

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院原住民族委員會、南投縣仁愛鄉公所。

貳、案由：南投縣仁愛鄉公所辦理本案鄉有建築物興建，於未取得建造執照，即恣意發包開工興建；該公所興建之中正村布農文化會館，竟違法自行核發農舍建築執照；又興建之法治社區活動中心附設托兒所基地，竟移轉為私人所有致生占用私人土地情事；且接受捐贈南豐村楓林口活動中心建築基地多年，竟迄南投縣審計室查核發現，始辦理土地所有權移轉登記；復對於鄉有建築物之管理，屢經該室通知清查建檔，卻仍未確實清查並登記財產帳；另行政院原住民族委員會對於該公所申請補助興建鄉有建築物之案件，欠缺審核控管機制，亦乏督考作為，肇致該公所於未申請建築執照情形下，仍獲經費補助並興建完成，均核有重大違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

本案係審計部臺灣省南投縣審計室（下稱南投縣審計室）稽察南投縣仁愛鄉公所（下稱仁愛鄉公所）辦理鄉有建築產權登記、管理及使用情形，涉有未盡職責及效能過低等情事，經審計部依審計法第 69 條規定報告本院，嗣由本院輪派委員進行調查。為釐清相關案情，本院除函請內政部、行政院公共工程委員會（下稱行政院工程會）、行政院原住民族委員會（下稱行政院原民會）、南投縣政府及仁愛鄉公所等機關就相關疑義查復外

，並於民國（下同）100年6月17日赴仁愛鄉履勘相關建築物使用情形；嗣於同月22日約請相關機關主管人員到院詢問，另就本案各建築物興建經費來源、經費核撥管控及建築物設計、監造與工程發包經過等事宜，函請審計部派員協助查核，復於同年9月20日再次約請相關機關主管人員到院接受詢問，案經本院調查結果，經核行政院原民會及仁愛鄉公所均有違失，茲臚列如后：

一、仁愛鄉公所辦理本案鄉有建築物興建，未釐清土地使用限制等，於未取得建造執照，即恣意發包開工興建，於本院調查前仍未辦理補照事宜，肇致鄉有違章建築物林立，違失之咎，殊非尋常。

（一）按建築法第25條第1項規定：「建築物非經申請直轄市、縣(市)(局)主管建築機關之審查許可並發給執照，不得擅自建造或使用或拆除。……。」次按「違章建築處理辦法」第2條規定：「本辦法所稱之違章建築物為……依法應申請當地主管建築機關之審查許可並發給執照方能建築，而擅自建築之建築物。」復按行政院81年10月30日台81內字第36371號發布「各機關辦理公有建築物作業要點」（91年4月9日停止適用）第18點規定：「主辦工程機關應於取得建築執照後，始得依據工程預算辦理工程發包。……。」再按行政院工程會90年12月編訂之「各機關辦理公有建築物作業手冊」第四章、工程招標、決標、簽約之4.2.2：「……機關應於取得建造執照後，始得依據工程預算辦理工程招標，……。」合先敘明。

（二）仁愛鄉公所自88年九二一震災後至98年12月底止，新建、增修或重建完成鄉有建築物計有29筆，其中合作托兒所等24筆建築物（詳表1），面積計9,156.09

平方公尺，財產價值高達新臺幣（下同）1億559萬3,064元。惟查該公所於建築物興建工程發包之前，均未依規定申請取得建造執照，且在未取得執照情形之下，仍辦理工程招標事宜，並於決標後，陸續於88年4月至95年1月間擅自開工興建，嗣於90年3月至95年10月間先後完工。

- (三)查當時上開建築物未申請執照之原因，主要係建築案違反使用地容許使用項目及未取得基地使用權：
- 1、查24筆建築物中，部分建築物建築基地之使用地類別屬農牧及林業用地，其興建不符使用地容許使用項目，顯已違反土地使用管制規定，包括：合作托兒所（序號1）、松林托兒所（序號3）、萬豐社區活動中心附設托兒所（序號6）、中正村社區活動中心附設托兒所（序號7）、法治社區活動中心附設托兒所（序號8）、餘生紀念展示館（序號13）、平靜社區活動中心（序號15）、南豐村楓林口活動中心（序號16）、南豐村辦公室（序號17）、淨水設備用建築（序號20）、廬山聚落景觀台（序號22）、梅村部落風雨球場（序號23）、法治村聚會所（序號24）等13筆。
 - 2、次查24筆建築物中，除南豐村楓林口活動中心（序號16）之建築基地所有權屬仁愛鄉，並由該公所管理外，其餘建築物基地之所有權或為國有或為國私共有或全為私有，於興建建築物時，並未取得基地之使用權（如辦理國有地撥用或土地使用同意）：
 - (1)建築物基地之所有權為國有者，包括：大同多功能活動中心（序號2）、松林托兒所（序號3）、廬山托兒所暨精英村集會所（序號4）、華

崗社區活動中心（序號5）、中正村社區活動中心附設托兒所（序號7）、互助村清流活動中心（序號9）、力行村活動中心附設托兒所（序號10）、發祥社區活動中心（舊）（序號11）、親愛村社區活動中心附設托兒所（序號12）、餘生紀念展示館（序號13）、新生村社區活動中心（序號14）、南豐村辦公室（序號17）、南山溪南豐活動中心（序號18）、新生村農業產銷中心（序號19）、淨水設備用建築（序號20）、廢水處理廠（序號21）、梅村部落風雨球場（序號23）、法治村聚會所（序號24）等18筆建築物，其坐落基地之管理機關分屬行政院原民會、財政部國有財產局及行政院國軍退除役官兵輔導委員會福壽山農場。

（2）建築物基地之所有權為國私共有或全部為私有者：合作托兒所（序號1）、萬豐社區活動中心附設托兒所（序號6）、法治社區活動中心附設托兒所（序號8）、平靜社區活動中心（序號15）及廬山聚落景觀台（序號22）等5筆建築物。

（四）上開違失，仁愛鄉公所於本院約詢時均坦承不諱，惟仍以本案鄉有建築物未先取得建造執照即辦理發包之原因，係因部落人民期待使用該等建築物，復因涉及年度預算，如未執行恐遭中央收回，造成人民對政府不諒解及反彈；至於有關九二一震災災後重建之公共設施，多為原建築物修（增）建及判定危險建築物經拆除原地重建之建物，實因當時為加速原鄉重建，且九二一震災核定之經費均由中央列管及檢討，若辦理使用地類別變更、撥用及申請建

築執照，將耗費時間，深怕延誤重建工作，故先行動工興建，該公所現正加速辦理不動產合法化作業等語辯稱。然而，前揭建築物陸續於88年4月至95年1月間開工興建，嗣於90年3月至95年10月間先後完工。該公所卻未積極申辦補照事宜，致使本案24筆建築物迄今仍為違章建築。

(五)經核，仁愛鄉公所為該鄉原住民保留地開發管理，以及非都市土地非供公眾使用建築物之建築執照發照主管機關，自對於保留地使用管理及建築物非經審查許可並取得執照者，依法不得擅自建造之規定，應知之甚詳。惟該公所於辦理24筆鄉有建築物興建時，卻對建築基地使用之限制，視若無睹，於未申辦建造執照之下，即恣意發包並開工興建，其作業程序核有明顯違失。縱如該公所稱前揭建築物之興建確有其急迫性，然該等建築物早於88年4月至95年1月間即已開工興建，嗣於90年3月至95年10月間先後完工，該公所於本院調查前猶未辦理補照事宜，造成鄉有違章建築林立，違失之咎，殊非尋常。

二、仁愛鄉公所興建之中正村布農文化會館，事前未依規定向南投縣政府申請核發土地使用及農業用地作農業設施容許使用同意書，即逕自於該地以休閒農業設施用途申請起造，其後竟以自然人始具申請資格之農舍名義，違法自行核發農舍建築執照，俱見該公所全然藐視法令規定，玩忽職守，至為灼然。

(一)相關法令規定：

1、機關使用非經管國有原住民保留地之規定：

按「原住民保留地各種用地申請案授權事項及申請作業須知」第14點規定：「原住民保留地土地使用同意書之核發，由縣(市)政府核定。」

是若機關欲使用非經營之國有原住民保留地，須先向縣(市)政府申請核發土地使用同意書，

2、申請於農業用地興建農業設施之規定：

按農業發展條例第8條之1第2項規定：「農業用地上興建有固定基礎之農業設施，應先申請農業設施之容許使用，並依法申請建築執照。……。」行政院農業委員會（下稱農委會）並依同條第3項之授權，訂有「申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法」據以執行，依該辦法第6條規定：「申請農業用地作農業設施容許使用，經審查合於規定者，直轄市或縣（市）主管機關應核發農業用地作農業設施容許使用同意書。」是申請農業用地作農業設施使用，自然人與法人均可，惟應取得直轄市或縣（市）主管機關依規定審查許可所核發之農業設施容許使用同意書。

3、申請於農業用地興建農舍之規定：

按農業發展條例第3條第3款規定：「農民：指直接從事農業生產之自然人。」次按同條例第18條第5項授權內政部與農委會訂定之「農業用地興建農舍辦法」第2、3條規定依農業發展條例第18條規定申請興建農舍之申請人應為農民。是申請於農業用地興建農業設施或農舍之法源依據，係分別規定於農業發展條例第8條之1及第18條，二者用途不同，而申請於農業用地興建農舍者應為農民，且農民係指直接從事農業生產之自然人，法人未具申請興建農舍之資格。

(二)查仁愛鄉過坑段299地號土地所有權為國有，其管理機關為行政院原民會，土地使用類別為一般農業

區農牧用地，面積為7,890平方公尺。仁愛鄉公所於92年8月7日，以該公所名義出具中華民國同意該公所於該地號申請建築之土地使用同意書，嗣以該公所為起造人，並以休閒農業設施之建築用途名義為建造及使用執照之申請，詎該公所竟逕自核發92(投)仁鄉建(造)字第455號農舍建造執照、93(投)仁鄉(使)字第494號農舍使用執照與該公所本身，於建築完成後，將該建築物取名為「中正村布農文化會館」。

- (三)依據南投縣政府查復表示，檢視該建築物使用執照申請書及概要表等書件所載，發照時之建築物用途應為「休閒農業設施」，但該公所核發之93(投)仁鄉(使)字第494號執照卻為農舍之使用執照，顯屬有誤；又，該地號若作休閒農業設施使用，依規定應先取得該府之農業用地作農業設施容許使用同意書，始得據以申請建築執照，惟該公所並未申請核發容許使用同意書等語。
- (四)另據仁愛鄉公所於本院約詢時稱，該公所興建中正村布農文化會館，係為延續原住民技藝及維護布農民族文化保存，當時該鄉中正村村民期望布農文化會館儘速完工之請託聲浪四起，在民意壓力之下，誤以農舍核發建築執照，現已加速辦理使用地類別變更為特定目的事業用地，以及辦理後續建物合法化事宜云云。本院為瞭解該建築物使用情形，爰於100年6月17日赴現地履勘，發現建築物已為閒置狀態，空地雜草叢生，完全無人管理，現場呈現荒廢之景象，未見任何延續原住民技藝及維護布農民族文化保存之實。
- (五)經核，仁愛鄉公所興建之中正村布農文化會館，基

地係坐落行政院原民會管理之國有原住民保留地，該公所於事前既未依規定向南投縣政府申請核發土地使用同意書，卻擅以公所名義自行出具中華民國同意該公所使用該地之同意書；此外，該公所雖以休閒農業設施之建築用途名義申請起造，惟卻未依規定向該府申請核發農業用地作農業設施容許使用同意書，即逕自建築，其後該公所竟以自然人始具申請資格之農舍名義，違法自行核發農舍建造及使用執照，凡此俱見該公所全然藐視法令規定，玩忽職守，至為灼然。

三、仁愛鄉公所於興建法治社區活動中心附設托兒所時，未確實釐清建築基地界址及查明耕作權設定情形，即恣意興建；復於耕作權人申請耕作用地所有權移轉登記時，該公所亦未先辦理清查地籍及審查利用狀況等事項，致已建築鄉有建築物之基地移轉為私人所有而占用私人土地情事，核有重大違失。

(一)按「原住民保留地開發管理辦法」第2條第3項規定：「本辦法之執行機關為鄉（鎮、市、區）公所。」同辦法第6條規定：「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：……二、原住民保留地土地分配、收回、所有權移轉、無償使用或機關學校使用申請案件之審查事項。……鄉（鎮、市、區）公所應將第1項第1款事項以外之原住民保留地土地權利審查委員會審議結果，報請上級主管機關核定。」行為時同辦法第17條第1項規定：「依本辦法取得之耕作權或地上權登記後繼續自行經營或自用滿5年，經查明屬實者，由行政院原住民族委員會會同耕作權人或地上權人，向當地登記機關申請辦

理所有權移轉登記。」次按「原住民保留地所有權移轉登記作業要點」第5點第1、2款規定：「移轉登記前1年鄉(鎮、市、區)公所應完成下列工作：(一)全面分段清查校對地籍、整理土地動態管理有關土地使用清冊、歸戶清冊等……。(二)辦理土地動態調查……。」同要點第6點第4款規定：「六、作業程序：……(四)鄉(鎮、市、區)公所審核：……2.逐項審查土地權屬、標示、利用狀況。……。」是原住民保留地所在之鄉(鎮、市、區)公所為原住民保留地開發管理之執行機關，對於原住民保留地所有權移轉登記，應先辦理清查地籍及審查土地權屬及利用狀況等事項，合先敘明。

(二)查法治社區活動中心附設托兒所(序號8)，係仁愛鄉公所於91年4月23日開工興建，同年7月1日竣工，建築基地坐落武界段230地號原住民保留地。惟該地號前於86年8月24日業由柯○○辦理耕作權設定登記，嗣其以耕作滿5年，依「原住民保留地開發管理辦法」規定，向該公所申請該地號土地所有權移轉登記。案經仁愛鄉原住民保留地土地權利審查委員會於91年12月審查通過，並經南投縣政府原住民族行政局核定同意後，柯○○於92年9月9日辦竣該地號所有權移轉登記完竣，此舉造成法治社區活動中心附設托兒所占用人土地之情事。顯見該公所於辦理該建築物興建時，事前未釐清建築基地界址及查明耕作權登記情形，復於耕作權人申請耕作用地所有權移轉登記時，亦未先辦理清查地籍及審查土地權屬、利用狀況等事項。惟該公所對於上開違失情事，竟猶以：「當時受理原住民保留地所有權移轉登記，依『原住民保留地開發管理辦法』

等法令規定，土地鑑界非必要之程序，又辦理當時，該公所尚無購置精密之土地定位儀器，以致未能確認該基地界址，造成誤由私人取得該地所有權，有無疏失尚有疑義」等語強辯，藉此推諉卸責。

(三)綜上，仁愛鄉公所於興建法治社區活動中心附設托兒所時，事前未確實釐清建築基地界址及查明耕作權設定情形，即恣意興建；復於耕作權人申請耕作用地所有權移轉登記時，該公所亦未先辦理清查地籍及審查利用狀況等事項，肇致鄉有建築物之基地竟移轉為私人所有，衍生占用私人土地之離譜情事，顯見該公所行事顛預，核有重大違失。

四、仁愛鄉公所已接受捐贈南豐村楓林口活動中心建築基地多年，竟迄南投縣審計室查核發現後，始辦理土地所有權移轉登記，期間延宕6年餘之久，足見該公所貽誤公務，核有違失。

(一)按地方制度法第20條第2款、第23、25條規定略以，鄉(鎮、市)有財產經營及處分，係屬鄉(鎮、市)自治事項，鄉(鎮、市)對該自治事項，應全力執行，並依法負其責任，且得就其自治事項制定自治法規。經查仁愛鄉公所未訂定財產自治法規，惟依南投縣縣有財產管理自治條例第78條前段規定：「鄉(鎮、市)公所未訂財產管理相關規定者，得比照本自治條例規定辦理。」則依同條例第20條規定：「各機關接受贈與財產時，應先查明產權有無糾紛，……。前項受贈之財產，於取得所有權後，在3個月內評估價格，依第12條規定建卡列管。」同條例第21條規定：「受贈之不動產應即移交受贈機關接管，並辦理所有權移轉登記……。」合先敘明。

(二)查南豐村楓林口活動中心(序號16)，建築基地坐落守成大山段000地號，土地所有權人為周○○。該活動中心係仁愛鄉公所於90年7月19日開工興建，92年5月12日竣工，周○○於92年2月間申請將該地號土地捐贈該公所供活動中心之用，並經該公所以93年3月11日仁鄉土農字第0930004260號函同意受贈在案。惟該公所接受捐贈後，竟遲未辦理土地所有權移轉登記，迄南投縣審計室98年12月間查核時發現該項違失，該公所始於99年8月24日辦理所有權移轉登記為鄉有完竣，無故延宕6年餘之久。

(三)經核，仁愛鄉公所於93年3月11日接受捐贈南豐村楓林口活動中心建築基地後，竟遲未依規定辦理土地所有權移轉登記，導致鄉有建築物長期占用私人土地之情事發生，亦未能依規定妥為登帳列管，迨南投縣審計室查核發現後，始辦理所有權移轉登記，期間延宕6年餘之久，足見該公所貽誤公務，核有違失。

五、仁愛鄉公所對於鄉有建築物之管理未盡職責，屢經南投縣審計室通知清查建檔，惟該公所仍未確實清查並登記財產帳，顯見該公所對於鄉有財產管理事項處置草率、態度消極，核有怠失。

(一)按「事務管理規則」(94年6月29日廢止)第93條規定：「財產之增置，經驗收後，應填具財產增加單，為財產增加之登記。」次按南投縣縣有財產管理自治條例第13條規定：「本縣因徵收、新建、增建、改建、修建、受贈、購置、與他人合作興建或其他原因取得之不動產，管理機關應於取得3個月內，依第9條、第12條規定辦理登記及登帳建卡列管……。」同條例第78條前段規定：「鄉(鎮、市)

公所未訂財產管理相關規定者，得比照本自治條例規定辦理。」

(二)查仁愛鄉公所於92年度始記列九二一震災後重建之該公所暨該鄉代表會辦公廳舍1筆價值4,024萬85元，94年度再補列震災發生前建造完成之建築物26筆價值316萬1,744元，合計27筆建築物，價值4,340萬1,829元。惟南投縣審計室抽查該公所94、96年度財務收支時，仍有多筆鄉有建築物未登記財產帳，建立財產資料加以列管，包括：中正村布農文化會館、餘生紀念展示館、各社區活動中心及托兒所等。嗣經南投縣審計室一再通知該公所加強鄉有建築財產帳之清查建檔後，該公所始於96、97年間陸續補列九二一震災後重修建之建築物達20餘筆。惟依南投縣政府提供起造人為仁愛鄉公所之建築執照清冊查對結果，尚有於74年間建築之榮興村辦公處、82年間建築之精英村辦公處、86年間建築精英村榮華巷旅館等3筆，迄未登記財產帳。

(三)綜上，仁愛鄉公所對於鄉有建築物之管理未盡職責，經南投縣審計室一再通知加強鄉有建築物之清查建檔工作後，仍未確實清查並登記財產帳，造成管理之重大疏漏，顯見該公所對於鄉有財產管理事項處置草率、態度消極，核有怠失。

六、行政院原民會對於仁愛鄉公所申請補助興建鄉有建築物之案件，欠缺審核控管機制，亦乏督考作為，肇致該公所於未申請建築執照情形下，仍獲該會經費補助並興建完成，核有違失：

(一)查本案仁愛鄉公所興建未取得建築執照之建築物，其中互助村清流活動中心等7筆建築物，其興建經費來源為行政院原民會補助之「九二一震災災

後原住民聚落重建計畫」，由南投縣政府轉撥該公所；另廬山聚落景觀台及梅村部落風雨球場等2筆建築物，其興建經費來源為該會補助之「93年度九二一震災災後原住民聚落總體營造暨產業振興計畫」及「94年度原住民地區鄉鎮市基本設施及維持費計畫」，由該會逕撥該公所。此外，法治村聚會所之興建經費來源為該會補助之「94年度原住民部落永續發展計畫-部落資源造景計畫」，係納入南投縣政府原住民族行政局及該公所預算辦理（詳表2）。

表 2、本案行政院原民會相關計畫補助仁愛鄉公所建築經費之鄉有建築物

序號	計畫名稱	年度	建築物名稱
9	九二一震災災後原住民聚落重建計畫	89	互助村清流活動中心
13		90	餘生紀念展示館
16		90	南豐村楓林口活動中心
18		89	南山溪南豐活動中心
19		90	新生村農業產銷中心（現為新生托兒所）
20		90	淨水設備用建築
21		90	廢水處理場
22	93 年度九二一震災災後原住民聚落總體營造暨產業振興計畫	93	廬山聚落景觀台
23	94 年度原住民地區鄉鎮市基本設施及維持費計畫	94	梅村部落風雨球場
24	94 年度原住民部落永續發展計畫-部落資源造景計畫	94	法治村聚會所

資料來源：審計部

(二)上開10筆建築物係行政院原民會以國家預算補助興建，卻發生未取得建築物之建築執照，造成違章建築之違法情事，足見該會前揭相關計畫欠缺審核控管機制，亦乏督考作為，肇致該公所於未申請建築執照情形下，仍獲該會經費補助並興建完成。該會已坦承疏失，並稱：該會確實未依中央對直轄市、縣(市)政府補助辦法規定，針對地方政府申請重建之補助案進行評比及審查；且於審核補助程序未要求檢附建築執照等證明文件，容有檢討改進之處，有無可迴避責任，該會將於「原住民族部落永續發展造景計畫101年度申請作業須知」增列補助興建建築物者，地方政府請撥第1期款應檢具建造執照影本，請撥尾款應檢具使用執照之規定等語。

(三)經核，行政院原民會於九二一震災後，為再造安全、永續、有活力具有原住民文化特色之家園；復為促進部落之景觀改善與永續發展，重新凝聚原鄉民族之核心價值，並有效健全地方基本設施及業務之運作等，爰辦理相關補助計畫。惟因該會對於仁愛鄉公所申請補助興建鄉有建築物之案件，欠缺審核控管機制，亦乏督考作為，肇致該公所於未申請建築執照情形下，仍獲該會經費補助並興建完成，核有違失。

綜上論結，南投縣仁愛鄉公所辦理本案鄉有建築物興建，於未取得建造執照，即恣意發包開工興建，於本院調查前仍未辦理補照事宜；該公所興建之中正村布農文化會館，竟違法自行核發農舍建築執照；又興建之法治社區活動中心附設托兒所基地，竟移轉為私人所有致生占用私人土地情事；且接受捐贈南豐村楓林口活動中心建築基地多年，竟迄南投縣審計室查核發現，始辦理

土地所有權移轉登記；復對於鄉有建築物之管理，屢經該室通知清查建檔，卻仍未確實清查並登記財產帳；另行政院原民會對於該公所申請補助興建鄉有建築物之案件，欠缺審核控管機制，亦乏督考作為，肇致該公所於未申請建築執照情形下，仍獲經費補助並興建完成，均核有重大違失，爰依監察法第 24 條提案糾正，送請行政院轉飭確實檢討改善見復。

提案委員：沈美真