臺中高等行政法院判決

111年度訴字第66號
111年6月9日辯論終結

原　　告　陳瑞泰
　　陳瑞吉

兼上2人
訴訟代理人　陳瑞和律師
被　　告　雲林縣政府
代　表　人　張麗善
訴訟代理人　陳美君

上列當事人間因有關農業事務事件，原告不服行政院農業委員會中華民國111年1月13日農訴字第1100725359號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

被告民國110年9月27日府農林二字第1102530917號、第1102530916號及第1102530915號函及行政院農業委員會111年1月13日農訴字第1100725359號訴願決定均撤銷。

訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

□爭訟概要:

原告陳瑞和、陳瑞泰、陳瑞吉等3人（下稱原告等3人）前填具「實施平均地權土地作與農業經營不可分離之使用土地申請書」（下稱農不離申請書），就其坐落雲林縣東勢鄉明倫段268地號土地（下稱系爭土地）屬非都市土地乙種建築用地範圍內土地，經由雲林縣東勢鄉公所（下稱東勢鄉公所）向被告申請查編為與農業經營不可分離之使用土地。前經被告分別以民國110年8月12日府農林二字第1102526657號、第1102526953號及第1102526655號函（下稱110年8月12日3函文）認定農舍及曬場合格面積為114.18平方公足。嗣被告發現原告等3人分別檢具其農業經營之同地段557地號土地及同鄉媽埔段755地號土

地自耕農地（下分別稱557土地、755土地）係由訴外人張中庸（下稱張中庸）耕作，原告等3人申請資格與查編與農業經營不可分離土地作業要點第9點第2款（下稱農不離作業要點）規定不符，被告另分別以110年9月27日府農林二字第1102530917號、第1102530916號及第1102530915號函（下分別稱原處分1、2、3，合稱系爭3處分）撤銷前揭110年8月12日3函文，並核定原告等3人之申請為不合格，原告等3人不服，提起訴願，經行政院農業委員會（下稱農委會）訴願決定駁回，遂提起本件行政訴訟。

□原告起訴主張及聲明：

㈠主張要旨：

1.系爭土地上於90餘年前即建有前後2棟三合院及其曬穀場，系爭土地原為原告等3人之父親即訴外人陳德盛（下稱陳德盛）與其他親族共有，嗣陳德盛於109年過世，原告等3人繼承陳德盛之應有部份，未曾擅自變更或改變其原有建築物及曬穀場現狀及狀態。

2.原告等3人申請110年度實施平均地權土地作與農業經營不可分離乙案，東勢鄉公所承辦人員曾告知將擇期到現場進行會勘，並會事先通知原告等3人於當日現場會同會勘。然東勢鄉公所竟未事先通知原告等3人會勘日期及配合會同會勘，即擅自到現場勘查，且把鄰地雲林縣東勢鄉明倫段267地號土地（下稱267土地）上訴外人之廢棄建築物及樹錯誤列計為原告等3人所有，並作成勘查結果「原告每人應扣除後方廢墟及樹83.82㎡、准114.18㎡」。原告等3人於接獲東勢鄉公所之勘查結果通知書，立即向東勢鄉公所表示不服並申請複查。東勢鄉公所承辦人員以電話通知訂於110年7月20日上午進行複查。在複查時，原告等3人向被告承辦人員提起前次勘查時，被告誤認鄰地267土地所有權人所有之廢墟及樹為原告等3人所有，而請求更正錯誤並扣除其誤列之面積，被告竟不予採納，原告等3人依法向農委會提起訴願，在進行訴願期間被告竟以原告等3人之557土地、755土地自耕地

於103年至105年委託張中庸耕作，因此不符合農不離作業要點第9點第2款所稱自耕地，認定原告等3人資格與申請規定不符而撤銷110年8月12日等3函准農舍、曬場114.18㎡之處分。

3.557土地及755土地原所有權人為陳德盛。陳德盛晚年年邁多病，子女均在北部擔任公職，一時無法自行耕作管理，於是委託張中庸暫時代為耕作管理，有關農地耕作轉作申請補助就由張中庸名義申請。嗣陳德盛於109年1月間過世，其遺留土地由原告等3人共同繼承，並辦妥繼承手續。因此在農不離申請書上填寫本人並無誤。原告等3人已分別從公職退休，可自行耕作管理。已於110年4月間向張中庸取回前代為耕作之土地自行耕作管理，符合農不離作業要點第9點第2款所稱自耕農地及財政部99年1月21日台財稅字第09800412020號令（下稱99年1月21日令）。

4.農委會依農委會所屬農糧署（下稱農糧署）糧政查詢系統查詢資料，103年至110年仍由張中庸耕作種植稻、落花生及大蒜為由而駁回原告之訴願。原告等3人在109年陳德盛過世時曾向張中庸表示要取回陳德盛先前所託暫時耕作之農地，張中庸表示該土地已種植大蒜須在110年3月至4月間才可採收，若要收回土地自行耕作，在4月中旬可交付，且張中庸要求110年度農業農作轉作申請補助由他申請。今原告等3人已向張中庸取回土地自行耕作管理，請將訴願決定及系爭3處分撤銷，確保原告之合法權益。

㈡聲明：訴願決定及系爭3處分均撤銷

□被告答辯及聲明：

㈠答辯要旨：

1.原告等3人就其所有系爭土地於110年6月16日至東勢鄉公所申請農不離地案。被告依據農不離作業要點規定，經110年7月20日雙方於現地勘查廢墟及樹，被告以110年8月12日3函文通知核定結果，原告不服，於110年9月8日提出訴願，經

農委會於110年11月15日農訴字第1100240537號訴願決定書訴願不受理。

2.嗣被告於110年9月15日查詢農糧署糧政系統得知原告等3人之自耕農地：755土地、557土地已委由張中庸耕作，因違反農不離作業要點第9點第2款規定及農糧署99年7月21日農糧企字第0991017908號函釋（下稱99年7月21日函釋）意旨，關於自耕農地應由土地所有權人自行耕作之規定，被告以系爭3處分通知系爭土地撤銷原核定，且農不離申請不予核准，原告不服，提起訴願，經農委會決定駁回，原告仍不服，對被告提起行政訴訟。

3.被告於110年7月20日至系爭土地現地勘查，系爭土地上明顯無實際供與農業經營不可分離之農舍、畜禽舍、倉儲設備、曬場。又被告依行政程序法第101條重新審查原告等3人之自耕農地755土地、557土地，經農糧署糧政系統110年9月15日查詢顯示，755土地、557土地於103至110年為張中庸耕作稻、落花生及大蒜。另張中庸就755土地、557土地申報110年農民種稻及耕作措施【轉（契）作、自行復耕種植登記、生產環境維護】（下稱農民種稻及耕作措施）時，檢附與原告等3人簽訂之耕作協議書記載實施期間自110年2月2日至115年12月31日。因755土地、557土地非由原告自行耕作而與農不離作業要點及農糧署函釋關於自耕農地應由土地所有權人自行耕作之規定不符，且557土地實際農作可耕面積未達0.05公頃以上，與農不離作業要點規定亦不符，故以系爭3處分撤銷110年8月12日3函文核定，否准系爭土地農不離申請案，於法並無不合，應予維持。

㈡聲明：原告之訴駁回。

□爭點：

原告等3人是否符合農不離作業要點第9點第2款之自行耕作身分？系爭3處分是否適法有據？

□本院的判斷：

㈠前提事實：

如爭訟概要欄所示之事實，業經兩造分別陳明在卷，並有系爭土地地籍圖謄本及古厝三合院及曬穀場相片（甲證1）、系爭土地登記第一類謄本（甲證2）、勘查結果通知（甲證4）、農糧署糧政系統查詢結果、農民種稻及耕作措施申報書、耕作協議書（乙證7）、系爭3處分（甲證5、乙證9）、訴願決定書（甲證6）等附卷可稽，應堪認定（本件判決相關證據之編號詳附表）。

㈡被告以原告等3人不符合農不離作業要點第9點第2款之自行耕作身分，作成系爭3處分，於法未合：

1.應適用的法令（詳見附錄）：

⑴平均地權條例第3條第3款第2目、第22條第1項及第2項。

⑵平均地權條例施行細則第37條第4款、第5款。

⑶農不離作業要點第1點、第2點第1款、第8點前段、第9點第2款及第3款、第10點、第12點第1項、第14點。

⑷土地稅法第22條第2項。

2.按「本條例用辭之定義如左：……三、農業用地：指非都市土地或都市土地農業區、保護區範圍內土地，依法供左列使用者：……（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。」「非都市土地依法編定之農業用地或未規定地價者，徵收田賦。」「前項第2款及第3款，以自耕農地及依耕地三七五減租條例出租之耕地為限。」平均地權條例第3條第3款第2目、第22條第1項及第2項定有明文。平均地權條例施行細則第37條第4款及第5款規定「徵收田賦之土地，依左列規定辦理：……四、第35條及本條例第22條第1項但書規定之土地中供與農業經營不可分離之使用者，由農業機關受理申請，會同有關機關勘查認定後，編造清冊，送稅捐稽徵機關。五、第35條第2款之土地中供農作、森林、養殖、畜牧及保育之使用者，由稅捐稽徵機關受理申請，會同有關機關勘查認定之。」次按，

農不離作業要點第1點規定「為依平均地權條例（以下簡稱本條例）施行細則第37條第4款規定，辦理與農業經營不可分離土地查編作業，特訂定本要點。」第2點第1款規定「本要點之適用範圍，為符合下列規定且實際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、排水及其他農用使用之土地：（一）非都市土地：符合本條例施行細則第35條規定者。」第8點前段規定「鄉（鎮、市、區）公所受理申請後，應審查申請書件是否完整，對耕作農戶及都市土地公共設施尚未完竣地區，限制建築地區內之自耕農地、三七五減租出租耕地予以認定，……。」第9點第2款及第3款規定「實地會勘審查小組在公告受理申請後，應與各鄉（鎮、市、區）公所聯繫協調，依下列事項辦理:……（二）對申請土地使用分區註明為住宅區、商業區、工業（區）用地……等，必須查明是否為公共設施尚未完竣區限制建築區，應由鄉（鎮、市、區）公所建設（工務）單位先行審查。經建設（工務）單位認定為公共設施尚未完竣地區及限制建築地區之土地，應由鄉（鎮、市、區）公所權責單位依耕地三七五減租條例辦理租約登記資料、農戶資料，審查是否屬於三七五承租耕地或自耕農地，並在申請書審查結果欄簽註。（三）對於無資料可資認定部分，應由實施會勘審查小組於實地會勘時予以查證，對於不合格之申請案件，直轄市、縣（市）政府應敘明理由及申覆期限通知申請人。」第10點規定「申請土地係供農舍使用者，其使用人與土地所有權人間若非屬同一人時，應以具有配偶、直系親屬、承領、承耕關係者為限。」第14點規定「直轄市、縣（市）政府實地會勘審查小組，對於書面審查合格之申請案，應配合稅捐單位稽徵作業，排定日期前往實地會勘認定，並依下列事項辦理：（一）所申請之土地如係整筆土地全部供作與農業經營不可分離使用者，以其整筆土地面積認定。（二）申請土地如部分供作與農業經營不

可分離使用者，應以其供與農業經營不可分離使用之部分，依實地丈量使用面積認定。（三）共有土地，每一土地所有權人申請供農業使用之土地，不得超過其持分面積。」第4點附件一《實施平均地權土地作與農業經營不可分離之使用土地申請書》說明參、四略以：依據查編要點第12點規定「申請與農業經營不可分離之土地，申請人之農林漁牧業經營規模須符合農林漁牧業普查所認定之基準。」故請提供與經營農業事實之相關文件，如：實際農作可耕作面積達0.05公頃以上。核上揭要點規定，係為行政主管機關執行平均地權條例第3條及第22條及同條例施行細則第37條等規定，所為技術性、細節性之行政命令，與法律規定之精神無違，行政機關於處理相關案件時，自得適用之。

3.經查，本件原告等3人向被告申請其所有系爭土地應作為與775土地、557土地農業經營不可分離之使用土地，經被告查詢農糧署糧政查詢系統資料顯示，原告3人等所檢具之775土地、557土地分別自103年至110年皆為張中庸耕作，種植稻、落花生及大蒜，並非由原告等自行耕作，且張中庸就775土地、557土地申報110年農民種稻及耕作措施時，所檢附與原告等3人簽訂之耕作協議書記載，其實施期間為110年2月2日至115年12月31日，與農不離作業要點第9點第2款規定及農糧署99年7月21日函釋意旨未符，從而認定原告等3人之申請均不合格，以系爭3處分撤銷前揭110年8月12日3函文原核定系爭土地結果之處分。

4.惟按農不離作業要點第10點明定：「申請土地係供農舍使用者，其使用人與土地所有權人間若非屬同一人時，應以具有配偶、直系親屬、承領、承耕關係者為限」。換言之，前揭規定原則為土地之使用人必須為土地所有權人，除此之外，所有權人之配偶、直系親屬、承領、承耕關係之人亦可例外認定為土地所有權人之使用輔助人，由此可知農不離作業要點第10點原則固為土地所有權人本人自行

耕作作為申請土地供農舍使用之情形，惟另於使用人若係土地所有權人之直系親屬、承領、承耕關係者等代耕者，亦在准許範圍。又89年1月26日修正前之農業發展條例第4條則規定：「農民自行以人力、畜力或農用機械操作、經營農業生產或實施共同經營、合作農產經營者，為自耕。其實施委託代耕者，以自耕論。」及財政部99年1月21日令稱：「配合農地管理由『管地又管人』政策改變為『管地不管人』，土地稅法第22條（同平均地權條例第22條）第2項所稱『自耕農地』以土地所有權人自行耕作即可，不再限制土地所有權人之身分。」是可知自耕農地係指土地所有權人自行以人力、畜力或農用機械操作、經營農業生產或實施共同經營、合作農產經營而自行耕作農地即屬之，且農民自行實施委託代耕者，亦以自耕論，是自耕農地並不以土地所有權人自任耕作為限，凡土地所有權人以共同經營、合作農產經營或委託代耕而有經營農業生產之實，亦屬之，始符合現代化農業生產模式及管地不管人之政策改變，是農不離作業要點第9點第2款所稱自耕農地亦應同此解釋，並不以土地所有權人自任耕作為限。故被告援引農糧署99年7月21日函釋意旨，認為農不離作業要點第9點第2款所稱自耕農地以土地所有權人自任耕作為限，係增加法律所無之限制，有違現行農業發展政策，應不可採。

5.經查，系爭土地為鄉村區乙種建築用地（甲證2），原告等3人於109年2月20日因繼承取得，原告等3人應有部分各為6分之1，嗣於109年5月15日辦理土地所有權移轉登記完竣，另原告等3人亦於109年2月20日因繼承取得755土地及557土地，原告等3人應有部分各為3分之1，嗣於109年5月15日辦理土地所有權移轉登記完竣，故原告等3人同為系爭土地、755土地、557土地之所有權人，亦有前揭土地籍本附卷可稽（甲證2、7）。原告等3人前填具農不離申請書，申請就系爭土地作為755土地及557土地農業經營不可

分離之使用土地，雖原告等3人等所檢具之自耕農地分別自103年至110年均委由張中庸耕作，種植稻、落花生及大蒜，並非由原告等3人親力耕作，惟查，張中庸之代耕行為，係接受原告等3人之父親陳德盛即系爭土地、755土地、557土地之原土地所有權人委託耕作而有經營農業生產之實，故如前所述，凡符合土地所有權人以人力、畜力或農用機械操作、經營農業生產或實施共同經營、合作農產經營及農民自行實施委託代耕而有經營農業生產之實，均應以自耕論，故系爭土地及755土地、557土地仍符合農不離作業要點第9點第2款自耕農地要件，是被告以系爭3處分撤銷前揭110年8月12日3函文，於法未合。再者，原告等3人均以755土地、557土地申請系爭土地作為755土地、557土地與農業經營不可分離之土地，此業經原告陳明（見本院卷第346-349頁）並提出系爭755土地、557土地籍本附卷可稽（甲證7），故並未有實際農作面積未達0.05公頃情形，故被告誤認原告陳瑞吉係申請系爭土地作為557土地與農業經營不可分離之土地，進而以原處分3認定557土地實際農作面積僅0.046公頃，未達0.05公頃以上，不符合農不離作業要點第12點規定，亦有違誤。綜上，原告等3人訴請撤銷系爭3處分，為有理由。

㈢綜上所述，557土地、755土地為原告等3人之自耕農地，符合農不離作業要點第9點第2款之規定，被告以原告等3人不符合農不離作業要點所規定之自行耕作身分，作成系爭3處分，尚非適法，訴願決定予以維持，亦有不當，均應予撤銷。另本件判決基礎已經明確，兩造其餘的攻擊防禦方法及訴訟資料經本院斟酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述的必要，一併說明。

□結論：原告之訴為有理由。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　6　　月　　30　　日

臺中高等行政法院第二庭

審判長法　官　劉　錫　賢

法　官　楊　蕙　芬

法　官　林　靜　雯

以上正本證明與原本無異。

如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（均須按他造人數附繕本）；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（須附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書，但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所　需　要　件
（一）符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1.上訴人或其法定代理人具備律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2.稅務行政事件，上訴人或其法定代理人具備會計師資格者。 3.專利行政事件，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
（二）非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1.上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2.稅務行政事件，具備會計師資格者。 3.專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4.上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。

是否符合（一）、（二）之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出（二）所示關係之釋明文書影本及委任書。

中　　華　　民　　國　　111　　年　　6　　月　　30　　日

書記官　黃　毓　臻

附錄：本判決引用的相關條文

【平均地權條例】

第3條第3款第2目

本條例用辭之定義如左：

三、農業用地：指非都市土地或都市土地農業區、保護區範圍內土地，依法供左列使用者：（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。

第22條第1項、第2項

（第1項）非都市土地依法編定之農業用地或未規定地價者，徵收田賦。但都市土地合於左列規定者，亦同：

一、依都市計畫編為農業區及保護區，限作農業用地使用者。

二、公共設施尚未完竣前，仍作農業用地使用者。

三、依法限制建築，仍作農業用地使用者。

四、依法不能建築，仍作農業用地使用者。

五、依都市計畫編為公共設施保留地，仍作農業用地使用者。

（第2項）前項第2款及第3款，以自耕農地及依耕地三七五減租條例出租之耕地為限。

【平均地權條例施行細則】

第37條第4款、第5款

徵收田賦之土地，依左列規定辦理：

四、第35條及本條例第22條第1項但書規定之土地中供與農業經營不可分離之使用者，由農業機關受理申請，會同有關機關勘查認定後，編造清冊，送稅捐稽徵機關。

五、第35條第2款之土地中供農作、森林、養殖、畜牧及保育之使用者，由稅捐稽徵機關受理申請，會同有關機關勘查認定之。

【農不離作業要點】

第1點

為依平均地權條例（以下簡稱本條例）施行細則第37條第4款規定，辦理與農業經營不可分離土地查編作業，特訂定本要點。

第2點第1款

本要點之適用範圍，為符合下列規定且實際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、排水及其他農用使用之土地：

㈠非都市土地：符合本條例施行細則第35條規定者。

第8點前段

鄉（鎮、市、區）公所受理申請後，應審查申請書件是否完整，對耕作農戶及都市土地公共設施尚未完竣地區，限制建築地區內之自耕農地、三七五減租出租耕地予以認定。

第9點第2款、第3款

實地會勘審查小組在公告受理申請後，應與各鄉（鎮、市、區）公所聯繫協調，依下列事項辦理：

㈡對申請土地使用分區註明為住宅區、商業區、工業（區）用地……等，必須查明是否為公共設施尚未完竣區、限制建築區，應由鄉（鎮、市、區）公所建設（工務）單位先行審查。經建設（工務）單位認定為公共設施尚未完竣地區及限制建築地區之土地，應由鄉（鎮、市、區）公所權責單位依耕地三七五減租條例辦理租約登記資料、農戶資料，審查是否屬於三七五承租耕地或自耕農地，並在申請書審查結果欄簽註。

㈢對於無資料可資認定部分，應由實施會勘審查小組於實地會勘時予以查證，對於不合格之申請案件，直轄市、縣（市）政府應敘明理由及申覆期限通知申請人。

第10點
申請土地係供農舍使用者，其使用人與土地所有權人間若非屬同一人時，應以具有配偶、直系親屬、承領、承耕關係者為限。

第12點第1項
申請與農業經營不可分離之土地，申請人之農林漁牧業經營規模須符合農林漁牧業普查所認定之基準。

第14點
直轄市、縣（市）政府實地會勘審查小組，對於書面審查合格之申請案，應配合稅捐單位稽徵作業，排定日期前往實地會勘認定，並依下列事項辦理：
㈠所申請之土地如係整筆土地全部供作與農業經營不可分離使用者，以其整筆土地面積認定。
㈡申請土地如部分供作與農業經營不可分離使用者，應以其供與農業經營不可分離使用之部分，依實地丈量使用面積認定。
㈢共有土地，每一土地所有權人申請供農業使用之土地，不得超過其持分面積。

【土地稅法】
第22條第2項
前項第2款及第3款，以自耕農地及依耕地三七五減租條例出租之耕地為限。

==========強制換頁==========

附表、證據編號對照表

證據編號	證據名稱或內容	所附卷宗	頁碼
甲證1	系爭土地地籍圖謄本及古厝三合院、曬穀場相片	本院卷	41-47
甲證2	系爭土地登記第一類謄本	本院卷	49-53
甲證3	267土地上訴外人所有廢棄建築物照片	本院卷	55-61
甲證4	勘查結果通知	本院卷	63-67
甲證5	系爭3處分	本院卷	69-77
甲證6	農委會110年11月15日農訴字第1100240537號函暨訴願決定書	本院卷	79-85
甲證7	755及557土地登記第一類謄本	本院卷	87-95
甲證8	自行耕作證明書	本院卷	97
甲證9	農民耕作措施申報書	本院卷	99
乙證1	原告等3人農不離申請書	本院卷	131、173、193
乙證2	110年7月20日雙方於現地勘查廢墟及樹	本院卷	147-149
乙證3	110年8月12日3函文。	本院卷	151-155
乙證4	原告等3人對於被告110年8月12日3函文提出訴願書	本院卷	157-159
乙證5	農委會110年11月15日農訴字第1100240537號函暨訴願決定書	本院卷	161-167
乙證6	申請農不離地相關文件	本院卷	139-145、169-211
乙證7	農糧署糧政系統查詢結果、農民種稻及耕作措施申報書、耕作協議書	本院卷	213-269
乙證8	農糧署99年7月21日函釋	本院卷	271
乙證9	系爭3處分	本院卷	273-283
乙證10	農委會111年1月13日農訴字第1100725359號函暨訴願決定書	本院卷	285-301
乙證11	農不離作業要點第2點	本院卷	303
乙證12	實施平均地權土地作與農業經營不可分離之使用土地空白申請書	本院卷	309-310