

調 查 報 告

案由：據訴，桃園縣政府及中壢市公所未解決承購戶契約賠償問題，直接拆除該市老街溪加蓋商場，損及權益，涉有違失等情乙案。

調查意見：

據訴，桃園縣中壢市公所為解決該市老街溪中正橋至中央橋間攤販占用河岸道路，致影響交通、環境衛生及市容觀瞻等問題，於民國（下同）71年起進行老街溪加蓋工程（下稱系爭工程）可行性研究，經前臺灣省政府（下稱前省府）73年2月27日函示：「中壢市老街溪河段原則同意加蓋」。該公所爰採徵求承商自備興建資金合作投資方式招商，於78年10月28日與忠和營造工程有限公司（下稱忠和公司）簽訂「投資興建中壢市老街溪加蓋工程契約書」（下稱加蓋工程契約書），約定該公所提供老街溪河川公地供忠和公司加蓋溝面層作臨時攤位及附設高架道路作停車場使用，使用期間為30年，自工作物完工驗收合格並由該公所將工作物交該公司使用時起算，該公司並得將使用權之全部或部分轉讓第3人。80年1月5日系爭工程進行開工典禮，參與主持剪綵者有時任桃園縣縣長劉邦友、中壢市市長張勝勳、前任市長林煥夫等，承商於現場陳設該工程工作物之模型及廣告宣傳，係以工作物將來供商場使用，並稱該工程已獲桃園縣政府核發78雜其字第007號雜項執照等進行使用權之預售。民眾鑑於該工程係政府推動之公共建設，起造人為中壢市公所，現場又有縣長及市長等參與開工並致詞鼓勵民眾投資購買工作物使用權，因此紛紛與承商簽訂攤位使用權轉讓契約書，並按期繳納應付款項。詎料86年系爭工程完竣後，因承商未依核准圖說施工及依前省府同意用途使用，致違反建築法及水利法

等規定，故該公所遲未能驗收點交工作物給與承商轉交承購戶使用，期間經承購戶向桃園縣政府及中壢市公所一再陳情處理工作物合法化事宜，卻均無結果，反於承購戶未能使用工作物之際，卻任由承商進駐作為商場及停車場使用。桃園縣政府於 100 年間以系爭工程違反老街溪治理計畫及水利法等由，廢止該公所使用老街溪河川公地許可，拆除系爭工程工作物，已使承購戶蒙受重大損失，爰向本院陳情主持公道。

本院為瞭解事實，經於 102 年 1 月 22 日函請經濟部水利署、桃園縣政府、中壢市公所等就相關事項查復到院，同年 3 月 21 日邀集經濟部水利署、內政部營建署、桃園縣政府、中壢市公所及陳訴人至現地履勘，嗣於同年 4 月 19 日約請法務部、行政院公共工程委員會、經濟部水利署、內政部營建署、桃園縣政府、中壢市公所等機關主管人員到院接受詢問，業調查竣事，茲臚列調查意見如后：

- 一、中壢市老街溪河川地之使用，前臺灣省政府雖同意河川加蓋，但函示不得設立房屋等構造物，違論作為百貨商場使用。桃園縣政府為地方河川及建築管理機關，中壢市公所為系爭工程起造人，對於承商將該工程工作物作為美食商店街、百貨購物中心等商場使用，進行使用權之銷售，違反前省府核示用途，建築型式與雜項執照圖說嚴重不符，均置若罔聞，未予即時導正或制止，甚至縣、市長參與開工典禮，加以背書，致民眾誤認為合法而承購工作物使用權，遭致嚴重財物損失，該等機關違失情節昭然明甚。
 - (一)查貫穿中壢市之老溪街，早期在中正橋至中央橋間攤販占用河岸道路，影響交通、環境衛生及市容觀瞻，中壢市公所為解決問題，於 71 年起進行老街溪加蓋工程可行性研究，終獲前臺灣省政府 73 年 2

月 27 日 73 府建水字第 144302 號函示：「中壢市老街溪河段原則同意加蓋。」關於中壢市公所興建系爭工程工作物擬作為市場、商場及停車場等使用，以解決交通、攤販及髒亂問題，桃園縣政府曾以 75 年 5 月 7 日 75 府建都字第 51524 號函前省府詢問意見，前省府爰以 75 年 6 月 25 日 75 府建水字第 37449 號函復原則同意加蓋，惟加蓋範圍（附件 1）仍應配合水道治理計畫，河寬仍應為 35 公尺，中間不宜有橋墩等足以妨礙水流之構造物，並引述內政部 73 年 9 月 15 日 73 台內營字第 246298 號函示不得加蓋建造攤販集中場；前省府另以 75 年 8 月 6 日 75 府建水字第 152236 號函前臺灣省議會並副知桃園縣政府，除重申前揭原則外，亦敘明老街溪加蓋後其上面之使用仍屬河川公地使用行為，該水道範圍仍為水利用地，故不得設立房屋等固定構造物。

- (二)嗣桃園縣政府於 76 年 6 月 30 日邀集中壢市公所、藍之光建築師事務所等召開研商老街溪加蓋工程有關事宜會議結論：請中壢市公所於加蓋後附設高架式道路停車場，下層空間作有效規劃利用，並於規劃完竣後再報縣府核辦等語。該府復於 76 年 9 月 22 日邀集中壢市公所召開第 2 次研商會議結論：1、河川加蓋工程部分應申領雜項執照。2、加蓋完成後，其溝面使用於不抵觸都市計畫法及建管法令範圍內由中壢市公所本於職權自行辦理等語。
- (三)復查中壢市公所為運用民間資金興建系爭工程，爰採徵求承商自備興建資金合作投資，以工作物使用權之權利金及租金，作為承商投資興建之報酬，該公所不支付工程款方式招商。依據「中壢市老街溪加蓋附設高架道路停車場工程投標須知」所載，系

爭工程工作物容許使用之項目為：「1 層河川加蓋供作臨時攤位使用（不得建造有構造物之攤販集中場），附設高架道路供作停車場使用。」該公所於 78 年間正式公告招商，招商結果由忠和公司取得投資興建之權利，雙方於 78 年 10 月 28 日簽訂「投資興建中壢市老街溪加蓋工程契約書」。按加蓋工程契約書第 3 條約定：「土地之使用：一層河川加蓋供作臨時攤位使用及附設高架道路供作停車場使用。」

- (四)再查忠和公司與中壢市公所簽訂加蓋工程契約書後，並獲桃園縣政府核發工作物用途為一層河川加蓋屋頂高架道路使用之雜項執照(78 年 12 月 26 日 (78) 雜其字第 007 號，如附件 2)。
- (五)承商忠和公司明知河川加蓋工程不得興建房屋等構造物，卻將工作物設計為美食商店街、百貨購物中心之用途，進行使用權之預售，並聘請藝人站台造勢，媒體大幅報導，當時極為轟動。又該工程於 80 年 1 月 5 日開工典禮，參與主持剪綵者有時任桃園縣縣長劉邦友、中壢市市長張勝勳、前任市長林煥夫等(附件 3)，現場並有工作物作為商場使用模型之陳設(附件 4)，承商銷售廣告如下(附件 5)：「全長 700 公尺、總寬 35 公尺、高達 5 米。橫跨 3 座橋(中正橋、中興橋、中央橋)形成 4 大街廓(2 座小吃區、2 座百貨區)、容納 700 個店面(有大店面、小店面、迷你店面及露天吧檯...)。每區 1 座 24M×26M 陽光綠意中庭(位於每區中央，大大的透明天窗還有園藝佈置)、6 大出入門廳(等於 6 座大百貨公司，任你穿梭自如)、6 座電扶梯(讓你從屋頂停車場直達商店街)、約 1,000 個停車位(就在屋頂，中壢市僅有，全國首創)」，

「想開店賺錢的老闆都在等老溪街，都希望在老溪街擁有 1 間店面。」、「全國首創歐美 SHOPPING MALL 純 1 樓 6,000 坪摩登商店街」、「轟動已久、勢必搶購、總價 169 萬起，50% 貸款，自備 85 萬，期付 1 萬，輕鬆開店當老闆。」以上均有陳訴人提供之開工照片、銷售廣告及銷售現場盛況照片為證。陳訴人表示，系爭工程當時已獲桃園縣政府核發雜項執照，民眾鑑於該工程係政府推動之公共建設，起造人為中壢市公所，又現場有縣長及市長等親自參與開工並致詞，故認為係合法建物，因此紛紛向承商購買攤位使用權等語。

(六) 綜上，中壢市老街溪河川地之使用，前臺灣省政府雖同意河川加蓋，但函示不得設立房屋等構造物，遑論作為百貨商場使用。桃園縣政府為地方河川及建築管理機關，中壢市公所為系爭工程起造人，對於承商將該工程工作物作為美食商店街、百貨購物中心等商場使用，進行使用權之銷售，違反前省府核示用途，建築型式與雜項執照圖說嚴重不符，均置若罔聞，未予即時導正或制止，甚至縣、市長參與開工典禮，加以背書，致民眾誤認為合法而承購工作物使用權，遭致嚴重財物損失，該等機關違失情節昭然明甚。

二、承商將老街溪加蓋工程之工作物設計興建為美食商店街及百貨購物中心使用，已然與桃園縣政府核發雜項執照之用途有違，復以該工程係屬政府招商、媒體大幅報導及眾所周知之大型建案，該府於興建過程中，卻未嚴加監督，即時就工作物與核定工程圖說不符，予以勒令停工或拆除，任令承商持續興建完竣，甚至發給部分使用執照。而本案關鍵之使用執照原卷竟發生遺失情事，亦令人費解，桃園縣政府核有重大違

失。

- (一)按建築法第 56 條規定：「建築工程中必須勘驗部分，應由直轄市、縣（市）主管建築機關於核定建築計畫時，指定由承造人會同監造人按時申報後，方得繼續施工，主管建築機關得隨時勘驗之。……」同法第 58 條規定：「建築物在施工中，直轄市、縣（市）（局）主管建築機關認有必要時，得隨時加以勘驗，發現左列情事之一者，應以書面通知承造人或起造人或監造人，勒令停工或修改；必要時，得強制拆除：……六、主要構造或位置或高度或面積與核定工程圖樣及說明書不符者。七、違反本法其他規定或基於本法所發布之命令者。」次按行為時「臺灣省建築管理規則」第 28 條明定，建築工程必須勘驗部分，依施工階段分為放樣勘驗、基礎勘驗、屋架勘驗等，應據以申報主管建築機關備查。是以，建築工程中必須之勘驗，應由承造人會同監造人按時申報主管建築機關備查，或經由主管建築機關派員現勘後始得施工，主管建築機關並得隨時派員現場勘驗，藉以提昇監督成效。
- (二)查系爭工程之興建，曾獲桃園縣政府核發 78 年 12 月 26 日（78）雜其字第 007 號雜項執照，該執照因承商逾期未完成該工程而作廢，該府復核發 82 年 12 月 2 日（82）雜其字第 003 號雜項執照，見附件 6。依雜項執照所載，系爭工作物用途係「一層河川加蓋，屋頂高架道路」，若依加蓋工程契約約定，該工程亦僅一層加蓋供作臨時攤位使用。惟承商卻將該工程之工作物設計興建為美食商店街及百貨購物中心使用，實際興建之工作物擅為下列增、擴建行為：1、河川溝面層加蓋牆壁使臨時攤位變成商場。2、在 35 公尺河川治理線亦即工程限

定範圍外擴建避難平台、緊急進出梯、樓梯間、緊急進出口平台、水流觀測站、污水處理站、瓦斯台、收費站等設施。3、在附設高架道路停車場上再增建避難平台及採光井（實際興建完工之建物，見附件 7）。另查該府對於承商施工過程中施作前揭與工程圖說不符工作物情事，並未見曾予勒令停工或執行拆除，故系爭工程完工後，因與雜項執照圖說不符，該府僅核發 86 年 10 月 14 日（86）桃縣工建使字第其 276 號雜項使用執照（部分），見附件 8。

（三）惟查老街溪依法不得加蓋房屋等建築物，如何得以核發部分使用執照，本院為瞭解該府當時核發雜項使用執照（部分）所許可之工作物範圍及發照審查經過，爰請該府提供該執照原本全卷供參，惟該府查復表示：99 年研議系爭工程工作物拆除時，即開始調閱該案原卷，均無所獲云云。按此重要關鍵之相關文件竟會遺失，令人費解。

（四）經核，承商將老街溪加蓋工程之工作物設計興建為美食商店街及百貨購物中心使用，已然與桃園縣政府核發雜項執照之用途有違，復以該工程係屬政府招商、媒體大幅報導及眾所周知之大型建案，該府於興建過程中，卻未嚴加監督，即時就工作物與核定工程圖說不符，予以勒令停工或拆除，任令承商持續興建完竣，甚至發給部分使用執照。而本案關鍵之使用執照原卷竟發生遺失情事，亦令人費解，桃園縣政府核有重大違失。

三、桃園縣政府對於中壢市公所自 86 年起迄 95 年間多次以該工程工作物有違章建築、遭竊佔及違法經營停車場等情函請該府查處事宜，均置若罔聞，未予處理，縱容承商持續營業使用獲利，斷喪政府威信至此，殊

非尋常。

- (一)按建築法第 25 條規定：「建築物非經申請直轄市、縣（市）（局）主管建築機關之審查許可並發給執照，不得擅自建造或使用或拆除。……」同法第 86 條第 1 項第 1、2 款規定：「違反第 25 條之規定者，依左列規定，分別處罰：一、擅自建造者，處以建築物造價千分之 55 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。二、擅自使用者，處以建築物造價千分之 55 以下罰鍰，並勒令停止使用補辦手續；其有第 58 條情事之一者，並得封閉其建築物，限期修改或強制拆除之。」次按「違章建築處理辦法」第 2 條規定：「本辦法所稱之違章建築，為建築法適用地區內，依法應申請當地主管建築機關之審查許可並發給執照方能建築，而擅自建築之建築物。」同辦法第 3 條規定：「違章建築之拆除，由直轄市、縣（市）主管建築機關執行之。」同辦法第 5 條規定：「直轄市、縣（市）主管建築機關，應於接到違章建築查報人員報告之日起 5 日內實施勘查，認定必須拆除者，應即拆除之。認定尚未構成拆除要件者，通知違建人於收到通知後 30 日內，依建築法第 30 條之規定補行申請執照。違建人之申請執照不合規定或逾期未補辦申領執照手續者，直轄市、縣（市）主管建築機關應拆除之。」另按停車場法第 25 條規定：「……停車場應於開放使用前，由負責人訂定管理規範，向地方主管機關報請核備，領得停車場登記證後，始得依法營業。」同法第 37 條規定：「違反……第 25 條……規定者，處負責人新臺幣 3 千元以上 1 萬 5 千元以下罰鍰，並責令限期改正；屆期不改正者，得定期停止其營業……。」

(二)查依據加蓋工程契約書約定，系爭工程係一層河川加蓋供作臨時攤位使用及附設高架道路供作停車場使用；另據該工程雜項執照所載，系爭工程係河川加蓋，屋頂高架道路使用。惟桃園縣政府因系爭工程工作物與雜項執照圖說不符，故僅核發 86 年 10 月 14 日 (86) 桃縣工建使字第其 276 號雜項使用執照 (部分)。本案承商擅自增、擴建與圖說不符之工作物如下：1、河川溝面層加蓋牆壁使臨時攤位變成商場。2、在 35 公尺河川治理線亦即工程限定範圍外擴建避難平台、緊急進出梯、樓梯間、緊急進出口平台、水流觀測站、污水處理站、瓦斯台、收費站等設施。3、在附設高架道路停車場上再增建避難平台及採光井。

(三)本案承商自 86 年起即進駐營業，將溝面層供賣場及屋頂高架道路供收費停車場使用，依據中壢市公所提供之資料顯示，該公所自 86 年起迄 95 年期間即以該工作物有違章建築、遭竊佔及違法經營停車場等情函請該府查處，該府雖曾針對經營停車場違反停車場法裁處廠商數次 3,000 元罰鍰，卻未處停止營業，仍任由持續經營停車場；而對於違章建築則未曾執行拆除，以致違章建築仍持續存在；中壢市公所 86 年間曾行文桃園縣警察局中壢分局，就加蓋工程工作物屬公所公產卻被佔用經營商展及收費停車場，請求調查究辦，卻未見警察機關處理，致承商繼續使用該工作物營業，迄該府 100 年間依違反水利法規定拆除為止。法務部於本院約詢時表示：承商有無竊佔應由檢察官偵查，當時若有函請警察單位處理，警察單位應移送地檢署偵辦。此外依據該府核發雜項使用執照 (部分) 記載許可面積為 14,527.79 平方公尺，其與拆除總樓地板面積

29,523.16 平方公尺相較，違規使用樓地板面積達 14,995.37 平方公尺。

(四)綜上，桃園縣政府對於中壢市公所自 86 年起迄 95 年間多次以該工程工作物有違章建築、遭竊佔及違法經營停車場等情函請該府查處事宜，均置若罔聞，未予處理，縱容承商持續營業使用獲利，斷喪政府威信至此，殊非尋常。

四、中壢市公所辦理系爭工程，竟悖離加蓋工程契約要求忠和公司繳納銀行擔保之履約保證金新台幣(下同)8,000 萬元之約定，而係以取得履約保證保險單方式為履約之保證；另該公所對於承接工程之欽國公司及老街溪公司，竟全然未依約要求其等繳納前揭履約保證金，此均造成該公所於工程進行中，未能以不退還保證金要求承商依進度及按約定標準施工，致完全喪失監督能力，違失之咎，殊非尋常。

(一)本案系爭工程係中壢市公所於 78 年間對外招商興建，由忠和公司取得投資興建之權利，雙方 78 年 10 月 28 日簽訂「投資興建中壢市老街溪加蓋工程契約書」，嗣忠和公司於 84 年間因財務困難遭主管機關撤銷營業登記，經該公所追究連帶保證人欽國營造股份有限公司(下稱欽國公司)之履約責任，該公所乃於 84 年 7 月 18 日與欽國公司簽訂「中壢市老街溪加蓋工程連帶保證人履行加蓋工程契約書」，由欽國公司概括承受忠和公司之全部權利與義務，故欽國公司成為契約當事人，並由另二家公司擔任連帶保證人。惟欽國公司於承接 2 個月後亦無力承接該項工程，最後再由該公所於 85 年 3 月 1 日以 85 中市工土字第 6031 號函同意連帶保證人老街溪建設股份有限公司(下稱老街溪公司)，承受一切該公所與忠和公司就系爭工程所訂契約

之全部權利與義務，完成剩餘工程，故契約當事人又變更為老街溪公司。

- (二) 1、按履約保證金係指為確保廠商能依據契約約定履行，應招標機關要求所提供一定金額現金或等值擔保，以作為其違反契約約定或無法履行契約所生相關賠償之抵充，而廠商若無違約或抵充賠償後尚有餘額，機關應將之返還廠商。
- 2、依「投資興建中壢市老街溪加蓋工程契約書」第 9 條約定：「保證金：乙方（即忠和公司）原繳押標金須保留（不計利息）2 星期內訂約，並繳納銀行擔保之履約保證金 8,000 萬元整後始退押標金，履約保證金依工程進度 20%、40%、70%、100% 分 4 期退還，如未照本須知履行繳款簽約者，則以違約論押標金沒收之。」第 16 條約定：「施工及營運：一、乙方應於簽訂本約 3 個月內開工，並應於開工後玖佰工作天完工，無故逾期未完工時，沒收剩餘保證金立即解約……。」第 22 條約定：「違約之處罰：乙方施工中如有擅自將營建工程轉讓或未按工程標準施工或按進度實施，無力進行開發或其他不遵守有關法令或不遵守本合約規定，經 3 次書面通知仍未有改善者，甲方（即中壢市公所）除取消其使用權並不發還剩餘履約保證金。」第 28 條約定：「加蓋施工期間遵守事項：……二、工作進度報告：乙方於計畫開始實施後應按月向甲方提出各項工作及工程進度表，報告預定進度及目前進行情形。」
- 3、次按「中壢市老街溪加蓋工程連帶保證人履行加蓋工程契約書」第 1 條約定：「甲方與忠和營造工程有限公司於 78 年 10 月 28 日所簽定

之『投資興建中壢市老街溪加蓋工程契約書』為本契約之附件，乙方（即欽國公司）概括承受一切權利與義務，均以附件契約書內容為準。」另欽國公司嗣後無力興建，又由老街溪公司承受忠和公司之一切權利與義務。

(三)查中壢市公所與忠和公司於 78 年 10 月 28 日簽訂投資興建契約後，該公司並未依據契約第 9 條約定繳納銀行擔保之履約保證金 8,000 萬元，而係提出以該公司為要保人、該公所為被保險人之 8,000 萬元工程履約保證保險單方式為履約之保證。又即使以該保險單為履約擔保，依據保險契約條款，保險契約之效力於承攬人變更時即終止，然而系爭工程後由欽國公司承接，依據「中壢市老街溪加蓋工程連帶保證人履行加蓋工程契約書」之約定，該公所與忠和公司簽定之加蓋工程契約書為該契約之附件，欽國公司概括承受一切權利與義務，均以附件契約書內容為準，嗣後承接之老街溪公司亦同。然該公所並未依加蓋工程契約書之約定，要求其等繳納銀行擔保之履約保證金 8,000 萬元。

(四)復查系爭工程之興建，曾獲桃園縣政府核發 78 年 12 月 26 日（78）雜其字第 007 號雜項執照，該執照因承商逾期未完成該工程而作廢，該府復核發 82 年 12 月 2 日（82）雜其字第 003 號雜項執照，嗣因承商擅為下列增、擴建行為：1、河川溝面層加蓋牆壁使臨時攤位變成商場。2、在 35 公尺河川治理線亦即工程限定範圍外擴建避難平台、緊急進出梯、樓梯間、緊急進出口平台、水流觀測站、污水處理站、瓦斯台、收費站等設施。3、在附設高架道路停車場上再增建避難平台及採光井。故系爭工程雖完工，卻因工程工作物與雜項執照圖說不符，

該府僅核發 86 年 10 月 14 日 (86) 桃縣工建使字第其 276 號雜項使用執照 (部分)，該公所亦因該工程未能取得全部使用執照，及承商未能依契約圖說施工而無法驗收合格將工作物點交承商使用。

(五) 綜上，履約保證金係為確保契約之履行為目的，由履約之一方提供擔保。本案中壠市公所辦理系爭工程，竟悖離加蓋工程契約要求忠和公司繳納銀行擔保之 8,000 萬履約保證金之約定，而係以取得履約保證保險單方式為履約之保證；另該公所對於承接工程之欽國公司及老街溪公司，竟全然未依約要求其等繳納前揭履約保證金，此均造成該公所於工程進行中，未能以不退還保證金要求承商依進度及按約定標準施工，致完全喪失監督能力，違失之咎，殊非尋常。

五、系爭工程工作物依加蓋工程契約書之約定係歸屬中壠市所有，中壠市公所尚未驗收工作物合格及交付承商使用，承商即自 86 年起進駐經營商場及停車場，持續使用至桃園縣政府 100 年間拆除工作物為止，該公所非但未取消承商之使用權，且未積極採取法律途徑向承商提起返還工作物、不當得利或竊佔等民、刑事訴訟，任令承商使用公有土地及工作物營業獲益，怠失之責，至為灼然。

(一) 按中壠市公所與忠和公司簽訂之「投資興建中壠市老街溪加蓋工程契約書」第 2 條約定：「本工程施工中及施工完成之建物 (即工作物) 其工程本身或附屬於工程之物，均歸甲方所有。」第 4 條約定：「權利存續期限：甲方提供工程之土地給乙方使用，期間為 30 年，自地上物完工驗收合格並由甲方將地上物交乙方使用日起算。」第 22 條約定：「違約之處罰：乙方施工中如有擅自將營建工程轉讓

或未按工程標準施工或按進度實施，無力進行開發或其他不遵守有關法令或不遵守本合約規定，經 3 次書面通知仍未有改善者，甲方除取消其使用權並不發還剩餘履約保證金。」

(二)查中壢市公所因承商於興建系爭工程完工後未能取得全部使用執照，及承商未能依契約圖說施工而無法驗收合格將工作物點交承商使用。然而依據加蓋工程契約書第 2 條約定，該工程施工中及施工完成後之工作物其工程本身或附屬於工程之物，均歸中壢市所有。是本案該工程不論是否已完成驗收，其工作物及相關附屬工程之物所有權為該市所有，承商得否使用工作物，應視該契約之工作物是否已完工驗收合格及交付使用，否則，承商尚未取得使用權。本案承商卻於該公所未驗收工作物合格並交付其使用之際，自 86 年起即進駐經營商場及停車場，該公所稱：為維護該市財產權益，曾多次函請桃園縣政府協助處理違章建築、經營停車場及竊佔等事宜，亦曾寄發存證信函，請承商停止於工作物之營運行為，惟均未獲處理等語。按公所除上開手段外，尚得依法提起返還工作物，請求不當得利或損害賠償，竊佔等民、刑事訴訟，尚非只有等待承商自動履行或縣府拆除乙途。此外，該公所自 86 年起雖曾多次函請老街溪公司停止加蓋工程工作物之營運行為，拆除增建工程，依工程標準進行改善等，惟對該公司未能改善情事，該公所遲未依契約第 22 條規定，取消該公司之使用權並提起民、刑事等法律訴訟。中壢市公所未積極維護公所權益，任由承商持續使用該工作物，迄桃園縣政府 100 年拆除該工作物為止。

(三)綜上，系爭工程工作物依加蓋工程契約書之約定係

歸屬中壢市所有，中壢市公所尚未驗收工作物合格及交付承租使用，承租即自 86 年起進駐經營商場及停車場，持續使用至桃園縣政府 100 年間拆除工作物為止，該公所非但未取消承租之使用權，且未積極採取法律途徑向承租提起返還工作物、不當得利或竊佔等民、刑事訴訟，任令承租使用公有土地及工作物營業獲益，怠失之責，至為灼然。

六、建築師之工作並非以營利為唯一目的，仍具有公益性質，建築師受有專業教育訓練，應知興建建築物須符合法令規定。本案辦理建築設計及監造之建築師，未能善盡法令負予執行業務應盡之義務，並設計及監造合於法令規定之建築物，肇致系爭工程工作物違反建築法及水利法情事，涉有違反建築師法而符合應受懲戒之規定，桃園縣政府應本於職權，查明認定核處。

(一)相關法令規定：

1、按建築師法第 16 條規定：「建築師受委託人之委託，辦理建築物及其實質環境之調查、測量、設計、監造、估價、檢查、鑑定等各項業務，並得代委託人辦理申請建築許可、招商投標、擬定施工契約及其他工程上之接洽事項。」同法第 17 條規定：「建築師受委託設計之圖樣、說明書及其他書件，應合於建築法及基於建築法所發布之建築技術規則、建築管理規則及其他有關法令之規定……」同法第 18 條規定：「建築師受委託辦理建築物監造時，應遵守左列各款之規定：一、監督營造業依照前條設計之圖說施工。二、遵守建築法令所規定監造人應辦事項。……」同法第 19 條規定：「建築師受委託辦理建築物之設計，應負該工程設計之責任；其受委託監造者，應負監督該工程施工之責任……」已明定開業建築師

之執業範圍，及其受委託設計之建築物，應合於建築法及基於建築法所發布之建築技術規則、建築管理規則及其他有關法令之規定，暨應遵守建築法令所規定監造人應辦事項。

- 2、如違反建築師法第 17 條或第 18 條規定情事之一者，依該法第 46 條規定，應予警告、申誡或停止執行業務或廢止開業證書等懲戒。
- 3、次按建築法第 25 條規定：「建築物非經申請直轄市、縣(市)(局)主管建築機關之審查許可並發給執照，不得擅自建造或使用或拆除。……。」同法第 56 條規定：「建築工程中必須勘驗部分，應由直轄市、縣(市)主管建築機關於核定建築計畫時，指定由承造人會同監造人按時申報後，方得繼續施工，……。」同法第 60 條規定：「建築物由監造人負責監造，其施工不合規定或肇致起造人蒙受損失時，賠償責任，依左列規定：一、監造人認為不合規定或承造人擅自施工，至必須修改、拆除、重建或予補強，經主管建築機關認定者，由承造人負賠償責任。二、承造人未按核准圖說施工，而監造人認為合格經直轄市、縣(市)(局)主管建築機關勘驗不合規定，必須修改、拆除、重建或補強者，由承造人負賠償責任，承造人之專任工程人員及監造人負連帶責任。」由以上建築法規定可知，建築物非經審查許可並發給執照，不得擅自建造，建築師擔任監造人時，於建築工程勘驗之申報義務及監造之施工不合規定或肇致起造人蒙受損失時之賠償責任。

(二)系爭工程「投資興建中壢市老街溪加蓋工程契約書」之約定：

- 1、第 8 條約定：「本工程由藍之光建築師事務所向

桃園縣政府申領雜項執照，乙方應依行政院 68 年頒佈公有建築物設計、監造酬金計算標準償付藍之光建築師事務所全部費用，……」。

2、第 28 條：「加蓋施工期間遵守事項：一、本工程由藍之光建築師事務所負責監造。……」。

(三)查依據系爭工程「投資興建中壢市老街溪加蓋工程契約書」之約定，該工程由藍之光建築師事務所向桃園縣政府申領雜項執照及負責監造，另據系爭工程雜項及使用執照所載，設計人及監造人為藍之光建築師，事務所名稱為藍之光建築師事務所。復據中壢市公所於 87 年 7 月 3 日寄送老街溪公司之存證信函所載，該公所發現系爭工程未按圖施工時，即曾多次發函藍之光建築師要求確實按圖說施工及監造，惟均未獲置理，卻迨至施作違建工程完成後，始由藍之光建築師向該公所陳情說明確有增建、擴建之必要，要求變更設計等語。然查藍之光建築師監造之系爭工程，竟擅自為列下增建、擴建行為：1、河川溝面層加蓋牆壁使臨時攤位變成商場。2、在 35 公尺河川治理線亦即工程限定範圍外擴建避難平台、緊急進出梯、樓梯間、緊急進出口平台、水流觀測站、污水處理站、瓦斯台、收費站等設施。3、在附設高架道路停車場上再增建避難平台及採光井。故雖申報工程完工，卻因與雜項執照圖說不符，桃園縣政府僅核發 86 年 10 月 14 日（86）桃縣工建使字第其 276 號雜項使用執照（部分）。惟依前揭法令規定，系爭工程之建築師，其對於受委託設計監造建築物，應負有符合建築法及基於建築法所發布之建築技術規則、建築管理規則及其他有關法令規定責任，及遵守建築法令規定監造人於建築工程勘驗之申報義務，如監造之施工不合

規定或肇致起造人蒙受損失時應負賠償責任。

(四)綜上，建築師之工作並非以營利為唯一目的，仍具有公益性質，建築師受有專業教育訓練，應知興建建築物須符合法令規定。本案辦理建築設計及監造之建築師，未能善盡法令負予執行業務應盡之義務，並設計及監造合於法令規定之建築物，肇致系爭工程工作物違反建築法及水利法情事，依建築師法第 46 條規定，該案建築師疑涉有違反建築師法而符合應受懲戒之規定，依前法第 47、50 條等規定，桃園縣政府應本於職權，查明認定核處。

七、老街溪加蓋工程於 86 年興建完成後，即面臨工作物未按圖施工、工程超出原許可範圍及作為商店使用等諸多嚴重違反建築法及水利法規情事，致未能合法化。該工程工作物並已阻礙都市發展及影響防洪安全，桃園縣政府能勇於面對無法合法化之事實，雖於研議拆除過程中遭遇承商莫大阻力及不斷抗爭，仍能堅定展現整治加蓋段老街溪之決心，於 100 年間拆除此巨大違章建物，澈底解決沉疴，殊值肯定。

(一)按水利法第 78 條之 1 規定：「河川區域內之下列行為應經許可：一、施設、改建、修復或拆除地上物。二、排注廢污水或引取用水。……」同法第 91 條之 2 第 1 項規定：「依……第 78 條之 1……規定申請使用人，有下列情形之一者，廢止其核准或許可：……九、轉讓他人使用或未依許可使用內容或其範圍使用者。」同法第 93 條之 4 規定：「違反……第 78 條之 1……規定者，主管機關得限期令行為人回復原狀、拆除、清除或適當處分其設施或地上物……」同法第 95 條規定：「違反本法或主管機關依本法所發命令規定作為或不作為之義務者，主管機關得強制其履行義務，……」次按行政執

行法第 27 條規定：「依法令或本於法令之行政處分，負有行為或不行為義務，經於處分書或另以書面限定相當期間履行，逾期仍不履行者，由執行機關依間接強制或直接強制方法執行之。」另據前臺灣省政府水利處 87 年 3 月 5 日 87 水政字第 A875007417 號函略以：「……中壢市公所辦理老街溪加蓋工程，擅自增建一樓鋼筋混凝土商店賣場、避難平台、緊急進出口平台、瓦斯減壓站、停車場出入管理站等，不符水利法規定，亦未依臺灣省河川管理規則相關規定申請許可，且不符合內政部 73 年函，省府及本處（原水利局）歷年函核事項，仍請依水利法及臺灣省河川管理規則有關規定辦理。」暨前省府水利處 87 年 8 月 4 日 87 水政字第 A875037654 號函以：「……加蓋工程全河段……均不符老街溪治理計畫。超出許可部分，不符合本省河川管理規則規定，依法應予拆除。……」。

- (二)查桃園縣政府鑑於系爭工程所在老街溪河段治理計畫河寬為 35 公尺，惟中壢市公所於該工程加蓋後之河寬未符合 35 公尺（實際為 32.34~33.75 公尺），且有中間柱存在，業超出原許可範圍，迄未能拆除或改善；復以老街溪穿越中壢市都心，該河段地區人口稠密，但工程卻造成巷弄狹小陰暗，形成都市治安問題，並阻礙中壢市發展；又目前全球氣候變遷，極端異常氣候頻仍，該河段於納莉颱風時曾造成淹水災害，故該工程對於防洪安全影響甚鉅等由，桃園縣政府爰於 100 年 2 月 11 日以府水河字第 1000052750 號函中壢市公所，以該公所違反前省府許可範圍使用，並依水利法規定廢止老街溪加蓋工程河川公地使用許可，並限於 100 年 3 月 15 日前自行拆除，屆期未拆除，該府將強制拆除。

嗣該公所未依期限自行拆除，爰由該府於 100 年 3 月 16 日起進場拆除，100 年 7 月 31 日拆除完成，見附件 9，拆除總樓地板面積達 29,523.16 平方公尺。

(三)中壢市公所 86、87 年間曾多次發函及以存證信函要求承商拆除增建及停止營運，市公所與承商之會議紀錄載有，承商強悍指責承辦技士，市長稱，今天的會議是可以吵的，怎麼吵都沒關係，只要不丟東西就好等等，足證承商對公務機關依法執行職務強力反彈。據該府於本院約詢時表示，老街溪加蓋工程之河川公地，雖係前省府同意中壢市公所使用，惟該公所於系爭工程工作物興建後未予驗收，故長期以來均由承商占據營運使用。該府執行工作物拆除工作，遭受承商莫大阻力及抗爭，惟該府仍展現整治老街溪之決心予以拆除，見附件 7，以避免該河段因通水斷面遭阻礙及土石淤積致易成淹水災害之虞等語。本案大事紀要如附件 10。

(四)綜上，老街溪加蓋工程於 86 年興建完成後，即面臨工作物未按圖施工、工程超出原許可範圍及作為商店使用等諸多嚴重違反建築法及水利法規情事，致未能合法化。該工程工作物並已阻礙都市發展及影響防洪安全，桃園縣政府能勇於面對無法合法化之事實，雖於研議拆除過程中遭遇承商莫大阻力及不斷抗爭，仍能堅定展現整治加蓋段老街溪之決心，於 100 年間拆除此巨大違章建物，澈底解決沉疴，殊值肯定。

八、本案肇因於之前桃園縣政府與中壢市公所之違失，使民眾誤認合法而向承商承購無法交付使用之商場使用權，致蒙受嚴重財物損失，而承商卻以銷售使用權及工作物完工後之營運獲得雙重巨大利益。桃園縣政

府及中壢市公所之首長雖已更換，承辦人員亦已更迭，唯基於政府一體及保障承購戶權益，現今桃園縣政府及中壢市公所允應依法妥處，盡力協助無辜承購戶，以維護其應有權益。

- (一) 本案老街溪加蓋工程係中壢市公所辦理之公共工程，該公所為運用民間資金興建該工程，爰採徵求承商自備興建資金合作投資，以工作物使用權之權利金及租金，作為承商投資興建之報酬，該公所不支付工程款方式招商。惟承商於取得興建權利後，係以該工程工作物供美食商店街、百貨購物中心用途，進行使用權預銷售，以獲取興建工程費用。該工程 80 年 1 月 5 日開工，時任桃園縣縣長劉邦友、中壢市市長張勝勳、前任市長林煥夫等均參與主持剪綵及致詞，現場亦有工作物作為商場使用模型之陳設，並有藝人站台及媒體大幅導，極為轟動。然而桃園縣政府為地方河川及建築管理機關，中壢市公所為起造人，詎對於承商違反雜項執照之建築圖說及契約約定工作物使用用途情事，未予即時導正或制止，致民眾誤認承商將工作物作為商場使用及建築行為合法，紛紛與承商簽訂攤位使用權轉讓契約書，並按期繳納應付款項。
- (二) 嗣該工程興建完竣，中壢市公所因該工程未能取得全部使用執照而無法驗收合格，將工作物點交承商並轉交承購戶使用，承購戶亦因給付承商款項卻未能使用工作物遭致嚴重財物損失。依承商銷售廣告，1 樓有 6,000 坪摩登商店街，總價 169 萬起。可容納 700 個店面，有大店面、小店面、迷你店面及露天吧檯，屋頂有 1,000 個停車位。據陳訴，民國 80 年間店面使用權等代價，每坪約 20 萬元，且承商尚超賣店面，承購戶至今血本無歸，受害民眾為

數不少。甚至於承購戶未能使用工作物之際，桃園縣政府及中壢市公所卻任由承商進駐工作物作為商場及停車場營業獲取巨大利益。

- (三)綜上，本案肇因於之前桃園縣政府與中壢市公所之違失，使民眾誤認合法而向承商承購無法交付使用之商場使用權，致蒙受嚴重財物損失，而承商卻以銷售使用權及工作物完工後之營運獲得雙重巨大利益。桃園縣政府及中壢市公所之首長雖已更換，承辦人員亦已更迭，唯基於政府一體及保障承購戶權益，現今桃園縣政府及中壢市公所允應依法妥處，盡力協助無辜承購戶，以維護其應有權益。

調查委員：沈美真