

## 調 查 報 告

壹、案由：據陳哲喜陳訴：桃園縣政府自本院94年間糾正迄今，對於長庚紀念醫院及宏義工程股份有限公司違法棄土情事仍未依法積極妥處，涉有違失乙案。

貳、調查意見：

一、縣府未能本於主管機關職權確實查明長庚醫院復健分院整地工程之廢棄土石方究有無棄置陳訴人土地，並釐清相關責任歸屬，核有未當。

(一)按桃園縣營建剩餘土石方管理自治條例第2條：「本自治條例之主管機關為桃園縣政府」及水土保持法(下稱水保法)第2條：「本法所稱主管機關：在中央為行政院農業委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。」等規定，縣府為營建剩餘土石方管理及水土保持法之主管機關殆無疑義。另按行政程序法第36條：「行政機關應依職權調查證據……。」及第43條：「行政機關為處分或其他行政行為，應斟酌全部陳述與調查事實及證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽……。」相關規定，主管機關本於職權調查證據，並依論理及經驗法則判斷事實之真偽，洵非無據。

(二)經查，本案前經台灣桃園地方法院檢察署(下稱桃園地檢署)檢察官起訴書88年12月24日88年偵字第9720號及89年4月27日89年偵字第473號，分別將蕭逢霖及陳俊雄以違反山坡地保育利用條例等案件提起公訴；並經台灣高等法院刑事判決91年8月29日91年度上訴字第1768號處陳俊雄有期徒刑壹年及台灣高等法院刑事判決93年12月16日93年度上更(一)字第429號處蕭逢霖有期徒刑壹年確定在案

。卷查起訴書及歷審判決，其犯罪事實略以：蕭逢霖於88年3月間承包長庚復建病院A區復建二區整地工程廢土清運業務，明知自己承租用以處理廢土之土地僅及於桃園縣龜山鄉舊路坑段舊路坑小段第10-12地號土地1筆(面積0.1697公頃)，竟意圖為自己不法之利益，竊佔陳土忠等人所有坐落同小段第11-6、11-5、11-4、11-3、11-2、11-1、10-11、10-10、10-9、10-8、10-1地號及同段大埔小段第601、595-11、595-10、595-9、595-8、595-6、595-5、595-4、595-3、595-1及595地號之山坡地(含10-12地號，面積共計1.9712公頃)作為處理廢土之用。又在山坡地上堆積土石，應事先擬具水土保持計畫報請主管機關核准之後，始得實施，蕭逢霖竟未事先報請核准，即擅自在前開山坡地上堆積廢土(高度大約3公尺)，致破壞坡面水土保持之機能，造成水土流失，危害鄰地之安全。嗣於同年4月初蕭逢霖乃將前開廢土清運業務轉包與陳俊雄，陳俊雄於承包之後，乃意圖為自己不法之利益，竊占前開山坡地使用，且亦未事先擬具水土保持計畫，報請核准，即擅自在前開山坡地上堆積廢土，致破壞坡面水土保持之機能，造成水土流失，危害鄰地安全。經地主陳土忠等人發覺，始被查獲。

(三)次查，長庚醫院提出之「長庚醫院復健分院整地工程土石處理補充報告」，說明該工程土方去處計有「開發基地內之A區道路路基(13,398m<sup>3</sup>)」、「開發基地內之C區道路路基(15,950m<sup>3</sup>)」、「長庚大學校內道路路基及邊坡回填(29,692m<sup>3</sup>)」、「捷運259標忠孝東路公共工程道路路基(36,300m<sup>3</sup>)」、「台塑重工淡水油品儲運站覆土預壓工程基地基礎(19,800m<sup>3</sup>)」等5處。惟經台北市政府捷運工程局(

下稱北市府捷運局)於93年12月28日、北市府捷運局東區工程處(下稱東工處)於94年9月20日及98年6月15日數度函復略以：有關長庚醫院復健分院整地工程棄土處置案，在88年間經CN259C標廠商提出申請，但經取樣後並不符合本局契約規範要求，故捷運南港線CN259C標工程回填級配料並未採用該級配料源區。致陳訴人質疑該等棄土係棄置於渠所有土地，縣府遂一再函請長庚醫院說明相關棄土流向，該院則一再以上述土石處理補充報告函復縣府，並說明略以：該院鄰地遭人棄置廢棄土之爭議，係陳俊雄及蕭逢霖等兩人所為，與該院無關。

- (四)再查，長庚醫院復健分院整地工程承包廠商宏義公司88年8月17日存證信函(函陳訴人)雖曾說明，係蕭逢霖向該公司下包湧立公司之下游廠商虹緯公司購買土石料，並承租桃園縣龜山鄉舊路坑段舊路坑小段10-12地號土地臨時堆置土石，詎堆土機堆土時過失越界，致有部分土石堆置在陳訴人土地上等情，惟並未說明虹緯公司土石料來源；而「長庚醫院復健分院整地工程土石處理補充報告」有關捷運259標忠孝東路公共工程道路路基土方部分，經長庚醫院函復說明，係由該院委託宏義公司，再由宏義公司委託湧立公司清運至場外加工，湧立公司將加工後土石方交給鎰友公司，鎰友公司經再處理符合路面回填第Ⅲ型材料後交給日商清水/太平洋公司，日商清水/太平洋公司再將之施作於捷運CN259C工程，有相關合約書及鎰友公司(實際施作廠商)開立之證明書可稽。另據太平洋/日商清水公司函復略以：捷運南港線CN259C工程契約規範規定，回填材料進場前皆需進行「分包廠商資格審查」與「料源取樣、送驗」，經業主依相關程序審查合格

後，始得進料回填，而本標已如期竣工，並已完成正式驗收，相關作業均符合契約規定殆無疑義。

- (五)綜上，桃園地檢署檢察官起訴書及相關刑事判決，蕭逢霖及陳俊雄二人雖稱係「承包長庚復建病院A區復建二區整地工程廢土清運業務」等情，惟並無相關承攬契約可資佐證；而長庚醫院雖提出相關佐證資料證明部分土方用於捷運南港線CN259C工程，惟北市府捷運局否認採用該級配料源區，且鎰友公司之施作程序似與捷運南港線CN259C工程契約規範有所不合。縣府為營建剩餘土石方管理及水保法之主管機關，迄未能本於職權確實查明釐清相關責任歸屬，並釋陳訴人之質疑，核有未當。

二、本案山坡地於88年間即遭堆置大量土石，迄今已逾十餘年，縣府竟未能依法命行為人回復原狀，顯有怠失；該府允應參酌行政院農業委員會水土保持局及法務部相關意見，儘速依法妥處，以維護山坡地之水土保持及公共安全。

- (一)按營建廢棄土處理方案(86年1月18日內政部台內營字第8601218號函修正發布，89年5月17日修正內容及名稱為「營建剩餘土石方處理方案」)第3點第1項第5款(96年3月15日修正後之現行條文為第3點第1項第10款)規定：「違規棄置建築工程剩餘土石方者，應由直轄市、縣(市)政府勒令承造人按規定限期清除違規現場回復原土地使用目的與功能，逾期未清除回復原使用目的與功能者，得依建築法第58條規定勒令停工。」桃園縣營建剩餘土石方管理自治條例第34條亦規定：「建築工程承造人違規棄置營建剩餘土石方，有危害公共安全、妨礙公共交通或妨礙公共衛生之情形者，由本府勒令承造人按規定限期清除違規現場，回復原土地使用目的與功

能，逾期未清除回復原使用目的與功能者，除依建築法第58條規定勒令停工外，並依廢棄物清理法移送環境保護主管單位依法處罰。」廢棄物清理法(下稱廢清法)第71條則規定：「不依規定清除、處理之廢棄物，直轄市、縣(市)主管機關或執行機關得命事業、受託清除處理廢棄物者、仲介非法清除處理廢棄物者、容許或因重大過失致廢棄物遭非法棄置於其土地之土地所有人、管理人或使用人，限期清除處理。屆期不為清除處理時，直轄市、縣(市)主管機關或執行機關得代為清除、處理，並向其求償清理、改善及衍生之必要費用……。」及水保法第33條第2項規定：「……經繼續限期改正而不改正者或實施仍不合水土保持技術規範者，按次分別處罰，至改正為止……，所需費用，由經營人、使用人或所有人負擔。」對於要求違規者「限期改正」及「回復原狀」等，均定有明文。

(二)本案蕭逢霖及陳俊雄於88年3月至4月間在桃園縣龜山鄉舊路坑段舊路坑小段第10-12等12筆地號及同段大埔小段第601等11筆地號之山坡地(面積共計1.9712公頃)堆置土石，高度大約3公尺，已造成土石流失、有礙防洪排水及公共安全，此經台灣高等法院先後於91、93年間，認其犯行事證明確，分別判依水土保持法處有期徒刑1年確定在案，惟對於前揭山坡地於88年間即遭堆置如此大量土石，迄今已逾十餘年，縣府竟未能依法命行為人回復原狀，顯有怠失。

(三)因本案土方堆積量體大且已長達十餘年，行政院農業委員會水土保持局(下稱農委會水保局)建議縣府採分階段處理：

1、營建剩餘土石方清運階段：

- (1) 由縣府先進行現況及土方移除之安全性評估，並就移除之安全性、範圍、面積、量體、施工順序及安全維護等辦理測量及妥善規劃。
- (2) 基於行政程序之周延，請縣府依營建剩餘土石方處理方案、桃園縣營建剩餘土石方管理自治條例第34條、廢清法第71條、環境基本法第4條或都市計畫法第32條及79條等相關規定，限期違規行為人移除土方，屆期未移除者，則由該府依規定代為履行。

## 2、水土保持處理與維護階段：

- (1) 土方移除後，應依水保法第8條規定，要求水土保持義務人依水土保持技術規範限期實施必要之水土保持處理與維護。
  - (2) 後續並依都市計畫法規定，從事相關土地使用行為，如有造林之需要，建請向縣府農業局或農委會林務局申請提供免費苗木。
- (四) 對於本案土方之處理，法務部則認為：
- 1、應先釐清本案究屬「廢棄物」或「營建剩餘土石方」，並據此決定適用之法規：
    - (1) 如屬「廢棄物」：

廢清法第71條第1項前段規定：「不依規定清除、處理之廢棄物，直轄市、縣(市)主管機關或執行機關得命事業、受託清除處理廢棄物者、仲介非法清除處理廢棄物者、容許或因重大過失致廢棄物遭非法棄置於其土地之土地所有人、管理人或使用人，限期清除處理。」稽其立法意旨之所以課土地所有人、管理人或使用人亦應負清理之責任，乃係考量土地資源之有限性及不可回復性，要求土地所有權人及事實上對土地有管理權之人，善盡土地環境之維

護義務，以期能達到土地永續使用之環境保護目標。又該條所稱「重大過失」應係指「顯然欠缺普通人之注意者」，實務上仍應於具體個案認定是否顯然欠缺普通人之注意義務。而土地所有人、管理人負有清除處理廢棄物之義務，乃於其有「容許」或因「重大過失」致遭非法棄置廢棄物於其土地時，始有本條之適用。又倘不依規定清除、處理之廢棄物，環保機關依廢清法第71條規定，究應對行為人或土地所有人處罰，應就棄置廢棄物之實際情況，於符合廢清法之立法目的為必要裁量，即應於義務人中以違法主體之主從性、注意義務違反之程度等情形，依照輕重程度對行為人、有管領力之人先命其清除處理，始符合裁量行使之正當性，並非容許環保機關恣意選擇處罰對象。準此，廢棄物如不依規定清除處理，環保機關應依廢清法第71條規定以污染行為人為優先清除對象，不配合者，始得再要求具「狀態責任」之容許或重大過失致遭非法棄置廢棄物於其土地之所有權人為回復原狀之責任，倘屆期不為清除時，環保機關應代為清除處理，並向行為人求償必要費用。

(2)如屬「營建剩餘土石方」：

本件如經縣府認定係屬「營建剩餘土石方」，參酌該府97年9月15日修正公布「桃園縣營建剩餘土石方管理自治條例」相關規定之立法意旨，由該府自行命行為人回復原土地使用目的與功能。

2、行為人後續未履行回復原狀之義務：

行為人如未後續未履行其義務，經主管機關

發現者，依行政執行法第27條規定得由執行機關為直接強制或間接強制。間接強制之方法又可分為代履行或課以怠金(行政執行法第28條第1項)，代履行為執行機關委託第三人或指定人員代履行之，係為可經由他人之行為解除其違規狀態者始得為之。本件如屬清除營建剩餘土石方，該違規狀態並非限於違規人始得為之，故縣府得採取代履行之方式為之，嗣後再命義務人繳納代履行之義務費用(行政執行法第29條第2項)。

### 3、有關裁處權時效問題：

行政罰法所稱之「行政罰」，須具備「裁罰性」及「不利處分」之要件(行政罰法第2條)，而單純命違反義務人除去違法狀態或停止違法行為，因不具裁罰性，故非行政罰法所稱之行政罰。準此，「限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀」處分雖課予相對人一定義務而屬不利處分，但其不具裁罰性，非行政罰法所稱之行政罰(法務部95年6月20日法律字第0950012743號函)，故本件命行為人回復原狀乙節，似無行政罰法裁處權時效適用疑義。

(五)綜上，本案山坡地於88年間即遭堆置大量土石，迄今已逾十餘年，縣府竟未能依法命行為人回復原狀，顯有怠失；該府允應參酌農委會水保局及法務部相關意見，儘速依法妥處，以維護山坡地之水土保持及公共安全。

三、農委會現行就水保法第4條及第12條第1項所定「土地之經營人、使用人」之函釋，顯悖離水保法之立法意旨，該會允應參酌法務部意見確實檢討，適切釐清相關責任歸屬或檢討修正相關法條，以杜爭議。

(一)按水保法第4條規定：「公、私有土地之經營或使

用，依本法應實施水土保持處理與維護者，該土地之經營人、使用人或所有人，為本法所稱之水土保持義務人。」據農委會水保局表示，95年以前，水土保持義務人之「使用人」認定，均依農委會91年1月31日農林字第0910103086號函認為「水保法第4條之『使用人』，未有明確之定義，事實上使用土地者即屬之，而不論有無合法使用權源。」詎最高法院90年度台上字第242號判決、90年度台上字第7970號判決、91年台上字第1439號判決、93年台上字第6647號判決及94年台上字第4073號、96年度台上字第833號判決、97年度台上字第3782號判決及98年度台上字第2055號等刑事判決則認：「水保法第4條及同法第12條第1項規定所稱之經營人、使用人，雖未明文規定僅限於合法之土地之經營人、使用人，然若對該土地並無合法之經營權或使用權，就該土地自無實施水土保持處理與維護之義務，亦無從擬具水土保持計畫送請主管機關核定，是上開規定所指之水土保持義務人，除土地所有人外，應僅限於合法之土地經營人、使用人而不及於非法經營、使用土地之人。」農委會訴願會乃據此撤銷台中縣政府等違反水保法之處分。農委會復以司法實務多數見解為據，於95年4月24日以農授水保字第0951843096號函重新釋明「水保法第4條及第12條第1項對土地之經營人、使用人應以對土地有合法經營權或使用權者為限」。

- (二)惟水保法之立法意旨係為配合山坡地目的事業開發所為之水土保持處理與維護。由本案前開起訴書及歷審判決可知，本案土石堆積面積達17,724平方公尺以上(不含10-12地號及一筆未登錄地)，高度大約3公尺，換算土方已逾5萬餘立方公尺，如以35

噸砂石車載運約需1千5百餘車次。土地所有權人遭人棄置如此大量廢棄土石，實屬受害者，如僅要求土地所有權人依水土保持技術規範，實施必要之水土保持處理與維護，顯不符公平正義原則；故法務部認為上開最高法院刑事庭之見解及農委會95年4月24日函釋不無待酌之處，該部並說明略以：

- 1、水保法係83年5月27日公布全文39條，其間曾於83年10月21日、89年5月17日及92年12月27日酌予修正部分條文，惟基本架構未嘗大幅調整，經查系爭第32條及第33條規定係經立法院朝野協商，並無相關立法理由可資參考，學者有認該法所定各類課予義務之規範相關蕪雜、凌亂，以水保法第1條「為實施水土保持之處理與維護，以保育水土資源，涵養水源，減免災害，促進土地合理利用，增進國民福祉」立法目的觀之，該法是環境法的一環，乃針對人的行為，均屬行為責任屬性之義務（蔡宗珍，水土保持法上義務與義務人之認定問題，第23頁、第26頁、第32頁，2010年8月31日台大法律學院主辦座談會資料參照），合先敘明。
- 2、最高法院刑事庭見解最主要之理由乃認「對該土地並無合法之經營權或使用權，就該土地自無實施水土保持處理與維護之義務，亦無從擬具水土保持計畫送請主管機關核定」，恐忽略水保法第12條第1項乃屬「附許可保留之禁止制」，就禁止誡命規範之對象係全體人民，亦即均負有「不得擅自開發」之義務，而非僅限合法使用人，至於保留許可，方屬針對欲請求解除限制者。其次，最高法院以水保法第32條與第33條第3項之間具有互斥性適用關係為由，亦有待再酌，就構成

要件及法律效果而言，前者均較細緻深入且具體明確，與其稱相互排斥之對比關係，毋寧說二者應屬特別法與普通法之關係。

- 3、準此，現行水保法之主要義務均無狀態責任之屬性，均屬行為責任之義務類型，水保法之「使用人」，應係指實際使用之人，著重在實際使用土地之事實，其對該使用土地有無權利，似非重點，上開學者見解確屬的論。

(三)綜上，農委會95年4月24日函釋「水保法第4條及第12條第1項對土地之經營人、使用人應以對土地有合法經營權或使用權者為限」之見解，顯悖離水保法之立法意旨，該會允應參酌法務部意見確實檢討，適切釐清相關責任歸屬，必要時並應檢討修正相關法條，以杜爭議。

參、處理辦法：

- 一、抄調查意見一至二，函請桃園縣政府確實檢討改進並積極辦理見復。
- 二、抄調查意見三，函請行政院農業委員會確實檢討改進。
- 三、抄調查意見，函復陳訴人。