

# 農村再生公共設施興建執行法令之探討

盧增明<sup>(1)</sup> 林俐玲<sup>(2)</sup>

## 摘 要

為促進農村永續發展及農村活化再生，改善基礎生產條件，維護農村生態及文化，提升生活品質，加值發展休閒農業及農村旅遊，建設富麗新農村，於 2010 年 8 月 4 日立法通過農村再生條例。雖然農村再生條例立法通過至今將近四年，看到社區硬體設施等基礎生產條件確有提升，但興建農村再生相關公共設施常使用到私人土地，而且農村再生條例中對於相關公共設施用地使用私人土地並無徵收相關之規定，為使農村再生相關公共設施能合法施設於私人土地上由執行機關取得土地所有權人土地使用同意書，但土地使用同意書之法律性質或其效力如何在農村再生相關法令亦無進一步說明其效力如何，因此本文就農村再生執行公共設施相關法令加以論述，並建議研修農村再生條例有關農村再生容許使用，農村再生公共設施土地徵收，土地使用同意書及農村再生社區內合法建築物認定標準等相關法條，以做為執行農村再生相關公共設施之參考。

(**關鍵詞**：農村再生、土地使用同意書)

## Investigation of the public facilities construction regulation in rural regeneration

*Tsfng-MingLu*<sup>(1)</sup> *Li-Ling Lin*<sup>(2)</sup>

Graduate Student<sup>(1)</sup>, Professor<sup>(2)</sup>, Department of Soil and Water Conservation, National Chung-Hsing University, Taiwan

### ABSTRACT

Rural regeneration regulations have been legislated on August 4, 2010. The goals of these regulations are promoting the sustainable development and active regeneration of rural. The content of regulations includes improvement of basic production conditions, maintenance of rural ecology and culture, enhancement the quality of life, value-added development of leisure agriculture and rural

(1)國立中興大學水土保持學系碩士在職專班研究生

(通訊作者 e-mail：lumain2000@yahoo.com.tw)

(2)國立中興大學水土保持學系教授

tourism, and increase of new rural wealthy. Although rural regeneration has been conducted nearly four years, the hardware facilities and basic productions condition have been upgraded, but rural regeneration regulation did not mention the relative provision about the construction of public facilities in rural areas which need use private land. To enable the relevant public facilities in rural regeneration facility can legally construct on private land, it is necessary to get the land use consents from ownership. Moreover, the law property or validity of the land use consents did not illustrate in rural regeneration and no further explanation of how its effectiveness. Therefore, this research will discuss the implementation of public facilities in rural regeneration relevant laws. Some regulations, such as use allowance, land acquisition, land use consents, and the standard of legal building are suggested to be modified. We hope the research results can be used as a reference of executing the public facilities in rural regeneration.

**(Keywords :** Rural regeneration, land use consents)

## 前言

農村再生條例是一部專為農村社區量身打造的法令，總統於 99 年 8 月 4 日公布施行，強調因應整體農村發展之需要，運用整合性規劃概念，以現有農村社區為中心，強化由下而上的共同參與制度，重視生活、生產、生態三生均衡發展，強調農村產業、自然生態與生活環境之共同規劃與建設、農村文化之保存與維護及農村景觀之綠美化，發揮在地特色，創造社區整體風貌，促進農村永續發展及活化再生，打造「活力、健康、幸福」的希望農村（簡韋琪，2013），並由政府機關 10 年內分年編列預算，設置總額度 1,500 億基金，但並非平均每年 150 億元，而是依實際的需要，按社區進度及能量編列經費（陳武雄，2011），本基金用途是辦理農村再生計畫之整體環境改善、公共設施建設、個別宅院整建、產業活化、文化保存與活用及生態保育支出、辦理農村活化再生之政策方針、農村再生總體計畫、年度農村再生執行計畫或農村再生發展區計畫擬訂、審核之

業務支出、補助具有歷史文化價值建築物或能與鄰近環境景觀融合之特色建築物及其空

間之維護或修繕、具有保存價值之農村文物、文化資產及產業文化所需保存、推廣、應用及宣傳等支出、辦理農村調查及分析、農村基礎生產條件及個別農村生活機能之改善、規劃及建設等支出、推動休閒農業及農村旅遊相關支出、辦理農村社區之規劃、建設、領導、永續經營等人力培育及農村活化再生宣導等支出、管理及總務支出及其他有關農村活化再生業務支出。因此農村再生基金使用範圍非常廣泛，但在條例中對於農村活化再生項目皆是以補助為原則（行政院農業委員會，2010）。

各縣市都市內土地平均地權基金可支應項目為區段徵收土地之開發費用、市地重劃工程費用、重劃費用及貸款利息、民間自辦市地重劃費用、市地重劃抵費地或區段徵收標(讓)售土地及有償撥用土地所得款不足抵付重劃負擔總費用或區段徵收開發總費用時，其差額之貼補、實施市地重劃或區段徵收前籌備工作、規劃設計必需費用、已辦竣

市地重劃或區段徵收地區改善工程及促進重劃區或區段徵收區發展建設費用及管理費用、管理本基金及研究發展平均地權有關工作必要費用、其他辦理平均地權有關業務所必需費用(台中市政府、新北市政府, 2011)。

都市內土地公共設施用地取得或是公共設施之興建皆由政府編列預算支應或是由基金支應，但農村再生基金對農村再生公共設施只是以補助為原則，而且對於私人土地提供作為公共設施使用尚需由土地所有權人出具土地使用同意書才可興建，而不是以徵收方式辦理，本文擬就農村再生執行公共設施相關法令及土地使用同意書效力問題提出建議，以作為後續農村再生公共設施使用私人土地參考。

## 研究方法

### (一) 徵收相關法律

政府為辦理各項公共設施用地都會有其目的事業主管之法律去徵收公共設施用地(表 1)，以保障人民財產權，茲分述如下(內政部地政司, 2013)：

土地徵收條例第八條規定國家因公益需要，興辦國防事業、交通事業、公用事業、水利事業、公共衛生及環境保護事業、公共建築、教育學術及文化事業、社會福利事業、國營事業、得徵收私有土地；徵收之範圍，應以其事業所必須者為限。

都市計畫法第 48 條規定，公共設施保留地供公用事業設施使用者，由各該事業機構依法予以徵收，其餘由該管政府或鄉、鎮、縣轄市公所依下列方式取得之：一、徵收。

二、區段徵收。三、市地重劃。又第 68 條規定，辦理更新計畫對於更新地區範圍內之土地及地上物，得依法實施徵收或區段徵收，藉以促進市地經濟有效利用。

大眾捷運法第六條規定大眾捷運系統需用之土地，得依法徵收或撥用之。又第七條規定大眾捷運系統路線、場、站及其毗鄰地區辦理開發所需之土地，得依有償撥用、協議價購、市地重劃或區段徵收方式取得之；其依協議價購方式辦理者，主管機關應訂定優惠辦法，經協議不成者，得由主管機關依法報請徵收。

促進民間參與公共建設法第十六條規定，公共建設所需用地為私有土地者，由主辦機關或民間機構與所有權人協議以一般買賣價格價購。價購不成，且該土地係為舉辦政府規劃之重大公共建設所必需者，得由主辦機關依法辦理徵收。

國家公園法第九條規定，國家公園區域內私有土地，在不妨礙國家公園計畫原則下，准予保留作原有之使用，但為實施國家公園計畫需要私人土地時，得依法徵收。

建築法第四十五條規定，建築基地面積畸零狹小不合規定者，非與鄰接土地協議調整地形或合併使用，達到規定最小面積之寬度及深度，不得建築。建築基地所有權人與鄰接土地所有權人不能達成協議時，得向直轄市、縣(市)政府申請調處；調處不成時，基地所有權人或鄰接土地所有權人得就規定最小面積之寬度及深度範圍內之土地按徵收補償金額預繳承買價款申請該管地方政府徵收後辦理出售。

水土保持法第二十五條規定為辦理水土保持之處理與維護需用私有土地者，主管機關得依法徵收之。

表 1 政府機關使用私人土地相關徵收法律表  
Table1 Relevant laws for expropriating private land use by government

相關法律	有關內容
土地徵收條例	國家因公益需要，興辦國防、交通、公用、水利、公共衛生及環境保護、公共建築、教育學術及文化、社會福利、國營事業等得徵收私有土地。
都市計畫法	公共設施保留地供公用事業設施使用者，由各該事業機構依法予以徵收。
大眾捷運法	大眾捷運系統需用之土地，得依法徵收或撥用之。
促進民間參與公共建設法	公共建設所需用地為私有土地者，由主辦機關或民間機構與所有權人依法辦理徵收。
國家公園法	國家公園區域內私有土地，為實施國家公園計畫

	需要私人土地時，得依法徵收。
建築法	基地所有權人或鄰接土地所有權人得就規定最小面積之寬度及深度範圍內之土地按徵收補償金額預繳承買價款申請該管地方政府徵收後辦理出售。
水土保持法	為辦理水土保持之處理與維護需用私有土地者，主管機關得依法徵收之。
山坡地保育利用條例	政府為實施山坡地保育、利用，興建公共設施之需要，得徵收私有地。
農田水利會組織通則	農田水利會因興建或改善水利設施而必需之工程用地，得依法徵收。

山坡地保育利用條例第十四條規定，政府為實施山坡地保育、利用，興建公共設施之需要，得徵收私有地。

農田水利會組織通則第十一條規定，農田水利會因興建或改善水利設施而必需之工程用地，應先向土地所有權人或他項權利人

協議承租或承購，如協議不成，得層請中央主管機關依法徵收。

因辦理徵收需法律明文規定者為限，所以興建各項公用設施都有其徵收之規定，惟有農村再生條例有關農村再生公共設施使用沒有徵收也沒有補償之規定，只有依據行政院農業委員會水土保持局訂定辦理農村再生相關公共設施作業處理原則取得土地使用同意書。

## （二）農村再生公共設施處理原則

農村再生相關公共設施坐落於私有土地者，應取得土地使用同意書及認養契約。如私有土地屬共有土地者，須取得全體共有人同意。但屬共有物之保存、改良及利用等為共有人之共同利益行為，而不變更共有物之性質，且其施作之設施涉及居民生命、財產及環境安全，得依民法第八百二十條第一項之規定，取得共有人過半數及其應有部分合計過半數，或應有部分合計逾三分之二者之同意。依據共有人部份取得土地使用同意書者，須由社區在地組織或團體將施作之設施等相關資訊，於鄉（鎮、市、區）公所、村里辦公室、社區活動中心或集會地點等地公告七日，期滿無土地所有權人提出異議，始得同意興建或補助。

依據農村再生條例第十九條，農村社區範圍內各級政府管有之公有土地及農會、漁會、農田水利會、國營事業之土地，得配合農村再生計畫，實施空間活化再利用，其利用方式如下：（一）公有土地因公眾利益所需而興建農村再生相關公共設施者，由需地機關依土地法或國有財產法等相關規定申請撥用，經核准撥用後，執行機關始得興建。

（二）因故無法依前款規定辦理公有土地撥用，且農村再生相關公共設施屬環境綠美化、景觀維護者，執行機關得依據國有公用財產無償提供使用之原則、國有非公用土地提供綠美化案件處理原則以委託管理或認養方式向土地管理機關提出申請，經核准同意後，執行機關始得興建。如該公有土地為地方政府管有者，則依地方財產管理自治條例等相關規定向土地管理機關提出申請。（三）農會、漁會、農田水利會或國營事業管有之土地，為配合辦理農村再生相關公共設施建設，執行機關應先取得上開法人或機構之同意。

執行機關辦理農村再生相關公共設施，其使用應符合下列規定：一、位於非都市土地內，應符合區域計畫法及非都市土地使用管制規則等相關規定。二、位於都市計畫區內，應符合都市計畫法及其施行細則規定。三、位於國家公園區域內，應符合國家公園法及其國家公園計畫。四、位於農村再生發展區計畫範圍內，須符合已核定之農村再生發展區計畫與農村再生發展區計畫審核及管理監督辦法之規定。五、施作農村再生相關公共設施，如位於山坡地者，應依水土保持法等規定辦理（行政院農業委員會水土保持局，2014）。

農村再生條例第十三條規定行政院農業委員會補助個別宅院整建時，補助原則應符合下列各款：一、興建或修繕宅院，應以合法建築物為限。二、申請補助項目，以能增進農村社區整體景觀者為限。但住宅本體內部設施之修繕，不予補助。三、以減少水泥設施，實施生態工程者，優先補助。四、選用綠建築或符合低碳精神設計，且具地方特

色之建築圖樣進行興建者，優先補助。五、依法規應保護、禁止或限制建築地區之宅院拆除遷居農村社區者，優先補助（行政院農業委員會水土保持局，2011）。

合法建築物的認定方法為下列項：(一)有建物登記者。(二)領有建築物使用執照者。(三)實施建築管理前已建造完成者：其中實施建築管理前已建造完成的合法建築物，依據內政部 89 年 4 月 24 日台八九內營字第 8904763 號函規定八種證明文件之一：1、建築執照。2、建物登記證明。3、未實施建築管理地區建築物完工證明書。4、有該建築物資料的土地使用現況調查清冊或卡片的謄本。5、完納稅捐證明。6、繳納自來水費或電費證明。7、戶口遷入證明。8、地形圖、都市計畫現況圖、都市計畫禁建圖、航照圖或政府機關測繪地圖。

表 2 設施建設核定經費與土地使用同意書之同意年限對應表

Table 2 Approved funding for public facilities construction and fixed number of years for land use consent

設施經費	土地使用同意書之最低同意年限 (年)
未達100萬	5
100萬以上 未達300萬	10
300萬以上 未達500萬	15
500萬以上	20

(三) 土地使用同意書效力分析

行政機關基於法定職權，為達成行政目的，非不得以行政契約與人民約定由對造為特定用途之給付，俾有助於該行政機關執行其職務，而行政機關亦負相對之給付義務。行政機關如無相當之給付，自非行政契約，私有土地所有人與行政機關間簽訂之「無償」使用同意書，即為無償，當非行政契約，僅具單務契約性質（法務部，2002）。

由上述可知土地使用同意書除非行政機關對人民有其特定用途之給付才符合行政程序法中所謂行政契約，然而依據農村再生相關公共設施作業處理原則規定由私有土地所有權人出具之土地同意書並無政府機關之相對給付，自非行政契約，而是私有土地所有權人同意於其土地上施作相關公共設施而已，且土地使同意書有其簽訂年限，如果土地使用同意書期限屆滿將另行和土地所有權人簽訂土地使用同意書或依財產管理之規定辦理財物報廢。為確保私有土地上農村再生相關公共設施之公眾使用利益，符合政府財政支出效益，農村再生相關公共設施之土地使用同意書之同意年限，應以該設施建設經費為基準（表 2）。但屬單純施作環境綠美化、景觀維護等環境改善且無其他構造物者，該私有土地所有權人無須出具土地使用同意書，僅須提出施作申請書（行政院農業委員會水土保持局，2014）。

結果與討論

辦理農村再生相關公共設施執行法令所產生問題如下：

- (一) 行政院農業委員會水土保持局辦理農村再生相關公共設施於 97 年 7 件

問題案例中，產權問題即占 7 件、農地農用問題占 5 件、非都市土地使用管制規則未能解決目前農村問題占 3 件(王基政, 2011)，雖然所有權並非農村再生主要課題，惟卻關係得否興建問題，進而影響農地農用之合法性及違反非都市土地使用管制規則，依照行政院農業委員會水土保持局訂定辦理農村再生相關公共設施作業處理原則，於非都市土地內，應符合區域計畫法及非都市土地使用管制規則等相關規定，農村再生執行機關人員大部份非土地專業人員，況且土地容許使用申請或變更編定，所牽連層面甚廣，相關機關亦多，且執行機關非土地所有權人，部份也許不符合土地使用管制規則或是區域計畫法規定可以申請土地容許使用或變更編定。

- (二) 合法建築物認定問題：在非都市土地使用管制以前農村社區興建房屋或是其他建築物不用申請建築執照即可隨意興建，惟在非都市土地使用管制法規制定後，使農村建設受到諸多法律限制，況且在農村社區內民眾較不了解相關法令，雖然在土地使用管制前已興建完成之建築物或其他設施得從來使用，要如何認定實施建築管理前已建造完成的合法建築物，雖有前節提及之八種證明方法，但由於農村社區居民已改建、修建或增建，未向建管單位提出申請，已由合法變為非法使用。
- (三) 農村再生公共設施徵收問題：土地徵

收條例中規定國家因公益需要，興辦交通事業、公用事業、水利事業、公共衛生及環境保護事業、公共建築、教育學術及文化事業、社會福利事業得徵收私有土地；徵收之範圍，應以其事業所必須者為限，因此農村再生公共設施亦是屬於土地徵收條例中有關公共設施，在農村再生條例中亦無公共設施徵收之規定，僅以辦理農村再生相關公共設施作業處理原則，私人土地由土地所有權人提供土地使用同意書，但公有土地卻可以依據國有財產法之相關規定辦理撥用給需地機關後再行興建。

- (四) 農村再生相關公共設施無法取得容許使用：農村再生相關公共設施經核定後，由執行機關取得土地使用同意書或撥用後土地登記謄本，依相關規定向當地直轄市、縣（市）政府或其委託之鄉（鎮、市、區）公所申請容許使用，並經核准後，始得興建，並將相關證明文件交由土地所有權人收執，農村再生公共設施之興建如不符合土地使用管制規則容許使用或農業用地作農業設施容許使用審查辦法相關規定將無法取得容許使用。
- (五) 土地使用同意書問題：表二以興建設經費高低訂其同意年限，對於農村再生公共設施而言，不是經費低其農村再生公共設施使用年限就可以訂定較短年限，應該是要以設施使用年限論其土地同意書之最低同意使用年限較不會有浪費公帑之嫌，且土地使用同意書雖經原土地所有權人同

意，但經過土地所有權人移轉第三人後，其土地使用同意書簽訂時雖言明要告知第三人有出具興建農村再生相關公共設施，依據行政機關基於法定職權，為達成行政目的，非不得以行政契約與人民約定由對造為特定用途之給付，俾有助於該行政機關執行其職務，而行政機關亦負相對之給付義務。行政機關如無相當之給付，自非行政契約，私有土地所有人與行政機關間簽訂之「無償」使用同意書，即為無償，當非行政契約，僅具單務契約性質，有以上觀之土地使用同意書其效力尚有些問題存在。

- (六) 公私有土地取得方式不同：相較之下取得私人土地使用同意書反而較公有土地撥用較容易取得，與其他公共設施徵收剛好相反。
- (七) 農村再生公共設施之興建係由農村社區內之在地組織及團體依據社區居民需求，以農村社區為計畫範圍，經共同討論後擬訂農村再生計畫，將該農村再生計畫報直轄市或縣（市）主管機關核定，因此依農村再生條例規定提報係為農村社區，由此可知需地機關則為農村再生提報社區，但依土地法或國有財產法等相關規定農村社區非土地撥用之需地機關。

### 結論與建議

為使農村社區能促進農村永續發展及農村活化再生，改善基礎生產條件，維護農村生態及文化，提升生活品質，建設富麗新農

村，提出下列幾點建議，讓政府能多重視居住於農村社區的民眾，而不是一味注重都市發展。

農村再生條例訂定草案時，對於土地管理方面，即有土地活化專章來討論農村土地利用問題，但在修法時，為了害怕農村土地被財團利用變更或受財團控制，使土地利用活化專章遭到刪除無法入法，但如今農村再生條例訂定只是在於使用農村再生基金 1500 億建設農村，對農村土地規劃仍無進展，農村社區愈來愈多公共建設，但公共建設使用土地卻違反土地使用管制之規定，以下幾點意見供研修農村再生條例有關土地利用活化專章時之參考。

- (一) 為使農村再生公共設施符合容許使用規定，建議修改農村再生條例第十七條，由農村再生條例授權下訂定農村再生社區容許使用規定，使農村再生社區土地利用模式有其專門法令規定，讓農村再生公共設施符合法令規定。
- (二) 農村社區居民對於建築物之改建、修建或增建，未向建管單位提出申請，已由合法變為非法使用，因此在此建議政府機關重視農村社區個別宅院補助是對農村發展有利，農村再生條例第十三條規定應以合法建築物為限，應修正為經現場勘查符合當地農村特色並經列入農村再生計畫內容者給予補助。
- (三) 農村再生建設不用徵收可以省經費，但農村再生相關公共設施部分硬體設備使用可達幾十年，而土地使用



同意書最高年限只到 20 年，又要重新與地主商議簽訂土地使用同意書，20 年後土地也不知道移轉幾手，且土地有權人也無法利用其供建設之私有地，因此建議對於符合土地徵收條例中所列重大建設應比照土地徵收條例辦理徵收作業，以達土地公用或是修正農村再生條例讓農村公共設施以其他方式達公私有土地交換。

- (四) 讓農村再生公共設施所簽訂之土地使用同意書移送地政機關辦理登記，公示大眾，但可能造成私有土地所有權人不願意出具土地使用同意書，則可在修正法律時，以出租方式辦理供公眾使用，土地使用同意書所需租金則由農村再生基金內支用或是將使用者付費精神代入，如此一來私有土地所權人有其租金收入也比較不會不同意出具土地使用同意書，而以此方式取得之土地使用同意書經地政機關登記，也可明示於第三人想取得出具土地使用同意書之土地，如此第三人也不會說沒承受原土地所權人出具土地使用同意書而不提供公眾使用。
- (五) 農村再生公共設施興建於公有土地時，需由需地機關向公有土地管理機關辦理撥用，且需地機關為農村再生社區，依現行法令規定無法辦理公有土地撥用為農村社區管理，因此建議公有土地不需要辦理撥用，僅由公有土地管理機關出具土地使用同意書依照私人土地方式辦理。

## 參考文獻

1. 王基政(2011)，「非都市土地使用彈性管制之研究－以農村建設為例」，中國文化大學環境設計學院市政暨環境規劃學系碩士論文。
2. 內政部地政司(2013)，「土地徵收作業手冊」，國家圖書館出版品，內政部。
3. 台中市政府(2011)，「臺中市實施平均地權基金收支保管及運用辦法」，中華民國 100 年 5 月 17 日台中市政府府授法規字第 1000084769 號令訂定。
4. 行政院農業委員會(2010)，「農村再生條例」，中華民國 99 年 8 月 4 日總統華總一義字第 09900192621 號令公布施行。
5. 行政院農業委員會水土保持局(2011)，「農村社區個別宅院整建補助辦法」，中華民國 100 年 5 月 31 日行政院農業委員會水土保持局農水保字第 1001865817 號公布施行。
6. 行政院農業委員會水土保持局(2014)，「辦理農村再生相關公共設施作業處理原則」，中華民國 103 年 2 月 18 日行政院農業委員會水土保持局水保農字第 1031865158 號函修正。
7. 法務部(2002)，「法務部行政程序法諮詢小組第二十九次會議紀錄」，法務部 91 年 7 月 31 日法律字第 0910700386 號書函。
8. 陳武雄(2013)，農村再生－台灣農村心靈革命」，農政與農情，第 231 期，第 6-10 頁。

水土保持學報 47 (2): 1327–1326 (2015)

Journal of Soil and Water Conservation, 47 (2): 1327–1336 (2015)

9. 新北市政府(2011),「新北市實施平均地權基金收支保管及運用辦法」,中華民國 100 年 2 月 18 日新北市政府北府法規字第 1000106520 號令訂定發布施行。
10. 簡韋琪(2013),「農村再生－推動農村再生」,農政與農情,第 249 期,第 6-8 頁。

---

103 年 06 月 13 日收稿

103 年 06 月 16 日修改

103 年 06 月 24 日接受