公務員懲戒委員會議決書

102年度鑑字第12454號

被付懲戒人

蘇嘉全　行政院農業委員會前主任委員（已離職）男性　　年56歲

上列被付懲戒人因違法案件經監察院送請審議本會議決如下

主文

蘇嘉全申誡。

事實

監察院移送彈劾意旨：

壹、被彈劾人蘇嘉全係屏東縣前縣長政務人員（職務比照簡任第14職等，二任，任期自86年12月20日起至93年4月9日止）、內政部前部長特任（任期自93年4月9日起至95年1月24日止）、行政院農業委員會前主任委員特任（任期自95年1月25日起至97年5月19日止）。

貳、案由：蘇嘉全歷任地方及中央政府農地管理之最高業管首長，卻藉特權方便，於其妻名下坐落屏東縣內之農業用地興建農舍及農業設施、以及剩餘土地等均未供農業使用，2層農舍建築及內裝設施，均係供別墅自宅使用；另擅自在農牧用地興建祖墳，且部分侵占公有土地。上開二件土地非法使用，蘇嘉全執法知法而違反法令，違法失職事證明確，核有違反公務員服務法第5條、第7條、第17條規定，爰依法提案彈劾。

參、違法失職之事實與證據：（略）

肆、彈劾理由及適用之法律條款：（略）

伍、證據（詳如下附件1～15，均影本在卷）：（附件1至附件15省略）

被付懲戒人蘇嘉全申辯意旨：

為鈞會函知申辯人於101年9月3日受監察院101年度劾字第18號彈劾案，依公務員懲戒法第18條移送貴會一事，依法提出申辯事：

壹、程序問題：

一、按公務員懲戒法第1條本文規定「『公務員』非依本法不受懲戒…。」；次按同法第9條第1項規定：「公務人員之懲戒處分如左：一、撤職。二、休職。三、降級。四、減俸。五、記過。六、申誡。」；第二項規定「前項第二款至第五款之處分於政務官不適用之」，足見具公務人員身分者，方有受懲戒之必要，且政務官之懲戒，僅最重之「撤職」與最輕之「申誡」，為該法規範違法失職行為之法律效果，先與敘明。

二、經查，申辯人雖於86年12月20日至93年4月9日止任職屏東縣長，自93年4月9日起至95年1月24日止任職內政部長，自95年1月25日起至97年5月19日止任職行政院農委會主委，惟現今並無公務人員身分，已非公務員懲戒法第1條之公務人員，依法無以開啟懲戒程序。且無論如何懲戒，亦無從發生任何「撤職」、「申誡」之法律效果，懲戒文書亦無法為合乎法律規定之處置。足見監察院之移送，政治意義大於法律意義，自甘將憲政機關淪為政治鬥爭之工具，實屬遺憾。

貳、實體問題：

一、申辯人於其妻名下坐落屏東縣內之農舍與農業設施，並無不法，申辯人亦無任何違法失職之處：

(一)按行政機關之事實或法律上認定，對其他國家機關有拘束力，是為「要件事實效力」與「確認效力」，其他機關不應為相左之認定。查，本案監察院雖泛稱申辯人其妻名下坐落於屏東縣內之農舍與農業設施，及其剩餘土地等均未供農業使用，兩層農舍與其內裝設施，均係供別墅自宅使用等云云。惟系爭農舍與相關設備、蓄水池之合法性，業已經主管機關屏東縣政府確認合法且發與使用執照（參見彈劾案附件五），且屏東縣長治鄉公所亦認定係爭農舍問題合法，其他國家機關自應受其拘束，而非於事後逕自認其不法，踐踏立法者賦予主管機關認事用法之權責。退萬步言，縱監察院認定農舍不法，亦難認與申辯人擔任公職之職務有何相關，更遑論有違法失職之處。

(二)次按「行政行為應保護人民正當合理之信賴。」行政程序法第8條有所明文；同法第123條規定授予利益之合法行政處分，按同法126條應給予合理之補償；同法第120條亦規定授予利益之違法行政處分，無同法119條所列信賴不值得保護之情事，因信賴行政機關之決定受財產上之損失者，為撤銷應給予合理之補償，是為「信賴保護原則」。司法院大法官解釋第525號、第589號亦闡釋法治國為憲法基本原則，首重人民權利之維護、法秩序之安定與信賴保護原則之遵守，一併指明。

(三)經查，本案系爭農舍之合法性已經由主管機關屏東縣政府確認為合法，並使相對人產生正當合理之信賴，無論以合法授益處分之廢止或違法受益處分之撤銷程序，皆有「信賴保護原則」之適用，若認有信賴不值得保護之情形，也至少皆須由行政機關舉證行政程序法第119條之情事。本案綜觀監察院彈劾案文，並無提出任何有關申辯人「以詐欺、脅迫或賄賂，或提供不正確資料或不實陳述」之具體事證，亦無法證明申辯人本身有明知或重大過失不知之情形，僅因行政機關之合法確認，而使申辯人信賴行政機關之決定，本身並無信賴不值得保護之情形，監察院縱認有不法，行政機關亦屬受信賴保護原則拘束。是以申辯人基於信賴行政機關所作成決定之行為，並無違法失職之處，乃屬當然。

二、系爭農舍與農業用地並非申辯人所有，亦非屬申辯人職務所涉之事項，是以申辯人難認有任何違法失職之處：

(一)按行政罰法以處罰行為人為原則，處罰行為人以外之人為例外，且行為人乃指違反行政法上義務之人，是為「個人責任原則」，此乃法治國之基本常識。除法律另有規定處罰第三人，否則即應處罰違反行政法上義務之行為人。又懲戒罰具有裁罰性不利處分之性質，若無特別規定亦應回歸處罰有違法失職之行為人之原則。惟查，本案系爭農舍與農業用地並非申辯人所有，而係第三人洪恆珠所有，申辯人並非該農舍與相關農業用地之所有人，並非農地非農用之行為人，監察院彈劾申辯人已屬違反個人責任原則。

(二)監察院雖泛稱：農發條例第1條、第2條、內政部組織法第6條、第18條、農委會組織法第7條、第14條認為其屬於申辯人之職務範圍內行為，且援引公務員服務法第17條規定，意圖連結第三人之行為與申辯人之關聯性。惟按地方制度法第19條既規定：「下列各款為縣自治事項：一、關於組織及行政管理事項：(四)土地行政。」，上開農舍主管機關即屬屏東縣政府，系爭農舍之使用執照核發為94年6月，當時申辯人已非屏東縣縣長，並非時任內政部長之申辯人之法定職權範圍內行為，既非屬職務範圍內之行為，亦無從迴避。退步言，縱認屬其職務範圍內，申辯人無參與程序，無從迴避，且僅以迴避與否，亦無從認定申辯人對於第三人之違法行為有故意過失存在。

三、系爭祖墳之興建，申辯人並非機關首長，何有違法失職可言：

(一)按公務員懲戒法第1條本文規定「『公務員』非依本法不受懲戒…。」，無公務人員身分所為之違法行為，不適用公務員懲戒法之規定，縱有違法，亦無身分。蓋懲戒罰既屬具公務人員身分者為懲戒對象，即應以違法失職時具公務人員身分且具職務關聯者為限，而並非以行為人事後具有公務人員身分而溯及既往的認為不具公務人員身分時所為之行為應受懲戒處罰，先予敘明。

(二)經查，系爭申辯人祖墳於78年間興建，申辯人於86年始開始擔任公職，足見該祖墳縱有違法情事，於興建之時申辯人亦非職務相關之公務員，而無違法失職可言，且公務員懲戒法並未有溯及規定，亦無公務員懲戒法之適用，乃屬當然。

參、綜上，監察院之彈劾案文純屬無法律基礎之政治決定，除影響申辯人之名譽外，更嚴重傷害監察院作為憲政機關之尊嚴。基此，懇請鈞會明辨事理，匡正監察院之政爭濫權，以維權益，健全民主，捍衛法治國。

被付懲戒人申辯補充理由書：

為監察院101年9月3日院台業一字第1010731239號函移送審議案提出申辯補充理由書。

緣監察院將申辯人移送懲戒，無非以：「一、被付懲戒人之配偶洪恆珠，於屏東縣長治鄉新潭段118-3地號土地興建門牌號碼屏東縣長治鄉德榮村下厝街1-2號建物（下稱系爭農舍），違反「農業發展條列」、「農業用地興建農舍辦法」等法規關於「農地農用」之規定；二、被付懲戒人於承租之「屏東縣長治鄉番子寮段350-6地號公有耕地」（下稱系爭公有耕地），建築先人墳墓，有侵占公地行為；因被付懲戒人歷任地方及中央政府農地管理之最高業管首長，藉特權方便，因循行事，使前開農地違法使用之情況發生且持續，有違反公務員服務法第5條、第7條及第17條規定」云云。惟查，公務人員應於「執行職務」有所疏失，方有違反公務員服務法之可能，然監察院上開移送審議之諸多情事，不但非屬申辯人之職務範圍，更越權主管機關認定個案，置行政機關之裁量權限於不顧，疑有紊亂我國憲政體制、侵害行政權之嫌，故於該院提出彈劾後，社會負面輿論紛至，已損及監察院之形象，為求明確，特提出說明如下：

壹、申辯事實：

一、緣申辯人自86年12月20日起至93年4月9日止，擔任屏東縣縣長；93年4月9日起至95年1月24日止，擔任行政院內政部部長；95年1月25日起至97年5月19日止，擔任行政院農業委員會（下稱農委會）主任委員，合先敘明。

二、按監察院移送審議情事，依據行為種類及時間點，分述如下：

(一)農舍部分：【所有權人為洪恆珠】

1.配偶洪恆珠於93年12月8日依法申請取得系爭農舍之建築執照【屏輔建管（長）字第211465號】。

2.洪恆珠於94年6月間依法申請設置農業資材室。

3.洪恆珠於94年7月1日取得系爭農舍之建築使用執照【屏府建管使（長）字第116696號】。

4.洪恆珠於96年12月27日受屏東縣政府屏府地用字第0960200531號裁處書以違反農業發展條例及區域計畫法，裁處罰緩新臺幣6萬元。

5.洪恆珠於100年2月22日依法補申請設置排水溝等農業設施；屏東縣長治鄉公所於100年4月11日核發「長治鄉公所農業用地作農業設施容許使用同意書」。

(二)系爭公有耕地部分：

1.申辯人之父蘇○旺78年過世。

2.申辯人於92年辦理繼承承租系爭公有耕地。

3.屏東縣麟洛鄉公所100年11月16日以麟鄉財字第10000009690號函，表明經測量後發現系爭公有耕地上建有墳墓，要求於文到6個月內拆遷。

茲將上開行為及任職時點，表列如下：

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 任職職務 | 任職期間 | 相關事件 |
| 屏東縣長 | 86.12.20-93.4.9 | \*申辯人於92年辦理繼承承租系爭公有耕地。 |
| 內政部長 | 93.4.9-95.1.24 | \*93.12.8洪恆珠取得建築執照。\*94.6洪恆珠申請設置農業資材室。\*94.7.1洪恆珠取得使用執照。 |
| 農委會主委 | 95.1.25-97.5.19 | \*96.12.27洪恆珠受屏東縣政府以系爭農地違法使用，處以6萬元罰鍰。 |
| 無擔任公職 | 97.5.20至今 | \*100.2.22洪恆珠依法補申請設置排水溝等農業設施。\*屏東縣麟洛鄉公所要求於文到6個月內拆遷系爭公有耕地上之墳墓。 |

三、查，系爭公有耕地與申辯人家族私人用地兩相比鄰，早年即由申辯人之父依三七五減租條例向屏東縣麟洛鄉公所租借使用，因兩筆土地間未設界標，且常年為共通使用，因此申辯人於興建父親墳墓時，係認興建於私人土地上，無侵占系爭公有耕地之意。此觀標的墳墓坐落之基地乃跨落於申辯人之土地及系爭公有耕地，非單獨坐落於系爭公有耕地上，若被付懲戒人有意侵占公有耕地，豈有將標的墳墓大部興建於自有土地之情，依一般經驗法則，應認申辯人並無侵占系爭公有耕地之意；再者，依據屏東縣麟洛鄉公所100年11月16日麟鄉財字第10000009690號函，說明二亦明載：「…且依據地籍圖目測判斷應是建於私人土地上，未侵犯到鄉有地…承租人92年申請繼承會勘時，雖有發現，但私人於其私人土地之行為本所並無管轄權…。」足見，縱令主管機關屏東縣麟洛鄉公所，於現地會勘時，亦不知兩筆相鄰土地之界線，何況「繼承」承租權利之申辯人？綜此，申辯人無侵占系爭公有耕地之意，洵勘認定。

四、次查，申辯人之配偶洪恆珠，依法於93、94年間向主管機關屏東縣政府申請「核發農舍建築執照、使用執照」（當時之縣長為吳應文）；向屏東縣長治鄉申請「核發農業用地農業設施容許使用同意書」（當時鄉長為許玉秀），經屏東縣政府、屏東縣長治鄉公所審核、履勘後合法核發上開執照及同意書；依上開時間表列可知，洪恆珠申請興建、使用系爭農舍之時點（93.12，94.6），申辯人所擔任職務為內政部長，依據「地方制度法」、「農業發展條例」、「農業用地興建農舍辦法」、「申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法」及「建築法」之規定，內政部長並無審核個案農舍興建、使用之權限，遑論屏東縣政府於核發執照，亦或屏東縣長治鄉核發同意書之事乃地方自治事項，本不受內政部指揮；准此，除有事實足認，申辯人違法介入上開核發過程之事證外，應認申辯人任職內政部長期間，無違反公務員服務法之處。

五、至於，申辯人配偶於96年12月，因人檢舉系爭農地之違法使用而受罰鍰之處罰，當時申辯人雖時任農委會主任委員，而有綜理會務之職權，然對於農舍實際審查細目實難以一一瞭解，對於上開屏東縣政府之裁處，亦告知配偶洪恆珠，應秉依法辦理補正改善之意，絕無憑侍農委會主任委員之職務，影響或介入主管機關對於系爭農地（舍）個案審查之過程，此由監察院彈劾文第2頁所載「經多次退補正及行政救濟，洪君嗣於100年2月22日依容許辦法補申請設置…等農業設施。」等語，益徵申辯人不僅對系爭農地使用合法與否之個案無影響權利，對於主管機關作成懲處或補正之處分，亦循合法正當之管道尋求救濟；准此，除有事實足認，申辯人違法介入屏東縣政府對於系爭農舍（地）之裁處認定外，應認申辯人任職於農委會主任委員期間，無違反公務員服務法之處。另，系爭農舍（地）及系爭公有耕地於申辯人離開公職後所生之任何事宜，因申辯人已無公職身分，即非本案審議之範圍，併與敘明。

貳、申辯理由

一、依據中華民國憲法五權分立原則，行政機關依法對於個案申請之合法認定未被撤銷或糾正前，司法機關及準司法機關應受該認定之拘束：

(一)按「監察院為國家最高監察機關，行使彈劾、糾舉及審計權…」【中華民國憲法增修條文】第7條訂有明文；次按「省、縣地方制度，應包括左列各款，以法律定之…。」、「本法依中華民國憲法第180條及中華民國憲法增修條文第9條第1項制定之。地方制度依本法之規定，本法未規定者，適用其他法律之規定。」、「下列各款為縣（市）自治事項：…六、關於都市計畫及營建事項如下：…(二)縣（市）建築管理。…十三、其他法律賦予之事項」、「下列各款為鄉（鎮、市）自治事項：…九、其他法律賦予之事項。」【中華民國憲法增修條文】第9條第1項、【地方制度法】第1條、同法第19條、第20條訂有明文。

(二)次按「起造人申請建築農舍，應備具下列書圖文件，向直轄市、縣（市）主管建築機關申請建造執造…。」、「建築工程完竣後，應由起造人會同承造人及監造人申請使用執照。直轄市、縣（市）（局）主管建築機關應自接到申請之日起，10日內派員查驗完竣。」【農業用地興建農舍辦法】第5條、【建築法】第70條訂有明文；次按「申請農業用地作農業設施容許使用，應填具申請書及檢附下列文件各3份，向土地所在地之直轄市、縣（市）主管機關申請…。」、「直轄市或縣（市）主管機關為執行本辦法規定事項，得將權限之一部委任或委辦鄉（鎮、市、區）公所辦理。」【申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法】第5條、第28條訂有明文。准此，本案農舍建築執照之申請、使用執照之核發及農業用地設置農業設施之申請核准，分別由屏東縣政府及屏東縣政府長治鄉公所依法主管之。

(三)按我國憲政體制採行五權分立原則，監察院雖依憲法規定職司彈劾、糾舉及審計權，然對專屬行政機關之裁量權，應予尊重，於行政機關所作之合法處分未經撤銷或確認違法前，更受拘束，否則即有紊亂憲法秩序，侵害憲法上行政機關權限之嫌。查，監察院彈劾被付懲戒人，係以屏東縣政府、屏東縣長治鄉公所就系爭農舍核發之「建築執照」、「使用執照」及「農業用地農業設施容許使用同意書」違反相關農地使用法令為前提；然，監察院於彈劾文上對於屏東縣政府、屏東縣長治鄉公所等主管機關所為之合法有效行政處分，隻字不提，置若罔聞，除於調查期間發函詢問非個案主管機關－行政院農業委員會之意見外，竟未予屏東縣政府、屏東縣長治鄉公所等主管機關表示意見之機會，即自立於主管機關之地位認定「上開容許設置之農業資材室、農路及蓄水池等農業設施，不僅未見與農業生產經營有關…系爭農地之使用與一般社會普遍認知之農業生產使用，顯屬有別。」云云，除置憲法上賦予屏東縣政府及屏東縣長治鄉公所地方之自治權限於不顧，更顯監察院不敢論及主管機關已為合法認定之心態。准此，若肯認主管機關核發之相關執照及同意書仍合法有效，則其他國家機關包含司法機關及準司法機關，就此部分之事實，仍應受拘束，不得為相異之認定，併予敘明。

二、依據憲法正當法律程序原則，公務員懲戒委員會為懲戒處分時，應依證據認定之，若無證據證明被付懲戒人違反公務員服務法規定，應為不受懲戒處分

(一)按「懲戒處分影響憲法上人民服公職之權利，懲戒機關之成員既屬憲法上之法官，依憲法第82條及本院釋字第162號解釋意旨，則其機關應採法院之體制，且懲戒案件之審議，亦應本正當法律程序之原則，對被付懲戒人予以充分之程序保障，例如採取直接審理、言詞辯論…，以貫徹憲法第16條保障人民訴訟權之本旨。」【司法院大法官解釋第396號】？有斯旨；是貴會應依證據認定被付懲戒人之行為，如無證據證明被付懲戒人「違法」、「失職」，應為不受懲戒之處分。

(二)次按「公務員有左列各款情事之一者，應受懲戒：一、違法。二、廢弛職務或其他失職行為。」【公務員懲戒法第二條】訂有明文；查，監察院以被付懲戒人違反【公務員服務法】第5條：「公務員應誠實清廉、謹慎勤勉、不得有驕恣貪惰、奢侈放蕩，及冶遊賭博，吸食煙毒等足以損失名譽之行為。」、同法第7條：「公務人員執行職務，應力求切實，不得畏難規避，互相推諉，或無故稽延。」、同法第17條：「公務員執行職務時，遇有涉及本身或其家族之利害事件，應行迴避。」之規定，移送貴會懲戒；是本案應審究者，乃被付懲戒人於執行公務員職務時，是否符合前引法令之要件。

(三)依行政院農業委員會組織條例第14條規定：「本會置主任委員1人，特任，綜理會務，並指揮、監督所屬職員」；內政部組織法第18條規定：「內政部部長，特任；綜理部務，並指揮、監督所屬職員及機關。」；另按「本條列所稱主管機關：在中央為行政院農業委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」、「本條例中華民國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。」【農業發展條例】第2條、第18條訂有明文；「依本條例第18條第1項規定申請興建農舍之申請人應為農民，其資格應符合下列條件，並經直轄市、縣（市）主管機關核定…。」、「起造人申請建築農舍，應備具下列書圖文件，向直轄市、縣（市）主管建築機關申請建造執造…。」【農業用地興建農舍辦法】第3條、第5條訂有明文；由上開法令可知，不論係農委會主任委員，亦或是內政部長，對於個案農舍之興建、使用、管理均無直接管轄之權限。

(四)查，申辯人雖曾任農委會主任委員、內政部長等職，然前二職務內容均為綜理該會（部）務，並指揮、監督所屬機關或職員，除有證據得以證明，申辯人於綜理農委會會務、或是內政部部務時，有親自或指揮（示）下屬或所屬機關修正相關法令，使配偶洪恆珠之農舍由非法轉成合法；亦或是有證據得以證明，申辯人恃中央行政首長之職務，指揮（示）屏東縣政府、屏東縣長治鄉公所為違法之認定，果有此證據得以證明，申辯人方才構成公務員服務法第7條及第13條之要件，否則興建許可及管理農舍農地之行政事務，既屬地方政府之權限，身為中央行政首長之申辯人，如何得以「力求切實」、申辯人如何有「畏難規避，互相推諉或無故稽延」，甚或「迴避家族之利害事件」之情事。退萬步言，縱（假設語氣）申辯人配偶興建農舍，使用農地之行為有違法令，亦難謂申辯人即喪失「誠實清廉、謹慎勤勉」之品格、而有「驕恣貪惰、奢侈放蕩，及冶遊賭博，吸食煙毒等足以損失名譽之行為。」

(五)實則，依據監察院彈劾文之邏輯，中央行政首長及其同財共居之家人，對於所任職部會發布之任何法律命令，不論細繁，不論是否為其職務範圍，不論是中央或地方機關所業管，均應毫無過失的遵守，一旦家人有所違誤遭受處罰，立即構成違反公務員服務法。舉例言之，內政部長同財共居之家人，有違反交通法規行為，因內政部為警政署之上級機關，各項交通法規均由內政部或警政署發布，內政部長對於該法規應知之甚詳，卻執法知法而不守法，雖未介入關說影響，更如實繳納罰款，但違法失職行為，仍可認定，監察院加以彈劾即有理由，試問如此邏輯如何能經過檢驗？

(六)再觀，監察院以101年4月5日至系爭農舍（地）履勘現況，認定申辯人配偶之農舍使用，與農業生產經營無關，併以為彈劾申辯人之理由；惟查，申辯人配偶為證明系爭農舍（地），絕無違法情況，及避免申辯人於選舉過程遭受不實污衊，早於100年10月間透過記者會表示，將系爭農舍（地）無條件捐贈予屏東縣長治鄉公所，且已完成移轉登記行為；然監察院無視此一公諸於世之事實，仍執意於101年4月5日會勘所謂現場，並自稱發現建物若干、苗木若干云云，並據非申辯人所得管理使用之現況為彈劾之憑據，實令人詫異不已，申辯人捐贈系爭農舍（地）已久，監察院如何確認其所勘驗之現場未遭改變，如此粗劣之調查手法，豈是職司公務人員風紀最高監察機關所應為，如依其彈劾申辯人之邏輯，監察院是否應先自我彈劾？

(七)另有關祖墳侵占公有耕地一事，申辯人於任公職期間，實為不知，已如前述，況屏東縣麟洛鄉公所亦於100年11月16日麟鄉財字第10000009690號函，說明二記載：「報載蘇嘉全先生祖墳占用本所經管長治、麟洛兩鄉共有地坐落長治鄉番子寮段350-6號乙案，因該筆鄉有地與鄰地私人土地間未設有界標；且依據地籍圖目測判斷應是建於私人土地上，未侵犯到鄉有地，是故墳墓墓碑刻示設立日期為91年，而承租人92年申請繼承會勘時雖有發現，但私人於其私人土地之行為本所並無管轄權，故不便干涉。惟經報載後，為求慎重，已於100年10月20日向屏東縣屏東地政事務所申請測量，而測量結果：該墳墓已使用到鄉有地約47平方公尺；其餘部分位於番子寮351號私人土地上。」足見，縱令屬業管機關之屏東縣麟洛鄉公所，於92年會勘時亦無法分辨標的墳墓是否侵占系爭公有耕地，直至100年10月20日經屏東地政事務所測量後，方知標的墳墓部分侵占到鄉有地，此一說明可證明，申辯人於執行屏東縣長職務時（86.12-93.4），確實不知標的墳墓部分侵占系爭公有耕地，遑論藉由縣長特權影響屏東縣麟洛鄉公所。是經業管單位發文告知後，申辯人依法改建完成，併予敘明。

三、監察院以系爭農地101年4月間未持續作農業使用，移送申辯人，洵屬無據。蓋申辯人於100年11月間即已捐贈予屏東縣政府長治鄉公所，已無權限管理使用系爭農地：

(一)依據監察院彈劾文件，表示監察院於101年4月5日邀集相關單位赴系爭農地現場履勘發現「…未見與農業生產經營有關，甚至造成農業用地受到嚴重分割，不利且阻礙農業整體有效利用，系爭農地之使用與一般社會普遍認知之農業生產使用，顯屬有別。」，詢據農委會表示，系爭農地並非作農業使用。顯已違反農發條例第18條第2項「前項農業用地應確供農業使用」云云，惟監察院之意見，核屬違誤。

(二)查，申辯人之配偶洪恆珠於100年10月間，即已將系爭農地捐贈予屏東縣政府長治鄉公所，洪恆珠於捐贈前，既將樹林圍籬、農田排水蓄水設施、擋土牆、農路等農業設施，依法向長治鄉公所申請取得「農業用地作農業設施容許使用同意書」，核屬農用並無疑義；至於捐贈後基地上種植林木、果樹、草皮，客觀上屬庭院造景？或是農業作物？衍生是否遵守法令應供農業使用之爭議，此實與洪恆珠等人無涉。況且，監察院於101年4月間會勘系爭農地之現況，是否可證明洪恆珠於捐贈前未作農業使用，亦不無疑義，故洵證監察院上述指摘，僅係配合政黨政治，加諸憑空捏造之事證，欲陷申辯人於不義，懇請鈞會鑒核。

四、對監察院核閱意見指摘申辯人配偶洪恆珠於96年12月間遭屏東縣政府裁罰及限期改善，顯見該農業用地未持續供農業使用云云，顯屬誤會，實則系爭農地業經屏東縣政府確認作農業使用，茲詳如下：

(一)首查，本件系爭農地農舍之興建，業經屏東縣政府核發建築執照、使用執照等在案，依據農業發展條例第18條等相關法律規定，足徵系爭農地確作農業使用，合先陳明。

(二)復查，本件系爭農地之所有權人係申辯人之配偶洪恆珠，渠雖於96年12月間經屏東縣政府裁罰及限期改善在案，惟細繹該案之相關文件，可知申辯人之配偶洪恆珠，係農地內設施（圍牆、涼亭、水池、小橋流水及步道）未依法申請許可，此亦業經洪恆珠依法向屏東縣長治鄉公所申請農業用地作農業設施容許使用同意書補正在案（附件1），故監察院彈劾文件、核閱意見等文書指摘洪恆珠未持續將農地做農用，顯不可採。何況，有別於現代農業已由傳統轉為精緻化，洪恆珠對系爭農地除作農業使用之外，另設有涼亭等措施，試問在自家農舍農地裝飾物品，有何違法之有？據監察院之邏輯，豈非農地農舍均應與傳統農舍茅草屋、設置稻草人等，始符合作農業使用？況且，依據內政部營建署頒布農舍外觀之範本圖（附件2），供農民興建農舍參考之用，該建築物均是媲美高級別墅，美輪美奐，然據監察院彈劾文件及核閱文件內容，對系爭農地之設施美觀卻極不以為然，申辯人實無法理解監察院之邏輯暨居心何在？

(三)次查，依據屏東縣政府100年10月3日所出具新聞稿（附件3），敘明「本府農業處100.9.接獲農委會指示，要求前往勘查是否涉及違規使用，農業處於9.30邀集城鄉處、地政處及長治鄉公所實地勘查結果，該農地上之農業設施與容許之項目、面積相符合。」，是足證屏東縣政府亦肯認農地所有權人洪恆珠對系爭農地並無任何違規使用之處，益徵監察院指稱申辯人未將系爭農地作農業使用，顯屬無稽。

五、縱申辯人符合懲戒之事由，伊已非公職（政務官）身分，本件並無懲戒之利益：

(一)按「公務員之懲戒處分如左：一、撤職。二、休職。三、降級。四、減俸。五、記過。六、申誡。前項第二款至第五款之處分於政務官不適用之。」公務員懲戒法第9條第1項、第2項定有明文。準此，被付懲戒人先前所任之職係政務官，只適用「撤職」、「申誡」之懲戒處分，合先敘明。

(二)職此，因被付懲戒人於97年5月19日以後即離職未任政務官，至今未再任任何公職或政務官，自無適用「撤職」或「申誡」之實益，故本件監察院移請鈞會對申辯人予以懲處，並無訴之利益，併予陳明。

參、綜上所述，系爭農舍（地）之興建、使用、管理業務乃屏東縣政府及屏東縣長治鄉公所管轄，經前開機關審認後核發相關執照及同意書，監察院依法應受拘束，詎該院以101年4月5日會勘現場之現況為憑，無視申辯人配偶已捐贈多時之事實，強解申辯人家人對申辯人曾任職之機關發布之全部命令，均應毫無過失遵守無誤，否則申辯人即有違反公務員服務法，不顧無證據證明申辯人於執行職務上，毫無「違法」、「失職」之處，仍基於不明目的，將申辯人彈劾後移送貴會審議，實令人痛心失望，何以堂堂國家最高監察機關淪落至此。綜此，懇請鈞會明辨事理，匡正監察院之政爭濫權，以維權益，健全民主，捍衛法治國。

肆、證據（詳如下附件1至附件3，均影本在卷）：（附件1至附件3省略）

被付懲戒人申辯補充理由書(二)

為監察院101年9月3日院台業一字第1010731239號函移送審議案提出申辯補充理由書(二)：

一、申辯人非系爭農舍及系爭農地之所有權人，監察院以「夫妻關係」追究申辯人之「監督責任」，不僅違反法治國之「個人責任原則」，亦無「法律」上之依據。

(一)查，監察院彈劾文所論述之違法標的－「屏東縣長治鄉新潭段118-3地號」土地（下稱系爭農地）及坐落其上門牌號碼「屏東縣長治鄉德榮村下厝街1-2號」農舍（下稱系爭農舍），均屬申辯人配偶洪恆珠所有，洪恆珠為一成年人，雖與申辯人有配偶關係，但基於法治國「個人責任原則」及「男女平等原則」精神，法律從未規定從事公職之配偶，對於他方配偶負有監督之義務，而他方配偶更不可能因此負有服從之責任，至明；準此，從事公職一方縱因（假設語氣）他方配偶違法違規行為致受影響，亦屬道德及政治層面，除有法律另有明文外，本不得「連坐」處分；查，公務員懲戒委員會有法律機關之性質，與監察院於本質上有所不同，仍應本於法律基本原則進行判斷，否則難杜社會輿論悠悠之口。

(二)監察院略以「夫妻關係」追究申辯人行政責任，卻未提出任何證據證明，申辯人之違法行為，因內容違反「個人責任」之法律基本原則，突顯其政爭之目的，業已引起社會輿論之惡評；此觀，中國時報特稿論述：…監委的解釋是，蘇嘉全歷任農地管理最高首長，又是「一家之主」，夫妻的責任不可切割；還說洪恆珠擔任那麼多的職務，申請興建農舍案會通過等，想必一定和丈夫有關；以夫妻關係論罪，卻未進一步提出明確證據，怎能讓人服氣？（詳附件1）；再查，監察院從未對於卸任數年之久之政務官提出彈劾，若非申辯人參加去年我國「副總統選舉」活動，監察院當無此一彈劾之舉，遑論移送貴會審理，足見監察院對於申辯人之彈劾，有其政治性目的，尚請貴會明察。

二、陳報屏東縣政府97年屏府訴字第30號訴願決定書（如附件2）。另補充說明者，申辯人配偶洪恆珠因未就系爭農地上之農業設施申請容許使用，因而受人檢舉，但實質上該等設施確屬農用，未有違法情事，因此，經洪恆珠向屏東縣政府提出訴願，屏東縣政府訴願審議委員會委員至現場勘查後，認定現場種植數百棵果樹，應有農業使用情況，且長治鄉之原處分違反「行政處分應具備具體、明確」原則，因此決定撤銷原處分；准此，監察院彈劾文第2頁雖稱「有民眾於96年11月19日檢舉系爭農地上建有圍牆、涼亭、水池、步道等設施，經屏東縣政府函請長治鄉公所依法查報…及該府查證確有未經申請許可，設置圍牆、涼亭、水池、步道等違法農地農用之設施後，依農發條例第69條及區域計畫法第21條等規定…經多次退補正及行政救濟，洪君嗣於100年2月22日依容許辦法補申請設置排水溝、蓄水池、擋土牆、圍牆及農路等農業設施。」等語，然伊實未深究申辯人受前開處分原因，且故意忽略屏東縣政府訴願審議委員會前開決定及屏東縣長治鄉公所事後之核發證明行為，僅以部分片斷之公文，認定申辯人有違反職務之行為，顯有疏誤應審酌之證據嫌疑；況且長治鄉公所大部分之駁回或處分行為時間，被付懲戒人早已離開公職（97年5月20日政黨再次輪替），如何能於該期間有「廢弛職務」或「失職行為」！？如此種種，亦徵監察院彈劾文之論斷有時間上之疏誤，應不足採。

三、100年11月之前，申辯人配偶洪恆珠所有之「屏東縣長治鄉新潭段118　-3地號」土地及坐落其上門牌號碼「屏東縣長治鄉德榮村下厝街1-2號」農舍（下稱系爭農舍），均依法充作農用，監察院不諳相關法規，對申辯人提出彈劾，顯有不當，茲分述如下：

(一)就系爭農舍部分：洪恆珠自始依法提出建築申請，經屏東縣政府審核符合相關法規，並核發建築執照及使用執照，於法並無不合，惟監察院以「…構造為鋼筋混凝土造，總樓地板面積為451.48平方公尺…一樓隔間計有4間…二樓部分，則有5房…。」等建築材料及內部隔間、裝潢，論斷系爭農舍為「供別墅自宅」使用，而未供農用云云，然其憑何法令認定「農舍不得以鋼筋混凝土為材料」及「建築內部之隔間及裝潢應如何設計，方屬農舍」，未置一辭，僅以主觀為解釋，顯與法治原則不符；況，業管機關亦從未規定農舍構造之材料及內部隔間、裝潢之標準，遑論內政部自行頒布之農舍建築範本，不論就外觀或內部比之系爭農舍毫無遜色（附件4），故就此部分，監察院之彈劾毫無所據，應無足採；實則，現今之農民，多有從事種植（如屏東黑珍珠蓮霧、高雄玉荷包荔枝）、養殖（如屏東石斑魚、鰻魚），或園藝（如百里香木、雞蛋花木、園柏）等高經濟價值之農業活動而致富，其所建築之農舍，僅需符合相關法令，申請建築、使用許可，縱令飾農舍以金銀並充別墅使用，亦乃人民之自由，監察院宥於陳舊思想，觀見農舍一辭，即想像破舊陳設，足見其偏離現代農村社會現實之心態。

(二)就農業設施部分：洪恆珠於系爭農地上之設置，經屏東縣長治鄉公所依據「申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法」審核，對系爭農地上之「農田排水設施」、「蓄水設施」、「擋土牆」、「圍牆」及「農路」等設施核發容許使用同意書（附件5），可證前開設施確屬農業設施無訛，且設施所在之土地，確實有農業經營使用之實況，否則如何得以認定容許使用之設施確屬農用，此不啻為邏輯上之必然；詎料，監察院以101年4月5日現場履勘得：「…上開容許設置之農業資材室、農路及蓄水池等農業設施，不僅未見與農業生產經營有關，甚至造成農業用地受到嚴重分割…與一般社會普遍認知之農業生產使用，顯屬有別。」結論，論斷系爭農業設施未與農業使用有關云云；然，姑且不論洪恆珠業於100年11月將系爭農地及農舍捐贈與屏東縣長治鄉公所（附件6），監察院如何得以101年4月5日之現場履勘，認定洪恆珠於捐贈之前未將上開設施用於農業使用！？實則，非業管機關之監察院，實無專業能力認定上開設施係作何農業使用；況且，依據農業用地容許農業設施使用審查辦法第23條：「依本辦法取得農業用地容許作農業設施使用，未依計畫內容使用者，原核定機關得廢止其許可，並通知區域計畫或都市計畫主管機關依相關規定處理。」規定，系爭農地上之設施若未依法使用，業管機關得廢止其許可，然至洪恆珠捐贈當時，容許使用同意書均未受廢止，除有事實可認現況有所變更外，應認系爭農地上之農業設施仍屬農業使用，應屬當然之理，然監察委員勘查當時，僅憑已非洪恆珠管理之現場感受，妄斷上開設施與農用無關，所下判斷恐流於恣意，不僅有失法理之平，亦無法說服大眾。

(三)就剩餘農地部分：

1.按「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。但依規定辦理休耕、休養、停養或有不可抗力等事由，而未實際供農作，森林、養殖、畜牧等使用者，視為農業使用。」農業發展條例第3條第12款定有明文；次按「本辦法所稱農業用地之範圍如下：…三、依區域計畫法劃定為特定農業區、一般農業區…。」、「農業用地有下列情形，且無第六條及第七條所定情形者，認定為作農業使用：一、農業用地實際作農作、森林、養殖、畜牧、保育使用者；其依規定辦理休耕、休養、停養或有不可抗力等事由而未使用者，亦得認定為作農業使用。二、農業用地上施設有農業設施，並檢附下列各款文件之一：(一)容許使用同意書及建築執照。但依法免申請建築執照者，免附建築執照。(二)農業設施得為從來使用之證明文件。三、農業用地上興建有農舍，並檢附農舍之建築執照。」、「農業用地有下列各款情形之一者，不得認定為作農業使用：一、現場有阻斷排灌水系統等情事者。二、現場堆置與農業經營無關或妨礙耕作之障礙物、砂石、廢棄物者。三、現場舖設有非農業經營必要之柏油、水泥等情事者。四、農業用地依法供採取土石或作為營建土石方收容處理場所使用，未回復作為農業使用者。」農業用地作農業使用認定及核發證明辦法第2條第3項、第5條、第7條定有明文（附件7）。

2.次按「查農業用地作農業使用認定及核發證明辦法第7條『…係指農業用地實際種植各類農作物、林木、飼養禽畜、水產養殖、種植牧草或植生等而未閒置不用者。…』所稱『植生』係指人為種植草類、灌木及喬木等植物，並有經營管理之事實，以防止土壤之流失及沖蝕，而有涵養水源等水土保持之功能者而言。」行政院農委會91年7月17日農企字第0910137624號函？有斯旨（附件8）。又參酌行政院農委會於其官方網站上公告之「農業用地作農業使用認定及核發證明辦法簡介」第二點農業使用認定基準…(二)土地利用型農業使用範圍明示之內容，亦與上開函示內容相符（附件9）。

3.又按「…『農地農用』乃政府既定之政策，基於考量國內工、商業之快速發展與農業產業結構之變化，已由傳統一級產業進化至現今農耕機械化、高度科技化及資訊化，爰自89年農業發展條例修正實施「開放農地自由買賣」及「管地不管人」之政策下，致使有越來越多從事農業以外之非專職農民兼作農業生產，且自內政部於90年4月26日發布實施「農業用地興建農舍辦法」，及行政院農業委員會於92年12月15日發布實施「農業用地容許作農業設施使用審查辦法」之後，各地田間如雨後春筍般矗立之各式各樣之農舍，乃普遍可見，甚至農舍與相關農業設施並存，亦屬經常，且其間已成為農民生活環境之部分，尤其不以農作收入為主要經濟來源之兼職農民，常見以低度耕作之方式，及僅抱持農地不致荒廢之消極耕作態度，隨其經濟水平之提昇，其建物設施之材質豪華化及外部造型之美觀化、藝術化，已是時尚所趨，惟倘能將農業產銷設施與居家生活設施依需要從寬核定而結合混用，將更能發揮『地盡其利』和『物盡其用』之理想目標，然如何界定農地之低度或高度耕作與其農業設施之間究係符合農業使用或非農業使用，乃屬專業層面上之事實認定問題，相關之法規命令及函釋實例上無明文釋示…」屏東縣政府97年屏府訴字第30號訴願決定書第6頁以下參照（附件1）。

4.再，屏東縣政府訴願決定書第6頁記載：…屏東縣政府人員於97年9月10日至系爭農地履勘：(1)地上種植草皮及農舍一棟；(2)現場種植桔子200棵、嘉寶果2棵、神秘果3顆、百香果6顆、毛柿子3顆，並以黃心柿為周邊圍籬約200公尺，每公尺種植3-4棵，其他零星種植肖楠、蘭嶼肉豆蔻、穗花棋盤角等植物…等情（詳附件1）；復參酌證人洪恆珠到會證稱，伊於系爭農地上種植多種樹木、花卉及蓄養家禽，除預期所種植之樹種成長至一定年份後將出售營利外，其他種植之果樹、花卉、家禽若有收成，均與親朋好友交換送禮，足徵系爭農地實際有所利用，並無閒置不用之情況，至於在林木、花圃、家禽蓄養場地之外種植草皮，係為保持水土，亦有利系爭農地事後復耕之地力。特別說明者，系爭農地之法定空地面積2254.5平方公尺（詳附件10），扣除合法之農業設施總計789.53平方公尺【114.21+138.77+43.94　+157.85+334.76=789.53，附件4】，剩餘農地面積為1464.97平方公尺，洪恆珠於此面積內種植之林木有914棵【以屏東縣政府於97年9月10日履勘結果計算：200+2+3+6+3+（3.5\*200）=914，附件1】，平均每1.6平方公尺種植林木一棵，依據行政院農委會林務局網站之造林標準－每公頃栽植1,500株為原則（附件11），換算後平均每6.6平方公尺種植林木一棵；申言之，洪恆珠於系爭農地上種植之林木密度，已符合行政院農委會公布之造林標準，亦屬農發條例定義之農業使用，故洪恆珠確實以種植林木為目的使用系爭農地，核屬農業使用無誤。

5.雖，監察院彈劾文舉行政院農委會94年4月27日農企字第0940120497號、93年3月26日農企字第0930115376號、92年11月24日農企字第0920168390號及91年12月20日農企字第0910171051號等函，說明農地種植花卉、盆栽、草皮等，若非屬供苗木生產或生產草皮出售之苗圃，而僅做庭園景觀栽植，零星點綴栽植花木造景，即非屬農業使用之情況，惟查，洪恆珠所有之系爭農地上，栽植之林木約有九百餘棵，達行政院農委會認定之造林密度，已如前述，若稱系爭農地上之九百餘棵林木僅屬零星點綴栽植、僅做庭園景觀使用，顯不符一般經驗法則，況系爭農地上栽植之樹種於一定年份後，又有出售於市場之價值，是本案情況顯與監察院彈劾文所舉之函釋個案不同，不應比附援引，作為本案判斷之依據。

6.綜上，系爭農地既有實際種植及蓄養之事實，自無申請休耕之必要；又，監察院於101年4月5日現場履勘，距洪恆珠捐贈時點已歷半年，無法見到花圃及家禽之蓄養，自不待言，然其無視現場種植之諸多林木，遽論系爭農地未見農業生產經營，就此而言，與上開行政院農委會之函釋及公告有別，自有疏誤；實則，一般臺灣農家於自家週遭多有種植自家主人喜愛之林木、花卉，更多有蓄養家禽以供家用之情況，若如此使用自家農地之情形，非法之所許，方屬違背一般社會普遍之認知，至為顯明。

四、證據（如下1～11附件，均影本在卷）：（附件1至附件11省略）

監察院對被付懲戒人申辯意旨提出之核閱意見

一、有關被付懲戒人申辯興建渠父墳墓時，係認興建於私人土地上，無侵占系爭公有耕地之意乙節，查被付懲戒人墳墓興建坐落於渠所有之長治鄉番子寮段351地號，以及長治、麟洛兩鄉共有之同段350-6地號土地上，上開兩筆土地均為一般農業區農牧用地。按區域計畫法第4條第1項規定：「區域計畫之主管機關：…縣（市）為縣（市）政府。」，以及非都市土地使用管制規則第1條、第5條第1項、第6條第1項、第3項分別規定：「本規則依區域計畫法（以下簡稱本法）第15條第1項規定訂定之。」、「非都市土地使用分區劃定及使用地編定後，由直轄市或縣（市）政府管制其使用…」、「非都市土地經劃定使用分區並編定使用地類別，應依其容許使用之項目及許可使用細目使用。…」、「各種使用地容許使用項目、許可使用細目及其附帶條件如附表1」。依上開規定，區域計畫之主管機關，在縣（市）為縣（市）政府，非都市土地經劃定使用分區並編定使用地類別，應依其容許使用項目及許可使用細目使用，並由直轄市或縣（市）政府管制其使用，又農牧用地容許使用項目及許可使用細目，並無墳墓，自不得興建墳墓使用，本院彈劾案文及第1次核閱意見已敘述綦詳。查系爭墳墓墓碑刻示設立日期為91年，顯見系爭墳墓於91年間興建，被付懲戒人時任職屏東縣縣長，負責執行非都市土地使用管制規則，卻於農牧用地違法興建墳墓，甚至部分侵占承租之鄉有耕地，且有永久侵占之企圖，渠執法而不守法，違失事證甚明。

二、有關被付懲戒人申辯本院彈劾被付懲戒人，係以屏東縣政府、長治鄉公所就系爭農舍核發之建築執照及農業用地作農業設施容許使用同意書違反相關農地使用法令為前提，然而彈劾文中對於屏東縣政府、長治鄉公所等主管機關所為之合法有效行政處分，隻字不提，置若罔聞，有侵害行政機關權限之嫌乙節：

1.按申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法第12條規定：「申請農作產銷設施之容許使用，其經營計畫應敘明下列事項：一、設施名稱。二、設置目的。三、生產計畫。應敘明作物種類、生產週期、預估產量及行銷通路等。四、興建設施之基地地號及興建面積。五、現耕農業用地及經營概況。六、現有農機具名稱及其數量。七、設施建造方式。八、引用水之來源及廢、污水處理計畫。九、對周邊農業環境之影響。十、農業事業廢棄物處理及再利用計畫。」換言之，申請農作產銷設施之容許使用，其經營計畫應敘明設置目的及生產計畫等事項，其中生產計畫並應敘明作物種類、生產週期、預估產量及行銷通路等。被付懲戒人配偶前於94年6月申請設置農業資材室，經長治鄉公所94年6月17日核發（94）屏長鄉農字第05612號農業用地作農業設施容許使用同意書。據當時經營計畫書記載，其目的係為增加農作收益，方便農業生產，供堆放農機具、肥料、農藥；生產計畫則為種植香蕉，經營農作生產，增進產銷利用。嗣有民眾於96年11月19日檢舉系爭農地上建有圍牆、涼亭、水池、步道等設施，經屏東縣政府函請長治鄉公所依法查報及該府查證確有未經申請許可，設置圍牆、涼亭、水池、步道等違反農地農用之設施後，依農業發展條例第69條及區域計畫法第21條等規定，以該府96年12月27日屏府地用字第0960200531號裁處書，裁處罰鍰新臺幣6萬元整，並限於97年1月31日變更為農牧用地符合容許使用之規定。經多次退補正及行政救濟，嗣於100年2月22日補申請排水溝、蓄水池、擋土牆、圍牆及農路等容許使用，經長治鄉公所於100年4月11日核發（100）屏長鄉農字第1882號農業用地作農業設施容許使用同意書。據100年2月間之經營計畫書記載，其目的係擬使用一般農業區農牧用地，從事園藝及果樹生產；為通行方便設置農路，為提供園藝及果樹之用設置蓄水池，為安全考量及釐清地界設置圍籬，為排放基地周圍排水設置排水溝，因地形高低差異，為防止土石流失設置擋土牆；生產計畫則係用系爭農地從事花卉、草皮及果樹種植，自產花卉、果樹提供自宅欣賞及食用，草皮部分可對外買賣。惟經本院調查發現，不僅上開100年2月間之生產計畫未敘明作物種類，且上開兩次生產計畫均未敘明生產週期、預估產量及行銷通路等事項，核與規定不符，惟長治鄉公所未察，仍據以核發農業用地容許作農業設施使用同意書，洵有未當。又屏東縣政府於96年底裁罰後，原限於97年1月31日前變更為合法使用，惟遲至100年4月始經長治鄉公所核發農業用地作農業設施容許使用同意書，期間延宕3年之久，屏東縣政府未能貫徹執行區域計畫法第21條有關農業用地違規使用得按次裁罰之規定，長治鄉公所亦未能有效限期確實改善，均有未當。此外，系爭農地上興建之農業設施，理應與農業生產經營相關，始得同意以容許使用方式設置，但上開容許設置之農業資材室、農路及蓄水池等，不僅未見與農業生產經營有關，甚至造成農業用地受到嚴重分割，不利且阻礙農業整體有效利用，長治鄉公所事前未核實審核，屏東縣政府事後未監督改善，均有違失。另，長治鄉公所100年4月間核發本案圍牆、擋土牆及排水溝等設施之容許使用同意書，僅敘明各該設施之長度，卻未載明容許使用農業設施之使用面積及寬度，核與現行法令規定不符，確有違失。以上違失等情，均經本院糾正（糾正案文如附件1）在案，先予陳明。

2.又本案屏東縣政府雖先後以書面表示，系爭農地於申請興建系爭農舍後，仍持續作農業使用；被付懲戒人配偶業將系爭農地及農舍贈與長治鄉，長治鄉所刻依相關規定規劃適當用途中，系爭農地上目前仍保留苗木及果樹等農業使用，符合農業用地須作農業使用之規定云云。惟經本院邀集相關單位赴現場履勘發現，系爭農業用地容許設置之農業資材、農路及蓄水池等農業設施，不僅未見與農業生產經營有關，甚至造成農業用地受到嚴重分割，不利且阻礙農業整體有效利用，其使用與一般社會普遍認知之農業生產使用，顯屬有別。屏東縣政府雖辯稱，農業設施、農舍及剩餘農業用地之使用，經其認定皆符合法令規定云云。但詢據農委會表示，系爭農地並非作農業使用。顯已違反農業發展條例第18條第2項「前項農業用地應確供農業使用」之規定。

3.按農業用地容許作農業設施使用審查辦法第1條規定：「本辦法依據農業發展條例（以下簡稱本條例）第8條之1第3項規定訂定之。」、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（以下簡稱本條例）第18條第5項規定訂定之。」、農業用地作農業使用認定及核發證明辦法第1條規定：「本辦法依農業發展條例（以下簡稱本條例）第39條第2項規定訂定之。」，上開辦法均係依農業發展條例相關規定訂定之。查農業發展條例第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；在縣（市）為縣（市）政府。」，以及行政院農業委員會組織條例第1、2條規定：「行政院為配合國家建設，設農業委員會（以下簡稱本會），主管全國農、林、漁、牧及糧食行政事務。」、「本會對於省（市）政府執行本會主管事務，有指示、監督之責。」是以，農委會為農業發展條例之中央主管機關，主管全國農、林、漁、牧及糧食行政事務，對於省（市）政府執行該會主管事務，有指示、監督之責。申言之，農委會身為農業發展條例之中央主管機關負責政策及法令釋示，並協助地方主管機關解決業務執行疑義，地方政府則負責農舍申請受理、審查、核定與後續使用管理，亦即農舍個案之違規查處係屬地方政府權責，如遇有爭議情事，仍應以農委會之法令釋示為準。本案既經農委會表示系爭農地並非作農業使用，自應審酌農委會之意見作適宜之判斷，並無侵害行政機關權限之虞。

4.另，本院彈劾被付懲戒人之理由，係以系爭農業用地申請興建農舍之後，未持續確實供作農業使用，明顯違法農業發展條例第18條第2項規定為由，尚非如被付懲戒人申辯所稱係以屏東縣政府、長治鄉公所核發系爭農舍之建築執照及農業用地作農業設施容許使用同意書違反相關農地使用法令為前提。被付懲戒人企圖利用屏東縣政府及長治鄉公所之行政違失、續查不力或可能受到外來壓力等，作為系爭農業用地違法未供農業使用之正當化藉口，未能正視爭執之關鍵問題深切檢討，一再曲解及模糊問題爭點，顯委無可採。

三、被付懲戒人申辯系爭農舍（地）早於100年11月間已捐贈予長治鄉公所，本院於101年4月實地履勘，如何確認現場未遭改變，是否可證明被付懲戒人配偶於捐贈前未作農業使用，不無疑義乙節：

1.查長治鄉公所94年6月核准系爭農業用地設置農業資材室，據當時經營計畫書記載，其目的係為增加農作收益，方便農業生產，供堆放農機具、肥料、農藥；生產計畫則為種植香蕉，經營農作生產，增進產銷利用；復查100年2月核准之經營計畫書則記載，其目的係擬使用一般農業區農牧用地，從事園藝及果樹生產；為通行方便設置農路，為提供園藝及果樹之用設置蓄水池，為安全考量及釐清地界設置圍籬，為排放基地周圍排水設置排水溝，因地形高低差異，為防止土石流失設置擋土牆；生產計畫則係利用系爭農地從事花卉、草皮及果樹種植，自產花卉、果樹提供自宅欣賞及食用，草皮部分可對外買賣。是以系爭農業用地核准設置之農業設施，即應依上開經營計畫使用，先予陳明。

2.按被付懲戒人之配偶係於100年11月間捐贈系爭農舍（地）予長治鄉公所，本院則於101年4月實地履勘，期間僅隔半年，如無重大變故或人為改良，地形地貌理應變化不大。據本院邀集相關機關實地履勘，發現系爭農業用地現場並無種植香蕉或果樹等情事，亦未見相關經濟作物殘留、搬遷或有挖掘等跡象，復據屏東縣政府前以書面表示，被付懲戒人之配偶業將系爭農地及農舍贈與長治鄉，長治鄉公所刻依相關規定規劃適當用途中，系爭農地上目前仍保留苗木及果樹等使用等語，顯見長治鄉公所仍保存農地（舍）受贈時之原貌，並未作土地改良相關行為。是以本院101年4月邀集農委會、屏東縣政府及長治鄉公所等相關機關實地履勘系爭農業用地時，仍可發現被付懲戒人之配偶捐贈系爭農地（舍）時，相關土地利用之情形（系爭農舍93-99年歷年空照圖，如附件2-8，以及101年4月履勘之照片8張，如附件9-16）。

四、有關被付懲戒人申辯渠配偶於96年12月，因人檢舉系爭農地違法使用而受罰鍰之處罰，當時被付懲戒人雖時任農委會主任委員，而有綜理會務之職權，然對於農舍實際審查細目實難以一一瞭解，對於主管機關作成懲處或補正之處分，亦循合法正當之管道尋求救濟乙節，按本案彈劾理由重點之一在於系爭農業用地於申請興建農舍後仍應持續確實供作農業使用，其亦為放寬農地農有，落實農地農用之政策目標，被付懲戒人時任農委會主任委員，綜理會務，動見觀瞻，對於農業用地使用行為本應謹慎自持，為奉公守法之表率，成風行草偃之功，竟然無法以身作則，更企圖以不諳法令而卸責，顯已違法公務員服務法相關規定。

五、被付懲戒人申辯96年12月系爭農業用地雖經屏東縣政府裁罰及限期改善在案，惟係農地內設施（圍牆、涼亭、水池、小橋流水及步道）未依法申請許可，亦業經補正在案，故本院指摘未持續將農地做農用，顯不可採。又，現代農業已由傳統轉為精緻化，對系爭農地除作農業使用外，另設有涼亭等措施，在自家農舍農地裝飾物品，有何違法之處乙節：

1.查系爭農業用地前經民眾於96年11月間檢舉有未經許可違規興建圍牆、涼亭、水池、步道等設施等情事，嗣經屏東縣政府函請長治鄉公所依法查報及該府查證確有未經申請許可，設置圍牆、涼亭、水池、步道等違反農地農用之設施後，依農業發展條例第69條及區域計畫法第21條等規定，以該府96年12月27日屏府地用字第0960200531號裁處書，裁處罰鍰新臺幣6萬元整，並限於97年1月31日前變更為農牧用地符合容許使用之規定。經多次退補正及行政救濟，嗣於100年2月22日補申請排水溝、蓄水池、擋土牆、圍牆及農路等容許使用，經長治鄉公所於100年4月11日核發（100）屏長鄉農字第1882號農業用地作農業設施容許使用同意書在案。故截至100年4月11日長治鄉公所核發上開農業用地作農業設施容許使用同意書止，系爭農業用地持續處於未經許可卻設置相關設施之違規使用狀態，乃不爭之事實，違失情節至為灼然，洵堪認定，尚難以不知法令規定或事後補正回復合法狀態，而解免其違失之咎。

2.按農業發展條例第8條之1規定：「（第1項）農業用地上申請以竹木、稻草、塑膠材料、角鋼、鐵絲網或其他材料搭建無固定基礎之臨時性與農業生產有關之設施，免申請建築執照。直轄市、縣（市）政府得斟酌地方農業經營需要，訂定農業用地上搭建無固定基礎之臨時性與農業生產有關設施之審查規範。（第2項）農業用地上興建有固定基礎之農業設施，應先申請農業設施之容許使用，並依法申請建築執照。但農業設施面積在45平方公尺以下，且屬1層樓之建築者，免申請建築執照。本條例中華民國92年1月13日修正施行前，已興建有固定基礎之農業設施，面積有250平方公尺以下而無安全顧慮者，得免申請建築執照。（第3項）前項農業設施容許使用與興建之種類、興建面積與高度、申請程序及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關會商有關機關定之。（第4項）對於農民需求較多且可提高農業經營附加價值之農業設施，主管機關得訂定農業設施標準圖樣。採用該圖樣於農業用地施設者，得免由建築師設計監造或營造廠承建。」是以農業用地上不論係申請興建無固定基礎之臨時性與農業生產有關之設施或係有固定基礎之農業設施，均應踐行相關法令程序，被付懲戒人申辯設有涼亭等措施，係在自家農舍農地裝飾物品，有何違法之處云云，凸顯被付懲戒人玩法、輕忽法令，視法令為無物等情，核有公務員懲戒法第2條應受懲戒之事由。

六、綜上所述，被付懲戒人歷任屏東縣縣長、內政部部長及農委會主任委員等地方及中央政府農地管理之最高業管首長，卻於其妻名下坐落屏東縣內之農業用地興建農舍及農業設施後之剩餘土地不供農業使用，且該農舍與農業設施等均未與農業生產經營相關，甚至造成農業用地受到嚴重分割，阻礙農業整體有效利用；另渠任職屏東縣縣長期間，擅自在農牧用地上違法興建祖墳，且部分侵占公有土地。被付懲戒人歷任地方及中央政府農地管理之最高業管首長，動見觀瞻，行止本應謹慎自持，為奉公守法之表率，成風行草偃之功，卻藉特權方便，因循行事，更企圖以不諳法令而卸責，執法而不守法等情事證明確，不僅事後毫無悔意，又強詞奪理，實難辭其咎。渠違法失職事證明確，所辯各節均屬卸責之詞，委無足採，渠違反公務員服務法相關規定，核有公務員懲戒法第2條之應受懲戒之事由，爰請依法懲戒，以肅官箴。

理由

被付懲戒人蘇嘉全係屏東縣前縣長（任期自86年12月20日起至93年4月9日止，共2屆任期）、內政部前部長（任期自93年4月9日起至95年1月24日止）、行政院農業委員會（下稱農委會）前主任委員（下稱農委會前主委，任期自95年1月25日起至97年5月19日止）。歷任地方及中央政府機關農地管理之最高首長，明瞭農地應作農用之農地管理、非都市土地使用管制等之有關法令。然而其在配偶洪恆珠前名下坐落屏東縣長治鄉新潭段118-3地號之農牧用地（下稱系爭農地），興建門牌號碼為長治鄉德榮村下厝街1-2號農舍（下稱系爭農舍）於94年7月1日取得使用執照及94年6月間申請並取得核准興建農業資材室之農業設施後，系爭農地即該農舍、農業資材室所使用土地外及其餘空地（面積2210.32平方公尺，下稱系爭空地，係扣除農舍及農業資材室所使用土地面積以外之土地）依法均應作農業使用。惟自94年7月1日起即當時已任內政部部長迄97年5月19日其於農委會主委離職止，竟未作農業使用；另被付懲戒人於其名下所有坐落長治鄉番子寮段351地號農地及該地相鄰之其因繼承而承租之番子寮段350-6地號長治鄉及麟洛鄉共有之農牧用地（上開2筆番子寮農地，下稱番子寮農地），被付懲戒人自91年間新設往生父母親之墓碑起當時其已任屏東縣縣長，迄97年5月19日農委會主委離職止，繼續使其往生父母親之墳墓存在於該番子寮農地之一部分（上開墳墓雖係78年間起已埋葬，使用其中351地號土地165.33平方公尺；350-6地號土地47平方公尺，惟當時被付懲戒人尚未任公職，也未在移送機關移送違法行為期間範圍，故自78年間起迄90年間止不予計入違法行為之時間），也未作農業使用，其詳情分述如下：

壹、有關系爭農地未作農業使用部分：

一、被付懲戒人之配偶洪恆珠於91年11月8日因買得系爭農地（面積2,505平方公尺），乃於93年11月9日（取得系爭農地剛滿2年）起即依農業發展條例（下稱農發條例）、農業用地興建農舍辦法（下稱「農舍辦法」）等相關規定，於系爭農地上申請興建系爭農舍（基地面積250.47平方公尺），94年7月1日已興建完成並取得屏東縣政府屏府建管使（長）字第116696號使用執照。於94年6月間依申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法（下稱「農業設施辦法」）向長治鄉公所申請並獲核准設置農業資材室（面積44.21平方公尺）。系爭農地上之農舍與農業資材室及兩者所占基地以外之其餘空地（面積2210.32平方公尺，計算式為：2505－250.47－44.21＝2210.32），依農發條例授權內政部及農委會訂定之「農舍辦法」第6條第3款規定：「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。」92年12月15日農委會訂定之「農業設施辦法」第11條第9款農業資材室：以自有農業用地面積計算，每0.1公頃得興建33平方公尺，最大興建面積為330平方公尺；同辦法第8條第1項規定「申請本辦法所定各項農業設施，其所有農業設施總面積除另有規定外，不得超過坐落該農業用地土地面積之百分之四十。已興建農舍之農業用地，其農業設施及農舍之興建面積，應一併計算。」又依農發條例第3條第12款規定農業使用：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。農發條例第18條第1、2項規定：「本條例中華民國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，經直轄市或縣（市）主管機關核定，得申請在自有農業用地上興建農舍。…前項農業用地應確供農業使用。」仍均應作農業使用。詎被付懲戒人竟與其配偶共同自其配偶取得系爭農舍使用執照之94年7月1日起（被付懲戒人當時任內政部部長），在系爭空地上，違法設置涼亭、水池、步道等（下稱涼亭等），及未依「農業設施辦法」申請作農業設施使用並獲核准前即擅自設置圍牆、排水溝、蓄水池及農路等（下稱圍牆等）設施，違反農牧用地依法應作農業使用之規定。有民眾於96年11月19日提出違法檢舉後，經長治鄉公所查證上情屬實，即系爭空地確有未作農業使用之涼亭等違法設施，屏東縣政府乃依違反農發條例第69條及區域計畫法第21條等規定，以該府96年12月27日屏府地用字第0960200531號裁處書，裁處洪恆珠罰鍰新臺幣（下同）6萬元，並限於97年1月31日前變更為農牧用地符合容許使用之規定。洪恆珠嗣於97年1月間自行拆除涼亭等及改正圍牆等，並於100年2月22日依「農業設施辦法」之規定，向長治鄉公所申請容許該圍牆等作農業設施使用，經多次退補正手續後，於100年4月11日始獲長治鄉公所核准容許使用。則自94年7月1日起迄100年4月10日止，被付懲戒人就共同合法興建之農舍及農業資材室所使用基地以外之系爭空地上因興建涼亭等及圍牆等，應認系爭農地及該農地上所興建之農舍及農業資材室均未作農業使用。惟被付懲戒人於97年5月19日已自農委會離職，其應受懲戒之違法行為時間至該日為止。洪恆珠並於100年11月21日將系爭農舍及其坐落之系爭農地捐贈給長治鄉公所。

二、上開事實，有系爭農地之土地登記簿謄本、系爭農舍之屏東縣政府建築物使用執照、農業資材室、圍牆等之長治鄉公所容許作農業設施使用同意書、長治鄉公所違章建築查報單、屏東縣政府裁處書、101年11月29日屏府農企字第10138021700號函並附屏東縣政府97年屏府訴字第30號訴願決定書、涼亭拆除前後之照片、捐贈長治鄉公所收據等影本附卷可憑。按農發條例第3條第12款規定：「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。」農發條例第8-1條第3項規定：「前項農業設施容許使用與興建之種類等，由中央主管機關會商有關機關定之」；及依行為時主管機關農委會發布施行之農業用地作農業使用認定及核發證明辦法（下稱「農業使用辦法」）第5條規定：「農業用地有下列情形，且無第6條及第7條之情形者，認定為作農業使用：一、農業用地實際作農作、森林、養殖、畜牧、保育使用者；其依規定辦理休耕、休養、停養或有不可抗力等事由而未使用者，亦得認定為作農業使用。二、農業用地上興建有農舍或施設有農業設施，並檢附合法證明文件者。」又依農發條例第8條之1第2項規定：「農業用地上興建有固定基礎之農業設施，應先申請農業設施之容許使用，並依法申請建築執照。但農業設施面積在45平方公尺以下，且屬1層樓之建築者，免申請建築執照。」「農業設施辦法」第5條規定：「申請設置農業設施，應檢附申請書、經營計畫書等文件，向土地所在之直轄市、縣（市）政府申請」；則如要興建面積超過45平方公尺以上之農業設施，應事先向屏東縣政府長治鄉公所申請許可，取得容許使用同意書後始得興建。被付懲戒人所申請農業設施容許使用之項目有圍牆、農路、擋土牆、蓄水設施及農田排水設施等6項，其中除擋土牆使用面積為43.94平方公尺小於45平方公尺外，其餘面積均超過45平方公尺，有長治鄉公所農業用地作農業設施容許使用同意書影本附卷可稽。足證除該擋土牆外均應於設置該農業設施前先申請核准，在未依「農業設施辦法」申請核准設置前即擅自設置如上之涼亭等及圍牆等，均非屬依法設置之農業設施，依上說明，該設施均屬非作農業使用。且按農舍以外之其餘農業用地如假山、庭園造景、零星點綴栽植花木造景，並不符合農業使用之定義及其認定基準，也有農委會91年11月20日農企字第0910171051號及92年11月24日農企字第0920168390號函之解釋文影本附卷可稽。又其中涼亭等係違反農地農用之設施，已據屏東縣政府於上開罰鍰書內記載甚詳。依上說明，系爭空地上之涼亭等及圍牆等所使用之系爭農地均非作農業使用，足以認定。又依土地法第40條規定，地籍整理以縣市分區，區內分段，段再分宗，按宗編號，此即為宗地。而此之「宗」，即一般所稱之「筆」，可知土地係以「宗」為最小計算單位，而稅捐機關也是以宗地（筆）為單位，作為核課或免徵稅捐之單位面積。從而一宗（筆）土地如其中一部分已非作農業使用，縱其餘部分係作農業使用，仍應認定該宗（整筆）土地均為非作農業使用。本件系爭農地編為一宗土地（即長治鄉新潭段118-3地號），縱系爭空地上其中有部分土地有種植花、菜及果樹等係作農業使用，但因均屬於系爭農地之一部，既然有一部未作農業使用，仍應認定系爭農地之全部為非作農業使用。惟洪恆珠於100年2月22日依「農業設施辦法」向長治鄉公所補申請並於同年4月11日獲同意容許使用上開圍牆等設施，自應認定自94年7月1日（取得農舍之使用執照之日）起迄100年4月10日止，被付懲戒人在系爭農地上因興建有圍牆等非法設施，就系爭農地均未作農業使用。惟被付懲戒人於97年5月19日已自農委會離職，其應受懲戒之違法行為期間迄97年5月19日止。

三、被付懲戒人申辯書意旨及於本會所辯略稱：系爭農地係伊配偶所有，在該地上之圍牆等設施均非伊所為，伊非行為人，不應受懲戒，否則有違個人責任原則。且該地未設置涼亭，如有設置涼亭也係供裝飾農產品，而圍牆等均屬農業設施，事後已獲長治鄉公所核准容許設置。農舍與農業資材室於興建前均已取得建造執照或核准容許設置，農舍建造後並已取得使用執照，如核發執照以外之機關又認定農舍等係不法，有違信賴保護原則。農舍外之其餘空地上有種植花、菜、果樹等農作物，並曾辦理系爭農地之休耕，又罰鍰處分經訴願後已被撤銷，均無農地未作農用之情形云云。惟查，證人洪恆珠於本會證稱：在系爭農地上之設施，是渠委託建築師於大約94年間所設計、建造的，被付懲戒人於建造前有跟建築師討論過，建築師說該設施沒有違法等語。則在系爭農地上設置之涼亭等及圍牆等設施，被付懲戒人於建造前既有與建築師討論過，應係知悉並同意興建，與洪恆珠均屬共同興建之行為人。至於洪恆珠所證建築師表示該設施係合法云云。惟實際上其中之涼亭等係違法，並已被屏東縣政府裁處罰鍰，已如上述，則事實上並不合法，且不能將責任推給建築師，其此部分之證詞自非可採。洪恆珠因違規興建涼亭等而違反農發條例第69條及區域計畫法第21條等規定，而被處罰鍰，已如前述。則涼亭也屬違規興建。又依區域計畫法第21條之規定，該條所定違反同條第15條第1項土地使用管制規定應受處罰者，不限土地所有人，土地之使用人也在受處罰之列。則被付懲戒人雖非系爭農地之所有人，但係共同興建涼亭等之行為人即土地之使用人，自得為系爭農地未作農業使用之共同違反上開土地使用管制之違規行為人，即共同違反行政法上義務之行為人，應受懲戒（詳後述）。被付懲戒人所辯渠非系爭農地之所有人，也非該地上有關設施之興建行為人，係第三人，如受懲戒，有違反個人責任原則部分，自不足採。

四、洪恆珠向屏東縣政府所提97年屏府訴字第30號訴願，係因其被處6萬元罰鍰後，另將圍牆等向長治鄉公所依「農業設施辦法」申請農業用地容許作農業設施使用，不服原處分機關即該鄉公所於97年2月5日以長鄉農字第0970001117號函及於97年5月7日以長鄉農字第0970003798號函，所為認申請人洪恆珠於系爭農地並未實際從事農、林、漁、牧等農業生產之經營，違法狀態仍存續中，而駁回其申請之處分提起訴願。而該訴願經上級機關屏東縣政府訴願決定書主文：「原處分撤銷，由原處分機關另為妥適之處分。」決定書理由係以訴願人洪恆珠即申請人所申請之系爭設施，尚難認不符農業使用而違反法令，原處分機關即該鄉公所應協助訴願人取得該農業設施之合法使用許可，以資救濟等情。有該訴願決定書附卷可憑。洪恆珠並非對被處上開6萬元罰鍰之屏東縣政府96年12月27日屏府地用字第0960200531號裁處書不服而提起訴願，係針對長治鄉公所駁回其申請圍牆等容許作農業設施之處分不服而提起訴願，且該訴願決定書並未認定洪恆珠未在系爭農地上設置涼亭等及圍牆等，從而該訴願決定書，並不能作為被付懲戒人有利之證據。另洪恆珠未曾申請將其前所有之系爭農地依法辦理休耕，有長治鄉公所101年11月8日長鄉人字第1010011805號函附卷可稽，則被付懲戒人所辯該罰鍰處分經訴願後已被撤銷，也有辦理該地之休耕云云，亦無可採。

五、系爭農舍及農業資材室於建造前、後雖已取得建築執照、使用執照或容許使用同意書，雖形式上無違反相關建築法令之規定，但因其建築所使用基地屬系爭農地之一部，而系爭農地有一部分未作農業使用，已可認整筆系爭農地未作農業使用，已如前述。而取得執照或容許使用之農舍或農業資材室其基地使用系爭農地之部分土地，即興建之農舍及農業資材室其基地必須使用土地，所稱農地農用，主要係指地而言，地上之農舍係協助經營農業者就其土地作農業使用而兼作居住而已，農舍與其所使用之土地，兩者應視為命運共同體，否則皮之不存，毛將焉附？如土地之一部已未作農業使用，該地上之農舍將無從協助經營農業者就其土地作農業使用，則其上合法興建之農舍及農業設施也均應一併視為未作農業使用，始合乎論理法則。本會為慎重起見，乃就有關此部分函請主管農地政策研擬、管理之中央主管機關農委會提供參考意見如下：「本會函查詢問：(一)在農業用地上興建之農舍及設置相關之農業設施，其中農舍符合農業用地興建農舍辦法第7條所規定之樓地板面積、建蔽率、容積率、建築物高度等及相關之法令，並已取得建造執照及使用執照；興建之相關農業設施符合申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法之規定，於興建前並已取得主管機關核發之容許使用同意書，形式上均無違反相關法令之規定。但依農業發展條例第3條第1項第12款及第18條第2項規定：『農業使用指依法實際供農作……農業設施或農舍等使用』、『前項農業用地應確供農業使用』，所規定『實際供或確供農業使用』，係指該農舍或農業設施要如何之使用或內部要如何之陳設，始符合實質上供作『農業使用』？(二)合法興建之農舍及相關之農業設施所占基地外之空地，未依法供作農業使用（如設置涼亭、假山等），即同宗農地，有一部分未作農業使用，是否應認定整宗農地及其上之農舍及農業設施均未作農業使用？或仍應個別認定該農舍或農業設施是否實際作農業使用？農委會就以上問題函覆如下：(一)按農業用地上准許興建個別農舍，係協助經營農業者於該農地上興建為就近照顧農地兼具居住需要之構造物，與一般住宅性質不同。依農業用地興建農舍辦法第6條第3款規定意旨，農舍及其附屬設施得於該宗農業用地面積百分之十內設置，而供農業生產使用部分則不得低於該宗農業用地面積的百分之九十，惟相關法令並未限制農舍之材質、構造、樣式或內部陳設。(二)次按『農業用地作農業使用認定核發證明辦法』第5條第2款規定，農業用地上施設有農業設施，原則應檢附容許使用同意書，且無同辦法第6條及第7條情形者，得認定為作農業使用。而依上開規定檢附之農業設施容許使用同意書，應依『申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法』（下稱審查辦法）規定提出申請，除容許使用應符合申請農業設施項目與面積等規定外，亦應符合申請當時所提出之經營計畫內容，依審查辦法第26條第1項規定，農業設施依核定之計畫內容使用，並不得作為住宅、工廠或其他非農業使用。(三)又農業用地應符合作農業使用之認定始得核發農業用地作農業使用證明書，所稱符合作農業使用係指該農業用地之整筆土地或共有持分部分均能符合作農業使用之認定而言。爰該整筆土地或共有土地持分上，倘有部分違規使用情形，即不能認定作農業使用。」有農委會102年2月22日農水保字第1010747028號函附卷可稽。由以上農委會之函覆意旨，也認定相關法令雖未限制農舍之材質、構造、樣式或內部陳設。惟農業用地上所興建之農舍，係為就近照顧農地兼具居住需要之構造物，與一般住宅性質不同；附屬之農業設施也應依核定之經營計畫內容使用，始能認定作農業使用，不得作為住宅使用。整筆土地上倘有部分土地違規未作農業使用，該整筆土地均不得認定作農業使用。從而被付懲戒人所辯農舍與農業資材室於興建前均已取得建造執照或核准容許設置，農舍建造後並已取得使用執照，已為被付懲戒人所信賴，農舍外之其餘空地上也有種植花、菜、果樹等農作物，系爭農地並無未作農業使用之情形，如嗣後核發執照以外之其他機關又認定農舍等係非法，有違信賴保護原則云云。因本會並未認定行政機關核發該執照有何不法，而係認被付懲戒人於洪恆珠取得執照後該地仍應作農業使用才合法，竟未作農業使用等情。自無違其所謂信賴保護原則，此部分所辯自無可採。

貳、有關系爭番子寮農地，因其上建有被付懲戒人之祖墳，而未作農業使用部分：

一、被付懲戒人之父蘇○旺於78年間過世，其家屬將其埋葬於番子寮農地。該墳墓占用其中番子寮段351地號土地165.33平方公尺；占用同段350-6地號土地47平方公尺。被付懲戒人於91年間將其往生母親骨骸由他處遷移至與其往生父親共用此墳墓，乃重新興建墓碑，將往生父母親2人姓名刻於墓碑上，該墓碑並刻示設立日期為91年。且被付懲戒人於92年間向長治鄉公所申請會勘繼承其父所承租之上揭350-6地號鄉有地，至少當時已明知該墳墓有使用自有之351地號農地之情形。顯然被付懲戒人自91年間起仍欲將該351地號農地繼續作墳墓之非農業使用。而91年間被付懲戒人已任職屏東縣長。系爭番子寮農地於64年10月6日業經屏東縣政府依非都市土地使用管制規則（下稱「管制規則」）之規定，編定為特定農業區農牧用地，於89年7月29日由特定農業區調整為一般農業區，仍為農牧用地，有該府101年11月29日屏府農企字第10138021700號函並附土地登記簿謄本在卷可稽。該墳墓係在78年間所建，已如前述。則該墳墓係在非都市土地使用管制編定後所建，非於編定前已存在的墳墓，依「農業使用辦法」第8條規定，該墳墓所占土地部分，不得認定作農業使用。又依「管制規則」第6條第1項規定：非都市土地經劃定使用分區並編定使用地類別，應依其容許使用之項目及許可使用細目使用。而該「管制規則」附表一：「各種使用地容許使用項目及許可使用細目表」有關農牧用地之使用細目，僅得作農業使用，並無得作墳墓使用之規定。

二、上開事實，並有該墳墓照片等影本在卷可稽。被付懲戒人於本會詢問時也承認其與家屬有上開78年間興建墳墓及91年間設立往生父母共同墓碑之行為，僅辯稱渠不知該墳墓有使用到其中350-6地號鄉有農地，以為均坐落在自有之351地號土地上云云。惟查該墳墓所占系爭番子寮農地之面積合計212.33平方公尺，已如上述。而墳墓係坐落在農牧用地上，為被付懲戒人所明知，姑不論被付懲戒人是否明知該墳墓有使用到350-6地號鄉有地，該鄉有地既為被付懲戒人繼承其父之承租權，被付懲戒人使用該地興建墳墓，雖非屬侵占鄉有地，但仍屬在農牧用地上使用212.33平方公尺（即包括鄉有及自有）面積之土地違法興建墳墓。而興建墳墓係違反農地應作農業使用之違法行為，即違反農發條例第69條第1項及區域計畫法第21條等規定。按違反行政法上義務之行為，有屬於違法行為之繼續，繼續存在期間均屬違法行為；有屬於違法狀態之繼續，繼續存在期間非屬違法行為，僅為違法狀態，於最初行為終了時，違法行為即終了。本件移送機關以被付懲戒人之違法行為係因設置墳墓致違反「農地應作農業使用」之規定。經核違反此規定者，其違反之時間自應以未作農業使用之時起，迄已恢復原狀而作農業使用之時止。系爭墳墓自78年間設置起，迄今尚未遷葬。即自78年間起迄今，系爭番子寮農地之一部因該墳墓之存在，均未作農業使用，即未作農業使用之違法行為迄今尚未終了，故此部分之違法行為應屬違法之繼續。並非僅以墳墓埋葬時才算違法。被付懲戒人於91年間在番子寮農地之一部設置往生父母共同之墓碑，即有參與該原已因墳墓存在之違法行為而成為共同違法行為人。至於78年間起至90年間，該墳墓即已存在，被付懲戒人是否係設置該墳墓致已違反農地應作農用規定之人，此部分是否有違法，因移送機關並未移送，且78年至85年間被付懲戒人尚未任職公務員，非懲戒對象，故此期間之違法行為人，不予論述。應認被付懲戒人自91年間起有共同參與將該墳墓繼續存在於番子寮農地致違反農地應作農用之法規。惟被付懲戒人於97年5月19日已自農委會主委離職，則應認定被付懲戒人自91年間興建該墳墓墓碑時起迄97年5月19日農委會主委離職止，將系爭番子寮農地之一部違法繼續作墳墓之非農業使用。又按懲戒案件，自違法失職行為終了之日起，至移送公務員懲戒委員會之日止，已逾10年者，依公務員懲戒法第25條第3款之規定，固應為免議之議決。惟被付懲戒人迄今尚未將該墳墓遷葬，違法行為尚在繼續中，即違法行為尚未終了，時效尚未開始起算。被付懲戒人申辯稱該墳墓自78年間已設置完成，時效已開始起算，迄移送機關於101年間始移送懲戒，移送懲戒之時效已逾10年期間，此部分應為免議之議決云云，自不足採。

三、雖被付懲戒人之配偶洪恆珠於96年間就系爭農地其中之系爭空地，因興建涼亭等而未作農業使用，已被屏東縣政府處以罰鍰處分，已如前述。惟此處分係行政罰非本件之懲戒罰，且受處分人係洪恆珠，非被付懲戒人，並不影響被付懲戒人本件應受之懲戒處分。則被付懲戒人所辯，均不足採。至於其餘所辯及所提出之證據（詳如事實欄所載）均僅得作為懲戒處分輕重之參酌，尚難作為免責之論據。其違法之事證，已臻明確。

參、被付懲戒人應受懲戒之法律依據：

按農業發展條例第69條第1項規定：「農業用地違反區域計畫法或都市計畫法土地使用管制規定者，應依區域計畫法或都市計畫法規定處理」。區域計畫法第15條第1項、第21條第1項分別規定：「區域計畫公告實施後，不屬第11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，編定各種使用地，報經上級主管機關核備後，實施管制。其管制規則，由中央主管機關定之。」、「違反第15條第1項之管制使用土地者，由該管直轄市、縣（市）政府處新臺幣6萬元以上30萬元以下罰鍰，並得限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀。」而依區域計畫法第15條第1項規定訂定之非都市土地使用管制規則第3條第1項、第6條第1項前段、第3項分別規定：「非都市土地依其使用分區之性質，編定為甲種建築、…農牧、…墳墓等使用地。」、「非都市土地經劃定使用分區並編定使用地類別，應依其容許使用之項目及許可使用細目使用。」、「各種使用地容許使用項目、許可使用細目及其附帶條件如附表一。」而附表一規定之一般農業區農牧用地容許使用項目及許可使用細目，並無可使用作墳墓之規定。被付懲戒人自91年間設置墳墓墓碑起，將系爭番子寮農地未作農業使用及自93年4月9日任內政部部長起至97年5月19日農委會主委離職止，繼續違法使該墳墓使用番子寮農地，及自94年7月1日起至97年5月19日止，將系爭農地及其上之農舍等均未作農業使用。被付懲戒人歷任地方及中央政府機關農地管理之最高首長，對上開農牧用地應作農業使用之行政法規，理應明瞭，其明知而違反。核其所為，除有違反農發條例第69條及區域計畫法第21條等上開行政法規外，並有違公務員服務法第5條所定，公務員應謹慎之旨。又被付懲戒人最終違法行為時係在農委會主委之任職政務官期間，依公務員懲戒法第9條第2項規定，政務官所受懲戒處分之種類僅為申誡及撤職兩種，應依法酌情議處。

據上論結，被付懲戒人蘇嘉全有公務員懲戒法第2條第1款情事，應受懲戒，爰依同法第24條前段、第9條第1項第6款議決如主文。