

新北市政府 113 年度自行研究報告

新北市違章工廠建築法制之研析

研究機關：新北市政府工務局

研究人員：陳玟雯

研究期程：113.01.01-113.12.31

新北市政府 113 年度自行研究成果摘要表

計 畫 名 稱	新北市違章工廠建築法制之研析
期 程	自 113 年 1 月 1 日至 113 年 12 月 31 日
經 費	無
緣 起 與 目 的	為 108 年工廠管理輔導法之施行影響建築法第 86 條之適用，亦已造成機關業務處理違章工廠與一般民宅違建之情形有別。鑒於違章工廠之特殊性，一方面其能創造就業機會，並促進工業發展，但另一方面，亦造成公共安全和環境的破壞，如何衡平兩者間之衝突，乃有賴進一步對違章工廠建築法制問題之研究，易言之，期能透過本研究而立於法制基礎上尋得違章工廠妥適之處理。
方 法 與 過 程	針對建築法、違章建築處理辦法及工廠管理輔導法等違章工廠建築法制相關法條採用文義解釋、體系解釋及歷史解釋等一般法律解釋之方法，並將分析比較日本法及臺灣各直轄市訂定之地方法規，而提出研究報告。
研 究 發 現 及 建 議	建議參照日本建築基準法及我國土地管制規定修正建築法第 86 條規定，擴增行政行為種類及對象範圍。退步言之，倘若在法律難以修正之情況之下，則鑒於工廠管理輔導法之修正理由及六都目前已有針對施工中及已完工之違章區別處理，是應基於市府一體分工合作之精神，共同解決違章工廠之問題。
備 註	無

摘要

有鑑於 108 年工廠管理輔導法之施行，關於違章工廠之處理，改以「全面納管、就地輔導」為政策發展目標，並進而影響至違章工廠建築法制之變革。於本文緒論詳細討論研究動機與目的，確認研究範圍及界定違章工廠之範圍，並說明研究之方法採一般法律解釋之方法。

為進一步討論新北市違章工廠法制問題，乃由中央法令再研析至地方法令。首先，中央法令先研究建築法對於違章工廠之處理，並分析 108 年工廠管理輔導法修正後對違章工廠之處理，再比較相關其他法令如區域計畫法、都市計畫法及國土計畫法等。其次，比較日本建築法令與我國處理之不同。經由分析我國各法令及日本法令，探討我國建築法令是否仍有修改之必要。再者，討論與新北市同為直轄市之另五都建築法令對於違章工廠之處理。

最後，本文針對全文之研究作出結論，提出了修法之建議，並分析了未修法之情形下，本市建築主管機關針對不同類型之違章工廠得為不同之處理，詳細內容可參照結論章節。

目錄

壹、緒論	7
一、研究動機與目的	7
二、研究範圍及內容	7
三、研究方法	14
貳、中央法令對違章工廠之處理	15
一、建築法對於違章工廠之處理	15
二、108年工廠管理輔導法修正後對於違章工廠之處理	18
三、區域計畫法、都市計畫法及國土計畫法等對於違章工廠之處理	20
參、比較日本建築法令對於違章工廠之處理	24
一、日本建築法令對於違章工廠之處理	24
二、比較我國與日本建築法令對於違章工廠之處理	26
肆、地方建築法令對於違章工廠之處理	29
一、新北市建築法令對違章工廠之處理	29
二、臺北市建築法令對違章工廠之處理	35
三、臺中市建築法令對違章工廠之處理	38
四、臺南市建築法令對違章工廠之處理	40

五、高雄市建築法令對違章工廠之處理.....	43
六、桃園市建築法令對違章工廠之處理.....	45
七、比較六都政府對違章工廠依建築法強制拆除之處理	47
伍、結論	48
陸、參考文獻	50

壹、緒論

一、研究動機與目的

自二戰以後，滯臺日軍及眷屬在等待遣返期間搭設臨時建築，以謀生計。再至國民政府來臺，大量移民導致人口迅速增加，原有建築無從供應龐大人口，導致違章建築叢生¹。這種現象因係出於現實考量而對於建築法制的漠視，並因工業用地價格高昂，是除一般住宅外，亦延伸至違章工廠。

近年來，由於違章工廠常樹立於田野間，造成農地非農用、農地污染及農地破碎化現象，危害我國人民糧食安全之虞，而屢遭新聞媒體非議及人民團體陳抗。我國政府為解決違章工廠問題，乃於民國(下同)108年修正工廠管理輔導法之規定，以「全面納管、就地輔導」為政策發展目標。然而，雖於修法總說明強調為在經濟發展、居民就業與環境保護間取得平衡²，實際法規面與建築法之間應如何適用，仍有待研究工廠管理輔導法與建築法制。且地方政府新北市建築管理機關如何因地制宜，應思考法規執行面上之措施，亦有待研究同為直轄市之各地方政府處理模式。

二、研究範圍及內容

¹ 參臺北市府法規委員會，臺北市違章建築處理法制之研究，92年7月，頁24、25。

² 參108年工廠管理輔導法部分條文總說明。

我國民間對於「違章工廠」屢有反抗聲浪，本文亦以「新北市違章工廠建築法制」為研究範圍。然而所謂違章工廠，法規上並無相關定義，從我國人民用語習慣以觀，其非指工廠製造、加工之商品違法，而應指「違反建築規定而違法經營之工廠建築物」，本文為界定研究範圍，採用狹義之文義解釋方式，亦即「違章工廠」應同時符合「違章建築」及「未登記之工廠」之定義，換言之，違章工廠係指未經申領建造執照之建築物，且未依工廠管理輔導法規定辦理設立登記之工廠。

關於違章建築要件之部分，我國法律上之定義係規範於建築法第 97 條之 2 授權訂定之「違章建築處理辦法第 2 條規定」，違章建築應指建築法適用地區內，依法應申請當地主管建築機關之審查許可並發給執照方能建築，而擅自建築之建築物。由此可見，違章建築之構成要件應包含：(一)坐落土地為建築法適用地區。(二)建築物。(三)建造行為。(四)應申請執照而未申請或未發給執照。以下就各構成要件分述之：

(一)坐落土地為建築法適用地區

所謂建築法適用地區，依現行建築法第 3 條第 1 項規定，原則上指實施都市計畫地區、實施區域計畫地區及經內政部指定地區。我國建築法雖於 27 年 12 月 26 日已由國民政府制定並公布 47 條全文，然而有關違章工廠是否適用建築法之問題，仍主要視

該工廠所座落土地之區劃是否已實施都市計畫、實施區域計畫或已經內政部指定而定之。

另縱然位於前開地區之外，如屬建築法第 5 條及第 6 條規範之「供公眾使用之建築物」或「公有建築物」，仍有建築法之適用。而供公眾使用之建築物，係指供公眾工作、營業、居住、遊覽、娛樂及其他供公眾使用之建築物。公有建築物則指，為政府機關、公營事業機構、自治團體及具有紀念性之建築物。

由於違章工廠為私人所有，故違章工廠並非屬公有建築物。違章工廠因有員工於工廠內進行加工及製造行為，涉供公眾工作情事，而有涉屬供公眾使用之建築物空間。並依「供公眾使用建築物之範圍」規定，進一步限縮關於工廠適用「供公眾使用之建築物」之範圍：符合都市計畫內使用電力（包括電熱）在三十七點五千瓦以上或其作業廠房之樓地板面積合計在二百平方公尺以上之工廠及休閒農場遊客休憩分區內總樓地板面積在二百平方公尺以上之自產農產品加工（釀造）廠、都市計畫外使用電力（包括電熱）在七十五千瓦以上或其作業廠房之樓地板面積合計在五百平方公尺以上之工廠及休閒農場遊客休憩分區內總樓地板面積在五百平方公尺以上之自產農產品加工（釀造）廠。

從而，如違章工廠坐落之土地位於都市計畫地區、區域計畫或內政部指定地區，或屬前開供公眾使用之建築物，即有建築法之適用。

(二)建築物

建築物之定義，則規範於建築法第 4 條，指定著於土地上或地面下具有頂蓋、樑柱或牆壁，供個人或公眾使用之構造物或雜項工作物。是所謂建築物必須有定著性、具有一定構造及供人使用之特性。

有關定著性的部分，實務上屢生爭議，舉例而言，利用車體居住、進口活動式房屋、裝輪子的鐵皮房屋、有開口之貨櫃屋等等處於法規灰色地帶之構造物。依據行政院(60)台內字第 4973 號令、台內地字第 423617 號，以及內政部台內營字第 818116 號、台內營字第 322253 號及台內營字第 0940009553 號函等解釋性函釋規定，原則上前開構造物雖非直接固定於地面，然而因所有人確有將構造物代替房屋使用之意思，而客觀上復有居住之事實，且該物體有避風之功能，並適於人類居住，復又固定於一定處所，則可視同違章建築予以處理。

由於違章工廠通常係以鐵皮材料建築定著於土地上，大多符合定著性之要件，然而於警衛宿舍或員工休憩處所則偶有利用貨

櫃屋之情形，是政府機關查報人員應以前開函釋所建立之判準，具體判斷各該貨櫃屋是否應視同違章建築而為辦理。

又有關建築物應具有一定之構造部分，法條中所謂「具有頂蓋、樑柱或牆壁」，從文義解釋以觀，應指建築物具有頂蓋、樑柱或牆壁三者其一即可符合該項要件。此可觀內政部函台內中營字第 0960800808 號函釋：「...至貨櫃是否具有同條所定之樑柱乙節，查該條係指『具有頂蓋、樑柱或牆壁』，並非以樑柱為唯一要件，如具有頂蓋或牆壁亦得據此認定。」以自明。

另雜項工作物，依建築法第 7 條規定，營業爐竈、水塔、瞭望臺、招牌廣告、樹立廣告、散裝倉、廣播塔、煙囪、圍牆、機械遊樂設施、游泳池、地下儲藏庫、建築所需駁崁、挖填土石方等工程及建築物興建完成後增設之中央系統空氣調節設備、昇降設備、機械停車設備、防空避難設備、污物處理設施等。查違章工廠搭建時，通常亦可能建造圍牆、煙囪、污物處理設施等若干雜項工作物，其等仍屬建築物而有建築法之適用。違章工廠常見相關建築如營業爐竈、水塔、煙囪、圍牆、建築所需駁崁、污物處理設施等亦應經申請建照許可後方得為之，否則依規即屬違章建築。

有關供人使用之部分，一般具有頂蓋者即足以遮風避雨之使用功能，具有圍牆者亦有劃界或阻礙他人進入之使用功能，是除非將構造物封閉不予使用或單一樑柱，通常情形均符合該構成要件。

(三)建造行為

違章建築處理辦法第 2 條關於違章建築之定義，雖明文規範「擅自建築」，惟比較建築法第 25 條及第 86 條用語，違章建築處理辦法所稱之建築，應指「建造」行為。依建築法第 9 條規定：「本法所稱建造，係指左列行為：一、新建：為新建造之建築物或將原建築物全部拆除而重行建築者。二、增建：於原建築物增加其面積或高度者。但以過廊與原建築物連接者，應視為新建。三、改建：將建築物之一部分拆除，於原建築基地範圍內改造，而不增高或擴大面積者。四、修建：建築物之基礎、樑柱、承重牆壁、樓地板、屋架及屋頂，其中任何一種有過半之修理或變更者。」是建造行為包含新建、增建、改建及修建行為。

由於違章工廠多建設於空曠土地之上，是多涉及新建行為。並部分違章工廠是利用原合法建物，在其上方搭建頂加之方式，增加樓房面積，而涉及增建行為的案例。

另因工廠改建及修建情形，因使用目的、建蔽率、容積率等通常符合當地建築法規及土管法規，是廠商自得尋合法化之途徑為之，故實務上較難想像有因改建或修建而成為違章工廠之案例。

(四)應申請執照而未申請或未發給執照

按「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。但合於第七十八條及第九十八條規定者，不在此限。」，建築法第 25 條第 1 項定有明文。是工廠之建造，依法應申請建造執照始得為之。

有關「未登記工廠」之部分，參酌未登記工廠補辦臨時工廠登記辦法第 2 條規定，未依工廠管理輔導法規定辦理設立登記之工廠，即簡稱為未登記工廠。

依工廠管理輔導法第 3 條第 1 項規範，應登記工廠對象係指有固定場所從事物品製造、加工，其廠房達一定面積，或其生產設備達一定電力容量、熱能者。又依工廠管理輔導法第 3 條第 2 項及經濟部 102 年 4 月 3 日發布之「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」，分成兩種標準：一是 C 大類製造業之中類第 17 類石油及煤製品製造業、第 18 類化學原材料、肥料、氮化合物、塑橡膠原料及人造纖維製

造業及第 19 類其他化學製品製造業之工廠或依法令訂有設廠標準之工廠（食品、化粧品、藥品、醫療器材、動物飼料、動物用藥、環境用藥、農藥、酒產、菸產），其一定面積指廠房面積達 50 平方公尺以上；一定電力容量、熱能指馬力與電熱合計達 2.25 瓩以上。另一則為前述工廠以外之工廠，其一定面積指廠房面積達 150 平方公尺以上；一定電力容量、熱能指馬力與電熱合計達 75 瓩以上。並依工廠管理輔導法第 10 條規定，前開工廠應依法辦理申請登記，經機關核准登記後，始得從事物品製造、加工。是應登記工廠如未依工廠管理輔導法辦理登記，即擅自從事物品製造、加工，即屬未登記工廠。

又本文立論觀點係以新北市政府為出發，研究主題為「新北市違章工廠建築法制」，故研究範圍主要以新北市轄區為中心，並基於比較法之研究有助於更寬廣及深入剖析違章工廠建築法相關問題，故仍會研究日本法制及其他地方政府的行政規則。

三、研究方法

針對建築法、違章建築處理辦法及工廠管理輔導法等違章工廠建築法制相關法條採用文義解釋、體系解釋及歷史解釋等一般法律解釋之方法，並分析比較日本法及本國各直轄市政府訂定之地方法規。

貳、中央法令對違章工廠之處理

一、建築法對於違章工廠之處理

中央建築法規對於違章工廠之管制，主要是規範於建築法第 25 條第 1 項、第 86 條第 1 款規定，以及第 97 條之 2 規定授權規範之違章建築處理辦法。

未為申請建築執照之違章工廠，即因擅自建造而違反建築法第 25 條第 1 項規定，屬違章建築管理辦法第 2 條所稱之違章建築，並依第 86 條第 1 款規定，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。

又依違章建築處理辦法第 5 條及內政部 64 年 10 月 17 日台內營字第 656943 號函釋規定，可分為程序違建與實質違建，而所謂程序違建乃指其建築物之位置、高度、結構與建蔽率等均不違反當地都市計畫建築法令規定，且獲得土地使用權，僅於程序上疏失，未領建築執照，擅自興工者而言；而所謂「實質違建」乃指未依「建築法」及「實施都市計畫以外地區建築物管理辦法」之規定，申領建築執照，擅自建造且其建築行為有左列情事之一者：(1) 未經許可擅自於保護區內建築者。(2) 未經許可擅自於都市計畫公共設施保留地建築者。(3) 佔用既成巷道或堵塞防火巷者。(4) 於合法房屋頂上增建房屋，或設置簷高超過二公尺之棚架者。(5) 於合法房屋法定空地上增建房屋，或設置寬度大於二公尺，簷高超過三公尺之棚

架者。(6)建築物建蔽率或其高度不符規定者。(7)建築物附設防空避難地下室面積不足，無法補足者。(8)基地面積狹小或地界曲折不符合省、市畸零使用規則之規定者。(9)基地面臨既成巷道不符合「面臨既成巷道建築基地申請建築原則之規定者。(10)違反其他有關建築法令規定，無法於規定期限內申請補照者。並參酌內政部 69 年 12 月 9 日台內營字第 56539 號函釋，如屬未完工之程序違建，主管建築機關應通知違建人補行申請執照，但其不合規定或逾期未補辦申領執照手續者，應拆除之；如屬實質違建或已完工之程序違建，主管建築機關應即拆除之。

另就現實層面考量，建築法第 86 條雖規範處以建築物造價千分之五十以下罰鍰，然如屬實質違建之情形，因違建人不會提供建築物造價資訊，且向建築師公會申請鑑價費用高昂，往往超出所得罰鍰之金額，是實務上通常僅於人民程序違建申請補辦建築執照手續時，方得處以罰鍰。

申言之，實務上中央法制處理違章工廠之情形，依施工中與已完工之劃分，及程序違建與實質違建之劃分，而可分為以下四種處理情形：

(一)施工中之程序違建：依建築法第 86 條第 1 款前段規定，勒令停工，並依違章建築處理辦法第 5 條中段規定，通知違建人限期三十日內補照，待至違建人補照時，依建築法第 86 條第 1 款前段規定處以建築物造價千分之五十之罰鍰。惟違建人仍逾期未補照或不符合規定者，仍應依建築法第 86 條第 1 款後段及違章建築處理辦法第 5 條後段規定，應拆除之。

(二)已完工之程序違建：依建築法第 86 條第 1 款後段及違章建築處理辦法第 5 條前段規定，應拆除之。

(三)施工中之實質違建：依建築法第 86 條第 1 款前段規定，並基於舉重以明輕之文義解釋法理，勒令停工；並依建築法第 86 條第 1 款後段規定，及違章建築處理辦法第 5 條前段規定，應拆除之。

(四)已完工之實質違建：依建築法第 86 條第 1 款後段及違章建築處理辦法第 5 條前段規定，應拆除之。

又實際拆除執行方面，既存違建有特別之處理，依違章建築處理辦法第 11 之 1 條規定，由當地主管機關視轄區實際情形分區公告之。既存違建影響公共安全者，當地主管建築機關應訂定拆除計畫限期拆除；不影響公共安全者，由當地主管建築機關分類分期予以列管拆除。影響公共安全之範圍如下：一、供營業使用之整幢違章建築。營業使用之對象由當地主管建築機關於查報及拆除計畫中定之。二、合法建築物垂直增建違章建築，有下列情形之一者：（一）占用建築技術規則設計施工編第九十九條規定之屋頂避難平臺。（二）違章建築樓層達二層以上。三、合法建築物水平增建違章建築，有下列情形之一者：（一）占用防火間隔。（二）占用防火巷。（三）占用騎樓。（四）占用法定空地供營業使用。營業使用之對象由當地主管建築機關於查報及拆除計畫中定之。（五）占用開放空間。四、其他經當地主管建築機關認有必要。

強制拆除收費部分，依建築法第 96-1 條規定，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。

又 108 年工廠管理輔導法之修正後，開放了大量未登記工廠與特定工廠管理及輔導，從而依工廠管理輔導法第 28-8 條第 1 項規定，取得特定工廠登記之違章工廠不適用建築法第 86 條第 1 款規定，亦即免於行政罰及執行罰。

二、108 年工廠管理輔導法修正後對於違章工廠之處理

基於「全面納管、就地輔導」的政策目標，工廠管理輔導法於 108 年以 108 年 7 月 24 日總統華總一經字第 10800074591 號令修正增訂第 28-1 至 28-13 條條文及第四章之一章名，增加了對「未登記工廠與特定工廠管理及輔導」。

管理輔導措施，依工廠管理輔導法第 28-1 條規定，採用「分級處理」方式，可區分為下面三種類型：一、「新增未登記工廠」。二、「非屬低污染之既有未登記工廠」。三、「屬低污染之之既有未登記工廠」。未登記工廠區分為「新增未登記工廠」及「既有未登記工廠」，前者指 105 年 5 月 20 日以後建造之未登記工廠，後者則指 105 年 5 月 19 日以前即建造之未登記工廠。低污染之標準，則依經濟部公告之「低污染認定基準」判

斷之，如工廠所從事之行業別或製程非屬列表上所載之低污染行業別或製程，即屬低污染事業。

為「新增未登記工廠」者，管理輔導上主要以拆除為目標。直轄市、縣（市）主管機關應依工廠管理輔導法第 28-1 條第 1 項前段規定，應即依法停止供電、供水及拆除。執行方式可參照工廠管理輔導法修正理由說明，「施工中之違章工廠」，依建築法第 86 條規定應勒令停工，必要時得強制拆除。「已完工之違章工廠」，則可依區域計畫法第 21 條、都市計畫法第 79 條、國土計畫法第 38 條規定處罰並停止供電、供水、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施。

為「非屬低污染之既有未登記工廠」者，管理輔導上主要以輔導轉型、遷廠或關廠為目標。直轄市、縣（市）主管機關依工廠管理輔導法第 28-1 條第 1 項後段及第 1 款規定應訂定輔導期限，輔導業者轉型、遷廠或關廠。其拒不配合者，直轄市、縣（市）主管機關應依法停止供電、供水、拆除。

為「屬低污染之既有未登記工廠」者，管理輔導上主要以納管為目標。工廠應依工廠管理輔導法第 28 條之 5 第 1 項規定申請納管或提出工廠改善計畫，若其拒不配合者，直轄市、縣（市）主管機關依工廠管理輔導法第 28-1 條第 1 項後段及第 2 款規定應依法停止供電、供水、拆除；若其提出工廠改善計畫經核定者，直轄市、縣（市）主管機關依工廠管理輔導

法第 28-1 條第 1 項後段及第 3 款規定應輔導其改善，並定期對其實施稽查。

又新北市有持續協助中小企業轉型，例如新北永續貸；並有提供「未登工廠搬遷租金補助」及「納管工廠消防補助」，輔導工廠邁向合法化。

綜上而論，自 108 年工廠管理輔導法修正以降，依工廠管理輔導法第 28-8 條規定，取得特定工廠登記之違章工廠不適用建築法第 86 條第 1 款規定，並依工廠管理輔導法第 28-1 條規定及其修正理由，以建築法執行拆除違章工廠之案件類型應係針對「施工中之違規案件」。是以目前建築法制而言，建築法第 86 條應以拆除施工中之違章工廠為主。

三、區域計畫法、都市計畫法及國土計畫法等對於違章工廠之處理

違章工廠除違反建築法令外，亦常違反土地管制規範。

倘若違章工廠坐落於「非都市土地」，則將涉及區域計畫法第 15 條及第 21 條之規定，由該管直轄市、縣（市）政府處新臺幣 6 萬元以上 30 萬元以下罰鍰，並得限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀。經限期變更使用、停止使用或拆除地上物恢復原狀而不遵從者，得按次處罰，並停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施，其費用由土地或地上物所有人、使用人或管理人負擔。

倘若違章工廠坐落於「都市計畫範圍內」，則將涉及都市計畫法第 79 條之規定，由當地地方政府或鄉、鎮、縣轄市公所得處其土地或建築物所有權人、使用人或管理人新臺幣 6 萬元以上 30 萬元以下罰鍰，並勒令拆除、改建、停止使用或恢復原狀。不拆除、改建、停止使用或恢復原狀者，得按次處罰，並停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施，其費用由土地或建築物所有權人、使用人或管理人負擔。

倘若違章工廠「從事未符合國土功能分區及其分類使用原則之一定規模以上或性質特殊之土地使用者」，亦將涉及國土計畫法第 38 條規定，由該管直轄市、縣（市）主管機關處行為人新臺幣 100 萬元以上 500 萬元以下罰鍰。該管直轄市、縣（市）主管機關得限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀；於管制使用土地上經營業務者，必要時得勒令歇業，並通知該管主管機關廢止其全部或一部登記。經限期變更使用、停止使用、拆除地上物恢復原狀或勒令歇業而不遵從者，該管直轄市、縣（市）主管機關得按次處罰，並得依行政執行法規定停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施，其費用由行為人負擔。惟目前國土計畫法仍未上路，預計於 114 年 4 月 30 日實施。

違章工廠若坐落於一些特殊用地，亦涉及相關水利法、水土保持法、山坡地保育條例等法令之規範。若其坐落於「水利地」，則涉及水利法第 78 條及第 93-4 條規定，主管機關得限期令行為人回復原狀、拆除、清除

或適當處分其設施或建造物；屆期不遵行者，得按日連續處新臺幣 1 萬元以上 5 萬元以下之罰鍰。若其坐落於「山坡地或森林區」，未先擬具水土保持計畫送主管機關核定而擅自開發者，涉及水土保持法第 23 條及第 33 條規定，除按次處新臺幣 6 萬元以上 30 萬元以下罰鍰分別處罰外，由主管機關會同目的事業主管機關通知水土保持義務人限期改正；屆期不改正或實施仍不合水土保持技術規範者，應令其停工、強制拆除或撤銷其許可，已完工部分並得停止使用。並可能涉及山坡地保育利用條例第 35 條規定，經限期改正而不改正，或未依改正事項改正者，主管機關得按次分別處罰，至改正為止；並得令其停工，沒入其設施及所使用之機具，強制拆除並清除其工作物；所需費用，由經營人、使用人或所有人負擔。

相較前開法令與建築法之差別，區域計畫法第 21 條規定之單方行政行為對象，由費用負擔之明文規定，可體系解釋其亦指土地或地上物所有人、使用人或管理人，是經比較建築法，區域計畫法之規定除地上物所有人、使用人或管理人外，尚包含土地所有權人、使用人或管理人。單方行政行為之種類除限期拆除及強制拆除外，尚包含新臺幣 6 萬元以上 30 萬元以下之罰鍰，並得按次處罰，且得限期變更使用、停止使用或恢復原狀，並得停止供水、供電、封閉或採取其他恢復原狀之措施。費用負擔對象除地上物所有人外，尚包含土地之所有權人、使用人或管理人，以及地上物使用人或管理人負擔；都市計畫法第 79 條之單方行政行為對象除建築物

所有權人、使用人或管理人外，尚可針對土地所有權人、使用人或管理人。單方行政行為之種類除勒令拆除和強制拆除外，尚包含新臺幣 6 萬元以上 30 萬元以下之罰鍰，並得按次處罰，且得勒令停止使用、改建或恢復原狀，並得停止供水、供電、封閉或採取其他恢復原狀之措施。費用負擔對象除建築物所有人外，尚包含土地之所有權人、使用人或管理人，以及建築物使用人或管理人負擔；國土計畫法第 38 條規定之單方行政行為對象則較建築法窄，限定於行為人負擔，然而單方行政行為之種類除限期拆除地上物和強制拆除外，尚包含新臺幣 100 萬元以上 500 萬元以下之罰鍰，並得按次處罰，且得限期令其變更使用、停止使用或恢復原狀，並得停止供水、供電、封閉或採取其他恢復原狀之措施。費用負擔對象則為行為人。

因 108 年工廠管理輔導法之修正，開放了大量未登記工廠與特定工廠管理及輔導。未登記工廠應於 111 年 3 月 19 日前檢附符合納管條件之證明文件，繳交納管輔導金，向所在地之直轄市、縣(市)主管機關申請納管³。依工廠管理輔導法第 28-8 條規定，取得特定工廠登記之違章工廠不適用區域計畫法第 21 條第 1 項、都市計畫法第 79 條有關違反土地或建築物之使用。惟未排除國土計畫法、水利法、水土保持法及山坡地保育條例之適用，故所管機關應仍得依據權責法令而為適法之處分。

³ 經濟部工商輔導中心，特定工廠相關法規 QA 彙整_1111027，頁 1。

參、比較日本建築法令對於違章工廠之處理

一、日本建築法令對於違章工廠之處理

日本建築實務中對於建築物之違法狀態，有區分為「違反建築物」（或有稱「違法建築」）及「既存不適格建物」⁴。所謂「違法建築」，係指建築當時違反建築基準法或許可條件等相關法令而建造之建築物⁵。而既存不適格建物，則指因法令變更或計畫實施，造成建築物或基地之規格或利用型態與新法令或新計畫不符合之不動產的狀態⁶。

⁴ 參大嶺優，違法建築物である可能性がある旨の説明では足りず、違法建築物であるとの説明義務が売主業者にあるとした買主主張が棄却された事例（東京地判 令 2・2・13 ウエストロー・ジャパン），RETIO. NO.123 2021 年秋号，頁 104、105。可見法院將違反建築物和既存不適格建物當作不同的建物型態。

⁵ 參日本建築基準法第 9 條規定第 1 項規定：（違反建築物に対する措置）第九條 特定行政庁は、建築基準法令の規定又はこの法律の規定に基づく許可に付した条件に違反した建築物又は建築物の敷地については、当該建築物の建築主、当該建築物に関する工事の請負人（請負工事の下請人を含む。）若しくは現場管理者又は当該建築物若しくは建築物の敷地の所有者、管理者若しくは占有者に対して、当該工事の施工の停止を命じ、又は、相当の猶予期限を付けて、当該建築物の除却、移転、改築、増築、修繕、模様替、使用禁止、使用制限その他これらの規定又は条件に対する違反を是正するために必要な措置をとることを命ずることができる。另可參考まちづくり推進局建築課監察係，違反建築物等に対して使用禁止命令などを発令しました，平成 22 年 9 月 30 日，網址：<https://www.pref.nara.jp/secure/4409/100930meirei.pdf>。參福島市，違反建築物の指導・是正（建築基準法第 9 条），網址：<https://www.city.fukushima.fukushima.jp/kaihatsu-shidou/machizukuri/kenchiku/shidou/ihan.html>。例如違反都市計畫法規定，一樣被認為是違法建築。可參横浜まちづくり調整局，違反建築物等に対して除却命令を本日発令しました，平成 22 年 1 月 18 日，網址：

https://www.city.yokohama.lg.jp/kurashi/machizukuri-kankyo/kenchiku/sodan/ihan/ihansyobunjokyo.files/0013_20190325.pdf。

⁶ 蔡玉娟，日本「既存不適格建築物」管理法制與問題探究，臺灣建築學會建築學報第 93 期秋季號，2015 年 9 月，頁 90。翻譯自生田長人，都市法入門講義，信山社，2010 年。

違法建築之用語雖與臺灣違章建築相似，然而日本違法建築規範之範圍較廣，不僅針對未經建築確認申請核可即擅自建造之建物，亦包含高度、容積率、建蔽率、防火材質等設計違反及用途變更違反等各種涉及違反建築基準法規定之建物。

又由於我國目前各縣市政府針對違章建築，多於地方自治法令再區分為既存違建及新違建，是「既存不適格建物」之用語又似與我國地方制度既存違建用語相近，然而我國既存違建通常指存在年代較久的違章建築，是與既存不適格建物間有重大不同，應予釐清。因為研究範圍係討論違章工廠之部分，故本文僅比較日本違法建築中之未經建築確認申請核可即擅自建造之建物⁷。

日本針對未經建築確認申請核可即擅自建造之建物，分別課與行為人行政上及刑事上之責任。行政責任之部分，依建築基準法第9條第1項規定，主管機關得向建物的建築主、工程承包人（包括分包人）、現場管理人或該建物及土地的所有人、管理人或佔用人，命其停止施工，或給予合理期間後，命其採取必要的措施以糾正違反規定的行為，包括拆除、遷移、改建、擴建、修繕、裝修、禁止使用、限制使用等。且依同法第13項規

⁷ 日本建築基準法第6條明文規範所有人為建造行為時，應提出建築確認申請，並應經主管機關發給確認證書。建築確認證書相當於我國建築執照，因此未經建築確認申請即擅自建造之建築物，亦相當於我國之違章建築。並參見小野田一雄，売主及び媒介業者が違法建築の説明をしなかった義務違反による買主の損害賠償請求が棄却された事例（東京地判 平31・4・24 ウエストロー・ジャパン），RETIO. NO.118 2020年夏号，頁112、113。

定，行政機關下達命令後，必須以標示或其他國土交通省令規定的方式公示。

日本刑事責任的部分，依建築基準法第 99 條第 1 款規定⁸，對建築主處以 1 年以下有期徒刑或 100 萬日圓以下之罰金。

另日本法並有如我國特別設置工廠管理輔導法之類似規定。

二、比較我國與日本建築法令對於違章工廠之處理

我國建築法令對於違章工廠之處理，關於行政責任的部分，規範於建築法第 86 條第 1 款。然而該規定主要係針對建築物本身，未明文規範至處分相對人之對象，然自該法條文義解釋「違反第二十五條之規定者」，應可認處分相對人包含建造行為人。並依違章建築處理辦法第 7 條第 2 項規定：「經公告或書面通知強制執行拆除之違章建築，如所有人、使用人或管理人規避拆除時，拆除人員得會同自治人員拆除之，並由轄區警察機關派員維持秩序。」及同辦法第 8 條規定：「違章建築拆除後之建築材料，應公告或以書面通知違章建築所有人、使用人或管理人限期自行清除，逾期不清除者，視同廢棄物，依廢棄物清理法規定處理。」，足認處分相對

⁸ 建築基準法第九十九条 次の各号のいずれかに該当する者は、一年以下の懲役又は百万円以下の罰金に処する。

一 第六条第一項（第八十七条第一項、第八十七条の四又は第八十八条第一項若しくは第二項において準用する場合を含む。）、第七条の六第一項（第八十七条の四又は第八十八条第二項において準用する場合を含む。）又は第六十八条の十九第二項（第八十八条第一項において準用する場合を含む。）の規定に違反した者。…

人亦應包含違章工廠之建物所有人、使用人或管理人。又參照最高行政法院 99 年度判字第 914 號判決意旨：「至於命『強制拆除其建築物』之行政處分之相對人，參諸上述違章建築處理辦法第 7 條規定，應係指對該違章建築有處分權之所有人、使用人或管理人。」，可認處分相對人亦應包含違章工廠之事實上處分權人。綜上而論，建築法第 86 條第 1 款處分相對人得為建造行為人、違章建築所有人、使用人或管理人、事實上處分權人。

行政機關依建築法第 86 條第 1 款規定，所得採取之行政措施為處以建築物造價千分之 50 以下罰鍰、勒令停工補辦手續、必要時得強制拆除其建築物。

經比較日本法與我國建築法關於違章建築行政法上之責任，日本建築基準法所規範的「處分相對人」之對象，除建築主(相當於建造行為人)、建物所有人、建物管理人外，尚包含工程承包人(含分包人)、現場管理人、建物的佔用人，以及土地的所有人、管理人或佔用人。而我國建築法僅指能解釋包含建造行為人、違章建築所有人、使用人或管理人、事實上處分權人。

又由於我國部分違章工廠之承租人或事實上處分權人經常更迭，致生建築管理上之困難。首先，調查違建時即面臨困難，承租人或土地所有人常不願提供相關契約文件；其次，縱使經調查作成拆除處分，然至實際執

行時，又將因事實上處分權人變更，而須再對繼受人發出繼受函，令執行程序延宕。然而土地所有人變更較為少見，因此日本法之規定處分相對人既包含土地的所有人、管理人或佔用人，甚至擴及建物的佔用人、工程承攬人(含分包人)、現場管理人，使各該相關人等負起行政責任，有助於妥速處理違章工廠存在之違法狀態。

關於我國違章工廠建築法上刑事責任的部分，規範於建築法第 95 條，但非謂建造違章工廠即涉犯刑事法，而係限定於「拆後重建」之情形，換言之，依本法規定強制拆除之建築物，違反規定重建者，方處 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。又依法務部 90 年 2 月 22 日（90）法律字第 000300 號函釋規定，本法第九十五條「強制拆除」之認定，應以「經主管機關實際執行強制拆除之行為(事實)」為準，以符罪刑法定主義之原則。

經比較日本法與我國建築法關於違章工廠刑事上之責任，日本法建築基準法第 99 條第 1 款係直接課予建築主(即建造行為人)刑事責任，處以 1 年以下有期徒刑或 100 萬日圓以下之罰金，並非如我國建築法在鑑價成本實務的考量下，幾乎僅能於程序違建之情形對建造行為人課與建築物造價千分之 50 以下罰鍰之行政責任，亦非如我國於拆後重建之情形方課予建造行為人刑事責任，則日本建築基準法之規定自然對人民有較大的嚇阻力，遏止建造任何形式之違章建築。

肆、地方建築法令對於違章工廠之處理

違章工廠依建築法實施之具體行政措施，因屬直轄市、縣(市)政府之權限，故仍可參考其他地方政府處理之方式而為辦理之參考。而其中又因其他五都與新北市同為直轄市，而有深植借鑑之處，故以下乃分析新北市、臺北市、桃園市、臺中市、新竹市、臺南市及高雄市建築法令對於違章工廠之處理。

一、新北市建築法令對違章工廠之處理

新北市政府處理違章建築事務，目前主要遵循中央頒佈之建築法及違章建築處理辦法規定，並針對認定之違章建築拆除優先順序，依「新北市違章建築拆除優先次序表」(106年9月19日新北府工拆字第1063180688號令修正發布)而為規範。該次序表之法規位階為行政規則⁹，乃新北市為處理違章建築之拆除優先次序，依其職權所訂定之細節性、技術性之行政規則。

又該次序表係因囿於行政資源之有限性，將新北市轄下龐雜之違章建築區分類型，而按序預定其拆除次序，本質上係再細緻化違章建築處理辦法第11條之1第1項所規定「既存違章建築影響公共安全者，當地主管建築機關應訂定拆除計畫限期拆除；不影響公共安全者，由當地主管建築機關分類分期予以列管拆除」之拆除計畫，避免大量違章建築拆除工作壅

塞癱瘓執行機關，拆除次序表乃關係違章建築之拆除作為，與違章建築之認定無關(臺北高等行政法院高等庭 112 年度訴字第 649 號行政判決參照)。且違章建築之拆除順序，屬於執行問題，並不影響原處分有關違章建築之認定(臺北高等行政法院 104 年度訴字第 1302 號判決參照)。

又依 103 年 5 月 7 日北府工拆字第 1033046751 號公告，將新北市轄內違章建築處理辦法第 11-1 條所稱之既存違章建築之劃分日期訂為「98 年 6 月 25 日」，申言之，是日以前建造之違建屬「既存違章建築」，是日以後建造之違建屬「新建造之違章建築」。

前開次序表將應執行拆除之違章建築共分為「A、B、C、D」四類，違章建築強制拆除順序原則上依同次序表備註六規定，依 ABCD 之先後順序排定拆除，但基於維護公共安全、公共交通、公共衛生、增進市容觀瞻及因大眾檢舉、媒體報導、社會關注之重大特殊性違建等專案性案件不在此限，是專案性案件為最優先執行拆除違章建築之對象。又施工中之違章建築，應依新北市政府違章建築即報即拆作業規定而為辦理，亦為最優先執行拆除違章建築之對象。

依前開次序表備註五，如違建同時屬二類別以上者，原則上按較前之類別而為辦理。「A 類違章建築」為優先拆除案件，項目內容包含施工中或 98 年 6 月 25 日以後擅自建造之違章建築，以及實質違規廣告物(樹立

⁹ 新北市政府，電子法規查詢系統，網址：<https://web.law.ntpc.gov.tw/Fclass.aspx>。

廣告物及招牌廣告物)。「B類違章建築」為政策性案件，項目內容包含由各目的事業主管機關主政配合優先拆除之專案、配合整頓市容專案及重大公共設施拆除專案。「C類違章建築」為特定性違章建築，項目內容包含特定營業使用違章建築、特定水平增建違章建築及屋頂平台垂直增建達二層以上者。「D類違章建築」為一般性案件，項目內容包含非供公眾使用建築物之防火間隔違章建築、占用道路、騎樓及無遮簷人行道之違章建築、開放空間違章建築、法定空地及一般空地違章建築、露臺違章建築、屋頂平台增建一層違章建築、天井違章建築、夾層違章建築、陽台違章建築、屋頂平台建築。一般性案件並依同次序表備註七，如屬D類別且未經排定拆除期程或未列專案者，拍照建檔列管，不另行寄發行政處分。換言之，未列專案、非屬廣告物、又非B、C類違章建築之既存違章建築，採拍照建檔列管，不寄發行政處分。

有關新北市專案性案件，目前之專案項目包含：一、配合公安聯合稽查：針對重大影響民生及公安案件進行違建部分之拆除，如涉及色情、聚賭、食安及環保等案。二、點亮·新北美樂地專案：公有土地遭占常造成環境衛生與公共安全疑慮，甚或占地營利，透過專案加速排除占用，協助各土地管理機關，營造新北美樂地。三、大型鐵皮屋專案：於各種使用分區內擅自搭建鐵皮屋作為工廠或倉儲等營業使用，易造成公共安全、公共交通、公共衛生及市容觀瞻等公安事件，且面積達一定規模者。四、天空

之城專案：合法建築物外部兩幢建築物間增設懸空構造物、建築物外牆增設懸臂構造物超過一定規模者或建築物外牆增設側懸式上下樓梯構造物等，易有影響公共安全之構造物。五、違建套雅房專案：套房(或雅房)格局、違建分設水、電錶 1 座以上、查有租賃契約、達使用強度，或其他足以證明非自住而有出租行為。六、其他專案：基於維護公共安全、公共交通、公共衛生、增進市容觀瞻及因大眾檢舉、媒體報導、社會關注之重大特殊性違建等專案性案件。

至於免查報違建之建物規定，則依「新北市合法建築物增設一定規模以下構造物處理要點」辦理，對於增設一定規模以下之特定構造物，包括增設雨遮、無壁體之花架、圍籬、露天空調設備、屋頂層防漏水無壁式雨棚、露臺無壁式防漏雨棚、露臺無壁式防墜物棚架室外設備防護設施、社區資源回收空間及警衛亭轄，如其不影響公共安全、公共交通公共衛生或市容觀瞻者，得免予查報。

有關新北市違章建築拆除費用之收取，則規範於「新北市強制拆除違章建築收費自治條例」，費用收取金額部分，以違章建築構造類別及拆除面積為計算基礎，但因構造、拆除工法或其他特殊情形所需費用較高者，依實際費用收取。實務處理上，通常因實際發生費用較高，故常以實際費用收取。收取費用之強制拆除違章建築類型，依 109 年 8 月 13 日新北工拆字第 1093264412 號公告之附表二分為「5 類 20 項公安違建案件」：

一、公共安全及社會治安類：

- (一)多單元套雅房出租之違建場所。
- (二)八大行業(色情養生館)之違建場所。
- (三)職業賭場之違建場所。
- (四)毒品買賣之違建場所。
- (五)幫派滋事活動之違建場所。
- (六)電信或網路詐欺之違建場所。
- (七)死亡災害人數1人以上或罹災人數3人以上之違建場所。

二、公共交通及消防救災類：

- (一)拒配合消防安全檢查改善之違建場所。
- (二)社會關注火災案之違建場所。
- (三)占用道路或妨礙通行之違建場所。
- (四)影響汙水下水道設施維護、公安救災之二次違章建築。

三、公共衛生及市容觀瞻類：

- (一)民生食安問題工廠之違建場所。
- (二)空氣污染(如非法燃燒廢棄物等)之違建場所。
- (三)水源或水質污染(如偷排放廢水、動物排泄物污染等)之違建場所。
- (四)環境髒亂(如違法傾倒廢土、垃圾等)之違建場所。

四、農地保育及竊占公有土地類：

- (一)105年5月20日以後建造之農地非屬低污染新增未登記工廠之違建場所。
- (二)占用公有土地並不法牟利之違建場所。

五、配合監檢調廉政風等單位拆除類：

- (一)經監察院函請本府依法限期拆除之違建場所。
- (二)經各級檢察署函請本府依法限期拆除違建場所。
- (三)經調查局、廉政署或政風單位調查後發文通知，應依法拆除之違建場所。

處理屬「施工中之違章工廠」，因其係於98年6月25日以後建造，故屬A類違章建築，並符合新北市政府違章建築即報即拆作業規定，屬最優先執行拆除違章建築之對象。

處理屬「已完工之違章工廠」則視其建造年代，如屬98年6月25日前建造，屬D類既存違章建築，為拍照列管案件，不寄發行政處分；反之，則屬A類違章建築，應優先執行拆除。又如違章工廠面積龐大，則又涉屬「大型鐵皮屋專案」，為最優先執行拆除之違章建築之對象。然而，如前所述，屬105年5月20日以後建造之「既有未登記工廠」，應注意調查違章工廠有無納管，如其輔導後取得特定工廠登記者，將排除建築法第86條之適用。

至於強制拆除違章工廠收費問題，常見違章工廠收費類型有民生食安問題工廠之違建場所、水源或水質污染之違建場所、環境髒亂之違建場所，以及 105 年 5 月 20 日以後建造之農地非屬低污染新增未登記工廠之違建場所。

二、臺北市建築法令對違章工廠之處理

臺北市政府處理違章建築事務，除中央法令外，目前係依「臺北市違章建築處理規則」(110 年 12 月 23 日臺北市政府(110)府法綜字第 1103056664 號令修正發布部分條文)而為辦理。該處理原則之法律位階為自治規則¹⁰。

依前開處理原則第 4 條第 1 款及第 2 款規定，以「53 年 1 月 1 日」及「84 年 1 月 1 日」為劃分時點，將違章建築分「新違建」及「既存違建」，新違建為 84 年 1 月 1 日以後新產生之違建，既存違建指 53 年 1 月 1 日以後至 83 年 12 月 31 日以前已存在之違建。。

又依同原則第 23 條及第 24 條規定，施工中違建應予即時強制拆除。依同原則第 5 條規定，非施工中之新違建除有第 6 條至第 22 條符合一定規模之情形外，應查報拆除。既存違建的部分，則依同規則第 25 條及第 26 條規定，除列入專案處理或有危害公共安全、山坡地水土保持、妨礙公

¹⁰ 臺北市政府，臺北市法規查詢系統，網址：

共交通、公共衛生、市容觀瞻或都市更新而應查報拆除之違建外，並依同規則第 4 條第 8 款規定予以拍照列管，列入分類分期計畫處理，暫免查報處分。

違章建築強制拆除順序，係依「臺北市現行違章建築拆除處理原則」規定，分三軌執行。第一軌，為應優先拆除之違建，包含施工中之新違建、90 年 1 月 1 日以後拆後重建之新違建、90 年 1 月 1 日以後核發新使用執照建物所產生之新違建、94 年 1 月 1 日以後產生之新違建、依臺北市違章建築處理規則第 25 條及第 26 條情形(有危害公共安全、山坡地水土保持、妨礙公共交通、公共衛生、市容觀瞻或都市更新)、衛生下水道工程處施作工程範圍內有阻礙或占用建築物之防火間隔(巷)之違建。第二軌，為面積超過兩百平方公尺之大型新違建專案，依面積大小排序拆除。第三軌，為依序拆除之新違建，為非第一及第二軌之新違建，然如有專案處理或有危害公共安全、山坡地水土保持、妨礙公共交通、公共衛生、市容觀瞻或都市更新，或新違建修繕或建造，或其他特殊狀況，經簽報核可，得優先執行拆除。

有關臺北市違建專案，目前依官網業務職掌所得查詢之專案類別有：防新專案、消防救災專案、三單元專案、頂二層專案、審計處(含頂樓)專案、衛工污管專案、關渡平原列管專案、大型違建專案、營業性廚房專案、

衛工污管專案、社子島專案、行義路(溫泉)專案、天然災害專案、內科夾層專案等專案¹¹。

拆除收費方面，則從臺北市違章建築強制拆除收費自治條例及臺北市違章建築強制拆除收費標準規定以觀，為強制執行拆除之違章建築均應收費，計價方式係按違章建築構造類別及拆除面積計算，但專案拆除案件，依實際發生費用收取。

處理屬「施工中之違章工廠」，因其屬施工中違建且為94年1月1日以後產生之新違建，依臺北市違章建築處理規則第23條及第24條規定，應予即時強制拆除，並依臺北市現行違章建築拆除處理原則規定，屬第一軌應優先拆除之違建。

處理屬「已完工之違章工廠」則視其建造年代，如屬84年1月1日前建造，屬既存違建，為拍照列管案件，列入分類分期計畫處理，暫免查報處分；如屬84年1月1日以後至90年1月1日前建造之違章工廠，逾兩百平方公尺者為第二軌，依面積大小排序拆除之違建，兩百平方公尺以下者為第三軌，則為依序拆除之新違建；如屬90年1月1日以後建造之違章工廠，屬第一軌應優先拆除之違建。又涉屬專案者，則為最優先執行拆除之違章建築之對象。

¹¹ 臺北市建築管理工程處，違建處理科，網址：
<https://cmo.gov.taipei/cp.aspx?n=4B6D8BECF356CA11>。

至於強制拆除違章工廠收費問題，依臺北市違章建築強制拆除收費自治條例及臺北市違章建築強制拆除收費標準，應予收取代履行費用。

三、臺中市建築法令對違章工廠之處理

臺中市政府處理違章建築事務，除中央法令外，目前係依「臺中市違章建築執行原則」（113年2月26日府授都違字第1130042619號函修正發布部分條文）而為辦理。前開執行原則之法規位階為行政規則¹²。

依前開執行原則第2條第2款及第3款規定，以「100年4月21日」為劃分時點，將違章建築分「新違建」及「既存違建」，新違建指100年4月21日以後興建之違建，既存違建則指100年4月20日以前興建完成之違建。

有關違章建築強制拆除順序，依同原則第3條規定，施工中違建依「臺中市施工中新違章建築即報即拆作業規定」查報，並除結構堅固或面積龐大或情況特殊者外，限期於拆除通知單送達後60日內拆除完畢；新違建，依同原則第6條規定，除但書一定規模之特別事由外，應查報拆除；既存違建，則依同原則第4條及第2條第7款規定，原則上列入分類分期程序處理，拍照建檔列管，例外於違章建築處理法第11條之1第2款第1款

¹² 臺中市政府，主管法規查詢系統，網址：
<https://lawsearch.taichung.gov.tw/GLRSout/LawContentSource.aspx?id=GL002360>。

至第 4 款有影響公共安全，或經列入專案處理，或目的事業主管機關認為危害公共安全、山坡地水土保持、妨礙公共交通、公共衛生、市容觀瞻或古蹟保存維護時，仍應查報。

違建排拆實務作業，依臺中市違章建築業務說明，係於違建認定時將違建分為施工中違建(認定書紅單—A 類及 B 類)、新違章建築(認定書黃單—C 類)及既存違章建築(認定書白單—D 類)。A 類違建為 101 年 8 月 1 日以後施工中違建，B 類違建則為 100 年 4 月 20 日至 101 年 7 月 30 日間施工中違建。最優先拆除之違章建築，為第一軌 A 類違建，即 101 年 8 月 1 日以後施工中違建。第二順序優先拆除之違章建築，為第二軌屬政策性、監察院、法院交辦專案拆除，包含既存頂樓垂直增建達 2 層(含)以上有危害公共安全之違章建築案件、目的事業主管機關裁罰後不改善簽報核定強制拆除者、年度騎樓安學專案、清道專案、防汛期間無固定基礎之竹架廣告物、危險廣告招牌之安颱專案及整棟違建供休閒娛樂場所使用者。第三順序優先拆除之違章建築，為第三軌屬其他 A 至 D 類違章建築，則依序排拆。

有關強制拆除收費方面，依臺中市建築管理自治條例第 61 條規定，為強制執行拆除之違章建築均應收費，計價方式係按實際發生費用收取。

處理屬「施工中之違章工廠」，因其屬 101 年 8 月 1 日以後施工中違建，依臺中市施工中新違章建築即報即拆作業規定，除結構堅固或面積龐

大或情況特殊者外，限期於拆除通知單送達後 60 日內拆除完畢，並依臺中市違章建築業務說明，為第一軌 A 類違建，為認定書紅單，為最優先拆除之違章建築。

處理屬「已完工之違章工廠」則視其建造年代，如屬 100 年 4 月 20 日以前興建完成之違建，屬既存違建，開立認定書白單—D 類，為拍照列管案件，原則上列入分類分期程序處理，拍照建檔列管；如屬 100 年 4 月 20 日至 101 年 7 月 30 日間被查報為施工中違建者，開立認定書紅單—B 類，為第三軌屬其他 A 至 D 類違章建築，依序排拆；如屬 100 年 4 月 20 日以後興建之違建，開立認定書黃單—C 類，為第三軌屬其他 A 至 D 類違章建築，則依序排拆。

至於強制拆除違章工廠收費問題，依臺中市建築管理自治條例第 61 條規定，應予收取代履行費用。

四、臺南市建築法令對違章工廠之處理

臺南市政府處理違章建築事務，目前係依「臺南市政府違章建築處理要點」（111 年 1 月 18 日府工使一字第除中央法令外，1110144297B 號函

修正發布部分條文)而為辦理。前開處理要點規定之法律位階為行政規則

13。

依前開處理要點第3點第1款及第2款規定，以「99年12月25日」為劃分時點，將違章建築分「新違章建築」及「既存違建」，新違章建築指99年12月25日以後興建完成之違章建築，既存違建則指99年12月24日以前興建完成之違章建築。

違章建築強制拆除順序，依前開處理要點第5點規定，本文整理違章建築有下列情形之一者，優先執行拆除：一、興辦公共建設而有拆除必要性。二、影響公共安全之特別事由。三、妨礙公共交通之特別事由。四、新違章建築之特別事由。五、既存違章建築之特別事由。六、施工中違章建築之特別事由。七、其他經主管機關或本府列入重大政策或專案執行而有拆除之必要者。

其中，新違章建築之特別事由包含：1. 法定空地違建水平興建超過三十平方公尺（以牆中心線測量室內面積為準，但無牆壁之雨遮或棚架不在此限）。2. 法定空地垂直興建達二層樓以上。3. 屋頂垂直興建達二層樓以上違章建築。4. 占用法定騎樓，經本府警察局限期消除障礙、拆除或採取其他改善措施，屆期未完成者。

¹³ 臺南市政府，臺南市主管法規查詢系統，網址：
<https://law01.tainan.gov.tw/glrnewsout/index.aspx?LawType=10%2c11&page=49>。

既存違章建築之特別事由包含：1. 面臨道路之法定空地垂直增建達三層樓以上違章建築。2. 屋頂垂直增建達三層樓以上違章建築。3. 占用法定騎樓致淨空寬度未達一點五公尺，且經本府警察局限期消除障礙、拆除或採取其他改善措施，屆期未完成者。

施工中違章建築之特別事由包含：1. 法定空地違建水平增建超過三十平方公尺（以牆中心線測量室內面積為準，但無牆壁之雨遮或棚架不在此限）。2. 法定空地垂直增建達二層樓以上。3. 屋頂垂直增建達二層樓以上。4. 占用法定騎樓，經本府警察局限期消除障礙、拆除或採取其他改善措施，屆期未完成者。

又依前開處理要點第 6 點及第 7 點規定，未符合第 5 點優先執行標準者，應拍照列管，另依分類分期予以列管拆除。

有關強制拆除收費方面，雖曾於 90 年訂定臺南市強制拆除違章建築收費自治條例，惟於 101 年已廢止之。

處理屬「施工中之違章工廠」，依臺南市政府違章建築處理要點規定，違章工廠尚需符合法定空地違建水平增建超過 30 平方公尺，或法定空地垂直增建達 2 層樓以上等特定要件(參照前開處理要點第 5 點規定)，方為優先執行拆除之對象，不符合者則依前開處理要點第 7 點規定拍照列管。此似與工廠管理輔導法第 28-1 條前段及其修法理由，依據建築法規定「應即拆除」之立法誠命有所扞格。

處理屬「已完工之違章工廠」則視其建造年代及是否有前開處理要點規定第 5 點優先拆除特別事由，若違章工廠於 99 年 12 月 25 日以後興建完成，且有法定空地違建水平興建超過 30 平方公尺，或法定空地垂直興建達 2 層樓以上等優先拆除特別事由，則應先執行拆除，反之則拍照列管，另依分類分期予以列管拆除；若違章工廠於違章工廠於 99 年 12 月 24 日以前興建完成，且符合面臨道路之法定空地垂直增建達 3 層樓以上違章建築等優先拆除特別事由，則應先執行拆除，反之則拍照列管，另依分類分期予以列管拆除。

五、高雄市建築法令對違章工廠之處理

高雄市政府處理違章建築事務，除中央法令外，目前係依「高雄市政府工務局處理違章建築執行要點」（108 年 9 月 9 日高市府工違字第 10870520100 號函修正發布部分條文）而為辦理。前開執行要點規定之法律位階為行政規則¹⁴。

依前開執行要點第 2 點第 1 款及第 2 款規定，以「101 年 4 月 2 日」為劃分時點，將違章建築分「新違建」及「既存違建」，新違建指 101 年

¹⁴ 高雄市政府，高雄市政府主管法規查詢，網址：
<https://outlaw.kcg.gov.tw/LawResult.aspx?NLawTypeID=all&GroupID=2&KW=%e9%ab%98%e9%9b%84%e5%b8%82%e6%94%bf%e5%ba%9c%e5%b7%a5%e5%8b%99%e5%b1%80%e8%99%95%e7%90%86%e9%81%95%e7%ab%a0%e5%bb%ba%e7%af%89%e5%9f%b7%e8%a1%8c%e8%a6%81%e9%bb%9e&name=1&content=1&now=1&fei=1>。

4月2日以後始興建完成之違建，既存違建則指101年4月1日以前已興建完成之違建。

有關違章建築強制拆除順序，既存違建無違章建築處理辦法第11條之1第2項影響公共安全情形，且未經其它目的事業主管機關認定有妨礙消防安全及公共交通者，且違建符合一定規模之特別事由者(例如無壁體雨遮、無壁體棚架、守望相助崗亭、社區管制設施、無壁體曬被(衣)架等，相當於其他直轄市所謂免予查報)，依前開執行要點第3點規定予以拍照列管。既存違建有違章建築處理辦法第11條之1情形、占用公有土地、執行市政計畫需要及公共設施保留地之違建，則依前開執行要點第4點規定優先執行拆除；新違建或施工中違建依前開執行要點第5點規定，原則上優先查報並執行拆除，例外於違建符合一定規模以下之特別事由(例如無壁體雨遮、社區管制設施、無壁體棚架、無壁體曬被(衣)架等)，得予以拍照列管。

拆除收費方面，目前仍未訂定相關地方法規。

處理屬「施工中之違章工廠」之違章工廠，因其屬101年4月2日以後建造，且為施工中違建，且通常面積較大，不符合一定規模以下之特殊事由，故依前開執行要點第5點規定，原則上應優先查報並執行拆除。

處理屬「已完工之違章工廠」則視其建造年代，如屬101年4月1日以前興建完成之違建，屬既存違建，依前開執行要點第4點規定，除有影

響公安、占用公有地、執行市府計畫需要及公共設施保留地之違建情形外，原則上予以拍照列管；如屬 101 年 4 月 2 日以後興建完成之違建，因違章工廠通常面積較大，不符合一定規模以下，故依前開執行要點第 5 點規定，原則上應優先查報並執行拆除。

六、桃園市建築法令對違章工廠之處理

桃園市政府處理違章建築事務，除中央法令外，目前係依「桃園市違章建築處理要點」(105 年 4 月 18 日府都建拆字第 1110136495 號令修正發布部分條文)而為辦理。前開處理要點規定之法律位階為行政規則¹⁵。

依前開執行要點第 2 點規定，並未規範新違建之建造年代，而係以「施工中違建」及「既存違建」而為區分，只要是非屬施工中之違建即屬既存違建。

有關違章建築強制拆除順序，依同要點第 4 點規定，施工中違建除增設免予查報認定項目外，應列為最優先拆除之對象；既存違建應分類、分階段執行拆除。

得免予查報認定項目為增設一定規模以下之特定構造物，包括雨遮、無壁體之花架、圍籬、露天空調設備及屋頂層防漏水無壁式雨棚。

¹⁵ 桃園市政府，桃園市政府主管法規查詢，網址：
<https://law.tycg.gov.tw/LawResult.aspx?NLawTypeID=all&GroupID=10&KW=%e6%a1%83%e5%9c%92%e5%b8%82%e9%81%95%e7%ab%a0%e5%bb%ba%e7%af%89%e8%99%95%e7%90%86%>

A類違章建築為優先拆除案件，項目內容包含施工中、政策性案件、影響公寓大廈或社區公共權益或安全、檢察署或法院函請限期拆除、占用本府管理土地經專案核准拆除者、影響市容及公共安全之實質違規廣告物；B類違章建築為影響公共安全，項目內容包含供不定對象使用具高危險性及出入人員眾多之場所、占用防火巷或防火間隔，或屋頂平台之違建、嚴重汙染環境之違建、嚴重影響消防安全之違建、占用道路嚴重影響交通安全之違建；C類為一般性案件，其他非屬A、B類之違建等即屬之。拆除順序以A類為最優先，B類次之，剩餘資源則用於C類。但基於維護公共安全、衛生或社會矚目等重大特殊性專案案件，不在此限。

專案案件目前查有「靜鄰計畫」，針對住宅區內設有飲酒店、卡拉OK、麻將館（包含休閒會館）、夾娃娃機店、閃爍LED招牌、違法占用人行空間及自助洗衣店等7類最令民眾反感的行為進行取締¹⁶。

有關強制拆除收費方面，目前仍未訂定相關地方法規。

處理屬「施工中之違章工廠」之違章工廠，因屬施工中違建，且通常非屬一定規模以下免予查報項目，依桃園市違章建築處理要點第4點規定，原則上列為最優先拆除之對象。

處理屬「已完工之違章工廠」，因屬既存違建，如涉屬專案，為優先拆除之對象；非屬專案者則依A至C類違章建築，依序排拆。

e8%a6%81%e9%bb%9e&name=1&content=1&now=1&fei=1。網址：

¹⁶ 桃園市政府，桃市府推「靜鄰專案」加強執法 「7大類擾鄰行為」修法管制源頭，網

七、比較六都政府對違章工廠依建築法強制拆除之處理

經比較前開六都政府對違章工廠依建築法強制拆除之處理，都有因地制宜較為特別的地方法規，本文又特別著眼於「拆除優先次序」以及「收費對象」方面。

首先，有關拆除優先次序方面。針對「施工中之違章工廠」，各直轄市政府均有意將之視為排定於較為優先的拆除順序，其中排定為最優先執行拆除對象者為新北市、臺北市、臺中市政府；排定為優先執行拆除對象者為高雄市及桃園市政府；仍須符合特定條件(例如臺南市規定水平增建逾 30 平方公尺，或法定空地垂直增建達 2 層樓以上等特定要件)方排定為優先執行拆除對象者為臺南市政府。

針對「已完工之違章工廠」，六都多針對新違建採應優先執行拆除對象。屬直轄市政府劃定之新違建即排定應優先拆除者為新北市(98 年 6 月 25 日以後)、臺北市(84 年 1 月 1 日以後)及高雄市政府(101 年 4 月 2 日以後)；仍須符合特定條件(例如臺中市規定查報為施工中違建年份為 100 年 4 月 20 日至 101 年 7 月 30 日、臺南市規定有法定空地違建水平興建超過 30 平方公尺，或法定空地垂直興建達 2 層樓以上等優先拆除特別事由)方排定為優先執行拆除對象者為臺中市(100 年 4 月 21 日以後)及臺南市政府

(99年12月25日以後)。而桃園市政府是唯一一都未規範新違建者，如涉屬專案方為優先拆除對象。是新北市政府排拆違章工廠之順序於六都間應為第一梯次，予以較優先之拆除順序。

其次，有關收費對象方面。臺北市及臺中市政府均針對違章建築強制拆除有規範收費地方法規，而新北市政府目前則是針對五類二十項之違建場所規範拆除收費，如涉屬民生食安問題工廠之違建場所、水源或水質污染之違建場所、環境髒亂之違建場所，以及105年5月20日以後建造之農地非屬低污染新增未登記工廠，則經強制拆除後將予收取代履行費用。而高雄市、桃園市及臺南市均未規範收費地方法規。是新北市政府對違章工廠強制拆除之收費於六都間應為中間梯次，收費對象略遜於臺北市及台中市之範圍。

伍、結論

為能妥適處理違章工廠之問題，本文首先剖析了中央法令對違章建築之處理，經比較法之分析，查得建築法第86條第1款相較於日本建築基準法所得處罰之對象範圍較限定，且日本建築基準法課予之責任較為嚴苛；建築法相較於區域計畫法、都市計畫法及國土計畫法，法律明文所能作成之行政行為種類較少，且往往因鑑價費用昂貴，而難以裁罰，亦無法按次處罰，面對頑強不自行拆除已完工之違章工廠僅能透過強制拆除之單一手段

排除違法狀態，而難以針對其過去行為義務之違反究責。故建議得參酌日本建築基準法、我國區域計畫法、都市計畫法及國土計畫法修法，將罰鍰明確化，不再以建築物造價為規範，否則實務上往往如前開所述有窒礙難行之處，可規範一定範圍之罰鍰金額，並建議得規範按次處罰，以完整究責過去義務之違反，並督促違章工廠相關人員妥速排除現在違法狀態。又基於法律明確性原則，建議得明文規範停水停電及限期拆除等文字。針對行政行為對象方面則建議除建築物相關人員之外，亦應及於土地所有權人、使用人或管理人，甚至違章工廠建築師相關人員，將所有相關人員課予一定之義務，方能最完整遏止違章工廠蔓延。

退萬步言之，在目前難以修法的情形下，應如何處理相關法條，是個疑問。首先，因工廠管理輔導法已有修正，針對納管及輔導中朝向特定工廠登記之違章工廠，依法則不能以建築法第 86 條規定強制拆除，如此一來，除涉對傾頹或朽壞而有危害公共安全之情形而得依建築法第 82 條及第 83 條處理外，則難以依建築法論處。其次，如非屬納管之違章工廠，則應可參照工廠管理輔導法第 28-1 條之修正理由，區分施工中及已完工之違章工廠，與其他機關間分工合作。蓋該修正理由雖非明文規定，然查各直轄市政府亦多針對施工中及已完工違建而區別處理，加上施工中違章工廠，尚可命勒令停工、補辦執照手續進行裁罰及強制拆除；然而已完工之違章工廠，主管建築機關依據建築法所能作出行政行為太過單一，幾乎僅能進行

強制拆除之最終手段，且行政行為對象也較限定，難以完整課予相應的責任。是有關未納管之已完工違章工廠情形，應可依直轄市、縣（市）政府行政一體，各機關分工合作，由區域計畫法第 21 條、都市計畫法第 79 條、國土計畫法第 38 條等規定解決違章工廠林立之問題。由區域計畫法、都市計畫法及國土計畫法該管機關進行相關裁罰及處置，至違章工廠相關人員均拒不配合的階段，再以強制拆除方法為之，惟如考量拆除經費之問題，亦可將之移至建築管理機關代為履行拆除。

有關新北市政府以建築法處理施工中之違章工廠部分，相較於其他五都，排拆順序相對優先，惟拆除收費對象則處於中間梯次，或許得考量臺北市及臺中市規定擴增違建收費類型。

陸、參考文獻

一、中文文獻

(一)著作

臺北市政府法規委員會，臺北市違章建築拆除處理法制之研究，92 年 9 月。

(二)司法判決及行政實務

108 年工廠管理輔導法部分條文總說明及修正理由說明。

桃園市政府，桃園市政府主管法規查詢，網址：

<https://law.tycg.gov.tw/LawResult.aspx?NLawTypeID=all&GroupID=10&KW=%e6%a1%83%e5%9c%92%e5%b8%82%e9%81%95%e7%ab%a0%e5%b%ba%e7%af%89%e8%99%95%e7%90%86%e8%a6%81%e9%bb%9e&name=1&content=1&now=1&fei=1>(最後閱覽日 113 年 12 月 31 日)。

桃園市政府，桃市府推「靜鄰專案」加強執法「7 大類擾鄰行為」
修法管制源頭，網址：

https://www.tycg.gov.tw/NewsPage_Content.aspx?n=10&s=1112263(最後閱覽日 113 年 12 月 31 日)。

高雄市政府，高雄市政府主管法規查詢，網址：
<https://outlaw.kcg.gov.tw/LawResult.aspx?NLawTypeID=all&GroupID=2&KW=%e9%ab%98%e9%9b%84%e5%b8%82%e6%94%bf%e5%ba%9c%e5%b7%a5%e5%8b%99%e5%b1%80%e8%99%95%e7%90%86%e9%81%95%e7%ab%a0%e5%bb%ba%e7%af%89%e5%9f%b7%e8%a1%8c%e8%a6%81%e9%bb%9e&name=1&content=1&now=1&fei=1>(最後閱覽日 113 年 12 月 31 日)。

最高行政法院 99 年度判字第 914 號判決。

經濟部工商輔導中心，特定工廠相關法規 QA 彙整_1111027，111 年 10 月。

新北市政府，電子法規查詢系統，網址：
<https://web.law.ntpc.gov.tw/Fclass.aspx>(最後閱覽日 113 年 12

月 31 日)。

臺中市政府，主管法規查詢系統，網址：

<https://lawsearch.taichung.gov.tw/GLRSout/LawContentSource.aspx?id=GL002360>(最後閱覽日 113 年 12 月 31 日)。

臺北市政府，臺北市法規查詢系統，網址：

<https://www.laws.taipei.gov.tw/Law/LawSearch/LawArticleContent/FL058967>(最後閱覽日 113 年 12 月 31 日)。

臺北市建築管理工程處，違建處理科，網址：

<https://cmo.gov.taipei/cp.aspx?n=4B6D8BECF356CA11>(最後閱覽日 113 年 12 月 31 日)。

臺北高等行政法院 104 年度訴字第 1302 號判決。

臺北高等行政法院高等庭 112 年度訴字第 649 號行政判決。

臺南市政府，臺南市主管法規查詢系統，網址：

<https://law01.tainan.gov.tw/glrnewsout/index.aspx?LawType=10%2c11&page=49>(最後閱覽日 113 年 12 月 31 日)。

(三)期刊論文

蔡玉娟，日本「既存不適格建築物」管理法制與問題探究，

臺灣建築學會建築學報第 93 期秋季號，2015 年 9 月，頁 90。

二、外文文獻

(一)行政實務

奈良県まちづくり推進局建築課監察係，違反建築物等に対して使用禁止命令などを発令しました，平成22年9月30日，網址：
<https://www.pref.nara.jp/secure/4409/100930meirei.pdf>（最後閲覧日113年12月31日）。

福島市，違反建築物の指導・是正（建築基準法第9条），網址：
<https://www.city.fukushima.fukushima.jp/kaihatsu-shidou/machizukuri/kenchiku/shidou/ihan.html>（最後閲覧日113年12月31日）。

横浜まちづくり調整局，違反建築物等に対して除却命令を本日発令しました，平成22年1月18日，網址：
https://www.city.yokohama.lg.jp/kurashi/machizukuri-kankyo/kenchiku/sodan/ihan/ihansyobunjokyo.files/0013_20190325.pdf（最後閲覧日113年12月31日）。

(三)期刊論文

小野田一雄，売主及び媒介業者が違法建築の説明をしなかった義務違反による買主の損害賠償請求が棄却された事例（東京地判平31・4・24 ウエストロー・ジャパン），RETIO. NO.118 2020年夏号。

大嶺優，違法建築物である可能性がある旨の説明では足りず、

違法建築物であるとの説明義務が売主業者にあるとした買主主張
が棄却された事例（東京地判 令 2・2・13 ウエストロー・ジャパン）
RETIO. NO.123 2021 年秋号。