

## 調查意見（上網版）

壹、案由：據審計部101年度中央政府總決算審核報告，各地方政府公立中小學部分校舍未取得建築使用執照，恐有影響校園公共安全等情乙案。

### 貳、調查意見

一、教育部未能切實督導各直轄市、縣市政府對所屬中小學無照校舍補領建築使用執照或依法停止使用，影響校園公共安全甚鉅，全國共有112棟（659班級）計16,972位學生於無使用執照且經結構安全鑑定後，建議拆除而未拆除之校舍上課；另計有花蓮縣等11個直轄市、縣市，共計215件無使用執照校舍未辦理公共安全檢查簽證及申報作業，有違建築法相關規定，顯未善盡中央教育主管機關行政監督職責，洵有違失。

（一）依教育部組織法第2條：「本部掌理下列事項：…六、學生事務之輔導及行政監督、學校全民國防教育、校園安全政策之規劃、輔導與行政監督…十、其他有關教育事項。」、教育部國民及學前教育署組織法第2條：「本署掌理下列事項：八、高級中等以下學校與學前教育階段校園安全事項之規劃、執行及督導」。是以，教育部及國民及學前教育署對於校園安全政策與事項顯有規劃、執行及督導職責，合先敘明。

（二）據審計部統計，截至101年12月31日止，各市縣公立中小學共計3,422校，其中校舍無建造執照及無使用執照者，計有22市縣共計1,089所學校，約占全國總數31.82%，無建造執照及無使用執照之建

案量<sup>1</sup>分別為3,534案及3,821案，無使用執照校舍繼續使用者計3,683案。無建造執照之主要原因為：未諳法令漏未申請計1,563件、建物興建時尚無強制規範計1,204件、建物基地權屬有爭議161件、消防等設施不符規定計57件等因素。無使用執照之主要原因為：未諳法令漏未申請計1,716件、建物興建時尚無強制規範計1,165件、消防等設施不符規定計200件、建物基地權屬有爭議計160件等原因（詳附表一、二），顯見校舍無使用執照情形嚴重，校園公共安全堪慮。

- (三)按建築法第24條：「公有建築應由起造機關將核定或決定之建築計畫、工程圖樣及說明書，向直轄市、縣（市）（局）主管建築機關請領建築執照。」、第25條：「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。」、第70條：「建築工程完竣後，應由起造人會同承造人及監造人申請使用執照。」、第86條：「違反第25條之規定者，依左列規定，分別處罰：一、擅自建造者，處以建築物造價千分之五十以下罰鍰，並勒令停工補辦手續；必要時得強制拆除其建築物。二、擅自使用者，處以建築物造價千分之五十以下罰鍰，並勒令停止使用補辦手續；其有第58條情事之一者，並得封閉其建築物，限期修改或強制拆除之。」、第96條：「本法施行前，供公眾使用之建築物而未領有使用執照者，其所有權人應申請核發使用執照」。顯見，地方政府對無使用執照之校舍依法允應補領使用執

---

<sup>1</sup>建案量：係指建物依建築法規定所請領建築執照之案件數量，並非棟數。

照，如擅自使用者依法應處罰鍰並勒令停止使用補辦手續，規定甚明，地方政府未依法辦理，教育部疏於行政監督，均有怠失。

(四) 茲據審計部統計無使用執照校舍之使用與結構安全情形，經過各直轄市、縣市政府委託相關技師辦理結構安全鑑定後，該鑑定報告書建議拆除而未拆除之校舍，全國總計112棟校舍（659班教室），計有16,972位學生於此類建築物上課使用中。另，無使用執照校舍經過各直轄市、縣市政府委託相關技師辦理結構安全鑑定後，該鑑定報告書建議補強而未補強之校舍，全國總計共有271棟（1,736班教室），計有45,469位學生於此類建築物上課使用中（詳附表三、四）。合計全國共有62,441位學生於無使用執照且結構安全堪慮之校舍上課情事。

(五) 依建築法第77條：「建築物所有權人、使用人應維護建築物合法使用與其構造及設備安全。直轄市、縣（市）（局）主管建築機關對於建築物得隨時派員檢查其有關公共安全與公共衛生之構造與設備。供公眾使用之建築物，應由建築物所有權人、使用人定期委託中央主管建築機關認可之專業機構或人員檢查簽證，其檢查簽證結果應向當地主管建築機關申報。」、第91條：「有左列情形之一者，處建築物所有權人、使用人、機械遊樂設施之經營者新台幣6萬元以上30萬元以下罰鍰，並限期改善或補辦手續，屆期仍未改善或補辦手續而繼續使用者，得連續處罰，並限期停止其使用。必要時，並停止供水供電、封閉或命其於期限內自行拆除，恢復原狀或強制拆除：…二、未依第77條第1項規定維護建築物合法使用與其構造及設備安全者。…四、未依第77條第3項、第4項規定辦理建築物公共安

全檢查簽證或申報者。…八、未依第77條之3第2項第3款規定實施定期安全檢查者。」等規定，建築物所有權人、使用人允應確實維護建築物合法使用與其構造安全，並應定期辦理公共安全檢查簽證及申報作業，目前全國共有62,441位學生於無使用執照且結構安全堪慮之校舍上課，再據審計部查報無使用執照且尚在使用中之校舍，確又未依規定定期辦理建築物公共安全檢查簽證及申報者，計有花蓮縣（81件）、高雄市（38件）、屏東縣（26件）、彰化縣（24件）、台中市（18件）、連江縣（10件）、台東縣（8件）、新竹市（4件）、基隆市（3件）、雲林縣（2件）、台南市（1件）等11個直轄市、市縣，共計215件無使用執照校舍且未辦理公共安全檢查簽證及申報作業（詳附表五），有違建築法相關規定，師生之生命財產安全恐難維護，地方教育主管機關顯未善盡維護校舍合法使用與其構造安全職責，以及依法辦理公共安全檢查簽證及申報作業，教育部又疏於督導，均有違失。

- (六)綜上，教育部對於校園安全政策與事項負有督導職責，該部長期疏於督導，坐視無使用執照校舍繼續使用，疏於督導直轄市、縣市政府依建築法規定補領使用執照或勒令停止使用，顯有怠忽職責之咎。甚且，教育部針對無使用執照校舍先行辦理耐震評估，經結構安全鑑定結果計有62,441位學生於無使用執照且結構安全堪慮之校舍上課，其中更有16,972位學生係於無使用執照且經建議拆除之校舍上課；另計有花蓮縣等11個直轄市、市縣，共計215件無使用執照校舍未辦理公共安全檢查簽證及申報作業，有違建築法相關規定，嚴重影響校園師生之生命財產安全，更與建築法第91條應維護建築

物合法使用與其構造安全之規定相違背，教育部為中央教育主管機關，對於各直轄市、縣市所屬校舍建築物之安全使用管理，顯未善盡監督地方政府職責，洵有違失。

二、教育部對於部分地方政府有關中小學校舍拆除及補強計畫欠缺通盤考量與優先順序，甚有安置師生於耐震能力較差之校舍上課情事，未能切實督導該管地方政府就其改善優先順序、數量、資源分配及預計完成年限等策訂整體計畫據以推動實施，顯有怠失。

(一)據審計部資料，校舍未領有建築執照，各直轄市、縣(市)政府尚未擬訂具體改善計畫者，計有台北市、新北市、台中市、台南市、高雄市、桃園縣、新竹市、苗栗縣、南投縣、屏東縣、花蓮縣、澎湖縣等12直轄市、縣(市)政府。次查，未領有使用執照之使用中建物，經校舍結構耐震能力詳細評估有安全之虞，惟尚未辦理改善作業者，計有台北市、台中市、台南市、基隆市、苗栗縣、雲林縣、花蓮縣、台東縣等8個直轄市、縣(市)政府。其中，各縣市政府辦理情形如下：

- 1、台北市政府：未領有建造執照之校舍計有111件；未領使用執照之校舍計有120件，截至102年2月底止，該局尚未完成校舍補照相關事宜之研議。
- 2、新北市政府：該府轄管公立中小學(含高中、國中及小學)主要建物未領有建造執照或使用執照情形，尚有部分校舍迄未擬定解決方案。
- 3、台中市政府：截至102年3月13日止，該府改善作業仍處於「未領有執照校舍之清查及可行性解決方案之評估與設計」委託技術服務勞務採購招標文件研擬階段。

- 4、台南市政府：該府所管計有82所學校經管建物未領有建造執照者214件、未領有使用執照者224件，其中已停止使用者14件，尚在使用者210件，已向地方主管機關提出使用執照申請者計有12件，尚未提出申請者計有198件，主要係因無力負擔龐大拆除、重建經費及補請領建(使)照經費，或建物基地權屬有疑義，未提出申請建造及使用執照。
- 5、高雄市政府：該府則依原高雄縣政府所訂「高雄市政府教育局所屬學校校舍未取得使用執照改善方案實施計畫」辦理，唯未併入原高雄市學校各級學校。
- 6、桃園縣政府：轄管公立學校主要建物未請領建築執照其研擬之解決方案竟為待有財源後再研議。
- 7、新竹市政府：僅通知注意加強督導學校研謀因應改進措施並積極處理。
- 8、苗栗縣政府：該府轄管公立中小學計有291棟未領有使用執照，其中除8棟停止使用外，餘283棟仍在使用中，其中209棟現正申請使用執照中，餘74棟使用中主要建物尚未申請使用執照。
- 9、南投縣政府：該府雖配合「國中小老舊校舍整建計畫」辦理拆除重建或結構補強工程，除拆除重建部分得以解決無照問題外，短期間未能納入重建者，惟該府囿於財源無著，未能逐年編列經費辦理補照。
- 10、屏東縣政府：補照程序進度延宕。
- 11、花蓮縣政府：所轄128所國中小學校，未領建築執照之學校數計83所，占總數約64.84%，顯示所轄各國中小學校普遍存在主要建物未領有建築執照情形。

- 1 2、澎湖縣政府：80年興建之馬公國中美術教室、92年及99年興建之七美國中圖書館大樓及新廚房等3建物、分別因為辦理申請及校內違章建築等原因，截至101年底至尚未領有使用執照。

(二)案經本院於103年1月學生寒假期間赴中部地區抽查有關公立中小學無使用執照校舍之使用管理情形，發現缺失如下：

- 1、教育部說明督導各縣市資料竟僅分別為102年2月6日到102年7月12日之6個文號，未見其他督導資料。其中102年6月17日台教授國部字第1020052857號函提及，函請各縣市定期回報內政部營建署，有關國中小違章建築情形統一由內政部列管，由教育部國民及學前教育署負督導之責。
- 2、對於安置學生之校舍欠缺優先順序，甚有安置學生於耐震能力更差之校舍上課情事。
- 3、縣市政府對於校舍安全欠缺評估標準程序，復對於無使用執照仍繼續使用乙節，竟有校長自行出具結構安全證明，欠缺專業評估意見。
- 4、對於國中小老舊校舍補強整建計畫欠缺通盤考量，或僅按耐震詳評CDR值<sup>2</sup>循序辦理，且經費不足。
- 5、對於全縣類似情事之校舍作整體性規劃或改善期程之規劃，欠缺預計改善完成年限、每年分配資源及改善案量之規畫等。
- 6、校地產權問題，導致無法順利拆改建，縣府難已處理。

(三)又據教育部統計資料，全國中小學校舍總數計2,15

---

<sup>2</sup> CDR值係為校舍耐震容量除以耐震需求之比值，校舍耐震容量為經評估後性能目標之性能點結果，若CDR值小於1則需進行耐震補強，CDR值大於1則應無耐震疑慮。

84棟，其中經校舍結構耐震能力詳細評估結果，CDR小於1者，計有4,897棟，其中CDR小於0.5者，計有1,284棟，皆不符現行耐震相關規定。次依據該部說明拆除重建之計畫期程，已於101年度投入34.18億元辦理國中小拆除重建58校(次)、1,058間(次)教室；102年度匡列35.07億元辦理國中小拆除重建102校(次)、1,903間(次)教室，預計至105年前每年編列30餘億元辦理。另，有關補強工程之辦理情形，該部將校舍危險程度、急迫性、必要性、地方政府配合後需維護管理等因素納入考量後，預計於105年前將安全疑慮較高之高震損風險校舍(CDR<0.5)優先辦理補強工程，計約720棟，其餘耐震有疑慮之校舍(0.5<CDR<1)則由各縣(市)政府接續完成，預估於112年前完成耐震有疑慮之國中小校舍補強工程等語。

(四)雖則，教育部進行相關改善工程已如前述，惟限於經費與人力，執行進度緩慢，僅能說明補強工程之預計於112年前改善完成，對於拆除重建仍無法具體說明何時可全面完成，對於學生安置計畫亦未見檢討，甚有安置師生於CDR值更低，且未能提出安全證明之校舍上課情事。再者，耐震詳評之結構安全鑑定書之評估結論中摻雜諸多政策面考量，例如：基於建物之耐久性堪虞、考量建築物老舊、補強經濟效益不高...等因素，因而建議拆除重建，惟對於民眾關切的校舍是否有結構立即危險？可耐幾級地震？是否應即停止使用或強制拆除？等無具體專業說明，致地方政府及機關公立中小學礙於經費及實際需用，而無法落實執行。

(五)綜上，教育部對於部分地方政府有關中小學校舍拆除及補強計畫欠缺通盤考量與優先順序，甚有安置

師生於耐震能力較差之校舍上課情事，未能切實督導該管地方政府就其改善優先順序、數量、資源分配及預計完成年限等策訂整體計畫據以推動實施，顯有怠失。

三、宜蘭縣、屏東縣、澎湖縣、金門縣等4縣政府未能積極建立適當管理機制，以落實依法行政避免新校舍未領建築執照等情事，教育部又未能善盡督導能事，顯有怠失。

(一)依建築法第24條、第25條等規定，建築物非經申請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。爰此，各直轄市、縣（市）政府所轄學校新建校舍均應依法請領建造執照、使用執照，否則依法禁止使用方符法制，合先敘明。

(二)惟據審計部查報，計有宜蘭縣、屏東縣、澎湖縣、金門縣等4個縣政府之教育主管機關迄未建立適當管理機制，致新建校舍仍有未領建造執照、使用執照之虞。依教育部說明，在尚未完成機制建立之縣市，目前之因應作為如下：

- 1、宜蘭縣：已規定學校於新校舍招標前，需取得合格建築執照後，方可辦理工程發包並訂定自我檢視表，確實要求學校先行自我檢核。
- 2、屏東縣：為避免新校舍未領建造執照而逕自施工，已請興建新校舍之學校務必依建築法規程序辦理申請執照事宜；另為學校補照，其建管單位於核發建造執照前，一併檢視學校各建物是否完成補照，要求於建物完成補照或申請拆除通過，再行核發建造執照。
- 3、澎湖縣：校舍新建工程皆需依建築法規定辦理，俟取得建造執照後，方可申報開工，故該縣尚無新建校舍未領建造執照之情事。

4、金門縣：依建築法60年修正之規定，辦理所轄學校新建校舍執照申請，待使用執照核准後方可啟用。

(三)綜上，有關縣市政府新建校舍，均應依建築法相關規定辦理，教育部未能積極督導所屬，迄今仍未能提出管制規範，避免後續新建校舍產生未領取建築執照之情形，對於校舍新建之控管，事前既未能妥當管理，事後又無法監督改善，顯有不當。

四、教育部所管各校舍使用管理資訊，雖建立資料庫，惟教育部與各地方政府所掌握之資料仍有歧異，相關資料正確性仍待商榷，且部分校舍尚未辦理耐震能力初步評估，校舍耐震改善作業未全面落實啟動，並未依所訂作業程序循序辦理，影響改善排序機制運作之效能，又有未確依計畫所訂優先順序指標循序辦理，經費配置未臻嚴謹妥適，改善作業之排序機制亟待改善等缺失，核有未當。

(一)查教育部於98年成立「高中職及國中小老舊校舍補強整建專案辦公室」，有關校舍耐震能力評估、補強及拆除重建作業，以委辦方式經公開評選，由財團法人國家實驗研究院國家地震工程研究中心得標承辦，並推動「全國公立高中職與國中小學校之校舍耐震基本資料現地普查作業」，聘請土木營建相關科系學生至現地調查，歷經2年餘之時程及努力，於100年11月完成普查作業，總計訪查3,700餘所公立高中職及國中小學校，蒐集逾25,000棟校舍建築物之耐震基本資料。教育部之專案辦公室提供校舍耐震評估與補強作業所需之技術與行政支援，並協助推動高中職及國中小校舍耐震能力評估、補強及設施設備改善計畫等相關工作，為確保蒐集之校舍普查資料的準確性，並完善校舍耐震資料庫

，該部專案辦公室自101年起便積極地針對校舍現地普查所得之資料，與現有「校舍耐震評估及補強資料庫」中之耐震評估及補強紀錄進行比對，以掌握全國公立高中職以下校舍之耐震評估及補強作業進程，並提升校舍資料之有效性及完整性，另將比對結果呈現於校舍耐震資訊網之「校舍普查資料查核系統」中，提供校方人員即時查詢，合先敘明。

(二)經審計部查核教育部委託國家地震工程研究中心辦理「校舍耐震資訊網」之辦理情形，截至103年4月10日止，各中小學校舍耐震能力初步評估資料11,670筆(棟)，詳細評估資料5,910筆(棟)，補強設計資料3,307筆(棟)，補強工程資料2,000筆(棟)等辦理情形明細表資料，經勾稽比對作業程序依循情形，並比對校舍普查資料，發現有下列情事：

- 1、部分校舍尚未辦理耐震能力初步評估，校舍耐震改善作業未全面落實啟動：依據「校舍耐震能力評估、補強及拆除重建流程圖」所示作業流程，校舍經現地普查後，應辦理耐震能力初步評估，判斷有無耐震疑慮，以決定是否需要進行後續耐震能力詳細評估與改善作業。經自「校舍耐震資訊網」內隨機抽樣查詢校舍耐震評估紀錄資料，發現部分校舍尚無初步評估紀錄，如新北市林口區某國小活動中心及教室等2棟校舍；臺中市大安區某國小甲大樓及乙大樓等2棟校舍；臺中市豐原區某國小2棟校舍；宜蘭縣立某國中普通教室及專科教室等2棟校舍等，顯示校舍耐震能力之評估作業尚未全面落實執行。
- 2、部分校舍耐震改善作業未依所訂作業程序循序辦理，影響改善排序機制運作之效能：依據「校

舍耐震能力評估、補強及拆除重建流程圖」及判斷指標，耐震能力初步評估耐震指標 $I_s$ 值小於80，應優先辦理耐震能力詳細評估；詳細評估結果以耐震容量需求比CDR表示，當CDR值 $<1$ 為需進行補強工程或拆除重建，補強工程前則須先完成補強設計。惟查，截至103年4月10日止，校舍耐震資訊網內建置之校舍耐震能力初步評估、詳細評估、補強設計、補強工程等資料。經勾稽比對作業程序遵循情形，發現有下列未依程序辦理之情事：

- (1) 無初步評估紀錄惟已有詳細評估資料者計有1,691筆(棟)，經查，除部分係因不同作業階段，校舍評估或改善主體有合併或分割辦理情形，或系統建置資料不完整所致外，尚有確無初步評估紀錄而逕行辦理詳細評估者，如臺南市立某國中A、B、C、D、E棟；基隆市仁愛區某國小3棟校舍；桃園縣立某國中2棟校舍等。
  - (2) 無詳細評估紀錄惟已有補強設計資料者計有327筆(棟)，如新北市貢寮區某國小4棟校舍等；南投縣竹山鎮某國小5棟校舍；南投縣草屯鎮某國小2棟校舍、南投縣名間鄉某國小4棟校舍等；花蓮縣立某國中10棟校舍等。
  - (3) 無補強設計資料惟已有補強工程資料者計有21筆(棟)，如臺北市北投區某國小甲樓、乙樓、丙樓。
  - (4) 以上顯示部分學校辦理校舍耐震能力評估及補強作業，未確實依循計畫所訂作業流程辦理，影響改善排序機制運作之效能。
- 3、部分校舍改善作業未確依計畫所訂優先順序指標循序辦理，經費配置未臻嚴謹妥適，改善作業

之排序機制亟待精進：依據校舍耐震能力評估、補強及拆除重建作業流程，校舍耐震能力初步評估耐震指標Is值小於80，應優先辦理耐震能力詳細評估；詳細評估結果以耐震容量需求比CDR表示，當CDR值 $<1$ 為需進行補強工程。顯見初步評估及詳細評估結果指標值係決定改善作業優先次序之重要參考指標。經自校舍耐震資訊網下載校舍耐震能力初步評估及詳細評估資料勾稽比對，發現有部分學校辦理校舍耐震能力詳細評估作業未確依初步評估IS值排定優先順序辦理，如新北市立某國中甲樓A、B、D、乙樓B、C，丙樓等初步評估IS值均低於丁樓C，惟丁樓C已於102年度辦理詳細評估，甲樓、乙樓及丙樓等均未辦理詳細評估；高雄市苓雅區某國小第四期甲校舍初步評估IS值低於第三期甲校舍，惟第三期甲校舍已於101年辦理詳細評估，第四期甲校舍尚未辦理詳細評估。顯示校舍耐震能力改善作業排序機制未盡落實執行。

- 4、尚待進一步辦理詳細評估或補強工程校舍仍多，亟待持續加強推動實施：經勾稽比對初步評估明細、詳細評估明細及補強工程明細等資料，發現初步評估IS值小於80，惟尚無詳細評估資料者有1,448筆(棟)；詳細評估CDR值小於1，惟尚無補強工程資料者3,482筆(棟)，其中除有部分係因資料上傳不完整、或評估及改善校舍主體因分割或合併，致資料無法對應比較者外，尚有屬應進行進一步評估或改善而尚未辦理者，如新北市三重區某國小甲樓、乙棟、丙棟、丁棟、戊樓、己樓及活動中心等；屏東縣立某高中甲樓、乙樓、丙樓、丁樓等，亟待持續加強推動改善校舍

耐震能力，以確保校園安全。

(三)該校舍耐震資訊網內之統計資料，與教育部於103年4月1日提供之「CDR小於1之校舍」資料進行勾稽比對後有下列不符情形（詳附表11、12）：

- 1、無使用執照經詳評建議拆除而未拆除部分：
  - (1)地方政府查報有案，惟教育部所提供之耐震能力評估資料中未見相關資料者有22棟。
  - (2)地方政府查報建議拆除惟教育部提供資料中為建議補強者有11棟。
- 2、在建議補強而未補強部分：
  - (1)地方政府查報有案，惟教育部所提供之耐震能力評估資料中未見相關資料者有14棟。
  - (2)地方政府查報建議補強惟教育部提供資料中為建議拆除者有7棟。

(四)綜上，教育部所管各校舍使用管理資訊，雖建立資料庫，惟教育部與各地方政府所掌握之資料仍有歧異，相關資料正確性仍待商榷，且部分校舍尚未辦理耐震能力初步評估，校舍耐震改善作業未全面落實啟動，並未依所訂作業程序循序辦理，影響改善排序機制運作之效能，又有未確依計畫所訂優先順序指標循序辦理，經費配置未臻嚴謹妥適，改善作業之排序機制亟待改善等缺失，核有未當。