糾　正　案　文

壹、被糾正機關：桃園市政府。

貳、案　　由：桃園市政府推動埔頂污水下水道建設計畫BOT 案，已知污水廠計畫用地遭掩埋大量廢棄物情事，卻未於事前翔實調查及揭露其分布範圍、規模、種類及數量等相關資訊於招商文件，以充分及合理劃分履約權責，肇致衍生後續履約爭議而解約，嗣於履約期間對於資金未如期到位情事，更漠視相關考核建議及預警意見，顯未能落實監督履約應有之注意，且進度網圖無法反映實際進度落幅，亦未落實依約規定考核履約情形，及早因應啟動退場機制，且於契約終止後未能妥酌法令規定及參採專業顧問建議及法律意見，採民事訴訟途徑訴請法院判決塗銷土地地上權登記，卻逕自向地政機關申請塗銷該地上權登記之行政處分，嗣經業者提出行政訴訟撤銷該行政處分，經終審該府敗訴確定後，地上權登記爭議始進入民事訴訟階段，已因地上權登記尚未塗銷，影響後續招商之推動，均核有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

本案經調閱桃園市政府、經濟部水利署（下稱水利署）、台灣自來水股份有限公司（下稱自來水公司）及審計部等機關卷證資料，並於民國（下同）108 年 6 月 14 日及同年 7 月 5 日現場履勘及詢問上開機關人員。案經調查竣事，確有下列失當之處，茲將事實及理由臚列如後：

一、桃園市政府推動埔頂污水下水道建設計畫BOT案，已知污水廠計畫用地遭掩埋大量廢棄物情事，卻未於事前翔實調查及揭露其分布範圍、規模、種類及數量等相關資訊於招商文件，以充分及合理劃分履約權責，肇致衍生後續履約爭議而解約，嗣於履約期間對於資金未如期到位情事，更漠視相關考核建議及預警意見，顯未能落實監督履約應有之注意，且進度網圖無法反映實際進度落幅，亦未落實依約規定考核履約情形，及早因應啟動退場機制，皆有損政府施政效能及執行期程，嚴重影響整體計畫執行成效，核有怠失。

(一)據埔頂污水下水道建設計畫（下稱本計畫）投資契約第6.5.2條規定：「甲方交付本基地供乙方使用後，乙方應配合施工需要自行清理該用地上所有廢棄物並負擔其費用。就本基地於交付前已存在的環境污染或其他違反環保法規情節重大者，甲方同意依本契約第16章除外情事規定辦理。」第19.1.1條規定：「雙方協商無法解決之爭議，得經雙方同意後成立之協調委員會或依促參法相關規定解決……。」然據查本計畫促參用地於88年6月至97年間遭幸太砂石場盜採砂石，並回填垃圾、濫埋廢棄物與爐碴等，經民眾檢舉及媒體披露，由前臺灣桃園地方法院檢察署（下稱桃園地檢署）檢察官於98年10月偵查後起訴相關行為人，另廢棄物部分經本院99年調查結果略以，桃園市政府相關主管機關竟遲至97年11月底，迨配合桃園地檢署開挖幸太砂石場周遭區域土地後，始發現該場違法掩埋情事等，認定該府因怠於督促所屬巡查及管理，於99年6月3日依法糾正在案。依據該糾正案文佐證，該府於97年12月辦理本計畫第3次招商公告前，即已獲知該土地遭掩埋大量廢棄物等情事，卻未於後續第

4次招商公告前妥為處理，以確實調查掩埋物分布範圍、種類及數量，明確納入招商契約補充文件，以明權責，僅於契約第6.5.2條所載之規定籠統涵括，而未明確指出履約之投資風險。嗣經民間廠商（達闊埔頂污水處理股份有限公司，下稱達闊埔頂公司）於99年12月工區試挖發現污水廠基地範圍內遭非法掩埋廢棄物及有害事業廢棄物，於100年1月7日函知該府，略以：「本基地交付前已存在的環境污染……，已造成……繼續履行系爭BOT計畫重大困難」，並請求該府依投資契約除外情事處理等，經雙方互有爭議，歷經數次協商未果。由上開說明可知，桃園市政府未於招商文件充分揭露該計畫土地已遭掩埋大量垃圾廢棄物之資訊，導致民間機構未能據以瞭解本計畫案之潛在風險，因而引發履約爭議，影響整體計畫執行期程。

(二)惟查本計畫污水廠基地遭濫挖土石、掩埋廢棄物之環境污染，與招商文件所附先期計畫書載明基地內回填層主要由不良級配及雜物（垃圾、樹枝）組成之情況，未有一致，且桃園市政府知悉地下掩埋廢棄物之時點，若依先期計畫書內容所敘，反而早於本院糾正案文載述之97年11月，顯有疑義。由於達闊埔頂公司認定本項履約爭議，起因係主辦機關未善盡告知責任，屬該府應及時積極處理相關爭議事項。惟該公司自100年1月7日提出履約爭議並逕自停工後，協商逾6個月懸無結果，亦未依民間機構請求，依契約第19.1.1條「成立協調委員會解決」規定，及時啟動協調機制，致本計畫持續停工並延宕1年2個月，於第一期污水處理廠工程預定完工日（101年3月16日）即將屆期，該府始於101年3月5日同意成立協調委員會解決，致履約爭議懸宕未

決，而於101年12月7日終止契約，影響整體計畫執行成效。

(三)又據本計畫投資契約第7.2.3.4條規定：「……(2)於簽約後2年內完成第一期污水處理廠其興建規模達7,500CMD。」第13.1條規定「……如甲方認為對本計畫財務有重大影響，並可要求乙方採取適當措施改善。若民間機構無法於前述期限內完成融資契約簽定，得於期限內以自有資金補足興建期所需之工程費。」第17.3.1.2條規定：「重大違約事由……3.因可歸責於乙方致興建工作進度依主計畫時程落後進度達百分之二十。……6.違反本契約財務監督之規定。……13.一般違約事由經甲方依第17.4.1條處理後仍不為改善，且情節重大者。」第17.4.4條規定：「乙方具有重大違約事由經甲方依本契約規定處理，仍未完成改善或無法改善時，甲方得為下列處理……3.終止契約……。」第18.2.2條規定：「……即甲方依本契約第6.2.4條、第17.4.4條規定或其他可歸責於乙方之事由且顯然乙方無法繼續履行本契約時，終止本契約之一部或全部。」另依投資執行計畫書第2章民間機構籌組計畫2.4股款募集計畫內容略以：「自有資金部分……逐年增資特許公司，預計於第1年投入1.8億元，以作為特許公司之期初設立資本。」第4章財務計畫4.2.1資金來源與去路：「本計畫……資金來源為自有資金投入新台幣527,000千元，融資新台幣1,071,000千元，營運期資金挹注新台幣208,983千元……」另4.2.2自有資金籌措略以：本計畫所需自有資金共計5億2,700萬元，分別於99年至105年間投入。……99年共需投入自有資金1.8億元，爾後配合工程經費需求分年投入自有資金。惟查達

闊埔頂公司於投資執行計畫書，已具體承諾自有資金增資時程、金額及已向兆豐國際商業銀行提出融資申請等，以因應後續工程支出。惟該公司實收資本額迄100年12月底，仍同99年設立時之1.8億元，未依增資時程表於100年底完成應增資至2.18億元，未補足之資金金額為0.38億元。另該公司亦未依約如期取得融資，與原核定之投資執行計畫書4.2.1興建期資金來源去路表所載，預定於100年底取得銀行融資4.21億元之融資規劃，嚴重不符。又本計畫專案管理顧問「亞新公司」依合約規定每半年辦理定期財務檢查，其於99年10月第1次財務檢查亦發現：依施工進度及未來1年建設成本經費規劃推估，100年年初達闊埔頂公司帳上之剩餘現金恐將不足支應工程執行之資金需求。另本計畫屬內政部營建署（下稱營建署）列管之重大BOT計畫，該署自99年下半年起至101年1月止，約每半年指派考核委員進行輔導考核，於100年6月15日考核即指出：污水處理廠第一期（簽約後2年內）建設成本6億元，主辦機關宜持續督促民間機構依約簽訂融資契約，及民間機構應儘速解決資金方面之實際問題，才能真正推動本計畫等。然而桃園市政府卻未依投資契約第13.1條規定，確實監督該公司於期限內以自有資金補足興建期所需之工程費，任工程興建資金缺口達4.59億元（0.38+4.21億元），僅於每月召開之履約管理暨工作會議，要求該公司簡報說明自有資金增資或銀行融資之辦理情形，及開立缺失、一般違約改善單，通知儘速辦理。由上開說明可知，桃園市政府對於達闊埔頂公司遲未依約增資及取得銀行融資之異常現象，未依營建署考核意見及「亞新公司」預警意見，積極督導追蹤民間機構

財務及融資辦理情形，於民間機構資金無法到位或未如期取得融資時，進行策略規劃等相關因應作為，或善盡應有之注意，或及早函證「兆豐國際商業銀行」有關實際融資情形，顯未善盡主辦機關應有之監督責任。

(四)另查本計畫之污水處理廠以3期分別興（擴）建，其中第一期工程（興建工程費約2.93億元）預計簽約後兩年內（101年3月15日前）完成。依桃園市政府核定之工程子網圖（污水處理場第一期工程），前1/2工期（99年3月16日簽約至100年3月15日）預定進度僅11%，後1/2工期（100年3月16日至101年3月15日）必須完成89%。營建署督導本重大BOT計畫，於99年12月10日第1次、100年6月15日第2次輔導考核結果分別指出：「水資源回收中心進度落後6.67%，主計畫進度落後1.88%，進度計算權重及方式建請詳細列出，以便瞭解主計畫進度是否合理。」及「預定進度應以1期主計畫為母數，而非以全期計畫期程為基準，否則有稀釋進度延遲疑慮，如第一期進度占不到全期20%，豈不第一期完全不施作，亦不會有重大違約之情形。」惟據桃園市政府核定之主網圖內容，污水處理廠全期工程占整體計畫進度31.03%，其中第一期工程占整體計畫進度16.85%，已有營建署輔導考核提出之該第一期工程完全不施作，亦未達整體計畫進度落後20%重大違約條件之疑慮。而該府未依上開輔導考核建議，檢視本案計畫網圖之預定進度是否合理，並予檢討修正，致核定網圖未能反映實際進度落幅，影響該府履約進度控管作業。

(五)又查本計畫興建污水處理廠迄99年12月底實際進度僅為1.17%（子網圖進度），因基地遭掩埋廢棄

物等爭議，達闊埔頂公司於100年1月逕自停工，桃園市政府雖持續召開工作會議協調復工，始終未見監督改善成效，實際興建工作主計畫進度於101年2月29日即已落後達21.11%，已屬重大違約，直至第一期污水處理廠完工里程碑101年3月15日屆滿前，該公司仍未復工，已與投資契約第19.4條：「……於爭議處理期間，雙方均應繼續履行本契約……」之規定未合，該府雖於101年3月27日依契約第17.4.2.1條規定，通知該公司限期於同年7月20日前改善完成，而實際進度已連續14個月（100年1月至101年3月）遲滯毫無進展，勢難如期完工或可於限期改善完成，復延遲9個月（101年3月至同年11月），迄至同年11月27日該公司函知終止契約後，該府始認定達闊埔頂公司於本計畫工程進度及財務問題無法改善，顯然無法履行本契約等為由，依投資契約第17.4.4條（乙方具有重大違約事由經甲方依本契約規定處理，仍未完成改善或無法改善時）及第18.2.2條（可歸責於乙方之事由而終止契約），於101年12月5日函復達闊埔頂公司，自101年12月7日起終止契約之全部。由上開終止契約之過程，顯示該府對於進度嚴重大幅落後，卻未積極依投資契約第17.4.4條重大違約處理，及早因應啟動令達闊埔頂公司退場機制，嚴重影響整體計畫執行成效。

(六)據本院於詢問桃園市政府所提供之書面說明資料，埔頂污水處理場於99年4月13日辦理用地交付現勘及鑑界作業，現勘時雙方已確認現地不法占用的情形，而後於同年5月12日之履約督導暨工作會議中，請廠商依契約第6.5.2條規定，於用地交付後自行將不法占用之廢棄物（非屬建物之部分）清

除，屬違章建築部分該府則依相關法令處置，廠商並無表示異議等情。本計畫始於96年8月28日辦理第1次公告招商，招商期間共計辦理4次公告，於98年4月17日辦理最後一次公告招商，本計畫之招商文件係採紙本領標方式辦理（至前桃園縣政府水務處衛生工程科親領），並不提供電子領標，「埔頂都市計畫區污水下水道系統第一期實施計畫新建工程-初步設計報告（第二次修正）」係放置於招商文件光碟內，其中第8章記載「污水廠基地及其鄰近地區為大漢溪高灘地，工程地質優良，因民間長期盜採砂石，多數地區地下卵石層已遭盜採，盜採深度甚至到達岩盤。卵礫石層被盜採之後，再以建築廢棄土或爐渣回填」及「分布GL0.0~GL13.0公尺範圍，平均厚度為8.56m。……主要由回填不良級配（磚塊）及雜物（垃圾、樹枝）所組成」，相關文件皆於公告招商時以附件（光碟檔案）方式提供領標之民間機構參考，故該府陳稱，已充分揭露水資中心基地之地面下有掩埋廢棄物之情事。惟查，該廠址廢棄物多屬於一般事業廢棄物（超過98.97%以上），另存在少量之有害廢棄物（1.03%），有害廢棄物部分於105年7月方清除完畢，顯見市府明知計畫用地遭掩埋各類廢棄物，卻未於事前調查及揭露其分布範圍、規模、種類及數量等相關資訊於招商文件，僅敘明廢棄物有不良級配及雜物等，以充分及合理劃分履約權責，徒增後續履約之變數，肇致衍生後續履約爭議而解約。

（七）另據該府陳稱，經過前案之經驗，故針對財務面之督導，已檢討修正相關管理機制，於重新招商之契約中，縮短民間機構融資時程，將原契約所規定由24個月縮短為12個月。另針對民間機構財務控管作

業，新增信託機制、履約保證金額度回調及限制、股權移轉限制、……等機制，藉以加強契約財務部分之履約進度預警監督管理；修正契約規定採雙重管控機制，不論主計畫進度或各分期計畫之進度落後達5%時，皆要求民間機構應提出改善計畫報告供甲方備查，以達嚴格管控施工進度之目的（投資契約7.2.3.4），另有關進度落後構成重大違約之事由，修正為每一分期（依興建執行計畫書為準）進度落後達20%或主計畫時程進度落後達10%時，即視為重大違約（投資契約17.3.1.2），相關施工進度計畫書之審查，將要求民間機構製作「整體施工預定進度表」、「整體施工網圖」及各分期「要徑施工預定進度表」、「要徑網狀圖」，並須標明各分期工程之起迄時間及要徑路線，以作為施工中管控進度及辦理工期檢討之依據，且民間機構提送之施工進度必須符合契約規定之里程碑，而各工項之排程應符合常理，不宜發生進度曲線過陡之情事。故依上開該府之相關檢討改善作為可知，先前合約確實有進度網圖無法反映實際進度落幅，亦未落實依約規定考核履約情形，及早因應啟動退場機制，皆有損政府施政及整體計畫執行期程。

(八)綜上，桃園市政府推動本計畫BOT案，於98年招標時已知污水廠計畫用地遭掩埋大量廢棄物情事，然該府僅於招標文件簡單敘明廢棄物有不良級配及雜物等，未於招標前調查及揭露其分布範圍、規模、種類及數量等相關資訊於招商文件，以充分及合理劃分履約權責，徒增後續履約之變數，肇致衍生後續履約爭議而解約，嗣於履約期間對於資金未如期到位情事，更漠視相關考核建議及預警意見，顯未能落實監督履約應有之注意，且進度網圖無法

反映實際進度落幅，亦未落實依約規定考核履約情形，及早因應啟動退場機制，皆有損政府施政及執行期程，嚴重影響整體計畫執行成效，核有怠失。

二、桃園市政府推動埔頂污水下水道建設計畫BOT案，於契約終止後未能妥酌法令規定及參採專業顧問建議及法律意見，採民事訴訟途徑訴請法院判決塗銷土地地上權登記，卻逕自向地政機關申請塗銷該地上權登記之行政處分，嗣經業者提出行政訴訟撤銷該行政處分，經終審該府敗訴確定後，地上權登記爭議始進入民事訴訟階段，已因地上權登記尚未塗銷，影響後續招商之推動，顯見該府未能依法行政、法治觀念仍待加強，核有違失。

(一)據民法第767條規定：「所有人……對於妨害其所有權者，得請求除去之……」。土地登記規則第7條規定：「依本規則登記之土地權利除本規則另有規定外，非經法院判決塗銷確定，登記機關不得為塗銷登記。」第26條：「土地登記，除本規則另有規定外，應由權利人及義務人會同申請之。」第57條第1項第3款規定：「有下列各款情形之一者，登記機關應以書面敘明理由及法令依據，駁回登記之申請：……三、登記之權利人、義務人或其與申請登記之法律關係有關之權利關係人間有爭執者。……。」第143條第1項規定：「依本規則登記之土地權利，因權利之拋棄、混同、終止、存續期間屆滿、債務清償、撤銷權之行使或法院之確定判決等，致權利消滅時，應申請塗銷登記。」另依本計畫設定地上權契約第2條規定：「地上權存續期間為自地上權設定完成之日起，至投資許可年限屆滿之日止。惟於投資契約終止或許可年限屆滿時，本契約之效力隨同終止或消滅，且地上權存續期間視

為屆滿，乙方應立即辦理地上權塗銷登記。」第11.1條規定：「本契約於存續期間屆滿時或因其他原因終止後七日內，乙方應辦妥地上權之塗銷登記……。」由上開法令規定及契約內容可知，地上權之塗銷登記應依據契約內容，非經法院判決塗銷確定，登記機關不得為塗銷登記。

(二)查桃園市政府於99年4月21日將26筆促參土地之地上權設定予達闊埔頂公司，由於該公司以「基地交付前已存在的環境污染及遭非法掩埋有害事業廢棄物等除外情事，造成履約重大困難」及「該府逾1年仍未予處置排除」等為由，於101年11月27日依契約第16.6條規定以書面通知該府終止契約。另該府亦認定該公司未依約如期完成污水處理廠第一期工程，並已無意繼續履行契約，即以重大違約事由，依契約第18.2.2條規定，於101年12月5日函復該公司自同年月7日起，終止契約之全部。另同時期該府辦理中壢污水下水道促參建設計畫，其專業管理顧問「臺灣世曦工程顧問股份有限公司」於101年9月20日檢送「建業法律事務所」出具有關「桃園縣政府可否單方辦理中壢污水廠基地地上權塗銷登記」之法律意見書，指出「該規則中並無得以行政處分為塗銷登記依據之規定……本案縱將桃園縣政府之終止契約行為視為行政處分，地政機關可能仍難據以辦理塗銷登記作業」等意見於該府，建議以投資契約約定及民法第767條規定等作為請求權之基礎。

(三)經查桃園市政府未參採上開法律見解及審酌相關法令，認係達闊埔頂公司先終止契約，不論終止契約之原因為何，雙方均同意投資契約已經終止等，逕於101年12月21日向大溪地政事務所單獨申請上

述26筆土地之地上權塗銷登記，嗣達閎埔頂公司不服該所同年12月24日塗銷地上權登記之處分，以大溪地政事務所依該府單方之申請作成塗銷系爭土地地上權之處分，顯與土地登記規則第57條第1項第3款規定牴觸等為由，提起行政訴訟，案經臺北高等行政法院102年11月28日（102年度訴字第830號）判決撤銷原處分，該府102年12月25日提起上訴，經最高行政法院103年6月6日（103年度判字第278號）判決上訴駁回。依其判決理由內容載述略以：「被上訴人及桃園縣政府據以終止投資契約之條款各不相同，顯係各自主張依約行使終止權利，且互不認同對方之終止契約為合法」、「已登記之土地他項權利，非經法院判決塗銷確定或有土地登記規則第143條第1項所定情事，登記機關不得為塗銷登記」及「原判決以大溪地政事務所逕自審認投資契約已合法終止，……符合土地登記規則第143條第1項、第145條第1項所定『存續期間屆滿』得由原設定人即桃園縣政府單獨申請之要件，並據以辦理系爭地上權之塗銷登記，於法顯有違誤，訴願決定未予糾正，亦有未合，因而將原處分及訴願決定均予撤銷，依法自無不合。」大溪地政事務所嗣依判決結果於103年6月回復地上權登記予該公司。由上述地上權爭議之訴訟過程與結果可知，桃園市政府未妥酌土地登記規則第7條、第57條、第143條規定及參採相關法律意見，以民事訴訟訴請法院判決塗銷地上權，而逕向大溪地政事務所單獨申請塗銷，且該地政事務所亦作成違法之塗銷登記行政處分，致衍生行政訴訟，自101年12月24日塗銷起至103年6月回復地上權登記予該公司，徒耗1年6個月，於終審確定敗訴後，始於103年7月向臺灣桃園

地方法院提起地上權塗銷登記之民事訴訟（103年度重訴字第479號）。該府雖稱已另行規劃辦理招商作業，惟囿於達闊埔頂公司之地上權爭議尚處民事訴訟階段，須俟勝訴判決確定後，再據以申請塗銷地上權登記，始能辦理重新招商與用地交付及興建施工，興建計畫因履約爭議訴訟未決而停滯，影響後續促參招商。

(四)據本院於詢問桃園市政府所提供之書面說明資料，依投資契約第6.3條規定及設定地上權契約第11.1條前段約定：「本契約於存續期間屆滿時或因其他原因終止契約後7日內，乙方應辦妥地上權塗銷登記，……。」第2條規定：「……惟於投資契約終止或許可年限屆滿時，本契約之效力隨同終止或消滅。」該府於101年12月7日終止投資契約全部，並命該公司於同年月14日前辦妥地上權塗銷登記，惟達闊埔頂公司遲未辦理，該府亦於同年月19日再次函文告知該公司：「……未於期限主動申請塗銷，該府將依相關規定逕予塗銷登記，以維公益。」故該府於101年12月21日函文大溪地政主動申請地上權塗銷登記。惟查該府以契約約定內容作為行政處分之依據，而忽略地上權爭議係屬民事糾紛，應以投資契約約定及民法第767條規定等作為請求權之基礎，亦與市府所稱，依土地登記規則第145條之規定，以建物以外之其他工作物為目的之地上權，因存續期間屆滿申請塗銷登記有所不符。

(五)綜上，桃園市政府推動本計畫BOT案，於契約終止後未能妥酌法令規定及參採專業顧問建議及法律意見，採民事訴訟途徑訴請法院判決塗銷土地地上權登記，該府卻以契約約定內容作為行政處分之依據，而忽略地上權爭議之民事糾紛，應以投資契約

約定及民法第767條規定等作為請求權之基礎，逕自向地政機關申請塗銷該地上權登記之行政處分，嗣經業者提出行政訴訟撤銷該行政處分，經終審該府敗訴確定後，地上權登記爭議始進入民事訴訟階段，故自101年12月24日塗銷起至103年6月回復地上權登記予埔頂達闊公司，徒耗1年6個月，於終審確定敗訴後，始於103年7月向臺灣桃園地方法院提起地上權塗銷登記之民事訴訟，然已因地上權登記尚未塗銷，影響後續促參招商之推動，顯見該府未能依法行政、法治觀念仍待加強，核有違失。

綜上所述，桃園市政府推動埔頂污水下水道建設計畫 BOT 案，已知污水廠計畫用地遭掩埋大量廢棄物情事，卻未於事前翔實調查及揭露其分布範圍、規模、種類及數量等相關資訊於招商文件，以充分及合理劃分履約權責，肇致衍生後續履約爭議而解約，嗣於履約期間對於資金未如期到位情事，更漠視相關考核建議及預警意見，顯未能落實監督履約應有之注意，且進度網圖無法反映實際進度落幅，亦未落實依約規定考核履約情形，及早因應啟動退場機制，且於契約終止後未能妥酌法令規定及參採專業顧問建議及法律意見，採民事訴訟途徑訴請法院判決塗銷土地地上權登記，卻逕自向地政機關申請塗銷該地上權登記之行政處分，嗣經業者提出行政訴訟撤銷該行政處分，經終審該府敗訴確定後，地上權登記爭議始進入民事訴訟階段，已因地上權登記尚未塗銷，影響後續招商之推動，均核有違失，爰依憲法第 97 條第 1 項及監察法第 24 條之規定提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

提案委員：仉桂美

中　華　民　國　108　年　8　月　7　日