

## 調查報告

壹、案由：據訴，臺北市市長柯文哲濫以「弊案」公然指摘「臺北大巨蛋BOT案」，復藉未具司法調查權之廉政委員會進行調查，濫用媒體優勢迫使陳訴人妥協等，損及權益，疑涉違反公務員服務法及行政程序法相關規定等情案。

貳、調查意見：

據遠雄巨蛋事業股份有限公司（下稱遠雄巨蛋公司）陳訴：「臺北市市長柯文哲濫以『弊案』公然指摘『臺北大巨蛋BOT案』，復藉未具司法調查權之廉政委員會進行調查，並於104年5月20日違法停工，並濫用媒體優勢迫使陳訴人妥協等，損及權益，疑涉違反公務員服務法及行政程序法相關規定」等情案，案經本院於104年6月12日、104年11月24日兩度履勘現場並聽取臺北市府都市發展局局長林洲民簡報說明，並向內政部與臺北市府調閱有關卷證資料<sup>1</sup>，105年4月20日諮詢國立臺灣大學法律學院林明鏘教授、國立臺灣科技大學建築學系林慶元教授、許宗熙建築師事務所許宗熙建築師、105年7月11日諮詢國立臺北大學法律學系吳光明教授、國立臺灣大學土木工程學系陳振川特聘教授、臺北市建築師公會黃秀莊理事長等專家學者意見，105年2月3日約詢遠雄營造股份有限公司（下稱遠雄營造公司）與臺灣大林組營造股份有限公司（下稱大林組營造公司）專任工程人員、本案設計建築師羅興華、徐少游建築師等人

---

<sup>1</sup> 臺北市府 104 年 10 月 12 日府授體設字第 10414866500 號函、臺北市府 104 年 10 月 27 日府授政三字第 10414806400 號函、臺北市府 104 年 10 月 27 日府體設字第 10433382600 號函、臺北市府 104 年 12 月 15 日府都字第 10463003900 號函、臺北市府 105 年 1 月 26 日府都建字第 10510383200 號函、臺北市府體育局 105 年 4 月 11 日北市體設字第 10511549000 號函、臺北市府 105 年 5 月 27 日府都建字第 10512143500 號函、臺北市府 105 年 6 月 29 日府授都建字第 10512716600 號函，及內政部營建署 105 年 5 月 30 日營署建管字第 1052907875 號函。

就未按圖施工原委說明，105年4月22日約詢內政部營建署副署長王榮進等相關人員就建築法規範內涵說明，後於105年5月26日約詢遠雄巨蛋公司代表人趙藤雄就其陳訴意見補充說明，105年5月30日約詢臺北市市長柯文哲（請假未到；副市長陳景峻代理）及都市發展局局長林洲民等相關人員、105年7月20日約詢內政部部長葉俊榮（請假未到；內政部常務次長林慈玲代理及營建署署長許文龍列席）及臺北市市長柯文哲就七項基準與復工條件說明，經詳閱相關事證，茲提出調查意見如下：

- 一、臺北市政府都市發展局104年5月20日就遠雄巨蛋公司、遠雄營造公司與大林組營造公司未依據101年3月19日第一次變更設計之圖說施工，且因其主要構造與核定工程圖樣及說明書不符，其依據建築法第58條規定而不准許該公司採建築法第39條但書規定一次報驗方式辦理，於法尚無違誤之處；另遠雄巨蛋公司身為起造人，建照核發時，僅巨蛋棟採建築物防火避難性能設計，其餘各棟則按建築技術規則設計，然建照核發後大幅度變更設計，將全部各棟均採性能式設計，本案建築師則任由遠雄巨蛋公司要求修改原核准圖說後，交由承造人違法施工，建築師亦未依據原核准圖說勘驗監造，致使整體大巨蛋設施邊做邊改，除置建築法之正當法律程序於不顧外，其為考量商業利益大幅更動原始設計，導致大巨蛋所衍生公共安全之疑慮，自有無可迴避之責任。

- (一)按建築法第8條規定：「本法所稱建築物之主要構造，為基礎、主要樑柱、承重牆壁、樓地板及屋頂之構造。」同法第39條規定：「起造人應依照核定工程圖樣及說明書施工；如於興工前或施工中變更設計時，仍應依照本法申請辦理。但不變

更主要構造或位置，不增加高度或面積，不變更建築物設備內容或位置者，得於竣工後，備具竣工平面、立面圖，一次報驗。」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：……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。……」是則，起造人應依照核定工程圖樣及說明書施工，主管機關勘驗後，若發現建築物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，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，並不得於竣工後，備具竣工平面、立面圖，採一次報驗方式。

(二)有關據遠雄巨蛋公司陳訴要點略以：

- 1、本案建照內容依建築法第39條規定，於竣工後得一次報驗；或依104年5月19日臺北市政府「都審核定後申請變更得免辦理變更設計一覽表」處理，或依建築法第70條規定，於竣工時修改後再報請查驗。
- 2、本案於100年6月30日取得建照後即依法開始施工，於102年5月2日正式領得變更建照而據以持續進行結構體施工，程序、法令完全合法。
- 3、102年5月2日第2次變更設計已完成變更程序，依上開變更設計內容僅17處不符，可併同使用執照一併修改，不應停工。

是則，上開陳訴要點得歸納主要爭點為：1. 按圖施工應依據102年5月2日核發大巨蛋案建造執照

第二次變更設計之圖說或依據101年3月19日第一次變更設計之圖說施工；2.若未按圖施工，是否涉及主要構造變更，應採建築法第39條規定，於竣工後得一次報驗方式，而不應為停工處分。

### (三)大巨蛋建築執照與變更設計迄今審查與停工過程

經查，大巨蛋建築執照與變更設計迄今審查與停工過程如下（詳如附表一）：100年6月24日大巨蛋案通過環境影響評估（下稱環評核定），嗣於100年6月27日內政部就巨蛋本體核定防火避難性能認可（其餘4棟均依建築技術規則之剛性規則）；100年6月28日經都市設計審議（下稱都審）核定，100年6月30日臺北市政府以100建字第181號核發建造執照。其後101年1月13日內政部營建署核定巨蛋性能式設計防火避難性能認可通知書第一次變更、101年3月5日都審第一次變更設計核定、101年3月19日臺北市政府核准第一次變更設計。遠雄營造公司於101年3月19日申報開工。101年10月17日大林組營造公司收到巨蛋案建築師核定之圖說、102年3月12日第一次結構外審核定，變更內容係關於柱位、旅館及辦公大樓樓高、斜撐及基樁調整，而平面調整非屬結構審查範圍、102年3月22日就交通流量第一次環境差異分析報告書同意備查、102年4月17日就101年1月11日所申請「開放空間景觀變更、地上各層柱位、地下各層車位配置及機房調整」第二次都審變更案核定內容僅「開放空間景觀變更及整體結構柱位調整，未涉及平面隔間調整」、102年5月2日第二次變更設計核准，變更說明及理由載明：「1.全區各層柱位調整，工程進度1%。2.其餘同原核准。」其後103年8月12日遠雄巨蛋公司向臺北市建築師

公會掛號辦理第三次建造執照變更，後於104年4月23日撤回申請。103年9月10日第二次環境差異分析報告書同意備查；104年5月遠雄巨蛋公司就全部ABDE棟全區建築物防火性能設計第二次變更送建築中心審議，臺北市政府提出應依據104年2月24日七項基準審查；104年1月22日都審第三次變更核定；104年4月27日掛號第三次建造執照變更設計，因涉及性能設計未審定而未核准；104年5月14日臺北市政府都市發展局勘驗大巨蛋工程（含附屬商業設施）後，認定主要構造未按核准建造執照圖說施工項目達81項（後修正為79處），104年5月20日（北市都建字第10462820900號裁處書）該局以主要構造與核定圖說不符為由<sup>2</sup>勒令遠雄巨蛋公司、遠雄營造公司與大林組營造公司停工迄今（臺北大巨蛋相關審查歷程，如下表）。

臺北大巨蛋相關審查歷程

2016年7月更新

	原核准	第一度變更	第二度變更	第三度變更
環評 (地方/臺北市 環保局)	100.06.24 環評核備	無	102.03.22 第一次環境差異分析報告書 同意備查	103.09.10環差核備 第二次環境差異分析報告書同意備查 (變更內容僅為建築師土石方清運計畫修正，無涉設計圖面調整，與停工查核無關) 環境影響調查報告書及因應對策，尚未核准 104.06.16環評會決議7大基準納入審查
性能審查 (中央/內政部 營建署及臺灣 建築中心)	100.06.27 防火避難性能 認可通知書核 定	101.01.13 防火避難性能認可 通知書第一次變更設計 核定 (4年6個月前)	無(詳備註)	103.10及104.05送台灣建築中 心審核中，尚未核准 防火避難性能認可通知書第二次變更設計 1.104.07.20第1次預審 7.105.06.24第3次審查 2.104.10.15第2次預審 3.104.11.30第3次預審 4.105.03.09第4次預審 5.105.04.11第1次審查 6.105.06.20第2次審查
都審 (地方/臺北市 都發局)	100.06.28 都審核定	101.03.05 都審第一次變更設計 核定	102.04.17 都審第二次變更設計核定 內容僅開放空間景觀變更及 整體結構柱位調整，未涉及 平面隔間調整	104.01.22都審核定 都審第三次變更設計核定(立面變更及材質調 整...) 都審第4次變更設計，尚未核定 104.06.12都審第4次變更掛號 104.10.30都審幹事會議 104.12.17都審第433次委員會
建造執照 (地方/臺北市 都發局)	100.06.30 建造執照核發	101.03.19 建造執照第一次變更 設計核發 (4年4個月前)	102.05.02 建造執照第二次變更設計 核發變更內容： 1、全區柱位調整 2、其餘同原核准	104.04.27掛號，退請補正，尚 未核發 因未經性能審查通過，尚未核准建造執照 第三次變更設計。
備註			1、變更內容僅柱位變更，故未送台 灣建築中心作防火避難性能審查。 2、但結構圖中夾帶必須經性能審查 通過始得核准變更之樓板開口、樓 梯數量、位置調整，均非核准項目。	1.遠雄公司於103年8月12日向臺北市建築師公會掛 號辦理建造執照第三次變更設計，於104年4月23 日來函撤回申請案(103-8567)。 2.遠雄公司另於104年4月27日重新掛號辦理第三次 變更設計，尚未核准

<sup>2</sup> 臺北市政府 104 年 5 月 20 日北市都建字第 10462820900 號裁處書：旨揭建照工程施工期間造成古蹟損毀、捷運隧道產生裂縫，違反環評承諾事項等，經該府多次通知改善未果且監測數據持續惡化，對於建物基礎大底完成日期說法反覆且承諾該府事項未能達成，復經該局 104 年 5 月 14 日派員現場勘驗發現有 81 處主要構造與核定建照圖不符，爰依建築法第 58 條規定勒令停工。

(四)本院對停工處分適法性相關爭點之認定

1、環境影響評估、防火避難性能審查、都市設計審議與建造執照變更設計許可，審查之法令依據、主管機關與審查範圍均有所不同，自不因任一項目業經該規範主管機關核准通過，而得以認定建築物變更設計為全部完成。

按環境影響評估審查係依環境影響評估法第5條第1項：「下列開發行為對環境有不良影響之虞者，應實施環境影響評估：……六、遊樂、風景區、高爾夫球場及運動場地之開發。七、文教、醫療建設之開發。……」同法第7條第1項：「開發單位申請許可開發行為時，應檢具環境影響說明書，向目的事業主管機關提出，並由目的事業主管機關轉送主管機關審查。」另行政院環境保護署104年7月3日修正環境影響評估法施行細則第12條，修正前：「本法所稱主管機關，依目的事業主管機關核定或審議開發行為之層級定之。」修正後（自105年1月3日施行）：「主管機關之分工依附表一定之。」依附表一開發行為類型「運動場地」及「文教建設」，環境影響評估主管機關均為直轄市、縣（市）政府。至環境影響評估審查範圍，依環境影響評估法第4條所定環境影響評估之定義，指開發行為或政府政策對環境包括生活環境、自然環境、社會環境及經濟、文化、生態等可能影響之程度及範圍，事前以科學、客觀、綜合之調查、預測、分析及評定，提出環境管理計畫，並公開說明及審查。又防火避難性能審查係依據建築技術規則總則編第3條辦理，該條第1項規定「建築物之設計、施工、構造及設備，依本規則各編規定。但有關建

建築物之防火及避難設施，經檢具申請書、建築物防火避難性能設計計畫書及評定書向中央主管建築機關申請認可者，得不適用本規則建築設計施工編第三章、第四章一部或全部，或第五章、第十一章、第十二章有關建築物防火避難一部或全部之規定。」內政部並訂有「建築物防火避難性能設計計畫書申請認可要點」據以執行；另臺北市都市設計審議之法令依據，係依據「臺北市土地使用分區管制自治條例」第95條<sup>3</sup>規定設置，同條例第1條之1規定主管機關為臺北市政府；審議範圍依第95條第1項及「臺北市都市設計及土地使用開發許可審議規則」第2條規定辦理。臺北市都市設計審議許可權限與許可範圍，均屬臺北市政府業管事項，依據都市計畫法第40條之規定：「都市計畫經發布實施後，應依建築法之規定，實施建築管理。」建築法第35條規定：「直轄市、縣（市）（局）主管建築機關，對於申請建造執照或雜項執照案件，認為不合本法規定或基於本法所發布之命令或妨礙當地都市計畫或區域計畫有關規定者，應將其不合條款之處，詳為列舉，依第33條所規定之期限，一次通知起造人，令其改正。」故都市計畫書定有都市設計準則或要點等相關規範事項者，申請人於申請建造執照時應將前開規範納入建造執照之書圖文件

---

<sup>3</sup>臺北市土地使用分區管制自治條例第95條規定：「臺北市政府得視需要設臺北市都市設計及土地使用開發許可審議委員會，審議下列事項：一本市都市計畫說明書中載明需經審查地區、大規模建築物、特種建築物及本市重大公共工程、公共建築。二依都市計畫規定指定為土地開發許可地區之開發許可。三經市政府目的事業主管機關核准之新興產業或生產型態改變之產業，得申請調整其使用組別及核准條件。市政府得針對第一項第一款規定之各種建築物種類，分別訂定建築開發都市設計管制準則。第一項委員會之組織、開發許可條件、審議項目標準、作業程序及第一款規定之建築物種類及審議收費辦法，由市政府定之，並送臺北市議會備查。」

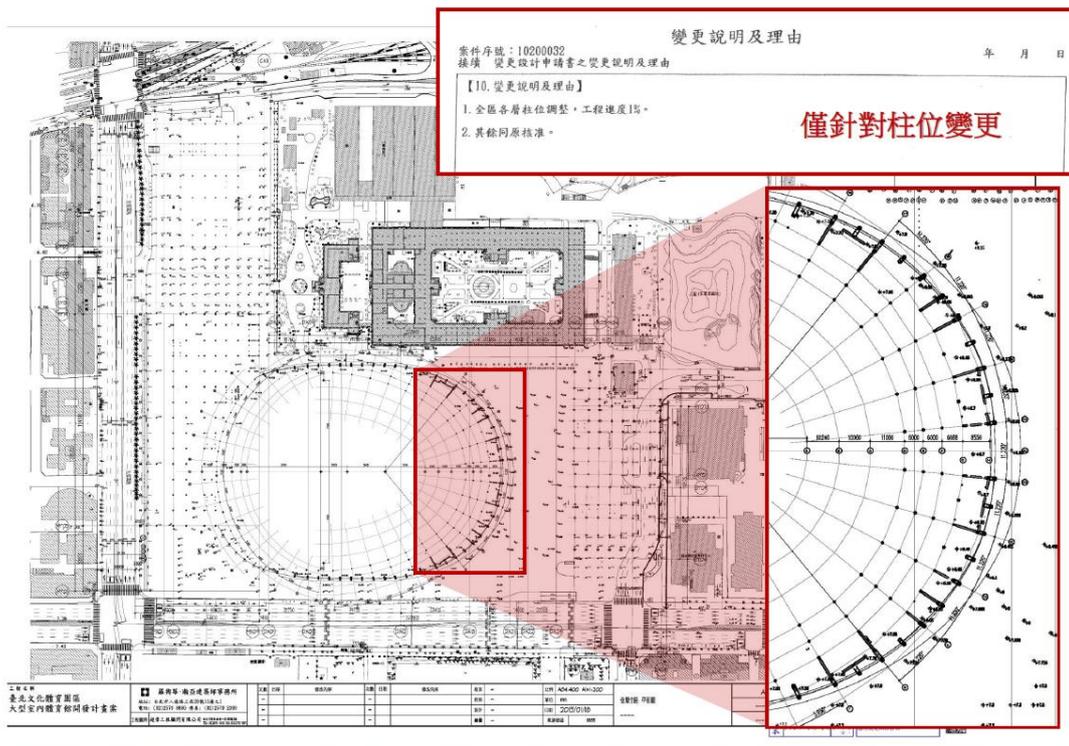
。如位於都市設計審議範圍或達到規定規模、條件者，應經都市設計審議通過後，始得核發建造執照。至於都市設計審議對於建造執照之變更設計，係依臺北市都市設計及土地使用開發許可審議規則第8條規定：「申請人就經本府核定之都審案提請變更設計，應重新申請審議。但有下列情形之一，且不違反臺北市土地使用分區管制自治條例、都市計畫規定及原都審案之決議者，不在此限：一、調整項目符合免辦理變更設計項目一覽表之列表事項，或不影響原核定方案。二、用途變更不影響原核定方案及停車位之配置。三、附屬設施之變更未影響景觀。四、綠化設施係同一種別植栽種類（樹種或草種）變更。五、經指定留設之開放空間，未變更可視性及可及性功能。」是則，依據上開法令環境影響評估、防火避難性能審查、都市設計審議與建造執照變更設計許可，審查之規範依據、主管機關與審查範圍均有所不同，自不因任一項目業經該規範主管機關核准通過，而得以認定建築物變更設計為全部完成。

2、102年5月2日核發大巨蛋案建造執照第二次變更設計範圍應僅限於「全區各層柱位調整」，除此之外遠雄巨蛋等公司仍應依據第一次變更設計範圍施工。

(1)按102年5月2日核發大巨蛋案建造執照第二次變更設計，其變更說明及理由載明：「1.全區各層柱位調整，工程進度1%。2.其餘同原核准。」依其文義解釋似僅限於「各層柱位調整」，其餘同原核准當指「原有核准」之意，衡諸前次變更設計係指「101年3月19日臺北市政府

核准第一次變更設計」。復就大巨蛋建築師羅興華亦於臺北市政府都市發展局104年11月26日101建字第0181號建造工程歷次變更設計內容差異查證會議中自認「准予變更範圍並不包含平面樓梯開口」等<sup>4</sup>，故第二次變更設計範圍僅限於「全區各層柱位調整」自屬無疑。

## 102年5月2日核發大巨蛋案建造執照第二次變更設計



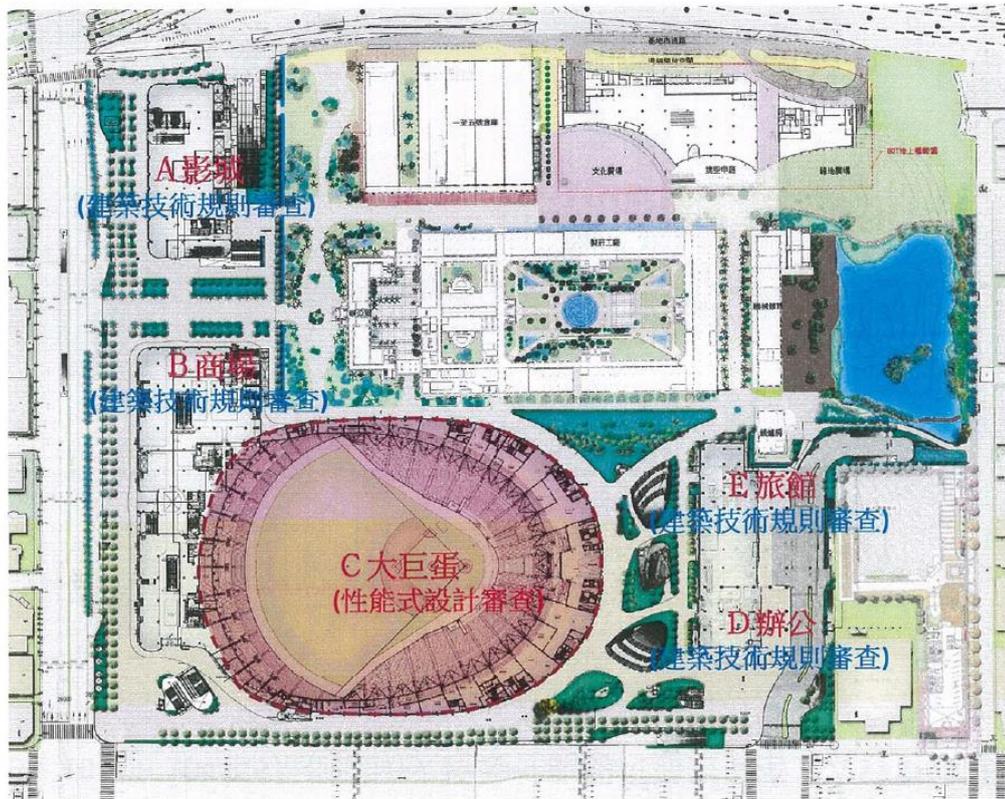
### (2) 復按大巨蛋案，有關建築物防火避難性能設計

<sup>4</sup>依 102 年 5 月 2 日第 2 次變更設計申請書內容填寫「1.全區各層柱位調整，工程進度 1%。2.其餘同原核准。」請說明柱位調整之位置及是否涉及影響第 1 次變更設計核定內容基礎、樓地板、承重牆壁、屋頂之調整變更？經現場拿出結構設計圖，確實有繪製樓梯，而 102 年 5 月 2 日第 2 次變更設計之建築平面圖面上僅有結構柱位，並未畫上新的樓梯位置，惟該府 102 年 4 月 17 日府都設字第 10231918200 號函（詳前述查證 1-1）有關都審之核准變更內容僅開放空間景觀變更及整體結構柱位調整，未涉及平面隔間調整，餘未變更設計部分，仍請依原核定內容辦理；故准予變更範圍不包含平面樓梯開口等。

現場 79 處不符變更圖說之位置，尤其是樓梯開口位置等，並未經都審核定、也未經性能審查，為何就先行施作？羅建築師表示，當時的環境，都市設計審議一直無法通過量體變更設計，由於新的設計整個外框架都已經與原本都審核定的內容不同，以致無法將樓梯部分繪入平面圖，原本打算於 102 年 5 月 2 日第 2 次變更設計時繪入平面圖，但是建管處認為非屬核定範圍，考量整個工程不可能停下來不做，為了能繼續施工，爭取同意先辦理結構變更，就先做再邊進行變更審議作業。

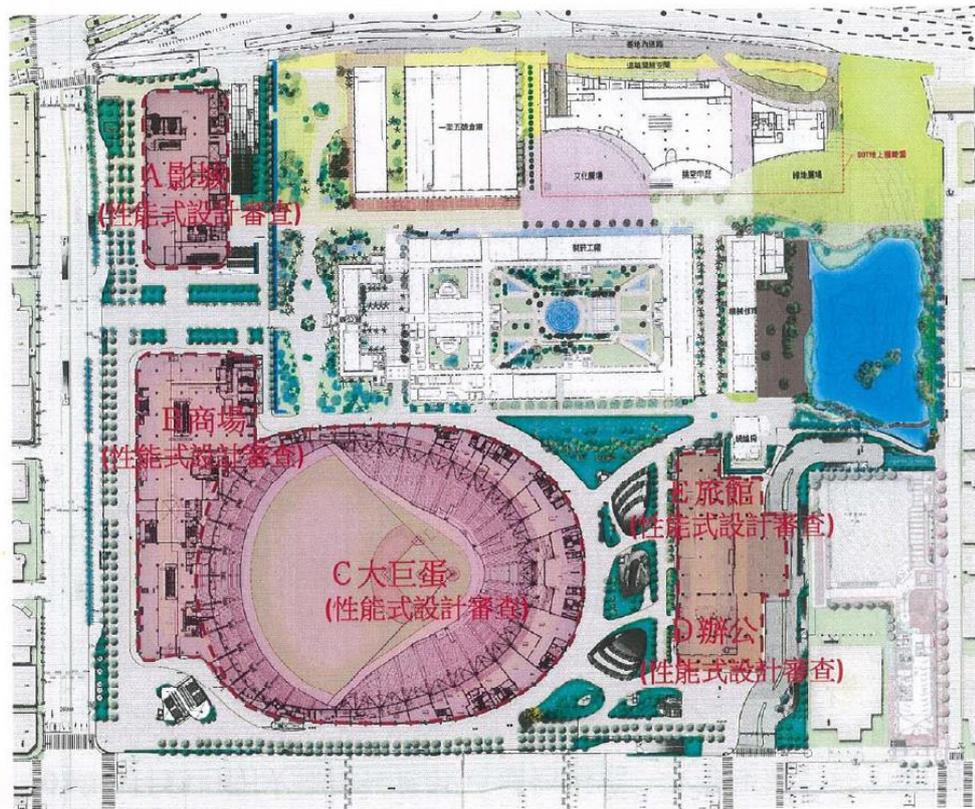
認可，100年6月27日內政部僅就巨蛋本體核定防火避難性能設計認可。其餘4棟建物依據建築技術規則之剛性規則由建築主管機關臺北市政府審議，其後101年1月13日內政部營建署核定巨蛋性能式設計防火避難性能認可通知書第一次變更亦僅就巨蛋本體，有關ABDE棟性能式設計審查，於102年5月2日臺北市政府核准第二次變更設計後，始於104年5月送建築中心審議，迄未認可。從而，依據上開建築物防火避難性能設計相關規範，性能設計計畫書僅就申請免適用之條文及建築物防火避難有關事項予以評定及認可，評定及認可時不審查結構及其他不涉建築物防火避難之設計。性能設計計畫書經認可通過，發給建築物防火避難性能設計認可通知書，於通知書載明得免適用之建築技術規則條文，作為申請建造執照或變更設計時得不適用該等條文之依據，自不得因102年5月2日臺北市政府核准大巨蛋案建造執照第二次變更設計，而認定ABDE棟業經防火避難性能認可，內政部營建署105年5月30日營署建管字第1052907875號函亦同此見解，是則，防火避難性能認可迄未核准，關於此項變更設計自尚未完成。

101年1月13日防火避難性能認可通知書第一次變更設計核定範圍



5

103年10月、104年5月提送防火避難性能認可通知書第二次變更設計範圍



6

3、遠雄巨蛋等公司按第二次變更設計所為施工涉及主要構造變更，不得依據建築法第39條但書規定，於不變更主要構造或位置，不增加高度或面積，不變更建築物設備內容或位置者，得於竣工後，備具竣工平面、立面圖，一次報驗。

(1) 建築法上主要構造與建築結構有所不同

按建築法第8條規定：「本法所稱建築物之主要構造，為基礎、主要樑柱、承重牆壁、樓地板及屋頂之構造。」此為「主要構造」之規定。復就建築法第97條授權訂定之建築技術規則中「建築設計施工編（第1至323條）」內有關建築物防火構造及防火避難設施之出入口樓梯尺寸數量位置之檢討，所涉為建築物主要構造之設計檢討。至於建築技術規則「建築構造編（第1至540條）」係針對建築結構系統應採用何種安全結構系統進行檢討（如：抗彎構架系統、加斜撐之二元系統、承重牆系統…等），前揭「主要構造」及「建築結構」之檢討，分屬建築技術規則內不同編款項（詳如附圖），其專業審查之範圍有所不同；再按建築法第34條第1項則規範有關「結構」外審之事，該規定係指：「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。」同法第34條之1規定：「起造人於申請建造執照前，得先列舉建築有關事項，並

檢附圖樣，繳納費用，申請直轄市、縣（市）主管建築機關預為審查。審查時應特重建築結構之安全。」復按臺北市建造執照申請有關特殊結構委託審查原則第1點規定：「建築物高度超過五十公尺以上者，應依建築法第三十四條第一項之規定，將其結構設計委託審查。但建築物高度未超過五十公尺而有左列各款情形之一並經臺北市政府工務局認為有必要者，亦應將其結構設計委託審查。」前揭結構外審之規範主要針對「建築結構」設計，係依據結構力學加以計算<sup>5</sup>，主要確認建築物在各種效應（外力、溫度效應、施工誤差及支座變形等）作用下的應力變化，該設計得否確保建築物「結構」之安全，準此，建築物之「主要構造」與「建築結構」之法規目的、內容、範圍與專業審查項目，顯屬有別。

- (2) 查本建案有5大棟，100年6月核准建造執照時僅巨蛋棟經內政部核定採性能式設計，商場辦公旅館等4棟雖先依據建築技術規則送審並通過相關建築圖說，惟其後起造人並未依據所核准建築圖說施工，並就其餘4棟變更設計，再以性能式設計並提送內政部審議，業如前述，除違反建築法第39條規定，並得依同法第87條規定「處起造人、承造人或監造人新臺幣九千元以下罰鍰，並勒令補辦手續；必要時，並得

---

<sup>5</sup>結構力學是力學的一個分支，主要研究對象是由杆件組成的結構。它是土木工程專業和機械類專業學生必修的學科，應用於建築業和機械製造業等領域。結構力學研究的內容包括結構的組成規則，結構在各種效應（外力，溫度效應，施工誤差及支座變形等）作用下的響應，包括內力（軸力，剪力，彎矩，扭矩）的計算，位移（線位移，角位移）計算，以及結構在動力荷載作用下的動力響應（自振周期，振型）的計算等。結構力學通常有五種分析的方法：靜力法，能量法，力法，位移法，彎矩分配法，由位移法衍生出的矩陣位移法後來發展出有限元素法，成為利用計算機進行結構計算的理論基礎。

勒令停工。」本院於104年6月12日、104年11月24日兩度履勘，發現有部分樓梯減少與樓梯開口變更<sup>6</sup>之情形，例如影城棟樓梯18座減少為6座（計減少12座）、商場棟樓梯16座減少為12座（計減少4座）、旅館棟樓梯由8座減為7座（計減少1座），總計減少樓梯17座。且樓梯採取剪刀梯<sup>7</sup>與集中式配置，停車場地下室逃生梯距離240公尺，其防火區劃不足，確實影響民眾逃生避難時間，有公共安全之重大疑慮。復經詢據內政部營建署，巨蛋變更設計確涉及主要構造變更<sup>8</sup>，本案建築師羅興華對於主要構造定義亦不爭執<sup>9</sup>，復有105年4月22日約詢內政部營建署筆錄可資參照，是則既涉及主要構造變更自不能依據前揭建築法第39條規定一次報驗，查其主要構造變更情形舉其要者如下：

---

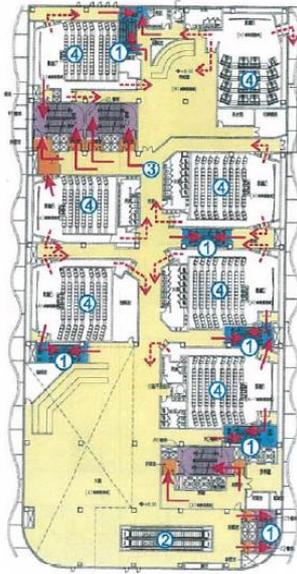
<sup>6</sup>包括：例如影城1至3樓的電梯與電扶梯位置移動、大巨蛋樓版型及挑空（電扶梯）形式變更、電梯及樓梯位置變更、地下室樓版柱位新增開口、開口形式變更、新增開口、新增圓形樓梯孔及車行斜坡道形式變更等。以及旅館樓梯變更、柱邊樓版外推變更、增設電扶梯變更、樓梯取消、柱子內縮、辦公棟雨庇和樓版變更、外牆內縮或外推、牆版及樓梯間變更、商場棟樓地板型式變更、樓版挑空和樓梯取消、樓梯及廁所型式變更項目……等，詳104年5月20日北市都建字第10462820900號勒令停工函及81處主要構造未按圖施工明細，以及104年6月11日北市都建字第10408114500號函更正為79處主要構造未按圖施工。

<sup>7</sup>依據各類場所消防安全設備設置標準第158條規定，各類場所之各樓層，其應設避難器具得分別依下列規定減設之：一、前條附表1至5所列場所，符合下列規定者，其設置場所應設數量欄所列收容人員一百人、二百人及三百人，得分別以其加倍數值，重新核算其應設避難器具數：（一）建築物主要構造為防火構造者。（二）設有二座以上不同避難方向之安全梯者。但剪刀式樓梯視為一座。剪刀梯雖非禁止但對此類「已失去應有之避難功能，且極不合理，將兩直通樓梯以交叉方式設置於一處」之樓梯設置方式，應從嚴審核，以確保公共安全，此有內政部81年6月3日台內營字第8102672號函供參。

<sup>8</sup>內政部營建署樂副組長答：就停工爭議部分簡報說明（請參閱書面說明資料）。按建築法第8條規定，樓地板屬於主要構造分，且當然要按核准圖說施工。遠雄案如經地方政府現場勘驗確為主要構造，且現場勘驗後發現勒令停工或要求修改。另依同法第39條未按圖施工，有87條處罰且補辦手續。（頁2）王榮進（內政部營建署副署長）答：對於行政裁量仍受約束不能任意為之。且需敘明理由。對此條中央無判定基準。本案涉及主要構造變更，依法需變更後才能施工。有些問題需要地方政府說明。（頁6）委員問：營建署認不認同市府判定本案停工涉及58條對於主要構造之判定？王榮進答：（點頭）。（頁7）

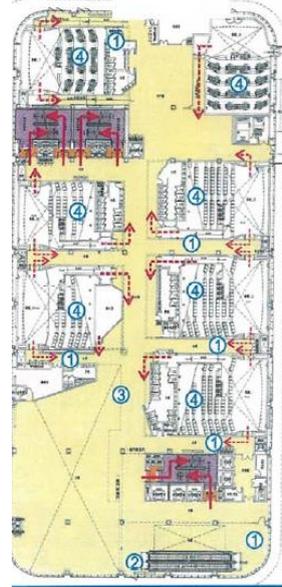
<sup>9</sup>見105年2月3日本院詢問筆錄（羅興華、徐少游建築師）委員問：主要構造與主要結構定義的部分爭議？羅興華答：對於建築法主要構造定義我們不爭執。

影城棟建照核准圖及現場施作情形對照



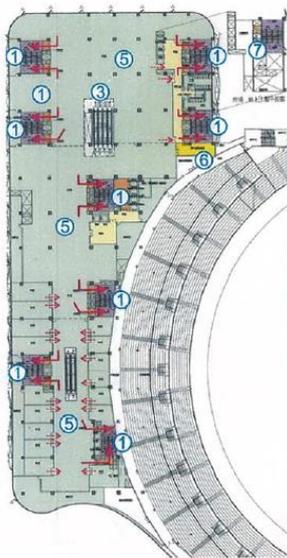
101.03.19  
建照核准圖

樓梯18座減為6座  
(原核准藍色及紫色部分), 計減少12座樓梯。



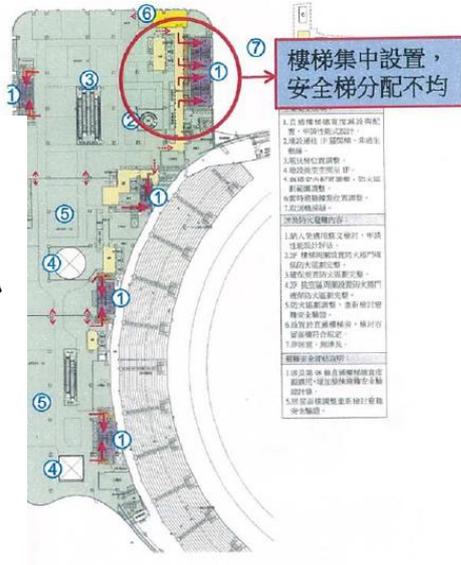
104.05.14  
現場施作情形

商場棟建照核准圖及現場施作情形對照



101.03.19  
建照核准圖

樓梯16座減為12座(紫色部分), 計少4座樓梯。



104.05.14  
現場施作情形

辦公/旅館棟(低樓層)建照核准圖及現場施作情形對照



(五)102年5月2日核發大巨蛋案建造執照第二次變更設計，所附圖說上之都發局變更設計發照章之法律效力，因不得逾越申請範圍與機關管轄權限，自不發生全部變更效力，遠雄巨蛋公司就此所陳並無理由。

再者，據遠雄巨蛋公司陳訴：「本案102年5月2日核發大巨蛋案建造執照第二次變更設計，所附圖說上均有都發局變更設計發照章（該戳記註記：本案經建築師、專業工業技師簽證部分由簽證人依法負責）該次變更設計結構圖右下方記載：『本圖說非原建造核准之發展圖說，僅供施工單位參考用。』該次變更設計許可範圍，自不應限於文字所載『1.全區各層柱位調整，工程進度1%。2.其餘同原核准。』範圍，遠雄依據第二次變更設計之圖說施工並無違法」等語，上開陳訴重點在於得否以1300餘張結構圖說之核章即作形式認定遠雄變更設計合法，經查，遠雄巨蛋公司於102年申請第二次變

更設計，係依該府102年4月17日<sup>10</sup>都審第二次變更設計核定函申請建造執照變更，依該次都審核定函說明二所載「變更設計內容僅開放空間景觀變更及整體結構柱位，未涉及平面隔間調整」。另102年所提出之第二次變更設計書，僅就「全區各層柱位調整」申請變更，其審查及核准範圍當僅限於「全區各層柱位調整」之部分，有關平面配置並未在申請範圍，故仍須依據101年3月19日第一次變更設計。否則，豈非都審範圍限於審查結構柱位，因其所蓋之章將本屬於內政部營建署對於調整建築物樓梯位置之建築物防火避難性能審查代為決定，而與前揭所述環境影響評估、防火避難性能審查、都市設計審議與建造執照變更設計許可，審查之法令依據、主管機關與審查範圍各有所掌之規範目的相互違背，寧有此理；復按臺北市政府都市發展局105年5月4日召開「釐清100建字第0181號建照工程第三次變更設計核准內容查證會議」紀錄，請本案結構簽證技師說明有關「請問是否了解第2次變更設計之申請內容僅為建築圖內柱位調整，並不涉及隔間等變更？本案於進行結構設計時結構圖內為何套繪有隔間、開口及樓梯等內容？」結構技師說明：「對於結構系統變更的內容完全了解，才能進行結構分析及外審有關工作，後續變更設計的申請內容，為建築師之工作範圍，故當時對於建築師第二次變更設計之申請內容並不瞭解。本案結構變更經數次審查，依據的是建築師所提供之建築圖，由於隔間的用途不同，載重也會不同，所以必須套繪隔間、開口及樓梯以了解載重的分布。本案結構分析

---

<sup>10</sup> 詳見臺北市政府 102 年 4 月 17 日府都設字第 10231918200 號函。

及設計之工作，乃依據建築師所作新的配置，架構合理的結構系統，辦理法令規定所需的結構審查，獲得結構外審單位之核准，但對於建築師後續第二次變更設計之申請內容有關「僅為柱位調整，並不涉及隔間等變更」一節，並不知情。」另按臺北市政府都市發展局105年2月19日召開「釐清100建字第0181號建照工程第二次變更設計核准內容查證會議」紀錄，經本案協審建築師說明：「……協審建築師係依規定項目就送審之文件審查，且所附之建築圖依建築法第34條規定由建築師或建築師及專業工業技師依本法規定簽證負責，故按現行規定並未加以審查。……本案結構已經外審了，協審項目並無規定應審查結構圖說，僅查核結構計算書與結構圖有無檢附，實際核准應以建築圖為準。」105年5月4日同會議紀錄，超偉工程顧問有限公司對於建築師後續第二次變更設計之申請內容有關「僅為柱位調整，並不涉及隔間等變更」乙節，表示並不知情，並認為「結構系統的主要構造」的意義，與建築法第8條之主要構造定義有別<sup>11</sup>。準此，建造

---

<sup>11</sup>請問是否了解第2次變更設計之申請內容僅為建築圖內柱位調整，並不涉及隔間等變更？本案於進行結構設計時結構圖內為何套繪有隔間、開口及樓梯等內容？A：（超偉工程顧問有限公司）對於結構系統變更的內容完全了解，才能進行結構分析及外審有關工作，後續變更設計的申請內容，為建築師之工作範圍，故當時對於建築師第二次變更設計之申請內容並不瞭解。本案結構變更經數次審查，依據的是建築師所提供之建築圖，由於隔間的用途不同，載重也會不同，所以必須套繪隔間、開口及樓梯以了解載重的分布。本案結構分析及設計之工作，乃依據建築師所作新的配置，架構合理的結構系統，辦理法令規定所需的結構審查，獲得結構外審單位之核准，但對於建築師後續第二次變更設計之申請內容有關「僅為柱位調整，並不涉及隔間等變更」一節，並不知情。

請說明貴公司104年12月7日超偉（104）第D10412001號函致建築師內之說明二內所述之「結構系統的主要構造」為何？因建管處可併使用執照辦理變更設計已訂有規定在案，請說明函內「依慣例應可於竣工圖說報備」所指為何？是否了解本局104年4月29日北市都建字第10462177300號令所訂「申請使用執照得一併辦理變更設計項目一覽表」之規定？A：（超偉工程顧問有限公司）該公文當時是由於建築師要求發文說明，結構系統上對主要構造的定義，主要在於確保建築物之耐震及耐風性能之影響，以本案結構系統主要是構架系統搭配斜撐及剪力牆來說，樓梯需考慮計入其對結構系統的主要構造上施加之垂直載重，並非前述耐震及耐風結構系統之元件的一部分，本案之部分結構變更，因不涉及調整前述結構系統之主

執照變更設計之申請自應依其變更設計書之變更說明理由所載申請事項及建築圖說為準，不得違反法定管轄原則。是則，建造執照卷內結構圖所繪製「非結構外審申請項目」之樓梯數量與開口位置之變更，因並無於建築圖上繪製，其有關「樓梯等位置」之變更並非臺北市政府法定審查範圍，且涉及內政部營建署防火避難性能審查範圍，故不因於結構圖說所蓋變更設計發照章之戳記，而就圖說全部項目發生變更效力，此亦經本案建築師徐少游與羅興華於105年7月20日臺北市政府約談紀錄所自認<sup>12</sup>，從而，遠雄巨蛋公司所陳尚無理由。

- (六)另有關遠雄巨蛋公司主張得依臺北市政府都市發展局104年5月19日實施的「申請使用執照得一併辦理變更設計項目一覽表」所列一次報驗乙節，經查，該表所稱一併辦理變更設計範圍項目「樓地板部分含各戶室內梯數量、型式、位置變更與涉及樓版開口變更」僅限各戶室內梯改變樓梯通行方向或階數調整致樓板開口微調，並不包含樓梯數量增減及位置變更，而室內梯亦僅於各戶專有範圍，不包含直接通達避難層之樓梯。本案設計變更涉及公共樓梯數量增減、位置變更，且變更項目涉及防火避難性能審查，為內政部營建署審查核准事項，自不得認為在該一覽表適用範圍。此亦有主管機關臺北市

---

要構件，故對原結構分析結果影響不大。故本公司致建築師函內所述「結構系統的主要構造」的意義，與建築法第8條之主要構造定義有別。函內所指於竣工圖說報備部分，係指未涉及結構系統之變更，免重新送結構外審之情況，有關建築法對竣工圖說報備部分之定義本公司並不了解其法定定義為何，對於貴局104年4月29日北市都建字第10462177300號令所訂「申請使用執照得一併辦理變更設計項目一覽表」之規定，因未送土木或結構等技師公會函轉會員知曉，故並不清楚相關規定。

<sup>12</sup>問題五：102年第二次變更設計結構圖內所套繪之樓板開口及樓梯，是否為建築設計上所需，不在變更設計核准範圍內？建築師（徐少游及羅興華）：該次變更設計結構圖內套繪之樓板開口及樓梯，為建築設計上所作之假設及結構外審時結構分析上所需，並不在該次變更設計核准範圍內。該樓板開口及樓梯之變更，仍須經性能設計審查評定並經建造執照變更設

政府都市發展局105年7月20日約詢筆錄可證<sup>13</sup>，遠雄巨蛋公司所陳亦無理由。

(七)綜上所述，臺北市政府都市發展局104年5月20日就遠雄巨蛋公司、遠雄營造公司與大林組營造公司未依據101年3月19日第一次變更設計之圖說施工，且因其主要構造與核定工程圖樣及說明書不符，其依據建築法第58條規定而不准許該公司採建築法第39條但書規定一次報驗方式辦理，於法尚無違誤之處。

(八)另有關遠雄巨蛋公司身為起造人，100年6月30日臺北市政府以100建字第0181號核發建造執照時，僅巨蛋棟（C棟）經「內政部」核定建築物防火避難性能設計，而影城（A棟）、商場（B棟）、辦公（D棟）、旅館（E棟）等4棟係依建築技術規則審查，而建照核發後大幅度變更設計，將ABDE棟改採性能式設計，迄至104年5月始提出申請。查巨蛋棟採下沉式蛋體設計，基底（棒球場草坪）為地下三層（B3）距離地面10.5公尺<sup>14</sup>，平日若進出大巨蛋勢必經商場（B棟），若遇災難地面層以下民眾需向上疏散，故整體防火避難設計之安全性至為重要，

---

計核准為準。

<sup>13</sup>詳見 105 年 7 月 20 日本院約詢筆錄，魏科長（臺北市建築工程管理處）答：58 條停工已敘明發現有 81 處與主要構造不符（後來更正為 79 處）。只要是主要構造依建築法 39 條，就不可併竣工修改。有關 104.5.19 發布之公文，修正只要不是主要構造，不需要正向表列，依建築法 39 條就可以併使照修正，但跟主要構造有關，可以允許併使照修改部分，例如公共樓梯通行方向變更、階數及室內樓梯的數量型式位置變更等，基於簡政便民，所以列表可以使用執照辦理修改項目。有關都發局 104 年 5 月 19 日實施的「申請使用執照得一併辦理變更設計項目一覽表」列載，「公共樓梯通行方向階數變更，涉及樓板開口變更」僅限因樓梯通行方向或階數調整致樓板開口微調，不包含樓梯數量增減及位置變更，另室內梯亦僅限於各戶專有範圍非直接通達避難層之室內樓梯，與大巨蛋變更的都是直接通達避難層之逃生梯不同。況且本案是性能式設計，非市府可審查核准，自不在該一覽表適用範圍。遠雄在本案呈現的非各戶的室內梯，是公共樓梯，且本案是性能式設計的案子。所以不適用可併竣工修改。

<sup>14</sup> 見 100 建字第 0181 號建照核准圖說。

故其設計至建照核准需歷經10年<sup>15</sup>始成，然當時若其他各棟不欲依建築技術規則之剛性規則審查，何以未同時送請內政部營建署改採性能式設計審查，殊令人大惑不解，其建照核准後建築師依據起造人遠雄巨蛋公司要求修改原核准圖說，經該公司交由承造人未按核准圖說施工，建築師作為監造人亦未依法依據原核准圖說勘驗監造<sup>16</sup>，致使整體大巨蛋設施邊做邊改<sup>17</sup>，除置建築法正當法律程序於不顧外，遠雄巨蛋公司為考量商業利益大幅更動原始設計<sup>18</sup>，導致大巨蛋所衍生公共安全之疑慮，自有無可迴避之責任。

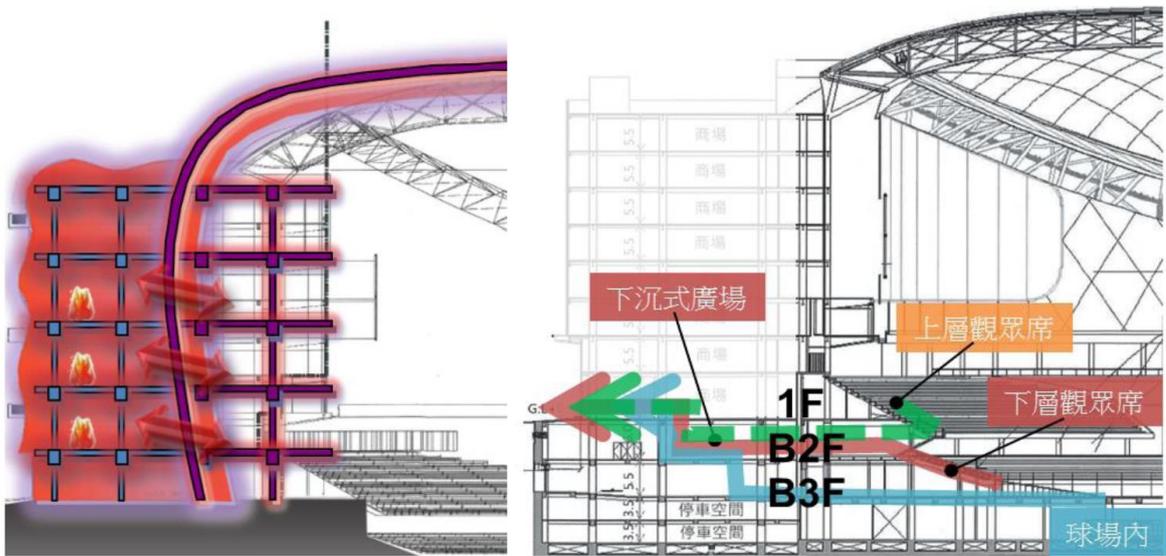
---

<sup>15</sup>見 105 年 2 月 3 日本院詢問筆錄（羅興華、徐少游建築師）委員問：大巨蛋工程問題，請你們來釐清相關問題。哪位建築師畫？羅興華答：都是一起，同一個事務所，前期工程都是徐建築師，後期我這邊。本案前後進行約 10 年。委員問：畫這些圖要多久？徐少游答：好幾年，方案經過審查定案好幾年，都是走走停停。不是一次可以全部畫完。委員問：畫一核定圖要多久？羅興華答：都審的圖畫 3 年多才完成。徐少游答：如果審定了，要給營造用也要畫 1 年。委員問：圖直接給大林組？羅興華答：我們是圖直接給業主，非直接給大林組。委員問：核定的僅一套圖？羅興華答：100 年核定一個版本，申報開工用，後來招商需要，柱位變更，整個都挪動，後申請變更，都審會都同意，但大家對立面有意見，到 104 年才審定，因為拖太久，所以柱位先行，原來在 102 年柱位變更已經辦理一次，原來 100.6 申請都審，建照 100.6.30 取得，後建管處抽查才辦理 101.3.19 變更，真正的是 102.5.2 的第二次變更設計，因為柱子動全部都會動，所以開口也會要微調，也預估了樓梯要調整，所以做了變更。

<sup>16</sup>104 年 12 月 24 日臺北市建築師懲戒委員會北市建師懲字第 1040402 號決議書：羅興華建築師辦理監造該市建築物(100 建字第 181 建照工程)，該市建管處於 104 年 5 月 14 日依建築法第 58 條勘驗發現 81 處主要構造未按圖施工(嗣後更正為 79 處)，是以臺北市府都市發展局以 104 年 5 月 20 日北市都建字第 10462820900 號函勒令停工在案，又於 104 年 6 月 11 日北市都建字第 10408104500 號函告知該案，未按圖施工應更正 79 處。監造人未善盡監督承造人按圖施工責任，涉及違反建築師法第 18 條第 1 項第 1 款及第 2 款規定，依建築師法第 46 條第 1 項第 4 款規定，提請臺北市建築師懲戒委員會審議，經該會 104 年 12 月 24 日第 10404(總 97)次會議決議，予以「停業 2 年」處分。

<sup>17</sup>委員問：第二次變更僅作梁柱變更，本案減少樓梯多座，就自行施工，該圖尚未核准？羅興華答：那圖提供給業主參考，業主要自行動工那也沒辦法啊，業主要先行施工。委員問：為何現在才送性能式設計？羅興華答：現在我們已在改善，影城棟加 3 支樓梯可符合規定。剩餘的到時依建築法 39 條一次報驗。委員問：為何不按圖施工？羅興華答：我們預估會過。業主希望走性能，招商需要。委員問：何時告知要改增加商場面積？羅興華答：隨時在改，招商需要，一天到晚在改。

<sup>18</sup>100 建字第 0181 號建照，包括興建 3 幢 5 棟地上 20 層、地下 5 層分為鋼骨造、RC 造及鋼骨 RC 造之建築物，其建物包含巨蛋體育館(大型室內多功能體育館)及巨蛋附屬設施(地上 6F)、商場(地上 15F)、文化城(影城)(地上 5F)、辦公大樓(地上 20F)、一般旅館(地上 20F)，以及地下 5 層之停車場。經第 2 次變更設計，層棟戶數為 3 幢 7 棟地上 20 層、地下 5 層共 25 層 6 戶，構造為鋼骨造、RC 造及鋼骨 RC 造，詳見臺北高等行政法院 105 年度停字第 72 號裁定。



資料來源：臺北市政府 市府指陳商場與巨蛋共構造成安全危機

二、臺北市政府未給予遠雄巨蛋等公司陳述意見之機會而直接依據建築法第58條規定為全面停工處分，因係行政法之裁罰性不利處分，原則固應給予該等公司陳述意見之機會，惟臺北市政府主張「因裁處所根據之事實，客觀上明白足以確認」之例外為由，直接裁罰，該構成要件係屬不確定法律概念，本院基於尊重其不可替代性、專業性及法律授權之專屬性，而認臺北市政府就此等事項之決定，享有判斷餘地，故對其判斷採用較低密度之審查，認該局處分書已詳細載明理由，其所認定之法律事實，亦難謂有「一見即明」之恣意濫用且因尚欠缺其他違法情事之事證下，本院自應尊重臺北市政府之決定；惟該全面停工處分之法律定位係為維護公共安全之行政處分，其執行規模、範圍與時間久暫，攸關巨蛋周邊公共安全與市民生命保障，臺北市政府自應衡量該處分合理性，以避免因違反比例原則而衍生重大危難。

(一)臺北市政府未給予遠雄巨蛋等公司陳述意見之機會而直接依據建築法第58條規定為全面停工處分，因係行政法之裁罰性不利處分，原則固應給予該

公司陳述意見之機會，惟臺北市政府主張「因裁處所根據之事實，客觀上明白足以確認」之例外為由，直接裁罰，該構成要件係屬不確定法律概念，本院基於尊重其不可替代性、專業性及法律授權之專屬性，而認臺北市政府就此等事項之決定，享有判斷餘地，故對其判斷採用較低密度之審查，認該局處分書已詳細載明理由，其所認定之法律事實，亦難謂有「一見即明」之恣意濫用且因尚欠缺其他違法情事之事證下，尊重臺北市政府之決定。

- 1、按行政程序法第102條規定：「行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，除已依第三十九條規定，通知處分相對人陳述意見，或決定舉行聽證者外，應給予該處分相對人陳述意見之機會。但法規另有規定者，從其規定。」同法第103條規定：「有下列各款情形之一者，行政機關得不給予陳述意見之機會：一、大量作成同種類之處分。二、情況急迫，如予陳述意見之機會，顯然違背公益者。三、受法定期間之限制，如予陳述意見之機會，顯然不能遵行者。四、行政強制執行時所採取之各種處置。五、行政處分所根據之事實，客觀上明白足以確認者。六、限制自由或權利之內容及程度，顯屬輕微，而無事先聽取相對人意見之必要者。七、相對人於提起訴願前依法律應向行政機關聲請再審查、異議、復查、重審或其他先行程序者。八、為避免處分相對人隱匿、移轉財產或潛逃出境，依法律所為保全或限制出境之處分。」復按行政罰法第2條規定：「本法所稱其他種類行政罰，指下列裁罰性之不利處分：一、限制或禁止行為之處分：限制或停止營業、吊扣證照、命令停工或停止使用、禁止行駛、禁止出入港口、機場或特定場所、

禁止製造、販賣、輸出入、禁止申請或其他限制或禁止為一定行為之處分。（下略）」同法第42條規定：「行政機關於裁處前，應給予受處罰者陳述意見之機會。但有下列情形之一者，不在此限：一、已依行政程序法第三十九條規定，通知受處罰者陳述意見。二、已依職權或依第四十三條規定，舉行聽證。三、大量作成同種類之裁處。四、情況急迫，如給予陳述意見之機會，顯然違背公益。五、受法定期間之限制，如給予陳述意見之機會，顯然不能遵行。六、裁處所根據之事實，客觀上明白足以確認。七、法律有特別規定。」是則，有關停工處分係屬限制或剝奪人民自由或權利之行政處分，為行政罰法上裁罰性之不利處分，若無前揭所示例外情形，原則應依據行政程序法第102條規定與行政罰法第42條本文規定，給予被處分人陳述意見之機會。

- 2、按遠雄巨蛋公司指摘，臺北市政府104年5月20日依據建築法第58條所為停工處分，未給予被處分人陳述意見違反正當法律程序等語，查其主要構造與核定工程圖樣及說明書不符，臺北市政府都市發展局依據建築法第58條規定而不准許遠雄巨蛋公司採建築法第39條但書規定一次報驗方式業如前述。惟就未給予被處分人陳述意見乙節，本院為此函詢臺北市政府，其答稱，因停工處分所依據未按圖施工之事實，客觀上明白足以確認，而適用例外規定等語。有關「客觀上明白足以確認」係屬不確定法律概念，本院雖得以審查，但基於行政機關管轄具有不可替代性、建築管理事項專業性及法律授權之專屬性，適度承認行政機關就此等事項之決定，應享有一定之判斷餘地，故本院僅就行政機關之判斷有無恣意濫用

及其他足以一見即明之違法事證，對其判斷採較低之審查密度，此有司法院釋字第553號解釋<sup>19</sup>、釋字第462號解釋<sup>20</sup>、釋字第382號解釋<sup>21</sup>可資參照。況依據原處分內容係以：「旨揭建照工程施工期間造成古蹟損毀、捷運隧道產生裂縫，違反環評承諾事項等，經本府多次通知改善未果且監測數據持續惡化，貴公司對於建物基礎大底完成日期說法反覆且承諾本府事項未能達成，復經本局104年5月14日派員現場勘驗發現有81處主要構造與核定建照圖不符，爰依建築法第58條規定勒令停工。」等語。亦已詳細載明處分理由，其所根據之事實，亦難謂客觀上無法明確認定，又遠雄巨蛋公司所提各項事證亦難推翻臺北市政府都市發展局所為事實認定<sup>22</sup>（詳如調查意見一），是則，本院對於停工處分自應予以尊重。

---

<sup>19</sup> 司法院釋字第553號解釋理由書：「（上略）地方自治團體處理其自治事項與承中央主管機關之命辦理委辦事項不同，前者中央之監督僅能就適法性為之，其情形與行政訴訟中之法院行使審查權相似（參照訴願法第七十九條第三項）；後者得就適法性之外，行政作業之合目的性等實施全面監督。本件既屬地方自治事項又涉及不確定法律概念，上級監督機關為適法性監督之際，固應尊重地方自治團體所為合法性之判斷，但如其判斷有恣意濫用及其他違法情事，上級監督機關尚非不得依法撤銷或變更。對此類事件之審查密度，揆諸學理有下列各點可資參酌：（一）事件之性質影響審查之密度，單純不確定法律概念之解釋與同時涉及科技、環保、醫藥、能力或學識測驗者，對原判斷之尊重即有差異。又其判斷若涉及人民基本權之限制，自應採較高之審查密度。（二）原判斷之決策過程，係由該機關首長單獨為之，抑由專業及獨立行使職權之成員合議機構作成，均應予以考量。（三）有無應遵守之法律程序？決策過程是否踐行？（四）法律概念涉及事實關係時，其涵攝有無錯誤？（五）對法律概念之解釋有無明顯違背解釋法則或牴觸既存之上位規範。（六）是否尚有其他重要事項漏未斟酌。（下略）」

<sup>20</sup> 司法院釋字第462號解釋理由書：「（上略）教師評審委員會除能提出具有專業學術依據之具體理由，動搖該專業審查之可信度與正確性，否則即應尊重其判斷。受理此類事件之行政救濟機關及行政法院自得據以審查其是否遵守相關之程序，或其判斷、評量有無違法或顯然不當之情事。（下略）」

<sup>21</sup> 司法院釋字第382號解釋理由書：「（上略）受理學生退學或類此處分爭訟事件之機關或法院，對於其中涉及學生之品行考核、學業評量或懲處方式之選擇，應尊重教師及學校本於專業及對事實真象之熟知所為之決定，僅於其判斷或裁量違法或顯然不當時，得予撤銷或變更。（下略）」

<sup>22</sup> 在適用「判斷餘地」理論之行政判斷領域，由於行政機關享有判斷權限，因此其判斷結論當然先認定為合法（就如同在自由裁量領域，行政裁量結果先推定合法），若有人主張判斷違法者，必須先對前項各項具體違法事由負擔說明及舉證之（不真正）義務，法院才有後續展開調查之必要。（臺北高等行政法院99年訴字第832號判決意旨）

(二)全面停工處分依據建築法之規範目的主要係為維護公共安全之行政處分，其執行規模、範圍與時間久暫，攸關巨蛋周邊公共安全與市民生命保障，臺北市政府自應衡酌該處分合理性，以避免因違反比例原則而衍生重大危難。

1、建築法上行政處分涉及維護公共安全、公共交通、公共衛生及增進市容觀瞻等目的，其不利益處分執行規模、範圍與時間久暫，是否符合比例原則，致該處分之執行違反法規範目的，建築管理機關應審慎考量。

按建築法第1條規定：「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。」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：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。」行政程序法第7條規定：「行政行為，應依下列原則為之：一、採取之方法應有助於目的之達成。二、有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。三、採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡。」是則，有關建築法上行政處分涉及維護公共安全、公共交通、公共衛生及增進市容觀瞻等目的，其不利益處分執行規模、範圍與時間久暫，是否符合比例原則，致該處分之執行違反法規範目的，主管機關應審慎考量。

2、臺北市政府就遠雄巨蛋公司停工風險所為說明。

據遠雄巨蛋公司指摘：「自從1998年臺灣第一次申辦世大運，歷經四次失敗（1998、2003、

2007、2009）2011年10月3位世大運委員（FISU）到大巨蛋聽取遠雄巨蛋公司開、閉幕場地與媒體中心規劃說明，11月即因大巨蛋為開、閉幕主場館而申辦成功，惜因柯市長520不當停工致違反承諾，迄今市府仍提不出世大運雨天備案，違法停工後導致大巨蛋鋼材生鏽破損，以及建材設備損壞，並造成無法承受地震、颱風、上浮等災害風險，且本案工程80%完成，投入300億元損失，不當停工廠商損失70億元以上，影響協力廠商、從業人員等家庭生計。」等語。上開指摘大巨蛋停工所致風險，從本院調查所見，並非全無理由。故本院對於遠雄巨蛋公司所提爭議請臺北市政府說明，其表示略以：「依據主管機關判斷因修改並須依102年核准柱位變更圖及101年核准平面配置圖修改現況，恐耗費龐大經費及花費更多工期，故命其停工以待內政部委託之台灣建築中心就遠雄大巨蛋工程之變更設計部分進行建築物防火避難性能審議，及都市設計審議、環境影響評估審議確定前維持現狀，對起造人遠雄巨蛋公司及遠雄營造公司較為有利，且停工後遠雄仍持續進行防火避難性能設計審查程序，未申請修改現況，足可證明停工處分除已考量行政程序法第7條規定『比例原則』外、並已一併考量同法第9條『於當事人有利及不利情形，一律注意』之規定」，亦非無見。

3、大巨蛋停工之執行規模、範圍與否，仍須基於公益原則，予以審慎考量。

上開爭議，本院認為依據建築法第58條規定：「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」，故有關「勒令停工或修改」依照該條文義解釋範圍，

主管機關自得擇一處分，而該條停工係指停止施工、修改當指現場依原核准圖修改，於「必要時」均無法以停工、修改方式改正者，始得為最重之拆除之強制作為，故臺北市政府依據該條「擇一選擇」所為之處分，於法自難謂不當，惟查，依據前揭臺北市政府都市發展局<sup>23</sup>所定「申請使用執照得一併辦理設計項目一欄表」之行政命令，一併辦理變更設計範圍包括主要構造或位置變更類別，項目樓地板部分含各戶室內梯數量、型式、位置變更與涉及樓版開口變更，顯係基於簡政便民需求所為命令，故在建物完成後，縱對違反建築法第39條但書規定主要構造變更不得一次報驗下，在符合建築法規範目的，且無涉其他主管機關權責（如防火避難性能式設計審查，主管機關為內政部營建署）下，仍准予修改設計，依據建築法第87條規定罰鍰<sup>24</sup>後，給予使用執照，該命令顯係在建築法剛性規則下，依據工程現狀與實務所為之權宜之策，是則，大巨蛋停工之執行規模、範圍與否，若有其變更設計項目合乎上開一併辦理設計項目一欄表所定項目，臺北市政府仍得基於公益原則，予以審慎考量。

- 4、大巨蛋自104年5月20日全面停工後迄今已逾1年，因停工所造成之工程風險勢必因時間經過而加劇，臺北市政府作為建築主管機關必將面對大巨蛋工程不可回復的臨界點，其所為行政處分若因時間關係，造成大巨蛋成為無可彌補之損害，其處分執行顯違反建築法法規範目的，有違比例

---

<sup>23</sup> 詳見 104 年北市都建字第 1046277330 號令。

<sup>24</sup> 建築法第 87 條第 1 款規定：有左列情形之一者，處起造人、承造人或監造人新臺幣九千元以下罰鍰，並勒令補辦手續；必要時，並得勒令停工：一、違反第三十九條規定，未依照核定工程圖樣及說明書施工者。

原則。

本院諮詢建築、土木、結構與法律等學者專家紛紛表示<sup>25</sup>，大巨蛋工程係相當高度專業之建築工程，無論建築、拆除均有相當困難度，臺北市政府520全面停工當時，未讓遠雄巨蛋公司完成大巨蛋本體基礎建設並將其封頂，其鋼構任由風吹雨打、臺灣海洋型氣候下，若未能及時復工，大巨蛋將成為一團廢鐵，日後必將衍生重大公安問題與BOT法律重大損害賠償責任，臺北市政府承擔不起等語，上開專家意見或可作為臺北市政府參考；又按臺北高等行政法院105年7月21日105年度停字第72號裁定，基於「大巨蛋工程已完成部分因停工而有上述載重、水浮力、鏽蝕與坍塌等問題，若無適當之措施，可能導致結構及坍塌，險象環生，威脅周遭或路過民眾生命安全，人命無價，若不即時防範，恐將發生難於回復之損害」（詳如調查意見五）。依據行政訴訟法第116條規定為暫時權利保護，在上開範圍內准予部分復工。該府作為建築主管機關，面對合法停工處分若時間經過而加劇導致大巨蛋毀損，而成為臺北市公共建設無可彌補之損害，自應考量全面停工處分之續行，顯將違反建築法法規範目的，與比例原則未盡相符，本院於此自難以贊同。

(三)綜上所述，臺北市政府未給予遠雄巨蛋等公司陳述意見之機會而直接依據建築法第58條規定為全面停工處分，因係行政法之裁罰性不利處分，原則固應給予該等公司陳述意見之機會，惟臺北市政府主張「因裁處所根據之事實，客觀上明白足以確認」

---

<sup>25</sup> 本院 105 年 4 月 20 日及同年 7 月 11 日專家學者諮詢會議。

之例外為由，直接裁罰，該構成要件係屬不確定法律概念，本院基於尊重其不可替代性、專業性及法律授權之專屬性，而認臺北市政府就此等事項之決定，享有判斷餘地，故對其判斷採用較低密度之審查，認該局處分書已詳細載明理由，其所認定之法律事實，亦難謂有「一見即明」之恣意濫用且因尚欠缺其他違法情事之事證下，本院自應尊重臺北市政府之決定；惟該全面停工處分之法律定位係為維護公共安全之行政處分，其執行規模、範圍與時間久暫，攸關巨蛋周邊公共安全與市民生命保障，臺北市政府自應衡量該處分合理性，以避免因違反比例原則而衍生重大危難。

三、臺北市政府未依臺北文化體育園區一大型室內體育館開發計畫案興建營運契約（即BOT契約）之約定，於104年5月14日前之歷次勘驗，均未詳實比對建築圖說與現場差異，殊難謂善盡BOT契約之勘驗責任；又遠雄巨蛋公司違法未按圖施工，對於所衍生公安疑慮，固有無可推卸之責任。惟臺北市政府亦僅基於行政高權並未考量與遠雄巨蛋公司具有BOT夥伴關係，其透過媒體忽而解約、忽而換手，致使契約兩造信賴關係破壞殆盡，亦有未洽之處，臺北市政府允宜依據BOT契約約定，本於合作、誠信、公平及合理之精神協助遠雄巨蛋公司將臺北市重大建設巨蛋案興建成功，俾避免重大危難之發生，並保障臺北市民基本權利。

（一）BOT主辦機關與民間機構之法律關係應依促進民間參與公共建設法與投資契約內容而定，其主辦機關行使權利與履行義務，不得違反公共利益，或以損害他人為主要目的並應依誠實及信用方法為之。

按促進民間參與公共建設法（下稱促參法）第1條規定：「為提升公共服務水準，加速社會經濟

發展，促進民間參與公共建設，特制定本法。」同法第2條規定：「促進民間參與公共建設，依本法之規定。本法未規定者，適用其他有關法律之規定。」同法第8條第1項第1款：「由民間機構投資興建並為營運；營運期間屆滿後，移轉該建設之所有權予政府。」同法第12條規定：「主辦機關與民間機構之權利義務，除本法另有規定外，依投資契約之約定；契約無約定者，適用民事法相關之規定。投資契約之訂定，應以維護公共利益及公平合理為原則；其履行，應依誠實及信用之方法。」觀其立法理由為：「參照聯合國等相關機構之研究及政府採購法之規定，爰於第一項規定主辦機關與民間機構之權利義務關係，依民事契約原則，悉由投資契約規範之。並於第二項揭示投資契約之訂定，應以維護公共利益及公平合理為原則，其履行應依誠信方法，以反映主辦機關與民間機構平等合作之夥伴理念，並營造雙贏投資條件。」等語，顯見行政機關於促參法上與民間機構為夥伴關係；復按臺北文化體育園區—大型室內體育館開發計畫案興建營運契約1.1規定：「契約範圍本計畫包括多功能之大型室內體育館及其附屬設施、附屬事業等之興建、營運及移轉。」同契約1.2.3規定：「本契約及其未盡事項悉依促進民間參與公共建設法及相關法令之規定辦理。」同契約2.2.1規定：「本計畫係依促參法第八條第一項第一款及第十五條之規定，採設定地上權方式由乙方參與興建暨營運臺北市大型室內體育館及附屬事業並營運至許可年限屆滿後，將所有之營運資產移轉予甲方。」同契約3.1.1規定：「為使本計畫之興建及營運順利成功，願本於合作、誠信、公平及合理之精神履行本契約。」同契約3.1.2規定：「為兼顧雙方權益之立

場，雙方儘可能以協調方式解決本契約之未盡事宜或各種爭議，避免爭訟。」同契約3.2.1規定：「甲方對於本契約之未盡事宜，願基於兼顧雙方權益平等之立場與乙方協調解決，以促使本計畫興建及營運之成功。」同契約3.2.2規定：「甲方依本契約規定應為之核准、同意，或應提供之文件、資料，同意依法適時為之。」同契約4.3規定：「證照或許可取得之協助—乙方因執行本計畫而須向相關政府機關申請證照、許可或辦理都市計畫變更時，甲方於法令許可及權責範圍內，將協助乙方與相關政府機關進行協調或提供必要之證明文件。」同契約7.1.3規定：「本契約興建範圍內各項工程之設計、施工，不論由乙方自行辦理，或委由顧問機構、承包商辦理，均由乙方負全部責任。甲方或其所委託之機構對乙方所為之任何同意、核准、備查、監督、建議、提供之參考資料，並不減少或免除乙方應盡之義務與責任。」同契約（設計與施工之責任）7.6.2規定：「申報工程開工前，乙方應將核准之全部圖說、執照影本、承建工程廠商、負責人、工地負責人及工程預定進度、施工管理計畫等報請甲方備查。」同契約（設計與施工之責任）7.6.3規定：「臺北市大型室內體育館施工期間，乙方應於每月五日前向甲方函報施工預定進度及實際進度，甲方得隨時派員勘驗，如有與核准內容不符之部份，甲方得以書面通知限期改善。」同契約20.1規定：「本契約有關之事項發生爭議時，雙方應本於誠信原則先以協商方式解決之。如無法以協商方式解決，任一方均得提送協調委員會決議之。」是則，臺北文化體育園區興建案係採BOT模式，該投資契約之法律性質，學說上雖向有：公法契約說、私法契約說、折衷說（視個案認定）等爭議。然因

促參法業將其定性為私法之民事契約，是以，主辦機關與民間機構之法律關係自應依促參法及其子法規定與投資契約內容而定，如投資契約無約定者，則依民事法相關規定辦理，主辦機關行使權利，不得違反公共利益，或以損害他人為主要目的並應依誠實及信用方法為之。

**(二)臺北市政府未按臺北文化體育園區一大型室內體育館開發計畫案興建營運契約，於104年5月14日前之歷次勘驗，均未詳實比對建築圖說與現場差異，殊難謂善盡BOT契約之勘驗責任。**

據遠雄巨蛋公司陳訴：「臺北市政府都市發展局建築管理處施工科75次勘驗均無問題（102年5月2日前有5次，之後70次）且柯市長103年12月25日就任後，歷經12次現場勘驗亦未發現問題及無裁罰，然該局竟於104年5月14日派員現場勘驗認定有79處主要構造與核准圖說不符，與歷次勘驗大相逕異，顯意圖用停工方式，令遠雄屈服於不合理之七項基準。」等語，臺北市政府對此函復略以，建築法自73年修正後，刪除第57條主管建築機關於收到申報後派員現場勘驗，而增訂由監造人會同承造人勘驗，承、監造人應分別就中央主管建築機關頒訂及市府訂定之勘檢、紀錄表簽證負責；而市府據建築法第56條自78年起即訂定臺北市建築工程施工中必須勘驗部分作業要點，為順應民意及尊重專業與時修正，從訂定前開作業要點之前每一必須申報勘驗樓層派員至現場，逐步修正至現行僅餘放樣勘驗及竣工勘驗方「必須」派員勘驗。依據臺北市建築管理自治條例第19條、第20條規定：「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……、擋土安全維護措施勘驗……、主要構造施工勘驗……、主要設備勘驗……、竣工勘驗……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。……」、「建築工程承造人及其專任工程人員依照核准圖說及施工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。……」及臺北市建築工程施工中必須勘驗部分作業要點第2條規定：「建築工程施工中必須勘驗部分及申報勘驗時間規定如左：（一）放樣勘驗：基礎或地下室土方開挖前。（二）基礎勘驗：基礎配筋完畢，澆置混凝土前，含擋土措施。（三）鋼骨鋼筋勘驗：鋼筋混凝土、鋼骨鋼筋混凝土、鋼骨混凝土構造之各層樓板或屋頂配筋（骨）完畢後，搗製混凝土之前。（四）屋架勘驗：在屋架豎立後蓋屋面之前。（五）雜項工程勘驗：雜項工作物，於施工計畫檢定之各階段配筋完畢，澆置混凝土前。（六）其他如連續壁、基樁等，於施工計畫書中核定。」其檢查重點在施工圍籬、鷹架等「施工安全防護措施」是否符合「臺北市建築物施工妨礙交通及公共安全改善方案」，並不就核准圖說與現場是否相符加以審查等語（見臺北市政府105年5月27日府都建字第10512143500號函），固非無見。惟查，臺北市政府所稱建築工程施工勘驗事項所依據建築法暨相關法令，其在行政法上定位為高權行政（Hoheitsverwaltung），係國家或自治團體基於行

政主體地位，按公法規定所為之各項行政行為，而以抽象性之命令或個別處分，要求人民負擔一定義務，因而通常具有上下秩序關係，得以公權力排除違法狀態<sup>26</sup>。惟就本案而言，臺北市政府所屬除係建築管理之主管機關外，該府亦為促參法大巨蛋案投資契約之甲方，與遠雄巨蛋公司乙方，雙方具有平等關係與民法契約關係並無二致，依據前揭投資契約（設計與施工之責任）7.6.2與7.6.3規定，申報工程開工前，遠雄巨蛋公司應將核准之全部圖說、工程預定進度、施工管理計畫等報臺北市政府備查。施工期間，遠雄巨蛋公司應於每月五日前向甲方函報施工預定進度及實際進度，市府得隨時派員勘驗，如有與核准內容不符之部分，甲方得以書面通知限期改善。從而按契約關係而言，臺北市政府係類似民法定作人地位，其派員勘驗範圍，自難謂當然等同於高權行政下，對於對一般建築物，依據建築法規所為「不就核准圖說與現場是否相符加以審查」之範圍<sup>27</sup>，申言之，作為民事契約一造甲方臺北市政府，持有建築全部圖說、工程預定進度、施工管理計畫，實施勘驗時卻猶以公權力機關之一般勘驗標準，欲藉建築師簽證制度推諉，殊難想像，難道政府與公務員因與自身利益無關，就連一般人應盡注意義務均棄之不顧，況臺北市政府暨所屬並非一般人而是善良管理人，所屬公務員具有各項建築土木結構等專業學能，故依據契約實施勘驗範圍，自應包括就核准圖說與現場是否相符加以審查，卻於104年5月14日前之歷次勘驗，未依據建築圖

---

<sup>26</sup> 陳敏，行政法總論，自刊，92年1月3版，頁16。

<sup>27</sup> 據市府說明建管處僅就商場棟2樓版及影城棟2樓版計2次報驗，並僅就行政管理部分依規定按勘驗表查進度、圍籬、鷹架等安全防護措施，並不涉施工圖說項目。

說與現場核對，殊難謂善盡BOT契約之勘驗責任。<sup>28</sup>

(三) **臺北市政府應按BOT契約夥伴關係，本於合作、誠信、公平及合理之精神協助遠雄巨蛋公司將臺北市重大建設大巨蛋案興建成功。**

據遠雄巨蛋公司陳訴：「本次變更設計內容僅為內部平面調整，依規定僅需向都發局報備即可，建照變更約2個月即應予核定，但迄今都發局已拖延超過12個月仍無法核定，強行違法將七項基準納入都審重審，意圖使本次建照變更無法通過，也不准復工。」等語，指摘有關臺北市政府自104年5月20日停工後將七項基準納入都審審查範圍，不准其復工部分。按臺北市政府所為停工處分係屬合法且因涉及主要構造變更並不得一次報驗業如前述，惟基於BOT契約與遠雄巨蛋公司不僅具有高權關係且具有合作夥伴關係，自必須兼顧雙方權益，促使臺北市重大建設大巨蛋案興建成功，以符合BOT契約3.1.1、3.1.2、3.2.2與4.3規定所定，**本於合作、誠信、公平及合理之精神**，協助遠雄巨蛋公司於法令許可與權責範圍內申請證照與進行協調，並避免爭訟，惟臺北市政府不此之圖，除未基於行政一致性外，所為行止，亦難謂符合誠信原則，遠雄巨蛋公司違法未按圖施工，固有投機取巧之嫌疑，對於所衍生公安疑慮，亦有無可推卸的責任，惟臺北市政府透過媒體忽而解約、忽而換手，足見其處置進退維谷治絲益棼，不但無助於大巨蛋興建計畫完成，反使契約兩造信賴關係降至冰點，任令大巨蛋結構暴露於風吹雨打日曬，置市民生命與財產於高度不確定風險之中，殊有不當之處，是則，臺北市政府自應切實基於BOT契約夥伴關係，協助遠雄巨蛋

---

<sup>28</sup> 舉例言之，一般民眾若購買物品豈有不檢查物品之理，購買成屋豈有不丈量大小確認坪數之理。

公司將臺北市重大建設大巨蛋案興建成功，俾維臺北市民基本權利。

- (四)綜上所述，臺北市政府未依臺北文化體育園區—大型室內體育館開發計畫案興建營運契約（即BOT契約）之約定，於104年5月14日前之歷次勘驗，均未詳實比對建築圖說與現場差異，殊難謂善盡BOT契約之勘驗責任；又遠雄巨蛋公司違法未按圖施工，對於所衍生公安疑慮，固有無可推卸之責任。惟臺北市政府亦僅基於行政高權並未考量與遠雄巨蛋公司具有BOT夥伴關係，其透過媒體忽而解約、忽而換手，致使契約兩造信賴關係破壞殆盡，亦有未洽之處，臺北市政府允宜依據BOT契約約定，本於合作、誠信、公平及合理之精神協助遠雄巨蛋公司將臺北市重大建設大巨蛋案興建成功，俾避免重大危難之發生，並保障臺北市民基本權利。

四、臺北市政府廉政透明委員會於未有法律明文規定下行使調查權，且該會之設置法定依據、職掌、人員組成方式與調查權限之範圍，與正當法律程序原則未盡相符，並違反司法院釋字第585號解釋意旨，亟待改進。

- (一)調查權之制定與行使，依據行政程序法與司法院釋字第585號解釋，必須有特別法律依據，該法律授權的範圍、目的、權限、方法、程序、監督符合法律明確性原則，不得違反權力分立原則或侵犯其他機關之權力核心範圍，以符合正當法律程序原則。

按行政程序法第1條規定：「為使行政行為遵循公正、公開與民主之程序，確保依法行政之原則，以保障人民權益，提高行政效能，增進人民對行政之信賴，特制定本法。」同法第2條第1項及第3項規定：「本法所稱行政程序，係指行政機關作成行政處分、締結行政契約、訂定法規命令與行政規

則、確定行政計畫、實施行政指導及處理陳情等行為之程序。」「受託行使公權力之個人或團體，於委託範圍內，視為行政機關。」同法第11條第1項規定：「行政機關之管轄權，依其組織法規或其他行政法規規定之。」復按司法院釋字第585號解釋稱：「立法院調查權行使之方式，並不以要求有關機關就立法院行使職權所涉及事項提供參考資料或向有關機關調閱文件原本之文件調閱權為限，必要時並得經院會決議，要求與調查事項相關之人民或政府人員，陳述證言或表示意見，並得對違反協助調查義務者，於科處罰鍰之範圍內，施以合理之強制手段，本院釋字第325號解釋應予補充。惟其程序，如調查權之發動及行使調查權之組織、個案調查事項之範圍、各項調查方法所應遵守之程序與司法救濟程序等，應以法律為適當之規範。於特殊例外情形，就特定事項之調查有委任非立法委員之人士協助調查之必要時，則須制定特別法，就委任之目的、委任調查之範圍、受委任人之資格、選任、任期等人事組織事項、特別調查權限、方法與程序等妥為詳細之規定，並藉以為監督之基礎。各該法律規定之組織及議事程序，必須符合民主原則。其個案調查事項之範圍，不能違反權力分立與制衡原則，亦不得侵害其他憲法機關之權力核心範圍，或對其他憲法機關權力之行使造成實質妨礙。如就各項調查方法所規定之程序，有涉及限制人民權利者，必須符合憲法上比例原則、法律明確性原則及正當法律程序之要求」等語。從而依據行政程序法與司法院解釋意旨，臺北市政府廉政透明委員會若需具有調查權必須符合下列法律要件：1. 委任非行政

機關人員者，須制定特別法律<sup>29</sup>依據。2. 該法律授權之範圍、目的、權限、方法、程序、監督等，都必須符合明確性原則。3. 該法律不能違反權力分立原則或侵犯其他機關之權力核心範圍。4. 必須符合比例原則與正當法律程序。

(二)臺北市政府廉政透明委員會之設置依據、法定職掌、單位及法令沿革、人員組成方式與調查權限，未有法律明文規定，行使調查權，違背正當法律程序原則與前揭司法院釋字第585號解釋未盡相符。

- 1、按臺北市政府廉政透明委員會於104年1月成立，係依據臺北市政府組織自治條例第9條：「市政府為處理特定事務，得設置各種任務編組，其設置要點另定之。」設置。其目的為促進全民參與，落實外部監督機制，提升廉政透明效能而設置，主任委員由臺北市長兼任，依據原臺北市政府廉政肅貪中心設置要點第3點第5款規定：「涉及貪瀆不法案件之查處與檢討。」均不涉及調查權之行使，僅作為市長幕僚單位。
- 2、依據現行「臺北市政府廉政透明委員會設置要點」<sup>30</sup>第2點規定，該會置委員17至21人，召集人由市長兼任，副召集人一人，由市長指派之副市長兼任，外聘委員由市長就社會公正人士、具有相關專門學術經驗之專家學者聘（派）兼之，且不得低於全體委員總數二分之一，並考量性別比例原則。其目的係透過外部監督機制檢討該府各機關之肅貪、防貪、公務倫理及行政透明措施等各項廉政工作推動情形，為該府府層級之任務編組，非行政組織，此有臺北市政府104年10月27日府授政三字第10414806400號函可稽。

<sup>29</sup> 最低限度應依據地方制度法規定制定自治條例，始符合依法行政原則。

<sup>30</sup>104年9月30日府授人管第10431222400號函核定修正發布。

3、復按「臺北市政府廉政透明委員會作業規定」<sup>31</sup>第3點第1款規定：「本會業務執行具體作法如下：（一）個案調查：1.本會得就本府相關案件主動進行調查，本府相關機關應本透明公開之原則提供文書影音資料以利調閱，或指定本府相關機關人員提出報告或說明。2.本會對於檢舉貪瀆不法案件或重大違失案件，得指派委員組成專案小組進行調查，調查結果應提本會審議。」同規定第5點規定：「本會專案小組之組成、運作方式、調卷及閱卷作業原則如下：（一）專案小組原則由外聘委員2至4名及內部委員1名共同組成，得視需要邀請相關機關人員加入，組長由成員互推產生，負責協調聯繫、工作分配及報告事項。（二）調查中之案件，如須通知相關人員到會詢問時，應通知於一定場所為之，相關人員陳述時，得予以錄音、錄影及製作紀錄，並由其簽名或蓋章。（下略）」同規定第6點規定：「本會執行業務，各機關應配合辦理以下事項：（一）本會執行稽核、調查、檢核及評估各項業務，包括調卷、訪查、製作訪談或查考（證）紀錄、參與會議或會勘（驗）等，各機關應配合，不得拒絕。（下略）」。上開法令，係依據臺北市政府組織自治條例第9條制定，並未經立法院或臺北市議會立法，其法律定性自屬行政規則，此亦為臺北市政府所自認。然上開行政規則與修正前臺北市政府廉政肅貪中心作業規定<sup>32</sup>有別，將原本政風機構人員設置管理條例第4條第5款：「機關有關之貪瀆與不法事項之處理。」與同條例施行細則第8條<sup>33</sup>之政

<sup>31</sup>104年8月7日臺北市政府（104）府授政廉字第10431033800號函修正。

<sup>32</sup>102年9月11日臺北市政府政風處（102）北市政三字第10231097200號核定修正。

<sup>33</sup>本條例第四條第五款關於機關有關之貪瀆與不法事項之處理事項，例示如下：一、查察作

風機構法定權限，委由非政風人員行使，似與行政程序法第11條所定法定管轄原則未盡相符。

- 4、另公務員為全體國民奉仕者，與國家具有特別法律關係，對其行使調查有委任非公務員協助調查時應審慎為之，並應制定特別法，就委任之目的、委任調查之範圍、受委任人之資格、選任、任期等人事組織事項、特別調查權限、方法與程序等妥為詳細之規定，並藉作為受其監督公務員之依法服從之基礎，其個案調查事項之範圍，亦不能違反權力分立與制衡原則，亦不得侵害其他機關之權力核心範圍，或造成實質妨礙，對於公務員行使調查方式與權限，必須符合憲法上比例原則、法律明確性原則及正當法律程序之要求，始符合司法院釋字第585號解釋要求。

(三)綜上，臺北市政府廉政透明委員會於未有法律明文規定下行使調查權，且該會之設置法定依據、職掌、人員組成方式與調查權限之範圍，與正當法律程序原則未盡相符，並違反司法院釋字第585號解釋意旨，亟待改進。

- 五、行政院及內政部分別為臺北市政府之上級監督機關與建築法上之中央主管機關，除應正視大巨蛋公安問題之嚴重性外，並應理解大巨蛋不單僅係臺北市之重大BOT公共建設，亦為國家重大公共工程，其相關行政作為，一舉一動，動見觀瞻，除涉及國民是否相信新政府確實具有「務實解決問題」能力外，更攸關國家形象與民眾福祉，自應主動積極本於行政一體原則，對於臺北市政府所提七項基準，在法律容許範圍內，允宜適當協助先行代為評估基準妥適性，以解決大

---

業違常單位及生活違常人員。二、調查民眾檢舉及媒體報導有關機關之弊端。三、執行機關首長、法務部廉政署及上級政風機構交查有關調閱文書、訪談及其他調查蒐證。四、辦理行政肅貪。五、設置機關檢舉貪瀆信箱及電話，鼓勵勇於檢舉。

巨蛋爭議。

(一)行政與其他憲政權力機關屬性不同具有主動性與積極性，基於行政一體原則中央與地方機關應相互協調合作，俾發揮行政最大效能。本院依據憲法第90條規定為國家最高監察機關，受憲法託付具有整飭官箴、澄清吏治、保障人權、紓解民怨之使命，若面對對於政府政策或執行措施失能時，基於保障人民基本權利與公共福祉，應及時監督各行政機關作為

行政，在英文（administration）、德文（Verwaltung）中皆有經營及管理之意，係用以說明國家或政府活動應具有「公共性」，對於國家或政府之公行政行為，應置於憲法架構下理解，以示有別於私人之活動，在實質意義下之行政認為應從國家作用之內容，探求固有之行政概念，以為判斷，學說上固有採消極說（又稱控除說），認為行政之意義，難以加以積極定義，故所謂行政乃指國家統治作用中，除立法、司法、考試、監察之外，所有一切之國家作用均屬之。亦有採積極說者認為行政可以加以積極定義，亦即所謂行政，乃係在法的支配下，積極實現國家目的之行為。又有採折衷說者，認為行政具多義性，故應從行政各個不同特性加以描述<sup>34</sup>，然不論採取何種見解，得以確認係行政在權力分立下，在不違背法規範圍內具有「最大範圍之國家統治作用，其權力性質較各憲政機關更有積極性」，依據我國行政法教授翁岳生認為行政不同於其他憲政權力機關具有下列特徵：1. 形成性、延續性與未來性<sup>35</sup>。2. 積極性與主動性<sup>36</sup>。3. 公

<sup>34</sup>吳庚，行政法理論與實用，增訂第11版，頁1-9。

<sup>35</sup>行政之功能在於處理公共事務，形成社會生活，進而實現國家目的，故行政乃是一種不斷向未來形成，而為一系列、有延續性之社會形成過程。行政不僅是為過去服務，同時也是為現在，甚在為將來而服務之國家功能。

<sup>36</sup>行政作用旨在形成社會生活，實現國家目的，且具有形成性、延續性與未來性，故行政須主動行事，積極介入社會、經濟、文化等各項關係人民生活之領域，從而積極性與主動性行政

益取向性<sup>37</sup>。4. 任務專業與多元性<sup>38</sup>。5. 法之拘束性與自由性<sup>39</sup>。6. 具體性與個案性<sup>40</sup>。7. 一體性與層級性<sup>41</sup>等<sup>42</sup>，是則，行政作為國家最大統治權力，為實現國家目的，在不違反依法行政原則<sup>43</sup>下，必須主動行事，積極介入社會、經濟、文化等各項關係人民生活之領域，其政策形成必須具有前瞻性與延續性，而行政之遂行，必須實現人民之利益為鵠的，然因行政任務專業、複雜與多元，亦非中央與地方得以單獨完成，應基於行政一體性相互配合，以謀求人民最大福祉。監察院依據憲法第90條規定為國家最高監察機關，其權力創設目的正如國父孫中山先生所說「何為五權分立？……彈劾之制，不獨行之官吏，即君上有過，犯顏諫諍，亦不容絲毫假借。設行諸近世，實足以救三權鼎立之弊。」<sup>44</sup>亦即對

---

為重要的特徵之一。

<sup>37</sup>行政旨在實現國家目的，而國家既為人民而存在，則行政任務之遂行，自須以實現人民之利益為鵠的，亦即以「公益」為取向。

<sup>38</sup>行政並非僅著重機關之組織或層級，而係重視公行政之實質內涵，惟行政任務專業、複雜與多元，絕非國家本身（中央）所得單獨完成，尚須借助地方自治團體針對住民之需求與特色，必要時得將公權力委託個人或團體行使之（國家賠償法§4；釋字第269號）。

<sup>39</sup>各種行政功能之履行者，均屬實質意義之行政組織，其行政任務之實現過程，均應受依法行政原則之拘束。國家機關行使權力均須受法之節制（釋字第585號解釋），蓋法治國家係依法治理國家，強調「法治」，而非「人治」，故要求行政行為應受法之支配。不過，行政任務廣泛、專業且要求效率，因此，行政法規較偏向技術性規範與合目的性規範之特性，且其行為有相當程度之自由形成之空間，行政一體與行政監督同時確保行政目的之實現，並要求行政行為須兼顧合目的性與合法性。

<sup>40</sup>行政作用之實施，通常是針對個別事件，其運作之結果，多半以具體之決定呈現，例如作成行政處分或締結行政契約，故具體性與個案性為行政作用的主要特徵之一。

<sup>41</sup>行政代表國家追求公共利益，形成社會生活，其運作方式通常力求相互配合，以完成行政任務，故在組織上，行政具有一體性，形成上下隸屬，層層節制之構造，且以首長制為組織通例。在運作上，上級機關對下級機關有指揮監督之權限，下級機關則有服從上級機關之義務。此種組織設計旨在隨時應付社會之變化，迅速、明確作成決定，進而實現行政目的。

<sup>42</sup>行政特徵之詳細介紹，亦可參李惠宗，行政法要義，元照出版有限公司，2008年9月四版，頁3-6；李建良、陳愛娥等六人合著，行政法入門，元照出版有限公司，2006年1月三版一刷，頁6-9；黃俊杰，行政法，三民書局，2005年9月初版一刷，頁6-9；翁岳生主編，行政法（上冊），2000年，頁11-16。

<sup>43</sup>依法行政原則乃支配法治國行政權與立法權之首要原則，亦即一切行政行為應遵守之必要原則。簡而言之，乃指行政權力之行使必須依據法律之規範為之。在積極的面向上，要求限制人民權利之行政行為須有法律之依據；在消極的面向上，則要求行政行為不得牴觸法律。所以在法律沒有明文禁止之情形下，行政機關得自由為之，但是在臺灣有許多公務員誤解依法行政原則真意，認為法律沒有明文規定即可以完全不做，顯然放棄行政的主動性與積極性。

<sup>44</sup>孫中山於民國5年8月20日在杭州陸軍同袍社之演講。

於現代民主國家所生之行政失能、司法失衡、立法失當種種流弊，監察院要做國家內部諍臣民眾後盾，用以整飭官箴、澄清吏治、保障人權、紓解民怨，面對行政體系一連串失能，若即將導致重大災難時，自應及時監督各行政機關作為，以保障人民基本權利與公共福祉。

- (二) 臺北市政府所提大巨蛋建築物逃生避難評定七項基準涉及安全考量與專業判斷，雖非本院權責與能力得以置喙，惟自104年5月20日對遠雄巨蛋公司依據建築法第58條規定停工迄今，爭議不斷，BOT契約二造已喪失互信基礎，遠雄巨蛋公司代表人趙藤雄向本院具體承諾七項基準由台灣建築中心審查絕對接受。

有關本案臺北市政府體檢小組(104.4.16)所提臺北大巨蛋建築物逃生避難評定七項安全基準(下稱七項基準)係為：1、安全避難原則，以8分鐘內全員離開觀眾席至室內疏散空間(concourse)並須於15分鐘內達成全館人員避難至戶外避難空間為設計基準。2、逃生避難模擬之人員步行速度以1.2m/s計算。3、逃生避難模擬需按實際有擺設座椅，未關閉樓梯、出口進行模擬。4、室內疏散空間應為合理之安全空間，開發單位之疏散空間與觀眾席並無防火區劃有安全疑慮，應有30分鐘以上耐燃性能之其他構造或設備。5、戶外疏散空間(Concourse)之面積計算應扣除植栽、樓梯踏步、消防車動線等空間、救災水車等面積，且不得包括上方有樓板之封閉式下沉廣場；且消防車運作空間寬度以8公尺計算。6、戶外疏散空間密度以可移動之3人/m<sup>2</sup>為檢視基準(若疏散空間密度4人/m<sup>2</sup>，則人之移動為零，不符實際情況)。7、地下停車空間安全梯之步行距離雖無規定，並非表示安全。本小組以達到安全條件為前提，地下停車空間參酌日

本大阪巨蛋案例，地下停車空間步行距離最遠不超過60公尺。惟該七項基準所涉安全考量與專業判斷，固非本院權責與專業能力得以置喙，然該七項基準攸關大巨蛋工程得否順利完工，事涉重大。臺北市政府曾先後於104年6月30日（2次）、104年7月2日、104年7月20日共4度發文請求內政部營建署與台灣建築中心加入七項基準，並於104年7月20日與104年10月15日2次出席台灣建築中心性能預審會議要求納入七項安全基準之審理程序。惟因第2、3、5、6項有關戶外避難區域係屬都市計畫規定事項及都市防災議題係屬臺北市政府法定權責，故內政部營建署兩度函示<sup>45</sup>，臺北市政府應依都市計畫定期通盤檢討實施辦法及環境影響評估規定自行核處。大巨蛋七項基準中，第1、4及7項屬建築物防火避難性能審查議題，已由台灣建築中心納入審查；至於第2、3、5及6項因涉及都市防災議題，本諸都市設計審議主管機關權責須由臺北市政府依規定核處等語，固非無見，然如前所述，大巨蛋BOT案兩造互信基礎業已喪失，若仍全由臺北市政府審查而無府外第三者事先予以評估，引致臺北大巨蛋遲未解決，造成公安危機，或將更不利於國家與全體臺北市民。本院為此於105年5月26日約詢遠雄巨蛋公司代表人趙藤雄，其對本院具體承諾：「七項基準只要是台灣建築中心來審絕對100%接受。」換言之，第2、3、5及6項若能由中央政府內政部營建署與台灣建築中心等代為先行評估，或由內政部營建署協助（調）臺北市政府委由台灣建築中心等第三方公正單位代為評估，均不失為解決問題之契機。

### （三）105年7月20日約詢內政部部长葉俊榮及臺北市市

---

<sup>45</sup> 內政部營建署 104 年 8 月 6 日營署建管字第 1040044752 號函及 104 年 10 月 15 日營署建管字第 1042916189 號函。

長柯文哲就七項基準之第2、3、5及6項得否由中央就先行評估事項協助處理，柯文哲市長表示「可以接受」，然因葉俊榮部長「另有要公」不克出席，故尚未達成共識。

- 1、按臺北市作為中華民國臺灣中央政府所在地，大巨蛋不單僅係臺北市之重大BOT公共建設，亦可視為國家重大公共工程，中央與地方政府面對大巨蛋公安危機，其行政作為，一舉一動，動見觀瞻，除涉及國民是否相信新政府確有「務實解決問題」能力<sup>46</sup>外，更攸關首善之區之國家形象、民眾福祉與公共安全，雖遠雄巨蛋公司確未依據核准圖說施工，然考量現行大巨蛋完工率達80%<sup>47</sup>，無法再按原核准圖說施工回復原狀，已成為不可逆之既成事實，故基於本院職權為協助中央與地方共同解決大巨蛋爭議，並考量公共利益極大化與損害影響極小化下，就前揭七項基準問題依據監察法第26條第2項規定：「調查人員調查案件，於必要時得通知書狀具名人及被調查人員就指定地點詢問。」以「監察院通知」於105年7月20日約詢內政部部长葉俊榮及臺北市市長柯文哲，並特別於約詢通知注意事項五註明：「請親自出席」，期能使中央與地方達成共識，彌平公安危機，內政部於105年7月15日函稱略以，本部部長因另有要公，不克出席，茲請常務次長林慈玲代表出席。約詢當日再度詢及未出席理由，部長代表答稱「另有要公」<sup>48</sup>等語。
- 2、復就有關第2、3、5及6項得否由中央政府內政部營建署或台灣建築中心等代為審議，或由內政部

---

<sup>46</sup> 105年5月20日蔡英文總統與行政院長林全就職演說之重要承諾。

<sup>47</sup> 依據臺北市政府提供之工程施工勘驗進度表。

<sup>48</sup> 見105年7月20日詢問筆錄，委員問：部長請假原因？林慈玲（內政部常務次長）答：他另有要公請假，在會前並已正式行文請假故由我代表與會。（頁4）

營建署協助（調）臺北市政府委任台灣建築中心等第三方公正單位評估，會中本院與中央及地方政府熱烈交換意見，臺北市市長柯文哲表示可以接受該處理方式，內政部代表則表示：無法決定，會將此議題回報葉俊榮部長。<sup>49</sup>

<sup>49</sup>見 105 年 7 月 20 日詢問筆錄：

委員問：市長意思不是不能解決，如果是由台建中心七項基準審查，遠雄保證只要是七項基準台建中心審查可以接受。

**柯文哲答：我是可以接受但不認同。抗議中解決問題。一個財團想怎樣就怎樣。**

林洲民答：一開始是希望中央創機制審查，但中央已發過 2 次公文，難道臺北市政府還要再發第三次文嗎？營建署與台建中心的審查委員都是建築物避難防火專長為主，其中都市防災專長的委員不足。

**柯文哲答：為了解決問題我是可以接受，但是非常生氣的。**

林慈玲答：內政部角色與定位仍須說明，在建築管理屬直轄市政府權限部分，中央係就適法性監督，至於個案決定是市府權責，內政部在這一塊是尊重臺北市政府。另，我們是財團法人之監督機關（台建中心），林局長說了，本案有關防火避難部分要排除建築技術規則相關規定所以依法需要經過本部認可、專業審查，所以由本部指定台建中心審查，因此，有些爭議就不是性能審查項目。

委員問：市長所抗議不滿是為何遠雄要求七項基準給中央審，市府就要同意給中央審，我可以充分理解，但基於政府是一體的，台建中心委員需要有都市防災專業，相關公文我看得非常仔細，但基於政府一體，且颱風一來這是不得已的，有時我們要找出方法解決，這是一個 BOT 案，最後仍是納稅人的錢，我們是一個解決問題的政府，雙方已經無信賴關係，不可能由中央審？跟部長溝通一下。加入都市防災？

林洲民答：去年五月二十日迄今市府天天去工地巡視，目前為止我們是嚴格監控的。

委員問：主要是解決問題，臺北市這問題不解決仍是國家的問題，這機制不見得是違反自治條例，這是一個解決問題的方式，替國家解決問題。

委員問：因為市長看法可以體會，如果回歸依法行政，交給中央鑑定同意仍會回到地方？

**柯文哲答：他評定書核定，我這邊就接受。**

**柯文哲答：營建署叫公共工程委員會扛也可。**

**林慈玲答：市府如果委託建築中心外審，這部分要看建築中心接不接受，且要看市府接不接受。會回去跟部長報告。**

林洲民答：本案是很重要的公眾議題，我有一想法，如果不是臺北市審查，是否行政法上要回到營建署審查。

許文龍答：要營建署一起審的話我是擔憂，依法不合，因二三五六等四項是屬於市府權責。

另，是否委託由第二家或第三家審查，而非一定是台建中心審查，我想，市府亦可評估。

林慈玲答：有關防火避難部分，台建中心審過，我們會給認可函，至於林局長說的都市計畫案送內政部審也沒問題因為係依都市計畫法規定為本部權責。但，二三五六項目由營建署來審，可以取代臺北市都市設計審議委員會嗎？會逾越法令，個人認為。至於是否由臺北市政府委託台建中心，因為其係獨立法人，目前我也無法幫台建中心回答。另，如果台建中心評估機制有了後，如何跟公權力結合，也需一併考量。

林洲民答：這也是為何去年七八九月公文往來，回到法的事情，大家都要守法，就是一四七、二三五六這件事。

柯文哲答：照內政部說法就依法行政，如果照遠雄作法…。

林洲民答：其實是法有困難。

林慈玲答：行政處分有管轄權，必須在法的架構下可行。

**委員問：只是看有無心去解決。其實是一個機會請部長考量。**

委員問：考量官司一打不知打多久，林局長其實也更著急，如果中央可以協助市府審七項基準的話，站在解決問題的前提下。也不勉強。只要是符合依法行政原則。

(四) 行政院與內政部分別為臺北市政府之上級監督機關與建築法上之中央主管機關，不應漠視大巨蛋公安危機持續升高，致生國家社會無可彌補之損害。

- 1、按地方制度法第75條第2項規定：「直轄市政府辦理自治事項違背憲法、法律或基於法律授權之法規者，由中央各該主管機關報行政院予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。」同法第76條第1項規定：「直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）依法應作為而不作為，致嚴重危害公益或妨礙地方政務正常運作，其適於代行處理者，得分別由行政院、中央各該主管機關、縣政府命其於一定期限內為之；逾時仍不作為者，得代行處理。但情況急迫時，得逕予代行處理。」復按建築法第2條第1項前段規定：「主管建築機關，在中央為內政部。」是則，臺北市就地方自治事項之上級監督機關為行政院<sup>50</sup>，就建築法上之主管機關則為內政部，若遇有直轄市依法應作為致嚴重危害公益者，行政部得行使介入權。
- 2、復據自由時報105年7月20日報導，內政部政務次長花敬群於該部例行記者會就有關大巨蛋公安問題表示：「這個問題不是內政部可以介入的，公安需要臺北市與遠雄巨蛋公司自己顧，內政部不能幫忙顧，『除非看到鐵片在那邊晃、大家都擺爛，我們才會強制介入』；但花也一再強調，現階段『還沒到那個程度。』」<sup>51</sup>似乎內政部介

---

林洲民答：去年五封公文是很審慎的，營建署的回文也是很審慎的。

<sup>50</sup> 相關地方自治權責劃分亦可參考司法院釋字第553號解釋。

<sup>51</sup> 自由時報105年7月20日〔記者蕭婷方／臺北報導〕大巨蛋自去年五月遭北市勒令停工，公安問題成為北市、遠雄爭論焦點。針對巨蛋停工期間公共安全問題，內政部政次花敬群今日出席內政部例行記者會時表示，若公安問題北市、遠雄都擺爛，內政部才會強制介入。大巨蛋停工一年多，北市府昨召開記者會掀底牌，針對大巨蛋提出市府最低限度的改善原則，包含園區容留人數下降、大巨蛋、影城、商業空間等改善計畫，強調不論未來第三方接手、遠雄復工都要遵守市府底線；但遠雄回嗆公安標準不是菜市場喊價，拒絕接受北市提議。針對雙方爭論重點，花敬群表示，全區容流量人數需要透過模型精算，臺灣以往並未以電腦模擬容流量，認為「這是一個進步的方式」，但他強調，「進步方式計算的系數與參數決定，現階段都不是內政部有能力參與的」。花敬群解釋，法律上並未強制規範容流量一定要以既

入或協調時點需等到鐵片晃動大巨蛋成為廢墟，才會處理。惟按隔日（105年7月21日）臺北高等行政法院以105年度停字第72號就臺北大巨蛋停工案停止執行事件裁定就部分准予停止執行（即准以一部復工）部分理由略以，大巨蛋工程停工已逾一年，地下透水層之分布超過四層，而地下水位隨時變動，若有颱風來襲與強降雨，致地下水位超過安全值，可能發生危險。目前地下水位已經上升，已完成工程有多處鏽蝕，若遇強震或強颱，可能發生風險致生損害，又因水浮力一旦超過容許值，將造成大巨蛋結構體扭曲破壞，致生重大危難等情，據聲請人所提出大巨蛋結構單位超偉工程顧問公司出具之意見書、承攬巨蛋棟屋頂金屬板工程之廠商廣懋公司出具之意見書、下水層斷面圖、忠孝東路測水位觀測變化、系爭工程設計載重計算式及相片、爭系工程屋頂版受損照片等為證。相對人亦於104年8月6日至8月9日，就蘇迪勒颱風之降雨量可能對造成之水浮力問題，召集專家學者進行評估，並通知聲請人遠雄營造公司應備妥工地水位觀測、鋼構生鏽防護情形等相關資料，為加強施工現場之安全維護及危險預防，自105年5月10日起，每週邀集中華民國大地工程技師公會、臺北市土木技師公會、臺北市建築師公會專家召開「為大巨蛋停工期間工地安全維護事宜會議」施工現場之水浮力、鋼構鏽蝕防護及防颱措施等相關資料，進行安全評估並提供專業意見。從而，該院認為系爭大巨蛋工程已完成部分因停工而有上述載重、水

---

訂模式模擬精算，因此北市可以有許多自治的邏輯。媒體也問及大巨蛋停工已逾一年，建築結構現階段是否有公安問題？花敬群說，這個問題不是內政部可以介入的，公安需要臺北市與遠雄自己顧，內政部不能幫忙顧，「除非看到鐵片在那邊晃、大家都擺爛，我們才會強制介入」；但花也一再強調，現階段「還沒到那個程度。」

浮力、鏽蝕與坍塌等問題，若無適當之措施，可能導致結構及坍塌，險象環生，威脅周遭或路過民眾生命安全，人命無價，若不即時防範，恐將發生難於回復之損害，系爭建照上開所涉工程部分，自有暫時權利保護之必要性及急迫性，具備停止執行要件。再者公安問題應加強防範而非等到實害發生才補救課責。至於應施作之設備或措施之範圍，涉及建築等專業，由兩造本於避免發生難於回復損害之急迫必要性之原則為之<sup>52</sup>等語。該項裁定與本院前揭調查意見二大體相同，而與內政部前揭看法與作為大相逕異。足見，司法機關縱在權力分立原則下，基於暫時權利保護之必要，於本裁定中仍展現司法積極主義。惟就部分恢復停工的範圍，基於建築專業仍必須交由兩造協商決定，在臺北市政府與遠雄巨蛋公司信賴關係破壞殆盡之際，僅透過兩造協調，達成高等行政法院裁定部分復工似仍有相當困難，最後終將仰賴中央主管機關之積極作為。是則，當其他憲政權力機關（司法、監察）均在憲法權力範圍竭盡心力，積極防止大巨蛋公安危機之發生，行政院與內政部分別為臺北市政府之上級監督機關與建築法上之中央主管機關，自不宜袖手旁觀坐視不理，漠視大巨蛋公安危機持續升高，致生國家社會無可彌補之損害。

(五)綜上，行政院及內政部分別為臺北市政府之上級監督機關與建築法上之中央主管機關，除應正視大巨蛋公安問題之嚴重性外，並應理解大巨蛋不單僅係臺北市之重大BOT公共建設，亦為國家重大公共工程，其相關行政作為，一舉一動，動見觀瞻，除涉及國民是否相信新政府確實具有「務實解決問題」能力外，更攸關國家形象與民眾福祉，自應主動積

---

<sup>52</sup> 見臺北高等行政法院 105 年度停字第 72 號裁定，頁 17-18。

極本於行政一體原則，對於臺北市政府所提七項基準，在法律容許範圍內，允宜適當協助先行代為評估基準妥適性，以解決大巨蛋爭議。

據上論結，有關臺北大巨蛋爭議，依本院調查所見確有下列違誤之處：臺北市政府都市發展局104年5月20日就遠雄巨蛋公司、遠雄營造公司與大林組營造公司未依據101年3月19日第一次變更設計之圖說施工，且因其主要構造與核定工程圖樣及說明書不符，其依據建築法第58條規定而不准許該公司採建築法第39條但書規定一次報驗方式辦理，於法尚無違誤之處。復遠雄巨蛋公司身為起造人，建照核發時，僅巨蛋棟採建築物防火避難性能設計，其餘各棟則按建築技術規則設計，然建照核發後大幅度變更設計，將全部各棟均採性能式設計，本案建築師則任由遠雄巨蛋公司要求修改原核准圖說後，交由承造人違法施工，建築師亦未依據原核准圖說勘驗監造，致使整體大巨蛋設施邊做邊改，除置建築法之正當法律程序於不顧外，其為考量商業利益大幅更動原始設計，導致大巨蛋所衍生公共安全之疑慮，自亦有無可迴避之責任；又臺北市政府未給予遠雄巨蛋等公司陳述意見之機會而直接依據建築法第58條規定為全面停工處分，因係行政法之裁罰性不利處分，原則固應給予該等公司陳述意見之機會，惟臺北市政府主張「因裁處所根據之事實，客觀上明白足以確認」之例外為由，直接裁罰，該構成要件係屬不確定法律概念，本院基於尊重其不可替代性、專業性及法律授權之專屬性，而認臺北市政府就此等事項之決定，享有判斷餘地，故對其判斷採用較低密度之審查，認該局處分書已詳細載明理由，其所認定之法律事實，亦難謂有「一見即明」之恣意濫用且因尚欠缺其他違法情事之事證下，本院自應尊重臺北市政府之決定；惟該全面停工處分之法律定位係為維護公共安全之行政處分，其執行規模、範圍與時間久暫，攸關巨蛋周邊公共安全與市民生命保障，臺北市

政府自應衡量該處分合理性，以避免因違反比例原則而衍生重大危難；另臺北市政府未依臺北文化體育園區—大型室內體育館開發計畫案興建營運契約（即BOT契約）之約定，於104年5月14日前之歷次勘驗，均未詳實比對建築圖說與現場差異，殊難謂善盡BOT契約之勘驗責任；次就遠雄巨蛋公司違法未按圖施工，對於所衍生公安疑慮，固有無可推卸之責任。惟臺北市政府亦僅基於行政高權並未考量與遠雄巨蛋公司具有BOT夥伴關係，其透過媒體忽而解約、忽而換手，致使契約兩造信賴關係破壞殆盡，亦有未洽之處，臺北市政府允宜依據BOT契約約定，本於合作、誠信、公平及合理之精神協助遠雄巨蛋公司將臺北市重大建設大巨蛋案興建成功，俾避免重大危難之發生，並保障臺北市民基本權利；再者，臺北市政府廉政透明委員會於未有法律明文規定下行使調查權，且該會之設置法定依據、職掌、人員組成方式與調查權限之範圍，與正當法律程序原則未盡相符，並違反司法院釋字第585號解釋意旨，亟待改進；最後，行政院及內政部分別為臺北市政府之上級監督機關與建築法上之中央主管機關，除應正視大巨蛋公安問題之嚴重性外，並應理解大巨蛋不單僅係臺北市之重大BOT公共建設，亦為國家重大公共工程，其相關行政作為，一舉一動，動見觀瞻，除涉及國民是否相信新政府確實具有「務實解決問題」能力外，更攸關國家形象與民眾福祉，自應主動積極本於行政一體原則，對於臺北市政府所提七項基準，在法律容許範圍內，允宜適當協助先行代為評估基準妥適性，以解決大巨蛋爭議。

蔡英文總統於520就職演說中特別指出：「對於1月16日的選舉結果，我從來沒有其他的解讀方式。人民選擇了新總統、新政府，所期待的就是四個字：『**解決問題**』。此時此刻，臺灣的處境很困難，迫切需要執政者義無反顧的承擔。這一點，我不會忘記。」同日行政院林全院長就職演說亦特別強調以謙卑執政、務實解決問

題作為終極信念並建立善於溝通、高執行力的政府團隊，他指出：「以上所列舉的問題與施政對策，雖然無法在一時之間說明詳細，我們需要一個高效能的政府，立即採取有效率的行動來扭轉局勢。因此，我們的執政團隊必須擁有4大特質，才能不負人民託付，達成使命。：一、善於溝通，協調民意，務實的解決問題。二、以創新、就業、分配與永續發展為主軸，確定施政優先次序，確實執行。三、遵守財政紀律，以有限資源，發揮政策的多重效益。四、團隊合作。謙卑執政、務實解決問題是終極信念。儘管新政府一開始就面對著千頭萬緒的問題，我們也許無法在幾個月之間，一年或是一個任期之內，全面解決前述所有的問題。但是，政府願意與人民攜手，讓公、私部門一起，用最有效率的方式，解決各種問題與挑戰。」從而，人民透過民主機制選舉中央與地方新的執政團隊，面對危機關鍵時刻，行政作為是不容有任何猶疑延遲，政府不能誤將因循苟且敷衍了事當作原則，讓表象掩蓋危機，人民所期待政府是必須能立即採取行動，縱決策不可能盡如人意完美，但仍應要立即採取行動解決問題。監察院依據憲法第90條、第96條與第97條規定，身為國家最高監察機關，對於各級政府之施政作為與舉措，應注意其是否違法或失職，並對其違失人員依法糾彈。其肩負正風俗、伸冤抑、禁濫偽、森嚴國政、犯則戒察、澄清吏治、保障人權與糾彈百官之重任，面對大巨蛋之重大公共建設恐有奔車朽索，毀於一旦，戕害百姓福祉與家國利益之際，基於上開憲法所賦予之權力，以公平公正公開之精神，嚴謹審慎展開調查，發現中央與地方行政機關處理大巨蛋爭議，確涉有上開違失之處，導致公安危機日益升高。鑑此，中央與地方行政機關應本於職權善體本院調查意見，正視問題，當仁不讓，團結一致，以智慧和勇氣，主動積極解決大巨蛋爭議，俾彌危機，以重建政府威信與效能，是所至盼。

參、處理辦法：

- 一、調查意見送臺北市政府；調查意見二送該府檢討改進見復。
- 二、調查意見三、四提案糾正臺北市政府。
- 三、調查意見五暨結語送行政院與內政部檢討改進見復。
- 四、調查意見送陳訴人。
- 五、另有關陳訴人指稱：「臺北市政府所成立之大巨蛋安全體檢小組採分包採購方式，並以先安檢後補標案簽約方式，違反政府採購法並涉有圖利前大巨蛋工程協力廠商之竹中工務店特定人士之嫌」部分，因尚與本案案由與調查範圍無關，送請監察業務處另案續行處理。
- 六、調查意見暨處理辦法全文上網公布。

調查委員：王美玉

仇桂美

包宗和

中 華 民 國 105 年 8 月 8 日

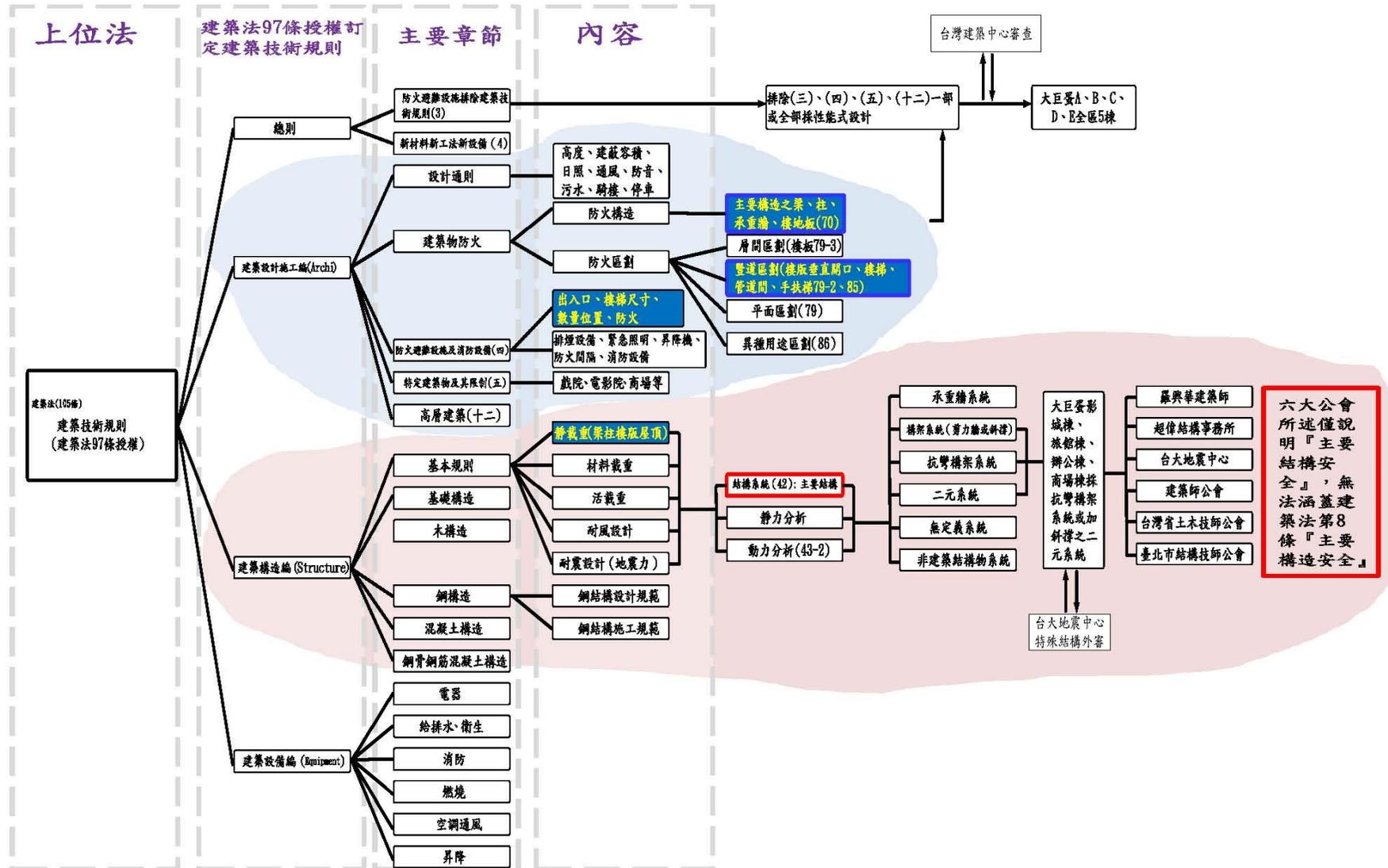
附件一：本案停工大事記

日期	記要
100.6.24	環評核定。
100.6.27	防火避難性能認可通知書核定(僅巨蛋採性能式設計,其餘4棟均依建築技術規則檢討法規)。
100.6.28	都審核定。
100.6.30	建造執照核發(100建字第181號)。
100.10.4	大林組營造、遠雄營造與遠雄巨蛋公司簽約
101.1.13	防火避難性能認可通知書第一次變更設計核定(僅巨蛋採性能式設計)
101.3.5	都審第一次變更設計核定
101.3.19	第一次變更設計核准。(市府主張依本次圖說施工)
101.3.19	申報開工。
101.10.17	大林組收到建築師核定之圖說
102.3.12	第一次結構外審核定。(變更內容僅柱位、旅館及辦公大樓樓高、斜撐及基樁調整,未涉及平面調整)
102.3.22	第一次環境差異分析報告書同意備查。
102.4.17	第二次都審變更案核定。(101.1.11申請、核定開放空間景觀變更、地上各層柱位、地下各層車位配置及機房調整)
102.5.2	第二次變更設計核准。(遠雄巨蛋公司主張採此次圖說) 變更設計變更內容為全區各層柱位調整,其餘同原核准(因無涉性能審查內容變更,故未送台灣建築中心做防火避難性能審查,應依前次101.3.19變更設計核准圖說施作)
103.8.12	遠雄巨蛋公司向臺北市建築師公會掛號辦理第三次建造執照變更,後於104.4.23撤回申請。
103.9.10	第二次環境差異分析報告書同意備查。
103.10.6 及104.5	建築物防火性能設計第二次變更送建築中心審議。 (遠雄巨蛋公司主張:臺北市政府104.2.24起另有考量,後續要求七項基準列入審議延宕迄今)
104.1.22	都審第三次變更核定。(徐主張102.2.26申請,各層平面及外觀審議完成)
104.4.27	掛號第三次建造變更設計。(但因性能設計未審定而尚未核可)
104.05.14	市府都市發展局104年5月14日勘驗大巨蛋工程(含附屬商業設施),發現主要構造未按核准建造執照圖說施工項目達81項。 爭點:

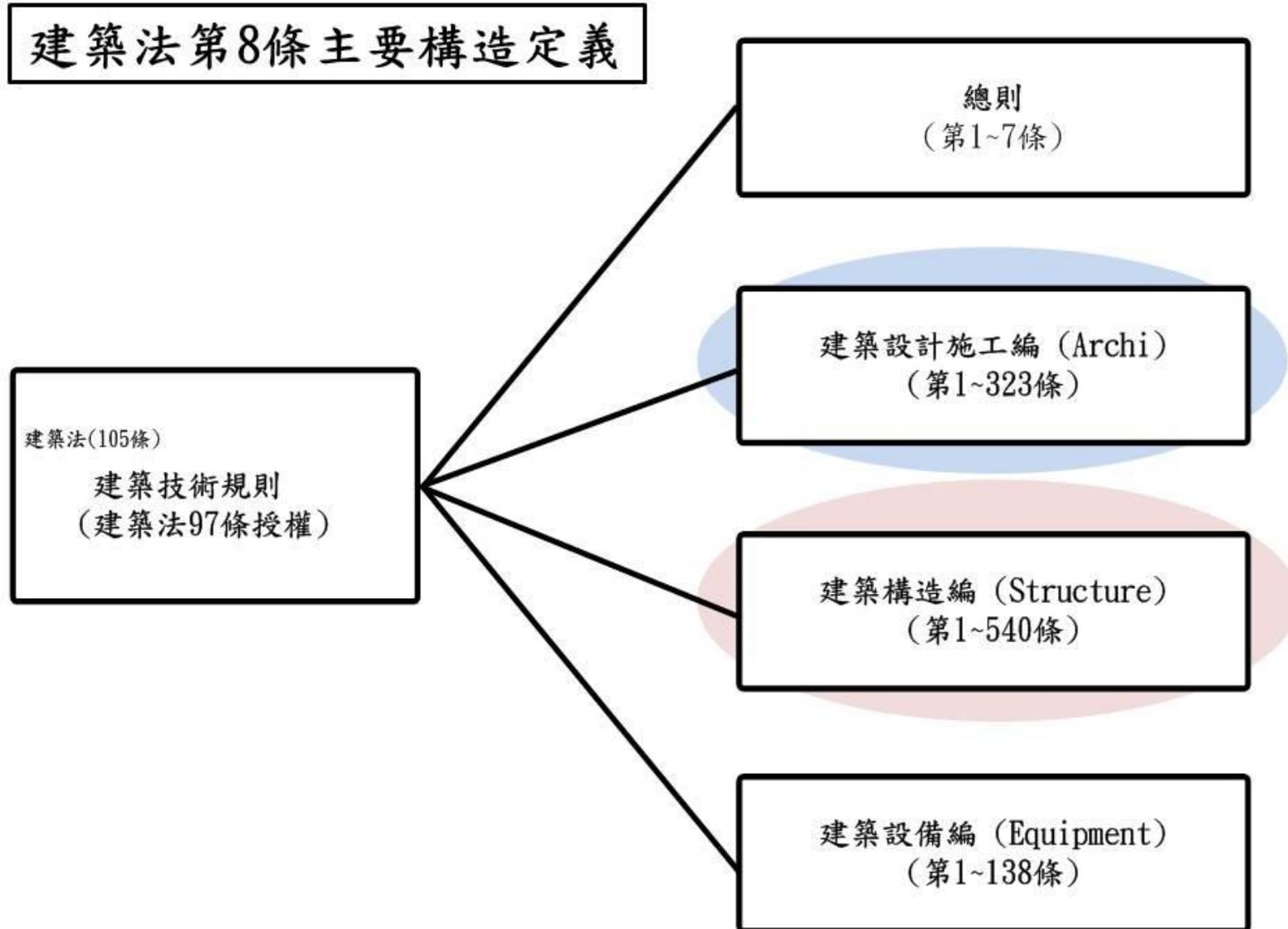
	<p>都發局認為：102.5.2第二次變更設計僅為全區各層柱位調整，其餘仍應依101.3.19第一次變更設計圖說施作。</p> <p>設計單位認為施工尚未完成部分可併使用執照辦理變更設計。</p>
104.05.20	遠雄巨蛋公司因有81處（後修正為79處）主要構造與核定圖說不符，市府都市發展局104年5月20日以北市都建字第10462820900號裁處書勒令遠雄巨蛋公司停工。
104.6.8	都發局發文要求施工單位改善。
104.06.11	市府都市發展局於104年6月11日以北市都字第10408104500號函更正前裁處項目為79項。同日遠雄巨蛋公司向市府提出訴願。
104.6.18	羅興華建築師發文：貴公司違反建築法第58條乙案，本所依法定監造人職責，敬請貴公司進行修正改善。
104.7.2	第二次結構外審核定。（各區樓梯開口位置、樓板及梁位等結構調整）
104.09.07	市府訴願審議委員會召開違反建築法事件訴願案會議，雙方進行言詞辯論。
104.09.15	臺北市政府府訴二字第10409119200號訴願決定書。
104.09.24	遠雄巨蛋公司為不服市府104年9月15日違反建築法事件訴願決定向臺北高等行政法院提起行政訴訟。
104.10.12	都發局召開大巨蛋修正設計方案討論會議(5)
104.10.13	都發局召開大巨蛋修正設計方案討論會議(6)
104.10.14	大巨蛋協力廠商自救會陳情要求說明停工理由及復工進度
104.10.15	台灣建築中心召開大巨蛋案性能審查第2次預審會議
104.10.25	避雷系統完成
104.10.26	都發局召開大巨蛋修正設計方案討論會議(7)
104.10.30	都發局召開大巨蛋第四次變更設計案都市設計及土地使用開發許可審議幹事會議
104.11.04	委任律師向法院遞送答辯狀
104.11.19	都發局召開都市設計防災審查專家學者第1次座談會
104.11.20	鄧副市長主持大巨蛋協力廠商自救會座談會
104.11.26	都發局召開都市設計防災審查專家學者第2次座談會
104.11.30	台灣建築中心召開大巨蛋案性能審查第3次預審會議
104.12.11	建築師懲戒審議會(第1次)-緩議：請建築師補充說明
104.12.17	都發局召開大巨蛋第四次變更設計案都市設計及土地使用開發許可審議委員會會議
104.12.24	建築師懲戒審議會(第2次)-決議：羅興華及徐少游停業2年

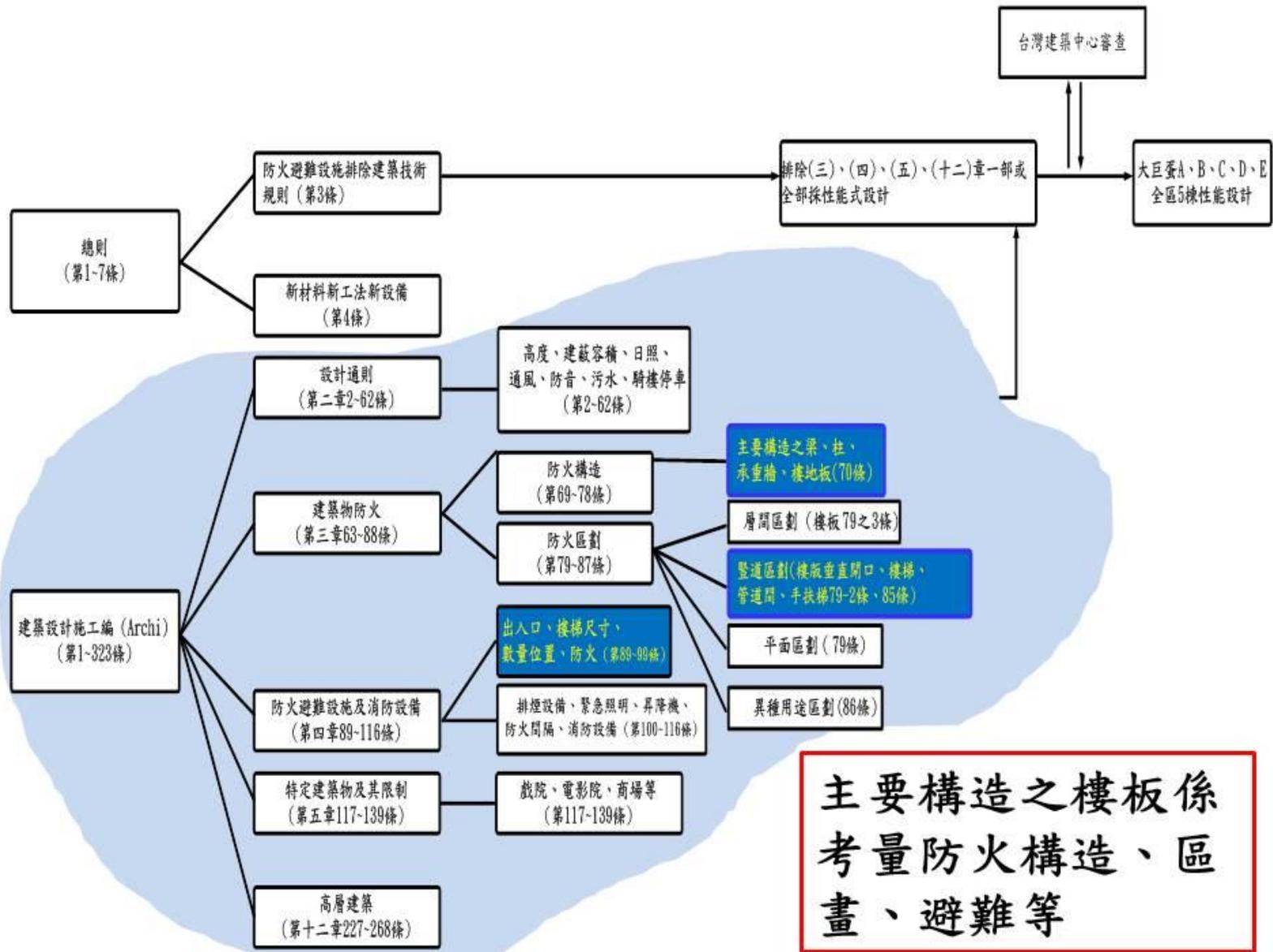
104.12.28	停工行政訴訟第1次開庭
105.01.08	營造業懲戒審議會(第1次)-緩議：擇期再開
105.03.08	營造業懲戒審議會(第2次)-免議
105.03.09	台灣建築中心召開大巨蛋案性能審查第4次預審會議
105.04.11	台灣建築中心召開大巨蛋案性能審查第1次審查會議
105.04.25	停工行政訴訟第2次開庭
105.05.06	遠雄巨蛋公司向臺北高等行政法院聲請停工處分停止執行
105.05.10	自105年5月10日起每周二邀集公會開會確認前週遠雄巨蛋公司之安全維護報告，每週三現場勘查
105.06.20	台灣建築中心召開大巨蛋案性能審查第2次暨第3次審查會議
105.06.24	停工行政訴訟第3次開庭暨聲請停工處分停止執行第1次開庭
105.06.24	台灣建築中心大巨蛋案性能審查第3次審查會議(6月20日未完續開)
105.07.21	臺北高等行政法院裁定(105年度停字第72號) 主文：相對人(臺北市政府都市發展局)104年5月20日北市都建字第10462820901號立即停工處分，關於100建字第181號建照工程，為維護安全、防範危險發生應施作之設備或措施範圍內，於該院104年度訴字第1386號事件終結前，停止執行。

附圖 建築法及建築技術規則對於主要構造及建築結構檢討系統表

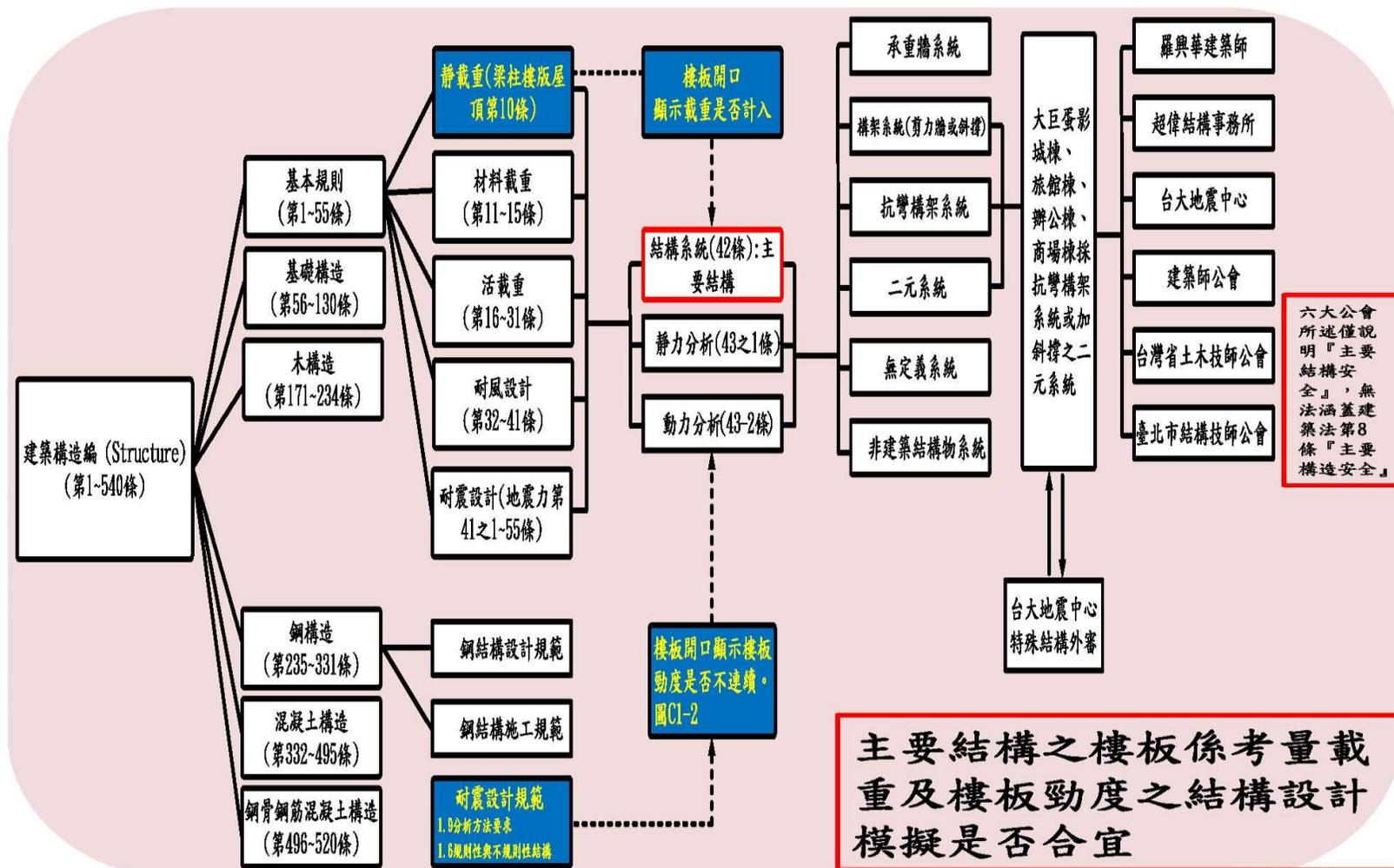


## 建築法第8條主要構造定義





**主要構造之樓板係  
考量防火構造、區  
畫、避難等**



資料來源：臺北市政府