

糾 正 案 文

- 壹、被糾正機關：花蓮縣政府暨所屬花蓮地政事務所。
- 貳、案由：花蓮縣花蓮地政事務所於92年間將位屬「花蓮溪口附近自然保護區」範圍內原編定為「生態保護用地」錯誤查報為「農牧用地」，花蓮縣政府未依法落實審核率予核准更正編定，致於96年間誤發農舍建造執照，惟本案農舍並無使用執照且依法不得作為民宿使用，該府未落實追蹤管制，容任行為人長期違法經營「海灣32行館」民宿，怠於依法裁罰且遲未採取有效禁止營業措施，嚴重影響機關執法威信，均有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

緣於民眾陳訴，坐落花蓮縣壽豐鄉鹽寮村大橋○號之「海灣32行館」(坐落花蓮縣壽豐鄉山嶺段○地號私有土地)，涉有占用國土、破壞生態景觀及違章建築，經向主管機關陳情反映，迄未見依法查處等情。案經本院向花蓮縣政府、財政部國有財產署(下稱國產署)、台灣自來水股份有限公司(下稱自來水公司)、台灣電力股份有限公司(下稱台電公司)等機關調閱卷證資料，並於民國(下同)107年5月9日會同上開機關人員現場履勘後，於翌(10)日詢問該府觀光處、建設處、農業處、地政處等相關權責單位主管人員，嗣經該府就相關疑義函復到院，已調查竣事。經查，占用國土部分，國產署接獲陳訴後，業由該署花蓮辦事處於106年2月16日派員現勘，確有部分景觀設施(石造階梯、盪鞦韆、框架、燈座等)占用毗鄰之109地號國有土地，已由該署責請行為人於同年2月24日清除地上物，並追繳使用補償金在案，而本院

會同上開機關現場勘查時，上開民宿亦已停止營業，惟花蓮地政事務所及花蓮縣政府對於本案之處理情形確有違失，應予糾正促其注意改善。茲臚列事實與理由如下：

一、花蓮縣花蓮地政事務所於92年間將位屬「台灣沿海地區自然環境保護計畫」中「花東沿海保護區計畫」之「花蓮溪口附近自然保護區」範圍內原編定為「生態保護用地」之土地，錯誤查報為「農牧用地」函報花蓮縣政府擬更正編定，該府未依法落實審核，率依該所查報資料錯誤核准更正編定，該府嗣於96年間受理興建農舍申請案，復疏未察覺上開錯誤，致使原依土地使用管制規定受有禁限建之系爭土地，得以誤發建造執照，花蓮地政事務所與花蓮縣政府均有違失。

(一)本案行為時(內政部91年5月31日修正發布)之「非都市土地使用管制規則」第5條及第6條第1項前段規定：「非都市土地使用編定後，由直轄市或縣(市)政府管制其使用，……」、「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使用。」同規則第27條第1項及第28條明定：「土地使用分區內各種使用地，除依第三章規定辦理使用分區及使用地變更者外，應在原使用分區範圍內申請變更編定。」、「申請使用地變更編定，應檢附下列文件，向土地所在地直轄市或縣(市)政府申請核准，並依規定繳納規費：……」(與現行條文規定相同，足見，非都市土地更正編定之核定，依法係屬地方政府之權責)。

(二)經查，本案「海灣32行館」坐落花蓮縣壽豐鄉山嶺段○地號(重測前為月眉段○地號)土地(下稱系爭土地)，位屬「台灣沿海地區自然環境保護計畫」中「花東沿海保護區計畫」之「花蓮溪口附近自然保護區」範圍，上開計畫業經行政院73年2月23日

台73交字第2606號函核定有案，為配合對「自然環境」之保護，花蓮縣政府於區域計畫公告後，依區域計畫法及「製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知」辦理非都市土地使用分區，將系爭土地編定為「生態保護用地」（內政部74年9月23日台(74)內地字第342191號函參照），由於「自然保護區」非屬「區域計畫法」明定之使用分區，不屬地籍應登記事項，故地籍圖籍並無記載「自然保護區」或「花蓮溪口附近自然保護區」、「水璉、磯崎間海岸自然保護區」，花蓮地政事務所遂依據內政部函釋補充規定劃定為「風景區、生態保護用地」，並由花蓮縣政府於74年11月15日公告實施非都市土地使用管制¹，並於土地登記簿辦理非都市土地使用分區及使用地類別登記。而「生態保護用地」之容許使用項目，依法僅能作為生態體系保護設施使用。

- (三)90年間壽豐鄉山嶺段3地號土地所有權人莊○○申請將其土地由「風景區生態保護用地」更正編定為同區「農牧用地」，花蓮縣政府對該申請案認有執行疑義而函詢內政部，經該部以90年9月21日台九十內中地字第9014512號函復該府：「說明：……三、本案土地依貴府來函所附資料顯示，係屬山坡地範圍內『旱』地目之風景區生態保護用地，是其如經貴府查明確係位於前開花東沿海保護區計畫範圍之水璉、磯崎間及海岸公路以東至海岸線所涵蓋地區，且屬貴縣非都市土地編定公告前已為農牧使用者，自得依本部前開作業須知及函釋規定，更正編定為『暫未編定用地』。四、至詢及應如何認

¹ 花蓮縣政府74年11月15日府地用字第86779號公告。

定其編定前已為農牧使用乙節，得由貴府主動查證或由土地所有權人（或使用人）檢具下列文件之一：……」。嗣系爭土地所有權人邱○○於92年2月26日（92年3月6日機關收文）向花蓮縣花蓮地政事務所（下稱花蓮地政事務所）申請將其所有坐落壽豐鄉山嶺段○、○、○、○、○、○地號等6筆原編為「風景區、生態保護用地」的非都市土地（依土地登記謄本所示，○地號因辦理共有物分割而分割出系爭土地即○地號），依據前開內政部90年9月21日台九十內中地字第9014512號函辦理更正編定為同區「暫未編定」用地別。花蓮地政事務所於92年3月4日檢送上開6筆非都市土地使用分區編定異動清冊」²函報花蓮縣政府審核，說明依據前開內政部函及「製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知」九（二）說明8（3）之規定，辦理更正編定為「風景區暫未編定」，俟主管機關辦理可利用限度查定後，再予補註使用地類別。花蓮縣政府於92年3月13日函復³同意辦理，並請該所辦理登記，整理編定清冊送該府及壽豐鄉公所釐正原編定清冊，並通知土地所有權人及副知行政院農業委員會水土保持局。花蓮縣政府於92年6月16日檢送上開6筆土地山坡地土地可利用限度查定清冊⁴，函請花蓮地政事務所辦理補註編定使用地類別為「農牧用地」，其後花蓮縣政府並陸續受理並同意花蓮地政事務所函報更正非都市土地編定別為「風景區農牧用地」申請案件。

（四）花蓮地政事務所97年間辦理「花蓮溪口附近自然保

² 花蓮地政事務所92年3月4日花地所用字第0920002683號函。

³ 花蓮縣政府92年3月13日府地用字第09200244080號函。

⁴ 花蓮縣政府92年6月16日府地用字第09200669250號函

護區」內之非都市土地使用編定涉有疑義而函報花蓮縣政府，花蓮縣政府審查時發現花蓮地政事務所先前將「花蓮溪口附近自然保護區」內部分原已編定為「生態保護用地」之非都市土地，誤認係屬花東沿海保護區計畫範圍內之水璉、磯崎間及海岸公路以東至海岸線所涵蓋地區，而錯誤更正編定為「農牧用地」之情事，而於97年9月8日函請花蓮地政事務所辦理更正為正確之編定別⁵。

(五)上開花蓮地政事務所錯誤查報更正編定資料及花蓮縣政府錯誤核准更正編定之事實，業經花蓮縣政府於本院調查時坦承在案⁶，並有行政院73年2月23日台73交字第2606號函核定「台灣沿海地區自然環境保護計畫」中「花東沿海保護區計畫」之範圍說明及內政部、花蓮地政事務所、花蓮縣政府等相關機關公文往返資料在卷可稽。

(六)「風景區農牧用地」之容許使用項目，依法可作農舍使用，系爭土地所有權人邱○○在花蓮縣政府發現上開錯誤並囑託花蓮地政事務所完成更正編定前，於96年2月6日向該府申請興建農舍，該府於同年4月2日核發農舍建造執照（府城建執字第96A0192號）。有關建造執照之審照過程及疏失責任一節，詢據花蓮縣政府查復本院略稱⁷：本案起源於花蓮地政事務所錯誤編定用地類別所致，該府建築主管機關係依據當時花蓮地政事務所出具之土地登記簿謄本為憑（顯示編定為風景區農牧用地）等語；而花蓮縣政府地政處則另以府函名義表示⁸：本

⁵ 花蓮縣政府97年9月8日府地用字第0970108042號函。

⁶ 花蓮縣政府107年5月28日府觀產字第1070098509號函。

⁷ 花蓮縣政府107年5月28日函，同前註。

⁸ 花蓮縣政府107年5月23日府地用字第1070100311號函。

案錯誤乃係花蓮地政事務所誤認案地實地位置，該府僅就法規書面審核並依法核定，並無疏漏，該府建築主管機關應已列管本案「自然保護區範圍圖」在案，應本於目的事業主管單位權責查明釐清建築基地相關使用限制，據以核發建造執照，倘以土地使用編定有誤而將建照核發錯誤歸責於地政單位（人員），有欠公允等語。

(七)經核，非都市土地更正編定之核定，依法係屬縣(市)政府權責，花蓮縣政府地政處基於分層負責規定代行該府權責，對於花蓮地政事務所陳報更正編定作業之適法性及正確性，均應善盡上級監督機關職責，所辯「該府僅就法規進行書面審核，並無疏漏」之詞並不足採；又該府（地政處）錯誤核准更正編定在前係屬事實，其後該府建築主管機關所為之審照作業，既依憑地政機關出具土地登記簿謄本所載「風景區農牧用地」的編定類別進行審查，該府地政處自不得以「建築主管機關應本權責查明釐清土地使用限制」為由，卸免該府地政處錯誤核准更正編定之疏失，況且「核准更正編定」及「核發建造執照」均屬花蓮縣政府之權責而以縣府名義對外作成處分，本於行政一體，不容府內機關相互推諉卸責。

(八)綜上，花蓮地政事務所於92年間將位屬「台灣沿海地區自然環境保護計畫」中「花東沿海保護區計畫」之「花蓮溪口附近自然保護區」範圍內原編定為「生態保護用地」之土地，錯誤查報為「農牧用地」擬函報花蓮縣政府更正編定，該府疏未依法落實審核，率依該所查報資料錯誤核准更正編定，該府嗣於96年間受理興建農舍申請案，因未察覺上開錯誤，致使原依土地使用管制規定受有禁限建之系爭

土地，於96年間得以誤發建造執照，花蓮地政事務所與花蓮縣政府均有違失。

二、花蓮縣政府遲至97年間始發現系爭土地更正編定錯誤，而擬撤銷先前違法核發建造執照之處分，然因該府於98年4月10日完成用地類別更正編定前，即先於同年3月6日作成撤銷建造執照之處分，案經本案農舍所有權人提起行政訴訟，最高行政法院雖於102年4月判決確定該府撤銷建造執照之處分於法不合，惟判決理由指出該府仍得依職權衡量公私益，依法再為撤銷建造執照之處分，詎該府拖延5年餘，迄107年5月仍無具體因應處理作為，核有畏難規避之行政怠失。

(一)經查，花蓮縣政府於96年4月2日核發本案農舍建造執照後，於97年間審視花蓮地政事務所函報更正編定資料時，發現先前錯誤辦理更正編定，以致誤發建造執照，而於97年6月27日邀集該府地政局（現改制為地政處）、農業局（現改制為農業處）、城鄉發展局建築管理處等府內單位及花蓮地政事務所開會研商核發建築執照事宜，會中除責成該府地政局就本案更正編定疑義函請內政部地政司釋示外，並決議「花蓮溪口附近自然保護區範圍更正編定之疑義未釐清前，暫緩核發建造執照，另已核發建造執照之建築物應立即辦理現地勘查建築物（室內、外）施工進度並作成紀錄，通知起造人勒令停工，暫緩變更設計」，嗣該府先由建築主管單位以府函名義依上述結論先於97年7月25日函知起造人因本案事涉違反區域計畫法，依建築法第58條規定通知文到即日起停止施工，並暫緩核發變更設計及使用執照⁹，嗣再由地政主管單位於同年9月8日以府

⁹ 花蓮縣政府97年7月25日府城建字第0970107660號函。

函名義函請花蓮地政事務所儘速更正為正確的編定別¹⁰，花蓮地政事務所於98年1月15日及同年3月10日分別函報55筆及11筆總計66筆擬更正編定回復為「生態保護用地」的使用編定異動清冊予花蓮縣政府，該府於同年4月8日函復該所同意准予上開66筆土地辦理更正編定¹¹，花蓮地政事務所於同年4月10日完成更正編定登記。

(二)花蓮縣政府建築主管單位鑒於本案農舍建造執照於96年5月14日申報開工，98年2月12日逾期失效，該府遂於98年3月6日撤銷本案建造執照¹²，案經起造人提起訴願及行政訴訟，最高行政法院雖於102年4月30日判決駁回該府上訴，惟駁回理由乃因該府於花蓮地政事務所98年4月10日完成更正編定前，即先行於同年3月6日作成撤銷建造執照之處分，故認於法未合，然判決理由明文指出該府仍得依職權衡量公私益，依法再為撤銷建造執照之處分（參見最高行政法院102年度判字第253號判決）。

(三)花蓮縣政府於102年11月21日邀集地政處、建設處、農業處、觀光處、行政暨研考處、人事處、政風處等單位及花蓮地政事務所召開「研商最高法院駁回本府撤銷山嶺段110-2地號土地地上農舍建造執照處分上訴案，後續因應處置」會議，決議「一、……96年核發前開建照是否撤銷，仍應由建管單位依建築法、行政程序法等相關規定本權責辦理。二、有關本縣沿海自然保護區範圍之檢討，應由本府區域計畫擬定單位建設處依內政部102年10月17日公告『全國區域計畫』規定內容積極研議辦理。」其後

¹⁰ 花蓮縣政府97年9月8日府地用字第0970108042號函。

¹¹ 花蓮縣政府98年4月8日府地用字第0980037611號函。

¹² 花蓮縣政府98年3月6日府城建字第0980029665號函。

即無下文，截至本院107年5月9日現場履勘並於翌（10）日詢問該府相關權責單位主管人員時，該府仍無具體研議作為，該府嗣於同年5月28日函復本院稱：本案起造人於102年4月後未再向該府提出建築申請案，本案後續將由該府地政單位評估當時劃定生態保護用地之公益性，並檢討該用地是否有符合建築使用之可能；若無，該府建管單位將再檢討本案當時核發建造執照之信賴保護原則適用及公私益之權衡後，另為其他適法之處分等語。

（四）經核，系爭建物坐落土地位於「生態保護用地」，依法不得核發建造執照，花蓮縣政府事後並已囑託花蓮地政事務所更正編定為正確之用地別，容任本案農舍長期處在依法不許建築之生態用地上，不惟涉及國土保安、海岸維護及景觀保育等重大公益，而遭外界強烈質疑，對於起造人而言，亦衍生信賴保護等諸多爭議問題，亟待解決，詎花蓮縣政府於最高行政法院判決確定後，遲未參照判決意旨衡量公私益，斟酌另為適法之行政處分並研議應否及如何採取相應的補救措施，消極拖延5年餘，迄本院107年5月現場履勘時仍無具體因應處理作為，核有畏難規避之行政怠失。

三、本案農舍雖領有花蓮縣政府核發之建造執照，惟農舍及其附屬農業用地依農業發展條例及農舍興建辦法等相關規定仍受有農地農用限制，況且本案農舍並未取得使用執照，然經本院會同相關機關現場勘查結果，本案農舍因經營民宿而將大片附屬農地鋪設地磚、水泥作為停車場、道路及庭園造景使用，顯與農地農用規定有違，花蓮縣政府農業處因實務作法上只針對領有使用執照之農舍案件進行抽查，致長期未稽查系爭建物違法使用情形並移請相關機關依區域計

畫法等土地使用管制規定裁罰，核有疏失；另據該府說明，查無本案興建農舍「農民資格」審查之同意公文，則系爭建物核發農舍建造執照之審核作業究有無瑕疵自生疑義，該府允應切實究明本節違失責任。

- (一)系爭土地因位於花蓮溪口附近自然保護區內之「生態保護用地」，依法不得興建農舍，已詳如前述，縱使起造人因建管機關之行政疏失而領有農舍之建造執照，惟依「非都市土地使用管制規則」第6條附表一「各種使用地容許使用項目及許可使用細目表」規定，農舍雖可做為民宿使用，但限於民宿管理辦法第6條第1項但書規定之原住民保留地、經農業主管機關劃定之休閒農業區或核發經營許可證之休閒農場、觀光地區、偏遠地區及離島地區，民宿位於全國區域計畫規定之沿海一般保護區者，並須經保護區主管機關許可。是以，本案農舍依法不能經營民宿。
- (二)又依「農業用地作農業使用認定及核發辦法」第5條規定：「農業用地有下列各款情形之一者，不得認定為作農業使用：一、農業設施或農舍之興建面積，超過核准使用面積或未依核定用途使用。……三、現場有阻斷排灌水系統等情事。四、現場有與農業經營無關或妨礙耕作之障礙物、砂石、廢棄物、柏油、水泥等使用情形。」及依「申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法」第33條規定：「依本辦法取得農業用地作農業設施容許使用者，應依原核定之計畫內容使用，並不得作為住宅、工廠或其他非農業使用。」故申請農舍之該農業用地，仍應維持農業使用。
- (三)復依農業發展條例授權訂定之「農業用地興建農舍辦法」第2條第1項規定：「依本條例第18條第1項規

定申請興建農舍之申請人應為農民，且其資格應符合下列條件，並經直轄市、縣（市）主管機關核定：……」同辦法第12條第1、2項規定：「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。已申請興建農舍之農業用地，直轄市、縣（市）主管建築機關應於地籍套繪圖上，將已興建及未興建農舍之農業用地分別著色標示，未經解除套繪管制不得辦理分割。」及同辦法第15條第2項規定：「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；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。」花蓮縣政府依法應抽查管制農舍及其附屬農業用地的使用情形有無違反農地農用規定，並依區域計畫法規定進行裁罰。

- (四) 經查，本案農舍僅取得建造執照，並無使用執照，卻長期違法經營民宿使用，案經本院107年5月9日會同花蓮縣政府現場勘查結果，本案農舍因經營民宿而將大片附屬農地鋪設地磚、水泥，作為停車場、道路及庭園造景使用，顯已違反農地農用之規定，惟詢據花蓮縣政府說明，該府並未針對系爭農舍進行管制抽查及依區域計畫法裁罰，且遲至106年4月6日始依「違章建築處理辦法」相關規定函送

拆除通知單¹³並錄案列入分類分期拆除計畫。對此，該府雖以：該府建設處核發農舍使用執照後即提供農舍管制註記清冊予農業處，農業處僅針對已領有使用執照之案件不定期辦理農舍抽查作業等語置辯，惟上開答辯內容，實凸顯該府農舍抽查管制的實務作法與相關法令規定存在落差，有待研議改進，尚不得據此主張並無疏失責任。

(五)另據花蓮縣政府表示：本案查無興建農舍「農民資格」審查之同意公文，則本案農舍建造執照之審核作業究有無瑕疵自生疑義，該府允應切實究明本節違失責任。

四、花蓮縣政府建築與地政主管單位自97年起已知本案農舍並無使用執照，且因位於區域計畫法規定之沿海自然保護區，依法不得作為民宿使用，卻未落實追蹤管制，亦疏於加強與農業及觀光單位間的橫向聯繫處理，容任起造人長期違法經營「海灣32行館」民宿並大肆行銷廣告，該府觀光處渾然不知該民宿何時開始營業，且自102年起經民眾多次檢舉，仍未依法落實處罰，又行為人僅繳納前2次罰款並拒不改善，本案涉及國土保安、海岸維護及景觀保育之重大公益，該府卻延宕至106年6月始行文相關機關採取斷水、斷電措施，並遲至同年7月始將罰鍰移送強制執行，惟截至107年2月止，該民宿仍私接水電持續違法營業，該府觀光、建管及地政單位未能本於行政一體研謀有效執法措施，無力遏阻行為人長期挑戰公權力，已影響機關執法威信，核有嚴重怠失。

(一)建築法第70條第1項、第73條第1項、第93條、第94條、第94條之1分別明定：「建築工程完竣後，應由

¹³ 花蓮縣政府106年4月6日府建使字第1060054435號函。

起造人會同承造人及監造人申請使用執照。……」、「建築物非經領得使用執照，不准接水、接電及使用。」、「依本法規定勒令停工之建築物，非經許可不得擅自復工；未經許可擅自復工經制止不從者，除強制拆除其建築物或勒令恢復原狀外，處一年以下有期徒刑、拘役或科或併科3萬元以下罰金。」、「依本法規定停止使用或封閉之建築物，非經許可不得擅自使用；未經許可擅自使用經制止不從者，處一年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣30萬元以下罰金。」、「依本法規定停止供水或供電之建築物，非經直轄市、縣（市）（局）主管建築機關審查許可，不得擅自接水、接電或使用；未經許可擅自接水、接電或使用，處一年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣30萬元以下罰金。」

(二)區域計畫法第15條第1項、第21條第1、2項、第22條分別明定：「區域計畫公告實施後，不屬第11條之非都市土地，應由有關直轄市或縣（市）政府，按照非都市土地分區使用計畫，製定非都市土地使用分區圖，並編定各種使用地，報經上級主管機關核備後，實施管制。」、「違反第15條第1項之管制使用土地者，由該管直轄市、縣（市）政府處新臺幣6萬元以上30萬元以下罰鍰，並得限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀。前項情形經限期變更使用、停止使用或拆除地上物恢復原狀而不遵從者，得按次處罰，並停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施，其費用由土地或地上物所有人、使用人或管理人負擔。」、「違反前條規定不依限變更土地使用或拆除建築物恢復土地原狀者，除依行政執行法辦理外，並得處6個月以下有期徒刑或拘役。」

- (三)發展觀光條例第25條第2項、第55條第6項及第8項、第55條之1分別明定：「民宿經營者，應向地方主管機關申請登記，領取登記證及專用標識後，始得經營。」、「……（第6項）未依本條例領取登記證而經營民宿者，處新臺幣6萬元以上30萬元以下罰鍰，並勒令歇業。……（第8項）經營觀光旅館業務、旅館業務及民宿者，依前四項規定經勒令歇業仍繼續經營者，得按次處罰，主管機關並得移送相關主管機關，採取停止供水、供電、封閉、強制拆除或其他必要可立即結束經營之措施，且其費用由該違反本條例之經營者負擔。」、「未依本條例規定領取營業執照或登記證而經營觀光旅館業務、旅行業務、觀光遊樂業務、旅館業務或民宿者，以廣告物、出版品、廣播、電視、電子訊號、電腦網路或其他媒體等，散布、播送或刊登營業之訊息者，處新臺幣3萬元以上30萬元以下罰鍰。」
- (四)花蓮縣政府建築與地政主管單位自97年起已知本案農舍因花蓮縣政府誤發建造執照，且因位於區域計畫法規定之沿海自然保護區，依法不得作為民宿使用，該府於97年7月25日勒令起造人停止施工，並暫緩核發變更設計及使用執照後，自應落實追蹤管制，並視行為人違法情節加強與農業及觀光單位間的聯繫處理。花蓮縣政府與起造人間關於撤銷建造執照之行政訴訟，最高行政法院雖於102年間駁回該府之上訴，惟該農舍之建造執照已逾期失效且未領得使用執照而為不合法建物，依法根本不得作為民宿使用，起造人卻擅自以該農舍經營「海灣32行館」民宿，並於網站上大肆行銷廣告，花蓮縣政府本應依據前開建築法、區域計畫法、農業發展條例、發展觀光條例等相關法令規定，查明違失事實

依法裁罰，並採取禁止營業之有效措施。

(五)惟查，花蓮縣政府建管、地政及觀光等相關單位執掌的目的事業法令均有行政罰及刑事罰之相關規定，詎該府或執法不力，或怠於落實裁罰，未本於行政一體共謀有效對策，容任「海灣32行館」長期違法營業挑戰公權力，斲傷機關執法威信，相關違失情形如下：

- 1、本院詢問本案擅自經營民宿起始時間，花蓮縣政府避而不答，顯然該府相關單位並未落實追蹤管制起造人於勒令停工後之實際使用情形。
- 2、本案花蓮縣政府僅由觀光處於102年2月5日依行為時之發展觀光條例第55條第4項（現行條文移至第6項）及該條例裁罰標準第9條規定，對行為人處以「罰鍰」新臺幣（下同）9萬元，並限期於文到30日內禁止營業；其後於103年7月25日、104年3月23日、同年5月12日、同年6月30日、同年10月30日依行為時之行政執行法第30條第1項規定連續處以4次「怠金」分別3萬元、3萬元、3萬元、18萬元；之後於105年6月13日、106年1月26日、同年4月20日依發展觀光條例第55條第6項及該條例裁罰標準第9條規定分別處以「罰鍰」6萬元、6萬元、6萬元，並限文到次日起立即停業，先後總計裁罰（含罰鍰及怠金）9次總計60萬元¹⁴。前揭事實有花蓮縣政府歷次處分書影本在卷可稽，另據花蓮縣政府107年5月28日函復說明：行為人僅繳清第1、2次的罰款。然「罰鍰」與「怠金」兩者之法律性質有別，「怠金」本質上並非處罰，旨在藉由科處一定金額，以間接手段促使

¹⁴ 花蓮縣政府106年11月15日及107年5月28日函復本院：102年2月至106年4月裁罰行為人7次，罰鍰合計新臺幣51萬元等語，有關裁罰之次數及金額，容有錯誤。

行為人履行義務，而依發展觀光條例第55條第8項規定：「經營觀光旅館業務、旅館業務及民宿者，依前四項規定經勒令歇業仍繼續經營者，得按次處罰，主管機關並得移送相關主管機關，採取停止供水、供電、封閉、強制拆除或其他必要可立即結束經營之措施」。觀諸上開花蓮縣政府對行為人的裁罰情形，行為人顯然無視亦無懼停止營業之禁令，該府對於行為人違法經營民宿之行為，自102年2月5日首次處罰鍰9萬元後，相隔3年餘，遲至105年6月13日始再處1次罰鍰6萬元，之後相隔半年，再處3次罰鍰，該府相隔甚久且零星的裁罰作為，是否符合發展觀光條例第55條第8項所定「按次處罰」¹⁵之意旨，實值檢討。

- 3、又立法機關為杜絕未依發展觀光條例規定領取營業執照或登記證者以任何宣傳管道提供營業訊息，有效根絕其源頭，爰訂定相關罰則，故於106年1月11日修正公布之發展觀光條例第55條之1明定，非法經營民宿，卻以平面或網路等媒體刊登營業廣告者，處3萬元以上30萬元以下罰鍰。經查「海灣32行館」長期無視花蓮縣政府勒令停業之禁令，更長期在網頁上大幅宣稱坐擁美景之宣傳行銷廣告，花蓮縣政府觀光主管單位並未依上開法條進行裁罰，核有行政怠失。
- 4、另查花蓮縣政府提供本案歷次行政執行案件處分書影本所示，早於104年12月3日確定之怠金及其後陸續開立之罰鍰處分，該府竟拖延至106年7

¹⁵ 司法院釋字第604號解釋意旨：立法者對於違規事實一直存在之行為，考量該違規事實之存在對公益或公共秩序確有影響，除使主管機關得以強制執行之方法及時除去該違規事實外，並得藉舉發其違規事實之次數，作為認定其違規行為之次數，從而對此多次違規行為得予以多次處罰，並不生一行為二罰之問題，故與法治國家一行為不二罰之原則，並無牴觸。

月28日起始陸續移送強制執行，行事作為消極。

5、本案自102年起即有民眾不斷向花蓮縣政府檢舉「海灣32行館」為違法民宿，指出以該民宿網頁顯示的高訂房率及房價、房間數（依花蓮縣政府處分書所示，102至106年間約5至7間不等）等資訊，推估該民宿年收入頗豐，要求該府迅即採取有效的停業措施，甚質疑主管機關是否涉及包庇、圖利等情。經查，花蓮縣政府5年間總計裁罰金額不過區區60萬元，且行為人僅繳納前2次裁罰金額，此與民宿收入相較，顯然不成比例，花蓮縣政府對於行為人無視停業禁令長期違法經營民宿牟利之舉，理應知悉罰緩及怠金處分無法產生嚇阻成效，竟延宕至106年6月20日始會同自來水公司與台電公司實施斷水、斷電。對此，該府雖辯稱：105年11月9日修正公布之發展觀光條例第55條第8項始規定：「……主管機關並得移送相關主管機關，採取停止供水、供電、封閉、強制拆除或其他必要可立即結束經營之措施……」等語，惟本院查，104年2月4日修正公布之同條文第5項即已明定「……經命停業仍繼續營業者，得按次處罰，主管機關並得移送建築主管機關，採取停止供水、供電、封閉、強制拆除或其他必要可立即結束營業之措施……」，建築法第94條與區域計畫法第21條第2項亦有斷水、斷電相關規定，觀光主管機關對於不遵守停業禁令之行為人，要求相關機關執行斷水、斷電措施並無法律依據之疑慮。尤其，上開違法民宿於執行斷水、斷電後，竟又私接水電，截至107年2月本案民宿仍有攬客持續營業之違法事實。按發展觀光條例第55條第8項除斷水、斷電外，

明定主管機關可採「封閉、強制拆除或其他必要可立即結束營業之措施」，此外，依建築法第94條之1及區域計畫法第21條第2項、第22條規定，私接水電者，有刑事罰之依據，花蓮縣政府觀光、建管及地政單位未能本於行政一體，研謀有效解決執法措施，任令本案長期違法經營民宿，核有怠失。

(六)綜上，花蓮縣政府建築與地政主管單位自97年起已知本案農舍並無使用執照，且因位於區域計畫法規定之沿海自然保護區，依法不得作為民宿使用，卻未落實追蹤管制，亦疏於加強與農業及觀光單位間的橫向聯繫處理，容任起造人長期違法經營「海灣32行館」民宿並大肆行銷廣告，該府觀光處渾然不知該民宿何時開始營業，且自102年起經民眾多次檢舉，仍未依法落實處罰，又行為人僅繳納前2次罰款並拒不改善，本案涉及國土保安、海岸維護及景觀保育之重大公益，該府卻延宕至106年6月始行文相關機關採取斷水、斷電措施，並遲至同年7月始將罰鍰移送強制執行，惟截至107年2月止，該民宿仍私接水電持續違法營業，該府觀光、建管及地政單位未能本於行政一體研謀有效執法措施，無力遏阻行為人長期挑戰公權力，已影響機關執法威信，核有嚴重怠失。

綜上所述，花蓮縣花蓮地政事務所於92年間將位屬「花蓮溪口附近自然保護區」範圍內原編定為「生態保護用地」錯誤查報為「農牧用地」；花蓮縣政府未依法落實審核率予核准更正編定，致於96年間誤發農舍建造執照，惟本案農舍並無使用執照且依法不得作為民宿使用，該府未落實追蹤管制，容任行為人長期違法經營「海灣32行館」民宿，怠於依法裁罰且遲未採取有效禁止營業措施，嚴重影響機關執法威信，均有違失，爰依憲法第97條第1項及監察法第24條之規定提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

調查委員：方萬富、陳慶財、李月德