

# 臺北市建築管理工程處 貴子坑鄉村俱樂部違建案再防貪專報

臺北市建築管理工程處政風室

105/04/22

## 壹、前言

臺北市位處盆地地形，其中地勢平坦之都市發展區占 47.82%，人口分布多集中於此，其餘則屬山域丘陵、地勢低窪及河川地之非都市發展區，由於市中心用地有限，加以市民休閒遊憩需求日增，鄰近山坡地經營觀光休閒產業即應孕而生，惟不肖業者為了個人營利行為，有以竊佔國土甚或破壞水土保育及自然環境方式謀取暴利，其中又以興建違章建築為常見之非法態樣，然而地方政府受限於人力與經費負荷，違章建築之查拆常伴隨執行面困境，致違建情形長久以來未能根絕。

案緣本府產業發展局員工因溫泉開發涉嫌圖利貴子坑鄉村俱樂部業者(下稱貴子坑公司)，遭臺灣士林地方法院檢察署起訴，104 年 3 月 25 日媒體報導貴子坑公司另涉竊佔國土、搭蓋違建等不法情事，復經檢方履勘並於 104 年 4 月 17 日至本市建築管理工程處(下稱建管處)搜索並扣押承辦卷資，嗣經陸續約談相關人員後，於 104 年 9 月 3 日偵查終結，依圖利及公務員登載不實罪嫌將 3 名承辦人提起公訴。

## 貳、案情概要

### 一、基本資料

- (一) 涉案被告之姓名、服務機關及職稱：  
臺北市建築管理工程處科員林○鳴、工程員盧○同及科員洪○煌等 3 人。
- (二) 行政肅貪之機關：  
臺北市建築管理工程處。
- (三) 起訴之檢察機關：  
臺灣士林地方法院檢察署。
- (四) 相關案號：  
案經臺灣士林地方法院檢察署 104 年度偵字第 9838 號、第 10138 號起訴書提起公訴（目前由臺灣士林地方法院審理中）。

## 二、涉案情節

- (一) 林○鳴：
- 1、林員自 94 年 7 月 6 日起至 97 年 9 月，任職建管處違建查報隊第四分隊小隊長，負責執行北投區違章建築認定及取締職務，其受理 94 年 10 月 21 日、12 月 28 日民眾檢舉位於臺北市北投區秀山路 150 巷 15 號、17 號(貴子坑公司)涉有違建情事，經調閱 79、88 年違建查報資料及比對 83 年地形圖、空拍圖，發現現況與圖資明顯不符，顯然屬應查報拆除之新違建，且於現勘時發現違建刻正施工中，竟基於圖利貴子坑公司之犯意，以「查報小範圍違建佯以依法查報，放任大型違建」之手法，僅於 95 年 1 月 17 日查報上址以鋼構搭建 5 間新建房屋共 135 平方公尺、景觀餐廳 2 樓

頂原違建物前搭建 90 平方公尺金屬 1 層違建，及於 95 年 2 月 7 日查報游泳池棚架違建。

- 2、95 年因民眾多次檢舉該處興建湯屋，林員於同年 5 至 10 月間陸續前往現場勘查，發現湯屋甫完工，且經比對 83 年空照圖、地形圖及 79 年查報資料，該處既存違建範圍、搭建方式均已變更非原貌，顯屬新違建，其僅現場拍照未予查報，放任該湯屋違法經營至 104 年 3 月始重新查報拆除；林員嗣於 96 年 4 月 11 日勘查發現泳池旁建物正在興建中，且該建物已由 95 年查報時之 1 層樓鐵皮屋頂之臨時建物增建為 2 層樓 RC 建物，符合施工中違建應即時強制拆除之情形，其基於圖利貴子坑公司之犯意，未予立即查報，遲至 96 年 10 月 1 日全數完工後始進行查報，並僅查報泳池旁以紗網、金屬、木材重新搭設之游泳池棚架，而未將泳池旁 2 層樓 RC 新建違建查報拆除，使貴子坑公司得以免除被拆除而獲保留該違章建築。

(二)盧○同：

- 1、盧員自 98 年 1 月起至 99 年 1 月止，任職建管處違建查報隊第四分隊助理工程員，負責北投區違章建築認定及取締職務，其受理 98 年 6 月 26 日民眾檢舉貴子坑公司涉有違建情事後，分別於 98 年 7 月 29 日、8 月 6 日前往勘查發現現場工程機具、工人仍在施工中，符合施工中違建應即時強制拆除之情形，且由其現況比對前開查報資料及

圖資，該處原既存違建已明顯遭拆除，現況全屬新違建應全數列為查報標的，屬即時查報拆除之違建，其基於圖利貴子坑公司之犯意，違法認定景觀餐廳屬原既存違建而未拆除，僅查報景觀餐廳 2 樓頂之增建新違建，其餘違建均未查報。

- 2、貴子坑公司負責人因遭查報上開違建，遂請市議員協調，盧員明知查報之 2 樓頂已以 RC 重新搭建，竟於 99 年 3 月 18 日簽請以該處為既存違建為由，保留 2 樓頂金屬棚架，僅需拆除四周壁體，而讓貴子坑公司得以繼續使用該違建經營至 104 年 3 月間。

(三)洪○煌：

洪員自 93 年起至 104 年 1 月，任職建管處違建處理科第四拆除區隊小隊長，負責北投區違章建築拆除職務，其基於圖利貴子坑公司之犯意，明知該違建屬 94 年以後產生之新違建，列為第一軌應優先拆除之新違建，連續發函 14 次限期自行拆除公文，要求違建所有人自行拆除，並訂強制拆除日期，惟均未拆除，洪員亦未依法辦理強制拆除，因自 99 年起遭民眾檢舉十數次未依法拆除違建，直至 101 年 1 月間，洪員明知盧○同於 98 年間查報之景觀餐廳頂樓違建未實際拆除，復承前圖利貴子坑公司之犯意，即另基於公文書登載不實之犯意，於拆除違章建築結案報告單上不實登載該處違建已由貴子坑公司自行拆除，並由洪員拍攝

無法辨別拆除前後之景觀餐廳現況照片辦理結案送核。

### 三、涉犯法條及起訴理由

案經臺灣士林地方法院檢察署以林○鳴、盧○同及洪○煌等3人所為涉犯貪污治罪條例第6條第1項第4款圖利罪嫌，及洪高煌另犯刑法第213條公務員登載不實罪嫌，提起公訴。

## 參、問題原因分析

### 一、問題態樣

- (一)查報違建範圍與實際違建情況不符，且歷經民眾多次檢舉均未就違建情形妥予查察，現場勘認作業有「查小放大」之嫌。
- (二)未積極執行強制拆除作業，致違建久懸未拆，嗣後並以無法辨別拆除前後違建範圍之照片辦理結案，而涉有結案不實情事。

### 二、內部控制漏洞

#### (一)案件審查密度不足，難以發揮監督功能：

現行違建查報、拆除作業實務，多由第一線承辦人員於現場勘處後，檢具相關書面資料（如：現況照片、違建範圍圖、地形圖、航照（測）圖、執行報告單等）陳核各層級長官複核審查，惟因違建之個案情節及複雜程度不盡相同，倘現況照片拍攝角度稍有偏差，書面審查尚難完整掌握違

建實況，加以相關作業流程僅要求各承辦人針對其所查報、拆除之違建範圍拍攝現況照片，而未就民眾檢舉違建位置逐一拍照附卷併陳，倘有承辦人漏案而未予查報，實難透過書面審核查知。

## (二)排拆機制未臻完善，恐生佚脫管控風險：

按本市目前仍有 2 萬餘件違建個案仍待處理，機關雖囿於人力、預算等因素而無法於短期內執行完畢，仍應依「臺北市違章建築處理原則」區分案件性質排定執行順序，據以分階段積極執行拆除，惟查現行實務運作，尚無針對久懸未結之違建積極控管排拆進度，倘個案因故未於原排定日期執行拆除，承辦人或因處理案件量龐大，無暇兼顧案件追蹤，每於再次接獲民眾投訴違建未拆後，始被動予以排訂拆除，長久以來導致部分違建個案排拆效率不彰，相關作業控管機制未臻完善，恐肇生案件佚脫管制之風險。

## 三、原因分析

### (一)法規面：

#### 中央法規窒礙難行，未能即時遏止違建

依建築法第 25 條第 1 項明定建築物非經主管建築機關之審查許可並發給執照，不得擅自建造、使用或拆除，違反者如屬得補辦手續之「程序違建」，得依同法第 86 條第 1 款規定處理建築物造價千分

之五十之罰鍰後，再行辦理補照事宜，如屬無法補辦手續之「實質違建」，因所有權人並未申報建物造價，尚難逕予測定換算裁罰額度上限，故甚少依前開規定課處違章建築罰鍰，而僅按既定人力及經費依序排定執行強制拆除；又按相關條文僅針對擅自建造行為，訂有一次性裁罰之明文，而未就違建狀態之存續設有連續處罰規定，無法發揮即時遏止之效。

## (二) 制度面：

### 個案久經議會協調，影響拆除執行效率

本府對於臺北市議會因受理違建案所召開之協調或會勘，雖前以 97 年 6 月 27 日府都建字第 09761342200 號函請議會配合相關處理原則，惟該原則內容不具法位階之約束效力，故實務上常因議會協調或會勘，而暫緩執行強制拆除；按議員受理民眾就違建疑義事項提出陳情而召開協調、會勘等方式，要求行政機關澄清說明，建管處基於釐清爭議並考量須受議會監督之立場，固得於爭議釐清前視情況暫緩原處分之執行，並視相關協調或會勘內容，據以做成處分效力維持與否之認定，惟不可諱言者，部分違建戶長期反覆利用此一制度特性，每逢排訂執行強制拆除日期，旋即透過議員召開協調會或會勘等方式，企圖以程序影響行政處分之執行，而遑論其拒拆理由之正

當性，致使違建延宕未拆。

### **(三) 執行面：**

#### **基層人員異動頻繁，難免影響案件品質**

由於違建處理案件量龐大，在有限的行政人力及考量業務負荷等因素下，現行違建勘查作業，多由各轄區查報員隻身前往現勘並作成紀錄，尚難以 2 人一組編成實施，以相互輔助監督，且後續針對違建認定及處分之作成，亦多仰賴書面審核監督，各基層人員實際掌握之勘認權限甚大，加以建管處近年資深同仁退休及技工人力外流情形加劇，查報隊及違建科內不乏由新進人員承接轄區業務，難免因其工作歷練、承辦經驗、及熟稔法規程度等因素，而影響案件處理品質，如遇案情複雜之違建個案，或遭受外力不當介入時，相關處理分際之拿捏稍有不甚，往往影響後續甚鉅。

## **肆、檢討與策進作為**

### **一、內控漏洞之措施**

#### **(一) 修訂查拆作業流程，提高案件審查密度：**

- 1、查報階段：由於實務上違建勘查作業，多由各轄區查報員隻身前往現勘並作成紀錄，且後續針對違建認定及處分之作成，亦多仰賴書面審核監督方式，為強化相關監督審查密度，建議修訂查報



作業流程並增列設計「自主檢核表」，於個案簽報違建認定時，針對民眾檢舉個案違建情形，不論現勘結果是否構成違建查報要件，承辦人均應對應填列說明並檢附現況照片佐證，輔以紅色標線框註查報標的，俾利各級核稿人員書面審核，並完善現況紀錄資料以備查考。

2、拆除階段：本案前經檢方認以承辦人於違建查報後，未積極執行強制拆除作業，並以無法辨別拆除前後違建範圍之照片辦理結案，而涉有結案不實情事，為避免照片拍攝角度偏差，致審查困難並衍生結案爭議，建議修訂拆除結案作業流程，於個案簽報拆除結案時，承辦人應就所檢附之拆後照片，以紅色標線框註拆除範圍，俾利審核比對拆前照片，以確認執行拆除標的與原查報範圍相一致；另個案如係以改善至符合「臺北市違章建築處理規則」所訂之容許尺寸結案者，結案報告須簽註說明其所符合之結案要件，並對應檢附丈量尺寸照片附卷，以利逐級審核其拆除範圍及是否符合結案標準。

3、後續追蹤執行情形：

建管處查報隊前依該處政風室104年9月17日書面建議格式，於104年12月1日簽奉核定修正查報作業細節並增列「自主檢核表」，該處違建科另於104年11月25日簽奉核定後訂頒「違章建築拆除作業規範」；相關作業流程之變革均自104

年 12 月 1 日起正式實施。

**(二)建構系統勾稽功能，強化案件控管機制：**

1、為避免違建個案漏未排定拆除日期，致違規情形久懸未結而肇生外界質疑，建議結合現有建築管理資訊系統，導入案件追蹤功能，由系統定期篩選「久未排定拆除日期」之案件，提醒承辦人應予積極檢視排拆，另透過系統化報表產製，定期將「系統多次提醒承辦人逾期而仍未予排拆」之案件資訊陳核長官，俾掌握各承辦人排拆作業狀況，並將相關控管作為納入機關內控流程，以強化案件控管機制。

2、後續追蹤執行情形：

(1)建管處違建科前於 104 年 10 月 28 日洽請該處資訊室協助，於現行建管資訊系統內新增勾稽及報表產製功能，嗣於 105 年 1 月 30 日訂定相關稽核控管執行原則，針對 94 年起查報處分逾半年未處理之案件，分年度由近而遠依序執行，並定期於每年 1 月 15 日及 7 月 15 日實施勾稽作業。

(2)案經建管處違建科依前揭原則實施 105 年度上半年勾稽作業，清查自 104 年 1 月 1 日起至同年 12 月 31 日止查報逾半年未處理案件共計 2,085 件，考量案件數過於龐大及該處人力、物力圍限，並恐排擠現行業務之推動，爰將相關案件清冊先行交由各轄管區隊進行過濾，剔

除半年內有執行情形(包含至現場張貼預拆通知單或民意代表召開協調(會勘)等)案件，再依篩選後未處理之案件排定期程執行；截至105年4月14日止，各轄管區隊業完成案件過濾，後續交由該科各轄管承辦人於建管資訊系統辦理補行登錄區隊執行情形後，剩餘未執行之案件將於105年5月31日前發文定期拆除。

## 二、強化預防機制

### (一)定期實施督考複查，發掘不法違規情事：

- 1、現行違建督考機制，係依督考層級區分按月實施現地查核，第一級由建管處業務承辦單位之督導人員(查報隊一分隊長；違建科一區隊長及股長)，跨原督導轄區按月實施互查；第二級由該處專門委員率同查報隊、違建科及政風室人員實施抽查；第三級由本府都發局長官率同局內相關科室人員實施督考，惟相關督考標的僅針對上月份「已拆除結案之違建個案」及「核發新使照建物有無新增違建」等2類實施現地複查。
- 2、由於大型違建相較於一般違建而言，囿於違規情節複雜程度及所需投入之人力、預算等客觀因素，或未能於短期內將已查報之違建執行完畢，為避免違建久懸未拆而逐年擴大違建規模，致違建發生時點釐清不易，而招致外界質疑未積極查察處

理，爰建議設定案件篩選機制(例如：營業性違建、重複多次檢舉、施工中通報卻以一般案件查報等)，將相關「未拆除結案之違建個案」納入第一、二級督考機制定期實施現地複查，以加強違建案件之管控及查核。

### 3、後續追蹤執行情形：

建管處查報隊、違建科前依政風室建議，於 105 年 1 月 8 日奉核訂定相關督考執行方式，針對迄未拆結之違建個案，區分「未拆結大型違建案件」、「多次檢舉未拆結案件」及「經檢舉施工中以一般案件查報案件」等 3 類，納入該處第一、二級督考機制，並依排定之抽(複)查行政區列表自 105 年 1 月份起正式實施。

## (二)建立人員輪調機制，避免滋生積習流弊

1、違章建築之處理，攸關民眾權益及公共安全議題，向為外界關注之焦點，為避免承辦人員久居一職，遭受不當壓力及人情包袱之影響，進而滋生積習流弊，建議透過輪調機制之建立，除於科室間相互調動，有助於培養人才及業務交流外，亦可考量於科室內以定期輪調承辦轄區方式，兼顧人力調度及科室業務負荷。

### 2、後續追蹤執行情形：

鑑於建管處人力不足問題持續惡化，目前已向市長反映並獲支持，刻正透過本府人事處研商解決方案，建管處目前尚無餘裕建構制度性之人員輪調機制，

惟審 104 年 11 月 1 日起至 105 年 3 月 31 日止該處查報隊及違建科人員異動情形，除遷調他機關、自願離退或考試分發者外，屬科室間調動或於科室內調整轄區者計有 16 人次，佔整體機關內異動總人數之 88.89%，尚符建議之輪調立意。

### 三、興革建議

#### (一) 法令制度變革之建議

##### 1、修正建管自治條例，杜絕擅自建造情形：

(1) 為加強違章建築處理機制，建管處業參照行政院 102 年 5 月 30 日通過之建築法第 86 條修正草案，於 104 年 9 月 2 日預告修正「臺北市建築管理自治條例」第 31 條之 2 草案，重點包括賦予違建戶自行回復原狀之義務，且就屆期仍未自行拆除或未恢復原狀之建物，明定裁罰額度上下限（新臺幣 2,000 元以上 10 萬元以下），並得按次處罰；另針對擅自建造行為人不明時，課予建物使用人或所有權人、土地使用人或所有權人應負排除違規狀態之責任，期藉加重課責違建戶應負之作為義務，降低現有待處理之違規案件，進而有效杜絕擅自建造情形，並減少機關執行強制拆除之行政支出。

(2) 後續追蹤執行情形：

惟因前開修正草案內容涉及人民權利之限制

及是否有牴觸建築法等疑義尚需釐清，前以 104 年 12 月 3 日府授都建字第 10415710000 號函詢內政部釋疑，經函復略稱相關修正條文欠缺法律明確授權，顯與法律保留原則有違，故本案業經 105 年 3 月 31 日簽奉市長核定暫緩實施。

## 2、公開透明違建資訊，導入外部監督力量：

(1)現行建管處建構之「建築管理資訊系統」(內部系統)，業將違建個案之查報紀錄、拆除結案報告、是否經議會協調或會勘等處理歷程資訊，逐筆登錄建置供內部承辦人員查詢使用，並於機關外部網站之「違建查報案件查詢專區」，簡要揭露重點資訊供民眾線上查詢，惟查相關資訊漏未將「議員書面囑辦緩拆」紀錄納入登錄管制，且部分個案或因歷經議員多次協調會勘而暫緩執行拆除，致違規情形久懸未結，加以民眾使用外部網站查詢時，僅得查知「協調或會勘時間」及「會議結論是否送達」等資訊，故常肇生民眾質疑相關協調或會勘徒具形式而無實質內容，甚而引發對建管處反覆排定拆除日期復又暫緩執行之不滿與疑慮，爰建議將完整議會協調、會勘或書面囑辦紀錄資訊納入系統登錄，並輔以對外資訊公開相關內容摘要(如：召開緣由、討論重點及會議結論等)供民眾上網查詢，藉此營造行政透明及與

論監督之氛圍，或可減少有心人士利用制度設計影響行政處分之執行；另適時將相關受理議會協調、會勘及囑辦單之處理原則，於法位階規範予以明訂，俾利承辦人員依法行政。

(2) 後續追蹤執行情形：

按現行民眾均可透過建管處機關網頁之「違建查報案件查詢專區」，以輸入違建地址或查報案件編號方式，查得簡易之違建個案處理資訊（如：排定拆除及議會協調會勘日期等），惟有關召集議員姓名及協調會勘紀錄內容，或基於考量府會和諧等因素，均未予對外公開；復按建管處查報隊與違建科業務屬性之不同，目前僅違建科有依政風室建議，將相關資料掃描建檔於該處「建築影像管理系統」內。

(二) 執行措施變革之建議

1、反覆自拆重建個案，適時介入逕予強拆

(1) 現行建管處執行違建拆除處理，大多優先採取限期違建戶自行拆除，逾期未拆除改善者，始由該處僱工強制拆除之方式，惟在實務運作上，針對「拆除至不堪使用」之結案認定不易，且無明文予以標準化，不乏有違建戶運用制度設計，於自拆改善結案後又行重建，迨至建管處再次發現後，復以自拆改善方式處理，如此周而復始無法有效遏止違建，並影響社會大眾對

於建管處執行拆除業務之信賴；建議針對同一案址之拆後重建違建個案，透過系統設定勾稽條件，倘逾一定自拆次數而反覆重建者，即由建管處逕予強制拆除，倘違建戶事後又行重建者，即得依建築法第 95 條移送司法機關追究刑事責任，以遏止違建反覆發生。

(2)後續追蹤執行情形：

鑑於現行查報處分函定型稿內容，已於說明一留設同址違建經重複查報拆除次數之填載欄位，經建管處違建科與政風室協調結果，尚無須設定系統勾稽條件，即可於個案處理時依處分函所載資訊認定拆除次數，違建科並於 104 年 11 月 25 日奉核訂頒「違章建築拆除作業規範」，明訂同一違建經拆除 5 次以上辦理結案時，應明確發文告知違建所有人，如再有復建情事者，將於處分完成送達後即執行強制拆除，不再同意其自行改善拆除。

## 2、加強員工法治教育，協助維護同仁權益

- (1)為提升員工法紀觀念，並加強同仁接受檢調約談基本認知及應注意事項，以維護自身合法權益，建管處政風室將結合年度機關辦理講習時機，規劃舉辦廉政宣導課程，內容含括建管弊端案例解析、常見公務員責任及違失態樣、廉政倫理規範等面向，提醒同仁於執行職務時應謹守分際、公正執法，以避免誤觸法網；各業



務單位亦應持續加強員工訓練，並落實業務移交及工作經驗傳承，以增進新進人員專業職能。

(2)後續追蹤執行情形：

建管處政風室業於 104 年 8 月 13、14 日結合同年度違建查報拆除實務研習，辦理「公務員刑事責任及接受檢調約談權益維護」法治教育訓練，另於 104 年 11 月 17 日針對機關新進員工辦理「廉政法令宣導」研習，及 104 年 11 月 19、20 日結合同年度建築物耐震設計研習，講授「工程倫理及廉政實務」課程。

## 伍、結語

隨著國民所得提升，房價不斷上漲，民眾為能在有限的都市環境中增加生活使用空間，致違章建築事件層出不窮，各種違建快速增加，不僅影響生活環境品質、破壞市容景觀及妨礙都市發展，更有甚者，不法業者以違章建築充作營業場所，為謀私利而使不知情民眾身於潛在危險之中，一旦發生火警、地震等天然災難，恐將造成嚴重公共傷亡，嚴重侵害公共利益；建管處係本市建築管理主管機關，職司違章建築之查報拆除，期藉本案所突顯之潛存風險問題，透過制度建構、強化內控等積極預防作為，提升違建查拆案件之處理品質，並完善法制規範與管制作業，進而讓公共利益能公平而有效的分配，塑造市民舒適、安全、美觀之生活環境。