

壹、案由：據訴，坐落臺東縣大武鄉大武村之立原砂石場違法侵占原住民保留地，並於大武溪行水區內盜採砂石，臺東縣大武鄉公所雖曾要求該砂石場騰空並交還土地，惟目前仍繼續營業，縣政府及鄉公所未依都市計畫法第 79 條等規定連續處罰及採斷水斷電措施，疑涉有包庇等情案。

## 貳、調查意見：

本案經函請臺東縣政府及臺東縣大武鄉公所（下稱大武鄉公所）就案情查復說明並提供佐證資料到院，嗣於民國（下同）105年2月19日約請原住民族委員會（下稱原民會）、臺東縣政府及大武鄉公所業務相關主管人員到院接受詢問，再經原民會及臺東縣政府分別就詢問問題補充說明到院，業已調查竣事，茲將調查意見臚述如下：

### 一、臺東縣政府及大武鄉公所未善盡原住民保留地管理之責，長期便宜行事，廢弛職務，顯有違失。

（一）按區域計畫法施行細則第10條第1項規定略以：「區域土地應符合土地分區使用計畫，並依下列規定管制：一、都市土地：包括已發布都市計畫及依都市計畫法第81條規定為新訂都市計畫或擴大都市計畫而先行劃定計畫地區範圍，實施禁建之土地；其使用依都市計畫法管制之。……」次按都市計畫法第32條規定：「（第1項）都市計畫得劃定住宅、商業、工業等使用區，並得視實際情況，劃定其他使用區域或特定專用區。（第2項）前項各使用區，得視實際需要，再予劃分，分別予以不同程度之使用管制。」第34條規定：「住宅區為保護居住環境而劃定，其土地及建築物之使用，不得有礙居住之寧靜、安全及衛生。」再按都市計畫法臺灣省施行細則第15條規定略以：「住宅區為保護居住環境而劃定，不得為下列建築物及土地之使用：一、第17條規定限制之建築及使用。……七、各種廢料或建築材料之堆棧或堆置場、廢棄物資源回收貯存及處理場所。……」第17條規定略以：「……不得為下列建築物及土地之使用：……三、……（十四）使用動力碾碎礦物、岩石、土砂……九、土石方資源堆置處理場。……」是依上開規定，住宅區乃為保護居住環境而劃定，經都市計畫劃設為住宅區之土地，不得作為土石方資源堆置處理、砂石碎解洗選或堆置儲運等使用。

（二）另按現行<sup>1</sup>原住民保留地開發管理辦法第2條規定：「本辦法

---

<sup>1</sup> 按原住民保留地淵源已久，政府於36年將其定名為「山地保留地」，前臺灣省政府於37年訂定「臺灣省各縣山地保留地管理辦法」作為管理之法規依據，49年將該辦法修正為「臺灣省山地保留地管理辦法」，79年將

所稱主管機關：在中央為行政院原住民族委員會<sup>2</sup>；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」現行原住民保留地各種用地申請案授權事項及申請作業須知（104年3月4日修正發布）第7點規定：「（第1項）依原住民保留地開發管理辦法第24條規定，原住民或公、民營企業或非原住民申請承租開發原住民保留地……之申請案件，由直轄市、縣（市）政府核定。但申請面積為10公頃以上應層報本會核定……。（第2項）前項各種用地之續租案件，由直轄市、縣（市）政府核定；其作業程序應填具申請書，並檢具前項條文所列有關文件，由鄉（鎮、市、區）公所審查後陳報直轄市、縣（市）政府核定。」第8點規定：「依原住民保留地開發管理辦法第28條第1項規定，非原住民在原住民保留地開發管理辦法施行前已租用原住民保留地繼續自耕或自用者，得繼續租用之申請案件，由鄉（鎮、市、區）公所核定……」簡言之，目前原住民保留地之新租案件以面積10公頃做為區分，分別由原民會或直轄市、縣（市）政府核定；續租案件原則由直轄市、縣（市）政府核定，並由鄉（鎮、市、區）公所做為執行機關，續行簽訂租約及實質管理等事項。

- (三)查立原砂石場（按：其公司登記名稱為立原興業股份有限公司，工廠登記名稱為立原興業股份有限公司大武場，以下仍簡稱立原砂石場）前於75年7月間即向大武鄉公所申請承租當時大烏段1348地號原住民保留地（該筆土地嗣經地籍圖重測及逕為分割，土地標示變更為復興段615、615-1及615-2地號等3筆土地，下稱系爭土地），擬作為臨時砂石堆置場使用，惟經大武鄉公所審查發現，系爭土地於都市計畫內編為住宅區，不宜作為砂石場使用，爰以該公所75年7月29日武鄉民地字第4953號函予以退件。

---

「山地保留地」名稱修改為「山胞保留地」，並由行政院訂定「山胞保留地開發管理辦法」，83年配合憲法修改，將「山胞保留地」名稱修改為「原住民保留地」，前述辦法亦於84年修正為「原住民保留地開發管理辦法」。本案源自75年起，迄今歷時已30年，適用法規包括「臺灣省山地保留地管理辦法」、「山胞保留地開發管理辦法」、「原住民保留地開發管理辦法」及行為時之相關法令規定，此處僅摘錄現行法令規定。

<sup>2</sup> 配合原民會組織法規自103年3月26日施行，行政院103年3月24日院臺規字第1030128812號公告，該辦法各該規定所列屬「行政院原住民族委員會」之權責事項，自103年3月26日起改由「原住民族委員會」管轄。

- (四)嗣於 75 年 8 月，立原砂石場改以配合南迴鐵路工程為由，再次向大武鄉公所申請承租系爭土地，以作為砂石場使用，案經大武鄉公所擬具處理意見：「與區分用途不符，但為配合南迴鐵路施工，擬請准其租用」後，函報臺東縣政府層轉前臺灣省政府審核，嗣經前臺灣省政府民政局 75 年 8 月 19 日七五民四字第 21684 號函復准予租用，租期追溯自 73 年起至 78 年止。當時並有附帶條件略以：「該筆土地自 73 年起既已開始利用，應補繳相當於租金之使用費後始得訂約」、「作為砂石場之土地不得設置固定之地上物，並於租期屆滿時整平交還土地」。其後立原砂石場更再與大武鄉公所續租換約 5 次（最後一次租約租期至 103 年 12 月 31 日止），並於系爭土地興設碎石機、洗選機、砂石輸送設備、預拌混凝土場、鐵皮屋、供電室及二樓磚造操作室等固定地上物。
- (五)據臺東縣政府復稱，各公所受理原住民保留地之新租及續租案件時，承辦人均須實地現勘，訪查案地四鄰證明人及土地權利審查委員<sup>3</sup>，俾實地了解案地之使用狀況是否依規定使用；另須檢附會勘紀錄表、佐證照片及應備文件提請原住民保留地土地權利審查委員會審查。
- (六)按住宅區本不得作為砂石場使用，縱為配合政府重大建設計畫所需之臨時性設施，而有其時空環境因素與歷史背景，惟查南迴鐵路早於 81 年底即已全線竣工通車，臺東縣政府及大武鄉公所竟未詳察，仍持續同意續租，且未見有何其他政策面考量或當時背景因素以致影響其准駁，肇致系爭土地長期作違反都市計畫土地使用分區管制之使用，影響周遭居住環境之寧靜、安全及衛生；又其等未恪遵前臺灣省政府核定租用時之附帶條件，未落實稽查管理，放任立原砂石場於系爭土地興設固定之地上物，在在顯示其等未善盡原住民保留地管理之責，長期便宜行事，廢弛職務，顯有違失。
- (七)綜上所述，臺東縣政府及大武鄉公所原以配合南迴鐵路工程為由，同意立原砂石場承租位屬住宅區之原住民保留地，作為砂石場使用，當時或有其時空背景考量；惟南迴鐵路竣工

---

<sup>3</sup> 原住民保留地開發管理辦法第 6 條第 1 項規定：「原住民保留地所在之鄉（鎮、市、區）公所應設原住民保留地土地權利審查委員會，掌理下列事項：……四、申請租用原住民保留地之審查事項。」

通車後，臺東縣政府及大武鄉公所竟未詳察，仍持續同意續租，又未落實稽查管理，放任立原砂石場興設固定之地上物，違反前臺灣省政府核定租用時之附帶條件，在在顯示其等未善盡原住民保留地管理之責，長期便宜行事，廢弛職務，顯有違失。

二、大武鄉公所與立原砂石場於83年1月1日續訂之原住民保留地租賃契約，未依規定報送臺東縣政府及前臺灣省政府審核，擅自越權核定續租，悖離規定，又未落實原住民保留地租約管理，對於租期屆至之租賃案件，未能積極函知承租人於期限內辦理續租，遲延行政作業，均有不當。

- (一)按行為時山胞保留地開發管理辦法<sup>4</sup>第26條第1項規定：「非山胞在本辦法施行前已租用山胞保留地繼續自耕或自用者，得繼續承租。」次按行為時「臺灣省簡化山胞保留地各種用地申請案處理程序及授權事項暨申請作業須知」<sup>5</sup>壹、簡化山胞保留地申請案處理程序及授權第8點規定：「依山胞保留地開發管理辦法第26條之規定，非山胞在本辦法施行前已租用山胞保留地繼續自耕或自用者，得繼續租用之申請案，由臺灣省山胞行政局核定；其作業程序除填具申請書外，免附位置圖並由鄉（鎮、市、區）公所層轉臺灣省山胞行政局依法核定。」
- (二)查大武鄉公所與立原砂石場係於75年8月5日新訂系爭土地租賃契約，其後續租換約5次。其中第2次續租時，係由大武鄉公所自行核定並於83年1月1日與立原砂石場簽訂租約，租期3年，追溯自82年1月1日起至84年12月31日止，惟該次續租案件並未依規定層報臺東縣政府及前臺灣省政府審核。
- (三)據臺東縣政府復稱，大武鄉公所原承辦人黃翠蓮君（已離職）前於103年7月15日上午11時45分以電話向該府說明，稱該次租約簽訂時，渠適值產假期間，由代理人自行核定及簽訂等語。另據大武鄉公所復稱，經調閱檔案，查無該次租約

<sup>4</sup> 行政院79年3月26日臺79內字第05901號令發布。

<sup>5</sup> 前臺灣省政府79年9月22日七九府民胞字第94620號函訂頒。

簽訂之函稿可稽，又 82 至 84 年原承辦人為約僱人員黃翠蓮君，該員因懷孕生產於 82 年 5 至 7 月申請產假約 3 個月，請假期間職務由家政技士成春美君代理，並另請臨時員王梅妹君協助業務，當時業務課長為黃建東君；經詢問上述人員，渠等表示對此案不知情也未曾經辦過，該次租約究竟由何人所簽辦尚待查明釐清云云。若公所復屬實，則當時未擬辦簽稿卻可與立原砂石場簽訂租約，並鈐印機關印信及首長職章，其對於印信之管理使用機制顯有可議之處。

- (四)另查大武鄉公所與立原砂石場所簽訂之原住民保留地租賃契約第 12 條約定（歷次租約均有相同之規範）：「本契約租期屆滿前 2 個月出租機關（鄉、鎮公所）應通知承租人是否繼續租用；承租人如有意續租應於收到通知後 1 個月內向出租機關申請續租，否則視同無意續租」、「租期屆滿後，承租人未辦續租手續，仍繼續使用者，應負損害賠償責任，並不得主張民法第 451 條之適用及其他異議」。是依上開約定，若租約期滿未申請續租，理應視同無意續租。惟查大武鄉公所 78 年 12 月 26 日所簽定之租約，其租期係至 81 年 12 月底止，該公所卻至 83 年 1 月始重新續約；其後，84 年 12 月底租約期滿，該公所卻於 85 年 4 月 30 日始重新續約；90 年 12 月底租約期滿，該公所卻於 92 年 1 月 20 日始重新續約。
- (五)大武鄉公所雖辯稱，依租賃契約理應視同無意願續租，惟體恤民眾工作忙碌無法如期辦理續約事宜，若民眾有意續約且願意追溯清償滯納違約金及損害賠償，則同意續租；該公所並承諾，俟後就原住民保留地租賃續租業務，會檢討改進謹慎處理，以免錯誤再發生云云。惟查本案續租換約延宕時間，短則數月，長則年餘，大武鄉公所屢以追溯清償滯納違約金方式掩飾其行政作業之延遲，益見該公所未落實原住民保留地租約管理，對於即將屆期之原住民保留地租賃案件，未能積極函知承租人於期限內辦理續租，因循敷衍，實有未洽。
- (六)再查 85 年 4 月 30 日，前臺灣省政府係准予續租 6 年<sup>6</sup>，該次租期原應自 85 年 1 月 1 日起至 90 年 12 月 31 日止，惟大武鄉公所卻誤繕為 85 年 1 月 1 日起至 91 年 12 月 31 日止，以

<sup>6</sup> 前臺灣省政府 85 年 4 月 30 日府民原字第 152742 號函。

致租期實際為 7 年，亦有疏失。

- (七)綜上所述，大武鄉公所與立原砂石場於 83 年 1 月 1 日續訂之原住民保留地租賃契約（租期 3 年，自 82 年 1 月 1 日起至 84 年 12 月 31 日止），未依規定報送臺東縣政府及前臺灣省政府審核，擅自越權核定續租，悖離規定，又未落實原住民保留地租約管理，對於租期屆至之租賃案件，未能積極函知承租人於期限內辦理續租，遲延行政作業，均有不當。

**三、大武鄉公所未積極處理排除占用及收回土地等事宜，洵有怠失；臺東縣政府未積極督促該公所依法行事，落實執行，亦難辭其咎。**

- (一)查臺東縣政府早於 102 年間即接獲檢舉，立原砂石場所承租之系爭土地有違反原住民保留地租賃契約之情事，經會同大武鄉公所 102 年 3 月 7 日現場履勘確認屬實後，即要求大武鄉公所通知立原砂石場立即停工，並於 103 年 12 月 31 日租約期滿不予續租。
- (二)嗣於 103 年 5 月 19 日，原民會邀集臺東縣政府及大武鄉公所，召開立原砂石場使用國有原住民保留地處理情形研商會議，該次會議決議略以：「……現況已違反原住民保留地租賃契約第 8 條第 1 項第 7 款承租人承租使用之土地不得違反都市計畫法或區域計畫法或其他有關限制建築物管理法令用者之規定，且本案數次經民眾檢舉，請縣政府積極處理，依規定得終止租約無條件收回土地，其所投資之各項設施不予補償，或以採取到期不續租之方式辦理，建請縣政府依法儘速研處辦理方式。……」
- (三)臺東縣政府爰於 103 年 6 月 9 日召開大武鄉復興段立原砂石場使用國有原住民保留地處理情形研商會議，並決議以終止租約收回土地方式辦理，其土地改良物由承租人自行拆除，將土地回復原狀交還出租人，不予任何補償。該府嗣以 103 年 7 月 10 日府原地字第 1030130772 號函請大武鄉公所辦理終止租約事宜，並經大武鄉公所 103 年 7 月 22 日武鄉原字第 1030008207 號函知立原砂石場。惟查立原砂石場並未立即停工交還土地，甚至於本院 105 年 2 月 19 日詢問時，系爭土地仍未收回。

- (四)另查 103 年間，大武鄉公所及臺東縣政府即知立原砂石場於系爭土地外，尚有違法占用其他原住民保留地之情事。其後，臺東縣政府雖曾以該府 103 年 4 月 18 日府原地字第 1030075372 號函檢送相關事證移請臺東縣警察局大武分局依法偵辦；大武鄉公所亦先後以 103 年 5 月 14 日武鄉原字第 1030005392 號函、103 年 5 月 22 日武鄉原字第 103005727 號函檢送違法占用清冊，103 年 6 月 3 日實地履勘並張貼違法占用土地之公告，請該砂石場儘速將地上物移除，恢復原狀，交還土地，惟查截至本院 105 年 2 月 19 日詢問時，立原砂石場仍違法占用復興段 613、614 及 617 地號等 3 筆原住民保留地，尚未排除完竣。
- (五)再查，大武鄉公所為訴請法院拆除地上物返還土地乙事，迨於 104 年 8 月 3 日始簽奉該鄉鄉長核准訴訟費用，嗣提經該鄉民代表會第 20 屆第 4 次臨時會議審議同意先行墊付，再以該公所 104 年 11 月 5 日武鄉原字第 1040012344 號函請臺東縣政府轉陳原民會全額補助，並經原民會 104 年 11 月 30 日原民土字第 1040066730 號函同意補助。大武鄉公所明知立原砂石場有違法占用原住民保留地之情事，卻未能積極妥善處理，延宕年餘始籌措訴訟費用，洵有怠失。
- (六)綜上所述，大武鄉公所早於 103 年 7 月 22 日即函知立原砂石場要求終止租約收回土地，即便不論該租約是否提前終止，該租約亦於 103 年 12 月 31 日租期屆滿且不再續租，然而大武鄉公所卻迨至 104 年 8 月始籌措訴訟經費，且截至本院 105 年 2 月 19 日詢問時，立原砂石場所興設之固定地上物並未清除，原先承租之復興段 615、615-1、615-2 地號土地不僅尚未返還，且仍占用復興段 613、614 及 617 地號等 3 筆原住民保留地，大武鄉公所未積極處理排除占用及收回土地等事宜，洵有怠失；臺東縣政府未積極督促該公所依法行事，落實執行，亦難辭其咎。

四、大武鄉公所對於立原砂石場違法興設砂石場使用等情，未依都市計畫法等相關法令規定賡續查處，落實執行，或採取其他恢復原狀之措施，放任違法狀態持續存在，洵有怠失；臺東縣政府未積極督促該公所依法行事，亦有疏失。



- (一)按都市計畫法第 4 條規定：「本法之主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）（局）為縣（市）（局）政府。」第 79 條規定：「（第 1 項）都市計畫範圍內土地或建築物之使用，或從事建造、採取土石、變更地形，違反本法或內政部、直轄市、縣（市）（局）政府依本法所發布之命令者，當地地方政府或鄉、鎮、縣轄市公所得處其土地或建築物所有權人、使用人或管理人新臺幣 6 萬元以上 30 萬元以下罰鍰，並勒令拆除、改建、停止使用或恢復原狀。不拆除、改建、停止使用或恢復原狀者，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，其費用由土地或建築物所有權人、使用人或管理人負擔。（第 2 項）前項罰鍰，經限期繳納，屆期不繳納者，依法移送強制執行。（第 3 項）依第 81 條劃定地區範圍實施禁建地區，適用前 2 項之規定。」
- (二)據臺東縣政府表示，該府依都市計畫法相關規定辦理土地違規使用之查處案件，係責由當地轄管鄉、鎮、縣轄市公所處罰其土地或建築物所有人、使用人或管理人 6 萬元以上 30 萬元以下罰鍰，並勒令拆除、改建、停止使用或恢復原狀，而公所如涉有法令或認定違規事實之疑義時，則報請該府協助解釋或認定之。
- (三)經查大武鄉公所針對立原砂石場違反都市計畫土地使用分區管制規範，違法興設砂石場使用等情，僅先後於 102 年 4 月 9 日、103 年 5 月 15 日及 104 年 5 月 19 日依都市計畫法第 79 條規定裁罰 3 次，分別裁罰 6 萬元、6 萬元及 12 萬元，累計裁罰 24 萬元。又立原砂石場迄今僅繳納第 1、2 次之罰鍰（合計 12 萬元），對於該砂石場尚未繳納之第 3 次罰鍰，大武鄉公所亦未移送強制執行。大武鄉公所對於立原砂石場違法興設砂石場使用等情，未依都市計畫法等相關法令規定賡續查處，落實執行，或採取其他恢復原狀之措施，放任違法狀態持續存在，洵有怠失。
- (四)另臺東縣政府雖進一步辯稱，依上開權責劃分原則，大武鄉公所針對立原砂石場所為之行政處分，係屬該公所獨立之行政作為，無須報經該府同意，故無法掌控其相關資訊云云。

惟查該府雖無相關掌控機制，但業以 103 年 8 月 29 日府原地字第 1030170064 號函請大武鄉公所應迅即函知立原砂石場限期騰空土地、恢復原狀；再於 103 年 10 月 27 日邀集公有土地相關管理機關（單位）開會研商強制停止使用之處理方式時，因立原砂石場所堆置之砂石數量龐大，該公所無是項經費、人力強制執行，故請該公所續依都市計畫法第 79 條第 1 項後段規定處理，如不拆除、停止使用或恢復原狀，按次處罰，並依行政執行法第 30 條處以怠金。足見身為都市計畫法地方主管機關之臺東縣政府，已明知立原砂石場有違法興設砂石場使用，牴觸都市計畫土地使用管制規範等情，卻放任大武鄉公所消極處理，未積極督促該公所依法行事，落實執行，亦有疏失。

- (五)綜上所述，大武鄉公所對於立原砂石場違法興設砂石場使用等情，未依都市計畫法等相關法令規定賡續查處，落實執行，或採取其他恢復原狀之措施，放任違法狀態持續存在，洵有怠失；臺東縣政府未積極督促該公所依法行事，亦有疏失。

**五、原民會身為原住民保留地之中央主管機關，未積極督促臺東縣政府及大武鄉公所依法行事，僅消極函轉，難辭監督不力之咎。**

- (一)按原民會對於原住民保留地租用、租金收支、公有土地增劃編原住民保留地及原住民保留地違規利用等重點工作每年訂有年度計畫。為實地瞭解相關機關執行上開年度計畫之辦理績效，該會每年度亦訂有「原住民族土地業務聯合查核實施計畫」，於每年 7 至 9 月期間，針對原住民族地區鄉（鎮、市、區）進行查核，查核結果請受查核單位自行改善，列入年終考評，並請各直轄市、縣(市)政府複查，且各鄉(鎮、市、區)公所查復改善情形，將納入下年度上開計畫經費補助之參據。又該會每年於年底辦理原住民族土地業務年終檢討會議，檢討當年度全國原住民族土地業務執行狀況，以減少計畫面與執行面之差異，瞭解並策勵地方政府執行績效。
- (二)查原民會係於 101 年 7 月底接獲大武鄉復興段 615、615-1、615-2 地號等 3 筆原住民保留地土地糾紛陳情書副本，嗣於 101 年 9 月 12 日正式接獲陳情，惟原民會僅函轉臺東縣政府

督同大武鄉公所釐清相關爭點，不僅未列入年度重點查核事項，亦未積極列管追蹤，迨至 103 年 5 月 19 日始邀集相關機關召開研商會議，要求臺東縣政府對於立原砂石場違反租約及占用等情事積極處理。

- (三)原民會雖辯稱，其已進行個案列管並持續作為，考量業務聯合查核實施計畫查核事項繁雜，為將有限資源最大效益化，爰未於聯合查核實施計畫中，將本案重複列管，但並未影響本案相關查處進度，未來若有相關特殊案件，將考量納入查核事項並請地方政府作相關進度檢討及報告云云。
- (四)惟查原住民保留地係為保障原住民生計，推行原住民行政所保留之原有山地保留地及經依規定劃編、增編供原住民使用之保留地，其分布零散，多位於河流上、中游兩側，與國有林班地毗鄰，多屬山坡地範圍，劃為宜林地者占最多數，因此，類如系爭土地劃為宜農地，且在都市計畫內編為住宅區者，實屬少見，尤應積極重視，妥為處理運用，以落實保障原住民生計。原民會身為原住民保留地之中央主管機關，於收受陳情書後，未積極督促臺東縣政府及大武鄉公所依法行事，僅消極函轉，自難辭監督不力之咎。
- (五)另查原民會目前雖設有原住民保留地網際網路土地管理資訊系統，於系統中針對原住民保留地土地資訊、異動或相關清查結果逐一建檔，對於租金收益等亦於系統中進行管理，然該系統對於租約租期即將屆滿乙節，尚無法提出預警。據原民會表示，因全國各地租約資料龐大，並牽涉各地方政府相關行政程序及作業等，未來將會納入資訊系統整體檢討時一併評估。考量目前各鄉（鎮、市、區）公所轄管之原住民保留地租賃案件，雖均有設簿登記及專人管理，惟對於續租換約事宜卻仍須仰賴人工控管，原民會允宜檢討評估，妥善運用資訊系統主動預警、有效列管及定期清查，以減少人為錯誤或疏失之發生。

**調查委員：江明蒼、章仁香**