

調 查 意 見

壹、案由：據訴，花蓮縣壽豐鄉山嶺段0地號等66筆非都市土地原為建地或農牧用地，詎內政部及花蓮縣政府於97年間逕行編定為「自然保護區」並限制開發利用，引發諸多民怨；究「自然保護區」之認定及有關機關更正編定等處理是否合法適當？認有深入瞭解之必要。

貳、調查意見：

據訴，花蓮縣壽豐鄉山嶺段0地號等66筆非都市土地原為建地或農牧用地，詎內政部及花蓮縣政府於97年間逕行編定為「自然保護區」並限制開發利用，引發諸多民怨；究「自然保護區」之認定及有關機關更正編定等處理是否合法適當？認有深入瞭解之必要。案經調查完竣，茲臚述調查意見如下：

一、「花蓮溪口附近自然保護區」範圍非都市土地，依相關規定編定使用地類別為「生態保護用地」，並無不合，陳訴人如認權益受損，自得檢具相關事證，依相關規定程序謀求救濟。

(一)按中央法規標準法第5條明訂應以法律定之者，包括「1. 憲法或法律有明文規定，應以法律定之者」、「2. 關於人民之權利、義務者」、「3. 關於國家各機關之組織者」、「4. 其他重要事項之應以法律定之者」，同法第6條明訂「應以法律規定之事項，不得以命令定之」。「臺灣沿海地區自然環境保護計畫」係針對海岸地區自然資源具代表性、自然性、稀有性、多樣性及可行性等特性，劃設「自然保護區」及「一般保護區」後，經行政院73年2月23日台73交字第2606號函核定，並經內政部73年3月8日73台內營字第215351號函及臺灣省政府73年7月23日

府衛環字第16656號函請各相關縣政府研擬具體之保護計畫，循法定程序發布實施。該計畫內容規範之保護措施，均指定執行機關依各目的事業法（如：礦業法、森林法、土石採取法、都市計畫法…等）據以執行，與上開中央法規標準法第5條、第6條相關規定並無不符。

(二)花蓮縣政府於74年1月21日公告保護措施及範圍。內政部為配合上開計畫之執行，於74年9月23日函頒「配合『臺灣沿海地區自然環境保護計畫』辦理非都市土地使用分區編定補充規定」。依該規定，該計畫中花東沿海保護區計畫所劃定之「自然保護區」，應編為「生態保護用地」。而且依據「製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知」第9點規定，有核定計畫者，應依核定計畫編定各種使用地。按花蓮縣之非都市土地使用分區編定係於74年11月15日公告辦理並實施管制，顯然係在「臺灣沿海地區自然環境保護計畫」核定後始辦理，故「花蓮溪口附近自然保護區」範圍非都市土地，依規定編定使用地類別為「生態保護用地」。

(三)惟「花蓮溪口附近自然保護區」原屬軍事管制範圍，受有禁、限建之限制，該區於92年間解除軍事管制後，當地民眾以為軍事管制業已解除，可以申請建築使用，於是陸續申辦更正編定及補註使用地類別為「農牧用地」等，並經花蓮縣政府94年11月30日、96年4月2日核發94年府城建字第94A1512號及96年府城建字第96A0192號建造執照完成農舍之興建。嗣花蓮縣政府於97年5月14日府城建字第0970070197號函為農舍興建疑義案請示，經內政部97年6月18日台內營字第0970804508號函復略以：…「臺灣沿海地區自然環境保護計畫」之計畫內容載明「已為

農牧使用者除外」者僅限於「花東沿海保護計畫」之「水璉、磯崎間海岸自然保護區」，並未包括「花蓮溪口附近自然保護區」等其他4處自然保護區在內…。

(四)花蓮縣政府建管單位旋於97年6月27日召開「研討位屬『臺灣沿海地區自然環境保護計畫』之『花蓮溪口附近自然保護區』範圍內，核發建築執照事宜」會議，並以97年7月14日府城建字第0970103815號函送會議紀錄。嗣該縣花蓮地政事務所依該會議紀錄以97年7月16日花地所用字第0970009764號函請釋示。按錯誤編定之土地應更正為正確之編定別，不應再恢復錯誤編定別，當事人如認其權益受損，應循行政救濟程序辦理，內政部87年10月21日台(87)內地字第8711464號及88年10月18日台(88)內中地字第8886462號函釋有案。經花蓮縣政府審視後以97年9月8日府地用字第0970108042號函請該所依內政部上開第8711464號函釋意旨，就所涉辦理土地使用編定及更正編定錯誤者，應儘速辦理更正為正確之編定別。經該所以98年1月15日花地所用字第0970017565號及98年3月10日花地所用字第0980002922號函報，經花蓮縣政府以98年4月8日府地用字第0980037611號函同意辦理，並於98年4月10日完成更正登記。該府並已議處相關失職人員。

(五)綜上，「花蓮溪口附近自然保護區」範圍非都市土地，依內政部「配合『臺灣沿海地區自然環境保護計畫』辦理非都市土地使用分區編定補充規定」及「製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知」規定，編定使用地類別為「生態保護用地」，於法並無不合。但花蓮縣政府於92年後誤認該

區符合上開內政部函釋水璉、磯崎農牧使用除外規定，不當受理申辦更正編定及補註使用地類別為「農牧用地」等及核發相關建造執照，核有疏失，該府已認屬錯誤並已更正為正確之編定別及撤銷原核發之建造執照，該府並已議處相關失職人員。是以，陳訴人如認其權益受損，自得檢具相關事證，依相關規定程序謀求救濟。

二、花東沿海保護區保護之標的，部分欠缺透明及公平，內政部詢應針對保護標的確實檢討改進；又，為保障沿海自然保護區尚未納入各目的事業法定計畫範圍私有地主之權益，內政部允應加速海岸法之制定作業。

(一)臺灣沿海保護區之自然資源應具代表性、自然性、稀有性、多樣性及可行性等特性，其認定或選擇標準例如，1. 稀有或瀕臨絕種者。2. 未被人為改變與破壞，尚保持自然狀態者。3. 具學術研究與大眾科學教育價值者。4. 具觀賞與遊憩價值者。5. 具高度經濟價值者。「臺灣沿海地區自然環境保護計畫」係於73年間經行政院核定，迄今將近30年，詢據內政部稱，因環境變遷，刻正針對保護標的，檢討自然保護區及一般保護區之範圍。

(二)查花東沿海保護區計畫所劃定之「自然保護區」所保護之標的，部分欠明。例如，行政院73年2月23日核定「臺灣沿海地區自然環境保護計畫」施行前已為農牧使用，而不列入自然保護區者，僅限該計畫所劃設「水璉、磯崎間海岸自然保護區」，未包括「花蓮溪口附近地區自然保護區」等4處。換言之，「水璉、磯崎間海岸自然保護區」範圍於行政院73年核定前已為農牧使用者，不列入自然保護區。但其他各處自然保護區範圍內部分土地於行政院73年核定前已為農牧使用者，甚至已為建地使用

者，卻需列入自然保護區。顯示花東沿海保護區保護之標的，部分欠缺透明及公平。內政部洵應確實檢討改進。又，據內政部稱：海岸地區私有土地經劃設為沿海自然保護區者，考量政府基於信賴保護權責保障私有地主「原來合法之使用」，故該等土地之使用除上述限制發展區之規定外，得依合法編定用地類別使用，至土地使用編定後，其原有使用或原有建築物不合土地使用分區規定者，依非都市土地使用管制規則第8條規定得為從來之使用；沿海自然保護區若已依各目的事業法令納入計畫範圍，其補償係依各該法令規定辦理（如都市計畫法、文化資產保存法、野生動物保護法、森林法…等）；至於尚未納入各目的事業法定計畫之範圍，因海岸法草案尚未通過，尚未有其他補償措施。是以，為保障沿海自然保護區尚未納入各目的事業法定計畫範圍私有地主之權益，內政部允應加速海岸法之制定作業。

三、陳訴人所訴花蓮縣壽豐鄉山嶺段 00 地號土地變更編定為「特定目的事業用地」於法無據等各節，容屬誤解。

（一）所訴花蓮縣壽豐鄉山嶺段 00 地號土地變更編定為「特定目的事業用地」於法無據乙節，據花蓮縣政府稱：上開自然保護區內壽豐鄉山嶺段 00 地號土地，74 年間經辦理使用分區編定為「風景區生態保護用地」。依原臺灣省政府 86 年 7 月 17 日 86 府地四字第 58083 號函頒「臺灣省非都市土地變更編定執行要點」第 14 點第 1 項規定：「需用土地人申請徵收或撥用土地計畫書內敘明請求一併准予變更編定者，縣（市）政府在接到核准徵收或撥用案件時，應即依規定辦理異動手續」。軍方為海巡任

務需要，經國防部呈報行政院以 87 年 8 月 11 日院台財產接第 87016203 號函核准撥用山嶺段 00 地號土地，並於撥用土地計畫書內敘明請求併案辦理變更編定，花蓮縣政府遂函請地政事務所辦理變更編定為「特定目的事業用地」。以該地實地確作海巡哨所使用，爰維持使用地類別為「特定目的事業用地」。

(二)所訴軍事單位何以可在花蓮縣壽豐鄉山嶺段 00 地號土地附近之私有土地（使用地類別編定為「生態保護用地」）進行整地工事乙節，據花蓮縣政府稱：依花東防衛指揮部 100 年 9 月 28 日陸花防作字第 1000006197 號函，該部執行 99 年「國軍聯合搜救」操演場地整地工程依法「免具水土保持計畫送核」，並副知民地業主。該部除依循行政院農業委員會水土保持局 96 年 6 月 21 日農受水保字第 0961856028 號函相關規定辦理外，續以「國防部自行審核及監督管理水土保持計畫作業要點」（96 年 7 月 24 日修正條文）第 3 款以「非屬軍事訓練場之軍事工程，其開發行為無需擬具水土保持計畫送核」；另依同要點第 5 款第 3 目（4）：「免水土保持計畫之國防設施工程，其開發、經營或使用行為，由各單位自行審核及核發開發、經營或使用行為之許可」辦理。

(三)所訴亦屬自然保護區之「石梯坪自然保護區」，其範圍內何以可多處設有涼亭、露營棚架及公用洗手間乙節，據花蓮縣政府稱：行政院 73 年核定該自然保護區前，該府業依都市計畫法於 70 年 1 月 26 日公告發布實施「石梯秀姑巒風景特定區計畫」，公園用地劃設三處，依計畫書內容規定，公（一）：可選擇數處適宜地點分別設置涼亭、攝影台、釣魚

場等設施。公（二）：可依地型及景觀資源之分布情形，選定適當地點分別設置觀海亭、寫生台、攝影台、釣魚場、戲水場、野餐地、遊戲場及冷熱飲販賣店等設施。公（三）：可於山頂設置野餐地、眺望台、寫生台等設施，北迴歸線經過處可選定地點設置地理標誌。90年5月公告發布「變更石梯秀姑巒風景特定區計畫（第1次通盤檢討）」時，配合遊憩發展需求，除保留原計畫之公園外，增設公園三處，配合水岸遊憩活動及秀姑巒溪整治需要，得發展遊客上岸設施、堤防道路等防汛設施，並加以環境美化、發展登高、眺望原野遊憩活動等。是以，公園內設置涼亭等設施並無違反規定。

（四）所訴花蓮縣壽豐鄉牛山段193地號等9筆土地，於行政院73年2月23日台73交字第2606號函核定「臺灣沿海地區自然環境保護計畫」及內政部73年7月4日核定「臺灣東部區域計畫」前，既尚未經非都市土地使用分區編定為「風景區丙種建築用地」，亦非作建築使用，何以未一併更正編定為「生態保護用地」乙節，據花蓮縣政府稱：壽豐鄉牛山段193、194、196、216、274、281、287、280、285地號等9筆土地，於64年5月20日辦理第1次登記時均屬「建」地目，於74年11月16日該縣辦理非都市土地使用分區編定公告時，係依「臺灣東部區域計畫非都市土地分區使用計畫」及內政部74年8月15日台內地字第328528號函修正「製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知」九（二）說明2規定：「於使用編定結果公告前屬『建』地目者，在特定農業區及一般農業區編為甲種建築用地；在山坡地保育區、森林區及風景區編定為丙種建築用地」，將上開土地編為「風景區

丙種建築用地」。

(五)綜上，花蓮縣政府所述，尚屬實情，陳訴人所訴花蓮縣壽豐鄉山嶺段 00 地號土地變更編定為「特定目的事業用地」於法無據等各節，容屬誤解。

調查委員：劉玉山