

調 查 報 告

壹、案由：據訴，為坐落高雄市桃源區復興段○○○、○○○、○○○地號等3筆公有土地，疑遭人非法占墾，經向高雄市政府舉發，未獲妥適處理等情案。

貳、調查意見

本案經調閱高雄市政府相關卷證，並於民國(下同)111年1月6日邀集該府原住民事務委員會(下稱原民會)及所轄桃源區公所派員至現場履勘，並於該所詢問相關主管及承辦人員，嗣後並由該府原民會補充相關資料到院，業經調查完竣。茲臚列調查意見如下：

一、高雄市桃源區公所就陳訴人舉發該市○○區○○段○○○、○○○、○○○地號等3筆原住民保留地遭人非法占墾一節，業依相關法令規定辦理土地現場會勘，並由○○○、○○○地號占用人提出申請取得土地權利，完成審查及公告程序後，報經該府原民會核備並函請地政事務所辦竣所有權移轉登記；另○○○地號土地因屬當地納骨牆預定地，基於公益考量不宜輔導他人取得，該所乃於現場插牌公告，請占用人排除占用，核其相關作為於法尚無不合之處，亦未見陳訴人所稱相關單位未能依法究辦之情事。

(一)95年6月14日修正公布之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5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。」另96年4月25日修正發布原住民保留地開發管理辦法第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：一、本辦法施行前已由該原住民租用造林，並已完成造林之土地。二、該原住民具有造林能力，由政府配與依區域計畫法編定為林業用地或依都市計畫法劃定為保護區並供造林使用之土地。」

- (二)嗣 99 年 2 月 3 日民法物權篇修訂第 850 條之 1 第 1 項規定：「農育權者，謂在他人土地為農作、森林、養殖、畜牧、種植竹木或保育之權。」是以，上開山坡地保育利用條例第 37 條與原住民保留地開發管理辦法第 9 條有關以造林為目的設定之地上權，配合民法修正後應設定農育權登記（原住民委員會 99 年 9 月 20 日原民地字第 09900445072 號函釋參照）。又鑑於原住民保留地早於山坡地保育利用條例公布施行之前即已存在，然現行法規卻規定保留地須經原住民設定耕作權或地上權滿 5 年，始能辦理所有權移轉登記，顯不合理，故為落實原住民保留地政策，該條例於 108 年 1 月 9 日再次修正公布第 37 條規定，山坡地範圍內原住民保留地，除依法不得私有外，應輔導原住民取得承租權或無償取得所有權，刪除原住民需取得耕作權、地上權滿 5 年，始無償取得原住民保留地所有權之規定。
- (三)為配合山坡地保育利用條例修正第 37 條條文，原住民保留地開發管理辦法亦於 108 年 7 月 3 日修正發布第 7 條規定，中央主管機關應輔導原住民取得原住民保留地承租權或無償取得原住民保留地所有權，並刪除第 9 條。另刪除原條文第 10 條設定耕作權或地上權之面積最高限額規定，訂定每人無償得取得土地所有權之面積最高限額：區域計畫法編定為農牧用地、養殖用地或依都市計畫法劃定為農業區、

保護區，並供農作、養殖或畜牧使用之土地，每人 1 公頃；依區域計畫法編定為林業用地或依都市計畫法劃定為保護區並供作造林使用之土地，每人 1.5 公頃，上開 2 款土地得合併計算面積，刪除第 1 項應以申請時戶內之原住民人口數合併計算及第 3 項每戶面積限制之規定。另於第 17 條第 1 項規定原住民得申請無償取得原所有權之資格條件：一、原住民於本辦法施行前使用迄今之原住民保留地。二、原住民於原住民保留地內有原有自住房屋，其面積以建築物及其附屬設施實際使用者為準。三、原住民依法於原住民保留地設定耕作權、地上權或農育權。而該項申請案由鄉（鎮、市、區）公所提經原住民保留地土地權利審查委員會擬具審查意見，並公告 30 日，期滿無人異議，報請直轄市、縣（市）主管機關核定後，向土地所在地登記機關辦理所有權移轉登記。

(四)陳訴人向本院稱：其分別於 108 年 7 月 5 日、9 月 2 日向高雄市政府舉發該市○○區○○段○○○、○○○、○○○地號等 3 筆國有原住民保留地（下稱系爭土地）遭人非法占墾之事實，案經高雄市原民會 108 年 8 月 13 日函復有關係爭○○○、○○○地號土地遭人占用一案，經同年 8 月 2 日現地會勘查知「確有占用土地情事」，該會將依規定排除並為適法之處理，惟迄今相關權責單位未能依法究辦等語。詢據高雄市政府表示，有關陳訴人舉發系爭○○○、○○○地號等 2 筆土地遭違法占墾部分，該府原民會於 108 年 7 月 10 日函請該市桃源區公所儘速查明釐清，再依相關規定續行辦理。該所即於同年 8 月 2 日辦理實地現勘，發現確有占用之事實，即依原住民族保留地標準作業程序審認占用人是否

符合資格，並依規定輔導其取得土地權利；另陳訴人舉發系爭○○○地號土地違法占墾部分，亦經該所於 108 年 9 月 9 日辦理實地現勘，查無違規之情事，亦依規定輔導其取得該筆土地權利等語。

(五)依高雄市政府提供之資料顯示，系爭○○○地號土地占用人○○○，具有原住民身分，其分別於 107 年 3 月 21 日、107 年 6 月 12 日向該市桃源區公所申請辦理他項權利（農育權）設定事宜，案經該所辦理現地會勘，現況大部分面積種植梅子樹，雖為林業用地作非林業使用，惟依原住民族委員會 104 年 3 月 13 日原民土字第 1040011701 號函釋，為落實原住民保留地地權與地用分流處理意旨，仍得辦理農育權設定登記或所有權移轉登記。惟該所審查中因發現○○○所有之原住民保留地面積已超出原住民保留地開發管理辦法第 10 條規定（即耕作權 1 公頃、農育權 1.5 公頃及合併計算 2.5 公頃），然依會勘紀錄中已確認其有使用之事實，爰由協助耕作該筆土地之兒子及孫子等 2 人一併提出申請設定，經該所擬定分配權利範圍並提請 107 年 7 月 23 日召開之 107 年度第 7 次原住民保留地土地權利審查委員會議（下稱土審會）通過，報經該府原民會核定在案。

(六)桃源區公所嗣於 107 年 10 月 26 日辦理公告（期間自同年 10 月 28 日起至 11 月 26 日止），陳訴人於同年 11 月 19 日提出異議，內容略為：○○○之兒子及孫子是否具有申請之權利；約為 80 年間持續違法水土保持，影響用路人安全；他人申請是否仍秉持公平公正協助區民申請原保地取得。該所收到異議之後即暫緩公告完成期間，報經該府原民會於同年 12 月 24 日函復略以：「……，為強化土地分配

效率及落實原住民保留地開發管理辦法、原住民保留地各種用地申請案授權事項及申請作業須知之相關規定，旨案土地之分配，請貴所本於權責，自行核處。」該所遂於108年1月11日函復陳訴人略以：「三、……本所所為之復興段○○○地號公告辦理原住民保留地設定他項權利登記一案，確依原住民保留地管理業務標準作業手冊規定辦理，將本於權責續行辦理後續權利賦予作業。」陳訴人不服提起訴願，遭決定不受理後，又提起行政訴訟，迭經高雄高等行政法院108年度原訴字第2號行政判決、最高行政法院109年度裁字第396號行政裁定駁回確定在案。

- (七)又原住民保留地開發管理辦法，於108年7月3日修正發布第7條規定，中央主管機關應輔導原住民無償取得原住民保留地所有權，○○○等人乃於109年6月12日向桃源區公所申請取得系爭○○○地號土地所有權事宜，案經該所依上開管理辦法第20條規定，擬具分配計畫提經同年9月2日召開之109年度第8次原住民保留地土審會通過並經該府原民會核定，該所於同年10月7日公告分配計畫，載明受理申請分配期間、分配資格及注意事項。○○○等人於同年10月21日向該所提出申請分配，經該所依上開管理辦法第17條第2項規定，提經同年12月21日召開109年度第11次原住民保留地土審會通過後，於同年1月19日公告受理聲明異議，期滿無人提出異議，該所即報經該府原民會核備並函請該市美濃地政事務所辦竣所有權移轉登記。
- (八)而系爭○○○地號土地另一占用人○○○○等家族親戚於109年4月30日向桃源區公所申請取得所有權事宜，亦經該所提經同年9月2日召開之109年

度第 8 次原住民保留地土審會通過並經該府原民會核定，惟○○○○等家族親戚未於該所公告期間提出分配申請，經該所提請 110 年 9 月 27 日召開之 110 年度第 6 次原住民保留地土審會，討論其早期祖先使用面積應小於申請面積，縮減原通過面積後再次審議通過，該所於私下拜訪當地耆老及陳訴人，皆表示認同。該所爰於同年 10 月 5 日函請該府原民會核備，嗣經該會退補相關資料，復於同年 12 月 29 日送請核備，後續仍依相關作業程序持續辦理。

(九)另系爭○○○地號土地占用人○○○、○○○，分別於 108 年 6 月 21、24 日向桃源區公所申請取得該筆土地所有權事宜，案經該所於同年 9 月 9 日現地會勘後，提經同年 9 月 26 日召開之 108 年度第 4 次原住民保留地土審會通過（權利範圍：○○○15000/199110、○○○15000/199110）並經該府原民會核定，該所即於同年 10 月 8 日辦理公告，公告期滿無人異議，該所即於同年 11 月 20 日報經該府原民會核備並函請該市美濃地政事務所辦竣所有權移轉登記。

(十)此外，系爭○○○地號土地占用人同為系爭○○○地號土地占用人○○○，本應優先輔導其取得土地所有權，惟因該筆土地為當地納骨牆預定地，基於公益考量不宜輔導他人取得，該所於 108 年 8 月 2 日會勘時即向占用人表明立場，致該占用人並未提出申請。嗣該所 111 年 1 月 17 日於該筆土地現場插牌公告，請占用人於同年 2 月 22 日前至該所說明使用情事，逾期依刑法竊占罪及民法第 765 條等規定移送法辦，並追討不當得利、清除騰空占用國有地之地上物。

(十一)綜上，桃源區公所就陳訴人舉發系爭土地遭人非

法占墾一節，業依相關法令規定辦理土地現場會勘，並由系爭○○○、○○○地號占用人提出申請取得土地權利，完成審查及公告程序後，報經該府原民會核備並函請地政事務所辦竣所有權移轉登記；另○○○地號土地因屬當地納骨牆預定地，基於公益考量不宜輔導他人取得，該所乃於現場插牌公告，請占用人排除占用，核其相關作為於法尚無不合之處，亦未見陳訴人所稱相關單位未能依法究辦之情事。

二、桃源區公所就系爭○○○、○○○地號等 2 筆土地係屬林業用地，皆有農業經營使用之超限利用情形，認係占用人之行為，應由其自行改正，並未依照該府水利局及原民會之會勘意見，本於土地管理機關之權責，協助占用人改正並依法使用，以及進行必要之處置，與區域計畫法、山坡地保育利用條例及水土保持法等相關規定不符，允應確實改進。

(一)區域計畫法第 15 條規定：「區域計畫公告實施後，不屬第 11 條之非都市土地，應由有關直轄市或縣(市)政府，按照非都市土地分區使用計畫，製定非都市土地使用分區圖，並編定各種使用地，報經上級主管機關核備後，實施管制。變更之程序亦同。其管制規則，由中央主管機關定之。」第 21 條規定：「違反第 15 條第 1 項之管制使用土地者，由該管直轄市、縣(市)政府處新臺幣 6 萬元以上 30 萬元以下罰鍰，並得限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀。前項情形經限期變更使用、停止使用或拆除地上物恢復原狀而不遵從者，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，其費用由土地或地上物所有人、使用人或管理人負擔。前二項罰鍰，經限期

繳納逾期不繳納者，移送法院強制執行。」；非都市土地使用管制規則第 6 條規定：「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。……」

(二)另山坡地保育利用條例第 25 條規定：「山坡地超限利用者，由直轄市或縣（市）主管機關通知土地經營人、使用人或所有人限期改正；屆期不改正者，依第 35 條之規定處罰，並得依下列規定處理：一、放租、放領或登記耕作權之山坡地屬於公有者，終止或撤銷其承租、承領或耕作權，收回土地，另行處理；其為放領地者，已繳之地價，不予發還。二、借用或撥用之山坡地屬於公有者，由原所有或管理機關收回。三、山坡地為私有者，停止其使用。」；水土保持法第 22 條規定：「山坡地超限利用者，或從事農、林、漁、牧業，未依第 10 條規定使用土地或未依水土保持技術規範實施水土保持之處理與維護者，由直轄市或縣（市）主管機關會同有關機關通知水土保持義務人限期改正；屆期不改正或實施不合水土保持技術規範者，得通知有關機關依下列規定處理：一、放租、放領或登記耕作權之土地屬於公有者，終止或撤銷其承租、承領或耕作權，收回土地，另行處理；其為放領地者，所已繳之地價予以沒入。二、借用、撥用之土地屬於公有者，由原所有或管理機關收回。三、土地為私有者，停止其開發。前項各款之地上物，由經營人、使用人或所有人依限收割或處理；屆期不為者，主管機關得會同土地管理機關逕行清除。其屬國、公有林地之放租者，並依森林法有關規定辦理。」

(三)另原住民族委員會 104 年 3 月 13 日原民土字第 1040011701 號函釋略以：「一、為解決原住民保留

地因涉超限利用致他項權利屆滿 5 年無法移轉所有權之爭議，本會前於 103 年 10 月 16 日召開『原住民保留地所有權移轉疑義研商會議』結論略以，地權與地用應分流處理，不以土地之使用未符土地使用管制規則規定限制移轉所有權，……至於原住民保留地林業用地之違規查處，非都市土地使用管制規則第 6 條已針對林業用地相關使用細目作詳細規範，如作容許使用項目以外用途之使用，應循土地使用變更方式辦理，如未辦理變更，則係違反土地使用管制規則，直轄市、縣（市）政府可依區域計畫法第 21 條規定辦理。……」

(四) 依高雄市政府提供之資料，系爭土地均屬山坡地保育區之林業用地，自應依非都市土地使用管制規則第 6 條所定林業用地容許使用之項目及許可使用細目使用。系爭○○○地號土地占用人○○○向該市桃源區公所申請辦理他項權利（農育權）設定時，該所於 107 年 5 月 16 日辦理現地會勘，現況為梅子、欖木、樟樹、破布子、機油樹，惟大部分面積種植梅子樹，雖為林業用地卻作非林業使用，上開原住民族委員會 104 年 3 月 13 日原民土字第 1040011701 號函釋雖敘明地權與地用應分流處理，不以土地之使用未符土地使用管制規則規定限制移轉所有權。惟該函釋亦闡明，林業用地如作非林業使用，允應回歸非都市土地使用管制規則及區域計畫法等相關規定處理。

(五) 另陳訴人向本院陳稱：現今非法占墾者仍舊繼續開墾國有原住民保留地，試圖以種植樹苗變相取得土地之相關權利。希相關權責單位確實依法究辦，避免有心人士非法占墾國有原住民保留地，破壞生態環境等語。詢據高雄市政府表示，陳訴人於 108 年

7月5日舉發系爭○○○、○○○地號等2筆土地遭違法占墾後，該府及桃源區公所等機關於同年8月2日辦理實地現勘時，發現系爭2筆土地皆有農業經營使用之超限利用情形，該所於函送會勘紀錄予該府原民會時，即載明將依該府水利局及原民會會勘意見，於109年1月31日前將系爭土地超限利用情形辦理改正。

(六)有關上開之會勘意見後續處理情形，桃源區公所於本院詢問時表示：「○○段○○○地號占用人同為○○段○○○地號(分割後為○○○-○○及○○○-○○地號)○○○……因超限利用情形非本所行為，於當下會勘即表明占用人之行為請依水利局之意見辦理改正，占用人也確實到場一併辦理會勘，故本所未於109年1月31日將改正之情形函送水利局。」顯然該所對於系爭土地超限利用之行為，並未依照會議紀錄本於土地管理機關之權責，協助占用人改正並依法使用，亦未依山坡地保育利用條例第25條及水土保持法第22條規定，進行必要之處置。另陳訴人於108年9月2日舉發系爭○○○地號土地違法占墾部分，經該所於108年9月9日辦理實地現勘，尚無濫墾濫伐之情事。

(七)綜上，桃源區公所就系爭○○○、○○○地號等2筆土地係屬林業用地，皆有農業經營使用之超限利用情形，認係占用人之行為，應由其自行改正，並未依照該府水利局及原民會之會勘意見，本於土地管理機關之權責，協助占用人改正並依法使用，以及進行必要之處置，與區域計畫法、山坡地保育利用條例及水土保持法等相關規定不符，允應確實改進。

三、本院依陳訴人之陳訴要旨，敘明委託調查要項，於109

年 4 月 13 日函請高雄市政府查復，迄 110 年 1 月 15 日止歷經 5 次函催均未獲處理，經調查發現該府原民會與桃源區公所承辦人員於處理本案過程，協調聯繫顯有不足，亦未依所訂期限辦理，致延宕函復時程。該府相關失職人員雖已究責，惟對公文處理時效管制及稽催查考，仍有檢討改進之必要。

- (一)按「公務員執行職務，應力求切實，不得畏難規避，互相推諉或無故稽延。」公務員服務法第 7 條定有明文。另高雄市政府文書處理實施要點第 145 點（六）監察案件之時效管制規定：「1、監察院公文主旨或審查意見已敘明辦理期限者，依其所訂期限辦理。2、監察院公文主旨或審查意見未敘明辦理期限者，概依監察法規定，以發文日起 2 個月（含例假日、國定假日）為期限。」、第 150 點規定：「各機關對文書處理流程、時效與品質應訂定稽核計畫，對所屬人員處理公文之成效，平日應隨時不定期抽查，並至少每年定期檢核 1 次；對所屬機關至少應每年查考 1 次，並依查考結果適時檢討改進，作為宣導、考核、獎懲之依據」。
- (二)陳訴人前於 109 年 3 月 29 日向本院陳訴，經本院於同年 4 月 13 日函請高雄市政府妥處見復，因遲未獲復，本院分別再於同年 7 月 14 日、9 月 15 日、11 月 13 日、12 月 16 日函催該府速予查復，並於 109 年 12 月 16 日函中載明，請該府敘明相關人員歷次處理情形（含簽核過程與處理結果）、迄未函復理由、有無違反公文時效管制規定及涉及行政違失情事，惟仍未獲函復處理。嗣本院再以 110 年 1 月 15 日去函催辦，載明經函催仍未查復者，依本院辦理調查案件注意事項第 16 點規定：「未派委員調查案件，依監察法第 30 條規定將全案委託各機關者……

如逾 2 個月期限未復，經依監察法施行細則第 29 條規定函催仍未查復者，得改為派查。」故本案自 109 年 4 月 13 日函請該府處理，嗣經 5 次函催均未獲該府函復或申請展延，恐有公文積延而違反公務員服務法第 7 條之情事。

(三)詢經高雄市政府表示，陳訴人於 108 年 7 月 5 日舉發系爭○○○、○○○地號等 2 筆土地遭違法占墾後，該府原民會即於同年 7 月 10 日函請桃源區公所儘速釐清並查明有否占墾之情事，並於同年 8 月 22 日派員與該所實地現勘確有占用及超限利用事實，後續由該所輔導占用人辦理土地權利取得。嗣 108 年 11 月 21 日至 109 年 3 月 12 日期間，陳訴人提起訴願及行政爭訟，該所遂進行答辯等相關作業，惟相關公文書件並未副知該府，爰未能即時掌握相關資訊，僅由該府承辦人電洽該所了解執行進度。至本院 109 年 4 月 13 日函請該府查明占用情形，該所承辦人員因本案尚在爭訟期間且相關資料未函送該府，致該府未能全權掌握資料而逾限函復本院。有關人員延宕處理之責任，該府原民會於 110 年度第 6 次人事甄審及考績委員會審議通過，承辦人：○○○ ○○專員依「高雄市政府及所屬各機關公務人員平時獎懲標準表六(一)」規定：「記過 1 次。」單位主管：○○○組長依「高雄市政府及所屬各機關公務人員平時獎懲標準表五(三)」規定：「申誡 1 次。」

(四)惟依高雄市政府文書處理實施要點第 145 點(六)規定，對於監察案件之處理，定有時效管制規定，且該要點第 150 點規定，要求該府各機關對文書處理流程、時效與品質應訂定稽核計畫，對所屬人員處理公文之成效，平日應隨時不定期抽查，並至少

每年定期檢核 1 次。本院於 109 年 4 月起至 110 年 1 月止共計 6 次函請該府於期限內處理本案，均未獲函復或申請展延，亦未見該府原民會落實公文時效稽核計畫，督考承辦人儘速辦理，衍生公文積延未處理情事。而該府身為公文管考權責機關，有無善盡對所屬機關公文處理時效管制及稽催查考權責，主動追蹤逾期未結公文進度，公文管考作業有無制度性缺失，實有疑義。

(五) 綜上，本院依陳訴人之陳訴要旨，敘明委託調查要項，於 109 年 4 月 13 日函請高雄市政府查復，迄 110 年 1 月 15 日止歷經 5 次函催均未獲處理，經調查發現該府原民會與桃源區公所承辦人員於處理本案過程，協調聯繫顯有不足，亦未依所訂期限辦理，致延宕函復時程。該府相關失職人員雖已究責，惟對公文處理時效管制及稽催查考，仍有檢討改進之必要。

參、處理辦法

- 一、調查意見一、二，函復陳訴人。
- 二、調查意見二、三函請高雄市政府檢討改進見復。
- 三、調查意見（不含附件）上網公布。
- 四、檢附派查函及相關附件，送請內政及族群委員會處理。

調查委員：浦忠成

中華民國 111 年 2 月 15 日
附件：「調查案件人權性質調查回條」、本院 110 年 5 月 28
日院台調壹字第 1100800118 號函及相關案卷。

關鍵字：原住民保留地、山坡地保育區、超限利用、水土保持、農育權。