

調 查 報 告

壹、案由：據訴，有關「臺北市高氯離子混凝土建築物善後處理自治條例」(下稱「善後處理自治條例」)，該府受理鑑定及列管使用等辦理過程中似有諸多缺失，均損及住戶當事人權益，事涉人民財產權保障，有深入通案瞭解之必要案。

貳、調查意見：

有關高氯離子混凝土建築物鑑定爭議乙案，經調閱臺北市政府、臺北市政府都市發展局(下稱都發局)、內政部國土管理署(下稱國土署)等機關卷證資料，並於民國(下同)114年1月17日詢問都發局、國土署等機關人員，經彙整上述調卷、詢問等相關卷證資料，再參酌臺北市政府於詢問會議後所補充到院之書面說明等資料。全案業經調查竣事，茲臚列調查意見如下：

- 一、臺北市政府為處理轄內高氯離子混凝土建築物，雖已制定「臺北市高氯離子混凝土建築物善後處理自治條例」(下稱「善後處理自治條例」)、「臺北市高氯離子混凝土建築物鑑定原則手冊」(下稱鑑定原則手冊)及「臺北市高氯離子混凝土建築物鑑定報告文件審查及爭議處理委員會」(下稱審查委員會)等規定，惟查申請人向該府申請協助全幢(棟)鑑定作業，核有受理及審查程序規範未臻具體明確，資訊不夠公開透明、未通知全體所有權人、未確保利害關係人知悉相關資訊及「適時」陳述意見機會、送達對象(開發商、申請人、管理委員會、全體或部分所有權人)與方式有欠周延等缺失，造成部分所有權人惶恐其住所被限制使用、拆除，亦與司法院釋字第709號解釋所揭禁之正當行政程序未盡相符；且據該府統計自100年1月1日

起至114年4月25日止列管高氯離子建物144件中，已滿2年需停止使用案件計71件，已提起訴願案達90件、提起訴訟案10件，在在顯示民怨迭起，以上情事難謂符合憲法保障人民財產權與居住自由之意旨。另，國土署亦應以本案為鑑，全面檢視各縣市政府相關行政規定是否周全，督導所屬確實改進以維護人民權益。

(一)有關建築物使用階段之維護與管理責任，據建築法第77條第1項規定，建築物所有權人、使用人應維護建築物合法使用與其構造及設備安全。另依公寓大廈管理條例第3條第7款規定「區分所有權人會議」係指區分所有權人為共同事務及涉及權利義務之有關事項，召集全體區分所有權人所舉行之會議。由於建築物具有不可分割性，構造上與使用上具有獨立之特性，諸如涉及梯廳、地下室等共有部分¹，或涉及區分所有建築物共有部分之爭議事項，如欲進行涉及該建築物區分所有權人共同事務及權利義務等相關事宜，應依公寓大廈管理條例與民法相關規定辦理，合先敘明。

(二)臺北市政府為處理轄內高氯離子混凝土建築物，維護公共安全，前於86年8月25日訂定發布「臺北市高氯離子混凝土建築物善後處理辦法」，作為該府執行上之操作準據。嗣於98年10月2日修正全文暨名稱，稱為「善後處理自治條例」，將法令位階提升為自治條例，其後歷經多次修正，並訂定若干子法，如「臺北市政府辦理高氯離子混凝土建築物善後處理準則」、「臺北市列管高氯離子混凝土建築物後續處理原則」、「臺北市列管須拆除重建高氯離子混凝土建

¹ 民法第799條第2項規定，前項專有部分，指區分所有建築物在構造上及使用上可獨立，且得單獨為所有權之標的者。共有部分，指區分所有建築物專有部分以外之其他部分及不屬於專有部分之附屬物。

建築物未依限停止使用罰鍰處分裁罰基準」(下稱「未依限停止使用罰鍰處分裁罰基準」)、「臺北市高氯離子混凝土建築物優先強制拆除原則」等。次按現行「善後處理自治條例」第5條規定：「(第1項)建築物所有權人，在發現建築物有白華、析晶、鋼筋腐蝕、混凝土剝落等現象時，應自行委託經都發局認可公告之鑑定機關(構)鑑定，經鑑定屬高氯離子混凝土建築物者，建築物所有權人應在30日內備文檢附鑑定報告文件，向都發局報備處理。(第2項)前項鑑定報備文件係就整幢²(棟)³建築物部分範圍辦理鑑定者，鑑定結果屬高氯離子混凝土建築物，並建議應拆除重建或整幢(棟)辦理鑑定者，如鑑定部分之戶數達2戶以上，且區分所有權比率達整幢(棟)建築物區分所有權百分之十以上，已鑑定部分所有權人得向都發局申請協助全幢(棟)鑑定作業。(第3項)都發局受理前項申請，得命未辦理鑑定之所有權人限期辦理鑑定，逾期未完成鑑定者，得依行政執行法強制執行。」第7條第1、2項規定：「(第1項)經鑑定須拆除重建之建築物，都發局應列管公告，依建築法規定通知所有權人停止使用，並限期命所有權人拆除。逾期未停止使用者，得處建築物所有權人新臺幣(下同)5千元以上6萬元以下罰鍰，必要時得按次處罰。其仍未停止使用者，得依行政執行法規定處以怠金及停止供水供電。逾期未拆除者，依建築法規定，得『強制拆除』，拆除費用由所有權人負擔」。由前揭規定可知，倘建

² 建築技術規則建築設計施工編第1條第42款：幢，建築物地面層以上結構獨立不與其他建築物相連，地面層以上其使用機能可獨立分開者。

³ 建築技術規則建築設計施工編第1條第43款：棟，以具有單獨或共同之出入口並以無開口之防火牆及防火樓板區劃分開者。

築物現況監測有繼續劣化情形，建築物所有權人應自行委託建築師或專業技師進行評估或建議補強或停止使用，以維護公共安全。

(三)另按司法院釋字第709號解釋⁴，略以：

- 1、87年11月11日制定公布之都市更新條例第10條第1項有關主管機關核准都市更新事業概要之程序規定，未設置適當組織加以審議，且未確保利害關係人知悉該資訊及事實陳述意見之機會，與憲法上之正當行政程序要求不合。
- 2、92年1月29日修正公布之都市更新條例第19條第3項前段規定，未要求主管機關應將更新事業計畫資訊，對更新單元之內其他土地及合法建物所有權人分別送達，亦未規定主管機關應舉辦公開聽證，故不符合憲法上正當行政程序之要求。
- 3、97年1月16日修正公布之都市更新條例第10條第2項有關申請都市更新事業概要核准之權利人同

⁴ 司法院釋字第709號解釋，87年11月11日制定公布之都市更新條例第10條第1項（於97年1月16日僅為標點符號之修正）有關主管機關核准都市更新事業概要之程序規定，未設置適當組織以審議都市更新事業概要，且未確保利害關係人知悉相關資訊及適時陳述意見之機會，與憲法要求之正當行政程序不符。同條第2項（於97年1月16日修正，同意比率部分相同）有關申請核准都市更新事業概要時應具備之同意比率之規定，不符憲法要求之正當行政程序。92年1月29日修正公布之都市更新條例第19條第3項前段（該條於99年5月12日修正公布將原第3項分列為第3項、第4項）規定，並未要求主管機關應將該計畫相關資訊，對更新單元內申請人以外之其他土地及合法建築物所有權人分別為送達，且未規定由主管機關以公開方式舉辦聽證，使利害關係人得到場以言詞為意見之陳述及論辯後，斟酌全部聽證紀錄，說明採納及不採納之理由作成核定，連同已核定之都市更新事業計畫，分別送達更新單元內各土地及合法建築物所有權人、他項權利人、囑託限制登記機關及預告登記請求權人，亦不符憲法要求之正當行政程序。上開規定均有違憲法保障人民財產權與居住自由之意旨。相關機關應依本解釋意旨就上開違憲部分，於本解釋公布之日起1年內檢討修正，逾期未完成者，該部分規定失其效力。92年1月29日及97年1月16日修正公布之都市更新條例第22條第1項有關申請核定都市更新事業計畫時應具備之同意比率之規定，與憲法上比例原則尚無牴觸，亦無違於憲法要求之正當行政程序。惟有關機關仍應考量實際實施情形、一般社會觀念與推動都市更新需要等因素，隨時檢討修正之。92年1月29日修正公布之都市更新條例第22條之1（該條於94年6月22日為文字修正）之適用，以在直轄市、縣（市）主管機關業依同條例第7條第1項第1款規定因戰爭、地震、火災、水災、風災或其他重大事變遭受損壞而迅行劃定之更新地區內，申請辦理都市更新者為限；且係以不變更其他幢（或棟）建築物區分所有權人之區分所有權及其基地所有權應有部分為條件，在此範圍內，該條規定與憲法上比例原則尚無違背。都市更新條例業已依照司法院釋字第709號解釋之意旨進行修正。

意比率規定，亦不符合憲法正當行政程序之要求。

(四)又以，都市更新條例對於劃定更新單元內之土地及合法建築物所有權人，其資訊公開、通知與送達之規定，如下：

1、都市更新條例第22條：(第1項)經劃定或變更應實施更新之地區，其土地及合法建築物所有權人得就主管機關劃定之更新單元，或依所定更新單元劃定基準自行劃定更新單元，**舉辦公聽會**，擬具事業概要，連同公聽會紀錄，申請當地直轄市、縣(市)主管機關依第29條規定審議核准，自行組織都市更新會實施該地區之都市更新事業，或委託都市更新事業機構為實施者實施之；變更時，亦同。(第2項)前項之申請，應經該更新單元範圍內私有土地及私有合法建築物所有權人均超過二分之一，並其所有土地總面積及合法建築物總樓地板面積均超過二分之一之同意；其同意比率已達第37條規定者，得免擬具事業概要，並依第27條及第32條規定，逕行擬訂都市更新事業計畫辦理。(第3項)任何人民或團體得於第1項審議前，以書面載明姓名或名稱及地址，向直轄市、縣(市)主管機關提出意見，由直轄市、縣(市)主管機關參考審議。(第4項)依第1項規定核准之事業概要，**直轄市、縣(市)主管機關應即公告30日，並通知更新單元內土地、合法建築物所有權人、他項權利人、囑託限制登記機關及預告登記請求權人。**

2、都市更新條例第32條：(第1項)都市更新事業計畫由實施者擬訂，送由當地直轄市、縣(市)主管機關審議通過後核定發布實施；其屬中央主管

機關依第7條第2項或第8條規定劃定或變更之更新地區辦理之都市更新事業，得逕送中央主管機關審議通過後核定發布實施。並即公告30日及通知更新單元範圍內土地、合法建築物所有權人、他項權利人、囑託限制登記機關及預告登記請求權人；變更時，亦同。(第2項)擬訂或變更都市更新事業計畫期間，應舉辦公聽會，聽取民眾意見。(第3項)都市更新事業計畫擬訂或變更後，送各級主管機關審議前，應於各該直轄市、縣（市）政府或鄉（鎮、市）公所公開展覽30日，並舉辦公聽會；實施者已取得更新單元內全體私有土地及私有合法建築物所有權人同意者，公開展覽期間得縮短為15日。(第4項)前2項公開展覽、公聽會之日期及地點，應刊登新聞紙或新聞電子報，並於直轄市、縣（市）主管機關電腦網站刊登公告文，並通知更新單元範圍內土地、合法建築物所有權人、他項權利人、囑託限制登記機關及預告登記請求權人；任何人民或團體得於公開展覽期間內，以書面載明姓名或名稱及地址，向各級主管機關提出意見，由各級主管機關予以參考審議。經各級主管機關審議修正者，免再公開展覽。(第5項)依第7條規定劃定或變更之都市更新地區或採整建、維護方式辦理之更新單元，實施者已取得更新單元內全體私有土地及私有合法建築物所有權人之同意者，於擬訂或變更都市更新事業計畫時，得免舉辦公開展覽及公聽會，不受前3項規定之限制。(第6項)都市更新事業計畫擬訂或變更後，與事業概要內容不同者，免再辦理事業概要之變更。

3、都市更新條例第57條：(第1項)權利變換範圍內

應行拆除或遷移之土地改良物，由實施者依主管機關公告之權利變換計畫通知其所有權人、管理人或使用人，限期30日內自行拆除或遷移；屆期不拆除或遷移者，依下列順序辦理：(第1款)由實施者予以代為之。(第2款)由實施者請求當地直轄市、縣（市）主管機關代為之。(第2項)實施者依前項第1款規定代為拆除或遷移前，應就拆除或遷移之期日、方式、安置或其他拆遷相關事項，本於真誠磋商精神予以協調，並訂定期限辦理拆除或遷移；協調不成者，由實施者依前項第2款規定請求直轄市、縣（市）主管機關代為之；直轄市、縣（市）主管機關受理前項第2款之請求後應再行協調，再行協調不成者，直轄市、縣（市）主管機關應訂定期限辦理拆除或遷移。但由直轄市、縣（市）主管機關自行實施者，得於協調不成時逕為訂定期限辦理拆除或遷移，不適用再行協調之規定。(第3項)第1項應拆除或遷移之土地改良物，經直轄市、縣（市）主管機關認定屬高氯離子鋼筋混凝土或耐震能力不足之建築物而有明顯危害公共安全者，得準用建築法第81條規定之程序辦理「強制拆除」，不適用第1項後段及前項規定。(第4項)第1項應拆除或遷移之土地改良物為政府代管、扣押、法院強制執行或行政執行者，實施者應於拆除或遷移前，通知代管機關、扣押機關、執行法院或行政執行機關為必要之處理。(第5項)第1項因權利變換而拆除或遷移之土地改良物，應補償其價值或建築物之殘餘價值，其補償金額由實施者委託專業估價者查估後評定之，實施者應於權利變換計畫核定發布後定期通知應受補償人領取；逾期不領取者，依法提存。

應受補償人對補償金額有異議時，準用第53條規定辦理。(第6項)第1項因權利變換而拆除或遷移之土地改良物，除由所有權人、管理人或使用人自行拆除或遷移者外，其拆除或遷移費用在應領補償金額內扣回。(第7項)實施者依第1項第2款規定所提出之申請，及直轄市、縣(市)主管機關依第2項規定辦理協調及拆除或遷移土地改良物，其申請條件、應備文件、協調、評估方式、拆除或遷移土地改良物作業事項及其他應遵行事項之自治法規，由直轄市、縣(市)主管機關定之。

(五)經查，臺北市高氯離子混凝土建築物之鑑定受理程序與審查過程：

1、自行委託鑑定前置階段：

都發局受理審查列管高氯離子混凝土建築物，係以「善後處理自治條例」第5條規定，由建築物所有權人於發現建築物有白華、析晶、鋼筋腐蝕、混凝土剝落時，自行委託臺北市政府認可公告之鑑定機關(構)辦理鑑定。

2、專業審查階段：

鑑定作業完成後，由建築物所有權人檢附申請書、鑑定報告書向都發局申請審查委員會審查。由審查委員會主任委員指定之預審委員依鑑定原則手冊等規定進行預審，不符規定者退請補正後再重新申請審查，符合規定者則排入審查委員會案件，由都發局召開審查委員會。而符合「善後處理自治條例」第5條規定者，都發局即受理申請後，提請審查委員會審查，並無次數、時間及基地規模大小等限制。

3、公告列管階段：

審查委員會依前揭鑑定原則手冊等規定審查鑑定報告書，若符合規定即公告列管，函知鑑定範圍內全體建築物所有權人。

- 4、經公告列管之高氯離子混凝土建築物，受處分人對該處分如有不服者，可依訴願法第14條及第58條規定檢具訴願書提請行政救濟。
- 5、如有鑑定報告之爭議情事，建築物所有權人可另委託臺北市政府認可公告之鑑定機關(構)，依據前揭鑑定原則手冊規定，以相同建築物規模及範圍另做成鑑定報告，都發局並依「臺北市高氯離子混凝土建築物鑑定報告文件審查及爭議處理委員會作業要點」(下稱「審查委員會作業要點」)第4點第1項規定：「處理都發局已經依『善後處理自治條例』第7條第1項或第8條第1項規定列管並公告之建築物之鑑定報告文件所衍生之爭議事項。」處理申請爭議案件。
- 6、臺北市高氯離子混凝土建築物之申請審查及公告列管流程，如下圖1所示：

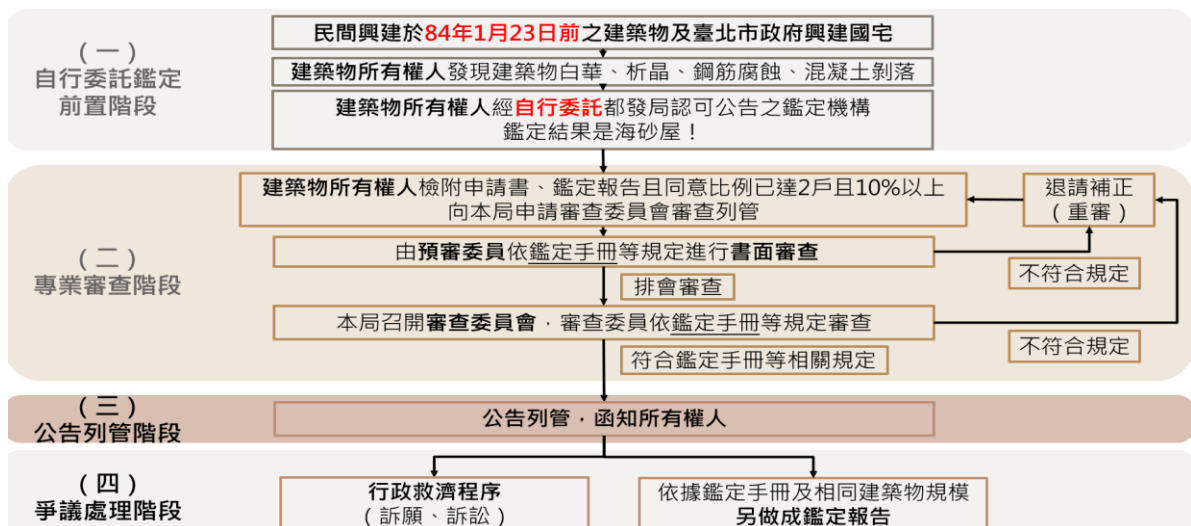


圖1 【臺北市高氯離子混凝土建築物之申請審查及公告列管流程圖】

資料來源：臺北市政府。

違章建築處理程序

所有權人申請列管 → 委員會審查 → 公告列管 → 逾2年應停止使用 → 持續裁罰、斷水電(營業用) → 未逾3年自行合意拆除 → 逾3年未拆除強制鑑定 → 加重處罰 未同意參與都市更新重建或拆除者

申請 → 審查 → 公告

公告日起

2年 列管須自行拆除重建

3年

未依限停止營業使用得連續裁罰、斷水電

未依限停止住宅使用得連續加重裁罰

都發局每2年主動委託三大公會現場判定→強制鑑定
→符合優先強制拆除原則→強制拆除

都更處迅行劃定

都更處海砂屋都更輔導團

資料來源：臺北市政府。

10

日起迄今已列管屆滿5年，為督促「須拆除重建」之高氯離子混凝土建築物能早日停止使用、拆除重建，業已依裁罰基準「備註」規定放寬其裁罰基準。又，本案部分所有權人已申請不予優先查處，惟未同意都市更新(即重建)不符裁罰基準規定，仍將依法處以罰鍰。如若欲繼續居住使用，須同意都市更新(即重建)並申請不予優先查處，始得延長。

9、又，臺北市政府稱自100年1月1日起至114年4月25日止因「善後處理自治條例」列管高氯離子混凝土建築物件數共計144件，其中列管已滿2年需停止使用案件計71件、提起訴願共有90件、提起訴訟共有10件。再以，依都市更新條例，該府受理高氯離子混凝土建築物之都市更新案計97件，其中已核定43件，已完工16件，然該府未提供相關訴願、訴訟件數之統計。上開統計顯示，臺北市政府列管高氯離子建物有69.4%的案件提起訴願與訴訟，可謂民怨迭起，使相關當事人飽受訟累。

10、基此，有關依「善後處理自治條例」之列管案件，究其所涉根本問題，包括：如何判斷對公共安全之危害性？其合理性與必要性為何？是否已達傾頹或朽壞有危險之虞而必須立即拆除之嚴重程度？抑或淪為開發商強迫居民參與重建之手段並賺取獎勵容積？民眾認為臺北市政府以停止使用及裁罰等為手段，達到強迫整合所有權人參與重建之目的？如無傾頹或朽壞有立即危險之虞，這71件需停止使用建物是否需以如此強制手段予以停止使用？有69.4%的列管案件提起訴願與訴訟，應否檢討？採取停止使用與裁罰之必要性，手段與目的間是否已侵害民眾權利？是否仍有其他手段有助於達成該目的？上開各節涉民眾財產權益保障與考

量公共安全，該府允應邀請專家學者審慎通盤檢討；至於大○社區住戶後續向本院陳情有關第三人使用其個人資料部分，雖非公務機關使用，惟仍有民眾個人資料遭濫用之疑慮，上情亦請臺北市政府通盤研議考量。

(六)再查，有關臺北市高氯離子混凝土建築物之鑑定受理與審查程序所引發爭議，據臺北市政府說明如下：

- 1、高氯離子混凝土建築物的鑑定結果會直接影響建築物所有權人的財產權益，當建築被判定為危險時，持續使用或修繕或拆除均會對民眾安全及經濟帶來極大負擔。
- 2、當鑑定結果涉及整體建築安全性，部分住戶可能會對鑑定結果產生不同意見，是否重建未有共識，將引發私權爭議及住戶間之對立，嚴重造成社區紛爭，形成後續推動拆除改建的阻力。
- 3、為處理臺北市疑似危險之建築物，保障人民權益，鼓勵住戶儘早遠離有安全疑慮之海砂屋並推動更新重建。故都發局依法規定受理疑似危險建築物（海砂屋）審查列管之案件，尚無限制申請人數或同意比率。
- 4、考量高氯離子混凝土建築物的公告列管係屬行政處分，經鑑定並公告列管為「須拆除重建」之建築物，所有權人於公告日起2年內若未依規定停止使用，該府將續依「未依限停止使用罰鍰處分裁罰基準」處以罰鍰，而鑑定結果會直接影響建築物所有權人的財產權益及修繕或拆除的費用負擔，亦會對房價市場行情造成一定影響。對於列管後續重建意願較無共識之社區，將會引發嚴重的私權爭議及住戶間之對立，易造成社區紛

爭。

- 5、鑑定原則手冊自109年2月4日起生效，係由「善後處理自治條例」授權主管機關（即都發局）訂定之行政規則，為「善後處理自治條例」第6條規定鑑定機關（構）受託辦理鑑定時之認定標準，由臺北市政府召集認可公告鑑定機關（構）之專家學者本其專業知識共同研擬訂立之規則。因考量修訂「善後處理自治條例」尚須執行行政程序時間，現階段研擬訂定部分鑑定申請流程程序，及新增辦理全棟鑑定之建築物向都發局申請公告列管之同意鑑定比率，建議逾半數以上居民同意為之等事項於鑑定原則手冊內，避免發生前述財產權益因公告列管而受到限制或剝奪造成社區嚴重之紛爭。

（七）再依據該府檢討「善後處理自治條例」相關程序，尚有可精進改善之處，據臺北市政府說明略以：

- 1、有關高氣離子混凝土建築物改善，研擬下階段也將研議就同意比率及所應踐行之程序納入「善後處理自治條例」中直接規範，以增加所有權人財產權益之保障，得以順利推動後續拆除改建或修繕之程序。

- 2、針對鑑定程序等相關作為部分：

〈1〉部分鑑定：

《1》專業技術認定：委託專業公會擬定部分鑑定判定標準同時檢討取得鑑定數據與整幢（棟）結構安全比例關係。

《2》擬定申請必要條件：鑑定機關（構）於受理申請後先向住戶召開鑑定前說明會，部分鑑定報告書內需載明住戶調查意願書、雙掛號通知送達回執統計及彙整住戶意見等。

《3》執行依據：修訂鑑定原則手冊第五章「鑑定結果之判定」納入部分鑑定規定，未完成修訂前，納入審查委員會歷次會議決議紀錄通案性審查原則，作為「部分範圍辦理鑑定」申請案之審查判定標準。

〈2〉全棟鑑定：

訂定建議事項於鑑定原則手冊內，辦理全棟鑑定之建築物向都發局申請公告列管之同意鑑定比率，建議逾半數以上居民同意為之。

(2) 高氯離子混凝土建築物的鑑定涉及多項技術指標，目前標準可能因各種專業判斷而有所不同，標準應包括檢測方法、危險等級的劃分、修繕或處理的建議，並引入科學、客觀的技術手段，確保鑑定結果的權威性和一致性，引入專業實驗室認證等。

(八)再查，「審查委員會作業要點」第6點第3項規定，審查委員會開會時，「得」通知相關建築物所有權人到會陳述意見。詢據臺北市建築管理工程處(隸屬於都發局，下稱建管處)表示，該處受理高氯離子混凝土建築物鑑定案件之審查及列管，現行作業流程為發送開會通知予審查委員會委員、鑑定機關(構)及申請人。若其他建築物所有權人對於申請審查案件有相關陳情事項，可主動申請列席說明，或將陳情書寄送該處。建管處將於專案審查會議時，提供相關資料予委員參考，以確保審查意見完整性。目前本案那些社區雖皆僅處於公告列管前之審查階段，然臺北市政府自承，高氯離子混凝土建築物的鑑定結果會直接影響建築物所有權人的財產權益，當被判定為危險時，持續使用或修繕或拆除會對民眾安全及經濟帶來極大負擔。另考量高氯離子混凝土建

築物的公告列管係屬行政處分，經鑑定並公告列管為「須拆除重建」之建築物，所有權人於公告日起2年內若未依規定停止使用，該府將續依「未依限停止使用罰鍰處分裁罰基準」處以「罰鍰」，由於鑑定結果會直接影響建築物所有權人的財產權益及「修繕」或「強制拆除」的費用負擔，是前揭法律規範與都市更新條例第57條第3項之規定相似，倘屬高氯離子鋼筋混凝土或耐震能力不足之建築物而有明顯危害公共安全者，兩者均有「強制拆除」之法律效果。

- (九)從而，倘就「善後處理自治條例」第5條第2項、第7條第1項與都市更新條例第57條第3項等規定之文字整體觀察，上開規定均有「強制拆除」之法律效果。因此，本院審認高氯離子混凝土建築物於公告列管前之審查階段，其資訊公開、通知與送達之規定，允應參照都市更新條例中，對於劃定更新單元內之土地及合法建築物所有權人規定而為相同規範。再者，「受告知權」(right to be informed)亦屬憲法所要求之「正當法律程序」(due process of law)（包含「正當行政程序」【due process of administrative procedure】）之內涵⁵，又憲法正當法律程序之要求，程序主體於程序進行中所享有之權利，除獲知相關資訊之資訊請求權「受告知權」外，另應包括表達意見之陳述意見權、對程序結果不服之救濟權。據此，主管機關在踐行相關程序時，僅「得」通知相關建築物所有權人到會陳述意見，而非「應」通知相關建築物所有權人到會陳述意見，此存有輕忽利害關係人知的權益，且未能確保利害

⁵ 司法院釋字第731號解釋湯德宗大法官部分協同意見書參照。

關係人有知悉充分資訊及事實陳述意見之機會。爰此，「審查委員會作業要點」第6點第3項規定不符司法院釋字第709號解釋所揭櫫之正當行政程序，亦有違憲法保障人民財產權與居住自由之意旨，難以確保利害關係人相關權益。是以，主管機關自應踐行正當之行政程序，包括應確保利害關係人及時獲知相關資訊，俾得以適時向主管機關主張或維護其權利⁶。

(十)另查，有關臺北市高氯離子混凝土建築物的鑑定程序，本院調查中發現爭議點如下所列，國土署允應全面檢視其他各縣市政府相關行政規定是否周全，督導所屬以維護人民權益：

- 1、如前所述，高氯離子混凝土建築物的鑑定結果會直接影響建築物所有權人的財產權益，當被判定為危險時，持續使用或修繕或拆除會對民眾安全及經濟帶來極大負擔。當鑑定結果涉及整體建築安全性，部分住戶可能會對鑑定結果產生不同意見，是否重建若未有共識，將引發私權爭議及住戶間之對立，嚴重造成社區紛爭，形成後續推動拆除改建的阻力。
- 2、臺北市政府為處理臺北市疑似危險之建築物，保障人民權益，鼓勵住戶儘早遠離有安全疑慮之海砂屋並推動更新重建，故該府依法規定受理疑似危險建築物（海砂屋）審查列管之案件，尚無限制申請人數或同意比率。基此，申請人可以不斷送件、申請，造成民眾誤解或曲解可以不斷進行鑽心取樣，直到通過為止。
- 3、有關高氯離子混凝土建築物的公告列管係屬行

⁶ 司法院釋字第731號解釋理由書參照。

政處分，經鑑定並公告列管為「須拆除重建」之建築物，所有權人於公告日起2年內若未依規定停止使用，臺北市政府將續依「未依限停止使用罰鍰處分裁罰基準」處以罰鍰，由於鑑定結果會直接影響建築物所有權人的財產權益及修繕或拆除的費用負擔，亦會對房價市場行情造成一定影響；對於列管後續重建意願較無共識之社區而言，將會引發嚴重的私權爭議及住戶間之對立，易造成社區紛爭。

- 4、針對高氯離子混凝土建築物，政府給予獎勵容積以鼓勵其更新，對於開發商而言存有一定的誘因，然查，鑑定結果會直接影響建築物所有權人的財產權益，嚴重爭議結果將造成住戶間之對立，相關鑑定程序是否符合比例原則、手段與結果是否一致？其程序之公平性、嚴謹度是否可受公評？都發局目前依法規定受理疑似危險建築物（海砂屋）審查列管之案件，並無限制申請人數或同意比率，是否符合司法院釋字第709號解釋之意旨？利害關係人開會之通知、送達，以及爭議部分及建築物公共區域之鑽心取樣需經該社區大廈全體區分所有權人會議決議同意等，均待通盤研商謀求改進。

- (十一)綜上，臺北市政府為處理轄內高氯離子混凝土建築物，雖已制定「臺北市高氯離子混凝土建築物善後處理自治條例」（下稱「善後處理自治條例」）、「臺北市高氯離子混凝土建築物鑑定原則手冊」（下稱鑑定原則手冊）及「臺北市高氯離子混凝土建築物鑑定報告文件審查及爭議處理委員會」（下稱審查委員會）等規定，惟查申請人向該府申請協助全幢(棟)鑑定作業，核有受理及審查程序規範未臻

具體明確，資訊不夠公開透明、未通知全體所有權人、未確保利害關係人知悉相關資訊及「適時」陳述意見機會、送達對象（開發商、申請人、管理委員會、全體或部分所有權人）與方式有欠周延等缺失，造成部分所有權人惶恐其住所被限制使用、拆除，亦與司法院釋字第709號解釋所揭禁之正當行政程序未盡相符；且據該府統計自100年1月1日起至114年4月25日止列管高氯離子建物144件中，已滿2年需停止使用案件計71件，已提起訴願案達90件、提起訴訟案10件，在在顯示民怨迭起，以上情事難謂符合憲法保障人民財產權與居住自由之意旨。另，國土署亦應以本案為鑑，全面檢視各縣市政府相關行政規定是否周全，督導所屬確實改進以維護人民權益。

- 二、本案相關申請人向臺北市政府申請協助全幢(棟)鑑定作業，惟該府受理審查及發送開會通知等程序未盡妥適，且過程中屢陷於被動發函澄清：「並非同意核備貴學會所述經鑑定技師初步判定社區建築物為高氯離子建物併請勿任意轉述、登載、傳播或陳述非上開委員會之決議內容，為避免以訛傳訛造成資訊不正確引發不必要之誤會並造成困擾，建請立即向社區住戶說明以釐清紛爭或爭議」、「本局業已多次函請該學會爾後受託辦理高氯離子混凝土建築物鑑定等作業通知，均應依『善後處理自治條例』等相關規定辦理，並正式函請該學會勿任意轉述、登載、傳播或陳述非法令規定或審查委員會之決議內容」、「本會議僅開放申請與會之所有權人參與會議」等情，均造成住戶對立、恐慌、不安。另該府於112年11月27日函請內政部釋疑並經國土署函復，建築物共同共有部分（如地下停車場、樓梯間等）鑽心取樣是否應經由全體區分所

有權人會議同意，後於112年12月11日獲國土署明示如認定產生異議亦應於區分所有權人會議中議決等之釋疑，至此該府顯已知曉鑽心取樣已有爭議理應經全體區分所有權人會議決議同意，然申請人嗣於113年1月11日（第3次申請）、同年7月22日（第4次申請）、8月27日（第5次申請）、9月30日（第6次申請）、10月22日（第7次申請）、12月2日（第8次申請）等計6次申請時均欠缺區分所有權人會議同意函，該府卻依然受理鑑定審查，陳訴人所陳係屬實情，該府後於113年10月22日方不予排會審查，進退失據。另，本案亦核有資訊公開透明度不足、未通知全體所有權人、未確保利害關係人知悉相關資訊及「適時」陳述意見機會、送達對象（開發商、申請人、管理委員會、全體或部分所有權人）與方式顯有闕漏，衍生相關當事人對立等情，均不利政府維持行政中立之立場，皆有待該府於制度面與執行面檢討改進。

- (一) 本案系爭大○社區（臺北市○○區○○段○○巷○○弄○○號）計22棟636戶領有75使字第○○○○號等5張使用執照，基地面積：12,432.66平方公尺。依113年9月30日委託社團法人台北市土木建築學會（下稱該學會）「北市土建(113)字第○○○○號鑑定報告書」所載，前揭審查範圍之使用執照係75使字第○○○○號，樓高20公尺，停車位數係全部使用執照範圍汽車停車共94輛。另據申請人113年12月2日向臺北市政府申請鑑定審查之範圍（如圖3所示）：

- 1、12(C)棟：臺北市○○區○○段○○巷○○弄○○、○○、○○、○○號地下1樓、地下1樓至7樓及○○街○○巷○○、○○、○○、○○號地下1樓、地上1樓至7樓。

2、18(H)棟：臺北市○○區○○街○○巷○○、○○、○○、○○、○○號地下1樓、地上1樓至7樓。

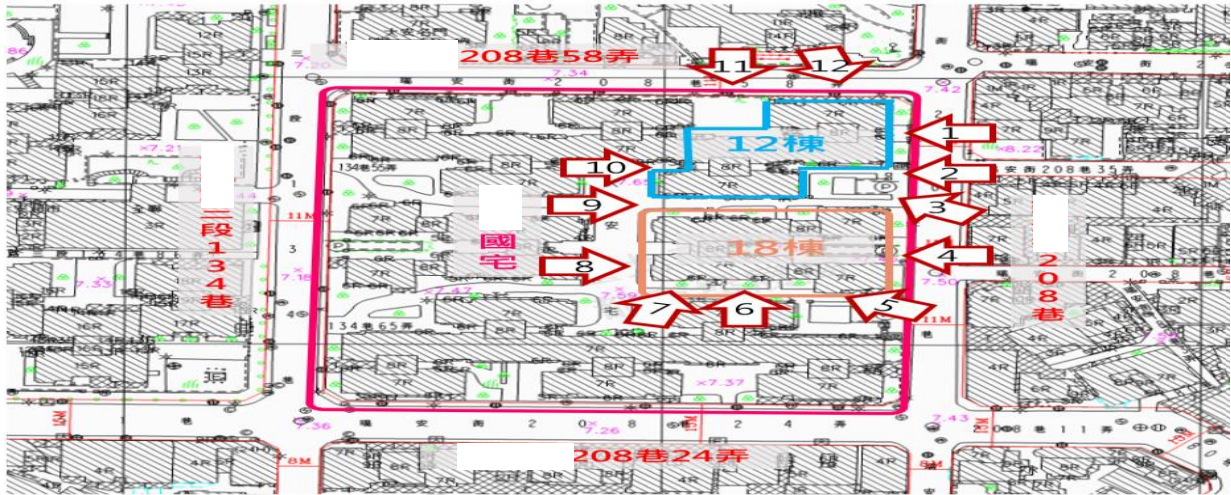


圖3 【大○社區C棟與H棟示意圖-2】

資料來源：臺北市政府。

(二)有關大○社區高氯離子取樣與鑑定，陳訴人認為：

- 1、主張該社區被迫採樣已經超過半年，但是建商還是利用所配合的該學會對臺北市○○區○○段○小段○○○地號(下稱本地號)所謂高氯離子採樣結果送到都發局辦理審議。
- 2、本地號區分所有權人認為相關法規已經明確，必須經區分所有權人會議通過決議為重大修繕，才得以對建物實施高氯離子取樣，且必須由住戶自行委託檢測，如果有區分所有權人反對，檢測單位應立即停止並且該批採樣不得送審議。
- 3、惟本地號未針對此事開過區分所有權人大會並通過，有各式證據指出該學會係受建商委託，而非單純區分所有權人委託，該學會採樣時，住戶報警並企圖阻止土木技師，該學會依然採樣甚至送件審查。

4、大○社區未經過區分所有權人會議討論並決議海砂採樣，更沒有區分所有權人通過採樣的會議紀錄。也沒有通過讓該建設公司來協助都更重建的紀錄及海砂採樣費用應該由何單位支付的紀錄。為何都發局認定大○社區已經進入合法採樣流程？

5、陳訴人具體主張如下：

(1) 要求撤回都發局112年7月20日對該學會函，因其內容竟稱：「**涉及建築物公有部分請依公寓大廈管理條例逕向該社區管委會協調**」，明顯不合內政部法規。

(2) 要求停止本地號的高氣離子建物審議，因為大○社區沒有經過區分所有權人會議決議。

(三)另就臺北市○○區健○○城C區強制為該社區進行高氣離子混凝土建築物採樣並送相關審議程序爭議部分，陳訴人主張：

1、臺北市○○區健○○城C區社區遇有臺北市土木技師公會(下稱該公會)，強制為該社區進行高氣離子混凝土建築物採樣並送相關審議程序，且都發局疑放任該公會違法申請報備及排審，損及權益。

2、該公會製作檢附有關該社區高氣離子混凝土建築物結構安全鑑定報告書，惟該社區建築物所有權人並未自行委任(委託)該公會進行高氣離子混凝土建築物鑑定，實際上係建設公司擅自片面委任(委託)該公會對該社區進行全體全棟共6棟高氣離子混凝土建築物鑑定。

3、該公會於該社區公用部分進行鑽心取樣作業，未先行檢視該社區區分所有權人會議是否決議或規約約定，卻在(1)未經由該社區管理委員會委

任(委託)辦理該社區公用部分之高氯離子混凝土建築物鑑定；(2)執行共用部分鑽心取樣期間業經該社區受鑑定之部分建築物區分所有權人提出異議；(3)該社區管理委員會未召開區分所有權人會議訂定相關規範據以辦理高氯離子混凝土建築物鑑定之下，將已完成鑽心取樣者列為後續製作鑑定報告文件之樣本數，並作為鑑定報告之樣本及鑑定結論，業已違反公寓大廈管理條例第11條第1項規定。

4、針對高氯離子混凝土建築物執行鑽心取樣作業具不可逆性和時效性，如前所述，基於鑽心取樣係違法進行，該公會亦無法補正鑑定報告。鑑定報告應退件，並即刻停止鑑定報告後續所有書面審查與召開審查會議。

5、臺北市政府就違法製作與擅自片面報備(或申請審查)之鑑定報告應予退件不受理，卻率予違法受理審查，有侵害該社區建物所有權人財產權和居住自由等基本權利之虞。

(四)經查，有關高氯離子取樣與鑑定程序，糾紛頻傳，以本案大○社區高氯離子取樣與鑑定程序為例，依據該府與相關申請人、陳訴人之函文略以：

1、該府112年8月30日北市都建字第1123035784號函該學會，內容略以：「……並非同意核備貴學會所述經鑑定技師初步判定社區建築物為高氯離子建物，併請勿任意轉述、登載、傳播或陳述非上開委員會之決議內容；為避免以訛傳訛造成資訊不正確引發不必要之誤會並造成困擾，建請立即向社區住戶說明以釐清紛爭或爭議……」。

2、該府112年8月30日北市都建字第1123035043號函8位自然人，內容略以：「……本局業已多次函

請該學會爾後受託辦理高氯離子混凝土建築物鑑定等作業通知，均應依『善後處理自治條例』等相關規定辦理，並正式函請該學會勿任意轉述、登載、傳播或陳述非法令規定或審查委員會之決議內容……」。

- 3、該府112年8月29日北市都建字第1126035471號函自然人，內容略以：「……為維護開會秩序，本會議僅開放有申請與會之所有權人參與會議。若其餘所有權人欲與會，請於開會當日早上10時前檢送申請書、身分證影本正反面及3個月內建物登記第一類謄本等身分證明文件；若非所有權人，請另再檢附所有權人委託代表出席會議委託書……」。
- 4、由上開歷次函復說明中可證，學會與政府機關存有歧異，竟僅發文予該學會、少數利害關係人，資訊未公開透明造成民眾、全體利害關係人誤解與曲解高氯離子混凝土建築物之鑑定程序與法律效果，肇致承辦單位陷於有苦難言之窘境。再查，上開函文之送達對象，僅申請人、開發商，造成相對利害關係人認政府與鑑定單位、開發商有勾串之嫌，相關程序均容有疑義。又以，鑑定審查會議通知送達對象，是僅為開發商、申請人、鑑定單位？還是全體所有權人、利害關係人、社區管理委員會？既已委託專業鑑定並召開專業審查會議，對象卻僅限少數人？能否確保相對利害關係人知悉相關資訊及「適時」陳述意見機會之權益？準此，現行高氯離子混凝土建築物鑑定程序之制度面與執行面均存有疑問，已造成部分區分所有權人之惶恐與不安，並衍生當事人對立等情，亟待檢討。

(五)有關公寓大廈管理委員會針對社區公共區域進行氯離子鑽心取樣行為，是否屬公寓大廈管理條例第11條規定所定義之重大修繕或改良，應召開區分所有權人會議，或得僅由管理委員會會議決議辦理等疑義部分：

- 1、經查，都發局曾函請內政部釋疑，並經國土署112年12月11日函⁷復略以：有關公寓大廈管理委員會針對社區公共區域(地下停車場、樓梯間等)進行氯離子鑽心取樣行為，是否屬公寓大廈管理條例第11條規定所定義之重大修繕或改良，應召開區分所有權人會議決議，或得僅由管理委員會會議決議辦理等情之疑義一事，依國土署(前為內政部營建署)94年4月22日營署建管字第0940019585號書函，有關「重大」或「一般」修繕、維護及改良之認定，應依區分所有權人會議為之，如認定產生異議，亦應於區分所有權人會議中決議。
- 2、次按國土署(前為內政部營建署)88年5月6日88營署建字第09592號函釋規定，有關「重大」或「一般」修繕、維護及改良之認定，應依區分所有權人會議為之，如認定產生異議，亦應於區分所有權人會議中議決。
- 3、據此，詢據臺北市政府稱，共用部分氯離子混凝土鑽心採樣檢測事宜，依前開條例及函釋意旨，倘該檢測事宜有「重大」或「一般」修繕、維護及改良之認定爭議，應召開區分所有權人會議討論並作成決議。

(六)另，有關該府受理大○社區高氯離子鑑定審查情形，

⁷ 國土署112年12月11日國署建管字第1120129999號函。

據該府說明：

- 1、本案於112年5月31日、7月14日及113年1月11日、7月22日、8月27日、9月30日由建築物所有權人提出申請審查，嗣依審查委員會112年6月12日、8月14日及113年2月19日、8月12日、9月16日、10月14日會議結論(通案性審查原則)及審查委員意見，檢討修正鑑定報告文件及製作回應對照表，再依「善後處理自治條例」及「審查委員會作業要點」比照新案件重新申請審查。

表1 【大○國宅申請審查次數表】

申請次數	申請日期	開會日期	會議紀錄時間
1	1120531	1120612	1120627
2	1120714	1120814	1120823
3	1130111	1130219	1130311
4	1130722	1130812	1130828
5	1130827	1130916	1130930
6	1130930	1131014	1131104
7	1131022	無	無
8	1131202	無	無

資料來源：臺北市政府。

- 2、本案歷經8次申請，前6次會議結論皆為「請鑑定機關(構)儘速補充修正報告書，並依歷次會議結論(通案性審查原則)及本次審查會議結論及個案審查會議委員審查意見，檢討修正鑑定報告文件及製作回應對照表，依『善後處理自治條例』及『審查委員會作業要點』比照新案件重新申請審查。」後2次(113年10月22日、12月2日)經審查委員會預審委員於書面審查階段決議不符規定，

故不予排會審查。

- 3、又本案係由C、H棟建築物所有權人○○○及○○○檢附申請書及鑑定報告，同意鑑定戶依據「善後處理自治條例」第5條第2項規定，欲向都發局申請協助全幢（棟）鑑定作業，先製作符合部分之戶數達2戶以上，且區分所有權比率達整幢（棟）建築物區分所有權百分之十以上之鑑定報告文件，並經審查委員會審查確認鑑定結果屬高氯離子混凝土建築物，建議應拆除重建或整幢（棟）辦理鑑定者，已鑑定部分所有權人得續依同條例第5條第2項規定向都發局申請協助全幢（棟）鑑定作業。
- 4、惟未同意鑑定方表示，該社區召開之區分所有權人會議程序違反大○社區規約及公寓大廈管理條例，已有多位區分所有權人提出「區分所有權人會議及決議無效」之訴訟，並已進入司法程序處理中⁸。次查本案鑑定報告書，甲區管理委員會成立於98年10月，98年之後從未開過區分所有權人會議，係因區分所有權人會議一直無法順利舉行，大○社區甲區管理委員會部分各棟委員則提出專案會議，本次鑑定依據前述會議結論公告，進行各棟公共空間混凝土鑽心取樣等工作。
- 5、有關鑽心取樣之規定已於鑑定原則手冊及審查委員會歷次會議紀錄通案性審查原則中載明，取樣位置係由鑑定機關（構）鑑定人依據專業判斷現場狀況簽證符合鑑定原則手冊規定，並由審查委員依鑑定原則手冊確認是否符合取樣部位及

⁸ 經查詢司法院裁判書系統，大○社區計有臺灣臺北地方法院113年度全字第72號民事裁定、臺灣臺北地方法院113年度補字第1204號民事裁定。

數量之規定。

- 6、本案大○社區共用部分之氯離子混凝土鑽心採樣檢測事宜，依前開條例及函釋意旨，倘該檢測事宜有「重大」或「一般」修繕、維護及改良之認定爭議，應召開區分所有權人會議討論並作成決議。

(七)惟查，該府於112年11月27日函請內政部釋疑建築物共同共有部分（如地下停車場、樓梯間等）鑽心取樣是否應經由全體區分所有權人會議同意，後於112年12月11日獲國土署明示如認定產生異議亦應於區分所有權人會議中議決等之釋疑，該府顯已知曉鑽心取樣已有爭議理應經全體區分所有權人會議決議同意，然申請人於113年1月11日（第3次申請）、同年7月22日（第4次申請）、8月27日（第5次申請）、9月30日（第6次申請）、10月22日（第7次申請）、12月2日（第8次申請）等計6次申請時均欠缺區分所有權人會議同意函，該府卻依然受理鑑定審查，後於第7次申請時方不予排會審查，進退失據，制度面與執行面均待改進。過程亦核有資訊不夠公開透明、未通知全體所有權人、未確保利害關係人知悉相關資訊及「適時」陳述意見機會、送達對象（開發商、申請人、管理委員會、全體或部分所有權人）與方式顯有闕漏，均不利政府維持行政中立之立場。

(八)至於健○○城C區社區部分，本院亦認為有關共用部分氯離子混凝土鑽心採樣檢測事宜，依前開條例及函釋意旨，倘該檢測事宜有「重大」或「一般」修繕、維護及改良之認定爭議，應召開區分所有權人會議討論並作成決議，併此敘明。

(九)綜上，本案相關申請人向臺北市政府申請協助全幢

(棟)鑑定作業，惟該府受理審查及發送開會通知等程序未盡妥適，且過程中屢陷於被動發函澄清：「並非同意核備貴學會所述經鑑定技師初步判定社區建築物為高氯離子建物併請勿任意轉述、登載、傳播或陳述非上開委員會之決議內容，為避免以訛傳訛造成資訊不正確引發不必要之誤會並造成困擾，建請立即向社區住戶說明以釐清紛爭或爭議」、「本局業已多次函請該學會爾後受託辦理高氯離子混凝土建築物鑑定等作業通知，均應依『善後處理自治條例』等相關規定辦理，並正式函請該學會勿任意轉述、登載、傳播或陳述非法令規定或審查委員會之決議內容」、「本會議僅開放申請與會之所有權人參與會議」等情，均造成住戶對立、恐慌、不安。另該府於112年11月27日函請內政部釋疑並經國土署函復，建築物共同共有部分（如地下停車場、樓梯間等）鑽心取樣是否應經由全體區分所有權人會議同意，後於112年12月11日獲國土署明示如認定產生異議亦應於區分所有權人會議中議決等之釋疑，至此該府顯已知曉鑽心取樣已有爭議依上開函釋應經全體區分所有權人會議決議同意，然申請人嗣於113年1月11日（第3次申請）、同年7月22日（第4次申請）、8月27日（第5次申請）、9月30日（第6次申請）、10月22日（第7次申請）、12月2日（第8次申請）等計6次申請時均欠缺區分所有權人會議同意函，該府卻依然受理鑑定審查，陳訴人所陳係屬實情，該府後於113年10月22日方不予排會審查，進退失據。另，本案亦核有資訊公開透明度不足、未通知全體所有權人、未確保利害關係人知悉相關資訊及「適時」陳述意見機會、送達對象（開發商、申請人、管理委員會、全體或部分所有權人）與方式

顯有闕漏，衍生相關當事人對立等情，均不利政府維持行政中立之立場，皆有待該府於制度面與執行面檢討改進。

參、處理辦法：

- 一、調查意見，函請臺北市政府確實檢討改進見復。
- 二、調查意見，函請內政部國土管理署參考見復。
- 三、調查意見於個資及機敏內容隱匿後，函復陳訴人。
- 四、調查報告之案由、調查意見、處理辦法(不含附件)及簡報檔，於個資及機敏內容隱匿後，上網公布。

調查委員：施錦芳

郭文東