

立法院議案關係文書 (中華民國 41 年 9 月起編號)
中華民國 105 年 3 月 2 日印發

院總第 820 號 委員提案第 18344 號

案由：本院委員王定宇、陳其邁等 20 人，鑑於現行建築法就建築物之施工品質的確保，原則上係設計由承造人及專任工程人員之「自主檢查制度」、監造人之「監造制度」及主管建築機關的「施工勘驗制度」等三道防線所交織而成，此三道防線各有其應有的功能而彼此間互相依存，缺一不可。然由 921 大地震或 206 地震中原本不該倒塌卻發生倒塌的案例中得知，原本制度設計的三道防線均未發揮其應有功能—承造人的偷工減料、監造人的未確實監造、專任工程人員之租牌而未確實監督；而從事後救濟面向的分析，證實事後救濟並無法解決問題、以及發揮嚇阻不法的預防功能，因此，強化政府執照事前監督、施工中勘驗加強管制、事後建築物定期健檢之重要性，爰提出建築法部分條文修正草案。是否有當？請公決案。

說明：

- 一、由 921 大地震中司法單位所起訴及判決的各案中可發現幾個共同的問題點：首先，就建設公司方面：為節省營造成本，而逕向擁有甲級營造資格之營造業租借牌造，自行僱工施作，且未重視建築物施工品質的重要性；其次，就監造人方面：鑒於係受建設公司委任，故對建設公司在未重視建築物施工品質的前提下，並未確實盡監造之責任，致未發現施工品質瑕疵之情狀；復次，就專業工程人員方面：出租牌造予營造業，使其能符合法定之要求，致未能要求營造業體認施工品質的重要；最後，就建築主管機關方面：在建築工程施工過程所為「施工勘驗」，僅屬形式上勘驗。上述問題產生的原因除制度設計不完備外，更與主管建築機關之公務員的心態息息相關；如 921 地震迄今已 16 年有餘，政府部門除司法單位陸續就涉案之相關的建築行為人，加以起訴及判決外，仍未見主管建築之行政機關對

上述問題有何積極有效的解決措施，甚而重新思考其所謂之「行政」與「技術」分離的成效性、可行性及合憲性等問題；反而是希望藉由加重相關建築行為之義務及責任，來達到建築工程施工品質的落實。惟在台灣目前如此惡劣之營造環境下，劣幣驅逐良幣的事件經常上演，故其成效恐非如預期。若是如此，則主管建築機關之做法除有違反建築法之虞外，更有違反憲法之嫌；蓋依近代立憲主義之民主國家，以憲法存在為其要素，而此種憲法須以保障人民基本權利為其核心任務；又基於國民主權論，國家權力的基礎是國民的付託，國家各機關權力的本質實為全民所課予之義務。故基本權利之保護，係整體國家的義務。

- 二、又建築工程之施工階段乃屬建築生命週期之一部份，故其品質之良窳與其他同屬週期部分之各階段，同樣攸關著人民生命財產甚鉅；故就建築工程施工階段之管理，建築法乃創設「施工勘驗制度」，以期建築物之施工品質能進一步獲得確保。其次，施工勘驗乃係公權力的行使；換言之，係對相關人之權利的限制；故制度的內容除了賦予主管建築機關施工勘驗的權限外，對施工勘驗程序、勘驗人員資格及相對人之救濟方式等相關規定亦應包含之，以確保行政機關依法行政之原則，保障人民權益，提高行政效能，及增進人民對行政之信賴；蓋完善的制度方能衍生出令人滿意的結果。本席等認為，有關建築施工品質之確保，在有完善之配套措施的前提下，主管建築機關或許可僅擔任監督角色，辦理各項報告書之查備工作，並於必要時，方進行現場抽查勘驗（形式審查）。惟目前建築工程施工品質（特別是私人建築）並無法完全經由民間自發性之監督獲得確保；而基於社會法治國家之理念，國家不僅應消極保護人民之生命、財產安全；更應對於人民生活各方面有積極提供給付或照顧之義務，以確保人性尊嚴之實踐；故主管建築機關對可能影響人民安全之建築管制，自不能置身室外，而應積極預防危險介入管制。至於主管建築機關因人力或專業之不足，而無法積極介入之情形下，可考慮將「勘驗」之業務委託民間專業團體辦理，並建立強制之專業責任保險。惟「施工勘驗」之業務委託民間辦理之後，主管建築機關並非即可脫卸一切責任；相反的，主管建築機關除了仍須負行政爭訟與國家賠償責任之外，對於受委託從事「勘驗」之業務者之執行職務以及其他相關事項，主管建築機關仍然負有監督之責。而非將確保建築工程施工品質之最後一道防線—「建築管制」手段，隨意減弱。
- 三、從受害者事後救濟面向來看，由於房屋本身的特殊性，使得購屋者在解決建物瑕疵問題上通常面對的是不可預見結果之漫漫訴訟長路；居民失去了生活避風港的家，相較於一般商品受害者處於經濟上、精神上更加不利之立場；許多震損受害者，對於生產製造商品的企業經營者並沒有契約法上之請求權；再加上結構瑕疵之隱蔽性及顯現之不可預期性，意謂著品質資訊的極度欠缺，在法律上還可能有罹於追訴時效的問題。除了歸責原因專業鑑定

及法條爭議問題之外，權利救濟最大的障礙在於訴訟對象與強制執行的問題。「一案公司」的猖獗以及營造廠的規模不大，導致受害者面臨求償無門的困境；即使建商還在，但在台灣公司多半屬於中小企業的情況下，名下通常不會有太多財產可供執行，脫產也十分容易。反而是經濟規模及能力不足以承擔整棟建築損害的建築師與專業技師，卻被政府賦予過高的監督責任與期待。再者，縱然災民有錢或接受政府補助得自力重建或補強者，但集合住宅牽涉法益眾多，往往各人情況及立場不一，以致爭議不休、耗時經年。本來理論上政府的職責就應該是要積極地防患於未然，而非以事後「亡羊補牢」的消極心態任事；實際上，基於 921 震災後相關司法實務判決從分析事後救濟面向，確實也證實事後救濟並無法解決問題、以及發揮嚇阻不法的預防功能，由此更見強化政府事前監督、加強管制之重要性。（參考：蔡志揚，論建造執照結構審查與施工勘驗之國家管制義務，天主教輔仁大學法律學系碩士論文，2007。）

四、綜上所述：本席等所提修正草案修正意旨簡述如下：

- (一)建築法第三十三條之審查期限自民國 60 年以來即未再更動，就現代之建築設計實質審查顯有不足，本文認為主管建築機關對於建造執照結構設計負有實質審查之義務，故現行審查期限規定過短，而有延長之必要。
- (二)建築法第三十四條建造執照結構設計之審查，現行法就主管建築機關委外審查之法律依據僅限於「特殊結構或設備之建築物」，但非特殊結構或設備之建築物仍有審查之必要。考量多年來我國建管機關一向不審查建築技術部分，若是制度轉變一下要政府承擔大量建築申請案件之結構技術審查，執行層面恐怕難以配合，故有必要將此等建築物之技術審查亦得委外辦理賦予明確之法源依據。本席等認為，由於現今建管機關之審查人員大部分不具備建築師或專業技師之資格，因此似仍以針對較不具專業性之項目審查為妥，至於較具專業性之審查項目，則委由民間專家或專業團體審查，方符「專家審專家」之原則。惟委託或指定之辦法應由內政部訂明，尤其應確保民間執法單位「中立客觀」之「第三者性」。再者，制定「羈束化」的審查內容、標準及作業辦法，係確保審查者確實執行審查的依據，且係為釐清審查與設計責任之準繩，亦可免於審查者藉詞怠惰審查，為實質審查不可或缺之配套法規。
- (三)建築法第五十六條建築施工之勘驗，本席等認為，現行條文縱使將後段「主管建築機關得隨時勘驗之」解為增加勘驗之強度，鑑於主管機關的人力物力，仍然以舊法「捨主動、就被動」及「只有關鍵的工程步驟才需要實地勘驗」的原則較為可採，因此本文認舊法「勘驗合格後方得繼續施工」相較於「隨時勘驗」，對於施工勘驗之確實執行更有保障。同樣地，於建築工程之施工勘驗亦宜於法律中訂明得引進民間力量、委

立法院第 9 屆第 1 會期第 3 次會議議案關係文書

由專業之專家或團體代為勘驗；當然也必須確保受託者具備「中立客觀」之「第三者性」，以及勘驗之項目、作業規則與標準等均須明確化，以明確界定其權責。

(四)建築法第七十條關於建築工程完竣後使用執照之申請，參酌內政部所擬修正草案，增列一定規模以上建築物之竣工查驗，得委託或指定經中央主管建築機關認可之機關（構）、公會團體辦理，以藉助民間專業能力，提昇建築管理效能。

提案人：王定宇 陳其邁

連署人：何欣純 趙正宇 羅致政 張廖萬堅 吳思瑤

劉世芳 陳素月 洪宗熠 賴瑞隆 鄭運鵬

李俊侶 鄭麗君 李昆澤 段宜康 林俊憲

鍾佳濱 趙天麟 葉宜津

建築法部分條文修正草案對照表

修正條文	現行條文	說明
<p>第三十三條 直轄市、縣（市）（局）主管建築機關收到起造人申請建造執照或雜項執照書件之日起，應於<u>三十五日</u>內審查完，合格者即發給執照。但供公眾使用或構造複雜者，得視需要予以延長，最長不得超過<u>七十日</u>。</p> <p><u>第十六條、第十九條及五層以下非供公眾使用之建築物，前項審查期限為十日，必要時得延長至三十日。</u></p>	<p>第三十三條 直轄市、縣（市）（局）主管建築機關收到起造人申請建造執照或雜項執照書件之日起，應於十日內審查完竣，合格者即發給執照。但供公眾使用或構造複雜者，得視需要予以延長，最長不得超過三十日。</p>	<p>一、隨著建築技術的進步，樓房越蓋越高，建築工程日益鉅大複雜，惟建築法第 33 條之審查期限自民國 60 年以來即未再更動，就現代之建築設計實質審查，審查期限 10 日的原則規定明顯不足，雖然有 30 日的最長期限緩衝，亦嫌不夠，實務上往往需以「退件」方式來因應法律所規定的短暫時限。</p> <p>二、為免於現行規定下，承辦人員囿於審查期限規定先行退件，造成退件率過高之現象；且主管建築機關應委託或指定專家團體實質審查建築物工程及設備圖樣、計算書、說明書，故現行條文所定之審查期限，實無法使審查工作確實執行，爰參考日本於 2006 年修正之《建築基準法》第 6 條第 4 項之規定，將原規定審查期限分別延長為 35 日及 70 日。</p> <p>三、一定造價規模以下、按照標準圖樣設計或五層以下非供公眾使用之建築物，其結構通常較不複雜，現行條文所定之期限應足資因應審查工作，爰參考日本於 2006 年修正之《建築基準法》第 6 條第 4 項之規定，增訂第二項規定仍維持原審查期限，以資便民而符效率；並明定於必要時得延長至三十日，俾利彈性。</p>
<p>第三十四條 直轄市、縣（市）（局）主管建築機關審查</p>	<p>第三十四條 直轄市、縣（市）（局）主管建築機關審查</p>	<p>一、在設計文件上簽名負責，為建築師或專業技師應盡之</p>

<p>或鑑定建築物工程及設備圖樣、計算書及說明書，應就規定項目為之，其餘項目或特殊結構或設備之建築物，主管建築機關得委託或指定具有該項學識及經驗之專家或機關團體為之；其委託或指定之審查或鑑定費用由起造人負擔。審查時應特重建築結構之安全。</p> <p>前項規定項目之審查或鑑定人員以大、專有關係、科畢業或高等考試或相當於高等考試以上之特種考試相關類科考試及格，經依法任用，並具有三年以上工程經驗者為限。</p> <p>第一項之規定項目及其餘項目、收費標準、委託或指定之辦法、審查內容、標準及作業辦法，由內政部定之。</p>	<p>或鑑定建築物工程圖樣及說明書，應就規定項目為之，其餘項目由建築師或建築師及專業工業技師依本法規定簽證負責。對於特殊結構或設備之建築物並得委託或指定具有該項學識及經驗之專家或機關、團體為之；其委託或指定之審查或鑑定費用由起造人負擔。</p> <p>前項規定項目之審查或鑑定人員以大、專有關係、科畢業或高等考試或相當於高等考試以上之特種考試相關類科考試及格，經依法任用，並具有三年以上工程經驗者為限。</p> <p>第一項之規定項目及收費標準，由內政部定之。</p>	<p>義務，且簽證負責亦不僅止於「其餘項目」，本法第 13 條既已明定設計人之責任，毋庸於本條再行規定，爰刪除「由建築師或建築師及專業工業技師依本法規定簽證負責」之文字。第一項前段並稍作文字修正，如修正條文所示。</p> <p>二、建造執照審查不應侷限規定項目，惟鑑於主管建築機關人力有限，主管建築機關得將部分項目委託或指定中立客觀、具有該項學識及經驗之專家或機關團體代為審查，主管建築機關則立於監督管理者之地位，藉此提升行政效能、減輕財政負擔，並能兼顧本法之立法目的。</p> <p>三、現行法雖規定主管建築機關依第 34-1 條預為審查時，應特重建築結構之安全，惟起造人苟非依該條規定申請預為審查，則將無適用之機會，爰於本條特別增加就專業技術項目為審查時，應特重建築結構之安全，以資適用。</p> <p>四、為明確化審查者之審查義務與責任，內政部應訂定具體明確之審查項目以及委託或指定專家團體審查之辦法、審查內容、標準及作業辦法，以供遵循，俾利執行，並明確權責，爰如修正條文所示，以符合授權明確性原則。</p>
<p>第五十六條 建築工程中必須勘驗部分，應由直轄市、縣（市）主管建築機關於核定建築計畫時，指定由承造人會同監造人按時申報，<u>經主</u></p>	<p>第五十六條 建築工程中必須勘驗部分，應由直轄市、縣（市）主管建築機關於核定建築計畫時，指定由承造人會同監造人按時申報後，方</p>	<p>一、現行條文規定建築工程中必須勘驗部分由承造人會同監造人按時申報後即得繼續施工，不足遏止偷工減料、維護公共安全，且第一項後</p>

管建築機關派員勘驗合格後，方得繼續施工。

前項勘驗人員以大專有關係、科畢業或高等考試或相當於高等考試以上之特種考試相關類科考試及格，經依法任用，並具有三年以上工程經驗者為限。

第一項之勘驗，直轄市、縣（市）（局）主管建築機關得委託或指定具有該項學識及經驗之專家或機關團體辦理。其委託或指定之辦法，由內政部定之。

第一項建築工程必須勘驗部分，承造人及監造人應於該部分工程完工後，四日內提出勘驗之申報。但有直轄市、縣（市）（局）主管建築機關所定不得已之事由時，應於其事由消滅之日起四日內申報之。

直轄市、縣（市）（局）主管建築機關應於受理申報之日起，四日內派員或依第二項委託辦理現場勘驗。經勘驗合格者，核發勘驗合格證明書，承造人未領得勘驗合格證明書前，不得繼續其後續工程之施工。

第一項建築工程必須勘驗部分暨其後續工程之內容、勘驗方式、勘驗項目、勘驗標準及勘驗紀錄保存年限，由直轄市、縣（市）（局）主管建築機關另定之。勘驗內容應特重建築結構之安全。

得繼續施工，主管建築機關得隨時勘驗之。

前項建築工程必須勘驗部分、勘驗項目、勘驗方式、勘驗紀錄保存年限、申報規定及起造人、承造人、監造人應配合事項，於建築管理規則中定之。

段規定「主管建築機關得隨時勘驗之」，與第 58 條「得隨時加以勘驗」之規定重複，於本條贅述並無必要，爰參考日本《建築基準法》第 7 條之 3「中間檢查」之規定，修正為經主管建築機關派員勘驗合格後方得繼續施工，以確保建築物之基本安全。

二、為求儘可能避免影響工程之進行，建築工程之勘驗應僅要求必須勘驗部分之後續工程需待勘驗後方得施工，爰參考日本《建築基準法》第 7 條之 3 第 1 項之規定，將現行條文中之「方得繼續施工」修正為「方得繼續其後續工程之施工」，以期明確。

三、勘驗涉及建築工程專業知識與經驗，就勘驗人員之資格立法上宜有規定，爰參考本法修正前第三十四條第二項之規定，明訂現場勘驗人員之資格應具備一定學經歷及相當之工程經驗。

四、鑑於主管建築機關人力有限，主管建築機關得將建築工程必須勘驗部分之勘驗委託或指定中立客觀、具有該項學識及經驗之專家或機關團體代為辦理，主管建築機關則立於監督管理者之地位，藉此提升行政效能、減輕財政負擔，並能兼顧本法之立法目的。其委託或指定之辦法，並應由內政部訂明，俾利適用。

五、明定建築工程必須勘驗部分完工後之申報期限，俾免承造人及監造人延誤申報，

		<p>爰參考日本《建築基準法》第 7 條之 3 第 2 項至第 3 項之規定增訂第四項。</p> <p>六、明定主管建築機關派員或委託辦理現場勘驗之期限，俾免行政延誤致影響施工；而承造人未領得勘驗合格證明書前，不得繼續施作其後續工程，爰參考日本《建築基準法》第 7 條之 3 第 4 項至第 6 項之規定增訂第五項。</p> <p>七、為明確化勘驗者之勘驗義務與責任，直轄市、縣（市）（局）主管建築機關應訂定具體明確之建築工程必須勘驗部分之內容、勘驗方式、勘驗項目及勘驗標準，以供遵循，俾利執行，並明確權責。再者，為免地方主管建築機關於訂定勘驗內容時有裁量怠惰之情事，爰參考日本 2006 年《建築基準法》修正第 7 條之 3 第 1 項之精神，特別明定勘驗內容應特重建築結構。</p>
<p>第七十條 建築工程完竣後，應由起造人會同承造人及監造人申請使用執照。<u>但建築物無承造人或監造人，或承造人、監造人無正當理由，經建築爭議事件評審委員會評審後，拒不依評審結果會同或無法會同者，由起造人單獨申請之。</u></p> <p><u>直轄市、縣（市）主管建築機關應自接到前項申請之日起，十日內依指定項目查驗完竣。但供公眾使用建築物之查驗期限，得展延為二十日。</u></p> <p><u>前項查驗，對於一定規</u></p>	<p>第七十條 建築工程完竣後，應由起造人會同承造人及監造人申請使用執照。直轄市、縣（市）（局）主管建築機關應自接到申請之日起，十日內派員查驗完竣。其主要構造、室內隔間及建築物主要設備等與設計圖樣相符者，發給使用執照，並得核發謄本；不相符者，一次通知其修改後，再報請查驗。但供公眾使用建築物之查驗期限，得展延為二十日。</p> <p>建築物無承造人或監造人，或承造人、監造人無正當理由，經建築爭議事件評</p>	<p>一、現行條文第一項有關查驗項目及程序之規定，移列為第二項，並酌作文字修正；現行條文第一項有關查驗結果之處理規定，移列為第四項，並酌作文字修正；現行條文第二項規定移列為第一項但書規定，並酌作文字修正。</p> <p>二、現行條文第三項刪除。</p> <p>三、增列第三項，明定一定規模以上之建築物得委託或指定中央主管建築機關認可之機關（構）、公會團體查驗，其查驗費用由起造人負擔。</p>

立法院第 9 屆第 1 會期第 3 次會議議案關係文書

模以上之建築物，得由直轄市、縣（市）主管建築機關委託或指定第三十四條第二項之機關（構）、公會團體查驗；其查驗費用由起造人負擔。

經查驗其指定項目與設計圖樣相符者，由直轄市、縣（市）主管建築機關發給使用執照，並得核發謄本；不相符者，一次通知其修改後，再報請查驗。

第二項之指定項目、第三項之一定規模及收費基準，由中央主管建築機關定之。

審委員會評審後而拒不會同或無法會同者，由起造人單獨申請之。

第一項主要設備之認定，於建築管理規則中定之。

四、增列第五項，明定授權中央主管建築機關訂定第二項之指定項目、第三項之一定規模及收費基準。

立法院第 9 屆第 1 會期第 3 次會議議案關係文書