

# 彰化縣政府訴願決定書（案號 101—205）

府法訴字第 1000411443 號

訴 願 人：○○○

地址：○○縣○○鄉○○路○段○號

原處分機關：彰化縣福興鄉公所

訴願人因農業用地作農業使用證明書事件，不服原處分機關 100 年○月○日福鄉農字第○○○號函所為之處分，提起訴願，本府依法決定如下：

## 主 文

關於拒絕核發本縣○○鄉○○段○地號土地農業用地作農業使用證明書部分撤銷，由原處分機關於 2 個月內查明後另為適法之處分；其餘部分，訴願駁回。

## 事 實

緣案外人○○○原所有坐落本縣○○鄉○○段○、○地號等 2 筆土地（下稱系爭土地），經臺灣彰化地方法院民事執行處於 100 年 6 月 14 日拍賣，由訴願人○○○拍定取得，本縣地方稅務局於 100 年 8 月 11 日彰稅土字第 1009936832C 號函通知訴願人，系爭土地如符合農地移轉不課徵土地增值稅要件者，請於文到次日起 30 日內檢附相關證明文件提出申請。訴願人遂向原處分機關申請核發系爭土地農業用地作農業使用證明書，並經原處分機關核發在案（發文字號：100 年 8 月 25 日福鄉農字第 1000011858 號）。惟因本縣○○鄉○○段○號土地部分位於彰 45 線鄉道，而本縣○○鄉○○段○土地部分有非農業經營必要之水泥，原處分機關爰以 100 年 11 月 17 日福鄉農字第 1000016168 號函撤銷原核發之農業用地作農業使用證明書。訴願人於 100 年 12 月 1 日提出異議，經原處分機關以 100 年 12 月 13 日福鄉農字第 1000017097 號函維持撤銷原核發之農業用地作農業使用證明書決定。訴願人不服，遂向本府提起訴願，並據原處分機關檢卷答辯到府，茲摘敘訴、辯意旨如次：

一、訴願意旨略謂：

- (一) 查本案○○段○地號土地之「道路」是被公所開闢道路越界開闢所佔用，並非訴願人擅自設置。再查本案之「道路」設置於○○段○地號上，乃農地重劃當時設置之農水道路(部分作農路部分作水路)。按農地重劃區「農路」歸公所管轄，而公路法所稱之「公路」乃歸縣府管理且須依法辦理分割及徵收，本案道路使用部分是公所所拓寬應屬「農路」，彰化縣福興鄉公所依據彰化地方稅務局公函即認定為公路，是有錯誤。
- (二) 彰化縣政府函查內容係查告「彰 45 線道」為「外中街」，並非指正「彰 45 線道路」有涵蓋本案○○段○地號土地(如本案道路使用部分係屬彰 45 線道路範圍，彰化縣福興鄉公所依法應請彰化縣政府辦理分割，再依據分割後之土地准駁本案農業用地作農業使用證明，以維護被佔用土地之所有權人權益。)彰化地方稅務局指本案○○段○號部分土地作為道路使用又該道路屬「彰 45 線道路」即認定「彰 45 線道路」有涵蓋本案○○段○地號土地是有爭議，因本案道路乃重劃當時設置。
- (三) 彰化縣地方稅務局指「水泥地面」共有 2 處，1 處係民間信仰所設置之「五營地」；另 1 處係鄰地○地號所有人因大榕樹樹葉整理方便所鋪設，均非訴願人鋪設。
- (四) 經測量公司現況地籍套繪此 2 處「水泥地面」位置乃位於○○段○地號水利地上及○○段○地號上，僅部分越界佔用○○段○地號 2 處面積合計 8 平方公尺並無影響本案○○段○地號農業使用，依農地農用立法意旨及前述農委會 96 年 8 月 29 日農企字第 0960147654 號函釋、農委會 97 年 1 月 7 日農企字第 0970100057 號函釋本案土地仍得核給作農業使用證明云云。

二、答辯意旨略謂：

○○○於○○段○地號特定農業區農牧用地部分為彰 45 線鄉道使用已有彰化縣政府 100 年 10 月 26 日府工土字第 1000344947 號函文附件載明，且現況與附件圖示吻合，訴願人不予接受，

施作時間及由何單位施設，因時間久遠已不可考，然於公路法已有明定鄉道權責單位為縣政府，本所函告訴願人應向權責機關申請徵收相關程序，本所僅就核發農用證明部分辦理。另○○段○地號有水泥地面為不爭之事實，訴願人未檢附相關設施容許文件且辯稱為○○段○地號所有權人施設，僅為清理大榕樹落葉，此水泥地面與農業經營似無相關，倘若以96年8月29日農企字第0960147654號函說明為準則亦不相符，○○段○地號面積比例上相距甚遠，且若不以影響耕作為前提即可核發農業使用證明，實難認定，亦不可行云云。

### 理 由

- 一、按「作農業使用之農業用地移轉與自然人時，得申請不課徵土地增值稅…。」、「依前二條規定申請不課徵土地增值稅或免徵遺產稅、贈與稅、田賦者，應檢具農業用地作農業使用證明書，向該管稅捐稽徵機關辦理。農業用地作農業使用之認定標準，前項之農業用地作農業使用證明書之申請、核發程序及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關會商有關機關定之。」、「本法用詞定義如左：一、公路：指供車輛通行之道路及其用地範圍內之各項設施，包括國道、省道、縣道、鄉道及專用公路…五、鄉道：指聯絡鄉（鎮、市）及鄉（鎮、市）與村、里、原住民部落間之道路…。」、「有下列各款情形之一者，得申請核發農業用地作農業使用證明書…二、依本條例第三十七條第一項或第二項規定申請農業用地移轉不課徵土地增值稅…。」、「農業用地有下列情形，且無第六條及第七條所定情形者，認定為作農業使用：一、農業用地實際作農作、森林、養殖、畜牧、保育使用者；其依規定辦理休耕、休養、停養或有不可抗力等事由而未使用者，亦得認定為作農業使用…。」、「農業用地有下列各款情形之一者，不得認定為作農業使用：一、現場有阻斷排灌水系統等情事者。二、現場堆置與農業經營無關或妨礙耕作之障礙物、砂石、廢棄物者。三、現場鋪設有非農業經營必

要之柏油、水泥等情事者。四、農業用地依法供採取土石或作為營建土石方收容處理場所使用，未回復作為農業使用者。」、「農業用地部分面積有下列情形之一，且不影響供農業使用者，得認定為作農業使用：一、於土地使用編定前已存在有墳墓，經檢具證明文件者。二、農業用地存在之土地公廟、有應公廟等，其面積在十平方公尺以下者。三、於土地使用編定前，政府興建軍事碉堡、輸電鐵塔及自來水蓄水池等設施者。」於農業發展條例第 37 條、第 39 條暨公路法第 2 條及農業用地作農業使用認定及核發證明辦法第 3 條、第 5 條、第 7 條、第 8 條分別定有明文。

次按「…『與農業經營不可離、供農路使用之道地目土地』應即符合農業用地定義之要件；至其用地編定類別似不在限制之列。是以非都市土地『供農路使用之道地目土地』雖依法編定為『交通用地』，仍應屬農業用地之範圍，而有農業發展條例第三十七條及第三十八條之適用。惟依公路法所定義之公路，包括國道、省道、縣道、鄉道及專用公路，則仍不在適用之列。」、「…非都市土地之農業用地，倘有因道路、堤防、高壓電塔等依法應辦理徵收而未徵收者，得參照前開都市計畫土地之作法，即得以地政事務所核發，分別估算該非農業使用土地面積之證明文件，並僅就該農業用地部分土地查核發給農業用地作農業使用證明書…。」、「查農業發展條例所規範之農業用地係包括『與農業經營不可分離、供「農路」使用之土地』，而公路法所稱之『鄉道：指聯絡鄉（鎮、市）及鄉（鎮、市）與村、里、原住民部落間之道路。』二者之法令依據不同，其功能性質亦有所區隔。倘因道路之使用功能得作農業運輸使用，即認定該道路之土地為農業用地，而不排除其他專業法規之規定，恐有違該條例之立法意旨，故有關農業用地之範疇仍應排除公路法所規範之公路，始符合法制規定。」、「…農業用地作農業使用認定及核發證明辦法第 7 條明定：『農業用地有下列各款情

形之一者，不得認定為作農業使用... 二、現場堆置與農業經營無關或妨礙耕作之障礙物、砂石、廢棄物者。三、現場鋪設有非農業經營必要之柏油、水泥等情事者...』其意旨係因農業用地上堆置與農業經營無關之砂石、廢棄物或鋪設柏油、水泥，確已影響農業之經營，並破壞農業資源之永續利用，故不宜予以賦稅減免優惠之獎勵。…」、「主旨：有關貴轄○○○公所為該鄉○○○段○○○小段○○地號都市計畫保護區土地申請核發農業用地作農業使用證明書疑義案，復請 查照…二、查農業用地作農業使用認定及核發證明辦法第 8 條明定：『農業用地部分面積有下列情形之一，且不影響供農業使用者，得認定為作農業使用：... 三、於土地使用編定前，政府興建軍事碉堡、輸電鐵塔及自來水蓄水池等設施者。』因此，農業用地上於土地使用編定前所興建之輸電鐵塔，依前開規定，即可認定符合作農業使用；另本會 95 年曾函釋略以，非都市土地之農業用地，倘有因道路、堤防、高壓電塔等依法應辦理徵收而未徵收者，得以地政事務所核發，分別估算該非農業使用土地面積之證明文件，並僅就該農業用地部分土地查核發給農業用地作農業使用證明書。三、綜上，本案依案附○○○公所函稱土地使用編定『後』，倘係指都市計畫發布實施後興建之輸電鐵塔，應得參照本會前開就非都市土地之函釋規定辦理。至所稱地政事務所核發估算面積之證明文件一節，倘由民間具公信力之測量公司所測量之證明文件或臺灣電力公司出具之電塔興建面積代之，並無不可。」、「主旨：有關農業用地上施設有應徵收而未辦理徵收之道路，於申請核發農業用地作農業使用證明書時，得扣除該道路用地部分之面積，而就作農業使用部分核發農業用地作農業使用證明書執行疑義案，復請 查照…二、作農業使用之農業用地移轉與自然人、繼承或贈與民法第 1138 條所定繼承人時，得依農業發展條例之規定，申請不課徵土地增值稅或免徵遺產稅、贈與稅。所稱『農業使用』包

括設置與農業經營不可分離之『農路』等設施在內。因此，農業用地上施設有與農業經營不可分離之『農路』，得申請農業設施（農路）之容許使用或檢具從來使用之證明文件，始得認定符合作農業使用。…三、至其他依公路法闢設之鄉道、縣道、省道等公路，已非屬與農業經營不可分離之『農路』，故實難認定符合『作農業使用』之定義。因此，農業用地上如有依公路法應徵收而未徵收即施設之公路，得依旨揭規定辦理，以符法制規定並兼顧民眾權益。於實務執行上，亦有縣（市）政府權責單位逕請地政單位測量，並支付相關費用；或請依法辦理徵收方為正辦，併請酌參…。」、「…農政單位受理申請核發農業用地作農業使用證明書，亦係以該宗整筆土地符合『作農業使用之農業用地』為要件。參據上述規定，土地稅法第三十九條之二第四項有關『作農業使用之農業用地』之認定，應以該農業用地於八十九年一月二十八日土地稅法修正生效時，整筆土地均作農業使用為要件…。」亦為行政院農業委員會 90 年 2 月 2 日（90）農企字第 900102896 號、95 年 6 月 13 日農企字第 0950131496 號、95 年 9 月 19 日農企字第 0950152506 號函、97 年 5 月 22 日農企字第 0970127098 號函、98 年 7 月 28 日農企字第 0980144195 號、99 年 11 月 1 日農企字第 0990172086 號及內政部 93 年 4 月 28 日台內地字第 0930006959 號函所明釋。

## 二、關於本縣○○鄉○○段○地號土地：

- （一）行政處分與法效性要素有關，而涉及行政處分之認定者，有重覆處分與第二次裁決之區別問題。重覆處分，係指行政機關以已有行政處分存在，不得任意變更或撤銷為原因，明示或默示拒絕當事人之請求，甚至在拒絕之同時為先前處分添加理由者，其不生任何法律效果，僅係單純事實敘述，而非行政處分，不得對之提起行政爭訟。至於第二次裁決則係指行政機關重新為實體上審查並有所處置，但並未變更第一次裁決之事實基礎及規

制性結論，此等處置乃是一個新的行政處分，能夠獨立於第一次處分之外，作為一個獨立的行政爭訟對象（最高行政法院 100 年度判字第 357 號、100 年判字第 1741 號判決參照），合先敘明。

(二) 卷查訴願人為申請系爭土地不課徵土地增值稅，遂向原處分機關申請核發系爭土地農業用地作農業使用證明書，原經原處分機關核發在案。惟因本縣○○鄉○○段○號土地部分位於彰 45 線鄉道，而本縣○○鄉○○段○土地部分有非農業經營必要之水泥，原處分機關爰以 100 年 11 月 17 日福鄉農字第 1000016168 號函撤銷原核發之農業用地作農業使用證明書。訴願人於 100 年 12 月 1 日繕具申請書提出異議，並檢具由案外人○○○○○○有限公司編製之系爭土地現況地籍套繪圖等資料，則觀諸原處分機關 100 年 12 月 13 日福鄉農字第 1000017097 號函覆內容：「經本所複查後，維持 100 年 11 月 17 日福鄉農字第 1000016168 號函處分…本所依『農業用地作農業使用認定及核發證明辦法』辦理核發農用證明作業，有關台端所述部分為『彰 45 線』道路佔用部分相關問題，請向道路主管機關申請…。」，實質上已重新涵攝而為實體上之審查，應屬第二次裁決，具有行政處分之性質，訴願人對之表示不服，程序上自無不合。

(三) 本縣○○鄉○○段○地號土地屬非都市土地特定農業區農牧用地，據本縣地方稅務局 100 年 10 月 11 日實地勘查結果，地面存有零星香蕉樹、部分雜草及道路，該道路係彰 45 線鄉道，有本府 100 年 10 月 26 日府工土字第 1000344947 號函可稽。則該鄉道既供一般民眾通行，尚非屬與農業經營不可分離之「農路」。是以，依據行政院農業委員會 95 年 6 月 13 日農企字第 0950131496 號函釋，遭公路佔用之土地當不得認定作農業使用至明。惟農業用地作農業使用證明書之核發雖以整筆土地均作農

業使用為原則（內政部 93 年 4 月 28 日台內地字第 0930006959 號函參照），然本縣○○鄉○○段○地號土地上如存有依法應辦理徵收而未徵收之道路，訴願人若能提出地政事務所核發分別估算該非農業使用土地面積之證明文件，或由民間具公信力之測量公司所測量之證明文件，且其他部分確係作農業使用，參照行政院農業委員會 95 年 6 月 13 日農企字第 0950131496 號、98 年 7 月 28 日農企字第 0980144195 號、99 年 11 月 1 日農企字第 0990172086 號函，原處分機關當得就其他部分土地查核發給農業用地作農業使用證明書。準此，訴願人於 100 年 12 月 1 日繕具申請書提出異議時，已附具案外人○○○○○○有限公司編製之系爭土地現況地籍套繪圖，原處分機關未查核確認本縣○○鄉○○段○地號土地與前揭函釋是否相符，及道路以外其他部分是否確係作農業使用，即逕行作成否准之處分，非無違誤，此部分爰應予撤銷，由原處分機關查明後另為處分，以符法制。

### 三、關於本縣○○鄉○○段○地號土地：

- (一) 卷查本縣○○鄉○○段○地號土地為非都市土地特定農業區農牧用地，地面存在零星香蕉樹、部分雜草與水泥地，有本縣地方稅務局 100 年 10 月 11 日實地勘查紀錄表可稽。水泥地分布於 2 處，其中 1 處為五營地，係廟宇駐守在當地五個方位的部隊（神兵），除至聖先師、文昌帝君、有應公（如：十八王公、百姓公、萬善公）、福德正神等不帶兵的文廟、陰廟、土地公廟以外，無論鄉間或都市，一般廟宇通常在距廟宇數百公尺之內的範圍置設五營。此因屬民間信仰之一部分，如佔用面積在 10 平方公尺以下者，依據農業用地作農業使用認定及核發證明辦法第 8 條第 2 款規定及行政院農業委員會 97 年 1 月 7 日農企字第 0970100057 號函，尚得認定作農業使用。

(二) 惟查，本縣○○鄉○○段○地號土地另 1 處水泥地鋪設於榕樹下，據訴願人表示係為樹葉整理方便，顯非農業經營所必要，縱為鄰地所有人鋪設，依據農業用地作農業使用認定及核發證明辦法第 7 條第 3 款規定，亦不得認定為作農業使用。是本縣○○鄉○○段○地號土地既未整筆均作農業使用，原處分機關據以否准所請，依法尚無不合。

(三) 至訴願人主張依行政院農業委員會 96 年 8 月 29 日農企字第 0960147654 號函釋，本案土地仍得核給作農業使用證明一節。按行政院農業委員會 96 年 8 月 29 日農企字第 0960147654 號函：「…二、有關來函所稱該筆農牧用地面積 1.4452 公頃，其界址在別人建築物內(面積約 1 坪)，可否核發農業用地作農業使用證明書一節，就法理而言，本案倘因而否准其農業用地作農業使用證明書之核發，致影響其賦稅減免之優惠，似與其利益衡量不符；且依經驗法則而言，該等情形似尚難謂有違背前開立法之意旨，故本案宜請參酌前開法理原則，本於權責核處。」，係就具體個案所為之解釋，而本縣○○鄉○○段○地號土地僅○平方公尺，鋪設水泥面積觀諸現場照片顯逾 1 坪，且確與農業使用無涉，自不得比附援引，是訴願人所述，洵無足採。另有關訴願人其餘主張，因不影響本件訴願決定之結果，不再一一論述，併予敘明。

四、據上論結，本件訴願為一部有理由，一部無理由，爰依訴願法第 81 條、第 79 條第 1 項規定，決定如主文。

訴願審議委員會 主任委員 楊 仲

委員 呂宗麟

委員 林宇光

委員 陳廷墉  
委員 黃鴻隆  
委員 張奕群  
委員 張富慶  
委員 溫豐文  
委員 蔡和昌  
委員 簡金晃  
委員 蕭文生

中 華 民 國 101 年 3 月 6 日

縣 長 卓 伯 源

本件訴願人如不服決定，得於訴願決定書送達之次日起 2 個月內  
向臺中高等行政法院提起行政訴訟。

(臺中高等行政法院地址：臺中市南區五權南路 99 號)