

## 調 查 報 告

壹、案由：據訴，內政部營建署101年4月17日營署建管字第1010018351號函釋意旨，將主管建築機關應負責之容積率審查責任轉嫁由建築師或技師設計簽證負責，嚴重曲解法令，涉有行政違失等情乙案。

## 貳、調查意見：

本案係陳訴人陳訴，內政部營建署民國(下略)101年4月17日營署建管字第1010018351號函：「……有關容積率規定，係屬第19項區域計畫或都市計畫土地使用管制規定，得由主管建築機關會同當地土地使用主管機關依區域計畫及都市計畫有關法令規定審查；惟容積率之計算，應依建築技術規則有關條文規定計算檢討，係屬技術部分，應由建築師設計簽證負責。」將主管建築機關應負責之容積率審查責任轉嫁由建築師或技師設計簽證負責，明顯惡意曲解法令，涉有行政違失等情。案經本院調查竣事，爰臚列調查意見如下：

一、建築法業要求建造執照審查人員具備一定之能力與資格，是故，主管建築機關對於「建造執照及雜項執照規定項目審查表」規定之審查項目，實不應僅止於形式上審查其結果數值；又，「建造執照及雜項執照規定項目審查表」亦不宜僅以『區域計畫及都市計畫之指導或特別規定』乙項統括所有有關區域計畫及都市計畫之各種法令規範。

(一)按建築法第34條(73年11月7日總統令修正公布)第1項前段規定：「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。」其立法理由係：「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。」內政部遂依前開規定，以87年7月24日台內營字第8772345號函訂定發布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，該要點第3點訂有「建造執照及雜項執照規定項目審查表」明列應由

主管建築機關審查之「規定項目」；嗣內政部以88年7月1日台內營字第8873613號函修正前開要點第3點之附表，並說明略以：「建築法第34條第1項前段……73年11月7日修正上開條文時立法意旨即在於：**基於行政與技術分立的原則**，建管人員就建造執照工程圖樣及說明書**規定項目**予以審查，其餘項目由建築師或專業技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**之地位，以明確劃分權責。……為釐清**審查與查核**責任，並修正『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』第3點之附表一『建造執照及雜項執照查核審查表』，第1項至第13項為**查核項目**，主管建築機關僅就申請書件有無檢附予以查核，第14項至第20項為**行政審查項目**，主管建築機關**應依有關法令規定審查**；**技術部分**則由建築師或技師設計簽證負責……」、「**建管人員僅就行政審查項目予以審查**，無須審查簽證項目……。」至現行「建造執照及雜項執照規定項目審查表」（內政部98年12月28日台內營字第0980811615號函修正），仍區分為「查核項目」與「審查項目」，除項目次序略有更動外，尚無太大變革。以上合先敘明。

- (二)次按建築法第34條第2項規定：「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。」另按現行「建造執照及雜項執照規定項目審查表」規定，主管建築機關之**審查項目**(詳下表)，主要為「**土地使用管制**」部分，係就第14項至第20項「符合」或「不符」規定而為審查。揆諸此7項「**審查項目**」，除『19.區域計畫及都市計畫之指導或特

別規定』外，其餘6項僅須就相關文件審查確認其是否符合規定；至於『19. 區域計畫及都市計畫之指導或特別規定』，據內政部函復，主管建築機關應就土地使用分區、建蔽率、容積率、禁限建規定及區域計畫或都市計畫特殊管制事項等，予以審查。

審查項目		審查結果		
		符合	不符	備註
土地 使用 管制	14. 農業區內申請建築時其申請人身份符合規定			
	15. 非都市土地申請建築時其申請人身份、土地編定及地目符合規定			
	16. 套繪圖查核結果基地無違反規定重複建築使用			
	17. 基地符合畸零地使用規則之規定			
	18. 基地符合禁限建規定			
	19. 區域計畫及都市計畫之指導或特別規定			
	20. 建築物用途			

(三)次查，本院諮詢委員指出：

- 1、審查表第14至20項是審查「符合」、「不符合」，也只是形式看一下，跟「有」、「沒有」差不多，打勾一下就是了，建築法的審查機制形同全盤崩潰。建築法規定審查建築執照的人員要有3年工作經驗、高考及格、大專以上學歷，還有預審制度，要審查人員具備有能力與資格。但現在只要看「有」、「沒有」就OK了，只要高中畢業就可以審查。造成這種原因，第一是建造執照的審查期限過短，建築法第33條規定發照期間10天，複雜的30天，太短了，實務上如果做實質審查根本做不到，平均大概要100天以上。第二是複雜度，包括圖說與說明書都很複雜，要重算一遍，不見得就會正確，這是技術上的困難。
- 2、建管機關真正要審查的是第14項至第19項，全部只有6項而已，但也沒有進行實質審查，這是法條上沒規定清楚的。「執照」是國家危險預防最重要的機制，應要控制它不要產生計算錯誤、產生

建築物的危險，或增加它法令規定外的利益，所以行政機關不能完全不負實質審查責任。

3、審查項目第19點『區域計畫及都市計畫指導或特別規定』係概括性規定，除都市計畫法及其相關法令規定外，其涵蓋之內容一般為：建築線指示圖上所註記事項，土地使用分區管制規定附條件允許使用項目規定，應經都市計畫審議之規定，山坡地建築管理辦法適用地區，山坡地開發要點地區，應送水土保持審查案件，航高管制地區，軍事禁限建地區，古蹟、歷史建築、保存區及相鄰地區之限制等規定，此固屬地方主管機關都計、都發上之特殊規定事項，但除非經公布，設計建築師亦不可不知。

4、「容積率」為有實際數之規定，但因涉及變化無限的設計及計算，故究屬行政或技術範圍難以界分，在行政審查上，應無需加以重複核算，但若屬有特殊條件得以放寬容積之獎勵規定者，即有行政上加以審核之必要。

5、建築法73年修正時，台灣經濟正起飛階段，建造執照數量龐大，行政機關的人員不像現在的素質，以當時的時空背景，技術、行政分立可能有它的正當性。……現在時空背景不一樣了。921大地震後大家知道建管執照審查的重要，這種氛圍下，再要放寬更多的行政事項給技術面來處理，人民恐怕是不會接受的。

(四)再查，上開『區域計畫及都市計畫之指導或特別規定』，單就「都市計畫」部分而言，實則涵括現行法令對於都市土地開發強度之各種規範，包括：

1、都市計畫法相關規定(例如：土地使用分區管制、土地及建築物之使用、基地面積或基地內應保留

空地之比率、容積率、基地內前後側院之深度及寬度、停車場及建築物之高度，以及有關交通、景觀或防火等事項)、都市計畫法臺灣省施行細則相關規定(例如：各使用分區之建蔽率、各使用分區或用地之容積率、都市計畫書土地使用分區管制要點內容)、都市計畫法高雄市施行細則相關規定(例如：各使用分區或用地之建蔽率、容積率、高度或樓層限制；土地及建築物之使用、基地面積或基地內應保留空地之比率、容積率、基地內前後側院之深度、寬度、停車場及建築物之高度，及有關交通、景觀、防火等事項)、臺北市都市計畫施行自治條例相關規定(例如：土地及建築物之使用，基地面積或基地內應保留空地之比率、容積率、基地內前後側院之深度及寬度、停車場及建築物之高度，及有關交通、景觀、防火等事項)、臺北市土地使用分區管制自治條例相關規定(例如：住宅區、商業區、工業區、公共設施用地等之建蔽率及容積率)；及相關都市計畫書圖對於土地使用分區管制之表明事項等等。

- 2、各種容積獎勵(都市更新建築容積獎勵辦法、大眾捷運系統土地開發辦法、臺北市土地使用分區管制自治條例第11章綜合設計放寬規定與容積獎勵規定)、容積移轉(都市計畫容積移轉實施辦法、古蹟土地容積移轉辦法)及免計容積(建築技術規則建築設計施工編不計入樓地板面積部分)等等。

爰此，建築師及專業技師對於上開法令規定固不可不知，且須依相關法令規定檢討計算其設計圖說，臚列於「面積計算表」等書圖文件中，並簽證負責；主管建築機關則須(或會同土地使用主管機關)審查該檢討計算結果是否符合區域計畫及都市

計畫有關法令規定。

(五)惟查，有關都市土地開發強度各種規範之檢討，均有一定之計算方式(公式)，主管建築機關若無審查該等計算方式之正確性，如何確認其計算結果符合法令規定？是故，地方主管建築機關審查有關容積、容積率等都市土地開發強度規範是否符合規定，雖無重新核算之必要，亦不應僅止於審查其結果數值，尚應查核其計算方式是否確實符合法令規定意旨，俾免產生建築物之危險，或增加法令規定外的利益，且於審查過程中如對設計建築師所臚列之計算方式有所質疑，亦得以及時函請中央主管建築機關(內政部)釋示，俾免日後爭議。另「建造執照及雜項執照規定項目審查表」對於有關都市土地開發強度此等繁雜的法令規定，竟以『區域計畫及都市計畫之指導或特別規定』乙項統括之，主管建築機關僅就此單一項目審查，亦難免有疏漏之虞。

(六)綜上，誠如本院諮詢委員指出：「『執照』是國家危險預防最重要的機制，應要控制它不要產生計算錯誤、產生建築物之危險，或增加它法令規定外的利益，所以行政機關不能完全不負實質審查責任。建築法第34條第2項既規定建造執照審查人員應具備一定之能力與資格，則主管建築機關對於「建造執照及雜項執照規定項目審查表」規定之審查項目，實不應僅止於形式上審查其結果數值；又，「建造執照及雜項執照規定項目審查表」亦不宜僅以『區域計畫及都市計畫之指導或特別規定』乙項統括所有有關區域計畫及都市計畫之各種法令規範。

二、建築技術規則原係規範建築設計上「技術」相關事項，惟該規則建築設計施工編第9章「容積設計」，竟補充規定「都市計畫法令或都市計畫書圖」未盡事項，

且「免計容積」實質上減少容積樓地板面積之計算數值(導致實際容積增加)，涉及土地使用強度，亦屬都市計畫事項，卻見諸於建築技術規則中，肇致「技術」及「行政」範圍難以界分，實有未妥。

(一)內政部(營建署)一再函復說明：「有關容積率規定，係屬區域計畫或都市計畫土地使用管制事項，應由主管建築機關會同當地土地使用主管機關依區域計畫及都市計畫有關法令規定審查；惟容積率之計算，應依建築技術規則有關條文規定計算檢討，係屬技術部分，應由建築師設計簽證負責。」經查，有關「建造執照及雜項執照規定項目審查表」第19項『區域計畫及都市計畫之指導或特別規定』，實務上，除區域計畫法及都市計畫法相關規定外，建築物可建容積上限，尚需按建築技術規則建築設計施工編第162條規定，扣除該條文所稱得「不計入」之面積(即「免計容積」)，並以此檢討計算是否符合法定容積率之規定。

(二)次按建築技術規則建築設計施工編第9章「容積設計」第160條規定：「實施容積管制地區之建築設計，除都市計畫法令或都市計畫書圖另有規定外，依本章規定。」第161條規定：「本規則所稱容積率，指基地內建築物之容積總樓地板面積與基地面積之比……。」「前項所稱容積總樓地板面積，指建築物除依本編第五十五條、第一百六十二條、第一百八十一條、第三百條及其他法令規定，不計入樓地板面積部分外，其餘各層樓地板面積之總和。」及第162條規定：「前條容積總樓地板面積依本編第一條第五款、第七款及下列規定計算之……。」另同編第1條第3款規定：「建築面積：建築物外牆中心線或其代替柱中心線以內之最大水平投影



面積。但電業單位規定之配電設備及其防護設施、地下層突出基地地面未超過一點二公尺或遮陽板有二分之一以上為透空，且其深度在二點零公尺以下者，不計入建築面積；陽臺、屋簷及建築物出入口雨遮突出建築物外牆中心線或其代替柱中心線超過二點零公尺，或雨遮、花臺突出超過一點零公尺者，應自其外緣分別扣除二點零公尺或一點零公尺作為中心線；每層陽臺面積之和，以不超過建築面積八分之一為限，其未達八平方公尺者，得建築八平方公尺。」第5款規定：「**樓地板面積**：建築物各層樓地板或其一部分，在該區劃中心線以內之水平投影面積。但不包括第三款不計入建築面積之部分。」及第7款規定：「**總樓地板面積**：建築物各層包括地下層、屋頂突出物及夾層等樓地板面積之總和。」是故，本院諮詢委員指出：「『容積率』為有實際數之規定，但因涉及變化無限的設計及計算，故究屬行政或技術範圍難以界分……。」

(三)綜上，建築技術規則原係規範建築設計上「技術」相關事項，涉及建築技術規則之規定者，應由建築師或建築師及專業工業技師簽證負責，本無疑義；惟建築技術規則建築設計施工編第9章「容積設計」，竟補充規定「都市計畫法令或都市計畫書圖」未盡事項，且「免計容積」實質上減少容積樓地板面積之計算數值(導致實際容積增加)，涉及土地使用強度，亦屬都市計畫事項，卻見諸於建築技術規則中，肇致「技術」及「行政」範圍難以界分，實有未妥。

三、揆諸建築法第34條及相關法令規定，內政部營建署101年4月17日營署建管字第1010018351號函，文字上縱略有瑕疵，亦尚難認有曲解違誤。

(一)高雄高等行政法院因受理100年度訴字第00435號原告天悅大酒店股份有限公司與被告高雄市政府工務局間建築執照事件，以101年3月22日高行瓊紀信100訴00435號字第1010001493號函詢內政部營建署(下稱營建署)略以：「依建築法第34條第1項規定…  
 …，申請建造執照，何者應由主管建築機關審查，何者由建築師簽證負責？依據為何？又有關容積率之審查責任係主管建築機關或建築師？請提供相關資料憑參。」營建署則以101年4月17日營署建管字第1010018351號函復高雄高等行政法院略以：「查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第3點規定……附表一中第1至13項為查核項目，主管建築機關僅就申請書件有無檢附予以查核，第14至20項為行政審查項目，主管建築機關應依有關法令規定審查；技術部分應由建築師或專業工業技師設計簽證負責。」  
 「另前開附表一審查項目19為『區域計畫及都市計畫之指導或特別規定』。有關容積率規定，係屬區域計畫或都市計畫土地使用管制事項，得由主管建築機關會同當地土地使用主管機關依區域計畫及都市計畫有關法令規定審查；惟容積率之計算，應依建築技術規則有關條文規定計算檢討，係屬技術部分，應由建築師設計簽證負責。」

(二)據內政部(營建署)函復，有關容積率部分，應由主管建築機關審查或由建築師或專業技師簽證負責之項目、內容及相關圖說，其區分略如下表：

有關容積率部分	主管建築機關審查之項目、內容及相關圖說	建築師或專業技師簽證負責之項目、內容及相關圖說
法令規定	<u>區域計畫法</u> 或 <u>都市計畫法</u> 有關容積率之規定	<u>建築技術規則</u> <u>建築設計施工編</u> 第1條、第162條等有關建築面積、容積及總樓地板面積之計算規定

內容	容積率設計值(即容積率之計算結果)是否符合法令規定	各相關工程圖樣及說明書與容積率有關之建築面積、容積總樓地板面積之規劃、繪製、面積計算檢討方式並簽證。
相關圖說	1. 建造執照申請書。 2. 相關圖說，以臺北市及高雄市為例：依 <u>臺北市建築管理自治條例</u> 第8條第1項第1款第3目及 <u>高雄市建築管理自治條例</u> 第17條第1項第1款第2目規定之面積計算表審查其容積率設計值符合法令規定。	1. 建造執照申請書。 2. 相關圖說，以臺北市及高雄市為例：依 <u>臺北市建築管理自治條例</u> 第8條第1項第1款第3目規定之圖樣； <u>高雄市建築管理自治條例</u> 第17條第1項第1款第2目及第3目規定之面積計算表、各層平面圖及屋頂平面圖等

(三)經查，臺北市政府、新北市政府及高雄市政府對於建造執照審查之執行情形摘略如下：

- 1、臺北市建造執照及雜項執照之審查，均依內政部公告之「建造執照及雜項執照查核審查表」規定項目審核。其有關**建蔽率及容積率之檢討**，屬建築師應依建築技術規則規定檢討計算簽證之項目，係依據內政部88年7月1日台內營字第8873613號函釋執行原則辦理。另依建築法第30條及臺北市建築管理自治條例第8條，起造人申請建造執照或雜項執照時應具備之工程圖樣及說明書，若屬建築技術規則建築設計施工編第9章第162條檢討項目，均由建築師或專業技師簽證負責。
- 2、新北市政府對於現行附表一第1項至13項，該府工務局僅就與申請基地相關之申請書件有無檢附予以查核，第14項至第20項依有關法令規定會辦相關主管機關意見後辦理行政審查。另按建築技術規則建築設計施工編第160條：「實施容積管制地區之建築設計，除都市計畫法令或都市計畫書圖另有規定外，依本章規定。」及第161條第1項：「本規則所稱容積率，指基地內建築物之容積總

樓地板面積與基地面積之比。基地面積之計算包括法定騎樓面積。」故有關容積率之檢討內容及圖說皆標示於應檢附之工程圖樣中，係屬技術部分，應由建築師設計簽證負責。

- 3、高雄市政府則以建蔽率及容積率係由區域計畫法或都市計畫法所明定，主管建築機關應依有關法令規定審查其結果是否符合規定，惟其計算方式為建築技術規則之規定，是建築師設計圖說有關屬建蔽率及容積率之計算方式為建築師簽證範疇，相關規定至臻明確。故該府工務局係審查容積或容積率值是否符合區域計畫法或都市計畫法規定，至計算方式涉及技術部分，則由建築師簽證負責。

(四)另查，本院諮詢委員指出：「有關容積率的問題，……可能因為建築物造型變化多計算很繁複……；所以，『計算』就是技術的部分，是由建築師來算，至於計算的『結果數據』是否符合規定，則由建管人員來審查。」爰此，內政部為簡化建築管理行政流程、提高建管行政效率，以88年7月1日台內營字第8873613號函修正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第3點之「建造執照及雜項執照查核審查表」，並說明係「基於行政與技術分立的原則，建管人員就建造執照工程圖樣及說明書規定項目予以審查，其餘項目由建築師或專業技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之地位，以明確劃分權責」。是故，建築師或專業技師依據建築技術規則相關規定檢討計算建築物之建築面積、容積及總樓地板面積等，並簽證負責；主管建築機關則依有關法令規定審查該檢討計算結果是否符合法令規定，尚符建築

法第34條第1項「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」之立法意旨。

- (五) 綜上，營建署101年4月17日營署建管字第1010018351號函所稱「有關容積率規定，係屬區域計畫或都市計畫土地使用管制事項，得由主管建築機關會同當地土地使用主管機關依區域計畫及都市計畫有關法令規定審查；惟容積率之計算，應依建築技術規則有關條文規定計算檢討，係屬技術部分，應由建築師設計簽證負責。」其中「『得』由主管建築機關……審查」，依建築法暨相關規定，本係「『應』由主管建築機關……審查」，其或屬文字上之誤植，尚不致影響「建造執照及雜項執照查核審查表」中主管建築機關『應』審查項目，縱有瑕疵，亦尚難認有曲解違誤。

調查委員：劉玉山