

壹、案由：據訴，新北市汐止區林肯大郡社區災變已 18 年，惟新北市政府對於第三區第二排廢墟危樓之拆除及第三排建築物之整治補強，長期與建商林肯建設公司互相推託，涉有違失等情案。

貳、調查意見：

本案據訴，新北市汐止區(99年12月25日臺北縣升格新北市前為臺北縣汐止市，下同)林肯大郡社區(下稱林肯大郡)災變已18年，惟新北市政府(99年12月25日臺北縣升格新北市前為臺北縣政府，下同)對於第三排建築物之整治補強，長期與建商林肯建設股份有限公司(下稱林肯建設公司)互相推託，案經本院調閱相關調查案件、新北市政府歷次函復說明及所附佐證資料、法院相關判決書類，並於105年1月13日辦理現場履勘，復於同年月29日詢問內政部營建署副署長王○○、新北市政府工務局局長朱○○等相關主管人員，且邀請建商、林肯大郡社區管理委員會及住戶代表到場表達意見，業經調查完畢，茲條列調查意見如下：

- 一、新北市政府基於維護公共安全與公共衛生之責任，對於林肯大郡災變受損之建物，延宕多年卻未能本於職權主動積極做適當處置，以排除再次引發災變造成生命財產損失之疑慮，未能有效紓解災區受災戶長年之民怨，實有未當。

(一)按建築法第77條規定：「(第1項)建築物所有權人、使用人應維護建築物合法使用與其構造及設備安全。(第2項)直轄市、縣(市)(局)主管建築機關對於建築物得隨時派員檢查其有關公共安全與公共衛生之構造與設備。」第81條第1項規定：「直轄市、縣(市)(局)主管建築機關對傾頹或朽壞而有危害公共安全之建築物，應通知所有人或占有人停止使用，並限期命所有人拆除；逾期未拆者，得強制拆除之。」依內政部91年1月9日台內營字第0910012339號函釋略以：建築法第77條第1項規定「建築物所有權人、使用人應維護建築物合法使用與其構造及設備安全。」所稱維護建築物合法使用與其

構造及設備安全應係指所有權人、使用人在正常使用情況之責任而言，至於遇有地震等天然災害造成之損壞，難以援引課其維護構造安全之責，……惟建築物如經……認定係屬傾頹或朽壞而有危害公共安全者，得依第 81 條規定「應通知所有權人或占有人停止使用，並限期命所有人拆除；逾期未拆者，得強制拆除之。」故建物與其有關之構造與設備安全，所有權人、使用人應負合法使用與維護之責，惟若因地震等天然災害因素所造成者，即難以援引課責，而地方建築主管機關，基於維護公共安全與公共衛生，得隨時派員檢查，一旦發現建物有傾頹或朽壞而有危害公共安全之虞時，除應通知所有人或占有人停止使用外，並應限期命所有人拆除，逾期未拆者，主管機關得強制拆除之。

(二)復按九二一震災重建暫行條例第 17 條之 1(89 年 11 月 29 日修訂公布)規定：「因震災受損建築物安全鑑定有重大爭議者，行政院公共工程委員會及內政部應組成建築物安全鑑定小組，受理當事人或主管縣（市）政府提出之鑑定申請。其鑑定結果為最終鑑定，不得再提出異議。」對於震災受損建物究應辦理原地拆除重建亦或修復補強之重大爭議者，所有權人或地方政府均可依上開條例及「九二一震災受損建築物安全鑑定小組作業要點」規定之程序，向行政院公共工程委員會及內政部申請最終鑑定。惟就鑑定結果，雖不得向鑑定小組提出異議，尚非指不得就該震損建築物另有其他行為或主張。

(三)再按九二一震災發生後，內政部即於 88 年 9 月 30 日¹函知各縣、市政府社政單位，說明震災區住屋全

¹ 內政部 88 年 9 月 30 日台(88)內社字第 8885465 號函。

倒、半倒之認定標準及受災戶慰助金、租金之核發，有關該函說明二所敘全倒、半倒之認定標準，係提供各村里幹事以目測、簡易之「非專業」判定方式，可據以判斷之準則，並能迅速提報以發放「慰助金及租金」，屬社政單位對人身遭受大災變之緊急救助、人道慰問之功能。與上開九二一震災重建暫行條例第17條之1第2項規定辦理之建築物安全鑑定，係以「專業」方式(聘任專家、學者、社會公正人士、相關機關或行政院公共工程委員會高級工程主管派兼)提供予主管縣市政府或人民對該震損建築物「拆除重建」或「修復補強」之鑑定結果，俾便續辦之參考，兩者之功能，並不相同。

(四)86年8月18日溫妮颱風帶來豪雨，造成林肯大郡發生地基、擋土牆崩落，導致28人死亡、50人輕重傷、判定200戶房屋全倒及340戶房屋半倒之災變。經本院調查後，即就臺北縣政府相關主管與承辦人員予以糾彈，刑責部分函送檢察機關偵辦，並就相關行政缺失部分，糾正臺北縣政府、臺灣省政府、內政部、行政院農業委員會²。此外，針對林肯大郡第三區第三排房屋，係全倒或半倒之損壞程度認定事宜，亦經本院另案調查後，函請行政院督飭內政部及臺北縣政府，迅予限期檢討妥處；受災住戶後續安置與社會救助等，亦宜由內政部及臺北縣政府依權責持續妥善處理在案。

(五)又相關主管與承辦人員刑責部分，雖經最高法院判

² 糾正重點：臺北縣政府辦理林肯大郡之山坡地開發許可及雜項執照、雜項使用執照、土地使用編定變更、建造執照、建物使用執照等審查作業粗疏草率，未善盡職責；內政部於修正「山坡地開發建築管理辦法」第25條之作業，欠缺周詳考量；行政院農業委員會、臺灣省政府於處理72年7月7日「山坡地開發建築管理辦法」發布後尚未取得水土保持合格證明之開發整地案件，未善盡督管權責，均有違失。

決無罪定讞³，惟林肯大郡受災戶李○○等 43 人，分別提起國家賠償訴訟部分，法院⁴認為依國家賠償法第 2 條第 2 項規定及司法院大法官會議釋字第 469 號解釋，建築法、山坡地開發建築管理辦法中有關建築證照之審查、核發、取締、執行等規定，係屬法定危險防止或危險處理之行政職務，寓有保障建築物使用者生命、身體及財產安全之意旨，臺北縣政府所屬公務員對於林肯大郡建築執照之審查及發放等行為，經認定有多項缺失，所違反職務義務之法令，其法規目的具有保護面臨具體傷害之特定或可得特定之人之生命、身體及健康之利益，即屬保護他人之法律，依民法第 184 條第 2 項規定，應推定有過失，且過失與損害之發生有相當因果關係，臺北縣政府復無法舉證證明其所屬公務員無過失，自不能免其國家賠償責任。臺北縣政府鑒於法院已有一致性見解即判決，為避免受災戶長期爭訟，影響日常生活，即採和解或法院判決後不再上訴之方式處理，賠償及和解金額達新臺幣(下同)6,114.15 萬元，並於 99 年 1 月 19 日訂定「林肯大郡溫妮颱風災變受災戶補償要點」，針對未請求國家賠償之全毀戶每戶核發 63 萬元，半倒戶每戶核發 10 萬元，發放補償金 1 億 3,541 萬元。建商林肯建設公司亦發放慰助、救助及和解金達 5 億 9 千萬餘元。

(六)再按林肯大郡災變發生後，臺北縣政府即於 86 年 8 月 25 日召開緊急處理會議，依臺灣省建築師公會對林肯大郡初步檢視結論，將第三區第一排(205-235 單號) 80 戶建物劃歸第 1 類：儘速拆除；第三區第二排 80 戶(173-203 單號)、第三排(141-171 單號)

³ 最高法院 100 年 12 月 22 日台上字第 7084 號判決。

⁴ 最高法院 95 年台上字第 65 號民事判決意旨參照。

共 160 戶建物劃歸第 2 類：疏散區(共 220 戶)⁵。同年 10 月 15 日臺灣省建築師公會提出建物安全鑑定初步報告書，11 月 10 日召開鑑定初步報告研討會議，獲致結論略以：第三區第一排(205-235 單號)80 戶為儘速拆除；第二區(74-80 雙號、146-152 雙號)、第三區第二排(173-203 單號)共計 120 戶，上部結構應予拆除。臺北縣政府當時為搶救罹難者及維護災區安全，將第三區第一排(205-235 單號)80 戶受損建築物，責由林肯建設公司於 86 年 8 月 26 日完成拆除上部結構，並回填地下室。另該府自 88 年 6 月起至 98 年 12 月分階段辦理邊坡補強工程，亦委託臺北市大地工程技師公會自 88 年至 99 年底辦理大地監測作業，以掌控邊坡補強後之穩定狀況。此外，林肯大郡第二區(74-80 雙號、146-152 雙號)之 40 戶受損建物，林肯建設公司業於 98 年底配合該府辦理第二區崩塌區邊坡整治作業時，拆除其中 20 戶上部結構，並進行下方地下室補強及回填。

(七)嗣 88 年 9 月 21 日發生九二一地震後，內政部「林肯大郡專案小組」建請行政院准予該社區比照九二一地震災後處理方式通案原則辦理，並獲行政院同意由該專案小組會同臺北縣政府專案全權處理。臺北縣政府即於 89 年 1 月 24 日會同專家學者至林肯大郡現場會勘，將第三區第一排、第二排建物判定為全毀戶；第三區第三排判定為半倒戶。然第三區第三排建物全倒或半倒之認定爭議持續不斷，經內政部 89 年 7 月 13 日會議決議，由臺北縣政府督導汐止市公所辦理 2 次判定作業。該府乃於 89 年 9 月 15 日會同內政部及相關協助作業單位與專家學

⁵ 其他建築物則劃歸第 3 類：警示區(共 400 戶)、第 4 類：監測區。

者再至現場會勘結果，專家學者建議林肯大郡第三區第三排為「全倒」，惟汐止市公所對於第 2 次判定結果改判定第三區第三排為「全倒」，認為爭議甚大，且林肯大郡災變所涉之問題，實非基層地方機關所能承擔，乃函請臺北縣政府予以核定林肯大郡三區三排比照九二一震災全倒、半倒判定案，案經臺北縣政府依九二一震災重建暫行條例第 17 條之 1 第 2 項規定向內政部、行政院公共工程委員會提出申請，由該 2 部會成立鑑定小組辦理鑑定，於 90 年 10 月 9 日將林肯大郡第二區、第三區第三排、第四區建物最終鑑定結果檢送臺北縣政府，建議鑑定標的為「可修繕補強」，汐止市公所爰於 91 年 2 月 5 日將第三區第三排最終判定為「半倒」。

- (八)另林肯建設公司於 88 年 11 月間，雖曾提出第三區第三排及第四區建物結構補強計畫，並經臺北縣政府委請四大公會審查通過，惟嗣後林肯建設公司並未辦理補強。嗣臺北縣政府於 91 年 4 月 26 日⁶通知住戶儘速依財團法人九二一震災基金會規定，備妥資料申請「築巢專案－協助集合式住宅擬定修繕補強計畫書方案」，惟住戶並未提出修繕補強計畫，嗣後該府於 98 年及 99 年間雖辦理現場會勘，並將住戶意見轉知林肯建設公司，惟該公司回復表示：「追加工程部分，實非本公司能力所及」等語，該府亦未督促林肯建設公司負責修復。至於第三區第二排(173-203 單號)建物，依上開 86 年 10 月 15 日臺灣省建築師公會提出建物安全鑑定報告結論，認為該等建物除基礎外，上部結構應予拆除，臺北縣政府雖依建築法第 81 條規定通知所有權人及使用

⁶ 臺北縣政府 91 年 4 月 26 日北府工使字第 0910112640 號函。

人停止使用，惟因林肯建設公司提出「待拆建物之物權尚未解決前行政暫不介入原則」請求，經該府函詢臺灣省建築師公會回復以「僅有危險之虞並無立即性」，遂於 87 年 6 月 25 日⁷函復內政部略以：「仍暫准將原計畫拆除之 120 戶房屋一併納入整治計畫方案，審慎依法研處辦理。」該府於 99 年 11 月 12 日⁸函復住戶陳情協助辦理第三區整治補強時則表示：「依建築法第 77 條及公寓大廈管理條例第 11 條之規定，建築物及共用部分之管理維護，應由區分所有權人共同維護修繕。…建議應由建築物所有權人與林肯建設公司進行協調，或自行維護修繕，再循司法途徑向林肯建設公司求償。」

(九)惟按臺北縣政府業經法院判決認定，須就林肯大郡災變負擔國家賠償責任，亦即除建商之違法行為外，臺北縣政府當時建照審查與發放等行政違失行為，亦為造成災變的主要原因。因此，臺北縣政府與建商應就林肯大郡災損賠償與災後重建共同負起責任，對於受損建物之處理，尚難以建築法第 77 條規定，要求所有權人、使用人負責。臺北縣政府於災變後雖已給予受災戶相當賠償或補償，並分階段進行林肯大郡災變邊坡補強工程，以及監測補強後之穩定狀況，同時責由林肯建設公司將受損嚴重之部分建物拆除與地下室補強及回填作業，惟就未拆除之受損建物結構補強部分，迄今仍未獲妥善解決，尤以第三區第二排建物，原先判定上部結構應予拆除，並列為全倒(全毀)戶，迄今並未執行，亦未依九二一震災重建暫行條例第 17 條之 1 規定申請鑑定，以確定該建物之結構安全狀況，嗣後新北市政府於 104

⁷ 臺北縣政府 87 年 6 月 25 日北府工使字第 170469 號函。

⁸ 臺北縣政府 99 年 11 月 12 日北府工使字第 0991044181 號函。

年7月17日雖再委請專家評估認為並無立即性危險，惟專家仍提出安全及耐震有疑慮，以及景觀不佳與髒亂應予改善之建議，顯示該等建物於災變發生後迄今已荒廢逾18年，長期處於結構安全狀況不明與待處理之狀態，更衍生公共安全及公共衛生問題，亟待解決。

(十)綜上，新北市政府依上開建築法第77條第2項、第81條第1項規定及內政部91年1月9日函釋意旨，基於維護公共安全與公共衛生之責任，對於林肯大郡災變受損之建物，延宕多年卻未能本於職權主動積極做適當處置，以排除再次引發災變造成生命財產損失之疑慮，未能有效紓解災區受災戶長年之民怨，實有未當。

二、內政部於林肯大郡災變後，雖成立專案小組，與臺北縣政府全權處理相關問題，惟該專案小組對於災變建物損壞程度之鑑定結果及具體處理方案，並未持續督導該府積極辦理，以克竟其功；嗣後亦未要求該府確實依災害防救法相關規定進行檢討，致林肯大郡受損建物之處置迄今仍未獲妥善解決，尤以第三區第二排建物荒廢已逾18年，仍處於建物結構安全狀況不明與待處理之狀態，衍生公共安全及公共衛生問題，難謂妥洽。

(一)按災害防救法(97年5月14日修訂)第27條第1項規定：「為實施災害應變措施，各級政府應依權責實施下列事項：(第13款)危險建築物之緊急評估。」及同條第4項規定「第1項第13款有關危險建築物緊急評估之適用災害種類、實施時機、處理人員、程序、危險標誌之張貼、解除及其他相關事項之辦法，由內政部定之。」係針對何種災害造成建物毀損致生危險，有待緊急評估，因攸關人民生命安全

及其他權利至鉅，乃授權內政部訂定評估與處理程序等相關事項之辦法，以做為地方政府執行之依據。依內政部訂定「災害後危險建築物緊急評估辦法」第6條第1項規定：「建築物經緊急評估結果有危險之虞者，直轄市、縣(市)政府應於建築物主要出入口及損害區域適當位置，張貼危險標誌，並以書面通知建築物所有權人、使用人或公寓大廈管理委員會、管理負責人應於一定期限內辦理建築物修繕、補強或拆除；逾期未改善或改善後仍有危害公共安全者，依建築法第81條規定辦理。」

- (二) 林肯大郡災變1年後，內政部有鑑於受災戶陳情仍有「社區結構鑑定補強」、「地價稅及房屋稅減免」、「房貸減免或由政府負擔」、「台電高壓電塔遷移」等問題未獲解決，爰決定成立跨部會專案小組，協調相關機關早日解決此一問題。依內政部查復本院說明，該專案小組除協助受災戶及社區住戶爭取社會急難救助、求償和借貸或補償事宜外，尚包括全面比照震後安全評估作業，辦理危險房屋勘查、鑑定。又該專案小組總共召開27次工作會議，其中88年3月5日第3次工作會議，曾請臺北縣政府將全區補強之具體時間、工作項目列出時間表，同年4月20日第4次工作會議，請臺北縣政府就住戶對建物安全鑑定所提各點疑慮，充分反應予原鑑定單位一併納入檢討，同年9月30日第11次工作會議結論，對於林肯大郡非全毀戶之房屋，另以專案報請行政院核定，併九二一地震處理方式通案辦理，並請臺北縣政府依該部88年9月30日函所列通案標準查明確認有無地震後全倒、半倒情事，同時依該部「九二一大地震受災區建築物危險分級評估作業規定」進行建築物危險等級評估。同年11月19

日報獲行政院同意，由該專案小組會同臺北縣政府比照九二一地震處理方式專案全權處理。90年8月10日第21次工作會議，請臺北縣政府將第二區、第三區第三排、第四區建築物「全倒」、「半倒」爭議，向「行政院公共工程委員會及內政部九二一震災受損建築物安全鑑定小組」提出申請最終鑑定，惟至92年7月28日第27次會議時，僅就林肯大郡全毀受災戶自救會提案，作成結論略以：「(二)至關提案擬依九二一震災之社區重建辦理方式處理，九二一震災重建已有相關規定及機制據以辦理，請洽臺北縣政府專案小組予以協助辦理。」

(三)綜上所述，內政部於林肯大郡災變後，雖成立專案小組，與臺北縣政府全權處理相關問題，惟該專案小組對於災變建物損壞程度之鑑定結果及具體處理方案，並未持續督導臺北縣政府積極辦理，以克竟其功；嗣後亦未要求該府確實依災害防救法第27條第1項第13款規定及「災害後危險建築物緊急評估辦法」第6條第1項規定進行檢討，致林肯大郡受損建物之處置迄今仍未獲妥善解決，尤以第三區第二排建物荒廢已逾18年，仍處於建物結構安全狀況不明與待處理之狀態，衍生公共安全及公共衛生問題，難謂妥洽。

調查委員：仇桂美、王美玉