

發文字號：行政院農業委員會 99.02.05 農授水保字第 0991870318 號函

發文日期：民國 99 年 02 月 05 日

要 旨：在山坡地保育區農牧用地設墓埋棺，行政機關應調查事實證據並賦與當事人陳述意見始得裁罰。又開挖僅為埋葬屍體過程之一部，不得以一行為論。且殯葬管理條例為水土保持法之特別法，應優先適用殯葬管理條例，違反水土保持法部分之罰鍰，則依行政罰法第 2 條之規定辦理

主 旨：苗栗縣政府函詢於山坡地保育區農牧用地設墓埋棺違法行為如何裁處等疑義案，復請查照。

說 明：一、復 貴部 99 年 1 月 7 日台內民字第 0980236731 號函。

二、依行政程序法第 43 號：「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，並將其決定及理由告知當事人。」及同法第 102 條：「行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，除已依第 39 條規定，通知處分相對人陳述意見，或決定舉行聽證者外，應給予該處分相對人陳述意見之機會。」行政機關於作成行政處分前，應先依職權調查證據並與當事人陳述意見後始得為之。因此，行政機關於裁罰前，必先釐清相關案情內容（如開發目的）始得裁罰，貴部來函所稱依貴部 92 年 1 月 17 日台內民字第 09100058589 號函意旨，依「行為時間」並認「山坡地擅自開挖整地時，未必得知其目的係為興建墳墓，…自當逕依水保法予以處罰」論以裁罰之依據，依前開行政程序法規定即難謂妥適。

三、查殯葬管理條例第 22 條：「埋葬屍體，應於公墓內為之。…」同條例第 56 條第 1 項規定：「違反第 22 條第 1 巷規定者，除處新台幣 3 萬元以上 10 萬元以下罰鍰外，並限期改善，屆期仍未改善者，得按日連續處罰；…」就該條例第 22 條觀之，埋葬屍體，尚難想像不經開挖即得以埋葬（若不經開挖即得以埋葬，自無違反水土保持之開挖規定）。是否得依上述情形推論「開挖」僅為埋葬屍體過程之一部，而得以一行為論？否則將開挖及埋葬各論一行為，而據以處罰二次，不免失之過苛。

四、復查法務部 95 年 10 月 4 日法律決字第 0950035207 號函說明三略以：「…惟一行為違反二以上行政法上義務規定，而該二以上規定之間存有特別法與普通法關係者，於此情形，特別規定之構成要件必涵蓋普通規定之構成要件。從而，除法律有特別規定外，應依特別法

優先於普通法適用之原則，優先適用該特別規定，而不再適用一行為不二罰原則。…」就違反殯葬管理條例第 22 條行為而言，是否有法務部上開函釋之適用，則非無斟酌之餘地（需以違規態樣屬一行為提前，且所該當之二法規（殯葬管理條例及水土保持法）具有特別法與普通法之關係為是）。如認殯葬管理條例與水土保持法間具有特別法與普通法關係，而優先適用殯葬管理條例，違反水土保持法部分之罰鍰，依行政罰法第 2 條之規定辦理，罰鍰外之其他行政罰，尚得由水土保持主管機關依相關規定辦理，併此說明。

五、除上述態樣外，其餘行為仍依法務部 96 年 11 月 21 日法律字第 0960037390 號函釋，就個案具體情節，斟酌法條文意、立法意指、制裁意旨等相關事項逐一研析適用。

正 本：內政部

副 本：本會水土保持局