

調 查 報 告

壹、案 由：原臺南縣政府審查臺南維冠金龍大樓之各項執照，有無善盡審查、抽查、施工勘驗及竣工查驗之職責？現行公司法對於建築公司辦理營業、解散登記等規定過於寬鬆，致建築市場存在「一案建商」現象，不肖建商因此規避保固責任。經濟部為公司登記之主管機關，有無本於權責建立相關配套措施？均有深入瞭解之必要案。

貳、調查意見：

臺灣位處環太平洋地震帶¹，地震頻繁²致危害人民之生命與財產。政府理應就房屋結構設計與耐震、施工等相關法律更為重視，對於不動產業、營建業與建築師暨營造業相關技師之規制，實應較其他非處地震帶之國家更加嚴格。然從民國(下同)88年921大地震迄今，開發業者偷工減料、專業技師監工及監造不實、租借牌，乃至一案建商等問題仍層出不窮，甚或連大巨蛋BOT案，具有相當規模之遠雄公司均未按圖施工，以致停工，顯見我國營建管理制度確有未盡完善周延之處。

105年2月6日凌晨3點57分高雄市美濃區發生芮氏規模6.4的地震，然在臺南市震度為5級、歷時僅10餘秒的

¹ 環太平洋火山帶(英語：Ring of Fire，又稱環太平洋帶、環太平洋地震帶或火環帶)是一個圍繞太平洋經常發生地震和火山爆發的地區，全長40,000公里，呈馬蹄形。環太平洋火山帶上有一連串海溝、火山弧和火山帶，和板塊移動。它有452座火山，是占有世界上的活躍的和休眠火山的75%以上，見維基百科。

² 依據中央氣象局自1994~2013(民國83~102)年20年的觀測資料顯示，臺灣地區平均每年約發生23,000次地震(扣除1999(民國88)年、2000(民國89)年個數)，其中有感地震約1,000次。平均每天2.7次有感地震。觀之過去近百年，臺灣發生地震引起災害死傷最大者是1935(民國24)年4月21日6時2分，新竹臺中烈震，震央在新竹關刀山東南方偏南3公里，發生屯子腳及獅潭斷層，此次地震死3,276人，傷12,053人，房屋全毀17,907棟，半毀11,405棟，破損25,376棟。臺灣災害性地震引起損害最大者是1999(民國88)年9月21日1時47分，南投集集大地震，由車籠埔斷層所引發，此次地震死2,415人，傷11,305人，房屋全毀53,661棟，毀損53,024棟。

地震，卻引發83年11月間取得使用執照，地上16層、屋齡僅21年之「維冠金龍大樓」A~I共計9棟全數倒塌，造成115人死亡、104人輕重傷，家園全毀，小年夜上百個家庭哀哀上告無門，這是臺灣有史以來最多因單一建築物倒塌而罹難的不幸事件。

根據法院審理結果(如後述)，發現本案是不動產開發業與建築師暨營造業相關技師勾串所致，「人謀不臧」甚為明顯。88年921地震後，雖現行建管制度有諸多改善，例如：89、95年訂定(修)建築物耐震設計規範及解說、建築物實施耐震能力評估及補強方案、92年2月7日訂定「營造業法」規範施工品質、針對老舊建物於99年5月12日修正「都市更新條例」等，針對建築物耐震、施工品質及老舊建物更新相關問題，均有修法；但臺南「維冠金龍大樓」倒塌事件，無疑敲響了建築設計監造、營造施工管理制度之警鐘，主管機關就建築設計、施工管理相關政策、法令與執行是否不當，不無疑問，爰此本院啟動調查：「原臺南縣政府審查臺南維冠金龍大樓之各項執照，有無善盡審查、抽查、施工勘驗及竣工查驗之職責？另，現行公司法對於建築公司辦理營業、解散登記等規定過於寬鬆，致建築市場存在『一案建商』現象，不肖建商因此規避保固責任。經濟部為公司登記之主管機關，有無本於權責建立相關配套措施？均有深入瞭解之必要」等情案。

本案經向臺灣臺南地方法院檢察署、內政部營建署(下稱營建署)、經濟部、行政院公平交易委員會(下稱公平會)、臺南市政府等機關調閱有關卷證，並諮詢有關專家學者，約詢經濟部、公平會、內政部營建署與臺南市政府業調查竣事，爰臚列調查意見如下：

一、行政院所屬機關於921大地震迄今，所訂修之相關法

令制度是否符合時代發展需求，並非無疑。本案臺南「維冠金龍大樓」倒塌之「人禍」事件，發現有施工勘驗不實、偷工減料、一案建商、相關技師租借牌、變更設計時未再做結構安全計算等違法行為，而現行營建法令制度顯無法使上開違法及危害居住安全之行為全然獲致改善。行政院應鑑於本次教訓，督促所屬澈底檢討相關法令，始為正辦。

(一)內政部掌理全國營建行政事務，應依據經濟社會文化權利國際公約第11條第1項規定，保障人民享有適當的獨處居室、空間、安全、照明和通風，並提供適當的基本基礎設施安全，使人民無所恐懼、和平尊嚴居住，俾維人民適居權。

1、依據西元1976年1月3日經濟社會文化權利國際公約宣言稱：「鑒於依據聯合國憲章揭示之原則，人類一家，對於人人天賦尊嚴，及其平等而且不可割讓權利之確認，實係世界自由、正義與和平之基礎，確認此種權利源於天賦人格尊嚴，依據世界人權宣言之昭示，唯有創造環境，使人人除享有公民及政治權利而外，並得享受經濟社會文化權利，始克實現自由人類享受無所恐懼不虞匱乏之理想。(下略)」同公約第11條第1項規定：「本公約締約國確認人人有權享受其本人及家屬所需之適當生活程度，包括適當之衣食住及不斷改善之生活環境。(下略)」第六屆會議(西元1991年)同公約第4號一般性意見(適當住房權)：第1點稱按照《公約》第11條第1項，締約各國「確認人人有權享受其本人及家屬所需之適當生活程度，包括適當之衣食住及不斷改善之生活環境。」適當的住房之人權由來於相當的生活

水準之權利，對享有所有經濟、社會及文化權利是至關重要的。第7點稱委員會認為，不應狹隘或限制性地解釋住房權利，譬如，把它視為僅是頭上有一遮瓦的住處或把住所完全視為一商品而已，而應該把它視為安全、和平和尊嚴地居住某處的權利，至少有兩項理由可以認為這樣理解是恰當的。首先，住房權利完全與作為《公約》前提的其他人權和基本原則密切相關。就此而言，《公約》的權利源於「人身的固有尊嚴」，而這一「人身固有的尊嚴」要求解釋「住房」這一詞語時，應重視其他多種考慮。最重要的是，應確保所有人不論其收入或經濟來源如何都享有住房權利。其次，第11條第1項應理解為，不僅是指住房而且是指適當的住房。人類居住環境及全球住房策略(至西元2000年)委員會闡明：「適當的住所意味著……適當的獨處居室、適當的空間、適當的安全、適當的照明和通風、適當的基本基礎設施和就業和基本設備的合適地點——一切費用合情合理」。第8點稱適當之概念在住房權利方面尤為重要，因為它有助於強調在確定特定形式的住房是否可視為構成《公約》目的所指的「適當住房」時必須加以考慮的一些因素。在某種程序上，是否適當取決於社會、經濟、文化、氣候、生態及其他因素，同時，委員會認為，有可能確定在任何特定的情況下為此目的必須加以考慮的住房權利的某些方面。這些方面包括：(中略)(d)適居性。適當的住房必須是適合於居住的，即向居住者提供足夠的空間和保護他們免受嚴寒、潮濕、炎熱、颶風下雨或其他對健康的

威脅、建築危險和傳病媒介，居住者的身體安全也應得到保障(下略)。

2、復按「公民與政治權利國際公約」及「經濟社會文化權利國際公約」施行法係於98年10月29日行政院院臺外字第0980067638號令發布定自98年12月10日施行，依據第2條規定，公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力。同法第3條規定，適用兩公約規定，應參照其立法意旨及兩公約人權事務委員會之解釋。同法第4條規定，各級政府機關行使其職權，應符合兩公約有關人權保障之規定，避免侵害人權，保護人民不受他人侵害，並應積極促進各項人權之實現。同法第5條規定，各級政府機關應確實依現行法令規定之業務職掌，負責籌劃、推動及執行兩公約規定事項。第8條規定，各級政府機關應依兩公約規定之內容，檢討所主管之法令及行政措施，有不符兩公約規定者，應於本法施行後2年內，完成法令之制(訂)定、修正或廢止及行政措施之改進。

3、按內政部組織法第6條規定：「內政部設營建署，掌理全國營建行政事務；其組織以法律定之。」內政部營建署組織條例第2條第9款規定：「關於建築管理之督導與建築技術、建築材料之研究及審核事項。」第10款規定：「關於營造業、土木包工業、建築業、鑿井業、建築師及有關營建之土壤鑽探業、工程顧問公司暨專業技師等之管理事項」，相關管理權責甚明。

(二)經查維冠公司負責人林明輝於81年8月間委託「張鶯寶建築師事務所」(該事務所負責人張鶯寶現已改

名張魁寶)規劃設計「維冠金龍大樓」，並向原臺南縣政府申請建造執照，經原臺南縣政府工務局81年11月19日審查通過，核發81南工造字第11562號建造執照。嗣維冠大樓自82年1月6日開工興建後至83年11月11日獲准核發使用執照期間，原臺南縣政府工務局分別於82年9月及83年8月間，受理監造人張鶯寶建築師事務所及起造人維冠公司負責人林明輝所提出之建造執照變更設計及使用執照申請，先後於82年10月20日及83年11月11日予以審查通過，分別核發82南工造字第786號建造執照及使用執照在案。

(三)據臺灣高等法院臺南分院就臺南「維冠金龍大樓」人員損害、倒塌原因與責任關係略述如下：

1、本件事故造成115人死亡與104人輕重傷³與維冠金龍大樓整棟倒塌：

105年2月6日凌晨3時57分許發生美濃地震，在臺南市永康地區測得地震之地表加速度東西向僅為136.94gal(換算東西向地表加速度約為0.14g，屬於震度5級，距設計地震0.32g及倒塌地震0.4g尚遠，另臺南市東區德高國小測站地表加速度東西向為250.12gal，臺南市新化區口碑國小測站地表加速度東西向高達416.92gal)、南北向為112.72gal、垂直向為86.64gal。地震發生後「維冠金龍大樓」沿國光五街之騎樓柱最先破壞，然後為永大路面之騎樓柱破壞，大樓因此倒向東面，並由於後方西側柱數量少，拉不住整棟大樓，西側之1樓柱紛紛被拉斷，終導致整棟

³ 傷亡統計人數以臺灣高等法院臺南分院105年矚上訴字第1153號刑事判決所載為準。

大樓倒塌，A、B、C、D、E、F、G棟倒在永大路上，之後A棟後方之H棟跟著倒塌摔落在A棟上，使A棟破壞加劇及死傷加多，同樣G棟後方之I棟亦倒塌摔落在G棟上，使G棟擠壓成夾心，其與A棟同屬傷亡人數最多者，並因而造成住戶賴○安等115人死亡，及周○等104人受傷或重傷害。

2、各關係人刑事責任⁴：

- (1) 林明輝為維冠公司之負責人，亦為實際負責維冠公司業務經營之人，明知其欠缺結構工程技師及建築師之專業智識及能力，為節省營造成本，竟未按照結構計算書之柱配筋表、結構平面草圖，擅自減少梁柱接頭配筋量、將大梁改為小梁及改變部分梁柱接合情形，指示設計部繪圖員繪製柱配筋詳圖及建築設計圖說之結構平面圖，復於變更設計時，未再委託專業之結構工程技師重為結構計算，即指示設計部相關繪圖人員，將部分樓層照原結構計算書及建築設計圖加以修改重行繪製，致有結構計算書之結構平面草圖及建築設計圖繪製之各項疏失；又為節省營造成本及符合建築法規，借用大信公司名義擔任「維冠金龍大樓」承造人，實際上由維冠公司自行鳩工興建，疏忽而有前開之選任、監督之過失，釀成本件災害。
- (2) 張魁寶、鄭進貴均具有專業建築師身分，負責本件「維冠金龍大樓」建案之設計及監造，並受有相當之報酬，其等對於建築法及基於建築法所發布之建築技術規則、建築管理規則及其

⁴ 摘自前註判決。

他有關法令之規定當知之甚詳，其等對可能發生之危險，亦較一般人有較高之認識及敏感度，依其等專業知識及倫理，自應注意並能注意依規定設計，並確實監督承造人依規定及按圖施工，然其等僅圖報酬，卻未盡其等應盡之義務，未依規定設計並監督承造人依規定及按圖施工，違背其等之職務，造成嚴重之損害。

(3) 洪仙汗擔任維冠公司之設計部經理，明知其無結構工程技師及建築師之執照，欠缺結構工程技師及建築師之相關專業智識與能力，未按照結構計算書之柱配筋表、結構平面草圖，擅自減少梁柱接頭配筋量、將大梁改為小梁及改變部分梁柱接合情形，指示設計部繪圖員等人繪製柱配筋詳圖及建築設計圖說之結構平面圖；復於變更設計時，於維冠公司未再委託專業之結構工程技師重為結構計算之情況下，即指示設計部相關繪圖人員，將部分樓層照原結構計算書及建築設計圖加以修改重行繪製，致有結構計算書之結構平面草圖及建築設計圖繪製之各項疏失。

(4) 鄭東旭為具有專業智識之結構工程技師，負責本件「維冠金龍大樓」建案之結構分析與設計，依其專業知識及倫理，自應注意並能注意依規定為安全之結構分析與設計，然其竟疏未注意，致其所為之結構設計有前述低估靜載重等重大缺失，並造成本件嚴重之損害。

(四) 從臺南「維冠金龍大樓」偵審卷證與判決意旨分析當時之營建管理法令與施工品質管理有下列缺失：

1、建築師並未親自設計僅負責簽名之租借牌問

題，且主管機關依據行為時行政與技術分立制度未審查相關設計，致無法發現簽證不實，建物耐震結構安全設計無法確保。

- (1) 建築師張魁寶供認借牌予維冠公司興建「維冠金龍大樓」，並由其擔任「維冠金龍大樓」興建之監造人，但其未曾去過工地監造，且為建造執照、變更建造執照及使用執照之申請，並由其擔任監造人配合業者要求簽名，「維冠金龍大樓」興建過程中，其從未去過現場監工等情⁵。

⁵ 據建築師張魁寶於偵查及審理中供述如下：建築師張魁寶於105年2月9日上午3時25分偵查中檢察官訊問時供陳：「(問：在臺南縣時是獨資或合夥?)……後來我同學鄭進貴就找我，將建築師事務所遷來臺南縣，他是跟我說『有個客戶想要包我的牌一年，但是也可以自行接案，只是要是他們有建案的話，可以使用我的牌，一年可以給我90萬元』，問我意見，我就同意了，我在臺南縣的相關財務、稅務就由鄭進貴來幫我處理，後來我就將事務所遷到永康中山什麼路，地點也是鄭進貴幫我找的。」、「(問：你們接到建築圖的案件需要蓋建案，通常會跟業主之間如何互動?)我在臺南這邊說穿了就是借牌，也就是我在臺南這邊的業務我都不用管，有需要我再出現就好，有些圖或資料都是鄭進貴在幫我看，有需要簽字我再簽就好……。」、「(問：是否認識林明輝?)認識，是鄭進貴介紹的，是在我搬來臺南之前。」、「(問：林明輝是否就是你剛剛所述鄭進貴向你遊說有人要包你的牌一年的那個對象?)是。」、「(問：林明輝所屬的建設公司或營造廠為何?)他當時只有告訴我是維冠。」、「(問：在你於臺南經營事務所期間，與維冠公司總共合作過幾個建案?)不太清楚，二個或三個，因為時間隔太久了，且當時都是鄭進貴在幫我處理，我只是簽名，簽過可能就忘記了，我現在連建案名稱也不記得。」、「(問：你記得擔任維冠公司所推建案的建築師，那些建案都是在哪些地方?)都在臺南縣，只知道離永康很近，什麼路不知道。」、「(問：林明輝所屬的維冠公司是怎麼跟你談合作的費用?)是鄭進貴先跟林明輝談好，我下來臺南後再跟他們兩人談一次才決定，最後談定一年給我90或95萬元……。」、「(問：根據鄭進貴所述，本案維冠金龍大樓的建築師是由你自行來接任承辦，有何意見?)我只有負責簽名的部分，也就是相關書面資料上該簽名的地方，鄭進貴會叫我去他事務所簽，但簽名以外其他工作，像鄭進貴是幫我看維冠的人員所畫的建築圖有無違反法規，送件等就由維冠公司的人員去送。」、「(問：相關的建築圖說上除了你簽名的部分以外，張魁寶建築師事務所的印章及你的個人印章也都是你自己帶的?)印章是放在鄭進貴那裡，由他來幫我蓋，通常都是他先幫我蓋好章我才來簽名。」、「(問：你之前的筆錄有提到鄭進貴最近有突然又跟你聯絡?)我們大學同學有個LINE群組，是到上禮拜六他突然在我們這個群組中貼了很多維冠金龍大樓的訊息，但也沒有特別指明是給我看的，但我想他可能是要讓我知道，後來在昨天下午他就把我單獨拉出來一對一傳訊，把所有原本在同學會群組的訊息再單獨拉給我，我本來跟我太太說如果該我扛就我扛，何必扯到同學，後來他是寫到我是維冠的專案建築師，我太太就說他這樣是不是意思要自己撇清，把所有責任都給我扛，說我考慮到別人，別人都沒有考慮到我，所以我太太才叫我把實話都跟檢察官講。」等語；105年2月9日下午4時42分地院羈押庭訊問時供陳：「(問：你是本件維冠金龍大樓的監造人?)是的。」、「(問：監造人要負什麼責任?)去工地看看施工品質。我借牌之後，這些動作我都沒有去做。」、「(問：本件維冠金龍大樓你是借牌給何人?)借牌給維冠公司，維冠公司是起造人。」、「(問：依你所說，維冠公司是何人跟你接洽，跟你借牌?)林明輝和我同學鄭進貴。」、「(問：本件結構計算書上，是蓋張鶯寶建築師事務所的大小印章?)法定上必須要。我就是借牌給維冠公司，所以一定要蓋大小章。」、「(問：本件大樓結構計算書是何人做的?)我不清楚，我只是蓋章，應該是維冠公司找人做的。」、「(問：本件大樓結構計算書上的事務所大小章是何人蓋的?)我沒有印象，可能不是我，就是鄭進貴。不然寫我就好了。」

(2) 建築師鄭進貴於80、81年間，曾與張鶯寶成立聯合建築師事務所，以張鶯寶之名義承攬過維冠公司之建案，然實際上係建築師鄭進貴向建築師張魁寶借牌，供其在改制前之臺南縣承接建案申請建造執照等情使用，並由其以張鶯寶之名義承接本件「維冠金龍大樓」建案，當時改制前臺南縣之建案，均以建築師張魁寶之名義申請建造執照，且所有以建築師張魁寶名義接案之建案，建築師張魁寶均授權由建築師鄭進貴蓋章、簽名。依建築師張魁寶供述得知，即81年間建築師張魁寶係透過建築師之介紹，將其建築師事務所由臺北遷至臺南縣，並將其建築師之執照借牌給維冠公司，並約定只要是維冠公司之建案，即可使用其建築師之執照，而由維冠公司給付其相當之借牌費用，且借牌之時間達1年以上，方會有維冠公司補其第2年未滿1年借牌差價之問題；另「維冠金龍大樓」確由建築師張魁寶借牌所興建，並由其擔任建造執照、變更建造執照名義上之設計人及監造人，然建築師張魁寶僅配合在相關申請建造執照、變更建造執照等書面資料上簽名及蓋章，而「張鶯寶建築師事務所」及「張鶯寶」之印章則係放在建築師鄭進貴處，由其在相關建造執照、變更建造執照申請書等資料上蓋章。然「維冠金龍大樓」雖係由建商林明輝委託建築師設計及監造，但建商林明輝為節省委託建築師繪圖之費用，「維冠金龍大樓」申請建造執照、變更建造執照之整套相關建築設計圖說，包括結構平面圖、剖面圖、立面圖等圖說，均

由維冠公司設計部之繪圖員自行繪製，建築師依據建築法仍需負責該等圖說之正確性，然實際上建築師鄭進貴亦未確實查核⁶，另涉及結構安全之結構計算書，雖由結構工程技師鄭東旭簽證負責建案之結構分析與設計，然其竟疏未注意，致其所為之結構設計有前述低估靜載重等重大缺失，並造成本件嚴重之損害，鄭東旭因而被併同起訴。

(3) 查當時建築師法(73年11月)第26條、第46條第5款分別規定：「建築師不得允諾他人假借其名

⁶ 據建築師鄭進貴於刑事審理供述：105年7月22日地院審理時結證：「(問：你剛剛說本案發生之後你才知道張魁寶是這一件的建築師……顯然你對維冠金龍大樓建築過程很清楚，你為何說案發之前都不知道這些事情?)……因為當時我是跟張魁寶去刻兩副印章，一副給維冠建設、一副給我，張魁寶借牌借了90幾萬給維冠建設……」、「(問：你是否跟張魁寶合作經營事務所?)對，他負責臺南縣的業務，我負責臺南市的業務。」、「(問：你們合作內容可否說明一下?)我給他50萬的年薪，在那一年內我臺南縣的建案大部分都用他的名義下去申請。」、「(問：你剛剛說你臺南縣建案是用他名義申請，用他名義申請是什麼意思，是他沒有實際從事建築事務?)我接的案子他沒有實際從事建築的業務……他是借牌給我50萬……」、「(問：張魁寶是否因為要跟你合作，所以才把事務所從臺北市遷到臺南縣，並且把他臺北的辦事處取消，當時要合作方式是否如此?)當時合作方式是他遷下來，我拿50萬叫他來跟我聯合事務所……我用他名義借牌的，他的所有案件都是我蓋章簽字的，我學他簽字也是他教我的，簽他的名字也是張鶯寶教我的。」、「(問：你們合作開始時間是何時?)……但是我查的結果他遷到臺南縣公會的時間是80年8月31日。」、「(問：我的問題是說結束合作時間是何時?)應該是在81年9月30日之前，我最後一次幫他處理財務。」、「(問：你說你有留著一副張魁寶的印章，你有無繼續使用他的印章?)我當然要繼續使用他的印章，你要知道拆夥是拆夥，建照送了之後，不管你是借牌給人家或是怎樣，要負責到使用執照領到，不是說蓋完章之後，你錢收了，人家要變更設計、樓層勘驗、使用執照，都不管人家，沒有那種事。」、「(問：如果依照起訴書記載，維冠金龍造價依照起訴書記載是1億8百36萬5千2百元，如果按照你的算法，你認為設計的建築師應該拿到多少錢?)公定造價我都看過583萬1千4百元還是4千1百元。」、「(問：你在剛到案時，你有陳述說你跟張鶯寶組聯合事務所時，曾經承攬過維冠建設的建案，是用張鶯寶的名義承攬，這部分陳述是你講的嗎?)是，我講的。」、「(問：承攬維冠建設的建案是哪一家?)我說的建案是維冠金龍建案沒錯。」、「(問：你們承攬這個建案，張鶯寶有實際去做審圖、監造或包含到建築師公會去遞件、掛號的事務嗎?)沒有，應該沒有。」、「(他是否有把印章也寄放在你這裡?)有。」、「(問：他有授權你簽名與蓋印嗎?)有。」、「(問：在包牌的情形下，承攬維冠金龍大樓的案子，林明輝應該把費用給付給張鶯寶，當初你們談包牌時，有無談到包牌費用要如何支付?)沒有講那麼清楚，但是有規矩，他要把設計費繳到公會去掛號，到時候費用會退回給張鶯寶的帳戶，張鶯寶扣除稅金之後，有講稅金，要扣一成的稅金還給林明輝。」、「(你們發生爭執的錢部分是哪一部分?)發生爭執錢的部分，他認為這麼多的案件他只收了我的50萬與林明輝的90萬，他覺得很划不來。」、「(問：如果他覺得划不來，代表說他有一個認知說他應該獲得的報酬?)可是你給人家包牌。」、「(問：他是否有提到他應該獲得的報酬有多少?)有包牌就是包牌，假如人家都沒有案件，你白白賺了140萬，這怎麼說。」、「(問：如果說你是建築師，你要怎麼處理，說不同意借牌或是已經解除委任，但是建造執照已經用我的名字掛出去，如果你是建築師你要怎麼跟建管課處理?)可以變更設計人與監造人。」

義執行業務」、「建築師違反本法者，依左列規定懲戒之：……五、違反第4條或第26條之規定者，應予撤銷開業證書。」又按當時之建築法第13條第1項規定：「本法所稱建築物設計人及監造人為建築師，以依法登記開業之建築師為限。但有關建築物結構與設備等專業工程部分，除五層以下非供公眾使用之建築物外，應由承辦建築師交由依法登記開業之專業工業技師負責辦理，建築師並負連帶責任。」建管單位要求建築師就工程營建之相關業務文件上簽名認證，無非係要求建築師就工程之設計予以注意並加以監造，確保施工單位按核准圖說施工，另由營造單位確保工程施工品質，並於營造業法規定綦詳，故建築師法第26條明確規定，建築師不得允諾他人假借其名義執行業務，並於建築師違反此規定時，於建築師法第46條第5款規定，應予撤銷開業證書，然非謂據此即認違反規定之建築師僅負行政上應予撤銷開業證書之責任而已（可以另有民、刑法等賠償責任），否則建築師不但可藉借牌之名輕易獲取相關利益，並因此可脫免其依法應負之設計及監造之責。且建築師借牌興建之建物，因缺乏建築師之實質設計及監造，並監督營造廠之相關專任技師、工地主任等按核准圖說施工，工程施工品質可能因此下滑，不但影響建物使用人人身及財產之安全，亦對大眾形成極大之危險，並非立法之目的，且有違建管單位要求建築師就施工勘驗之相關業務文件上簽名認證之目的。惟上開建築師明知其係「維冠金龍大

樓」興建時之建築師，依前揭建築法之規定，自應負設計(含結構設計)及監造之責⁷，其出借牌照(借牌)予他人時，仍辯稱其所為之行為僅係借牌之行為，而無建築術成規為設計、施工之行為，既無設計、施工之行為，即無注意義務之違反云云，足見，建築法第34條第1項規定，建築師對於「其餘項目」審查⁸，如同兒戲。

2、本案原始設計均由維冠公司設計部繪製，建築師未實際參與規劃設計，尚非單一個案：

建商林明輝並未取得建築師執照，卻經營有關建築物興建之規劃設計、繪圖工作，亦即證人所稱之「地下建築師」，建商林明輝在興建「維冠金龍大樓」之前，曾設計規劃興建「維冠龍門世家」建案，林明輝均係自己規劃設計、繪圖完成，僅於辦理送件申請建築執照而需要借用建築師名義時，才找上建築師，建築師同意借牌給林明輝辦理建築執照之申請，亦即「維冠龍門世家」建案亦非由建築師規劃、設計、繪圖，僅是以鄭進貴建築師名義簽名用印於相關圖說資料上後，送件向主管機關辦理建築執照申請，此亦即一般業界所稱之「借牌」。堪認建商林明輝於本件「維冠金龍大樓」建案興建前之相關建案，均由維冠公司設計部自行繪製所有建築設計圖說

⁷ 臺灣高等法院96年度矚上更(二)字第6號業務過失致死等一案，主任技師借牌予他人為大樓之興建，實際上未執行其主任技師之法定職責，後該大樓因地震倒塌，並致住戶死亡等情，於該案認借牌之主任技師，仍應負主任技師法定之職責，而非認僅依當時之技師法，以違反技師法第19條第1項第1款「使他人假用本人名義執行業務」，而依技師法第38條第2項之規定「撤銷其執業執照、技師證書」即可，嗣該案判決後經主任技師等人不服上訴後，經最高法院以98年度台上字第7830號判決上訴駁回確定，可資參照。

⁸ 建築主管機關就「規定項目」審查，「其餘項目」由建築師簽證負責，建築師應負簽證責任。建築法第26條第2項，建築物起造人、或設計人、或監造人、或承造人，如有侵害他人財產，或肇致危險或傷害他人時，應視其情節，分別依法負其責任。

後，委託鄭進貴簽證、送交建築師公會審核擔任設計人、監造人之方式，與鄭進貴業務合作，且本件「維冠金龍大樓」雖係由建商林明輝委託建築師設計及監造，然建商林明輝為節省委託建築師繪圖、結構技師等之費用，故「維冠金龍大樓」申請建造執照、變更建造執照之整套相關建築設計圖說，包括結構平面圖、剖面圖、立面圖、配筋詳圖等圖說，均由維冠公司設計部之繪圖員自行繪製⁹。

⁹ 建商林明輝於偵查及審理中證述如下：林明輝於105年3月2日下午5時10分偵查中檢察官訊問時，供陳：「(問：八十一年申請建造執照，八十二年變更設計，八十三年申請使用執照，分別是由何人去送件?)八十一年是鄭進貴送的，因為申請建照的流程在我繳納設計監造費後，建築師就要拿圖跟申請書跟設計費去跟建築師公會掛號，因為跟建築師公會我們不能送，鄭進貴才可以，所以在鄭進貴在跟建築師公會掛號後，才由建築師公會轉臺南縣政府建管課審核建築執照。八十二年變更設計是我們公司設計部門弄好，由設計部門拿去給鄭進貴的建築師事務所去把申請書、圖裡面要建築師蓋章簽名的部分弄好，鄭進貴弄好後，再由公司的設計部人員去鄭進貴事務所把資料拿回來，同時給鄭進貴變更設計費，之後設計部門再拿去給營造廠的土木技師簽名蓋章，以及蓋營造廠的大小章，都處理完後因為變更設計不需要經過建築師公會，所以由我們公司的設計部門直接送件變更設計……」、「(問：所以鄭進貴沒有在幫你們畫圖?)我為了設計費的成本，如果由鄭進貴事務所的人畫，還要算繪圖費，如果由我們公司設計部門畫圖，就可以省4、50萬元。」、「(問：鄭進貴就只有幫你們審圖、送建造執照的申請?)是，而且審圖不是只有看那些圖，鄭進貴還要看建築設計圖內的結構圖面與結構計算書的內容有無符合，因為結構計算書建築師必須簽證。」、「(問：你一向都是自己聯絡鄭進貴，還是請設計部門處理這些審圖、送件的細節?)我會跟鄭進貴討論草圖以及設計費用，其他送照的細節都是設計部門在跟鄭進貴聯繫，因為那些不需要我自己來處理，我重點指導就好。」、「(問：八十一年申請建照，八十二年變更設計，八十三年申請使用執照，所有的圖說都是維冠公司的設計部門畫的，由鄭進貴審圖?)是。」、「(問：所以鄭進貴建築師事務所沒有畫過任何一張圖?)沒有，但是鄭進貴必須要審核，因為我要省一點畫圖費用，但是鄭進貴審圖也有修改圖的機會。」等語(詳偵一卷卷(六)第五八頁反面至第六一頁反面)。建商林明輝於105年7月22日地院審理時結證：「(問：維冠建設是否你自己獨資經營?)對。」、「(問：龍門世家第一期你有無跟鄭進貴合作?)……確實我跟鄭進貴很早之前就合作過，之後繼續再合作。」、「(問：我問你的意思是說你如果找你說的合法的建築師來配合，上面簽名就是你配合的建築師的名字?)是，就是鄭進貴，配合鄭進貴他要負責簽名，沒有簽名就不能送申請建造。」、「(問：本案維冠金龍案件掛的是張鶯寶，為何你會說是鄭進貴建築師處理案件?)因為當時我接觸的就是委託鄭進貴，因為我跟他說的過去也有合作過，也有小件的，因為我過去開地下建築師都是跟民間服務，蓋一樓到四樓我都有服務，也有配合過鄭進貴，但是這一件我跟鄭進貴說我這一件要蓋十六樓，要委託你審圖，圖讓我們設計部畫，但是你要審圖、設計、監造，結構計算書要簽名。就是委託鄭進貴，因為他是聯合事務所，我委託他設計讓他做這些工作，簽證、審圖就是他負責，他要叫張鶯寶我沒有權利干涉……」、「(問：在檢察官問你時，檢察官問你是否只記得維冠金龍，你是否有說我也是開庭看到鄭進貴我才說維冠金龍是鄭進貴，你有無這樣說?)我也跟檢察官報告，因為這一件案件我很有誠意，從頭到尾還沒有鑑定報告之前我都說實話給他聽，因為我說這這麼久的事情，建築師我都不知道是誰，那天剛好收押要回去看守所的時候，第二庭我就跟檢察官說鄭進貴，我也跟他說確實是他，因為這22年案件做這麼多，我哪記得是誰，那是印象，第二庭蔡檢察官我也很有誠意跟他說的一清二楚……」、「(問：這些建築案你都忘記了，為何你只記得維冠金龍的建築師是誰?)

3、「維冠金龍大樓」除建築師未依法監造外，其他專任工程人員¹⁰亦未到場勘驗查核，上開違法情事亦非個案，建築法相關監造勘驗制度形同虛設：

(1) 建商林明輝並未僱用專任工程人員主任技師到場勘驗查核施工狀況，亦未通知或要求大信公司名義上所僱用之主任技師黃厚民確實到場勘驗查核施工狀況，且於82年4月至同年7月底

維冠金龍我知道是他為什麼，因為當時我去西門路，他平常就有在跟我配合私人的案件，客戶都有在跟他配合，我說這一棟大樓再麻煩你順便讓你審圖、設計、監造，幫我申請建照、結構技師簽證，他說沒有問題，我就照這樣去驗，所以確定是他做的，我委託他。」、「(問：我是說你在檢察官問你時，你有無說所有的地質鑽探、結構計算都是你自己維冠建設花錢處理?)是，我委託人家做的。」、「(問：你在檢察官那邊說這些圖面照你所述你是送給鄭進貴審圖，他是如何審圖?)整個圖面……圖是整套的……平面、剖面、立面、結構都要用好，結構計算也要一份，地質鑽探也要一份，都要整套好才會送去給建築師審，審完要簽名蓋章……」、「(問：所以這些設計上有問題就是前面作業的問題?)我們前面作業就算有問題，結構計算書錯誤我們設計部照結構計算書畫圖負責送給建築師，他要負責去審圖要去看，不是只有書面申請設計單位蓋章就可以，他要審。」、「(問：你確定本案送審圖是送給鄭進貴?)是，因為我在檢察官那邊就有跟他報告說張鶯寶我真的那麼久我沒有印象，是那天收押才看到他，我才問他是誰，我問鄭進貴他是誰，他就說他是張鶯寶，我才知道。」、「(問：你確認一下維冠金龍在蓋的時候，維冠建設有無張鶯寶事務所的大小章?)沒有。」、「(問：你以前在筆錄內提到在二月八日剛來時筆錄提到當時合作的建築師是張鶯寶，但是後來檢察官有一次把你帶回去你家找資料之後，找完帶你回地檢署作筆錄你說你記錯，是到羈押庭你才認出說你確認錯人，你當時說法是事實?)是。」、「(問：我的問題不是這樣，我問題是你明明是委託鄭進貴來處理事務，讓他設計審圖送建照申請，你會委託他也是因為你信任他，你覺得他有專業，結果後來你發現出具名義的是別人，你的員工會不會告訴你?)應該是不會，因為我有跟他說是鄭進貴幫我們負責這一件，我剛剛有報告過鄭進貴有他的權利義務，因為他是建築師聯合事務所，他要用誰那是他的權利，反正可以申請建照，給他設計費，可以蓋房子就好。」、「(問：這個案件結構技師是你找大合公司，建築師是另外一位，不是建築師去找大合公司的，這樣建築師如何跟他配合?)現在建築師圖都要送申請去給鄭進貴審圖與申請建造，他要根據結構計算書，裡面就有寫送審，他就會去看，他會去看結構計算書的所有建築圖與結構圖跟結構計算書對不對，建築師也要去審這件事情，我們設計部也要審。」、「(問：你以前筆錄內提到建築師你委託完之後，要去看建築的設計圖與結構計算書有無符合，你以前有這樣說，是否事實?)是，他負責審圖、設計、監造、結構計算書，要簽證他不用對也太誇張了。」、「(問：不管維冠金龍建築師是哪一位，維冠金龍的建築師有無在維冠金龍處理好之前，有無任何人跟你說不做的?)沒有，他一定要負責，委託他就是申請建造與報完工領到使用執照。」等語(詳地院卷(六)第十八頁至第四五頁正面)。建商林明輝前揭偵查及審理中之供述，再參以被告林明輝於一〇五年三月十七日下午三時五分偵查中檢察官訊問時之復供陳：「(問：你在跟鄭進貴談金龍建案的費用，跟他談的是設計、監造費用?)是，是兩個費用，同一個案子要送設計跟監造費都要算在裡面，因為建築師要負責監造，他會算監造費進去。」、「(問：因為圖都是維冠公司設計部畫的，所以設計費的部分你跟鄭進貴怎麼談?有無折減費用?)我們公司有設計部，是因為以前我當過地下建築師，設計部等於是建築師的繪圖員，我們公司自己畫圖可以減少繪圖的費用。」

¹⁰ 依據82年6月1日之營造業管理規則(62年10月17日發佈，業經營造業法施行後，於94年10月27日廢止)

前，及同年11月至83年8月竣工前之期間未僱用工地主任；關於鋼筋之採購，維冠公司下設之工務部則會簽請建商林明輝審閱、確認，嗣工地實際進料，未依結構計算書，就梁、柱7號以上主筋應施作降伏強度 4200kgf/cm^2 之高拉力鋼筋，卻用 2800kgf/cm^2 之中拉力鋼筋，及未按核准圖說施工，於梁、柱接頭未設箍筋，梁主筋未做彎鉤，且鋼筋續接器施工不良，復指示維冠公司相關施工人員擅自將1樓A、B棟間之隔戶牆予以拆除，另2至4樓A、B棟間之隔戶牆則擅自取消未予施作等違法作為，其中梁、柱7號以上主筋誤用 2800kgf/cm^2 之中拉力鋼筋為本件「維冠金龍大樓」倒塌之原因，其餘則為大樓倒塌後，使房屋損壞加速、加劇及傷亡增加之次要原因。

- (2) 復按當時之建築法(73年11月)第56條、第58條、第61條分別規定：「建築工程中必需勘驗部分，應由直轄市、縣(市)(局)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及勘驗紀錄保存年限，於建築管理規則中定之。」、「建築物在施工中，直轄市、縣(市)(局)主管建築機關認有必要時，得隨時加以勘驗，發現左列情事之一者，應以書面通知承造人或起造人或監造人，勒令停工或修改；必要時，得強制拆除：……六、主要構造或位置或高度或面積與核定工程圖樣及說明書不符者。七、違反本法其他規定或基於本法所發布之命令者。」、「建

築物在施工中，如有第58條各款情事之一時，監造人應分別通知承造人及起造人修改；其未依照規定者，應即申報該管主管建築機關處理。」又按當時之建築師法(73年11月)第18條、第20條分別規定：「建築師受委託辦理建築物監造時，應遵守左列各款之規定：一、監督營造業依照前條設計之圖說施工。二、遵守建築法令所規定監造人應辦事項。三、檢驗建築材料之規格及品質。四、其他約定之監造事項。」、「建築師受委託辦理各項業務，應遵守誠實信用之原則，不得有不正當行為及違反或廢弛其業務上應盡之義務。」復就當時之臺灣省建築管理規則(79年3月)第28條第1項、第3項分別規定：「建築工程必須勘驗部分，依左列施工階段辦理：一、放樣勘驗：建築物放樣後，挖掘基礎土方前。二、基礎勘驗：基礎土方挖掘後、澆置混凝土前，其為鋼筋混凝土構造者，配筋完畢，如有基樁者，基樁施工完成。三、配筋勘驗：鋼筋混凝土構造及加強磚造各層樓板或屋頂配筋完畢，澆置混凝土前。四、鋼筋勘驗：鋼骨鋼筋混凝土構造各層鋼骨組立完成裝置模板前或鋼骨構造，鋼骨結構組立完成作防火覆蓋之前。五、屋架勘驗：屋架豎立後蓋屋面之前。」、「申報勘驗之文件應經承造人會同監造人查核簽章後於該階段工程施工前送達當地主管建築機關次日方得繼續施工。但有緊急施工之必要者，監造人或承造人得監督先行施工並於3日內報備，依本規則第17條規定免由營造業承造及建築師監造之建築物由起造人自行依核

定圖樣施工免予施工勘驗。」另按省(市)建築師公會建築師業務章則第6條規定第1項:「現場監造事項規定如左:一、監督營造業及其他設備廠商依照詳細設計圖說施工。二、遵守建築法令所規定監造人應辦事項。三、查核並督導營造業及其他設備廠商提供有關建築材料之規格、品質及證明文件。四、工程上所有應付款項,得由建築師按照建築契約之規定,予以審核及簽發領款憑證,委託人憑該領款憑證,直接付與營造業。五、凡與工程有關之疑問由建築師解釋之,並得視為最後決定。有關委託人與營造業及其他設備廠商間發生之問題,建築師可按照建築契約之規定,擔任解釋並決定之,惟任何一方對於其所解決之點有不滿意,仍得向建築爭議事件評審委員會申請仲裁。」再按當時之建築技術規則建築構造編(78年5月)第8條、第9條、第335條第1項、第2項規定:「建築物構造施工,須以施工說明書詳細說明施工品質之需要,除設計圖及詳細圖能以表明者外,所有為達成設計規定之施工品質要求,均應詳細載明施工說明書中。」、「建築物構造施工期中,監造人須隨工作進度,依中國國家標準,取樣試驗證明所用材料及工程品質符合規定,特殊試驗得依國際通行試驗方法。施工期間工程疑問不能解釋時,得以試驗方法證明之。」、「混凝土構造施工時,必須隨同工作進度,查驗左列各項工作,並予記錄:一、混凝土配料之品質及配比。二、混凝土之拌和、澆置及養護。三、鋼筋彎紮及排置。四、橫版及

支撐之安裝與拆除。……」、「前項各款查驗，均須有查驗報告，並由監造人簽認，置於工地備主管建築機關不定期、不定時之抽查核對。」依前揭規定，再佐以前述當時建築法(73年11月)第13條第1項、第60條，當時建築師法(73年11月)第17條、第19條等規定，建築師受委託為建築物之監造者，應負監督該工程施工之責任，且監督承造人應依規定及按核准圖說施工，隨工作進度查核並督導營造業及其他設備廠商提供有關建築材料之規格、品質及證明文件，鋼筋彎紮及排置，於建築工程中之配筋勘驗，即鋼筋混凝土構造及加強磚造各層樓板或屋頂配筋完畢，澆置混凝土前，應由直轄市、縣(市)(局)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，方得繼續施工。然建築師張魁寶、鄭進貴2人就「維冠金龍大樓」營建工程之監造，應共同負實質監造人之責任(詳如前述)，自應查核、監督實質承造人即維冠公司，於施工時是否按圖施工。惟張魁寶、鄭進貴2人於本件「維冠金龍大樓」施工階段，未曾至工地，自無從為前述之查核、監督等監造行為。

4、建築物相關設計與施工資料並未保全，造成取樣鑑定困難，引發訴訟爭議。

按本件「維冠金龍大樓」倒塌，關於倒塌之原因，事後臺灣臺南地方法院檢察署委請臺南市土木技師公會為鑑定，其六、鑑定經過為：該會經受理後，由理事長組成一個團隊，配合臺南市政府搜救拆解倒塌建物時，同時進行取樣工作，

並將取樣試體(含混凝土鑽心試體及鋼筋)送臺灣檢驗科技股份有限公司(SGS)試驗，搜救完畢後清理地下室，並至現場檢視地下室損壞情形，該會鑑定團隊另依照申請單位提供之原設計結構計算書、建築圖說(按指82年之建設圖說)進行檢討，以釐清造成倒塌之原因是否與原結構分析設計、圖說繪製及施工品質等有關，鑑定報告完成前，並邀集臺南市結構工程技師公會、中華民國全國建築師公會及中華民國大地工程技師公會派員對鑑定報告內容提供意見。其七、鑑定內容為：(1)混凝土鑽心取樣抗壓試驗：每樓層原則上至少3顆，若取樣不易則在其他樓層增加取樣。因為現場大部分損壞嚴重，已無法取樣，故取樣位置，以倒塌後位於上方之H、I棟居多。(2)鋼筋取樣拉力試驗及水淬鋼筋檢驗。(3)抽驗檢視梁、柱尺寸，鋼筋號數及支數、箍筋號數及間距。(4)重新地質鑽探比對原設計地質鑽探資料之正確性。(5)現場由破壞梁、柱檢視鋼筋綁紮有無缺失。(6)檢討結構設計計算書圖。(7)其他。備註：混凝土鑽心取樣及鋼筋取樣限於大樓倒塌搜救現場限制，而且搜救現場以救人為優先，故無法將試體分佈於各棟或各樓層。其八、現場取樣日期則為：(1)105年2月8日至13日配合搜救工作進行混凝土鑽心取樣及鋼筋取樣，另於3月18日進行地下室環梁混凝土鑽心取樣。(2)105年2月24日至26日進行地質鑽探，完成4孔，另於3月15日至16日完成2孔等情。其十、結構設計檢討：(1)……設計結果詳鑑定報告書附件四，經與原設計柱、梁配筋比對，結果略以：

1樓柱25支，柱設計斷面不足2支，柱主筋配筋量不足17支，不合格率高達76%（詳鑑定報告書第4頁、第5頁）……由於原結構計算書並未附上input data，為推估其原結構設計低估載重多少，另將其中一個載重組合(1.4D+1.7L)輸出結果，拿來比對靜載重，並以1樓靠永大路騎樓6支柱之軸力進行比較，詳表2(詳鑑定報告書第5頁)，得其靜載重約低估44.3%。(2)Model—2將靜載重折減44.3%，重新進行設計，經Model—1推估其靜載重約少計44.3%，故重新將靜載重折減為0.557倍，並以少計之靜載重依原結構計算書，以 $V=0.12W$ 進行設計，所得柱配筋與原結構設計相當，1~3樓僅6支柱主筋略不足，故可確定其靜載重至少不足44.3%，分析設計結果詳鑑定報告書附件四，比較結果彙整如表3(詳鑑定報告書第6頁)。另於十四、鑑定結論則認：(1)關於房屋倒塌之原因：經由以上，從結構設計計算、圖說轉繪、施工及材料品質、使用情形等，本次大樓倒塌主要原因為結構設計時低估靜載重44.3%，連帶地震橫力亦低估16.3%，經推估原設計可以抵抗之地表加速度東西向約為166.08gal、188.02gal，南北向約為155.83gal、186.53gal，雖高於本次地震所測得之東西向地表加速度136.94gal，但施工時，將梁、柱 4200kgf/cm^2 主筋錯誤使用 2800kgf/cm^2 之鋼筋，其相當鋼筋量不足約1/3，此兩項因素合併發生後，成為引發大樓倒塌之主因……就上開鑑定主要爭議係因「大樓倒塌毀損嚴重、住戶死傷慘重亟待救護之客觀情狀下，鑑定取樣人員無法

丈量該大樓之每1支梁、柱，每一面牆版，更不能逐一破壞每支梁、柱之混凝土保護層，一一清點計算其內之鋼筋號數及支數是否與82年之建築設計圖說相符，採取隨機抽樣」致訴訟過程中，被告指摘：「現場根本沒有先確認實際的梁柱尺寸及鋼筋配置，因此，鑑定報告書進行結構分析時，只是依82年變更設計圖進行結構分析，而不是依實際的大樓狀況進行分析。換言之，鑑定報告書的結構分析，是假設有一棟依照82年變更設計圖興建的大樓，進行虛擬的分析，但是這棟虛擬的大樓，1至4樓的梁柱斷面與鋼筋配置，是否與「維冠金龍大樓」的實際狀況一致，則屬事實不明，則起訴書認定1至4樓之結構為大樓倒塌之關鍵，則結構分析之結果乃是鑑定報告書結論之重要依據之一，而分析模型之尺寸究竟是否與實際梁柱尺寸一致，卻未曾釐清，則鑑定報告書，實無採為證據之價值」云云，是則，臺南維冠倒塌案確因相關設計、營造廠之施工過程資料並未保全，造成取樣鑑定困難，引發訴訟爭議。

- (五)臺南「維冠金龍大樓」倒塌事件衍生法令面與執行面之問題如下：1. 因行政技術與分立制度，當建築師、結構技師、營造廠之專任工程人員、工地主任等虛偽簽證時，主管機關全然無法發覺，架空建築法上高權行政之內涵，侵害人民的適居權。2. 對於不動產開發業者除普通法外並無特別行政專法規範，導致被害人之人身與財產損失無從填補，造成法律制度之實質不平等。3. 相較現行我國其他保護資產之法令制度，對於人民不動產保障有所欠缺。4. 未建立營建管理履歷制度等，造成不動產開發業

者在現行法令制度下具有絕對法律優勢，受害人將求償無門。其具體分析如下圖：

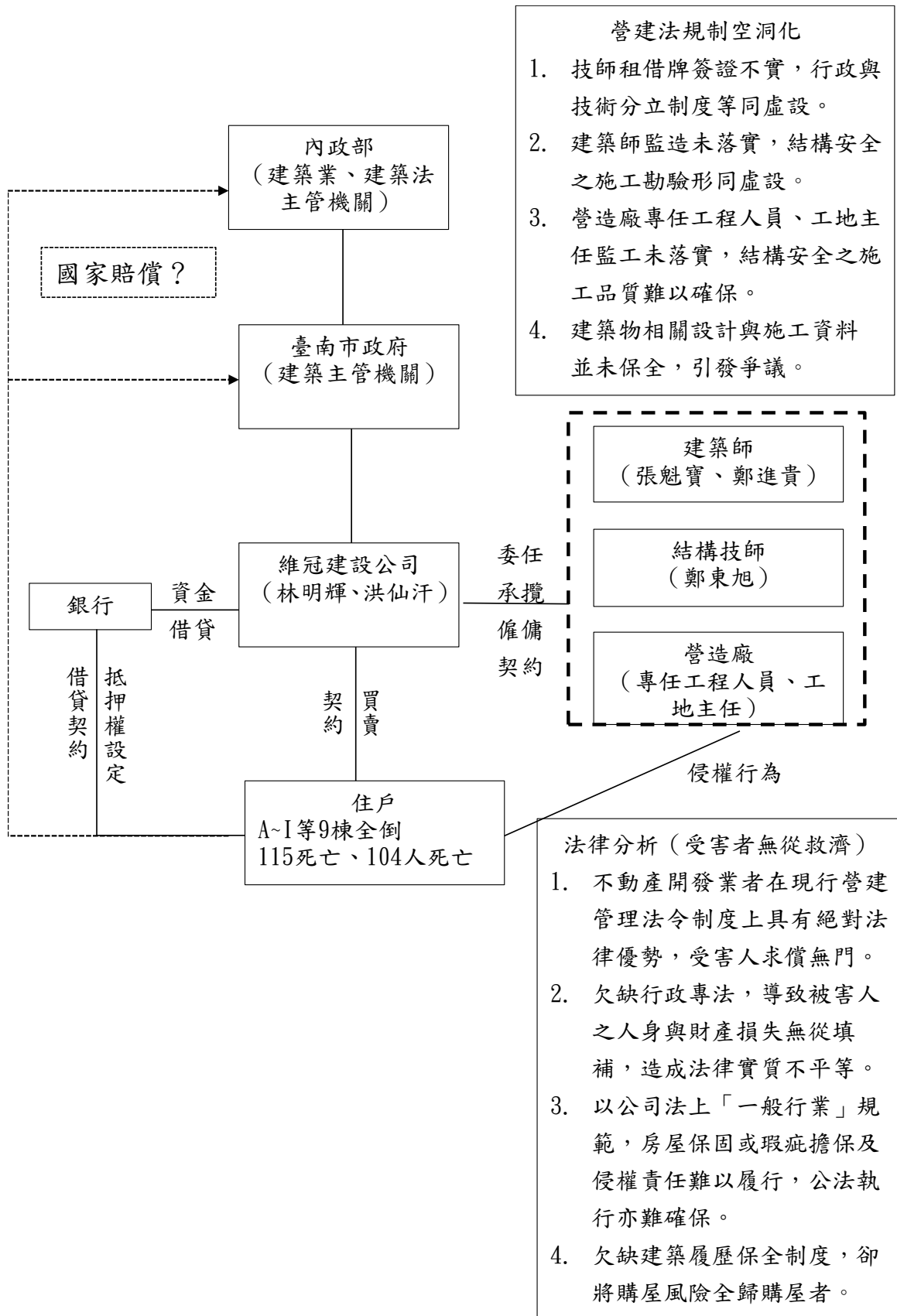


圖 臺南維冠金龍大樓法律關係分析圖

(六)有關建築物之規劃設計、監造、施工等各行為人，相關權利義務責任與法令規定(不含民、刑法、公司法)：

1、建築物之興建，係由開業建築師提供專業設計技術，但一定規模以上之地質鑽探、結構、消防、機電等設計圖說，則須委託相關專業技師簽證負責，建築師並負連帶責任¹¹；在施工上，則由營造廠專任技師、工地主任等負責監工，建築師負責監造。有關建築設計、施工相關行為人法令依據及職務內容，整理如下表：

| 行為人 | 相關設計、施工責任 | 法令依據 |
|-----------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|
| 主管建築機關 | 主管建築機關，在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。 在第3條規定之地區，如以特設之管理機關為主管建築機關者，應經內政部之核定。 | 建築法第1條 |
| 起造人 (機關、建設公司、顧問公司、銀行、個人) | 本法所稱建築物之起造人，為建造該建築物之申請人。 起造人為政府機關公營事業機構、團體或法人者，由其負責人申請之，並由負責人負本法規定之義務與責任。 | 建築法第12條 |
| 設計人 (建築師) | 本法所稱建築物設計人及監造人為建築師，以依法登記開業之建築師為限。但有關建築物結構及設備等專業工程部分，除五層以下非供公眾使用之建築物外，應由承辦建築師交由依法登記開業之專業工業技師負責辦理，建築師並負連帶責任。 | 建築法第13條 |

¹¹ 建築法第13條：有關建築物結構及設備等專業工程部分，應由承辦建築師交由依法登記開業之專業工業技師負責辦理，建築師並負連帶責任。

| 行為人 | 相關設計、施工責任 | 法令依據 |
|-------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|
| | <p>公有建築物之設計人及監造人，得由起造之政府機關、公營事業機構或自治團體內，依法取得建築師或專業工業技師證書者任之。開業建築師及專業工業技師不能適應各該地方之需要時，縣(市)政府得報經內政部核准，不受前二項之限制。</p> | |
| <p>專業工業技師 (地質鑽探之大地技師、結構技師、土木技師、消防設備師、機電技師……等)</p> | <p>有關建築物<u>結構及設備等專業工程部分</u>，除5層以下非供公眾使用之建築物外，應由承辦建築師交由依法登記開業之專業工業技師負責辦理，建築師<u>並負連帶責任</u>。</p> | <p>建築法第13條</p> |
| <p>監造人 (建築師)</p> | <p>本法所稱建築物設計人及<u>監造人為建築師</u>，以依法登記開業之建築師為限。但有關建築物結構及設備等專業工程部分，除5層以下非供公眾使用之建築物外，應由承辦建築師交由依法登記開業之專業工業技師負責辦理，建築師<u>並負連帶責任</u>。</p> <hr/> <p>建築物由監造人負責監造，其施工不合規定或肇致起造人蒙受損失時，賠償責任，依左列規定：</p> <p>一、監造人認為不合規定或承造人擅自施工，至必須修改、拆除、重建或予補強，經主管建築機關認定者，由承造人負賠償責任。</p> <p>二、承造人未按核准圖說施工，而監造人認</p> | <p>建築法第13、60條</p> |

| 行為人 | 相關設計、施工責任 | 法令依據 |
|------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|
| | <p>為合格經直轄市、縣(市)(局)主管建築機關勘驗不合規定，必須修改、拆除、重建或補強者，由承造人負賠償責任，承造人之專任工程人員及監造人負連帶責任。</p> | |
| 承造人 (營造廠) | <p>本法所稱建築物之承造人為營造業，以依法登記開業之營造廠商為限。營造業應設置<u>專任工程人員</u>，<u>負承攬工程之施工責任</u>。營造業之管理規則，由內政部定之。</p> | 建築法第14、15條 |
| 營造業之專任工程人員（主任技師、主任建築師） | <p><u>營造業應設置專任工程人員。</u></p> <p>專任工程人員：係指受聘於營造業之技師或建築師，<u>擔任其所承攬工程之施工技術指導及施工安全之人員</u>。其為技師者，應稱主任技師；其為建築師者，應稱主任建築師。</p> <p>營造業之專任工程人員應負責辦理下列工作：一、<u>查核施工計畫書</u>，並於認可後簽名或蓋章。二、於開工、竣工報告文件及<u>工程查報表</u>簽名或蓋章。三、<u>督察按圖施工、解決施工技術問題</u>。四、依工地主任之通報，處理工地緊急異常狀況。五、<u>查驗工程時到場說明</u>，並於工程查驗文件簽名或蓋章。六、<u>營繕工程必須勘驗部分赴現場履勘</u>，並於申報勘驗文件簽名或蓋章。七、主管機關勘驗工程時，<u>在場說明</u>，並於相關文件簽名或蓋章。</p> | 建築法第15條、營造業法第3、35條 |
| 營造業之工地主任 | <p>營造業承攬一定金額或一定規模以上之工程，其施工期間，應於工地置工地主任。</p> | 營造業法第30、32 |

| 行為人 | 相關設計、施工責任 | 法令依據 |
|---------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|
| | <p>營造業之工地主任應負責辦理下列工作：</p> <p>一、依施工計畫書執行按圖施工。二、按日填報施工日誌。三、工地之人員、機具及材料等管理。四、工地勞工安全衛生事項之督導、公共環境與安全之維護及其他工地行政事務。五、工地遇緊急異常狀況之通報。六、其他依法令規定應辦理之事項。</p> <p>營造業承攬之工程，免依第30條規定置工地主任者，前項工作，應由專任工程人員或指定專人為之。</p> | 條 |
| 營造業之技術士 | <p>營造業承攬之工程，其專業工程特定施工項目，應置一定種類、比率或人數之技術士。前項專業工程特定施工項目及應置技術士之種類、比率或人數，由中央主管機關會同中央勞工主管機關定之。</p> | 營造業法第33條 |

2、有關營造廠未按圖施工、偷工減料一節，在現行營造施工品質管理制度上，建築師係受業主「委任」監督確認營造廠按圖施工，履行業主委任關係之法定「監造」，並負有建築法第60條之未按圖施工之連帶賠償責任，責任不可謂不大。營造廠則負承攬工程之施工責任，製作工地現場施工製造圖及施工計畫書¹²，負責施工，並設置專任工程人員¹³負責承攬工程之施工技術指導及施工安全¹⁴、查核施工計畫書，並督察按圖施工、解

¹²營造業法第26條規定：「營造廠承攬工程，應依照工程圖樣及說明書製作工地現場施工製造圖及施工計畫書¹²，負責施工。……」

¹³建築法第15條規定，營造業應設置專任工程人員。

¹⁴專任工程人員：營造業法第3條擔任其所承攬工程之施工技術指導及施工安全，第35條規定查核施工計畫書，於開工、竣工報告文件及工程查報表簽名或蓋章，並督察按圖施工、解決

決施工技術問題等。至於營造廠負責人資格限制與否對於施工品質之影響，因負責人出資，在經營工地現場成本控管考量上，如無營造專業知識，造成營造廠內之專業技師、工地主任管理功能喪失，是否存在危害施工品質與工地公共安全之疑慮，不無疑問。據此，建築師依規定申請建造執照後，如參與施工階段之偷工減料危害公共安全已屬違法，理應究責，但營造工作的行為人非建築師，而是承攬工程之營造廠，以及所需聘相關專任技術人員、工地主任等，並依法確實監督工人按政府已核准之圖說施工，並負施工品質之完全責任，於實務上，營造廠(負責人)若能落實施工品質並提升施工水準，似更勝於現行之業主委任建築師施工勘驗向主管機關申報備查等防弊制度。是故，營造廠承攬工程，依法設置專任工程人員並負責「指導施工技術」與施工品質控制，及督導工人按圖施工等「監工」行為，顯與建築師委任關係，確認營造廠按核准圖說施工之「監造」目的有間，其權責迥異。對於建築師的無上限責任防弊制度設計似已背離國際慣例¹⁵，防止劣質工程並非混淆施工和設計之權責分工，主管機關理應檢討使其權責相符，強化建築施工品質，營造業(負責人)、相關專技人員應負完全無可迴避責任，應訂定強化營造廠管理制度。各行為人相關權責及法令依據(不含民刑法、公司法)，如下表：

施工技術問題……等。

¹⁵ 參見蘋果日報106年11月1日，壓垮建築師的無上限責任。網址：<https://tw.appledaily.com/new/realtime/20171101/1232476/>。

| 行為人 | 相關權責 | 法令依據 |
|------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|
| 承造人、監造人勘驗 | <p>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，方得繼續施工，主管建築機關得隨時勘驗之。</p> <p>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。(備註：營造廠按圖施工經專任技師、工地主任檢查無誤後，會同監造建築師現場勘驗。)</p> | 建築法第56條 |
| 承造人(營造業) | <p>營造業承攬工程，應依照工程圖樣及說明書<u>製作工地現場施工製造圖及施工計畫書</u>，負責施工。(備註：1. 承造人需繪製工地現場施工製造圖送審，核定後據以按圖施工。2. 以大巨蛋案未按圖施工為例，該設計監造建築師105年移付懲戒停業2年，但相關營造業之專任工程人員移付懲戒後皆不予懲戒，其理由為：已按建設公司(業主)所提供之施工製造圖施工，按何套圖施工容有爭義，造成權責不符，理應按建造執照核定圖說，繪製現場施工圖。)</p> | 營造業法第26條 |
| 營造業之專任工程人員 | <p>營造業應設置<u>專任工程人員</u>，負承攬工程之<u>施工責任</u>。</p> <p>專任工程人員：係指受聘於營造業之技師或建築師，<u>擔任其所承攬工程之施工技術指導及施工安全之人員</u>。(負承攬之施工責任)</p> | 建築法第15條、營造業法第3、35條 |

| | | |
|-----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|
| | <p>營造業之專任工程人員應負責辦理下列工作：一、<u>查核施工計畫書</u>，並於認可後簽名或蓋章。二、於開工、竣工報告文件及<u>工程查報表</u>簽名或蓋章。三、<u>督察按圖施工、解決施工技術問題</u>。四、依工地主任之通報，處理工地緊急異常狀況。五、<u>查驗工程時到場說明</u>，並於工程查驗文件簽名或蓋章。六、<u>營繕工程必須勘驗部分赴現場履勘</u>，並於申報勘驗文件簽名或蓋章。七、主管機關勘驗工程時，<u>在場說明</u>，並於相關文件簽名或蓋章。</p> | |
| 營造業之工地主任 | <p>營造業之工地主任應負責辦理下列工作：一、<u>依施工計畫書執行按圖施工</u>。二、按日填報施工日誌。三、工地之人員、機具及材料等管理。四、工地勞工安全衛生事項之督導、公共環境與安全之維護及其他工地行政事務。五、工地遇緊急異常狀況之通報。</p> | 營造業法第32條 |
| 營造業負責人之責任 | <p>營造業之專任工程人員於施工前或施工中應檢視工程圖樣及施工說明書內容，如發現其內容在施工上顯有困難或有公共危險之虞時，應即時向<u>營造業負責人</u>報告。</p> <p>營造業負責人對前項事項應即告知定作人，並依定作人提出之改善計畫為適當之處理。</p> <p>定作人未於前項通知後及時提出改善計畫者，如因而造成危險或損害，營造業不負損害賠償責任。</p> | 營造業法第37條 |

(七)本院於106年7月31日召開詢問會議，要求營建署於

會後提供相關法案草擬或補充說明資料，本院且於106年8月10日發函¹⁶請營建署彙整有關921大地震以降，民眾就建物災損求償案例、檢討報告及相關法令研修經過，但直至106年10月5日再次發函¹⁷稽催，始獲函復，顯見該署並未積極檢討，參諸行政院院長賴清德先生於106年9月7日卸任臺南市長致詞時，仍對維冠金龍倒塌受災戶念茲在茲¹⁸，對照營建署猶未警醒，行事怠忽，實不足取。

(八)綜上，行政院所屬機關於921大地震迄今所訂修之相關法令制度，是否符合時代發展需求，並非無疑。本案臺南「維冠金龍大樓」倒塌之「人禍」事件，發現有施工勘驗不實、偷工減料、一案建商、相關技師租借牌、變更設計時未再做結構安全計算等違法行為。行政院所屬機關雖已檢討並訂頒耐震規範、營造業法等，並於維冠金龍大樓倒塌後再發布安家固園計畫，推動老舊建築物耐震評估補強，以及推動修正建築法增訂一定規模以上建築物，應由第三方專業團體協助執照審查、施工勘驗、竣工查驗等措施，惟據本院初步研究，仍未能因應時代發展需求，漠視不符耐震標準之高密度使用建築物，以及建築設計及施工管理法令與執行不足之處，是以對於這些法令縱推動可行，但對於921地震前之建築物是否符合耐震需求？能耐幾級地震？皆存有疑問，難以確保民眾身家安全。是故，行政院應鑑於本次教訓，督促所屬澈底檢討相關法令，始為

¹⁶ 本院106年8月10日處台調貳字第1060831401號函。

¹⁷ 本院106年10月5日處台調貳字第1060831784號函。

¹⁸ 臺南市政府106年9月7日新聞稿，網址：

<http://www.tainan.gov.tw/taian/news.asp?id={01CC2C24-6A43-4A0B-80BF-1D883322A69A}>。

正辦。

二、內政部作為建築法中央主管機關，長期以來棄守公權力及廢弛職務，未依我國實務現狀適時調整建構建築管理制度，曲解建築執照審查行政與技術分立制度之規範目的，不當劃分「規定項目」與「其餘項目」，致地方主管建築機關更簡化應審查之「規定項目」，造成建築執照審查徒具形式，架空建築法上高權行政之內涵，任令部分開發商與建築師、相關專業技師等相互勾串，侵害人民之適居權甚鉅，中央及地方主管建築機關顯有無可迴避容認故意責任。

(一)按建築法第2條第1項規定：「主管建築機關，在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。」同法第25條第1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。」同法第26條第1項規定：「直轄市、縣(市)(局)主管建築機關依本法規定核發之執照，僅為對申請建造、使用或拆除之許可。」同法第87條規定¹⁹，就未依照建築執照核定之工程圖樣及說明書施工者，得施以停工處分。再按行政程序法第92條第1項規定：「本法所稱行政處分，係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。」從而，建築執照之核發係為行政機關就公法上具體事件所為之決定之行

¹⁹ 建築法第87條：「有左列情形之一者，處起造人、承造人或監造人9千元以下罰鍰，並勒令補辦手續；必要時，並得勒令停工。一、違反第39條規定，未依照核定工程圖樣及說明書施工者。二、建築執照遺失未依第40條規定，登報作廢，申請補發者。三、逾建築期限未依第53條第2項規定，申請展期者。四、逾開工期限未依第54條第2項規定，申請展期者。五、變更起造人、承造人、監造人或工程中止或廢止未依第五十五條第一項規定，申請備案者。六、中止之工程可供使用部分未依第55條第2項規定，辦理變更設計，申請使用者。七、未依第五十六條規定，按時申報勘驗者。」

政處分，為「高權行政²⁰」之核心範疇。

(二)再按73年11月7日修正之現行建築法第34條²¹第1項規定：「直轄市、縣(市)(局)主管建築機關審查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。」前開修正即建築業界所稱「行政與技術分立原則」，查其修法理由係從早期²²因委託各地建築師公會審查或鑑定，易滋流弊，故限於特殊結構或設備，委託專家代為審查或鑑定，以解決當前執行上之困難之部分委託之作法，轉變為²³主管建築機關僅就規定項目審查，專業技能部分由建築師及相關專業技師負完全責任，主管建築機關則處於監督管理地位。然因建築執照核發仍屬行政處分，主管建築機關仍具公法上監督管理地位，僅將本應由主管建築機關審查之「其餘項目」透過行政

²⁰ 指國家居於統治主體適用公法規定所為之行政行為。

²¹ 建築法第34條規定：「直轄市、縣(市)(局)主管建築機關審查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(第1項)。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(第2項)。第1項之規定項目及收費標準，由內政部定之(第3項)。」

²² 65年1月8日修法理由：「各級主管建築管理機關目前延攬具有建築師或工業技師資格之人員極為困難，委託各地建築師公會審查或鑑定，亦易滋流弊，故擬修正由依法任用並具有五年工程經驗之人員辦理必要時得委託其他機關辦理，至於特殊結構或設備，則委託專家代為審查或鑑定，以解決當前執行上之困難。」

²³ 73年11月7日第34條立法理由：「一、『工程及設備圖樣、計算書、說明書』亦即第32條所稱之『工程圖樣及說明書』，爰予文字修正。二、明定執照之審查，主管建築機關就規定項目為之，其餘項目由建築師就其專業技能方面負完全責任，主管建築機關則處於監督管理地位，以明確劃分權責。三、特殊結構或設備之建築物基於公益之維護，有委託專家或機關團體審查或鑑定之必要時，其審查鑑定費用，規定由起造人負擔，收費標準則由內政部定之。五、各級主管建築機關目前延攬或留用具有工程經驗之審查或鑑定人員尚有困難，將其應具有工程經驗年限，由5年降低為3年。」

命令交由建築師或相關專業技師簽證負責；至於「規定項目」與「其餘項目」應如何劃分，固授予中央主管機關裁量權(如內政部依據建築法第34條第3項訂定「直轄市縣(市)主管建築機關審查或鑑定建築物工程圖樣及說明書之規定項目」)，然「規定項目」與「其餘項目」之命令範圍，若引致無法達成建築法第1條²⁴建築管理之規範目的，致生危害公共安全時，其行政機關之裁量權似萎縮至零，行政機關當無可迴避容認故意責任，司法院釋字第469號解釋²⁵意旨亦同此。

(三)就維冠金龍大樓倒塌案而言，其建築設計圖說雖係交由建築師、相關專業技師簽證負責，惟自921地

²⁴ 建築法第1條：「為實施建築管理，以維護公共安全、公共交通、公共衛生及增進市容觀瞻，特制定本法；本法未規定者，適用其他法律之規定。」

²⁵ 司法院釋字第469號解釋理由書：「憲法第24條規定公務員違法侵害人民之自由或權利，人民得依法律向國家請求賠償，係對國家損害賠償義務所作原則性之揭示，立法機關應本此意旨對國家責任制定適當之法律，且在法律規範之前提下，行政機關並得因職能擴大，為因應伴隨高度工業化或過度開發而產生對環境或衛生等之危害，以及科技設施所引發之危險，而採取危險防止或危險管理之措施，以增進國民生活之安全保障。倘國家責任成立之要件，從法律規定中已堪認定，則適用法律時不應限縮解釋，以免人民依法應享有之權利無從實現。國家賠償法第2條第2項規定：「公務員於執行職務行使公權力時，因故意或過失不法侵害人民自由或權利者，國家應負損害賠償責任。公務員怠於執行職務，致人民自由或權利遭受損害者亦同」，凡公務員職務上之行為符合：行使公權力、有故意或過失、行為違法、特定人自由或權利所受損害與違法行為間具相當因果關係之要件，而非純屬天然災禍或其他不可抗力所致者，被害人即得就積極作為或消極不作為，依上開條前段或後段請求國家賠償，該條規定之意旨甚為明顯，並不以被害人對於公務員怠於執行之職務行為有公法上請求權存在，經請求其執行而怠於執行為必要。惟法律之種類繁多，其規範之目的亦各有不同，有僅屬賦予主管機關推行公共事務之權限者，亦有賦予主管機關作為或不作為之裁量權限者，對於上述各類法律之規定，該管機關之公務員縱有怠於執行職務之行為，或尚難認為人民之權利因而遭受直接之損害，或性質上仍屬適當與否之行政裁量問題，既未達違法之程度，亦無在個別事件中因各種情況之考量，例如：斟酌人民權益所受侵害之危險迫切程度、公務員對於損害之發生是否可得預見、侵害之防止是否須仰賴公權力之行使始可達成目的而非個人之努力可能避免等因素，已致無可裁量之情事者，自無成立國家賠償之餘地。倘法律規範之目的係為保障人民生命、身體及財產等法益，且對主管機關應執行職務行使公權力之事項規定明確，該管機關公務員依此規定對可得特定人負有作為義務已無不作為之裁量空間，猶因故意或過失怠於執行職務或拒為職務上應為之行為，致特定人之自由或權利遭受損害，被害人自得向國家請求損害賠償。至前開法律規範保障目的之探求，應就具體個案而定，如法律明確規定特定人得享有權利，或對符合法定條件而可得特定之人，授予向行政主體或國家機關為一定作為之請求權者，其規範目的在於保障個人權益，固無疑義；如法律雖係為公共利益或一般國民福祉而設之規定，但就法律之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，可得知亦有保障特定人之意旨時，則個人主張其權益因公務員怠於執行職務而受損害者，即應許其依法請求救濟。」

震以來，因前揭行政命令劃分未能切實檢討改進，專業技術人員虛偽簽證情形無法杜絕，建築執照審查業已徒具形式，而中央主管建築機關內政部竟將直轄市、縣(市)(局)主管建築機關應審查之「規定項目」²⁶區分為「查核項目」及「審查項目」，再授權予地方政府自行訂定，致地方主管建築機關更簡化「規定項目」之審查，並擴大交由建築師、相關專業技師簽證負責之「其餘項目」範圍，明顯悖離建築法第1條「維護公共安全」之規範目的，實質架空高權行政之內涵，使建築法喪失管制監督之能力，主管建築機關自無可推卸其責任，理應強化現有配套措施。

(四)綜上，內政部作為建築法中央主管機關，長期以來棄守公權力及廢弛職務，未依我國實務現狀適時調整建構建築管理制度，曲解建築執照審查行政與技術分立制度之規範目的，不僅不當劃分「規定項目」與「其餘項目」，更授權予地方政府自行訂定，致地方主管建築機關再簡化應審查之「規定項目」，造成建築執照審查徒具形式，架空建築法上高權行政之內涵，任令建商與建築師、相關專業技師等相

²⁶ 原「建造執照及雜項執照規定項目審查及簽證項目抽查作業要點」；內政部於104年6月5日訂定發布「直轄市縣(市)主管建築機關審查或鑑定建築物工程圖樣及說明書之規定項目」及「建造執照及雜項執照簽證項目抽查作業要點」，並自105年1月1日生效。

「直轄市縣(市)主管建築機關審查或鑑定建築物工程圖樣及說明書之規定項目」第2點第2項：「前項屬查核項目者，主管建築機關僅查核有無申請書件；屬審查項目者，主管建築機關應依有關法令規定審查。」第3點：「查核項目規定如下：(一)書表：……；(二)土地權利證明文件：……；(三)圖說：……；(四)直轄市、縣(市)政府規定之其他查核項目。」第4點：「審查項目規定如下：(一)基地條件限制：1. 套繪圖查核結果基地無違反規定重複建築使用。2. 基地符合畸零地使用規則規定。3. 基地符合禁限建規定。4. 建築基地全部或一部位於地質敏感區內且無基地地質調查及地質安全評估結果報告經其他目的事業主管機關審查通過之證明文件者，其基地地質調查及地質安全評估結果報告。(二)土地使用管制：1. 農業用地內申請建築時其申請人身份規定。2. 容積率、建蔽率、建築物層數或建築物高度規定值。3. 都市計畫或區域計畫土地使用管制用途。4. 都市計畫書或非都市土地開發許可計畫書附條件項目規定。5. 建築物用途。(三)直轄市、縣(市)政府規定之其他審查項目。」

互勾串，侵害人民的適居權甚鉅，中央及地方主管建築機關顯有無可迴避容認故意責任。

三、內政部營建署對於本次維冠大樓造成115人死亡、104人輕重傷事件，猶不思全盤檢討建築法制，僅於105年8月24日訂頒「強化建築物施工管理作業原則」等不具強制性「非行政程序法」之所謂行政指導，供各縣市參考，其內容亦僅只加入「建築物至少2樓板前應經主管建築機關派員或委託相關專業機構現場勘驗合格」一節，徒具形式；復從各縣市政府自行訂定自治要點統計顯示，其訂有主管機關必須派員勘驗規定之部位極少，甚或全部無須派員勘驗，致施工勘驗制度形同虛設。另供公眾使用建築物之人口與使用密度均高於非公眾使用建築物，卻僅有5縣市規範之強度與頻率較高於該縣之非公眾使用建築物，實均無法確保建築物安全，保障人民生命與財產安全，內政部營建署自有重大違法失職之處。

(一)維冠金龍大樓倒塌事件發生後，內政部營建署於105年8月24日所定「強化建築物施工管理作業原則」徒具形式，不具強制力，各縣市政府自行訂定自治要點統計顯示，訂有主管機關必須派員勘驗規定之部位甚少或毋庸勘驗，形同虛設。另供公眾使用建築物僅5縣市規範之強度與頻率較高於該縣之非公眾使用建築物，各縣市政府制度面顯有闕漏。

1、維冠金龍大樓倒塌事件發生後，內政部營建署雖於105年8月24日訂頒「強化建築物施工管理作業原則」強化施工管理，惟內政部竟於105年8月24日函²⁷文略以，本作業原則非法律授權，其性質

²⁷ 內政部105年8月24日內授營建管字第1050812396號函。

屬於行政指導，如未訂於相關法規或自治法規，對外不具強制性，爰請各縣市政府參考訂定。據施工勘驗原則第7點，內容僅加入「建築物施工勘驗至少2樓板前應經主管建築機關派員或委託相關專業機構現場勘驗合格」等語，顯見施工勘驗制度仍徒具形式，未能切實改善。

2、復按建築法第56條即規定：「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，方得繼續施工，主管建築機關得隨時勘驗之……」另依據各縣市自行訂頒之建管管理自治條例，對於施工勘驗，得由承造人及其專任工程人員依照核准圖說施工，並送監造人查核無訛後留存查核資料，於竣工時一併申報，對於必須申報勘驗之部分、時限及內容皆有若干規定²⁸。另

²⁸ 例如：臺北市建築管理自治條例第19條：建造執照或雜項執照於有效期間內之施工，除一定規模以下之建築物，得由承造人及其專任工程人員依照核准圖說施工，並送監造人查核無訛後留存查核資料，於竣工時一併申報外，其必須申報勘驗之部分、時限及內容規定如下：一、放樣勘驗：在建築物放樣後，開始挖掘基礎土方一日以前申報，其內容應包括下列事項：(一)建築線、建築基地各部分尺寸，由起造人負責土地界址指界與執照核准圖及現地尺寸相符。(二)建築物各部分尺寸及位置與圖說相符。(三)建築基地出入通路、排水系統及經指定範圍內之各項公共設施與執照核准圖說相符。(四)建築工地交通、安全及衛生維護措施與施工計畫書相符。二、擋土安全維護措施勘驗：經主管建築機關指定地質特殊地區及一定開挖規模之挖土或整地工程，在工程進行期間應分別申報，其時限內容由市政府視實際需要定之。三、主要構造施工勘驗：在建築物主要構造各部分鋼筋、鋼骨、預鑄構件或屋架裝置完畢，澆置混凝土或敷設屋面設施之前申報，其內容應包括下列事項：(一)建築物主要構造各部分尺寸、配筋及位置與設計核准圖說相符。(二)建築物主要構造使用之材料檢具之品質及強度證明文件與設計核准圖說相符。(三)主要構造施工中設置之模板、鷹架等假設工程及安全措施與施工計畫書或核准圖說相符。四、主要設備勘驗：建築物各主要設備於設置完成後申請使用執照之前或同時申報，其內容應包括下列事項：(一)各項主要設備使用材料檢具之品質及規格證明文件與核准圖說相符。(二)各項主要設備之規格、面積、容積及性能證明文件與核准圖說相符。五、竣工勘驗：在建築工程主要構造及室內隔間施工完竣，申請使用執照之前或同時申報，其內容應包括下列事項：(一)建築物總高度、屋頂突出物高度、建築物各部分尺寸、外牆構造及位置、各層樓地板面積及建築面積與設計核准圖說相符。(二)建築物室內隔間、防火區劃、防火構造及防火避難設施與設計核准圖說相符。雜項執照必須申報勘驗部分除按前項規定辦理外，於雜項工作物之鋼筋混凝土構造或鋼骨構造部分在鋼筋、鋼骨設置完畢，澆置混凝土前申報勘驗。預鑄房屋及其他特殊構造者之申報勘驗，由主管建築機關定之。主管建築機關得指定必須申報勘驗部分，應經主管建築機關派員勘驗合格後，方得繼續施工。其勘驗方式及勘驗項目由主管建築機關定之。第一項一定規模以下建築物申報勘驗之相關規定，由主管建築機關定之。臺北市建築管理自治條例第20條：建築工程承造人及其專任工程人員依照核准圖說及施工

對於結構重要部分，「主管建築機關得指定必須申報勘驗部分，應經主管建築機關派員勘驗合格後，方得繼續施工」，惟查，各縣市政府作法不一，依據本院調查營建署提供各縣市自行訂定建築管理自治條例訂有主管建築機關必須派員勘驗之部位統計情形，如附表四。

- 3、依據附表四顯示，涉及主要結構之基礎勘驗，全國僅高雄市、基隆市、新竹縣市、彰化縣、澎湖縣等6縣市列入必須派員勘驗；一樓板勘驗全國僅臺北市、嘉義市、雲林縣、嘉義縣、屏東縣、澎湖縣計6縣市列入必需派員勘驗。對於涉及基礎等主要結構之施工勘驗，各直轄市縣政府顯冷漠視之。另，新北市僅二樓板需主管建築機關派員勘驗，其餘部位皆不需要(僅由承造人會同監造人按時申報)。臺南市僅二樓板需主管建築機關派員勘驗，其餘部位皆不需要；嘉義市僅一樓板需派員勘驗；彰化縣僅基礎需派員勘驗；南投縣、臺東縣、連江縣僅以抽查方式辦理；花蓮縣僅放樣勘驗需派員，其餘部位皆不需要。據此顯見，施工勘驗幾乎由承造人(營造廠)會同監造人(建築師)按時向主管機關申報即可。
- 4、再查，有關供公眾使用建築物相較非供公眾使用建築物之施工勘驗強度要求，依據附表四所示，僅桃園市(多二樓板勘驗)、新竹市(多地下室頂板勘驗、每7層板勘驗)、新竹縣(多屋頂板勘驗)、苗栗縣(少放樣勘驗、多二樓板及屋頂板勘

計畫書施工至必須申報勘驗階段時，於申報勘驗前，應由承造人及其專任工程人員先行勘驗，並經監造人勘驗合格會同簽章，交由承造人檢具勘驗申報文件，按規定時限向主管建築機關申報後，方得繼續施工。申報勘驗報告及紀錄文件應併建築執照申請書件及工程圖說，由主管建築機關保存至該建築物拆除或毀損為止。

驗、每5層樓板勘驗)、雲林縣(多一樓板勘驗)計5縣市之供公眾使用建築物相較於非供公眾使用建築物有較高要求需派員現場施工勘驗，其他17縣市對於公眾與非公眾建築物勘驗項目均相同，勘驗強度與頻率明顯不足，亦難以看出各縣市政府對於供公眾使用建築物施工管理與結構安全之重視。

- 5、再依各縣市政府建築物施工勘驗次數統計，依據營建署105年統計表(附表五)顯示，104年度申報勘驗次數全國計114,234件，施工中主管建築機關必須派員勘驗次數為16,084件，僅占申報勘驗次數14.07%；105年度申報勘驗次數全國計76,872件，施工中主管建築機關必須派員勘驗次數為13,433件，僅占申報勘驗次數17.47%。各縣市政府主管建築機關勘驗制度，僅由相關技師、建築師申報備查，需主管機關派員勘驗部位及頻率極低，顯難確保建築物隱蔽處之結構安全²⁹。
- 6、另就我國建築物之施工勘驗制度，亦於東星大樓倒塌案於95年最高法院國家賠償判決³⁰中曾提及：建築法規體系存有「三道防線」的「三級品管」制度：「承造人(營造廠)及專任工程人員之自主檢查制度」、「監造人之「監造制度」以及主管建築機關之「施工勘驗制度」，並強調「此三道防線各有其應有之功能，且相互依存，缺一不可」。然上開各縣市政府自行訂定自治要點統計顯示，訂有主管機關必須派員勘驗規定之部位甚少，甚有全部無須派員勘驗，施工勘驗制度形

²⁹ 有關涉及建築結構系統(基礎、鋼筋混凝土梁與柱……等)，於完工後皆位於隱蔽處。

³⁰ 最高法院95年度台上字第2049號民事判決。

同虛設。另供公眾使用建築物之人口與使用密度均高於非公眾使用建築物，僅5縣市規範之強度與頻率較高於該縣之非公眾使用建築物，顯未能真正落實「主管建築機關之施工勘驗與管理」責任，各縣市政府對於主管建築機關需派員勘驗之部位與頻率仍低，無法確保建築物隱蔽處之結構安全；另對於供公眾使用建築物之施工勘驗部位與頻率未能強化，該署固於105年8月24日訂頒「強化建築物施工管理作業原則」強化施工管理，內容僅加入「建築物至少2樓板前應經主管建築機關派員或委託相關專業機構現場勘驗合格」給各縣市參考，惟各直轄市、縣市政府建築管理自治條例有關施工管理之訂定仍有闕漏，營建署自有管理失當之責，實應澈底檢討改進。

(二)據此，縱發生本次維冠大樓造成115人死亡、104人輕重傷事件，內政部營建署猶不思全盤檢討建築法制，僅於105年8月24日訂頒「強化建築物施工管理作業原則」等不具強制性「非行政程序法」之所謂行政指導供各縣市參考，其內容亦僅加入「建築物至少2樓板前應經主管建築機關派員或委託相關專業機構現場勘驗合格」，徒具形式；復從各縣市政府自行訂定自治要點統計顯示，其訂有主管機關必須派員勘驗規定之部位極少，甚或全部無須派員勘驗，形同虛設。另供公眾使用建築物之人口與使用密度均高於非公眾使用建築物，僅5縣市規範之強度與頻率較高於該縣之非公眾使用建築物，實均無法確保建築物結構安全，保障人民生命與財產安全，內政部營建署自有重大違法失職之處。

四、行政院暨所屬長期以來忽視住宅具有資本財性質，並

未以適當「行政專法」規制，縱容不動產開發業者任意違法，僅將其視為公司法上「一般行業」，導致房屋市場永遠存有「一案建商」等諸多問題，除嚴重侵害人民之生存權外，據本院抽查經濟部公司有關登記資料，發現竟有同一負責人，其申請設立或投資建設公司且尚在營運之家數竟高達24家，曾停止營業家數達10家，合計34家相關建設公司，並有不斷的停業與重新恢復登記營業情事。以此同一負責人為例，每遭裁罰或遇糾紛，就變更設立公司名稱，另以新設立公司繼續經營，其利用公司法採準則主義，無最低資本額限制，公司解散後之房屋保固或瑕疵擔保責任，均非公司法規範範圍，而為實質脫產，進而造成依公平交易法之裁罰亦難確保執行，相關行政規制全盤失靈形同無法律狀態，然內政部營建署竟認為「建築管理等法制化均已完備，消費者相關權益均得以保障」云云，顯與實情不符，行政院自應肩負憲法「國家最高行政機關」之責，督責所屬內政部會同經濟部、法務部與公平會切實共同研議對策建立配套措施，俾保障人民基本權利。

(一)房屋對我國人民具有特殊的意涵，臺灣現今房屋買賣價格高昂，於個人或家庭資產占比甚大，其得喪變更，影響「生命歷程」甚鉅，政府對於房地產不應單以經濟發展加以考量，應從憲法民生主義出發，所制定涉及房產之各項法律，理應周密而妥當，始能保障人民之生存權。

1、滕文公問為國。孟子曰：「民事不可緩也。《詩》云：『晝爾于茅，宵爾索綯；亟其乘屋，其始播

百穀。³¹』民之為道也，有恆產者有恆心，無恆產者無恆心。苟無恆心，放辟邪侈，無不為已。」杜甫於茅屋為秋風所破歌云：「安得廣廈千萬間，大庇天下寒士俱歡顏，風雨不動安如山！嗚呼！何時眼前突兀見此屋，吾廬獨破受凍死亦足！」從而自古而今，房屋對於國人社會之個人或家庭而言，有其特殊意義，若從馬斯洛的需求層次理論(Maslow's hierarchy of needs)³²來看，其作為華人安全需求層次一係成人世界開端，並非單純之消費財，而具有資本財性質。故國家對於房地產與土地開發政策，並不能僅就經濟發展加以考量³³，必須從憲法民生主義加以考量規劃，保障人民生存權。

- 2、復以現今臺灣房屋買賣價格，以臺北市為例，每戶至少約為1千萬元以上，若以numbeo³⁴全球生活成本統計網所估算房價所得比，西元2016年臺灣為12.87，西元2017年為9.35(亦即9.35年不吃不喝才能買得起房屋)；據內政部統計106年房價所得比，臺北市高達15.52(亦即15.52年不吃不喝才能買得起房屋)，亦即房屋占個人或家庭資產

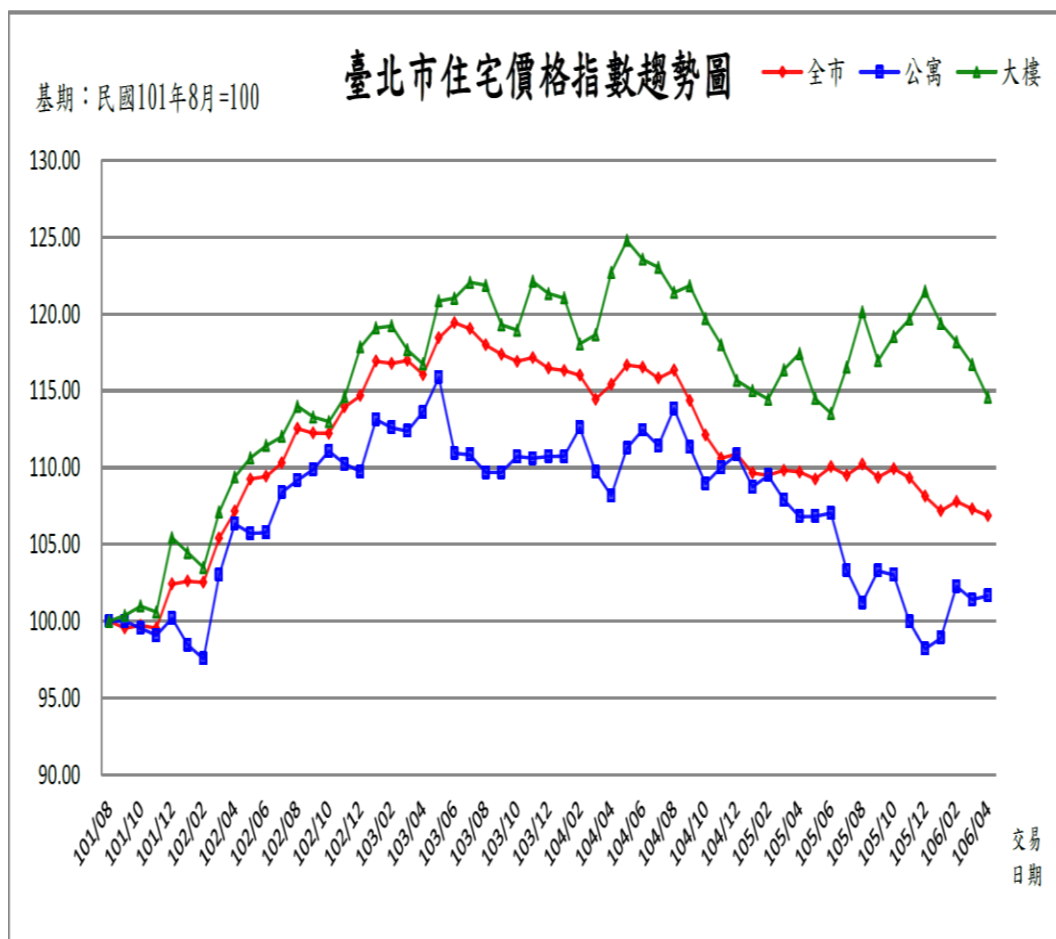
³¹ 出自詩經·豳風·七月，晝，指日間；爾，指人民百姓在白天收割茅草，以蓋屋頂使用。宵，即夜間，索綯，即絞搓繩索，作為修蓋茅屋用。亟其乘屋：也就是趁農事空閒時，趕快登屋，加蓋茅草以防屋子漏雨。其初始，過年年初就要農耕播種。

³² 馬斯洛的需求層次理論(Maslow's hierarchy of needs)是亞伯拉罕·馬斯洛於1943年《心理學評論》的論文〈人類動機的理論〉(A Theory of Human Motivation)中所提出的理論。其理論與其他人類發展心理學的理论可以並行，尤其是針對人類成長階段的描述。馬斯洛使用五種層次1.「生理」、2.「安全」、3.「隸屬」與「愛」、4.「自尊」、「自我實現」與5.「自我超越」等術語，描述人類動機推移的脈絡，其後增加第六層次：「靈魂」。

³³ 例如，新加坡是世界上公共住房問題解決最佳國家之一，在新加坡人民行動黨倡導的「住者有其屋」計畫下，由新加坡政府主導組屋的開發與建設，由建屋發展局具體實施，目前新加坡500多萬人口中，約有82%的人口都是居住在政府組屋裡(其中80%擁有自己購買的住房，2%是租賃住房)。

³⁴ Numbeo is the world's largest database of user contributed data about cities and countries worldwide. Numbeo provides current and timely information on world living conditions including cost of living, housing indicators, health care, traffic, crime and pollution. 網址：<https://www.numbeo.com/cost-of-living/>。

占比甚大，其得喪變更，影響「生命歷程」甚鉅，國家所制定涉及房產之各項法律理應周密而妥當，始能保障人民生存權。



資料來源：臺北市政府地政局

註：住宅價格指數100為每戶1251萬元，每坪46.02萬元

全國及五都 106 年第 1 季房價負擔能力指標

| 縣市 | 貸款負擔率 (%) | 貸款負擔率(百分點) | | 房價所得比 (倍) | 房價所得比(倍) | |
|-----|--------------|------------|-------|--------------|----------|------|
| | | 季變動值 | 年變動值 | | 季變動值 | 年變動值 |
| 全國 | 38.04 | -0.30 | 2.69 | 9.24 | -0.08 | 0.78 |
| 臺北市 | 63.90 | 1.42 | 1.65 | 15.52 | 0.34 | 0.62 |
| 新北市 | 51.45 | -0.46 | -0.47 | 12.49 | -0.12 | 0.06 |
| 臺中市 | 38.60 | -1.54 | 1.56 | 9.37 | -0.38 | 0.51 |
| 桃園市 | 34.95 | -0.34 | 3.14 | 8.49 | -0.09 | 0.87 |
| 高雄市 | 33.63 | -1.11 | 1.61 | 8.17 | -0.28 | 0.50 |
| 臺南市 | 30.35 | -0.19 | 1.29 | 7.37 | -0.05 | 0.41 |

資料來源：本院參考內政部營建署資料修正

(二)不動產開發業者除普通法—公司法外並無特別行政專法制定，導致被害人之人身與財產損失無從填補，法律制度之實質不平等一見即明³⁵，相較現行我國其他保護資產之法令制度，對於就人民房屋財產權之保障顯有所欠缺。

1、本次美濃地震，於臺南震度僅5級，卻致屋齡僅21年之「維冠金龍大樓」在本次A~I共計9棟全數倒塌，造成115死亡、104人輕重傷，家園全毀之人禍，單就民事部分不論人命損失，縱被害人勝訴，建商等被告亦因國家對於不動產開發業者之欠缺管理導致並無相當資產足以支付被害人財

³⁵ 指一般具有理性之人，基於知性直觀即可加以判斷，其概念類如行政處分之無效為「重大明顯」。蓋於行政法學理上對導致行政處分無效之瑕疵，主要有「重大說」(Schweretheorie)及「明顯說」(Evidenztheorie)二者，惟以「明顯說」為通說，亦即行政處分不僅須罹有特別重大之瑕疵，且其瑕疵明顯者，始為無效之行政處分，德國行政程序法第44條亦採明顯說。見陳敏，行政法總論，100年9月7版，頁401。

產上之損失，更遑論賠償精神慰撫金，且被害人所購房屋向銀行貸款，亦遭銀行追索蒙受雙重金錢損失，豈能令人心服？又如何符合天理公道？此種國家法令制度偏袒不動產開發業者，保護資本家之措施，特別在我國買賣房屋具有獨特異於世界各國之「預售屋買賣」制度下，更顯不合理及不公義。固內政部依消費者保護法第17條規定，將履約保證機制納入預售屋買賣定型化契約應記載事項，明定5種履約保證方式及條款內容³⁶，由買賣雙方擇一採行，然違反者僅得以違反消費者保護法第17條規定，依第56條之1處以罰鍰³⁷，對於具有一定規模或上市之不動產開發業者或可產生一定實質拘束力，然就「一案建商」等不良建商而言，毫無任何實質規範效果，顯有檢討空間。

- 2、按「一案建商」通常係指建設公司意圖規避保固責任，公司之建案僅推出一案後，俟建築物銷售完畢後，即辦理公司解散、清算，一旦建築物發生重大結構安全缺陷，公司已解散或清算，消費者權益難以保障。經濟部查復本院稱「建設公司

³⁶ 自100年5月1日起，建商所提供之預售屋買賣定型化契約，應依規定載明5種(不動產開發信託、價金返還之保證、價金信託、同業連帶擔保、公會連帶保證)(1)不動產開發信託：係由建商或起造人將建案土地及興建資金，信託給某個金融機構或經政府許可之信託業者執行履約管理；工程費用將由受託的金融機構依照工程進度覈實支付，專款專用。(2)價金返還之保證：係指消費者在購屋時，建商與金融機構簽訂保證契約，保證建商若未能如期交屋，將由金融機構如數返還消費者已繳納之價金。(3)價金信託：係由賣方與受託機構簽訂信託契約，委由受託機構於信託存續期間，按信託契約約定辦理工程款交付、繳納各項稅費等資金控管，可達到專款專用之目的。(4)同業連帶擔保：係指由兩個建商同業相互連帶擔保，若其中一家建商之預售屋建案無法完成交屋時，另外一家建商應無條件完成本建案後交屋。(5)公會連帶保證：係由公會主導，數家建商互相成立協定，若參加協定之建商，發生預售屋建案無法完成交屋之情況，其中之任何一家建商均應無條件完成本建案後交屋。

³⁷ 企業經營者使用定型化契約，違反中央主管機關依第17條第1項公告之應記載或不得記載事項者，除法律另有處罰規定外，經主管機關令其限期改正而屆期不改正者，處3萬元以上30萬元以下罰鍰；經再次令其限期改正而屆期不改正者，處5萬元以上50萬元以下罰鍰，並得按次處罰。

(H701010住宅及大樓開發租售業)」非屬公司法第17條規定：「公司業務，依法律或基於法律授權所定之命令，須經政府許可者，於領得許可文件後，方得申請公司登記。」之規範範圍，故建設公司非屬於設立前應先經許可事業，係屬「一般行業」。對此經濟部之說法，本院初步研究認為有所不當，以臺南維冠金龍大樓為例，承造維冠金龍大樓之建設公司負責人林明輝於承造上開建案之前後，曾任其他公司董事(長)、監察人情形：(1)新誠譽投資股份有限公司，監察人，非代表人。(2)維冠建設有限公司，董事，為代表人。(3)富強欣國際企業股份有限公司，董事，非代表人。(4)維冠營造股份有限公司，董事長，為代表人。(5)維冠室內設計有限公司，董事，為代表人。(6)慶冠建設有限公司，董事，為代表人。(7)藝峯室內設計有限公司，董事，為代表人。其為等7家公司董事(長)、監察人，並以「解散」、「廢止」方式重新申辦公司登記；復依106年7月28日臺灣高等法院臺南分院判決書指出，維冠公司又借用大信公司名義擔任「維冠金龍大樓」承造人(營造公司)，實際上由維冠公司自行鳩工興建，其應負實際承造監督之責，然卻疏忽而有規避施工之選任、監督等情事。該判決書亦指出，該公司負責人未與被害人及被害人家屬達成和解賠償損害，復均矢口否認犯行，互相推諉，未見悔意，惡性重大，均求處最重之刑等一切情狀等情觀之，如該建設公司與承造之營造廠均解散、清算，消費者將難以求償，可見「建設公司」此一類別，若生事端，其損害斷非如「一

般行業」之容易解決。

- 3、我國現行法令對於涉及人民資產³⁸大多有相關法律制度(如銀行有銀行業法，保險有保險業法)，對於從業主體均加以規範，促使人民財產權得以妥善保障，並維護交易秩序，然就攸關人民生命、身體、自由與財產權利之房屋—固定資產³⁹與一般消費行為並論，僅歸於民法與消費者保護法等事後賠償法制保障，欠缺事前對於從業主體之管制，與事物本質不符，現行法令暨制度設計有失衡平。
- 4、申言之，現行法律就辦理流動資產—金錢之儲蓄、保管信託等業務之團體，採許可主義，訂有銀行法⁴⁰、信託業法⁴¹、信用合作社法⁴²等，甚或就當舖業亦制定相關專法⁴³，透過最低資本額加以管制；此外就辦理人身與財產之安全維護工作之公司亦制定保全業法，採許可主義⁴⁴。且降低

³⁸ 資產(英文:Asset),指一企業透過交易或非交易事項所獲得之經濟資源,能以貨幣衡量,並預期未來能提供效益者]。資產,就是能夠為個人或企業帶來收益的東西,詳維基百科。

³⁹ 固定資產(fixed asset)在會計學中指企業用於生產商品或提供勞務、出租給他人,或為行政管理目的而持有的,預計使用年限超過一年的具有實物形態的資產。[1]固定資產一般使用年限較長、單位價值較高,並且在使用過程中保持原有實物形態,包括建築物、機械儀器、運輸工具以及其他與生產經營有關的工具、器具和設備等,詳維基百科。

⁴⁰ 銀行法第1條規定:「為健全銀行業務經營,保障存款人權益,適應產業發展,並使銀行信用配合國家金融政策,特制定本法。」第2條規定:「本法稱銀行,謂依本法組織登記,經營銀行業務之機構。」

⁴¹ 信託業法第2條規定:「本法稱信託業,謂依本法經主管機關許可,以經營信託為業之機構。」第3條規定:「銀行經主管機關之許可兼營信託業務,適用本法之規定。(略)前項信託業務特定項目之範圍、申請主管機關許可應具備之資格條件、不予許可與廢止許可之情事、財務、業務管理及其他應遵行事項之辦法,由主管機關定之。」

⁴² 信用合作社法第1條規定:「為健全信用合作社經營,維護社員及存款人權益,適應國民經濟需求,配合國家金融政策,特制定本法。」第2條規定:「本法稱信用合作社,謂依本法組織登記之合作社,並經中央主管機關許可經營銀行業務之機構。」第3條規定:「信用合作社之設立,應先經中央主管機關之許可後,再向合作社之主管機關辦理合作社之設立登記。依前項規定設立之信用合作社,非經中央主管機關發給營業執照,不得營業。信用合作社申請設立之程序及標準,由中央主管機關定之。」

⁴³ 當舖業法第4條規定:「經營當舖業應檢附申請書,向當地主管機關申請籌設。但不得設立分支機構。」第7條規定:「當舖業之最低資本額,由中央主管機關定之。」

⁴⁴ 保全業法第3條規定:「本法所稱保全業,係指依本法許可,並經依法設立經營保全業務之股份有限公司。」

金融風險設有存款保險⁴⁵制度以存款保險條例，要求各銀行等金融業作為加保人，並由財政部會同中央銀行設立中央存款保險股份有限公司，保障存款人權益。然就攸關人民生命、身體、自由與財產權利之房屋—固定資產，卻與一般消費行為相提並論，就攸關人民資產因不動產開發商任何過咎行為，所致人身與財產風險，視同與一般在網路、賣場與百貨公司等消費行為，歸於民法與消費者保護法等普通法保障，而就不動產開發業者不思制定任何行政管制之法令與具體措施，自與事物本質不符，違反平等原則，顯有不當。

- 5、另從比較法而言，新加坡目前約5百萬人，人口密度7,615人/平方公里，但從1964年即開始推動「居者有其屋」政策，解決屋荒問題，成立建屋發展局(HDB)，由政府規劃、招標與建造，為民眾提供低價房屋，在資本主義國家中具有特殊指標意義；而日本從昭和27年(西元1952年)主管機關國土交通省，即制定宅地建物取引業法，將經營不動產買賣、仲介與代理等業務公採許可主義納入專法管理，於該法中以營業保證金、責任準備金與定型化契約條款規制相關業者，保障國民之居住權(查該法平均每2至3年修法一次)；平成11年6月23日(西元1999年)該省制定住宅品質確保法⁴⁶引進第三方性能評定，其後因平成17年(西元2005年)該省發現結構計算書偽造與不動產業

⁴⁵ 存款保險，或稱存款保障，為各地政府為了穩定金融秩序之安定，保障存款人權益、而成立的一種以針對銀行等金融業為加保人的保險制度。主要是當金融業發生擠兌或破產等危機時，對於存款戶提供一定額度的存款保障。

⁴⁶ 住宅の品質確保の促進等に関する法律。

者破產或脫產無法履行不完全給付或瑕疵擔保責任，再於平成19年(西元2007年)制定住宅瑕疵擔保履行法⁴⁷，規制宅地建物取引業者販賣新成屋時，為保障買受人防震等瑕疵擔保責任確實履行，由業者以出售戶數計算提供瑕疵擔保保證金信託與指定機構，用以保障買受人損害賠償得以確實履行。從上述法治先進國家之立法比較，可見我國立法之疏漏。

(三)經濟部就「一案建商」等脫法行為認為公司法採準則主義，公司解散後，如尚有對房屋買受人未盡履行之保固責任或瑕疵責任情事，並非公司法規範範圍，其建築業設立非採許可主義，亦無最低資本額限制。

1、本院調閱經濟部登記有案之建設、開發公司相關資料，隨機抽查發現竟有同一負責人，然申請設立或投資建設公司且尚在營運之家數竟達24家，曾停止營業家數達10家，合計34家投資、建設相關公司(如附表一至三)，並似有不斷的停業與重新恢復登記營業情事。以此同一負責人為例，每遭裁罰或遇糾紛，就變更設立公司名稱，另以新設立公司繼續經營，顯已擾亂房屋市場秩序，就此，經濟部查復略以：

(1) 公司法採準則主義公司解散後，如尚有對房屋買受人未盡履行之保固責任或瑕疵責任情事，並非公司法規範範圍⁴⁸。

⁴⁷ 特定住宅瑕疵担保責任の履行の確保等に関する法律。

⁴⁸ 1、經濟部為「公司登記之主管機關」，依據公司法對所有公司所為有關設立、變更、解散、合併、撤銷、廢止、認許等登記事項之規範，藉登記之公示作用以保護交易安全；公司之登記係採準則主義，定位為公司法人戶政事務所性質，符合公司法有關規定，即應准予登記。至建設公司辦理解散登記乙節，按基於企業自治，公司本得自行決定解散，依公司法第113條準用第71條及第316條規定，有限公司應經股東全體之同意，及股份有限公司股東

(2) 現行制度並未規範建設公司之設立登記資本額門檻，對購屋人權益難以保障，經濟部函復略以：因配合公司法第100條及第156條修正最低資本額廢止，98年6月18日以經商字第09802414070號令廢止經濟部97年4月24日經商字第09702407950號令規定公司最低資本額(有限公司及股份有限公司最低資本額為25萬及50萬)制度，交由目的事業主管機關考量⁴⁹，準此，建築業因非採許可或特許主義無目的事業主管機關，1元即可成立。

會為解散之決議，應有代表已發行股份總數三分之二以上股東之出席，以出席股東表決權過半數之同意行之。公司完成上述程序後，應依公司之登記及認許辦法第16條附表規定，檢具文件向該公司登記主管機關申辦解散登記，如符合公司法規定，即應准予公司解散登記。2、所謂「建設公司」係指經營投資開發興建一般住宅、國民住宅、工商大樓之出租、出售行業之「H701010住宅及大樓開發租售業」，目前該行業非屬公司法第17條規定設立前應先經許可事業，屬一般行業，亦即其設立登記與一般公司設立登記無異；公司設立登記完成後，再依加值型及非加值營業稅法及營業登記規則，向財政部所屬國稅機關辦理營業登記。3、有關公司負責人或股東以往建築實績部分及建設公司解散後，如尚有對房屋買受人未盡履行之保固責任或瑕疵責任情事，尚非公司法規範範圍。4、查解散之公司應行清算，清算事務係由法院監督，又依公司法第8條規定：「本法所稱公司負責人：在無限公司、兩合公司為執行業務或代表公司之股東；在有限公司、股份有限公司為董事。公司之經理人或清算人，股份有限公司之發起人、監察人、檢查人、重整人或重整監督人，在執行職務範圍內，亦為公司負責人。……」，準此，公司負責人，應忠實執行業務並盡善良管理人之注意義務，如違反致公司受有損害者，負損害賠償責任；公司負責人對於公司業務之執行，如有違反法令致他人受有損害時，對他人應與公司負連帶賠償責任(公司法第8條、第23條參照)。建商負責人若有前述情事，則公司所販售之建物，有毀損或瑕疵情形者，公司負責人應與公司負連帶賠償責任；如公司或負責人另涉及違反其他法律，如建築法、營造業法、消費者保護法及刑法等相關法律者，則另依各該法律規定處理。有關承造維冠大樓之建設公司是否為俗稱「一案建商」，尚非公司法規範範圍。

⁴⁹ 1. 為配合公司法第100條及第156條修正，於98年6月18日以經商字第09802414070號令廢止經濟部97年4月24日經商字第09702407950號令規定公司最低資本額(有限公司及股份有限公司最低資本額為25萬及50萬)制度，其立法理由略以：「……按公司最低資本額之規定，係要求公司於設立登記時，最低資本須達一定數額，方得設立。惟資本僅為一計算上不變之數額，與公司之現實財產並無必然等同之關係……爰此，資本額如足數公司設立時之開辦成本即准予設立，有助於公司迅速成立，亦無閒置資金之弊，該數額宜由個別公司因應其開辦成本而自行決定，尚不宜由主管機關統一訂定最低資本額」。2. 準此，許可事業須有多少資本額，由其目的事業主管機關考量，例如營建署就綜合營造業(E101011)規定實收之最低資本額：甲等綜合營造業：2,250萬元以上，乙等綜合營造業：1,000萬元以上，丙等綜合營造業：300萬元以上。土木包工業(E102011)規定實收之最低資本額為80萬。公寓大廈管理服務業(I801011)規定實收之最低資本額為1,000萬元以上。營建廢棄物共同清理業(J101101)規定實收之最低資本額甲級：1,500萬元，乙級：100萬元。3. 按公司法已經廢除設立最低資本額限制，其理由在於公司最低資本額之規定，係要求公司於設立登記時，最低資本額須達一定數額，方得設立。惟資本額與公司實際財產並無等同關係；同時資本額為公示資訊，交易人可透過主管機關之資訊網站得知該項金額。因此，公司設立資本額宜由個別公司視其開辦成本，自行決定其數額，尚不宜由公司主管機關硬性規定其數額等語。

(3) 另就能否明確規範公司負責人或股東應有相當建築實績或對於不良記錄可否註記一節，該部稱：此為個別行為管理之議題，尚難於公司法規定，宜由內政部審酌等語。

2、依據上開經濟部查復，單以現行公司法「一般行業」規範建設公司之營業登記及解散登記，明顯過於寬鬆，因公司法並無最低資本額門檻，且無法規範建設公司負責人或股東應有相當建築實績或無不良記錄等積極或消極資格，使得心存投機者或意圖規避保固責任者，亦能輕鬆辦理公司登記，也無相關配套措施防杜空殼建設公司或長期濫用停業制度等不法，防弊機制均付之闕如，上開本院抽查所見以新設公司繼續經營，意圖規避保固責任、施工瑕疵等不當行為，不僅對優良建商產生「劣幣驅逐良幣」之負面效果，亦影響建築物工程品質與耐震能力，侵害購屋人之基本人權，行政機關確有失職之處。

(四) 公平會就上開案例之裁罰查復，該同一負責人相關建設公司計有4家曾遭處分總計達7次，甚有一筆遭公平會裁罰1,000萬元，惟無公司資產擔保，僅列為債權憑證而無法執行。

公平會查復稱，有關該建設公司於預售屋廣告，就夾層設計及格局配置為虛偽不實及引人錯誤之表示，違反公平交易法第21條第1項規定，以及該公司負責人為建設公司之董事或有代表權之人，因故意而致使該建設公司違反公平交易法第21條第1項規定，經公平會分別處1,000萬元、100萬元罰鍰乙案，負責人已繳納罰鍰100萬，但該建設公司1,000萬元則迄未繳納，已於97年5月6日移送

行政執行追繳其罰鍰，於100年7月28日第1次債權憑證核發，金額1,000萬，後歷經5次(101年9月26日、102年8月9日、103年9月22日、104年8月3日、105年8月29日)清查追繳，清查結果皆為「查無財產」，難以追討等語。次查該負責人相關建設公司，計有甲建設公司(裁罰1次)、乙建設股份有限公司(裁罰2次)、丙建設股份有限公司(裁罰2次)、丁建設股份有限公司(裁罰2次)等計4家事業公司曾經公平會處分達7次紀錄，其中甲建設公司1,000萬元尚未繳納罰鍰，其他被處分人則繳納罰鍰。從而，建設公司僅需每遭裁罰或糾紛就變更設立公司名稱，另以新設立公司繼續經營，即可規避裁罰，公平交易法亦喪失控管能力。

(五)公司法第154條第2項雖得作為對「一案建商」之實際投資人之求償依據，惟經濟部未提供被害人充足資訊，且於「商業登記公示資料查詢服務」網頁，竟無法輸入負責人姓名以查詢其所經營之公司，顯然在人民資訊獲取途徑上，仍有改善空間。

1、我國民事損害賠償責任，以完全填補損害為原則，且於固有利益、人格權之損害，於89年民法修法增訂第227條第2項、第227條之1後，被害人無論依契約或侵權責任請求損害賠償，其賠償範圍並無顯著不同；以及83年新增之消費者保護法，為保護締約地位不平等之消費者所採行企業經營者無過失責任，均可見我國立法者對於損害賠償制度，係傾向於保護弱勢地位被害人立場，而採多元請求權基礎以完全填補被害人所受損害。

2、又司法院釋字第752號解釋，除重申「有權利即

有救濟」為憲法原則外，亦明白揭櫫「獲得有效救濟之機會」，乃憲法第16條訴訟權之核心，作為其立論基礎⁵⁰。而為使人民獲得有效救濟，獲取訴訟必要之相關資訊即不容忽視，此為正當法律程序一環（司法院釋字第737號解釋參照）。

- 3、上開正當法律程序固因民事或刑事訴訟程序而有不同程度之需求，惟於民事訴訟程序中，若紛爭事件關乎建商與住戶間糾紛等現代型消費紛爭，該紛爭所涉法規態樣及專業知識繁多，住戶所掌握資訊往往不足，且證據資料、專業知識經常僅為建商一方所擁有，倘建商矯飾詐偽而迂迴不予提供，常使被害人求償困難，縱使個案於民事訴訟中得透過法官轉換舉證責任或要求建商事證開示，然於事實解明上，若掌握證據資料、專業知識等支配地位之建商，始終不願配合，勢將拖延訴訟進行，而使事實陷於晦暗不明。有鑑於此，除審判機關於個案中妥為操作相關程序規定外，其餘政府機關允應積極揭露相關資訊，以利人民伸張其權利。
- 4、查公司法第154條第2項規定：「股東濫用公司之法人地位，致公司負擔特定債務且清償顯有困難，其情節重大而有必要者，該股東應負清償之責。」其立法理由略以：「揭穿公司面紗之原則，係源於英、美等國判例法，其目的在防免股東濫用公司之法人地位而脫免責任導致債權人之權利落空，求償無門。為保障債權人權益，我國亦有引進揭穿公司面紗原則之必要。爰明定倘股東

⁵⁰ 本號解釋林大法官俊益提出之部分協同意見書，頁1。

有濫用公司之法人地位之情形，導致公司負擔特定債務而清償有顯著困難，且其情節重大而有必要者，該股東仍應負擔清償債務之責任。法院適用揭穿公司面紗之原則時，其審酌之因素，例如審酌該公司之股東人數與股權集中程度；系爭債務是否係源於該股東之詐欺行偽；公司資本是否顯著不足承擔其所營事業可能生成之債務等情形。」至於在「一案建商」之情形，有無本規定適用，雖經濟部查復本院略以，此屬司法認事用法範疇；惟倘「一案建商」之實際投資者係以極低資本成立公司後，而為規避建築物完成後履約、保固或侵權損害賠償責任所生鉅額債務，即予解散、停止營業，即屬濫用公司之法人地位及股東有限責任，應有本規定之適用，始能藉以滿足被害人損害填補之需求。公司法修正草案⁵¹將本條移列至第99條，使此原則僅適用於股份有限公司，而修法後可望擴及適用於有限公司之情形，亦係周延滿足被害人多元且完全填補損害之管道，誠值贊同。

- 5、惟查，依公司法第393條第2、3項規定：「公司左列登記事項，主管機關應予公開，任何人得向主管機關申請查閱或抄錄：一、公司名稱。二、所營事業。三、公司所在地。四、執行業務或代表公司之股東。五、董事、監察人姓名及持股。六、經理人姓名。七、資本總額或實收資本額。八、公司章程。」、「前項第1款至第2款，任何人得至主管機關之資訊網站查閱。」，故「一案建商」

⁵¹ 公司法部分條文修正草案條文對照表(1060629版)，網址：
<http://gcis.nat.gov.tw/mainNew/subclassNAction.do?method=getFile&pk=819>。

之實際投資人，若非屬執行業務股東或擔任公司董事、監察人，以現行經濟部之資訊網站—「商業登記公示資料查詢服務」，尚無法取得該實際投資人之資料，對於消費者居住權益及訴訟權之伸張，似難以獲得完善保障。

- 6、退步言之，縱不論實際投資者找人頭借名進行投資之情形，即使於實際投資者實際上也擔任董事、監察人時，前揭「商業登記公示資料查詢服務」竟無法輸入負責人姓名以查詢其所經營之公司，顯然在人民資訊獲取途徑上，仍有改善空間。

(六)有關公司法第154條第2項規定之追索責任範圍，是否及於公法上債權，且是否與行政罰法第15條產生競合等問題，各有關機關允應詳加推求：

- 1、承前述（四），建設公司若每遭裁罰或遇糾紛就變更設立公司名稱，另以新設立公司繼續經營，即可規避裁罰，公平交易法亦喪失控管能力。惟以公司法第154條第2項得否作為向實際投資者追索求償之依據，容有探討餘地。
- 2、申言之，最高法院62年台上字第2號判例認為：「民法第28條所謂法人對於董事或職員，因執行職務所加於他人之損害，與該行為人連帶負賠償之責任，係專以保護私權為目的。換言之，權利之為侵權行為之客體者，為一切之私權，政府向人民徵稅，乃本於行政權之作用，屬於公權範圍，納稅義務人縱有違反稅法逃漏稅款，致政府受有損害，自亦不成立民法上之侵權行為，無由本於侵權行為規定，對之有所請求。公司法第23條所謂公司負責人，對於公司業務之執行，如有違反法令致他人受損害，對他人應與公司連帶負

賠償責任云云，仍以違反法令致他人私權受有損害，為責任發生要件，若公權受有損害，則不得以此為請求賠償之依據。」以此判例之精神，似認民法或公司法求償規定，均僅以私權遭受侵害為前提，故如屬稅捐或罰鍰等公法上權利受有侵害，似無法據以主張。果爾，則公司法第154條第2項是否亦應比照該判例之精神辦理，致令「一案建商」得以規避公法上債權之索償，而架空公平交易法規範目的？經濟部與公平會應會商討論，予以釐清。

- 3、反之，如認公司法第154條第2項得作為向實際投資人索償依據，則於現行行政罰法第15條第1項⁵²規定已有處罰董事規定，則於該實際投資人為法律上董事、實質董事或影子董事⁵³時，是否遭致重複處罰而違反一事不二罰原則？經濟部允應與行政罰法主管機關法務部允應會商討論，予以釐清。
- 4、綜上，不論肯認公司法第154條第2項是否適用於公法上權利損害賠償，勢將呈現無法充分解釋之境地，則有關公司法第154條第2項規定之追索責任範圍，是否及於公法上權利，且是否與行政罰法第15條產生競合等問題，公平會與法務部及經濟部允應詳加推求。

(七)在以上所舉現行法律保護機制全盤失靈一節，內政

⁵² 行政罰法第15條第1項：「私法人之董事或其他有代表權之人，因執行其職務或為私法人之利益為行為，致使私法人違反行政法上義務應受處罰者，該行為人如有故意或重大過失時，除法律或自治條例另有規定外，應並受同一規定罰鍰之處罰。」

⁵³ 公司法第8條第3項規定：「公開發行股票之公司之非董事，而實質上執行董事業務或實質控制公司之人事、財務或業務經營而實質指揮董事執行業務者，與本法董事同負民事、刑事及行政罰之責任。但政府為發展經濟、促進社會安定或其他增進公共利益等情形，對政府指派之董事所為之指揮，不適用之。」條文所指「實質上執行董事業務者」即為實質董事，而「實質控制公司之人事、財務或業務經營而實質指揮董事執行業務者」即為影子董事。

部營建署查復竟猶稱：「按建設公司建案預售銷售、建築設計施工及營造監造、產權移轉登記、至售後保固服務等各階段，依現行不動產交易過程，消費者於各階段均有相關法令規範保障，於預售屋銷售階段，如廣告不實有公平交易法規範；相關銷售行為有不動產經紀業管理條例規範；建築設計及營造監造階段，有建築法、建築師法、工程技術顧問公司管理條例及營造業法規範；產權移轉登記有地政士法及不動產成交案件實際申報登錄及查詢收費辦法等相關規範；售後保固服務則有不動產交易定型化契約及消費者保護法等規範。上開相關規定法制化管理均已完備，消費者相關權益均得以保障」云云，顯已無心亦無視自921大地震以迄維冠大樓所致無數家庭妻離子散家破人亡等建管命案之「血的教訓」，豈不是睜眼說瞎話？實令百姓痛心疾首之至。

- (八)綜上，行政院暨所屬長期以來忽視住宅具有資本財性質，並未以適當「行政專法」規制，縱容不動產開發業者任意違法，僅將其視為公司法上「一般行業」，導致房屋市場永遠存有「一案建商」等諸多問題，除嚴重侵害人民之生存權外，據本院抽查經濟部公司有關登記資料發現竟有同一負責人，其申請設立或投資建設公司且尚在營運之家數竟高達24家，曾停止營業家數達10家，合計34家相關建設公司，並有不斷的停業與重新恢復登記營業情事。以此同一負責人為例，每遭裁罰或糾紛就變更設立公司名稱，另以新設立公司繼續經營，其利用公司法採準則主義，無最低資本額限制，公司解散後之房屋保固或瑕疵擔保責任，均非公司法規範範圍，

而為實質脫產，進而造成公平法之裁罰亦難確保執行，相關行政規制全盤失靈形同無法律狀態，然內政部營建署竟認為「建築管理等法制化均已完備，消費者相關權益均得以保障」云云，顯與實情不符，行政院自應肩負憲法「國家最高行政機關」之責，督責所屬內政部會同經濟部、法務部與公平會切實共同研議對策建立配套措施，俾保障人民基本權利。

五、內政部營建署作為全國最高建築主管機關，無視該署組織條例第2條管理「建築業」之權責，在現行法律機制下，就各建設公司每年之家數與推案數全無掌握，復將對建設公司之管理制度、方式及監督職權竟全推諉於經濟部「公司法」規制，就「建築業」整體法令設計與規劃付之闕如，顯有重大違失，難辭廢弛職務之責，亟待改進。

(一)按內政部組織法第6條與內政部營建署組織條例第2條為「建築業」之管理主管機關，業如前述。

(二)據本院詢問該署，依據該署組織條例第2條之規定，「建築業」為該署之管理事項，該署是否有統計每家建設公司每年之推案數等，該署稱：建設公司係依公司法向經濟部辦理公司登記，非特許行業，尚無專法規範，亦無法定主管機關，依經濟部105年4月1日經商字第10500553890號函檢送「H701010住宅大樓開發租售業」資料，共計36,422家。有關每家建設公司每年推案數，該署尚無前開統計資料，並已修訂住宅法等語。惟查，依據本院向經濟部詢問現行公司法中對於不動產投資業(建設公司、投資公司等)之分類與管理方式？經濟部說明統計至105年8月有關「不動產投資業」之家數

包括公司、商業共計44,000餘家。顯見，經濟部與營建署對於「建築業」之家數統計有所出入，該署對於「建築業」竟推託其為「非法定主管機關」，顯然無視行政院各部會所屬之法定職掌分工且就其所業管之「建築業」無相關統計資料，相關家數資料尚須經濟部提供，顯有悖於該署組織條例第2條管理建築業之權責，難辭廢弛職務之責。

(三)次查，依據內政部不動產資訊平台⁵⁴106年第1季房地產消費糾紛原因統計表(106.04)所示，總糾紛件數為408件，依序為：建商糾紛221件、仲介糾紛155件、代銷糾紛1件、其他占31件，建商糾紛為最大來源占總件數達54%。再參考105年第4季房地產消費糾紛原因統計表(106.01)所示，總糾紛件數為488件，依序為：建商糾紛262件、仲介糾紛188件、代銷糾紛10件、其他占28件，顯見建商糾紛仍為最大來源占總件數達53.7%，糾紛比例皆過半，如何協助消費者解決建商所衍生的糾紛，主管機關顯已無法漠視。再依106年1月11日公布住宅法修正條文第49條規定：「主管機關應建置住宅相關資訊，並公開於網際網路。」第51條規定：「從事住宅興建之公司或商號，應於取得建造執照，申報開工日起30日內，將第47條第2項所定應配合提供之相關統計資訊，提供予住宅所在地之直轄市、縣(市)主管機關。」惟該法竟無訂定任何罰則，其制度設計顯有疑問。

(四)再查，有關該署對國內建設公司之管理制度、方式及監督管理情形，該署查稱：

⁵⁴ 網址：<https://pip.moi.gov.tw/V2/G/SCRG0502.aspx>。

- 1、建設公司一般而言係建物之起造人，依建築法第12條規定：「本法所稱建築物之起造人，為建造該建築物之申請人，其為未成年或受監護宣告之人，由其法定代理人代為申請；本法規定之義務與責任，亦由法定代理人負之。起造人為政府機關公營事業機構、團體或法人者，由其負責人申請之，並由負責人負本法規定之義務與責任。」同法第26條第2項：「建築物起造人、或設計人、或監造人、或承造人，如有侵害他人財產，或肇致危險或傷害他人時，應視其情形，分別依法負其責任。」故建築法係針對建築物「起造人」訂有相關管理規定，並賦與申請建築執照之權責。
- 2、為輔導建築開發業永續經營發展，該署前曾研擬「建築開發業輔導條例」（草案），並於85年至87年間召開10次研商會議，因建築開發業公會與營造業公會、建築師公會等單位，就建築開發業得否經營部分業務未達共識，而暫緩訂定⁵⁵。
- 3、該署於92年委託財團法人國土規劃及不動產資訊中心辦理之「建築產業健全發展制度面之檢討」委託研究結論，認為建築開發業之管理無須以特許行業之方式處理、無須訂定建築開發業管理專法。且建築開發業係依公司法向經濟部辦理公司登記，係為經濟部依公司法管理之商業，其從事之工作內容，從土地之取得、規劃設計與施工、銷售及使用，均有專法予以規範，開發業者若有違反規定，應可依其專法予以處理。

⁵⁵ 88年9月21日發生集集大地震，就非震央及斷層區域，暴露出內政部未管制建商所產生災民求助無門之問題，何以之後不繼續處理該草案，是內政部營建署官員與建商勾結遭綁架嗎？政府行使公權力，制定法律草案固要聽取業者等利益團體之意見，但不受其控制。

- 4、按經濟部105年4月1日函復⁵⁶內政部所示，公司法已經廢除設立之最低資本限制，其理由在於公司最低資本額之規定，係要求公司於設立登記時，最低資本額須達一定數額，方得設立。惟資本額與公司實際財產並無等同關係；同時資本額為公示資訊，交易人可透過主管機關之資訊網站得知該項金額。因此，公司設立資本額宜由公司主管機關強制規定其數額。
- 5、該署組織條例70年1月21日公布，關於建築業權責管理事項，有鑑於不動產交易相關法規(公平交易法、消費者保護法)已陸續訂頒，不動產交易機制也日趨健全，該署亦將配合未來(國土管理署)組織改造定位予以修正檢討是否納入建築業權責管理事項。

(五)據上開說明，營建署認為建築開發業係依公司法向經濟部辦理公司登記，係為經濟部依公司法管理之「一般行業」，其從事之工作內容，從土地之取得、規劃設計與施工、銷售及使用，均有專法予以規範，開發業者若有違反規定，應可依其公司法予以處理云云，顯為卸責之詞，該署就國內建設公司之管理制度、方式及監督管理情形，竟一概推給經濟部公司法一般規制，然公司法就建設公司成立之資本額並無門檻、僅有公司負責人消極資格⁵⁷限制，實無法保障購屋者基本權利，業如前述，營建署身

⁵⁶ 經濟部105年4月1日經商字第10500553890號函。

⁵⁷ 公司法第30條規定：「有左列情事之一者，不得充經理人，其已充任者，當然解任：一、曾犯組織犯罪防制條例規定之罪，經有罪判決確定，服刑期滿尚未逾5年者。二、曾犯詐欺、背信、侵占罪經受有期徒刑1年以上宣告，服刑期滿尚未逾2年者。三、曾服公務虧空公款，經判決確定，服刑期滿尚未逾2年者。四、受破產之宣告，尚未復權者。五、使用票據經拒絕往來尚未期滿者。六、無行為能力或限制行為能力者。」於董事及監察人均有準用，學理上稱此為消極資格。

為全國最高建築主管機關，負有制定管理「建築業」相關法令之權責，長期以來怠忽職守就相關法令付之闕如；復就建設公司每年之家數與推案數全無掌握，顯有重大違失，難辭廢弛職務之責，亟待改進。

六、內政部營建署在現行法制下，未基於建築業中央主管機關之職權，積極督導各縣市政府研定不動產開發業管理自治條例，僅11縣市已訂定，惟相關自治條例僅規範不動產開發業應加入公會徒具形式，就其資本額、有無退票交易糾紛、違反公平交易法、有無違反法令經相關機關處分或重大購屋糾紛等皆無相關規範，對購屋人權益難以保障，難謂允當。

(一)按「不動產開發業識別標誌使用作業規定」(發布日期：100年3月17日，後於103年12月2日廢止)第3點：「不動產開發業符合下列條件者，得申請頒發不動產開發業識別標誌(以下簡稱識別標誌)：(一)加入當地不動產開發業商業同業公會會員，所在地未設公會者，應加入鄰近直轄市或縣(市)公會。(二)資本額新臺幣(下同)5千萬元以上。(三)最近5年內投資興建完成住宅、商業大樓、工業廠房金額或營業額達3億元以上或投資興建樓地板完工面積達3萬平方公尺以上並領有使用執照。(四)公司、行號及其負責人最近5年內無退票及欠稅紀錄。(五)公司、行號最近5年內無房地產交易糾紛案件經法院判決敗訴確定。(六)公司、行號最近5年內無因房地產交易糾紛致違反公平交易法、消費者保護法及其相關法規，經行政處分確定。前項識別標誌圖式，由該部定之」、第2點：「使用識別標誌之不動產開發業，有下列情事之一，並經審查屬實者，該部得撤銷或廢止其使用之識別標誌：(一)

出借識別標誌。(二)未依第8點或第11點第1項規定辦理。(三)以不實文件或資料送審。(四)在識別標誌有效期間內，發生重大購屋糾紛，致購屋者權益遭受重大損失。(五)業者在興建、銷售或完工使用3年內發生糾紛，可歸責於業者，而未負起責任。(六)違反法令經主管機關限期令其改善而未改善達3次以上者。(七)無正當理由，自行歇業或停止營業達6個月以上。(八)無正當理由，連續3年以上未推出個案。(九)業者依申請識別標誌後，未符合第3點所定之條件。(十)其他不當情事。」據此，揆其精神，該作業規定對不動產開發業之資本額、有無退票交易糾紛、違反公平交易法、有無違反法令經相關機關處分或重大購屋糾紛等皆有相關規範。惟據營建署說明，該署自85年起，為鼓勵建築開發業永續經營，建立良好形象，特訂定「建築開發業識別標誌使用作業規定」，於102年11月15日修正為「不動產開發業識別標誌使用作業規定」，後於103年12月2日廢止，上開作業規定係屬行政規則，且屬獎勵業者性質，對業者之經營管理並無拘束力。

(二)復內政部營建署固於80年間研擬「建築開發業輔導條例」(草案)，然以當時未獲業者與公會共識為由，而暫緩制定，然上開所稱「一案建商」等脫法行為不絕如縷，該署乃將中央主管機關之法令制定之權責，變相要求地方政府制定自治法規，其稱依據地方制度法第18條及第19條規定，直轄市、縣(市)工商輔導及管理以及消費者保護係屬地方自治事項，故自102年起多次函請地方政府制定不動產開發業管理自治條例，以落實輔導不動產開發業

及保障消費者權益云云，然本院認為「不動產開發業」其本質係不分中央或地方具有全國一致之公司類別⁵⁸，並非僅單一地方所獨有，其交由地方政府立法之作為，自有逸脫中央行政規制責任之虞，悖離憲法第111條所定「事務有全國一致之性質者屬於中央」規定，而與中央與地方權限劃分理論⁵⁹，未盡相符。據本院統計各縣市政府訂有不動產開發業管理自治條例之情形，高雄市、臺南市、彰化縣、雲林縣、屏東縣、花蓮縣等7市縣係為「建築開發業管理自治條例」，另基隆市、臺中市、桃園市、金門縣等4市縣係為「不動產開發業管理自治條例」，但上開11縣市皆僅規範應加入公會徒具形式，對於一般購屋民眾重視之事項，例如：資本額、有無退票交易糾紛、違反公平交易法、有無違反法令經相關機關處分或重大購屋糾紛等，皆無相關規範，該署亦不過問，率予以備查，難謂允當，另尚有相關縣市仍無訂定管理自治條例，法令顯不完備。對此，該署竟表示：按建設公司建案預售銷售、建築設計施工及營造監造、產權移轉登記、以致售後保固服務等各階段，依現行不動產交易過程，消費者均於各階段有相關法令規範保障，於預售屋銷售階段，如廣告不實有公平交易法規範；相關銷售

⁵⁸ 參見日本昭和27年(西元1952年)主管機關國土交通省，所制定宅地建物取引業法，將經營不動產買賣、仲介與代理等業務採許可主義納入中央立法規制，即可得而知。

⁵⁹ 按憲法第111條規定：「除第一百零七條、第一百零八條、第一百零九條及第一百十條列舉事項外，如有未列舉事項發生時，其事務有全國一致之性質者屬於中央，有全省一致之性質者屬於省，有一縣之性質者屬於縣。遇有爭議時，由立法院解決之。」復按地方制度法第18、19、20條規定地方自治事項與同法第75條所定中央法令與地方法令相衝突之處理原則，上開權限劃分之法律規定，其法律解釋應考量均權理論，探究系爭「事務之本質」及「事務本質之程度」作為權限劃分之基準，得考量(1)依利益所及之範圍；(2)依所需地域範圍；(3)依事務性質之劃一性；(4)依所需能力而劃分等因素為綜合評價(可參見蔡茂寅，地方自治之理論與地方制度法，學林，95年，頁99-150)，準此，在不動產開發業並非一縣市所獨有，所涉涵蓋全國各省縣市之相關法令，具有全國一致之性質，係屬中央立法權限範疇。

行為有不動產經紀業管理條例規範；建築設計及營造監造階段，有建築法、建築師法、工程技術顧問公司管理條例及營造業法規範；產權移轉登記有地政士法及不動產成交案件實際申報登錄及查詢收費辦法等相關規範；售後保固服務則有不動產交易定型化契約及消費者保護法等規範。上開相關規定法制化管理均已完備，消費者相關權益均得以保障云云，該署顯將建築業中央主管機關之職權化整為零，稀釋殆盡。

- (三)另查，依該署說明，行政院消費者保護處102年7月19日召開「消費者保護法相關議題」討論案會議紀錄⁶⁰：建築開發業委託辦理設計監造之「建築師」及負責施工之「營造廠商」，如係獨力以提供設計及製造為營業，該「建築師」及「營造廠商」應屬「企業經營者」，倘有違反消保法第7條第1項會第2項規定情事，依同條第3項規定，應就所致消費者之損害，與建築開發業者負連帶賠償責任，爰消費者得據消保法第7條規定向該等企業經營者提出求償。由上論述可知，該署認為一旦發生建築物倒塌事件，未設資本額門檻之建設公司與業界常態由該建設公司所屬之營造公司興建，如皆已停業、解散，龐大民事賠償責任，消費者僅能向曾受其委託設計監造之建築師負連帶賠償責任，該署認為制度面已有可行機制等語，惟對於真正應負最大賠償責任之建設公司卻欠缺有關管理機制，受建設公司委託設計監造建築師亦難有足夠資產求償，購屋消費者權益不保。再以各縣市政府自行訂定之不動產開發業管理自治條例，僅11縣市有訂定，且僅規範應

⁶⁰ 行政院消費者保護處102年8月12日院臺消保字第102143429號函

加入公會徒具形式，且仍有相關縣市無訂定管理條例，營建署未能切實督導，難謂無疏失，另對於建設公司資本額、有無退票交易糾紛、違反公平交易法、有無違反法令經相關機關處分或重大購屋糾紛等，皆無相關規範，難謂允當。

七、臺南維冠金龍大樓倒塌案突顯不良建商肇致人命與財產損失事件，營建署理應引以為鑑，並督導所屬列管清查相關開發案件有無類似維冠金龍大樓之相關情事，儘速依建築法第56條規定規劃建築履歷保全制度，嚴格遵守住宅法第53條及國際公約第4號一般性意見人民免受「建築危險」之規範。

(一)按經濟社會文化權利國際公約第4號一般性意見：「適居權」提及「居住者」免受「建築危險」之規範，以及住宅法第53條規定：「居住為基本人權，其內涵應參照經濟社會文化權利國際公約、公民與政治權利國際公約，及經濟社會文化權利委員會與人權事務委員會所作之相關意見與解釋。」顯見免受「建築危險」已為普世價值，有關建築結構系統(基礎、鋼筋混凝土梁與柱……等)於完工後皆位於隱蔽處，一般民眾不易察覺有無偷工減料或是否合於耐震規範，難以確保身家安全，因此，方有建築許可於規劃、設計階段須經相關技師簽證負責，以及施工階段等必須建築師、技師、專任工程人員加以監造、勘驗確認之制度，如果相關技術人員故意或執業疏忽致引發之設計失誤、未按核准圖說施工、或偷工減料、配筋錯誤等疏失，後果難以想像，是則，如何將建築物設計、營造廠施工相關資料保全，攸關人民適居權之保障，殊值重視。

(二)然如前所述，維冠大樓因取樣不足致鑑定發生問

題，引發訴訟攻防爭議，其顯示建築物設計施工等相關資料保全顯有欠缺，惟查建築法第56條規定：「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，方得繼續施工，主管建築機關得隨時勘驗之(第1項)。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(第2項)。」同法第58條規定：「建築物在施工中，直轄市、縣(市)(局)主管建築機關認有必要時，得隨時加以勘驗，發現左列情事之一者，應以書面通知承造人或起造人或監造人，勒令停工或修改；必要時，得強制拆除：一、妨礙都市計畫者。二、妨礙區域計畫者。三、危害公共安全者。四、妨礙公共交通者。五、妨礙公共衛生者。六、主要構造或位置或高度或面積與核定工程圖樣及說明書不符者。七、違反本法其他規定或基於本法所發布之命令者。」同法第87條規定，未依第56條規定，按時申報勘驗者，處起造人、承造人或監造人9千元以下罰鍰，並勒令補辦手續；必要時，並得勒令停工。從而，依據建築法第56條第2項規定，主管機關仍得於建築管理規則詳實規範勘驗部分、項目、方式、紀錄保存年限、申報規定及起造人、承造人、監造人等應配合事項。縱在現行所謂行政與技術分立制度下，亦可將建築物所有設計與施工資料透過書面、各項影音紀錄等資料處理方式保全，建立建築物完整履歷資料，其違反

者尚得依法勒令停工，甚或強制拆除。故上開爭議產生係「不為也，而非不能也」⁶¹顯非法律欠缺，而係主管機關營建署並未建立最低標準，要求各縣市政府妥當執行法律所致，該署自有失職之處。

(三)再就維冠金龍大樓倒塌案判決提及開發商建設公司負責人及建築師等人未能與被害人及被害人家屬達成和解賠償損害，復均矢口否認犯行，互相推諉，毫無悔意，惡性重大，所犯業務過失致死罪之刑事責任，縱使從重，法院亦僅能判5年有期徒刑，實難讓一般社會大眾所接受，更難以賠償倒塌所造成上百家庭破碎，115死、104傷之相關民事賠償。本案政府已發現若干問題，本院亦提出有關意見，觀之國際社會對於「居住者」免受「建築危險」皆採取相關對策，政府理應負起相關責任，為避免類似「維冠金龍大樓」之高風險高使用密度供公眾使用建築物(商業、辦公、住宅……等)再次發生倒塌等之重大傷亡事件，針對類似之高風險建築物，理應清查、統計、列管相關建築師、營造公司、建設公司之相關建案，並應在避免引起房地產市場恐慌前提下，儘速做結構安全檢查、結構補強，以確保民眾身家安全。

八、原臺南縣政府81年間辦理維冠金龍大樓建造執照與施工勘驗及使用執照核發，有關公職人員業經行政簽

⁶¹ 孟子梁惠王上：孟子「今恩足以及禽獸，而功不至於百姓者，獨何與？然則一羽之不舉，為不用力焉；與薪之不見，為不用明焉，百姓之不見保，為不用恩焉。故王之不王，不為也，非不能也。」王曰：「不為者與不能者之形何以異？」孟子曰：「挾太山以超北海，語人曰『我不能』，是誠不能也。為長者折枝，語人曰『我不能』，是不為也，非不能也。故王之不王，非挾太山以超北海之類也；王之不王，是折枝之類也。老吾老，以及人之老；幼吾幼，以及人之幼。天下可運於掌。《詩》云：『刑于寡妻，至于兄弟，以御于家邦。』言舉斯心加諸彼而已。故推恩足以保四海，不推恩無以保妻子。古之人所以大過人者無他焉，善推其所為而已矣。今恩足以及禽獸，而功不至於百姓者，獨何與？權，然後知輕重；度，然後知長短。物皆然，心為甚。王請度之！抑王興甲兵，危士臣，構怨於諸侯，然後快於心與？」

結在案，該府核發建築執照過程，雖依規定由建築師簽證負責，惟於105年2月6日小年夜5級地震肇致維冠金龍大樓倒塌115人死、104人受傷致上百家庭破碎事件，身為地方最高主管機關自難謂無疏失。另，臺南市政府現行建築施工管理與勘驗制度仍待檢討改進，始能確保居住安全。

- (一)有關原臺南縣政府工務局審查處理維冠大樓建築執照一節，查維冠公司負責人林明輝於81年8月間委託「張鶯寶建築師事務所」（該事務所負責人張鶯寶現已改名張魁寶）設計規劃維冠大樓，並向原臺南縣政府申請建造執照，經原臺南縣政府工務局81年11月19日審查通過，核發81南工造字第11562號建造執照。嗣維冠大樓自82年1月6日開工興建後至83年11月11日獲准核發使用執照期間，原臺南縣政府工務局分別於82年9月及83年8月間，受理監造人張鶯寶建築師事務所及起造人維冠公司負責人林明輝所提出之維冠大樓建造執照變更設計及使用執照申請之審查，先後於82年10月20日及83年11月11日予以審查通過，分別核發82南工造字第786號建造執照、使用執照在案。據臺南地檢署105年5月12日函檢附之同年4月6日結案簽呈影本所載，認審查建築執照或進行勘驗之公務員尚無涉公文書登載不實罪，亦尚難遽認涉有公務員廢弛職務釀成災害罪、業務過失致死罪等刑事責任。有關公職人員業經行政簽結在案。
- (二)惟查，原臺南縣政府工務局審查維冠公司申請維冠大樓建造執照、建造執照變更設計及使用執照之過程，對於核發上開執照過程之審查、抽查、施工勘驗及竣工查驗，雖由被訴建築師依法簽證負責，經

原臺南縣政府相關人員核章後，據以核發使用執照，後於105年2月6日小年夜5級地震肇致維冠金龍大樓倒塌115人死、104人受傷上百家庭破碎事件，身為地方最高建築主管機關，自難謂無疏失。

- (三)次查，依據臺南市政府建築管理自治條例有關主管機關需派員施工勘驗項目，僅二樓板勘驗乙項，其餘如：放樣勘驗、一樓板勘驗、屋頂板勘驗、基礎勘驗、地下室頂板勘驗、以抽查或指定方式勘驗、每多少樓層板增加勘驗次數等，皆無須主管機關派員勘驗，僅由營造廠會同建築師申報勘驗送該府備查即可。另該自治條例對於供公眾、非公眾使用建築物之勘驗項目均同，顯未能強化高密度、高容留人數之供公眾使用建築物公共安全，均有待檢討改進。
- (四)再查，依據營建署統計104年度，臺南市政府所管建築物，其中施工中申報勘驗次數為31,768次，施工中必須派員勘驗次數為309次，僅占全數之0.97%，更低於全國施工勘驗必須派員之平均值14.02%。105年度申報勘驗次數14,622次，施工中必須派員勘驗次數為408次，僅占全數之2.79%，亦低於全國施工勘驗必須派員之平均值17.41%。該府施工中派員勘驗次數極度不合理，必須檢討改善，善盡主管機關權責。
- (五)另查，按「建造執照及雜項執照簽證項目抽查作業要點」(104年6月5日發布，自105年1月1日實施)第7點：「依第5點規定比例抽查之建築物，其綠建築設計、公共建築物之無障礙建築物規定及結構計算

書⁶²，應列為必要抽查項目，主管建築機關並得委託或指定具有該項學識及經驗之專家或機關(構)、學校或團體辦理抽查」。據臺南市政府104年9月29日修正「臺南市政府工務局辦理建造執照及雜項執照簽證案件考核處理原則」、「臺南市政府工務局辦理建造執照及雜項執照抽查作業執行方式」等相關規定中，經查，有關「臺南市政府工務局辦理建造執照及雜項執照簽證案件抽查審核表」第11項：「建築物結構計算書：1. 電腦程式是否經中央主管建築機關核定？2. 建築基地座落位址是否正確？3. 建築基地震區係數是否正確？」並請抽查人員勾選：符合規定或不符合規定。觀之臺南市政府工務局之相關規定，對照高雄市政府、臺中市政府、新北市政府、臺北市政府等機關之審查表，臺南市政府之規定顯過於寬鬆而徒具形式，較諸其他縣市已有委託機關團體代為查核結構計算書者，如新北市政府、臺中市政府等，則臺南市政府有關結構計算書之查核，顯有改進之處。

(六)綜上，經濟社會文化權利國際公約第4號一般性意見：「適當住屋權」提及「居住者」免受「建築危險」之規範，顯見免受「建築危險」已為普世價值，有關建築結構系統(基礎、鋼筋混凝土梁與柱……等)於完工後皆位於隱蔽處，一般民眾不易察覺有無偷工減料或是否合於耐震規範，有賴政府協助解決採取相關對策，避免類似「維冠金龍大樓」之高風險高使用密度供公眾使用建築物(商業、辦公、

⁶² 104年6月5日發佈建造執照及雜項執照簽證項目抽查作業要點之修正理由：為因應監察院糾正未檢討落實耐震設計規範，且十五層以下大樓之結構設計仍交由建築師與技師負責，尚未確實把關情一案意旨，增列結構計算書為必要抽查項目。

住宅……等)再次發生類似「維冠金龍大樓」倒塌事件發生，針對類似之高風險建築物，理應清查、統計、列管相關建築師、營造公司、建設公司之相關建案，並應在避免引起房地產市場恐慌前提下，儘速做結構安全檢查、結構補強，讓「居住者」免受「建築危險」，確保民眾身家安全。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一、四，函請行政院督促所屬檢討改進見復。
- 二、調查意見二、三、五至七，提案糾正內政部。
- 三、調查意見八，提案糾正臺南市政府。
- 四、調查意見，函復陳訴人。
- 五、調查意見送本院人權委員會參考。

調查委員：林雅鋒、仇桂美

中 華 民 國 1 0 6 年 1 2 月 7 日