

調 查 報 告

壹、案由：據訴：新竹縣尖石鄉水田部落土地遭違法濫墾，及「新樂水田興建駁坎 5、6 鄰案」非部落公益性之必要措施，均嚴重危及部落與國土安全，該鄉公所等未積極妥處，涉有違失等情乙案。

貳、調查意見：

據新竹縣尖石鄉泰雅族水田部落會議、新竹縣尖石鄉水田部落 1 至 7 鄰、新竹縣尖石鄉甕碧潭文化休閒生態保育產業協會等陳訴：劃屬原住民保留地之本案水田部落所在周邊山坡地，涉有遭大面積砍伐原有竹林，整地挖掘土石，開墾為大面積薑田，致生有危害坡地水土保持疑慮，且從事薑田開墾者多非屬在地部落居民，引發當地民眾認為投資開墾者係基於私人短期利益而漠視部落長遠生態及發展，又農地開墾澆灌生雞糞引來大批蒼蠅，恐污染天然水源，陳訴人指摘新竹縣政府及尖石鄉公所與行政院原住民族委員會均未善盡職責，並質疑新竹縣尖石鄉公所不當補助該鄉前代表會主席陳油宇新樂水田興建駁坎（5、6 鄰）非部落公益性之必要措施，涉有違失等情。上開事項引發該部落居民不滿，遂由本案陳訴人代表攜帶部落居民聯名陳情書，於 99 年 12 月 6 日由立法委員陪同到院陳訴，經值日委員核批輪派調查。

案經本院以 100 年 1 月 7 日處台調肆字第 10008300310 號函請新竹縣政府說明，該府先後以 100 年 3 月 15 日府政三字第 1000030998 號及同年 21 日府原經字第 1000036326 號函復本院，嗣於 100 年 6 月 3 日及同年 9 月 9 日先後兩次約詢行政院原住民族委員會、行政院農業委員會、新竹縣政府、尖石鄉公所等相關業

務主管機關，又於 100 年 7 月 13 日辦理現場勘查及接見陳情代表，且為瞭解本案山坡地農牧用地開闢薑田所涉水土保持相關專業問題，本案除函請財團法人公共電視文化事業基金會提供「我們的島」節目播出之「開闢薑田」及「水田的眼淚」兩部 DVD 作為背景參考資料外，業於 100 年 8 月 12 日舉行諮詢會議，邀請中興大學水土保持學系林俐玲教授、台灣水利環境科技研究發展教育基金會游進裕博士、水土保持技師公會巫建達理事長等共 3 位專家學者，到院諮詢。並詳閱相關卷證資料及法令規定，業調查竣事，茲將本院調查意見臚列如后：

- 一、新竹縣政府為水土保持法主管機關，應負水土保持計畫審核監督及違規查報取締之責，本案部分土地使用人為種植生薑，以機械砍除竹林，挖除竹根，移除大石，並翻鬆土壤達 1.2 公尺，屬農地整坡作業，依法應事前擬具水土保持計畫書，送請縣府核定。惟新竹縣政府卻認定為「中耕除草」，同意本案種植生薑之農牧地使用者，免予負擔水土保持處理維護義務，核有違失。

(一)台灣地理環境地勢陡峭、地質脆弱、河短流急，且地震、颱風、豪雨頻繁。政府為保育國土水土資源，涵養水源，減免災害，促進土地合理利用，增進國民福祉，於 83 年制定「水土保持法」（92 年修正）。按「水土保持法」第 2 條規定：「本法所稱主管機關：在中央為行政院農業委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」，同法第 8 條規定略以：「下列地區之治理或經營、使用行為，應經調查規劃，依水土保持技術規範實施水土保持之處理與維護：一、集水區之治理。二、農、林、漁、牧地之開發利用。…前項水土保持技術規範，由中央主管機關公告之。」，第 12 條

規定略以：「水土保持義務人於山坡地或森林區內從事下列行為，應先擬具水土保持計畫，送請主管機關核定…一、從事農、林、漁、牧地之開發利用所需之修築農路或整坡作業。…前項水土保持計畫未經主管機關核定前，各目的事業主管機關不得逕行核發開發或利用之許可。…第一項各款行為，屬中央主管機關指定之種類，且其規模未達中央主管機關所定者，其水土保持計畫得以簡易水土保持申報書代替之；其種類及規模，由中央主管機關定之。」，第 23 條規定略謂：「未依第 12 條…所核定之水土保持計畫實施水土保持之處理與維護者，除依第 33 條規定按次分別處罰外，由主管機關會同目的事業主管機關通知水土保持義務人限期改正…」，第 33 條規定略以：「有下列情形之一者，處新台幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰：一、違反第 8 條第 1 項規定未依水土保持技術規範實施水土保持之處理與維護…二、違反第 12 條…未先擬具水土保持計畫或未依核定計畫實施水土保持之處理與維護者，或違反第 23 條規定，未在規定期限內改正或實施仍不合水土保持技術規範者。前項各款情形之一，經繼續限期改正而不改正者或實施仍不合水土保持技術規範者，按次分別處罰，至改正為止…」。又依「水土保持計畫審核監督辦法」第 3 條規定略以：「於山坡地或森林區內從事本法第 12 條第 1 項各款行為，其水土保持計畫得以簡易水土保持計畫申報書代替之種類及規模如下：一、從事農、林、漁、牧地之開發利用所需之修築農路：路基寬度未滿 4 公尺且長度未滿 5 百公尺者。二、從事農、林、漁、牧地之開發利用所需之整坡作業：未滿 2 公頃者。…」，同辦法第 4 條規定略以：

「水土保持義務人有下列情形之一，免擬具水土保持計畫或簡易水土保持申報書送請主管機關審核：一、實施農業經營所需之開挖植穴、中耕除草等作業。…」。「水土保持技術規範」第 48 條規定：「農地整坡係指以機械開挖整地、整修坡面，使其利於農場耕作管理。適用於坡度在百分之 45 以下，坡面起伏不平不利耕作管理，且其土層深厚之宜農牧地。」

(二)新竹縣尖石鄉新樂村「水田部落」原住民保留地，共計 1,205 筆，地號均屬尖石鄉新樂段水田小段。因該部落居民及當地生態保育團體於 99 年 11 月陳訴該區域涉有違法濫墾情形，經新竹縣政府及尖石鄉公所辦理逐筆會勘後，認為應適用水土保持相關法令規定者計 32 筆土地，其中劃屬農牧用地者 23 筆、林業用地 7 筆、丙種建地 2 筆，並由新竹縣政府依據各筆地號違反規定情形分別作成罰鍰、移送檢方、限期改正等相關處分。惟其中「農牧用地」地號 39、41、42、57、61、108、123、138、174、226 等 10 筆土地，均種植生薑，且除 57 地號外，其餘 9 筆土地由新竹縣政府於 100 年 2 月 23 日認定符合水土保持計畫審核監督辦法所指「中耕除草」農業行為，免擬具水土保持計畫或簡易水土保持申報書，並將其中地號 39、41、42、61、123、138 等 6 筆土地，未作任何處分即逕予同意結案，地號 108 另以擅修農路裁罰、地號 174 及 226 等 2 筆土地，雖作成限期改善處分，惟縣府針對該 3 筆土地已申請中耕除草部分亦均同意備查。

(三)惟案經行政院農業委員會水土保持局及農業試驗所於 100 年 7 月 13 日至本案現場勘查及土壤採樣結果，上開由新竹縣政府認為屬「中耕除草」免擬

具水土保持計畫或簡易水土保持申報書即予同意備查之種植生薑土地，均係以機械砍除竹林、挖除竹根，移除大石，並翻鬆土壤達 1.2 公尺，符合水土保持技術規範第 48 條規定，屬農地整坡之行為。本案所涉種植生薑土地，經行政院農業委員會水土保持局 100 年 7 月 16 日及同年 9 月 16 日兩次函復本院均認為已屬宜農牧地整坡作業範疇，而非僅「中耕除草」，均應事前提出水土保持計畫書或簡易水土保持申報書之申請。

(四) 新竹縣政府為水土保持法主管機關，應負水土保持計畫審核監督及違規查報取締之責，本案部分土地使用人為種植生薑，以機械砍除竹林，挖除竹根，移除大石，並翻鬆土壤達 1.2 公尺，屬農地整坡作業，依法應事前擬具水土保持計畫書，送請縣府核定。惟新竹縣政府卻認定為「中耕除草」，同意本案種植生薑之農牧用地使用人，免予負擔水土保持處理維護義務，核有違失。

二、新竹縣政府為廢棄物清理法主管機關，該府環境保護局及尖石鄉公所為執行機關，針對本案系爭薑田直接澆置未經再利用機構處置之生雞糞，涉有違反事業廢棄物再利用規定者，該府迄未依法積極查處，漠視廢棄物清理法相關規定，僅被動勘查有無臭味及零星採樣水質，無法遏止並導正薑田業者長期違法濫用生雞糞致污染自然生態環境及地下水質之虞，核屬違失。

(一) 本案依新竹縣尖石鄉水田部落居民陳訴：系爭薑田澆灌生雞糞引來大批蒼蠅，恐污染天然水源。新竹縣政府環境保護局曾先後於 100 年 4 月及 7 月派員現場勘查並針對附近三處民宅日常用水實施採樣及送驗，依據該局 100 年 9 月 20 日函復本院說明

略謂：現場有種植生薑及澆灌雞糞等情事，惟於雞糞上已有覆土及撒石灰等（減臭）措施…依飲用水檢測項目中，除其中一處濁度偏高外，其餘均符合飲用水管理條例。…部落日常用水乙節，因當地屬高山地區無自來水供給管線輸送，故當地居民需依賴天然水源等語。

- (二)按「廢棄物清理法」(90年10月修正)第39條第1項規定，事業廢棄物之再利用，應依中央目的事業主管機關規定辦理。同法第52條規定，再利用一般事業廢棄物違反第39條第1項者，處新臺幣6千元以上3萬元以下罰鍰，經限期改善，屆期仍未完成改善者，按日連續處罰。
- (三)本案系爭生雞糞屬禽畜糞，按「農業事業廢棄物再利用管理辦法」第3條規定，事業廢棄物之再利用技術成熟且廣為應用者，其種類及管理方式經中央農業主管機關公告後，事業與再利用機構得逕依該管理方式進行再利用。而禽畜糞依農業事業廢棄物再利用種類及管理方式，係屬公告之廢棄物種類，可再利用作為有機質肥料，惟其再利用機構須具有醱酵之相關設備或措施。且禽畜糞之再利用機構，應為農民、農會、合作社或農業產銷班所附設之堆肥場(舍)，或領有工廠登記證之肥料製造業者(行政院農業委員會100年9月9日農牧字第1000155182號函參照)。
- (四)故生雞糞概屬事業廢棄物，應先經農業事業廢棄物再利用機構按相關規定製成有機質肥料後，方適合予以施作於農田，倘未經再利用機構處置，即如本案直接澆置於薑田，即屬違反廢棄物清理法令之行為。
- (五)新竹縣政府為廢棄物清理法主管機關，該府環境保

護局及尖石鄉公所為執行機關，針對本案系爭薑田直接澆置未經再利用機構處置之生雞糞，涉有違反事業廢棄物再利用規定者，廢棄物清理法第 52 條訂有相關處罰規定，新竹縣政府及該府環境保護局、尖石鄉公所迄未依法積極查處薑田涉有濫用生雞糞事實情形，漠視廢棄物清理法相關規定，僅被動勘查有無臭味及零星採樣水質，無法遏止並導正薑田業者長期違法濫用生雞糞致污染自然生態環境及地下水質之虞，核屬違失，應迅予檢討並採行積極作為。

三、行政院農業委員會係山坡地保育利用條例之主管機關，現行「山坡地土地可利用限度分類標準」係 88 年 5 月修訂，但台灣地區曾先後經歷 88 年 921 大地震及 98 年莫拉克風災，為因應自然環境急遽變遷，該會應針對現行山坡地保育利用管理及水土保持相關法令，通盤檢討既有法令適宜性及明確規範法令用語中耕除草定義及其適用範圍。

(一) 本案水田部落所在周邊山坡地，若干使用地劃屬宜農牧地，經開墾為大面積薑田，惟遭本案陳訴民眾質疑：於山坡地範圍，為何允許大面積種植需擾動翻土之淺根生薑，有無致生危害坡地水土保持、威脅部落居民安全疑慮？

(二) 山坡地之保育、利用，應依「山坡地保育利用條例」規定辦理。按該條例第 2 條規定略以：「本條例所稱主管機關：在中央為行政院農業委員會…」，同條例第 16 條規定略以：「山坡地供農業使用者，應實施土地可利用限度分類，並由中央或直轄市主管機關完成宜農、牧地、宜林地、加強保育地查定。土地經營人或使用人，不得超限利用。…第一項

土地可利用限度分類標準，由中央主管機關定之。
…」

- (三) 行政院農業委員會爰依上揭規定，訂定「山坡地土地可利用限度分類標準」（88年5月修訂），其查定基準係就山坡地之坡度、土壤有效深度、土壤沖蝕程度及母岩性質等四項環境自然因子，加以評估、分類，以規範山坡地之農業使用行為。凡查定為宜農牧地之土地，即可從事農牧業之墾殖、經營或使用，按現行「山坡地土地可利用限度分類標準」，宜農牧地分為四級地，第四級地再分為4-1級地及4-2級地，惟僅於4-2級地加註規定：「土地利用僅限於種植常年地面覆蓋不須全面擾動土壤之多年生果樹或牧草」及「如必須栽種勤耕作物，應由當地水土保持機關指定其水土保持設施」，餘皆說明「保育處理依據省（市）主管機關訂定之水土保持手冊規定辦理」，未限制土地經營人或使用人栽植農作物之種類。
- (四) 惟近年來，山坡地土地聚落開發利用行為多樣，對於自然生態環境潛在破壞問題日益嚴重，加上氣候變遷劇烈，且台灣地區經歷88年921大地震及98年莫拉克風災，政府對於現行山坡地水土保持及農業法令規定，是否有通盤檢討之機制？應予重視。行政院農業委員會為「山坡地保育利用條例」及「水土保持法」中央主管機關。依據該會100年9月函復，為因應極端氣候變遷，曾於99年6月15日召開「因應氣候變遷農業調適政策」會議，研修「水土保持技術規範」，提升山坡地開發安全標準及加強維護管理，並於100年4月22日召開「山坡地土地可利用限度分類標準及查定作業要點檢討」會議，針對尚未查定之公有土地進行山坡地土地可

利用限度查定工作時，倘查定為 4-2 級地者，依據「山坡地土地可利用限度分類標準」第 3 點規定，優先查定為宜林地，不再供農牧使用，並由該會函知所屬機關配合辦理。

- (五)現行「山坡地土地可利用限度分類標準」係 88 年 5 月修訂，但台灣地區曾先後經歷 88 年 921 大地震及 98 年莫拉克風災，因應自然環境急遽變遷，行政院農業委員會應針對現行山坡地保育利用管理及水土保持相關法令，因地制宜通盤檢討既有法令適宜性，再如本案水田部落山坡地若干使用地劃屬宜農牧地，但迄今未有任何機制檢討於此種坡度及土壤性質大面積種植需擾動翻土之淺根生薑作物，究竟有無致生危害坡地水土保持、威脅周邊部落居民安全問題，且相關法令用語如中耕除草之定義及其適用範圍亦欠缺具體明確，造成若干行為人藉以規避應事先施作水土保持設施之義務，該會應落實通盤檢討既有山坡地劃屬宜農牧地者，是否仍適合不予限制農業開發種類或是否適合繼續劃為宜農牧地開發利用，應否變更加強保育，並對於水土保持計畫審核監督辦法所指開挖植穴及中耕除草等行為，明確規範定義及其適用範圍，以維國土安全及人民生命財產安全。

四、行政院原住民族委員會為原住民保留地土地開發、利用與管理之中央主管機關，應針對違反原住民保留地劃設目的之行為及本案部落民眾陳訴需求，迅予研議具體作為。

- (一)本案履勘時發現新竹縣尖石鄉水田部落原住民保留地範圍內，諸多電線桿張貼土地仲介廣告：「現金買地、在地深耕」，當地長期關懷部落鄉土文化

發展及居民認為：從事薑田開墾及經營餐廳、民宿、蓋別墅者多非屬部落居民，投資開發者係基於私人短期利益而漠視部落長遠自然文化生態及發展，引發在地傳統泰雅族人不滿。

- (二) 依山坡地保育利用條例第 37 條及原住民保留地開發管理辦法第 3 條規定，「原住民保留地」係為輔導原住民開發並取得耕作權、地上權、農育權或承租權，其耕作權、地上權、農育權繼續經營滿 5 年者，無償取得土地所有權。其劃設目的，係保障原住民生計，推行原住民行政並供原住民使用。
- (三) 依據新竹縣尖石鄉水田部落居民及當地長期關懷部落鄉土文化發展協會陳情意見，期望能停止該部落所在區域原住民保留地整地剷平雜林竹林、種植生薑及高麗菜、改變地形地貌、採取土石及設置駁坎等行為，以避免因水土保持不良形成土石流，危害部落居住安全。另有該區域原住民保留地土地所有人，卻基於生計現實經濟考量，以土地年收取租金方式，出租與俗稱平地人之不具原住民身分者整地種植農作，類如本案大面積開墾種植生薑，或以俗稱人頭戶的方式，私下價售或出租土地相關權利，原住民只是該區保留地土地實際開發利用者的人頭，僅為名義上的所有權人，已與前揭原住民保留地係為保障原住民生計，推行原住民行政並供原住民使用之劃設目的違反。
- (四) 針對一方部落居民爭取居住安全，而另一方部落土地所有人為謀生計換取價金，而相衝突的情形，行政院原住民族委員會為原住民保留地土地開發、利用與管理之中央主管機關，本應針對上述違反原住民保留地劃設目的之行為，提出具體有效因應措施，並對原住民部落所在區域原住民保留地短期、中

期、長期土地開發、利用與管理，提出積極具體作為，非可諉以屬私權範圍，該會無權責可為限制，僅得以宣導方式加以輔導云云消極應對，喪失政府設置原住民族中央統籌行政部門之機關目的，該會應針對本案部落民眾陳訴需求，迅予研議具體作為，並會同新竹縣政府與尖石鄉公所持續落實查處原住民保留地有無違法轉租轉讓情形見復。

五、有關陳訴新竹縣尖石鄉公所不當補助該鄉前代表會主席興建駁坎等情部分，經查該工程案已因未執行而撤銷。

(一)有關陳訴「新竹縣尖石鄉公所不當補助該鄉前代表會主席陳油宇新樂水田興建駁坎(5、6鄰)非部落公益性之必要措施」等情部分。案經本院於100年1月函交新竹縣政府政風處查明下列事項：前揭工程簽辦核准過程有無人員涉及不法、核准此項補助有無適法依據、尖石鄉公所是否涉有違法同意本項工程採用大型機具開挖採集坐落水田部落上方之拉庫山水田段116、117、123等地號土地上之大石塊作為駁坎砌石、有無違反法令、契約規定及是否悖於補助目的、請訪查部落民眾，查復本案有無涉及地方民代結合鄉公所人員藉勢侵害壓迫原住民相關權益情形。經該府政風處現地勘查、訪詢部落民眾及相關人員、調卷研析後，檢附相關查處卷證，於100年3月函復本院在案。

(二)經查：本件駁坎工程案係由新竹縣尖石鄉前鄉民代表會主席陳油宇於99年6月以「土壤鬆動危急，需建駁坎」名義申請，申請工程經費計新台幣95,000元，施作地點為該鄉新樂段水田小段152、153地號與475-1地號土地，工程項目為疊置乾砌塊石護坡。初由鄉公所於99年8月辦理現勘，認

為該處邊坡土質鬆軟應做護坡設施，以保障周邊公設及居家安全，符合小型工程補助之公益性原則。部分疊砌塊石經村民同意以新樂段水田小段 116、117、123 地號無償提供（註明須依水保相關法規申請），同意興建。惟該公所與承攬本件工程營造廠商即東合營造有限公司簽約後，該廠商迄 99 年 12 月尚未動工亦未辦妥水土保持申請程序，該公所業於同年月以「考量公所基本設施維持費年度執行績效」為由，將本案撤銷停止施作。

(三)另，該址地號範圍（152、153、475-1 地號）雖終未執行是項工程，然尚有當地居民何永盛君自行雇工施作護坡，以致民眾誤認系爭工程已經執行，行為人何君因未辦理水土保持許可即自行於山坡地保育區施作工程部分，業由新竹縣政府依水土保持法相關規定處以新台幣 6 萬元罰鍰，117 地號為國有地，新竹縣政府針對於國有地上挖取土石之行為是否涉及刑事責任已函送檢方偵辦。

六、新竹縣政府應針對本案尖石鄉水田部落原住民保留地範圍土地使用現況持續稽查，如有無違法轉租轉讓及名為中耕除草，實則整坡作業等，以有效事前遏止違法濫墾情形，並將本案 32 筆土地後續改善及最終處理結果函報本院。

(一)新竹縣政府初依尖石鄉公所 99 年 12 月函報本案水田部落原住民保留地範圍涉有違反水土保持法規案件計 32 筆資料，經該府通知義務人或行為人、新竹縣警察局橫山分局、尖石鄉公所共同會勘後，初步查處 34 筆，其中農牧用地 23 筆（地號分別為 39、41、42、57、61、66、66-6、66-9、66-10、66-11、108、117、123、138、147、154、174、177

、226、362、363、399、831），尖石鄉公所原提報地號153為農牧用地，縣政府初次查處將地號153列為丙建，惟嗣經查證地號153應為農牧用地，縣府後續相關資料業已修正為農牧用地，縣府初次處分增加查處地號147、154兩筆、林業用地8筆（24、114、118、119、121、135、188、475-1），尖石鄉公所原提報地號475，經縣府復查後修正地號為475-1、丙建3筆（148、150、153）。縣府較尖石鄉公所原提報32筆，增加查處地號147、154兩筆〕。

(二)新竹縣政府99年12月初步查處34筆土地作成處分如下：

- 1、違反水土保持法第8條第2款及同法第12條第1項第1款，以同法第33條規定辦理罰鍰新台幣6萬元，計4件（水田小段147、148、150、153、154、475-1地號6筆同一行為人何永盛，水田小段362、363、399地號3筆同一行為人葉莉英，水田小段108地號1筆行為人田秀欽，水田小段24地號1筆行為人范承旭）。
- 2、違反水土保持法第8條第2款及同法第12條第1項第1款，以同法第33條規定辦理罰鍰新台幣12萬元，計1件（水田小段66、66-6、66-9、66-10、66-11地號5筆同一行為人郭國標，因連續違法，處分金額新台幣12萬元）。
- 3、申請中耕除草卻復舊道路者，以水土保持法第22條第1款限期改正規定處分者計3件（水田小段57、174、226地號）。
- 4、現勘未違反水土保持法者，計10件（水田小段39、41、42、61、114、118、123、135、138、188地號），業已結案，並請尖石鄉公所將前開

地號列入加強巡查工作，倘發現有違規開發情事，務必儘速依規辦理。

- 5、現場會勘時義務人及行為人未到，為繼續瞭解案情函請派出所協助通知筆錄送府辦理計 4 件(水田小段 117、121、177、831 地號)。
- 6、因會勘測量有誤計 1 件，水田小段 119 地號未有違規。

(三)新竹縣政府嗣於 100 年 9 月 21 日函送本案迄 100 年 9 月 8 日該府複勘尖石鄉新樂段水田小段濫墾情形到院。該府函報 32 筆地號，修正 100 年 6 月函報 34 筆資料為 32 筆，原函報農牧用地地號 177 擅自開闢道路，經測量後地號應為 178，但無法查證開闢之行為人，故未作成處分，原函報國有林業用地地號 121 擅自開闢道路，亦因無法查證開闢之行為人，未作成處分，兩筆地號不列入，另原函報地號 153 誤為丙建，已修正改列為農牧用地。32 筆地號處理詳情如附件一。新竹縣政府應針對本案尖石鄉水田部落原住民保留地範圍土地使用現況持續稽查，如有無違法轉租轉讓及名為中耕除草，實則整坡作業等，以有效事前遏止違法濫墾情形，併參考行政院農業委員會針對本案範圍土地相關開發行為如何適用水保法令之意見，例如水土保持法第 23 條及第 33 條之適用等，將本案 32 筆土地後續改善及最終處理結果函報本院。

調查委員：沈美真

陳永祥

中 華 民 國 100 年 12 月 7 日