

新聞放大鏡 ①

## 《工廠管理輔導法》 修正三讀，那些工廠與農地的美麗與哀愁

編目：行政法

主筆人：葛台大（邱顯丞律師）

### 【新聞案例】<sup>註1</sup>

按現今臺灣之違章工廠占用約 1.4 萬公頃農地，共計 10 幾萬家。而為處理上述農地作為違法工廠使用，及還在農地陸續興建的違法農地工廠所產生的使用分區不符與破壞環境生態與農作物安全之情形，立法院於 2019 年 6 月 27 日三讀通過《工廠管理輔導法》修正案，確定以 2016 年 5 月 20 日為界，520 之後新增的未登記工廠停止供電、供水及拆除。520 前的既存低污染工廠則以「特定工廠登記」程序，用 20 年的時間（即落日條款）輔導合法化，農地工廠 2 年內全面納管，而民間環保團體所訴求的「公民訴訟」條款則並未通過。

### 【重點提示】

本次修法針對違法工廠之處理，可以分成兩種情形觀之：

- 一、2016/5/20 之後「新增」的未登記工廠：停止供電、供水及拆除。
- 二、2016/5/20 前即已存在之未登記工廠—依汙染程度區分：

(一)中高污染工廠：

輔導轉型、遷廠或關廠，否則停止供電、供水、拆除。

(二)低污染工廠：

提出工廠改善計畫，進入「特定工廠登記」程序。此類為主要輔導對象。輔導期限 20 年（即落日條款）。至於輔導方式，有分為二個階段：

1.第一階段：完成「特定工廠登記」

「既有」「低汙染」2 年內申請納管、3 年內提出「工廠改善計畫」。最晚

<sup>註1</sup> 相關新聞，請參見《工廠管理輔導法》三讀 農地工廠 2.0 上路修法重點解析，環境資訊中心，網址：<https://e-info.org.tw/node/218570>(最後瀏覽日：2019 年 9 月 21 日)；《工廠管理輔導法》三讀 3.8 萬農地工廠 20 年內輔導合法，環境資訊中心，網址：<https://e-info.org.tw/node/218780>(最後瀏覽日：2019 年 9 月 21 日)。

10年內完成環保、消防、水利等改善設施，並取得「特定工廠登記」。至於特定工廠登記後之效果，主要是豁免區域計畫法、國土計畫法、都市計畫法、建築法之相關罰則。但取得登記後，工廠亦受有諸多限制，如不得變更隸屬的事業主體、不得變負責人、不得變更合夥人（繼承者不受此限）、不得增加廠地、廠房及建築物面積等。

## 2.第二階段：成為合法工廠

(1)修法後20年內完成相關土地、建物合法化。至於如何合法化，有以下兩種方式：

- ①違章工廠群聚地區：由地方政府規劃，採新訂都市計畫或開發產業園區，以整體方式處理。
- ②零星農地工廠：擬具「用地合法計畫」申請使用地變更。

(2)最後在完成特定工廠登記後，則需每年繳交輔導金、管理金及回饋金：「納管輔導金」：取得特定工廠登記前。預定每年繳2至10萬元（金額未明訂於法規）。

- ①「營運管理金」：取得特定工廠登記後，到工廠真正合法前。預定每年繳2至10萬元（金額未明訂於法規）。
- ②「回饋金」：在農地變更土地登記時繳交，僅繳一次，但數額不定，易生爭議（金額未定明於法規）。

## 【考點剖析】

### (一)總說明

今年所通過之工廠輔導管理法修正，係針對國土利用計畫之審視，也是正視當前我國土地使用分區非常嚴重的問題－農地不供作農用而改為工廠用地使用之情形。土地利用分區遭受破壞，尤其是農地當作工業區使用，會造成蓋在農地之廠房附近的農田受到一定程度的汙染，進而有害農業、環境之發展與國民健康。而環境權及健康權之議題，也是憲法第22條「概括基本權」之爭點所在，考生應予以注意，畢竟現在二試行政法與憲法混合成一題出題，已為常態。

而本次法律新聞主要係針對行政法相關爭點有三，請詳見下述。

### (二)個別考點分析

#### 1.限期改善與按日連續處罰之性質

雖然本次工廠輔導法相關規定沒有按日連續處罰之立法，然對於違反使用分區土地之工廠，及造成環境汙染者，環保機關本可依據相關行政法規予以裁處行政罰。且上述第二點針對中高汙染工廠，依照最新修正之工廠輔導管理法之規

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

定，行政機關應輔導轉型、遷廠或關廠，否則應對該些工廠停止供電、供水、拆除。另外對低汙染工廠，修正條文在第一階段則是規範該些廠商「最晚 10 年內完成環保、消防、水利等改善設施」。而行政機關促使工廠輔導轉型、限期遷廠、完成改善設施之手段，即係一種「限期改善措施」，其性質為一「預防性不利處分」，無裁罰性故並非行政罰，並無爭議。然義務人不限期改善，則法制上通常會規定賦予行政機關得「按次連續處罰」及「按日連續處罰」之立法例。

首先，「按次連續處罰」，如工輔法第 29、31、32 條，係規範於「罰則章」中，且次數之判定，係針對義務人每一次違反行政法規，如沒有限期辦理變更登記之過去行為予以處罰，性質係屬「行政罰」甚明。學說實務上較無爭議。

然有爭議的是，某些環境法規中，有規定如不限期改善者，則行政機關接下來得「按日連續處罰」之。如空氣汙染防制法第 54 條規定：「違反第 15 條規定者，處開發單位新臺幣 50 萬元以上 500 萬元以下罰鍰，並通知限期改善，屆期仍未完成改善者，按日連續處罰。」廢棄物清理法第 50 條：「有下列情形之一者，處新臺幣一千二百元以上六千元以下罰鍰。經限期改善，屆期仍未完成改善者，按日連續處罰。」則上述按日連續處罰之性質為何？可分為學說及實務見解分別分析：

#### (1) 學說

##### ① 行政執行罰說

連續處罰之目的，在於促使行為人在限期內完成改善，以排除違規行為所造成之狀態，達到使其履行公法上義務的合法狀態，其重點係針對將來義務履行之督促手段，而非在制裁過去義務之違反，故具有行政執行手段之執行罰性質。

故按日連續處罰之性質，應為行政執行法中的「怠金」，其先前之「限期通知改善」，應屬行政執行法第 27 條在處以怠金前之「告戒」。多數實務採此見解<sup>註2</sup>。

##### ② 行政罰說<sup>註3</sup>(吳庚老師、林錫堯老師)

本說認為，行政機關如為督促義務人履行將來之義務，本得依怠金等執行手段為之，不需要另外規定。是以，如個別法律規定「按日連續處罰」，其性質應屬連續處以罰鍰，而非執行罰。故各行政法規若有明定有此種連

<sup>註2</sup>最高行政法院實務採此見解，如 98 年判字第 1473 號判決、101 年判字第 280 號判決、101 年判字第 1038 號判決等。

<sup>註3</sup>最高行政法院 92 年度判字第 381 號判決參照。

續處罰條文，其性質應屬行政罰而非執行罰；有關義務人違反「限期改善」之義務，對此種違反過去義務所為之連續處罰，性質上即屬行政罰。故採此說之見解認為，按日連續處罰之性質，應為行政罰法中之「罰鍰」，其先前之「限期通知改善」，應僅屬一「預防性不利處分」。

### ③行政罰兼具執行罰說(陳新民老師)

「連續處罰」性質上是併用行政罰及執行罰，尤其是在第二次處分以後都利用行政罰的外衣，達到執行罰之效果，其乃著眼於連續處罰具有濃厚的逼迫性，正屬於執行罰，而非行政罰的特色。

而新近實務見解，似採此說。下述最高行政法院 108 年 4 月份庭長法官聯席會議決議，就廢棄物清理法中按日連續處罰之性質的研討結論，並未明確按日連續處罰的性質是屬於行政罰抑或行政執行罰，因為兩說皆有採擇。

### (2)實務見解

#### 最高行政法院 108 年 4 月份第 2 次庭長法官聯席會議

〔法律問題〕：

廢棄物清理法第 50 條、第 51 條第 2 項關於「經限期改善，屆期仍未完成改善者，按日連續處罰」之規定，其所稱「按日連續處罰」，處分機關是否應查驗，未改善者，始得逐日處罰？又按日處罰是否應按日逐次送達處分書，或得一次按日數裁罰合併送達？

〔討論意見〕：

甲說：應經查驗，並須逐次送達。

按日連續處罰規定，目的在警惕督促行為人履行義務，改善違規情事，維護附近居民健康，是處分機關對行為人予以按日連續處罰，除應逐日查驗以證明處罰之日確有違規事實存在外，應踐行告戒程序，依未完成改善之日逐日作成，按日送達處分書，以符合連續處罰促使行為人及早改善違規行為，維護環境及國民健康之立法目的。

乙說：毋庸經查驗，毋須逐次送達。

按日連續處罰目的在督促行為人履行其改善義務，而非對其過去違反義務行為之制裁，而廢棄物清理法關於按日連續處罰之規定，乃行政執行法第 31 條第 2 項所指特別規定，是處分機關無庸再逐日檢驗以確認行為人是否仍有原違章行為存在，且法無明文規定處分機關於按日連續處罰時，應按日逐次送達處分書，自難認處分機關按日連續處罰之處分，因非按日作成而違法。

丙說：毋庸查驗即得處罰，但必須處分書送達後始得再為處罰。

(一)違反廢棄物清理法按日連續處罰執行準則第 3 條第 2 項：「本法所稱改善完成，指完成前項改善行為，並檢齊證明文件報請處分機關查驗，經處分機關查驗符合規定者。」據此規定，限期改善處分相對

人如未檢齊證明文件報請處分機關查驗，處分機關未查驗，處分相對人是否已改善之事實未明，所得出之法律效果乃「未完成改善」，處分機關得按日處罰之。該規定即為處分相對人就是否完成改善負客觀舉證責任之規定。因此，於改善期限屆滿後，處分相對人未檢齊證明文件報請處分機關查驗，處分機關即得以其未完成改善予以處罰。

(二)因為此際處分相對人係違反限期改善之單一行政法上義務，在其完成改善前，此違反義務狀態持續中，於處分機關處罰後（處分書送達後）始切斷其單一性，而構成另一違反行政法上義務行為，處分機關始得再為處罰。再者，不遵期完成改善，得按日連續處罰之目的，係督促處分相對人依期改善，處分機關以處分相對人未完成改善而處罰，如果不即時送達處分書，使其知悉連續處罰之壓力而儘速改善，反而便宜行事，僅按日裁罰合併送達，即無法達到督促處分相對人改善之目的，與按日連續處罰之目的有違。

〔表決結果〕：

採丙說（毋庸查驗即得處罰，但必須處分書送達後始得再為處罰）之結論。

〔決議文〕：

主管機關依廢棄物清理法第 61 條授權訂定之違反廢棄物清理法按日連續處罰執行準則第 3 條第 2 項：「本法所稱改善完成，指完成前項改善行為，並檢齊證明文件報請處分機關查驗，經處分機關查驗符合規定者。」據此規定，依同法第 50 條或第 51 條第 2 項受限期改善處分之相對人，如未檢齊證明文件報請處分機關查驗，處分機關未查驗，則處分相對人是否已完成改善之事實未明，然所得出之法律效果乃「未完成改善」，處分機關得按日連續處罰之。該規定即為處分相對人就是否完成改善負客觀舉證責任之規定。因此，於改善期限屆滿後，處分相對人未檢齊證明文件報請處分機關查驗，處分機關毋庸經查驗其是否確實未完成改善，即得處罰。

處分相對人受同法第 50 條或第 51 條第 2 項限期改善處分發生依期完成改善之單一行政法上義務，在其完成改善前，此違反行政法上義務狀態持續中，於處分機關處罰後（處分書送達後）始切斷其單一性，之後如仍未完成改善者，方構成另一違反行政法上義務行為。再者，上開法律規定屆期仍未完成改善者，得按日連續處罰之目的，係督促處分相對人依期改善，處分機關以處分相對人未完成改善而處罰之，如果不即時送達處分書，使其知悉連續處罰之壓力而儘速改善，反而便宜行事，僅按日裁罰合併送達，即無法達到督促處分相對人完成改善之目的，與按日連續處罰之立法目的有違。因此，處分機關必須於處分書送達後始得再為處罰。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

本決議針對按日連續處罰性質之剖析：

①執行罰之理由

決議文中有表示按日連續處罰之立法目的，係「督促」處分相對人依期改善，其連續處罰係為了使義務人將來履行其清除廢棄物之行政法上義務，對於按日連續處罰似採「執行罰說」。

②行政罰之理由

然決議文後段又謂「處分機關以處分相對人未完成改善而處罰之」、及對按日連續處罰適用行政罰法的「一行為不二罰原則」，似又認為廢棄物清理法之按日連續處罰，具有對過去違反行政法上義務處罰，而具裁罰性。足認最高法院對於按日連續處罰之性質定位不明，或者說按日連續處罰，係具有如上述第三說之見解般，同時係行政罰兼具執行罰之性質。總之，未改善之行政法上義務，因行政機關之裁處行為，始截斷行為之違法性，而為一行為。之後若義務人再不改善，則行政機關方得再次處罰。此乃基於行政罰法中「一行為不二罰原則」之體現。而按日連續處罰，係為督促義務人履行行政法上義務，而義務人不履行，始可以按日連續處罰。故按日處罰應按日逐次送達處分書，不得一次按日數裁罰合併送達，以達真正督促義務人達成行政法上義務之效果。

## 2.保護規範理論與公民訴訟

本新聞最末述及，民間環保團體所訴求於工輔法中增添「公民訴訟」的條款並未通過，此涉及行政訴訟法中公益訴訟之問題。在行政法律關係中，處分相對人與利害關係人始得提起行政訴訟請求法院救濟以排除侵害。與處分無相關之環保團體如無法律特別規定（如本文所述工輔法），則不得對農地上之違法工廠提起行政訴訟請求法院判令行政機關拆除之。而行政訴訟法之公益條款，參以下所述。

(1)公益訴訟之定義

行政訴訟法第9條規定：「人民為維護公益，就無關自己權利及法律上利益之事項，對於行政機關之違法行為，得提起行政訴訟。但以法律有特別規定者為限。」是以，公益訴訟乃為維護公益為目的，確保行政之客觀合法性所提起之訴訟，其為一種「當事人適格」擴張之「客觀訴訟」或「民眾訴訟」之訴訟類型，在法律有得允許人民(主要為「公益團體」)得就與自己權益無關之行政違法行為提起訴訟。

(2)是否為獨立之訴訟類型？

公益訴訟有別於傳統訴訟類型，除當事人不限於行政處分之相對人或利害關

係人外，仍須依案件性質，分別「準用」撤銷訴訟、課予義務訴訟、確認訴訟與一般給付訴訟之規定（行政訴訟法第 11 條）。故學說上有認為此非獨立之訴訟類型。

### (3)法制上實例

實務上常見之公益訴訟條款，如廢棄物清理法第 72 條<sup>註4</sup>、空氣汙染防制法第 81 條第 1 項<sup>註5</sup>、土壤及地下水汙染整治法第 54 條第 1 項<sup>註6</sup>、海洋汙染防治法第 59 條第 1 項<sup>註7</sup>、水汙染防治法第 72 條第 1 項<sup>註8</sup>、環境影響評估法第 23 條第 8 項<sup>註9</sup>等。

而新聞重點中工輔法修法針對低度或輕微汙染工廠第二階段之合法化由地

<sup>註4</sup>廢棄物清理法第 72 條第 1 項：「公私場所違反本法或依本法授權訂定之相關命令，而主管機關疏於執行時，受害人民或公益團體得敘明疏於執行之具體內容，以書面告知主管機關。主管機關於書面告知送達之日起六十日內仍未依法執行者，受害人民或公益團體得以該主管機關為被告，對其怠於執行職務之行為，直接向高等行政法院提起訴訟，請求判令其執行。」

<sup>註5</sup>空氣汙染防制法第 81 條第 1 項：「公私場所違反本法或依本法授權訂定之相關命令而主管機關疏於執行時，受害人民或公益團體得敘明疏於執行之具體內容，以書面告知主管機關。主管機關於書面告知送達之日起六十日內仍未依法執行者，受害人民或公益團體得以該主管機關為被告，對其怠於執行職務之行為，直接向行政法院提起訴訟，請求判令其執行。」

<sup>註6</sup>土壤及地下水汙染整治法第 54 條第 1 項：「公私場所違反本法或依本法授權訂定之法規命令而主管機關疏於執行時，受害人民或公益團體得敘明疏於執行之具體內容，以書面告知主管機關。主管機關於書面告知送達之日起六十日內仍未依法執行者，受害人民或公益團體得以該主管機關為被告，對其怠於執行職務之行為，直接向行政法院提起訴訟，請求判令其執行。」

<sup>註7</sup>海洋汙染防治法第 59 條第 1 項：「公私場所違反本法或依本法授權訂定之相關命令而主管機關疏於執行時，受害人民或公益團體得敘明疏於執行之具體內容，以書面告知主管機關。主管機關於書面告知送達之日起六十日內仍未依法執行者，受害人民或公益團體得以該主管機關為被告，對其怠於執行職務之行為，直接向行政法院提起訴訟，請求判令其執行。」

<sup>註8</sup>水汙染防治法第 72 條第 1 項：「事業、污水下水道系統違反本法或依本法授權訂定之相關命令而主管機關疏於執行時，受害人民或公益團體得敘明疏於執行之具體內容，以書面告知主管機關。主管機關於書面告知送達之日起六十日內仍未依法執行者，受害人民或公益團體得以該主管機關為被告，對其怠忽執行職務之行為，直接向高等行政法院提起訴訟，請求判令其執行。」

<sup>註9</sup>環境影響評估法第 23 條第 8 項：「開發單位違反本法或依本法授權訂定之相關命令而主管機關疏於執行時，受害人民或公益團體得敘明疏於執行之具體內容，以書面告知主管機關。主管機關於書面告知送達之日起六十日內仍未依法執行者，人民或公益團體得以該主管機關為被告，對其怠於執行職務之行為，直接向行政法院提起訴訟，請求判令其執行。」

方政府規劃，採新訂都市計畫或開發產業園區，以整體方式處理。其中針對都市計畫部分，必須注意新進之司法院大法官釋字第 774 號解釋，該號解釋打破原本實務見解，在保護規範理論操作之下，解釋意旨認為都市計畫個別變更範圍「外」的人民，亦應可提起行政救濟，對計畫個別變更提起行政爭訟。

### 3. 「營運管理金」、「納管輔導金」、「回饋金」之性質－特別公課

新聞最後一個爭點，即是上述廠商在合法化進程中，所需向行政機關繳納之「營運管理金」、「納管輔導金」、「回饋金」之性質究竟為何？司法院大法官釋字第 515 號解釋意旨認為，廠商所須繳納的「工業區開發管理基金」，此一基金係專對承購工業區土地、廠房及其他建築物興辦工業人課徵，用於挹注工業區開發及管理之所需，**性質上相當於對有共同利益群體者所課徵之特別公課及使用規費，並非原購買土地或廠房等價格之一部分**。是以對上述收取之金額名目性質為何，必須先了解何謂公課，相關概念參下表格所述：

<p>●以金錢為給付之公負擔－公課</p> <p>1.公課之概念 係指國家基於法律授權，以財政收入為目的，對人民所強制徵收之金錢給付義務，統稱為「公課」(Abgaben)。公課為人民「行政法上義務」之一種。為廣義「公義務」的義務類型之一。</p> <p>2.公課之種類</p> <p>(1)租稅 租稅係國家調支應財政需要，及為達成其他行政目的，依據法律向人民強制徵收之金錢給付義務，而不給與直接之報償者。國家向人民徵收稅金之憲法上依據為第 19 條「租稅法定原則」。</p> <p>(2)規費 規費係指乃國家對個別人民，在行政上為特定之給付時，基於公權力，向受領給付者收取，以作為該項給付之報償的金錢給付義務。如認證文書、補發身分證之規費；ETC 過路費；主管機關核准水權所徵收之規費。</p> <p>(3)受益費 受益費係指國家為追求公共利益所設置、建造或維護公共設施時，對因此而享有特別利益之人民，所強制徵收，用以補償有關費用支出之金錢給付義務。如水道整建，行政機關對於因水道之興建而受益之農民收取「工程受益費」者是。</p> <p>(4)公共團體之負擔 係指公法團體成員用以挹注該團體財務需要之金錢給付義務。如農田水利會之會員依據農田水利會組織通則第 15 條第 1 項規定，會員有繳交農田水利會會員之會費者是。</p> <p>(5)特別公課</p>
--

係指由國家對人民以公權力課徵，納入封閉之財政循環系統(特種基金專戶)，用以挹注國家特別支出之金錢給付義務。特別公課係配合特定財政收入目的，而對具有某一相同屬性之人(使用人或產生特定費用之人)徵收之。如向六輕台塑公場所徵收之空氣污染防治費、大法官釋字第 719 號向未進用一定比例原住民之公司徵收之原住民就業代金者是。

(6)社會保險費

係指各種依法律強制人民所參加之社會保險，由國家向人民強制徵收之保險費用而言。如全民健康保險費、公教人員保險費、軍人保險及勞工保險等。

綜上，從新修正之工廠管理輔導法第 28-7 條第 2 項規定：「依前項及第二十八條之五第二項規定收取之營運管理金及納管輔導金應專用於未登記工廠之管理、輔導及周邊公共設施改善，並優先運用於廢（污）水處理及排放機制、空氣污染之改善；直轄市、縣（市）主管機關得成立基金，其基金之管理應報請中央主管機關備查。」及同法第 28-10 條第 2 項之規定：「取得特定工廠登記者，依前項第二款規定辦理使用地變更編定前，應繳交回饋金予直轄市、縣（市）主管機關，撥交依農業發展條例第五十四條第一項規定設置之農業發展基金。」可知，營運管理金與納管輔導金係「專款」「專用」（即法條敘明之用於特定改善汙染及公共設施及農業發展之用途），性質上屬於「特別公課」，而非裁罰性不利處分，行政機關對於廠商欠繳上開管理金、輔導金及回饋金請求權之消滅時效，應適用行政程序法第 131 條之 5 年時效，而非行政罰法第 27 條之 3 年裁處權時效。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！