

調 查 報 告

壹、案由：為新北市三峽區有木里山坡地地主疑未經申請許可，違法濫墾搭蓋宮廟，致山頭近1公頃面積慘遭削平，嚴重破壞水土保持，恐釀致土石流災難，且該濫墾地點位於「大豹社原住民抗日文史遺跡」範圍內，遺跡亦有遭破壞之虞，究違規人濫墾已將近2年之久，大型重機具及砂石車頻繁進出，相關主管機關卻未發現業主違法開發之行為，其查核機制為何及有無流於形式？迄行政院農業委員會空拍後發現涉有占用國有土地，而將違規行為人移送法辦，並通知新北市政府，該府後續處理情形為何？何以違規行為人被移送法辦後仍得繼續違法施工？相關主管機關查處類此違法開發案件，有無消極怠惰及制度性缺失？等疑義，實有深入瞭解必要案。

貳、調查意見：

新北市三峽區有木里山坡地地主（下稱行為人）疑未經申請許可，從民國(下同)106年6月起於私有地違法濫墾搭蓋宮廟，並越界占用國有地開挖整地及開路，致山頭近1公頃面積慘遭削平，嚴重破壞水土保持等情。案經本院向新北市政府、行政院農業委員會（下稱農委會）、原住民族委員會（下稱原民會）調閱相關卷證，107年8月3日詢問新北市政府葉惠青副市長、農委會水土保持局（下稱水保局）陳重光組長、農委會林務局（下稱林務局）譚運籌課長、財政部國有財產署（下稱國產署）邊子樹副署長等相關人員，復於107年9月13日詢問新北市政府葉惠青副市長、水保局張錦家正工程司、林務局王怡靖技正等相關人員，爰經調查竣事。茲

將調查意見列述如后：

一、新北市政府於本案山坡地違法濫墾處理過程，雖於106年10月27日對行為人處以罰鍰6萬元並限期完成水土保持處理與維護，惟嗣後卻輕忽行為人並未依限繳納罰鍰及實施改正，未依水土保持法規定處以連續罰鍰，迨至107年3月16日始就逾期未繳納罰鍰部分移送法務部行政執行署強制執行，同年4月上旬旋遭媒體披露該山坡地遭濫墾違章蓋宮廟情事，難辭疏失之咎；針對該府建議「森林法」修法增加「代為履行」之規定，本院予以尊重，惟在修法尚未完成前，建請研議是否直接引用「行政執行法」規定處理本案遭濫墾山坡地之復原工作。

(一)依水土保持法第2條規定：「本法所稱主管機關：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。」同法第12條規定：「(第1項)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：……四、開發建築用地、設置公園、墳墓、遊憩用地、運動場地或軍事訓練場、堆積土石、處理廢棄物或其他開挖整地。(第2項)前項水土保持計畫未經主管機關核定前，各目的事業主管機關不得逕行核發開發或利用之許可。」同法第33條規定：「(第1項)有下列情形之一者，處新臺幣（下同）6萬元以上30萬元以下罰鍰：一、違反第8條第1項規定未依水土保持技術規範實施水土保持之處理與維護，或違反第22條第1項，未在規定期限內改正或實施仍不合水土保持技術規範者。二、違反第12條至第14條規定之一，未先擬具水土保持計畫或未依核定計

畫實施水土保持之處理與維護者，或違反第 23 條規定，未在規定期限內改正或實施仍不合水土保持技術規範者。(第 2 項) 前項各款情形之一，經繼續限期改正而不改正者或實施仍不合水土保持技術規範者，按次分別處罰，至改正為止，並令其停工，得沒入其設施及所使用之機具，強制拆除及清除其工作物，所需費用，由經營人、使用人或所有人負擔。」同法第 35 條規定：「本法所定之罰鍰，由直轄市或縣（市）主管機關處罰之。」同法第 36 條規定：「依本法所處之罰鍰，經通知限期繳納，逾期仍未繳納者，移送法院強制執行。」爰新北市政府為保育水土資源，減免災害，對於水土保持義務人（行為人）未先擬具水土保持計畫或簡易水土保持申報書，即擅自於私有地開挖整地違規行為，依上開法令規定，可處 6 萬元以上 30 萬元以下罰鍰，經限期改正而拒不改正者，得連續處罰至改正為止，經限期繳納卻逾期仍未繳納者，應移送法院強制執行，殆無疑義。

- (二) 經查，水保局於 106 年 6 月 16 日以水保監字第 1061858001 號函新北市政府檢送該局 106 年第 3 期山坡地範圍疑似違規之衛星影像變異點通報資料，嗣經新北市政府農業局於 106 年 6 月 28 日以新北農山字第 1061240023 號函請新北市三峽區公所等單位逕行上網登錄查證結果，案經新北市三峽區公所查處發現轄管東眼段東麓小段 14 地號私有地有開挖整地不法情形，該公所並於 106 年 7 月 14 日以新北峽經字第 1062130097 號函復新北市政府農業局檢送「106 年度第 3 次衛星影像監測成果現場調查表、山坡地衛星影像監測變異點位置查證情形表及照片」，新北市政府嗣於 106 年 10 月 27 日以新北

府農山字第 1062088958、1062088962 號函林○磊先生略以：「受處分人（水土保持義務人）：林○磊先生違反水土保持法，處罰鍰 6 萬元整。查獲日期：106 年 8 月 9 日；違規地點及土地標示：新北市三峽區東眼段東麓小段 14 地號之土地；違規面積：約 3,000 平方公尺；土地權屬：私有；使用地類別：農牧用地。違反事實：未依水土保持法規定，先擬具水土保持計畫，送主管機關核定，即擅自開挖整地。處分理由及適用法令：違反水土保持法第 12 條第 1 項第 4 款，爰依同法第 33 條第 1 項第 2 款規定處分。罰鍰繳納期限：於 106 年 11 月 30 日前，持所附之繳款書至臺灣銀行本市各地分行繳納。本項罰鍰逾期不繳納者，將依行政執行法第 11 條規定，移送行政執行署強制執行。」、「違規開挖整地所造成之地表裸露，應依水土保持技術規範第 61 條第 1 項第 1 款規定於裸露地表實施植生覆蓋，其地被植生覆蓋率應達百分之 80 以上。請先生於 106 年 12 月 30 日前完成前開之水土保持處理與維護，並檢送實施完成之照片報府憑辦，屆滿未完成者，將再依同法第 33 條第 1 項第 1 款規定處分。」惟嗣後新北市政府農業局卻輕忽行為人並未依上開 106 年 10 月 27 日函示規定期限繳納罰鍰及完成水土保持處理與維護改正作業，未依前揭水土保持法規定連續處以罰鍰，該府迨至 107 年 3 月 16 日始就行為人逾期未繳納罰鍰 6 萬元部分，移送法務部行政執行署強制執行，同年 4 月 7 日旋遭媒體披露本案山坡地範圍遭濫墾違章蓋宮廟違規情事。

(三)針對「貴府 106 年 10 月 27 日處分行為人罰鍰，並限 106 年 11 月 30 日前繳納罰鍰，為何迄 107 年 3 月 16 日始移送強制執行？」部分，據新北市政府說

明略以：「有關處分罰鍰屆期未繳納部分，查行政執行法並無規定屆期後何時移送強制執行。另依行政執行法之規定，五年內未經主管機關移送強制執行者，不再執行，五年期間屆滿前已開始執行者，仍得繼續執行，自五年期間屆滿之日起已逾五年尚未執行終結者，不得再執行；逾期不履行，經主管機關移送者，由行政執行署就受處分人之財產執行之。且移送強制執行需查調受處分人財產狀況以及確認罰鍰是否繳納尚需作業時間，故本府在查調受處分人之財產及確認未繳納罰鍰後，於 107 年 3 月 16 日移送強制執行。本府現行無訂定相關移送強制執行之規定，未來此類違反水土保持法案將於每季統整當季需強制執行之案件，統一移送法務部行政執行署強制執行並由專人列管。」由上益證，新北市政府於 106 年 10 月 27 日罰鍰公文雖訂有繳納期限 106 年 11 月 30 日，然對行為人逾期未繳納罰鍰一節，該府卻以「行政執行法並無規定屆期後何時移送強制執行、本府現行無訂定相關移送強制執行之規定」為由，延宕至 107 年 3 月 16 日（延宕 3.5 個月）始移送行政執行署強制執行，錯失嚇阻效力，容任行為人變本加厲，顯有未當。

- (四)按「行政執行法」第 27 條規定：「依法令或本於法令之行政處分，負有行為或不行為義務，經於處分書或另以書面限定相當期間履行，逾期仍不履行者，由執行機關依間接強制或直接強制方法執行之。……」同法第 28 條規定：「前條所稱之間接強制方法如下：一、代履行。二、怠金。……」針對新北市政府建議「森林法」修法，增加「代為履行」之規定，本院予以尊重，惟在修法尚未完成前，建請該府研議是否直接引用行政執行法上開規定處理本

案遭濫墾山坡地之復原工作。

(五)綜上，新北市政府於本案山坡地違法濫墾處理過程，輕忽行為人並未依限繳納罰鍰及實施改正，未依水土保持法規定處以連續罰鍰，復就行為人逾期未繳納罰鍰情事，延宕數月始移送法務部行政執行署強制執行，無法有效嚇阻違規情勢擴大，難辭疏失之咎；針對該府建議「森林法」修法增加「代為履行」之規定，本院予以尊重，惟在修法尚未完成前，建請研議是否直接引用「行政執行法」規定處理本案遭濫墾山坡地之復原工作。

二、本案行為人除於私有地違規濫墾外，並有越界占用國有地開挖整地及開路不法行為，其中林務局所經管國有林地遭占用部分，該局業於106年9月22日函送臺灣新北地方檢察署偵辦；惟財政部國有財產署所經管農牧用地遭占用部分，並非主動查獲，遲至107年6月6日始移送臺灣新北地方檢察署偵辦，允應檢討建置巡查管理機制，研議可行作法。

(一)本案行為人除於新北市三峽區東眼段東麓小段14地號私有地違規濫墾行為外，並有越界至國有地開挖整地及開路等不法行為，包括：林務局所經管新北市三峽區東眼段東麓小段27地號林業用地及國產署所經管新北市三峽區東眼段東麓小段13、14-1地號農牧用地。

(二)查林務局新竹林區管理處護管人員於106年6月21日林野巡視時發現轄管東麓小段27地號林業用地遭行為人占用並開挖整地及開路，嗣於106年6月27日至新北市政府警察局三峽分局插角派出所製作被害筆錄，該處並於106年9月22日以竹政字第1062213129號函臺灣新北地方檢察署(下稱**新北地檢署**)檢送森林被害告訴書略以：「事實：1.本處

烏來工作站現場護管員於106年6月21日林野巡視時，發現新北市三峽區東眼段東麓小段27地號內林地遭人開挖整地及開路，面積約720平方公尺，行為人為林○山，現場有2台挖土機陷於深池淤泥中，並有一台200噸之挖土機在施工……證據及所犯法條：1. 森林法第51條。2. 水土保持法第32條第1項。3. 山坡地保育利用條例第34條第1項。」新北地檢署嗣於107年11月30日(106年度偵字第21314號、107年度偵字第20019號)就被告林○山因違反水土保持法案件，提起公訴，移請臺灣新北地方法院予以從重量刑。

(三)惟查，國產署所經管新北市三峽區東眼段東麓小段13、14-1地號2筆國有土地，遭濫墾面積合計3,175平方公尺，國產署並非主動查獲而係依據新北地檢署所提供107年6月1日現場履勘紀錄，國產署北區分署始於107年6月6日以台財產北管字第10785024650號函新北地檢署略以：「本署經管新北市三峽區東眼段東麓小段13、14-1地號國有土地遭開挖整地乙案，占用行為人已涉刑法第320條第2項意圖為自己或第三人不法之利益而竊佔他人不動產罪嫌，謹請貴署依法偵辦……」另針對「國產署所管有山坡地之巡查取締機制」部分，據國產署說明略以：「1. 本署各分署每年度均訂有國有非公用不動產巡查計畫，惟受限人力、路程、時間成本，僅能針對常遭丟棄垃圾之國有土地及國有房屋辦理巡查，並運用內政部『國土利用監測整合通報查報系統』、經濟部礦務局之『網路傳輸盜濫採航照及衛星影像與資料即時通報系統』提供之變異資訊，掌握國有土地變異情形，儘早啟動相關管理措施。本署亦持續精進各項國有土地管理策略，於106年

間研議採用行動網路監測國有土地可行性，由各分署依管理需求擇定試辦地點，截至 107 年第 2 季，已完成 3 處監視設備之設置作業。本署將視業務、土地管理需要及經費編列情形，持續再予擴充，廣泛設置使用。2. 至山坡地巡查部分，因多位於偏遠地區且地形陡峭，如何藉由巡管作業加強管理，本署將持續規劃運用各項委外或科技監測措施，研議精進且可行作法。」由上顯見，國產署對於所經管之山坡地，相關巡查取締管理作業尚未建置完善，肇致上開地號土地遭他人占用開挖整地及開路，均渾然不知，亟待檢討改進。

(四) 綜上，本案行為人除於私有地違規濫墾行為外，並有越界占用國有地開挖整地及開路不法行為，其中國產署所經管農牧用地遭占用部分，並非主動查獲，遲至 107 年 6 月始移送新北地檢署偵辦，允應檢討建置巡查管理機制，研議可行作法。

三、行政院農業委員會水土保持局原係每 2 個月提供衛星影像變異點通報各市縣政府依法查處，該局承諾將從 108 年起改為每 1 個月提供，藉由增加監測通報頻率，期遏止違規開發或違規行為擴大，並期繼續提升變異點之精確度及可靠度。

(一) 據水保局表示，該局自 87 年以來，運用衛星影像及遙測技術加強山坡地開發之主動式監測，期能藉此科技之運用，減少山坡地管理作業受人情關說壓力，並嚇阻違規使用山坡地行為，藉以提高山坡地水土保持管理效率；103 年起，該局委託內政部國土測繪中心辦理「運用衛星進行山坡地變異監測」計畫，該中心將內政部營建署、經濟部水利署及水保局之衛星監測作業，整併於「國土利用監測整合作業」，並委託專業團體（103 至 105 年國立中央大學、106

年中華民國航空測量及遙感探測學會) 辦理；107年起，前開整合作業，移由內政部營建署城鄉發展分署續辦。全國山坡地範圍衛星影像變異點篩選作業，每2個月1次，該局將各期山坡地範圍疑似違規之衛星影像變異點通報各直轄市、縣(市)政府依法查處。

- (二) 針對「變異點之精確度及可靠度」部分，據水保局說明，變異點均為地表覆蓋狀況產生變異之區位，惟其情節是否涉及違法情事，仍有待各市縣政府之現場查證；透過逐年不斷的調整及檢討篩選機制，變異點查復為違規案件比率由103年的12.09%上升至106年的17.8%，其中查屬非違規者多為農業耕作、竹林砍除及除草等未涉及開挖整地之情形。另針對「衛星影像變異點篩選頻率可否增加？」部分，本院詢據水保局陳重光組長說明略以：「同一個位置、同一個角度每7天拍到1次，但會受天候影響畫質，目前(107年)本局係例行性每2個月提供市府參考。去(106)年有試辦熱區每1個月提供地方政府衛星影像變異點。」水保局周玉奇科長說明略以：「衛星影像拍照後仍須判讀工作，後續仍需靠地方政府裁罰處理。衛星影像判釋目前每2個月1次，明(108)年1月則調整為每1個月1次，適用全國山坡地範圍。」水保局於本院調查期間，承諾將改變現行每2個月提供衛星影像變異點之作法，從108年1月起改為每1個月提供，期藉由增加篩選頻率，有效遏止山坡地違法濫墾情事，並期盼該局能逐年提升衛星影像變異點之精確度及可靠度。
- (三) 綜上，水保局將改變現行每2個月提供衛星影像變異點之作法，從108年起改為每1個月提供各市縣政府依法查處，藉由增加監測通報頻率，期遏止違

規開發或違規行為擴大，並期繼續提升變異點之精確度及可靠度。

四、新北市政府於本案山坡地遭違法濫墾及違章搭蓋宮廟之查報取締過程屢屢受挫、成效不彰，嗣經該府研修 SOP，並建議「森林法」增訂代為履行及追繳非法利得之規定，另建議「水土保持法」、「建築法」修法提高裁罰金額及加重刑責，行政院農業委員會、內政部允宜就上開修法建議事項妥為處理。

(一)本案水土保持義務人(行為人)於新北市三峽區東眼段東麓小段 14、27-36、27-45、27-46、27-47 地號私有土地，未先擬具水土保持計畫或簡易水土保持申報書，送主管機關(新北市政府)核定，即擅自從 106 年 6 月起開挖整地並違章搭蓋宮廟，另有越界占用國有地(包括：林務局所經營林業用地及國產署所經營農牧用地)擅自開挖整地及開路等不法行為。據新北市政府表示，本案行為人屢經該府查報、處分、移送及強制拆除，惟仍制止不從，持續違規，包括：1. 查報：違反水土保持法共 5 次(106 年 7 月 14 日、106 年 9 月 15 日、106 年 11 月 9 日、106 年 12 月 22 日、107 年 3 月 29 日)，涉及違建共 3 次(107 年 4 月 10 日、107 年 7 月 27 日、107 年 9 月 6 日)。2. 處分(含限期改正)：106 年 10 月 27 日罰鍰 6 萬元及限期改正、106 年 11 月 10 日限期改正、107 年 4 月 10 日罰鍰 30 萬元及限期改正、107 年 7 月 24 日分別罰鍰 6 萬元、30 萬元及限期改正。3. 移送：新北市政府函請新北地檢署偵結後副知該府共 4 次(106 年 11 月 10 日、107 年 4 月 10 日、107 年 7 月 24 日、107 年 7 月 26 日)、107 年 3 月 16 日針對罰鍰 6 萬元移送行政執行署強制執行、107 年 7 月 18 日針對罰鍰 30 萬元

移送行政執行署強制執行。4. 拆除：強制拆除共 3 次（107 年 5 月 22 日、107 年 8 月 2 日、107 年 9 月 11 日）。107 年 8 月 22 日持續恢復植生作業，惟造林部分尚未達標準。

(二) 查新北市政府於本案山坡地遭違法濫墾蓋宮廟查報取締過程屢屢受挫、成效不彰，嗣於本院調查期間，該府檢討研修山坡地巡查取締 SOP（詳附圖），包括：1. 違規熱區請公所增加巡查路線及頻率。2. 重大違規案件：違規開發面積大於 0.5 公頃、國有地違規、衛星變異點持續擴大區域。3. 重大案件 3 天（原為 7 天）辦理現場勘查，違規事實明確者 3 天（原為 35 天）開立處分書及限期 40 天（原為 70 天）改正，公所加強巡查機制，違規行為應即時制止，必要時請警察局查扣或沒入其設施及所使用之機具。4. 違規地點現場勘查，請檢察機關配合偵查或開立搜索票，運用空拍機進行蒐證，占用、致生水土流失及毀損水土保持設施者，移送司法偵辦。5. 涉及權管法令之單位應依法處置，持續違規則連續處罰，未繳罰鍰移送強制執行，請公所針對重大違規地點每 2 週巡查 1 次。

(三) 另新北市政府於本案處理過程，認為現行法令罰則過輕或有窒礙難行處，爰建議下列修法事項：

1. 「森林法」建議增加代為履行、追繳不法利得之規定。
2. 「水土保持法」第 32 條第 1 項規定：「在公有或私人山坡地或國、公有林區或他人私有林區內未經同意擅自墾殖、占用或從事第 8 條第 1 項第 2 款至第 5 款之開發、經營或使用，致生水土流失或毀損水土保持之處理與維護設施者，處 6 月以上 5 年以下有期徒刑，得併科新臺幣 60 萬元以

下罰金。」原刑罰額度太低，建議加重竊佔及致生水土流失之刑度，且不得緩刑。

- 3、「水土保持法」第 33 條第 1 項規定：「有下列情形之一者，處新臺幣 6 萬元以上 30 萬元以下罰鍰：一、違反第 8 條第 1 項規定未依水土保持技術規範實施水土保持之處理與維護，或違反第 22 條第 1 項，未在規定期限內改正或實施仍不合水土保持技術規範者。二、違反第 12 條至第 14 條規定之一，未先擬具水土保持計畫或未依核定計畫實施水土保持之處理與維護者，或違反第 23 條規定，未在規定期限內改正或實施仍不合水土保持技術規範者。」原行政罰鍰金額太低，建議提高 10 至 20 倍，以達到嚇阻效果。
- 4、「建築法」第 86 條規定：「違反第 25 條之規定者，依左列規定，分別處罰：一、擅自建造者，處以建築物造價千分之五十以下罰鍰，並勒令停工補辦手續；必要時得強制拆除其建築物。」原行政罰鍰額度太低，建議加重違建人罰鍰額度，得按次處罰。
- 5、「建築法」第 95 條規定：「依本法規定強制拆除之建築物，違反規定重建者，處 1 年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣 30 萬元以下罰金。」原刑罰額度太低，建議加重違反規定重建者之刑度。

(四)針對本案山坡地後續復原情形，將請新北市政府、林務局、國產署等機關提出復原時間表，本院將俟復原完成後，赴現場勘查確認。

(五)綜上，新北市政府於本案山坡地遭違法濫墾及違章搭蓋宮廟之查報取締過程屢屢受挫、成效不彰，嗣經該府研修 SOP，並就「森林法」、「水土保持法」

及「建築法」提出修法建議事項，上開法律中央主管機關農委會、內政部允宜妥為處理。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一，函請新北市政府切實檢討改進見復。
- 二、調查意見二，函請財政部國有財產署切實檢討改進見復。
- 三、調查意見三、四，函請行政院農業委員會妥處見復。
- 四、調查意見四，函請內政部妥處見復。
- 五、檢附派查函及相關附件，送請財政及經濟、內政及少數民族委員會處理。

調查委員：林盛豐

瓦歷斯·貝林

中 華 民 國 108 年 2 月 12 日