

桃園市新屋保齡球館大火再防貪檢討專報 (建築管理處)

壹、前言

104年1月20日凌晨2時，桃園市新屋區中興北路101號「新屋保齡球館」因變電箱爆炸發生火災，造成本府6名消防隊員殉職。

經查，該址由新屋鄉公所工務課技士鄭○○(下稱鄭員)於103年8月29日以桃新鄉工字第1030017835號函查報違建在案，分類為B¹類違建，後報本府工務局(現為建築管理處)續處，本案之承辦人工務局約僱人員張○○(下稱張員)，則依據該公所查報資料，將該違建由B類改為A7²類。

臺灣桃園地方法院檢察署認為張員未確實審查公所查報資料，而基於業務登載不實之犯意，未依較高違建等級A3³類查報而僅將該違建改為A7類，使得本案違建拆除順序延後，從而影響公務機關對於違章建築管理之正確性。

貳、案情概要

一、基本資料

(一) 涉案人員之姓名、服務機關及職稱

張○○，現為桃園市政府建築管理處拆除科約僱

¹電腦代號B:第二階段(中程處理)處理建築面積在三百平方公尺以上之違章建築:俟第一階段全部執行完成後開始辦理。

²電腦代號A7:非供公眾使用建築物在屋頂、法定空地等擅自搭蓋之違章建築。

³電腦代號A3:

- 1、在供公眾使用建築物屋頂避難平台、法定空地等擅自搭建，影響共同使用者權益，有礙消防救災及逃生安全之違章建築。
- 2、搭建在防火間隔(巷)之違章建築。但同一街廓應一併查報，併提審議會議決。
前揭違章建築認定之權責單位：
(1)影響消防救災：本府消防局。
(2)影響共同使用者權益：本府工務局(使用管理課)。
(3)有礙逃生安全：本府工務局(使用管理課)。

人員，5 等。

- (二) 行政肅貪之機關：桃園市政府都市發展局建築管理處。
- (三) 起訴之檢察機關：臺灣桃園地方法院檢察署。
- (四) 相關案號：臺灣桃園地方法院檢察署 104 年度偵字第 10568 號起訴書。

二、犯罪事實

- (一) 鄭員為改制前新屋鄉公所工務課技士，負責處理轄區內違章建築查報公務，於 103 年 8 月間處理查報址設桃園縣新屋鄉(現改制為桃園市新屋區)○○村○○○路○○○號違建；張員自 99 年 2 月 1 日迄今，改制前為桃園縣政府工務局拆除科(現為桃園市政府建築管理處拆除科)約僱人員，負責當時新屋鄉違建查報案件認定及公告拆除違章建築等工作。
- (二) 查桃園縣政府執行違章建築拆除作業要點第 6 點：「在供公眾使用建築物屋頂避難平台、法定空地等擅自搭建……之違章建築」應列為代號 A3 類違建。
- (三) 本案檢察官認為鄭員既負責該轄區的違建查報，明知該址 1、2 樓應屬上揭要點第 6 點所規定之 A3 類，仍於 103 年 8 月 27 日填載本案違建查報單時，將本案違建之違建分級登載為 B 類違章建築，並將此資料函復桃園縣政府工務局。張員則明知鄭員登載有誤，仍基於業務登載不實之犯意，未依較高違建等級 A3 類查報而僅將該違建改為 A7 類，有影響公共安全之虞，而足生損害於公

眾。檢察官即於 104 年 5 月 28 日依刑法第 213 條
公務員登載不實公文書罪將張員提起公訴。

三、涉犯法條、起訴或判決理由

(一)涉犯法條:刑法第 213 條公務員登載不實公文書
罪。

(二)起訴理由:依起訴書所載，被告張員所為係犯刑法
第 213 條公務員登載不實公文書罪。103 年 9 月
2 日張員於審查鄭員查報資料時，明知鄭員登載有
誤，卻仍基於業務登載不實犯意，未將本案違建之
違建分級改登載為 A3，僅將鄭員所登載之 B 級刪
去，更改為 A7 級，使得本案違建之拆除順序延後，
影響公務機關對於違章建築管理之正確性而足生
損害於公眾。103 年 12 月 20 日凌晨 2 時許，新
屋保齡球館發生火災，造成蔡○○等 6 名消防隊員
於火場中死亡。案經臺灣桃園地方法院檢察署檢察
官簽分、法務部調查局桃園市調查處移送偵辦。

參、調查情形及配合事項

一、臺灣桃園地方法院檢察署指揮法務部調查局桃園市
調查處，於 104 年 1 月 29 日上午 10 時至原工務局拆
除科執行搜索，搜索對象為拆除科約僱張員，並以涉
及「偽造文書罪」及「圖利罪」等罪名將張員列為嫌
疑人。

二、本次搜索過程，由工務局政風室全程陪同，桃園市調
查處先至拆除科搜索張員辦公處所，後至原工務局使
用管理科瞭解以下情形：

(一)於新公文系統(資料時間 92 年 6 月 30 日至 100 年
12 月 31 日)、及舊公文系統內(101 年 1 月 1 日至

104年1月29日)，以4組關鍵字「新屋區○○○路○○○號」、「新屋鄉中正路○○○巷○○弄○○之○號」、「新屋鄉中正段4○4、4○7、4○8、4○2地號」及「亞洲保齡球館」搜尋。

(二)於桃園市政府建築管理資訊系統中，就使用管理科之公安稽核、拆除科之違建管理(張員辦理A3及A4類別)搜尋資料。

三、同日13時15分結束偵查，共扣列12項卷證，由工務局政風室及工務局所委任律師陪同張員於桃園市調查處接受約談。

肆、弊案發生原因分析

(一)法規面

1. 依現行桃園縣政府執行違章建築拆除作業要點，將違建等級分為A、B、C三類，拆除順序亦依此分為近程、中程及遠程，其中列管為A0⁴類之違建，應於七個工作天內拆除。經查報之違章建築即依其分類列管排拆。惟受限於員額不足及違建案件數量龐大等因素，使得實際執行拆除作業無法符合現行法規規定。
2. 又該要點對於拆除單位如何進行、違章建築類別認定之流程、認定權責單位與拆除單位主從關係、單一規範款項又事涉多個權責單位分工事宜，未訂定有明確之內部作業程序；另對於各認定權責單位應審認事項(如：何謂有礙逃生安全、有礙公共安全)，條文基本定義亦不明確。

⁴電腦代號A0：為遏止新違章建築產生，興建中違章建築不論地區、違建規模及使用情形，經勒令停工不從之違建，應於七個工作天內拆除。

3. 本案新屋鄉公所查報違建原認定為 B 類，經張員修正為 A7 類，經查，「本府執行違章建築拆除作業要點」A3 類及 A4 類⁵之認定慣例程序，需由各權責單位認定後始列為 A3 或 A4 類。本案張員將公所認定之 B 類(中程處理)，提升拆除順序至 A7 類(近程處理)，並就 A 類中擇定與本案相近之 A7 類別加以認定，惟張員僅將此案列於違建列管函附件一併陳核，以致單位主管無法就本案確實審認。

(二) 制度面

1. 違建認定缺乏複核機制

本案張員就 A 類中擇定 A7 類別，雖較公所認定拆除分類順序為先，惟於陳核時，僅附於違建列管函後之附件，並未單獨簽陳有決行權之科室主管，造成主管無法確實審核本案；又依現行法規，違建分類等級僅由市府承辦人認定，欠缺複核機制。且如遇疑義時(是否有礙公共安全、消防安全、逃生安全、影響共同使用者權益、消防救災等情形)，是否主動會辦各該情形認定之權責單位辦理審核，就現行制度似無標準作業程序，致認定違建分類實易有疏漏。

2. 拆除人力配置不足

⁵電腦代號 A4

1、 維護公共安全方案執行建築物公共安全檢查、簽證、申報、抽(複)查之第一、第二優先順序類組場所之違章建築。

2、 公眾出入頻繁，嚴重妨礙公共安全或消防安全場所之違章建築。

3、 嚴重污染環境之違章工廠(廠房)違章建築。

前揭違章建築認定之權責單位：

1、 嚴重污染環境：本府環境保護局。

2、 有礙公共安全：本府工務局(使用管理課)。

3、 有礙消防安全：(本府消防局)。

目前本市列管違章建築計有三萬多件，其來源多為民眾舉報或目的事業主管機關稽查後移送列管。而現行執行拆除作業程序，需由該科指派一名承辦人帶班執行，以現行拆除程序與市府承辦人配置員額實無法有效紓解目前列管的違建拆除量。

(三) 執行面

1. 第一線查報人員素質參差不齊

依本市現行違建查報制度，第一線查報人員為轄內各區公所承辦人，查報人員將開立之違建查報單函報市府，市府承辦人即依據公所查報資料認定違建分類等級，若公所承辦人違建分類認定錯誤或未確實執行查報，將錯誤的查報資料函報市府，可能導致行政作業時程冗長及違建分類錯誤情事發生。

2. 本案農業發展局 103 年 8 月 15 日桃農管字第 1030017071 號函明示該場址作為保齡球館營業使用，即屬供公眾使用。本處拆除科雖函請新屋鄉公所協助再次查報，惟仍循前例據以認定本件屬 A7 類(非供公眾使用建築物)違建予以列管，未就該函明示本案應係屬供公眾使用情形而會辦本處使用管理科認定是否有礙公共安全之情事。

3. 基層公所承辦人查報未確實(照片不明確、平面、立面圖示未清楚標示等)，導致本處承辦人認定憑據有違誤疑慮，加上張員未確實依本府農業發展局相關函文認定違建等級，以致有觸犯公務員登載不實罪之情事發生。

伍、檢討與策進作為

一、行政責任部分

(一) 張○○

1. 現職:桃園市政府建築管理處拆除科約僱人員(5等)。
2. 獎懲:記過一次。
3. 獎懲事由:有關本市新屋區新屋保齡球館違規使用案，處事失當，有損機關聲譽。

(二) 楊○○

1. 現職:桃園市政府建築管理處副總工司，薦任第9職等。
2. 獎懲:申誡1次。
3. 獎懲事由:有關本市新屋區保齡球館違規使用調查，督導不周。

(三) 陳○○

1. 現職:桃園市政府建築管理處使用管理科科长，薦任第9職等。
2. 獎懲:申誡1次。
3. 獎懲事由:有關本市新屋區保齡球館違規使用調查，督導不周。

二、內控漏洞之因應作為

(一) 法規面

1. 修正現行法規:
 - (1) 現行「桃園縣政府執行違章建築拆除作業要點」規定 A0 類違建應於 7 個工作天內拆除、96 年 9 月 1 日後，二次施工視同興建中違建及 A1 至 A4 類違建應於查報後 1 個月內拆除。惟受限於拆除

人力不足與違建案件過於龐大等原因，使得現行拆除作業無法確實依要點施行，不僅使本處人員有違背法令之疑慮，同時易造成本府拆除作為與民眾期待有所落差。

- (2) 又該要點對於拆除單位如何進行拆除作業、違章建築類別認定之流程、單一規範款項事涉多個權責單位分工事宜，未訂定明確之內部作業程序；另就有礙「逃生安全」、「有礙消防救災」，係交由各權責單位認定，條文定義不明確。故應針對現行法規權責認定單位(使用管理科、消防局、環境保護局)、違建類別認定流程及因應現有拆除能量來加以修正，使拆除認定標準得以更加精確、本處人員免於違背法令之疑慮。

2. 加強法規宣導

安排相關法紀教育課程，加強本處人員對相關法規之熟稔，導正人員偏差觀念，以強化本處人員法治觀念。

3. 違建人自拆責任

現行違章建築處理，依建築法及違章建築處理辦法規定，擅自使用者，處以建築物造價千分之五十以下罰鍰，並勒令停止使用補辦手續。惟違章建築造價難以認定，裁罰執行困難，若能明訂罰鍰上下限，並得按次連續處罰，便於達成行政處理目的；另應明定違規行為人自行拆除責任，若違建人經通知仍不自行拆除，則有市府代為履行其拆除義務，並收取代履行費用，以有效遏止違規行為。

(二) 制度面

1. 拆除人員調度

自桃園去年底升格為直轄市後，許多業務管轄回歸於市府，目前各區公所就違建管理流程，僅負責初步現場查報及認定，查報後的控管、追蹤及帶隊拆除皆是由本處拆除科承辦負責，而以拆除科目前承辦人力，實無法負荷本市的違建新增數量。本室建議應就公所及市府現有承辦拆除人力做調整，一方面將人力集中於市府控管違建拆除流程，另一方面透過招考、遴聘等管道補足人力，使本市違建拆除作業得以更有效率。

2. 增加複核機制

對於違建類別認定，應依分層負責明細表個案簽辦，業管單位內部應增加複核人員機制，承辦人員初步認定違建類別後，由另一人員進行複核，再由科室主管予以核定；如遇疑義(是否有礙公共安全、消防安全、逃生安全、影響共同使用者權益、消防救災等情形)，應制定內部標準作業程序，依個案會辦各該違章建築認定權責單位辦理審核，並再次陳核主管核定。

3. 案件流程透明化

依現行所受理之違建拆除陳情案件數量，皆是質疑違建查報流程不明確或未執行違建拆除，若能建立一套違建查報流程查詢系統，將違建查報時序及處理進度供外部民眾查閱，則可有效降低民眾對本處人員違建查報之疑慮，使違建處理資訊得以更加透明。

(三) 執行面

1. 查報人員教育訓練及獎懲

公所人員身為第一線查報人員，對於查報品質及查報正確性影響甚鉅，本處應定期舉辦查報人員教育訓練，從根本著手改善違建查報質量。又依處理違章建築有關人員獎懲辦法，建築管理人員處理違章建築工作負責努力者，視其績效，予以嘉獎、記功或記大功。本處應適時對於查報品質優良者予以獎勵；對於查報誤差率高者，則予以課責。

2. 加強執法強度

對於本市供公眾使用建物，應加強查緝是否有違規使用或未進行公安申報之情形，對於違規行為重大，且嚴重違反公共安全的建物，應加強裁罰並嚴格執行斷水斷電。

3. 建立「跨局處資訊平台」

為改善本府各局處各自為政、資訊交流不易之情形，經由本府統籌建立跨局處資訊平台，將消防主管機關、建築主管機關及各目的事業主管機關核發各類執照、定期稽查結果暨後續裁罰等相關資訊統籌登載於該平台，以達資訊共享、透明公開之效，同時亦可強化預防機制。

4. 強化橫向聯繫機制之功能

透過每月市長主持之「治安會報」，召集本府各一級機關於會中報告當月份執行成果，針對攸關本市治安與涉及重大公共安全之違規場所與社會案件共同研討解決方案與管制措施，藉由各局處間資訊交流及管制，各單位將稽查結果提報於會報

中，以加強業務聯繫與管考功能。

陸、結語

今年1月桃園市新屋保齡球館火災，鐵皮鋼架建築發生閃燃、房屋坍塌，造成6名消防人員因公殉職。同月26日中壢工業區敬達公司烤漆工廠發生大火，雖係經濟部工業局轄管工業區，但本府未能落實稽查轄內工業區工廠違建，任由工廠違建加蓋5、6樓，且違規使用長達20年，期間竟從未有違建查報紀錄，本府消防局及經濟發展局亦未確實掌握建築物使用情形，凸顯本府各機關橫向聯繫及跨域管理機制之不彰，遭質疑未善盡監督管理之責。爰此，本府實需建立跨局處資訊平台，將相關稽查結果及裁罰紀錄等資訊，統籌登載於該平台，結合各單位的資訊，建立詳細、即時及正確的資料庫，以達資訊共享，並利各單位業務推動及執行。

有關違建四處林立，一直是各縣市政府頭痛難題，日前台北市政府為了遏止違章建築，訂定了「台北市政府遏止新增違章建築處理措施」，凡在今年9月1日起領得使用執照之建物，未來第一次登記或進行買賣、贈與、信託等所有權移轉時，必須檢附建築師出具之3個月內無違章建築證明，可資作為本處未來法規訂定之參考。除了儘速修定現行法規，將實務難以執行之條文刪除調整，就現行人力缺乏及專業落差，也宜全面性調整本市各區工務課人力及透過上網徵才之人員補足，輔以業務執行之教育訓練，強化查報資訊之正確性及執法成效，始能逐步解決現行違建處理之困境。