

調 查 報 告

壹、案由：據悉，新北市政府違章建築拆除大隊李姓大隊長等3人涉嫌圖利屋主，以「保麗龍磚牆」佯裝封閉夾層，並據以拍照製作結案報告，疑涉有違失等情案。

貳、調查意見：

關於新北市政府違章建築拆除大隊(下稱拆除大隊)前大隊長李冠德等人涉及貪污治罪條例圖利等罪嫌，既已進入司法偵審程序，本院將俟司法判決結果後，另案處理。本案調查期間，經調閱新北市政府、臺灣新北地方檢察署(下稱新北地檢署)卷證資料，詢問相關人員，全案業已調查竣事，茲彙整調查意見如下：

一、新北市政府拆除大隊將「封閉方式」列為夾層違建結案要件之一，未符法律保留原則，且相關認定標準與執行細節未臻明確，致生疑義，肇致公務人員涉犯刑事責任，核有重大違失。

(一)按建築法第77條、第91條規定，建築物之所有權人、使用人應負有維護建築物合法使用之責任，並應定期委請具檢查資格者檢查簽證，其結果應向當地建築機關申報。主管建築機關得視實際需要隨時派員或定期會同有關機關複查。且限期改善或補辦，逾期者得連續處罰，並停止其使用；必要時並停止供水、供電、封閉或強制拆除。依據違章建築處理辦法第5條前段、第6條之規定：「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」、「依規定應拆除之違章建築，不得准許緩拆或免拆」。另依民國(下同)100年5月26日發布之「新北市違章建築拆除標準」，旨在規範違章建築之拆除標準與執行方式，

均有屋頂、樓板、樓梯、圍牆全部拆除，或確實已達無法使用者，得免再執行之規定。復按貪污治罪條例第6條第1項第4款所規定，對於主管或監督之事務，明知違背法律、法律授權之法規命令、職權命令、自治條例、自治規則、委辦規則或其他對多數不特定人民就一般事項所作對外發生法律效果之規定，直接或間接圖自己或其他私人不法利益，因而獲得利益者，處5年以上有期徒刑，得併科新臺幣3千萬元以下罰金。其公務員圖利罪條文係明定適用範圍，以與公務員之職務具有直接關係者為限，且為避免對「便民」與「圖利他人」發生混淆，遂以實際圖得利益為構成要件。又所稱「利益」，應係指一切足使其他人或第三人之財產增加經濟價值者，包括現實財物及其他一切有形、無形之財產利益，及消極的應減少而未減少與積極增加之財產利益。

- (二)新北市政府拆除大隊於107年4月25日召開違建會報，決議夾層違建得以「封閉方式」辦理。該會報決議內容提及「使用永久性材料(磚、混凝土等)封閉樓板」，並僅透過機關內部宣導方式周知承辦人員。經詢拆除大隊前大隊長李冠德，其指稱「永久性」並無相關法規定義，係依其認知與網路資訊判斷。前科長陳冠華亦表示，對於何謂永久性材料並無明確定義，括弧中之「磚、混凝土等」係例示性質。本案夾層違建最終以保麗龍空心磚堆疊假牆方式結案。新北地檢署起訴書載明此材質輕、非堅固性，且僅以簡單黏貼堆疊，未以混凝土澆置、覆蓋或塗抹，一般常人均可輕易破壞、拆除，顯然無法達到永久封閉之目的，即不符合永久封閉之要求。拆除大隊前大隊長李冠德雖稱經網路查詢及專家說法認為保麗龍磚符合「永久性」概念，但前科長陳冠華在現場目視後對結

案方式有疑慮，曾請示李冠德，並被告知「沒人簽我來簽，有事我負責」。

(三)參據最高法院109年度台上大字第3214號刑事裁定，針對公務員使違章建築得以繼續留存是否構成圖利他人不法利益，採肯定說見解。另最高法院112年3月3日110年度台上字第5217號裁定，亦指出民意代表受託對行政機關人員關說、請託或施壓，實質運用職務影響力者，即與其職務密切相關，該當貪污治罪條例相關罪名。本案相關公務員即因此遭新北地檢署依刑法第213條公務員登載不實文書、貪污治罪條例第6條第1項第4款對於主管事務圖利等罪嫌提起公訴。

(四)綜上所述，新北市政府拆除大隊於107年4月25日違建會報決議，增列夾層違建得以「封閉方式」結案，此舉已涉及人民財產權之限制與公法上義務之替代，應有法律或法律明確授權之法規命令作為依據，方符法律保留原則。然查，現行違章建築相關法令並未明文規定此「封閉方式」作為違建處理之選項。拆除大隊未經明確法源授權，逕以內部會議決議增列此一處理方式，不僅有違法律保留原則，更因其認定標準與執行細節之不明確，且未充分考量所選材質之適用性及可能造成之潛在風險，致使公務人員在執行職務時誤判或便宜行事，最終涉犯刑事責任，造成公務人員面臨司法追訴之不義境地，核有重大違失。主管機關允應正視此問題，全面檢視所有違章建築處理原則，確保其均有明確之法律依據，並完善相關執行細節規範，以保障人民權益，並避免公務人員陷於法網。

二、新北市政府拆除大隊未能有效遏止民意代表不當關說介入個案，且內部督導機制顯有未逮，致使行政作業偏離常軌，顯有未當。

- (一)按公務員服務法第6條、第7條規定，公務員應公正無私、誠信清廉、謹慎勤勉，不得有損害公務員名譽及政府信譽之行為。公務員不得假借權力，以圖本身或他人之利益，並不得利用職務上之機會加損害於人。均規範公務員應依法公正執行職務，不得有圖利或登載不實之行為。復按行政程序法第5條、第7條及第8條略以，行政行為之內容應明確，應依「採取之方法應有助於目的之達成；有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者；採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡。」等原則，亦應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴。均揭示行政行為應符合比例原則、誠實信用原則及明確性原則。
- (二)本案房屋夾層違建經拆除大隊認定為應優先拆除之新建造夾層違章建築。屋主劉○○於110年9月間委請時任新北市議員陳文治協助處理該夾層違建結案，以便出售房屋。陳文治於110年9月30日聯繫李冠德大隊長並會勘，共同決定以「封閉方式」結案。隨後，陳文治指示施工廠商吳○○改用保麗龍空心磚堆疊假牆佯裝封閉。儘管承辦人藍弘志於110年10月6日發現該施工方式不符規定並要求暫停，但經陳文治向拆除大隊承辦人員藍弘志表示已與李冠德談妥，且時任科長之陳冠華得知後向前大隊長李冠德報告，李冠德仍指示陳冠華再前往現場查看。同日，陳文治再次與李冠德討論，雙方決定使用保麗龍空心磚假牆辦理結案。儘管該封閉方式未拆除樓梯、未使用永久性材料封閉樓板，亦未檢附房屋所有權人切結書，陳冠華仍指派藍弘志、陳元邦前往拍攝保麗龍空心磚假牆照片，並由藍弘志於結案通知單勾選預設「上列違章建築，業經本大隊派員勘查，已達不

堪使用標準，同意銷案」欄位並加註不實內容，後經陳冠華蓋章同意結案。詢據陳冠華科長表示，其當時相信長官(李冠德)指示不違法，且感受到長官希望儘速結案之壓力。此亦有新北地檢署起訴書所指，陳文治、李冠德、陳冠華、藍弘志明知該夾層違建應即拆除，卻共同基於登載不實文書及圖利犯意，決定以保麗龍空心磚假牆佯裝封閉方式結案。

(三)本案新北市議員陳文治明確介入違章建築個案之處理，從探詢案情、協調會勘、影響封閉材料選用，乃至催促結案，其行為已對拆除大隊之行政作為產生實質影響。此等民意代表關說介入行政事務，已造成公務員依法行政原則之嚴重挑戰。李冠德大隊長及陳冠華科長在明知承辦人藍弘志對保麗龍空心磚作為封閉材料有疑慮，且該材質不符「永久性」之實質要求下，仍接受議員之關說，並同意以此不符規定的方式結案，更進而由科長以代行決行之名義違法批核，顯已背離公務員應公正執法之職責。儘管相關同仁事後被檢調起訴，並經法務部廉政署核予行政懲處，然此事件暴露拆除大隊內部督導機制存在重大疏漏，未能有效阻卻不法介入，亦未能及時導正錯誤之行政行為，致使行政作業偏離常軌，損及政府機關之公信力。相關主管機關允應深切檢討，並強化對於公務員執行職務之監督與保護機制，以維護行政中立。

三、新北市政府拆除大隊對於本案夾層違建之處理，未能使違建實質消滅，而涉嫌規避建築法所定強制拆除義務，其行為是否符合建築法第95條「違反規定重建者」之構成要件，允應審酌處置，以維法治。

(一)按建築法第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。」同法第86條第1項第1款復明定，違反第25條擅自建造者，除處以罰鍰外，「必要時得強制拆除其建築物」。又同法第95條揭示：「依本法規定強制拆除之建築物，違反規定重建者，處1年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣30萬元以下罰金。」上開規定旨在規範建築物之合法建造、使用與拆除，並為有效遏止違章建築及其違反規定之重建行為，以維公共安全及建築管理秩序。

(二)經查，本案新北市板橋區某棟3樓房屋之夾層違建，業經新北市政府拆除大隊於109年5月11日認定為實質違建，且應優先拆除。惟該大隊曾於107年4月25日召開違建會報，決議夾層違建得以「封閉方式」辦理結案，並主張其目的係為使違章建築所有人無法繼續保有並使用夾層違建之不法利益，因此「封閉」之效果應與「拆除」等同，即必須達到永久封閉之結果，使違章建築所有人無法或難以回復違建之不法狀態。然而，本案實際執行結果，係以保麗龍空心磚堆疊假牆佯裝封閉。復據新北地檢署起訴書所載，此材質甚輕、非屬堅固性材料，且僅以簡單黏貼及堆疊，並未以混凝土澆置、覆蓋或塗抹，一般常人均可輕易破壞、拆除，顯然無法達到永久封閉之目的。更甚者，施工廠商於假牆拍照完畢後，即依民意代表之指示將保麗龍空心磚假牆拆除，恢復夾層違建之原狀。且詢據新北市政府工務局查復，此類案件很少，不同於一般需要緩拆的案件，後續將追蹤封閉式的違建案，近年新北市拆除違建後，沒有依據建築法第95條移送之案例等語。

(三)是以，本案夾層違建既經認定應予強制拆除，且拆除大隊所採之「封閉方式」，亦應具備與拆除等同之效果，方能達成行政目的。然本案在形式上辦理結案

後，實質上卻未達成永久封閉，甚而於拍照後即將假牆拆除，使違建恢復原狀並持續使用，此舉已非僅屬行政疏失，而係公然規避法律所賦予之強制拆除義務。此種行為，實質上導致經認定應強制拆除之違建在形式結案後，又變相地「恢復原狀」並繼續被使用，形同將已應強制拆除之建築物「重建」或「回復其違法用益狀態」。此與一般理解之「重建」概念雖有差異，但其規避強制拆除義務、使違建物回復違法用益之本質，是否尚與建築法第95條處罰「違反規定重建者」遏止不法之立法目的有所契合。考量新北市政府幅員廣大，惟近年並無依建築法第95條規定移送之案例，顯示其對此類規避拆除而變相重建之行為，恐未能全面清查與追究，致公權力未能有效貫徹。

- (四)綜上所述，新北市政府拆除大隊對於本案夾層違建之處理，未能使違建實質上消滅，反使其於形式結案後仍得恢復原狀並繼續存在，此行為涉嫌規避建築法所定之強制拆除義務，且是否符合建築法第95條「違反規定重建者」之構成要件，允應全面審酌並依法處置，以貫徹公權力，維護建築管理之法治與公平正義。

四、新北市政府對於司法偵審期間案件資料之控管及後續應變措施，恐未能符合監察調查之需求與時效性，容有未周。

- (一)按監察法第26條規定，監察院行使職權，得向有關機關調閱其所經管之文書及其他有關資料。監察法施行細則第27條第1項但書規定，雖允許在特定情況下暫停調查，但其前提應為「行政責任應以犯罪成立與否為斷而認為有必要者」，且不應無限期拖延。且公務機關應秉持政府資訊公開原則，提供監察機關必要之資料以利調查。

- (二)本案於112年4月10日經新北地檢署偵查終結，並提起公訴。新北市政府復於112年8月1日函復本院略以，本案仍在司法程序中，相關案件資料業經新北地檢署查扣仍未歸還，故將俟後續判決結果再據為因應措施。本案新北市政府係經檢調單位搜索時，始知悉本案事由，在此之前未有相關調卷來文或陳情異常情事。儘管相關人員已獲行政懲處，前大隊長李冠德調整職務、前違建工程拆除一科科长陳冠華申誡2次、約僱人員藍弘志申誡1次，但新北市政府仍表示將待司法判決結果後賡續憑辦。
- (三)本案自檢察機關提起公訴至今已歷時甚久，法院迄未作成判決，導致監察機關欲釐清行政責任之調查程序長期停滯。新北市政府以案件資料遭檢方查扣及司法程序未終結為由，延宕行政責任之追究與因應措施，此一處理方式雖有其客觀限制，但恐未能有效兼顧監察權行使之時效性與釐清行政責任之需求。司法偵查與行政調查目的不同，刑事責任與行政責任亦非完全互斥，行政機關仍應積極主動，在不干預司法審判之前提下，就其所掌握之資料及業務範圍，進行內部檢討與改進。新北市政府宜與司法機關建立更有效率之案件資料協調機制，確保監察機關能適時取得所需資訊。同時，對於涉及公務員不法或行政缺失之案件，應強化其內部即時應變及行政責任追究之機制，不應過度依賴司法判決結果，以免行政究責產生空窗期，影響政府之行政效能及民眾對公務機關之信賴。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一、二，提案糾正新北市政府。
- 二、調查意見三、四，函請新北市政府檢討改進見復。
- 三、調查報告之案由、調查意見及處理辦法，於個資隱匿後，上網公布。

調查委員：浦忠成

蔡崇義