

## 糾 正 案 文

壹、被糾正機關：臺南市政府。

貳、案由：臺南市政府管理新興臨時攤販集中場，容任攤商違法改造承租建物內部隔間或加蓋違建，空置鋪位隔間亦遭打通占用，雖多次函請改善或查報拆除，惟無具體成效，嚴重影響公共安全，且攤商營業項目違反零售市場管理自治條例及使用行政契約規定，無法有效維護清潔衛生，致環境髒亂、易生病源，又市場租約已屆期不續約，惟迄今多數攤商仍占用未能排除，管理機關均怠未依法妥處；又該府管理小北商場，無視公共安全重要性，任令違章建物使用超過30年以上，迄今尚無建造執照及使用執照申請許可，且對占用市場用地且為市場營業之攤商未積極納入管理，致占用市有地已長達10年，仍未能簽約合法租用，均核有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

本案係「據審計部104年度臺南市地方總決算審核報告，原臺南市政府及市場處對其經管臨時攤販集中場建物違規使用及違法改建，前經本院糾正後未積極妥處，又經管用地遭占用，卻減除補償金及遲延利息，且任其以少於合法承租成本之補償金占用營利，減損鉅額公帑收益，均未善盡職責等情」案，經調閱審計部相關查核卷證及函詢臺南市政府，並於民國（下同）106年4月25日詢問臺南市政府秘書長及相關業務主管人員，與小北商場發展協會代表。案經調查竣事，確有下列失當之處，茲將事實及理由臚列如後：

一、臺南市政府管理新興臨時攤販集中場，容任攤商違法改造承租建物內部隔間或加蓋違建，空置鋪位隔間亦遭打通占用，雖多次函請改善或查報拆除，惟無具體成效，嚴重影響公共安全；攤商營業項目違反零售市場管理自治條例及使用行政契約規定，且無法有效維護清潔衛生，致環境髒亂、易生病源；市場租約已屆期不續約，惟迄今多數攤商仍占用未能排除，管理機關均怠未依法妥處，顯未善盡公產管理之職責，核有怠失。

(一)建築法第1條規定：「為實施建築管理，以維護公共安全、公共交通、公共衛生及增進市容觀瞻，特制定本法……。」第2條規定：「主管建築機關，在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府……。」第9條規定：「本法所稱建造，係指左列行為：……二、增建：於原建築物增加其面積或高度者。……。」第25條第1項本文規定：「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。」故依建築法規定，臺南市政府為主管建築機關，應維護建築物之公共安全，以善盡職責。

(二)新興臨時攤販集中場係於72年間，以原臺南市政府為起造人由民間投資出資興建，管理期間為8年10個月，嗣於82年3月交由原臺南市政府接管。其所在位置係於河道上改築箱涵興建地上1層建物，規劃204個鋪位。據該攤販集中場之建造執照及使用執照所載，起造人為臺南市前市長，該府認定新興臨時攤販集中場之建物屬臺南市政府所有。據審計部臺南市審計處（下稱臺南市審計處）查核資料，新興臨時攤販集中場於82年初由該府收回管理時，即發現部分投資人於使用期間已將鋪位私自增

建，原臺南市政府雖於84年至97年間針對部分攤商，於鋪位頂部或周遭空地加蓋違建及占用騎樓等情事，函請攤商自行拆除違建物、清理走道及周遭雜物並回復原狀，惟攤商並未自行辦理改善，原市府亦未依與攤商簽訂之「臺南市公有零售市場攤(鋪)位使用行政契約」(下稱使用行政契約)妥處，並依法查報拆除。臺南縣市合併後，該攤販集中場違章建物仍持續存在，經臺南市審計處於102年10月29日會同臺南市市場處辦理現勘，發現承租人將鋪位增建為2、3樓及將行走之通道私自搭建或堆積雜物等情形普遍外，部分攤商甚至將走道設置鐵門圈圍作為倉儲使用，完全堵塞無法行走，經臺南市市場處通知全面清查依規定辦理，並賡續追蹤查核。嗣臺南市審計處再於104年10月1日現場勘查，原清查1樓加蓋至2、3樓違章建築仍未見拆除。由上開說明可知，臺南市政府管理新興臨時攤販集中場，卻容任攤商違法改造承租建物內部隔間或加蓋違建，空置鋪位隔間亦遭打通占用，雖多次函請改善或查報拆除，惟無具體成效，嚴重影響公共安全。

(三)依97年12月10日修正之臺南市零售市場管理自治條例第3條之1<sup>1</sup>規定：「市場零售物品種類如下：一、魚蝦類。二、畜肉類。三、禽肉類。四、果菜類。五、花卉類。六、雜貨類。七、食品類。八、飲食類。九、服飾類。十、百貨類。十一、其他經本處核准者。因應市場經營特性，本府得針對市場個別限制營業種類。」同條例第15條規定：「公有市場攤(鋪)位使用人應遵守下列規定：……十一、不得將攤(鋪)位全部或一部改供其他用途或兼作住家

---

<sup>1</sup>臺南市零售市場管理自治條例於101年8月29日廢止，同日發布臺南市零售市場攤鋪位設置及管理辦法，該辦法第3條亦有相同規定。

使用。」同條例第29條之1規定：「公有市場攤(鋪)位使用人違反第十五條第七款至第十三款規定者，本府應限期令其改正；屆期未改正者，處一日以上三日以下之停業處分。一年內受停業處分五次以上者，終止契約，並收回攤(鋪)位。」依上開自治條例，臺南市政府對於零售市場營業項目及使用目的應依法落實管理。

- (四)據臺南市審計處函復之查核資料，臺南市市場處曾於103年4月清查新興臨時攤販集中場之攤(鋪)位使用情形，其中純住家使用者有8個鋪位；倉庫及車庫使用者有10個鋪位；樂團練習教室、手工水餃製作、筵席餐飲、招牌製作等工作室使用者有53個鋪位；宮廟使用者有2個鋪位；屬籌備暫歇中有24個鋪位；從事卡拉OK者有13個鋪位；開設機車行者有3個鋪位，加計做為社區巡守隊辦公室之4個鋪位，綜計高達117個鋪位，其使用已違反零售市場管理條例與使用行政契約規定之不得作住家使用以及非供蔬、果、魚、肉類及其他民生用品等零售市場經營項目。原市府雖曾於96年至98年多次就鋪位未按承租規定使用情事，函請各該鋪位承租人改進，臺南市市場處亦於101年2月召開管理暨整頓說明會，復於103年5月12日、6月23日函請未營業攤商於103年6月30日前改正，又於同年9月15日函請攤商倘有未依契約規定使用情事，請立即改善，惟據臺南市審計處於104年10月1日勘查結果，部分鋪位仍為住家使用，或停止營業及經營非屬使用行政契約約定之市場經營項目，未按承租規定使用情形仍未排除；又該攤販集中場未出租之18個鋪位扣除作為社區巡守隊辦公室及管理室之6個鋪位，餘12個鋪位應由臺南市市場處收回管理，惟該處卻未對

該等空鋪位控管，部分鋪位現場鐵門深鎖，臺南市市場處卻未有該等鋪位鎖匙。因此，攤商營業或使用項目已違反零售市場管理條例及使用行政契約規定，且由該攤販集中場設置緣起可知，其位置係於河道改築四洞箱涵為攤販區，以臺南市為登革熱盛行區而言，若無法有效維護清潔衛生，易致環境髒亂、滋生病源。

(五)查臺南市政府經全盤檢視新興臨時攤販集中場之營業率、建物情形、土地使用權等狀況後，不再辦理續約，故該府於105年1月27日函知新興臨時攤販集中場攤販契約屆期（105年3月31日）將不再續約，並於105年1月27日、5月6日、6月7日、7月7日多次函請攤商搬遷。惟詢據臺南市政府主管人員坦承，迄今（106年4月）僅共計2鋪交還，顯見市場租約雖已屆期不續約，惟1年多來，多數攤商仍持續占用未能排除。

(六)綜上，臺南市政府管理新興臨時攤販集中場，容任攤商違法改造承租建物內部隔間或加蓋違建，空置鋪位隔間亦遭打通占用，雖曾多次函請改善或查報拆除，惟無具體成效，嚴重影響公共安全；攤商營業項目違反零售市場管理條例及契約規定，且該攤販集中場設置位置係於河道改築四洞箱涵為攤販區，以臺南市為登革熱盛行區而言，若無法有效維護清潔衛生，易致環境髒亂、滋生病源；市場租約已於105年3月底屆期不續約，惟迄今僅共計2鋪交還，多數攤商仍占用未能排除，管理機關均怠未依法妥處，顯有未善盡公產管理之職責，核有怠失。

二、臺南市政府管理小北商場，無視公共安全重要性，任令違章建物使用超過30年以上，迄今尚無建造執照及使用執照申請許可；對占用市場用地且為市場營業之

攤商未積極納入管理，致占用市有地已長達10年，仍未能簽約合法租用，皆未能落實管理機關權責，顯有違失。

- (一) 建築法第24條規定：「公有建築應由起造機關將核定或決定之建築計畫、工程圖樣及說明書，向直轄市、縣(市)(局)主管建築機關請領建築執照。」第28條規定：「建築執照分左列四種：一、建造執照：建築物之新建、增建、改建及修建，應請領建造執照……三、使用執照：建築物建造完成後之使用或變更使用，應請領使用執照……。」臺南市政府為主管建築機關，其於市場建築物新建辦理過程，應備齊核定或決定之建築計畫及工程圖樣等資料，向主管建築機關申請核發建造執照，俟建築物建造完成並獲主管建築機關審查許可及核發使用執照後，建築物始能合法使用，以維護公共安全。
- (二) 小北商場於73年間由府城攤販集中場自治代表會<sup>2</sup>承租小北段1888地號土地(市26)，96年5月7日該地因實施「變更臺南市主要計畫」案，將文小53公共設施保留地變更為市場用地(市26)及商業用地，原地主依都市計畫變更回饋規定，將其中市場用地(小北段1888地號)產權登記為原臺南市政府。原臺南市政府於97年5月7日以南市工建字第09731047520號公告，小北商場未經申請許可擅自占用市有地搭設鐵皮屋營業構成「實質違建」，依據建築法第25條規定及違章建築處理辦法第6條規定，應執行拆除，限期於97年5月30日前自行拆除恢復原狀。惟屆期未改善，該府亦未依法查報拆除，迄縣市合併後，原地之府城攤販集中場自治代

---

<sup>2</sup> 97年12月3日成立小北商場發展協會，惟相關卷證資料中仍見該協會與府城攤販集中場自治代表會之名稱有互用情形。

表會及攤商仍繼續占用營業迄今，惟相關建物迄今尚無建造執照及使用執照申請許可，顯見市府無視公共安全重要性，任令違章建物使用超過30年以上。

- (三)查臺南市政府依據96年5月3日小北商場攤商陳情書，於同年9月3日簽奉核准同意於未確定開發方向前，該市場用地短期出租予小北商場之攤商臨時營業。惟依當時「臺南市政府經營臺南市市有房地出租作業要點」規定，小北商場攤商表示租期過短沒有保障，致未向該府簽約承租。嗣101年6月14日臺南市政府環保局選定小北商場作為該市首座環保示範夜市，故與小北商場洽談簽約事宜。惟小北商場攤商表示年租金過高、無法分期付款且履約保證金須以租金總額繳納，故以無法負擔及租期過短為由，亦未簽約。又102年10月30日臺南市政府財政處修正「臺南市市有房地短期租出租作業要點」，將該要點第4點將原租期以1年為限規定修正為2年，第6點將原履約保證金須以租金總額繳納規定修正為以2個月租金總額計算。惟小北商場發展協會仍認為租金過高，且反對攤商過多，有未來無法收到租金疑慮；另有反對攤商質疑一旦簽約將受市府箝制，無法得到承租保障，致內部遲遲無法取得共識，亦未簽約。另該府為解決簽約租用問題，分別於105年7月12日由臺南市政府秘書長主持，召集該府交通局、工務局、財政稅務局、法制處、經濟發展局等，召開「研商小北商場占用處理」案，及同年10月26日由臺南市市長主持，召開「臺南市北區『市26』市場用地處置會議」，討論後續補照問題及租約議題。另本院詢據臺南市政府主管人員表示，預計給予小北商場2年緩衝時間以完成相關建

物之補照程序，讓早期興建之建物合法化，因補照須提供土地同意書，目前已經經過該市議會同意，該府目前刻正辦理使用同意書程序，以利後續契約簽訂事宜。由上開說明可知，臺南市政府管理小北商場，對占用市場用地且為市場營業之攤商未積極納入管理，致占用市有地已長達10年，仍未能簽約合法租用。

(四)綜上，臺南市政府為主管建築機關，其於市場建築物新建辦理過程，起造人應向主管建築機關申請核發建造執照，俟建築物建造完成並獲主管建築機關審查許可及核發使用執照後，建築物始能合法使用，惟該府無視小北商場公共安全之重要性，任令違章建物使用超過30年以上，迄今尚無建造執照及使用執照申請許可；又自96年市場用地產權登記為臺南市政府起，攤商多次以租約過短及租金過高為由拒不簽約，然該府對占用市場用地且為市場營業之攤商卻未積極納入管理，迄今占用市有地已長達10年，惟該府仍未能與攤商簽約合法租用，皆未能落實管理機關權責，顯有違失。



綜上所述，臺南市政府管理新興臨時攤販集中場，容任攤商違法改造承租建物內部隔間或加蓋違建，空置鋪位隔間亦遭打通占用，雖多次函請改善或查報拆除，惟無具體成效，嚴重影響公共安全，且攤商營業項目違反零售市場管理自治條例及使用行政契約規定，無法有效維護清潔衛生，致環境髒亂、易生病源，又市場租約已屆期不續約，惟迄今多數攤商仍占用未能排除，管理機關均怠未依法妥處，顯未善盡公產管理之職責；又該府管理小北商場，無視公共安全重要性，任令違章建物使用超過30年以上，迄今尚無建造執照及使用執照申請許可，且對占用市場用地且為市場營業之攤商未積極納入管理，致占用市有地已長達10年，仍未能簽約合法租用，均核有重大違失，爰依監察法第24條提案糾正，移送行政院轉飭臺南市政府確實檢討改善見復。

提案委員：高鳳仙