

調查意見

案經調閱經濟部水利署（下稱水利署）及中央地質調查所（下稱中央地調所）、行政院農業委員會（下稱農委會）林務局及水土保持局（下稱水保局）、行政院原住民族委員會（下稱原民會）、交通部觀光局、南投縣政府及仁愛鄉公所、台灣電力股份有限公司（下稱台電公司）等機關卷證資料，並於 97 年 10 月 29 日及 30 日現場履勘，同年 12 月 11 日、98 年 2 月 20 日及 27 日，分別約詢相關人員到院說明，茲已釐清相關案情竣事，爰將調查意見臚述於后：

一、南投縣廬山溫泉地區違建林立，查報處理流程亂無章法，且都市計畫通盤檢討及溫泉區管理計畫延宕多年遲未核定

（一）南投縣政府長期漠視廬山溫泉地區違建亂象而怠於執法，嗣都市計畫風景特定區公告實施後，猶仍姑息縱容新增違建日益猖獗，斲傷政府形象與執法威信，確有違失

- 1、按建築法第 2 條規定：「主管建築機關，在中央為內政部，…在縣（市）為縣（市）政府」；同法第 25 條規定：「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。…」；同法第 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。…」；同法第 93 條規定：「依本法規定勒令停工之建築物，非經許可不得擅自復工，未經許可擅自復工經制止不從者，除強制拆除其建築物或勒令恢復原狀外，處一年以下有期徒刑、拘役或科或併科

三萬元以下罰金」。另依建築法第 97 條之 2 訂定之違章建築處理辦法第 3 條至第 6 條明定，違章建築之拆除，由縣（市）主管建築機關執行之；違章建築查報人員遇有違反建築法規之新建、增建、改建、修建情事時，應立即報告主管建築機關處理，並執行主管建築機關指定辦理之事項；主管建築機關因查報、檢舉或其他情事知有違章建築情事而在施工中者，應立即勒令停工；縣（市）主管建築機關，應於接到違章建築查報人員報告之日起五日內實施勘查，認定必須拆除者，應即拆除之；認定尚未構成拆除要件者，通知違建人於收到通知後三十日內，依建築法第三十條之規定補行申請執照；違建人之申請執照不合規定或逾期未補辦申領執照手續者，縣（市）主管建築機關應拆除之；依規定應拆除之違章建築，不得准許緩拆或免拆。又都市計畫範圍內土地或建築物之使用，或從事建造、採取土石、變更地形，違反都市計畫法或內政部、縣（市）政府發布之命令者，當地地方政府或鄉、鎮、縣轄市公所得處其土地或建築物所有權人、使用人或管理人新台幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰，並勒令拆除、改建、停止使用或恢復原狀，否則得按次處罰，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，其費用由土地或建築物所有權人、使用人或管理人負擔，都市計畫法第 79 條載有明文。

- 2、查南投縣仁愛鄉廬山溫泉地區現有建築物共 149 棟（69 年 6 月 1 日實施區域計畫前已建築共 22 棟；69 年 6 月 1 日後至 75 年 12 月 13 日廬山風景特

定區公告前建築共64棟；75年12月13日廬山風景區特定區公告後建築共63棟），其中合法建築物僅33棟（占22.1%，實施建築管理69年6月1日後領有使用執照共11棟，併實施區域計畫前計22棟）【詳附錄一】，餘未領使用執照計有116棟，包括辛樂克颱風期間遭土石流毀損之綺麗飯店及公主小妹民宿等違建。經調閱仁愛鄉公所87年至97年間查報違建資料發現（87年至90年間該公所查無違建查報資料），該公所函報南投縣政府查處廬山溫泉地區之違建僅有13處共計24件函文【詳附錄五】，迄今仍存在之違建有8處，其中尤以吊橋旁張○○所有之「谷岸茶居」違建，南投縣政府早於92年9月9日即已開立違章建築結案通知單（府工使字第09201651190號），並登載：「業經違建人於92年8月19日自行拆除完竣，經本府派員貴所違建查報員於92年8月20日到場查證屬實，請予銷案。」然經本院現場履勘，並比對仁愛鄉公所違建查報照片證實，該違章建物迄今仍矗立原址，南投縣政府相關承辦人員，顯有公文登載不實之違失。

- 3、南投縣政府長期漠視廬山地區違建亂象而怠於執法，嗣依都市計畫法公告實施風景特定區計畫後，猶仍姑息縱容新增違建日益猖獗，迄今甚有罔顧溫泉法之規定，擬俟該法第31條第2項所定7年緩衝期限（99年7月1日止）屆滿仍無法取得合法建築使用者，再以程序違建辦理之研議，斲傷政府形象與執法威信。

（二）南投縣政府為地方主管建築機關，在欠缺法令依據之情形下，竟任由仁愛鄉公所越權開具違建勒令停工單及拆除通知單，便宜行事、推諉塞責，

誠有可議

- 1、按建築法第 2 條規定：「主管建築機關…在縣（市）為縣（市）政府。」違章建築處理辦法第 3 條第 1 項規定：「違章建築之拆除，由縣（市）主管建築機關執行之。…」；同辦法第 4 條第 2 項規定：「主管建築機關因查報、檢舉或其他情事知有違章建築情事而在施工中者，應立即勒令停工」。另據南投縣政府 94 年 1 月 3 日（府計綜字第 094000063850 號）函送府內單位之工作手冊所載，有關都市土地範圍內非程序違章建築拆除通知單之核發，列屬南投縣政府權責。
 - 2、按前揭法令，鄉公所非屬主管建築機關甚明；然經本院調閱廬山地區近年來違建查處公文發現，計有李○○（名廬飯店）等 7 件違建勒令停工單，以及張○○（谷岸茶居）等 6 件違建拆除通知單【詳附錄五】，係由仁愛鄉公所具函通知行為人，除與現行違章建築處理辦法規定有悖外，亦與前揭南投縣政府工作手冊所載「都市土地之違章建築拆除通知單由縣政府核發」之處理步驟不符。迨本院約詢該府建設處人員時，猶仍以「為爭取時效，施工中的違建授權給公所發勒令停工單。…公所發勒令停工單或拆除通知單，我們還是會開立拆除處分書後才執行…」等云置辯，毫無依法行政觀念，誠有可議。
- (三) 南投縣政府對於仁愛鄉公所函報違建案件，公文處理流程亂無章法，毫無管制考核機制，恣由承辦單位課長或承辦技士越級決行後逕予存查，致違建查辦執行不力，長期績效不彰

- 1、按行政院函訂文書處理手冊第 28 點規定：「…
（四）承辦人員對於文書之擬辦，應查明全案經過，依據法令作切實簡明之簽註。…（六）承辦人員對本案原有文卷或有關資料，應詳予查閱，以為擬辦處理之依據或參考。…（九）毋須答復或辦理之普通文件，得視必要敘明案情簽請存查」；第 35 點規定：「判行應注意事項如下：（一）文稿之判行按分層負責之規定辦理。…」；第 45 點規定：「歸檔應注意事項如下：…（三）簽稿應原件合併歸檔，若一簽多次辦稿，得影印附卷，並註明原簽所在文號。…」。另查南投縣各機關文書流程管理稽核要點第 14 點規定：「業務承辦人員稽催責任：…（二）案情複雜或在處理過程中發生困難，應即於屆滿處理時限以前，敘明理由與展期日數，申請權責主管核准展期。…（六）公文未經收發登錄不得私自收受，亦不得利用存查銷號再以創稿發文」；第 16 點規定：「研考單位管制：…（三）必要時會同有關人員實施抽查，如發現應辦而存查案件，除退回承辦單位辦理外，並按情節輕重簽處。…」第 29 點規定：「各機關對各級處理公文人員，應嚴加考核，如有違反本要點規定或下列情事者，由各該機關研考單位(人員)適時簽報首長議處：…
（四）應辦案件而簽存查或先存查再以創號發文經糾正再犯者。…」。
- 2、依南投縣政府分層負責明細表（90 年至 97 年間），有關「新違章建築之處理」及「違章建築之執行及拆除」之核定權責，歷來均為第 2 層之處（局）長；而「舊違章建築之處理」之核

定權責，95 年 12 月以前為第 3 層之課長，95 年 12 月以後則提升至第 2 層之處（局）長。然經調閱該府自 91 年來收受仁愛鄉公所函送廬山溫泉地區違建查報單、勒令停工單或拆除通知單之處理過程發現，承辦技士多簽擬影印存參（或另案簽辦）後存查，經課長（第 3 層）甚或承辦人（第 4 層）越級擅為決行後即予歸檔。所調閱之 27 件公文中，由課（科）長決行者計有 18 件，由承辦技士決行者計有 5 件，其越級決行案件比率高達 85%【詳附錄五】。至其後續究有無簽辦查處，經兩度函請該府責成所屬遍尋檔案未著（按：該府對於違建案件簽辦公文，並未落實同案合併歸檔，致調卷費事），且經核對仁愛鄉公所 97 年 10 月 17 日查復該等違建現況得證，原承辦技士實未續行簽辦違建拆除程序，而係藉公文存查銷號以規避稽催管考，其公文處理流程草率無序，形同吃案，致違建查辦長期執行不力，績效不彰。

（四）南投縣政府延宕都市計畫通盤檢討時程，任令不合時宜之土地及建築物使用管理妨礙廬山風景特定區整體發展；交通部觀光局遲未核定「南投縣溫泉區管理計畫」，坐視廬山溫泉地區非法建築使用亂象，均有怠失

- 1、按都市計畫法第 26 條規定：「都市計畫經發布實施後，…擬定計畫之機關每三年內或五年內至少應通盤檢討一次，依據發展情況，並參考人民建議作必要之變更…。」另查溫泉法第 3 條第 1 項第 6 款規定：「溫泉區：指溫泉露頭、溫泉孔及計畫利用設施周邊，經勘定劃設並核定公告之範圍。」同法第 13 條規定：「直轄

市、縣（市）主管機關為有效利用溫泉資源，得擬訂溫泉區管理計畫，並會商有關機關，於溫泉露頭、溫泉孔及計畫利用設施周邊勘定範圍，報經中央觀光主管機關核定後，公告劃設為溫泉區；溫泉區之劃設，…涉及土地使用分區或用地之變更者，直轄市、縣（市）主管機關應協調土地使用主管機關依相關法令規定配合辦理變更。前項土地使用分區、用地變更之程序，建築物之使用管理，由中央觀光主管機關會同各土地使用中央主管機關依溫泉區特定需求，訂定溫泉區土地及建築物使用管理辦法。」溫泉區土地及建築物使用管理辦法第 2 條規定：「…溫泉區內土地使用分區、用地變更之程序及建築物之使用管理，依本辦法之規定，本辦法未規定者，依其他法令之規定。前項溫泉區指由直轄市、縣（市）政府依溫泉法第 13 條第 1 項規定擬訂溫泉區管理計畫，並會商有關機關及報經交通部核定後，公告劃設之範圍。」同辦法第 7 條規定：「為輔導溫泉區內現有已開發供溫泉使用事業使用之土地、建築物符合法令規定，直轄市、縣（市）政府得先就輔導範圍、對象、條件、辦理時程及相關事項，研擬輔導方案，報請交通部會同土地使用、建築、環境保護、水土保持、農業、水利等主管機關審查後，轉陳行政院核定。」同辦法第 8 條規定：「輔導方案經行政院核定後，其輔導範圍屬非都市土地者，得依區域計畫法第 13 條規定辦理使用分區變更。…」同辦法第 9 條規定：「溫泉區列入輔導方案之案件依法完成各項補正手續後，經該管直轄市、縣（市）政

府會同有關機關實地勘查，符合相關規定者，始核發營業登記證或執照。」

- 2、查「廬山風景特定區計畫」係 75 年 12 月 13 日由南投縣政府擬定公告，於 83 年 12 月 19 日辦理第 1 次通盤檢討後，迄今逾 14 年未再修訂變更，且該府早於 90 年間，針對本院調查「溫泉區之開發、管理及水權登記疏失等情」案函復檢討辦理情形（90 年 7 月 3 日九十投府觀營字第 90095199 號函）即稱：「刻正辦理廬山溫泉地區第二次都市計畫通盤檢討，解決非法旅館與違章建築之問題」，然延宕 7 年多來仍無進展，致現行土地使用分區管制內容早已不合時宜，不僅與現況嚴重脫節，更妨礙廬山風景特定區之整體發展。
- 3、另查交通部觀光局於 94 年度補助南投縣政府辦理「南投縣溫泉區管理計畫」，該案於 95 年 12 月完成並送交通部審查，然經溫泉區管理計畫審查小組召開 4 次審查會議，迄仍未獲核定，致南投縣政府無法據以公告劃設廬山溫泉地區範圍，更遑論就區內已開發供溫泉使用事業使用之土地及建築物，研擬輔導合法之解決方案。

二、南投縣廬山溫泉地區違法旅館、民宿猖獗，恣以國民旅遊卡特約商店標章混充合法旅宿業者，欺瞞、誤導民眾涉險消費

- (一)南投縣政府歷來對於廬山溫泉地區違法旅宿業者稽查作業徒具形式，未曾依法裁處，難收導正、遏阻之效，顯有違失；交通部觀光局為監督機關，對於諸多業者違法或危害公共安全之亂象，猶仍束手無策，亦難辭督導不力之咎

1、按發展觀光條例第 3 條規定：「本條例所稱主管機關在中央為交通部，在縣（市）為縣（市）政府」；同條例第 37 條規定：「主管機關對觀光旅館業、旅館業、旅行業、觀光遊樂業或民宿經營者之經營管理、營業設施，得實施定期或不定期檢查」；同條例第 55 條規定：「未依本條例領取營業執照而經營旅館業務者，處新台幣九萬元以上四十五萬元以下罰鍰，並禁止其營業，未依本條例領取登記證而經營民宿者，處新台幣三萬元以上十五萬元以下罰鍰，並禁止其經營」。另依發展觀光條例第 66 條第 2 項訂定之旅館業管理規則第 2 條至第 4 條明定，本規則所稱旅館業，指觀光旅館業以外，對旅客提供住宿、休息及其他經中央主管機關核定相關業務之營利事業，主管機關在中央為交通部，在縣（市）為縣（市）政府，旅館業之輔導、獎勵與監督管理等事項，由交通部委任交通部觀光局執行之，旅館業之設立、發照、經營設備設施、經營管理及從業人員等事項之管理，除本條例或本規則另有規定外，由縣（市）政府辦理之，經營旅館業者，除依法辦妥公司或商業登記外，並應向地方主管機關申請登記，領取登記證後，始得營業；同規則第 29 條規定，主管機關對旅館業之經營管理、營業設施，得實施定期或不定期檢查。另依發展觀光條例第 25 條第 3 項訂定之民宿管理辦法第 2 條至第 4 條規定，民宿之管理，依本辦法之規定，本辦法未規定者，適用其他有關法令之規定，主管機關在中央為交通部，在縣（市）為縣（市）政府；同辦法第 13 條規定，經營民宿

者，應先檢附文件向當地主管機關申請登記，領取民宿登記證及專用標識後，始得開始經營；同辦法第 33 條至第 35 條規定，主管機關得派員，攜帶身分證明文件，進入民宿場所進行訪查，中央主管機關為加強民宿之管理輔導績效，得對縣（市）主管機關實施定期或不定期督導考核，民宿經營者違反本辦法規定者，由當地主管機關依發展觀光條例之規定處罰。

- 2、查廬山溫泉地區目前經營旅宿業者共有 41 家【詳附錄二】，其中合法登記業者僅 5 家（占 12.2%，含天廬大飯店及桂圓湯溫泉會館、觀月山莊、森喜泉民宿、仙境等 4 家民宿），其餘 24 家旅館（含辛樂克颱風期間損毀之廬山賓館及綺麗飯店等）及 12 家民宿（公主小妹等），均屬非法營業。經調閱南投縣政府相關卷證發現，該府交通旅遊局（觀光處前身）曾於 94 年 12 月間簽擬轄內旅館、民宿業者稽查作業原則，將廬山等地區納為「先期查核地區」，依法裁罰違規業者，並簽獲縣長 95 年 1 月 2 日核准在案。然經詢據該府觀光處查復，95 年至 97 年間，廬山地區共計稽查 116 家次，係以查核業者投保公共意外責任險及緊急避難逃生圖位置等事宜為主，目前為止尚未有裁罰案件；97 年稽查紀錄函送該府聯合稽查小組局處（建設處、消防局、衛生局）依權管法令核處，亦迄無查復後續處理情形；案經本院調查後，始於 98 年 1 月 15 日、2 月 19 日、2 月 26 日、3 月 5 日與 3 月 12 日共分 5 梯次稽查廬山地區 41 家旅宿業者，其中 17 家已無營業、3 家合法、餘 21 家依違反發展觀光條例第 24 條第 1 項與第


55 條第 3 項或第 4 項，開立處分書或函請陳述意見中（含領有民宿登記證之觀月山莊與桂圓湯溫泉會館，稽查時發現有違規擴大營業情形）。

- 3、另據交通部觀光局查復，按「交通部考核地方政府辦理旅館業及民宿管理輔導績效要點」規定，該局每年均會排定行程，考核地方政府前一年度執行旅館業及民宿管理輔導之成效，並將考核意見函送各該縣市政府改進。該局考核南投縣政府 96 年度執行績效指出，該縣轄內 95 件違法（規）案件中，尚有 86 件未依法裁處；而有關建築物公共安全檢查簽證部分，74 家違規使用，亦有 39 家未完成改善。
- 4、南投縣政府對於廬山溫泉地區之旅館業及民宿業者，歷來雖有依法實施檢查或聯合稽查，然僅徒具形式，未曾對於違法業者依法裁處，難收導正、遏阻之效，顯有違失；交通部觀光局為監督機關，自詡每年考核地方政府執行旅館業及民宿管理輔導成效，然對於諸多業者違法或危害公共安全之亂象，除以書面函囑地方政府改進外，猶仍束手無策，亦難辭督導不周之咎。

（二）交通部觀光局未善盡國民旅遊卡特約商店資格審核把關職責，草率核准未取得合法登記證之違章建築為特約旅宿業，或縱容以特約餐飲業之名混充經（兼）營旅宿業，誤導民眾涉險消費，嚴重危害旅客安全與權益，損及政府形象與公信，確有怠失


- 1、按發展觀光條例第 25 條規定：「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」。旅館業管理規則第 4 條規定：「經營旅館業者，除依法辦妥公司或商業登記外，並應向地方主管機關申請登記，領取登記證後，始得營業」。民宿管理辦法第 13 條規定：「經營民宿者，應先檢附下列文件，向當地主管機關申請登記，並繳交證照費，領取民宿登記證及專用標識後，始得開始經營」。

2、查交通部觀光局為配合「國民旅遊發展方案」，落實公務人員強制休假規定，自 92 年 1 月 1 日起推動「國民旅遊卡」措施，採信用卡方式發行，凡有建置刷卡機之商店，且符合交通部觀光局與相關機關會商訂定之特約商店適用範圍者，均得透過所屬之收單機構（財團法人聯合信用卡處理中心等 15 家機構）向該局申請成為國民旅遊卡特約商店。收單機構以電子郵件傳送方式將審查名單予交通部觀光局，該局受理審查，並函復各收單機構送審名單審查結果，收單機構將合格特約商店資料上傳至國民旅遊卡專屬網站後，即可向該局領取「國民旅遊卡專用標識貼紙 」發給審核通過之特約商店。

3、交通部觀光局對於特約商店申請案，除委由收單機構勘查現地條件或經營狀況，並核對申請商店之營業地址、申請行業別與營業登記資料或設籍課稅資料是否相符，及位置是否符合特約商店適用範疇外，如有與旅遊活動無關或排除之行業均會在審核過程中予以退件。商店若為「旅宿業」提出申請，需另核對其是否取得觀光旅館業執照、旅館業登記證、民宿登記證（由「台灣觀光資訊網站」將合格旅宿/民宿資

料列印)；如屬非法旅宿業者即不准予其以「旅宿業」申請成為特約商店，惟其營業項目如有餐飲項目，僅准其以「餐飲業」申請成為特約商店。

- 4、為瞭解現行國民旅遊卡特約商店考核狀況，本院特於 97 年 9 月 22 日登入交通部觀光局國民旅遊卡網站 (<http://travel.nccc.com.tw>) 查詢廬山溫泉地區 (南投縣仁愛鄉精英村) 旅宿業特約商店 (網頁資料在卷可稽)，並經核對南投縣政府提供該地區旅館及民宿之登記證及建管資料發現，仁愛鄉農會休閒山莊、涵碧莊溫泉飯店、名廬假期大飯店、廬山園游泳池大飯店及碧樺大飯店等 5 家，並未取得旅館或民宿登記證，其中「涵碧莊」、「名廬」及「碧樺」等 3 家，甚至為未取得使用執照之違章建築。
- 5、另查，交通部觀光局於本院函詢調卷後，雖即更正廬山溫泉地區旅宿業特約商店之網頁查詢資料，將前揭未取得旅館或民宿登記證之 5 家業者改列為特約餐飲業，惟本院復於 98 年 2 月 11 日上網查詢發現，上開 5 家業者迄仍以國民旅遊卡特約商店名義 (附貼  標識) 接受電話或網路刷卡訂房 (網頁資料在卷可稽)，其以餐飲業申請為特約商店，實際卻混充經營 (或兼營) 旅宿業之違法企圖至明。
- 6、交通部觀光局為國民旅遊卡特約商店資格審核機關，卻未善盡把關職責，草率核准未取得合法登記證之違章建築為特約旅宿業，或縱容其以餐飲業申請為特約商店後，再混充經 (兼) 營旅宿業，誤導不知情之民眾涉險消費，嚴重危害旅客安全與權益，損及政府形象與公信，

確有怠失。

三、南投縣政府及經濟部水利署先後管理塔羅灣溪，卻無視河防安全，怠於執行管理機關法定職務，恣任護岸設施上違法建造房屋之行為持續存在，遲不貫徹公權力依法查處，洵有違失

(一)按水利法（52.12.10 修正公布）第 4 條規定：「本法所稱主管機關，在中央為中央水利主管機關；在省（市）為省（市）政府；在縣（市）為縣（市）政府。」同法第 78 條規定：「主管機關為保護水道，應禁止左列各事項：一、在行水區內建造、種植、堆置或挖取足以妨礙水流之行為」。水利法（92.2.6 修正公布）第 78 條規定：「河川區域內，禁止下列行為：…四、建造工廠或房屋。」同法第 92 條之 3 規定：「有下列情形之一者，處新台幣 60 萬元以上 300 萬元以下罰鍰：…五、違反第 78 條第 4 款規定，建造工廠或房屋者。」台灣省河川管理規則（88.6.30 訂定，91.8.7 廢止）第 4 條規定：「…二、行水區：指已築有堤防者，為兩堤之間之土地；…。」同規則第 18 條規定：「管理機關對轄區內各河川，應於每年 3 月間會同有關機關詳實普遍檢查，其檢查項目如下：…三、妨害河川防護或危害河防安全之使用行為。」同規則第 53 條規定：「未經公告河川區域之河川，其應行管理事宜，由該管管理機關比照本規則之規定辦理。」河川管理辦法（91.5.29 日訂定）第 9 條規定：「河川區域之劃定及變更由管理機關測定，報主管機關核轉中央主管機關核定公告，並函送有關鄉（鎮、市、區）公所揭示及公開閱覽。前項公告劃入河川區域內未經變更公告前之公私有土地，管理機關應

依本法及本辦法相關規定限制其使用。」同辦法第 16 條規定：「為保護河防安全，禁止下列事項：一、在河川區域、水道治理計畫用地範圍內施設工廠、房屋或未經申請許可之建造物。」同辦法第 17 條規定：「管理機關對轄區內各河川，應於每年 12 月底前會同有關機關詳實普遍檢查，其檢查項目如下：…三、妨害河川防護或危害河防安全之使用行為。」同辦法第 51 條規定：「未經公告河川區域之河川，其應行管理事宜，仍應由該管管理機關依本辦法之規定辦理。前項河川之管理範圍，應以河川實際水路所及或土地權屬等相關地籍資料認定。前項管理範圍內之違法行為，管理機關得先通知行為人限期改善或恢復原狀；逾期仍未改善或恢復原狀者，管理機關得依法處罰之。」

(二)依前臺灣省政府 82 年 6 月 23 日公告，塔羅灣溪屬普通河川，當時管理機關為南投縣政府，嗣於 87 年 6 月 26 日公告濁水溪水系（含支流塔羅灣溪）為省管河川，88 年 2 月 1 日起由省管河川管理機關前臺灣省政府水利處（水利署前身）接管，88 年 6 月 30 日前臺灣省政府水利處因精省改隸為經濟部，因此再將河川區分修正為中央管河川及縣（市）管河川，並於 89 年 1 月 4 日公告濁水溪水系（含支流塔羅灣溪）為中央管河川，管理機關仍為水利署，合先敘明。

(三)水利署（第四河川局）88 年 2 月接管後，即著手河川區域勘測前置作業，90 年 12 月完成劃定勘測工作，經依程序審查通過後，該署於 92 年 9 月 1 日核定，惟因適逢水利法施行細則修正河川尋常洪水位行水區域之範圍定義，爰俟該施行細則修

正發布施行後，經濟部始得據於 93 年 11 月 23 日公告塔羅灣溪河川區域。經詢據水利署查復，該署第四河川局查報廬山溫泉地區違法占用河川區域之房屋或建築物計有 11 處【詳附錄四】，其中 1 處已遭沖失、2 處由南投縣政府於 97 年 10 月 15 日拆除完畢外，其餘 8 處目前均未拆除。據該署表示，該等建築物係因加蓋之建造物懸空占用到河川區域，其占用到河川區域部分僅占整體建築物之一小部分，依法僅能就占用河川區域部分執行拆除，如進行拆除恐影響整棟建築物（含未在河川區域內之部分）之結構安全，並致生難以回復之損害，故只能限期令其自行拆除。

(四)廬山溫泉地區位於濁水溪水系上游塔羅灣溪畔，旅館建物或溫泉設施緊鄰水道佈置，甚至附掛或懸臂占建於水道上方，南投縣政府無視河防安全，放任業者於護岸設施上違法建造房屋侵入行水區於前，經濟部水利署 88 年 2 月接管後，仍怠於執行管理機關法定職務，恣任該等危害河防安全之使用行為持續存在，迨至 93 年 11 月 23 日公告塔羅灣溪河川區域迄今，猶仍遷就現況，竟以占用河川區域僅占整體建築物之一小部分，如進行拆除恐影響整棟建築物之結構安全等云塞責置辯，遲不依法貫徹公權力執行，洵有違失。

四、行政院原民會為原住民保留地開發管理之中央主管機關，卻對南投縣廬山地區原住民保留地違法轉租、轉讓或占用之亂象視而不見，未曾積極督促仁愛鄉公所依法查處，並研謀導禁兼施之解決方案，確有怠失

(一)按原住民保留地開發管理辦法第 1 條規定：「本辦法依山坡地保育利用條例第 37 條規定訂定

之。」同辦法第 2 條規定：「本辦法所稱主管機關：在中央為行政院原住民族委員會；…在縣（市）為縣（市）政府。…本辦法之執行機關為鄉（鎮、市、區）公所。」第 3 條規定：「本辦法所稱原住民保留地，指為保障原住民生計，推行原住民行政所保留之原有山地保留地及經依規定劃編，增編供原住民使用之保留地。」第 8 條規定：「原住民保留地合於下列情形之一者，原住民得會同中央主管機關向當地登記機關申請設定耕作權登記…。」第 9 條規定：「原住民保留地合於下列情形之一者，原住民得會同中央主管機關向當地登記機關申請設定地上權登記…。」第 12 條規定：「…第一項及第二項之地上權，應由原住民會同中央主管機關向當地登記機關申請設定地上權登記。」第 15 條規定：「原住民取得原住民保留地之耕作權、地上權、承租權或無償使用權，除繼承或贈與於得為繼承之原住民、原受配戶內之原住民或三親等內之原住民外，不得轉讓或出租。」第 16 條規定：「原住民違反前條第一項規定者，除得由鄉（鎮、市、區）公所收回原住民保留地外，應依下列規定處理之：一、已為耕作權或地上權登記者，訴請法院塗銷登記。二、租用或無償使用者，終止其契約。」第 18 條規定：「原住民取得原住民保留地所有權後，除政府指定之特定用途外，其移轉之承受人以原住民為限。」第 19 條規定：「原住民取得耕作權、地上權、承租權或無償使用權之原住民保留地，因死亡無人繼承、無力自任耕作、遷徙或轉業致不能繼續使用者，經原住民保留地土地權利審查委員會通過後，由鄉（鎮、市、區）公所

收回之。前項耕作權、地上權之登記，應訴請法院塗銷。」第 27 條規定：「第 23 條至第 25 條之原住民保留地承租人有下列情形之一者，應終止租約收回土地，其所投資之各項設施不予補償：一、未依開發或興辦計畫開發或興辦，且未報經核准變更計畫或展延開發、興辦期限者。二、違反計畫使用者。三、轉租或由他人頂替者。四、其他於租約中明定應終止租約之情事者。」第 28 條規定：「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，得繼續承租。」

(二)經詢據行政院原民會查復，該會依前揭原住民保留地開發管理辦法相關規定，會同有關機關輔導原住民設定原住民保留地之耕作權、地上權及取得承租權、所有權，原住民取得原住民保留地之耕作權、地上權、承租權或無償使用權後，除繼承或贈與得為繼承之原住民、原受配戶內之原住民或三親等內之原住民外，若有違法轉讓或出租情事，得由鄉公所收回，並訴請法院塗銷登記或終止契約；原住民取得耕作權、地上權後繼續經營或自用滿 5 年者，無償取得土地所有權，如有移轉以原住民為限。非原住民於原住民保留地開發管理辦法發布施行前已租用原住民保留地而繼續自耕或自用者，得繼續承租，若有違法轉租、轉讓者，由鄉公所終止租約收回土地，必要時訴請法院返還土地；非原住民非法占用者，由鄉公所通知占用人限期回復原狀返還土地，逾期未返還土地者，訴請法院返還。

(三)惟經本院調閱仁愛鄉公所 97 年 12 月 27 日填報之「廬山風景特定區內原住民保留地權屬及使用狀況一覽表」發現，廬山溫泉地區所涵蓋之原住民

保留地中，廬山段 338 筆保留地計有 63 筆（29.68 公頃）遭非法占用、轉租或轉讓，而泉南段 177 筆保留地亦有 50 筆（9.17 公頃）遭非法占用、轉租或轉讓，合計遭非法占用、轉租或轉讓之原住民保留地達 38.85 公頃。行政院原民會為原住民保留地開發管理之中央主管機關，卻對南投縣廬山溫泉地區原住民保留地違法轉租、轉讓或占用之亂象視而未見，未曾積極督促仁愛鄉公所依法查處，並研謀導禁兼施之解決方案，確有怠失。

- (四)查廬山溫泉地區因均屬原住民保留地，土地產權僅限公有或原住民所有，且因應「國土復育策略方案暨行動計畫」之限制，自 97 年 3 月 18 日起，租用、移轉均僅限於原住民；然實務上，原住民或因缺乏足夠資金進行整體投資開發，故各地溫泉業者多為平地人經營，惟礙於現行法令未能取得合法產權，致無法申請建築執照，造成非法占用、轉租或轉讓之現象。行政院應即正視此一積弊陳疴，督促所屬及地方政府捐棄本位，在兼顧原住民利益與溫泉區整體合理開發之雙贏前提下，積極務實研修不合時宜法令及導禁兼施之解決方案，方為正辦。

五、南投縣政府及仁愛鄉公所災害應變中心，未確實依據災害防救法及土石流防災疏散避難作業規定，將農委會水保局已發布土石流紅色警戒區之精英村劃定為管制區範圍，嚴格限制、禁止人民進入，致發生已撤離之民眾冒險返家遭土石活埋憾事，其防災應變作業容有檢討改進之必要

- (一)為保護人民生命、財產安全或防止災害擴大，縣政府及鄉公所於災害發生或有發生之虞時，應勸告或強制其撤離，並由地方政府災害應變中心，

依據當地雨量及實際狀況或參考農委會農委會水保局所公布之土石流警戒區，劃定並發布管制區範圍，嚴格限制、禁止人民進入並進行疏散撤離，災害防救法第 24 條及土石流防災疏散避難作業規定第 4 點載有明文。

- (二)查辛樂克颱風期間，南投縣政府於 97 年 9 月 14 日上午 8:00 接獲農委會水保局發布仁愛鄉精英村（含廬山溫泉地區）土石流紅色警戒後，依規定執行「強制疏散」，並請所屬農業處持續做好土石流預警通報工作，該縣災害應變中心隨於 9:40 依指揮官指示通報各單位及各鄉鎮市災害應變中心加強執行，仁愛鄉公所即以救災無線電通報各村，對於不願疏散之村民採取「強制疏散」措施。次（15）日上午 7:00 左右，因雨勢不斷，精英村長依照鄉長指示，於白天時會同廬山派出所警員逐戶勸導疏散；9:15 左右，廬山賓館業者林幸娟女士原已隨同夫婿撤離，但因部分物品未及攜出，故在村長陪同下返回廬山賓館收拾，未料發生土石崩落慘遭活埋。
- (三)案經調閱「行政院農業委員會土石流災害緊急應變小組」97 年 9 月 14 日 08:00 土石流警戒區預報（第 7 報）內容查悉，所發布土石流潛勢溪流紅色警戒區域確含南投縣仁愛鄉精英村，並以特急文件傳真南投縣及信義鄉（副知災害應變中心），囑依土石流防災疏散避難作業規定及災害防救法第 24 條規定執行警戒，並得視實際狀況強制撤離並作適當之安置。
- (四)揆諸本案廬山賓館死亡災情，雖係因其後方陡坡（並未位農委會水保局所劃設之土石流潛勢溪流影響範圍內）崩塌所致，然南投縣政府既已通令

仁愛鄉公所強制撤離廬山溫泉地區等土石流紅色警戒範圍之民眾，卻未貫徹保護人民生命及防止災害擴大之職責，依據災害防救法及土石流防災疏散避難作業規定，進一步將仁愛鄉精英村劃定為管制區範圍，嚴格限制、禁止人民進入，致發生已撤離之民眾冒險返家遭土石崩坍活埋憾事，其防災應變作業容有檢討改進之必要。

六、行政院研商南投縣廬山溫泉風景區復建進程緩不濟急，中央權責機關與地方政府迄仍各行其是，欠缺完備執行計畫及統合管考機制，亟應檢討改進

(一)有關廬山溫泉地區復建計畫部分：

- 1、查辛樂克颱風引發土石流重創廬山溫泉地區，迄今已逾半年，災後行政院雖即投入救災並指示南投縣政府研提「南投縣廬山溫泉區復建計畫」報院，另指派政務委員召集相關部會及南投縣政府研商復建相關事宜，然揆其兩次會議內容，猶以南投縣政府前揭「復建計畫」（草案）為本，就涉及有關部會及地方政府業務之權責分工及執行情形，彙整共識以為後續復建工作之政策指導，其內容對於當前遭遇主要問題及復建規劃雖有涉獵，惟僅由行政院政務委員每隔 2~3 個月召集研商會議，採個案追蹤方式聽取權責機關執行簡報，欠缺前瞻性整體完備執行計畫及統合管考機制，致相關機關各行其是，縱水利單位戮力完成河道及水庫疏濬工作，然因相關都市計畫檢討變更、河川法線調整及上游坡地整治緩不濟急，復建成效難期。
- 2、為免廬山溫泉淪為「危險觀光地區」，行政院宜迅責成所屬依據中長程個案計畫編審相關規定，整合各級權責機關年度計畫及經費，參酌

專家、學者或團體意見，重新擬訂南投縣廬山溫泉區復建計畫，並指定跨部會幕僚單位，專責後續計畫協調與管考工作，定期追蹤檢討辦理情形，以有效掌控實際執行成效。

(二)有關土石疏濬及清運部分：

- 1、據水利署查復，廬山地區塔羅灣溪清淤土石達 100 萬 m^3 ，預定走都市計畫 6 號道路接台 14 線運出，以每週清運 4.5 天、每天 10 小時、每小時 20 車計算，平均每 3 分鐘 1 車次、歷時 4 年才能清運完成。6 號道路南投縣政府已將該工程函由仁愛鄉公所執行，目前正辦理委託測設中，預估本（98）年底完工，在未修建完成前，考量現有交通條件不佳，運輸車輛需穿越霧社市區以及台 14 線，乃規劃以每天 200 車次（含台電公司 70 車次）為總量管制、每周 4.5 天之原則下，該署第四河川局自 3 月底至年底，將開始 20 萬 m^3 疏濬土石之外運作業，屆時道路品質之維護，除雇請保全人員協助維持交通，並對砂石車駕駛加強安全宣導，以確保交通安全外，並協調由仁愛鄉公所協助處理道路維修、交通管制等事務；另國道 6 號高速公路於 98 年 3 月 21 日全線通車，可紓解台 14 線埔里至國姓、草屯段之交通。上開土石清運計畫，業經提報 98 年 1 月 7 日行政院蔡政務委員勳雄召開之「研商廬山溫泉風景區相關事宜」會議獲得認可。
- 2、查水利署及台電公司計畫疏濬土石方量高達 110 萬 m^3 ，長期（約 4 年）大量砂石車密集行駛於南投縣觀光命脈台 14 線上，卻未見提出完備之交通維持計畫，僅寄望於砂石車駕駛自律或保

全人員及鄉公所協助管制交通；縱國道 6 號於 98 年 3 月 21 日全線完工通車至埔里，屆時終端交流道匯入台 14 線之路口勢將形成交通瓶頸，倘再加上單向每小時近 30 輛之砂石車流量，台 14 線全線交通恐將癱瘓，屆時沿線居民及遊客等輿情壓力，清運期程勢將延宕、甚至停擺，堆置土石無法如期運出，未來汛期遭遇豪雨、洪水，將致生崩坍、堰塞溪流之危機。

- 3、行政院允應正視塔羅灣溪上游及霧社水庫疏濬土石外運對於台 14 線沿線交通及環境之浩劫，責成所屬積極會商地方政府，研擬完備之因應配套計畫，並務實研商「延伸國道 6 號至霧社」或「霧社水庫水力排砂」等一勞永逸之可行方案，以降低土石清運車輛對當地居民及觀光業之負面衝擊。

附錄一、廬山風景特定區建築物基本資料表

附錄二、廬山風景特定區 41 家旅宿業者基本資料表

附錄三、發展觀光條例裁罰標準表

附錄四、水利署查處違反水利法案件表

附錄五、仁愛鄉公所查報違建南投縣政府續處情形表