

調 查 報 告 (公 布 版)

壹、案由：有關審計部109年8月11日函報，派員查核花蓮縣政府查處違法私設伊○○納骨堂辦理情形，據報核有未盡職責及效能過低情事，經通知花蓮縣縣長查明妥適處理，惟迄未針對該部所提意見為負責之答復，核有答復不當之情事，爰依審計法第20條第2項規定，報請本院核辦等情案。

貳、調查意見：

本案前經審計部臺灣省花蓮縣審計室（下稱花蓮縣審計室）以民國（下同）107年12月21日審花縣一字第1070003641號函通知花蓮縣蔡代理縣長碧仲查明妥適處理，嗣經花蓮縣政府先後於108年4月18日、6月20日、11月15日、109年1月2日、2月10日、3月17日及4月23日函復處理結果，遲未就缺失事項研謀改善，亦未確切查究相關人員行政疏失責任，爰以109年8月11日台審部覆字第1090054627號函報院核辦。案經調閱花蓮縣政府¹、花蓮縣秀林鄉（下稱秀林鄉）公所²、行政院農業委員會³、內政部⁴等機關卷證資料，並於109年11月2~3日赴花蓮縣政府聽取簡報及現場履勘，已調查竣事，茲臚列調查意見如下：

一、花蓮縣政府自101年11月19日受理民眾陳情處理違法私設伊○○納骨堂迄今，經衡酌補辦程序文件繁瑣，且違規行為人尚有積極補辦申請之具體行為，爰予3次展延改善期限，然於104年4月21日展延期限屆滿

¹ 109年10月29日府民宗字第1090200899號函。

² 109年10月23日秀鄉殯字第1090027176號函。

³ 109年10月27日農企字第1090729223號函。

⁴ 109年11月2日台內民字第1090233523號函。

後，因違規行為人未能提出原住民部落同意設置會議紀錄而擱置，未持續追蹤合法化進度，縱容違法狀態長期懸置，迄109年底尚未完成補辦程序；另縣府於103年6月25日函令違規行為人立即停止營運未果，骨灰（骸）甕存放數量仍持續增加，屢遭民眾質疑合法性，均未本主管機關權責積極適法妥處，怠忽消極，斲傷政府機關形象，核有嚴重疏失。

- (一)依行為時殯葬管理條例(91年7月17日制定公布)第3條第2項第2款規定略以：「縣主管機關之權責包括對轄內私立殯葬設施之設置核准、監督、管理；違法設置殯葬設施之取締與處理」；第7條第1項規定略以：「殯葬設施之設置，應備具興建營運計畫等文件報請縣主管機關核准」；第18條規定略以：「設置殯葬設施完竣，應備具相關文件，經縣主管機關檢查符合規定，並將殯葬設施名稱、地點、設置者之名稱或姓名公告後，始得啟用、販售骨灰（骸）存放單位」；第55條第1項規定略以：「殯葬設施經營業違反第7條第1項，未經核准設置殯葬設施，或違反第18條規定擅自啟用、販售骨灰（骸）存放單位，經限期改善或補辦手續，屆期仍未改善或補辦手續者，處新臺幣(下同)30萬元以上100萬元以下罰鍰，並得連續處罰之」；同條第3項規定略以：「發現有第1項之情形，應令其停止營運或販售骨灰（骸）存放單位，拒不從者，除強制拆除或恢復原狀外，並處60萬元以上300萬元以下罰鍰」。暨內政部99年12月22日台內民字第0990251996號函釋略以：「殯葬管理條例第55條第1項規定之『限期改善』或『限期補辦手續』處分，係就違反殯葬管理條例第7條規定之殯葬設施，命當事人於一定期限內除卻其違法狀態，使其符合法律規定，故『補辦手續』係指補辦完成

殯葬管理條例規定應踐行之程序，而『限期補辦手續』經主管機關受理申請之後續審查作業縱有涉及機關內部其他相關單位審查權責，若經審查需再請申請人補正相關資料或駁回，且若屆時已逾補辦手續期限，仍視為『屆期仍未補辦手續』，而有殯葬管理條例第55條第1項罰則之適用。」與內政部95年7月21日台內民字第0950119119號函釋略以：「殯葬設施未經核准設置，應依殯葬管理條例第55條第1項規定，令其限期改善或補辦手續，屆期仍未改善或補辦手續者，處以罰鍰，並得連續處罰之。如有經令其停止開發、興建、營運，拒不從者之情形，應依55條第3項規定處罰，如同時涉及第55條第1項及第3項規定時，應依行政罰法第24條第1項規定，從一重處罰。」

- (二)原住民族基本法(下稱原民法)第21條第1項規定略以：「私人於原住民族土地從事土地開發、資源利用，應諮商並取得原住民族或部落同意或參與，原住民得分享相關利益。」及依行為時原住民族委員會(下稱原民會)104年4月30日修正之原住民族委員會推動原住民族部落會議實施要點(105年1月25日廢止)第2點第4款規定：「原住民族同意事項：指依法應徵詢並取得原住民族同意或參與之事項」；同點第8款規定申請事項略以：「指原民法第21條規定應徵詢並取得原住民族同意之事項」；第19點規定略以：「申請人應檢具申請事項之計畫、措施、當地原住民族利益分享機制、共同參與或管理機制等文件向申請事項所在地之公所申請召集部落會議，公所應以載明申請事項之書面通知轄內之關係部落，並於適當場所公告30日」；第21點規定：「關係部落之部落會議主席自收受同意事項之通知，逾2個月未召

集部落會議時，申請人得申請關係部落所在地之公所代行召集（註：原民會105年1月4日訂定『諮商取得原住民族部落同意參與辦法（下稱諮商原住民族同意辦法）』第2條、第13條及第15條亦有類似規定）。又依原民會106年5月26日原民綜字第1060034473號函釋部落會議議決同意事項程序適用疑義說明三略以：「就諮商原住民族同意辦法第15條僅針對部落會議主席『怠為召集』之情況規範，對『尚未成立部落會議』或『不能召集』等情況漏未規定部分，應『類推適用』前開條文，即：由公所以『公示送達』或其他『足以使關係部落廣泛周知』之適當方式，通知該關係部落請其行使同意權。倘該關係部落於受通知後逾2個月未能推舉產生部落會議主席，或推舉產生之部落會議主席後不為召集時，再由公所或其他適當機關代行召集，俾維護關係部落族人行使同意權之權益。」

- (三)查花蓮縣政府於101年11月19日接獲民眾陳情伊○○納骨堂是否合法一案，經該府函請秀林鄉公所依殯葬管理條例規定查報後，於101年12月27日函復陳情人「經查伊○○確實未經本府殯葬設施核定，本府刻正依法辦理中」，該府並於102年1月9日會同違規行為人會勘確認，違法私設供存放骨灰（骸）甕之納骨堂屬實，嗣據違規行為人於102年3月11日向縣府陳述並附伊○○收納骨灰（骸）甕清冊顯示，伊○○納骨堂成立於96年間，截至101年12月間，累計安置骨灰（骸）甕計77個，最早安置日為97年2月。經該府簽准後於102年3月29日函送處理違反殯葬管理條例案件裁處書予違規行為人，限其應於收受處分書之次日起8個月內完成設施補辦手續。惟違規行為人於改善期限（102年12月2日）屆滿前，於

102年11月15日檢附設置地點土地權利證明等資料，敘明已向財政部北區國稅局花蓮分局申請變更增加營業項目「骨灰（骸）存放設施經營」，並已補繳98年1月至102年2月短漏報銷售額88萬餘元之營業稅4萬餘元，亦即違規行為人自承於上開期間確實有販售納骨櫃位之使用權，顯示其未報經縣府核准設置並完成啟用程序，逕行違規對外販售納骨櫃位屬實。

- (四)次查花蓮縣政府於接獲違規行為人102年11月15日函送部分興辦事業文件後，於同年月29日函復違規行為人略以：「所提陳內容，尚不符合行為時殯葬管理條例第7條規定應備具文件，檢附納骨堂興辦事業計畫書申請流程圖及審查規定1份供參，仍請於102年12月2日提出設施補辦手續申請，屆期未提出申請且未改善者，該府將依法告發裁處。」嗣102年12月2日改善期限屆滿，該府函請秀林鄉公所查報該設施改善情形，經該所於103年1月14日會勘結果發現，所安置骨灰（骸）甕計105座，顯示違規行為人於改善期限屆滿後，所安置骨灰（骸）甕仍持續增加，違失情節顯未改善且仍未補辦手續完成，該府爰於103年1月21日再函受處分人陳述意見，經受處分人於103年1月27日檢送骨灰（骸）存放設施營運計畫並申請展延改善期限，案經縣府審查結果，核有應備且未備之文件，及所附資料仍未齊全等待補正事項計6項，縣府據違規行為人陳情及顧及興辦事業計畫應備文件繁瑣且違規行為人已提出部分文件，尚有積極補辦申請之具體行為，於103年2月21日函復同意展延改善期限2個月。但受處分人於103年4月17日3度提出部分設置文件，縣府初審結果仍欠完備，不符合補辦手續完竣之要件，縣府爰就殯

葬管理條例第55條第1項規定「經限期改善或補辦手續」，其限期是否得以辦理展延，函詢中央主管機關內政部，經該部103年4月30日函復略以：「殯葬管理條例罰則有關限期改善之『期限』決定，既屬殯葬主管機關之裁量範圍，惟仍需審酌不違背法令且給予當事人之期限應為合理，始有助達成除卻違法狀態之目的。」顯示縣府對於違法設置殯葬設施之改善期限，得衡酌實際情況，本權責裁量之。

- (五)查本案自花蓮縣政府於102年3月29日作成行政處分，命違規行為人應於收受處分書之次日起8個月內完成設施補辦手續，雖經受處分人102年11月15日及103年1月27日2度函送興辦事業計畫書予縣府審查，惟經簽會府內各單位審查結果，均有待補正事項，案經縣府以具有「改善期限」之行政裁量權，於103年6月25日再度同意展延6個月，並囑其於設施補辦手續完竣經縣府核准營運前，不得再行販售骨灰（骸）存放單位，否則將依規定裁處。其後，違規行為人於展延期限屆滿前，於103年11月26日補送修正後骨灰（骸）存放設施使用興辦事業計畫予縣府審查時，原住民行政處於會辦時表示意見，依原民會103年10月7日訂定「原住民族基本法第21條釋義」第5點第10款規定，違規行為人於原住民保留地興建納骨堂，為原民法第21條所稱之土地開發行為，應依行為時「行政院原住民族委員會推動原住民族部落會議實施要點」規定，徵詢原住民意見並取得同意。縣府爰於103年12月5日再函請受處分人補正，並於104年1月8日函違規行為人陳述意見及請秀林鄉公所查報設施改善情形，經違規行為人於104年1月15日再函縣府申請展延，縣府於104年3月9日簽准略以：「本案興辦事業計畫書審查迄今未經核

准，且現場殯葬設施未撤除仍存放131個骨灰甕，屬屆期仍未補辦手續完成，殆無疑義，惟受處分人於原住民保留地興建骨灰（骸）存放設施之土地開發行為，依規定應召開部落會議議決通過，經審酌其辦理時間，第3度同意展延改善期限至104年4月21日。」累計縣府核予受處分人補辦手續之改善期限已2年餘。

- (六)受處分人於前揭改善期限屆滿前，為處理「原民法第21條規定於原住民保留地開發行為，應徵詢原住民意見並取得同意」程序，於104年4月12日函請秀林鄉水源部落（副知縣府與秀林鄉公所）協助於同年月18日召開部落會議，經該部落訂定會議日期，並函請秀林鄉公所蒞臨指導，經該所函復，部落會議主席任期於103年11月15日屆滿自動解職，需依行為時行政院原住民族委員會推動原住民族部落會議實施要點第3點及第5點第2項規定，選任部落會議主席後始能召集部落會議。經違規行為人於104年7月14日函復縣府詢問部落會議進度略以：「據公所來文指出，該部落會議主席任期已屆滿，須召集第1次部落會議選任後始得召集，未有藉故拖延情形」。同期間，秀林鄉水源村當地族人共16人於104年3月16日陳情，指案地假農舍名義非法變更設置伊○○（靈骨塔）設施，影響附近居民生活品質及社區觀光發展。縣府雖於104年4月28日函復略以：「陳情書內容，將納入審查意見，期符合法令規定及平衡居民期望」。迨至106年1月3日，又有民眾向縣長電子民意信箱陳述本案，縣府除復以「查伊○○納骨塔並未核准在案，該府將依相關規定調查處理」外，另於106年5月17日向原民會函詢有關部落會議議決同意事項程序適用疑義，經該會106年5月26日釋示略

以：「為維護關係部落族人行使同意權之權益，於符合該函文所述情況時，由公所或其他適當機關代為召集」，爰縣府已知該部落會議主席尚未選任前，得由公所代行召集部落會議之解決途徑。經花蓮縣審計室詢據縣府民政處表示：「該府並未據此函釋，就本案違法納骨堂尚未完成設施補辦手續，以殯葬主管機關立場採取任何行政作為」，迄本院109年11月3日現場履勘日止，違規行為人仍尚未取得前揭之部落會議議決同意。上開情形顯示，縣府已知違規行為人以當地部落會議主席尚未重新選任，未能取得違法納骨堂坐落地之原住民同意而得以完備申請書件，又已獲原民會106年5月26日函知，得「類推適用」諮商原住民族同意辦法第15條規定，由秀林鄉公所代行召集部落會議，卻未本於殯葬主管機關立場，對限期改善屆期之違規行為人施以處罰或稽催補辦興辦事業計畫手續，並告知違規行為人有關原民會106年5月26日函釋，促使違規行為人積極尋求召開部落會議之可行性，致迄本院調查時，縣府復以目前尚有「1.案地位於第2級環境敏感地區內，應依非都市土地使用管制規則第30條之3規定辦理，並取得環境敏感地區中央法令規定之目的事業主管機關書面意見（山坡地範圍、位屬礦區、位屬軍事設施管制區之禁建、限建地區）。2.聯外道路寬度不得小於6公尺之限制，須洽秀林鄉公所認定。3.依原民會109年4月10日原民土字第1090021686號函，依規定送部落會議決議。4.農地變更使用說明書修正。5.隔離綠帶或設施修正。」待處理解決，縣府顯未善盡取締及處理權責。

(七)依內政部95年7月21日函釋，受處分人如同時涉及殯葬管理條例第55條第1項及第3項規定時，應依行政

罰法第24條第1項規定，從一重處罰。縣府於第3次展延期限（104年4月21日）屆滿後，依秀林鄉公所104年5月6日會同受處分人會勘紀錄顯示，納骨櫃未撤除，未停止違法行為，且違規行為人屆期仍未完成補辦手續，亦未再申請展延，依內政部99年12月22日函釋規定，已有殯葬管理條例第55條第1項罰則之適用，惟縣府民政處並未依法裁罰，經花蓮縣審計室詢據縣府承辦單位表示，因當地部落尚未選任主席未能召集會議議決同意與否，爰擱置此案，未追蹤本案合法化進度。續查104年7月至106年1月期間，均無與本案有關之裁處或相關處置資料，縣府以人員異動僅剩承辦科員及科長2人綜理所有業務為由卸責，顯非可取。又本案違規納骨堂安置骨灰（骸）甕數量，依縣府及秀林鄉公所歷次會勘結果，從102年1月9日77個，103年1月14日105個，104年1月20日131個，持續增加至109年10月7日之249個，顯示自縣府103年6月25日令其不得再行販售存放單位，違規行為人卻依舊繼續營業，已有殯葬管理條例第55條第3項「除強制拆除或恢復原狀外，並處60萬元以上3百萬元以下罰鍰」之適用，但縣府迨至花蓮縣審計室於107年12月21日函查，始再重新啟動行政調查及裁罰程序，截至目前為止，現仍接續未完成興辦事業計畫之補辦手續處理中，縣府長期怠忽消極未依內政部95年7月21日函釋及行政罰法第24條第1項規定，依殯葬管理條例第55條第1項及第3項規定從一重處罰，縱容違法狀態長期懸置，實有損殯葬主管機關形象。

(八)綜上，花蓮縣政府依殯葬管理條例規定負有違法設置殯葬設施之取締與處理權責，自101年11月19日受理民眾陳情處理違法私設伊○○納骨堂迄今，經銜

酌補辦程序文件繁瑣，且違規行為人尚有積極補辦申請之具體行為，爰予3次展延改善期限，然於104年4月21日展延期限屆滿後，因違規行為人未能提出原住民部落同意設置會議紀錄而擱置，未持續追蹤合法化進度，縱容違法狀態長期懸置，迄109年底尚未完成補辦程序；另縣府於103年6月25日函令違規行為人立即停止營運未果，骨灰（骸）甕存放數量仍持續增加，屢遭民眾質疑合法性，均未本主管機關權責積極適法妥處，怠忽消極，斲傷政府機關形象，核有嚴重疏失。

二、花蓮縣政府內單位橫向聯繫失調且各自為政，民政處於102年1月9日會勘發現伊○○納骨堂涉違反區域計畫法、農業發展條例、建築法等規定，卻僅就其所管之殯葬管理條例查處，遲未審視個案違規具體事實行為，由各業管單位共同研議處理方案，任農舍變更為納骨堂長期違規使用而未能適法處理，行政效能不彰。

(一)按法務部96年9月3日法律字第0960027246號函釋略以：「同時違反殯葬管理條例及建築法等相關規定而處以裁罰，自應依法定罰鍰額最高之規定裁處。惟殯葬管理條例第55條第1項之違反行政法上義務行為，須違反規定並經限期改善，逾期仍未改善者始符合處罰構成要件，方得依就該違反數個行政法上義務規定而應處罰鍰之行為，依法定罰鍰額最高之規定加以裁處。」次依建築法第73條第2項規定：「建築物應依核定之使用類組使用，其有變更使用類組或有第9條建造行為以外主要構造、防火區劃、防火避難設施、消防設備、停車空間及其他與原核定使用不合之變更者，應申請變更使用執照……」；第74條第3款規定，申請變更使用執照供公眾使用者，應

備具申請書並檢附其結構計算書與建築物室內裝修及設備圖說。第77條之2第1項第1款及第2款規定略以：「供公眾使用建築物之室內裝修應申請審查許可，裝修材料應合於建築技術規則之規定」；第91條第1項第1款規定略以：「違反建築法第73條第2項規定，未經核准變更使用擅自使用建築物者，處建築物所有權人、使用人、機械遊樂設施之經營者6萬元以上30萬元以下罰鍰，並限期改善或補辦手續，屆期仍未改善或補辦手續而繼續使用者，得連續處罰，並限期停止其使用。必要時，並停止供水供電、封閉或命其於期限內自行拆除，恢復原狀或強制拆除」；第95條之1規定略以：「違反第77條之2第1項規定者，處建築物所有權人、使用人6萬元以上30萬元以下罰鍰，並限期改善或補辦，逾期仍未改善或補辦者得連續處罰；必要時強制拆除其室內裝修違規部分。」另花蓮縣政府為確立非都市土地違反使用管制案件主政單位權責及統一查處作業機制，特訂定「花蓮縣政府處理非都市土地違反使用管制案件權責劃分及作業程序」，依該作業程序第3、4點附表一、二規定，違規使用類型「殯葬及宗教設施」之主政單位為民政處，由民政處填具審查表簽會相關單位處理。同作業程序第10點第1項規定：「違反管制使用案件經依法裁處後，由主政單位錄案列管追蹤改善結果，經複查改正完竣屬實者，解除列管結案並副知裁罰單位。逾期未改善完竣者，由主政單位審認應依法按次加重處罰或移送地方檢察署偵辦，於簽准後移請裁罰單位續辦。」

(二)查本案違規納骨堂建物之原有農舍使用執照係花蓮縣政府於96年6月5日府城建字第09600603970號函核發，並敘明該建築物使用用途為H2類組「農舍」，

請確實參照建築法第77條規定，維護建築物合法使用與其構造及設備安全。依秀林鄉公所101年11月29日至109年10月7日止之會勘紀錄及違反殯葬管理條例案件查報表，與縣府102年1月9日處理違反殯葬管理條例案件現場會勘紀錄所載，違規行為人自承該納骨堂原核准使用執照為農舍，顯示縣府已知違規行為人於農業用地上興建農舍（H2類），變更使用類組為供存放骨灰（骸）甕之納骨堂（E類），且於室內裝修設置納骨櫃1,920個櫃位屬實。究其行為，除未經核准設置納骨堂違反殯葬管理條例第7條應依同條例第55條裁處外，另該農舍未農用涉違反農業發展條例第69條、區域計畫法第15條土地使用管制規定，應由縣府地政處依區域計畫法第21條認定裁罰；暨農舍違規變更使用類組為納骨堂與未申請審查許可室內裝修設置骨灰（骸）櫃位，涉違反建築法第73條第2項及第77條之2規定，應由縣府建設處依建築法第91條及第95條之1規定認定裁罰；又依區域計畫法及建築法之罰則規定，除應處罰鍰外，並應限期改善或補辦手續，令其停止使用或拆除其地上物恢復原狀等改善措施，逾期仍未改善或補辦手續者得連續處罰，於必要時得強制拆除違規設施。惟查縣府民政處於102年1月9日會同違規行為人會勘確認違法屬實後，僅就其承辦業務之主管機關立場，依殯葬管理條例規定處理，即使曾簽會行政暨研考處、建設處、農業處、地政處等相關單位，均未表示任何審查意見；嗣依殯葬管理條例第55條第1項核定改善期限104年4月屆滿後，依法務部96年9月3日函釋規定，已符合處罰構成要件，惟經花蓮縣審計室詢據縣府民政處表示，均無就本案所涉違反區域計畫法及建築法等規定，簽會縣府農業

處、地政處及建設處研議處理方案之資料，顯示縣府民政處未審視個案違規具體事實，依「花蓮縣政府處理非都市土地違反使用管制案件權責劃分及作業程序」審慎研議處理。又縣府於106年1月3日接獲王君於縣長信箱質疑伊○○納骨堂之合法性後，由縣府綜理縣長電子民意信箱之行政及研考處簽會民政處、農業處、地政處回覆王君略以：「伊○○納骨塔未經核准私設，將依殯葬管理條例調查處理，及所述案地是否違反農地利用問題，將查明後續由相關單位處理」，惟函復內容仍未見建設處對於本案涉及農舍變更使用類組及違法室內裝修部分提出意見。縣府遲未由各業管單位共同研議處理，縱容農舍變更為納骨堂使用持續存在多年，致使政府法令規定形同虛設。

- (三)綜上，花蓮縣政府內單位橫向聯繫失調且各自為政，民政處於102年1月9日會勘發現伊○○納骨堂除涉違反殯葬管理條例外，亦有農舍未農用、違規變更使用類組及室內違法裝修骨灰（骸）櫃位等，涉違反區域計畫法、農業發展條例、建築法等規定，卻僅就其所管之殯葬管理條例查處，遲未審視個案違規具體事實行為，由各業管單位共同研議處理方案，任農舍變更為納骨堂長期違規使用而未能適法處理，行政效能不彰。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一、二，提案糾正花蓮縣政府，另請該府就調查意見一，檢討議處失職人員見復。
- 二、調查意見函復審計部。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請內政及族群委員會處理。

調查委員：浦忠成

陳景峻

林文程

附件：調查案件人權性質調查回條、本院109年9月24日院台調壹字第1090800213號派查函及相關案卷。

本案案名：花蓮縣秀林鄉違規私設伊○○納骨堂案。

本案關鍵字：伊○○納骨堂、殯葬管理條例、農舍、骨灰、補辦。