

國土計畫法第38條第6項規定 是否為狀態責任規定

蔡玉娟*

壹、前言

「狀態責任」雖非我國法律之用語，但普遍為我國學者於學術論文或教科書引介，亦普遍被引用於行政法院裁判書。我國土地利用相關法律問題或判決案例中，多有因「狀態責任」而承擔相應之行政義務或行政罰之情形。然而關於我國某一法規是否為「狀態責任」規定，相關學說與裁判見解未必有一致性之陳述。本文除梳理相關學說與裁判見解，說明「一個狀態責任各自表述」的現象外，並探究國土計畫法第38條第6項規定是否為狀態責任規定及釐清適用上可能之疑義。

貳、綜整「狀態責任」相關研究所發現之問題

一、「狀態責任」解析上歧異之問題

目前國內關於「狀態責任」之解析，有以下幾點歧異。

(一)「狀態責任」定義解析上之歧異

有學說見解認為「狀態責任」是一種「合法狀態的維持義務」¹；另有學說見解認為「狀態責任」是「指對於物或動物有事實上管領力之人或所有權人的責任，當危險來自物或動物本身，對於物或動物有事實上管領力之人或所有權人，負有排除危險之義務」²。前者強調合法狀態，後者強調物或動物本身為危險來源。

裁判實務案例中，有將「狀態責任」理解為一定狀態維持之裁判實務見解，例如：台中高等行政法院99年度訴字第268號判決：「廢棄物清理法第71條第1項規定，課予容許或重大過失致廢棄物遭非法棄置於其土地之所有人、管理人或使用人對土地一定之維護義務，以符合環境保護之目標。」以及最高行政法院95年度判字第941號判決：「要求土地所有權人及事實上對土地有管理權之人善盡一定維護義務，以期能達到土地永續使用之目標」。此二判決將廢棄物清理法第71條第1項規定界定為「狀態責任」，其對於「狀

* 本文作者係國立臺北大學不動產與城鄉環境學系專任副教授；東京大學法學政治學研究科法學博士。

註1：李惠宗（2024），《行政法要義》，9版，第516頁，台北：元照。

註2：李建良（2014），〈「狀態責任」概念的辨正與運用：《台中大里區段徵收土地掩埋物清理案之一》——最高行政法院102年度判字第370號判決、台中高等行政法院99年度訴字第268號判決重點評析〉，《台灣法學雜誌》，第246期，第44頁。

態責任」見解也較接近一定狀態之維持。另外，以「排除危險、回復安全義務」說明「狀態責任」之裁判實務見解亦有不少，例如：台北高等行政法院108年度訴字第365號判決：「狀態責任係以對物的狀態具有事實管領力者，得以負責之觀點，科予排除危險，回復安全之義務」、台北高等行政法院108年度訴字第673號判決：「所謂行政法上的狀態責任，是以負責的觀點，課予對物的狀態具有事實上管領力的人排除危險、回復安全的義務。」

（二）某一法規是否為「狀態責任」法律依據之解析上的歧異

以廢棄物清理法第71條第1項規定為例，有

將廢棄物清理法第71條第1項規定界定為狀態責任規定³；亦有將其界定為行為責任⁴。又例如公寓大廈管理條例第8條第1項規定，台北高等行政法院90年訴字第5903號判決⁵與司法院及最高行政法院舉辦「109年度高等行政法院法律座談會」⁶認為其為「狀態責任」，但依學說見解之解析則將其界定為「行為責任」⁷。另外，司法院第714號解釋關於89年制定之土污法第48條規定所課予者，有的大法官見解界定其為「狀態責任」，有的則界定其為「行為責任」⁸。

（三）「狀態責任」與「無過失責任原則」之解析上歧異

學說間對於「狀態責任」之「無過失責任

註3：李惠宗，前揭註1，第516-517頁。

註4：李建良教授則認為：「清除處理責任之所由生，若係以容許或重大過失為前提要件，則已背離狀態責任不問行為與否之特性，進入行為責任之範疇。尤其「容許」者，實乃「作為」之一種，土地所有人、管理人或使用人容許他人將廢棄物置於其土地，其本身即等於是『行為人』，應與實際棄置廢棄物之人共同擔當行為責任，至於「因重大過失」而致廢棄物遭非法棄置於其土地者，若非直接容許（二者之程度實相去不遠），至少亦構成違反作為義務之「不作為」行為責任。」李建良，前揭註2，第51頁。

註5：台北高等行政法院90年訴字第5903號判決：「原告雖主張系爭增建係於八十二年加蓋，但公寓大廈管理條例於八十四年六月二十八日經總統公布施行後，原告等現既仍為該增建之事實上之處分、管理權人，且繼續使用狀態中，依上開說明，自應受公寓大廈管理條例之規範，並無法律不溯及既往原則之適用。」

註6：司法院及最高行政法院舉辦「109年度高等行政法院法律座談會」研討結果：「公寓大廈管理條例第49條第1項第2款規範之對象為住戶，住戶如有違反同條例第8條第1項之規定予以變更使用，因對該變更使用物具事實上之處分、管理權能，雖其變更使用係在同條例施行前所為，因在繼續使用狀態中，自應受公寓大廈管理條例之規範，並無法律不溯及既往原則之適用。」「學理上所稱不真正溯及既往，係指法律適用於法律生效前已發生，而與法律生效後仍繼續存在之事實，公寓大廈管理條例雖於84年6月28日始經總統公布施行，惟於公布施行前之變更使用行為，於該條例公布後仍繼續存在，自應受公布後公寓大廈管理條例之拘束。」參考：李建良（2021），〈行政法教室：第一講行政法上之狀態責任與法律不溯及既往原則（上）——以公寓大廈管理條例第8條為中心〉，《月旦法學教室》，第223期，第33、34頁。

註7：李建良，前揭註6，第48頁。

註8：支持「狀態責任」說者為蘇永欽大法官：「所要溯及適用的規定似乎就是以污染行為為其規範對象，但進一步閱讀其內容即知，這些規定真正規範的是污染狀態的整治，僅以污染行為人為承擔整治義務的主體之一，並非單純對污染行為追究責任。」；明白採取「行為責任」說者為林錫堯大法官：「系爭規定既已明文規定適用於『本法施行前已發生土壤污染或地下水污染之污染行為人』，

原則」有極高之共識，不過同樣以「廢棄物清理法」第71條第1項規定是否為「狀態責任」規定為例，有的學說認為若清除責任之所由生係以容許或重大過失為前提要件，則已背離狀態責任不問行為與否之特性，進入行為責任之範疇⁹；反之，亦有學說並不因該條項以「重大過失」為要件即將之排除於「狀態責任」規定之範疇外¹⁰。裁判實務多有界定「廢棄物清理法」第71條第1項規定為「狀態責任」¹¹，顯然並無因此條項為「重大過失」即將其排除於「狀態責任」規定之範疇外；由此可知部分裁判實務見解其實並無僅因法規非以「無過失」作為責任原則而否定其為「狀態責任」規定之情形。

二、「狀態責任」規定之法律效果的問題

狀態責任成立之目的旨在排除因物所生之危險，通常以法規規定相應之義務與其他法律效果。不過，國內與狀態責任相關法律所規定之法律效果是否具有實益，值得進一步探討。

以建築法第95條之3規定為例，學說¹²與裁

判實務¹³都曾將該條項界定為狀態責任規定之見解。該條規定：「本法修正施行後，違反第九十七條之三第二項規定，未申請審查許可，擅自設置招牌廣告或樹立廣告者，處建築物所有權人、土地所有權人或使用人新臺幣四萬元以上二十萬元以下罰鍰，並限期改善或補辦手續，屆期仍未改善或補辦手續者，得連續處罰。必要時，得命其限期自行拆除其招牌廣告或樹立廣告。」若將此條界定為狀態責任規定，未有許可之廣告物將使建築物所有權人、土地所有權人或使用人負狀態責任。

違反第97條之3規定之法律效果包含了「罰鍰」、「限期改善」、「補辦手續」、「連續處罰」、「限期自行拆除其廣告招牌或樹立廣告」等手段。而此些手段之關聯性，依其規定為處以「罰鍰」後，「並」「限期改善或補辦手續，屆期仍未改善或補辦手續者，得連續處罰」「必要時，得命其限期自行拆除其招牌廣告或樹立廣告」。由於「罰鍰」受行政罰法第7條規定應於行為人有故意過失之情形始得處以罰鍰，於處以罰鍰後始得命「限期改善」、「補辦手續」、「連續處

而非適用於『土地所有人或其他對物的狀態具有事實上管領力之人』，立法意旨已甚明確，其規定之歸責類型，並非上述之狀態責任，而是行為責任。自不宜以狀態責任之理論與指導原則，解讀系爭規定。」；林三欽教授認為「土污法48條並非適用於污染『由施行前持續至今的污染狀態』，而係適用於『污染結果持續至今的施行前行為。』參考：林三欽（2014），〈土壤污染行為人責任之繼受與法律溯及適用-簡評大法官釋字第714號解釋〉，《法令月刊》，第65卷1期，第5頁、第9頁。

註9：李建良，前揭註2，第51頁（亦可參考註4之引文）。

註10：李惠宗，前揭註1，第516頁。

註11：台中高等行政法院99年度訴字第268號判決、最高行政法院95年度判字第941號判決、最高行政法院105年判字第537號判決、台北高等行政法院107年度訴字第1574號判決。

註12：蔡宗珍（2011），〈建築法上義務人之類型與具體義務人之判定：行政法上行為責任與狀態責任問題系絡的一個切面分析〉，《臺大法學論叢》，40卷3期，第941-942頁。

註13：最高行政法院99年度判字第4號判決、最高行政法院101年度判字第180號判決。

罰」、「限期自行拆除其廣告招牌或樹立廣告」。除非將「必要時，得命其限期自行拆除其招牌廣告或樹立廣告」之責任要件界定為無過失，而僅得對之命為「限期自行拆除其廣告招牌或樹立廣告」。否則對於無過失之狀態責任人而言，根本不可能對之處以罰鍰，亦無法對之命以後續之「限期改善」、「補辦手續」、「連續處罰」或「限期自行拆除其廣告招牌或樹立廣告」。「狀態責任」雖以「無過失」為責任條件，然而前述建築法相關規定之內容結構，與理論上的「狀態責任」之「無過失」責任條件並不相符。

三、關於「狀態責任」之立法不備以及作為行政義務依據之法律保留原則問題

我國學者過去即分別於其論著中指出我國法規關於「狀態責任」立法不備之問題。由於裁判實務案例皆有將建築法、土壤及地下水污染整治法、都市計畫法之相關規定界定為狀態責任規定之案例¹⁴，然而從我國學者之研究可知，此些規定之內容實與德國學理上所定義之狀態責任有些許出入，因此強調狀態責任仍應受法律保留原則所規範¹⁵。以下亦藉前述相關法律規定之內容為例說明之：

(一) 建築法第77條第1項

註14：相關法規與實務案例可參考以下論文之整理：林錫堯（2011），〈試談狀態責任理論與行政罰之關係〉，《中華法學》，第14期，第22-23頁。

註15：林錫堯，前揭註14，第24頁中曾論述「各該法律規定之義務均屬作為義務，而狀態責任人之受處罰，主要係因其依法負有作為義務，而以不作為方式違反作為義務所致，行政機關如無法律、法律具體授權之法規命令或自治條例之依據，似不能僅因人民對物的狀態具有事實管領力，即逕認該人民負有某種作為義務」；在此段文中已清楚指出「如無法律、法律具體授權之法規命令或自治條例之依據，似不能僅因人民對物的狀態具有事實管領力，即逕認該人民負有某種作為義務。」此應可解為狀態責任應受法律保留原則規範之意旨。

蔡宗珍，前揭註12，第941-942頁、第935-936頁內容提到以下段落：「理論上立法者應於相關法律中先行確立狀態責任所繫之物的安全狀態維護義務（該文稱為「前提義務」），並明定應對物之違規狀態或危險狀態負責之義務人及其後續義務，通常是物之所有權人或對之有事實上管理力之人」、「我國法制上欠缺一般性的狀態責任依據之規定」、「德國各邦之警察法通常定有狀態責任之一般性規定」、「建築法第95條之3是以行為責任來界定行政罰之構成要件，卻以狀態責任下的義務人作為受罰之主體，而不是違規行為人」、「此一問題實係立法之誤，根本之計應修法解決，然未修法前，亦僅能於現行法下尋求勉強合理的解決之道」、「建築法第95條之3明確以建築物所有權人、土地所有權人或使用人為處罰違規擅設廣告之對象，此部分直接涉及人民自由與財產權之限制，應盡可能遵守法律明文指示，不應曲解或擴張解釋，因此本文認為仍應以狀態責任為解釋取向，亦即建築物之所有權人、土地之所有權人、使用人負有維護其土地或建築物安全之義務…，而若建築物之所有權人、土地之所有權人、使用人對於違規廣告物之設立有可歸責性時，如本即由其違規設立者，則進一步有建築法第95條之3所定行政罰適用之可能。」；由此可知，我國關於狀態責任之適用，與他國先有立法依據之不同，界定其是否為狀態責任乃是從法條文字結構探求，然而我國法制上卻存在行為責任與狀態責任規定之立法錯誤，導致解釋適用法律之困境。

李建良（2021），〈行政法上之狀態責任與法律不溯及既往原則（下）——行政法上責任與義務的關聯與體系〉，《月旦法學教室》，第226期，第57頁中於檢討公寓大廈管理條例相關規定之狀態責任爭議，亦明確指出我國狀態責任立法之問題：「..析論公寓大廈管理條例相關規定之規範意旨與實務裁判，最後得出所涉規定均非『狀態責任』，而是『行為責任』的判斷，委實令人錯愕。持

建築法第77條第1項規定：「建築物所有權人、使用人應維護建築物合法使用與其構造及設備安全。」最高行政法院98年度判字第452號判決、98年度判字第904號判決、100年度判字第237號判決皆曾將該規定界定為狀態責任規定¹⁶。在學說上，對於該條項是否為狀態責任則有不同之見解¹⁷。另外，建築法第91條第1項第2款規定違反建築法第77條第1項規定將得依建築法第91條第1項規定之內容裁處。建築法第91條第1項規定：「有左列情形之一者，處建築物所有權人、使用人、機械遊樂設施之經營者新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰，並限期改善或補辦手續，屆期仍未改善或補辦手續而繼續使用者，得連續處罰，並限期停止其使用。必要時，並停止供水供電、封閉或命其於期限內自行拆除，恢復原狀或強制拆除。」解釋上，若建築法第91條第1項規定，將「限期改善、補辦手續、停止使用、停止供水供電、封閉、自行拆除、恢復原狀、強制拆除」等

措施，與受行政罰鍰對象連結在一起，則所謂狀態責任得針對「無過失」之狀態責任人命為排除危險之義務內容，並不能藉此建築法第91條第1項規定實現，此時將建築法第77條第1項規定解為狀態責任規定，難謂合於法律保留原則。不過，若是將「必要時，並停止供水供電、封閉或命其於期限內自行拆除，恢復原狀或強制拆除」之效果，與行政罰之責任要件脫鉤，則仍有將建築法第77條第1項規定解為狀態責任規定之餘地而無違於法律保留原則。

（二）土壤及地下水污染整治法之污染土地關係人

最高行政法院99年度判字第478號判決將土壤及地下水污染整治法（92年1月8日修正公布）第25條第1項：「污染土地關係人應盡善良管理人之注意義務，防止土壤及地下水受污染。」之規定界定為狀態責任¹⁸。此條項於99年2月3日修正公布時之內容另修正為第31條第1項規定：「污染土地關係人未盡善良管

平察其所由，要非司法實務見解之不善，實乃立法之疏誤與規範之不足。細節不論，單從公寓大廈管理條例反覆出現「經制止而不遵從者」的構成要件來看，即難以將系爭規定解釋為『狀態責任』。偌此法制現象背後值得深思的法治課題是，究係立法者（法案製作者）欲將『狀態責任』規定入法，卻因不識或誤解『狀態責任』的內涵與規範模式而產生立法上的誤差（系統性錯誤），抑或是立法者（法案製作者）根本欠缺『狀態責任』的法理思維，從頭到尾無意或不知為『狀態責任』之立法？」。

註16：林錫堯，前揭註14，第22頁。

註17：蔡宗珍，前揭註12，第920頁中將建築法第77條第1項規定界定為狀態責任；李惠宗，前揭註1，第516頁中將建築法第77條第1項規定稱之為典型的狀態責任；李建良，前註15，第56頁中將建築法第77條第1項規定界定為行為責任。

註18：林錫堯，前揭註14，第22頁。此外，林昱梅教授亦曾論及土壤及地下水污染整治法第2條第19款規定之污染土地關係人（指土地經公告為污染控制場址或污染整治場址時，非屬於污染行為人之土地使用人、管理人或所有人），此即相當於狀態責任之規定；並指出我國並非採無過失主義，而以可歸責為前提，此與德國狀態責任發生原因為「物」之危險狀態，係基於財產權之社會義務所導出，並非出自於「人」之行為或注意義務之違反，仍有所不同。林昱梅，〈土壤污染行為人整治責任概括繼受之法律問題-以德國法之比較為中心〉，《東吳法律學報》，第26卷第3期，第69-70頁。

理人注意義務，應就各級主管機關依第13條第2項、第14條第3項、第15條、第22條第2項及第4項、第24條第3項規定支出之費用，與污染行為人、潛在污染責任人負連帶清償責任。」不過兩者對於污染土地關係人所課者皆為「善良管理人注意義務」，因此亦與狀態責任之「無過失責任」之性質並非合致¹⁹。

（三）都市計畫法第79條

都市計畫法第79條規定：「都市計畫範圍內土地或建築物之使用，或從事建造、採取土石、變更地形，違反本法或內政部、直轄市、縣（市）政府依本法所發布之命令者，當地地方政府或鄉、鎮、縣轄市公所得處其土地或建築物所有權人、使用人或管理人新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰，並勒令拆除、改建、停止使用或恢復原狀。不拆除、改建、停止使用或恢復原狀者，得按次處罰，並停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施，其費用由土地或建築物所有權人、使用人或管理人負擔。」最高行政法院99年度裁字第776號裁定將此條規定界定為狀態責任²⁰，臺北高等行政法院108年度訴字第1043號判決、最高行政法院110年度上字第252號判決亦將此條規定界定為狀態責任規定。不過，若細究此規

定之內容，命為「勒令拆除、改建、停止使用或恢復原狀」或改為對之收取「強制拆除或採取其他恢復原狀之措施」之費用，皆是以受罰鍰之土地或建築物所有權人、使用人或管理人為前提，罰鍰之處罰必須以故意或過失責任為要件，是以應無法以該條項對無過失之狀態責任人命為排除危險之義務，若如前述行政法院見解所示以此條規定為狀態責任，命無過失之狀態責任人為排除危險義務，應不合於法律保留原則²¹。

（四）區域計畫法第21條第1項規定

區域計畫法第21條第1項規定：「違反第十五條第一項之管制使用土地者，由該管直轄市、縣（市）政府處新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰，並得限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀。」由於區域計畫法第21條第1項後段規定之「並得」二字，導致得命「恢復原狀」之前提為對違反第15條第1項之對象施以罰鍰後始得為之，而罰鍰處罰以「行為責任」為前提，且其應適用行政罰法第7條過失原則。因此於「無過失」情形之「狀態責任」，區域計畫法第21條第1項規定之「恢復原狀」，事實上難以發揮「狀態責任」之作用或法律效果；若逕以區域計畫法第21條第1項規定為依據，

註19：不過，土壤及地下水污染整治法第15條第2項關於直轄市、縣（市）主管機關得命污染土地關係人為應變必要措施之規定，則無另為責任要件規定，高雄高等行政法院106年度訴字第104號判決、最高行政法院108年度判字第141號判決等見解亦將土壤及地下水污染整治法第15條第2項界定為污染土地關係人之狀態責任。

註20：林錫堯，前揭註14，第22頁。

註21：關於都市計畫法第79條，有論者認為其乃課予建築物所有權人、使用人或管理人負共同維持秩序之狀態責任，此條得以處罰行為人外，亦得以處罰行為人以外之人；狀態責任之處罰，仍應以構成故意或過失為前提要件。蔡震榮、章惠傑（2014），〈行政罰責任人之競合與裁罰順序-以共同共有土地違法使用之處罰為例〉，《中央警察大學學報》，第51期，第179頁。

命土地所有權人等狀態責任人實施「恢復原狀」，顯與區域計畫法第21條第1項規定之文義不符，亦不能滿足「狀態責任應符合法律保留原則」之前提。

以台北高等行政法院108年度訴字第1784號判決為例，判決內容中關於解釋適用區域計畫法第21條第1項之「恢復原狀」為狀態責任，以「限期恢復原狀並非命違法行為人負擔行為責任，故非必以過去違法使用非都市土地之行為人為相對人，而應由主管機關行使裁量權，依據比例原則，比較衡量對於土地或地上物所有人、使用人或管理人中之何者課予限期恢復原狀義務，最能有效達成除去違法狀態之目的，擇定處分之相對人。」此論述顯然與區域計畫法第21條第1項規定不盡相符（對於無可歸責之土地所有權人等而言並無法作用），也忽略了「狀態責任」之援引應恪守法律保留原則之前提。

參、國土計畫法第38條規定與狀態責任之關聯

一、國土計畫法第38條規定之結構

國土計畫法第38條共規定7項，第1至3項之目的皆為罰鍰之規定，第4、5項規定始有恢復原狀之內容，其對象主要針對受處罰鍰之人。第6、7項規定亦有恢復原狀之規定，其對象與前幾項不同，乃是針對非屬行為人之土地或地上物使用人、管理人或所有人（第7項則是針對公有土地或地上物之管理人）。具體之內容如下：

（第1項）：「從事未符合國土功能分區及

其分類使用原則之一定規模以上或性質特殊之土地使用，由該管直轄市、縣（市）主管機關處行為人新臺幣一百萬元以上五百萬元以下罰鍰。」

（第2項）：「有下列情形之一者，由該管直轄市、縣（市）主管機關處行為人新臺幣三十萬元以上一百五十萬元以下罰鍰：一、未經使用許可而從事符合國土功能分區及其分類使用原則之一定規模以上或性質特殊之土地使用。二、未依許可使用計畫之使用地類別、使用配置、項目、強度進行使用。」

（第3項）：「違反第二十三條第二項或第四項之管制使用土地者，由該管直轄市、縣（市）主管機關處行為人新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰。」

（第4項）：「依前三項規定處罰者，該管直轄市、縣（市）主管機關得限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀；於管制使用土地上經營業務者，必要時得勒令歇業，並通知該管主管機關廢止其全部或一部登記。」

（第5項）：「前項情形經限期變更使用、停止使用、拆除地上物恢復原狀或勒令歇業而不遵從者，得按次依第一項至第三項規定處罰，並得依行政執行法規定停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施，其費用由行為人負擔。」

（第6項）：「有第一項、第二項第一款或第三項情形無法發現行為人時，直轄市、縣（市）主管機關應依序命土地或地上物使用人、管理人或所有人限期停止使用或恢復原狀；屆期不履行，直轄市、縣（市）主管機關得依行政執行法規定辦理。」

(第7項)：「前項土地或地上物屬公有者，管理人於收受限期恢復原狀之通知後，得於期限屆滿前擬定改善計畫送主管機關核備，不受前項限期恢復原狀規定之限制。但有立即影響公共安全之情事時，應迅即恢復原狀或予以改善。」

二、國土計畫法第38條第6項規定之責任性質與適用上問題之探討

(一) 是否為狀態責任規定

國內學說有將國土計畫法第38條第6項規定界定為狀態責任之見解²²，若觀察該條項之內容，與區域計畫法第21條第1項規定之規範型態不同，並非有以違反行為或罰鍰作為前提，而是在「無法發現行為人」時，命土地所有權人等恢復原狀之義務，然而「無法發現行為人」之要件，與狀態責任之性質是否相符，實有疑問。

1. 與「狀態責任」之定義未盡相符

「狀態責任」是一種「合法狀態的維持義務」或者「指對於物或動物有事實上管領力之人或所有權人的責任，當危險來自物或動物本身，對於物或動物有事實上管領力之人或所有權人，負有排除危險之義務」。

國土計畫法第38條第1項規定之要件為「從事未符合國土功能分區及其分類使用原則之一定規模以上或性質特殊之土地使用者」，其雖屬於行為違法之類型。然而國土計畫法第38條第6項之要件為「無法發現行為人」時，「無法發

現行為人」卻不必然可直接連結至「合法狀態的維持義務」或「危險來源」或「危險排除之必要」，因為其時可能已無違法或並無危險。因此，以「無法發現行為人」作為要件之國土計畫法第38條第6項規定，與狀態責任之性質未盡相符。

2. 雖有發現行為人，但行為人無能力或無意願將危險排除時，能否逕依此條項規定使無過失之「土地或地上物使用人、管理人或所有人限期停止使用或恢復原狀」不無疑問

如前述，「狀態責任」是一種「合法狀態的維持義務」或者「指對於物或動物有事實上管領力之人或所有權人的責任，當危險來自物或動物本身，對於物或動物有事實上管領力之人或所有權人，負有排除危險之義務」。

然而依國土計畫法第38條第6項規定，主管機關「依序命土地或地上物使用人、管理人或所有人限期停止使用或恢復原狀」之前提乃是在「無法發現行為人時」，因此只要有發現行為人，行為人無能力或無意願將危險排除的話，縱使違法狀態或危險仍存在，亦尚不得逕以國土計畫法第38條第6項規定逕使無過失之「土地或地上物使用人、管理人或所有人限期停止使用或恢復原狀」。此亦為與「狀態責任」性質未盡相符之處。

3. 「土地或地上物使用人、管理人或所有

註22：林明鏘（2017），〈評國土計畫法〉，《月旦法學雜誌》，第265期，第99頁。

人」之順序未必是較有能力「維持合法狀態」或「排除危險」之順序

第38條第6項規定要求主管機關「依序命土地或地上物使用人、管理人或所有人」限期停止使用或恢復原狀。然而「狀態責任」課以無過失之狀態責任人有排除危險之義務，其意旨乃是因狀態責任人為較有能力排除物之危險之人。土地或地上物之使用人、管理人或所有人之順序，是否可完全合致於所有情形下之「維持合法狀態」或「排除危險」之優劣地位非無疑問。此與「狀態責任」之性質亦未盡符合。

(二) 國土計畫法第38條第6項規定適用上之問題

1. 「無法發現行為人時」之解釋範圍

以下之情形是否能涵蓋於「無法發現行為人時」之解釋範圍不無疑問：(a)不知道行為人是誰(b)知道行為人是誰，但該行為人行蹤不明(c)知道行為人是誰，但行為人拒絕履行義務(d)知道行為人是誰，但行為人無力履行義務。

國土計畫法第38條第6項規定之立法理由²³指出該條項之目的是為了避免土地遭違法使用卻無法發現行為人時，負

恢復原狀義務對象之順序，以避免土地遭違法使用之情形無人負責予以恢復原狀。

前述(a)不知道行為人是誰。此種情形與該條項之文義以及立法之目的有所合致；至於(b)知道行為人是誰，但該行為人行蹤不明(c)知道行為人是誰，但行為人拒絕履行義務(d)知道行為人是誰，但行為人無力履行義務；(b)-(d)之情形則與「無法發現行為人」之文義未盡相符，若逕使無過失之土地或地上物使用人、管理人或所有人負責，從法律保留原則及比例原則等觀點，並非無疑。在(b)-(d)之情形仍應屬依第38條第1-5項對行為人處以相關行政罰及行政執行之範疇。

2. 責任要件

國土計畫法第38條規定行為人應負者為過失責任，至於國土計畫法第38條第6項規定之土地或地上物使用人、管理人或所有人之責任要件則無規定。由於第38條第7項規定之公有管理人僅於有立即影響公共安全之情事時，應迅即恢復原狀或予以改善。因此，於無法發現行為人時，欲使國土計畫法第38條第6項規定之非行為人之土地或地上

註23：國土計畫法第38條第6項規定之立法理由如下：「第六項明定土地遭違法使用卻無法發現行為人時，負恢復原狀義務對象之順序，以避免土地遭違法使用之情形無人負責予以恢復原狀；並明定經限期停止使用或恢復原狀而不履行者，直轄市、縣（市）主管機關得依行政執行法規定處怠金或代履行，代履行所需之費用由直轄市、縣（市）主管機關命負恢復原狀義務之對象先行繳納。如無使用人、管理人或所有人之任一義務對象時，直轄市、縣（市）主管機關應逕通知下一負有義務之對象（例如違法使用土地無使用人及管理人，直轄市、縣（市）主管機關得逕通知所有人限期停止使用或恢復原狀）；又使用人、管理人或所有人如其本身即違反行政法上義務之行為且出於故意或過失，而為行政罰法第三條所定之行為人，自應依第一項至第五項有關行為人處罰規定辦理。」

物使用人、管理人或所有人負擔義務時，亦應充分考量是否有其必要性以及與其能力是否相符。

(三) 行為人與非行為人之責任態樣以及與「土地或地上物使用人、管理人或所有人」之相關性

由於使用人、管理人或所有人亦可能因其作為或不作為而須負行為責任，此時應依國土計畫法第38條第1~5項規定裁處使用人、管理人或所有人。因此第38條規定之責任主體，可先分別為行為人與非行為人之土地或地上物使用人、管理人或所有人；行為人則可再區分為土地或地上物使用人、管理人或所有人或土地或地上物使用人、管理人或所有人以外之人。

以下將上述責任主體於何種情境下可能須負國土計畫法第38條規定之義務或責任，整理如下表。

由於第38條規定對於行為人之行政罰或行政執行之要件分別為「從事未符合國土功能分區及其分類使用原則之一定規模以上或性質特殊之土地使用」（第38條第1項）、「未經使用許可而從事符合國土功能分區及其分類使用原則之一定規模以上或性質特殊之土地使用」（第38條第2項第1款）、「未依許可使用計畫之使用地類別、使用配置、項目、強度進行使用」（第38條第2項第2款）、「違反第23條第2項（中央制定之管制規則）或第4項（地方制定之管制規則）之管制使用土地」（第38條第3項）；對非行為人

行為人與非行為人之責任態樣

責任主體 不符合國土計畫管制之原因	行為人		非行為人之土地或地上物使用人、管理人或所有人
	土地或地上物使用人、管理人或所有人以外之行為人	因作為或不作為而成為行為人之土地或地上物使用人、管理人或所有人	
天災等不可抗力	×	×	×
因行為人(土地或地上物使用人、管理人或所有人以外之行為人)之行為且已發現行為人	◎	× / ◎(土地或地上物使用人、管理人或所有人亦可能因後續之作為或不作為致使其應負行為人責任)	×
因行為人(土地或地上物使用人、管理人或所有人)之行為且已發現行為人	×	◎	×
因行為人之行為且無法發現行為人(不知道行為人是誰)	◎	×	◎
公告之分區分類與原土地態樣不同	依國土計畫法第32條規定管制與補償		

◎：應負責任之主體

×：責任主體無須負責

× / ◎：原則上不須負責，須負責之情形以（ ）說明

出處：作者繪製

之土地或地上物使用人、管理人或所有人命為限期停止使用或恢復原狀之要件為第38條第1項、第38條第2項第1款以及第38條第3項而無法發現行為人。因此，單純因天災不可抗力而致不符合國土計畫管制之情形將無法符合前述要件。因行為人（包含土地或地上物使用人、管理人或所有人以外之行為人，或因作為或不作為而成為行為人之土地或地上物使用人、管理人或所有人）所致不符合國土計畫管制之原因，可追究其行為責任。若僅為土地或地上物使用人、管理人或所有人以外之行為人所致之原因，且無法發現該行為人（不知行為人是誰），則由非行為人之土地或地上物使用人、管理人或所有人負責，但應充分考量是否有其必要性以及與其能力是否相符。

不過若僅因公告之分區分類與原土地態樣有別而導致之不符合國土計畫管制之情形，則應回歸於依國土計畫法第32條之規定進行管制與補償始為適當。

肆、總結

「狀態責任」為繼受國外法制之法學概念，也普遍地援引於土地利用與環境管理法律相關規範之解釋適用。不過，「狀態責任」內化為我國法制上之法學概念之過程，學說或裁判實務見解有所分歧，雖仍漸次形成我國之「狀態責任」法學，卻也凸顯出我國「狀態責任」規範結構與內容不完備之問題。

國土計畫法第38條明確將行為人與土地或

地上物使用人、管理人或所有人之責任區分規定，較過去之相關立法（例如都市計畫法第79條或區域計畫法第21條第1項規定），國土計畫法第38條第6項規定土地或地上物使用人、管理人或所有人之義務內容雖趨近於學理上「狀態責任」之內涵，但仍與其性質有所歧異。因此，若直接將國土計畫法第38條第6項規定之土地或地上物使用人、管理人或所有人直接以「狀態責任人」稱之，或將其所應負之義務逕以「狀態責任」概念之，應非妥適，也不能充分保障國土計畫法管制下的土地或地上物使用人、管理人或所有人之權益。

另外，關於國土計畫法第38條第6項規定之適用，亦嘗試釐清若干疑義。其所規定之「無法發現行為人」，應指「不知道行為人是誰」之情形，不包括因不可抗力之天災之原因，亦不包括明知行為人為何人但行為人行蹤不明、不願負擔或無力負擔之情形。縱於無法發現行為人時，欲使國土計畫法第38條第6項規定之非行為人之土地或地上物使用人、管理人或所有人負擔義務時，亦應充分考量是否有其必要性以及與其能力是否相符。

若僅因公告之分區分類與原土地使用態樣有別而未符合國土功能分區及其分類使用原則，應依國土計畫法第32條規定進行管制與補償，除非有立即之危險，否則應視情況給予土地或地上物使用人、管理人或所有人合理改善之機會，或為其預留未來發展之時間。

（投稿日期：2024年9月12日）