

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院、經濟部、經濟部水利處、宜蘭縣政府。

貳、案由：為同宜砂石行申請於礁溪鄉二結段五一一之三二地號附近河川公地採取土石，違反「台灣省河川管理規則」有關不得在橋樑上、下游各五百公尺以內採砂之規定，經濟部水利處（前省水利局）與宜蘭縣政府審查失周，率予核准，嚴重影響河防安全；經濟部對其主管之河川管理法令，訂定未盡周延，衍生適用疑義；行政院未能積極協調整合各機關不同意見，致權責機關應有作為卻懸而未決，影響政府形象，難辭督導不周之責，均有違失，爰依監察法提案糾正。

參、事實與理由：

一、同宜砂石行申請採取土石案，宜蘭縣政府未依土石採取管理業務法令詳實審查，有欠周延；經濟部水利處（前省水利局）審查作業復流於形式，致嚴重影響河防安全，均有疏失。

按「本規則（台灣省河川管理規則）所稱河川管理機關，在省為台灣省水利局；在縣（市）為縣（市）政府．．．省管理機關就河川管理事項，對縣市管理

機關有監督指導權」、「左列行為應向該管河川管理機關申請許可：．．．三、在河川區域採取砂石者」、「省管理機關辦理左列事項：．．．四、主、次要河川使用行為除種植農作物外，其許可、撤銷之同意。」、「縣市管理機關辦理左列事項：．．．五、除特別河段外各河川使用申請案件之受理、審核許可及撤銷」、「在河川區域內種植農作物或採取砂石，應禁止左列事項：．．．四、在橋樑．．．上、下游各五百公尺以內．．．採取砂石者。」（七十一年一月四日修正發布之同條項規定，禁採範圍為三百公尺）、「採取土石者，應具左列書件向當地縣市政府申請．．．」、「縣市政府對於採取土石之申請，應就其提出之各項書件圖說審查．．．」、「縣市政府對於採取土石之申請案，應予審核並經實地查勘，其對水利、水土保持、道路交通、環境景觀維護、土地利用及其他公益無妨礙者，應予核准，發給土石許可證．．．前項實地查勘，必要時得會同有關機關辦理」（八十一年五月二十日修正發布之同條第二項，增訂其涉及主、次要河川者，應先經省水利主管機關審核）、「主、次要河川區域內是否容許土石採取．．．自應徵得水利局之同意後，再由縣市政府許可在該區域內採取土石」等，分別為七十九年八月二十九日前台灣省政府修正發布之「台灣省河川管理規則」第三條、第三十四條、第六條、第七條、第四十三條、七十三年八月二日經濟部修正發布之「土石採取規則」第六條、第十條、第十二條及前省建設廳七十九年十月二日七九建礦

字第三五〇九〇號函修頒「土石採取管理業務權責明細表」第(十四)項所明定。

查同宜砂石行於民國(以下同)七十七年間檢附土石採取計畫書圖，向宜蘭縣政府申請於該縣礁溪鄉二結段五一一之三二地號附近未登錄河川公地上採取土石，該府受理後審認尚符規定，派員會同前省水利局第一工程處勘查現況，亦認無影響河防安全，經函請台灣省礦務局查核礦區無重複關係後，爰通知該行依規繳納河川公地使用費，核發採取土石許可證。八十年二月十二日宜蘭縣政府公告「自即日起全面停止受理蘭陽平原各河川土石採取使用申請」，惟詢據該府承辦人表示：依該次公告說明事項，係蘭陽溪不受理新案，舊案准予展期至八十年十二月三十一日止，蘭陽溪以外，新案不受理、舊案准予展期，因同宜砂石行申請地點非屬蘭陽溪，故該行八十一年三月十一日、八十二年四月一日二次申請展期採砂，仍經該府許可，許可展期採砂至八十三年四月二十三日止云云。

次查，台灣宜蘭地方法院檢察署八十三年度偵字第二一七〇、二五六四號不起訴處分書，理由五之(三)略以：「申請採取土石之地點距橋樑．．．會勘結果均記載為『距橋樑四〇〇公尺』，有會勘紀錄在卷可參，而當時會勘之基準點為刺子崙橋，業據被告吳西坤陳述在卷。前揭採取土石地點距橋樑之距離，經囑託台灣省地政處土地測量局測量結果，距刺子崙橋為五百三十六公尺，距結龍橋為三百公尺。」宜蘭縣政府承辦人並坦承，調閱申請圖件資料量測結果，該行申請土

石區位於結龍橋下游三百餘公尺（約詢書面資料改稱二百八十公尺）。是本案許可採取土石區距相關橋樑位置，確實違反當時「台灣省河川管理規則」第四十三條有關在橋樑上、下游各五百公尺以內禁採砂石之規定。

詢據經濟部水利處（以下簡稱水利處）承辦人表示：因本案申請地點屬大礁溪河川區域範圍，當時劃分為次要河川，故應由宜蘭縣政府初審，並報經前省水利局審核同意後，再由宜蘭縣政府核發許可證，屬複核性質云云。至本案審核同意之理由，宜蘭縣政府承辦人推稱「本案歷次申請均報經前省水利局審核同意始核發許可證」，並表示「可能因土石區位屬大礁溪，而未考量其與結龍橋之距離不足五百公尺之情況」，水利處承辦人則表示「台灣省河川以往區分為主要、次要及普通河川，分別由省、市及各縣市政府依河川等級整治管理，形成一條河川水系包括數個不同等級之河段及分支流，同一等級之河段及分支流之不同事項亦分由不同機關整治管理之現象，而各水系支流除有各自之河川名稱外，且有其起迄界點，故申請河川許可使用時，常係就申請位置所在之河川相關情形及規定考量，而不考量其他支流等河川之情形。本案因申請地點位於大礁溪河川區域範圍，故其申請書件所附實測地形圖，並未將申請位置上游之小礁溪流況繪入，即實測圖上亦未將橫跨小礁溪之結龍橋載入，對於台灣省河川管理規則有關不得在橋樑上下游各五百公尺範圍內採砂之規定，本處第一河川局（原台灣省水利局第一工程處）認定

僅止於大礁溪之刺仔崙橋，而未包含小礁溪之結龍橋」等云云。惟查，宜蘭縣政府制定之審查表，審查事項中有關距橋樑一定範圍內禁止採砂規定，係土石採取規則第十八條第一項第三款所定「一百五十公尺以內」，並未包括台灣省河川管理規則第四十三條規定；至前省水利局為本案當時複核機關，依台灣省河川管理規則第三條第二項「省管理機關就河川管理事項，對縣市管理機關有監督指導權」之規定，審查作業本當盡周延之能事，倘謂：因申請河川許可使用時，常係就申請位置所在之河川相關情形為考量，而不考量其他支流等河川之情形，故前省水利局認定僅止於大礁溪之刺仔崙橋，而未考量採取土石區距結龍橋距離不符五百公尺內禁採之規定，則顯未善盡其責；又水利處主管人員另稱「本處審核使用河川公地申請案件，係基於是否妨礙河防安全，並依縣市政府所送現場會勘記錄等書面資料予以審核，如資料內容未標示違反土石採取規則及台灣省河川管理規則相關規定，且不影響河防安全，則本處均依其審查資料、意見及會勘結論同意使用河川公地」，益徵該處審查作業流於形式，致生弊端，嚴重影響河防安全。

綜上所述，宜蘭縣政府對於土石採取管理業務職掌法令不清，審查失周；水利處（前省水利局）審查作業流於形式，未善盡監督指導縣市管理機關職責，均有不當。

二、宜蘭縣政府對於違規採取土石者，處分標準不一，與水利法第九十二條之一罰則

規定未合，行事草率，核有違失。

按「主管機關為保護水道，應禁止左列事項：．．．三、在行水區內擅採砂石」、「違反第七十八條第一項各款情形之一者，除通知限期回復原狀、清除或廢止違禁設施外，處六千元以上三萬元以下罰鍰；因而損害他人權益者，處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科四千元以上二萬元以下罰金；致生公共危險者，處五年以下有期徒刑，得併科六千元以上三萬元以下罰金。前項行為人，未在限期內回復原狀、清除或廢止違禁設施者，得按日處罰鍰至回復原狀、清除或廢止違禁設施完竣之日止；其情節重大者，得沒入其違禁設施或機具。」、「有左列情事之一者，縣市政府得視情節之輕重，通知土石採取人限期改善或予以一個月以上六個月以下收回土石採取許可證，停止其採取之處分：．．．四、不依核定之採取計畫採取土石者。」、「土石採取人有左列情事之一者，由縣市政府撤銷其土石採取許可證：．．．四、不遵照主管機關限制及禁止之命令者。．．．依前項撤銷土石採取許可證時．．．並於三年內不再受理其採取土石申請。」、「分別為水利法第七十八條、第九十二條之一及土石採取規則第二十六條、第三十七條所明定。

查宜蘭縣政府於七十九年九月十七日及八十三年一月間二次查獲同宜砂石行逾越許可計畫高程或範圍，在行水區內採取土石，第一次係認違反水利法第七十八條第一項第三款「在行水區內擅採砂石」，乃依同法第九十二條之一規定，處以

罰鍰，並飭令如再越界採取，除依水利法處分外，將依盜採論移送法辦；第二次則依「土石採取規則」第三十六條第一項第四款「不依核定之採取計畫採取土石」規定，停止該行採取土石三個月，並限文到三十日內恢復至許可計畫高程及範圍，嗣因該行未依示照辦，爰依違反「土石採取規則」第三十七條第一項第四款規定，撤銷土石採取許可證，並限制三年內不再受理申請。前開同宜砂石行二次同屬越界或超深採砂違規行為，處分方式卻不相同乙節，雖經該府辯稱八十三年間查獲違規情事未處以罰鍰，係認違規情事並不嚴重，擬俟該行未依示辦理後，再依水利法規定處以罰鍰等云云，惟按土石採取規則第二條規定「土石採取除法律另有規定外，依本規則辦理」、第三十九條規定「土石採取人採取土石違反有關維護水利．．．等之法令者，依各該法令規定辦理」，足證水利法與土石採取規則之相關罰則規定並不相悖，該府或僅處罰鍰、或僅限期停採回復原狀，顯與水利法第九十二條之一採罰鍰與限期回復原狀併處之規定未合，行事草率，核有違失。

三、本案相關巡查紀錄、申請及會勘紀錄等審查卷證資料散失不全，宜蘭縣政府檔案管理鬆散，影響採取土石案件之稽查管控，應予切實檢討改進。

按「宜蘭縣政府檔案分類及保存年限基準表」規定，河川公地土石採取（主、次要）案件，保存期限為十年。卷查同宜砂石行於七十七年十一月、七十九年十二月、八十一年三月、八十二年四月多次申請，獲審核許可採取土石，其中除七

十七年之相關卷證資料已逾檔案保存年限，於八十八年間銷毀，有銷毀清冊在卷可稽外，餘如申請文件（土石採取計畫書圖）、會勘紀錄、土石採取申請案件審查表、公文簽辦單（准駁請示簽）及土石採取區巡查紀錄等資料，均散失不全。按土石採取規則第七條規定，土石採取計畫書圖內容應包括：土石區實測平面圖、採取計畫圖、採取土石種類及數量、水土保持及景觀維護措施、公害防治及環境保護措施等，該等資料具有事後稽查管控之重要性，然卻未能妥善保管，宜蘭縣政府檔案管理鬆散，洵屬不當，應予切實檢討改進。

四、對於河川公地上盜採砂石案件，應由何機關追償利得乙節，水利處於本院函請釋示後，行事消極，未善盡監督指導職責；經濟部對其主管法令之訂定未盡周延，衍生適用疑義，復未妥處；行政院未能積極協調相關機關，整合不同意見，致權責機關應有作為卻懸而未決，影響政府形象，難辭督導不周之責，均有疏失。

（一）查陳訴人於八十七年間，就同宜砂石行於核准採取土石期間內，雇工逾越核准深度及範圍盜採砂石販售圖利之事實，陳請宜蘭縣政府依民法「不當得利」或「侵權行為」相關規定，追償盜採砂石利得，惟該府認此為財政部國有財產局（以下簡稱國有財產局）之職責，於八十七年三月十三日、同年五月四日二度函請國有財產局台灣北區辦事處（以下簡稱國產局北辦處）卓處，該處則於同年四月一日、五月二十五日函復說明應由宜蘭縣政府訴追，二機關

意見歧異。內容略以：

1、宜蘭縣政府表示：依台灣省河川管理規則規定，該府固為河川公地之行政管理機關，惟如欲依民法不當得利或侵權行為之規定請求行為人返還變賣土石所得之對價，仍應由土地產權管理機關國有財產局行使此等私法上權利始為適格。

2、國產局北辦處表示：(1)於河川區域採取砂石，應向河川管理機關申請許可，並應繳納使用費，為台灣省河川管理規則第三十一條、第三十六條所明定。同宜砂石行於核准開採區域外，違法開採土石，業已侵害該河川公地管理機關之權益，自當由該管理機關對違法採取者循司法途徑追償利得，此為台灣高等法院八十四年度重上字第四四六號引為確定判決依據。(2)國有財產分為公用財產與非公用財產二類，依國有財產法第十二條之規定，本局實際管理者僅及於國有非公用不動產，餘則由各該事業機關管理之。本處就河川區域內之未登錄河川公地並無管理處分權限，自無循司法途徑追償之權責。

(二)案經本院函請行政院法規委員會釋示，行政院僅以八十九年十月六日台八十九規二九二五六號函復略以：「因涉及河川管理權責，為審慎計，宜請洽明訂定發布台灣省河川管理機關經濟部之意見。」本院據以函請經濟部釋示，該部再函轉水利處，仍未獲釋復，至本院約詢時始經該處表示略以：「依台灣省

河川管理規則規定，於河川公地採取土石係屬申請許可使用行為，如未經申請許可或已許可而越區、超深等盜採砂石行為，則違反水利法規規定，應依水利法第九十二條之一及第九十五條規定由河川管理機關處以罰鍰或依其情節併移送由司法機關處刑，水利法規並無河川管理機關得追償盜採砂石利得之相關規定，以往亦無由河川管理機關追償盜採砂石利得之案例」，惟詢據國產局北辦處表示不同意見略以：「盜採利得涉民法不當得利或侵權行為概念，就本局業務言，亦對占用國有土地者進行民事追償，河川管理機關不應侷限於水利法」。

綜上所述，經濟部水利處（時為前省水利局）與宜蘭縣政府審查失周，嚴重影響河防安全；經濟部對其主管之法令，訂定未盡周延，衍生適用疑義，復未妥處；行政院未能積極協調整合各機關不同意見，致權責機關應有作為卻懸而未決，影響政府形象，難辭督導不周之責，均有違失，爰依監察法第二十四條規定提案糾正，函請行政院督導所屬切實檢討改進並依法妥處見復。

中 華 民 國 八 十 九 年 十 二 月 日

提案委員：