

## 調查意見

有關地方政府處理違章建築(下稱違建)未能落實執法，中央主管機關未盡督導之責，就有關事項研擬具體可行方案落實執行，致違建愈拆愈多，影響公共安全及都市景觀等情，案經本院調查竣事，爰臚列調查意見如下：

一、地方政府多未能落實違建處理相關法令，執行成效不彰，內政部亦未本於中央主管機關職權妥為督導，任致違建愈拆愈多，迄無有效對策，均有怠失；另公有建築物違建案件數竟達近千件，尤應優先處理，以為表率。

(一)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。」而有關違建處理之相關規定，除建築法第86條第1項第1款對於擅自建造者「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。」之行政罰及第92條「本法所定罰鍰……，並得於行政執行無效時，移送法院強制執行。」、第93條「……未經許可擅自復工經制止不從者，除強制拆除其建築物或勒令恢復原狀外，處一年以下有期徒刑、拘役或科或併科三萬元以下罰金。」、第95條「依本法規定強制拆除之建築物，違反規定重建者，處一年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣30萬元以下罰金。」等行政刑罰及第96條之1「依本法規定強制拆除之建築物均不予補償，其拆除費用由建築物所有人負擔。」規定外，主要係依違章建築處理辦法相關規定處理。該辦法第11條規定：「舊違章建築，其妨礙都市計畫、公共交通、公共安全、

公共衛生、防空疏散、軍事設施及對市容觀瞻有重大影響者，得由直轄市、縣(市)政府實地勘查、劃分左列地區分別處理：一、必須限期拆遷地區。二、配合實施都市計畫拆遷地區。三、其他必須整理地區。」、「前項地區經勘定後，應函請內政部備查，並以公告限定於一定期限內拆遷或整理。」、「新舊違章建築之劃分日期，依直轄市、縣(市)主管建築機關經以命令規定並報內政部備案之日期。」另內政部處理違章建築督導考核組(下稱內政部違建督導考核組)對於違建處理之督導考核，區分有平時考核、專案考核(當年度8月至10月辦理)及年度考核(下年度3月至5月辦理)等；其考核對象則包括各直轄市、縣市政府及特設主管建築機關等地方主管建築機關。

(二)經查，內政部違建督導考核組民國(下同)98年1月20日第25次委員會會議指出，除臺北市、嘉義縣、臺南市、宜蘭縣及金門縣政府訂定有「拆除違章建築收取費用自治條例」並發布實施外，其餘縣市多礙於議會審議未通過而無法實施。至於已發布實施者，對於拆除違建收取費用之案例亦屬少數。顯見各地方主管建築機關多未能落實建築法第96條之1有關違建拆除費用由建築物所有人負擔之規定。另綜整內政部及各縣市政府相關資料，訂定有新舊違建劃分日期者，雖有臺北市、高雄市、臺北縣、基隆市、宜蘭縣、桃園縣、新竹縣、新竹市、苗栗縣、臺中市、南投縣、雲林縣、嘉義市、花蓮縣、台東縣、金門縣、連江縣等17縣市，惟其中新竹縣、雲林縣及台東縣3縣市並未依規定函報內政部備查，而新竹市、南投縣、嘉義市、花蓮縣、金門縣及連江縣等6縣市則尚未經內政部核準備查，另臺北

縣及桃園縣經內政部備查後卻未公告實施，則實際上已訂定新舊違建劃分日期，並公告實施者，僅6縣市而已；至於是否已依規定實地勘查、劃分地區分別處理，詢據內政部表示，尚無相關統計資料。顯見大部分縣市並未落實違章建築處理辦法第11條相關規定，而內政部違建督導考核組卻僅於歷年檢討會一再決議請尚未訂定新舊違章建築劃分日期之縣市政府，儘速訂定，併同違章建築處理辦法第11條第1項所定事項報部備案，亦未盡監督之責。復因地方主管建築機關人力及經費均不足以處理大量既存違建，乃常以選擇性方式處理部分案件，造成民眾以為只有興建中之違建才需拆除，舊違建則不需拆除之誤解。

(三)另查，內政部違建督導考核組自94年起各年度檢討會之決議事項一再重複，卻未見有效解決，例如：「違建人力外調者，應儘速歸建」、「對違建處理，不論准予補照或執行拆除，依法均須處以建築物造價千分之五十以下罰鍰」、「請儘速完成『拆除違章建築收取費用自治條例』之法定程序並發布實施」、「請各直轄市、縣市政府增加拆除人力及拆除經費」、「加強辦理違反建築法應移送法辦者」、「尚未拆除件數較多及拆除率偏低之縣市政府，請儘速研擬對策，加強執行」、「政府機關及學校違建處理，請縣市政府主動積極予以協助並配合辦理」、「請加強執行嚴重影響都市景觀之頂樓違建及外牆附置物」、「請加強執行防火間隔及山坡地違建」、「請儘速完成山坡地違建之清查及分類」等，顯見內政部違建督導考核組之管考流於形式，不具實質效益。

(四)再查，內政部違建督導考核組之考核結果，各地方

主管建築機關於97年度共計查報違建46,914件，其中應拆除違建45,371件、已拆除違建22,091件，平均拆除率為48.7%；而截至96年12月31日以前之應拆除違建總計884,058件、已拆除違建507,827件，平均拆除率為57.4%，可見各地方主管建築機關97年度對於違建處理之執行績效較之歷年平均績效為差。復比較各地方主管建築機關94年度至97年度之違建平均拆除率分別為：49.2%、47.7%、41.5%、48.7%，均不到應拆除違建數之一半，致違建愈拆愈多，足見地方政府執行違建處理之成效不彰，且未因內政部違建督導考核組之管考而有所提升；本院履勘嘉義縣時，並發現有裁撤拆除大隊，委外執行拆除，承辦人員僅兼辦違建拆除業務之情形。甚至有民眾於本院「違章建築論壇」指出，內政部違建督導考核組之考核內容及所有數據均由縣市政府自行提報，該督導考核組並未查核數據之真實性，對於抽檢案件亦大多由當地機關事先過濾再交由督導人員前往檢查，地方政府更未依內政部頒布之「處理違章建築有關人員獎懲辦法」辦理違建業務管理及人員獎懲，而質疑內政部之督導成效。

(五)有關公有建築物違建部分，據內政部中部辦公室(營建業務)統計，迄98年6月底止仍有977件未處理完成，其中學校建築計623件，約占2/3；政府機關及所屬單位計318件、中央及其他機關計36件，合計354件，約占1/3，顯見主管建築機關對於公有建築物違建亦未積極處理。

(六)綜上，地方政府多未能落實違建處理相關法令，執行成效不彰，內政部亦未本於中央主管機關職權妥為督導，任致違建愈拆愈多，迄無有效對策，均有怠失；另公有建築物違建案件數竟達近千件，尤應

優先處理，以為表率。

二、綜整違建之類型分析及成因探討，現行建築及都市計畫相關法制，顯未考量城鄉差距、風土氣候條件及民眾使用習性等，允宜本實際需求與政策可行性，並參酌各界建言，進行全面檢討修正，以有效防制及處理違建問題。

(一)內政部營建署(下稱營建署)探討違建的類型，大致區分為在合法建築物加蓋之違建及素地上之違建等二大類。合法建築物加蓋之違建，常見的有陽臺、露臺、頂樓加蓋、中庭及天井違建，以及法定空地違建等；素地上之違建，則有占用公有地及行水區之違建，以及坐落農地與環境敏感地之違建及工廠違建等。惟查，營建署並未對前開違建類型之數量加以統計，而內政部對於違建種類之統計僅區分為「高速公路兩側大型違規廣告物」、「現有套裝旅遊路線沿線違章建築」、「嚴重影響都市景觀頂樓違章建築及外牆附置物」、「騎樓違章建築」及「其餘違章建築」等5大類，其中「其餘違章建築」迄96年底累計查報件數達876,576件，占總查報件數之99.2%，為5大類中之最大宗，其拆除率僅57%。顯見該等分類過於粗糙，未能顯現違建之真實狀況，無法提供做為違建處理之參考要項。

(二)經查，內政部以加蓋位置區分違建為8大項，臺北縣政府及嘉義縣政府等亦將違建型態區分為8大項，惟各區分類型不盡相同，且對於各類型數量均未加以統計，未能呈現違建之實情。另高雄市政府區分該市違建之主要型態共計9大項，則較具體，依其違建類型之數量統計(自87年至97年止)，係以法定空地違建為最大宗(12,980件)，其次依序為陽臺違建(2,420件)、騎樓或無遮簷人行道違建(2,123

件)、防火間隔違建(1,805件)、屋頂平臺違建(819件)、夾層違建(455件)、天井違建(380件)、露臺違建(318件)、圍牆違建(157件)等。顯見法定空地、陽臺、騎樓或無遮簷人行道、防火間隔及屋頂平臺等違建，在各違建類型中占極大多數，為該市亟需加強處理解決之重點。

(三)綜整各界探討違建的成因，除歷史因素、民眾守法觀念不足及主管機關執行不力外，普遍認為違建形成之主因為法令規範不符合民眾之使用需求，與現實落差太大，且成屋設計未能滿足居住者實際需要，致需增建、改建，而造成違法。因而在建築設計、都市計畫土地使用、建蔽率及容積率等相關法令規範上有許多要求檢討之見解，頗值研酌，諸如：

- 1、都市計畫法對於容積率之要求、法定空地之保留比率(建蔽率)，影響民眾使用其所有土地之權利，而容積管制與建蔽率限制造成法令規範目的與現實使用情況出現極大落差，亦凸顯出法制合理性與否之問題。以臺北市而言，臺北市都市計畫容積管制約於六十年代實施，當時國民所得較低，住宅空間較小，但現今國民所得增加(根據行政院主計處統計，平均每人GNP於60年為17,868元、於97年為565,846元)，且因應停車、收納、垃圾分類等需求，住宅需求的空間較大，所以適度放寬容積管制，將可防止日後再擴增。且都市計畫土地使用、建蔽率及容積率等相關法令，亦應考量城鄉差距、風土氣候條件及民眾使用習性等而檢討修正。
- 2、法定空地違建在公寓大廈管理條例實施後雖略有減少，但在老舊公寓及透天厝部分仍占相當大之比例。揆其原因，除民眾未能體認法定空地具

備部分公共財特性外，在於相關法規並未規範法定空地之用途，且建管法令為了防弊，復未考量一般家戶生活附屬上所需要的半戶外空間，例如有頂蓋之停車空間、風雨走廊、過廊、收納、垃圾分類等。而此類半戶外空間，因具有頂蓋、梁、柱，屬建築法第4條所稱之建築物，依法應計入建蔽率，如預先留設，勢將排擠實際可建築面積，甚至影響實際可使用之居室面積，故造成部分法定空地二次施工之違建問題。另就建蔽率管制而言，任何一棟建築物，只要以前院、後院及側院之留設，檢討其通風、採光、日照及防災等均可滿足，其實就可放寬建蔽率或允許部分半戶外空間之使用。

- 3、陽臺違建乃一般公寓及大廈最常見之問題，因建築技術規則第162條第1項允許每層陽臺面積之和在該層樓地板面積12.5%或未超過8平方公尺部分，得不計入總樓地板面積。透過陽臺違建，可輕易爭取到一成以上之樓地板面積，也造成多數民眾把陽臺外推變成室內空間使用。再者，因使用者習性不同，有人需要陽臺，有人不需要陽臺，當建築物移轉後，常因應不同使用需求加以修繕，但若外推陽臺，而未申請變更使用執照，重新檢討樓地板面積、建蔽率、容積率等，即屬違建，此亦相當擾民。
- 4、除前述陽臺外，現行法令增訂有關免計容積之情形，例如建築技術規則容積專章所放寬之屋突、雨遮、開放空間、機電空間、停車空間、管委會、梯廳……等，亦是新建建築物違建之源。建築物為爭取更多使用空間，常有不合理之設計，因而常見無辜百姓買到的客廳是停車空間、房間是

機電空間或大部分是陽臺，在利益所趨下，民間工程幾乎百分之百要求建築師必須充分將免計之容積納入設計，預為規劃，以便在取得使用執照後二次施工違建，此亦凸顯現行法令規範並不符合使用需求，允應予重新檢討，以避免誘使製造大量違建。另建管單位核發建築執照僅就相關建管法令規定審查，並未考量設計合理性，而建築技術規則自63年2月15日內政部臺內營字第573693號令修正發布全文四編796條以來，迄今雖經多次修訂，但多僅就技術性規範作修正，欠缺功能性規範(性能式設計)，亦造成許多住宅建築涉有違建之問題。

- 5、屋頂平臺違建在老舊公寓及透天厝部分亦占有相當大之比例，在中南部尤其常見。因為頂樓違建除增加空間外，尚有防漏及隔熱等功用。而對於屋頂管理，以往是採取管制之方式，未來或可朝開放之方式思考，選擇適合亞熱帶地區之管理模式，除應注意結構安全外，應同時考量相關設施之設置需求，或可結合綠建築概念、太陽能板之設置等，訂定相關管理規範，既能滿足民眾屋頂空間之使用需求，亦可減少違建情形。
- 6、在建築管理方面，建議考量「開放建築」之構想，建築物之「支撐系統」(如結構)固然不允許任意變動，但「填充系統」部分，似可考慮容許一些彈性變化，若再能導入綠建築材料與構造，將更有助於延長建築物使用年限，並滿足不同使用者之需求，將可間接遏止違建。此外，諸如透明棚架、防盜鐵窗、雨遮、花架、圍籬及分離式冷氣機主機等，既有存在之必要，但因易破壞生活環境及建築美學，故應納入整體規劃，並檢討相



關法令，以避免二次施工，影響觀瞻。

- 7、都市中住商混和之居住型態普遍存在，商業用途在住宅使用的建築物中經常發生，但因為土地使用區分管制既區分商業區、住宅區，如果商業區做住宅使用，其後改要做商業用途時，違規問題即出現。此類違規多由於原建造時結構設計未考量商業使用之荷重、停車空間難以增設，以及樓梯寬度或數量不足等困難，不易合法化，但又由於都市實質發展需要，難以完全根絕。故純以建築物用途之管制方式，顯有檢討空間。
- 8、現行容積獎勵機制包括容積移轉、都市更新獎勵、開放空間獎勵、增設停車空間獎勵、提供或捐贈公益設施獎勵……等，總獎勵數量幾達法定基準容積之1.5倍以上，此為容積率無法放寬之主因。若再加上免計容積部分，實際容積甚至高達法定基準容積的2倍，形成原為低強度容積使用分區，其實際容積竟超過高強度容積使用分區之不合理現象。故有學者倡議實施單一容積定義，並放寬容積為基準容積乘上1.3或1.5為最大值。此益凸顯現行容積管制規定之不切合實際，因而有全面檢討之必要。

(四)按都市計畫法相關規定，建蔽率、容積率與土地使用項目係屬細部計畫之範疇，除都市計畫法省市施行細則及臺北市土地使用分區管制規則等規定外，得由各直轄市、縣市政府視地區發展特性，於細部計畫中訂定，並得於都市計畫通盤檢討時予以檢討變更，以符合實際需要。惟查，都市計畫定期通盤檢討實施辦法第2條雖規定「都市計畫發布實施後，每5年至少通盤檢討一次」，卻未規定每次通盤檢討之辦理期間，而實務上，各直轄市、縣市政

府辦理通盤檢討，依公告、公開展覽、公開說明會等程序，並經各級都市計畫委員會審議通過後發布實施，往往耗時數年，實難收因地制宜與均衡城鄉發展差距之效。

(五) 綜上，由違建之類型分析，並綜整各界對於違建之成因探討，現行建築及都市計畫相關法制，顯未考量城鄉差距、風土氣候條件及民眾使用習性等，允宜本各地方實際需求與政策可行性，並參酌各界建言，進行全面檢討修正，以有效防制及處理違建問題。

三、違建處理事關都計、建管、地政、財政、農業、經濟、司法等機關及其相關主管法令之適用，並非單一主管建築機關依建築管理法令所能有效防制及處理，允應提高決策機制，由行政院落實督導執行成效及嚴密管考措施，有效統合運用罰鍰、登錄、稅賦或獎勵等方式，並建立違建處理相關資訊系統及相關機關之通報系統，以遏止新違建產生；對於現有既存違建，亦宜由中央做成原則性之認定基準，並擬定分期分區處理原則及期程予以列管，以加速現有既存違建之處理效能。

(一) 違建處理之相關規定，如前所述，除建築法第86條第1項第1款之行政罰及第92條、第93條、第95條之行政刑罰及第96條之1「違建拆除費用由建築物所有人負擔」等規定外，主要係依違章建築處理辦法相關規定處理。惟綜整各縣市政府在違建處理執行上之困難點，例如：人力及拆除經費嚴重不足、民意代表介入關心、民眾觀念違誤，缺乏守法精神、民眾誤認違建繳稅即合法化，在法令與實務上認知落差、高樓違建執行人員不易進入、違建經拆除後常有重建情形，且拆後重建移送法辦認定困難等。

顯見現行建管法制尚未能有效防制及處理違建問題。

- (二) 經查，嘉義縣政府對於違建處理執行之困難點提及民眾對於公部門處理違建案件常有之疑問，即包括「哪是違章？我都有繳稅呀！」顯見財政部對違建課稅之方式，已造成民眾認為繳稅即為合法化的誤解。該部以房屋稅條例第3條規定：「房屋稅，以附著於土地之各種房屋，及有關增加該房屋使用價值之建築物，為課徵對象。」及67年3月4日臺財稅字第31475號函釋：「房屋稅係以附著於土地之各種房屋及有增加房屋使用價值之建築物為課徵對象，無照違章建築房屋，自不例外。」為據，認為為維持租稅公平原則，須對合法建物與違建物一視同仁予以課稅。惟查，違建原非在都市計畫或區域計畫之規劃範圍，違建所增加之樓地板面積，不僅增加建築強度及人口密度，亦降低公共設施之供給品質，甚至影響都市環境與生活品質。故有專家學者認為應對違建課予懲罰性稅捐、或課徵「違建影響都市生活品質衝擊稅」等，透過以價制量的市場法則，讓違建戶就價格觀點拒絕興建違建，而非齊頭式地平等課稅，令民眾造成誤解。
- (三) 另有關占用公有地及行水區、坐落於農地與環境敏感地之違建及工廠違建等，除涉及建築法及違章建築處理辦法外，尚涉及都市計畫法、區域計畫法、水利法、水土保持法等相關規定，甚至涉及行政院農業委員會、交通部觀光局等政策方針。此類違建除應由各直轄市、縣市政府就個案違規情形依法辦理外，對於人民生命財產安全有重大影響之虞者，例如清境、廬山、谷關等觀光重點地區，及重大違建個案，例如占用公有地之弱勢社區等，因此類違

建涉及層面廣泛，允應提高決策層級，或由行政院督導各相關機關以落實違建查報及處理，並協助違建聚落遷徙更新，以維公共安全。

- (四)有專家學者認為「舊違建還未處理者，其實應該可以登記，把它秀(show)出來」，亦有民眾指出「違建拆除業務目前較為民眾所詬病者，就是拆除對象不明確，拆除時間不明確。亦即民眾無法確知某一案件是否會拆？何時會拆？何種案件是立即拆除？何時存在的違建不會被拆？這些問題都有賴公部門明確告知，尤其是政策制定原因、執行原則之公平性，以及執行對象順序性等，均攸關民眾權益及生命財產，極需公開而詳盡之說明」，故有專家學者建議「應將違建處理過程透明化，訂定合理之拆除計畫，並加強執法法令之完備及程序完整透明性，推動關心紀錄上網，關心資訊公開透明，以減少違建關心之阻力，並減少黑箱作業及公務人員貪瀆機會。」經查，營建署刻正辦理之「建築管理資訊深化服務計畫」，已研議增列辦理「違章建築處理資訊系統」，內容包括通報、查報、認定、拆除等作業管理及相關統計分析，並預定於100年1月1日正式上線，提供各級政府機關登錄與土地或建物有關之資訊，藉以掌握各地方政府對新違建之處理情形，並將納入100年下半年度督導項目，以查核縣市執行情形。另外，內政部(地政司)為利各級政府機關建置與土地或建物有關之資訊，提供相關機關及社會大眾參考使用，並達到土地、建物資訊單一窗口服務之功能，業訂定「土地參考資訊檔作業要點」，並設立一平臺供各級政府機關登錄與土地或建物有關之資訊。則內政部允宜參酌前揭學者專家及民眾意見，強化「違章建築處理資訊系統」，

不僅提供做為相關機關對於違建資訊之通報平臺，並提供民眾對於違建認定、拆除，以及績效檢討與處理過程等之查考，俾使違建資訊透明化。

(五)另有專家學者指出：「政府對於違章只有一種認定，認為沒有按使用執照的圖說使用、實際建物與使用執照圖不符，就是違建。但弔詭的是違章太多了，只好定一些以時間來區隔舊違建、新違建等可笑名稱。」經查，臺灣省政府、臺北市政府及高雄市政府曾於72年間依違章建築處理辦法第14條規定，訂定有「違章建築拆除認定基準」，然當時因該等認定基準過於寬鬆，且違建處理執行不力，導致違建情形大增，迄81年1月10日該認定基準因違章建築處理辦法第14條刪除而同時廢止。而今違建問題氾濫，對於新違建固然應從嚴處理、即報即拆，但在相關法令未能完成修訂前，對於現有既存違建，似可參酌前揭認定基準，由內政部做成原則性之認定依據，並擬定分期分區處理原則及期程，增加違建處理之公平性，並提高違建處理效能。

(六)此外，「綠建築」、「都市更新」、「容積移轉」等是近年來之熱門課題，在舊有建築物部分，政府亦有相關補助或獎勵措施，且內政部刻正推動營造城鎮風貌與都市綠美化，亦可藉由相關獎勵機制以加速舊有既存違建處理，並抑止新違建之產生。其中，藉由「都市更新」手段，雖可暫時消弭既存違建，惟查，營建署為增加推動都市更新之誘因，給予既存違建物部分容積優惠，此種做法反而強化違建物之合法性，允應確實檢討改進。

(七)綜上，違建處理事關都計、建管、地政、財政、農業、經濟、司法等機關及其相關主管法令之適用，並非單一主管建築機關依建築管理法令所能有效

防制及處理，允應提高決策機制，由行政院落實督導、執行成效及嚴密管考措施，有效統合運用罰鍰、登錄、稅賦或獎勵等方式，並建立違建處理相關資訊系統及相關機關之通報系統，以遏止新違建產生；對於現有既存違建，亦宜由中央做成原則性之認定基準，並擬定分期分區處理原則及期程予以列管，以加速現有既存違建之處理效能。

四、違建處理之相關法制未盡完整，且不切合實際需要，內政部及營建署常年修法懈怠，允應積極推動修法，以健全法制。

(一)綜整各界意見，多認為「違建處理應摒棄由公部門執行拆除之思維模式，賦予違建戶自行回復原狀之義務」；亦有提及「美、日、德等先進國家均以罰款、強制恢復原狀或採刑事處罰做為執法手段，並不直接破壞房舍財產。本國法令尚未仿效修訂，仍以公部門強制拆除為主要手段，常引起官民對立及效能受限」者，並建議修法為「得勒令所有人於一定期限內自行拆除恢復原狀，逾上述期限未改善完畢得連續處以罰款，罰款不繳得送法院強制執行。另比照道路交通處罰條例，罰款未繳納前不得辦理過戶或設定登記」、「有公寓大廈管理組織之社區，常能發揮管理自治效能，有效遏止違建對整體建築物景觀之破壞，藉由社區公寓大廈組織自治功能來約束管理，應可達事半功倍之效」等。

(二)經查，內政部前曾基於相關直轄市及縣市政府對違建處理執行不力，多歸因於人力、經費不足乙節，研擬建築法部分條文修正草案，擬賦予違建人自行拆除之責，並加重罰鍰、得按次連續處罰等，期減輕地方政府人力及經費負擔。該草案經內政部分別以92年6月16日臺內營字第0920087196號函及93年

12月6日臺內營字第0930087655號函二度函報行政院，並經行政院秘書長94年1月14日院臺建字第0940080650號函復略以，俟重大工程品質提昇專案相關會議獲致共識並重新檢討研議後，再行報院。因重大工程品質提昇專案相關會議，涉及相關專業技術人員業務範圍分工，各相關公會意見仍有分歧，爰該修正案未再提報行政院，致迄仍未能完成法定程序。惟查，建築法部分條文修正草案有關違建處理部分，本與重大工程品質提昇專案相關會議無關，允宜分案處理，俾早日完成相關法定程序。

(三)另有關現行建築物領得使用執照至公寓大廈管理委員會正式成立期間，購屋者常受誤導集體違建，形成二次施工違建責任管理之空窗期。營建署已研擬修正公寓大廈管理條例，強化新建建築物於住戶管理組織尚未成立前起造人之權責，期遏止該期間產生二次施工行為。對於公寓大廈違建及違規使用，未能發揮管理自治等情形，亦研修公寓大廈管理條例，充實管理組織功能，落實共用部分管理、維護及改善工作。另外，將一併檢討公寓大廈規約範本，增列住戶自行拆除既存違建之處理方式，供公寓大廈區分所有權人會議訂定或修正規約時參考。並善用公寓大廈管理組織自治功能與專業人士參與改造機制，以期消弭二次施工之情形。惟該等修法建議迄未完成法定程序。

(四)綜上，違建處理之相關法制未盡完整，且不切合實際需要，內政部及營建署常年修法懈怠，允應積極推動修法，以健全法制。

五、為導正民眾擅蓋違建之觀念，內政部宜結合都市美化、都市防災、節能省能等相關政策併同加強宣導，並從基本教育建立民眾守法觀念、培養城鄉美學素養及

認知違建的嚴重後果。

- (一)有學者認為「一個好的社區建立出來，就會產生它的教育效益」，因此，可考量「模範社區」之教育效益。98年5月4日本院於高雄市舉辦諮詢會議時，高雄市政府提供之書面資料亦指出：「民眾常誤以為土地房屋屬私人財產便可任意加蓋，認知與現行建築法令規定差距甚遠，加上鄰居對於己身或公眾權益的保護不重視，或本身有違建沒有立場置喙，使得違建的問題日趨嚴重，臺灣社會在公民文化和公民教育方面還是極待努力的。」另有專家學者指出，應「從基本教育觀念著手，由中央編訂教材，從國小、國中、高中教育其基本守法觀念及不當使用的嚴重後果」、「加強民眾及學生之美學觀念及公寓大廈管理條例之立法意旨，最好從小培養美學及守法觀念」、「可藉由媒體對個案執行報導、或在首長訪談時說明，或由民政系統傳達(如里民大會)、辦理宣導活動、印製宣傳品，以及架設網站等方式達成」云云。
- (二)經查，有關導正民眾擅蓋違建之觀念，內政部於公寓大廈管理服務人培訓講習教材編有「建築物使用管理相關法令-違規使用與違章建築管理」等法令內容，截至98年12月30日止，計有40,122人次結業。另外，公寓大廈管理服務人回訓講習教材核心科目，亦編有「建築物使用管理相關法令-違規使用與違章建築管理」課程，以加深學員對於違建處理及改善等實務內容之了解，截至98年12月30日止，計有1,924人次結業。另外，部分直轄市、縣市政府亦透過優良公寓大廈管理評選及教育宣導活動舉辦，導正民眾擅蓋違建之觀念，內政部亦將上開評選及宣導活動納入公寓大廈管理組織報備及相



關業務考核項目，促使地方政府積極投入倡導工作。另「內政部獎勵民間綠建築改善示範作業要點」獎勵民間建築物參與綠建築改善示範工作及建立示範案例，以實際範例宣導與推動民間建築物朝向綠建築發展，以減少違建之產生。

(三)另據內政部表示，該部推動營造城鎮風貌與都市綠美化工作相關業務時，將適時加強宣導建立優良之居住環境品質，避免違建影響都市景觀。又該部及部分地方政府每年均會編列預算辦理都市更新相關研討會及教育訓練，有關都市更新美化景觀環境、拆除違建等議題，將納入相關研討會及教育訓練時併同宣導。

(四)綜上，為導正民眾擅蓋違建之觀念，內政部除對公寓大廈管理人宣導外，亦宜參酌前揭學者專家等之意見，並結合都市美化、都市防災、節能省能等相關政策加強宣導，且從基本教育建立民眾守法觀念、培養城鄉美學素養及認知違建的嚴重後果。

六、執行法院辦理強制執行程序發現有違建物時，除應與相關地政機關及主管建築機關建立通報系統以相互知會、列管外，現行將非法違建物辦理查封拍賣之做法，不僅造成民眾誤解，執行時亦屢滋爭議，其妥適性頗值商榷，宜請內政部會商有關機關審慎研議。

(一)違建係違反建築法第25條規定而擅自建造者，依法應予罰鍰、補辦建築執照，不合於補辦建築執照者，則應予拆除，拆除費用並應由違建物所有人負擔。以上，建築法均定有明文。

(二)綜整各界意見，違建物為民法上所稱之不動產，可做為交易之客體，但因無法辦理建築物第一次保存登記，故不生法律上權利移轉、變動或設定的效力，買受人僅取得違建物之「事實上處分權」及「使

用權」，但卻可成為強制執行之標的，因此也造成違建物在買賣交易上產生許多紛爭；惟如透過法院拍賣程序拍定取得之違建物，依司法院民事廳(78)廳民二字第261號函復臺灣高等法院之意見，認為拍定人為該違建之所有權人，此反而使違建物買受人誤認為較有保障。

(三)詢據司法院民事廳表示，執行法院辦理強制執行程序，發現有未經登記之違建時，會定期會同地政事務所人員至現場測量該標的物，就測量結果編立「臨時建號」，做為拍賣程序鑑價、定底價之依據。惟為避免執行程序進行中，該具「臨時建號」之違建因行政處分作用而遭拆除，影響執行程序，故建請相關單位依下列程序訂定處理辦法：(1)地政機關依法院囑託辦理違建之測量時，應同時副知各直轄市或縣市政府建管單位，告知有此違建存在。(2)各直轄市、縣市政府建管單位擬拆除業經執行法院查封之違建前，應先知照執行法院，俾執行法院順利進行後續執行事宜，以避免執行程序發生爭議，進而影響當事人或利害關係人之權益。

(四)惟查，違建行為本係法所不允許，違建物依法應予強制拆除，且拆除費用應由違建物所有人負擔。違建物之買賣交易，買受人原僅能取得「事實上處分權」及「使用權」，茲因執行法院單純以違建本身既屬財產權之一，自得做為執行標的之觀念，介入非法違建物之買賣，而辦理強制執行程序，並認為拍定人即為該違建物之所有權人，此不僅補全該非法違建物之權能，亦造成民眾誤認違建物經法拍程序後即合法化之謬誤觀念；且執行法院辦理強制執行程序時，亦常因違建物遭查報拆除，而影響執行程序。

(五)綜上，執行法院辦理強制執行程序發現有違建物時，除應與相關地政機關及主管建築機關建立通報系統以相互知會、列管外，現行將非法違建物辦理查封拍賣之做法，不僅造成民眾誤解，執行時亦屢滋爭議，其妥適性頗值商榷，宜請內政部會商有關機關審慎研議。

