

## 彈劾案文

壹、被付彈劾人姓名、服務機關及職級：

張燦鏐 前台南市市長（任期自八十六年十二月二十日至九十年十二月二十日）

貳、案由：為前台南市長張燦鏐於八十八年度與八十八下半年度及八十九年度未遵守行政分際，專就都市計畫三之三七號既成道路內特定人士購買未久之土地，連續辦理選擇性徵收預算編列及執行，致使特定人士獲取高額利益，明顯違反平等原則，有圖利他人之情事，違背公務員服務法第五條及第六條之規定，爰依法提案彈劾。

參、違法失職之事實與證據：

一、前台南市長張燦鏐於八十八年度與八十八下半年度及八十九年度專就都市計畫三之三七號既成道路內特定人士購買未久之土地連續辦理選擇性徵收，違反平等原則：

（一）查對於地方政府轄屬都市計畫道路用地，現行法律尚未規定應優先徵收或取得之順序，地方政府及其首長基於地方自治精神及施政建設需要，對於徵收土地之選擇，非無裁量之餘地；惟行政行為中縱有行政裁量之空間，亦不得完全放任，或濫用行政裁量權，而應受到行政法上之一般法律原則——平等原則之拘束。

（二）依據台南市安南地政事務所提供之地籍資料，台南市三之三七號都市計畫道路（安中路）寬二〇公尺，範圍跨越安南區怡中段、頂安段、草湖段及安中段相關地號土地，全長約二千四百餘公尺，合計總面積四·九九公頃，其中國有土地計有〇·一

九四二八七公頃。六十二年間台南市政府曾價購怡中段一〇七六地號等九筆土地（面積三八五二・六七平方公尺）；七十八年間該府再徵收怡中段八六二地號及頂安段一四四地號等八筆土地（面積四七〇・九平方公尺）。因此，在八十八年度以前，該府僅取得道路用地面積〇・四三二三五七公頃，約僅占該道路私有土地面積百分之九。另依土地登記簿記載，三之三七號道路範圍計有一五九筆土地，其中一〇八筆土地為「道」地目，約占總筆數六八<sup>8</sup>；依台南市政府主管人員說明，該計畫道路早在二十年前即經開闢而供不特定人使用，顯為既成道路。

（三）其後，台南市民唐〇雲曾多次向台南市政府陳情要求徵收其所有位於該市三之三七號既成道路土地，但該府均以缺乏經費為由，未予同意。迨八十七年初，台南市議會議長黃郁文指示部屬公關室主任尤泰盛商同劉漢池、盧哲獻等籌集資金，蒐購唐〇雲等家族所有坐落上述道路之怡中段一二五六、一二五七、一二五八、一二五九、一二九二、一二九三、一二九四、一二九五等地號土地，並於八十七年十月二十日及二十九日支付購地價款，於八十七年十月三十日及十一月四日將土地登記於盧哲獻及劉漢池名下。八十八年初黃郁文再指示尤泰盛等集資蒐購王〇橫等家族所有位於上開既成道路土地（計有怡中段一〇三三、一〇三四、一〇三五、一〇三六、一〇六五之三、一〇六六、一〇七七、一〇七八、一〇七一、一〇七二、一〇七五之二、一〇七九【後來自一〇七九號分割出來之一〇七九之二】地號及安中段一地號等十四筆），並於八十八年四月二十九日、三十日及六月一日登記在張素貞名下【證

【證一】。黃郁文與張素貞兩人於八十八年六月二十五日結婚，七月一日辦理結婚登記。  
【證二】。

(四)台南市政府旋以辦理該市三之三七號都市計畫道路工程為由，以八十七年十二月七日八七南市地權字第三九九一八號函及八十七年十二月十五日八七南市地權字第一四八五〇六號函，檢具徵收土地計畫書、圖，報經台灣省政府八十七年十二月十八日八七府地二字第一七〇八三五號函，核准徵收盧哲獻及劉漢池名下所有怡中段一二五八之一(由一二五八逕為分割)、一二五九之一(由一二五九逕為分割)、一二九二、一二九三、一二九四、一二九五地號等六筆既成道路土地，合計面積〇·一三九二二二公頃【證三】，台南市政府續以八十七年十二月二十三日八七南市地權字第四一六一七號公告徵收，並通知盧哲獻及劉漢池等於八十八年一月二十七日領取補償費，八十八年二月二日該六筆土地經登記為台南市所有。八十八年間，台南市政府再以辦理相同道路工程需要為由，以該府八十八年八月二十六日八八南市地權字第二七九四五號函，檢具徵收土地計畫書、圖，呈請內政部(精省後之核准機關)同意徵收張素貞、盧哲獻及劉漢池等名下所有怡中段一〇三三地號等十七筆既成道路土地，合計面積〇·五九一五九三公頃；惟案經內政部審查後，以該府對於位在工程用地範圍內之既成道路土地，未同時予以納入徵收，顯有跳躍徵收之情形，有違反行政院八十五年十一月十五日台八十五內字第四〇四九八號函規定之嫌為由，以八十八年九月十八日台(八八)內地字第八八一〇九六五號函，請台南市

政府查明後依規定辦理【證四】。台南市政府爰修正徵收土地計畫書，將擬徵收路段予以調整，筆數增加為三十三筆（原為十七筆），面積更正為○·五五八七○七平方公尺，減少三二八·八六平方公尺，再以該府八十八年十月四日八八南市地權字第三二○三四號函，檢具修正徵收土地計畫書、圖，報經內政部八十八年十月十八日台（八八）內地字第八八一二七一九號函核准徵收【證五】；該府續以八十八年十月二十八日八八南市地權字第○三四八五一號公告徵收前述三十三筆土地，並通知張素貞等於八十八年十二月十四日領取補償費，八十九年一月六日該三十三筆土地經登記為台南市所有。目前台南市政府就三之三七號道路用地已取得一·三九六五二七公頃，尚有三·三九九一八六公頃，即百分之六十八之私有土地待徵收。

（五）八十八年度台南市政府徵收六筆既成道路土地補償費（依公告土地現值加四成計）共五四、五七五、○二四元中，除案外人許○蓮因共有其中三筆土地，而領取六、八五一、七六八元外，其餘四七、七二三、二五六元（約占百分之八十七）全為盧哲獻及劉漢池二人名義領得【證六】；至於八十八下半年度及八十九年度，台南市政府第一次呈報徵收十七筆土地中，除怡中段一○六七地號土地面積二二·○三方公尺，為案外人王○成、王○獅二人共有外，其餘土地中張素貞名下單獨所有一○三三號等十二筆土地，盧哲獻、劉漢池及案外人許○蓮共有同段一二五六、一二五七、一二五八及一二五九地號土地四筆；因此，如內政部核准該府依原報計畫辦理徵收，則除為明顯跳躍式徵收外，土地補償費二一九、一三六、二八八元，幾乎

全為張素貞、盧哲獻及劉漢池領得【同證四】。嗣台南市政府雖依內政部駁回之函<sup>15</sup>示，重新修正徵收計畫書，調整徵收路段，增列案外人楊○男等人所有位於道路邊緣內極小面積之畸零地十九筆，使筆數增加為三十三筆，面積更正為○·五五八七○七平方公尺，補償費改列為二○三、三六九、三四四元，重新報准徵收；惟徵收土地與前次徵收土地間尚隔有私有既成道路土地未被徵收；且全案徵收土地中，除剔出盧哲獻及劉漢池名下單獨所有或共有之四筆土地外，張素貞名下單獨所有土地仍維持十四筆，土地面積合計○·五二五一九八公頃，占全部徵收面積百分之九十四，其補償費高達一九一、一七二、○七二元，亦即徵收補償費中有百分之九十四為張素貞名義所領取【證七】。依據台灣台南地方法院檢察署檢察官九十年六月十一日九十年度偵字第三五三四等號起訴書，扣除低價購地成本，連續兩年期間黃郁文等人總計獲得利益高達一億三千八百三十餘萬元【證八】。足見台南市政府於八十八年度與八十八下半年度及八十九年度兩次徵收上開既成道路土地係專就特定地號為選擇性之徵收，有違首揭平等原則及圖利他人之情事。

二、前台南市長張燦鑒明知三之三七號既成道路土地與民意代表有關，卻未能嚴守行政分際，反而屈從要求，大幅增列該土地徵收預算，顯有違失：

(一)查早在台南市政府工務局就八十八下半年度及八十九年度提列道路新建預算草案之前，張燦鑒即曾以「開創台灣文化基金會」用紙編號彙整並親自書寫各界要求辦理案件五十項，交由工務局就道路新建工程部分配合執行。其中第二十四項敘明「議

長、怡中段（地號）一二五七、一二五八、一二九三、一二九五（五千多萬）【證九】，顯示張燦鑒除要求工務局執行八十八年度編列關於盧哲獻及劉漢池新購地號土地徵收案外，亦囑咐工務局於未來年度繼續編列三之三七號道路用地徵收預算。工務局嗣提列八十八下半年度及八十九年度道路新建工程計一一八項目，概算金額一七、五二四、八一八、〇〇〇元，並作成「各項資本支出費用排序及明細表」，其中依市長交付案件而編列者計有三十二項，概算金額九、六三九、六六二、〇〇〇元，而「安南區三一三七一二〇M道路工程」列為第三十三項次，概算金額一三〇、〇〇〇、〇〇〇元【證十】。為便於呈報張燦鑒核對，工務局就前揭概算項目編號、工程名稱、金額與張燦鑒以「開創台灣文化基金會」用紙交下案件逐一編號對照，作成為市長交付案件彙整表，而「安南區三一三七一二〇M道路工程」亦屬其中一項【證十一】。八十八年四月十八日張市長主持台南市八十八下半年度及八十九年度預算審查會議（由主計室承辦），就各單位所提列概算討論【證十二】，工務局原提列道路新建工程一一八項被刪減為四十項，概算金額一七、五二四、八一八、〇〇〇元刪減為一、一九九、二五〇、〇〇〇元，其中「安南區三一三七一二〇M道路工程」列為第十五項次，金額刪減為六〇、〇〇〇、〇〇〇元。隔日（四月十九日）道路新建工程增列三項目，而概算金額調整為一、二六四、七五〇、〇〇〇元；四月二十一日，工務局再就道路新建工程增列三項目，使總項目成為四十六項，而概算金額調整為一、三一八、三九〇、〇〇〇元，並由主計室據以製作預

算草案，備註欄詳列各道路工程項目係何人建議，其中「安南區三一三七一二〇M」道路工程」之建議人為議長【證十三】；當天張燦鑒即命主任秘書林清堆持送該預算草案給議長黃郁文參考修正；隔日（四月二十二日）議長黃郁文即將另行打繕一張列有十六項（皆為議員建議案）道路新建項目及金額之建議修正表交予林清堆（其中第十六項經黃郁文當場刪除）。十五項道路新建工程預算中，除加列議長及副議長各一項建議案外，其餘原預算草案所列十三項中，有十項維持原金額，二項調降金額，然而「安南區三一三七一二〇M道路工程」原列六〇、〇〇〇、〇〇〇元則被議長黃郁文大幅提高至二五〇、〇〇〇、〇〇〇元。為便於呈報張燦鑒，林清堆於核對原送預算草案與上開議長建議修正表後，於該表備註欄書寫各項目係何議員建議，而「安南區三一三七一二〇M道路工程」部分仍註明「議長」。該建議修正表經張燦鑒與林清堆討論後，由林清堆另加議員黃玉雲及唐瑞明各一項建議案，並配合將議長建議「安南區三一三七一二〇M道路工程」金額二五〇、〇〇〇、〇〇〇元調整為二二〇、〇〇〇、〇〇〇元，即交給主計室修正製作成正式預算書【證十四】。台南市政府旋以八十八年四月二十八日南市主一字第一一八五七號函將該市八十八年下半年度及八十九年度總預算案送台南市議會審議，案經台南市議會八十八年六月十五日南市議字第一三〇三號函復：已提經第十四屆第三次定期大會決議修正通過【證十五】。其中，「安南區三一三七一二〇M道路工程」仍維持二二〇、〇〇〇、〇〇〇元。足見前台南市長張燦鑒明知三之三七號既成道路土地係與

議長有關，卻未能嚴守行政分際，反而屈從要求，大幅增列徵收預算。此亦經林清○堆到院說明承認在卷【證十六】。

(二)如前所述，三之三七號既成道路土地徵收預算既係市長張燦鑒配合議長黃郁文之要求而編列。黃郁文利用盧哲獻及劉漢池二人名義於八十七年十月三十日及十一月四日購買唐○雲所有坐落怡中段一二九三等地號後，台南市政府旋於八十七年十二月七日報請台灣省政府核准徵收，期間相隔約僅一個月。台南市議長再於八十八年四月二十九日、三十日及六月一日以其妻張素貞名義購買王○橫等人所有坐落怡中段一〇三三等十三筆土地後，台南市政府即於八十八年八月二十六日報請內政部核准徵收，期間相隔僅二個多月。足見台南市政府於八十八年度與八十八下半年度及八十九年度連續就既成道路土地辦理徵收預算編列及執行，係前市長張燦鑒為特定人「量身製作」。台南市政府就上開徵收案函復本院稱：徵收該市全部既成道路土地所需經費高達一千六百億元以上，因預算有限，無法全面性辦理徵收；至於如何分期、分區辦理徵收，上級政府亦無相關規定或處理原則可供依循，該府視其急迫性、需要性，以行政裁量權辦理分期徵收。由於九十年年度歲入吃緊，該府未將系爭道路後續徵收案納入預算編列云云【證十七】。經核台南市政府既然財源有限，而待徵收、補償及開闢之其他公共設施用地數量極多，而前述連續兩年度徵收道路用地已經開闢二十年，且與已徵收之舊路段並未相連接，在無正當理由及優先次序選擇標準下，完全係以盧哲獻、劉漢池及張素貞名義新購既成道路土地為徵收標的，這種

「選擇性」徵收用地之作法，實為行政裁量權之濫用，對於其他被長期限限制使用且無法獲得補償之既成道路土地所有權人，顯非公平，確屬重大違失。

肆、彈劾理由及適用之法律條款：

一、按公務員服務法第五條規定：「公務員應……謹慎勤勉，……」同法第六條規定：「公務員不得假借權力，以圖本身或他人之利益……」張燦鏊於八十七、八十八年間身為台南市市長，不謹未善盡監督及審核之責，以避免選擇性道路用地徵收，反而屈從民意代表之要求，專就議長以其妻張素貞等人名義蒐購未久之既成道路土地，編列預算並辦理選擇性徵收，使台南市議長黃郁文等人獲取鉅額利益，明顯違反平等原則，且有圖利他人之情事。

二、前台南市長張燦鏊雖於九十年十二月二十八日本院詢問時辯稱：「據悉系爭道路早在二十年前即已經開闢，其徵收有無急迫性為見仁見智之問題，但因民意代表陳情，且已長久未被徵收，始予辦理。該道路及其他通案性之徵收預算因議會關心，故依往例，交由主任秘書持全部預算草稿與議會先行溝通。溝通後各項預算金額固有變動，但總金額之預算並未改變，府內相關人員認為尚屬允當，故我接受議會之建議修正後，再正式函送預算案予議會審查。這種情形，中央及地方亦有之，以促進府會和諧。預算編列時，市府尚不知要徵收那些地號，其後始由業務單位依預算執行並決定地號。議長不曾親口向我提及安中路徵收案，但我曾接受該道路相關地號徵收建議案，乃交給業務單位彙整，至於私下業務單位有無接受議會之指示，我並不知道。對於民意代表

之請求，我必須作選擇，因為市府經費有限，最後納入（徵收）者也不多。業務單位承辦之公文多未經我核稿。至於議長等人員以『人頭』低價購買既成道路坐待政府徵收之內情乙節，我並不知情。」云云【證十八】。惟證諸台南市政府工務局技士戴曜坤到院說明略以：「（問：市長開創基金會的彙整表由誰交給你的？）課長於十月二十日交給我的。（問：往年市長曾否交辦？）只有該年度有，其他年度未如此交辦。（問：有何補充意見？）預算編列並無整體規劃，對基層公務員頗為不利。」台南市政府工務局技士林炳輝說明略以：「（問：三之三三號道路是民眾陳情或上級交辦？）上面交辦的……」【證十九】台南市政府主任秘書林清堆到院說明略以：「八十八年四月十八日由市長召開審查會時，系爭既成道路徵收預算為六千萬元，但市長指示我將預算草案拿給議長，隔日議長要我去拿回建議金額，我即向市長報告，並將二億五千萬元刪減為二億二千萬元。（問：送預算草案給議長看，是誰的意思？）將預算草案送給議長看，我是照市長的意思辦理，我僅是負責傳遞文件之角色，以利市政業務推動及正式預算之通過。」【同證十六】且林忠雄（七十九年一月至八十七年七月間擔任工務局長）曾於地檢署證稱：「路段地號之徵收順序將視是否有上級補助配合款及對改善交通有利之計畫時，才會優先辦理徵收，否則即依據常態方式辦理。」【證二十】經核系爭道路早在二十年前即已經開闢，並供公眾使用，其徵收對交通便利尚無明顯影響，在無上級補助及無急迫性下，前台南市長張燦濫竟然指示主任秘書林清堆持預算草稿與議長黃郁文協商徵收補償額度，並進而增列鉅款徵收黃郁文以他人名

義蒐購未久之既成道路土地，顯有圖他人利益之情事。

三、「台南市政府分層負責明細表」明定：該府年度總預算之籌（審）編與分配預算之核定及各項工程興辦計畫與設計預算核定應由市長作第一層之決行【證二一】。前台南市長張燦鏐雖一再否認本案之行政違失，惟依台南市政府相關人員證詞及該府分層負責規定，其所辯各節多為卸責之詞。且依台南市政府歲出計畫說明提要與各費用明細表，台南市政府就本件土地徵收案於八十八年度編列預算五千五百五十一萬五千元後，八十八下半年度及八十九年度隨即再編列預算高達二億二千萬元，約占該年度所有徵收土地補償款四億六千九百二十萬元的四七〇【證二二】。連續二年度該府發放補償金額高達二五七、九四四、三六八元。在無充分之必要性或特殊理由下，如無張燦鏐以首長權力主動授意或默許，台南市政府各級人員豈敢有前述預算編列及徵收等配合作為。

綜上所述，前台南市市長張燦鏐於八十八年度與八十八下半年度及八十九年度就特定人蒐購未久之既成道路土地，連續編列預算並辦理選擇性徵收，違反平等原則，致使他人獲取暴利，並已違背公務員服務法第五條、第六條有關公務員應謹慎勤勉，不得假借權力以圖他人之利益之規定。爰依監察法第六條之規定提案彈劾，移請司法院公務員懲戒委員會審議。