

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：屏東縣政府。

貳、案 由：屏東縣政府未能依法積極有效處理本案農業用地違章建築違規經營工廠，相關業務單位就該廠違規行為同時違反多項法令之管轄權，相互推諉卸責，怠惰失職，長達5年之久，期間並存有違章建築拆除時程特意冗長，並藉故長期拖延、裁處法令適用錯誤、不實查證工廠停工情形，及輔導該公司另址設廠後，原址工廠仍持續違法營運等缺失，復對於該工廠毗鄰之農業用地有未經核准逕行填土整地、新建圍牆等違規使用行為，不僅未能主動稽查取締，經本院約詢提示後，仍避重就輕，未予積極處理，招致民眾訾議，戕害政府形象，核有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

一、屏東縣政府未能依法積極有效處理本案農業用地(特定農業區)違章建築違規經營工廠(佔地約1公頃)，相關業務單位就該廠違規行為同時違反多項法令之管轄權，相互推諉卸責，怠惰失職，長達5年之久，期間並存有違章建築拆除時程特意冗長，並藉故長期拖延、裁處法令適用錯誤、不實查證工廠停工情形，及輔導該公司另址設廠後，原址工廠仍持續違法營運等缺失，招致民眾訾議，戕害政府形象，均有違失

(一)依行為時申請農業用地容許作農業設施使用審查辦法(92.12.15版)第23條規定：取得農業用地容許作農業設施使用，未依計畫內容使用者，原核定

機關得廢止其許可，並通知區域計畫或都市計畫主管機關依相關規定處理。農業發展條例第 69 條進一步闡明相關處罰應依區域計畫法或都市計畫法規定處理。而該違反區域計畫法義務之行為，主要係以違反該法第 15 條非都市土地分區使用管制之規定，依同法第 21 條論罰，由該管直轄市、縣(市)政府處新臺幣(下同)6 萬元以上 30 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。經限期改善而不遵從者，得按次處罰，並得停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施，其費用由土地或地上物所有人、使用人或管理人負擔。復違章建築及擅自建造之處罰，違章建築處理辦法第 2 條及建築法第 86 條第 1 項第 1 款業有明定，直轄市、縣(市)政府應處以建築物造價千分之五十以下罰鍰，並勒令停工補辦手續；必要時得強制拆除其建築物。另依工廠管理輔導法(90.3.14 版)第 23 條規定，未取得工廠登記證，擅自從事物品之製造、加工者，直轄市、縣(市)政府應令行為人停工，並各處 2 萬元以上 10 萬元以下罰鍰；拒不遵守者，各再處行為人 4 萬元以上 20 萬元以下罰鍰，並得連續處罰。

- (二)再依行政罰法第 24 條第 1 項及第 31 條第 2 項明定處罰(管轄權)競合之處理方式：「一行為違反數個行政法上義務規定而應處罰鍰者，依法定罰鍰額最高之規定裁處。但裁處之額度，不得低於各該規定之罰鍰最低額。」、「一行為違反數個行政法上義務而應處罰鍰，數機關均有管轄權者，由法定罰鍰額最高之主管機關管轄。法定罰鍰額相同者，依前項規定定其管轄。」職故，一行為違反數個行政法上義務規定而應處罰鍰之情形，裁罰機關應擇一從

重處斷，法定罰鍰額相同者，由處理在先之機關管轄，而罰鍰較輕之處罰規定雖未直接引用，但處罰效果已涵蓋於較重之處罰之中，應視同亦已適用，如其他額度較輕處罰規定之法規，繼罰鍰之後，涉有後續之其他規定，當可視同已處罰而繼續適用。

(三)查系爭建物原由竝辰企業有限公司（下稱竝辰公司）負責人000於民國(下同)94年間申請於屏東縣新園鄉新吉段1972及1981地號等2筆農業用地（土地使用分區及使用地類別皆為特定農業區農牧用地）容許作農業設施(溫室及資材室)使用，經屏東縣政府以94年9月14日屏府農務字第0940177141號函核發農業用地作農業設施容許使用同意書在案，該建物並於94年12月5日取得新園鄉公所核發(94)園鄉雜使字第149號農業設施雜項使用執照。嗣經民眾檢舉違法興建工廠，原屏東縣政府農業局(97年2月20日改制為屏東縣政府農業處)於95年5月16日辦理現場會勘後，認定不符原核定容許用途，遂於同年月26日以屏府農務字第0950101258號函廢止前揭農業設施容許使用同意書，並副知新園鄉公所、原屏東縣政府地政局(97年2月20日改制為屏東縣政府地政處)等單位依相關規定處理。原屏東縣政府地政局則以95年6月2日屏府地用字第0950108080號函請新園鄉公所查明是否有違反區域計畫法及非都市土地使用管制規定之情形，新園鄉公所嗣於95年6月21日函復查報表，記載本案「未依計畫內容所准作為農業設施」，確認係違規使用，並附彩色照片佐證。

(四)因竝辰公司違規行為涉及農地違規使用、部分廠房違建及未領有工廠登記證等，同時違反區域計畫法、建築法及工廠管理輔導法相關規定，依經濟部工

業局 95 年 7 月 27 日函示：「縣(市)政府稽查未登記工廠，核有違反區域計畫法之土地使用管制及建築法之建物使用用途時，基於『一行為不二罰』之處理原則，應協調由法定罰額較高之主管單位主政裁罰。」該府應協調由法定罰額較高之主管單位主政裁罰，惟該府竟僅由原建設局(97 年 2 月 20 日改制為屏東縣政府城鄉發展處)於 95 年 8 月 29 日以該公司未領有工廠登記證擅從事橋樑及建築大型鋼構件之製造、組合及加工等業務，依工廠管理輔導法處罰鍰 2 萬元整，並勒令停工。揆諸首揭規定，上開罰鍰處分與行政罰法第 24 條第 1 項、第 31 條第 2 項規定及經濟部工業局函示從重處罰之意旨並不相符，核有適用法令錯誤之違誤。

(五)再者，該工廠經屏東縣政府處罰鍰及停工處分後，理應依規定申領工廠登記證後，始得復工，屏東縣政府卻於業者繳清罰鍰後，即予以銷案，並稱：「該府派員於 95 年 9 月 25 日至東港鎮執行菸酒業者聯合稽查及 95 年 11 月 7 日至南州鄉執行防範爆竹煙火製造意外事故聯合稽查等勤務時，途經該址廠區均大門深鎖，且未發現有營運跡象，遂將該工廠列為一般性未登記工廠，採不定期抽查方式調查。」惟本院向台灣電力公司調閱該工廠 95 年 9 月至 100 年 12 月之用電資料，其單月最低用電量 20,220 度(99 年 2 月)，最高用電量 316,440 度(100 年 9 月)，顯示該工廠仍維持違法營運，因此，該府所稱 2 次「途經複查」關門停業結果，不足採信。屏東縣政府未能持續追蹤違規事業之停工狀況，置任業者違規營運情形持續存在，長達 5 年之久，怠失職責，難辭其咎。

(六)又 96 年 10 月 9 日陳訴人再次檢舉本案農地違法興

建工廠，原屏東縣政府建設局於同年 11 月 21 日以便簽方式移送「縣長與鄉親有約時間案件」處理表，請原地政局依區域計畫法裁處。原地政局則以縣長於上開處理表中裁示「工商、建管列出拆除時間表逼該廠遷移」，及案涉同時違反工廠管理輔導法、建築法及區域計畫法，應依行政罰法相關規定辦理，且按該府 96 年 12 月 5 日第 94 次主管會報主席裁示「單一違規行為違反數個行政法上義務規定時，由目的事業主管機關裁量，其違規行為有採從重裁罰之考量時，應敘明理由簽准後移由適當裁罰之法令主管機關裁罰」為由，於同年 12 月 10 日簽奉縣長（乙章）核准後，移還原建設局辦理，惟竟無下文。其後屏東縣政府再於 97 年 6 月 13 日召開「研商該縣新園鄉興安路 263 號建築物違規作工廠使用應依適當法條裁處」座談會，作成決議「有關非都市土地農牧用地地上建築物之違規使用，應依何種法條處分已非常明確，本次會議再做一次確認，基於同時、同地、同一行為採從一重處罰原則，簽移地政局依區域計畫法處罰」，該府並以 97 年 7 月 3 日屏府建管字第 0970135712 號函復陳訴人，本案將以違反區域計畫法進行裁處，惟該府地政處仍未就本案相關違規事項進行裁處，且從上開公文往返情形可知，屏東縣政府相關業務單位就該廠違規行為同時違反多項法令之管轄權，相互推諉卸責，怠忽職責，涉疑有故意拖延及包庇違法工廠之意圖。

- (七) 97 年 12 月 3 日屏東縣政府城鄉發展處輔導竝辰公司另址設廠，並取得工廠登記證，惟原址工廠非但沒有遷移，仍繼續違法營運，而且原廠址另有奇堃企業有限公司（負責人與竝辰公司相同，係不同法

人且同時存在，下稱奇埜公司)駐廠均從事橋樑及建築大型鋼構件製造、組合及加工等業務，至 99 年 11 月 12 日民眾再次陳情，方才曉知奇埜公司駐廠營運，實屬管理鬆弛，顛預至極，或涉疑有意包庇意圖；其後，該府祕書長於 99 年 11 月 18 日召開會議決議「將依區域計畫法連續處分後執行斷水斷電，連續處分由地政處地用科執行，斷水斷電由城鄉發展處建管科執行」，經農業處於 100 年 1 月 13 日邀集各單位現場會勘，地政處嗣於 100 年 3 月 14 日以屏府地用字第 1000066114 號裁處書處奇埜公司 6 萬元罰鍰，然該公司已於 100 年 1 月 14 日依工廠管理輔導法規定提出補辦臨時工廠登記，該府為配合該法輔導管制期程規定，故改正期限為 101 年 6 月 1 日前須變更為符合非都市土地使用管制規定。

- (八)另有關廠房違建部分，屏東縣政府雖早於 95 年 5 月 19 日即以屏府建管字第 70594 號違章建築拆除通知單函請竝辰公司負責人限期拆除，該府即應依違章建築處理辦法第 5 條規定拆除之，惟迄今遲未排定拆除期限據以執行。對此，屏東縣政府表示，因轄內列管違章建築件數眾多(95 年 12 月底止累計 12,389 件，100 年 10 月底止累計 13,003 件)，受限於該府未設有違章建築拆除專責單位(人員)及拆除經費不足(年度預算約 90 萬元)，故依序排定拆除。然期間歷時 5 年之久，屏東縣政府仍無法有效處理本案違建，藉故長期拖延，難辭執行不力之咎，亦凸顯所轄違章建築問題沉痾已深，無畏政府取締，違建案件數量仍持續增加，屏東縣政府對於違章建築之處理方式未能發揮實效及遏阻效果，行政效能不彰，亟應檢討改進。

(九)據上論結，陳訴人自 95 年起向屏東縣政府檢舉本案農業用地違章建築違規經營工廠，經該府查證屬實，廢止其農業設施容許使用同意書及核發違章建築拆除單在案，惟歷經逾 5 年，遲未能有效處理，期間失職包括：有關單位就管轄權相互推卸諉責，未依法妥處，延宕至 100 年 3 月 14 日始以違反區域計畫法進行裁處、違反行政罰法相關規定，擅以罰鍰額度較低之規定裁處、未盡職責確實追蹤違規工廠之停工狀況，造成業者違法營運情形持續存在、於 97 年 12 月 3 日輔導竝辰公司另址設廠，卻任由原址工廠仍持續違法營運，至 99 年 11 月 12 日民眾再次陳情才另發現奇堃公司也同時駐廠營運、以及違章建築拆除時程冗長，有意長期拖延，該府行政效能不彰，怠忽職責，均有違失。

二、本案工廠毗鄰之農業用地有未經核准逕行填土整地、新建圍牆等違規使用行為，屏東縣政府不僅未能主動稽查取締，經本院約詢提示後，仍避重就輕，未予積極處理，核有怠失

(一)依區域計畫法第 15 條及非都市土地使用管制規則第 5 條規定，非都市土地使用編定管制係由當地鄉(鎮、市、區)公所隨時檢查，如發現有違反土地使用管制者，應報請直轄市或縣(市)政府處理；直轄市或縣(市)政府為處理違反土地使用管制案件，應成立聯合取締小組定期查處；如查有未依計畫使用或違規使用，則應依區域計畫法相關規定處理。復按「直轄市或縣(市)政府對農業用地之違規使用，應加強稽查及取締；並得併同依土地相關法規成立之違規聯合取締小組辦理。」為農業發展條例第 32 條第 1 項所明文規定。由此，為確保農地合法使用

與農業永續發展，屏東縣政府自應加強農地違規使用之稽查及取締，並落實違規行為之處置，以有效遏止農地違規使用，實現土地編定分區使用管制之政策目標。

- (二)有關民眾檢舉奇埜公司負責人增購其工廠毗鄰約 2 公頃農地，進行整地、新建圍牆及配置電力管線等工程，疑有明顯擴廠之企圖，經本院於 100 年 11 月 3 日現場履勘，屏東縣政府已於履勘時表示該毗鄰農地原為窪地，業者近期填平之，陳訴人復於同年 12 月 5 日到院提供該增購農地圍牆埋設電力管線照片。依農業發展條例第 8 之 1 條第 2 項前段規定：農業用地上興建有固定基礎之農業設施，應先申請農業設施之容許使用。農業用地作農業設施容許使用審查辦法附表則明文規範「圍牆」係屬「其他農作產銷設施」，故農業用地上設置圍牆，應依上開規定申請容許使用，始符法制。且據行政院農業委員會表示，農地違規使用包含未經核准搭蓋建物作工業、住宅或營業等使用、堆置土石、變更地形地貌、鋪設道路或水泥路面等。如是，奇埜公司未經核准擅自填土整地改變原有地形地貌及新建圍牆，即屬違反農地使用規定，應依法受罰，然迄本院現場履勘時，屏東縣政府並未依法取締裁罰，100 年 12 月 12 日本院約詢時再次提示該農地違規使用行為應依法查報處理，屏東縣政府卻於同年 12 月 30 日函復略以：「…目前未有擴廠情事，四周圍牆是否涉及違章建築，另案函請新園鄉公所依法查報，俟其結果，再依違章建築管理辦法規定處理。」明顯避重就輕、拖延迴避其違反農地使用規定之事實，屏東縣政府未能嚴正執法，亦未善盡首揭非都市土地使用編定管制主管機關職責，洵有嚴重

違失。

(三)綜上所論，奇埜公司增購該公司工廠毗鄰約 2 公頃農地，未經核准擅自填土整地、新建圍牆、配置電力管線，未符農業用地須作農業使用之規定，屏東縣政府未能主動稽查取締該違規使用行為於先，復對於本院約詢提出應行查報續辦事項，避重就輕，未予積極處理，明顯怠忽職責，屏東縣政府允應追究相關人員失職責任，並確實查明該農地違規使用行為，依法妥適處理。

據上論結，屏東縣政府未能依法積極有效處理本案農業用地違章建築違規經營工廠，相關業務單位相互推諉卸責，怠惰失職，長達 5 年之久，期間並存有裁處法令適用錯誤、未確實追蹤違規工廠停工狀況，違章建築拆除時程冗長，藉故長期拖延等多項缺失，復對於該工廠毗鄰農業用地之違規使用行為，未能主動稽查取締，經本院約詢提示後，仍避重就輕，未予積極處理，招致民眾訾議，戕害政府形象，核有違失，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

提案委員：陳永祥、葛永光