

# 宜蘭縣政府訴願決定書

中華民國 111 年 5 月 13 日

府訴字第 1110043032 號

訴 願 人：王○○

住宜蘭縣

原處分機關：宜蘭縣大同鄉

設宜蘭縣大同鄉崙埤村朝陽 38 號

公所

訴願人因原住民保留地事件，不服原處分機關 111 年 2 月 21 日大鄉農字第 111000276○○號公告、111 年 2 月 24 日大鄉農字第 11100030○○號函及 111 年 3 月 3 日大鄉農字第 11100034○○號函，提起訴願，本府依法決定如下：

## 主 文

原處分均撤銷，由原處分機關於收受本決定書之次日起 2 個月內另為適法之處分。

## 事 實

緣宜蘭縣大同鄉○○段○○地號土地（面積為 1,170 平方公尺，下稱系爭土地）係原住民保留地，使用分區及使用地類別屬山坡地保育區國土保安用地，所有權人為中華民國，管理機關則為原住民族委員會。原處分機關於民國（以下同）109 年 3 月 11 日以大鄉農字第 109000387○○號公告（下稱 109 年 3 月 11 日公告）系爭土地分配計畫（下稱系爭分配計畫），並受理聲明異議及申請受配事宜。訴願人於 109 年 4 月 15 日向原處分機關申請系爭土地公告分配（下稱系爭申請案），原處分機關乃於 109 年 6 月 19 日辦理系爭土地會勘，並發現系爭土地現況有自用菜園、雞寮及部分疑似產業道路；訴願人當場表示自 79 年以前即使用系爭土地迄今，且無轉租、轉讓或土地爭議之情事。案經原處分機關先後以 109 年 7 月 30 日大鄉農字第 10900115○○號函及 110 年 5 月 5 日大鄉農字第 11000071○○號函請訴願人補正，訴願人則於 109 年 8 月 8 日及 110 年 5 月 19 日提供相關證明資料。宜蘭縣大同鄉原住民保留地土地權利審查委員會（下稱土審會）嗣於 110 年 8 月 26 日 110 年第 6 次會議審議決議為「本案不符合原住民保留地開發管理辦法第 20 條規定」，原處分

機關爰以110年10月13日大鄉農字第11000151○○號函（下稱110年10月13日函）駁回系爭申請案，理由略謂：查系爭土地據臺端提供之76年、84年、91年間航照圖比對判釋，並無開墾跡象，其開墾管理及淵源關係（79年3月26日前）核與原住民保留地開發管理辦法第20條規定不符等語。訴願人不服，提起訴願，經本府110年12月30日府訴字第1100179705號訴願決定（下稱原訴願決定）撤銷110年10月13日函，並限期原處分機關另為適法之處分。嗣後原處分機關以111年2月21日大鄉農字第111000276○○號公告（下稱111年2月21日公告）撤銷109年3月11日公告，並以111年2月24日大鄉農字第11100030○○號函（下稱111年2月24日函）復訴願人，說明略謂：臺端提供不實之證明文件致本所辦理內容不實之系爭分配計畫，現撤銷系爭分配計畫並依原住民保留地開發管理辦法第20條規定，辦理收回系爭土地等語。而有關係爭申請案，原處分機關則以111年3月3日大鄉農字第11100034○○號函（下稱111年3月3日函）否准，理由略謂：系爭土地業經本所辦理撤銷公告。本所經查核69年、80年、91年、98年、102年、104年、106年、108年航照圖所示，臺端近期（約102年間）占用之國有土地，爰依原住民保留地開發管理辦法第20條規定，辦理收回系爭土地；收回之系爭土地，本所尚無公告分配規畫等語。訴願人仍不服，再提起訴願，經原處分機關檢卷答辯到府。茲摘敘雙方辯論意旨如下：

- 一、 訴願意旨略謂：原處分機關前以110年10月13日函駁回系爭申請案，訴願人不服，提起訴願，經原訴願決定撤銷110年10月13日函，並限期原處分機關另為適法之處分。惟原處分機關接連以111年2月21日公告、111年2月24日函及111年3月3日函撤銷系爭分配計畫並否准系爭申請案，意使訴願人得受配之資格自始不存在，藉此剝奪訴願人合法申辦權益，有違訴願法第81條規定。又原住民保留地開發管理辦法第20條規定公告分配僅有違反同辦法第15條規定不得申請受配原住民保留地，此外無未於79年3月26日以前使用迄今而不得申辦之規定。原處分機關顯已擴大解釋法令，駁回理由有失公允，並將系爭申請案誤認為係原住民保留地開發管理辦法第17條規定之申請態樣。況原處分機關未依職權重新調查證據，僅以查詢航照圖資料率認訴願人不具傳統

淵源及資格不符，自有違誤。另原處分機關再次作成駁回行政處分前，仍未給予訴願人陳述意見之機會，亦有違行政程序法第102條規定等語。

二、原處分機關則答辯略以：按原住民保留地開發管理辦法第20條規定，鄉（鎮、市、區）公所就轄內「依法收回」或「尚未分配」之原住民保留地得公告分配，且「依法收回」置於「尚未分配」之前，足證法條意旨顯考量原住民保留地之公告分配具公益性質存在，不容私下非法占用。從而，如有遭占用之原住民保留地，依法收回應為優先考量，收回後再審酌是否辦理公告分配。又地方政府辦理原住民保留地公告分配之流程說明—作業流程3.實地調查載明：「土地如有遭占用情事，得由公所排除占用後再行分配。」本件訴願人主張於79年3月26日以前使用系爭土地迄今等情，致使原處分機關誤認訴願人使用系爭土地具有傳統淵源關係。經原處分機關調閱69年、80年、91年、98年、102年、104年、106年及108年航照圖所示，訴願人係自102年陸續無權占用系爭土地部分，並非於79年3月26日以前使用系爭土地迄今，故其提供之切結書及相關證明文件與事實不符。是訴願人之不實陳述致原處分機關擬訂系爭分配計畫並作成109年3月11日公告，而109年3月11日公告僅係觀念通知性質之事實行為，是原處分機關撤銷109年3月11日公告並無違誤。縱使認109年3月11日公告屬一般處分，然依行政程序法第117條規定，原處分機關得依職權為撤銷；且訴願人亦有以詐欺、對重要事項提供不正確資料及為不完全陳述致原處分機關因而為行政處分之行政程序法第119條第1款及第2款等情形。是原處分機關撤銷109年3月11日公告，仍無違誤。又109年3月11日公告既經撤銷，訴願人請求受配系爭土地即無所據，且訴願人與系爭土地不具有傳統淵源關係。是原處分機關否准系爭申請案，同無違誤。另訴願人並非於79年3月26日以前使用系爭土地，所提供之切結書及相關文件與事實不符，客觀上已可確認。是依行政程序法第103條第5款「行政處分所根據之事實，客觀上明白足以確認者。」規定，原處分機關未給予訴願人陳述意見，亦無違法等語。

理 由

- 一、按訴願法第1條第1項、第3條第1項及第2項規定：「人民對於中央或地方機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起訴願。……」、「本法所稱行政處分，係指中央或地方機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。」、「前項決定或措施之相對人雖非特定，而依一般性特徵可得確定其範圍者，亦為行政處分。……」又所謂行政處分，係指中央或地方機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為，不論其用語、形式以及是否有後續行為或記載不得聲明不服之文字而有異。而行政處分與觀念通知之主要區別，在於行政處分具有行政機關為一定法效意思之規制作用，觀念通知則無。至行政行為是否具有規制作用之內涵，應就有無權利義務或資格之創設、變更及撤銷，權利義務或資格之存在、不存在或其範圍之確認，是否對人民之請求有所准駁之意思表示各等情予以判斷（最高行政法院106年度裁字第43號裁定意旨參照）。本件原處分機關以111年2月21日公告撤銷109年3月11日公告，即具有規制作用之內涵，且屬就有無權利義務或資格之創設、變更及撤銷，權利義務或資格之存在、不存在或其範圍之確認，亦即為行政程序法第92條第2項規定之「一般處分」。是111年2月21日公告並非觀念通知性質之事實行為，自屬訴願法第3條第1項所定之行政處分。處分相對人即訴願人如對111年2月21日公告不服，自得提起訴願，先予敘明。
- 二、次按山坡地保育利用條例第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。原住民取得原住民保留地所有權，如有移轉，以原住民為限。……原住民保留地之所有權取得資格條件與程序、開發利用與出租、出租衍生收益之管理運用及其他輔導管理相關事項之辦法，由中央原住民族主管機關定之。」依此條文授權訂定之原住民保留地開發管理辦法第1條規定：「本辦法依山坡地保育利用條例第37條第6項規定訂定之。」第2條規定：「本辦法所稱主管機關：在中央為原住民族委員會；……在縣（市）為縣（市）政

府。……本辦法之執行機關為鄉（鎮、市、區）公所。」第3條規定：「本辦法所稱原住民保留地，指為保障原住民生計，推行原住民行政所保留之原有山地保留地及經依規定劃編，增編供原住民使用之保留地。」第6條第1項規定：「原住民保留地所在之鄉（鎮、市、區）公所設置原住民保留地土地權利審查委員會，掌理下列事項：一、原住民保留地土地權利糾紛之調查及調處事項。二、原住民保留地無償取得所有權、分配、收回之審查事項。……」第15條規定：「原住民於原住民保留地取得承租權、無償使用權或依法已設定之耕作權、地上權、農育權，除繼承或贈與於得為繼承之原住民、原受配戶內之原住民或三親等內之原住民外，不得轉讓或出租。」第17條第2項規定：「前項申請案由鄉（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。」第20條規定：「（第1項）鄉（鎮、市、區）公所就轄內依法收回或尚未分配之原住民保留地，得擬具分配計畫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日後，受理申請分配，並按下列順序辦理分配與轄區內之原住民：一、原受配原住民保留地面積未達第10條最高限額，且與該土地具有傳統淵源關係。二、尚未受配。三、因土地徵收條例第11條規定達成協議、徵收或撥用，致原住民保留地面積減少。（第2項）鄉（鎮、市、區）公所受理前項申請分配案後，應依第17條第2項程序辦理。（第3項）原住民違反第15條規定時，不得申請受配原住民保留地。……」

- 三、復按原住民保留地各種用地申請案授權事項及申請作業須知第1點規定：「原住民族委員會（以下簡稱本會）為辦理原住民保留地各種用地之申請案件及授權，並簡化作業程序，特訂定本須知。」第2點規定：「……依原住民保留地開發管理辦法第20條規定，原住民申請公告分配原住民保留地之申請案件，由鄉（鎮、市、區）公所審查後陳報直轄市、縣（市）政府核定。」第16點規定：「第2點至第5點規定申請案件之申請作業須知，依原住民保

留地相關業務標準作業程序辦理。……」又原住民保留地相關業務標準作業程序第1點規定：「為提升直轄市、縣（市）政府及鄉（鎮、市、區）公所辦理公有原住民保留地各項業務之行政效率及服務品質，並使其執行原住民保留地各項業務，有一致性作法，特訂定本作業程序。」第2點第3款規定：「本作業程序共計11項，分別如下：……（三）地方政府辦理原住民保留地公告分配之標準作業程序。」第3點規定：「前點各款之標準作業程序、流程圖及流程說明等內容，詳如附件。」

- 四、再按地方政府辦理原住民保留地公告分配之標準作業程序「壹、目的」規定：「原住民保留地無原住民保留地開發管理辦法第17條第1項各款情事，無出租、無使用糾紛，將土地分配予符合資格之原住民，以達輔導原住民取得原住民保留地所有權之目的。」又地方政府辦理原住民保留地公告分配之流程說明—作業流程1.公所自行辦理：「一、依原住民保留地設立意旨，承辦人得主動簽報機關首長核定，辦理土地分配。二、如有原住民申請，得請其先行填具申請書，但後續如辦理公告分配，仍須於受理申請分配期間內填具申請書。」作業流程2.公所簽辦：「一、簽辦時應注意事項：（一）土地為原住民族委員會經營之公有原住民保留地。（二）土地無權利糾紛情形。（三）無設定他項權利或出租。（四）非土地法第14條及水利法第83條不得私有土地。（五）非顯不能使用之土地（例如坡度過陡）。……二、簽辦結果：（一）符合者，進行實地調查。（二）不符合者，駁回或結案。」作業流程3.實地調查：「……二、如有民眾申請分配，得通知申請人進行會勘。實地調查必要時得通知相關利害關係人或土審會委員等一同現勘，確認土地現況使用情形。三、調查結果：（一）符合者，擬訂分配計畫。（二）不符合者，駁回（如有民眾申請）或結案。備註：土地如有遭占用情事，得由公所排除占用後再行分配。」作業流程4.擬訂分配計畫：「分配計畫應明列下列事項，並簽請機關首長核定：……備註：分配方式應載明依原住民保留地開發管理辦法第20條規定之分配順序。」作業流程5.土審會審查：「一、召開土審會審查應備資料：（一）分配計畫書及其附件。（二）土地實地調查（或會勘）紀

錄表及現場照片。……四、審查結果：(一)無意見者，簽辦公告。(二)有審查建議者，應於會議紀錄中加註理由，修正分配計畫或駁回申請人。」作業流程 6. 公告：「一、簽辦公告分配計畫 30 日。二、除公告分配計畫外，尚應公告下列事項：……(三)申請資格。(四)注意事項(含申請書領取及送件方式等)。……三、應公告於機關所在地公佈欄(並含公所網站)及現地，並函請各村(里)辦公處於公佈欄公告。」作業流程 7. 受理申請：「應於公告之受理申請分配期間內受理申請，應注意下列事項：一、僅於期限內受理申請。……」作業流程 8. 公所初審：「一、申請人應附表單證件如下：(一)原住民保留地公告分配申請書。備註：應切結申請人未與他人有土地權利糾紛，如有不實，願負法律責任。(二)申請人戶口名簿影本(或戶籍謄本)，影本需由申請人切結用印。(三)地籍圖謄本並標示申請位置(申請整筆土地，免附)。(四)與土地具傳統淵源之證明文件(無則免附)。例如：1. 曾於地上建物設籍之戶籍謄本。2. 門牌編釘證明。3. 繳納房屋稅憑證或稅籍證明。4. 繳納水費證明。5. 繳納電費證明。6. 航照圖。7. 其他足資證明之文件。(五)委託代理人代為申請者，應附具委託書及代理人身分證明文件。二、審查應注意事項如下：(一)申請人須具原住民身分。(二)不得有拋棄土地之紀錄(依原住民保留地開發管理辦法第 23 條規定、因登記需要或因土地內有公共設施之拋棄除外)。(三)分配後之土地面積不得超額。(原住民保留地開發管理辦法第 10 條)(四)無違法轉讓、轉租原住民保留地紀錄。(五)應於公告期限內提出申請。(六)應符合分配計畫規定之其他要件。三、初審結果：(一)符合者，送土審會審查。(二)不符合者，補正或駁回。」作業流程 9. 土審會審查：「一、召開土審會審查應備資料：(一)原住民保留地公告分配審查清冊。(二)審查表。(三)實地調查(或會勘)紀錄表。二、土審會審查後應製作土審會會議紀錄，含簽到表。土審會會議紀錄陳報直轄市、縣(市)政府備查。三、審查結果：(一)無意見者，辦理公告。(二)有審查建議者，應於會議紀錄中加註理由，補正或駁回。」

五、卷查原處分機關認定訴願人係自 102 年占用系爭土地部分，並非於 79 年 3 月 26 日以前使用系爭土地迄今。又訴願人提供之切結書及相關證明文件與事實不符，致原處分機關以 109 年 3 月 11 日公告系爭分配計畫。原處分機關乃以 111 年 2 月 21 日公告撤銷 109 年 3 月 11 日公告；109 年 3 月 11 日公告既已撤銷，則訴願人請求受配系爭土地即無所據，原處分機關爰以 111 年 2 月 24 日函及 111 年 3 月 3 日函否准系爭申請案，固非無據。惟按行政程序法第 117 條規定：「違法行政處分於法定救濟期間經過後，原處分機關得依職權為全部或一部之撤銷；其上級機關，亦得為之。但有下列各款情形之一者，不得撤銷：一、撤銷對公益有重大危害者。二、受益人無第 119 條所列信賴不值得保護之情形，而信賴授予利益之行政處分，其信賴利益顯然大於撤銷所欲維護之公益者。」第 119 條規定：「受益人有下列各款情形之一者，其信賴不值得保護：一、以詐欺、脅迫或賄賂方法，使行政機關作成行政處分者。二、對重要事項提供不正確資料或為不完全陳述，致使行政機關依該資料或陳述而作成行政處分者。三、明知行政處分違法或因重大過失而不知者。」次按原住民保留地開發管理辦法第 20 條第 1 項之「鄉（鎮、市、區）公所就轄內依法收回或尚未分配之原住民保留地，得擬具分配計畫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 日後，受理申請分配」規定，依法律之文義、體系及目的解釋，所謂「依法收回」之原住民保留地，應係指原住民於原住民保留地取得承租權、無償使用權或依法已設定之耕作權、地上權、農育權後，違反原住民保留地開發管理辦法第 15 條之「不得轉讓或出租」規定，而遭收回之原住民保留地。此觀諸原住民族委員會 108 年 12 月 27 日原民土字第 1080080429 號函釋可知，亦即「有關原住民保留地他項權利人違反原住民保留地開發管理辦法第 15 條規定，無論是否於設定他項權利登記後 5 年內轉租、轉讓，於設定他項權利後有轉租、轉讓情形者，均不得辦理所有權移轉登記，並應依規收回原住民保留地。」而所謂「尚未分配」之原住民保留地，當係指仍屬中華民國所有，且由原住民族委員會管理，並無原住民保留地



開發管理辦法第 17 條第 1 項各款情事之原住民保留地。再按上開流程說明—作業流程 3. 實地調查規定：「土地如有遭占用情事，得由公所排除占用後再行分配。」依法律之文義、體系及目的解釋，亦應限於原住民保留地遭「非原住民」占用情事，而非遭「原住民」占用；亦即若原住民未先占用原住民保留地，則原住民如何使用並取得上開作業流程 8. 公所初審規定之「與土地具傳統淵源之證明文件（例如：1. 曾於地上建物設籍之戶籍謄本。2. 門牌編釘證明。3. 繳納房屋稅憑證或稅籍證明。4. 繳納水費證明。5. 繳納電費證明。6. 航照圖。7. 其他足資證明之文件。）」。又上開流程說明—作業流程 7. 受理申請規定，原處分機關後續如辦理系爭土地公告分配，仍須於受理申請分配期間內請訴願人填具申請書。可知上開流程說明—作業流程 1. 之「如有原住民申請，得請其先行填具申請書」，性質上僅是促使原處分機關為職權之發動，並非訴願人申請系爭土地公告分配，原處分機關即須將系爭土地分配予訴願人。原處分機關受理訴願人之申請後，仍應依上開作業流程規定進行「公所簽辦、實地調查、擬訂分配計畫、土審會審查、公告、受理申請及公所初審」等作業流程。經查原處分機關因訴願人之申請發動職權進行「公所簽辦、實地調查、擬訂分配計畫、土審會審查」等作業流程，並以 109 年 3 月 11 日公告系爭土地分配計畫，程序上並未違法，是原處分機關作成 109 年 3 月 11 日公告難謂為行政程序法第 117 條規定之「違法」行政處分。又訴願人僅主張並切結於 79 年 3 月 26 日以前使用系爭土地迄今，且系爭土地查無權利糾紛及設定他項權利或出租情形，是亦難認訴願人有行政程序法第 119 條第 1 款及第 2 款規定之情形。次查系爭土地之所有權人為中華民國，管理機關則為原住民族委員會，且查無具有原住民保留地開發管理辦法第 17 條第 1 項各款情事，應屬「尚未分配」之原住民保留地，並非「依法收回」之原住民保留地，此有系爭土地查詢資料、異動索引查詢資料及原住民土地管理系統之土地標示詳細資訊等影本附卷可稽。是原處分機關於訴願答辯書主張「如有遭占用之原住民保留地」，依法收回應為優先考量，收回後再審酌是否辦理公告分配等語，顯屬法規解釋錯誤。從

而，本件原處分機關逕以111年2月21日公告撤銷109年3月11日公告，並以111年2月24日函及111年3月3日函否准系爭申請案，認事用法核有違誤。

- 六、又按訴願法第95條前段規定：「訴願之決定確定後，就其事件，有拘束各關係機關之效力。」第96條規定：「原行政處分經撤銷後，原行政處分機關須重為處分者，應依訴願決定意旨為之，並將處理情形以書面告知受理訴願機關。」又行政程序法第5條規定：「行政行為之內容應明確。」第96條第1項第2款規定：「行政處分以書面為之者，應記載下列事項：……二、主旨、事實、理由及其法令依據。」關於事實、理由及法令依據等記載係書面行政處分之必要記載事項，並應遵守明確原則，俾使處分相對人得以知悉行政機關獲致結論之原因。另行政程序法第9條規定：「行政機關就該管行政程序，應於當事人有利及不利之情形，一律注意。」第36條規定：「行政機關應依職權調查證據，不受當事人主張之拘束，對當事人有利及不利事項一律注意。」第43條規定：「行政機關為處分或其他行政行為，應斟酌全部陳述與調查事實及證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽，並將其決定及理由告知當事人。」本件原訴願決定既認定「具有傳統淵源關係」不同於「原住民於本辦法施行前使用迄今」，且請原處分機關查明若訴願人不符原住民保留地開發管理辦法第20條第1項第1款規定，又確僅有訴願人1人提出申請，原處分機關得否依同條項第2款、第3款規定辦理公告分配。則原處分機關自應受原訴願決定拘束，並依原訴願決定意旨另為適法之處分。準此，本件111年2月21日公告、111年2月24日函及111年3月3日函顯未與行政行為之內容應明確之原則相合，原處分機關仍誤認「具有傳統淵源關係」同於「原住民於本辦法施行前使用迄今」，難謂已善盡職權調查責任，對當事人有利及不利事項一律注意；原處分機關亦未斟酌全部陳述與調查事實及證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽。是原處分機關否准系爭申請案，揆諸上開規定，仍顯速斷；111年2月21日公告、111年2月24日函及111年3月3日函自有可議，應予撤銷。從

而，原處分機關應就本件相關事實再詳予釐清；如仍有疑義，宜請中央主管機關原住民族委員會釋示，並就系爭申請案另為適法之處分。另按行政程序法第102條規定：「行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，除已依第39條規定，通知處分相對人陳述意見，或決定舉行聽證者外，應給予該處分相對人陳述意見之機會。但法規另有規定者，從其規定。」本件原處分機關另為適法之處分時，自應遵循上開規定，併予敘明。

七、綜上所述，本件訴願為有理由，爰依訴願法第81條規定，決定如主文。

訴願審議委員會 主任委員 林茂盛  
委員 呂莉莉  
委員 李東儒  
委員 林國漳  
委員 黃憲男  
委員 曾文杞  
委員 郭美春  
委員 王清白

縣 長 林 姿 妙

中 華 民 國 111 年 5 月 13 日