

墾丁國家公園住民違章建築問題及處理策略研究

林孟儒^{1,2}，彭光輝¹

¹國立臺北科技大學設計學院；²通訊作者 E-mail: *meng8014@hotmail.com*

[摘要] 墾丁國家公園於民國 71 年成立，為臺灣第一座國家公園，園區住民主要散佈於後灣、萬里桐等多達 42 個農漁村聚落，多年來當地住民因國家公園法導致居住生存與發展限制也讓墾管處與住民間產生嚴重隔閡，與住民息息相關的建築物管理更是其中之一。自墾丁國家公園管理處於民國 91 年接管墾丁國家公園建管業務後，違章建築一直是棘手問題，截至民國 101 年 12 月底止，經查報違建數量已達 949 件，不僅對建築物合法之住民有失公平性外，也嚴重影響園區整體視覺景觀風貌。因此，本研究歸納墾管處已查報且屬住民違建類型，同時進行問卷調查與深度訪談，藉此釐清園區住民違建成因與需求，做為墾管處後續研擬違建改善策略參考。研究結果顯示，園區住民主要違建成因可歸納三種：(1)每年高達六百萬觀光人潮帶動墾丁龐大的住宿商機，導致部分住民經營民宿增建設施造成違章建築事實；(2)部分老舊建築因年代久遠，加上幾次天災造成房屋亟需修繕及興建防水措施而造成違建事實；(3)因老舊建築因空間不足而增建樓地板面積導致違建事實。依據園區住民不同違建問題，本研究建議從制度面、輔導面、行政管理面、罰則面、民間參與面等五大面向 17 項策略著手，用以嚇阻新的違建產生，同時兼顧園區住民生活需求，最終達到提升營造優質的環境品質。

關鍵字：墾丁國家公園、違章建築、問卷調查、深度訪談、住民

A Study of Illegal Residential Building Issues in Kenting National Park and Handling Strategies

Meng-Zu Lin^{1,2} and Kuang-Hui Peng¹

¹College of Design, National Taipei University of Technology; ²Corresponding author E-mail: *meng8014@hotmail.com*

ABSTRACT Kenting National Park was established in 1982 as the first national park in Taiwan. The Park's residents mainly settled in 42 agricultural and fishing villages, including Hou-ua, Wan-li-toung and more. Over the past many years, many residents and Kenting National Park Headquarters have had a serious collision of interests due to the National Park Law. The residents see the law as disruptive of their livelihood, and are particularly against building management. Since 2002 after Kenting National Park Headquarters took charge of the Park's construction management services, illegal construction has been a troublesome problem with reported number reaching 949 by the end of 2012. In addition to being unfair to law-abiding residents who own legal buildings, it is also visually unfavorable to the Park's landscape. In this study, questionnaires and in-depth interview with the Park's residents were conducted to clarify reasons behind illegal construction before illegal construction patterns. Based on these surveys, illegal

constructions can be generalized and attributed to three reasons: First, up to six million tourists visit Kenting National Park every year now. As enormous business opportunities open up, some residents illegally constructed extra space on their existing buildings to run accommodation services. Second, residents illegally reconstructed parts of their buildings for waterproofing protection because the buildings were aging or suffered from natural disasters. Third, residents illegally constructed extra floor areas to their old, small buildings. Accordingly, 17 strategies in five aspects (incl. system, counseling, administration, penalties and civil participation) are suggested for Kenting National Park Headquarters to step up its measures to deal with and prevent illegal constructions.

Keywords: Kenting National Park, illegal construction, questionnaire survey, in-depth interviews, resident

前言

墾丁國家公園(以下簡稱園區)於民國 71 年成立，為臺灣第一座國家公園，肩負生態與環境保育政策，早年規劃時將許多聚落劃入國家公園範圍內，包含後灣、萬里桐、蟬廣嘴、白砂、水泉、紅柴坑、下水泉、檳榔坑、樹林、草潭、砂尾、大光、後壁湖、鼻子頭、南灣、眺石、潭子灣、墾丁、船帆石、香蕉灣、砂島、番仔寮、鵝鑾鼻、坑子內、水蛙窟、啞狗海、社頂、海墘、公館、茶山、港口、橋頭、新庄、永靖、呆風、和興路、出火、下滿州、里德、萬得路、長樂、響林等 42 個農漁村聚落地區，房屋構造多為舊式磚造或土造(內政部 2011)，多年來當地住民從事自家建築行為均受限於國家公園相關法令規定，「建築管理」則成為墾丁國家公園管理處(以下簡稱墾管處)與當地住民處於對立狀態的因素之一。早年園區範圍內之建築主管機關原為屏東縣政府，但內政部於民國 78 年依據建築法第二條第二項規定，指定墾管處為園區建築管理主管機關，後因屏東縣議會反對，經內政部於民國 80 年邀集相關單位研商結論暫緩實施，仍以屏東縣政府為園區之建築主管機關。二十餘年來屏東縣政府限於預算及人力交通等因素未有效執行拆除，致園區內違建林立，嚴重破壞園區整體景觀。監察院內政及少數民族委員會為園區之經營管理考量，要求建管事權應予統一，並有效處理違建，改善國家公園環境品質，達到便利民眾申請建照等目標，因此，內政部於民

國 91 年指示墾管處接管建管業務。自墾管處接管建管業務後，截至民國 101 年 12 月底止，經墾管處統計錄案違建數量已達 949 件(包含屏東縣政府移交件數)，這些違建案件不僅對建築物合法之住民有失公平性外，也嚴重影響園區整體視覺景觀風貌，墾管處雖可依法辦理相關裁罰或拆除作為，然而，園區許多聚落地處偏遠，民眾教育程度與資訊取得均不及都會地區，相關法令規定更可能存在不合時宜或不盡周全之處，長期下來，墾管處實際執行違建相關作業時，常與當地住民意見相左，甚至爆發衝突的景象。

違章建築一詞在「違章建築處理辦法」第 2 條明文規定，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就可稱為違章建築；同時，依建築法第 25 條第一項規定，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；內政部則認定未經主管建築機關審查許可並發給建築及使用執照，而擅自建造即使用之建物統稱為違章建築。根據內政部解釋，國內違章建築又分為程序違建及實質違建。「程序違建」係指建築物的位置、高度、結構與建蔽率，皆不違反當地都市計劃的建築法令規定，且獲得土地使用權，只是因為程序疏失，未請領建照即擅自興工，這類程序違建可依法補辦執照並繳交相關稅款，成為合法的建物，但依據「違章建築處理辦法」規定，屬於程序違建者仍須在違建人收到通知後 30 日

內，依建築法第 30 條之規定補行申請執照。違建人之申請執照不合規定或逾期未補辦申領執照手續者將可拆除之。「實質違建」則是包括有當建築物已達到基地容許興建的建蔽率、容積率與高度時，任何加蓋的建築均屬違建；或違反土地使用分區容許的使用用途；或在不得興建建築物的土地上興建等情形者均屬之。鍾起岱(2010)更進一步指出實質違建乃指未依「建築法」及「實施區域計畫地區建築管理辦法」之規定，申領建築執照或雜項執照，而擅自建照者，且其建築行為包括未經許可擅自於保護區內建築者、未經許可擅自於都市計畫公共設施保留地建築者、於合法房屋屋頂上增建房屋或設置簷高超過 2 公尺之棚架者、占用既成巷道或堵塞防火巷者、建築物建蔽率或高度不符規定者、於合法房屋法定空地上增建房屋或設置寬度大於 2 公尺簷高超過 2 公尺之棚架者、基地面積狹小或地界曲折不符合省市畸零地使用規定者、建築物附設防空避難室面積不足無法不足者、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、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，因此實質違建係指無從補辦執照成為合法建物者。黃錦堂(2003)調查研究顯示國內違章建築普遍型態大致可區分為全部違章建築、夾層違章建築、法定空地違章建築、露台違章建築、陽台違章建築、防火間隔或防火巷違章建築、屋頂平台違章建築、圍牆違章建築、天井違章建築、騎樓或無遮簷人行道違章建築、採光罩違章建築、遮陽棚違章建築、貨櫃屋違章建築、廣告物違章建築、及鴿舍違章建築等等。有關臺灣現行有關處理違章建築的相關法令，包括中央法令與地方自治條例相關規定，或各地方政府依地方特性與相關需求另行規定有關違章建築取締措施(曾鵬光等 2010)，例如臺北市政府依據行政裁量權訂定「違章建築處理規則」，明確規範這種違建分類處理方式及認定標準即可作為參考。此外，探討國內造成違章建築因素與處理之相關文獻包括張廖萬益(2012)從法律面、政

策制度面及執行面提出違章建築處理的看法；鍾起岱(2010)從制度面、執行面、預算面、政治面、經濟面、社會面、文化面、公安面、市容面等提出違建處理建議。林庭毅(2005)認為國內違章建築無法根除主因包括民眾對建築相關法令認知不足夠，守法觀念錯誤偏差，主管機關宣導教育不力，及多數民眾持有投機及民意代表關說有效之僥倖心態，及現階段法令對違章建築之罰責未盡周延及遏阻效果等，及經費、人力之編列不足致取締執行無落實等問題；李宗霖(2007)提出違章建築處理必須從法令、政治、社會心理、行政執行等四個層面著手。

爰此，本研究綜理相關文獻及國內地方政府對於違建問題的處理規則，並且歸納墾管處提供有關住民的違建錄案資料，瞭解當地住民違章建築類型，同時針對住民違建進行問卷調查與深度訪談，藉此釐清園區住民違建成因與居住需求後，參考目前墾丁國家公園保護利用管制原則以及國內其他縣市(如臺北市政府)違建處理規則作法，研擬兼顧住民居住需求及園區環境品質之違建處理策略，包含透過制度面、輔導面、行政管理面、罰則面及民間參與面提出各項建議項目，例如增加住民違建成本，或訂定違章建築處理規則，或針對墾丁國家公園計畫通盤檢討或墾丁國家公園保護利用管制原則等進行修法等，作為墾管處執行違建作業程序及未來相關法令修訂參考。

材料與方法

一、資料收集與研究方法

由於墾管處提供錄案 949 件違建案件，不論年度分布為何，其在法理上均已屬於違建列管查報及排拆對象，進一步檢視其違建事由相似，因此本研究即以墾管處近五年(民國 96~100 年)查報錄案且屬住民違章建築者做為探討對象，數量總計為 319 件，違建所在地點主要位於園區土地使用分區管制(以下簡稱土管)劃分為一般管制區、史蹟保存區、特別景

觀區、生態保護區、遊憩區等，且已涵蓋大部分園區各式違建類型。本次研究採取三種不同研究方法，包括：

1. 分類歸納

針對 319 件住民違建案件依據土地使用分區別、違建行為類型、違建內容或用途進行統計分類，瞭解哪些違建在墾丁國家公園計畫第三次通盤檢討修訂後或者，透過建管行政裁量措施下具有合法的可能性。

2. 郵寄問卷

在 319 件住民違建案件當中，扣除部分違建戶有重複違建行為的 14 件後於民國 101 年 11 月以郵寄方式寄出 305 件，並附上回郵信封，至民國 12 月共回收 15 件，回收率 5%。

3. 深度訪談

本研究期間曾進行約 10 次隨機電話訪談前測工作，結果均遭到拒絕受訪，推測本研究議題具有特殊性，違建戶因心理壓力而拒絕受訪，因此進一步透過墾管處協助，依不同的違建列管類型徵詢願意受訪之違建戶及地方人士共 5 人進行實地訪談(表 1)，除瞭解住民實際違建及居住需求問題外，並用以填補問卷回收代表性不足的情形。

二、問卷及訪談議題

本次郵寄問卷採封閉式方式，議題包含五大部分及相關內容，第一部分為基本資料，包括釐清違建戶族群、瞭解違建族群對於違建認知與行為；第二部分為違建現況，瞭解違建類型及違建用途，釐清違建戶之違建目的與實際需求；第三部分為輔導與諮詢(採複選方式)，用以瞭解違建戶需要公部門哪些實質上協助；第四部分為違建處理及課稅(採複選方式)，用以瞭解違建戶除依法拆除或裁罰外可接受的替代方案，如額外繳納稅賦或違建投保意願；第五部分為違建處理方式建議(採複選方式)，包括提供墾管處在行政裁量、違建認定、簡易設施規格化、輔導與諮詢措施等方面的相關建議，前述議題均預設相關答案供受訪者勾選，並予以統計量化。

此外，本次採取深度訪談方式則是避免受訪者回答違建問題發散而失焦(如歸咎於政治或人為等非理性之問題)，因此，本研究將前者問卷題目作為訪談標的，並以不設限答案方式由受訪者回答後再行歸納整理。

結果與討論

一、園區住民違章建築情形

根據墾管處已查報的 319 件住民違建列管案件，有高達 124 件是違法占用公有或國有土地，這些公有或國有土地權屬包括墾管處、國有財產署、屏東縣政府、屏東農田水利會、水利署、恆春鎮公所、畜產試驗所、公路總局、林務局等。此外，園區違章建築主要集中在「一般管制區」(84.83%)、「特別景觀區」(10.39%)及「遊憩區」(4.78%)最多；進一步分析所在用地別，一般管制區的違建分佈是在「鄉村建築用地」、「農業用地」、「林業用地」等用地上最多；「遊憩區」的違建則是分佈在「商店」、「海水浴場用地」、「野外育樂用地」等用地上最多；違章建築行為大致歸納「增建」、「新建」、「舊有違建」、「修繕」、「修建」等類型，以「新建(41%)」與「增建(37%)」比例最多(表 2)。

同時，根據資料顯示，住民違建所使用的建材種類多以輕鋼架、鋼構、磚造、RC、木造、貨櫃屋、輕鋼架布棚、竹籬笆為主，特別在違規「增建」與「新建」行為使用率最高(表 3)，推測這些材料普遍具有施工快速、簡單、價格便宜、堅固耐用，因此成為住民違建材料的最大宗。進一步探討住民各類違建用途可發現，大多數原因在於住民戶口人數增加、屋頂防水、增加自營民宿營業面積而增設廁所、陽台、增高樓高、遮雨棚；此外，部分違建是在建築物外或基地的法定空地違規「增建」與「新建」小木屋、鐵皮屋、圍牆、組合屋、農業設施、鴿舍/羊舍、花台等類型(圖 1)。

二、郵寄問卷調查結果分析

表 1. 深度訪談受訪者名單

受訪者編號	受訪者身份	違建列管原因	受訪時間	地點
A	萬里桐經營浮潛當地居民	修建遮雨棚及新建 RC 淋浴間	101/10/17	受訪者經營浮潛據點
B	當地經營民宿的居民	農舍二樓陽台增建廁所(註 1)	101/10/17	受訪者所經營民宿
C	當地經營民宿的居民	南灣國宅民宿二樓陽台增建廁所(註 2)	101/10/18	受訪者所經營民宿
D	當地經營民宿的居民	輕鋼構造物(遮雨棚使用)	101/10/18	電話訪談
E	當地里長		101/10/18	恆春鎮公所

註 1：已在「墾丁國家公園計畫第三次通盤檢討」發佈實施後取得合法使用執照(放寬建築樓高及樓地板面積)

註 2：南灣國宅為民國 69 年核三廠建設而興建安置住民的國宅，因年代久遠，加上天然災害影響，原單位的國宅使照已經遺失，即使「墾丁國家公園計畫第三次通盤檢討」修法放寬樓地板面積，當地住民仍無法合法增建樓地板使用

表 2. 園區 96-100 年間違建行為類型數量統計表

違建行為	數量	比例	違建行為	數量	比例	違建行為	數量	比例
增建	130	37%	新建	142	41%	舊有違建	14	4%
占用	34		占用	52		占用	10	
未占用	96		未占用	90		未占用	4	
修繕	12	3%	修建	18	5%	改建	26	7%
占用	8		占用	9		占用	11	
未占用	4		未占用	9		未占用	15	

註：1. 「占用」係指占用公有或國有土地之違建情形。2. 各違建行為比例係以違建案件總數推算之。

3. 部分違建案件有兩種以上違建行為。(資料來源：墾丁國家公園管理處，本研究統計)

表 3. 園區 96-100 年間違建類型之建材與內容統計表

違建行為	違建建材	違建內容或用途		
		室內	建物加蓋	建築物以外法定空地
增建	輕鋼架、鋼構、磚造、RC、木造	----	廁所、陽台、露臺、頂樓加蓋、遮雨棚、樓梯	小木屋、鐵皮屋、圍牆、占用公地、興建羊舍、涼亭
新建	輕鋼架、鋼構、磚造、RC、木造、貨櫃屋、車體活動房屋、輕鋼架布棚、竹籬笆	----	水塔、廁所、RC 淋浴間	占用公地或道路用地、露營車、農業設施(資材室)、蒙古包、組合屋、管理站、划水道、鴿舍、圍牆、小木屋、花台
舊有違建	輕鋼架鐵皮造、木造、磚造、RC	----	----	占用公地、鴿舍
修繕	輕鋼架鐵皮造、木造、磚造、RC	----	建築牆面、屋頂	占用公地
修建	輕鋼架、鐵皮、磚造、矽酸鈣板	----	建築牆面、屋頂	占用公地
改建	RC、鋼骨、磚造	室內樓板閣樓、夾層、廁所	----	圍牆、寺廟設施、占用公地

資料來源：墾丁國家公園管理處，本研究整理



圖 1. 園區現有違章建築型態示意圖

由於違建議題特殊，被墾管處錄案列管之違建戶心理壓力導致問卷回收僅有 15 份問卷，本研究將問卷結果整理如後：

1. 基本資料

受訪者以 50 歲以上者居多(53%)，教育程度多數為國中(27%)或大專程度(27%)，職業以從事自由業(33%)最多，其次為從事農林漁牧產業者(20%)，實符合園區當地住民人口組成與族群。

2. 違建現況

受訪者違建所在土地權屬以私有(93%)為主；違建類型以法定空地(33%)最多，其次為屋頂平台(27%)；受訪者違建用途主要為確保隱私(27%)，其次為防水防風(20%)以及住民經營民宿擴充營業面積使用(20%)。

3. 願意接受輔導與諮詢方式

受訪者普遍認為自家會產生違建來自於園區現有相關法令過於嚴苛(39%)，限制過多民眾於私有土地進行建築行為，其次則表示對「法令不熟悉(19%)」與「空間不敷使用(19%)」而違反建管法令；但卻期望透過墾管處(24%)、專業團體(24%)或當地里長(24%)尋求違建協助的管道。

4. 違建處理及課稅

受訪者普遍認為違建會影響環境觀瞻

(38%)，但願意自行拆除改善的比例卻是 0%，僅期望透過繳納稅捐或罰款費用(59%)換取免拆的行政處分，且高達 87%的受訪者可接受繳納代金，也願意對於自家違建進行投保(67%)；當然，41%受訪者也願意接受專業人員協助進行補照。

5. 違建處理方式之建議

受訪者期望墾管處能修法放寬園區建蔽率與樓地板面積限制(44%)，以及有條件放寬增設部分建築物附屬設施(如防風防雨設施)(33%)，以呼應現有住民實際需求；在墾管處處理違建的流程，受訪者表示墾管處能針對個案邀請當事人或代表參與討論(61%)，除能適時讓住民表達相關意見提供園區參考外，也能瞭解管理處對於違建審定與作業方式，減少疑慮。

三、深度訪談調查結果

本研究分別就五位受訪者對於自身違建情形、違建成因、尋求協助改善違建方式等議題進行訪談，訪談結果歸納如後：

1. 經濟弱勢問題導致僅能從現有超過 30 以上老舊屋齡增建廁所、樓地板或遮雨棚等附屬設施形成違章建築

受訪者表示，目前位於墾丁國家公園的

「鄉村聚落地區」建築物屋齡普遍超過 30 年以上(受訪者 E)，屋齡略顯老舊，近幾年遭逢大地震，加上當地夏季逢雨，冬季又有落山風，由於無力負擔翻修或修繕或重建房屋經費，僅能透過搭建遮雨棚作為防風遮雨使用(受訪者 A、D)；此外，許多住戶原居住建築物屬早期規劃興建，房間數與設施空間僅以當時人數規劃，但隨著家中晚輩或小孩嫁娶後三代同堂，原建築物逐漸產生空間不敷使用問題，僅能增建廁所或房間使用(受訪者 E)，進而產生違建問題。

2. 園區建管相關法規及程序屬專業領域，住民無相關專業團體或管道協助下從事建築行為形成違章建築事實

當地住戶認為墾管處雖然對於建管或民宿相關法令舉辦輔導或講習，但由於建管相關法規本就有其專業程度，對於參與民眾的成效有限(受訪者 B)，使得墾管處美意打折；此外，部分居民遭遇到行政機關無法提供合法建築證明，甚至缺乏專業機構提供協助(受訪者 C)，加上墾丁地區大多數建築物都需委請高雄或外地建築師協助，但外地建築師認為案件規模太小而不願意承接(受訪者 D)，加上一般請補照曠日廢時，且又不易通過，面對生活的迫切需求下，居民最終鋌而走險都會選擇違背建管法令規定進行違章建築行為(受訪者 A、E)。

3. 當地部分住民期望在違建緩拆期間以繳納代金或繳交稅賦取代墾管處強制拆除措施

當地住民有違建案件者多數因建築物屋齡已久，加上經濟較為弱勢，無力因生活所需增建廁所或遮雨棚而另外購屋滿足需求(受訪者 A、B、E)，因此期望能以繳付代金或接受較重稅賦替代列管拆除(受訪者 A、C、E)；然而，住民也瞭解目前建管相關法令並無代金取代拆除的規定(受訪者 A、B、C)，僅希望墾管處能在行政裁量及違建認定方面採取更為彈性的作法(受訪者 E)，以減少當地違建問題，並更體恤居民需求。

4. 因劃設特別景觀區問題及個案情節造成住民既有建築成為違章建築問題

部分地區因土地使用分區一線之隔被劃入特別景觀區，墾管處是否能重新檢討分區別併鄰近分區劃入一般管制區的鄉村建築用地(受訪者 A)，並且透過專案處理方式協助南灣國宅住民取得建築物權狀(受訪者 C)，以及檢討現有老舊建築所在使用分區別，考量居民需求放寬建蔽率與樓高規定(受訪者 E)，讓老舊建築得以增建樓地板面積等，藉由實際體恤居民生活需求及居民所面臨的實際問題，進行檢討相關法令，以符合當地的適宜性與合理性。

四、綜合調查結果分析

1. 程序違建與實質違建類型及合法可能性探討

根據園區相關建築管理法令規定，可將 319 件已錄案的住民違建類型分為「程序違建」及「實質違建」。屬於「程序違建」案件占總數約 28.22%，大致可分為三類，第一類是未經申請而增建樓地板面積，包括頂樓加蓋、增建樓地板面積等，目的在於因應家中人口自然增加所需空間之使用，此類型為墾丁國家公園計畫第三次通盤檢討修法放寬管制規定後之鄉建用地或農舍居多；第二類是未經申請而增建、修建建築附屬設施，住民因當地氣候條件或老舊建築因結構問題，進而在原建築物露台或建築立面增建遮雨棚等，為防風及防止屋內漏水所搭建的違章建築，此類以老舊聚落居多；第三類則是因歷史因素及限制致使單棟建物無法增建與修建，針對民國 69 年間為安置核三廠廠址的當地住民而興建完成的南灣國宅，由於地方政府建管單位所保存的原始國宅使照已經遺失或損毀，依照目前建管相關規定，建物進行增建或修建必須附有原使用執照之證明文件，導致目前國宅內的居民即便墾丁國家公園計畫第三次通盤檢討修法放寬樓地板面積，卻仍無法從事增建與修建行為。前述違建案件，除第二類仍須檢視違建戶增建附屬設施是否超過園區土管等相關規定才能判別是否可循補照程序獲得合法可能外，其他兩類違建都可在墾丁國家公園計畫第三次通盤檢

討及相關法令規定下循補照程序申請合法使用。

「實質違建」案件占總數約 71.78%，大致可分為四類，第一類屬於部分違建戶因自身需求而占用公有土地進行增建、新建等違建行為，主要用途為增設包括儲藏室、農業設施、自宅空間等；部分則是成為住民從事營業的附屬設施，例如在餐廳設置廁所、停車場、民宿房間等。這類實質違建分布地點以各鄉村聚落(鄉建用地)、景點地區(如遊憩區之帆船石、大灣路、墾丁路、紅柴坑等)；第二類屬於違反建蔽率或樓地板面積規定新建建築構造物，此類違建內容以增設戶外樓梯、圍牆、倉庫、停車遮雨棚、頂樓加蓋，以及二次施工進行違建事實居多，主要用途為私人住宅使用，但多數則為營業場所使用，如餐廳、民宿等行業；第三類屬於違反特別景觀區規定新建或增建設施，特別景觀區內又有超過 80% 以上比例是占用公有土地情形，且違建內容以新建與增建行為(73%)佔絕大多數，主要以搭建輕鋼構與棚架使用居多；第四類屬於受限土地持分面積與法令限制違法增建建築構造物，園區內部分建築屋齡超過三十年，早期因缺乏建蔽率概念，加上土地分割與持分等問題，導致許多老舊建築物因「墾丁國家公園保護利用管制原則」第 26-1 點規定建築物牆面線與計畫道路境界線必須保持在 5m 以上距離之規定，造成重建後樓地板面積不足內政部營建署於 101 年發佈「基本居住水準」之家庭人口最小坪數，進而違法增建建築構造物，以滿足居住需求，此類型多以經濟弱勢或鄉建用地的老舊社區，如漁村國宅、萬里桐等地區。由於上述實質違建多數都是「占用公地」、超過建蔽率或加蓋樓層超過三層等問題，已經違反目前墾丁國家公園計畫及墾丁國家公園保護利用管制原則，除無法透過補照合法化外，部分違建行為儼然成為牟利及侵害他人權利途徑則排除於本研究探討輔導合法化之對象，而第四類的違建問題則是凸顯現有法令欠缺周延之處，若能透過專案輔導及法令調整，不僅可滿足住民

基本居住需求，也能減少違建問題產生。

2. 住民需求與違建改善探討

彙整問卷調查結果及訪談意見後，本研究以受訪者族群為主體探討違建問題後發現，受訪者雖然對現行法令或園區規定表達「法令過於嚴苛」、「對於法令不熟悉」、「空間不敷使用」以及「特別景觀區劃設影響居住權利」、「因天災及年代久遠造成使照無從調閱」等意見，尤其當受訪者因「防水防風」、「隱私保護」、「儲藏」等居住生活需求而搭建設施物，卻成為壘管處違建查報列管對象之無奈及無法理解，但受訪者僅期望在滿足基本居住生活需求的條件下，壘管處能對於違建處理研擬折衷方案外，也願意在壘管處緩拆期間以「使用者付費」方式繳納相關費用或稅金等方式，甚至部分特殊案件能專案檢討，輔導早日合法化。此外，因部分聚落位處偏僻，相關法令資訊取得不易，加上墾丁地區缺乏相關建築團體與專業人員(如建築師等)，以致於容易違反建管法令規定，受訪者期望壘管處邀集專業人士協助解決違建問題，並且能在違建會議中開放住民參與溝通，或由壘管處委由相關單位進行輔導，尋求合法化協助。

五、改善策略研擬

本研究在歸納前述調查結果後，參考張廖萬益(2012)、鍾起岱(2010)、李宗霖(2007)以及國內其他縣市違建處理作法，建議壘管處分別就制度面、輔導面、行政管理面、違建罰則面、民間參與面等層面研擬改善住民違建問題及壘管處執行違建案件處理策略如後(圖 2)：

1. 制度面

除透過未來通盤檢討方式修訂部分地區之土地使用強度外，建議參考內政部營建署發佈實施之「住宅法」規定居住水準，針對部分老舊建築重建可能面臨建築物退縮或建蔽率規定而導致居住空間不足，建議採專案認定或以「都市更新」概念，提供原建蔽率重建或容積獎勵，藉此滿足住民最低居住水準。另外，配合修法強制要求住民違建於壘管處緩拆期

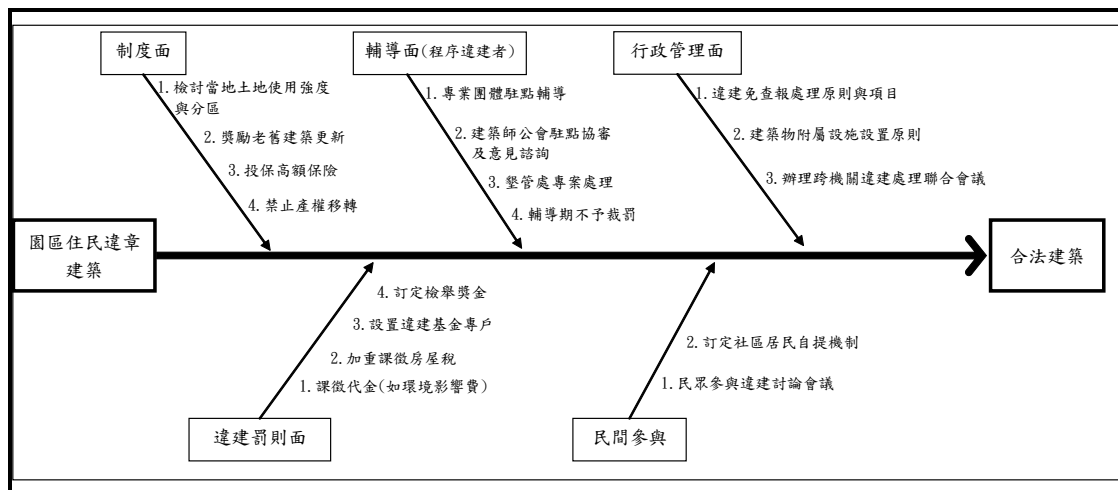


圖 2. 園區違建處理策略面向示意圖

間投保違建意外險，並加重投保金額，以確保他人權益。再者，建議透過修訂不動產相關法令，針對產權物件有違建已被墾管處查報列管者，禁止產權移轉或在產權謄本登錄違建物件，以避免消費糾紛及不當牟利。

2. 輔導面

建議由墾管處針對「程序違建」之錄案住民訂定一定時間(如三個月)的輔導期，在輔導期間由墾管處徵選專業團體進駐墾丁地區，提供住民有關違建改善的專業協助，或協調建築師公會及公會會員提供專業駐點協審及意見諮詢服務；同時建議墾管處在輔導期間訂定免裁罰的措施，以及針對違建住民送件採隨到隨審之專案處理，以爭取住民違建改善時效。

3. 行政管理面

建議墾管處參考「臺北市違章建築處理規則」，訂定違章建築免查報處理原則，免查報項目包括針對建築物附屬設施(如遮雨棚等)訂定建築物附屬設施設置原則，內含材質、方式、面積、尺寸等認定標準，惟免查報項目排除做為營業使用之設施，以照顧住民居住及生活需求為主。此外，屬於占用公有土地之違建案件，建議由墾管處邀集國產局、公路總局、林務局等單位，定期召開跨機關違建處理會議，針對承租戶規定、違建事實、處理方式、拆除期程、產權移轉等內容進行討論，並且由墾管處優先執行排拆違法占用公有土地之違

建戶。

4. 違建罰則面

依據使用者付費概念，針對尚未取得合法使用執照之違建住民，以專案方式通知稅務單位提高每年房屋稅課徵比例與額度，並訂定繳納代金方式，增加民眾違建成本，抑制民眾對於違章建築意願與僥倖心態。此外，建議墾管處增列設立「違章建築管理基金」，經費來源由民眾繳納罰款及收取拆除費用，除做為違建拆除專款專用外，亦針對施工中之違建編列檢舉獎金，以達到嚇阻園區違建目的。

5. 民間參與面

由於墾丁地區位處偏遠，幅員廣闊，建管相關法令資訊取得不易，且由上而下的法令規定與民眾實際需求往往產生脫節，為填補此一問題，建議墾管處在違建會議納入民眾參與方式，讓民眾有充分表達意見的機會；同時，可參考陽明山國家公園管理處作法，訂定當地社區自提方案機制，由社區居民自發性提出地方發展方案，內容包括土地使用強度、土地使用項目等，並經由社區一定比例同意後，循行政程序送至墾管處或上級單位進行討論，同意後可併入未來通盤檢討進行修訂，以滿足住民居住需求及改善當地違建問題。

結論與建議

一、結論

由於本研究問卷回收率低，但透過不同違建列管類型的受訪者，以及當地里長深度訪談後進行資料歸納，瞭解園區住民違建問題大致來自於幾大因素，包括第一，部分老舊建築因屋齡超過 30 年以上，無力負擔重建費用，卻因幾次天災造成房屋亟需修繕，且需興建防水措施而搭建違章建築；第二，部分老舊住宅因家戶人口增加導致居住空間不足而增建空間或設施；第三，因觀光旅遊需求導致許多住民搭建違章建築作為民宿或餐廳等商業使用。除第三部分因違建原因涉及住民與商業牟利行為不予探討外(如墾丁大街兩側違建店家)，前兩項違建問題主要族群仍以位處偏遠(如萬里桐社區)與經濟弱勢的住居多，若能透過相關程序與措施協助部分住民予以合法化，將可減少現有查報錄案違建案件，於此，本研究提出以下幾點結論：

1. 園區住民違建類型多樣，超過半數以上為樓地板面積增建作為營業之行為，少數則是為延緩屋齡老化、損壞與避免天災，或因所有權人土地持分過小所做的違章建築，兩者違建性質與成因實有不同，應分別研擬相關處理策略。
2. 墾丁國家公園計畫第三次通盤檢討雖已考量居民實際居住需求放寬部分規定，但卻仍有部分特殊個案無法獲得解決，如「墾丁國家公園保護利用管制原則第廿六點之一：建築物牆面線與計畫道路境界線必須保持在 5m 以上之距離」規定，造成部分老舊聚落或國宅重建後居住品質低於現階段居住條件，或南灣國宅因地方政府建管單位所保存的原始國宅使照已經遺失或損毀，建築物所有權人無法依規定辦理增建或修建之補照程序，未來可列為專案檢討及協助。
3. 園區住民因城鄉差距及地處偏遠等因素而有需要專業團體協助，包括提供補照申請服務，建築專業諮詢或作為墾管處與住民之間溝通橋樑，以減少違建問題。
4. 若能比照「臺北市違章建築處理規則」針

對老舊聚落及弱勢族群之違建行為訂定各項違建處理策略及措施，預期可減少當地住民約四成的違建案件。

5. 園區住民可接受緩拆期間繳交代金(如環境影響費)或加重房屋稅賦之措施，墾管處可針對未危害公共安全及未占用公有土地的違建案件可研擬課徵賦稅方案，以達公平及合理性，同時降低民眾違建意願。

二、建議

雖然本研究問卷調查與深度訪談數量少，但根據園區違建類型與受訪者意見仍可瞭解國家公園劃設造成當地住民居住或發展的影響，撇開園區違建行為達到牟利日，或者屬於佔用公有土地使用等實質違建類型，本研究針對相關調查結果初步研擬五大面向改善策略，期望在國家公園保育與住民開發之間取得部分平衡，至少能使部分經濟弱勢及老舊屋齡之建築所有權人最低的居住需求獲得些許保障。然而五大改善策略內所建議之執行項目涉及墾管處行政權責，甚至可能需透過修法方式才能獲得具體改善成效，因此，本研究建議墾管處在時程上可分為「可立即執行」及「中長期執行」。

1. 建議可立即執行：訂定程序違建輔導合法化期間免裁罰措施、南灣國宅等非屬於實質違建案件專案處理、專業團體進駐輔導、建築師公會駐點協審及意見諮詢、訂定違建免查報處理原則與項目及建築物附屬設施設置原則、辦理跨機關違建處理聯合會議等項目。
2. 建議中長期執行：包括檢討個案地區土地使用強度與分區別、獎勵老舊建築更新措施、墾丁國家公園計畫增訂社區居民自提機制、民眾參與違建討論會議、設置違建基金專戶、訂定檢舉獎金、加重課徵房屋稅及課徵代金(如環境影響費)等項目。

誌謝

本文係依據 101 年度墾丁國家公園管理

處委託研究案「墾丁國家公園違章建築型態分析、問題探討及處理策略委託辦理案」研究報告(計畫案號 205-101-01-231) (林孟儒 2013) 改寫而成,該研究案獲得墾丁國家公園管理處經費和行政支援,謹向墾管處所有參與夥伴表示誠摯謝意。本文並感謝兩位匿名的審查委員細膩且詳盡的指正與建議,亦致感謝。

引用文獻

- 黃錦堂。2003。台北市違章建築處理法制之研究。臺北：臺北市政府法規委員會。
- 林庭毅。2005。臺灣都市違章建築處理模式之研究—以台北市為例。國立臺灣科技大學建築研究所碩士論文。
- 李宗霖。2007。高雄市違章建築管理之研究。國立中山大學高階公共政策碩士論文。
- 曾鵬光、江哲銘、陳肇堯。2010。違章建築現象分類與其對外部環境衝擊之研究-以台南市為例。住宅學報 19(2):59-80。
- 楊桂環。2010。台北市違章建築拆除業務委外模式之研究。銘傳大學公共事務學系碩士在職專班碩士論文。
- 鍾起岱。2010。違章建築問題探討及處理策略之研究。臺北：內政部營建署。
- 內政部。2011。墾丁國家公園計畫第三次通盤檢討計畫書、圖。<http://www.ktnp.gov.tw/cht/laws01.aspx?lawID=43>。瀏覽於 2012-10-31。
- 張廖萬益。2012。違章建築管理問題與對策之研究-以新北市為例,國立中央大學土木工程學系碩士在職專班碩士論文。
- 林孟儒。2013。墾丁國家公園違章建築型態分析、問題探討及處理策略委託辦理案。屏東：墾丁國家公園管理處。
- 陽明山國家公園通盤檢討資訊。http://www.ymsnp.gov.tw/index.php?option=com_govopen&view=dls&gp=0&Itemid=417。瀏覽於 2012-11-05。
- 臺北市法規查詢系統網站。http://www.laws.taipei.gov.tw/lawsystem/wfLaw_ArticleContent.aspx?LawID=P13J1010-20110401。瀏覽於 2012-11-10。
- 內政部。http://www.moi.gov.tw/chi/chi_faq/faq_detail.aspx?t=2&n=3416&p=6&f=7。瀏覽於 2012-11-10。