

調 查 報 告

壹、案由：新北市政府疑長期怠於監督管理位於新北市中和區之私立春秋墓園（現更名為私立龍陵紀念墓園），放任業者非法經營並販賣墓基，甚至將該墓園列為優良示範墓園，致民眾無從辨別，衍生消費糾紛。嗣後該府核准道環展業有限公司之經營殯葬設施許可，亦有適法性之疑義，且疑未積極保障民眾購買墓基之權益等情，有深入瞭解之必要案。

貳、調查意見：

- 一、春秋墓園係於59年間由林○森提出設置申請，因涉及都市計畫調整及地方人士意見而一度暫緩申請程序，直至61年中和鄉擴大都市計畫發布實施後，始依臺灣省政府62年1月3日府建四字第6320號令核准設置。由於當時法令僅規定私立公墓申請設置應備之文件及程序，因此實務上主管機關通常認定設置人即為墓園經營者。惟查春秋有限公司於61年11月14日依法核准設立，經營項目即為墓園之設計、整建、管理及服務事項，且新北市政府在春秋墓園籌設過程中均以公文知會春秋有限公司，該府卻於80年間駁回春秋有限公司變更墓園負責人之申請，並經改制前行政法院判決春秋有限公司敗訴確定，造成30餘年來春秋墓園經營者權屬未明。然而，新北市政府既不承認春秋有限公司為春秋墓園之合法經營者，卻又容任該公司持續經營管理墓園，從事販售墓基，以及核發墓地使用證明等行為，甚於97年評鑑為優良墓園，直至109年1月始對其違法經營及收埋等行為進行裁罰，不僅造成外界對該墓園合法經營的誤解，也導致墓主與地主之間權

益不明，衍生諸多爭議，核有違失。

(一)新北市政府依據臺灣省政府62年1月核准春秋墓園設置令，認定墓園負責人為林○森，然而，春秋墓園的經營管理實際上係由春秋有限公司負責辦理：

1、據相關檔存資料¹顯示，春秋墓園初始係以「春秋企業公司林○森」的名義向當時的臺北縣中和鄉公所（現已改制為新北市中和區公所，以下統稱中和區公所）申請設置，設置地點位於該鄉南勢角橫路村鹿寮地區（圓通寺後山）。經中和區公所59年7月15日北縣中字第12759號呈送當時的臺北縣政府（現已改制為新北市政府，以下統稱新北市政府），再經該府59年8月14日北府民三字第87847號呈轉送臺灣省政府審核。惟因涉及有無牴觸中和都市計畫及地方人士意見已否溝通等疑義尚待釐清而暫緩核准。

2、嗣經內政部61年4月26日台內營字第468859號函釋略以：「……該私立春秋墓園位於中和鄉擴大都市計畫範圍內，該計畫既尚未核定，該處如適於設置公墓，應即修正都市計畫，將該地規劃為公墓用地。」並經前臺灣省都市計畫委員會61年7月5日第50次會議審議通過。新北市政府遂以61年7月26日北府民三字第61687號令，請中和區公所變更都市計畫，並以副本知會「春秋企業公司林○森」。

3、之後，新北市政府先以61年10月14日北府建九字第132960號呈，將都市計畫修正草案提送臺灣省政府，再以61年11月23日北府民三字第152080號

¹ 參照新北市政府61年7月26日北府民三字第61687號令、林○森61年9月16日報告書、新北市政府61年11月23日北府民三字第152080號呈、臺灣省政府62年1月17日府社三字第6749號令，以及新北市政府62年1月31日北府民一字第12738號令綜合整理。

呈，請臺灣省政府准予設置春秋墓園，該文內除敘明「春秋企業有限公司申請在本縣中和鄉設置私立春秋墓園乙案……。」並以副本知會「春秋企業有限公司」。此時的名義人從「春秋企業公司林○森」變為「春秋企業有限公司」。

- 4、案經臺灣省政府62年1月3日府建四字第6320號令核准春秋墓園用地變更為墓地用地後，該府再以62年1月17日府社三字第6749號令²回復新北市政府，准予「林○森」申請設置春秋墓園，新北市政府嗣以62年1月31日北府民一字第12738號令轉知中和區公所，並副知林○森。然而，觀諸上述申請及核准歷程，新北市政府在春秋墓園籌設過程中均以公文知會春秋有限公司，且該府對於春秋墓園申請設置人的認定亦前後不一，先後出現「春秋企業公司林○森」、「春秋企業有限公司」，最後又變為「林○森」個人。
- 5、經函詢內政部表示，殯葬管理條例91年7月施行前，設置殯葬設施所適用之法規，不論是公墓暫行條例（25年10月30日公布施行），或是臺灣省公墓火葬場殯儀館納骨堂（塔）管理規則（55年7月12日修正施行），抑或是墳墓設置管理條例（72年11月11日公布施行，91年7月17日公布廢止），均僅規定私立公墓申請設置之應備文件及程序，實務上主管機關認定私立公墓之設置人即為經營者。新北市政府即依據臺灣省政府62年1月17日核准設置令認定春秋墓園設置人為林○森，而為

² 臺灣省政府62年1月17日府社三字第6749號令內容略以：「一、該府（59）8.14北府民三字第87847號呈，為該縣林○森君申請在中和鄉南勢角橫路村鹿寮地方設置『私立春秋墓園』並檢附申請書表等，請核示乙案均悉。二、查『春秋墓園』用地變更為墓地一案，業經本府62.1.3府建四字第6320號令核准在案。本案所請設置『私立春秋墓園』應予照准。三、令覆知照。」

墓園負責人與經營者。

- 6、惟查，不論是「春秋企業公司林○森」、「春秋企業有限公司」，還是「林○森」個人，其聯絡地址均為「臺北市仁愛路二段87之4號」。復據春秋有限公司之公司登記資料顯示，該公司原名為春秋企業有限公司，於61年11月14日核准設立，經營項目即為墓園之設計、整建、管理及服務事項，公司地址登記為臺北市仁愛路二段87之4號。65年5月，林○森入股成為股東之一，公司同時更名為春秋有限公司。再據陳訴人訴稱，新北市政府78年6月編印之公墓法令彙編第149頁記載春秋墓園之名稱、負責人姓名、地址及電話。其中負責人雖記載為林○森，惟其地址為春秋有限公司當時登記地址「臺北市仁愛路二段87之4號」，電話「3510469」亦為該公司當時聯絡電話，而電話「9466601」則為春秋墓園專用電話（後改為29466601）。此外，根據春秋有限公司開具之「春秋墓園土地永久使用證」、「春秋墓園墓地使用證明書」、「春秋墓園墓地永久使用證」均顯示春秋墓園的設計、整建、管理、服務等業務均由該公司負責處理。申言之，春秋墓園的經營與管理，實際上係由春秋有限公司負責辦理。

(二)新北市政府於78年5月函請春秋墓園查明墓園負責人，並於80年6月駁回春秋有限公司（當時公司代表人王○森）變更春秋墓園負責人之申請，嗣經改制前行政法院81年度判字第890號判決春秋有限公司敗訴，然而該府容任春秋有限公司繼續經營管理春秋墓園，遲至109年1月15日，始就該公司違法經營及違法收埋等行為予以裁罰：

- 1、查新北市政府早於78年5月即因春秋墓園申請人

為林○森，惟該對外行文皆以「春秋有限公司、法定代理人王○森」名義為之，該府為確保第三人權益及墓政業務管理需要，於78年5月9日以七八北府社一字第139152號函請春秋墓園查明墓園負責人究竟為何人報府憑辦。

- 2、其後，春秋有限公司分別於78年7、8月提出申請並表示，春秋墓園原係林○森代表春秋企業有限公司申請設置，惟當時申請書漏列「代表該公司」等字樣，除否認該墓園係林○森個人所設置外，復因該公司已變更登記為春秋有限公司，公司執照及營利事業登記負責人均為王○森，且林○森已於75年11月過世，因此申請將墓園負責人變更為王○森。
- 3、嗣經新北市政府以春秋墓園自始即以林○森為主體人，且相關土地共有人中並無春秋企業有限公司或王○森之登載，該公司申請變更春秋墓園主體人名義，卻未提具墓園內相關地號土地使用同意書或有關權利變更證明文件等情為由，先後函詢臺灣省政府應如何處理後³，新北市政府除要求春秋有限公司提供土地使用同意書外，並請王○森針對墓園經營方式、與春秋有限公司間之法律關係、二者主體是否相同、該公司有無承接該墓園之權利義務等疑問提出說明⁴。然而，新北市政府未詳查春秋有限公司之公司營業資料及設立沿革，率以80年6月24日八十北府社一字第173380號函⁵駁回王○森變更春秋墓園負責人之

³ 新北市政府78年8月23日七八北府社一字第239799號函、78年10月14日七八北府社一字第306725號函。

⁴ 新北市政府79年1月19日七九北府社一字第25591號函、79年8月2日七九北府社一字第221621號函。

⁵ 新北市政府80年6月24日八十北府社一字第173380號函駁回理由略以：「……其墓園土地登

申請。

- 4、嗣後春秋有限公司（代表人王○森）對上開駁回處分不服，向臺灣省政府及內政部提起訴願及再訴願，均被駁回⁶，再向改制前行政法院提起行政訴訟，亦經改制前行政法院81年5月14日81年度判字第890號判決駁回。惟該公司在判決確定後仍繼續從事墓園經營管理及販售墓基等行為。
- 5、殯葬管理條例91年7月19日公布施行，將殯葬設施之經營管理納入規範，明定殯葬服務業之分類，並建立經營許可等制度。從事殯葬設施經營業者應取得設立或經營許可，辦理公司或商業登記，並加入公會後，始得營業。新北市政府於98年5月22日召開「私立殯葬設施申請殯葬設施經營業設立許可（備查）法令說明及所面臨相關問題研商會議」，之後針對法規適用，以及未能符合現行法規完成申辦設立許可（備查）等疑義，兩度函請內政部釋疑⁷。經內政部函復後⁸，新北市政府據此以99年1月29日北府民生字第0990081249號函請包括春秋墓園在內之各該尚未申辦完成殯葬設施經營業設立許可（備查）之私立墓園，儘速依內政部函釋提出申辦。
- 6、其後，春秋有限公司針對申請「殯葬設施經營業備查」所應檢具之相關文件，於99年2月11日去函

記膳本，係屬『公同共有』，揆諸其土地共有人中，並無登記春秋有限公司或王○森先生，而林○森則為該土地之公同共有人，因私立春秋墓園負責人林○森經查已亡故，其公同共有物之處分及其他權利之行使，應由林○森之繼承人或公同共有人全體之同意始可變更該墓園之主體人，本案經查台端未經全體公同共有人之同意，所請變更負責人乙節，未便照辦。」

⁶ 臺灣省政府80年10月24日府訴二字第101070號訴願決定，內政部81年1月16日台（81）內訴字第8003226號再訴願決定。

⁷ 新北市政府98年7月17日北府民生字第0980560218號函、98年12月17日北府民生字第0981064118號函。

⁸ 內政部98年8月5日台內民字第0980138255號函及99年1月5日台內民字第0980236136號函。

新北市政府協助解釋，並請該府更正春秋墓園之「殯葬設施設置申請人」為該公司，由其法定代表人擔任春秋墓園之法定代表人。該府民政局嗣以99年4月7日北民生字第0990142169號函回復，重申春秋墓園設置人為林○森，並請該公司儘速依「殯葬服務業設立（經營）申請許可事項及應備文件」規定，採用「他業公司申請殯葬設施經營業」或另以「申請新設殯葬設施經營業公司」之方式，檢附相關應備文件向該府申請或備查。惟據該府表示，未見該公司後續提出申請之紀錄。

- 7、直至100年4月27日，新北市政府始函請轄內各區公所，針對尚未取得殯葬設施經營業設立許可之私立殯葬設施，不得再核發埋葬許可證明，並以副本通知包括私立春秋墓園在內之所有尚未取得設立許可之私立殯葬設施業者。⁹再至109年1月15日，該府才對春秋有限公司違法經營及違法收埋等行為分別裁罰新臺幣（下同）6萬元及30萬元¹⁰，並於111年3月在墓園出入口設立告示牌提醒墓主：「依據殯葬管理條例第42條規定，未經許可不得經營殯葬設施」、「請民眾勿向非法經營業者購買殯葬設施」，然而此時春秋墓園營葬墓基數量已超過1千3百餘座¹¹，相關問題已根深蒂固，積重難返。

（三）新北市政府不承認春秋有限公司為春秋墓園合法經營者，但該府及中和區公所卻容任該公司持續經

⁹ 新北市政府100年4月27日北府民生字第1000407841號函。

¹⁰ 新北市政府109年1月15日新北府民殯字第1095110272、1095110273號函。

¹¹ 根據新北市政府提供資料顯示，截至112年9月25日止，春秋墓園營葬墓基數量總計為1,382座，其中108年以前者計1,319座，109年至112年者計33座，無年份者計30座。

營管理墓園，從事販售墓基，以及核發墓地使用證明等行為。該府97年查核時，甚至將春秋墓園評鑑為優良墓園，造成外界對該墓園合法經營的誤解：

- 1、按臺灣省公墓火葬場殯儀館納骨堂（塔）管理規則（55年7月修正公布）第18條前段規定：「申請埋（火）葬者，應憑醫師所出之死亡診斷書向該管衛生機關申請核發埋（火）葬許可證後，並向主管機關繳納使用費請發墓地或火葬場或納骨堂（塔）使用許可證，提交公墓或火葬場管理員洽定位後始得埋（火）葬之……。」墳墓設置管理條例（72年11月11日制定公布）第16條第1項規定：「墳墓非經當地主管機關核發埋（火）葬許可證者，不得收葬。」該條例施行細則（75年5月14日訂定發布）第19條第1項規定：「依本條例第16條申請埋（火）葬許可證，除火葬者外，應檢附墓地使用證明書。」殯葬管理條例第25條規定：「（第1項）公墓不得收葬未經核發埋葬許可證明之屍體或骨灰。……（第2項）申請埋葬、火化許可證明者，應檢具死亡證明文件，向直轄市、市或鄉（鎮、市）主管機關或其委託之機關申請核發……。」
- 2、依上述規定，民眾如欲將亡者埋葬於公墓，必須檢具死亡證明及墓地使用證明等相關文件，向當地主管機關申請核發埋葬許可證，公墓始得收葬。其目的除為防止公墓任意收葬不明原因死亡之屍體，而對公墓經營業者課予規範外，亦責成主管機關於受理申請埋葬許可時，應對該公墓進行整體檢視，俾確保設施設置及經營管理是否符合法令規定。因此，倘私立公墓之設施未經核准啟用，或經營人未依法取得殯葬設施經營業者設

立許可或備查，主管機關均不應核發其埋葬許可（內政部100年7月21日台內民字第1000137479號函釋意旨參照）。

3、惟查，新北市政府雖然否准春秋有限公司變更春秋墓園負責人之申請，並稱春秋墓園自殯葬管理條例施行以來，未曾有合法之殯葬設施經營業，然從檔存資料顯示，自72年以來民眾申請在春秋墓園埋葬屍體，除檢附死亡證明文件外，均係附具春秋有限公司開立之「春秋墓園土地永久使用證」、「春秋墓園墓地使用證明書」、「春秋墓園墓地永久使用證」，或是以張○¹²基於春秋墓園管理人名義出具之函文等文件，作為墓地使用證明書，向中和區公所申請核發埋葬許可證，然而中和區公所並未否准，仍據以核發埋葬許可證同意埋葬於春秋墓園。直至100年4月，新北市政府去函所轄各區公所對於尚無合法殯葬設施經營業之私立公墓切勿核發埋葬許可證，中和區公所始停止核發。經統計，自72年11月起至100年4月止，中和區公所業已核發276件埋葬許可證¹³。

4、再按墳墓設置管理條例施行細則第27條規定：「公墓之設置及管理，經考評成效良好，具有示範作用者，省（市）主管機關得予獎勵，其考評基準由省（市）主管機關定之。」殯葬管理條例

¹² 依據春秋有限公司登記資料顯示，張員係於80年11月成為該公司之股東，再於94年6月成為董事，執行業務並對外代表該公司。

¹³ 據新北市政府統計，自72年11月起至112年11月止，中和區公所核發同意收埋於春秋墓園之埋葬許可證總計281件（72年以前係由衛生機關核發，惟經該府洽衛生機關表示已均無資料可稽）。歷年核發情形分述如下：

（1）72年11月11日至91年7月17日：84件。
（2）91年7月18日至100年4月21日：192件。
（3）100年4月22日至110年12月31日：無核發。
（4）111年1月至112年11月止：核發5件。

第38條規定：「(第1項)直轄市、縣(市)主管機關對轄區內殯葬設施，應定期查核管理情形，並辦理評鑑及獎勵。(第2項)前項查核、評鑑及獎勵之自治法規，由直轄市、縣(市)主管機關定之。」第58條規定：「(第1項)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。(第2項)前項評鑑及獎勵之自治法規，由直轄市、縣(市)主管機關定之。」

- 5、從新北市政府提供96年至103年針對殯葬設施的查核評鑑資料顯示¹⁴，該府每年針對轄內各合法公、私立殯葬設施辦理查核評鑑1次，查核評鑑內容包括設施設備、經營管理、權益保障、專業服務、改進及創新措施等項目，其中春秋墓園97年評鑑成績還達到82分，被列為優良私立公墓(依新北市政府民政局97年12月19日北民生字第0970952181號函顯示，評鑑優良名單將於該縣殯葬服務網及該局網站公布)，嗣自98年起至103年止屢因「尚未取得殯葬設施經營業者」被列為缺失事項，評鑑委員並多次建議該府列入輔導促其合法化。截至104年，該府始以春秋墓園尚無殯葬設施經營業者，不符合評鑑資格為由，未再對春秋墓園實施查核評鑑。然而，針對春秋墓園無殯葬設施經營業者，以及春秋有限公司並非合法殯葬設施經營業等情，新北市政府並未適時公開相關資訊予大眾知悉。
- 6、新北市政府即便認為春秋有限公司並非春秋墓園合法經營者，然而該府及中和區公所卻容任該

¹⁴ 據新北市政府表示，現有檔存資料已無96年以前之相關資料。

公司持續經營管理墓園，從事販售墓基，以及核發墓地使用證明等行為。截至110年底止，中和區公所已核發埋葬許可證276件，甚且該府於97年查核時還將春秋墓園評鑑為優良墓園，均造成外界對該墓園合法經營的誤解。

(四)新北市政府針對春秋有限公司持續從事春秋墓園經營管理及販售墓基等情，雖以法規限制和民事契約為由，聲稱無法干預，然而主管機關對於私立墓園的經營本負有監督之責，該府未適時對外公開說明墓園實際經營狀況，甚至97年還將其評鑑為「優良墓園」，致使墓主及大眾無從得知其經營存有疑慮，反而持續信任該墓園的合法性：

1、針對春秋有限公司持續從事春秋墓園經營管理及販售墓基等情，新北市政府表示：

(1)春秋墓園設置當時之經營管理主要依據臺灣省公墓火葬場殯儀館納骨堂（塔）管理規則。依該管理規則第5條第1項第5款規定，申請書需載明「設置人及管理人員名單」，依該規定僅劃分出兩種職務，即設置人和管理人員。林○森為當時之申請人即設置人，其權責應為經營該墓園之經營者，而管理人員（自然人）應僅負責現場管理，春秋有限公司並非自然人，惟經營者是否能代表或代理處分墓園之土地，並無相關規範，需回歸經營者與土地所有權人間之契約而定，與是否能任意處分其他所有權人之土地，乃屬二事。

(2)殯葬管理條例施行前並無墓基買賣之相關買賣資格、買賣方式管制等規範，是以墓園之經營買賣行為，於土地所有權人與墓園經營人間並無法令限制需為同一主體，墓園經營人之行

為並無管制規範下，墓園名義負責者與實際經營者是否同一，如何取得土地所有權人之同意或以何種條件達成實際使用土地之協商，均回歸墓園負責人、實際經營者與土地所有權人間之民事契約關係而定，尚無主管機關介入管制之空間。

- (3) 綜觀墳墓設置管理條例，原則規範墳墓設置、墳墓管理、棺木遷葬等墓園內設施維護使用方式，對於墓園經營管理部分並無相關規定可以據以主動命墓園提報實際經營者，或實際經營者需與墓園負責人同一，或需提供相關授權文件予主管機關審查之限制。有關監管作為，當時僅能以違法設置墳墓（第26條）及意圖營利擅自設置公墓者（第27條），進行制止、處以徒刑及課予罰金論處，又臺灣省公墓火葬場殯儀館納骨堂（塔）管理規則針對墓園經營管理，亦無詳加敘明限制方式，故當時無從據以限制春秋有限公司代為經營管理之行為。
- (4) 殯葬管理條例91年公布施行之前，春秋墓園土地權屬，經分割、合併、買賣、繼承與捐贈移轉，使用情形複雜需時釐清，相關殯葬法規並無管制「經營業者」之身分，而需回歸土地所有權人與經營者間之私權關係。至91年殯葬管理條例公布施行後，方開始限制經營者之資格，於此之前，尚無相關管制或稽查之權限；91年後，因殯葬管理條例第2條規定需以經營殯葬設施為業方屬殯葬設施經營業，而於法令施行前已存在之墓園管理者，如僅單純就原有墓園為現況管理維護，是否符合殯葬設施經營業之文義尚有疑義（非以此為業，亦無營收行

為)，故就相關無合法經營業者之公墓，於並無具體從事經營業之事證前，均採取勸導業者積極取得地主同意，並提醒業者於合法取得地主同意前，不得從事販售或收取費用之營業行為，如經檢舉或有相關事證即依法裁處。春秋墓園於109年前並無相關檢舉事件，歷來亦無接獲春秋有限公司有從事相關營業、收取費用、販售之經營事證，故難以認定有違法經營之事實而加以裁處。

2、惟查：

- (1) 新北市政府自78年起即知悉春秋有限公司實際從事春秋墓園經營管理等事實行為，該府既然認為春秋有限公司並非合法經營業者，多次要求該公司提供土地使用同意書等相關法律文件未果，卻未能及時採取有效行動遏止非法經營行為，甚至法院判決確定後，該府仍坐視春秋有限公司繼續從事經營管理，自難辭執法不力之咎。
- (2) 新北市政府雖以法規限制和民事契約為由，聲稱無法干預春秋有限公司經營管理之行為。然而，政府作為主管機關，對於私立墓園的經營問題本應負起監督之責，若僅以此回復解釋無法監管，實屬辯詞，難資為其免責之論據。尤其在春秋有限公司長期經營管理並從事墓基販售的情況下，該府既未適時對外公開說明墓園實際經營狀況，甚至97年還將其評鑑為「優良墓園」，顯然未能有效確保社會大眾對該墓園合法性之認知，致使墓主或社會大眾無從得知其經營存有疑慮，反而持續信任該墓園的合法性。

(3) 新北市政府多年來未提醒民眾避免與非法業者交易，亦未能採取有效措施遏止非法經營之行為，明知春秋有限公司並非合法經營業者，卻坐視其持續經營管理將近50年，不僅影響已埋葬之數千墓主及其家屬，同時也讓墓主與地主之間的糾紛更為複雜，核有消極怠惰之失。

(五) 綜上所述，春秋墓園係於59年間由林○森提出設置申請，因涉及都市計畫調整及地方人士意見而一度暫緩申請程序，直至61年中和鄉擴大都市計畫發布實施後，始依臺灣省政府62年1月3日府建四字第6320號令核准設置。由於當時法令僅規定私立公墓申請設置應備之文件及程序，因此實務上主管機關通常認定設置人即為墓園經營者。惟查春秋有限公司於61年11月14日依法核准設立，經營項目即為墓園之設計、整建、管理及服務事項，且新北市政府在春秋墓園籌設過程中均以公文知會春秋有限公司，該府卻於80年間駁回春秋有限公司變更墓園負責人之申請，並經改制前行政法院判決春秋有限公司敗訴確定，造成30餘年來春秋墓園經營者權屬未明。然而，新北市政府既不承認春秋有限公司為春秋墓園之合法經營者，卻又容任該公司持續經營管理墓園，從事販售墓基，以及核發墓地使用證明等行為，甚於97年評鑑為優良墓園，直至109年1月始對其違法經營及收埋等行為進行裁罰，不僅造成外界對該墓園合法經營的誤解，也導致墓主與地主之間權益不明，衍生諸多爭議，核有違失。

二、新北市政府容任春秋有限公司持續經營管理春秋墓園，甚於97年將該墓園評鑑為優良墓園，直至109年1月15日始以違法經營對該公司進行裁罰，並於同年1

月30日許可道環展業有限公司為春秋墓園之殯葬設施經營業，該府無視國人營葬習俗及春秋有限公司與墓主之契約關係，未針對善意信賴政府公開資訊，而於春秋墓園購買設置墓基民眾之權益保障，提出適當配套措施或規劃因應作為，以致墓主與道環展業有限公司後續紛擾不斷，核有違失。

(一)新北市政府於109年1月30日許可道環展業有限公司為春秋墓園之殯葬設施經營業，再於同年7月6日同意墓園更名為私立龍陵紀念墓園：

1、按殯葬管理條例第2條規定：「……十三、殯葬服務業：指殯葬設施經營業及殯葬禮儀服務業。十四、殯葬設施經營業：指以經營公墓、殯儀館、禮廳及靈堂、火化場、骨灰（骸）存放設施為業者……。」第22條第1項規定：「經營私立殯葬設施或受託經營公立殯葬設施，應備具相關文件經該殯葬設施所在地之直轄市、縣（市）主管機關許可。」第42條規定：「（第1項）經營殯葬服務業，應向所在地直轄市、縣（市）主管機關申請經營許可後，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。……（第4項）殯葬設施經營業應加入該殯葬設施所在地之直轄市、縣（市）殯葬服務業公會，始得營業……。」

2、復按殯葬服務業申請經營許可辦法第2條規定：「（第1項）申請經營殯葬服務業，應檢具申請書及相關文件，依下列規定申請經營許可：一、營業項目為殯葬設施經營業，應向設施所在地直轄市、縣（市）主管機關申請。……（第2項）前項申請書，應載明下列事項：一、公司或商業名稱。二、申請人及公司或商業之負責人。三、營業項目。四、本公司或商業所在地；設有分公司或分

支機構者，其所在地。五、直轄市、縣（市）主管機關指定應記載之事項。」第4條第1項規定：「依前2條申請經營許可，其營業項目為殯葬設施經營業者，應另檢附下列文件：一、殯葬設施依法啟用之證明文件。二、殯葬設施所有權之證明文件。殯葬設施土地或建築物非申請人所有者，應檢附殯葬設施範圍內土地及建築物全體所有權人過半數，且其所有土地總面積及建築物總樓地板面積均超過半數之同意使用證明文件。但其所有土地總面積及建築物總樓地板面積均超過三分之二同意者，其所有權人數不予計算。三、商品或服務項目及契約書。」

- 3、新北市政府表示，臺灣省政府於62年1月17日以府社三字第6749號令核准設置春秋墓園，然該核准令並未明確記載設置面積、內容或範圍，且現亦查無相關申請書表資料，致該墓園實際範圍不明，僅能參考新北市政府78年6月編印之公墓法令彙編，其上載有春秋墓園坐落地號30筆與面積20公頃¹⁵。經該府殯葬管理處函詢新北市中和地政事務所，並依該所提供上述30筆土地經重測、分割、合併等資料，認定春秋墓園範圍為中和區橫路段57地號等64筆土地¹⁶，總面積為126,821.19平方公尺（約12.68公頃），以此作為後續處理該墓園相關案件之依據。

- 4、次據新北市政府提供資料顯示，道環展業有限公

¹⁵ 根據新北市政府78年6月編印之公墓法令彙編記載，春秋墓園範圍包括中和市（重測前）南勢角段橫路鹿寮小段90、90-1、90-2、90-3、90-4、90-5、90-6、249、256、264、265、267、82、83、83-2、83-3、84、84-1、84-2、85、86、86-1、86-2、87、88、94-1、95-1、96-6、275、273地號等30筆土地，面積20公頃。

¹⁶ 該64筆土地中，公有土地15筆，其中包括新北市2筆、望安鄉12筆、員林市1筆，以及私有土地49筆。

司前於106年6月19日、107年6月25日及108年3月12日先後向該府殯葬管理處提出申請為春秋墓園之殯葬設施經營業，因該公司申請資料並未齊全，該府殯葬管理處爰退回補正並請該公司釐清相關疑義後，再另案提出申請。嗣道環展業有限公司整備文件後，於109年1月8日第4次提出申請，經新北市政府審查認為符合相關規定，於109年1月30日以新北府民殯字第1095110328號函同意許可道環展業有限公司為春秋墓園之殯葬設施經營業者。

- 5、嗣因道環展業有限公司向新北市政府申請變更墓園名稱，經該府殯葬管理處針對法令依據及應備文件尚有疑義之處，以109年4月9日新北殯政字第1095113295號函詢內政部，經內政部109年4月14日台內民字第1090113676號函復略以：「因變更殯葬設施之名稱係屬經營事項之一部，且無涉設施坐落土地之處分、變更及設定權利事項，倘經貴處查明土地所有權人之前於出具使用同意書時，已概括同意由申請人經營設施者，即無再行檢附使用同意書之必要。」嗣道環展業有限公司備齊相關文件後，於109年6月10日重行申請，並經新北市政府109年7月6日新北府民殯字第1095115883號函同意墓園更名為私立龍陵紀念墓園。

(二)新北市政府無視國人營葬習俗及春秋有限公司與墓主之契約關係，未針對善意信賴政府公開資訊，而於春秋墓園購買墓基民眾之權益保障，提出適當配套措施或規劃因應作為，以致109年核准道環展業有限公司經營許可後衍生諸多紛擾：

- 1、據春秋墓園墓主訴稱，道環展業有限公司取得春

秋墓園經營許可，成為墓園經營者後，隨即藉地主名義否定春秋有限公司發給之墓基永久使用權證，並以管制入園、司法訴訟，甚至用油漆噴字、鐵絲封墓等手段（如圖1），要求墓主再次購買永久使用權，或者另外支付費用辦理遷葬，達到回收墓地之目的。根據新北市政府統計資料顯示，道環展業有限公司進駐前，自107年起至109年間，起掘遷出春秋墓園之數量合計19件。該公司進駐後，遷出數量迅速攀升，從110年11件，111年增至21件，112年（1至9月份）更高達114件（如表1）。遷葬件數已是往年數量的10倍以上，並占全墓園總墓基1,382座的10.56%（【11+21+114】/1,382÷10.56%），超過總數的一成，與國人安土重遷的傳統觀念不符。

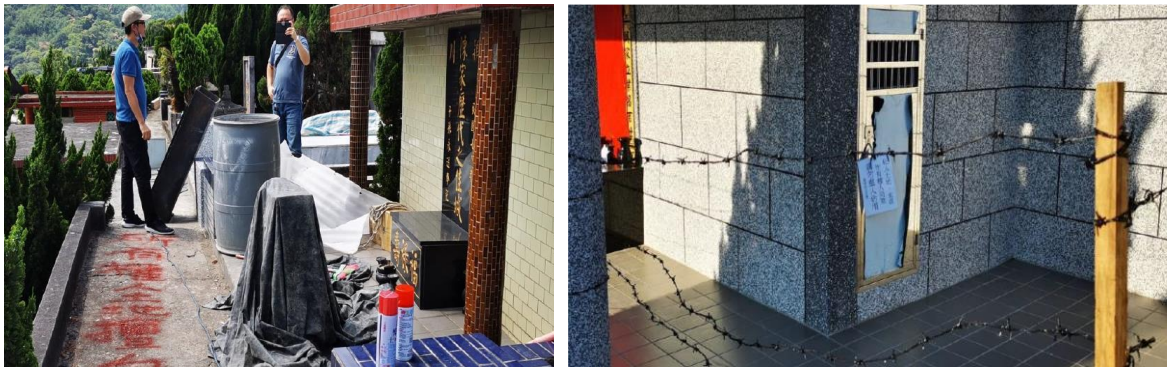


圖1、陳訴人指控遭噴漆恐嚇及暴力封墓之照片

資料來源：陳訴人提供。

表1、起掘遷出春秋墓園之案件數量一覽表

年度	案件量
107	10
108	7
109	2
110	11
111	21
112（9月止）	114

資料來源：新北市政府提供。

2、新北市政府對此則稱：

- （1）春秋有限公司負責人張○與部分墓主分別向該府提告，訴請撤銷核予道環展業有限公司經營許可等行政處分。其中春秋有限公司部分已判決原告敗訴，該公司上訴最高行政法院中。
- （2）基於維持殯葬設施秩序安定及維護未來不特定墓主消費權益等目的，已於112年6月限制道環展業有限公司販售墓基之權利，僅能從事管理維護及舉辦祭祀活動等作為；嗣於112年7月30日、112年8月6日、112年8月27日召開3場意見討論會，再於112年9月27日召開殯葬設施審議委員會，要求道環展業有限公司改善加強墓園管理、建立通則與個案處遇機制，並給予各墓主關懷與及時有效之解決。
- （3）部分土地所有權人因積欠地價稅，土地遭稅捐機關限制登記，且並未授權春秋有限公司經營販售，故訴請法院要求既有墓主拆墳還地，已多次獲判勝訴，進而衍生地主、墓主與道環展業有限公司三方間之私權糾紛。該府殯葬管理處已介入協調，三方刻正進行和解中，將持續給予協助。

- (4) 自殯葬管理條例施行以來，春秋墓園未曾有合法殯葬設施經營業，卻長期存在違法行為，包括非法販售他人土地予不知情消費者設置墓基、設置違章骨灰存放設施、違法收葬未經許可之骨骸與大體數百具，甚至盜賣墓園內之市有土地，引發眾多私權糾紛，事態嚴重，亟待主管機關行使公權力整頓回復秩序。

3、惟查：

- (1) 春秋有限公司主張其為春秋墓園設置申請人，且有長年經營事實，質疑新北市政府審查程序有違失，爰向臺北高等行政法院提起行政訴訟，訴請撤銷該府同意道環展業有限公司經營春秋墓園及墓園名稱變更等處分。臺北高等行政法院112年1月12日110年度訴字第1168號判決雖然以春秋有限公司並非原處分之相對人，亦非有法律上利害關係之人，就原處分提起撤銷訴訟不具當事人適格為由，駁回原告之訴。但該院發現新北市政府之處分確有諸多違法瑕疵，不僅影響墓園內之土地及建築物所有權人，甚至可能間接影響購買墓基眾多民眾之權益甚鉅。因此，除於上述判決中嚴詞批評新北市政府「於原處分作成時並未慮及原購買墓基民眾權益之維護」，「無異將以往被告長期怠惰行政不作為之結果，全歸由民眾概括承受」，更敘明該府得依行政程序法第117條及第121條第1項規定，依職權為全部或一部之撤銷，並重為合法之處分。
- (2) 春秋有限公司自62年起經營管理春秋墓園將近50年，新北市政府雖稱該公司長期處於違法經營狀態，卻遲至109年1月15日始就其未申請

殯葬設施經營業許可、擅自銷售墓園殯葬設施等行為予以裁罰。其間，該府不僅未以適當方式將春秋有限公司違法經營情形公開周知，甚至將其列為私立墓園經營者名冊及評鑑優良名單，導致民眾難以辨別其合法性，進而引發諸多糾紛。尤其春秋墓園既有墓基達1,382門，其範圍之廣與數量之鉅，新北市政府殊難諉稱不知。該府如認為春秋墓園有合法經營者之必要，更應妥善保障善意信賴政府公開資訊而購買墓基民眾之權益。

(3) 然而根據陳訴人提供資料顯示，新北市政府核准道環展業有限公司經營許可後，墓園內油漆噴字、鐵絲封墓等事件頻傳，不僅造成墓主人心惶惶，更形同騷擾亡者，有違「慎終追遠」的傳統文化價值；此外，已購買墓基者，除被該公司要求再次支付墓地使用費，已購買墓基而尚未下葬者，或因不同意再次支付費用，或因地主未出具土地使用同意書，而無法取得道環展業有限公司開立之墓地使用證明文件，以致無法入葬。還有部分墓主購得墓基永久使用憑證後，地主卻將墓基所坐落之土地轉售，經輾轉由新北市政府接管後，卻遭該府以無權占有市有不動產為由，要求墓主支付使用補償金。以上種種均造成墓主群起向新北市政府陳情或提起行政訴訟，紛擾不斷。

(4) 按行為時公墓暫行條例及臺灣省公墓火葬場殯儀館納骨堂（塔）管理規則雖未明文規範申請設置公墓須檢附土地所有權人之同意書，然而公墓畢竟屬於重大鄰避設施，且設置墓基埋葬遺體後將嚴重限制所有權所能行使之權利，

因此主管機關受理審查時若無須確認所有權人之真實意願，即得逕予核准設置，於法於理均難以想像。再從上述管理規則第5條規定來看，申請設置公墓時應附繳土地謄本，鑑於過往對於殯葬管制之規範或許未臻周全，考量當時時空環境，以及可能的立法政策，似以之作為所有權人交付之土地權利證明，代表同意申請人作為設置殯葬設施使用。果若如此，則原土地所有權人（下稱前手）已提供其持有之土地作為設置殯葬設施使用，且該殯葬設施已設置並完工啟用，嗣後土地所有權倘經移轉，現土地所有權人（下稱後手）取得前手之所有權，自應繼受前手同意將持有土地提供於殯葬設施使用之法律關係，俾保障殯葬設施之永續經營及消費者之使用權益。據內政部復稱，依民法規定及一般墓基使用權交易之習慣，墓地使用權買賣除非於契約訂立明確使用期間，否則應視為不定期限之租賃，實務上稱為墓基永久使用權，即使設施坐落之土地所有權已移轉予後手，墓主仍得主張其使用權應受保障，後手不得向墓主主張要求返還墓基使用權。如後手認其所有權受損，得向前手提起民事訴訟救濟。

- （三）綜上，新北市政府容任春秋有限公司持續經營管理春秋墓園，甚於97年將該墓園評鑑為優良墓園，直至109年1月15日始以違法經營對該公司進行裁罰，並於同年1月30日許可道環展業有限公司為春秋墓園之殯葬設施經營業，該府無視國人營葬習俗及春秋有限公司與墓主之契約關係，並未針對善意信賴政府公開資訊，而於春秋墓園購買設置墓基民眾之

權益保障，提出適當配套措施或規劃因應作為，以致墓主與道環展業有限公司後續紛擾不斷，核有違失。

三、新北市政府殯葬管理處及澎湖縣望安鄉公所（下稱望安鄉公所）率將經管之中和區橫路段82地號市有土地，以及57地號等12筆鄉有土地，同意提供道環展業有限公司申請殯葬設施經營業使用，既未採取公開透明方式，讓有意願參與之業者均有公平競爭的機會，亦未依規定收取費用，甚至稱「僅供申請殯葬設施經營業，並未授權管理使用」，擅將同意使用證明文件切割處理，實有量身訂作圖利特定業者之嫌，殊有未當。

（一）申請殯葬設施經營業之經營許可時，應檢附殯葬設施所有權之證明文件。倘若殯葬設施土地或建築物非申請人所有者，申請人應檢附土地及建築物所有權人一定比例之同意使用證明文件：

- 1、按殯葬管理條例第2條第13款及第14款規定：「殯葬服務業：指殯葬設施經營業及殯葬禮儀服務業。」「殯葬設施經營業：指以經營公墓、殯儀館、禮廳及靈堂、火化場、骨灰（骸）存放設施為業者。」第42條第1項規定：「經營殯葬服務業，應向所在地直轄市、縣（市）主管機關申請經營許可後，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。」同條第6項規定：「第1項申請經營許可之程序、事項、應具備之資格、條件及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。」
- 2、次按殯葬服務業申請經營許可辦法第2條第1項規定：「申請經營殯葬服務業，應檢具申請書及相關文件，依下列規定申請經營許可：一、營業項

目為殯葬設施經營業，應向設施所在地直轄市、縣（市）主管機關申請。二、營業項目為殯葬禮儀服務業，應向公司或商業所在地直轄市、縣（市）主管機關申請。」第4條第1項規定：「依前2條申請經營許可，其營業項目為殯葬設施經營業者，應另檢附下列文件：一、殯葬設施依法啟用之證明文件。二、殯葬設施所有權之證明文件。殯葬設施土地或建築物非申請人所有者，應檢附殯葬設施範圍內土地及建築物全體所有權人過半數，且其所有土地總面積及建築物總樓地板面積均超過半數之同意使用證明文件。但其所有土地總面積及建築物總樓地板面積均超過三分之二同意者，其所有權人數不予計算。三、商品或服務項目及契約書。」

- 3、依上述規定，申請殯葬設施經營業之經營許可時，應檢附殯葬設施所有權之證明文件。倘若殯葬設施土地或建築物非申請人所有者，申請人應檢附土地及建築物所有權人一定比例之同意使用證明文件。

(二)新北市政府殯葬管理處於108年11月7日以新北殯政字第1084540033號函，同意提供中和區橫路段82地號土地配合道環展業有限公司申請設立殯葬設施經營業使用，雙方嗣於109年1月訂立書面契約：

- 1、查道環展業有限公司為申請成為春秋墓園之設施經營業者需要，於108年9月20日函請新北市政府殯葬管理處同意提供中和區橫路段82及91地號等2筆土地配合申請設立殯葬設施經營業作業。
- 2、新北市政府殯葬管理處於108年11月7日以新北殯政字第1084540033號函，同意其中之橫路段82

地號土地供道環展業有限公司申請設立殯葬設施經營業使用。雙方嗣於109年1月簽署契約書，約定新北市政府殯葬管理處收取道環展業有限公司給付之44萬2,400元後，提供土地使用同意書，供該公司申請殯葬設施經營業；並約定該公司不得未經同意於82地號土地從事任何使用或收益之行為。該公司如欲實際使用該筆土地，必須另行提出申請，並依規定計算對價。

3、據新北市政府表示：

- (1) 殯葬管理條例91年公布施行後，私立公墓須有合法殯葬設施經營業者方能核發埋葬許可。由於該處不得經營私立殯葬設施，因此，為保障既有墓主權益，輔導有意願經營春秋墓園之道環展業有限公司，提供82地號土地予該公司申請殯葬設施經營業之用。
- (2) 根據內政部97年1月31日台內民字第0970021353號函釋¹⁷，同一殯葬設施不宜由不同殯葬設施經營業者共同經營。故土地使用同意書僅得提供給單一申請人，不能重複出具同意書予他人。¹⁸道環展業有限公司已取得該墓園土地面積過半數以上之同意，且自106年初次提出至109年核准前亦無其他已達或接近核

¹⁷ 內政部97年1月31日台內民字第0970021353號函釋略以：「本案同一殯葬設施(骨灰【骸】殯葬設施)可否准予2家或2家以上公司分別申請『殯葬設施經營業』設立許可登記(即共同經營)，按設置殯葬設施報請核准須有整體性規劃及營運計畫，且有其應有設施，並經直轄市、縣(市)主管機關檢查符合規定公告後始得啟用。同一殯葬設施為求使用之一致性，並依上開規定設立管理費專戶，專款專用，且將管理費以外之其他費用提撥2%交由殯葬設施基金管理委員會，以支應重大事故發生或經營不善致無法正常營運時之修護、管理等費用，以保障殯葬消費權益。故按本條例有關殯葬設施永續經營之立法意旨，殯葬設施經直轄市、縣(市)主管機關核准設置及啟用，除符合本條例第31條規定辦理分割變更者外，不宜由不同殯葬設施經營業共同或切割經營。」

¹⁸ 惟查內政部97年1月31日函係謂，同一殯葬設施不宜由不同殯葬設施經營共同或切割經營。因此，是否如新北市政府所言，土地使用同意書僅得提供給單一申請人，不能重複出具予他人，尚有疑義。

准門檻之殯葬設施經營業申請人提出申辦。

- (3) 為防止墓園因無合法取得地主同意之經營業者持續占用、任意販賣春秋墓園之土地使用權獲取不法利益及為有效管理被占用之土地，乃同意道環展業有限公司申請作為合法之經營業者，並僅請該公司代為看管，維持該筆土地現狀不再被他人違法占用，並未授權該公司得實際使用該筆土地，不涉及標租或土地租賃關係，而無土地法第25條與新北市市有財產管理自治條例之適用。
- (4) 依殯葬管理條例第42條及第84條規定，無法直接標租82地號土地供人利用後，再據以提供土地使用同意書。墓園須先有合法的殯葬設施經營業者存在後，方有請該業者標租系爭土地供人利用之可能。
- (5) 雙方簽立之契約第2條載明未得市府同意不得使用收益。該契約性質並非租賃，契約使用期間已敘明僅限當次申請殯葬設施經營業。費用是參照國有公用不動產收益原則規定，以次計算。道環展業有限公司取得設施經營業後，應負擔墓園之公共設施管理維護責任，倘欲於82地號土地從事使用或收益之行為時，方需依政府規定給付租金。

(三) 新北市政府殯葬管理處聲稱係為輔導有意願經營春秋墓園之道環展業有限公司，因此提供經管之橫路段82地號土地，供該公司申請殯葬設施經營業。然而，該處未採公開透明方式，讓有意願參與之業者均有公平競爭的機會；又聲稱該同意書僅供申請殯葬設施經營業之用，僅計收當次申請費用，甚至將既存墳墓部分剔除於計費面積之外，實有為特定

業者量身訂作之嫌：

- 1、按新北市中和區橫路段82及91地號等2筆土地重測前為南勢角段橫路鹿寮小段90-16及267-9地號，原為林○森等10人共同共有。林○森等10人原本共同共有重測前南勢角段橫路鹿寮小段90、90-1、90-2、90-4、90-5、90-6、90-7、249、249-1、249-2、256、256-2、264、265地號等14筆土地，嗣經91年3月26日臺灣新北地方法院（原臺灣板橋地方法院）89年度訴字第1940號民事判決判准共有物分割後，林○森之繼承人林○華於94年5月完成繼承登記，94年8月將共有物分割後取得之南勢角段橫路鹿寮小段90-16及267-9地號等2筆土地轉售予鄧○郎等3人，鄧○郎等3人為申請容積移轉獎勵再於94年11月贈與當時之臺北縣政府，升格後新北市政府接管，並由該府殯葬管理處為管理機關。
- 2、橫路段82地號土地既為新北市受贈取得之不動產，性質屬於供公共使用之公用財產，其管理、使用、收益及處分，自應依新北市市有財產與國有財產等相關管理規定辦理。經查，新北市政府殯葬管理處係因道環展業有限公司申請提供中和區橫路段82及91地號等2筆市有墓地之土地使用同意書，惟該處僅擬請該公司代為看管，爰函請新北市政府財政局提供意見。新北市政府財政局基於該處係為「管理需要」擬提供土地使用同意文件，而非「就已承租市有地之承租人為增修改建地上物需要」所申請，兩者性質不同，乃回復不適用行為時新北市市有財產管理規則（該管理規則業於109年11月25日廢止，並於109年10月14日公布施行新北市市有財產管理自治條例）第

21條第3項之規定。詎新北市政府殯葬管理處卻據此辯稱其僅請道環展業有限公司代為看管橫路段82地號土地，未授權該公司實際使用，不涉及標租或土地租賃關係，而無新北市市有財產管理規則之適用，洵有誤解。

- 3、次查，行為時新北市市有財產管理規則第15條規定：「(第1項)各機關對於公用財產不得為任何處分、設定負擔或擅為收益。但其收益不違背其事業目的或原定用途者，不在此限。(第2項)前項但書所稱不違背其事業目的，係指管理機關之組織法規或其主管法令規定，得將管理之市有財產提供他人使用；所稱不違背其原定用途，係指管理機關依計畫及規定用途使用中，兼由他人使用者。」以及行為時新北市市有公用不動產提供使用要點（該要點業於110年2月22日修正名稱為新北市市有公用不動產辦理收益及無償提供使用原則）第3點規定：「(第1項)管理機關得依市有公用不動產之特性及使用方式定其收益方式。(第2項)前項收益方式如下：(一)出租：以公開標租為原則，其作業方式由管理機關依本要點或參照政府採購法招標及決標程序規定辦理。但為配合業務、公用事業或公共工程之需要，得逕予出租予特定對象。(二)提供利用：非以出租方式，按次或按期收取費用，提供使用。」是以，新北市政府殯葬管理處如欲提供橫路段82地號土地予殯葬設施經營業使用，自應依上述規定，採公開標租方式辦理，即便不以出租方式，亦應以公開方式受理申請後提供使用，俾讓有意願參與之業者均有公平競爭之機會。尤其新北市政府殯葬管理處除為橫路段82地號土地之管理機關，

更為殯葬服務業申請經營許可之主管機關，負有依公權力監督之責任與地位，其使用同意與業者爭取春秋墓園經營權成功與否密切相關，更應該謹慎處理，以避免招致私相授受之訾議。

- 4、再查，殯葬服務業申請經營許可辦法於106年7月27日修法總說明中指出：「依殯葬管理條例規定設置殯葬設施報請直轄市、縣（市）主管機關核准，應有整體規劃及營運計畫，並有其應有設施及法定義務，考量核准設置之殯葬設施有其整體性規劃及同一設施使用之一致性，且基於經營殯葬設施與核准設置之範圍具同一性，同一殯葬設施不宜由不同經營者經營管理，由同一經營者為整體設施之經營管理，以保障殯葬消費者權益。」是以，經主管機關許可經營殯葬設施之業者，理應就已啟用之殯葬設施為整體經營及管理行為。為實現此一目的，依殯葬服務業申請經營許可辦法第4條第1項第2款規定所出具之「殯葬設施同意使用證明文件」，即應解釋為係同意其土地供殯葬設施經營業者使用、經營及管理，而非僅限於「申請殯葬設施經營業」之用。若將其授權用途限縮，恐致殯葬設施整體經營管理出現不連續或開天窗等問題發生。而且社會大眾亦難以從土地外觀判斷該筆土地究係授權業者經營管理，抑或僅供業者申請經營許可，此舉無助於保障殯葬消費者權益。

- 5、基此，新北市政府殯葬管理處恣意決定以「提供利用」的方式，逕行提供土地使用同意書予道環展業有限公司，卻又稱僅供該公司申請殯葬設施經營業之用，未同意該公司從事任何使用收益或處分管理之行為，無異獨厚特定業者，並有為特

定業者量身訂作之嫌，陳訴人指摘該處有失公正，實非無據。

- 6、依據行為時新北市市有公用不動產提供使用要點第3點第2款規定，非以出租方式提供使用者，應採按次或按期收取費用。查新北市政府殯葬管理處與道環展業有限公司簽署之契約書第4條（該契約書誤載為第3條）第1款載述：「收費金額比照國有土地出租1年期間計算，因中和區橫路段82地號土地既存墳墓約占用45%，基於契約公平原則之法理，依新北市政府地政局共用地理資訊圖台比例尺計算空地面積為2,768平方公尺，計算收費金額為當期申報地價3,160元/平方公尺乘以2,800平方公尺乘以5%等於442,400元。」然而，新北市政府既稱，輔導道環展業有限公司成為合法之經營業者，係為有效管理被占用之土地，該契約書卻剔除既存墳墓部分，剩餘空地部分又只是提供該公司申請殯葬設施經營業，無法進行管理行為，則該府所稱為「有效管理被占用土地」一節不啻自相矛盾。此外，新北市政府殯葬管理處提供土地使用同意書後，該筆土地的權利行使即受到限制，而道環展業有限公司之經營許可，除非日後有其他業者就同一殯葬設施申請設施經營業並獲核准，該公司經營權因而喪失，否則該土地使用同意書將持續有效。換言之，該土地使用同意書具有長期性與持續性，但是新北市政府殯葬管理處卻以該同意書僅係提供申請殯葬設施經營業之用，僅於當次收取費用，未就其長期經營權利收取合理費用，影響市有財產經濟效益，未符市有財產管理原則。

- 7、綜上所述，新北市政府殯葬管理處聲稱，其係為

輔導有意願經營春秋墓園之道環展業有限公司，因此提供經管之中和區橫路段82地號土地，供該公司申請殯葬設施經營業。然而，該處未採公開透明方式，未讓有意願參與之業者均有公平參與的機會；又稱該同意書僅供申請殯葬設施經營業之用，僅計收當次申請費用，甚至將既存墳墓部分剔除於計費面積之外。該處將「出具同意使用證明文件」切割分階段處理，有違一般社會對於土地使用同意書之通念，更有為特定業者量身訂作之嫌。

(四)望安鄉公所就其經管之中和區橫路段57地號等12筆望安鄉有土地，亦是採「僅供申請殯葬設施經營業，並未授權管理使用」之方式，實有未當：

- 1、查道環展業有限公司前於109年1月6日函請望安鄉公所同意經管之新北市中和區橫路段57地號等12筆土地加入該公司申請殯葬設施經營合法作業範圍。該公所109年1月9日望財字第1090000191號函復該公司略以：「原則同意參與規劃，僅供申請殯葬設施合法經營業使用。」
- 2、嗣因道環展業有限公司就現況管制措施函詢望安鄉公所，該公所以112年6月1日望財字第1120003641號函復略以：「旨揭土地本所未委託授權貴公司管理，請貴公司切勿阻擋民眾前往本所土地進行祭拜、清潔打掃等相關活動。」
- 3、其後，新北市政府因望安鄉公所前述「僅供申請殯葬設施合法經營業使用」與「未委託授權貴公司管理」，兩者意涵似乎相左，該府爰以112年6月20日新北府民殯字第1124986450號函請該公所釐清實際意涵。望安鄉公所則以112年7月4日望財字第1120004360號函復略以：「本所前於109年

1月9日望財字第1090000191號函說明二表示『本所原則同意參與規劃，僅提供殯葬設施合法經營業使用』，主要為配合該公司申請經營許可，不同本所授權該公司管理使用旨揭土地，現因該公司未取得本所同意即以本所名義管理土地，遂函文表示『旨揭土地本所未委託授權貴公司管理』。」

- 4、本案調查過程中，經本院詢據該公所說明略以：因電話詢問新北市政府殯葬管理處也同意該公司所請，遂同意配合該公司申請；然未出具土地同意書，亦未收取任何費用；由於未有處分、設定負擔或超過10年期間之租賃等行為，無需依澎湖縣縣有財產管理自治條例第77條第2項（應由鄉公所送經鄉民代表會審議同意後，報澎湖縣政府核准）規定辦理。從上述函文顯示，望安鄉公所對其經管之橫路段57地號等12筆鄉有土地，亦是採取「僅供申請殯葬設施經營業，並未授權管理使用」之方式。該公所將「出具同意使用證明文件」切割分階段處理，不僅未採公開透明方式，讓有意願參與之業者均有公平參與的機會，甚至連費用都未收取，實有未當。

（五）為保障殯葬消費者權益，內政部允應針對殯葬服務業申請經營許可辦法第4條第1項第2款所稱之「殯葬設施同意使用證明文件」明確規範，以確保制度完善並避免類似爭議。

- 1、經查殯葬設施設置完竣後，為確保整體殯葬設施得以妥善管理與穩健經營，需由單一經營者負責經營管理，因此殯葬服務業申請經營許可辦法第4條第1項規定，申請殯葬設施經營許可，需出具「殯葬設施所有權證明文件」，倘殯葬設施之土

地或建築物非申請人所有時，則須檢附一定比例之「殯葬設施同意使用證明文件」，以確認土地及建築物所有權人同意經營者進行管理。是以，上述所稱「殯葬設施同意使用」應指同意該經營業者從事管理與經營該殯葬設施之行為。惟新北市政府殯葬管理處與望安鄉公所均僅同意道環展業有限公司申請殯葬設施經營業，卻未授權該公司從事土地管理與經營，則其等同意文件，是否符合該辦法第4條第1項之立法意旨、是否能計入同意比例，恐非無疑。

- 2、本案調查期間，新北市政府殯葬管理處針對殯葬服務申請經營許可辦法所規定之同意使用證明文件疑義，以該處113年7月19日新北殯政字第1135167406號函請內政部釋示，經內政部113年7月26日台內宗字第1130130211號函復略以：「三、……是以，上開所稱之『殯葬設施同意使用』即指同意該殯葬設施經營業者管理、經營該既有之殯葬設施。至是否代表經營者具有使用土地及販售墓基、骨灰（骸）存放單位之使用權利一節，應視個別同意書或契約約定辦理。四、有關本案貴處及澎湖縣望安鄉公所於同意書上分別表明將其公有土地供殯葬設施經營者為申辦殯葬設施經營業使用、維持現狀及環境清潔等其他事項部分，雖同意範圍僅限申請殯葬設施經營業之用，即經營者不得有從事任何使用或收益之行為，惟探求土地所有權人之真意，如確已同意設施經營者得利用其土地申請殯葬設施經營業，應屬同意經營者使用其土地經營管理殯葬設施，尚符本辦法第4條第1項之立法意旨……。 」對於內政部之說法，本院尚難認同。為保障殯葬消費

者權益，內政部允應針對殯葬服務業申請經營許可辦法第4條第1項第2款，明確規範「殯葬設施同意使用證明文件」所應涵蓋之範圍，以期解決法律適用與實務執行疑義，確保制度完善並避免類似爭議。

四、春秋墓園前於113年6月底發生邊坡崩塌事件，影響墓主權益甚鉅。新北市政府允應善盡職權，落實管理維護之責，針對遺骸撿拾及災後復原等工作，積極採取有效應對措施，以防止災害擴大，保障墓主應有權益。

(一)經查113年6月28日春秋墓園發生邊坡崩塌事件。新北市政府殯葬管理處接獲通知後，會同該府農業局至現場會勘，初判現場係因年久失修、地震、午後雷陣雨等造成上邊坡土石滑動，引發墓基損毀等情事。災害地點位於中和區橫路段○○○地號土地，影響範圍內共有墓基141座（含空穴），實際遭受毀損之墓基則有54座（崩塌位置及影響墓基區位如圖2）。新北市政府殯葬管理處並請道環展業有限公司提報緊急搶修計畫，送該府農業局審查後進場施工。



圖2、春秋墓園邊坡崩塌位置及受災影響墓基區位圖

資料來源：新北市政府提供。

(二)新北市政府針對後續處置情形說明略以：

- 1、113年7月15日進行現況勘查，現場已完成緊急處理措施，包括施作鋼軌樁10支及鋪設帆布等。道環展業有限公司並已提交水土保持處理維護說明書。新北市政府農業局113年7月18日辦理審查，審查委員建議於擋土牆上方增設8支鋼軌樁以提升抗滑效果。
- 2、113年8月2日再次赴現場勘查，經新北市水土保持服務團技師評估，鋼軌樁打設深度已觸及堅硬地盤，且採上、下水平位置交錯施作，應已達到水土保持之緊急處理與維護功能。
- 3、為降低崩塌事件再次發生之風險，並進行墓園全區水土保持處理與維護，新北市政府殯葬管理處以113年8月22日新北殯政字第1135169010號函請道環展業有限公司就全區土地進行全面檢視，

並依水土保持法第3條規定，將水土保持處理與維護計畫報送該處，轉由該府農業局審查。對於發生崩塌之橫路段○○○地號土地，該處亦以同日新北殯政字第11351690101號函請地主採取相同處置措施。

- 4、至於受損墓基部分，新北市政府殯葬管理處依道環展業有限公司提供之墓基清冊，函請新北市中和戶政事務所查詢墓主聯絡資訊，亦函請春秋有限公司協助轉知相關墓主。經查有墓主資料者，透過公文函請民眾聯繫道環展業有限公司或該處，俾利協助後續事宜。而查無墓主聯絡資料者，新北市政府殯葬管理處則函請各直轄市、縣(市)政府及新北市各區公所代為緊急公告，相關訊息亦公告於該府民政局網站。截至113年8月23日止，已協助17位亡者起掘安置。

(三)新北市政府進一步表示，由於崩塌地點屬於私人土地，已邀請土地所有權人參與討論會議。土地所有權人於會議中表示，道環展業有限公司等水土保持義務人如要進入該土地進行搶災復原等相關施工行為，需經討論達成共識後，方願提供土地同意書。因此，目前優先處理受影響墓主的申請案件並協助安置。至於先人遺骸撿拾、道路及墓基等設施損毀的後續修復工程，需由道環展業有限公司、地主及墓主三方共同協商處理。新北市政府殯葬管理處將持續提供溝通平臺，協助三方協調並提供相關建議。

(四)惟據陳訴人續訴指稱，其近日取得原臺灣省礦務局70年1月5日70礦行一字第303號函，該函顯示春秋墓園下方存在瓷土礦之廢棄坑道，導致土壤結構脆弱不堪，加上113年6月28日墓園崩塌，道環展業有

限公司卻未採取有效應對措施，甚至故意不作為，任由其所有之橫路段216地號土地掏空，導致災害持續擴大等語。

- (五)綜上所述，113年6月春秋墓園發生邊坡崩塌事件，對墓主及先人遺骸造成重大影響。然而，截至目前為止，現場僅完成鋼軌樁等緊急處理措施，至於先人遺骸撿拾及災後復原等工作，卻因新北市政府推稱需業者、地主及墓主三方協商處理而遲遲未果，顯未善盡主管機關應有之監督與責任。該崩塌事件不僅涉及公共安全，更攸關墓主及受災民眾的基本權益，新北市政府不應僅止於「提供溝通平臺」或協助安置，應以公權力主動介入，主導協調復原工作，積極採取有效應對措施，以防止災害擴大，保障墓主應有權益。

五、內政部參照土地法第34條之1第1項規定意旨，於106年修正殯葬服務業申請經營許可辦法第4條規定，允許申請人僅須檢附一定比例之同意使用證明文件，俾使殯葬設施得以繼續經營管理。然而，須否得到全體所有人同意、得否採取多數決、甚至同意比例為何，涉及人民權利義務事項，應以法律定之。內政部於欠缺法律明確授權依據下，逕行修正該辦法放寬同意比例，違反法律保留原則，殊有未當。

- (一)內政部基於殯葬設施設置完竣後，因繼承或買賣等因素致所有權分屬不同所有人之情況普遍，若申請殯葬設施經營業經營許可時要求全體所有人同意，於實務執行上恐有窒礙難行之處。爰參照土地法第34條之1第1項規定意旨，允許申請人僅須檢附一定比例之同意使用證明文件，俾使殯葬設施得以繼續經營管理：

- 1、按殯葬管理條例第2條第13款及第14款規定：「殯葬服務業：指殯葬設施經營業及殯葬禮儀服務業。」「殯葬設施經營業：指以經營公墓、殯儀館、禮廳及靈堂、火化場、骨灰（骸）存放設施為業者。」第42條第1項規定：「經營殯葬服務業，應向所在地直轄市、縣（市）主管機關申請經營許可後，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。」同條第6項規定：「第1項申請經營許可之程序、事項、應具備之資格、條件及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。」
- 2、次按殯葬服務業申請經營許可辦法第2條第1項規定：「申請經營殯葬服務業，應檢具申請書及相關文件，依下列規定申請經營許可：一、營業項目為殯葬設施經營業，應向設施所在地直轄市、縣（市）主管機關申請。二、營業項目為殯葬禮儀服務業，應向公司或商業所在地直轄市、縣（市）主管機關申請。」第4條第1項規定：「依前2條申請經營許可，其營業項目為殯葬設施經營業者，應另檢附下列文件：一、殯葬設施依法啟用之證明文件。二、殯葬設施所有權之證明文件。殯葬設施土地或建築物非申請人所有者，應檢附殯葬設施範圍內土地及建築物全體所有權人過半數，且其所有土地總面積及建築物總樓地板面積均超過半數之同意使用證明文件。但其所有土地總面積及建築物總樓地板面積均超過三分之二同意者，其所有權人數不予計算。三、商品或服務項目及契約書。」
- 3、經查殯葬服務業申請經營許可辦法係內政部根據殯葬管理條例第42條第6項之授權，於101年6

月28日訂定發布，並自發布日施行。嗣於106年7月27日修正施行第4條條文。其修正理由略以：

「依本條例規定設置殯葬設施報請直轄市、縣（市）主管機關核准，應有整體規劃及營運計畫，並有其應有設施及法定義務，考量核准設置之殯葬設施有其整體性規劃及同一設施使用之一致性，且基於經營殯葬設施與核准設置之範圍具同一性，同一殯葬設施不宜由不同經營者經營管理，由同一經營者為整體設施之經營管理，以保障殯葬消費者權益。二、考量實務上殯葬設施設置完竣後，其所有權因繼承、買賣等因素致分屬不同所有人之情況普遍，申請殯葬設施經營業經營許可，若要求全部所有人同意，實有窒礙難行之處，爰94年4月12日台內民字第0940072796號函補充解釋經營人非殯葬設施設置申請人或所有人時，請參照土地法第34條之1第1項規定之意旨，檢附一定比例之殯葬設施土地及建物所有人同意使用證明文件，考量該函釋涉及民眾所有權及財產權等重大權益，屬法律保留事項，爰提升其法規位階，增訂第1項第2款後段規定……。」

4、由此可知，內政部係基於殯葬設施設置完竣後，因繼承或買賣等因素致所有權分屬不同所有人之情況普遍，若申請殯葬設施經營業經營許可時要求全體所有人同意，於實務執行上恐有窒礙難行之處。爰參照土地法第34條之1第1項規定意旨，修正殯葬服務業申請經營許可辦法第4條規定，如殯葬設施之土地或建築物非申請人所有時，允許申請人僅須檢附一定比例之同意使用證明文件，俾使殯葬設施得以繼續經營管理。

5、惟查土地法第34條之1第1項規定：「共有土地或

建築改良物，其處分、變更及設定地上權、農育權、不動產役權或典權，應以共有人過半數及其應有部分合計過半數之同意行之。但其應有部分合計逾三分之二者，其人數不予計算。」其適用範圍限於共有土地或建築改良物之處分、變更及設定負擔。然而，申請殯葬設施經營業之經營許可與上述規定兩者性質不同，是否適用該規定即有疑義，先予敘明。

(二)內政部為執行殯葬管理條例規定，基於職權固得訂定殯葬服務業申請經營許可辦法，並為必要之釋示，然僅能就執行法律之細節性與技術性等次要事項加以規定，其內容不得牴觸殯葬管理條例或增加該條例所無之限制。內政部於欠缺法律明確授權依據下，逕行修正該辦法放寬同意比例，違反法律保留原則，殊有未當：

- 1、按中央法規標準法第5條規定：「左列事項應以法律定之：一、憲法或法律有明文規定，應以法律定之者。二、關於人民之權利、義務者。三、關於國家各機關之組織者。四、其他重要事項之應以法律定之者。」第6條規定：「應以法律規定之事項，不得以命令定之。」
- 2、次按行政程序法第150條規定：「(第1項)本法所稱法規命令，係指行政機關基於法律授權，對多數不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定。(第2項)法規命令之內容應明列其法律授權之依據，並不得逾越法律授權之範圍與立法精神。」
- 3、再按憲法保障之人民各項權利，除屬於憲法保留之事項者外，於符合憲法第23條之條件下，得以法律限制之。至何種事項應以法律直接規範或得

委由命令予以規定，與規範密度有關，應視規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而容許合理之差異。如剝奪人民生命或限制人民身體自由者，必須遵守罪刑法定主義，以制定法律之方式為之。至涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定；如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則。若僅屬執行法律之細節性、技術性事項，始得由主管機關發布命令為必要之規範（司法院釋字第443號解釋參照）。

- 4、基此，內政部為執行殯葬管理條例規定，基於職權固得訂定殯葬服務業申請經營許可辦法，並為必要之釋示，然而僅能就執行法律之細節性與技術性等次要事項加以規定，其內容不得抵觸殯葬管理條例或增加該條例所無之限制，尤其涉及人民權利及義務之事項，應以法律定之。
- 5、參照106年7月27日修正發布之殯葬服務業申請經營許可辦法第4條修正理由指出，殯葬設施之設置需有整體性規劃，且同一設施之使用應有一致性。基於殯葬設施之經營與核准設置，兩者範圍具有同一性，為保障殯葬消費者權益，同一殯葬設施應由單一經營者負責整體設施之經營管理，不宜由不同經營者分別管理。換言之，主管機關核准殯葬設施經營許可後，該經營業者即取得設施範圍內整體經營管理之權利。即使未提供土地使用同意書，不同意土地供該業者使用者，仍將因為公權力的介入而被強制納入管理，其所有權之行使即有可能因此受到影響或限制，該同意文件既為攸關人民財產權益與權利義務之核心事項，顯非執行法律之細節性或技術性事項，

其影響非屬輕微。是以，申請殯葬設施經營許可時，須否得到殯葬設施全體所有權人的同意、得否採取多數決、甚至同意比例為何，應以法律明確確定之，始符法律保留原則之要求。內政部於欠缺法律明確授權依據下，逕行修正該辦法放寬同意比例，違反法律保留原則，殊有未當。

(三)現行法令對於未表示同意之少數共有人及殯葬消費者之權益保障有所不足，實有檢討改進之必要：

- 1、承上所述，基於主管機關核准經營許可之效力及於整體殯葬設施，未出具土地使用同意書者同樣會受到該經營業者整體經營管理行為之限制。然而，主管機關在審查經營許可案件時，是否徵詢不同意者意見、是否完成通知送達、核准後是否公告徵求異議等程序，均未明確規範。對於未表示同意之少數所有人及其他利害關係人並未設置相應之權益保護機制，顯有檢討改進之必要，以保障其等之合法權益。
- 2、另查，依據殯葬管理條例第6條第1項第3款至第5款規定，設置、擴充、增建、改建殯葬設施時，應備具配置圖說、興建營運計畫、管理方式及收費標準，報請直轄市、縣（市）主管機關核准。然而申請經營殯葬設施經營業，申請為現有墓園之經營管理，卻無須提出營運計畫，亦毋庸就管理方式提出說明，僅以土地同意書等相關法定資格審查為主要依據。以春秋墓園為例，其於62年核准設置，當年申請設置時，或需附繳實測地圖、配置圖、設計說明書及土地謄本等相關資料（行為時臺灣省公墓火葬場殯儀館納骨堂【塔】管理規則第5條規定參照），惟現今相關書表圖說已無從查考。時隔50年，道環展業有限公司申請殯葬

設施經營許可時，卻無須檢附配置圖說，亦未就營運計畫或管理方式進行說明。殯葬服務業既屬特許行業，須經政府核准並發給許可後，民間業者始得經營，主管機關自應審慎評估經營業者是否具備妥善經營管理殯葬設施之能力，以保障殯葬消費者之權益。惟現行法令對此並無明確規範，相關制度設計顯有疏漏，實有檢討補強之必要。

- (四)綜上所述，內政部基於殯葬設施設置完竣後，因繼承或買賣等因素致所有權分屬不同所有人之情況普遍，若申請殯葬設施經營業經營許可時要求全部所有人同意，於實務執行上恐有窒礙難行之處。爰參照土地法第34條之1第1項規定意旨，於106年修正殯葬服務業申請經營許可辦法第4條規定，允許申請人僅須檢附一定比例之同意使用證明文件，俾使殯葬設施得以繼續經營管理。然而，須否得到全體區分所有權人的同意、得否採取多數決、甚至同意比例為何，涉及人民權利義務事項，應以法律定之。內政部於欠缺法律明確授權依據下，逕行修正該辦法放寬同意比例，違反法律保留原則，殊有未當。另外，現行法令對於未表示同意之少數共有人及殯葬消費者之權益保障有所不足，實有檢討改進之必要。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一、二，提案糾正新北市政府。
- 二、調查意見三、四，函請新北市政府確實檢討改進見復。
- 三、調查意見三、五，函請內政部確實檢討改進見復。
- 四、調查意見三，函請澎湖縣望安鄉公所確實檢討改進見復。
- 五、調查意見三，函請法務部廉政署就相關人員是否涉及不法行為查明後依法處理。
- 六、調查意見，函復陳訴人。
- 七、調查報告之案由、調查意見、處理辦法及簡報檔，於個資遮隱後，上網公布。

調查委員：施錦芳

趙永清