

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院環境保護署、行政院農業委員會及台南縣政府。

貳、案由：行政院環境保護署主管相關法令迄未就涉有大面積開挖整地之水土保持工程課以環境影響評估，以致統樂公司雖早在八十五年間即計畫於系爭土地開發休閒農場，其後仍得分別陸續以申請水土保持名義，從事大面積挖填整地，規避環境影響評估之實施，達成實質開發之目的，顯欠周延；又八十八年、八十九年間行政院農業委員會水土保持局第四工程所違法核可統樂公司等簡易水土保持申報書，侵犯台南縣政府對於系爭土地之水土保持計畫之審核及監督權，亦使部分系爭土地在無水土保持計畫下被大幅挖填整地，顯有重大疏失。爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

一、行政院環境保護署主管相關法令迄未就涉有大面積開挖整地之水土保持工程課以環境影響評估，以致統樂公司雖早在八十五年間即計畫於系爭土地開發休閒農場，其後仍得分別陸續以申請水土保持名義，從事大面積挖填整地，規避環境影響評估之實施，達成實質開發之目的，顯欠周延：

(一)坐落台南縣玉井鄉九層林段四四之五地號等六〇九筆土地（合計面積二六四·七公頃；以下稱系爭土地）早經編定為山坡地保育區，多數為農牧用地，部分為林業用

地，少數為丙種建築用地。其中，林業用地及丙種建築用地（合計約一〇・一公頃）由統樂開發事業股份有限公司（以下簡稱統樂公司；董事長原為高清愿，後為李棟樑）自八十一年至八十七年間陸續購買取得並登記為所有權人，農牧用地部分（約二五四・六公頃）則自七十九年起陸續被登記於郭茂田、高來龍、洪蔡秀、蔡茂盛、楊水池、施魏秀英、謝林來春、林梅煌、施余長、陳振教、郭忠厚、蔡宏恩、施黃金鳳、嚴厲、胡國川及郭蔡月蟾等農民名下。八十八年八月十二日統樂公司以系爭土地共同設定抵押擔保，向萬通商業股份有限公司借款（本金最高限額新台幣壹拾壹億肆仟萬元）；自九十一年起部分前揭農民名下土地再被移轉於吳俊毅、陳福壽及顏石城（陳、顏為統樂公司經理）名下。惟本案陳訴人陳誌銘檢察官陳訴到院略以：系爭土地位於山坡地及曾文溪水質水源水量保護區，但統樂公司為開發休閒遊樂事業，竟以前揭農民為「人頭地主」，將系爭土地登記於彼等名下，並先後規避環境影響評估法等法規，以化整為零方式，從事大面積之開發，而相關機關未能確實審核及稽查規範，涉有違失之嫌等語。案經本院約請相關機關主管人員檢具有關佐證資料到院說明及赴現地履勘後，調查竣事。

（二）卷查八十五年十二月三十一日統樂公司及地主高來龍以系爭土地中一〇一地號等三五筆土地（面積一八・六六四六公頃）擬具農地水土保持計畫書，向台南縣政府申請水土保持；案經該府於八十六年一月二十四日核定水土保持計畫，並核發八十六年二月四日八六府農保字第二五五一〇號水土保持施工許可證及八十七年三月二十

五日八十七府農保字第五二五〇八號水土保持完工證明書；工程內容包括整地、道路、排水、邊坡、工程挖填平衡及道路寬六公尺長四七四·八公尺，植樹八百株。八十六年四月九日統樂公司及地主郭茂田以系爭土地中四五三地號等五一筆土地（面積一七·六四八二公頃）擬具農地水土保持計畫書，向台南縣政府申請水土保持；案經該府於八十六年六月十三日核定水土保持計畫，並核發八十六年六月十三日八六府農保字第一〇〇九七四號水土保持施工許可證及八十七年六月九日八十七府農保字第九九八二八號水土保持完工證明書；工程內容包括整地、道路、排水、邊坡工程等挖填平衡及道路寬六公尺長約一、一五六公尺。八十七年二月九日統樂公司又與地主嚴丁貴以系爭土地中四四六地號等四三筆土地（面積一八·九〇〇四公頃）擬具農用水土保持計畫書，向台南縣政府申請水土保持；案經該府以八十七年七月二日八十七府農字第一一五六七九號函核定水土保持計畫，並接續核發水土保持施工許可證及完工證明書。另為提供八十七年台灣區運動會自由車越野登山場地，統樂公司以系爭土地中一一〇之三地號等四〇筆土地（合計面積一四·六七三二公頃），擬具「自由車越野登山場地整建水土保持計畫」，報經台南縣政府核發八十七年六月二十四日八十七府教體字第一一一一六六號水土保持施工許可證及八十八年十一月二十五日八八府農保字第二〇二九〇七號水土保持完工證明書；工程內容為整地、植草護坡、排水、越野車道及滯洪沈砂池。該公司又以系爭土地中一六地號等七三筆土地（合計面積五〇·二一九六九公頃）擬具「自由車越野下坡賽場地整

建水土保持計畫」，報經台南縣政府核發八十七年十月六日八七府農保字第一七八七七號水土保持施工許可證及八十八年十一月二十五日八八府農保字第二〇二九〇八號水土保持完工證明書；工程內容為整地、植草護坡、排水、越野車道及滯洪沈砂池。八十八、八十九年間行政院農業委員會水土保持局及所屬第四工程所因統樂公司及部分前揭農民透過立法委員請託，而將系爭土地列入「八十八年度擴大內需方案－農路改善及治山防災計畫」、「八十八下半年度及八十九年度加強辦理治山防災計畫」、「八十八年度中小集水區水土資源保育計畫」中，辦理井湖蝕溝控制、芋匏農塘、內莊護岸、油庫蝕溝控制、牛湖蝕溝控制等六項水土保持工程（合計工程經費一、一二五萬元）各在案。

- (三)按八十三年十月二十一日修正公布水土保持法第八條規定：「下列地區之治理或經營、使用行為，應經調查規劃，依水土保持技術規範實施水土保持之處理與維護：
- 一、集水區之治理。
 - 二、農、林、漁、牧地之開發利用。
 - 三、探礦、採礦、鑿井、採取土石或設置有關附屬設施。
 - 四、修建鐵路、公路、其他道路或溝渠等。
 - 五、於山坡地或森林區內開發建築用地，或設置公園、墳墓、遊憩用地、運動場地或軍事訓練場、堆積土石、處理廢棄物或其他開挖整地。
 - 六、防止海岸、湖泊及水庫沿岸或水道兩岸之侵蝕或崩塌。
 - 七、沙漠、沙灘、沙丘地或風衝地帶之防風定砂及災害防護。
 - 八、都市計畫範圍內保護區之治理。
 - 九、其他因土地開發利用，為維護水土資源及其品質，或防治災害需實施水土保持之處理與維護。
- 前項水土保持技術規範，

由中央主管機關公告之。」同法第十二條規定：「第八條第一項第三款至第四款之開發、經營或使用行為，以及於山坡地及森林區內從事農、林、漁、牧地之開發利用所需之修築農路、開挖、整地或整坡作業，其水土保持義務人應先擬具水土保持計畫，送請主管機關核定，如屬依法應進行環境影響評估者，並應檢附環境影響評估審查結果一併送核，其水土保持計畫未經主管機關核可前，各目的事業主管機關不得逕行核發開發或利用之許可。前項水土保持計畫之實施與維護，應由主管機關會同各該目的事業主管機關監督水土保持義務人執行之；其計畫內容、審核程序及實施之檢查，由主管機關會同各該目的事業主管機關定之。」同法第十三條規定：「第八條第一項第五款之開發、經營或使用行為，其水土保持義務人應先擬具水土保持計畫，送請主管機關核定，如屬依法應進行環境影響評估者，並應檢附環境影響評估審查結果一併送核，其水土保持計畫未經主管機關核可前，各目的事業主管機關不得逕行核發開發或利用之許可。前項水土保持計畫之實施與維護，應由主管機關會同各該目的事業主管機關監督水土保持義務人執行之；其計畫內容、審核程序及實施之檢查，由主管機關會同各該目的事業主管機關定之。」又非都市土地使用管制規則第六條規定：非都市土地經劃定使用分區並編定使用地類別，應依其容許使用項目及許可使用細目使用。查系爭土地分別屬非都市土地山坡地保育區農牧用地、林業用地及丙種建築用地，依同規則附表一各種使用地容許使用項目及許可使用細目表規定，均容許作水土保持設施之使用。又系爭土地確實位於曾文溪水源

水質水量保護區範圍內，自來水法第十一條雖規定水源水質水量保護區內禁止一切貽害水質與水量之行為，但依同法台灣省施行細則第九條規定，水土保持設施及農地水土保持處理均非屬列舉十一種貽害水質與水量之應禁止之行為。揆諸前揭相關規定，系爭土地之水土保持義務人並非不得於系爭土地申請施作各項水土保持設施。

- (四) 惟八十六年八月十三日修正發布「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」第十五條規定：「農地之開發利用，其設置休閒農場或農產品加工場所，有下列情形之一者，應實施環境影響評估：．．．三、位於山坡地，其開發總工程費用新臺幣一億元以上，或其面積十公頃以上，或挖填土石方十萬立方公尺以上者；其在自來水水源水質水量保護區內，其開發總工程費用新臺幣五千萬元以上，或其面積五公頃以上，或挖填土石方五萬立方公尺以上者。．．．」同標準第二十二條第一項則規定：「運動場地之開發，其興建或擴建有下列情形之一者，應實施環境影響評估：．．．二、位於山坡地，申請開發面積一公頃以上者。．．．四、申請開發面積五公頃以上或擴建面積累積三公頃以上者。」本案陳訴人指陳略以：依統樂公司內部文件，自八十五起統樂公司即有於系爭土地開發休閒農場之計畫，但透過前述人頭地主以農地開發利用為藉口，申請水土保持計畫名義，進行大規模開挖整地；其中，八十七年間統樂公司與農民嚴丁貴申請水土保持工程面積一八・九〇〇四公頃，與之前統樂公司及農民高來龍、郭茂田兩次申請案相同，皆由施健泰土木技師承辦，統立公司設計，且挖方量高達二十三萬三千六百十五點五立方公尺，填

方量二十四萬二千九百六十點一平方公尺，又本次申請案與前次郭茂田之申請案之兩區域相接壤；另八十七年間台南縣政府以辦理八十八年度台灣區運動會自由車越野比賽場地維護為由，同意統樂公司施作水土保持工程，大幅度開發整地達六八·七公頃，其中登山賽場地部分與高來龍申請案相連接，下坡賽場地部分與嚴丁貴申請案相距約一百五十公尺，與之前之開發行為連成一片，前後開發之山坡地總計達一二三·九一二六公頃，大幅度改變系爭土地之地形地貌。乃至八十八、八十九年間水土保持局第四工程所主動辦理芋匏農塘等六項水土保持工程，並核可五十八張「簡易水土保持申報書」，各項行為應可被認定統樂公司透過人頭地主以農地開發利用為藉口，連續申請水土保持計畫名義，以化整為零方式，作大範圍開挖整地，以達成實質開發休閒農場之目的，主管機關竟未依前揭規定實施環境影響評估，涉有違失等語。台南縣政府、行政院農業委員會水土保持局與所屬第四工程所、行政院環境保護署及行政院體育委員會等主管人員則辯稱：依據環境影響評估法第五條第二項規定，各項開發行為應否實施環境影響評估，應依「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」認定之。本案陳訴人雖提供統樂公司內部股東會議八十五年報計畫及八十八年報致股東報告書，敘明該公司計畫於系爭土地開發休閒農場等事業，並已獲部分成果，惟迄今該公司尚未依相關法令向目的事業主管機關提出設置休閒農場、遊樂區或住宅社區開發等之申請；該公司歷次係以農地利用而非設置「休閒農場」為由，提出水土保持之申請，且依當時狀況，亦無法判定該公司

有施作「休閒農場」、「遊樂區」或「新社區」等之開發行為。至於八十七年台灣區運動會自由車越野賽，係利用林道、溪谷、原野之地形地物場地進行規劃及比賽，屬臨時性比賽場地，非為持續利用，無涉興建或擴建等實質開發行為，尚非屬前揭認定標準第二十二條第一項所稱運動場地之開發。為釐清系爭土地之挖填整地行為是否有違反環境影響評估法，彼等機關人員曾會同勘查現地，並召開專案會議，認定該公司所為非屬前揭認定標準所稱設置「休閒農場」、「運動場地」或其他應實施環境影響評估之開發行為。系爭土地位於泥岩地區，地質特殊，八十八、八十九年間水木保持局第四工程所辦理芋匏農塘等六項水土保持工程，因採土壩工法，需就地取材，縱有改變地貌，亦合於施工技術要求云云。

(五) 本案經調查委員會同相關機關人員赴現場勘查，發現前揭歷次各項水土保持工程已造成系爭土地被大量挖填，致地貌變動甚大。陳訴人指稱：目前統樂公司已開發系爭土地面積約二百餘公頃，其所為已使地形地貌多所變更，山丘截頂，低谷填平，河道移位，塞溪成池，並闢有農路數條中穿，已開發部分之地表樹叢草木全部被刈除，重新植被，顯已超出水土保持規模乙節，尚非無據。復查九十年四月統樂公司以系爭土地中四一九之一號等三三八筆土地（合計面積一四六·八二五六公頃）擬具開發計畫書，向台南縣政府申請開發營建剩餘土石方資源堆置場。案經該府相關業務單位會勘審查，並經環境影響評估會議決議有條件通過後，報經內政部區域計畫委員會第一二〇次會議決議修正開發計畫書，該部並以九十二年八月二十二日台內

營字第○九二○○八八三五九號函核發開發許可，該函內說明五敘明：有關聯外道路使用國有土地現正由玉井鄉公所依法申請撥用中，請台南縣政府於該等國有土地完成撥用後，依非都市土地使用管制規則規定辦理使用分區及用地變更編定。台南縣政府續以九十二年九月九日府地用字第○九二○一四三六二五號公告該公司申請設置土石方資源堆置場變更編定為特定專用區開發計畫書。顯然，歷年來統樂公司申請施作水土保持工程係土地開發之一部分；當地部分人士雖認為該公司於系爭土地開發休閒農場等事業將帶動當地人口就業及經濟發展。然查環境影響評估法第一條揭示：環境影響評估之目的係為預防及減輕開發行為對環境造成不良影響。水土保持法第一條則揭示：實施水土保持之處理與維護之目的係為保育水土資源，涵養水源，減免災害，促進土地合理利用，增進國民福祉。環境影響評估與水土保持雖各有其目的，但兩者之審查監督不宜被割裂。任何水土保持義務人申請核准依水土保持計畫，於山坡農、林土地從事開發利用，乃至開挖、整地及整坡，或設置遊憩用地、運動場地，雖非現行法令所不許；但因「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」迄未將涉有大面積開挖整地之水土保持工程施作列入應實施環境影響評估之開發行為，如開發者未向目的事業主管機關提出「設置休閒農場」之農地開發利用，或運動場地之開發興建、擴建之申請，而逕以申請水土保持名義從事挖填、整地，則不論挖填面積及土石量如何廣大，地貌如何變動，皆不受環境影響評估之管制，乃導致本案統樂公司雖早在八十五年間即有將系爭土地開發為休閒農

場之計畫，但其後仍得分別陸續以申請水土保持之名義，從事大面積開挖整地，並規避環境影響評估之實施，達成實質開發之目的。今後，其他開發者如捨正當之法定程序，而改循本案開發模式，則山坡環境將受到嚴重衝擊，更可能貽害水質、水量之保護。顯然現行法令規定有欠周延，亟待積極檢討改進。

二、八十八年、八十九年間行政院農業委員會水土保持局第四工程所違法核可統樂公司等簡易水土保持申報書，侵犯台南縣政府對於系爭土地之水土保持計畫之審核及監督權，亦使部分系爭土地在無水土保持計畫下被大幅挖填整地，顯有重大疏失：

按八十九年三月三十日發布實施水土保持計畫審核及監督要點第三十六點規定：

「於山坡地內從事農、林、漁、牧地之開發利用所需之修築農路、開挖整地或整坡作業，其規模未滿本細則第四條規定者，得以簡易水土保持申報書代替水土保持計畫，經當地水土保持機關或中央主管機關所屬水土保持機關審查核可後始得施工，免核發水土保持施工許可證。但仍應接受主管機關監督與指導。」又水土保持法施行細則第四條規定：「本法第六條所稱水土保持之處理與維護在中央主管機關指定規模以上者，其規模如下：．．．二、．．．（二）於山坡地或森林區內開挖整地或整坡作業面積在二公頃以上者。」行政院農業委員會水土保持局第四工程所依上開規定僅得核可面積二公頃以下之簡易水土保持申報書，對於超過二公頃之簡易水土保持工程，應由水土保持義務人擬具水土保持計畫，送請地方水土保持機關核定，並據以實施監督，始為正辦。惟八十八年、八十九年間水土保持局第四工程所於施作芋匏農塘整建等六項水

土保持工程期間，受理統樂公司及地主郭文、郭茂田、陳銀盾、高來農、嚴丁貴、洪蔡秀、蔡茂盛、楊水池、施魏秀英、謝林來春、林梅煌、施余長、陳振教、郭忠厚、嚴忠義、蔡宏恩、陳炎山、施黃金鳳等以週遭相鄰土地為範圍所提五十八張「簡易水土保持申報書」。其中，配合內莊蝕溝控制工程部分計有八五筆土地（面積七．七四二公頃），油庫蝕溝控制工程部分計有七八筆土地（面積三一．〇四四五公頃），牛湖蝕溝控制工程部分計有七五筆土地（面積二二．七〇二五公頃），芋匏排水工程部分計有二一筆土地（面積二〇．八八一二公頃），井湖蝕溝控制工程部分計有五三筆土地（面積一二．九〇九七公頃），芋匏農塘整建工程部分計有一三一筆土地（面積三六．四九一公頃），又其中各申報案面積超過二公頃者竟有三十三件，最大面積為一一．九三〇九公頃，總面積為一三一．四五一八公頃，且誤將該等申報案編入工程預算書內，其後農業委員會雖以統樂公司有隱瞞實質開發之意圖，其與簡易水土保持申報書處理農地水土保持之意旨不符為由，以九十二年七月八日農授水保字第〇九二一八四二二二八號函予以撤銷，並議處失職之相關承辦人，但已侵犯台南縣政府對於系爭土地之水土保持計畫之審核及監督權，亦使系爭土地在無水土保持計畫下被大幅挖填整地，水土保持局第四工程所顯有重大疏失。

綜上所述，爰依監察法第二十四條提案糾正，送請行政院轉飭所屬確實檢討並依法妥處見復。