

# 調 查 報 告

壹、案由：宜蘭縣五十二甲溼地已公告為國家級重要濕地，然濕地內的私人違法開發，經環保團體向主管機關宜蘭縣政府及內政部營建署檢舉後，卻開啟縣政府、營建署對主責管理業務互踢皮球及後續適用法規疑義等情形。森林若為大地之肺，濕地即為大地之腎，不但過濾人間諸多汙染，還原大地清淨，更是涵養生物多樣性之重要場域，五十二甲溼地既為國家級重要濕地是否有上述情形，值得重視，實有立案調查之必要案。

貳、調查意見：

宜蘭縣五十二甲溼地已公告為國家級重要濕地，然濕地內的私人違法開發，經環保團體向主管機關宜蘭縣政府及內政部營建署（下稱營建署）檢舉後，卻開啟縣政府、營建署對主責管理業務互踢皮球及後續適用法規疑義等情形。森林若為大地之肺，濕地即為大地之腎，不但過濾人間諸多汙染，還原大地清淨，更是涵養生物多樣性之重要場域，五十二甲溼地既為國家級重要濕地是否有上述情形，值得重視，實有立案調查之必要案，為釐清事實，於民國(下同)110年2月20日函請營建署到院簡報說明案情外，並諮詢方偉達教授、李培芬教授、邱文彥教授、梁明煌副教授等，110年5月5日詢問宜蘭縣政府、營建署、行政院環境保護署（下稱環保署）、經濟部水利署、行政院農業委員會（下稱農委會）等相關人員後，於110年7月完成調查報告，茲臚列調查意見如下：

一、本案濕地於100年間公告為國家級重要濕地，並於104年範圍公告確認，濕地保育法自104年正式施行後，本應於一定期限完成濕地保育利用計畫，然因九成皆為

私有地，土地所有權人、營建署及NGO團體遲遲未能達成共識，迄今仍未完成該區域「濕地保育利用計畫」核定及公告，主管機關應加強溝通協調，依法儘速完成保育利用計畫核定程序，並盤點相關部會補助(貼)資源後納入該草案修正參考，俾利本案土地使用管制執行有明確依據，並能保障人民財產應有權益。

- (一)按濕地保育法第1條規定：「為確保濕地天然滯洪等功能，維護生物多樣性，促進濕地生態保育及明智利用，特制定本法。」、第3條規定：「本法所稱主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。中央主管機關應辦理下列事項：……三、重要濕地之評定、變更、廢止及公告。四、國際級與國家級重要濕地保育利用計畫之擬訂、審議、變更、廢止、公告及實施。……。」、第8條規定：「重要濕地分為國際級、國家級及地方級三級，由中央主管機關考量該濕地之生物多樣性、自然性、代表性、特殊性、及規劃合理性和土地所有權人意願等，並根據下列事項評定其等級：……。」、第13條規定：「中央主管機關應訂定國家濕地保育綱領，總體規劃與推動濕地之保育策略與機制，並報行政院備查。前項國家濕地保育綱領應每5年至少檢討1次。」、第15條規定：「重要濕地保育利用計畫，應載明下列事項：……八、允許明智利用項目及管理規定。……。」、第16條規定：「……功能分區，得視情況分類規劃如下，並依前條第1項第7款及第8款規定實施分區管制：一、核心保育區：為保護濕地重要生態，以容許生態保護及研究使用為限。二、生態復育區：為復育遭受破壞區域，以容許生態復育及研究使用為限。三、環境教育區：為推動濕地環境教育，供環境展示解說使

用及設置必要設施。四、管理服務區：供濕地管理相關使用及設置必要設施。五、其他分區：其他供符合明智利用原則之使用。國際級、國家級重要濕地，除前項第3款至第5款之情形外，不得開發或建築。……。」、第17條第1項規定：「重要濕地保育利用計畫，應於重要濕地評定公告之日起算1年內擬訂完成，並辦理公開展覽。」、第22條規定：「重要濕地範圍內之土地，主管機關為實施保育利用計畫之必要，得依法徵收、撥用或租用。……。」第24條規定：「主管機關執行第6條第2項進入公私有土地、第12條第4項所定公告禁止或限制事項，或第21條第4項濕地保育輔導轉作明智利用項目規定，致土地所有權人、經營人、使用人或權利關係人受有損失者，應予合理補償。」

爰此，本案國家級重要濕地係由內政部考量該濕地之生物多樣性、自然性、代表性、特殊性而公告並確定範圍，而為利本案濕地生態環境之永續，當儘速將「明智利用」項目原則落實於保育利用計畫，不僅有利於土地使用管制或執行，亦同時顧及私有土地所有權人財產之權益。

- (二)關於本案濕地之選定過程，內政部說明濕地保育法立法前，係於95年籌組國家重要濕地評選小組時函請各方推薦濕地，其中五十二甲濕地為國家重要濕地評選小組共同推薦，經評選後，於96年12月20日「全國公園綠地會議」中公布75處國家重要濕地之一，並於100年1月18日正式公告本處濕地為國家重要濕地之一。

濕地保育法102年公布後，為考量前述計畫與法律施行之銜接，爰辦理全國42處國際級與國家級國家重要濕地範圍確認作業，內政部並於103年11月3日

假宜蘭縣五結鄉利澤社區活動中心召開說明會。因宜蘭縣政府於103年12月24日函請內政部維持原100年1月18日公告範圍，有關地主權益將納入五十二甲重要濕地保育利用計畫檢討辦理，內政部考量前開因素後，重要濕地審議小組103年12月29日第6次會議決議依該府建議範圍確認，內政部並於104年1月28日台內營字第1040800278號函公告確認五十二甲濕地範圍。

該府自106年受內政部委託（濕地保育法第3條第2項第4款重要濕地保育利用計畫之研擬及規劃）修訂迄今，雖已完成草案公展及召開說明會，因協商期間部分地主對計畫草案內容仍有相當疑慮，也表達對濕地劃設之不滿，且秉持縮小或解除濕地劃設為最終目的；而NGO團體也質疑本計畫草案之內容（如分區劃設及管制規定、允許明智利用項目等），故該府現在仍極力與民眾及NGO團體溝通，在未取得地主與NGO間之最大利益及理想之情形下，仍將努力的朝地主權益維護及生態兼顧的方向調整計畫內容。

- (三)依濕地保育法第16條規定濕地保育利用計畫係可劃設為五種功能分區，特別是核心保育區及生態復育區均屬不得開發建築之分區，為能加強本案濕地永續利用，本當有核心保育區或生態復育區等功能分區之劃設，再輔以劃設其他使用功能分區，但因為核心保育區目的為保護濕地重要生態，僅以容許生態保護及研究使用為限，而生態復育區劃設為復育遭受破壞區域，亦以容許生態復育及研究使用為限。

內政部也解釋如將成興大、小池劃設為核心保育區或生態復育區時，私有土地所有人使用權將受極大

之限制，而無法做任何利用，因此草案中使用分區之劃設，須考量五十二甲濕地之劃設對私權造成之鉅大影響，且濕地保育法的重要精神為「明智利用」，鼓勵農業用地繼續從事農業使用為主，爰108年內政部公開展覽之計畫草案將全區依其性質分別劃設為不同使用強度之「其他分區」(計有四種級數土地使用方式，分別為遊客休憩、生態景觀、生態教育及農民生產等)，以既有管制為主，並排除污染性工業使用。

土地使用原有管制內容除非都市土地使用管制規則外，尚包含農業用地興建農舍辦法、宜蘭縣農業用地申請客土改良審查辦法等，希冀於原有使用限制架構下，加上土地使用前需有事先報核審查流程雙重管控，達到繼續從事農業使用的「明智利用」精神。

亦因本區土地在原有容許使用上已有相當程度之限制，故本案保育利用計畫草案中功能分區的規劃，未以限制土地高強度使用方式劃設核心保育區或生態復育區，僅劃分四種級數的「其他功能」分區。

- (四) 至於本案是否適宜以濕地保育法第22條規定將全範圍土地全部或部分徵收取得方式，經查以本案濕地全區範圍約297公頃範圍，若全部徵收，初步以公告現值加4成計算(尚未以市價取得方式計算)約需新臺幣(下同)63億元;縱使先徵收取得成興大、小池(面積分別約25公頃及11.5公頃)方式，初步以公告現值加4成計算(尚未以市價取得方式計算)，亦約需6億至7億元，主管機關營建署說明102年濕地保育法通過時全國尚有1億2千餘萬元預算，目前僅有8千餘萬元，因此分配至全國的濕地保育經費實

屬有限，況如前述單一本案濕地預估費用即高達數十億元，其他公告濕地若要求比照辦理，恐造成主管機關預算上難以承受之鉅額負擔，政策上亦難以執行。

- (五)目前本案「濕地保育利用計畫」協商取得共識過程中，最大困難點主要係該區九成皆為私有地，地主與地主間，以及NGO團體與地主間之不同意見難以整合。私有土地部分地主希望保育利用計畫儘速通過後可明智利用，但亦有部分地主公開表示希望能將濕地解編。

本案於諮詢學者時表示，因「拉姆薩公約」是以明智利用為核心，以從來既有使用為目的，進行友善的養殖或農耕使用，但只要五十二甲濕地的保育利用計畫仍為草案、尚未通過，政府就沒有管理的依據。

- (六)約詢各官員時，本院嘗試瞭解各部會及機關資源，希冀未來內政部主動整合資源，將各種有利資源融入獎勵、補助方式，融入本案保育利用計畫(草案)內容中，或可減少私有地主疑慮及紛爭，且未來草案正式通過後，亦有助於地方主管機關進行各種實質獎勵、補助執行依據，甚至對於違法行為之裁處亦能有區域計畫法或非都市土地使用管制外之選擇。

經詢據相關部會後，除內政部已有之例行性委辦、獎補助事項外，農委會暨林務局、水土保持局均有相關計畫可對濕地(農地)補助，例如：「實施重要濕地保育至權益受損補償辦法」、「有機農業促進法及有機農業獎勵及補貼辦法」、「對綠色環境給付計畫」、「瀕危物種及重要棲地生太服務給付推動方案」、「農村再生第三期實施計畫」、「宜蘭縣政府輔

導農業發展補助作業要點」等，前述各種獎補助辦法或計畫，若能檢討納入保育利用計畫（草案）內容，除可減少本案濕地範圍內私有地主權益之損失外，也可化解抗爭之疑慮。

(七)綜上，本案濕地於100年間公告為國家級重要濕地，並於104年範圍公告確認，濕地保育法自104年正式施行後，本應於一定期限完成濕地保育利用計畫，然因九成皆為私有地，土地所有權人、營建署及NGO團體遲遲未能達成共識，迄今仍未完成該區域「濕地保育利用計畫」核定及公告，主管機關應加強溝通協調，依法儘速完成保育利用計畫核定程序，並盤點相關部會補助（貼）資源後納入該草案修正參考，俾利本案土地使用管制執行有明確依據，並能保障人民財產應有權益。

二、針對民眾質疑主管機關稽查「五十二甲休閒生態農場」違法開發過程涉有疑義部分，內政部及宜蘭縣政府於「依法行政」及處理程序尚難稱有疏失之處，為維護本案濕地未來之永續利用，宜蘭縣政府當加強宣導及違規查處。

(一)按濕地保育法第15條規定：「重要濕地保育利用計畫，應載明下列事項：……七、濕地系統功能分區及其保育、復育、限制或禁止行為、維護管理之規定或措施。八、允許明智利用項目及管理規定。……」、第16條規定：「……功能分區，得視情況分類規劃如下，並依前條第1項第7款及第8款規定實施分區管制：一、核心保育區：為保護濕地重要生態，以容許生態保護及研究使用為限。二、生態復育區：為復育遭受破壞區域，以容許生態復育及研究使用為限。三、環境教育區：為推動濕地環境教育，供環境展示解說使用及設置必要設施。四、

管理服務區：供濕地管理相關使用及設置必要設施。五、其他分區：其他供符合明智利用原則之使用。國際級、國家級重要濕地，除前項第三款至第五款之情形外，不得開發或建築。……」、第25條規定：「非經主管機關許可，重要濕地範圍內禁止從事下列行為。但其他法律另有規定者，從其規定：一、……改變原有水資源系統。二、挖掘、取土、埋填、堆置或變更濕地地形地貌。三、破壞生物洄游通道及野生動植物繁殖區或棲息環境。四、於重要濕地或其上游、周邊水域投放化學物品，排放或傾倒污（廢）水、廢棄物或其他足以降低濕地生態功能之污染物。……」、第35條規定：「有下列情形之一者，處新臺幣30萬元以上150萬元以下罰鍰，並命其停止使用行為、限期改正或恢復原狀；屆期未停止使用行為、改正或恢復原狀者，按次處罰：一、違反第15條第1項第8款重要濕地保育利用計畫所定允許明智利用項目或管理規定。二、違反第16條第2項規定。三、違反第25條第1款至第4款規定之一。」區域計畫法第15條規定：「……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。……」同法第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。」

爰此，因本案土地使用分區多屬一般農業區之農牧用地為主，屬非都市土地，復又因公告為國家級濕地範圍，故土地使用同時受區域計畫法及濕地保育法之管制，主管機關當得依個案違規事實，擇定適用之法律作為裁處依據。

(二)經查本案濕地範圍內「五十二甲休閒生態農場」因涉違法開發遭質疑僅依罰則較輕區域計畫法處置疑義部分，經查遭檢舉違規開發土地為宜蘭縣五結鄉利福段965-36地號等土地，屬非都市土地一般農業區之農牧用地等，土地容許使用項目應符合區域計畫法及非都市土地使用管制等相關之規定，而該農場係於109年7月2日及8月21日提出「五十二甲休閒生態農場」籌設申請及書件補正，同年9月18日宜蘭縣政府旋即邀集各單位辦理現地會勘，依現勘紀錄當時現況使用計有填土、增建構造物（水泥造及鐵皮造）、圍牆、水池、鋪設碎石鋪面、放置貨櫃、庭園造景等情形（因該農場於109年6月即有檢舉陳情，該府於109年7月會勘認定前述使用現況未經合法申請後，以違反區域計畫法等相關法規於109年9月30日處以30萬元之行政罰鍰並限期改正）。

另外，因該農場涉及濕地開發使用，該府於109年11月3日協請主管機關內政部營建署辦理審查，故內政部營建署於109年12月25日召開重要濕地審議小組審查「五十二甲休閒生態農場案」第1次專案小組會議，據該會議決議內容，係請宜蘭縣政府依休閒農業輔導管理辦法先行審閱本案休閒農場經營計畫，並輔導申請人依該次會議委員意見補充修正徵詢資料及製作回應意見對照表後，再續提營建署召

開專案小組會議審議。

然因本案農場遭多次檢舉，環保署北區督察大隊會同宜蘭縣政府環境保護局稽查人員於110年2月18日前往該農場稽查，稽查當時並未有營運情事，業者亦表示自109年10月13日起即停止試營運，現場未發現污染環境情事，所飼養動物規模亦未達水污染事業定義。而為求慎重宜蘭縣政府環境保護局再於110年4月27日派員前往追蹤稽查，確認該農場未營業，周邊環境亦無發現有廢水、惡臭或妨礙環境衛生之情形。

- (三) 至於民眾所質疑宜蘭縣政府、營建署對主責管理業務互踢皮球及後續適用法規疑義一節，據內政部表示，本案濕地於107年6月29日即委辦宜蘭縣政府辦理濕地保育法第35條違規處分作業，因此關於本案民眾檢舉濕地違規使用等情，營建署受理民眾陳情檢舉後，旋即於109年7月至10月間函請該府妥處，該府除函復營建署說明已請行為人限期改正外，並於109年11月13日函復陳情人本案已依區域計畫法裁處。

營建署並說明由於五十二甲重要濕地保育利用計畫(草案)仍未公告實施，故無法以違反濕地保育法第15條、第16條、第25條及第35條規定裁罰。

考量濕地保育法第25條「非經主管機關許可，重要濕地範圍內禁止從事下列行為。但其他法律另有規定者，從其規定……」即已明定得逕依濕地保育法或另依其他法律規定辦理。因此，宜蘭縣政府以農業發展條例及區域計畫法等法規裁處過程，尚無違失之處。

- (四) 綜上所述，針對民眾質疑主管機關稽查「五十二甲休閒生態農場」違法開發過程涉有疑義部分，內政

部及宜蘭縣政府於「依法行政」及處理程序尚難稱有疏失之處，為維護本案濕地未來之永續利用，宜蘭縣政府當加強宣導及違規查處。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一，函請內政部及宜蘭縣政府儘速溝通，以依法核定並公告本案保育利用計畫後查復本院。
- 二、調查意見二，函請內政部及宜蘭縣政府參酌。
- 三、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：林盛豐、田秋堃

本案案名：宜蘭縣五十二甲濕地之私有土地違法開發案

本案關鍵字：五十二甲濕地、濕地保育法、國家級濕地、保育利用計畫。