

調 查 意 見

壹、案由：據訴，苗栗縣後龍鎮公所100年8月間辦理「後龍鎮水尾海水浴場行政大樓拆除及農地填土復原工程」，承包商未經核准於該鎮秀水段1024地號特定農業區農牧用地回填營建剩餘土(石)方，疑違反區域計畫法及涉有驗收不實等情乙案。

一、苗栗縣後龍鎮公所辦理水尾海水浴場行政大樓拆除工程，既未依協議與地主確認回填土土質，復未通知地主辦理占有物返還交付，致生爭議，是有未當。

(一)按民法第256條規定：「債權人於有第二百二十六條之情形時，得解除其契約。」(第226條規定：「因可歸責於債務人之事由，致給付不能者，債權人得請求賠償損害。」「前項情形，給付一部不能者，若其他部分之履行，於債權人無利益時，債權人得拒絕該部之給付，請求全部不履行之損害賠償。»)同法第259條並規定：「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。」另，同法第946條第1項及第2項規定：「占有之移轉，因占有物之交付而生效力

。」「前項移轉，準用第七百六十一條之規定。」是故，不動產物權之移轉，依據土地法第43條規定，固以登記產生絕對效力，惟契約當事人解除契約時，不動產占有之返還仍須以交付始發生效力。

(二)經查，本案77年8月之協議書，係同意系爭土地供做興建水尾海水浴場所需**公共設施用地**，然依區域計畫法暨施行細則等相關規定，系爭土地因屬特定農業區農牧用地，僅能「供農牧生產及其設施使用」，依法必須徵收並變更編定為特定目的事業用地，方得做為特定目的建築使用。惟後龍鎮公所在未辦理徵收補償及變更編定之情形下，即逕為興建系爭大樓，致系爭大樓因不合相關法令規定而無法使用，終致報廢拆除，而有返還土地之必要。

(三)次查，本案拆除工程合約書及施工計畫書，雖未有請地主確認回填土土質及通知地主會驗等相關規定，後龍鎮公所與地主間亦無點交協議。然100年10月26日之「回填工程協調會」卻有「回填前，請地主確認回填深度及土方品質始可回填」之決議，惟該公所於同年11月7日再召開「復舊協調會」，於地主未出席之情形下，自行建議「**回填深度維持1公尺**」，並函請奕通公司辦理設計變更後，即於同年12月26日開始回填作業，並於101年1月4日回填完成，從未「請地主確認回填深度及土方品質」。工程完工後，後龍鎮公所於101年2月8日辦理決算驗收時，復未邀請地主參與會驗，僅以同年2月14日函文通知地主「系爭大樓已於101年1月13日拆除，復舊情形依台端建議辦理完成」。詢據後龍鎮公所說明略以，民法物之權利人本有使用、管理權限，且物之返還亦非要式行為，自公所函文通知地主建物拆除完畢之時起，權利人等並無法律、事實上不能管理

之情事，故認業完成拆屋還地作業等語。惟查，系爭協議書雖無約定返還期限，然本工程目的本為「拆屋還地」，亦即後龍鎮公所將占有物(系爭土地)返還交付予地主，自應依前揭法令規定完成占有物返還交付，始生占有移轉之效力；且縣府前於102年7月8日函復本院，亦認後龍鎮公所迄無系爭用地完整點交紀錄及終止協議文件¹。是以，系爭土地占有之返還未予交付，尚難謂其已生返還效力。

(四)綜上，後龍鎮公所辦理本案拆除工程，既未依協議與地主確認回填土土質，復未通知地主辦理占有物返還交付，致生爭議，是有未當。

二、本工程主辦機關苗栗縣後龍鎮公所不僅未督促監造單位確實審核拆除計畫書，致營建廢棄土流向不明，且未確實管控回填土方之品質，復未確實辦理驗收，肇致回填營建剩餘土石方疑慮，顯有疏失。

(一)依營建剩餘土石方處理方案第貳點規定，營建工程剩餘土石方之種類，係包括建築工程、公共工程及其他民間工程所產生之剩餘泥、土、砂、石、磚、瓦、混凝土塊等，經暫屯、堆置可供回收、分類、加工、轉運、處理、再生利用者，屬有用之土壤砂石資源。同方案第參點「剩餘土石方處理方針」二、(四)規定：「公共工程之剩餘土石方應有處理計畫，並應納入工程施工管理，由工程主辦機關負責督導承包商對於剩餘土石方之處理，並將處理計畫副知該工地及收容處理場所之直轄市、縣(市)政府……。」另

¹ 後龍鎮公所雖與地主簽定公共設施用地「協議書」，惟本案為特定農業區農牧用地，非經變更編定，不得為建築使用，係屬標的物「自始主觀不能」，得依民法第256條解除契約，並適用民法第259條「回復原狀」之規定。此處縣府102年7月8日府農農字第1020135798號函說明略以：「該公所迄無系爭用地完整點交紀錄及終止協議文件，亦無依上開權責主動查報系爭用地後續有遭他人違法傾倒、回填之紀錄，是以，該用地現況仍應由後龍鎮公所負管制責任...」，其法律真意，當指「解除契約」。

依苗栗縣營建工程剩餘土石方處理及資源堆置處理場設置管理自治條例第13條第1項規定：「公共工程餘土之處理，工程主辦(管)機關應負責自行規劃、設置、核准專用自備場地或土資場，或由承包廠商自行設置專用自備場地或土資場，或要求承包廠商覓妥經政府機關許可設置之土資場，並於投標文件及工程契約書中載明環保項目，如有違規棄置餘土及廢棄物者，應依契約及廢棄物清理法相關規定，嚴格執行追究責任與處分。」同條例第14條前2項並規定：「餘土處理計畫應載明下列各項：一、工程名稱、主辦(管)機關名稱及承造業者名稱。二、餘土數量、種類、內容及處理作業時間。三、收容處理場所之地點及名稱、核准機關、管理單位、核准資料影本。四、餘土運送時間、路線、處理作業方式及污染防治說明。」「前項餘土處理計畫報請工程主辦(管)機關審核備查後，副知收容處理場所及本府，並於工地產出餘土及混合物前，將送往之收容處理場所之地址及名稱報工程主辦(管)機關後，據以發給運送憑證及處理紀錄表。」是故，有關公共工程營建剩餘土石方(餘土)處理，其餘土處理計畫應載明運棄地點及數量等報工程主辦(管)機關審查核可後據以執行；而本工程餘土之運棄地點及數量，自應依餘土處理計畫及工程契約內容辦理。

- (二)經查，本工程合約書對於餘土處理並無規定，相關圖說亦無標示拆除工程範圍尺度，僅圖說中之「施工說明及規定」載有：「1. 開工前承商應提送拆除計畫書至監造單位審核……。3. 本工程打除混凝土及廢棄物須運至合法棄土場……。5. 拆除後地坪回填：外運回填土(沃土)深度以1m計。6. 拆除後實際地坪：41.5*34.5m² (≐1432m²)。7. 本行政大樓高度9.4m、長度34.5m、寬度23.5m。……」並於「回填土詳圖」加註

：「外運回填土不得有卵石及石塊」。另，承商力建包工業提送之**施工計畫書**有關「**拆除廢料流向管制計畫**」略以：(一)載運至經審查認可之**廢棄物處理廠**。(二)依甲方認可之利用方式。(三)地點：長增工程有限公司(下稱長增公司)苗栗縣後龍鎮龍坑里17鄰十班坑……。另竣工卷中附有長增公司證明書二紙，證明：「本工程水尾海水浴場行政大樓拆除工程之**借土填方1432立方**由本公司出土」及「本工程水尾海水浴場行政大樓拆除工程之**水泥塊1976立方**已確實運至**合法地點**」，惟既未說明該「借土填方」之土方品質及來源，亦未說明「水泥塊」運棄至何處。經詢據後龍鎮公所說明略以，本案事後發覺，施工及監造廠商均**誤認**長增公司營業項目有符合，即為合法地點，違規情形已依法處罰。

(三)本工程施工期間，臺灣苗栗地方法院檢察署(下稱苗栗地檢署)曾於100年12月23日召集縣府環境護保局(下稱環保局)、土石採取科、竹南地政事務所等會同陳情人履勘測量；縣府環保局並以101年1月11日函復苗栗地檢署該局判定結果略以：該地點所堆置為**營建剩餘土石方(餘泥及土方)**，非屬廢棄物範圍；復詢據縣府說明略以，當日現場之土石方屬**有用之土壤砂石資源**，非屬廢棄物範圍，亦非屬需向環保局申報審查之範疇；履勘開挖時，現場已無拆除作業，無法判定該土方石係現場施工所產生，抑或外來運入。另由監工日報表可見，本工程係100年12月15日完成拆除作業、同年月16日至23日進行廢土運棄作業(總計運棄1214M³)、同年月26日至101年1月4日進行回填土作業(總計填方1158.08M³)。故苗栗地檢署履勘時本工程應已完成拆除、尚未回填，故縣府環保局確實難以判定該土方石係現場施工所

產生，抑或外來運入。

(四)縣府環保局因民眾於101年1月14日陳情，本案陸續以紅色、灰色(似帶黏性)、咖色(夾帶不明物)及黑色(帶有微粒體物質，疑似粉碎後之柏油塊)等等多種不同顏色、不明土質之土壤混合回填等情，而於同年1月18日再至現場查核；經查察結果，認為所傾倒為營建剩餘土方，為該工程拆除後回填整地作業，另相片中紅色土方部分為一般土方，且未發現有回填傾倒廢棄物情形；又，依稽查照片可見，該回填土為大部分紅色土壤摻雜少部分黑色土壤，並有部分石塊。另，本工程全部工項係於101年1月10日完成²、1月13日申報竣工，後龍鎮公所於2月8日辦理驗收，該驗收紀錄(無現場照片)載明「與契約、圖說、貨樣規定相符。同意驗收合格。」惟上開縣府環保局101年1月18日之稽查照片卻明顯可見回填土中存有石塊，與「回填土詳圖」所註「外運回填土不得有卵石及石塊」不合，顯見後龍鎮公所未確實辦理工程驗收。

(五)綜上，後龍鎮公所為本工程主辦機關，不僅未督促監造單位確實審核拆除計畫書，致營建廢棄土流向不明，且未確實管控回填土方之品質，復未確實辦理驗收，肇致回填營建剩餘土石方疑慮，顯有疏失。

三、苗栗縣後龍鎮公所違反土地使用管制規定，於特定農業區農牧用地興建系爭大樓在先，嗣後辦理拆除工程復未依規定申請農地回填，且遺留不利農作之設施；案經苗栗縣政府依法要求該公所移除並回復農作，並經內政部訴願決定及行政法院判決認定相關處分尚無違誤，後龍鎮公所不該再以地主阻撓為推托，自應

² 依監工日報表記載，101年1月10日，全部工項完成。1月11及12日，均無施作。

儘速辦理，期使系爭土地回復農作使用。

- (一)按區域計畫法第15條第1項規定：「區域計畫公告實施後，不屬第十一條之非都市土地，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。……」同法第21條第1項規定：「違反第十五條第一項之管制使用土地者，由該管直轄市、縣(市)政府處新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰，並得限期令其變更使用、停止使用或拆除地上物恢復原狀。」**非都市土地使用管制規則**第5條第1項並規定：「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，其有違反編定使用管制者，應即報請直轄市或縣(市)政府處理。」同規則第6條第1項前段則規定：「非都市土地經劃定使用分區並編定使用地類別，應依其容許使用之項目使用……。」是以，非都市土地經劃定使用分區並編定使用地後，土地使用需符合規定，否則主管機關當要求土地所有權人或行為人限期變更、停止使用或拆除地上物恢復原狀。另，**農業發展條例**第3條第10款及第11款規定：「農業用地：指非都市土地或都市土地農業區、保護區範圍內，依法供下列使用之土地：(1)供農作、森林、養殖、畜牧……」及「耕地：指依區域計畫法劃定為特定農業區、一般農業區、山坡地保育區及森林區之農牧用地。」
- (二)系爭土地屬特定農業區農牧用地，依規定本當為農業使用之「耕地」，後龍鎮公所違法興建系爭大樓，復未妥善管理維護，任令建築物損壞，終致報廢拆除，惟拆除工程期間或因與土地所有權人協調溝通未盡完善，尚遺留「未刨除之柏油路面」、「未移除之排水溝

設施」與「未移除之聯外道路級配」等設施，即予完工驗收，並於101年2月14日函文通知土地所有權人管領，未實際辦理交付。據該公所函復說明，本工程回填前雖未請地主確認土質，但承包商回填土確屬適合農作之黃土，至現場遺留之設施，則係因土地所有權人阻擋施工之故。然詢據縣府表示，系爭土地經民眾多次陳情，經查證回填工程除未依**苗栗縣申請農地改良作業要點**提出申請外，復經該府多次邀集相關單位會勘，認定確屬農地違規使用，並依**區域計畫法**第15條及第21條等規定，分別於102年8月27日、12月25日及103年5月19日函知後龍鎮公所限期移除相關設施並回復農作使用，並處以6萬元、10萬元之罰鍰。

(三)後龍鎮公所不服縣府前述處分向內政部提起訴願，均遭駁回。查內政部102年12月27日及103年5月19日、8月20日訴願決定理由，除一致認定縣府處分並無不當外，亦載明「未刨除之柏油路面」等相關設施，縣府已多次認定非屬農業用地設施，確屬農地違規使用，後龍鎮公所既為系爭違規設施之建造行為人，自應負拆除相關設施並恢復原狀之責，不得以與土地所有權人間之紛爭，作為免除拆除違規設施並恢復原狀責任之推卸之詞。又，臺灣臺中高等行政法院103年5月28日及11月12日之判決理由，亦認定後龍鎮公所於系爭土地上建造上開地上物時起，至系爭遺留設施完全消除並恢復至符合農作使用狀態為止，確已違反**區域計畫法**第15條第1項規定，其既係本件違規行為人，亦為系爭土地之使用人，縣府衡酌該公所違規行為情形，依**區域計畫法**規定命該公所將系爭土地上之遺留設施移除並恢復至符合農作使用之狀態，尚屬適當、合理，且無恣意裁量之情事，依法並無不合。

(四)綜上，後龍鎮公所違反土地使用管制規定，於特定農業

區農牧用地興建系爭大樓在先，嗣後辦理拆除工程復未依規定申請農地回填，且遺留不利農作之設施；案經縣府依法要求該公所移除並回復農作，並經內政部訴願決定及行政法院判決認定相關處分尚無違誤，該公所不當再以地主阻撓為推托，自應儘速辦理，期使系爭土地回復農作使用。

四、苗栗縣後龍鎮公所怠於依協議發給補償費，事後所提補償方式卻造成雙方爭議，長期侵害地主權益，嚴重影響政府誠信。

- (一)後龍鎮公所自94年起與地主就土地使用補償金計算方式等議題召開多次協調會，始終無法達成共識。該公所卻於100年10月6日逕行函知地主限期請領補償費(約33.83萬元)，否則將依法辦理提存。經查，該補償費價款，係該公所逕以土地面積、公告地價及供農作使用5年時間計算而得。系爭土地雖屬特定農業區農牧用地，惟後龍鎮公所從未供農業用途使用，且該公所與地主於77年間已訂有正式協議契約，卻怠於依協議發給補償費，而以農作使用及5年使用時間計算土地使用補償金，致造成雙方爭議。
- (二)本案地主因補償費爭議屢向後龍鎮公所請求給付未果，遂向縣府提起訴願，訴願決定(102年苗府訴字第31號)雖為不受理，惟該決定書理由載明：「…查本案訴願人主張原處分機關與其於77年8月間曾就系爭土地簽定協議書，現訴願人本於所有權人之地位請求原處分機關給付系爭土地自79年6月29日起至原處分機關合法取得系爭土地所有權或回復系爭土地原狀止之土地使用補償費，……核屬私權爭執之民事事件，而非公法上爭議事件，自應循民事訴訟途徑解決……」另，臺中高等行政法院駁回

該使用補償金行政訴訟判決之事實及理由亦載明：
「……至於原告主張被告迄未給付該協議書之土地價格及魚池補償部分，則屬債務不履行之問題，原告自應依循契約之法律關係請求之，而非依公法上不當得利之法律關係為本件主張……」顯見行政法院亦認本案使用補償金爭議係屬私權爭執之民事事件，應循民事訴訟途徑確認釐清。

(三)綜上，後龍鎮公所怠於依協議發給補償費，事後所提補償方式卻造成雙方爭議，長期侵害地主權益，嚴重影響政府誠信。另依訴願決定理由及行政法院判決意旨均認本案使用補償金爭議係屬私權契約爭執之民事事件，應循司法途徑確認釐清。

調查委員：劉委員德勳