

調查報告

壹、案由：據訴，高雄市永安區文興段1007地號土地疑有違章建築，經民眾多次向高雄市政府反映，惟迄未拆除等情案。

貳、調查意見：

經本院向高雄市政府調閱卷證資料，並於民國(下同)115年5月4日赴實地履勘及詢問高雄市政府相關主管人員，全案已調查完畢，列述調查意見如下：

一、高雄市永安區文興段1007地號土地為非都市土地特定農業區農牧用地，卻於105年至106年間遭違法興建鐵皮建物及鋪設水泥地面達1,034.88平方公尺，依高雄市政府工務局處理違章建築執行要點規定屬應優先執行、即查即拆之「新違建」。然高雄市政府於106年10月24日首度裁罰後，即予懸置7年，怠不執行促其恢復原狀及強制拆除程序之公權力，直至接獲舉報方於113年9月3日再度啟動裁罰並移送刑事偵辦。此種「消極懸置」、「以罰代拆」之行政不作為，放任該重大違章建築長期存續，危害優良農地之土壤生物活性與涵養水源功能，無異變相縱容違法，不僅危害國土秩序，更造成「農地水泥化」之不可逆破壞，行政怠失至為灼然。高雄市政府應按115年5月4日在本院約詢會議中「將限期(2週)違法行為人自行拆除，未拆除則依法執行強制拆除」之承諾，確實依法妥處。

(一)按非都市土地經編定後應依法實施管制，並由直轄市、縣(市)政府成立聯合取締小組定期查處，鄉(鎮、市、區)公所及目的事業主管機關則負有隨時檢查與通報之責；倘若土地使用人違反管制規定，主管機關除應處以新臺幣(下同)6萬至30萬元罰鍰外，並得限期令其變更使用、停止使用或拆除地上物恢

復原狀，倘逾期不遵從者，不僅得按次處罰，更得依法採取停止供水供電、強制拆除等實質恢復原狀之措施，其衍生費用由所有人或使用人全額負擔，區域計畫法第15條第1項、第21條及非都市土地使用管制規則第5條、第53條、第54條、第55條等規定甚明。

- (二)再按高雄市政府工務局處理違章建築執行要點第2點、第5點之法定劃分標準，凡101年4月2日以後始興建完成之違章建築，於法律上均明確定義為「新違建」，一律列為「優先查報並執行拆除」之對象，行政機關對此並無任意推延之裁量空間，此一嚴格管制之目的，在於即時遏止「新違建」擴大、維護公權力尊嚴，並避免違法事實因時間推移造成不可逆之公益損害。
- (三)系爭土地屬於非都市土地特定農業區農牧用地，依法僅能供作農業使用。惟系爭土地卻於105年至106年間遭違法興建鐵皮建物及鋪設水泥地面，嗣經內政部國土測繪中心第10604期衛星變異點系統通報，高雄市政府雖於106年10月24日裁處違法行為人6萬元罰鍰並限期改正，後續卻未落實列管追蹤以促其恢復原狀，直至7年後因接獲舉報，方於113年9月3日再度啟動裁罰，並於113年12月17日移送臺灣橋頭地方檢察署偵辦，114年8月4日經臺灣橋頭地方法院判處違法行為人有期徒刑3月確定。
- (四)然查，系爭土地遭興建鐵皮建物、鋪設水泥地面等違章建築面積高達1,034.88平方公尺，違反區域計畫法、違章建築管理辦法情事迄今仍未改正，期間高雄市政府一再接獲舉報，卻均以「案件已按次處罰及停止供電，並移送刑事偵辦」為由消極以對，規避採取更有效的「促其恢復原狀」及「強制拆除」

程序，放任該重大違章建築長期破壞優良農地，直至本院115年5月4日赴實地履勘及辦理詢問時，相關主管人員始承諾「將限期(2週)違法行為人自行拆除，未拆除則依法執行強制拆除」。

(五)按國內土壤環境科學之實證研究，農地一旦遭不透水鋪面(混凝土)大面積固化，將澈底阻絕水分與空氣交換，導致土壤發生嚴重之壓實與缺氧效應，滅絕地底微生物生態，對土壤之毛細結構與生產機能造成不可逆之實質毀損¹。學術大數據分析亦證實，農地違章建築隨之而來的作業與堆置行為，將顯著提高周邊優良農地之重金屬(如銅、鋅等)複合污染風險²。質言之，本案違法行為人任意於特定農業區農牧用地大面積灌漿、鋪設厚實混凝土，已造成典型且嚴重的「農地水泥化」現象，此舉非僅單純違反土地使用分區管制，更實質滅絕該處土壤之生物活性與涵養水源功能。

(六)綜上，高雄市政府放任本案違法行為與違章建築長達10年，期間雖有裁罰與移送刑事偵辦，然「罰鍰」與「判刑」均屬對違法行為人之懲罰，並非等同「恢復原狀」之達成。針對本案視國家法律於無物，毫無改善意願、影響環境甚鉅之惡性「新違建」，高雄市政府竟長期懸置公權力，未確實促其恢復原狀或依法強制拆除，致高達1,034.88平方公尺之優良農地長期遭受破壞，已造成國土保安與土地秩序之嚴重破口，其消極不作為之行政怠失，至為灼然。

¹ 陳尊賢、郭魁士、郭周武(109年)，「台灣非都市土地長期轉用不透水鋪面(水泥化)對土壤物理及化學性質變異之影響評估」，臺灣土地與農業環境科學季刊第16卷第2期，第112至135頁參照。

² 張家維(111年)，「台灣農地上非農業用途違章建築之地理分布、複合污染風險與周邊特定農業區環境衝擊實證研究」，國立台灣大學環境工程學研究所碩士論文；徐世榮、林健三(107年)，「非都市土地農牧用地管制流於形式化之關鍵成因：以地方政府裁罰與拆除執行力為核心」，地政與國土規劃學報第45期，第78至103頁參照。

二、高雄市政府針對本案違章工廠面積認定，1年內出現高達12倍的巨大落差，顯示其稽查標準前後寬嚴不一，嚴重與產業實務脫節，落入違法業者「化整為零、規避執法」之陷阱，最後竟需仰賴「舉報照片」方再重啟執法。高雄市政府任令違法業者藉由變更空間定性等投機手段對抗工廠管理防線，形同默許違章工廠合法化，不僅造成國家對工廠管理機制流於形式，更使政府執法公信力蕩然無存，行政缺失至為明確。

(一)依工廠管理輔導法第3條第1項及同法施行細則第2條規定，工廠係指有固定場所持續利用以從事物品製造、加工業務者；廠房指供從事物品製造、加工作業使用之建築物。復依工廠從事物品製造加工範圍及面積電力容量熱能規模認定標準第3條第2款規定，非屬特定石油煤製品或化學製品之一般製造業，應辦工廠登記之一定規模為「廠房面積達150平方公尺以上」或「馬力與電熱合計達75千瓦以上」。主管機關於判定廠房面積時，應本諸實質審查原則，衡酌建物之整體物理連貫性、製程運作必要空間(如物料堆置、半成品擺放等與製造密切相關之固定場所)進行通盤認定，斷不容任由業者以人為隔間或暫時性騰空，即輕予規避特定工廠管理範疇。

(二)113年11月19日，高雄市政府經濟發展局(下稱經發局)派員稽查系爭土地違章工廠(下稱系爭工廠)，確認其從事「鍋爐、金屬貯槽及壓力容器製造業務」，廠房面積約計1,769平方公尺，經查 Google Earth 航照圖為105年5月20日後新增建物，屬工廠管理輔導法定義之「新增未登記工廠」，遂於114年2月令其停工，並排定於114年9月26日執行強制停止供電、供水。然執行當日，經發局現場以紅外線

測距儀測量廠房面積大幅降為145.123平方公尺，遂以「未達150平方公尺法定規模、非屬工廠管理輔導法規範範疇」為由，宣告無法執行強制停止供電、供水。嗣於114年11月25日，經發局接獲經濟部產業發展署轉發民眾舉報照片，證明系爭工廠製造加工作業場域遠遠超出114年9月26日該局現場測量範圍，始於114年12月29日重啟拆除電表作業。

(三)詢據高雄市政府雖稱：「按工廠管理輔導法施行細則第2條規定，廠房係指供從事物品製造、加工作業使用之建築物，其餘建築物則為廠房以外之附屬設施(如倉庫、辦公室等)。經發局是日(114年9月26日)依其現況以紅外線測距儀測量認定廠房面積，並非由業者於現勘當日方任意調整」等語。惟衡諸國家法定之危險性設備安全檢查構造標準暨鍋爐及壓力容器安全規則等強制性規範，從事鍋爐、金屬貯槽及壓力容器製造，本屬高風險之重型鋼體組裝與銲接產業，其製程客觀上必然涵蓋重型鋼板堆置、固定式起重機(天車)吊裝、鋼板捲圓成型、銲道射線檢測防護及高壓耐壓試驗等核心工序，各該製程於物理空間與生產動線上具有不可分割之整體性與一體性，揆諸常理，此類重工業製程絕無可能於145.123平方公尺(約43坪)之狹小空間內完成一貫化製造。

(四)詎料，經發局於113年11月19日實地稽查確認系爭工廠廠房面積高達1,769平方公尺，卻旋於114年9月26日強制執行時採認僅145.123平方公尺之切片現況，1年內2次認定結果高達12倍落差。直至同年11月25日，又因收受中央部會轉發之民眾舉報照片，再度變更定性，認定其製造加工作業範圍遠超9月現勘之範疇，顯示其稽查標準寬嚴不一，嚴重與產

業實務脫節，落入違法業者「化整為零、規避執法」之陷阱，最後竟需仰賴「舉報照片」方再重啟執法。

(五)綜上，高雄市政府任令違法業者藉由變更空間定性等投機手段對抗工廠管理防線，形同默許違章工廠合法化，不僅造成國家對工廠管理機制流於形式，更使政府執法公信力蕩然無存，行政缺失至為明確。

參、處理辦法：

- 一、調查意見，提案糾正高雄市政府。
- 二、調查意見二、函請高雄市政府議處相關失職人員見復。
- 三、抄調查意見，函復陳訴人。
- 四、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：王麗珍、蔡崇義