

都市違章建築問題之探討與處理建議

工務局/謝崑滄 乙等獎

壹、研究緣起與目的

違章建築查報與拆除業務與市民權益息息相關，違章建築業務之推動備受關注與質疑，尤以違建拆除工作常受人為因素所操控、建築法令之不周全、民眾漠視法令、缺乏有系統規劃執行拆除事宜，肆意違建情況日益嚴重，導致拆不勝拆，拆後重建率遽增，影響執行成效。復因各種選舉次數頻繁，每逢選舉期間屢受選票考量而影響拆除工作之執行，執行成效不彰乃不爭之事實，拆除工作確有尚待努力及革新之空間。緣此，藉由此研究違建之構成、處理違建之相關法令體系、行政流程、各地方政府執行情形比較、無法澈底執行拆除原因等深入加以探討，期能分析研擬解決模式，為本研究之主要動機。

本研究之最終目的，乃促進違建處理制度之改進，尋求更有效之處理違建途徑，逐漸回復都市清新的風貌。

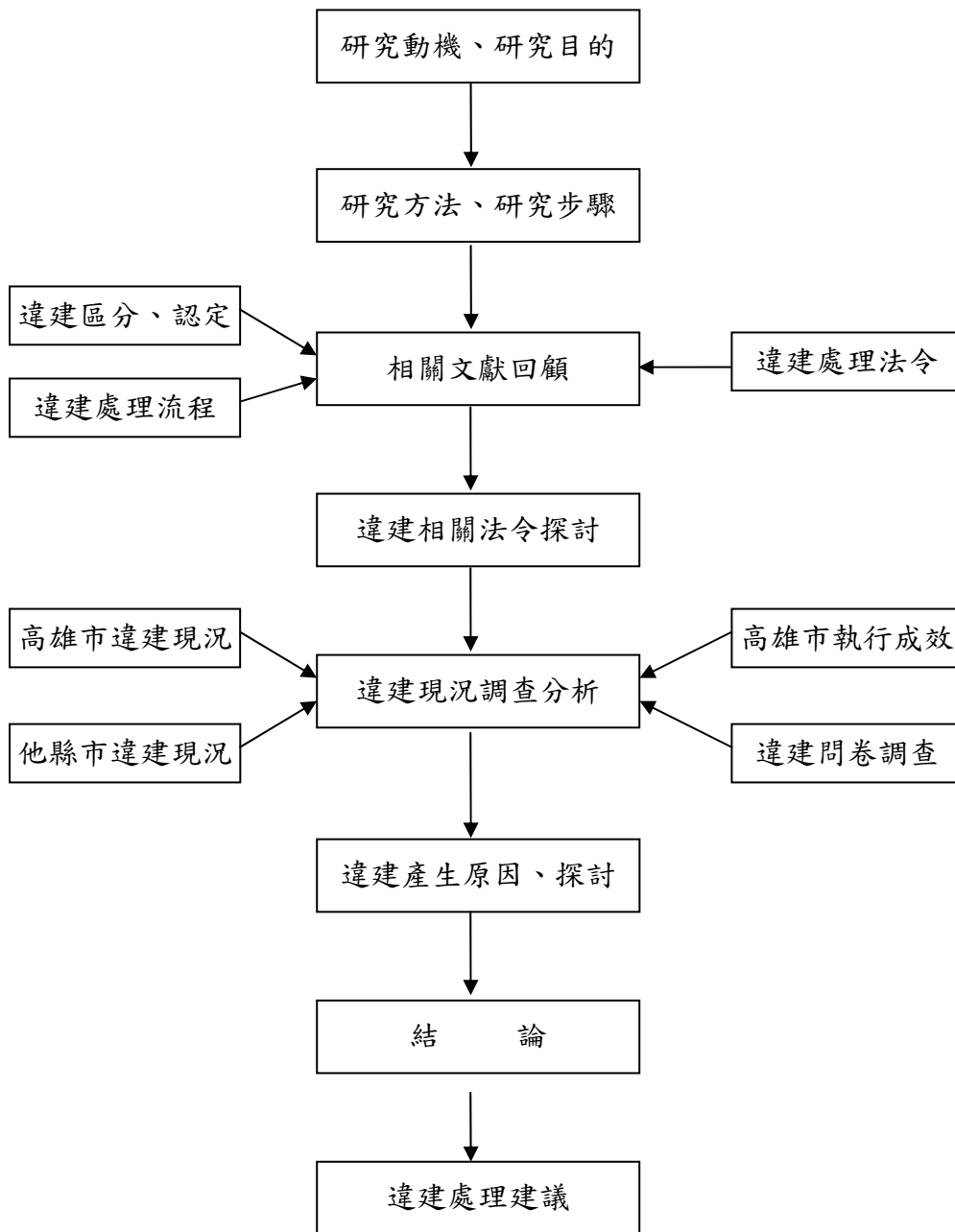
貳、研究方法與過程

一、研究方法

本研究旨在探討現行違章建築處理制度與方式下，評估執行成效如何等問題。研究者參考既有文獻、各縣市政府違章建築情況、違建處理大隊各項統計數據、紀錄等作為研究基礎，本研究方法分述如下：

1. 文獻回顧：文獻及資料之蒐集與整理。
2. 資料分析：以各縣市違章建築現況、網頁蒐集地方政府執行作法及態度作比較。
3. 問卷調查：藉由問卷調查之分析結果，瞭解受訪者對週遭環境的觀感、違章建築成因、處理意見、違建處理人員風紀操守評價及政風狀況之觀感與興革意見等項，作為本研究各項論述之基礎。
4. 實證：探討高雄市推動各項違章建築處理措施之執行目的與成效。

二、研究過程：研究過程詳如下圖



研究流程圖

參、研究發現與建議

一、研究發現

在本研究對台灣住宅違章建築的定義、區分認定、處理流程、依據法令、財產權保障、台灣各地違章建築處理概況，經整理、分析各地方政府面對及處理違章建築的方式、態度，清楚地了解目前台灣地區違章建築存在的真實情況：違章建築數量之龐大且每年都呈現一定數目的持續成長、空間類型之繁複、使用材料之多樣，充份見識到台灣地區違章建築旺盛之生命力。各地方政府每年投入處理違章建築的費用在 10 億元以上，另各地住戶因二次施工而敲敲打打，耗費的社會成本更難以估計。

問卷調查發現，民眾對違章建築的看法，與主管機關訂定都市計畫、建築法令的立法理想，顯然有一段差距，摘述如下：

1. 受訪者認為發生違章建築主要原因，以「不了解或漠視法令」最多，占 21%；其次依序為「政府未嚴格拆除」占 20%、「原居住空間不敷使用」占 19%、「民意代表關說」占 14%、「土地昂貴空地不使用浪費」占 13%。
2. 調查發現有 81%的受訪者表示，如果鄰居搭蓋違建不會提出檢舉。其中不會提出檢舉的原因當中，有 34%是認為「礙於人情」，32%認為「怕遭洩密、報復」，25%認為「檢舉無效果」，故不提出檢舉。
3. 認為違建需要訂定處理先後次序者占 83%。其中需要訂定處理先後次序以「妨害公共安全、交通、衛生」最多，占 63%；其次為「公共場所違建」占 10%；再者為「占用他人或公有土地」占 7%。
4. 在問及違建除了依法拆除外是否還有其他比較適當的處理方法？受訪者認為「建物有一定規模之違建，禁止其買賣、移轉、繼承」比例最高，有 37%；其次是「修法放寬建蔽率及容積率的限制」占 34%；再其次為「罰鍰」占 27%。

於第三章中更進一步地了解違章建築之形成的眾多因素後，發現主管機關不僅對現行違章建築束手無策，於現實社會中存在著矛盾與無奈：

1. 從法律面的影響中，看到了台灣地區部份建築相關法令制度上的缺失與不合時宜，與民眾需求落差過大，是導致違章建築的主因。一般民眾對建築相關法令認識的不足；台灣的房地產業中，“二次施工”竟也可以被移上檯面，做為經過包裝的商品促銷、販賣；還有部份業者為了賺取私利，未依法令規定，罔顧公共安全，不惜將空間以非法型式，做為商業營利使用。
2. 從社會面的影響中，我們瞭解舊違建有著在當時令人同情之形成的歷史背景

因素；台灣地區現有地理環境對住宅空間量的限制，因此可提供居住的土地受到先天條件的壓縮而顯得不足；亦發現建築設計者與居住者間對生活空間認知上的落差，造成在居住者進住後對空間的改變以及居住者因為空間量不敷使用之窘境，促使向住宅外部爭取空間的行為產生。甚至於台灣的政治文化(關說)直接或間接地都助長了違章建築的猖獗。

3. 從經濟面的影響中，我們發現因為“違章建築”有其極佳的投資報酬和極低的風險，也就使得許多人肆無忌憚的搭蓋“違章建築”；以及居住者因為其經濟能力較差，無法負擔高額房價，而尋找能力範圍可及之“違章建築”的模式。
4. 從執行面的影響中，我們得知各地方政府執法態度曖昧不明，就同一型態的違建可以有好幾種不同的處理方式，有的違建戶能夠各樓層順利搭蓋上去，有的卻要遭到拆除命運，甚至遭到移送法辦，違建處理業務可謂毫無公平性及道理可言。就高雄市而言，目前違建大隊僅能執行拆除騎樓、廣告招牌及都市設計地區（內惟埤、高雄大學、農十六及多功能經貿園區）之違建，其餘違件實無法澈底執行拆除，至於完工 15% 以下違建，多數在豎筋階段將鋼筋推倒即謂拆畢，嗣後都因民代關說而緩拆，致每年以 5、6 千件數量成長。
5. 此外，我們發現並非所有的違章建築皆有負面影響，事實上某些型態的違章建築仍能維持良好之居住環境品質，其採光性及通風性等物理條件無虞；又不影響公共安全、公共衛生及結構安全；且無佔用公地或他人土地，對市容觀瞻亦不致造成負面效果等情事，我們稱之“公眾普遍認同之違章建築”，它的存在非但無妨礙建築法之立法目的，甚至亦解決了某些台灣住宅空間不足或居住上不便的問題，在現有公部門的違章建築之認定標準中，面對“公眾普遍認同之違章建築”時，也似乎採取較為放任的態度，然而與其任其地位曖昧不明，何不肯定其存在價值並明確予以規範、管理，以維護良好的住宅景觀。

綜合以上論述，我們對“違章建築”的表向與內在層面有了較深層的認識，期能以客觀角度，對台灣住宅中存在已久的違章建築問題提出一些解決建議。

二、研究建議

在許多公開場合上，違章建築都會被冠上“都市之瘤”，違章建築也幾乎都被貼上了妨礙公共安全、影響公共衛生、破壞市容觀瞻……等標籤，似乎“違章建築”即為投機、違法之代名詞，然而諷刺的是在台灣地區，大部份的

家庭中或多或少都有嚴重程度大小不一的違章建築，先不論其蓄意與否，從違章建築在台灣地區的普遍性，大多數人即便明知其違法，必要時仍會考慮增建行為，而公權力至上、欲將違建消滅乾淨的主張，顯與民意有違且淪為空談。本文試著將違章建築放到都市發展與城市規劃的議題中，希望釐清違建問題的本質，將違建問題由「違法論」、「消滅論」的意識形態拉回到「政策論」的場域。

違章建築數量龐大且每年都呈現持續成長，就如同是留給政府及後代的循環債務，倘未能有效抑止其成長，任其惡性循環結果，日後勢必成為政府無力解決的沈重負擔。現行建築法對於違章建築之管理規範，實不敷因應適用，期待中央修法解決是如此緩不濟急，如採以地方自治條例之立法方式，納入「新土地重劃區或都市設計管制區域嚴格把關」、「對於現有社區之違建予以有效管理」、「訂定落日條款限期拆除，或配合後巷污水接管時輔導改善」、「有效管理公眾普遍認同之違章建築」、「違建所有人負責自行拆除恢復原狀之義務，違者罰鍰並得連續處罰，罰鍰不繳得移送法院強制執行。」及「加強輔導廣告招牌業者促使申請合法懸掛，違反法令者與所有人連帶處罰」概念，爭取城市最大的利益，應較能為廣大的民眾所接受及順利通過立法，為日後違建處理業務開創一新頁。