

調 查 意 見

壹、案由：據訴，新竹市東香段 000 地號等土地，原屬林業用地，疑遭新竹市地政事務所相關承辦人員違法變更為丙種建築用地，嗣經法院判刑確定，惟新竹市政府未辦理更正回復原編定，肇致業者申請開發建築，涉有違失；又該建案擋土牆等水土保持設施，涉有越界建築侵害鄰地權益等情案。

貳、調查意見

一、所訴新竹市東香段 000 地號土地早年雖遭違法變更為丙種建築用地，然相關涉案人員在法院判刑確定後，業經新竹市政府予以免職，該筆土地未辦理更正回復原編定原因，係該府考量本案土地已多次買賣或拍賣移轉，實難謂有勾結或非善意之情事，且為信賴利益保護大於公益維護之考量，故作出不予回復編定之決定，經衡酌實情，尚難認其有未當之處

(一)按山坡地保育利用條例第 6 條第 1 項規定：「山坡地應按土地自然形勢、地質條件、植生狀況、生態及資源保育、可利用限度及其他有關因素，依照區域計畫法或都市計畫法有關規定，分別劃定各種使用區或編定各種使用地。」非都市土地使用管制規則第 27 條規定：「土地使用分區內各種使用地，……應在原使用分區範圍內申請變更編定。……各種使用地之變更編定原則，……應依使用分區內各種使用地變更編定原則表…辦理。非都市土地變更編定執行要點，由內政部定之。」是以，非都市土地劃定各使用分區及編定各種用地除消極為實施土地使用管制依據外，積極目的也在防止自然災害，並促進土地及天然資源的保

育利用，而若符合一定條件及規定，仍得申請使用分區變更及使用地編定之變更。

(二)本案東香段 000 地號土地（嗣後分割增加至 000~000 地號等多筆土地），重測前為香山坑段 000-00 地號，原使用分區及使用地編定屬於山坡地保育區林業用地，79 年間由當時權利人何○泓檢具台灣電力股份有限公司 79 年 4 月 6 日(79)新區業發證字第 238 號用電證明申辦地目變更，80 年 1 月地目變更為建地目後，復於 80 年 4 月辦竣更正編定為山坡地保育區丙種建築用地。另外，本案土地所有權之移轉，在更正編定為丙種建築用地後，該筆土地自 81 年起至 100 年間又經歷多次買賣、拍賣等移轉，最後由陳○吉在 100 年間買賣取得，嗣地主因與禾晟建設公司簽訂合建分售房地契約，為使該建築基地之建案順利興建及進行房屋預售，遂辦理信託登記，由全國農業金庫股份有限公司為該建案興建資金及土地之受託人，並擔任本建築基地起造人。

(三)查該筆土地違法變更過程，依據臺灣新竹地方法院檢察署檢察官起訴書 83 年度偵字第 8171 號及 8877 號起訴書內所載犯罪事實（略以）：「一、曾文彬為新竹市地政事務所第四股股長，負責土地更正編定部分之審核業務，……80 年 1 月間，新竹市議會前副議長……委請曾文彬之子…申辦……土地地目變更案。該案經分案後由蔡聰明承辦，……蔡聰明明知該筆土地上之數棟建物，除一棟平房曾為人居住外，其餘……皆為豬舍，依法豬舍不得變更地目為建地。曾文彬、蔡聰明二人竟基於圖利……之犯意聯絡，由蔡聰明在…實地勘查欄上填寫：『建有一棟瓦磚造房屋、倉庫

擬准予變更為建地目』之不實內容……曾文彬明知豬舍不得變更地目，……仍在該簽呈上簽註『往實地經查該地上面建築物建蔽率達到百分之 30 以上，依規符合規定，應准予更正丙種建築地』之不實意見，矇使不知情之主管予以核准……」本案起訴後，新竹地政事務所考績委員會旋即審議決議先將曾文彬、蔡聰明二人予以停職，且公務員懲戒委員會 84 年度鑑字第 7587 號議決書亦議決曾文彬及蔡聰明各休職 6 個月，最後曾文彬、蔡聰明二人終因最高法院刑事判決確定，由新竹市政府分別於 89 年 11 月 30 日及 87 年 9 月 10 日依規定核定予以免職。爰此，可知該筆土地確有涉及違法變更之事實。

- (四)惟該筆土地是否應回復變更為原使用編定，經詢據新竹市政府表示，本案土地變更後 81 年隨即買賣移轉，然 88 年間遭法院查封拍賣，銀行拍定取得後，再經 2 次買賣移轉，因此，新竹市政府認為土地既經法院拍賣由第三人取得原始權利，實難謂有勾結或非善意之情事，至於是否有地目更正之必要，則屬信賴保護或基於公益性回復原編定問題，該府並說明按行政程序法第 121 條規定：「第 117 條之撤銷權，應自原處分機關或其上級機關知有撤銷原因時起二年內為之。……」同法第 117 條但書第 2 項規定：「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……。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。」考量本案已逾撤銷權

除斥期間，且信賴利益保護大於公益維護，違法行政處分不得撤銷，故該府作出不予回復編定之決定。

(五)內政部另表示，違法授益處分係以得撤銷為原則，不得撤銷為例外，如信賴利益值得保護，且不違反公益，基於行政行為應保護人民正當合理之信賴，得維持既有之編定。但若考量公益（例如有無影響水土保持、國土保安、公共安全、環境保護等）較信賴利益為重時，則應更正為正確之編定，惟最後之決（認）定，仍須由直轄市、縣（市）政府予以審認。本案既經新竹市政府考量信賴利益值得保護且不違反公益，不予回復原編定，內政部當予以尊重。再者，為防制類此違法變更為建築用地之方式，該部已於87年5月8日台（87）內地字第8786359號函訂定具體措施，針對更正編定為甲種、乙種、丙種、丁種建築用地及遊憩用地之案件，應由縣市地政機關會同相關主管機關，就編定當時之相關證明文件會同審認核定，並再以88年9月17日台（88）內中地字第8884761號函補充相關防制規定，俾杜違法更正編定案件之發生。目前更已有部分直轄市、縣（市）另行訂定更正編定標準作業程序，或納入內控機制，加強控管。

(六)綜上，新竹市東香段000地號土地早年雖遭違法變更為丙種建築用地，然相關涉案人員在法院判刑確定後，業經新竹市政府予以免職，該筆土地未辦理更正回復原編定原因，係該府考量本案土地已多次買賣或拍賣移轉，實難謂有勾結或非善意之情事，且為信賴利益保護大於公益維護之考量，故作出不予回復編定之決定，經衡酌實情，

尚難認其有未當之處。

二、關於所質疑本案建造執照核發過程、水土保持計畫審核涉有違失及山坡地開發未辦理環境影響評估等，查本案建造執照之核發，因屬山坡地開發，尚須經由新竹市政府產業發展處、新竹市加強山坡地雜項執照併建造執照審查委員會及工務處等共同之審查，其核照之過程尚稱嚴謹，復因該基地面積小於1公頃且非高樓建築，依規定免實施環境影響評估，至本案水土保持計畫書之審核或水土保持計畫完工之審查，查該府審核過程，尚難遽認有違失之處

(一)按山坡地建築管理辦法第3條規定：「從事山坡地建築，應向直轄市、縣（市）主管建築機關依下列順序申請辦理：一、申請雜項執照。二、申請建造執照。前項建築農舍及其他經直轄市、縣（市）政府認定雜項工程必需與建築物一併施工者，其雜項執照得併同於建造執照中申請之。」水土保持法第12條規定：「水土保持義務人於山坡地或森林區內從事下列行為，應先擬具水土保持計畫，送請主管機關核定，如屬依法應進行環境影響評估者，並應檢附環境影響評估審查結果一併送核：……四、開發建築用地、……」復依開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準第25條第1項第1款規定：「新市區建設，有下列情形之一者，應實施環境影響評估：一、社區興建或擴建，符合下列規定之一者：……（七）位於山坡地或台灣沿海地區自然環境保護計畫核定公告之一般保護區，申請開發或累積開發面積一公頃以上。……」第26條規定：「高樓建築，有下列情形之一者，應實施環境影響評估：一、住宅大樓，其樓層三十層以上或高度一百公尺以

上。……」是以，對於山坡地開發建築之限制或審查，相關法規均有詳細規定，任何山坡地開發行為，除需擬具水保計畫外，如開發面積超過規定上限或建築高度，另需實施環境影響評估，減輕開發行為對環境所造成之不良影響，同時亦可能兼顧對毗鄰土地所有權人財產權之保障。

(二)查本案建築基地面積為4,517.53平方公尺，依前述規定，雖屬山坡地開發，因其非高樓建築且基地面積小於1公頃，故免實施環境影響評估，惟仍需擬具水土保持計畫，送請新竹市政府主管機關核定。該府說明本案係於102年10月8日府產生字第1020361532號函核發水土保持施工許可，水土保持維護工程完工後，由水土保持義務人全國農業金庫股份有限公司於104年11月13日檢送水土保持計畫完工申報書申報完工，該府依據水土保持計畫審核監督辦法第32、33條規定辦理完工檢查，並委請桃園市土木技師公會專業技師協助辦理，分別於104年12月1日及22日進行完工檢查。達成完工標準後，該府方於105年2月4日以府產生字第1050030844號函正式發給水土保持計畫完工證明書。

(三)至於建造執照之核發，按建築法第34條第1項規定：「直轄市、縣（市）（局）主管建築機關審查或鑑定建築物工程圖樣及說明書，應就規定項目為之，其餘項目由建築師或建築師及專業工業技師依本法規定簽證負責。」同條第3項並授權訂有「直轄市縣（市）主管建築機關審查或鑑定建築物工程圖樣及說明書之規定項目」其第4點審查項目規定如下：（二）土地使用管制：……
2. 容積率、建蔽率、建築物層數或建築物高度規

定值。3. 都市計畫或區域計畫土地使用管制用途。4. 都市計畫書或非都市土地開發許可計畫書附條件項目規定。5. 建築物用途。是直轄市、縣（市）（局）主管建築機關受理申請建造執照時，應審查是否符合上開土地使用管制及容積率、建蔽率、建築物層數或建築物高度等規定。查本案禾晟建設有限公司係於 101 年 9 月 12 日領得新竹市政府核發(101)府工建字第 295 號建造執照，因土地使用管制屬山坡地保育區之丙種建築用地，故該府核發（審核）建造執照過程，尚須經由該府產業發展處、新竹市加強山坡地雜項執照併建造執照審查委員會及工務處等共同之審查，其核照之過程尚稱嚴謹。而建築法第 70 條規定：「建築工程完竣後，應由起造人會同承造人及監造人申請使用執照。直轄市、縣（市）（局）主管建築機關應自接到申請之日起，十日內派員查驗完竣。……與設計圖樣相符者，發給使用執照，並得核發謄本；不相符者，一次通知其修改後，再報請查驗。……」工程竣工後主管建築機關亦需依規定查驗是否與設計圖樣相符後，始得發給使用執照，故倘無違反相關規定，當得核發使用執照，查本案新竹市政府已於 105 年 6 月 8 日核發（105）府工使字第 109 號使用執照。

（四）綜上所述，關於所質疑本案建造執照核發過程、水土保持計畫審核涉有違失及山坡地開發未辦理環境影響評估等，查就本案建造執照之核發，因屬山坡地開發，尚須經由新竹市政府產業發展處、新竹市加強山坡地雜項執照併建造執照審查委員會及工務處等共同之審查，其核照之過程尚稱嚴謹，復因該基地面積小於 1 公頃且非高樓建築，依規定免

實施環境影響評估，至本案水土保持計畫書之審核或水土保持計畫完工之審查，查該府審核過程，尚難遽認有違失之處。

三、陳訴人指稱該建築基地，越界建築侵害鄰地權益一節，查本案起造人為建築是否越界疑義已多次辦理鑑界，而對於該建築基地擋土牆轉角點偏移部分雖有測量誤差範圍之疑慮，然為避免糾紛，已主動拆除重新施作，並重新辦理鑑界，已無越界之情形，故陳訴人倘對鑑界結果仍有疑義，因涉私權爭議，允宜進一步提出客觀事證後，另循司法途徑處理解決爭議

(一)查本案建築工程，原係禾晟建設有限公司於101年間申領建造執照，承造人日勝營造有限公司雖於102年6月16日申報開工，惟至103年8月1日始正式動工，動工後因陳訴人對將來施作之擋土牆及安全切結事項等有疑義，新竹市政府遂於同年8月22日偕同雙方辦理會勘，並於同年10月24日由該府工務處召開本案土地邊坡爭議釐清會議，其會議結論係請禾晟建設公司立即申辦本開發案之土地鑑界作業，釐清與鄰地之界址與範圍。

(二)禾晟建設公司隨即於103年11月10日申請鑑界，雙方均有派員會同，鑑界後擋土牆及施工設施均按鑑界結果辦理。另陳訴人104年1月間再度因擋土牆加高及水土保持等要求提出異議，該府緣於104年1月16日協請雙方再次協調處理方式。因陳訴人又提出擋土牆越界疑義，起造人（即禾晟建設公司）故於104年12月16日辦理第二次鑑界，鑑界結果除轉角點有偏移3公分外，其餘各界點均無越界之情形。然起造人於同年12月23日發文函復新竹市政府，說明該項施工偏移應屬

測量誤差容許範圍，但為避免鄰地糾紛，已主動將該爭議區塊擋土牆於同年 12 月 19 日打除，該擋土牆打除施工過程之前、中、後並有照片為證，而起造人再於 105 年 3 月 18 日申請辦理第三次鑑界，鑑界結果已無擋土牆及施工設施越界之情事。

(三)綜上，陳訴人指稱該建築基地，越界建築侵害鄰地權益一節，查本案起造人為擋土牆及施工設施是否越界疑義已多次辦理鑑界，而對於該建築基地擋土牆轉角點偏移部分，雖有測量誤差範圍之疑慮，然為避免糾紛，已主動拆除重新施作，並重新辦理鑑界，已無越界之情形，陳訴人倘對鑑界結果仍有疑義，因涉私權爭議，允宜進一步提出客觀事證後，另循司法途徑處理解決爭議。

四、檢察機關受理陳訴人檢舉後，均依規定程序進行調查，且將調查結果（結案理由）以正式公文書函復說明，所陳檢察機關未查明案情任意簽結一節，應屬誤解

(一)關於陳訴人指陳檢察機關未查明案情任意簽結一節，經審閱臺灣新竹地方法院檢察署(下稱新竹地檢署)提供本案偵察卷宗影本，有關陳訴人檢舉涉及東香段 742 地號檢舉案檔卷影本有 3 案，分別係 105 年度他字第 759 號、103 年度他字第 1183 號及 102 年度他字第 1799 號，其中 102 年度他字第 1799 號係檢舉人告發新竹市前市長許○財瀆職，偵辦結果雖無不法事實而予以簽結，然新竹地檢署均以正式公文書函復檢舉人，說明本案關係人蔡聰明等於 87 年判刑確定後迄今已逾 10 年，許○財於 99 年始擔任新竹市長，對於未將地目回復變更乙情是否知悉，已有疑義，難據認有瀆職情事，況僅空泛提及其有瀆職情事，未對構成刑

責之要件嫌疑事實有何具體指摘，或提出相關事證或指出涉案事證所在，且查無其他積極證據足任被告有瀆職之犯罪事實或其他不法情事，構成其簽結之理由。而 103 年度他字第 1183 號雖亦簽辦結案，然核其偵辦過程，亦曾函詢機關相關案情，並非任意簽結。

(二)至 105 年度他字第 759 號承辦檢察官雖亦予簽結處理，但由函復陳訴人之函稿內容可知，陳訴人原係告發現任新竹市長林○堅、工務處副處長陳○源、建造科科長蘇○彬、承辦吳○堂及吳○火等人瀆職，經審閱新竹地檢署函復陳訴人函稿（內容同簽結理由）內容，就陳訴人檢舉市長、承辦人等疑涉圖利濫發建築執照等情事，經該署查明後，該府相關承辦人員核發建築執照時，係基於東香段 742 地號為「丙種建築用地」而核發，難認相關承辦人員有何瀆職之情事，至市長林○堅係於 103 年始擔任新竹市市長，對於未將地目回復變更乙情是否知悉，已有疑義，亦難據認有瀆職情事。而該函亦同時告知陳訴人等，縱使陳訴人認定行政程序未臻妥適，亦應循行政爭訟程序解決爭議，且因陳訴人未對構成刑責之要件嫌疑事實有何具體指摘，或提出相關事證或指出涉案事證所在，故依規定簽准結案。

(三)綜上所述，檢察機關受理陳訴人檢舉後，尚依規定程序進行調查，且將調查結果（結案理由）以正式公文書函復說明，所陳檢察機關未查明案情任意簽結一節，應屬誤解。

參、處理辦法：

- 一、調查意見，函復陳訴人後結案存查。
- 二、檢附派查函及相關附件，送請內政及少數民族委員會議處理。