

彈 劾 案 文

壹、被彈劾人姓名、服務機關及職級：

沙志一 行政院農業委員會副主任委員(簡任第14職等)

。

貳、案由：被彈劾人與其配偶共同於其配偶名下坐落宜蘭縣內之農業用地，合法興建農舍及農業設施後，擅自違法擴大填土、種植景觀樹木、庭園造景、曬場上方加蓋頂蓋、鋪設地磚等設施，違反農牧用地依法應作農業使用之規定，且擅自違法建造圍牆及拆除原有4平方公尺之農舍，違反建築法等相關規定，沙員為中央政府農地管理機關之副首長，卻知法而不守法，核有重大違失，爰依法提案彈劾。

參、違法失職之事實：

被彈劾人自103年12月31日起任行政院農業委員會(下稱農委會)副主任委員迄今，歷任臺灣省政府前農林廳漁業局局長(自85年12月13日起至88年6月30日止)、農委會漁業署副署長(自88年7月1日起至97年6月23日止)、農委會漁業署署長(自97年6月24日起至103年12月30日止)(附件一，頁1-4)，明瞭農地應作農業使用之農地管理有關法令。

緣呂○琳於99年12月間，在面積1,546.81平方公尺之宜蘭縣員山鄉深惠段○○○地號農牧用地(下稱系爭農地)上興建地上1層、高度2.86公尺、面積4平方公尺之農舍(按：此即在舊農地上申請興建1小間約僅1、2坪

且以簡單水泥或鐵皮搭建之農舍，俗稱「一坪農舍」，如轉售他人申請增建，受讓人可無須受「農業用地興建農舍辦法」規定之限制而申請增建)，經員山鄉公所核發使用執照，另於100年1月3日取得系爭農地上之農路容許使用(使用面積100平方公尺，供農舍通行用)(附件二，頁5)。被彈劾人之配偶姜○英於100年1月6日因買賣取得系爭農地所有權並過戶登記(附件三，頁6)，該4平方公尺農舍之房屋稅納稅義務人亦於100年2月起改為姜○英(附件四，頁7)。被彈劾人配偶於系爭農地過戶登記前，已事先申請上開土地供農業使用，經員山鄉公所核發99年11月2日99員鄉農字第15030號農業用地作農業使用證明書(附件五，頁8)。被彈劾人配偶取得該農地後，於100年1月24日向員山鄉公所申請該4平方公尺農舍之增建，經鄉公所核發99員鄉工字第1152號建造執照後，被彈劾人與其配偶共同興建門牌號為宜蘭縣員山鄉惠好村15鄰賢德路1段182巷○○號之農舍(下稱系爭農舍)，增建完成後，於101年12月14日取得使用執照，於102年3月8日完成建物登記，建號為宜蘭縣員山鄉深惠段○○○○建號，連同原有之4平方公尺農舍，建築面積共154.5平方公尺(附件六，頁9)，所有權人則登記為被彈劾人配偶(附件七，頁10)。被彈劾人配偶另於100年2月17日，依「申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法」，申請系爭農地作農業產銷設施—農業資材室、曬場、蓄水池之容許使用，經員山鄉公所工務課、民政課、清潔隊、農經課於100年2月22日會勘，以100年3月4日員鄉農字第1000002435號函同意姜○英所請，並核發100年3月4日(100)員鄉農字第02435號容許使用同意書(附件八，頁11-12)。

詎被彈劾人與其配偶共同取得系爭農舍使用執照及農業設施容許使用後，竟未將系爭農地作農業使用，且擅自違法變更農路位置、縮小蓄水池尺寸、鋪設地磚、在曬場上方加蓋頂蓋、在資材室內隔間及增設廁所，且擅自違法擴大填土、種植景觀樹木、庭園造景、興建圍牆、拆除原有4平方公尺之農舍。經宜蘭縣政府(下稱縣府)於103年3月31日、104年2月2日、104年9月15日先後3次現場勘查、會勘，發覺違法情事，將原課徵田賦改按一般用地稅課徵地價稅(附件九，頁13-18)，縣府並以104年10月2日府農務字第1040163767號函，請被彈劾人配偶於104年11月1日前完成改善(附件十，頁19-20)，嗣縣府於104年11月2日複查，發現未改善完竣，以104年11月9日府農務字第1040182211號函，廢止系爭農地上之農路、農業資材室、曬場及蓄水池等農業設施之容許使用(附件十一，頁21-22)；至於擅自違法建造圍牆部分，因違反建築法第25條及實施區域計畫地區建築管理辦法第3條(實施都市計畫以外地區建築管理辦法第2條)暨違章建築拆除認定基準規定，經員山鄉公所依建築法第86條規定，以104年11月6日員鄉工字第1040015686B號違章建築查報單及第1次勒令停工單勒令停工(附件十二，頁23-25)。

肆、彈劾之證據、理由及適用之法律條款：

- 一、被彈劾人於與其配偶共同興建之系爭農舍及農業資材室所使用基地以外之空地上，擅自違法擴大填土、種植景觀樹木、庭園造景、曬場上方加蓋頂蓋、鋪設地磚，致上開農地、農舍及農業資材室均未作農業使用，違反農牧用地依法應作農業使用之規定；且擅自

違法建造圍牆及拆除原有4平方公尺之農舍，違反建築法等相關規定，事證明確，核有重大違失。

(一)系爭農地及系爭農舍均為被彈劾人配偶姜○英名義，有地政機關登記資料可稽；被彈劾人及其配偶未將系爭農地作農業使用，且擅自違法變更農路位置、縮小蓄水池尺寸、鋪設地磚、在曬場上方加蓋頂蓋、在資材室內隔間及增設廁所，並且擅自違法擴大填土、種植景觀樹木、庭園造景、興建圍牆、拆除原有4平方公尺之農舍，經縣府、員山鄉公所勘查屬實，改徵地價稅、廢止農業設施容許使用、勒令停工，並有上述公函、會勘紀錄、違章建築查報單等影本可證。被彈劾人於本院詢問時亦承認：認知系爭農地應作農業使用，知悉購買農地興建農舍過程，興建農舍的經費資金係共同支付，農舍之設計及建造均經本人確認，平常一週內約有1、2天居住該農舍等情(附件十三，頁26-30)，核與建築師陳○男、建築承包商吳○順及農舍鄰居林○沛等人於104年12月24日本院履勘現場時所述相符(附件十四，頁31-34)，均有筆錄可考，故被彈劾人為系爭農舍之共同興建人且為系爭農地之使用人，已堪認定。而原有之4平方公尺農舍，於本院履勘現場時已不存在，被彈劾人雖稱：係颱風來襲時滅失云云，但又表示：不知滅失之時間，不清楚何時拆除，不知道有無申請拆除執照；興建過程時未全程參與，不清楚當時4平方公尺之農舍和後來興建的新房舍是否有相連等語(附件十三，頁26-30)，則其所述「颱風來襲時滅失」云云，尚難採信，應係被彈劾人與其配偶所拆除。

(二)依農業發展條例(下稱農發條例)授權內政部及農

委會 93 年 6 月 16 日修正發布之「農業用地興建農舍辦法」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。」依 98 年 3 月 16 日農委會修正發布之「申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法」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。」故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，均應作農業使用。

(三)再按農發條例第 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。前項情形經限期變更使用、停止使用或拆除地上物恢復原狀而不遵從者，得按次處罰，並停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施，其費用由土地或地上物所有人、使用人或管理人負擔。前二項罰鍰，經限期繳納逾期不繳納者，移送法院強制執行。」依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。則被彈劾人雖非系爭農地之所有人，但係共同設置農舍、農業資材室、圍牆、擴大填土、種植景觀樹木、庭園造景、曬場上方加蓋頂蓋、鋪設地磚等設施之行為人及農地之使用人，自得為系爭農地未作農業使用之共同違反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。故被彈劾人就共同興建之系爭農舍及農業資材室所使用基地以外之系爭空地上，因擅自違法擴大填土、種植景觀樹木、庭園造景、曬場上方加蓋頂蓋、鋪設地磚，違反農牧用地依法應作農業使用之規定，且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，其違反土地使用管制之違法行為已臻明確，核有重大違失。

- (四)另按建築法第 25 條第 1 項規定：「建築物非經申請直轄市、縣(市)(局)主管建築機關之審查許可並發給執照，不得擅自建造或使用或拆除。但合於第 78 條及第 98 條規定者，不在此限。」、實施區域計畫地區建築管理辦法第 3 條規定：「依

非都市土地使用管制規則規定得為建築使用之土地，其建築物之新建、增建、改建或修建，應依本辦法向當地主管建築機關申請建築執照。原有之建築物不合非都市土地使用管制規則規定者，依該規則第 8 條之規定辦理。」、實施都市計畫以外地區建築管理辦法第 2 條規定：「在實施都市計畫以外之地區興建建築物，除本辦法另有規定外，非經縣(市)主管建築機關許可發給執照，不得擅自建造或使用。」被彈劾人與其配偶均屬共同興建之行為人及共同違反行政法上義務，以及被彈劾人於系爭農舍及農業資材室所使用基地以外之系爭空地上，擅自違法建造圍牆及擅自違法拆除原有 4 平方公尺農舍之事證明確，已如前述。故被彈劾人違反上開建築法第 25 條等規定，核有違失。

二、被彈劾人現任中央政府農地管理機關之副首長，歷任農業機關首長，明瞭農地應作農業使用相關規定，且身分動見觀瞻，應作表率，克盡導正農地違規使用亂象之責，卻明知而違反，尚難以事後補正回復合法狀態，而解免其違失之咎。

(一)按農發條例第 1 條、第 2 條分別規定：「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……特制定本條例……」、「本條例所稱主管機關：在中央為行政院農業委員會……」又農委會函復公務員懲戒委員會 101 年 12 月 24 日臺會議字第 1010002856 號函略以：「……(二)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。（三）次按『農業用地作農業使用認定及核發證明辦法』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，農業設施應依原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。（四）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持分土地上，倘有部分違規使用情形，即不得認定作農業使用。」有農委會102年2月22日農水保字第1010747028號函可查（附件十五，頁35-36）。依上開農委會函意旨，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。

(二)被彈劾人於本院詢問時，雖辯稱：購買系爭農地時約在99-100年任職漁業署署長期間，雖有認知應作為農業使用，但農地應作農業使用之詳細規定確實無法熟悉；且當時興建農舍、農業設施均有依規定申請；在最近1年間，才有同事告知應注意農地使用相關規定；本人不清楚庭園造景及資材室加蓋等等，已違反建築法等相關規定；目前已將違規部分改善，全部改作農業使用；本人承認原先（未改善前）未完全作農業使用；本人沒看過農委會102年2月22日函復公務員懲戒委員會說農業用地核發作農業使用證明之相關認定及說明，其中有解釋部分違規使用即認定全筆土地為非農業使用之公文，但已決定將農地改進作農業使用；主委有要求本人要改善至全部合法農業使用，本人也願意落實農地農用之相關規定；目前宜蘭之農地違規使用確實嚴重，本人也願意以身作則，作為改進案例等語。然查被彈劾人配偶於100年2月17日依「申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法」規定，申請上開農牧用地作農業產銷設施－農業資材室、曬場、蓄水池之容許使用，所提「農作產銷設施使用經營計畫書」中之生產計畫，已明載：本案農地實地種植蔬菜如：蘿蔔年產量約500台斤、芥菜約200台斤、蔭瓜約200台斤、蔥約100台斤及各類蔬菜約200台斤，總年產量約1,200台斤；因從事農業生產需存置各種農作器具，且提升農業生產效率，特規劃資材室乙戶，俾供自產農產品農務之使用等詞(附件十六，頁37-39)。顯見被彈劾人及其配偶明知系爭農地應作農業使用，則被彈劾人辯稱以前並不熟悉農地

應作農業使用相關規定云云，顯不足採。又被彈劾人配偶事後申請補辦農業設施容許使用，雖經縣府審查符合規定並以105年3月10日府農務字第1040201647號函同意(附件十七，頁40-42)，且經員山鄉公所105年3月14日員鄉農字第1050003408號函核發農業用地作農業使用證明書在案(附件十八，頁43-44)。然被彈劾人在中央政府農地主管之所屬機關任職逾28年，歷任機關首長，且現任中央政府農地主管副首長，明瞭農舍係為便利農民就近照顧農作，故容許農民於自有農業用地上興建，以兼顧農業生產及貯放農具、農物兼具居住需要，而與農業經營不可分離之構造物，與一般住宅性質不同，及農業用地上興建之農業設施，應與農業生產經營有關，始得同意以容許使用方式設置。何況被彈劾人身分動見觀瞻，本應作表率，克盡導正農地違規使用亂象之責，卻知法而不守法，尚難以事後補正回復合法狀態，而解免其違失之咎。

三、綜上論結，被彈劾人現任中央政府農地管理機關之副首長，歷任農業機關首長，明瞭上開農牧用地應作農業使用之行政法規，且身分動見觀瞻，應作表率，盡導正農地違規使用亂象之責，其明知而違反，將系爭農地及其上之農舍等均未作農業使用，且擅自違法建造圍牆及拆除原有4平方公尺之農舍。核其所為，除有違反農發條例第69條、區域計畫法第21條、建築法第25條第1項等上開行政法規外，並有違公務員服務法第5條所定：「公務員應誠實清廉，謹慎勤勉，不得有驕恣貪惰，奢侈放蕩，……等，足以損失名譽之行為。」核有公務員懲戒法第2條之應受懲戒之事由

，爰依憲法第97條第2項及監察法第6條之規定提案彈劾，並移請公務員懲戒委員會審議。