

調 查 意 見

壹、案 由：審計部函報：屏東縣牡丹鄉公所辦理原住民保留地出租管理，涉有違失情事，經通知該公所查明妥適處理，並將疏失究責情形見復，惟未獲負責之答復等情案。

貳、調查意見：

原住民族委員會(下稱原民會)為安定原住民生計、解決原住民所使用公有土地問題，增編公有土地為原住民保留地，並依山坡地保育利用條例第37條規定訂定「原住民保留地開發管理辦法」(下稱管理辦法)。另為保障非原住民既有耕作權，在管理辦法施行前¹，非原住民者已租用原住民保留地，得繼續承租，惟不得轉租、由他人受讓其權利、未依興辦計畫開發或未報經核准變更計畫等，有上揭情形者，應終止租約收回土地。惟原住民保留地私下違法轉租、轉讓或違法開發之情形時有所聞。審計部臺灣省屏東縣審計室(下稱屏東審計室)為瞭解屏東縣牡丹鄉公所(下稱該公所)對於轄管原住民保留地出租管理情形，爰於民國(下同)105年辦理該公所105年1至10月份財務收支抽查時，列入查核重點項目。

案經屏東審計室查核後，據報該公所經管石門段1294地號原住民保留地(坐落山坡地保育區為農牧用地，面積11,120平方公尺，下稱系爭土地)，有長期遭林○○(下稱林君)違法占用開發經營牟利，怠於列管查報，迄未排除占用收回土地，經函請該公所查明妥處，仍未為負責之答復等情。審計部爰依審計法第20條第2項²規定，於106年10月30日報請本院核辦，嗣經本院內

¹ 管理辦法於79年3月26日發布施行。

² 審計法第20條第2項規定：「審計機關對各機關不負責答復，或對其答復認為不當時，得由審計部呈請監察院核辦。」

政及少數民族委員會106年12月7日第5屆第41次會議決議，推派委員調查。

本院為釐清案情，爰就相關疑義事項，分別函請原民會³、屏東縣政府（下稱該府）⁴及該公所⁵查復到院，經詳閱查復卷證資料後，為瞭解系爭土地之使用現況及尚待查明之事項，嗣於107年3月28日至現場履勘並假該公所詢問原民會副主任委員汪明輝、土地管理處副處長謝亞杰、該府原住民處副處長蔡文進、科長林依雯、牡丹鄉鄉長陳英銘、該公所課長蔡重仁等相關人員，再經該府補充說明到院⁶，業調查竣事，茲臚列調查意見如下：

一、屏東縣牡丹鄉公所經管系爭土地，承租人林君違反原住民保留地租賃契約經營溫泉SPA農場，該公所卻未依契約終止租約收回土地，詎逾越作業要點所訂權限，逕與林君簽定「原住民保留地租賃合同協議書」，其違失之咎，殊非尋常。

（一）按管理辦法第24條規定：「（第1項）為促進原住民保留地礦業、土石、觀光遊憩、加油站、農產品集貨場倉儲設施之興建、工業資源之開發、原住民文化保存或社會福利事業之興辦，在不妨礙國土保安、環境資源保育、原住民生計及原住民行政之原則下，優先輔導原住民開發或興辦。……（第4項）公、民營企業或未具原住民身分者申請承租開發或興辦，應由鄉（鎮、市、區）公所先公告30日，公告期滿無原住民申請時，始得依前2項規定辦理。……」第28條第1項規定：「非原住民在本辦法施行前已租用原住民保留地繼續自耕或自用者，得

³ 原民會107年2月12日原民土字第1070009919號函。

⁴ 該府107年1月24日屏府原經字第10701337000號函、107年1月31日屏府原經字第10704246800號函、107年2月27日屏府原經字第10706892400號函。

⁵ 該公所107年1月22日牡鄉農觀字第10730041900號函。

⁶ 該府107年6月13日屏府原經字第10721113400號函。

繼續承租。」原住民保留地租賃契約書第8點規定：「承租人依本租約承租使用之土地不得有左列任何情事，違者，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。……（三）未依計畫開發，且未報經核准變更計畫或展延開發期限者。（四）違反計畫使用者。……（六）將承租之土地或其地上改良物作違反法令之使用者。（七）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使用者。……」。原民會91年7月12日發布之「原住民保留地各種用地申請案授權事項及申請作業要點」（下稱作業要點）第7點第1項規定：「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礦業、土石、觀光遊憩、加油站、農產品集貨場倉諸設施之興建、工業資源之開發、原住民文化保存或興辦社會福利事業之申請案件，由縣（市）政府核定。但申請面積為10公頃以上應層報本會核定；其作業程序應填具申請書，並檢具上開辦法第24條第3項所列有關文件，由鄉（鎮、市、區）公所審查後陳報縣（市）政府核定或核轉本會核定。」第8點前段規定：「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」。

（二）該公所經營之系爭土地，於土地總登記期間（59至61年）係記載由林君之養父林○○使用，嗣林君繼承租用⁷，茲以79年3月26日發布施行之管理辦法第28條規

⁷ 原租用人林○○死亡，經該府73年7月17日屏府民山經字第79191號函核准由其養子林君繼

定，非原住民於管理辦法施行前已租用原住民保留地者得繼續承租，故於管理辦法施行後，林君先後於84年及90年辦理續租並與該公所定有原住民保留地租賃契約。依據85年2月29日簽定之租賃契約備考欄所載，系爭土地之興辦事業計畫為78年5月種植「芒果1,300株」，租賃期間為自84年8月11日起至90年8月10日止計6年；嗣屆期前林君再續約，所簽定租約之租賃期間為自90年8月11日起至96年8月10日止計6年，依據審查書件所載，系爭土地之地上物為「椰子芒果」。

(三)林君於95年8月24日檢附大山溫泉SPA農場興辦事業計畫書，向該公所申請於系爭土地興辦溫泉SPA農場⁸，經該公所查明林君擅自砍除原種植於系爭土地之椰子及芒果，興建休閒硬體設施，已違反管理辦法及原住民保留地租賃契約，而以95年11月2日牡鄉農字第6701號函請該府核示處理原則，該府以95年11月21日屏府原經字第0950229851號函復略以：大山溫泉SPA農場未依原計畫使用，該公所得依原住民保留地租賃契約第8點第3、4、6、7款等規定終止租約無條件收回土地，其所投資之各項設施不予補償等語。該公所遂以95年11月28日牡鄉農字第0950009139號函復林君略以：系爭土地有建築改良物，已違反原住民保留地租賃契約，請即刻恢復使用，以免受罰並中止契約等語。

(四)嗣林君委請惟仁開發實業有限公司以95年12月29日95惟字第095122902號函該公所表示：欲向原民會申請同意撥用系爭土地，再以BOT案開發休閒農場，藉以提高土地利用效益及增加鄉民工作機會云

承租用。

⁸ 依據財政部稅務入口網之營業（稅籍）登記公示資料，林君早於91年3月11日即於系爭土地同址之門牌牡丹鄉石門村大梅路○○-○號設立大山溫泉農場餐廳營業。

云。該公所爰以96年1月4日牡鄉農字第0960000094號函轉該府表示：系爭土地編定之類別為農牧用地，地上已有建築改良物，已違反原住民保留地租賃契約應予收回，惟為該鄉觀光產業發展及增加鄉民工作機會，請該府輔導辦理云云。該府爰於96年1月10日以屏府原經字第0960007014號函復該公所：系爭土地既已違反原住民保留地租賃契約而應予收回，請該公所依規定辦理等語。嗣該公所以96年1月22日牡鄉農字第0960000440號函轉該府復函予惟仁開發實業有限公司知悉。惟該公所並未收回系爭土地，卻與林君於96年10月12日簽定「原住民保留地租賃合同協議書」，明定林君於該協議書訂定後2年內取得地上物合法使用執照，再行簽定原住民保留地租賃契約，若2年內無法取得使用執照，則由林君自行拆除地上物。

- (五) 依據原民會107年2月12日原民土字第1070009919號函復本院表示：按作業要點（原民會函復係為作業須知⁹，惟本案行為時規定之名稱應為作業要點）第8點規定，依據管理辦法第28條第1項，非原住民於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，由鄉（鎮、市、區）公所核定。系爭土地如非自耕或自用者，而係作為經營溫泉SPA農場使用，則應依據管理辦法第24條規定申請租用，另依作業要點第7點規定，申請面積10公頃下者，由鄉（鎮、市、區）公所審查後，陳報縣（市）政府核定等語。另本院於107年3月28日詢問時，原民會土地管理處副處長謝亞杰表示：原住民保留地租賃契約第8點規定，違者，「得」終

⁹ 105年10月21日「原住民保留地各種用地申請案授權事項及申請作業要點」修正為「原住民保留地各種用地申請案授權事項及申請作業須知」

止租約無條件收回土地，所謂的「得」，係授權公所裁量的空間，如有違反租約情事，由公所先給予承租人限期改善的機會，如果承租人於期限內拒不改善，就「應」終止租約等語。

(六)經查，依據林君與該公所訂定之原住民保留地租賃契約，系爭土地係種植椰子及芒果，嗣林君向該公所申請於系爭土地興辦溫泉SPA農場，經該公所查明林君擅自砍除原種植於系爭土地之椰子及芒果，興建休閒硬體設施，已違反管理辦法及原住民保留地租賃契約。按原住民保留地租賃契約第8點規定，該公所對於符合終止租約條件之本案，雖得就個案情節裁量是否終止租約，惟行使裁量權所作個別判斷，仍不得違反授權之目的或超越授權之範圍，亦即該公所得裁量先給予林君限期改善之機會，若於期限內未能改善，即應終止租約無條件收回系爭土地。此外，林君申請於系爭土地作為溫泉SPA農場使用，不符管理辦法第28條規定要件，林君如欲繼續作為休閒遊憩設施使用，該公所亦應即終止租約，另由林君循管理辦法第24條規定承租，而依據作業要點第7點規定，申請新租且面積未達10公頃案件，該公所於審查後陳報該府核准，然該公所卻未報請該府准駁，即逕與林君簽定「原住民保留地租賃合同協議書」，雖係有條件同意林君使用系爭土地，惟已違反規定，逾越作業要點授權之範圍。

(七)綜上，屏東縣牡丹鄉公所經營系爭土地，承租人林君違反原住民保留地租賃契約經營溫泉SPA農場，該公所卻未依契約終止租約收回土地，詎踰越作業要點所訂權限，逕與林君簽定「原住民保留地租賃合同協議書」，其違失之咎，殊非尋常。

二、屏東縣牡丹鄉公所與林君於96年10月簽定「原住民保

留地租賃合同協議書」後，卻未依該協議之期限確實列管，並長期漠視系爭土地遭林君占用違法經營溫泉SPA農場，核有違失；另該公所雖於102年8月進行收回系爭土地事宜，卻迄107年3月始完成收回，處理期間歷經4年餘，期間林君仍持續營業，該公所亦難卸處理延宕之責。

- (一)該公所與林君於96年10月12日簽定之「原住民保留地租賃合同協議書」，雖明定林君於2年內若無法取得地上物合法使用執照，應自行拆除，惟2年屆期，未見林君取得地上物合法使用執照，卻仍由其持續占用經營溫泉SPA農場。依據該公所107年1月22日牡鄉農觀字第10730041900號函查復本院表示：因承辦人員更迭未接續管制，嗣於102年辦理續租清查作業始發現系爭土地遭林君占用情事，爰以102年8月19日牡鄉農觀字第10231116900號函通知林君追繳97至102年度之使用補償金新臺幣（下同）26,485元，且敘明未能完成續租程序，該公所將依法收回土地等語。嗣林君於繳完使用補償金後，於102年9月12日向該公所提出陳情，其已覓地準備拆遷，請該公所准予同意1年內自行拆遷。該公所爰於102年9月24日以牡鄉農觀字第10231295200號函請該府釋示，該府並以102年10月3日屏府原經字第10229024700號函轉原民會釋疑，經該會102年10月18日原民地字第1020056639號函示略以：該公所同意林君於2年內取得使用執照併據為申請續租處置，核與規定不符，應協調占用者騰空遷讓、協調地方政府以違建拆除、訴訟排除或其他適當處理等語。該公所再以102年11月7日牡鄉農觀字第10231490500號函通知林君於6個月內完成拆遷騰空遷讓系爭土地。嗣因該公所仍未見系爭土地違法地上物有拆除或準備移除跡象，故提案經該鄉原住民保留地

土地權利審查委員會103年第4次審查會（103年9月19日召開）審查，決議通過終止租約，收回系爭土地。並經該公所以103年10月13日牡鄉農觀字第10331277101號公告終止租約收回。

(二)該公所於107年1月22日以牡鄉農觀字第10730041900號函查復本院表示：104年間，該公所多次與林君協調，請其停止占用行為，惟林君仍未配合辦理。因本案遲未能以行政處理方式解決，105年該公所擬採訴訟程序，於105年12月正式函請律師提供法律意見，嗣為避免司法程序冗長及訴訟費用負擔，106年起採專案方式處理，除與律師洽商辦理作法外，並林君在進行民事訴訟前先行調解程序，終於106年6月19日於該鄉調解委員會調解成立（臺灣屏東地方法院潮州簡易庭106年9月18日屏院進潮民字106潮核字第1023號函核定），林君同意於106年底停止營業，系爭土地之地上物至遲於107年3月全數自行清除完竣，如未能履行調解結果，該公所即可逕向臺灣屏東地方法院申請強制執行。此外，針對不當得利部分，經調解後由林君自106年7月每月向該公所繳納回饋金1萬元迄完全排除占用止等語。經本院於107年3月28日至現場履勘時，系爭土地之地上物業進行最後之拆除。另據該公所於107年4月25日查復本院表示：該公所於107年4月2日勘查確認，林君已完成系爭土地地上物之拆除，並將於4月底將地上物全數清除完竣等語。

(三)經查，96年10月該公所與林君簽定該協議書，於2年屆期後，林君非但未取得地上物合法使用執照，卻仍繼續占用系爭土地經營溫泉SPA農場。該公所稱：因承辦人員更迭未接續管制，嗣於102年辦理續租清查作業發現系爭土地遭林君占用情事，始進

行收回土地及追繳使用補償金云云。惟本案該公所踰越權限逕與林君簽定該契約，其違失已如前述，復未確實列管，使林君持續占用系爭土地營業，核有嚴重違失；再者，系爭土地坐落牡丹鄉大梅部落，位處平地之精華區域，且由林君經營占地達3,000餘坪之溫泉SPA農場，該農場除有溫泉外亦附設民宿，顯見其經營規模與知名度，該公所卻任由林君占用系爭土地，而以未列管諉稱不知系爭土地遭占用情事，衡情亦不足採。本案該公所雖於102年8月起進行收回系爭土地事宜，幾經協商，終於106年6月與林君達成106年底停止溫泉SPA農場之營業，並由林君自行於107年3月底前拆除地上物，雖已收回系爭土地，惟處理期間歷經4年餘，期間林君仍持續營業，該公所亦難卸處理延宕之責。

(四) 綜上，屏東縣牡丹鄉公所與林君於96年10月簽定「原住民保留地租賃合同協議書」後，卻未依該協議之期限確實列管，並長期漠視系爭土地遭林君占用違法經營溫泉SPA農場，核有違失；另該公所雖於102年8月進行收回系爭土地事宜，卻迄107年3月始完成收回，處理期間歷經4年餘，期間林君仍持續營業，該公所亦難卸處理延宕之責。

三、屏東縣政府為管理辦法之地方主管機關，對於牡丹鄉公所未收回林君違約使用系爭土地，未適時導正；並對於該公所逾越權限逕與林君簽定之「原住民保留地租賃合同協議書」，卻仍同意備查，顯未盡地方主管機關監督之責，核有違失。

(一) 按管理辦法第2條規定：「(第1項) 本辦法所稱主管機關：在中央為原住民族委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。……。(第3項) 本辦法之執行機關為鄉(鎮、市、區)公所。」

(二)該公所與林君於96年10月12日簽定「原住民保留地租賃合同協議書」後，爰於96年10月16日以牡鄉農觀字第0960008068號函檢附已簽定完成之該協議書影本，陳報該府略以：本案租期屆滿，林君應辦理續租，惟現地勘查系爭土地有休閒遊憩建築改良物，已違反土地使用管制規定，惟因系爭土地之休閒遊憩建築改良物對該鄉觀光及鄉民就業有所助益，在未合法使用前特定該協議書，期林君於2年內依協議內容取得合法化，再報該府訂定租賃契約，請該府同意備查等語。經該府以96年11月5日屏府原經字第0960221855號函復該公所備查在案。關於該府同意備查該協議書之理由，依據該府107年1月24日屏府原經字第10701337000號函復本院稱：該公所96年10月16日牡鄉農觀字第0960008068號函說明，系爭土地已違反土地使用管制，惟土地上之休閒遊憩建築改良物對於該鄉觀光發展及鄉民就業有莫大助益，且該協議書中敘明2年內若無法取得地上建築物使用執照，林君即自行拆除。另該府95年11月21日屏府原經字第0950229851號函示係「得」終止租約無條件收回土地，尚非強制收回，該公所審酌鄉政發展及考量鄉民就業，並要求原承租人於一定期限取得合法後使得續租之作為，尚非不可取，爰回復該公所，同意備查云云。該府復再以107年2月27日屏府原經字第10706892400號函本院稱：該府考量行政機關應具輔導合法化之積極作為，不宜單以收回為唯一行政手段，並呼應內政部91年起極力推動之輔導合法化措施，而備查該公所與林君所訂之該協議書云云。至於該府於同意備查該協議書時，是否要求該公所提出於2年內輔導系爭土地地上物合法化計畫或該府嗣後對該案進行追蹤列管情形，本院於107年3月28日詢問時，

該府原住民處副處長蔡文進表示：該府當時並未要求該公所提出輔導合法化計畫，亦未對本案進行追蹤列管等語。

(三)依據原民會107年2月12日原民土字第1070009919號函復本院表示：管理辦法第2條規定，縣（市）主管機關為縣（市）政府，執行機關為鄉（鎮、市、區）公所，故縣（市）政府對於公所所為行為，應為適法性及適當性之監督。本案該公所未依規定終止租約，其裁量顯有瑕疵，且逾越作業要點所訂權限，逕與林君簽定該協議書，容許繼續使用系爭土地，核有未當；而該府為地方主管機關，未適時導正該公所未依規定終止租約，以及違反作業要點所訂權責劃分規定逕與林君簽定該協議書之不當行為，未盡地方主管機關監督責任，容有未洽，確有檢討改進之必要等語。

(四)經查，本案承租人林君違反原住民保留地租賃契約經營溫泉SPA農場，該公所卻未依契約終止租約收回土地，詎踰越作業要點所訂權限，逕與林君簽定「原住民保留地租賃合同協議書」，其違失之咎，已如前述。惟該府為管理辦法之地方主管機關，對於林君違規違約於系爭土地經營溫泉SPA農場，未能恢復契約所定興辦事業使用，該公所「應」終止租約收回土地，竟稱該公所仍「得」裁量是否收回系爭土地；復未依法究明該公所已踰越權限與林君簽定該協議書，及原住民保留地所興建違法地上物合法化、申請於原住民保留地開發遊憩設施等事項之可行性，致未能適時導正該公所違規行為，並肇生同意備查該協議書情事之違失，該府未予檢討，卻猶以系爭土地上之休閒遊憩建築對於該鄉觀光發展及鄉民就業有莫大助益，應予輔導合法化為卸

責之詞。

(五)綜上，屏東縣政府為管理辦法之地方主管機關，對於牡丹鄉公所未收回林君違約使用系爭土地，未適時導正；並對於該公所踰越權限逕與林君簽定之「原住民保留地租賃合同協議書」，卻仍同意備查，顯未盡地方主管機關監督之責，核有違失。

四、屏東縣政府接獲屏東縣牡丹鄉公所查報系爭土地違規使用後，未迅行成立聯合取締小組定期查處，復未主動積極查報違章建築，亦未落實後續追蹤調查，未積極按次處罰，或採取停止供水、供電、封閉、強制拆除或其他可立即停止經營、恢復原狀之措施。該府漠視系爭土地持續違規使用、非法經營經年，輕忽聯合稽查工作，內部分工與橫向聯繫機制形同虛設，殊值檢討。

(一)按區域計畫法第15條第1項規定：「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。變更之程序亦同。其管制規則，由中央主管機關定之。」第21條規定：「(第1項)違反第15條第1項之管制使用土地者，由該管直轄市、縣（市）政府處新台幣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。(第2項)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。(第3項)前2項罰鍰，經限期繳納逾期不繳納者，移送法院強制執行。」非都市土地使用管制規則第

5條規定：「(第1項)非都市土地使用分區劃定及使用地編定後，由直轄市或縣(市)政府管制其使用，並由當地鄉(鎮、市、區)公所隨時檢查，其有違反土地使用管制者，應即報請直轄市或縣(市)政府處理。……(第3項)直轄市或縣(市)政府為處理第1項違反土地使用管制之案件，應成立聯合取締小組定期查處。……」第53條規定：「非都市土地之建築管理，應依實施區域計畫地區建築管理辦法及相關法規之規定為之；其在山坡地範圍內者，並應依山坡地建築管理辦法之規定為之。」第54條規定：「非都市土地依目的事業主管機關核定事業計畫編定或變更編定、或經目的事業主管機關同意使用者，由目的事業主管機關檢查是否依原核定計畫使用；其有違反使用者，應函請直轄市或縣(市)聯合取締小組依相關規定處理，並通知土地所有權人。」第55條規定：「違反本規則規定同時違反其他特別法令規定者，由各該法令主管機關會同地政機關處理。」

- (二)復按行為時屏東縣政府執行非都市土地違反使用管制案件權責劃分作業要點(99年3月18日訂定，非現行條文)第4點規定：「違反管制案件來源：(一)鄉(鎮、市)公所查報案件。(二)各目的事業、使用地主管機關檢查或上級交辦案件。……」第5點規定：「違反管制案件受理及分案原則，依下列規定……由各該目的事業主管單位查處……」第6點規定：「違反管制案件之本府目的事業主管單位分類如下：……」第7點規定：「違反管制案件之行為人、事、地、物證調查，依下列規定：(一)目的事業主管單位得視案情邀集相關單位會勘或交辦鄉(鎮、市)公所調查，並製作現場勘查紀錄及

違規行為人資料……」第8點：「各目的事業主管單位確認違反管制案件所違反行政法義務規定之程序，除依業管法令卓處足達行政目的者外，依下列程序辦理之……」第9點：「違反管制案件行政處分之程序……」第10點：「違反管制案件之後續追蹤列管，依下列規定辦理：（一）違反管制案件依法裁處後，由目的事業主管單位列管追蹤，經複查結果改正完竣屬實者，准予結案，並副知裁罰單位……」

- (三)再按行政罰法第18條規定：「(第1項)裁處罰鍰，應審酌違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益，並得考量受處罰者之資力。(第2項)前項所得之利益超過法定罰鍰最高額者，得於所得利益之範圍內酌量加重，不受法定罰鍰最高額之限制。……」第24條規定：「(第1項)一行為違反數個行政法上義務規定而應處罰鍰者，依法定罰鍰額最高之規定裁處。但裁處之額度，不得低於各該規定之罰鍰最低額。(第2項)前項違反行政法上義務行為，除應處罰鍰外，另有沒入或其他種類行政罰之處罰者，得依該規定併為裁處。但其處罰種類相同，如從一重處罰已足以達成行政目的者，不得重複裁處。……」第31條規定：「(第1項)一行為違反同一行政法上義務，數機關均有管轄權者，由處理在先之機關管轄。不能分別處理之先後者，由各該機關協議定之；不能協議或有統一管轄之必要者，由其共同上級機關指定之。(第2項)一行為違反數個行政法上義務而應處罰鍰，數機關均有管轄權者，由法定罰鍰額最高之主管機關管轄。法定罰鍰額相同者，依前項規定定其管轄。……」

- (四)綜合上述規定，非都市土地使用分區編定公告後，其土地之使用即按其所屬使用分區之類別為不同性質及強度之管制，並以各宗土地之使用地類別作為管制之依據。如有違反編定使用或未按計畫使用者，鄉(鎮、市、區)公所應即報請直轄市或縣(市)政府處理，或由目的事業主管機關會同有關機關處理。縣(市)政府對違反使用之處理，除應成立聯合取締小組定期查處外，對於違反非都市土地管制規則同時違反其他特別法令規定者，由各該法令主管機關會同地政機關處理。該府受理所轄非都市土地違反使用管制案件後，即應依該府訂定之上開作業要點第5點至第10點等相關規定，由目的事業主管機關調查違規事實，確認違規態樣與所違反之法令規定，並依法裁罰與後續追蹤列管。如果違規行為所得之利益超過法定罰鍰最高額者，亦得於所得利益範圍內酌量加重罰鍰，不受法定罰鍰最高額之限制。
- (五)經查該公所前以103年7月29日牡鄉農觀字第10330921600號函檢附系爭土地「非都市土地違規使用案件處理查報表」陳報該府後，該府雖即以103年8月29日屏府農企字第10323035800號函請該府城鄉發展處、原住民處本於主管機關法令處理，並以副本抄送該府地政處、農業處林業及保育科、農業處農會輔導科、農業處農業企劃科。惟各該單位收送上開公文後，均未簽辦處理。
- (六)該府雖辯稱，非法民宿之目的事業主管單位為該府觀光傳播處，該處於103年9月18日及104年11月5日派員前往稽查，現場確有經營民宿行為，營業房間

數共9間，爰分別於103年11月17日¹⁰及105年4月28日¹¹，依違反發展觀光條例第25條第2項¹²及第55條第6項¹³規定裁罰9萬元及15萬6,000元云云。惟查系爭土地之使用分區及編定類別為山坡地保育區農牧用地，亦屬山坡地範圍，據該公所查報其違規使用情形包括：餐廳1棟、溫泉SPA浴池1棟、停車場4座、獨棟木屋區1處、噴水池1處、野生動物展示區1處等情，核已涉嫌違反非都市土地使用管制規則、區域計畫法、建築法、實施區域計畫地區建築管理辦法、山坡地建築管理辦法、違章建築處理辦法、水土保持法、發展觀光條例、溫泉法等相關法令規定。然該府卻未迅行成立聯合取締小組定期查處，復未主動積極查報違章建築，縱稱已處罰鍰並命禁止經營，卻未落實後續追蹤調查，未積極按次處罰，或採取停止供水、供電、封閉、強制拆除或其他可立即停止經營、恢復原狀之措施，漠視系爭土地持續違規使用、非法經營經年，顯見該府輕忽聯合稽查工作，內部分工與橫向聯繫機制形同虛設，殊值檢討。

(七)另系爭土地因承租人擅自砍除原種植之農作物，興建休閒硬體設施，經該公所認定違反管理辦法及原住民保留地租賃契約，而終止租約，進行排除占用、收回土地及追繳使用補償金等相關作為。然系

¹⁰ 該府103年11月17日屏府觀發字第10374410800號函。

¹¹ 該府105年4月28日屏府觀發字第10513822700號函。

¹² 發展觀光條例第25條第2項規定：「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。」

¹³ 其法令依據原為發展觀光條例第55條第4項：「未依本條例領取登記證而經營民宿者，處新臺幣3萬元以上15萬元以下罰鍰，並禁止其經營。」嗣於104年2月4日，該項（第4項）規定移列第6項並修正為：「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，並命其立即停業。經命停業仍繼續經營者，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經營之措施，且其費用由該違反本條例之民宿經營者負擔。」

爭土地於收回或恢復原狀前，承租人既未履行停止違規使用之義務，違規事實持續存在，該府自仍應依各該目的事業主管法令積極查處，俾促使違規行為儘速停止並恢復原狀。惟該府忽視該公所承辦人力、法律專業與行政經驗均為有限，排除占用處理進度緩慢，該府不僅坐視該所自行與占用人協商，未主動積極給予行政協助，亦未依權責落實查處裁罰、查報違章建築或採取強制拆除等恢復原狀之措施，肇致系爭土地於103年7月被查報違規使用後，迄至106年12月底始停止營業，107年3月完成收回，107年4月將地上物全數清除完竣，均有未當。

(八)綜上，該府接獲該公所查報系爭土地違規使用後，未迅行成立聯合取締小組定期查處，復未主動積極查報違章建築，亦未落實後續追蹤調查，未積極按次處罰，或採取停止供水、供電、封閉、強制拆除或其他可立即停止經營、恢復原狀之措施。該府漠視系爭土地持續違規使用、非法經營經年，輕忽聯合稽查工作，內部分工與橫向聯繫機制形同虛設，殊值檢討。

五、原民會允應正視原住民保留地核准租用後，後續稽(抽)查機制迄無明文規範之問題，妥謀解決對策，俾利及時嚇阻原住民保留地違規行為，確保原住民保留地依規依約使用。

(一)按管理辦法第21條第1項規定：「各級主管機關對轄區內原住民保留地，得根據發展條件及土地利用特性，規劃訂定各項開發、利用及保育計畫。」第43條規定：「本辦法所定有關原住民保留地各種用地開發、管理事項屬中央主管機關應辦理者，中央主管機關得視實際需要訂定相關作業須知。」

(二)次按本案歷次「原住民保留地租賃契約」均明文規

定：「承租人依本租約承租使用之土地不得有左列任何情事，違者，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。(一)妨害環境資源保育、國土保安、公共安全或產生公害之使用，經制止並限期改善仍不切實履行者。(二)有破壞水土保持、自然景觀之使用，經制止並限期改善仍不履行者。(三)未依計畫開發，且未報經核准變更計畫或展延開發期限者。(四)違反計畫使用者。(五)將承租之土地或其地上改良物不自為經營或使用而擅自將其全部或一部分轉租他人頂替或設定其他任何負擔者。(六)將承租之土地或其地上改良物作違反法令之使用者。(七)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使用者。(八)將承租地之租賃權作為任何出資之標的者。(九)違反原住民保留地開發管理辦法暨本契約規定之任何條款者。(十)承租人抗不依期限繳清租金、損害賠償金者。」¹⁴

(三)針對類此出租之原住民保留地是否訂有定期檢(巡)查機制乙節，本院於107年3月28日詢問時，該公所及該府表示：渠等並無定期檢(巡)查或管制機制，僅於每6年辦理租約續約時，一併辦理清查等語。復詢據原民會則表示：該會105年10月21日訂定「原住民保留地相關業務標準作業程序」，鄉(鎮、市、區)公所受理原住民保留地各項申請案件後，皆須進行現場勘查，確認土地使用現況符合規定後，始得辦理後續行政作業；該會每年皆以不定期抽查方式至公所進行業務查核，並視需要辦理實地會勘；另，該會為協助查報原住民保留地違規利用情形，

¹⁴ 歷次租賃契約條文文字有些許差異，惟條文大意與精神並無不同。此處引用之條文係90年9月所簽訂之租賃契約。

自99年起每年持續策定「原住民保留地違規利用處理計畫」，由直轄市、縣（市）政府及鄉（鎮、市、區）公所就行政院農業委員會列管超限利用林業用地，以及影響公共安全區域範圍內公有原住民保留地新增超限利用地、濫墾及濫建情形，提報年度工作目標，依違規人身分別及權屬態樣分類協助查報處理等語。

- (四) 惟查，「原住民保留地違規利用處理計畫」僅針管列管有案之超限利用林業用地進行查報處理；又「原住民保留地相關業務標準作業程序」雖要求鄉（鎮、市、區）公所受理原住民保留地各項申請案件後，皆須進行現場勘查，惟申請案件核定後，並無定期稽查或不定期抽查之相關規範。原民會身為原住民保留地之中央主管機關，針對原住民保留地違規使用稽查取締任務本應完整規劃，然原住民保留地核准租用後，後續稽（抽）查機制迄無明文規範，為避免原住民保留地出租後，承租人不依租賃契約或申請租用時所檢附之事業計畫書圖使用，進而影響原住民保留地合法使用與發展，原民會對於已租用之原住民保留地允應訂定定期檢查或不定期抽查之相關作業準據，並督促直轄市、縣（市）政府及鄉（鎮、市、區）公所落實執行，俾利事先掌握原住民保留地使用狀況、及時嚇阻原住民保留地違規行為，以確保原住民保留地依規依約使用。
- (五) 另查，內政部為促進土地合理利用，遏止違規破壞國土行為，業已推動國土利用監測計畫多年，該計畫係以衛星影像遙測資料，建立土地利用變遷偵測管理系統，辦理衛星影像變遷偵測，以及變異點通報與回報作業，原民會允應善加利用，併予敘明。
- (六) 綜上所述，原民會允應正視原住民保留地核准租用

後，後續稽（抽）查機制迄無明文規範之問題，妥謀解決對策，俾利及時嚇阻原住民保留地違規行為，確保原住民保留地依規依約使用。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至二，提案糾正屏東縣牡丹鄉公所。
- 二、調查意見三至四，提案糾正屏東縣政府。
- 三、調查意見五，函請原住民族委員會檢討改進見復。
- 四、調查意見，函復審計部。
- 五、本調查報告審議通過後，調查意見上網公布。
- 六、檢附派查函及相關附件，送請內政及少數民族委員會處理。

調查委員：章仁香、仇桂美