

調 查 報 告

壹、案由：據報載，內政部前部長蘇○○於民國 92 年擔任屏東縣長任內，疑濫用特權在農地上興建豪宅，雖曾遭屏東縣政府表明拆除，詎嗣後卻大肆擴建；另其於承租鄉有農地上違法興建祖墳，似有永久侵占公地之意圖；究相關單位有無違失或弊端，均有深入瞭解察究之必要。

貳、調查意見：

有關據報載，內政部前部長蘇○○於民國（下同）92 年擔任屏東縣長任內，疑濫用特權在農地上興建豪宅，雖曾遭屏東縣政府表明拆除，詎嗣後卻大肆擴建；另其於承租鄉有農地上違法興建祖墳，似有永久侵占公地之意圖；究相關單位有無違失或弊端，均有深入瞭解察究之必要乙案，經函請行政院農業委員會（下稱農委會）、屏東縣政府、屏東縣長治鄉公所及麟洛鄉公所等相關機關說明，並赴現場實地履勘及約詢農委會、內政部、屏東縣政府、長治鄉公所、麟洛鄉公所等相關業務主管人員，經調查竣事，茲臚列調查意見如下：

一、蘇○○夫妻二人於妻洪○○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，與容許使用方式設置之農業設施等，均與農業生產經營無關，且造成農業用地受到嚴重分割，阻礙農業整體有效利用，違反法令規定事實明確，屏東縣長治鄉公所事前未切實審核，屏東縣政府事後未有效監督改善，怠忽職責，難辭其咎。

（一）查蘇○○（下稱蘇君）自 86 年 12 月 20 日起至 93 年 4 月 9 日止任職屏東縣縣長，自 93 年 4 月 9 日

起至 95 年 1 月 24 日止任職內政部部長，自 95 年 1 月 25 日起至 97 年 5 月 19 日止任職農委會主任委員。蘇君之配偶洪○○（下稱洪君）自 91 年 1 月 28 日起至 94 年 7 月 15 日止任職屏東縣選舉委員會副總幹事，自 94 年 7 月 15 日起迄今任職農委會屏東農業生物技術園區籌備處副主任。洪君於 91 年 11 月 8 日買賣取得並單獨持有屏東縣長治鄉新潭段 118-3 地號農業用地（下稱系爭農地），面積 2,505 平方公尺。洪君為於系爭農地上興建自用農舍，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）及申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法（下稱容許辦法）等相關規定，申請興建門牌號為屏東縣長治鄉德榮村下厝街○○號之農舍（下稱系爭農舍）及農業設施。首先於 93 年 10 月 16 日取得屏東縣屏東市公所屏市工字第 0930037560 號函說明其所有耕地無自用農舍，接著於 93 年 10 月 26 日取得長治鄉公所核發證明系爭農地作農業使用之證明書（屏長鄉農字第 0930010606 號），再於 93 年 11 月 9 日持憑上開證明文件並切結無自用農舍向屏東縣政府申請核發農民資格證明，經縣府 93 年 11 月 11 日屏府農務字第 0930210366 號函核准。嗣於 93 年 12 月 8 日取得系爭農舍之建造執照（屏府建管【長】字第 211465 號），旋於 93 年 12 月 22 日開工，於 94 年 6 月 27 日竣工，終於 94 年 7 月 1 日取得屏府建管使（長）字第 116696 號使用執照。據該使用執照記載及本院實地履勘發現，系爭農舍為地上 2 層，1 棟 1 戶，構造為鋼筋混凝土造，總樓地板面積為 451.48 平方公尺（其中第 1 層 242.39 平方公尺、第 2 層 209.09 平方公尺），建築高度為 7.3 公尺，

簷高為 7.15 公尺，用途為自用農舍。室內部分，一樓隔間計有 4 房（起居室×2、老人房、傭人房，其中 1 間起居室並內含 1 大型更衣室）、3 廳（門廳、客廳、餐廳）、1 廚、3 衛浴，其地板鋪設石材磁磚，天花板採用間接式照明，除門廳挑高近 7 公尺外，其餘室內空間之高度近 3.5 公尺；二樓部分，則有 5 房（主臥室、臥室×2、書房×2）、3 衛浴，室內高度近 3 公尺。另室外西側，鋪設有木質甲板（似作為觀景露台），範圍約 6 公尺×3.5 公尺，面積約 21 平方公尺。系爭農舍後方右側尚有 1 建物，經查係洪君於 94 年 6 月間依容許辦法申請設置之農業資材室，面積 44.21 平方公尺、高度 5.0 公尺、樓層 1 層、結構為鋼骨鐵皮造。因受輿論以及蘇○○之選情之雙重壓力，洪君嗣於 100 年 11 月 18 日將系爭農地及農舍贈與予屏東縣長治鄉，目前管理者為屏東縣長治鄉公所（下稱長治鄉公所），先予敘明。

- (二)關於系爭農地於興建農舍及農業設施後，剩餘之土地是否作為農業使用乙節，按為配合「放寬農地農有，落實農地農用」政策，89 年 1 月 26 日修正公布刪除土地法第 30、30-1 條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；89 年 2 月 18 日發布廢止「自耕能力證明書之申請及核發注意事項」；89 年 1 月 26 日修正公布農發條例第 16 條關於耕地之分割及禁止與第 18 條無自用農舍農民興建農舍之規定。依農發條例第 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…」。

顯見雖開放自然人皆可承受農地，但農地應確供農業使用。次依農發條例第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。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，視為作農業使用。」農委會並訂定農業用地作農業使用認定及核發證明辦法據以執行。據農委會表示，基於實務執行需要，該會歷年有相關函釋，包括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，已敘明略以農業生產面及資源保育面界定農業使用之定義，非以庭園景觀造景之型態呈現；農地栽植花卉、盆栽、草皮等，如係供苗木生產之苗圃或生產草皮出售之苗圃，仍屬農業使用範疇；惟僅作庭園景觀栽植，零星點綴栽植花木造景，並不符合上開農業使用之定義。本案屏東縣政府先後以書面表示，系爭農地於申請興建系爭農舍後，仍持續作農業使用；洪君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，系爭農地南北長約55至58公尺，東西寬約44公尺，四周設立菱形鐵絲網及3至4公尺高之樹籬；系爭農舍坐北朝南，坐落於基地中央偏北位置，與農業資材室相連，透過一樓廚房有門可相

通，形成一工字狀之建物；蓄水池位於東南方，農路則位於中央地帶，自圍牆大門起至農舍之玄關與農業資材室，寬度約 4 至 8 公尺不等，鋪設連鎖磚，可供車道使用，其餘土地則布滿草坪及若干苗木，更曾設置涼亭、雕像、小橋流水等景觀造景。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，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。顯已違反農發條例第 18 條第 2 項「前項農業用地應確供農業使用」之規定。是以，系爭農地於興建農舍及農業設施後，剩餘之土地未確實供農業使用，違反法令規定事實明確，屏東縣政府未依權責核處，洵有違失。

- (三) 本案洪君申請農作產銷設施之容許使用，是否與農業生產經營相關乙節，查容許辦法第 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。本案洪君於 94 年 6 月申請設置農業資材室，經長治鄉公所於 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。據其經營計畫書記載，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（長治鄉公所 96 年 11 月 23 日長鄉建字第 9889 號違章建築查報單）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，裁處洪君罰鍰新臺幣 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，洪君嗣於 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。據其經營計畫書記載，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，為排放基地週圍排水設置排水溝，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。經核不僅上開 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，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。

- (四)洪君於100年2月22日補申請農業用地作農業設施容許使用，經長治鄉公所核發同意書，核准容許使用之項目包括設施類別為農田灌溉排水設施之農田排水設施（混凝土造，114.21公尺）、蓄水設施（砌石造，138.77平方公尺），以及設施類別為其他農作產銷設施之擋土牆（混凝土加白鐵造，43.94公尺）、圍牆（混凝土加白鐵造，157.85公尺）、農路（連鎖磚造，334.76平方公尺）等5項。惟據農委會表示，依容許辦法第12條規定，申請農作產銷設施之容許使用，其經營計畫應敘明興建設施之基地地號及「興建面積」，復依「○○縣市政府農業用地作農業設施容許使用同意書」書表格式，亦載明直轄市、縣（市）政府核發之容許使用同意書，應載明農業設施之設施細目名稱、高度、樓層、「使用面積」、構造種類及設施用途等；長

治鄉公所核發之農業設施容許使用同意書，部分農業設施僅以長度計算，倘未一併核予農業設施之寬度，尚難據以計算其同意使用之農業設施面積云云。據上，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。

(五)綜上所述，農舍係為便利農民就近照顧農作，而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、農物與提供簡便住所，而與農業經營不可分離之構造物。又，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。惟蘇君夫妻二人於妻洪君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，與容許使用方式設置之農業設施等，均與農業生產經營無關，且造成農業用地受到嚴重分割，阻礙農業整體有效利用，違反法令規定事實明確，屏東縣長治鄉公所事前未切實審核，屏東縣政府事後未有效監督改善，怠忽職責，難辭其咎。

二、農委會對於屏東縣政府未就本案農地是否確實農用之關鍵問題深究解決，竟無任何有效作為，且亦未及時會勘系爭農地以釐清疑點，造成中央與地方主管機關相互推諉，各自表述，有損政府公權力及形象，相關機關監督不力，怠忽職責，難辭其咎。

(一)本案經民意代表檢舉及媒體披露後，農委會即先後以 100 年 9 月 19 日農水保字第 1001867083 號函及 100 年 10 月 4 日農水保字第 1001867083 號函請屏東縣政府說明略以：系爭農舍之興建是否符合農舍

辦法所定要件、起造人是否符合農發條例第3條第3款農民之規定、農業設施、圍牆是否符合容許辦法之規定，以及系爭農地扣除興建農舍土地面積後，所餘90%農地是否確實供農業使用等。洪君並以100年10月6日函請農委會及屏東縣政府共同會勘系爭農舍，以釐清應否拆除或改善。

- (二)嗣經屏東縣政府以100年10月11日屏府農企字第1000250040號函請農委會釋示：農民、農業用地(90%)作農業使用之審認標準及作物出售與否之審認標準。屏東縣政府並以100年10月11日屏府農企字第1000266420號函(依上開洪君100年10月6日函所請)請農委會共同會勘系爭農舍。
- (三)關於洪君100年10月6日函及屏東縣政府100年10月11日屏府農企字第1000266420號函請農委會共同會勘系爭農舍乙節，嗣據農委會以100年10月11日農水保字第1000164416號函復屏東縣政府略以，有關洪君申請共同會勘，案屬直轄市、縣(市)政府權責，請屏東縣政府本於權責儘速辦理並副知該會及內政部。
- (四)關於屏東縣政府100年10月11日屏府農企字第1000250040號函復內容，農委會認為該府查復函未針對100年9月19日及10月4日函詢內容具體說明，爰再以100年10月13日農水保字第1001867150號函請屏東縣政府針對下列事項敘明函復：該農地扣除興建農舍土地面積後，所餘90%農地是否確實供農業使用？對於圍牆等農業設施之使用，請補充說明其經營計畫及屬何種農業生產經營之需要而同意設置，及其後續是否確依核定之經營計畫使用？
- (五)屏東縣政府則再以100年11月2日屏府農企字第

1000290050 號函詢農委會略以：是否應實質審認申請人之身分及其職業別（例如教師、公務員、軍人、醫師、銀行員、工廠員工等），又審查方式為何？並以 100 年 11 月 8 日屏府農企字第 1000272063 號函復農委會略以：

- 1、有關農民資格審認疑義，前經農委會 91 年 9 月 20 日農輔字第 0910149848 號函釋，惟據行政院函復監察院糾正案文，亦足資證明，農委會就申請興建農舍之農民資格審查，似無前開函釋以外之資格條件。
- 2、屏東縣各農舍興建申請案，均按農委會上開函釋資格條件辦理審查，倘農委會對農舍辦法之申請人資格條件有所修正，亦應俟其修正後，再依新規定審核新申請案。
- 3、系爭農舍經合法申請核准在案，其農地扣除興建農舍土地面積後，所餘 90%範圍內農地，申請有合法農業設施及種植果樹、苗木等農業使用。
- 4、本案申請農業設施使用時，係依容許辦法第 5 條第 2 款規定，檢具經營計畫，並依農業生產經營之必要予以審核。其農業設施（資材室、農路、蓄水池、圍牆、排水溝、擋土牆等）係為栽培果樹、苗木所需及為防止農業資材、電線、抽水馬達、作物等遭竊而設置圍牆（田埂上加菱形網）。
- 5、鑒於臺灣地區南北緯度差距不大，且農民亦不可能種植不符當地條件之作物種類，另目前稅務單位針對農地課徵地價稅之案件，大部分係以「非農業使用」之明顯違規情形為主要認定方式（例如：地上建物無合法使用執照），建議農委會仍應統一規範種植數量與比例，以利審認之。

(六)農委會嗣以 100 年 12 月 7 日農水保字第 1000172353

號函復屏東縣政府略以：

- 1、農民資格須依事實審認，而非僅以職業別作為審認基準。農委會 91 年 9 月 20 日函已說明農舍辦法第 3 條有關農民申請興建農舍之資格條件應符前開規定辦理外，並明定申請人應檢具之證明文件；至於直轄市、縣（市）政府審認農民資格之辦理方式，得依個案情形本於權責辦理。
 - 2、本案申請農業設施使用時，業依規定檢具經營計畫並予以審核，惟仍請就本案「現行使用」是否確依經營計畫使用，本權責確實審認。
 - 3、有關農業使用認定所涉作物類別、比例等，仍應因地制宜，以符地方產業特色。若屏東縣政府主張應規範農地種植作物之數量與比例，則請自行調查轄區內各項作物符合農業使用認定之單位面積所應種植數量、比例，並據以訂定實施。
- (七)按農發條例第 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。」、行政院農業委員會組織條例第 1、2 條分別規定：「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，有關農業用地是否作農業使用、申請農業設施容許使用與農業用地申請興建農舍事宜，雖皆以直轄市、縣（市）政府為受理及核定機關，然農委會為農發條例之中央主管機關，對於主管業務，有指示、監督之責，對於地方政府執行審核疑義應表示意見或作成釋示，更責無旁貸。本案經民意代表檢舉及媒體披露後，農委會雖立即函請地方主管機關屏東縣政府查復，但對於本案農地

是否確實農用等關鍵疑點，未能及時主動查明，卻僅一再函請屏東縣政府查復說明，對於縣府未就關鍵問題深究解決，竟無任何有效作為，且亦未及時會勘系爭農地以儘速釐清疑點，造成中央與地方主管機關相互推諉，各自表述，有損政府公權力及形象，相關機關監督不力，怠忽職責，難辭其咎。

三、農委會之農地管理政策，對於農業經營生產所需之農舍及農業設施之面積高達農地之 40%，並內含於最小農地面積 0.25 公頃之內，又容許於農地鋪設水泥路面及外圍興建堅固圍牆，阻礙農業之規模經營、機械操作、灌排設施之利用等，顯有不當。

(一)查農發條例第 16 條規定略以：「每宗耕地分割後每人所有面積未達 0.25 公頃者，不得分割。但有下列情形之一者，不在此限…。」、「農舍辦法第 3 條第 1 項及第 6 條分別規定略以：「依本條例第十八條第一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：…三、申請興建農舍之該宗農業用地面積不得小於零點二五公頃。但參加集村興建農舍及於離島地區興建農舍者，不在此限。…」、「興建農舍應注意事項如下：…三、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。…」

(二)據農委會表示，農發條例 89 年修正施行前，原則上不准許耕地分割及移轉為共有，其目的係避免農地產權過於細碎，妨礙農地利用，影響擴大農場經營規模之政策目標。然以當時臺灣平均每宗耕地面積約為 0.26 公頃，修法前之分割門檻（共有耕地每人持分達 5 公頃以上且有分割之必要）確實有檢

討必要，尤其共有耕地權屬複雜，常導致產權或農地利用糾紛、農地廢耕或低度利用，甚至造成農村社會問題隱憂。89年修法之際，歷經多次朝野協商，最終考量兼顧簡化耕地權屬之複雜性並能便利農場經營管理之理念，形成現行農發條例第16條之規定。有關該條文規定耕地分割0.25公頃之最小面積標準，係以政府從事農地重劃時規劃標準農地坵塊為主要考量。因應農發條例89年修法後農業用地開放興建農舍，該條例授權訂定之農舍辦法爰針對89年1月28日農發條例修正公布生效日後取得農業用地，申請興建農舍之基地面積配合該條例第16條定有0.25公頃之限制，俾防止一般人零星濫建農舍及財團投機炒作農地，導致農地細碎分離之情形發生，以維護農業生產環境不受興建農舍破壞等語。

- (三)惟查農業用地上除得申請興建農舍外，亦可依容許辦法相關規定申請農業設施容許使用後，興建有固定基礎之農業設施。容許辦法第8條即規定：「(第1項)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。(第2項)有下列情形之一者，不受前項百分之四十之限制：一、依畜牧法申請畜牧設施。二、依都市計畫法申請農業產銷必要設施。三、依本辦法申請之溫室、網室、菇類栽培場、育苗作業室、水稻育苗作業室、養殖池、一般室內養殖設施或室內循環水養殖設施。(第3項)於本辦法中華民國九十八年三月十六日修正施行前，已依法取得容許使用之農業設施，得不受第一項所定百分之四十之限制

。」以農業用地 0.25 公頃（約 756 坪）為例，興建自用農舍用地建蔽率為 10%，扣除興建農舍土地面積後，原尚有約 680 坪之完整區塊土地得作為農業生產使用。惟加計有固定基礎之農業設施後，農業設施及農舍合計面積，幾占坐落基地 40%，剩餘可供農業生產使用之土地面積僅餘約 453 坪，從經營規模、農業機械操作及灌排設施有效利用等觀點視之，小面積之農地經營均缺乏規模經濟效率。甚且，農業設施不論係以資材室、溫室，或以農路、灌排設施等名義申請，均易造成農地細碎切割，不利整體有效利用。另查農舍辦法第 6 條第 1 款原規定，農舍興建圍牆，以不超過法定基層建築面積範圍為限。惟依容許辦法第 13 條附表，有關農業設施種類及分類別規定，土地所有權人亦得依生產需要申請興建圍牆（其他農作產銷設施）容許使用，造成農舍辦法第 6 條第 1 款形同具文，且容許農地四周興建堅固之圍牆，不僅阻礙農地使用，對於地方主管機關稽查管理農地是否作農業使用，亦顯有妨礙。

- （四）綜上，耕地分割最小面積 0.25 公頃之限制，係參照農地重劃標準農地坵塊設定，考量較理想之農業經營面積，惟依現行法令規定興建農舍及農業設施後，可供實際農業經營生產使用部分僅餘 60%，農委會對於農業經營生產所需之農舍及農業設施面積比例高達 40%，並係內含於最小農地面積 0.25 公頃之內，且容許於農地內鋪設水泥路面及外圍興建堅固圍牆，此等不利且阻礙農業規模經營、機械操作、灌排設施利用等之農地管理政策，顯有不當。農地容許以 0.25 公頃分割買賣，再加上農舍及農業設施面積比例高達 40%，長此以往，經有心

人操作，臺灣將無農地可作農耕，可預見的是一幢幢別墅林立於田野之間。

四、蘇○○於其名下坐落屏東縣長治鄉番子寮段 351 地號之農牧用地興建祖墳，違反非都市土地使用管制規則相關規定，且部分祖墳還侵占鄉有耕地，屏東縣政府及屏東縣長治、麟洛兩鄉公所多年未察查發現該違規事實並採取適當行動，顯有違失。

(一)查蘇君目前承租之耕地為屏東縣長治鄉番子寮段○○地號土地（下稱系爭鄉有耕地），面積 1,668 平方公尺，所有權為長治鄉及麟洛鄉共有，持分比例分別為 1000 分之 645 及 1000 分之 355，使用分區及使用地類別為一般農業區農牧用地。系爭鄉有耕地為長治、麟洛兩鄉共有，兩鄉設有長治、麟洛兩鄉共有土地管理委員會共同管理之，其相關業務由兩鄉公所輪流辦理，目前主辦單位為麟洛鄉公所。

(二)系爭鄉有耕地原係依耕地三七五減租條例放租予蘇君之父蘇○○，有麟洛鄉公所出示「48 年 6 月 23 日測量之地籍圖」及「66 年 5 月長治麟洛兩鄉共有財產 64 年以前滯繳佃租實務歸戶清冊」，據以證明蘇父早於 48 年間已於地籍圖上登錄管理，66 年間已名列兩鄉共有地佃租繳納底冊，是以系爭鄉有耕地最晚於 66 年前即有放租予蘇父之情事。蘇父歿於 78 年 3 月 17 日，蘇君嗣於 92 年 4 月間依照遺產分割協議書由其 1 人備相關繼承證明文件向麟洛鄉公所申請繼承鄉有耕地繼續耕種（麟洛鄉公所 92 年 4 月 14 日收件），該公所嗣於 92 年 4 月 18 日與蘇君訂定契約，租期自 92 年 4 月 18 日起至 98 年 4 月 17 日止，共計 6 年，租約字號為（92）屏長麟耕租字第 041 號。蘇君嗣以 98 年 10 月

28日申請書申請換約續租系爭承租耕地，經麟洛鄉公所以98年11月4日麟鄉財字第0980008997號函同意所請。換約後，該租約租期自99年1月1日起至104年12月31日止，租約核准文號：98年11月2日鄉財字第8997號函，租約編號：032。惟查(92)屏長麟耕租字第041號耕地租約之租期業於98年4月17日屆滿，然蘇君迨於98年10月28日始申請換約續租，麟洛鄉公所未察率予同意換約後，其續訂租約之租期更自99年1月1日起至104年12月31日止，形成上開租約間租期不連續，顯示鄉產管理洵有疏失。

- (三)關於蘇君繼承取得系爭鄉有耕地承租權及77-92年間租約換約情形，據麟洛鄉公所表示，蘇父78年歿後，蘇君即因繼承取得耕地承租權。繼承人應檢附相關文件辦理繼承變更承租人。有關蘇父於78年間逝世，而繼承人於92年間始辦理繼承承租，期間之租賃關係依內政部76年2月11日台(76)內地字第476263號函：「…租賃係諾成契約…苟合於民法第421條所謂當事人約定一方以物租與他方使用收益，他方支付租金之情形，即令未經訂立書面，仍不得謂當事人間之租賃關係尚未成立。…」及土地法第109、114條等相關規定視為不定期契約，繼承人日後辦理繼承承租，自無不可。另依國有耕地放租實施辦法第6條規定：「國有耕地放租對象及順序如下：一、中華民國82年7月21日前已實際耕作之現耕人或繼承其耕作之現耕人，並願繳清歷年使用補償金者。二、實際耕作毗鄰耕地之耕地所有權人。…」依蘇君檢附之申租資料，渠為繼承耕作之現耕人，亦為毗鄰耕地之耕地所有權人，當然有權承租等語；至於77-92年間，因鄉公

所留存之契約書中並未發現有蘇父之承租契約書，故無法通知其換約，惟依上開規定，仍視為不定期契約，名列系爭鄉有耕地承租人，繼續開單繳租云云。且據麟洛鄉公所檢附 77-92 年間相關之徵收底冊、滯納底冊及收支明細表影本，系爭鄉有耕地租金亦均已繳清。

- (四)有關蘇君在農牧用地興建祖墳及侵占系爭鄉有耕地乙節，據麟洛鄉公所表示，系爭鄉有耕地現況為林木、若干果樹及設有墳墓，其與鄰地私人土地間未設有界標；92 年會勘時，曾詢據承租人代表表示，該墳墓係位於私人土地上，依據地籍圖目測判斷未侵犯到系爭鄉有耕地，該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，但於其私人土地之行為，該公所並無管轄權，故不便干涉等語。嗣麟洛鄉公所表示，業於 100 年 10 月 20 日向屏東縣屏東地政事務所申請測量，測量結果為：該墳墓占用系爭鄉有耕地約 47 平方公尺，其餘部分（約 165.33 平方公尺）位於蘇君所有之番子寮段 351 地號土地上（一般農業區農牧用地）。又，長治、麟洛兩鄉共有財產管理委員會業於 100 年 11 月 10 日開會決議：限其於 6 個月內改善之（始期自發文之日起算）；若期滿無改善，則註銷租約、收回土地（需收回土地或任憑處置）另行管理。麟洛鄉公所嗣於 100 年 11 月 16 日以麟鄉財字第 1000009690 號函致蘇君，限於發文日起 6 個月內拆遷，若未於期限內拆遷，將註銷租約另行放租。上開改善期限應於 101 年 5 月 16 日前完成，嗣經麟洛鄉公所 101 年 5 月 25 日邀集相關單位現場會勘發現，該墳墓尚未拆遷，據蘇君代理人表示，刻正辦理毗鄰私有土地用地變更事宜，嗣完成變

更程序後，隨即辦理墳墓拆遷事宜云云。

(五)查非都市土地使用管制規則第6條第1項、第3項分別規定：「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。…」、「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；附表1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，並無墳墓使用。上述屬蘇君所有土地及蘇君侵占之鄉有耕地等，均因係農牧用地，依上開規則相關規定不得興建墳墓。復查上開規則第5條第1項規定：「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，並由當地鄉（鎮、市、區）公所隨時檢查，其有違反土地使用管制者，應即報請直轄市或縣（市）政府處理。」另，屏東縣縣有財產管理自治條例第16條、第76條分別規定：「管理機關（單位）對其經管之財產除依法令報廢者外，應注意管理及有效使用，不得毀損、棄置，其被占用或涉及權利糾紛應予收回而無法收回時，應即訴請司法機關處理。」、「鄉（鎮、市）公所未訂財產管理自治條例者，得比照本自治條例規定辦理。」本案蘇君於其名下坐落屏東縣長治鄉番子寮段351地號之農牧用地興建祖墳，且部分侵占承租之同段○○地號鄉有耕地，已違反上開非都市土地使用管制規則相關規定，屏東縣政府及屏東縣長治、麟洛兩鄉公所多年來未察查該違規事實，顯有違失。

五、屏東縣長治、麟洛兩鄉共有土地，分別坐落屏東市、長治鄉、麟洛鄉及高樹鄉等地區，不僅須成立共同管

理委員會以管理共有財產，須定期輪流管理經辦業務，相關公文書及經費帳冊亦須隨同移交，於財產管理、檔案保存與經驗傳承，易造成空窗、斷層與延宕行政效率，且管理時間短暫，亦難積極規劃有效利用鄉有土地，屏東縣政府及屏東縣長治、麟洛兩鄉公所允應妥為協調，研商改善，以強化鄉有財產之管理。

- (一)查屏東縣長治及麟洛兩鄉共有土地，係源於 40 年間，麟洛鄉自長治鄉分鄉之故。依「屏東縣長治麟洛兩鄉共有財產共同管理委員會組織規程」第 1、3、6、7 條分別規定：「本規程之設立以長治、麟洛兩鄉共同經營兩鄉共同財產（即原長興庄有財產）為目的組織屏東縣長治、麟洛兩鄉共有財產共同管理委員會（以下簡稱本會）掌理有關本會一切事宜。」、「兩鄉應有財產持分權…依據 39 年度戶稅稅額及 40 年 4 月底止之現有人數比率劃分如次：…長治鄉應得持分權 1000 分之 645。麟洛鄉應得持分權 1000 分之 355。」、「長治麟洛兩鄉共有財產管理委員會成員由兩鄉公所鄉長、主任秘書、秘書、民政課長、建設課長、農業課長、行政室主任、財政課長、主計人員組成之，並以經辦鄉鄉長為召集人。」及「本會由經辦鄉鄉長、財政課長為正、副主任委員掌理本會財產一切營繕事宜。」
- (二)經查長治、麟洛兩鄉共有之土地，遍布屏東市、長治鄉、麟洛鄉及高樹鄉，合計 262 筆，總面積約 56.9252 公頃，詳如表 1。又長治、麟洛兩鄉共有財產業務依慣例由兩鄉輪流管理（長治鄉公所 8 年、麟洛鄉公所 4 年），87 年 3 月 1 日起至 91 年 2 月 28 日止輪由麟洛鄉公所管理，惟屆 91 年 2 月期滿之際，麟洛鄉公所具名辦理之強制執行案件尚未結案，以及 94、95 年間兩鄉共有土地非公用不動

產辦理總清查，為利業務順遂，爰均續由麟洛鄉公所管理。共管年度之經辦單位，如表 2。

表 1、長治、麟洛兩鄉共有土地

地區	筆數	面積	公告地價總值	公告現值總值
屏東市	166 筆	1.6468 公頃	\$9,309 萬	\$30,157 萬
長治鄉	71 筆	13.9682 公頃	\$6,869 萬	\$30,333 萬
麟洛鄉	13 筆	1.2374 公頃	\$249 萬	\$1,000 萬
高樹鄉	12 筆	40.0728 公頃	\$2,204 萬	\$11,220 萬
合計	262 筆	56.9252 公頃	\$18,631 萬	\$72,710 萬

資料來源：麟洛鄉公所

表 2、長治、麟洛兩鄉共管土地之經辦單位

年度	經辦單位	備註
40.6 以前	屏東縣政府	代管
40.6~75.2	長治鄉公所 (註 1)	40 年，屏東縣政府移交長治鄉公所，但至 75 年間，鄉公所輪值之年度無法確實得知(因僅存零星資料)
75.3~79.2	麟洛鄉公所	—
79.3~87.2	長治鄉公所	—
87.3~91.2	麟洛鄉公所	—
91.3~95.2	麟洛鄉公所 (註 2)	辦理拆屋還地案件，無法變更起訴人
95.3~99.2	麟洛鄉公所 (註 2)	辦理非公用不動產總清查，為達最高效益
99.3~103.2	麟洛鄉公所	依輪值為麟洛鄉公所，期滿，將移回長治鄉公所管理。

資料來源：麟洛鄉公所

註 1. 雖表列長治鄉公所，但事實情況如何，無法確實得知。

註 2. 由麟洛鄉公所續辦，其理由分別見備註欄。

(三)按屏東縣長治及麟洛鄉本為各自獨立之地方自治行政區域。惟因 40 年間，麟洛鄉自長治鄉分鄉之故，肇致兩鄉共有土地 262 筆，分別坐落屏東市、長治鄉、麟洛鄉及高樹鄉等地區，不僅須成立共同管理委員會，以管理共有財產，另須定期輪流管理經辦業務，相關公文書及經費帳冊亦須隨同移交，於行政組織上不僅疊床架屋，易延宕行政效率，於財產管理、檔案保存與經驗傳承上，亦容易造成空

窗與斷層，且管理時間短暫，亦難積極規劃有效利用鄉有土地，屏東縣政府及屏東縣長治、麟洛兩鄉公所允應妥為協調，研商改善，以簡化並加強鄉有財產之管理。

調查委員：陳永祥

葛永光

馬秀如