

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：臺中市政府。

貳、案由：臺中市政府不僅未妥善保管74年間臺中市第一花園公墓規劃完成部分啟用公告之附件圖說，且以此為由主張該公墓未合法啟用，而於103年4月發布禁葬命令，並對辦理入葬民眾處以罰鍰；該府多年來均未依臺灣省獎勵興辦公共設施辦法及獎勵投資興建公共設施合約規定督導於80年間即接辦該公墓之私立台中市百齡社會福利事業管理會改正經營模式及完成納骨櫃位啟用程序，放任默許該會販售使用權憑證，致使民眾因信賴該公墓之合法性而購買使用權憑證，且於撤銷該會法人資格並終止合約後，仍未依法令及合約規定接管經營，亦未補正納骨櫃位啟用程序，有違誠信原則；該府經選派為該會清算人，竟透過行政執行拍賣程序，以低標價取得高市價之公墓，損害該公墓使用權憑證持有人及該會權益；又，該公墓土葬區原係74年已開發之合法墓區，詎該府以該墓區未合法啟用為由，要求依現行法令重新辦理環境影響評估(或環境差異分析)與水土保持計畫，致該公墓現仍處於禁葬狀態，罔顧民眾權益，以上均核有重大違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

有關「據訴，臺中市政府與財團法人私立台中市百齡社會福利事業管理會(下稱百齡管理會)，於民國(下

同)80年簽訂投資興建臺中市第一花園公墓合約書，詎於100年12月31日終止合約後，該府仍讓其繼續無因管理，致仍有家屬安息入葬。嗣該府於103年4月11日發布禁葬裁罰命令，已有7個被裁罰案例，影響善良家屬近10萬人等情案」，經本院調閱臺中市政府、該府民政局、該府都市發展局(下稱都發局)、內政部、內政部民政司、財政部國有財產署(下稱國產署)、法務部行政執行署(下稱執行署)、執行署臺中分署、行政院農業委員會水土保持局(下稱農委會水保局)、行政院環境保護署(下稱環保署)、臺灣臺中地方法院檢察署(下稱臺中地檢署)、中華民國全國建築師公會、台中市不動產估價師公會等相關卷證資料，至現場履勘，並詢問臺中市政府(副市長、秘書長)率該府民政局暨所屬臺中市生命禮儀管理所(原為「臺中市殯儀館」，89年3月24日改制為「臺中市殯葬管理所」，99年12月25日因應臺中縣市合併改制新名為「臺中市生命禮儀管理所」，105年1月1日再改制為「臺中市生命禮儀管理處」)、該府都發局、該府社會局、該府法制局、該府環境保護局(下稱環保局)、臺中市南屯區公所(下稱南屯區公所)等單位主管人員；執行署臺中分署、國產署中區分署(原為「財政部國有財產局臺灣中區辦事處」，102年1月1日改制，下統稱國產署中區分署)等機關人員；內政部民政司、內政部營建署、農委會水保局、環保署等主管機關人員；李○昌建築師事務所及佳萬資產鑑定有限公司之鑑價人員；百齡管理會代表人(下略)黃○○、臺中市議員張○○、陳○○；及30多位陳訴人後，發現本案辦理過程，確有違失，應予糾正促其注意改善。茲臚列事實與理由如下：

- 一、臺中市政府於74年間公告臺中市第一花園公墓規劃完成部分啟用，墓基號次如附件圖說，並將該公墓於80年間交由百齡管理會接辦。本院調閱之74至75年間

航照圖顯示該公墓土葬區各墓園均屬該公告所稱「規劃完成區」範圍，臺中市殯葬管理所89年編印之「關懷服務手冊」明載該公墓土葬區係「合法公墓」，南屯區公所79年核發第一公墓「墓地使用許可證明書」、「埋葬許可證」及臺中市殯葬管理所自90至98年陸續核發「埋葬暨墓地使用許可證」，足證該公墓土葬區各墓園均已經合法啟用。惟臺中市政府不僅未妥善保管附件圖說，而且以附件圖說佚失為由主張該土葬區未經啟用，拒不承認合法購買者之權益，且於103年4月11日發布禁葬命令，嗣對持有墓基使用權憑證辦理入葬之民眾予以行政裁處，又在行政訴訟中故意不提出航照圖、「關懷服務手冊」及「埋葬暨墓地使用許可證」等證物，致臺中高等行政法院認定該土葬區未經啟用；本案調查期間，該府雖釋出善意，允許墓基使用權憑證持有人得以入葬，但仍未承認合法持有使用權憑證者之權益；該府罔顧民眾權益，核有重大違失。

- (一)按72年11月11日公布施行之墳墓設置管理條例¹第2條規定：「(第1項)本條例所稱墳墓，包括公墓及私人墳墓。(第2項)前項所稱公墓，係指公立或私立供公眾營葬之公共設施……。」第6條規定：「設置公墓，應備具左列文件報請直轄市、縣(市)主管機關核准；其由直轄市、縣(市)主管機關設置者，應報請中央主管機關備查：一、設置地點位置圖。二、設置範圍之地籍圖。三、配置圖說。四、經費、概算。五、管理辦法及收費標準。六、無妨礙區域計畫、都市計畫證明書。七、土地權利證明或使用

¹ 《墳墓設置管理條例》原係72年11月11日總統(72)台統(一)義字第6259號令制定公布，嗣為配合省府功能業務與組織調整及地方制度法之施行於91年5月15日修正部分條文，嗣於91年7月17日配合《殯葬管理條例》公布施行而廢止。

同意書及地籍謄本。」第9條規定：「公墓應有左列設施：一、對外通道。二、公共衛生設備。三、排水系統。四、墓道。五、公墓標誌。六、停車場。七、其他必要之設施，並多植花木，力求美化環境。」第10條規定：「公墓內應依地形劃分墓區，每區內劃定若干墓基，編定墓基號次……。」第13條規定：「公墓之設置，應由直轄市、縣(市)主管機關將公墓名稱、地點、所屬區域暨設置者之名稱或姓名公告之。」另按殯葬管理條例(101年1月11日修正)第6條規定：「(第1項)殯葬設施之設置、擴充、增建、改建，應備具下列文件報請直轄市、縣(市)主管機關核准；其由直轄市、縣(市)主管機關辦理者，報請中央主管機關備查：……。(第3項)殯葬設施於核准設置、擴充、增建或改建後，其核准事項有變更者，應備具相關文件報請直轄市、縣(市)主管機關核准……。」第20條第1項規定：「設置、擴充、增建或改建殯葬設施完工，應備具相關文件，經直轄市、縣(市)主管機關檢查符合規定，並將殯葬設施名稱、地點、所屬區域、申請人及經營者之名稱公告後，始得啟用、販售墓基或骨灰(骸)存放單位……。」第70條規定：「埋葬屍體，應於公墓內為之；骨灰或起掘之骨骸除本條例另有規定外，應存放於骨灰(骸)存放設施或火化處理……。」第73條第1項規定：「……違反第20條第1項規定擅自啟用、販售墓基或骨灰(骸)存放單位，處新臺幣30萬元以上150萬元以下罰鍰，並限期改善或補辦手續；屆期仍未改善或補辦手續者，得按次處罰，情節重大或拒不遵從者，得令其停止開發、興建、營運或販售墓基、骨灰(骸)存放單位、強制拆除或回復原狀……。」及第83條規定：「墓主違反

……第70條規定者，處新臺幣3萬元以上15萬元以下罰鍰，並限期改善；屆期仍未改善者，得按次處罰；必要時，由直轄市、縣(市)主管機關起掘火化後為適當之處理，其所需費用，向墓主徵收。」

(二)經查，百齡管理會於65年間申請捐助成立「臺中市立第一花園公墓」，經臺中市政府於同年11月²函復以有關程序審核完成。百齡管理會乃於67年間擬具「台中市第一花園公墓興建計畫」暨「台中市第一花園公墓公私合營合約書」送請臺中市議會審議通過，惟臺灣省政府以當時尚無民間投資興辦公設設施之規定，無從核辦而予擱置。嗣68年9月27日³臺灣省政府核准臺中市政府於該市南屯區(下同)番社腳段327-10等4筆省有林地(面積共計30.3174公頃)以社會福利基金直接經營，設置「臺中市第一花園公墓(下稱第一公墓)」，並依山坡地保育例用條例規定提出水土保持計畫；臺中市政府則以69年2月14日函⁴，同意百齡管理會在不違背該府直接經營原則下捐建公墓，興建完成後由該府公告後開放供市民使用。70至73年間，臺中市政府在第一公墓陸續興建辦公室、水塔、深水井、排水溝、階梯、福德正神、聯外道路等設施，該府並於71年間公告⁵第一公墓土地(番社腳段327-10、331-5、347-2、368-12等4筆，面積共計30.3174公頃)由「農業區」變更為「公墓用地」。臺中市政府復於74年11月30日公告⁶第一公墓(規劃完成部分)自公告日起啟用，公墓地點為「番社腳段第327-10、331-5、347-2

² 臺中市政府65年11月9日府社行字第67814號函。

³ 臺灣省政府68年9月27日68府社三字第74455號函。

⁴ 臺中市政府69年2月14日69府社合字第80332號函。

⁵ 臺中市政府71年2月12日71府工都字第8396號函。

⁶ 臺中市政府74年11月30日74府社福字第94109號公告。

等地號土地(規劃完成區)內」。

(三)嗣臺灣省政府以79年10月8日79府建四字第159805號函依「臺灣省獎勵興辦公共設施辦法」(下稱獎勵興辦法)第3條第5款規定，核定都市計畫公墓用地為獎勵興辦公共設施項目之一，百齡管理會乃於80年7月檢送申請書件，函請臺中市政府依獎勵興辦法有關規定，核准該會投資興辦第一公墓(暨納骨堂塔等喪葬設施)。臺中市政府遂於同年8月與百齡管理會簽訂「臺中市獎勵投資興建公共設施合約書」(下稱獎投合約)，並同意百齡管理會自同年12月1日起依約接辦第一公墓⁷。百齡管理會並於81年12月16日與臺中市政府簽訂「臺灣省臺中市公有土地租賃契約」，嗣因精省，該公墓用地變更為國有，移交國產署經管，百齡管理會遂於89年1月起改與國產署中區分署訂立國有基地租賃契約。迄99年7月15日，臺中市政府以百齡管理會擅自將承租國有土地永久使用權益售與第三者以獲取利益，違反法人設立許可，依民法第34條規定撤銷設立許可⁸；並於99年10月29日函⁹百齡管理會終止獎投合約。另，百齡管理會與國產署中區分署之國有土地租約亦於100年12月31日屆期。

(四)查臺中市政府於74年11月30日依據前開墳墓設置管理條例相關規定，公告第一公墓(規劃完成部分)啟用，其「公告事項」載明：「一、公墓地點：番社腳段327-10、331-5、347-2等地號土地¹⁰(規劃完成

⁷ 臺中市政府80年11月28日80府社福字第118252號函。

⁸ 臺中市政府99年7月15日府社助字第0990199185號函。

⁹ 臺中市政府99年10月29日府民禮字第0990278842號函。

¹⁰ 番社腳段327-10(31,307m²)、331-5(79,340m²)、347-2(73,032m²)地號，面積合計18.3679公頃；嗣經87年5月16日重測後為台安段95(20,232.35m²)、101(1,130.90m²)、103(9,877m²)、85(77,141.10m²)、105(75,135.56m²)地號，並於同年6月23日增加96(890.51m²)地號(「道」地目，第1次登記)，面積合計18.440742公頃。

區)內。……四、墓基號次：如附件圖說。五、啟用日期：自公告日起啟用。」依此公告，該等地號土地(面積合計18.3679公頃)之規劃完成部分已經於74年間公告啟用，墓基號次如附件圖說。臺中市政府雖辯稱：前開公告所稱「規劃完成區」應指已設置墓基、編定墓基號次部分，未設置墓基區域尚未能涵蓋於啟用範圍內，公告之附件圖說已佚失致無法判定啟用範圍，且第一公墓現有墳墓設計興建方式屬較後期骨灰骸存放設施，故第一公墓未經合法啟用，臺中高等行政法院101年5月17日100年度訴字第22號及103年12月24日103年度訴字第314號判決亦認定第一公墓未經合法啟用等語。惟查：

- 1、上開墳墓設置管理條例第9條規定公墓之應有設施並未涵括同條例第10條所稱之「墓基」，且同條例第13條規定之公告事項亦未包含「墓基號次」，復徵諸內政部94年11月15日台內民字第0940008550號函釋：「墓基僅需規劃完成，無需興建施工完成即可啟用」之意旨，可見該公告之規劃完成區中縱有未完成設置墓基、編定墓基號次部分，尚不應因此限縮該公告啟用之合法性。且依上開公告，該等地號土地之規劃完成部分已經於74年間公告啟用，墓基號次如附件圖說，故臺中市政府以該公告之附件圖說已佚失為由，認為第一公墓全部未經合法公告啟用，即無可採。
- 2、臺中市政府(甲方，下同)與百齡管理會(乙方，下同)於80年8月簽訂獎投合約，第3條第1項規定：「乙方應自本合約簽訂之日起3個月內接辦台中市第一花園公墓，並依照附件內『容許使用項目』擬定進度確實辦理。」臺中市政府並以同年11

月28日函¹¹同意百齡管理會自同年12月1日起依約接辦第一公墓。上開證據顯示，百齡管理會依獎投合約於80年間「接辦」第一公墓前，該公墓已為臺中市政府辦理之合法公墓。

- 3、內政部民政司於本院約詢時提出書面說明稱：「本案若原啟用公告附件圖說佚失，仍得參酌原報請核准設置所檢附之相關圖說文件，及公告啟用之地號，以推估公告啟用範圍，至航照圖僅係呈現特定時間之地貌、地物實況，必要時亦得搭配參考使用。」臺中市政府既無法提出相關圖說文件，自應依該公告啟用之地號、特定時間航照圖等資料，據以推估該「規劃完成區」範圍。而臺中市政府74年啟用公告已明示第一公墓「規劃完成區」坐落於番社腳段327-10等3筆地號土地內，經本院調閱74至75年間航照圖比對第一公墓土葬區之相對位置，顯示台安段95、85、105等地號土地部分區域自74年6月業已設置對外通道、排水系統及墓道等公墓應有設施，參以臺中市政府函稱該府前於70至73年間在第一公墓興建辦公室、水塔、深水井、排水溝、階梯、福德正神、聯外道路等情，可判定第一公墓土葬區內所營建之各墓園(如附圖一至四所示)均屬74年公告所稱「規劃完成區」範圍，為合法公告啟用之墓園。
- 4、本院調查時，臺中市議員張○○提出臺中市殯葬管理所(89年3月24日改制)編印之「關懷服務手冊」作為本院調查證據，臺中市政府亦承認該手冊為真正，該手冊明載：「合法墓地」係指臺中

¹¹ 市府80年11月28日80府社福字第118252號函。

市政府核准設置之「私立公墓」或該府所設置之「公立公墓」，臺中市當時合法私立公墓且尚有墓位之公墓為「第一公墓」及「中區示範公墓」，其餘均為禁葬或不合法墓地。因此，該手冊已明載第一公墓土葬區係「合法公墓」。

- 5、本院調查時，百齡管理會黃○○提出南屯區公所79年核發之第一公墓「墓地使用許可證明書」及「埋葬許可證」，詢據該公所承辦人稱：因年代久遠，公所檔案遍尋不著相關資料，沒印象曾核發埋葬許可等語，然詢據臺中市政府民政科謝科長稱：依據72年墳墓設置管理條例規定，埋葬許可是由各區公所或生管所核發等語，仍可證該第一公墓「墓地使用許可證明書」及「埋葬許可證」應係南屯區公所所核發；本案陳訴人等另提出臺中市殯葬管理所自90至98年陸續核發之第一公墓土葬區(包括R區、祿區、麥比拉園、RE區、十字園、撒冷園、受刑人區、迦南區、A1區、懷恩園、真福園等)「埋葬暨墓地使用許可證」，臺中市政府亦承認該等許可證均為真正，足證第一公墓土葬區內各墓園均為經相關單位核發埋葬暨墓地使用許可證之合法啟用公墓。
- 6、上開本院調閱之74至75年間航照圖，以及本院調查發現之「關懷服務手冊」及「埋葬暨墓地使用許可證」等證物，臺中市政府及百齡管理會均未於行政訴訟中提出，致臺中高等行政法院未能審酌，而以101年5月17日100年度訴字第22號及103年12月24日103年度訴字第314號判決第一公墓土葬區未經合法啟用。臺中市政府援引該二判決否定其74年所為之啟用公告，顯有未當。
- 7、上開證據顯示，第一公墓土葬區內各墓園均為經

74年間合法啟用之公墓。因此，百齡管理會黃○○稱：該會所規劃的土葬園區都在臺中市政府公告規劃完成區內(即重測後之台安段85、95、105等地號土地¹²)，現存第一公墓內各土葬區均係墓園(墳墓)修築型式配合民眾需求而調整，各墓區周邊之道路、排水等設施均未改變，與原規劃墓區相同一致，故墓區業已完成興建設置，且因為第一公墓土葬區是合法公墓，臺中市殯葬管理單位才能依法核發埋葬暨墓地使用許可證等語，為可採信。臺中市政府辯稱：第一公墓土葬區未經合法啟用云云，並無可採。

(五)臺中市政府民政局自103年4月11日擔任百齡管理會不動產及動產強制管理人後，臺中市政府隨即發布第一公墓禁葬命令，臺中市生命禮儀管理所並在第一公墓現場嚴格執法，主張該公墓納骨櫃位與墓基均未合法啟用，一律阻絕入葬使用。該府(民政局)對於民眾強行入葬，則以違反前開殯葬管理條例規定裁處，於103年4月至104年9月間，共9位家屬入葬或使用，其中土葬者7位、入納骨櫃位者2位，2位嗣後移出，爰共計裁罰7位民眾，其中土葬者6位，入納骨櫃位者1位，每人9萬元。惟查，第一公墓土葬區係臺中市政府於74年間公告合法啟用之墓區，該府以土葬區未合法啟用為由發布禁葬命令並對合法持有權憑證之民眾予以行政裁處，即屬不當。本案調查期間，臺中市政府雖釋出善意允許墓基使用權憑證持有人得以入葬，但迄今仍未承認合法持有使用權憑證者之權益，實非正當。

(六)綜上，臺中市政府於74年11月30日公告第一公墓規

¹² 台安段95地號分割自重測前之番社腳段327-10地號、台安段85地號即重測前之番社腳段331-5地號、台安段105地號即重測前之番社腳段347-2地號。

劃完成部分啟用，墓基號次如附件圖說，該府與百齡管理會80年間所簽訂之合約明載，該公墓於80年間由百齡管理會依約接辦。本院調閱之74至75年間航照圖顯示該公墓土葬區內所營建之墓園均屬74年公告所稱「規劃完成區」範圍，臺中市殯葬管理所89年編印之「關懷服務手冊」明載該公墓土葬區係「合法公墓」，南屯區公所79年核發第一公墓「墓地使用許可證明書」、「埋葬許可證」及臺中市殯葬管理所自90至98年陸續核發該公墓各土葬墓園「埋葬暨墓地使用許可證」，足證該公墓土葬區各墓園均為經臺中市政府合法啟用之公墓。惟臺中市政府不僅未妥善保管附件圖說，而且以附件圖說佚失為由主張第一公墓土葬區未經啟用，拒不承認合法購買者之權益，且以第一公墓未合法啟用為由，於103年4月11日發布禁葬命令，嗣對合法持有墓基使用權憑證辦理入葬之民眾予以行政裁處，在行政訴訟中故意不提出航照圖、「關懷服務手冊」及「埋葬暨墓地使用許可證」等證物，致臺中高等行政法院認定該土葬區未經啟用；本案調查期間，該府雖釋出善意允許墓基使用權憑證持有人得以入葬，但迄今仍未承認合法持有使用權憑證者之權益；該府罔顧民眾權益，核有重大違失。

二、臺中市政府於90年間已知悉百齡管理會土葬區有「將承租之國有土地找民間業者合作開發」情形，且明知90年、93年間取得使用執照之中台福座、榮美殿尚有納骨櫃位11,104個、4,350個未完成啟用程序，竟多年來未依獎投合約規定督導該會改正經營模式及完成啟用程序，且放任默許該會販售使用權憑證，遲至98年起始陸續發布消費警訊，致使民眾因信賴該公墓之合法性而購買使用權憑證。該府本應保護善意取得

憑證之人，惟其於99年間對該會撤銷法人資格並通知終止合約後，卻未依獎興辦法及獎投合約規定「依資產重估價格予以補償後，另行公告徵求第三人投資經營」，且藉由拍賣方式取得該公墓所有權後，拒不承認善意取得憑證人之權益，亦未積極就未啟用之納骨櫃位補正程序予以合法化。該府除於本院調查時，准許土葬區墓基使用權憑證持有人、曾有配偶或直系血親入葬之納骨塔使用權憑證持有人可埋葬或存放外，其餘超過1萬名使用權憑證持有人迄今無法入葬使用。該府未能保護善意憑證持有人的權益，有違誠信原則，顯有嚴重違失。

- (一)臺灣省政府79年3月2日府法四字第14196號令修正之獎興辦法第20條規定：「(第1項)投資人對興建之公共設施應負管理及養護之責任，並應接受縣(市)政府或鄉(鎮、市)公所之指導監督。(第2項)縣(市)政府或鄉(鎮、市)公所對變更使用或管理不善者，應限期改善，逾期不為改善，得視情節輕重定期停止其部分或全部經營權，必要時得終止契約，並依資產重估價格予以補償後，另行公告徵求他人投資經營或由縣(市)政府或鄉(鎮、市)公所自行經營。」獎投合約第4條第1項規定：「乙方有左列各款情形之一者，除撤銷其投資許可外，已繳之保證金不予發還，並由甲方逕行通知終止本合約，其有租用公有土地者，甲方得通知公有土地管理機關即予終止租用。一、應依建築法令申領建造執照者，違反該法令時。……三、未履行本合約書其他各條款規定之義務，經以書面通知改進而不予辦理者。」第12條規定：「(第1項)乙方對於本案投資興辦之公共設施，應負統一管理及養護責任，並應接受甲方之指導監督，非經核准不得停止全部或部分之營業

。(第2項)乙方如有違反前項禁止事項，其公共設施願由甲方接管經營，必要時終止合約，依資產重估價格予以補償後，另行公告徵求第三人投資經營……。」第15條規定：「本案投資興辦公墓公共設施，乙方得委託適當之專業人員或公司負責施工、管理、營運及養護，如發生不良之情事，一切責任由乙方負責，並視同乙方之行為，受本合約之規範限制。」爰百齡管理會投資興辦第一公墓公共設施，應受臺中市政府之指導監督，如有違反相關法令、未依合約條款履行等情形，該府應書面通知限期改善或補辦手續，進而處以罰鍰、甚至令其停止開發、興建、營運或販售，必要時終止合約、接管經營。

(二)臺中市政府於90年間即知悉百齡管理會「將承租之國有土地找民間業者合作開發」之經營模式，多年來卻放任默許該經營方式：查法務部調查局前於90年8月30日函文臺中市政府¹³，以百齡管理會違反法令章程，建議撤銷該會之設立許可，其理由為：「百齡管理會的經營模式是將承租之國有土地找民間業者合作開發，投資人不但要負責設計規劃施工維護管理，且還要支付一筆數百萬元至千萬元不等之『保證金』、『權利金』，或將承租之國有地以每坪約1萬元的價格轉售『永久使用權』給投資人牟利，並且擅自收取塔位管理費和墓基使用費，自訂價格，自行收費，以廉價承租之國有土地轉售使用權他人賺取價差，和民間業者無異，完全沒有『興辦社會福利事業』的色彩存在，而且不斷的尋找新的投資人介入，糾紛頻傳，而消費者對於墓基之使

¹³ 法務部調查局航業海員調查處台申站90年8月30日(90)業防字第730398號函。

用權僅有7年渾然不知，日後極易引發糾紛……。

」惟臺中市政府對此函文未加以處理，多年來放任默許上開經營模式，至99年7月15日，該府撤銷該會之法人資格，即屬不當。

(三)臺中市政府明知中台福座、榮美殿分別於90年、93年間取得使用執照，但其納骨櫃位除中台福座6,217個外均未完成啟用程序，多年來竟未督導百齡管理會完成啟用程序，且放任其違規使用販售：

- 1、按72年11月11日公布施行之墳墓設置管理條例第29條規定：「殯儀館、火葬場、靈(納)骨堂(塔)及其他喪葬設施之設置，須經省(市)主管機關核准；其管理辦法，由省(市)政府定之。」臺灣省喪葬設施設置管理辦法(87年10月13日修正、93年1月1日廢止)第2條規定：「本辦法所稱喪葬設施，係指殯儀館、火葬場及靈(納)骨堂(塔)。」第12條規定：「(第2項)喪葬設施設置完竣，應檢附建物使用執照及現場照片，報請該管主管機關核轉社會處備查，於該管主管機關核准啟用前不得啟用。(第3項)靈(納)骨堂(塔)未經報准啟用，其堂(塔)位不得預售。」至於縣市政府如何檢查喪葬設施？臺灣省政府社會處前以88年2月25日88社工三字第16180號函復臺中市政府略以：「請視喪葬設施整體建設，是否依核准之配置圖說施工完竣，並具備應有功能足以提供民眾使用，本諸權責自行衡酌。」是故，喪葬設施辦理啟用，僅需經主管機關檢查符合規定、確認其依核准之配置圖說施工完竣，並具備應有功能足以提供民眾使用即可核准啟用。
- 2、次按91年7月17日制定公布之殯葬管理條例第18條(現行條文為101年1月11日修正第20條)第1項

規定：「設置、擴充、增建或改建殯葬設施完竣，應備具相關文件，經直轄市、縣(市)主管機關檢查符合規定，並將殯葬設施名稱、地點、所屬區域及設置者之名稱或姓名公告後，始得啟用、販售墓基或骨灰(骸)存放單位。」第55條規定：「(第1項)殯葬設施經營業……違反第18條規定擅自啟用、販售墓基或骨灰(骸)存放單位，經限期改善或補辦手續，屆期仍未改善或補辦手續者，處新臺幣30萬元以上100萬元以下罰鍰，並得連續處罰之……。(第3項)發現有第1項之情形，應令其停止開發、興建、營運或販售墓基及骨灰(骸)存放單位，拒不從者，除強制拆除或恢復原狀外，並處新臺幣60萬元以上300萬元以下罰鍰。」(現行條文為101年1月11日修正第73條：「殯葬設施經營業……違反第20條第1項規定擅自啟用、販售墓基或骨灰(骸)存放單位，處新臺幣30萬元以上150萬元以下罰鍰，並限期改善或補辦手續；屆期仍未改善或補辦手續者，得按次處罰，情節重大或拒不遵從者，得令其停止開發、興建、營運或販售墓基、骨灰(骸)存放單位、強制拆除或回復原狀。……」)

- 3、百齡管理會係自80年12月1日起依獎投合約接辦第一公墓，經臺灣省政府社會處於84年5月31日¹⁴同意設置納骨塔，並於86年8月18日取得臺中市政府工務局核發之中工建雜字第0028號雜項執照(新建水土保持設施)及中工建建字第1157號建造執照後，陸續興建中台福座、榮美殿等納骨堂塔。嗣中台福座取得臺中市政府90年3月29日

¹⁴ 臺灣省政府社會處84年5月31日84社三字第28996號函。

90中工建使字第0280號使用執照，榮美殿則取該府93年10月28日(93)府都建使字第1019號使用執照，故此2座納骨塔均為合法建築物，並無疑義。經統計，中台福座設置納骨櫃位17,321個，前經臺中市政府於90年9月4日核准啟用800個、95年5月20日核准啟用5,417個，共計合法啟用6,217個¹⁵納骨櫃位，仍有11,104個納骨櫃位尚未合法啟用；榮美殿設置納骨櫃位4,350個，百齡管理會前於94年3月22日申請啟用壹樓櫃位4,320個¹⁶，經臺中市政府以其納骨櫃位不符「室內裝修管理辦法」規定，於94年間¹⁷予以退件，嗣百齡管理會於98年8月20日再次申請室內裝修許可，並經該府於同年10月13日核准(工期9個月)，惟該會卻於99年7月15日遭撤銷法人資格，致榮美殿納骨櫃位迄仍未能合法啟用。另百齡管理會於96年間興建五福地寶納骨牆，因未申請建築執照，經臺中市政府認定為違章建築及非法殯葬設施，嗣於104年間拆除。又，本院為釐清中台福座、榮美殿、五福地寶之納骨櫃位數、使用狀況及民眾持有使用權憑證等情形，函請臺中市政府統計至105年3月15日為止，中台福座17,321個櫃位，已使用3,281個、未使用14,040個，持有使用權憑證向該府登記未使用者有9,171個；榮美殿櫃位數4,350個，已使用647個、未使用3,703個，持有使用權憑證向該府登記未使用者有1,019個；五福地寶於拆除前可容納櫃位數2,896

¹⁵ 臺中市政府先以90年9月4日府民禮字第122578號函核准800個納骨櫃位，再以95年5月20日府民禮字第0920070879號函核准骨灰櫃位5,195個、骨骸櫃位222個，合計共6,217個。

¹⁶ 百齡管理會於94年3月22日函臺中市殯葬管理所，申請啟用榮美殿納骨塔壹樓櫃位(骨甕420個、雙人骨灰498個、個人骨灰3,402個，共計4,320個)。

¹⁷ 臺中市政府94年4月28日府民禮字第0940071091號函及94年7月13日中市民禮字第0940007912號函。

個，均尚未使用，持有使用權憑證向該府登記未使用者有20個。

- 4、依前揭墳墓設置管理條例及殯葬管理條例規定，設置殯葬設施完竣，應經縣市主管機關檢查符合規定，始得啟用。惟第一公墓現存兩座納骨塔中台福座、榮美殿雖分別於90年、93年間取得使用執照而為合法建築物，但中台福座設置納骨櫃位17,321個僅核准啟用6,217個，有11,104個尚未合法啟用，榮美殿設置納骨櫃位4,350個，於94、98年間申請啟用均未經核准，依法不得販售。臺中市政府於87年間即獲悉百齡管理會委託仲恩事業股份有限公司預售榮美殿納骨櫃位，函文該會制止並查明；法務部調查局則於90年間函知該府，百齡管理會有授權光鹽事業有限公司預售榮美殿納骨櫃位情事；迄91年間仍有民眾檢舉相關情事。惟經本院調閱82至101年臺中市政府所為之例行性檢查相關檔案，據該府函復並未有相關資料或紀錄供參，顯見該府未依獎投合約規定善盡指導監督之責。且臺中市政府於87年間雖曾函文百齡管理會制止預售榮美殿納骨櫃位，然未見該會停止該等違法情事，亦未見該府輔導該會改善、書面通知限期改善或補辦手續。再者，臺中市政府於該會98年8月20日第2次申請室內裝修許可時，雖於同年10月13日核准(工期9個月)，卻於99年7月15日撤銷該會之法人資格，致使該會未能完成核准啟用程序。
- 5、臺中市政府於撤銷百齡管理會法人資格前，曾於97年3月21日¹⁸對該會課與第1次裁罰、98年6月11

¹⁸ 臺中市政府以97年3月21日府民禮字第0970064765號函百齡管理會(開立裁處書，查獲日期:97年3月7

日¹⁹為第2次裁罰，之後始陸續公布下列消費警訊：98年7月4日-第一公墓內「中台福座」、「榮美殿」、「五福地寶」等納骨塔位違法販售，籲請民眾留意；101年4月6日-臺中市生命禮儀管理所消費警訊公告；102年1月9日-公告勿購買第一公墓殯葬設施；103年4月17日-該府民政局函送新聞稿給臺中市殯葬服務業，並發布市政新聞，提醒消費者。

- 6、臺中市政府明知中台福座及榮美殿納骨塔之納骨櫃位除中台福座6,217個外，餘均未完成啟用程序，多年來竟未本諸權責督促百齡管理會儘速完成啟用程序，且放任其持續違規使用販售，核有違失。

(四)臺中市政府為避免概括承受百齡管理會所販售之使用權憑證，未依獎投合約規定接管第一公墓，卻透過行政執行拍賣程序取得中台福座、榮美殿納骨塔建築物及殯葬設施產權，復未積極就未啟用之納骨櫃位補正程序予以合法化，對購買上開殯葬設施使用者權益未建立妥適保護措施，罔顧民眾權益：

- 1、有關臺中市政府撤銷百齡管理會法人設立許可對於80年8月簽訂之獎投合約所發生之法律關係，據該府(法制局104年7月31日意見)說明略以：
 - (1)該獎投合約既經臺中市政府於99年10月29日函逕行通知百齡管理會終止合約，按終止權之性質為形成權，亦即得依權利人一方的意思而

日)，裁處「停止開發、興建、營運或販售墓基及骨灰(骸)存放單位，並處30萬元罰鍰」，限期2個月內完成改善後報府查驗。

¹⁹ 臺中市政府以98年6月11日府民禮字第0980138508號函百齡管理會(開立行政裁處書，查獲日期:98年4月23日)，裁處「榮美殿、中台福座等納骨櫃位立即『停止開發、興建、營運或販售墓基及骨灰(骸)存放單位』；五福地寶納骨牆櫃位經裁定為違章建築及非法殯葬設施，請1個月內自行拆除，並處60萬元罰鍰」。

使法律關係發生、內容變更或消滅的權利，故本件合約書原則上應已發生終止契約之效力。

- (2) 按「第258條及第260條之規定，於當事人依法律之規定終止契約者準用之。」為民法第263條所明定，復按「民法第260條規定，解除權之行使，不妨礙損害賠償之請求；此為當事人依法律規定終止契約時所準用，復為同法第263條所明定。基於同一法理，如依契約約定終止之情形，應可類推適用。」為最高法院95年9月28日95年台上字第2152號判決要旨所明文。
- (3) 查「契約解除時，當事人雙方回復原狀之義務，除法律另有規定或契約另有訂定外，依左列之規定：一、由他方所受領之給付物，應返還之。二、受領之給付為金錢者，應附加自受領時起之利息償還之。三、受領之給付為勞務或為物之使用者，應照受領時之價額，以金錢償還之。四、受領之給付物生有孳息者，應返還之。五、就返還之物，已支出必要或有益之費用，得於他方受返還時所得利益之限度內，請求其返還。六、應返還之物有毀損、滅失或因其他事由，致不能返還者，應償還其價額。」及「解除權之行使，不妨礙損害賠償之請求。」為民法第259條及第260條所明文，本件契約終止後臺中市政府與百齡管理會間之法律關係（即權利義務關係）請依上述條文、締約時之獎興辦法²⁰、契約約定及實際管理狀況辦理。

²⁰ 《臺灣省獎勵興辦公共設施辦法》省府79年3月2日府法四字第14196號令修正。

第18條：投資人經核准投資興辦公共設施，……已簽訂契約而有左列情事之一者，終止契約：……
。（第1項）

依前項終止契約者……。終止契約後，已施工之建築物，視其是否依核准投資之計畫圖說施工決定保留或拆除之；決定保留之建築物應依資產重估價格予以補償，該公共設施由縣（

- 2、按上開殯葬管理條例雖課與殯葬設施經營業行政罰鍰，亦准許申請補正殯葬設施啟用程序，以保障購買預售納骨櫃位使用權憑證之權益，並無認定販售行為無效。是以，臺中市政府倘依獎投合約規定接管經營，對百齡管理會經營期間未合法啟用之納骨櫃位，於接管後完成啟用前之相關法定程序(如:室內裝修許可)，同時透過政府公權力儘速促成該等殯葬設施合法啟用，當可保障民眾購買納骨櫃位使用權憑證之權益。惟該府對本案之處置，既不依獎投合約規定監督輔導、甚至接管經營，多年來縱容百齡管理會持續對外違法販售納骨櫃位使用權憑證，造成民眾權益處於不確定狀態；復於99年7月15日撤銷百齡管理會法人資格，致使該會申請合法啟用榮美殿納骨櫃位之程序因此停擺；且該府於撤銷百齡管理會法人資格後，竟表示使用權憑證購買人僅對百齡管理會有債權請求權，對該府無任何權利，造成購買該等納骨櫃位使用權憑證之民眾權益無從獲得保障。
- 3、依獎投合約第12條規定，百齡管理會對於本案投資興辦之公墓公共設施，應負統一管理及養護責任，臺中市政府則負有指導監督之責。按獎興辦法規定，臺中市政府對變更使用或管理不善者，應限期改善，必要時得終止契約，並依資產重估價格予以補償後，另行公告徵求他人投資經營或

市)政府或鄉(鎮、市)公所自行經營或另行公告徵求他人投資經營……。(第2項)

第20條：投資人對興建之公共設施應負管理及養護之責任，並應接受縣(市)政府或鄉(鎮、市)公所之指導監督。(第1項)

縣(市)政府或鄉(鎮、市)公所對變更使用或管理不善者，應限期改善，逾期不為改善，得視情節輕重定期停止其部分或全部經營權，必要時得終止契約，並依資產重估價格予以補償後，另行公告徵求他人投資經營或由縣(市)政府或鄉(鎮、市)公所自行經營。(第2項)

由該府自行經營。爰臺中市政府本有監督接管百齡管理會經營之義務，就該會對外販售納骨櫃位使用權憑證之行為實不能置身事外；惟該府既未依獎興辦法及獎投合約規定接管第一公墓，卻於104年依行政執行拍賣程序，以優先承買人地位，運用該府第二預備金，購得中台福座與榮美殿等建築物及殯葬設施所有權，且主張使用權憑證持有人並無債權可向該府申報。

- 4、臺中市政府撤銷百齡管理會法人設立許可及終止獎投合約後，本應依獎興辦法及獎投合約規定「依資產重估價格予以補償後，另行公告徵求他人投資經營或由縣(市)政府或鄉(鎮、市)公所自行經營」。然該府竟藉由拍賣方式取得該公墓之動產及不動產，以避免概括承受百齡管理會所販售之使用權憑證，亦未積極就未啟用之納骨櫃位補正程序予以合法化，致生使用權憑證購買者之權益問題，實非正當。

- (五)如前所述，臺中市政府於90年間即知悉百齡管理會「將承租之國有土地找民間業者合作開發」之經營模式，多年來卻放任默許該經營方式；該府明知中台福座、榮美殿分別於90年、93年間取得使用執照，但其納骨櫃位除中台福座6,217個外均未完成啟用程序，多年來竟未督導該會完成啟用程序，且放任其違規使用販售，迨至99年7月15日以府社助字第0990199185號函檢送行政裁處書，依民法第34條規定，撤銷百齡管理會法人設立許可。該行政裁處書所載理由為：「一、……未依法申請核准，即在墓區內規劃土葬墓園區，並將土地使用權違法售予第三者投資、開發、販售，藉以獲取利益……。二、受處分人將所承租國有土地任由黃○○出售土地

使用權予第三人違法開發土葬墓園……。三、……中台福座核准啟用6,217個櫃位，惟受處分人販售櫃位已超出核准啟用數；榮美殿尚未核准啟用，惟受處分人已有設置櫃位販售情形。而『五福地寶』納骨牆尚未經核准亦未持領本府核發之建照，惟受處分人已擅自設置並在外銷售。本府業分別以97年3月21日府民禮字第0970064765號及98年6月10日府民禮字第0980138508號函裁處在案。」百齡管理會黃○○則辯稱：「原獎投合約第15條，本就允許百齡管理會委託第三人施工營運管理養護，此涉及經營權之讓渡，或共同開發經營，必然隨之資金對價周轉，此與營利活動有別，故以此論斷百齡管理會違法轉包，盜賣國有土地使用權予第三者以獲取利益，似有錯解原獎投合約第15條之文意」。

(六)綜上，獎投合約第15條明定：「乙方得委託適當之專業人員或公司負責施工、管理、營運及養護」，臺中市政府早於90年間知悉百齡管理會之經營模式係「將承租之國有土地找民間業者合作開發」，且明知中台福座、榮美殿自90年、93年間取得使用執照後其納骨櫃位除中台福座6,217個外均未完成啟用程序，竟多年來未依獎投合約第12條規定，督導該會改正土葬區之經營模式，完成納骨塔之啟用程序，放任默許百齡管理會上開經營方式及販售使用權憑證，遲至98年起始陸續發布消費警訊，導致社會大眾因此信賴第一公墓之合法性而購買墓基及納骨塔之使用權憑證。該府嗣於99年7月15日(將近十年後)逕為撤銷百齡管理會法人資格，並於同年10月29日逕行通知終止獎投合約，卻未依獎興辦法及獎投合約規定「依資產重估價格予以補償後，另行公告徵求第三人投資經營」，反藉由拍賣方式取

得該公墓動產及不動產，顯為避免概括承受百齡管理會所販售之使用權憑證及相關衍生問題，且該府以行政執行拍賣程序取得中台福座、榮美殿納骨塔建築物及殯葬設施產權，卻未積極就未啟用之納骨櫃位補正程序予以合法化，致影響使用權憑證購買者權益。且納骨櫃位使用權憑證持有人若是基於該府之長年放任默認而善意取得，依法應受到保障，惟該府除於本院調查時，准許土葬區墓基使用權憑證持有人、曾有配偶或直系血親入葬之納骨塔使用權憑證持有人可埋葬或存放外，其餘超過1萬名使用權憑證持有人迄今無法入葬使用。該府未能保護善意憑證持有人之權益，有違誠信原則，顯有嚴重違失。

- 三、臺中市政府對百齡管理會撤銷法人資格及解約後，不僅未依法接管經營第一公墓，而且於104年1月21日會議決議拍賣地上物及向國產署申請撥用土地。嗣該府於104年6月4日經臺中地院選派為該會清算人，竟違反該會權益而主張不動產鑑定價格過高，且未主張應以市價基礎，致中台福座及榮美殿之動產及不動產鑑價僅172萬825元及2,757萬7,000元。該府又以請國產署於104年5月間對該會提起拆屋還地訴訟等方式，使參與投標者只有1家公司而壓低標價為2,607萬1,000元，再以土地所有權人資格行使優先購買權。再者，該府自104年7月16日拍定前10日起，連續3日(104年7月7、8、9日)對該會裁處共計5,300萬元高額罰鍰以膨脹債權，因而自拍賣價金中取回1,322萬5,665元，該府實際上以1,284萬5,335元低價取得市價至少6億餘元之第一公墓(含納骨塔)，致百齡管理會無力清償眾多憑證持有者之債權。此外，該府於取得第一公墓所有權後，竟以該公墓未合法啟用為由禁葬至今，且

向所有使用權憑證持有人主張僅能向百齡管理會訴訟求償，損害眾多使用權憑證持有人及百齡管理會之權益，實有重大違失。

- (一)按強制執行法第105條規定：「管理人由執行法院選任之。但債權人得推薦適當之人。執行法院得命管理人提供擔保。管理人之報酬，由執行法院詢問債權人及債務人意見後定之。」及第107條規定：「執行法院對於管理人，應指示關於管理上必要之事項，並監督其職務之進行。」前開規定於行政執行法第26條規定有準用之餘地。可知，管理人受執行署之選任、指示與監督職務之進行，且受有管理報酬，自負有善良管理人之注意義務。又民法第37條規定：「法人解散後，其財產之清算，由董事為之。但其章程有特別規定，或總會另有決議者，不在此限。」及第40條規定：「清算人之職務如左：一、了結現務。二、收取債權，清償債務。三、移交賸餘財產於應得者。法人至清算終結止，在清算之必要範圍內，視為存續。」因此，董事對法人解散後清算事務之處理，依民法委任關係而言，負有善良管理人之注意義務，經選任非董事為法人清算人者，亦負有相同注意義務。
- (二)經查，執行署臺中分署受理財政部臺灣省中區國稅局(下稱中區國稅局)民權稽徵所移送義務人百齡管理會97年度營稅執特專字第57064號等行政執行事件，經該分署查封義務人百齡管理會建物，並指派中區國稅局民權稽徵所為保管人，惟該所以無法適當處理清明掃墓人潮及實施現場管理為由，請該分署指派強制管理人，該分署遂選任普麗事業有限公司(下稱普麗公司)自101年3月21日起為百齡管理會查封不動產之強制管理人。迄101年12月28日

，執行署臺中分署因義務人百齡管理會申請分期繳納並提供相當擔保，經該分署審核准予辦理，爰終止強制管理程序，函請管理人普麗公司將該不動產交由義務人百齡管理會為從來之管理使用。迄103年4月3日，執行署臺中分署再以執行命令命臺中市政府民政局自同年月11日起為義務人百齡管理會所有不動產及動產之強制管理人。

(三)臺中市政府為解決第一公墓問題，多次召開跨局處協商會議，並於104年1月21日第3次跨局處協商會議，決議藉由拍賣地上物方式取得本案國有土地地上物，及向國產署申請撥用土地，解決問題。該府法制局遂於同年4月30日函請執行署臺中分署就百齡管理會之動產查封及拍賣。該府則於同年5月15日召開第一公墓相關後續事宜第2次會議中，請國產署中區分署向百齡管理會提出拆屋還地訴訟，該府將函請執行署臺中分署於本案建物拍賣公告上註記「本案土地所有權人已提起拆屋還地訴訟」，並配合發布新聞稿，以阻絕有心或無知人士投標取得地上物後，衍生不必要的困擾。國產署中區分署並配合該府政策，於同年5月14日提起拆物還地訴訟。該府民政局亦於同年4月17日申請撥用第一公墓13筆公墓用地，經行政院於同年5月20日核准撥用，並於同年7月7日辦理管理機關變更登記完竣，取得第一公墓土地所有權。

(四)執行署臺中分署辦理本案查封、拍賣期間，委託佳萬資產鑑定公司就查封之百齡管理會所有動產及陳世展建築師事務所就查封之百齡管理會所有不動產進行鑑價，佳萬資產鑑定有限公司提出動產鑑定報告書，將中台福座及榮美殿所有骨灰箱櫃(即納骨櫃位)以一般動產鑑定價格為172萬825元，陳

世展建築師事務所則就不動產(建物)鑑價為2,757萬7,000元。嗣經執行署臺中分署函詢債務人及債權人就拍賣底價表示意見時，臺中市政府以不動產鑑定價格有偏高之虞，請執行署臺中分署另行選任鑑定人估價，就納骨櫃位未慮及市價交易價格部分，則未提出意見。嗣執行署臺中分署另委託李澤昌建築師事務所就不動產部分重新鑑價，鑑定價格為6,214萬5,000元，該府則以李澤昌建築師事務所鑑價結果相較於第1次鑑價結果更不合理，請該分署勿採用李澤昌建築師事務所之鑑價報告，並認為陳世展建築師事務所之鑑定價格亦過高。又該府於104年6月4日經臺中地方法院(下稱臺中地院)選任為百齡管理會之清算人，於執行署臺中分署拍賣百齡管理會資產相關程序中，卻未見該府基於清算人職權，以維護百齡管理會權益為優先考量所表示之任何意見。

(五)第一公墓經執行署臺中分署委託鑑價結果，中台福座及榮美殿所有骨灰箱櫃依一般動產鑑價為172萬825元，不動產(建物)鑑價為2,757萬7,000元。執行署臺中分署於104年6月25日公告第1次不動產訂於同年7月16日公開拍賣，拍賣底價：第1標450萬4,000元(含榮美殿建物)、第2標1,772萬4,000元(含中台福座建物)，合計2,222萬8,000元，並註記「點交狀況」如下：

- 1、本件拍賣之不動產均係未辦保存登記之建物，拍定後無法以權利移轉證書辦理建物所有權登記，該建物若經建築主管機關認定係違章，買受人應自行承受被拆除之危險，請投標人注意。
- 2、本件拍賣之不動產均坐落於國有土地上，占用之土地不在拍賣範圍，其法律關係由拍定人自理。

台安段260建號並占用同段106-3地號土地，占用面積為157.34平方公尺，其占用權源不明，此部分法律關係並由拍定人自理。

- 3、本件拍賣之不動產於查封時，均由義務人占有使用，拍定後現況點交。
- 4、拍賣標的所在之土地管理機關(國產署中區分署)業於104年5月14日向臺中地院提起拆物還地訴訟。如未來建物依法拆除時，相關已進塔使用之骨灰骸，應由買受人自行負擔費用、依法妥為安置；如屆時由市府介入處理，相關費用將由市府依法向買受人追索。
- 5、依市府104年6月18日中市民宗字第1040020784號函所示：本件拍賣之不動產為殯葬設施，拍定人得標買受後，尚須符合殯葬管理條例第5、6、20、22條、殯葬服務業申請經營許可辦法第2-4條、臺中市殯葬管理自治條例第12條等規定，始得成為「殯葬設施經營業」，合法經營各該殯葬設施，請投標人注意查明。
- 6、依土地法第104條規定：房屋出賣時，基地所有權人有依同樣條件優先購買之權，本件拍賣之不動產係租用國有土地建築，拍定後，土地所有權人有優先承買權，惟如有爭議，須另以訴訟解決之。

(六)執行署臺中分署於104年7月16日就百齡管理會查封之不動產進行拍賣，僅有明筑投資有限公司一家投標，經拍定該公司以2,553萬6,000元得標。臺中市政府民政局則依法行使優先購買權，以2,553萬6,000元取得第一公墓中台福座、榮美園及涼亭等建物所有權(買受人為中華民國、管理人為臺中市政府民政局)，並領得權利移轉證書。同年月23日

，該府分別以31萬元及6萬元拍得百齡管理會查封之第1批及第4批動產，第5批動產則由李錦綿(真福園)以8萬元得標，第2、3、6批動產(納骨櫃位)則因已置放有骨灰(骸)罈，迄至同年9月16日，始由該府民政局分別以第1標5,000元、第2標3萬元、第3標3萬元、第4標4萬元，共計10萬5,000元得標。另，同年12月31日，執行署臺中分署再就384、385、386建號分別以3萬元、2萬元、1萬元拍定與該府民政局。是故，臺中市政府於此拍賣程序中，共計支出2,607萬1,000元。

(七)執行署臺中分署於104年8月14日函請債權人依執行費用、本金、利息及違約金逐項列出，以提出債權計算書。經財政部國稅局、臺中市政府、衛生福利部中央健保署、豐泰投資股份有限公司、勞動部勞工保險局、國產署及臺中市政府民政局等於同年8月20至28日間分別提出債權計算書。其中臺中市政府(法制局)之債權金額41萬9,165元係百齡管理會違反殯葬管理條例，經該府民政局於98年6月11日、98年9月2日及102年11月27日裁處罰鍰共計120萬元(=60+30+30)中之「待繳金額」餘額；而該府民政局之債權金額高達5,300萬元(=850+350+300+350+350+1,100+200+100+200+300+350+850)，則為該局於104年7月7、8、9日以百齡管理會於102年8月至103年4月間(註：市府業於99年7月15日撤銷該會法人資格)違反殯葬管理條例所裁處之罰鍰(臺中市政府民政局歷年來對百齡管理會違反殯葬管理條例之裁處情形詳如附表)。嗣經行政執行署臺中分署自104年7月16日起就百齡管理會不動產及動產共計4次執行拍賣，拍賣所得及強制管理收益共計2,716萬1,520元，其中臺中市政府法制局及民

政局分別獲得分配13萬5,466元及1,309萬199元，共計1,322萬5,665元。

- (八)惟由臺中市政府於本院約詢時所提書面資料顯示：中台福座預估可設置36,003個納骨櫃位(1樓10,228個、2樓11,071個、3樓14,704個)，榮美殿預估可設置8,010個納骨櫃位(1樓3,916個、2樓4,094個)。至105年3月15日為止，中台福座已設置納骨櫃位17,321個(其中已使用3,281個、未使用14,040個)，可再裝設18,682個，已售出而尚未使用者17,188個(含已設置櫃位11,836個及尚未設置櫃位5,352個)；榮美殿已設置納骨櫃位4,350個(其中已使用647個、未使用3,703個)，可再裝設3,660個，已售出而尚未使用者1,571個(含已設置櫃位1,011個及尚未設置櫃位560個)。如以該府所提供百齡管理會管理時期單人塔位(註：雙人塔位則為雙倍價格)最低價格每個3萬元(最高10萬元，不含管理費1萬元)計算，中台福座預估可設置36,003個納骨櫃位，市值至少10億8,009萬元，即使扣除已使用3,281個及已售出而尚未使用17,188個，尚餘15,534個，市值仍有4億6,602萬元以上；榮美殿預估可設置納骨櫃位8,010個，市值至少2億4,030萬元，即使扣除已使用647個及已售出而尚未使用1,571個，尚餘5,792個，市值仍有1億7,376萬元以上。2座納骨塔之納骨櫃位合計市值至少13億2,039萬元，即使扣除已使用及已售出之納骨櫃位，剩餘市值至少仍有6億3,978萬元。
- (九)綜上，臺中市政府民政局自103年4月11日起擔任百齡管理會動產及不動產之強制管理人，臺中市政府於104年6月4日經臺中地院選派為該會清算人，於該會資產遭執行署臺中分署執行拍賣期間，依法均

負有善良管理人之注意義務，以及維護該會權益之職責。詎市府於執行署臺中分署針對百齡管理會資產鑑價期間，竟對不動產鑑價結果提出鑑定價格過高之主張，且未提主張以市價基礎對納骨櫃位進行鑑價，致第一公墓經執行署臺中分署委託鑑價結果，中台福座及榮美殿所有骨灰箱櫃依一般動產鑑價為172萬825元，不動產(建物)鑑價為2,757萬7,000元。再者，該府以請國產署於104年5月間對該會提起拆屋還地訴訟等方式，使參與投標者只有1家公司而壓低標為2,607萬1,000元，再以土地所有權人資格行使優先購買權。此外，該府自104年7月16日拍定前10日起，連續3日以該會於102年8月至103年4月間違反殯葬管理條例為由裁處共計5,300萬元高額罰鍰而膨脹債權，因而取回共計1,322萬5,665元之債權；經換算，市府係以1,284萬5,335元低價取得市價至少6億餘元之第一公墓(含納骨塔)，致百齡管理會無力清償眾多憑證持有者之債權。且該府於取得第一公墓所有權後，竟以該公墓未合法啟用仍禁葬至今，且對於前已向百齡管理會購得使用權憑證者，又主張「現行持有第一公墓使用權憑證之消費者，係『買賣』行為，依民法第226條規定，為可歸責債務人事由之給付不能(不得預售、使用年限為7年等)，債權人得請求賠償損害，向賣方訴訟求償」，明顯損及第一公墓使用權憑證持有者權益，實有重大違失。

- 四、第一公墓土葬區係於74年已開發之合法啟用墓區，依開發時法令，土葬區尚無需辦理環境影響評估與水土保持計畫。該公墓之中台福座及榮美殿等納骨塔殯葬設施，業經臺中市政府核准水土保持計畫且取得使用執照，亦無重新辦理水土保持計畫之必要。詎該府以

該墓區未合法啟用，要求依現行法令重新辦理環境影響評估(或環境差異分析)與水土保持計畫方准合法啟用為由，讓第一公墓土葬區及納骨塔區現仍處於禁葬狀態，罔顧使用權憑證持有者權益，誠有違失。

- (一)環境影響評估法(下稱環評法)係83年12月30日制定公布²¹，按當時之環評法第4條規定：「本法專用名詞定義如下：一、開發行為：指依第5條規定之行為。其範圍包括該行為之規劃、進行及完成後之使用。二、環境影響評估：指開發行為或政府政策對環境包括生活環境、自然環境、社會環境及經濟、文化、生態等可能影響之程度及範圍，事前以科學、客觀、綜合之調查、預測、分析及評定，提出環境管理計畫，並公開說明及審查。環境影響評估工作包括第1階段、第2階段環境影響評估及審查、追蹤考核等程序。」第5條並規定：「(第1項)下列開發行為對環境有不良影響之虞者，應實施環境影響評估：……十一、其他經中央主管機關公告者。(第2項)前項開發行為應實施環境影響評估者，其認定標準、細目及環境影響評估作業準則，由中央主管機關會商有關機關於本法公布施行後1年內定之，送立法院備查。」同法第7條第1項另規定：「開發單位申請許可開發行為時，應檢具環境影響說明書，向目的事業主管機關提出，並由目的事業主管機關轉送主管機關審查。」第28條規定：「本法施行前已實施而尚未完成之開發行為，主管機關認有必要時，得命開發單位辦理環境影響之調查、分析，並提出因應對策，於經主管機關核准後，切實執行。」環保署則依環評法第5條第2項於84年10月18

²¹ 環境影響評估法：83年12月30日總統(83)華總(一)義字第8156號令制定公布全文32條。

日訂定「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」²²(下稱認定標準)」據以實施環境影響評估(下稱環評)。因此，84年10月18日以後之「開發行為」，符合「認定標準」者，即應實施環評，而環評法施行前業經目的事業主管機關許可開發者，則無須重新辦理環評，惟該開發行為後續如申請擴建或重新申請許可，應於向目的事業主管機關申請時認定其應否實施環評。另據本院約詢時環保署提出之書面說明稱：環評法施行前已向目的事業主管機關申請許可之開發行為，無須實施環評；又，開發單位申請變更已通過之環境影響說明書或評估書內容，應依環評法施行細則第36條至第38條規定認定，視變更內容對環境影響程度，分別有「重新辦理環評」、「環境影響差異分析報告(下稱環差)」、「變更內容對照表」或「備查」等4種方式辦理變更等語。

(二)山坡地保育利用條例²³於65年4月29日制定時於第17條規定：「山坡地有加強保育、利用之必要者，其水土保持處理與維護，應依省(市)主管機關指定之方式實施之。」75年1月10日修正後，始有第30條第1項規定：「於山坡地開發建築、興建水庫、道路、探礦、採礦、採取或堆積土、石、經營遊憩用地、設置墳墓、處理垃圾等廢棄物及其他開挖整地者，應先擬具水土保持計畫，送請各該目的事業主管機關會同主管機關核定並監督實施；其計畫內容，審核程序及實施之檢查，由各該目的事業主管機

²² 開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準：84年10月18日行政院環境保護署(84)環署綜字第54036號令訂定發布全文35條。

²³ 山坡地保育利用條例：65年4月29日總統制定公布全文37條。75年1月10日總統(75)華總(一)義字第0119號令修正公布全文39條。

關定之。」嗣水土保持法(下稱水保法)於83年5月27日制定公布²⁴，該法第8條第1項規定：「下列地區之治理、經營或使用行為，應依水土保持技術規範實施水土保持之處理與維護：……三、採礦、採礦、鑿井、採取土石或設置有關附屬設施。四、修建鐵路、公路或其他道路。五、於山坡地或森林區內開發建築、設置公園、墳墓、遊憩用地、運動場地或森林遊樂區、堆積土石、處理廢棄物或其他開挖、整地……。」第12條第1項規定：「第8條第1項第3款至第4款之開發、經營或使用行為，以及於山坡地及森林區內從事農、林、漁、牧地之開發利用所需之修築農路、開挖、整地或整坡作業，其水土保持義務人應先擬具水土保持計畫，送請主管機關核定……，其水土保持計畫未經主管機關核可前，各目的事業主管機關不得徑行核發開發或利用之許可。」另據農委會水保局說明函復稱：山坡地保育利用條例75年1月10日修正公布前，並無設置墳墓應先擬具水保計畫之規定；依99年2月23日農授水保字第0991870332號函釋：「山坡地保育利用條例75年1月10日公告修正前之山坡地開發利用行為，得經水土保持主管機關會同目的事業主管機關檢查，認定無需開挖整地且水土保持安全無虞者，則無需擬具水土保持計畫送核；山坡地保育利用條例75年1月10日公告修正後，水土保持法83年5月27日公布施行前之山坡地開發利用行為，仍應有水土保持法第12條之適用。」因此，於山坡地開發設置墳墓，在75年1月10日以後，即應擬具水土保持計畫(下稱水保計畫)，送請主管機關核定。

²⁴ 水土保持法：83年5月27日總統(83)華總(一)義字第2845號令制定公布全文39條。

- (三)經查，執行署臺中分署以103年4月3日執行命令命臺中市政府民政局自同年月11日起為義務人百齡管理會所有不動產及動產之強制管理人後，該府即於同日以第一公墓尚未合法啟用，發布禁葬命令，禁止入葬與使用。迄104年4月17日，該府核轉該府民政局申請撥用第一公墓13筆公墓用地，經行政院於同年5月20日核准撥用予該府民政局，並於同年7月7日辦理管理機關變更登記完竣；該府復於同年7月16日經拍賣程序取得中台福座及榮美殿等建築物所有權。惟因該府主張第一公墓多數殯葬設施皆未合法啟用，須依現行殯葬管理條例等規定重新辦理環評(或環差)及水保計畫等方可合法啟用，致第一公墓迄今仍處於禁葬狀態。
- (四)惟查，第一公墓前經臺中市政府於74年公告啟用，業如前述，其「開發行為」係發生在74年公告啟用前，實無庸置疑。基於法律不溯及既往原則，環評法及水保法要求設置開發公墓應提出環評與水保計畫之規定，當不適用於已開發並公告啟用之第一公墓。又第一公墓74年公告啟用時，僅土葬墓基供民眾使用，復比對第一公墓現況與74年公告啟用時之航照圖(附圖1)，該土葬區之範圍相當，尚難謂有新的「開發行為」，則第一公墓土葬區應尚無重新實施環評與水保計畫之必要。
- (五)又，百齡管理會為興建納骨堂塔，曾於86年7月間完成相關水保計畫，經臺中市政府工務局會簽建設局於同年7月30日審查「尚屬可行」，並取得該府工務局同年8月18日中工建雜字第0028號雜項執照(新建水保設施)及(86)中工建建字第1157號建造執照

²⁵。迄90年3月29日中台福座取得該府90中工建使字第0280號使用執照，93年10月28日榮美殿取得該府93府都建使字第1019號使用執照。而中台福座及榮美殿納骨堂塔興建當時環評法雖已施行，然並未重新辦理環評(臺中市政府亦無要求需辦理環評)，足徵中台福座及榮美殿係坐落於第一公墓已開發區，且該等納骨堂塔已完成水土保持設施。

(六)另據百齡管理會黃○○陳訴稱：該會於93年間由臺灣省政府公報得知政府推廣「殯葬一元化」政策，因第一公墓服務項目僅有土葬及納骨櫃位存放，故主動申請於該公墓範圍內興建殯儀館及火葬場等設施，惟因當時環評法已公布施行，乃於93年10月4日函送「第一公墓殯葬區開發計畫」辦理環評，經臺中市政府於95年9月28日公告²⁶環境影響說明書審查結論，嗣因當地居民抗爭²⁷，該府再於95年11月14日更正公告²⁸環境影響說明書審查結論，有條件通過環評審查，並將本案計畫名稱由原「第一公墓殯葬區開發計畫」修正為「第一公墓整體開發計畫」，且明示「本開發案內容不得有殯儀館及火葬場之相關設施」。百齡管理會遂配合該府環評審查委員會第72次及第73次審查會要求進行修正，並於95年11月30日檢送「第一公墓整體開發計畫環境影響說明書」(定稿本初稿)，惟嗣後該會以水保計畫費用過高且園區並無新開發規劃而未續行開發。嗣該府環保局於96年10月9日邀集民政局及經濟

²⁵ (86)中工建字第1157號建造執照：建築基地為蕃社腳段347-2地號等1筆、面積73,032m²(87年5月16日重測後為台安段105地號、面積75,135.56m²)，共有甲、乙二座建築物，分為A、B、C、D、E等5棟，E棟領有90年3月29日市府90中工建使字第0280號部分使用執照(即中台福座)，A棟先行完工使用，嗣取得93年10月28日市府93府都建使字第1019號使用執照(即榮美殿)，餘B、C、D棟則未興建。

²⁶ 市府95年9月28日府授環管字第0950203328號公告。

²⁷ 南屯區公所於95年10月20日檢送該區文山里里民異議於里內設置殯儀館及火葬場。

²⁸ 市府95年11月14日府授環管字第0950238917號函更正公告。

局辦理「第一公墓整體開發計畫」開發現況會勘，依會勘紀錄中環保局意見：「現場無施工行為」，迄至99年7月15日百齡管理會法人資格遭撤銷，皆未曾辦理興辦事業計畫核准事項、執行水保計畫及後續環評監測。又，該會當時認為該環評已非原申請目的，故後續水土保持設施工程已無意願施作，況未申請設置殯儀館及火葬場設施前，原經營之公墓業務本無須辦理環評及水保計畫等語。

(七)再查，臺中市政府於70至73年間在第一公墓已興建有辦公室、水塔、深水井、排水溝、階梯、福德正神、聯外道路等，且於74年11月30日公告第一公墓部分區域合法啟用，顯見第一公墓並非新開發墓區。徵諸百齡管理會95年8月完成之「第一公墓殯葬區開發計畫」環境影響說明書(第3次修正本)，其「第4章 開發行為之名稱及開發場所」、「圖4-3 規劃範圍圖」可見第一公墓部分土葬區、納骨塔(中台福座及榮美殿)等業已設置完成，爰該會所闢建之墓園及納骨塔，倘屬該府74年公告啟用之已開發範圍內，則依該公墓於70至73年間設置開發時之法令，顯無須實施環評與水保計畫之規定。

(八)綜上，第一公墓係已開發之合法啟用墓區，業如前述，按開發時法令，土葬區尚無需辦理環評與水保計畫；至中台福座及榮美殿等納骨塔殯葬設施，業經臺中市政府核准水保計畫且取得使用執照，亦無重新辦理水保計畫之必要。詎該府以該墓區未合法啟用，要求依現行法令重新辦理環評(或環差)與水保計畫方准啟用，致第一公墓現仍處於禁葬狀態，罔顧使用權憑證持有者權益，實有違失。

綜上所述，臺中市政府不僅未妥善保管74年間臺中市第一花園公墓規劃完成部分啟用公告之附件圖說，且以此為由主張該公墓未合法啟用，而於103年4月發布禁葬命令，並對辦理入葬民眾處以罰鍰；該府多年來均未依臺灣省獎勵興辦公共設施辦法及獎勵投資興建公共設施合約規定督導於80年間即接辦該公墓之私立台中市百齡社會福利事業管理會改正經營模式及完成納骨櫃位啟用程序，放任默許該會販售使用權憑證，致使民眾因信賴該公墓之合法性而購買使用權憑證，且於撤銷該會法人資格並終止合約後，仍未依法令及合約規定接管經營，亦未補正納骨櫃位啟用程序，有違誠信原則；該府經選派為該會清算人，竟透過行政執行拍賣程序，以低標價取得高市價之公墓，損害該公墓使用權憑證持有人及該會權益；又，該公墓土葬區原係74年已開發之合法墓區，詎該府以該墓區未合法啟用為由，要求依現行法令重新辦理環境影響評估(或環境差異分析)與水土保持計畫，致該公墓現仍處於禁葬狀態，罔顧民眾權益，以上均核有重大違失，爰依監察法第24條規定提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

提案委員：高鳳仙

附圖一、第一公墓航照圖74年9月7日(底片號碼74P121-239)



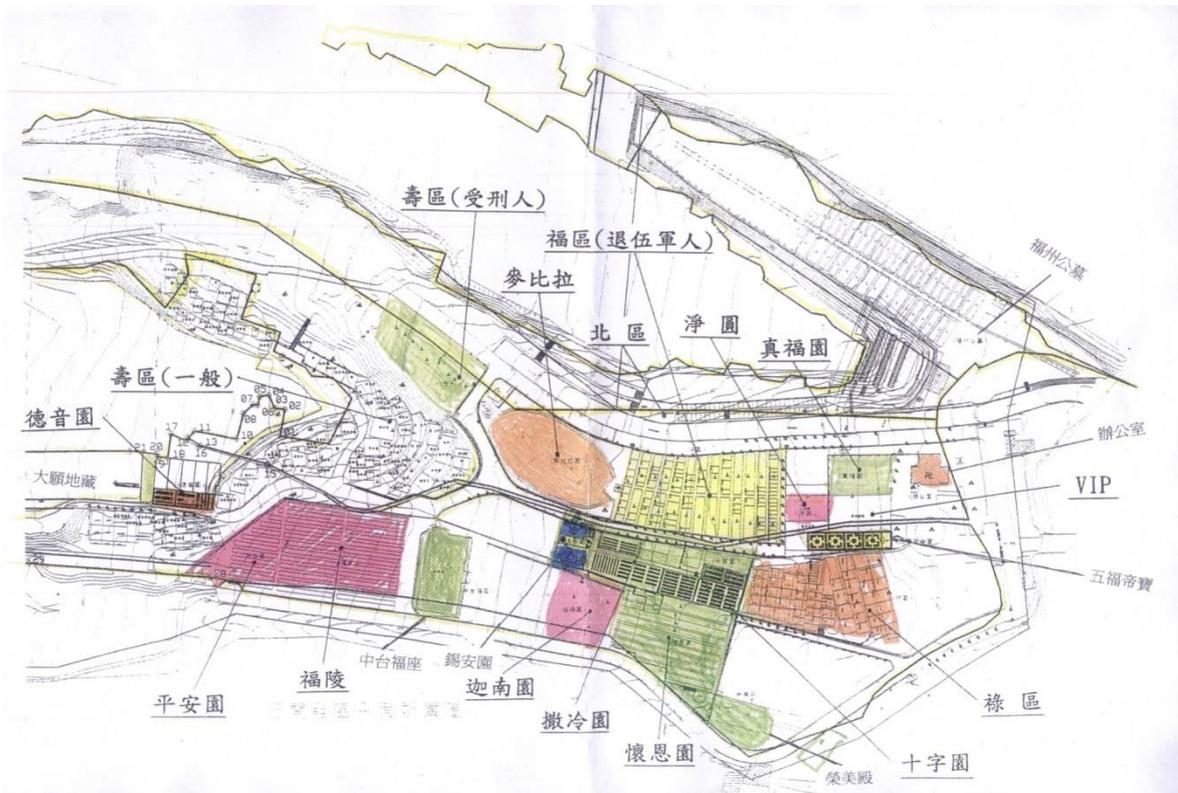
附圖二、第一公墓航照圖75年5月14日(底片號碼75P26-396)



附圖三、第一公墓航照圖98年10月8日(底片號碼091008A-44)



附圖四、第一公墓現況配置圖



附表、臺中市政府民政局歷年來對百齡管理會違反殯葬管理條例之裁處情形

日期	百齡管理會遭裁罰情形	債權金額
97.3.21	停止開發、興建、營運或販售墓基及骨灰(骸)存放單位，並處30萬元罰鍰。	無(已繳)
98.6.11	違反殯葬管理條例第7條、第18條規定，未經核准擅自販售、啟用納骨櫃位，裁處60萬元罰鍰。	臺中市政府 (法制局)
98.9.2	榮美殿旁大面積開發骨灰存放設施及「蔡家歷代祖先墓」墓基納骨存放設施，未經核准設置，處30萬元罰鍰。	待繳金額 41萬9,165元
102.11.27	第一公墓收葬屍體，涉嫌違反殯葬管理條例第20條及第25條規定，裁處30萬元。	
104.7.7	102.10間違反殯葬管理條例第6條共計17件，分別裁處50萬元罰鍰，合計850萬元。	臺中市政府 民政局
104.7.8	102.11間違反殯葬管理條例第6條共計7件，分別裁處50萬元罰鍰，合計350萬元。	5,300萬元 (=850+350+
104.7.9	<ol style="list-style-type: none"> 1. 102.8間違反殯葬管理條例第6條共計6件，分別裁處50萬元罰鍰，合計300萬元。 2. 102.9間違反殯葬管理條例第6條共計7件，分別裁處50萬元罰鍰，合計350萬元。 3. 102.12間違反殯葬管理條例第6條共計7件，分別裁處50萬元罰鍰，合計350萬元。 4. 103.1間違反殯葬管理條例第6條共計22件，分別裁處50萬元罰鍰，合計1,100萬元。 5. 103.3中旬違反殯葬管理條例第6條共計4件，分別裁處50萬元罰鍰，合計200萬元。 6. 103.3下旬違反殯葬管理條例第6條共計2件，分別裁處50萬元罰鍰，合計100萬元。 7. 103.4月上旬違反殯葬管理條例第6條共計4件，分別裁處50萬元罰鍰，合計200萬元。 8. 102.8間違反殯葬管理條例第20條共計6件，分別裁處50萬元罰鍰，合計300萬元。 9. 102.9間違反殯葬管理條例第20條共計7件，分別裁處50萬元罰鍰，合計350萬元。 10. 102.10間違反殯葬管理條例第20條共計17件，分別裁處50萬元罰鍰，合計850萬元。 	300+350+350 +1,100+200+ 100+200+300 +350+850)