

調 查 報 告

案由：據報載，臺東縣政府無視「原住民族基本法」等規定，擅將蘭嶼東清原住民保留地，無償提供業者興建混凝土預拌廠，涉有違失情事。究實情為何？認有調查之必要乙案。

調查意見：

據報載，臺東縣政府無視「原住民族基本法」等規定，擅將蘭嶼東清原住民保留地，無償提供業者興建混凝土預拌廠，涉有違失情事。究實情為何？認有調查之必要乙案，經函請臺東縣政府、行政院原住民族委員會、內政部、財政部、財政部國有財產署、臺東縣蘭嶼鄉公所說明及函請陳訴人補充意見。並約詢臺東縣政府相關業務主管人員。茲已調查竣事，臚述調查意見如下：

一、原「臺東縣國有原住民保留地土地使用權同意書核發審核要點」欠周，臺東縣政府卻未即時修正，於政府機關有用地需求時，竟向來請其依據「國有公用財產無償提供使用之原則」第 10 款之規定辦理；又本案國有原住民保留地提供予承攬廠商作預拌混凝土廠使用，因提供使用之對象並非政府機關，與該款規定即有不合，臺東縣政府實難辭疏失之咎。

(一)按國有財產法第 1 條規定：「國有財產之取得、保管、使用、收益及處分，依本法之規定；本法未規定者，適用其他法律。」又財政部 101 年 2 月 21 日台財產接字第 10130000883 號令修正「國有公用財產無償提供使用之原則」規定：「政府機關或學校經管之國有公用財產，已依國有財產法第三十二條規定，依預定計畫及規定用途或事業目的使用，在不出具使用權同意書之前提下，得無償提供從事下列公共、公務或公益使用，並訂定契約及規範使用者不得收益：一、…。十、短期提供政

府機關因應業務之急需使用。十一、…。」(嗣財政部 101 年 8 月 14 日台財產接字第 10130007721 號令修正「國有公用財產無償提供使用之原則」，因非本案行為時適用之法令，爰不另列明。)查山坡地保育利用條例第 37 條規定：「山坡地範圍內山地保留地，輔導原住民開發並取得耕作權、地上權或承租權。其耕作權、地上權繼續經營滿五年者，無償取得土地所有權，除政府指定之特定用途外，如有移轉，以原住民為限；其開發管理辦法，由行政院定之。」有關原住民保留地之開發、利用、管理等事宜，行政院依該條例第 37 條授權規定，於 79 年 3 月 26 日以 (79) 台內字第 05901 號令訂定山胞保留地開發管理辦法，嗣於 84 年 3 月 22 日以 (84) 台內字第 10021 號令修正名稱為原住民保留地開發管理辦法，復於 96 年 4 月 25 日以院臺建字第 0960013991 號令修正第 2 條條文為：「本辦法所稱主管機關：在中央為行政院原住民族委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。有關農業事項，中央由行政院農業委員會會同中央主管機關辦理。本辦法之執行機關為鄉(鎮、市、區)公所。」行政院原住民族委員會(下稱原民會)為辦理原住民保留地各種用地之申請案件及授權，並簡化作業程序，於 88 年 6 月 30 日以台 (88) 原民企字第 8810289 號函訂定原住民保留地各種用地申請案授權事項及申請作業要點，嗣於 100 年 5 月 13 日以原民企字第 1001024046 號令修正名稱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，並修正第 14 點條文為：「原住民保留地土地使用同意書之核發，由直轄市、縣(市)政府核定。」(修正前之條文為：「原住民保留地土地使用同意書之核發，由縣(市)政府核定。」)臺東縣政府為辦理國有原住民保留地土地使用權同意書之核發審查作業，依據該第 14 點

規定，以 99 年 1 月 11 日府原地字第 0993000943 號函訂定「臺東縣國有原住民保留地土地使用權同意書核發審核要點」，該要點第 2 點、第 8 點分別規定：「依本要點申請國有原住民保留地土地使用權同意書之申請人，以依原住民保留地開發管理辦法以取得土地租賃及他項權利設定者為限。」、「土地使用權同意書申請及審查，請各鄉(鎮、市)公所受理、會勘及初審後送請本府核定之。」依該要點第 2 點規定，申請人資格僅限於以取得土地租賃及他項權利設定者為限，每當鄉鎮公所有用地需求時，因無核發之法源依據，該府向來請其依據「國有公用財產無償提供使用之原則」第 10 款之規定辦理；為解決法源之問題，嗣以 102 年 7 月 3 日府原地字第 1020123014 號函修正第 2 點條文為：「依本要點申請國有原住民保留地土地使用權同意書之申請人，除本要點或其他法令另有規定外，以依原住民保留地開發管理辦法已取得土地租賃及他項權利設定者為限。政府機關於前項以外之國有原住民保留地，因施設公共設施之急需使用或工程需要之臨時性設施，得申請核發使用權同意書。依前項規定核發使用權同意書後，需地機關應於一年內辦竣土地撥用，未於期限內辦竣者，得撤銷該使用權同意書，但因工程需要之臨時性設施而使用土地者不在此限。」

(二)臺東縣政府(下稱縣府)為辦理「蘭嶼通勤兼觀光自行車道改善計畫」、「蘭嶼鄉東 80 縣雙獅岩前路面改善工程」及「蘭嶼環島景觀廊道改善計畫」案，於 101 年 11 月 29 日以府建土字第 1010215890 號函致臺東縣蘭嶼鄉公所(下稱鄉公所)略以：因天秤颱風重創蘭嶼，上述工程辦理在即，又蘭嶼尚無合法之預拌混凝土廠，亦無法提供公共工程施工規範所訂定之相關資料，故該府准予該案施工廠商設置工地型臨時預拌混凝土廠，請鄉公所

協助提供設置地點。鄉公所爰於該鄉各地段覓尋適宜之地點，經勘查後認為該鄉東清段 7 地號土地(原本鄉公所規劃為廢棄土場預定地)可作為臨時預拌混凝土廠用地，並請承攬廠商提出原住民保留地土地使用權同意申請書。102 年 2 月 20 日，該廠商向鄉公所提出原住民保留地土地使用權同意申請書函，鄉公所依程序作業層轉縣府核定，同年 3 月 8 日縣府以府原地字第 1020037126 號函示略以：有關各級政府於原住民保留地興建公共設施，請依「國有公用財產無償提供使用之原則」第 10 款(誤植為「點」，下同)規定，在不出具使用權同意書之前提下，無償提供使用。嗣鄉公所函請承攬廠商依上開原則第 10 款規定，在不出具使用權同意書之前提下，無償提供使用；同意依其所需使用面積作為公共工程臨時預拌廠用地，並請該廠商於工程完竣後，將所屬地上器物無條件撤離並恢復土地原貌。惟據財政部國有財產署表示略以，本案土地為原民會經營之國有土地，倘經該會檢討無該辦法等特別法令規定之適用，方得檢討有無「國有公用財產無償提供使用之原則」規定之適用；又該原則第 10 款規定，係指「短期提供『政府機關』因應業務之急需使用」，本案國有原住民保留地提供予「私人」作預拌混凝土廠使用，因提供使用之對象並非政府機關，允無該款規定之適用。縣府並於 102 年 6 月 22 日派警力支援，以維持進場設置之現場秩序，嗣因設置施工作業暫緩，另於 102 年 7 月 5 日以府原地字第 1020125214 號函請鄉公所撤銷使用權同意函。

- (三)嗣人民陳訴略以縣府擅將蘭嶼東清原住民保留地，無償提供業者興建混凝土預拌廠等情。縣府旋表示，該府為執行發包決標之「蘭嶼通勤兼觀光自行車道改善計畫案」等三項工程需要，因島上無合法之混凝土預拌廠，原定於旨揭地號設置工地型臨時混凝土預拌廠，已如前述

，而該工程之發包單位為該府建設處，故鄉公所提供使用之對象原應為該府建設處云云。縣府復表示，該府原意僅係請鄉公所依「國有公用財產無償提供使用之原則」第 10 款規定提供政府機關使用，且應與使用者訂定契約云云。縣府又表示略以：「臺東縣國有原住民保留地土地使用權同意書核發審核要點」在修正前，申請人資格僅限於以取得土地租賃及他項權利設定者為限，每當鄉鎮公所有用地需求時，因無核發之法源依據，該府向來請其依據「國有公用財產無償提供使用之原則」第 10 款之規定辦理；為解決法源之問題，該府於 102 年 7 月 3 日修正發布前揭要點，增訂第 2 點第 2 項；政府機關於前項以外之國有原住民保留地，因施設公共設施之急需使用或工程需要之臨時性設施，得申請核發使用權同意書；故爾後各機關有該需求時，該府即得依據修正後之要點核發使用權同意書云云。惟本案行為時 101 年 11 月 29 日至 102 年 7 月 2 日期間，係適用 99 年 1 月 11 日縣府所定「臺東縣國有原住民保留地土地使用權同意書核發審核要點」第 2 點規定、財政部 101 年 2 月 21 日修正之「國有公用財產無償提供使用之原則」第 10 款規定。

- (四) 綜上論結，縣府為辦理相關災害復建工程，致函鄉公所表示該府准予施工廠商設置工地型臨時預拌混凝土廠，請鄉公所協助提供設置地點；並請依「國有公用財產無償提供使用之原則」第 10 款規定，在不出具使用權同意書之前提下，無償提供使用。嗣縣府以「工程之發包單位為該府建設處，故鄉公所提供使用之對象原應為該府建設處，該府原意僅係請鄉公所依上開原則第 10 款規定提供政府機關使用，且應與使用者訂定契約」為由置辯，惟本案鄉公所係請承攬廠商提出原住民保留地土地使用權同意申請書，並依程序作業層轉縣府核定，

經縣府函示略以：請依上開原則第 10 款規定，在不出具使用權同意書之前提下，無償提供使用，故縣府所辯理由尚不足採。而縣府所定「臺東縣國有原住民保留地土地使用權同意書核發審核要點」在修正前，於政府機關有用地需求時，無法據以核發原住民保留地土地使用權同意書，顯示該審核要點欠周，該府卻未即時修正，竟向來請政府機關依據「國有公用財產無償提供使用之原則」第 10 款之規定辦理；又該原則第 10 款規定，係指「短期提供『政府機關』因應業務之急需使用」，本案國有原住民保留地提供予承攬廠商作預拌混凝土廠使用，因提供使用之對象並非政府機關，與該款規定即有不合，縣府實難辭疏失之咎。

二、縣府原定於蘭嶼鄉東清段 7 地號土地設置臨時性設施，並已由得標廠商進行「除草行為」，雖事後表示無於案地設置臨時性預拌混凝土相關設施及進行施工，惟因事先未踐行「臨時使用」規定程序，仍屬違反非都市土地使用管制規定，經核詢有疏失。

(一)按非都市土地使用管制規則第 6 條規定略以：「(第 1 項)非都市土地經劃定使用分區並編定使用地類別，應依其容許使用之項目及許可使用細目使用。但中央目的事業主管機關認定為重大建設計畫所需之臨時性設施，經徵得使用地之中央主管機關及有關機關同意後，得核准為臨時使用。中央目的事業主管機關於核准時，應函請直轄市或縣(市)政府通知土地登記機關於土地登記簿標示部加註臨時使用用途及期限。中央目的事業主管機關及直轄市、縣(市)政府應負責監督確實依核定計畫使用及依限拆除恢復原狀。(第 2 項)…(第 3 項)各種使用地容許使用之項目、許可使用細目及其附帶條件如附表一。…」據內政部表示：本案土地係原民會經營之國有原住民保留地，其使用分區及使用地類別為「風

景區農牧用地」，縣府係為辦理救災重建需要，而同意工程業者於該筆土地上設置臨時性混凝土預拌廠，惟依上開條文之附表一「各種使用地容許使用項目及許可使用細目表」規定，農牧用地並不容許設置混凝土預拌廠，需經重大建設計畫之中央目的事業主管機關依上開條文第1項但書規定核准為臨時使用者，始得於核准臨時使用期限內排除前開附表一之容許使用限制規定，合法設置；本案於農牧用地上設置之設施，如屬臨時性而未踐行上開「臨時使用」規定程序者，仍屬違反非都市土地使用管制規定，應由違規查處權責機關縣府依法處理等語。

(二)據縣府表示：本案尚未設置臨時性預拌混凝土相關設施亦無於案地進行施工情事，尚無涉違反非都市土地使用管制事宜云云。據內政部表示略以：根據縣府查復情形，得標廠商於系爭土地上啟動設置臨時性預拌混凝土設施先期作業(除草及測量)之始，旋即遭遇民眾抗爭阻止，故實地迄無進一步設置之實際作為，復以民眾已於系爭土地上種植芋頭，故並無違反農牧用地之使用管制規定；準此，本案如確係於進行除草作業之際即遭抗爭而停止後續一切相關設置作為，則本案得標廠商於系爭土地之實際作為應僅止於該「除草行為」，而經該除草行為後，民眾仍得於該地種植芋頭，應可顯示該除草行為尚無影響系爭農牧用地之作為農牧用途使用，而系爭土地現況既為部分種植農作、部分空地、雜草等，亦無違反農牧用地使用管制規定等語。

(三)綜上，縣府原定於蘭嶼鄉東清段7地號土地設置臨時性設施，並已由得標廠商進行「除草行為」，雖事後表示無於案地設置臨時性預拌混凝土相關設施及進行施工，惟因事先未踐行上開「臨時使用」規定程序，仍屬違反非都市土地使用管制規定，經核洵有疏失。但本案得

標廠商於系爭土地之實際作為僅止除草，經該除草行為後，民眾仍得於該地種植芋頭，顯示該除草行為尚無影響系爭農牧用地作為農牧用途使用，且系爭土地現況為部分種植農作、部分空地、雜草等，從而尚難認違反農牧用地使用管制規定，併此敘明。

三、縣府在蘭嶼鄉東清段7地號土地設置混凝土預拌廠，因屬臨時措施，且未涉及實質開發，不受原住民族基本法等相關規定之規範。

- (一)查原住民族基本法第21條規定：「政府或私人於原住民族土地內從事土地開發、資源利用、生態保育及學術研究，應諮詢並取得原住民族同意或參與，原住民得分享相關利益。政府或法令限制原住民族利用原住民族之土地及自然資源時，應與原住民族或原住民諮商，並取得其同意。前二項營利所得，應提撥一定比例納入原住民族綜合發展基金，作為回饋或補償經費。」復查環境影響評估法第5條規定：「下列開發行為對環境有不良影響之虞者，應實施環境影響評估：一、工廠之設立及工業區之開發。二、道路、鐵路、大眾捷運系統、港灣及機場之開發。三、土石採取及探礦、採礦。四、蓄水、供水、防洪排水工程之開發。五、農、林、漁、牧地之開發利用。六、遊樂、風景區、高爾夫球場及運動場地之開發。七、文教、醫療建設之開發。八、新市區建設及高樓建築或舊市區更新。九、環境保護工程之興建。十、核能及其他能源之開發及放射性核廢料儲存或處理場所之興建。十一、其他經中央主管機關公告者。前項開發行為應實施環境影響評估者，其認定標準、細目及環境影響評估作業準則，由中央主管機關會商有關機關於本法公布施行後一年內定之，送立法院備查。」行政院環境保護署環署101年1月20日綜字第1010006607號令修正「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認

定標準」第 3 條規定：「工廠之設立，有下列情形之一者，應實施環境影響評估：一、…。三、附表二之工業類別，新設或擴增產能符合下列規定之一者：（一）位於國家公園。（二）位於野生動物保護區或野生動物重要棲息環境。（三）位於國家重要濕地。（四）位於臺灣沿海地區自然環境保護計畫核定公告之自然保護區。（五）位於水庫集水區。（六）位於自來水水質水量保護區。但設於本法公布施行前已設立之工業區內，其廢水以專管排至自來水水質水量保護區外，其擴增產能百分之二十以下，且取得工業區污水處理廠之同意納管證明者，不在此限。（七）位於海拔高度一千五百公尺以上。（八）位於山坡地、國家風景區或臺灣沿海地區自然環境保護計畫核定公告之一般保護區，申請開發或累積開發面積一公頃以上。（九）位於特定農業區經辦竣農地重劃之農業用地，經農業主管機關同意變更使用，且申請開發或累積開發面積一公頃以上。（十）位於都市土地，申請開發或累積開發面積五公頃以上。（十一）位於非都市土地，申請開發或累積開發面積十公頃以上。四、…」（嗣行政院環境保護署環署 102 年 9 月 12 日綜字第 1020078054 號令修正「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」第 3 條規定，因非本案行為時適用之法令，爰不另列明。）

- (二)關於縣府在蘭嶼東清原住民保留地興建混凝土預拌廠，是否受原住民族基本法等相關規定之規範乙節，據原民會表示略以：原住民族基本法第 21 條所謂「土地開發」係指：「於原住民族土地範圍內，從事依環境影響評估法第 5 條規定應實施環境影響評估之開發行為者，或以獲取經濟上利益為目的之營利行為者。」另，開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準中，第 3 條第 1 項第 3 款規定附表二（其中包含預拌混凝土工廠

）之工業類別，新設或擴增產能符合下列規定之一者，應實施環境影響評估：（一）位於國家公園。（二）位於野生動物保護區或野生動物重要棲息環境。（三）位於國家重要濕地。（四）位於臺灣沿海地區自然環境保護計畫核定公告之自然保護區。（五）位於水庫集水區。（六）位於自來水水質水量保護區。但設於本法公布施行前已設立之工業區內，其廢水以專管排至自來水水質水量保護區外，其擴增產能百分之二十以下，且取得工業區污水處理廠之同意納管證明者，不在此限。（七）位於海拔高度一千五百公尺以上。（八）位於山坡地、國家風景區或臺灣沿海地區自然環境保護計畫核定公告之一般保護區，申請開發或累積開發面積一公頃以上。（九）位於特定農業區經辦竣農地重劃之農業用地，經農業主管機關同意變更使用，且申請開發或累積開發面積一公頃以上。（十）位於都市土地，申請開發或累積開發面積五公頃以上。（十一）位於非都市土地，申請開發或累積開發面積十公頃以上；又，本案土地面積約 1.8 公頃，上述可能涉及之規定分別為第 1、2、4、8、10、11 目；次查蘭嶼並非國家公園，非位於野生動物保護區，非自然環境保護計畫中之自然保護區或一般保護區，非國家風景管理區，雖位於非都市土地，惟開發面積未達 10 公頃；綜上所述，在蘭嶼鄉東清段 7 地號土地設置混凝土預拌廠與「從事依環境影響評估法第 5 條規定應實施環境影響評估之開發行為者」尚屬有間，至於是符合「或以獲取經濟上利益為目的之營利行為者」之開發行為乙節，經審本案係由縣府發包決標之三項工程而設，故工程施作具有公共利益之性質，爰與純以獲取經濟利益為目的之開發行為亦有所別；是以，臨時措施，且未涉及實質開發，不受原住民族基本法等相關規定之規範等語。經核，上開原民會意見於法尚無不

合。

調查委員：黃武次

洪昭男