

# 彰化縣政府訴願決定書（案號 111-101）

府法訴字第 1100434016 號

訴 願 人：○○○

訴願人因申請農業用地作農業使用證明書事件，不服本縣田尾鄉公所（下稱原處分機關）110 年 10 月 29 日田鄉農字第 1100014433 號函（下稱原處分）所為之處分，提起訴願，本府依法決定如下：

## 主 文

原處分撤銷，由原處分機關於 2 個月內查明後，另為適法之處分。

## 事 實

緣訴願人為辦理免徵遺產稅，於 110 年 8 月 6 日檢具申請書，就坐落本縣○○鄉○○段○○○○地號（為特定農業區農牧用地，訴願人之被繼承人○○○所有權利範圍為全部，下稱系爭土地）及其他地號土地申請核發農業用地作農業使用證明書。經原處分機關於 110 年 8 月 12 日至現場勘查，認定系爭土地現況部分面積鋪設柏油路面，爰以原處分請訴願人依農業用地作農業使用認定及核發證明辦法第 4 條第 2 款及第 3 款規定檢具相關文件申請復查，如逾期未提起復查則依規定不予照准並結案。訴願人不服，遂提起本件訴願，並據原處分機關檢卷答辯到府。又本府依訴願法第 63 條第 2 項規定，依職權通知訴願人、原處分機關與本府農業處及本府工務處派員於到府陳述意見及列席說明，茲摘敘訴、辯意旨如次：

### 一、訴願意旨略謂：

- （一）系爭土地現況為農業使用無誤，數十年來一直種植本鄉特色樹木、花卉農產品，有現場照片以資證明。
- （二）原處分機關所認定鋪設柏油路面僅為供道路使用之「部分」面積，並非全部土地均鋪設柏油，原處分機關僅以部分柏油面積，遽予推斷該地全部未作農業使用，除於

法無據外，並顯與事實不符。

- (三)該柏油道路面積約占全部土地面積不到 0.16%，原處分機關若執意要否准，道路用地不適用農業使用規定，也應依比例認定，以符合「比例原則」方屬公允等語。

## 二、答辯意旨略謂：

- (一)依農業發展條例第 39 條第 2 項規定：「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。」
- (二)依農業發展條例第 8 條之 1 第 2 項規定：「農業用地上興建有固定基礎之農業設施，應先申請農業設施之容許使用，並依法申請建築執照。但農業設施面積在 45 平方公尺以下，且屬一層樓之建築者，免申請建築執照。本條例中華民國 92 年 1 月 13 日修正施行前，已興建有固定基礎之農業設施，面積在 250 平方公尺以下而無安全顧慮者，得免申請建築執照。」
- (三)依農業用地作農業使用認定及核發證明辦法第 4 條規定：「農業用地符合下列情形，且無第 5 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。二、農業用地上施設有農業設施，並檢附下列各款文件之一：(一)容許使用同意書及建築執照。但依法免申請建築執照者，免附建築執照。(二)農業設施得為從來使用之證明文件。」第 5 條第 4 款規定：「農業用地有下列各款情形之一者，不得認定為作農業使用：……四、現場有與農業經營無關或妨礙耕作之障礙物、砂石、廢棄物、柏油、水泥等使用情形。」
- (四)查系爭土地為被繼承人○○○「單獨所有」之土地，基

於我國土地管理法規「土地法」及「平均地權條例」係以「宗」(筆)為最小單位，除了為土地管理上所規定外，亦為土地課稅之依據，是故「單獨所有」之農常用地作農業使用之認定時，係以「整筆農地」現況為審查認定標準；倘該筆土地為「分別共有土地」，該筆農業用地範圍內存有非經核准在案之設施或等其他非農案使用情況為另共有人所有，即可依據「農業用地作農業使用認定及核發證明辦法」第6條第6款及第8條之規定，檢具全體共有人所簽署之分管契約書圖以作為查核分管部分是否為作農業使用認定範圍，係基於兼顧法令規定及為避免其他共有人之個人違規行為而影響其他共有人之權益，所作之適法措施。

(五)另查遺產及贈與稅法第17條第1項第6款為獎勵農地繼續農用之政策而免徵遺產稅之立法意旨，並無明文規定「農業用地其中部分未作農業使用者，『得按實際作農業經營之農地面積』免徵遺產稅」，基於租稅法定主義，訴願人於法尚無據可請求原處分機關無視其部分面積違規使用或未符合作農業使用之事實，而仍同意作農業使用部分給予賦稅減免優惠之相關法定規定。

(六)據上，原處分機關依規定現場勘查系爭土地，「該筆土地範圍內」現況部分面積(約略180平方公尺)確實鋪設「固定基礎式」之柏油路面，依據農業發展條例第8條之1第2項之規定及農業用地作農業使用認定及核發證明辦法第4條第1項第2款規定請訴願人檢具該設施之合法證明文件等供本所審查。訴願人尚無補附相關證明文件供審，遂無法認定該柏油路面屬於經申請核准並與農業經營有關之農業設施，爰依農業用地作農業使用認定及核發證明辦法第5條第1項第4款之規定，不得認定該筆土地為作農業使用等語。

## 理 由

- 一、按農業發展條例第 2 條規定：「本條例所稱主管機關：在中央為行政院農業委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」次按農業用地作農業使用認定及核發證明辦法第 15 條規定：「直轄市或縣（市）政府為辦理第 7 條至第 13 條規定事項，得將權限之一部分委任或委辦鄉（鎮、市、區）公所辦理，並依法公告；其作業方式，由直轄市或縣（市）政府定之。」又本府 92 年 12 月 15 日府農務字第 0920237483 號公告：「主旨：農業用地作農業使用認定及核發證明事項，委請(授權)本縣各鄉鎮市公所辦理。」準此，關於農業用地作農業使用認定及核發證明事項，本件原處分機關應屬有事務管轄權限之機關。又原處分機關之 110 年 10 月 29 日田鄉農字第 1100014433 號函，雖係請訴願人檢具相關文件申請復查，逾期未提起復查則依規定不予照准，實質上已對訴願人之申請為否准之表示，對訴願人權利義務產生規制之法律效果，且該函並敘明如不服得提起訴願，自為行政處分，均先予敘明。
- 二、次按農業發展條例第 3 條第 10 款、第 11 款、第 12 款規定：「本條例用辭定義如下：……十、農業用地：指非都市土地或都市土地農業區、保護區範圍內，依法供下列使用之土地：（一）供農作、森林、養殖、畜牧及保育使用者。（二）供與農業經營不可分離之農舍、畜禽舍、倉儲設備、曬場、集貨場、農路、灌溉、排水及其他農用之土地。……十一、耕地：指依區域計畫法劃定為特定農業區、一般農業區……之農牧用地。十二、農業使用：指農業用地依法實際供農作、森林、養殖、畜牧、保育及設置相關之農業設施或農舍等使用者。但依規定辦理休耕、休養、停養或有不可抗力等事由，而未實際供農作、森林、養殖、畜牧等使用者，視為作農業使用。」第 8 條之 1 第 2 項前段及第 3 項規定：「(第 2 項)

農業用地上興建有固定基礎之農業設施，應先申請農業設施之容許使用，並依法申請建築執照。……(第 3 項)前項農業設施容許使用與興建之種類、興建面積與高度、申請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。」第 39 條規定：「(第 1 項)依前 2 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。(第 2 項)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。」

- 三、復按農業發展條例第 39 條第 2 項規定授權訂定之農業用地作農業使用認定及核發證明辦法(下稱核發證明辦法)第 2 條第 1 款規定：「本辦法所稱農業用地之範圍如下：一、本條例第 3 條第 11 款所稱之耕地。」第 4 條規定：「農業用地符合下列情形，且無第 5 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。二、農業用地上施設有農業設施，並檢附下列各款文件之一：(一)容許使用同意書及建築執照。但依法免申請建築執照者，免附建築執照。(二)農業設施得為從來使用之證明文件。三、農業用地上興建有農舍，並檢附農舍之建築執照。」第 5 條第 4 款規定：「農業用地有下列各款情形之一者，不得認定為作農業使用：四、現場有與農業經營無關或妨礙耕作之障礙物、砂石、廢棄物、柏油、水泥等使用情形。」第 6 條第 3 款及第 6 款規定：「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、農業用地存在私人無償提供政府施設供公眾使用之道路或屬依法應徵收而未徵收性質之其他公共設施。……六、共有農業用地有違反使用管制規定

之情形，其違規面積未大於違規使用共有人之應有部分面積，其他未違規使用共有人之應有部分，經檢具第 8 條之文件。」第 7 條第 1 項第 3 款規定：「依本辦法申請核發農業用地作農業使用證明書時，應填具申請書並檢具下列文件資料，向直轄市或縣（市）政府申請：……三、目的事業主管機關許可文件及其他相關文件。」第 12 條規定：「申請案件不符合規定，其情形可補正者，應通知申請人限期補正；不能補正、屆期仍未補正或經補正仍未符合規定者，受理機關應敘明理由駁回之。」

四、再按申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法第 5 條規定：「申請農業用地作農業設施容許使用，經審查合於規定者，直轄市或縣（市）主管機關應核發農業用地作農業設施容許使用同意書。」第 13 條第 1 項第 6 款及第 2 項規定：「農作產銷設施分為下列各類：……六、其他農作產銷設施：指供與農業經營使用有關之設施。」附表一農作產銷設施分類別規定：「設施種類：其他農作產銷設施。許可使用細目：一、農路。申請基準或條件：一、申請本辦法所定之前四種設施細目，應依生產需要核定。」

五、另按行政院農業委員會 96 年 11 月 7 日農企字第 0960161741 號函略以：「說明：……二、因此，有關農業用地作農業使用證明書之申請核發，如為單獨所有，應就所附土地登記謄本所載之整筆農業用地審核；如為共有農業用地，得就該土地登記謄本所載地號之持分部分審認之。」98 年 3 月 25 日農企字第 0980116350 號函略以：「主旨：有關農業用地上施設有道路使用，申請核發農業用地作農業使用證明書疑義案，復請查照。說明：……三、另私設道路雖屬非都市土地使用管制規則所定農業用地容許使用之項目之一，……本會曾於 95 年召開會議，就農業用地申請非屬農業性質之容許使用，農業機關於會同審查時，應加簽註『無法依農業發展條例之

規定享有賦稅減免優惠』之意見，以避免造成農業用地零碎、細分。因此，私設道路因非屬農業設施之範圍，不符合作農業使用之認定，無法核發農業用地作農業使用證明書。惟倘其為與農業經營不可分離之農路，則應依農業用地容許作農業設施使用審查辦法之規定，申請農業設施容許使用，始符合法令規定。」104年7月24日農企字第1040722384號函略以：「說明：……二、查農業用地應符合作農業使用之認定基準，始得核發農業用地作農業使用證明書。前開所稱符合作農業使用，係以整筆農業用地或共有土地所申請之持分範圍均符合作農業使用之認定而言，以落實農業發展條例獎勵農地農用之立法意旨。三、……亦無扣除非農業使用部分面積而就其餘面積認定農業使用之作法。」106年3月22日農企字第1060706269號函略以：「查農業發展條例第37條及第38條明定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條所定繼承人者，得申請不課徵土地增值稅、免徵遺產稅或贈與稅，其目的係為獎勵農地農用，故宜就該土地所有權人得管理、處分之土地全部，為審核之標的，不宜就部分作農業使用部分予以優惠，而無視於其他違規使用事實之存在。」102年9月14日農企字第1020230160號函略以：「農業用地作農業使用認定及核發證明辦法第6條第3款規定略以：『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、農業用地存在私人無償提供政府施設供公眾使用之道路……』按其適用之要件須符合『部分面積且不影響供農業使用』、『私人無償提供予政府施設』且為『供公眾使用』之道路……」。

六、未按行政程序法第9條規定：「行政機關就該管行政程序，應於當事人有利及不利之情形，一律注意。」第36條規定：「行政機關應依職權調查證據，不受當事人主張之拘束，對當事人有利及不利事項一律注意。」第43條規定：「行政機

關為處分或其他行政行為，應斟酌全部陳述與調查事實及證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽，並將其決定及理由告知當事人。」

七、由上開規定及函釋意旨可知，有關農業用地作農業使用證明書之申請核發，如為申請人單獨所有，因土地係以「宗」(筆)為最小單位，除為土地行政管理上所必須外，亦為土地稅捐核課及徵免之依據，稅捐機關於核課遺產稅時就農業用地是否作農業使用之認定一向係以整筆農地為認定標準(臺中高等行政法院 91 年度訴字第 834 號判決、最高行政法院 105 年度判字第 318 號判決意旨參照)，基於法秩序之一致性，且農業用地作農業使用證明書之目的，無非在關於相關稅賦之核課、徵免，故申請核發農業用地作農業使用證明書時，亦應就所附土地登記謄本所載之「整筆」農業用地為審核；如有部分面積不符合，除非符合核發證明辦法第 6 條之例外規定，且不影響農業使用時，方得檢具符合之相關文件而主張就部分面積為分別之認定。又農業用地上如鋪設有道路，欲主張符合核發證明辦法第 6 條第 3 款所定得認定為作農業使用之規定者，須符合「部分面積且不影響供農業使用」、「私人無償提供予政府施設」且為「供公眾使用」之要件，始足當之。

八、卷查系爭土地原並非訴願人之被繼承人○○○與他人共有，而係訴願人之被繼承人○○○「單獨所有」，訴願人雖主張應依比例認定，依前開說明，自難加以採認，而仍應以○○○所有之「整筆土地」審核是否符合相關規定，不應就部分作農業使用部分予以優惠，而無視於其他違規使用事實之存在，以落實農業發展條例獎勵農地農用之立法意旨。次查原處分機關於 110 年 8 月 12 日至現場勘查時，發現系爭土地鋪設有約 180 平方公尺之柏油路面，有現場勘查照片可稽。惟本件訴願人於到會陳述意見時表示該柏油路面為原處分機關

所鋪設，而原處分機關則表示經查詢並無相關之養護紀錄。則本件系爭土地上之柏油路面究係私人或者係行政機關所鋪設，是否屬核發證明辦法第 6 條第 3 款所定「私人無償提供政府施設供公眾使用之道路」，原處分機關依職權調查原則，對本件有利於訴願人之事項，尚有查明之必要。準此，為求原處分之合法妥當及維護訴願人之權益，原處分應予撤銷，並由原處分機關查明系爭土地上之柏油路面是否符合核發證明辦法第 6 條第 3 款所定要件後，另為適法之處分。

九、據上論結，本件訴願為有理由，爰依訴願法第 81 條規定，決定如主文。

訴願審議委員會	主任委員	林田富
	委員	溫豐文
	委員	張奕群
	委員	呂宗麟
	委員	林宇光
	委員	陳坤榮
	委員	蕭淑芬
	委員	王育琦
	委員	蕭智元
	委員	許宜嫻
	委員	黃耀南
	委員	陳麗梅
	委員	蕭源廷

中 華 民 國 1 1 1 年 1 月 2 7 日  
縣 長 王 惠 美

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)