

國立政治大學地政學系 博士論文  
私立中國地政研究所

# 集村興建農舍制度執行之研究

A Study on Implementation of Concentrated Farmhouses Institution  
in Taiwan

指導教授：林 森 田

研 究 生：張 志 銘

中華民國 一 百 年 七 月

謹此

感謝九年來，這一路上

支持完成學業的

林森田老師

以及生命中的每一位貴人

張志銘敬誌

民國 100 年 12 月 30 日

## 摘要

集村興建農舍制度是 2000 年農地政策劇烈轉變的重要一環。制度執行涉及代理關係，以往集村農舍相關文獻大多偏重於特定地區個案及建築景觀或住宅功能的探討，也缺乏探討政府內部執行分工及互動對制度執行成效的影響，而代理理論中的多重委託多重代理觀念，不僅更貼近社會的真實情況，也能解析集村農舍制度的執行結構與執行結果間的關係。因此本研究從中央主管機關的委託及地方政府的執行代理結構，就集村農舍制度設計初始農地政策目標，分別探討制度執行規則與政府同一層級及不同層級的委託代理安排，調查分析整體執行現況及不同區域案例對農地利用與管理的影響，以釐清制度執行的問題真相，期望作為農地政策與農舍制度執行相關研究之基礎。

傳統的委託代理研究途徑，都描述了一部分制度或政策執行的現象。多重委託多重代理理論可以更完整作為分析階層政府推動政策或制度執行過程中複雜的互動與回應基礎，而政府內部多重委託代理及複雜的訊息問題，也比模型化的理論更加複雜。除了制度環境以外，也因為集村農舍制度執行分工安排不當，致使組織職能目標及資訊傳遞太過複雜，且未建立協商平台，加深執行結果偏離維護完整農業生產環境之政策目標。本研究建議必須回歸集村興建農舍制度原本立法目的調整中央農業主管機關內部制度安排，並透過多重委託代理雙方協商平台機制，促進正確資訊流通及共同合作。最後，如果執行一再偏離農地政策目標且陷於無效率狀態，也必須考慮制度予以廢除。

關鍵詞：集村農舍

制度執行

農地利用與管理

代理理論

多重委託多重代理

## ABSTRACT

The Concentrated Farmhouses Institution was an important part in the drastic change of Farmland Policy in 2000. As the institution implementation was conceded involved agency relationship, previous literatures mostly only focused on explorations of specific regional cases and structure landscape or residential functionalities. Furthermore, it also lacked explorations on the influence of institution implementation effects from government internal implementation of work diversification and interaction. Therefore, from principal of the central government authority to implementing agency structure of the regional government, and by basing on the initial Farmland Policy aim of the Concentrated Farmhouses Institution plan, this study explored on the institutional implementation regulation and principal agent arrangement within same-level and different levels of government. It investigated the entire implementing status and cases in different regions that influence on farmland utilization and management, and expected to clarify the actual problems of institutional implementation. The outcome seeks to be the foundation of relevant studies on Farmland Policy and farmhouses institution implementation.

The approach of traditional principal agency studies all described a part of institution or norms of policy implementation. The concept of Multi-Principal and Multi-Agent could be more complete in analyzing various levels of the government in promoting the policy, or the complex interaction and response basis of institutional implementation process. In addition, the problem of governmental internal multi-principal agency and complicate messages were more complex in comparison to the model theory. Despite of the institutional environment, inappropriate diversification of work in implementation of the Concentrated Farmhouses Institutional has led to over-complexity of organizational function aim and message transmission. As there was no establishment of consultation platform, the implemented outcome has intensified the deviation on policy aim of maintaining a complete agriculture production environment. This study suggested that the internal institution arrangement in agriculture authority of the central government was required to readjust its original legislative aim of the Concentrated Farmhouses Institution. Through multi-principal agency of consultation platform mechanism of both parties, it would encourage accurate information circulation and cooperation. Lastly, if the implementation deviated constantly from Farmland Policy aim, it would fall into an ineffective status, and eventually the consideration of institution abolishment would be required.

**Keywords:** Concentrated Farmhouses

Implementation of Institution

Farmland Utilization and Management

Agency Theory

Multi-principal and Multi-agent



# 集村興建農舍制度執行之研究

## 目 錄

<b>第一章</b>	<b>緒論</b> .....	<b>1</b>
第一節	研究動機與目的.....	1
第二節	研究範圍與限制.....	5
第三節	研究方法與流程.....	8
<b>第二章</b>	<b>理論基礎與文獻回顧</b> .....	<b>11</b>
第一節	委託代理理論回顧.....	11
第二節	集村農舍相關文獻回顧.....	18
第三節	小結.....	23
<b>第三章</b>	<b>集村興建農舍制度環境與制度安排之探討</b> .....	<b>27</b>
第一節	制度設計之農地政策目標探討.....	27
第二節	制度環境－執行規則之分析.....	30
第三節	制度安排－政府執行分工之探討.....	39
第四節	小結.....	48
<b>第四章</b>	<b>集村興建農舍制度執行調查結果與分析</b> .....	<b>53</b>
第一節	整體執行現況調查結果.....	53
第二節	縣市代理執行調查結果分析.....	58
第三節	制度執行對農地利用與管理之影響分析.....	64
第四節	小結.....	74
<b>第五章</b>	<b>集村興建農舍個案執行之分析</b> .....	<b>77</b>
第一節	案例選取與農地政策執行之探討.....	77
第二節	案例起造人問卷與實地調查結果分析.....	89
第三節	案例執行代理關係之比較分析.....	95
第四節	案例執行對農地利用與管理之影響分析.....	100
第五節	小結.....	103

<b>第六章</b>	<b>集村興建農舍制度執行問題與調整對策.....</b>	<b>105</b>
第一節	集村農舍制度執行問題再檢視.....	105
第二節	集村農舍制度執行與規則調整對策.....	113
第三節	小結.....	117
<b>第七章</b>	<b>結論與建議.....</b>	<b>119</b>
第一節	結論.....	119
第二節	建議.....	125
<b>參考文獻.....</b>		<b>129</b>
<b>附錄</b>		
附錄一	集村興建農舍制度執行之十四縣市土地調查現況.....	附錄 1
附錄二	集村興建農舍制度執行之農地調查現況分區統計.....	附錄 20
附錄三	集村興建農舍制度執行問卷調查表(農業單位).....	附錄 25
附錄四	集村興建農舍制度執行問卷調查表(建管單位).....	附錄 28
附錄五	集村興建農舍起造人問卷調查表.....	附錄 31

## 圖目錄

圖 1-1：現行制度環境下的研究對象示意圖 .....	6
圖 1-2：研究流程圖 .....	10
圖 2-1：單一代理（principal-agent）示意圖 .....	14
圖 2-2：共同代理（common agency）示意圖 .....	14
圖 2-3：多重代理（multi-agent）示意圖 .....	14
圖 2-4：多重委託與多重代理（multi-principal and multi-agent）示意圖 .....	15
圖 2-5：集村興建農舍制度之多重委託多重代理關係 .....	25
圖 3-1：中央政府對於集村農舍交換移轉集中興建示意圖 .....	34
圖 3-2：集村興建農舍執行之代理結構圖 .....	44
圖 4-1：北部區域集村興建農舍建築坐落基地筆數統計圖 .....	65
圖 4-2：北部區域集村興建農舍建築坐落基地使用分區及 編定類別面積比例圖 .....	65
圖 4-3：北部區域集村興建農舍配合農業用地筆數統計圖 .....	65
圖 4-4：北部區域集村興建農舍配合農業用地使用分區及 編定類別面積比例圖 .....	65
圖 4-5：中部區域集村興建農舍建築坐落基地筆數統計圖 .....	66
圖 4-6：中部區域集村興建農舍建築坐落基地使用分區及 編定類別面積比例圖 .....	66
圖 4-7：中部區域集村興建農舍配合農業用地筆數統計圖 .....	66
圖 4-8：中部區域集村興建農舍配合農業用地使用分區及 編定類別面積比例圖 .....	66
圖 4-9：南部區域集村興建農舍建築坐落基地筆數統計圖 .....	67
圖 4-10：南部區域集村興建農舍建築坐落基地使用分區及 編定類別面積比例圖 .....	67
圖 4-11：南部區域集村興建農舍配合農業用地筆數統計圖 .....	67
圖 4-12：南部區域集村興建農舍配合農業用地使用分區及 編定類別面積比例圖 .....	67
圖 5-1：新竹縣湖口鄉 A 案集村農舍之建築坐落基地與部分 配合農業用地位置圖 .....	80
圖 5-2：屏東縣鹽埔鄉 C 案集村農舍之配合農業用地地籍圖謄本 .....	85
圖 5-3：台南市都市計畫農業區 D 案集村農舍建築基地配置圖 .....	88



圖 6-1：新竹縣 2004 年~2009 年 3 月集村興建農舍核准案件筆數示意圖.....	108
圖 6-2：新竹縣 2004 年~2009 年 3 月集村興建農舍核准案件趨勢圖.....	108
圖 6-3：新竹縣集村興建農舍建築坐落基地使用分區及編定類別面積比例圖.....	109
圖 6-4：新竹縣集村興建農舍配合農業用地使用分區及編定類別面積比例圖.....	109
圖 6-5：新竹縣集村農舍配合農業用地之平均坡度統計圖.....	110

## 表 目 錄

表 2-1：國內集村農舍相關文獻整理.....	23
表 3-1：現行農業發展條例第十八條制定沿革之農舍制度目標.....	28
表 3-2：申請興建農舍之申請資格條件及應備審查文件對照表.....	37
表 3-3：縣市政府執行集村農舍申請案件之主辦單位彙整表.....	42
表 3-4：集村農舍制度執行之主管機關、職能目標及審查重點.....	45
表 3-5：現行集村興建農舍制度執行產生之資訊不對稱現象.....	50
表 4-1：北部區域計畫範圍內集村興建農舍申請案件統計表.....	54
表 4-2：中部區域計畫範圍內集村興建農舍申請案件統計表.....	55
表 4-3：南部區域計畫範圍內集村興建農舍申請案件統計表.....	56
表 4-4：北、中、南部區域計畫範圍之集村農舍制度執行統計比較表.....	57
表 4-5：縣市承辦人員有效問卷之基本資料敘述統計.....	58
表 4-6：北部區域建築坐落基地與配合農業用地使用分區及用地別對照表.....	69
表 4-7：中部區域建築坐落基地與配合農業用地使用分區及用地別對照表.....	70
表 4-8：南部區域建築坐落基地與配合農業用地使用分區及用地別對照表.....	70
表 5-1：新竹縣湖口鄉 A 案基本資料.....	78
表 5-2：雲林縣斗六市 B 案集村農舍案土地使用情形一覽表.....	82
表 5-3：個案起造人問卷發放與回收份數及比例統計.....	89
表 5-4：個案起造人問卷回收之基本資料敘述統計.....	90
表 5-5：集村興建農舍案例代理執行分析之比較表.....	95

# 第一章 緒論

## 第一節 研究動機與目的

### 一、研究動機

我國農地興建農舍制度，自 1973 年訂頒「限制建地擴展執行辦法」執行以來，一直是政府解決鄉村住宅問題的手段。由於國外競爭趨勢逐漸邁向經濟全球化、自由化與數位化，加上兩岸交流日益頻繁，國內卻面臨農業就業人口年齡老化、農地農有農用導致土地移轉弊病叢聚、耕地分割不符合民間繼承習慣、農地經營規模缺乏競爭力，以及農地興建個別農舍亦有其相對價格的變化<sup>1</sup>，在既有的制度下未能充分利用獲利機會時，形成制度改變的壓力與機會（North, 1991:84、劉瑞華, 1995:vii）。政府於 2000 年「農業發展條例」修訂時，即規範符合（1）取得農業用地無自用農舍而需興建者，申請人以農民為限；（2）農業用地確供農業使用；（3）農舍興建滿五年始得移轉；（4）已申請興建農舍之農業用地不得再重複申請的許可條件之下（行政院農業委員會，2001:29），變遷為鼓勵與補助以集村方式興建農舍，藉此可消極的避免農地所有權人在農地上零亂興建農舍，使農業生產環境遭受嚴重破壞，並可積極的創造美好的農村景觀與高品質、現代化的農民住宅環境，維護農業永續經營（立法院公報處，2000:163）。基此，面對農地因個別農舍規則長久執行造成農地建地化對農地資源配置的負面影響，政府期待制度變動後，集村興建農舍制度能負起維護農業生產環境及落實農地農用之立法目的。

由於近年來對於集村興建農舍制度研究認為執行不完全的原因，主要是農民不瞭解及規則宣導不足（鍾溫清，2006、鍾懿萍及陳智啓，2009），並採取農村景觀及建築的論點，甚至視為住宅開發模式討論（花敬群、華昌宜及賴碧瑩，2003、陳柏廷，2004、蔡秀婉等，2004），而這些觀點並未將集村農舍充分連結到農地政策立法背景予以探討，不僅未能解釋制度不完全執行的現象，也未將執行的形式及成效合併探討<sup>2</sup>。在現實社會中，中央政府是法律或政策的制定者，其

---

<sup>1</sup> 制度變遷的來源是相對價格的變化（Change in relation prices），包括因素價格比率的改變（即土地--勞動，勞動--資本，資本--土地比率的改變）、訊息的改變、技術的改變。相對價格的變化，有些是外生的（exogenous），有些則是內生的（endogenous），而政府在面對相對價格改變時，會有誘因進行既有制度的調整或改變（North, 1991:84），形成理解集村興建農舍制度形成及農地政策演變過程的重要環節。

<sup>2</sup> 根據新制度經濟學的觀點，制度包含了正式規則(Formal rules)、非正式規則(Informal rules)

將較細節的規則及實際的審查工作委由地方政府執行。行政院農業委員會（以下簡稱農委會）是「農業發展條例」之中央主管機關，其擬定法律送經行政院及立法院通過，在農地興建農舍制度變遷後，目標明確但規則執行資訊是單向的，面對後續的細部執行規範，法律授權由內政部與農委會共同制定執行規則，並由農委會對以集村方式興建農舍者提供獎勵及必要之協助，再由直轄市、縣市政府辦理農業用地興建集村農舍之審查核定作業，實質上已具有經濟學上委託代理的意義<sup>3</sup>。運用代理理論探討政府執行制度的問題，是將政府內部的組織活動，視為一連串的代理關係，公務執行者在階層政府的結構下，透過不同的分工方式，提供相關的公共勞務，以求取相對的報酬。不論是個別政府組織或執行者，基本上都是在有限理性（*bounded rationality*）及訊息不完全的情形下進行決策，且其執行的任務通常是涵蓋許多面向，因此其執行結果，會受到任務的投入及產出，以及制度執行者與受制度影響者對相關任務的評價等影響（Dixit, 1996:19-30；洪維廷、林森田及丁秀吟，2009:53）。代理理論因有助於探討制度執行時的互動過程，有助於分析階層授權行為及回應（*responsiveness*）程度所帶來的影響（洪維廷，2001:14），且制度的執行必須付出成本，基於制度都是由代理人來執行，代理人自己的效用函數往往影響到執行的結果<sup>4</sup>，但制度規則的建立涉及政府多個委託組織時，有必要將組織內部執行分工安排微觀檢視，始能發掘制度實際執行結果的癥結所在。

由於集村興建農舍制度執行涵蓋農民資格、土地移轉、分割、農業使用及列

---

及執行機制（*Enforcement mechanisms*），而正式與非正式的規則，以及執行的形式與成效三者，決定了制度的本質（North, 1991:4）。

<sup>3</sup> 法律上，當 A 授權 B 代理 A 從事某種活動時，委託代理關係就發生了，A 稱為委託人，B 稱為代理人。經濟學上的委託代理關係，則泛指任何一種涉及非對稱信息的交易，交易中有信息優勢的一方稱為代理人，另一方稱為委託人（張維迎，2003:297）。農業發展條例於 2000 年 1 月 4 日經立法院三讀通過後，農委會先由該會輔導處擔任與內政部營建署共同訂定規則之主政窗口，2004 年再轉由該會水土保持局與內政部營建署主管，並委由各縣市政府的農務（輔導或水土保持）及建築管理等單位承辦。在代理關係中，代理人會更瞭解工作的詳細訊息，但由於委託人與代理人的利益（效用函數）經常不一致，代理人的決策可能不是最佳方案（Eggertsson, 1990:41），故代理關係強調委託人與代理人雙方目標不一致的問題，而訊息不對稱的現象也會複雜化代理問題（林森田等，2009:8）。

<sup>4</sup> North（1991:54）指出許多交易成本的文獻總是將執行假設是固定的條件，然而制度的執行不僅必須付出成本，由代理人執行制度時，代理人自己的效用函數往往影響到執行的結果，因此可以用代理理論的觀點進行制度運作分析（Moe, 1984:756；Dixit, 1996:46；陳敦源，2002:82）。

管等農地利用及管理規則，現實上制度規則新建立之時，可能未能預想到各種可能發生的情境，而個人接收到的訊息也是不明確，故就集村興建農舍制度而言，現階段賴以執行的行政規則就農地利用管理、建築管理兩大面向，分別由農委會水土保持局與內政部營建署擔任政府權責機關。但因集村興建農舍規則形成當時，可能欠缺具體案例及執行事實討論，故當前集村興建農舍制度之細部執行規範，是農委會於 2003 年起根據地方政府受理申請案件後，邀集內政部營建署依據農業發展條例第十八條及原先共同制定的「農業用地興建農舍辦法」，並依據代理執行之縣市政府提出規則不完全或不明確的疑義進行研商獲致結論後，再委託地方政府據以執行。另一方面，代理執行的官僚體系，尤其是地方政府一再於制度環境現況當中，產生不同程度的回應策略，委託與代理雙方互動的結果，就是政府官僚控制問題的真實內容（陳敦源，2002: 21）。制度環境可以改變（Davis and North, 1971: 6-7），但制度要透過執行才會有互動及利害關係的產生。究竟制度設計是否達到政策目標？制度如果執行不完全的是不是受到執行分工代理行為的影響？有必要從制度環境及制度執行安排進一步探討，才能發現整體制度執行的問題。

「農業用地興建農舍辦法」第三條同時規定直轄市、縣市政府為辦理農民申請興建農舍之核定作業，得由農業單位邀集環境保護、建築管理、地政、都市計畫等單位組成審查小組，其所形成的內部代理（intrinsic agency）關係（Bernhiem and Whinston, 1986:924；Martimort and Stole, 2003:1038），期望在承辦個人有限理性及不同偏好下，縮短組織結構中不同單位因職能及分工產生的交易成本（transaction costs）問題。近年來，由於新國土計畫下農地利用管理制度變革及農村再生等新思維討論中，農舍制度變遷後有關集村興建農舍的執行是否達到立法原始目標，已成為集村農舍制度是否延續或調整的關鍵時機。由於政府內部垂直與水平的合作暨協調成本相當高（陳敦源，2002: 21-22），為能釐清集村農舍制度執行之結構問題，有必要從各級政府不同單位組織職能及執行分工探討其規則執行問題，並打破「政府一體」的意識型態，探討同一層級與不同層級政府內部因業務權責而引發執行分工的問題，並探討集村興建農舍制度參與者與政府之間，彼此可能因為職能目標與訊息落差等代理問題。

質言之，集村興建農舍制度是我國 2000 年農地政策轉變之重要爭議之一，農政部門在農地開放自由買賣以後，為了解決個別農舍零亂興建造成農地建地化等問題，技術性對個別興建農舍採用較高門檻的規範條件，並將農民與農業經營

不可分離的居住問題被引導到集村興建農舍制度來解決，希望減少對農業生產環境的外部成本。事實上，集村農舍制度能否解決個別農舍對農地利用的破壞，問題的核心乃是在於制度因素之執行形式及代理影響，而不單在於替代個別農舍的規則或集村農舍獎勵誘因不足。以委託代理觀點結合土地使用分區管制體系進行整體制度執行調查及分析，不僅可呼應集村農舍維護農地資源配置目標，更可透過法令規範代理執行取得完整農地資訊，歸納分析申請案件之建築坐落農地、提供配合比例興建之農業用地區位、面積及管理執行資訊，同時藉由問卷調查及深度訪談等方法，獲得制度實際執行許多訊息，以及個案結合國土區域計畫分區之比較分析，亦得以驗證正式規則與制度目標的執行落差，補強以往集村農舍制度規則執行研究之廣度及深度。

集村興建農舍制度執行法令規章自中央政府建立以後，縣市政府已代理執行多年，其制度執行較少針對農業發展條例立法過程的農地政策目標作分析。以往集村農舍文獻研究焦點又大多附屬於農地興建個別農舍的探討，並對於制度執行組織分工關係較少探討。基此，本研究以中央主管機關在有限理性下制訂集村農舍申請興建規則，透過縣市政府在不完全資訊下執行的委託代理結構，分析集村興建農舍制度發展及執行的互動過程，並從原始農地政策目標探討規則實施現況，以及制度執行對農地利用與管理產生的影響。同時以問卷及案例探討不同單位代理人與申請起造人如何在規則的不充分認知或不完全資訊下，透過學習及運用申請累積的經驗尋求最佳或自利的解決策略。最後提出制度執行問題或產生執行偏差的真正原因，並提出適切的調整對策。

## 二、研究目的

基於前述研究動機，歸納出本研究的目的有以下幾點：

- (一) 中央政府建立集村興建農舍制度規則委託地方政府執行，透過制度環境現況，探討制度執行情形及其對農地利用與管理之影響。
- (二) 以多重委託多重代理理論進一步探討現階段集村興建農舍制度安排下中央政府與地方政府的執行分工，並分析其對農地利用管理目標執行之影響。
- (三) 根據前述分析，提出未來集村興建農舍制度達成農地政策目標之執行及規則調適建議。

## 第二節 研究範圍與限制

依據現行的正式規則，本研究所稱之「集村興建農舍」制度，係指 20 戶（離島 10 戶）以上之農民為起造人，共同在一宗或數宗相毗連的農業用地整體規劃，並依相關規則設計之建蔽率、容積率及法定空地設置公共設施等規定興建農舍，經申請核准興建後，可向主管機關申請獎勵及協助。基於上述研究動機及目的，本研究所探討之範圍如下：

### 一、研究範圍

本研究之範圍，分就時間、空間及對象作為界定區分如下：

#### (一)時間範圍

為了分析集村農舍制度形成過程，本研究主要以 2000 年「農業發展條例」修正公布，農地政策從「農地農有、農地農用」轉變為「放寬農地農有、落實農地農用」，蒐集到 2009 年 3 月 31 日集村農舍申請於農地興建之實施現況，並將涵蓋集村興建農舍制度規則之設計與修正討論等。

#### (二)空間範圍

本研究以全國（含金門離島地區）已正式受理集村興建農舍申請案的所在位置及地點，作為研究的空間範圍；由於實施現況調查是自集村農舍規則建立後至 2009 年 3 月 31 日，故臺南縣與臺南市仍以合併改制前的縣（市）管轄範圍統計，並可呈現不同土地區位的分析<sup>5</sup>。同時，集村興建農舍制度之農地利用與管理層面係以區域計畫之土地使用分區管制為基礎，本研究將以申請集村農舍興建之基地結合土地登記及地籍謄本等資料調查分析，以求一致。

#### (三)對象範圍

制度建立後的執行，必須就行政部門內部執行規則制定者與實際執行者之間職能合作協調關係，方能檢視制度執行結果的背後原因。制度安排形式支配著經濟單位之間的合作與競爭方式，也是既定制度環境下，組織與個人等經濟單位之間的互動協議（Davis and North, 1971:7、Williamson,

---

<sup>5</sup> 民國 98 年 4 月 15 日公布增訂之「地方制度法」第七條之一，賦予縣（市）合併改制之法源規定。

1990:64)，故本研究之研究對象如圖 1-1 所示，主要探討集村興建農舍制度之中央政府與地方政府的組織執行分工及合作協調問題，對象包括有制定規則的農委會（農地利用與管理）及內政部營建署（建管），以及對應實際執行的縣市政府農業與建管單位。同時考量集村興建農舍制度是以達到維護農業生產環境及農地農用為政策目標，於是加入開發商、地政士、起造人（農民）等參與者對耕地分割、移轉與配合農業用地的設計，以及申請動機等個人行為的互動關係，較可全面性探討執行問題。

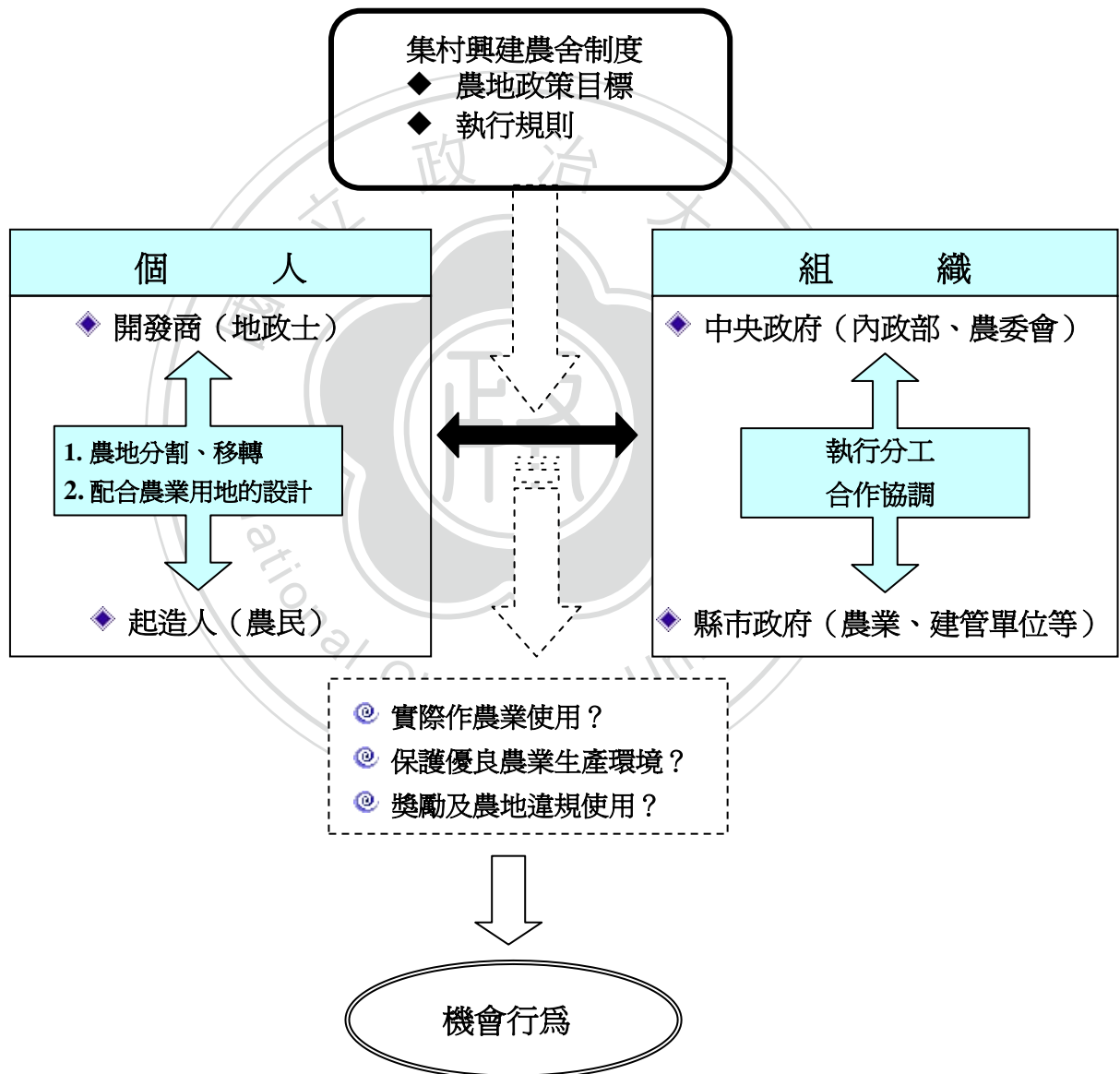


圖 1-1 現行制度環境下的研究對象示意圖

資料來源：本研究繪製

## 二、研究限制

本研究是以農業用地申請集村興建農舍為對象，探討制度執行的立法背景與政府執行的代理結構，從整體實施現況到中央政府對於行政規則制定或解釋裁量的合作協調，以及地方政府對於規則執行及認知偏好，是否受到組織職能目標及垂直或水平合作分工的安排不同，而有不同的目標及訊息接收度。但個別政府組織或執行者，其執行的任務通常是涵蓋許多面向的，當前農委會委託各縣市政府執行的農地利用與管理業務，包括農地資源空間規劃、農業經營專區推動等利用層面，尚有農地變更使用、農業設施容許使用審核、農地違規使用稽查等農地管理任務，因為委託人與代理人可能對多維任務存在不同的價值判斷（洪維廷、林森田及丁秀吟，2009:56），此種多重任務的現象將影響整個農地利用與管理制度的執行綜效。惟本研究因限於主題及篇幅，僅專注於集村興建農舍制度及農地利用與管理面向之分析，未全部納入代理人的多項任務制度執行相互探討。

此外，集村興建農舍制度是整體農舍規定的一環，農地政策於 2000 年制度變動時，同時允許與個別興建農舍制度並存，期待集村興建農舍制度之建立，可以改變農地零亂興建個別農舍的現象。惟本研究限於研究範圍及資料，並未調查個別興建農舍制度實施現況，並與其執行效果對照說明。

制度的變動免不了要透過政治過程決定，農業用地以集村方式興建農舍制度，主要涉及農地利用與管理、建築管理兩大面向的議題，但除了社會經濟層面外，農舍議題在政治過程是敏感而複雜的，修改法律或執行規則可能遭遇非理性的壓力或不充分的對話。徐宏明（2006:17）曾研究農舍制度變遷過程中必須考量政治因素，而改採視政治因素為內生變數，然政治因素在立法過程及制度變遷中影響較大，而執行階段的探討是依據已經制定的法令規則，在制度設計完成後，探討制度如何去執行及執行所產生的問題。因此，本研究於制度執行問題分析及提出建議時，暫不考慮動態政治因素，即政治與權力上層結構的問題，將不予納入考量。



## 第三節 研究方法與流程

### 一、研究方法

本研究採取下列三種研究方法，期能從不同面向的制度執行結果進行分析：

#### (一)資料調查蒐集

為進行集村興建農舍制度整體執行現況分析，必須先調查全國已實際受理集村興建農舍申請案件的縣市政府，並蒐集申請案件之農業用地相關土地登記資料，進一步歸納統計。

#### (二)問卷調查

##### 1. 代理人問卷調查

設計問卷針對十四個縣(市)政府有實際受理集村農舍申請案件審核的「農業」及「建築管理」單位承辦人進行調查，合計發出問卷 28 份，有效問卷回收率為 100%。透過蒐集不同組織代理執行的看法，以綜合主客觀的意見，探討集村興建農舍制度執行的真正運作模式，並且找尋可供參考的改進策略。

##### 2. 起造人問卷調查

考量國內尚未有研究能有系統取得起造人的背景資料及看法，特別針對已取得集村農舍建物使用執照及實際居住之新竹縣、雲林縣、台南市個案執行之起造人進行不記名問卷調查。2009 年 3 月進行問卷發放 117 份，並於同年 4 至 5 月回收，總計回收 42 份問卷。由於問卷題目涉及起造人的職業背景，雖採不記名但於主觀上令人感到敏感，故個案回收率介於二成八至四成一，希望能夠直接調查並獲悉集村農舍起造人的第一手看法。

#### (三)個案分析

區域計畫法之北部、中部、南部、東部區域計畫是我國現階段國土規劃管制的最高位階法定計畫，由於東部區域縣市尚未有集村興建農舍案例，本研究在整體實施現況調查分析後，為深入探討制度執行及規則運作模式，配合區域計畫分區，進一步以新竹縣、雲林縣、屏東縣的集村農舍實際申請核准案例進行實地調查及個案分析。同時，為探討都市計畫範圍內農業用地之集村興建農舍操作手法，在案件數及普遍性考量下，選擇台南市都市計畫農業區個案進行比較分析。調查對象包括集村農舍開發商或規劃建築師，代辦土地移轉登記的地政士，以及申請興建的起造人(農民)

等參與者，以探討制度實際運作之問題並查核個案事實之正確性及補充資料之不足。個案選擇的理由，說明如下：

1. 北部區域計畫之縣市中，考量**新竹縣**的申請案件及戶數均居全國之冠，故選擇該縣也是全國第一件起造人達到 49 戶，目前仍是全國申請戶數最多的湖口鄉集村農舍案。
2. 位於中部區域計畫之**雲林縣**，由於耕地所占比率最高，也是國內主要農業生產地區，故本研究乃選取該縣第一起集村興建農舍案為分析對象。
3. 南部區域之**屏東縣**是全國農業產值最高縣市，故藉由該縣鹽埔鄉申請許可及興建個案進行分析。
4. 上開案例均位於非都市土地，為與都市計畫農業用地之個案比較，選擇已訂定不同組織間詳細審查項目及作業要點，且都市土地興建集村農舍已有 3 案之**台南市**之第 1 件個案，進行相關實證分析。

#### (四)深度訪談

集村興建農舍制度實施後，縣市政府代理執行規則及民間業者接受代理申請，是否也有能力在制度環境中產生不同程度的回應策略，殊值探討。因此本研究擬針對已有集村興建農舍制度實際執行經驗之桃園縣、新竹縣、宜蘭縣、台中縣、雲林縣、台南縣、台南市、及屏東縣等縣（市）政府的承辦科室主管及人員進行深度訪談，期能更深入了解地方政府組織職能及業務分工所衍生出來的執行問題。同時，也將配合上述個案分析的集村農舍所在地新竹縣、雲林縣、台南市及屏東縣政府代理人，以及個案之規劃建商、地政士及代銷業者等對象進行半結構式的實地深度訪談<sup>6</sup>，綜合探討公私部門對集村興建農舍制度執行、獎勵誘因與規則操作的互動或市場關係。

## 二、研究流程

本研究之研究流程，如圖 1-2 所示：

---

<sup>6</sup>「半結構式的訪談」(semistructured interviews)是介於結構式與非結構式訪談之間的一種資料收集方法，研究者在訪談進行之前，根據研究的問題與目的，作為訪談指引方針。在整個訪談進行過程，訪談者可以依實際狀況，對訪談問題做彈性調整，其彈性可以幫助我們發掘受訪者答案中的情感與價值承載的面向，以決定其態度的個人意義，也可以誘導出理念與感覺的個人與社會脈絡（潘淑滿，2003:143-145、Judd 等著，黃銘惇譯，2000:362-367、袁方主編，2002:263）。

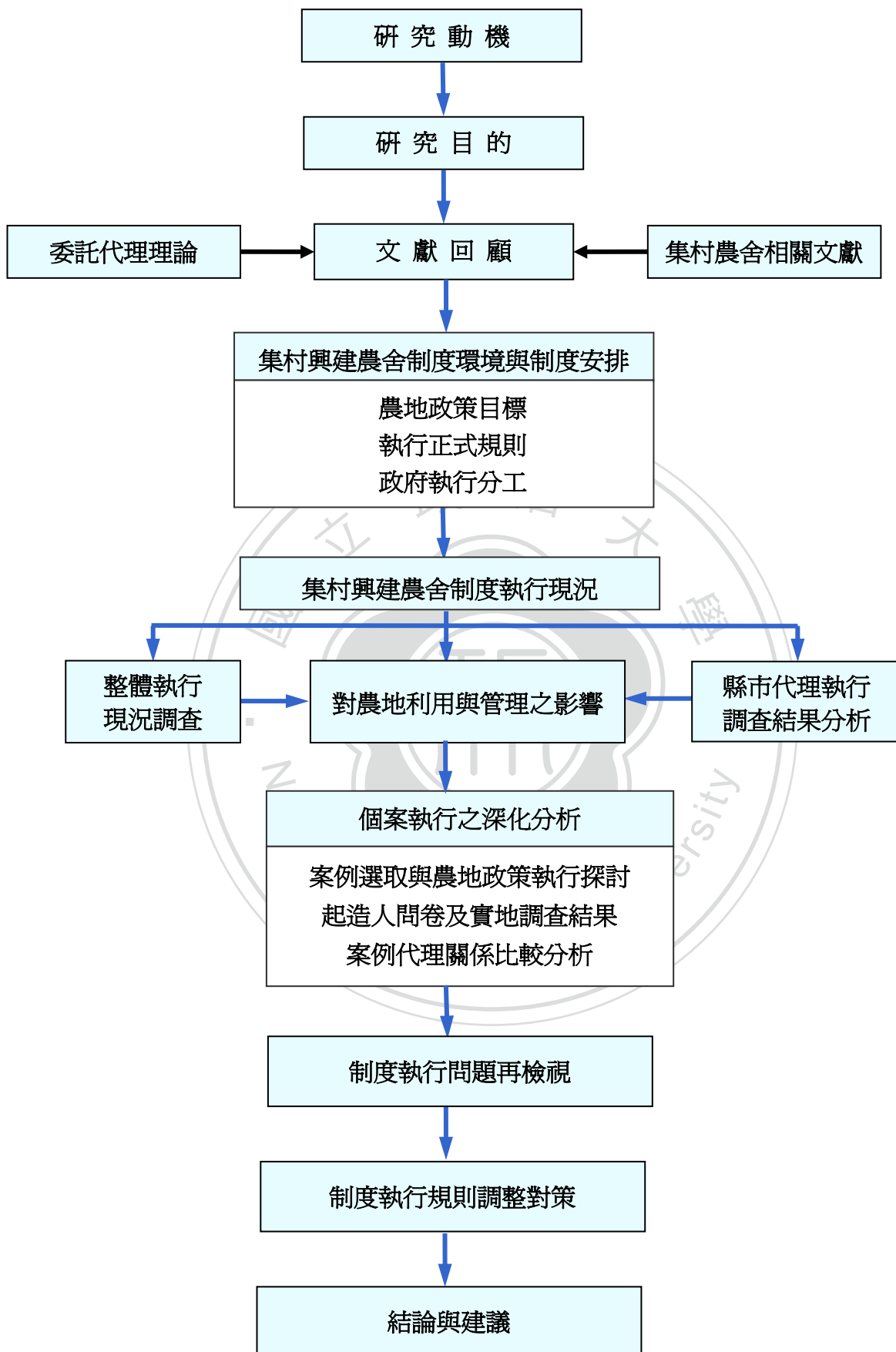


圖 1-2 研究流程圖

資料來源：本研究繪製

## 第二章 理論基礎與文獻回顧

### 第一節 委託代理理論回顧

制度 (institutions) 是社會中人為制定的限制，用以穩定個人間的交換過程，並約束彼此的互動行為，且由政府加以設計、賦與及保護 (Sened, 1997:76)，因此制度可說是守法程序和行為的道德倫理規範，目的在於約束追求自身福利或效用最大化的個人行為 (North, 1981:201)。制度執行的過程，執行者必須負擔制度執行監督之交易成本，且執行機制對於制度的能否執行，亦至為重要 (North, 1991:6)。在社會制度架構中，較高層級的制度限制並約束較低層級的制度，而較低層級的制度將透過訊息反饋促使較高層級的制度產生變遷。

North (1991:113) 認為「人們過去所做出的選擇，決定了他們現在可能的選擇」，說明制度的變遷是沿著既有的路徑，可能進入良性循環，也可能朝錯誤方向邁進。因此，在既有的制度下路徑依賴的機制可能使制度被鎖定 (lock-in) 在某種無效率的狀態。制度需要透過執行檢驗互動過程利害關係的產生，才能比較利益與成本的呈現。政府擔負著建立與執行財產權的任務，所以分析政府行為及其所受到的限制乃是瞭解財產權形成與演變的重要步驟 (劉瑞華，1995:3)，委託代理觀點有助於探討組織在制度執行中的互動過程，並可分析階層授權行為及協調合作等回應程度 (洪維廷，2001:14-15)。

委託代理理論最初理念源自於 Coase (1937:386)「廠商的本質」文獻，廠商的交易成本包含內部的行政、協調以及防止機會行為的成本，而這些委託代理問題的產生屬於新制度經濟學中的重要研究領域，常運用在大型企業的運作與政府組織的互動關係 (Jensen and Meckling, 1976:305-360)。代理理論是建立在社會分工和契約關係兩個概念上，假定大部分社會互動中分工是有益的，不同的個體有其不同的工作優勢，可經由分工提升集體福利，以分工合作為委託代理結構。但基於個人具有自利傾向、有限理性及趨避風險、資訊不對稱及機會行為等，使每個人的目標與利益著眼點不盡相同，產生道德風險、逆向選擇等問題，進而發生怠惰、欺瞞的情況 (Eisenhardt, 1989:59、吳瓊恩，2009:333)。其中資訊不對稱影響程度甚大，資訊不對稱係指當某些關鍵資訊僅存在於少數人或團體中，單方得知某重要的訊息，造成雙方握有不同程度訊息，在自利與投機心態的驅使下，導致交易的過程中產生風險，甚至導致另一方遭受損害 (Williamson, 1985:46)。

代理理論主要探討委託人和代理人兩者間的相互關係，在最簡單的代理形式中，代理理論假設社會生活是一連串契約，通常有一方為買方購買服務或商品，稱為委託人；另一方提供商品或服務，為代理人，委託代理關係被明確的契約所治理（Perrow, 1986:224）。委託人透過代理人追求自身利潤極大化，代理人則在委託人所提供的誘因與報酬下，依其指示完成交代的工作。Myerson（1982:68）認為委託代理的問題明顯是因為代理人與委託人的資訊程度不同，導致「動機一致性的合作機制」受到限制，而決策的形成亦受到代理人自身的影響。當委託代理關係是一個委託人對多個代理人時，造成委託人需要依賴代理人的原因有二：有些資訊不能由自己去觀察到，以及有權力作決策卻無法直接掌握資訊。Eisenhardt（1989:59）將代理理論的假設加以整理後，自利動機、有限理性及風險趨避是對人的行為假設，而代理關係中組織的假設則有目標衝突、風險差異及資訊不對稱。Lane（2005:42）認為透過這些假設前提將使委託人與代理人間的關係是合作與衝突並存的，並強調資訊不對稱為關鍵之假設因素，因為在完全資訊與無交易成本的情況下，委託代理關係皆可達到柏拉圖最適（Pareto-optimal），但與現實的情況不符。

Perrow（1986:224）認為代理理論是以效益最大化的經濟假設解釋契約和組織行為，文獻可分為兩種，一種是採用有限的可變數，但無實際數據的數學公式；另一種則是使用更複雜的模型，並企圖使用一些數據。純代理理論的數學公式是嚴密的邏輯推理，所以有不合理的假設，且其很少嘗試解釋真實的事件或做預測，所以很難實際運用。Prat 與 Rustichini（2003:989）說明代理理論的發展，傳統代理理論是單一委託人和單一代理人為主體，其關係如本研究繪製的圖 2-1，著重於委託人與代理人之間的相互關係，如 Jessen and Meckling（1976）、Holmstrom（1979）、Hart and Holstrom（1987）、Lane（2005）均假定委託人與代理人的關係是單一的。Lane（2005:42-47）認為委託代理架構在兩個人間長期交互影響的模型中，一方所獲得的資訊多於另一方，但此種交互影響不易放進傳統的賽局理論中討論。當委託人是風險趨避者且代理人知道更多執行結果（output），則委託人可能和代理人在共同利益下，簽訂風險分攤的契約，則後續可能引發委託人與代理人互相爭奪共同所得，而在隱藏資訊（hidden information）或隱藏行為（hidden action）的情況下，將無法達到柏拉圖最適。此一概念亦發生在公部門，尤其是提供服務的一方，易在官僚體系中產生隱藏行為。

Prat 與 Rustichini (2003:989) 同時提出代理理論後續的發展，包括多個委託人及多個代理人模型，主要係透過組織體系的改變分為共同代理 (common agency) 及多重代理 (multi-agent) 兩大方向。其中共同代理是多個委託人與單一代理人之關係，故又稱為多重委託 (multi-principal)，如圖 2-2 所示。Dehousse (2008:794) 即運用多重委託模型探討歐盟體制的授權問題，並提及多重委託人內反覆出現的鬥爭以及對委員會獨立監督產生的矛盾情緒，也因為缺乏對歐盟體制委託人的清楚定義，以致於不能得知代理人的缺失及代理人所受之多重控制。然多重委託人模型之重點在於委託人間偏好不一致，而增加處理的複雜性，並且為達成目標，新的偏好會不斷產生，因此多重委託產生的問題在於不同委託人有不同的偏好。Bernheim 和 Whinston (1986:924-925) 研究共同代理時提出，政府階層或同一階層內的不同代理人或上司，會有不同的目標，如地方政府與國家皆追求增加稅收，但他們可能偏好不同的公平與效率均衡。若在私部門，可運用財務報酬使部屬對不同上司負責，解決偏好不同的問題，如使品牌經理對行銷、財務副總經理負責。委託人可經由共同合作而獲得潛在利益，當委託人共同行動，則將委託人視為單一個體是適當的，但委託人間通常不太可能合作，如不同地方政府缺乏協調，且國家代理人的聲名狼藉 (notorious)，或是法律明文禁止同一行業委託人間的合作，此時不適用傳統代理的結構。

另一方向是多重代理 (multi-agent)，其為單一委託人與多個代理人之關係，如圖 2-3 所示，Schreinemachers 與 Berger (2006:29) 討論如何運用多重代理模型來展現實際的土地使用決策，認為多重代理的決策模型不僅受研究問題的影響，也會受到研究對象偏好和背景之影響。Li 與 Sheng (2011:1) 以多重代理模型處理資訊不對稱的問題，如利用專業團隊與經驗累積，減少相互衝突並引導組織合作，降低資訊不對稱的情形。Segal (1999:337) 在研究多重代理訂約外部性時，認為當委託人可以使每一代理人間的資訊交換處於良好狀態，以及偏離 (deviators) 會有嚴厲懲罰的威脅下，契約執行會有效率，但當代理人數量很多且執行過程有干擾，則會產生契約無效率的結果。

從上述文獻可發現，所討論之委託人與代理人組織關係較為簡化，為貼近一般實際情況，Prat 與 Rustichini (2003:989-992) 以多重委託人及多重代理人 (multi-principal and multi-agent) 套用數理函數分析賽局均衡，在完全資訊的假設下，每個代理人的決策會反饋給所有委託人，其中為方便分析而簡化賽局，使

每個代理人只有兩個可能的行動，且行動不直接受偏好影響，以避免委託人間的協調問題。然而現實中資訊完全的情況並不存在，委託人的行動也極可能受到偏好的影響，Weber 與 Xiong（2006:26-27）以多重委託多重代理結構研究經營管理裝置的合約設計問題，提及如欲使公司的供應最大化，所需要的不僅是垂直的協調，也需要水平的協調。有關多重委託多重代理，其可以預見未來研究會放寬完全資訊或完全收縮性的假設，允許道德風險或隱藏資訊在垂直或水平的供應鏈關係中。本研究將多重委託多重代理關係進一步繪製如圖 2-4 所示，並運用於政府推動政策及制度執行分析。

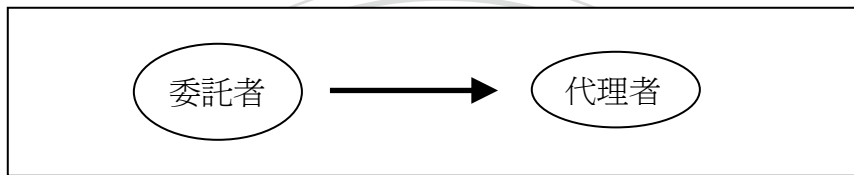


圖 2-1 單一代理 (principal-agent) 示意圖

資料來源：本研究繪製

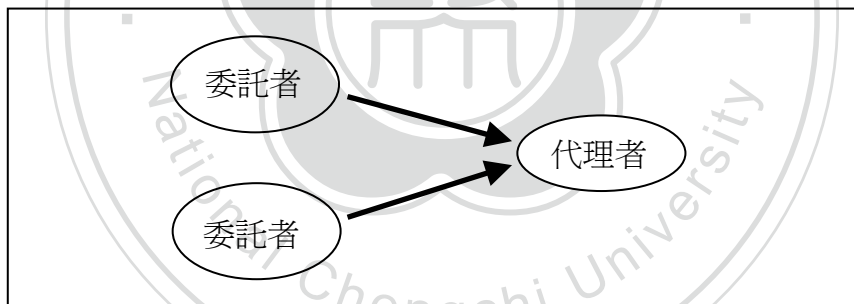


圖 2-2 共同代理 (common agency) 示意圖

資料來源：本研究繪製

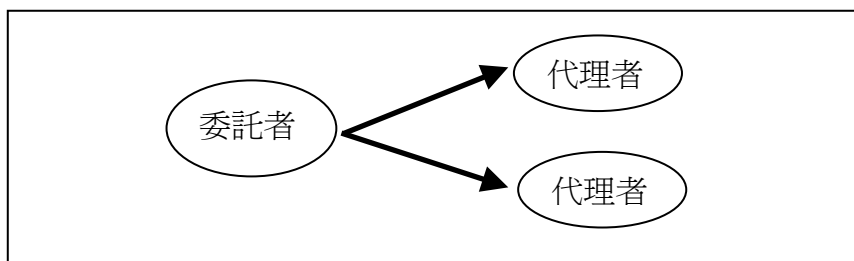


圖 2-3 多重代理 (multi-agent) 示意圖

資料來源：本研究繪製

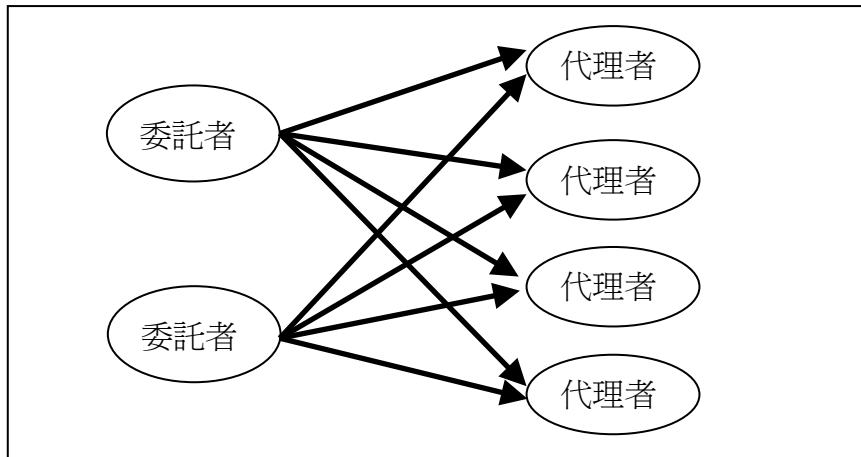


圖 2-4 多重委託與多重代理 (multi-principal and multi-agent) 示意圖

資料來源：本研究繪製

當委託人無法直接觀察到代理人的行動，或者代理人觀察到某些委託人沒有觀察到的事情或無法獲得較代理人為多的訊息，就會產生訊息不對稱 (Furubotn and Richter, 2005:162)，將影響目標的達成。在代理理論中，資訊被視為一種具有成本、可購買的商品，組織可以付出成本取得資訊，以控制代理人的機會行為 (Eisenhardt, 1986:64)，若委託人與代理人之間的資訊不對稱越嚴重，官僚體系的行政裁量權就越大 (陳敦源，2002:116)。應用到跨域管理的垂直關係上，因為資訊不對稱與監控不完全的問題而產生不利於公部門產出的隱藏資訊及隱藏行為的問題，使政府由上到下的命令系統效用大打折扣 (陳敦源，2002:157)。因此委託人必須根據可觀測到的信息或行動來獎懲代理人，以激勵其選擇對委託人最有利的行動，來避免機會行為的產生 (張維迎，2003:333)。若代理人執行的任務定義明確，用來監控的資訊或「信號」就比較能準確的衡量代理人的努力程度，監控的成效就高；如果任務定義不清，或不易監控，就需要使用激勵 (結果基礎) 契約作為控制的手段 (林育全，2007:2-14)。

在民主治理體系的授權關係中，政府部門供給生產活動係委託官僚體系代行，但於資訊不對稱之情形下，官僚經常可以利用多重委託人之間的矛盾，減輕被監控的壓力 (Moe, 1984:770)，且委託者之間的合作關係通常因為不同層級，或是同一層級不同的政府部門，在組織目標、成員背景、行政的歷史、組織運作的政策環境、組織的架構與資源、組織的規範與標準運作流程等以及偏好或意識形態上有所不同，不易真正採取合作策略 (Bernheim and Whinston, 1986:924；Worsham and Gatrell, 2005:364；林森田及洪維廷，2004:83)，而易產生目標不一



致的情形。以農地管理執行績效為例，執行之代理人的人力特質，不但是非同質，且流動性高，而執行環境亦不斷地在改變，兩者正是影響農地管理執行績效的重要因素（洪維廷、林森田及丁秀吟，2009:71），加上監控官僚的成本非常高，使得官僚在政策執行上擁有相當大的自由度（Banks, 1995:18；Horn, 1995:40）。因此，有效率的組織能降低執行時的交易成本，如經濟組織在投資時所需的各種需求、組織經濟活動、知識存量與制度架構間持續的互動與追求極大化，帶動規則的改變（North, 1991:78；Kantor, 1998:6），使組織成為推動制度變遷的重要角色。

代理理論基本假設中之人性因素包含自利傾向與有限理性。Simon(1957:76)認為人類對資訊取得與處理的能力有限，加上主觀解讀資訊，所以人只能在有限的程度上追求理性，這將影響最終的決策。然而此缺點可利用動態的概念來處理，如同 John (1998:184) 提及人的偏好是經由時間被形塑出來。動態係指人具有學習策略和適應環境的能力，若先前的決策缺乏正確的判斷，後續的決策者為了適應環境就會轉換他們的偏好，對既有的政策進行調整，使其制度進入到可被接受的新階段，因此偏好的變化是制度改變的動力，制度整體的變遷是需要時間來改變既有的知識、契約和制度規範。制度經過時間的考驗會趨於穩定，尤其是經過政策的施行或改變的過程（John, 1998:185）。

透過委託代理理論文獻的回顧，得知理論之主要假設與延伸的發展過程，較為明顯的是組織體系的調整，自傳統的單一委託代理關係到共同代理或多重代理關係，以及多重委託多重代理關係。Dehousse (2008:794) 從歐盟體制授權問題探討多重委託模型必須清楚定義委託人才能得知代理人執行所受多重控制，但由於委託人間偏好不一致，而增加處理的複雜性；Schreinemachers 與 Berger (2006:29)，認為多重代理的決策模型會受研究對象的偏好和背景所影響；Bernheim 和 Whinston (1986:924-925) 提出政府階層或同一階層內的不同代理人或上司，會有不同的目標，私部門可運用制度使其目標一致，但公部門內不同委託人間缺乏協調，不宜將其視為單一個體，且 Lane (2005:47) 認為公部門會因官僚體系產生隱藏行為。故本研究將著重於委託人與代理人目標、偏好之探討，檢討制度是否因委託人間缺乏協調或其他因素，而不將其視為單一個體。

Perrow (1986:224) 認為代理理論過去文獻多僅以數理邏輯推理，存有與實際情形不符的假設，且很少嘗試解釋真實的事件或做出預測，所以很難實際運

用；而 Lane（2005:42）所提及的委託代理，一方所獲得的資訊多於另一方，但卻無法將此一影響因素放到賽局中討論。上述諸多文獻顯示僅以數理模型分析，欠缺實際執行運用，而其所得到的結論亦必須於該假設下始得成立。有別於以往的數理分析，本研究將以集村興建農舍的實際執行制度與多重委託多重代理理論結合，以分析制度執行的問題及代理理論於實際運用之情形。又為免忽略集村興建農舍制度形成與執行過程中權力的重要性，以及制度安排是為分配組織或個人間的權力關係所設計（Hart, 1995:4-5；林森田及洪維廷，2009:5-6），本研究乃嘗試以代理理論分析現階段集村興建農舍制度執行之政府組織單位代理結構，探討其執行分工與制度規則及執行調查現況間的關係。



## 第二節 集村農舍相關文獻回顧

集村興建農舍制度建立之初，彭作奎（2000:42-43）強調是因為區域計畫相關法規允許農民在農地上零星興建農舍，但未能有效管理，不僅破壞農地且對農業經營機械化、農業生產環境等均有負面影響；而開放農地自由買賣後，為保有完整、乾淨的農地，由政府訂定集村農舍之獎勵輔導辦法，以維護農業永續經營。配合研究目的，以下乃就集村興建農舍之制度變遷及對集村興建農舍制度之檢討等面向進行相關文獻回顧：

### 一、集村興建農舍之制度變遷

農業發展條例中農地政策之轉變，可分為：（一）農地農有、農地農用之時期，（二）放寬農地農有、落實農地農用之形成時期，（三）放寬農地農有、落實農地農用之確立時期（張志銘，2002:35-40）。農業發展條例自從 1973 年 9 月 3 日制定施行，1983 年 8 月 1 日全部條文修正公布，再自 1989 年起進行研修，行政院（含農委會）於 1996 年 8 月 5 日提出階段性放寬農地移轉限制等修正草案。1998 年 2 月完成加入 WTO 農業雙邊諮商，為加速產業結構調整步伐，以求資源結構達到總體效率的最佳化，1998 年 4 月 23 日提出再修正草案<sup>7</sup>，歷經新購買取得農地興建農舍爭議及政策轉折，1999 年 11 月 20 日修正草案已捨棄農地分類管理的規劃構想，也無法堅持全面禁止新取得農地興建農舍<sup>8</sup>。因此，農委會

---

<sup>7</sup> 行政院（含農委會）1998 年修正草案版本曾大膽規劃在現行區域計畫及都市計畫土地使用管制架構體系下，衡量農業生產及國土保安之需要，將全國 157 萬公頃農地依當時使用分區及用地編定類別，歸類為重要農業生產用地（71 萬 5 千公頃）、保育用地（51 萬 8 千公頃）及次要農業生產用地（33 萬 9 千公頃）三類，並對前兩者限制變更使用，對後者則引進開發許可制，准予有條件變更為非農地。

<sup>8</sup> 行政院（含農委會）在 1998 年認為原則上修法後取得之農地（含重要、保育及次要用地），應全面禁止興建以住宅為主之個別農舍，以配合落實農地農用之政策執行。惟因基層農會等或有主張為提高農地價格、活絡農村經濟，應全面開放新購農地興建農舍之規定，且適逢總統大選前夕及我國加入 WTO 在即，而「農村社區土地重劃條例」草案也已在審議中，故農業發展條例 1999 年修正草案版本，修正為無自用農舍而需於新取得之農地興建農舍者，例外規定得以「集村方式」興建（即不得在自有農業用地上興建個別農舍），且因地形等自然因素無法以集村方式興建者；另規定經直轄市或縣（市）主管機關認定者，得採其他方式興建。至於修法前已取得農地者，或修法前共有之耕地於修法後分割者，仍可依現行相關土地使用管制及建築法令規定，興建個別農舍。

為降低農地開放自由買賣後，非農民競相購買農地零星濫建個別農舍之誘因，同時為安撫民意代表或利益團體的修法意見，更為保有完整乾淨的農地，及維護農業永續發展，乃提出無自用農舍者得以集村方式興建農舍之構想（立法院公報處，2000:163），歷經立法院政黨協商<sup>9</sup>，農業發展條例第十八條終於2000年1月4日經三讀修正通過，在放寬農地農有及落實農地農用的指導原則下，制度達到政治上動態均衡，集村興建農舍制度隨之確定。

農地政策轉變後，為有效控制個別農舍的零星興建，「農業用地興建農舍辦法」第三條規定，農業發展條例2000年修法後新取得的農地必須單一筆土地面積達到0.25公頃（756坪）才可以興建農舍。修法期間雖有部分地主與相關利益團體反彈，認為農地興建農舍財產權不容嚴格管制，主張考量實際農民需求與農業長期發展，應由農地面積達0.25公頃始得申請興建農舍之規定，放寬至0.1公頃<sup>10</sup>。惟學界一再警告若放任農舍零星散佈興建或放寬最小興建面積門檻，對整合農業經營專業區等永續經營，或是國土計畫之農業資源配置及生產環境都有影響，故農地興建農舍最小基地面積不宜放寬，以及有異於農業之使用目的者，均應加以限制（黃書禮等，2004；張梅英，2005；林明鏘，2005；林子欽，2007；林森田，2007；徐世榮，2007）。李承嘉等（2009）透過2008年調查認為我國農地興建高級農舍的潛在壓力，如無適當的農地管理措施，農地流失的情況將日趨惡化，而林英彥（2008）則嘗試對個別農舍提出訂定繁雜之申請手續及要求付出相當代價，藉由高額成本使民眾知難而退，進而選擇集村興建。周志龍（2005）從1983年至2001年實證資料分析隨著農業人口數的逐漸減少，個別農舍樓地板面積卻大幅增加之不合理現象，農舍在各地農業區的蔓延，已吞噬了鄉村綠野。林子欽（2007）研究農舍興建與都市化程度相關連，都市周邊的農地確實有透過農舍興建成為住宅用地趨勢，並認為政府以0.25公頃的限制門檻，並未抑制農舍的分散興建。天下雜誌（2008/6/18）更在新政府不得不面對的真相報導中，以「破碎的農地－消失的糧食」為題，從人與環境面提出台灣農業及農地的困境與

---

<sup>9</sup> 陳櫻琴（2000:57）事後認為農地法案應在政策形成過程中，避免政策被利益團體俘虜及政治遊說現象。

<sup>10</sup> 農業發展條例2000年1月28日修法公布生效以前已取得農地者，興建農舍之基地面積，基於保障所有權人既有權益，並無興建農舍該筆農地面積須達0.25公頃以上的限制，僅有法定基層建築面積、樓地板面積、樓層及高度等建築法令限制。

問題，文中敘及許多人對農舍的看法：

農地的青春痘效應，農地不種稻子卻改種屋子，這是什麼碗糕？(第 155 頁)

有機農田最怕污染，這些別墅把生活污水排入農田的灌溉渠道，農民要向誰求償？(第 155-156 頁)

八年前錯誤的土地政策，新政府必須痛定思痛彌補回來，否則台灣將無法面臨糧食安全、食品安全與生態環境保育的挑戰。．．．所謂錯誤的土地政策，就是目前農業發展條例中允許耕地每 0.25 公頃就可以蓋農舍的規定。(第 158 頁)

可惜上述研究及看法皆著重於個別農舍對農業生產環境之影響，忽略集村農舍另外產生的問題，且集村農舍與個別農舍之政策目標不同，不宜混為一談。另對照現行農地興建集村農舍制度規則，侯惠仙（1999）將農地容許使用之集村農舍與農村的農地變更使用相互比較，制度架構彼此並不相當。爰此，回歸農地開放興建集村農舍原始制度目標探討執行問題，方能確認現行集村農舍制度能否有效解決個別農舍對農地利用的破壞，進而真正替代個別農舍制度。

## 二、對集村興建農舍制度之檢討

集村興建農舍制度設計執行後，引起諸多討論與評析。花敬群等（2003）及陳柏廷（2004）以農地釋出及開發利用法令為比較基礎，認為市場將出現集村農舍式住宅可供選擇，但集村農舍 20 戶的開發門檻在推動整合有其困難。蔡秀婉等（2004）以土地使用法令比較住宅與農舍的差異，推論集村農舍被視為的住宅開發模式。但是上開文獻都並未實際以集村農舍制度執行案例進行分析。

其次，農舍既然被界定為與農業經營不可分離的建築物<sup>11</sup>，集村農舍建築坐落基地仍屬農業用地，並不會變更為建築用地，制度執行相關規則也不是以農地變更使用機制進行審查。集村興建農舍在尚未有執行成功案例時，劉健哲、黃炳文（2002）、黃暖方（2003）、劉冠德（2003）、陳明燦（2004）提出集村農舍應納入農村社區土地重劃實施機制，興建於農村社區更新後建築用地。劉健哲（2005）也從國土利用觀點提出農舍應興建在鄉村區之建地上，從事鄉村社區之整體發展規劃。顏愛靜等（2006）及陳博雅（2008）更主張應將集村農舍與建築

---

<sup>11</sup>陳立夫（2008:147）強調，就農業發展條例第三條第十款農業用地定義規定以觀，農舍應是與農業經營不可分離者；且向來司法實務之見解均認為「所謂農舍，應以耕作為目的或為便利耕作而建」，並無爭議。

用地相同看待，或將農舍坐落土地一律變更為建築用地。陳博雅（2005、2008）以個別農舍規則比較推估集村農舍誘因不足，也強調集村農舍興建要結合農村社區土地重劃、農村更新或農地重劃等法令。吳清輝（2008）及周志龍（2008）主張集村興建農舍應配合農村社區更新、農村再生計畫及農地重劃辦理「整合型農地重劃」適當擴充農村集中興建土地。林森田等（2008:1-13）則具體提出台灣辦理整合型農地重劃之目標與理念架構，將可申請興建農舍的十分之一土地發展權集中，以集村方式興建農舍，同時規劃設置生活居住所需之公共設施。農委會（農地利用單位）另外提出於 2003 年經立法制定「農業發展條例」第九條之一規定<sup>12</sup>，但仍無法據以執行而達成改善農地與農村建設問題。2008 年行政院（含農委會）再提出「農村再生條例」（草案）<sup>13</sup>，同時將農舍需求納入整合性農地重劃方式處理，顯見集村興建農舍之制度目標仍為政府部門所接受，但其農村住宅功能的討論顯然更大於農業經營或農地政策層面所考量的問題。

徐宏明與林森田（2006）首度以新竹縣集村農舍實際案例進行實證探討，徐宏明（2006）進一步由兩個案例歸納集村興建農舍制度並未給予農民實質照顧，同時推估會因個別農舍與集村農舍制度並行而減弱了集村制度理念的落實性。張耀文（2007）則以新竹縣農場、一般個別農舍與二處集村農舍的比較分析，提出代理執行制度很有可能因此偏離了集村農舍的原始理念。後續尚有新竹縣、南投市等集村農舍零星個案研究，發現建商大量購買地價及生產力較低的農業用地作為建築坐落基地的配地使用，甚至提到農舍管理的主管機關業務重疊問題（徐宏明，2006；張志銘，2007；張耀文，2007；徐世榮，2008；劉健哲等，2008；顏愛靜，2009）。惟上述集村農舍之研究，並未完整探討農地開放以集村方式興建農舍制度之實施現況與問題，也未探討中央政府與地方政府不同組織、階層單位

---

<sup>12</sup> 為藉由以農村建設或土地開發手段，規劃集中興建農舍之用地，降低單獨農業用地上個別農舍之興建，農業發展條例於 2003 年 2 月 7 日增訂公布第九條之一：「為促進農村建設，並兼顧農業用地資源有效利用與生產環境之維護，縣(市)主管機關得依據當地農業用地資源規劃與整體農村發展需要，徵詢農業用地所有權人意願，會同有關機關，以土地重劃或區段徵收等方式，規劃辦理農業用地開發利用。前項農業用地開發利用之規劃、協調與實施方式及其他相關事項，由中央主管機關會商有關機關定之。」但因欠缺執行規則，加上法規命令無法排除現有土地使用管制、重劃及開發等諸多規則，本條條文迄今從未執行。

<sup>13</sup> 「農村再生條例」已於 2010 年 8 月 4 日以總統華總一義字第 09900192621 號令制定公布全文 38 條；並自公布日施行。

間的多重委託多重代理關係，亦欠缺整體集村農舍興建區位、土地使用分區及使用地類別等基礎完整資料。

農委會水土保持局為掌握集村農舍興建情形，於 2006 年委託工程規劃股份有限公司調查（鐘溫清，2006），以建築及農村景觀作為分析觀點，研究認為是因為法令宣導不足及農民不瞭解，致使參與興建意願低落及個案不如預期。鍾懿萍及陳智啓（2009）從農村永續發展目標探討集村農舍政策執行現況，也有加強宣導等普及性實施的相同建議。上述文獻著眼於將集村農舍作為農村建築景觀或城鄉發展的解決工具，其住宅或景觀功能更大於原來農地政策考量的立法目標。

以往對於集村興建農舍所建立的規則執行研究，多偏重於個案執行現況的檢討，但個案研究數量尚不足代表整體執行現況。且個案大多集中於新竹縣，其他縣市執行情形是否與新竹縣類似或相異，還有整體實施現況與農地使用（包括建築坐落基地及配合農業用地）區位、面積等資料尚有不足，廣度及不同地區的比較也有待補強。中央主管機關雖然也想瞭解制度的整體執行現況，但研究重點卻偏重於技術性建築景觀問題的探討，較未有直接以農地利用管理為基礎的整體執行現況調查，且較缺乏政府分工及互動的分析，而制度的執行形式及階層政府在制度執行過程的分工，也非探討的重心。

鑒於集村興建農舍制度執行結果與農地政策轉變密切相依，透過制度環境及政府組織分工安排，結合土地使用分區管制精神，調查制度整體執行現況，進而分析對農地利用與管理之影響，將可作為集村農舍制度達成真正立法目標之執行及規則檢討建議。

### 第三節 小結

制度在未實施前因為許多不確定的因素，無法確定未來之執行情形與發展，只能透過執行之反應與結果得知施行情況，其過程需要時間去發展與觀察，再對既有的制度進行調整或修正。然而沿著既有的制度，可能進入良性循環，也可能走向錯誤的方向。集村興建農舍制度已執行十年，可從其制度執行形式、過程與施行結果檢視其制度是否有缺失或偏離，以透過政策之調整解決制度執行時所衍生的問題。隨著制度的發展，資訊相對增加，政策可依推行過程面臨之問題與經驗進行調整，當參與制度之委託人與代理人偏好改變時，成為制度調整的動力，因此制度的演變可依執行情形作為反饋進行修正與調整。

集村興建農舍以往研究文獻較偏向新竹縣特定地區個案與個別農舍現況制度分析，或是強調農村住宅之功能以及農村景觀之觀點，未直接以農地利用及管理面向的整體執行現況調查，且缺乏政府內部分工及互動的分析，故本研究認為應進行整體現況調查分析以瞭解現況，並回歸農地利用與管理目標為檢討基礎。其中部分文獻已有注意到主管機關業務重疊的問題，但少以多重委託多重代理執行結構進行探討，分析組織執行分工的問題所在。國內研究集村興建農舍相關文獻整理如表 2-1。

表 2-1 國內集村農舍相關文獻整理

研究議題	相關文獻	研究重點	備註
制度現況	彭作奎(2000)、黃書禮等(2004)、周志龍(2005)、張梅英(2005)、林明鏘(2005)、林子欽(2007)、林森田(2007)、徐世榮(2007)、林子欽(2007)、林英彥(2008)、李承嘉等(2009)	檢討農地興建個別農舍政策施行結果，發現其嚴重破壞農業生產環境	可結合國土使用分區及地籍調查分析集村興建農舍制度實施結果
制度規則	花敬群等(2003)、陳柏廷(2004)、蔡秀婉等(2004)	比較農地釋出、都市及住宅用地開發利用規則，推論農舍興建被視為住宅開發模式	以集村興建農舍實施案例分析，作為日後研究比較基礎
制度設計與規則	劉健哲、黃炳文(2002)、黃暖方(2003)、劉冠德	1.以鄉村社區規劃及建地住宅觀點分析	可回歸農業經營之農地政策面向



	(2003)、陳明燦(2004)、劉健哲(2005)、顏愛靜、楊國柱(2006)、陳博雅(2005、2008)、吳清輝(2008)、林森田、丁秀吟、簡俊發(2008)	2. 結合農村社區重劃、更新及再生政策探討	檢討集村興建農舍制度執行，並作為日後其他制度整合之參考
制度規則與執行	徐宏明、林森田(2005)、徐宏明(2006)、鍾溫清(2006)、張耀文(2007)、劉健哲、董建宏、林宏毅(2008)、鍾懿萍、陳智啓(2009)	1.以集村農舍個案探討比較，部分提出主管機關業務重疊問題。 2.大多以農村建築技術或景觀發展為觀點	以原來農地利用與管理目標檢視集村興建農舍制度整體實施現況，並探討中央與地方政府不同單位之執行分工

資料來源：本研究整理

代理理論主要是探討委託人與代理人之間關係所產生的問題，傳統代理理論模型運用假設條件簡化現實中的真實情境，與實務上有較大的落差，且一般文獻對代理理論之討論著重於透過模型方法設定假設條件或是針對公司組織的契約設計進行探討。但過去文獻多僅以數理邏輯推理，存有與實際情形不符的假設，且很少運用實際案例說明，故本研究運用多重委託多重代理理論探討政府執行制度環境的問題，將政府內部的組織活動視為一連串的代理關係，並探討政府內部多個委託單位與多個代理執行單位間執行分工安排，以發掘制度執行的問題所在。

集村興建農舍制度變遷後，其執行規則主要是由農委會或內政部制定或中央透過論理解釋，再交由縣市政府辦理審查及核定，實際的代理執行以多重委託多重代理關係呈現如圖 2-5 所示。集村農舍制度建立及執行涉及政府許多內部單位，農委會（企劃處、輔導處及水土保持局）與內政部（營建署、地政司）委託人之間，縣市政府農業、水土保持、建築管理、地政及都市計畫等不同單位代理人之間，以及委託人與代理人之間，都有不同的職能、偏好及知識背景，不宜將政府視為單一個體。如 Dehousse(2008:794)、Schreinemachers 與 Berger(2006:29) 認為必須清楚定義委託人才能控制代理人的執行，且委託人間偏好不一致及決策會受偏好和背景所影響，Bernheim 與 Whinston(1986:924-925)及 Lane(2005:47) 甚至認為公部門內不同委託人間缺乏協調，會因官僚體系產生隱藏行為。另外國

內的農地管理執行績效研究，洪維廷、林森田及丁秀吟（2009:71）指出執行縣市代理人的人力特質並非同質，流動性又高，加上執行環境都是影響執行的重要因素。因此有必要從多重委託多重代理觀點，著重於委託人與代理人目標、偏好之探討，檢討集村興建農舍制度執行是否有行政裁量過大、規避責任、目標不一致，或是彼此之間存在訊息充分度上的差異，導致委託人與代理人之間官僚體系訊息接收的不同，而加深執行問題。

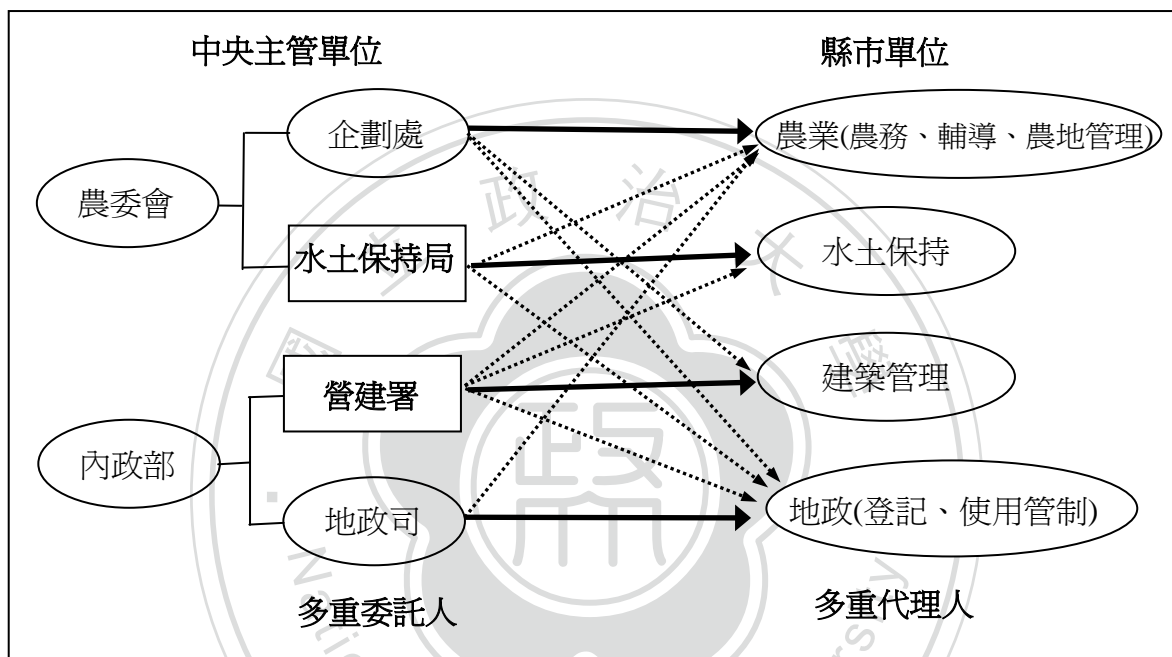


圖 2-5 集村興建農舍制度之多重委託多重代理關係

資料來源：本研究繪製

- 說明：1.農業發展條例第十八條於 2000 年 1 月 26 日修正公布前，農委會係由企劃處（農地利用科）負責研擬整體農地政策及農舍規則，嗣後該會分工由輔導處負責農民資格及農業用地興建農舍辦法訂定等農舍業務，至集村農舍之獎勵規則及預算由該會水土保持局辦理。輔導處再於 2004 年將農舍全部業務轉由水土保持局擔任主政窗口，企劃處則於修法後只願意參與協辦工作。
- 2.內政部分工一直是由營建署專責農舍建築管理業務，並與農委會協商訂定執行規則，地政司則是委託執行土地登記及使用管制工作。
- 3.綜上，集村興建農舍現階段是由「農委會水土保持局」及「內政部營建署」為制度執行之主要委託機關。圖中的實線代表工作職能直接對口單位，虛線是間接相關的關係。

傳統的代理理論研究途徑，都詮釋或描述了一部分制度執行的現象，但與現實環境有很大的落差。經過文獻的回顧，可得知理論的主要假設與延伸的發展過程，其中不難發現，代理理論的假設條件就是影響委託代理關係的主要因素。過去代理理論大都將焦點放在代理人的資訊優勢，或是誘因與監督機制的設計，似乎忽略當委託人與代理人涉及多個組織單位時可能產生的問題。近來理論的發展有運用假設貼近社會經濟現實的趨勢，Weber 與 Xiong (2006:26-27) 以多重委託多重代理結構認為未來研究會放寬完全資訊等假設，也會更需要垂直及水平組織的協調。

綜合前述分析，由於以往集村農舍相關文獻大多著重於建築景觀或城鄉住宅功能的探討，並未針對農地政策目標及其整體土地使用區位等基礎資料，亦未對中央政府及地方政府不同階層組織單位間的執行機制進行分析，再對其執行分工與制度執行成效間的關連性進行探討，而代理理論中的多重委託多重代理觀念，不僅更貼近社會的真實情況，也恰能解析整個集村興建農舍制度的執行結構與執行結果間的關係。因此，本研究試圖從中央主管機關的委託及地方政府的執行代理結構，再從農地資源利用管理作為制度執行影響分析指標，以釐清制度執行的問題真相；並從集村農舍制度設計初始目標，分別探討制度執行規則與政府同一層級及不同層級的委託代理安排，調查分析整體執行現況及不同區域案例對農地利用與管理的影響，期望作為農地政策與農舍制度執行相關研究之基礎。

### 第三章 集村興建農舍制度環境與制度安排之探討

農業用地得以集村方式興建農舍的法律，肇造於 2000 年 1 月 4 日立法院三讀通過農業發展條例第十八條，正式確立了集村農舍的執行法源。為探討集村興建農舍法令多重委託代理執行後對農地利用與管理的影響，有必要先就其制度形成的過程及路徑進行探討，確認制度之初始目標，再分析已建立的執行規則及組織代理結構的利益或目標。本章共分四節，首先探討農地提出以集村方式興建農舍制度設計的農地政策目標，確認制度目標後分析現行執行規則，再探討中央政府與地方政府的組織執行分工，最後歸納提出小結。

#### 第一節 制度設計之農地政策目標探討

制度變遷的內容，將改變包括基本政治、社會及法律的基本規則，進而影響了生產、交換與分配基礎的制度環境（Williamson, 1990:64）。集村興建農舍制度的執行與其制度變遷過程或背景密切相關，而制度變遷不僅著重於政府角色的探討，也應深究制度形成的過程及立法路徑。

1973 年制定農業發展條例，強化了臺灣地區自 1949 年以來實施第一階段農地改革，以扶植自耕農及農地農有農用的各種制度網絡。然而在一個動態的社會中，舊有的財產權配置，將難以有效地因應新技術創新與新市場開發所帶來的複雜市場結構，導致市場經濟價值產生變化（Kantor, 1998:5），造成人們偏好的改變，農舍與農業經營不可分離的關連性愈來愈薄弱。當個人或組織在制度改變後的預期獲利大於現行的制度環境下的利益時，將產生制度變遷（Alexander, 2005:210），故 1999 年 11 月 20 日農業發展條例修正草案，為了平衡解決新購農地禁止興建農舍的反彈勢力，行政院正式提出「以集村興建農舍方式」的新構想，再經立法院政黨協商，直至 2000 年 1 月 4 日立法院三讀通過，在開放農地自由買賣的政策下，期望集村興建農舍制度可以取代個別農舍，以引導農舍申請興建必須聯結農地利用及農業生產目的。至此，農地在不影響農業生產環境及農村發展之前提下，得申請以集村方式或在自有農地上興建農舍，而政府應該獎勵補助農民申請集村農舍。

進一步言，「農業發展條例」修正草案中有關農地興建農舍問題引起當時各界關注。在農地開放自由買賣後，為維護農業生產環境之完整，農委會原本期望守住「新承購之農地不得興建農舍」，但最終基於政治成本，並未堅持廢除農地興建個別農舍制度，而改以提供誘因獎勵，推動集村興建農舍取代個別農舍，並

著重於現有鄉村社區辦理整體規劃，以有效提供農民住宅建築用地。

從立法院公報、農委會文獻及組織內部相關資料，現行農業發展條例第十八條的制定沿革過程，其農舍制度目標整理如表 3-1。

表 3-1 現行農業發展條例第十八條制定沿革之農舍制度目標

農業發展條例修正 草案版本(條次)	農舍之重要規則	制度目標
行政院 1998 年 4 月 23 日 (修正草案第十八條)	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 修法後取得之重要農業生產用地、保育用地及次要農業生產用地禁止興建農舍。</li> <li>* 修法前已取得或因繼承或修法前共有而分割者，得有條件准予興建農舍。</li> <li>* 農舍其移轉或設定抵押權時，應與坐落用地併同移轉或設定。</li> </ul>	<p>因應農地自由買賣及大幅放寬分割限制，避免農舍零散興建破壞農業生產環境。</p>
行政院 1999 年 11 月 20 日 (修正草案第十六條)	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 修法後取得之農業用地，原則上皆禁止興建農舍。</li> <li>* 但無自用農舍者，例外規定得以「集村方式」興建，其因地形等自然因素無法以集村興建者，另規定經直轄市或縣市主管機關認定者，得採其他方式興建。</li> <li>* 申請資格與程序、許可條件等事項，由中央主管機關會商定之。</li> <li>* 修法前已取得之農業用地，及修法前已取得之共有耕地而於修法後始分割為單獨所有，且無自用農舍者，得依相關土地使用管制規則及建築法令，申請建農舍。</li> <li>* 主管機關應獎勵、協助以集村方式興建農舍。</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 避免農地資源流失及建地化，以維護農業生產環境。</li> <li>2. 整體規劃公共設施，以提升鄉村區居住環境。</li> <li>3. 消除農地自由買賣後，非農民對田園生活的住宅需求。</li> </ol>
立法院 2000 年 1 月 4 日 三讀通過  總統 2000 年 1 月 26 日 修正公布 (第十八條)	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 取消禁止興建農舍，凡修法後取得農地之農民，無自用農舍而需興建者，經核定於不影響農業生產環境及農村發展，得申請以集村方式或在自有農地興建農舍。</li> <li>* 農業用地應確供農業使用；農舍興建滿五年始得移轉（繼承或拍賣不在此限，農地須與農舍併同移轉及設定抵押權。</li> <li>* 已申請興建農舍之農業用地不得再重複申請。</li> <li>* 興建農舍之資格、樓地板面積、建蔽率等辦法，由內政部會同中央主管機關定之。</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 鼓勵興建集村農舍，維護農地資源及農業生產環境。</li> <li>2. 防止投機炒作及落實農地農用。</li> <li>3. 整體規劃農村公共設施，創造現代化的農民住宅環境。</li> </ol>

資料來源：本研究整理

對於農地政策轉變後的農舍興建問題，從表 3-1 得知，基於放寬農地移轉及分割限制後，如同意農地所有權人任意在農地零亂興建農舍，將使農業生產環境遭受嚴重破壞，故農委會報請行政院核定送立法院的農業發展條例版本，以農地取得時間點為界，原則禁止修法後新取得的農地繼續興建以住宅為主的農舍，且 2000 年適逢總統大選，在政治及民意代表等各方壓力妥協下，例外規定同意以集村方式興建農舍。最後通過的版本是取消個別農舍的禁止興建，而與集村農舍兩種制度同時併行。

農業發展條例第一條明確指出，政府為了確保農業永續發展、促進農地合理利用等大目標，特制定本條例。面對農地政策的轉變，農業發展條例第十八條於 2000 年修正公布實施後，內政部與農委會共同訂定的「農業用地興建農舍辦法」，是 1974 年我國實施區域計畫法以來，專為農地上申請興建農舍制度執行所建立的正式規則。就集村興建農舍制度形成的過程及路徑而言，可確認政府鼓勵農民申請興建集村農舍的制度目標，最主要是要避免農地資源流失，並確保農業生產環境的完整及落實農地農用政策。因此制度執行問題及影響必須以農地利用及管理為分析焦點，而非以田園住宅建築及農村景觀為制度變遷背景及初始目的。

從農業發展條例研修之制度變遷過程中，集村興建農舍制度細部執行規範在立法形成中，因無參考案例，並未有過真實案例模擬、評估及辯證。農委會於立法過程中，亦說明於 1999 年 11 月間與全國各地區農民溝通時，農民對集村興建農舍不符農民就近管理農場的耕作習性，集村興建地點無力自行覓得及法令制度尚未齊備等內容，已經提出質疑（行政院農業委員會，2001:28）。從農業發展條例第十八條之集村農舍制度建立過程中可以發現，其制度變遷與農地利用管理及個別農舍路徑相依是密切相關的；行政部門及立法部門都會隨著政經環境的時空因素不同而調整偏好，進而對過去既有的制度產生改變。儘管政府有權力改變或主導路徑相依的方向，但是其行為也必須付出成本，幅度過於震盪或劇烈的制度變遷會衝擊政權及選票，所以法律無法通過新購農地不得興建個別農舍的條文，最終仍維持農地可以興建個別農舍之舊有規則，並提出以集村方式興建農舍方式的調整制度，進一步提供誘因加速制度執行，以利取代零星興建個別農舍對農業生產環境的破壞。在規則不完全情形下，後續更因委託及代理執行的組織單位不同，是否致使制度規範偏離目標，有待後面章節分析。

## 第二節 制度環境－執行規則之分析

制度環境是一系列用來確立生產、交換與分配基礎的基本政治、社會與法律規則，如支配選舉、規範產權與契約權利的規則（Davis and North, 1971:6），亦即制度環境代表遊戲規則，包括誘因結構、法律、契約及財產權安排（Sandler, 2001:99），涵蓋層面相當廣泛。集村興建農舍制度設計有其原始的農地政策目標，政府部門必須分工訂定明確的遊戲規則，共同維護社會國家及法律目標。委託方透過法令規範，並提供獎勵誘因，以明確代理方契約標準，並引導土地所有權人依政府部門所界定的財產權使用農地，不僅可以降低因資訊不對稱下的機會行為，也可以積極達到法律訂定之目標。鑒於本研究是從規則代理執行探討制度執行對農地利用與管理之影響，著重於集村農舍規則演化、裁量及實務操作結果，有必要聚焦於組織多重委託多重代理的執行規則範圍。規則可以降低交易成本，環境也會透過組織裁量或協商改變的，集村農舍制度執行上為確保土地所有權人依據政府所界定的財產權從事農業使用，故為有效結合分工安排探討制度執行問題，本節將集聚於委託人（中央主管機關）訂定之集村興建農舍執行規則進行分析。

從集村興建農舍制度設計得知，制度建立是基於彰顯維護農地資源及農業生產環境的農地政策目標，而由中央政府立法設計出來的制度，並在法律通過後，授權中央政府訂定可操作性規範。正式規則雖然可以降低訊息、監督及執行成本，然而 Banks（1995:29）在制度設計中提到，任何授權關係中都有風險分擔的需要，委託人通常是風險中立（risk-neutral）的，但是代理人則是較為保守的風險規避者。因此，如何建立明確可供執行的集村興建農舍法令規章，將可以決定委託人分擔代理人的風險程度。為同時檢視集村興建農舍制度規則的完備度，以及此一制度執行的程度，有必要分析目前中央政府已建立的集村興建農舍運行規則。

### 一、執行之法令規範

制度變遷後之農地申請興建農舍，主要法令依據為農委會提出的農業發展條例第十八條，以及 2001 年 4 月 26 日內政部營建署及農委會（輔導處）會銜訂頒的「農業用地興建農舍辦法」，並依農業用地取得（包括繼承、贈與、買賣、拍賣等）日期之不同而有所差異，在農業發展條例 2000 年 1 月 26 日修正公布前取

得之農業用地，仍得依修法前之規定興建農舍，且單一筆農地僅能興建一戶農舍<sup>14</sup>。至於在修法後取得之農業用地申請興建農舍，應受單筆農地面積不得小於 0.25 公頃與土地取得、戶籍登記均應滿二年等規定之限制，因此參加集村興建農舍者，主要差異在於不受個別農舍有農地取得二年及 0.25 公頃的最小面積限制，並享有補助誘因。由於集村農舍屬於新訂之制度，建立正式規則時也受到個別農舍的路徑相依影響，故農業用地興建集村農舍之法令規範，分析說明如下：

### (一)法律－農業發展條例

2000 年農業發展條例修正將農地政策調整為「放寬農地農有、落實農地農用」，期望能確保農業永續發展及促進農地合理利用。而在農地興建農舍配套方面，農業發展條例第三條第十款定義非都市土地或都市土地農業區、保護區範圍內，依法「供與農業經營不可分離之農舍」始得稱為農業用地。同時於農業發展條例第十八條中加強規範，限定修法後取得農業用地之無自用農舍而需興建之農民，於不影響農業生產環境及農村發展前提下，得以「集村方式」或在自有農業用地興建農舍。

上述規定強調農舍是農地政策重要的環節，農舍興建的目的應在於促進農業經營，故凡是 2000 年修法以後新取得的農地，雖然沒有農地農有的限制，但為落實農地農用，避免農舍破壞農地資源，法律增加農舍起造人應為該農舍坐落土地之所有權人、自有農業用地應確供農業使用、已申請興建農舍之農地不得重複申請、農舍應與其坐落用地併同移轉或併同設定抵押權，且農地除因繼承或法院拍賣而移轉外，其興建農舍須滿五年始得移轉。因為限制移轉的規定，地政機關必須配合建築主管機關於核發農舍使用執照後，將農舍坐落之地號及提供興建農舍之所有地號清冊，於土地登記簿上註記。所謂農舍興建取得使用執照滿五年始得移轉及農舍應與其坐落用地併同移轉等農地管理限制，農委會以行政規則解釋包括「各起造人持有且提供農業生產的配合農業用地」在內<sup>15</sup>。

<sup>14</sup> 所稱「該宗」農業用地，係指土地登記之單一筆農業用地而言，其訂定意旨，係單一筆農地興建一戶農舍，而非以共有人人數計算可興建之戶數，以利農舍管理。參閱行政院農業委員會民國 94 年 3 月 23 日農授水保字第 0941848405 號等函。

<sup>15</sup> 行政院農業委員會民國 95 年 2 月 7 日農授水保字第 0951850841 號書函表示：興建農舍坐落農業用地及建物之移轉應與起造人持有提供興建農舍之農業用地併同移轉或設定抵押。



## (二)執行規則－農業用地興建農舍辦法

農舍經正式規則界定為農民因農業經營所需而在特定條件下容許興建於農業用地上，為能符合農業永續發展之制度目標，農業發展條例第十八條第五項授權內政部與農委會可以就興建農舍之農民資格、最高樓地板面積、農舍建蔽率、容積率、最大基層建築面積與高度、許可條件、申請程序、興建方式、許可之撤銷或廢止及其他應遵行事項，訂定更具體的辦法確實執行，希望建立新制度，打破農地農有農用時期的路徑相依問題。2001年4月26日內政部營建署與農委會輔導處共同發布「農業用地興建農舍辦法」，再加上區域計畫及都市計畫相關土地使用管制、建築管理、農地分割、移轉、稅賦等諸多規定，形成一個獨特且複雜的規則。例如申請興建農舍之該宗農業用地，扣除興建農舍土地面積後，供農業生產使用部分應為完整區塊，且其面積不得低於該宗農業用地面積百分之九十，就是配合既有的建築管理法令，但想要以農業經營及農地政策為執行精神的規定。

集村農舍依據農業用地興建農舍辦法特別規定，應一次集中申請，並符合戶數、坐落建築用地與配合農業用地土地使用屬性、每戶建築面積（含法定空地公共設施）、建築面積之計算、興建強度及面積、面臨道路寬度、公共設施項目配置等規定。依法核定之集村興建農舍，因農業發展條例施行細則第十一條規定屬於執行土地政策或農業政策事項，同意農民辦理耕地專案分割；也反映集村興建農舍制度與放寬耕地分割等農地政策息息相通。

## (三)重要的行政函釋補充規則

由於農地政策的轉變，而農業發展條例第十八條及農業用地興建農舍辦法 12 條條文規範，又無法因應實際執行的複雜情況，故縣市政府每每遇到執行問題，就需依賴中央主管機關解釋法令，使得制度執行規則隨著時間而屢有轉折。就集村興建農舍制度之重要轉折的相關解釋分析如下：

### 1.申請人以農民為限<sup>16</sup>（2001年6月）

農委會於2001年6月20日邀請內政部、各直轄市及縣市政府研商「農

<sup>16</sup> 行政院農業委員會於民國90年6月20日邀請內政部、各直轄市及縣(市)政府等研商「農業用地興建農舍辦法」第3條規定執行事宜會議獲致決議，申請人應檢具稅捐稽徵單位開具之房屋財產歸戶查詢清單、清單之所有房屋使用執照影本、切結無自用農舍等文件申請資格條件審查。參閱行政院農業委員會民國90年7月4日(90)農輔字第900050675號函。

業用地興建農舍辦法」第3條規定執行事宜，獲致決議：申請人應檢具稅捐稽徵單位開具之房屋財產歸戶查詢清單、清單之所有房屋使用執照影本、切結無自用農舍等文件，作為申請興建農舍之農民資格審查要件。後來集村農舍直接沿用作為農民資格條件之審查。此一規則並沒有從農業經營角度建立農舍起造人的資格門檻，故而確立了「農舍坐落土地之所有權人」即為農民的條件限制。

## 2.發展權移轉（2002年11月及2003年8月）

內政部營建署與農委會進一步闡釋集村興建農舍之研訂意旨，係參酌引用土地發展權移轉之觀念<sup>17</sup>，使所有權人間之土地使用權利，可透過正式制度之設計機制進行交換移轉以集中興建，如圖3-1所示，並認為可以達到保護農業生產環境與確保生活環境品質之目的。事實上，現行集村興建農舍制度規則之運作，與發展權移轉之要素無關，經調查研析，上述規則解釋係2001年農業用地興建農舍辦法發布實施後，不同的中央主管機關承辦人員為了解釋集村興建農舍需要九倍以上農業用地面積予以配合之說明。發展權移轉的概念同時延伸到以集村方式興建農舍因於法定空地設置停車位、社區停車場、廣場等公共設施，故符合「社區」之定義<sup>18</sup>。此種跳脫農業經營的核心價值所做的解釋，欠缺與農地政策結合解釋。

---

<sup>17</sup> 發展權移轉（TDR）的基本要素包括：(1)接收區之指定、(2)發送區之指定、(3)明確的發展權定義與說明、(4)建立移轉比例與過程（Machemer and Kaplowitz, 2002：775）。

<sup>18</sup> 參閱內政部營建署民國91年11月14日營署綜字第0910067445號函之說明、行政院農業委員會民國92年8月21日農授水保字第0921847142號函檢送92年8月7日召開研商「農業用地興建農舍辦法」有關集村興建農舍執行疑義案第二次會議紀錄之研商結論二十。

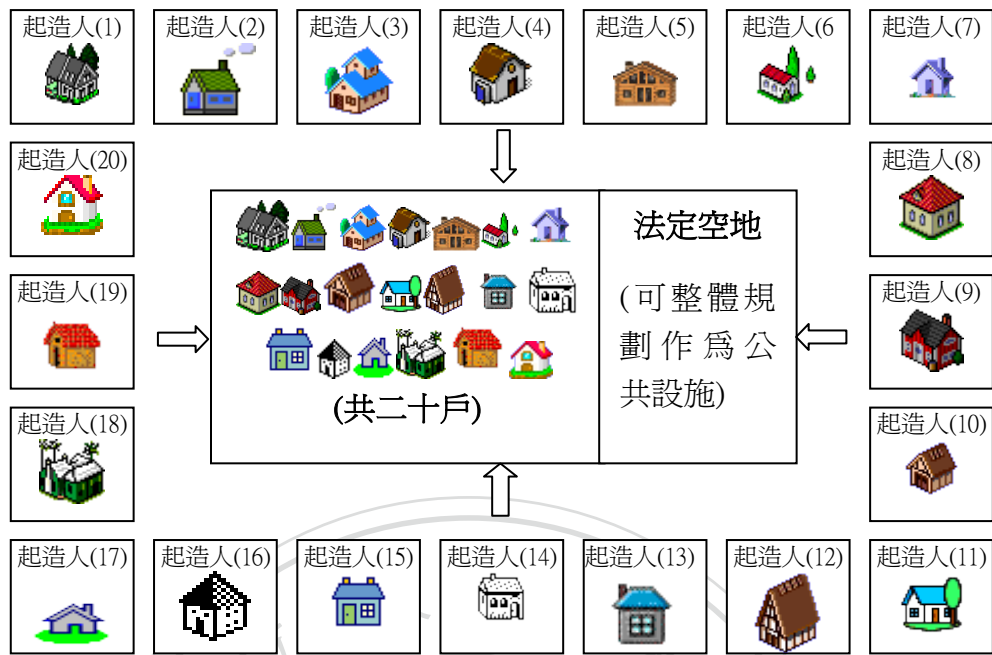


圖 3-1 中央政府對於集村農舍交換移轉集中興建示意圖

資料來源：修改自內政部營建署民國 91 年 11 月 14 日營署綜字第 0910067445 號函之說明案例

### 3. 建築坐落基地以共有方式新購買取得（2003 年 8 月及 2008 年 6 月）

20 戶以上起造人各自擁有配合興建農舍之農業用地，得以共有方式於他處另行購買興建用地供集村興建農舍之用地，但該筆農地需符合未屬供他人興建農舍之農業用地，且申請興建農舍之總面積不得超過各戶農業用地總面積（含基地坐落該筆共有農業用地面積）之百分之十，且每戶最大基層建築面積仍不得超過 330 平方公尺<sup>19</sup>。此一規則讓農民的建築坐落基地可以新購買取得，並維持共有持分，故而建商購買區位適宜的農地後，得以預售方式招募起造人。

### 4. 山坡地可以併平地申請（2004 年 6 月）

各起造人得併同提供山坡地與平地之農業用地申請集村興建農舍，但平均坡度超過百分之三十以上之山坡地範圍內之農業用地，依照建築技術

<sup>19</sup> 同前註之研商結論十二，此處所指之 330 平方公尺經台南市政府請釋，內政部營建署復於民國 97 年 6 月 2 日以營署綜字第 0970028982 號函回復，確認涵蓋都市計畫範圍內農業用地所申請興建之集村農舍。

規則規定意旨，不得作為集村興建農舍坐落之建築基地及配合耕地<sup>20</sup>。由於此一補充規定，並未明確山坡地範圍內的農牧用地、林業用地可否將其權利移轉到平地，如特定農業區、一般農業區農牧用地，經集村農舍申請案之代辦業者先行請求農委會解釋<sup>21</sup>，藉由農委會水土保持局的行政函釋，確立此一制度環境，並導致後來申請案件，持續購買便宜之山坡地保育區林業用地及農牧用地，以保存作為申請集村興建農舍之配合農業用地。

#### 5. 集村興建農舍坐落之農業用地不得位於特定農業區（2010年10月）

集村興建農舍制度執行後，受到社會關注優良農地保護議題，且為避免農地持續建地化，農委會回應監察院2010年9月8日公布集村興建農舍執行結果之調查意見及糾正案文（099財正0054號），於2010年10月15日逕行核釋「集村興建農舍坐落之農業用地不得位於特定農業區」<sup>22</sup>。由於此一行政擴張解釋對已經投入買地的廠商權益影響太大，且發布實施極為倉促，也引發另外一股勢力的介入<sup>23</sup>，後續中央主管機關恐必須付出更高的修法及協商交易成本。

## 二、獎勵誘因規則

良好的制度設計必須藉由誘因（incentives）來推動，農地政策考量放寬農地移轉條件及分割限制後，如同意農地所有權人任意在農地上零亂興建以住宅為主之個別農舍，將使農業生產環境遭受嚴重破壞，故政府對以集村方式興建農舍者應予獎勵，並提供必要之協助（立法院公報處，2000:397）。因此農業發展條例第十八第六項明定主管機關對於以集村方式興建農舍者應予獎勵，並提供必要之協助。實務上，獎勵皆由農委會水土保持局編列預算，再交由縣市政府代理執行。

又為減輕申請集村興建農舍之農民負擔，提高誘因，所以制度設計中，依據集村興建農舍獎勵及協助辦法、集村興建農舍與公共設施申請補助程序及標準作業要點規定，尚有下列實質補助：

<sup>20</sup> 同前19註之研商結論一。另有關「平均坡度」之計算方法係依建築技術規則建築設計施工篇（第三章：山坡地建築）第二百六十一條之平均坡度計算公式計算之。

<sup>21</sup> 參見行政院農業委員會民國93年6月7日農授水保字第0931848633號函。

<sup>22</sup> 參見行政院農業委員會民國99年10月15日農水保字第0991875738號令。

<sup>23</sup> 參見監察院99年12月10日（99）院台調查字第0990801060號派查函及調查報告。

(一)農民得依規定向主管機關申請補助興建道路、排水、路燈及其他必要之公共設施；其用地應由申請人無償提供使用。

(二)建築物屋頂及總樓地板面積符合條件者，每戶給予補助款新臺幣 20 萬元。

(三)建築物採用主管機關提供之農舍(宅)標準圖者，每戶另補助新臺幣 5 萬元。

綜合言之，集村農舍興建完成後，原則上每戶有 5 萬、20 萬、25 萬或 30 萬四種金額的可能補助方式，經調查統計至 2009 年 5 月 30 日，農委會水土保持局編列預算共已撥款補助新台幣 1 億 4,060 萬元<sup>24</sup>，由縣市地方政府執行補助辦理中。但目前獎勵制度規則從設計至執行，仍因個案執行疑義無法因應縣市代理人於第一線審查明確所需，故請釋委託人農委會及檢察單位介入的現象<sup>25</sup>，類似此一規則不明確之處理，因未有處理指導原則，必須依賴委託人進行協商。

### 三、執行規則之分析

農地政策變遷後，農業發展條例第十八條第五項採取授權由內政部及農委會共同訂定執行辦法，再由地方政府代理執行。而集村農舍建立的行政規則，因受到個別興建農舍路徑相依影響，有許多是從農地既有興建個別農舍法令推演而來的。例如農舍申請人之農民資格條件，依據農業發展條例第三條第三款規定，農民指直接從事農業生產之自然人，又該條例第十八條規定農舍申請人應為農民，對照現行農業用地興建農舍辦法第三條第一項的五款規定及農委會民國 90 年 7 月 4 日(90)農輔字第 900050675 號函等執行解釋內容，整理如表 3-2，故集村興建農舍申請人之農民資格條件審查表列須檢具：1.申請人戶籍謄本。2.申請興建農舍之農業用地最近三個月內土地登記簿謄本。3.稅捐稽徵單位開具申請人之房屋財產歸戶查詢清單。4.申請人之房屋財產歸戶查詢清單之所有房屋使用執照

<sup>24</sup> 引述自農委會水土保持局。另各年度補助撥款金額如下：2004 年度 510 萬元、2005 年度至 2007 年度均為 2,000 萬元、2008 年度 2,920 萬元、2009 年度已撥 4,630 萬元。2010 年度起則暫停受理補助，詳見前註。

<sup>25</sup> 例如臺南縣政府民國 98 年 4 月 17 日府農務字第 0980091512 號函請釋農委會「如 1 樓作停車場、2 樓配置房間(不含農業用地興建農舍辦法規定集村興建農舍每戶至少一個停車位)總面積 74 平方公尺，是否符合上開規定，得否予以補助？」，農委會水土保持局接獲地方政府上述代理執行疑義後，先請內政部營建署就集村農舍規則有關「每戶至少一個停車位」提供意見，再併同內政部營建署回復農委會「設於 1 樓之停車位應計入建築總樓地板面積」，表示現行集村興建農舍規則並無禁止限制，故縱使規則有不完全情形，仍可視為合法。又農委會以民國 99 年 5 月 18 日農授水保字第 0991875143 號函復臺灣臺南地方法院檢察署有關以集村方式興建農舍之獎勵疑義。

影本。5.申請人切結無自用農舍文件。6.農業用地作農業使用證明書。7.申請人切結切結該筆農業用地未曾興建農舍或提供申請興建農舍計算面積使用之文件。上述審查文件沿用個別興建農舍而來，農委會並未針對集村農舍執行需要重新檢討，且與申請人是否直接從事農業經營或農業生產無關。

表 3-2 申請興建農舍之農民資格條件及應備審查文件對照表

申請法定條件	申請人應備供審查之文件	縣市審查單位
1.年滿二十歲或未滿二十歲已結婚者。	* 申請人戶籍謄本。	農業單位
2.申請人之戶籍所在地及其農業用地，須在同一直轄市、縣(市)內，且其土地取得及戶籍登記均應滿二年。但參加集村興建農舍者，不在此限。	* 申請人戶籍謄本。 * 擬申請興建農舍之農業用地最近三個月內土地登記簿謄本。	農業單位
3.申請興建農舍之該宗農業用地面積是否小於 0.25 公頃。但參加集村興建農舍及於離島地區興建農舍者，不在此限。	* 擬申請興建農舍之農業用地最近三個月內土地登記簿謄本。	農業單位
4.申請人無自用農舍。	* 稅捐稽徵單位開具申請人之房屋財產歸戶查詢清單。 * 前揭申請人房屋財產歸戶查詢清單之所有房屋使用執照影本。 * 申請人切結無自用農舍文件。	農業單位 建管單位
5.申請人為該農業用地之所有權人，且該農業用地應確供農業使用，並屬未經申請興建農舍之農業用地。	* 擬申請興建農舍之農業用地土地登記簿謄本。 * 農業用地作農業使用證明書。 * 申請人切結該宗（筆）農業用地未曾興建農舍或提供申請興建農舍計算面積使用之文件。	農業單位 建管單位 地政單位

說明：1.無自用農舍指申請人名下無自用農舍，故其名下雖有興建自用住宅而無自用農舍，可核發無自用農舍證明。

2.地政單位協助確認土地登記謄本及有無違反非都市土地使用管制規定。

資料來源：本研究整理

再者，由於個別興建農舍的執行規範是以現行都市及非都市土地使用管制規則配合建築管理法規為主<sup>26</sup>，未有考慮農地利用及農業生產環境面向，尤其是集村農舍賴以執行的「農業用地興建農舍辦法」第八條規定，亦以土地比例計算及建築觀點為主。而農委會自行制定提供申請興建的獎勵補助，也以建築景觀為考量，並未見有農地利用結合農業生產經營的相互引導，也使得集村興建農舍制度執行後，可能與原先設計的制度目標產生更大落差。

其次，目前的農地興建農舍制度設計，將農舍區分為個別及集村農舍二種型態外，並就農地取得時間按修法前、後而有不同適用條件，加上配合農業用地管理所訂定之「農業用地」及「耕地」定義<sup>27</sup>，對廠商或土地所有權人而言，規則的複雜難懂，亦導致對農地移轉、分割及興建農舍之法令規範未能完全瞭解，甚至資訊接收嚴重不對稱。當集村興建農舍申請案件遇上複雜的農地利用與管理規則，引發地方政府一再請釋中央政府以行政函釋補充規定，使得委託人及代理人蒐集資訊的成本提高，間接造成資訊流通更加困難，且承辦人員對法令規章的瞭解有限，如果未能同時強化資訊流通，不易有一致性的見解<sup>28</sup>。

最後，在集村興建農舍制度執行過程中的獎勵誘因規則，係指農業發展條例第十八條主管機關（公部門）對於以集村方式興建農舍起造人（私部門）之獎勵，並非委託人對縣市代理人的獎勵。此一制度設計與張維迎（2003:333）提到委託人必須根據可觀測到的信息或行動來獎懲代理人，以激勵其選擇對委託人最有利的行動，來避免機會行為的產生，兩者有其本質上不同。

---

<sup>26</sup> 包括有：非都市土地使用管制規則第六條、實施區域計畫建築管理辦法第五條、都市計畫法台灣省施行細則第二十七條及第二十九條、都市計畫法高雄市施行細則第二十五條、台北市土地使用分區管制規則第七十二條等。

<sup>27</sup> 有關「農業用地」及「耕地」之定義、法律依據及範圍，可參照農業發展條例第三條第十款、第十一款暨其施行細則第二條之規定。

<sup>28</sup> 例如「可建築基層建築面積」在建築界術語及文字涵義上，乃專指供起造人興建之實質建築（居住）面積，並不涵蓋集村農舍社區所需之公共設施面積在內，故雲林、嘉義及屏東縣等個案，均有審核通過後發現九倍以上需配合仍從事農業生產土地不足之情事，導致申請案件的交易成本大幅增加。

### 第三節 制度安排－政府執行分工之探討

組織是引發制度變動的觸媒，有效率的組織可以降低不確定性原因，並減低執行時的交易成本（North, 1991:78）。集村興建農舍制度執行之多重委託多重代理結構涉及不同的中央政府與地方政府不同單位，有必要探討政府執行分工形式及代理互動成本之關係。制度安排係指既定規則下經濟單位之間的合作與競爭方式，安排可能包括個人、自願合作者或政府（Davis and North, 1971:7-8），在組織結構中，不同層級的人擁有的資訊也有落差，代理人與委託人也有不同的偏好，所以目標未必一致（Sandler, 2001:120-121），政府形式的安排，將直接伴隨著（involve）政府強制的權力（Davis and North, 1971:8），而不同制度安排更可能因為組織職能及認知，進而形成不同的規則。

本研究的制度安排是指政府多個單位的分工合作，伴隨著農地政策轉變及集村興建農舍制度創新而依賴於法令規範下的委託代理組織執行結構。也就是說，中央政府共同建立集村興建農舍制度規則，必須仰賴地方政府代理執行，但不同層級及不同單位卻可能具有不同的目標、接收訊息及風險態度，而產生複雜的代理成本。政府不同部門的職能基本上是固定的，必須共同完成國家法律設定的政策目標，因此制度建立後的執行，必須側重於探討執行規則制定者與實際執行者之間的授權關係，以及其委託代理分派過程對制度執行的影響，分析彼此間的執行代理結構，才能有效找出制度可能執行偏差的原因所在。

#### 一、中央主管機關之多重委託結構

集村興建農舍之法令依據是農業發展條例第十八條規定，授權行政機關配合訂定農業用地興建農舍辦法，以及獎勵及協助集村興建農舍辦法等制度規則，並由各縣（市）政府代理執行。因此，就法律層面界定農地興建農舍之權責分工，說明如下：

##### （一）行政院農業委員會

負責農民資格、許可條件、申請程序、其他應遵行事項、集村農舍專案分割核定、獎勵及協助辦法等相關審查事項。就集村興建農舍制度而言，其目標應是有效提供農民誘因，以維護農業生產環境之完整。

##### （二）內政部

負責最高樓地板面積、農舍建蔽率、容積率、最大基層建築面積，與



高度、興建方式之審查及許可之撤銷或廢止等事項。就集村興建農舍制度而言，其目標應是以建築法令協助農民創造現代化的農民住宅環境。

行政部門於 2008 年 12 月 1 日面對監察院針對農地興建農舍面積之統計及總量管理機制調查時<sup>29</sup>，農委會（企劃處）農地利用單位說明：「目前農舍面積之統計均以使用執照核發之基層建築面積及樓地板面積為主，其屬營建署主管業務。」內政部營建署則認為：「因農舍與農業生產具有不可分割性，內政部配合農業主管機關之政策，於土地管理上採取容許使用之方式，是營建署尚未針對此種容許使用情形進行常態性統計，亦無針對農舍興建進行總量管制。」可知，一般探討委託代理之中央執行組織，多聚焦於農委會及內政部，但兩者於面對制度執行時雙方互動的決策，以至於權責的劃分界限相當不明，並持續就農地利用與管理、土地使用與建築管理等權責分工一再以公文往返論述<sup>30</sup>。

集村興建農舍業務的分工，因為農舍是興建於農地上，正式規則也是明定在農業發展條例第十八條，普遍認知主管機關是農委會。農委會內部權責分工的方式，以水保局為業務窗口，其目標以農村建設及治山防洪為主，由於集村農舍法令解釋涉及農地利用管理，內部執行上會回到企劃處（農地利用單位）提供意見，但其組織目標則以維護農業生產環境及落實農地農用為主。亦即，代理執行之縣市政府或廠商（起造人）請示集村興建農舍制度執行案件時，農委會係由水土保持局受理，但牽涉到農地利用管理法規，再由水保局簽會企劃處表示意見<sup>31</sup>。簡言之，集村興建農舍制度變遷後，中央政府組織包括農委會企劃處、輔導處、水土保持局，以及內政部營建署綜合計畫組、建築管理組等單位。不同單位委託人之間，都有不同的行政職權及目標，其內部人員的偏好及知識背景也不同，因而處理集村農舍的法令規範，也往往有目標不一致及資訊不對稱的情形，有待進一步分析。

## 二、地方政府之多重代理執行結構

縣（市）政府依法辦理自治事項，執行上級機關委辦事項及其他機關委託事

<sup>29</sup> 監察院民國 97 年度專案調查研究報告，題目：面對全球糧荒政策，因應未來糧食需求，我國農業政策及土地利用政策之檢討，pp.91-93。

<sup>30</sup> 參閱內政部民國 98 年 8 月 24 日內授營綜字第 09808080402 號函及農委會水土保持局民國 99 年 11 月 16 日水保農字第 0991830588 號函等。

<sup>31</sup> 參見臺灣鄉村展望學會，2008 年 6 月 23 日，「2008 年農地利用與鄉村發展政策研討會」（一）農舍興建及管理政策之會議紀錄，附錄 pp.64-65。

項<sup>32</sup>，一向是對照中央主管機關的工作分派，以農業處（建設處、產業發展處）之農地單位，會同工務處或產業發展處、城鄉發展處、都市發展處之建管單位為主要承辦機關<sup>33</sup>，如表 3-3 所示。

集村農舍之申請審查項目分為二大部分，首先為農民資格與農地管理之審查，主辦單位大部分為縣市政府農業處（建設、產業發展處）之農務科，但宜蘭縣、新竹縣較為特殊者，是將集村興建農舍之審核業務放在農業處輔導科，經調查係延續制度變遷後，農委會一開始是由輔導處主管農舍業務之故；再由負責農地利用與管理業務的農務科、農業企劃科協助農地作農業使用證明書等文件之審核。地方政府代理執行組織較為特殊者，有臺中縣及桃園縣政府的農地管理專責單位。透過實地深度訪談得知，臺中縣政府農業處於 2004 年年底時將「農地管理科」由農務科獨立出來，主要是希望農地管理單純化<sup>34</sup>。桃園縣政府農業發展處則於 2006 年將農地管理工作由農務科獨立出來成立「漁港與農地管理科」<sup>35</sup>。

至於對應到內政部的業務分工，主要為建築管理法令之執行，審查單位則相當一致，均為縣市政府工務處（建設處）之建築管理科。部分縣市政府，如宜蘭縣、南投縣、嘉義縣政府於審核通過後，又將集村農舍有關建造執照及使用執照之核發作業，在非屬山坡地且非屬都市計畫土地範圍內，比照個別農舍之授權，由鄉（鎮、市）公所辦理建築執照之核發，但公所並未實際參與申請核准之審查工作。

---

<sup>32</sup> 依地方制度法第二條第三款規定，委辦事項係指地方自治團體依法律、上級法規或規章規定，在上級政府指揮監督下，執行上級政府交付辦理之非屬該團體事務，而負其行政執行責任之事項。

<sup>33</sup> 由於 2007 年 7 月 11 日「地方制度法」第六十二條修正公布，縣（市）政府之組織，一級單位定名為處，二級單位為科，各縣（市）政府乃陸續將局（課）調整為處（科），故集村農舍相關法令規範或文獻所敘，農業局即為農業處，農務課即為農務科，以此類推。

<sup>34</sup> 引述自 2009 年 2 月 9 日深度訪談該縣農地管理科王瑞卿代理科長。同時，農地管理科承辦人表示，該府有關集村興建農舍的業務分工，可以區分為三個部分。首先由農地管理科負責審查農民資格，再由工務處建管科審查建、使照，最後再由水保科審查集村興建農舍的獎勵補助事宜。

<sup>35</sup> 引述自 2009 年 1 月 16 日深度訪談時任桃園縣漁港與農地管理科林楨坤科長。有關集村興建農舍的業務分工，農地管理科是窗口，受理農民資格審查。當受理後會進行會勘，並召開審查小組（桃園縣於 2008 年 8 月成立）會議，就審查表範圍進行決議是否核發農民資格，若通過則核准該資格許可。

表 3-3 縣市政府執行集村農舍申請案件之主辦單位彙整表

縣市	農民資格與農地管理之審查		建築管理之審查	
宜蘭縣	農業處	1.農漁會輔導科 2.農務科(協辦)	建設處	建築管理科 (建築管理及國宅科)
新竹縣	農業處	1.輔導科 2.農業企劃科(協辦)	工務處	
桃園縣	農業發展處	漁港及農地管理科	工務處	
臺中縣	農業處	農地管理科	工務處	
苗栗縣	農業處	農務科	工商發展處	
南投縣	農業處	農務發展科	建設處	
彰化縣	農業處	農務科	建設處	
雲林縣	農業處	農務科	建設處	
嘉義縣	農業處	農務科	城鄉發展處	
台南縣	農業處	農務科	工務處	
屏東縣	農業處	農務科	建設處	
金門縣	建設處	農林科	建設處	
基隆市	產業發展處	農林行政科	都市發展處	
嘉義市	建設處	農林畜牧科	工務處	
台南市	建設及產業管理處	農漁畜產科	公共工程處	

說明：縣(市)政府農業部門之農務(發展)科、農業企劃科、農林(行政、畜牧)科、農漁畜產科係目前地方政府負責「農業發展條例」有關農地利用與管理相關業務之單位，其與農委會之對應窗口為企劃處農地利用科。

資料來源：本研究調查整理。

從表 3-3 整理的代理執行組織來看，建管部門並無爭議，但農業部門內部，有不少縣市是歷經衝突及談判協商 (bargaining)，始告確定。究其原因，是起因於 2003 年 5 月 29 日以後，農委會內部將農舍業務分派，全部改由該會水土保持局為主政窗口，足見組織分工對制度執行之影響。以彰化縣政府於 2006 年受理該縣首件集村農舍申請興建案件時，就執行非屬建築管理之業務授權部分，農業局(處)內部開始出現分工爭議，究竟集村興建農舍之制度審核執行，應歸屬於長期以來負責農地利用與管理業務單位，或應比照中央主管機關農委會，分派於水土保持單位。當時，彰化縣政府農業局於農務課(現為農務科)2006 年 7 月簽

呈下列意見後，農業單位首長裁示由農業工程課為主管單位<sup>36</sup>：

政府機關間之權責區分，係按公私場所或人民依其所從事之行為，認定其事業目的，而依法有管理及監督權之政府機關，既稱之為目的事業主管機關，爰集村興建農舍於中央之主管機關為行政院農業委員會，於地方之主管機關為本府，因機關內部之業務權責劃分，集村興建農舍之事業目的係規劃為集村，故中央農委會係由辦理農村規劃業務之水土保持局農村組農村規劃科為主管部門，於本府則自應由辦理農村規劃之本局農業工程課為主管部門。……綜上，集村案件仍請與中央主管機關(部門)行政院農業委員會聯繫執行農村規劃之農業工程課統籌主政。

南投縣政府內部也出現類似分工爭議，縣府水利局水土保持工程課於 2006 年 10 月 5 日引用農委會水土保持局主辦人之下列建議，綜合表示該課並無與集村興建農舍工作業務相關，簽請准予由農業局（農務課）主政較為適宜<sup>37</sup>：

請貴府依業務性質分派承辦單位，目前集村興建農舍承辦業務，其他縣市大多以農業單位主政較多，又本業務並無施設水土保持硬體工程，又貴府水土保持工程課從未興辦過本計畫，若以水土保持工程課承辦業務，恐有疏漏。

相較於其他縣市不易採取合作策略之多重代理關係，新竹縣於 2003 年間即鑒於集村農舍申請案件相當多，為減少制度執行過程對法令之誤解及分擔審查責任，故要求各申請案應檢具集村農舍開發企劃書，並訂定有「新竹縣農業用地集村興建農舍審查小組設置暨作業要點」輔助規則，設置審查小組，採取委員制，由環境保護、建築管理、地政、都市計畫及農業等相關業務單位主管或承辦人員組成，故審查機制之執行屬於較有權責分工秩序之制度安排。

### 三、執行代理結構之分析

組織就是一種合作的行為，透過代理的方式來運作，而在制度執行過程中產生較大的影響力量。執行集村興建農舍之建執行之中央主管機關為農委會水土保

---

<sup>36</sup> 引述自 2006 年 9 月 12 日電話訪談彰化縣政府農業局農務課主辦人葉偉任先生，並傳真提供資料。後來因縣府組織調整，農業工程課移撥至新成立之水利資源處，並更名為水土保持科，再將農村農舍審查執行業務，經該府各單位協調由縣長裁示，移回農業處（農務科）及建設處（建築管理科）主政。

<sup>37</sup> 引述自 2006 年 10 月 13 日電話訪談南投縣政府農業局農務課主辦人高蓉棻小姐，並傳真提供資料。

持局及內政部營建署。直轄市、縣市政府之農業（輔導、農地）與建築管理單位，分別基於中央政府農委會輔導處、水土保持與內政部營建署所訂定的法令規定，再經由各單位承辦人員的主觀認知、經驗與計算，決定集村農舍規則之執行，並由農委會水土保持局及內政部營建署監督，以及農委會水土保持局編列預算作為獎勵補助經費，其代理結構如圖 3-2 所示。

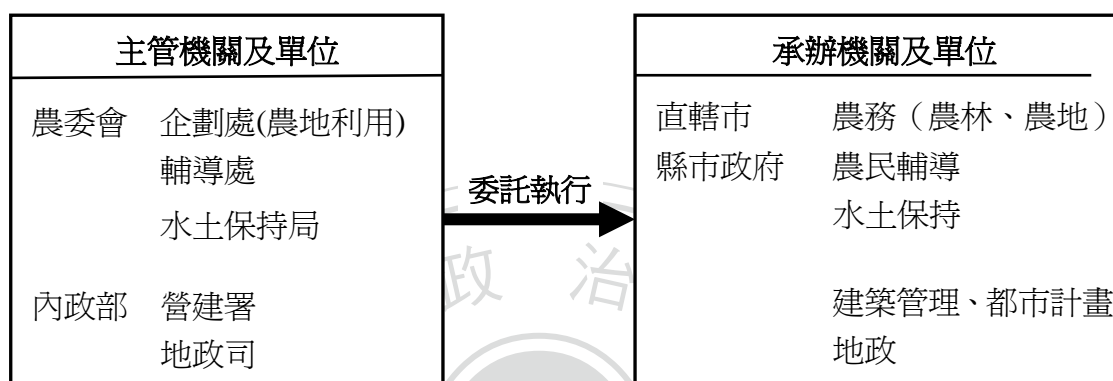


圖 3-2 集村興建農舍執行之代理結構圖

資料來源：本研究繪製

由圖 2-3 及圖 3-2 可發現，集村農舍制度之執行，形成了多重委託與多重代理的關係，即農委會水土保持局、企劃處（農地利用單位）與內政部營建署均為集村農舍制度執行之委託人，而縣市政府的農務或農地管理、輔導與建管單位則相對應為制度執行的代理人。綜觀由個別農舍變遷到集村農舍，係由農委會之農地利用單位所提出及擬訂，經立法院三讀通過，再分由農委會輔導處、水土保持局與內政部營建署為主管機關（單位），並委由縣市政府為承辦機關，形成政府組織的水平與垂直授權關係。以集村興建農舍制度執行而言，組織包括中央主管機關的農委會企劃處、輔導處、水土保持局，以及內政部營建署（綜合計畫組、建築管理組），對應到地方政府的農業、建設或工務及地政等單位，故而有不同的職能目標，如表 3-4 所示。不同單位在集村農舍制度執行分工中，也都有不同的業務審查重點，但是因為成員的專業背景、個人偏好或工作報酬效用並不相同，而且受限於有限理性，對於資訊取得與處理的能力有限，不同單位的委託人與代理人著重的集村農舍審查重點及考量因素也就不同，其能否有效整合朝向制度應該達到的目標努力，將是分析制度建立目的與實際執行成果間的重要原因。

表 3-4 集村農舍制度執行之主管機關、職能目標及審查重點

中央主管機關(單位)		縣市代理執行機關(單位)		集村農舍執行 審查重點
組織	職能目標	組織	職能目標	
農委會 企劃處	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 農業政策及法律、農業施政計畫、中長期發展方案擬訂</li> <li>◆ 農地政策之研擬及配合</li> <li>◆ 農業發展條例相關法令執行之協調、配合及督導</li> </ul>	農業處農務科(農地管理、農林科)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 辦理農地利用空間規劃</li> <li>◆ 糧食及特用作物生產計畫之擬定</li> <li>◆ 農地利用綜合規劃、農地管理及農業公害</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 申請農業用地作農業使用</li> <li>* 維護農地資源及農業生產環境之完整、保護優良農地</li> </ul>
農委會 輔導處	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 農會輔導、農民福利、農業推廣政策</li> <li>◆ 休閒農業、農業保險及農業天然災害救助</li> </ul>	農業處 輔導科	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 農業推廣及農漁會業務</li> <li>◆ 發展農業產業文化</li> <li>◆ 辦理農民住宅修建貸款</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 個別農民資格條件制定，無自用農舍之農民始得依法申請</li> </ul>
農委會 水土保持局	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 山坡地調查、治山防災、土石流災害防治</li> <li>◆ 坡地農村發展及農村再生</li> <li>◆ 鄉村新風貌、新生活圈規劃及建設</li> </ul>	農業處(或水利處)水土保持科	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 治山防災與農路改善</li> <li>◆ 農漁村規劃及建設</li> <li>◆ 山坡地保育利用管理--山坡地查報取締</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 獎勵起造人規則制定及補助預算編列</li> <li>* 行政函釋主政窗口及協調單位</li> </ul>
內政部 營建署	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 國土資源規劃、利用與管理</li> <li>◆ 建築管理制度與業務之規劃</li> <li>◆ 都市計畫及建築法規之修訂</li> </ul>	工務處(或建設處等)建築管理科	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 新、增、改、修建之建造執照核發</li> <li>◆ 加強山坡地雜照審查</li> <li>◆ 山坡地開發建築核發</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 現有建築法規之配合執行</li> <li>* 提出發展權移轉，配合農委會說明集村農舍之農地規範</li> </ul>
內政部 地政司	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 健全地籍管理、提昇地價精度、精進國土測繪</li> <li>◆ 促進土地有效且合理之開發利用</li> </ul>	地政處(地政事務所)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 辦理土地登記、規定地價、土地測量及開發</li> <li>◆ 非都市土地使用管制、編定</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 配合土地登記註記</li> </ul>

資料來源：本研究整理

2000年農地政策轉變後，建築管理法令並未有所改變，但農地利用規劃、耕地移轉分割、農業設施容許使用及農業用地作農業使用、變更使用之同意條件，因為大幅度更動，農委會內部分工由企劃處基於其職能目標訂定明確法令，再由

縣市政府農業處之農務（農地管理）單位承辦，企劃處固定藉由「農地法規及規劃利用講習」及「農地管理業務交流與經驗分享座談會」等作法，透過全國性教育訓練或定期溝通機制，使縣市政府直接主辦這些農地相關人員得以瞭解規則修訂內容及目標，並提升承辦人員的專業能力與實務經驗，降低錯誤的法規解讀與審查時的資訊不對稱。但因為集村農舍業務並非由企劃處負責主政，經訪談得知，集村農舍從未列入上開講習或經驗交流主題。再者，輔導處及後來擔任農委會主政窗口的水土保持局，因為不清楚複雜的農地管理法令，也因為職能並非以農地利用規劃為主，遇到地方政府執行有所疑義時，不會主動特別關心農地政策目標與規則設計的聯結性，除自行參考過往類似解釋函令予以解讀回覆外，當涉及建管規定時，以行文方式請示內政部營建署意見；涉及農地利用管理規定則行文詢問企劃處意見；涉及土地登記等規定則發文詢問地政司意見。若遇有單位間意見不一致者，尚需公文往返處理，徒增行政作業及委託人之間資訊流通成本。

當縣市農業之農務（農地管理）單位執行集村農舍有所疑義時，基於風險規避，發文請示上級農委會企劃處主管單位意見，企劃處接到公文後以非集村農舍主政窗口轉至水土保持局，如又涉及土地或建築法規，再另外發文徵詢內政部營建署意見，等到營建署以公文回復給水土保持局彙辦或判斷直接行文縣市政府，縣市政府收文時，又可能會依發文單位而由縣市建管單位收文，則原來農業單位並未收到回復意見而產生資訊不對稱。同時，水土保持局可能同時會另外回復縣市農業單位，但縣市建管、地政單位可能又沒有收到水土保持局此一委託人資訊，產生訊息不對稱的情形。

集村農舍大量的行政函釋造成不同單位代理人接收到的訊息，片面來自於自身單位的中央主管單位解釋，片面是縣市農業單位收文後會知的，片面則是自行解讀，難以完全通曉。加上委託代理單位之承辦人員因為異動或退休，其執行經驗及案件資訊傳遞未能延續，也加深了整個資訊不對稱的嚴重性。當新進的人員辦理審查作業時，除必須熟知法令規章，亦必須蒐集、熟讀歷年自身主管單位及農業單位等之大量解釋函令<sup>38</sup>，方使資訊較為對稱，再經過融會貫通，並輔以相當之實務經驗或前人之經驗傳承，才能順利進行審查作業，其交易成本成本龐

---

<sup>38</sup>經 2009 年 10 月 30 日訪談內政部營建署承辦人員表示，該單位當時整理之農舍相關解釋函令至少達千則以上。

大，非一蹴可幾，且若不慎忽略某一單位之解釋，審查結果就有所差異。例如內政部營建署、農委會水土保持局、宜蘭縣、臺中縣、屏東縣、臺南市政府等，都因為第一線承辦人退休或異動頻繁，面臨審查標準不一及執行資訊傳遞困難的現象。

制度建立後，經過時間的發展得知規則實施的反應和結果，而縣市代理人可於第一時間得知執行的真實情形，審查遇到疑義時，多數承辦員會偏好與委託者共同分攤風險，而將問題以公文的形式，請示主管機關裁決，間接將執行資訊傳遞予委託人。但有少數承辦員偏好自行承擔風險，以減少執行成本，而逕行依專業知識、經驗作決策，委託人因未接收到此一執行訊息，而與代理人之間產生資訊不對稱。惟即使以公文方式傳遞執行訊息，也往往需要耗費數週或一個月以上的時間，方能使委託人與代理人雙方了解問題及提出解決方法，產生資訊不對稱，顯示制度設計有缺陷。





## 第四節 小結

政府單位依法行事，各機關皆依照政府規定執行辦理，制度執行的過程包含制度環境與組織運作。亦即政策或制度的執行，同時會受到政府組織分工結構及執行過程中所面臨的規則影響，不同的制度安排對集村農舍原本想要達成的農地政策目標重視度並不同，加上制度規則的產生與組織本來就有密切的關係。就集村興建農舍制度而言，政府期望基於適當的制度安排，分工執行所制定的法令，以達到維護農業生產環境及農地農用的政策目標。本研究是針對制度設計完成後探討執行過程及執行結果對農地利用與管理所產生的問題，其是在現行制度環境與制度安排下進行研究。

政府在放寬農地農有、落實農地農用的農地政策指導原則下，在區域計畫法及都市計畫法等相關土地使用管制架構下，建立許多農地管理規則，限制土地所有權人使用行為，也同時決定出農地利用活動的各項機會和成本。農業發展條例第十八條建立集村興建農舍制度，強調維護農業生產環境的完整在於補充現行土地使用管制的不足，進而共同達到農地農用的利用與管理目標。但農舍因與建築管理及國土使用管制規則相關，加上農委會並無實際案例執行經驗或周詳推演過程，在考量制度結構及中央政府內部組織協調成本，故法律明定興建農舍之農民資格等應遵行事項之辦法，由內政部與農委會共同訂定之。中央政府建立集村興建農舍執行規則後，由直轄市及縣市政府以單位分工方式代理執行，但不同的組織單位個體有其不同的工作優勢，原本分工是可以提升集體福利，但也可能因為多重委託多重代理執行結構造成目標不一致與訊息傳遞困難，衍生代理執行的問題。集村興建農舍制度的執行牽涉到許多機關，包括農委會、內政部委託人之間，縣市政府不同單位代理人之間，以及委託人與代理人之間，都有不同的職能分工目標、個人偏好及知識背景。因為委託代理的組織不同，往往會有不同的解讀與見解。尤其官僚體系首重權限劃分，廠商或申請人對於某項業務到底是誰負責的資訊不足，以致於在官僚體系單位之間確認權限歸屬的過程中，感覺官僚在「互踢皮球」(陳敦源, 2002:89)。在相同制度環境下，委託人與代理人可能因為制度安排形式不同，進而產生目標不一致。

不對稱或不完全的訊息流通會影響代理行為，訊息的流通及處理是制度執行的重要課題。在現實社會中政府部門之政策與制度之落實，並非單一部門所職

掌，必須透過各部門與單位層層的分工去執行，無可避免地涉及代理關係。當委託人無法自己去觀察或直接掌握制度執行過程的資訊，造成委託人需要依賴代理人，但因為委託人與代理人的資訊程度不同，導致共同維護農地政策目標的合作受到限制，甚至因為行政裁量權引發衝突。以政府制定政策或制度執行而言，中央政府訂定執行規則，通常很難完全清楚地方政府的偏好及實際執行，因此存在各種資訊不對稱現象，而在地方政府執行的過程中，中央政府亦難以完全監督，相關的執行訊息不易取得。為貼近現實的環境，集村興建農舍制度執行的多重委託多重代理關係已於前一章分析如圖 2-5 所示，執行內容除了部門內的分工，也涉及不同部門單位間的協調，其導致的執行資訊問題相對複雜，進一步整理如表 3-5，包括中央主管機關擁有的規則資訊優勢、縣市政府具有執行的資訊優勢，以及雙方對資訊解讀不一致、資訊傳遞複雜等面向，這些都是制度執行過程中資訊不對稱的內涵。整體而言，中央政府具有政策及制定規則之訊息優勢，縣市政府則有制度執行訊息優勢，觀察到法令實際執行問題的資訊較多。

集村興建農舍制度最初是因應農地政策轉變由農委會（企劃處）臨時提出制度理念納入農業發展條例修正草案，2000 年立法通過後，農委會與內政部共同為中央主管機關，但以農民資格及農地利用管理法令衝擊改變較多。從表 3-5 歸納得知，農委會與內政部一開始制定規則的承辦人員最瞭解規則內涵，並具有法令規則的資訊優勢，但人員異動或退休並未將原本經驗及知識傳承，更因制定規則時未有周詳推演案例，也未納入農地利用與管理法規講習或經驗交流，農委會與內政部又同時透過大量行政解釋造成縣市不同單位主政窗口改變或接收訊息不一。縣市政府則具有制度法令執行的資訊優勢，縣市農業單位不僅是農地利用與管理任務的承辦窗口，部分縣市農業單位更自行制定審查小組設置及作業要點，因為自身是集村興建農舍申請案件第一線的承辦代理人，往往可以在第一時間就知道法令執行的真實情形及問題。但也因為縣市農業承辦單位不一，多數承辦人偏好以公文請示中央主管機關裁決，並將執行資訊傳遞出去，少數承辦人則依據既有知識、經驗作決策，則中央更不易有完整訊息。

表 3-5 現行集村興建農舍制度執行產生之資訊不對稱現象

資訊問題	執行現象	委託單位	代理單位
中央規則 訊息優勢	1. 農委會提出制度理念，並與內政部制定規則，只有承辦人瞭解規則內涵，但人員異動或退休知識未能傳承。	農委會企劃處、內政部營建署	(無)
	2. 不同分工單位分別透過大量行政函釋補充造成不同單位代理人接收訊息不一。	農委會水保局、內政部營建署	縣市農業及建管單位
	3. 集村農舍未能列入中央農地利用與管理法規講習或經驗交流主題。	農委會企劃處	縣市農業單位
縣市執行 訊息優勢	1. 縣市農業單位是審認農民資格第一線代理人，最先知道法令不周延及廠商規避申請之資訊。	農委會水保局	縣市農業單位
	2. 新竹及桃園縣自行設置審查小組及作業規範，以減少執行過程對法令的誤解及分擔審查責任。	(無)	縣市農業及建管等單位
	3. 縣市農業承辦單位不一，多數承辦人偏好以公文請示，並將執行資訊傳遞到中央，少數則依據既有知識、經驗作決策，中央則不易有完整訊息。	農委會水保局、內政部營建署	縣市農業及建管單位
對資訊解 讀不一致	1. 中央不同單位大量行政規則造成不同單位代理人片面自行解讀執行規則。	農委會水保局、內政部營建署	縣市農業及建管單位
	2. 縣市請示之執行疑義，受到不同職能多重委託單位的影響，容易造成訊息接收及解讀不一致。	農委會水保局、內政部營建署	縣市農業及建管單位
	3. 農委會主政窗口因分工單位職能關係，不會特別關心農地政策目標與規則設計的聯結性。	農委會企劃處、水保局	縣市農業單位
組織資訊 傳遞複雜	1. 水土保持局一再以公文往返處理，徒增行政作業及委託人之間資訊流通成本。	農委會水保局	縣市農業單位
	2. 集村農舍執行規則新制定又複雜難懂，審查結果容易因蒐集到的中央單位行政解釋不足而有所差異。	農委會水保局、內政部營建署	縣市農業及建管單位
	3. 農舍坐落農業用地、建物與配合農業用地併同移轉或設定抵押如何註記未有建立傳達。	內政部地政司	縣市建管及地政單位

資料來源：本研究整理

多重委託與多重代理的架構可以較完整的說明集村興建農舍制度與農地政策關連的執行過程，透過此一多重的層層架構，讓本研究釐清制度執行發生問題或執行不完全的主因，除了制度環境以外，也包括制度安排的內部組織分工影響，而且理論運用於實際制度執行時，仍有許多資訊傳遞太過複雜問題，無法完全被反映於理論中。表 3-5 也可發現，各委託人與代理人於執行時對集村農舍法令的解讀及審查標準各自解讀的不同，可歸納為組織與個人的因素占大多數，尤其農委會主政窗口因分工單位職能關係，著重於獎勵補助細部規範，而未關心農地政策目標與規則設計的聯結性。代理人在執行過程中申請大量的行政解釋，反應出原來制度規則設計的不周延，須透過公文函釋一再補充說明，但這樣的過程並未增加委託人與代理人的資訊程度，反而增加資訊取得或傳遞的複雜性。這都是利用多重委託多重代理理論就集村興建農舍制度環境進行執行結構分析才能獲得，但實際執行後的資訊問題，可能更加複雜。

本章已經確認集村興建農舍制度目標及正式規則的執行結構，後續將從制度整體實施現況探討執行是否產生偏差，以利探討執行分工的利益與目標不一致的關連性。



## 第四章 集村興建農舍制度執行調查與分析

制度必須透過執行驗證方能顯現互動關係及利害影響，也才会有比較利益與成本的呈現。同時考量縣市不同單位組織職能難免會對農業用地興建集村農舍制度執行產生目標歧見的情形，例如農業單位著重於農業生產之農地利用與防止投機炒作之農地管理等結果，而建管單位著重於依照建築法令執行等方面。為從集村農舍申請區位之農業土地使用屬性確認制度執行的整體實施現況，以利檢視其與制度目標的偏離程度。本章共分四節，首先配合區域計畫法體系下的區域計畫分區，調查截至 2009 年 3 月 31 日為止已受理集村興建農舍申請之個案，以瞭解集村農舍制度規則之執行真相；再結合縣市政府農業與建管不同單位執行多重委託多重代理結構之調查，以深化集村農舍之制度執行結果分析。同時，藉由整體現況分析制度執行對農地利用與管理的影響，最後據以歸納並提出小結。

### 第一節 整體執行現況調查結果

農地政策於 2000 年的劇烈轉變，引發農業發展條例第十八條有關集村興建農舍之制度建立。惟正式規則執行至今，以往文獻對於集村農舍之研究範圍，多為單一個案或部分縣市，甚或依附於個別農舍探討，未有農地面向的全面性調查，包括集村農舍件數、區位、使用分區、使用地類別及農地面積等重要資料。有鑑於此，本研究乃調查蒐集集村農舍制度建立後，至 2009 年 3 月 31 日為止，台灣地區各縣市政府已受理以集村方式興建農舍申請案件。以下再配合我國「區域計畫法」對台灣地區各縣市之區域計畫劃分方式，分別就北部區域計畫、中部區域計畫及南部區域計畫範圍內之執行情形<sup>39</sup>，依區域進行分析與討論。

#### 一、北部區域計畫範圍

現行北部區域計畫範圍內已受理集村興建農舍申請案者，經調查有宜蘭縣、桃園縣、新竹縣及基隆市等四縣市政府，集村農舍申請案總計 53 案<sup>40</sup>、1,395

<sup>39</sup> 東部區域計畫範圍之臺東縣及花蓮縣政府並無申請案件，經 2009 年 10 月 15 日實地訪談臺東縣政府農業處農務科羅文奇科長表示，推估由於人口外移嚴重未具市場性，東海岸土地零碎沒有大面積農地可提供作為配合農業用地，縱谷地區生活機能則較為不足，故該縣對於農舍之需求皆以個別農舍作民宿使用為主。

<sup>40</sup> 其中：宜蘭縣 7 案，桃園縣 8 案，新竹縣 37 案及基隆市 1 案。

戶<sup>41</sup>。

就農地使用區位而言，建築坐落基地之農業用地總計 300 筆、面積合計約 29.7 公頃，詳如表 4-1。其中，建築座落基地以非都市土地之特定農業區農牧用地面積占 70.26% 最多，顯示北部區域約 21 公頃的特定農業區土地變更為建築使用；而配合農業用地面積則以占 41.61% 的山坡地保育區農牧用地及 40.11% 的林業用地較多，而非特定農業區農牧用地。

表 4-1 北部區域計畫範圍內集村興建農舍申請案件統計表

使用分區/用地別		建築座落基地		配合之農業用地	
		面積(M <sup>2</sup> )	比例	面積(M <sup>2</sup> )	比例
非都市土地	特定農業區農牧用地	208,527.43 (111 筆)	70.26%	62,281.9 (69 筆)	2.24%
	一般農業區農牧用地	23,827.41 (5 筆)	8.03%	105,227.4 (77 筆)	3.78%
	山坡地保育區農牧用地	36,664.16 (22 筆)	12.35%	1,157,839.7 (692 筆)	41.61%
	山坡地保育區林業用地	185.43 (2 筆)	0.06%	1,116,125 (663 筆)	40.11%
	山坡地保育區暫未編定	--	--	242 (1 筆)	0.01%
	風景區農牧用地	4,432.67 (1 筆)	1.49%	3,423.79 (10 筆)	0.12%
	森林區農牧用地	--	--	121,282.62 (63 筆)	4.36%
都市土地	農業區	14,487.45 (112 筆)	4.88%	195,852.23 (212 筆)	7.04%
	保護區	8,689.01 (47 筆)	2.93%	20,607.57 (105 筆)	0.74%
小計		296,813.56 (300 筆)		2,782,882.21 (1,832 筆)	

資料來源：本研究依實地至各縣市政府調查提供資料整理。

## 二、中部區域計畫範圍

現行中部區域計畫範圍內已受理集村興建農舍申請案者，經調查有台中縣、南投縣、彰化縣、雲林縣及離島金門縣等五個縣政府，集村農舍申請案總計 12

<sup>41</sup> 其中：宜蘭縣 161 戶，桃園縣 179 戶，新竹縣 1,035 戶及基隆市 20 戶。

案<sup>42</sup>及 241 戶<sup>43</sup>。

農地使用區位分布而言，建築坐落基地總計 59 筆、面積合計約 6.1 公頃，如表 4-2 所示。中部區域之建築基地座落面積有 83.9%集中於非都市土地之特定農業區農牧用地，而其配合農業用地則較為平均分散於特定農業區、一般農業區、山坡地保育區之農牧用地及林業用地。另較其他區域不同的是，有部份配合農業用地坐落於一般農業區養殖用地及金門國家公園區內。

表 4-2 中部區域計畫範圍內集村興建農舍申請案件統計表

使用分區/用地別		建築座落基地		配合之農業用地	
		面積(M <sup>2</sup> )	比例	面積(M <sup>2</sup> )	比例
非都市土地	特定農業區農牧用地	50,968 (18 筆)	83.90%	121,855.02 (64 筆)	28.75%
	一般農業區農牧用地	--	--	63,720.68 (30 筆)	15.04%
	一般農業區養殖用地	--	--	20,279.70 (19 筆)	4.79%
	山坡地保育區農牧用地	--	--	83,246 (40 筆)	19.64%
	山坡地保育區林業用地	--	--	71,276 (54 筆)	16.82%
	森林區農牧用地	--	--	2,474 (4 筆)	0.58%
都市土地	農業區	9,781.75 (41 筆)	16.10%	25,780.41 (47 筆)	6.08%
	保護區	--	--	2,416.48 (6 筆)	0.57%
金門國家公園區				32,146.89 (68 筆)	7.59%
其他*		--	--	605 (2 筆)	0.14%
小計		60,749.75 (59 筆)		423,800.18 (334 筆)	

\*：包含部分為都市計畫農業區部分為國家公園 1 筆（440M<sup>2</sup>）及道路用地 1 筆（165M<sup>2</sup>）。

資料來源：本研究依實地至各縣市政府調查提供資料整理。

<sup>42</sup>其中：台中縣 2 案，南投縣 2 案，雲林縣 4 案，彰化縣 1 案及金門縣 3 案。

<sup>43</sup>其中：台中縣 59 戶，南投縣 40 戶，雲林縣 82 戶，彰化縣 21 戶及金門縣 39 戶。



### 三、南部區域計畫範圍

現行南部區域計畫範圍內已受理集村興建農舍申請案者，經調查有嘉義縣、嘉義市、台南縣、台南市及屏東縣等五個縣市政府，集村農舍申請案總計 12 案<sup>44</sup>，266 戶<sup>45</sup>。

就農地使用區位而言，建築坐落基地總計 91 筆，面積合計約 6.83 公頃，如表 4-3 所示。其中，建築坐落基地面積以一般農業區農牧用地占 42.72% 為多數，其配合農業用地亦同樣以一般農業區農牧用地占 60.06% 為多數。

表 4-3 南部區域計畫範圍內集村興建農舍申請案件統計表

使用分區/用地別		建築坐落基地		配合之農業用地	
		面積(M <sup>2</sup> )	比例	面積(M <sup>2</sup> )	比例
非都市土地	特定農業區農牧用地	12,390 (2 筆)	18.15%	16,857 (7 筆)	2.53%
	一般農業區農牧用地	29,156 (5 筆)	42.72%	400,471 (172 筆)	60.06%
	山坡地保育區農牧用地	7,140 (1 筆)	10.46%	59,405 (22 筆)	8.91%
	特定專用區農牧用地	--	--	12,146 (7 筆)	1.82%
都市土地	農業區	19,564.49 (83 筆)	28.67%	177,713.1 (194 筆)	26.65%
	保護區	--	--	171 (4 筆)	0.03%
小計		68,250 (91 筆)		666,763 (406 筆)	

資料來源：本研究依實地至各縣市政府調查提供資料整理。

### 四、區域比較

經調查至 2009 年 3 月 31 日止，北部、中部及南部區域計畫範圍內共計有十四個縣市政府受理集村興建農舍申請案件，制度執行整體統計資料比較詳如表 4-4 所示。全國 77 案集村農舍，使用的農業用地（建築坐落基地和配合農業用地）

<sup>44</sup> 其中：嘉義縣 1 案，嘉義市 1 案，台南縣 4 案，台南市 2 案及屏東縣 4 案。屏東縣首件於泰武鄉 24 戶申請案之農業用地均為原住民保留地，惟於屏東縣政府審核通過後，因建商私人財務等問題，最後並未實際興建。

<sup>45</sup> 其中：嘉義縣 25 戶，嘉義市 21 戶，台南縣 85 戶，台南市 51 戶及屏東縣 84 戶。

面積總計近 430 公頃的土地。建築坐落基地共使用將近 43 公頃，其中北部區域占 30 公頃，顯示集村興建農舍在北部區域較為盛行，故北部區域的農牧用地變為集村農舍使用的情形較為嚴重。平均每案建築坐落基地使用 0.5530 公頃的農地，各區域相當平均，介於 0.51 至 0.57 公頃之間。至配合農業用地，全國共使用逾 387 公頃，亦以北部區域的 278 公頃占其大宗，而在平均每案配合農業用地的面積，中部區域的 3.53 公頃相較於北部區域 5.25 公頃及南部區域 5.57 公頃，差距較為明顯。

又北部區域四縣市的 53 件申請案占全國總申請案件量將近 7 成（68.83%），申請戶數有 1,395 戶亦超過全國申請總戶數的 7 成（73.34%），可見北部區域對集村農舍的市場需求性相當大。惟北部區域 53 案中，建築坐落基地與配合農業用地皆位在同一鄉鎮只有 4 案，在區域總案件量的比例是最低的，只有占 7.55%。

表 4-4 北、中、南部區域計畫範圍之集村農舍制度執行統計比較表

項目 \ 區域	北部區域計畫	中部區域計畫	南部區域計畫	合計
已受理申請之縣市政府	宜蘭縣、桃園縣、新竹縣、基隆市	台中縣、南投縣、彰化縣、雲林縣、金門縣	嘉義縣、嘉義市、台南縣、台南市、屏東縣	14 個縣市
總申請案 (比例)	53 案 (占 68.83%)	12 案 (占 15.58%)	12 案 (占 15.58%)	77 案
總申請戶數 (比例)	1,395 戶 (占 73.34%)	241 戶 (占 12.67%)	266 戶 (占 13.99%)	1,902 戶
建築坐落基地與配合農業用地皆位屬同一鄉鎮數	4 案 (占北部總申請案的 7.55%)	2 案 (占中部總申請案的 16.67%)	6 案 (占南部總申請案的 50%)	12 案 (占全部申請案的 15.58%)
建築坐落基地之農地總面積	29.6814 公頃	6.0750 公頃	6.8250 公頃	42.5813 公頃
平均每案建築坐落基地使用面積	0.5600 公頃	0.5062 公頃	0.5688 公頃	0.5530 公頃
配合農業用地之總面積	278.2882 公頃	42.3800 公頃	66.6763 公頃	387.3445 公頃
平均每案配合農業用地使用面積	5.2507 公頃	3.5317 公頃	5.5564 公頃	5.0304 公頃

資料來源：本研究整理。

## 第二節 縣市代理執行調查結果分析

中央政府建立的集村興建農舍制度環境，必須透過直轄市及縣市政府多重委託多重代理結構予以執行。為深化縣市代理人對制度執行問題的實際看法及回應，本章第一節以調查整體實施現況客觀資料後，本節再以問卷調查及深度訪談進行代理關係之探索性研究及分析。

### 一、研究方法與研究對象

本節之研究方法有二，一為郵寄問卷（含開放式的問題填答），二為半結構式的實地深度訪談。為使問卷所得結果更為深入，本文進一步針對目前縣市政府有實際受理集村農舍申請案件審核的「農業（農地）」及「建築管理」單位之承辦人員，同時進行問卷之發放與分析，問卷發放期間為 2009 年 4 月至 5 月間，合計發出十四個縣市問卷 28 份，統計回收 28 份問卷，有效問卷回收率為 100%。表 4-5 為有效問卷之基本資料敘述統計結果，縣市農業單位填答者從事集村農舍審查工作經驗，在一至五年者有 5 位（35.71%），五至十年者 4 位（28.57%）、十至十五年者 1 位（7.15%），以及十五年以上者 4 位（28.57%），可見在對集村農舍新興業務及規則瞭解程度的資訊不對稱之下，為避免審核錯誤，縣市政府內部多以有經驗的資深人員代理執行。

表 4-5 縣市承辦人員有效問卷之基本資料敘述統計

問項	農業（農地）單位		建管單位	
	人數	百分比	人數	百分比
性別				
男	9	64.29%	13	92.85%
女	5	35.71%	1	7.15%
農舍審查工作經驗				
一年以內	0	0.00%	0	0.00%
一年至五年	5	35.71%	4	28.57%
五年至十年	4	28.57%	7	50.00%
十年至十五年	1	7.15%	2	14.28%
十五年以上	4	28.57%	1	7.15%
總計	14	100%	14	100%

資料來源：本研究整理

其次，對於實際執行任務分派較特殊的桃園縣、新竹縣、臺中縣及宜蘭縣，以及第五章集村農舍個案分析所在地之雲林縣、台南縣市、屏東縣政府農業部門的承辦科主管進行半結構式的實地深度訪談，以進一步釐正集村農舍多重委託多重代理執行實際問題。訪談時間為 2009 年 1 月至 5 月間陸續進行，並先以當面深訪為主，不足之處再以電話訪談補充。

## 二、縣市執行問卷調查結果分析

縣市政府農業及建管單位為集村興建農舍制度執行的主要代理人，為獲得執行代理單位的第一手資訊，經問卷調查綜合分析如下：

### (一) 集村農舍執行規則不完全及代理人各自解讀

在十四個縣市政府農業單位的代理人填答中，對於集村興建農舍相關法令規定之執行，有 12 名（85.71%）認為不明確<sup>46</sup>。而在建管單位的代理人填答中，則對於集村興建農舍相關法令規定之執行，有 7 名（50%）<sup>47</sup>認為不明確，相較於農業單位有 35.71% 的落差。由於集村農舍制度執行涉及農地移轉、分割等管理規定變革很多，而建築法令變動較少，故農業單位反映較大，同時顯示縣市農業單位更重視農地利用與管理相關執行規則不明確的現象。

再進一步詢問十四個縣市代理人執行處理審核作業時，同一案件之農業單位有 10 名（71.43%）認為會因承辦人員不同或對相同法令的解讀不同，而對同一個案件有不同的處理標準。而建管單位也有 9 名（64.29%）持相同看法。顯示代理人因權責見解差異，各自對法令規章有不同解讀及採取不同的處理方式。

### (二) 制度環境無法達到維護農業生產環境目的

農地是國土使用管制的一環，統計十四個縣市政府農業單位的代理人，有 10 名（71.43%）不贊同山坡地範圍的農牧用地、林業用地可作為平地（特定農業區、一般農業區農牧用地）建築基地之配合農業用地。同

<sup>46</sup> 12 名受訪者中，更有 4 名（28.57%）認為集村興建農舍相關法令非常不明確。

<sup>47</sup> 其餘有 6 名（42.86%）受訪者無意見，僅 1 名（7.14%）受訪者認為集村農舍相關法令規定訂定明確。

時有 12 名 (85.71%)<sup>48</sup>認同集村農舍應依循區域計畫法或都市計畫法的法定分區，規範建築基地與配合農業用地應該屬於相同分區及用地別。而在建管單位的代理人中，分別只有 8 名 (57.14%) 認為山坡地範圍的農牧用地、林業用地不應作為集村農舍的配合農業用地，以及 7 名 (50%)<sup>49</sup>同意集村農舍制度應規範建築基地與配合農業用地屬於相同分區及用地別。比較縣市不同組織單位，發現農業單位的代理人顯然在集村農舍制度執行後對於農地利用與管理的負面影響呈現出比建管單位更為強烈的不滿訊息，並認為要回歸土地使用管制的相同分區及使用類別。

農地興建集村農舍具有準社區開發性質，且建築坐落基地面積在北部、中部及南部區域分別有 70.26%、83.90%及 18.15%位於坵塊方正、生產力好的「特定農業區農牧用地」，其生活廢污水排放可作為影響農業生產環境的指標。本研究特別針對十四個縣市政府的農業單位代理人調查其看法，高達 10 名 (71.43%)<sup>50</sup>認為集村興建農舍之興建戶數，倘若未達須設置廢污水專管排放管線標準者，大多會隨意排放至附近農田水利設施。即使有設置專管排放管線，仍無法確保可有效隔離集村農舍所產生的生活廢污水，而容易影響附近農田之灌溉水質。

### (三) 制度設計無法落實執行農地農用政策

集村農舍核發使用執照後，建築坐落基地及配合農業用地應併同列管五年始得移轉。此一為促使起造人從事農業經營的機制設計，農業單位有 7 名 (50%) 填答沒有幫助、2 名 (14.29%) 填答非常沒有幫助<sup>51</sup>。但建管單位分別僅有 3 名 (21.43%) 及 1 名 (7.14%) 填答沒幫助及非常沒幫助<sup>52</sup>。亦即，縣市政府的農業單位比建管單位代理人高出 35.72%認為集村興建農舍後的農業用地併同建築物列管五年始得移轉的配套措施，無法達到農地管理效果。

---

<sup>48</sup> 12 名名受訪者中，2 名(14.29%)受訪者持非常同意、10 名(71.43%)受訪者持同意看法。

<sup>49</sup> 其餘 5 名(35.71%)受訪者無意見，其餘 2 名(14.29%)受訪者則表示同意。

<sup>50</sup> 其餘 4 名(28.57%)受訪者沒有意見。另本項農地利用因屬農業主管單位業務，故未有訪問建管單位。

<sup>51</sup> 其餘 1 名(7.14%)填答者無意見，1 名(7.14%)及 3 名(21.43%)填答非常有幫助及有幫助。

<sup>52</sup> 其餘 6 名(42.86%)填答者無意見，4 名(28.57%)填答有幫助。

集村農舍取得使用執照或領取獎勵補助後，十四個縣市政府農業單位及建管單位的代理人，分別有高達 11 名（78.57%）及 14 名（100%）填答後續沒有進行監督管理或稽查工作。這顯現出一個重要的集村農舍制度執行訊息，亦即制度設計給予起造人（農民）獎勵誘因，但卻沒有後續相關監督工作或機制，將衝擊著農地農用政策及農舍建築物違章使用的管理困境。

#### (四) 制度執行績效嚴重背離集村農舍初始設計理念

十四個縣市政府農業單位的代理人中，有 14 名（100%）一致認為集村興建農舍法令執行至今，並未促使生產力高、區位較好的優良農地被保護下來，反而淪為農地建築社區之開發途徑。而在建管單位代理人的填答對照下，也有 12 名（85.71%）<sup>53</sup>受訪者認同集村農舍制度已淪為建築社區開發手段。不同組織部門看法有 14.39% 的差距，顯示集村農舍制度執行後，缺乏與農地利用相依配套機制，讓代理人認為與制度目標產生偏差。

十四個縣市政府農業單位的代理人中，有 9 名（64.29%）填答不認同、3 名（21.43%）非常不認同集村興建農舍制度可以避免或降低單獨農業用地上個別農舍的興建；至建管單位的代理人中，也有 8 名（57.14%）不認同集村農舍制度可以避免或降低農地個別農舍的興建。另外，在農業單位的代理人填答中，合計有七成（71.43%）<sup>54</sup>受訪者表示，既然集村農舍已無法有效抑制個別農民於個別農地之上繼續興建個別農舍，又無法達到維護農地之初衷，就應該停止或廢除現行法令規範下的集村興建農舍制度。

### 三、縣市執行深度訪談歸納分析

對於集村興建農舍制度執行之問卷調查，除數據統計分析外，由於部分問卷內容為開放式的填答，為綜合探討代理人主觀因素，再配合部分任務分派及個案分析所在地之縣市農業單位承辦科主管，進行半結構式的深度訪談，經歸納整理分析如下：

#### (一) 規則不完全引發多重委託代理關係緊張，且造成行政裁量不一

<sup>53</sup> 其餘 2 名（14.29%）受訪者無意見。

<sup>54</sup> 其中 6 名（42.86%）持非常同意看法，4 名（28.57%）持同意看法。

由於集村農舍的中央主管機關委託人制定執行法令時未盡明確，而留有諸多解釋空間。許多據以執行的規則更是沿著個別農舍之路徑相依而來，造成委託人有很大的行政裁量權，但卻欠缺通盤完整性，致使縣市代理人在資訊不對稱情形下，自行摸索及各自解讀，動輒影響申請案件之審查及當事人權益，並與民間廠商因對規則有不同解讀而辯論。制度規則的不明確及不完全，導致法規模糊空間極大，連帶使得整個集村興建農舍原本建立的制度環境訊息相當紊亂。

代理人執行因為法令沒有明確規定或訊息不足而必須請釋委託人時，由於農委會水土保持局或內政部營建署職能目標不一致，中央政府並不會積極維護農地政策目標與集村農舍規則設計之間的執行結果，更因為兩個委託單位於 2003 年至 2005 年間都是由未參與農地政策變革及「農業用地興建農舍辦法」制定作業，且即將退休的承辦人員一個人負責整個農舍業務，水土保持局後來增加協辦者又是一位剛考試分發的同仁，而這段時間正是集村農舍制度大量行政函釋形成的階段，大家對規則的解讀及訊息是一知半解。也因為如此，制度執行代理人容易就只依據其自身經驗及認知進行判斷，導致同一個集村興建農舍的審查案，其結果會受到不同承辦人員的性格、知識背景，甚至是人情壓力的影響，而有行政處分不一的情況。同樣的，中央主管機關亦無法完全掌握縣市政府的執行情形，而難以完全監督。

## **(二)購買農業用地配合規定，並出現專門代辦許可業者**

集村興建農舍的起造人會去購買配合農業用地的最大原因，只是為了符合集村農舍制度的相關規則。起造人購買的配合農業用地，部分根本就不能或不適合從事農業經營，有些起造人甚至連自己的配合耕地實際所在位置都不知道，以上種種都突顯出配合農業用地並未經營使用的事實。此外，集村興建農舍制度執行結果淪為非農民居住或學生出租套房使用極為普遍，除了造成農地管理不易，建管規則方面，也面臨起造人預期調適心態，尤以「二次施工」違法問題最為嚴重。在集村農舍相同規則下，政府相對於廠商是資訊不對稱，因此配合農業用地有無實際從事農耕，起造人又是否會維護其生產環境，都沒有明確規則可供稽查執行，加深廠商的機

會行爲。本研究實地調查時，發現部分縣市農業單位已核定農民資格及農地利用規劃等申請計畫書圖格式大多如出一轍，經訪談發現制度執行已經在民間出現專門代辦申請許可之業者，按戶收取報酬。也因執行規則未明文規定縣市政府必須定期追縱稽查，故代理人不會實質審查並作相關事後監督工作，更加深執行結果偏離政策目標。

### (三)假農民無法審核駁回，變成土地市場開發手段

以農業耕作爲前提的農民，會努力維護地力及生產環境。但集村興建農舍制度執行後，目前規則最令代理人詬病者，尙有「農民」定義太過於寬鬆之問題。接受訪談的代理人皆異口同聲疾言表示，在所承辦的個案經驗裡，大多數起造人是符合現行制度規範的假農民，根本不符合原本立法理念。但對真正「農民」的認定不易，不僅難以達到原先立法要照顧農民的變遷目的，假農民反而透過制度誘因，享受到政府額外提供的諸多補助與優惠，制度產生偏差、有違社會公義，且執行成效產生扭曲，實未達成社會福利最大化。建商或財團進一步把集村農舍商品化成爲不動產開發標的，甚至以「預售屋」的型態在行銷。對建商而言，招募有興趣的客戶成本雖不低，但相較於農地變更成爲建築用地才能蓋別墅的成本，仍是有利可圖，也促使集村農舍制度在執行後，淪爲建商吸引非農民購買居住房屋的操作手段。

### (四)區位佳的農田一再釋出，中央應考量廢除制度

政府期待藉由集村興建農舍制度之創設，可有效改善現有個別農舍對農地利用與管理之弊病，並達到維護農業生產環境及落實農地農用的立法目的。惟部分受訪者提出基於活絡農業生產之必要性，應該是要對既有的農村聚落進行更新，而不是一再的將大面積、區位佳的農地釋出作爲集村農舍興建基地，徒然引進非在地人士裡置產或當成田園別墅使用。如此一來，集村農舍不但沒有復甦農村，反而造成農田更大規模的分割與農業生產環境的破壞。許多縣市農業單位主管或承辦人進一步建議中央政府（農委會）應該考慮「廢除」集村興建農舍制度。如果不能廢除，也認爲應該規定集村農舍的配合耕地與建築坐落基地應該要相毗鄰，或是限制在同一個區段內，農民才有耕作的可能。



### 第三節 制度執行對農地利用與管理之影響分析

集村興建農舍制度打破了過去農地政策之個別農舍路徑相依情形，制度創新及規則設計目的在於降低農地興建個別農舍之區位脫序問題，以維護農地資源及農業生產環境的完整，同時提供公共設施補助誘因，期能創造現代化的農民住宅環境。前面第一節及第二節重點在於集村農舍制度之整體執行現況及縣市農業、建管單位代理執行意見調查結果，故有必要將制度執行結果在農地政策目標下，就土地使用分區管制及代理執行分工等面向檢視對農地利用與農地管理之影響。

#### 一、對農地利用之影響

依照農業發展條例第二章「農地利用與管理」規定，主管機關得依據農業用地之自然環境、社會經濟因素、技術條件及農民意願，配合區域計畫法或都市計畫法土地使用分區之劃定，擬訂農地利用綜合規劃計畫，建立適地適作模式(第八條參照)。又中央主管機關為維護農業發展需要，應配合國土計畫之總體發展原則，擬定農業用地需求總量及可變更農地數量，並定期檢討(第九條參照)。基此，有關集村興建農舍制度執行整體現況對農地利用的影響，從現行國土使用管制面向分析其核心問題如下：

##### (一)加速優良農地釋出

集中興建農舍是為解決農地零散興建單棟農舍及建地化問題，以保護優良農地完整性，實與農地利用密切相關。目前國土分類之非都市土地「特定農業區農牧用地」依據區域計畫法施行細則第十三條及第十五條規定，是應予特別保護專供農業使用的優良農地。集村興建農舍制度執行不僅未能落實原本制度理念，反而加速優良農地的流失。又北部、中部及南部區域計畫範圍內的執行現況又有顯著不同程度的差異，應加以區分。

圖 4-1 是北部區域 53 案集村農舍之建築坐落基地筆數分類，圖 4-2 則是建築坐落基地之使用分區及使用地編定類別面積比例。北部區域之集村農舍建築坐落基地，主要為特定農業區農牧用地，筆數占北部總筆數 37.00%，面積則占北部總面積 70.26%。農舍配合農業用地筆數、使用分區及使用地編定類別面積之比例，可從圖 4-3 及 4-4 得知。於北部區域配合農業用地中，屬於相同管制性質的特定農業區農牧用地，筆數僅占總筆數 3.65%，面積更只占總面積 2.24%，以面積計算落差高達 31 倍以上。再對應到屬於山坡地範圍的

配合農業用地，其中山坡地保育區農牧用地、林業用地與暫未編定用地，以及森林區農牧用地，合計筆數占北部區域總筆數達 75%，面積總計更高達總面積 86.09%，比例相當懸殊。集村興建農舍制度是要透過正式規則之設計機制進行交換移轉，以集中興建，而達到保護農業生產環境之目的。然而北部區域的集村興建農舍制度執行後，廠商將不具興建個別農舍條件或較難變更為建地之山坡地，迂迴透過集村農舍方式把權利轉移到本應要特別保護的優良農地上。不僅嚴重偏離制度設計之初始目標，對整體國土使用分區利用及農業生產環境的完整，也產生負面影響。

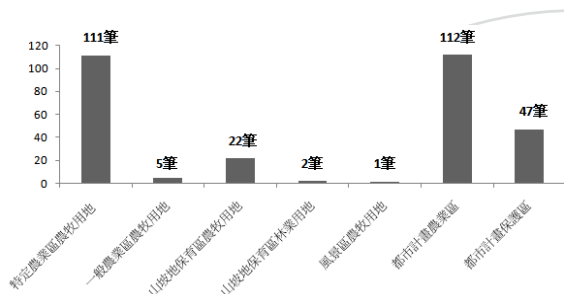


圖 4-1 北部區域集村興建農舍建築坐落基地筆數統計圖

資料來源：本研究繪製

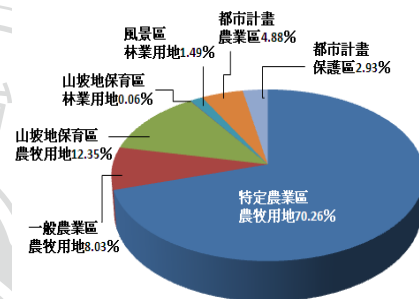


圖 4-2 北部區域集村興建農舍建築坐落基地使用分區及編定類別面積比例圖

資料來源：本研究繪製

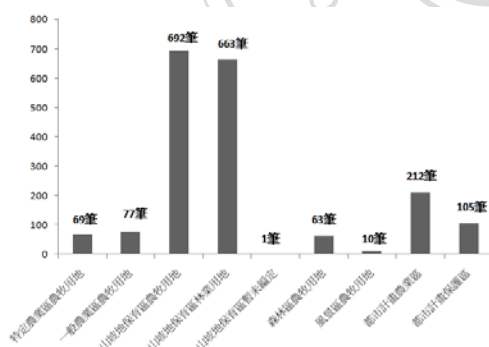


圖 4-3 北部區域集村興建農舍配合農業用地筆數統計圖

資料來源：本研究繪製

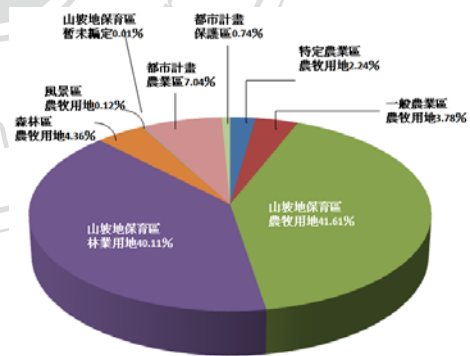


圖 4-4 北部區域集村興建農舍配合農業用地使用分區及編定類別面積比例圖

資料來源：本研究繪製

中部區域集村農舍建築坐落基地之筆數、使用分區及使用地編定類別面積之比例，如圖 4-5 及圖 4-6 所示。中部區域集村農舍建築坐落基地與北部區

域相同，也是以區塊方整、地勢平坦、農水路設施完善的特定農業區農牧用地占最多（筆數占中部總筆數 30.51%，面積則占中部總面積 83.90%）。至配合農業用地（圖 4-7 及圖 4-8 為中部區域集村興建農舍配合農業用地筆數、使用分區及使用地編定類別面積之比例）之中，屬於相同管制性質的特定農業區農牧用地，筆數占總筆數的 19.16%，面積則占總面積的 28.75%，以面積計算，兩者落差將近 3 倍。雖然還是有加速優良農地流失的現象，但相較於北部區域的 31 倍落差，已較為緩和。究其原因應係中部區域耕地多，耕地價格成本也較低廉，且無大量山坡地可作為配合農業用地之故。

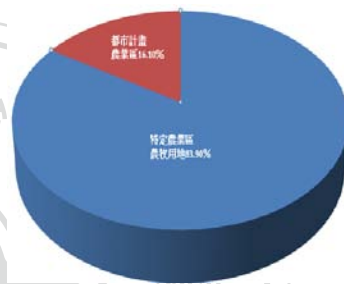
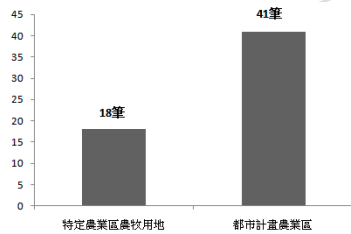


圖 4-5 中部區域集村興建農舍建築坐落基地筆數統計圖 圖 4-6 中部區域集村興建農舍建築坐落基地使用分區及編定類別面積比例圖

資料來源：本研究繪製

資料來源：本研究繪製

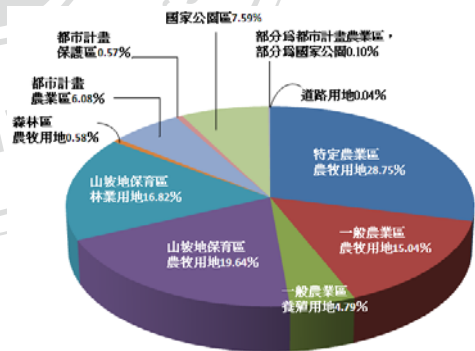
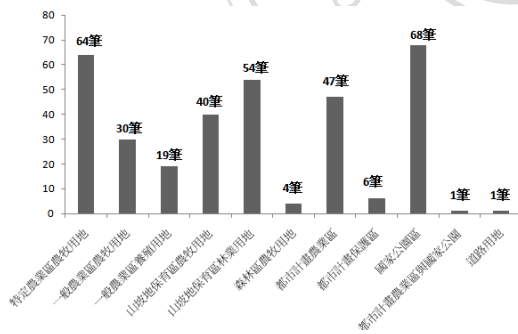


圖 4-7 中部區域集村興建農舍配合農業用地筆數統計圖

圖 4-8 中部區域集村興建農舍配合農業用地使用分區及編定類別面積比例圖

資料來源：本研究繪製

資料來源：本研究繪製

南部區域五個縣市的集村農舍建築坐落基地筆數、使用分區及使用地編定類別面積之比例，詳見圖 4-9 及圖 4-10。由圖 4-9 及 4-10 發現南部區域之集村農舍建築基地位於特定農業區農牧用地者僅占本區總面積 18.15%，而以

未辦理農地重劃過之一般農業區農牧用地占最多，面積占南部總面積 42.72%。復由由圖 4-11 及圖 4-12 可得知南部區域集村興建農舍配合農業用地筆數、使用分區及使用地編定類別面積之比例。南部區域的配合農業用地，以相同管制性質之一般農業區農業用地最多，面積占南部區域總面積 60.06%，特定農業區農牧用地面積則只占 2.53%。以面積比例分析，發現南部區域有以一般農業區農牧用地作為特定農業區農牧用地的配合農業用地，相較於北部與中部區域，其大量優良農地流失之現象較不明顯。在都市土地部分，南部區域建築坐落於都市計畫農業區者，面積占區域總面積的 28.67%。至配合農業用地部分，同屬都市計畫農業區之面積占本區總面積的 26.65%，兩者比例十分接近，主要是因為正式規則明定都市土地不得以非都市土地作為配合農業用地，突顯出倘若正式規則制定明確，對後續制度環境與制度執行之影響相當大。

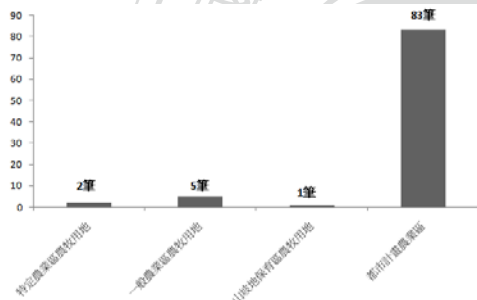


圖 4-9 南部區域集村興建農舍建築坐落基地筆數統計圖

資料來源：本研究繪製

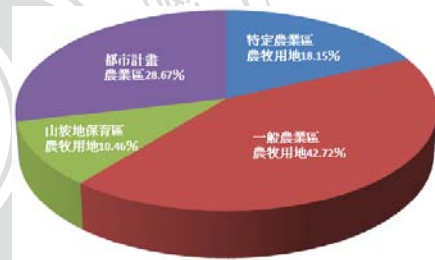


圖 4-10 南部區域集村興建農舍建築坐落基地使用分區及編定類別面積比例圖

資料來源：本研究繪製

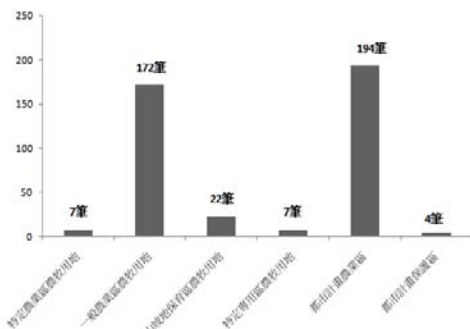


圖 4-11 南部區域集村興建農舍配合農業用地筆數統計圖

資料來源：本研究繪製

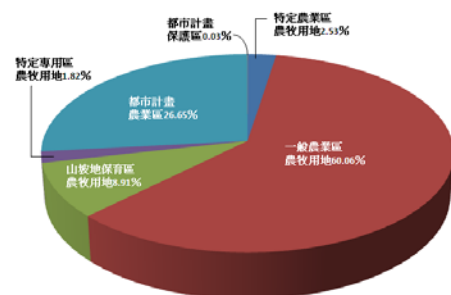


圖 4-12 南部區域集村興建農舍配合農業用地使用分區及編定類別面積比例圖

資料來源：本研究繪製

## (二)建築坐落基地與配合農業用地之區位屬性顯不相當

現行集村興建農舍規定每位起造人持有且配合農業用地利用面積，必須超過其農舍建築坐落基層面積的九倍以上，始符合制度設計農舍需依附於農業經營的基礎之上。農業用地興建農舍辦法第八條第三款規定，各起造人持有之農業用地與集村興建農舍坐落之農業用地，其法令規定適用之基層建築面積之計算標準應相同，且同屬都市土地或非都市土地。惟因區域計畫法架構下的非都市土地使用分區管制規定，在特定農業區、一般農業區等土地使用分區下，尚有農牧用地、林業用地等使用地類別，進而附帶有不同的容許使用項目及許可使用細目。

由於集村興建農舍制度操作的不確定性及組織人員有限理性，未考慮所有相關事務，導致規則不周詳，並未將相同使用地類別納入非都市土地申請建築基地及配合農業用地的執行限制，引發後續廠商存在制度誘發的效益及機會行為的獲利。集村興建農舍制度執行確實突顯出規則無法達成區域計畫法等土地使用分區之農地利用管制目標，反而在最低成本考量下，給了建商得將不具興建個別農舍條件或較難變更為建地之山坡地，作為其興建農舍的權利轉移到平地中屬於土地使用分區管制應該要特別保護的優良農業生產土地之上的管道。凡此，亦對整體國土使用分區管制理念及農業生產區域的完整性，產生相當負面的衝擊。

由表 4-6 可知，北部區域之配合農業用地中屬相同土地使用管制標準的特定農業區農牧用地，與同性質的建築坐落基地土地面積落差達 31.37 倍。又財產權使用限制較為嚴格的山坡地保育區農牧用地、林業用地與暫未編定用地，以及森林區農牧用地，面積合計高達本區總面積 86.09%，但與之相對應的建築坐落基地只有 12.41%是屬於同性質的土地區位，落差將近 7 倍。復由表 4-7 可發現，中部區域的配合農業用地，在非都市土地部分，區位屬相同土地使用管制標準的特定農業區農牧用地，僅占 28.75%，與同性質的建築坐落基地土地面積落差達 2.92 倍。山坡地範圍的山坡地保育區農牧用地與林業用地，以及森林區農牧用地，面積總計則達本區總面積 34.34%，但相對應的建築坐落基地並無使用同性質的土地區位。最後，觀察表 4-8 可知南部區域的配合農業用地，在非都市土地部分，區位屬於相同土地使用管制標準

的一般農業區農牧用地，面積占本區總面積 60.06%，與建築基地的面積比例相差 17.34%，落差情形尚不嚴重。但特定農業區農牧用地面積的面積比例，僅占本區總面積 2.53%，與建築基地 18.15%相比較，落差高達 7.17 倍。

換言之，山坡地劃設功能以保育水土資源、維護自然生態景觀及防治沖蝕、崩塌、地滑、土石流等災害為主，在農業經營角度上，不宜將不同土地使用分區之山坡地作為計算平地興建集村農舍十分之九配合耕地。如此，單純以原始或天然雜木林之森林區、山坡地保育區範圍內農地經由委託人任意曲解其發展權可移轉至特定農業區農牧用地，進而在平地興建大量集村農舍之函釋法令應儘速檢討修正<sup>55</sup>。否則集村興建農舍制度不僅未能保護同一屬性的優良農地供農業生產使用，反而增加非農民或建商開發炒作之機會，成為優良農地快速流失的途徑，並衍生整體農地利用管制之混亂。

表 4-6 北部區域建築坐落基地與配合農業用地使用分區及用地別對照表

使用分區及用地別	建築坐落基地 面積占總面積比例(%)	配合農業用地 面積占總面積比例(%)
特定農業區農牧用地	70.26	2.24
一般農業區農牧用地	8.03	3.78
山坡地保育區農牧用地	12.35	41.61
山坡地保育區林業用地	0.06	40.11
山坡地保育區暫未編定	—	0.01
森林區農牧用地	—	4.36
風景區農牧用地	1.49	0.12
都市計畫農業區	4.88	7.04
都市計畫保護區	2.93	0.74

資料來源：本研究整理

<sup>55</sup> 參見行政院農業委員會民國 93 年 6 月 7 日農授水保字第 0931848633 號函，也因委託人此一函釋內容，讓代理執行制度的新竹縣政府接受此一制度環境，並導致民間申請集村農舍之建商及開發業者持續購買便宜之山坡地範圍內農地，以保存做為配合之農業用地。

表 4-7 中部區域建築坐落基地與配合農業用地使用分區及用地別對照表

使用分區及用地別	建築坐落基地面積 占總面積比例(%)	配合農業用地面積 占總面積比例(%)
特定農業區農牧用地	83.90	28.75
一般農業區農牧用地	—	15.04
一般農業區養殖用地	—	4.79
山坡地保育區農牧用地	—	19.64
山坡地保育區林業用地	—	16.82
森林區農牧用地	—	0.58
都市計畫農業區	16.10	6.08
都市計畫保護區	—	0.57
國家公園區	—	7.59
部分為都市計畫農業區及國家公園	—	0.10
道路用地	—	0.04

資料來源：本研究整理

表 4-8 南部區域建築坐落基地與配合農業用地使用分區及用地別對照表

使用分區及用地別	建築坐落基地面積 占總面積比例(%)	配合農業用地面積 占總面積比例(%)
特定農業區農牧用地	18.15	2.53
一般農業區農牧用地	42.72	60.06
山坡地保育區農牧用地	10.46	8.91
特定專用區農牧用地	—	1.82
都市計畫農業區	28.67	26.65
都市計畫保護區	—	0.03

資料來源：本研究整理

## 二、對農地管理之影響

依照農業發展條例之「農地利用與管理」專章規定，農地管理制度除了農舍規則以外，尚包括有農業設施容許使用（第八條之一參照）、農地變更使用及繳交回饋金（第十條及第十二條參照）、耕地分割（第十六條參照）、農地租賃（第二十條至第二十二條參照）<sup>56</sup>。集村農舍起造人除少數個案曾詢問配合農業用地申請休閒農業設施之規定外，並未真正有結合農業設施申請之需求，且因集村農舍須以擁有農地所有權為申請要件，其制度規則皆與農業用地租賃無關，故就集村興建農舍制度執行整體現況對農地管理共通性的影響分析如下：

### (一)集村農舍制度成爲開發住宅社區捷徑，變相破壞農地變更使用規則

土地使用是經濟行爲的選擇，農地如採小面積、零星變更使用，不僅影響農地的完整性，非農業使用行爲產生的污染，極易導致農業生產環境的破壞，對於周遭仍維持農業使用的農民更不公平。因此，農業發展條例自 1983 年起，即於法律中規定農業用地於劃定或變更爲非農業使用時，應以不影響農業生產環境之完整，並應先徵得農業主管機關之同意<sup>57</sup>。目前農委會農地利用單位於實際執行時，要求所有興辦事業人必須擬具「農地變更使用說明書」，詳敘鄰近灌、排水系統及是否使用原有農業專屬灌排水系統作為廢污水排放使用、隔離綠帶或設施設置之規劃說明、降低或減輕對農業生產環境影響之因應設施等事項<sup>58</sup>。此時，不僅農委會維護農業生產環境的目標及訊息極爲明確，執行變更使用之規則相較之下也相當完備。

進一步比較集村農舍建築坐落基地之建蔽率及容積率，與現行非都市土地農業區內專供建築使用之甲種、丙種建築用地規定完全相同，再對照集村興建農舍規定設置每戶停車位及社區停車場、廣場等公共設施，相較於農地

<sup>56</sup> 現行實務上，農地管理工作項目亦涵蓋農業發展條例第三章「農業生產」及中之農地違規使用稽查及取締（第三十二條參照）、耕地移轉、作農業使用認定及稅賦優惠、抽查列管等（第三十三條至第四十條）。鑒於集村興建農舍制度係規範於農地利用與管理專章中，且代理結構中真正由地方政府審核執行，並與土地使用管制較有實質的關係者，僅是農業設施之許可使用、農地變更及農舍興建之容許三項（洪維廷等，2009:53），故本研究以探討農地利用與管理專章之規則為主。

<sup>57</sup> 參見 2000 年 1 月 26 日修正公布前、後之農業發展條例第十三條及第十條第一項規定。

<sup>58</sup> 行政院農業委員會依據農業發展條例第十條規定，訂頒有「農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點」。



變更開發為一般建築用地，有過之而無不及，足見集村農舍制度實已具備土地變更對土地開發利用之各項實質條件。然而因為集村農舍屬於農地容許使用範疇，申請建造執照程序相較於農地先申請變更為建築用地再興建住宅使用，毋須先經過繁複之開發審議作業程序，不必留設隔離綠帶或設施、不必繳交農地變更使用回饋金<sup>59</sup>，兩者於審查程序及負擔義務之交易成本，高低立現，不僅印證了委託人農委會內部對於農地興建集村農舍與變更使用兩者間的目標極端不一致，也對兩者採取懸殊且不同的規則，更見不到重視農業生產環境面向之相依審查機制，呈現出規則的不完全性，致使集村農舍制度在農地開發住宅社區的交易成本相對低。

綜合而言，農地開放有條件興建集村農舍的目的是為了解決個別農舍所產生的農地利用與管理問題，但實施迄今並未解決個別農舍的問題，反而衍生出更多的問題。甚至集村興建農舍制度只是為「平地蓋住宅社區」多開一條路而已，而且是花同樣的錢買到更大面積的住宅。以成本面而言，農地上興建個別農舍的成本比一般的建地推案低，而集村農舍的成本又比個別農舍更低。集村興建農舍的制度設計是立基於保護農地從事「生產」經營，而非現在不動產市場上專供「居住」使用的產品，顯示制度執行不僅無法達到農地管理目標，也形成了手段與目的背道而馳的執行問題。

## (二)建築坐落基地得以任意細分，增加農地管理理念衝突

調查集村興建農舍總數 77 案之建築坐落基地，共有 63 案<sup>60</sup>（約占總件數 82%）因屬農業發展條例第三條第十一款之法定「耕地」範圍，本來應符合每宗耕地分割後每人所有面積 0.25 公頃始能辦理地籍分割，卻因集村興建農舍符合農業發展條例第十六條第一項第七款所稱「執行土地政策或農業政策」，而得不受任何面積規模及筆數限制，只須由縣市政府依據農業發展條例施行細則第十一條及集村農舍相關補充行政規則，報請中央目的事業主管機

<sup>59</sup> 行政院農業委員會依據農業發展條例第十二條規定，訂頒有「農業用地變更回饋金撥繳及分配利用辦法」。

<sup>60</sup> 集村興建農舍之建築坐落基地非屬耕地定義者有 14 案，其中桃園縣 4 案、金門縣 4 案、嘉義縣市各 1 案及台南市 2 案，因不受農業發展條例第十六條之限制，得於申請前即先行分割。14 案中有 13 案位於都市計畫農業區，僅桃園縣有 1 案位於都市計畫保護區用地。

關（農委會水土保持局）同意後即得分割。經探討原來分割執行規則是希望藉由縣市及中央政府的共同把關，但操作實務上，起造人或建商於集村農舍案件申請前即透過專業地政士及建築師以社區住宅用地使用方式精算，後續地方及中央主管機關都僅是淪為形式審查，並以制式公文答復，也未有追蹤管理機制。

再者，以縣市政府受理申請以集村方式興建農舍之案件，統計至 2009 年 3 月 31 日止共有 77 案 1,902 戶，相較於 2006 年 3 月 20 日調查申請案件僅有 21 案 512 戶（張志銘，2007:193-195）。集村興建農舍制度在三年之間，受理申請案件總數增加 56 案，戶數增加 1,390 戶。根據調查，案件的快速增長是因為前期執行規則剛建立，建商對法令規則及縣政府代理結構審查內容的訊息並不完整，伴隨著集村農舍市場需求規模的擴張，專業化分工情形開始出現，而有專門辦理送件取得建築執照之建築師及地政士等。後期因為建商已深諳集村農舍相關制度規則之運作，並運用耕地可分割法令之規則，採分期分案申請加以規避公共設施因戶數規模不同而有不同的負擔。也就是說，能讓每一戶集村農舍起造人完全取得產權清楚的土地所有權狀，並降低申請風險及成本，其關鍵在於建築坐落基地得以執行土地政策或農業政策而進行地籍分割登記。此種農地管理規則不僅加速農地選擇住宅社區開發途徑，更傳達了一般社會大眾對農地建地化的錯誤認知問題。

## 第四節 小結

從時間歷程檢視集村興建農舍制度發展及執行，在法令規章制訂當時，委託人與代理人並不同質，也非從事單一任務，故個人認知或背後思考點並不相同。政府訂定區域計畫法及都市計畫法等法令，透過土地使用分區及使用地類別界定了土地不同程度的使用屬性及權利。農委會與內政部建立集村興建農舍執行細部規範後，由縣市政府以單位分工方式代理執行。集村農舍制度之委託者為了實現集村興建農舍之制度目標，應該共同努力健全執行之制度環境，並監督代理人有效執行規則。但從集村農舍制度整體執行結果發現，廠商大量購買地價及生產力均較低的山坡地保育區、森林區、風景區農牧用地或林業用地作為配合農業用地，而將區塊方整、地勢平坦、農水路設施完善，且整體環境適宜從事農業經營、地價也較高的特定農業區農牧用地作為建築基地。此一結果在北部區域極為嚴重，計算面積落差高達 31 倍，南部區域次之，面積落差達 7 倍，中部區域則有 3 倍，從集村農舍興建區位分析，制度執行結果已經破壞了區域計畫土地使用分區管制的目的，但不同區域呈現不一樣的落差。再者，建築坐落基地與配合農業用地都位屬同一鄉鎮市者，南部區域案件數占總收件數 50%，中部及北部區域分別只占 16.67%及 7.55%。上述結果顯示不同區域有著不同集村農舍興建規劃及市場操作，且在中部及南部區域有較接近原來農地政策目標的趨勢，分析時應加以區分各區域之不同特性，否則容易混淆真實的訊息。

在制度執行代理結構下，縣市政府是集村興建農舍制度實際執行者，代理人具有法令執行問題資訊優勢。從已受理集村興建農舍申請案件審查的十四個縣市政府問卷調查分析發現，集村農舍執行規則確有不完全及代理人解讀不同之情形，而且現行制度環境無法達到維護農業生產環境目的，加上制度設計無法落實執行農地農用政策，整體制度執行績效嚴重背離集村農舍初始設計理念。在縣市執行深度訪談方面，分析發現規則不完全引發代理關係緊張及制度環境訊息紊亂，此外個人的解讀與審查標準無統一見解，所產生的資訊不對稱更加深集村農舍制度執行之不完全導致制度偏離初始設計目標更遠。目前制度環境及制度安排下的集村興建農舍制度，已無法呈現出比較利益。而對農地利用與管理層面而言，其制度執行不僅加速優良農地釋出，更加深農地建地化及變相成為住宅社區開發的問題，制度實際執行的路徑一再偏離原來追求農地資源及農業生產環境的

完整性。

下一章，本研究更將透過實地訪談及個案分析，萃取到集村興建農舍另一種資訊，以深化驗證制度委託執行後的問題，以及對農地利用與管理的影響，並探討其實際制度操作手法，始能分析制度執行落差的真相。





## 第五章 集村興建農舍個案執行之分析

本章依第四章的區域計畫範圍及土地屬性，選取四個集村農舍案例進行執行分析，並於 2009 年 3 月至 5 月間，針對其中三案的起造人全面發放不記名問卷。同時採取兩階段的實地調查，第一階段深度訪談係於 2005 年 10 月至 2006 年 1 月間，此時為個案申請或興建階段。復於 2009 年 1 月至 3 月間針對個案已取得使用執照且起造人已入住該集村農舍社區後，進行第二階段深度訪談。最後，基於集村興建農舍規範性理念進行案例比較分析，並予以探討實際執行問題。

### 第一節 案例選取與農地政策執行之探討

為詳細探討集村興建農舍制度實際運作現況，本研究從新竹縣、雲林縣、屏東縣及台南市的申請核准案例中，各選取一案例進行實地調查及個案分析，以作為制度執行分析與討論的基礎。

#### 一、新竹縣湖口鄉 A 案集村農舍

新竹縣之集村興建農舍申請案件及戶數均居全國之冠，其中位於湖口鄉東興村 A 案是新竹縣及全國核准個案中，首件申請戶數達 49 戶，且仍是目前最多戶數的申請案件。因而本研究在北部區域選取此一個案，期能深入瞭解集村農舍制度之運作模式。

##### (一)個案介紹

新竹縣湖口鄉 A 案集村興建農舍個案，由建設公司規劃出售，共提供 49 個住宅單元。案經新竹縣政府 2005 年 10 月 25 日核定興建集村農舍資格，2005 年 11 月 1 日核發建照執照，2007 年 4 月 12 日取得使用執照，施工興建時間大約一年半。如表 5-1 所示，本案集村農舍建築基地坐落於湖口鄉長威段 5 筆非都市土地特定農業區農牧用地，面積合計 1.484128 公頃，原為休耕利用狀況。基地面臨八米之現有道路，對外可連接中山路及湖口市區，並與中國科技大學新竹校區相鄰數百公尺，生活機能尚屬便利。49 戶集村農舍用地區內所產生的廢水，則在符合環保單位排放標準後排放至基地前方道路溝渠，並經全體起造人切結非排入灌溉溝渠。

配合農業用地共有 125 筆面積合計 13.6057 公頃，與建築基地的比率為 1：9.2，地點大部分坐落於新埔鎮，其餘一小部分則坐落於湖口鄉。其中位於「新埔鎮」的配合農業用地，包括山坡地保育區農牧用地 53 筆、面積 6.5656 公頃，以及山坡地保育區林業用地 43 筆、面積 6.2400 公頃。區位皆屬山坡

地範圍，經統計平均坡度大於 20%者有 8 戶，介於 10%至 20%者有 34 戶，小於 10%者僅有 7 戶。此種以大量山坡地作為平地興建集村農舍的操作手法，除了突顯土地使用規劃與農業經營無關外，也顯示廠商會鑽集村興建農舍執行規則之漏洞，從中獲取最大利潤。

表 5-1 新竹縣湖口鄉 A 案基本資料

土地分區/用地	建築坐落基地 面積(公頃)	配合農業用地		
		面積(公頃)	比例	備註
特種農業區 農牧用地	1.484128 (5 筆)	0.8001 (29 筆)	5.88%	與建築坐落基地 相鄰
山坡地保育區 農牧用地	--	6.5656 (53 筆)	48.26%	平均坡度大於 20%有 8 戶； 10%至 20%者有 34 戶； 小於 10%者 7 戶
山坡地保育區 林業用地	--	6.2400 (43 筆)	45.86%	
小計	1.484128	13.6057	100%	

資料來源：本研究整理

## (二)執行分析

新竹縣代理執行集村農舍業務設置有審查小組，審查規則比較中央更為詳細，審查表的作法也讓組織單位執行分工更明確。相較於其他縣市政府作法，其制度安排有較高的評價。惟本研究深度訪查卻發現，審查小組僅是把平常相關業務單位審核的事項進行再次詢問與確認，所以只要申請人詳實檢附應申請的相關文件，其申請案最後都會通過。析言之，新竹縣政府在代理執行集村興建農舍審查案件，從內部組織單位職權分工而言，可說是以農地變更作非農業使用之制度安排予以處理，但相較於農委會針對農業用地變更使用之不同區位，訂定有明確准駁執行規則，新竹縣政府對於集村農舍的審核規則並不完全，只是流於書面形式審查。

其次，本案有 94.12%面積之配合農業用地均屬山坡地範圍之山坡地保育區農牧用地及林業用地，均坐落於新埔鎮。其中 43 筆山坡地保育區林業用地，依申請時所附新竹縣政府於 2005 年 6 月間核發之「森林登記證」，其登記事項一致載明林業用地地上是 72 年 1 月間種植的油桐、長枝竹，林木平均胸徑約 18 公分、樹高約 10 公尺。至新埔鎮其他山坡地保育區農牧用地，大多是原始雜木林或廢耕農地，極小部分零散種植有香蕉等作物，且無農路通達。相較於湖口鄉長威段的建築坐落基地，可種植水稻，且有八米道

路可供進出，呈現極大的差距。此種將集村農舍以社區住宅興建於優良農地，而配合應從事農作的土地卻為不利耕作的山坡地，實已背離集村農舍制度之真實內涵。不僅突顯區位、土地使用分區及使用地類別明顯不相當，也確實反映制度執行使位於平地的優良農地，被民間廠商操作成「農村住宅」開發計畫，並以不適農作生產的山坡地作為配合農業用地以符合法令規定，加速了優良農地的釋出。

再者，本案配合農業用地中，有 29 筆總面積 0.8001 公頃同屬建築坐落基地（湖口鄉長威段）之特定農業區農牧用地，每戶平均面積約 2 百多平方公尺。經比對開發計畫之地籍圖謄本（如圖 5-1 虛線包夾範圍所示）後，發現這 29 筆配合耕地農地早已在廠商的專業處理下，經過多次合併分割，位置不僅位於建築坐落基地周圍，且正好毗鄰其中 26 戶起造人的建築基地後方，成為農舍建物的後院。本研究於 2009 年 3 月 28 日實地調查時，此 29 筆配合農業用地業已併同原來的建築基地一併被圍牆所包圍。事後訪談時詢問代理執行之新竹縣政府農業單位，代理人表示審核時並未知悉有此現象，透露出代理執行機關的經驗訊息無法因應廠商的操作手法，而現階段集村興建農舍執行法規也無法有效確保農地從事農業經營及加強農地農用之管理。



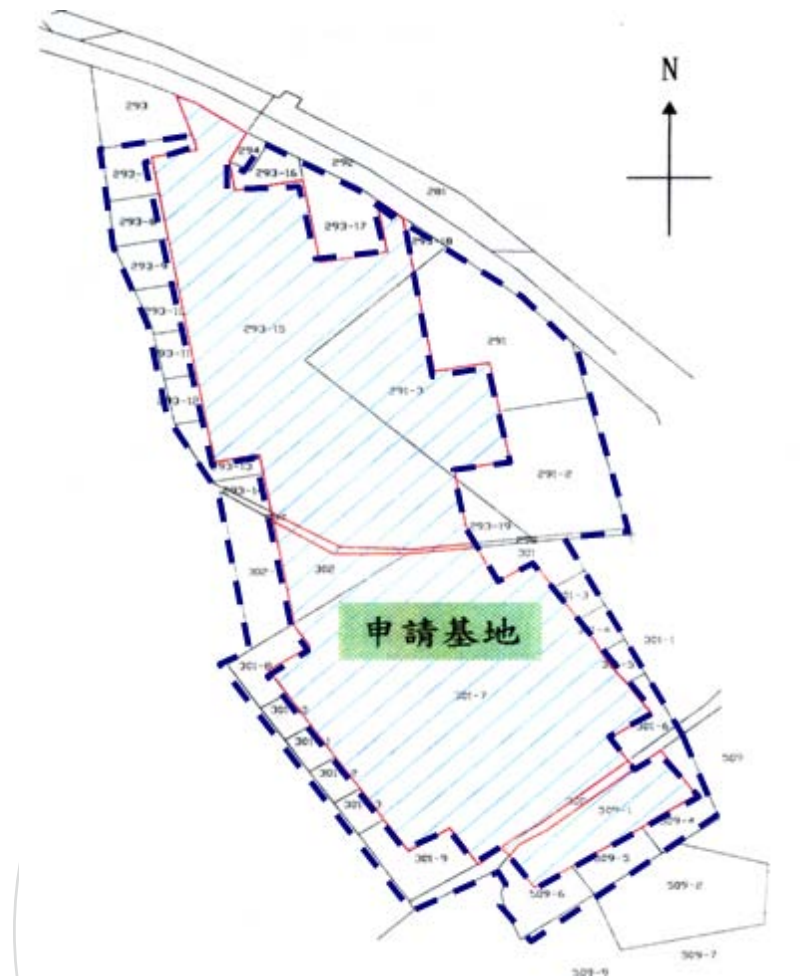


圖 5-1 新竹縣湖口鄉 A 案集村農舍之建築坐落基地與部分配合農業用地位置圖

資料來源：新竹縣政府，本研究配合地籍圖謄本重新繪製。

最後，建築坐落基地原來的 5 筆耕地，依據農業發展條例第十六條以執行土地政策或農業政策申請專案分割。至於其餘配合農業用地，包括 53 筆山坡地保育區農牧用地及 43 筆山坡地保育區林業用地，全部位於與湖口鄉毗鄰的新埔鎮，早已搭配每戶起造人集村農舍最大基層建築面積大小，依法進行事前分割。由此得知，集村農舍制度執行後，助長農地細碎化，甚至有分割後只有數十平方公尺的情形，足見建商只求符合制度設計之比例規則，透過不動產專業化，造成耕地一再被細碎分割，也顯示集村農舍制度之執行已經產生變質及偏差，亟待重視與檢討改進。

## 二、雲林縣斗六市 B 案集村農舍案

雲林縣的耕地比率占全國最高，農業總產值佔全國第二位<sup>61</sup>，是典型的農業縣。本研究基於區域性及集村農舍立法理念從屬於農業生產目的之考量，乃選取雲林縣最早申請之首宗案件為研究個案。

### (一)個案介紹

雲林縣斗六市B案集村農舍個案共有20戶，其建築基地坐落與雲林科技大學僅有數百公尺之隔，故建商以「雲科大集村農舍」為號召，並以「20戶雙併別墅、大庭院、方正格局」為銷售口號。經雲林縣政府內部單位未先行會審執行下，農業單位於2004年8月2日核准興建農舍資格，建管單位於2004年9月23日核發建造執照，歷經三年直至2007年9月7日才核發使用執照。農委會水土保持局於2008年撥付500萬元獎勵補助金，由雲林縣政府農業單位於2008年11月3日函各起造人執行補助完畢<sup>62</sup>。

本案建築基地坐落於斗六市六崙段特定農業區經辦竣農地重劃之農牧用地，面積0.7676公頃（3筆），農田灌溉排水設施完備。惟社區基地須藉由重劃後之農路連接省道，部分農路寬度使用不便。至起造人配合農業用地，共計6.060068公頃<sup>63</sup>，分別坐落於斗六市、虎尾鎮、斗南鎮、古坑鄉與林內鄉，區位分布相當廣泛。此外，本案基地因位屬辦竣農地重劃區域，廢污水排放特別重要，惟規則僅要求每戶農舍皆依建築技術規則之規定，設置建築物污水處理設施，基地排水及農舍之放流水可在符合環保標準後排入農地重劃區之公共排水溝渠。再就公共設施而言，個案重劃後之農地因有農路可供進出，電力則因田間早有基本輸配電，僅須額外負擔自來水管線<sup>64</sup>。至於廢污水雖未使用灌溉水路，而使用公共排水設施，但如遇基地淹水或管制無法落實，加上車輛進出之廢氣排放等，對農業生產環境及衛生安全的農產品難免有影響，然而這些皆非廠商考量興建因素或制度執行審核的重點。同時，建築基地因已鋪設完善之自來水等公共設施，可能會改變未來基地週遭農地所有權人對既有農地的利用態度。

<sup>61</sup> 此處「耕地」係依農業發展條例第三條第十一款定義之土地使用編定資料計算。農業總產值占全國第二位引述自雲林縣政府農業處網站，檢索日期：2009年8月5日。

<sup>62</sup> 參見雲林縣政府民國97年11月3日府農務字第0970505752號函。

<sup>63</sup> 特定農業區農牧用地18筆、面積4.0134公頃；一般農業區農牧用地3筆、面積0.337568公頃；山坡地保育區農牧用地15筆、面積1.4617公頃及森林區農牧用地1筆、面積0.2474公頃。

<sup>64</sup> 經實地訪談建商，計算平均每一戶需額外負擔近7.7萬元。

## (二)執行分析

本案配合農業用地面積總計有 40 筆 6.060068 公頃，本案土地使用規劃申請情形如表 5-2 所示，其建築坐落基地位於特定農業區農牧用地，而總計約 6 公頃的配合農業用地中，同屬特定農業區農牧用地者約有 4 公頃，比例相當高。

表 5-2 雲林縣斗六市 B 案集村農舍案土地使用情形一覽表

坐落位址	建築坐落基地	農舍坐落基地	
	雲林縣斗六市		雲林縣斗六市
雲林縣虎尾鎮			
雲林縣斗南鎮			
雲林縣古坑鄉			
雲林縣林內鄉			
申請土地總筆數	3 筆	40 筆	雲林縣斗六市 4 筆 雲林縣虎尾鎮 1 筆 雲林縣斗南鎮 8 筆 雲林縣古坑鄉 20 筆 雲林縣林內鄉 7 筆
申請土地總面積	7,676 M <sup>2</sup>	60,600.68 M <sup>2</sup>	雲林縣斗六市 3,272.68 M <sup>2</sup> 雲林縣虎尾鎮 3,695 M <sup>2</sup> 雲林縣斗南鎮 26,545 M <sup>2</sup> 雲林縣古坑鄉 19,732 M <sup>2</sup> 雲林縣林內鄉 7,356 M <sup>2</sup>
使用分區及編定類別	特定農業區農牧用地	特定農業區農牧用地 18 筆 40,134 M <sup>2</sup> 一般農業區農牧用地 3 筆 3,375.68 M <sup>2</sup> 山坡地保育區農牧用地 15 筆 14,617 M <sup>2</sup> 森林區農牧用地 4 筆 2,474 M <sup>2</sup>	

資料來源：雲林縣政府，本研究統計整理。

惟查閱雲林縣政府 2004 年核准之興建資格當時，所提出申請的農地筆數只有 22 筆，面積合計為 2.3032 公頃<sup>65</sup>。經查雲林縣政府於 2004 年 9 月 23 日核發建造執照，惟完工前夕遭檢舉表示本案與集村興建農舍制度規則中，建築坐落基地與配合農業用地兩者比率應不得低於 9 比 1 之規定有所不符<sup>66</sup>。由於本案為雲林縣政府首宗案件，並未建立代理執行模式，且無執行

<sup>65</sup> 其中特定農業區農牧用地 7 筆 1.1773 公頃、山坡地保育區農牧用地 11 筆 0.8785 公頃，以及森林區農牧用地 4 筆 0.2474 公頃。

<sup>66</sup> 本案爭議在於各起造人集中興建農舍坐落農業用地（含法定空地面積）之認定，是否單純指各起造人興建之實質建築面積（含法定空地面積），而不應涵蓋公共設施，

經驗，加上原建管單位承辦人因病去世，導致代理執行面臨進退維谷局面，在資訊不對稱及無法對規則統一見解下，因此延宕整個使用執照核發及建築坐落耕地專案分割事宜。雲林縣政府與規劃興建之廠商、起造人耗費多時協商，最後由不足比例的起造人再買農地，補足可涵蓋公共設施在內九倍以上之配合農業用地，致配合農業用地總計增加 18 筆及面積 3.7568 公頃，不僅廠商交易成本高，綜觀代理執行的雲林縣政府，其執行成本也相當大。突顯出因規則不完全及資訊無法正確傳遞，將導致廠商交易成本及代理執行成本大幅增加之事實。

其次，雲林縣政府審查集村農舍申請案件之方式是由縣政府內部不同權責單位依序審查。本案進行審查時，發生農業單位認為建管單位核發建照執照時，因未再與農業單位協商會審，而忽略最大基層建築面積的比率。因縣府內部代理未訂定審查作業標準，制度執行偏重個人經驗，而引發後續一連串的執行成本。本案懸宕多年，雖然徒增雲林縣集村農舍相關審查單位許多執行成本，但也讓縣府內部代理執行單位充分瞭解集村興建農舍規則內容，進而演變出一套執行模式。後來縣府受理第二案至第四案之代理執行作業時間，因對第一案審查發生的不確定性均告解決，在代理人對規則擁有充分資訊下，執行成本大幅降低，平均每案大約費時半年就可通過審查興建。

農舍興建乃是從屬於配合耕地從事農業經營的重要理念，雲林縣是台灣重要農業縣市，雲林縣政府亦以「農業首都」為施政願景。然而實地深度訪談時，廠商認為集村興建農舍制度對於農業生產環境幫助不大，因為農業生產利潤微薄，而集村農舍的配合農業用地平均只有二、三分地，根本不足以讓真正從事農業生產的農民生活下去，政府與人民在目標不一致下配合現行法令產生本末倒置的制度執行偏差。

### 三、屏東縣鹽埔鄉 C 案集村農舍

屏東縣為國內五大農業生產地區的首位（農委會，2001:13），農業產值及農地利用較其他縣市高且重要。基於區域性及集村農舍從屬於農業生產目的之考量，自屏東縣選取一個案為研究案件，實有其必要性。

#### (一)個案介紹

---

包括基地內進出道路、廣場、停車場、社區停車場及其它必要設備面積在內。參見雲林縣政府民國 95 年 3 月 23 日府城建字第 0950024388 號函。

C案是屏東縣第一件實際興建且取得使用執照之集村興建農舍個案，起造人共有 20 戶，本案前經屏東縣政府農業單位於 2005 年 7 月 8 日核准興建資格條件，建管單位並於 2005 年 6 月 30 日及 2006 年 8 月 10 日分別核發建造執照及使用執照，並經農委會於 2006 年度撥付 100 萬元給屏東縣政府辦理公共設施之獎勵協助。本案建築坐落基地位於屏東縣鹽埔鄉新圍段 832 地號 1 筆，面積 0.4670 公頃，土地使用分區及編定類別為一般農業區農牧用地，鄰近科技大學。配合農業用地總計有 21 筆、面積 4.2288 公頃，同屬鹽埔鄉的一般農業區農牧用地<sup>67</sup>。

本案起造人均是為了符合集村農舍之起造人須與農業用地在同一縣市之規定，而暫時將戶籍遷入充作人頭。實際上，均未居住於當地，也未在當地實際從事農業，又建商首先看中建築基地位於大學附近，可作為學生出租宿舍，並以建地的成本進行比價，認為農地農用免稅有利可圖。復再特別去找價格較低廉、易於進行割的配合農業用地，將原本 3 公頃多區塊方整的農地予以重複合併分割成不規則形狀，甚至不臨路的情況，且分割後的配合農業用地仍由原出售農民繼續栽植椰子樹或代為經營管理。因此，集村興建農舍之制度執行結果，是讓真正農民出售耕地，而建商以人頭戶及假移轉等方式達到制度規範，並依然享有農地稅賦減免、公共設施之獎勵的相關優惠措施。總而言之，本案之申請動機與操作手法，皆與集村農舍制度之設計理念明顯不一致。

## (二)執行分析

本案於 2005 年提出申請時，提供九倍以上配合農業用地合計有 21 筆 3.3150 公頃。經深入查閱當時申請之地籍登記謄本，發現原來配合農業用地屬一位所有權人，坵塊面積從 0.23 至 0.68 公頃不等。但為興建集村農舍，申請人運用耕地多次分割、合併等技巧，將配合農業用地細分為 20 筆，其中有 16 筆面積變成 0.12 公頃左右，另外有高達 8 筆耕地變成所謂「袋地」或「裡地」，如圖 5-2 所示。其反而不利於日後擴大農場經營規模及農地資源的有效利用。此種單純為了符合規則之配合耕地合併及分割操作手法，顯示集村農舍制度之執行已經產生變質，亟待重視與檢討改進。

<sup>67</sup> 其中位於鹽埔鄉彭厝段 13 筆，面積為 1.9214 公頃；鹽埔鄉鹽埔段有 8 筆，面積 2.3074 公頃。

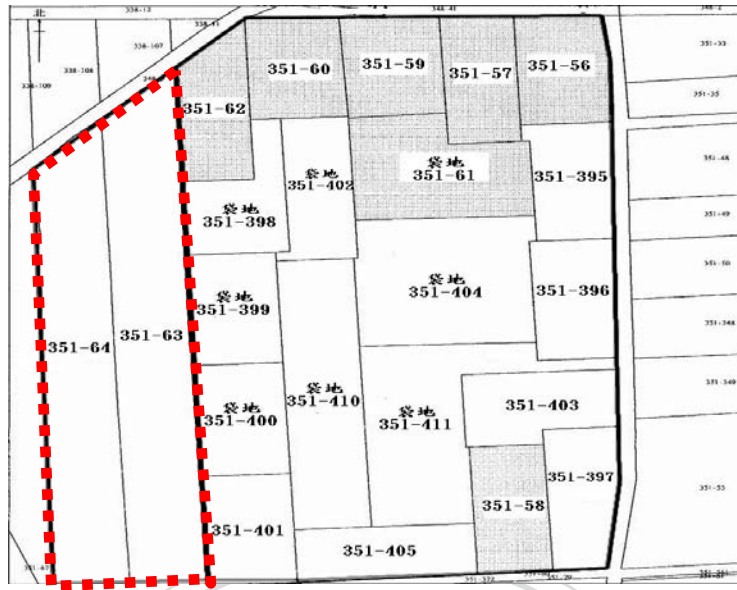


圖 5-2 屏東縣鹽埔鄉 C 案集村農舍之配合農業用地地籍圖謄本

資料來源：屏東縣里港地政事務所核發之地籍圖謄本，本研究整理

- 說明：1. 灰色色塊標示之土地為原本之地號，無色塊之土地係為符合法規而分割出來之土地，其中有 8 筆土地成為袋地。
2. 虛線標示之土地為縣政府發現配合農業用地不足九倍之最低規定後，廠商另外購買之配合農業用地。

其次，本案歷經屏東縣政府農業單位原承辦人退休，新代理人重新檢視發現 20 名起造人中有 8 名持有之配合農業用地不足九倍之最低比率規定。廠商為使使用執照核發順利，再花半年的時間，複製原先耕地合併又分割及移轉的手法，辦理建築坐落基地持分比率調整及另外找尋配合農業用地予以更換，共計增加 0.9138 公頃的配合耕地面積，並經重新送件審查後，始於 2006 年 7 月 6 日重新核定。同年 8 月 10 日核發使用執造，並將建築坐落基地以專案分割登記為 22 筆。由此可知，同一層級相同單位的縣府代理人之間，確實會因為個人知識、經驗及接收到委託人不同的資訊，使得對集村農舍正式規則的見解不一。於此過程中，容易增加廠商與政府彼此的交易成本，也反映出代理執行之承辦人對於集村農舍之制度規則，有著非對稱的訊息。

最後，本案基地鄰近大學，依據建物設計圖樣，估計隔間約 300 間套房，雖曾於 2006 年 9 月遭人檢舉以「五星級精緻學生名園」名義招租，並由屏東縣政府農業單位會同地政、消防、稅捐等單位會勘，認為已非屬作農業使用<sup>68</sup>。但內政部（地政司、營建署）、農委會（水土保持局、企劃處）及縣

<sup>68</sup> 參見屏東縣政府民國 95 年 10 月 16 日屏府農務字第 0950203909 號函及民國 95 年 11

政府不同單位之間，也正為集村農舍出租是否有違反土地使用管制彼此爭論。最後，中央政府將實務執行授權地方政府本於權責處理，屏東縣政府認為實務上很難具體認定集村農舍是否全部出租，故未能裁罰。惟屏東縣政府農業單位表示由於本案具有市場性，且已產生示範作用，鄰近農地陸續出現個別農舍違規增建出租使用之現象，連帶使得落實農地農用之管理更加困難<sup>69</sup>。

總而言之，屏東縣個案深入研究發現，制度執行已嚴重偏離農業經營理念，而委託代理雙方卻欠缺有效之機制設計及執行，以遏止對農地農用政策的破壞。

#### 四、臺南市都市計畫農業區D案集村農舍

集村興建農舍制度變遷後的執行及相關文獻的案例研究，均尚未有都市計畫範圍內之個案分析。基於縣市政府是否訂定審查執行機制及申請案件數量之考量，選擇已訂定不同組織間詳細審查項目及作業要點，且都市土地興建集村農舍已核准案件最多的台南市選取個案。其中，本案是台南市首宗集村農舍興建安，亦為全國首宗位於都市計畫農業區集村農舍興建安。緣此，本研究乃選取台南市都市計畫農業區D案集村農舍案為個案執行分析。

##### (一)個案介紹

台南市安南區都市計畫農業區D案之集村農舍申請案，是台南市政府核准首件，建築基地是建設公司早年即投資取得，也是藉由集村興建農舍制度規劃開發出售，起造人共有26人。案經台南市政府於2007年9月20日核准興建資格，並分別於2007年11月8日及2008年10月30日核發建造執照及使用執造，農委會並於2009年度5月份撥款650萬元到台南市政府辦理獎勵補助工作。

本案建築基地坐落於臺南市安南區市安北段445-85地號等29筆，周邊均同屬都市計畫農業區用地。本案共有26位起造人，建商先將建築基地配合每人一筆、社區停車場及廣場等公共設施項目，分割成安南區安北段445-84地號等29筆大小不一的土地，總面積0.653317公頃。復因廠商考量建築基地價值高，在使用執照取得前不先辦理過戶給起造人，而以起造人其中一位（A29

---

月14日屏府農務字第0950219695號函。

<sup>69</sup> 引述自屏東縣政府農業處農務科提供之屏東縣鹽埔鄉公所民國96年12月3日鹽鄉建字第0960008586號函等資料。

戶)提供土地興建同意書申請。至配合農業用地，同屬安南區的 27 筆都市計畫農業區土地，面積合計 5.891885 公頃<sup>70</sup>。

台南市D案集村農舍個案從規劃、設計、登記、廣告、行銷、招募與申請等作業，均由當地頗具口碑的營造公司以住宅開發的專業化分工機制處理，並走高價優質產品路線。本案與一般建案不同點在於集村農舍必須先將土地分割後銷售，再以 20 戶以上的申購戶申請興建資格許可，取得建造執照後，建設公司再承攬興建工程。由於集村農舍興建完成後列管五年內不得買賣移轉，本案廠商在銷售至 18 戶時，為爭取時效，即先以人頭方式湊足 26 名起造人，送件至台南市政府執行審查作業，而在核發使用執照前，再以變更起造人申請由真正的買方取得集村農舍興建資格。再者，由於都市計畫農業區土地可以任意事前分割移轉，是以本案建築坐落基地在申請前即依每戶實際使用需要，辦理地籍分割完畢。

## (二)執行分析

本案例每戶平均分到 4 平方公尺的社區廣場及 1 平方公尺的社區停車場<sup>71</sup>，其公共設施僅僅是為了符合規則而設置。經深度訪談時實地調查，該社區廣場及停車場地點並不明顯，也不符合社區共同使用之制度設計目的。由此可知，現行集村興建農舍制度規則因未有明確規範公共設施應有之比例或面積，故一再出現公共設施比例不合理的現象。此外，本案基地進出之通路，是得依建築規則指定建築線之「現有巷道」，故得免計入建築坐落基地範圍內。而前述雲林縣斗六市B案個案，則因非屬都市計畫內之現有巷道，必須計入起造人建築基地範圍內。亦即，雲林縣B個案的全體起造人因為建築坐落基地加入通路面積，而必須比臺南市D個案多負擔進出通路而衍生增加九倍以上的配合農業用地面積，導致都市與非都市土地有不同的交易成本。

其次，本案係臺南市第一件取得建照的集村農舍個案，也是南部區域第一件位於都市計畫內的案例。相較於其他個案，廠商在銷售過程中投入極高的交易成本，並以產品市場區隔，有別於一般市場上小單位的集村農舍，而採大坪數、高價優質路線<sup>72</sup>。行銷策略並且強調「不需下鄉，在城市中就能享受農居生活」。可見建商一開始就是以農地上的優質高級住宅，作為商品規

<sup>70</sup> 其中安南區城西段有 28 筆，面積 5.249192 公頃；顯宮段有 1 筆，面積為 0.156763 公頃。

<sup>71</sup> 社區廣場及停車場面積分別為 108 平方公尺及 30 平方公尺，由 26 戶起造人共同使用。

<sup>72</sup> 每戶總價主要在 1280 萬元至 1350 萬元，另有 2 戶總價為 2000 萬元。



地利用與管理理念並不相符。不僅突顯出集村農舍制度實行後，並不能達成委託人原本立法要照顧農民的目的，而是成爲建商免經都市計畫程序，直接開發農地及吸引非農民興建的最佳途徑之一。同時，假農民透過集村興建農舍的制度獎勵誘因，享受補助及農地農用稅賦優惠，反而更加深土地稅結構不公平現象。

最後，本案配合農業用地同爲都市計畫農業區土地，共有 56 筆，廠商是採取 1：1：8 的方式規劃，也就是將集村農舍制度規定要留設百分之九十的配合比例農地區分爲「自產自用區」及「專業產銷區」，似乎與農業經營理念相契合。事實上，經過與代銷規劃業者及縣市政府的實地訪談，這是建商在面對臺南市政府的不完全資訊審查機制時，爲求順利通過案件及加速審查進度，透過學習新竹縣申請個案所演化的自利行爲。其中百分之十爲自產自用區，與建築坐落基地同樣位於安南區安北地段，有 27 筆，面積合計 0.485930 公頃，透過廠商專業操作手法，巧妙地規劃分割於每一戶建築基地後方，如圖 5-3 所示。另外百分之八十爲專業產銷區，分別位於安南區城西段與顯宮段，總計 29 筆，面積總合計 5.405955 公頃，其係由建商幫忙找售價較爲低廉的臺南市都市計畫農業用地。原本制度設定應從事農業生產目的的配合農業用地，被規劃操作成爲與農業生產環境無關之使用。

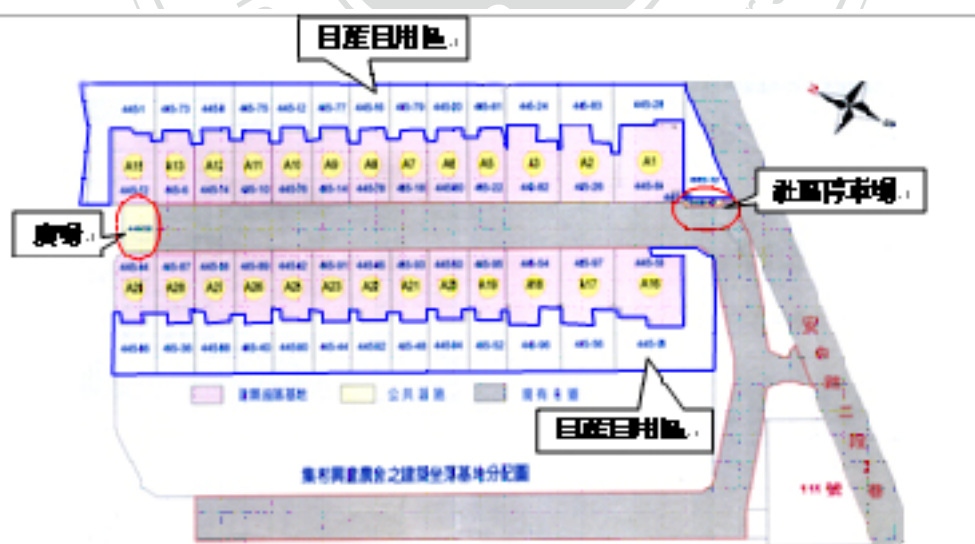


圖 5-3 台南市都市計畫農業區 D 案集村農舍建築基地配置圖

資料來源：臺南市政府提供集村農舍申請計畫書

## 第二節 案例起造人問卷與實地調查結果分析

為調查瞭解集村農舍起造人對於申請興建之真正動機，並探討其對集村農舍制度規則及對農地利用與管理等方面的認知，本研究針對第一節選取分析的新竹縣湖口鄉 A 案、雲林縣斗六市 B 案、台南市安南區 D 案等三件個案，進一步以問卷填答及深度訪談分析，以深化研究發現。

### 一、研究方法與研究對象

本文之研究方法有二，一為郵寄問卷，二為深度訪談。起造人不記名問卷分別透過實際參與集村興建農舍個案的地政士及住戶、建商與代銷業者於本研究 2005 年至 2009 年間持續深度訪談後，同意以學術研究角度協助發放到已居住在集村社區內的每一位起造人，問卷發放及回收期間為 2009 年 3 月至 5 月，並針對新竹縣、雲林縣、台南市個案發放問卷。其中雲林縣斗六市 B 案個案，因考量問卷調查時，相同地段別鄰近之第二期已完工交屋，乃一併納入發放統計。至屏東縣鹽埔鄉 C 案集村農舍個案，經兩度實地訪查考量已出租作學生套房使用，且 20 戶起造人戶籍皆為同一地址，從戶籍推算僅是符合起造人資格的親友關係，為人頭操作模式，故不予調查。

三個案合計發出問卷 117 份，總計回收 42 份問卷，個案問卷發放及回收之份數及比例詳見表 5-3 所統計。由於問卷題目涉及起造人的職業背景，雖採不記名但於主觀上令人感到敏感，故個案回收率介於二成八至四成一。如此回收率或許無法完全符合統計上的嚴謹要求，但應是國內相關研究中首度能夠直接調查並獲悉集村農舍起造人看法者。表 5-4 為本節三件個案問卷回收之基本資料統計結果。

表 5-3 個案起造人問卷發放與回收份數及比例統計

個案名稱	新竹縣湖口鄉 「A 案」	雲林縣斗六市 「B 案」	台南市安南區 「D 案」
問卷份數 (起造人戶數)	49 份	42 份*	26 份
問卷回收份數 (回收比例)	20 份 (40.82%)	合計 12 份** (28.57%)	10 份 (38.46%)

說明：\*雲林縣個案第一期發放 20 份問卷，第二期發放 22 份問卷。

\*\*12 份回收問卷之中，第一期回收 5 份；第二期回收 7 份。

資料來源：本研究調查統計

表 5-4 個案起造人問卷回收之基本資料敘述統計

問 項	新竹縣湖口鄉 「A案」		雲林縣斗六市 「B案」				台南市安南區 「D案」	
	人數	百分比	第一期		第二期		人數	百分比
			人數	百分比	人數	百分比		
<b>性別*</b>								
男	8	40.00%	4	80.00%	4	57.14%	4	40.00%
女	10	50.00%	1	20.00%	3	42.86%	5	50.00%
<b>年齡**</b>								
20-29 歲	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%
30~39 歲	6	30.00%	1	20.00%	1	14.29%	0	0.00%
40~59 歲	12	60.00%	4	80.00%	6	85.71%	7	70.00%
60~65 歲	2	10.00%	0	0.00%	0	0.00%	2	20.00%
65 歲以上	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%
總計	20	100%	5	100%	7	100%	9	90%**

說明：\*新竹縣個案有兩名、台南市個案有一名填答者未填答本項問題。

\*\*台南市個案有一名填答者未填答本項問題。

資料來源：本研究調查統計

同時，本研究亦將針對上述個案分析的集村農舍所在地縣市政府承辦人、建商、地政士及代銷業者等對象進行深度訪談。據此綜合分析公、私部門對於集村農舍制度執行之看法。

## 二、問卷調查結果分析

### (一)申請人未實際從事農業經營，申請動機是享受田園生活及提升居住品質

在法律上，集村農舍興建資格必須「農民」，也就是實際從事農業經營的自然人。經調查統計，新竹縣個案有 15 名（75%）填答並未實際從事農作物生產或農業經營（職業大多為工業、商業與服務業居多）。雲林縣個案，有 7 名（58.33%）填答未有實際從事農作物生產或農業經營（職業大多為工業、教職與退休者居多），但是有 2 位兼有農業經營，是個案回答者唯一與農地利用相關者。台南市個案則有高達 9 名（90%）起造人填答沒有實際從事農作物生產或農業經營（職業以商業及公務員身份居多）。由上述個案填答統計可知起造人本身沒有實際從事農業經營，職業

背景亦與農業無關，現行集村農舍制度並未照顧到真正的農民，也再次顯示制度環境無法清楚界定「農民」身分，導致執行結果偏離制度理念。

起造人申請或購買集村農舍最主要目的或最重要動機，新竹縣個案有 7 名（35%）係基於安全管理及提升居住品質之考量，有 6 名（30%）是認為可以享受農村田園生活。雲林縣個案有 4 名（33.33%）是為享受農村田園生活，有 2 位（16.67%）是基於安全管理及提升居住品質之考量。台南市個案中，有 3 位（30%）受訪者基於安全管理及提升居住品質之考量；有 3 位（30%）受訪者是為了要享受農村田園生活。調查得知購買集村農舍之起造人，多數都抱持著購買一般住宅、享受農村田園生活等動機，呈現出與農業經營理念無關的訊息。

## **(二)會擔心農地違法使用之處罰及取消稅賦優惠**

由於農地沒有依法使用，農地管理有罰則，並取消農地的稅賦優惠。新竹縣個案中有 15 名（75%）、雲林縣的個案有 7 名（58.33%）、台南市個案中有 6 名（60%）填答會擔心農地稅賦優惠遭取消。顯示集村興建農舍制度執行，若能同時具體落實農地農用之管理監督稽查機制，可產生一定遏止農地違法使用的效果。

## **(三)配合農業用地大多由廠商找地購買，也沒有農業經營計畫**

申請興建集村農舍之「配合農業用地」取得方式，新竹縣個案有 19 名（95%）是由開發商代為找地再購買，且起造人中，有 10 名（50%）根本沒有去過其名下配合農業用地所在位置。雲林縣個案有 8 名（66.67%）是由開發商代為找地再購買，有 2 名（16.67%）沒有去過現場。台南市個案中，10 名（100%）填答者的配合農業用地全部是由開發商代為找地再購買，其中沒有去過現場者有 3 名（30%）。由上述個案填答統計得知，集村農舍之起造人申請時所擁有的配合農業用地，幾乎都是由廠商代為找地再購買，推估只是為了符合集村興建農舍之相關規則而已。

對於名下的「配合農業用地」是否有農業生產或實際經營計畫，新竹縣個案有 6 名（30%）填答閒置不用及沒有計畫。雲林縣的個案，也有 6 名（50%）填答閒置不用及沒有計畫。臺南市個案則有 7 名（70%）填答由開發商（建商）統一處理。集村農舍之起造人申請時所擁有的配合農業

用地，大多是沒有計畫及閒置不用的情形，更加確認現行集村興建農舍制度執行，實與農地利用及農業經營的關連性訊息薄弱。

#### (四)會想再購買農地興建個別農舍

已擁有集村農舍之住戶，未來是否有再購買農地申請興建獨棟農舍，經意向統計後，新竹縣個案中，有 11 名（55%）認為個別農舍可享受自己的空間、居住環境非常舒適，未來若有機會，願意再另外購買農地興建個別農舍。雲林縣個案中，有 4 名（33.33%）認為個別農舍的規劃，因設計主控權較集村農舍大，所以未來若有機會，仍願意另外購買農地興建個別農舍。台南市個案中，有 5 名（50%）受訪者表示基於個別農舍可以照自己的理想規劃、地理位置較多選擇等理由，若有機會願意再另外購買農地興建個別農舍。可看出起造人即使名下已有集村農舍，仍不乏再有購買農地興建獨棟個別農舍的動機，總計比例大約一半<sup>73</sup>，與政策目標相矛盾。綜合而言，現階段政府推行集村農舍制度執行結果，並未有效達成降低興建個別農舍之目標。

### 三、深度訪談之歸納分析

#### (一)集村農舍成爲具市場性之交易商品

集村興建農舍制度經過專業廠商提供專業的農地分割移轉、建築規劃設計及稅務處理，與一般小坪數建地透天厝或都市地區公寓大樓相比，創造出另外一種低密度型態的田園住宅，滿足現在民眾想要回歸田園休閒生活的慾望，並享有農地農用的稅賦優惠，增加集村農舍在特定消費客群的吸引力。私部門以房地產開發的角度看好集村農舍在不動產市場上的銷售潛力，才會不斷競相投入集村農舍的興建開發行列中。此一執行結果突顯出集村農舍因起造人使用需求和原來立法目的不同，先以人頭或親友申請，銷售後再變更起造人的執行結果，將集村農舍商品化，其住宅開發模式不僅扭曲農地稅賦減免等配套精神，也和農業生產及農地利用目標背道而馳。

---

<sup>73</sup> 而不願再興建個別農舍之理由，則多受限於治安與經濟因素。

## (二)資訊不對稱使修法推遲及執行成本提高

集村農舍關於農業經營、農民身分審核及農舍違規使用等相關爭議課題，透過制度之執行已然浮現。但由於執行過程中，代理人及委託人雙方的機會行爲，導致制度執行產生偏差及權責紊亂等問題無法充分傳達給上級政府的決策者。在具高度專業特性的集村興建農舍制度之執行上，訊息往往掌握在少數承辦人手中，承辦人的專業分析便成爲決策方向所在。但由於多重委託及多重代理的關係，訊息在委託人或代理人之間無法對稱或充分傳遞，也必須耗費更多的交易成本才能知道規則的不完全所在，造成集村興建農舍執行至今的許多偏差訊息被隱藏，使得決策者誤以爲制度執行「無窒礙難行」之處。此突顯規則不明確及訊息不對稱，將徒增公私雙方之交易成本，並導致規則的修改一再推遲。

## (三)地政機關註記方式不一致

現行農業發展條例第十八條等相關規定，集村農舍興建須滿五年始得移轉，且集村農舍應與其坐落用地（含建築坐落基地及配合農業用地）併同移轉或併同設定抵押權，申請興建農舍之農業用地不得再重複申請。故農業用地興建農舍辦法第九條另外規定已申請興建農舍之農業用地，縣市主管建築機關於核發使用執照後，應將農舍坐落之地號及配合農業用地所有地號之清冊，送地政機關於土地登記簿上註記。亦即，制度設計透過五年內禁止移轉及地政事務所註記列管的機制，以維持農地農用之政策及防止投機炒作。但經實地調查發現，就現行正式規則的管控執行機制而言，由於中央政府沒有針對土地登記簿有一致性的註記規範，後續可能衍生集村農舍違法移轉的問題，加上集村農舍的配合農業用地又往往位於建築坐落基地的毗連鄉（鎮、市）地區，更因分屬不同地政事務所及不同公所管轄，而增加訊息的不對稱。

最後，廠商或申請集村農舍建築坐落基地的選取，主要考量因素是「成本（價格）」與「區位」，也就是可以提供良好且舒適環境爲首要考量，否則不可能找得到有意願購買的住戶。同時又因爲集村農舍的坐落基地，必須受限於容積率、建蔽率等條件的限制。所以私部門的人員係將坐落基地視爲建築基地在進行規劃，只是必須額外配合與遵守農地利用與管理規則。至配合農業用地，考量因素是地

價便宜即可，地點則要符合毗鄰鄉（鎮、市），土地使用分區及使用地類別則需符合法令規範。這也突顯了建商是以看待一般土地開發個案的觀點在選擇符合法令又不至增加太多開發成本的配合農業用地，至於這些配合農業用地是否適合農作、是否會造成土地細分並非其所關切者。不僅透露集村農舍無法達到維護農業生產環境及落實農地農用目的，更為私部門免經農地變更成本，而開放了一道開發住宅的方便之門，加深「農地建地化」之農地利用與管理困境。



### 第三節 案例執行代理關係之比較分析

制度規則的建立具有交互性質，由委託代理觀點可以更深入分析不同科層及同一科層的組織分工在制度執行中的行為。爰此，本研究乃以委託代理觀點對選取的四個研究個案進行比較分析，以瞭解集村興建農舍制度執行調查結果之組織協調及合作關連性，如表 5-5 所示。其中第 1 項是因為集村農舍申請文件只須檢附農業用地作農業使用證明書，縣市政府不會要求申請人提出具體可行的農業生產計畫，也不會進行實質審查，並監督是否依原核定計畫使用。第 2 項是因為集村農舍起造人只要名下沒有自用農舍即符合規則，不用也不能要求申請人提出實質經營農業的證明。集村興建農舍規則執行遇到法令不完備或不同單位認知不一致情形，為加速政府明確解釋，廠商往往會請求掌握規則解釋權限的權責單位以專案會議或找民意代表介入邀集各單位一次講清楚規定等方式處理，以降低交易成本，此為第 3 至 5 項之比較。第 6 至 8 項是就申請個案在集村農舍的建築坐落基地與配合農業用地利用管理上，分項予以比較。

表 5-5 集村興建農舍案例代理執行分析之比較表

完工案例 委託代理問題	新竹縣湖口鄉 A案	雲林縣斗六市 B案	屏東縣鹽埔鄉 C案	臺南市安南區 D案 (都市土地)
1.代理人有無實質審查農業經營目的	無	無	無	無
2.代理人是否認為農民身分無法界定	是	是	是	是
3.委託人有無召開專案會議研商執行問題（廠商找民意代表介入協調）	無	有	有	有
4.不同單位委託人（代理人）是否意見不一致	否	是	是	是
5.掌握執行或解釋規則之最主要權責單位	新竹縣政府	農委會水保局	農委會水保局 內政部營建署	農委會水保局
6.政府是否知悉建築基地與配合農地區位顯不相當之訊息	是	是	是	是
7.配合農業用地的設計有無為符合規則而細分之訊息	有	無	有	有
8.政府是否知悉農舍土地未作農業使用（違規）訊息	否	否	是	是

資料來源：本研究分析整理



從表 5-5 結果再進一步綜合歸納探討如下：

### 一、不只委託代理目標不一致，規則執行亦偏離原始設計

縣市政府代理集村興建農舍賴以執行之規則，主要是委託人從個別農舍的執行規則相依或演繹而來，又因為正式規則不完全或不明確，必須依賴大量的行政規則補充，其決策資訊及規則透明化又不足，故不同單位承辦人接收到的訊息便有不同。不僅加深委託代理目標的不一致，同時確認規則設計後的執行無法達到農地政策預期目標相當嚴重。

農業發展條例第十八條等集村興建農舍之制度設計及規則制定，主要目的是希望委託人及代理人之間可以共同確保農業生產環境的完整，以避免個別農舍零星蠶食農地資源及違規使用。政府想要以集村興建農舍制度達成原本立法之農地政策目標，首先應聯結到申請人對於農業經營的實質需要，才能檢視委託人所欲達到的制度目標執行成效。惟縣市代理承辦單位面對集村農舍申請案審核時，縱使發現申請動機已經偏離制度設計之農地政策目標或內涵，代理人卻不能以違反制度目標為由而否准許可。以四個研究個案為例，代理人在正式規則執行過程都未有實質審查申請動機與農業經營目的。但新竹縣、屏東縣及臺南市案例之縣市政府農業單位承辦人，會特別在意及反映行政規則不完備，也就是農業單位代理人會質疑申請動機未有聯結到農業經營立法目的之事實。雲林縣個案因為縣市農業單位的承辦人工作資歷及個人背景因素，加上起造人中少數有兼營農業，且整體非農民身分較其他個案資訊不明顯，故代理執行時並未特別質疑其申請動機及農民身分的不合理性。

其次，集村農舍制度應以照顧實際耕作的農民為目標，惟經案例執行研究發現，僅有雲林縣有極少數起造人有實際從事農作物生產或農業經營經驗。而新竹縣、屏東縣及臺南市政府的農業單位承辦人，則一再質疑中央政府（農委會）無法明確訂定及不願修改農民身分申請資格，因此才能通過代理人審查。分析對應到委託人，農委會水土保持局承辦人卻反映規則無窒礙難行之處，修改執行最主要的「農業用地興建農舍辦法」又恐有政治力介入及交易成本；農委會企劃處農地利用單位則堅持農舍業務執行皆屬水土保持局主政。農委會的權責分工不明，不同單位承辦人容易隱瞞真實訊息，且與內政部營建署的協商成本又高，其盤根錯節的內部委託關係造成規則修改困擾或推遲，甚至不願修改。研究結果突顯委

託人與代理人對於「農民」身分之界定，確實存有極為明顯之目標不一致現象。

集村農舍制度之執行涵蓋農地移轉、分割及稅賦等法令及銷售策略，原本制定的法規命令確有不足或不明確之處，加上不同單位代理人對彼此主管法令之主觀認知及經驗不同，甚至不同縣市充斥著錯誤的執行訊息，造成極高的交易成本。其留下的執行問題，又導致建商一再透過農委會水土保持局召開個案執行專案會議予以解決，或是透過民意代表出面協調執行標準，委託代理執行後目標不一致的問題，徒增交易成本。另一方面，農委會水土保持局自 2003 年起數度研商有關集村農舍制度執行之疑義，內政部營建署則配合建築管理法令之解釋，雙方雖然致力於合作的行為，卻是因應代理人目標不同及風險規避要求而據以被動處理。農委會一開始係以個案執行問題召開專案會議研商，連帶不同組織的委託人互相推遲不願即時修改有爭議或不明確的執行規則。後來較晚申請的臺南市個案，建商亦透過立法委員協調委託人就都市計畫範圍內之農業用地申請興建集村農舍每人最大基層建築面積之裁量予以放寬，一再衍生錯綜複雜的規則及分工執行問題。在在顯示集村興建農舍制度不只委託代理目標不一致，規則執行亦偏離原始設計。

政府對於集村興建農舍制度執行安排，農委會主要是負責農地利用管理相關規則及獎勵補助事宜，內政部營建署則主管建築管理法令，再分別授權縣市政府農業及建管單位階層實質審核。正因集村興建農舍執行規則的不完全，連帶執行機制無法從農地利用等立法目標要求具體或實質面向的審查。而且在規則不完全下，委託代理雙方一開始皆未解釋集村農舍違法使用之標準及界限，以免直接面對不確定風險及承擔後續的行政救濟法制問題。因此，集村農舍變相成為純住宅使用或出租套房，除了反映同一層級之委託人及代理人不同單位間，會因為職能目標及專業背景上有所不同不易真正採取合作策略，甚至代理人會與委託人存在著某種程度的衝突性，導致代理人於執行農地或建築物違規稽查或取締規則時，出現了雙方相互推諉的錯綜複雜關係。此一關係，也反映了集村農舍規則之複雜性及不完全，已影響到制度利害關係人，進而將農地違規問題反饋（feedback）回來由委託人及代理人面對。

## **二、訊息不對稱加深制度執行偏離方向，徒增委託代理雙方交易成本**

由於多重委託與多重代理形成的複雜訊息結構，委託人很難完全知曉代理人

的偏好及掌握實際執行態度，官僚體系又缺乏競爭環境。集村興建農舍與後續農地監督管理規則之執行，確實面臨訊息不對稱問題。在個案資訊不對稱的研究中，從委託代理雙方掌握執行或解釋規則之最主要權責單位、委託代理雙方知悉建築基地與配合農地區位顯不相當訊息、配合農業用地的設計有無為符合規則而細分訊息、是否知悉農舍土地未作農業使用或違規訊息等問題切入，可以深化集村興建農舍制度執行之分析。

擁有法規裁量或延伸解釋執行規則的權力，即可引導集村興建農舍制度執行的走向，亦可決定代理人執行個案要耗費交易成本的多寡。資訊的流通影響對規則的認知及監控，也影響了代理結構相關避險與權力比重。農委會內部不同單位對農地利用與管理法規的闡釋能力，更是執行規則健全與否的關鍵。新竹縣政府農業單位有要求各申請案應檢具集村農舍開發企劃書，並訂定有集村興建農舍資格條件審查小組暨作業要點，故其聯合審查機制之執行似應屬於較有權責分工秩序之制度安排。然新竹縣農業單位於深度訪談中表示，因長久以來組織內部執行分工是在農會輔導單位，而非職掌農地利用管理的農業企劃單位，故其開會聯審的執行安排並不重視農地政策目標及法令，近年來已流於書面形式審查。至於雲林縣及臺南市案例，主要係以農業用地興建農舍辦法及農委會水土保持局自 2003 年起研商集村農舍制度執行之疑義內容再作延伸解釋。屏東縣案例則因集村農舍起造人皆為親友，加上遭人檢舉建築坐落基地全部作隔間作出租套房，在規則不完全情況下，特別衍生農地違規使用之認定基準及權責單位等問題，而由農委會水土保持局與內政部營建署、地政司之間一再透過公文往來釐清農地管理標準及執行權責界限。

本研究分析亦發現，集村農舍建築坐落基地與配合農業用地的區位屬性確實有顯不相當之結果。進一步探討委託人與代理人對此一資訊的充分度，新竹縣因以大量山坡地範圍內的農業用地藉由法令分割及移轉提供各起造人配合農業用地申請使用，故代理人及委託人均有充分明確訊息。雲林縣案例因農地區位及價格因素，僅有小部分以山坡地作為配合農業用地申請，臺南市案例則以沿海低生產力的農業用地配合申請，故其訊息僅止於代理人知悉，至屏東縣案例因土地區位屬性一致，故未有不相當之執行。可知，在建築坐落基地與配合農業用地區位顯不相當之訊息方面，代理人（縣市政府）訊息是較為充分，惟委託人（中央政府）卻無法知悉，徒增委託代理雙方交易成本。

從案例分析中，新竹縣、屏東縣及臺南市案例對區塊方整之農業用地破壞情形最為嚴重，使得建立農地資源利用秩序目標無法達成，也複雜化農地管理規則及執行成本。尤其臺南市均屬都市計畫範圍內土地，其建築坐落及配合農業用地的分割法令較其他案例寬鬆，更容易讓廠商多方操作農地之分割移轉，但也一再升高臺南市政府農業單位代理執行成本。但是，委託人因側重於申請農地區位屬性、戶數等資料之統計，上述配合農業用地是否透露為符合規則而細分之訊息，僅有代理人明確知悉。由於訊息無法充分傳遞到委託人，不僅讓委託人無法注意到此一農地細分問題，再加上委託人的推遲不願修改執行規則，皆加深了制度執行的偏離方向。至雲林縣案例，由於配合農業用地是採個別起造人以家中既有農地或建商代為找地購買而提供申請，故較未有配合農業用地細分問題。

最後，除了雲林縣案例以外，新竹縣案例 49 戶起造人中有 26 戶因建築基地後方分割有配合農業用地作為集村農舍建物的後院，故有私建圍牆及庭園造景，但代理人及委託人的訊息皆不知悉。屏東縣集村農舍案例建築基地因全部作出租套房，以及臺南市案例配合農業用地因有未從事農業使用，皆經代理人一再請釋委託人違規處理及核發獎勵補助標準，故訊息始傳遞至委託人知悉。換言之，代理人相對於委託人，對於制度執行實際情形擁有充分資訊，而同一層級的代理人也會因官僚組織職能及單位差異性，導致對執行規則的問題反應不一，也會採取不同的風險規避處理作法。

## 第四節 案例執行對農地利用與管理之影響分析

區域計畫是我國目前國土規劃管制的最高法定計畫，配合集村興建農舍制度創新及規則設計目的，選擇以不同區域不同土地分區屬性的個案深化研究，並就執行代理關係進行比較分析，但在農地政策目標指導下，有必要依據研究目的及農業發展條例第二章「農地利用與管理」規定為基礎，歸納分析不同區域計畫範圍案例執行深入調查結果，其對農地利用與農地管理之影響。

### 一、對農地利用之影響

傳統的農業社會與生產型態，農耕是高機動性產業，為便利農業經營及作物生產，在原來規劃設計想法中，農舍（住家）是與農地不可分離的一環。但案例中新竹縣非都市土地有超過半數及臺南市都市計畫農業區之全數起造人，其配合農業用地的規劃將應占百分之九十的配合農業用地，一小部分規劃在每一戶建築坐落基地的後方，以提供「優質、田園住宅」行銷手法；但實際上並不是真的要從事農業生產，反而是廠商以欺瞞方式希望代理人審查作業加速通過而已。再者，其制度執行也強烈反映都會區民眾對田園生活品質與環境的需要，並將社區住宅需求區位延伸到都會區周邊鄉鎮或郊區，而其執行結果更超出原來委託人（中央政府）於集村興建農舍制度規則設計時所設想的問題範圍，突破現行規則設計界限。此外，臺南市案例相較於其他個案執行，特殊之處是將集村農舍制度規定要留設百分之九十的配合比例農地申請為 10% 自產自用區（實則為上述所稱坐落於建築基地後方的配合農業用地）及 80% 專業產銷區，此種申請方式容易讓縣市代理人誤以為確實與集村農舍原本設計之農業經營目的及農地利用目標相符合，事後卻沒有依申請計畫使用，執行結果顯示委託人設計規則的經驗訊息無法因應私部門的操作手法，資訊不完全使集村農舍欲達到的農地利用目標產生偏差，也增加交易成本。

### 二、對農地管理之影響

#### （一）農地分割再申請農業設施作為預售地點，加劇與農地農用管理目標的落差

都市計畫農業區土地並無地籍分割之限制，故臺南市案例建商先將集村農舍建築坐落基地旁的土地分割後，再以農業設施（溫室）名義申請興建，

改裝成爲預售據點。縱使該地點曾遭人檢舉而經代理人（縣市政府農業單位）廢止農業設施容許使用同意書，卻因不同單位代理人無法配合廢止建築執照，亦無法確實依據落實農地農用之配套法律「都市計畫法」處罰，而任由該設施持續作爲建商第二期及第三期集村農舍推案之使用地點。由於農業設施的申請及管理法令主管機關爲農委會企劃處農地利用單位，與農委會主辦集村興建農舍執行規則之單位不同，更與都市計畫法主管機關內政部營建署分屬不同部會，故從委託代理雙方權責深入探討集村興建農舍個案之執行，不僅顯示整體國土或農地違法使用管制的執行弊病，更發現整個農地管理相關規則必須同時檢討及重視執行問題，也必須整合同一層級或不同層級的主管法令，才能有效縮減集村農舍執行與農地管理目標的落差。

## **(二)同一基地透過分期分案方式申請，區塊方整之耕地一再被細碎分割**

案例之建築坐落基地，以建築基地鄰近大專院校最多，除了顯示廠商的區位選擇及申請動機並非以農地利用爲出發點，臺南市及雲林縣案例並特別規劃分期分案申請，以降低代理執行的審查及應負擔的交易成本。臺南市因代理執行單位對於集村農舍之審查作業已建立執行模式，建商後續操作手法及規劃推案資訊也相對有經驗。因此建商在確認申請及協商等交易成本降低後，分案申請第二案及第三案，建築坐落基地直接位於第一案之毗連土地旁邊或同地段附近。代理人並非完全不知道集村農舍分期分案申請的執行資訊，但是也一再表示申請個案都符合法令規則，不得不同意。建築坐落基地及配合農業用地都爲了符合規則而零碎細分，顯示集村興建農舍制度設計想要達成維護農地資源及農業生產環境的完整性，出現了嚴重的農地管理問題。除此之外，集村農舍興建案從規劃到申請，時間較長，廠商也會因爲委託人會隨時修改執行規則，而在資訊不完全下容易投資賠本。

## **(三)集村興建農舍須滿五年始得移轉之規則設計未能落實執行**

爲控管集村農舍興建滿五年才可以移轉及農舍應與其坐落用地併同移轉或併同設定抵押權，且已申請興建農舍之農業用地不得重複申請等規定，農業用地興建農舍辦法第九條第三項規定，不論都市或非都市土地，縣（市）主管建築機關於核發使用執照後，應將農舍坐落之地號及提供興建農舍之所有地號之清冊，送地政機關於土地登記簿上註記，藉由地政事務所的土地登

記制度採行管控。但是檢視個案之土地登記謄本，發現個案的土地登記簿註記方式皆未有一致作法。新竹縣個案自 2007 年 4 月 12 日核發使用執照後，建築坐落基地及配合農業用地一直未有及時註記，後續可能造成農地管理缺漏及交易糾紛或違法行爲。雲林縣及屏東縣個案的註記，只能知道農地有申請建物或農舍，無法清楚辨識每位起造人所各自擁有之建築坐落基地與配合農業用地。臺南市個案分別有註記建築坐落基地地號及已提供興建農舍基地坐落，但因為是將全部地號寫在一起，也無法辨識每位起造人各自擁有之農地權屬。

現行規則雖有明定集村農舍興建須滿五年始得移轉之設計，以維護農地農用之政策並防止農地投機炒作。惟經實地調查卻發現無法禁止起造人在五年內實質移轉，且土地登記謄本顯示已申請興建農舍之農業用地都未有註記列管，已形成制度執行的管控疏漏。顯示就現行正式規則的管控執行機制而言，由於中央政府沒有針對土地登記簿有一致性的註記規範，不僅容易引發集村農舍違法移轉的問題，加上集村農舍的配合農業用地又往往位於建築坐落基地的毗連鄉（鎮、市）地區，更因分屬不同地政事務所及不同公所管轄，而增加訊息的不對稱及農地管理風險。

## 第五節 小結

集村興建農舍制度目標是要抑制農地興建個別農舍，以維護農業生產環境的完整，期望能永續經營農業。由於集村農舍申請態樣也因坐落縣市、區位及廠商認知等差異，而有不同執行結果，為深化組織目標、資訊流通與代理成本及行為之間的實證論述。本章從不同區域的案例執行，並透過起造人問卷獲得申請人動機的訊息，發現集村農舍的農民認定及申請動機衡量成本過高，而若能配套落實農地管理監督稽查取締，是可以抑制或遏止農地違法使用，但現行農業用地興建農舍辦法並無明確機制設計，仍舊是有人檢舉違規使用才受理查核。個案實證也發現集村農舍制度執行結果，根本未能有效促進配合農業用地的農業生產計畫，起造人甚至不考慮農地利用目的，也未能有效降低其日後再興建個別農舍的動機。

制度雖然不可能完全執行，但現行制度環境與制度安排下的集村農舍執行結果及執行分工，已經嚴重偏離原本最重要的農地利用與管理目標。制度執行面對起造人個人意識，是以享受田園生活及提升居住品質為主要申請動機，集村農舍成為不動產交易商品造成機會行為的產生，以及其與縣市代理人雙方的資訊不對稱，致使農地利用目標淪為申請文件說明內容，縣市代理人審查協調成本更高，不易採取真正合作策略，加上中央委託人對正式規則修正的推遲，形成農地資源的扭曲使用，進而加深農地建地化及制度執行上的困境。因此從案例執行代理關係深入比較分析發現，公私部門目標不一致促使集村興建農舍制度背離原始農地利用及管理目標設計，而民意代表的關切出現在案件申請後不同單位解釋不一的時機，是因為要快速求取不同單位對法令的一致見解或針對規則提出明確說明。亦即，規則不完備及訊息傳遞無法一致，也會更加提高委託代理雙方的交易成本。

制度的設計與執行須考量其成本與效益，然而研究分析顯示不僅委託代理目標不一致，其規則不完全的問題極為嚴重。為有效解決個別農舍對農地利用及管理的所產生的外部性，運用集村興建農舍制度來維護農業生產環境的理念是社會整體共同目標。以代理理論觀點而言，代理人較委託人容易隱瞞相關執行資訊未告知，但集村興建農舍制度執行分析發現，委託人也會有單位承辦人因個人因素傳遞不充分之訊息給組織決策者。集村興建農舍制度變遷及規則設計時，並未預測到執行後的偏差問題及高額交易成本。以集村興建農舍與申請農地開發許可相



較，集村農舍在提供農業經營使用的目標下，是容許使用的一環，可以享有農地農用的稅賦優惠外，又不須經過一般社區建地開發作業程序，並負擔隔離綠帶或隔離設施、繳交開發影響費及變更回饋金等高額交易成本，故集村興建農舍相關法規的設計，又與原本制度設計目標脫勾。

集村農舍制度執行規則的設計不周延及不完全，無法建立集村興建農舍應有效聯結農地利用與管理需要之制度環境。政府內部垂直及水平層級的委託人及代理人彼此之間目標又未能一致，造成執行權責紊亂及修改規則的推遲，資訊不對稱則更加深規則傳遞及制度執行交易成本。制度執行往往是不完全的，故如何因應現行存在於集村農舍之問題，以進行農地政策相關規則之制度變遷，確實是中央政府當務之急需要解決的課題，尤其是職司農地政策的中央農業主管機關。下一章將歸納檢視集村農舍制度代理執行問題，並提出制度執行分工及規則調整建議。



## 第六章 集村興建農舍制度執行問題與調整對策

集村興建農舍制度的執行，在中央農業及建管主管機關聯合建立制度後，必須由縣市政府不同承辦單位視規則性質予以分工執行，否則該制度即無實質意義。本研究因為涵蓋整體執行現況、縣市農業及建管單位代理執行問卷調查，以及個案執行之實地訪談分析，如何回歸農業用地建立以集村方式申請興建農舍之農地政策目標，再度檢視整個制度執行問題，並針對現行規則設計缺失進行改進，是本章存在之必要性。制度的發展與變遷是必須經過學習及演化過程而逐漸成形的，本章共分二節，第一節以多重委託多重代理觀點歸納整理集村興建農舍制度執行問題，第二節則進一步提出調整集村興建農舍制度執行與規則調整之改進對策。

### 第一節 集村農舍制度執行問題再檢視

面對集村興建農舍制度執行問題之再檢視，必須回歸農業發展條例最初制度建立的農地政策目標理念，並處理政府層級及執行分工引發的目標及資訊問題。集村興建農舍制度是以保護農地資源及維護農業生產環境為最重要立法目的，中央政府共同設計農地興建農舍制度執行細節及規範後，經調查統計至 2009 年 3 月 31 日為止，各縣市政府已受理申請以集村方式興建農舍之案件共有 77 案 1,902 戶，建築坐落基地使用之農地總面積 42.6 公頃，配合農業用地之總面積 387.3 公頃。經再檢視集村興建農舍制度執行問題如下，以作為下一節調整對策之基礎：

#### 一、規則不完全加深制度執行結果偏離農地政策目標

##### (一)制度整體執行問題

政府制定農地法令規則，是希望藉由強制力量調和公私利益的落差。集村興建農舍的法律依據源於農業發展條例之「農地利用與管理」專章，與配合區域計畫法之土地使用分區劃定及擬訂農地利用綜合規劃計畫、配合國土計畫之總體發展原則擬定農地可變更數量、變更回饋機制、耕地分割、農業設施等規範並列。然而集村方式興建農舍之制度創新後，相關法令授權與規範均不夠明確，也未將執行機制有效分工納入正式規則訂定，致使縣市政府在第一次面臨廠商申請案件之執行時，因為沒有執行經驗、前例可循或明確的分工機制，形成現在各地方政府之執行代理結構有所不同，甚或出現不同單位不願代理辦理

的分工衝突，進而在審核作業容易發生因承辦人員本身知識、經驗背景、人格特質等因素的不同，加上受到民意代表的關切或利益團體的遊說等外在壓力影響，導致對同一個案件有不同的認知與不合作的處理標準。

在以往文獻中，研究農業發展條例第十八條第一項規定之「農民」身分，並無明確統計數據，而在本研究個案回收有填答的 40 份問卷中，新竹縣及臺南市沒有起造人有實際從事農作物生產或農業經營，雖然雲林縣個案有 2 位起造人係兼有從事農業經營，惟其比例相當低，僅占整體比例的 5%。此一事實印證集村興建農舍直接將土地所有權人認定為農民，其制度執行確實產生偏差，相較於一般住宅社區的開發審議作業規範，集村農舍儼然變相成為非農民購買住宅及建商依循市場需求開發農地的快捷途徑。目前集村興建農舍制度之委託執行分工，不僅使農地政策淪為配角，執行細節不完全或不明確，更讓執行結果與制度目標背道而馳，尤其以不同區位屬性的山坡地林業用地或農牧用地，可提供作為平地特定農業區農牧用地申請興建集村農舍最為嚴重。調查分析發現，北部區域範圍集村農舍之建築坐落基地主要為特定農業區農牧用地，然原本制度應維護農業生產環境目的，也就是配合農業用地屬於相同管制區位性質（特定農業區農牧用地）者，兩者面積達 31 倍之多，顯示起造人或建商會去購買配合農業用地，僅是為符合集村農舍相關制度規定。但研究也發現中部及南部區域面積落差上不如北部區域嚴重。綜合而言，廠商基於成本及價格考量，會選擇與建築坐落基地區位、價格、土地使用分區及編定用地別均顯不相當的土地作為配合農業用地，發生制度想要保留的農地集中於山坡地的林業用地或農牧用地，因不具農業生產效益，與促進農地利用理念相違背。制度執行顯示建築坐落基地與配合農業用地間，確實存在著土地屬性不對等的規則缺失，而且廠商在掌握充分資訊下，已經不斷地利用此一規則不完全問題，形成集村農舍興建在優良農地案件愈來愈多，嚴重影響農業生產環境，且配合農業用地根本沒有農業生產事實，加深執行偏離立法目的。

集村農舍興建完成後，其坐落之建築基地如屬耕地者，每案皆以執行土地政策或農業政策之規定再申請耕地專案分割，排除每宗耕地分割後每人每宗面積須達 0.25 公頃的農地管理目標。建商因此可透過推算興建面積比率，並配合每戶農舍建築面積大小，進一步針對該配合農業用地反覆辦理耕地合併、分割及移轉。往往致使分割後之耕地，成為所謂「袋地」或「裡地」，亦即該農地

係無法直接面臨農路及灌溉、排水設施系統。導致造成原本區塊方整，且有出入農路之耕地被細碎分割，反而不利於日後擴大農場經營規模及農地資源的有效利用，突顯集村農舍制度之執行一開始未考慮周全，使規則不完全，助長農地細碎化，加深農舍住宅化的趨勢。

農委會企劃處（農地利用單位）對於農地變更或性質作非農業使用時，一律要求申請人或建商必須擬具「農地變更使用說明書」<sup>74</sup>，如有未依規定設置隔離綠帶或隔離設施、使用原有農業專屬灌排水系統作為廢污水排放使用、妨礙原有區域性農路通行等情形，縣市政府農業單位應不同意該農地變更使用用途。但集村農舍規模不僅沒有限制，且農舍的放流水經同意也可以排入重劃區排水共用渠道，而內政部營建署也解釋集村農舍建築坐落之農地只要有「農路」通達亦符合規定<sup>75</sup>，顯見集村農舍制度執行淪為小面積及零星的變更開發手段，也沒有重視農業生產環境面向的變更審查機制，而且規則不完全導致制度執行委託與代理雙方都可以有更大的解釋及裁量空間。

現行農業用地興建集村農舍屬於農業使用定義範圍<sup>76</sup>，享有平時課徵田賦、移轉時不課徵土地增值稅及免徵遺產稅、贈與稅之稅負優惠配套制度。現行集村農舍農舍興建完工後，集村農舍興建獎勵及協助公共設施補助並無違規使用收回的配套機制，不啻變相鼓勵起造人可以先申請款助款再行違規，也隱藏著代理人未來必須處理集村農舍之農地管理問題。目前集村興建農舍制度執行結果，既無法事前實質查證各起造人有無農業經營事實，事後的監督管理，又僅沿用被動檢舉稽查機制動執行，反映出委託人並未面對伴隨著制度執行而來的規則不完備問題。

## (二)新竹縣個別執行問題

集村興建農舍制度在 2006 年至 2009 年三年之間，受理申請案件總數增加 56 案，戶數增加 1,390 戶。其中，新竹縣政府以核准 37 案及 1,035 戶高居首位，且其核准戶數更逾全國通過總戶數一半以上。由圖 6-1 及圖 6-2 可看出，新竹縣集村興建農舍審查通過案件數，2004 年至 2007 年平均每年不超過 5 案，至

<sup>74</sup> 參見「農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點」第四點等規定。

<sup>75</sup> 參見內政部營建署民國 92 年 4 月 4 日營署綜字第 0922904944 號函。

<sup>76</sup> 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。詳見農業發展條例第三條第十二款前段規定。

2008 年一年即高達 18 案之多。經配合深度訪問得知，制度變遷開始，因建商對法令規則及縣政府代理結構審查內容的訊息並不完全，加上民間操作模式不熟稔，送件較少。後期建商已深諳集村農舍相關制度規則之運作，學習運用耕地分割法令，演化出分期分案申請模式，致使新竹縣集村興建農舍案件成長十分迅速，並且隨著市場需求規模的擴張，出現更專業化的分工情形。

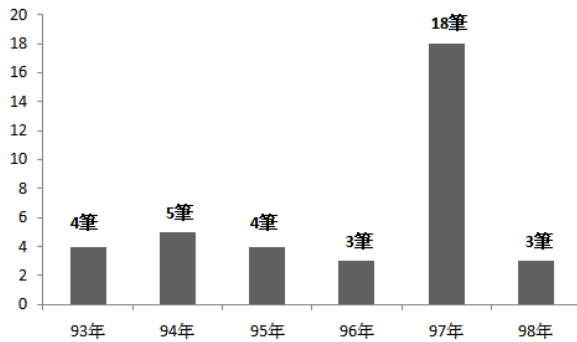


圖 6-1 新竹縣 2004 年~2009 年 3 月  
集村興建農舍核准案件筆數示意圖

資料來源：本研究繪製

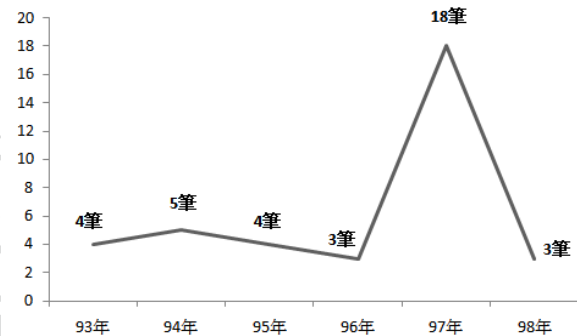


圖 6-2 新竹縣 2004 年~2009 年 3 月  
集村興建農舍核准案件趨勢圖

資料來源：本研究繪製

集村興建農舍制度執行對農地利用之影響，實施現況反而加速優良農地釋出，尤其以北部區域的新竹縣最為嚴重。新竹縣集村農舍申請興建案共計有 37 件，高居各縣市案件量之冠，占全國總案件 48.05%。總戶數高達 1,035 戶，亦為各縣市之冠，占全國集村農舍總戶數 54.42%。新竹縣之統計進一步以圖 6-3 呈現，新竹縣的建築坐落基地，其土地使用分區及其使用地類別，均屬非都市土地，且以位於「特定農業區農牧用地」為主，總面積合計約 17 公頃，占新竹縣 37 案建築坐落基地總面積的 81.65%。然而配合農業用地如圖 6-4 所示，同屬特定農業區農牧用地總面積僅有 2 公頃，占 37 案配合農業用地總面積將近 1%，以面積比例計算新竹縣的落差達 81 倍以上，反而多集中於不同土地使用管制標準的山坡地保育區農牧用地及林業用地，其中農牧用地面積有 81 公頃，占全部配合農業用地總面積 40.99%；山坡地保育區林業用地面積有 106 公頃，占全部配合農業用地總面積 53.46%。

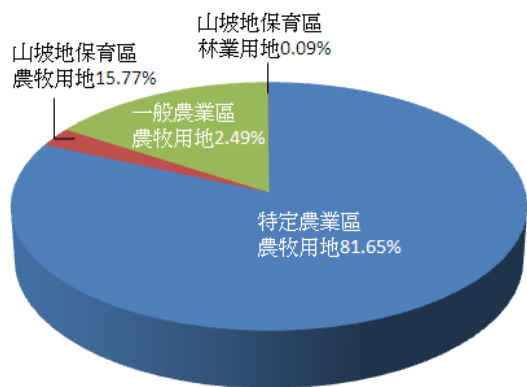


圖 6-3 新竹縣集村興建農舍建築坐落基地使用分區及編定類別面積比例圖

資料來源：本研究繪製

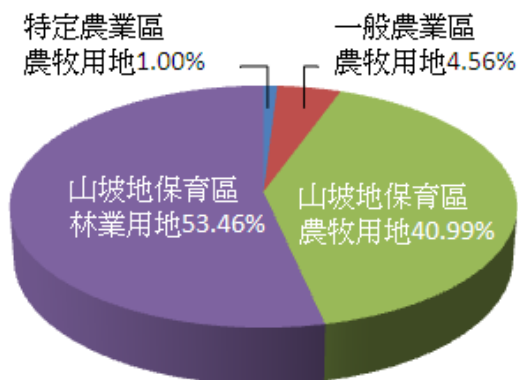


圖 6-4 新竹縣集村興建農舍配合農業用地使用分區及編定類別面積比例圖

資料來源：本研究繪製

依據農委會與內政部營建署 2003 年研商補充之行政規則，集村農舍各起造人得併同提供山坡地與平地之農業用地申請集村興建農舍，但平均坡度超過百分之三十以上之山坡地範圍內之農業用地，依照建築技術規則建築設計施工編第二百六十二條規定意旨，不得申請興建農舍。本研究再調查取得新竹縣 37 案位於山坡地範圍之配合農業用地「平均坡度」申請資料，經逐筆統計後發現，如圖 6-5 所示。新竹縣之集村農舍所使用的 1,237 筆配合農業用地之中，除 33 筆（占總筆數的 2.67%）為平地之外，其餘配合農業用地均為有坡度之農地，其中平均坡度 10 度以上者有 35 筆（占 2.83%）、10 度到 20 度者有 401 筆（占 32.42%）、20 度到 30 度者有 759 筆（占 61.36%）、30 度以上者有 9 筆（0.73%）。上述執行結果，確定民間廠商在集村興建農舍執行規則欠缺周詳下，大量以無法實際從事農耕的山坡地作為平地區位良好的優良農地，並以「買農舍送農地」的銷售行動，興建一般市場住宅，破壞農地分區管制利用的制度目標。

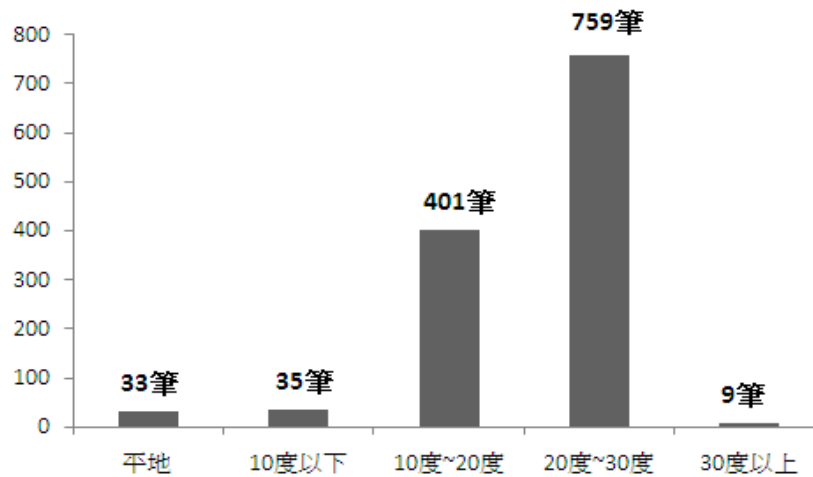


圖 6-5 新竹縣集村農舍配合農業用地之平均坡度統計圖

資料來源：新竹縣政府，本研究調查整理

集村興建農舍之制度目標是要協助農地經營利用與管理，並降低個別農舍等非農業使用對於農地之負外部性。在縣市代理執行之問卷調查，地方政府有七成五的承辦人不認同山坡地作為平地之配合農業用地。然而從新竹縣的集村農舍制度執行結果，由於私部門（廠商及申請人）與公部門目標的不一致，致使執行後的建築坐落基地與配合農業用地之間，不僅優良農地之土地使用分區及使用地類別落差達 81 倍，廠商大量使用平均坡度 20 至 30 度的山坡地作為配合農業經營土地，完全與制度變遷目標及規則設計理念衝突，實已危及農地利用與管理的公平性，也破壞農業生產環境的完整，更對整體國土使用分區管制產生負面影響。

## 二、不同單位委託人分工卻不能互補，地方政府依賴中央法規流於形式審查

集村農舍制度執行之多重委託多重代理結構，主要是由縣市政府農業及建管單位依據農業發展條例第十八條及農業用地興建農舍辦法第八條等中央訂定的法規，以及行政補充規則配合執行，包括農民資格條件、申請興建農舍計算面積比例、農業用地作農業使用證明等農地及建管相關法令規定。綜觀農地政策及集村興建農舍之制度變遷，主要由農委會企劃處農地利用單位主政，嗣經立法院三讀通過，再經內部分工由農委會輔導處、水土保持局，與建築法主管機關內政部

營建署共同執掌，並委由縣市政府為承辦機關，形成政府組織內部的代理結構關係。其中，多重委託人包括農委會及內政部，但農委會原本由企劃處負責研擬農地政策及提出以集村方式興建農舍之構想，立法後執行分工先由輔導處負責農民資格及農業用地興建農舍辦法訂定等農舍業務，獎勵補助法令預算則由水土保持局辦理，但輔導處於 2004 年將農舍全部業務轉給水土保持局擔任主政窗口。多重代理人對應有縣市政府之農業、水土保持、建築管理等單位，其不僅分別承受其各自上級主管機關之業務委託外，亦須承受集村農舍涉及土地使用管制等中央主管機關之多重任務委託。

中央政府制定規則的不完全程度，會影響到縣市代理執行的分工機制與訊息傳遞等問題。從時間檢視制度執行，由於集村興建農舍執行法令制訂當時，委託人與代理人的認知並不相同，而且多個委託單位職能目標並不一致，代理單位則是一開始不知道執行內涵，等到充分瞭解規則資訊後，在自利或安全考量下，加上沒有事後監督的農地管理配套規定，導致代理人之審查淪為形式。事實上，多個委託人與多個代理人必須共同落實農地政策目標，代理人兼負著多個委託人所委託的任務，而健全集村興建農舍制度之農地管理，只是眾多目標中的一環，也可能是不明顯的業務職能。集村農舍制度執行於法定的規範內，因為農委會與內政部營建署之間、農委會本身不同單位之間、以及縣市政府對應到的不同承辦單位之間，執行規則的職能目標及裁量權限本來就不一致，而在獲得規則及瞭解執行問題的訊息成本也相對較高，甚至代理人未接獲委託人的資訊，發生資訊不對稱。資訊無法充分流通下，依賴不同承辦人本身主觀的認知、經驗或解釋執行規則，多重委託代理關係所形成的複雜訊息結構，實際上已經影響到集村農舍正式規則之執行程度，其不僅難以真正對農地利用與管理採取合作執行策略，更無力對抗規則不完全的困境。此種存在於縣市代理執行機關的歧見，更容易加深組織間的目標不一致及制度執行偏差。

委託人對規則執行分工及權力安排，不僅與代理人不同單位的合作或分工協調成本相關，更是制度規則細部設計的關鍵，而委託人本身的不完全資訊也影響制度執行後規則修正或補充解釋能力。農委會因分工未能將集村農舍執行法制結合到農地利用管理組織，在不完全資訊及單位目標不一致下，分工卻無法發揮與農村建設業務互補，對應至縣市代理人承辦機關後，也衍生相關單位間執行分工



不確定及權責紊亂的問題。縣市政府代理集村興建農舍賴以執行之規則，主要是委託人從個別農舍的執行規則相依或演繹而來，又因為正式規則不完全或不明確，代理單位流於形式文件審查，為避免行政責任，所以必須依賴大量的中央行政規則補充。由中央與地方政府互動協調過程中，可提升委託人與代理人的資訊程度，降低政策與執行的差距，以減少資訊不對稱的情形，但集村興建農舍制度中的委託人與代理人間欠缺立即溝通管道，委託人的委託資訊又未全面知會代理人，不僅加深委託代理目標的不一致，同時確認規則設計後的執行無法達到農地政策預期目標。而且集村農舍制度之執行涵蓋農地移轉、分割及稅賦等法令及銷售策略，原本制定的法規命令確有不足或不明確之處，加上不同單位代理人對彼此主管法令之主觀認知及經驗不同，甚至不同縣市充斥著錯誤的執行訊息，造成極高的審查執行成本。又在規則不完全下，委託代理雙方一開始皆未解釋集村農舍違法使用之標準及界限，以免直接面對不確定風險及承擔後續的行政救濟法制問題。因此，集村農舍變相成為純住宅使用或出租套房，除了反映同一層級之委託人及代理人不同單位間，會因為職能目標及專業背景上有所不同不易真正採取合作策略，甚至代理人會與委託人存在著某種程度的衝突性，導致代理人於執行農地或建築物違規稽查或取締規則時，出現了雙方相互推諉的錯綜複雜關係。集村興建農舍制度之下，雖有多重委託代理之制度安排，惟實際執行分工結果卻未能合作減少衝突，達到共同目標之執行互補效果。

## 第二節 集村農舍制度執行與規則調整對策

集村興建農舍制度理念是良善的，但制度執行已產生嚴重偏差，有許多問題需要克服與改善，後續制度的調整修正，必須多管齊下趕快進行，更必須在對稱充分的訊息下做出正確的決策。本研究從集村興建農舍制度創新最重要的農地利用與管理理念，透過政府層級官僚分工與代理，以及廠商及市場運作交易成本，配合制度執行整體現況調查與個案分析，並深入瞭解制度委託代理執行問題，取得起造人的第一手資料納入研究。因此，本節擬就制度執行問題，嘗試提出適切的因應調整對策，以作為政府未來修正集村興建農舍制度規則之參考。

### 一、優先改善制度環境以解決規則不完全之困境

目前委託人對於代理人執行集村興建農舍制度規則並沒有特定預算補助、業務稽查、績效賞罰等監控機制，加上規則不明確及不完全引發代理安排關係不佳及制度環境訊息紊亂，雙方已存在有目標衝突及機會行爲。政府為實施符合農地政策目標之集村農舍制度，應儘快修補現行法令規則，不再僅以行政規則等方式詮釋，以降低委託代理組織運作成本及減少廠商利用法律漏洞，侵蝕優良農地的機會。

首先，集村農舍應以維護農地資源完整性為規則設計前提，並以農業經營緊密結合。為有效約束申請人及縣市代理人，改善集村興建農舍之配合農業用地區位不對等、細碎分割及農業經營目的無關等問題，建議現階段集村興建農舍之申請案件，應提出配合農業用地的經營利用計畫，並配合建立事後監督機制。

集村興建農舍之建築坐落基地與配合農業用地之區位應有密切之聯結性，故於集村興建農舍制度設計所附麗之促進農地利用與農業經營理念，不宜將不同土地使用分區之山坡地範圍內農牧用地及林業用地，作為計算平地興建集村農舍之配合農業用地，以減緩整體農地利用管制之混亂現象，可避免優良農地持續流失，並杜絕假農民機會行爲及建商開發炒作之機會成本。爰此，農委會應在維護優良農地資源及農業生產環境、防止投機炒作及落實農地農用等制度目標下，儘速研修農業用地興建農舍辦法，依據區域計畫法之相同法定分區及使用地類別作為規範基準<sup>77</sup>，不同土地屬性的山坡地不可再同意併到平地申請。但特別要指

<sup>77</sup> 農委會曾於企劃處（農地利用單位）主導下，與水土保持局於民國 93 年 6 月 21 日以農授水保字第 0931848666 號函公告「農業用地興建農舍辦法」修正草案第四條條

明的是，集村興建農舍之農地政策目標並非一味禁止特定農業區農牧用地不得興建集村農舍，不應因為北部區域的執行結果而因噎廢食，反而是應該鼓勵優良農地結合農地政策目標，方能消除個別農舍的脫序行爲，故如能有效引導相同區位屬性的農業用地，規劃結合農業生產區域或設立農產專業區，不僅可以消除目前制度規則成爲住宅社區開發捷徑的缺失，更可積極優先保護已辦竣農地重劃的優良農地作爲鄉村區等其他使用分區的配合農業用地，配套提供更強的誘因機制，以促進優良農地生產環境得以保留完整。

現行申請興建農舍之農民資格直接簡化爲農地所有權人之條件，無法排除已有自用或店舖住宅的假農民，並據以消弭建商操作人頭戶申請集村農舍的弊端。依照農業發展條例第三條第三款的定義，農民係指直接從事農業生產之自然人，同條例第十八條第五項也規定「興建農舍之農民資格」可授權於法規命令中具體規範。然而農委會面對監察院 2010 年的糾正，仍然主張實務上對於從事農業生產及具農業經營需求的農民資格條件，難有客觀具體的審查基準<sup>78</sup>，似乎也面臨審查標準及代理執行成本的困境。基此，考量農民資格欲排除名下已有自用住宅等自然人，恐涉及農業發展條例第十八條之修法事宜，故建議分成二部分，無須修法之研商事宜可立即進行重新檢視以往規則執行之偏差問題，研商建立具體可操作之執行規則，可考量增加共同生活戶之家庭農場總面積須達一公頃以上之規模<sup>79</sup>，亦可參考政府以往對於「現耕農民」身分認定等執行規則再予檢討<sup>80</sup>，進而落實到農業用地興建農舍辦法之正式規則中，以明確資訊之傳達。

---

文：為避免影響農業生產環境及農村發展，申請興建農舍需符合下列條件：

- 一、以集村方式興建農舍坐落之建築基地，不得位於特定農業區經辦竣農地重劃用地。但集村興建農舍各起造人提出申請之農業用地皆屬於特定農業區經辦竣農地重劃用地者，不在此限。
- 二、農舍之興建，不得影響直轄市或縣（市）主管機關執行中之區段徵收或土地重劃事業。
- 三、農舍之興建，不得影響具有保存歷史、文化、藝術、紀念價值農村社區之發展。

<sup>78</sup> 參見行政院民國 99 年 11 月 29 日院臺農字第 0990064363 號函之農委會會商內政部函報辦理情形。

<sup>79</sup> 一公頃係以我國實際作為農作物生產之土地面積與農家戶數計算而得，資料來源為農委會編印之農業統計年報。另農委會訂定發布之「擴大家庭農場經營規模協助農民購買耕地貸款辦法」第七條之貸款對象執行規範亦可供參考。

<sup>80</sup> 此處係指內政部為配合 2000 年 1 月 28 日以前之農地農有農用政策，訂定之「自耕能力證明書之申請及核發注意事項」等規則內容。

最後，集村興建農舍制度變遷既然是配合管地不管人的農地政策轉變，當以監督管理農地之利用與農業生產環境之維護為首要。因此，集村興建農舍坐落建築基地與配合農業用地的利用，便是制度成敗的觀察重點。惟政府過去對農地與建物的管理，由於執行上缺乏嚴謹的規則與監督機制，導致農地違規使用。然而為了妥善執行制度，就必須知道是誰違反規則、違反的程度，以及如何抓到違反的行為人等等，這些行為產生了護法成本。因此，建議未來修改執行規則時，能配套於集村農舍興建完工後，立即建立農地定期稽查及使用管理監督機制，由縣市主管機關會同有關機關執行檢查，其結果應每年彙報中央主管機關。如有違規事實者，除收回獎勵款助款之外，並須依建築法、區域計畫法或都市計畫等相關法律處理，以維護制度施行之目的。

## 二、強化執行法令及改善代理結構以實現農地政策目標

有效率的組織是推動制度變遷的重要角色，其訂定規則及執行制度必須降低不確定性原因，方能縮減制度參與者的訊息流通及認知成本。集村興建農舍制度執行產生與制度理念諸多偏差問題，而官僚體系最重權限劃分。倘若上位的農業發展條例未能先會同國土計畫主管機關釐正農舍在農地利用與農業經營之定位，也未落實農地管理制度，且於民主政治下，民意機關的態度與行政機關的選舉、升遷或政治前途等，也是官僚系統或相關人員決策時的重要考量目標。如此，下位的集村農舍管理不善不足為奇，加上不同單位的委託人間，職能相異，內部承辦人的偏好、知識或專業背景也不同，故而形成目標不一致或訊息不對稱之現象，而不願改變行動，甚至規避責任，無法周延訂定或修正規則。目前農委會對於農地興建農舍整體業務分工不僅使農地政策淪為配角，而且行政協調成本極高。為健全整體農地利用目標與農舍管理，並彰顯集村興建農舍以維護農業生產環境的制度理念，必須掌握制度安排及執行形式之核心問題，儘速調整或修正規則，方能讓制度參與者有更明確的依循路徑，有效降低交易成本。現階段農委會內部組織委託結構可以先行調整，將農業部門的委託權回歸農地利用單位，早日有效協調解決目前的制度執行偏差問題。

農委會是集村興建農舍制度最重要的委託人，但目前水土保持局擔任權責窗口，該局以治山防洪為主要職能目標，倘若集村農舍制度要落實維護農業生產環境之目標，應由農委會企劃處農地利用單位結合農地政策規劃擔任權責單位，較

為適宜。調查從十四個已受理集村農舍申請案縣市政府，以及事先訂定審查作業要點的苗栗縣政府，縣市農業單位除宜蘭縣及新竹縣仍維持農委會（輔導處）最早分工之農漁會輔導科為對口單位外，其餘十三個縣市就農民資格與農地管理之審查主辦單位，都已經分派或檢討回到農務（即農地管理）單位，其直接訊息來自於農委會企劃處農地利用單位，也是縣市政府目前執行農地資源空間規劃、農地變更、農容許使用及加強農地管理計畫等業務窗口。因此，農委會應立即檢討集村興建農舍的主政單位，落實委託代理合理分工，並降低資訊流通成本。另為降低承辦人員的執行目標不一致及訊息分散而有不同的認知與處理標準問題，中央主管機關可共同研商集村興建農舍之縣市代理單位間業務分工，納入「農業用地興建農舍辦法」中明確代理執行分派。另一方面，鑒於地方政府農地業務承辦人員流動性偏高，而新進人員對於集村興建農舍涉及之制度理念及農地、建管規則未必全盤掌握，故可強化代理執行單位之經驗傳播及教育訓練，協助落實集村興建農舍之制度規範。

目前的集村農舍規則絕非一般農民所能自行規劃整合及建築完工，而執行後也印證民間對集村農舍的住宅功能顯然大於農業經營層面所考量的問題，甚至被視為高級別墅的住宅投機開發模式，而這些執行問題，縣市承辦人知道的訊息較中央主管機關充足。因此，農委會欲將集村農舍制度形成一有效規範時，除應顧及農業經營的實質需要外，並應對規避法令者採取預防措施，才能使制度目標獲致成效。為避免執行規則不完全導致委託代理雙方均有更大的解釋空間，並確保集村農舍確實符合農業生產之申請目的，除農民資格、農舍申請之審核機制宜檢討外，對於核准興建後變成套房出租等變相違規使用，宜於現行法令內增列未符目的使用之監督配套及處理機制，讓執行規則明確及農地農用訊息傳達出去，才能減低制度執行之交易成本。

### 第三節 小結

農委會與內政部制定集村興建農舍制度相關執行規範不完備，也未明確執行有效分工機制，廠商於瞭解申請規則及組織運作過程後，容易在不完整的法令規則與執行代理結構下產生機會行爲，甚至形成專業化的代辦申請許可業者。執行結果於農地利用方面都出現建築坐落基地與配合農業用地之使用分區面積落差問題，但不同區域呈現程度不一的落差，其中以新竹縣及其坐落之北部區域計畫範圍最爲嚴重。以大量無生產力或邊際山坡地作爲特定農業區農牧用地之配合比例使用農地，實際上卻沒有農業經營，制度規則淪爲小面積社區開發途徑，加上未有重視農業生產環境面向的審查機制，不僅違背土地使用分區管制及農地政策轉變目標，更造成委託代理官僚雙方擁有過大的行政裁量權。在農地管理方面，申請規則不足以因應複雜的耕地移轉規定及分割操作手法，反而造成耕地更加細碎分割，還可繼續享有農地農用的稅負優惠配套機制，甚至變相違規使用。

爲解決規則不完全引發代理執行制度安排及制度環境問題，中央與地方政府應合作重新檢討修補符合農地政策目標之法規，制定可執行之真正農民資格審查要件，並結合農業生產區域或專業區規劃誘因，積極優先保護已辦竣農地重劃的優良農地作爲配合農業用地，建立申請許可案件定期稽查及使用管理監督機制，以降低委託代理組織運作成本及減少廠商機會行爲。再者，集村興建農舍制度規則執行是否能達到農地管理立法目標，必須事先將農業用地容許或限制使用條件的訊息充分傳達給社會或申請人週知，並加強事後監督稽查，即時遏止違規使用行爲。爲減少多重委託多重代理執行分工成本，應建立「委託代理組織協商平台」加強彼此互動及回應對話，並就興建農舍之業務疑義作必要之討論及政策決議，以利整體政策執行之一致性。

我國農地興建農舍制度主要是由中央政府制訂規則交由地方政府執行，形成多重委託多重代理之結構，但因現實中存在規則授權單位分工不明確，而且多個委託單位職能目標也不一致，尤其是農委會（企劃處）負責農地政策之擬定與執行，但對於農舍業務內部執行分工卻使農地政策淪爲配角，並致使縣市政府不同單位同時面對申請案件有不同的執行代理分工及互動，執行過程容易受到承辦人員本身知識、經驗背景、人格特質等因素影響，導致對同一個案件有不同的認知與不合作的處理標準。同時因爲大量的行政解釋引發複雜的資訊不對稱情形，加

深執行結果與制度目標更加背道而馳。

為降低承辦人員的執行目標不一致及訊息分散而有不同的認知與處理標準問題，中央主管機關可共同研商集村興建農舍之縣市代理單位業務分工，予以納入「農業用地興建農舍辦法」中明確代理執行審查項目及工作分派，同時農委會應結合農地政策目標檢討組織內部主政農舍業務單位。此外，強化代理執行單位之經驗交流及教育訓練，亦可減少執行過程的錯誤訊息傳播。



## 第七章 結論與建議

集村興建農舍制度經代理執行後，掌握其執行結果的發展，呈現制度環境被引導於一個不是最適發展的特定路徑，實際執行無法貫徹農業發展條例第十八條立法之農地利用與管理初始目標。面對集村興建農舍制度執行問題之檢視，必須回歸農業發展條例最初制度變遷之理念，也就是制度是建立在維護農地資源配置效率及不影響農業生產環境的核心價值之上，並處理政府層級及組織執行分工引發的目標及資訊問題。本研究對現行集村興建農舍制度在分析過程中獲致的結論與建議如下：

### 第一節 結論

#### 一、多重委託多重代理理論可作為分析階層政府推動政策或制度執行過程中複雜的互動與回應基礎

傳統的委託代理研究途徑，都描述了部分制度或政策執行的現象，與現實環境也有很大落差。多重委託多重代理理論是由傳統單一代理、共同代理及多重代理延伸而來，是指為達到某一目標，由多個委託人指派不同的任務予多個代理人，數個委託人間、代理人間及委託人與代理人間，因資訊、偏好、背景及目標等差異，致使制度執行偏離原來設定政策目的。政策或制度制定後的執行牽涉同一層級與不同層級政府部門間的關係，利用多重委託多重代理理論可以更完整分析階層組織的互動與回應程度所帶來的影響，說明政策或制度執行形式及過程，進而釐清制度執行發生問題或執行不完全的主因。此一架構也可提供思考政策或制度執行問題時的不同方向與參考點，未來亦可加以模型化，將可獲得更進一步的結果。從集村興建農舍制度與農地政策關連的執行過程提出多重委託與多重代理的架構，發現其組織內部分工、互動及回應程度等論證，比模型化的理論更加複雜，是過去運用模型探討代理理論時較少討論的問題。研究中發現制度執行過程有許多職能目標及資訊傳遞太過複雜問題，是過去文獻較少討論的問題，同時其複雜的互動與回應也無法完全被反應於理論中。但是透過此一多重的階層架構探討，釐清整個制度執行發生問題的原因，除了制度環境以外，也包括制度安排的內部組織分工影響，可以補充傳統政策或制度執行分析上的不足。



集村興建農舍制度執行過程由於不同單位委託人及代理人職能不同，其著重的集村農舍審查重點及考量因素也不同，致使合作及衝突並存，分工擬達成的目標難以達到。目前多重委託人主要有維護農業生產環境為職能的農委會，還有以建築法令引導農民住宅現代化的內政部，但農委會內部組織分工又分為負責農地政策之企劃處、農民資格福利之輔導處，以及訂定與執行獎勵規則之水土保持局；內政部則分為國土規劃、農舍建築管理業務之營建署及配合土地登記簿註記之地政司。多重代理人則對應有縣市政府之農業單位、水土保持單位、建築管理單位及地政單位等，其不僅分別承受其各自上級主管機關之委託外，亦必須承受其他非主管機關任務多重委託。例如縣市農業單位主管農民資格、農地利用與管理等業務，其委託人除了農委會企劃處外，尚有水土保持局、營建署及地政司，而且集村農舍是農業經營不可分離的一環，當任一委託人提出法令規則之解釋，農業單位是第一個面對廠商的代理人，必須全盤瞭解始能擁有完全資訊。但實際上，當縣市政府農業之農務（農地利用與管理）單位執行集村農舍有所疑義時，發文請示上級主管單位意見，公文將經過多層的機關往返，才能得到回復，但委託人回复內容又未全面知會代理人或回覆給錯誤單位的代理人，而產生資訊問題。上述複雜的委託代理關係，在規則不完全的情況下經常發生，尤其集村農舍興建戶數已達到社區開發規模，更牽涉到許多複雜的農民資格、耕地分割、移轉及農業用地作農業使用證明核發等法規。由此可知，政府內部多重委託代理及複雜的訊息問題，是造成制度執行結果偏離目標卻不易協商整合修改錯誤規則的原因。

隨著委託人與代理人組織的增加，理論發展雖然更貼近社會真實情境，但集村興建農舍制度龐雜的多重委託多重代理架構（如圖 2-5 所示），導致原本就難以克服之目標與訊息問題更加嚴重，尤其是委託人之間的水平聯繫，以及委託人與代理人、代理人彼此之間的垂直聯繫，往往因為層級單位過於複雜，牽涉許多單位，卻又未能逐一傳遞通知，使得資訊流通相當困難。本研究嘗試將集村興建農舍的執行情形納入討論，但委託代理關係太過複雜，即使捨棄傳統單一代理理論，將不同單位的委託人、代理人皆視為不同個體，仍必須輔以實際情況說明，如委託人主政窗口歷經數次移轉，還有承辦人員

流動、公文傳遞、行政解釋需輔以經驗理解等問題，方能較完整呈現整體委託代理情形，顯示運用於實際執行時，多重委託多重代理理論檢視該制度亦難以透過社會分工與規範，有效解決資訊不對稱與目標不一致，發展出完善的制度，而有其運用侷限性。

## **二、集村農舍制度規則無法維護農地政策目標，制度執行偏離保護優良農田及農業生產立法目的**

依據農業發展條例立法意旨，集村興建農舍制度是要照顧實際耕作的農民，並以保護優良農地及其農業生產使用環境為首要目標，因此集村興建農舍制度之建築坐落基地與配合農業用地之區位應有密切之聯結性。然而廠商基於價格及成本考量，建築坐落基地選擇位於區位較佳之農業用地，而經過農地重劃之特定農業區農牧用地，因為格局方整且進出均臨農路而成為其首選，而配合農業用地則選擇價格低廉、地點偏遠，多不具農業生產效益之山坡地林業用地，此情形尤以新竹縣及北部區域最為明顯，實與促進農地利用理念相違背。亦即透過制度環境現況探討規則實施現況，開發商或申請集村農舍起造人基於自利動機，以人頭或親友方式利用中央政府的有限理性及法規灰色地帶，將大量個案申請建築坐落基地位於良好生產環境的特定農業區，配合農業用地則位於區位偏僻及生產力低的山坡地，造成集村農舍變成社區開發之商品。經配合區域計畫範圍分析集村興建農舍制度已實際申請執行的 77 案中，建築坐落基地與配合農業用地都位屬同一鄉鎮者，北部區域案件數只占總件數 7.55%，而北部、中部及南部區域分別有 70.26%、83.90%及 18.15%的建築基地位於特定農業區農牧用地，但配合農業用地則分別只有 2.24%、28.75%及 2.53%是土地屬性相同的特定農業區農牧用地，北部的面積落差高達 31 倍，中部及南部區域計畫範圍則僅有 3 倍及 7 倍的落差，且南部區域建築坐落基地及配合農業用地位於同一鄉鎮之案件數也占 50%。制度執行整體而言，集村農舍制度執行並未促使生產力高及區位較好的優良農田被保護提供農業生產，反而淪為社區開發手段及商品化，顯然偏離原本想要達到的農業經營等農地利用目標，全國尤以北部區域的新竹縣最為嚴重。只是一般文獻大多以新竹縣實施結果作為制度環境討論依據，可能忽略了不同區域有不同執行結果。

再進一步以案例問卷調查發現，高達百分之九十五的起造人完全沒有農作生產經驗，職業背景也與農業無關；且申請集村興建農舍主要是為提升居住品質與享受農村田園生活，起造人對於配合農業用地總平均有一半以上閒置或沒有農地利用計畫，甚至提出自產自用區及專業產銷區計畫書引導審查加速通過。這些都突顯農委會一開始遷就於代理人實務便利執行，將農民簡化為「農舍坐落農地所有權人」的錯誤，而且未就集村農舍應與農業生產緊密結合設計可操作之執行規範。

縣市政府的農業及建管單位是集村興建農舍制度實際主要執行者，代理人具有資訊優勢，其對制度執行分工及法令規則的看法，是檢討制度執行結果重要的一環。以問卷調查已受理集村農舍申請案審查的十四個縣市代理人得知，縣市農業單位的代理人有 71.43% 明確反對山坡地範圍的農牧用地及林業用地可作為特定農業區農牧用地建築基地之配合農業用地，同時有 85.71% 支持集村農舍建築基地與配合農業用地應該屬於相同分區及用地別。但縣市建管單位代理人，分別只有 57.14% 及 50% 表達上述相同看法。代理執行分工結果顯示縣市農業單位比建管單位對於制度執行偏離農地利用與管理目標有更高的不滿訊息，呈現出檢討制度執行規則目標不一致的情形。換言之，以多重委託多重代理理論運用於政府制度執行分析發現，集村興建農舍制度之委託代理情況過於複雜，其主要原因係同一層級不同單位或不同層級單位間職能皆有差異而導致目標不一致或衝突，然由縣市代理執行調查結果，業務隸屬於農地利用管理單位的縣市農業單位承辦人員，全部都認同現行集村農舍制度執行已經背離原來農地政策目標，遠較縣市建築管理單位在乎此一制度執行結果，而且其在深度訪談中提及如果不修改農民審查資格條件、取消山坡地可以併到平地配建等陋規，甚至建議農委會應該考慮廢除集村興建農舍制度。此有別於傳統單一委託代理理論模型假設委託人與代理人組織目標衝突的假設。

在農地管理方面，集村興建農舍制度執行配合農地政策轉變，執行土地使用管制的區域計畫法及都市計畫法也都同步配套修法，加重農地未作農業使用之罰則。然而探討制度執行現況，集村農舍代理機制淪為形式審查，也未有專屬之事後農地管理監督規定，當申請人的期待效用遠高於被政府查緝

到的機率及所需付出的處罰成本，則土地違規使用的機會就會增加，如個案出現用親友等人頭方式申請，再變相成爲學生出租套房。透過縣市農業單位及建管單位代理人問卷調查，分別有高達 78.57%及 100%承辦人填答集村農舍取得使用執照或領取獎勵補助後，該單位基於農地管理或建築管理都沒有再進行監督稽查工作，在在衝擊著農地農用政策目標。

### **三、集村農舍制度執行分工不當，且未建立協商平台，加深執行結果偏離農地政策目標**

因爲多重委託多重代理的執行架構，使資訊不足且傳遞不易，資訊不對稱的情形更加複雜而嚴重，不同單位代理人容易產生誤解，而代理人也不清楚集村農舍與農地利用規劃及管理關係，無法完全將執行時的訊息回饋給委託人，所以制度不會隨著問題出現而立即變遷，但透過協商平台，可增加資訊傳遞及解讀，增加委託人與代理人溝通的機會。集村興建農舍制度目標與保護優良農地政策目標相依，農委會原本由企劃處負責研擬農地政策及提出以集村方式興建農舍之構想，立法後執行分工先由輔導處負責農民資格及農業用地興建農舍辦法訂定等農舍業務，集村農舍之獎勵規則及預算由水土保持局辦理，但負責農民福利及農業推廣工作的輔導處於 2004 年反而將農舍全部業務轉給水土保持局擔任主政窗口。農委會企劃處職能目標是維護農業生產環境之完整，並落實農地農用，而水土保持局以農村建設及治山防洪爲目標，兩者目標不同，著重考量的因素便有不同，此即政府階層或同一階層內不同委託人的目標差異，故當縣市政府執行有所疑義時，水土保持局及內政部營建署不會主動特別關心農地政策目標與集村農舍規則設計的聯結性，更因爲 2003 年及 2005 年間集村農舍大量行政函釋形成的階段，該局（署）都是僅由一位即將退休的承辦人員負責整個農舍業務，在個人偏好、背景影響下，對法令及執行結果都產生了不同的解讀與處理方式，更不願在例行工作之外，額外建立協商平台機制或定期、可立即溝通管道，以處理目標分歧及資訊錯誤的問題。

同時，當縣市農業單位代理人透過公文請示時，水土保持局認爲擔任主政窗口的意思就是涉及建築管理業務時，行文請內政部營建署表示意見或本

於權責處理，涉及農地管理規定則內部公文詢問企劃處意見彙整後答復，徒增行政作業及委託人之間資訊流通成本。例如集村農舍執行與農地管理規則極為相關，倘若縣市政府詢問農業用地作農業使用法規，水土保持局須再詢問企劃處意見處理，甚至由承辦人員依據案情依照自身專業知識及經驗背景自行判斷法令或以往類似函釋逕予回復，終於漸漸讓整個官僚體系對於申請集村興建農舍審查流於形式，並且因官僚體系產生隱藏行為，隱藏執行偏離保護農地政策目標資訊，而在天下雜誌等媒體報導時，跟上層長官隱藏規則窒礙難行之處，更加錯失檢討制度及法令的時機，加深執行結果繼續偏離農地政策目標。在農地利用方面，導致建築坐落基地與配合農業用地之區位不相當，其中新竹縣特定農業區農牧用地在建築坐落基地與配合農業用地比例高達 81 倍之落差，加速區位佳的農地變相釋出為社區住宅用地。在農地管理方面，導致審查流於形式、建築坐落基地任意細分，集村農舍制度成為開發住宅社區之捷徑。



## 第二節 建議

集村興建農舍制度經過時間歷程檢視制度執行結果，對於農地利用與管理是沒有達到預定目標的，反而產生極大的反效果。委託代理雙方都強調制度創新當時沒有案例及執行經驗可循，先前制訂規則相關決策的錯誤是當年在有限理性及有限資訊環境下所為，但經過反覆的學習過程及資訊傳達，應在犯錯中學習，趕緊修改規則或推翻原來規則，才能達到保護農地的目標，制度才能往前推進。以下再就集村興建農舍制度執行及後續研究方向提出建議：

### 一、公部門於制度執行過程應配合真正立法目標安排或調整組織分工

集村興建農舍制度設計是基於彰顯維護農地資源及農業生產環境的農地政策目標，而中央政府立法設計出來的制度，在法律通過後，授權中央政府訂定可操作性規範。以多重委託多重代理觀點分析集村農舍制度執行之分工安排，從中央政府的委託分工及縣市政府的執行代理結構，發現都有權責分工不確定、授權紊亂及責任歸屬衝突等官僚問題。分析集村興建農舍制度執行之委託與代理組織間目標的不一致，究其根源為中央主管機關不同組織的職能及目標不一致，造成執行分工紊亂與交易成本。委託人的分工與委託權的安排，與不同代理人的合作或分工協調成本有關，是制度規則細部設計的關鍵，同一部會組織不同單位的人，會因知識經驗背景、組織執掌及偏好等而有不同的處理方式。

本研究調查十四個已受理集村農舍申請案縣市政府，以及事先訂定審查作業要點的苗栗縣政府，合計十五個縣市農業單位中（如表 3-3）除宜蘭縣及新竹縣仍維持農委會最早分工給輔導處之對口單位外，其餘十三個縣市執行代理結構有關農民資格與農地管理之審查主辦單位，都已經分派或檢討回到農務（農地利用與管理）單位，也就是圖 2-5「集村興建農舍制度之多重委託多重代理關係」中，實線直接對應到中央農委會企劃處的單位，也是縣市政府目前執行農地資源空間規劃、農地變更使用、農業用地容許作農業設施及作農業使用證明文件核發、加強農地管理計畫等業務窗口。因此，農委會內部組織最適委託結構如果一開始就留在企劃處農地利用與管理單位，有促於運用職能目標整合解決制度執行偏差問題。同時也能減少不同的認知與處理

標準，扭曲規則意涵或削弱執行成效。農委會既為農業發展條例之中央主管機關，目前也已經瞭解集村農舍制度執行偏離農地政策目標，則必須回歸真正維護農地資源的立法目的，調整內部制度安排，回歸農地利用單位擔任主政窗口才能減少執行目標分歧及正確訊息傳遞成本。

## 二、制度執行可透過多重委託代理雙方協商平台機制，促進正確資訊流通及雙方為共同目標合作

委託代理假設行動者都很清楚自己的偏好，但集村興建農舍制度從一開始委託人、代理人及民間廠商都不清楚既有正式規則的內涵，甚至無法預料後續行政函釋的演化，透過制度執行彼此的互動及行政規則解釋，確認現行政府制度的執行相當複雜，不僅規則認知受到個人偏好及風險趨避的影響，執行成果主要是因為多重委託及多重代理機關內部的目標及資訊問題，導致一連串偏離原本政策目標的執行路徑。徒法不足以自行，制度執行同時必須包含懲罰，以抑制機會行爲者，尤其在既有正式規則不足以因應情境下，集村農舍制度執行過程，發現縣市政府一開始根本不知道如何執行，委託人及代理人也不清楚民間建商的操作手法，以致於原本制定的規則無法管控市場行爲，如果制度執行一開始就建立協商平台機制，解決資訊無法流通及誤解疑義，並透過執行教育訓練凝聚共同目標，至少能夠減輕後續執行問題。

事實上，2003年8月農委會水土保持局會同企劃處農地利用科，邀集內政部營建署、縣市政府等單位研商建立許多執行結論後，如果當時沿續由農委會、內政部共同邀集研商集村興建農舍之縣市代理單位間業務分工，並建立「委託代理組織協商平台」，針對制度執行問題建立制度化或定期的溝通作法，強化制度執行結果的資訊透明度，使制度設計更接近政策目標，透過全國性農地法規教育訓練或溝通機制，使不同單位的代理人得以全面瞭解制度設計目標，以提升承辦人員的專業能力與實務經驗，降低錯誤的法規解讀與審查時的資訊不對稱。同時運用平台的設置進行資訊的傳遞，實有利於制度執行產生偏差後的調整與修正。協商平台作業可採定期及重大議題不定期方式，就集村興建農舍法令疑義及執行分工討論及決議，以利其執行符合農地政策目標，並作為委託人間、委託人與代理人間加強合作，建立對話及溝通

的機制。更可將協商機制納入農業用地興建農舍辦法中規範，由機關適當決策層級參與，有效討論集村農舍與個別農舍、農地利用與管理、農業經營、土地使用規劃與管制等執行問題，建立制度化目標一致化整合機制，彼此合作修改規則，傳達正確執行資訊。

### **三、集村興建農舍制度執行已偏離農地政策目標陷於無效率狀態，可考慮予以廢除**

中央政府於協商設計集村興建農舍制度執行規則時，需要重新檢討及確立集村農舍與農地政策之間的關連性，回歸農業發展條例所欲彰顯的農地利用與管理目標，以改進制度執行困境。農業發展條例修正通過前，農民反映集村農舍不符就近管理農場的耕作習性，興建地點無力自行覓得及法令規則不完備，從制度執行結果確實如此，不僅制度規則設計未能彰顯原來立法目的，其執行結果又偏離農地政策目標，反而成為田園社區的建地化開發手段，加速優良農地的流失。其次，現行農民就是土地所有權人的資格條件，農委會面對監察院 2010 年的糾正，仍然主張實務上對於從事農業生產及具農業經營需求的農民資格條件，難有客觀具體的審查基準，故難以對建商以親友人頭或預售方式，假集村興建之名而興建豪宅或出租套房尋求徹底改善。中央主管機關對於外界對於假農民興建農舍的批評，僅農委會自行於 2010 年 10 月 15 日以一紙行政命令完全禁止特定農業區不得建築坐落集村農舍，但這只是建築興建區位受限，仍然保留一般農業區、山坡地保育區及都市計畫農業區、保護區仍然依照現行規定興建，至今也未能修正農業用地興建農舍辦法等相關法規，並改善目標不一致情事。同時也因為現行集村農舍制度規則未能及時導正，已產生可信賴性及既得利益者，上述作法也引發另外一股勢力的介入，想要限縮法令適用規範必須付出更高的成本。農委會不僅一開始未能從農地利用與管理目標先確認集村農舍制度在農地資源規劃利用的工具角色，並從維護農地資源及農業生產環境檢討農地容許興建集村農舍制度，輔導真正務農者成為制度執行對象，並檢討獎勵補助措施，只限制建築坐落土地區位是本末倒置作法，加上主政窗口仍未調整回農地利用單位，只是突顯委託人至今不願徹底解決集村興建農舍制度執行問題。



集村興建農舍制度執行結果既然偏離農地政策目標，農委會及內政部也陷於無效率狀態，無法改變現行假農民、建築土地應屬相同分區等規則審查基準，而需要保護的優良農地常是建商想要申請興建的區位，故於上述第一點與第二點建議改進的前提不能達成時，可考慮廢除執行已經扭曲立法目標的集村興建農舍制度。而從國土規劃及區域計畫管制的基礎，真正有高品質居住環境或田園住宅功能需求者，宜朝土地變更方式辦理，同時考量政治壓力，農委會與內政部可利用農業基本法（草案）或國土計畫法（草案）立法通過後，檢討刪除農業發展條例第十八條以容許使用方式興建農舍的制度。

#### 四、後續研究建議

農地政策是屬於長期性之公共政策，制度規則的建立也免不了要透過「政治」的過程而決定，尤其是個別農舍的廢止影響農地利用管理極為重大，也一直是個爭議的兩難問題，所以本研究認為集村興建農舍後續的研究，可加入組織改造及政治因子對於制度建立與動態變遷之探討。再者，農業發展條例通過立法鼓勵與補助以集村方式興建農舍，制度變遷目的是期望消極的避免農地所有權人在農地上零亂興建農舍，使農業生產環境遭受嚴重破壞。由於農舍規則已經是農地政策不可分割的一環，集村興建農舍制度執行之後續研究有必要與個別農舍相互分析對照，掌握農地興建個別農舍的數量、規模及空間分布，以利同時探討兩種農舍制度對農業生產環境及農村建設的影響，可使政策探討更具客觀性。另農地興建農舍的規模等爭議至今並未間斷，真正農民的需求與農地的公共利益等面向，有待透過政治經濟學的分析研究，俾能健全農地資源利用與配置。此外，從目前集村興建農舍之區位及同一基地分期分案申請分析，可見市場上確實有田園住宅之需求，倘若農地政策一味地採取禁止的政策方向及環境，其亦將面臨到相當大的社會、經濟、政治壓力，如何從國土規劃及區域計畫管制的觀點，因勢引導市場需求建立農地變更或社區開發之制度，可繼續深入研究。

## 參考文獻

### 一、中文文獻

- 立法院公報處，2000，「立法院公報」，第 89 卷第 4 期，pp.161-411。
- 行政院農業委員會，2000，「農業發展條例及相關法案修正重點」，行政院農業委員會印。
- 行政院農業委員會，2001，「八十九年農業發展條例新舊條文對照表」，行政院農業委員會印。
- 汪文豪，2008，「新政府不得不面對的真相(4)：破碎的農地－消失的糧食」，『天下雜誌』，第 150 期，pp.150-167。
- 李承嘉、方怡茹、戴政新，2009，「台灣民眾與農民對農地功能認知之研究」，論文發表於〈2009 第七屆土地學術研究研討會〉，pp.1-24。
- 吳清輝，2002，「農地分割與新購農地興建農舍之探討」，論文發表於〈農地政策與農業發展條例座談會〉，行政院農業委員會科技計畫報告，中國土地經濟學會，pp.24-35。
- 吳清輝，2008，「集村興建農舍問題與管理」，論文發表於〈2008 農地利用與鄉村發展政策研討會--農舍興建及管理〉，台灣鄉村展望學會，pp.13-28。
- 吳瓊恩，2009，「行政學」，三民書局：臺北。
- 林子欽，2007，「農地移轉價格對農地所有權流通與農地利用影響之研究」，行政院農業委員會研究報告。
- 林育全，2007，「建構整合代理機制推動民間參與都市更新事業之研究」，國立政治大學地政學系碩士論文：臺北。
- 林明鏘，2005，「論農地與農舍之管理政策與法令」，論文發表於〈農地資源利用管理重要議題研討會〉，行政院農業委員會農業管理計畫報告，財團法人國土規劃及不動產資訊中心，pp.41-52。
- 林森田，1998，「農地放寬自由買賣後農地興建農舍之爭議」，『人與地』。第 179、180 期合刊，pp.9-10。
- 林森田、洪維廷，2004，「代理結構與制度執行：以台灣土地使用分區制度執行為例」，『公共行政學報』，第 11 期，pp.77-107。
- 林森田，2007，「所謂農業發展...農地來種厝？」，聯合報，第 23 版，12 月 13 日。
- 林森田、丁秀吟、簡俊發，2008，「農村發展與周遭農地整合利用：土地重劃觀點」，論文發表於〈2008 農地利用與鄉村發展政策研討會--農村發展與周遭農地整合利用〉，臺灣鄉村展望學會，pp.1-13。
- 林森田、洪維廷，2009，「農地違規使用管理簽約外包之研究」，『台灣土地研究』，

第 12 卷第 1 期，pp.1-29。

林英彥，2008，「『農地』與『農舍』能否共生？」，論文發表於〈2008 農地利用與鄉村發展政策研討會--農村發展與周遭農地整合利用〉，臺灣鄉村展望學會，pp.79-82。

花敬群、華昌宜、賴碧瑩，2003，「規劃農地為低密度高品質住宅社區配套措施之研究」，行政院經濟建設委員會計畫報告，編號：(92) 063.307，中華民國住宅學會。

周志龍，2005，「國土計畫法之規劃開發政策--一個歷史的檢驗」，論文發表於〈2005 年中國土地經濟學會與土地估價學會聯合年會暨國土資源規劃與管理研討會〉，pp.29-39。

周志龍，2008，「農村發展與周遭農地整合利用議題之研析」，論文發表於〈2008 農地利用與鄉村發展政策研討會--農村發展與周遭農地整合利用〉，臺灣鄉村展望學會，pp.69-78。

侯惠仙，1999，「扣農民的地，拿農民的錢，行政院是這樣規劃集村興建農舍的」，『現代地政』，第 222 期，pp.6-8。

洪維廷，2001，「台灣地區公共設施保留地制度立法過程及執行之研究：賽局理論的觀點」，國立政治大學地政學系博士論文：臺北。

洪維廷、林森田、丁秀吟，2009，「農地管理制度執行結構與環境之研究」，『台灣土地研究』，第 12 卷第 2 期，pp.51-75。

徐宏明、林森田，2006，「集村興建農舍制度問題之探討—以湖口集村案為例」，論文發表於〈2006 全國災害危機處理學術研討會〉，長榮大學，pp.B2-60-69。

徐宏明，2006，「集村興建農舍之制度經濟分析」，國立政治大學地政學系碩士論文：臺北。

徐世榮，2007，「終結農地 農業還剩什麼？」，中國時報，第 22 版，12 月 14 日。

徐世榮，2008，「土地使用規劃與農舍興建政策檢討」，論文發表於〈2008 農地利用與鄉村發展政策研討會--農舍興建及管理〉，台灣鄉村展望學會，pp.29-50。

袁方主編，2002，「社會研究方法」，五南：臺北。

張梅英，2005，「農舍在農地管理及農業政策所扮演之角色」，論文發表於〈農地資源利用管理重要議題研討會〉，台灣農業與資源經濟學會，pp.23-38。

張志銘，2002，「從農業發展條例之研修檢視我國農地移轉制度」，國立政治大學地政研究所碩士論文：臺北。

張志銘，2007，「從委託代理觀點探討集村農舍制度之執行」，『土地經濟年刊』，第 18 期，pp.187-217。

- 張耀文，2007，「個別農舍與集村農舍制度的比較分析—以新竹縣為例」，國立政治大學地政學系碩士論文：臺北。
- 張維迎，2003，「賽局理論與信息經濟學」，修訂三版，茂昌：臺北。
- 陳博雅，2005，「在現行法規及制度下如何有效解決農舍與農地利用管理問題」，論文發表於〈農地資源利用管理重要議題研討會〉，台灣農業與資源經濟學會，pp.80-99。
- 陳博雅，2008，「個別農舍興建問題與管理」，論文發表於〈2008 農地利用與鄉村發展政策研討會--農舍興建及管理〉，台灣鄉村展望學會，pp.1-12。
- 陳立夫，2008，「日本農地管制制度」，論文發表於〈農地利用管理法制研討會〉，中國土地經濟學會及臺北大學公共事務學院合辦，pp.124-149。
- 陳柏廷，2004，「農業用地開發利用制度之研究—農業用地開發利用相關法令與作業規範之研究」，行政院農業委員會科技研究計畫研究報告，計畫編號：010501EPQ1。
- 陳明燦，2004，「我國鄉村地區農地興建農舍之法制分析」，『台灣鄉村研究』，第4期，pp.41-74。
- 陳櫻琴，2000，「農地農用政策之轉向——從增訂農發條例第十八條談起」，『月旦法學雜誌』，第58期，pp.56-67。
- 陳敦源，2002，「民主與官僚：新制度論的觀點」，韋伯文化事業出版社：臺北。
- 黃銘惇譯，2000，Judd Charles M.、Smith Eliot R.、Kidder Louise H.原著，「社會科學研究法（上）」，桂冠：臺北市。
- 黃暖方，2003，「農業發展條例修正後我國都市計畫地區農舍興建管制政策之研究」，國立台北大學地政學系碩士論文：臺北。
- 黃書禮等，2004，「農業資源空間規劃構想配置」，行政院農業委員會委託計畫，財團法人環境規劃與城鄉研究文教基金會。
- 監察院，2008，「面對全球糧荒政策，因應未來糧食需求，我國農業政策及土地利用政策之檢討」。調查研究委員：劉玉山、李炳南、楊美鈴，監察院專案調查研究報告。
- 彭作奎，2000，「農業發展與農地政策」，『月旦法學雜誌』，第58期，pp.34-46。
- 蔡秀婉、張志銘，2004，「從住宅觀點檢視農地興建農舍之問題」，『土地問題研究季刊』，第3卷第2期，pp.16-24。
- 潘淑滿，2003，「質性研究：理論與應用」，心理：臺北。
- 劉瑞華，1995，「制度、制度變遷與經濟成就導讀」，收錄於『制度、制度變遷與經濟成就』譯書，時報文化出版企業有限公司：臺北。

- 劉冠德，2003，「以農村社區土地重劃取得集村興建農舍用地之研究」，國立台北大學地政學系碩士論文：臺北。
- 劉健哲、黃炳文，2002，「農地興建農舍與農地管理政策之研究」，行政院農業委員會科技計畫研究報告，國立中興大學。
- 劉健哲，2005，「農舍與農地利用管理之問題與對策」，論文發表於〈農地資源利用管理重要議題研討會〉，台灣農業與資源經濟學會，pp.65-78。
- 劉健哲、董建宏、林宏毅，2008，「台灣集村農舍之研究—以南投市為例」，論文發表於〈2008年農業經濟學術研討會--農地及規劃場次〉，臺灣農業經濟學會、臺灣大學農業經濟學系。
- 鍾溫清，2006，「集村興建農舍實施現況調查與改善策略研究」，行政院農業委員會水土保持局研究案，計畫編號：010501EPQ1。
- 鍾懿萍、陳智啓，2009，「從永續農村目標評台灣地區集村農舍政策執行現況與建議」，『土地問題研究季刊』，第30期第8卷(2)，pp.16-32。
- 顏愛靜、楊國柱、周以倫，2006，「台灣農地管理誘因機制之研究」，論文發表於〈2006年中國土地經濟學會與土地估價學會聯合年會暨研討會〉，pp.1-29。
- 顏愛靜，2009，「台灣集村興建農舍政策施行成效之探討—以新竹縣為例」，論文發表於〈兩岸農村治理與鄉村發展研討會(第五場)〉，國立政治大學、中國大陸研究中心、國際關係研究中心，pp.1-35。

## 二、英文文獻

- Alexander, E. R., 2005, "Institutional transformation and planning: from institutionalization theory to institutional design", *Planning Theory*, 4:209-223.
- Bernheim, D., Whinston, M., 1986, "Command agency", *Econometrica*, 54:923-942.
- Banks, J. S., 1995, *The Design of Institutions: An Agency Theory Perspective*, in David L. Weimer (ed.), *Institutional Design*. Boston, MA: Kluwer Academic Publishers.
- Coase, R. H., 1937, "The Nature of the Firm", *Economica*, 4: 386-405.
- Dehousse, R., 2008, "Delegation of powers in the European union: The need for a multi-principals model", *West European Politics*, 31(4):789-805.
- Davis, L., North, D.C., 1971, *Institutional Change and American Economic Growth*. New York: Cambridge University Press.
- Dixit, A., 1996, *The Making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politics Perspective*, The MIT Press.
- Eggertsson, T., 1990, *Economic Behavior and Institutes*, Cambridge University Press.

- Eisenhardt, K. M., 1989, "Agency theory: An Assessment and Review". *Academy of Management Review*, 14(1):57-74.
- Furubotn, E. G. and Richter, R., 2005, *Institutions and Economic Theory--the Contribution of the New Institution Economics*. Michigan: University of Michigan Press.
- Holmstrom, B., 1979, "Moral Hazard and Observability", *Bell Journal of Economics*, 10: 74-91.
- Horn, Murray J., 1995, "The Political Economy of public Administration", New York : Cambridge University Press.
- Hart, O. and Holstrom B., 1987, "Theory of Contracts, in Advances in Economic Theory: Fifth World Congress", in T. Bewley, ed., Cambridge University Press, 197-244.
- Hart, O., 1995, *Firms, Contracts and Financial Structure*, London: Oxford University Press.
- John, P., 1998, *Analysing Public Policy*, London .
- Jensen, M. and Meckling, W., 1976, "Theory of the Firm Managerial Behavior", Agency Costs and Ownership Structure, *Journal of Financial Economics*, 3 (4):305 -360. ■
- Kantor, S. E., 1998, *Politics and Property Rights: The Closing of the Open Range in the Postbellum South*, Chicago: University of Chicago Press.
- Li, J. and Sheng, Z., 2011, "A multi-agent model for the reasoning of uncertainty information in supply chains", *International Journal of Production Research*, 1:1-17.
- Lane, J. E., 2005, *Public administration and public management*, New York, NY: Routledge.
- Machemer, P., and Kaplowitz M. 2002, "A framework for evaluating Transferable Development Rights Programmes", *Journal of Environmental Planning and Management*, 45(6): 773-795.
- Martimort, D. and Stole. L., 2003, "Contractual Externalities and Common Agency Equilibria", *Advances in Theoretical Economics*, 3 (1):1037 –1056.
- Moe, T., 1984, "The New Economics of Organization", *American Journal of Political Science*, 28: 739-777.
- Myerson, B. R., 1982, "Optimal coordination mechanisms in generalized principalagent problems" , *Journal of Mathematical Economics*, 10:67-81.

- North, D. C., 1981, *Structure and Change in Economic History*, New York: W. W. Norton and Company.
- North, D. C., 1991, *Institutions, Institutions Change, and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Prat, A. and Rustichini, A., 2003, "Games Played Through Agents", *Econometrica*, 71 (4): 989-1026.
- Perrow, C., 1986, *Complex organizations: A critical essay*. New York: Random House.
- Sandler, T., 2001, *Economic Concepts for the Social Sciences*, Cambridge University Press.
- Schreinemachers, P. and Berger, T., 2006, "Land use decisions in developing countries and their representation in multi-agent systems", *Journal of Land Use Science*, 1(1): 29-44.
- Segal, I., 1999, "Contracting with Externalities", *Quarterly Journal of Economic*, 104:337-388.
- Sened, I., 1997, *The Political Institution of Private Property*, Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Simon, H. A., 1957, *Administrative Behavior*, N.Y. : The free press.
- Weber, T. A., Xiong, H., 2004 "Efficient Contract Design in Multi-Principal Multi-Agent Supply Chains", Working Paper, Department of Management Science and Engineering, Stanford University, Stanford, CA.
- Williamson, O. E., 1985, *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Market, Relational Contracting*. New York: The Free Press.
- Williamson, O. E., 1990, *Organization Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond*, New York: Oxford University Press.
- Worsham, J. and Gatrell, J., 2005, "Multiple Principals, Multiple Signals: A Signaling Approach to Principal-Agent Relations", *Policy Studies Journal*, 33(3):363-376.

## 附錄一 集村興建農舍制度執行之十四縣市土地調查現況

本研究透過代理執行之縣市政府農業及建管單位，逐案蒐集集村農舍制度建立後，至 2009 年 3 月 31 日為止，台灣地區各縣（市）政府已受理以集村方式興建農舍申請案件，共計有 77 案、1,902 戶，並依據我國「區域計畫法」對台灣地區各縣市之區域計畫劃分方式統計，北部區域計畫範圍有四縣 53 案、1,395 戶，中部區域計畫範圍有五縣（市）12 案、241 戶，南部區域計畫範圍則有五縣（市）12 案、266 戶。以下再就集村農舍制度整體實施現況依區域及縣市別進行分析與討論。

### 一、北部區域計畫範圍

現行北部區域計畫範圍內之機關已受理集村興建農舍申請案者，經調查有宜蘭縣、桃園縣、新竹縣及基隆市等四縣（市）政府，集村農舍申請案總計 53 案、1,395 戶。建築坐落基地之農業用地總計 300 筆、面積合計 29.681356 公頃，而配合農業用地總計 1,892 筆、面積合計 278.288221 公頃。本區各縣市集村農舍坐落鄉（鎮、市、區）、戶數、建築坐落基地與配合農業用地之土地使用分區及使用地編定類別等現況，進一步分述如下：

#### (一)宜蘭縣

宜蘭縣的集村興建農舍制度整體執行現況詳如表 1，共計有 7 件申請案，建築坐落於羅東鎮最多，有 3 案，且基地之地段別均為四維段，其次為三星鄉 2 案，基地地段亦相同，而員山鄉及五結鄉分別有 1 案，每案從 20 戶至 28 戶不等，總戶數計有 161 戶。從集村農舍建築坐落基地之區位而言，地方生活圈的中心鄉鎮及毗鄰有田園社區景觀的需求較為明顯。

建築坐落基地之農地使用分區及其使用地類別，合計有：特定農業區農牧用地 51 筆，面積 2.171947 公頃；一般農業區農牧用地 1 筆，面積 0.474632 公頃；風景區農牧用地 1 筆，面積 0.443267 公頃。至配合農業用地，其使用分區及使用地類別統計為：特定農業區農牧用地 32 筆，面積 3.527665 公頃；一般農業區農牧用地 23 筆，面積 1.336775 公頃；山坡地保育區農牧用地 82 筆，面積高達 14.356558 公頃；更有森林區農牧用地 63 筆，面積 12.128262 公頃；風景區農牧用地 10 筆，面積 0.342379 公頃。宜蘭縣 7 案中，沒有任何 1 案的建築坐落基地與配合農業用地是位在同一鄉鎮，且土地區位性質也沒有一致。



表 1 宜蘭縣集村興建農舍制度整體執行之調查統計

建築坐落基地			配合農業用地	
坐落鄉鎮	戶數	使用分區及編定類別	坐落鄉鎮	使用分區及編定類別
三星鄉 (大坑段)	20	特定農業區農牧用地 (1 筆, 3,938.41M <sup>2</sup> )	羅東鎮	特定農業區農牧用地 (2 筆, 1,887M <sup>2</sup> )
			冬山鄉	特定農業區農牧用地 (4 筆, 5,161.85M <sup>2</sup> )
			三星鄉	特定農業區農牧用地 (20 筆, 22,642.27M <sup>2</sup> )
			員山鄉	一般農業區農牧用地 (1 筆, 3,325M <sup>2</sup> )
			大同鄉	山坡地保育區農牧用地 (7 筆, 6,945M <sup>2</sup> )
羅東鎮 (四維段)	20	特定農業區農牧用地 (21 筆, 3,378M <sup>2</sup> )	三星鄉	森林區農牧用地 (20 筆, 50,740M <sup>2</sup> )
羅東鎮 (四維段)	20	特定農業區農牧用地 (21 筆, 1,670.22M <sup>2</sup> )	冬山鄉	特定農業區農牧用地 (2 筆, 2,198.53M <sup>2</sup> )
				一般農業區農牧用地 (2 筆, 2,683.3M <sup>2</sup> )
				山坡地保育區農牧用地 (1 筆, 972.13M <sup>2</sup> )
			三星鄉	森林區農牧用地 (15 筆, 11,379.62M <sup>2</sup> )
羅東鎮 (四維段)	28	特定農業區農牧用地 (4 筆, 6,507.66M <sup>2</sup> )	三星鄉	森林區農牧用地 (28 筆, 59,163M <sup>2</sup> )
員山鄉 (金山段)	20	特定農業區農牧用地 (2 筆, 3,685.5M <sup>2</sup> )	三星鄉	一般農業區農牧用地 (1 筆, 1,899M <sup>2</sup> )
			員山鄉	山坡地保育區農牧用地 (20 筆, 33,312M <sup>2</sup> )
三星鄉 (大坑段)	25	特定農業區農牧用地 (2 筆, 2,539.68M <sup>2</sup> )	三星鄉	特定農業區農牧用地 (4 筆, 3,387M <sup>2</sup> )
				山坡地保育區農牧用地 (9 筆, 8,635M <sup>2</sup> )
			員山鄉	山坡地保育區農牧用地 (12 筆, 11,627M <sup>2</sup> )
五結鄉 (新甲段)	28	一般農業區農牧用地 (1 筆, 4,746.32M <sup>2</sup> )	冬山鄉	一般農業區農牧用地 (2 筆, 802.2M <sup>2</sup> )
				山坡地保育區農牧用地 (18 筆, 37,729.4M <sup>2</sup> )
		風景區農牧用地 (1 筆, 4,432.67M <sup>2</sup> )	三星鄉	山坡地保育區農牧用地 (3 筆, 8,820.05M <sup>2</sup> )
			員山鄉	山坡地保育區農牧用地 (12 筆, 35,525M <sup>2</sup> )
			五結鄉	一般農業區農牧用地 (17 筆, 4,658.25M <sup>2</sup> )
				風景區農牧用地

			(10 筆, 3,423.79M <sup>2</sup> )
合計	161	特定農業區農牧用地: <b>51 筆, 21,719.47 M<sup>2</sup></b>  一般農業區農牧用地: <b>1 筆, 4,746.32 M<sup>2</sup></b>  風景區農牧用地: <b>1 筆, 4,432.67 M<sup>2</sup></b>	特定農業區農牧用地: <b>32 筆, 35,276.65 M<sup>2</sup></b> 一般農業區農牧用地: <b>23 筆, 13,367.75 M<sup>2</sup></b> 山坡地保育區農牧用地: <b>82 筆, 143,565.58 M<sup>2</sup></b> 森林區農牧用地: <b>63 筆, 121,282.62 M<sup>2</sup></b> 風景區農牧用地: <b>10 筆, 3,423.79 M<sup>2</sup></b>

說明：調查統計至民國 98 年 3 月 31 日之全部申請案件，土地面積依申請或核定時之土地登記謄本、農業用地作農業使用證明書及建築執照等資料，綜合比對逐筆計算，並以地籍資料及建築執照所登載面積為基準。如為共有土地，則採整筆面積且不重複計算。

資料來源：宜蘭縣政府，本研究整理。

## (二)桃園縣

桃園縣的集村興建農舍制度整體執行現況詳如表 2，共計有 8 件申請案，以建築坐落龍潭鄉及中壢市最多，各有 3 案，平鎮市有 2 案，每案從 20 戶至 29 戶不等，總戶數計有 179 戶。從集村農舍建築坐落基地之區位而言，地方生活圈的中心鄉鎮市需求較為明顯，且廠商在規劃時，會考量集村興建農舍公共設施之項目附表規定，以 30 戶為分隔界限，而控制在應負擔的交易成本最低處。

建築坐落基地之農地使用分區及其使用地類別，合計有：特定農業區農牧用地 2 筆，面積 1.583682 公頃；一般農業區農牧用地 3 筆，面積 1.385809 公頃；都市計畫農業區 112 筆，面積 1.448745 公頃；都市計畫保護區 47 筆，面積 0.8689.01 公頃。至配合農業用地，非都市土地之使用分區及其使用地類別部分，統計有：特定農業區農牧用地 2 筆，面積 0.7206 公頃；一般農業區農牧用地 1 筆，面積 0.137641 公頃；山坡地保育區農牧用地最多，有 85 筆，面積高達 16.9168 公頃；山坡地保育區林業用地 19 筆，面積 5.4674 公頃；山坡地保育區暫未編定土地 1 筆，0.0242 公頃。都市土地部分，都市計畫農業區合計有 212 筆，面積 19.585223 公頃；都市計畫保護區 105 筆，面積 2.060757 公頃。

表 2 桃園縣集村興建農舍制度整體執行之調查統計

建築坐落基地			配合農業用地	
坐落鄉鎮	戶數	使用分區及編定類別	坐落鄉鎮	使用分區及編定類別
龍潭鄉 (林坡段)	26	都市計畫保護區 (47筆, 8,689.01M <sup>2</sup> )	楊梅鎮	都市計畫農業區 (16筆, 65,345.82M <sup>2</sup> )
			龍潭鄉	都市計畫保護區 (105筆, 20,607.57M <sup>2</sup> )
龍潭鄉 (南龍段)	20	一般農業區農牧用地 (2筆, 7,958.17M <sup>2</sup> )	龍潭鄉	山坡地保育區農牧用地 (11筆, 29,081M <sup>2</sup> )
龍潭鄉 (南龍段)	22	一般農業區農牧用地 (1筆, 5,899.92M <sup>2</sup> )	龍潭鄉	一般農業區農牧用地 (1筆, 1,376.41M <sup>2</sup> )
				山坡地保育區農牧用地 (35筆, 51,736M <sup>2</sup> )
中壢市 (大崙段)	20	特定農業區農牧用地 (1筆, 6,161M <sup>2</sup> )	楊梅鎮	特定農業區農牧用地 (2筆, 7,206M <sup>2</sup> )
				山坡地保育區農牧用地 (18筆, 50,156M <sup>2</sup> )
中壢市 (五權段)	22	都市計畫農業區 (24筆, 4,968M <sup>2</sup> )	中壢市	都市計畫農業區 (24筆, 3,368M <sup>2</sup> )
			楊梅鎮	都市計畫農業區 (30筆, 35,983.18M <sup>2</sup> )
			觀音鄉	都市計畫農業區 (16筆, 5,381.42M <sup>2</sup> )
平鎮市 (關爺段)	29	特定農業區農牧用地 (1筆, 9,675.82M <sup>2</sup> )	龍潭鄉	山坡地保育區林業用地 (19筆, 54,674M <sup>2</sup> )
				山坡地保育區暫未編定 (1筆, 242M <sup>2</sup> )
				山坡地保育區農牧用地 (21筆, 38,195M <sup>2</sup> )
平鎮市 (宋屋段)	20	都市計畫農業區 (61筆, 4,946M <sup>2</sup> )	楊梅鎮	都市計畫農業區 (65筆, 37,577M <sup>2</sup> )
			龍潭鄉	都市計畫農業區 (5筆, 6,961.81M <sup>2</sup> )
中壢市 (五權段)	20	都市計畫農業區 (27筆, 4,573.45M <sup>2</sup> )	平鎮市	都市計畫農業區 (5筆, 5,892M <sup>2</sup> )
			楊梅鎮	都市計畫農業區 (33筆, 5,943M <sup>2</sup> )
			大園鄉	都市計畫農業區 (18筆, 29,400M <sup>2</sup> )
合計	179	特定農業區農牧用地： 2筆, 15,836.82M <sup>2</sup> 一般農業區農牧用地： 3筆, 13,858.09M <sup>2</sup> 都市計畫農業區：	特定農業區農牧用地： 2筆, 7,206M <sup>2</sup> 一般農業區農牧用地： 1筆, 1,376.41M <sup>2</sup> 山坡地保育區農牧用地： 85筆, 169,168M <sup>2</sup>	

	<b>112 筆，14,487.45M<sup>2</sup></b> <b>都市計畫保護區：</b> <b>47 筆，8,689.01M<sup>2</sup></b>	<b>山坡地保護區林業用地：</b> <b>19 筆，54,674M<sup>2</sup></b> <b>山坡地保護區暫未編定：</b> <b>1 筆，242M<sup>2</sup></b> <b>都市計畫農業區：</b> <b>212 筆，195,852.23M<sup>2</sup></b> <b>都市計畫保護區：</b> <b>105 筆，20,607.57M<sup>2</sup></b>
--	---	---

說明：同表 1。

資料來源：桃園縣政府，本研究整理。

### (三)新竹縣

新竹縣的集村興建農舍制度整體執行現況詳如表 3，共計有 37 件申請案，高居各縣市案件量之冠，占全國總案件 48.05%，建築坐落於竹北市 13 案最多，另有竹東鎮 8 案次之，新埔鎮有 7 案，芎林鄉 3 案，湖口鄉、新豐鄉及寶山鄉各有 2 案，每案從 20 戶至 49 戶不等，總戶數高達 1,035 戶，亦為各縣市之冠，占全國集村農舍總戶數 54.42%。新竹縣僅 13 個鄉鎮市，從集村農舍建築坐落基地之區位而言，地方生活圈的竹北市需求強烈，案件最多，加上周圍 6 個鄉鎮亦分別有 2 至 8 案的推量，分布相當廣泛，已具有住宅趨勢及市場特性。再者，從基地的地段別分析，以竹北市 13 案而言，溝貝段者 5 案、麻園段者 4 案、溪州段者 3 案，均屬分期分案開發所致，其他鄉鎮亦有相同情事，主要在於降低起造人一案太多之風險，並規避申請基地應同時規劃負擔公共設施項目及比例規定。

建築坐落基地之農地使用分區及其使用地類別，均屬非都市土地，合計有：特定農業區農牧用地 58 筆，面積 17.097114 公頃；一般農業區農牧用地僅有 1 筆，面積 0.5223 公頃；山坡地保育區農牧用地 19 筆，面積 3.301716 公頃；山坡地保育區林業用地 2 筆 0.018543 公頃。至配合農業用地，非都市土地使用分區及其使用地類別，統計有：特定農業區農牧用地 35 筆，面積 1.979925 公頃；一般農業區農牧用地 53 筆，面積 9.048324 公頃；山坡地保育區農牧用地 505 筆，面積 81.379712 公頃；山坡地保育區林業用地 644 筆，面積 106.1451 公頃。此外，新竹縣 37 案中，僅有 1 案的建築坐落基地與配合農業用地是位在同一鄉鎮，且土地區位相同，均屬山坡地保育區農牧用地。

表 3 新竹縣集村興建農舍制度整體執行之調查統計

建築坐落基地			配合農業用地	
坐落鄉鎮	戶數	使用分區及編定類別	坐落鄉鎮	使用分區及編定類別
竹北市 (馬麟厝段)	22	特定農業區農牧用地 (2筆, 4,746M <sup>2</sup> )	竹東鎮	山坡地保育區農牧用地 (13筆, 20,230M <sup>2</sup> )
			芎林鄉	山坡地保育區農牧用地 (19筆, 35,652M <sup>2</sup> )
竹東鎮 (下員段)	42	特定農業區農牧用地 (3筆, 10,222.79M <sup>2</sup> )	北埔鄉	山坡地保育區農牧用地 (18筆, 32,979M <sup>2</sup> )
				山坡地保育區林業用地 (28筆, 59,767M <sup>2</sup> )
湖口鄉 (湖南段)	27	特定農業區農牧用地 (5筆, 9,102M <sup>2</sup> )	湖口鄉	特定農業區農牧用地 (1筆, 3,626.82M <sup>2</sup> )
			新豐鄉	特定農業區農牧用地 (5筆, 8,171.43M <sup>2</sup> )
			新埔鎮	山坡地保育區農牧用地 (13筆, 18,846M <sup>2</sup> )
山坡地保育區林業用地 (38筆, 47,515M <sup>2</sup> )				
新豐鄉 (員興段)	25	特定農業區農牧用地 (1筆, 4,820.26M <sup>2</sup> )	湖口鄉	一般農業區農牧用地 (26筆, 43,387.24M <sup>2</sup> )
竹東鎮 (下員段)	23	特定農業區農牧用地 (2筆, 5,199.90M <sup>2</sup> )	橫山鄉	山坡地保育區農牧用地 (2筆, 4,491M <sup>2</sup> )
			北埔鄉	山坡地保育區農牧用地 (11筆, 14,725M <sup>2</sup> )
				山坡地保育區林業用地 (14筆, 28,180M <sup>2</sup> )
新豐鄉 (員興段)	27	一般農業區農牧用地 (1筆, 5,223M <sup>2</sup> )	湖口鄉	一般農業區農牧用地 (27筆, 47,096M <sup>2</sup> )
竹北市 (麻園段)	22	特定農業區農牧用地 (2筆, 3,725M <sup>2</sup> )	竹東鎮	山坡地保育區農牧用地 (19筆, 26,537M <sup>2</sup> )
			新埔鎮	山坡地保育區農牧用地 (14筆, 7,956M <sup>2</sup> )
湖口鄉 (長威段)	49	特定農業區農牧用地 (5筆, 14,841.28M <sup>2</sup> )	湖口鄉	特定農業區農牧用地 (29筆, 8,001M <sup>2</sup> )
			新埔鎮	山坡地保育區農牧用地 (53筆, 65,656M <sup>2</sup> )
				山坡地保育區林業用地 (43筆, 62,400M <sup>2</sup> )
竹東鎮 (下員段)	27	特定農業區農牧用地 (2筆, 6,241.25M <sup>2</sup> )	北埔鄉	山坡地保育區農牧用地 (5筆, 10,282M <sup>2</sup> )
				山坡地保育區林業用地 (24筆, 46,932M <sup>2</sup> )
竹北市 (麻園段)	20	特定農業區農牧用地 (2筆, 3,495M <sup>2</sup> )	新埔鎮	山坡地保育區農牧用地 (16筆, 27,005M <sup>2</sup> )
			竹東鎮	山坡地保育區農牧用地 (6筆, 8,261M <sup>2</sup> )
竹東鎮 (上員段)	20	特定農業區農牧用地(1 筆, 5,651.19M <sup>2</sup> )	竹東鎮	山坡地保育區農牧用地 (13筆, 31,037M <sup>2</sup> )
			寶山鄉	山坡地保育區農牧用地 (8筆, 21,917M <sup>2</sup> )

竹北市 (麻園段)	20	特定農業區農牧用地 (1筆, 2,460M <sup>2</sup> )	竹東鎮	山坡地保育區農牧用地 (20筆, 22,926M <sup>2</sup> )
寶山鄉 (雙高段)	49	山坡地保育區農牧用地 (8筆, 6,297.02M <sup>2</sup> ) 山坡地保育區林業用地 (2筆, 185.43M <sup>2</sup> )	北埔鄉	山坡地保育區林業用地 (49筆, 58,770M <sup>2</sup> )
竹東鎮 (富貴段)	37	特定農業區農牧用地 (1筆, 10,327.9M <sup>2</sup> )	橫山鄉	山坡地保育區農牧用地 (21筆, 30,098M <sup>2</sup> ) 山坡地保育區林業用地 (34筆, 65,339M <sup>2</sup> )
寶山鄉 (雙高段)	29	山坡地保育區農牧用地 (8筆, 6,345.85M <sup>2</sup> )	北埔鄉	山坡地保育區農牧用地 (1筆, 600M <sup>2</sup> ) 山坡地保育區林業用地 (30筆, 56,985M <sup>2</sup> )
新埔鎮 (仰德段)	28	山坡地保育區農牧用地 (1筆, 7,830.29M <sup>2</sup> )	芎林鄉	山坡地保育區農牧用地 (6筆, 4,216M <sup>2</sup> ) 山坡地保育區林業用地 (35筆, 78,401M <sup>2</sup> )
新埔鎮 (義民段)	29	特定農業區農牧用地 (1筆, 4,913M <sup>2</sup> )	芎林鄉	山坡地保育區農牧用地 (29筆, 48,070M <sup>2</sup> )
竹東鎮 (富貴段)	25	特定農業區農牧用地 (2筆, 7,580.89M <sup>2</sup> )	橫山鄉	山坡地保育區農牧用地 (17筆, 44,064M <sup>2</sup> )
			北埔鄉	山坡地保育區林業用地 (9筆, 25,510M <sup>2</sup> )
芎林鄉 (富林段)	28	特定農業區農牧用地 (1筆, 4,859.21M <sup>2</sup> )	新埔鎮	山坡地保育區農牧用地 (4筆, 6,125M <sup>2</sup> )
			芎林鄉	山坡地保育區農牧用地 (4筆, 7,290M <sup>2</sup> )
			竹東鎮	山坡地保育區林業用地 (20筆, 30,924M <sup>2</sup> )
竹北市 (麻園段)	20	特定農業區農牧用地 (1筆, 2,460M <sup>2</sup> )	竹東鎮	山坡地保育區農牧用地 (20筆, 23,370M <sup>2</sup> )
竹北市 (溪洲段)	25	特定農業區農牧用地 (1筆, 5,520M <sup>2</sup> )	竹東鎮	山坡地保育區農牧用地 (25筆, 50,000.55M <sup>2</sup> )
芎林鄉 (富林段)	23	特定農業區農牧用地 (3筆, 3,861.64M <sup>2</sup> )	新埔鎮	山坡地保育區農牧用地 (9筆, 12,025M <sup>2</sup> )
			關西鎮	山坡地保育區林業用地 (8筆, 14,140M <sup>2</sup> )
			竹東鎮	山坡地保育區林業用地 (6筆, 8,652M <sup>2</sup> )
竹北市 (溝貝段)	29	特定農業區農牧用地 (2筆, 4,745M <sup>2</sup> )	竹東鎮	山坡地保育區林業用地 (29筆, 49,711M <sup>2</sup> )
竹北市 (溪洲段)	39	特定農業區農牧用地 (1筆, 5,982M <sup>2</sup> )	竹東鎮	山坡地保育區農牧用地 (25筆, 36,653.33M <sup>2</sup> ) 山坡地保育區林業用地 (15筆, 17,740M <sup>2</sup> )
芎林鄉 (富林段)	27	特定農業區農牧用地 (1筆, 4,528.65M <sup>2</sup> )	新埔鎮	山坡地保育區農牧用地 (24筆, 34,045M <sup>2</sup> )
			竹東鎮	山坡地保育區林業用地 (2筆, 3,372M <sup>2</sup> )

			芎林鄉	山坡地保育區農牧用地 (2筆, 3,490M <sup>2</sup> )
竹北市 (溝貝段)	20	特定農業區農牧用地 (1筆, 3,233M <sup>2</sup> )	竹東鎮	山坡地保育區林業用地 (20筆, 32,270M <sup>2</sup> )
竹北市 (溝貝段)	28	特定農業區農牧用地 (1筆, 4,321M <sup>2</sup> )	竹東鎮	山坡地保育區林業用地 (28筆, 43,549M <sup>2</sup> )
竹東鎮 (上員段)	42	特定農業區農牧用地 (1筆, 5,970.52M <sup>2</sup> )	竹北市	山坡地保育區林業用地 (3筆, 3,650M <sup>2</sup> )
			竹東鎮	山坡地保育區林業用地 (38筆, 49,020M <sup>2</sup> )
			寶山鄉	山坡地保育區林業用地 (1筆, 1,250M <sup>2</sup> )
新埔鎮 (仰德段)	27	特定農業區農牧用地 (2筆, 5,485.53M <sup>2</sup> )	新埔鎮	山坡地保育區農牧用地 (3筆, 4,700M <sup>2</sup> )
			關西鎮	山坡地保育區林業用地 (25筆, 46,856M <sup>2</sup> )
竹北市 (溝貝段)	28	特定農業區農牧用地 (3筆, 4,287M <sup>2</sup> )	竹東鎮	山坡地保育區農牧用地 (1筆, 1,735M <sup>2</sup> )
				山坡地保育區林業用地 (27筆, 52,392M <sup>2</sup> )
新埔鎮 (仰德段)	29	特定農業區農牧用地 (2筆, 5,891.29M <sup>2</sup> )	新埔鎮	山坡地保育區農牧用地 (7筆, 7,139M <sup>2</sup> )
			關西鎮	山坡地保育區農牧用地 (9筆, 18,843M <sup>2</sup> )
				山坡地保育區林業用地 (19筆, 33,933M <sup>2</sup> )
竹東鎮 (上員段)	20	特定農業區農牧用地 (1筆, 2,493.63M <sup>2</sup> )	北埔鄉	山坡地保育區林業用地 (21筆, 22,842M <sup>2</sup> )
新埔鎮 (仰德段 、枋寮段)	29	特定農業區農牧用地 (2筆, 5,202.21M <sup>2</sup> )	新埔鎮	山坡地保育區農牧用地 (1筆, 2,861M <sup>2</sup> )
			關西鎮	山坡地保育區農牧用地 (2筆, 5,017M <sup>2</sup> )
				山坡地保育區林業用地 (26筆, 41,638M <sup>2</sup> )
竹北市 (溝貝段)	28	特定農業區農牧用地 (2筆, 4,288M <sup>2</sup> )	竹東鎮	山坡地保育區林業用地 (27筆, 38,944M <sup>2</sup> )
			芎林鄉	山坡地保育區農牧用地 (2筆, 5,737M <sup>2</sup> )
新埔鎮 (枋寮段)	22	山坡地保育區農牧用地 (1筆, 4,027M <sup>2</sup> )	關西鎮	山坡地保育區農牧用地 (22筆, 39,413M <sup>2</sup> )
新埔鎮 (照門段)	26	山坡地保育區農牧用地 (1筆, 8,517M <sup>2</sup> )	新埔鎮	山坡地保育區農牧用地 (41筆, 79,805.24M <sup>2</sup> )
竹北市 (溪洲段)	24	特定農業區農牧用地 (3筆, 4,516M <sup>2</sup> )	竹東鎮	山坡地保育區林業用地 (25筆, 40,769M <sup>2</sup> )
合計	1035	特定農業區農牧用地： 58筆, 170,971.14 M <sup>2</sup> 一般農業區農牧用地： 1筆, 5,223 M <sup>2</sup> 山坡地保育區農牧用地：		特定農業區農牧用地： 35筆, 19,799.25 M <sup>2</sup> 一般農業區農牧用地： 53筆, 90,483.24 M <sup>2</sup> 山坡地保育區農牧用地：

		<b>19 筆，33,017.16 M<sup>2</sup></b> 山坡地保育區林業用地： <b>2 筆，185.43 M<sup>2</sup></b>	<b>505 筆，813,797.12 M<sup>2</sup></b> 山坡地保育區林業用地： <b>644 筆，1,061,451 M<sup>2</sup></b>
--	--	---	--

說明：1.同表 1。

2.依新竹縣政府核定申請案件日期排序。

資料來源：新竹縣政府，本研究整理。

#### (四)基隆市

基隆市的集村興建農舍制度整體執行現況詳如表 4，僅有 1 件申請案，建築坐落於七堵區瑪陵坑段，總戶數共有 20 戶。從集村農舍建築坐落基地之區位而言，因鄰近北部第二高速公路及東西向快速道路通車，近年交通便利性大增。

建築坐落基地之非都市土地使用分區及其使用地類別，統計有山坡地保育區農牧用地 3 筆，面積 0.3647 公頃；至配合農業用地，亦同屬山坡地保育區農牧用地，合計有 20 筆，面積 3.1309 公頃。

表 4 基隆市集村興建農舍制度整體執行之調查統計

建築坐落基地			配合農業用地	
坐落鄉鎮	戶數	使用分區及編定類別	坐落鄉鎮	使用分區及編定類別
七堵區 (瑪陵坑段)	20	山坡地保育區農牧用地 (3 筆，3,647M <sup>2</sup> )	七堵區	山坡地保育區農牧用地 (20 筆，31,309M <sup>2</sup> )
合計	20	山坡地保育區農牧用地： <b>3 筆，3,647M<sup>2</sup></b>	山坡地保育區農牧用地： <b>20 筆，31,309M<sup>2</sup></b>	

說明：同表 1。

資料來源：基隆市政府，本研究整理。

## 二、中部區域計畫範圍

現行中部區域計畫範圍內之機關已受理集村興建農舍申請案者，經調查有台中縣、南投縣、彰化縣、雲林縣及離島金門縣等五個縣政府，集村農舍申請案總計 12 案及 241 戶。建築坐落基地總計 59 筆、面積 6.074975 公頃，而配合農業用地總計 334 筆、面積 42.380018 公頃。本區各縣集村農舍坐落鄉（鎮、市、區）、戶數、建築坐落基地與配合農業用地之土地使用分區及使用地編定類別等現況，茲分述如下：

### (一)臺中縣

臺中縣的集村興建農舍制度整體執行現況詳如表 5，合計有 2 件申請



案，分別建築坐落於霧峰鄉及潭子鄉，各 1 案，總戶數有 59 戶。其中霧峰鄉丁台段的 22 戶是集村農舍制度建立後，全國第一件申請案，也因為本案之申請，臺中縣政府（農業局）發現諸多細部規範不明，無法據以代理執行，始將相關疑義整理後由農委會（水土保持局）邀集該會企劃處、法規會及內政部營建署、地方政府等機關（單位）共同研商，後續更依據該研商結論引申解釋許多行政規則。再從集村農舍建築坐落基地之區位而言，2 案均位於臺中市毗鄰之鄉鎮，同屬大台中生活圈範圍。

建築坐落基地之農地使用分區及其使用地類別，統計有：特定農業區農牧用地 6 筆，總面積 2.0142 公頃。至配合農業用地，經統計共有特定農業區農牧用地 3 筆，面積 0.5651 公頃；山坡地保育區農牧用地 1 筆，面積 0.8502 公頃；山坡地保育區林業用地最多，共有 37 筆，面積 5.3418 公頃。

表 5 台中縣集村興建農舍制度整體執行之調查統計

建築坐落基地			配合農業用地	
坐落鄉鎮	戶數	使用分區及編定類別	坐落鄉鎮	使用分區及編定類別
霧峰鄉 (丁台段)	22	特定農業區農牧用地 (1 筆, 3,337M <sup>2</sup> )	霧峰鄉	特定農業區農牧用地 (3 筆, 5,651M <sup>2</sup> )
				山坡地保育區農牧用地 (1 筆, 8,502M <sup>2</sup> )
潭子鄉 (聚興段)	37	特定農業區農牧用地 (5 筆, 16,805M <sup>2</sup> )	豐原市	山坡地保育區林業用地 (37 筆, 53,418M <sup>2</sup> )
合計	59	特定農業區農牧用地： 6 筆, 20,142M <sup>2</sup>	特定農業區農牧用地： 3 筆, 5,651M <sup>2</sup> 山坡地保育區農牧用地： 1 筆, 8,502M <sup>2</sup> 山坡地保育區林業用地： 37 筆, 53,418M <sup>2</sup>	

說明：同表 1。

資料來源：台中縣政府，本研究整理。

## (二)南投縣

南投縣集村興建農舍制度整體執行現況詳如表 6，共計有 2 件申請案，均建築坐落於南投市光復段，每案 20 戶，故總戶數有 40 戶。從集村農舍建築坐落基地之區位而言，亦均位於前省政府之中興新村生活圈。

建築坐落基地之農地使用分區及其使用地類別，合計有：特定農業區農牧用地 2 筆，面積 0.4817 公頃。至配合農業用地，其使用分區及使用地

類別統計有：山坡地保育區農牧用地 24 筆，面積 6.0127 公頃；山坡地保育區林業用地 17 筆，面積 1.7858 公頃。

表 6 南投縣集村興建農舍制度整體執行之調查統計

建築坐落基地			配合農業用地	
坐落鄉鎮	戶數	使用分區及編定類別	坐落鄉鎮	使用分區及編定類別
南投市 (光復段)	20	特定農業區農牧用地 (1 筆, 2,410M <sup>2</sup> )	中寮鄉	山坡地保育區農牧用地 (3 筆, 9,066M <sup>2</sup> ) 山坡地保育區林業用地 (10 筆, 10,399M <sup>2</sup> )
			名間鄉	山坡地保育區林業用地 (7 筆, 7,459M <sup>2</sup> )
南投市 (光復段)	20	特定農業區農牧用地 (1 筆, 2,407M <sup>2</sup> )	中寮鄉	山坡地保育區農牧用地 (21 筆, 51,061M <sup>2</sup> )
合計	40	特定農業區農牧用地： 2 筆, 4,817M <sup>2</sup>	山坡地保育區農牧用地： 24 筆, 60,127M <sup>2</sup> 山坡地保育區林業用地： 17 筆, 17,858M <sup>2</sup>	

說明：同表 1。

資料來源：南投縣政府，本研究整理。

### (三)彰化縣

彰化縣的集村興建農舍制度整體執行現況詳如表 7，僅有 1 件申請案，建築坐落於埔鹽鄉，戶數有 21 戶。

建築坐落基地之農地使用分區及其使用地類別，統計有特定農業區農牧用地 2 筆，面積 0.4004 公頃。至配合農業用地，同屬特定農業區農牧用地有 1 筆，面積 0.127715 公頃；一般農業區農牧用地 1 筆，面積 0.3630 公頃；較為特殊者，配地主要位於毗鄰之福興鄉一般農業區養殖用地，共有 19 筆，面積 2.027970 公頃，也是全國唯一有使用到非都市養殖用地之個案，顯見建商可以因地制宜，選擇符合制度規則要求的農地條件。

表 7 彰化縣集村興建農舍制度整體執行之調查統計

建築坐落基地			配合農業用地	
坐落鄉鎮	戶數	使用分區及編定類別	坐落鄉鎮	使用分區及編定類別
埔鹽鄉 (光明段)	21	特定農業區農牧用地 (2 筆, 4,004M <sup>2</sup> )	二林鎮	一般農業區農牧用地 (1 筆, 3,630M <sup>2</sup> )
			福興鄉	特定農業區農牧用地 (1 筆, 1,277.15M <sup>2</sup> )
				一般農業區養殖用地 (19 筆, 20,279.70M <sup>2</sup> )

合計	21	特定農業區農牧用地： 2筆，4,004 M <sup>2</sup>	特定農業區農牧用地： 1筆，1,277.15 M <sup>2</sup> 一般農業區農牧用地： 1筆，3,630 M <sup>2</sup> 一般農業區養殖用地： 19筆，20,279.7 M <sup>2</sup>
----	----	---------------------------------------	--

說明：同表 1。

資料來源：彰化縣政府，本研究整理。

#### (四)雲林縣

雲林縣的集村興建農舍制度整體執行現況詳如表 8，合計有 4 件申請案，均建築坐落於斗六市，每案從 20 戶至 22 戶不等，總戶數計有 82 戶。從集村農舍建築坐落基地之區位而言，4 案均位於雲林科技大學附近，屬斗六市生活圈範圍。

建築坐落基地之農地使用分區及其使用地類別，統計有：特定農業區農牧用地 8 筆，面積 2.2005 公頃。至配合農業用地，經統計共有特定農業區農牧用地 60 筆最多，面積 11.492687 公頃；一般農業區農牧用地 29 筆，面積 6.009068 公頃；山坡地保育區農牧用地 15 筆，面積 1.4617 公頃；森林區農牧用地 4 筆，面積 0.2474 公頃。雲林縣 4 案中，土地區位性質是一致的，惟未有建築坐落基地與配合農業用地均位於同一鄉鎮者。

表 8 雲林縣集村興建農舍制度整體執行之調查統計

建築坐落基地			配合農業用地	
坐落鄉鎮	戶數	使用分區及編定類別	坐落鄉鎮	使用分區及編定類別
斗六市 (大崙段)	20	特定農業區農牧用地 (3 筆，7,676M <sup>2</sup> )	斗六市	特定農業區農牧用地 (1 筆，630M <sup>2</sup> )
				一般農業區農牧用地 (1 筆，1,198.68M <sup>2</sup> )
				山坡地保育區農牧用地 (2 筆，1,444M <sup>2</sup> )
			虎尾鎮	特定農業區農牧用地 (1 筆，3,695M <sup>2</sup> )
			斗南鎮	特定農業區農牧用地 (8 筆，26,545M <sup>2</sup> )
			古坑鄉	特定農業區農牧用地 (1 筆，1,908M <sup>2</sup> )
				一般農業區農牧用地 (2 筆，2,177 M <sup>2</sup> )
				山坡地保育區農牧用地 (13 筆，13,173M <sup>2</sup> )
森林區農牧用地 (4 筆，2,474M <sup>2</sup> )				

			林內鄉	特定農業區農牧用地 (7筆, 7,356M <sup>2</sup> )
斗六市 (大潭段)	20	特定農業區農牧用地 (1筆, 4,568M <sup>2</sup> )	斗六市	特定農業區農牧用地 (9筆, 14,758M <sup>2</sup> )
			斗南鎮	特定農業區農牧用地 (7筆, 13,507.87M <sup>2</sup> )
			古坑鄉	一般農業區農牧用地 (4筆, 9,838M <sup>2</sup> )
			莿桐鄉	特定農業區農牧用地 (3筆, 3,656M <sup>2</sup> )
斗六市 (大崙段)	22	特定農業區農牧用地 (3筆, 6,624M <sup>2</sup> )	斗南鎮	特定農業區農牧用地 (3筆, 8,320M <sup>2</sup> )
			古坑鄉	一般農業區農牧用地 (13筆, 28,277M <sup>2</sup> )
			林內鄉	特定農業區農牧用地 (3筆, 7,615M <sup>2</sup> )
			莿桐鄉	特定農業區農牧用地 (2筆, 5,221M <sup>2</sup> )
一般農業區農牧用地 (4筆, 10,983M <sup>2</sup> )				
斗六市 (大崙段)	20	特定農業區農牧用地 (1筆, 3,137M <sup>2</sup> )	斗六市	特定農業區農牧用地 (7筆, 9,482M <sup>2</sup> )
				一般農業區農牧用地 (1筆, 2,092M <sup>2</sup> )
			古坑鄉	一般農業區農牧用地 (2筆, 2,374M <sup>2</sup> )
			林內鄉	特定農業區農牧用地 (4筆, 5,344M <sup>2</sup> )
			莿桐鄉	特定農業區農牧用地 (4筆, 6,889M <sup>2</sup> )
一般農業區農牧用地 (2筆, 3,151M <sup>2</sup> )				
合計	82	特定農業區農牧用地： 8筆, 22,005M <sup>2</sup>	<b>特定農業區農牧用地：</b> <b>60筆, 114,926.87 M<sup>2</sup></b> <b>一般農業區農牧用地：</b> <b>29筆, 60,090.68M<sup>2</sup></b> <b>山坡地保育區農牧用地：</b> <b>15筆, 14,617M<sup>2</sup></b> <b>森林區農牧用地：</b> <b>4筆, 2,474M<sup>2</sup></b>	

說明：同表 1。

資料來源：雲林縣政府，本研究整理。

### (五)金門縣

離島地區，依現行規則僅須以 10 戶以上之農民為起造人。金門縣的集村興建農舍制度整體執行現況詳如表 9，共計有 3 件申請案，建築坐落

於金城鎮有 2 案，金寧鄉 1 案，總戶數計有 39 戶。

建築坐落基地之土地使用分區及其使用地類別，經統計為：都市計畫農業區 41 筆，面積 0.978175 公頃。至配合農業用地，經核對統計共有：都市計畫農業區 47 筆，面積 2.578041 公頃；都市計畫保護區 6 筆，面積 0.241648 公頃；國家公園區土地 68 筆，面積 3.214689 公頃；第 1 案另有 1 筆土地部分屬都市計畫農業區、部分屬國家公園區範圍，面積 0.0440 公頃，以及道路用地 1 筆，面積 0.0165 公頃。

表 9 金門縣集村興建農舍制度整體執行之調查統計

建築坐落基地			配合農業用地	
坐落鄉鎮	戶數	使用分區及編定類別	坐落鄉鎮	使用分區及編定類別
金寧鄉 (寧劃段)	10	都市計畫農業區 (10 筆, 4,895.23M <sup>2</sup> )	金寧鄉	都市計畫農業區 (9 筆, 6,008.58M <sup>2</sup> )
				國家公園區 (65 筆, 28,543.95M <sup>2</sup> )
				部分為都市計畫農業區, 部分為國家公園 (1 筆, 440M <sup>2</sup> )
				道路用地 (1 筆, 165M <sup>2</sup> )
金城鎮 (烏土段)	19	都市計畫農業區 (19 筆, 2,714.49M <sup>2</sup> )	金城鎮	都市計畫農業區 (2 筆, 1,358.64M <sup>2</sup> )
			金湖鎮	都市計畫農業區 (4 筆, 2,661.37M <sup>2</sup> )
				都市計畫保護區 (4 筆, 2,066.25M <sup>2</sup> )
			金寧鄉	都市計畫農業區 (11 筆, 5,487.64M <sup>2</sup> )
				都市計畫保護區 (2 筆, 350.23M <sup>2</sup> )
			烈嶼鄉	都市計畫農業區 (10 筆, 4,465.62M <sup>2</sup> )
金城鎮 (北一段)	10	都市計畫農業區 (12 筆, 2,172.03M <sup>2</sup> )	金城鎮	都市計畫農業區 (1 筆, 575.01M <sup>2</sup> )
				國家公園區 (1 筆, 1,893.74M <sup>2</sup> )
			金沙鎮	都市計畫農業區 (2 筆, 1,500.03M <sup>2</sup> )
			金寧鄉	都市計畫農業區 (8 筆, 3,723.52M <sup>2</sup> )
國家公園區 (2 筆, 1,709.2M <sup>2</sup> )				
合計	39	都市計畫農業區 41 筆, 9,781.75M <sup>2</sup>	都市計畫農業區: 47 筆, 25,780.41M <sup>2</sup> 都市計畫保護區: 6 筆, 2,416.48M <sup>2</sup>	

			國家公園區：68 筆，32,146.89M <sup>2</sup> 部分為都市計畫農業區，部分為國家公園：1 筆，440M <sup>2</sup> 道路用地：1 筆，165M <sup>2</sup>
--	--	--	--

說明：同表 1。

資料來源：金門縣政府，本研究整理。

### 三、南部區域計畫範圍

現行南部區域計畫範圍內之機關已受理集村興建農舍申請案者，經調查有嘉義縣、嘉義市、台南縣、台南市及屏東縣等五個縣（市）政府，集村農舍申請案總計 12 案，266 戶。建築坐落基地總計 91 筆，面積 6.825049 公頃，而配合農業用地總計 406 筆，面積 66.676310 公頃。本區各縣市集村農舍坐落鄉（鎮、市、區）、戶數、建築坐落基地與配合農業用地之土地使用分區及使用地編定類別等現況，茲分述如下：

#### (一)嘉義縣

嘉義縣的集村興建農舍制度整體執行現況詳如表 10，僅有 1 件申請案，位於中埔鄉，戶數共有 25 戶。從集村農舍建築坐落基地之區位而言，與基隆市申請個案相似，因鄰近中部第二高速公路交流道，交通十分便利。

建築坐落基地之農地使用分區及其使用地類別，經調查於個案申請時，為都市計畫農業區 1 筆，面積 0.8339 公頃（張志銘，2007:195），嗣因辦理非耕地分割，故使用執照最後登載 3 筆，面積變成 0.267994 公頃。至配合農業用地，與建築基地同屬都市計畫農業區，有 13 筆，面積 2.055610 公頃，其中 1 筆位於嘉義市西區。

表 10 嘉義縣集村興建農舍制度整體執行之調查統計

建築坐落基地			配合農業用地	
坐落鄉鎮	戶數	使用分區及編定類別	坐落鄉鎮	使用分區及編定類別
中埔鄉 (中興段)	25	都市計畫農業區 (3 筆，2,679.94M <sup>2</sup> )	中埔鄉	都市計畫農業區 (4 筆，7,346.1M <sup>2</sup> )
			番路鄉	都市計畫農業區 (8 筆，12,710M <sup>2</sup> )
			嘉義市 西區	都市計畫農業區 (1 筆，500M <sup>2</sup> )
合計	25	都市計畫農業區： 3 筆，2,679.94M <sup>2</sup>	都市計畫農業區： 13 筆，20,556.1M <sup>2</sup>	

說明：同表 1。

資料來源：嘉義縣政府，本研究整理。

## (二)嘉義市

嘉義市的集村興建農舍制度整體執行現況詳如表 11，僅有 1 件申請案，位於嘉義市東區，戶數有 21 戶。

建築坐落基地之農地使用分區及其使用地類別為都市計畫農業區，共有 22 筆，面積 0.3719 公頃。至配合農業用地，同屬都市土地，其中都市計畫農業區合計有 72 筆，面積 3.3958 公頃，都市計畫保護區有 4 筆，面積僅 0.0171 公頃。

表 11 嘉義市集村興建農舍制度整體執行之調查統計

建築坐落基地			配合農業用地	
坐落鄉鎮	戶數	使用分區及編定類別	坐落鄉鎮	使用分區及編定類別
東區 (盧厝段)	21	都市計畫農業區 (22 筆, 3,719M <sup>2</sup> )	東區	都市計畫農業區 (29 筆, 4,839M <sup>2</sup> )
				都市計畫保護區 (4 筆, 171M <sup>2</sup> )
			西區	都市計畫農業區 (43 筆, 29,119M <sup>2</sup> )
合計	21	都市計畫農業區： 22 筆, 3,719M <sup>2</sup>	都市計畫農業區： 72 筆, 33,958M <sup>2</sup> 都市計畫保護區： 4 筆, 171M <sup>2</sup>	

說明：同表 1。

資料來源：嘉義市政府，本研究整理。

## (三)臺南縣

臺南縣的集村興建農舍制度整體執行現況詳如表 12，合計有 4 件申請案，其中建築坐落於善化鎮有 3 案，新化鎮 1 案，每案從 20 戶至 24 戶不等，總戶數計有 85 戶。又善化鎮 3 案基地均位於曾文段，經調查係屬廠商分期分案申請所致。

建築坐落基地之農地使用分區及其使用地類別，經統計有：特定農業區農牧用地 2 筆，面積 1.2390 公頃；一般農業區農牧用地 2 筆，面積 1.1293 公頃。至配合農業用地，合計特定農業區農牧用地有 7 筆，面積 1.6857 公頃；特定專用區農牧用地 7 筆，面積 1.2146 公頃；一般農業區農牧用地 86 筆，面積 19.4985 公頃；山坡地保育區農牧用地 3 筆，面積 0.7515 公頃。臺南縣 4 案中，沒有任何 1 案的建築坐落基地與配合農業用地是位在同一鄉鎮，且土地區位性質是一致的。

表 12 台南縣集村興建農舍制度整體執行之調查統計

建築坐落基地			配合農業用地	
坐落鄉鎮	戶數	使用分區及編定類別	坐落鄉鎮	使用分區及編定類別
善化鎮 (曾文段)	24	一般農業區農牧用地 (1 筆, 6,529M <sup>2</sup> )	麻豆鎮	一般農業區農牧用地 (23 筆, 42,281M <sup>2</sup> )
			善化鎮	特定農業區農牧用地 (1 筆, 2,652M <sup>2</sup> )
				一般農業區農牧用地 (5 筆, 8,617M <sup>2</sup> )
			官田鄉	特定農業區農牧用地 (3 筆, 7,503M <sup>2</sup> )
大內鄉	一般農業區農牧用地 (2 筆, 4,864M <sup>2</sup> )			
善化鎮 (曾文段)	20	一般農業區農牧用地 (1 筆, 4,764M <sup>2</sup> )	麻豆鎮	一般農業區農牧用地 (7 筆, 11,751M <sup>2</sup> )
			善化鎮	特定農業區農牧用地 (1 筆, 2,147M <sup>2</sup> )
				一般農業區農牧用地 (6 筆, 13,902M <sup>2</sup> )
				特定專用區農牧用地 (7 筆, 12,146M <sup>2</sup> )
			官田鄉	特定農業區農牧用地 (2 筆, 4,555M <sup>2</sup> )
山上鄉	一般農業區農牧用地 (2 筆, 5,251M <sup>2</sup> )			
善化鎮 (曾文段)	21	特定農業區農牧用地 (1 筆, 5,791M <sup>2</sup> )	麻豆鎮	一般農業區農牧用地 (2 筆, 5,224M <sup>2</sup> )
			善化鎮	一般農業區農牧用地 (1 筆, 2,838M <sup>2</sup> )
			大內鄉	一般農業區農牧用地 (15 筆, 39,358M <sup>2</sup> )
				山坡地保育區農牧用地 (3 筆, 7,515M <sup>2</sup> )
新化鎮 (新化段)	20	特定農業區農牧用地 (1 筆, 6,599M <sup>2</sup> )	左鎮鄉	一般農業區農牧用地 (22 筆, 58,814M <sup>2</sup> )
			山上鄉	一般農業區農牧用地 (1 筆, 2,085M <sup>2</sup> )
合計	85	特定農業區農牧用地： 2 筆, 12,390M <sup>2</sup> 一般農業區農牧用地： 2 筆, 11,293M <sup>2</sup>	特定農業區農牧用地： 7 筆, 16,857M <sup>2</sup> 特定專用區農牧用地： 7 筆, 12,146M <sup>2</sup> 一般農業區農牧用地： 86 筆, 194,985M <sup>2</sup> 山坡地保育區農牧用地： 3 筆, 7,515M <sup>2</sup>	

說明：同表 1。 資料來源：台南縣政府，本研究整理。



#### (四)臺南市

臺南市的集村興建農舍制度整體執行現況詳如表 13，合計有 2 件申請案，均坐落於安南區安北段，總戶數計有 51 戶。事實上，2 案是毗連開發之基地，也是建商為降低風險，並規避公共設施項目及比例負擔規定，而分期申請所致，且建商目前正辦理第 3 期規劃銷售中。從集村農舍建築坐落基地之區位而言，屬台南市生活圈。

建築坐落基地之農地使用分區及其使用地類別，經統計均為都市計畫農業區，合計有 58 筆，面積 1.316555 公頃。至配合農業用地，同屬台南市安南區的都市計畫農業區土地，共有 109 筆，面積 12.3199 公頃。

表 13 台南市集村興建農舍制度整體執行之調查統計

建築坐落基地			配合農業用地	
坐落鄉鎮	戶數	使用分區及編定類別	坐落鄉鎮	使用分區及編定類別
安南區 (安北段)	26	都市計畫農業區 (29 筆，6,533.17M <sup>2</sup> )	安南區	都市計畫農業區 (56 筆，58,918.85M <sup>2</sup> )
安南區 (安北段)	25	都市計畫農業區 (29 筆，6,632.38M <sup>2</sup> )	安南區	都市計畫農業區 (53 筆，64,280.15M <sup>2</sup> )
合計	51	都市計畫農業區： 58 筆，13,165.55M <sup>2</sup>	都市計畫農業區： 109 筆，123,199M <sup>2</sup>	

說明：同表 4-1。

資料來源：台南市政府，本研究整理。

#### (五)屏東縣

屏東縣的集村興建農舍制度整體執行現況詳如表 14，合計有 4 件申請案，分別建築坐落於泰武鄉、鹽埔鄉、高樹鄉及恆春鎮，總戶數計有 84 戶。其中泰武鄉 24 戶農業用地均為原住民保留地，惟於屏東縣政府審核通過後，因建商私人財務等問題，最後並未實際興建。

建築坐落基地之農地使用分區及其使用地類別，經統計有：一般農業區農牧用地 3 筆，面積 1.7863 公頃；山坡地保育區農牧用地 1 筆，面積 0.7140 公頃。至配合農業用地，包括有一般農業區農牧用地 86 筆，面積 20.5486 公頃；山坡地保育區農牧用地 19 筆，面積 5.1890 公頃。屏東縣 4 案的建築坐落基地與配合農業用地皆位在同一鄉鎮，且其中有 3 案之土地區位性質是一致的。

表 14 屏東縣集村興建農舍制度整體執行之調查統計

建築坐落基地			配合農業用地	
坐落鄉鎮	戶數	使用分區及編定類別	坐落鄉鎮	使用分區及編定類別
泰武鄉 (萬安段)	24	山坡地保育區農牧用地 (1 筆, 7,140M <sup>2</sup> )	泰武鄉	一般農業區農牧用地 (24 筆, 97,558M <sup>2</sup> )
鹽埔鄉 (新圍段)	20	一般農業區農牧用地 (1 筆, 4,670M <sup>2</sup> )	鹽埔鄉	一般農業區農牧用地 (21 筆, 42,288M <sup>2</sup> )
高樹鄉 (大路關段)	20	一般農業區農牧用地 (1 筆, 6,600M <sup>2</sup> )	高樹鄉	一般農業區農牧用地 (40 筆, 62,704M <sup>2</sup> )
恆春鎮 (糠榔林段)	20	一般農業區農牧用地 (1 筆, 6,593M <sup>2</sup> )	恆春鎮	一般農業區農牧用地 (1 筆, 2,936M <sup>2</sup> )
				山坡地保育區農牧用地 (19 筆, 51,890M <sup>2</sup> )
合計	84	一般農業區農牧用地： 3 筆, 17,863M <sup>2</sup> 山坡地保育區農牧用地： 1 筆, 7,140M <sup>2</sup>		一般農業區農牧用地： 86 筆, 205,486M <sup>2</sup> 山坡地保育區農牧用地： 19 筆, 51,890M <sup>2</sup>

說明：同表 4-1。

資料來源：屏東縣政府，本研究整理。

## 附錄二 集村興建農舍制度執行之農地調查現況分區統計

### 一、北部區域計畫範圍

就農地使用區位而言，建築坐落基地之農業用地總計 300 筆、面積合計約 29.7 公頃。非都市土地有特定農業區農牧用地 111 筆（208,527.43M<sup>2</sup>）、一般農業區農牧用地 5 筆（23,827.41M<sup>2</sup>）；山坡地保育區農牧用地 22 筆（36,664.16M<sup>2</sup>）、山坡地保育區林業用地 2 筆（185.43M<sup>2</sup>）、風景區農牧用地 1 筆（4,432.67M<sup>2</sup>）。而都市計畫農業區有 112 筆（14,487.45M<sup>2</sup>）及都市計畫保護區 47 筆（8,689.01M<sup>2</sup>）。

配合農業用地則總計有 1,892 筆、面積合計約 278.3 公頃。非都市土地包括特定農業區農牧用地 69 筆（62,281.9M<sup>2</sup>）、一般農業區農牧用地 77 筆（105,227.4M<sup>2</sup>）、山坡地保育區農牧用地 692 筆（1,157,839.7M<sup>2</sup>）、山坡地保育區林業用地 663 筆（1,116,125M<sup>2</sup>）、山坡地保育區暫未編定 1 筆（242M<sup>2</sup>）、森林區農牧用地 63 筆（121,282.62M<sup>2</sup>）、風景區農牧用地 10 筆（3,423.79M<sup>2</sup>）。都市計畫範圍內，則有農業區 212 筆（195,852.23M<sup>2</sup>）及保護區 105 筆（20,607.57M<sup>2</sup>）。

表 1 北部區域計畫範圍集村興建農舍制度執行之調查統計

縣市	案件 戶數	建築坐落基地		配合農業用地	
		使用分區及編定類別	筆數及面積	使用分區及編定類別	筆數及面積
宜蘭縣	7 案 161 戶	特定農業區農牧用地	51 筆 21,719.47 M <sup>2</sup>	特定農業區農牧用地	32 筆 35,276.65 M <sup>2</sup>
				一般農業區農牧用地	23 筆 13,367.75 M <sup>2</sup>
				山坡地保育區農牧用地	82 筆 143,565.58 M <sup>2</sup>
				森林區農牧用地	63 筆 121,282.62 M <sup>2</sup>
				風景區農牧用地	10 筆 3,423.79 M <sup>2</sup>
桃園縣	8 案 179 戶	特定農業區農牧用地	2 筆 15,836.82 M <sup>2</sup>	特定農業區農牧用地	2 筆 7,206 M <sup>2</sup>
				一般農業區農牧用地	1 筆 1,376.41 M <sup>2</sup>
		一般農業區農牧用地	3 筆 13,858.09 M <sup>2</sup>	山坡地保育區農牧用地	85 筆 169,168 M <sup>2</sup>
				山坡地保護區林業用地	19 筆 54,674 M <sup>2</sup>

				山坡地保護區暫未編定	1 筆 242 M <sup>2</sup>
		都市計畫農業區	112 筆 14,487.45 M <sup>2</sup>	都市計畫農業區	212 筆 195,852.23 M <sup>2</sup>
		都市計畫保護區	47 筆 8,689.01 M <sup>2</sup>	都市計畫保護區	105 筆 20,607.57 M <sup>2</sup>
新竹縣	37 案 1,035 戶	特定農業區農牧用地	58 筆 170,971.14 M <sup>2</sup>	特定農業區農牧用地	35 筆 19,799.25 M <sup>2</sup>
		一般農業區農牧用地	1 筆 5,223 M <sup>2</sup>	一般農業區農牧用地	53 筆 90,483.24 M <sup>2</sup>
		山坡地保育區農牧用地	19 筆 33,017.16 M <sup>2</sup>	山坡地保育區農牧用地	505 筆 813,797.12 M <sup>2</sup>
		山坡地保育區林業用地	2 筆 185.43 M <sup>2</sup>	山坡地保育區林業用地	644 筆 1,061,451 M <sup>2</sup>
基隆市	1 案 20 戶	山坡地保育區農牧用地	3 筆 3,647 M <sup>2</sup>	山坡地保育區農牧用地	20 筆 31,309 M <sup>2</sup>
合計	53 案 1,395 戶	特定農業區農牧用地 111 筆 208,527.43 M <sup>2</sup> 一般農業區農牧用地 5 筆 23,827.41 M <sup>2</sup> 風景區農牧用地 1 筆 4,432.67 M <sup>2</sup> 山坡地保育區農牧用地 22 筆 36,664.16 M <sup>2</sup> 山坡地保育區林業用地 2 筆 185.43 M <sup>2</sup> 都市計畫農業區 112 筆 14,487.45 M <sup>2</sup> 都市計畫保護區 47 筆 8,689.01 M <sup>2</sup>	特定農業區農牧用地 69 筆 62,281.9 M <sup>2</sup> 一般農業區農牧用地 77 筆 105,227.4 M <sup>2</sup> 山坡地保育區農牧用地 692 筆 1,157,839.7 M <sup>2</sup> 山坡地保護區林業用地 663 筆 1,116,125 M <sup>2</sup> 山坡地保護區暫未編定 1 筆 242 M <sup>2</sup> 森林區農牧用地 63 筆 121,282.62 M <sup>2</sup> 風景區農牧用地 10 筆 3,423.79 M <sup>2</sup> 都市計畫農業區 212 筆 195,852.23 M <sup>2</sup> 都市計畫保護區 105 筆 20,607.57 M <sup>2</sup>		

資料來源：宜蘭等各縣市政府，本研究整理。

## 二、中部區域計畫範圍

農地使用區位分布而言，建築坐落基地總計 59 筆、面積合計約 6.1 公頃，主要有特定農業區農牧用地 18 筆(50,968M<sup>2</sup>)及都市計畫農業區 41 筆(9,781.75M<sup>2</sup>)。而配合農業用地總計 334 筆、面積合計約 42.4 公頃，非都市土地包括有特定農業區農牧用地 64 筆 (121,855.02M<sup>2</sup>)、一般農業區農牧用地 30 筆 (63,720.68M<sup>2</sup>)、一般農業區養殖用地 19 筆(20,279.70M<sup>2</sup>)、山坡地保育區農牧用地 40 筆(83,246M<sup>2</sup>)、山坡地保育區林業用地 54 筆 (71,276M<sup>2</sup>)、森林區農牧用地 4 筆 (2,474M<sup>2</sup>)。都市土地部分，有都市計畫農業區 47 筆 (25,780.41M<sup>2</sup>)、都市計畫保護區 6 筆 (2,416.48M<sup>2</sup>)、金門國家公園區 68 筆 (32,146.89M<sup>2</sup>)、部分為都市計畫農業區部

分為國家公園 1 筆（440M<sup>2</sup>）及道路用地 1 筆（165M<sup>2</sup>）。

本區較為特殊者，為離島地區的金門縣，依現行法令規範離島地區僅須以 10 戶以上之農民為起造人。金門縣的集村興建農舍制度整體執行現況調查有 3 件申請案，建築坐落於金城鎮有 2 案，金寧鄉 1 案，總戶數計有 39 戶。建築坐落基地之土地使用分區及其使用地類別，經統計為：都市計畫農業區 41 筆，面積 0.978175 公頃。至配合農業用地，經核對統計共有：都市計畫農業區 47 筆，面積 2.578041 公頃；都市計畫保護區 6 筆，面積 0.241648 公頃；國家公園區土地 68 筆，面積 3.214689 公頃；第 1 案另有 1 筆土地部分屬都市計畫農業區、部分屬國家公園區範圍，面積 0.0440 公頃，以及道路用地 1 筆，面積 0.0165 公頃<sup>53</sup>。

表 2 中部區域計畫範圍集村興建農舍制度執行之調查統計

縣市	案件 戶數	建築坐落基地		配合農業用地	
		使用分區及編定類別	筆數及面積	使用分區及編定類別	筆數及面積
台中縣	2 案 59 戶	特定農業區農牧用地	6 筆 20,142 M <sup>2</sup>	特定農業區農牧用地	3 筆 5,651 M <sup>2</sup>
				山坡地保育區農牧用地	1 筆 8,502 M <sup>2</sup>
				山坡地保育區林業用地	37 筆 53,418 M <sup>2</sup>
南投縣	2 案 40 戶	特定農業區農牧用地	2 筆 4,817 M <sup>2</sup>	山坡地保育區農牧用地	24 筆 60,127 M <sup>2</sup>
				山坡地保育區林業用地	17 筆 17,858 M <sup>2</sup>
彰化縣	1 案 21 戶	特定農業區農牧用地	2 筆 4,004 M <sup>2</sup>	特定農業區農牧用地	1 筆 1,277.15 M <sup>2</sup>
				一般農業區農牧用地	1 筆 3,630 M <sup>2</sup>
				一般農業區養殖用地	19 筆 20,279.7 M <sup>2</sup>
雲林縣	4 案 82 戶	特定農業區農牧用地	8 筆 22,005 M <sup>2</sup>	特定農業區農牧用地	60 筆 114,926.87 M <sup>2</sup>
				一般農業區農牧用地	29 筆 60,090.68 M <sup>2</sup>

<sup>53</sup> 第 1 案經本研究於 2009 年 5 月間多次以電話訪問金門縣政府建設處農林科主管及承辦人，查明該縣首件申請案，可能是因當時對制度規則不清楚，誤以為每一位起造人名下的土地都要提出作為配合農業用地，始有將道路用地納入使用執照之故。

				山坡地保育區農牧用地	15 筆 14,617 M <sup>2</sup>
				森林區農牧用地	4 筆 2,474 M <sup>2</sup>
金門縣	3 案 39 戶	都市計畫農業區	41 筆 9,781.75 M <sup>2</sup>	都市計畫農業區	47 筆 25,780.41 M <sup>2</sup>
				都市計畫保護區	6 筆 2,416.48 M <sup>2</sup>
				國家公園區	68 筆 32,146.89 M <sup>2</sup>
				部分為都市計畫農業區， 部分為國家公園	1 筆 440 M <sup>2</sup>
				道路用地	1 筆 165 M <sup>2</sup>
合計	12 案 241 戶	特定農業區農牧用地 18 筆/50,968 M <sup>2</sup>		特定農業區農牧用地 64 筆 121,855.02 M <sup>2</sup> 山坡地保育區農牧用地 40 筆 83,246 M <sup>2</sup> 山坡地保育區林業用地 54 筆 71,276 M <sup>2</sup> 一般農業區農牧用地 30 筆 63,720.68 M <sup>2</sup> 一般農業區養殖用地 19 筆 20,279.7 M <sup>2</sup> 森林區農牧用地 4 筆 2,474 M <sup>2</sup>	

資料來源：台中等各縣市政府，本研究整理。

### 三、南部區域計畫範圍

就農地使用區位而言，建築坐落基地總計 91 筆，面積合計約 6.83 公頃，其中非都市土地特定農業區農牧用地 2 筆（12,390M<sup>2</sup>）、一般農業區農牧用地 5 筆（29,156M<sup>2</sup>）、山坡地保育區農牧用地 1 筆（7,140M<sup>2</sup>），而都市土地有都市計畫農業區 83 筆（19,564.49M<sup>2</sup>）。配合農業用地則總計 406 筆，面積合計約 66.68 公頃，包括非都市土地特定農業區農牧用地 7 筆（16,857M<sup>2</sup>）、一般農業區農牧用地 172 筆（400,471M<sup>2</sup>）、山坡地保育區農牧用地 22 筆（59,405M<sup>2</sup>）、特定專用區農牧用地 7 筆（12,146M<sup>2</sup>）；另有都市計畫農業區 194 筆（177,713.1M<sup>2</sup>）及都市計畫保護區 4 筆（171M<sup>2</sup>）。

表 3 南部區域計畫範圍集村興建農舍制度執行之調查統計

縣市	案件 戶數	建築坐落基地		配合農業用地	
		使用分區及編定類別	筆數及面積	使用分區及編定類別	筆數及面積
嘉義縣	1 案 25 戶	都市計畫農業區	3 筆 2,679.94 M <sup>2</sup>	都市計畫農業區	13 筆 20,556.1 M <sup>2</sup>

嘉義市	1 案 21 戶	都市計畫農業區	22 筆 3,719 M <sup>2</sup>	都市計畫農業區	72 筆 33,958 M <sup>2</sup>
				都市計畫保護區	4 筆 171 M <sup>2</sup>
台南縣	4 案 85 戶	特定農業區農牧用地	2 筆 12,390 M <sup>2</sup>	特定農業區農牧用地	7 筆 16,857 M <sup>2</sup>
				特定專用區農牧用地	7 筆 12,146 M <sup>2</sup>
		一般農業區農牧用地	2 筆 11,293 M <sup>2</sup>	一般農業區農牧用地	86 筆 194,985 M <sup>2</sup>
				山坡地保育區農牧用地	3 筆 7,515 M <sup>2</sup>
台南市	2 案 51 戶	都市計畫農業區	58 筆 13,165.55 M <sup>2</sup>	都市計畫農業區	109 筆 123,199 M <sup>2</sup>
屏東縣	4 案 84 戶	一般農業區農牧用地	3 筆 17,863 M <sup>2</sup>	一般農業區農牧用地	86 筆 205,486 M <sup>2</sup>
		山坡地保育區農牧用地	1 筆 7,140 M <sup>2</sup>	山坡地保育區農牧用地	19 筆 51,890 M <sup>2</sup>
合計	12 案 266 戶	特定農業區農牧用地 2 筆/12,390 M <sup>2</sup> 一般農業區農牧用地 5 筆/29,156 M <sup>2</sup> 山坡地保育區農牧用地 1 筆/7,140 M <sup>2</sup> 都市計畫農業區 124 筆/29346.24 M <sup>2</sup>		特定農業區農牧用地 7 筆/16,857 M <sup>2</sup> 特定專用區農牧用地 7 筆/12,146 M <sup>2</sup> 一般農業區農牧用地 172 筆/400,471 M <sup>2</sup> 山坡地保育區農牧用地 22 筆/59,405 M <sup>2</sup> 都市計畫農業區 241 筆/203,493.51 M <sup>2</sup> 都市計畫保護區 10 筆/2587.48 M <sup>2</sup> 國家公園區 68 筆/32,146.89 M <sup>2</sup> 部分都市計畫農業區，部分國家公園 1 筆/440 M <sup>2</sup> 道路用地 1 筆/165 M <sup>2</sup>	

說明：1.嘉義縣建築坐落基地之使用分區及其使用地類別，經調查於個案申請時，為都市計畫農業區 1 筆，面積 0.8339 公頃（張志銘，2007:195），嗣因辦理非耕地分割，故使用執照最後登載 3 筆，面積變成 0.267994 公頃。

2.屏東縣首件泰武鄉 24 戶申請案之農業用地均為原住民保留地，惟於屏東縣政府審核通過後，因建商私人財務等問題，最後並未實際興建。

資料來源：嘉義等各縣市政府，本研究整理。

# 集村興建農舍制度執行問卷調查表(農業單位)

親愛的長官，您好

首先感謝您在百忙之中撥冗填答，協助本問卷之進行。本問卷為瞭解您承辦集村農舍及農地利用管理之問題，並期待能幫忙解決您執行業務之困擾或提出相關建議。本問卷僅供論文研究使用，並採不記名方式，請您放心作答。再次由衷感謝您的協助！

敬祝

工作順心 闔家安康

國立政治大學地政學系

博士班研究生：張志銘 敬上

聯絡電話：(略)

E-mail：(略)

## 一、基本資料

1. 性別：男 女
2. 服務單位：\_\_\_\_\_處(局)\_\_\_\_\_科(課)  
現在工作服務年資：\_\_\_\_\_年\_\_\_\_\_月
3. 您是負責集村興建農舍的何種審查業務？(可複選)  
農民(申請人)資格 農用證明書 限制開發地區 獎勵補助  
每戶建築基地與配合農地至少 1：9 比例 其他\_\_\_\_\_

## 二、執行意見

1. 貴府為辦理申請興建集村農舍之核定作業，是否有組成審查小組？  
 (1)有，小組主席職稱：副縣長 秘書長 處(局)長 副處(局)長 科長  
 (2)沒有
2. 貴府目前對於集村興建農舍之審查作業，是否有訂定相關審查要點或審查表？  
 (1)有，訂定或發布時間：民國\_\_\_\_\_年\_\_\_\_\_月  
 (2)沒有
3. 貴府各單位之間，對於集村興建農舍的審查分工是否明確？  
 (1)非常明確  (2)明確  (3)無意見  (4)不明確  (5)非常不明確
4. 中央政府對於集村興建農舍相關法令規定之執行是否訂定明確？  
 (1)非常明確  (2)明確  (3)沒意見  (4)不明確  (5)非常不明確
5. 地方縣(市)政府可以確實執行中央政府委託的集村興建農舍審查工作？  
 (1)同意，理由：\_\_\_\_\_  
 (2)不同意，理由：\_\_\_\_\_
6. 貴單位在處理集村農舍之審核作業時，是否會因承辦人員不同或對相同法令的解讀不同，而對同一個案件有不同的處理標準？  
 (1)有，非常明顯  (2)有，但差異不大  (3)不會



7. 您對集村興建農舍審查作業之主管(辦)法令，瞭解來源為何？(可複選)

- (1) 縣(市)政府本身單位同仁或長官  (2) 內政部營建署  
 (3) 農委會水土保持局  (4) 農委會企劃處農地利用科  
 (5) 上網蒐集  (6) 其他\_\_\_\_\_

8. 您在辦理集村興建農舍之審查過程中，如果發現法令沒有規定或是不明確，會採取何種處理方式？(請依您個人優先順序依 1、2、3 填寫)

- (1) 電話請教中央主管機關  (2) 公文請釋中央主管機關  
 (3) 召開審查小組討論辦理  (4) 縣府各單位自行核處辦理  
 (5) 依單位長官意思處理  (6) 其他\_\_\_\_\_

9. 現行集村興建農舍之法令規範，反而成爲農地建築社區之開發途徑？

- (1) 贊同，常見投機方式： (1) 假農民身分  (2) 夫妻申請，20 戶變 10 戶  
 (3) 林業用地當配地 (4) 其他\_\_\_\_\_
- (2) 沒意見
- (3) 不贊同 理由：\_\_\_\_\_

11. 集村興建農舍法令執行至今，對於推動農業經營專區或產銷專區之影響？

- (1) 具有正面效果，理由：\_\_\_\_\_
- (2) 具有負面效果，理由：\_\_\_\_\_
- (3) 沒意見

12. 集村興建農舍是否需增訂配合農業用地(耕地)之經營利用計畫審查及稽核機制？

- (1) 增訂  (2) 不需要  (3) 沒意見  (4) 其他\_\_\_\_\_

13. 集村興建農舍法令執行至今，是否促使生產力高、區位較好的優良農地被保護？

- (1) 是  (2) 否  (3) 其他\_\_\_\_\_

14. 集村興建農舍的生活廢污水排放，是否會影響附近農田水利設施之灌溉水質？

- (1) 會影響 理由：\_\_\_\_\_
- (2) 沒意見 理由：\_\_\_\_\_
- (3) 不會影響 理由：\_\_\_\_\_

15. 您是否贊同集村興建農舍可以用山坡地範圍的農牧、林業用地作爲平地(特定、一般農業區的農牧用地)建築基地之配合農地？

- (1) 贊同 理由：\_\_\_\_\_
- (2) 不贊同 理由：\_\_\_\_\_
- (3) 沒意見

16. 集村農舍核發使用執照後，建築坐落基地及配合農地應列管五年始得移轉，對於達成起造人從事農業的管制目標？

- (1) 非常有幫助  (2) 有幫助  (3) 無意見  (4) 沒幫助  (5) 根本沒幫助

17. 集村農舍應依據區域計畫法或都市計畫法的法定分區作爲規範建築基地與配合農地應該屬於相同分區及用地別？

- (1) 非常同意  (2) 同意  (3) 無意見  (4) 不同意  (5) 非常不同意

18.農委會應將集村興建農舍業務與「農地利用」主管部門(單位)結合？

(1)非常同意  (2)同意  (3)無意見  (4)不同意  (5)非常不同意

理由：\_\_\_\_\_

19.農委會應將集村興建農舍業務與「水土保持或農村再生」主管部門(單位)結合？

(1)非常同意  (2)同意  (3)無意見  (4)不同意  (5)非常不同意

理由：\_\_\_\_\_

20.台灣平均每戶農家耕地面積為 1 公頃，是否同意申請興建集村農舍之農民，其自有農業用地所有面積應達 1 公頃以上，才符合農地利用規模？

(1)非常同意  (2)同意  (3)無意見  (4)不同意  (5)非常不同意

21.集村興建農舍制度可以避免或降低單獨農業用地上個別農舍的興建？

(1)非常認同  (2)認同  (3)無意見  (4)不認同  (5)非常不認同

22.現行法令規範下的集村興建農舍制度，是否應予停止或廢除？

(1)非常同意  (2)同意  (3)無意見  (4)不同意  (5)非常不同意

理由：\_\_\_\_\_

23.貴單位對於集村農舍取得使用執照或領取獎勵補助後，後續是否會進行監督管理或稽查工作？

(1)有，運作方式請簡述：\_\_\_\_\_

(2)沒有，理由：\_\_\_\_\_

24.請您就目前「集村興建農舍」對農地利用與管理之法令規定、各單位執行分工、申請審查及後續監督管理機制，並希望提供什麼協助等，惠賜相關寶貴意見或檢討建議：

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

本問卷到此結束，感謝您撥空填寫，  
懇請於 **98 年 4 月 30 日**前填畢，再予以寄回，感謝您！

## 集村興建農舍制度執行問卷調查表(建管單位)

親愛的長官，您好！

首先感謝您在百忙之中撥冗填答，協助本問卷之進行。本問卷為瞭解您承辦集村農舍及農地利用管理之問題，並期待能幫忙解決您執行業務之困擾或提出相關建議。本問卷僅供論文研究使用，並採不記名方式，請您放心作答。再次由衷感謝您的協助！

敬祝

工作順心 闔家安康

國立政治大學地政學系

博士班研究生：張志銘 敬上

聯絡電話：(略)

E-mail：(略)

### 一、基本資料

1. 性別：男 女
2. 服務單位：\_\_\_\_\_處(局) \_\_\_\_\_科(課)  
現在工作服務年資：\_\_\_\_\_年\_\_\_\_\_月

### 二、執行意見

1. 貴單位主要職能是負責集村興建農舍的那些業務審查作業？  
 (1)核發建照、使照  (2)每戶建築基地與配合農地至少 1：9 比例  
 (3)審查平均坡度  (4)補助之會勘  (5)其他\_\_\_\_\_
2. 貴府各單位之間對於集村興建農舍的審查分工是否明確？  
 (1)非常明確  (2)明確  (3)無意見  (4)不明確  (5)非常不明確
3. 中央政府對於集村興建農舍相關法令規定之執行是否訂定明確？  
 (1)非常明確  (2)明確  (3)沒意見  (4)不明確  (5)非常不明確
4. 地方縣(市)政府可以確實執行中央政府委託的集村興建農舍審查工作？  
 (1)同意 理由：\_\_\_\_\_
- (2)不同意 理由：\_\_\_\_\_
5. 貴單位在處理集村農舍之審核作業時，是否會因承辦人員不同或對相同法令的解讀不同，而對同一個案件有不同的處理標準？  
 (1)有，非常明顯  (2)有，但差異不大  (3)不會
6. 您對集村興建農舍審查作業之主管(辦)法令，瞭解來源為何？(可複選)  
 (1)縣(市)政府本身單位同仁或長官  (2)內政部營建署  
 (3)農委會水土保持局  (4)農委會企劃處農地利用科  
 (5)上網蒐集  (6)其他\_\_\_\_\_

7.您在辦理集村興建農舍之審查過程中，如果發現法令沒有規定或是不明確，會採取何種處理方式？（請依您個人優先順序依1、2、3填寫）

(1)電話請教中央主管機關

(2)公文請釋中央主管機關

(3)召開審查小組討論辦理

(4)縣府各單位自行核處辦理

(5)依單位長官意思處理

(6)其他\_\_\_\_\_

8.現行集村興建農舍之法令規範，反而成爲農地建築社區之開發途徑？

(1)贊同，常見投機方式： (1)假農民身分  (2)夫妻申請，20戶變10戶

(3)林業用地當配地  (4)平均坡度造假

(5)其他\_\_\_\_\_

(2)沒意見

(3)不贊同 理由：\_\_\_\_\_

9.農業（農地）與建築管理單位分工審查，是否可以使集村興建農舍制度執行作業更加完善？

(1)是  (2)否  (3)沒意見  (4)其他\_\_\_\_\_

10.集村農舍核發使用執照後，建築坐落基地及配合農地應列管五年始得移轉，對於達成起造人從事農業的管制目標？

(1)非常有幫助  (2)有幫助  (3)無意見  (4)沒幫助  (5)根本沒幫助

11.集村農舍核發使用執照後，是否有造冊通知地政機關於土地登記簿上註記？

(1)建築基地及配合農地之管轄地政事務所都有通知

(2)建築基地有通知，但配合農地未通知

(3)未通知，原因： 不知道規定  人員異動找不到  原始資料缺漏

其他\_\_\_\_\_

12.您是否贊同集村興建農舍可以用山坡地範圍的農牧、林業用地作爲平地（特定、一般農業區的農牧用地）建築基地之配合農地？

(1)贊同 理由：\_\_\_\_\_

(2)不贊同 理由：\_\_\_\_\_

(3)沒意見

13.集村農舍應依據區域計畫法及都市計畫法的法定分區作爲規範建築基地與配合農地應該屬於相同分區及用地別？

(1)非常同意  (2)同意  (3)無意見  (4)不同意  (5)非常不同意

14.台灣平均每戶農家耕地面積爲1公頃，是否同意申請興建集村農舍之農民，其自有農業用地所有面積應達1公頃以上，才符合農地利用規模？

(1)非常同意  (2)同意  (3)無意見  (4)不同意  (5)非常不同意

15.集村興建農舍制度可以避免或降低單獨農業用地上個別農舍的興建？

(1)非常認同  (2)認同  (3)無意見  (4)不認同  (5)非常不認同

16.現行法令規範下的集村興建農舍制度，是否應予停止或廢除？

(1)非常同意  (2)同意  (3)無意見  (4)不同意  (5)非常不同意

理由：\_\_\_\_\_

17.貴單位對於集村農舍取得使用執照或領取獎勵補助後，後續是否會進行監督管理或稽查工作？

(1)有，運作方式請簡述：\_\_\_\_\_

(2)沒有，理由：\_\_\_\_\_

18.請您就目前「集村興建農舍」法令規定、各單位執行分工、申請審查及後續監督管理機制，並希望提供什麼協助等，惠賜相關寶貴意見或檢討建議：



\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

本問卷到此結束，感謝您撥空填寫，  
懇請於 98 年 4 月 30 日前填畢，予以寄回，感謝您！

# 集村興建農舍起造人問卷調查表

問卷編號：

親愛的集村農舍起造人，您好

首先感謝您在百忙之中撥冗填答，協助本問卷之進行。本問卷為瞭解您在申請集村興建農舍之作業及後續需求，期待能提出作為日後法令執行或規劃修改的建議。本問卷僅供論文研究使用，兩頁問卷採不記名方式，請您放心填答。再次由衷感謝您的協助！

敬祝

工作順心 闔家安康

國立政治大學地政學系

博士班研究生：張志銘 敬上

聯絡電話：0920-180936

1. 年齡： (1) 20-29 歲  (2) 30~39 歲  (3) 40~59 歲  (4) 60~65 歲  (5) 65 歲以上
2. 性別： (1) 男  (2) 女
3. 您認為您所居住的集村農舍建築坐落基地是農地，還是建地？  
 (1) 農地  (2) 建地
4. 您申請（購買）集村農舍的最主要目的？（請選擇最重要的申請或購買動機）  
 (1) 安全管理及提升居住品質  (2) 從事農業生產使用  
 (3) 可以享受農村田園生活  (4) 價錢比附近一般住宅適中  
 (5) 為下一代找尋更好的住宅環境  (6) 其他 \_\_\_\_\_
5. 您認為將農舍集中興建，可以提升農村（社區）生活及居住環境品質？  
 (1) 非常同意  (2) 同意  (3) 無意見  (4) 不同意  (5) 非常不同意
6. 您希望政府對於集村農舍的建築基地（社區）提供什麼協助？（可複選）  
 (1) 提供經費美化環境  (2) 加強警察巡邏  (3) 取消五年不得移轉限制  
 (4) 辦理附近農田灌排水路改善  (5) 其他： \_\_\_\_\_
7. 集村農舍的生活廢污水是否會影響鄰近的農田灌排水及農作物生產環境？  
 (1) 會  (2) 不會  (3) 沒意見
8. 您對集村興建農舍的農地相關法令瞭解來源為何？（可複選）  
 (1) 開發商（含代銷業者）  (2) 地政士或經紀業者  (3) 親友  
 (4) 縣(市)政府相關單位承辦人  (5) 農委會(含水保局)相關單位承辦人  
 (6) 內政部營建署相關單位承辦人  (7) 完全不瞭解法令  
 (8) 上網蒐集  (9) 其他 \_\_\_\_\_
9. 您知道申請蓋集村農舍，除了建築基地之外，還要有建築基地九倍以上面積的「配合農地」才能興建？  
 (1) 知道  (2) 不知道

10.您申請興建集村農舍的「配合農地」是如何取得的？

- (1)自己所有                       (2)親友過戶（含買來、借來或贈與）  
 (3)開發商代為找地再購買    (4)一部分自有，一部分親友過戶或建商找地  
 (5)其他\_\_\_\_\_

11.您知道您名下「配合農地」的位置嗎？有去現場看過嗎？

- (1)知道，而且有去現場看過     (2)知道，但沒有去現場看過  
 (3)大約知道在那裡，但沒有去現場看過  
 (4)不知道位置，也沒有去現場看過

12.您自己對於名下的「配合農地」是否有農業生產或實際經營計畫？

- (1)有，想從事用途為：\_\_\_\_\_
- (2)由開發商（建商）統一處理     (3)閒置不用     (4)沒有計畫

13.目前您自己有無實際從事農作物生產或農業經營？

- (1)有，經營農地總面積（含自有或承租）約：\_\_\_\_\_公頃(甲)  
 (2)沒有，職業：\_\_\_\_\_
- (3)自己沒有，但家人有

14.如您在集村農舍的配合農地上從事農業生產，希望政府提供什麼農業輔導？

- (1)生產技術教育訓練    (2)加入產銷班     (3)經營資金貸款  
 (4)建立農產品品牌     (5)不需要任何輔導    (6)其他\_\_\_\_\_

15.您是否會擔心農地沒有依法使用，政府有相關罰則，並取消農地的稅賦優惠？

- (1)會擔心     (2)不會擔心，理由：\_\_\_\_\_

16.政府對於以集村方式興建農舍且符合一定條件者提供補助，對您申請興建有無獎勵作用？

- (1)非常有幫助    (2)有一點幫助    (3)沒意見    (4)沒幫助

17.假設未來有機會，您是否會單獨再買一塊農地申請興建獨棟的農舍？

- (1)會，理由：\_\_\_\_\_
- (2)不會，理由：\_\_\_\_\_

18.整體而言，您認為政府是否應該繼續推動集村興建農舍制度？

- (1)維持現狀    (2)擴大推動    (3)嚴格審查    (4)廢止集村

19.如您對於政府實施「集村興建農舍」制度尚有其他寶貴意見，請寫下您的看法：

---

---

---

問卷到此結束，感謝您撥空填寫。懇請於 98年4月30日前 填畢，連同回郵信封寄回！