

1 彰化縣政府訴願決定書（案號 113-206）

2 府行訴字第 1120498823 號

3 訴 願 人 ○○○

4 住○○市○○區○○路○段○○巷○○號○樓

5 訴願人因申請農業用地作農業使用證明書事件，不服本縣鹿港鎮
6 公所（下稱原處分機關）112 年 11 月 15 日鹿鎮農字第 112002798
7 7 號函（下稱原處分），提起訴願，本府依法決定如下：

8 主 文

9 訴願駁回。

10 事 實

11 緣訴願人為本縣鹿港鎮○○段○○○○地號土地（下稱系爭土地）
12 之所有權人，應有部分為 4 分之 1，前以 112 年 10 月 20 日申請書
13 就系爭土地向原處分機關申請農業用地作農業使用證明書（下稱
14 證明書），申請範圍則為系爭土地其他共有人○○○○及○○○之
15 應有部分（各 4 分之 1），經原處分機關於 112 年 10 月 25 日至現
16 場勘查有一磚造圍牆之固定基礎設施而無檢附設施相關證明文
17 件，且現況雜草叢生，無積極從事常態性、經濟性之農業生產行為
18 及田間雜草管理；另因訴願人係申請系爭土地之其他共有人○○
19 ○○及○○○權利範圍之證明書，原應檢具相關文件證明其為權
20 利關係人以供審查，故原處分機關於 112 年 11 月 2 日以鹿鎮農字
21 第 1120028740 號函通知訴願人應於 112 年 11 月 14 日前完成改善
22 或補正，訴願人逾期未補正，原處分機關爰依農業用地作農業使用
23 認定及核發證明辦法第 4 條、第 5 條及第 12 條規定，以原處分駁
24 回訴願人之申請。訴願人不服，遂提起本件訴願，並據原處分機關
25 檢卷答辯到府，茲摘敘訴、辯意旨如次：

1 一、訴願意旨略謂：

2 (一)原處分機關以原處分否准訴願人就系爭地號土地申請農
3 業用地作農業使用證明，應予撤銷。

4 (二)原處分機關應就系爭地號土地核發農業用地作農業使用
5 證明予訴願人。

6 (三)按「稱租賃者，謂當事人約定，一方以物租與他方使用
7 收益，他方支付租金之契約。」民法第 421 條第 1 項定
8 有明文，是租賃者，出租人將租賃物交予承租人使用、
9 收益，出租人於租賃期間對租賃物無使用、收益之權限，
10 查系爭土地業經訴願人之父○○○依耕地三七五減租條
11 例出租予○○○○耕作，因○○○死亡而由訴願人及其
12 他兄弟姊妹繼承系爭土地，並承受其出租人之地位，有
13 土地謄本、租賃契約影本及原處分機關函文可稽，系爭
14 土地既已出租交予○○○○耕作使用，訴願人對系爭土
15 地喪失使用、管理權，故訴願人就系爭土地無法積極從
16 事常態性、經濟性之農業生產行為及田間雜草管理，此
17 部分應屬承租人之權責，惟因承租人之不作為所生之不
18 利益卻要由出租人承擔，顯非事理之平。

19 (四)又系爭土地既以耕地三七五減租條例出租予○○○○耕
20 作，就訴願人而言並無違反系爭土地之農業用途，惟就
21 系爭土地是否實際耕作、有無積極從事常態性、經濟性
22 之農業生產行為及田間雜草管理係屬承租人之職責，此
23 關民法第 432 條第 1 項規定「承租人應以善良管理人之
24 注意，保管租賃物，租賃物有生產力者，並應保持其生
25 產力。」自明，準此，本件係由訴願人就系爭土地申請
26 農業用地作農業使用證明，系爭土地既已出租予他人耕
27 作，當符合農業使用之目的，至於實際使用情形，係屬
28 承租人之權責，與出租人無涉，承租人無作為之不利益，

1 不應由出租人承擔，爰請依衡平、誠信原則，考量訴願
2 人出租系爭土地之目的及出租後無使用、管理權力，撤
3 銷原處分機關之處分，並請原處分機關核發農業用地作
4 農業使用證明予訴願人等語。

5 二、答辯意旨略謂：

6 (一)訴願人於112年11月16日收悉原處分，並於112年12
7 月5日繕具訴願書提起訴願，是本件訴願未逾法定期間，
8 程序部分於法尚無不合。

9 (二)按農業發展條例第2條規定：「本條例所稱主管機關：
10 在中央為行政院農業委員會；在直轄市為直轄市政府；
11 在縣(市)為縣(市)政府」次按農業用地作農業使用認定
12 及核發證明辦法第15條規定：「直轄市或縣(市)政府為
13 辦理第七條至第十三條規定事項，得將權限之一部分委
14 任或委辦鄉(鎮、市、區)公所辦理，並依法公告；其作
15 業方式，由直轄市或縣(市)政府定之。」又彰化縣政府9
16 2年10月15日府農務字第0920237483號公告：「主
17 旨：有關農業用地作農業使用認定及核發證明事項，委
18 請(授權)本縣各鄉鎮公所辦理。」準此，關於農業用地
19 作農業使用認定及核發證明事項，原處分機關應屬有事
20 務管轄權限之機關。

21 (三)查農業用地作農業使用認定及核發證明辦法第10條及
22 第11條分別明定：「直轄市或縣(市)政府受理申請案件
23 後，應實地勘查……。」、「申請案件經審查符合農業發
24 展條例第3條第12款及本辦法第4條或第6條規定者，
25 受理機關應核發農業用地作農業使用證明書。」爰農業用
26 地作農業使用證明書之審核，係以會勘當時認定現場情
27 形是否符合作農業使用之認定基準，以作為該證明書准
28 駁之依據。

1 (四) 農業使用按農業發展條例第 3 條第 12 款規定：「指農業
2 用地依法實際供農作、森林、養殖、畜牧、保育及設置
3 相關之農業設施或農舍等使用者。」是以，農業用地其
4 農作行為應為常態性、經濟性之農業生產，始得認定為
5 作農業使用。又其常態性之農業生產係應善盡田間管理
6 之責，如疏於經營管理致生雜草者，自非符合作農業使
7 用之認定基準。

8 (五) 依農業用地作農業使用認定及核發證明辦法第 4 條規
9 定，農業用地符合下列情形，且無第五條所定情形者，
10 認定為作農業使用：「一、農業用地實際作農作、森林、
11 養殖、畜牧、保育使用者；其依規定辦理休耕、休養、停
12 養或有不可抗力等事由而未使用者，亦得認定為作農業
13 使用。二、農業用地上施設有農業設施，並檢附下列各
14 款文件之一：(一)容許使用同意書及建築執照。但依法
15 免申請建築執照者，免附建築執照。(二)農業設施得為
16 從來使用之證明文件。」第 5 條第 4 款規定略以：「農
17 業用地有下列各款情形之一者，不得認定為作農業使
18 用：……四、現場有與農業經營無關或妨礙耕作之障礙
19 物、砂石、廢棄物、柏油、水泥等使用情形。」

20 (六) 原處分機關於 112 年 10 月 25 日至系爭地號現場勘查及
21 會辦原處分機關相關課室審查結果，現況雜草叢生，又
22 有一磚造圍牆之固定基礎設施，且該地號無任何建築執
23 照，惟本案無積極從事常態性、經濟性之農業生產行為
24 及田間雜草管理，且無檢附設施相關證明文件，爰不符
25 合農業用地作農業使用認定及核發證明辦法第 4、5 條規
26 定以及核發農業用地作農業使用證明書審查表第 1、2、
27 3、9 項規定。

28 (七) 依行政院農業委員會(現為農業部)109 年 7 月 17 日農企

1 字第 1090220697 號函釋，查農業用地作農業使用證明書
2 係審認該申請之農業用地確作農業使用無誤，俾供持憑
3 辦理相關稅賦減免優惠。農用證明申請人應為土地所有
4 權人或其他權利關係人。又所稱其他權利關係人，係指
5 依相關稅法得申請稅務優惠之主體，本案申請非其應有
6 部分土地之農用證明，應檢具相關文件證明為其他應有
7 部分土地所有權人之權利關係人以供審核，惟訴願人未
8 補正其他權利關係人之相關證明文件。

9 (八)依農業用地作農業使用認定及核發證明辦法第 12 條，申
10 請案件不符合規定，其情形可補正者，應通知申請人限
11 期補正；不能補正、屆期仍未補正或經補正仍未符合規
12 定者，受理機關應敘明理由駁回之，原處分機關業於 11
13 2 年 11 月 2 日以鹿鎮農字第 1120028740 號函通知訴願
14 人於 112 年 11 月 14 日前完成改善或補正在案，迄 112
15 年 11 月 15 日仍未補正，以原處分通知訴願人不予證明。

16 (九)綜上所述，本案訴願為無理由，請察核予以駁回等語。

17 理 由

18 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
19 為行政院農業委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為
20 縣（市）政府。」農業用地作農業使用認定及核發證明辦法第
21 15 條規定：「直轄市或縣（市）政府為辦理第 7 條至第 13 條
22 規定事項，得將權限之一部分委任或委辦鄉（鎮、市、區）公
23 所辦理，並依法公告；其作業方式，由直轄市或縣（市）政府
24 定之。」又本府 92 年 12 月 15 日府農務字第 0920237483 號
25 公告：「主旨：有關農業用地作農業使用認定及核發證明事
26 項，委請(授權)本縣各鄉鎮市公所辦理。」準此，關於農業用
27 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
28 事務管轄權限之機關，先予敘明。

1 二、次按農業發展條例第 3 條第 10 款、第 11 款、第 12 款規定略
2 以：「本條例用辭定義如下：……十、農業用地：指非都市土
3 地或都市土地農業區、保護區範圍內，依法供下列使用之土
4 地：（一）供農作、森林、養殖、畜牧及保育使用者。（二）
5 供與農業經營不可分離之農舍、畜禽舍、倉儲設備、曬場、集
6 貨場、農路、灌溉、排水及其他農用之土地。……十一、耕地：
7 指依區域計畫法劃定為特定農業區、一般農業區……之農牧
8 用地。十二、農業使用：指農業用地依法實際供農作、森林、
9 養殖、畜牧、保育及設置相關之農業設施或農舍等使用者。但
10 依規定辦理休耕、休養、停養或有不可抗力等事由，而未實際
11 供農作、森林、養殖、畜牧等使用者，視為作農業使用。」第
12 8 條之 1 第 2 項及第 3 項規定略以：「（第 2 項）農業用地上興
13 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
14 依法申請建築執照。但農業設施面積在 45 平方公尺以下，且
15 屬一層樓之建築者，免申請建築執照。……（第 3 項）前項農
16 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
17 其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關會商有關機關定
18 之。」第 38 條第 1 項前段及第 2 項前段規定：「（第 1 項）作
19 農業使用之農業用地及其地上農作物，由繼承人或受遺贈人
20 承受者，其土地及地上農作物之價值，免徵遺產稅，並自承受
21 之年起，免徵田賦 10 年。（第 2 項）作農業使用之農業用地及
22 其地上農作物，贈與民法第 1138 條所定繼承人者，其土地及
23 地上農作物之價值，免徵贈與稅，並自受贈之年起，免徵田賦
24 10 年。」第 39 條規定：「（第 1 項）依前 2 條規定申請不課徵
25 土地增值稅或免徵遺產稅、贈與稅、田賦者，應檢具農業用地
26 作農業使用證明書，向該管稅捐稽徵機關辦理。（第 2 項）農
27 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

1 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
2 管機關會商有關機關定之。」

3 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
4 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
5 1 款規定：「本辦法所稱農業用地之範圍如下：一、本條例第
6 3 條第 11 款所稱之耕地。」第 3 條第 2 款規定：「有下列各
7 款情形之一者，得申請核發農業用地作農業使用證明書：……
8 二、依本條例第 38 條規定申請農業用地及其地上農作物免徵
9 遺產稅、贈與稅或田賦。」第 4 條規定：「農業用地符合下列
10 情形，且無第 5 條所定情形者，認定為作農業使用：一、農業
11 用地實際作農作、森林、養殖、畜牧、保育使用者；其依規定
12 辦理休耕、休養、停養或有不可抗力等事由而未使用者，亦得
13 認定為作農業使用。二、農業用地上施設有農業設施，並檢附
14 下列各款文件之一：(一)容許使用同意書及建築執照。但依
15 法免申請建築執照者，免附建築執照。(二)農業設施得為從
16 來使用之證明文件。三、農業用地上興建有農舍，並檢附農舍
17 之建築執照。」第 5 條第 1 款及第 4 款規定：「農業用地有
18 下列各款情形之一者，不得認定為作農業使用：一、農業設施
19 或農舍之興建面積，超過核准使用面積或未依核定用途使
20 用。……四、現場有與農業經營無關或妨礙耕作之障礙物、砂
21 石、廢棄物、柏油、水泥等使用情形。」第 9 條第 1 項規定
22 略以：「直轄市或縣(市)政府為辦理農業用地作農業使用之
23 認定及證明書核發作業，得組成審查小組，其成員由農業、地
24 政、建設(工務)、環境保護等有關機關(單位)派員組成之；
25 依其業務性質分工如下：一、農業：業務聯繫與執行及現場是
26 否作農業用途之認定工作。……四、建設(工務)：農舍、建
27 物是否為合法使用之認定。」第 10 條第 1 項規定：「直轄市
28 或縣(市)政府受理申請案件後，應實地勘查，並以一次為

1 限。」第 11 條規定：「申請案件經審查符合本條例第 3 條第
2 12 款及本辦法第 4 條或第 6 條規定者，受理機關應核發農業
3 用地作農業使用證明書。」第 12 條規定：「申請案件不符合
4 規定，其情形可補正者，應通知申請人限期補正；不能補正、
5 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
6 由駁回之。」

7 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：

8 「申請農業用地作農業設施容許使用，經審查合於規定者，直
9 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
10 同意書。」第 13 條第 1 項第 6 款及第 2 項規定：「農作產銷
11 設施分為下列各類：……六、其他農作產銷設施：指供與農業
12 經營使用有關之設施。」

13 五、另按原行政院農業委員會(現為農業部)109 年 7 月 17 日農企

14 字第 1090220697 號函釋略以：「查農業用地作農業使用證明
15 書(以下簡稱農用證明)係審認該申請之農業用地確作農業使
16 用無誤，俾供持憑辦理相關稅賦減免優惠。農用證明之申請核
17 發，並未限制申請人應為土地所有權人，其他權利關係人均得
18 依規定申請。又所稱其他權利關係人，係指依相關稅法得申請
19 賦稅優惠之主體。……至於分別共有之農業用地，因分別共有
20 得個別申請賦稅優惠，爰農用證明係就其應有部分審認核發，
21 申請人得為土地所有權人或權利關係人，如係申請非其應有
22 部分土地之農用證明者，應檢具相關文件證明為其他應有部
23 分土地所有權人之權利關係人，以供審核。」

24 六、末按「按耕地三七五減租條例第 16 條第 1 項所謂承租人應自
25 任耕作，係指承租人應以承租之土地供自己從事耕作之用而
26 言，若承租人有積極的以承租之土地建築房屋居住，或供其他
27 非耕作之用、或與他人交換耕作、或將之轉租或借與他人使用
28 等情事，固均在不自任耕作之列。惟承租人如僅係消極的不為

1 耕作而任其荒廢，或於承租耕地遭人占用時，消極的不予排除
2 侵害，則僅生出租人得否依耕地三七五減租條例第 17 條第 1
3 項第 4 款規定終止租約，或承租人得否請求出租人排除第三
4 人之侵害，提供合於租約所約定使用、收益之租賃物供其使用
5 而已，尚難謂原租約已因此而歸於無效。」（最高法院 106 年
6 度台上字第 2963 號民事判決參照）。

7 七、由上開規定意旨可知，主管機關就核發農用證明書之申請案，
8 於審查農業用地是否符合作農業使用之認定標準時，必須具
9 備核發證明辦法第 4 條各款所定之積極要件，且同時不得具
10 有同辦法第 5 條任一款所定之消極要件，始得認定為作農業
11 使用。從而，農業用地除應實際作農作使用外，且該農業用地
12 上不得有與農業經營無關或有妨礙耕作之障礙物，否則即該
13 當同辦法第 5 條第 1 款及第 4 款之消極要件，而不得認定作
14 農業使用。

15 八、卷查，本件依據原處分機關 112 年 10 月 25 日現場勘查照片
16 所示，系爭土地現況有一磚造圍牆之固定基礎設施而無檢附
17 設施相關證明文件，該磚造圍牆為與農業經營無關或有妨礙
18 耕作之障礙物，且現場雜草叢生，並無積極從事常態性、經濟
19 性之農業生產行為亦無田間雜草管理，違反核發證明辦法第 4
20 條第 1 款之積極要件及符合第 5 條第 4 款之消極要件。又本
21 件訴願人與其他共有人係分別共有系爭土地，訴願人係就其
22 他共有人○○○○及○○○之應有部分申請核發證明，依原
23 行政院農業委員會 109 年 7 月 17 日農企字第 1090220697 號
24 函釋意旨，訴願人應檢具相關文件證明其為權利關係人（亦即
25 證明訴願人係依相關稅法得申請賦稅優惠之主體），惟訴願人
26 於申請時未提出相關文件證明以供審查，故原處分機關先依
27 核發證明辦法第 12 條通知補正或改善後，因訴願人逾期未補
28 正始為駁回，自屬有據。

1 九、至訴願人主張系爭土地既已出租予他人耕作，當符合農業使用之目的，至於實際使用情形，係屬承租人之權責，與出租人無涉云云，惟查：

2
3
4 (一) 訴願人於訴願書附件提出土地謄本、租賃契約影本及原處分機關 112 年 3 月 30 日鹿鎮民字第 1120008206 號函及租約變更登記通知書，以證明系爭地號土地前因其父○○○依耕地三七五減租條例出租予○○○○耕作，因○○○死亡而由訴願人及其他兄弟姊妹繼承系爭土地，並承受其出租人之地位，以資證明其為土地所有權人之一。惟訴願人係申請系爭土地之其他共有人○○○○及○○○權利範圍之證明書，原應檢具相關文件證明其為權利關係人以供審查，然訴願人應提出而未提出，尚難證明其係權利關係人。

5
6
7
8
9
10
11
12
13 (二) 次依核發證明辦法第 10 條及第 11 條明定農業用地作農業使用證明書之審核，係以會勘當時認定現場情形是否符合作農業使用之認定基準，而為該證明書申請之准駁，是依原處分機關當日勘查結果現場有磚造圍牆之固定基礎設施而無檢附設施相關證明文件，及現況雜草叢生，無積極從事常態性、經濟性之農業生產行為之情形，可知系爭土地現況不符之農業使用，並為訴願人所不爭執之事實。又農業用地供農業使用證明書之審核，應以該農業用地之客觀使用情形為準，無論該農業用地係由所有權人自行耕作，或出租予他人耕作，均應保持供農業使用之狀態，始得依法核發證明書；如僅因所有權人主張農業用地已出租他人耕作而無權干涉，即可不問該農業用地之客觀使用情形而申請核發證明，勢將架空相關法規所定對實際供農業使用之農業用地給予租稅優惠之規範目的，當非立法之本意。準此，本件訴願人雖主張系爭土地為承租人使用收益中故無從干涉該土地之使用云云，惟依上開說明，該土地上既有磚造圍牆及田

1 間雜草之情形，即不符合核發證明之要件，原處分機關不予
2 證明，自屬有據。縱為承租人未依規定建築圍牆設施及消極
3 不為耕作等緣由所致，亦僅生訴願人與承租人間是否依減
4 租條例終止租約之問題，涉及訴願人與承租人間之私權糾
5 紛，尚非原處分機關所得審究。

6 十、綜上所述，本件訴願人逕為申請系爭土地之其他共有人○○
7 ○○及○○○權利範圍之證明書，而未檢具相關文件證明其
8 為權利關係人以供審查，且經原處分機關勘查系爭土地現場
9 有磚造圍牆之固定基礎設施而無檢附設施相關證明文件，及
10 現況雜草叢生，無積極從事常態性、經濟性之農業生產行為之
11 情形，可知系爭土地現況不符之農業使用，除不具備核發證明
12 辦法第 4 條之積極要件外，亦同時具有核發辦法第 5 條所定
13 情形之消極要件。故原處分機關審認不得認定作農業使用，爰
14 以原處分否准其申請，經核於法並無違誤，原處分仍應予維
15 持。

16 十一、據上論結，本件訴願為無理由，爰依訴願法第 79 條第 1 項規
17 定，決定如主文。

18 訴願審議委員會	主任委員	林田富（請假）
19	委員	吳蘭梅（代行主席職務）
20	委員	張奕群
21	委員	常照倫
22	委員	李惠宗
23	委員	蕭淑芬
24	委員	呂宗麟
25	委員	王育琦

1
2
3
4
5
6
7
8

委員 陳昱瑄

委員 黃維祥

中華民國 113 年 2 月 16 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高等行政訴訟庭提起行政訴訟。
(臺中高等行政法院地址:臺中市南區五權南路 99 號)