

第一章 緒論

1-1 研究動機與目的

1-1-1 研究動機

實施建築管理，在維護公共安全、公共交通、公共衛生，增進市容觀瞻，為建築法第一條開宗明義所揭櫫的立法旨意，然睽諸目前建築管理工作，仍有許多問題常為社會所詬病，生活環境品質未能與社會、經濟發展相對提升，已為社會大眾所關切。特別是建築管理所賴以執行的重要工具——建築法規，因缺乏整體性體系架構之分析規劃，以致建築法規之檢討、修訂常受限於局部性之問題，無法做整體性之根本解決，使社會大眾及業界一直對建築法令有多如牛毛、混淆難分之感。

1-1-2 研究目的

建築法規之研究，在規劃、管理、技術三個層面均須予以重視且相互串聯，以建築法之整體目標為縱向研究之共同目標。規劃層面應探討建築法與相關法條如都市計劃法、山坡地保育利用條例、消防法等管轄領域之合理劃分，屬於高層次之立法理念；管理層面在探討基於建築管理所須之制度、組織或系統；技術層面則以研究技術、標準之原理為主，如日照採光最低標準、噪音管制標準……等。近年來國內建築法規之制定與研究工作，屬於技術方面居多，管理層面甚少，規劃方面尚在起步階段，由於建築法令基礎架構極不健全，建築法規缺乏系統性之目標導向。嚴重影響建築管理業務之推展，政府有鑑於此，乃決定將建築法規體系之檢討列為現階段重點工作。本階段研究之目的為：

- 一、系統化蒐集目前建築管理與法規之問題。
- 二、針對建築管理各階段所發掘之問題予以分析，瞭解問題與法規之關係，

提出相應課題，或改進方向。

三、探討建築管理應有的觀念及未來研究重點，做為下階段研究之依據

1-2 研究範圍與方法

1-2-1 研究範圍

本階段研究範圍主要包括以下項目：

- 一、建築管理之發展沿革
- 二、建築管理的目的及內容
- 三、建築管理的現況及基本課題
- 四、建築管理的政策與法規導向

1-2-2 研究方法

由於建築管理法規在管理層面及規劃層面之研究尚不多見，缺乏具體研究方法可資參考，擬邀集專家學者廣泛討論、交換意見，做為研究之參考。

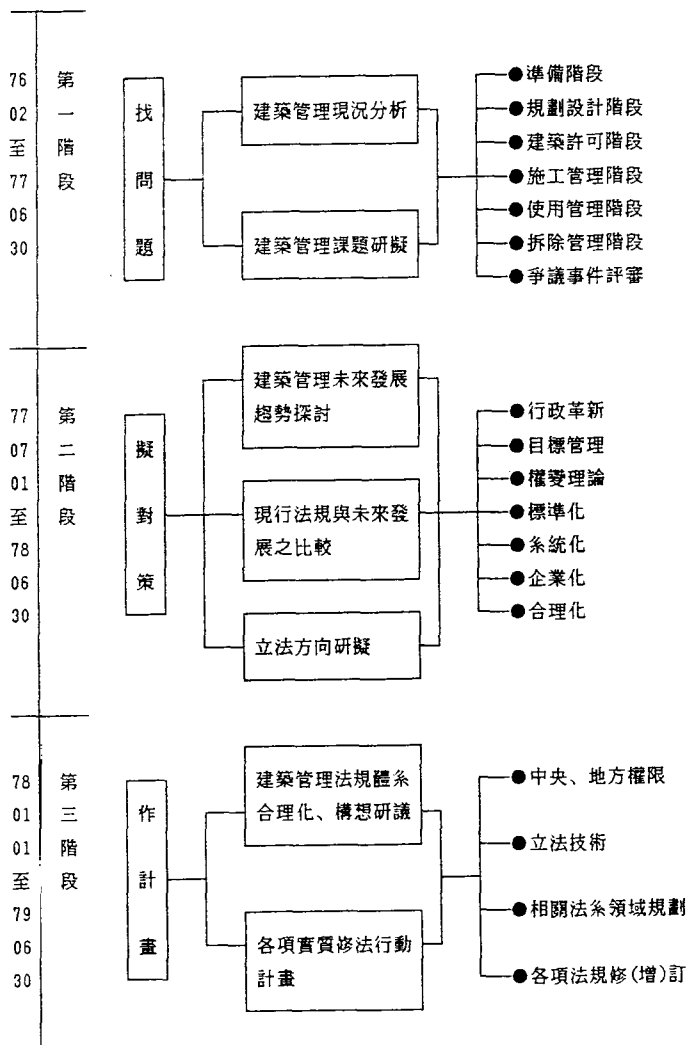
因此，本研究案主要是以建築法作基礎之分析研究、文獻回顧（含理論探討）及專家座談為主，深入瞭解建築管理實際運作現況及缺失。茲分述如下：

- 一、蒐集建築管理法規及相關文獻資料（包括論文、期刊、著作、研究報告、政府機關印行發表之報告、統計等）進行分析、整理，做為研究參考。
- 二、以建築法章節內容及建築管理流程為架構探討建築法體系內（包括建築技術規則、台灣省建築管理規則、台北市建築管理規則、高雄市建築管理規則）法令之相關性及現有問題所在。
- 三、舉辦座談會，邀請建築師、營造業者、法學專家、公共行政專家、各專業工業技師、建築投資業者及政府建管官員共同探討。座談內容如下：
 - （一）建築管理之基本課題；
 - （二）建築管理制度現有問題；
 - （三）建築管理法規現有問題；
 - （四）行為人之權利與義務問題；

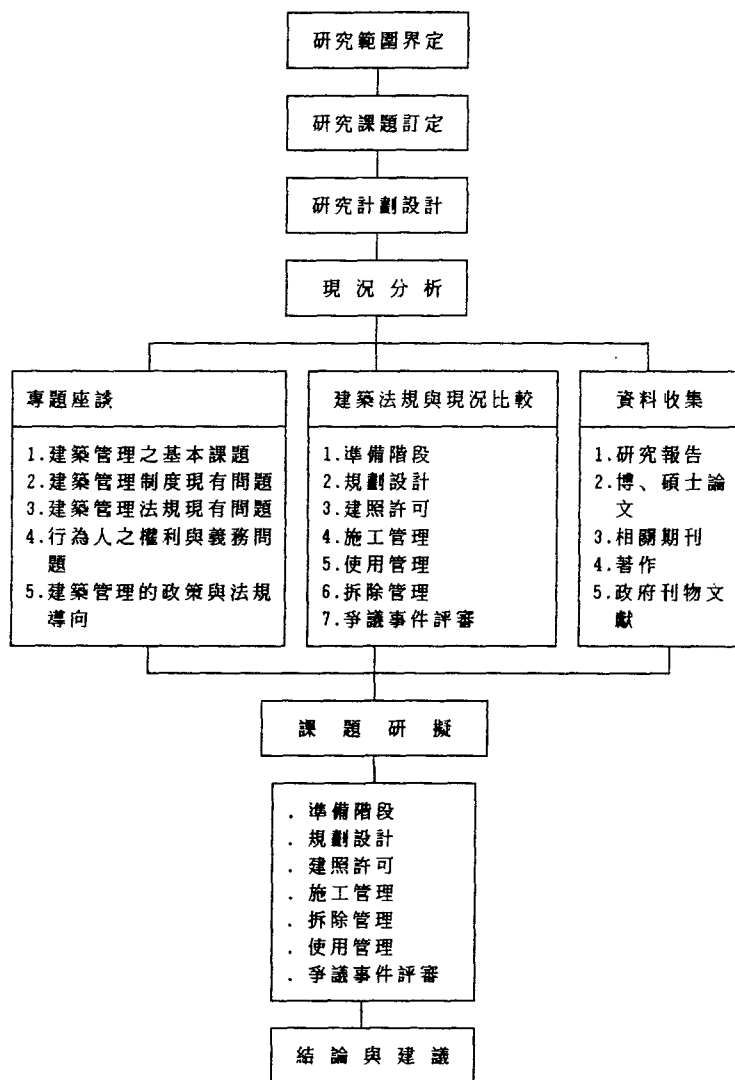
(五)建築管理的政策與法規導向。

1-3 研究流程

1-3-1 全程研究流程



1-3-2 本階段研究流程



1 - 4 預期成果

建築管理法規隨社會進步不斷修正或增訂，缺乏系統性之目標導向，以致法令種類與日俱增，架屋疊床而錯綜複雜，嚴重影響建築管理業務之推展，本階段之主要內容為：

- 整理當前建築管理之目的，內容與重要改革措施，以利後續研究之政策評估。
- 完成建築管理過程中有關準備、規劃設計、建築許可、施工管理、使用管理、拆除管理及建築爭議評審各重要經節之現況分析及基本課題研擬。
- 利用研究過程，廣泛邀請業界發抒己見，增加業界參與感，間接帶動業界對建築法規研究風氣及整體觀。

第二章 我國建築管理制度之演進

民國十七年北伐成功，頒布國民政府組織法，成立政府，制定各種法令。土地法所訂市地建築管制事項，為我國建築管理之濫觴，爾後內憂外患紛至，管理機關也因戰亂局勢無法執行，至大陸淪陷前只能從各種相關法令之訂定修正情形瞭解建築管理的內容：

台灣地區早年即有大陸人士移民前來開墾定居，劉銘傳建省設撫、各項建設方興未艾，甲午戰後淪於日據，日據時代之建築管理法令與制度一直影響到光復後二十年，至民國六十年建築法修正公布，台灣地區也因經濟發展及土地利用情形之轉變，建築管理目標不斷修正改進。

2-1 國民政府時期之建築管理

2-1-1 土地法之建築管理

民國十九年六月三十日國民政府公布土地法，於土地利用編訂有『市地』一章，明定建築管理要項，包括土地及建築物用途限制、建築線、建築物高度限制、建蔽率、畸零地使用限制、以及公共設施保留地使用限制等，民國廿五年公布內政部組織法，建築管理在配合都市土地使用之需要。

2-1-2 建築法公布後之建築管理

民國廿七年十二月廿六日公布建築法，全法計分五章四十七條：

第一章、總則（適用範圍、各級主管機關，設計人、承造人資格；）

第二章、建築許可（公私建築申請建造應辦理事項、核發建照期限）

第三章、建築界限（建築線及退讓建築）

第四章、建築管理（施工管理及施工場所之安全設備）

第五章、附則

民國廿八年六月八日公布都市計畫法，規定市、商埠、省會、聚居人口在十萬人以上及其他經國民政府指定地區應先擬定都市計畫，劃定各項公共設施用地及編定土地使用分區，使都市計畫與建築管理劃分界限與程序關係。

民國卅四年二月廿六日公布建築技術規則，全規則計分五篇二百七十四條：

第一篇、總則

第二篇、建築物高度及面積

第三篇、設計通則（基地、墻垣、屋面樓面地面、扶梯、建築物突出部份、門窗通氣洞、廚房廁所浴室、煙囪及壁爐、陰溝）

第四篇、結構準則（木工程、磚石工程、鋼骨混凝土工程、鋼鐵工程、結構強度、防火構造）

第五篇、附則

以上各種法令內容已具有建築管理之雛形，土地、都市計畫、建築管理與建築技術均有分別規定，而至民國卅八年底大陸淪陷前，抗戰與剿匪等動盪之環境，執行建築管理之情形，因無資料故乏善可陳。

2-2 台灣光復初期之建築管理

2-2-1 建築法與沿用日據時代法令之混合情形

台灣光復以後，國民政府遷台，百廢待興，建管人才與制度尚未健全，民間建築房屋僅求能溫飽棲身，亦缺乏建築申請之觀念，而國民政府原公布之都市計畫法及建築法、建築技術規則等法規無法適應當時建築管理之需求，建築管理僅徒具形式，以台北市為例現存之建築執照僅為民國四十三年起之案卷，民國五十年以前大多未申請使用執照。

由於台灣各大都市於日據時代已有都市計畫，對台灣建築形態與發展具有深遠的影響。『台灣都市計畫令』（公布於民國廿五年）對台灣都市發展與建設塑造了不易改變之形態，該令施行細則第二章『地域及地區之設定暨建築物等限制』對各種地域及建築面積、高度限制、土地分區用途等久已形成定規，騎樓寬度及高度沿用迄今仍未改變，甚至目前民間尚有部份建築用語仍沿用日制（如面積以坪計）形成地域性發展之延續。

在土地使用分區限制方面，都市計畫法省、市施行細則於民國六十二年公布以前仍沿用『台灣都市計畫令施行規則』以及台北州、新竹州、高雄州...等建築限制規則、都市計畫施行令、亭仔腳規則等譯文，使原已發展之都市土地及生活活動方式不能改變。

2-2-2 違章建築之氾濫與處理

台灣光復前為農業社會，人口穩定原無違章建築問題，自民國卅八年大陸來台民眾、以及本地鄉村到都市謀生者在當時百業待舉因經濟困難，無暇兼顧建築管理之狀況，產生侵佔空地、公有地、公共設施用地、河川地...等搭棚營生或棲身居住，乃種下日後嚴重的違章建築問題。民國四十四年開闢台北市羅斯福路發生違建戶集體請願，乃訂定處理辦法，但各級政府執行不力。同年八月卅日處理違章建築第卅次會報決議違章建築之取締應由警察負責，各警勤管區內如再有新違建，局長及分局長應嚴予處分。

政府為開闢各項公共設施最為棘手者為拆除違章建築，違建戶之實際生活問題並非法令所能解決，故在政策上提出『先建後拆』之原則，及有整建住宅以至國民住宅機構之成立，並於民國四十六年十二月七日由內政部公布

『違章建築處理辦法』。回顧此一時期建築管理尚未健全，又產生新問題，導致迄今建管人員仍投入大量人力、物力來處理違建，非但舊違建不能盡速徙置，新違建仍不斷發生或從寬處理（拆除認定基準），違建並非政策上的錯誤，而是嚴重的社會問題，故目前仍為建築管理之包袱。

為了徹底拆除違章建築，台灣省各縣市政府以暨台北市政府曾一度設違章建築處理委員會專責處理違章建築事宜，並設拆除隊專負拆除責任，一度頗具成效。後以建築法令修正有程序與實質違建之分，再因為統一事權，將違章建築處理委員會併入建管單位。

2-3 建築法修正公布後之建築管理

自民國四十二年至六十五年執行「台灣經濟建設計畫」六期經濟建設四年計劃，使政治、經濟穩定，由農業進入工業發展初期，民間建築事業發展開始起步，建築技術、材料亦有長足之進步。民國五十五年間內政部與行政院國際經濟合作發展委員會，積極展開研擬修訂建築法，而於六十年十二月廿二日公布，修正要點影響日後建築管理者如下：

- 1、修正實施建築管理適用範圍
- 2、明定建築物非經申請許可不得擅自建造、使用或拆除，以建立明確之原則。
- 3、建築物非經領得使用執照不准接水接電、申請營業登記及使用，旨在杜絕違建
- 4、規定供公共使用建築物應定期檢查
- 5、明定設計人、承造人之資格與責任
- 6、規定本法修正公布前未領使用執照建築物之處理。

2-3-1 配合訂定各項法規

自建築法修正公布後，依該法規定陸續制定各項法規或子法，使建築管理制度更為完備，茲列舉重要法規如下：

- 1、省、市建築管理規則
- 2、省、市畸零地使用規則
- 3、建築師法
- 4、營造業管理規則
- 5、違章建築處理辦法（修正）
- 6、實施區域計畫地區建築管理辦法
- 7、實施都市計畫以外地區建築物管理辦法

自建築法修正及各項法令之相繼公布，使建築管理業務由單純的建築證照許可而擴大管理項目，同時建築技術規則的全盤修正，除因應日後高層建築物發展需要外，建築管理業務更能縝密完備。

另一方面此一新的管理制度，也因人力因素、與社會進步所帶動的各項

衝擊，引發更多的建管問題，例如專業分工之簽證，發照時效與政風、為民服務....等，內政部乃訂定『改進建築管理方案』迄今仍在持續修正執行。

2-4 都市計畫法修正後之建築管理

都市計畫法於民國六十二年九月六日修正公布，隨後省市府分別訂定都市計畫法施行細則、土地使用分區管制規則，使建築管理範圍與都市計畫之範圍界定頓顯模糊不清，尤以土地使用分區管制所涉及各使用分區之用途管制，包括許可與違規處理，及因都市急遽發展所產生的停車問題究應屬都市計畫或建築管理權責範圍頗生爭議。另台北市土地使用分區管制規則中有關退縮建築、基地與建築規模限制等多與建築技術規則有重複規定現象，兩種不同法系中重複管理在理論上是否合理，在執行上是否有具體效果，產生諸多疑義與困擾。

2-5 都市計畫以外地區之建築管理

都市計畫以外地區原無建築法之適用，惟政府遷台後建設快速成長，農村人口大量湧向都市，導致都市人口急增。民國六十一年十二月十六日當時行政院長蔣經國先生於中興新村「健全都市發展座談會」上針對都市人口已超過全部人口二分之一指示各項都市計畫問題，對農村人口日漸減少，耕地轉為他種用途之影響頗引以為憂。工廠污水影響農業發展，住宅工業因都市土地昂貴而走向農業土地覓求建地，政府除訂定改進農業發展方案外，對農地使用亦加以限制，於民國六十七年一月廿三日公布『實施都市計畫以外地區建築管理辦法』，嚴禁一至七等則之農田改變使用，八至十二等則經勘查核准得做學校工廠使用，十三等則以上之旱田始能建築，其目的在保護農地。

2-6 公布區域計畫法後之建築管理

為求台灣地區都市與鄉村土地之均衡發展，於民國六十三年一月卅一日公布區域計畫法，其目的為針對區域內人口及產業活動做整體規畫使用，在方法上將區域土地劃分為『非都市土地』與『都市土地』分別管制，對非都市土地應編定為各種使用用地，分別管制其使用與建築，並配合訂定『非都

市土地使用管制規則』及『實施區域計畫地區建築管理辦法』。

2-7 土地使用分區管制與建築管理

都市土地使用隨社會發展而多樣化，加以都市人口急增，活動頻繁，使交通與產業高度密集而混亂，公共設施不能滿足需求，為適當控制人口密度乃倡導實施容積率管制，有效控制樓地板面積，並達到執行土地使用分區管制的目的。由於管制方式與過去的建築管理方式不同，民國六十二年間行政院指定台北市率先以分區分期方式實施容積率管制，台北市政府即著手研擬『台北市土地使用分區管制規則』於民國七十二年四月廿五日經內政部核定公布實施。

2-7-1 建築管理之重複管制

由於實施初期立法經驗與其他法令配合措施未能詳為妥善考慮，在建築物用途限制方面與分區實際發展需要未能相符，在建築物規模方面又與建築技術規則重複或不能配合，管理上產生困擾，迄今在法令適用方面仍有許多問題有待澄清或增刪修正。

內政部雖增定建築技術規則建築設計施工篇第九章「容積率管制」解決大部份疑點，但也使建築技術規則產生兩部份不同之管制方式。

2-7-2 鼓勵「綜合設計」

為配合實施容積率管制，減少執行阻礙，並使建築物造型減少束縛，提高設計品質，台北市土地使用分區管制規則訂有綜合設計篇，內政部亦訂有「未實施容積率管制地區綜合設計鼓勵辦法」，產生不同管理方式，於建管實務上無論設計人或建管人員均有不便之感。

2-8 環境保護與建築管理

都市發展的結果，都市境界不斷向市郊蔓延擴張，建築物密集，高樓大廈林立，誠為進步之表徵，但由此而產生之環境污染與自然生態之破壞，視覺景觀低劣已日漸為政府及民間所重視。為求生活上公共安全與環境品質的確保在建築管理方面也增加許多法令，使建管工作更為加重。

2-8-1 訂定「山坡地開發建築辦法」、「山坡地保育利用條例」

為加強山坡地開發之管理以維護水土保持安全與自然景觀，並擴大環境之維護保全，所訂定開發程序之有關規定。

2-8-2 訂定國家公園法

為保護國家特有之自然風景、資源與環境，訂定國家公園法，限制公私建築物或道路....等之建設，以維護國家公園之功能。

2-8-3 成立行政院環保署

為加強環境保護工作之推動，中央已成立環保署，並積極研訂環境保護基準法、環境影響評估法，公害糾紛處理法等相關法案，以及「噪音管制法」、「廢棄物清理法」....等之修正，亦積極進行，將來環保法令與建築管理諸如夜間施工、建築廢棄土之處理、污水處理、自然生態保育等之協調配合，以至權責劃分及執行方式等，尚須密切協調規劃。

第三章 建築管理目的與內容探討

建築在提供個人及公眾之使用，關係大眾生活之公共安全、公共交通、公共衛生甚巨。因此，欲確保人民生命財產之安全、促進都市健全發展，實施建築管理為必要之措施，亦為都市計畫目標實現不可欠缺之手段。

3-1 建築管理的目的

3-1-1 實現都市計畫目標

都市計畫法第40條規定，都市計畫實施後應依建築法之規定，實施建築管理，因此從都市計畫法而言，建築管理乃是都市計畫目標實現的主要手段。藉以改善居民生活環境，促進市、鎮、鄉街有計畫之均衡發展。

3-1-2 保障建築物本身之構造安全

建築管理法令對於建築物之建築許可，施工及使用管理等，在實質上均有詳細的規定，如建築物之構造及材料之品質規格，建築結構之強度，審查規則與管理方法均有明載，主要在對建築物本身安全之保障。

3-1-3 維護公共利益，提升環境品質

建築物有關維護公共安全、公共交通、公共衛生以及增進市容觀瞻等各方面，建築法規有詳盡之規定，透過建築管理的實施，個人與群體生活環境之基本條件得以維持，公共利益得以維護。

3-1-4 保護都市實質環境，增進社會福利

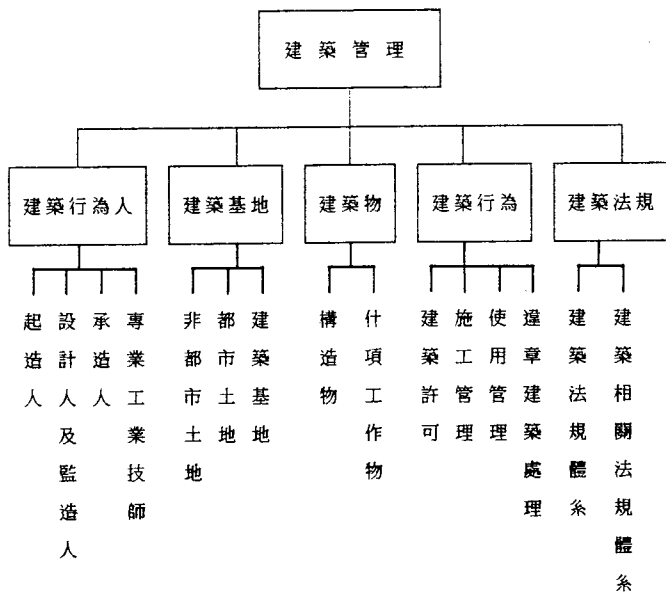
建築管理之實施，不僅可改善都市實質環境，並可提高建築品質與居住環境，非僅直接保障社會的安全與國民身心之健康，並相對提高人民之土地及建築物之實際價值；其受益者不限於社會群體，實亦群體中之各體。

綜上所述，建築管理之實施，可管制建築物之不合理建造、施工及使用，確保良好的生活環境，保護國民之生命、健康及財產，增進公共福利，並促進都市有秩序的發展。其管理之範圍除了建造行為之事前管理及事中管理外，對於環境生活品質的維護與改進，即所謂事後管理亦為一重要目標。

3-2 建築管理的內容

建築管理係依據建築有關法規規範建築行為人興建建築物時的各項建築行為做妥善的管理，其內容包括建築行為人、建築基地、建築物、建築行為及建築法規等五大部份，分述如下：

建築管理之內容架構



3-2-1 建築行為人

一、起造人

建築物之起造人為建造該建築物之申請人，得為自然人，其為未成年或禁治產者，由其法定代理人代為申請；為政府機關、公營事業機構、團體或法人者，由其負責人申請。

二、設計人及監造人

建築法規定建築物之設計人及監造人為建築師，以依法登記開業之建築師為限。但有關建築物之構造與設備，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。

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為之。

「建築師」指依據建築師法之規定，經建築師考試或檢覈及格者，須有建築師證書者始得充任建築師。

「專業工業技師」指依據技師法之規定，經技師考試及格，領有技師證書者，得充任技師。

三、承造人

建築物之承造人為「營造業」，以依法登記開業之營造廠商或土木包工業為限。

「營造業」指經營建築與土木工程等之營造廠商，因其資金、經驗與技術各有不同，可按甲、乙、丙三等級申請登記，分別承攬不同金額或規模等級之建築或土木工程。

營造業應設置專任技師負施工技術之責，並應於開工、竣工報告單及申請查驗單上簽名並蓋章。

3-2-2 建築基地

一、非都市土地之建築管理

非都市土地經依規定之編定得為建築使用之土地，如甲種建築用地、乙種建築用地、丙種建築用地、丁種建築用地....等，其建築物之新建、增建、改建及修建應依照「實施區域計畫地區建築管理辦法」及有關規定，向當地主管建築機關申請建築執照。

二、都市土地之建築管理

都市土地包括已公佈都市計畫地區及依都市計畫法第八十一條規定為新訂都市計畫或擴大都市計畫而先行劃定計畫地區範圍實施禁建之土地。其使用依都市計畫法管制之，而都市計畫法第四十條規定，都市計畫經公布實施後，應依建築法之規定實施建築管理。

三、建築法對建築基地之規定

建築法對於建築基地之最小面積、寬度、深度，及面積畸零狹小不合規定者之協議合併使用，以及有安全顧慮之土地禁止建築之劃定等均有規定。

3-2-3 建築物

建築物係指定著於土地上或地面下，具有頂蓋、樑柱或牆壁，供個人或公眾使用之構造物或雜項工作物。

所謂雜項工作物，為營業爐灶、水塔、瞭望台、廣告牌、散裝倉、廣播塔、煙囪、圍牆、駁坎、高架遊戲設施、游泳池、地下儲藏庫、建築物興建完成後增設之中央系統空氣調節、昇降設備、防空設備、污物處理，及挖填土石方工程。

對於供公眾使用及公有建築物，則不限於是否在建築法適用地區內應一律納入建築管理。

3-2-4 建築行為

一、建築許可

凡建築物之新建、增建、改建或修建，非經申請當地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。

所謂建造，包括新建（新建造之建築物或係原建築物全部拆除而重行建築者）、增建（於建築物增加高度或面積）、改建（將建築物之一部拆除，於原建築基地內改造、不增高或擴大面積）、修建（建築物之基礎、樑柱、承重牆壁、樓地板、屋架或屋頂、其中任何一種有過半之修理或變更）四種。

起造人申請建造執照或雜項執照時，應具備申請書、土地權利證明文件、工程圖樣及說明書，向當地主管建築機關申請，主管建築機關於收件日起，應於十日內審查完竣，合格即發給執照，但供公眾使用或構造複雜者，得視需要予以延長，最長不得超過三十日；不合規定者，主管建築機關應將其不合條款之處，詳為列舉一次通知起造人令其改正，起造人應於接獲第一次通知改正之日起六個月內，依照通知改正事項改正完竣送請複審；逾期或複審仍不合規定者，主管建築機關得將該申請案予以註銷。

建築執照分為建造執照、雜項執照、使用執照及拆除執照四種。

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，申請當地主管建築機關預為審查，起造人自審定合格之日起六個月內依審定結果申請建造執照，當地主管建築機關就其審定事項應予認可。

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別考試及格經依法任用並具三年以上工程經驗者為限。

二、施工管理

起造人領得建造執照以後，始能委託承造人進行施工，由於建築工程期限非屬短期，施工過程中或有不慎肇致危害他人或公共安全、生命

財產情事，應加以嚴格管理，其管理內容如下：

(1)申請開工

起造人自領得建造執照或雜項執照之日起，應於六個月內開工，會同承造人及監造人將開工日期、連同姓名或名稱、住址，及證書字號及承造人之施工計畫書，申請該管主管建築機關備查。

起造人因故不能於規定期限內開工時，得申請展期，但展期不得超過三個月，逾期執照作廢。

(2)施工勘驗

建築工程中必須勘驗部份，應由當地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。

(3)工程變更、中止

起造人領得建造執照或雜項執照後，如有變更起造人、變更承造人、變更監造人工程中止或廢止等情事時，應即申報當地主管建築機關備案。

(4)勒令停工、修改

建築物施工中經主管機關勘驗發現有妨礙都市計畫、妨礙區域計畫，危害公共安全，妨礙公共交通，妨礙公共衛生，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，或違反有關建築法令等情形者，主管建築機關應以書面通知承造人或起造人或監造人勒令停工或改善，必要時得強制拆除。

、使用管理

(1)核發使用執照

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，當地主管建築機關應自接到申請之日起，十日內派員查驗完畢。其主要構造、室內隔間及建築物主要設備與設計圖樣相符者，發給使用執照，但供公眾使用建築物於勘驗時應會同消防主管機關檢查其消防設備。建築工程部份完竣後可供獨立使用者，得核發部份使用執照。

(2) 使用及變更使用

建築物非經領得使用執照，不准接水、接電，或申請營業登記及使用；非經領得變更使用執照，不得變更其使用。

(3) 違規使用之管理

違反規定擅自使用者，處以罰鍰，並勒令停止使用補辦手續，其有妨礙都市計畫、公共安全、公共交通、或公共衛生....等情形之一者，並得封閉其建築物，限期修改或強制拆除之。

違反擅自變更用途者，處以罰鍰，並勒令停止使用或補辦手續，必要時得拆除之。

(4) 定期公共安全聯合檢查

主管建築機關對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，並應定期會同各有關機關檢查。

經檢查有不合規定者，得限期令其修改或停止使用，必要時得令其拆除或強制拆除之。

四、違章建築處理

違章建築可分為新違章建築及舊有違章建築兩種，凡未經申請當地主管建築機關許可，發給執照，擅自動工建造者稱為新違章建築，應依照「違章建築處理辦法」之規定處理。凡在都市計畫公布以前或違章建築處理辦法公布前已建造之建築物稱為舊有違章建築或既存違章建築，應配合地方政府處理計畫與興辦公共設施開闢時予以拆除。

3-2-5 建築法規

一、建築法規體系

建築法是實施建築管理主要依據，建築法規是否切合實際，適應時代需求，直接關係建築管理之良窳，且影響都市之健全發展。因此，建築主管機關對於建築法規之訂定、整理、解釋一向極重視。

依據中央法規標準法，法規分為法律及命令二種。法律得命名為法、律、條例或通則；各機關發布之命令，得依其性質稱規程、規則、細則、辦法、綱要、標準或準則。應以法律規定之事項不得以命令定之。命令包括各機關依其法定職權或基於法律授權訂定者。

建築法規體系以建築法為母法，建築法授權中央或地方政府制定之命令為子法，如依建築法第15條規定由內政部制定之營造業管理規則，及第77條規定由內政部制定之建築技術規則。故營造業管理規則、建築技術規則與建築法之關係，就體系而言，建築法為母，該等規則均居於子法之地位。

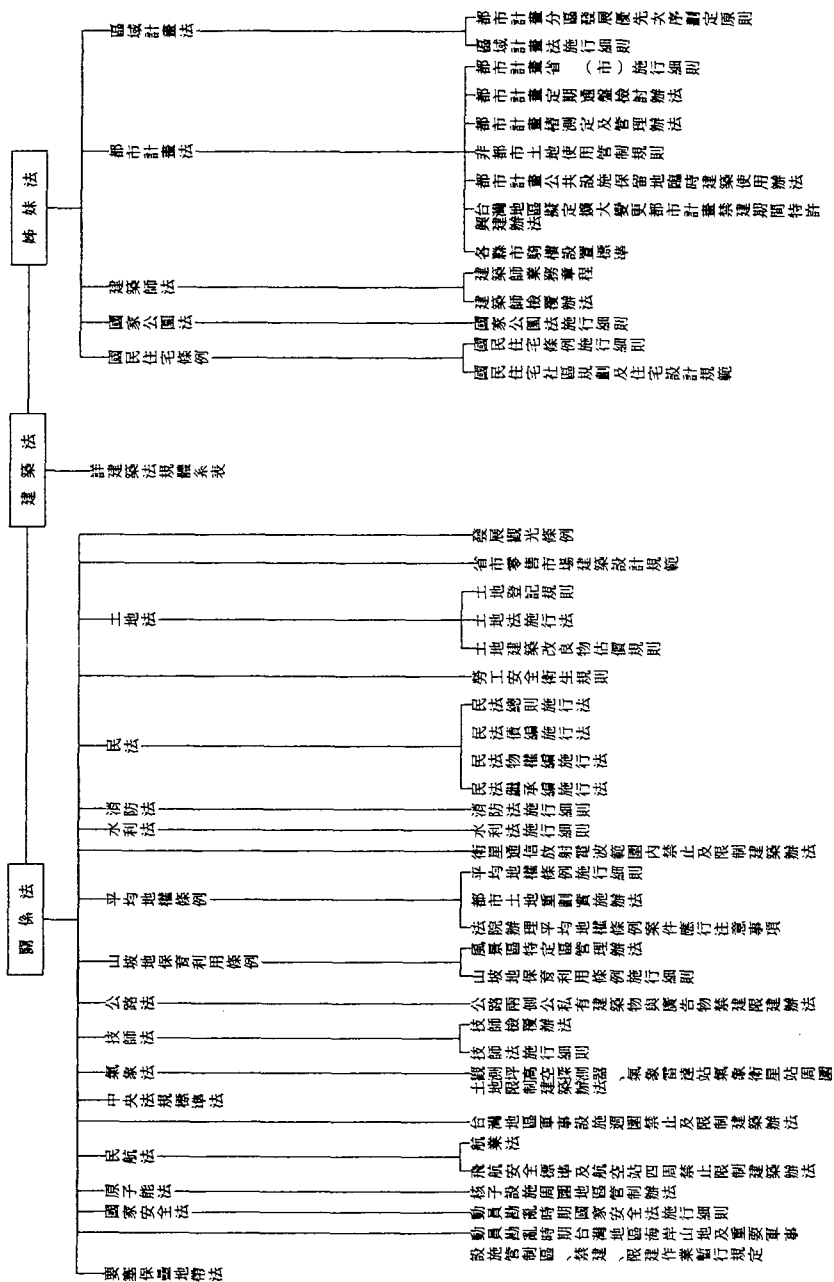
現行建築法規體系之架構詳如附表1。

、建築相關法規體系

建築法規因管理範圍龐大，故種類繁多，涉及建築管理之主要法令，依其主管機關就姊妹法（內政部主管），關係法分別整理如附表2。



建築法規體系表



3-3 建築管理重要改革措施

3-3-1 「改進建築管理方案」

民國七十二年內政部報奉 行政院核定「改進建築管理方案」針對建築管理現況提出改進措施包括：

一、加強建築師設計責任並確立專業技師簽證制度

加重建築師與專業技師之責任，主管建築機關得僅就有關都市計畫與土地使用分區及其他有關公共安全、交通、衛生等影響公益之主要項目進行審查，其餘次要項目委由建築師及專業技師簽證負責。

二、採行建築執照預審方式

針對建築法令有關建築物與基地環境關係之規定，較易引起爭議部份辦理預審，使疑義預為澄清，縮短申請建照時間並消弭弊端。

三、加強施工管理、使用管理及接辦違章建築查報工作

明確劃分主管建築機關、營造廠商、監造建築師及專業技師等對建築工程施工管理所應負之權責及區分各有關機關對建築物使用管理之權責，加強違章建築查報工作，並建立建築管理檢查員轄區責任制度，以革除偏重建照核發之流弊。

四、推行工作簡化

簡化建築執照申請及核發手續，並指定規模較小之建築物得由縣政府授權鄉、鎮、縣轄市核發執照，放寬偏遠地區之建築管理尺度以符實際，並統一建築執照書表及書寫範例。

五、強化建築管理機構

健全建築管理機構致力提高建築管理人員素質，充實建管機關設備，並繼續加強整飭營建風紀，以端正政風。

六、加強營建新技術、新工法、新材料、新設備之研究發展

規定新穎建築技術、工法、材料、設備應經審核認可、備案後方得予採行，建立委託代審制度及設立研究機構以輔助政府部分專業人才之不足。

七、建立科學化營建資訊系統

於直轄市、各縣市政府建立科學化營建資訊系統，有效管理與運用營建資料檔案。

八、研擬修訂有關建築法規

為健全建築管理糾正缺失，從法規上、制度上徹底檢討，並配合研擬修訂有關法令。

3-3-2 「建築管理之現況與改進方向」

民國七十六年營建署張署長隆盛向 蔣故總統經國先生報告「建築管理之現況與改進方向」，提出現況檢討及改進方向如下：

一、現況檢討

(一)若干案件審核時間過長

建築執照之審核由於會辦單位過多，意見不一，仍有超出法定期限之情事，且實地勘查項目頗多往返費時，容易遭致民眾誤解。

(二)建造執照之預審功能未充分發揮

建造執照雖可事先預審，但常有民眾認為是多設一道審查關卡，而且認為疑義事項如能私下與建管人員溝通，亦毋需預審。

(三)建管人員素質尚待提高

因民間待遇較優厚，且建管業務繁重，直接關係人民權益，易涉及糾紛且動輒得咎，責任與待遇不能平衡。

(四)違建屢拆屢建

近年來違建案件之增加已非單就勒令拆除為處理手段所可解決，內政部及省市市政府已檢討修訂「違章建築處理辦法」及違章建築拆除

認定基準」，期以遏阻違建之不斷產生並改善民眾對政府之誤解。

二、今後努力方向

建築管理工作之改進，基本上必須從提高建管人員素質與革新管理制度著手。有關制度的革新，在行政院核頒「改進建築管理方案」已有規定。因此今後工作重點應為現行制度的強化與簡化，改進措施如下：

(一)繼續推動「改進建築管理方案」

(二)縮短建照審核時間

確定專業技師簽證制度，擴大建築師簽證項目範圍，加強施工管理及使用管理。

(三)加強違章建築之處理

公布實施「違章建築處理辦法」及「省市違章建築拆除認定基準」，並採行「即報即拆」之處理方式，嚇阻新違建之產生。

(四)提高建管人員素質

經常舉辦「法令研習座談會」以及其他專業訓練；改善服務態度加強整飭營建風紀。

(五)簡化行政管理措施

檢討修正施工勘驗作業程序並確實依建築法規定，以抽驗方式辦理；協助各地方政府辦理科學化營建資訊檔案，便於提供民眾查詢服務。

(六)通盤檢討建管法令規章

彙整舊有之建築法令、解釋函通盤檢討，將不合時宜者，予以廢止，俾資簡化法令；將發照案例彙編成集公開印行，供民眾參考。

(七)籌設建築研究所

奉 行政院核定於76年 3月正式成立建築研究所籌備小組，將配合辦理建築發展研究規劃、建管人員訓練講習、營建資訊檔案建立、建築管理及法規之研究等工作。

3-3-3 蔣故總統 經國先生對建築管理的重要指示

根據內政部營建署張署長所提建築管理服務工作檢討報告，蔣故總統經國先生指示：「我們把建築管理服務工作提出來作為行政改革的重要項目，是覺得當前在建築管理上，有如下幾個問題：

第一是建築計畫的問題。現在的各項建設在建築方面，特別要注意到遠、中、近程的計畫，政府主管方面對整個建築要有整體的計畫，不宜任由個人去隨意發展。

第二是風氣問題。大家對這方面的批評很多，特別是對行政服務，在感覺上，總認為核准建築和安全檢查等各方面都不能密切配合。今後在服務的時間一定要快，要讓民眾不感覺有任何困擾和麻煩。

第三是安全方面偷工減料的問題。過去許多建築物發生安全的事故，都是偷工減料的後果。無論是私人或公家的房屋，今後都要嚴防偷工減料危及安全事件的發生。

第四是建築與交通管理的配合問題。因為許多建築與交通設施的配合不當，造成很多交通管理的困難，希望以後的各項建築，都要特別注意配合的問題。

第四章 建築管理基本課題探討

4-1 準備階段

4-1-1 前言

建築行為開始前之準備工作，就現階段建築管理之現況而言，可以分別就土地權利，及都市計畫法、區域計畫法、建築法等有關法規對於建築行為管制之基本規定，綜合分析如次：

4-1-2 現況分析

一、土地權利之形式與建築行為之關係

土地權利證明文件係建築法第30條所明定申請建築執照之要件。其權利之屬性及範圍，應以地政機關土地登記簿謄本之記載為準。即依土地法所為之登記，在法律上具有絕對效力（土地法第43條），除非登記上之瑕疵（如偽造有關文件所為之登記）被塗銷或變更原登記事項者外，如有私權上之爭執，仍應經由司法上之終局判決加以確定，並俟變更原登記之內容後，方能行使其土地權利。茲以土地權利之屬性說明與建築行為之關係：

（一）土地所有權

依民法第758條之規定，不動產物權依法律行為而取得、設定、喪失及變更者，非經登記，不生效力。緣因繼承、強制執行、公用征收或法院之判決，於登記前已取得不動產物權者，非經登記，仍不得處分其物權（民法第759條）。準此推論，申請建築執照之土地所有權，應以完成土地移轉登記為要件。除上揭繼承、強制執行、公用征收、法院判決均以登記為要件外，諸如承購公有土地或私有

土地之土地買賣契約等，縱經證明已繳交全額買賣價款，履行買賣契約，如尚未辦妥產權移轉登記，仍不得視為已取得土地所有權。

(二)土地使用權

土地使用權係於土地所有權以外設定之各種有關使用上之權利。其依法定程序經地政機關登記設定之他項權利，而得以使用他人之土地者（如地上權），固屬於土地使用權形式之一；如未經設定登記，而雙方以契約約定，或以書面允諾他人使用其土地之性質（使用之用途類別），及使用之範圍（使用或施設工程之強度）應如何界定，則以其設定之他項權利或契約（或使用同意書）為斷。茲以申請建照為例，參酌現行民法有關規定，說明如次：

1、土地使用權同意書

未經地政機關設定他項權利者，為便於同意他人於自有之土地上申請建照，多以開立土地使用權同意書為之，較為便捷。惟以同意書同意他人之建築行為者，應標明下列要件：

- (1)土地標的：明示土地座落，地段、地號。
- (2)使用權利人：明示該土地使用權之權利人姓名、住址、身分證字號。
- (3)使用權性質：以明示係供建築使用者為限。
- (4)使用權範圍：已明示係供某種構造及以若干樓層為限者，不得逾越該範圍。

2、地上權

地上權係以在他人土地上有建築物或其他工作物，或以種植竹木為目的，而使用他人土地之權利（民法第832條）。設定地上權可否為建築之使用，端視地上權設定之範圍而定，如該地上權之範圍已包括於土地上興建建築物時，則其申請建築，應無須再徵求土地所有權人之同意。反之，已設定地上權之土地，所有權人如需申請建築而影響地上權人之權益時，應徵得地上權人之同意後，始得為之。又地上權得移轉讓與他人，但契約另有約定，或另有習慣者，不在此限；其權利之移轉，應以書面為之（民法第838條、760條）。

3、地役權

地役權係指以他人土地供自己便宜使用之權，以供自己土地之通行、汲水、排水等之便宜使用為主（民法第851條）。地役權人僅得以其地役權範圍作為自己土地申請建築時通行之用，亦即建築技術規則所定之私設通路，或以之為指定建築線之現有巷路。

4、典權

典權係指以支付典價，占有他人不動產，而為使用及收益之權（民法第911條）。土地於設定典權後，典權人對於該出典土地即有使用及收益之權，惟出典人之所有權並未因土地出典而喪失。典權之行使，僅於設定之權利範圍內為之，亦即典權人可否於土地上建築房屋，應以其設定之權利範圍為準，否則仍應徵得典地所有權人之同意後，始得為之。

5、土地契約

土地契約係依雙方之約定，將土地租賃或借貸與他人使用者，均屬之。依當事人之約定，一方以物租與（或貸與）他人使用、收益，他方償付租金之契約，稱為租賃；他方無償使用，並於使用後返還其物之契約，稱為借貸。租賃物或借貸物於契約關係存續中，承人或借用人對於租賃物（借貸物）有使用權，惟使用權之行使不得逾越契約規定之範圍（民法第421條、423條）。至於其建築之行為，除契約中有相反之規定外，無須徵求出租人（出借人）之同意。又租賃物或借貸物非經出租人（出借人）之同意，不得轉讓與第三人（民法第443條、467條）。至若租賃（借貸）契約期滿，其土地所有權人收回租賃物（借貸物）時，土地上之建築物則依契約及有關法律處理之。

6、其他如抵押權之設定，係以提供債權之擔保為目的，而非以建築使用為目的；永佃權則係以他人之土地為永久之耕作或畜牧為目的，亦非以建築使用為目的；占有質權人縱其占有時間及形式要件，符合法令要件，依法得為使用及收益之權，但占有

物為不動產者，其所有權非經登記，不生效力（民法第758條）。在取得所有權之前，僅以其占有土地申請建築，仍未符合建築法第30條所謂「土地權利證明文件」之規定。

、都市計畫法對建築行為之基本規定

（一）屬於都市計畫擬訂或變更之事項

- 1、查明是否已完成細部計畫？如已發布實施細部計畫，是否已完成都市計畫樁測釘、公告，並經地政單位依據測量成果辦妥地籍分割？
- 2、查証建築基地所屬都市計畫之範圍，是否辦理通盤檢討或個案變更中？如正辦理都市計畫之變更檢討，應查明有無妨礙都市計畫變更案之草案。
- 3、辦理擴大或變更都市計畫，得依都市計畫法第81條發布禁建（最長一年半），對於實施通盤檢討之地區，宜查明是否已發布禁建令及其解禁之時限。
- 4、各主要計畫或細部計畫是否已完成法定程序並經發布實施，涉及該都市計畫之法律效力問題；如市鎮計畫、鄉街計畫及特定區計畫之主要計畫，應依都市計畫法第20條之規定，分別層報上級政府核定、備案（或備查），並由當地直轄市、縣（市）（局）政府依據已經核定或備案之主要計畫書，及主要計畫圖發布實施，方始完成法定程序。細部計畫除首部、直轄市應報由內政部核定實施外，其餘一律由省政府核定實施。

（二）屬於都市計畫實施程序之事項

- 1、查明建築基地座落之地區，係屬都市計畫優先發展區，或屬暫緩發展區？
- 2、依都市計畫書規定是否必須以市地重劃方式開發；或縣（市）政府是否已依據平均地權條例公告辦理市地重劃？其預定完成之期限如何？
- 3、未擬訂細部計畫地區，其主要計畫之公共設施（計畫道路）是否已開闢完成，可否指定建築線？

(三)屬於使用類別管制之事項：

- 1、依建築基地所屬之使用分區，查明允許使用之項目類別。一般情形，依都市計畫法及其省（市）施行細則之規定；在實施容積管制地區並應依土地使用分區管制規則（或都市計畫書）之規定，限制其使用。
- 2、公共設施用地得依行政院核定「都市計畫公共設施用地多目標使用方案」之規定，作多用途之使用。
- 3、公共設施保留地在保留徵收期間，得依據省（市）獎勵投資興辦公共設施辦法之規定，並依據行政院頒布供多目標使用方案，申請開發建築。亦得依內政部訂頒「都市計畫公共設施保留地臨時建築使用辦法」之規定，申請興建臨時性建築物。

(四)屬於各分區使用強度管制之事項

- 1、已實施容積管制之地區，其允許建築之總樓地板面積，應符合分區使用管制規則或都市計畫說明書之規定。
- 2、未實施容積管制之地區，其允許建築之總樓地板面積，依都市計畫法及其省（市）施行細則有關建蔽率之規定，及建築技術規則有關建築物高度限制、建蔽率計算相關條文之規定辦理。
- 3、保護區以水土保持之涵養，保護天然資源為主。其經省（市）政府核准後，得為國防、保安等設施，及原有合法房屋之改建，寺廟、教堂、宗祠之建築等。審核程序較為慎重，且建築物高度、面積亦有嚴格限制，皆基於保護區以保護自然資源為要旨而設限。
- 4、農業區以保持農業生產為主，藉此預留都市成長所需之都市化生活空間。故農業區除供耕作外，僅得以建築農業生產必要之設施及自用農舍，嚴格限制其使用強度。

(五)基地現況、都市計畫樁測釘，及地籍分割與建築行為之關係：

- 1、基地現況有現有通行之巷路者，應依現有巷路指定建築線原則之規定，指定建築線退讓建築，或維持現有通行之寬度建築。
- 2、已實施細部計畫地區，依都市計畫法第23條之規定，應於細部計畫發布實施後一年內，豎立樁誌計算座標，辦理地籍分割測量，

並將道路及其他公共設施用地、土地使用分區之界線，繪測於地籍圖上。而都市計畫樁應於現場依規定埋設，其種類包括：都市計畫範圍之界樁、道路中心樁、公共設施用地之界樁、土地使用分區之界樁。建築行為之準備階段須先查明各種樁位之正確位置，否則建築線、區界線等正確位置不明，審酌建照之作業將窒礙難行。

- 3、除現況應有正確之樁位，樁之位置須經檢測與都市計畫樁位置相符外，並應具備配合正確樁位分割之地籍圖。如基地地籍圖尚未辦理逕為分割，即難以推算正確之可供建築之基地面積。

三、區域計畫法對建築行為之基本規定

- (一)屬於都市計畫地區者，依都市計畫法及該都市計畫書、圖之規定辦理。
- (二)屬於非都市土地者，由直轄市、縣（市）政府按照非都市土地使用計畫，製定非都市土地使用分區圖，並予公告後，依「非都市土地使用管制規則」實施管制。
- (三)業經公告土地使用分區圖之非都市土地，並於各種使用分區內編定各種使用地類別者，除依「非都市土地使用管制規則」管制其使用項目及容許使用之強度外，其建築行為並依「實施區域計畫地區建築管理辦法」管理之。

四、建築法對建築行為之基本規定

- (一)「建築線」為申請建築執照之要件。所謂建築線，即係依法公告之道路境界線。此外，亦得以現有巷道指定建築線，令其退讓建築（建築法第42條、48條）。建築基地在都市計畫地區者，無建築線即無以申請建照，惟都市計畫農業區、保護區等之自用農舍等建物，經主管建築機關認為在安全上無礙者，則不在此限。
- (二)畸零狹小之建築基地，非與鄰地協議調整地形，或合併使用，不准建築。但該畸零地經與鄰地調整其地形或合併使用要經協議不成，或因自然地形無法調整而合於省（市）畸零地使用規則規定而准予

建築者，不在此限。

(三)易受海潮、海嘯侵襲，洪水氾濫及土地崩塌之地區，如無確保安全之防護措施者，直轄市、縣（市）（局）主管建築機關於商同有關機關後，得劃定範圍，發布禁建（建築法第47條）。

(四)建築法第3條所定適用範圍內之一切公私建築物，非經申請該管主管建築機關之審查許可，並發給執照，不得擅自建造、使用或拆除。無照興建之建築物即係違章建築。其得依法罰鍰補照者，稱「程序違建」；因不合法令規定（如建蔽率超過法定標準）而無法補領建照者，稱「實質違建」，依法則予拆除。

(五)建築執照之審核，除應依建築法令，如建築技術規則、畸零地使用規則之規定外，並應符合其他有關法令之規定，如都市計畫法關於使用管制之規定；分區使用管制規則關於高度限制、最小基地規模限制之規定等。實言之，建照之審查非僅單純為建築法令之審查，實係配合其他有關法令，如土地法、民法、都市計畫法、區域計畫法、消防法等之綜合性審查。

五、其他禁限建法令對建築行為之基本規定

(一)絕對性禁建規定

1、國防軍事設施禁建規定

(1)國家安全法

該法第五條規定：為確保海防及軍事設施安全，並維護山地治安，得由國防部會同內政部指定海岸、山地或重要軍事設施地區劃為管制區，並公告之。

前項之管制區，為軍事所必須者得實施限建、禁建，其範圍由國防部會同內政部及有關機關定之。

(2)要塞堡壘地帶法

國防上所設各種要塞周圍，自基點或基線起至外方約400公尺至600公尺以內為第一區，得予以禁建。自第一區界線

起至外方約3000~4000公尺以內為第二區，得限制建築物高度在六公尺以下。

(3) 戒嚴時期台灣地區各機關及人民申請進出海岸及重要軍事設施地區辦法。

所謂海岸線及重要軍事設施地區，係指海岸距離高潮線500公尺以內，及重要軍事設施周圍150公尺以內之地區。在該地區範圍內之建築行為，應由有關機關徵得國防部同意。但為配合濱海市鎮之建設發展，得由縣（市）政府將屬於本辦法規定區域內之都市計畫書圖，送交臺灣警備總部按權責完成同意程序，由縣（市）政府按軍方同意範圍，逕行核准建築。

(4) 臺灣地區軍事設施周圍禁止及限制建築辦法

該辦法所稱軍事設施，係指確有爆炸性、危險性之飛機場，飛彈基地，軍事工廠及倉庫。禁建範圍：飛彈基地內由現設之鐵絲網起向外20公尺。爆炸性之工廠及倉庫，以該工廠或倉庫為基點，最大不得超過500公尺；油料倉庫不得超過100公尺。空軍、陸軍、海軍陸戰隊飛機場，以跑道及副跑道之兩端、兩側；滑行道及疏散道之兩側及閉合區；及現有環場道、環場堤以內地區，劃為禁建區。

2、原子能法之禁限建規定

核子設施周圍地區，應按核子事故發生時，可能導致損害之程度，劃分禁建區及低密度人口區。禁建區範圍係按核子事故發生後，其邊界上之人在二小時內，接受來自體外分裂產物之全身劑量不超過25侖目，或來自碘之甲狀腺量不超過300侖目之緊接核子設施地區為禁建界線。

3、衛星及微波通信放射電波範圍內禁止及限制建築辦法之禁建規定該辦法之禁建範圍，係以衛星通信地面電台天線塔為中心，200公尺半徑內之非電台用地；及以電波反射板之邊緣周圍50公尺以內所使用之天線，所需之無阻礙地帶區為禁建範圍。

4、飛航安全標準及航空站、飛行場、助航設備四週禁止限制建築

辦法之禁限建規定

該辦法之禁限建範圍，係以起落地帶1/40及1/50之錐體斜面，及1/20之圓錐面限制建築物高度；起落地帶中心點，半徑4000公尺之水平面為禁建區。此外，儀器系統左右定位台天線、滑降台、多向導航天線、機場搜索雷達天線之周圍地區，亦為禁限建之範圍。

5、其他法律之禁限建規定

其他經立法得以禁限建之法律，如公路法對於公路計畫用地，水利法對於水道洪水泛濫所及之土地（行水區及洩洪區，水道治理計畫線或堤防線等），土地法對於各級政府為開闢交通路線、興辦公用事業、新設都市地域及國防設備等事業所需用地，均得依法定程序，禁止其為建築之使用。

(二)條件性禁建規定

建築基地因欠缺法令規定之要件而不能作為建築使用，但於原因消滅後仍得為建築之使用者：

1、依建築法規定不准建築者

(1)未與建築線相連接之基地，不准建築（農業區、保護區除外）。

(2)畸零地不准建築。

2、依都市計畫法規定不准建築者

(1)都市計畫公共設施保留地，在保留徵收期間，不得建築，但得依法申請臨時建築。又公共設施保留地如經依法撤銷，或變更為其他使用分區者，依變更後之使用管制辦理。

(2)基地規模不合分區使用管制規則所定最小基地規模者，不准建築。

(三)時限性禁建規定

禁建之期間有一定之時限，於禁建之原因消滅，或法定之期限期滿後，應予當然解禁者：

1、依都市計畫法之規定者

(1)因新訂、擴大、變更都市計畫時，得發布禁建令。禁建期

限最長不得超過二年。

(2)實施新市區建設，辦理市地重劃時，其重劃範圍得公告禁建。禁建期限不得超過一年六個月。

(3)實施都市更新而辦理重建之地區，得予以禁建，以利於重建地區辦理土地徵收，拆除原有建物。主辦單位即得按新擬訂之都市計畫重建之。

(4)因未發布細部計畫，公共設施未照主要計畫完成，而不能確定建築線之正確位置者，不得發照建築。

2、依土地法之規定者

政府為興辦公共設施或公用事業，或新市鎮開發、國防設備等，得呈請核定公布徵收範圍，保留徵收三年。但因開闢交通路線或舉辦國防設備事業者，得延長保留徵收期間（至多五年）。土地於保留徵收之期間內，得禁止所有權人為妨礙徵收之使用。

3、依平均地權條例之規定者

各級政府因都市發展或開發新社區之需要，或為促進土地利用，得就選擇之地區公告禁建，以便辦理區段徵收或市地重劃。禁建期間不得超過一年六個月。

4-1-3 基本課題

一、關於土地及建築物權利方面

(一)建管機關對土地權利證明文件之審查，應採形式審查抑或實質審查，須予合理界定。

我國法律對於不動產物權之取得，既採登記主義，是則地政機關核發之土地及建物謄本足可採信，建管單位毋須再予審核。至若謄本有偽造、變造、塗改，或產權已有移轉，或設定他項權利，當事人仍持用權利變更前之謄本，不為告知者，悉應由申請人（土地所有權人）負一切法律責任，建管單位僅係就公法上之限制，審核其申請建築是否有違建築法、都市計畫法等有關法規之規定而已。實言

之，建築法第30條規定：「起造人申請建造執照或雜項執照時，應備具申請書、土地權利證明文件、工程圖樣及說明書。」其所稱「土地權利證明文件」僅須「備具」該項文件為己定。主管建築機關依同法第34條審查建照，亦僅就「工程圖樣及說明書」中之「規定項目」審查而已，「其餘項目」授權建築師或專業工業技師簽證負責者，亦不涉及「工程圖樣及說明書」以外之事項，法理甚明。故以現行建築法之規定而言，「土地權利證明文件」對於建照申請案，係就形式審查（審查是否已「備具」該項文件），毋須涉及實質審查。但實務上，各地方主管建管單位仍就土地權利證明文件予以實質審查，似有澄清改進之必要。為避免無謂之糾紛，建管單位得於發照同時通知土地權利關係人知照。至若土地權利關係人主張其權利時，宜循私法途徑解決，原申請人如因而損及他人之權益，或遭受損失，仍應自行負責。

（二）共同壁協定書之使用範圍應再簡化統一。

「共同壁協定書」應指不同一宗基地之建築物，於基地境界線處共同使用建築物之分戶牆。亦即同一外牆，其牆厚座落於二宗基地上，經雙方協議共同使用該同一分戶牆之協定書而言。實言之，不同宗之基地，始有共同壁之協定；同一宗基地內之連棟式房屋（包括公寓式及透天厝房屋），縱有共同使用之分戶牆（實務上，除單戶建物外，均無可避免），惟因屬同一宗基地，且該建照係由全體起造人聯名申請，法理上足已視為共用分戶牆之設計，係屬全體起造人之共同約定，毋須另附「使用共同壁協定書」。惟以目前各地方政府建管單位，執行不一，宜予統一執行，以資簡化。

二、關於都市計畫法方面

（一）都市計畫樁之測定及管理維護應速謀改進，以維護人民權益。

都市計畫樁之測釘，有關樁位之埋設、維護、檢測；樁位圖之保存、閱覽；測釘之人員與經費之配合等事項，現存問題頗多，影響人民權益亦大，亟須速謀改進：

1、部分地區未能依都市計畫法第23條之規定，於細部計劃發布

實施後一年內，豎立樁誌，計算座標，辦理地籍分割，嚴重影響都市計畫之實施及人民權益。

- 2、道路中心樁，使用分區界樁等，常有嚴重誤差、遺失損毀，或被私自移動之情事發生，影響人民權益，常滋糾紛。
- 3、都市計畫樁實地定位精度不高，地籍分割圖亦常有誤差，致實地樁位與樁位圖、地籍分割圖三者互有不符，執行上無所適從。
- 4、地方政府缺乏測量專業人才或測量專業單位編制，亦無充裕經費實施樁位測訂，故品質粗糙，錯誤百出。
- 5、公務單位或公用事業常因公共工程之施工、維護而損壞、掩埋、移動都市計畫樁。
- 6、所在地之工務單位未依規定，每年定期實地查對樁位一次，未能善盡管理與維護之責。

(二)都市實質發展計畫必須與建築管理密切契合，相輔相成。

嚴格劃定優先發展區及暫緩發展區，擴大財務計畫以落實都市建設，使其發展有序加強都市公共建設之投資。並積極研擬都會發展之策略，如都會區交通網路、防洪計畫、飲水系統、垃圾處理、生態保育等。

三、關於區域計畫法方面

(一)充實區域計畫地區建築管理法規，以應管理需要。

現行「實施區域計畫地區建築管理辦法」僅有較原則性之規定，對於台北、台中、高雄都會區內發展迅速之建築開發行為，已不能適應管理上之需要。

(二)加強山坡地開發建築管理。

山坡地開發仍有蓋墾、蓋建之情形，水土保持設施亦多不按規定標準施工，致工程災害、生態破壞、環境污染等不當行為，時有所聞，現行山坡地開發建築行為之管理未上軌道，亟待加強。

四、關於建築法方面

修改建築法，明確訂定建管機關及起造人、設計人、監造人、承造人之

責任範圍。其責任界限循下列原則劃定之：

(一)申請人應負實質的法律責任

主管建築機關對於有關證件部分，應就建照申請案依據建築法規所規定之形式要件予以審查，毋須涉及實質審查，申請人有偽造文件，或有侵害他人權利者，悉由申請人自行負法律責任。

(二)明確區分審查項目之權責

主管建築機關對於建築法所定之「規定項目」，應予以實質之審查，並負其責任。建築法所定之「其他項目」，應不予審查，且無需負責。惟為落實建築師之簽證制度，達到簡政便民之目標，內政部對於「規定項目」之範圍，宜儘量縮小其範圍。

(三)對於不必要之書表及申請書格式，宜再予簡化。

4-1-4 小結

準備階段所涉及的層面極為廣泛，大至國安法、區域計畫法，都市計畫法、小至建築基地及其產權，為建管過程中最根本之先驅工作，影響後續之實質規劃設計至鉅，但法令繁雜，且令出多門，如何將相關之法規加以簡化整理，提供建築管理人員、建築師、承造人等從業人員及起造人完整而正確的資訊服務，實為重要之課題。

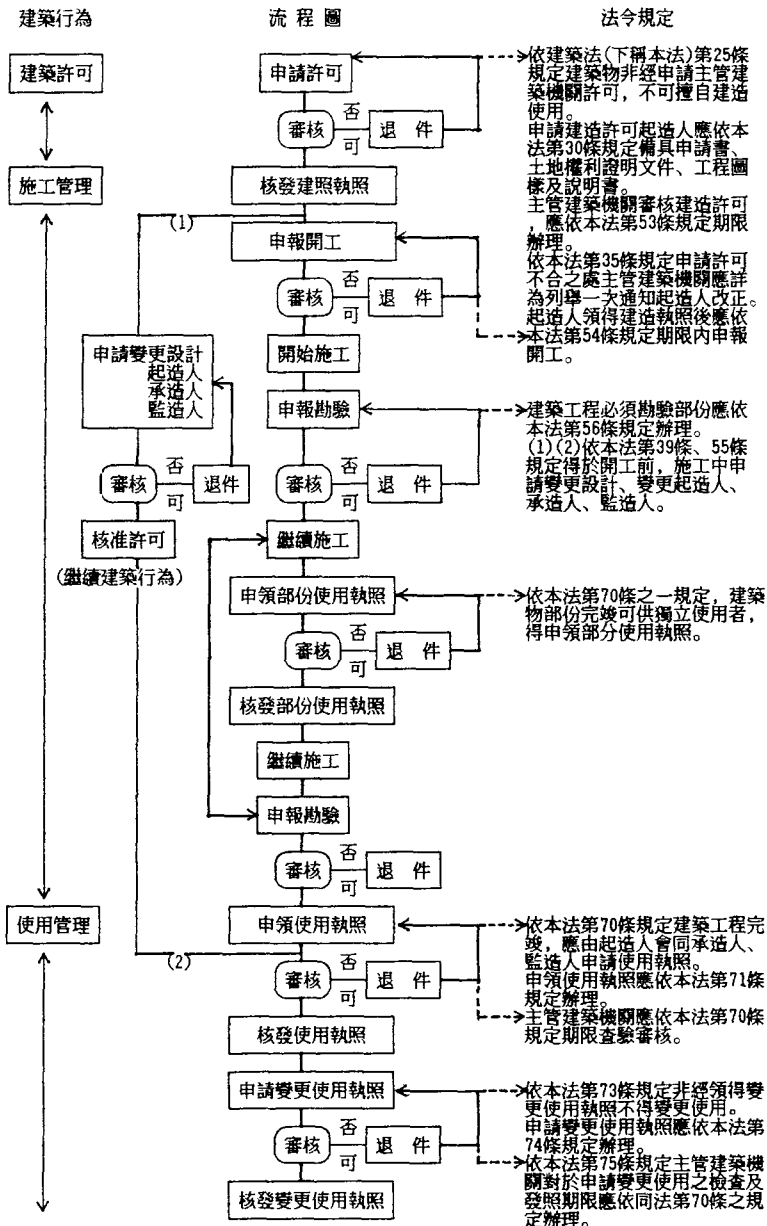
4-2 規劃設計階段

4-2-1 前言

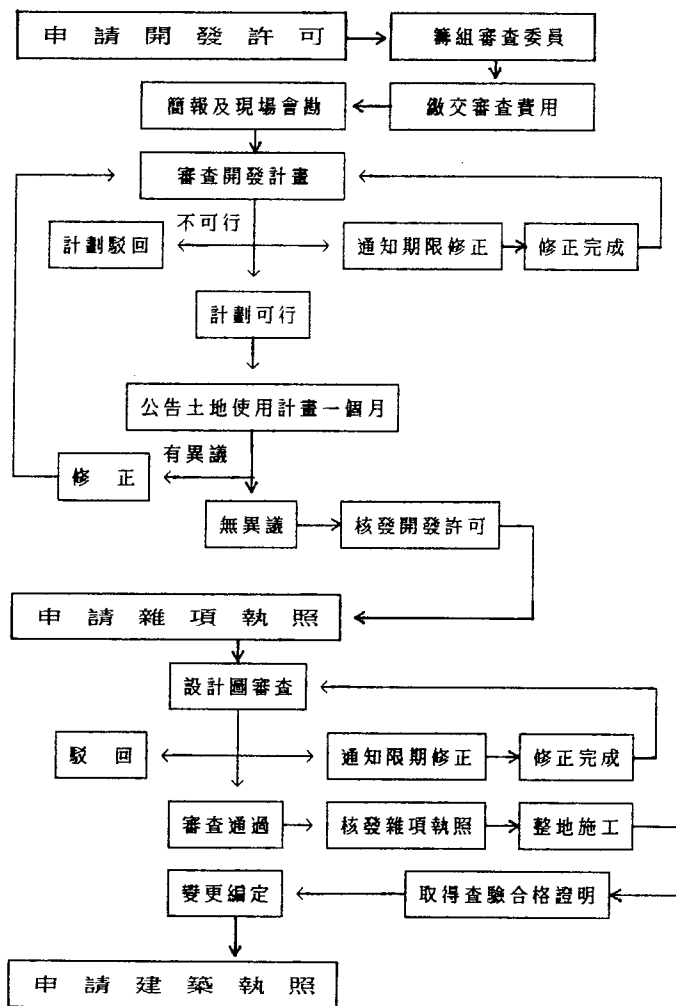
規劃設計階段之工作，嚴格而言，尚不涉及建管單位之「管理」問題。惟規劃設計之過程，實質上則已進入建築管理領域，因規劃設計之結果，必須透過建築管理之程序，方能立於合法之地位。是故，在規劃設計階段極須就相關法規做全盤之瞭解，在法規許可範圍內，發揮創意、營造優良環境品質。本節除分析建照申請現況及基本課題外，並摘錄現行建築執照申請、審核流程圖及山坡地申請建築開發流程圖，以瞭解全盤作業程序，有助於本文相關研究內容之比較。

如附圖一、附圖二。

附圖一、建築執照申請、審核相關流程圖



附圖二 山坡地申請建築開發流程圖



4-2-2 現況分析

一、都市土地及新社區開發規劃之法源及開發方式：

(一)依都市計畫法之開發

依都市計畫法之規定，有新市鎮之開發及舊市區之更新。其土地取得之方法，不外區段徵收、市地重劃、協議收購，及改良式之區段徵收（發還改良式之一部分土地給地主，抵償原徵收之費用）。此類開發方式須有巨額經費、專責機構及專責人員主其事，投資大量之人力、物力方足竟其功。其初期之規劃，當由都市計畫之規劃入手，考慮區域之公共設施，如聯外道路系統，電力、電信、自來水、瓦斯系統之供應，垃圾之處理，以及土地之重分配、都市景觀之設計、社區內基地開發方式之限制事項等。質言之，其先期工作在於規劃及公共投資，後期工作則為配合開發目標之建築管理。

(二)依平均地權條例之開發

依平均地權條例之規定，有市地重劃及區段徵收。嚴格而言，市地重劃及區段徵收並非都市土地之規劃或開發，它是屬於一種手段、過程、而非目的。惟實務上，大規模之建築開發行為，多需藉助於此種手段及過程，方能順利完成開發之目的。無論市地重劃或區段徵收，其實質建設仍須以精密之規劃為藍本，尤其都市計畫之細部計畫，乃係辦理市地重劃及公共建設之重要依據，至其完成重劃後之建築開發，仍須藉助於建築管理之體系，以據以執行。

(三)依國民住宅條例之開發

依國民住宅條例之規定，有國宅社區之規劃及設計。當前我國之國宅政策，仍有於社會福利之範圍，國宅之承購戶限於中、低收入之民眾，故國宅社區之規劃，設計有一定水準之限制。惟有關於國宅社區之規劃，其在都市計畫區域內者，仍依都市計畫之規定；在都市計畫以外地區，依實施區域計畫地區建築管理辦法之規定，並應依「國民住宅社區規劃及設計規範」配置社區性公共設施。有關建築行為之管理，除循建築法令體系納入管理外，社區規劃及建築設計並應合於上開規範之要求。

(四) 依山坡地保育利用條例之開發

依山坡地保育利用條例及區域計畫法之規定，山坡地之開發應依內政部訂頒「山坡地開發建築辦法」之規定。申請開發之山坡地有一定規模之限制(10公頃以上)；坡度應小於三十度，地質安定，不易崩塌；有適當之水土保持設施，以維護適當之自然生態景觀。其開發過程自始即納入建築管理體系之內，是其最重要特點之一。

(五) 依建築技術規則之開發

依現行建築技術規則之規定，有「未實施容積管制地區綜合設計鼓勵辦法」對於大街廓基地規劃之獎勵。此項辦法旨在鼓勵大街廓方式之開發，促使較小基地合併規劃，並以增加高度及容積之方法，獎勵開發者提供開放性之都市空間。

(六) 其他規定

其他依都市計畫書之規定須做整體開發者，則應依規定之條件及開發方式規劃之。

、規劃設計階段各種相關法令之限制規定：

(一) 區域計畫有關管制事項：

在實施區域計畫地區，應依照「非都市土地使用管制規則」之規定，限制土地之使用。其建築行為則依「實施區域計畫地區建築管理辦法」實施建築管理。

(二) 都市計畫有關管制事項：

1、有關都市土地分區使用管制之規定：

各種使用分區之土地，其允許之使用項目，使用程度、使用規模，及限制使用之事項，悉依都市計畫法及其省（市）施行細則之規定；都市計畫書另有規定者，從其規定。

2、各種公共設施用地允許使用之項目，公共設施多目標使用方案允許放寬使用之內涵，以及都市計畫公共設施保留地臨時建築使用辦法允許之臨時建築，其構造、規模、用途之限制。

3、都市計畫書內有關建蔽率、容積率、建築物高度規定之限制。

4、都市計畫書內有關土地開發方式之限制，如市地重劃、整體開

發等；有關開發時機之限制，如優先發展區、後期發展區等；
有關開發方法之限制，如山坡地限制開發區、採礦區等。

5、都市計畫特定區之特別限制。如風景特定區有關景觀之特別限制；旅館專用區有關土地使用之特別限制等。

(三)禁限建特殊管制事項：

有關軍事性及非軍事性之禁限建規定，宜先行詳確查明。禁限建之類別、法令依據等，本章第一節已有詳細說明，從略。

(四)建築法及建築技術規則管制事項：

1、建築法關於基地條件之要求已如前述，茲不贅述。

2、建築技術規則含總則編、建築設計施工編、建築構造編、建築設備編。其中設計施工編對於建築物之通路、高度限制、防火避難設施、消防設備、採光通風、停車空間、防空避難設備等，均有詳盡之規定。

(五)建築基地條件之確認要件：

- 1、是否已臨接建築線：建築線係申請建照之要件，亦為建築物高度限制計算之重要依據。故建築基地是否已臨接建築線？建築線之正確位置有無爭議？都市計畫樁位圖、地籍分割圖、現況鑿界之界樁三者是否相符？均屬規劃設計過程必須確認之工作。
- 2、基地是否符合畸零地使用規則之規定？或合於都市計畫書規定之「最小基地」規模之規定？（如分區使用管制規則內所規定之最小基地寬度及深度）。
- 3、基地是否臨接現有巷道：現有巷道不屬都市計畫道路，但依建築法第48條得指定建築線。惟現有巷道之可否指定建築線，有一定之條件，且省（市）政府之規定並非一致。建築基地若臨接現有巷道，該巷道之是否指定建築線，或是否得予申請改道或廢止，對於規劃設計有重要之影響。

(六)其他專業法規之管制：

- 1、「國民住宅社區規劃及住宅設計規範」對於國宅設計規劃之管制。
- 2、「省（市）零售市場建築規格」對於零售市場之管制。

- 3、「觀光旅館業管理規則」對於觀光旅館之管制。
- 4、「勞工安全衛生設施規則」對於工廠廠房之管制。
- 5、其他如文化資產保存法對於古蹟之修護，機械遊樂設施管理辦法對於機械之遊樂設施，加油站設置原則、學校校舍設施標準等，均與建築物之設計有關。

4-2-3 基本課題

一、對於各種不同開發方式之課題與建議

(一)政府興辦之大規模開發事業，無論是新市鎮建設，或為市地重劃，多集中人力、財力於公共設施之興建，及地權之分配。俟公共設施完竣，土地亦分配完成後，即無後續之工作，諸如產業與人口之引進，已完成之公共設施之維護等工作，均付厥如。致後續之建築工程缺乏整體性之建設規劃，甚多公共設施任其荒廢，形成投資浪費；至於零星工程之進行，則因疏於管理，任由工廠商破壞路面、路燈，阻塞排水溝渠，倒棄廢棄物，亟須加強管理，以維護公共設施。

(二)國宅建築屬我國重要之住宅政策。國宅之規劃興建在我國萌芽已歷二十年餘年，積極推動國宅則為晚近十餘年之事業。惟國宅建設之績效迄來突破多年來之窘境，早期受限於預算之短絀，專業人員之缺乏；繼而因土地取得困難重重，績效不彰；國宅社區之規劃設計尚須改進：

- 1、國宅社區之規劃宜配合都市空間之規劃觀念，提供良好之都市開放空間、配設適當之公共設施，以彌補都市計畫開放空間之不足。
- 2、住宅計畫宜配合社會進步之脈動，隨進步之潮流，與時推移，以發揮積極性之領導進步之功能。
- 3、國宅建設目前多由政府主其事，故其規劃設計、施工管理均較為單純，可為建築管理之典範。惟建築法規，尤其建築技術規則，對於此類大規模具計畫性之開發行為，未賦與較大之彈性。尤應允許用容積之觀念，准予調整建物之高度、建蔽率等，

以塑造較佳之都市空間，至為重要。

(三)由於都會人口集中之壓力與日俱增，都市地價之高度躍升，都市邊緣土地之開發遂提早來臨。惟以都市邊緣地區既乏完善之都市規劃，亦無充裕之經費投入公共建設，建築品質亦難有較好之水準。

(四)依山坡地開發建築辦法申請開發之山坡地，部分投資者財力基礎較為薄弱者，甚或投資者僅係炒作土地資源，實際上並無開發意願者，竟於申請開發許可獲准後，即待價而沽，不予進行整地及水土保持，或將水土保持工程因陋就簡，草草完工後，即設法完成建築用地之使用編定，而仍以轉售土地圖利為目的，終至經年累月雜草叢生，駁嵌崩壞，水土流失，失去政府鼓勵開發之美意。

(五)『未實施容積管制地區綜合設計鼓勵辦法』係近年來建築法規之彈性運用最具突破性之法規。對於當前之都市空間、建築環境，以及建築設計之彈性，極具貢獻。惟以該項法規在我國尚屬試驗階段，應如何將開發者之利益與都市環境之貢獻相結合，將公共利益引入建築設計之中，實有待於進一步之研究改進。

(六)建議

- 1、政府對於大規模之市地開發，諸如新市鎮建設及市地重劃，應於完成公共設施建設及完成地權分配後，訂定週密之後續計畫工作，有計畫引進相關產業及人口，並於此一後續計畫期間，至少五年之內（公共設施完成後起算），設置管理維護單位，一方面繼續公共設施之規劃設計（如公園、兒童遊戲場等），一方面仍應配合建築管理，隨時維護管理已完成之公共設施，以免抵銷其建設成果。
- 2、國宅社區之規劃應儘量以容積觀念往高樓發展，促使留設更多具有效益之都市開放空間。尤其可參照現行『未實施容積管制地區綜合設計鼓勵辦法』訂定更適於國宅社區，且更具前瞻性之法規，以使國宅社區之規劃成為主導建築設計進步之主流。
- 3、對於依據「山坡地開發建築辦法」申請山坡地開發之案件，宜建立追蹤管制之制度。凡於許可開發後，於一定期限內未予進行後續之開發工作，包括公共設施、水土保持，及建築物之實

體建設者；或其公共設施、水土保持工程，品質粗糙，因陋就簡，或不按核准圖施工者，均應予適當之處理，以維護公共安全。

- 4、對於現行「未實施容積管制地區綜合設計鼓勵辦法」所規定之適用範圍、獎勵要件、開放空間條件等，宜依據執行上之經驗委託專業職業公會再行深入研究改進，以擴大該項法規之效益。尤以提供之都市開放空間應如何加強列管，實為爾後建管單位亟須特別努力之重點工作。

、對於各種法令限制之課題與建議

- (一)在實施區域計畫地區之建築管理，尚有諸多事項依現行法令，未盡明確。諸如建築法所定施工勘驗之程序，「建築線」之認定及「一宗」建築基地適用範圍等；再如建築技術規則某些規定，如特定建築物基地條件之限制，對於區域計畫地區建築物之適用性等，亦均有待進一步之研究與澄清。

(二)都市計畫管制事項在現階段，常與建築管理發生脫節現象：

- 1、都市計畫書內涉及建築管理之事項，常因都市計畫單位與建管單位各自為政，或因承辦人員職務調動、離職或疏忽，造成無可補救之錯失。如都市計畫書內（或都市計畫委員會之決議）明定須整體開發，或明定高度限制、層數限制，或容積限制者，極易因上述原因而疏於管制。迨建築物依核准之建照完工後，已難於糾正。
 - 2、現行台灣省各縣、市尚少有實施容積管制，缺乏完整之分區使用管制法規體系，有待於進一步之研究訂定。
 - 3、都市計畫單位缺乏建築管理之專業人才，致其所訂法規涉及建築管制事項者，多有不切實際，或與建管法令相矛盾之現象。
- (三)對於軍事性及非軍事性之禁限建規定，目前尚有部分法規係行政機關之行政命令，與中央法規標準法第5條、第6條規定，應「以法律定之」之旨趣相去甚遠。茲以政府近數年來，大力推動法治體制，類此行政機關未依法行事之現象，宜視適當時機漸次改進，以落

實法治基礎。

(四)建築線、地籍分割線，及現況界樁三者不相符合之情況，時有所聞。同一計畫道路，臨街房屋前後、錯落不齊，路寬時有寬窄不一者，更有甚者，使用分區界線因界樁埋設誤差，或地籍分割錯誤，而有公園預定上，或農業區內等，發照建築者。凡此嚴重之錯誤，均足以凸顯建築管理上之重大疏失，實難歸咎於於建管單位，其他有關單位究應如何配合，用茲改進此種缺失，深值研究。

(五)畸零地之執行標準，常因基地及其周圍環境變化甚多，而苦於缺乏恆一之適用標準。故畸零地常因認定標準不一，見解各異，偶因鄰地間調解不成，致遲遲不得建築，徒增當事人間及建管單位之困擾。或畸零地相鄰地主常以奇貨可居，以法令相制，致使調解更為不易，偏離鼓勵狹小基地合併使用之立法旨意，實須改善。

(六)現有巷道指定建築線，亦常為訟源之一。由於現有巷路之認定標準時有爭執，巷道兩側之土地所有權人亦因指定巷道建築線利害關係對立，致當事人，建管單位之承辦人員，易為訟案所困。

(七)建築技術規則係現行建築法令體系中，主導建築物設計之技術性法規。此一法規惟就建築管理而言，尚有以下問題尚待改進：

- 1、現行條文多屬消極性之限制事項，缺乏前瞻性、開創性之條文，以發揮積極主導規劃設計技術不斷進步之力量。
- 2、現行條文缺乏彈性，總則編第6條雖賦與「建築技術審議小組」有「另訂標準適用之」之彈性規定，惟該小組迄未扮演積極之角色。
- 3、建築技術規則既屬技術性法規，惟建築技術日新月異，建築設計亦變化多端。法規條文實難以有限之文字，表達多變之意念，對於法規歧異見解之爭執，在所難免。如何建立具有高度效率，且能息爭解難之客觀標準，實亦屬當前之重要課題。

(八)建議

- 1、台灣地區北、南、中部都會區已逐漸形成，區域計畫地區之建築開發，勢將益愈頻繁。對於實施區域計畫地區之建築管理宜予加強管制，對於現行建築法令在適用上易於混淆，或規定尚

未週延之處，宜委託學術單位深入研究。

- 2、加強都市計畫單位與建管單位之聯繫，建立都市計畫書圖管理之制度，尤應公開印售都市計畫書圖供民眾選購，以利宣導。
- 3、尚未實施都市計畫分區使用管制細分之地區，積極研訂分區使用管制規劃，以促使都市健全發展。
- 4、凡涉及禁、限建規定之事，應積極研訂法律，揚棄以往行政單位便宜行事之陋習，以建立更健全之建管體制。
- 5、改進測量與地籍分割之技術，提高其作業精度，對於都市計畫樁之遺失、移動，應設專責單位，隨時予以補測、檢測。
- 6、落實建築法第45條關於畸零地調處不成時，由地方政府予以徵收後，辦理標售之規定，以確實解決畸零地之問題。
- 7、加強辦理都市計畫之細部計畫，尤以長久以來，政府迄未能嚴格執行都市計畫法所定，未實施細部計劃地區不得建築之規定。致主要計畫發布後，細部計畫未能及時配合擬訂，在此空檔期間，造成甚多雜亂無章之建築物，現有巷道問題極多因此而生。實言之，欲徹底解決現有巷道之紛爭，應由都市計畫之健全發展著手。
- 8、建築技術規則宜再深入研究規劃更具前瞻性、主導性之架構，使建築技術規則不僅是扮演消極性限制思考之角色，更能發揮積極主導規劃設計不斷進步之原動力。

4-2-4 小結

規劃設計階段對於提升建築環境品質具有關鍵地位，原可發揮實際主導功能，然因上位計畫如區域計畫、都市計畫之法令不完善、或與建管法令銜接不良，產生矛盾與衝突，在消極性之法令限制下，終使建築過程中極為重要之規劃設計作業缺乏有效的政策導引，難有創意。

未來國內之建築發展配合社會變遷、技術提升及容積率之實施，將趨向更具規模的開發型態，如公共設施之整體規劃、高層國宅社區，以及山坡地的開發等，均應透過全盤的政策規劃，自土地使用分區，建管及相關法令之

充實完備，尤其建築技術規則應具前瞻性，俾充分發揮規劃設計功能，展現地方的建築特色，創造美好舒適的生活環境。

4-3 建照申請階段

4-3-1 前言

建照申請階段建築業者及建築管理人員，應根據建築法及有關規定，辦理申請及審查，其間對各相關人員資格審定，作業流程、審查項目及相關制度之實施均定有明文，茲就設計人、審查及鑑定人員、審查內容及審查期限，以及預審制度與簽證制度部份，分別探討如次。

4-3-2 現況分析

一、有關設計人部份

建築法第13條規定，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。

有關建築物結構與設備等專業工程部份，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程技師負責辦理，建築師並負連帶責任。

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。

建築工程為一專門技術，與公共安全息息相關，其設計人與監造人應具有該項專業知識者始能辦理，建築法第13條已有明定，但目前尚有以下問題：

(一)借牌執業普遍存在，影響設計品質。

目前除超高層建築及具特殊性建築物外，借牌執業之風氣仍普遍存在，其原因乃一般性建築屬經驗性者多（如五層以下公寓住宅），從業人員經歷一段期間後，亦可熟悉業務，易產生借牌執業、削價承攬之情形，影響設計品質。

(二)專業技師簽證制度不全

建築法規定特殊結構及設備應交由專業技師簽證負責，惟目前各專業技師制度尚未建立，權利義務不明，建築管理工作無法落實。

(五)法學基礎普遍薄弱

建管人員本身具有之基本法學知識不足，尤其對於便民、圖利他人之界限如何、引用法令方式及經驗判案等是否適法，無法正確有效之衡量常感困惑。

三、有關審查內容及審查期限部份

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。而建築執照審查期限之訂定，旨在使執照申請人可預期執照核發之日期及杜絕建管人員藉故拖延，然而執行績效不彰，原因如下：

- (一)申請人對期限之計算係以掛號之日起算至領得建築執照之日止，將全部過程如掛號、會稿、現場勘查、乃至校對副本、套繪圖、....等所需時間均計算在內，致常超出法定期限，誤解建管人員積壓案件。
- (二)部份建管人員對法令條文產生疑義時，需經內部之討論或與建築師再溝通解釋，或向上級請釋、延遲發照時間。
- (三)建築師素質良莠不齊，對於法令規定未加深入瞭解，增加建管人員負擔及退件修正之情形。
- (四)建管人員業務負荷過重，除執照審核外，尚有大量公文需要處理，如糾紛陳情、交辦事項及開會等均影響正常執照審核作業。
- (五)便民與圖利他人之定義易生混淆，建管人員不願主動負責，均採保守心態，且審核人員流動性大，對法令生疏，遇事推拖、怕事，影響審核工作。
- (六)地方主管機關之組織編制及分層負責授權程度不盡相同。(如縣市政府與院轄市之編制相差懸殊)，但建築法卻訂定統一審核期限，造成執行上的困難，殊不合理。
- (七)建築執照之審核，常須會辦及會勘，如涉及軍事管制、免設置防空避難設備之基地均須會同民防單位勘驗審查；山坡地雜項執照須會水土保持單位；河川管制地區須會水利單位；供公眾使用之建築物須會消防單位....等均須於執照掛號後會辦，影響審核期限。

令規定，造成適法性問題，此外涉及景觀、設計理念....等因素時，常因審查人員觀點不同而有不同標準，使申請人視預審為畏途。

五、有關簽證制度部份

現行建築師簽證制度，係中央主管機關基於改進建築管理方案所實施，並訂定簽證項目及有關表格。

建築執照審核涉及專業技術，建築師既經考試及格依法執業，為簡化建照審核工作，授權建築師對於專業部分項目負責簽證，乃專業分工之合理行為，亟需建立制度。目前，實施情形分析如下：

- (一)簽證項目與應審查項目均予審查——目前簽證項目與應審查項目常常混淆不清，責任權屬亦不明，建管人員則基於職責均予以審查。
- (二)簽證項目超越專業領域——如面積計算之簽證，因涉及基地面積之認定，有關退縮地、保留地....等，可否計入建蔽率，非建築師所能決定，簽證項目宜再檢討。
- (三)專業技師權責未明——目前僅規定水電設備、避雷設備、結構部份為簽證項目，均非建築師之專長，仍須委託專業技師為之，致建築師簽證未具實質效果，徒負責任而已。

4-3-3 基本課題

一、有關設計人部份

- (一)建築師借牌執業影響建築發展甚巨，應全面檢討現行問題之癥結，從制度上、觀念上根本研究解決。
- (二)儘速建立專業技師執業制度，將各專業技師納入管理，各負其責。

二、有關審查人及鑑定人員部份

- (一)全面檢討現行建管人員之素質，配合考試院之用人計畫，從嚴規定建築執照審查人員資格，並提高福利、升遷機會肯定建管人員角色及士氣。
- (二)建立有計畫之整體培訓計畫，提升全國之建管專業水準。

- (三)加強建管人員之基本法學觀念及管理理念，使審查作業更趨週延純熟。

三、有關審查內容及審查期限部份

- (一)各級建管人員觀念不一致，宜對法令解釋作整合工作，並全面檢討建築管理法規體系，不合時宜者，速予統一修正。
- (二)建築執照之消防、結構之審查，宜由有關之審查人員會同審查，以免影響公文會辦時間。
- (三)建築執照審查期限，由於各地方主管建築機關組織編制不一，宜授權各省市市政府依建築執照之性質及審查人力等因素一併考量，酌予延長，以免影響政府威信。
- (四)檔案調卷不易，影響審查時效，各級建管單位應儘速建立資訊系統，運用科學技術處理檔案資訊。

四、有關預審制度部份

- (一)預審辦法條文過於簡略，對於成員資格、功能角色及審定方式尚有諸多疑義，宜儘速檢討。
- (二)預審案件之性質規模不一，審查費用宜依實際情形合理研訂之。
- (三)預審效力究竟可否突破法令，或是否應呈報中央主管機關備查，宜再全面檢討。

五、有關簽證制度部份

- (一)重新針對建築師及專業技師之專長領域，修正現行簽證項目，發揮實際專業簽證成效。
- (二)確實劃清建築師負責之簽證項目與建管人員應審查項目，使權責分明，各有所司。

4-3-4 小結

建照申請階段，目前尚存有諸多問題遭民間業者詬病，舉凡設計人之管

理制度不合、審查人員素質不佳、審查業務與期限不符實際、公權力執行不力、以及預審與簽證制度無法發揮預期功能等現象均在在顯示，未來建照申請之管理應全面通盤檢討以創新的觀念、專業分工的原則、彈性有效的制度，紓解層層環結，方能將建照管理工作導於正軌。

4-4 施工管理階段

4-4-1 前言

建築施工管理相關之現行法令規定，主要見於建築法第五章，此外營造業管理規則與建築技術規則均有明列施工安全措施等規定。依其內容可以分為程序上的規定、實質上的規定、各行為人權責的規定、及賠償責任之規定等，分述如下：

一、程序上的規定

建築法已規定建築工程施工計畫、開工展期、開工申報、竣工展期、變更承造人、監造人、起造人及工程中止或廢止之申報程序等。另於施工計畫書之內容、建築工程期限之核定標準以及施工中必須勘驗部分等三項，建築法則授權省市政府於建築管理規則中訂之。

二、實質上的規定

對於施工場所之安全維護、防災措施、噪音及振動之防止、挖土時鄰房安全維護等，主要規定於建築技術規則。

三、各行為人權責的規定

(一)建築法第14條規定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。同法第15條亦規定，營造業應設置專任工程人員，負承攬工程之施工責任。營造業管理規則由內政部定之。

(二)營造業管理規則第三條規定所稱之營造業，指經營建築與土木工程等之營造廠商。其申請登記條件，施工應負之責任，獎勵及懲罰標準，營造業管理規則及建築法等均有規定。而各行為人權責如下表所示：

建築工程施工中各主要參與人員在現行法規上的權責劃分表

1. 建築師 (監造人)	1. 監督營造業按圖施工。 2. 遵守建築法令所規定監造人應辦事項。 3. 查核建築材料之規格及品質。 4. 其他約定之監造事項。	建築師法第18條
2. 營造業 技 師	1. 應負施工技術之責。 2. 應於開工、竣工報告單及申請查驗單上 簽名並蓋章。	營造業管理規則 第19條
3. 營造業 負責人	1. 營造從業人員執行業務違反營造業管理 規則或建築法令者，營造業負責人應負 責任。	營造業管理規則 第21條
4. 營造業	1. 主要部份應負責施工，不得轉包。 2. 不得不按圖施工。 3. 不得偷工減料。 4. 不得違反有關工程法規。 5. 不得有圖標情事。 6. 不得未經請准建築許可擅自施工。	營造業管理規則 第22條、31條、 40條等

四、賠償責任之規定

建築法第60條規定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，賠償責任之歸屬。

由以上的分析可以瞭解現行建築法規於施工管理部分之規定可謂十分週延，惟由於我國近年來經濟蓬勃發展，社會環境變遷迅速，現行法令在實際運作及執行層面仍然發生若干問題，分述於后。

4-4-2 現況分析

一、營造業管理規則法律位階與管理權限不符。

(一)營造業管理規則係依建築法第15條規定由內政部頒布實施。屬建築法授權中央訂定之行政命令，為建築法的子法之一。

(二)按中央法規標準法第5條及第6條規定，關於人民權利、義務者應以法律定之，不得以命令定之。因此以現行營造業管理規則仍屬行

政命令之位階，實不具備以法律規定行為人之責任並拘束其權利、義務及必要時科以罰則之基礎。

- (三)營造業管理規則第三條規定，營造業指經營建築與土木工程等之營造廠商。土木工程顯非建築法適用對象，通常也不必申請建築執照，以營造業管理規則屬建築法子法之位階而言，顯已超出母法之範圍，且在執行時由於土木工程未有固定之主管機關，對從事土木工程之營造業的管理，產生困擾。

二、程序規定重於實質規定

- (一)建築法對於建築工程之施工計畫、開工展期、開工、竣工展期、變更承造人、監造人、起造人、工程中止或廢止以及施工中必須勘驗部分之申報勘驗等均有程序上的必要規定，令業者感到規定太多，
- (二)由於近年來都市的高密度發展及民眾環保意識的覺醒，建築法有關建築工地的環境維護及安全措施等實質方面的規定，已顯得不足。例如建築法第67條規定建築工程施工發生震動或噪音，妨礙安寧者，應作必要之限制；環保方面之法令則明定住宅區噪音在夜間超過65分貝應予取締。相較之下，環保方面之法令顯然比較明確而易於執行。此外，有關施工場所的安全措施規定，建築法第69條雖規定挖土工程，應視需要對鄰房作防護措施，在目前都市高密度發展的情況下，因施工損壞鄰房的案例時常發生，一般性之規定已不足以適應實際需要。

三、行為人權責關係劃分不清

- (一)依據現行法令規定，建築物的承造人在建築物施工中幾乎完全不負責任。因為建築法條文中，尚無「營造業負責人」的名詞。營造業的負責人也僅按民法及刑法有關規定負責。而技師法對於營造業聘任的技師也未有特別規定，僅第19條規定技師不得借牌，執行業務時不得違反與業務有關之法令。但在執行建築物施工時，由於建築法對於營造業聘任之技師權責亦未有明確規定，致技師法第19條之規定亦難落實。

(二)營造業管理規則規定營造業不得擅自減省工料，不得不按圖施工，不得違反有關工程法規及從事圖標等，這些對於「營造業」的規定到底是由營造業的負責人執行，或由營造業聘任的技師負責執行，或由營造業雇用的工地主任負責，法令並未明確規定。舉例說明如下：建築法第15條規定營造業應設置專任工程人員，負承攬工程之施工責任，而營造業管理規則第19條亦規定，營造業之技師應負施工技術之責任。但同規則第21條卻又規定，營造業從業人員執行業務，違反本規則或建築法令者，營造業負責人應負其責任。最後到底誰應負責？實在很難確定。所以每當有事故發生時，就有互相推諉責任的情形，結果只有找監造建築師依建築師法第18條規定應負監督營造業按圖施工、查核建築材料之規格及品質的責任。而真正偷工減料、不按圖施工的承造人不必負責，監造建築師卻有推不掉的責任。

四、忽略材料品質及設備的管理

- (一)建築法第56條規定建築工程中必須勘驗部分於建築管理規則中定之。而省（市）建築管理規則均按一般施工慣例訂定主要構造之基礎、樓版及屋頂屋架等施工時必須勘驗其配筋，由承造人會同監造人向主管建築機關申報後即可繼續施工。造成監造人通常亦僅針對各樓版、基礎及屋頂實施查核其尺寸及配筋數量的工作。建築物其他部分之施工全靠營造業本身的能力及水準。在營造業水準參差不齊、借牌風氣充斥下，建築物的品質及安全等問題叢生。
- (二)由於保障消費者權益的觀念漸受重視，民眾環保意識也逐漸提高，愈來愈多的購屋者對於建築物的化粪池、蓄水池、昇降設備、配電設備、消防設備及瓦斯配管等建築物設備上的問題提出查詢。但在實際的施工管理層面，監造人、承造人或主管建築機關都難以針對專業技師或技術人員在各項建築物設備按裝或施工時所做的安全測試或性能提出鑑定報告，未能保障民眾之公共安全及公共衛生。

五、公司法影響營造業管理目標

- (一)依據營造業管理規則第35條及36條的規定，營造業分公司組織及非公司組織兩種經營型態。其中公司組織的營造業同時應受公司法的限制。惟公司法的若干規定未納入營造業管理規則中，致目前營造業管理產生不合理現象。
- (二)公司法第29條規定，公司得依章程規定置經理人。經理人負責執行公司股東或董事會之決議。按公司法之立法精神係採資金（所有權）與經營權分離的觀念。由股東或董事會委任專業經理人負責經營管理。任何人有錢都可以投資成為股東。因公司法第29條「得」設置經理人係非強制性規定，一般營造業按公司法設立登記時多不設經理人，由股東直接執行業務。造成外行人也可以經營管理營造業的現象。經濟景氣時任何人有錢都可以經營營造業，實乃營造業水準參差不齊的重要原因。
- (三)營造業管理規則第35條規定，營造業改易名稱或非公司組織營造業更換負責人時，其原領之登記證應予撤銷；另36條規定，公司組織之營造業變更組織或更換負責人，及非公司組織之營造業依法為公司之設立登記者得按原等級登記之。其目的乃希望營造業由丙等而乙等而升至甲等，逐漸累積經驗，並能養成專業技術的水準。但公司組織的營造業如依公司法辦理股東變更或組織變更，實際上就是公司的買賣。使公司組織的營造業在買賣時擺脫了營造業管理規則對於經驗技術累積的考慮。營造業管理規則只限制了非公司組織營造業的買賣。

由以上的分析我們可以瞭解目前營造業的管理在實際運作上，兼有公司法及營造業管理規則的缺點，而不具有其優點。

建築師擔任營造業技師管理困難

依據營造業管理規則第二章規定，甲、乙、丙各等級之營造業均可聘任建築師擔任營造業技師。該規則第18條又規定營造業之技師不得以開業之建築師充任之。惟建築師法對於建築師之管理又以開業建築師為主，並以建築師從事設計及監造業務主要管理範圍，則受聘於營造業擔任技師的建築師自不能依技師法管理，又不屬於建築師法的管理範圍，一

時成為「三不管地帶」。產生法律適用問題。

4-4-3 基本課題

一、儘速訂定營造業法，提升營造業之管理層次

(一)配合政府之公共工程建設

我國在近年內將執行台北市區大眾捷運系統及第二條高速公路等重大之公共工程投資，應使參與的營造廠商都享有法律規定的權利保障，並負擔法律規定的義務，而非按現行的營造業管理規則登記後去承攬大規模的土木工程，同時也期望經由法律的規範及保障使臺灣地區的營造業在從事政府的重大公共工程後，達到技術昇級，管理企業化之目標。

(二)確立營造業經理人制度

明訂營造業應設置具有專業資格的經理人負擔經營管理的責任。有別於負擔施工技術責任的聘任技師。建立營造業資本與經營管理分離的觀念。不具有專業知識的外行人仍然可以投資營造業，但不能經營或管理營造業。至於營造業的經理人可以比照國外對於營造業股東的資格規定，要求具備營建相關科系大專以上畢業者。而不一定要具有技師資格。

(三)規定營造業聘用相關技師指導施工技術。

目前營造業借牌風氣盛行，若干不肖營造業將公司名義出借圖利，造成一家營造公司有數十處工地之多，實已超出正常公司營運的能力。應該規定營造業承攬之工程造价在一定規模以上，或不同位置之工地應分別聘請技師駐工地指導施工技術，企圖以增加借牌之成本為手段而遏止借牌歪風之目的。

(四)明訂營造業各行為人之權責。

營造業法應明確規定，營造業負責人（股東）、聘任之技師（或建築師）、專業經理人及工地主任或營造業從業人員之權責。

二、修訂建築法，明確規範各建築行為人之權利義務。

為必要的規則，及以別於各類構造之技術規範。

五、適應社會潮流，重視建設公司營建部門之法律地位。

台灣地區由於都市化程度的提高，建築物將日趨多樣化與高層化，設計水準及規劃技術均應隨市場導向保持敏感之反應，使建築物規劃設計以至施工銷售成為一個資本密集、資訊密集、管理密集及服務密集的企業化運作過程。單純的營造廠已經很難生存，建設公司將包括設計部門及施工（工務）部門似已是一種趨勢，它能經由大量資金的投入，靈活的掌握市場行情及消費者品味，提供最快最有效的服務。我們的法規對於建設公司營建部門的法律地位似應做全面檢討，以應實際需要。

六、引進統包式營造業經營方式，提升營建水準。

依建築法令現行規定，集合規劃、設計以至施工的統包式營建業尚不允許存在。雖然日本的法令已允許統包式的營建業者，但我國一直未能跟上。由於時代的進步，統包式的營建業較能廣泛收集資訊，科學化經營，對國際的營建市場及海外工程較具競爭力，也較能累積施工技術經驗，有助於規劃及設計水準的提升。

4-4-4 小結

綜上所述，建築物施工管理，關係建築物的工程品質與公共安全的確保，而相關法令不周與制度不良常造成不法業者得以逃避責任，鑽法令之漏洞圖謀不當利益，長期阻礙營建業之發展及技術水準之提升。而守法業者卻因得不到適當的輔導與保障，難以正常地發展，為現階段施工管理問題之最大癥結。故欲重整國內營建品質，必須從觀念及制度先予確立，並由修改不合時宜之法令著手。

4-5 使用執照階段

4-5-1 前言

現行法令對於使用執照之規定主要在建築法第六章之使用管理第70條至第74條，規定之內容分為：

一、程序上的規定

- (一)申請使用執照應備具之書、圖、證件。
- (二)主管建築機關對於使用執照申請案的核辦時限。
- (三)承造人或監造人不會同申請使用執照之處理方式。
- (四)消防設備應會同消防主管機關檢查。

二、實質上的規定

規定使用執照的查驗應針對建築物主要構造、室內隔間及建築物主要設備，並授權建築物主要設備之認定，於建築管理規則中定之。

4-5-2 現況分析

一、使用執照勘驗項目及認定標準不符實際

- (一)建築法第39條但書規定，施工中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，備具竣工平面圖、立面圖、一次報驗。依此，建築物施工中任何屬於建築法第十條所列之建築物設備其位置與設計圖不符時均應申請變更設計，不得修改竣工圖。例如：電氣開關位置的變更、水龍頭位置的變更等都需要申請辦理變更設計手續。其執行是否合理、標準如何？及修改竣工圖的範圍是否適當，宜加以檢討。
- (二)由於申領使用執照時依建築法第39條規定修改竣工圖的範圍很明顯的包括了室內隔間的修改或取消。因此建築法第70條規定竣工檢查包括室內隔間項目，在執行上產生困擾。因室內隔間檢查如發現

與原核准設計圖不符時，依法可以併案申請修改竣工圖後，成為合法的狀況，而修改後室內隔間不一定與核發建照時之圖說相符，因此建築法第70條有關室內隔間之竣工勘驗有必要做適當之檢討。

、使用執照之竣工勘驗標準不明確

(一)依據建築法70條規定，使用執照申請案僅勘驗主要構造、室內隔間及建築物主要設備等與設計圖相符者，即發給使用執照。按條文的意思，一般五樓公寓似乎結構體完工，即可申請使用執照，不必裝設門窗、也不必粉刷外牆，連鷹架等假設工程也不必拆除，（室內隔間也可以按建築法39條規定修改竣工圖）。如依此勘驗標準而領得使用執照，實有違建築法所謂使用執照係使用許可即建築物可供居住、工作等使用之常理。

(二)由於建築法未訂定使用執照竣工檢查的標準，也未授權省（市）建築管理規則訂定。因此各地方政府對於使用執照的核發尺度相差很多。部份地區（如台北市）不但建築物要全部竣工鷹架拆除，環境整理完竣，還必須種植花草樹木完成綠化工作，方能領得使用執照；但也有少數地方政府執行尺度較寬，建築基地內之鷹架尚未拆除，仍在進行粉刷外牆工作、環境尚未整理，但符合建築法第70條規定者，亦可領得使用執照，寬嚴不一，令業者覺得法令都是任由建管機關解釋，並影響政府威信。

、使用執照之產權效力尚有疑義。

(一)建築法第26條規定使用執照僅為建築物的使用許可；另依內政部64.4.30台內營字第640二一六號函釋，建築物使用執照僅屬建築物之可供某種用途使用之證明而已，並非為使用權利之證明；又民法第758條規定，不動產之物權非經登記不生效力。則使用執照之內容應以不涉及產權之持分或分配問題為合理。

(二)按土地登記規則第70條規定，區分所有之建築物申請所有權第一次登記時，如依其使用執照無法認定申請人之權利範圍及位置者，應檢具全體起造人分配協議書。

- 1、由於土地登記規則規定，使用執照內容無法認定申請人權利範圍時，才檢附全體起造人之分配協議書，因此建築物有權第一次登記時，是以使用執照的權利分配範圍為認定要件。但使用執照內有關起造人產權分配範圍之記載在建管機關並未列入審查範圍，建築法有關規定也一直認為使用執照不應涉及產權分配問題，然該一內容卻在土地登記規則內列為建築物所有權登記的主要依據。
- 2、一般建築工程在施工中，由於房屋預售多會申請辦理變更起造人手續。在建管機關核定變更起造人書件時，為配合稅捐稽徵機關的要求，必須核定各起造人持分建築物的面積（包括私有面積及持分公共設施之面積）及工程進度。做為核課建築物買賣契稅的依據。此時起造人持分建築物面積及起造人所有之戶別的記載，於使用執照核發時列入使用執照內容。就成為產權登記的要件，實際上建管機關所核發的使用執照已介入建築物的產權登記。
- 3、近來由於區分所有建築物的規模日趨龐大，對於區分所有建築物的公共設施產權持分問題若不立法予以管理，將產生建築物使用管理的問題，例如適用綜合設計鼓勵辦法的建築物，可能於室內設置有頂蓋的開放空間，此類開放空間在產權登記時，究應個人所有或由全體起造人共同持分，或可登記為非屬全體起造人之一的第三者所有迄今並無法律規定，完全由起造人自行協議分配，日後對於建築物使用管理有很大的影響。

起造人未全部會同申領使用執照時，如何處理未做必要之規範。

- (一)區分所有建築物之起造人人數通常很多，且通常包括建築商、土地所有權人、購屋者等不同角色，在施工過程中若有糾紛或財務問題未能解決，部份起造人就拒絕會同申請使用執照。
- (二)按建築法第70條規定，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。起造人未全部蓋章時，使用執照應如何核發產生疑義。惟依據建築法第70條的立法精神，使用執照之核發

主管建築機關應以建築物是否已按圖施工完竣為審核的主要依據。

似不必因起造人之間的私權糾紛，間接造成部份起造人利用使用執照的審查為談判的籌碼。但限於法令規定，建管機關應如何面對？

(三)對於起造人未全部會同蓋章的使用執照申請案應如何處理，內政部先後有：

1、64.4.30台內營字第640216號函

2、74.6.18台內營字第324010號函

3、74.12.31台內營字第357448號函

等三次函示規定處理原則，惟對於使用執照是否核發先後有不同解釋，易生爭議。可否比照建築法第70條對於承造人或監造人未會同申請使用執照的規定，提請建築爭議事件評審委員會審議，有待進一步探討。

4-5-3 基本課題

一、使用執照勘驗項目與修改竣工圖的範圍須再檢討修訂。

(一)建築法第70條有關使用執照之室內隔間勘驗項目應再檢討加強，並增列防火避難設施。

1、因建築技術規則對室內隔間未有明確規定，申領使用執照時亦可修改竣工圖，使規定形同虛設。尤以近年來室內裝潢業發展之迅速，一般建築物在使用前經常重新隔間，裝修一番，室內隔間勘驗之精神已蕩然無存。

2、建築物防火避難設施是維護公共安全的必要設施，建築技術規則建築設計施工編第四章第一節至第六節定有明文確的範圍及設施標準，各級建管機關執行上已有多年經驗。

3、防火避難設施項目中，防火間隔因非屬建築物，現行建築法70條並未納入使用執照勘驗項目，其對於公共安全及火災防範極為重要應予列入勘驗，至出入口、走廊、樓梯等防火避難設施，對公共安全有重大影響，亦應列入使用執照勘驗範圍，以符實際。

- 4、使用執照勘驗防火避難設施，可供作建築物使用後定期公共安全檢查的基本資料，有助於建築物使用管理。

(二)於建築法第十條增列建築物主要設備項目。

- 1、建築物主要設備之認定，按現行建築法第70條規定係授權於省（市）建築管理規則中訂定，但現行之建築管理規則條文均尚未訂定建築物主要設備內容。

- 2、建築物主要設備之認定，影響建築物使用執照之勘驗範圍，以現行相關法令已有明確規定之項目，優先納入，包括建築物之消防、昇降、避雷、防空避難及污水處理設備等。

(1)消防設備：消防法及消防法施行細則之公布已有明確之規定。

(2)昇降設備：建築技術規則及中國國家標準(CNS)2866等均有明確之規定。

(3)避雷設備：建築技術規則設備篇已有規定。

(4)防空避難設備：基於臺灣地區防空之需要，建築技術規則已有明確規定。

(5)污水處理設備：建築技術規則設備篇已有規定，為配合衛生下水道法之實施，對污水處理設備如化糞池等做必要之竣工檢查。

、授權省（市）建築管理規則訂定建築物使用執照竣工勘驗標準。

(一)按現行之省（市）建築管理規則，對於使用執照核發前建築基地環境之整理，工寮之拆除及基地週圍公共設施之損壞修復等均有若干規定。惟這些規定並無明確之法源依據。

(二)使用執照之竣工勘驗標準對建築管理工作之正確性、公平性及效率上有重大影響，並可供做申請人及主管建築機關共同遵守之依據。

(三)修改建築法第72條，將主管建築機關會同消防主管機關檢查消防設備其「會同」之規定取消。

- 1、消防法公布實施後，依規定消防設備由消防主管機關檢查即可。

- 2、由於主管建築機關成員對於消防設備並不專精，一般仍由消防

主管機關主辦，並無「會同」檢查之實質效益，但「會同」檢查，卻常因檢查時間不易排定，造成申請人不便。

三、建立建築物設備分項竣工勘驗及專業簽證的制度。

(一)依現行規定建築物施工完竣申請使用執照時，主管機關才檢查建築物各項主要設備是否與設計圖樣相符。但實際上建築物的各項設備乃一項一項的於工地現場敷設，其與建築物的外牆是否已粉刷完畢，建築基地四週環境是否整理完竣並無必然的關聯，因此法令應許可建築物消防設備敷設完竣後立即辦理消防設備竣工勘驗，昇降設備施工完畢後辦理昇降設備竣工勘驗。各主要設備均勘驗合格後配合其他項目之勘驗合格即可核發使用執照。

(二)現行法令雖規定建築物主要設備之認定在建築管理規則中訂定。若建築管理規則逐步訂定主要設備內容，則各級建管機關將缺少機電等專業技術人員；且對於日新月異的高科技自動化建築物設備之勘驗測試工作亦將形成問題。

4-5-4 小結

申領使用執照之管理，主要係針對勘驗作業所採取各項措施之規定，其因勘驗項目不符實際需要或基於勘驗標準未定或部分產權問題處理方式不明確，而影響使用執照的核發作業，應儘速修正勘驗內容，明定勘驗標準，並建立專業簽證制度，結合民間專業人力參與政府業務，提高建築管理執行成效。

4-6 使用管理階段

4-6-1 前言

建築物竣工後之使用管理事項可分為用途管理及公共安全檢查兩部份，其管理目的就建築物單體而言指建築物本身之安全，就建築物群體而言，指都市整體環境之公共安全與都市發展是否符合計畫目的而言，目前都市建築發展在私利與公益相互衝突間之取捨，都市居住人感受停車問題嚴重，生命財產之保障與居住環境品質提高....等要求，故使用管理工作實為都市發展中之重要課題。

4-6-2 現況分析

一、建築物用途事前規劃不週，影響使用管理。

依據建築法第73條規定：「建築物非經領得使用執照，不准接水、接電、或申請營業登記及使用；非經領得變更使用執照，不得變更其使用」。旨在使建築物之使用能符合土地使用分區管制之政策理想，提高土地利用價值，並維護都市土地使用良好之機能與環境。

然而，因台灣地區都市呈快速成長，土地使用分區管制缺乏週全的計畫，導致建築物使用不當的現象：

- (一)都市土地使用分區管制過於理想化，而國人生活方式有其特殊性，其居住、工作、娛樂（或休閒）等活動之場所彼此關係密切，住商混合，住工混合情形普遍存在。
- (二)都市計畫未盡妥當，如工業區位與住宅區咫尺相鄰，影響居住環境品質。
- (三)商業法令及建築使用管理鬆懈，加上國人經商意願頗高，臨街一樓空間，自動成為商業用途。
- (四)都市計畫通盤檢討辦法規定，商業用地佔都市計畫用地面積之比率不得超過百分之八致商業活動用地難以適應實際商業需要。

(五)住宅區設置騎樓，易於誘引商業行為。

(六)大多數防空避難設備，以樓梯間為單位，分散設置，面積太小，設計時又限於法令及造價成本，未予開窗，以致採光不良，防水防潮欠佳，造成使用管理之死角，浪費國家資源。

二、建築物定期檢查制度及組織付之闕如

建築法第七十七條規定：「主管建築機關對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，並應定期會同檢查。前項檢查標準及項目，由內政部定之」。

目前各地方政府主管建築機關每年均定期會同有關機關實施公共安全聯合檢查，檢查項目主要為消防設備與防火避難設施，實施成果未盡理想，其主要原因在於建築物所有人或使用人對建築物構造與設備之安全保養維護未予重視，而政府也未訂定完整之檢查制度與作業程序。以台北市為例民國七十六年度辦理情形統計檢查4,243件，合格者2,958件，不合格者1,285件，其中初檢3,409件，合格者2,334件，合格率為68.5%，可見民眾對建築物使用安全與防災意識並不甚重視。而政府執行建築物定期檢查亦有其困難，茲略舉如下：

(一)目前尚未訂定建築物檢查標準及項目，地方政府均自行辦理，效果不彰。

(二)檢查人員之資格、能力未訂，影響檢查品質。

(三)未能妥善利用專業技師之學識與技術、並賦予法定權責義務以協助政府辦理檢查。

(四)高層或大型建築物之設備複雜，以政府現有之人力尚無法勝任。

(五)建築物尚無管理委員會組織之立法與建制，難以配合執行。

建築物使用管理，部份涉及人民權益事項，未於建管法令範圍內規定(如建築物內、外之公共設施部份)，因其權利歸屬與義務無明文規定，故無法管理。

三、違規使用之檢查及處理效果不彰

建築法第九十條規定，違規使用者，處六千元以上三萬元以下罰鍰，並勒令停止使用...其有第五十八條所定各款情事之一者，得勒令其修改或限

期改善，必要時，並得強制拆除之。建築法第七十七條規定，建築物檢查不合格者，得限期令其修改或停止使用，必要時得令其拆除或強制拆除之。

若經行政執行無效時，可依建築法第九十二條之規定得移送法院強制執行，經勒令停止使用之建築物，其未經許可擅自使用經制止不從者，可依建築法第九十四條之規定，科以三萬元以下罰金。然而，縱有處罰規定，實際執行效果欠佳：

- (一)罰鍰金額過低，不足以遏阻違規使用，因其違規使用所獲得金額，足以支付罰鍰，仍有利可圖。
- (二)經法院判決強制執行罰鍰，訴訟程序繁瑣費時，建管人員無暇處理。
- (三)違規者常以人頭頂替等取巧方式規避，時有執行無效情事發生。
- (四)勒令停止使用僅能張貼公告，徒具形式，無法有效執行。
- (五)經司法程序判決之罰金過輕，且經結案後其違規行為如仍然存在，缺乏連續加重處罰之規定。
- (六)違規使用之處分，由建管機關單獨負責難以奏效，有賴相關機關如稅捐、衛生、工商、交通等主管機關依其主管權責、法令共同配合執行。
- (七)建築物室內裝潢及主要裝修之管理尚無法令依據，裝潢業者常將隔間變更、使用材料及構造方式毫無限制，嚴重影響建築物之安全。
- (八)建築物廣告依規定，須經由警察機關核准，與建築管理作業脫節，對於市容觀瞻影響極大。

4-6-3 基本課題

一、廢除違章建築基準認定辦法

政府之功能，在確保公眾利益，對違章建築部份應以壯士斷腕之決心強制拆除，勿為私利而犧牲法紀。現行規定在某程度範圍內之違建不予拆除，此種作法無異在肯定違建之合法性，致私利因該規定而受保障，公權力卻遭到戕害，顯有鼓勵人民投機之嫌，對善良社會風氣將造成不良影響。

二、儘速訂定建築物區分所有及維護管理法

將屬私利範圍之建築物管理問題，授權由社區或大樓成立之管理委員會負責管理，由該委員會負責實質之管理功能，政府之建管單位僅立於輔導與監督地位，一方面可降低政府部門之工作量，另一方面因授權由地方自行管理，可成為地方自治之模範增加參與感，而強化其向心力與管理功能。該管理委員會之章程或管理辦法，須以制訂「建築物區分所有及管理維護法」如此，則公益與私利權限可劃分，使用管理可收事半功倍之效。

4-6-4 小結

近來都市發展急速膨脹，此一趨勢必將持續，而建物使用亦日形複雜，其使用管理不當，影響整個都市生活品質極鉅。

綜觀當前建築使用管理制度薄弱，都市計畫不周，定期檢查制度未能落實及相關管理法令付之闕如、加上罰則無法發生遏阻作用，實乃造成違規使用及危害公共安全之主要原因。

唯今改進之道，實應順應時代潮流，參酌國人生活習性，透過前瞻有效的計畫、修訂相關法令、建立制度，循序貫徹執行，長期管理，方能創造優良的生活環境品質。

4-7 變更設計及變更起造人

4-7-1 前言

建築法中對變更設計及名義變更有明文規定。起造人如欲申請變更設計得依建築法第39條規定辦理，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。

因此變更設計與修改竣工圖彼此將產生互動現象，當施工行為與原核定工程圖樣不符合時，只有兩種處理方式：申請變更設計或修改竣工圖。當修改竣工圖的規定較嚴謹時，申請變更設計的情形便因而增加。

4-7-2 現況分析

一、有關變更設計方面

(一)現行法令對變更設計範圍之規定不明確

建築法僅規定修改竣工圖的範圍，對於不得修改竣工圖部份，則規定應辦理變更設計，形成變更設計毫無限制，凡與原核准工程圖樣不符的都可以辦理變更設計，如常有建造執照原核准基地面積狹小，但變更設計後卻可以將原建造執照基地擴大數倍，似有喧賓奪主的情形。

(二)申請變更設計的法令適用尚有疑義

- 1、主要問題產生於內政部65.3.17台內營字第676374號函釋，人民申請建造執照已由建築主管機關核發，則其處理程序已告終結，故起造人於領得建造執照後申請變更設計時，依中央法規標準法第十八條之規定，應適用申請變更設計當時之法規。
- 2、此項變更設計之法律適用問題，於台北市分期分區通盤檢討實施容積管制時，產生諸多困擾，依內政部75.5.26台(25)內營

字第394029號函示，申請變更設計部分，其適用該局部變更之法規未變更者，若因需配合調整整體設計，致牽涉容積管制事項者，令其依現行規定全盤檢討，恐難符實際需要，因此凡該變更設計案，如能增進市容觀瞻，提升環境品質，不違反公益而在原建造執照核准事項內調整者應予逐案審核，核可其變更。

- 3、建築法第59條規定主管建築機關因都市計畫或區域計畫之變更，對已領有執照尚未開工或正在施工中之建築物，如有妨礙變更後之都市計畫或區域計畫者，得令其停工，另依規定辦理變更設計。一般而言實施容積管制以前，法定許可之樓地板面積均大於都市計畫容積率之規定。若主管建築機關依據都市計畫容積率之規定，認為已核准之建築物總樓地板面積太大而妨礙都市計畫，自應依建築法第59條規定處理。（不必採取差別待遇僅對前來申請變更設計之建造執照要求按容積管制規定修正，對其他之建造執照則不予處理。此種方式最易招致民怨）。

二、有關變更起造人部份

依據建築法第55條規定，建造執照或雜項執照如有變更起造人，應即申報該管主管建築機關備案。

（一）變更起造人實際上成為預售房屋的買賣。

- 1、由於我國建築法草擬的背景多著重於個人所有土地，一般申請之建築執照，多因自己的需要而蓋房子，其中最大的漏洞就是缺乏對於起造人的管理，在實務上起造人有許多不同的情況，可能是建設公司，可能是土地所有人，可能是營造商，可能是投資人，更可能是購屋者，這些不同身份背景的人對房屋有不同的企圖，因此在建築物施工過程中常有起造人變更的情況，實際上是將尚未完工的建築物買賣移轉。
- 2、依據民法及土地法有關規定，不動產物權非經登記不生效力，依據建築法第55條規定變更起造人向主管建築機關申請備案手續，並不具有不動產移轉登記的法律效果。

（二）變更起造人常有逃漏買賣契稅的情形，造成主管建築機關核定工程

進度之困擾。

- 1、由於預售房屋的買賣，具有期貨交易的性質，買賣雙方協議的價金，實際上是以建築物完工領得使用執照後的價值為標的。但對於契稅的繳納卻以買賣之建築物造價乘以稅率後再乘以工程進度之結果核算。變成實際買賣之金額與繳納契稅之稅基有很大差距。
- 2、由於變更起造人申請，主管建築機關須核定變更當時之工程進度，而此一進度之數據又作為課稅之依據，造成承辦人員之責任重大。在若干縣市政府、承辦人員採與鄉鎮（市）公所會勘之方式核定工程進度，因而影響變更起造人之時效，亦頗遭怨言。

4-7-3 基本課題

一、變更設計之時間與範圍應分別規定

(一)建築物位置、面積及高度增加，對公共安全、衛生、景觀等影響較為廣泛，該部份之變更與結構、設備內容、位置等應分別規定，使建築管理著重於公益。

(二)建築物容許變更之範圍，因未明確界定，致無論小至樑柱位置變更，或大至基地面積增加數倍等，均向建管單位提出申請，造成龐大且繁雜之業務量，以有限人力實難作好管理，為使作業更具效率，對於公益安全層面影響較大者，應限制其變更設計，並將次要項目授權建築師簽證，於竣工後一併報驗。

二、變更起造人與產權登記及課稅方式宜加探討

建築法對於起造人除對未成年人應由法定代理人負其應負責任外，餘未有特別之資格限制，常由建設公司充當起造人再逐一預售，辦理變更起造人，因課稅以工程進度為準，為減輕稅賦造成起造人變更不斷的情形，其間如涉及私權糾紛，更加繁雜。因此，如何讓變更起造人手續不因未來產權登記及課稅之影響而複雜化，實乃有待探討之課題。

4-7-4 小結

綜上所述，現階段對變更設計及變更起造人之管理常有疏漏情事，主要關鍵係現行法令對變更設計的範圍未明確規定，並因有關單位將使用執照的範圍極度擴張，使變更名義成為實質之產權變更，遂衍生各種問題。

4-8 拆除管理

4-8-1 前言

拆除管理業務，除一般性申請拆除新建之審核外，主要在處理違章建築問題，而違章建築拆除工作並非單純的法令執行問題，違章建築之產生有其特殊之背景，對我國政治、社會及都市發展亦有甚大影響。

4-8-2 現況分析

- 一、違章建築已形成最重要的社會問題與治安問題，尤以拆除大面積之違建常發生集體請願與抗拒情形，自解除戒嚴後，違建戶走向街頭情事宜事先防範疏導。
- 二、拆除工作不徹底及屢拆屢建，造成舊違建尚未拆除，新違建又不斷產生，蔓延之風極為嚴重。
- 三、違建處理政策搖擺不定，最初依「違章建築處理辦法」從嚴執行，後因無法有效處理，又公布「拆除違章建築認定基準」，除法律基礎產生疑義外，亦將誤導人民對政府產生放寬縱容之觀念。
- 四、違章建築之存在養成人民不守法、投機取巧之惡習，影響國民人格之正常發展。
- 五、部份民意代表、公職候選人等，基於鞏固選票來源不顧法令原則，庇護違建戶或以不支持拆除人員之福利、預算為要脅，使正常政治運作造成脫序現象。

4-8-3 基本課題

- 一、確立違章建築處理政策方針，訂定長程之有效處理計畫，喚起全民共識，以減少民眾對政府之不信任感。
- 二、新舊違建拆除應立於公平與徹底原則，避免心存僥倖，公權力之伸張有賴社會共識，無論政府、民意機關、教育，大眾傳播媒體....等各階層均應有大環境的胸襟，了解違章建築對社會大眾的不良影響。

4-8-4 小結

違章建築問題由來已久，有待政府公權力的公平公正徹底執行及全民對居住品質維護的共識，將不合時宜、違反建築法立法精神之違章建築處理辦法廢止，共同反對違建、消滅違建，才能防患居住品質之一再惡化。同時，如能從整體的房屋需求層面，推行「住者有其屋」政策，亦為解決違建問題之理想方式。

4-9 爭議事件之評審

4-9-1 前言

建築法第103條規定主管建築機關為處理有關建築爭議事件，得聘請資深之營建專家及建築師，並指定都市計畫及建築管理主管人員，組設建築爭議事件評審委員會。

又內政部於61.11.19台內地字第497370號令發布建築爭議事件評審委員會組織規程，該規程第三條規定建築爭議事件評審委員會之職掌有：

- 一、關於建築爭議事件之協調事項。
- 二、關於建築爭議事件之審議事項。
- 三、關於建築爭議事件資料之搜集、調查、分析及研究事項。
- 四、其他有關建築爭議事件之交議事項。

按同規程第12條規定，建築爭議事件評審委員會之決議事項，應於十日內整理完竣，經該級主管建築機關首長之核可，並依有關法令予以處理。

4-9-2 現況分析

建築爭議事件評審委員會之權責功能定義不明確，影響委員會之運作效率：

- 一、建築法第103條並未訂定「建築爭議事件」之範圍或性質，內政部61.11.19令亦未針對「建築爭議事件」做明確之規定，因此有人認為建築爭議事件評審委員會，具有解釋建築從業人員與建管機關對於建築法規爭議的權利與責任；也就是該委員會可以解釋具有爭議的法令。但事實上，現有法律及相關命令，似乎對於該委員會並未有如此之授權。
- 二、建築法73.11.7修正公布後，第34條之1有，建造執照預審制度之規定，並在預審辦法中訂定預審小組的組織。依建築法第70條規定，使用執照之申請，設計人或監造人無正當理由不會同或無法會同者，應經由建

築爭議事件評審委員會評審。則建築爭議事件評審委員會之主要任務乃在受理有關建築工程施工中，各當事人對於權利義務爭執之評議。

三、現行建築爭議事件評審委員會大部份，係在處理施工中損壞鄰房事件的賠償事項，決議後如未能和解，則由建方將金額提存法院，再行核發使用執照。

四、各縣市評審委員會，審核範圍常不相同。如台北市政府之建築爭議事件評審委員會，所處理多為鄰房施工損壞事件，而台北縣政府則包含法令爭執的解釋，功能並不一致。

4-9-3 基本課題

一、比照現行鄉鎮市調解制度，訂定建築爭議事件評審之單行法律，並授予委員會之評審結果具有法律效果。

二、明確規定建築爭議事件評審委員會受理聲請之範圍。由於該委員會之成員具有高度之建築專業素養，似應將若干與建築相關之爭議事件納入調處範圍。並提昇組織層次，而成員亦需擴大層面。

其調解項目可包括：

1、購屋糾紛之調處。

2、起造人與設計人或起造人與承造人間之委任合約或承攬合約爭議之調解及仲裁。

3、建築施工中損壞鄰房事件之調解及仲裁。

4、建築業勞資糾紛之調解。

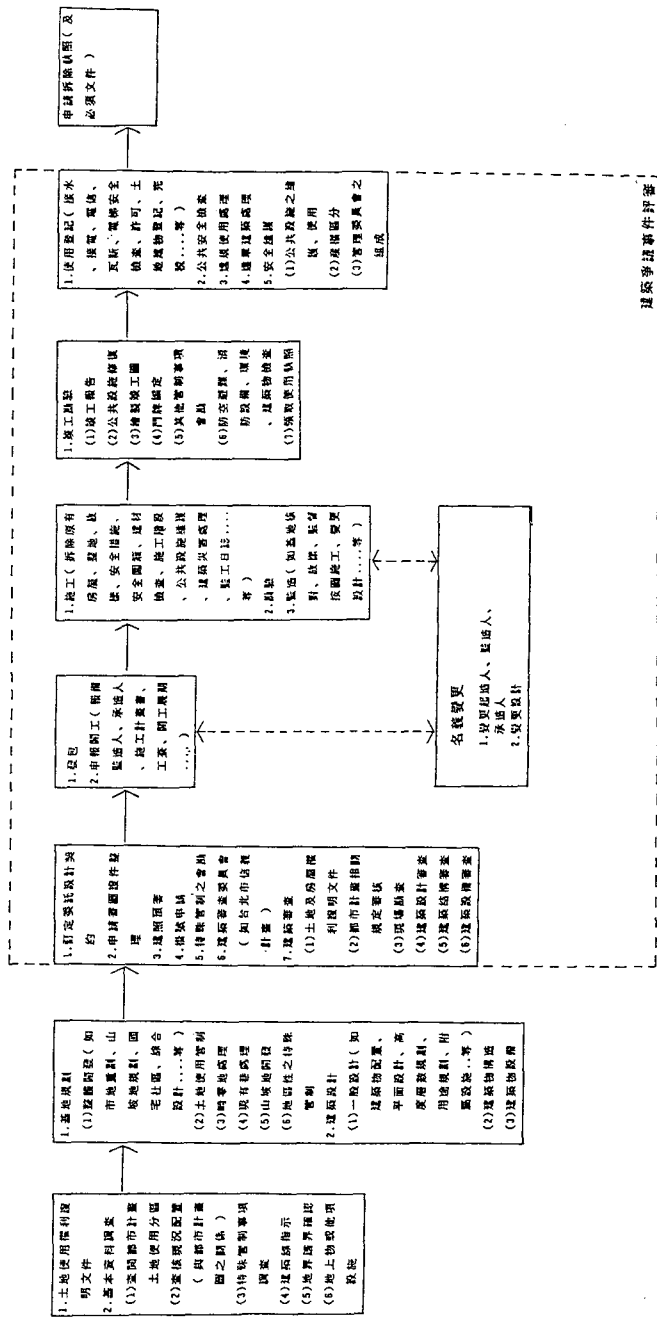
5、建築物起造人間糾紛之仲裁。

4-9-4 小結

建築爭議事件評審委員會之制度因目前法令未臻完備，有關委員會之職責範圍及評審結果之法律效果，以及委員會運作制度等均尚未明確，未能充分發揮效果，極待強化其權利義務，俾達到實質上的評審功能。

根據以上研究分析，建築管理過程從準備階段、規劃設計、建照許可、施工計畫、施工管理、使用執照、使用管理、拆除管理以至爭議事件評審等，均影響建築管理業務甚大，茲將各階段重要項目內容圖示如后，以供參考。

準備階段
規劃設計階段
建照申請階段
施工計畫階段
施工管理階段
使用執照階段
使用管理階段
拆除管理



4-10 座談會綜合說明

當前建築管理及營建業界，諸多問題常為社會大眾所關切，到底問題癥結為何？從建築管理的角度應如何配合因應？因建築管理所涉及層面相當廣泛，本研究小組特別邀請相關業界代表舉行五次座談會，針對建築管理之基本課題、建築管理制度、建築法規、建築行為人權利義務及政策導向等不同主題分別探討。

4-10-1 「建築管理之基本課題」——座談主題之一

一、討論內容

針對建築管理的主要目標、功能、合理範圍、法令問題、制度與行政授權問題及如何配合社會發展與環境需要等進行廣泛討論。

二、邀請對象

為廣徵各方意見，本次邀請對象，除從事建築實務人員（建築師、工程顧問公司）、建築行政人員及建築教育人員外，特別邀請法學界及熱心建築業之民意代表與會，俾能從各角度探討目前建築管理之課題。

三、重要論題

- (一)全國上下缺乏建管共識，一般民眾、民意代表及建管人員經常不尊重中央所訂定的綜合開發計畫之基本精神，尤其部份對都市計畫及個體建築行為之破壞行為，影響整體之國土開發計畫，宜多加強政令宣導與溝通。
- (二)當前建築管理政策、都市計畫、區域計畫及國土計畫各位階角色定位不明，常有衝突，宜將建築管理法令體系納入都市計畫體系中，並依循上位計畫之指示發展。
- (三)建管人員素質有待提昇，其進用層次，應多延攬高水準的人才，以有效執行建管作業。

(四)現行建築管理法令缺乏彈性，並忽略對某些重要事項之規定，如地質鑽探、混凝土強度、鋼筋焊接工人、地下餐廳隔間、衛生管線腐蝕、電梯、發電機、化糞池、防災及山坡地開發管理等問題，均無周全法令管理，嚴重影響公共安全及環境品質，亟待透過整體規畫，儘速導入合理的建築管理運作體系中。

(五)未來的建管方向，應多鼓勵留設綠化及開放空間，以發揮中國固有的騎樓、亭園等風格。

4-10-2 建築管理制度現有問題探討——座談主題之二

一、討論內容

主要探討現行建築管理制度于準備階段、規劃設計階段、建照申請階段、施工計畫與管理階段、使用執照與管理階段或拆除管理及名義變更等作業過程中，有無不合理，及侵害各人權益現象，期以實例說明並提供解決策略。

二、邀請對象

參與人員包括：法規會代表、建築師、營造業、建築市場投資代表及推廣建築資訊的雜誌社代表，汲取其各界寶貴經驗，作為改善未來建管制度之參考。

三、重要論題

(一)在都市計畫方面，分區管制規則法令不完備，未能涵蓋全部之建築類別，如政府單位許多屋頂集會堂，在申請建照時均須以教室、辦公室來辦理，類似假冒名義之現象，難以取信於民。

(二)在人員組織、制度運作方面，權責劃分不清，未能充分發揮其效益，如預審制度之審查通過項目，如須再經第二次的審查，則已失其權威性，而簽證制度範圍過小，應擴大建築師簽證項目，其已簽證的項目，也不必再審，不僅可充分運用專業人才，更可減輕建管人員沉重的負擔，此外宜建立建管一元化制度，簡化流程，並提高建管人員待遇以延攬優秀人才。

- (三)應建立法規尊嚴性，法規的解釋須由一個較超然、客觀的機構來執行，而非由建管人員隨意解說，致損害建築師等相關行為人的權利。目前建築爭議事件評審委員會，大部份僅處理鄰房損害的糾紛，事實上應可透過此機構，負責法規爭議之處理。
- (四)在實測作業方面，其土地圖說不符充斥現象，經常造成多方困擾，如建築線、道路中心樁、三角點、及地籍圖與計畫道路逕為分割之差異，宜全面徹底革新，配合精密的科技方法，從事重要的基礎工作。
- (五)在施工管理方面，有關查驗規定，須會同多方的人員實地勘查，常會產生時效不佳的現象，應視實際需要加以規定陪同單位與人員，達到便民的目的。此外，目前拆模的時間規定為14天已不符時代需要，基本上它應屬於規範，可隨時修改。
- (六)在資訊建檔方面，可資運用管道相當薄弱，造成諸多不便，如建築套繪圖、地籍圖及建築線指定等作業困難，宜儘速加強建立資訊系統化作業，將對未來建管作業有極大助益。

4-10-3 建築管理法規現有問題探討——座談主題之三

一、討論內容

基本上，建築管理法規與制度，兩者所欲探討的題綱相同，係針對準備、規劃設計、建照申請、施工計畫與管理、使用執照與管理等階段，分析其無法貫徹執行之原因，並提出可行之計。

二、邀請對象

本次之邀請對象，係全國直轄市及各縣市的建管單位主管人員，期經由主管機構豐富的實務經驗，探討法規及制度上不合理或不能嚴格執行的癥結所在。

三、重要論題

- (一)建築管理法令多如牛毛且亂，行政命令條文更多，前後解釋不一，

而往往單一問題，卻有不同的法令途徑，如境界線問題，氣象觀測台與核能防護周圍地區管制各有不同規定，這些現象令人難以適從，宜儘速統一簡化規定。

(二)現行法令已不合時宜部份，應加以修訂與增訂，修訂時宜考慮新舊法間之銜接是否合理，而目前急需增訂的法規，如對高層建築的管理及山坡地開發政策的擬定等，此外，自用農舍與工廠管理的法令也應再加強。

(三)現行建築法規對私人權益保障不夠，如畸零地的徵收與市價之訂定問題，其執行效率差；常影響人民權益，此外部分不肖商人利用法律漏洞，于建築執照作廢後，另以新的起造人申請，故意造成一屋兩賣，從中取利，到原始起造人蒙受其害，應設法制止此一歪風。

(四)當前違建問題已日趨嚴重，雖有違章建築處理辦法及違章建築認定基準，係屬消極性作法，非完善措施，尤其以台北市的違建情形最為嚴重，宜儘速研擬一套較可行的方案。作為台灣其他地區之先範，以避免誤導民眾對法令之漠視。

(五)建管人員人力不足，又缺乏在職訓練，故難處理每日繁重的業務，導致無法在規定期限內完成審查作業，尤其未來超高建築逐增，更須耗費多時，故今後對建管人員的任用資格，宜做完善的規劃，不妨參考司法人員類似辦法，訂定一套長期的培育計畫，而執照審核期限亦應重新斟酌。

(六)違規使用處理辦法，不夠周詳，亦無連續罰則，難產生遏阻作用，可參考消防法第27條之規定，予以較嚴苛之處罰，此外都市計畫法中對違規使用之處罰規定與建築法90條之規定不同，執行上易生爭執。

(七)部分權責相關問題，如簽證制度，建築師與建管人員權責宜劃分清楚，另外因借牌風氣盛，一旦發生事故，相關人員應負之責任歸屬不清，應依實際狀況確立權責。

4-10-4 建築行為人權利義務問題探討——座談主題之四

一、討論內容

建築業，係一項綜合各專業知識的產業型態，故本次座談主題，即依其建築行為之時序階段（包括準備、規劃設計、建照申請、施工計畫與管理、使用執照與管理等階段及拆除管理、名義變等作業）所須配合的專業人員間之權利義務與彼此間的權責問題展開討論。

二、邀請對象

為釐清各建築行為人之權利義務，特根據不同階段所涉及的建築業界層面，邀請各專業人員，計有建築師、營造業負責人、營造業技師、建管人員、消防人員、結構技師、電機技師、起造人、及從事建築教育者、法規會主管，共同參與座談。

三、重要論題

- (一)建管制度的觀念，宜由「管理」轉為「仲介服務」；而各行為人的角色定位，主管單位應著重建築的「確認」，而非審查，相對地使建築師負起專業的工作；營造廠應負「按圖施工」及「施工技術」的雙重責任；至於其他各專業技師則站在「輔導」立場協助建築師完成各階段的作業。
- (二)準備階段方面，地籍圖等證明文件之申請建議由建築師負責，同時請地政事務所出具基地鄰地範圍現況地籍資料，以利規劃設計之參考。
- (三)規劃設計階段方面，地質鑽探報告應由事業技師負責簽證，並附套繪圖，其內容應包括土壤物理性質分析、剪力、透水試驗及穩定性等項目，以確實作為基地設計的基本評估依據。
- (四)建照申請階段方面，結構技師尚無設計權，法令既賦予工作權利，卻不能執業，甚不合理。而審查項目，應加重對結構系統、材料、消防及防火措施之審核，確實維護公共安全。
- (五)施工管理階段方面，營造業與建築師職責不清，若有不按圖施工情形，設計建築師要負責。同時監造人、承造人、技師等均須負相關責任，但權責不清，宜早檢討改進。

(六)使用執照及管理方面，如建管人員執行現場勘驗工作時須會同其他相關單位（如消防主管機關），常因人力、時間難以配合而拖延時間，宜配合建築師簽證制度簡化審查過程。另外廣告招牌之管理，建議由建管機關適度參與，以增進市容觀瞻。

(七)現行法令對建築行為人的規定，只限於建築師、專業技師、營造廠及建管人員，應加強規定其他相關單位人員之責任，如建材商、商品檢驗局、地政及審計人員、地質鑽探及建立營造工匠的執照制度。

4-10-5 建築管理的政策與法規導向——座談主題之五

一、討論內容

政策導向與法規制訂，實居建築管理最前導的地位，其成敗也將影響整個後序的作業，因此基於它的重要性，本次座談會將對建築管理理念、方法、內容及法規之改進等方面進行討論。

二、邀請對象

為配合討論主題，邀請的對象除建築師、建築教育者、建築行政者外，更有公共行政學者、法律界、教育者及立法委員與會，俾有更深一層的探討分析。

三、重要論題

(一)建築管理的理念，應以便民、健全都市均衡發展，提高建築安全、景觀及居住環境品質，同時提昇國家發展形象。

(二)建築政策應納入都市計畫體系中發展，視中央或地方需要適區制法，發展出合理的建築管理法規體系，並加強政令宣導、舉辦公聽會，徵詢多方意見，以增進法令之可行性。

(三)簽證及預審制度以及建築爭議事件評審委員會有其存在必要性，惜未能發揮應有的功效，宜再檢討改善。

(四)加強學校教育，以培養優秀的人才。

(五)重申角色之定位，建管人員應屬服務角色，而建築師則負起專業責

E 法令原則下能充分提升專業水準。

第五章 結論與建議

5-1 結論

根據本文的檢討分析及綜合分項座談會各與會代表的意見，現行建築管理的問題大致歸納如下：

一、屬於觀念與政策方面：

(一)建築管理的定位尚不明確，到底是管理？是督導？抑是執行？或兼而有之？由於政府、建築業界及社會大眾對建築管理尚缺乏共同的基本認識，以致政府所擬訂的政策經常無法滿足社會需要，所制訂的法令時而顧此失彼。其主要原因實乃建築管理之定位未明，政策難以規劃，績效無法累積。因此建築管理欲有突破性推展，須從觀念方面做根本澄清。

(二)建築管理必須持續貫徹，所費人力、物力、技術絕非政府單位所能單獨勝任，必須以科學分工精神，運用民間資源，輔導專業、學術團體參與建管工作。

二、屬於制度方面：

由於建築管理的觀念及定位尚待檢討，其所據以制訂的制度亦難臻理想。

(一)建築管理制度，由於觀念、法令、人力限制，尚偏重於建照之審核，對於施工、使用之管理尚待加強。為使建築管理業務步入正軌，應重視建築整體運作過程，合理納入管理範圍。

(二)各地方政府行政組織、作業程序、人力素質互不相同，要求寬嚴不一，建築師、營造業常有摸索、試誤之經驗，影響建管單位形象甚大。

(三)為改進建築管理所提倡的有關制度，如建築師、專業技師簽證、預審制度、偏遠地區簡化建築管理及委託鄉鎮市公所發照、建築爭議事件評審、特殊結構或設備外審代審制度等，缺乏事前之可行性規

劃，進行中之輔導及客觀之評估、改進措施，影響預期目標之達成。

三、屬於法令方面：

- (一)建築法以一筆土地單體建築為對象，無法適應目前大街廓綜合設計之社會需要。
- (二)建築相關法規體系龐雜，涉及土地、民法、區域計畫、都市計畫、消防、勞工安全衛生、電信、航空，甚至原子能、國防設施等之禁限建等，規定極多，但均散見各目的事業機關，但其最後之管制責任卻由建管單位承擔，建築管理及從業人員難以窺其全貌適切引用，常有疏忽，殊不合理，亟須統合。
- (三)建築法系中授權中央或地方制訂之子法尚未完全制訂，建管單位無法徹底執行，建築師及營造業亦無所適從。
- (四)各級政府行政命令太多，常有超越母法、見解不一、前後矛盾之解釋。缺乏專責機關予以統合過濾，對於既經廢止、停止適用、新頒命令等定期彙編，提供建築管理單位及建築業界使用，以利溝通。
- (五)建築法部份條文內容不合時宜，不夠週詳，用語不明確，及缺乏地區特性等，常在實際執行上產生困擾（如建築法第 9 條對建築物之定義，第 45 條對畸零狹小基地徵收補償之規定....等），尚待研討修訂。
- (六)各地方政府單行規章內容缺乏統一性、原則性，且寬嚴不一（如騎樓設置條件標準，建築施工中必須勘驗項目之報驗....等），亟待研討改進。
- (七)建管人員與建築從業人員（建築師、承造人、營造業主任技師、專任技師、起造人、專業工業技師及主要結構材料製造）之權利義務規定不明確，致糾紛不斷，建築品質無法提高。

四、屬於人力方面：

- (一)建管單位由於社會進步，經濟高度成長，建築案件日有增加，但組織額在人事精簡政策下無法相對提高，造成工作負荷過重，人力大量不足。

- (二)建管單位人員，基本學經歷與開業建築師相較，尚屬偏低，加上基層工作壓力繁重，動輒得咎，人才不易留住，常有外行審內行人之議。
- (三)建管人員所擔任之工作屬專門職業，但目前任用採一般方式，未重視職前教育及在職訓練，人力素質難以提升。
- (四)建築教育科班出身的建築師，不一定能勝任建築管理工作是事實，但目前尚缺此共識，對建管人員時有苛求及誤解。如何研究建築教育政策以強化建築管理人力為一值得探討之課題。

5-2 建議

改進建築管理是一項持續性的工作，必須從大處著眼、小處著手，分別由觀念、政策、法令、制度、以至作業流程、實際操作方法上逐一檢討，力求改進，茲就本研究所發現之重要課題建議如下：

一、國內對於建築管理之學術研究尚缺乏，縱有研究亦僅做枝節之探討，研究成果無法連貫整合，應設立建築管理及法規專責研究機構，有計畫地系統性從事研究，逐步改進。

二、對於建築管理現存之問題，應再全面廣泛發掘蒐集，加以分類並分析其癥結所在，採取近程、中程、遠程策略研擬改進措施。

不必修改法令或制度能即刻協調改善解決的（如建築線中心樁測釘、變更名義會同公所辦理，使用執照檢附無妨害公共設施證明，解釋命令整理彙編，建管人員在職教育....等），及建築法明定授權制訂之命令，尚未制訂者，列為近程改進重點。

建築法及基於建築法所發布之行政命令需要修改者，列為中程改進重點。需要都市計畫、土地、消防等其他法令配合修改者，列為遠程目標，擬訂工作重點及期程，協調辦理。

三、已提倡之制度，其實施成效、遭遇困難、改進措施等均成立專案加以檢討評估。

四、法令規定事項，應全面檢討，對於不合時宜、不能執行者設法廢止，法令用語力求明確，立法從寬、執行從嚴。

五、規劃編印建築管理人員工作手冊，明確規範建管人員工作範圍、項目及相關法令供建管人員及民眾參考。

六、儘速召開建築管理合理定位協調會，界定建築管理應管理事項，不應管

理事項及不應管理事項該由何單位負責接辦等。將非建築管理工作儘速剔除，結束目前以建築管理解決一切問題而力有未逮之窘境。

七、建築技術規則基本規則與技術規範之劃分原則，立法技術及將來可能產生問題之研究為目前迫切課題，建築業界時所反映，宜列入下階段同時規劃研究。

八、改進建築管理方案及 蔣故總統提示建築要有整體的計畫，注意風氣的問題，安全的問題，及與交通管理的配合等均極具體而切合實際，應做為本研究重要參考，其推動情形應密切掌握瞭，並提供改進建議。

5-3 法規研究及立法導向

建築法規之研究及立法導向工作，多由各級主管建築機關策定，民間學術團體偶有對個案之參與，未能建立一個長程而有系統之研究體系，為求今後研究工作落實有效，除本文已對當前建築管理法規做現況與問題之分析外，第二階段將進一步對未來建築管理法規體系架構及立法方向深入探討，至第三階段，展望建築研究所成立以後，能按此一架構分門別類延聘專家學者，逐步完成，庶使我國建築管理工作更能百尺竿頭，有所進步。

第一次座談會 建 築 管 理 之 基 本 課 題 座 談 記 錄

一、時 間：中華民國七十七年五月六日（星期五）上午九時三十分

二、地 點：內政部營建署建築研究所籌備小組會議室

三、主持人：張德周（內政部營建署建築研究所執行祕書）

四、座談會出席人員：（依姓氏筆畫順序排列）

蔡添璧（總顧問）

蔣次寧（顧 問）

王應傑（國大代表）

李永然（律師）

林建業（文化建築系主任）

范國俊（都市發展處技正）

莫爾士（大陸工程公司顧問代董事長殷之浩）

高擎天（建築師）

許仲川（建築師）

林澄照（臺灣省建設廳技正代第四科科長陳威仁）

黃南淵（台北市政府參事）

謝照明（建築師）

林宗州（內政部營建署建築研究所技正）

陳坤成（台北縣政府國宅局技士）

張炳仁（建築師）

彭德成（台北縣政府建管課長）

董雲樵（台北市政府工務局建管處施工科股長）

蕭文雄（內政部營建署建管組技士）

方湘雲（建築研究所研究助理）

吳啓哲（建築研究所研究助理，記錄）

四、座談會發言摘要：（依發言先後排列）

●張德周先生：

非常感謝各位撥空參加這個座談會。

很多建築從業人員搞不清楚法規，而現有許多學術團體及機關在研究這個問題，但都是「點」的工作，如何把法規體系架構建立起來才是重點。等

體系建立以後再從中根據輕重緩急，一步一步地去做，不作重覆的研究：現在請各位開始發表高見。

●黃南淵先生：

這個問題其實是老生常談。但始終未見改善。個人覺得整個國家社會對這個問題似乎沒有給予應有的重視。我們一直講「都市計劃理想之實現」要靠建築管理，也說都市是人類文明的產物、建築是時代文化最積極的象徵等等，但是看看光復四十年後的台北市，今天到底代表了什麼？是不是我們這一代的文化就是這樣子亂糟糟的？個人一直有很深的感觸。

我們全國上下似乎還沒有共識，還沒有像先進國家「都市計劃局」一樣的機構。

我們實在是沒有重視這個問題。我記得兩年前在台大土研所演講「光復以後的建築立法經過跟都市發展的關係」時，深深感覺到整個法規對都市環境塑造佔著相當重要的地位，但卻始終未引起大家的注意。

我們看看今天都市的環境，整個高密度的利用，缺少開放空間及私密性，衛生條件未達標準，市容更糟糕。在安全方面，比如防火，所有地下室餐廳隔間的材料沒有人管，道路、安全門全被堵塞，一失火就產生嚴重損失，就燒死人；又如現在鋼筋都是焊接接合，焊接工沒人管，其焊接結果無法確定是否達到安全要求。像這樣重要的事沒人管；諸如混凝土材料強度、地質鑽探及衛生管線腐蝕問題都沒人管。違建及用人方面也一樣。建管人員進來的看不懂圖，法規更不用說，真不知道要怎樣審圖？建築法從民國六十年起就開始修正，但依法用人到現在仍未上軌道。因為用人管道跟建管單位沒有配合，建管人員在工務局下面，它用的是工程人員，職位說明還是照一般說明，使建築法有關規定似乎變成多餘，於是才產生歪曲法令等情事。

我一直強調建築管理方面有三個因素——法令、制度及人。在法令方面，剛剛提的防火、混凝土強度等等安全問題都沒有人管。崎零地的使用條件在台灣省規定寬3米、深13米，像這種地究竟要建造什麼樣的房子？而日本要規定一個街廓多大，都有研究。另外，我們的法令也缺乏彈性，以往我們訂定一個法令，公佈後不管它是良法、惡法，就是這樣施行，訂法的人從沒想到三、五年後的情況是怎樣，等到想變更又沒有辦法變。還有密度問題，到底上下限多少，更是一大爭執。我們都市計劃學會去年到日本視察，東京

地區容積率管制完全是按照數據算出來的。由於最近該地地價上揚，各方反映是否可以把容積率提高，主草人報告說不能提高。所以，在日本理論可以變成一種決策，我們就不行。因程序的問題並沒有好好研究，所以將來會造成一個什麼樣的都市環境，大家都不管，只要快發執照就好了。當然，我們現在爭論的是分層負責問題，這牽涉到用人。我們這裏十幾個人蓋了章以後還解決不了問題，人家日本由一個建築主事即可決定。因為我們用的是資格不夠、沒有經驗、對法規認識不清的作審查，當然不敢決定！這就使老百姓受苦。針對這幾點，我想舉美國和日本的作法來作為改進的參考。比如美國，在發照的程序上比我國嚴，時間也較長：他們是先經由公聽會審查平面、配置、高度、造型、密度顏色，然後才到 Building Department（建設部）。

法令很有彈性，有所謂的分區使用試驗委員會，只要三、五個人就可以變更 Zoning，在我國要變更則很困難，而且只限於主要計劃，連細部計劃都不能變，而一變更就是幾年，根本趕不上時代要求。我們處理所謂古蹟限制，原住戶不能改建，不能賣，也不補助；美國有 Air Right 空中權來補償原住戶或所有人。美國獎勵措施也很多，例如人民的開放空間作通道連到 M R T 出入口，政府就予獎勵等等。在日本，審查人都是建築主事擔任，形式上股長蓋章，責任卻都是建築主事來負；我們則是一直簽到局長，蓋章只是多幾道刁難的關卡而已。此外，日本還有所謂的建築協定以彌補法規或計劃之不足，人民退縮建築線或留設公園，政府就給予補償，甚至你留設一 2 米寬的小路讓防火巷大一點，改府都要拿錢來賠；而我們的優待只限於退縮空間計入空地。我們雖抄了日本的綜合設計，但怕違章大行其道，不敢獎勵太多，所以只稍微發生了一點功用而已。日本還有特定街區的劃定，給予住戶特別的優待，整個政府跟民間很能溝通合作。他們把建築管理機關叫做「建築指導部」，而不叫「建築管理部」，所以民間跟政府是平等的關係。關於日照權的考慮，他們的建設公司拿到土地以後，只要根據要退縮的距離及日照斜線按下電腦，造型就出來了，馬上就可以作，法令是如此的清楚。

●王應傑先生：

個人因多年來跟建築業及營造業關係相當密切，以一個百姓的觀點，我覺得今天我們花這麼多錢跟時間來討論法規，政府的工程管理人員也要有共

同的觀念，民主時代憲法最大，憲法下來是法令，法令之後才是省市政府的法規。不能用局長、處長或課長的命令就把整個變掉，這是不應該的。第二點，自我踏入建築業就聽說建築師責任制及專業技師簽證制度，但到今天不知作了多少？建管人員應該只管人而不應管太多的事，事情應該交給建築師及專業技師來管。因為我們已走上民主化，將來政府人員絕不可能一直膨脹，應該研擬一套分工制度，儘量讓建築師及專業技師來負責，才能配合時代的發展。第三點，很多事無法可犯、無法可違，所以，已發生或必然發生事件的適法問題才是建築法可能要定的內容。我們要預期將來可能發生的問題，未雨綢繆，先把它訂出來，這樣的法規才有用。起造人，設計人，承造人，監造人，主任技師及建築師相關權責的劃分一直不清楚。十幾年前我也有一個事務所，每次公司討論責任歸屬問題時都無定案，像這樣，連一個公司都不能找到責任歸屬人，今天政府組織如此龐大，管理的事務如此繁雜，責任不能不劃分清楚。最後一點，「立法從嚴，執法從寬」的問題。我們法令訂得很好，但執行不徹底，這是不正常現象。

●許仲川先生：

我覺得現在整個的建築管理在觀念的建立和調整上都很必要。技術人員在人群分類中屬於「保守派」，因為他們在受教育的整個過程中講究的是原則、真理及步驟，偏偏遇到現在社會正激烈的變化，難免有時在觀念上無法適應過來，於是產生許多問題，甚至連自己陷入深坑而不自知。假如我們能正確地掌握住觀念的重點，許多事情都變得很容易辦。舉例說，目前中央有點不太了解地方性問題，總是認為台灣面積狹小，應該一套法令就可以從上到下實行得很徹底，實際上不盡然，中央只要掌握住大原則，授權地方制訂有彈性的法規即可，這是第一點。第二點，個人覺得我國的工程人員很不爭氣，甚至可以說相當差勁。整個社會的導向，變成審計人員、情治單位來統轄工程人員，實際上審計及情治人員並不了解整個技術法規的內涵，又因為工程界存在的少數敗類，使所有工程人員碰到問題都不敢講出來，產生的問題也愈多。比方說，民意代表有時對縣市長施加壓力之後，不對的也變成對的，首長本身又不敢扛起這個責任，就把責任交給主辦單位去扛，主辦單位為了飯碗又不敢抗拒，發生事情只好自認活該。這是社會上的一個嚴重問題。還有一個很重要的觀念要建立，我覺得中央的建築管理應該要緊抓所有學

會，如都市計畫學會、建築學會及建築技術學會等等，還有學校的學術單位一併也應列入這個體系。在整個技術工程上國家忘了一件事：讓某些優秀的營造業存在可代替政府累積、傳承經驗。大家看日本最近蓋的13公里跨海大橋以及53公里的青函隧道工程都是他們國內自己的廠商作的；而我國因為缺乏技術的累積，審計法以不合理的低價搶標制度把所有廠商都擋掉了，營造業永遠停留在幼稚園、小學的階段，怎麼可能作大事情呢？只有拿大把大把的鈔票送給外國人，去買他們的Know-how。好像把這些錢給自己的廠商就是罪大惡極一般，另外，還要培養整個工程界技術人員的敬業精神，這種不合理的現象應給予相當的重視。

我們很遺憾中國人永遠是「情、理、法」而不是「法、理、情」，既然是「情、理、法」的社會，建議中央將來訂定整套建築法規時愈簡單愈好，如果條文牽涉到地方，最好中央不要訂而授權地方。像日本人以前在台灣設州，每個州的州長有很大的權限可以特許方式不受法律限制，反觀我們現在的縣市長不可能有這麼大的權限。

最後建築管理配合社會發展與環境有關停車問題。我覺得台灣的停車尺寸設計已經跟不上汽車時代的需要，當初的三米六放一部腳踏車蠻好的，現在則不夠。我主張中央應把商業地段的騎樓改稱為有蓋人行道，而原來的人行道則拓寬為馬路。因為現在騎樓一停機踏車，剩下的空間不但無法吸引行人前來利用，而且令人感到很暢通，如果作到六或八米，相信更能增加商業中心的商業意識。但有一點要突破，就是有蓋停車場不能列入建築面積計算。

●高擎天先生：

第一點，建築法的變遷是從為保障個人生命財產而實施建築管理變成為維護公共安全、公共交通、公共衛生、增進市容觀瞻而實施建築管理。這個變遷我想是進步的。也就是說過去六十年的建築管理觀念是停留在建築物單體的管理上，建築法修正後則認為公共事務是重要的管理項目，立法宗旨變了，但可惜的是觀念並沒有跟著進步，建築法的內容條文還是停留在對個體管理的觀念上，所以形成帽子很大，頭很小的情況，以致有關維持公共秩序、公共安全的這些課題幾乎都辦不利。這是目前建築法在立法宗旨、目標、立法範圍及管理策略上發生的扭曲情形，值得我們注意。假定觀念、共識及

認知一致，我想法令就不頂重要；但若無法一致，就會產生各個階層在處理建管事務上有其獨自的看法，結果形成事倍功半的情形，怨聲載道，這是建管業務最頭痛的問題。

第二點，有關現行法中一些重要的課題，頭一個就是法規內容的偏頗不全。建築法雖然在六十、六十五年及七十三年都作了修正，但仍然停留在局部，對立法宗旨的意象一直沒有很有效地在推動，可以從下列事實中發現：建築法對建築行為管理概分為設計管理、施工管理、使用管理三階段。我們可以把建築法裏面的內容劃分為兩個面，一是程序法，一是實體法。在設計階段中，如何設計、請照，法令都有規定；在施工階段中，施工管理的程序有法令規定，但是施工實體部份的法令附之闕如，技術規則雖然有施工篇，但條文只有寥寥兩三條，這方面有相當嚴重的缺失；在使用階段，法令只管到發照、接水接電，其他就沒有了，在程序法及實體法上都很缺乏。單就制定法規的理論來看，是偏頗不全的。要有完整的建築管理，建立正確的目標、管理策略及法規是很需要的。現行法規中第二個重要課題是權利義務的不對等，甚至有藉公權干涉私權及分工不當的情形。例如：簽證制度為什麼還未實行？因為權利義務劃分不清所以無法實行。簽完或簽錯要負什麼責任，並沒有規範。起造人委託建築師設計，是起造人與建築師間的一種委任關係，假定建築師需要主任技師或專業技師的協助，則是一複委任關係，但建築法第十三條及建築師法第十九條變成一種硬性規定，你必須交由主任技師辦理，然後建築師要負連帶責任，這是利用公權力干涉私權的不合理情形。又如監造人角色問題，很多條文規定監造人要負監工責任，那施工責任又由誰來負，並沒有交代。承造人是否該負施工責任，很明顯的應該負，但卻要監造人也負連帶責任，這又是干涉私權的例子。就是因為法令這樣分工跟交付責任，好像是買了雙重保險一樣，承造人負不了責任還有主任技師，主任技師負不了責還有監造人，事實上則是製造推諉卸責、偷工減料及歸避的機會。建築法、建築管理跟建築行為並不是一個獨立事件，它在都市社會體系裡是廣義的都市空間營造體系中的一個節，最高的是國土計劃，下來是區域計劃、都市計劃，下面才是實施建築管理的範圍，其中有位階和系統的關係存在著。有很多事情不能解決時，最後都推給建築管理來執行那些上位階的法令，這造成建築管理不正常的負擔。正確的法規管轄範圍也要跟著都市空間營造體系在裏頭作安排：國土計劃要管的是政策性的問題，區域計劃也是區

域開發範圍內的政策指導，都市計劃則是都市開發的指導，建築管理是建築單體或群體建築行為的指導，如果能劃分清楚，這些事情也就沒有了。不幸的是我們劃分不清，於是糾纏不清；另外一個法規處理得不好就一直累積下來，直到發照時就要面對所有的問題。我們為什麼要研究法規體系？因為建築行為雖然是單一事項，但是跟都市體系、空間體系中很多法規都有密切的關聯性，比如都市計法33、40條就有很多直接跟建築行為產生關係。但目前國內都市計畫的水準確實不高而且相當落伍，這問題一直延伸到建築管理最後一關——要開始交由民間去實行營建活動時——不得不管了，所以把所有問題通通堵在這道關卡上。剛剛提到停車場不足問題，建築管理能管到交通問題嗎？以小管大實在很難，以大管小則輕而易舉；只因高位階作的不好，所以最後面對建築行為要算總帳時建管單位必須承擔這麼多負荷。在這種環境下演成民間起造人對建照之渴望心理被錯誤地利用而形成脅迫的行為。如：八米以下的道路都不徵收，起造人為了建築必須取得建照，於是政府說：「你自動退讓出巷道，我執照就發給你」遂變成一種脅迫及權利義務不對等的行為。我想很多違章都是利用這種情形來達到管理的目的。等時間一久了以後，讀建管單位及工務單位有個錯覺，好像今天只要我捏著建照，誰都要聽我的，我不給你，你一點辦法都沒有，進一步就演成予取予求。

第三點，建築法規發佈生效實施的程序受到中央標準法規的限制，一定是發佈日實施。我們一再建議希望公佈後六月或一年後實施，就沒有所謂搶建、搶照等不公平的問題。另外一個值得一談的問題是我們許多法規在制定時只考慮到個案。也許對這個個案滿足了，但必然不能滿足更多的其他個案。這種情形在技術規則中特別多，因技術規則中用很多圖例來解說條文，每個圖例都是個案。我不知道哪天才能把圖例畫完？最後我再提一點，建築管理不是萬靈丹，不要把建築管理看得很大，它只是建築行為的管理，它無法負擔都市或區域賦予的責任。很多人可能都誤解了建築法第一條宗旨，它只是「維護」公共安全，不是要「執行」公共安全；只是「維護」公共交通，不是要「執行」公共交通；只能增進市容觀瞻，不能「達到」市容觀瞻。今天站在社會變遷的需要情況下，我們從立法上就必需把它調整過來。剛剛黃參事提到的審查人資格也是很重要的問題。基本上一個觀念就是都市計畫作不到的不要惡意地丟給建築管理。

●謝照明先生：

我覺得今天的建築管理好像有個差距，民間跟政府似乎是對立的立場，這是問題所在。事實上，大家的目標是一致的，政府與民間雙方的心態都要作適度的調整才行。若能朝這個方向去修訂法令，情況或許較能改善。談到建築管理，個人認為每個時期應有其著重的方向與目標，剛開始當然只求達到最基本的安全要求，慢慢地才講求到舒適問題。所以現階段建築管理應偏重的方向是：我們最缺乏什麼，就補什麼，有什麼優點就保留什麼。例如：大街廓綠化及開放空間的鼓勵等；在優點方面，騎樓、亭園是我們的特殊風格，應加以發揮。風格的達成是整體性的，應該藉政府力量做整體都市設計，有好的都市設計才有利於整體之建築發展。有關建築管理的合理範圍，個人覺得以往把建築管理看成一種管制或限制，現在應提升成為輔導、誘導及服務，這樣政府與民間才不會對立。記得前台北市長楊金權先生說過，建築法令不是阻止民眾過橋的一面盾牌，而是一種幫助民眾過橋的工具，這個觀念很重要。建築法規更不可以因為限制太多而變成進步的障礙。不能訂得太碎，要留有一個特殊的暢通管道。這是合理範圍的一點意見。至法令的基本問題方面，個人覺得法令的制訂應有專責機構辦理，現在我們沒有設立。

第二點，法律應該有一個整體性、連貫性。我們在討論台北市土地使用分區管制規則時認為它缺乏漸進性。怎樣叫漸進性呢？台北市實施土地使用管制規則不是由一片空地開始，而是經過多年發展、市區房子也蓋了百分之七、八十後才談到容積管制及建蔽率管制，我們的情形是倒過來的：已建建蔽率假如說都是百分之八十、角地都是分百之百，我們一下子把它改訂成百分之五十或六十，這種標準變動得太大，老百姓的權益會遭受損失，執行上也會有困難，公平性也不夠。事實上，個人認為在訂定土地使用分區管制規則時要把標準分期劃開，照現有標準逐步地兩三年調整一下，漸進地來管制以達目標。就這方面來講，建築師公會跟工務局在觀念上一直無法一致，我們認為最終的目標可能十年後大家會一致，但是不能不顧現有法令，應依現有法令標準訂定一個分期目標。因此我認為應該建立一個漸進性、連續性及整體性法律的觀念。

第三點，目前台北市建築法令上較大的問題，不是施工管理，也不是請執照，而是使用管理及維護的問題。舉個例來說，零售業有所謂一般零售業、日常用品零售業及特種零售業之分，這三種零售業差別有多大呢？今天假

設我是一般零售業，店面設在一樓，現在要改成日常用品零售業，或者我原是日常服務業要改或一般服務業，事實上在一樓這兩者之間是沒有什麼差別，但照規定都要變更用途，用途一變更就牽涉到中央標準法規，尤其是停車空間、防空避難設備等的修改：修改後要適用那一種？內政部現在解釋說，變更設計及用途變更都屬於一種新行為，適用現行法令。像這樣很簡單的用途變更都不能變，這裡面是有問題存在的：個人認為政府對建屋的用途可能需要訂定使用管制的施行細則才能真正解決這些建築物用途變更的問題，否則光有理想的土地及建物使用管制，老百姓不可能遵守的，因為法令是不合理的限制。依現行建築法規定，非供公眾使用建築物變更或供公眾使用建築物或是供公眾使用建築物變更為非供公眾使用建築物，都要變更用途。但供公眾使用建築物的定義是什麼？一棟集合住宅或辦公大樓，如果裡面只有一戶是非供公眾使用用途，但其他部份是供公眾使用，若以一棟建築物來看，全部可認定是供公眾使用。因此類似這種組合關係的建築物，其中稍微有變更就要作用用途變更並衍生出停車空間不足等問題。這些都是因為時間因素影響法規，法規又影響現實需求環境的例子。因此個人強調法律要有階段性重點才行。

第四點，是建築管理制度與行政授權的問題，中央法規要賦予地方適當的裁量權，長官與部屬間的權責關係如何分，政府與民間也應該有適度的授權。內政部有關法令的修訂都能借重民間力量，這是很好的方向。

第五點，建築管理如何配合社會發展與環境需要，個人要談的是都市的環境怎樣來配合建築管理。我認為我們應該強化中國固有的里鄰關係，使里鄰間互相競爭並管理維護自己的環境。若能以此固有的優良里鄰關係，用這樣的角度來作環境改善，並規定獎勵；政府從旁補助里鄰，必能使物質環境之改善、精神生活之安定完滿達成。

● 范國俊先生：

經建會大約在二個月前，基於在推展重要公共工程及環保工作所發現的都市、環保及環境惡化等問題，曾主動邀請民間單位充分地交換意見。

今天座談會的題綱，千頭萬緒。這些問題雖然老生常談，但問題太大了，甚至只是把所有問題找出來也沒那麼簡單，我們覺得台北市或高雄市這些大都市的土地比日本小，人口密度比他們高得太多，據說在東京都有非常多

的公務員忍受三到三個半小時的通勤時間到市區內辦公，並認為這是正當的，因為他們要求的只是公餘之後可以躲到環境品質比較好的地方睡個覺而已。這是他們的一種心態，也是一種事實。而我們執行重大工程以及環保計畫的時候，面臨了許多的困擾以及抨擊，有許多民意代表、地方老百姓以及某些執行單位往往不尊重或反對中央所訂綜合開發計畫（相當於日本的國土計畫）的制度精神，甚至都市計畫或個體的建築行為，在在都在破壞、影響正常的國土計畫發展，這是個人所要強調的。至於應該怎樣去面對課題，解決問題，個人認為治本也好，治標也好，兩者要同時進行，否則時間上實在是來不及。黃南淵先生提出的三個問題——法令、制度及人事，個人認為可能是今天題綱中最重要三大項目。這些都是要從治本或治標上去考量它。許多工作民間可以參與，但希望能多發揮一點效率，政府單位比較好作事。還有一件事很奇怪，我曾經查了一下，中央標準局中國國家標準起草委員會擬訂的許多國家標準項目，其中土木建築類標準竟然也管到建築設備、建築模矩、建築設計與計畫、建築電腦輔助應用、施工規範、基礎工程、防震工程、都市計畫、房屋工業化、鋼結構、混凝土結構等等，到底是內政部還是中央標準局管？令我覺得很納悶。現在政府整個體制的問題，個人覺得應該要明確、簡化，同時要延攬一些水準較高的人來從事這些工作。比方說，台北市現在的土地很有限，建築執照核發的數量每年只有遞減，而台北縣政府迄今尚未實施容積率，建照核發的案件是逐年增加。就量及問題來說，確確實實要有台北市建管處的體制及人事才能管理台北縣的建管事務，這是治標的問題。而我們沒有注意過這個問題。另外日本對於建築行為看成是一個個體行為，這個體行為從國土計畫一路下來然後分成好幾面，在這幾面當中，建築行為只是其中最下層的一個行為。所以剛剛我們提到現在許許多多的重大工程或環保工程，始終在追著單體行為——即所謂的建築行為。建築行為遺留下來很多不合理的都市問題，我們拚命地在後面收拾。這個問題現在不解決，要等到以後的給排水工程、公共工程、捷運工程、環保工程或垃圾處理場去解決，這是本末倒置的想法。建築師應該要有使命感。也就是建築師所作的單體行為是不是留下都市問題，使得政府在後頭猛追？假使今天大家對這個問題沒有共識，建築師的社會地位就不被重視。個人也贊成以後政府許多有關這方面的工作或計畫應該多與民間或建築師接觸，多聽聽他們的意見，因為只有開車的人才知道交通問題所在。又如停車問題，個人覺得不應

該從建築技術規則中拿掉。停車問題跟廁所應該有多少馬桶及小便斗的問題是一樣的道理。今天要談法令體系，應該把建築法令體系歸屬於都市計畫體系，要尊重都市計畫體系上還有國土計畫及綜合開發計畫，再從這裡面擬出那些是建築法令體系，然後才有建築管理的制度去執行它。至於建管法令中施工管理太弱等等問題當然有。以大安國宅為例，所有電梯按鈕現在都不見了，進去門一關，等門開了你出來看一看是不是你要到的樓層，不是的話再進去，這是使用管理的問題。萬一電梯一停或掉下來的話，那就是人命關天的問題了。這些都是治標的問題，今天我們最怕留給後代的是更大、更嚴重的問題，就如剛剛講的重大的工程或環保工程拼命地在單體行為後面追，那就慘了！

● 林澄照先生：

關於建築管理的有關問題，剛才聆聽了各位先進寶貴的意見。我們願以省主管機關的立場將各位的意見作為將來在執行建築管理業務時的改進參考。

● 李永然先生：

剛剛聆聽各位的高見，對我們從事律師業的人而言，可說收穫良多。實際上對於建築設計本身我們是外行，但因為工作上處理一些購屋糾紛，所以有機會接觸到這一方面的東西。僅就工作經驗提出一點不太成熟的看法。第一，目前執行建築法令方面並沒有貫徹，這在當前是必須要加以重視的問題。實際上對於建築管理，一般老百姓都有共同看法，都認為建管單位只是形式機關，你想怎麼作建管單位方面都不會有問題。所以一般人都是在取得建築使用執照後，馬上變更設計，這種非法使用的情況很泛濫，如何使建築單位執行法令的決心在人民心目中樹立威信，是當前非常重要的一個課題。個人也非常同意剛剛幾位先生提到的建管單位並不是與老百姓對立的，建築管理應該是調和公益跟私益的手段，它一方面可保障社會及個人安全，另一方面也可達到環境要求。整個建管行為的方向有階段區分，目前對安全及環境應當加以重視，個人在辦理預售房屋的糾紛案中有成立所謂監交委員會，發現人民權利意識覺醒，漸漸重視其環境權及安全考慮。環境方面值得我們注意的是化糞池的問題。同為化糞池大部份埋設在地下，對於水源、水質會產生

影響，如果處理不當，會帶給我們後代無窮的遺患，對飲水衛生也有影響。但化糞池目前似乎不在檢驗之列，由我們監交的幾個社區個案的化糞池都不具有化糞之功能，所以如何監督化糞池以改善環境品質必須加強。至於安全方面，因目前集合住宅及高層建築愈來愈多，電梯、發電機及抗震防災功能也必須加強。因為在我們看過的幾個社區這方面往往流於形式甚至有些通道還變更使用，社區的通道被隔成鄰誼室，有些社區位於四面環山的凹地中，一旦失火消防車根本無法進入，防災功能無從達到；還有些社區用的電梯及發電機根本是舊貨，諸如此種情況 是否是管理過程有流弊？安全方面第二個要提的是山坡地問題。根據我們監交的幾個案例發現，所有山坡地住宅都有安全顧慮，如台北小城、米蘭山莊等，甚至在斷層帶上還有建築物出現的情況，地質鑽探報告已經說不適於建築，結果竟棄報告於不顧，只為了建商本身的利益而忽略住戶利益，甚至像南方桃花園是建築在回填土上頭，將來擋土牆或邊坡穩定工程如果作的不妥造成水土流失勢必演成米蘭山莊慘狀，這是山坡建築管理要特別注意的地方。以上問題的發生跟建築師借照的行為亦有關係，導致設計品質自然低落，我們希望加強管理這種借照的行為，並給予適當的處罰。

● 蔣次寧先生：

今天座談中比較不是以業務方面去探討的人恐怕就是我了， 所以可能我獲益最多。聽到許多建築界前輩專家的意見，個人覺得非常感動。剛剛范博士對這些討論會的效果提出質疑，當然這是每一個座談會所共同存在的，因大家熱誠地提出意見都希望能對國家有所幫助，不免會發生這個附帶的疑問。但不論是營建署或整個部裏面，對這個問題都是非常重視。從剛剛各位所提出的問題裏，我覺得恐怕都是觀念問題，然後在枝節的發現，可能表徵在某個法規或問題的表層上面。其中幾個觀念問題個人會把它帶到業務上去注意。舉例來說，關於建築管理定位的問題，整個建築管理在法制系統的建立或法規詮釋方面而言，我想會注意系統，從過渡開發概念到區域計劃、都市計劃及建築管理問題，一系列下來，從它定位上去觀察，到底建築管理是負擔什麼樣的使命。尤其剛剛提到了一個很重要的觀念，就是建築管理當然有些是事實問題，也可能牽涉到法令的解釋，建築管理該擔什麼責任在裏面

？像「一夫當關，萬夫莫敵」的情況，只要我照不給你，你就沒有辦法去作，事實上也可能有這樣子的情況，但其產生對於建築管理本身給它的負擔也好，或對於從事此業務的行政人員也好，這種形象的塑造我想都是相當不公平的，這還不只是對於人民的權益的問題而已。另外所謂定位的問題，個人還感覺到，建管跟其他專業方面的分工問題也很嚴重。就個人業務言，關於都市計劃徵收土地的問題，營建跟地政要如何配合，關於土地使用強度的問題，營建跟地政怎麼來配合。我覺得很多這類型的問題都需要釐清。各位意見中令我印象非常深刻的第二個就是關於怎麼樣規劃的問題。剛剛好幾位建築師都提到要作整體規劃，我覺得這實在是非常了不起的說法。因為通常總是走一步算一步，只想到面對的許多個案要解決，但就整個政府負責的態度來說的話，我想是應該對很多事情有一個整體的規劃。規劃時要考慮到目前背景，包括法令以及事實的狀態，然後再分段實施。我想任何制度的實施都需要一點耐性，有這樣的負責態度的話，民間應該也能諒解。當然，整體的規劃除了剛剛提的分段實施的概念之外，前面幾位先生也提到有關法規實施日設計的問題，將來若有審查法規問題機會時，我們會請教業務單位，譬如發佈日及施行日的設計、過渡條款的規定、中央法規標準法第十八條的詮釋及與實務結合等等問題。另外給我們法制業務的一個重大提醒是檢討法規條文是否合理、公平。甚至加強注意條文是否抽象化、通案化，是否會對其他案產生適用性的問題，這也是非常好的意見。以上三點是各位給我非常深刻的感受，我會反映到業務上，去配合營建業務努力。附帶的一個問題，是權責問題，譬如中央與地方間權責的劃分，地方與民間如何配合，乃至於公權與私權如何界定及配合等等，其中可能是地方政府受到壓力所致，有很多台北市、高雄市、台灣省寄到內政部的函請示權責問題。其實很多問題依法行事就自然不存在了，可能有時是為了避免嫌疑或受到人情壓力，這一部份是不是省市政府可以儘量減少？我們希望中央在執行法律上尊重地方，同時也希望地方自我尊重，若能互相配合，必能節省許多不必要的公文往返，也能提高時效。

●許仲川先生：

我再補充一下。剛剛聆聽法規會執行秘書發言，我想利用這個機會給內

政部法規會一點建議，這可能跟今天題綱無關，請各位原諒。有關公共設施取得的問題，現在搞得內政部焦頭爛額，甚至因為條文及取得不徹底而影響整個內政部所訂的建築法規、公信力的崩潰。人家說，你們叫我們地方作，地方最起码還遵守了一部份，你們中央自己都沒有辦法作還叫我們幹什麼，甚至民間都激烈地反對：我曾經為了公共設施用地倡導了二十年，我很遺憾一直無法落實，就是今天都市計畫法訂定的時候產生的放權及收權觀念，中央訂了法之後授權給地方最後還要收到中央來，這是觀念的一個關卡。事實上，在所有自由民主國家中，沒有任一國家比我國更有依據來取得公共設施用地，但是我們沒善加利用它。民生主義裏訂的很明顯，其重點即在平均地權及節制資本。平均地權本身應廣義解說成大家共同來分攤土地權益，也就是說土地被劃分成商業區、住宅區或學校後，大家的權益要共同分攤。而在憲法上也訂有平均地權條例，但在都市計画法上就沒有頒佈，都計範圍內所有地主要共同分擔公共設施用地之規定。如果這條文能訂，不但中央節省了幾千億元，同時百姓還覺得很公道。現有的法令則好像要政府編錢來徵購。事實上現今所有地主都說土地分配不公平，而不是公共設施用地應縮小或取消的問題。每一個國民都認為公共設施用地應按人口及社會進步狀況作適當分配，唯一的缺點就是我們沒有利用平均地權在憲法裏所定的條例，演變到今天民意代表或地主要求不要以市價為基準。請問今天買的地是十萬，明天則漲至二十五萬，才一天就差十五萬，政府要如何作才跟得上市價？為什麼我們在母法上不會用憲法來制定其他子法，這是我第一點議。

第二點想建議的是將來建研所成立後，希望能把名稱改成「都市與建築研究所」，把涵蓋面擴大到整個土地利用及建築管理等問題。

●黃南洲先生：

聽了大家的意見，我覺得觀念上恐怕還沒完全溝通。我想提個建議，建築管理本來就是都市計劃管理，但必須都市計劃先作好才免得發生高先生說的建築管理都市計劃的情形。但因現在政府沒有都市計畫單位，地方政府的都市計劃課只是忙於訂建築線，根本無法作計畫，而在外國早已進行到設立都市設計課的階段，都市計劃局內也分有計劃及都市設計兩部門。在這種情勢下，我們只有賴以建築管理方式補其不足。在這方面我有三點比較具體的

建議：（一）法規制定時一定要有彈性；（二）有地方性者授權地方來作，如分區管制規則；（三）都市計画法規定沒有發布細部計畫者不得發照，若真能作到這麼嚴格，可以解決很多建管問題。當然，也可以有例外，外國就是這樣，民眾自己的公共設施按政府規定的細部分區作好的話，還是發照給你，所以他們都是用污水或下水道是否作好來管制，而我們是不管。我很佩服李律師竟然也注意到化糞池衛生標準的問題，老實說，在二十年前我當組長時，我專門退回化糞池，因為不合衛生，所以成員才特別設計了一個室內化糞池。後來技術規則訂了容量，但審查時根本不管，並不是沒有，這我們很早就注意到了！提到基本安全設施方面，我們政府每一項都是缺失，每一項都沒有管到。有關基本安全衛生是否該特別加強？

●張德周先生：

今天的會議非常感謝各位的熱烈發言。

范博士及許顧問所提的使命感問題，確實極為重要，建築研究所就是基於此項體認而成立的，希望將全國有關建築的問題作深入的探討，其他如有書面資料的話希望能夠提供給我們作為參考。

附錄

[287718.306]11.20-1

第二次座談會 建築管理制度現有問題探討座談記錄

- 一、時間：中華民國七十七年六月六日（星期一）上午九時三十分
- 二、地點：內政部營建署建築研究所籌備小組會議室
- 三、主持人：張德周（內政部營建署建築研究所執行祕書）
- 四、座談會出席人員：（依姓氏筆畫順序排列）
 - 于淑婷（建築師）
 - 李中原（建築師雜誌社執行編輯）
 - 李顯榮（建築師）
 - 吳俊廷（李祖原建築師事務所經理代李祖原建築師）
 - 林清波（互助營造公司董事長）
 - 陳吉男（建築師）
 - 郭啓騁（東海大學教授、中華民國建築學會法規委員會委員及台北市建築師公會理事長）
 - 潘 冀（建築師）
 - 賴錫昌（國泰建設設計部經理）
 - 林宗州（內政部營建署建築研究所技正）
 - 黃武達（建築師）
 - 陳坤成（台北縣政府國宅局技士）
 - 張炳仁（建築師）
 - 蕭文雄（內政部營建署建管組技士）
 - 方湘雲（建築研究所研究助理）
 - 吳啓哲（建築研究所研究助理，記錄）
- 四、座談會發言摘要：（依發言先後排列）

●張德周先生：

(一)今天邀請的對象都是建築界專家，討論主題是「建築管理制度現有問題探討」。類似的座談計畫舉辦五次，每次討論的主題不同，希望藉此擴大參與層面。請各位專家多多給我們提供意見，以作為研究的參考，同時也歡迎各位給我們推薦其他的專家學者，供下次座談時邀請與會。

(二)先請林技正將今天座談主要題綱作簡要說明：

●林宗川先生：

主席、各位先進：座談會題綱是在很短的時間內草擬出來的，若有不妥處請多包涵。

今天座談的題綱主要分為二個部份，一是根據建築管理的時序流程探討建築管理制度之合理性，另一是現行建築管理制度對個人權益之關係，請各位提供高見。

●林清波先生：

(一)個人覺得多年來國內的建管工作仍然停留在落後的階段，主管官署本身的問題確實比業者多。日本人用「指導」來取代「管理」，這兩個字在日本社會已經用了幾十年。據說日本東京大學畢業生前二十名都到政府機關去作事，他們的政府官員有能力指導民間企業各界，民間企業負責人才會心服，我們今天最大的問題恐怕在此。

(二)有關營造方面的問題，先就施工計畫提供個人淺見。以本公司為例，接規定營造廠承包工程必須把施工計畫提交工務局，營造廠花了很多財力作施工計畫送交政府主管機關審查，但政府機構並不重視亦未認真審查，能獲得多少迴響仍是個疑問？個人建議應該由一個高層次的專責單位來審查及指導施工計畫。

第二點要提的是施工管理上現有不便的地方。施工查驗時規定甲等營造業的三個技師必須全部在場，在國外早已進步到由政府抽驗或委託建築師及顧問公司去作，國內的作法正是公務員不負責任的表現。

第三點是有關爭議事件評審的問題。目前如果營造廠與鄰居發生糾紛，鄰房一定先檢舉你，檢舉信到了工務局，工務局請建築師勘驗有無影響安全，勘驗後若無安全顧慮，則可繼續施工。施工進行中，鄰房又會繼續檢舉，工務局建管處就會作兩次調解，每次大約需三個禮拜，調解不成即移送評審委員會。評審委員會兩個月才開一次會，第一次不能解決的話，還要等兩個月後再開一次會，甚至評審委員還要派人到工地去調查，又要花一至兩個月。整個糾紛調解的過程一下子就要半年，對各方都造成不便。也建議成立一個高層次的專責機構來統籌負責。

第四點是影響公共安全的問題。營造業對市民生活帶來的侵害已經有目共睹，如環保、噪音、市容觀瞻....等等。身為營造業的一員，希望政府對營造業污染環境的情形能提高管理層次。

(三)現行規定營造廠每在他縣市承包一件工程，其負責人就必須到該縣市政府簽一次名，這是十多年前為了防止「圍標事件」及「借牌」所定的措施。個人覺得這個規定一點意義都沒有應該加以檢討修正。

(四)混凝土樓版規定14天才能拆模，但本公司在新加坡承包工程用6000磅混凝土6天就打一層樓版，國內這項規定已難適應時代進步，建議主管機關加以修正。

(五)申請查驗時，除規定建築師及營造業負責人必須蓋章外，還要簽字，實在不便，建議簡化為「印章」或「簽名」即可。

●李顯榮先生：

個人對台北縣較熟，以台北縣為例提供個人之意見如下：

(一)準備階段——一個設計案由規劃設計起到定案送審通常要拖半年或一年，甚至有時要兩年，在設計前申請之土地證明文件到了真正要用時早已過了三個月使用期限而必須重新申請，其實，地籍圖謄本等沒什麼變動的資料是否可參考身分證或戶口名簿的作法，改成「一證永久有效」。

(二)規劃設計階段——台北縣以建築線問題較多，縣政府現在大約有百

分之八十的案子是委由外面的測量公司測定建築線，而不是由主管官員到現場去測，既然這樣，似可將都市計畫未變更地區的建築線個案授權給建築師公會處理。

(三)建照申請階段－目前台北縣政府分三組處理請照事務，以前有一陣子是三組合併，指定一人負責一區，個人覺得以往合併的方式在瞭解個案及時效爭取上較有利：

(四)使用執照階段－台北縣領取使用執照時必須檢附鄉鎮市公所「未損壞公共設施證明文件」，而各鄉鎮市執行不一，有些要里長蓋章，有些要交現金或開支票，款項多寡又沒標準，請中央研究統一制定合理的程序以利遵行。

(五)施工管理階段－台北縣勘查工程進度時主辦人必須會同各鄉鎮市公所人員辦理，各鄉鎮市公所有時派財政人員會同，有時派工務人員會同極為不便，建議簡化由建管單位主辦人勘查即可。

(六)現在的建管業務是外面的業者在領導政府建管人員，因好的人才不願意留在地方政府，好的作品到了主管單位也不一定過得了關，形成惡性循環。建議有疑義或較大規模的建築個案以政府為中心，借重公會力量協助辦理，以減少爭議。

● 潘冀先生：

(一)我國在大層次的分區管理上規定不夠完善。最近有國外廠商想投資興建某一類型的建築，但查遍我國分區管制規則及建築法規都找不到這樣的東西，問都市計畫處也沒結果。類似這種分區不切實際的現象，等於是擺明叫人「造假」才能過關，甚至政府本身的許多公有建築物的集會堂在申請建照時都是以教室、辦公室名義矇混過關，這樣實在很難取信於民。

(二)我們的法規在許多地方「規範」與「規則」分不清楚。法規應該分為兩種層次：一種管大層次，如都市計畫等，一種純粹只管生命財產安全及衛生即可，現在通通都混在一起了。還有許多規範性的東西竟把它變成規則，像混凝土樓版規定必須14天才能拆模，這應該是規範而不是規則。規範只是一個參考，是可以隨時代

修改的，不應該把它訂死。又如防火材料在技術規則中用條列式例舉，如果今天用的是一種新材料，不在條例內容中，那發照的人就不知道怎麼發了！這都是值得檢討的地方。

(三)建築物的類型有必要分得更細些，因為高危險性的建築物或使用人數眾多的集會堂建築所需要管制的程度與一般建築物是不同的。

(四)有許多應由政府切實負起責任的事務，例如定建築線，政府主管機關並未負起責任，而常常閉著眼睛把它硬放給老百姓去處理，造成百姓莫大的不便及困擾。又如排水問題，假設某塊基地沒有作公共排水，規定要由建築師或業主要把排水計算作好送到養工處或有關單位審查，要是該塊地剛好在山腳下，勢必要調查山頂下來的水流才能作進一步的計算，這種工作量在比例上是極不合理的，演變的結果自然又是要你去找某某單位的某人，請他晚上幫你作設計工作就可過關。這些事情不是政府造成的，又是誰造成的？再如消防，規定工廠大到某個規模以上必須設消防車，這怎麼可能呢？應該是在開發工業區時就定有公共消防管理辦法及設施，由各工廠交固定費用即可。

(五)建築管理不是在「擾民」，而是在「為民爭取利益」，這是很明確的。在這種原則下，不必擔心特權的介入，只要執法公正。另外個人覺得政策要明確，但執行要有彈性，要儘量多授權給專業設計人員負責，這樣建築管理人員才可以精簡，層次才可以提高，才有多餘的時間去想如何提供服務品質。研究特殊的情況如何經由特許或訴願的管道予以解決。

●陳吉男先生：

(一)身為一個設計者，希望在設計規劃階段可以迅速獲得土地有關資料，個人目前遭遇到的困擾有：

- 1、中心樁、三角點遺失、不準確或紀錄不周全。
- 2、計畫道路逕為分割與實際都計圖不符，令人無所適從。
- 3、建築套繪圖查詢調閱不易，對基地周圍狀況無法掌握造成設

計不便。

- (二)建築技術規則圖例的解釋或相關條文的引申希望定期能由專人統合彙編刊出，使執業及執法的人能充分了解溝通。

●于淑婷先生：

個人僅就比較大體上的問題提供看法：

- (一)現在大部份的建管人員學經歷有限，依其資歷無法管理經驗豐富的營造業或建築師。這是現今組織上的問題。
- (二)在法規上中央與地方應該各有權限；中央不必管到地方的細節，只要掌握大原則，剩下的時間可以用來考慮其他問題，細節部份則委由民間建築師、公會機構、財團法人等處理，讓建管人員本身的層次提高，帶動建築業邁向一個較高的層次。這樣自然而然就有彈性，民間專業人員建管人員也容易溝通，不會造成不便民的情形。
- (三)資料運用方面，各單位在橫向及縱向上的連貫不夠，給設計者帶來相當的不便。像地籍圖及建築線申請即為一例。

●賴錫昌先生：

(一)建照申請階段：

- 1、建照預審時，較複雜的設計案送到建管單位審查，建管人員只要用一條法規就可以把全案推翻掉。但預審制度是否具有其權威性？是否通過預審的案子在第二次審查時必定可以通過？據個人所知，建管單位裡面分為許多單位，你可能在第一組預審，但是到第二組送照時未必能通過，有時案子還必須簽到局長，這些高位階的局長是不是比底下的承辦人更瞭解法規呢？
- 2、七樓以上的高層建物送審時必須先會消防單位，消防檢查變成第一關，第一關過後再審建照，如果發現問題要變更時，又要反過來變更消防，這種審查的流程是否合理？
- 3、現在未實施容積率地區開放空間有一個簡報制度，規定一個

月辦一次，業主爭取的是時效，假如修正三次就要三個月，不能滿足業主要求，以結構會審為例，必須建照先核准，然後簽請會審結構，如果會審結果要求結構修正，那是否等結構通過後要反過來再辦理一次建照變更？

- 4、各地方法規不同，執業的建築師在做規劃時倍感困擾。以本公司的經驗，同一個案子在台北完全通過可能在台中沒辦法通過，我們就很懷疑「建築技術規則」是不是放諸四海皆準？雖然技術規則有補充行政命令，但是以台北市工務局的行政命令台中市未必會獲准。本公司在台北做過一個案子，因基地很大必須設計成兩排建築物，第一排後面有一條私設道路，這條通路是在面前道路兩倍寬度以內不滿三十公尺的範圍內，也就是後排建築物可以比照前排的情形去申請，但在台中後排部份就要根據面前道路 6 公尺的高度去設計，後來把台北通過的案例原原本本的送到台中市終於獲准興建。法令的解釋有必要加以統一：

- 5、現在法規規定採光面積是樓地板的七分之一，有經驗的建築師都會活用這點；如果採光面積不夠，就把房間打通；如果採光窗深度不足，就退縮一點，但是很明顯地將來定會違章。送審時主管人員就先把建築師當作小偷，然後你再一點一點地辯白。主管人員是不是有權對業主將來可能作違建的東西「預審」而不准許？建築法規是否賦予這種權力？大家知道，現在允許事後在陽台上加窗，卻不准事前先把窗框弄好，實在不懂，既然技術規則規定不得加窗，事前事後就應該同一標準，都不准加窗才對。另外，既然設計案是根據採光要求而做出來的，裝潢業就不應該擅自改變室內隔間。如果允許變更隔間，就不應在採光上抓得這麼嚴。

- 6、現行建築管理制度對個人權益產生侵害方面，本公司碰過一個案例，我們在申請建照時發現鄰地多年前的送審圖在我們的基地上標註：「鄰地有一條一公尺八的現有通道必需保持通行。」而這是我們的基地，個人權益如何維護？

●張德周先生：

今天的題目主要討論的就是「制度」合不合理的問題。我這次去日本看了很多，她們很有效率，執行很徹底，值得我們借鏡。署長早已表示將來法令的制訂中央只訂大原則，其他儘量交由地方自理，並不是從南到北統統由一樣的法令管理。我去日本發現東京沒有騎樓，但是京都有，而且騎樓不是設在房子底層，是外加的一層平台。我問該地建管人員是根據什麼法令設置的，他們說是按照當地公約。人家彈性就這麼大。因此，我們建研所未來的功能除了本身要辦的三項工作外，還包括材料→檢測、專業人員訓練。除了要改革制度，還要加強人員的再教育工作。

●李中原先生：

我們是不是可以不要由管理角度來看這個問題？「建築」基本上是從人民的需要而產生的，如果大家都認為有這個需要的話，是不是就可以允許建築行為發生？我想由這個角度，或許可以打破制度的限制。至於牽涉公共事務者則可用一些補充的規範來約束之。由下往上看的話，可能每個地方的需要都不太一樣，建築行為是不是應該配合其需要呢？

●吳俊廷先生：

- (一)李先生身體不適，由我代表參加這個座談。本公司在台北市接納的案子較多，由於建管人員責任重大，現在大多是以保護自己的角度在執行工作。我們感覺建築預審制度如何普遍化是一個問題，地方性的差異應付諸書面，讓建築師有所遵從。
- (二)由於違規使用、違章建築問題嚴重，市容深受影響，希望大樓管理法能夠趕快公布實施。
- (三)法規的制定，建議主管機關有機會多邀請各界人士多參與，以收集思廣義之效。

●林清波先生：

對於建研所工作項目個人建議增列如下幾點：

- 1、建築產業勞務資源的調查研究。
- 2、建築材料規格標準化的研究。
- 3、建築產業的團體組織的研究。

●張德周先生：

林董事長所提三點建議，我們都有考慮。建研所自己做及委託外面所做的工作都是為了將來成立後能有一個積密的工作方向而設計的。至於將來的組織型態目前表現意見不一，可能是政府組織，也可能是財團法人。我們現階段的工作大致分為四大部份：一是資訊體系之規劃，二是建築發展研究，三是生產全理化，四是建築管理法規體系的規劃研究。林董事長剛剛提到的建築產業勞務資源的調查研究已包含在第三部份生產合理化之中，此外還有材料型錄、國家標準化、人力需求調查等。

●林清波先生：

現在營造業除了公會之外，還有一個中華民國營造業研究發展基金會，成立了八個月，一共用了四百萬，像這樣的花費，其資金來源仍不虞匱乏。所以如果建研所是採用財團法人型態，相信由民間企業來吸收資金是沒有問題的。這點提供給各位參考。

●張德周先生：

我們現在有一構想就是建研所為國立機構，而在其外圍設立一至二個財團法人機構，希望藉由這財團法人發揮兩個功能——「營建材料的測試」及「專業人員的訓練」。這是初步計劃構想。

●鄧啓繁先生：

(一)建築師公會是政府與民間的橋樑，我們願意把民間的一些問題反映給政府，提供政府參考，政府有好的政令，我們也希望替政府

宣導：台北市建築師公會曾經委託中華民國建築學會作過類似的「建築法規體系研究案」，據了解已接近完成階段，而且去年在高雄市也開過一次期中報告，邀請了各界人士作廣泛深入的研討，將來完成後或許可以提供給建研所作參考。

(二)個人兼任台北市及台北縣建築爭議事件評審委員，發現爭議事件評審委員會在各地所扮演角色似乎不盡相同：台北市完全著重於處理鄰房損害問題，台北縣著重於法律的解釋，中央似乎並沒有對其職務作個界定。

(三)建築爭議事件是不是一定要由行政機關來作？現在由行政機關負責，常常浪費很多時間，一耽擱時間就拖很長：事實上在整個建築法規定之中，似乎沒有規定說損害鄰房不修復不得核發使用執照，這樣好像有一點行政權干預司法權的味道。以後是否可以把這類問題稍微簡化一點？否則老百姓有事沒事總是先告施工單位，造成很大困擾，而建築執照主要爭取的就是時效，如果因為上列事件拖延很長時間，對大家都不利。

(四)個人感覺政府愈改制，好像行政流程愈複雜：台北市未改制前只要幾個圖章即可，改制後，編制擴大，人員擴充，圖章更多：是不是一定要有這麼多的層次？甚至還會私自設一些編制外的職位，徒然增加很多關卡。再以使用執照的核准為例，使用執照應該是實地看，確定按圖施工後才核發，沒去看現場的人蓋什麼章？為什麼不把事情單純化之後，把多餘的人力用於法令的規劃工作，使更具前瞻性及通盤性？

(五)責任劃分不清，造成責任往外推的情形：例如：現在外審是請一些學者或專家來幫忙審查，萬一這些人審查錯誤，他不是公務員，請問將來的責任要如何來劃分？

●黃武達先生：

個人提供幾點建議如下：

(一)建立法規尊嚴。

法規尊嚴之建立，人為因素佔了很大成份。個人建議法規的解釋

應該交由一個客觀超然的機構來作，而不應該由建管人員隨便解說：

(二)擴大參與面，建立申訴管道。

如果建築師或業主認為承辦人員解釋不對，應該可以經由政府設立的申訴管道在短時間內獲得合理的答覆。現在雖然有建築爭議事件評審委員會之機構，但根本沒有發生應有的功能，像台北市爭議委員會現在只處理鄰房損害的糾紛，其實還應該負責法規爭議的處理：

(三)充分借重職業團體及專業人員，減輕建管單位的負荷。

例如：建築線不一定要縣政府來定，縣政府要作的應該是管現場中心樁遺失或移動問題，並負責把中心樁位圖公布出來讓大家很容易取得（譬如：放在公會），建築線測定可以留給專業的建築師去作就好了。

(四)充分發揮建築法第30條簽證制以及第35條預審制的功能。

主管機關現在審查執照時是就規定項目審查，規定項目之範圍，由主管機關隨時可以機動調整。個人認為目前的範圍定得太小，幾乎所有牽涉到建築技術規則的項目都列入。事實上關於這些技術性的東西，哪個建築師不知道？主管人員要審的應該是高度、建蔽率、總樓地板面積及容積率，其他可以放手給建築師。目前授權給建築師簽證負責的項目實在太少。已經授權給建築師簽證負責的不必再管了，這個界限應該要劃分清楚。

(五)要明確劃分建築行為各種關係人的責任。

以華陽市場為例，它的營造廠是借牌的，建築師也是借牌的，但倒下來是事實，牽涉的人包括營造廠商、建築師、建築黃牛、營造黃牛、建管人員及投資者，大家分不清責任，說什麼書面審查，根本是形式主義，只因為你是建築師，你蓋了章，所以法官認為你沒有盡到監造及設計的責任。這事實上完全是兩回事。蓋章的建築師是借牌行為，在行政責任上要吊銷執照，但在刑事及民法上不應該讓他負責，刑事責任應該由那個建築黃牛去承擔才對。蓋章的營造廠也不應該讓他負刑事責任，刑事責任應該要找真

正施工或投資的人承擔才對。現在大家搞不懂刑事責任、民事責任及行政責任，法官也搞不懂，其實刑事責任應該由建管單位明文寫入法規，將來司法人員才能根據法規作判斷。

(六)建立建管一元化的制度。

每個建築執照申請時都要會都計單位、新工處、養工處、公園路燈管理處、消防隊及警察局，如何把它簡化說了好久，始終未見改善。

(七)提高建管人員的待遇。

建管人員的待遇如果太過微薄，生活在社會上就沒有尊嚴，優秀的人員不願意留下來。現在的情況是很多壞的建管人員留在位子上不作事，造成陞遷管道被阻，好的人員上不來。

●陳吉男先生：

我想補充一點，建材規格標準化應大力推行。現在磚塊的寬度差不多都縮成21公分左右，而一般梁柱設計寬度最小則為25公分，以往施工只要砌18磚牆，外面再加粉刷層就等於柱梁尺寸，但現在五層樓以下的公寓或加強磚造建築個案中可能會產生結構施工尺寸不符的情形。

●鄒啓驊先生：

(一)現在很多政府機關處理事情的心態，表面上說是尊重民意，卻假藉民意充分損害別人的權益。而且哪個人喊得大聲，哪個人就比較受到政府尊重。

(二)環保署把山坡地重大開發行為擬定了一個管理辦法，把最小開發規模十公頃列為重大開發，而且要雙軌進行——既要建管單位核准，也要環保單位核准。萬一兩個單位意見不一時就完全沒有辦法可以解決了。辦法中還規定要舉辦鄰里公聽會，這樣誰敢去買地？誰又敢去開發？

●蕭文雄先生：

那個案子我們研討過，環保局一直想建立一個環境影響評估的方法。其實環境影響評估只是一個概念，它沒有一定的形式，我們在乎的是程序，不在乎是否規定十公頃一定要做環境評估。我們的想法是希望將來申請開發時整個規劃報告中就含有環境評估結果，然後我們再請開發單位來表示意見，最後再予以統合。

●張德周先生：

(一)鄒先生剛剛提的公聽會，現在日本已經在做了，在日本，你想蓋棟大樓，一定要開說明會，要鄰地居民同意才能開始建造。如何才能讓鄰居同意呢？要拿出實測的科學數據給人家，人家才會信服。所以，說明會是很重要的。

(二)今天的會很感謝大家來參加，給我們提供許多寶貴的意見。謝謝各位。

第三次座談會 建築管理法規現有問題探討座談記錄

- 一、時間：中華民國七十七年六月六日（星期一）下午二時三十分
- 二、地點：內政部營建署建築研究所籌備小組會議室
- 三、主持人：張德周（內政部營建署建築研究所執行秘書）
- 四、座談會出席人員：（依姓氏筆畫順序排列）
 - 呂衍義（彰化縣政府建設局建管課長）
 - 何肇喜（台中市政府工務局建管課長）
 - 洪堯山（屏東縣政府建設局建管課長）
 - 郭長源（高雄市政府工務局建管課長）
 - 陳毓義（台北市政府工務局建管處使管科股長代使管科長楊兩全）
 - 張 灝（台北市政府工務局建管處違建科長）
 - 鄧明星（花蓮縣政府建設局都計課長）
 - 鄭淳元（嘉義市政府建設局長）
 - 林宗州（內政部營建署建築研究所技正）
 - 張炳仁（建築師）
 - 彭德成（台北縣政府建管課長）
 - 方湘雲（建築研究所研究助理）
 - 吳啓哲（建築研究所研究助理，記錄）

四、座談會發言摘要：（依發言先後排列）

●張德周先生：

鑑於建築法規混亂龐雜，人民難以瞭解，為求發揮法規應有的功能，我們希望能將它系統化，讓大眾都能輕易瞭解。過去很多單位做過這方面的研究，但多屬「頭痛醫頭、腳痛醫腳」，大處的整合沒人

做，營建署才計畫將法規體系做全盤的檢討研究。今天的主題是：

- 1、現行建築管理法規與制度有那些規定無法執行？原因為何？如何解決？
- 2、現行建築法規對於公共利益之維護與私人權益之保障有無不合理之規定？

● 林宗州先生：

本次座談題綱是分為兩項，基本上這個題綱跟上午開過的第二次座談會題綱相同，不同的是討論的角度，上午邀請的對象都是建築師、營造廠及建設公司代表，下午則邀請建管單位主管人員，其目的無非是希望多搜集各方意見作為日後建管法規改進的參考。希望各位將在建管實務上所發現的問題及執行上遭遇的困難毫不保留地提出高見，以供參考。

● 鄭淳元先生：

(一)就整體來講，個人發覺基於建築法規應制訂的子法有二十幾種之多，其中有的是要省市政府來訂，有的要內政部來訂，自從建築法修正公布至今，還有很多尚未制訂出來，因此在地方政府執行上產生滯礙難行的情形，譬如公共安全檢查目標準及舊有建築物在新法規之下衍生不合理情況的解決辦法均尚付之闕如。由於建築法本身規定的子法太多，加上各相關法令規定由建築單位執行的辦法也不少，使地方政府執行建管業務的人員常有顧此失彼的情況。常常在執照核發之後懷疑自己發的對不對。個人與基層人員多次檢討後發現是法規太亂的原因，是否可以採取先分類集中再整合的方式來整理？譬如現在禁限建的規定分好幾種，有的是關於軍事的，有的是關於氣象台的，有的是關於核能防護的，類此是否可以將它作個統合？現在各規定各的，像高速公路交流道另外有一個八公尺的管制，是目的事業機關自行規定的，與建管單位發生脫節。

(二)準備階段

現在地政單位已經採用辦公室自動化，申請地籍圖時不必像從前

只描繪申請部份而是包含鄰近地區，這對建管人員核發執照相當重要，可進一步瞭解周圍鄰地的情況。

(三)規劃設計階段

山坡地開發問題最近漸受重視，但似乎還沒有訂出一套規範。「山坡地開發建築管理辦法」中有一條是列舉不能開發的地區，但其認定基準必須在建築技術規則中擬訂，因現在還沒有訂出來，這樣的申請案，處理上缺乏依據，造成執行上的困擾。

●呂衍義先生：

(一)彰化縣是個農業縣，經常會辦到農舍申請案，法規對自用住宅的數量並無限制，獨對自用農舍限定，建議予以檢討：目前申請農舍必須提出自耕農證明，最近又有行政命令規定，幫農也可以申請，造成農民提出證明的困擾，因此個人認為無論是都市計畫或區域計畫範圍內的農舍有必要單獨訂定一個審核標準。

(二)依照現行作業，在工業區或區域計畫丁種建築用地內蓋廠房必須檢附建設廳的許可函極為不便，或可否先准其建築再辦理工廠許可申請？廠房面積及用途變更後工商單位如何配合也沒有一個明確標準，造成工商單位一味地要求建管單位來管這些事。但查遍整個建築法令發現工廠請照的相關法令並不明確。是不是也考慮在建築審核時另行規定？

●張 瀨 先生：

違章建築及擅自變更使用是目前台北市最感困擾的問題，希望建築法第八十六條第一款中對於擅自建築部份能有明文規定。現行「違章建築處理辦法」及「違章建築認定基準」如果能把它取消另在建築法中納入合理的條文或許是較理想的做法。牽就既成狀況才訂出這樣的法令，似乎不是政府執行公務所應有的態度。

●陳毓義先生：

建築法有關使用管理部份訂得很少，事實上它是建築管理後續部

份最重要的一環。我想提出一些淺見供請參考：

(一)關於用途變更問題：

以台北市為例，經濟發展特別快速，整個工商業的營業項目特別繁雜，現行建築物使用種別的歸類與土地使用分區管制規則使用類別之劃分沒有達到應有的相容性，舉例之：建築技術規則的用途各稱，如店舖、辦公室，都是統合性的名稱，以現階段工商業發展之多元化很多名稱在土地使用分區管制規則之使用組別無法歸納。使得民家申請營利事業之審查作業缺乏統合性。希望在建築法，變更使用條文再加以細分，或做原則性的解決辦法。

(二)對舊有建築或新建築在法規適應性方面讓其具有通融性以杜絕泛濫的違規使用現象，建築法第102條之1規定防空避難設備因特殊情形施工確有困難或停車空間在一定標準以下及建築物位於都市計畫停車場公共設施用地一定距離範圍內者，得由起造人繳納代金……，而問題在於建築物位於省（市）的公共停車空間絕對沒有辦法滿足車輛成長需求，以後變更使用執照欲抵繳代金即使省（市）政府擬出也形同虛設，間接影響變更使用執照的核准率，造成違規使用的蔓延。因此建議將來修訂建築法時，在建築變更用途章節應增列規定以適應未來發展需要。

(三)違規使用的管理方面，希儘速訂定建築物管理維護法，並參考消防法，對於違規使用者可連續罰款予以明確規定。至於違規使用的處罰若依照都計法第80條，可以處六個月以下的徒刑，但依照建築法則僅處三萬元以下的罰金，在執行時其適用性如何尚有待明確劃分。

(四)公共安全檢查現在仍感欠缺的是建築法77條及77條之1授權內政部研訂的檢查標準及項目與舊有建築物公共安全設備改善辦法尚未訂定，建議儘速制訂：

●郭長源先生：

(一)現在有關法令的種類繁雜，產生很多不能配合的情形，建管人員感受到很大的壓力，希望儘快簡化法令。

(二)關於使用執照的問題：

- 1、按照法令規定必須在十天內查驗完成，但現在高雄市建築業景氣，而建管科只有十幾人，申請案件很多，如有超高層建築物短時間內更不可能查驗徹底。既然主管機關人手不足，而建業師又負有監造責任，要推行建管革新，建議把使用執照的查驗工作授權建築師辦理，而建管人員負責抽查或督導。
- 2、使用執照的查驗必須會消防單位審查，但與消防單位、建管單位不在同處辦公，會拖很長的時間。建議在建業法或消防法之中明訂對於建築物的查驗或建照的核發由消防單位派員駐建管單位會同辦理。

(三)違章建築的問題：

現有「違章建築認定基準」及「違章建築處理辦法」等於是消極地承認了違章建築的身份，且建築法第86條中提到程序違建可補照，以上兩者給民眾造成一種錯覺，以為建造行為隨時可補照，導致違章處理不勝其煩，建議廢除或納入建築法第86條之中，有效扼阻違建。

(四)我們覺得公共安全檢查的項目要調整，消防單位權責也要劃分明確，屬於消防設施的問題應該由消防單位督導改善，工作才有績效，才不會推諉卸責。

(五)許多高層公寓或辦公大樓多設有管理委員會，但往往無法確實擔負起應付的責任，對於違章、消防問題不能有效管理，建議在法令中加以明確訂定：

●何肇喜先生：

(一)過去政府在法規、制度及預算方面扮演強者的角色，現在似乎變成無能的狀態，人員不足是原因之一。譬如建築法第33條規定，審查人員應該具有大專畢業以上程度，但台中市政府，十六位技士中，包括課長，大概只有三分之一有審照的資格，連政府單位都違法，又怎能要求其他法律或制度能完全執行？以審查山坡地來講，全國的建管人員有多少人具有三年以上的山坡地開發經驗

？以現有的人力素質要執行整套建築法規體系談何容易！在這種困境下要如何突破？建築法第33條有結構外審的規定，我們可以利用這條立法精神，儘量授權專業人員審查，因為政府畢竟只是一個為民服務的機關而已。此外，國內有所謂「政治掛帥」、「情治掛帥」的現象，反觀美國設有行政法庭，此法庭與一般法庭不同，我們是否也可以建立類似的機構以處理因建築法及都市計畫法所產生的問題及公務員違法失職的案例？

(二)法律多如牛毛，新進的建管人員想要了解整套法令實有困難。建議中央主管機關編訂工作手冊，使相關的子法都有明確的依據，建築法在維護公共安全、公共交通、公共衛生及增進市容觀瞻，但我們看整套法令對都市景觀並沒有特別強調，也缺乏相關的法令，這是令人惋惜的地方。

(三)法令方面：

加強公共交通與景觀的維護，擴大預審之精神與地方之彈性。可仿香港走向公共設施之管理，而非私權建物之管制，加強建築法規經濟效益之評估，並期帶動經濟之發展與長期環境品質之確保。

●洪堯山先生：

(一)建築法令全多如牛毛，但行政命令比建築法令還多，並且常有前後解釋不一的情形，加以建管人員輪調過於頻繁，業務上常不是全盤了解，是否將一些過時、不合用的法令予以刪除，並把常用到的法令加以整理，對建管人員在處理業務上必有助益。

(二)建築線方面：

建築線有定高程點的規定，高雄縣執行上發生困難，因為茄苳、林邊一帶地層下陷非常嚴重，無法測定高程點，而住都局並未將全省33個鄉鎮統一下水道規劃出來，缺乏高程點之查驗依據！

(三)人民權利部份：

目前畸零地造成都市土地不合理情形相當嚴重，對於私有畸零地的徵收問題，建築法規定以市價為準，但市價標準不一，影響畸零地之合併、協調效率，希望對於畸零地之協調，應訂定一應有

程序，減少執法上困擾。

(四)施工管理方面：

某些法令訂定時已有問題，如台灣省建築管理規則第24條對於字眼的運用似乎有不合理之處，如「縣市主管機關對於建築物之施工勘驗，應派員抽查....」「應」字的規定不盡理想，是否在法令修改時加以注意？

(五)施工責任方面：

目前每縣市都有的問題，即是借牌風氣太盛，因為法令沒有限定營造廠營業額，只有單一執照之設定，所以即使丙級營造廠一個月營業額達 2,000萬元，也無從約束，自然造成借牌現象。另一原因即是營造廠設立太過容易，如果被吊銷，重新申請時只需大約35萬元成本便可成立。若能限制營造廠負責人需經過考試才能領得執照，或許可以杜絕一些陋習。

(六)使用執照方面：

建築法70條及第10條關於建築設備定義上，似乎有些許出入，在執行上發現跟法令無法相符，建議在修訂法令時能做明確說明。另外，對辦理竣工條件方面可否放寬處理，這樣對建管人員執行上方便許多。

(七)拆除管理方面：

依建築法第25條規定「不得擅自拆除....」，另第86條規定「擅自拆除者....」，往往民眾在申請執照時便先自行拆除，造成主管機關不知是先擅自拆除再申請執照，還是以空地申請執照！當發現是擅自拆除時，便要求補辦拆除執照，但往往因為已拆除沒有依據，造成執上的困擾。

(八)現行建築法規對私人權益的保障不夠，例如建照作廢後依法可由新的起造人申請，但有些不肖商人利用這一漏洞製造一屋兩賣問題，先向原起造人索取訂金，私下又將原執照作廢，再以新起造人申請收取訂金，使原起造人權益受損，建管單位是依法處理，並無不當，但原起造人卻不能諒解。

●鄧明星先生：

- (一)目前建管單位面臨事多人少、人員素質不高、流動率大及法令繁雜的情況下，要求其周延實在不太可能，而且歷年來不適應的法令也未予檢討，十分需要訂定一個執行準則，使建管人員在執行上能有效地控制大原則。
- (二)關於建築師簽證問題，目前建築師簽證跟建管審查有重疊現象，對建築師不信認，建議由建築師簽證，送建築師公會審查，再送建管單位而核發執照。
- (三)希望將防空難設備法令放寬，把違章建築認定基準廢止，以免讓民眾產生是非不分的錯覺。
- (四)施工管理方面：竣工延長的期限建議由原來申請兩次，每次六個月的規定改成申請一次十二個月，這樣可減少政府作業人力，也達到便民目的。
- (五)拆除執照申請，目前趨向於馬虎化，是否將來在辦理拆除執照時能檢附拆除計劃書，及公共安全證明，以便有效管制。

●彭德成先生：

- (一)對目前山坡地開發許可是否可先附山坡地規劃許可做基本資料，俟調查後再准予山坡地開發許可，如此可避免不必要的浪費。
- (二)會審制度：目前委員是15人，出席人數是否一半即可？倘若結論有一人不同意時如何處理？而處理內容及標準又如何？現均無明文規定。
- (三)建造審核期限不合實際，目前承辦員業務量多，造成很大壓力，有重新研商的必要。
- (四)簽證制度應建立責任劃分，使建築師與建管人員間之權責分明。
- (五)審核人員在職訓練，是刻不容緩的事，建議不妨參考司法人員辦法，訂出一套培育計劃。

●張憲周先生：

今天非常感謝各位專家給我們提供這麼多寶貴的意見，謝謝大家！

第四次座談會 建築行為人權義務問題探討座談記錄

一、時間：中華民國七十七年六月七日（星期二）下午二時卅分

二、地點：內政部營建署建築研究所籌備小組會議室

三、主持人：張德周（內政部營建署建築研究所執行祕書）

四、座談會出席人員

1、政府建管單位人員（依姓氏筆劃順序排列）：

古金福（竹縣府建設局都計課長）

林嘉鎮（中縣府建設局技正）

洪文雄（北市府工務局都計處規劃科長）

許清欽（南投縣府建設局建管課長）

張博斌（中縣府建設局建管課長）

2、學術界、建築師代表（依姓氏筆劃順序排列）：

仲澤還（中原大學室內設計系主任）

曾永有（建築師）

游顯德（淡大建研所教授）

3、公會、消防機關代表（依姓氏筆劃順序排列）：

于欽信（台北市電機技師公會理事長）

江新煌（台北市結構技師公會代表）

李金烈（台北市警察局消防大隊中隊長）

章民強（台北市建築投資公會理事長及太平洋建設公司總經理）

張俊哲（台北市建築師公會法規會主委）

張瑞玉（臺灣區營造同業公會理事長）

楊賢圖（台北市警察局消防大隊區隊長）

練福星（臺灣省建築師公會台北市連絡處法規會召集委員）

4、營建署建研所

林宗州（內政部營建署建築研究所技正）

彭德成（台北縣政府建管課長）

方湘雲（建築研究所研究助理）

吳啓哲（建築研究所研究助理，記錄）

四、座談會發言摘要（依發言先後排列）

●張德周先生：

建築法規是建築管理的主要依據，目前建築管理實務常發現的問題當中，經業界反映，建築行為關係人之權利義務不清，導致推諉卸責，無人負責的事件層出不窮，為其主因。各位都是業界的代表，學經豐富，希望提供意見以供研究參考。

●林宗州先生：

今天座談的內容分為十個題綱，是按照建築行為的時序排列成十個階段。在每個階段裡，各建築行為人的角色都不相同，權利義務也互有差別，請各位先進就每個階段在運作時所發生的問題與目前法令不能配合的原因給我們提供意見。

另外我們也準備一份人力推薦表，請各位給我們推薦相關專家，作為將來進行研究或邀請座談對象的參考。

●章民強先生：

（一）建築法第七十條之一規定：「建築工程部份完竣後可供獨立使用者得核發部份使用執照....」，第七十六條文又規定：「....主管建築機關應檢查其構造及設備....」，現在很多建築向高層發展，因為施工時間較長，為促進有效利用，請主管機關界定所謂的「設備」為何？是否允許建築物完成一半以後，壹樓到四樓部份可先申請使用執照而不必等電梯完成（因電梯按裝需要整體建築完成方能進行按裝）。

（二）公共安全檢查因消防機關根本沒有這麼多人力，像百貨公司等公

共建築之消防安全極為可慮，政府本身如果力有未逮，請考慮交給民間去推動。

(三)現在很多大樓外觀都是採用帷幕牆設計，在賣出去之後，使用者往往在其表面裝上各式各樣的市招，造成極差的市景，既有的廣告法又管不到，是不是可以由主管機關在建築法中增訂廣告市招管理辦法？

(四)建議儘速組織工程仲裁委員會，對於工程之品質、進度及糾紛有很大幫助。

●張瑞玉先生：

(一)按建築法第十四條規定「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」，又營造業管理規則第四條規定「營造業非領有登記證書，並加入營造業公會不得營業」，按照上開法條，似乎其他行業均不可經營營造事項，但現在榮民工程機構既未辦理營造業登記，也非公會會員，卻依榮民輔導條例第八條規定可優先議價承攬建築工程，顯係違背建築法。

(二)現行法規對於「竣工」、「完工」及「工作天」定義不明確，為減少糾紛，請主管機關修法時作具體的規定。

●林宗川先生：

請教張理事長，依你的經驗，目前在營造業、建築師及政府建管人員之間的權利義務關係上存有那些問題？

●張瑞玉先生：

這個問題前幾天我們在建築師公會討論過，建築師公會說只要監造人之違規事項沒有公共危害之虞，監造人不必負責，我當時就提出如果建築師發現承造人不按圖施工的話就應該禁止承造人繼續施工。但監造人要監督很多的地方，不可能面面顧到，如果因為這樣發生了問題而說承人不負責似乎有欠公允，當時結論是說要再研究。因此我覺得承造人跟監造人的關係是很密切的，站在營造業立場，當然希望

監造人愈嚴愈好，這樣才能達到要求的工程品質，但有時候並不全是營造廠或監造人的問題，有些工人根本就很偷懶、難以指揮。

● 仲澤還先生：

(一)現有建築法對建築師及營造業的職責規定得不太明確，對建築師職責部份很不公平。業主跟建築師訂約是委託建築師為他作設計，建築師負的是圖說完善與否的責任，而營造廠對業主負的是切實按圖施工的責任，因此，建築師與營造廠之間應該是沒有什麼關係的。我們可以參考美國的制度，她們開始有一個 General Condition，其對營造廠、建築師定義等等都有明確的說明，她們的建築師不必負營造施工、技術錯誤的責任，也不必為現場監工而疲於奔命，他的職責只是在告訴營造廠是否有按圖施工以及設計圖是否完善無誤而已。在我國，如果營造廠出了問題，建築師還要幫他分擔責任，這是不公平的。現在國內很多工程品質始終不好，這也是原因之一。

(二)建築法規的用語很不嚴謹，因此解釋也不明確，造成很多爭執。

(三)建管單位審查申請圖說時，常常有法規上說得過去但以未來可能做違建而不准照的情形，對法律認識的態度有待加強。有批准權的人本身應該法律有相當的認識，否則法律就沒有標準了。將來會不會違建，那是另外一件事情，主辦人員不能拿這個當理由來影響建築師作設計。

(四)國內規定的送審圖說編號系統不如美國方便。美國規定建築部份用「A」作開頭字母，結構部份用「S」；我國的系統很亂，甚至建築師為了牽就這個系統有時必須額外畫幾張圖，造成整理上的不便。

● 于欽信先生：

(一)目前申請建照時大概有七個項目要審，各主審單位彼此互不信任，除了要看建照影本外，還要核對建照正、副本，無形中使得其他專業項目之審查都必須等建照下來後才能審，萬一發現錯誤，

是不是又要再變更設計？這是不正確的流程，建議由承辦建築師集合法定所有專業技師附署提出一份作業報告書，再由建管單位會同有關之電力公司、自來水廠、電信局、結構及消防等單位審查，審查通過之後再交由各專業技師分別辦理，這樣必能節省時間。

- (二)建議儘速成立「一照一審」之制度，即經審查人員審核後不再做不同意見之審查。

●張俊哲先生：

- (一)個人深深感覺法規在處理建築行為人方面缺乏明確的方向。建築法由十二條起造人、十三條的設計監造人、十四條的承造人、十五條的營造業工程人員到七十八條的拆除申請人，大概只提到這幾個建築行為人，宅給人的感覺是「頭大尾小」。因為法規的設計是這個方向，所以前半段監造人及設計人所負的責任也最大，而後半段缺乏規範行為人的規定，於是衍生出市招、違章等問題。因此，今天要談建築行為人，就必須先從立法上著手。

- (二)任何一種法令，可以肯定的，都是愈訂愈多，這是必然的。但重要的是，在進行法令修改時是否留意到最初立法的意旨？如果忽略了最初立法本，勢必造成修法之後不能銜接的現象。舉例來說，建築法之中有所謂「新」「舊」建築物之分，但究竟何謂「舊有建築物」？按理，所有在今天以前領得執照的房子都是舊有建築物，哪裡會有「新建築物」？現在法規硬性地規定「新」「舊」之分，不但在管理上造成缺失，而且也引起政府與民間的衝突，造成莫大困擾！

- (三)現有建築相關法令中對職責並無明確劃分，希望將來訂法能朝著這個方向去作，使執法機關有所依據。

●張德周先生：

建造一棟建築物必需由承造人、設計人及起造人等角色共同合作方能完成。法規只把設計人（建築師）的權利義務規定得清清楚楚，

而承造人則由行政命令「營造業管理規則」來規範，至於起造人等其他相關建築行為人的規範就更少了。今天我們用「建築管理」四個字也值得推敲。到底管理什麼？是管理「建築物」？還是管理「人」？要怎麼管？管到什麼程度？都有待研究。像台灣省建築管理規則中有「抽驗」規定，「抽驗」就「抽驗」，卻寫成「應抽驗」，造成執行上的困擾，今天我們就是要把這些不合理的地方找出來。

●練福星先生：

(一)有關法規問題

- 1、個人覺得建築法規的制訂方向很重要，目前的法規制訂似乎並沒有很貼切地指向建築法第一條所定的內容，執行時發生偏差、脫節亦是原因之一。如章理事長提到建高樓可否分層核發使用執照的問題，內政部曾經委託台北市建築師公會研究，部份使用執照辦法早就訂好了，規定分棟可以發照，高樓分層也可以，也發過這樣的執照。但漸漸地在執行時發生偏差，認為在字面上解釋設備應該如何如何，結果愈訂愈多，最後執照都發不成了。這是實際作業上的問題。
- 2、建築技術規則允許在陽台外加柱子，但實際送審時，可能會被刪掉，因為每個承辦人有每個人的說法。這個問題怎麼解決？可能在訂法規時要訂得更清楚，要詳細地列明陽台外加柱子可以做。
- 3、混凝土造的房子大多是平屋頂，如果做斜屋頂可能就不准，因為建管人員會說法規沒規定可以做斜屋頂，要做斜屋頂，就要另加一些規定等等，到最後就變行不通。還有屋頂突出物，技術規則明定可以做，偏偏執行人有意見，說屋頂突出物要跟樓梯間連在一起，不准單獨設在旁邊。這些是個人意見 影響法規立法本意的個例，值得探討改進。

(二)建築法第60條規定工程發生問題，監造人要負連帶責任，似乎表示承造人如果賠不起，就必須由監造人賠償。又第89條規定違反63～69條隨意堆積建材、妨礙公共交通及安全等，監造人及承造

人都要處罰。試問監造人怎麼有能力去指揮這些事情？以台北市為例，可能百分之六十以上的案件是控制在甘家營造廠手中，營造廠的地址不是在宜蘭就是桃園。若到該公司去看，辦公室裡面只有幾位小組，根本不到主任技師，他們純粹只是書面上的作業，真正承造的人恐怕也都不是科班出身的。到底什麼叫做「承造人」？建管單位根本搞不清楚，但建築師可以用建築師法控制，只好找建築師來負責。

●張瑞玉先生：

我補充說明一點。找不到承造人現在是事實。營造業借牌風氣很盛，我們曾經統計過某家營造廠一年承包的工程數量竟達一千多件，這種情形能否改善，要看主管機關怎麼做。剛才大家都提到法律有規定，但執行不嚴，徒法不足自行！關於監造人跟承造人的關係，建築法第五十八條有規定：「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，發現妨礙都市計劃等情事之一者，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。」法律明明這樣規定，但就是不執行。主管機關對營造業的管理訂有「營造業管理規則」，該規則可說訂得相當嚴，但管理卻從寬，應該是訂定從寬，管理從嚴才對。所以，我很同意練先生說的，法規中所有規定都要很具體，不要玩文字遊戲，一就是一，二就是二，不要造成模稜兩可的情形。

●曾永有先生：

（一）我覺得建築行為人這幾個字用得很好，有行為就應該有責任。目前我們常提的建築行為人只限建築師、專業技師、營造廠及建管人員這幾個角色，其他的行為人似乎都被忽略。個人認為下列行為人權責應加以規定：

- 1、結構建材製造人（預拌混凝土、鋼筋、鋼骨、消防器材..）；
- 2、商品檢驗局；
- 3、地政單位（地政人員常常在所請地籍圖上蓋「僅供參考」印

章，此為推諉責任作法）；

4、審計單位（因其對底價訂法及投標制度影響很大，刪減權也大）；

5、營造業主任技師（應劃歸營建署管轄）；

6、建築工匠（特別是結構工匠、模板工匠、打樁工匠應該優先建立「證照制度」）；

7、營造廠商負責人一定要具有技師資格（如此才能使權責合併）。

（二）住戶管理法希望內政部趕快訂，使大樓管理委員會獲得應有的法律地位，方能維護建築物整個環境品質。

（三）目前的地質鑽探業良莠不齊，希望訂立周詳的管理辦法以限制或規範其執業範圍。

（四）有關建築物使用管理的公權力已萎縮到幾近於零，象違章建築認定基準的存在根本就是政府默認違章是合法的，建議把目前處理違章的單位提昇成「違章處」之類的機構，擴大其編制，方能有效地執行公權力。

●江新煌先生：

（一）規劃設計階段

1、地質鑽探報告應由土木類科技師負責簽證，其內容包括：土壤物理性質分析，剪力、壓密、透水試驗，及土壤穩定性分析等項目。

2、地界測量應標示鄰房位置、樓層數、基礎可能型式。

（二）建照申請階段

結構技師現在沒有設計權，因為在請照圖之中根本不需要技師簽證或蓋章，這與建築法的規定相違背。而建築法第13條及34條賦予結構技師法定的工作權利，但這些技師卻無法執業，希望有關單位重視。

（三）建議建管單位將藥物原有之設計資料（平面圖、配筋圖）列管，以供日後變更使用時查詢。

- (四)承造人於開工前若願對鄰房事先鑑定，主管機關是否可以提供鄰房圖說資料或與鄰人協商配合，以作日後損壞爭議之參考。
- (五)建築法第34條之1規定「審查時應特重建築結構之安全」，建議在預審項目中加入結構系統及結構材料。
- (六)為配合結構技師簽證制度施行，結構項目簽證表格應另行製定。
- (七)目前特殊（超高）建築委託外審的期限為一個月，太過匆促，建議延長至一個半月或兩個月。
- (八)建築法第34條「對於特殊結構或設備之建築物並得委託審查」，其認定標準是否可請中央主管機關予以原則規定？以日本為例，其東京都及地方行政廳規定鋼筋混凝土建築高度達31~45公尺，鋼骨鋼筋混凝土建築物高度達45公尺或鋼骨建築達31公尺時，須經由日本建築中心審查通過。
- (九)75年11月15日大地震之後，台大地震研究中心已有充分研究資料顯示，目前建築技術規則之震力係數不足以反映台北盆地特性之實際狀況，建議有關單位立即著手檢討修正。

● 洪文雄先生：

- (一)信義計畫的「都市設計委員會」訂有設計注意事項，讓建管人員與建築師對談時可以針對這些事項作溝通，效果不錯，建議預審制度中可適度開放建管人員及建築師對話溝通的機會。
- (二)目前台北市分區使用只是把基地劃定為「某某區」，在內容上不足，造成建築師或土地所有權人還要親自去詳細查對。建議以地號為系統，運用電腦在分區證明中輸入容積率、建蔽率等特殊資料以利使用。
- (三)市招廣告建議改由建管處管理，不應由警察局管，而且限定必須配合建築物一起設計經許可後方能設立，對整個景觀才有幫助。

● 許清欽先生：

- (一)地籍圖騰本請地政事務所出具建築地點鄰地五、六公尺範圍內之影印本，以瞭解鄰地情形，減少設計之疏忽。建議營建署與地政

司協調其可行性。

- (二)建管人員於現場勘驗之項目：(1)是否與核淮設計圖相符；(2)四周環境是否清理；(3)溝渠是否暢通；(4)公共設施是否完整。希望監造建築師事先查核合格、簽證負責後再提出申領執照。將來簡化為既經建築師簽證負責，免再現場勘查而逕行發照。至於供公眾使用之建築物消防設備之會審作業，因消防主管機關人力有限，配合困難，希望能就起造人已完成之消防設備由消防單位單獨勘驗，再由建管單位彙整核發執照。
- (三)為免建管「生手」審核時發生偏差，希望建築師於設計圖說內比較容易發生爭執的設計相關法令加註，減少退件發生，同時建議加強建管人員對建管法令之認識。

●張博斌先生：

- (一)行政機構在建管行政上的角色應該只是從事行政業務，專業部份應由建築專業或營造業配合行政機構共同合作處理。
- (二)發生建築糾紛時，責任不明，希望建立專責機構從事鑑定與評審。

●李金烈先生：

- (一)現今消防安全檢查問題是在檢查發現的缺點始終無法改善。建築技術規則修訂以前所存在的建築物本來缺乏防火安全設備，但因法律上有不溯既往的原則，造成無法強制要求此類建築物作改善。建築法修訂後似乎針對此案例又有舊有建築物防火設備不合規定者得另行訂定管理辦法的條文，可惜該辦法至今仍未見制訂。以台北市台塑大樓為例，就是因為缺乏相關法令的規範以致釀成災禍。
- (二)消防器材檢定工作目前無專責機構負責，雖然有所謂「更換藥劑登記日期記錄」，但到底真正更換了沒有，不得而知。
- (三)目前消防大隊的人力很有限，管的事情又多，效果當然不好，發生問題後大家都怪消防隊，實在冤枉。是否可以按日本的作法，把這部工作交由民間的公益法人去處理？

●游顯德先生：

(一)在觀念上應有的改變：

- 1、主管單位應該只是作「確認」的工作，而不是作「審查」的工作。
- 2、採「確認制」可以使建築師負起該負的專業責任。
- 3、營造廠（承造人）除了負「按圖施工」的責任外，還應該負施工技術的責任。
- 4、各專業技師是站在「輔助」的立場協助建築師，建築師所做的只是統籌工作而不應該把專業技師視為「下屬」。

(二)各方面配合改進措施：

- 1、法令要改。
- 2、建管制度要由「管理」變成「仲介服務」。
- 3、建立爭議仲裁制度。

●張德周先生：

今天非常感謝各位給我們提供這麼多寶貴的意見，使我們獲益良多。

第五次座談會 建築管理的政策與法規導向座談記錄

一、時間：中華民國七十七年六月八日（星期三）下午二時三十分

二、地點：內政部營建署建築研究所籌備小組會議室

三、主持人：張德周（內政部營建署建築研究所執行秘書）

四、座談會出席人員：（依姓氏筆畫順序排列）

王紀鵬（淡大建研所所長）

沈祖海（建築師）

何肇喜（台中市政府工務局建管課課長代工務局長楊慶堂）

吳 定（政大公行所所長）

林鈺祥（立法委員）

曹源龍（基隆市政府工務局局長）

劉宗榮（台大法律系教授）

戴東雄（台大法律系主任）

林宗州（內政部營建署建築研究所技正）

張炳仁（建築師）

方湘雲（建築研究所研究助理）

吳啓哲（建築研究所研究助理，記錄）

四、座談會發言摘要：（依發言先後排列）

●張德周先生：

本研究案計分二個階段，第一階段由77.2.1到77.6.30，第二階段則由77.7.1到78.6.30。第一階段重點在：

- 一、建築管理現況之檢討分析。
- 二、建築法授權訂定之訂定執行情形。
- 三、建築法授權設立之組織及其運作情形分析。

希望各位賜所就言，為現行建築管理的政策與法規導向提供參考意見，期望對台灣今後的建築發展將有很大的助益。

●沈祖海先生：

一、建築管理法規——制定法規應以興利為目標，防弊次之，以促進都市發展提升居住環境品質為前提，目前法規制定之管理方法已偏離這個大目標，多著眼於防止主管人員之弊端，起造人之投機取巧之防堵，變得紊雜無章，隨時加定內法（不予公佈之解說、自由心証之判定案等）而對建築技術之進步更無法配合，法令已成為困民之事實使建築從業深感痛苦。

二、立法技術之改進——邀集有實務技術經驗之人士共同研擬，使可行性提高，不與時代脫節。

三、法規體系之統合——消除本位主義，制法應由內政部統一頒佈，立法不能因噎廢食，不要每有一次大火災，消防方法的審核就更嚴一次，最後往往造成行不通，成為投機取巧勾結之弊端；防空避難室之規定應予修訂，住家附建的面積太小無法有效利用，成為衛生死角，應設法統一建造，充分利用，不要浪費資財。

四、法令適用區域之劃分——法令應有地區之區分，不能一概相同，造成在一個地區不足而對另一地區形成浪費，如停車位之規定，大都會同小鄉鎮採同一標準，顯然是不適當的。

五、建築師責任應再加重，過失保險制度Professional liability應配合建立，設計費也須適度提高。

每個人的共同希望，是要求統一執法，不要使守法的變為傻瓜（不反對嚴管，只要求公平）分區使用要經常檢討，以求靈活，要更分區使用，可以由地主付出不同容積價值的差額，無圖利他人之虞。

●林鈺祥先生：

一、期望建築法規能與本國的國民性及環境相配合，建築爭議事件評審委員會目前執行的成效並未發揮應有功能，應再研討改進。

二、目前營造業專任技師是由經濟部管理，而實際上執行的業務卻與內政

部有關，如何暢通管理體系，值得研究。

三、預審制度的功能應可肯定，但執行上須再改進，應由專業人員重新調整審查內容，及預審之權威性。

四、山坡地開發景觀的問題非常重要，景觀的維護應嚴格執行，不要只一味開發造成景觀的破壞。

五、希望參考會計師簽證制度對建築師充分授權，對於建築師、專任技師的執業能力應有再認定的做法，不妨對建築師與事務所採分級制度，以便管理。

●戴東雄先生：

一、目前集合住宅的法令該做合理的修正，對於管理及維護方面該制定一套法則。

二、違章建築目前的政策搖擺不定，對人民生活品質影響甚大，而且這方面法規相當亂，無統一體系，對這方面應加以規劃整理。

三、停車空間常常出現違規使用，這是停車位不夠用的原因。

四、分區管制之條文不明確，應再加強並嚴格執行才能顯現其功能。

五、管理委員會沒有公權力，在法律上站不住腳，一但發生問題沒人負責。

●吳定先生：

一、由於時代轉變及國內外環境劇烈變化，我國建築管理體系極須建立，相關法規有必要盡速整理，作必要之修正、合併或廢除。以建築法為例，自民國27年12月制定雖經多次修正仍不足適應社會發展，宜針對實際狀況及時配合修正。

二、建築管理法規之整理，體系之建立為政策制定之一種，首要工作為確認問題癥結所在，如法令方面、結構方面、運作方面，其次為規劃建築法令之修正，宜多聽取各方意見，在草案完成後，應多舉辦公聽會。

三、建築管理之理念：

- (一)便民利民；
- (二)健全都市均衡發展；
- (三)提高建築品質、安全性及景觀價值；
- (四)提昇大眾居住環境品質；
- (五)提昇國家發展形象。

四、建築法令之整理應注意上下分層負責、體系嚴明、平行相關法令配合一致。

五、建築管理權責宜明確劃分、層次分明，將監督與執行之機關予以明確劃分。

六、整理建築法令時，應祛除一事由若干機關共管，或無人管理的弊端，並應確實檢查相關法令有無缺失、矛盾、重複、過時、窒礙難行情事，予以必要處理。

七、應注意建築書表之簡化、刪減；手續減少，流程縮短。

八、建築法令如果體系分明，並均實際可行，則法令稍多，即使「多如牛毛」亦無妨，因可減少業務承辦人員過大的「自由裁量權」discretion所產生的弊端。

九、一般而言，公共政策很重視民意的傾向，所以建築管理相關法令的整理與體系的建立在未來也要多多地徵詢相關標的人口的看法，這標的人口包括與建築法規有相關並受其影響的實施對象，有政府機關人員、業者、實際執行的技術人員及一般消費大眾。將來研究所整理工作到最後階段時也希望能多徵詢各相關人員的意見。

十、建議在建築管理體系建立以後，對於建築管理相關法令能夠按照建築行為的過程加以分類整理，印製成一本冊子告訴相關人員在任一

階段所約束的法令：我們可以依照討論題綱的分段法把建築運作過程分成十個階段：若能照這樣作，相信對業者必有很大助益，而不致像現在無所適從。

- 十一、所有建築管理法規之制定必須要強調其必要性及可行性。當感覺沒有必要，就不要訂那麼多規定來限制業者及從業人員；若覺得法令不可行，也不能為了顧及政府尊嚴而強硬地規定下來，結果造成執行不力，間接影響政府形象。

●劉宗榮先生：

個人在學校接觸的只是財產法領域，今天僅能以常識性的意見就教於各位：

- 一、都市計畫與建築管理是一個層次性的問題。個人的看法是：

- (一)建築政策應隸屬於都市計畫政策之中。將來營建署對房屋建造及設計的整個作為恐怕要放在都市計畫政策下進行，才可能發展出一個有特色的都市，整個居住環境才可能改善。

- (二)關於建築物硬體施工的問題，個人較贊成林立委說的儘量授權建築師做。實際上，建築師負責整個施工的監造，若授權建築師必可減低政府單位的負荷量而且還可強化專業人員的責任。

- (三)現在許多高層公寓及辦公大樓蓋好後都將面臨管理的問題，如何借重先進國家的管理知識，如何累積目前已有的經驗，如何儲訓管理人員以及大樓管理規則的制訂都是應重視的課題。

- 二、現行法規的問題分兩大項：一是修法，一是訂法。目前我們迫切需要的，在縱切面上是檢討法令的上下位階性有無抵觸，在橫切面上則是檢討法令的周密與否。這些都不是靠今天的座談會就能解決，而必須由一個小組長期地進行檢討才行。現在有一部份建築法令仍停留在行政命令的階段，個人認為行政命令本身如果被頒布並證明可行、可以被提昇成法律的話，這部份應該即准其變為法條，公布給國民週知，也可減少建管流弊。另一方面，新的、未確定的內容應該在法令上賦予主管機關較大的彈性。至於目前需要迫切解決的兩個問題，

一是高樓集合住宅的問題，一是違章建築的問題。前者已有專案研究在進行，後者問題較嚴重，不僅存在都市也存在鄉村。營建署是否可以成立一個小組專門處理違章？假如不涉及安全和秩序的問題，能不能在適當的處罰之後，讓違章合法化？沒有考慮到集合住宅的問題，將來立法時或許可以改進。

●沈祖海先生：

一、剛剛林立委提到希望能把建築師的責任加重，這是雙方面的，你要求管的少，相對地另一方面勢必要加重責任，我想建築師本身也並不反對加重責任，但人家問你：「你把責任加重，你賠得起嗎？今天如果發生問題，你建築師也不過是一條命啊，你賠得起嗎？」，前一陣子我們建築師談過「過失保險（Professional liability）」，那時候公會很反對，我們事務所本身就變得很尷尬，因為那時我們做了很多美方的工程，而美方工程指定一定要有Professional liability。

二、建築師本身也是希望能提昇居住環境，我認為違章建築並不是不容易解決的問題，只要公平，只要統一執法就能解決違章。

三、林委員提到建築師分等問題，因為跟考試法有關連，恐怕辦不到，但是業主自己有選擇權。

四、建築法應屬於都市計畫法一部份的問題，我認為像「分區使用」應經常檢討，譬如在香港，有一塊地本來是住宅區，漸漸地有演成商業區傾向時，主管機關就叫地主繳付商業區及住宅區可建面積之差額，在我們這裏就會懷疑你跟地主有勾結，其實只要把增加的建蔽率利益由商人付給政府就可解決，不然，像敦化南路說是住宅區，現在卻完全是商業使用，有的人每天罰款，有的人則不罰，只要政府把持公平的原則，經常做檢討、靈活調整，什麼困難的問題必定都能解決。

●曹源龍先生：

我們在題綱裡面談到理念，一是便民，一是健全都市發展，一是提昇居住環境品質。什麼叫便民？是便「小」民？還是便「大多數」的民？是便「短暫」的民？還是便「長遠」的民？這其間有很大的不同，在立法的邏輯上要抓得很適中可能有困難，因為欲使都市健全發展必定要犧牲少數人利益，對這少數人必然是「不便」。另外在程序上也是一樣。個人曾經參加英國的一個討論會，他問我們建築執照審多久，我們說最長一個月，他們很吃驚，因為在倫敦審查一個執照至少要半年，而美國審查發Permit或 Liscence長達一年的情形多得很。所謂的「便民」，在國內已經被扭曲了，以為發照快就是便民，個人很不以為然。建築是個藝術品，蓋好後就不容易拆，所以在美國只要是稍微大一點的執照全部舉辦Public Hearing，邀請周圍三百公尺內的民眾全部出席，發照就變成一件很慎重的事情，讓每個投資者了解執照得來不易，要好好幹才行。我們現在恰巧相反，法令很多，執行不嚴，亂蓋沒人拆，這不是法律的問題，而是態度的問題。個人覺得健全都市發展及提昇居住環境應該放到前面，有一個較正確的方向。第二個要提的是建築管理的方法，我覺得不一定要中央跟地方完全一樣，現在糟糕的是內政部一個命令下去大家都一樣。以基隆市為例，坡度超過30%的土地差不多已佔了全市90%，現在山坡地開發建築管理辦法規定坡度超過30%不可以開發，那基隆市幾乎不能開發了！我這次去訪問美國舊金山附近的都市，她們沒有坡度限制，只要你認為安全就可以蓋，而且她們使用的是坡度與戶數的比例，我覺得很合理。這裏牽涉到一個充分授權的觀念，所謂「充分授權」應該是很多案子在某個層次就獲得解決，不須通報內政部，現在省政府嚴格來講是個空單位，底層的人報案給省政府，他們不解釋就轉報給內政部，內政部又把所有東西往下推，最後寫「自行裁決」，這樣承辦人壓力就變得很大。這最主要的問題還是法令不明確，我們的法訂得很好，獨獨在Building Code方面較缺乏。此外，還牽涉到管理的內容，我們到底是管Single Building，還是管sub？我覺得應該是從都市觀點來管。我們的建築教育似乎只教建築技術規則，不教建築法及都市計畫法，造成大多數建築師只知道有技術規則而忘了建築法及其立法原因。看看美國的建築管理內容，他們認為Single Building是你建築本身的事，他們只管立面、顏色，他們建管單位做的很徹底，他們會

把好的建築物拍照放大，告訴你：「本城市希望你蓋這類型的建築物，不希望妳蓋某類型的建築物。」他們還管道路，管妳是否有裝設路燈，管妳是否有設排水設備等。建築管理要管Urban Design及Site Plan，在國外隨便蓋個什麼東西都要委託建築師辦理，包括室內設計在內。因此個人覺得管理的內容應加以擴大，而且應該有秩序一點。甚至所有建築物的改變都應該經過原建築師的同意，這樣才能落實，違章才不會出現。

建築管理法規的改進，牽涉到立法精神跟建管理念的配合。我們到底要不要朝著健全都市發展的方向去做？如果要往這方面去做，在便民上就要犧牲一些。另外，每個城市都應該訂一個準則（Guide line），個人覺得我國在Urban Design及Site Plan上是個空的東西，沒有人去管。我們有都市計畫，有建築法，但中間的這段空的很多，現在只有台北市很注重這個，所以定有設計準則（如：信義社區），但反觀臺灣省多數的城市並沒有，這就有賴中央給地方補助，由中央付款幫各城市作都市準則。

有時候我們跟民意代表解釋這種準則，他們並不瞭解其重要性，沒有經費就無從研究，如果我們要塑造未來都市的話，這點個人覺得是很重要的。

政府對法令的宣導不夠，中央沒有主動發行一套供大家參考，相連地又牽涉到目前建築從業人員的再教育問題，主要的困難是人員素質太差，因為審照的人資格不夠，現在還有很多是高中畢業的。建議由中央統一訓練一批人分發到地方基層，這樣才有助於整體環境之提昇。

另外，個人很贊成賦予建築師更大的權利，但報酬相對也要提高。我國現在設計費的標準在全世界可能是倒數的，國外建築師是Pay by hour，業主不付款設計圖就不給，且百分比很高。現在我國建築師收費標準，每平方公尺平均造價二千五百塊，根本不符市價二、三萬之譜，這應該反映給主管機關，盡速提高標準。

●何肇喜先生：

一、假使把臺灣的建築管理與美、日、香港及歐洲的建管相比，可能我們只達到百分之五，成績很差。應該要親自到各地方去了解基層人員遭遇的問題，較能具體落實。

二、我們談建築管理的「便民」理念，根據行政院研考會所提，今天不是便不便民的問題，而是要如何簡化行政作業，有多少資源就作多少服務因為各地方情況不一，所以建築管理法令及制度應因地制宜。目前我們在地方執行業務時常感到無力感，因為上位階的法令如：土地法、平均地權條例及市地重劃把土地細分到很難設計的程度，當民眾準備申請建照時總是少一間，所以違章建築就產生，這是無可奈何的事情。以我們的行政權要控制整個土地資源的分配，可能要多考慮其他的因素。我們覺得建管人員本身扮演的角色不應該是現有的建築管理角色，而是一種服務角色，一種建築師中的建築師的角色。現在他們卻好像是水手，其實他們應該是導航員。

三、促進房地產及經濟環境的品質才應該是建管單位的要務，至於建築物內部的扶手、地坪等細項目則可委由建築師全權負責，既可提昇其形象，又可扼止借牌風氣。為減輕建管人員工作負荷，除了授權建築師簽證外，並可採促進良性循環之方法（如：獎勵優良建築設計），盡量讓業主接受建築更高層次的要求標準。

●王紀赬先生：

本人非建築師也非建管人員，所以不客氣地提出下列幾點意見供各位參考：

一、個人覺得每次參加這類型會議，大部份都是政府官員在發牢騷，我並無責怪之意，只是感到：（一）多年來為什麼沒有人研究當某地區之建築業務量大增時如何因應不足的建管人手問題？我們常聽說政府為了節省預算而凍結人事，好像是在省錢，結果卻適得其反。每次開會，地方上的執業人員就會抱怨，可是從來沒有改善過。這件事若沒有好好解決，那其他事都免誤了！或許我們可以用申請建照的金額來訂定其工作量或其他方式去做，總之這是馬上要處理的問題。建研所是否應該把這件事列入首要研究的項目之一？（二）希望建研所將來能派人到地方待上一段時間，讓中央主管單位真正了解地方情形。

二、有關建築法令的系應單一化，所謂的單一化並不是說地方與中央要一樣，而是各階層在縱向或橫向上抵觸的部份應由政府解決。目前這方

面似乎也沒有在做。與此相關的，就是很多法令中關於量的計算應予明確化。最近房屋交易常有爭執事件發生，不是面積計算方式有疑問就是政府使用的度量衡單位不一致，類似這些事情是不是可以由中央主管機關來作推廣？

三、有許多法令很呆板，不需要人去審核；個人也不贊成把這些東西都交給建築師作，因為建築師責任太重了。其實可以把這些單一化的法令輸入電腦，讓電腦處理，真正要討論的部份則可辦公聽會。我一直在想，是不是可以把所有的法令用軟體來歸類？各事務所可以用終端機與主管機關連線，隨時掌握到最新的法令資料，經由這個步驟來檢查，相信送審時就不會有問題。這些事情以前沒辦法作到，現在都可以實現。

四、為提高都市及建築品質，對專業人員服務的費用應合理化：責任加重後，其報酬也應該加重。多少年來公定造價採最低標得標的辦法，我想每一個政府官員都知道這是不合理的，但為什麼就不能改進？而建築師的設計費卻又按這個公定造價一定百分率給付，再這樣下去的話，建築師們必定會走上街頭自力救濟！我認為主管全國營建業務的營建署不僅要管理其下屬單位，對於水平單位間的協調更是重要。

五、對於優良的建築設計希望能用實質獎勵的方式予以認定，譬如賦予優先設計權或減免稅賦的優待。對於維護良好的建築物也應比照獎勵之，至於不良的建築物則應有懲戒的決心。舉例來說，高雄市政大樓及環保局大樓都有偷工減料的情況，但至今卻沒有一棟建築物因為這個原因而逕行拆除的。為什麼政府拿不出魄力來？個人覺得這是一個非常重要的教育關鍵。如剛剛沈建築師提到任何事情要公平執行，現在則是違法的人佔便宜，守法的人吃虧。

●張德周先生：

今天非常感謝各位給我們提供這麼多寶貴的意見，謝謝各位。

參考文獻

- | 作者／ | 書 名 | ／出版年月 |
|---------------|--------------------------------|---------|
| (1)王榮周／ | 違章建築有關法令問題之研究 | ／62年 |
| (2)許俊美／ | 促進台灣住宅建設應行修改有關法令之研究 | ／62年 |
| (3)蔡培坡／ | 建築物違規使用管制策略之研究 | ／75年 |
| (4)文祖湘／ | 我國現行建築管理制度之檢討與改進 | ／69年 |
| (5)陳榮嚴／ | 建築管理對於環境改善之合理化之研究－以高雄市
調查為例 | ／71年 |
| (6)中華民國建築學會／ | 建築技術法規條文體系之研究 | ／74年3月 |
| (7)中華民國建築學會／ | 建築法規體系建立之研究期中報告 | ／76年11月 |
| (8)內政部營建署／ | 「建築管理主管人員法令研討會」研討專題資料輯 | ／77年5月 |
| (9)楊熙堯／ | 國內專業營建管理（PCM）制度可行性初步研究 | ／73年 |
| (10)內政部營建署／ | 台灣地區工程承包問題之探討 | ／70年 |
| (11)內政部營建署／ | 改進建築管理方案 | ／72年 |
| (12)內政部／ | 改進建築管理加強為民服務 | ／67年 |
| (13)內政部／ | 建築管理業務督導報告 | ／74年 |
| (14)內政部／ | 改進建築管理方案實施要點 | ／73年 |
| (15)蕭江碧等／ | 營造業輔導與管理改進方案之研究 | ／72年 |
| (16)內政部營建署／ | 台灣地區工程承包問題之探討 | ／70年 |
| (17)中華民國建築學會／ | 實施容積管制地區建築技術規則研究報告 | ／71年 |
| (18)中華民國建築學會／ | 建築物用途別之分類研究暨建築物之使用管理 | ／76年 |
| (19)內政部營建署／ | 我國高樓及住宅社區管理與維護方案研究 | ／73年 |
| (20)台灣省建築師公會／ | 建築技術規則修正修文說明會講義 | ／71年 |
| (21)台灣省建築師公會／ | 建築技術規則 | ／72年 |
| (22)內政部營建署／ | 我國建築經理公司設立之功能與展望 | ／75年 |
| (23)台灣省住都局／ | 台灣省新市鎮建築管理作業須知 | ／73年 |
| (24)中華民國建築學會／ | 實施容積管制地區建築技術規則修正建議 | ／71年 |

- (25)中華民國升機安全協會／升降設備檢查管理及法令之綜合研究／77年
- (26)建築師雜誌／建管對建築的影響／73年1月
- (27)張德周／建築管理規暨實務／69年
- (28)黃武達／建築法釋義／71年
- (29)黃武達／建築技術規則解說／73年
- (30)內政部營建署／建築法建築師法／73年
- (31)巫啓后／建築執照法規分類解說／74年
- (32)台灣省政府及都市發展局／國民住宅法令彙編／76年
- (33)內政部營建署／山坡地開發建築管理辦法／72年

內政部營建署建築研究所籌備小組專題研究計畫成果報告
計畫名稱：建築發展研究及資訊體系之規劃（第二階段）

召集人：張世典
總顧問：蔡添璧

總協同主持人：張德周

建築管理法規體系研究規劃（第一期）
——建築管理現況與基本課題之探討——

計畫編號：11-02-77-06

執行期間：77年2月1日至77年6月30日

計畫主持人：張 德 周

協同主持人：林 宗 州

顧 問：蔡 添 璧

蔣 次 寧

參與研究人員：何 幼 榕

黃 武 達

彭 德 成

董 雲 樵

張 炳 仁

陳 坤 成

協同研究人員：丁 育 群

李 玉 生

蕭 文 雄

研 究 助 理：吳 啓 哲

方 湘 雲

汪 碧 芬

執行單位：中華民國建築學會

協同研究：建築研究所籌備小組

中華民國七十七年七月卅一日

建築發展研究及資訊體系之規劃（第二階段）

分項計劃（三）

建築管理法規體系研究規劃（第一期）

一建築管理現況與基本課題之探討一

目 錄

第一章	緒論.....	1
1 - 1	研究動機與目的.....	1
1 - 2	研究範圍與方法.....	3
1 - 3	研究流程.....	5
1 - 4	預期成果.....	7
第二章	我國建築管理制度之演進.....	8
2 - 1	國民政府時期之建築管理.....	8
2 - 2	台灣光復初期之建築管理.....	10
2 - 3	建築法修正公布後之建築管理.....	12
2 - 4	都市計畫法修正後之建築管理.....	14
2 - 5	都市計畫以外地區之建築管理.....	14
2 - 6	公布區域計畫法後之建築管理.....	14
2 - 7	土地使用分區管制與建築管理.....	16
2 - 8	環境保護與建築管理.....	17
第三章	建築管理目的與內容探討.....	18
3 - 1	建築管理的目的.....	18
3 - 2	建築管理的內容.....	20
3 - 3	建築管理重要改革措施.....	29

第四章 建築管理基本課題探討.....33

4-1	準備階段.....	33
4-2	規劃設計階段.....	46
4-3	建照申請階段.....	58
4-4	施工管理階段.....	65
4-5	使用執照階段.....	73
4-6	使用管理階段.....	79
4-7	變更設計及變更起造人.....	83
4-8	拆除管理.....	87
4-9	爭議事件之評審.....	89
4-10	座談會綜合說明.....	93

第五章 結論與建議.....100

5-1	結論.....	100
5-2	建議.....	103
5-3	法規研究及立法導向.....	105

附錄

一、	建築管理問題五次座談會紀錄.....	106
二、	參考文獻.....	163