

1 彰化縣政府訴願決定書（案號 112-1104）

2 府行訴字第 1120343920 號

3 訴 願 人 ○○○

4 住○○縣○○鎮○○里○○巷○號之○

5 訴 願 人 ○○○

6 住○○市○○區○○路○段○○巷○○號○樓

7 訴願人因申請農業用地作農業使用證明書事件，不服本縣二林鎮
8 公所(下稱原處分機關)112年2月20日二鎮農字第1120001561
9 號函(下稱系爭函文一)、112年3月28日二鎮農字第1120004887
10 號函(下稱系爭函文二)、112年4月17日二鎮農字第1120005808
11 號函(下稱系爭函文三)、112年5月3日二鎮農字第1120007285
12 號函(下稱系爭函文四)及112年8月24日二鎮農字第1120015691
13 號函(下稱系爭函文五)，提起訴願，本府依法決定如下：

14 主 文

15 關於訴願人○○○對系爭函文五提起訴願部分，訴願駁回。

16 其餘部分訴願不受理。

17 事 實

18 一、事實概要：

19 (一)緣訴願人○○○為辦理免徵土地增值稅及贈與稅，於
20 112年1月31日委託訴願人○○○檢具申請書，就其所
21 有坐落本縣二林鎮○○○段○○○及○○○地號土地
22 (為非都市土地特定農業區農牧用地)申請核發農業用地
23 作農業使用證明書。嗣原處分機關於112年2月3日至
24 現場勘查後，發現○○○段○○○地號土地(下稱系爭土
25 地)未種植作物且有磚造圍牆及私人溝渠，○○○段○○

1 ○地號未種植作物，爰於 112 年 2 月 20 日以系爭函文一
2 通知訴願人○○○於文到 6 個月內補正。而○○○段○
3 ○○地號土地部分經複查後，原處分機關認定確實種植
4 水稻，業已核發農業用地作農業使用證明書在案。

5 (二)嗣訴願人於 112 年 3 月 17 日就系爭土地申請複查，經原
6 處分機關於 112 年 3 月 21 日會同訴願人陳楷楨至現場勘
7 查後，認定系爭土地上磚造圍牆（下稱系爭設施）及私
8 人溝渠雖可證明於民國 67 年已存在，且溝渠亦仍在使
9 用中，惟磚造圍牆實為損壞之資材室，現已未使用，應修
10 繕或拆除以恢復農用，方符合相關規定，爰以系爭函文
11 二請訴願人依照系爭函文一於 6 個月內補正。訴願人復
12 於 112 年 3 月 30 日向原處分機關陳情，然原處分機關仍
13 認定系爭土地現況不符合農業使用之情形，爰以系爭函
14 文三回復訴願人，並仍請其依限補正。訴願人再於 112
15 年 4 月 25 日向原處分機關申請確認系爭函文三無效，經
16 原處分機關以系爭函文四認定無行政程序法第 111 條規
17 定之情形。

18 (三)訴願人不服，於 112 年 5 月 12 日對系爭函文三提起訴願，
19 案經本府訴願審議委員會認定系爭函文三僅係對於訴願
20 人之陳情所為之回復，乃以 112 年 8 月 15 日府行訴字第
21 1120183907 號（案號：112-808）為訴願不受理之決定。
22 嗣原處分機關認定訴願人並未於 6 個月內補正，爰於 112
23 年 8 月 24 日以系爭函文五駁回訴願人之申請。訴願人不
24 服，遂提起本件訴願。

25 二、訴願及補充訴願意旨略謂：

26 (一)系爭土地○○○自從事農業工作以來，於該地自 67 年
27 至今，未更改、增建任何農業設備、建築設施，有農林航
28 空測量所 67 年、77 年、85 年、88 年、111 年航照圖影

1 本(已112年3月21日提供正本驗證)為證，且無違法溝
2 渠及磚造圍牆，目前已插秧耕作，於112年3月21日共
3 同會勘，有萬合里發展協會陳瑞泰證述在案，該農具室
4 及溝渠目前均為農用，已6、70年，如當下所拍照片為
5 證，為二林公所承辦員所明知，所以請求應為核准、核
6 發系爭土地農業用地作農業使用證明。

7 (二)該農具室(農田裡沒有資材室)自67年前使用至今，面積
8 約9平方公尺，且符合農業發展條例第8條之1規定，
9 是屬訴願人合法建築，即合法之私人財產。據此，二林
10 鎮公所要求「拆除或檢附相關合法證明文件」，顯然是故
11 意要毀壞、毀損訴願人之財產，及故意不實指謫，致訴
12 願人無法取得系爭土地農業用地作農業使用證明，致贈
13 予時須繳付150萬以上之增值稅、贈與稅之財產上之損
14 害，所以二林公所不實指謫，致訴願人倍感受到侮辱，
15 覺得非常羞愧、憤怒。該農具室除了電氣設備，供水井
16 抽水馬達使用，平時置放常使用農具；施肥時，因地勢
17 較高，有磚牆阻隔水、風、濕氣等，所以施肥時暫放拾
18 來包肥料、雞屎堆肥等，便於二三天施肥工作；農作收
19 成時，也是暫放當天載不完的穀物、蔬果，有收拾之置
20 放，免於路人以為不要之穀物、蔬果隨便取食，避免遺
21 失浪費；農作穀物、蔬果噴農藥時，暫時置放當天未用完，
22 尚需繼續使用之農藥，施用農藥之農具等等農業使用，
23 以上於112年3月21日業經萬合里發展協會陳瑞泰證述
24 在案，只要是種田的，都知道他的重要用途。所以並非
25 「現已未使用」。該農具室雖沒有屋頂，並不影響其重要、
26 主要功能。只是下雨時，若有必要，需以帆布覆蓋穀物、
27 蔬果，農家需增添一道手續，而非「現已未使用」，均為
28 二林公所承辦員所明知。足認二林公所違反行政程序法

1 未依法行政、有違誠實信賴原則等語。

2 三、答辯意旨略謂：

3 (一)按農業用地作農業使用認定及核發證明辦法第4條規定
4 略以：「農業用地符合下列情形，且無第五條所定情形
5 者，認定為作農業使用：……農業用地符合下列情形，
6 且無第五條所定情形者，認定為作農業使用：(一)容
7 許使用同意書及建築執照。但依法免申請建築執照者，
8 免附建築執照。(二)農業設施得為從來使用之證明文
9 件。」第5條略以：「農業用地有下列各款情形之一者，
10 不得認定為作農業使用：……四、現場有與農業經營無
11 關或妨礙耕作之障礙物、砂石、廢棄物、柏油、水泥等
12 使用情形。」

13 (二)本案經112年3月21日複查現場磚造圍牆內雜草叢生堆
14 放雜物，並未如訴願人於112年3月30日陳情書所述堆
15 放肥料、農藥等資材，磚牆牆面不完整且無屋頂阻隔風
16 雨或溼氣的效果有限，訴願書所提及磚牆是為了保護電
17 器不讓他人誤觸，然磚牆位於田區中央，非一般民眾通
18 行經過的地點，一般田區亦不需設置磚牆保護電器，且
19 抽水機位於牆外，因此本所認定磚造圍牆已不具備農業
20 設施用途，不符合「從來使用」之情形，該磚造圍牆屬
21 於「與農業經營無關或妨礙耕作之障礙物」應拆除以恢
22 復農用等語。

23 理 由

24 一、關於系爭函文一至系爭函文四部分：

25 (一)按訴願法第1條第1項規定：「人民對於中央或地方機關
26 之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，
27 得依本法提起訴願。但法律另有規定者，從其規定。」
28 第3條第1項規定：「本法所稱行政處分，係指中央或地

1 方機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施
2 而對外直接發生法律效果之單方行政行為。」第 77 條第
3 7 款及第 8 款規定：「訴願事件有左列各款情形之一者，
4 應為不受理之決定：……七、對已決定或已撤回之訴願
5 事件重行提起訴願者。八、對於非行政處分或其他依法
6 不屬訴願救濟範圍內之事項提起訴願者。」

7 (二)經查，系爭函文一乃因原處分機關現勘後，認定尚有應
8 補正之處，爰請訴願人○○○於文到 6 個月內補正；系
9 爭函文二則乃訴願人再向原處分機關申請複查後，經原
10 處分機關認定仍應補正，而再請訴願人○○○於期限內
11 補正。準此，上開二函文核其性質，僅屬事實敘述或理
12 由說明，並非就訴願人之申請為准駁之行政處分。訴願
13 人據此向本府提起訴願，揆諸訴願法第 77 條第 8 款規定，
14 程序尚有未合，自非法之所許，應不受理。

15 (三)關於系爭函文三部分，因訴願人前於 112 年 5 月 12 日向本
16 府提起訴願，業經本府以 112 年 8 月 15 日府行訴字第
17 1120183907 號訴願決定不受理，決定書並依法送達訴願
18 人在案，該案訴願程序已終結。茲訴願人復就系爭函文
19 三提起訴願，係就已決定之訴願事件重行提起訴願，揆
20 諸訴願法第 77 條第 7 款規定，程序尚有未合，自非法之所
21 許，應不受理。

22 (四)關於系爭函文四部份，經查系爭函文四乃訴願人請求原
23 處分機關確認系爭函文三無效後，原處分機關仍認定系
24 爭函文三為有效，是訴願人等如有爭執，應依行政訴訟
25 法第 6 條規定向行政法院提起確認行政處分無效之訴訟，
26 以為救濟，尚非屬訴願救濟範圍內之事項。訴願人等提
27 起本件訴願，於法不合，應不受理。

28 (五)從而，訴願人對系爭函文一至系爭函文四向本府提起訴

1 願，程序於法尚有未合，均應不受理。

2 二、關於系爭函文五部分：

3 (一)按訴願法第 18 條規定：「自然人、法人、非法人之團體
4 或其他受行政處分之相對人及利害關係人得提起訴願。」
5 第 77 條第 3 款規定：「訴願事件有左列各款情形之一者，
6 應為不受理之決定：……三、訴願人不符合第 18 條之規
7 定者。」次按不服中央或地方機關之行政處分而循訴願
8 或行政訴訟程序謀求救濟之人，依現有之解釋判例，固
9 包括利害關係人而非專以受處分人為限，所謂利害關係，
10 乃係法律上之利害關係而言，不包括事實上之利害關係，
11 亦即其權利或法律上利益因行政處分而直接受有損害者，
12 若僅具經濟上、情感上或其他事實上之利害關係者，即
13 非所謂法律上之利害關係(改制前行政法院 75 年判字第
14 362 號判例及最高行政法院 107 年度判字第 516 號判
15 決意旨參照)。

16 (二)經查，本件原處分機關以系爭函文五駁回訴願人○○○
17 所為農用證明之申請，其受處分人為訴願人○○○，系
18 爭函文五亦載明訴願人○○○僅為代理人，且查系爭土
19 地目前之所有權人為訴願人○○○而非訴願人○○○，
20 故系爭土地之公法上權利義務關係自歸屬於所有權人○
21 ○○，況查土地增值稅及贈與稅之義務人原則上為所有
22 權人及贈與人，自難認訴願人○○○之權利或法律上利
23 益因系爭函文五而直接受有損害。而訴願人○○○雖主
24 張其為受贈與人，然此至多僅屬經濟上或事實上之利害
25 關係。是本件訴願人○○○並非系爭函文五之法律上利
26 害關係人，其向本府提起訴願請求撤銷系爭函文五，於
27 法尚有未合，依訴願法第 77 條第 3 款規定，應不受理。
28 至訴願人○○○因其為系爭函文五之相對人，是其對系

1 爭函文五提起訴願之程序尚屬合法，應予受理，茲就其
2 實體上有無理由論述如次。

3 (三)按農業發展條例第2條規定：「本條例所稱主管機關：在
4 中央為行政院農業委員會；在直轄市為直轄市政府；在
5 縣(市)為縣(市)政府。」次按農業用地作農業使用
6 認定及核發證明辦法第15條規定：「直轄市或縣(市)
7 政府為辦理第7條至第13條規定事項，得將權限之一部
8 分委任或委辦鄉(鎮、市、區)公所辦理，並依法公告；
9 其作業方式，由直轄市或縣(市)政府定之。」又本府
10 92年12月15日府農務字第0920237483號公告：「主旨：
11 有關農業用地作農業使用認定及核發證明事項，委請(授
12 權)本縣各鄉鎮市公所辦理。」準此，關於農業用地作農
13 業使用認定及核發證明事項，本件原處分機關應屬有事
14 務管轄權限之機關，先予敘明。

15 (四)次按農業發展條例第3條第10款、第11款、第12款規
16 定略以：「本條例用辭定義如下：……十、農業用地：指
17 非都市土地或都市土地農業區、保護區範圍內，依法供
18 下列使用之土地：(一)供農作、森林、養殖、畜牧及保
19 育使用者。(二)供與農業經營不可分離之農舍、畜禽舍、
20 倉儲設備、曬場、集貨場、農路、灌溉、排水及其他農
21 用之土地。……十一、耕地：指依區域計畫法劃定為特
22 定農業區、一般農業區……之農牧用地。十二、農業使
23 用：指農業用地依法實際供農作、森林、養殖、畜牧、
24 保育及設置相關之農業設施或農舍等使用者。但依規定
25 辦理休耕、休養、停養或有不可抗力等事由，而未實際
26 供農作、森林、養殖、畜牧等使用者，視為作農業使用。」
27 第8條之1第2項及第3項規定略以：「(第2項)農業用
28 地上興建有固定基礎之農業設施，應先申請農業設施之

1 容許使用，並依法申請建築執照。但農業設施面積在 45
2 平方公尺以下，且屬一層樓之建築者，免申請建築執
3 照……(第 3 項)前項農業設施容許使用與興建之種類、
4 興建面積與高度、申請程序及其他應遵行事項之辦法，
5 由中央主管機關會商有關機關定之。」第 37 條第 1 項規
6 定：「作農業使用之農業用地移轉與自然人時，得申請不
7 課徵土地增值稅。」第 38 條第 1 項前段及第 2 項前段規
8 定：「(第 1 項)作農業使用之農業用地及其地上農作物，
9 由繼承人或受遺贈人承受者，其土地及地上農作物之價
10 值，免徵遺產稅，並自承受之年起，免徵田賦 10 年。(第
11 2 項)作農業使用之農業用地及其地上農作物，贈與民法
12 第 1138 條所定繼承人者，其土地及地上農作物之價值，
13 免徵贈與稅，並自受贈之年起，免徵田賦 10 年。」第
14 39 條規定：「(第 1 項)依前 2 條規定申請不課徵土地增
15 值稅或免徵遺產稅、贈與稅、田賦者，應檢具農業用地
16 作農業使用證明書，向該管稅捐稽徵機關辦理。(第 2
17 項)農業用地作農業使用之認定標準，前項之農業用地作
18 農業使用證明書之申請、核發程序及其他應遵行事項之
19 辦法，由中央主管機關會商有關機關定之。」農業發展
20 條例施行細則第 2 條第 1 款規定：「本條例第 3 條第 10
21 款所稱依法供該款第 1 目至第 3 目使用之農業用地，其
22 法律依據及範圍如下：一、本條例第 3 條第 11 款所稱之
23 耕地。」第 2 條之 1 第 1 項規定：「前條農業用地為從事
24 農業使用而有填土需要者，其填土土質應為適合種植農
25 作物之土壤，不得為砂、石、磚、瓦、混凝土塊、營建
26 剩餘土石方、廢棄物或其他不適合種植農作物之物質。」

27 (五)復按農業發展條例第 39 條第 2 項規定授權訂定之農業用
28 地作農業使用認定及核發證明辦法(下稱核發證明辦法)

1 第 2 條第 1 款規定：「本辦法所稱農業用地之範圍如下：
2 一、本條例第 3 條第 11 款所稱之耕地。」第 3 條規定：
3 「有下列各款情形之一者，得申請核發農業用地作農業
4 使用證明書：一、依本條例第 37 條第 1 項或第 2 項規定
5 申請農業用地移轉不課徵土地增值稅。二、依本條例第
6 38 條規定申請農業用地及其地上農作物免徵遺產稅、贈
7 與稅或田賦。」第 4 條第 1 款及第 2 款規定：「農業用地
8 符合下列情形，且無第 5 條所定情形者，認定為作農業
9 使用：一、農業用地實際作農作、森林、養殖、畜牧、
10 保育使用者；其依規定辦理休耕、休養、停養或有不可
11 抗力等事由而未使用者，亦得認定為作農業使用。二、
12 農業用地上施設有農業設施，並檢附下列各款文件之一：
13 （一）容許使用同意書及建築執照。但依法免申請建築
14 執照者，免附建築執照。（二）農業設施得為從來使用之
15 證明文件。」第 5 條第 1 款及第 4 款規定：「農業用地有
16 下列各款情形之一者，不得認定為作農業使用：一、農
17 業設施或農舍之興建面積，超過核准使用面積或未依核
18 定用途使用。……四、現場有與農業經營無關或妨礙耕
19 作之障礙物、砂石、廢棄物、柏油、水泥等使用情形。」
20 第 11 條規定：「申請案件經審查符合本條例第 3 條第 12
21 款及本辦法第 4 條或第 6 條規定者，受理機關應核發農
22 業用地作農業使用證明書。」第 12 條規定：「申請案件
23 不符合規定，其情形可補正者，應通知申請人限期補正；
24 不能補正、屆期仍未補正或經補正仍未符合規定者，受
25 理機關應敘明理由駁回之。」

26 (六)再按申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法第 5 條
27 規定：「申請農業用地作農業設施容許使用，經審查合於
28 規定者，直轄市或縣（市）主管機關應核發農業用地作

1 農業設施容許使用同意書。」第 13 條第 1 項第 6 款及第
2 2 項規定：「農作產銷設施分為下列各類：……六、其他
3 農作產銷設施：指供與農業經營使用有關之設施。」附
4 表一農作產銷設施分類別規定：「設施種類：農作產銷設
5 施。類別：農事操作及管理設施。許可使用細目：農業
6 資材室。申請基準或條件：一、限供存放肥料、農藥、
7 種子、農具、器皿、農產品等使用，農業資材室坐落之
8 農業用地面積達 0.1 公頃以上者，每 0.1 公頃得興建樓
9 地板 20 平方公尺，樓地板最大興建面積以 200 平方公尺
10 為限。二、坐落之農業用地已興建農舍者，不得申請興
11 建農業資材室。」

12 (七)末按原行政院農業委員會 95 年 6 月 21 日農企字第
13 0950132666 號函釋意旨略以：「一、查非都市土地使用
14 管制規則第 8 條明定『土地使用編定後，其原有使用或
15 原有建築物不合土地使用分區規定者，在政府令其變更
16 使用或拆除建築物前，得為從來之使用。』惟依農業發
17 展條例第 3 條第 12 款有關農業使用之定義『指農業用地
18 依法實際供農作、森林、養殖、畜牧、保育及設置相關
19 之農業設施或農舍等使用者。』故從來使用並不同於
20 農業使用，應無疑義。二、又農業用地作農業使用認定
21 及核發證明辦法第 5 條明定……所稱合法證明文件應包
22 括農業發展條例第 8 條之 1 第 2 項所規範之容許使用及
23 建築執照。且該項但書亦有明文規範得免申請建築執照
24 之要件。換言之，縱使該建築物得為從來之使用，仍應
25 符合前開條項之規定，始得核發農業用地作農業使用證
26 明書。」原行政院農業委員會 97 年 1 月 18 日農企字第
27 0970102986 號函釋意旨略以：「一、查農業用地作農業
28 使用認定及核發證明辦法第 5 條第 2 款……該規定係規

1 範農業用地上如施設有農業設施應檢附前開證明文件之一，
2 以證明該農業設施非屬違規使用之建築物，惟該設施
3 應有確作農業使用之事實，始符合作農業使用之認定；
4 倘該設施閒置荒廢，仍不符合作農業使用之認定。……」

5 (八)由上開規定及函釋意旨可知，主管機關就核發農用證明
6 書之申請案，於審查農業用地是否符合「作農業使用」
7 之認定標準時，必須具備核發證明辦法第4條各款所定
8 情形之積極要件，且同時不得有同辦法第5條任一款所
9 定情形之消極要件，始得認定為作農業使用。從而，農
10 業用地除應實際作農作使用外，如土地上施設有「農業
11 設施」，依該辦法第4條第2款規定意旨，則須提出容許
12 使用同意書、建築執照或得為從來使用之證明文件，否
13 則即屬不具備該款積極要件而不符合認定標準。又如農
14 業設施確實為「從來使用」，然此僅係用以證明該農業設
15 施非屬違規使用，惟該設施仍應有「確作農業使用」之
16 事實，始符合作農業使用之認定；倘該設施閒置荒廢，
17 仍不符合作農業使用之認定，且該農業用地上不得有與
18 農業經營無關或有妨礙耕作之障礙物、砂石，否則即該
19 當同辦法第5條第1款及第4款之消極要件，而不得認
20 定作農業使用。

21 (九)經查，訴願人雖提出航照圖證明系爭設施於民國67年前
22 即已存在並經原處分機關審認無誤，惟此僅得證明系爭
23 設施符合得為從來使用之要件，亦即系爭磚造圍牆屬合
24 法之農業設施。然依前開函釋意旨，從來使用不等同於
25 農業使用，是系爭設施既屬農業設施，自仍須有農業使
26 用之事實，方符合核發證明辦法規定。查本件訴願人固
27 主張系爭設施係農具室，該農具室除了電氣設備，供水
28 井抽水馬達使用，平時置放常使用農具，且用以放置肥

1 料及農作時用以堆放作物等等農業使用云云。惟據原處
2 分機關於 112 年 3 月 21 日至現場勘查照片可見，系爭設
3 施牆面已嚴重破損，並無屋頂，設施外堆放一網木棍，
4 且設施內雜草叢生，亦無堆放農具、肥料或作物，似與
5 訴願人所指狀態不符。且依申請農業用地作農業設施容
6 許使用審查辦法附表規定，用以存放肥料、農藥、種子、
7 農具、器皿、農產品之設施即屬農業資材室，況無論其
8 名稱為農具室或農業資材室，只要是農業設施，均應符
9 合現況供農業使用之要件。茲以本件經原處分機關調查
10 結果，系爭設施現況不符合供農業使用之要件，且訴願
11 人復未依原處分機關之通知補正或回復供農業使用之狀
12 態，是依前揭證據綜合判斷，尚無從證明系爭設施有作
13 農業使用之事實，訴願人之前述主張，自無可採。

14 (十)準此，本件原處分機關既已至現場勘查系爭土地上之系
15 爭設施實際狀況，亦有拍攝照片及作成勘查紀錄，尚難
16 認其已違背其職權調查義務。又原處分機關綜合相關事
17 證為基礎，本於推理作用，就系爭設施並無堆放肥料、
18 農藥等資材，磚牆牆面不完整且無屋頂阻隔風雨或溼氣
19 的效果有限，且磚牆位於田區中央，非一般民眾通行經
20 過的地點，一般田區亦不需設置磚牆保護電器，且抽水
21 機位於牆外等情事，據此認定系爭設施已不具備農業設
22 施用途，尚無違背一般經驗法則，原處分機關本於農業
23 專業所為之判斷，本府自應予適度之尊重。

24 三、綜上所述，本件原處分機關審認系爭設施並未作農業使用，
25 已不具備農業設施用途，核屬與農業經營無關或妨礙耕作之
26 障礙物，除不具備核發證明辦法第 4 條之積極要件外，亦同
27 時具有核發辦法第 5 條所定情形之消極要件，而不得認定為
28 作農業使用。且案經原處分機關限期訴願人○○○於 6 個月

1 內補正，惟訴願人○○○屆期仍未補正，原處分機關爰依核
2 發證明辦法第 4 條、第 5 條及第 12 條規定，以系爭函文五否
3 准其申請，於法並無不合，系爭函文五應予維持。

4 四、據上論結，本件訴願部分為無理由，部分為不合法，爰依訴
5 願法第 79 條第 1 項及第 77 條第 3 款、第 7 款及第 8 款規定，
6 決定如主文。

7	訴願審議委員會	主任委員	林田富（請假）
8		委員	吳蘭梅（代行主席職務）
9		委員	常照倫
10		委員	張奕群
11		委員	呂宗麟
12		委員	林宇光
13		委員	陳坤榮
14		委員	王育琦
15		委員	劉雅榛
16		委員	許宜嫻
17		委員	蕭源廷

18
19 中 華 民 國 1 1 2 年 1 1 月 1 3 日

20 縣 長 王 惠 美

21 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
22 向臺中高等行政法院高等行政訴訟庭提起行政訴訟。

1 (臺中高等行政法院地址:臺中市南區五權南路 99 號)