

訴 願 人 ○○○

訴 願 代 理 人 ○○○

原 處 分 機 關 臺北市政府產業發展局

訴願人因農舍申請人資格審查事件，不服原處分機關民國 105 年 4 月 21 日北市產業農字第 1053

0668500 號函，提起訴願，本府決定如下：

主 文

訴願駁回。

事 實

訴願人於 105 年 2 月 3 日（收件日）檢附農舍申請人資格審查申請書函及相關文件，向原處分機關申請於其所有之本市士林區○○段○○小段○○地號土地（下稱系爭土地）興建農舍。

原處分機關以 105 年 3 月 8 日北市產業農字第 10530668520 號開會通知單，通知行政院農業委員會（下稱農委會）桃園區農業改良場、訴願人之代理人○○○及相關單位於 105 年 3 月 17 日辦理系爭土地現場會勘，會勘結論為：「1. 申請基地無違建或違規事項。2. 基地全區栽種綠竹，栽種情況良好。」嗣原處分機關向農委會水土保持局函詢有關上市公司董事長或公司負責人，是否符合農業用地興建農舍辦法第 3 條所稱農民等事項，案經該局以 105 年 4 月 19 日水

保農字第 1051804075 號函復略以：「……說明：……三、依農業發展條例規定，申請興建農舍者應為農民，直接從事農業生產之自然人，並不以職業別作為審查原則……申請人為上市公司董事長或公司負責人，非以從事農業經營為主要職業，與農業發展條例第 18 條立法意旨顯有不符……。」原處分機關爰依農委會水土保持局上開函意旨，審認訴願人非農業發展條例定義之農民，不符興建農舍申請人資格，乃以 105 年 4 月 21 日北市產業農字第 1053

0668500 號函，駁回訴願人興建農舍之申請。該函於 105 年 4 月 25 日送達，訴願人不服，於 105

年 5 月 16 日向本府提起訴願，5 月 20 日補充訴願資料、6 月 27 日及 7 月 28 日補充訴願理由，並據

原處分機關檢卷答辯。

理 由

一、按農業發展條例第 1 條規定：「為確保農業永續發展，因應農業國際化及自由化，促進

農地合理利用，調整農業產業結構，穩定農業產銷，增進農民所得及福利，提高農民生活水準，特制定本條例；本條例未規定者，適用其他法律之規定。」第 2 條規定：「本條例所稱主管機關：在中央為行政院農業委員會；在直轄市為直轄市政府.....。」第 3 條規定：「本條例用辭定義如下：.....三、農民：指直接從事農業生產之自然人.....。」第 18 條第 1 項及第 5 項規定：「本條例中華民國八十九年一月四日修正施行後取得農業用地之農民，無自用農舍而需興建者，經直轄市或縣（市）主管機關核定，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業用地興建農舍。」「前四項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之辦法，由內政部會同中央主管機關定之。」

農民健康保險條例第 5 條第 2 項及第 6 項規定：「非前項農會會員，年滿十五歲以上從事農業工作之農民，未領取相關社會保險老年給付者，得參加本保險為被保險人，並以其戶籍所在地之基層農會為投保單位。」「第一項及第二項從事農業工作農民之認定標準及資格審查辦法，由中央農業主管機關會同中央主管機關定之。」

全民健康保險法第 10 條第 1 項第 3 款規定：「被保險人區分為下列六類：.....三、第三類：（一）農會及水利會會員，或年滿十五歲以上實際從事農業工作者.....。」

農會法第 12 條第 1 項及第 2 項規定：「凡中華民國國民，年滿二十歲，設籍農會組織區域內，實際從事農業，並合於左列各款之一者，經審查合格後，得加入該組織區域之基層農會為會員：.....。」「前項各款人員申請加入農會會員資格之認定、應備書件、審查程序及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。」

農業用地興建農舍辦法第 1 條規定：「本辦法依農業發展條例.....第十八條第五項規定訂定之。」第 2 條第 1 項規定：「依本條例第十八條第一項規定申請興建農舍之申請人應為農民，且其資格應符合下列條件，並經直轄市、縣（市）主管機關核定：一、年滿二十歲或未滿二十歲已結婚者。二、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者.....三、申請興建農舍之該筆農業用地面積不得小於零點二五公頃.....四、申請人無自用農舍者.....五、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及屬未經申請興建農舍者；該農舍之興建並不得影響農業生產環境及農村發展。」第 3 條規定：「依本條例第十八條第三項規定申請興建農舍之申請人應為農民，且其資格應符合前條第一項第四款及第五款規定.....。」第 3 條之 1 規定：「農民之認定，由農民於申請興建農舍時，檢附農業生產相關佐證資料，經直轄市、縣（市）主管機關會同專家、學者會勘後認定之。但屬農民健康保險被保險人或全民健康保險第三類被保險人者，不在此限。」

從事農業工作農民申請參加農民健康保險認定標準及資格審查辦法第 1 條規定：「本辦

法依農民健康保險條例.....第五條第六項規定訂定之。」第2條第1項規定：「從事農業工作之農民（以下簡稱農民）申請參加農民健康保險（以下簡稱本保險），應具備下列各款資格條件：一、年滿十五歲以上者。二、每年實際從事農業工作時間合計達九十日以上者。三、無農業以外之專任職業者。四、於農業用地依法從事農業工作，合於下列各目情形之一者：（一）自有農業用地：.....五、全年實際出售自營農、林、漁、畜產品銷售金額平均每人達月投保金額三倍以上或投入農業生產資材平均每人達月投保金額二分之一以上金額者。六、未領有其他社會保險養老給付或老年給付者。」

農會法施行細則第14條規定：「本法第十二條第一項所稱實際從事農業，係指以自有動力、畜力或農用機械操作經營農業生產為主者。其因缺乏勞力委託他人以人力、畜力或農用機械代耕，而自行經營農業生產者，視同實際從事農業。」

基層農會會員資格審查及認定辦法第1條規定：「本辦法依農會法.....第十二條第二項規定訂定之。」第2條第1項規定：「中華民國國民，年滿二十歲，設籍農會組織區域內，實際從事農業，申請加入基層農會為會員者，依下列規定認定之：.....。」

農委會 104 年 10 月 21 日農水保字第 1041866479 號函釋：「.....說明：.....三、另

有

關本辦法（按：農業用地興建農舍辦法）第3條之1規定，申請人應檢附農業生產相關佐證資料一節，請申請人應檢附下列證明文件之一，且為申請日往前至少二年內每年之農業生產佐證資料：（一）領取農業天然災害救助之證明文件。（二）領取調整耕作制度活化農地計畫轉（契）作補貼之證明文件（不含休耕給付）。（三）繳售公糧稻穀之證明文件。（四）接受農政相關補助計畫之證明文件（不含人力培訓類）。（五）銷售自產農產品相關證明文件或單據：最低額度以每0.1公頃農產品銷售每年新臺幣30,600元為基數，再依申請農業用地之面積倍數比例調整。（六）農產品通過有機、產銷履歷或優良農產品驗證，或取得產地證明標章等有效期間內之證明文件。（七）其他從事農業生產事實之證明文件。.....」

臺北市政府 104 年 5 月 11 日府產業企字第 10430228100 號公告：「主旨：公告工廠管理

輔

導法等 20 件法規所定本府權限事項，自中華民國 104 年 6 月 1 日起分別委任臺北市政府

產

業發展局.....辦理。.....公告事項：一、本府主管業務部分權限委任本府產業發展局，以該局名義執行之（如附表1）.....。」

| 項次 | 主管法律 | 委任事項 |
|----|------|------|
|    |      |      |

二、本件訴願及補充理由略以：

- (一) 農業發展條例第 18 條之立法意旨非在定義何為農民，該條及該條例各章並無對企業負責人不得成為實際耕作之自然人有相關規定；訴願人並非農會會員，不受法人性質之農會法及其施行細則規範；公司的負責人僅是經由董事會選任產生，公司實際經營自有經理人直接負責業務之執行，況董事會有權隨時解除負責人的職務，公司負責人隨時有可能因董事會的決議而失業。
- (二) 訴願人已通過並符合農業用地興建農舍辦法第 3 條之 1 所有規定，已符合申請人資格。農委會水土保持局 105 年 4 月 19 日水保農字第 1051804075 號函內容可能為承辦人個人的

解釋、說明，無法律根據，是未依法公告生效的內容，跟正式有法源根據的解釋函不同。

- 三、查訴願人檢附農舍申請人資格審查申請書函等文件，向原處分機關申請於系爭土地興建農舍，案經原處分機關審認訴願人為上市公司董事長，非農業發展條例定義之農民，不符興建農舍申請人資格，乃駁回訴願人所請，原處分自屬有據。

- 四、至訴願人主張農業發展條例第 18 條之立法意旨非在定義何為農民，該條及該條例各章並無對企業負責人不得成為實際耕作之自然人有相關規定；公司的負責人經由董事會選任產生，經理人直接負責業務之執行，公司負責人可能因董事會之決議而失業；訴願人符合農業用地興建農舍辦法第 3 條之 1 所有規定，已符合申請人資格；且農委會水土保持局 105 年 4 月 19 日水保農字第 1051804075 號函內容可能為承辦人個人的解釋、說明，是未依

法公告生效的內容，與正式有法源根據之解釋函不同云云。經查：

- (一) 按農民指直接從事農業生產之自然人；次按農業發展條例 89 年 1 月 4 日修正施行後取得農業用地之農民，無自用農舍而需興建者，經直轄市主管機關核定，於不影響農業生產環境及農村發展，得申請在自有農業用地興建農舍；復按農民之認定，由農民於申請興建農舍時，檢附農業生產相關佐證資料，經直轄市主管機關會同專家、學者會勘後認定之，但屬農民健康保險被保險人或全民健康保險第三類被保險人者，不在此限；揆諸農業發展條例第 3 條第 3 款、第 18 條第 1 項及農業用地興建農舍辦法第 2 條第

1 項

及第 3 條之 1 等規定自明。依上開規定，申請興建農舍之申請人應限為農民，且申請人須檢附農業生產相關佐證資料，經直轄市主管機關會同專家、學者會勘後認定；若申請人為農民健康保險被保險人或全民健康保險第三類被保險人者，亦認定為農民。

(二) 查本件依卷附經濟部商業司公司資料查詢影本，訴願人為○○實業股份有限公司之代表人，依農委會水土保持局 105 年 4 月 19 日水保農字第 1051804075 號函說明略以，依農

業發展條例規定，申請興建農舍者應為農民，直接從事農業生產之自然人，並不以職業別作為審查原則，申請人為上市公司董事長或公司負責人，非以從事農業經營為主要職業，與農業發展條例第 18 條立法意旨顯有不符等語。另依農業發展條例體系解釋及上開規定之文義以觀，農業發展條例第 18 條所稱之「農民」，即該條例第 3 條第 3 款「直接從事農業生產之自然人」，應係指實際從事農業、以經營農業生產為主者。經查，依卷附訴願人 105 年 1 月 29 日興建農舍經營計畫書所附之農業產銷證明文件即訴願人開立予案外人○○○之收據影本，其中 103 年 5 月 20 日收據記載：「……茲收到○○○ 先生所給付承購台北市○○段○○小段○○、○○、○○地號土地所生產之竹筍費用，承購金額新台幣：壹拾貳萬元整，採收期間為自民國 103 年 6 月 1 日起至

103

年 10 月 15 日止。 此致 ○○○ 先生……立據人 ○○○ 身分證字號：……」另依 104 年 6 月 1 日收據記載：「……茲收到 ○○○ 先生所給付承購台北市○○段○○小段○○、○○、○○地號土地所生產之竹筍費用，承購金額新台幣：壹拾貳萬元整，採收期間為自民國 104 年 6 月 5 日起至 104 年 10 月 20 日止。 此致

○○○先

生……立據人 ○○○ 身分證字號：……」惟訴願人除上開收據外，未能提出竹筍買受人甘冠烈收貨證明、訴願人受領買賣價金或其他銷售自產農產品之證明文件供核，則該等收據尚難證明訴願人有直接從事並以之為主之農業生產之事實。訴願人就其確屬實際從事農業、以經營農業生產為主之事實，既未能提出其他具體可採之證據，自難遽對其為有利之認定；又訴願人亦非屬農業用地興建農舍辦法第 3 條之 1 但書規定之農民健康保險被保險人或全民健康保險第三類被保險人。則本件原處分機關審認訴願人非農業發展條例定義之農民，駁回訴願人興建農舍之申請，於法應無違誤；是訴願人主張其符合農業用地興建農舍辦法第 3 條之 1 所有規定，已符合申請人資格等語，依上開說明，委難採憑。

(三) 至訴願人主張農業發展條例第 18 條之立法意旨非在定義何為農民，該條及該條例各章並無對企業負責人不得成為實際耕作之自然人有相關規定等語。查興建農舍申請主體限於農民，而農民之認定，係由直轄市主管機關依訴願人檢附之農業生產相關佐證等資料，並會同專家、學者會勘後認定之，已如前述。本件訴願人興建農舍之申請經原處分機關不予同意，係因訴願人未提出其為農業發展條例第 3 條第 3 款所指直接從事農業之自然人，即屬實際從事農業、以經營農業生產為主之「農民」之證據供核，業如

前述，尚與訴願人之職業別無涉，訴願人所訴核屬對法規有所誤解。又訴願人所稱公司負責人經由董事會選任產生，經理人直接負責業務之執行，公司負責人可能因董事會之決議而失業云云；惟該主張與其是否能提出符合農民認定之資料係屬二事，自難遽對其為有利之認定。末查行政程序法第 159 條第 2 項第 2 款解釋法令之解釋性行政規則，屬上級機關基於職權執行特定法律規定作出必要之釋示供下級機關或屬官行使職權之依據（法務部 104 年 8 月 13 日法律字第 10403509200 號函釋意旨參照）；然解釋

性

行政規則之發布，並非其成立或生效要件，縱未依行政程序法第 160 條第 2 項登載於政府公報，仍不影響其效力（最高行政法院 104 年度判字第 676 號判決意旨參照）。本件農委會水土保持局 105 年 4 月 19 日水保農字第 1051804075 號函，發文機關為農委會水

土

保持局，係該局就農業發展條例第 18 條規定農民之定義所為釋示，依上開說明，縱未依行政程序法第 160 條第 2 項登載於政府公報，仍屬有效；且上開函業經農委會 105 年

6

月 16 日農授水保字第 1050716180 號函認定未與農業發展條例及農業用地興建農舍辦法之立法意旨相違；是訴願人主張農委會水土保持局 105 年 4 月 19 日水保農字第

10518040

75 號函內容可能為承辦人個人的解釋、說明，是未依法公告生效的內容，與正式有法源根據之解釋函不同一節，委難憑採。訴願主張，不足採據。從而，原處分機關認定訴願人非農業發展條例第 18 條規定之農民，駁回訴願人興建農舍之申請，揆諸前揭規定，並無違誤，原處分應予維持。

五、綜上論結，本件訴願為無理由，依訴願法第 79 條第 1 項，決定如主文。

訴願審議委員會主任委員 楊 芳 玲

委員 張 慕 貞

委員 劉 宗 德

委員 紀 聰 吉

委員 柯 格 鐘

委員 葉 建 廷

委員 范 文 清

委員 王 韻 茹

委員 吳 秦 雯

中華民國

105

年

9

月

20

日

市長 柯文哲

法務局局長 楊芳玲請假

副局長 林淑華代行

如對本決定不服者，得於本決定書送達之次日起 2 個月內，向臺北高等行政法院提起行政訴訟。（臺北高等行政法院地址：臺北市士林區文林路 725 號）