

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：苗栗縣政府。

貳、案由：苗栗縣泰安鄉橫龍山段 222 地號等數十筆原住民保留地，已非原有地形地貌，判斷該範圍地形多年前確有人為開發之情事，調查期間已歷次要求苗栗縣政府查明釐清該範圍土地所有權人應行之水土保持義務或相關作為，均未曾見該府即刻或主動要求水土保持義務人進行全面水土保持維護之檢視或說明，縱容水土保持義務人其應盡之義務與責任；又本案未申請施作許可地下排水涵管，該府亦迄未釐清案情始末及要求補行後續應備行政程序；至於農路存廢爭議該府亦未依據雙方爭執之關鍵深究瞭解實情，對人民財產權益之維護，核有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

據訴，苗栗縣某議員及其家人大量取得坐落苗栗縣泰安鄉橫龍山段 222 地號等 40 餘筆原住民保留地，因該等土地多屬山坡地保育區內農牧用地或林業用地，疑有不當興築駁坎、道路、開發等行為，苗栗縣政府相關處理程序是否符合法令規定等情乙案，經本院調查竣事，茲說明如下：

- 一、本案苗栗縣泰安鄉橫龍山段 222 地號等數十筆涉以不當方式進行違法之開發原住民保留地，本院調查期間已多次要求苗栗縣政府查明釐清該範圍土地應行之水土保持義務或相關作為，亦請中央水土保持之主管機關履勘確認並提出專業建議，卻均未見該府即刻或主動要求水土保持義務人進行全面水土保持維護之

檢視或說明，該府既為山坡地保育地及原住民保留地主管機關，顯然欠缺對水土保持安全維護應有之敏感度，事前既未善盡稽查管理責任，事後亦未盡監督改善，縱容忽視水土保持義務人其應盡之義務與責任，難辭管理嚴重失當之責

- (一)依「山坡地保育利用條例」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。……」第9條規定：「在山坡地為下列經營或使用，其土地之經營人、使用人或所有人，於其經營或使用範圍內，應實施水土保持之處理與維護……」第12條：「山坡地之經營人、使用人或所有人應依主管機關規定之水土保持技術規範及期限，實施水土保持之處理與維護。……主管機關對前二項水土保持之處理與維護，應隨時稽查。」第15條之1規定：「直轄市或縣(市)主管機關應參照行政區域或保育利用管理之需要，劃定巡查區，負責查報、制止及取締山坡地違規使用行為。」而「水土保持法」第12條規定：「水土保持義務人於山坡地或森林區內從事下列行為，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：一、從事農、林、漁、牧地之開發利用所需之修築農路或整坡作業……。水土保持規劃書得與環境影響評估平行審查。第一項各款行為，屬中央主管機關指定之種類，且其規模未達中央主管機關所定者，其水土保持計畫得以簡易水土保持申報書代替之；其種類及規模，由中央主管機關定之。」而前述所稱開發規模得以簡易水土保持申報書代替者，則於「水土保持計畫審核監督辦法」第3條規定：「於山坡地

或森林區內從事水土保持法第12條第1項各款行為，……得以簡易水土保持申報書代替之種類及規模如下：一、從事農、林、漁、牧地之開發利用所需之修築農路……二、從事農、林、漁、牧地之開發利用所需之整坡作業：未滿2公頃者。三、修建鐵路、公路、農路以外之其他道路：路基寬度未滿四公尺，且長度未滿五百公尺者。四、改善或維護既有道路：拓寬路基或改變路線之路基總面積未滿二千平方公尺。五、開發建築用地：……。」是以，山坡地倘有任何開發行為，其經營人、使用人或所有人，當依循規定擬具水土保持計畫（或簡易水土保持申報書），而若應進行環境影響評估者，尚需檢附環境影響評估審查結果一併送核；而土地之經營人、使用人或所有人除有責任實施水土保持之處理與維護外，主管機關亦有責任積極查報、制止及取締山坡地違規使用行為，甚對已實施水土保持土地，更應隨時稽查以保持水保設施效果之良好。惟據苗栗縣政府表示，轄管山坡地之維護管理如有違法開發案件，通常僅係依靠民眾檢舉、衛星變異點通知及公所查報等，並未有積極定期查核或巡查機制。

- (二)本案因陳訴人指稱苗栗縣泰安鄉橫龍山段222地號等數十餘筆原住民保留地（土地使用分區及使用編定為山坡地保育區農牧用地或林業用地）涉以不當方式進行違法之開發行為（開發面積超過2公頃已達前述需擬具水土保持計畫規定），並證以歷年航照資料說明確實有違法開發情事，惟據苗栗縣政府107年8月1日、108年2月14日函說明該範圍內土地，自91年迄今涉及黃○娥議員及其家屬所有土地者僅有橫龍山段329、330、333、335、337、339、

461-3、469-2地號等8筆土地有簡易水土保持申報紀錄，其餘同段472、472-1、222-5、222-6、469-3、469-1、469、468、466、467、227、228、235、233、320、339-10、339-9、339-8、339-7、339-6、339-5、339-4、339-3、339-2、339-1、349、332、358、456、455-1地號等數十筆土地，均查無水土保持申請紀錄，且該府(原住民中心)亦無該等土地開發內容及目的行為之紀錄；該府並補充說明108年6月25日至泰安鄉橫龍山段222等40筆地號辦理現勘結果，現況未發現濫伐、土石裸露之情形，亦無大面積開發之情事，僅部分地號土地造林不足，該府爰依據森林法第40條規定函請水土保持義務人補行造林，並請公所加強巡查。

(三)苗栗縣政府並說明就陳訴人提供97年間航照資料雖有土石裸露疑似開發情事，然實際狀況仍應視當時實際勘查結果為準，且造成地表裸露之原因，除開挖整地外，尚可能有發生災害或農業使用開挖植穴、耕除草等因素，如因天然災害或人為活動導致裸露之坡面，其水土保持義務人即應依水土保持法規定實施水土保持處理與維護，儘速敷蓋，適時植生，以防止土壤流失或淺層崩塌。另外，該府亦引據行政罰法第27條「行政罰之裁處權，因3年期間之經過而消滅」規定意旨，說明即使當年現場有違規之情事，目前已不宜再以行政罰裁處。

(四)為瞭解該等土地現況，本院108年9月6日協同陳訴人及苗栗縣政府原住民族事務中心暨農業處、工商發展處等單位，前往現場履勘並聽取相關案情簡報，依履勘現場及相關案情綜合判斷，發現苗栗縣泰安鄉橫龍山段222地號等原住民保留地，黃○娥議員及其家屬自84年至107年陸續取得期間，僅部分土

地有申請簡易水土保持之紀錄，依該府套疊其申請簡易水土保持範圍及違規受處分範圍資料分析，違規受處分範圍土地面積係遠大於申請簡易水土保持土地面積，現況雖已無法確認土地裸露原因是否因人為活動而導致，但因現場土地有人為整坡、設置平台階段、修建道路及開發建築行為，已可確認當時水土保持義務人係有進行大面積土地開發使用之事實，卻僅以部分土地申請簡易水土保持工程等化整為零投機方式，規避主管機關之稽查，行政院農業委員會水土保持局（下稱農委會水保局）函復本院查處結果，亦證實相關土地（含申請簡易水土保持土地範圍），除已非原有地形、地貌外，現況確係有人為整坡之情事，然苗栗縣政府並未以該區域範圍土地係整體違規開發角度看待，除消極就申請簡易水土保持之違規案件要求改善，表示不宜再以行政罰裁處外，甚並未因本院調查而積極要求水土保持義務人責任。

- (五) 本院調查期間，經陳訴人輔以航照圖指證黃○娥議員及其家屬陸續取得土地後，確實即有進行大面積土地開發事實，本院現場履勘時亦發現該等涉及違規開發土地現況與毗鄰地確有非原地形、地貌之情事，然為證明遭檢舉土地現場係有人為整坡事實，本院函請農委會水保局協助派員協同苗栗縣政府等相關單位現場勘查並提供專業意見。據農委會水保局會勘結論，證實相關地號現場草木生長情形並非原有地形地貌，且現況部分滯洪沉砂池及排水設施等水土保持設施亦已滅失或失去功能，可見陳訴人指摘之橫龍山段 222 地號等數十筆原住民保留地，黃○娥議員及其家屬登記移轉取得土地後，確實曾有進行大規模之整地開發事實，期間卻僅以部

分土地簡易水土保持之申報，規避應有正式水土保持計畫之申報審查與稽查，復因苗栗縣政府之縱容敷衍及缺乏對水土保持安全維護應有之敏感度，本院調查迄今，該府仍未就該範圍土地要求水土保持義務人進行全面水土保持維護之檢視或依農委會水保局專業意見提供後續追蹤處理概況。

(六)綜上，本案苗栗縣泰安鄉橫龍山段222地號等數十筆涉以不當方式進行違法之開發原住民保留地，本院調查期間已多次要求該府查明釐清該範圍土地應行之水土保持義務或相關作為，亦請農委會水保局履勘確認並提出專業建議，卻均未見該府即刻或主動要求水土保持義務人進行全面水土保持維護之檢視或說明，該府既為山坡地保育地及原住民保留地主管機關，顯然欠缺對水土保持安全維護應有之敏感度，事前既未善盡稽查管理責任，事後亦未盡監督改善，縱容忽視水土保持義務人其應盡之義務與責任，難辭管理嚴重失當之責。

二、針對本案土地區域排水設施是否遭截斷破壞，無法完全發揮匯集雨水功能，導致大量雨水溢流引發土石流災害造成下游毗鄰土地財產損失一節，農委會水保局既已提出山區排水佈設地下涵管易有阻塞影響通洪可能之專業建議，且現場涵管設計及其施工品質尚有疑慮情況下，苗栗縣政府卻僅以承辦課逕予認定該地下涵管足以容納洪峰逕流，對於水土保持義務人後續應補行之行政程序，或涵管設計及施工品質是否符合規範等均未能提出說明，甚僅解釋本案已逾行政罰裁處期限，未能化解下游毗鄰土地可能面臨財產損失之恐懼，該府作為顯倒果為因，核有重大疏失

(一)本院於108年9月6日協同陳訴人及原住民中心暨農

業處、工商發展處等單位，前往現場履勘時，另有民眾陳訴本案原有區域排水設施遭截斷破壞，已發生有無法完全發揮匯集雨水功能進而導致下游零星土石流災害情事，雖設置擋土牆及埋設地下涵管導引排水，但仍曾因大量雨水宣洩不及而溢流破壞下游之毗鄰土地，若未加以維護管理，未來恐有致災性土石流災害之發生及造成毗鄰土地財產損失之可能，因履勘現場確實發現地下涵管埋設位置係屬私有土地範圍，而該私有土地與下方毗鄰土地之高程落差甚大，如遇致災性之暴雨，地下涵管又宣洩不及情況下，確有引發土石流災害之疑慮，惟因該府與會機關無法立即確認該區域排水設施養護情形，故本院要求該府將區域排水設施及養護單位查處結果儘速函復。

- (二) 嗣經苗栗縣政府查復表示，其函請農委會水保局臺中分局、(苗栗縣政府)水利處、農業處及苗栗縣泰安鄉公所協助釐清結果，最終均獲查無資料或未曾施設該工程之答覆，且該府相關單位亦對該排水設施養護單位及施設原因無從知悉掌握，換言之，縱經本院要求查明釐清該區域排水設施相關疑義，而該府雖動員會同相關單位會勘，似亦仍無法查明確認該排水設施保養維護及施作單位，甚當時施作目的及施作計畫亦付之闕如，且現況區域排水設施銜接由私有土地埋設地下涵管排水方式是否符合工程安全標準，該府亦無法追蹤管理。
- (三) 為協助該府儘速查明該排水設施之施作機關，並釐清該地下涵管設計是否符合工程規範等疑義，本院函請農委會水保局協助，除主動邀集苗栗縣政府及相關單位共同會勘外，並研商提供專業意見，嗣由該局會勘結論與勘機關(苗栗縣政府、泰安鄉公

所、該局臺中分局)均表示(仍)查無相關該排水設施之施工紀錄，且初步判斷地下涵管之設置疑似由土地所有權人於整地過程時一併施設，農委會水保局並表示現場涵管雖尚通暢無阻礙，惟於山區排水佈設涵管本就易有阻塞影響通洪情事發生，況涵管設計及其施工品質尚有疑慮，該局爰建請苗栗縣政府應就該等涵管之功能性及其設置與現況開發(包括整坡及設置平台階段)等，及有無合法申請等情查明，惟該府遲至本院109年9月第2次通知到院說明相關疑義時，方確認本案地下排水涵管施作當時並未申請施作許可，工程竣工後亦未獲該府查驗核備等，爰此之故，苗栗縣政府當無該涵管工程納管資料俾供管考追蹤，而本案調查迄今已逾2年，該府仍未建立本案地面排水設施案情檔案、查明地面下涵管施工品質及要求本案水土保持義務人或土地所有權人補行後續應備查之行政程序等，該府消極管理心態著實可議。

- (四)綜上所述，針對本案土地區域排水設施是否遭截斷破壞，無法完全發揮匯集雨水功能，導致大量雨水溢流引發土石流災害造成下游毗鄰土地財產損失一節，農委會水保局既已提出山區排水佈設地下涵管易有阻塞影響通洪可能之專業建議，且現場涵管設計及其施工品質尚有疑慮情況下，苗栗縣政府卻僅以承辦課逕予認定該地下涵管足以容納洪峰逕流，對於水土保持義務人後續應補行之行政程序，或涵管設計及施工品質是否符合規範等均未能提出說明，甚僅解釋本案已逾行政罰裁處期限，未能化解下游毗鄰土地可能面臨財產損失之恐懼，該府作為顯倒果為因，核有重大疏失。

三、關於陳訴人所有橫龍山段224-1地號土地遭毗鄰地所

有人長期占用及農路使用等情事，因涉農路存廢爭議，建議該府就相關土地占用情事，依據爭執之關鍵深究瞭解實情後，權衡雙方土地權益輕重，研議妥適公平處理方式

- (一)關於陳訴人指稱其所有橫龍山段224-1地號土地，94年間苗栗縣政府於其未申請亦未取得同意情況下，遭該府任意設置農路，導致其合法申請取得所有權後，部分土地卻因該農路分隔為二，除無法完整有效利用外，且遭毗鄰地所有人（即黃○娥議員及其家屬）長期占用之情事，查土地登記謄本資料記載，陳訴人所有橫龍山段224-1地號土地係於106年間因所設定之農育權期間屆滿而取得（土地所有權），陳訴人另自述該筆地號土地係69年間自第三人讓渡權利取得耕作，雖於100年間為爾後取得所有權緣故始設定農育權，然該筆土地長期以來本由陳訴人持續耕作使用，縱然當時土地權屬仍屬國有，卻遭苗栗縣政府未取得陳訴人之同意情況下任意設置農路（實際情形為當時已知為黃○娥家族將取得周邊之土地）。為釐清該農路當時鋪設緣由，本院函請該府查明釐清案情始末，據該府查復結果，僅獲知係由黃○娥議員父親黃○發所申請，申請工程名稱為「泰安鄉錦水村橫龍山段農路改善工程」，該府亦確認該農路工程施作所使用土地應為泰安鄉橫龍山段472-1、222-6、224-1、469-2、226、467、468及469-1地號等土地，經核對地籍圖示資料，該農路施作方式除於末端直接穿越龍山段224-1地號陳訴人土地外，因施作路徑多屬黃○娥議員及其家屬所有，且陳訴人已表明本無使用該農路需求，該農路施作受益對象顯為少數特定人，但同意施作理由因原承辦人員業已退休，且該府亦無

其它內部簽擬文件資料足資佐證，故無法查明工程施作核定之依據。因此，綜整陳訴人陳述之事實，瞭解其本無使用該農路之需要外，甚原有使用土地亦遭該農路分隔為二，肇致土地無法有效完整利用之情事，該農路之當時施作緣由顯有可議之處。

- (二)本院曾函請苗栗縣政府確認該農路使用情形（含該農路存廢考量），該府表示龍山1號農路支線（即本案所爭議之農路）僅提供陳訴人、黃○娥及其家屬所有之土地通行使用，目前道路現況難以認定是否仍為早年農路改善工程之剩餘，但因前述土地占用爭議緣故，該農路現況亦因陳訴人設置圍欄而無法通行（陳訴人多次表達無使用需要），該府卻仍評估該農路支線因尚有人車通行之跡象，建議仍依「行政院農業委員會農路養護管理要點」函請公所輔導地主移除圍欄維持通行（經該府補充說明該段道路按公共設施應供公眾使用原則，倘地方居民未有廢除之共識下，建議不宜廢除）。惟本院依履勘現場判斷，苗栗縣政府所持不宜廢除該農路理由最不合理者，除陳訴人已一再聲明無使用該農路之需要外，該農路末端並未聯通其它聯外道路，所經過土地卻僅屬黃○娥議員及其家屬所有，且現況所殘餘、零碎農路，多數亦無法與94年間施作路線符合，更遑論並無公眾通行使用事實，該府縱為保留黃○娥議員及其家屬所有土地通行便利，亦應協調以黃○娥議員及其家屬所有土地提供為優先，不應一再表示廢除該農路尚須受益土地所有權人有一致之共識等（陳訴人為申請休閒農場緣故已將爭議之農路劃出申請範圍），該府顯對人民財產權益之維護觀念有檢討改進之處，實應依據二方爭執之關鍵深究瞭解實情，並權衡雙方土地權益輕重，協助

研議妥適公平處理方式。

綜上，本案苗栗縣泰安鄉橫龍山段 222 地號等數十筆原住民保留地，因現場草、木生長情形相較於四周地形環境，顯非原有地形地貌，復依航照圖籍資料，判斷該範圍地形多年前確有人為開發之情事，本院調查期間亦多次要求苗栗縣政府查明釐清該範圍土地所有權人應行之水土保持義務或相關作為，並函請農委會水保局協助履勘確認本案土地確實有人為開發之事實，且提出專業改善建議，惟均未見該府即刻或主動要求水土保持義務人進行全面水土保持維護之檢視或說明，縱容忽視水土保持義務人應盡之義務與責任；又農委會水保局既已提出山區排水佈設地下涵管易有阻塞影響通洪可能之專業建議，且現場涵管設計及其施工品質尚有疑慮情況下，苗栗縣政府對於水土保持義務人後續應補行之行政程序，或涵管設計及施工品質是否符合規範等均未能提出說明，未能化解下游毗鄰土地可能面臨財產損失之恐懼；再者陳訴人所有橫龍山段 224-1 地號土地遭毗鄰地所有人長期占用等情事，因涉及農路存廢爭議，該府似未考量該農路多已非早年原施設範圍及依據爭執之關鍵深究瞭解實情權衡雙方土地權益輕重，對人民財產權益之維護，核有違失，苗栗縣政府難辭管理失當之責，爰依監察法第 24 條提案糾正，送請行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

提案委員：蔡崇義

中 華 民 國 1 0 9 年 1 2 月 日