

\*\*\*\*\*  
**目 錄**  
\*\*\*\*\*

**公務員懲戒委員會議決書**

- 一、公務員懲戒委員會對本院林前委員鉅銀、馬前委員以工所提：桃園縣環境保護局前局長呂鴻光、蘆竹鄉前鄉長李清彰、蘆竹鄉清潔隊前隊長徐傳亮因違法失職案件，依法彈劾案之議決書……………1

**調 查 報 告**

- 一、休閒農業之推展績效與發展專案調查報告(三)…………… 7

**工 作 報 導**

- 一、監察院第 4 屆監察委員就職前(94 年 2 月至 96 年 7 月)相關業務處理情形…………… 29



\*\*\*\*\*  
**公務員懲戒委員會議決書**  
\*\*\*\*\*

一、公務員懲戒委員會對本院林前委員鉅銀、馬前委員以工所提：桃園縣環境保護局前局長呂鴻光、蘆竹鄉前鄉長李清彰、蘆竹鄉清潔隊前隊長徐傳亮因違法失職案件，依法彈劾案之議決書

公務員懲戒委員會議決書

93 年度澄字第 3154 號

被付懲戒人

呂鴻光 桃園縣環境保護局前局長（現任行政院環境保護署水質保護處處長）  
年○○歲

住桃園縣桃園市中興里○○鄰忠三路○○號

李清彰 桃園縣蘆竹鄉前鄉長（現已卸任）  
年○○歲

住桃園縣蘆竹鄉上大村大竹路○○○號

徐傳亮 桃園縣蘆竹鄉清潔隊前隊長（已退休）  
年○○歲

住桃園縣蘆竹鄉坑口村後壁厝○○號

上列被付懲戒人等因違法失職案件經監察院送請審議本會議決如下

主 文

本件停止審議程序。

理 由

壹、按懲戒處分應以犯罪是否成立為斷，公

務員懲戒委員會認有必要時，得議決於刑事裁判確定前，停止審議程序，公務員懲戒法第31條第1項但書定有明文。

貳、本件監察院彈劾移送意旨略以：

- 一、被付懲戒人呂鴻光係桃園縣環境保護局（下稱環保局）前局長（任期自 86 年 7 月 16 日至 89 年 7 月 16 日，現任行政院環境保護署水質保護處處長），被付懲戒人李清彰係桃園縣蘆竹鄉鄉長（任期自 87 年 3 月 1 日就職，並連任鄉長，至 93 年 5 月被彈劾時仍為鄉長，惟已於 95 年 3 月卸任），被付懲戒人徐傳亮係桃園縣蘆竹鄉清潔隊前隊長（任期自 80 年 9 月 19 日至 89 年 8 月 15 日，現已退休）。被付懲戒人呂鴻光任職桃園縣環境保護局局長期間，督導桃園縣蘆竹鄉公所辦理「內厝村（南崁溪河川行水區）垃圾棄置場清運工程」（下稱本案工程）未善盡職責。被付懲戒人李清彰、徐傳亮分別擔任桃園縣蘆竹鄉鄉長、蘆竹鄉清潔隊隊長期間，辦理本案工程，涉有違失。緣本案工程係 87 年 11 月間，蘆竹鄉公所為配合臺灣省水利局整治南崁溪計畫，擬具南崁溪河川行水區垃圾棄置場處置計畫，函報行政院環境保護署（下稱環保署）（副知桃園縣環保局）；環保署爰於同年 17 日依據「河川行水區內鄉鎮市垃圾棄置場處置計畫」核定，桃園縣蘆竹鄉南崁溪河川行水區垃圾須全數移除。蘆竹鄉公所旋於同年 12 月辦理公開徵求技術服務顧問機構辦理委託本案工程規劃協辦工作，並於次年（88）年 3 月將本案工程計畫申請書及先期服務建議書三冊報

由桃園縣環保局於 88 年 4 月 26 日送請環保署審核，於同年 5 月 28 日獲環保署核定補助經費新臺幣（下同）六千一百八十六萬元，併同前桃園縣政府補助款三千一百萬元及鄉公所自籌一千六百萬元，作為本案清運之工程款。

二、蘆竹鄉公所於 88 年 6 月辦理本案工程全數（20 萬立方公尺）移除工作（經費預算計一億零六百四十七萬七千元，發包金額為一億零一百八十萬元），採用垃圾分類資源回收垃圾減積（分類篩選）、良質再生土回填土製造（就地處理）、熱溶氧化機固化終端處理（生化分解）之「三合一廢棄物生物工程處理法」。依合約第三條第一項規定工程原應於合約核定日起 10 天內提出工程細部計畫，經鄉公所核定後開工至 89 年 7 月 31 日完工。因監造發包作業延宕（88 年 11 月 20 日方完成監造訂約手續），於 89 年 1 月 6 日始正式開工，應於同年 11 月 28 日完工；據本案合約附件之「後期標辦計畫書」2.5.1，垃圾經分析其成份如下：……纖維布類占一六·八五%約為二九、〇〇〇立方公尺、可與打碎之玻璃陶瓷砂石（占二三·五四%約四一、〇〇〇立方公尺）混合為回填基料。然據清運工程承商捷群環保工程科技股份有限公司（下稱捷群公司）表示：「經實際開挖發現纖維布條占五五%，較原規劃所述之十六·八五%差異頗大。」因未能完成終端處理，尚有高達十一萬立方公尺之纖維布條棄置於工區內，故於 89 年 12 月 15 日召開工程協調

會，經會議結論：「……展延日期應縮短至 90 年 4 月 30 日前完成本案……」。然因上開計畫受阻，故於 90 年 4 月 30 日再次召開後續處理協調會議，經會議決議：「……同意……本案延至 90 年 7 月 31 日完成清除……」。同年 7 月 29 日承商捷群公司陳報因運輸作業遭民眾抗爭阻擾，申請停止工期計算，未獲鄉公所同意；蘆竹鄉公所（於 89 年 4 月 20 日起至同年 9 月 20 日止）已完成六次工程估驗款及（89 年 12 月 28 日）一次協調會議款支付，計七千三百七十五萬四千一百八十九元，承商無法完成廢棄物清運，履約爭議目前正由臺灣桃園地方法院審理中。

三、本案工程分成規劃協辦、全數移除工程、監造計畫三階段標案，且各標案之開標作業均須循資格標、規格標、價格標之流程辦理；據臺灣桃園地方法院檢察署（下稱桃園地檢署）檢察官起訴被告懲戒人徐傳亮（當時為鄉公所清潔隊隊長）、被告王亞廷（當時為總務課課員）、張普定（為實際得標者及多家參與本案投標公司之實際負責人）之起訴書，徐、王二員明知違反政府採購法及廢棄物清理法，卻委託張普定代為製作本採購案需用之所有官方文件，張普定乃以量身訂作之「三合一廢棄物生物工程處理法」及「以自己公司行號或借用他人公司名義找足三家廠商」之綁標及圍標方式介入其中，並由張普定統籌主導招商作業之進行，使其因而標取本件工程之不法利益。案經桃園地檢署檢察官偵查終結，提起公訴，核徐、王

二員所為係犯貪污治罪條例第六條第一項第四款之公務員主管事務圖利罪嫌、刑法第二百十條之偽造私文書罪嫌，為共同正犯，具體求刑有期徒刑七年併科一百萬元罰金。另桃園地檢署檢察官偵辦及監察院調查本案期間，經向蘆竹鄉公所調閱相關卷證，竟稱規劃設計協辦案卷業已滅失。至被付懲戒人李清彰則因罪證不足，另為不起訴處分。

#### 四、被付懲戒人呂鴻光等之違失如下：

##### (一) 被付懲戒人呂鴻光部分：

桃園縣環保局對本案工程有督導及協助之責。被付懲戒人呂鴻光為桃園縣環保局局長，然該局對本案工程之督導，僅予「協助」、「建議」；對環保署函示依「河川行水區內鄉鎮市垃圾棄置場處置計畫」成立「垃圾棄置場處置技術執行小組」，加強督導並協助所轄鄉公所加速辦理，竟簽註該案既已順利推動，該技術執行小組暫不成立後存查。且本案工程遭遇困難時召開之工程協調會，鄉公所曾數度發開會通知，邀桃園縣環保局出席，然被付懲戒人呂鴻光均未派員參加；對工程之招標，縣府僅消極進行各項書面審查，提出原則性的意見，如本權責依計畫執行審慎研議辦理；工程管理費之核算基準，依環保署規定辦理、回收再利用物務必要有明確去處等，並以鄉公所對縣府之意見置之不理為由，未派員列席參加各次招標會議；另工程驗收勘查，縣府則以收文已過估驗時間，更未派員參加及未進行事後督考本案工

程驗收情形。顯見其未謹慎勤勉要求所屬嚴加督導本案工程相關作業進度及發包、驗收事宜，因而導致鄉公所各項違法招標、不當驗收及工程延宕等缺失，核有違失。

##### (二) 被付懲戒人李清彰部分：

1. 被付懲戒人李清彰係桃園縣蘆竹鄉鄉長，該鄉於辦理本案工程時，安排張普定至蘆竹鄉公所向其與各科室主管公開說明「三合一廢棄物生物工程處理法」之施工方法，會後並授權彼時職屬業務及採購單位之徐傳亮等人與張普定研究爭取補助經費、招商採購等可行性問題。其身為一鄉之長，對該鄉所推動之重大工程案件，未謹慎勤勉嚴加督導，致生所屬清潔隊長徐傳亮等違反政府採購法、廢棄物清理法，任由張普定統籌主導招商作業之進行，直接圖利他人，使其因而標取本件工程之不法利益情事，核有難辭監督不週之違失。
2. 本案工程依其合約規定係以「內厝村南崁溪河川行水區垃圾棄置場全數移除」為標的，並應依其合約附件「後期標辦計畫書」2.3 及 2.5 所示處理流程及終端產品去處執行。且本案工程合約第七條處置費之給付：「……據以填寫當期處置估價單（含監造日報表及施工照片），由乙方持之向甲方請款。……」其中「監造日報表」之格式，均列明每日需查填「終端產品運出數量」乙欄。惟經查實際執行填報之監造日報表，逕將名稱更改為「工程處置數量」；並以其數量納入「各

期處置估價單」之「實做數」數量，經鄉長李清彰核可簽章後始計價付款，前後計 89 年 4 月 20 日（第一次估驗）數量：一七、八七二立方公尺，進度比例：八·九三六%，付款：八、六四二、〇〇六元。同年 5 月 20 日（第二次估驗）數量：三三、六九二立方公尺，進度比例：一六·八四六%，付款：七、六四九、七六一元。同年 6 月 20 日（第三次估驗）數量：四〇、四七七立方公尺，進度比例：二〇·二三九%，付款：三、二八〇、八八六元。同年 7 月 20 日（第四次估驗）數量：五一、九九七立方公尺，進度比例：二六·〇%，付款：五、五七〇、四九六元。同年 8 月 22 日（第五次估驗）數量：七八、六五四立方公尺，進度比例：三九·三二七%，付款：一二、八八九、九九二元。同年 9 月 20 日（第六次估驗）數量：一二五、六四二立方公尺，進度比例：六二·八四一%，付款：二二、七二一、〇四八元。同年 12 月 28 日（協調會第一期款）一三、〇〇〇、〇〇〇元，計給付承商七三、七五四、一八九元，占合約金額一〇一、八〇〇、〇〇〇元之七二·四五%。其未依合約規定估驗計價，致工程實際進度未如估驗計價數量，仍辦理六期之計價付款，嚴重損及政府權益，顯有違失。

3. 查「押標金保證金暨其他擔保作業辦法」第十九條第一款：「履約保證金之發還……一次或分次發還…

…於招標文件中訂明。」另本案工程投標須知補充事項第九章第三點及第十章第二點明定，本案履約保證金五百萬元於本工程驗收完成並經鄉公所核定後之 30 日內，由鄉公所照全額以即期支票無息退還予合約廠商。本案工程之公開招標公告係經鄉長李清彰核可後始公布，並為甲方之立合約人與承商簽訂工程合約，然卻未依移除工程投標須知補充事項，於完工後辦理一次退還履約保證金，逕與得標承商於合約第十條第二項簽約分期退還保證金，每期退還一百二十五萬元。並已於 89 年 9 月 21 日退還一百二十五萬元履約保證金。確有違招標之公平性，核有違失。

4. 按政府機關檔案管理作業，依檔案法第 7 條第 4 款及第 7 款規定，係包括「保管」及「安全維護」，且依同法施行細則第 6 條第 4 款：「保管：指將檔案依序整理完竣，以原件裝訂……分置妥善存放。」、第 7 款：「安全維護：指為維護檔案安全及完整，避免檔案受損、變質、消滅、失竊等，而採行之防護及對已受損檔案進行之修護。」及事務管理規則第三篇就檔案管理均訂有明文。惟監察院於調查本案期間，經向蘆竹鄉公所調閱相關卷證，其竟謊稱已遭桃園地檢署扣押，然桃園地檢署卻稱相關規劃設計協辦案卷業已滅失，其檔案管理作業與前揭規定，顯有不符，被彈劾人核有監督不週之違失。

(三) 被付懲戒人徐傳亮部分：

1. 依政府採購法第 50 條：「……機關於開標前發現者，其所投之標應不予開標；於開標後發現者，應不決標予該廠商……三、借用或冒用他人名義或證件……五、不同投標廠商間之投標文件內容有重大異常關聯者……」。又廢棄物清理法第 10 條：「一般廢棄物，應由執行機關負責清運……得報經上級主管機關核准，委託公、民營廢棄物清除、處理機構辦理之。」及公民營廢棄物清除處理機構管理輔導辦法第 3 條：「清除機構應取得主管機關核發之清除許可證……處理機構應取得主管機關核發之廢棄物處理場（廠）操作許可證……」規定至為明確。被付懲戒人徐傳亮於該鄉辦理本案工程時，由張普定代為製作融入其獨家工法之計畫申請書，且知張普定當初毛遂自薦之目的係欲取得此一工程，渠於規劃協辦、全數移除工程、監造計畫三階段標案，全權委託張普定代蘆竹鄉公所製作本採購案需用之所有官方文件進行綁標，任由張普定統籌主導招商作業之進行，且知張普定將圍標之情事，任令開標程序進入價格標後議價決標，明顯違反政府採購法；又被付懲戒人徐傳亮身為清潔隊隊長，明知本案工程涉及廢棄物之清除處理，依廢棄物清理法規定應領有廢棄物清除處理許可證，然為予規避捷群公司未領有廢棄物清除處理許可證，遂在投標須知第四章廠商應徵資格欄內刻意規定：「凡經主管機關核准領有執照，營業項目中載有廢棄物處理有關項目者且實收資本額在一千五百萬元以上者」即可投標，顯有違反上開廢棄物清理法及公民營廢棄物清除處理機構管理輔導辦法；於全數移除工程招標審查會中，在審查評比表偽填當日並未到場之評審「石樹勳」各項目之評分及署名，觸犯偽造文書罪嫌。遭桃園地檢署檢察官提起公訴，具體求刑有期徒刑七年併科一百萬元罰金。
2. 本案工程依其合約規定，應依「監造日報表」之格式，列明每日需查填「終端產品運出數量」乙欄，惟經查實際執行填報之監造日報表，逕將名稱更改為「工程處置數量」；並以其數量納入「各期處置估價單」之「實做數」數量。清潔隊隊長徐傳亮為甲方驗收之代表，亦是本案之承辦人，詢據表示：「『監造日報表』欄位名稱應為監造承商改植。」對此未依合約規定估驗計價，仍辦理六期之計價請款，嚴重損及政府權益，顯有違失。
3. 「押標金保證金暨其他擔保作業辦法」第十九條第一款：「履約保證金之發還……一次或分次發還……於招標文件中訂明。」另本案工程投標須知補充事項明定，履約保證金五百萬元於本工程驗收完成並經鄉公所核定後之 30 日內，由鄉公所照全額以即期支票無息退還予合約廠商。清潔隊隊長徐傳亮為甲方與承商簽訂工程合約之製約人，然

卻未依移除工程投標須知補充事項，於完工後辦理一次退還履約保證金，逕與得標承商簽約分期退還，確有違招標之公平性，核有違失。

4. 監察院於調查本案期間，經向蘆竹鄉公所調閱相關卷證，其竟諉稱已遭桃園地檢署扣押，然桃園地檢署卻稱相關規劃設計協辦案卷業已滅失，其檔案管理作業，與檔案法第 7 條第 4 款、第 7 款，同法施行細則第 6 條第 4 款、第 7 款及事務管理規則第三篇就檔案管理之規定，顯有不符，被彈劾人核有違失。

- 五、據上論結，被付懲戒人呂鴻光身為桃園縣環保局局長督導該縣蘆竹鄉公所辦理本案工程，未善盡職責，且未依規定成立「垃圾棄置場處置技術執行小組」協助切實執行，並坐視鄉公所各項違法招標、不當驗收及工程延宕等缺失；桃園縣蘆竹鄉鄉長李清彰暨承辦人清潔隊隊長徐傳亮辦理本案工程，任其招標作業，遭廠商圍標及綁標；未依合約規定辦理估驗計價，致工程實際進度未如估驗計價數量，仍辦理六期之計價請款；未依移除工程投標須知，於完工後辦理一次退還履約保證金，逕與得標承商協約分期退還；未依法令善盡檔案管理之責，致相關卷證滅失；以致本案工程嚴重延宕，全數移除遙無期日，核有違反公務員服務法第 1 條：「公務員應遵守誓言，忠誠努力，依法律命令所定執行其職務。」、第 5 條：「公務員應誠實清廉，謹慎勤勉……」、第 6 條：「公務員不得假借權力，以圖本身

或他人之利益……」及第 7 條：「公務員執行職務，應力求切實，不得畏難規避，互相推諉，或無故稽延。」之規定，而有公務員懲戒法第 2 條之應受懲戒事由，爰依憲法第 97 條第 2 項及監察法第 6 條之規定提案彈劾，移請公務員懲戒委員會審議，依法懲戒等語。

- 參、惟被付懲戒人呂鴻光、李清彰、徐傳亮申辯意旨，均否認有違失情事。被付懲戒人徐傳亮並聲請於刑事判決確定前停止本件審議程序。經查被付懲戒人徐傳亮所涉刑事案件，由桃園地檢署檢察官以 91 年度偵字第 10374 號起訴書提起公訴後，經臺灣桃園地方法院於 95 年 5 月 8 日以 92 年度訴字第 1653 號刑事判決，諭知被付懲戒人徐傳亮無罪。檢察官不服上訴後，嗣經臺灣高等法院於 95 年 11 月 29 日，以 95 年度上訴字第 2387 號刑事判決，將第一審原判決撤銷，改判被付懲戒人徐傳亮共同公務員對於主管之事務，明知違背法令，直接圖其他私人不法利益，因而獲得利益罪，處有期徒刑陸年，褫奪公權伍年。被付懲戒人徐傳亮不服，聲請上訴，刻正由最高法院即將保密分案審理等情，有上開起訴書影本、第一、二審刑事判決正本、臺灣高等法院 96 年 1 月 12 日院信刑寒字第 0960000756 號函、及最高法院書記廳 96 年 7 月 2 日台刑未字第 0960000474 號函附卷可稽。按被付懲戒人徐傳亮應否受懲戒處分及懲戒處分之輕重，厥以其犯罪是否成立為斷。被付懲戒人李清彰所涉刑事部分，雖經檢



察官為不起訴處分，然彈劾案文移送意旨，認被付懲戒人李清彰身為鄉長，對被付懲戒人徐傳亮承辦重大工程，未嚴加督導，致被付懲戒人徐傳亮違反政府採購法、廢棄物清理法，任由張普定統籌主導招商作業之進行，直接圖利他人，使其因而標取本件工程之不法利益情事，核有監督不週之違失；被付懲戒人呂鴻光督導本案工程未善盡職責，未依規定成立「垃圾棄置場處置技術執行小組」協助切實執行，並坐視鄉公所各項違法招標、不當驗收及工程延宕等缺失等語。是則被付懲戒人李清彰、呂鴻光是否應負督導不週之責，暨所應負責任之輕重，亦即其應否受懲戒處分，及懲戒處分之輕重，亦以被付懲戒人徐傳亮之犯罪是否成立為斷。為免懲戒處分與刑事裁判兩歧，應認本件有於前揭刑事裁判確定前，停止審議程序之必要，爰依公務員懲戒法第 31 條第 1 項但書議決如主文。

中華民國 96 年 10 月 5 日

## \*\*\*\*\* 調 查 報 告 \*\*\*\*\*

### 一、休閒農業之推展績效與發展專案調查報告（三）

參、研究方法與過程：

#### 一、擬訂調查研究計畫：

九十三年三月十五日擬訂本案調查研究計畫，茲摘要如下：

#### （一）調查研究重點：

1. 瞭解政府推展休閒農業之整體發展策略、規劃構想與目標、採行措施與預期成效、輔導管理機制、相關法令規定等。
2. 檢視各級政府於推展休閒農業過程中，對於各據點主題特色之營造，及餐飲、住宿、交通等方面之配合，有無整體完善規劃？行政協調與推動執行過程所遭遇困難瓶頸，有無具體因應作為？
3. 檢視政府推展休閒農業成果，對於提高農業產能與產值、增加農民所得與就業機會、提昇農村生活品質、帶動地方繁榮、縮短城鄉差距等方面之實際效益，並提出適當改進意見，以供各級政府機關施政參考。

#### （二）擬採行之調查研究步驟：

##### 1. 調卷：

##### （1）院內調卷：

調閱本院近年來涉及休閒農業之推展績效與發展等相關調查案卷，並彙整各該調查案件本院指正缺失及後續改善處置情形。

##### （2）行政院農業委員會：

函洽行政院農業委員會提供「休閒農業之推展績效與發展」等相關政策方案或施政計畫、研究報告、法令等，並就「休閒農業之推展績效與發展」所列各執行事項，目前實際辦理情形與遭遇困難瓶頸等，逐項列表詳實說明。

##### 2. 文獻蒐集與研閱：

- （1）蒐集研閱本院相關調查報告。
- （2）蒐集研閱機關查復卷證資料。

- (3) 蒐集研閱相關領域專家學者之文獻報告。
  - (4) 蒐集研閱相關剪報。
  - (5) 蒐集並閱讀相關政府機關公報。
  - (6) 視需要參加相關學術研討會。
3. 現場履勘及座談：
- (1) 參酌農委會提供全國各地區之「休閒農場」、「休閒農業區」及「休閒農漁園區」等資料，按「北、中、南、東及離島」五區域，分別排定履勘行程，並邀請中央及地方主管機關、業者代表等參與座談，座談會內容分別以各該地區「休閒農業推展現況與遭遇困難」為題（子題為：一、發展主題與特色營造。二、餐飲、住宿、交通等方面之配合情形）簡報，並接受委員詢問。
  - (2) 本案履勘行程時間及地點：
    - <1> 配合本院財政及經濟委員會（下稱財經委員會）九十三年度中央機關巡察行程安排履勘，於三月二十五日至二十六日前往嘉義縣阿里山地區巡察休閒農業推廣情形。
    - <2> 六月二十八日至二十九日前往台南縣及高雄縣履勘休閒農業推廣現況。
    - <3> 配合本院財經委員會九十三年度中央機關巡察行程，七月一日至二日前往台東縣、花蓮縣巡察休閒農場及休閒漁業經營情形。
    - <4> 七月八日至九日前往澎湖地區履勘休閒農漁園區辦理情

形。

<5> 十月十三日至十五日前往中部六縣市（苗栗縣、台中縣、台中市、南投縣、彰化縣及雲林縣）履勘休閒農業推廣現況。

<6> 十月二十一日至二十二日前往台北縣及宜蘭縣履勘休閒農業推廣現況。

4. 案情研析及撰擬期中報告：

就行政院農業委員會查復案情資料及現場履勘座談會議與會人員所提意見，參酌相關法令規定，綜整調查研究發現撰擬期中報告陳核（於九十二年七月七日提報本院財政及經濟委員會第三屆第一一一次會議決定：准予備查）。

5. 撰擬調查研究期末報告：

綜整調查研究發現及結論，撰擬調查研究期末報告。

6. 調查研究報告定稿付印，並提送本院財政及經濟委員會討論。

二、資料綜整研析與報告撰擬：

除綜整行政院農業委員會等機關查復資料及相關法令外，並透過國家圖書館遠距圖書服務系統、本院圖書資訊系統及政府機關網站，搜尋本專案研究領域之期刊論文與新聞報導，予以分類綜整研析案情，撰擬調查研究報告。

肆、研究發現與分析：

案經調閱行政院農業委員會等機關相關卷證資料及蒐整相關領域文獻期刊，並經現場履勘聽取基層單位與業者意見，茲就當前休閒農業推展與執行過程相關問題，綜析臚列如下：

### 一、休閒農業之定位與發展方向：

定位策略之目的，主要是讓同業間之產品有所區別，以期在目標市場中獲得最大優勢。國內休閒農業正如雨後春筍般開始發展，但在整體品質與型態上難免有良莠不齊之現象，進而呈現出產業發展方向不明確之窘況，爰確切的定位策略與發展方向，對於現階段發展休閒農業而言，益顯重要，實為穩定產業發展與提昇競爭力之關鍵策略。

回顧國內休閒農業發展史，農委會沿襲「發展休閒農業研討會」共識，自七十九年開始即透過計畫輔導方式著手推動國內休閒農業，惟以往政策焦點僅侷限於休閒農場或休閒農業區之規劃與設置，始終未將休閒農業視為是以傳統農業或農村為基礎而延伸之一種餐旅服務業；迨至九十一年間農委會修訂「休閒農業輔導管理辦法」，放寬休閒農場土地於平地面積達三公頃或山坡地面積達十公頃以上者，可循土地變更途徑合法經營住宿與餐飲後，傳統農業或農村之轉型發展始漸露曙光。

按休閒農業係指利用田園景觀、自然生態及環境資源，結合農、林、漁、牧生產、農業經營活動、農村文化及農家生活，以提供國民休閒、增進國民對農業及農村體驗為目的之農業經營，農業發展條例第三條第五款載有明文；然查依據農業發展條例所訂定之「休閒農業輔導管理辦法」，其規範之休閒農業範疇，卻僅著重於休閒農業區與休閒農場之規劃輔導與設置管理，實與農業發展條例所定義

之產業範疇有間。另從相關領域學者專家文獻論著可悉，就廣義休閒農業而言，其涵蓋範圍當非僅止於休閒農業區與休閒農場兩種類型，其他如：農舍民宿、觀光農園、市民農園、教育農園、生態農場及休閒林場、牧場、漁業等提供休閒體驗與觀光遊憩之場所或企業，均應包括在內；換言之，休閒農業所展現的是結合生產、生活與生態三生一體的產業，在經營上更是結合產銷、加工及遊憩服務等三級產業於一體的企業。

另據交通部觀光局「國人旅遊狀況調查」資料顯示，九十二年國民國內旅遊支出為二千一百八十一億元，占 GDP2.2%，平均每人每次花費二千一百三十元，其中以餐飲（占 24%）、交通（占 22%）及購物（占 22%）支出最多，其次是住宿支出（占 17%）。若將餐飲、住宿及購物支出合計達 63%，換言之，「吃」、「住」費用再加上購買「當地特產或紀念品」之費用，儼然已成為國人國內旅遊之核心費用。政府在輔導傳統農業轉型為休閒農業之際，若能將政策聚焦於如何透過經營休閒農業以提昇農民或經營業者收入，則相關輔導措施才具有積極誘因，政策方易收立竿見影之效，亦即政府輔導休閒農業之政策焦點，應著重於轉型所需之積極鼓勵要件與配套措施上，如：相關證照制度、專業規劃及經營輔導團隊之建立等，亦惟有從積極鼓勵要件出發，才能找到休閒農業之定位，創造屬於休閒農業之獨有特色。

### 二、休閒農業推展過程所遭遇之瓶頸：

國內休閒農業發展初期階段，往往受限於現有法令與經營者之條件，無法以渡假村或遊樂場之方式，進行個別大型開發案，而一般中、小型休閒農場，則很難在園區內獨立提供多樣化且具有特色之套裝旅遊產品供消費者選擇，故不易吸引遊客遠道前來或願意再度重遊。茲就現階段休閒農業轉型發展過程，普遍遭遇之困難瓶頸與亟待主管機關正視處理之問題，綜列如下：

(一) 休閒農場部分：

1. 規劃籌設階段：

(1) 專業人才不足：

台灣以小型農家為主的農業結構，無論在農場規模、財力上，本已不足，加上農村生活結構轉變，人口外移，於發展休閒農業時，普遍面臨缺乏專業人才及人手不足問題，此一限制是造成我國農業生產成本無法與進口農產品相抗衡之主因，同樣的，當轉型發展休閒農業時，仍無可避免受這些先天因素所掣肘。對此，有賴主管機關及相關單位與學校合作，提供各種講習訓練研習營，及成立休閒農業人才培訓班，亦可由休閒農場提供實習建教合作之場地，以培育專業人才，提供實務工作經驗，增加未來投入休閒農業之就業機會。

(2) 欠缺新式經營理念與整體發展概念：

當農民投入休閒農業後，其經營模式已從過去的一、二

級產業邁入三級產業階段，自需有不同之經營理念以為因應，然對於普遍教育程度較低、年齡較大之農民而言，在接受全新理念及學習不同經營手法之過程中，往往遭遇許多困難瓶頸，此時主管機關之角色扮演，即攸關政策推展初期之成敗關鍵。如何有效整合休閒農場與農業農業區，成立一強而有力之組織來經營，諸如：廣告、促銷、住宿、旅遊行程，甚至資源調配與維護、教育解說、設施管理、旅遊糾紛調解，安全管理及公共關係等業務，是發展休閒農業之重要課題；亦惟有結合政府、社團及經營業者力量，採取區域性之整體發展策略，將整個地區視為一個大型休閒農業區來經營，才能有效突破休閒農業內在發展條件之瓶頸。

(3) 土地使用管制及用地變更編定問題：

非都市地區休閒農業之土地使用及設施興建，應符合土地使用管制規定，倘與規定不符時，應辦理用地變更編定，以供建築使用或興建容許項目設施。茲說明如下：

<1> 主要法令條文摘錄：

• 區域計畫法：

◇第十五條第一項：「區域計畫公告實施後，不屬第十一條之非都市土地，應由有關直轄市或縣（市）

政府，按照非都市土地分區使用計畫，製定非都市土地使用分區圖，並編定各種使用地，報經上級主管機關核備後，實施管制。變更之程序亦同。其管制規則，由中央主管機關定之」。

• 非都市土地使用管制規則：

◇第十條：「非都市土地經劃定為某種使用分區，因申請開發，依區域計畫之規定需辦理土地使用分區變更者，除依促進產業升級條例外，應依本規則之規定辦理」。

◇第十一條第一項：「非都市土地申請開發為鄉村區、工業區、特定專用區達下列規模者，應辦理土地使用分區變更：……七、申請開發為其他特定目的事業使用或不可歸類為工業區、鄉村區及風景區之土地達二公頃以上者，應變更為特定專用區」。

◇第十三條第一項：「非都市土地開發需辦理土地使用分區變更者，其申請人應依相關審議規範之規定製作開發計畫書圖及檢同有關文件，並依下列程序，向直轄市或縣（市）政府申請辦理：一、申請開發許可。二、申請雜項執照。三、申請變更土地使

用分區及使用地」。

◇第二十七條第一項：「土地使用分區內各種使用地，除依第三章規定辦理使用分區及使用地變更者外，應在原使用分區範圍內申請變更編定」。

◇第五十二條之一：「申請人擬具之興辦事業計畫土地位屬山坡地範圍內者，其面積不得少於十公頃，但有下列情形之一者，不在此限：……」。

• 農業發展條例：

◇第六十三條：「直轄市、縣（市）主管機關應依據各地區農業特色、景觀資源、生態及文化資產，規劃休閒農業區，報請中央主管機關劃定。休閒農場之設置，應報經直轄市或縣（市）主管機關核轉中央主管機關許可。第一項休閒農業區之劃定條件、程序與其他應遵行事項，及前項休閒農場設置之輔導、最小面積、申請許可條件、程序、許可證之核發、廢止、土地之使用與營建行為之管理及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之」。

• 休閒農業輔導管理辦法：

◇第九條：「休閒農場內之土地得分為農業經營體驗分區及遊客休憩分區。農

業經營體驗分區之土地，作為農業經營與體驗、自然景觀、生態維護、生態教育之用；遊客休憩分區之土地，作為住宿、餐飲、自產農產品加工（釀造）廠、農產品與農村文物展示（售）及教育解說中心等相關休閒農業設施之用」。

◇第十條：「設置休閒農場之土地應完整，並不得分散，其土地面積不得小於〇·五公頃。設置休閒農場土地，除依法得容許使用者外，以作為農業經營體驗分區之使用為限。但其面積符合下列規定者，得為遊客休憩分區之使用：一、位於非山坡地土地面積在三公頃以上者。二、位於山坡地之都市土地在三公頃以上或非都市土地面積達十公頃以上者。……」。

◇第十五條：「申請人於取得主管機關所核發之休閒農場籌設同意文件後，得向直轄市或縣（市）主管機關申請休閒農業設施容許使用，涉及非都市土地變更編定者，應以休閒農場土地範圍擬具興辦事業計畫，向直轄市或縣（市）主管機關申請核准。前項興辦事業計畫內應辦理

使用地變更編定，其面積達二公頃以上者，應辦理土地使用分區變更。……」。

◇第十八條：「休閒農場得設置下列休閒農業設施：一、住宿設施。二、餐飲設施。三、自產農產品加工（釀造）廠。四、農產品與農村文物展示（售）及教育解說中心。…前項第一款至第四款之休閒農業設施應設置於遊客休憩分區，除現況土地使用編定依法得容許使用者外，其總面積不得超過休閒農場面積百分之十，並以二公頃為限，休閒農場總面積超過二百公頃者，得以五公頃為限。位於非都市土地者，得依相關規定辦理非都市土地變更編定。……」。

<2> 休閒農場設置用地類別管制情形：

- 休閒農業設施之設置與使用，應符合「非都市土地使用管制規則」及「休閒農業輔導管理辦法」等法令規定，即休閒農場獲准同意籌設或公告為休閒農業區內之休閒農業設施，其使用性質如符合非都市土地使用計畫者，得向主管機關申請容許使用證明始得設置、興建。
- 休閒農場內原僅供作農牧、

- 林業、養殖等使用之土地，倘規劃作為住宿、餐飲、教育解說、農特產品加工設施等農業使用時，土地使用不符合容許使用項目規定，應依規定辦理用地變更編定程序。查「非都市土地使用管制規則」及「休閒農業輔導管理辦法」之規定，作休閒農業設施使用應於主管機關核發休閒農場籌設許可或公告為休閒農業區，得依規定申請容許使用建築。此外，可供建築使用用地包括甲、乙、丙種建築用地、遊憩用地及依法完成變更編定程序編定為特定目之事業用地。
- 位於非都市山坡地地區之休閒農場，應先經主管機關審查同意核發休閒農場籌設許可後，循區域計畫法、水土保持法等規定辦理非都市土地用地變更編定程序。
  - 非都市土地經劃定使用分區並編定用地類別，須依其容許使用之項目使用，休閒農場供住宿、餐廳、教育解說、農特產品加工廠等設施使用，應依規定辦理用地變更編定外，其他各項休閒農業設施，倘獲主管機關同意籌設後，且屬非都市地區農牧用地、林業用地……者，容許作休閒農業使用。
  - 休閒農場如涉用地變更編定者，其土地面積以休閒農場

面積百分之十，並以二公頃為限，所需用地得申請編定為「特定目之事業用地」使用，惟此規模並未達「非都市土地使用管制規則」第十一條規定應辦理使用分區變更之門檻。

<3> 休閒農場設置土地面積管制情形：

設置休閒農場之土地應完整，並不得分散，其土地面積不得小於〇·五公頃，除依法得容許使用者外，以作為農業經營體驗分區之使用為限，但位於非山坡地土地面積在三公頃以上，或位於山坡地之都市土地在三公頃以上或非都市土地面積達十公頃以上者，得為遊客休憩分區之使用。

<4> 現行法令對休閒農業推展之影響：

- 按現行法令，休閒農場之地形測量、申請開發利用等各項作業，皆必須包括全場面積，然法令准其申請開發面積之比率僅佔休閒農場全場面積百分之十以下，此種作法恐有礙新興產業之發展，主管機關宜審慎檢討。
- 休閒農場尚未涉及用地變更編定之休閒農業容許使用項目，允宜就其項目先行申請許可使用、建築許可。
- 休閒農場開發面積之認定，為使用分區應否辦理變更、

用地變更編定、實施水土保持或環境影響評估之依據，將影響經營者於資源應用、開發時程、經營成本上之考量。主管機關宜作明確之規範，休閒農場用地應否辦理使用分區變更編定。

- 據行政院農委會於九十三年七、八月間針對全國休閒農場普查結果，目前實際經營中之休閒農場計一、一〇二場，其中尚未提出申請籌設許可占六成三五，且有一成三五之農場面積未達休閒農場籌設門檻（〇·五公頃）。
- 另依「休閒農業輔導管理辦法」規定所設置之休閒農場，直接受惠於農民之數量有限，無法達到多數農民受益之原則，且高達七成之休閒農場未提出籌設申請，究其原委，現行法令之限制恐為主因，即使業者提出申請亦不易核准。爰若能採取大型綜合休閒農場與小型渡假農場併存，使小面積但資源條件佳且有特色之農場朝家庭式渡假方式發展，配合「民宿管理辦法」之實施，使小規模之渡假農場，平時從事農業生產，假日為遊客提供住宿餐飲服務，使遊客體驗農村生活，亦可達到增加休閒農業產值之效益。

(4) 環境影響評估問題：

按現行休閒農業輔導管理

辦法第十條第二項規定：「設置休閒農場土地，除依法得容許使用者外，以作為農業經營體驗分區之使用為限。但其面積符合下列規定者，得為遊客休憩分區之使用：一、位於非山坡地土地面積在三公頃以上者。二、位於山坡地之都市土地在三公頃以上或非都市土地面積達十公頃以上者」；第十八條規定：「休閒農場設置休閒農業設施除現況土地使用編定依法得容許使用者外，其總面積不得超過休閒農場面積百分之十，並以二公頃為限，休閒農場總面積超過二百公頃者，得以五公頃為限」。另開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準第十五條規定：「農、林、漁、牧地之開發利用，其設置休閒農場、農產品加工場所或農業科技園區，有下列情形之一者，應實施環境影響評估：……三、位於山坡地，其面積十公頃以上，或挖填土石方十萬立方公尺以上者；其在自來水水源水質水量保護區區內，其面積五公頃以上，或挖填土石方五萬立方公尺以上者。四、申請開發面積三十公頃以上或擴大面積累積十公頃以上者。……」。

另查環境影響評估法第一條規定：「為預防及減輕開發行為對環境造成不良影響，藉以達成環境保護之目的」；第



五條規定：「開發行為對環境有不良影響之虞者，應實施環境影響評估」。所指不良影響，據同法施行細則第六條規定：「指開發行為有左列情形之一者：一、引起水污染、空氣污染、土壤污染、噪音、振動、惡臭、廢棄物、毒性物質污染、地盤下陷或輻射污染公害現象者。二、危害自然資源之合理利用者。三、破壞自然景觀或生態環境者。四、破壞社會、文化或經濟環境者。五、其他經中央主管機關公告者」。

然實務上，前揭開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準第十五條所稱「開發面積」或「擴大面積」，究指休閒農場內建築使用應辦理用地變更編定之面積，或指休閒農場全場之面積？仍有疑義。按休閒農業輔導管理辦法第九條規定，休閒農場內之土地使用性質，得分為農業經營體驗分區，及遊客休憩分區，其中遊客休憩分區可供建築使用應辦理用地變更編定之面積以休閒農場之百分之十為限，並小於二公頃；亦即農業經營體驗分區之面積則佔農場面積九成，其土地使用性質仍維持農業或原使用，屬低密度、低強度之開發使用，並維持原有農業經營型態、兼具生態保育功能之開發性質，有別於遊樂

區、旅館等申請全區開發案件之使用強度，前揭環評實施標準實有待釐清。

(5) 稅賦問題：

查農業發展條例第三十七條及三十八條規定，作農業使用之農業用地移轉予自然人或繼承、贈與時，得申請不課徵土地增值稅或免徵遺產稅、贈與稅及田賦；所稱農業與農業使用之定義，於農業發展條例第三條第一款及十二款均有明定，休閒農場作農業經營體驗使用，如符合農業使用之定義，依農業用地作農業使用認定及核發證明辦法取得農業用地作農業使用證明書，應可持憑向稅捐機關申請不課徵土地增值稅或免徵遺產稅、贈與稅及田賦。然實務上，休閒農場經營體驗分區或設置農業設施之農地，得否適用農業用地、設施減免房屋稅、地價稅、土地增值稅、贈與稅或遺產稅等，其稅賦課徵原則及認定標準，仍有待釐清。

(6) 公有或國有土地開發經營問題：

<1> 按現行公有土地經營及處理原則規定，政府機關無開發經營或使用計畫之公有土地，除未出租之耕地、林業用地及養殖用地應交由林務機關實施造林外，得配合都市計畫或區域計畫，依法辦理出租或標租。以東部地區為例，台糖公司在花蓮、台東

地區管有大部分土地，造成農民經營休閒農業時土地取得之困難，倘能將公有閒置土地開放予當地農民承租，對於發展休閒農業將有甚大助益。

- <2> 按現行國有出租耕林養地同意興建相關農業林業養殖設施審查作業要點規定，國有出租耕、林、養地為避免變相做建地使用，不予同意承租人興建農舍，惟在不違反租賃目的之原則下，參酌「非都市土地使用管制規則」容許使用項目及「台灣省非都市土地容許使用執行要點」許可使用細目，得同意部分做相關之農業、林業、養殖設施使用。以花蓮縣瑞穗牧場為例，該牧場向財政部國有財產局承租土地經營牧場，現欲配合政府政策發展休閒農業轉型經營休閒牧場，竟連興建一間廁所都不為該局所允許。
- <3> 類此問題僅為公有或國有土地影響休閒農業發展之冰山一角，休閒農業主管機關允應主動協商各公有或國有土地主管機關，積極研修現行不合時宜法令規則，並確立土地承租及相關設施開發許可之配套措施與作業流程，俾有助於休閒農業之推展與公有閒置土地之有效經營利用。

(7) 其他經營業者反映問題：

據本院專案小組實地走訪各地休閒農場及休閒農業區後，綜整多數經營業者反映問題如下，相關主管機關允宜正視並務實檢討改善：

- <1> 申請休閒農場之應備文件太過繁瑣複雜，許多經由縣市政府內部管道即可取得之文件，卻要申請者面對多個窗口分別提出申請，且未建立審查標準作業流程，亦無時程控管機制，致案件申辦過程曠日費時。
- <2> 另鑑於地方政府對於當地業者申請實際狀況，較中央主管機關瞭解，而中央主管機關要面對各地方政府轉送之申請案件，亦無法於短時間內進行共同會勘，故多數休閒農場經營者建議將此部分權限下放至地方。
- <3> 依據九十三年二月二十七日新修正之「休閒農業輔導管理辦法」第十八條第二項規定：「前項第一款至第四款之休閒農業設施應設置於遊客休憩分區，……其總面積不得超過休閒農場面積百分之十」，亦即有關遊客休憩分區之休閒農業設施，其面積由不得超過休閒農場總面積「百分之五」調整為「百分之十」。對於已經取得同意籌設之專案輔導休閒農場，究應繼續輔導其至取得「

經營許可證」後，再辦理經營計畫書變更？抑或先辦理經營計畫書變更手續，再辦理後續取得「經營許可證」作業？猶待主管機關釐清。

- <4> 依據休閒農業輔導管理辦法第十條規定，設置休閒農場之土地應完整，並不得分散，惟近來在休閒農場籌設申請案中，申設基地為道路、溝渠、溪流……等分隔之情況日益增多，型態也漸趨多樣與複雜（如：休閒農場基地受河川分割為兩區塊……等），實有必要針對休閒農場土地完整性規定應予考慮之事項，排除不必要之限制，進一步訂定更具體之裁量基準，俾利休閒農場籌設申請案之審查。

## 2. 經營發展階段：

### (1) 發展同質化之隱憂：

不同之農村區域環境，有其不同之「三生」（生產、生活、生態）資源條件，因而發展休閒農業時，必需善加利用自身擁有之資源條件，俾能發展出具備地方特色之休閒旅遊；亦即以農村自身現況，塑造一個以地方產業、生活環境為中心漸次發展之永續實踐環境。休閒農業之推展雖可提振地方經濟，惟若因追求短暫經濟之可能性，而迎合城市大量消費文化之意識形態，農村資源與其純樸悠閒田園風貌環

境，將迅速因都市休閒生活的再延伸因素（例如：K T V、大型山海產城、攤販之隨地擺設、啤酒屋等）與大量旅遊人口進入農村而受到負面影響（例如：交通擁擠、空氣污染、大量垃圾、農民之生活方式等）。農村發展休閒農業，應避免同質化之發展，不同農村應依其不同資源去發展自己獨特之農村風貌，相互抄襲而未融入地方特色之休閒農業，雖可帶來短暫之利益，然而長期而言，難保不會因當地特色之日漸模糊而失去吸引力與競爭力。

### (2) 地區發展組織功能有待整合提昇：

休閒農業發展雖與主管機關之政策、法令規章、輔導措施及實質建設有關，然而如何有效整合農村地區居民（農民、非農民）和組織團體（文史工作室、社區發展協會、宗教團體、產銷組織……等）之個別理想、目標與力量，來形成秩序性之共同藍圖實踐，更是休閒農業發展成功與否之重要因素。以休閒農漁園區計畫為例，為目前農政單位極力推動發展休閒農業之重點計畫，而依據「休閒農漁園區計畫大綱、研提原則及計畫審查評分標準」規定，各休閒農漁園區必須以由下而上之原則，由當地農村居民代表組成「在地產

業行動委員會」，並有明確之組織運作機制。此一「在地產業行動委員會」係指各鄉、鎮、市、區為發展休閒農漁園區而成立之組織，由當地居民、休閒農場業者、輔導單位與主管機關等相關人員所組成，為執行計畫之地方組織，其成立目的在整合園區內及分配政府補助之資源，並調解各項公共事務，以促進園區休閒農業之發展；惟據統計分析結果發現，在地產業行動委員會之成員雖積極參與委員會之運作，亦有良好之組織運作，但因各委員會之規模參差、部分委員會組織分工未臻完善、委員會之組織民主性與組織規範均有待加強、部分委員會內之決策權力與相關資源受到牽制等組織運作上之缺失，都將是影響在地產業行動委員會運作順利與否之原因。

(3) 離島地區資源資訊整合問題：

以澎湖縣為例，發展澎湖地區之休閒產業，主管機關於中央有農委會、交通部觀光局及其所屬澎湖國家風景區管理處，地方則有澎湖縣政府、澎湖縣農會及澎湖區漁會等團體，各單位之資源、資訊、網站資料等目前皆屬各機關自行管轄，倘能責成一單位執行資源整合，於此地區舉辦活動以吸引觀光客，提昇該地區之休閒農漁業及觀光產業，將較於

各單位自行執行預算來得更經濟、更有效率與發揮更大之效益。

(4) 校外教學資源運用相關問題：

查台灣省各級學校校外教學參考手冊對校外教學之定義為：「校外教學是一種達成課程目標的途徑，它包含一、從教室內延伸到校外；二、在課程的任何階段所要獲得的一系列的直接經驗，這些經驗將增加一個人對環境與人生的了解；三、一種課程設計，包含學生、教師、和參與工作的校外教學資源人物發展最適宜的教與學環境」。然就目前休閒農場提供校外教學資源運用觀之，仍普遍存在下列問題：

<1> 休閒服務設施雷同：

除少數農場提供較特殊之活動，例如滑草、射擊等設施外，大多數休閒農場提供之服務皆為露營地、烤肉設備、野餐區、住宿區、兒童遊戲場等，同質性過高，且就校外教學活動而言，所使用之服務設施種類較單一，主要為烤肉露營設施。就農場之本質，若每間農場皆設置相同且多樣之服務設施，雖然提供了多樣化之選擇，卻容易降低農場之特殊性及服務品質。以國外之農場觀光為例，農場專以提供露營地、包辦食材，或是包辦住宿及早餐等為主要之服

務設施，單一且特定之服務，讓校外教學參與者在滿足基本需求外，更能把焦點集中於農場風光及鄉村文化之體驗，而不侷限於服務設施之使用。

<2> 資源運用尚待開發：

從休閒農場提供運用之生產、生活、生態資源以觀，校外教學活動以運用生態資源最為廣泛，最主要以農場的動植物生態作為校外教學活動內容，生產及生活資源則較少；運用生產資源於校外教學活動中，以農畜產品生產場所之參觀體驗佔多數，對於加工場所、推展場所的活動開發則較少，至生活資源方面則著重於農家生活體驗的參與。因此，休閒農場中仍有部分三生資源未運用於校外教學活動，對於農場資源的運用上應有其推廣空間，如農村空間利用、農民特質……等；惟休閒農場有另一問題就是各農場校外教學之資源相似度非常高，各農場推出的參觀體驗活動大同小異，使農場之特色模糊、難以突顯，而與其他農場不易區隔，無法以獨特之吸引力爭取更多不同之客源。

<3> 與學校及教師之互動有待加強：

全國之休閒農場約有半

數以上曾辦過國小校外教學活動，惟部分經營者認為農場擁有極適合做為校外教學教材之資源，然而農場經營者與教師之溝通不易，以及教師對活動規劃欠缺，皆是難以推動的原因之一，使得至休閒農場舉辦校外教學的國小仍為數不多。

3.管理考核階段：

(1) 認證制度與評鑑標準有待建立：

國內休閒農業輔導自八十一年十二月首次發布實施「休閒農業輔導管理辦法」以來，歷經數次修正，至九十三年十一月僅有二十三家休閒農場合法取得許可登記證，仍有許多農場極思轉型或努力設法取得合法經營許可。然而，綜觀目前所存在之合法成立或未合法之農場，可發現經營者雖竭盡所能設計具特色之休閒農場，其服務品質卻是良莠不齊，對民眾而言，由於無從判斷休閒農場之良劣，因此於消費選擇時可能無所適從，甚至可能在資訊不足之情況下選擇了服務品質較低之休閒農場，而對休閒農場之評價大打折扣，影響其對整個產業之印象，如此服務品質素質參差之問題將造成休閒農業發展之衝擊。

建立休閒農場之分級制度，將有助於民眾選擇休閒去處，且分級對於休閒農場經營者亦有提升競爭力，於設計休

閒農場與訂價、推廣促銷方面，分級認證對於其行銷有其正面貢獻，且能吸引需求不同之各種客層前往休閒農場消費。例如我國風景區亦分為國家級、省級及縣市級三種，由觀光主管機關就具開發價值之地區依資源特性評鑑後公告。然休閒農業所具有之生產、生活、生態特色，及其經營者之能力與訓練素質，均有別於一般觀光遊樂區與旅館，不宜直接以一般觀光業之標準予以評鑑分級，因此，主管機關為促進休閒農業之永續發展，減少素質參差之負面影響，提升休閒旅遊服務之競爭力，有必要針對休閒農場服務品質，規劃完整且適當之評鑑制度與認證措施以為因應。

而優良休閒農場之認證，可檢討分兩階段辦理。第一階段以通過評鑑成為合法休閒農場為目標，第二階段則以合法休閒農場為對象，進行分級之評鑑工作，通過評鑑之農場將取得不同等級「優良休閒農場」之認證標章：

- <1> 第一階段休閒農場，可依據「休閒農業輔導管理辦法」與「民宿管理辦法」之規定，申請核發休閒農場許可登記證。認證為合法休閒農場後，應進行定期或不定期複檢與監督，以確保休閒農場經營者依核定內容經營農場。

<2> 第二階段之休閒農場，應備齊合法休閒農場之核准文件，並提供相關資料，向主管機關提出申請。主管機關應成立獨立評鑑小組，進行農場內各項目設備及服務品質之評鑑工作。

- (2) 宜蘭縣休閒農業評鑑制度案例：  
宜蘭縣政府體認建立休閒農業評鑑制度之重要性與迫切性，於九十一年九月十二日辦理「宜蘭縣休閒農業認證制度講習會」，將分三階段執行此認證制度。第一階段為自評，將評鑑項目及評分表寄交業者自評，並作為自我改善之依據；第二階段為個案輔導，針對有需求之業者實施各別輔導；第三階段方為正式之評鑑。評鑑結果，獲得標章之休閒農場將納入未來之整體行銷（如：摺頁簡介、網路行銷），由縣政府推薦給消費大眾。

宜蘭縣休閒農業評鑑內容分為三個單元，單元一：針對休閒農業加以評分，包含農場之整體形象、安全性、農場主題、生態維護、服務與休閒、其他等；單元二：針對休閒農場住宿場所加以評分，包含住宿場所之整體形象、客房設計、用品及陳設、衛生、環保設備及管理、消防安全及設備、經營管理及服務等；單元三：針對休閒農業餐飲部分加以評分，包含一般性特徵、安全衛

生方面、調理場所、從業人員衛生、廁所設備、其他設備、消防管理、生態方面等。另休閒農場雖可兼營餐飲、住宿等項目，但仍應以休閒農業本身為主，因此標章之頒發以單元二、三達某一標準為必要條件，再依單元一分數高低評級。宜蘭縣推動休閒農業評鑑制度之經驗，值得各級主管機關參考借鏡。

## (二) 休閒漁業部分：

按農業發展條例第三條第五款有關休閒農業之定義，漁業亦屬廣義休閒農業範疇之一。另查娛樂漁業管理辦法第二條規定：「本辦法所稱娛樂漁業，係指提供漁船，供以娛樂為目的者，在水上採捕水產動植物或觀光之漁業。前項所稱觀光，係指乘客搭漁船觀賞漁撈作業或海洋生物及生態之休閒活動。……」，而娛樂漁業又可分為專營及兼營兩種，專營是指以漁船專門從事娛樂漁業者，兼營則是以經營其他漁業之漁船同時經營娛樂漁業者。經本院實地走訪調查發現，現階段推展休閒漁業，以下問題猶待正視改善：

### 1. 娛樂漁船汰換法令過於僵硬：

娛樂漁業發展是以滿足顧客需求為主之行銷導向，隨著顧客對娛樂漁業服務設施水準之要求增高，對於娛樂漁船之安全性與舒適性之需求亦隨之增高。然依現行之「娛樂漁業管理辦法」及「漁船建造許可及漁業證照核發準則」規定，當

需要汰換與改建船隻時，原船必須予以滅失（打除），以現今每艘漁船平均造價約七百萬元至一千三百萬元而言，不僅阻礙漁船更新之速度，更連帶影響娛樂漁業之發展，同時亦造成資源之浪費。

依「娛樂漁業管理辦法」規定，舊有之專營娛樂漁業漁船不得改為兼營娛樂漁業，但是新造之娛樂漁船卻可為兼營漁船。以賞鯨業重鎮花蓮縣為例，現有之十五艘娛樂漁業漁船，其中舊有者佔了八艘，由於兼營之娛樂漁業漁船得享漁業用油補助，因此這項規定直接造成產業不公平競爭，進而影響娛樂漁船經營業者投資改善船上服務設施之能力與意願，間接造成服務品質及服務水準之不易改善與提昇。

### 2. 娛樂漁船解說員證照制度不健全：

現行法令對娛樂漁船上之解說及服務人員配置並無強制要求，而且即使業者自身基於滿足顧客需求或增加其競爭力考量下所配備之解說人員，其服務水準亦因娛樂漁業漁船解說服務人員證照制度之不健全而顯得參差不齊，如此不僅有礙於娛樂漁業發展，更對參與娛樂漁業活動遊客生命、財產之保障潛在危害因子。

### 3. 休閒漁業及傳統漁業之定位與發展方向尚待確立：

長久以來，對於發展休閒漁業（尤其是賞鯨豚事業）會嚴重影響漁業資源之說法，一直是反對發展休閒漁業之傳統力量，但事實上該項說法一直缺乏客觀而直接之經濟

評估，因此主管機關如欲有效發展台灣之休閒漁業，可考量從漁業資源經濟之角度，進行國內鯨豚保育對於他漁業資源衝擊及影響評估，以客觀觀點來確立休閒漁業及傳統漁業各自應有之定位與發展方向。

#### 4. 整體行銷活動不足：

以花蓮縣為例，該縣休閒漁業發展迄今，政府相關單位雖皆予以大力支持，尤其近幾年來縣內之主管及輔導機關更是不遺餘力推廣休閒漁業，舉辦系列之志工訓練、解說員訓練、業者安全訓練及講習，以及如海洋生態旅遊等活動，惟整體行銷活動似仍嫌不足，這包括對於業者之行銷及經營管理訓練、解說員服務訓練，以及花蓮休閒漁業整體形象塑造與廣告促銷活動等，尤其對於花蓮縣休閒漁業未來整體規劃，似乎缺乏更詳盡之發展計畫。

#### (三) 農舍民宿部分：

所稱「民宿」，按民宿管理辦法第三條定義：係指利用自用住宅空間房間，結合當地人文、自然景觀、生態、環境資源及農林漁牧生產活動，以家庭副業方式經營，提供旅客鄉野生活之住宿處所。台灣民宿實質存在已久，最早由前台灣省政府原住民行政局於部落產業發展計畫中自訂規則，輔導原住民利用餘屋與既有環境經營民宿，以服務獲取小利；嗣後隨著國內觀光旅遊發展，各觀光地區旅館供不應求，民家將其空餘房舍稍事整理後，提供旅客單純過夜之用，於是民宿逐漸發展成形，此於觀光區內

提供簡易住宿之民宿類型，普遍被稱為「一般民宿」。近年來隨著休閒農業之推展，一般民宿於旅遊市場中已逐漸式微，取而代之的是強調清潔衛生並融合在地產業與文化體驗之「農舍民宿」，農舍民宿儼然已成為鄉村地區熱門之住宿選擇。

按民宿管理辦法第五條規定能設置民宿之地區甚廣，除合法登記之休閒農場或劃定之休閒農業區外，其中尤以「偏遠地區」為最，當時立法係按照經濟部訂定之「公司投資於資源貧瘠或發展遲緩地區適用投資抵減辦法」所指定之地區為認定原則。全省三一九鄉鎮中計有一八九鄉鎮屬於「偏遠地區」，又許多縣市（如：台東縣、花蓮縣、屏東縣、雲林縣、南投縣等），除縣轄市外，其他鄉鎮均屬「偏遠地區」，於上述區域內，毋須再申請休閒農場合法登記或待劃設休閒農業區，即可申請設置民宿。農舍民宿之申請程序與位於其他地區民宿相同，均須依民宿管理辦法第十三條規定，提具相關文件，向當地主管機關申請登記，並繳交證照費，領取民宿登記證及專用標識後，始得開始經營。茲就現階段發展農舍民宿所面臨之問題，綜整如下：

#### 1. 設立法令問題：

目前民宿管理與輔導係屬觀光局職掌，行政院農委會亦積極推動農舍民宿之設立，九十年十二月十二日「民宿管理辦法」發布施行後



，正式將民宿納入管理。惟因民宿管理辦法規範層面廣泛，且民宿設立所涉農業、建管、環保、衛生、消防等法令繁雜，尤其位於山坡地之土地，因涉及水土保持、環境保護及山坡地保育等問題，雖然相關單位積極輔導業者，卻因缺乏完善之單一窗口服務，加深業者在申請設立過程之難度，致部分具備鄉村特色且經營成效良好之農舍民宿，遲遲無法合法經營，且民宿管理辦法一體適用之規範，亦限制農舍民宿難以創造其應有之特色。爰如何在現行法令與發展上取得平衡，實為當前發展農舍民宿亟待突破之瓶頸。

## 2. 土地使用管制問題：

按內政部九十三年三月五日修正非都市土地使用管制規則附表一使用地類別：「……五、農牧用地容許使用項目（三）農舍許可使用：……3、農產品之零售」。農舍民宿提供遊客地方田園料理品嚐或農產品調理品嚐，可否視為前開法令容許之「農產品之零售」行為，尚待相關主管機關釐清。

## 3. 同業競爭問題：

就農舍民宿而言，替代、威脅性最高之競爭者，莫過於同為提供住食宿服務與農村體驗之休閒農場，其各項活動內容與農舍民宿有相當大之重疊性，甚至部分農舍民宿發展策略偏向於簡易式休閒農場，因此兩者之間不但競爭大，亦彼此造成威脅，再加上近年來農舍民宿發展迅速，雖然在經營型態有所差

異，然同業間彼此競爭情形更形加劇。

## 三、國外推展休閒農業之借鏡與省思：

（一）由德國推展休閒農業經驗，反觀國內不論在都市或遊憩區內，外來種且造型特殊、色彩鮮艷之植物俯拾皆是。講求教育意義之休閒農場是最適合、也最應該採用「生態」之觀念，來作推廣生態綠化之場所，植物材料由自己之農場內取得即可，選擇於本地適應力最強、形態較優美者，來作為各種鄉土料理或裝飾之材料。若能將本土植物適當安排於農場重要之道路或建物旁，恰可作為場內植栽解說之展示區，除可加深遊客印象、發現本土之植物之美外，更能體驗台灣自然生態之特有氣息。

（二）法國農會常設大會與農業觀光業接繼服務處規劃之「歡迎蒞臨農場」組織網活動，使法國全部農場形成一堅固之結盟關係，並於彼此定位與功能做一市場區隔。反觀台灣休閒農場發展至今，目前循市場經濟發展之表象上看來是蓬勃發展、百

家爭鳴，惟若未解決同質性與市場區隔問題，市場機制會將未具競爭力之農場淘汰，目前正需要中央主管機關之適時介入，擬定出休閒農場發展相關規範，首先將消費者市場做一區隔，進而提出養成訓練計畫，輔導農民將農事生產與觀光業結合，提供專業之服務，最終，輔以中央主管機關之整體行銷方案，讓台灣休閒農場成為社會大眾休閒觀光之主要選擇。

- (三) 國內休閒農業發展快速，常為了應付或休憩需求，常以水泥「一以灌之」，一旦澆下水泥，那片土地就可宣告亡，不僅景觀不良、光反射、積水、排水問題也更形嚴重。其實停車場或活動區可用碎石等透水材料代替水泥，車道部分則可考慮採用石塊或厚磚等可透水之鋪面，以保持地面呼吸之暢通，將使農場氣氛更加融入自然生態環境。
- (四) 休閒農業應秉持永續經營理念，讓遊客會想一遊再遊，故政府應設立休閒農場經營管理標準，以提昇休閒農場經營之品質，農民自生產者角色跨入觀光服務業乃目前農業升級因應之道，政府宜適時提出對農民經營休閒農場專業訓練與規範之要求，除了督導休閒農場在營運、顧客服務、農場外部環境、內部環境、場地設備、保險與安全、衛生品質、農業生產內容等之整體品質外，亦應透過業界內部自律與監督機制，避免業者於既有市場區隔下又逕自經營其他項目，淪為同質化之惡性競爭，致旅客有乘興而去、

敗興而歸之憾。

#### 伍、結論與建議：

##### 一、休閒農業之定位與發展方向：

- (一) 定位策略之目的，主要是讓同業間之產品有所區別，以期在目標市場中獲得最大優勢。值此國內休閒農業萌芽發展之際，為期休閒農業與傳統農業之共榮共存，確切之定位策略與發展方向益顯重要，為穩定產業發展與提昇競爭力之關鍵。
- (二) 「休閒農業」按農業發展條例定義，係指利用田園景觀、自然生態及環境資源，結合農林漁牧生產、農業經營活動、農村文化及農家生活，提供國民休閒，增進國民對農業及農村之體驗為目的之農業經營。申言之，休閒農業是結合生產、生活、生態及農業產銷、加工與休閒遊憩於一體之服務性產業，相關輔導管理政策，不宜僅著眼於休閒農業區與休閒農場之規劃輔導與設置管理，應以更宏觀、務實之格局與態度，確立休閒農業之定位與發展方向，並就現行法令位階與規範內容不合時宜之處，妥適檢討調整與修正。
- (三) 由交通部觀光局調查統計發現，近年來國內旅遊支出之各項費用中，餐飲、住宿及購物合計占六成以上。政府於輔導傳統農業轉型為休閒農業之際，允應充分掌握國內旅遊特性，將政策聚焦於如何透過經營休閒農業以提昇農民或經營業者收入，並著重於轉型所需之積極鼓勵要件與配套措施上，如：相關證照制度、專業規劃及經營輔導團隊之

建立等，則相關輔導措施才具有積極誘因，休閒農業推展方易收立竿見影之效。

- (四) 休閒農業應秉持永續經營理念，讓旅客會想再次重遊。政府允應設立休閒農場經營管理標準，以提昇休閒農場之經營品質，並適時提出專業訓練與規範之要求，除督導休閒農場在營運、服務、環境、設備等之整體品質外，亦應透過業界內部自律與監督機制，避免業者於既有市場區隔下又逕自經營其他項目，淪為同質化之惡性競爭，致旅客有乘興而去、敗興而歸之憾。

## 二、行政協調與法令競合：

按現行休閒農業輔導管理辦法規定，涉及目的事業主管機關職掌者，由主管機關會同目的事業主管機關辦理。由於休閒農業之發展涉及各目的事業主管機關，亦產生主管機關各司其職之情形，如：農業、地政、賦稅、都市計畫、建築管理、環境保護、水土保持、工商管理，會辦機關眾多、法令解釋各異，且無標準作業流程與時程控管機制，致案件審辦過程曠日費時、民怨迭生，不利休閒農業推展。相關主管機關應即檢討現行法令條文內容，建立適用法規體系與作業流程控管機制，並加強機關間行政協調與聯繫，以解決政策與法令競合問題，將有限資源做最有效之整合運用。

## 三、土地使用管制與用地變更編定：

按現行休閒農業輔導管理辦法規定，休閒農場之土地使用，需先經審查並獲主管機關核發同意籌設許可

後，始得依「非都市土地使用管制規則」所容許之使用項目，申請設置休閒農業設施及興建建築物；若土地使用項目不符規定，則需先行辦理用地變更編定；另休閒農場如設置住宿、餐飲等設施，其總面積不得超過休閒農場面積百分之十，並以二公頃為限，休閒農場總面積超過二百公頃者，得以五公頃為限。在前揭開發強度與規模限制下，休閒農場九成以上土地仍以經營農業生產、維持農村生活及生態保育為主，屬低度使用，與一般遊憩用地開發性質有別，爰現行法令規定與行政程序，容有檢討簡化之空間，茲列舉如下：

- (一) 按農業發展條例第六十三條規定，推展休閒農業、輔導農業轉型意旨，位於非都市山坡地之休閒農場如設置住宿、餐飲等設施，倘涉用地變更編定者，其面積之認定似以實際供建築使用之土地面積為宜，並檢討「非都市土地使用管制規則」第五十二之一條但書規定，放寬位於山坡地之休閒農場開發面積至少十公頃之限制。
- (二) 應重新檢討休閒農場提供住宿、餐飲、農特產品展售及教育解說中心之使用性質與開發強度，如：限制單一農場內設置住宿、餐飲等設施之最大單元或興建面積之規定，以回歸休閒農場農業經營面。
- (三) 設置休閒農業設施，如符合「非都市土地使用管制規則」容許使用項目，且經主管機關核發同意籌設證明文件者，應可檢討免經容許使用申請程序，而逕行設置休閒農業設

施或建築許可之申請程序。

(四) 設置休閒農業設施，如不符「非都市土地使用管制規則」容許使用項目，而需辦理用地變更編定者，應可檢討合併休閒農場籌設許可與土地使用開發計畫之審查程序，俾簡化用地變更編定及休閒農場設立之時程。

(五) 按內政部九十三年三月五日修正之「非都市土地使用管制規則」附表一使用地類別：「……五、農牧用地容許使用項目（三）農舍許可使用：……3、農產品之零售」。農舍民宿提供遊客地方田園料理品嚐或農產品調理品嚐，可否視為前開法令容許之「農產品之零售」行為？猶待相關主管機關釐清。

#### 四、環境影響評估之必要性：

按現行法令規定，開發設置休閒農場於山坡地面積超過十公頃，於水源水質水量保護區面積超過五公頃，或申請開發面積超過三十公頃或擴大面積累積十公頃以上者，應實施環境影響評估；然如前述，休閒農場內規劃為遊客休憩分區可供建築使用之面積，不得超過全場面積百分之十，並以二公頃為限，亦即九成土地仍維持原農業經營型態並兼具生態保育功能性質，其使用強度與遊樂區、旅館等申請全區開發案件有別，究有無要求全場實施環境影響評估之必要，相關主管機關應即務實檢討、明確釋示休閒農場開發行為應實施環境影響評估之「面積」認定標準。

#### 五、稅賦之合理性：

按農業發展條例明定，休閒農場

作農業經營體驗使用，如符合農業使用定義，依農業用地作農業使用認定及核發證明辦法取得農業使用證明書者，可持憑向稅捐機關申請不課徵土地增值稅或免徵遺產稅、贈與稅及田賦。然實務上，休閒農場經營體驗分區或設置農業設施之土地，得否適用農業用地、設施減免房屋稅、地價稅、土地增值稅、贈與稅或遺產稅等，其稅賦課徵原則及認定標準，尚待釐清。相關主管機關允應本於鼓勵休閒農業發展初衷，審慎研訂合理優惠稅賦，俾降低業者經營成本負擔、增加投資誘因。

#### 六、公有閒置土地之經營利用：

按現行公（國）有土地經營管理相關法令規定，公有土地若政府機關無開發經營或使用計畫，得配合都市計畫或區域計畫，依法辦理出租或標租；國有出租之農業、林業或養殖用地，在不違反租賃目的及相關土地使用管制法令之原則下，承租人得部分做相關之農業、林業、養殖設施使用，惟不得興建農舍。為期公有閒置土地能有效經營利用，休閒農業主管機關允應主動協商土地主管機關，積極研修現行不合時宜法令規則，並確立土地承租及相關設施開發許可之配套措施與作業流程，俾有助於休閒農業之推展。

#### 七、專業人才培育與產業聯盟：

(一) 為了休閒農業之長遠發展，需培育更多認同休閒農業發展正確理念及具備景觀、生態、農業經營、農業技術、行銷、規劃及服務業等專業技能之人才，共同為推展休閒農業

努力。此外，教育訓練與經驗之傳承、建立資料庫及持續不斷之研究發展，亦為休閒農業永續發展不可或缺之要素。

(二) 目前多數休閒農場仍採單打獨鬥方式經營，其行銷經營與管理成效有限，主管機關與民間團體可就整體開發進行規劃，將休閒農業相關產業（如：餐飲業、旅館業、交通業及特產業等）加以整合，建立產業聯盟之合作機制，共同遵守所制定規約，朝向整體開發與多元化發展，以營造優質之休閒農業旅遊環境。

(三) 休閒農業與觀光事業同為國人提供休閒遊憩之產業，未來應以合作、連鎖經營或策略聯盟之方式，定期提供休閒農業及觀光資訊予媒體報導、舉辦休閒農業與觀光活動講座或利用觀光旅遊展覽活動進行休閒農業資訊推廣，並結合休閒農業與觀光資訊上網或印製宣傳手冊，規劃具有農業文化內涵之行程，以帶動周邊服務產業發展，藉合作互惠之方式，擴大彼此市場及增進共同利益。

#### 八、特色營造與環境設施改善：

(一) 為避免過度同質化發展，休閒農業應因地制宜依不同資源去發展各自獨特之風貌，相互抄襲而未融入地方特色之休閒農業，雖可帶來短暫之利益，然而長期而言，難保不會因當地特色之日漸模糊，而失去吸引力與競爭力。

(二) 現階段推展休閒農業，在特色營造及環境設施方面，允應朝下列方式規劃：

1. 飲食方面：衛生、健康且多樣性之地方特色餐飲及風味飲食空間；完善整齊之超市、傳統市場、農產品販售中心（或假日農市）等。
2. 衣著方面：傳統農村與地方特色之服飾、配件賣店；遊客日常生活與遊憩所需衣物、用品之賣店等。
3. 住宿方面：具優美景觀、農居特色與完善現代化設備內容之多元居住空間等。
4. 交通方面：交通便利性與適量且規劃良好之停車空間；符合當地環境遊憩體驗之交通工具（腳踏車、舟、船等）；優質景觀遊憩動線規劃與合宜道路休憩空間；場區內避免過於寬直之道路設計；安全與美化兼具之道路設計；清楚整齊之導引標誌；無障礙空間之考量等。
5. 育樂方面：完善之解說及資訊服務設施；傳統技藝、文物與文化展演場所；合乎農村生產、生活、生態環境資源使用之遊憩應用設施；各類型景觀之維護與塑造；節慶活動空間場所、紀念品賣店、農村特色公園及小型主題園之規劃等。
6. 其它公共設施方面：金融設施（如提款機）、醫療設施、警消單位、郵局、通訊設施、水電設施、公共廁所、加油站等。

#### 九、產品行銷與推廣：

- (一) 休閒農業之社會行銷，應建構於影響社會大眾及休閒農業經營者之行為，因此有效之休閒農業行銷計畫，應以消費大眾為中心策進各項行銷策略，並於策略制定過程中，從蒐集消費大眾相關資料到形成策略

及發展一個執行機制，都應持續傾聽消費者之意見。

- (二) 主管機關允應建立休閒農業行銷計畫機制，透過此機制可持續執行有關休閒農業之市場研究、品質認證及人力資源發展計畫。另重視媒體及志工之運用，以議題導向與媒體及非營利組織合作，將可共創休閒農業、媒體及志工團體三贏之優勢。
- (三) 休閒農業研究及推廣之學術或試驗研究機構林立，彼此間之合作及聯結有其加強之必要，各學術或研究機構應有分工合作之思維，以塑造特色，落實休閒農業之研究、發展及推廣功能。

#### 十、認證制度與評鑑標準：

推動優良休閒農場之認證制度與評鑑標準，可促使我國休閒農業之管理制度更為完整，藉由明確之評鑑項目及評鑑標準，休閒農場經營者有確切指標可循，據以致力改善農場品質及經營型態，民眾亦可因優良休閒農場標章之標示，增加其至農場旅遊消費之意願與信心，對於台灣休閒農業之永續發展有其正面意義，主管機關允應加強推動。

#### 十一、休閒漁業推展困境：

按農業發展條例定義，漁業亦屬廣義休閒農業範疇之一，而娛樂漁業又可分为專營及兼營兩種。經本院實地走訪調查發現，現階段推展休閒漁業仍待主管機關正視處理之問題如下：

- (一) 依「娛樂漁業管理辦法」規定，舊有之專營娛樂漁業漁船不得改為兼營娛樂漁業，但新造之娛樂漁船卻

可為兼營漁船。由於兼營之娛樂漁船得享漁業用油補助，因此直接造成產業內不公平競爭，進而影響娛樂漁船經營業者投資改善船上設施之能力與意願，影響遊客安全與服務品質之提昇。

- (二) 現行法令對娛樂漁船上之解說及服務人員配置並無強制要求，亦未建立相關證照制度，致娛樂漁船解說及服務人員素質參差不齊，不僅有礙娛樂漁業發展，對於參與娛樂漁業活動之遊客安全，亦存有潛在危害因子。
- (三) 為彌補休閒漁業專業人才之不足，主管機關允應加強經營業者之行銷與經營管理訓練、解說員服務訓練，以及整體形象塑造與廣告促銷活動等。
- (四) 發展休閒漁業對於傳統漁業之影響，一直缺乏客觀而直接之經濟評估，主管機關可考量從漁業資源經濟之角度，進行國內鯨豚保育對於其他漁業資源衝擊影響評估，以客觀角度來確立休閒漁業及傳統漁業各自應有之定位與發展方向。
- (五) 相關主管機關允應共同協調擬訂休閒漁業輔導管理相關法規，限制漁獲、漁期、漁具、漁法、區域及賞鯨豚規範，並向社會大眾傳達休閒漁業與資源保育之重要性，擴大取締查緝功能，以期使全民皆能負起漁業資源保護之社會責任。
- (六) 目前並無水產資源保育管理相關法規，主管機關可考量建立漁業資源保育制度，對於各保育區內應保護之魚貝及藻類之種類、採捕時期、

方法及體型，提供魚類生息場所，恢復固有資源，健全漁業資源保育管理之組織體系，並於各資源保育區沿岸設置告示牌及宣傳牆，以遏止非法漁業行為。

## 十二、農舍民宿發展願景：

農舍民宿雖然掌握成本低、人力省、環境優等先天優勢，且可讓旅客遠離塵囂、滿足體驗與住宿雙重需求；然不可諱言，仍有交通不便、非假日住房率低、遊客停留時間短、經營管理知識欠缺、人力聘僱不易、短期投資報酬率低、外部資源整合不易等內在劣勢。政府輔導農舍民宿時，允宜朝以下方向發展：

### (一) 塑造農村化環境以提供生活體驗

農舍民宿四周環境與裝飾佈置應配合農村自然景觀，且經營業者應將各項服務與體驗活動融入生活上之經驗，方能使遊客可真正體會到農村風貌與當地各項生活及產業文化。

### (二) 以優質服務突顯經營特色

農舍民宿提供旅客安全、衛生、清潔且舒適的優質服務，才能被消費者接受並常保競爭力。而農舍民宿所要傳達的就是主人獨有的特質，不論是外觀、佈置或活動等，業者均須精心加以設計，方可充分展現自我的經營特色。

### (三) 應整合社區資源並善加運用

農舍民宿自身資源有限，經營業者必須依附於社區的環境資源，故惟有深入的瞭解各地資源並加以溝通、整合運用，才能發揮社區環

境競爭優勢。

### (四) 合法且專業化之經營管理

農舍民宿的合法化後，業者即被賦予應有的權利與義務，經由適切的法令規範與管理，不但可控制農舍民宿品質，且使其發展更有秩序。若以副業方式經營農舍民宿，業者囿於本身與環境劣勢影響，惟有以專業化的經營管理方式，才能有效的控制品質與成本且創新產品，並能投入完全的熱情於經營農舍民宿。

十三、本專案調查研究報告，從政策、法令與實務等層面，探討剖析「休閒農業之推展績效與發展」執行現況與問題癥結，俾供後續政策研修與推動執行之參考。爰擬影送行政院暨相關部會參採見復。

## \*\*\*\*\* 工 作 報 導 \*\*\*\*\*

監察院第 4 屆監察委員就職前（94 年 2 月至 96 年 7 月）相關業務處理情形

一、本院為維護憲政體制、保障人民權益及因應立法院尚未行使第 4 屆監察委員同意權，就本院相關業務，例如人民陳情案件、公務人員或行政機關涉有違法或失職情事案件、公職人員財產申報案件、公職人員利益衝突迴避案件及政治獻金案件等之處理，於 94 年 1 月 31 日經奉本院 錢前院長核定「第 4 屆監察委員就職前應辦理事項及相關因應措施」以為因應。

二、94 年 2 月至 96 年 7 月底，本院收受監

察業務案件（包括人民書狀、機關復函、調查、糾彈、糾正、調查意見函請改善、監試、巡察、審計等）計 34,911 件，受理公職人員財產申報、公職人員利益衝突迴避及政治獻金等案件計 12,280 件，合計 47,191 件。依照上述因應措施，已先行處理計 47,149 件。惟依憲法及監察法等規定，監察權應由監察委員行使，以上先行處理之案件，仍待第 4 屆監察委員就職後，由監察委員行使職權，因此其中 29,253 件，尚無法完成作業。茲就相關業務處理情形及無法完成作業之事項，依業務性質別分述如下：

- (一) 人民書狀及機關復函業務：收受人民書狀 16,323 件，各機關復函 9,147 件，合計 25,470 件。依照因應措施已先行處理（分別函請各有關機關說明處理情形並提供資料，或答復陳訴人，依法應逕循行政救濟或司法救濟程序進行，俾免耽誤時效，或各機關正處理中案件或建議性案件，函請有關機關併案參處等）計 25,434 件，但其中 14,104 件因無監察委員核處，尚無法完成作業，嚴重影響陳情人民的權益。
- (二) 調查業務：蒐集此段期間發生社會關注之重大違失案件計 1,135 件。例如病死豬案件、軍中地下錢莊及機密人事資料外流案件、檢察官包庇走私毒品案件、法院民事執行處查封拍賣財物錯誤案件、股市禿鷹案件、石門水庫供水案件、開放坪林交流道爭議案件、替身坐牢案件、台灣高鐵延宕營業通車時間案件、司法官風紀案件、高雄捷運 BOT 及外勞案件、台鐵一

再發生工程意外造成班次停駛、延宕案件……等，均無法即時進行調查。以往類此案件，本院監察委員多即自動調查或由本院輪派監察委員調查，目前因無監察委員進行調查，影響官箴甚鉅。

- (三) 糾彈業務：收受糾彈業務計 73 件，雖均依照因應措施先行處理，但因無監察委員，此 73 個案件（包括彈劾案復文、議決書、懲戒處分執行情形表及糾舉案復文等）均無法完成作業且本院遲未函復核閱意見，依法公懲會可逕行議決，惟如此不但影響監察職權，且案件稽延，無法議決或確定，對被付懲戒人亦不公平。
- (四) 糾正業務：至 94 年 1 月底尚未結案之糾正案件，行政機關後續辦理情形之復文計有 355 件，雖均依照因應措施先行處理，但因無監察委員核批，無法完成作業，嚴重影響監察職權之行使。
- (五) 調查意見函請改善業務：至 94 年 1 月底尚未結案之調查意見函請各機關改善案件，各機關後續辦理情形之復文計有 1,054 件，雖均依照因應措施先行處理，但因無監察委員核批，無法完成作業，影響至鉅。
- (六) 巡迴監察業務：受理巡迴監察業務（含蒐集巡察區剪報）計有 7,697 件，雖均依照因應措施先行處理，但其中 6,695 件，因無監察委員核處，無法完成作業，均嚴重影響監察職權，及民眾殷殷期盼監委巡迴監察與接受陳情之期望。
- (七) 監試業務：收受監試業務計 71 件，依照因應措施處理，經函復考試院，



無監察委員得以核派擔任監試工作 3 件。另 68 件，考試院函告辦理考試情形，因無監察委員而無法完成作業，嚴重影響國家考試之公信力。

(八) 公職人員財產申報業務：受理公職人員財產申報計 4,217 件，均依照因應措施先行處理，惟涉有違反公職人員財產申報法之查詢案件 1,455 件，罰鍰處分移送行政執行案件 10 件，及以前年度受處分案件 2 件尚在行政爭訟中，均因無監察委員而無法完成作業及進行。

(九) 公職人員利益衝突迴避業務：受理公職人員利益衝突迴避業務 37 件（包括公職人員利益衝突自行迴避報備案件、違反公職人員利益衝突迴避應否處罰鍰案件等），均依照因應措施先行處理，惟涉有違反公職人員利益衝突迴避法之調查案件 33 件，公職人員自行迴避報備案件 4 件，利益衝突迴避之委員調查事項 3 件，及以前年度受處分案件 3 件尚在行政爭訟中，均因無監察委員而無法完成作業及進行。

(十) 政治獻金業務：受理政治獻金專戶申請 4,651 件，會計報告書申報 3,375 件，合計 8,026 件，均依照因應措施先行處理，惟涉有違反政治獻金法之查核案件 32 件，政治獻金會計報告書 3,033 件，及其他 7 件，因無監察委員而無法進行後續查核及處分作業。上述三項業務均造成陽光法案之法律假期，影響甚鉅。

(十一) 審計業務：計有審計業務 464 件（包括審計部函報本院行政機關涉有財務上不忠不法案件、院部協調會

報之舉行、審計會議紀錄之陳核、中央政府總決算案機關復文之處理、地方政府總決算案機關復文之處理等），因無監察委員，均無法完成作業，進而究責。

(十二) 法規研究業務：計有法規研究業務 3 件，因無監察委員開會審議，無法完成作業。

(十三) 訴願業務：計有訴願業務 3 件，因無監察委員開會審議，嚴重影響訴願人民的權益。

(十四) 人權保障業務：計有人權保障有關之案件 89 件，因無監察委員開會審議，無法完成作業。

(十五) 國際事務：國際監察組織之會議計有 1 件因無法派監察委員參加，而喪失參與促進國際交流之機會，降低我國對國際視聽交流互動，平白喪失爭取國際支持及奧援之機會。

(十六) 行政業務：計有行政業務 624 件（包括院會議案、綜合規劃業務、預算規劃與執行業務、資訊業務、人事業務、政風業務等），因無院長及監察委員核處，無法完成作業。

三、立法院遲遲未能行使監察委員同意權，在在造成人民陳情案件無法處理；人權被侵害無法予以伸張保障；各機關行政違失無法調查究責；司法檢調人員之偵查審判無法監察，嚴重影響五權憲政體制之運作及監察之功能，至盼繼續協調敦請立法院早日行使監察委員之同意權，以符憲法法制。

四、檢附「第 4 屆監察委員就職前相關業務處理情形」統計表乙份。

第 4 屆監察委員就職前相關業務處理情形

單位：件

年月別	收受件數					依照因應 措施先行 處理件數	無法完成作業之業務				
	合計	監察 業務	公職人員 財產申報	公職人員 利益衝突 迴避	政治獻 金申報		合計	人民書 狀及機 關復函	調查	糾彈	糾正 (機關復文)
總 計	47191	34911	4,217	37	8026	47149	29253	14104	1135	73	355
94 年 2 月 至 12 月	20180	16045	1,878	14	2243	19628	11418	6945	416	35	273
95 年 1 月 至 12 月	19325	12003	2088	16	5218	19463	11948	4594	387	31	59
96 年 1 月	1242	1141	41	1	59	1597	1022	450	61	1	3
96 年 2 月	826	633	16	-	177	836	555	276	31	3	6
96 年 3 月	1230	1097	84	2	47	1190	856	379	54	3	2
96 年 4 月	1136	1032	46	-	58	1173	891	367	54	-	4
96 年 5 月	1204	1039	32	-	133	1217	1044	361	43	-	6
96 年 6 月	994	915	11	2	66	1008	769	374	34	-	1
96 年 7 月	1054	1006	21	2	25	1037	750	358	55	-	1

- 附註：1. 本表所列收受件數統計範圍僅指與監察職權行使相關之業務，包括監察業務（含人民書狀、機關復函、調查、糾彈、糾正、調查意見函請改善、監試、巡察、審計等）、公職人員財產申報、公職人員利益衝突迴避及政治獻金申報。
2. 人民書狀及機關復函業務係包括建請派查、建請移委員會、存參（查）、人民書狀機關復函之處理等。
3. 調查業務係包括調查中案件、蒐集及規劃調查社會關注之重大違失案件等。
4. 糾彈業務係包括彈劾案復文、彈劾案議決書、彈劾案懲戒處分執行情形表、糾舉案復文等。

## 第 4 屆監察委員就職前相關業務處理情形（續）

單位：件

年月別	無法完成作業之業務											
	調查意見 函請改善 (機關復文)	巡迴 監察	監試	公職人員 財產申報	公職人員 利益衝突 迴避	政治 獻金	審計	法規 研究	訴願	人權 保障	國際 事務	行政 業務
總 計	1054	6695	71	1467	43	3072	464	3	3	89	1	624
94 年 2 月 至 12 月	875	1840	30	472	18	1	182	-	2	29	1	299
95 年 1 月 至 12 月	138	2959	26	526	18	2798	181	3	1	28	-	199
96 年 1 月	9	318	3	135	2	-	18	-	-	4	-	18
96 年 2 月	8	143	2	61	-	3	5	-	-	1	-	16
96 年 3 月	6	276	3	78	2	12	20	-	-	4	-	17
96 年 4 月	2	353	2	72	1	1	11	-	-	5	-	19
96 年 5 月	9	286	2	55	-	233	21	-	-	4	-	24
96 年 6 月	3	258	1	41	2	20	12	-	-	8	-	15
96 年 7 月	4	262	2	27	-	4	14	-	-	6	-	17

附註：1. 巡迴監察係包括中央巡察計畫之簽辦、中央巡察機關復文之處理、蒐集地方巡察區剪報等。

2. 公職人員財產申報係包括公職人員財產申報之待提會案件、受處分案件提起行政爭訟之處理事宜、罰鍰處分案件移送行政執行事宜等。

3. 公職人員利益衝突迴避係包括公職人員利益衝突迴避之待提會案件、利益衝突迴避之委員調查事宜、受處分案件提起行政爭訟之處理事宜等。

4. 政治獻金申報係包括政治獻金之待提會案件、會計報告書待決定查核比例事宜等。

5. 審計係包括審計部函報財物上不法不忠案件之後續處理、院部協調會報之舉行、審計會議紀錄之陳核、中央政府總決算案機關復文之處理、地方政府總決算案機關復文之處理等。

6. 國際事務係指第 22 屆澳太年會提國際事務小組會議報告事宜。

7. 行政業務係包括院會議案、綜合規劃業務、預算規劃與執行業務、資訊業務、人事業務、政風業務等。