

彈 劾 案 文

壹、被彈劾人姓名、服務機關及職級：

蘇嘉全 屏東縣前縣長 政務人員（職務比照簡任第 14 職等，二任，任期自民國 86 年 12 月 20 日起至 93 年 4 月 9 日止）、內政部前部長 特任（任期自民國 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（任期自民國 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：

據報載，內政部前部長蘇嘉全（下稱蘇員）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等情乙案，經本院調查結果，確認蘇員有下列違失情事：

一、查被彈劾人蘇員自 86 年 12 月 20 日起至 93 年 4 月 9 日止任職屏東縣縣長（附件 1），自 93 年 4 月 9 日起至 95 年 1 月 24 日止任職內政部部長（附件 2），自 95 年 1 月 25 日起至 97 年 5 月 19 日止任職行政院農業委員會主任委員（附件 3）。渠配

偶洪恒珠君（下稱洪君）於 91 年 11 月 8 日因買賣而取得並單獨持有屏東縣長治鄉新潭段 1○○-○○地號農業用地（下稱系爭農地），面積 2,505 平方公尺（附件 4）。按申請興建農舍之該宗農業用地面積不得小於 0.25 公頃，系爭農地面積為 0.2505 公頃，僅稍多於上開門檻。洪君於 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門牌號為屏東縣長治鄉德榮村下厝街 ○-○號之農舍（94 年 7 月 1 日取得屏府建管使【長】字第 116696 號使用執照，下稱系爭農舍）（附件 5），並於 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（下稱容許辦法）（附件 6）於系爭農地上申請設置農業資材室。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）（附件 7）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（附件 8）。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。

二、據系爭農舍之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，門廳挑高近 7 公尺，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。系爭農舍後方右側有面積 44.21 平方公尺、高度 5.0 公尺、樓層 1 層、結構為鋼骨鐵皮造之農業資材室與農舍相連。室外有排水溝、蓄水池（砌石，深度 0.35 公尺）、擋土牆、圍牆及農路等。

三、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…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。」行政院農業委員會（下稱農委會）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。復據農委會表示，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（附件9），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。

四、案經本院於101年4月5日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，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（附件 10）。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。

五、又，蘇員目前承租之耕地為屏東縣長治鄉番子寮段 3○○-○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，使用分區及使用地類別為一般農業區農牧用地（附件 11）。系爭鄉有耕地原係依耕地三七五減租條例放租予蘇員之父蘇○旺，蘇父 78 年歿後，蘇員即因繼承而取得該耕地之承租權，並於 78 至 92 年期間繳納租金，惟待 92 年間始辦理繼承承租。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」（附件 12）。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。是以，系爭鄉有耕地既編定為農牧用地，即應由承租人於該耕地租約之租賃期間內自任耕作，作為農牧使用，並非永久使用，惟其使用方式竟為墳墓，與農耕毫無關係，

且似有永久侵占公地之情事。另據麟洛鄉公所於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：蘇員祖墳中約165.33平方公尺係位於蘇員所有之番子寮段3○○地號土地上（一般農業區農牧用地），惟另占用系爭鄉有耕地約47平方公尺（附件13）。顯見蘇員於其名下坐落屏東縣長治鄉番子寮段3○○地號之農牧用地興建祖墳，且部分侵占承租之同段3○○-○地號鄉有耕地，已違反非都市土地使用管制規則第6條第1項及其附表1規定。（蘇家農舍及祖墳興建大事紀，如附件14）

六、本院為釐清案情，經書面通知蘇員於101年5月28日上午9時30分到本院接受詢問，蘇員於101年5月21日函復略以：於本院公平調查其他違法農舍前，渠為維護本院作為憲法上獨立機關之尊嚴與公正執法之社會期待，暫不宜接受本院約談為當等語（附件15）。101年5月28日蘇員確實藉故未到本院接受詢問釐清案情。

七、綜上所述，農舍係與農業經營不可分離之構造物，目的在便利農民就近照顧農作，方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。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。惟蘇員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，且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；另蘇員擅自在農牧用地上興建祖墳，且部分侵占公有農牧用地。蘇員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，上開 2 件土地使用明確違反法令，蘇員執法知法而不守法，圖自身之利益，置法令於不顧，違法失職，洵堪認定。

肆、彈劾理由及適用之法律條款：

一、查農發條例第 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…」。另有關農業用地興建農舍及農業設施容許使用之要件，以及農業用地作農業使用之認定，皆在內政部、農委會會銜發布之農舍辦法、農委會訂定之容許辦法、農業用地作農業使用認定及核發證明辦法，規定甚詳。復查內政部組織法第 6 條、第 18 條分別規定：「內政部設營建署，掌理全國營建行政事務；其組織以法律定之。」、「內政部部長，特任；綜理部務，並指揮、監督所屬職員及機關。…」依內政部營建署辦事細則第 7 條規定，該署掌管農民住宅之興建推動事項。依非都市土地使用管制規則第 6 條第 1 項及其附表 1 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；一般農業區農牧用地之容許使用之項目及許可使用細目並無墳墓使用。行政院農業委員會組織條例第 7 條、第 14 條亦分別規定：「企劃處掌理下列事項：…三、關於農地政策之研擬及配合事項。…」、「本會置主任委員一人，特任，綜理會務，並指揮、監督所屬職員…」。地方制度法第 84 條規定：「直轄市長、縣(市)長、鄉(鎮、市)長適用公務員服務法；其行為有違法、廢弛

職務或其他失職情事者，準用政務人員之懲戒規定。」依公務員服務法第 5 條規定：「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。」、同法第 7 條規定：「公務員執行職務，應力求切實，不得畏難規避，互相推諉，或無故稽延。」、同法第 17 條規定：「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。」

二、被彈劾人曾任職屏東縣政府、農委會及內政部之首長，官居要津，位高權重，動見觀瞻，且為農地管理之業管首長，對於農地管理、非都市土地使用管制之相關法令，理應熟稔，且應作表率，導正農地違規使用之亂象。惟被彈劾人任上開機關首長期間，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，農舍與農業設施等不但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；另蘇員擅自在農牧用地上興建祖墳，且部分侵占公有農牧用地。蘇員從事公職多年，歷任政府相關部門首長，位高權重，理應奉公守法，為人表率，卻有上開 2 件土地非法使用案件，違反法令規定事實明確，藉特權方便，因循行事，圖己之利，執法知法而違反法令，有虧職守，嗣後又藉故不到本院接受詢問釐清案情，核有違反公務員服務法第 5 條、第 7 條、第 17 條規定。

綜上所述，被彈劾人任職屏東縣縣長、內政部部長、農委會主任委員期間，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，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；又擅自在農牧用地興建祖墳，且部分侵占公有土地。上開 2 件土地非法使用，違反法令規定事實明確，蘇員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，因循行事，執法知法而不守法等情，違法失職事證明確，違反公務員服務法第 5 條、第 7 條、第 17 條規定，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，移請公務員懲戒委員會審議。