

調 查 意 見

壹、案由：據審計部函報：稽察新竹縣五峰鄉公所辦理「轄管未取得建築執照之已完工公有建築物辦理補照及使用情形」，發現有未盡職責及效能過低情事乙案。

貳、調查意見：

本案係審計部以民國(下同)100年12月9日台審部覆字第1000002242號函報該部台灣省新竹縣審計室(下稱新竹縣審計室)陳報新竹縣五峰鄉公所(下稱五峰鄉公所)辦理「轄管未取得建築執照之已完工公有建築物辦理補照及使用情形」，核有未盡職責及效能過低情事。案經本院調查竣事，爰臚列調查意見如下：

一、五峰鄉公所經管之公有建築物不僅多數未取得建築執照，復未積極辦理補照事宜；經本院糾正及新竹縣審計室查處後，相關修建工程，仍未能依法請領建築執照，漠視公共安全，核有違失。

(一)「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……。」建築法第1條開宗明義定有明文，按同法第25條前段規定：「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。」同法第27條並規定：「非縣(局)政府所在地之鄉、鎮，適用本法之地區，非供公眾使用之建築物或雜項工作物，得委由鄉、鎮(縣轄市)公所依規定核發執照。鄉、鎮(縣轄市)公所核發執照，應每半年彙報縣(局)政府備案。」第28條則規定：「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。二、雜項執照：雜項工作物之建築，應請領雜項執照

。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。……」另內政部91年3月19日內授營建管字第0900018726號函說明二(四)略以：「供公眾使用及公有建築物均應實施建築管理，尚無需認定實施建築管理之基準日期。」及100年4月25日內授營建管字第1000073341號函說明一略以：「按建築法第77條第3項規定：『供公眾使用之建築物，應由建築物所有權人、使用人定期委託中央主管建築機關認可之專業機構或人員檢查簽證，其檢查簽證結果應向當地主管建築機關申報。……』另『本法施行前，供公眾使用之建築物而未領有使用執照者，其所有權人應申請核發使用執照。……』為同法第96條第1項明文在案。是關實施建築管理前已建造完成之合法建築物，按其實際現況用途認定如屬供公眾使用建築物之範圍，應分別依本法上開條文規定申請核發使用執照及辦理防火避難設施及設備安全之檢查申報。」以上合先敘明。

(二)經查，據審計部查核五峰鄉公所經管之公有建築物共計32筆(詳如附件，因其中包括連棟式建築物、停車場等，且資料不甚詳確，故以「筆」數概計)，歷年來興(修)建經費合計約8,874萬餘元(因興(修)建經費情形大多無案可稽，僅能以該公所財產帳列金額及提供資料為準)，除94年完工之「托兒所」(興建經費582萬元)領有建造執照及使用執照外，其餘31筆工程均未取得建造執照即擅自建造、未請領使用執照，即供行政辦公或公眾使用。其中部分建築物(約19筆)雖係都市計畫發布實施前(71年9月3日)或非都市土地編定公告前(73年10月15日)已建築完成，惟依內政部前揭函釋，「供公眾使用及公有建築物均應實施建築管理，尚無需認定實施建築管理

之基準日期」；供公眾使用之建築物並應依規定「申請核發使用執照及辦理防火避難設施及設備安全之檢查申報」。五峰鄉公所經管之公有建築物不乏供公眾使用者(例如：體育館、圖書館、集會堂、公共浴室等等)，惟迄至本院調查(101年8月)，該公所擅自建造之31筆建物，僅「五峰鄉多功能體育館」完成補辦建造執照、刻正辦理使用執照中，及「賽夏族矮人祭場文物館」尚在補辦建造執照外，餘均未曾補辦建築執照(均屬違章建築)，更遑論辦理「防火避難設施及設備安全之檢查申報」。

(三)次查，本院前於88年10月即對「賽夏族矮人祭場文物館工程」未請領建造執照即發包施工，漠視法令等情，糾正新竹縣政府及五峰鄉公所(業經本院89年1月4日內政及少數民族委員會決議「結案存查」)；新竹縣審計室於96年間亦對「五峰鄉多功能體育館工程」未取得建造執照即逕自於86年發包建造，查核議處在案。惟五峰鄉公所嗣於90至99年間辦理「多房間職務宿舍」(91年)、「公所辦公廳舍及停車場」(90、94、95、96、97及99年)、「清泉溫泉浴室」(97年)等修建工程，仍未依法請領建築執照，且迄仍未補辦建築執照。

(四)綜上，五峰鄉公所經管之公有建築物不僅多數未取得建築執照，復未積極辦理補照事宜；經本院糾正及新竹縣審計室查處後，相關修建工程，仍未能依法請領建築執照，漠視公共安全，核有違失。

二、五峰鄉公所辦理之「賽夏族矮人祭場文物館工程」及「五峰鄉多功能體育館工程」迄仍未能完成補辦建築執照作業，新竹縣政府(下稱縣府)亦未積極督導，輕忽本院糾正及審計部查核，均有怠失。

(一)按各機關辦理公有建築物作業要點(81年10月30日

行政院(81)台內字第36371號函訂定發布,91年4月9日廢止)第8點第1項規定:「主辦工程機關徵選規劃、設計單位應視工程性質或規模,依左列方式之一辦理:(一)邀請資歷合格之規劃、設計單位提送服務建議書進行評比。(二)邀請規劃、設計單位提送服務建議書,其有特殊理由並經上級主管機關核定者得逕行交辦。……」同要點第18點並規定:「主辦工程機關應於取得建築執照後,始得依據工程預算辦理工程發包……。」另各機關辦理公有建築物作業手冊(行政院公共工程委員會(下稱工程會)90年12月編訂)第四章之4.2.2亦規定:「……機關應於取得建造執照後,始得依據工程預算辦理工程招標……。」

(二)經查,五峰鄉公所辦理「賽夏族矮人祭場文物館工程」未依前開各機關辦理公有建築物作業要點相關規定即逕行議價、發包施工,前經本院糾正在案,並經縣府以89年11月3日89府教社字第164926號函請五峰鄉公所儘速辦理用地變更及申請建築執照事宜。惟五峰鄉公所並未積極辦理,且自90年至98年,長達8年餘期間,縣府亦未加以督導查核(據縣府教育處說明,因該府文化局於89年1月正式成立,本項業務即移由文化局主政;縣府文化局則說明,因該館興建時文化局尚未成立,故該管業務與文化局無直接關係等語云云)。迄98年9月,五峰鄉公所因賽夏族矮人祭場文物館公有地部分使用期限屆期(前因本院糾正後,經行政院原住民族委員會(下稱原民會)准予無償使用9年至98年9月),於同年9月30日檢送非都市土地變更編定申請書,始再重啟補辦建造執照作業。復因新竹縣審計室於99年9月中旬辦理抽查,五峰鄉公所始於同年11月召開「賽夏族文

物館第1次工作會議」，縣府則於100年間召開4次補照進度協調會，並自100年6月起納入該府原民處每月召開之公共工程推動會報中督導辦理情形。惟迄今僅完成用地變更編定及分割事宜，仍尚未申辦建造許可。該文物館工程經本院糾正已歷十餘年，竟仍屬違章建築。

- (三)次查，新竹縣審計室於96年間調查發現「五峰鄉多功能體育館工程」未取得建造執照即逕自於86年間發包建造，並於96年8月31日函請五峰鄉公所查明妥處；經該公所於同年12月3日以業務疏失懲處當時財經課課長朱逢祿記過1次及課員(現任課長)曾文光申誡1次，並稱已編列預算辦理補照及重新向縣府申請水土保持計畫審查等情(審計部97年8月8日台審部覆字第0970000701號函，並經本院以同年月19日(97)院台業貳字第0970102697號函准予備查在案)。嗣因用地問題，遲至98年間方取得全部用地之使用同意書，並於99年11月取得建造執照、100年8月15日消防機電部分完工(同年9月8日完成驗收)，復因水土保持變更比例超過10%，需辦理外審，迄至101年7月6日始獲審查通過，尚待取得水土保持完工證明，方可續辦使用執照。此期間，「五峰鄉多功能體育館」曾由行政院活化閒置公共設施專案小組自95年4月起列管為閒置設施4年餘；又該館雖曾於89年至98年間開放使用，惟因未取得使用執照，縣府基於公共安全考量，於98年6月通知禁止使用後，即完全閒置。
- (四)綜上，五峰鄉公所辦理之「賽夏族矮人祭場文物館工程」及「五峰鄉多功能體育館工程」迄仍未能完成補辦建築執照作業，縣府亦未積極督導，輕忽本院糾正及審計部查核，均有怠失。

三、五峰鄉公所為五峰鄉原住民保留地開發管理之執行機關，竟未依法辦理用地撥用及變更編定，即逕行興建公有建築物，核有違失。原民會及縣府分別為原住民保留地開發管理辦法之中央及地方主管機關，竟未善盡主管機關暨補助機關(及土地管理機關)之權責，放任五峰鄉公所違法濫建，亦有疏失。

(一)按非都市土地使用管制規則第6條第1項、第3項及第4項規定：「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。……」「各種使用地容許使用項目、許可使用細目及其附帶條件如附表一。」「非都市土地容許使用執行要點，由內政部定之。」非都市土地容許使用執行要點第7點第3項則規定：「前項受理申請許可使用案件並應加會下列有關機關許可：(一)屬山坡地範圍內者，為水土保持主管機關(單位)。(二)屬原住民保留地範圍內者，為原住民保留地管理機關(單位)。(三)經劃入風景區或風景特定區經營管理範圍內者，為該管觀光主管機關。……(四)涉及建築者為建築主管機關(單位)。……(九)其他有關主管機關(單位)。」茲綜整本案涉及之使用地類別、容許使用項目、許可使用細目等略如下表。

使用地類別	容許使用項目	許可使用細目
乙種建築用地 丙種建築用地	住宅	1. 住宅 2. 民宿
乙種建築用地 丙種建築用地	農產品集散批發 運銷設施	1. 農(畜、水)產品之集散場… 2. 其他農產品集散批撥運銷設施
乙種建築用地 丙種建築用地	農業設施	1. 農產品集貨轉運場(站) 2. 其他農業產銷設施
乙種建築用地 丙種建築用地	行政及文教設施	1. 鄉(鎮、市)民代表會及鄉(鎮、市)公所 2. 村里辦事處及集會所 3. 圖書館 4. 農民組織及農業推廣設施 5. 電影放映場所

		6. 藝文展演場所 7. 政府機關 8. 其他行政及文教設施
乙種建築用地 丙種建築用地	衛生及福利設施	1. 老人福利機構 2. 兒童少年婦女身心障礙福利機構 3. 社區活動中心及社會救助機構
乙種建築用地 丙種建築用地	公用事業設施	1. 郵政局所及郵件處理場 2. 電信公司營運處(所)
乙種建築用地 丙種建築用地	交通設施	1. 道路鐵路港灣及其設施 2. 停車場
丙種建築用地	觀光遊憩管理服務設施	1. 餐飲住宿設施 2. 文物展示中心
農牧用地 林業用地	農舍	民宿(限於民宿管理辦法第6條第1項但書規定之原住民保留地、經農業主管機關劃定之休閒農業區或核發經營許可登記證之休閒農場、觀光地區、偏遠地區及離島地區等之農舍)
林業用地	交通設施	道路
交通用地	按現況或交通計畫使用	按現況或交通計畫使用
特定目的事業用地	按特定目的事業計畫使用	按特定目的事業計畫使用

又按原住民保留地開發管理辦法第2條第1項及第3項規定：「本辦法所稱主管機關：在中央為行政院原住民族委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。」「本辦法之執行機關為鄉(鎮、市、區)公所。」同法第23條第1項前段並規定：「政府因公共造產或指定之特定用途需用公有原住民保留地時，得由需地機關擬訂用地計畫，申請該管鄉(鎮、市、區)公所提經原住民保留地土地權利審查委員會擬具審查意見並報請上級主管機關核定後，辦理撥用。」

(二)經查，五峰鄉公有建築物未能取得建築執照，究其原因，多涉及用地問題。五峰鄉公所轄管之32筆公有建築物中，除「清泉溫泉浴室」位於都市計畫「五峰清泉風景特定區」(縣府71年9月23日府建都字

第75525號函發布實施)之旅館區外，其餘分別座落於非都市土地之「山坡地保育區」(約13筆)及「鄉村區」(約18筆)，且均屬「原住民保留地」。該等土地，大部分為原民會經營之國有地，另有少部分私有土地(白蘭集貨場、大隘村多功能活動中心、賽夏族矮人祭場文物館)。按非都市土地使用管制規則相關規定，僅乙種建築用地及丙種建築用地，容許做為行政及文教設施(包括藝文展演場所)、農產品集散批發運銷設施、農業設施、衛生及福利設施、公用事業設施等使用；而農牧用地及林業用地，除「農舍」外，尚無本案相關建築物之容許使用項目；交通用地更僅能「按現況或交通計畫使用」。致本案公有建築物普遍存有用地編定不符之情形(包括圖書館、白蘭集貨場、桃山村多功能活動中心、大隘村多功能活動中心、五峰集貨場、賽夏族矮人祭場文物館等)。五峰鄉公所雖為五峰鄉原住民保留地開發管理之執行機關，惟該公所以「考量補助款爭取不易、避免經費流失」等情，竟未依前揭法令規定，先行擬訂用地計畫，報請上級主管機關核定後，辦理用地撥用及變更編定，並加會水土保持主管機關、原住民保留地管理機關、建築主管機關……等等，即逕行興建公有建築物，不僅土地未獲權責機關同意撥用或無償使用，土地使用分區類別亦不符規定，更影響後續建造執照之取得，造成五峰鄉公有建築物違章建築林立之情形。

- (三)次查，原民會及縣府分別為原住民保留地開發管理辦法之中央及地方主管機關，原民會更為國有土地之管理機關；縣府於80年間曾補助五峰鄉公所興建「圖書館」(400萬元)，原民會則於85年及87年間補助五峰鄉公所興建「白蘭集貨場」、「桃山村多功

能活動中心」、「大隘村多功能活動中心」、「五峰集貨場」等(共計1,732萬元),均係公有及供公眾使用之建築物,竟未善盡中央及地方主管機關暨補助機關(及土地管理機關)之權責,督導該公所依法辦理土地撥用(或同意使用)、變更編定,並取得建築執照,放任五峰鄉公所於國有山坡地保育區農牧用地、林業用地及交通用地違法濫建。

(四)綜上,五峰鄉公所為五峰鄉原住民保留地開發管理之執行機關,竟未依法辦理用地撥用及變更編定,即逕行興建公有建築物,核有違失。原民會及縣府分別為原住民保留地開發管理辦法之中央及地方主管機關,竟未善盡中央及地方主管機關暨補助機關(及土地管理機關)之權責,放任五峰鄉公所違法濫建,亦有疏失。

四、縣府為新竹縣主管建築機關,未確實督導相關單位或人員落實違章建築查報作業,亦未積極協助輔導辦理補辦建築執照作業,致五峰鄉內公有違章建築林立多年,核有疏失。

(一)按建築法第2條第1項規定:「主管建築機關,……在縣(市)為縣(市)政府。」違章建築處理辦法第3條則規定:「違章建築之拆除,由直轄市、縣(市)主管建築機關執行之。」「直轄市、縣(市)主管建築機關應視實際需要置違章建築查報人員在轄區執行違章建築查報事項。鄉(鎮、市、區)公所得指定人員辦理違章建築之查報工作。」

(二)經查,縣府曾於90年3月13日發布新聞:「五峰鄉內已建築完成的9件公有建築物,至今卻尚未請領建照,昨(12)日鄉長楊世傑及鄉公所承辦人員在議員的陪同下,前往縣府尋求解決之道……。為解決五峰鄉包括賽夏族矮人祭場文物館、五峰多功能體育館

、五峰集貨場、大隘多功能集會所、桃山多功能集會所、白蘭集貨場、清泉溫泉浴室、五峰鄉公所、圖書館等公有建築物申請建照問題，縣府召集建築、工務、地政、教育、農業、民政等單位主管共商……。」顯見縣府於90年間已知五峰鄉至少有9件公有建築物未請領建築執照，卻未予查報違建，亦未積極督飭五峰鄉公所辦理補照事宜。

- (三)次據縣府函復說明，因該縣所轄幅員廣大，縣府建管人員有限，違章建築查報工作係由各鄉鎮市公所負責辦理；有關五峰鄉公有建築物違章建築，該府歷年來已多次函請該公所依法查報處理。惟如前述，縣府於90年間雖已知五峰鄉至少有9件公有建築物未請領建築執照，卻未確實督導相關單位或人員落實違章建築查報作業，亦未積極協助輔導五峰鄉公所補辦建造執照。嗣因新竹縣審計室於96年間派員調查「五峰鄉多功能體育館工程」，始於96年10月3日函請五峰鄉公所依法查報「五峰鄉體育場」，復因五峰鄉公所未回復查處結果，縣府(建管單位)即認為該公所查無違章建築情事；迄99年3月24日縣府再函請五峰鄉公所依法查報「五峰鄉多功能體育館」違章建築，五峰鄉公所乃於同年4月20日檢送違章建築查報暨停工通知單(該建物於89年即興建完成)。復因工程會於99年4月19日以工程管字第09900135190號函請縣府釐清建管人員未積極監督轄區內違章建築查報作為之責任歸屬，縣府方於99年6月23日函請五峰鄉公所清查轄內所有公有違章建築；案經五峰鄉公所於同年7月7日函復表示，因地域較廣、相關建築物散佈全鄉區域，受所內人力不足、業務繁重及經費有限等因素，恐難於99年度完成；縣府則再於同年7月15日函請五峰鄉公所善盡違章建

築查報之責；惟仍未見該公所有任何違章建築查報作為。嗣再因新竹縣審計室查核，縣府再於100年5月17日函請五峰鄉公所就「桃山村辦公處」及「竹林村集會所」等災後收容避難所，依建築法相關規定申請建築執照，或依違章建築處理辦法查報處理；並於100年8月8日檢送「新竹縣五峰鄉公所截至100年2月底止公有建築物建造執照辦理情形統計表」，函請五峰鄉公所就轄內未領得建造執照之公有建築物依法查報處理。五峰鄉公所則於100年9月21日函復，有關「五峰鄉多功能體育館」及「賽夏文物館」於100年度辦理補照工作，其餘建築物將逐年編列預算辦理。縣府復於100年9月27日函請五峰鄉公所於文到2周內就轄內未領得建造執照之公有建築物依法查報處理，並立即停止使用；惟五峰鄉公所仍未依法辦理。五峰鄉公所原規劃逐年編列預算辦理補照，惟於101年度預算初審討論時，考量公所財源拮据故未通過；該公所另表示已委請顧問公司編制各建物之補照計畫書，將依行政程序提報各主管機關爭取補助經費辦理。

(四) 綜上，縣府為新竹縣主管建築機關，未確實督導相關單位或人員落實違章建築查報作業，亦未積極協助輔導辦理補辦建築執照作業，致五峰鄉內公有違章建築林立多年，核有疏失。

五、五峰鄉公用財產多未列帳且疏於維護管理，致使用現況悖離原興建用途、未有效使用或遭民眾占用。為確保建物結構及公共安全，五峰鄉公所允應儘速確實清查、評估所轄公有建築物，並依法妥為處理；縣府及原民會亦應積極督導該公所擬定計畫儘速辦理。

(一) 據新竹縣縣有財產管理自治條例第12條規定：「管理單位應就所經管之縣有財產……分別設置財產帳

、卡列管……。」第13條規定：「……因徵收、新建、增建、改建、修建、購置、受贈或與他人合作興建之不動產，應於取得後三個月內……建卡列管……。」第16條規定：「管理單位對其經營之財產……應注意管理及有效使用，不得毀損、棄置，其被占用或涉及權利糾紛應予收回而無法收回時，應即訴請司法機關處理。」第68條規定：「財產之主管單位得會同有關單位派員對各管理單位經營之財產，作定期或不定期之檢核。」及第77條第1項規定：「本縣鄉(鎮、市)公所未訂財產管理法規者，得比照本自治條例規定辦理。」

(二)經查，五峰鄉公所經營之32筆公有建築物，依財產性質區分，全數為公用財產，據審計部查核，其中於69年至89年間興建完成之清泉溫泉浴室、白蘭集貨場、大隘村多功能活動中心、五峰鄉集貨場及賽夏族矮人祭場文物館等5件，價值約2,732萬餘元，均未登記財產帳；另於90年至99年間陸續投入公所辦公廳舍(含停車場)、清泉溫泉浴室及多房間職務宿舍等3件修建工程，經費計1,893萬餘元，亦未登記列管。並因該公所未確實辦理財產檢核或查對作業，且長期疏於管理維護，致使公用財產使用現狀悖離原興建用途(例如：「代表會」及「圖書館」一樓分別長期出租予台灣電力公司及郵局、「五峰鄉集貨場」供清潔隊使用)、未有效使用(例如：「多房間職務宿舍」(舊鄉長宿舍)及「大隘社區辦公處」已無使用、「茅圃多功能集會場」及「大隘村多功能活動中心」僅供單一民間團體無償借用)或遭民眾占用(例如：「白蘭集貨場」被占用為民宿餐廳、廚房及置物間等)。

(三)次查，五峰鄉公有建築物中，「清泉溫泉浴室」目

前仍委託民間營運(營運期間約至102年7月止)、「代表會」及「圖書館」一樓分別為台灣電力公司五峰服務所及五峰郵局、「白蘭集貨場」則遭民眾占用為民宿，均係供公眾使用之營利場所，另部分公有建築物係災後收容避難場所，均應加強公共安全檢查與維護，惟現況竟為未請領建築執照之違章建築。五峰鄉公所實應儘速全面確實清查所轄公有建築物，並依法妥為處理；縣府及原民會亦應積極督導該公所擬定計畫儘速辦理，以確保公共安全。

(四)綜上，五峰鄉公用財產多未列帳且疏於維護管理，致使用現況悖離原興建用途、未有效使用或遭民眾占用。為確保建物結構及公共安全，五峰鄉公所允應儘速確實清查、評估所轄公有建築物，並依法妥為處理；縣府及原民會亦應積極督導該公所擬定計畫儘速辦理。

調查委員：劉玉山