

強化建物施工勘驗制度 刻不容緩

■高秉鈞

台灣大學土木工程學研究所碩士

■郭斯傑

台灣大學土木工程學研究所教授

■林明鏘

台灣大學法律學院教授

民國八十八年九月二十一日發生於南投縣之集集大地震，造成人民生命及財產嚴重傷亡，探究其原因，除因天災因素外，便屬「施工品質瑕疵」之人為因素為要因；此人為因素，造成建築物之品質不符合設計圖說、施工規範的要求或標準，致建築物於外力作用時，在未達其設計強度下，便遭致破壞毀損。

行政機關防線 品質把關缺口

在我國建築法規中，就

建築施工品質的確保，設計係由承造人、專任工程人員之「自主檢查制度」、監造人之「監造制度」及行政機關之「施工勘驗制度」等三道防線所交織而成，此三道防線各有其功能，且彼此間各具互補角色，缺一不可。惟由九二一大地震中原不該倒塌，卻發生倒塌之案例中得知，此三道防線未發揮其應有功能。至於責任歸屬上，前二者所負施工品質上的責任，在行政、司法機關及建築實務上，大都持肯定見解；唯

獨行政機關要否負起未盡勘驗義務之責任，其見解尚呈現分歧狀態，在行政機關與建築實務方面，持否定見解居多數。於是乎，行政機關或基於人力不足、或尊重專業等因素考量下，依舊採行所謂「行政」與「技術」分離之作法，將實質勘驗的權限轉嫁給專任工程人員及監造人，以期能免除其施工勘驗之義務；惟行政機關此一作法，在監造及自主檢查制度尚未健全的我國，遂產生一嚴重問題，即建築施工品質



- 承造人「自主檢查制度」、監造人「監造制度」及行政機關之「施工勘驗制度」，三道防線相輔相成，發揮功能則可確保建物之施工品質。(本刊資料照片)

之確保成為三不管之灰色地帶；對此，監察院或司法單位迄目前為止，均認為行政機關此作法有違失。何以兩者之認知差距如此之大，蓋此涉及對建築施工勘驗制度功能面向認知的問題。為釐清此問題，進而作為提供各機關於適用法律，或依法行政，或修正相關制度時之參考依據，職此，本文將以憲法之民生原則理念為基礎，來重新詮釋建築法（以下簡稱本法）之立法精神，並在此精神之下，探討本法第五十六

條之建築施工勘驗制度所應具有的功能面向，又一完整之施工勘驗制度設計，理應包含施工勘驗權限、施工勘驗程序、勘驗人員資格等內容，唯獨礙於篇幅有限，故本文僅先就較重要且迫切之建築施工勘驗權限作一概要性介紹。

落實勘驗制度降低建物瑕疵

一、建築施工勘驗制度與建築法

在我國憲法之民生原則理念下，國家不僅應消極保

護人民之生命、財產安全；更應積極提供各種給付，特別是對人民生命財產有重大影響之事宜，以促進人民之幸福，及確保人性尊嚴之實現。建築物從規劃、設計、施工、竣工使用到建築物之生命週期各階段之依法行政、管制之依據；換言之，建築法乃係建築行為上實現人性尊嚴之最低保障的規範。在施工階段品質之確保而言，本法創設有監造人之監造制度、營造業及專業工程人員之自主檢查制度及行

政機關之「施工勘驗制度」(本法第五十六條)等三道防線，此三道防線各有其功能，且彼此間各具互補角色；其中就「施工勘驗制度」部分，該規定乃賦予行政機關施工勘驗的權限；其目的在透過行政機關對人民從事建築行為之規制，而根本上達到預防危險之目的。

二、勘驗制度的內容—建築施工勘驗權限

建築施工勘驗權限乃法律上所賦予行政機關於執行施工勘驗時之權力與義務。而施工勘驗為行政機關於建築工程施工中對建築工程之指定施作部分，實施檢查之手段；該手段屬於行政法上之行政檢查，其法律性質為「事實行為」。該檢查之結果係可作為行政機關對後續工程可否繼續施工或是否須停工改善之准駁判斷的依據；其目的係為確保建築物之施工品質，以達成國民生命財產安全與身心健康等公共福祉。至於勘驗的內容及強度則均須以達成其目的為依歸，其內容可在細分為：

1. 施工勘驗時機、內容及強度

施工勘驗時機者乃行政機關發動施工勘驗之時點。施工勘驗內容者，乃指行政機關於實施建築施工勘驗時，所檢查或監督的標的之項目。而施工勘驗強度者，係指行政機關於實施建築施工勘驗時，所介入的程度；其目的均係為降低建築施工品質發生瑕疵的機率，以確保人性尊嚴之實現。

首先，本法第五十六條係著重於建築物本體之施工品質確保，其目的乃希望藉由行政機關擔任最後把關的工作，來達到降低或預防建築物本體之施工品質瑕疵發生之機率。至於如何扮演好把關的工作，行政機關則應考量各種現實問題，而提出積極有效之手段。

故就施工勘驗時機而言，除應斟酌建築物之重要性、規模、構造或所處地盤的特性等事項外，更應著重於攸關建築結構體品質甚鉅之施工部分的特定時點，如主要結構之施作部分的鋼筋組立後，混凝土澆置前，或於鋼骨組立後，防火披覆前等時點。

其次，就施工勘驗之內容，因屬於細節性及技術性之規定，故建築法對此並未有詳細之規定，而係授權由各地方政府訂定之，如台北市建築管理自治條例第十九條、台北縣建築管理規則第二十一條；惟目前除台北市建築管理自治條例第十九條對建築施工勘驗之內容有宣示性的規定外，如建築物主要構造各部尺寸、配筋及位置與設計核准圖說相符外；其餘各縣市仍因沿用台灣省建築管理規則之相關規定，故多未見有類此之規定，或縱有規定，也無法作為執行上參考之依據，如台北縣建築管理規則第二十一條第二項：「前項勘驗之項目，應包括建築物位置、主要構造尺寸、公共交通、衛生及安全措施。」

最後，就建築施工勘驗之強度而言，在達成其目的為依歸之前提下，當民間自律性低或毫無自律性時且無完善配套措施下，則行政機關勘驗強度便要提高；雖建築法對此並未明定其內容，惟基於憲法民生原則之理念

及建築法之立法精神下，行政機關對降低或預防建築物本體之施工品質瑕疵發生之機率的事務本有積極介入之義務，而不殆規定。

2. 施工勘驗的執行方式

「施工勘驗」者，乃屬公權力職權之行使。行使公權力之職權原則上應保留給公務員為之，惟鑒於行政機關之人力編制不足，且行政機關又須積極介入的情況下，便衍生出各種不同的執行方式，其中在臺灣目前最常見者有行政委託、行政助手、混合型等三種。惟第一種因涉及公權力之委託行使，及第三種涉及就委託事項具有事實之獨立性的性質，故均須法律之明文規定，行政機關方可為之。至於就行政助手而言，其僅系居於輔佐的地位，不僅不能獨立進行，更需有行政主體在旁實際指揮監督，故不須經法律之明文規定，行政機關便可為之。而本制度並未如建築法第三十四條就特殊結構或設備之建築物的審查，明文規定行政機關得委託或指定民間機關為之的規定，致在執

行上便顯得捉襟見肘。

3. 法律效果

行政機關在勘驗人員實施勘驗後，應對勘驗結果於相當期間內採取適當的處分手段。其處分手段之種類依建築法之規定，主要有行政處分及事實行為兩種；前者乃行政機關就公法上具體事件所為之決定，或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為，如准予繼續施作後續工程、罰鍰、勒令停工、修改；後者乃指行政主體直接發生事實上效果之行為，如勒令拆除及通知補辦手續等。惟因本法第八十七條所訂定之罰鍰金額僅為三千元，致其嚇阻成效有限。

囿於人力 執行勘驗點到為止

(一) 台北市政府在民國七十二以前，所有的建築工程係逐層且實質勘驗，其檢查強度很高，包括梁、柱及牆之配筋是否符合核准圖說、規範等，後因建管人力不足等因素，乃採取所謂「行政管理」與「專業技術」分離之措施；此時主管建築機關

對建築工程之必須施工勘驗時機僅限於「放樣勘驗」，至於二樓版及每十層樓則列為抽查時點，而不再逐層且為實質之勘驗，且其勘驗重點亦僅著重於檢查當事人書面之資料內容而已，如台北市政府工務局建造執照二樓版勘驗審查項目中就建築物檢查項目主要有：承造人及營造業技師是否檢附已查核建物尺寸、高程與核准圖及現地相符施工勘驗報告表；監造人是否檢附已查核建物尺寸、高程與核准圖及現地相符施工勘驗檢查報告表等。

(二) 台北縣目前就建築工程中必要勘驗部分之二樓樓板勘驗，原則由當事人按時申報後，須由建管機關派員會同監造人、承造人主任技師及工地主任進行現場勘驗，惟建管機關若未派員進行現場勘驗，當事人仍可在按時申報後之次日繼續施作後續之工程。此時負責施工勘驗之公務員，其勘驗內容主要係對施工安全圍籬、施工鷹架、施工走廊、施工場所之人機具為檢查。至於有關建築物施工品質上之檢

查，則完全交由監造人、營造業之專任工程人員負責。

強化勘驗角色 導正制度

在我國，建築工程施工品質向來為人所詬病，其原因除了制度設計上的不完善外，最主要可歸咎於國內之營造環境惡劣，造成相關人等為求生存，而不得不犧牲其服務品質，此時在憲法之民生原則理念下，負有施工勘驗權限之行政機關非但要強化其施工勘驗，且更須以積極的角色來介入其中，作為確保建築施工品質最後防線的捍衛者。為說明行政機關之建築施工勘驗的重要性，將以九二一地震中因人為因素而倒塌毀損之建物為案例，以期待行政機關認清其所需扮演積極之角色，進而能導正不完善之制度及惡劣之營造環境。

一、新莊博士的家

(1)案例介紹

建設公司以工程造價百分之四之費用，向營造公司租用營建牌照，並僱用甫出校門一年、非建築本科系且

毫無建築經驗之連××育擔任監工職務，且自行僱請包商動工、興建。惟該大樓於九二一地震中因結構設計及施工品質不良，致十二層樓之C棟大樓的西北角之梁、柱結構無法承受先行挫屈斷裂，進而導致整棟大樓傾倒，造成四十三人死亡等無法彌補之生命財產嚴重損失。

(2)案例分析

該案例所呈現的事實有，①承造人租借營造牌照予建設公司，再由建設公司自行雇工興建係爭大樓；而建設公司所聘之員工未能確實盡其自主檢查之義務；②專任工程人員租牌予營造業，而未能執行承攬工程之施工監督業務；③監造人未能確實執行監造業務，或僅於勘驗報告上簽名而已；④行政機關僅為形式上勘驗。而一至三項事實之當事人已遭刑事之訴追；至於行政機關，亦遭監察院以「……。台北縣政府未能落實辦理建築物施工中勘驗作業，且在無相關配套措施之情形下，即取消勘驗」等理由，而認定行政機關之作法有違失。

二、台北市東星大樓

(1)案例介紹

建設公司因房屋存有設計、施工及使用不良等情形，致該大樓於九二一地震中倒塌毀損，造成八十七人死亡、十四人輕重傷等無法彌補之生命財產嚴重損失；而相關人等亦遭致刑事之追訴。

(2)案例分析

該案例所呈現的事實有，①營造廠並未能確實盡其自主檢查之義務；②專任工程人員未確實執行承攬工程之施工監督、指導業務；③監造人未能確實執行監造業務，或僅於勘驗報告上簽名而已；④行政機關僅為形式上勘驗。而一至二項事實之當事人已遭刑事之追訴；至於行政機關，除遭監察院以「東星大樓之結構設計及建造施工有重大缺陷，台北市政府依法負有審核之責，卻未能察覺，致住戶生命財產遭受重大損害，並影響公眾安全，該市府作業輕忽、草率」等理由，認定行政機關之作法有違失外；更於第一審國家賠償訴訟中，遭致敗訴判決，惟該案目前上訴中。

勘驗機制 亟需民間參與

綜上所述，我國建築施工勘驗權限在執行上衍生出許多的問題，其問題可從法令規範及審查監督兩方面加以論述之：

1. 法令規範方面

(1) 施工勘驗之權限規範不明確

由於建築法第五十六條對勘驗之權限，規範不明確；致行政機關逕行將建築法第五十六條解釋為：①建築工程中必須勘驗部分之申報，僅為核備性質；故承造人會同監造人按時申報後，縱使主管建築機關未至現地實施勘驗，其餘次日仍得繼續施工。②建築工程中必須勘驗部分係屬主管建築機關之裁量權限，故其可視需求，而決定是否執行之。③建築工程之施工品質應由承造人、監造人及專業工程人員負完全責任。職此，行政機關之施工勘驗權限流於形式，而未能發揮其功效。

(2) 勘驗人員資格未限制

建築工程之施工勘驗，乃涉及眾多專業上知識，而

本法目前就勘驗人員之資格並無明文加以規定，致施工勘驗之功能大打折扣。

(3) 權責不清、罰責過輕

建築法第八十七條將五十六條與其他條文並列，造成相關權責無法明確界定，且罰責過輕，較難達到赫阻之成效。

(4) 未有民間參與建築施工勘驗之機制

一建築工程在設計、施工、使用及拆除等階段，均涉及行政機關之建築管理，而行政機關在有限的人力資源及目前行政機關均將業務重點擺在建築許可階段，故要處理上述建築施工勘驗之龐大業務，實屬不易；惟建築法又未對民間參與建築施工勘驗之機制有所著墨，致衍生出所謂「建築技術」與「建築行政」分離之作法。

(5) 必須勘驗工程部分未具彈性

對建築工程必須勘驗工程部分，目前法令係採用一致性之規定，並未考慮工程個案之重要性、規模、構造或所處地盤的特性等，給於不同程度的監督，致在有限

之人力及經費考量下，施工勘驗之目的大打折扣。

(6) 勘驗內容不明確

行政機關於施工勘驗時，其勘驗內容為何，目前法令除了台北市建築管理自治條例有較詳細之規定外，其餘各縣市仍因沿用台灣省建築管理規則之相關規定，故多未見有類此之規定，或縱有規定，也無法作為執行上參考之依據。

2. 審查監督方面—勘驗制度流於形式

目前主管建築機關鑑於其建管人力或專業知識不足等情況下，利用文義解釋，將建築法第五十六條解釋成立法者所賦予主管建築機關得加以裁量之權限，於是便有所謂「行政」與「技術」分離之作法。故就建築工程之必要勘驗部分之現場勘驗，均流於形式或甚而根本未至施工現場實施勘驗，致主管建築機關未能發現承造人未依核准圖說施工或偷工減料、或監造人及專業工程人員未盡監造之責等情事。

借鏡日本中間檢查制度

一、日本中間檢查制度之探討

阪神大地震後，日本政府一改以往其於建築管制上僅扮演消極之角色，故創設所謂「中間檢查制度」，以期積極的介入建築物之施工階段，降低建築物施工品質不確實的機率。惟鑒於建管人力及資源有限下，為確保中間檢查制度的可執行性、成效性及考量善用民間專業與豐富之人力及資源等因素下，對「中間檢查制度」的執行方式乃採取較具執行彈性之「雙軌制」；亦即，就中間檢查的執行，行政機關與民間可擇一為之。其次，就中間檢查的內容、強度、時機、流程、處分之手段、檢查機關及人員之資格等亦均有詳細之規定；故可作為行政機關在我國勘驗制度下所扮演之角色及民間團體參與制度之修正時之參考依據。

二、中間檢查制度與我國勘驗制度之比較分析

日本和我國都同屬地震頻繁的國家，故影響建築整體品質之一的施工品質，更顯重要。惟日本在阪神大地震後，政府一改以往其於建

築管制上僅扮演消極之角色，而以更積極的角色來介入建築物之施工階段，以達降低建築物施工品質不確實之發生機率；其重要者如中間檢查制度及民間參與等制度之創設。反之我國從九二一大地震迄今已三年有餘，惟仍未見政府於建築管制度上有何積極作為或預防之措施。造成此種差異，探究其原因，或許是兩者對建築施工勘驗所應扮演之功能認知不同所致，致衍生出不同之制度，其差異如表 1 所示。

儘速立法 明訂機關權限

一建築物的生命週期各階段，均與人民之生命、財

產等事項息息相關；故為確保其施工階段之品質，建築法除創設監造制度及自主檢查制度外，更賦予行政機關「建築施工勘驗之權限」，以期藉由行政機關之介入，來達成預防危險之目的。惟鑒於立法及修法速度之嚴重落後、行政機關人力不足、監造、專業工程人員受聘制度及專業保險等制度未健全的情況下，致我國「建築施工勘驗制度」未發揮其應有的功能。反之，與我國相鄰之日本，在阪神大地震發生後，政府單位一改以往放任消極的態度，而改採積極介入的角色，並藉由法律明文規定引進民間專業團體之力量來協力完成該任務。職此，針對我國現行建築施工勘驗權



表 1 日本與我國建築施工勘驗制度之比較分析表

項 目	日 本	我 國	可 資 參 考 之 處
勘驗權限	建築主事就建築物中指定為特定工程者，必須檢查該工程施工是否符合建築基準相關規定。	建築工程中必須勘驗部分，主管建築機關得隨時勘驗之。	明定行政機關之施工勘驗權限。
勘驗時機	由各地政府依該地情況、用途、結構型式及規模等指定之。	由各地政府於建築管理自治條例或規則指定之。	勘驗項目依該地情況、建築用途、結構型式及規模等指定之，較具彈性。
勘驗內容	* 建築物周邊之檢查。 * 要求監造者及施工者提出相關報告書、文件，以確實掌握工程監造的狀況。 * 建築工程現場之檢查。	* 除台北市有較宣示性之規定外，就台北縣而言，其勘驗內容範圍過大，且抽象，較難作為執行之依據。	* 對檢查項目及重點有詳細規定且有明確之表格。 * 除現場檢查外，監造狀況之掌握亦為勘驗重點。
罰則規定	對未取得中間檢查合格證即進行後續工程之承造人，科予三十萬日圓以下罰鍰；對未申請中間檢查之建築起造人，處二十萬日圓。	違反規定者、處承造人或監造人三千元以下罰鍰。	* 相關事項之負責人界定清楚。 * 罰鍰較高，較具遏阻作用。
執行方式	建築主管機關之建築主事親自或經指定之民間檢查機構的確認檢查員為之。	建築主管機關之建管人員親自為之。	引進民間豐沛之專業資源，以解決政府人力不足的現象。
勘驗人員資格	檢查員必須通過「建築基準符合判定資格檢定」。	無	勘驗人員須具一定經歷及資格。

限所衍生的問題，參考與我國有類似文化背景、社會結構，以及有法制本土化經驗之日本的相關法制及資料，提出修改建議；以作為我國日後建築施工勘驗權限修正引用之參考。

首先，就施工勘驗及執行部分而言，建議在建築施工品質之確保目前尚無法藉由民間自律來達成的情況下，行政機關之勘驗強度應該提高；至於其執行之方

式，建議可以「行政委託」或如日本的「雙軌制」之方式，將此勘驗任務委託由民間專業團體辦理，此時行政機關仍負有監督受委託團體是否確實執行委託事務之責任。

其次，就施工勘驗的時機及內容而言：建議此部分應由中央法規（令）明文訂定之；惟應考量各地方所處地盤的特性、建築之重要性、規模及構造等因素。復次，就法律效果而言，建議應將

法律效果之相對人定義明確，並提高罰鍰金額，以達其嚇阻成效。最後，就勘驗人員資格而言：建議應明定勘驗人員之資格；至於參與之民間專業團體，除須具可因應性能規定化之高度確認檢查能力、有因應保險事故、糾紛之處理能力外，更須具備中立性；故引進民間參與制度時，建議亦應明定民間專業團體之資格與限制。