

臺北市政府法務局委託

地政主管機關辦理區段徵收代為處理地下廢棄
物費用求償問題
法律意見鑑定書

吳明孝

義守大學公共政策與管理學系

2023 年 11 月 5 日

目錄

壹、問題之提出	4
貳、地政主管機關依據廢棄物清理法第 71 條進行法律責任追究之可能性及其問題	4
參、地政主管機關依據抵價地申請書之約款進行法律責任追究之現況及其問題	6
肆、本文建議	8
伍、結論	10
附件一	11
附件二	12

壹、問題之提出

地方之地政主管機關(以下簡稱該機關)辦理區段徵收時，均會要求土地所有權人於抵價地申請書載明「申請人所有附件所列土地如經發現地下掩埋廢棄物，申請人本人願負清運責任」等文字，惟嗣後該機關辦理區段徵收工程時，發現地下存有廢棄物，並由該機關逕行通知原土地所有權人限期清理廢棄物，而非由環保主管機關依廢棄物清理法辦理，惟原土地所有權人屆期均不為清除處理，遂由該機關代為清理，爰衍生該代為清理費用如何求償之法律疑義。因此有以下之問題：

(一) 地政主管機關得否依廢棄物清理法第 71 條規定主張代為清理費用，以及管轄權認定之疑義？

(二) 地政主管機關倘未能依廢棄物清理法規定求償，其後續可能得主張之法律依據為何？

針對前述問題，本文謹提供法律鑑定意見如后。

貳、地政主管機關依據廢棄物清理法第 71 條進行法律責任追究之可能性及其問題

在通常情況下，特定土地遭棄置廢棄物時，依據廢棄物清理法第 71 條第 1 項規定「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。屆期未清償者，移送強制執行；直轄市、縣（市）主管機關或執行機關得免提供擔保向行政法院聲請假扣押、假處分。」，因此廢棄物清理法之地方主管機關（縣（市）政府或直轄市政府環境保護局）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（以下簡稱義務人）限期清除；屆期不為清除時得代為清除並求償相關（清理、改善及衍生）必要費用；至於對義務人之認定，若棄置行為人（事業、受託清除處理廢棄物者、仲介非法清除處理廢棄物者）無法認定时，則土地利用人（土地所有人、管理人或使用人）於主觀要件上有容許或重大過失時，則認定為其義務人，因此若客觀上已經盡力舉證而仍無法認定行為人時，廢棄物清理法之主管機

關（執行機關）即可認定「土地所有人」為清除廢棄物之義務人¹。

就前揭費用之追償，實務上係認為「得由主管機關或執行機關代為清除、處理，並向行為人求償代履行清理、改善及衍生之必要費用，屬為強制執行行政法上義務所採取之間接強制手段，亦非秩序罰」²，即屬於公法上金錢給付義務，由「廢棄物清理法之地方主管機關」作成命其限期完成清除行為之行政處分，並啟動後續行政執行（代履行）與追繳清除費用。準此，廢棄物清理法第 71 條並非屬於民法侵權行為之特別法規定，而屬於作成行政處分與行政執行之行政法上規定，故「地政主管機關」既非廢棄物清理法之主管機關，自無合法之管轄權限得據此作成行政處分命義務人限其清除，屆期未清除者依行政執行法為間接強制，而仍應由環境保護主管機關為之。

另一個問題在於辦理區段徵收後，遭埋置地下廢棄物之土地業經徵收，則原土地所有權人對該土地之所有權消滅，致是否可以對於原土地所有權人認定其為義務人而命其清除和後續行政執行之間接強制，發生疑義。固然，環境部（環境保護署）曾針對廢棄物清理法第 71 條關於「土地所有人」若發生所有權移轉時，無論是因為買賣還是繼承原因發生，後手應繼受前手所負之廢棄物清除的公法上義務，均持肯定之見解³，但若涉及到「徵收」，因屬於學理上之「原始取得」，因此後手是否應繼受前手所負之廢棄物清除的公法上義務，即有疑義；而前手因其權利「義務」因徵收而補償費發給完

¹ 參見臺北高等行政法院 109 年度訴字第 1444 號判決認為「原告所有之系爭土地上確實有遺棄置廢棄物情事，經被告以污染行為人不能確定且無可追索，當得以土地所有權人為廢棄物清理法第 71 條第 1 項之義務人」。

² 最高行政法院 98 年判字第 1473 號判決參照。

³ 環境保護署 98 年 9 月 7 日環署廢字第 0980072905 號函略「一、廢棄物清理法第 71 條對於違法棄置廢棄物之清理責任規定，除違反行為義務者外，另課予非直接傾倒掩埋堆置廢棄物但對於非法棄置有可歸責之人清理義務，即事業、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。是以，若該新、舊土地所有人符合「容許或因重大過失致廢棄物遭非法棄置於其土地」之情形者，則該土地所有人均負有清除處理其土地廢棄物之行為義務，主管機關或執行機關得命土地所有人限期清除處理其土地廢棄物，屆時不為清除處理而由執行機關代為清除、處理時，應向該土地所有人求償清理、改善及衍生之必要費用。惟新、舊土地所有人是否有容許或因重大過失致廢棄物遭非法棄置於其土地，則應由主管機關或執行機關依個案事實予以認定。……二、來函所詢個案，舊土地所有人依法負有清理義務，其所遭受行政處分並不因該土地所有人轉移而消滅，而新土地所有人是否應負清理責任，應以另案查證辦理。如新土地所有人依個案事實判定有違反廢棄物清理法第 71 條規定之行為，仍應依行政程序辦理其相關行政處分事宜。」另關於後手因繼承原因取得土地，環境保護署 99 年 8 月 6 日環署廢字第 0990063723 號函略「一、依民法第 1148 本文規定，繼承人於繼承開始時，除法律另有規定外，原則上承受被繼承人財產上之一切權利義務。又依司法院大法官會議釋字第 621 號解釋：「公法上金錢給付之能否實現，攸關行政目的之貫徹與執行。是義務人遺有財產者，行政執行處得逕行對其遺產強制執行。」肯定行政法上之義務得由繼承人承受，惟其責任須在被繼承人死亡前已經具體、確定。二、承上，若繼承開始前原土地所有人是否負有廢棄物清理法第 71 條代履行費用之責任，尚未確定，則不發生繼承人是否繼承原土地所有人有關廢清法第 71 條責任之問題。若繼承人繼承該土地，則應就繼承人本身是否符合廢棄物清理法第 71 條之行為或狀態責任認定之。」三、若繼承開始前，原土地所有人符合廢棄物清理法第 71 條所稱之「容許或重大過失致廢棄物遭非法棄置於土地」，而應負行為責任或狀態責任（已確定），則原土地所有人死亡時，其有關廢棄物清理法第 71 條代履行費用之責任，除相關繼承人已依法限定繼承或拋棄繼承外，應由其繼承人概括繼承。」

竣⁴或接到地方主管機關核定發給抵價地通知時「終止」⁵。但由於土地下掩埋廢棄物係屬於行政法上之「狀態責任」，涉及到外部環境保護之公共利益，因此須以行政法之法秩序逕行認定，對此行政法院均認為土地一旦經由徵收而由地方自治團體之行政機關取得，在原土地所有權人已終止對該土地之權利義務後，則該土地上發現廢棄物而須清理之公法上義務，係屬於該行政機關之「原始責任」。準此，地方自治團體之行政機關在面對土地徵收後發現地下掩埋廢棄物的事件，便遭遇到追究法律責任的重大困境。

參、地政主管機關依據抵價地申請書之約款進行法律責任追究之現況及其問題

對於前述地方自治團體之行政機關在辦理區段徵收時無法就地下廢棄物追償應負責之人費用的法律困境，現行地政實務上所採取的路徑，係以「切結書」方式由原土地所有權人負清除廢棄物之公法上義務—即於被徵收之原土地所有權人於不願領取現金補償者，於土地徵收條例第 40 條第 1 項所規定徵收公告期間內，得檢具有關證明文件，以書面向該管直轄市或縣（市）主管機關申請發給抵價地，而土地徵收補償之主管機關便在該申請書上載明「申請人所有附件所列土地如經發現地下掩埋廢棄物，申請人本人願負清運責任」之切結文字（附件一），並於區段徵收工程施工時發現前述所列附件之土地有地下廢棄物時，再據此向原土地所有權人請求給付清除費用，而於原土地所有權人仍未給付時，便向行政法院起訴。

目前依前述切結書之約款請求原土地所有權人給付清除費用之案件數量最多者，為「臺北港特定區區段徵收案」⁶，惟行政法院之判決結果均駁回新北市政府之請求；而尚有一例外之案件為 貴府關於「北投士林科技園區區段徵收開發案」，係判決貴府

⁴ 土地徵收條例第 21 條第 1 項「被徵收土地或土地改良物之所有權人，對於其土地或土地改良物之權利義務，於應受之補償費發給完竣時終止。」。

⁵ 土地徵收條例第 40 條第 3 項「申請發給抵價地者，對其土地之權利義務，於接到該管直轄市或縣（市）主管機關核定發給抵價地通知時終止。經核定發給抵價地或已領竣徵收補償地價之土地所有權人，得向直轄市或縣（市）主管機關申請，改按原徵收補償地價發給現金補償或發給抵價地，經直轄市或縣（市）主管機關徵得需用土地人同意後核准。」

⁶ 包括最高行政法院 106 年度判字第 743 號判決、最高行政法院 108 年度判字第 431 號判決、最高行政法院 106 年度判字第 743 號判決、最高行政法院 109 年度判字第 122 號判決、最高行政法院 109 年度判字第 123 號判決、最高行政法院 109 年度判字第 124 號判決、最高行政法院 109 年度判字第 125 號判決等

勝訴⁷。

依據前述相關案件之法律主張進行分析，首先對於附件一關於「本人願負清運責任」之切結文字的法律性質，除最高行政法院少數見解⁸認為仍有成立行政契約之見解之外，通說認為其並未使徵收主管機關與原土地所有權人之間成立行政契約，其理由在於：

1. 原土地所有權人並未與土地徵收機關立於平等地位而為承諾，且並未就「契約必要之點」為意思表示合致，因此「本人願負清運責任」是否等於「徵收主管機關得請求對造給付清運廢棄物之費用」即有爭議，法院通說認為兩者並不相同；退一步言，若承認兩造成立行政契約，而準用民法債務給付之規定，但新北市政府亦未先對原土地所有權人催告其限期完成清運，卻逕自代為清運，故無法依民法第 232 條請求被告不履行清運義務而對原告所生之損害。也因此「北投士林科技園區區段徵收開發案」中，貴府對原土地所有權人發文「請被告依系爭清運條款，於文到 30 日內將該等地下掩埋之廢棄物清理完竣，如逾期不為清理者，將依廢棄物清理法相關規定逕行代為清理」催告，嗣其期限屆至後仍未清理，乃再發文函知原土地所有權人將代為清理，並於清理完竣後，向被告求償必要費用，再委請施工廠商予以清理，其行政契約作為請求權基礎，係獲得臺北高等行政法院第四庭的支持⁹。

2. 行政法院通說另一個重要的理據在於，原土地所有權人受領抵價地之法律關係，係由徵收主管機關依據土地徵收條例第 40 條為單方行政處分，而原土地所有權人負有公法上義務（廢棄物清運責任）係依據廢棄物清理法第 71 條，且應由環境保護主管機關以行政處分形成之，二者除了沒有對價關係而可互為對待給付之外，原土地所有權人因受領徵收補償而終止對原土地之權利義務，而徵收主管機關因徵收而成為土地所有權人，因此在補償費發放完竣或申請抵價地接到核定通知之時間點後始發現掩埋於地下之廢棄物與其清理，均屬現在土地所有權人之責任。固然新北市政府曾經抗辯主張「本人願負清運責任」係在抵價地處分以外另行成立之行政契約，其目的「係為免因核發抵價地前不得進入被徵收土地施工致難以發現地下掩埋之廢棄物，嗣核發抵價地核定通知後，被上訴人原為系爭土地所有權人之權利義務又因上開規定終止，而無法追究其地下存有掩埋廢棄物之清運責任，爰依司法院釋字第 348 號解釋理由書意旨、行政程序法第 135 條規定，與被上訴人於抵價地申請書上約載系爭清運條款。」¹⁰惟本文認為核發抵價地前不得進入被徵收土地施工恐係土地徵收機關誤解

⁷ 參見臺北高等行政法院 109 年度訴字第 1177 號判決。

⁸ 參見最高行政法院 106 年判字第 743 號判決

⁹ 參見臺北高等行政法院 109 年度訴字第 1177 號判決。

¹⁰ 參見最高行政法院 109 年度判字第 124 號判決，四、上訴意旨部分。

土地徵收條例第 27 條「進入被徵收土地內工作」之意義，而忽略另有土地徵收條例第 12 條授權徵收主管機關得進入公、私有土地或土地改良物內實施調查或勘測之行政調查權限¹¹，得於徵收前進入該土地以現代技術方法進行鑽探採樣。

職是之故，本鑑定意見認為以附件一之「申請人本人願負清運責任」之行政契約論作為向原土地所有權人求償廢棄物清理費用之依據，其論據的確薄弱，在適用上具有相當爭議；而就主張公法上不當得利部分，則基於原土地所有權人受領補償並非無法律上原因，且土地徵收機關作為現在之土地所有權人將廢棄物清理以改良土地之利用並非損害的情況下，其更難以成立。

肆、本文建議

（一）、基於行政契約為請求給付之應注意事項

從前述的討論我們可以發現，「公法上不當得利論」在論證上難以成立，故行政法院通說並不支持。目前雖有部分判決支持，但本鑑定意見認為本案若經上訴可能遭到最高行政法院廢棄；至於「行政契約論」之主張，其最大的爭議在於「契約必要之點」之判斷，縱然先踐行「請限期清運」之催告，而後則由地政主管機關代為清運後，再依民法第 232 條請求被告不履行清運義務而對原告所生之損害，但在訴訟上的可能爭執點係在於「損害範圍」與「損害價額」之認定，意即公共工程之整地費用如何與廢棄物清理所必要之費用（調查、勘測、分類、清運、最終處置）進行細緻的區分。

不過若就現行徵收實務法規不做任何變動的前提下，則於區段徵收範圍內發現地下掩埋廢棄物時，**土地徵收機關即應踐行「函請土地所有權人應依申請書之約定期限履行清運責任」之「催告程序」**，此為對原土地所有權人行使請求給付廢棄物處理費用之必要法定程序而不可忽略。

（二）、基於土地徵收條例之行政程序優化

就行政處分之合法性而言，首先徵收補償處分應基於「正確的事實」，方能做出「正確的處分」，若依據錯誤的事實所做成的處分，其雖屬違法行政處分而得由原處分機關根據行政程序法第 117 條規定依職權撤銷，惟須考慮處分相對人若對土地遭掩埋

¹¹ 土地徵收條例第 12 條第 1 項「需用土地人經依前條規定協議不成時，為申請徵收土地或土地改良物之需，得洽請直轄市或縣（市）主管機關會同有關人員進入公、私有土地或土地改良物內實施調查或勘測，其所有權人、占有人、使用人或管理人不得拒絕或阻撓。但進入建築物或設有圍障之土地調查或勘測，應於七日前通知其所有權人、占有人、使用人或管理人。」

廢棄物之事實並無過失，則其無行政程序法第 119 條情形時即得主張信賴利益保護且應受補償之私益大於開發費用負擔之公共利益，故得保留所受領之現金補償或抵價地核定後之「抵價地交付請求權」；再者，若依現行土地徵收條例關於地價評議之規定，其並未明文將「土地所有權人就其土地狀態所應負之公法上義務」列入地價評議之應衡量因素，則以徵收補償處分因事實認定違法而得依職權撤銷，恐怕發生爭議而於行政爭訟時無法獲得行政法院的支持。

因此，本鑑定意見建議，關於土地徵收條例第 12 條在徵收實務上即應給予更多的重視和資源投入，進入公、私有土地或土地改良物內實施調查或勘測並非僅是徵收範圍的界定、土地改良物或地面上現況的勘查，而應包括對於地底下的狀況進行鑽探測量以茲判斷，在徵收範圍規畫之初應盡可能掌握該土地現況之完整資訊，以作為後續規劃或是否排除徵收的判斷基礎。至若事先調查或勘測因技術或資源的限制的確並未發現地底下掩埋廢棄物，但於公共工程進行階段始發現者，本鑑定意見建議應對徵收行政程序進行修正，針對徵收補償處分之作成，或可採取行政處分附「解除條件」之附款方式，包括：

1. 就現金補償之書面行政處分增列「台端所有坐落（區段）徵收範圍內 00 之土地如經發現地下掩埋廢棄物或其他涉及違反法律而負有清除、整復或回復原狀之公法上義務之情事，則廢止本處分，並由本府（原處分機關）重為補償之估價與認定」；

2. 就申請抵價地補償者，則可於附件二之核定公文例稿增列「二、……准予發給抵價地。但台端前揭土地如經發現地下掩埋廢棄物或其他涉及違反法律而負有清除、整復或回復原狀之公法上義務之情事，則廢止本抵價地核定處分¹²，並由本府另行審議補償方式與價額。」

前述附款的目的是在於，一旦原徵收補償處分撤銷或廢止後，則該土地狀態應即回復至原土地所有權人對其權利義務終止前，而環境保護主管機關或其他目的事業主管機關便可迅即就其管轄權限為必要之行政處分與依行政執行法進入代履行，以明確化原土地所有權人之公法上義務範圍；徵收主管機關得依該事實之發生得裁量是否作成廢止部分徵收範圍將前揭爭議土地排除；或是將其所負有之公法上義務範圍納入地價補償之評估因素以決定新的補償價額；或是由徵收主管機關於現金補償發放前或抵價地核定前予以墊款施作清理廢棄物，再對其主張「公法上無因管理」¹³，以行政

¹² 必須特別說明的是，此處僅為「徵收補償處分」之廢止，而非「徵收處分」之廢止，後者係屬於「因故無法達到徵收目的」，基於徵收屬於對財產權最嚴厲的侵害，基於保障財產權與比例原則之考量，若已無徵收之必要則應返還人民土地。

¹³ 本文認為此種類型屬於行政機關（管理人）為人民（本人）管理事務，該事物係屬公法上義務，因此應屬於公法上無因管理，而得向行政法院提起一般給付之訴。參見李建良，公法上無因管理與私法上無因管理之區別，月旦法學雜誌第 73 期，2001/6，頁 23。

訴訟之一般給付訴訟請求原土地所有權人應給負該代墊款項，勝訴後再完成現金補償發放或抵價地核定。

伍、結論

有關區段徵收範圍內於公共工程施工後始發現地下遭掩埋廢棄物而如何求償的問題，本鑑定意見認為由地政主管機關逕依廢棄物清理法第 71 條規定主張代為清理費用部分，因不具有廢棄物清理事務之管轄權限，因此並不可行；而地政主管機關於抵價地申請書載明「**申請人所有附件所列土地如經發現地下掩埋廢棄物，申請人本人願負清運責任**」，為目前執行區段徵收業務時由內政部提供之指引方式，雖有少數地政主管機關勝訴之案件，但並不為行政法院多數通說見解所肯認，因此仍具有高度的法律風險。

準此，本鑑定意見建議未來在區段徵收業務之執行上，應重視土地徵收條例第 12 條在徵收實務上的規範功能，對於預定徵收範圍內之土地進行更為詳細深入的狀況調查，其係屬於「行政調查」之依據，而非待徵收程序完竣後始得進入施工整地之依據，實務上對此恐有誤會。再者，在徵收程序部分進行優化，針對徵收補償處分之作成，將切結書之文字調整為附「解除條件」之附款，作為廢止原徵收補償處分之依據，使法律狀態回復至徵收補償完竣前，從而使環境保護主管機關或其他目的事業主管機關得介入依據其主管之法律對於該土地所涉及之廢棄物清理或其他公法上義務進行判斷與確認，以及法律責任之追究，使其不因徵收程序之完成導致原土地所有權人所應負之公法上義務被遮斷，使土地所有權人以外之並無法律義務的第三人負擔其責任，違反實質的正義。

附件一

區段徵收作業手冊

參考範例 32

○○縣(市)○○區段徵收土地所有權人申請發給抵償地申請書

申請人○○○所有土地(詳如附表),列入○○區段徵收範圍內,茲依據土地徵收條例第 40 條暨土地徵收條例施行細則第 44 條規定檢附下列證件,申請發給抵償地,請准予核定發給,且區段徵收完成後,若實際領回抵償地面積與應領回抵償地面積有所增減時,同意依土地徵收條例第 46 條規定繳納或領取差額地價。申請人所有附件所列土地如經發現地下掩埋廢棄物,申請人本人願負清運責任。

檢 附 文 件	一、身分證明文件： (一) <input type="checkbox"/> 身分證影本 份 (二) <input type="checkbox"/> 戶口名簿影本 份 (三) <input type="checkbox"/> 戶籍謄本 份		二、印鑑證明 份	六、抵押權塗銷同意書 份	備註	
			三、土地所有權狀 份	七、債務清償證明書 份		
			四、他項權利證明書 份	八、其他		
			五、原設定抵押權同意塗銷並於領回之抵償地重新設定抵押權申請書 份			
申 請 人 資 料	身 分	姓 名	身分證字號 (統一編號)	出生年月日	聯絡電話	簽章
	<input type="checkbox"/> 所有權人 <input type="checkbox"/> 合法繼承人 <input type="checkbox"/> 受託人					
	戶籍住址					
	通訊住址					
委 託 事 項	申請人所有附件所列土地申請發給抵償地事宜,委託代理。委託人確為徵收土地之所有權人(或合法繼承人),如有虛偽不實,受託人願負法律責任。			委託人(簽章)		
				受託人(簽章)		
	受託人資料	姓 名	身分證字號	出生年月日	聯絡電話	聯絡住址
申請人被徵收土地地價補償費合計為新台幣 萬 仟 佰 拾 元整,其中申請發給抵償地之地價補償費為新台幣 萬 仟 佰 拾 元整,剩餘新台幣 萬 仟 佰 拾 元整領取現金補償。(金額請以大寫國字書寫)					簽 章	
此致 ○○縣(市)政府 中 華 民 國 ○ ○ ○ 年 ○ ○ 月 ○ ○ 日						
填 寫 審 理 情 形	右欄申請人請勿	項目	通知補正	補正完畢	核定發給抵償地	核定不發給抵償地
		日期				
		文號				
		承辦人				

歸戶編號		收件日期、 編號		收件人	
------	--	-------------	--	-----	--

附件二

參考範例

參考範例 44 核定發給抵價地通知函

○○縣(市)政府 函

主旨：台端申請發給○○區段徵收抵價地 1 案，本府核定照准，請查照。

說明：

- 一、依據台端○○○年○○月○○日收件第○○○號申請發給抵價地申請書辦理。
- 二、台端所有坐落○○區段徵收範圍內○○鄉(鎮、市、區)○○段○○小段○○地號等○○筆土地，應領地價補償費○○○元整，依據土地徵收條例第 40 條規定，申請全部以徵收後可供建築之抵價地折算抵付地價補償費(或申請部分以徵收後可供建築之抵價地折算抵付地價補償費○○○元整)，經本府審查結果，符合法令規定，准予發給抵價地。本府將於完成抵價地分配相關準備作業後，依規定召開抵價地分配說明會及辦理抵價地分配，屆時請台端檢具本函憑辦。