

調 查 報 告

壹、案由：據訴，新北市汐止區長青路210巷○○號上方（坐落汐止區叭噠港段車坪寮小段○○地號），業經新北市政府認定為違章建築，惟迄今仍未執行拆除，究相關人員有無違失？認有調查瞭解之必要乙案。

貳、調查意見：

新北市汐止區叭噠港段車坪寮小段○○地號土地（下稱本案土地）係行政院民國（下同）68年11月21日核定、臺灣省政府69年2月6日公告，為山坡地保育利用條例所規範之「山坡地」；並於70年編定為「山坡地保育區」、暫未編定地，嗣於100年補註用地類別為「林業用地」，目前使用分區及用地編定為「山坡地保育區、林業用地」；全筆土地面積為10,043m²（即1.0043公頃），全部皆為國有持分。93年11月4日以前，本案土地係委託改制前之臺北縣政府（下稱縣府）代管，縣府於40年9月30日出租造林使用，並訂立「臺灣省臺北縣公有山坡地出租造林契約書（下稱造林契約書）」，該契約書並載明「土地可利用限度查定結果」為『宜林地』，嗣經數度換約、承租人變更，迄至77年7月20日由涂君續租，放租期間自77年7月20日至86年7月19日；惟至84年間，涂君將租約轉讓予陳君，縣府並與陳君重新訂約，放租期間自84年10月6日至93年10月5日。嗣財政部國有財產局（下稱國產局已於102年1月1日改制為財政部國有財產署，下稱國產署）於86年間決定，除列入擬放領之土地，繼續由縣市政府代管外，其餘土地全面終止委託，收回自行管理。故於93年11月4日終止縣府代管，將本案土地移回國產局臺灣北區辦事處（下稱北區辦事處，102年1月1日改制為北區分署）。迄97年11月7日，毗鄰本案土地之同小段

○○地號(即長青路210巷○○號)所有權人鄭君申請承租本案土地做「基地」使用；98年1月5日，潘乙君、賴君及楊君即向臺北縣縣長、縣府工務局(副知國產局北區辦公室處長)檢舉，有人在本案土地山坡地保育區違法建築房屋，恐影響水土保持而致安全堪慮。98年1月10日，毗鄰本案土地之同小段○○地號(即長青路210巷○○號)所有權人楊君及○○地號(即長青路210巷○○號)所有權人賴君亦申請承租本案土地做「基地」使用。案經縣府違章建築拆除大隊(下稱拆除隊)以98年1月16日北縣拆認字第0980001827號違章建築認定通知書認定屬「C類1組」，並依「臺北縣違章建築拆除優先次序表」依序排拆，及國產局北區辦事處於98年2月13日函知原承租人陳君排除占用，並以98年5月6日函終止與陳君之租賃關係。嗣縣府拆除隊於98年3月23日函復潘乙君略以，本案違建舊有建物兩側新增建部分經屋主自行拆除，且於3月17日複查均無恢復新增情事，其餘違建部分將依分類規定按序排拆。國產局北區辦事處則於98年7月7日以楊君未說明地上物權屬及房屋未坐落本案土地註銷其申租案；並於98年10月26日與鄭君簽訂「國有基地租賃契約書」，租賃期間自97年12月1日起至100年12月31日止，復於99年1月22日重新訂約，延長租賃期間至108年12月31日止。國產局北區辦事處另於99年7月21日以賴君業將建物所有權移轉予潘甲君，註銷其申租案。鄭君復於101年2月6日申請增租，國產局北區辦事處則於101年9月13日再與鄭君簽訂國有基地租賃契約書，租賃期間自101年3月1日起至108年12月31日止。

據國產署北區分署函復資料，本案土地目前使用情形可區分為『錄號1』至『錄號11』，其中『錄號1、7、8』為雜木及雜草本；『錄號2、3』係由鄭君承租，面積共546m²，租賃期間為97年12月1日至108年12月31日，

每月租金新臺幣(下同)432元；『錄號5、6、9、10』亦由鄭君承租，面積共850m²，租賃期間為101年3月1日至108年12月31日，每月租金672元；『錄號7、9』面積共1,200m²，曾於100年及101年委託中華康堤禪修會(註：係89年6月6日成立，並經內政部於同年7月核准立案之宗教團體)經營，訂約權利金1萬4,820元、經營權利金每年2,280元；『錄號11』面積1,017m²，則由毗鄰本案土地之老爺山莊青雲社區管委會於102年5月8日申請承租，國產署北區分署刻仍辦理中。

嗣陳訴人陳訴，本案土地係國有土地，且為山坡地，其上建築物前經新北市政府(下稱市府)於98年3月認定違章建築在案，部分違建雖曾經屋主自行拆除，惟迄今違建規模不斷擴大，嗣再向市府及國產署反映，然該等機關均未妥善處理；且本案土地曾委託造林，卻擅自砍除十餘棵大樹，並成立中華康堤禪修會，恐涉及不法等情。案經本院調卷、履勘、詢問等相關調查作為，全案調查竣事，爰臚列調查意見如下：

一、本案土地於78年至82年間即遭違建及占用，臺北縣政府(現改制為新北市政府)不僅未能及時發現，於84年間換約續租時，現場勘查亦未確實辦理，致生後續事端，核有疏失。

(一)按建築法第4條規定：「本法所稱建築物，為定著於土地上或地面下具有頂蓋、樑柱或牆壁，供個人或公眾使用之構造物或雜項工作物。」第7條前段規定：「本法所稱雜項工作物，為營業爐、水塔、瞭望臺、招牌廣告、樹立廣告、散裝倉、廣播塔、煙囪、圍牆、機械遊樂設施、游泳池、地下儲藏庫、建築所需駁坎、挖填土石方等工程。」及第25條第1項前段規定：「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。」

- (二)次按區域計畫法第15條第1項規定：「區域計畫公告實施後，不屬第十一條之非都市土地，應由有關直轄市或縣(市)政府，按照非都市土地分區使用計畫，製定非都市土地使用分區圖，並編定各種使用地，報經上級主管機關核備後，實施管制。變更之程序亦同。其管制規則，由中央主管機關定之。」同法施行細則(77年6月27日修正)第15條第1項第6款並規定，林業用地供營林及其設施使用。又，非都市土地使用管制規則第5條第1項規定：「非都市土地使用分區劃定及使用地編定後，由直轄市或縣(市)政府管制其使用，並由當地鄉(鎮、市、區)公所隨時檢查，其有違反土地使用管制者，應即報請直轄市或縣(市)政府處理。」第6條第1項前段規定：「非都市土地經劃定使用分區並編定使用地類別，應依其容許使用之項目及許可使用細目使用。」第8條第1項並規定：「土地使用編定後，其原有使用或原有建築物不合土地使用分區規定者，在政府令其變更使用或拆除建築物前，得為從來之使用。原有建築物除准修繕外，不得增建或改建。」
- (三)由 君98年3月9日證明書、鄭君101年8月3日切結書、老爺山莊青雲社區管委會102年5月8日切結書及行政院農業委員會(下稱農委會)林務局農林航空測量所79年11月8日、81年10月31日、82年6月26日之航空攝影圖可見，涂君於77年6月20日承租本案土地造林後，於78年間完成興建農舍；80年間，鄭君於該農舍右上方開關興建鋼筋混凝土平房及其周邊花園、菜園、步道等；老爺山莊青雲社區管委會亦約於80至82年間於本案土地闢建蓄水池、籃球場及游泳池等設施。惟查，本案土地於70年即編定為「山坡

地保育區」，且「土地可利用限度查定結果」為『宜林地』，按上開法令規定，僅得「供營林及其設施使用」，爰是，本案土地上之房舍、蓄水池、圍牆、游泳池等均屬違章建築，且違反造林租約，殆無疑義。

(四)次查，涂君於84年9月11日向縣府申請本案租地造林權利轉讓予陳君，縣府遂於同年月27日派員前往實地勘查，其勘查結果為：「該承租地內除部分屬一般石壁除地，現生長密生雜木，覆蓋良好外，其餘為約25年生左右相思樹、琉球松造林木，生長及管理尚佳」，竟未發現本案土地已遭占用，而於84年12月4日與陳君重新訂立造林契約書。詢據市府農業局辯稱：「本案建物可能因位於地界，緊鄰老爺山莊，且本案土地及鄰近土地大多為造林木及雜木林，故未發現建物座落於本案土地。」惟縣府既是現場勘查，理應先確認欲勘查之範圍，且本案土地既緊鄰老爺山莊，更應先釐清地界，自無將如此規模之占用視若無睹或誤為老爺山莊範圍之可能，市府農業局所稱，顯係卸責之辭。

(五)綜上，本案土地於78年至82年間即遭違建及占用，縣府不僅未能及時發現，於84年間換約續租時，現場勘查亦未確實辦理，致生後續事端，核有疏失。

二、本案於98年1月經檢舉有違法於山坡地保育區建築房屋影響水土保持之情事，雖經臺北縣政府違章建築拆除大隊予以查報列管，惟臺北縣政府農業局未本於山坡地主管機關權責，確實究明查處，核有重大疏失。另，財政部國有財產局臺灣北區辦事處(現改制為財政部國有財產署北區分署)未確認原承租人是否符合「租期屆滿後繼續使用原承租土地」之要件，片面認定陳君迄至98年間仍為本案土地承租人，逕行函文要求排

除占用，亦有未當。

- (一)按山坡地保育利用條例第9條(87年1月7日修正)規定：「在山坡地為下列經營或使用，其土地之經營人、使用人或所有人，於其經營或使用範圍內，應實施水土保持之處理與維護：……二、宜林地之經營、使用或採伐。……五、建築用地之開發。……九、其他山坡地之開發或利用。」第10條(87年1月7日修正)規定：「在公有或他人山坡地內，不得擅自墾殖、占用或從事前條第一款至第九款之開發、經營或使用。」第34條(87年1月7日修正)第1項並規定：「違反第十條規定者，處六月以上五年以下有期徒刑，得併科新臺幣六十萬元以下罰金。」另，水土保持法第8條(83年10月21日修正)第1項規定：「下列地區之治理或經營、使用行為，應經調查規劃，依水土保持技術規範實施水土保持之處理與維護：……二、農、林、漁、牧地之開發利用。……五、於山坡地或森林區內開發建築用地，或設置公園、墳墓、遊憩用地、運動場地或軍事訓練場、堆積土石、處理廢棄物或其他開挖整地。……」及第12條(83年5月27日制定公布)第1項規定：「……及於山坡地及森林區內從事農、林、漁、牧地之開發利用所需之修築農路、開挖、整地或整坡作業，其水土保持義務人應先擬具水土保持計畫，送請主管機關核定……。」第32條(83年5月27日制定公布)第1項並規定：「在公有或私人山坡地或國、公有林區或他人私有林區內未經同意擅自墾殖、占用或從事第八條第一項第二款至第五款之開發、經營或使用，致生水土流失或毀損水土保持之處理與維護設施者，處六月以上五年以下有期徒刑，得併科新臺幣六十萬元以下罰金。但其情節輕微，顯可憫恕者，

得減輕或免除其刑。」

- (二)經查，鄭君於97年11月7日向國產局北區辦事處申請承租本案部分土地做「基地」使用。98年1月5日，民眾即向臺北縣縣長、縣府工務局及國產局北區辦事處檢舉，有人在本案土地山坡地保育區違法建築房屋，恐影響水土保持而致安全堪慮。98年1月8日，農委會水土保持局(下稱水保局)亦接獲民眾電話檢舉本案山坡地遭濫挖，水保局遂於同年月9日函縣府，檢送「山坡地違規檢舉通報單」。另國產局北區辦事處於98年1月9日辦理勘查結果，『錄號2』為「長青路210巷○○號附近磚造平房、搭棚及庭院」，使用面積約465m²、『錄號3』為「長青路210巷○○號鐵搭房、磚造平房及庭院」，使用面積約81m²，其地上物所有人、使用人均為鄭君。
- (三)縣府拆除隊獲報後，即於98年1月10日完成「違章建築勘查紀錄表」，並核發同年1月16日北縣拆認字第0980001827號違章建築認定通知書，同年2月16日再核發「違章建築拆除時間通知單」，訂於同年月23日起執行拆除，嗣因本案違建舊有建物兩側新增建部分經屋主自行拆除，且於同年3月17日複查均無恢復新增情事，而將其餘違建部分依「臺北縣違章建築拆除優先次序表」規定依序排拆。國產局北區辦事處則於98年2月13日函知原承租人陳君排除占用，因陳君逾期未辦理，遂以98年5月6日函終止與陳君之租賃關係。另，臺北縣汐止市公所於98年1月21日函復縣府農業局，檢送本案土地現場照片，並說明本案「無開挖整地影響水土保持情形」；縣府農業局遂於98年2月12日函復水保局略以，本案經汐止市公所派員現場勘查，現場有一房舍及堆放模板等雜物，並未發現開挖整地違反水土保持法等情事。

並於同年月27日函國產局北區辦事處略以：「本案國有土地遭違法建築乙案，經汐止公所派員現場勘查，現場有一房舍及堆放模板等雜物，並未發現開挖整地違反水土保持法等情事。」

(四)惟查，汐止市公所函復縣府農業局所檢送之現場照片，明顯可見山坡地坡面裸露情形，除新興建完成之水泥階梯外，且有一建造完成之房舍，顯有上開山坡地保育利用條例第9條第5款所稱「建築用地之開發」、第10條所稱「在公有山坡地內，擅自墾殖、占用或從事前條第一款至第九款之開發或使用。」及水土保持法第8條第1項第5款「於山坡地或森林區內開發建築用地」及第12條第1項所稱「於山坡地及森林區內從事農、林、漁、牧地之開發利用所需之修築農路、開挖、整地或整坡作業」等情事，汐止市公所竟函稱本案「無開挖整地影響水土保持情形」，縣府農業局亦未本於山坡地保育利用條例及水土保持法之主管機關權責，確實究明查處，逕以「並未發現開挖整地違反水土保持法等情事」函復水保局及國產局北區辦事處，核有重大疏失。

(五)另查，縣府與陳君之造林契約書，租期自84年10月6日起至93年10月5日止，依民法第450條第1項規定：「租賃定有期限者，其租賃關係，於期限屆滿時消滅。」同法第451條則規定：「租賃期限屆滿後，承租人仍為租賃物之使用收益，而出租人不即表示反對之意思者，視為以不定期限繼續契約。」國產署北區辦事處未確認陳君是否於租期屆滿後繼續使用原承租土地(仍為租賃物之使用收益)，亦未曾與陳君換約續租，逕依該局89年2月1日台財產局管第8900003100號函附會議紀錄結論第一主題(二)2決議，以「該租約並無『租期屆滿時，租賃關係即行終止

』之約定，是有不定期租賃關係之適用」，即認定陳君迄至98年間仍為本案土地承租人，而於98年2月13日函文陳君就本案部分土地遭他人變更為非造林使用排除占用，否則終止租約，顯然於法未合。

(六)綜上，本案於98年1月經檢舉有違法於山坡地保育區建築房屋影響水土保持之情事，雖經縣府拆除隊予以查報列管，惟縣府農業局未本於山坡地主管機關權責，確實究明查處，核有重大疏失。另，國產局北區辦事處未確認原承租人是否符合「租期屆滿後繼續使用原承租土地」之要件，片面認定陳君迄至98年間仍為本案土地承租人，逕行函文要求排除占用，亦有未當。

三、臺北縣政府違章建築拆除大隊於99年3月再接獲民眾檢舉，經現場勘查後既發現本案違建有拆後重建情事，竟未依「臺北縣違章建築拆除優先次序表」規定，以「A類1組」優先處理；且對於民眾陳情所稱「砍伐樹木，破壞水土保持等情」亦未會知水土保持主管單位農業局，致未能阻止本案違建之擴建行為，核有違失。

(一)依「臺北縣違章建築拆除優先次序表」規定，違章建築分為「A. 優先拆除、B. 政策性案件、C. 影響公共安全、D. 一般性案件」四類，其中「A類」第1組為「施工中或新建造或拆除重建者之違章建築」，「C類」第1組為「山坡地違章建築」。

(二)經查，民眾於99年3月5日再向縣府拆除隊(副知縣長)檢舉本案違建自行拆部分又再增建，且加以擴建；並砍伐樹木，將林地變為農地，破壞水土保持等情。案經縣府拆除隊於同年3月16日函復略以，本案「經查業以北縣拆認字第0980001827號違章建築認定通知書認定C類1組在案，並依『臺北縣違章建築拆

除優先次序表』排序辦理。」

(三)詢據市府拆除隊說明略以：經洽詢當時承辦人表示，就記憶中本案於99年3月5日接獲民眾陳情該址涉及違章建築情事，前往現場勘查後，發現該址已將98年2月自行拆除部分恢復使用，惟仍在98年1月16日北縣拆認字第0980001827號違章建築認定通知書認定範圍內，且該案仍依當時「臺北縣違章建築拆除優先次序表」依序排拆；故依上開號違章建築認定通知書資料函復陳情人本案辦理情形。

(四)惟查，縣府拆除隊現場勘查既發現該址已將98年2月自行拆除部分恢復使用，顯有拆後重建之情事，竟未依「臺北縣違章建築拆除優先次序表」規定，以「A類1組」優先處理；且對於民眾陳情所稱「砍伐樹木，將林地變為農地，破壞水土保持等情」亦未會知水土保持主管單位農業局，致未能阻止本案違建之擴建行為，核有違失。

四、財政部國有財產局臺灣北區辦事處未先查明國有土地之土地使用分區與使用類別限制，與建物房舍是否合法使用，僅以該國有地於「82年7月21日前已實際使用，並願繳清歷年使用補償金者」為國有土地「得逕予出租」之要件，造成國有山坡地遭濫墾、濫建，顯未善盡管理之責，核有違失。又，本案土地之承租人與實際使用人不同，是否符合租約規定，亦有待商榷。

(一)按國有財產法第25條(58年1月27日制定公布，現行條文同)規定：「管理機關對其經營之國有財產，除依法令報廢者外，應注意保養及整修，不得毀損、棄置。」同法第42條第1項及第4項(89年1月12日修正公布，現行條文同)並規定：「非公用財產類不動產之出租，得以標租方式辦理。但合於左列各款規定之一者，得逕予出租：(一)原有租賃期限屆滿，

未逾六個月者。(二)民國八十二年七月二十一日前已實際使用，並願繳清歷年使用補償金者。……」
「……非公用財產類不動產出租管理辦法，由財政部擬定報請行政院核定後發布之。」又，得逕予出租之對象，依國有非公用不動產出租管理辦法(90年9月3日發布施行)第18條第2款但書規定，地上有非國有建築改良物時，為該改良物所有權人。

(二)次按國有非公用不動產被占用處理要點第5點(93年9月24日修正，同年10月1日生效)規定：「國有非公用不動產被公司組織之公營事業機構或私人占用，其符合國有財產法及相關法令規定者，得以出租、讓售、專案讓售、視為空地標售、現狀標售或委託經營等方式處理。」「對於無法依前項方式處理之被占用不動產，應通知占用人自行拆除或騰空交還。占用人拒不配合辦理者，得斟酌占用情節，依下列方式處理：(一)違反相關法律或使用管制者，通知或協調主管機關依法處理。(二)以民事訴訟排除。(三)依刑法第三百二十條規定移請地方警察機關偵辦或逕向檢察機關告訴。」

(三)經查，國產局北區辦事處於98年5月6日終止與陳君之租賃關係後，於同年10月26日與鄭君簽訂(97)國基租字第198號國有基地租賃契約書(錄號2、錄號3)租用面積546m²，租賃期間自97年12月1日起至100年12月31日止，租金每月408元。國產局北區辦事處嗣於99年1月22日與鄭君重新簽訂(97)國基租字第198號國有基地租賃契約書，租賃期間延長至108年12月31日止，租金改為每月432元。迄101年9月13日國產局北區辦事處再與鄭君簽訂(101)國基租字第8號國有基地租賃契約書(錄號5、錄號6、錄號9、錄號10)，租用面積850m²，租賃期間自101年3月1

日起至108年12月31日止，租金每月672元。是故，鄭君承租本案部分土地面積共1,396m²，租期至108年12月31日止，租金每月共1,104元。

(四)據國產署北區分署說明略以：

- 1、財政部並無針對「國有山坡地」管理方式，另予特殊規範。
- 2、依國產署98年4月21日台財產局管字第09840009041號函核示，對於經管之國有非公用土地坐落於國土復育方案原限制處分、新辦出租或放租範圍者，其出租、出售之處理，回歸國有財產法暨相關規定辦理，則位屬山坡地範圍除基地類申租案件者外，其餘耕、林、養地不再放租。
- 3、依國有非公用不動產被占用處理要點第5點第1項規定，國有非公用不動產被私人占用，其符合國有財產法及相關法令規定者，得以出租、讓售、專案讓售、視為空地標售、現狀標售或委託經營等方式處理。換言之，並不以排除占用為主要處理方式，如辦理出租後，經主管機關查告承租人有違反法令規定之情形，再依租約約定要求承租人改善或終止租約。
- 4、依國產署86年11月8日台財產局二第86026601號函說明三核示：占用人申租國有基地，其使用情形符合出租規定，雖該基地編定使用種類非為建築用地(如農牧用地、林業用地、國土保安用地…等)，但得為從來之使用，為加強國有土地之管理，於編定使用種類變更為建築用地前得同意辦理出租。
- 5、依國有非公用不動產租賃作業程序第27點規定：「依國產法第42條第1項第1款或第2款申租國有基地，於編定使用種類編為(或變更為)建築用地

前得辦理出租，並於租約內約明，租賃基地於定使用種類為(或變更為)建築用地前，承租人不得請求增建、改建、新建租賃基地上之建築改良物。」故得於加註特約事項後核辦基地出租。

(五)惟查：

- 1、本案土地上之房舍、蓄水池、圍牆、游泳池等均屬違章建築，違反建築法、區域計畫法及非都市土地使用規則，業如前述。且本案違章建築占用國有山坡地，亦有違反山坡地保育利用條例及水土保持法之虞。
- 2、依上開國有非公用不動產被占用處理要點第5點第1項規定：「國有非公用不動產被公司組織之公營事業機構或私人占用，其符合國有財產法及相關法令規定者，得以出租、讓售、專案讓售、視為空地標售、現狀標售或委託經營等方式處理。」惟本案違建既已違反建築法、區域計畫法及非都市土地使用規則，甚至山坡地保育利用條例及水土保持法等相關法令規定，縱可符合行為時之國有財產法規定，亦與前開相關法令規定不合，自應無該條文之適用，甚至應依同點第2項規定「通知或協調主管機關依法處理」或「以民事訴訟排除」……。
- 3、依國產局96年10月31日函示，關於國有耕、林、養地承租人未依租約使用租賃物之處理，核示事項三、終止租約或租約無效之後續處理方式：(一)依山坡地保育利用條例、水土保持法等相關規定，通知主管機關依規定處理。迄101年10月3日國產局經通盤檢討後，重新核定「國有耕地、農作地、畜牧地、(造)林地、養(殖)地承租人未依租約約定使用及申請變更作造林使用之處理

方式」，有關「終止租約或租約無效之後續處理方式」，第1項仍為「依山坡地保育利用條例、水土保持法等相關規定，通知主管機關依規定處理。」顯見國有非公用不動產重新辦理出租或放租前，仍應先「依山坡地保育利用條例、水土保持法等相關規定，通知主管機關依規定處理。」

- (六)依國產局北區辦事處與鄭君簽訂之國有基地租賃契約書之「其他約定事項」載明：「承租人使用租賃物，應受下列限制：1. 不得作違背法令或約定用途之使用。2. 不得擅自將租賃物之全部或一部轉讓或轉租他人使用。」惟經本院於103年7月2日履勘發現，鄭君所承租之本案土地，實際使用人係中華康堤禪修會。國產局北區辦事處雖曾於100年及101年將本案部分土地委託中華康堤禪修會經營，惟於102年6月24日即註銷該會申請委託經案。爰是，中華康堤禪修會使用鄭君承租之國有土地(基地)，是否符合租約規定，亦有待商榷。
- (七)綜上，國產局北區辦事處未先查明國有土地之土地使用分區與使用類別限制，與建物房舍是否合法使用，僅以該國有地於「82年7月21日前已實際使用，並願繳清歷年使用補償金者」為國有土地「得逕予出租」之要件，造成國有山坡地遭濫墾、濫建，顯未善盡管理之責，核有違失。又，本案土地之承租人與實際使用人不同，是否符合租約規定，亦有待商榷。