

## 調 查 報 告

壹、案由：據悉，宜蘭縣政府將制定自治條例，開放該縣農舍興建無須臨地界及道路側，實情為何？有無與中央法令抵觸之虞？另現任宜蘭縣代理縣長陳金德於任職高雄市政府環境保護局局長、高雄市政府副市長期間，疑違規使用農業用地並經營民宿，涉違反農地農用及公務員服務法第13條之規定，究實情如何？相關機關人員有無違失等情，均有深入了解之必要案。

貳、調查意見：

據媒體報導，宜蘭縣代理縣長陳金德於民國（下同）106年12月間對外宣稱，行政院農業委員會（下稱農委會）對於農舍興建的限制過多，該會有關「臨路、臨側」（又稱「臨界、臨路」）之相關函釋僅是行政指導，沒有拘束力，且有違憲之虞，宜蘭縣政府將訂定該縣「農業用地申請興建農舍及農業設施容許使用審查辦法」，取消興建農舍一定要「臨路、臨側」之限制，預計107年1月實施，農委會則對外表示該會有關農舍興建之相關函釋是依據農業發展條例（下稱農發條例）所訂定，有法律授權依據，並無違憲、違法，宜蘭縣自治法規不得抵觸農委會函釋，否則即屬違反農發條例規定，不得許可農舍興建；另有媒體指出，陳金德自己也有農舍違規擴建，並違法經營民宿等情，涉及違反農地農用及公務員服務法第13條第1項「公務員禁止經營商業」之規定。

案經本院向農委會、宜蘭縣政府、宜蘭縣羅東地政事務所、宜蘭縣五結鄉公所、高雄市政府、審計部、財政部臺北國稅局（下稱臺北國稅局）、該部北區國稅局（下稱北區國稅局）、該部高雄國稅局（下稱高雄國稅局）、

臺北市政府、經濟部等機關調閱卷證資料，嗣於107年7月19日詢問農委會陳吉仲副主委、宜蘭縣副縣長余聯興、法務部法律事務司專門委員林建宏等主管人員，並於同年8月6日分別詢問前宜蘭縣政府農業處處長陳德星、高雄市政府人事處副處長陳詩鍾、宜蘭縣代理縣長陳金德等人，業經調查竣事，茲臚列調查意見於下：

一、宜蘭縣自89年農地開放自由買賣及95年雪山隧道通車後，累計至107年3月間核發之農舍使用執照高達6,138件，無論件數或密度，均明顯數倍於各地方政府而高居其冠，確已陷於宜蘭縣政府所坦承之氾濫程度，復以該府於發照後亦未積極監督，致違規使用件數居高不下，凸顯該府執行農舍政策，已偏離農發條例賦與無自用農舍農民興建農舍權利之初衷，甚至有違反該條例要求農舍興建應「不影響農業生產環境及農村發展」之虞，如不積極控制，恐亦將與「全國國土計畫」之目標漸行漸遠，允應請農委會會同內政部詳究原因，依法積極導正。

(一)查我國前為因應國內經濟發展、社會環境變遷，以及經貿國際化、自由化之趨勢，並考量農業勞動人口日益高齡化，非農業資金與管理科技難以引進，阻礙農業結構之調整與轉型升級，乃將原「農地農有、農地農用」之農地政策調整為「放寬農地農有、落實農地農用」，開放自然人及農企業法人承受耕地從事企業化經營，以提升農業競爭力。案經89年1月26日修正公布土地法，刪除第30條、第30條之1有關農業用地承受人資格及身分限制之規定，開放自然人皆可承受農地，從事農業生產，並於同日修正公布農發條例，增訂第18條有關無自用農舍農民興建農舍之規定，嗣農委會與內政部依該條例第18條第5項之授權，於90年4月26日會銜訂定發布「農

業用地興建農舍辦法」(下稱農舍興建辦法)，作為審查依據。

(二)次按農發條例18條規定：「(第1項)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。(第2項)前項農業用地應確供農業使用；其在自有農業用地興建農舍滿5年始得移轉。但因繼承或法院拍賣而移轉者，不在此限。(第3項)本條例中華民國89年1月4日修正施行前取得農業用地，且無自用農舍而需興建者，得依相關土地使用管制及建築法令規定，申請興建農舍。……(第5項)前4項興建農舍之農民資格、最高樓地板面積、農舍建蔽率、容積率、最大基層建築面積與高度、許可條件、申請程序、興建方式、許可之撤銷或廢止及其他應遵行事項之辦法，由內政部會同中央主管機關定之。……」是依上開農發條例規定，農業用地申請興建農舍，應以不影響農業生產環境為前提，且申請人必須具農民資格，至於農民之認定，則於農舍興建辦法第3條之1規定：「農民之認定，由農民於申請興建農舍時，檢附農業生產相關佐證資料，經直轄市、縣(市)主管機關會同專家、學者會勘後認定之。但屬農民健康保險被保險人或全民健康保險第三類被保險人者，不在此限。」

(三)又為加強對農業用地及農舍之稽查，農發條例第32條第1項及同條例第69條第1項定有：「直轄市或縣(市)政府對農業用地之違規使用，應加強稽查及取締；並得併同依土地相關法規成立之違規聯合取締小組辦理。」、「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。」又區域計畫法第21、22條及都市計畫法第79、80條則分別規定，對於違法使用土地者，處以新臺幣(下同)6萬元以上30萬元以下罰鍰，並勒令拆除、改建、停止使用或恢復原狀，且得按次處罰，並同時停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施；另若不依前述相關規定辦理者，除應依法予以行政強制執行外，並得處6個月以下有期徒刑或拘役等。此外，農舍興建辦法第12條第1項亦規定：「直轄市、縣(市)主管建築機關於核發建造執照後，應造冊列管，同時將農舍坐落之地號及提供興建農舍之所有地號之清冊，送地政機關於土地登記簿上註記，並副知該府農業單位建檔列管」，同辦法第15條規定：「(第1項)依本辦法申請興建農舍之該農業用地應維持作農業使用，直轄市、縣(市)主管機關應將農舍及其農業用地造冊列管。(第2項)直轄市、縣(市)政府或其他主管機關為加強興建農舍之農業用地稽查及取締，應邀集農業、建築管理、地政、都市計畫及相關單位等與農業專家組成稽查小組定期檢查；經檢查農業用地與農舍未依規定使用者，由原核定機關通知主管建築機關及區域計畫、都市計畫或國家公園主管機關依相關規定處理，並通知其限期改正，屆期不改正者，得廢止其許可。(第3項)直轄市、縣(市)政府或其他主管機關應將前2項辦理情形，於次年度2月前函報中央主管機關備查。中央主管機關並得不定期至直轄市、縣(市)政府或其他主管機關稽查辦理情形。」

(四)另據內政部107年4月30日公告實施之「全國國土計

畫」<sup>1</sup>所載，依104年農地現況資源分析結果，全臺灣農地存量<sup>2</sup>約為83%，即約有17%已遭轉用；且依100年國土利用監測計畫分析臺灣15個直轄市、縣（市）農地完整度，依完整程度為高完整度（農地完整度75~100%）、中完整度（農地完整度50~75%）及低完整度（農地完整度0~50%）之區分，約有三分之二的直轄市、縣（市）50%以上農地屬於高完整度，三分之一的直轄市、縣（市）有40%以上農地屬於低完整度，顯示農地普遍呈現破碎情形。再據105年農業統計年報資料顯示，近十年每年農耕土地逐漸流失，十年來已流失約3萬4,557公頃，其中農地上興建農舍及違規使用（如未登記工廠）普遍增加，亦嚴重影響農地資源及生產環境。另基於全國農地總量之需求<sup>3</sup>約為74萬公頃至81萬公頃，故該計畫以上開數量作為供糧食生產之農地需求總量低推估之目標值，並指出直轄市、縣（市）政府應積極維護供糧食生產之農地面積數量及品質，至於該等農地面積及分布區位應於直轄市、縣（市）國土計畫<sup>4</sup>載明，並由各級政府提供適當資源挹注。總體而言，該計畫就「農業發展地區」土地使用提出基本原則，諸如：「農業發展地區以維護農業生產環境及確保糧食安全為原則，積極保護重要農地及基礎設施，並避免零星發展。」、「農業發展地區如有以從事農業經營之居住需求或其他目的兼做居住

---

<sup>1</sup> 國土計畫法係於105年1月6日制定公布，並經行政院於同年4月18日發布自同年5月1日施行。依該法第11條及第13條規定，全國國土計畫由中央主管機關（即內政部）擬訂、審議，並報經行政院核定後公告實施。

<sup>2</sup> 「農地存量」係指非都市土地特定農業區及一般農業區之農牧用地仍作農業使用之面積比例。

<sup>3</sup> 指在國外農產品輸入受阻時，國內應維持供糧食生產之農地資源。

<sup>4</sup> 依國土計畫法第15條第1項規定：「全國國土計畫公告實施後，直轄市、縣（市）主管機關應依中央主管機關規定期限，辦理直轄市、縣（市）國土計畫之擬訂或變更。但其全部行政轄區均已發布實施都市計畫或國家公園計畫者，得免擬訂直轄市、縣（市）國土計畫。」

功能者，於農業發展地區第四類地區優先興建，並避免零星分散設置於農業發展地區其他分類土地。」先予敘明。

(五)宜蘭縣自89年農地開放自由買賣及95年雪山隧道通車後，農舍驟增<sup>5</sup>，據農委會提供之統計資料顯示，宜蘭縣自89年至107年3月農舍使用執照核發件數即達6,138件，高居全國第1位，且數倍於其他各縣市之件數；又以農舍數量相對於各縣市轄區農牧戶口數之比例（宜蘭縣之比例為218/1000）、以及相對於非都市土地農牧用地及都市計畫農業區土地合計面積（公頃）之比例而言（宜蘭縣之比例為209/1000，以上為密度之概念），宜蘭縣均位居臺灣地區各地方政府之第1位，且將第2位者遠遠拋諸於後（如表A所示），致該縣轄區舉目所見盡是農舍矗立，其農舍之浮濫，已使蘭陽平原難見大範圍之完整農業用地（如圖A至D所示）。

(六)然查宜蘭縣政府雖於104年4月7日訂頒「宜蘭縣興建農舍申請人資格條件及農舍建築審查辦法」，意欲遏止農舍興建之浮濫，卻又於104年6月間由該府相關單位多次研商後，經該府農業處將綜合結論簽報經該縣縣長於104年7月3日核可，其結論略以：「104年4月7日『宜蘭縣興建農舍申請人資格及農舍建築審查辦法』發布實施後發照之新建農舍，不得再有任何違規情形，如有發生，依法處罰並限期改正。」、「104年4月7日前發照已興建完成之既有農舍，如再有新增或擴大違規情形或妨礙公共安全、交通及公共衛生或重大違規情形，依法處罰並限期改正。」、「其餘在辦法實施前興建完成之既有農

---

<sup>5</sup> 宜蘭縣政府函復本院之說明，亦提及89年農發條例修正後，宜蘭縣新增核發使用執照之農舍有浮濫情形。

舍：造冊錄案列管，如有發現前項違規情形者，則列入重點稽查對象，依法處罰並限期改正。」此舉形同對舊有農舍違規使用行為之默許，動搖該府取締違規使用農舍及農業用地之意志，無怪乎宜蘭縣政府於105年間抽查該縣之98件農舍，仍發現其中違規案件高達76件，違規比率77.55%（如表B所示）。足見宜蘭縣轄區年多年來因未有效控管及嚴格審查農舍申請案件<sup>6</sup>，復以宜蘭縣政府於發照後亦未積極監督，致該縣執行農舍政策，已偏離農發條例賦與無自用農舍農民興建農舍權利之初衷，甚至有違反該條例要求農舍興建應「不影響農業生產環境及農村發展」之虞，亦令人質疑該縣農舍申請人究竟有多少是真正經營農業之農民？又究竟有多少農舍於轉手後，其承受人是否確實繼續於其農業用地經營農業？如此浮濫發照，如不積極控制，恐亦將與「全國國土計畫」之目標漸行漸遠。

(七)綜上，宜蘭縣自89年農地開放自由買賣及95年雪山隧道通車後，累計至107年3月間核發之農舍使用執照高達6,138件，無論件數或密度，均明顯數倍於各地方政府而高居其冠，確已陷於宜蘭縣政府所坦承之氾濫程度，復以該府於發照後亦未積極監督，致違規使用件數居高不下，凸顯該府執行農舍政策，已偏離農發條例賦與無自用農舍農民興建農舍權利之初衷，甚至有違反該條例要求農舍興建應「不影響農業生產環境及農村發展」之虞，如不積極控制，恐亦將與「全國國土計畫」之目標漸行漸

---

<sup>6</sup> 依農發條例18條規定，必須具農民資格始得申請興建農舍，惟依農舍興建辦法第3-1條規定：「農民之認定，由農民於申請興建農舍時，檢附農業生產相關佐證資料，經直轄市、縣（市）主管機關會同專家、學者會勘後認定之。但屬農民健康保險被保險人或全民健康保險第三類被保險人者，不在此限。」是以直轄市、縣（市）主管機關對於農民之認定，具有甚大之裁量權。

遠，允應請農委會會同內政部詳究原因，依法積極導正。

表 A 臺灣地區各縣市農舍數量與密度之比較分析表

單位：戶、公頃

項目 縣市別	106 年農 牧戶口 數(A)	農 業 用 地										89 年 至 107 年 3 月 農 舍 使 用 執 照 件 數 (E)	農 舍 數 與 農 戶 之 比 例 E/A	農 舍 數 與 農 業 用 地 之 比 例 E/D	農 舍 數 與 農 牧 用 地 及 農 業 區 土 地 之 比 例 E/(B+C)
		非都市土地							都市計畫範圍		農業用地 合計(D)				
		農牧用地 (B)	林業用地	養殖 用地	水利 用地	生態保 護用地	國土保 安用地	暫未編 定用地	農 業 區 (C)	保護區					
新北市	34,677	29,273	27,848	10	1,166	0	8,862	6,792	5,837	88,457	168,050	229	7/1000	1/1000	7/1000
臺北市	8,770	0	0	0	0	0	0	0	529	6,902	7,434	28	3/1000	4/1000	53/1000
桃園市	46,290	34,060	27,533	38	4,939	54	5,060	803	7,956	7,891	88,407	2,816	61/1000	32/1000	67/1000
臺中市	66,416	39,371	30,743	3	2,133	0	27,769	1,938	15,641	3,078	120,435	2,357	35/1000	20/1000	43/1000
臺南市	91,137	83,627	27,744	10,863	7,412	143	8,586	1,199	16,283	7,201	163,057	1,320	14/1000	8/1000	13/1000
高雄市	70,057	47,272	132,442	3,002	2,227	1	1,532	9,057	9,170	2,223	197,659	1,230	18/1000	6/1000	22/1000
宜蘭縣	28,123	26,780	134,701	143	3,034	503	28,607	1,560	2,535	811	198,634	6,138	218/1000	31/1000	209/1000
新竹縣	24,849	34,426	72,673	46	2,567	6	7,678	806	1,036	513	119,756	3,000	121/1000	25/1000	85/1000
苗栗縣	38,209	56,645	38,561	87	2,277	3	15,584	6,380	2,457	420	122,349	3,878	101/1000	32/1000	66/1000
彰化縣	83,148	61,064	1,337	1,755	4,725	8	2,404	229	5,626	70	77,177	2,379	29/1000	31/1000	36/1000
南投縣	43,741	61,749	200,176	18	2,058	0	64,603	17,177	3,056	2,054	350,830	3,677	84/1000	10/1000	57/1000
雲林縣	72,188	81,251	1,821	4,450	9,513	0	5,408	943	4,535	20	107,928	2,168	30/1000	20/1000	25/1000
嘉義縣	56,733	67,035	40,530	5,792	7,281	106	37,801	843	5,901	2,768	167,536	1,458	26/1000	9/1000	20/1000
屏東縣	60,238	79,422	104,761	385	3,963	59	10,734	6,834	5,218	1,915	205,117	2,772	46/1000	14/1000	33/1000
臺東縣	16,011	51,862	265,165	45	2,310	3	8,340	4,156	2,549	2,282	336,589	1,309	82/1000	4/1000	24/1000
花蓮縣	16,635	53,206	240,368	172	3,360	373	4,994	7,141	4,327	1,316	315,201	2,132	128/1000	7/1000	37/1000
澎湖縣	6,103	6,544	330	135	257	49	549	0	167	106	8,138	48	8/1000	6/1000	7/1000
基隆市	1,288	1,651	2,427	0	33	0	1,437	164	20	2,713	8,452	6	5/1000	1/1000	4/1000
新竹市	5,511	3,236	424	41	280	0	78	22	545	281	4,924	396	72/1000	80/1000	105/1000
嘉義市	5,348	0	0	0	0	0	0	0	2,132	340	2,472	147	27/1000	59/1000	69/1000
合 計	775,472	818,474	1,349,584	26,985	59,535	1,308	240,026	66,044	100,720	136,328	2,799,004	37,488	48/1000	13/1000	41/1000

註：農業用地定義：非都市土地之農牧用地、林業用地、養殖用地、水利用地、生態保護用地、國土保安用地、暫未編定用地之土地，及都市計及都市計畫農業區、保護區內之土地。

資料來源：

1. 農業用地：農委會依據內政部內政統計年報、農業統計年報彙整提供（查詢日期：107年8月29日）。
2. 農舍使用執照：農委會依據內政部營建統計月報表彙整提供。
3. 農牧戶口數：中華民國統計資訊網（引自臺灣地區農家戶口抽樣調查報告），<https://www1.stat.gov.tw/ct.asp?xItem=15452&CtNode=4749&mp=3>。
4. 本院彙整計算。

表 B 105年度臺灣地區各縣市農舍違規使用統計表

縣市	104年 使用執照 件數	105年 稽查件數	稽查比例 (C/B)	稽查結果			違規態樣		
				符合 規定	未依規定 (違規)	違規比例	農舍 用地	農業經 營用地	未積極 農用
臺北市	0	0	-	0	0	-	0	0	0
新北市	34	11	32.35%	2	9	81.82%	0	9	9
桃園市	168	52	30.95%	12	40	76.92%	13	37	0
臺中市	147	45	30.61%	6	39	86.67%	35	32	37
臺南市	92	92	100.00%	42	50	54.35%	5	45	88
高雄市	54	17	31.48%	7	10	58.82%	6	8	14
新竹縣	52	16	30.77%	11	5	31.25%	0	5	11
苗栗縣	189	57	30.16%	10	47	82.46%	21	18	25
南投縣	114	47	41.23%	7	40	85.11%	19	38	42
彰化縣	209	63	30.14%	34	29	46.03%	29	29	63
雲林縣	100	34	34.00%	3	31	91.18%	4	31	9
嘉義縣	47	15	31.91%	3	12	80.00%	2	12	14
屏東縣	118	11	9.32%	0	0	-	0	0	0
宜蘭縣	323	98	30.34%	22	76	77.55%	23	67	90
花蓮縣	150	46	30.67%	5	41	89.13%	20	33	39
臺東縣	91	61	67.03%	6	55	90.16%	29	49	29
澎湖縣	7	6	85.71%	2	4	66.67%	0	4	2
金門縣	87	26	30.00%	11	15	57.69%	6	12	26
基隆市	0	0	-	0	0	-	0	0	0
新竹市	10	4	40.00%	0	4	100.00%	0	4	4
嘉義市	4	2	50.00%	0	2	100.00%	1	2	2
連江縣	0	0	0	0	0	-	0	0	0
合計	1,996	703		183	509	72.40%	213	435	504

資料來源：農委會

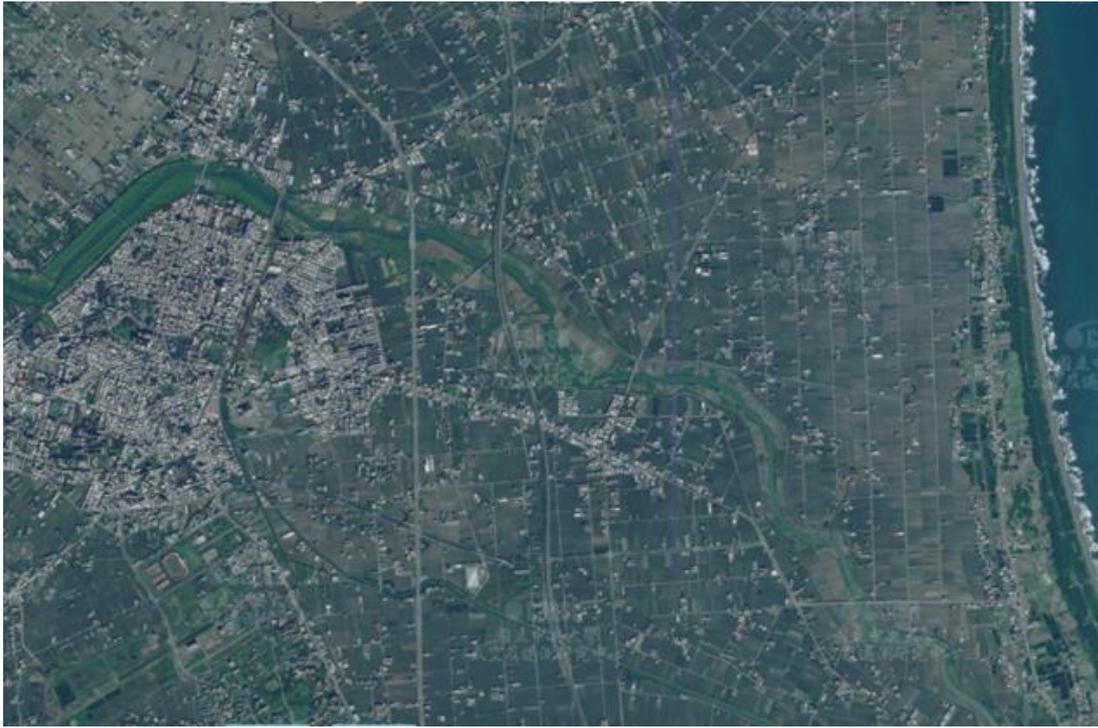


圖 A 宜蘭市以東區域106年衛星影像圖

(資料來源：內政部國土測繪中心-國土測繪圖資服務雲，下同)

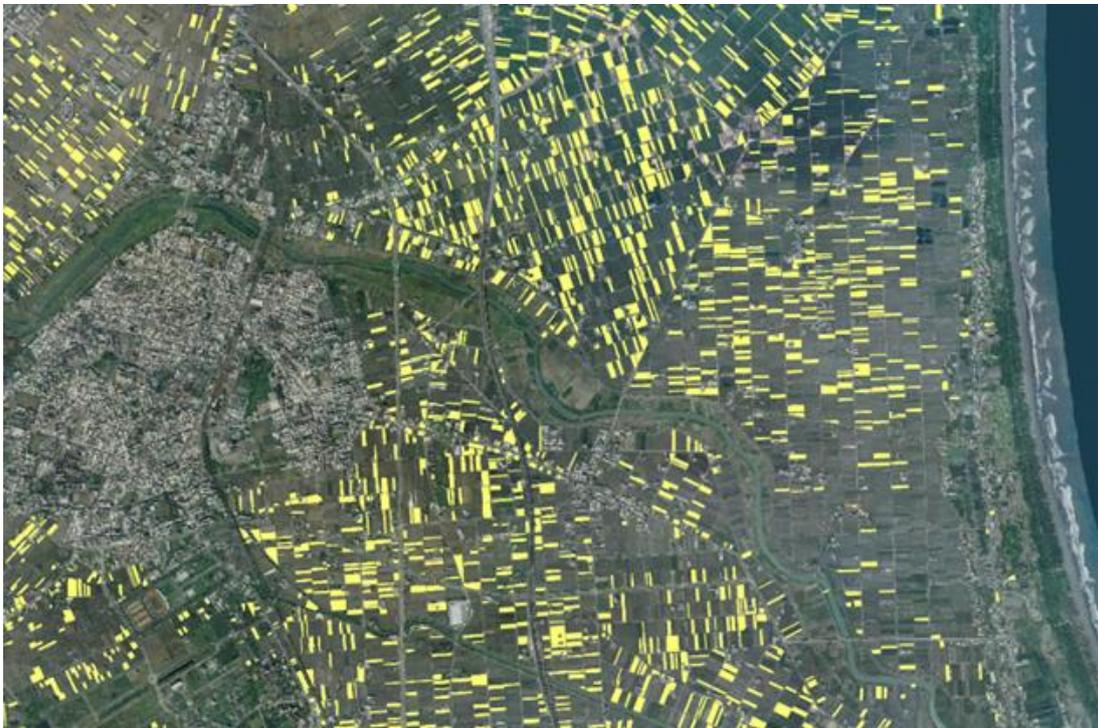


圖 B 宜蘭市以東區域興建農舍之農業用地分布圖

(106年衛星影像+106年農地資源盤查圖磚，以整筆為單位)

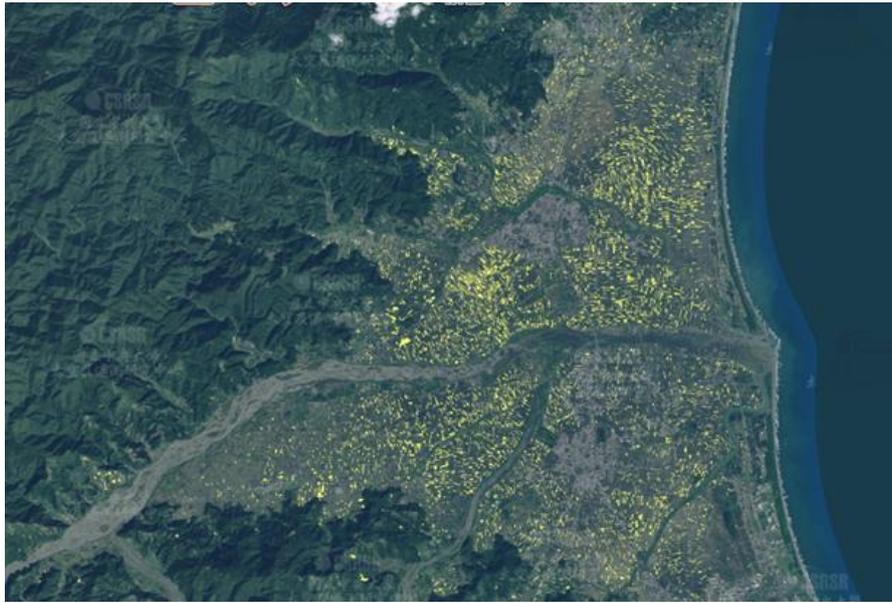


圖 C 蘭陽平原興建農舍之農業用地分布圖  
(106年衛星影像+106年農地資源盤查圖磚)

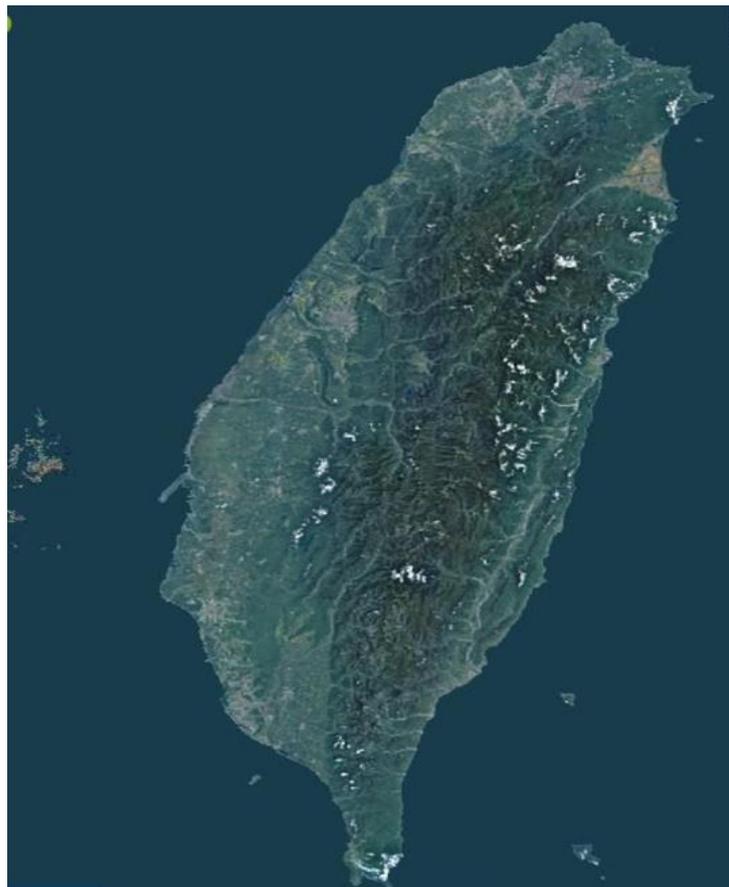


圖 D 臺灣地區興建農舍之農業用地分布圖  
(106年衛星影像+106年農地資源盤查圖磚)

二、本案宜蘭縣五結鄉孝威南路○號農舍雖領有宜蘭縣政府依民宿管理辦法於100年1月31日核發之民宿登記證，惟該農舍除建物本體存有違建外，其所坐落農業用地最遲於100年間已開始違規使用，甚至經農舍所有權人再於101年9月4日違規於該農舍1樓設立「七里香資訊科技有限公司」，然宜蘭縣政府多年來均未進行稽查，迨至外界提出質疑始於106年11月14日開立違反區域計畫法及農發條例之處分書，嗣再於107年1月10日開立違建拆除處分書，凸顯該府對於農發條例第32條第1項有關「直轄市或縣(市)政府對農業用地之違規使用，應加強稽查及取締」之規定，並未落實執行，核有不當。

(一)有關媒體披露宜蘭縣陳金德代理縣長所有坐落該縣五結鄉孝威南路○號農舍(下稱本案農舍)涉有違規使用一節，查本案農舍坐落五結鄉百松段○地號(屬非都市土地「特定農業區」之「農牧用地」，面積1,507m<sup>2</sup>)，原係該地號土地所有權人(起造人)檢附「實際從事農業生產切結書」，委託建築師於94年10月21日申請興建，經五結鄉公所先後核發94年11月1日五鄉建字第13347號建造執照及96年7月24日五鄉建字第9170號使用執照<sup>7</sup>，嗣96年○月○日完成建物所有權第一次登記後，旋於同年9月19日連同所坐落農業用地以「買賣」原因移轉登記予陳金德<sup>8</sup>。此後，陳金德於100年1月6日以該農舍申請「白馬花園屋」之民宿登記(負責人為陳金德)，經宜蘭縣政府於同年1月31日核發府旅觀字第1000002922號民宿登記證，嗣又於101年9月4日以

<sup>7</sup> 宜蘭縣政府已於104年2月10日收回農舍建照審查權(宜蘭縣政府104年2月10日府建管字第1040024934A號函參照)。

<sup>8</sup> (略)

該農舍1樓設立「七里香資訊科技有限公司」(同年11月1日開業，104年7月10日辦理註銷登記)。

(二)次按行為時(90年12月12日發布)「民宿管理辦法」第6條規定：「(第1項) 民宿之經營規模，以客房數5間以下，且客房總樓地板面積150平方公尺以下為原則。但位於原住民保留地、經農業主管機關核發經營許可登記證之休閒農場、經農業主管機關劃定之休閒農業區、觀光地區、偏遠地區及離島地區之特色民宿，得以客房數15間以下，且客房總樓地板面積2百平方公尺以下之規模經營之。(第2項) 前項偏遠地區及特色項目，由當地主管機關認定，報請中央主管機關備查後實施。並得視實際需要予以調整。」同辦法第10條規定：「民宿之申請登記應符合下列規定：一、建築物使用用途以住宅為限。但第六條第一項但書規定地區，並得以農舍供作民宿使用……。」據宜蘭縣政府函稱，該府前參照「公司投資於資源貧瘠或發展遲緩鄉鎮地區適用投資抵減辦法」適用地區，認定該縣為偏遠地區，並於96年10月18日府旅觀字第0960136437A號公告(業於104年2月12日廢止)在案，本案「白馬花園屋」民宿坐落地屬上開定義之偏遠地區，亦位於該縣冬山河休閒農業區內，故該府依法准予民宿登記，並無不法等語。

(三)惟詢據宜蘭縣政府相關人員表示，本案農舍及所坐落農業用地確有違規使用情形如下：

1、農舍違規增建：

(1) 本案農舍擅自增建1層木造建築，面積約34平方公尺，以及鋼鐵造違建面積19平方公尺，該違建業經五結鄉公所於106年11月20日以五鄉建字第1060016808號查報單查報，嗣經該府於

107年1月10日開立府授建使字第1070000016號違反建築法違建拆除處分書在案。

(2) 該府續依「宜蘭縣政府執行違章建築取締辦法」第3條規定<sup>9</sup>處理。

2、興建農舍面積以外十分之九之農業用地違規使用：

(1) 本案農舍因興建農舍面積外十分之九之農業用地上有填土、鋪設地磚及施設圍牆等違規情事，經外界質疑後，宜蘭縣政府業於106年11月14日派員會勘，並於同日以府地權字第1060187326號行政處分書處6萬元整，(受處分人：陳金德)，並限於107年2月20日前完成改正(宜蘭縣政府補充說明：本案裁罰當時，應供農業生產之農業用地，大部分未供農業生產使用)。依上開行政處分書所載：「(一) 本案土地編定為農牧用地，本應供農牧生產及其設施使用，該土地上興建有農舍1棟，領有96年7月24日五鄉建字第9170號使用執照，受處分人於興建農舍面積外十分之九農業用地上『擅自擴大填土』、『鋪設地磚』、『施設圍牆』等使用，違反非都市土地使用管制規則及農發條例等規定。(二) 本案農舍前經營「白馬花園屋」民宿，登記經營者為受處分人，另查歷年航照圖資料顯示，該土地違規行為於民國100年及101年間

---

<sup>9</sup> 「宜蘭縣政府執行違章建築取締辦法」第3條規定：「本府取締本縣違章建築之執行優先順序，依下列各款規定：一、第一順位之拆除對象：(一) 施工中之違章建築。(二) 縣政中心地區之違章建築。(三) 應申請而未申請雜項執照之樹立廣告及招牌廣告。(四) 山坡地住宅社區之違章建築。(五) 危害公共安全、佔用公地及妨礙公共交通、公共衛生或市容觀瞻之違章建築。(六) 配合中央政策性方案及本府專案性計畫應拆除之違章建築。二、第二順位之拆除對象：面積在三百平方公尺以上之大型違章建築。三、第三順位之拆除對象：面積在一百五十平方公尺以上之中型違章建築。四、第四順位之拆除對象：面積不及三十平方公尺之小型違章建築。」

陸續完成（相關年度航空照片，略），而當時土地所有權人亦為受處分人，本府以此認定受處分人為土地違規使用之行為人」、「違反法條：區域計畫法第15條第1項、第21條及第22條，農發條例第69條第1項」。

(2) 嗣上開違規使用情形已完成改善，另農業用地亦經該府農業處107年5月31日府農務字第1070075747號函核准農作產銷設施-曬場、圍牆、擋土牆之申請，由該府地政處以107年6月11日府地權字第1070095712號函就違反區域計畫事件同意解除列管。

(四) 按農發條例第32條第1項明定：「直轄市或縣(市)政府對農業用地之違規使用，應加強稽查及取締……。」又農舍興建辦法第15條亦規定：「直轄市、縣(市)政府或其他主管機關為加強興建農舍之農業用地稽查及取締，應邀集農業、建築管理、地政、都市計畫及相關單位等與農業專家組成稽查小組定期檢查……。」查宜蘭縣政府於100年1月31日對本案五結鄉孝威南路○號農舍雖領有宜蘭縣政府依民宿管理辦法於100年1月31日核發之民宿登記證，惟該農舍除建物本體存有違建外，其所坐落農業用地最遲於100年間已開始違規使用，甚至經所有權人再於101年9月4日違規於該農舍1樓設立「七里香資訊科技有限公司」，然宜蘭縣政府多年來均未進行稽查，迨至外界提出質疑始於106年11月14日開立違反區域計畫法及農發條例之處分書，嗣再於107年1月10日開立違建拆除處分書，顯見該府對於上開農發條例第32條第1項之規定，並未落實執行，核有不當。

三、農委會鑑於農舍與其所坐落農業用地之商品化、炒作

及違規使用氾濫，為避免興建農舍影響農業生產環境，乃於104年10月21日農水保字第1041866479號函頒「興建農舍經營計畫書」格式，此固有農發條例第18條及農舍興建辦法第2條有關農舍興建不得影響農業生產環境及農村發展之依據，然而該會於上開計畫書格式內明定農舍應「臨界、臨路」興建，並認此為申請興建農舍之審查要件，因該等限制涉及對人民權利之限制，遭致宜蘭縣政府質疑逾越法律授權範圍不具拘束力，法務部則認為上開限制應依農發條例第18條第5項授權規定，於農舍興建辦法中規定較為妥適，為落實依法行政之法治國原則，農委會允宜針對限制農舍應「臨界、臨路」興建之法制疑義，會商法務部及內政部意見確實檢討釐清妥處。

- (一)按農發條例因農地開放自由買賣而於89年1月26日增訂第18條有關無自用農舍農民得於「不影響農業生產環境及農村發展」條件下申請興建農舍之規定，嗣農委會與內政部於90年4月26日會銜訂定發布農舍興建辦法，以為農業用地申請興建農舍之依循。惟執行多年後，因農舍商品化及已興建農舍之農業用地不當轉用情形嚴重，社會各界亦強烈要求修正農舍興建辦法，以杜絕農舍及農業用地不當炒作，並落實農發條例規範農地農用之立法意旨，爰農舍興建辦法再於104年9月4日修正，除增訂第3條之1有關農民認定之規定外，另於第2條有關申請資格部分，將第1項第5款：「申請人為該農業用地之所有權人，且該農業用地應確供農業使用，並屬未經申請興建農舍之農業用地」文字，修正為「申請人為該農業用地之所有權人，且該農業用地應確供農業使用及屬未經申請興建農舍者；該農舍之興建並不得影響農業生產環境及農村發展。」並增訂第

2項：「前項第5款規定確供農業使用與不影響農業生產環境及農村發展之認定，由申請人檢附依中央主管機關訂定之經營計畫書格式，載明該筆農業用地農業經營現況、農業用地整體配置及其他事項，送請直轄市、縣（市）主管機關審查」之規定。

(二)案經本院函詢農委會並再詢據該會相關人員表示，該會嗣依前揭規定以104年10月21日農水保字第1041866479號函檢附「○○○直轄市、縣(市)興建農舍經營計畫書」格式，通函各地方政府查照，並敘明：「(說明二)有關興建農舍經營計畫書格式業經本會邀集相關單位研商訂定，並提供審查參考原則供貴府參考，貴府得依轄內農業生產環境條件、區域特色、自治規定及個案情形予以審查……。」又該會為確保興建農舍能符合農發條例第18條第1項有關「不影響農業生產環境及農村發展」，以及農舍興建辦法第9條有關「扣除農舍用地面積後，供農業生產使用部分之農業經營用地應為完整區塊，且其面積不得低於該農業用地面積百分之九十」之規定，經考量農舍用地配置於臨路臨側係破壞農業生產環境最小之方式，並再參考建築法規興建建築物須臨建築線之概念<sup>10</sup>，乃於上開「農舍經營計畫書」格式第4項「農舍用地與農業經營用地之整體配置」之第2點載明：「農舍用地應矩形配置於農地之地界線側及臨接道路（下稱農舍「臨界、臨路」興建），不得影響農業經營用地之完整性。但屬特殊地形者，不在此限。」等語，而該會基於堅持農地農用政策以及避免興建農舍影響農業生

---

<sup>10</sup> 建築法第42條規定：「建築基地與建築線應相連接，其接連部分之最小寬度，由直轄市、縣（市）主管建築機關統一規定。但因該建築物周圍有廣場或永久性之空地等情形，經直轄市、縣（市）主管建築機關認為安全上無礙者，其寬度得不受限制。」

產環境之考量，主張上開規範確有其必要性。然宜蘭縣政府卻於107年2月1日以府農務字第1070018677號函訂頒「宜蘭縣農業用地申請興建農舍審查作業要點」，並於該要點第5點第2項規定：「農舍用地之配置應依循行政院農業委員會來函附件之經營計畫書格式指導申請人，以矩形配置於農地之地界線側及臨接道路，『或』其他不影響農業生產環境及農村發展之適當位置，且限配置於臨路地界線起縱深百分之四十範圍內。」明顯與上開農委會104年10月21日函釋不符，致該會有關農舍應「臨界、臨路」興建之政策，無法於宜蘭縣轄區推行，雙方持續僵持迄本院調查時仍爭議未消。

- (三)又詢據農委會相關人員表示，農舍興建辦法係依據農發條例第18條第5項之授權訂頒，該辦法第2條第2項規定由申請人檢附依中央主管機關訂定之經營計畫書格式，載明該筆農業用地農業經營現況、農業用地整體配置及其他事項，送請直轄市、縣(市)主管機關審查，具有法規命令之拘束力；而該會104年10月21日函送「農舍經營計畫書」格式，既是依農舍興建辦法第2條第2項規定所訂定，乃農舍興建之審查要件，對地方政府自具有拘束力，是以地方政府於審查申請農舍案件時，自應遵循中央訂定之法令辦理等語。再詢據法務部相關人員表示，行政程序法第159條所稱「行政規則」，係指上級機關對下級機關，或長官對屬官，依其權限或職權為規範機關內部秩序及運作，所為非直接對外發生法規範效力之一般、抽象之規定，本案農委會以函文之方式檢送「興建農舍經營計畫書」格式，通函各地方政府查照，其函文說明二略以，有關興建農舍經營計畫書格式，業經邀集相關單位研商訂定，提供予

各地方政府，就該函文及其附件之形式觀之，應屬行政程序法第159條之行政規則等語。

(四)按行政程序法第161條規定：「有效下達之行政規則，具有拘束訂定機關、其下級機關及屬官之效力。」查農委會104年10月21日函送「農舍經營計畫書」格式，既係依據農舍興建辦法第2條第2項所訂定，而該計畫書所載農舍應「臨界、臨路」興建之規定，亦係依據農發條例第18條第1項及農舍興建辦法第2條之意旨而訂定，且該會亦詳敘其必要性之理由，從而農委會主張該函釋對地方政府具有拘束力，地方政府於審查申請農舍案件時，自應遵循中央訂定之法令辦理等，固非無據。惟詢據法務部相關人員表示：「關於農舍用地應矩形配置於農地之地界線及臨接道路等規定，如係申請興建農舍之審查要件或許可條件，因其內容已涉及人民權利之限制，不應規定於『興建農舍經營計畫書』中，而應依農發條例第18條第5項授權規定，於農業用地興建農舍辦法中規定較為妥適。」查本案農委會104年10月21日函送「農舍經營計畫書」所載農舍應「臨界、臨路」興建之規定，業經農委會表示乃申請興建農舍之審查要件，因其內容已涉及人民權利之限制，則該會僅載明於該函所附「農舍經營計畫書」格式內，實有待商榷。

(五)綜上，農委會鑑於農舍與其所坐落農業用地之商品化、炒作及違規使用氾濫，為避免興建農舍影響農業生產環境，乃於104年10月21日農水保字第1041866479號函頒「興建農舍經營計畫書」格式，此固有農發條例第18條及農舍興建辦法第2條有關農舍興建不得影響農業生產環境及農村發展之依據，然而該會於上開計畫書格式內明定農舍應「臨

界、臨路」興建，並認此為申請興建農舍之審查要件，因該等限制涉及對人民權利之限制，遭致宜蘭縣政府質疑逾越法律授權範圍不具拘束力，法務部亦認為上開限制應依農發條例第18條第5項授權規定，於農舍興建辦法中規定較為妥適，為落實依法行政之法治國原則，農委會允宜針對限制農舍應「臨界、臨路」興建之法制疑義，會商法務部及內政部<sup>11</sup>意見確實檢討釐清妥處。

四、農委會104年10月21日函送各地方政府「興建農舍經營計畫書」格式中載明農舍應「臨界、臨路」興建之規定，具有杜絕農舍炒作及避免興建農舍影響農業生產環境之目的，且該函並未遭廢止或無效之宣告，仍有行政程序法第161條所定對下級機關之拘束力，故多年來為各地方政府所遵循，然宜蘭縣政府嗣卻不服上開函釋，另於107年2月1日公告實施「宜蘭縣農業用地申請興建農舍審查作業要點」之第5點第2項規定：「農舍用地之配置應……以矩形配置於農地之地界線側及臨接道路，『或』其他不影響農業生產環境及農村發展之適當位置……。」核該要點亦涉及人民權利之限制，卻缺乏法律之授權，又涉及以地方政府行政規則之外觀，企圖規避中央政府及地方立法機關之監督，農委會允應督促宜蘭縣政府確實檢討妥處，避免其他縣市政府仿效，滋生更多爭議。

(一)據宜蘭縣政府函復本院表示，89年農發條例修正後，宜蘭縣新增核發使用執照之農舍驟增，為遏止農舍興建浮濫，確保國土規劃永續發展與農業生產環境完整性，並維護實際從事農業生產之農民建農舍權益，以避免農舍商品化與豪宅化，實有必要予

---

<sup>11</sup> 農舍興建辦法係由農委會與內政部會銜訂定發布。

以導正；又依農舍興建辦法規定，興建農舍之農業用地應確供農用且為完整區塊，以確保農地農用及避免農地細碎化，故為落實上開法令規定之審查權責及執行，爰針對興建農舍之申請人資格及農舍建築相關審查事項，於104年4月7日訂頒「宜蘭縣興建農舍申請人資格條件及農舍建築審查辦法」<sup>12</sup>。該辦法除規定申請人資格條件（第2條）及申請人應提出農業經營計畫等文件（第3條）之外，並於第5條第1項明定：「農業用地整體配置農舍用地面積應為矩形區塊，『一側應臨接道路，一側應臨接地界線』，自道路境界線至該區塊後側境界線之深度不得超過20公尺，面積不得超過該農業用地面積百分之十，且不得超過1千平方公尺。」嗣因內政部及農委會於104年9月4日修正農舍興建辦法，已明定興建農舍之資格及實質審查辦法，並就細節訂定相關審查原則，再於同年10月21日函送「農舍經營計畫書」格式，載明農舍應「臨界、臨路」興建之規定後，宜蘭縣政府鑑於其修正意旨已與上開該府104年4月7日訂頒之辦法一致，從而該辦法之階段性目標已經達成，為避免民眾混淆，並考量興建農舍審查事應回歸中央法令辦理，爰於104年11月17日廢止該辦法等語<sup>13</sup>；另該府再表示：「該辦法屬自治規則，並非法律、自治條例，又無法律授權，惟因該辦法部分條文如第2條、第5條及第6條已限制地方自治團體居民之權利、義務，應以自治條例訂定，始符法制。」顯見農舍應「臨界、臨路」興建之政策，早經宜蘭縣政府審酌該縣情況，而自104年4月起率先施行，並於農委會104年10月21日對各

<sup>12</sup> 當時宜蘭縣長為林聰賢先生，其嗣於106年2月8日就任農委會主委。

<sup>13</sup> 宜蘭縣政府104年11月15日第179期公報參照。

地方政府通函規定農舍應「臨界、臨路」興建後，仍持續執行。又詢據農委會相關人員表示，該會104年10月21日函送之農舍經營計畫書，具有約束力，各地方政府亦皆據以執行等語。

- (二) 嗣宜蘭縣政府於陳金德代理縣長106年11月6日上任後，旋即提出「宜蘭縣農業用地申請興建農舍及農業設施容許使用審查『辦法』」草案（106年12月19日正式對外預告訂定），並於該辦法草案第5條第2項規定：「農舍及農業設施用地應臨路集中配置，自道路境界線至該區塊後側境界線之深度不得超過整體農地平均縱深百分之四十，其中農舍用地得矩形配置於農地之地界線側及臨接道路，『或』其他不影響農業生產環境及農村發展之適當位置，以維持供農業使用部分之完整性為原則。但地形特殊或有既存合法設施，經審查小組同意者，不在此限。」<sup>14</sup>據宜蘭縣政府函復本院表示，因農委會104年10月21日所函送「興建農舍經營計畫書格式」，無法律之授權，無法規名稱，依憲法、中央法規標準法等規定，尚難作為限制人民權利之依據；該府為呼應農舍興建辦法第2條修正意旨，並因應民眾拒絕上開農委會之行政指導，以及農舍得臨路不臨側興建等訴求，並考量農舍及農舍與設施分別申請、合併審查得免除民眾奔波折騰，能有效迅速審查該縣興建農舍及農業設施容許之申請，維護農業生產環境及農村發展，乃提出上開辦法草案等語。
- (三) 惟經本院函詢農委會並再詢據該會相關人員表示，農業用地申請「容許作農業設施使用」與申請「興建農舍」，二者性質不同，宜蘭縣政府將二者合併

---

<sup>14</sup> 宜蘭縣政府106年12月21日第230-1期公報參照。

訂定於上開辦法草案據以進行審查，顯有不妥<sup>15</sup>；復以該辦法草案第5條第2項規定，亦有違反中央法規之虞，故該會於所屬水土保持局前於106年12月1日召開農舍研商相關議題會議時，即反對宜蘭縣政府所提農舍用地得彈性配置於農地適當位置之意見（多數地方政府亦提出反對意見），並提醒各地方政府略以：1、依地方制度法第30條規定，倘地方政府所訂之自治規則與農發條例及農舍興建辦法相牴觸，依法應屬無效；2、倘地方政府自行訂定自治規定或其興建農舍資格審查未依「興建農舍經營計畫書」之審查原則辦理，該會將基於農發條例第18條第1項及農舍興建辦法等相關規定，以中央農業主管機關之立場予以回應，請地方政府予以調整；該會另於宜蘭縣黃適超副縣長106年12月20日拜會該會時，再次表達反對立場等語。

（四）農委會相關人員復表示，宜蘭縣政府嗣於106年12月23日召開「宜蘭縣農業用地申請興建農舍及農業設施容許使用審查辦法」草案政策說明會<sup>16</sup>，再於107年1月4日由該府陳金德代理縣長率黃適超副縣長等拜會農委會林聰賢主任委員，並說明該府訂定農舍審查作業要點之政策內涵，惟該會於會談中重申農業用地上申請興建農舍應符合農發條例不影響農業生產環境與農村發展之意旨，並強調地方政府訂定相關自治法規時，仍須符合中央法規之規

---

<sup>15</sup> 農業用地申請「容許作農業設施使用」及申請「興建農舍」，其法源分別為農發條例第8條之1及同條例第18條，故中央政府就農業用地申請「容許作農業設施使用」及申請「興建農舍」，係別訂頒「申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法」（依據農發條例第8條之1第3項授權訂頒）及農舍興建辦法（依據農發條例第18條第5項授權訂頒），以為申請及審查依據。

<sup>16</sup> 依宜蘭縣政府107年6月14日函復本院表示：該府於106年12月23日上午假宜蘭大學所舉辦政策說明會，邀請中央主管機關、該縣各議員、各鄉鎮市公所、本縣各農會、臺灣宜蘭農田水利會、該縣休閒農業區、縣內各農業生產合作社及農民團體、該縣十大神農得主、宜蘭大學、宜蘭社大、羅東社大、縣內地政、不動產、建築師公會等團體及關心該議題之民眾共同參與徵詢意見，會中贊成與反對雙方涇渭分明。

定；又該會亦呼籲該府應落實農舍及農業用地審查與管理，由宜蘭整體農業發展論述考量，而非放寬農舍既有之規定等語。嗣宜蘭縣政府雖未將上開「辦法」草案公告實施，而單獨就興建農舍部分，於107年2月1日公告實施「宜蘭縣農業用地申請興建農舍審查作業『要點』」（改稱「要點」），惟該要點並未接受農委會104年10月21日有關農舍應「臨界、臨路」興建之函釋規定，仍於其第5點第2項規定：「農舍用地之配置應依循行政院農業委員會來函附件之經營計畫書格式指導申請人，以矩形配置於農地之地界線側及臨接道路，『或』其他不影響農業生產環境及農村發展之適當位置，且限配置於臨路地界線起縱深百分之四十範圍內。」明顯與上開農委會104年10月21日函釋不符。

(五)按行政程序法第161條規定：「有效下達之行政規則，具有拘束訂定機關、其下級機關及屬官之效力。」則上開農委會104年10月21日有關農舍應「臨界、臨路」興建之函釋，既未曾遭廢止或無效之宣告，自有對下級機關之拘束力，然宜蘭縣政府於107年2月1日所訂頒「宜蘭縣農業用地申請興建農舍審查作業要點」第5點第2項規定，竟違反上開農委會104年10月21日函釋規定，形成以地方政府之行政規則對抗中央政府行政規則之態勢，致法制紊亂，即有違失。

(六)末查宜蘭縣政府前函復本院指稱，該府104年11月17日廢止原「宜蘭縣興建農舍申請人資格條件及農舍建築審查辦法」，其理由之一即為：「該辦法屬自治規則，並非法律、自治條例，又無法律授權，惟因該辦法部分條文如第2條、第5條及第6條已限制地方自治團體居民之權利、義務，應以自治條例訂

定，始符法制。」嗣該府相關人員於本院107年7月19日詢問時，亦主張該府有權研擬符合該縣轄內農業生產環境條件、區域特色、因地制宜之自治法規；且上開農委會104年10月21日有關農舍應「臨界、臨路」興建之函釋，為農發條例及農舍興建辦法所無之規定，已限制人民權利義務，確有不妥，農民可拒絕指導等語。基於上述主張，該府縱獲授權訂頒農發條例第18條所涉農業用地申請興建農舍之審查規定（事實上並未獲授權），自應以自治法規之位階訂頒，然該府107年2月1日訂頒之「宜蘭縣農業用地申請興建農舍審查作業要點」，因其第5點第2項有關農舍配置之規定已涉及對人民權利之限制，乃該府卻改以行政規則之型態訂頒，顯有規避中央主管機關及地方立法機關監督之企圖。案經本院再於107年8月6日以上情詢問該縣陳金德代理縣長，其卻又表示上開「宜蘭縣農業用地申請興建農舍審查作業要點」僅是行政指導，又稱：「如果『宜蘭縣政府農業用地申請興建農舍審查作業要點』確實違法，請農委會來函撤銷」等語，足見該府之主張前後矛盾，併予指明。

- (七)綜上，農委會104年10月21日函送各地方政府「興建農舍經營計畫書」格式中載明農舍應「臨界、臨路」興建之規定，既有杜絕農舍炒作及避免興建農舍影響農業生產環境之目的，復有農發條例第18條及農舍興建辦法第2條之依據，因其並未遭廢止或無效之宣告，仍有行政程序法第161條所定對下級機關之拘束力，故多年來為各地方政府所遵循，然宜蘭縣政府嗣卻不服上開函釋，另於107年2月1日公告實施「宜蘭縣農業用地申請興建農舍審查作業要點」之第5點第2項規定：「農舍用地之配置應……

以矩形配置於農地之地界線側及臨接道路，『或』其他不影響農業生產環境及農村發展之適當位置……。」核該要點亦涉及人民權利之限制，卻缺乏法律之授權，又涉及以地方政府行政規則之外觀，企圖規避中央政府及地方立法機關之監督，農委會允應督促宜蘭縣政府確實檢討妥處，避免其他縣市政府仿效，滋生更多爭議。

五、宜蘭縣代理縣長陳金德於任職高雄市政府環境保護局局長及高雄市政府副市長期間，兼任「白馬花園屋」民宿及「長安文創有限公司」兩家營利事業負責人，違反公務員服務法第13條第1項公務員禁止經營商業之規定，違失事證明確。

(一)按「公務員不得經營商業或投機事業。但投資於非屬其服務機關監督之農、工、礦、交通或新聞出版事業，為股份有限公司股東，兩合公司之有限責任股東，或非執行業務之有限公司股東，而其所有股份總額未超過其所投資公司股本總額百分之十者，不在此限。」為公務員服務法第13條第1項所明定。司法院院解字第3036號解釋：「現任官吏當選民營實業公司董監事，雖非無效，但如充任此項董監事，以經營商業或投機事業，即屬違反公務員服務法第13條第1項之規定。」且銓敘部95年6月16日部法一字第0952663187號書函略以，一經任為受有俸給之公務員，除依法及代表官股外，自不得再擔任民營公司之董事或監察人，否則即有違公務員服務法第13條第1項不得經營商業之規定。

(二)陳金德於102年2月5日至103年12月24日擔任高雄市政府環境保護局（下稱高雄市環保局）局長，於103年12月25日至105年9月11日擔任高雄市政府副市長，其於上開任職期間具有公務員身分，有高雄市政府提

供之公務人員履歷表可稽，依公務員服務法第13條第1項規定，負有禁止經營商業之義務。

(三)陳金德於擔任高雄市環保局局長前，於96年9月19日以買賣原因移轉登記取得坐落宜蘭縣五結鄉孝威南路○號農舍（下稱本案農舍），於100年1月6日向宜蘭縣政府申請於本案農舍設立民宿，該府於同年1月31日核發民宿登記證。陳金德於100年4月11日以本案農舍作為上開民宿營業地址，以其本人為登記負責人辦竣「白馬花園屋」民宿（統一編號：26571898）之設立登記，該商號於104年5月16日停業，同年7月13日辦理註銷登記，該商號係查定課徵營業稅之小規模營業人，由稽徵機關按查定銷售額，依擴大書審純益率核算營利所得併入負責人各年度綜合所得總額，課徵綜合所得稅，免辦理營利事業所得稅結算申報。陳金德於該商號100年至104年設立期間，個人所得均有源自該商號之營利所得。上開事實有財政部北區國稅局107年1月26日北區國稅羅東銷字第1070569214號函、財政部高雄國稅局鹽埕稽徵所107年2月6日財高國稅鹽綜字第1070350260號函及上開函檢附之「白馬花園屋」營業稅稅籍資料、納稅義務人陳金德之所得列表及綜合所得稅核定通知書等資料為憑。

(四)另查，陳金德於擔任高雄市環保局局長前，於101年11月5日以其本人為登記負責人辦理「長安文創有限公司」（統一編號：53948139）設立登記，經營「雜誌（期刊）出版業、圖書出版業、有聲出版業、軟體出版業、其他出版業、文教、樂器、育樂用品零售業、其他零售業、除許可業務外，得經營法令非禁止或限制之業務」，營業地址位於臺北市文山區萬芳路○巷○號，股東包含陳金德在內共2

位，由陳金德一人任董事對外代表公司。依營業稅稅籍資料表及營業人銷售額與稅額申請書所載，該公司設立登記後至102年8月18日有營業之事實，102年8月19日起停業1年，103年8月18日復業，103年9月30日辦理註銷登記。據財政部臺北國稅局函復說明，該公司並無給付所得予負責人陳金德。上開事實有臺北市政府107年5月4日府產業商字第10748857100號函及財政部臺北國稅局同年5月23日財北國稅文山字第1070802306號函及上開函檢附之公司登記資料、營業稅稅籍資料、營業人銷售額與稅額申報書、營業稅申報核定通知書等資料可證。

- (五)陳金德於102年2月5日至105年9月11日擔任高雄市環保局局長及高雄市副市長期間，仍兼任「白馬花園屋」民宿負責人，截至104年5月16日始辦理停業，且該民宿停業前確有營業之事實，並領有營利所得，違法經營商業2年3個月餘。此外，陳金德另於擔任上開公職期間，兼任「長安文創有限公司」負責人，該公司於102年2月5日至同年8月18日及103年8月18日至103年9月30日期間確有營業之事實，陳金德雖未領取該公司報酬，然依銓敘部104年8月6日部法一字第1044005116號函示全國各機關學校之公務員違法兼職情節認定標準及懲處原則仍屬違法，且公務員懲戒委員會對於公務員違法兼職案件，向來認為公務員是否實際參與公司經營及有無領取報酬，僅可作為處分輕重之參考，不得據為免責之論據（公務員懲戒委員會106年度鑑字第14062號、106年度鑑字第014073號、106年度鑑字第14092號等判決意旨參照），是以，陳金德兼任「長安文創有限公司」負責人部分，亦有違法經營

商業7個月餘之事實。

- (六)陳金德於本院107年8月6日詢問時，對於擔任高雄市環保局局長及高雄市副市長等職務期間兼任「白馬花園屋」民宿及「長安文創有限公司」兩家營利事業負責人，以及上開兩家公司（商號）之營業起迄時間及停業前確有營業等事實，不為爭執，惟辯稱：其擔任上開兩家公司負責人之初並不具公務員身分，且其在高雄市政府任職後，農舍已經租給別人，有無違反公務員服務法第13條第1項之規定應採實質認定，是銓敘部要思考的問題等語。惟查，公務員不得經營商業，為公務員服務法第13條第1項所明定，公務員是否實際參與公司經營及有無領取報酬，均不得作為免責之論據，為公務員懲戒委員會向來實務見解（公務員懲戒委員會106年度鑑字第14062號、106年度鑑字第014073號、106年度鑑字第14092號等判決意旨參照）。公務員懲戒委員會對於公務員是否經營商業，雖採取實質認定，然係指「公務員服務法第13條第1項前段規定『公務員不得經營商業』，公務員是否經營商業，應實質認定，其有經營商業之事實者，縱無法定登記名義，仍屬違反前開法律規定；其具有商業之法定登記名義者，固可推定其有經營商業之事實，惟有具體事證足資證明公務員於任職期間未兼營商業者，自應為未兼營商業之認定。」亦即以公務員兼職之公司（商號）有無實際營業為要件，非謂本人未實際參與經營即得卸免違法之責（參見該會104年度鑑字第13605號、104年度鑑字第13215號、104年度鑑字第13372號、104年度鑑字第13253號、105年度鑑字第13652號、105年度鑑字第13695號等議決意旨）。陳金德於任職高雄市環保局局長及高雄

市副市長期間，兼任「白馬花園屋」民宿及「長安文創有限公司」兩家營利事業負責人，且該兩家營利事業於其兼職期間確有營業，係屬事實，故陳金德違反公務員服務法第13條第1項禁止經營商業之違失事證已臻明確，至於其有無違法性之認識及是否實際參與經營，均不得作為免責之論據。

(七)綜上，陳金德於任職高雄市環保局局長及高雄市副市長期間，兼任「白馬花園屋」民宿及「長安文創有限公司」兩家營利事業負責人，違反公務員服務法第13條第1項公務員禁止經營商業之規定，違失事證明確。

六、高雄市政府人事處接獲審計單位檢送該府所屬機關違法兼職人員清冊後，對於時任副市長陳金德遭列名違法兼職人員，竟以尊重「機關」調查為由，移請副市長室自行認定並無違法，對其是否依法據實查填，完全不加審視，此不僅有失該府權責，亦因違反利益衝突迴避原則，滋生球員兼裁判問題，案經本院調查結果，確有違法兼職卻未依法報請本院審查之違失情事，允應確實檢討改進。

(一)經查，審計部高雄市審計處曾於104年4月8日檢附高雄市政府所屬機關人員違法兼職名冊，函請該府依各案事實情節輕重予以審認及查處。前揭審計處函附違法兼職名冊中，列出時任高雄市副市長陳金德於該府環保局局長任內兼任「白馬花園屋」民宿、「長安文創有限公司」、「七里香資訊科技有限公司」3家公司（商號）負責人。

(二)銓敘部為利各機關辦理兼職態樣之查核及填報，於104年6月間辦理「公務員服務法業務座談會」，邀集中央暨地方各主管機關人事機構參加，並於會中發放違反服務法第13條規定情形認定標準、懲處原

則及參考標準資料，該部嗣以104年7月1日部法一字第1043993448號函檢送「違反（公務員）服務法第13條規定之認定標準、懲處原則及參考標準認定標準表」（表列八種兼任態樣）及「公務員兼任公司（商號）負責人、董事及監察人態樣人次調查表」，請中央暨地方各主管機關人事機構查填回復。

- (三) 高雄市政府人事處於104年7月3日轉請所屬各機關依據上開銓敘部同年7月1日函覈實辦理。經查該府人事處請各單位依銓敘部所列八種兼職態樣（第一至四類不違法；第五至八類違法）查填違法態樣之調查表，調查表末頁列有填表說明，指出態樣二必須就任公職前已歇業始符合規定。時任高雄市政府副市長陳金德於104年7月14日以副市長室名義填寫兼職態樣調查表，將前開3筆兼職案件均勻選為第二種不違法的兼任態樣「兼任歇業中公司（商號）負責人」。
- (四) 高雄市政府人事處於本院詢問時表示：陳副市長的3件兼職案當時掛在該府環保局局長任內，環保局認為陳金德當時已擔任副市長，所以移由副市長辦公室處理，該府人事處考量案件量大且時效急迫，所以交由各機關自行審查認定，各機關既依個案事實情節輕重予以審認及查處有案，該府即予尊重，故尊重副市長室的處理結果等語。
- (五) 惟經本院調查結果，陳金德於任職高雄市環保局局長及高雄市政府副市長期間確有審計部高雄市審計處所列兼任3家公司（商號）負責人之情形，其中「白馬花園屋」民宿與「長安文創有限公司」部分確有違法兼職之情形，如依銓敘部104年7月1日函的分

類標準，分屬第八種<sup>17</sup>及第七種<sup>18</sup>違法兼任態樣。至於「七里香資訊科技有限公司」部分，案經本院調查結果，該公司確為陳金德以本案農舍一樓作為營業地址，於101年9月4日以其本人為登記負責人辦理公司設立登記，陳金德並於高雄市副市長任內始於104年7月10日辦理註銷登記，該公司於設立期間各期營業稅及各年度營利事業所得稅均如期申報，惟申報銷售額即課稅所得額均為0元，財政部北區國稅局並如其申報數核定，此依銓敘部104年7月1日函所示分類標準表仍屬第五種<sup>19</sup>違法兼任態樣，惟鑑於公務員懲戒委員會對於公務員兼職案件，係採兼職期間該公司（商號）有無實際營業之實質認定說，故應認陳金德兼任「七里香資訊科技有限公司」負責人部分，並無違反公務員服務法第13條第1項禁止經營商業之規定。亦即本院調查結果，陳金德以副市長室名義自行查填認定的「白馬花園屋」民宿與「長安文創有限公司」兩家公司（商號）負責人之兼任態樣調查表，核與銓敘部函示的兼任態樣與高雄市政府調查表內之填表說明，明顯不符，該府因對副市長室是否據實查填完全不加以審查，因而未將陳金德違法兼職案件函報本院審查，另據該府人事處說明，該府最終係將14位簡任官以下的公務員違法兼職案件逕送公務員懲戒委員會懲戒。

（六）綜上所述，高雄市政府人事處接獲審計單位檢送該府所屬機關違法兼職人員清冊後，對於時任副市長

---

<sup>17</sup> 銓敘部函示第八種兼任態樣：「明知並兼任公司（商號）負責人、董事及監察人，且實際參與經營或領有報酬。」

<sup>18</sup> 銓敘部函示第七種兼任態樣：「知悉並掛名公司（商號）負責人、董事及監察人，惟未實際參與經營及未支領報酬。」

<sup>19</sup> 銓敘部函示第五種兼任態樣：「兼任停業中公司（商號）負責人、董事及監察人。」

陳金德遭列名違法兼職人員，竟以尊重「機關」調查為由，移請副市長室自行認定並無違法，對其是否依法據實查填，完全不加審視，此不僅有失該府權責，亦因違反利益衝突迴避原則，滋生球員兼裁判問題，案經本院調查結果，確有違法兼職卻未依法報請本院審查之違失情事，允應確實檢討改進。

七、為瞭解高雄市政府以外之其他直轄市或縣（市）政府對於審計單位移送違法兼職人員清冊之處理情形，有無類此人事單位不對府內政務正副首長落實審查，卻逕交該等人員所屬辦公室自行查填認定之不當情形，致生漏網之魚，行政院人事行政總處允宜抽查瞭解，並依法妥處，以維護公平正義原則。

（一）高雄市政府人事處接獲審計單位檢送該府所屬機關違法兼職人員清冊後，對於時任副市長陳金德遭列名違法兼職人員，竟以尊重「機關」調查為由，移請副市長室自行認定並無違法，對其是否依法據實查填，完全不加審視，此不僅有失該府權責，亦因違反利益衝突迴避原則，滋生球員兼裁判問題，案經本院調查結果，確有違法兼職卻未依法報請本院審查之違失情事，已詳如前述。

（二）該處於本院詢問時表示：銓敘部104年7月1日函請各機關人事機構參據違反公務員服務法第13條規定之認定標準等資料辦理，並填列公務員兼任公司（商號）負責人、董事及監察人態樣人次調查表，該處電詢瞭解其他直轄市政府就本案規劃辦理方式及情形，據悉五都均係逕轉請所屬機關覈實辦理等語。為瞭解高雄市政府以外之其他直轄市或縣（市）政府對於審計單位移送違法兼職人員清冊之處理情形，有無類此人事單位不對府內政務正副首長落實審查，卻逕交該等人員所屬辦公室自行查填

認定之不當情形，致生漏網之魚，行政院人事行政總處允宜抽查瞭解，並依法妥處，以維護公平正義原則。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一、二、四，函請宜蘭縣政府確實檢討改進見復，並函請行政院農業委員會督促該府改進見復。
- 二、調查意見三，函請行政院農業委員會研處見復。
- 三、調查意見五，已另案處理。
- 四、調查意見六，函請高雄市政府督促所屬確實檢討改善見復。
- 五、調查意見六、七，函請行政院人事行政總處查處見復並副知審計部。
- 六、檢附派查函及相關附件，送請財政及經濟委員會、內政及少數民族委員會、教育及文化委員會聯席會議處理。

調查委員：仇桂美

李月德

中 華 民 國 107 年 10 月 3 日