

調查報告

壹、案由：據訴，原住民族委員會就經營坐落南投縣信義鄉沙里仙段 184-1 等地號國有土地遭人占用，向占用人提起返還土地訴訟，經法院判決勝訴，迄未聲請法院強制執行，放任占用人繼續無償使用等情案。

貳、調查意見：

據訴，原住民族委員會就經營坐落南投縣信義鄉沙里仙段(下稱沙里仙段)184-1等地號國有土地遭人占用，向占用人提起返還土地訴訟，經法院判決勝訴，迄未聲請法院強制執行，放任占用人繼續無償使用等情。案經本院調閱相關卷證及判決資料，並於民國(下同)114年6月2日詢問原住民族委員會、南投縣政府、南投縣信義鄉公所(下稱信義鄉公所)相關主管人員，再於114年7月4日赴現地履勘，全案已調查完畢，列述調查意見如下：

一、沙里仙段 198 地號國有原住民保留地位處第 1 級環境敏感地區-水庫集水區範圍，且為山坡地保育區之農牧用地，依法不得建築使用。然南投縣政府輕忽宇宙○○宮自 79 年開始占用該地興建寺廟之違規事實，並坐令其持續擴建香爐、廟宇、廣場、樓梯，占用國土面積高達 1,648 平方公尺，且迄今猶未能令其停止使用及依法拆除違章建築，嚴重影響國土保育與公共安全，急失之咎甚明。

(一)查沙里仙段 198 地號土地位處第 1 級環境敏感地區-水庫集水區範圍，屬國家優先保護區域，其地表植被與土壤層對水源涵養、生態平衡及公共給水安全具有關鍵性功能，一旦違法建築開挖、填土、硬鋪地表，恐有減損水源涵養及導致水質污染、土

壤侵蝕與崩塌等重大風險。因此，除非符合特別法定例外條件並經主管機關同意，否則不得進行任何影響國土保安的開發行為¹。

(二)次查，非都市土地使用分區編定公告後，其土地使用即按所屬使用分區類別為不同性質及強度之管制，並以各宗土地使用地類別作為管制之依據。沙里仙段 198 地號土地既編定為山坡地保育區之農牧用地，即不得供與農牧無關之建築使用，如有違反者，信義鄉公所應即報請南投縣政府處理，而該府對違反使用之處理，除應成立聯合取締小組定期查處外，對於違反非都市土地使用管制規則同時違反其他特別法令規定者，應由各該法令主管機關會同地政機關處理²。又南投縣政府受理所轄非都市土地違反使用管制案件後，即應依該府處理土地違反使用管制案件權責劃分及作業要點相關規定調查違規事實，確認違規態樣與所違反之法令規定，依法裁罰與追蹤列管³。同時，南投縣政府可按建築法規定，強制拆除擅自復工之違章建築(下稱違

¹ 根據非都市土地使用管制規則相關規定，非都市土地如位於環境敏感地區，須依敏感分級採取相應管制；再根據原住民保留地開發管理辦法第 38 條規定：「為維護生態資源，確保國土保安，位於水庫集水區之原住民保留地內竹木應由該管主管機關限制採伐。」

² 區域計畫法第 15 條第 1 項規定：「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……。」非都市土地使用管制規則第 5 條規定：「(第 1 項)非都市土地使用分區劃定及使用地編定後，由直轄市或縣(市)政府管制其使用，並由當地鄉(鎮、市、區)公所隨時檢查，其有違反土地使用管制者，應即報請直轄市或縣(市)政府處理……。(第 3 項)直轄市或縣(市)政府為處理第 1 項違反土地使用管制之案件，應成立聯合取締小組定期查處……。」第 55 條規定：「違反本規則規定同時違反其他特別法令規定者，由各該法令主管機關會同地政機關處理。」南投縣政府處理土地違反使用管制案件權責劃分及作業要點第 4 點規定：「違規行為涉及違反 2 個以上機關(單位)權責者，以主要違規使用類型之機關(單位)為主政單位，有爭議，得提『南投縣非都市土地使用管制聯合取締小組』(以下簡稱聯合取締小組)決定之。」

³ 南投縣政府處理土地違反使用管制案件權責劃分及作業要點第 7 點規定：「主政單位經調查結果，……已違反主管法令者，應逕予裁處或移送裁罰單位裁處……。」第 9 點規定：「經依法裁處之違規案件，由主政單位列管追蹤改善情形，經各目的事業主管機關(單位)複查已改善完竣者，得解除列管，並副知相關機關(單位)；屆期仍未改善完竣者，敘明理由移送各機關(單位)依法裁處。」

建），或勒令恢復原狀，或併科違規者有期徒刑、拘役或罰金⁴，亦可按區域計畫法規定，令違規者拆除地上物恢復原狀，如不遵從者，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⁵。

(三)有關宇宙○○宮初建時間，目前查無官方資料紀錄，惟詢據南投縣政府相關主管人員稱：「79年開始有小廟，……100年間發現興建新廟，……因為地方信仰中心，為神明住所，處理相對不易。」又根據臺灣南投地方檢察署106年度偵字第3502號不起訴處分書載述，宇宙○○宮自80年間即持續使用沙里仙段198地號土地，其後廟方於99、100年間擴建新廟，依廟方印製農民曆稱羅○○為宮主，爰信義鄉公所審認案地承租人羅○○提供土地違法興建寺廟。有關宇宙○○宮占用沙里仙段198地號土地違建概況如下：

1、依臺灣高等法院臺中分院109年1月8日108年度原上易字第14號民事判決載明，宇宙○○宮占用沙里仙段198地號土地違建面積包括20平方公尺之香爐、400平方公尺之廟宇、1,120平方公尺之廣場、87平方公尺之廟宇、21平方公尺之樓梯，合計面積高達1,648平方公尺，占用現況如圖1。

⁴ 建築法第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1年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣3萬元以下罰金。」

⁵ 按區域計畫法第21條規定：「(第1項)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。(第2項)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。(第3項)前2項罰鍰，經限期繳納逾期不繳納者，移送法院強制執行。」

	
占用違建標的：廟宇-宇宙○○宮、廣場及金爐	占用違建標的：廣場下方擋土牆
	
占用違建標的：廟宇-小	占用違建標的：廣場下方為架空，西側為階梯
	
占用標的：茶園	占用標的：路旁雜木林

圖 1、沙里仙段 198 地號土地占用情形

資料來源：原住民族委員會。

2、拆除宇宙○○宮過程可能產生之費用經原住民族委員會概估如下：(1)拆除費用：新臺幣(下

同)594 萬 9,300 元；(2)水土保持處理與維護措施費用：285 萬 2,550 元；(3)其他：包括委任律師費(約 7 萬元)、測量費(初估約 4 萬 500 元)、行政雜費(約 2 萬元)、法院執行費等規費(待法院核定)等，總費用合計超過 893 萬 2,350 元，費用估算項目詳表 1、表 2。

表 1、宇宙○○宮拆除費用估算表

序號	工程項目	單位	數量	單價(元)	複價(元)	備註
1	地上物破碎拆除	式	1			香爐、大小廟宇、廣場及樓梯破碎拆除作業
	板車	趟	2	3,000	6,000	載運挖掘機
	挖掘機租賃	日	14	14,000	196,000	200 型挖掘機 + 油壓粉碎機 14,000 元/日
	技術工	日	28	3,000	84,000	以每日 2 人計
	建物廢棄物清運	m ³	1,320	4,000	5,280,000	建築廢棄物處置費用 3,000 元/m ³ 卡車， 500 元/m ³ 運距以 60 公里計 3,000+500+500 =4,000 元/m ³ 香爐：13.2m ³ 廟宇(宇宙○○宮)： 1,047.88m ³ 廣場：156.63m ³ 廟宇(小)：99.58m ³ 樓梯：2.45m ³ 合計 1,319.74 m ³ 以 1,320m ³ 計
	小計				5,566,000	
2	環境整理維護		1	100,000	100,000	裸露面處理， 20,000 元/式 安全維護處理，

序號	工程項目	單位	數量	單價(元)	複價(元)	備註
						80,000 元/式
3	加值型營業稅	式	1	293,400	283,300	(1-2 項)*5%
	合計				5,949,300	

資料來源：原住民族委員會。

表 2、宇宙○○宮水土保持處理與維護措施造價估算表

序號	項目	單位	數量	單價(元)	複價(元)	備註
1	土袋包攔砂	m ²	312.00	100	31,200	
2	撒播植生	m ²	16,122.00	175	2,821,350	含鋪設稻草蓆
合計					2,852,550	

資料來源：原住民族委員會。

(四)為釐清宇宙○○宮涉及違反非都市土地使用分區管制及建築管理規範之查處情形，本院進一步函詢南投縣政府並獲該府 114 年 8 月 8 日府原保字第 1140185904 號函查復略以：

- 1、91 年 11 月 14 日，該府(原住民族行政處)以府原建字第 0910199450 號函，針對沙里仙段 198 地號土地之舊有平臺、擋土牆違反水土保持法部分進行裁處。
- 2、100 年 3 月 9 日，信義鄉公所查報本案違建，經南投縣政府現場勘查發現新增違建部分係依原舊有平台基座施作，因涉及建築法第 25 條擅自建造情事，該府於 100 年 3 月 16 日通知行為人辦理違建補照及勒令停工，因逾期未補辦建築許可，該府於 100 年 4 月 19 日以府建使字第

1000081160 號函通知列管排拆。

3、104 年 6 月 4 日，信義鄉公所再次查報本案違建，南投縣政府先後以 104 年 5 月 14 日府建使字第 1040096536 號函、104 年 8 月 18 日府建使字第 1040166285 號函通知土地管理機關(原住民族委員會)，內容略以：「有關本府執行違建之相關業務，因拆除違建經費有限及本縣違章拆除之優先順序等行政量能限制等因素，而尚未執行該案之違建拆除，涉占用國有土地移請土地之管理機關逕依國有非公用不動產被占用處理要點及各機關經營國有公用被占用不動產處理原則規定辦理……。」

(五)綜合上述，沙里仙段 198 地號土地位處第 1 級環境敏感地區-水庫集水區範圍，且為山坡地保育區之農牧用地，依法不得建築使用。南投縣政府雖辯稱有於 91 年底針對宇宙○○宮占用該地興建寺廟違反水土保持法部分進行裁處，然後續卻坐令其於 99 年起持續擴建香爐、廟宇、廣場、樓梯，占用國土面積擴增至 1,648 平方公尺，且對於上開違反區域計畫法、非都市土地使用管制規則、建築法、山坡地建築管理辦法等情事，僅就形式上查報違建及勒令停工，即諉以拆除經費、行政量能不足及該土地屬於國有原住民保留地等由，移送土地管理機關逕處，未善盡權責積極裁處或採取停止供水、供電、封閉、強制拆除或其他可立即停止經營、恢復原狀之措施，以致沙里仙段 198 地號土地至今仍違規持續使用，嚴重影響國土保育與公共安全，怠失之咎甚明。

二、信義鄉公所未落實國有原住民保留地清查管理工作，肇致沙里仙段 184-1 地號國有原住民保留地遭反覆

占用，明顯未善盡職責，嚴重損及國產權益，影響原住民行政健全發展，亦有急失。

(一)按原住民保留地係以保障原住民生計、推行原住民行政為主，對於無權占用國有原住民保留地者，應予積極排除。次按原住民保留地開發管理辦法第2條規定：「(第1項)本辦法所稱主管機關：在中央為原住民族委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。(第2項)有關農業事項，中央由農業部會同中央主管機關辦理。(第3項)本辦法之執行機關為鄉(鎮、市、區)公所。」第21條第1項規定：「各級主管機關對轄區內原住民保留地，得根據發展條件及土地利用特性，規劃訂定各項開發、利用及保育計畫。」再按原住民保留地違規利用處理計畫、地方政府辦理國有原住民保留地占用處理之標準作業程序等規範，有關國有原住民保留地占用之處理，中央與地方之權責分工如下：

1、原住民族委員會：負責原住民保留地相關法規執行疑義釋疑、訴訟案件委任及調解、和解內容核可等權責。

2、直轄市、縣(市)政府：負責辦理委任律師提起民事訴訟、強制執行等收回土地事宜。

3、鄉(鎮、市、區)公所：

(1)逐年分區清查轄管國有原住民保留地之使用情形，善盡管理之責任，如有占用情事，應妥為處理。

(2)擬訂年度清查及占用處理計畫。

(3)負責查明占用人，蒐集相關事證，並協助地方政府辦理現場勘查，土地收回等事宜。

(二)查沙里仙段184-1地號土地為國有原住民保留地，前遭葉○○(非原住民)非法占用作為工寮(2間)及

種植蔬菜、果樹、溫室菜園使用，占用面積高達 3,291 平方公尺。經南投縣政府對非法占用人提起訴訟，結果如下：

- 1、臺灣高等法院臺中分院 108 年 2 月 27 日 106 年度原重上字第 1 號及 108 年 9 月 16 日 108 年度再易字第 20 號民事判決，葉○○應將沙里仙段 184-1 地號土地上面積 162 平方公尺之工寮 A、面積 53 平方公尺之工寮 B、面積 742 平方公尺之菜園、面積 344 平方公尺之果樹、面積 140 平方公尺之水泥空地、面積 1,850 平方公尺之溫室菜園拆除、刨空，並將上開土地返還予原住民族委員會，及給付 5,489 元及自 104 年 10 月 30 日起至清償日止，按週年利率 5% 計算之利息，暨自 104 年 10 月 21 日起至返還上開土地之日止，按月給付原住民族委員會 99 元。
- 2、次依臺灣高等法院臺中分院 109 年 10 月 27 日 108 年度上訴字第 2427 號刑事判決，葉○○犯水土保持法第 32 條第 4 項、第 1 項前段之非法墾殖、占用致水土流失未遂罪，處有期徒刑 10 月，緩刑 2 年，緩刑期間付保護管束，且應依臺南投地方法院(106 年 11 月 15 日)104 年度重訴字第 62 號民事判決，於 109 年 11 月 30 日前拆除地上占用物，返還土地予原住民族委員會。

(三)嗣葉○○以土地面積過大、地勢崎嶇、砍伐不易及短期間尋無工人等為由，向信義鄉公所 2 次陳請延期(各延期 3 個月)後，於 110 年 12 月 10 日完成拆除地上物⁶並會同南投縣政府現勘確認點交收回土

⁶ 考量沙里仙段 184-1 地號土地為農牧用地，地上水塔存續有其公用價值，且為加速土地收回，信義鄉公所同意由占用人拋棄水塔使用權並由公所接管。

地，後續由信義鄉公所追蹤列管，並用鐵絲網圍住道路出入口，以防止該土地再被占用。然至 112 年 4 月間，有民眾檢舉沙里仙段 184-1 地號土地遭葉○○重新搭建溫室及開墾土地，後續處理如下⁷：

1、葉○○重新占用原址，搭建溫室擴大種植蔬菜，情形如圖 2：



⁷ 原住民族委員會 114 年 2 月 24 日原民土字第 1140008957 號函參照。

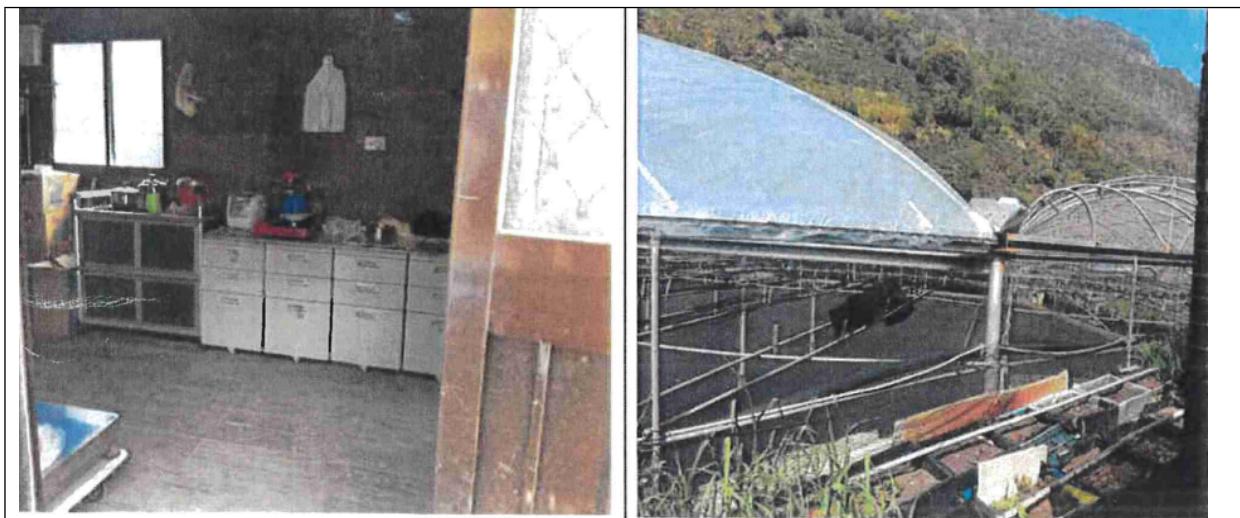


圖 2、葉○○再次占用沙里仙段 184-1 地號土地情形

資料來源：原住民族委員會。

2、信義鄉公所以 112 年 4 月 28 日信鄉土字第 1120010284 號函通知占用人葉○○限期 1 個月內自行拆除地上物返還土地，因占用人未配合騰空，爰移送南投縣政府警察局信義分局依刑法第 320 條竊佔罪偵辦。

3、是案經臺南投地方檢察署以(淑股)113 年度偵字第 4197 號竊佔案偵審中。

(四)南投縣政府及信義鄉公所雖辯稱：「本案因原住民保留地多地屬偏遠，加上鄉公所查緝人員有限，無法時時加以監控」，然查信義鄉公所未依地方政府辦理國有原住民保留地占用處理之標準作業程序擬定年度清查及占用處理計畫，已有怠失，而沙里仙段 184-1 地號土地於 110 年 12 月點交收回後，旋於 112 年 4 月遭人檢舉再次遭到占用，更顯示信義鄉公所對於轄管被占用國有原住民保留地之後續管理清查機制流於形式。

(五)綜上，信義鄉公所未落實國有原住民保留地清查管理工作，肇致沙里仙段 184-1 地號國有原住民保留地遭到反覆占用，明顯未善盡職責，嚴重損及國產

權益，影響原住民行政健全發展，亦有急失。

三、現行原住民保留地違規查處缺乏有效的指揮執行機制，造成中央指揮效率不彰，地方執行量能不足，以致違規使用、占用情事層出不窮。行政院允應協助所屬建構完善的原住民保留地違規查處體系，以確保原住民生計及健全原住民行政。

(一)原住民族委員會設有土地管理處，掌理：1. 原住民族土地、海域及自然資源政策、法制之研擬、協調及審議；2. 原住民保留地增編與劃編之規劃、協調及審議；3. 原住民族傳統領域之調查、協調、劃定、規劃、爭議處理及審議；4. 原住民族地區自然資源之管理與共同管理之規劃、協調及審議；5. 原住民保留地建築用地統一規劃之協調及審議；6. 原住民保留地地權管理、權利回復與原住民族傳統領域使用之規劃、協調、督導及審議；7. 原住民族傳統生物多樣性知識保護之協調及審議；8. 其他有關原住民族土地管理等事項。該處目前編制 27 人，現職人數 25 人，其中僅有 1 人專責辦理全國 47 萬 3,213 筆、面積約 26 萬 7,132 公頃⁸的原住民保留地違規查處業務，因轄下無直屬機關可就近執行作業，實務上高度仰賴地方政府協助，故於原住民保留地開發管理辦法第 2 條明定，原住民保留地之地方主管機關在直轄市為直轄市政府，在縣(市)為縣(市)政府，執行機關為鄉(鎮、市、區)公所，合先敘明。

(二)又原住民族委員會為遏止原住民保留地被非法占用及濫墾濫建，每年策定原住民保留地超限利用處理計畫，補助地方政府及公所執行原住民保留地違

⁸ 資料統計至 114 年 8 月 31 日。

規查處人力及作業經費，並定期召開檢討會議、辦理教育訓練及業務考核。然根據審計部查核報告顯示，原住民族委員會所轄國有原住民保留地⁹被占用案件從108年底列管943錄、408.99公頃，至112年底累計達1,386錄、774.62公頃，5年內增加443錄、365.63公頃。以112年為例，新增占用面積達203.25公頃，卻僅結案1.84公頃，新增與結案面積相差110倍。

(三)探究原住民保留地違規查處成效低落的可能原因，除該等土地大多面積廣闊且位處偏遠山區，以致查處不易外，主要在於高度仰賴地方政府協助的查處機制失靈，造成後續治理困境，例如：

- 1、多數地方政府及公所未設置專責人力辦理原住民保留地違規查處工作，或由現有單位人員兼辦¹⁰，或仰賴原住民族委員會透過預算補助聘僱臨時人員¹¹處理，加上工作地點偏遠或需處理高度專業與複雜的土地事務，以致人才招募不易、人員更迭頻繁，面臨經驗傳承不易、業務交接斷層、專業知能不足等問題，嚴重影響相關業務執行。
- 2、再者，原住民保留地違規查處業務，涉及在地利益糾葛，經常面臨地方民意壓力，可能導致地方政府「選擇性」或「延宕」執法。以本案為例，宇宙○○宮建造於山坡地保育區之農牧用地，違反建築法、區域計畫法及水土保持法，其占用國有原住民保留地情事更經臺灣高等法院臺中分

⁹ 截至114年8月31日，原住民族委員會經營之國有原住民保留地有15萬6,568筆、面積約12萬2,260公頃。

¹⁰ 直轄市、縣(市)政府及公所辦理原住民族土地業務範疇廣泛，承辦業務之正式人員平均僅約1至3人，加上違規使用、占用案件較具複雜性或爭議性，需耗時調查與處理，以致行政量能不足。

¹¹ 原住民族委員會自87年起補助僱用原住民保留地地政業務管理臨時人員，協助辦理原住民保留地相關業務。

院 109 年 1 月 8 日 108 年度原上易字第 14 號民事判決定讞，地上占用物應予拆除並返還土地。原住民族委員會雖於 113 年 12 月 31 日核定補助違建拆除經費，然因無法直接指揮地方政府，且囿於占用地上建物為廟宇，供奉神祇為當地民眾精神信仰對象，執行拆除恐引發民怨及抗爭，故地方政府迄今未進行違建拆除作業，顯示現行原住民保留地違規查處機制亟需檢討改進。

(四) 綜上，現行原住民保留地違規查處缺乏有效的指揮執行機制，造成中央指揮效率不彰，地方執行量能不足，以致違規使用、占用情事層出不窮。行政院允應協助所屬建構完善的原住民保留地違規查處體系，以確保原住民生計及健全原住民行政。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一，糾正南投縣政府。
- 二、調查意見二，糾正南投縣信義鄉公所。
- 三、調查意見三，函請行政院協助所屬研處改進見復。
- 四、調查意見，函復陳訴人。
- 五、調查報告之案由、調查意見、處理辦法及簡報檔，於個資隱匿後，上網公布。

調查委員：浦忠成

林文程

范巽綠