

案由：據訴：「臺北水源特定區計畫（北勢溪部分）」自 73 年公告實施後，臺北花園公墓內不得土葬，詎新北市石碇區公所（原臺北縣石碇鄉公所）遲至 98 年 11 月始停止核發埋葬許可證，涉有違失等情乙案。

調查意見：

有關據訴：「臺北水源特定區計畫（北勢溪部分）」自民國（下同）73 年公告實施後，臺北花園公墓內不得土葬，詎新北市石碇區公所（原臺北縣石碇鄉公所，下稱石碇公所）遲至 98 年 11 月始停止核發埋葬許可證，涉有違失等情乙案，案經調查竣事，茲臚列調查意見如下：

一、私立臺北花園公墓於 73 年間臺北水源特定區計畫（北勢溪部分）發布實施後，即不得再予土葬，惟石碇公所未察，迄至 98 年 11 月始停止核發埋葬許可證，致有不當土葬情形；又石碇公所自 76 年起至 98 年底止，計核發埋葬許可證 266 張，惟現有墳墓高達 620 座，顯見該公所未落實所轄違法濫葬查報之責，均有違失。

（一）依廢止前墳墓設置管理條例第 15、16 條規定：「直轄市及縣（市）政府得設公墓管理機構。鄉（鎮、市）公所得置公墓管理員（人）。」、「墳墓非經當地主管機關核發埋（火）葬許可證者，不得收葬。…」，前臺北縣政府處理違規濫葬要點第 3 點規定：「違規濫葬案件之查報，由鄉（鎮、市）公所辦理；其裁罰則由本府辦理。」，以及現行殯葬管理條例¹第 3 條第 1、2 項規定略以：「本條例所稱主管機關：……

¹ 按殯葬管理條例自 91 年 7 月 17 日制定公布，歷經 96 年 7 月 4 日、98 年 5 月 13 日、99 年 1 月 27 日等多次修正，迄至 101 年 1 月 11 日雖以總統華總一義字第 10100003021 號令修正公布全文 105 條，惟其施行日期，經行政院 101 年 2 月 7 日院臺綜字第 1010003386 號令發布定自 101 年 7 月 1 日施行，因該修正全文尚未施行，故本調查報告中所稱現行殯葬管理條例均指 99 年 1 月 27 日修正公布之條文。

在鄉（鎮、市）為鄉（鎮、市）公所。主管機關之權責劃分如下：……三、鄉（鎮、市）主管機關：……

（二）埋葬、火化及起掘許可證明之核發。（三）違法設置、擴建、增建、改建殯葬設施、違法從事殯葬服務業及違法殯葬行為之查報。」又，配合新北市改制升格為直轄市，原臺北縣政府改制為新北市政府，原臺北縣石碇鄉公所改制為新北市石碇區公所後，新北市政府業依殯葬管理條例及行政程序法等相關規定以100年1月19日北府民生字第1000050016號公告將相關違法殯葬行為查報及許可證核發等權限委任所轄各區公所辦理。是以，依上開規定，無論新北市升格前後，石碇公所均職司埋葬許可證之核發，亦負查報轄內公墓有無違法濫葬情形之責。

（二）查私立臺北花園公墓係由臺北市浙江同鄉會申請設置，經前臺灣省政府65年12月21日府社三字第114515號函核准，復經前臺北縣政府69年5月1日六九北府社一字第86575號函准予啟用在案。

（三）嗣於73年2月27日「臺北水源特定區計畫（北勢溪部分）案」發布實施，臺北花園公墓位屬「墓八」用地範圍，該計畫書並於第11章土地使用管制要點第5條第6款有關墓地部分規定，自然坡度在百分之三十以上土地，不得變更地形，或作埋葬使用，其中墓八只准作為埋放骨灰（或靈骨塔）使用，不得土葬及作殯儀場或火葬場之用。該計畫嗣後雖於82年8月10日、90年5月21日及100年12月5日發布實施「變更臺北水源特定區計畫（含南、北勢溪部分）（第一次主要計畫通盤檢討）案」、「變更臺北水源特定區計畫（含南、北勢溪部分）（第二次主要計畫通盤檢討）案」及「變更臺北水源特定區計畫（土地使用分區管制要點通盤檢討）案」，惟其中墓八用地仍均只

准作為埋放骨灰（或靈骨塔）使用，不得土葬及作殯儀場或火葬場之用，迄未變更。

- (四) 惟前臺北縣政府前於 98 年 7 月接獲舉報臺北市浙江同鄉會經管之臺北花園公墓有擅設超大家族墓、違法販售南海寶座之納骨塔位等情事，於 98 年 8 月由臺北水源局、該府農業局、民政局派員現勘，始發覺石碇公所有持續核發土葬之埋葬許可證，違反都市計畫土地使用分區管制要點規定之情事。該府嗣於 98 年 11 月 6 日函請石碇公所停止核發臺北花園公墓之埋葬許可證。
- (五) 據石碇公所清查現有可稽資料，該所自 76 年起至 98 年底止，計核發臺北花園公墓土葬埋葬許可證 266 張，現有墳墓則有 620 座，其中壽穴 214 座。
- (六) 據石碇公所自承，因業務承辦人交接未確實，至承辦人不察而發給埋葬許可證；新北市政府亦稱，該區因地屬偏遠，承辦墓政業務人員異動頻繁，臺北花園公墓不能核發埋葬許可證明一事，歷年皆未列入移交，導致核發埋葬許可之業務無法連貫，承辦人爰於不知情之情況下，違失核發埋葬許可證明，以及該墓園因常年大門深鎖，使得該公所查報人員常不得其門而入，致無從查報。故該墓園是否發生濫葬、濫墾等違法行為，常係經由民眾檢舉，方由該府相關單位共同派員會勘稽查等語；復查法務部調查局臺北市調查處 100 年 1 月 27 日肅字第 10043013070 號函致新北市政府略以：臺北花園公墓於 73 年 2 月 27 日即經公布列為臺北水源特定區「墓八」範圍，不得進行土葬，惟石碇公所民政課於不知情之狀況下，違失核發埋葬許可證，致有不當土葬情形；另臺北水源特定區相關計畫案，相關公告均送石碇公所，惟經該公所建設課承辦人簽辦、課長代決後即逕行公告，並未簽會公所相

關單位，致民政課未知悉前述臺北花園公墓已公布列為臺北水源特定區「墓八」範圍，顯涉有行政違失。再查石碇公所業以該所承辦人及課長未依作業規定辦理，各懲處申誡1次在案，歷任承辦人及主管則因大多已退休或調職，而未追溯處分。

- (七)綜上所述，私立臺北花園公墓雖於69年間啟用在案，嗣經73年間臺北水源特定區計畫（北勢溪部分）發布實施後，該墓地即不得再予土葬，惟石碇公所未察，迄至98年11月始停止核發埋葬許可證，致有不當土葬情形；又石碇公所自76年起至98年底止，計核發埋葬許可證266張，惟現有墳墓竟高達620座，顯見該公所未落實所轄違法濫葬查報之責，均有違失。

二、新北市政府身為殯葬業務地方主管機關，所轄私立殯葬設施之監督、管理、評鑑屬其主管權責，惟該府未察臺北花園公墓內不當土葬情形嚴重，又於97年度將其評鑑為績優單位，顯見該府長期疏於管理，未盡監督權責；又臺北市浙江同鄉會仍未申請取得殯葬設施經營業設立許可或備查，屬非合法殯葬設施經營業者，該府不僅未妥適處理，迨於100年間始發布消費者警訊，核有失當。

- (一)查現行殯葬管理條例第3條第1、2項規定略以：「本條例所稱主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府；在鄉（鎮、市）為鄉（鎮、市）公所。主管機關之權責劃分如下：……二、直轄市、縣（市）主管機關：……（三）對轄內私立殯葬設施之設置核准、監督、管理、評鑑及獎勵。……（六）殯葬服務業之設立許可、經營許可、輔導、管理、評鑑及獎勵。（七）違法設置、

擴充、增建、改建或經營殯葬設施之取締及處理。(八)違法從事殯葬服務業及違法殯葬行為之處理。(九)殯葬消費資訊之提供及消費者申訴之處理。……」、第 34 條規定：「直轄市、縣(市)主管機關對轄區內殯葬設施，應每年查核管理情形，並辦理評鑑及獎勵。前項查核、評鑑及獎勵之實施規定，由直轄市、縣(市)主管機關定之。」、第 38 條第 1 項規定：「經營殯葬服務業，應向所在地直轄市、縣(市)主管機關申請設立許可後，依法辦理公司或商業登記，並加入殯葬服務業之公會，始得營業。其他法人依其設立宗旨，從事殯葬服務業者，應向所在地直轄市、縣(市)主管機關申請經營許可，領得經營許可證書，始得營業。」、第 46 條規定：「直轄市、縣(市)主管機關對殯葬服務業應定期實施評鑑，經評鑑成績優良者，應予獎勵。前項評鑑及獎勵之實施規定，由直轄市、縣(市)主管機關定之。」，以及第 72 條規定：「本條例公布施行前，寺廟或非營利法人設立五年以上之公私立公墓、骨灰(骸)存放設施得繼續使用。但應於二年內符合本條例之規定。」又，配合新北市改制升格為直轄市，新北市政府業依殯葬管理條例及行政程序法等相關規定將相關違法殯葬行為查報及許可證核發等權限委任所轄各區公所辦理。

(二)據新北市政府表示，殯葬管理條例公布施行後，始明文賦予政府法定職權，得以對業者及殯葬設施予以評鑑及管制考核。該府訂有「殯葬設施與殯葬服務業查核評鑑及獎勵實施計畫」，自 94 年開始對轄區合格、列案輔導之殯葬設施及業者，要求備妥相關簿冊與資料評鑑，現場供考核委員檢視。臺北花園公墓之經營管理者—臺北市浙江同鄉會雖迭經送件仍未符法

令成為合法設施之管理者，基於其為前臺灣省政府社會處核准設置之殯葬業者，採以漸進輔導方式，不論其是否為通過特許之合格殯葬設施或業者，一併列入考管。臺北市浙江同鄉會臺北花園公墓雖曾於 97 年評鑑為績優單位，係因推動評鑑旨在於輔導及鼓勵性質，對現行做妥墓園管理之行政作業優良管理者予以評鑑優良，以資鼓勵。在其未輔導為合格業者及設施過渡期間，仍盼墓園管理者做好現有墓園管理工作等語。

- (三) 惟依上開規定，新北市政府身為殯葬業務地方主管機關，該府雖已將埋葬許可證之核發及違法殯葬行為之查報委任各區公所辦理，惟對於轄內私立殯葬設施之監督、管理、評鑑，違法設置、擴充、增建、改建或經營殯葬設施，違法從事殯葬服務業，以及違法殯葬行為之處理，仍屬其主管權責。
- (四) 臺北花園公墓前於 69 年間啟用在案，嗣經 73 年間臺北水源特定區計畫（北勢溪部分）發布實施後，該墓地即不得再予土葬，惟石碇公所自 76 年起至 98 年底止，仍持續違失核發埋葬許可證計 266 張，現有墳墓高達 620 座，不當土葬情形嚴重，顯見新北市政府長期疏於管理，未盡監督權責，自難辭其咎。
- (五) 又臺北市浙江同鄉會雖為前臺灣省政府社會處核准設置之殯葬業者，然該同鄉會仍未依現行殯葬管理條例第 38 條規定向新北市政府申請取得殯葬設施經營業設立許可或備查，屬非合法殯葬設施經營業者，惟該府自 94 年起辦理轄區殯葬設施及業者查核評鑑，不僅未予妥適處理，更於 97 年度將「私立浙江同鄉會臺北花園公墓」評鑑為績優單位，迨於 100 年間始依該條例第 3 條第 2 項第 2 款第 9 目規定，發布消費者警訊，公告私立臺北花園公墓等多家私立殯葬設施

經營業者，未依該條例第 38 條規定向該府申請取得殯葬設施經營業設立許可或備查，屬非合法殯葬設施經營業者，請消費者於上開業者未取得取得殯葬設施經營業設立許可或備查前，切勿向其購買墓基或骨灰（骸）存放單位，洵有失當。

(六)綜上所述，新北市政府身為殯葬業務地方主管機關，所轄私立殯葬設施之監督、管理、評鑑屬其主管權責，惟該府未察臺北花園公墓內不當土葬情形嚴重，又於 97 年度將其評鑑為績優單位，顯見該府長期疏於管理，未盡監督權責；又臺北市浙江同鄉會仍未申請取得殯葬設施經營業設立許可或備查，屬非合法殯葬設施經營業者，該府不僅未妥適處理，迨於 100 年間始發布消費者警訊，核有失當。

三、臺北花園公墓除位屬臺北水源特定區計畫墓八用地，亦屬新店溪青潭水源水質水量保護區範圍，經濟部水利署臺北水源特定區管理局負責管理該保護區，掌理集水區管理之土地使用管制及違規行為之查報取締事項，惟多年來未能查獲墓八用地不當土葬情形嚴重，難辭其咎。

(一)臺北花園公墓除位屬臺北水源特定區計畫墓八用地，亦屬新店溪青潭水源水質水量保護區範圍內。據經濟部水利署臺北水源特定區管理局（下稱臺北水源局）表示，為維護臺北水源特定區水源、水質之安全與潔淨，設置 34 站水質監測站及監控系統，持續監測相關水質狀況；另為加強違規行為之查報，依南、北勢溪及新店溪等區域安排例行巡查，發現有違規行為立即查報處理，並依相關法規移請權責主管機關查處；上開違規行為係指巡查時如發現疑似違反水污染防治法、自來水法等相關法令並有礙水源水質水量保護之行為時，即將現場資料（座標、土地地段地籍、照

片等)函送主管機關(如新北市政府)，由主管機關依權責辦理違規行為認定、行政處分等後續相關事宜等語。

- (二)臺北水源局進一步表示，依經濟部水利署 94 年 1 月 5 日經水綜字第 09414000150 號函附 93 年 12 月 16 日邀集前臺北縣政府及臺北水源局等機關辦理「研商經濟部水利署臺北水源特定區管理局組織職掌相關事宜第 2 次會議」會議紀錄，其附件「臺北水源局與各主管機關業務分工表」分類三、集水區管理(一)土地使用管制項目之建議執行方式為：有關濫墾及濫葬等違反土地分區使用管制案件，臺北水源局基於行政協助之立場持續辦理巡防查報，並協助及會同臺北縣政府辦理會勘及取締等業務。該局並檢送 80、87、96、97 及 99 年間查報之違規案件計 6 例供參。
- (三)惟查臺北水源特定區係國內第一個經由都市計畫法劃設之水源、水質、水量保護區，前於 73 年成立臺灣省臺北水源特定區管理委員會專責管理協調，自 91 年改制為臺北水源局負責管理新店溪青潭堰上游集水區之水源、水質、水量之安全與潔淨，以保護供應大臺北地區使用之自來水水源、水質不受破壞與污染。是以，本特定區內各種土地須受該都市計畫土地使用管制要點規定限制，以防止區內濫墾、濫伐、濫葬、採取及堆積土石、擅自採礦、擅闢道路、超限利用、堆置廢棄物等不當行為。
- (四)再查「經濟部水利署臺北水源特定區管理局組織條例」第 2 條規定，臺北水源局管理新店溪青潭水源、水質、水量保護區，掌理下列事項：1、集水區管理之土地使用管制、工礦與土石採取管理、林業經營、林地管理、觀光遊憩管理、教育宣導及違規行為之查報取締事項。2、集水區治理計畫之擬訂、治理工程之

規劃、測量、設計、施工及地方機關闢建道路申請案件之核准事項。3、環境改善維護、水量觀測、水質檢驗、水質污染等公害防治及違規事項查報與取締處理事項。4、接受委託或指定辦理集水區內都市計畫之實施與建築管理事項。5、接受委託或指定辦理下水道系統規劃、施設及維護管理、建築物污水處理設施之申請、勘查、審核、查驗與宣導事項。6、其他與水源、水質、水量保護有關事項。是以，集水區管理之土地使用管制及違規行為之查報取締，仍為臺北水源局之法定職掌事項，該局雖已設置水質監測站及監控系統，持續監測相關水質狀況並安排例行巡查，惟多年來未能查獲臺北花園公墓內不當土葬情形嚴重，自難辭其咎。

(五)綜上所述，臺北花園公墓除位屬臺北水源特定區計畫墓八用地，亦屬新店溪青潭水源水質水量保護區範圍，臺北水源局管理該保護區，掌理集水區管理之土地使用管制及違規行為之查報取締事項，惟多年來未能查獲墓八用地不當土葬情形嚴重，難辭其咎。

四、臺北花園公墓內既有墳墓及壽穴應如何處理，新北市政府、石碇公所及臺北水源局歷經2年餘仍無後續因應作為，難辭怠失之責，上開機關允宜儘速會同研擬妥適解決方案並據以執行。

(一)石碇公所未察臺北花園公墓於73年間臺北水源特定區計畫(北勢溪部分)發布實施後，該墓地即不得再予土葬，仍持續違法核發埋葬許可證，迄至98年11月始停止核發，致墓園不當土葬情形嚴重，已如前述。針對後續之改善作為，據新北市政府表示，該府於98年11月6日函請石碇公所停止核發埋葬許可證、同年11月18日召開檢討會重申該區不得土葬、同年

12月31日於墓園入口處設立禁止土葬告示牌、嗣後陸續於該府網站公告臺北花園公墓不得土葬，以及移送司法機關調查、偵辦並檢討失職人員。該府刻正協助臺北市浙江同鄉會辦理變更做為埋放骨灰使用及設置骨灰存放設施之審查等語；臺北水源局則表示，為淨化水質並顧及民眾心理感受，該局已於99年11月於臺北花園公墓下方道路排水溝末端設置淨水措施（複式排水入滲溝），俾淨化區內降雨集流之水後排出，並持續監測該處下方之水質。又為有效監測水質狀況，該局已辦理水質監測開口合約以機動監測，隨時掌握水質狀況等語。

- (二)對於既有土葬墳墓應如何處理乙節，新北市政府表示，遷葬事宜涉及往生者後代子孫(或親友)等人之意見，尚待進一步溝通；另因本案係核准啟用公墓在先，納入都市計畫規範不得土葬在後，故將來遷葬所需經費宜由臺北水源局編列預算，委由該府協助後續之起掘遷葬作業，並設定遷葬時程妥與往生者家屬溝通說明，以減少施政阻力等語。臺北水源局則表示，依據現行殯葬管理條例第35條規定，應請地方主管機關新北市政府審慎研議考量是否辦理臺北花園公墓遷葬事宜，並於臺北水源特定區範圍外，規劃設置得土葬之殯葬設施專區；嗣後如欲辦理遷葬，其遷葬補償費應由該府依據該條例第35條及該府墳墓遷葬補償救濟查估基準編列預算，或由臺北自來水事業處依自來水法第12條編列預算等語。及至本院約詢時，上開兩機關對於是否遷葬以及經費之編列仍無共識，經會中責請新北市政府民政局會後儘速協調該府城鄉發展局，會同自來水事業處及臺北水源局，開會決定後續辦理作為，各該機關始於101年2月7日召開研商會議。惟該研商會議對於臺北花園公墓是否遷葬，

仍以「涉及層面太大」為由，爰結論暫不討論，另於案由四討論臺北花園公墓範圍之土地使用強度時，結論：臺北水源特定區（含南、北勢溪部分）主要計畫「墓八」之土地使用管制規定，基於現況已既成事實，考量不影響水源、水質前提下，請該府城鄉發展局於變更臺北水源特定區（含南、北勢溪）（第三次主要計畫）通盤檢討時，一併納入考量。

(三)對於陳訴人訴求公墓內舊有壽穴於全區遷葬前應繼續准予土葬乙節，該府僅重申該公墓依臺北水源特定區計畫使用，業已劃定為墓八用地，依規定自然坡度在百分之 30 以上之用地，不得變更地形或作埋葬（埋放骨灰）使用，自然坡度在百分之 30 以下土地，只准作為埋放骨灰（或靈骨塔）使用，不得土葬及作殯葬場火葬場之用。惟針對自然坡度在百分之 30 以下土地之原有墓基，是否得以骨灰埋葬方式辦理，尚涉及其他主管機關權責法令，業函請臺北市浙江同鄉會，依規定備具相關文件提報變更計畫報府審核在案，請陳訴人俟該同鄉會完成申辦手續後，再向該同鄉會辦理相關骨灰埋葬申請云云。另針對臺北市浙江同鄉會供陳訴人購買墓地施作土葬及 98 年建置墳墓所花費之費用等情，新北市政府則認為係屬民事（買賣）契約衍生之消費與債務糾紛，應循民事訴訟途徑提起救濟或嘗試依消費者消費爭議處理相關程序進行調解；若陳訴人認合乎國家賠償法等相關規定，非不得依法提起國家賠償，惟仍應依事實認定等語。

(四)惟查，新北市政府、石碇公所及臺北水源局於 98 年間發現石碇公所有違法核發埋葬許可證之情事後，雖立即停止核發埋葬許可證，嗣於該墓園入口設立告示牌，並於該府網站公告臺北花園公墓不得土葬，以及持續監測該處下方水質，惟對於現有墳墓及壽穴應如

何處理，歷經 2 年餘仍未研妥解決方案，亦未明確周知往生者後代子孫(或親友)及現有墓地使用權人後續因應作為，致其存續效力懸而未決。迨至本院約詢提示後，相關單位雖已開會研商，惟壽穴之處理並未納入議程，是否遷葬又以涉及層面太大為由，暫不討論，僅於案由四，結論請該府城鄉發展局於變更臺北水源特定區(含南、北勢溪)(第三次主要計畫)通盤檢討時，基於現況已既成事實，考量不影響水源、水質前提下，將該墓地之土地使用管制規定一併納入檢討考量，惟該通盤檢討案尚待備妥招標文件委託規劃單位中，何時公告發布實施仍無定數。

- (五)綜上所述，臺北花園公墓內既有墳墓及壽穴應如何處理，新北市政府、石碇公所及臺北水源局歷經 2 年餘仍無後續因應作為，難辭怠失之責，上開機關允宜儘速會同研擬妥適解決方案並據以執行。

調查委員：杜善良