

東海大學法律學研究所

碩士論文

指導教授：黃啟禎 博士

建築簽證法律問題之研究

A Study On The Problematics of Architect's Attestation



研究生：黃相文 撰

中 華 民 國 一 〇 七 年 六 月



碩士學位考試委員會審定書

東海大學法律學研究所

碩士班研究生 黃相文 君所提之論文：

建築簽證法律問題之研究

A Study On The Problematics of Architect' s Attestation

經本委員會審查並舉行口試，認為符合  
碩士學位標準。

考試委員簽名處

李惠宗

黃啟禎

王運亨

107 年 6 月 21 日



## 誌謝辭

本論文得以完成，首先要感謝的是指導教授黃啟禎老師在我長期在東海大學法研所學習過程中所給予的教導，黃老師在行政法學上豐厚的底蘊是學生無法企及的，所以本論文如有論理與法學認知誤謬是我自己應該要承擔的。口試委員中興大學法律系李惠宗教授與靜宜大學法律系王迺宇系主任在口試過程中一針見血的指教亦同樣給予我極大的收獲。

學習的過程總是艱澀的，尤其是在經過社會大染缸的洗禮之後，如何摒除心中雜念而回到正統法學思辯是個困難的過程，在東海大學法研所學習的過程看到法學者面對一個爭議事件是如何透過層層的解析，以探求事件的本質上應有的評價，這與目前社會上總以懶人包來面對事件的發生並快速給予評價是有極大的不同的。

在學校也認識了很多不同行業的同學，在不同的思考邏輯下共同在法學訓練中重新導正，也相互的滋養生活、學業與各方面的經驗，同時也更豐富人生的經歷，其中佩萱在法學上紮實的基礎提供考試時最大的助力，平時亦不吝於導正我錯誤的法學觀念，詠隆挾著其豐富的生活閱歷，總讓每次的聚會增添不少的笑聲，班代秉睿總是想盡辦法拉近同學們的距離，透過一次又一次的聚會讓同學可以更凝聚在一起，學弟益堅分享會計師的執業過程亦增長我財經法方面的見識。

最後，謹將本論文獻給我的最愛



## 摘要

國家的權力之行使係屬人民之付託，國家權力即對人民的義務，包括：對人民基本權利的保護義務、體現社會連帶責任的義務及實現社會正義的義務，亦即國家權力旨在造福所有國民。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的立法目的下，在建築許可的管理制度上，透過科學化技術規範的遵守與專門職業人員的執行加上國家公權力之管制，以形成一個有效達成對人民財產權的保護並同時維護社會間的各主體權利義務的衡平制度。

建築法第 34、56 條於民國 73 年修正時，透過行政與技術分離制度大幅放寬建築審查機制，其立法源由，乃是建築主管機關人員不具審查能力，在未思考如何建構一個完整的行政管理機制下，即陷落在新自由主義放寬國家管制的浪潮下，追求專門職業人員的執業自由，無疑是國家責任崩壞的開始。

簽證制度乃是源自於會計審計制度，其基本功能即是取代國家審查功能，換言之，即具有一定程度的公權力性質，建築管制在引進建築簽證以替代政府審查機制的同時，並未體認此一簽證的法律性質，造成實務與法學界見解各有不同，本文則透過法解釋論與會計簽證制度的發展歷程並參酌美國、日本等國家之建築管理機制，以思考如何透過法解釋與修法建議補足立法缺漏。

關鍵字：

行政與技術分離，實質審查，形式審查，委託行使公權力，建築設計，建築簽證，施工勘驗，設計與簽證分離





# 目錄

第一章 緒論.....	1
第一節 研究動機與目的 .....	1
第二節 章節架構安排 .....	6
第二章 我國專業簽證制度起源概述與建築簽證立法源由 .....	7
第一節 專業簽證制度的起源與種類 .....	7
第二節 建築專業簽證立法源由與立法歷程 .....	15
第三節 小結 .....	23
第三章 專業簽證之特性與法律地位.....	25
第一節 專門職業及技術人員之職業特性 .....	25
第二節 專業簽證與行政法關係 .....	28
第三節 建築簽證之法律地位 .....	36
第四節 會計簽證之法律地位 .....	47
第五節 專業工程簽證之法律地位 .....	50
第六節 小結 .....	51
第四章 建築法與證券交易法簽證上之比較 .....	53
第一節 前言 .....	53
第二節 建築法與證券交易法之法律性質比較 .....	53
第三節 建築設計與建築簽證行政懲戒規定與懲戒案例 .....	74
第四節 小結 .....	86
第五章 建築簽證執行的現實問題 .....	89
第一節 自我設計自我負責的簽證功能喪失 .....	89
第二節 懲戒比例與實際違規不符 .....	93
第三節 實質審查制與形式審查制之爭議 .....	96
第四節 小結 .....	98
第六章 國外建造執照審查與施工勘驗概說 .....	101
第一節 前言 .....	101
第二節 美國建造執照審查與施工勘驗制度 .....	102
第三節 日本建照執照審查與施工勘驗制度 .....	121
第四節 小結 .....	138
第七章 結論與建議 .....	141
第一節 結論 .....	141
第二節 建議 .....	148

參考文獻： .....	155
一、 專書 .....	155
二、 期刊論文 .....	155
三、 學位論文 .....	159
四、 網路資料 .....	160

---



# 詳細目錄

第一章 緒論.....	1
第一節 研究動機與目的 .....	1
第一項 研究動機 .....	1
第二項 研究目的 .....	3
第三項 研究方法 .....	5
第四項 研究步驟 .....	5
第二節 章節架構安排 .....	6
第二章 我國專業簽證制度起源概述與建築簽證立法源由.....	7
第一節 專業簽證制度的起源與種類.....	7
第一項 專業簽證制度的起源 .....	7
第二項 專業簽證種類 .....	8
第一款 會計師簽證 .....	9
第一目 依簽證種類： .....	9
第二目 依法令種類： .....	10
第二款 建築簽證.....	11
第一目 建築設計.....	11
第二目 施工勘驗.....	12
第三目 使用管理.....	13
第三款 專業工業技師 .....	13
第四款 其他專業簽證 .....	14
第二節 建築專業簽證立法源由與立法歷程 .....	15
第一項 建築專業簽證立法源由 .....	15
第二項 建築專業簽證制度的立法歷程 .....	17
第三節 小結 .....	23
第三章 專業簽證之特性與法律地位.....	25
第一節 專門職業及技術人員之職業特性 .....	25
第二節 專業簽證與行政法關係 .....	28
第一項 簽證定義 .....	28
第二項 公權力委託制度 .....	33
第三項 公私協力制度 .....	35
第四項 專家參與 .....	35
第三節 建築簽證之法律地位.....	36
第一項 建築設計簽證 .....	36
第二項 施工勘驗 .....	39

第三項	使用管理 .....	46
第四節	會計簽證之法律地位 .....	47
第五節	專業工程簽證之法律地位 .....	50
第六節	小結 .....	51
第四章	建築法與證券交易法簽證上之比較 .....	53
第一節	前言 .....	53
第二節	建築法與證券交易法之法律性質比較 .....	53
第一項	保護規範理論 .....	54
第二項	證券交易法法律性質 .....	56
第一款	立法目的 .....	56
第二款	監管措施 .....	56
第三款	實務見解 .....	57
第三項	建築法法律性質 .....	58
第一款	法律結構 .....	58
第二款	適用對象 .....	60
第三款	規範目的 .....	60
第四款	實務見解 .....	61
第四項	建築設計與財務報表編制行政法規比較 .....	63
第一款	證券交易法規定上市公司年度財務報告 .....	64
第二款	建築設計 .....	65
第五項	建築設計簽證與財務報表簽證行政法規比較 .....	66
第一款	證券交易法規定上市公司年度財務報告簽證 .....	66
第二款	建築設計簽證 .....	67
第一目	建築設計簽證 .....	68
第二目	建築結構與設備簽證 .....	68
第六項	主管機關監理制度比較 .....	69
第一款	證券交易法財務報告會計師簽證主管機關審查程序 .....	69
第二款	建築管理建照執照主管機關審查與監理程序 .....	70
第七項	建築主管機關抽查監理施行現況 .....	71
第三節	建築設計與建築簽證行政懲戒規定與懲戒案例 .....	74
第一項	建築設計行政懲戒規定與案例分析 .....	75
第一款	法令依據與處分型式 .....	75
第一目	建築師法 .....	75
第二目	建築法 .....	76
第三目	省(市)建築師公會建築師業務章則 .....	76
第四目	專業工業技師 .....	76
第二款	懲戒流程與懲戒之法律性質 .....	77
第三款	案例檢討 .....	78

第一目 懲戒罰是否屬行政罰法範疇.....	79
第二目 設計責任之終了時點.....	80
第三目 建築師法第 17 條之加重處分合法性.....	82
第二項 建築簽證行政懲戒規定與案例分析.....	82
第一款 法令依據與處分型式.....	83
第一目 建築法.....	83
第二目 建築師法.....	83
第三目 技師法.....	83
第二款 案例檢討.....	83
第一目 懲戒權時效爭議.....	84
第二目 主要責任與次要責任.....	85
第四節 小結.....	86
<b>第五章 建築簽證執行的現實問題.....</b>	<b>89</b>
第一節 自我設計自我負責的簽證功能喪失.....	89
第一項 自我設計簽證之制度不可行.....	89
第二項 專業倫理養成不足.....	91
第二節 懲戒比例與實際違規不符.....	93
第一項 建築師懲戒案例數分析.....	93
第二項 專業工程技師懲戒案例數分析.....	93
第三項 設計規範完整但簽證規則之缺漏.....	94
第三節 實質審查制與形式審查制之爭議.....	96
第一項 建照執照.....	96
第二項 施工勘驗.....	97
第四節 小結.....	98
<b>第六章 國外建造執照審查與施工勘驗概說.....</b>	<b>101</b>
第一節 前言.....	101
第二節 美國建造執照審查與施工勘驗制度.....	102
第一項 規範架構.....	102
第一款 規範來源.....	102
第二款 立法方式.....	103
第三款 規範內容.....	105
第二項 建築主管機關.....	108
第一款 組織.....	108
第二款 建築主管機關人員資格.....	109
第三款 建築主管機關權限與責任.....	109
第三項 建築許可.....	110
第一款 申請程序.....	110

第二款	建築許可審查與期限	111
第三款	建築許可效力與期限	112
第四項	施工勘驗	113
第一款	總則規定	113
第二款	施工勘驗項目	113
第五項	使用檢查	114
第六項	訴願程序	115
第七項	美國建築行政管理制度特色	116
第一款	起造人責任	116
第二款	建築主管機關公務員資格與責任	116
第三款	專業技師	117
第四款	建築管理法律責任	119
第八項	小結	119
第三節	日本建照執照審查與施工勘驗制度	121
第一項	法律架構	121
第一款	規範來源與立法制度	121
第二款	規範內容	122
第一目	建築基準法	122
第二目	建築基準法實施令	122
第三目	建築基準法實施條例	122
第四目	地方法規	123
第二項	建築主管機關	123
第一款	中央建築主管機關	123
第二款	地方建築主管機關-都道府縣、市町村、特別區	123
第三款	建築主事及民間機構資格	126
第一目	建築主事	126
第二目	指定確認檢查機關	127
第三目	構造計算適合性判定與指定構造計算判定機關	127
第四目	構造計算適合性判定者機關資格	128
第四款	特定行政廳建築主事與民間機構定位	128
第三項	建築師	129
第四項	建築確認、中間檢查、竣工檢查程序	131
第一款	建築確認	132
第二款	中間檢查	134
第三款	竣工檢查	137
第四節	小結	138
第七章	結論與建議	141
第一節	結論	141

第一項	建築簽證與委託行使公權力 .....	141
第二項	日本建築基準法之借鏡 .....	143
第一款	國家責任 .....	144
第二款	委託執行公權力 .....	144
第三款	建築管制流程 .....	146
第四款	專門職業人員分流 .....	146
第五款	修法的即時性 .....	148
第二節	建議 .....	148
第一項	重新認識與定義「簽證」的意義 .....	149
第二項	設計與簽證分離 .....	150
第三項	設計與簽證資訊公開化 .....	152
第四項	施工勘驗嚴格化 .....	153
參考文獻：	.....	155
一、	專書 .....	155
二、	期刊論文 .....	155
三、	學位論文 .....	159
四、	網路資料 .....	160







## 碩士論文

### 題目：建築簽證法律問題之研究

#### 第一章 緒論

##### 第一節 研究動機與目的

##### 第一項 研究動機

建築法第 34 條第 1 項規定：「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，其餘項目由建築師或建築師及專業工業技師依本法規定簽證負責。對於特殊結構或設備之建築物並得委託或指定具有該項學識及經驗之專家或機關、團體為之；其委託或指定之審查或鑑定費用由起造人負擔。」；明白揭槩在建造執照的申請上行政與技術分離制度，然而核發建照執照之權限仍由行政機關做最後的決定，此一核發建造執照之行政處分並未因技術委外而依行政程序法第 16 規定委託民間團體(如:建築師公會)或個人(如:開業建築師)。在此情形下，建築師於設計之初，如未依建築法或建築師法之規定忠實且依照專業知識的執行建築物的設計及監造等相關違失，因而造成民眾財產與生命損害時，建築師及專業工程技師分別依法令負起損害賠償責任，自不怠言。然而，此時，核發建造執照與使用執照之行政機關是否亦應負擔未確實做好審查以保障民眾生命財產的國家賠償責任？在實務上，行政機關審查的責任分成實質審查說<sup>1</sup>與形式審查說<sup>2</sup>

<sup>1</sup> 最高法院九十六年度台上字第一四號判決(臺灣高等法院臺中分院 95 年度重上國字第 2 號判決之上訴判決)：

主管行政機關乃運用其裁量權，走向建築技術與建築行政管理分離之作法，亦即行政機關僅負責建築行政上之事務，至於建築物或公共設施之施工品質之確保，則期待經由監造制度及自主檢查制度達成。此種行政與技術分立之原則，其目的乃在加速審核績效，以提高行政服務效率及建築設計品質，而非旨在減輕或免除主管機關之責任。故主管機關應監督承造人善盡自主檢查之責任及監督監造人善盡監造之責任，用以提高建築品質，以策安全而防流弊之滋生。……而依當時有效之建築法第三十四條之一第一項規定預審圖樣應特重建築結構之安全，且審查建築物工程圖樣及說明書之人員，依同法第三十四條第二項亦明定須具備一定之資歷，足見對於建造執照之審查，非僅限於依建造執照審查表所列項目為形式審查而已。

<sup>2</sup> 臺灣高等法院臺中分院 95 年度重上國字第 2 號判決

又按內政部依建築法第三十四條第三項規定製定之建造執照審查表、及建造執照設計建築師簽證負責項目表觀之（見本審卷二第一三二至一三四頁），上訴人建管單位核發建造執照之審查項目為：土地及房屋權狀證明文件是否齊全；基地、建築線、用途等事項有無符合都市計劃規定；現地勘查房屋平面圖與現況是否相符；及建築師資格是否符合規定等事項。而由設計建築師簽證負責項目表，則有申請建造類別、構造類別、承重牆、分間牆厚度、水電設備等結構設備之規範項目，足見依建築法第三十四條規定關於建造執照之審查，建管單位與建築師各就其業務範圍及專業各有所職司，而上訴人於核發系爭建物之建造執照時，既僅就上開形式事項 審查是否符合，於系爭建物未施工且至實地勘驗前，尚難發現系爭建物有施工之缺陷、及未依建

的爭議，而此一爭議也造成建築法第 34 條解釋上迥然不同的歧異。當實務判決<sup>3</sup>將建造執照審查與建築施工勘驗認為係行政機關審查與監督的實質審查責任時，我們不禁懷疑建築法第 34 條規定的簽證負責是否仍有存在之必要，及所謂「行政與技術分立制度」，其目的乃在提高行政服務效率及建築設計品質，以加速相關建築執照審核時效立法目的，在行政機關是否有實現之可能？

然而，隱身於實質審查說與形式審查說背後更重要的問題是「建築簽證」之法律性質為何？在採用「實質審查說」見解時，因建築主管機關仍需採實質審查，換言之，審查建照執照之公權力之行使仍保留於行政機關，建築法第 34 條簽證負責規定並未實質改變建築管理制度之法律關係而顯得毫無實益，簽證負責等同於設計負責而由建築法第 13 條設計負責規定吸收而無實現之可能，因而形同贅文。相反的，如採「形式審查說」之見解，則因建築簽證是否屬於受委託行使公權力之爭議造成極端的差異。如是，則建築師及相關專業技師未確實簽證即有受託行使公權力之人怠於行使公權力之問題；如非，則形成行政機關並無審查之必要，建築師與專業技師建築簽證亦無公權力之法律地位，將造成建築法關於法定「危險防止或危險處理」之行政職務，如：建照執照之審查、核發……等規定之國家管制機制與國家責任空洞化之現象。

就行政機關之審查規定而言，依建築法第 34 條之規定，行政機關應僅就規定項目為審查，而規定項目依內政部營建署訂定「建造執照及雜項執照（變更設計）審查表」均屬權利證明文件<sup>4</sup>之有無及土地使用管制<sup>5</sup>為主，並未涉及建築技術規則及結構設計規範項目之審查，然而，實務判決又認為行政機關建造執照之審查，非僅限於依建造執照審查表所列項目為形式審查而已<sup>6</sup>，以此邏輯而言，行政機關於建造執照之審

建築技術成規、設計圖施工等情，足證上訴人所屬公務員核發建造執照時，並無故意或過失可言，且非導致系爭建物倒塌造成傷亡之原因。是被上訴人主張，上訴人核發建照執照時，未盡實質審查之責，而有過失，自係導致系爭建物倒塌造成傷亡之原因云云，自無可採。

<sup>3</sup> 臺灣板橋地方法院民事判決八十七年度重國字第一號（「林肯大郡」案）、臺灣高等法院民事判決九十二年度重上國字第一六號（「林肯大郡」案）、最高法院民事判決九十六年度台上字第一四號國家賠償判決（台中縣宏總（十七）期案）、最高法院民事判決九十五年度台上字第二〇四九號（東星大樓案）

<sup>4</sup> 一、土地及房屋權利證明文件（1.土地登記（簿）謄本是否齊全建造執照或雜項執照申請書 2.地籍圖謄本是否齊全 3.增建者有無附原有合法房屋證件 4.使用基地如屬田者有無三七五減租租約解除證明書 5. 土地使用權同意書是否齊全 6.使用共同壁協定書是否齊全 7 農業區內申請建築時其申請人身份是否符合規定 8. 非都市土地申請建築時，其申請人身份、土地編定及地目是否符合規定），

<sup>5</sup> 二、都市計畫（1.有無申請建築線指定（示） 2.設計圖建築線與指定（示）建築線是否相符 3.基地是否違反規定重複申請建築 4.留設法定騎樓或退縮建築是否符合規定 5.建物用途是否符合分區管制規則規定 6.是否合乎土地使用分區管制規則規定 7.建蔽率（容積率）是否符合規定 8.建物高度是否符合規定 9.是否符合美觀地區設計規定 10.基地是否符合畸零基地使用規則之規定 11.基地是否在禁限建範圍）

<sup>6</sup> 同註 1，最高法院判決，頁 13

查如依法僅就規定項目為之，對於抽查案件方採實質審查時，如未經抽查的建築物因建築師及專業工程技師簽證不實，導致建築物損壞造成民眾生命財產安全時，機關仍須負擔國家賠償責任，相關業務承辦人員是否有應注意、能注意、而未注意的過失責任或怠於執行職務？而建築師與專業工業技師之簽證負責其實益為何？。如此一來，行政機關為避免因機關過失造成龐大國家賠償金額及冗長的訴訟程序，於建造執照的審查程序則盡可能的採取實質審查，而拉長審查時間，行政效率如何提升？另外，審查人員之專業素養是否得以面對建築技術日新月異的變化亦仍有疑問，實質審查容易造成外行審查內行的疑慮（審查人員通常未具有業界實務經驗，縱使曾於業界服務年資亦淺，在求自保的立場上對於建築技術規則之審查解釋上通常趨於保守認定，而對於建築物之結構設計審查通常則無能為力）。

如是，行政機關在保有核准建造執照行政處分權的同時如何與建築師與專業工業技師之簽證結合以達成建造執照審查的管制目的及加速審核績效，以提高行政服務效率及建築設計品質的立法目的？此時，專業簽證在整體建築行政管制的法律地位為何？當簽證不實時，國家應負擔之責任界限為何，則均有究明之必要，現行建築法第 34 條建築師與專業工業技師簽證負責之規定並未同時明文授與公權力，導致現行法適用解釋上之爭論，相對的，國家應負擔之責任亦因法解釋的迥異而造成完全不同的結果，本論文則期望透過對於專業簽證在法律上之地位與建築法的關係進一步的討論，嘗試建立專業簽證在建築法應有之法律地位，以提供行政機關建築管制之參考。

## 第二項 研究目的

行政機關在相應的國家管制責任上，在整體建築法架構下是以民眾委託建築師及相關專業工程技師就其專業上，依照個案需求在國家所公布設計規範下依其專業而為設計並簽證負責，且為避免國家過度管理民眾的財產投資與經濟活動的規劃下，僅就投資者的財產權利與都市計劃及其他必要的行政管制上作行政上的資料確認與審查，此即為建築法第 34 條架構所形成的行政與技術分立的初衷，然而，建築的投資、規劃、設計、施工均屬高度專業性質工作，且建築物施工完成後的使用期間極長。當投資者與設計者在為謀求投資之最大效益而忽略技術規範造成消費者（特定第三人）在使用期間因建築安全損害而造成消費者重大財產利益損失的情形下，國家是否應負擔因建築管制回歸專業的國家賠償責任？在目前，行政機關與司法機關的見解上則有極大的差異。內政部營建署 92 年 8 月 6 日營署建管字第 0920045259 號函<sup>7</sup>，業已明白表示設

<sup>7</sup> 同註 1，最高法院判決，被上訴人台中縣政府答辯第一段，頁 9

計圖說係屬設計建築師簽證項目，並非主管建築機關受理建造執照申請時，所應審核之範圍<sup>8</sup>。司法機關則認為行政與技術分立並不代表行政機關僅就規定項目做形式審查而已<sup>9</sup>(造成建築簽證規定虛文化)，此即長期以來司法實務與行政實務杆格之處。

基此，本論文將奠基在建築法第 34 條係採「形式審查說」的基礎上，探求建築簽證在現行法規範下，行政機關推動行政與技術分立的制度下未併同委託公權力行使(目前學界通說認為未委託行使公權力)而保留行政處分權利的同時，應有之法律地位?及提出建築法在推行行政與技術分離制度時，建立對於建築簽證應有的認識，方得以在制度的設計上，可以有符合權責相應之設計。

<sup>8</sup> 內政部營建署 即時新聞

[http://www.cpami.gov.tw/chinese/index.php?option=com\\_content&view=article&id=18871&catid=91&Itemid=54](http://www.cpami.gov.tw/chinese/index.php?option=com_content&view=article&id=18871&catid=91&Itemid=54)

於 104.6.5 發布訂定「直轄市縣(市)主管建築機關審查或鑑定建築物工程圖樣及說明書規定項目」，及修正「建造執照及雜項執照規定項目審查及簽證項目抽查作業要點」，並訂自 105.1.1 施行。營建署表示，為依建築法第 34 條規定意旨建立行政與技術分立制度，並提升簽證項目設計品質，內政部前即定有「建造執照及雜項執照規定項目審查及簽證項目抽查作業要點」(以下簡稱原要點)於附中規定審查建造執照及雜項執照之規定項目，該部分依建築法之規定應提升法令位階，故另訂定「直轄市縣(市)主管建築機關審查或鑑定建築物工程圖樣及說明書規定項目」，原要點僅保留規範簽證項目抽查之事項，修正要點名稱為「建造執照及雜項執照簽證項目抽查作業要點」。

新訂之「直轄市縣(市)主管建築機關審查或鑑定建築物工程圖樣及說明書規定項目」，除參照原要點附表所定內容外……又分別授權地方政府得增加查核項目及審查項目…。

「建造執照及雜項執照簽證項目抽查作業要點」修正規定，修正重點包括……避免建築執照長期處於不確定狀態，影響民眾權益；增列結構計算書為必要抽查項目。」

現行規定：

直轄市縣(市)主管建築機關審查或鑑定建築物工程圖樣及說明書之規定項目：

第二條：

建造執照及雜項執照應由直轄市、縣(市)政府及內政部核定之特設主管建築機關審查或鑑定建築物工程圖樣及說明書之規定項目(建築執照及雜項執照規定項目審查表如 odt 附表一)，分為查核項目及審查項目，其餘項目應由建築師或建築師及專業工業技師簽證負責(建築執照及雜項執照建築師簽證表，如附表二)

前項屬查核項目者，主管建築機關僅查核有無申請書件；屬審查項目者，主管建築機關應依有關法令規定審查。

第三條：查核項目規定如下：(一)書表，(二)土地權利證明文件，(三)圖說。四、審查項目規定如下：(一)基地條件限制，(二)土地使用管制，(三)直轄市、縣(市)政府規定之其他審查項目。

建造執照及雜項執照簽證項目抽查作業要點：

第三條：三、建造執照及雜項執照除依建築法第三十四條第三項規定應由主管建築機關審查之規定項目外，其餘項目應由建築師或建築師及專業工業技師簽證負責。

第七條：依第五點規定比例抽查之建築物，其綠建築設計、公共建築物之無障礙建築物規定及結構計算書，應列為必要抽查項目，主管建築機關並得委託或指定具有該項學識及經驗之專家或機關(構)、學校或團體辦理抽查。

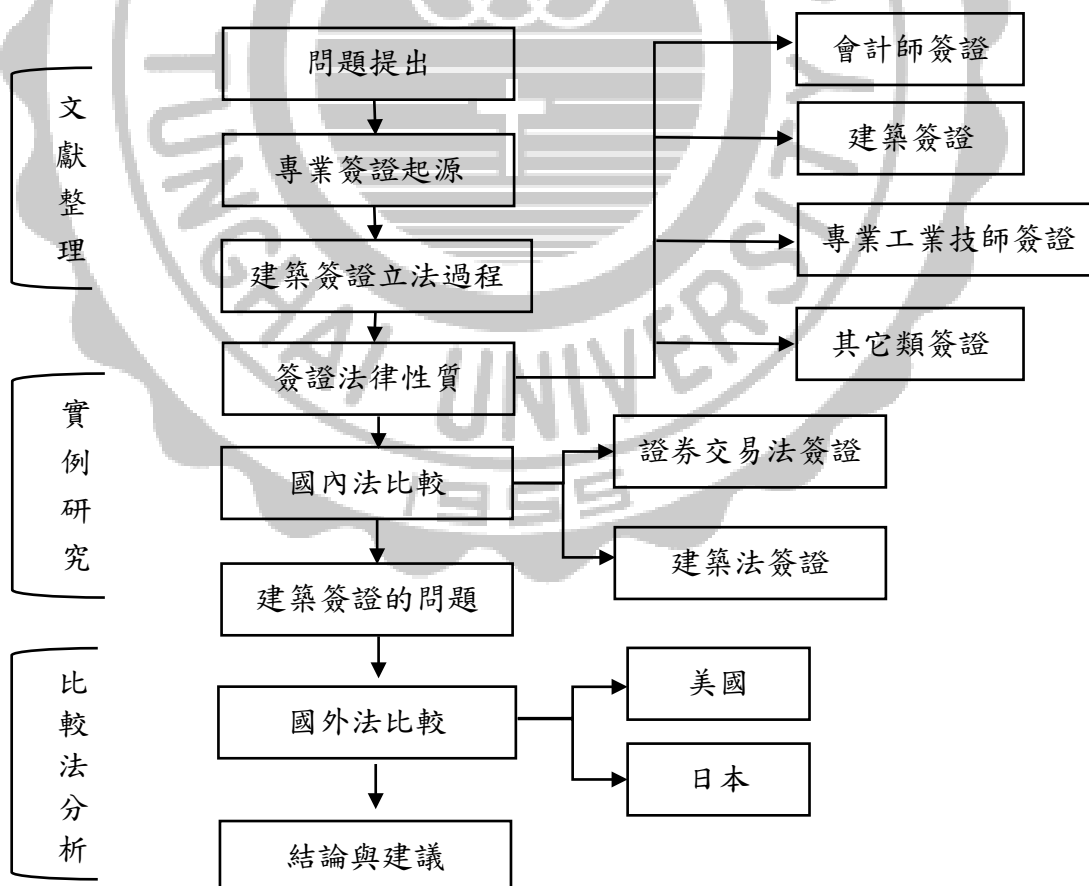
<sup>9</sup> 同註 1，最高法院判決，頁 13

### 第三項 研究方法

本論文擬採用文獻分析法、實例分析法與比較法研究，透過文獻搜集追溯「簽證」制度的起源與發展來了解立法機關在立法過程中所欲賦予「建築簽證」在建築管理制度上的定位，以確立國家對於建築管理制度是否足以達成建築法所欲保障公共安全、公共交通、公共衛生及增進市容觀瞻之立法目的。再來透過分類整理學者與司法實務對於建築管理制度中關於簽證的見解與運用，來了解現行建築簽證在實務上的運用所產生之爭議與問題，並同時透過與「建築簽證」與「會計簽證」制度上之比較，來了解建築師與會計師這類專門職業人員在執行業務中相對應的法律地位與制度設計來理解不同法體系下相應的簽證效果之涵射範圍。最後，透過日本建築基準法之相關規定與美國建築管制規定來探討台灣建築法規範上是否有修正之必要及在建築規範的架構應如何調整，或者在現行法在兼顧工程實務與法律實務賦予「建築簽證」應有的法律地位下得到一個較符合權責及可行方案，以避免現行建築管理規定與司法實務運作差異，造成未遵守法規範的「建築簽證」所造成的爭議。

### 第四項 研究步驟

本論文研究步驟流程圖：



## 第二節 章節架構安排

本論文第二章從「簽證」一詞做為法律用語的歷程溯本清源的探究簽證制度的起源後，從現行法規定檢視簽證在專門職業人員的法規範的使用情況，將簽證規定做系統性的分類後，再整理建築簽證引入建築管理制度的立法過程，以了解建築管理推行「行政與技術分離制度」的立法歷程。第三章則繼續第二章系統性分類後分門別類的探討「簽證」一詞在各專門職業領域中所代表的意義，而提出本論文對於「簽證」一詞的定義，藉此定義從公權力委託制度、公私協力制度與專家參與來定性各個簽證在法律上的地位，並詳細分析建築簽證在現行法的地位提出本論文的看法。第四章前半段則接續第三章對於各專業職業人員在簽證上之法律地位進一步比較分析解建築法與證券交易法在法律上所欲保護的對象，專業簽證在法律制度上的比較，來分析建築簽證在現行法規範上的問題；後半段則透過行政法規比較分析解建築法與證券交易法在行政管理上制度之差異，進一步整理建築簽證行政法規規範。第五章接續第四章所發現的問題，再一次系統化的整理「建築簽證」所面臨的問題。第六章則介紹美國與日本的建築管理制度，第七章結論與建議的前半段提出本論文對於建築簽證與委託行使公權力之關係之看法，後半段透過我國現行建築法與日本基準法的比較整理出本論文對於建築法在國家責任、委託行使公權力、建築管制流程與修法的即時性綜合比較以作為我國建築法修正之借鏡，最後則提出本文對於現行建築法關於「建築簽證」應有的認識與建議。

## 第二章 我國專業簽證制度起源概述與建築簽證立法源由

### 第一節 專業簽證制度的起源與種類

#### 第一項 專業簽證制度的起源

「簽證<sup>10</sup>」一詞作為法律用語，最早始於 52 年公布的會計師法<sup>11</sup>，公司法<sup>12</sup>及證券交易法<sup>13</sup>則陸續於民國 55 年及 57 年制定相關的簽證規定，由立法的歷程即可得知簽證之制度係由商業審計開始引進，商業審計的會計簽證由來乃是肇因於 1933 年美國國會立法通過證券交易法時，有關財務報表查核是否應由政府雇用查帳員來從事報表查核工作時，紐約州會計師公會理事長表示，除非政府願意編列預算大量支出費用，否則，不可能出現足額的政府查帳員。因而，參議員同意有關查帳這項工作，仍是委由民間之會計師從事，而不由政府來承擔此項龐大的支出<sup>14</sup>。

透過會計師來執行查核簽證一方面可大量減省國家財政的支出，同時可產生大量的經濟效益，因為會計師會為了自利的動機，在查核過程中磨練累積工作經驗，同時因為具有市場競爭之壓力，將促使會計師追求工作上的效率，然而，此時會計師之角色為何？與同樣採取專業技師簽證之建築管制有什麼樣的差異？在證券發行公司為使其證券能夠上市，依照法律規定，其必須延聘會計師查核其財務報告，並且亦要負擔查核之費用。然而，會計師在目前這種制度之下，其扮演一個相當尷尬的角色。亦即，一方面，由於會計師並沒有政府人員之法定權力，憑之得用之查核客戶的報表，時下查核工作之安排，可謂是屬於一種委託的契約關係，因而會計師必須要考慮到提供查核服務，所可能獲取的經濟報酬。而在另一方面，會計師的簽證又必須公正，就此公正性之要求，可謂會計師等於是代表證管會而為查核工作，即其所為之簽證係執行證管會部分的法定工作<sup>15</sup>。

其後，各專業領域陸續引進專業簽證機制，如建築法(73 年)、技師法(74 年)、地政士法(90 年)，各領域間引進簽證制度之目的各有不同，如：建築法簽證係為改善建築管理的行政效率及確立建築師完全責

10 於本論文，「簽證」非指入境許可的身分認證

11 立法院法律系統，會計師法 第三章 業務及責任，中華民國 52 年 08 月 06 日全文修正，<http://lis.ly.gov.tw/lglawc/lawsingle?@@1804289383>

12 立法院法律系統，公司法 第五章 股份有限公司，中華民國 55 年 07 月 05 日全文修正，<http://lis.ly.gov.tw/lglawc/lawsingle?@@1804289383>

13 立法院法律系統，證券交易法 第二章 有價證券之募集、發行及買賣，第七章 罰則，中華民國 57 年 04 月 16 日全文修正，<http://lis.ly.gov.tw/lglawc/lawsingle?@@1804289383>

14 張家琦，公開上市公司會計師簽證之刑事責任-兼論證券交易法第 174 條第 1 項第 7 款立法之妥適性，國立台灣大學法律學系碩士論文，民國 87 年 7 月，頁 13

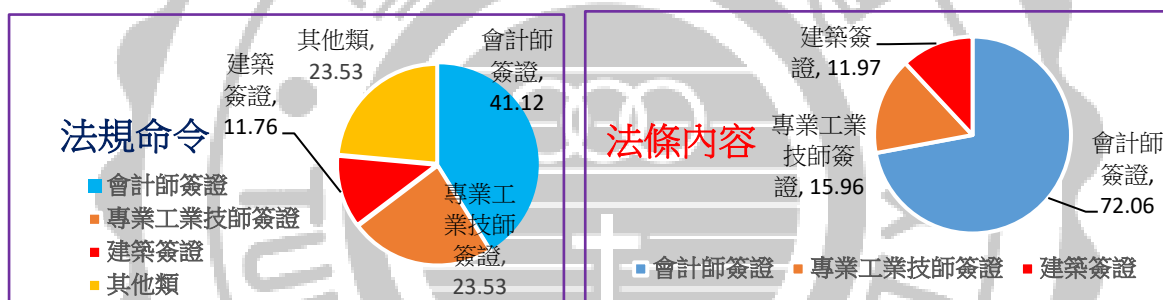
15 張家琦，同上註，頁 15-16

任制，技師法簽證以維護工程品質與公共安全，地政士法則以維護不動產交易安全為目的。簽證的功能，在意義與內容上各領域各有不同，但或多或少均有替代政府審查功能之內涵。

## 第二項 專業簽證種類

透過全國法規資料庫以「簽證」一詞並剔除「護照」<sup>16</sup>為關鍵詞查詢結果，目前中央法規關以「簽證」為法律名稱訂定之法規命令共有 18 部，其中關於會計師簽證規定共有 7 部，專業工業技師簽證規定共有 4 部，建築簽證 2 部，及其他類簽證(如地政士簽證、股票發行及保險精算簽證等)共有 4 部，與本討論無關之輸出入貨品電子簽證管理辦法 1 部。再以法條內容查詢，在相同的查詢原則，另外增加分類關鍵字「會計師」、「技師」、「建築簽證」查詢，法條內容有會計師簽證之法規命令則有 325 部，法條內容有技師簽證之法規命令則有 72 部，法條內容有建築簽證之法規命令則有 54 部法規命令。

整理如下兩表：



由以上立法數量分析，可以得知在整體國家經濟發展的財務管制上，已透過大量的會計師簽證來協助政府機關的查核與審查，以減輕政府機關之肥大化，而建築與工程等事務上，法規數量則相對明顯減少許多。

以下就現有法令規定來分析各個專業簽證上的種類。

<sup>16</sup> 簽證一詞，用於入境之審查，屬於國家主權之展現，在法規命令中均與護照一同命名，與本論文之簽證討論無關故予以剔除。

「簽證（英語：Visa，源自拉丁語：charta visa，意為必須看到的文件）是一個國家或地區的行政機關在非本國或地區的公民所持的護照或其他旅行證件上的簽注、蓋印、附文（如另紙簽證），以示允許其出入本國國境（或者經過其國境前往第三國）的手續。」以上參見，維基百科 <https://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E7%AD%BE%E8%AF%81>

「簽證在意義上為一國之入境許可。依國際法一般原則，國家並無准許外國人入境之義務。目前國際社會中鮮有國家對外國人之入境毫無限制。各國為對來訪之外國人能先行審核過濾，確保入境者皆屬善意以及外國人所持證照真實有效且不致成為當地社會之負擔，乃有簽證制度之實施。依據國際實踐，簽證之准許或拒發係國家主權行為，故中華民國政府有權拒絕透露拒發簽證之原因。」，以上參見，外交部領事事務局，

<http://www.boca.gov.tw/ct.asp?xItem=30&CtNode=735&mp=1>



### 第一款 會計師簽證

因簽證的法律用語，散落於各法規條文中，而其內涵並未有統一的見解，行政院於94年提交立法院審議「會計師法」修正案中，新增第四條規定簽證之內涵<sup>17</sup>，明定會計師簽證係會計師依業務事件主管機關之法令規定，執行查核、核閱、複核或專案審查，作成意見書，並於其上簽名或蓋章之內容，依本新增條文來檢視前段經全國法規資料庫搜尋後之法規來分類，則可得到以下之結論。法律條文以查核簽證為法規名稱有7部<sup>18</sup>，條文內容計有235部，以簽證為條文內容則有90部，以核閱為條文內容則有63部，以複核為條文內容則有39部，以專案審查為法律條文則有15部。

會計師簽證依文獻整理，以下依「簽證種類」與「法令規定」分類整理如下：

#### 第一目 依簽證種類<sup>19</sup>：

##### (一)財務報表簽證

##### 1. 公開發行公司

公開發行公司為使投資者，瞭解其財務資訊，以及公開報導其財務報告，並藉由獨立第三者會計師，加以簽證，提高財務報告可信度，俾助投資者進行決策時參考。

##### 2. 非公開發行公司

(1)公司法第二十條第一項，第二項規定主要目的，係為輔導中小企業設立健全會計制度提昇財務報表之公信力。

##### (2)向金融機構融資

中小企業資本額達一定數額亦委請會計師對財務報表簽證主要目的，係向金融機構辦理融資，而金融機構在核放款時，希望藉由會計師之查核報告取得相當程度之確信。

##### 3. 財政部函令要求：

民國六十九年，財政部鑒於國內經濟發展成熟，修正公布會計師辦理融資財務報告查核簽證注意事項，民國七十年四月一日起總授信歸戶金額降為三千萬。至此之後，會計師簽證業務因此擴大。

<sup>17</sup> 行政院94年7月13日院臺財字第0940087000號函送立法院會計師法修正草案，會計師法第四條(簽證)，本法所稱簽證，指會計師依業務事件主管機關之法令規定，執行查核、核閱、複核或專案審查，作成意見書，並於其上簽名或蓋章。修正意見：一、本條新增。二、定明本法所稱「簽證」之內涵。

<sup>18</sup> 1 會計師查核簽證公司登記資本額辦法，2 會計師查核簽證有限合夥登記出資額辦法，3 會計師查核簽證金融業財務報表規則，4 會計師查核簽證財務報表規則，5 會計師查核簽證財務報表規則，6 會計師辦理公開發行公司財務報告查核簽證核准準則，7 營利事業委託會計師查核簽證申報所得稅辦法。

<sup>19</sup> 湯治亞，會計師對財務報表不實的法律責任，東吳大學法律學系碩士在職專班法律專業組碩士論文，民國九十四年七月，頁3-4

#### 4. 公司法要求：

民國六十九年五月九日修正公布之公司法，其第二十條規定資本額在一定數額以上之公司，其資產負債表及損益表應經會計師查核簽證，而經濟部函令將資本額規定為資本額三千萬。

#### (二)稅務簽證

稅務簽證，係針對營利事業所得稅結算申報時，依據所得稅法，促進產業升級條例及稅務相關法令所做簽證，其簽證報告主要使用者係稅捐稽徵單位。另中小企業未達上述標準者為享受租稅優惠，亦可能委請會計師稅務簽證。

### 第二目 依法令種類<sup>20</sup>：

#### 1. 公開發行財務簽證

依證券交易法第三十六條規定，已依證券交易法發行有價證券之公司，下列之財務報告應經會計師查核簽證或核閱。

#### 2. 融資簽證

依財政部 92 年 4 月 28 日台財融(二)字第 0920021281 號函所公佈之「中華民國銀行公會會員徵信準則」。

#### 3. 所得稅簽證

依所得稅法第一百零二條之規定「在一定範圍內之營利事業，其營利事業所得稅結算申報，應委託會計師或其他合法代理人查核簽證申報；其辦法由財政部定之。」。

#### 4. 資本額簽證

(1) 依據公司法第七條規定。

(2) 依據公司法第二十條第二項之規定。

#### 5. 證券商財務簽證

依據證交法第六十三條「關於編製、申報及公告財務報告之規定，於證券商準用。」

#### 6. 私立學校財務簽證

依據私立學校法第五十三條規定。

#### 7. 財團法人務簽證

依據「金融監督管理委員會主財團法人要點」第二十條規定。

#### 8. 保險業財務簽證

依據保險法第一百四十八之一條規定。

#### 9. 公司債載明事項簽證

依據公司法第二百四十八條第五項之規定。

#### 10. 科學工業園區事業決算書表簽證

<sup>20</sup> 陳柏雯，探討會計師財務報告簽證之系統風險與解決之道，東吳大學會計系碩士班碩士，中華民國 104 年 6 月，頁 14-18

依據科學工業園區設置管理條例第十一條之規定。

## 第二款 建築簽證

建築簽證係因於民國 73 年修法時，引進簽證之觀念修訂建築法第 34 條而來，與會計師簽證不同之處，在於建築簽證屬於設計者之自我管制，即設計建築師對自己的設計內容再次查核確認後的簽證負責，簽證性質偏向屬於國家管制強度退縮的管制緩和<sup>21</sup>。依種類而分則有建築設計、施工勘驗與使用管理

### 第一目 建築設計

設計簽證即建築法第 34 條第 1 項前段所規定，對於建築物之設計圖樣及說明書之審查，建築主管機關就規定項目為之，其餘項目由建築師或建築師及專業工業技師依本法規定簽證負責。

依內政部 104.6.5 台內營字第 1040804293 號令訂定「直轄市縣（市）主管建築機關審查或鑑定建築物工程圖樣及說明書之規定項目」所定規定項目分為分為查核項目及審查項目，查核項目<sup>22</sup>包括書表、土地權利

<sup>21</sup> 受到七〇年代末期所興起的全球「私有化」(privatization)、「自由化」風潮影響，「最小限國家」(minimalist state) 成為當代國家的典範，由私部門擔綱的「私管制」(private regulation) 手段漸漸受到決策部門的青睞。另一方面，為因應政府之管制失靈 (regulatory failure)，現代國家之立法與管制政策乃放棄公權力主體直接向管制對象為命令與禁止之單方高權性手段，取而代之者，乃採取「合作管制」之新思維，將部分之國家管制責任分配予私人與國家，令其自我管制，俾藉此提升管制目的之達成率，並減輕國家執行管制法律時之負擔。從本章所分析台灣建造執照結構設計審查與施工勘驗法制及實務的變遷軌跡觀之，可以看到建築管理機關對於建築結構的管制，是將部分管制權限交由私人自我管制。不過不論是建築師及專業技師簽證自我負責制，或者是取消了強制必經勘驗後方得繼續施工的管制執行方式，基本上國家還是沒有完全放心將建築物安全交由該等民間建築師或專業技師簽證負責了事，仍然藉由「抽查」的執行方法來審查與勘驗，以避免不肖業者心存僥倖，進而危害公共安全；因此還不能算是在建築結構的規制方面「除國家任務化」(Entstaatlichung)，僅能稱得上是「管(規)制緩和」

(Deregulierung)。蔡志揚，論建造執照結構審查與施工勘驗之國家管制義務—從集合住宅於 1999 集集地震震損案例談起—，天主教輔仁大學法律學系碩士論文，中華民國九十六年一月，頁 61-62

<sup>22</sup> 依內政部 104.6.5 台內營字第 1040804293 號令「直轄市縣（市）主管建築機關審查或鑑定建築物工程圖樣及說明書」之規定項目第 2 條第 2 項規定查核項目者，主管建築機關僅查核有無申請書件。查核項目包括（一）書表：1. 建造執照或雜項執照申請書。2. 規定項目審查表。3. 現地彩色照片。4. 起造人委託建築師之委託書（免由建築師設計者，免附）。

（二）土地權利證明文件：

1. 土地使用權同意書（限土地非自有者）。2. 使用共同壁協定書（未使用共同壁者，免附）。3. 土地登記(簿)謄本或土地所有權狀影本（載明與正本相符）。4. 地籍圖謄本或土地所有權狀影本（載明與正本相符）。5. 地上物拆除同意書。6. 建物所有權狀或其他產權證明文件影本（載明與正本相符）。

（三）圖說：

1. 地基調查報告（建築基地全部或一部位於地質敏感區內且基地地質調查及地質安全評估結果報告經其他目的事業主管機關審查通過者，並應包括經審查通過之基地地質調查及地質安全評估結果報告及證明文件）。2. 建築法第三十二條規定之建築物工程圖樣及說明書。3. 經預審者，其審定結果通知文件。4. 建築線指示（定）圖或免指示（定）建築線證明文件。5. 需經都市設計

證明文件、圖說及其他(直轄市、縣(市)政府規定之查核項目), 審查項目<sup>23</sup>則包括基地條件限制、土地使用管制及其他(直轄市、縣(市)政府規定之其他審查項目), 其餘項目則均由建築師與專業工業技師簽證<sup>24</sup>負責。

## 第二目 施工勘驗

建築法第 56 條第二項將必須勘驗部分、勘驗項目、勘驗方式、勘驗紀錄保存年限、申報規定及起造人、承造人、監造人應配合事項勘驗授權於建築管理規則中訂定, 並於內政部 102.9.12 台內營字第 1020809148 號令修正將必須勘驗項目明定於建築工程勘驗查核報告表(B14-2<sup>25</sup>表), 各縣市政府則依其建築管理自治規則<sup>26</sup>訂定相關規範, 於建築法第 56 條第一項則保留建築主管機關得隨時勘驗之規定。於建築法第 56 條並未使用勘驗簽證之用語, 然而於 B14-2 表中, 係以查核簽章為其用語, 甚至更貼近簽證, 於司法訴訟實務上則仍有「形式勘驗」及「實質勘驗」<sup>27</sup>之爭議。

而針對關建築物結構及設備等專業工程部分之施工勘驗部分則規範

---

或都市更新審議案件, 其審議通過之書圖及證明文件。

6.特殊結構或設備之建築物其由經委託或指定之專家、機關、團體審查通過之工程圖樣及說明書。(四)直轄市、縣(市)政府規定之其他查核項目。

23 依內政部 104.6.5 台內營字第 1040804293 號令直轄市縣(市)主管建築機關審查或鑑定建築物工程圖樣及說明書之規定項目第 2 條第 2 項規定屬審查項目者, 主管建築機關應依有關法令規定審查。審查項目規定如下:(一)基地條件限制: 1.套繪圖查核結果基地無違反規定重複建築使用。2.基地符合畸零地使用規則規定。3.基地符合禁限建規定。

4.建築基地全部或一部位於地質敏感區內且無基地地質調查及地質安全評估結果報告經其他目的事業主管機關審查通過之證明文件者, 其基地地質調查及地質安全評估結果報告。

(二)土地使用管制:

1.農業用地內申請建築時其申請人身分規定。2.容積率、建蔽率、建築物層數或建築物高度規定值。3.都市計畫或區域計畫土地使用管制用途。4.都市計畫書或非都市土地開發許可計畫書附條件項目規定。5.建築物用途。(三)直轄市、縣(市)政府規定之其他審查項目。

<sup>24</sup> 除五層以下非供公眾使用之建築物外建築物結構及設備等專業工程部分, 依建築法第 13 條則由專業工業技師負責辦理並由建築師並負連帶責任, 其簽證規則則依及建築物結構與設備專業工程技師簽證規則辦理。

<sup>25</sup> 內政部營建署網站, 建築執照申請審核書表

[http://www.cpami.gov.tw/chinese/index.php?option=com\\_content&view=article&id=10557&Itemid=57](http://www.cpami.gov.tw/chinese/index.php?option=com_content&view=article&id=10557&Itemid=57)

<sup>26</sup>如臺中市建築管理自治條例第二十九條: 建築工程必須勘驗部分, 應由承造人及其專任工程人員、會同監造人依下列施工階段辦理: 一、放樣勘驗: 建築物放樣後, 挖掘基礎土方前。二、基礎勘驗: 基礎土方挖掘後、澆置混凝土前; 其為鋼筋混凝土構造者, 配筋完畢, 如有基樁者, 基樁施工完成。三、鋼骨鋼筋勘驗: 鋼筋混凝土、鋼骨鋼筋混凝土、鋼骨混凝土構造及加強磚造之各層樓板或屋頂配筋(骨)完畢後, 澆置混凝土前; 鋼骨構造、鋼骨結構組立完成作防火覆蓋前。四、屋架勘驗: 屋架豎立後屋面施工前。五、現場構築式污水處理設施勘驗。申報勘驗前, 應由承造人及其專任工程人員先行查驗, 並會同監造人查核簽章後, 於該階段工程施工前送達都發局次日始得繼續施工。但有緊急施工之必要者, 監造人或承造人得監督先行施工並於三日內報備。依規定免由營造業承造及建築師監造之建築物、雜項工作物, 由起造人自行依核定圖樣施工, 免申報勘驗。

<sup>27</sup>蔡志揚, 同註 21, 頁 65

於技師法第 13 條第 3 項授權規定訂定之「建築物結構與設備專業工程技師簽證規則」第 10 條第 1 項，其法律用語亦以查核簽章取代簽證一詞。

### 第三目 使用管理

建築工程完竣後，現行建築法第 70 條規定由造人會同承造人及監造人申請使用執照，經建築主管機關查驗完成設計圖樣相符後核發使用執照。於使用執照之核發上，並未如設計與勘驗在法律條文使用簽證負責與查核簽章等用語，而係採主管機關查驗為其核發依據，亦即建築物之使用許可並未交由建築師與專業技師查核辦理。

於供公眾使用之建築經取得使用執照後，則需定期經由建築物所有權人、使用人定期委託中央主管建築機關認可之專業機構<sup>28</sup>或人員檢查簽證，其檢查簽證結果應向當地主管建築機關申報。非供公眾使用之建築物，經內政部認有必要時亦同（建築法第 77 條第 1 項參照），檢查結果建築主管機關得隨時派員或定期會同各有關機關複查（建築法第 77 條第 3 項參照）。

### 第三款 專業工業技師

74 年，經濟部檢討技師法自民國 66 年修正公布施行以來，根據以往執行經驗，認為現行法已不足因應實際需要，而有通盤檢討之必要，擬具技師法修正條文送行政院院會審查後交付立法院審議，其中修正條文第 13 條新增第 3 項實施技師簽證制度用以維護工程品質及公共安全，即彰顯國家為有效達成行政目的，在面對快速變動的社會需求，

<sup>28</sup> 依內政部 104.3.5 台內營字第 1040801450 號函令修正建築物公共安全檢查專業機構及專業檢查人認可要點第 3 條第 1 項規定：專業檢查分為防火避難設施類及設備安全類等二類。同條第 2 項則歸定專業檢查人員之資格為：

（一）防火避難設施類：

1. 依法登記開業之建築師。
2. 依法登記開業之土木工程技師、結構工程技師、電機工程技師、機械工程技師、冷凍空調工程技師及消防設備師，並參加本部主辦或委託相關機關、團體舉辦講習訓練達七小時以上，經測驗合格取得結業證明文件者。
3. 領有建築工程管理、營造工程管理、建築物室內設計、建築物室內裝修工程管理等相關甲級或乙級技術士證，或領有建築物室內裝修專業設計技術人員登記證、工地主任結業證書，並參加本部主辦或委託相關機關、團體舉辦講習訓練達二十一小時以上，經測驗合格取得結業證明文件者。

（二）設備安全類：

1. 依法登記開業之建築師。
2. 依法登記開業之土木工程技師、結構工程技師、電機工程技師、機械工程技師、冷凍空調工程技師及消防設備師，並參加本部主辦或委託相關機關、團體舉辦講習訓練達七小時以上，經測驗合格取得結業證明文件者。
3. 領有昇降機裝修、機械停車設備裝修、室內配線（屋內線路裝修）、冷凍空調裝修等相關甲級或乙級技術士證，並參加本部主辦或委託相關機關、團體舉辦講習訓練達二十一小時以上，經測驗合格取得結業證明文件者。

維護公共安全與提高工程品質同時兼顧行政效率則不得不引進國家培育專業技術人才。惟專業工業技師因項目過多，不同執業類別的技師無法以同一方式簽證執業，有關技師執業範圍與規則分別於技師法第 13 條第 2、3 項規定授權目的事業主管機關訂定。

依技師法第 13 條第 1 項之規定技師得受委託，辦理本科技術事項之規劃、設計、監造、研究、分析、試驗、評價、鑑定、施工、製造、保養、檢驗、計畫管理及與本科技術有關之事務。第 3 項則規定為提高技術服務品質或維護公共衛生安全，得擇定科別或技術服務種類，實施技師簽證，簽證規則，由中央主管機關會同中央目的事業主管機關訂定之。第 16 條則規定技師僅得就其本人或在本人監督下完成之工作為簽證，至於簽證內涵則未如會計師簽證於會計師法做統一的原則性規定，而授權中央主管機關訂定管理規則。

目前中央主管機關已訂定之簽證規則有：公共工程專業技師簽證規則、再生水開發案取水構造物與水處理設施及供水設施專業技師簽證規則、建築物結構與設備專業工程技師簽證規則、經營或受聘於測繪業之測量技師簽證規則及環境工程技師簽證規則。

技師簽證一詞於相關的法條內容則有 72 部法規命令有相關的簽證用語，依法條內容分類則有以下之種類

- 土地重劃類(如：土地所有權人辦理農村社區土地重劃辦法第 30 條)
- 遊樂設施類(如：機械遊樂設施設置及檢查管理辦法第 3 條)
- 測量類(如：國土測繪法第 41 條)
- 交通類(如：建築物交通影響評估準則第 3 條)
- 礦業類(如：土石採取法第 10 條)
- 建築類(如：災害後危險建築物緊急評估辦法第 6 條)
- 水土保持類(如：水災災區民眾安置或重建簡化行政程序辦法第 4 條)
- 環境類(如：水污染防治法施行細則第 7 條)
- 水利類(如：排水管理辦法第 21 條)
- 地質類(如：地質敏感區基地地質調查及地質安全評估作業準則第 5 條)
- 造船類(如：遊艇管理規則第 5 條)
- 電機類(如：再生能源發電設備設置管理辦法第 10 條)
- 綜合類(如：公共工程專業技師簽證規則 )

#### 第四款 其他專業簽證

透過全國法規資料庫的搜尋有 4 部與簽證有關但非屬會計師且與專業工業、建築無關之簽證規則，依其種類分類如下：(1)股票發行簽

證、(2)保險精算簽證、(3)地政士簽證。法規名稱分別為公開發行公司發行股票及公司債券簽證規則、股份有限公司發行股票簽證規則、保險業簽證精算人員及外部複核精算人員管理辦法、地政士簽證責任及簽證基金管理辦法。依法規內容檢視，主要仍以查核避免發生錯誤資訊與他方監督為目的，如公開發行公司發行股票及公司債券簽證規則第3條第1、2項<sup>29</sup>規定不得辦理其經辦當次發行或私募證券之簽證業務機構，保險業簽證精算人員及外部複核精算人員管理辦法<sup>30</sup>第3條第1項第八、十一、十二款亦有類似規定。再如：地政士法第22條<sup>31</sup>地政士為不動產契約或協議之簽證時，應查明簽訂人之身分為真正，且經地政士簽證後，地政機關得免重複查核簽訂人身分，因簽證不實或錯誤，致當事人受有損害者，簽證人應負損害賠償責任。

## 第二節 建築專業簽證立法源由與立法歷程

### 第一項 建築專業簽證立法源由

台灣經濟在1970年代在因應石油危機的外在不利因素下，透過政府擴大內需的基礎建設及多項產業基礎建設的發展下，克服國際經濟低迷與外交困境，帶動產業的蓬勃發展，引發消費需求的擴張與帶動商業繁

<sup>29</sup> 公開發行公司發行股票及公司債券簽證規則：

第3條第1項、本公司及委任之主辦證券承銷商、推薦證券商、股務代理機構，不得辦理其經辦當次發行或私募證券之簽證業務。第2項：金融控股公司發行或私募之證券，不得由其子公司辦理簽證；金融控股公司之子公司，其證券之簽證亦不得由該金融控股公司之其他子公司辦理。

<sup>30</sup> 保險業簽證精算人員及外部複核精算人員管理辦法第3條：

有下列情事之一者，不得充任簽證精算人員或複核精算人員；已充任者，應予解任：一、限制行為能力。二、曾犯內亂、外患罪，受刑之宣告確定或通緝有案尚未結案。三、曾犯偽造文書、侵占、詐欺、背信罪，經宣告有期徒刑以上之刑確定，執行完畢、緩刑期滿或赦免後尚未逾十年。四、曾犯貪污罪，受刑之宣告確定，執行完畢、緩刑期滿或赦免後尚未逾五年。五、違反本法、銀行法、證券交易法、期貨交易法或管理外匯條例，受刑之宣告確定，執行完畢、緩刑期滿或赦免後尚未逾五年。六、有重大喪失債信情事尚未了結，或了結後尚未逾五年。七、受破產之宣告，尚未復權。八、簽證精算人員同時擔任該保險業之總經理或與其職位相當。

九、有違反本法規定，曾被保險業撤換後尚未逾五年。十、有事實證明從事或涉及其他不誠信或不正當之活動，顯示其不適合擔任。十一、複核精算人員或其所屬公司與保險業有本法第一百四十六條之七第二項之同一人、同一關係人或同一關係企業情事。十二、複核精算人員同時為受同一保險業委任之簽證精算人員或與受委任之簽證精算人員隸屬於同一公司或同一關係企業。

<sup>31</sup> 地政士法：第22條第1項：

地政士為不動產契約或協議之簽證時，應查明簽訂人之身分為真正，不動產契約或協議經地政士簽證後，地政機關得免重複查核簽訂人身分。第2項：地政士辦理簽證業務前，應向地政士公會全國聯合會繳納簽證保證金新臺幣二十萬元，作為簽證基金。地政士辦理簽證業務，因簽證不實或錯誤，致當事人受有損害者，簽證人應負損害賠償責任；其未能完全賠償之部分，由簽證基金於每一簽證人新臺幣四百萬元之範圍內代為支付，並由地政士公會全國聯合會對該簽證人求償。



榮，促使台灣經濟往工商並重方式發展，而邁向 1980 年代工商業與與技術密集發展的時代<sup>32</sup>，建築法在配合整體經濟快速發展，自民國 60 年全文修正公布實施，復經 64 年部份條文修正實施建造執照之審查由國家管制審查<sup>33</sup>的方式，則因市場的變化快速、建築技術發展與改善行政效率的多重需求，行政院於民國 72 年 4 月制頒「改進建築管理方案」，對進入高層建築的 1980 年代進行建築管理(制)方式改進<sup>34</sup>。

民國 72 年經行政院會通過「建築法部分條文修正草案」<sup>35</sup>送請立法院審議，行政院於函送立法院的關係文書說明一即提到「為近年由於工商業繁榮，都市化發展迅速，各地建築業務量大增加，為顧及都市整體建設及維護公共安全，加強建築物施工及使用之管理，整飭營建風紀，提高行政效率，建立完整之建築管理體系，簡化審查發照程序，強化便民措施等。」，為本次的修正之主要目的。其中為了考量各級建築主管機關建管工作人員素質不齊、員額不足，並同時確認在建築申請時建築師需負擔主要責任的「確立建築師責任制」<sup>36</sup>的審查結構模式下，修正建築法第 34 條第 1 項<sup>37</sup>，明定核發執照的審查，主管建築機關僅就規定項目為之，其餘項目則由建築師本於其專業技能簽證負責。惟關於建築物結構與其他設備依建築法第 13 條第 1 項後段規定：「但有關建築物結構與設備等專業工程部分，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，建築師並負連帶責任。」則應交由依法開業技師簽證負責；建築法本次修正於 73 年 11 月 7 日公布實施。有關建築法建築物之結構與專業設備的簽證規則「建築物結構與設備專業工程技師簽證規則」，則由經濟部與內政部共

32 戴肇洋，台灣經濟成長與中小企業扮演角色之研究，台灣綜合研究院，95 年 7 月 31 日，頁 4

33 建築法第 34 條前段(民國 65 年修正條文)：主管建築機關審查或鑑定建築物工程及設備圖樣、計算書、說明書，分別由有關科、系大專畢業資格，經依法任用並具有五年以上工程經驗之人員辦理。

34 蔡志揚，同註 21，頁 33、34

35 立法院議案關係文書，院總第八〇二號，政府提案第二五一四號，案由：行政願函請審議「建築法部分條文修正草案」案。

36 同上 建築法部條文修正草案說明二，「二、確立建築師責任制：目前各級主管建築機關之工作人員素質不齊，員額不足，核發建築執照或雜項執照時，事實上，亦僅就都市計畫、公共安全等有關部分審查，其餘部分未能完全加以審查，為符實際，爰修正第三十四條，明定核發建築執照之審查，主管建築機關僅就規定項目為之，其餘項目由建築師本於其專業技能簽證負責，俾以明確劃分權責」。

37 立法院公報 第七十三卷 第八十五期 院會記錄 頁 20-27 建築法第三十四條第 1 項前段，行政院修正條文為：「直轄市、縣(市)(局)主管建築機關審查或鑑定建築物工程圖樣及說明書，應就規定項目為之，其餘項目由建築師簽證負責。……」，後經立法院二讀逐條討論時，吳延環立法委員提出行政院修正條文由建築師簽證負責與建築法第 13 條，條文中建築結構與專業設備由依法登記開業之專業工業技師負責辦理有衝突，經與其他不同意見立法委員討論後獲致結論，修正條文為：「直轄市、縣(市)(局)主管建築機關審查或鑑定建築物工程圖樣及說明書，應就規定項目為之，其餘項目由建築師或建築師及專業工業技師依本法規定簽證負責。……」。



同於 84 年訂定發布全文十三條據以施行。

以此觀之，建築執照之專業簽證工作，基本上與會計師簽證極為相近，其較大的差異在於公司法之財務報告仍由公司內部專業財務人員編製後交由會計師進行簽證查核，而建築執照之設計與簽證，理論上大部份業主均無建築設計之專業，並無法由業主設計編製完交由專業建築師與專業技師進行簽證審查，而需完全交由建築師及專業技師設計後，針對自己的設計成果簽證符合相關建築設計關於公共交通、結構安全、消防安全及居住使用空間的規範後向建築主管機關提出建築許可申請。

## 第二項 建築專業簽證制度的立法歷程

在建築法引進專業簽證時，針對建築主管機關與建築師與專業技師應負擔的責任界限為何，立法院亦有熱烈的討論。

在立法院內政、司法兩委員會第一次聯席會議審查時，針對簽證制度並無太多的討論<sup>38</sup>，經送入院會討論時，則引起多位立法委員廣泛的討論，關於建築簽證之說明，亦援引行政院修正建築法第 34 條之說明<sup>39</sup>。在院會討論過程似乎未注意說明中所提建築師責任制所揭槩在未實施簽證制度前建造執照審查缺失方導入此一簽證制度之立法理由，仍拘泥於國家主管機關不能任由建築師及專業技師簽證而無相應的審查機制。以下就立法委員針對建築法第 34 條簽證制度的相關發言順序節錄於下：

吳延環立法委員 11 點 30 分：

本條(建築法第 34 條)第 1 項規定：……所謂「規定項目」究竟是由誰來規定？這是否即是主管機關規定項目？又「規定項目」究竟包括哪些？法律規定不可含混，以免將來執行產生問題。

牛踐初立法委員(召集委員) 11 點 36 分：

規定項目包括那些？本席說明如下：

有關主管機關應審查之主要項目如下：

- (一) 土地權利證明
- (二) 建築物是否位於禁建地區
- (三) 建築物用途
- (四) 建築物與道路關係、排水、溝渠及由水方向
- (五) 建築基地是否符合畸零地使規則之規定
- (六) 建築物及基地與建築線、牆面線之關係
- (七) 基地面積與建築面積及總樓地板面積之百分比

<sup>38</sup> 立法院內政、司法兩委員會審查「建築法部份條文修正草案」第一次聯席會議記錄(第七十二會期)，72 年 11 月 24 日

<sup>39</sup> 建築法部條文修正草案說明，詳註 36

- (八) 私設通路、類似通路之留設
- (九) 建築物之騎樓，前後側院，鄰棟間隔
- (十) 建築物高度
- (十一) 建築物防火間隔、防火避難設備之留設及其他防火要求
- (十二) 停車空間及停車設備之設置
- (十三) 消防設備之設置
- (十四) 防空避難設備之設置
- (十五) 其他經中央主管機關規定應審查項目

至於由建築師簽證之次要項目如下

- (一) 設計圖樣齊全，前後一致
- (二) 申請建照類別、構造種類
- (三) 主要項目以外之面積計算
- (四) 屋頂突出物
- (五) 工程造價
- (六) 建築物與基地地界線關係
- (七) 承重牆、分間牆厚度
- (八) 門窗、陽臺與鄰地距離
- (九) 採光與通風
- (十) 水電設備
- (十一) 昇降設備
- (十二) 避雷設備
- (十三) 原有房屋權利證明，平面圖
- (十四) 結構部份(五層以下非供公眾使用)
- (十五) 其他未經指定為主要項目之項目

一個是主要項目，一個是次要項目，主要項目由主管機關審查，次要項目責可委託學者、專家、工業技師負責。

冷彭立法委員 11 時 44 分：

……我們仔細看看內政部訂定的這十五項次要項目與安全毫無關係，建築物如果出了問題，主管機關本身一點責任都沒有，都由建築師負責，試想國家設官來主管建築，主管機關怎麼可以不負責任……本席認為，建築法的主要目的在於使主管機關負起保障國民建築安全的責任，本條如不加入「安全性」的字樣，建築法的意義即失去大半，故請各位予以支持。

牛踐初立法委員 11 時 53 分

……三、冷委員建議將第一項「應就規定項目為之」修正為「應就安全項目為之」，此點審查會可以接受。不過這只是主要項目，次要項目仍可委託專家、學者、工程技師負責。至於五層以下非公共建築，只須由建築師簽證，主管機關不必負責；但五層樓以下的公共建築，仍須由主管機關負責。

冷彭立法委員 15 時 40 分：

本席認為建築主管機關不負建築安全結構審查的責任，是一種異想天開的作法，……主管建築機關只審查規定事項，以外項目不予審查，而規定事項根據召集委員的說明一共十五點，其中並不包括安結構事項，也就是說結構出了問題，主管機關不負任何責任。天下哪有這樣取巧的事？

郭林勇立法委員 15 時 47 分：

……本席認為冷委員所提出的問題牽涉到一個癥結性問題，即主建築機關究竟應不應該對整個建築物的安全去負責任？關於這個問題，林委員提到目前主要建築物設計是委之於建築師，而不是由公務員來負完全責任，目前所有建築物之設計、建造、監工都是由建築師來負責的，建築師經過高考及格，國家賦予其負責審查建築物安全重要責任，而政府部門負責審查建築物安全的公務員本來是一個普通公務員就可以審查了，為了怕濫竽充數，所以規定一定要相關科系、大專畢業資格及有幾年工作經驗之人員。而事實上，他們與建築師在條件上仍有一段距離，建築師、律師、醫師都是專門職業人員，非一般人可以代替，要一般公務員負更大責任事實上並不可能……只要程序上合法就可以，不應由他們負起安全的責任，因為即使把這條件規定在條文中，他們也沒有這能力來負責，法律的訂定應就能力範圍內為之，超出他們能力範圍之事，縱使規定進去，不能做到，也是枉然，而建築師則必須具備安全方面的知識，所以本席覺得在條文中對主管建築機關加上對安全的鑑定責任，事實上不可能。同時在建築實施方案中也明白規定建築主要項目由建築師負責審查、簽證，當然也包括了有關安全的項目，所以在責任的分擔上，也不需要重複……。

簡又新立法委員 15 時 54 分：

一、關於是否應該由政府公務人員負責房屋安全審查責任的問題，由於房屋建築一直在進步，已經由四、五層樓進步到二十層、三十層……超高層大樓設計不單需要國內專家，往往還需經由國外專家一起幫忙，設計完成後，我們把這設計圖交給政府去審查時，政府並沒有這能力審查這些圖樣，即使說政府可以花很多錢請方面專家到政府來做審查工作，是否有這人才願意做這工作，也是令人懷疑的。所以本席覺得第三十四條修正照這樣通過並無什麼不當。我們不必太低估我們的公務人員，但也不必高估，一般來說，他們的能力還是非常有限的。……

牛踐初立法委員 11 時 53 分：

……在改進建築管理方案實施要點中，對於結構問題有很明白的交代，其中第十四項規定，五層以下非公共使用之建築物不在主管機關之列管之內，完全由建築師負責，而五層以上之建築及供公共使用之建築物，責由建築師建築技師共同負責，在建築技師制度位建立前，也由建築師負責，所以關於結構安全的問題並非沒有人負責，主要還是交由建築師來負責的。

冷彭立法委員 16 時 12 分：

……我們的建築師考取執照後，經過一定的實習期間就獨立作業了，怎麼能負起這個責任呢？一定是他負一部分責任，然後再讓主管機關審查，兩邊都負責任，主管機關審查要是一點責任都不用負，又何必審查？……建築主管機關若避重就輕，不審查安全結構方面，這是建築主管機關異想天開，官要做，錢亦要，責任我不負，天下哪有這種事？除非是等到建築技師制度建立起來，待若干年，這樣的做

法或許可行……………。

林聯輝立法委員 16 時 17 分：

……………至於由建築師簽證負責的其餘項目，本條雖無規定，但與本條最後一項規定有關，該項規定：「第一項之規定項目及收費標準由內政部定之。」準此規定，「應就規定項目」係屬重要部份，故應由內政部訂定，至於「其餘部分」則屬較不重要部分，故僅由建築師簽證負責即可，如此規定以示權責分明，並不是規定全部由建築師簽證負責，而讓主管機關坐享其成不必負責，主管機關還是要就「規定項目」負責，……………。

主席：

關於第三十四條，方才無委員與其他幾位有意見的委員協商後所獲致一修正條文，擬將第一項修正為：「直轄市、縣(市)(局)主管建築機關審查或鑑定建築物工程圖樣及說明書，應就規定項目為之，其餘項目由建築師或建築師及專業技師簽證負責。對於特殊結構或設備之建築物並得委託或指定具有該項學識及經驗之專家或機關團體為之，其委託或指定審查或鑑定費用由起造人負擔。」至於第二項及第三項則不予修正，仍照審查會條文，請問院會有無異議<sup>40</sup>？

綜合以上立法委員於院會討論的過程，主要的討論重點乃在於建築結構安全，究應由主管機關承擔或者由設計者簽證負責？而未理解本次修法的內容是審查責任的變動，由本次行政院所提之修正理由，即是達成行政與技術分離，並達成建築師完全責任制的情形下，應是透過委託行使公權力或公私協力將權力與責任做一個適當的分流，參照修正前與修法前之變動即可了解，建築法第三十四條舊法規定即是針對建照執照須經由縣(市)主管機關指定具有相關科、系大專畢業資格，經依法任用並具有五年以上工程經驗之人員辦理<sup>41</sup>修正為規定項目由縣(市)政府主管機關指定以大、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科考試及格，經依法任用，並具有三年以上工程經驗者進行審查而專業部份則交由建築師(專業技師)簽證(審查)負責<sup>42</sup>。

依內政部所提「規定項目」與「其餘項目」，可以理解規定項目所

<sup>40</sup> 後由林鈺祥立法委員發言修正「專業技師」為「專業工業技師」後，本條文院會無異議通過。

<sup>41</sup> 第三十四條(審查人員) 中華民國 64 年 12 月 26 日修正 中華民國 65 年 1 月 8 日公布  
「主管建築機關審查或鑑定建築物之工程及設備圖樣、計算書、說明書，應分別由有關科、系大專畢業資格，經依法任用並具有五年以上工程經驗之人員辦理；必要時得委託具有上開人員之機關代為辦理。遇有特殊結構或設備之建築物，並得委託具有該項學識及經驗之專家，代為審查或鑑定。」

<sup>42</sup> 第三十四條(審查人員) 中華民國 73 年 10 月 26 日修正 中華民國 73 年 11 月 7 日公布  
「直轄市、縣(市)(局)主管建築機關審查或鑑定建築物工程圖樣及說明書，應就規定項目為之，其餘項目由建築師或建築師及專業工業技師依本法規定簽證負責。對於特殊結構或設備之建築物並得委託或指定具有該項學識及經驗之專家或機關、團體為之，其委託或指定之審查或鑑定費用由起造人負擔。  
前項規定項目之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科考試及格，經依法任用，並具有三年以上工程經驗者為限。」

涉及的乃是建築相應法律關係變動的土地權利、財產變動權利、公共設施(如：私設通路與消防設施)與容積建蔽率等相對應的管制與保障項目，而建築師所負擔則為單純建築專業事項，如：結構安全、通風採光與鄰地界限等建築專業項目。

政府站在保障通常交易安全、環境景觀公共財與公共安全(結構安全)等事項相較於建築物本身的使用便利與價值上，規範的法位階是不相同的，以內政部所提主管機關審查之「規定項目」，主要可分為三類：一、土地權利，二、土地使用管制，三、消防管制事項，以土地權利而言，起造人的土地權利變動涉及物權法上的權利變動，國家本有義務保障人民財產權利<sup>43</sup>，土地使用管制主要管制項目為禁限建地區與建蔽容積率(亦牽涉到財產權利開發)，亦屬政府管制事項，其管制密度是容許起造人在政府管制的最大值以下，去作適度的開發，以消防設施而言，其規範目的本應與結構安全相同，即政府管制是為了保障使用建築的民眾的最低安全需求<sup>44</sup>，其管制方法，乃是政府制定相關規範，訂出最小值，起造人或建築開發業者可視個別經濟實力適度增加建築物在結構與消防的安全性，惟差別在於消防法於民國74年11月29日公布施行，其規範為法位階層級而結構設計規範仍屬法規命令層級，整體而言，建築主管機關所審查之主要項目，因屬限制民眾財產權利變動與政府區域計畫管制為主，係以法律位階為其主要管制依據，在以私法物權法為中心，輔以公法如：區域計畫法、都市計畫法、消防法等。

其次，以內政部提案由建築師簽證之「其餘項目」，其主要分類亦為三類：一、建築設計(圖說)，二、建築附屬設備，三、結構安全，以此三項之管制密度而言，均屬政府訂定最小值而由起造人自行決定開發樣態<sup>45</sup>，在經濟成本法則下決定該建築物的使用便利性與市場價值性為

<sup>43</sup> 以土地權利舉例而言：起造人土地為共有，在未取得其他共有人的同意下，不得以整筆土地開發設計，以免侵害其他共有人權利

以土地使用限制而言：住宅區與商業區之建蔽率與容積率不同，起造人需遵守都市計畫土地使用管制強度，不得任意超過規劃開發，以增加其得支配之權利面積。

<sup>44</sup> 建築物耐震設計規範及解說

1.3 耐震設計要求：建築物結構體、結構物部分構體、非結構構材及設備、非建築結構物、隔震建築物及含被動消能系統建築物等，應設計及建造使其能抵禦至少為本規範所規定之地震力。

解說：本規範所規定之設計地震力，為最小設計地震力，任何設計均不得低於此值。如為提高建築物之耐震能力超過此一最低標準，設計地震力自然可予提高。

內政部 100.1.19 台內營字第 0990810250 號令修正「建築物耐震設計規範及解說」部分規定，自中華民國一〇一年七月一日起生效

<sup>45</sup> 以結構安全舉例而言：以建築構造編，第一章 基本規則 第十七條 (最低活載重) 建築物構造之活載重，因樓地板之用途而不同，不得小於左表所列；不在表列之樓地板用途或使用情形與表列不同，應按實計算，並須詳列於結構計算書中：五、百貨商場、拍賣商場、舞廳、夜總會、運動場及看臺、操練場、工作場、車庫、臨街看臺、太平樓梯與公共走廊。其最低活載重為 500 公斤/平方公尺。起造人如欲增加設計活載重為 1000 公斤/平方公尺，主管機關並不禁止。

以耐震設計舉例而言：建築物耐震設計規範及解說，第三章 動力分析方法 3.1 適用範圍凡有

主，屬於起造人得自由選擇事項，其主要之管制依據為行政命令為主的法規命令，其主要的法規如：建築技術規則(依建築法第九十七條規定訂之)、建築物耐震設計規範及解說(依據建築技術規則建築構造編第四十一條之一規定訂定之)、混凝土結構設計規範(依建築技術規則建築構造編第三百三十二條第四項規定訂定之)、各直轄市及縣(市)政府訂定之建築管理自治條例(依建築法第一百零一條規定制定之)……等法規命令，與主要項目主要涉及法律權利變動的法律位階管制項目性質完全不同，在主管機關審查與建築及專業工業技師設計簽證的權責項目劃分上，亦屬當然。

可惜的是，在立法的過程中，未針對上述審查項目差異在建築法的修訂引進簽證制度的過程中將主管機關審查事項與建築師與專業工程技師簽證事項，做一個清楚的層級界定，而執著於建築師簽證的事項(尤其是結構安全)，發生疑慮或造成公共安全的危害時，政府是否該負起責任？國家透過立法將此一部份的工作交由建築師來執行，發生危害時，國家可否自外於損害的賠償？如透過建築師簽證後再由建築主管機關進行審查與把關是否可以得到更完善的保障？在此，則有一個最大的矛盾點，主管建築機關的公務員，雖然經過國家考試及格，惟多數均未有實際設計經驗，是否有能力審查高度專業性的建築安全(如：結構安全設計與消防設備)，如每一申請案件均外聘專業技術人員，行政機關是否願意編列大量的預算來支應，且建築師與專業技師間相互審查的結構性弊端，其行政效率是否可以得到一般民眾認同？然而，這即是簽證制度被發展出來的原因。

因為執業建築師雖具有專業能力但因非屬政府機關人員，因其設計監造的建築物發生危害是否由國家負起責任？簽證制度的導入審查層級與責任如何劃分？此部份在立法過程並未獲得充分的釋明，最後建築法第34條第一項經委員協商後所獲致一修正條文「直轄市、縣(市)(局)主管建築機關審查或鑑定建築物工程圖說及說明書，應就規定項目為之，其餘項目由建築師或建築師及專業技師簽證負責。對於特殊結構或設備之建築物並得委託或指定具有該項學識及經驗之專家或機關團體為之，其委託或指定知審查或鑑定費用由起造人負擔。」，並未解決導入簽證制度之立法目的，造成實務上，各級法院的看法有極大的歧異<sup>46</sup>，而在法理解釋上，學界一般仍認為建築師接受委託設計乃是基於民法上之委任關係，而設計簽證係執行專業工作上公法之義務，而非取代行政

---

下述任一情況之建築物，需以動力分析方法設計之：1. 高度等於或超過50公尺或15層以上之建築物。起造人目前規劃一棟建築物12層高度在50公尺以下，仍採動力分析方法設計，主管機關並不禁止。

<sup>46</sup> 詳註1、2最高法院及台中高等法院判決

機關執行公權力<sup>47</sup>，建築主管機關針對建築師及專業技師簽證後之設計成果提出建築許可申請，仍負擔最後的審查責任。

### 第三節 小結

經本章針對目前法規關於「簽證」於各法規之規定分類整理後，約略可以理解簽證之性質係國家將行政任務中關於各領域的專業事項交由經國家考試及格之專業人員所提供意見或審查之行為，主要集中在會計師、建築師與專業工業技師三大類專門職業人員，其中則以會計師施行時間最早，繼之則是建築師簽證與專業工業技師簽證，而引進簽證制度之主要目的大多是以國家發展過程中傳統高權之公權力行政管制已無法因應社會經濟的發展，而對於國家的管制措施則均有鬆綁的呼聲，專門職業人員的簽證則逐漸在經濟環境之快速發展中，透過提升專門執業人員執業品質及強化其責任，以作為替代國家行政行為時所採用之制度，

然而，在簽證相對於國家責任與義務之界線為何？是否可以得到實踐，除了法律規範性質與保護範圍以外尚須專門職業人員具有一定程度的職業道德與專業倫理的保證，同時須清楚定義該人員執行依法規所規定事項時之法律地位，法規範在要求專門職業人員盡其法律義務，同時須賦予相對應的法律地位與職業特權，行政行為方可藉由專門職業人員之協助得以完成，然現實問題亦不免產生因專門職業人員素質良莠不齊，而有因簽證行為侵害民眾權益之情形，此時，簽證行為所承擔的是其個人行為或是國家責任，則與簽證行為在國家法規範下所賦予其地位而定。

建築簽證在行政機關提交之修法理由與立法院審議過程，對於建築簽證的討論則集中在現行建管制度造成公務員操守問題與不具有專業審查能力，而認為立法須配合實際，如立法委員所言：「法律的訂定應就能力範圍內為之，超出他們能力範圍之事，縱使規定進去，不能做到，也是枉然」，及公務員行政效率無法配合社會經濟的發展的要求。於是乎，將原本國家管制事項透過立法轉嫁於專門職業人員簽證負責，但這樣的立法僅解決行政機關建築管制所產生的問題，對於建築法保障公共安全的行政目的，透過不具公務員身分的專門職業人員執行國家管制事項所產生的適法性與妥當性則頗有疑慮，究竟國家認為建築法對於第三人之保護義務係透過管制緩和交由市場機制自行調和，抑或將原本屬於國家責任的建築安全委託由專門職業人員執行，則須針對建築簽證在建

---

<sup>47</sup> 黃啟楨，建築師之勘驗行為係監造義務之履行而非公權力性質之監督，台灣本土法學雜誌，第84期，2006年7月，頁206

：「就建築實務與實際而言，建築師參與辦理設計或監造業務，係來自契約之聘請，亦即來自起造人如建設公司之委託，共同參與建築物之興建，依法共同須受主管機關之監督，也就是居於人民之地位受機關監督；絕非來自建築法律之授權進而居於相當於主管機關之地位，以受託人之身管理起造人之申請案。且此委任契約屬民法性質，非屬公權力，故無法授予締約之建築師公權力，蓋公權力之委託唯有透過公權力始得為之。」

築法上之法律地位進一步詳細分析與檢討。





### 第三章 專業簽證之特性與法律地位

#### 第一節 專門職業及技術人員之職業特性

我國證照制度之建制從發照主管機關依種類性質及立法所擬採取管理之方法不同，可以區分下列三種類型：

第一類是中央目的事業主管機關自行辦理之證照：行政院各部會為了執行各項任務，順利完成其法定職掌，往往在其主管法律或法規中設置有助於達成任務並要求人民或業者必須設置之專業人員，就基本工作能力或開業能力作評量作要求。至於該專業人員之資格、認定與訓練由該法規主管機關或委託民間專業或學術團體負責，例如：兒童及少年福利法第 11 條規定，政府及公私立機構、團體應培養兒童及少年福利專業人員，並應定期舉辦職前訓練及在職訓練。

第二類證照管理是由行政院勞工委員會辦理專業證照：基於職業訓練法第 31 條之規定，為提高技能水準，建立證照制度，應由主管機關或委託有關機構、團體辦理技能檢定；第 33 條技能檢定合格者稱技術士，由中央主管機關統一發給技術士證。

第三類是由考試院掌理之專技證照：憲法第 86 條第 2 款專門職業及技術人員執業資格，應經考試院依法考選銓定之，例如：建築師、醫師、律師與會計師等。

學者亦指出依照重要性理論對人民從事某種職業，法規規定應具備特定條件涉及對人民選擇職業自由權之限制，特別是要通過國家考試取得證照後始能從事某種活動，必須是為了維護重要公眾利益大於個人選擇職業自由權，始具合憲性正當理由。對於應具備主觀許可條件始得從事某種職業之法規，必須符合比例原則，立法者所追求立法目的，不能對限制人民選擇職業不合比例。從而限制職業自由之目的，係為追求公益。衡量公益必須從公益的重要性與公益迫切性來判斷，而有三種層次的區分，「一般公益」、「重要公益」與「極重要公益」。「極重要公益」或「絕對公益」，係指一般社會所公認，先於立法者所存在的公共價值。所謂「重要公益」或「相對公益」是立法者基於特別的經濟，社會與公共安全政策目的所產生，亦即因立法者之設定始具重要性公共價值，至於「一般公益」只是基於行政管理或行政便宜性，非屬「極重要公益」及「重要公益」之外其他正當利益均屬之<sup>48</sup>。

司法院釋字第 453 號解釋則進一步闡述：「憲法第八十六條第二款所稱之專門職業及技術人員，係指具備經由現代教育或訓練之培養過程獲得特殊學識或技能，而其所從事之業務，與公共利益或人民之生命、

48 董保城，釋字第 655 號解釋對維護專門職業及技術人員考試法建構之探討，國家菁英季刊第 5 卷第 2 期，98 年 6 月，頁 7

身體、財產等權利有密切關係者而言。」，傳統上，諸如會計師、律師、醫師及建築師等專門職業人員，必須經過嚴格的專業教育訓練，具備高道德觀、專業權威及執業獨立等特質<sup>49</sup>，來與一般職業證照做區別。依專門職業技術人員考試法第2條第1項規定：「本法所稱專門職業及技術人員，係指具備經由現代教育或訓練之培養過程獲得特殊學識或技能，且其所從事之業務，與公共利益或人民之生命、身心健康、財產等權利有密切關係，並依法律應經考試及格領有證書之人員。」，並加入各該職業公會方得執業<sup>50</sup>，其目的即在確保專門職業人員於執行業務時，由法律設定其相對於職業專業性、獨立性與公益性的國家功能得以實現，在建築安全的管理上，學者即認為在重要性的層次上屬於立法者基於特別的經濟，社會與公共安全政策目的所產生，亦即因立法者之設定始具重要性公共價值的「重要公益」，因此專門職業在獲得獨斷該專業領域的職業應同時接受管制，其管制方法除需遵守法令及技術規範之規定，同時也透過該等專門職業人員所屬公會制定自律規範，俾改善業務經營環境及確保其執業人員的品格以確保不會出現因專門職業領域存在著高度專業性、資訊不對稱性等因素，導致可能出現市場失靈現象<sup>51</sup>。

以建築師為例，除遵守建築法及技術法規(如：建築技術規則)與建築師法之規範外，依建築師法第三十七條授權訂定之省(市)建築師公會建築師業務章則第二條：「建築師為自由職業之一，其任務為受委託人之委託，辦理建築物及其實質環境之調查、測量、設計、監造、估價、檢查、鑑定等各項業務。並得代委託人辦理申請建築許可，招商投標，擬定施工契約及其他工程上之接洽事項，一面受委託人之酬金，一面運用其藝術及技術上之學術與經驗盡其業務上應有之各項業務。在設計時期，建築師對於委託人處於顧問之地位，貢獻意見及設計繪圖。」，在此定義建築師之職業為自由業(不受指示拘束性、經濟自主性、獨立於國家社會<sup>52</sup>)，在德國法的看法上，認為自由業與其他經濟行業不同，在於傳統上自由業不是一種經濟活動，自由業在本質上係受倫理規範，而非營利取向<sup>53</sup>。而關於職業公會的管理係採用國家間接行政，以監督方式進行管理。

而自由業之職業公會，在德國法制下各種職業公會性質上為公法社團。公法社團是德國除了營造物及公法財團外最常見的公法人類型。而

49 顏廷棟，專門職業適用競爭法規範之探討—以台北市會計師公會聯合行為案之檢討為例，公平交易季刊第22卷第2期，103年04月，頁1

50 技師法第24條第1項、會計師法第8條第1項、建築師法第28條第1項參照

51 顏廷棟，同註49，頁3

52 林嘉盛，從消費者保護法上論建築產品之責任，國立成功大學法律學研究所碩士論文，九十六年一月，頁139

53 許春鎮，德國專門職業及技術人員管理法制，2008年12月，台灣海洋法學報第7卷第2期，頁23

所謂「公法社團」係指「以國家高權行為所創設，具備權利能力，採社員組織，享有統治高權之行政主體」。其概念要素有四：「國家高權行為所創設」、「權利能力」、「社員組織」以及「公法屬性」。

#### 1. 國家高權行為所創設

公法社團須由國家設立。公法社團之法律地位係來自國家之授與，換言之公法社團之設立是國家的組織行為，而非社會上自發性的組織行為，故私人無從設立公法社團。雖然私人亦有可能自行發起設立，但其最終之設立決定仍在於國家，公法社團之設立通常以法律為之，但亦可基於法律之授權而以法規命令、行政處分或行政契約為之。

#### 2. 權利能力

公法社團具權利能力，故為權利義務之歸屬主體，公法社團既不屬於國家，亦不屬於其成員而是具有獨立的法律人格。而作為公法人，公法社團不再是國家的「下級機關」，公法人與國家同為法人，其法律上之地位是平等的。

#### 3. 社員組織

公法社團係由社員所組成之人合團體，此乃公法社團與營造物及公法財團之差別所在，社員是公法社團之決定要素，社員對於社團事務享有參與之權，但反面言之，公法社團之存在，並不受其構成員變動之影響。

#### 4. 公法屬性

公法社團為享有統治高權之行政主體，屬於公法組織之一環。公法社團雖然在組織上擁有法人格而獨立於國家之外，但在形式上公法社團仍為廣義國家之一部分；而在國家功能之劃分上，是屬於德國基本法第20條第2項第2句之行政權。所以，公法社團之社員關係以及其內部組織，皆為公法關係；各種職業公會之鑑定報告亦具公法性質，而由於此公法屬性，亦使得公法社團之任務執行受到特殊之限制。

在德國各種職業公會性質上為公法社團，而公法社團乃公法人之一種類型。而我國公法人之概念不彰，地方制度法第2條第1項第1款前段規定：「地方自治團體：指依本法實施地方自治，具公法人地位之團體」，以及水利法第12條第2項與農田水利會組織通則第1條第2項分別規定：「農田水利會為公法人」，乃僅有的兩個例子<sup>54</sup>（以上截錄自許春鎮，德國專門職業及技術人員管理法制）。

我國建築師公會的法人格的規定上我國與德國有極大的差異，在公法人性質上即顯屬不足，在德國建築師公會屬於技術取向職業公會<sup>55</sup>，在我國依建築師法第32條規定：「建築師公會之主管機關為主管社會

<sup>54</sup> 許春鎮，同註53，頁33

<sup>55</sup> 許春鎮，論公法社團之概念及類型，東吳大學法律學報第16卷第二期，93年，頁122

行政機關。但其目的事業，應受主管建築機關之指導、監督。」，我國的建築師公會係依照人民團體法第 4 條所規定之申請設立職業團體，屬私法人性質，由內政部合作及人民團體司籌備處網站<sup>56</sup>查詢中華民國全國建築師公會其團體類型即為職業團體屬人民團體之一種，並不具有公法人之地位，然而從德國對於專門職業技術人員之職業公會的法律地位來看，或可窺知專業職業與技術人員其職業特性與其應有之法律地位，似乎較為妥適。

另外，就建築師與委託人間，因為我國法並不視建築師公會具有公法人地位，在個別建築師受委託時基本上是屬於私法契約之責任，在基於建築師的職業屬於專門職業技術人員，其接受起造人之委託內容一方面受限於法令規定的執業範圍，同時亦需滿足委託人契約上的要求，雙方契約之內容並不完全基於契約自由原則，由雙方議定。專門職業與技術人員於執行委託案必須基於其知識，並同時保持獨立性並有公益性的要求下，同時顧及委託人通常處於資訊與知識的完全不對等下處於弱勢的情形下，建築師接受委託事項及給付條件，均規範於建築法第 37 條授權規定之省(市)建築師公會建築師業務章則內，其目的即在透過職業公會的規範並約束會員，以達到國家管制建築設計公共安全的需求目的並使建築師得發揮其專業設計上之藝術性，同時維持建築師的專業品質也兼顧維護委託人的權益<sup>57</sup>。可以看出建築師與專門職業技術人員<sup>58</sup>的職業特性具有濃厚的公益性。

## 第二節 專業簽證與行政法關係

### 第一項 簽證定義

在探討專業簽證與行政法關係之前，首先應先確定「簽證」的定義，專業簽證其涵攝的範圍是否涵蓋執業範圍之所有執業行為，或者係

<sup>56</sup> [https://group.moi.gov.tw/sgms/html/new\\_search\\_team!searchteam.action](https://group.moi.gov.tw/sgms/html/new_search_team!searchteam.action)，內政部合作及人民團體司籌備處網站

<sup>57</sup> 然而此項約定是否有違公平交易法第 1 條所欲維護的「為維護交易秩序與消費者利益，確保自由與公平競爭，促進經濟之安定與繁榮。」之立法目的？顏廷棟，專門職業適用競爭法規範之探討－以台北市會計師公會聯合行為案之檢討為例，有以下的結論：「隨著服務產業經濟的高度發展，歐美日執法機關普遍肯定專門職業亦有適用市場競爭機制之必要性，我國公平法運作自是未能自絕於此競爭法發展之國際潮流趨勢。誠然，專門職業具備高度自律性、倫理性等特質；惟比較衡量其與公平法維護競爭秩序與追求經濟繁榮之立法意旨，難謂專門職業當然得以豁免於公平法規範。是以行政法院審理專門職業涉嫌限制競爭案件，應當審慎評估涉案專門職業法規或其授權制定之倫理規範，有無超越公平法立法意旨保護之公共利益，據為判斷涉案行為是否屬於同法第 46 條所稱豁免規範事由。」，顏廷棟，同註 49，頁 39

<sup>58</sup> 相關各科技師其服務內容與收費標準則依各該技師公會業務章程訂定，如台中市土木技師公會業務章則 <http://www.tcce.org.tw/modules/freecontent/index.php?id=13> 會計師法第 10 條規定：「會計師決定酬金之金額或費率時，應整體考量受託案件所需人力、時間及風險程度…前項應整體考量之事項及不正當之方式，由各會計師公會擬訂，報請主管機關核定；變更時亦同。」

作為替代政府行政審查功能的輔助功能的部份執業行為，「簽證」在作為法律用語上，並未涵蓋所有的專門職業人員執業行為，如：律師法、醫師法等，均未使用簽證一詞。簽證作為法律用語依目前現行有效施行的法規命令，依前一章的統計分類主要分為四類，第一類為簽證制度起源且施行最久的會計師簽證，第二類則為專業工業技師依技師法所規定的專業工程簽證，第三類則為其他類簽證(依前一章分類，僅包含4個簽證規則)，第四類則為本論文討論的核心建築簽證。

就第一類會計簽證而言，會計師法第39條規定：「會計師得執行下列業務：一、財務報告或其他財務資訊之簽證。二、關於會計之制度設計、管理或稅務諮詢、稽核、調查、整理、清算、鑑定、財務分析、資產估價或財產信託等事項。三、充任檢查人、清算人、破產管理人、仲裁人、遺囑執行人、重整人、重整監督人或其他受託人。四、稅務案件代理人或營利事業所得稅相關申報之簽證。五、充任工商登記或商標註冊及其有關事件之代理人。六、前五款業務之訴願或依行政訴訟法規定擔任稅務行政訴訟之代理人。七、持續查核、系統可靠性認證、投資績效認證等認證業務。八、其他與會計、審計或稅務有關之事項。」，會計師使用簽證一詞最早始於52年的會計師法，然而「簽證」一詞之實質內涵均未明確定義，故在簽證的概念上，應仍沿用簽證制度以替代政府審查功能的基本意義上出發，94年修正會計師法時方明定簽證內涵為：「本法所稱簽證，指會計師依業務事件主管機關之法令規定，執行查核、核閱、複核或專案審查，作成意見書，並於其上簽名或蓋章。」<sup>59</sup>，由會計師法第4條與第39條的法律規定結構則可了解，會計師的執業範圍縱然具有較多審查性質，然而「簽證」僅是會計師執業範圍中一部份，而非會計師所有執業行為均一致性的認為是「簽證」行為。在簽證事項係依業務事件主管關之法令規定，是故，則是事務主管機關在考量行政機關的人事、預算、行政效率等因素，透過公權力委託或者公私協力的型態引入會計師的簽證以替代行政機關本來的職務，而其他非屬

<sup>59</sup> 俞力華，論財報不實之責任，法務部司法官訓練所47期學員法學研究報告，頁1519

除了查核簽證之外，會計師尚提供核閱、專案審查、協議程序等相關服務，其所提供之確信程度及出具報告之用語均有所不同：

1. 核閱：審計準則公報第一號規定，財務報表核閱之目的，在使會計師依據核閱程序執行之結果，說明是否未發現財務報表有違反既定準則或規定而須作重大修正之情事，其他財務資訊之核閱與財務報表之核閱相似，所提供的確信程度為中度。
  2. 專案審查：專案審查之目的，係會計師根據某既定準則或規定，對受查者之聲明是否允當表達表示其意見，所提供之確信程度與財務報表較相近，為高度但非絕對之確信，在審查報告中以積極之文字表達。
  3. 協議程序：協議程序執行之目的，在使會計師根據其與委任人及相關第三者所協議之程序執行，並報導所發現之事實，該等報告並不對受查財務資訊整體是否允當表達提供任何程度之確信，並且僅供參與協議者使用，以免未參與協議者對執行該等程序之原因產生誤解。
- 其他：，如鑑價機構之鑑會結果與交易金額差距達百分之二十以上者，應請簽證會計師依審計準則公報辦理，並對差異原因及交易價格之允當性表示具體意見。



簽證行為，則單純是專門職業人員受託執行業務，在法令需遵守相關法律(包含私法契約與公法義務)規定之業務行為，則該執行業務行為則未涉及行政任務的替代功能，此時，專技人員依法辦理業務上之行為，需對委任之業者及法律負責，其角色與地位並沒有發生本質上之任何改變，不會因此變成享有公權力之受託人<sup>60</sup>。

第二類專業工程簽證，技師法於74年修正條文時，於技師法第13條<sup>61</sup>第三項加入簽證規定：「為提高工程品質或維護公共衛生安全，得擇定科別或工程種類實施技師簽證；簽證規則，由中央主管機關會同中央目的事業主管機關擬訂，報請行政院核定後實施」，其立法目的僅簡略稱：「本條係新增，旨在實施技師簽證制度，用維工程品質與公共安全。」，相較於會計師簽證在未明確入法前，尚有國際規範可資遵循的情況下，技師簽證內涵在法未明定前，似乎難以理解。而後公共工程委員會，以100年8月10日工程技字第10000292050號函釋<sup>62</sup>明定技師簽證意指「工程技術事項、諸如規劃、設計、監造、鑑定、施工等，由擁有國家考試專業技師資格者，實際執行該事項，或進行查核、核閱、複核、審查作業，並基於可令人信服之證據，提出文件內容為真實，且與既定規範、準則相符之意見或證明書，並於其上簽名、蓋章負責」。則係以具有外部效力之行政規則以解釋補充技師法簽證之內涵，就此函釋的內容，可以發現公共工程委員會對於「簽證」定義的後段是引用會計師簽證的內涵，然而，前半段則加入規劃、設計、監造、鑑定、施工等之規定，造成專業工業技師的簽證內涵與會計師內涵的不同在於，會計師簽證僅限縮於依業務事件主管機關之法令規定並依業務事件提供查

<sup>60</sup> 黃啟禎，同註47，頁206

<sup>61</sup> 後於立法院審議，條次變更為第12條並照案通過，現行法為第13條。

<sup>62</sup> 公共工程委員會 <https://www.pcc.gov.tw/cp.aspx?n=1F7726156BC53908>

發文日期：中華民國一百年八月十日 發文字號：工程技字第10000292050號，說明三：

(一) 公共工程實施技師簽證，乃是經由簽證之形式，表徵設計或監造工作係由技師辦理，並由該技師對其執行業務之結果負責。技師簽證意指「工程技術事項、諸如規劃、設計、監造、鑑定、施工等，由擁有國家考試專業技師資格者，實際執行該事項，或進行查核、核閱、複核、審查作業，並基於可令人信服之證據，提出文件內容為真實，且與既定規範、準則相符之意見或證明書，並於其上簽名、蓋章負責」。

(二) 依本規則第6條規定，公共工程監造應實施技師簽證之事項，包括實施監造簽證之執行計畫、審查品質計畫與施工計畫、審查施工圖說、抽驗材料與設備、施工查驗與查核、設備功能運轉測試之抽驗及其他必要項目。

(三) 簽證技師應依本規則相關規定辦理簽證工作，包括「親自為之，並僅得就本人或在本人監督下完成之工作為簽證」、「應親自赴現場實地查核」(本規則第10條)、「向委託機關提出簽證報告」(本規則第12條)、「就其辦理經過，連同相關資料、文件彙訂工作底稿」(本規則第13條)、「向中央主管機關申報簽證紀錄」(本規則第15條)等。

(四) 公共工程監造應實施技師簽證之事項，除擬訂計畫或書面審查作業外，其餘為配合工程施作之現場工作，應由簽證技師親自於現場執行監造事項，或由其指揮、監督現場監造人員辦理，惟實施技師簽證之監造事項，均應由簽證技師依本法第16條規定於相關圖樣及書表簽署並加蓋技師執業圖記，總負其責。

核、核閱、複核、審查之意見，而專業工業技師簽證則涵蓋規劃、設計、監造、鑑定、施工與實際執行該事項均得認為是簽證行為，則與技師法第 12 條第 1 項規定之執業範圍：「技師得受委託，辦理本科技術事項之規劃、設計、監造、研究、分析、試驗、評價、鑑定、施工、製造、保養、檢驗、計畫管理及與本科技術有關之事務。」，幾乎完全重疊<sup>63</sup>，甚至尚有補充功能，故於公共工程會發布此一函令後，技師法所規定的專門職業人員的執行業務行為均視為是「簽證行為」。此與簽證制度之起源係補充或替代行政機關的審查功能則完全不同，造成執行業務行為與簽證行為完全混同，則與公權力授權似乎完全無關，以技師法之簽證而言應認為係屬單純專門職業人員依法令受託執行業務行為，在法令需遵守相關法律(包含私法契約責任與公法義務)規定之業務行為，簽證一詞於專業工程技師簽證做為法律用語，應只有由技師親自為之(由擁有國家考試專業技師資格者，實際執行該事項)加強語氣的形式法律意義，其行政法內涵則為執行業務之行為，簽證之法律效果則由專業工業技師自己負責。如是，公共工程委員會於 100 年所頒之行政函釋則顯多餘，是否應全面取消「簽證」做為技師法之法律用語，而以「執行業務」行為替代。技師法於 74 年修法時以簽證作為法律用語，遲於 100 年方函釋明定簽證行為之內涵包括規劃、設計、監造、鑑定、施工等主要業務，在形式之意義上，似乎亦代表長期以來專業工業技師對於簽證之意義之理解即為實際執行業務之行為，相較於會計師法雖於 52 年即使用簽證作為法律用語，但於 94 年會計師法修正時仍保守的認為簽證僅代表執行業務行為中關於主管機關之法令規定，執行查核、核閱、複核或專案審查之行為，可看出專門職業人員因專門職業性質不同對於簽證的內涵理解上有極大的差異。

第三類其他簽證，依本論文第 2 章第 2.3 節整理則有下列三類：(1) 股票發行簽證、(2) 保險精算簽證、(3) 地政士簽證，就簽證之定義上並未有明確之定義，然前兩類亦屬財經法系，且依法條內容觀之，亦帶有濃厚的審查意味，原則上應可類推會計師簽證之內涵。地政士簽證地政士法第 16 條規定：「地政士得執行下列業務：一、代理申請土地登記事項。二、代理申請土地測量事項。三、代理申請與土地登記有關之稅務事項。四、代理申請與土地登記有關之公證、認證事項。五、代理申請土地法規規定之提存事項。六、代理撰擬不動產契約或協議事項。七、不動產契約或協議之簽證。八、代理其他與地政業務有關事項。」規定之執業範圍，「地政士簽證」亦僅屬地政士執業範圍之一部份，依內政部地政司地政名詞解釋<sup>64</sup>，「地政士簽證」指委託地政士代辦不動

<sup>63</sup> 除研究、分析、試驗、評價與檢驗未列入簽證內涵，此四項執業類型屬事實行為，其結果僅作為提供私人或行政機關判斷基準，並無查核、核閱、複核或專案審查之效果。而製造、保養與與計劃管理則與施工本質相同。

<sup>64</sup> 內政部地政司 <https://www.land.moi.gov.tw/chhtml/landnamequery.asp>

產權利移轉或設定負擔時，經地政士查明委託人確為登記標的物之權利人或權利關係人，並核對其身分為真正後，在不動產契約或協議書上簽證以示負責時，得免附義務人印鑑證明，地政機關亦得免重複查核簽訂人身分。則同樣具有替代政府審查功能，在法律意義上則近似於公私協力業務型態委託行使公權力予地政士執行行政任務之態樣，地政士如簽證不實依地政士法第 22 條第 1 項後段規定：「地政士辦理簽證業務，因簽證不實或錯誤，致當事人受有損害者，簽證人應負損害賠償責任；其未能完全賠償之部分，由簽證基金於每一簽證人新臺幣四百萬元之範圍內代為支付，並由地政士公會全國聯合會對該簽證人求償。」<sup>65</sup>。對於簽證不實造成民眾損害是由地政士或簽證基金賠付，而非由國家負擔委託行使公權力之國家責任。

第四類則為本論文討論之核心「建築簽證」，建築簽證主要分為兩大部分，建築師簽證與專業工業技師簽證，後者於前已詳述，前者建築師簽證則主要分為兩部分，其一則為建築設計簽證，其二則為五層以下非供公眾使用之結構與設備簽證。建築師法第 16 條規定建築師之執業範圍：「建築師受委託人之委託，辦理建築物及其實質環境之調查、測量、設計、監造、估價、檢查、鑑定等各項業務，並得代委託人辦理申請建築許可、招商投標、擬定施工契約及其他工程上之接洽事項。」，第 19 條前段則規定：「建築師受委託辦理建築物之設計，應負該工程設計之責任；其受委託監造者，應負監督該工程施工之責任。」，然而建築師法並未使用「簽證」之法律用語，關於建築師之簽證僅有建築法第 34 條的 1 項前段簽證負責之規定，而關於建築師簽證之內涵則無相關規定與函釋的釋明，建築師簽證究如會計師簽證具有替代政府的審查功能，或如專業工業技師簽證係屬執業行為，則無從得知。然就建築法簽證負責之規定而言，應屬會計師簽證與專業工業技師簽證之綜合體，一方面屬於建照執照核發審查性質之要件(建築法第 34 條建築許可要件)，一方面則又屬於執業責任(建築法第 13 條設計責任)，而事實上，就業務性質而言，建築師法與技師法的執業範圍則具有本質上相類似的特性。

綜上所述，簽證在作為法律用語則有**狹義的定義**如會計師簽證：「本法所稱簽證，指會計師依業務事件主管機關之法令規定，執行查核、核閱、複核或專案審查，作成意見書，並於其上簽名或蓋章。」及**廣義的定義**如公共工程委員會函示「工程技術事項、諸如規劃、設計、監造、鑑定、施工等，由擁有國家考試專業技師資格者，實際執行該事項，或進行查核、核閱、複核、審查作業，並基於可令人信服之證據，

<sup>65</sup> 因我國尚未廢除印鑑證明制度，現行地政士簽證尚未普及；另外，經詢問開業地政士，地政士不願辦理此項簽證主要之理由乃係不動產交易之金額龐大，且關係民眾財產權影響甚鉅，一般開業地政士均不願意承擔此一簽證責任。



提出文件內容為真實，且與既定規範、準則相符之意見或證明書，並於其上簽名、蓋章負責」，本論文則採用會計師簽證之狹義的簽證定義，做為以下論文之討論，以指出「建築簽證」適用在建築法的簽證負責所造成的制度性缺失。

惟不論採狹義或廣義的「簽證」內涵，專門職業人員在其職業特性上，仍具有其專業性、公益性與獨立性，在執行業務上須遵守公法上義務，是人民遵守法規之義務，亦屬當然。原則上專門職業在執行簽證業務時不會成為行政助手，因行政助手係受機關指揮與簽證須獨立不受干擾性質有基本上之扞格。在公權力委託行政上則有與國家責任競合的問題及是否有國家責任需承擔事項則因個別法規保護性質而有強度不同的問題，在公私協力的業務委託、公私合資事業之設立與經營、民間參與公共建設，以及受國家管制之社會自我管制類型，國家則僅承擔制度無法達成行政目的備位的次要責任。或者僅為單純遵守公法上義務與委託人的契約責任，則應詳細探究個別法令規定所欲保護的對象與目的方能確切的了解專門職業人員在法律上之地位。以下則就公權力委託制度、公私協力型態與專家參與的國家責任分析，探究專業簽證制度在整體行政法架構下的態樣。

## 第二項 公權力委託制度

在傳統公權力行政體系的發展下，政府常因事實上之必要或實際上之便利，不由國家自己行使公權力，而授予私人或私法人行使特定公權力，此私人或私法人在國家特定授權範圍內，一變其私人身分為行使公權力之人。國家善為利用私人或私法人專門知識、主動積極的態度、科學與企業的管理技術，藉此同時減輕行政機關負擔，並且避免行政機關官僚體制及層級在決定過程中遲緩、窒礙，以及減少受預算及人事法令之限制，此為行政機關賦與私人公權力之主要原因行政委託制度，而行政委託之方式，主要有以下二種<sup>66</sup>：(1) 直接依法律規定此種方式係由

<sup>66</sup> 林依仁，公權力委託制度的新發展—以臺灣證券交易所為例國家發展研究第十五卷第一期，頁 59

蔡茂寅，行政委託相關問題之研究，當代公法新論(中)，頁 620，元照出版有限公司

「法律委託：所謂法律委託，指的是經由法律規定，直接將公權力之行使委託給私人。此時權限一開始即透過法律規定分配給私人，因此並無一個別、具體的權限移轉行為。

行政委託：行政委託乃是行政機關以一具體將公權力授權由私人行使之謂，此等授權行為通常出之以行政契約方式，但並不以此為限，縱令出之以行政處分亦無妨。」

張文郁，論公權力之委託行使，兩岸四地法學研討會，香港，2008/11

「法定之公權力委託行使：所謂法定之公權力委託行使係指私人或民間團體依法律規定取得公權力行使之權限，此種委託既因立法者於法律中自行規定，而與行政機關之意思無關，則受託人權限之取得及其行使方式，皆應依授權法律之規定。

行政機關授權之公權力委託行使：若私人或民間團體之取得公權力而可(應)執行行政事務，並非直接因法律之規定，而是由於行政機關之授權行為，即屬於行政機關之授權委託。行政機關之授權由行政機關以意思表示為之，通常雖以締結行政契約之方式，但法規許可時，亦得採用

法律直接規定國家權限之移轉，而私人具備該移轉規定之要件時，即成立行政委託。(2) 基於法律規定之授權，此種方式又可分為「行政處分」與「行政契約」二種<sup>67</sup>。

傳統公權力委託受委託之私人，雖然是私法上之主體，但因受委託而得以自己名義，對外行使公權力（包括作成行政處分及公法上事實行為）。而且，受委託之私人行使公權力時，並不受委託機關之指揮監督，而可以獨立進行。就受委託者而言，其可說是具有兩種獨立性：一是以自己名義作成處分或決定的「名義上」獨立性，二是不受指揮監督獨立執行委託業務的「執行上」獨立性。公權力委託制度賦予行政機關適切判斷委託任務之「目的、本質與特性」後，方得將權限移轉於私人，現行行政程序法規定係結合任務理論與法律地位理論<sup>68</sup>。但現實情況的發展，逐漸將公權力委託制度的概念與應用範圍予以擴張。此乃源於公權力委託制度的奠基，允許國家本於實現任務最適之取向，得借助私人之經驗、能力，又得減輕國家負擔與改善任務遂行流程<sup>69</sup>，目前國內行政委託之例子，如：建築物安全檢查、汽機車檢驗、商品檢驗、勞動安全檢查、消防安全檢查、水資源檢查、工廠檢查、衛生檢查、金融檢查、汽機車駕照考驗、各種技能檢定、各類產品安全試驗等。國家則承擔受託行使公權力團體或個人違法行政之責任，而當受委託機關或個人於執行受委託事項如之人有故意或重大過失時，賠償義務行政機關對受委託之團體或個人則有求償權。

政處分之方式。」

<sup>67</sup> 劉宗德，政府業務委託民間辦理類型及程序之研究，行政院經建會亞太協調中心，1999年，第五章，頁692「行政委託得以單方之表示而形成者，即是以行政處分為委託之情形，惟通常須經當事人之同意，始生效力，故又屬「須當事人同意之行政處分」。至於行政委託是否得以行政契約為之，學說見解不一，依德國聯邦行政程序法第五十四條規定：「公法上之法律關係，得以契約設定、變更或廢棄之（公法契約）。但法規另有不同規定者，不在此限。行政機關尤其得與欲對之為行政處分之相對人訂定公法契約，以代替行政處分」，由此規定可知，行政程序法並無禁止以行政契約作為行政委託之方式。在容許性上，學者多數認為民間委託為憲法所許，惟於公權力授與方面，應受法律保留原則之拘束」

<sup>68</sup> 公權力委託的概念，略有三種看法。任務理論（Aufgabentheorie）係指將國家將其職責委由私人承擔。法律地位理論（Rechtsstellungstheorie）或稱權限理論（Befugnistheorie）係聚焦於受託人因此所獲得之法律地位，不應以模糊的任務概念，而以被授予之權限為準，故以行使公權力為概念上必要。任務理論的缺失在於對國家任務的確切內涵，一直無法掌握、難有定論，以致將特定任務移轉於私人時，亦遭遇到如何劃定移轉範疇的難題。反之，權限理論的問題出於，移轉特定權限須與出於執行特定任務，始能實現特定行政目的。上述見解或多或少均有其瑕疵，故有採取結合論，係指「經委託將公行政之任務與權限賦予私人」。林依仁，同註66，頁60，

<sup>69</sup> 林依仁，同上註，頁60，所謂依法規，按現行有效之法律略有：(1)船長之緊急處分權（船員法第59條）；(2)機長之緊急處置權（民用航空法第45條）(3)汽車之登記、檢驗、發照權（公路法第61條第1項）(3)學位授予權（學位授予法第2條第1項）；(4)商品檢驗業務（商品檢驗法第4條第2項）；(5)裁罰權（大眾捷運法第52條）。

### 第三項 公私協力制度

而公私協力制度概念源自於英、美國家，其主要描述公部門與私部門立於對等之夥伴關係，共同效力於特定行政目標之達成，或執行行政任務之一種關係，在廣義上的定義，則認為泛指所有公、私部門履行公行政任務之現象，在狹義的定義上，則排除私人本於法令規定而負擔行政法上義務，抑或私部門直接依法律規定受託行使公權力<sup>70</sup>，故公私協力係在以「自由合作意願」為必要條件之概念下而區分為行政機關委託行使公權力、行政助手、業務委託、公私合資事業之設立與經營、民間參與公共建設，以及受國家管制之社會自我管制類型<sup>71</sup>。

在基於自由意願下的公私協力達成行政任務上，原先由國家直接承擔的責任則透過與私部門間共同承擔而有減輕或共同承擔，亦即原本由行政機關單獨履行的公共任務，即由私人全部或與行政共同承擔履行責任。而行政也就在此範圍內，免除或減輕原先應承擔的履行責任<sup>72</sup>。但並不代表行政全面卸除有關公共任務之所有責任，而是承擔另一種擔保責任或承接責任，前者在私人履行公共任務的合法性與合乎公益，後者則在私人履行公共任務發生重大瑕疵時國家始承接該行政任務的備位性<sup>73</sup>，然而持否定意見則認為：當私人無法履行其法定任務時，即應再交由其他具有競爭能力之私人去承擔，而非由國家啟動其補充責任之機制，完全破壞自始承認的市場競爭法則，並且破壞私人與國家的基本「合作關係」<sup>74</sup>。

### 第四項 專家參與

行政事務之主管機關在管理流程之法制設計上，常見各業務法令均有要求相關案件之申請人或業者須延聘相關專技人員簽證或協助處理相關業務之規定，相關法令除了賦予這些專技人員一定之功能外，並課予相對應之義務與責任，諸如各類技師與會計師等對於相關事務之簽證負責等是；但在此架構下，法律上本即居於監督管理者地位之主管機關，其與受監督之業者間，屬於機關（公權力主體）與人民之關係，本質上並未有因前述專技人士之加入而生任何之改變，故專技人員依法辦理業務上之行為，需對委任之業者及法律負責，其角色與地位並沒有發生本質上之任何改變，不會因此變成享有公權力之受託人<sup>75</sup>。

<sup>70</sup> 詹鎮榮，公私協力與行政合作法，增訂二版，頁 11-12，新學林出版社

<sup>71</sup> 詹鎮榮，同上註，頁 13

<sup>72</sup> 程明修，公私協力契約與行政合作法，興大法學 2010 年 7 月，第 7 期，頁 123

<sup>73</sup> 程明修，同上註，頁 123

<sup>74</sup> 林明鏘，擔保國家與擔保行政法-從 2008 年金融風暴死與毒奶粉事件談國家角色，政治思潮與國家法學：吳庚教授七秩華誕祝壽論文集，2010/01，元照出版公司，頁 586

<sup>75</sup> 黃啟禎，同註 47，頁 207

### 第三節 建築簽證之法律地位

依建築法第 28 條的規定建築執照共分四類，即建照執照、雜項執照、使用執照與拆除執照，建築法第 34 條則規定建照執照之審查規定項目由建築主管機關審查，其餘項目由建築師及專業工業技師簽證負責，建築法第 56 條規定建築物於施工中需進行施工勘驗方並按時申報後始得進行下一階段施工，建築法第 77 條第 2 項供公眾使用之建築物，則應定期委託中央主管建築機關認可之專業機構或人員檢查簽證，其檢查簽證結果應向當地主管建築機關申報。以下就設計、施工、與使用管理分類，就建築行政管理程序相關簽證之法律地位關係論述。

#### 第一項 建築設計簽證

建築法第 34 條自民國 73 年修法將主管機關審核後發給建造執照之規定刪除改由建築師簽證負責後，建築師之簽證責任究竟為何？在工程實務與司法實務上造成極大的爭議，建築師的簽證是否應認為委託行使公權力，或為公私協力態樣，乃至於專家參與或依受私法契約（起造人）委任執行建築師公法上義務，並無定論，學界認為，國家對於建造執照之審查管制，不應透過行政與技術分離規定而免除其實質審查責任而完全拋棄行政機關應盡的「法定管理義務」<sup>76</sup>，高雄高等行政法院判決 101 年度訴字第 93 號則認為如要求行政機關就技術部份再予審查則無異回於到民國 73 年修法前之狀態<sup>77</sup>，惟仍參考蔡志揚<sup>78</sup>意見，認為建築管理法制，係將主管建築機關部分公權力之行使限縮，轉由民間建築師或技師負責辦理，而單純課予其具公法性質之義務，尚與授與行使公權力之法定委託有別，同案原告起造人則主張因建築師簽證具有「法定委託」之性質，建築師簽證錯誤之責任，仍應歸主管建築機關負責<sup>79</sup>，同案被告建築主管機關則認為在「行政與技術分立制度」此制度下，凡歸屬建築師所應自行簽證之範圍，均應由建築師負責，至於簽證負責其公法性質則未見論述；另有法院判決亦認為建築師執行其受託業務時，有關設

<sup>76</sup> 林明鏘，消失的行政審查責任-評高等行政法院 100 年訴字第 435 號判決暨最高行政法院 103 年判字第 795 號判決，2017 年 3 月 16 日東吳大學公法裁判研就會第 38 回

<sup>77</sup> 高雄高等行政法院判決 101 年度訴字第 93 號，頁 45 「準此而言，原告於面積計算表所為之容積率檢討之內容，係將其依建築技術規則所設計之各細項空間面積為總結之檢討，然衡諸建築物之各樓層、各項空間規劃設計之圖說面積，端賴建築師按建築技術規則所設計之其他相關圖說始得明瞭各該細項空間之實際設計圖說面積是否翔實正確，若謂主管建築機關須實質審查容積率之計算內容是否正確，無非責求其須進一步核實各樓層、各細項空間之設計圖說面積，始得克盡其審查之責，如此而為，無異又回復 73 年 11 月 7 日建築法第 34 條修正前所規定，由主管建築機關全面審查建築物工程及設備圖樣、計算書、說明書之舊法時期，顯與建築法第 34 條 73 年 11 月 7 日修正之立法理由相悖。」

<sup>78</sup> 蔡志揚，建築結構安全與國家管制義務，96 年 9 月初版第 1 刷，元照出版公司，頁 6、13、25、90、138

<sup>79</sup> 同註 77，高雄高等行政法院 101 年度訴字第 93 號判決，頁 10

計監造等，均應遵守上開建築師法相關規定，此自為建築師所應遵守與履行之義務，更非權利或公權力之行使，故不發生所謂之委託行使公權力之結果，自無所謂「視同委託機關公務員」可言<sup>80</sup>。

建築法第 34 條第 1 項前段規定：「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，其餘項目由建築師或建築師及專業工業技師依本法規定簽證負責。」，以規定項目而言，即屬起造人法律權利而言，起造人擁有土地開發權利，在法令的限制範圍內要如何開發係起造人自主決定，國家並不介入，國家僅須確認起造人具有開發之合法性，及與鄰地間之權利調和（如：土地登記（簿）謄本、土地使用權同意書、使用共同壁協定書…即查核項目內之土地權利證明文件），屬人民基本權利之行使範圍限制。在國家管制事項而言，不得違反國家對土地的限制使用（如：基地無違反規定重複建築使用、基地符合禁限建規定、都市計畫或區域計畫土地使用管制用途。……等，即審查事項中之基地條件限制及土地使用管制），起造人的開發行為有其法律保障權利但同時有遵守國家法令規定之義務，行政機關對於規定項目之審查，其性質屬政府高權行政（即公權力行使）。

就技術項目（其餘項目）而言，一般起造人並無專業知識得以達成，在建築法的規定上，要求建築物之設計人需為建築師（建築法第 13 條參照）並由建築師簽證負責，其目的即在希望透過有效的管制手段來確保建築公共安全。設計建築師在設計階段遵守國家法令規定，亦屬其職業義務（建築師法第 17 條前段）為其設計必需遵守建築安全規定之法定義務，然而簽證負責其意義並不明確，係由建築師簽證（第一次審查）後再由建築主管機關審查（第二次審查），或者認為建築法在此即委託行使公權力由建築師簽證（審查）負責，抑或認為建築簽證係屬國家管制緩和由建築師自行設計、自己審查與自己負責，國家僅負責制度性管制措施，對於建築安全則交由社會與民眾自行調合，並無法明確由法條規定得知，以下則期望透過立法原意的探求與法律條文的解釋試圖更清楚的了解簽證的意涵。

#### （1）立法過程

在建築法第 34 條第 1 項修正時，在立法過程討論，立法委員對於整體審查機制仍以安全為其主要考量，在制度審查上仍認為需透過審核方能達到國家管制目的，僅因認為建築主管機關審查人員並不具有審查能力，而非不需經審查即可核發建照執照，而係在規定項目以外則由建築師與專業工業技師簽證（審查）負責之意，再交由建管主管機關審查規定事項後核發建照執照。

#### （2）依文義解釋可以理解建築法第 34 條第 1 項所規定建照執照「規

<sup>80</sup> 臺灣高等法院臺中分院 96 年度重上國更(一)字第 1 號判決，頁 22

定項目」由主管機關審查，關於「其餘項目」由建築師簽證負責之規定，各自審查各自負責，然並無法由文義判斷建築主管機關是否仍需進行審查，或無需審查。

(3) 再依論理解釋，由法律條文的邏輯結構和系統，考量整個規範的意義關聯解釋，建築法第 34 條第 1 項第一句前段屬審查性質，依法條結構而言，第一句後段亦應為審查性質而非以簽證替代審查，因設計責任係規定於同法第 13 條，如同屬設計責任，法條無需重複規定，故「簽證負責」則應屬於本論文所採會計師簽證定義，係由建築師依業務事件主管機關之法令規定，執行查核、核閱、複核或專案審查，作成意見書(依本章第三章第二節第一項)負責，亦即簽證即為「審查」之義，此時應認為「其餘項目」係由建築師進行簽證(審查)負責，「規定項目」由建築主管機關審查，經兩者審查後均符合建築法與技術規範及其他政府管制事項之法令規定後方得核發建造執照，以此而言，建築師關於「其餘項目」簽證(審查)則應屬公權力之行使<sup>81</sup>。

在程序上，第一階段由簽證建築師針對設計建築師就建築技術規則內容與結構消防安全審查後由設計建築師會同起造人向建築主管機關提出申請，再由建築主管機關就起造人之法律權利與國家管制事項進行第二階段「規定項目」審查無誤後以建築主管機關名義核發建造執照，現行法最大的缺失是未明定設計與簽證建築師不得為同一人，方可達成審核後簽證之目的，導致自我設計自我審查的不合理現象<sup>82</sup>。然而此等缺失則不應解讀為簽證負責是執行公法上之義務，非公權力之實行，蓋如非公權力之行使，如何產生審查之效果而為行政處分准駁之要件，如認為仍需經建築主管機關審查則與立法過程認為建築主管機關人員不具審查能力修正為簽證負責有悖。

而建築法第 34 條第 1 項後段，對於「特殊結構或設備之建築物並得委託或指定具有該項學識及經驗之專家或機關、團體為之。」之規定，則應認為係第 1 項前段的例外規定，對於特殊結構與設備建築物則由設計建築師與專業工程技師設計後，經第一次簽證審查後因該建築物之特殊性，由專家參與提供第二次的審查意見，此項審查則不具公權力之行使，因特殊結構與設備原則上現有技術規範已無法滿足該建築物之設計，而需由專家意見補強，而行政處分縱經建築師第一次簽證審查，應仍無法完全確認其安全性，而需由專家提供意見後經建築主管機關考量所有資料做為最後的裁量之准駁，核發建照執照之行政處分。

至於建築主管機關針對已核准建造執照之抽查，則為行政事務之監督，原則上並不涉及行政處分之變動，如於抽查時發現經簽證之建造執

<sup>81</sup> 「一是以自己名義作成處分或決定的「名義上」獨立性，二是不受指揮監督獨立執行委託業務的「執行上」獨立性。」，林依仁，同註 66，頁 60

<sup>82</sup> 鄭文龍，從九二一地震看建築法幾個問題，律師雜誌第 262 期，2001 年 7 月，頁 29

照有違法之情況，應回歸核發建造執照之機關依建築法規定及行政程序法之規定處理(建造執照及雜項執照簽證項目抽查作業要點第9點參照)。

經分析後，本文則認為依現行法建造執照審查應分為兩部份，一部份為屬起造人法律權利與國家管制事項之「規定項目」審查，此部份由主管機關進行審查，第二部份則屬「其餘項目」(技術項目)，此部分由建築師及專業技師簽證(審查)負責，而共同組成建造執照之審查，應屬法律(建築法第34條第1項)直接賦予建築師的權限<sup>83</sup>，屬行政程序法第二條第三項所稱的受委託行使公權力(然是否屬行政程序法第16條之行政委託，則恐有疑慮)，程序上等同於行政機關因機關專業管轄不同之多階段行政處分，均屬於公權力行使。

## 第二項 施工勘驗

建築法第五十六條第1項規定：建築工程中必須勘驗部分，應由直轄市、縣(市)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<sup>84</sup>按時申報後，方得繼續施工，主管建築機關得隨時勘驗之。同條第2項則將應勘驗部份授權直轄市、縣(市)主管建築機關於自治條例規定，以台中市建築管理自治條例為例，台中市建築管理自治條例第29條第1項規定必須勘驗部分為五個部份：(一)放樣勘驗，(二)基礎勘驗，勘驗時點為鋼筋綁紮完成混凝土澆置前(三)鋼骨鋼筋勘驗，各樓層勘驗時點同基礎勘驗，鋼骨結構則於防火披覆施工前，(四)屋架勘驗，(五)現場構築式污水處理設施勘驗。

施工勘驗在建築法中並未以簽證作為其法律用語，然就勘驗之行為型式而言，其性質更貼近本文所採簽證之內涵，以民國73年修正施行之建築法<sup>85</sup>與修正前之規定而言，在修法前，建築法中所規定之建築物

<sup>83</sup> 參見法務部關於行政委託與法律委託討論，

法務部「行政程序法諮詢小組」第十九次會議紀錄(九十年四月三十日法九十律字第000二二二號函)存保公司依存保條例第二十一條第一項：「中央存款保險公司必要時，得報請主管機關洽商中央銀行核准後，檢查要保機構之業務帳目，或通知要保機構於限期內造具資產負債表、財產目錄或其他報告。」規定所為之金融檢查，其行為性質為何？

二、廖委員義男：存保條例賦予存保公司金融檢查權，有輔助中央銀行、財政部執行金融監理之目的。存保公司依存保條例第二十一條第一項規定所為之金融檢查，應屬法律直接賦予存保公司的權限。

三、林委員明鏘：存保公司依該條所為之金融檢查，是行政程序法第二條第三項所稱的受委託行使公權力，但不是同法第十六條所稱之行政委託。

<sup>84</sup> 依建築法第13條第1項規定：本法所稱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。但有關建築物結構與設備等專業工程部分，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，建築師並負連帶責任。

<sup>85</sup> 建築法(中華民國73年11月7日)

第56條規定：建築工程中必須勘驗部分，應由直轄市、縣(市)(局)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

需經建築主管機關勘驗合格後方得進行下一階段施工<sup>86</sup>，此時施工勘驗為公權力之行使則無疑義。修法後則由承造人會同監造人按時申報，建築主管機關採監督行為得隨時勘驗之規定，應認為修法後公權力委託建築師行使，以簡化行政流程？或者公權力不再介入施工管制，建築主管機關則退縮至監督管理行為。即認為施工勘驗由審查合格制改為備查制？

以下就：(1)學者與司法實務見解，(2)工程實務，(3)建築法法律結構，(4)比較法分析(與委託汽車代檢法規比較)，綜合檢討後提出本論文對於施工勘驗法律地位之看法。

#### (1) 學者與司法實務

學者黃啟禎對此則有以下看法：建築事務負有監督之責的主管機關，是否成立國家賠償責任，尚須審視全部事實與相關證據，是否該當構成要件而定，應尊重法院之審判，不宜置喙；但原判決誤將建築法規上所定建築師應踐行之勘驗義務，誤認為是法律委託建築師行使公權力之情形，將其性質上應歸屬監造之勘驗，誤認成監督權力之行使，進而將其視為主管機關之公務員，從而推論出本案主管建築機關應負起國家賠償責任之見解，就此而言，衡諸本文之觀點，實有未洽<sup>87</sup>。

各級法院對施工勘驗之法律地位看法亦有明顯之不同，以位於台中太平區之宏總(十七)期生活公園住宅大樓於921地震中倒塌，事後經中興大學土木系、土木技師公會、行政院公共工程委員會等三個鑑定單位施工過程中有明顯的疏失，關於施工勘驗的法律定性，由一開始是以監造人乃係基於法律之直接授權實施屬公權力行使之勘驗行為，其於實施勘驗時，應屬受委託行使公權力之人，並視同主管建築機關之公務員<sup>88</sup>，判決國家賠償成立。後上訴法院台中高分院認為：若欲將公權力委

之。

前項建築工程必須勘驗部分及勘驗紀錄保存年限，於建築管理規則中定之。

第 57 條 刪除

第 56 條修法理由：一、建築工程必須勘驗部分明定由承造人會同監造人按時申報，並增訂主管建築機關得隨時勘驗監督，以簡化勘驗手續。二、增加勘驗紀錄之保存，以利查考與建築之管理。

第 57 條修法理由：建築工程中必須勘驗部分，草案第五十六條已明定由主管建築機關隨時勘驗之，勘驗紀錄保存年限於建築管理規則中定之，本條已無保留必要，故刪除。

<sup>86</sup> 建築法(中華民國 65 年 1 月 8 日)

第 56 條規定：建築工程中必須勘驗部分，應由直轄市、縣(市)(局)主管建築機關於核定建築計畫時，指定由承造人按時申報勘驗合格後方得繼續施工。

前項建築工程必須勘驗部分，由省(市)政府於建築管理規則中定之。

第 57 條：前條所定之勘驗，直轄市、縣(市)(局)主管建築機關應自收到申報之日起三日內為之，並應於勘驗後三日內將勘驗結果通知申報人。

前項勘驗結果，應作成紀錄予以保存；保存年限，由省(市)政府於建築管理規則中定之。

<sup>87</sup> 黃啟禎，同註 47，頁 207

<sup>88</sup> 臺灣臺中地方法院九十年度重國字第五號民事判決，頁 16



託予「外部」之私人，則亦須依法以公權力之手段始得為之，諸如法律、法規命令、行政處分或行政契約等，且其執行受託之公權力時所適用之法源須係屬行政作用法之範疇，而非私法契約，否則即非所謂之「依法令從事於公務之人員」，而僅為履行私法上契約義務（如承攬契約、委任契約等之契約當事人而已（黃啟禎學者著建築師之勘驗行為係監造義務之履行而非公權力性質之監督，載於臺灣本土法學第80期參照）<sup>89</sup>，本案經最高法院發回更審四次後，於102年間以施工有無偷工減料及是否確實按設計圖說施作暨是否違反建築成規之問題。與台中縣政府建管人員有無至現場履勘及監督，並無相當因果關係，乃原審本其認事、採證之職權行使，並綜合調查所得之證據資料，合法認定之事實。又建築師石鐵錚尚非受委託行使公權力之人，其於系爭建物施工過程中怠於執行勘驗及查核之過失行為，亦無國家賠償法第四條第一項規定之適用<sup>90</sup>。司法實務的看法似趨於一致認為建築師之勘驗行為非屬受託行使公權力。

以學者與司法實務就建築法條文並未將施工勘驗明文委託予建築師認為建築師執行施工勘驗之監督行為乃係基於遵守公法上義務之行為，非公權力之行使，就現有建築法規定曖昧不明的規定下似無論理上之誤謬。然而，施工乃是將前一階段設計責任落實之唯一手段，建築機關不介入施工安全之維護，放棄公權力之管制，如何達成建築法第一條為實施建築管理，以維護公共安全、公共交通、公共衛生及增進市容觀瞻則頗耐人尋味。

臺灣高等法院臺中分院100年度重上國更(四)字第2號民事判決甚至認為：司法院釋字第469號解釋雖認依國家賠償法第2條第2項請求國家損害賠償者，並不以被害人對於公務員有公法上之請求權存在為必要，但並非漫無限制。從而，建築法第56條修法之目的，既在落實建築行政與技術分離之原則，並授權主管之建築人員得隨時勘驗，則主管之建管人員是否去現場履勘、於何工程階段履勘及履勘之工程項目及次數，應屬其裁量權行使之問題，且建築法第58條係規定主管機關於施工勘驗時若發現有該條所定情形之一者，得視情形為勒令停工、改善或拆除等之強制處分，與第56條係併行不悖之條文，各有不同之規範目的與對象，故不能因建築法第58條之規定，即當然否認建管人員依同法第56條裁量權行使之權限。且一般大樓之興建，係正常之營建行為，單純之建築本身無從認有何侵害人民權益之急迫危險性，而需由公權力之介入方得以防止危害之發生，核與釋字第469號所謂「該管主管機關公務員可得待特定之人所負作為義務已無不作為之裁量餘地」仍屬有別<sup>91</sup>。

<sup>89</sup> 臺灣高等法院臺中分院 95 年度上國字第 2 號民事判決，頁 19

<sup>90</sup> 最高法院一〇二年度台上字第一一八七號民事判決，頁 10

<sup>91</sup> 臺灣高等法院臺中分院 100 年度重上國更(四)字第 2 號民事判決，頁 31

## (2) 工程實務

以上之推論，則忽視建築工程結構施工之不可回復性，一個建造工程所涵蓋的建築工項少則數十項，多則數百項，依台中市建築自治條例所規範之必要勘驗事項，僅五項，除放樣勘驗是為避免越界建築外，其餘項目主要為鋼筋綁紮與鋼骨結構之檢驗，則可見必要勘驗項目所管制的項目是結構安全以達到建築法保障公共安全的第三人保護義務，因鋼筋工程屬於建築工程結構安全之骨幹且屬隱蔽部份，如未事前查驗，將無法得知是否符合設計規範，其對結構安全有決定性的影響，而其他與結構安全無關之施工項目則未列入必要勘驗項目，可透過起造人與承造人承攬契約之瑕疵給付解決<sup>92</sup>，監造人基於私法委任(或承攬)契約在監造事務上，是否應包含承攬契約之瑕疵給付解決整體施工項目則由私法契約訂定，而與建築法有關僅限於與結構安全有關之查驗，不應認為建築法之查驗即被私法契約吸收，僅是執行其公法之義務。

以目前普遍常見的集合式住宅，一般樓層數為15-20層，任何一個樓層之結構施工缺失，均可能導致建築物整體的損害，確保任何一個樓層之結構施工符合技術規範方得以保障憲法所欲維護人民生命的基本權並實現建照執照授益行政處分之完成，就建築物之結構設計技術規範而言，係以保障安全的最低要求為設計規範之準則，在設計方法上，係在該安全最低要求下之最大應力數據進行設計，在一般正常使用狀況及無特殊的地震危害時，施工之缺失並不必然導致結構安全之威脅，亦此即施工勘驗未落實並不一定造成建物立即之損害，但非臺灣高等法院臺中分院100年度重上國更(四)字第2號民事判決所稱：「如單純之建築本身無從認有何侵害人民權益之急迫危險性，而需由公權力之介入方得以防止危害之發生」。在臺灣多次的地震災害均可見到建築結構之損害通常因為施工缺失所導致。如僅透過私法委任契約執行公法上義務而非透過公權力之行使，如何有建築法第56條第一項規定施工勘驗不合格不得繼續下一階段施工之法定效果，以確保國家對於公共安全之管制？學者對於建築師勘驗非屬公權力之委託，而認為：「在正常情形下，一般均可獲得相當豐厚之報酬，單就此而言，建物如因兩者之過失而生損害時，該兩者本即應負起相當之法律責任；法律設計與執行之結果，不應是違法施工與執行業務者獲得豐厚利潤之餘，亦不必承擔責任，反而由監督之機關承擔賠償責任，如此無異鼓勵與獎勵違法，將不利之後果由全民買單，此已明顯違反建築管理法制之宗旨及國家賠償制度之初衷<sup>93</sup>。」，似

<sup>92</sup> 「我國實務對於建築師之民事責任，其請求權基礎，區分係對於委託人或第三人、契約性質採委任 101 年 4 月 13 日契約或承攬契約，而有不同之理解。對於委託人而言，其可能之請求基礎包括：締約上過失、承攬契約或委任契約相關規定（包括承攬契約之瑕疵擔保及民法第五四四條等）、不完全給付及侵權行為責任等。」，姜世明，建築師民事責任之基本問題—以德國法制及我國實務見解回顧為觀察基礎，東吳法律學報第二十四卷第一期，一〇一年七月，頁 29

<sup>93</sup> 黃啟禎，同註 47，頁 207

未從建築實務面與國家管制事項考量必要勘驗項目規定之必要性與公益性。

### (3) 建築法法律結構

建築法第13條第1項前段規定：「本法所稱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」，此為建築法為保障建築物之公共安全所之要求，要求經國家考試合格之建築師就與公共安全與國家管制有關事項之設計與監造履行其公法上義務，而非越俎代庖的介入私法領域的契約關係，換言之，建築師對於契約當事人對於非關公益要求事項仍應尊重私法契約的委託人意見，而非主張建築師因建築法與係國家考試及格職業獨立性，即可不理會委託人的委託意旨，更申言之，即非關建築法之規範項目上，建築師應依私法契約之委託意旨而為建築物之設計（設計如：建築物外觀、座向、空間需求、建築材料、施工法…），然關於建築法規範公共事項（如：建蔽率、通風採光、結構與消防…），委託人亦不得主張因私法契約之約定而要求建築師依私法契約約定標準設計與監造而漠視建築法規之限制，此方為建築師設計之公益性與獨立性；就施工勘驗亦然，建築物之施工項目眾多，在非關公共安全之施工品質要求上，得依私法契約約定與履行，然關於與建築物安全之必要項目之施工勘驗，則不得因私法契約之規定而有任何改變

建築法第61條規定前段規定：「建築物在施工中，如有第五十八條各款情事之一時，監造人應分別通知承造人及起造人修改。」及建築法第56條第1項前段規定：「…指定由承造人會同監造人按時申報後，方得繼續施工。」，前者，建築法第58條規定事項，屬國家行政管制事項；後者，「必要項目」的施工勘驗則屬建築法關係建築物安全之公共安全之管制事項，監造人履行事項均為公益之要求，因此修改與得繼續施工則具有高權行政的行政處分之效力，而非基於民法不得違反公序良俗而無效或建築師履行公法上義務而取得是項權力，蓋私法契約無法賦予建築師公法上權力，故應認係屬行政機關委託行使公權力。建築師履行公法上義務，乃在於對於起造人或承造人提出要求對必要勘驗事項檢查要求時，即應進行勘驗，而其勘驗之判斷應獨立不受干擾依建築法規進行，而勘驗如有不符行為要求起造人與承造人改善之行為，在形式上為建築師遵守公法上規定的單方面決定（獨立性），且具有准駁下一階段施工之效力而具有行政處分效力之外觀，且施工勘驗關於必要勘驗事項規範，非透過私法契約約定而係來自公法上之強制規定。而建築法第60條<sup>94</sup>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

<sup>94</sup> 建築法第60條：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，依左列規定：

一、監造人認為不合規定或承造人擅自施工，至必須修改、拆除、重建或予補強，經主管建築機關認定者，由承造人負賠償責任。

蒙受損失時，賠償責任之規定，僅是明定分攤義務，而無須透過私法契約認定其因果關係而已，縱使未有本條規定，依民法之規定亦屬當然。

由起造人與監造人會同申報應解為三級品管制中，施工者-監造者-業主所形成的施工監督機制，在施工者部份由營造廠之專任工程人員就施工項目與設計圖進行檢視並落實於施工，監造者(建築師與建築師委任之專業工程技師)應分別由其專業事項與國家管制事項(即簽證)與業主委託事項進行查核，其中專業事項屬專業人員基於其專業知識提出之意見(如：施工方法、順序等)。國家管制事項則屬建築法所規定關於結構安全事項，為法律強制規定(如：時點、品質、人員均規範於建築法與地方政府之建築管理自治條例)，縱使透過私法契約執行不因私法契約委任對象改變而有不同的管制強度，業主委託事項則為起造人就其私法契約內容與監造者約定委託的監造事項(如：監造人員監造頻率、除結構、消防等公共安全事項以外之品質監督、材料試驗、規範等其他事項)，在專業事項與國家管制事項與業主委託事項均分別符合私法契約規定與國家管制規定後，由起造人與監造人共同署名申報。

#### (4) 比較法(與委託汽車代檢法規比較)

就比較法的法律規定結構而言(參酌汽車代檢規定)，建築法第56條規定必須勘驗部分需經由起造人與監造共同申報後，方得進行下一階段施工，同法第61條則規定監造人如發現承造人及起造人未依規定施工得通知其修正，如未修正則通知建築主管機關依法處置，相較於汽車代檢規定(一般認為屬於公權力委託私人)，似有更有積極的危險預防要求，兩個法規最大差異僅在汽車代檢規定具明文得委託相關法人、團體辦理，建築法則無。其他相類規定製作如下表：

	建築勘驗	汽車代檢	備註
法規授權 (行政組織法)	建築法第十三條 本法所稱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。	公路法第61條第1項：汽車及電車之登記、檢驗、發照、駕駛人及技工之登記、考驗、發照，由中央公路主管機關統一辦理，並得委託相關法人、團體辦理。	一般認為建築法第13條非屬法律授權規定。
合格之處置	建築法第五十六條 建築工程中必須勘驗部分，應由直轄市、縣(市)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。	汽車代檢廠作業規範第二項第三款：代檢廠商應使用經監理機關核備之檢驗簽證章及有關印鑑簽證，並於車輛檢驗合格後在行車執照註明正確下次檢驗日期。	監造人會同申報，即屬施工勘驗合格。

二、承造人未按核准圖說施工，而監造人認為合格經直轄市、縣(市)(局)主管建築機關勘驗不合規定，必須修改、拆除、重建或補強者，由承造人負賠償責任，承造人之專任工程人員及監造人負連帶責任。

不合格處置	建築法第六十一條前段：建築物在施工中，如有第五十八條各款情事之一時，監造人應分別通知承造人及起造人修改。	汽車代檢廠作業規範第三項：檢驗不合格車輛於7日內覆驗免收費1次，第8日起覆驗應收覆驗費。	汽車代檢場並無強制檢驗不合格車輛改正之規定。監造人具有要求改正之規定。
否准行政處分之規定	建築法第六十一條後段：其未依照規定修改者，應即申報該管主管建築機關處理。  第五十八條 建築物在施工中，直轄市、縣(市)(局)主管建築機關認有必要時，得隨時加以勘驗，發現左列情事之一者，應以書面通知承造人或起造人或監造人，勒令停工或修改；必要時，得強制拆除：	道路交通管理處罰條例第十七條(違反定期檢驗之處罰)：汽車不依限期參加定期檢驗或臨時檢驗者，處汽車所有人新臺幣九百元以上一千八百元以下罰鍰；逾期一個月以上者並吊扣其牌照，至檢驗合格後發還，逾期六個月以上者，註銷其牌照。經檢驗不合格之汽車，於一個月內仍未修復並申請覆驗，或覆驗仍不合格者，吊扣其牌照。	均由主管機關執行
否准行政處分機關	建築法第六十一條 建築主管機關	道路交通管理處罰條例第十七條 公路監理機關	非受委託之法人或機關

透過上述整理與分析後，本文則採與臺灣臺中地方法院090年重國字000005號判決所持立論，即建築法規就建物施工期間所定必須勘驗項目所為之勘驗行為，應由國家賠償法第2條第1項與第4條共同觀察，在討論國家賠償法公務員之意義時，不應從地位上、身分上的觀點來探討，應就執行職務之行為是否行使公權利，才是國家賠償法的重點（董保城、湛中樂合著「國家責任法」第61頁）屬行使公權力之行為<sup>95</sup>，建築師實施施工必要項目勘驗時，應屬受委託行使公權力之人，即建築師經國家考試及格於行使有關公共安全事務時應認為係基於法律規定委任而執行與公權力有關事務，蓋如非屬公權力之執行，如何具有非經建築法第56條承造人會同監造人按時申報後，方得繼續施工及第58條勘驗不合格通知改正之權力，即有國家賠償法第4條第一項之適用，且其於受託期間視同公務員，依司法院釋字第469號解釋意旨建築法對於建築物安全之維護公務員(受託行使公權力之建築師)並無任何裁量權(含勘驗行為與規範)得以選擇是否進行勘驗或對於施工規範具有任何裁量餘地，如有違失則不待民眾之請求，而即有國家賠償之適用，建築主管機關之監督行為，旨在行政管理上監督建築師之勘驗行為是否確實執行，以達成行

<sup>95</sup> 臺灣臺中地方法院 090 年重國字 000005 號判決

廖慧燕，強化建築施工勘驗制度之探討，內政部建築研究所研究計畫成果報告，執行期程：八十八年七月至八十九年十二月，頁 89

政效率與技術確認得以同時實現，而於執行建築工程其他監造事項則屬基於私法契約之私法責任。就保護規範理論的範圍，雖然如過度擴張適用，或有使保護規範理論空洞化及肥大化的問題產生，亦同時造成國家責任處於不定的狀態<sup>96</sup>，然而建築法規主要目的即在保障公共安全，惟是否含蓋特定人第三人則應由「法律整體結構」、「適用對象」、「所欲產生之規範」及「社會發展因素」綜合判斷，在整體資訊的不對等下，本文仍採肯定看法。至於學者所持以論述受私法委託建築師獲利而建築損害之賠償由全民買單之情況，如損害之發生與建築師勘驗不實具有因果關係而成立國家賠償，行政機關則得透過國家賠償法第4條第2項向建築師請求，以加速法律關係之確定，自不怠言，此亦國家代位責任<sup>97</sup>理論。在德國與日本，亦認為建築力學監建工程師(Prüfingenieur für Baustatik)屬於委託行使公權力<sup>98</sup>。至於承造人及其專任工程人員之責任則屬執行之直接責任，非關專業簽證屬另一層面之問題，並不在本論文討論之範疇。

形式上應認為必要勘驗項目為一「束狀行政處分」<sup>99</sup>，其包含放樣勘驗、基礎勘驗、各樓層鋼筋勘驗均為獨立之行政處分，依建築法第56條規定，經監造人勘驗合格後方得繼續施工，應認為屬公權力授權監造人對必要勘驗項目查核符合相關規定之行政處分，所有行政處分均符合規定後，形成一個施工勘驗之束狀行政處分，提供建築主管機關於使用執照核發審認之依據(要件)<sup>100</sup>。

### 第三項 使用管理

使用管理在目前建築法之規定分為兩部份，其中經由建造執照之申請核准，至施工勘驗完成並施工完成後得申請核發使用執照，在申請使用執照階段，建築法並未將此權限委託於任何機構與私人，均保留於建築主管機關，供公眾使用尚須會同經消防機關查驗合格後(建築法第73條參照)，方得核發使用執照。其二為已取得使用執照之供公眾建築

<sup>96</sup> 白友桂 孫斌，違反職務義務與國家賠償責任-評臺灣高等法院 91 年度重上國字第 10 號判決，2010 年 2 月，萬國法律第 162 期，頁 70

<sup>97</sup> 吳庚，行政法之理論與實用，頁 736，三民書局，增訂十二版

<sup>98</sup> 劉宗德，同註 67，頁 26

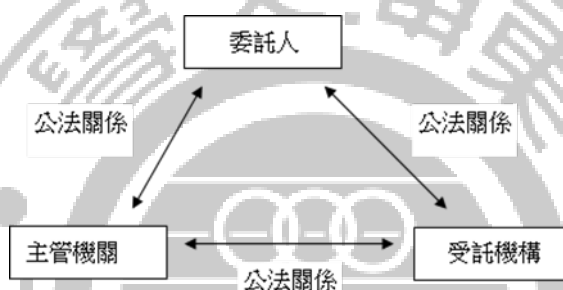
日本建築基準法第 77 條之 25 第二項：指定確認檢查機関及びその職員で確認検査の業務に従事するものは、刑法その他の罰則の適用については、法令により公務に従事する職員とみなす。

<sup>99</sup> 黃啟禎老師於課堂上提出之概念，與都市計畫之行政處分相類，都市計畫內任一所有權之土地使用管制均為一獨立之行政處分，所有獨立之行政處分集合成一個束狀都市計畫行政處分。

<sup>100</sup> 廖慧燕，同註 95，頁 34

第二節東京都千代田區的現場勘驗：「日本中間檢查制度即是認為現場勘驗亦為取得竣工檢查完成證明的判斷依據，即於竣工檢查時，可依法要求提出施工報告書及監造報告書，由於現場勘驗係於現場確認該報告內容，所以具有補充協助竣工檢查時判斷之意義。」

物，每年需定期檢核合法使用與其構造及設備安全，由建築物所有權人、使用人定期委託中央主管建築機關認可之專業機構或人員檢查簽證（建築法第 77 條第 3 項規定，同法第 91 條第 1 項第四款則規定未依規定辦理之罰則）。申請使用執照部份之行政處分保留於建築主管機關未涉及權限移轉，則不在本論文討論範圍內。關於建築物公共安全檢查學者劉宗德在接受行政院經建會亞太協調中心委託研究計畫中認為：建築物公共安全檢查之委託辦理，其主要法律基礎為建築法第七十七條第二項，且規定應由建築物所有人或使用人委託經認可之專業機構為之，係由私人應將其公法上義務委託他人履行之規定，屬於一種特殊類型的委託方式<sup>101</sup>。於該研究計畫並分析該委託關係之行為形式、法律關係、爭訟救濟。其中關於申報人與檢查機構與建築主管機關之法律關係認為均屬公法契約（行政契約），如下表：



在建築物所有權人或使用人（委託人）與專業檢查人或專業機構（受託人）之間，係以行政契約為基礎所構成之行政法上法律關係，故其間所生爭議，得循行政訴訟中之一般給付訴訟解決之（行政訴訟法第八條第一項後段）<sup>102</sup>。

#### 第四節 會計簽證之法律地位

會計師簽證不實，自應負擔其民刑事責任<sup>103</sup>，然，在行政法之地位為何？因個體經濟發展在財務審計上要求之強度不一，並不易簡易判斷其簽證法律地位，行政機關未確實監督會計師簽證內容，是否必然導致國家保護義務（賠償）之啟動？以下就兩個案例，約略可看出會計簽證之法律地位之複雜性。

##### （1）博達案

行政機關未確實監督會計師簽證內容，即核准上市公司的有價債券發行，是否必然導致國家保護義務（賠償）之啟動？民國九十三年，國內

<sup>101</sup> 劉宗德，同註 67，第四章，頁 230

<sup>102</sup> 劉宗德，同註 67，第四章，頁 233

<sup>103</sup> 民刑事責任非本論文探討之重點，本文不再贅述，可參閱，湯治亞，會計師對財務報表不實的法律責任，東吳大學法律學系碩士在職專班法律專業組碩士論文，民國九十四年七月

著名科技公司，每股市值曾經高達三百餘元台幣的博達科技股份有限公司，無預警申請重整，投資人因此受到嚴重的損失。求償未果後，部分投資人以主管機關，即財政部證券暨期貨管理委員會(現已改制為行政院金融監督管理委員會證券期貨局)怠於行使對證券發行公司的監督管理職務，以致投資人受到損害為由請求國家賠償<sup>104</sup>，原告主張主張博達公司上市長達六年期間，證期會從未對其進行財務報告審查及財務業務檢查，證期會顯有廢弛職務。臺灣臺北地方法院民事判決 95 年度國字第 16 號判決雖認為「證期會不得僅憑會計師查核簽證，並出具無保留意見，即得予核准，灼然甚明，且縱然為簡化申請流程等，而相信專家出具之意見，為現行實務之便宜作法，但究非得解免法令所課予證期會或被告之義務與責任。」，但原告請求因於事實上主管機關是否有怠於行使職務，以及主管機關怠於行使職務與投資人所受損害間的因果關係並未被證明，最後投資人的請求並未獲得法院<sup>105</sup>的認同，此點理由也是最高法院駁回投資人請求的主因<sup>106</sup>。

## (2) 樂士案

樂士股份有限公司為證交所掛牌上市之公司其負責人，隱匿公司與台電公司之契約虧損財報製作不實違反證券交易法遭判刑確定，致投資股票遭斷頭一案，主張金管會未依其應注意之義務，盡其檢查監督之責，及早飭上市公司應即時對外公開揭露發佈上開之重大訊息，而影響公司股東權益及投資人即原告判斷，認其有怠於執行職務情事為由，請求國家賠償<sup>107</sup>，法院則認為，如法律規定之目的並不在保護人民生命、身體及財產等法益，則最高法院 72 年台上字第 704 號判例即與司法院釋字第 469 號解釋無不符之處，仍有適用之餘地，即依保護規範理論而論，當法律目的不在於保護第三人之職務義務下，投資人之損失則需有請求權與因果關係的狀況下，被害人始得請求國家賠償。公開發行公司應於每營業年度終了後 4 個月內公告並向主管機關申報，經會計師查核簽證、董事會通過及監察人承認之年度財務報告，即如判決文所述考其立法意旨在於公開發行公司財務資訊之充分公開，毋須主管機關核准始得公開，即難認被告係怠於行使職務致生損害於他人，駁回原告國家賠償之請求。

會計師簽證業務多樣，其簽證的法律效果並無法一概而論，係屬委託行使公權力、執行業務行為、專家參與亦或行政程序法上專家鑑定履行公法上之職業義務，以上述兩案例論之，以博達案而言，會計師針對

<sup>104</sup>胡博碩，論證券業監理機關怠於行使職務與國家賠償責任，國立中正大學法學集刊，98.10.21，頁 131

<sup>105</sup>一、二、三審原告之訴均被駁回

<sup>106</sup>同上註 臺灣臺北地方法院 95 年度國字第 16 號判決、最高法院 97 年台上字第 1887 號判決

<sup>107</sup>臺灣新北地方法院 103 年度國字第 2 號民事判決



財務報告之查核，係提供主管機關做為上市公司有價債券之發行准駁之依據<sup>108</sup>，因准駁權之行政處分仍掌握於行政機關，此時，應解為會計師對財務簽證係屬執行證券交易法之專家參與之執業義務，主管機關仍需財務報告就實質審查<sup>109</sup>，而後證券交易法修正將第 17 條及第 22 條文修正及廢除，將審核制改為申報制後，會計師之簽證則轉變為受託行使公權力<sup>110</sup>，因會計師之簽證則屬依法令之授權，居於獨立超然之地位上所為之決定，而其決定因直接影響上市公司是否得以於市場募資。此時應視會計師為國家賠償法第 4 條第 1 項後段為受委託行使公權力之個人而不作為之情況下，此時國家的保護(賠償)機制是否啟動？則應視法律之目的對於投資人之保護是否屬司法院釋字第 469 號解釋保護規範理論下之對象，至於主管機關則居於對市場經濟干預最小原則以回應私法自治原則，滿足國家保護義務下最低的保護要求即可(詳本論文第 4 章第 2 節)。

另以樂士案而言，因會計師簽證之上市公司財務報告，在經公司董事會與監察人同意後即可公告，因財務簽證公告屬於公司治理中資訊公開一環，並不涉及公權力之行使，則應認其屬會計師受公司委任，基於職業所須遵循一般會計準則而為之公法上義務。基於私法自治原則，此項主管機關備查及監督行為，屬受國家管制之社會自我管制類型的公私協力事項，行政機關之監督目的在維持市場交易的公平性與資訊公開的正確性，以維護市場交易的穩定，行政機關僅具有備位性與投資人間之獲利虧損並無直接因果關係，以降低對市場交易的影響並同時保有經濟活動的活絡與多樣性。

<sup>108</sup> 「民國五十七年證券交易法立法之時，我國證券交易市場並不活絡，證券交易的概念也剛在我國推廣。是故，證券交易主管機關負擔起投資人守護者之角色。因此證券交易法第十七條規定：「公司依本法公開募集及發行有價證券時，應先向主管機關申請核准。公司須由具有特定資格之股東所組成，或其事業之範圍或性質不適宜由公眾投資者，得經財政部核定，不適用本法及公司法關於公開發行之規定。」此外，第二十二條亦規定：「有價證券之募集與發行，除政府債券或經政府核准之其他有價證券外，非經主管機關依公司法及本法核准，不得為之；其審核標準，由主管機關另定並公告之。已依本法發行股票之公司，於發行新股時，依公司法之規定可不公開發行者，仍應依前項之規定，先經主管機關核准。」因此，任一公司欲發行證券均須得主管機關之同意。主管機關除了審查是否合於法定要件外，並實質審查是否適合投資。此時證券發行核准制度稱之為實質審查制。民國七十七年證券市場已經開市二十年後，由於市場的成熟，藉證券交易法修正之際，已經將主管機關的角色軟化。因此將該條文修正為審查與申報並行。民國九十五年，又將第十七條以及第二十二條的規定修正或廢除，已將主管機關由投資者的守護神的角色，轉換為單純的監督義務。」，胡博硯，同註 104，頁 164

<sup>109</sup> 臺灣臺北地方法院 95 年度國字第 16 號民事判決，頁 14

「以發行人募集與發行有價證券處理準則之規定而言，第 4 條規定發行人有該條所述情形者，不得募集與發行有價證券（包含公開招募股份、無擔保公司債、一般公司債具有優先權之特別股及發行新股），第 5 條及第 6 條規定財務報告應經會計師簽證、證券承銷商評估及律師出法律意見等，第 7 條與第 8 條規定退回或不予核准之情形，顯然證期會就有價證券之募集與發行係採實質審查。又法律規定之形式，雖係賦予主管機關實質審查權限，但就另一方面而言，主管機關即有審查之作為義務。因此，原告主張證期會就博達公司之上市審查及發行可轉換公司債應盡實質審查義務，亦堪採信。」

<sup>110</sup> 胡博硯，同註 104，頁 165

## 第五節 專業工程簽證之法律地位

依第 2 章第 2 節分類，專業工程簽證約略可分為 14 類，散見於各目的事業主管機關之法令，至簽證型式屬係屬委託行使公權力、執行業務行為、專家參與亦或行政程序法上專家鑑定履行公法上之執業義務，則應透過檢視業務法令做個案之判斷。

依本論文第 2 章第 2 節之分類整理檢視，除行政管理規則類，如：內政部營建署辦事細則屬機關對於簽證事項之組織法之規定，工程技術顧問公司管理條例則要求技師從業應依法簽證，均屬於行政管理事項，並未涉及公權力之授與亦非屬行政程序法規定之鑑定，為行政管理事項規定。其它各類如：土地重劃類、測量類、交通類、礦業類、交通類、水土保持類、環境類、綜合類，在法律條文大體不脫「依規定由技師簽證後送主管機關核定」或「技師簽證後送主管機關備查」，前者因行政處分仍保留於行政機關，專業工業技師之簽證則應認屬受私人或行政機關委託之執業行為行為，行政處分如有違法情事，仍由國家負擔其責。後者因行政機關已採備查制，如有簽證不實則由簽證技師負簽證不實責任，則應認為屬於專業工業技師之執行業務行為，然因採備查制，國家並不管制與介入是項事務之執行，國家責任則退縮至管制緩和之公私協力行為的備位責任，此際，行政機關則處於私人履行公共任務發生重大瑕疵時國家始承接該行政任務的備位性。

然而，如前一節所述，專業工業技師因長期認為執行業務行為即為簽證行為，行政機關在依相關法律授權訂定行政法規時某種程度上支持此一見解，導致在法規上多以簽證用語代替執行業務，形成行政機關在專業管制事項透過職業限制要求須有專門職業技術人員之規畫、設計等之執行業務行為而成為行政處分要件時，均以「簽證」用語代替執行業務。而其法律地位往往僅是民眾申請許可之要件之一，並未因此產生授權執行權力之問題。而專業工程技師之簽證見諸於各法條規定，僅以法規內容以簽證一詞帶過，並無詳細的簽證方法與程序，此為執行業務等同於簽證業務之另一佐證，蓋執行業務本由專門職業人員依其專業事項之判斷，基本上本有技術法規可資遵循，而無另外訂定之必要，而簽證則屬對設計業務審查之基準，則牽涉是否有公權力之授權與審查密度之要求。另外，技師法未見簽證不實罰則之規定<sup>111</sup>，亦屬在技師管理制度

<sup>111</sup> 技師法第 41 條 技師違反本法者，依下列規定懲戒之：

- 一、違反第十六條第一項規定：應予警告或申誡。
- 二、違反第十七條、第二十條或第二十三條第一項規定：應予申誡或停止業務。
- 三、違反第十六條第二項、第三項、第十八條或第十九條第一項第二款至第六款規定之一：應予申誡、停止業務或廢止執業執照。
- 四、違反第二十一條規定：應予廢止執業執照。
- 五、違反第十九條第一項第一款規定：應予停止業務、廢止執業執照或廢止技師證書。

上將簽證行為視為執行業務之規定予以懲戒，則亦屬制度上缺漏。

## 第六節 小結

簽證一詞，作為法律用語，其法律效果與法律地位各有不同，除會計簽證因實施多年且有國際標準，在簽證的程序上具有較完整的規定，在法律地位上則經濟發展與財務工具的變化大，政府在監管法律地位上有逐漸不直接干預的趨勢發展下，漸漸不具直接公權力性格，專業工程簽證則在採用簽證的規定上，主要仍是以藉由執行業務而補強與替代行政機關的專業判斷，且多數法令均具有其裁量權限，而使執行業務履行其公法上義務游走於許可制(經主管機關核定)與報備制(經主管機關備查)而法律地位模糊，建築法自民國 73 年修法，刪除建築主管機關審查文字而以建築師簽證負責的同時，因未明確將簽證之法律性質定義，造成簽證負責並無法落實於建築工程實務，以達到「確立建築師責任制，改善各級主管建築機關之工作人員素質不齊，員額不足，核發建築執照或雜項執照時，事實上，亦僅就都市計畫、公共安全等有關部分審查，其餘部分未能完全加以審查，為符實際」之立法目的，進而於 88 年 921 地震及 105 年台南因地震造成多棟房屋倒塌損毀，在國家賠償的司法訴訟上，針對建築師簽證負責之法律性質多有爭議，而有造成司法實務上有各說各話的現象。

---

技師有第三十九條第二款或第三款規定情事者，其懲戒，由技師懲戒委員會依前條規定，視情節輕重議定之。

其中關於簽證為技師法第 16 條之規定

### 第 16 條

技師執行業務所製作之圖樣及書表，應由技師本人簽署，並加蓋技師執業圖記。涉及不同科別技師執業範圍者，應由不同科別技師為之，並分別註明負責之範圍。

技師僅得就其本人或在本人監督下完成之工作為簽證；涉及現場作業者，技師應親自赴現場實地查核。

技師執行簽證，應提出簽證報告，並將簽證經過確實作成紀錄，連同所有相關資料、文據彙訂為工作底稿。



## 第四章 建築法與證券交易法簽證上之比較

### 第一節 前言

建築法第一條揭示建築法之立法目的在於實施建築管理，以維護公共安全、公共交通、公共衛生及增進市容觀瞻。證券交易法第一條揭示為發展國民經濟，並保障投資，特制定本法。會計師法第1、2條則揭示會計師執業之目的在於建立會計師專業制度，維護其專業品質，以健全其在經濟活動之專業功能(會計師法第一條)、會計師以發揚執業品質、增進專業技能、促進經濟發展為使命。(會計師法第二條)，依立法目的，仍可看出國家在建築法的公共安全與證券交易法經濟活動的秩序仍有其保護義務。然而，法治國家中國家發動公權力介入管制之正當性基礎，在於排除或防止社會活動對法益造成之危害，以保障人民的基本權利，在社會活動對人民基本權利造成違法侵害之虞，且社會自身無法適時、妥適排除或防止危害之時，乃賦予國家管制權限<sup>112</sup>。從而，個別法律之規範目的與方法是否提供介入管制的手段，亦或交由社會活動本身自行調和，則為重要之課題，建築法在73年修法將主管機關審查制變更為專業項目建築師自我審查簽證的抽查與必要項目主管機關審查兩階段審查制後，是否意味建照執照之審查亦交由社會機制自我調和？亦如私經濟活動的概念一般認為限於國家未介入之民法或商法所要規制的活動經濟活動屬之，然而，在金融海嘯發生時，國家卻往往成為人民唯一的依靠，而要求政府介入金融交易的呼聲頗高<sup>113</sup>，準此，當實行公權力之公務員未積極防止民眾生命、財產之侵害時，國家保護義務是否應啟動？如是？應於何種狀態下啟動與管制的方法是否有效達成保護之目的，對於專業簽證者的要求是否違反過度侵害禁止原則，相對於第三人(建築物之起造人、所有權人及證券法上的投資者)是否有不足禁止的疑慮？再者，管制方法是否適當，在建築簽證與會計簽證的相互比較下，本章前半段透過檢討建築法與證券交易法在法本質上對於簽證行為怠於執行公權力與保護規範理論關係來分析會計師簽證與建築師簽證是否具有本質上的差異，後半段，將透過證券交易法與建築法在行政管理上法條設計上比較分析建築簽證在行政管理制度的設計上實施現況及困境。

### 第二節 建築法與證券交易法之法律性質比較

在市場經濟的領域中(如：證券交易)，個人責任乃是基本原則，相

<sup>112</sup> 賴恆盈，風險社會之行政管制課題序說，105年直轄市法制及行政救濟業務研討會，2016年5月，頁2

<sup>113</sup> 胡博硯，在經濟領域中的國家保護義務-從金融控股公司法第36條談起，憲政時代，第36卷第4期，2011年4月，頁425

較於個人生命、身體權利，第三人間交易行為並非是在侵害彼此間的財產權利，毋寧是創造社會的經濟生活，國家只要在公共利益失衡時介入即可<sup>114</sup>。相較之下，建築物之市場經濟交易係以民法為主的權利義務關係，透過市民社會在私法自治原則下，達到其預定之調和狀態，然而建築法係以公共安全與土地使用與都市景觀為其主要規範架構，在採取許可制的事前預防與管制目的下，尤其是關於結構與消防安全部份，如因建築物於設計、施工與使用行政管理上，起造人、承造人、監造人與管理人未確實依照建築法之規範，行政機關及授權行使公權力之人亦未積極執行其職權，則因建築物之使用期限極長，建築物之所有權人、使用人與第三人之生命財產安全則長期處於一個不確定的風險之中，此時，如肇因於公權力的怠於執行無法於事前防範而造成侵害，得否透過國家賠償救濟途徑以主張國家應對其基本權之保護義務？

### 第一項 保護規範理論

近代憲法之制定係以「社會國家二元論」為理論基礎，因此，理念上，在近代憲法體制下，對於國家與社會關係，其所展現出來是區分「國家」與「社會」兩個概念，結果上，就是設定所有國家公權力之行使，均應被限制與規範，才能達到人權保障的目的，具體而言，就是國家公權力之行使，均受憲法上人權(基本權利)規定之限制<sup>115</sup>，國家行為相對人，亦可藉由基本權利的保護，以對抗國家的干預措施，此乃學理上所謂基本權利防禦功能<sup>116</sup>，在社會活動上，法律制度認定其具有自律性質，且推定最終將可達到預定的調和與均衡，國家必須盡可能不加以介入干涉<sup>117</sup>，然而，國家在面對私人間權力衝突時必須考量到任務的「雙面性」<sup>118</sup>。因為在何種情況下必須要保護某一人權利，而去侵害或限制另一人民之權利，乃是一大難題<sup>119</sup>。

保護規範由基本權的保護出發，除了防止來自公權力的侵犯外，經濟、社會、生活條件的確保，也是落實基本權保障不可或缺的條件之一。基本權的功能並非只是作為一種防禦權，於一定條件下，亦賦予人民一定的給付請求權，更是實現基本權理念的一種客觀價值及決定。不過，基本權利給付功能及客觀面向的實踐，屬於立法者的首要任務。基於保障基本權的意旨，立法者對於基本權利的內涵，原得加以形成與界分，並須公平的分配社會資源以及授與行政機關相關權限與任務，進

<sup>114</sup> 胡博硯，同註 107，頁 160

<sup>115</sup> 蕭淑芬，私人間人權侵害與基本權之國家保護義務，月旦法學教室，第 169 期，2016 年 11 月，頁 7

<sup>116</sup> 謝榮堂 周佳宥，論國家保護義務，軍法專刊第 55 卷第 3 期，頁 2

<sup>117</sup> 蕭淑芬，同註 115

<sup>118</sup> 謝榮堂 周佳宥，同註 116

<sup>119</sup> 胡博硯，同註 113，頁 418

而適切地界分私人間的權利義務關係。在此範圍內，人民是否（相對於行政權力）享有公法上權利，即無法直接援引憲法（基本權）規範，而須取決於立法決定，以法律為準據。換言之，為避免侵害立法者的形成自由，公法上權利之存否，仍須先從一般法律的規定予以探求。立法者的任務在於，決定於何種範圍內的人民利益應予法律上保護，並予以型塑成為得以請求行政機關予以保護的公法上權利<sup>120</sup>。

司法院釋字第 469 號解釋則以：「法律規範保障目的之探求，應就具體個案而定，如法律明確規定特定人得享有權利，或對符合法定條件而可得特定之人，授予向行政主體或國家機關為一定作為之請求權者，其規範目的在於保障個人權益，固無疑義；如法律雖係為公共利益或一般國民福祉而設之規定，但就法律之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，可得知亦有保障特定人之意旨時，則個人主張其權益因公務員怠於執行職務而受損害者，即應許其依法請求救濟。」，意即在基本權的主觀防禦面向與客觀保護面向的權利內涵構造上的差異上，同時對應到國家權力的兩種憲法義務—不得恣意干預人民權利之消極義務與合理界分公私利益（確保基本權的事實條件）之積極義務。就前者而言，人民可以直接援引憲法上權利排除來自國家權力之侵犯；就後者而言，原則上應取決於立法決定，除非是屬於人民生存的「最低限度保障」，否則應委諸立法者的政治決定及形成自由以決定之，僅於一定範圍內始存有公法上權利<sup>121</sup>。

通常的情況，國家於授予許可時，並未對第三人之權益產生額外之負擔或迫使其承擔義務，如因國家違法作成許可處分以致損害第三人權益，基於保護規範理論第三人自得行使其主觀公權利，主張國家應承擔國家賠償責任；然無論如何，國家所承擔之保護義務均係就申請人之行為予以判定並履行其預防性之保護任務，並未涉及第三人之權益，自難認定國家之許可行為對第三人之基本權形成「干預」<sup>122</sup>。於此脈絡下，就法律規範性質與適用範圍並對第三人的保護義務上的規範強度是否明確則有探究之必要，就積極面而言，應探求法律規範的保護強度是否足夠，亦即立法者在追求公共利益的同時，是否相應付予行政機關足夠的公權利，以預防危害的發生，即客觀的法規範是否足夠。就消極面而言，則是當第三人受到侵害時，其所受的損害是否為立法者要求國家承擔的保護義務，抑或應由第三人自行與加害者的私權調和，即第三人是否擁有主觀之公權利。

<sup>120</sup> 李建良，保護規範理論之思維與應用—行政法院裁判若干問題舉隅，中央研究院法律學研究所專書，2011年11月，頁262-263

<sup>121</sup> 李建良，同上註，頁262

<sup>122</sup> 楊承燁，論國家之基本權保護義務—以德國憲法法學之發展為中心，國立臺灣大學法律學院法律學系碩士論文，104年7月，頁182

## 第二項 證券交易法法律性質

(主要摘錄自「胡博硯 論證券業監理機關怠於行使職務與國家賠償責任 國立中正大學法學集刊」 內容)

### 第一款 立法目的

依據證券交易法第一條的規定，證券交易的立法目的乃是在於發展國民經濟，並保障投資。同法第三條則規定證券交易之主管機關為行政院金融監督管理委員會，第六條則規定有價證券，指政府債券、公司股票、公司債券及經主管機關核定。以此觀之，證券交易法是否可認為屬保護一般投資人財產權保障之規定？實務上，法院<sup>123</sup>均肯認投資者以保護規範理論，針對主管機關處分對第三人保障之意旨提起訴訟，以此，似可認為證券交易法具有保護規範之性質。

然而學者則指出，發展國民經濟與保障投資，雖然都是立法之目的，但保障投資實為發展國民經濟的前提，就方法上來說，其具體的保障設施分別為，促進企業內容之公開，對不法行為的處罰以及給予投資人救濟的機會也是保障投資的具體措施，前者如對於財務報表為虛偽記載者應負刑事責任，而後者例如對於短線交易之不法所得，投資人得主張行使歸入權<sup>124</sup>。從而，證券交易法與其他公共經濟法的性質都是屬於警察法的特別領域。在特別情況下，國家應該積極介入；特別是在危害個人生命、身體、自由與財產權時。而證券交易法在此情況之下，似乎應視為保護規範。雖然如此，然而是否得因此以為主管機關怠於行使職務，仍有討論之空間。主管機關在此顯然仍有裁量之空間，已決定其是否介入，或者是如何介入公司之經營。據此必須是要視個別情況，始能判斷之。而其最後之結局，往往未能如投資人之所願。但是是否僅從立法目的之判斷，即可推論出證券交易法賦予了投資人主觀公權利，得據此請求主管機關為特定之監督管理行為，似乎尚待討論<sup>125</sup>。

### 第二款 監管措施

另外從監管措施來分析，證券的發行由 77 年修法前的實質審核制修正為審查與申報並行，再於 95 年將證券交易法第 17 條及第 22 條的規定與修正與廢除後，已經將主管機關由投資者守護神角色，轉換為單純的監督義務的申報制，縱使主管機關仍需審查申報資料是否屬實，及合於法定要件之義務<sup>126</sup>。另一方面，證券交易法則賦予主管機關於必要情

<sup>123</sup> 臺灣臺北地方法院 99 年度金字第 15 號民事判決，臺北高等行政法院 101 年度訴字第 4 號判決

<sup>124</sup> 陳春山，「證券交易法論」，台北，五南書局，九版，2008 年，頁 4，歸入權係依「發行股票公司董事、監察人、經理人或持有公司股份超過百分之十之股東，對公司之上市股票，於取得後六個月內再行賣出，或於賣出後六個月內再行買進，因而獲得利益者，公司應請求將其利益歸於公司。」

<sup>125</sup> 胡博硯，同註 104，頁 163

<sup>126</sup> 胡博硯，同註 104，頁 165



況下，對於證券發行公司業、財務狀況有檢查的權利，證券交易法第 38 條第 2 項規定有價證券發行後，主管機關得隨時命令發行人提出財務、業務報告或直接檢查財務、業務狀況。38 條之 1 第 1 項則規定主管機關認為必要時，得隨時指定會計師、律師、工程師或其他專門職業或技術人員，檢查發行人、證券承銷商或其他關係人之財務、業務狀況及有關書表、帳冊，並向主管機關提出報告或表示意見，其費用由被檢查人負擔。學者在此則認為本條項受委託之人以專門職業技術人員執行帳務查核就性質上乃是受委託行使公權力<sup>127</sup>，除依證券交易法之規定外，行政程序法之規範也應遵守<sup>128</sup>。學者最後從整理證券交易法第 38(發行保護措施)、38 條之 1(行政檢查權)、39 條(發行人不合法之處罰)後認為此種監督管理措施乃是一種對於私法自治行為的干預。其目的在於保護資訊不對稱的當事人。基此，若有不合法令之情況則主管機關應以介入，然而立法者在此有其自由形成空間，只要可以滿足國家保護義務下最低保護要求即可。據此，無法直接從國家保護義務下論證是否為保護規範。事實上，即使國家採行監理措施，僅能促使證券商不為違法之行為，不代表投資人即可獲利，在市場經濟下個人應對自我投資行為負責為必然之理，投資失利的可能行交由國家承擔顯然不合理<sup>129</sup>。

### 第三款 實務見解

2008 年 9 月 15 日雷曼兄弟宣告破產導致金融業出現鉅額虧損，連帶倒致國內發行國際連動債之投資人虧損，受害人組成社團法人台灣連動債受害人權益促進會即主張案涉及之銀行法、證券交易法及證券投資信託及顧問法暨其授權訂定之相關規則，應均屬保護規範之範疇，主張金管會應依國家賠償法及民法相關規定賠償 2 億餘元，且各銀行應依證券交易法、外國發行人募集與發行有價證券處理準則、證券投資信託及顧問法、信託業法及民法等相關規定連帶負賠償責任。

台灣台北地方法院則認為：本件被告金管會等主張：決定以信託法制或以證券交易法制作為管理金融機構受託投資連動債之妥適法源，乃金融監理政策之選擇，為金管會等之法定職權，被告金管會等有裁量權限，而原告今未能證明被告金管會等所屬公務員有核定連動債為證券交易法之有價證券以為管理連動債之作為義務，且已無不作為之裁量餘地，原告之主張即非有據，原告請求依據國家賠償責任並無理由等語，應堪採信。另由證券交易法第 6 條第 1 項賦予主管機關審酌衡量判斷之範圍，主管機關自當本於國家經濟財務之監管職責，就各該有價證券類型及效果審酌後，決定是否核定成為適用證券交易法之有價證券，而此

<sup>127</sup> 胡博硯，同註 104，頁 165

<sup>128</sup> 法務部(90)法律字第 023559 號函

<sup>129</sup> 胡博硯，同註 104，頁 165

程序之審酌，即與司法院釋字第 469 號解釋文之「法律規定之內容…目的係為保護人民生命、身體及財產等法益，且法律對主管機關應執行職務行使公權力之事項規定明確，該管機關公務員依此規定對可得特定之人所負作為義務已無不作為之裁量餘地」之要件，並不相符合，已甚明確，應堪認定，因此，被告金管會等主張：銀行業受託投資連動債係適用信託業相關法令，原告未具體指摘有何法律使被告金管會等負有明確作為義務且已無不作為之裁量權限，被告金管會等即無必須依證交法第 6 條規定核定連動債為證交法之有價證券之義務存在，原告不能僅依照其自己對金融政策之個人意見，即限定被告金管會等依法授權之認定，基此進而主張會怠於執行職務之違法不作為，並非有據等語，應堪採信<sup>130</sup>。法院的看法顯然認為縱使法律賦予第三人主觀公權利之保護規範得以提起國家賠償之訴訟，然該主觀公權利仍應尊重立法者之形成自由，僅在一定的範圍(即影響經濟秩序導致公共利益失衡)下方得以主張，亦即法規範賦予主管機關於此等投資行為之法規適用判斷及審查裁量權，並非第三人得以任意主張侵害其基本權。

### 第三項 建築法法律性質

#### 第一款 法律結構

建築法第一條明定，建築法之立法目的為建築管理，以維護公共安全、公共交通、公共衛生及增進市容觀瞻，此一概括性規定是否即可認為建築法的立法以公共安全為其首要考量。抑或只是行政法立法上的原則揭示<sup>131</sup>？司法院釋字第 469 號則認為，法律明確規定特定人得享有權利，或對符合法定條件而可得特定之人，授予向行政主體或國家機關為一定作為之請求權者，其規範目的在於保障個人權益，固無疑義；如法律雖係為公共利益或一般國民福祉而設之規定，但就法律之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷。建築法為乃為公共利益而設，怠無疑義，然是否兼具有保障特定人之意旨？

依建築法規範圍而言，舉凡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。均屬建築法規範圍內之建築物(建築法第 4 條)，未經建築主管機關申請之審查許可並發給執照，不得擅自建造或使用或拆除(建築法第 25 條)，違反者除處以一定之罰鍰外必要時並得拆除該建築物(建築法第 86 條)。

<sup>130</sup> 臺灣臺北地方法院 99 年度金字第 15 號 103 年 08 月 12 日民事判決

<sup>131</sup> 「建築法第 1 條指出整部建築法係為維護公共安全、公共交通及公共衛生而設，實乃我國行政法第 1 條通常揭示「公益原則」，實難認為其文義中得以察知有任何條文有保護特定人民之意旨，且此一論述若得以成立，則似乎一切之行政法規均得以引申出「保護規範」。如此解釋是否妥適，並非無疑。」，白友桂 孫斌，同註 96，頁 71

建築物依使用密度再分為一般建築物與供公眾使用之建築物<sup>132</sup>，在設計審查、施工管理與使用執照請領等各階段，一般建築物均由建築師簽證負責，供公眾使用之建築物針對結構安全與消防安全與設備在規範強度上則較一般建築物更高(如建築法第34條規定於結構、設備均需由專業工業技師簽證，請領使用執照時主管建築機關應會同消防主管機關檢查其消防設備，合格後方得發給使用執照)。

在使用階段則所有建築物之有權人、使用人應維護建築物合法使用與其構造及設備安全，且主管建築機關對於建築物得隨時派員檢查其有關公共安全與公共衛生之構造與設備。供公眾使用之建築物需定期由定期委託中央主管建築機關認可之專業機構或人員檢查簽證，其檢查簽證結果應向當地主管建築機關申報(建築法第77條第2項)，違反者，必要時並停止供水供電、封閉或命其於期限內自行拆除，恢復原狀或強制拆除(建築法第91條)。另外，所有建築物依核准施工圖說施工，各必須勘驗項目並依規定經施工階段勘驗並施工完成後，報請建築主管機關檢查合格後方得使用，未取得使用執照前，不得接水接電與使用(建築法第73條)。

132建築法第五條所稱供公眾使用之建築物，為供公眾工作、營業、居住、遊覽、娛樂、及其他供公眾使用之建築物，其範圍如下；同一建築物供二種以上不同之用途使用時，應依各該使用之樓地板面積按本範圍認定之：

- 一、戲院、電影院、演藝場。
- 二、舞廳(場)、歌廳、夜總會、俱樂部、加以區隔或包廂式觀光(視聽)理髮(理容)場所。
- 三、酒家、酒吧、酒店、酒館。
- 四、保齡球館、遊藝場、室內兒童樂園、室內溜冰場、室內游泳場、室內撞球場、體育館、說書場、育樂中心、視聽伴唱遊藝場所、錄影節目帶播映場所、健身中心、技擊館、總樓地板面積二百平方公尺以上之資訊休閒服務場所。
- 五、旅館類、總樓地板面積在五百平方公尺以上之寄宿舍。
- 六、總樓地板面積在五百平方公尺以上之市場、百貨商場、超級市場、休閒農場遊客休憩分區內之農產品與農村文物展示(售)及教育解說中心。
- 七、總樓地板面積在三百平方公尺以上之餐廳、咖啡廳、茶室、食堂。
- 八、公共浴室、三溫暖場所。
- 九、博物館、美術館、資料館、圖書館、陳列館、水族館、集會堂(場)。
- 十、寺廟、教堂(會)、宗祠(祠堂)。
- 十一、電影(電視)攝影廠(棚)。
- 十二、醫院、療養院、兒童及少年安置教養機構、老人福利機構之長期照護機構、安養機構(設於地面一層面積超過五百平方公尺或設於二層至五層之任一層面積超過三百平方公尺或設於六層以上之樓層者)、身心障礙福利機構、護理機構、住宿型精神復健機構。
- 十三、銀行、合作社、郵局、電信局營業所、電力公司營業所、自來水營業所、瓦斯公司營業所、證券交易場所。
- 十四、總樓地板面積在五百平方公尺以上之一般行政機關及公私團體辦公廳、農漁會營業所。
- 十五、總樓地板面積在三百平方公尺以上之倉庫、汽車庫、修車場。
- 十六、托兒所、幼稚園、小學、中學、大專院校、補習學校、供學童使用之補習班、課後托育中心、總樓地板面積在二百平方公尺以上之補習班及訓練班。
- 十七、都市計畫內使用電力(包括電熱)在三十七點五千瓦以上或其作業廠房之樓地板面積合計在二百平方公尺以上之工廠及休閒農場遊客休憩分區內總樓地板面積在二百平方公尺以上之自產農產品加工(釀造)廠、都市計畫外使用電力(包括電熱)在七十五千瓦以上或其作業廠房之樓地板面積合計在五百平方公尺以上之工廠及休閒農場遊客休憩分區內總樓地板面積在五百平方公尺以上之自產農產品加工(釀造)廠。
- 十八、車站、航空站、加油(氣)站。
- 十九、殯儀館、納骨堂(塔)。
- 二十、六層以上之集合住宅(公寓)。
- 二十一、總樓地板面積在三百平方公尺以上之屠宰場。
- 二十二、其他經中央主管建築機關指定者。

## 第二款 適用對象

另外就適用對象而言，則可分為行政處分之相對人及行政處分以外之第三人兩類，建築物之由起造人提出申請，然而，原則上起造人對於建築的設計、施工屬相對專業知識不足之人，理論上，起造人對於建築物的安全控制上並無控制能力。然事實上，建築物由起造人出資興建，為授益行政處分之相對人，亦同時為風險製造者，起造人則應負其行為責任透過民事委任契約共同與設計建築師、設計專門職業技師與承造人共同負責建築物的公共安全，故建築法規定，建築物由建築師設計由營造廠施工，即國家透過授予起造人開發利益同時限制起造人負擔須公共安全責任不得損害其他第三人，起造人透過國家許可以獲得開發利益並負擔由其自由選任委託專業人員的費用以達成公共安全的要求，在專業設計人員受民事契約的委任下，本應負擔民事契約責任，其所承擔的是建築法第 13 條的設計責任。起造人如其委任專業人員違反法規而侵害起造人之權利，則應透過民事契約求償。在此，與其說國家需承擔起造人無保障建築安全之專業知識的國家責任毋寧說是起造人應透過與專業人員共同遵守建築法義務負擔建築安全的第一階段自己責任，故起造人不得主張因建築物之公共安全取決於專業人員之簽證，起造人屬公共利益保護之三人而尋求國家之保護。

另外針對行政處分相對人外之第三人而言，建築法第 26 條則規定：「建築物起造人、或設計人、或監造人、或承造人，如有侵害他人財產，或肇致危險或傷害他人時，應視其情形，分別依法負其責任。」，以此條文設計，起造人應負擔是建築物合於建築規範之責，然而，因為資訊的不對等性差異過大，起造人以外之第三人(如：購屋者、租屋者、使用者…)而言，本條係基於侵權行為之民事責任，侵權行為固由起造人、或設計人、或監造人、或承造人所造成，然是否即免除國家之保護義務，則不無疑問。原則上，因第三人信賴國家已核發合法之建築執照，應可達到通常之使用目的與安全保障，且於設計與興建過程，均無法參與，其所憑藉的乃是國家會合法的管制建築物的安全性、合法性與使用性，以此而論，建築物之承受人或第三人，如因經國家許可之行政處分而受有損害，且係肇因於國家透過專業職業人員工程技術事項之簽證失敗，在專門職業人員參與建築法的簽證行為，屬受委託行使公權力之人的情況下，此時，國家自應承擔建築法保障建築物安全之第二階段審查責任，因該損害係因受委託行使公權力之人怠於行使公權力所造成，第三人所受之損害則屬侵權行為與國家責任競合之情況，第三人自得依其最有利之狀況求償。

## 第三款 規範目的

最後就建築法之規範目的而論，則可分為違章建築與合法申請之建

築物，建築法管制密度極高，依建築物之定義幾乎所有土地上之定著物均納入建築法之規範，甚至於未依建築法合法申請建築之建築物，依建築法第九十七條之二授權規定訂定「違章建築處理辦法」加以規範拆除，僅於對公共安全無疑慮之部份，得依該辦法第11條之1規定於不影響公共安全者，由當地主管建築機關分類分期予以列管拆除之緩拆處分。可以看出，建築法以建築物之公共安全為主要之考量，其公共利益的管制要求與強度亦非常鮮明。違章建築如有公共安全之疑慮時，雖其未經合法申請，未經國家之審核及管制，仍在國家的管制範圍內，則應認為建築主管機關應積極處理，其裁量權應屬限縮至零的狀況，則應認為有保護規範之適用。

而一般經合法申請之建築物在經過設計、施工後其使用年限一般均為長時間的使用，且建築物的價值上均屬於民眾的主要財產及生活、工作上之必要設備，建築物在使用上功能與型態(如：住宅與商業使用，仍需取決於政府都市計畫之土地使用管制密度)的變動性極小，在建築管理上，如何確保在建築物建造完成後對於公共安全的侵害性最小與合於一般使用之功能則為其主要考量之項目，建築法及其授權訂定之建築技術規則及相關之結構安全與設備之設計規範(依建築技術規則授權訂定)的規範項目眾多而繁雜，然其規範主要均以建築物符合其生命周期安全使用的最低要求為其管制原則，其保護建築公共安全性質強烈，重點在於，對於所有權人或使用人而言，係因保障公共安全措施因而取得之反射利益?抑或屬保護規範之對象?在此，本文認為，就個人生命、財產權部份，建築之建築物之安全性與財產權性質係所有權人與使用人以個人經濟上的付出取得相對應之建築物財產權並同時成就公共安全與個人生命、財產權之確保，基此，國家如怠於執行職務違法核發建築執照而損害個人生命時，應屬保護規範之對象。同時，個人財產權減損與滅失部份，亦應屬國家保護範圍，然如國家可透過放寬相關管制而重新調和財產權之分配則屬國家社會救助行政措施，保護規範則應可限縮至填補社會救助不足之範圍<sup>133</sup>。

#### 第四款 實務見解

對於建築法關於保護規範理論之適用在臺灣臺中地方法院民事判決九十年重國字第五號有詳細的分析，該國賠起訴案件，起因於受委託

<sup>133</sup> 類推公證法修法理由 司法院函立法院議案關係文書 中華民國八十五年四月十五日 (八五)院台廳民三字第〇七二八二號「民間之公證人自行收取法定報酬並參加責任保險，與一般公務員不同，如因違反職務上之義務致他人受損害，固不應全由國家負賠償責任。但因其具有最廣義公務員身分，所從事者又為公共事務，為充分保障當事人權益，並使主管機關對民間之公證人善盡監督責任，於被害人不能依雙重之責任保險或其他方法獲得足額賠償或補償時，應由國家適時介入，負擔補充賠償責任。故明定於此種情形下，由國家負有條件之賠償責任，被害人得依國家賠償法所定程序，請求國家賠償(第六十九條第二項、第四項)。

行使公權力之建築師進行施工必要項目勘驗，因怠於執行職務，導致該建物施工未符合建築法規，於 921 大地震時無法發揮建築物應有之強度倒塌，造成該集合建築物買受人財產減失認為若主管機關如確實勘驗及督導建商按圖施作，則依一般經驗法則判斷，當可降低損害之發生，而不致生如本件房屋全損之結果，從而本件損害之發生與被告所屬機關公務員怠於執行職務之不作為間，即有相當因果關係，被告怠於執行職務，釀成本件災害，被告應依國家賠償法第 2 條後段規定負國家賠償責任。

本案最主要的兩個癥結點在於，建築師之必要項目施工勘驗行為是否屬授權行使公權力之人？繼之，則是建築法對於第三人之損害是否有保障義務，即建築法是否具有保護規範性質？建築師之施工勘驗是否屬授權行使公權力之人，本論文在第三章第 3.2 小節已有詳細論述，本處不再贅述，此小節則針對實務對於建築法保護規範性質加以整理。本案判決文中引述司法院釋字第 469 號解釋之保護規範理論，認為公務員之監造人勘驗審查職務，不僅係為公共利益或一般國民福祉而設，並寓有保障前揭人民生命、身體及財產等法益之意旨，由此可見上開法定受委託職務內容具有與第三者之關聯性，而非僅係賦與行政機關推行公共政策之權限，不能謂建築物使用者僅反射利益受影響而已，且因上開法規對於視同公務員之監造人應執行職務行使公權力（即勘驗義務）之階段、項目規定明確，監造人毫無不作為之裁量餘地（監造人就勘驗義務之實施，依法本即未享有裁量權，在具體個案中自無須審酌人民權益所受侵害之危險迫切程度、公務員對於損害之發生是否可得預見、侵害之防止是否須仰賴公權力之行使始可達成目的而非個人之努力可能避免等因素，致有無裁量權收縮至零之情事）。執此，若系爭建物之監造人，因故意或過失怠於執行上開勘驗義務，因而致建築物所有權人即原告之權利受損者，參照司法院釋字第 469 號解釋意旨，即得請求主管機關即被告負國家賠償責任<sup>134</sup>，另外，在此，法院則肯認建築法所規定的行政管制措施，具有與第三者之關聯性，且在維護建築物安全的法律目的下，具有寓有保障人民生命、身體及財產等法益之意旨，而認為公務員及授權行使公權力之人如有怠於執行職務，即有國家賠償法之適用，亦即建築法具有保護規範性質<sup>135</sup>。

<sup>134</sup> 臺灣臺中地方法院九十年度重國字第五號民事判決 頁 19

<sup>135</sup> 然而，本案經行政機關不服判決結果上訴高等法院台中分院後，高等法院台中分院引用學者黃啟禎之見解認為建築師之勘驗行為係建築師受起造人之契約委任之監造行為非屬授權行使公權力之人，而判決該建築之所有權人敗訴，此後本案建集在最高法院與高等法院間上訴發回更審間來回(各五次)，而其主要的爭議點則在建築師之勘驗行為究屬公權力之行使與否之法律地位有不同的見解，對於建築法與保護規範理論之關係則未見論述，則頗有遺憾。最終，最高法院 102 年台上字 001187 號判決中以建築師尚非受委託行使公權力之人，其於系爭建物施工過程中怠於執行勘驗及查核之過失行為，亦無國家賠償法第四條第一項規定之適用，全案終告確定。

另外，臺灣板橋地方法院民事判決八十七年度重國字第一號(林肯大郡案)、臺灣臺北地方法院民事判決九十年重國字第一二號(東星大樓案)，最高法院民事判決九十五年台上字第六五號(「林肯大郡」案)，法院亦均肯認「建築法」中有關建築證照之審查、核發、取締、執行等規定，係屬法定「危險防止或危險處理」之行政職務，用以增進國民生活之安全保障，故由法律規範保障目的以觀，其雖係為公共利益或一般國民福祉而設之規定，但就法律之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，其亦寓有保障建築物使用者之生命、身體及財產安全之意旨。上開「危險防止或危險管理」之行政職務顯然具有「第三者關聯性」<sup>136</sup>。

法院的看法顯然認為建築法律賦予第三人主觀公權利之保護規範得以提起國家賠償之訴訟，然對於建築簽證的法律地位之見解不同則影響第三人主張侵害其基本權時，影響法院判決最主要的問題點，因建築簽證如屬委託公權力之行使，則建築簽證者未確實審認設計資料與施工勘驗則有委託行使公權力之人怠於行使公權力而有國家賠償法第2條第2項後段之適用，反之，縱使建築法具有保護第三人之危險防止與管理之性質，然因無得行使公權力之人怠於行使公權力，則無國家賠償之適用<sup>137</sup>，亦為形成國家責任空洞化之主要原因。

#### 第四項 建築設計與財務報表編制行政法規比較

在證券交易市場上，公開上市公司的財務報告，往往是投資者對於公司經營狀況、未來發展與投資價值等的重要資料<sup>138</sup>，為了健全證券交易市場及確保證券交易的公平，我國的證券交易法沿襲著公開揭露，禁止欺騙的資本市場重要原則<sup>139</sup>。財務報告的編製是屬於專業領域的事務，證券交易法第14條第4項即規定簽署財務報告之會計主管需經一定的專業條件，然而在基於會計主任係受雇於發行人，如何保證其遵守專業的要求具實的表現公司的財務狀況？以維繫交易的公平性。

在建築法的管理上，建築師係基於私契約受雇於起造人，進行建築物設計、監造等以形塑整體建築物的價值，並同時兼負維護公共安全的需求，就整體建築法的架構，則以公共安全的需求為主軸下，提供建築師有最大的空間以創造起造人的利益，同時實踐建築師的專業素養，使建築物可以符合起造人的使用需求，同時展現建築的文化、藝術與建築市場價值。

兩者在法律體系定位，固有其基本上不同之處，然而在國家的管制手段上，亦有其相似的地方，如何在維持經濟市場的交易公平，與建築

<sup>136</sup> 臺灣板橋地方法院民事判決 八十七年度重國字第一號 頁 30

<sup>137</sup> 同註 135

<sup>138</sup> 洪令家，論證券交易法財報不實之刑事責任，中正財經法學第十二期 2016年1月，頁 125

<sup>139</sup> 賴英照，最新證券交易法解析，第三版，元照出版有限公司，2014年2月

物的公共安全上，國家適時的介入固有其必要，但如何維持最小管制與最大效益間的平衡，在公開上市公司的財務報告階段與建築設計階段，在透過兩個不同法體系下規範方法的比較下，是否可以有相互借鏡的地方，則為本論文在比較兩個不同性質法律管制手段，所欲達成的目的。

### 第一款 證券交易法規定上市公司年度財務報告

企業內容公開制度乃是證券交易法的立法大原則之一，即規範證券市場上公開發行有價證券公司之資訊揭露規定，另在證券市場上與投資人自己責任的原則上，證券交易法的法制管理設計上，即在於企業資訊的提供，使證券市場上買賣有價證券的投資人，得以形成合理的投資判斷為其首要任務<sup>140</sup>，依證券交易法第14條第3項規定，上市公司之財務報告應由公司董事長、經理人及會計主管簽名蓋章，其中關於會計主管之資格條件及持續專業進修時數規定則於同條第4項授權主管機關訂定。會計主管在此，則為上市公司財務報告是否符合會計準則與確實反應公司經營狀況第一道防線的把關者；然而，此一道防線，同時也是壓力最大之防線，因為會計主管身為發行人的職員，董事會與經理人在業務上對其有指揮之權力，當發行人的董事長或經理人基於不同原因，希望對外有所「修飾」發行人狀況時，就不得不仰賴具備編輯財務報告表專業的財務經理、會計主管對於財務報表加以「修飾」<sup>141</sup>，對於財務報告不實的民、刑事責任，在研究上樣態頗多，研究成果亦豐。民、刑事責任非本論文討論的重點，暫不予討論。而在行政管理上，財報不實主管機關金融監督管理委員會應如何因應，依現行規定，未能真實呈現發行人財務報告，與證券交易法的公開揭露原則違背時，除了可能被認定是「不依規定製作」主管機關所要求的文件而被處以行政罰鍰<sup>142</sup>，另外則有證券交易法的規定的刑事制裁<sup>143</sup>。

從以上分析可知，在基於證券交易市場及投資人自我責任下，發行人及其會計主管對於其編製與簽認的財務報告如有不實，基本上仍以負擔民、刑事責任為主，縱然主管機關得以「不依規定製作」裁罰，在行政罰法與刑法的競合下，仍以刑事處罰為主，行政罰則在情節輕微而未受刑事處罰的情形下方有行政罰的適用。

<sup>140</sup> 廖大穎，財報不實與會計師賠償投資人損害的因果-觀察臺灣高等法院 102 年度金上字第 2 號民事判決的詐欺市場理論看法，月旦裁判時報 2017 年 2 月(NO.56)，頁 43

<sup>141</sup> 洪令家，同註 138，頁 127

<sup>142</sup> 證券交易法第 178 條第 1 項第 4 款：四、發行人、公開收購人、證券商、證券商同業公會、證券交易所或第十八條第一項所定之事業，於依本法或主管機關基於本法所發布之命令規定之帳簿、表冊、傳票、財務報告或其他有關業務之文件，不依規定製作、申報、公告、備置或保存。主管機關得依同條第 2 項規定：有前項第二款至第七款規定情事之一，主管機關除依前項規定處罰鍰外，並應令其限期辦理；屆期仍不辦理者，得繼續限期令其辦理，並按次各處新臺幣四十八萬元以上四百八十萬元以下罰鍰，至辦理為止。

<sup>143</sup> 洪令家，同註 138，頁 128



## 第二款 建築設計

一個完整建築設計包含了以下幾個部分：(1)建築形態與使用者需求(2)建築結構設計(3)建築消防設計(4)建築設備設計(5)都市景觀

在目前建築法的規範上，建築法第 13 條第 1 項所規定之設計責任，其目的在確保建築師等專門職業人員於執行業務時，由法律設定其相對於職業專業性、獨立性與公益性的國家功能得以實現，故其設計行為係以遵守公法上義務為其出發點，透過私法契約約定，建築師在接受起造人的委託下，根據起造人的使用(開發)需求與期程下，針對建築物提出其設計模型後，再交由各個專業領域下的專業技師就其專業部份提出設計內容，由建築師做最後的彙整下，依建築法的規定由起造人與建築師共同向主管機關提出申請。設計內容直接影響起造人的興建成本與需求，對於委任契約與公益要求的違反，設計者承擔主要為私法契約責任與自己執業責任，即屬民刑事責任，在民事責任上大致可分為兩類：第一類即建築師與委託人間即為契約責任；第二類則是建築師與買受人或第三人間之關係即為侵權行為責任。刑事責任則主要為業務過失與未依建築成規罪章論處。

而建築法第 26 條第 2 項規定：建築物起造人、或設計人、或監造人、或承造人，如有侵害他人財產，或肇致危險或傷害他人時，應視其情形，分別依法負其責任。本項規定如參酌第 1 項之規定建築機關依本法規定核發之執照，僅為對申請建造、使用或拆除之許可。係規範於建築法第二章建築許可，此法文之立法目的，應認為只是針對第三人受有損害，強調縱使經過建築主管機關之建築審查與許可，亦不免除加害人(起造人、或設計人、或監造人、或承造人)民事法上之侵權行為責任而已<sup>144</sup>，仍應回歸建築法第 13 條之民事責任，亦即由設計者就設計內容負全責。

然而建築實務上，建築師設計之報酬係由起造人負擔，建築師與專業技師在設計過程中是否能保有其獨立自主性，則頗有疑慮。在行政管理上，主要則透過建照執照抽查配合建築師法與技師法的懲戒為主<sup>145</sup>，建築法對於設計建築師與專業工業技師於違反設計行政管制之行政責任則無相關處罰規定。

<sup>144</sup> 建築法民國 57 年 6 月 17 日臺五十七內字第四七八六號函立法院提案關係文書立法理由：「增訂建築物經建造使用或拆除之許可後，起造人、設計人、監造人及承造人所應負之責任：以往建築物發生問題，負責設計之建築師起造人、承造人、往往藉口業經主管建築機關審核為由，將一切責任議過他人。因而特增訂「主管建築機關依本法規定所核發執照，乃為對申請建造，使用或拆除之許可，其有侵害他人財產或肇致危險或傷害他人時，自應由起造人、設計人、監造人、承造人分別負其責任」。」

<sup>145</sup> 未按建築師法第 17 條前段規定：建築師受委託設計之圖樣、說明書及其他書件，應合於建築法及基於建築法所發布之建築技術規則、建築管理規則及其他有關法令之規定。依建築師法第 45 條第 1 項第四款得處以應予警告、申誡或停止執行業務或廢止開業證書。之懲戒處分。

## 第五項 建築設計簽證與財務報表簽證行政法規比較

財務簽證的制度源自於美國 30 年代，因證券交易法的施行，為確保上市公司的財務的正確性，有效達成查核的目的，面對發展快速的商業活動，政府在聘用大量人力查核與交由民間專業人士代替政府查核的選擇下，採用民間專業人士來進行而發展出來。在相同的理由下，現代政府在避免對民間事務過度干涉同時為減少政府財政人力支出與兼顧行政效率提昇，在行政管制上逐步引入專業簽證制度來代替政府達成其施政目的，而使會計簽證行為具有某種程度的公權力性格。

會計專業簽證者在基於法律的規定下，與委託人簽訂私法契約<sup>146</sup>下對於資訊不對稱性、交易日趨複雜、資料量太大、利益衝突與專業特性下所簽證的事項，基於其專業知識與一般市場準則下，必需在獨立不受干擾的情況下對其簽證事項正確的表達其簽證意見，使得經簽證事項可以真實反應簽證事項的正確性，在資訊公開後，可以讓一般民眾與委託人均對其簽證意見產生確信，繼而根據簽證意見進行其商業行為而產生簽證的自由性<sup>147</sup>。

對於財務報表編製與建築設計而言，財務報表的編製者與建築案件設計者，原則上均是基於其專業知識在遵守公法上的義務的業務執行行為，而「簽證」乃是針對上述的行為的審查，以避免第一線業務執行者，受制於業務上的受聘雇人、受委託人身份而違背其法令義務，做出與法令規定相違背的業務行為，而侵害第三人的權利，同時基於法令所授與執行簽證業務的權力，以確保簽證事項並不受委託人之影響，賦予簽證資訊公信力及可靠性，以達到專業簽證的獨立性。同時獨立性之本質，除其精神上實質之獨立性外，其外在形式上之獨立立場更是重要<sup>148</sup>，此亦為簽證重要的特性，建築簽證在簽證的法律地位與意義上與會計簽證並無差異，其根本的差異仍在法律的規範目的不同與執行程序上的差異，而其執行則需仰賴專門職業人員在職業上的主觀自我規範與客觀的法制度要求。

### 第一款 證券交易法規定上市公司年度財務報告簽證

依證券交易法第 36 條之規定，上市公司依法應公告及向主管機關申報之財務報告共分兩類，分為季報與年報，季報則於會計年度第一季、第二季及第三季終了後四十五日內，公告並申報經會計師核閱及提報董

<sup>146</sup> 對於會計師與建築師受委託的契約定性，通常有委任契約與承攬契約兩說。

<sup>147</sup> 關於專門職業人員執業之自由性請參閱本論文第 3 章

<sup>148</sup> 會計師職業道德規範公報第十號 第四條 財務報表之查核或核關係提供廣泛潛在之報表使用者高度或中度但非絕對之確信，會計師除維持實質上之獨立性外，其形式上之獨立更顯重要。前段 民國九十二年五月十三日職業道德委員會第十二次會議 民國九十二年五月十六日第五屆第卅二次理事會議通過

事會之財務報告。年報則於會計年度終了後三個月內，公告並申報經會計師查核簽證、董事會通過及監察人承認之年度財務報告。會計師辦理第三十六條財務報告之查核簽證，需經主管機關之核准；會計師辦理查核簽證，除簽證程序上應遵守會計師法<sup>149</sup>及其他法律規定，並負其民刑事責任外，會計師辦理簽證，如有發生錯誤或疏漏者，主管機關得視情節之輕重，為左列處分：一、警告。二、停止其二年以內辦理本法所定之簽證。三、撤銷簽證之核准。(證券交易法第37條參照)

會計師法第11條第2項規定，會計師受託查核簽證財務報表，除法律另有規定者外，依主管機關所定查核簽證規則辦理，另依證券交易法施行細則第6條之規定：季財務報告應載明核閱會計師姓名及核閱報告所特別敘明事項。年度財務報告應載明查核會計師姓名及其查核意見為「無保留意見」、「修正式無保留意見」、「保留意見」、「無法表示意見」或「否定意見」之字樣；其非屬「無保留意見」查核報告者，並應載明其理由，其他如會計師法第46-49條之簽證應遵守事項之規定。

會計師查核簽證規定主要依照會計師查核簽證財務報表規則及財團法人中華民國會計研究發展基金會審計準則委員會制定之審計準則公報辦理。會計師查核簽證財務報表規則第20條則詳細規定查核程序，審計準則公報中則規定，財務報表查核之目的，係會計師對財務報表是否按一般公認會計原則編製，並基於重大性之考量，對財務報表是否允當表達表示其意見，提供之高度但非絕對之確信，此項確信在審查報告中以積極之文字表達<sup>150</sup>。

## 第二款 建築設計簽證

依建築法第34條規定，設計簽證分為兩部份，其中由建築師簽證係建築技術規則關於建築物使用規定，如：(1)涉及公共安全、公共交通、公共衛生、市容觀瞻。(2)易生爭議(高層、陽台、雨遮、日照、採光、)。(3)不可回朔(高度比、深度比……)。(4)容積檢討(機電空間、構造、地下室)。(5)停車空間(淨空間、高層緩衝)。(6)停車空間(淨空間、高層緩衝)。等項目由建築師簽證負責，另外則是有關建築物結構與設備，由專業技師辦理建築物結構與設備專業工程簽證<sup>151</sup>。

<sup>149</sup> 會計師法第四章，業務及責任

<sup>150</sup> 俞力華，同註59，頁1519

<sup>151</sup> 建築法第34條第1項：直轄市、縣(市)(局)主管建築機關審查或鑑定建築物工程圖樣及說明書，應就規定項目為之，其餘項目由建築師或建築師及專業工業技師依本法規定簽證負責。對於特殊結構或設備之建築物並得委託或指定具有該項學識及經驗之專家或機關、團體為之；其委託或指定之審查或鑑定費用由起造人負擔。

建築物結構及設備則依技師法(以下簡稱本法)第十三條第三項規定訂定之「建築物結構與設備專業工程技師簽證規則。」規定由專門職業技師辦理。

另依建築法第13條規定：「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

## 第一目 建築設計簽證

建築設計簽證，依現行規定則是依建築法第 34 條第 1 項之規定，除規定項目以外均由建築師簽證負責，依建築法的規範架構而言，本條規範目的與範圍應與建築法第 13 條第 1 項有所區別，前者屬建照執照准駁的行政審查責任，後者則屬設計者的設計直接責任。然而建築法並未區分簽證建築師與設計建築師，現行建築實務均由設計建築師自行簽證<sup>152</sup>，即自行設計自行審查簽證。另外，建築師於執行簽證業務是否應完成一定的訓練時數後(經建築主管機關就建築法規審查之教育訓練)，方得為之，亦無相應之規定，依現行建築法對於建築設計之簽證，似乎僅為設計建築師對於設計內容的自我審查後再由主管機關核發建照執照，在簽證規則上則不若會計師簽證有國際標準與簽證規則可資適用，故在簽證行為僅能仰賴各建築師之個人主觀的觀念與知識，則較欠缺一個客觀的審查流程與標準。

另外，因建築法與建築師法 73 修法時，並未同步增加簽證不實的處罰規定，現行建築師的懲戒均是混淆設計責任與簽證責任而以建築師法第 17、18 條予以懲戒，對於簽證不實則無相應之規定。

## 第二目 建築結構與設備簽證

依現行建築法之規定，五層以上供公眾使用之建築物需交由依法登記開業之專業工業技師負責辦理。且辦理之專業技師依照建築物結構與設備專業工程技師簽證規則第 4 條<sup>153</sup>之規定需檢附相關資料，經中央主管建築機關許可，並公告後始得為之。對於簽證技師之資格則依同規則第 3 條之規定：「專業技師，指依本法第八條第一項規定，領有執業執照，並依本法第七條第一項第一款、第二款規定方式執業，辦理建築物結構與設備專業工程之技師。」，簽證技師之資格，依專業技師依照建築物結構與設備專業工程技師簽證規則第 4 條法規文字係採中央主管機關許可制，然而，對於簽證技師之資格與技師法之執業資格並無不同

記開業之專業工業技師負責辦理，建築師並負連帶責任。」，建築實務上，均採反面解釋，即五層以下及非供公眾使用均由建築師簽證負責。

<sup>152</sup> 建造執照及雜項執照(變更設計)審查表 A13-1 審查項目五：1.是否具備設計建築師簽證負責項目表。

<sup>153</sup> 建築物結構與設備專業工程技師簽證規則第四條：專業技師辦理建築物結構與設備專業工程簽證(以下簡稱簽證)時，應先檢具左列資料，申經中央主管建築機關許可，並公告後始得為之。

- 一、申請書：載明技師執業機構名稱、執業技師助理人員姓名及學、經歷。
- 二、執業技師之簽名及印鑑卡、執業圖記。
- 三、執業執照及其影本各一份。
- 四、公會會員證及其影本各一份。

前項許可期限為三年，期滿二個月前得向中央主管建築機關重新申請許可。

專業技師於許可事項有變更時，應於十五日內申報中央主管建築機關。其變更事項並由中央建築機關公告之。

(如：執行簽證業務前需接受簽證業務之專業訓練時數等額外規定)，實務上，與建築師之簽證行為相同，均以自己設計自己簽證負責，蓋因可取得專門工業技師執業資格者，亦同時具有簽證資格，僅需於簽證前申請中央主管機關之許可而已，至於簽證人員之法規審查教育訓練與簽證流程與規則並無相應之規定，現行簽證規則僅 13 條，係就簽證者資格、資料保存、報告義務與資料簽署之規定，並無專業事項的簽證審查項目與流程之規定。

另外，就簽證不實部份，技師法第 41 條第 3 款則規定未依技師法第 16 條第 2 款由其本人或在本人監督下完成之工作為簽證及未至現場勘驗，第 3 款對於違反第 16 條第 2、3 款應提出簽證報告，並將簽證經過確實作成紀錄，及其本人或在本人監督下完成之工作為簽證；涉及現場作業，技師應親自赴現場實地查核之懲戒規定，然此部份懲戒規定係以未由技師本人執行簽證為懲戒事由，對於技師從事簽證業務未依其專業知識有簽證不實則無懲戒規定，「建築物結構與設備專業工程技師簽證規則」第 12 條僅對於專業技師執行簽證業務違反本規則者，依技師法規定加以懲罰，對於關於專業事項怠於執行職務與違反規定，亦無相應之懲罰規定，其主要仍是依違反或廢弛其業務應盡之義務對於設計技師處以設計懲戒之規定，則與建築師懲戒相同，亦是混淆設計責任與簽證責任。

## 第六項 主管機關監理制度比較

### 第一款 證券交易法財務報告會計師簽證主管機關審查程序

依證券交易法第 36 條第 1 項之規定，上市公司需公開之財務報告共分兩類，其中關於第一、二、三季之財務報告於終了後四十五日內，公告並申報經會計師核閱及提報董事會之財務報告並應向主管機關申報。第二類則於會計年度終了後三個月內，公告並申報經會計師查核簽證、董事會通過及監察人承認之年度財務報告並向主管機關申報。

依同法第 37 條第 3 項之規定，主管機關對於會計師簽證的財務報告發生錯誤或疏漏者，主管機關得視情節之輕重處以警告、停止其二年以內辦理本法所定之簽證及撤銷簽證之核准之處分，同時如認為有必要則可依同法第 38-1 條，得隨時指定會計師、律師、工程師或其他專門職業或技術人員，檢查發行人、證券承銷商或其他關係人之財務、業務狀況及有關書表、帳冊，並向主管機關提出報告或表示意見，其費用由被檢查人負擔。

對於簽證會計師於辦理證券交易法第 36 條第 1 項之簽證之資格及簽證準則，依證券交易法第 37 條應先經主管機關金管會之核准，並依主管機關頒布之簽證規則辦理。

## 第二款 建築管理建照執照主管機關審查與監理程序

依現行建築法之規定，係以中央主管機關訂定母法，再授權各地方政府訂定符合該地區特性之建築管理自治條例以管理建築執照之核發、施工管理及使用管理<sup>154</sup>。

建照執照之審查各直轄縣市政府審查核發方式各有不同，台北市政府係採與建築師公會配合協審後據以核發建照執照<sup>155</sup>，台中市政府則依建築管理自治規則第 60 條規定及行政程序法第 16 條規定訂定「臺中市政府委託辦理建築管理業務作業辦法」<sup>156</sup>委託建築師公會審查。然台中市政府建築實務上主要的委託的範圍與工作項目<sup>157</sup>乃是將原本應由建築主關機關審查的「規定項目」再委託台中市大台中建築師公會審查<sup>158</sup>。

專業部份仍依建築法第 34 條第 1 項之規定由建築師及專業技師自行簽證負責後據以核發建照執照，其後各直轄市政府則依建造執照及雜項執照簽證項目抽查作業要點第 5 條之規定依一定比例辦理抽查，並依照簽證項目及各直轄市政府之地區特性訂定抽查之項目<sup>159</sup>，如：建蔽率、容積率、建築物高度及樓層高度、院落深度…等。以台中市建造執照及雜項執照簽證案件抽查審核表為例，審查項目共 27 項及概括項目規定：其他規定事項。共計 28 項。結構設計部份依臺中市建造執照（含

<sup>154</sup> 建築法第 25 條：建築物非經申請直轄市、縣（市）（局）主管建築機關之審查許可並發給執照，不得擅自建造或使用或拆除。但合於第七十八條及第九十八條規定者，不在此限。直轄市、縣（市）（局）主管建築機關為處理擅自建造或使用或拆除之建築物，得派員攜帶證明文件，進入公有土地或建築物內勘查。

建築法第 101 條：直轄市、縣（市）政府得依據地方情形，分別訂定建築管理規則，報經內政部核定後實施。

<sup>155</sup> 臺北市建築管理工程處，建築執照協審專區-建築執照審查流程-建築執照審查流程圖

<http://dba.gov.taipei/ct.asp?xItem=1196228&ctNode=32425&mp=118021>

<sup>156</sup> 臺中市政府委託辦理建築管理業務作業辦法，中華民國 101 年 5 月 7 日府授法規字第 10100730312 號令訂定發布，其中第 9 條第 1 項規定：「都發局應將受託單位之名稱、執行業務地點、業務範圍、工作項目及其他有關事項公告之；其有變動者，亦同。」

<http://lawsearch.taichung.gov.tw/GLRSout/NewsContent.aspx?id=2455>

<sup>157</sup> 中華民國 106 年 8 月 11 日 中市都建字第 10601383472 號公告 106 年 8 月 15 日至 107 年 8 月 14 日委託期間之委託範圍及工作項目。

第 3 點 業務範圍：臺中市政府都市發展局受理建造執照、雜項執照及變更設計案件，不含下列項目：（一）建築物樓層超過 7 層樓者。（二）供公眾使用且其總樓地板面積達 3,000 平方公尺以上。（三）山坡地基地範圍達 3000 平方公尺以上者。（四）辦理都市設計審議或依建造執照預審辦法申請案件。（五）公共設施用地申請案件。（六）公共設施保留地臨時建築物許可申請案件。（七）建築物補辦建造執照申請案件。（八）震災災區原地重建申請案件。（九）農舍、農業資材室、農業產銷設施、畜牧設施、林業設施、養殖設施等申請案件。

第 4 點 工作項目：依據內政部 104 年 6 月 5 日台內營字第 10408042951 號函「建造執照及雜項執照規定項目審查表」1-27 項之查核項目及審查項目。

<sup>158</sup> 臺中市建造執照、雜項執照、變更設計委託審查作業流程圖

<http://www.ud.taichung.gov.tw/media/214231/7112313135971.pdf>

<sup>159</sup> 臺中市政府都市發展局辦理建造執照及雜項執照抽查作業要點 第 2 條第 1 款訂定之台中市建造執照及雜項執照簽證案件抽查審核表及臺中市建造執照（含變更設計案件）專業工程部分專業工業技師辦理簽證案件結構設計抽查項目審核表（附件）所列項目辦理審核。

<http://lawsearch.taichung.gov.tw/GLRSout/NewsContent.aspx?id=15711>

變更設計)專業工程部分專業技師辦理簽證案件結構設計抽查項目審查表,審查項目依地基調查報告、建照預審、山坡地範圍、地質敏感區、結構計算書、結構設計圖六大項分類訂有36項審查項目,然而於結構設計審查表係審查該文件是否檢附,對於設計內容似乎未加以審查後,簽註審查意見。

抽查之審查單位,以台中市為例,依臺中市政府都市發展局辦理建造執照及雜項執照抽查作業要點第2條第3款之規定建築設計部分由都發局建造管理科進行抽查,地基調查報告及結構設計部分由都發局委託相關專業工程技師公會進行抽查,綠建築設計部分由都發局委託專家或機關(構)、學校或團體進行抽查。除建築設計由台中市政府自行辦理外,其他專業部份則再委託專業單位進行。

抽查如有不符規定事項,應於收到通知十四日內辦理更正或變更設計,對於設計者,則採取記點統計造冊列管並函送建築師公會及技師公會,達送懲戒標準時則移送建築師懲戒委員會或技師主管機關辦理懲戒事宜(臺中市政府都市發展局辦理建造執照及雜項執照抽查作業要點第4條規定參照)。

#### 第七項 建築主管機關抽查監理施行現況

以目前建築實務上,抽查機制乃是針對簽證制度的監督機制,建造執照及雜項執照簽證項目抽查作業要點第一條明定抽查目的為提高行政服務效率及建築設計品質,並推動行政與技術分立制度,加速建造執照及雜項執照審核時效,在台北市建管機關於105年12月22日臺北市建築師公會舉辦105年12月22日「臺北市建築執照、變更設計、變更使用執照案件簽證項目抽查常見缺失說明會」簡報內容<sup>160</sup>亦指出重要抽查項目為:(1)涉及公共安全、公共交通、公共衛生、市容觀瞻。(2)易生爭議(高層、陽台、雨遮、日照、採光、)。(3)不可回溯(高度比、深度比……)。(4)容積檢討(機電空間、構造、地下室)。(5)停車空間(淨空間、高層緩衝)。(6)停車空間(淨空間、高層緩衝)。經台北市建管機關統計100年6月1日~105年5月31日,共計5年建照案件,共計3,691件,依抽查檢核表查核缺失項目共計11,009項,可分析法令條文之建照抽查缺失項目計5,368項,缺失項目比例(依比例高低):1. 各層平面圖(39.75%):經常出現缺失,佔圖面錯誤中39.75%,將近四成的出現頻率。2. 圖說標示錯誤或不全(27.78%)3. 無障礙圖說(7.25%),然而於此份由建管機關統計之設計缺失表,主要係以違反建築技術規則之缺失統計,未見結構審查之合格與否之案件統計,依臺北市建造執照建

<sup>160</sup> 臺北市建築管理工程處,股長鄭人豪,抽查常見缺失說明會簡報 105年12月22日



築師簽證案件考核處理原則所列之抽查項目<sup>161</sup>，然而其錯誤比例亦高達40%，而未見結構設計之簽證抽查之結果，目前抽查審查單位是將建築技術規則部份與建築結構分別辦理，前者由建築主管機關及建築師公會會員後者則委託相關專業工程技師公會辦理審查，結構設計通常均以電腦軟體分析設計，實質細部設計內容由設計人自行檢核電腦軟體的設計參數是否正確並負責設計內容的合理性，經結構技師簽證抽查機制並僅記錄其使用軟體是否符合規定及計算書圖之有無及檢視計算資料是否合理(詳專業工程部分專業技師辦理簽證案件結構設計抽查項目審查表)，目前並無審查後針對結構系統配置是否恰當，載重(含橫向力)分配及其他結構設計之整體意見<sup>162</sup>，惟目前並無抽查結果的統計資料可資參考。另外有論文<sup>163</sup>統計台北市88-95年抽查統計(主要亦為建築技術規則規定)如下表：

<sup>161</sup> 臺北市建造執照建築師簽證案件考核處理原則

法規類號：北市一三-一一-三〇二六

修正時間：中華民國八十八年七月二十六日修正

一、為提高臺北市(以下簡稱本市)行政服務效率及建築設計品質，並推動行政與技術分立制度，落實建造執照建築師簽證制度，依內政部建造執照及雜項執照規定填目審查及簽證項目抽查作業要點，特訂定本原則。

二、本原則所稱建造執照包括第一次核發之建造執照及變更設計二類。

三、建造執照簽證項目由本市建造執照抽查會審會議依下列項目逐項審查，查有不符規定情形者，逐項累計次數：(一)建蔽率。(二)容積率。(三)建築物高度、高度比、樓層高度、日照、陰影。(四)院落深度、院落深度比。(五)鄰幢間隔。(六)停車空間、裝卸位。(七)騎樓或無遮簷人行道。(八)綠化設施。(九)出入口、走廊、通道(路)、或坡道。(十)樓梯、安全梯、特別安全梯、步行距離。(十一)防火區劃、防火構造。(十二)昇降機、緊急用昇降機、緊急進口。(十三)防火間隔。(十四)通風、採光及節約能源。(十五)防空避難、屋頂避難平台、避雷設備。(十六)行動不便者使用設施。(十七)其他退縮距離及建築物緩衝空間。(十八)臨接道路限制。(十九)建築設備。(二十)相關文件。(二十一)相關圖說。(二十二)建築師或相關技師資格。(二十三)經本市建造執照簽證抽查會議決議事項。

四、本市建造執照抽查會審由臺北市政府工務局建築管理處及臺北市建築師公會會員組成。

<sup>162</sup> 臺北市建造執照(含變更設計)專業工程部分專業技師辦理簽證案件結構設計抽查項目審查表(截錄審查意見部份)

備註：變更使用執照如無涉及結構變更者，亦得依內政部93年頒「建築物使用類組變更使用辦法」第四條規定之附表檢討。	
綜合審查意見(初審)	
<input type="checkbox"/> 為特殊結構外審案 <input type="checkbox"/> 應檢附之項目已檢附，實質細部設計內容由設計人自行負責 <input type="checkbox"/> 部分項目未檢附 _____	
審查技師(簽名)：	日期：
綜合審查意見(複審)	
<input type="checkbox"/> 應檢附之項目已檢附，實質細部設計內容由設計人自行負責 <input type="checkbox"/> 部分項目未檢附 _____	
審查技師(簽名)：	日期：

<sup>163</sup> 張明森，建造執照核發之抽查制度探討研究-以台北市為例，國立台北科技大學，建築與都市設計研究所碩士學位論文，民國九十七年一月，頁32



年度	核發件數	抽查件數	抽查比例	不符件數	不符比率
88	1037	250	24.11%	174	69.60%
89	1115	363	32.56%	239	65.84%
90	1135	342	30.13%	224	65.50%
91	1094	332	30.34%	252	75.90%
92	1065	503	47.23%	435	86.48%
93	955	627	65.65%	493	78.63%
94	1241	1043	84.04%	811	77.76%
95	1208	1061	87.83%	633	59.66%

由以上的統計數字可約略得知，建築師之設計的錯誤率偏高，經自我審查簽證後仍無法矯正，且主要係針對建築技術規則，結構設計與結構系統之抽查僅檢核資料之有無，並無資料顯示是否透過抽查機制修正設計之案例；關於建築技術規則的錯誤有些是可以透過變更設計補正，有一些則以繳納回饋金方式依與行政機關簽訂行政契約來改變公法上的法律關係以解決爭議<sup>164</sup>（本文認為應為依行政程序法第116條將原本無法取得使用執照之建築物（違法行政處分）轉換為相同實質與程序要件的其他行政處分），結構系統的選擇與設計方法對於公共安全更有決定性的影響，然而於建築主管機關的分析亦未見是否有結構系統經抽查認為應

<sup>164</sup> 誤用容積率造成超建六層容積案例過程：

1. 函請起造人、設計人於文到七曰內澄清使用疑義，未澄清前暫緩施工。
2. 因涉都市計畫爭議，建管處遂檢送設計建築師說明資料至本府都市發展局釋示。後經發展局確認使用分區誤用後，即通知設計人依法改正，並函請起造人督促設計建築師辦理變更設計。
3. 起造人與設計監造人非但未依建管處要求暫緩施工，仍執意擅自施築完成，並申請使用執照。
4. 經建管處召開緊急會議檢討研商後，立即發函撤銷未符規定部分，並另案將設計監造建築師以簽證不實違反建築師法規定移付懲戒。
5. 起造人不服撤銷未符規定部分處分，向市政府提訴願。市議會並召開協調會，建請訴願未結前，建管單位不得強制拆除。後經市政府訴願會審議後，訴願決定駁回。起造人再提起行政訴訟。市議會再召開協調會，要求於提起行政訴訟期間，建請暫不強制拆除。並請市政府基於考量購屋者權益，組成專案小組協商解套方案。另建議起造人提出回饋計畫送專案小組研議。承購戶並表示，不願請求國賠，希望市府 朝保留房屋以回饋方式辦理。
6. 經市政府專案小組會議研商後，指示後續處理原則：對於善意第三者從寬處理，對於起造人、設計人、監造人從嚴處理。
7. 後經議會及專案小組多次開會研議、協商，最後決定辦理回饋金額 40,634,132 元整回饋公式：（六樓至十一樓超建之建造成本）\*（1-減輕起造人負擔比率）+（六樓至十一樓超建之不當得利）
8. 起造人最終同意和解，撤銷行政訴訟並訂定行政契約以繳納回饋金方式辦理，並取得使用執照，建築師懲戒方式為記警告乙次。

張明森，同註 163，頁 41

再加強或不符一般結構設計原則之案例，而建築師的錯誤與其說是建築技術規範的繁雜，與起造人間的私法契約對於遵守公法上義務的精神薄弱，建築師市場的競爭與僥倖心態，毋寧說是整體簽證制度的失敗。

### 第三節 建築設計與建築簽證行政懲戒規定與懲戒案例

建築師基於與業主(起造人)之私法契約，依據現行建築技術法規進行設計，在 5 層樓以上及供公共使用之建築物，建築結構與設備則需交由專業工業技師設計並簽證負責，在整體的法律關係上執行其建築法業務範圍，在組織管理上需加入職業公會方得執業並同時受到職業公會的約制，在私法與行政作用上則在受業主的委託同時執行私法契約並遵守公法上之規定，來履行業主的私法契約責任及建築法關於公共安全的要

求。而於市場機制上，建築師的執業型態多樣，有依附於建設公司亦有獨立執業，然因為建築師之報酬係透過業主的私法契約獲得，建築師在進行設計、監造的過程中，是否可以保持其獨立性與自由性兼之有公益性之要求，建築師法第 19 條：「建築師受委託辦理建築物之設計，應負該工程設計之責任；其受委託監造者，應負監督該工程施工之責任。但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技師負責辦理，建築師並負連帶責任。當地無專業技師者，不在此限。」之規定則應認為其非獨立之契約或侵權責任之規範，而係對於建築師責任範圍之劃分規定，其請求權基礎仍應回歸民法或其他特別法相關規定加以探求<sup>165</sup>。在此，應可認為設計責任係基於私法契約之民事責任與遵守公法的義務，簽證因係基於建築法關於建照執照核發與施工勘驗之各階段施工進行之可否具有行政處分要件性質，而認為係屬公法之責任，而如因設計瑕疵而導致使用者或委託人之生命之危害則有業務過失傷害(致死)<sup>166</sup>之責任。民事責任委託人可依民事契約<sup>167</sup>求償，而使用人與第三人與建築師

<sup>165</sup> 姜世明，同註 92，頁 7

<sup>166</sup> 臺灣高等法院臺中分院刑事判決 101 年度重上更(三)字第 38 號，判決日期 105/02/03(台中大里，(中興國宅案) 九二一大地震造成住戶及管理員死亡及傷害，因本件工程係借牌營造，再加上建築師林文弘亦未確實盡其監造之責，致中興國宅之興建工程有上述事實所載之缺失，故於地震中 A 棟大樓底樓外側之三根柱子結構均無法承受而發生柱箍筋被撐開、柱混凝土壓碎爆裂及主筋挫屈斷裂等破壞，造成 A1 棟一樓全部塌陷入地下室，地上二樓成地上一樓，且造成 A 棟大樓之 A2 部分往 A1 部分大樓方向倒塌，而產生平均位移約 1.5 公尺之建築物傾斜之情形，相連之 B 棟至 F 棟亦發生相當程度之毀損及破壞，致 A 棟四樓住戶駱明潭之女駱宛伶及管理員高吉雄及大樓住戶邱清泉因逃避不及，遭塌陷大樓當場壓死，另造成住戶賴建良左臀部挫傷、頭部外傷，潘文章頭部撕裂傷、併發憂鬱性精神官能症，王靖虹右肩、右前臂壓迫傷、左眼挫傷，王智昱頭部外傷併顱骨穹窿骨折，及疑腦膜炎等傷害(過失傷害部分均未據起訴、合法告訴)，中興國宅嗣經臺中縣政府會同鑑識機關勘查後認定為有倒塌、危害公共安全之建築物，於 89 年 1 月 20 日以 89 府工建字第 22916 號函判定全倒而予拆除。

<sup>167</sup> 「如建築師契約之定性，其原則上應屬承攬契約，部分情形則可能定性為委任契約或混合契

因無契約關係則透過民事侵權行為<sup>168</sup>之規定求償，而刑法則依傷害罪章由檢察官提起公訴究責，惟民刑法範疇非本文探討之重點，以下就設計責任於公法(建築法、建築師法及技師法等)之規定來探討。

## 第一項 建築設計行政懲戒規定與案例分析

### 第一款 法令依據與處分型式

#### 第一目 建築師法

以建築師法第 45 條第一項規定，建築師違反建築法、建築師法及相關法令其應受建築師法之懲戒處分種類有以下各款規定：一、警告。二、申誡。三、停止執行業務二月以上二年以下。四、撤銷或廢止開業證書。同法第二條則屬加重處罰規定：建築師受申誡處分三次以上者，應另受停止執行業務時限之處分；受停止執行業務處分累計滿五年者，應廢止其開業證書。

次按建築師法第 46 條第 1-5 款規定，則視其情節嚴重程度分為規範，其中第 1 款關於建築師事務所組織更動(如：地址變更、遷移、自行停止執業)而未依規定申報。違反者處以警告或申誡處分。

第 2 款規定則屬保守營業秘密(建築師法第 24 條)及協助國家公共安全義務(建築師法第 24 條)及辦理開業登記(建築師法第 6 條)，違反者處以申誡或停止執行業務。

第 3 款規定為開業建築師不得兼職之規定，違反者處以停止執行業務，其不遵從而繼續執業者，應予廢止開業證書。

第 4 款規定方屬違反設計之規定，即違反建築師法第 17 條設計圖說應符合建築法及建築技術規則之規定，且其設計之圖說需可讓承造人正確估價之程度。第 18 條則屬違反監造事項，違反者處以警告、申誡或停止執行業務或廢止開業證書。

第 5 款規定則屬於建築師的消極資格之限制(如：受監護或輔助宣告、因業務上犯罪受一年以上徒刑之確定判決且未受緩刑宣告)及由他人假借其名義代為執行業務即一般所謂借牌情事，違反者處以撤銷或廢止開業證書。

---

約，則建築師與委託人之關係，其違反義務之法效果除給付遲延、給付不能及不完全給付、締約上過失、侵權行為等類請求權之外，原則上應依承攬規定理解之，其中特別係瑕疵擔保責任，亦即，瑕疵修補請求權(民法第四九三條第一項)、定作人自行修補權及修補費用償還請求權(民法第四九三條第二項)、契約解除權或報酬減少請求權(民法第四九四條)及損害賠償請求權(民法第四九五條)。於存在委任契約之情形，則民法第五四四條及不完全給付請求權乃為其重要法依據」姜世明，同註 92，頁 30

<sup>168</sup> 「建築師與買受人或第三人間，基本上因兩者不具有契約關係其請求權主要乃是依據民法 184 條第 1 項前段、184 條第 1 項後段、184 條第 2 項及消保法為其主要之法依據。」，姜世明，同註 92，頁 29

建築師法第 19 條因建築師受委託辦理建築物之設計，應負該工程設計之責任，且五層以上或供公眾使用之建築物由建築師專業工程技師負連帶責任及建築師法及第 20 條違反誠實信用原則及廢弛業務與建築師法第 20 條建築師對於承辦業務所為之行為，應負法律責任。於建築師法中則無相關懲戒規定，於(106)建台懲字第 112 號<sup>169</sup>的建築師懲戒覆審案例，於原處分單位(新北市建築師懲戒委員會)以連帶負責處以「停業 10 個月」之懲戒處分，建築師於複審即主張該連帶負責係屬民事責任，當不包括懲戒處分在內，內政部建築師懲戒覆審委員會雖未對此有論述，然以撤銷原處分改以免議處分，在某種程度似亦認同此一觀點。

## 第二目 建築法

建築法第 13 條規定則與建築師法相類，主要規範交由專業工程技師設計之情況下，建築師負連帶責任。建築法第 26 條第 2 項則規定建築物起造人、或設計人、或監造人、或承造人，如有侵害他人財產，或肇致危險或傷害他人時，應視其情形，分別依法負其責任。然於第八章罰則，則無相關處罰之規定，於此有違反情事，則仍屬依民法求償之規定。

## 第三目 省(市)建築師公會建築師業務章則

依該章則第二十三條之規定建築師有違反本業務章則時，除依法處理外，得由紀律委員會按情節輕重擬具處分意見送理監事決定會之。

## 第四目 專業工業技師

技師懲戒，應由技師懲戒委員會，依技師法第 40 條規定，其懲戒種類與建築師法 45 條規定相同。分別為：一、警告。二、申誡。三、二個月以上二年以下之停止業務。四、廢止執業執照。五、廢止技師證書。技師受申誡處分三次以上者，應另受停止業務之處分；受停止業務處分累計滿五年者，應廢止其執業執照。

在違反技師法第 41 條第 1-5 款規定，則視其情節嚴重程度分為規範，其項目則與建築師法略有不同，

其中第 1 款屬技師執行業務所製作之圖樣及書表，未由技師本人簽署，或未依執業範圍，則應予警告或申誡。

第 2 款屬技師委託人或其執業機構，擅自變更原定計畫，而技師未報告所在地主管機關。(技師法第 17 條)、逾越執業執照登記之執業範

<sup>169</sup> (106)建台懲字第 112 號 懲戒事實：「.....因該大樓地下室樓板及大樑樑面出現龜裂情形產生結構安全問題.....」建築師則依應負連帶責任責付懲戒，懲戒理由則稱：「...依內政部函認為建築師無需為結構工程科技師之結構計算錯誤疏失負責.....」，內政部懲戒委員會之意見似乎則回歸建築法第 26 條的侵權行為責任，各負其侵權行為責任。

[http://www.cpami.gov.tw/chinese/index.php?option=com\\_content&view=article&id=16313&Itemid=226](http://www.cpami.gov.tw/chinese/index.php?option=com_content&view=article&id=16313&Itemid=226)

圍。(技師法第 20 條)、拒絕或規避主管機關及中央目的事業主管機關為監督技師執行業務(技師法第 23 條第 1 項)，應予申誡或停止業務。

第 3 款屬執業技師兼任公務員(技師法第 18 條)、技師執業時違反或廢弛其業務、違反與業務有關之法令、鑑定時提供違反專業或不實之報告或證詞、洩漏因業務所知悉或持有他人之秘密、洩漏因業務所知悉或持有他人之秘密(技師法第 19 條第 1 項第 2-5 款)，應予申誡、停止業務或廢止執業執照。

第 4 款屬受停業處分之技師，於停業期間得執行業務(技師法 21 條)，應予廢止執業執照。

第 5 款屬容許他人借用本人名義執行業務或招攬業務(技師法第 19 條第 1 項第 1 款)，即一般所謂之借牌情事，應予停止業務、廢止執業執照或廢止技師證書。

另外技師法第 41 條第 2 項另有技師違反倫理規範或經判刑確定者，則由技師懲戒委員會依技師法第 40 條規定，視情節輕重議定之。建築師法則無此規定。

由以上整理建築師法與技師法的懲戒型式則相同，至於行政懲戒事由亦相類似，僅因兩者業務性質略有不同而有修正。其本質亦無太大之區別。

## 第二款 懲戒流程與懲戒之法律性質

懲戒流程依照建築師法第 47 條至第 51 規定，各直轄市及縣市政府應成立建築師懲戒委員會，針對轄內建築師執業案件如有將交付懲戒事項，通知被付懲戒之建築師，並限於二十日內提出答辯或到會陳述；如不遵限提出答辯或到會陳述時，得逕行決定。建築師對於直轄市及縣市政府建築師懲戒委員會之決議如有不服，則於通知送達之翌日起二十日內，向內政部建築師懲戒覆審委員會申請覆審。覆審之處分確定後，直轄市、縣(市)主管機關應予執行，並刊登公報或公告。

專業工程技師之懲戒流程與建築師法之規定大致相同，比較不一樣的是，技師法第 44 條另有規定懲戒之追訴時效，如：違反第四十一條第一項第一款情形者，已逾二年者，技師懲戒委員會應為免議之議決。

而懲戒委員會之法律地位與層級為何?學者認為我國現行法當中對於行政爭訟程序之特別規定主要三種類型，(一)訴願先行程序：明顯特徵為以原處分機關為管轄機關，主要是進入正式救濟程序之進行之，給予原處分機關重為審查的機會，(二)實質訴願程序：此類程序則與訴願程序相當，原則上以原處分機關之上級機關為管轄機關，其目的在於使上級機關對於系爭行政事件的合法行與適當性進行審查。(三)實質行政訴訟程序：此一特別爭訟程序則取代訴願與行政訴訟，具有司法屬性。而針對建築師懲戒覆審委員會就其組織與程序分析認為，在組織法上建築

師懲戒覆審委員會具有明確性的行政組織屬性，是以上級機關的地位來審議當事人的覆審申請，具有實質訴願程序之傾向。在程序方面，建築師懲戒覆審程序的進行與一般訴願程序相似。內政部建築師懲戒覆審程序應被定性為法令所創設之特別爭訟程序，以用來取代訴願程序(實質的訴願程序)，當事人如有不服，則無須且不得再提起訴願，而直接向高等行政法院提起行政訴訟程序<sup>170</sup>。

實務上建築師針對內政部覆審委員會之懲戒處分不符者，其訴訟程式則依行政訴訟法第 24 條之規定，駁回訴願時之原處分機關，則向直轄市政府提起訴訟<sup>171</sup>，撤銷或變更原處分時，為撤銷或變更之機關，則針對內政部提起訴訟<sup>172</sup>。

而得提起懲戒申請之人為利害關係人、直轄市、縣(市)主管機關或建築師公會。

### 第三款 案例檢討

就最高行政法院 105 年度裁字第 1492 號裁定歷審判決，對於建築師懲戒之法律性質、建築師設計責任終結時點與建築師身分加重處分之規定均有詳實之論述。

事實概要：建築師於 95 年間受委託人委託設計提出建照執照申請，復經於 97 年核發建照執照，基地位址屬山坡地，依 75 年公告都市計畫細部計畫土地使用管制規定，僅得建造 3 樓以下建築(因該位址屬於礦坑遺址)，而設計建築師誤引用建築基地地面高程(GL)規定，設計地上層樓建築，經台北市政府建築管理科辦理建照執照抽查，於 99 年至 101 年間請建築師說明，均未能釐清疑義，於 102 年函送台北市建築師懲戒委員會以建築師為反建築師法第 17 條且建築師原為台北市政府建築主管機關之主管人員而曲解法令加重處罰，依建築師法第 46 條第 4 款處以「廢止開業執證書」之懲戒處分，案經建築師不服，向內政部建築師覆審委員會提起覆審，經內政部委員會改以「停止執行業務 2 年」處分，建築師仍不服，主張該懲戒處罰有行政罰法之適用，而於建照執照取得時設計責任已終了，已逾越行政罰法第 27 條第 1 項規定之 3 年時效規定，應與免議規定。後經台北高等行政法院 103 年訴字第 1552 號判決，認為原告(建築師)主張有理，判決撤銷內政部建築師覆審委員會之處分，經內政部上訴最高行政法院認為原審對於設計責任終了時點應以取得使用執照方屬終結，駁回台北高等行政法院更審後判決原告之訴駁回，再經原告上訴最高行政法院裁定上訴駁回，全案確定。

<sup>170</sup> 林三欽 行政爭訟層級的判別-以建築師懲戒覆審為例，台灣本土法學雜誌第 34 期，2002 年 5 月，頁 122

<sup>171</sup> 高雄高等行政法院 101 年度訴字第 330 號判決

<sup>172</sup> 臺北高等行政法院 103 年度訴字第 1552 號判決 本案行政處分執行機關台北市政府為訴訟輔助人

**本案爭點與歷審判決見解：****第一目 懲戒罰是否屬行政罰法範疇**

按「違反行政法上義務而受罰鍰、沒入或其他種類行政罰之處罰時，適用本法。但其他法律有特別規定者，從其規定。」「本法所稱其他種類行政罰，指下列裁罰性之不利處分：一、限制或禁止行為之處分。二、剝奪或消滅資格、權利之處分。三、影響名譽之處分。四、警告性處分」為行政罰法第1條、第2條所明定。揆諸第1條之立法理由載明：「……依本條規定，本法所稱之行政罰，係指行政秩序罰而言，不包括『行政刑罰』及『執行罰』在內。至『懲戒罰』與『行政罰』之性質有別，懲戒罰著重於某一職業內部秩序之維護，故行政罰之規定非全然適用於懲戒罰，從而行政罰法應無納入懲戒罰之必要。另懲戒內容如兼具行政法上義務違反之制裁與內部秩序之維護目的，則是否具有行政秩序罰性質，而屬本法第二條之範疇，應由其立法目的、淵源等分別考量。……」可知，懲戒罰之作用固係著重於某一職業內部秩序之維護，與行政秩序罰（行政罰）在對於違反行政法義務者之制裁有別；惟如懲戒之內容及目的係因違反行政法上義務所為之制裁，而屬於行政罰法第2條之裁罰性不利行政處分者，即應有行政罰法規定之適用。查本件原處分係以原告違反建築師法第17條規定為由，依同法第46條第4款規定處以「廢止開業證書」處分，嗣經被告覆審決議變更原處分，改處以「停止執行業務2年」處分，核其懲戒之內容及目的係認定原告違反行政法上義務所為之制裁，均屬行政罰法第2條第1款限制或禁止行為之處分或第2款剝奪或消滅資格、權利之處分等裁罰性之不利處分，自有行政罰法規定之適用。

最高行政法院亦認同上訴見解，而認為原則上懲戒罰著重於某一職業內部秩序之維護，故行政罰之規定非全然適用於懲戒罰，從而行政罰法應無納入懲戒罰之必要。另懲戒內容如兼具行政法上義務違反之制裁與內部秩序之維護目的，則是否具有行政秩序罰性質，屬行政罰法第二條之範疇，應由其立法目的、淵源等分別考量，認為違反建築師法第17條課予建築師依法令為設計之義務，依同法第46條第4款規定，科以「停止執行業務2年」處分。此處分既非以被上訴人違反建築師公會章程等內部紀律規定為由，而係以上訴人違反上開行政法上義務之情節，所科停業之裁罰性處分，揆諸上揭規定及說明，系爭建築師停業處分雖名為「懲戒」，但仍屬行政罰法所規範之範疇。

最高行政法院在此更清楚明示，懲戒罰雖原則上屬行政組織法上之內部行為準則義務違反之處罰，然而，如有兼具行政法義務之違反則例外有行政罰法之適用。不得拘泥於法律名詞之使用判定。



## 第二目 設計責任之終了時點

原告主張，本件建造執照申請時適用實施之「建造執照及雜項執照規定項目審查及簽證項目抽查作業要點」第三點規定，應由主管建築機關審查之規定項目如附表一建造執照及雜項執照規定項目審查表，其中第 18 項「基地符合禁限建規定」及第 19 項「區域計畫及都市計畫之指導或特別規定」，均屬應由主管建築機關審查之規定項目，是於本件建造執照提出申請時，主管建築機關即得以知悉相關工程圖樣及說明書之內容，並無不能行使裁處權之情形。

被告則以，建築師設計之工程圖樣，涉及建築專業技術部分應由建築師自行簽證負責，建造執照核發時，主管建築機關對於建築師簽證負責之建築技術部分尚難知其錯誤，行使裁處權有其困難，故以領得建造執照當日起算裁處權時效，對機關行使裁處權甚為不公。且考量領得建造執照至竣工使用，常有超過 3 年以上之情形，如依行政罰法第 27 條規定行政罰之裁處權，因 3 年期間之經過而消滅，當不利於整飭及維護建築師之專業紀律，以維護公共安全與民眾對建築工程品質之信賴，此為建築師懲戒之特殊性。

原審則以原告系爭建造執照申請核發系爭建照執照時（97 年 8 月 29 日），原告之違規設計行為即已行為終了，其裁罰權時效自可於此時起算。被告及輔助參加人主張系爭建照執照建築設計圖說屬原告簽證負責項目，不必審查等語，既與「建造執照及雜項執照規定項目審查及簽證項目抽查作業要點」未符，自屬無足憑採<sup>173</sup>，判決撤銷原處分。

後經最高行政法院認為。原審以建築師之設計行為及其責任，止於建照之核發，將建築師設計與監造行為強為分割，乃為鋸箭論法；復以建築主管機關「難謂不知」系爭建照執照之圖說與前揭建築規則不合，論證本件設計行為終了時應以建照之核發為準據，顯將行為客觀範圍標準與建築主管機關之審查機制為不當連結，且認為建築師之設計圖說自申請建照迄核發前，莫不歷經變更，而取得建照後，按圖監造並施作雖為法定義務，但興工前後，又可能因各種情事而有報經主管機關核准設計變更之必要；職是，設計與建造不僅為接續，而幾可謂為一體兩面，建築師受委託設計行為及責任，顯非於建造執照核發後即終止，必須持續至使用執照之領得，始為相當<sup>174</sup>。而發回更審，台北高等行政法院則本最高行政法院發回更審意旨認為設計責任應至使用執照取得後終結，判決原告之訴駁回。

對此，本文則有不同的意見，以建照執照之設計責任終了觀之，建照執照核准後承造人自應依核准之圖樣施工，如承造人未依核准之建照執照施工而造成損害，自由承造人負施工缺失之責，如承造人均依核准

<sup>173</sup> 臺北高等行政法院 103 年度訴字第 1552 號判決，頁 19

<sup>174</sup> 最高行政法院 104 年度判字第 611 號判決，頁 4



之建照執照施工，而仍造成損害，則因設計疏失自建照執照核准時即已發生，與施工不當並無關連性，如承造人之專業工程人員認為原建照執照之設計有發生危害之可能性，則應報告營造業負責人，由營造業負責人向起造人提出(營造業法第 37 條參照)，依建照執照審查程序辦理變更核准後方得進行施工(建築法第 39 條前段參照)，故應認為建照執照經核准後，其設計責任即屬終結，如承造人均依核准之建照執照施工完成後提出使用執照之申請，建築主管機關於審查時發現核准建照執照之設計有錯誤而不予核發使用執照，則恐有違反「行政處分跨程序拘束力<sup>175</sup>」之法理。再者，建照執照之變更審查與原核准建照執照之審查，應認為屬兩個獨立之行政處分，如認兩者有關連，其關係亦僅在於審查程序之簡化，即僅就變更部份進行審查且變更項目均應依行政與技術部份審查及部份資料免再次提供而已(如：土地所有權資料等)，各階段之設計責任均應於取得核准後終結。

蓋一建築物自設計取得建照執照到經歷施工、勘驗至完工取得使用執照，往往耗時多年，其間可能因現地狀況而調整設計內容，亦有因委託人之計畫變更而有變更建照執照之需求，建築主管機關於核發建照執照時，主張行政與技術分離，關於技術部份不予審查，俟後再以行使裁處權有其困難，建築師曲解法令為由，施以懲戒，以本案為例，建照執照於 95 年 12 月掛號申請，於 97 年 8 月核發建照執照，遲至 99 至 101 年間才經建照執照抽查程序請建築師提出說明，而主張無法知悉設計內容執行其裁罰權，然而建照執照於 97 年 8 月核准至 99 年方執行抽查，而造成建照執照核准後，接續的施工會造成原建照執照之無法修正之現實窘境，行政機關監督之行政管制措施幾乎已喪失其功能，無法於事前採取預防措施，事後監督機制亦無法矯正違法情況，以致本案最後採繳納代金簽訂行政契約後取得使用執照，學者對此情況則以「消失之行政審查責任<sup>176</sup>」加以批判。

<sup>175</sup> 按主管建築機關核發建造執照，係一種授益性質之行政處分。建造執照核發後，其後續之施工、施工勘驗及核發使用執照，均應以建造執照所核定之圖說為依據。亦即主管建築機關核發建造執照與其後續之施工勘驗及核發使用執照，程序互有關連，先前程序所作成之行政處分(尤其是授益處分)未被撤銷前，於事實及法律狀態不變下，對同一處分機關於後續程序作成後續處分具有拘束力，以禁止原處分機關藉新作處分之便，達規避撤銷與廢止授益處分之要件規定目的，而為更不利於相對人之決定，此即是所謂「行政處分跨程序之拘束力」(最高行政法院 97 年度判字第 773 號判決、101 年度判字第 83 號判決及鈞院 101 年度訴字第 294 號判決要旨參照)

「行政處分跨程序之拘束力」之法理及目的如下：(1)避免兩相矛盾的行政處分同時出現，而令相對人無所適從。(2)出自於對相對人既得權之尊重的考慮。(3)為了防範官署藉新作處分之便，以達規避撤銷與廢止授益處分之要件規定的目的。是原處分機關倘不欲受原處分的拘束，必以撤銷或廢止方式排除其存在，始得採取另一相反措施，一切規避撤銷或廢止要件規定，而逕行採取的相反措施，都不能免於違法指摘。許宗力，收錄於翁岳生編行政法(上)第 516 至 517 頁

<sup>176</sup>消失的行政審查責任——評高雄高等行政法院 100 年度訴字第 435 號判決暨最高行政法院

### 第三目 建築師法第 17 條之加重處分合法性

臺北市建築師懲戒委員會認為本案建築師係臺北市建築管理處（現為臺北市建築管理工程處）離職之主管人員，應加重其責任。並參酌違反法令上義務所得之利益與違反法令上義務行為所生影響，認本案建築師違反建築師法第 17 條規定，依建築師法第 46 條第 4 款規定予以「廢止開業證書」處分，認為有違平等原則及比例原則。內政部建築師覆審委員會參酌建築師法之立法目的在於促進建築師專業之健全發展，提升建築師設計、監造等業務水準，且針對建築師違反該法之情節輕重予以不同程度之懲戒處分，並無建築師因曾擔任地方主管建築機關主管人員應予以加重處分之規定，變更原處分，改處以「停止執行業務 2 年」處分<sup>177</sup>。

高等行政法院則認為：系爭建築案持續施工至近竣工，致損害擴大，不僅造成善意購屋者損失及賠償等社會問題，更使政府公信力、公權力及相關執行業務之公務人員遭受質疑，雖最終由系爭建照起造人與參加人締結行政契約以繳納行政代金方式，解決本件爭議，惟仍對公益造成重大損害，茲因臺北市建築師懲戒委員會以原告曾為臺北市建築管理工程處主管人員而予以加重處分，顯與建築師法之規定有違，並斟酌廢止原告之開業證書，將終身剝奪其充任建築師之工作權，尚嫌過重，爰以覆審決議將「廢止開業證書」之原處分變更為「停止執行業務 2 年」之處分，係本於法定裁量權審酌之結果，並已考量對原告有利之情形，且未逾越法定裁量範圍，復無裁量濫用或裁量怠惰之違法情事，實已考量原告違章程度所為之適切裁罰，與平等原則及比例原則亦無違背<sup>178</sup>。

### 第二項 建築簽證行政懲戒規定與案例分析

於目前現行建築法之規範體系，並無簽證責任之法律效果規範明文，僅於建築法第 34 條以專業部分由建築師簽證負責，以上一節設計責任之分析後，可以得知，目前建築法及建築師法關於建築簽證責任幾乎等同於設計責任，在本節討論簽證責任，暫以參考會計師法簽證內涵，以執行查核、核閱、複核或專案審查之工作為簽證工作之項目，以目前建築法之規定辦理查核事項則以建築法第 56 條規定之建築工程中必須勘驗部分，係監造人（建築師或專業工業技師）以查核承造人之施工是否符合施工規定為其主要之規範事項，參照技師法第 16 條第 2 項：未由技師本人或其監督下而為之簽證，及現場作業未至現場為之者。即此處簽證之適例。

102 年度判字第 795 號判決，2017 年 3 月，東吳大學公法裁判研究會，頁 25

<sup>177</sup>內政部建築師懲戒覆審委員會決議書（103）建台懲字第 106 號，頁 21，103 年 8 月

<sup>178</sup>臺北高等行政法院 104 年度訴更一字第 113 號判決，頁 13

## 第一款 法令依據與處分型式

### 第一目 建築法

建築法第 13 條前段規定：本法所稱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。同法第 56 條第 1 項規定：建築工程中必須勘驗部分，應由直轄市、縣（市）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。勘驗結果如有與設計圖說不符且有第五十八條各款情事之一時，依照同法第 61 條：建築物在施工中，監造人應分別通知承造人及起造人修改；其未依照規定修改者，應即申報該管主管建築機關處理。此為行政法性質之規範，而同條第 60 條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，則亦應視為屬民事責任。

### 第二目 建築師法

另依建築師法第 18 條規定：第十八條 建築師受委託辦理建築物監造時，應遵守左列各款之規定：一、監督營造業依照前條設計之圖說施工。二、遵守建築法令所規定監造人應辦事項。三、查核建築材料之規格及品質。四、其他約定之監造事項。建築師如有違反監造義務者，其處分之型式則依建築師法第 46 條第 4 款處以應予警告、申誡或停止執行業務或廢止開業證書。

### 第三目 技師法

技師法第 16 條第 2 項規定：技師僅得就其本人或在本人監督下完成之工作為簽證；涉及現場作業，技師應親自赴現場實地查核。第 3 項則規定並將簽證經過確實作成紀錄，連同所有相關資料、文據彙訂為工作底稿者，如有違反則依技師法第 41 條第 3 款處以應予申誡、停止業務或廢止執業執照。其規定亦與建築師法相類。

建築師與專業技師之懲戒流程與懲戒之法律性質則於本章第 2.6 小節詳述，本小節不再贅述。

## 第二款 案例檢討

以專業項目監造為例以臺北高等行政法院 99 年訴字第 516 號判決，就懲戒的形成權與行政程序之公法請求權，及建築師監造(次要責任)不實之懲戒應應基於承造人(主要責任)亦同受懲戒為限？

事實概要：本案建築師(即原告)接受起造人(建設公司)委託設計監造，於 83 年取得臺北縣政府核發之建照執照並於 86 年取得該委託案之使用執照，後因所有權人發現 6 樓以上多處樓梯淨高不足，陳情臺北縣

政府工務局，經該局於 93 年會勘後發現確有此情事，提請臺北縣建築師懲戒委員會審議，於 94 年 1 月做成申誡一次處分，原告不服提起內政部建築師懲戒覆審委員會維持原處分，原告不服，提起本件訴訟。

本案爭點與法院判決依據：

### 第一目 懲戒權時效爭議

本案使用執照於 86 年即已取得，至臺北縣建築師懲戒委員會於 94 年處分申誡一次，期間行政程序法於 88 年公布全文 175 條，並自 90 年 1 月 1 日施行。行政罰法於 94 年公布全文 46 條，並自公布後一年施行。受懲戒建築師主張該違反建築師法第 18 條未確實監造之行為業已於 86 年終結，依學者葉俊榮之見解認為行政程序法是行政行為之普通法，更是最低限度的程序保障，除非其他法律所提供之程序保障較行政程序法更為優厚或更為嚴格，否則應不能排斥行政程序法之適用，此為法治國應有之原理。另外主張形成權、請求權等之分類係為方便法律之學習及了解，惟請求權應為最上位之概念，而且若謂行政程序法第 131 條 5 年消滅時效，可以因所謂裁罰權為形成權之不行使而不起算，顯與行政程序法第 131 條消滅時效規定係為促公法上請求權行使之意旨不符（無異於以行政裁罰權之延後行使，延長公法上權利消滅時效之期間）。

法院雖肯認上開違規行為至遲應在 86 年 8 月 30 日即已終了，然認為公法上請求權係指公法上權利主體相互間，基於公法之法律關係，一方得請求他方為特定給付之權利，包括人民對行政機關之公法上請求權及行政機關對人民之公法上請求權 2 種情形，而所謂裁處權，乃國家對違反行政法義務者得課處行政罰之權利，屬形成權，非公法上請求權，蓋行政主體係於行使裁處權後，基於裁處之內容，始生公法上請求權，於裁處權行使前，尚不發生行政法上請求權，故裁處權乃屬形成權，與行政程序法第 131 條公法上請求權之消滅時效有別。且行政罰法施行前行政罰之裁處權時效並無統一規範，實務上亦認行政罰裁處無時效問題，行政罰法施行前，倘有違反行政法上義務應受處罰之行為，迨該法施行後始予裁處者，即有行政罰法第 27 條第 1 項所定 3 年裁處權時效之適用，亦即應自該法施行之日起算 3 年內行使裁處權，否則即不得再予裁處。認為本件被告亦無逾期行使裁處權可言。

依行政罰法第 45 條第 2 項規定，同條第 1 項行政罰之裁處權時效，自本法施行之日起算。係指未於行政罰法施行前裁罰案例而言，然本案屬於於行政罰法施行前已裁罰，而仍於施行後仍於救濟期間而尚未確定案件，然行政罰法第 45 條第 1 項規定係以：「本法施行前違反行政法上義務之行為應受處罰而未經裁處，於本法施行後裁處者。」為其要

件，如已經裁處，雖然尚為確定，但應無該條規定之適用<sup>179</sup>。本案屬程序裁處問題，則應認同地方法院行政罰法施行前行政罰之裁處權時效並無統一規範，實務上亦認行政罰裁處無時效問題之見解。另外，在行政罰法施行之前的違規案件，如並無裁罰權時效規定時，則是否一律均應自95年2月5日行政罰法施行之日起算三年時效？學者在此則認為按刑法第80條第1項第4款規定犯最重本刑一年未滿有期徒刑拘役或罰金之最者，追訴權時效五年。又行政程序法第131條規定公法上請求權時效5年，故裁罰時效未有特別規定者，似可類推適用上述規定，認為時效5年<sup>180</sup>，此本即原告主張，然原告未認清本案係於行政罰法公布施行前已裁罰案例，而混淆形成權與請求權本為一致而應適用行政程序法第131條之請求權時效，則有認法之誤謬。

## 第二目 主要責任與次要責任

原告認為其僅為監造人，不能自為施工行為，充其量只是監督營造廠按設計圖說施工而已，而本件若有施工缺失，其主行為人為承造人之營造廠，非為監造人之原告；乃被告就同一工程竟先為主行為人即承造人營造廠不付懲戒之決定後，再為非主行為人之原告應受懲戒處分之決定，就本件個案而言，顯違公平正義。

臺北高等行政法院則以行政爭訟事件並不受刑事判決認定事實之拘束，臺灣高等法院95年度上易字第615號刑事判決雖認定系爭建築樓梯高度不足190公分係承造人○○○○工程股份有限公司（下稱福連公司），然事實上係水泥太厚、磁磚過厚，非原告所稱事後過度裝修所致，且承造人與監造人之責任本屬不同，違章行為之成立要件及裁處規定亦不相同，原告以福連公司經決議免議之結論，據以主張承造人沒有違反營造業法規之行為，監造建築師當無監造疏失可言，並指摘被告於承造廠商不付懲戒決定後，再就非主行為人之原告應受懲戒處分之決定，有違公平正義原則。

於此，應肯認臺北高等行政法院之見解，監造行為本即為依建築師法第18條為之監造之公法上義務，而一般監造行為即屬簽證行為，就主要勘驗項目更應認為屬可否繼續施工之准駁決定（處分），簽證不實而主張其為次要責任，應依附於主要責任之懲處與否，則完全混淆簽證責任與自己責任之分別，原告主張該不合法規要求樓梯淨高不足部份施工技術簡單，不涉及高深建築技術，若有任何樓梯施工瑕疵，自應由營造廠及其主任技師負施工責任，原告不可能有故意不監督營造廠之行為，不應受重罰，則肇因工程界長期誤解簽證責任造成在職業道德上對於簽證行為應盡義務有極大的誤解。

<sup>179</sup> 陳清秀，行政罰實務問題之研討，月旦法學雜誌(NO.158)2008年7月，頁105

<sup>180</sup> 陳清秀，同上註，頁106

最後，臺北高等行政法院則以違反行政法上義務之行為，其處罰不以故意行為為限，亦及於過失行為，此不論在行政罰法施行前後均無不同，原告稱渠等就系爭建築 6 樓以上多處樓梯未依設計圖說施工，致淨高不足 190 公分，並無故意乙節，縱屬可採，惟原告未善盡監督之責，具有過失，既經認定如前，自仍無從據以免責。

#### 第四節 小結

財經法制的管制制度原則上考慮的問題主要在於突發性、國際性與快速變動等特性，在簽證準則上，則同時需考量符合國際共通會計簽證準則，目前國際會計準則已然成為全球資本市場會計準則之準繩，會計研究發展基金會依照國際會計準則增修我國會計準則，金管會亦適時修正編製準則，俾與財務會計準則公報及先進國家規定一致。會計師肩負公眾期待為受查企業之財務報表之可靠性把關，會計師之簽證品質，則同時負有財務資訊之可靠性專業功能，當投資大眾對會計師簽證品質可以信賴，投資人之權益才能獲得有效的保障。另外，主管機關在組織上強調其獨立性，以避免過度介入及操控市場機制，以因應財經交易的多元化、快速變動及契約本質。主管機關在財經管制上主要在維持市場交易的公平性，主要的管制手段乃是維護財經交易市場資訊的公開及其公開之資訊具有相當正確性可提供投資者做出正確的投資(契約)行為。

以建築法體系而言，設計責任之規定於第一章總則篇，即建築法第 13 條，設計責任係由契約委任而來，其責任範圍則當限於民事範疇。而簽證責任規定於第二章建築許可篇，即建築法第 34 條，簽證負責屬於建照執照准駁要件之一，其責任範圍則屬公法上規範與限制，只是在立法過程(詳本文第二章)，立法委員並未針對簽證者是否即為設計者有所規範?然而「簽證負責」係由刪除由建築主管機關審查而來，如果認為立法者即有意將審查責任由主管機關轉移至簽證者或設計者，建築主管機關何須再為審查負責?因為在國家的管制上，即由審查制改為報備制，然而建築法的 34 條仍保留「規定項目」由建築主管機關審查，「其餘項目」由建築師簽證負責，造成一個建照執照的准駁有兩個不同內容(單位)的審查，則形成究為審查制或報備制並無定論。理論上，因建照執照屬授益性質之羈束處分，原則上只要申請者符合法律規定之要件，行政機關並無裁量之空間，本來民眾(含：建設公司、建築開發商…)與行政機關有各自解讀空間與各有其生存法則，然而在 88 年 921 地震後，此一問題如同壓力鍋爆發一般，開始檢討危險預防與管制緩和、國家責任與自我責任、審查制與報備制。再經 105 年 2 月 6 日高雄美濃地震，壓垮現行建照執照審查、施工勘驗及使用管理的最後一根稻草後，內政部在 105 年度提出建築法修正草案中即針對建築法第 34、56、及

70 條修正，而引進日本建築法指定檢查人制度<sup>181</sup>，然而仍有見樹不見林之疑義，其中最主要的因素仍因未清楚定義「簽證」之內涵。

建築法管制制度主要的目的在於公共安全、公共交通、公共衛生及增進市容觀瞻(建築法第 1 條參照)，管制的方法依照建築法的架構，類似於公共工程三級品管制度乃是由設計(施工)、簽證(監造)與主管機關(業主)審核的三級管制方法，在制度設計上，因未區分設計與簽證人員之資格限制，導致專業項目因為設計與簽證者均為同一人，主管機關則採用抽查方式審查，於建築物結構與設備專業工程技師簽證規則而言，並未如會計師簽證規則第 12 條規定：會計師規劃查核執行工作時，應依行業特性及審計準則公報第四十三號、第四十八號及第四十九號規定辦理，且於第 20 條詳列查核程序。相較之下，建築簽證即有建築設計錯誤率偏高的問題，在結構設計與設備則均仰賴設計者之職業道德是否遵守其公法上義務而定，就管理機制上，缺漏甚多。在施工上，則因承造人與監工人之費用均來自於起造人，在未補足相關簽證管理規範下，如何期望受雇於承造人的專業工程人員可要求承造人增加成本去改進施工缺失，甚且如何期望監造人於執行監造業務時可保有其獨立性？而主管建築機關則以專業項目均屬設計者自行簽證與施工勘驗屬監造人職責，主管建築機關僅依法抽查而弱化主管機關之國家責任，造成因設計、施工不良導致建築安全事件層出不窮。造成這樣的結果而能在一般時期相安無事的主要因素則是因為建築的破壞非立即性導致工程界長期對工程理事務的投機性而造成，如何建構一個符合國內工程界生態且可與國際接軌的建築管理制度，以避免建築簽證制度空洞化造成建築安全處於不穩定狀態，則為改進建築管理制度刻不容緩的任務。

<sup>181</sup> 建築法 第 三十四條、第五十六條、第七十條 修正草案總說明

建築法係於民國二十七年十二月二十六日公布，距今已逾七十餘年，其間歷經十一次修正，施行迄今業使我國建築管理體制漸臻完備。惟近年來由於面臨全球化的挑戰，促使我國社會經濟環境快速變化，為求因應，建築管理之效能亟應提昇；又於一百零五年二月六日高雄美濃發生芮氏規模六點四地震，位於臺南市永康區維冠金龍大樓等多處建築物倒塌造成慘重傷亡，為強化現行建築物審查、勘驗及竣工查驗等制度，避免日後震災再次造成相同傷害，藉由第三公正單位辦理審查及現場勘驗及竣工查驗以落實三級品管，並確保建築物設計及施工品質，爰針對導人民間專業機構辦理建築審查、施工勘驗與竣工查驗等修正方向，擬具建築法第三十四條、第五十六條、第七十條修正草案，其修正重點如下：一、增列一定規模以上建築物之相關審查項目，得委託或指定經中央主管建築機關認可之機關(構)、公會團體審查，以藉助民間專業能力，提昇建築管理效能。(修正條文第三十四條)

二、為確保建築工程施工品質，增列一定規模以上之建築物應經主管建築機關勘驗合格後，方得繼續施工之規定，並明定其勘驗得委託或指定經中央主管建築機關認可之機關(構)、公會團體辦理之規定，以藉助民間專業能力，提昇建築管理效能。(修正條文第五十六條)

三、增列一定規模以上建築物之竣工查驗，得委託或指定經中央主管建築機關認可之機關(構)、公會團體辦理，以藉助民間專業能力，提昇建築管理效能。(修正條文第七十條)





## 第五章 建築簽證執行的現實問題

### 第一節 自我設計自我負責的簽證功能喪失

#### 第一項 自我設計簽證之制度不可行

在 73 年以前設計責任依建築法第 13 條<sup>182</sup>規定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，建築師並負連帶責任。再依建築法第 34 條<sup>183</sup>之規定由主管機關具有相當資格人員審查後核發建造執照，73 年修法後建築法第 13 條的設計責任並未修正，而第 34 條<sup>184</sup>則限縮建築主管機關之審核權責僅及於規定項目，專業項目則引入簽證觀念由建築師簽證負責，以達到簡化行政流程，加速產業發展的行政目的，然而，在修法的過程，並未將此一簽證行政行為定義為委託行使公權力，或者是公私協力的管制緩和制度，而於 88 年 921 地震，多數建築物因設計、施工缺失而造成毀滅性的破壞後，在學界、主管機關與建築師則均採取對自己有利的方式論證(詳本論文第一章問題提出與第三章)，實務對此亦多有爭論，造成此一窘境，制度設計未臻完善固為主因。然則，建築主管機關人員、建築師均屬經專業訓練並取得公務員與專門職業人員，本質上均屬專業人員何以看待同一事情的差異性有如此迥然不同的解讀？此亦不外乎制度性缺失造成趨吉避凶之人性詭辯。

設計與簽證(審查)原則上屬於互斥的概念，原則上設計者與簽證者均在遵守法令的義務下依法執行其專業，以達成各階段的管制工作。在參酌會計師辦理財務簽證的方式，簽證者乃是對設計方法依重要性分類與成果提出其簽證意見<sup>185</sup>以補足設計時未考量或設計上的盲點，使設計

182 第十三條 (設計人及監造人) 中華民國 65 年 1 月 8 日公布

本法所稱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。但有關建築物結構與設備等專業工程部分，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，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。

開業建築師及專業工業技師不能適應各該地方之需要時，省政府得報經內政部核准，不受前二項之限制。

183 第三十四條 (審查人員) 中華民國 65 年 1 月 8 日公布

主管建築機關審查或鑑定建築物之工程及設備圖樣、計算書、說明書，應分別由有關科、系大專畢業資格，經依法任用並具有五年以上工程經驗之人員辦理；必要時得委託具有上開人員之機關代為辦理。遇有特殊結構或設備之建築物，並得委託具有該項學識及經驗之專家，代為審查或鑑定。

184 第三十四條 (審查人員) 中華民國 73 年 11 月 7 日公布

直轄市、縣(市)(局)主管建築機關審查或鑑定建築物工程圖樣及說明書，應就規定項目為之，其餘項目由建築師或建築師及專業工業技師依本法規定簽證負責。對於特殊結構或設備之建築物並得委託或指定具有該項學識及經驗之專家或機關、團體為之，其委託或指定之審查或鑑定費用由起造人負擔。

185 陳春山，不實財務報告之民事責任法律，證券暨期貨月刊 200406 (22:6 期)，頁 6，引述台灣

案可以更完整並同時達成國家管制目的，這也同時可達到設計與簽證者均可快速累積實務經驗的方法，同時達到設計管制的目的。然而現行建築簽證制度，由設計者(建築、結構與設備)加蓋其執業戳章即完成簽證程序並同時負設計與簽證責任，對於設計方法、妥善性、安全性與完整性均未有任何意見表示，然而，這個傳統公權力行政的建照執照核發與施工勘驗，在建造執照的專業項目，係透過簽證負責據以發照，建築主管機關並未介入審查；在施工勘驗，則是由建築師與專業技師基於與起造人的契約而執行的公法行為或謂私法契約行為，建築主管機關僅保留其抽查之公權力行使權利，在制度面未明確定義各管制階段之法律地位時，同時形成各自解讀空間。

財務報告經會計師查核簽證多年後，仍有因會計師的衣食父母是委託其簽證業務的客戶，而非投資大眾，向客戶收取公費，卻又要與客戶維持獨立性，保持客觀性，公正性，並向投資大眾負責，其基本上就是相衝突的，且違反人性的作法<sup>186</sup>而有簽證不實的問題。建築簽證亦有相同的問題在經過 88 年 921 地震及 105 年台南維冠大樓倒塌後，因建築設計者與簽證者均為同一人，簽證(含施工勘驗)功能無法發揮審查效果的制度性問題則更為凸顯，施工勘驗雖為公法上的公權力監督行為(或義務)，卻也因為與設計簽證有相同的問題，期望建築簽證(含施工勘驗)可以透過自我簽證與契約委託的過程而與會計師財務簽證需與客戶維持獨立性，保持客觀性，公正性，並向投資大眾負責確保設計完整性的相同目的，在建築物之損害不具立即性及或然性<sup>187</sup>的性質下，專業簽

台中地方法院 90 年度重訴字第 706 號民事判決。

依本案判決所示，「『查核簽證』與『核閱』有下列不同處：(1) 目的方面：前者，在使會計師對於財務報告是否按一般公認會計原則編制並基於重大性之考量，對於財務報告是否允當表示意見。而後者在使會計師根據核閱程序執行之結果，說明是否未發現財務報告有違反既定準則或規定，而須作重大修正之情事；(2) 程序方面：前者需對於受查者內部控制作充分瞭解，藉以規劃查核工作，藉以規劃查核工作、決定抽查之性質、時間及範圍。後者僅需實施分析、比較與查詢，故無須運用『檢查、觀察、函證』等方法；(3) 會計師確信程度及報告之形式方面：前者需獲得高度但非絕對之確信，對於財務報告之聲明，以積極確信之文字表達。而後者僅需獲致中度之確信，對於財務報告之聲明，以消極確信之文字表達(即表示未發現未允當)。」依此意旨，會計師就核閱之注意義務標準及責任應較輕。

<sup>186</sup> 湯治亞，會計師對財務報表不實的法律責任，東吳大學法律學系碩士在職專班法律專業組碩士論文，民國九十四年七月，頁 3-4

<sup>187</sup> 建築物耐震設計規範及解說，內政部 100.1.19 台內營字第 0990810250 號令修正「建築物耐震設計規範及解說」部分規定，自中華民國一百年七月一日生效。

1.2 耐震設計基本原則：本規範耐震設計之基本原則，係使建築物結構體在中小度地震時保持在彈性限度內；設計地震時容許產生塑性變形，但韌性需求不得超過容許韌性容量；最大考量地震時則使用之韌性可以達規定之韌性容量。以地震導致結構物之損害為例，各種不同的結構系統的韌性容量固有其設計基準，然而因為地震波的方向深度而相對於建築的影響並不相同，具有設計或施工瑕疵之建築物在同一地震，又可能因建築的高度，尺度(長寬比)及其所處的地盤所造成的損害亦不相同。

混凝土結構設計規範 中華民國 100 年 6 月 9 日台內營字第 1000801914 號

2.5 分析方法：

證者未確實履行簽證行為則幾乎無避免之可能性。

以美國技師法為例，除了依法規定之例外情況外，所有的工程書圖皆需有執業技師之註冊圖記（Seal）、簽名及寫上日期，才屬有效，因此，並無另為制定簽證規則之必要，以免讓人誤解簽證範圍與執業範圍存有差異<sup>188</sup>，我國則無法完全信任專門職業人員的職業自律能力加入簽證制度，卻又交由設計者自行簽證導致簽證制度有如畫蛇添足般的多餘而無法發揮其功能，應是可以預期的。

另外，參照公共工程會函示之簽證意義為：技師簽證意指「工程技術事項、諸如規劃、設計、監造、鑑定、施工等，由擁有國家考試專業技師資格者，實際執行該事項，或進行查核、核閱、複核、審查作業，並基於可令人信服之證據，提出文件內容為真實，且與既定規範、準則相符之意見或證明書，並於其上簽名、蓋章負責」<sup>189</sup>。簽證行為包含實際執行設計行為，此亦屬模糊設計範圍與簽證範圍之定義。也是目前工程界將簽證行為空洞化之最有力的依據。

## 第二項 專業倫理養成不足

在自我設計自我簽證負責的制度未改變的情況下，設計責任與簽證責任是否可獨立運行，理論上，設計者如果可以忠實的實踐其專業倫理（如認現行建築法第 34 條由設計人自行簽證負責之規定無實益，在法律與專業倫理的平衡桿上，專門職業人員仍應受專業倫理之制約），簽證制度亦無存在之必要。然而，現實是建築師在追求利益下，則主張其簽證負責為其法定權利<sup>190</sup>，而於規避風險時，卻又主張簽證經主管機關審核，簽證錯誤之責任應由建築主管機關承受<sup>191</sup>。

倫理的形成有兩項基本的社會條件，其一是社會共識，其二則是長期的社會演化歷程。然而，我國並無現代專業的傳統，專業引自西方。因此，既沒有足夠的社會共識，也沒有足夠的時間從事社會演化，這是

2.5.1 構材任一斷面所受之彎矩、軸力、剪力與扭力，除按第 2.6 節規定外，皆須按彈性理論在產生最大效應之載重情形下分析計算之。第 2.7 至 2.10 節之簡化假設，亦可適用。

2.5.2 普通結構物可按通常認為可得相當精確程度之近似方法分析；預力混凝土與較為重要之結構則須用較為精確之分析方法計算之。

<sup>188</sup> 李順敏，我國技師訓練及職業管理與國際接軌之研究，94 年度考選制度研討會建築師、技師之教育、考試、訓練、職業管理制度與國際接軌研討會，考選部編印，中華民國 94 年 10 月，頁 151

<sup>189</sup> 公共工程專業技師簽證專區

[http://www.pcc.gov.tw/pccap2/BIZSfront/MenuContent.do?site=002&bid=BIZS\\_C10007734](http://www.pcc.gov.tw/pccap2/BIZSfront/MenuContent.do?site=002&bid=BIZS_C10007734)

<sup>190</sup> 內政部建築師懲戒覆審委員會決議書（103）建台懲字第 106 號：被付懲戒人辯稱係因山坡地基地地面（以下簡稱 GL）認定所致。因 GL 認定依建築法規定係屬設計人簽證負責項目。

<sup>191</sup> 最高行政法院 103 判字第 324 號判決，上訴人(建築師)答辯：建築師簽證之「其餘項目」，惟因建築師簽證具有「法定委託」之性質，建築師簽證錯誤之責任，仍應歸主管建築機關負責。

我國各專業團體形成倫理的基本困境<sup>192</sup>。因此越來越多的人認為，專家所追求的並不是為他人服務，而是外在價值的獲得，專業只是為了交易，假裝為公共善服務，根本上是另一種形式的商業。對專業人員的這種認知，在我們的社會似乎是一種常識，所以公共工程偷工減料事件層出不窮……<sup>193</sup>。基此，在建築師與專業技師<sup>194</sup>的專業倫理養成尚未成熟之際，建築法在專業簽證負責的制度設計則應與設計負責分離明確劃分，一方面可提供建築師與專業技師執業依循，另一方面，則可協助建築師與專業技師專業倫理之形成與維持。

<sup>192</sup> 葉匡時，論專業倫理，「現代化與實踐倫理研討會」，人文及社會科學集刊第 12 卷 3 期，中央研究院中山人文社會科學研究所，2000 年九月，頁 509。

在作者訪問的五個主要的專業團體中，律師公會之專業倫理守則最為詳實嚴謹，共計七章五十條（見附錄二）。「律師倫理規範」的第一章總則有十一條原則性之規範，如第四條規定「律師應重視職務之自由與獨立」。其他各章則對於律師與委任人、律師間、律師之利益衝突等都有相當詳實的規範。然而，律師之倫理規範所以最為詳實嚴謹，與律師法之規定有關。律師法第十五條第二項明文規定：「全國律師公會聯合會應訂立律師倫理規範，提經會員代表大會通過後，報請法務部備查。」

會計師之專業倫理守則採取不定期發佈公報之方式。一九八三年十月五日，會計師公會全國聯合會發佈第一號職業道德規範公報，名之為「中華民國會計師職業道德規範」，其後陸續共發佈八號公報，會計師之專業倫理守則也可以說日臻完備。至於建築師，並沒有具體獨立之倫理規範。但是，在各地方公會之組織章程中，則有公約一章，其性質與一般之倫理規範類似。醫師公會之倫理守則則是十條醫師公約，雖然這十條公約都是原則性的，但對於醫師之專業精神與專業倫理仍有一定的意義。然而，比起律師或會計師，醫師對於專業倫理規範之訂定，應還有很大的改善空間。至於土木技師公會全國聯合會，因為成立於一九九三年，至今並沒有任何倫理規範。事實上，對於這麼年輕的專業團體，他們所關心的可能不是倫理問題，而是如何取得更多的資源與權力。

106.10.26 針對「中華民國刑法第一百九十三條條文修正草案」中華民國全國建築師公會聲明立法院議案關係文書院總第 246 號委員提案第 21088 號「中華民國刑法第一百九十三條條文修正草案」，在規範對象方面除保留現行條文中「承攬工程人」、「監工人」兩者，於修正草案中另增列「起造人」、「設計人」、「監造人」等，已嚴重損及全體建築師之權益。除適用對象擴大外，修正草案涉及法理與實務層面競合至鉅，本會認為修正草案欠缺考量法律衡平原則。

<sup>193</sup> 林火旺，專業倫理和社會責任，「法律倫理核心價值探討」學術研討會，東吳大學法學院，2006.12，頁 14

<sup>194</sup> 臺中市結構工程技師公會 公會介紹部分內容：民國 97 年 5 月 12 日下午，中國四川省成都市附近發生芮氏規模 8.0 之地震，是為汶川大地震，據中國民政部報告，共造成 6 萬 9 仟餘人死亡、近 1 萬 8000 人失蹤、37 萬 4 仟餘人受傷；估計約有 21 萬 6 仟間房屋倒塌（含近 7 仟間校舍），當中尚不包括汶川、北川等重災區，因而掀起校舍「豆腐渣工程」的質疑。本次地震再度警示我們，大自然破壞力不可掉以輕心，以及結構安全對於人命安全、身家財產的重要性。民國 99 年 12 月 25 日，臺中縣、市合併升格為大臺中直轄市，依據「技師法」之規定，應成立結構技師公會以利在大臺中執業之結構技師加入，於是，在地技師朋友們熱烈投入發起籌組，歷經數月之申請、核准與籌備過程，因緣際會地，「臺中市結構工程技師公會」恰好選在 512 這個世人緊記的日子舉行成立大會，也提醒我輩結構技師務必牢記，應善盡國家賦予我們為房屋、道路、橋梁與壩體等結構安全把關的社會責任。

[http://tcse.bmdtec.com/views/about\\_introduction.php](http://tcse.bmdtec.com/views/about_introduction.php)

## 第二節 懲戒比例與實際違規不符

### 第一項 建築師懲戒案例數分析

以建築師受懲戒案例數量分析，以台北市為例 101-10-01~106-09-04 共計有 9 件<sup>195</sup>，100 年-105 年期間內政部建築師覆審委員會受理覆審案件數為 11 件<sup>196</sup>，同時期間核發之建照執照為 6,328 件<sup>197</sup>，如以台北市政府建築工程管理處抽查之錯誤比例約為 40%<sup>198</sup>計算，建照執照關於建築設計部分錯誤件數約為 2,500 件，然而情節嚴重移送台北市建築師懲戒委員會為 9 件，移送懲戒比例僅為 0.36%，先不論建照執照規模大小與抽查比例及建築設計錯誤是否均屬輕微，然而，依懲戒比例而言則仍屬偏低，建築師懲戒之功能並不張顯，同時，懲戒原因以未依設計常規非未依建築常規簽證予以懲戒，則亦表示行政懲戒仍僅於設計，關於簽證制度現行建築法並無懲戒處罰規定，建築法第 34 條所謂簽證責任與設計責任制度形同虛設，因為簽證責任已被設計責任完全吸收。

### 第二項 專業工程技師懲戒案例數分析

建照執照結構設計抽查因結構設計屬高度專業項目，建築結構設計目前均採用電腦程式計算為主<sup>199</sup>，原則上設計錯誤機率並不高，建築主管機關辦理建照執照專業項目中有關結構設計抽查部分，通常委託結構技師公會辦理，目前技師懲戒比例，以公共工程會網站資料 100-106 年技師僅 24 件<sup>200</sup>，以懲戒比例而言，亦屬偏低，且經逐案檢視公共工程會網站所公告之技師懲戒案例彙編 98 年至 105 年間資料，並無技師因建築簽證被懲戒之案例。然而，結構設計簽證部分因無相關的統計資料，僅能粗略由公共工程會成案之懲戒數與上一小節建照執照數相對照，此亦本小節略有不足之缺憾。

<sup>195</sup> 台北市政府公報 [http://gazette.taipei/find/default\\_content.asp](http://gazette.taipei/find/default_content.asp)

<sup>196</sup> 內政部建築師懲戒覆審委員會

[http://www.cpami.gov.tw/chinese/index.php?option=com\\_content&view=article&id=16313&Itemid=226](http://www.cpami.gov.tw/chinese/index.php?option=com_content&view=article&id=16313&Itemid=226)

<sup>197</sup> 台北市建築工程管理處 建築管理各項證照核發件數等統計資料

<http://dba.gov.taipei/lp.asp?ctNode=32419&CtUnit=4822&BaseDSD=7&mp=118021>

<sup>198</sup> 參閱本論文第四章第三節

<sup>199</sup> 內政部 91 年 1 月 15 日台九十內營字第 0 八二一七五號函檢送業界已通用之建築結構用電子計算機程式一覽表共計 18 種程式。

<sup>200</sup> 行政院公共工程委員會技師懲戒覆審委員會案件審理情形

<http://www.pcc.gov.tw/pccap2/TMPLfronted/ChtIndex.do?site=002>

含其他類科技師懲戒，且經逐案檢視公共工程會網站所公告之計師懲戒案例彙編 98 年至 105 年間資料，並無技師因建築簽證被懲戒之案例。

### 第三項 設計規範完整但簽證規則之缺漏

參照公開發行上市公司財務報告為例，財務報告之編製準則乃依照依證交法第 14 條第 2 項規定，發行人財務報告之編製，應依證券發行人財務報告編製準則（以下簡稱編製準則）、有關法令及一般公認會計原則辦理之。其中編製準則自 57 年 6 月 11 日制定公布，歷經 16 次修正<sup>201</sup>。而財務簽證規則為落實會計師查核簽證制度，達到資訊充分公開之目標，金管會持續推動各項提升會計師執業水準及會計資訊品質之工作。會計師查核簽證財務報表規則（以下簡稱查簽規則）自民國 91 年 11 月 8 日發布施行後，歷經 3 次修正<sup>202</sup>。一方面可與財務會計準則公報及先進國家規定一致，未來我國公開發行公司至國外資本市場募集資金，無須再依國際會計準則調整其財務報表，可降低企業募集資金成本，增加財務報告之透明度及可比較性。

我國在建築設計的準則上，主要是在建築法第九十七條規定訂之授權訂定的建築技術規則架構下做整體規範，在建築技術規則共分建築施工篇、建築構造篇與建築設備篇，以下就這三篇規範內容與其授權訂定之設計規範詳述於下：

建築施工篇：共分第一章：用語定義、第二章：一般設計通則、第三章：建築物之防火、第四章：防火避難設施及消防設備、第四章之一：建築物安全維護設計、第五章：特定建築物及其限制、第六章：防空避難設備、第七章：雜項工作物、第八章：施工安全措施、第九章：容積設計、第十章：無障礙建築物、第十一章：地下建築物、第十二章：高層建築物、第十三章：山坡地建築、第十四章：工廠類建築物、第十五章：實施都市計畫地區建築基地綜合設計、第十六章：老人住宅、第十七章：綠建築基準等 17 張依序規範；依施工篇授權訂定之設計規範則有：建築物無障礙設施設計規範、建築物雨水貯留利用設計技術規範、建築物生活雜排水回收再利用設計技術規範、建築基地綠化設計技術規範、建築基地保水設計技術規範、綠建材設計技術規範、學校類大型空間類及其他類建築物節約能源設計技術規範、百貨商場類建築物節約能源設計技術規範、公廳類建築物節約能源設計技術規範、醫院類建築物節約能源設計技術規範……等。

建築構造篇：共分第一章：基本規則、第二章：基礎構造、第三章：磚構造、第四章：木構造、第六章：混凝土構造、第七章：鋼骨鋼筋混凝土構造、第八章：冷軋型鋼構造，依結構形式不同分別規範；依施工篇授權訂定的設計規範則有：混凝土結構設計規範、冷軋型鋼構造

<sup>201</sup> 包幸玉，我國會計制度發展史及演變，證券暨期貨月刊，第二十九卷，第十二期，中華民國一〇〇年十二月十六日出版，頁 36，另自 100 年 7 月第 16 次修正後至 106 年 6 月陸續修正 6 次，共計 23 次。

<sup>202</sup> 包幸玉，同註 201，頁 43，中華民國一〇〇年十二月十六日出版，另自 101 年 8 月第 5 次修正後至 103 年 8 月陸續修正 3 次，共計 7 次。

建築物結構設計規範、建築物耐風設計規範及解說、木構造建築物設計及施工技術規範、鋼骨鋼筋混凝土構造設計規範、建築物耐震設計規範及解說、建築物磚構造設計及施工規範、築物基礎構造設計規範……等。

建築設備篇：第一章：電氣設備、第二章：給水排水系統及衛生設備、第三章：消防設備、第四章：燃燒設備、第五章：空氣調節及通風設備、第六章：昇降設備、第七章：受信箱設備、第八章：電信設備，依設備種類分別規範；依設備篇授權訂定之設計規範則有：建築物給水排水設備設計技術規範、建築物污水處理設施設計技術規範……等。電氣設備上有依電業法授權訂定之法規命令，如：屋內線路裝置規則及依消防法授權訂定之法規命令，如：各類場所消防安全設備設置標準。依電信法授權訂定之法規命令，如：建築物屋內外電信設備設置技術規範。

以設計規則與設計規範而言，建築管理的整體架構完整而複雜，而相應的簽證規則，卻僅有依技師法授權訂定之「建築物結構與設備專業工程技師簽證規則」共計 13 條條文，針對簽證資格(第 4 條)、項目(第 5 條)、簽證文件記錄與備查(第 7、8、9 條)、現場勘驗(第 10 條)、訂立契約(第 11 條)、處罰規定(第 12 條)，而主要的建築設計於建築法與建築師法均未授權訂定簽證規則。相較於會計師辦理財務簽證所依據的「會計師查核簽證財務報表規則」第二章查核程序第 20 條即有 23 款規定，各款下總計有 202 目的程序規定，及主管機關補助設立財團法人中華民國會計研究發展基金會審計準則委員會制定符合國際標準的審計原則<sup>203</sup>，會計師在財務報表之簽證規定則亦如建築設計規範般的完整而複雜，建築簽證規定對於程序、內容與意見表示即相對的薄弱。

建築設計的簽證因各國對於建築管理的方法不同，且屬於國內事務並無與國際間同步的需求，國際間並無統一的簽證規則此與設計規範完全不同，設計規範屬於專業的學理依據，各國所採之設計規範或有不同，然而其背後的學術依據則異曲同工。簽證規範則純屬行政管制方法，在大陸法系與英美法系的法律體系有極大的差異，另外在專業的倫理的成熟與否亦有極大的影響。暫且不論建築法對於建築管理在整體法律屬性為何？我國在建築管理上，既然採取專業簽證負責卻又未訂定相關簽證的行政管理規範，在專門職業人員執業時的專業倫理尚未完全成熟的階段，設計者曲解法令、監造者便宜行事、施工者偷工減料及使用者任意變更使用用途的亂象則將持續發生。

<sup>203</sup> 審計準則公報制定之目的與架構，財團法人中華民國會計研究發展基金會



### 第三節 實質審查制與形式審查制之爭議

#### 第一項 建照執照

建築管理法制在傳統高權行政行為，在經濟快速發展的推移，同時因建築技術多元發展與專業分工越趨細緻，傳統高權行政管制漸漸無法滿足市場的需求，因此建築管理的理念即將管制的負責主體由公權力，移撥其重心至私部門，且廢除不必要的管制，而由起造人本身、專技人員承擔自我管制的義務，而由危險預防的許可制逐漸走向管制緩和的報備制<sup>204</sup>。

我國建築法在引入專家簽證的同時，又保留建照執照的行政處分許可制的制度，與緩和管制交由起造人與專技人員自我管制義務的制度似有杆格，故學者林明鏘從文義解釋、體系解釋、歷史解釋與目的性解釋下解析建築法第34條由建築師與專門職業人員簽證負責的條文規定，認為均無法得出建築主管機關無庸負擔建照執照之實質審查之法律責任<sup>205</sup>。參照德國建築管理制度，許可制與報備制雙軌制的分界，乃在建築物之規模大小，在報備制中，起造人僅需將建築計畫與圖說向建管機關告知（即報備立案），不需要事後任何之官方同意或許可，可以節省起造人等待許可的漫長期間，也可以解決行政機關重大的工作負擔，以及流於表面之形式審查缺點<sup>206</sup>。建築主管機關並無須就建照執照之事項進行審查，而係將管制責任交由建築師及專業技師身上，於許可制建照執照之審查原則上應由主管機關自行審查，但是有關專業技術部分（fachtechnische Voraussetzungen），得經起造人之書面同意，並由起造人負擔該項支出前提下，委由其他專業技師（Sachverständige）代為審查（鑑定），此種代為審查亦得由起造人主動申請為之<sup>207</sup>。反觀我國之建築管理制度，係完全採取許可制，而於專業部分強制規定由建築師及專門職業人員簽證負責，似乎是在許可制中加入報備制中起造人與專技人員自行管制負責的混合制度，而使得建照執照的審查體系混亂，如採許可制則原則上審查主體應為主管機關，縱使為加速行政審查流程，而委託其他私部門進行，亦應能達到第三方審查之效果，體系上此

<sup>204</sup> 林明鏘，建築管理法制基本問題之研究-中德比較法制之研究，台大法學論叢第30卷第2期，2001年3月，頁7

<sup>205</sup> 林明鏘，論建照執照之審查與簽證-技術與行政分立，東吳公法論叢總號:1，東吳大學法律系公法研究中心，2007年11月，頁291

：「不論依文義解釋、體系解釋、歷史解釋及目的性解釋的角度出發，觀察建築法第三四條之規定，均可得出相同的結論：建築法第三四條並未創造出形式審查與實質審查之分類，而是行政機關於授權之法規命令中，將規定事項大幅限縮，排除大部份之結構審查，使其成為建築師專業技師簽證負責之其餘項目，而藉此宣稱，建築法第三四條乃明文採取技術行政分立，行政機關只負責行政事項而不負責技術事項(尤其結構事項圖說)之審查，進而無庸負擔任何實質審查之法律責任，此種說詞，依本人之上述分析理由，並不成立。」

<sup>206</sup> 林明鏘，同註204，頁7

<sup>207</sup> 林明鏘，同註204，頁7



種委託審查即屬委託行使公權力，而不應於許可制中加入自我審查負責的「行政與技術分離制度」，此制度在法律體系上究屬委託行使公權力或是公私協力的行政管制措施，並無定論因而造成整體審查體系的混亂，導致長期以來在主管機關、專業人員之間產生權責不分的糾葛。

## 第二項 施工勘驗

施工對於建築物整體安全與妥適，無疑是唯一途徑，再好的設計，再完善的建照執照審查制度，如無法透過按圖及施工規範進行，建築物之安全亦不可得，建築法在 73 年修訂時，則將必要項目施工勘驗由申報主管機關勘驗後方得進行下一階段施工的許可制，改為直轄市、縣(市)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，方得繼續施工的申報(報備)制，然而於條文末段又保留主管建築機關得隨時勘驗之的文字，同樣的造成必要項目由監造人勘驗之規定究屬委託行使公權力<sup>208</sup>(許可制或稱實質勘驗)或監造人執行其公法上之義務<sup>209</sup>(報備制或稱形式勘驗)的爭議，實務就法律解釋與適用並引為裁判依據時各級法院看法的迥異，正是建築法造成建築行政管理措施上許可制與報備制權責不分的適例。

<sup>208</sup> 註 208、209 同為台中縣「宏總 17 期生活公園住宅大樓」案歷審判決，以下以判決文摘要前加註數字以標明歷審時間序列。摘自，李鴻明，我國主管建築機關審查建築執照之國家賠償責任，國立中正大學法律研究所，碩士論文，中華民國 102 年 1 月，頁 88

1. 臺灣臺中地方法院民事判決九十年重國字第五號

「法院認為建築法規就建物施工期間所定必須勘驗項目所為之勘驗行為，屬行使公權力之行為，雖依法律之直接授權委由監造人建築師勘驗後簽證負責，但建築師實施勘驗時，應屬受委託行使公權力之人，並視同被告機關之公務員。」

5. 臺灣高等法院臺中分院民事判決 99 年重上國更(三)字 2 號

「建築法規就建物施工期間所定必須勘驗項目所為之勘驗，屬行使公權力之行為。本件系爭建物之規劃設計及監造，係委由建築師負責，並依法律之直接授權委由建築師勘驗簽證。則在建築師實施勘驗時，即屬受委託行使公權力之人，視同上訴人機關之公務員。」

<sup>209</sup> 2. 高等法院臺中分院 95 年重上國字 2 號判決

「建築師為系爭建物之監造人，惟其監造行為，乃起造人之委任契約行為，並非公權力之行使，更非受委託行使公權力之人，要難視同主管建築機關之公務員。」

3. 最高法院民事判決九十六年度台上字第一四號

「建築法第五十六條規定毋庸俟建管人員勘驗後即得繼續施工，乃在防止因建管人員之勘驗遲緩而妨害施工之速度而已，故主管建築機關所屬建管人員於必要時，仍應隨時勘驗之，尤其在系爭圖說有上述之諸多瑕疵及建築師有無善盡審查之責堪慮之情形下，主管建築機關所屬建管人員是否無依建築法第五十八條規定事項加以勘驗之必要，亦待斟酌。」

4. 臺灣高等法院臺中分院民事判決 96 年度重上國更(一)字第 1 號

「建築法第五十六條有關主管建築機關於建築施工過程「得」隨時勘驗之規定，該「勘驗行為」，顯非主管建築機關「作為之義務」...修正之建築法第五十六條意旨，並非將主管建築機關關於建築工程之勘驗行為，委託監造人代為實施，故監造人並非受託行使公權力之人，自無國家賠償法第 4 條規定適用之問題。」

#### 第四節 小結

學者關於建築法第 34 條的行政與分離制度與國家賠償關係有以下看法，主管機關於核發相關許可時，原則上無須就各該簽證項目逐一進行實質審查。此可由主管機關之審查形式，由「逐案實質審查」改為「抽查」，以及法令賦予主管機關對於簽證技師一連串的監督查核權得知。在制度設計上以「移轉實質審查權限」為目標；但藉由「抽查」與其他的監督查核機制，控管簽證的品質，以避免發生簽證不實及簽證錯誤的風險；另一方面又認為國家不得因專業簽證制度雖然放鬆直接管制的密度，而使人民承擔潛藏於提昇行政效能措施背後的風險<sup>210</sup>等觀點認為即使某一行政業務引進「專業簽證制度」，仍有國家賠償制度的適用，藉由「肯定國家責任存在」的主張，可以督促主管機關更謹慎地監督簽證建築師，並採取更有效的建造執照審核方式，國家賠償法雖基於憲法第 24 條授權訂定，以保護國家高權行政下，不法侵害人民權益需負擔損害賠償，以避免國家在施行其統治權的過程侵害民眾基本權時的憲法位階，然而就公務員行為責任上係奠基在侵權行為法的基石之上，如認為授權公務員無作為(不作為)義務，或加害人非公務員，仍需負擔民眾生命、財產損害賠償之責，則無怪乎民眾一旦發生生命財產被侵害時，習慣上便要求政府介入，以實現國家照顧民眾的責任以快速填補自身的損失，而忽略自身於從事社會活動與商業行為自己所需承擔的責任，然而，此時國家所應承擔的乃是社會救濟以撫平民眾之心理創傷，而非透過國家賠償填補非經由國家公務員所施加之損害，否則，則嚴重破壞公務員依法行政之原則，同時國家責任將無限上綱，法律體系與責任歸究亦將顛覆，制度的缺陷在透過法解釋仍無法達成法規範本質的目的時，

<sup>210</sup> 東吳行政法圓桌論壇——建築簽證制度與國家責任，2007 年

<http://bbs.civilgroup.org/viewtopic.php?t=269>

將「專業簽證」納入「行政管制體系」後之國家責任問題-以建築簽證為例，東吳大學法律系林三欽副教授

所謂「行政與技術分立」制度係指將原本應由行政機關於管制行政領域審查的項目，依法交由具一定專業資格之技師簽證負責。在此一制度之下，各該專業項目的簽證成為申請許可的必要條件，主管機關仍掌握是否予以核准之權。

以我國現行建築管理業務為例，依據相關規定，在「專業簽證制度」下，各該簽證項目的專業判定權已經歸由專業技師來行使。主管機關於核發相關許可時，原則上無須就各該簽證項目逐一進行實質審查。此可由主管機關之審查形式，由「逐案實質審查」改為「抽查」，以及法令賦予主管機關對於簽證技師一連串的監督查核權得知。在制度設計上以「移轉實質審查權限」為目標；但藉由「抽查」與其他的監督查核機制，控管簽證的品質，以避免發生簽證不實及簽證錯誤的風險。

藉由「肯定國家責任存在」的主張，可以督促主管機關更謹慎地監督簽證建築師

即使吾人認為實施「專業簽證」制度之後建管機關僅負「形式審查義務」，對於建築師在核發建築簽證時所發生的疏誤，建管機關基於以下理由仍應負責：

一建築簽證僅係取得建造執照的要件之一，建造執照仍係由建管機關核發；一引進「行政與技術分立制度」，固然以提升行政效能為目標；但不得使人民因而承擔更高的生命、財產受損風險。反之，藉由「肯定國家責任存在」的主張，可以督促主管機關更謹慎地監督簽證建築師，並採取更有效的建造執照審核方式。

應探究法規範本質並配合立法達成，方為法治國家所應當為。





## 第六章 國外建造執照審查與施工勘驗概說

### 第一節 前言

本論文第二章到第五章討論了我國建築管理制度中專業簽證制度的起源、法律性質與目前施行所遇到的困境，同時也針對專門職業人員的職業特性，與各專門職業人員在簽證事務上的比較，大致可以了解專業簽證在現行建築管理上的問題。接下來則希望透過其他國家在建築管理上的法制設計，期望能夠透過了解其他國家在其國家的法律體系上如何定位建築管理法制，提供我國在引入專技人員協助國家執行業務時應該採行的法律制度參考。

以下則針對日本與美國兩國的建管法制進行了解與討論，日本在整體的地理環境與我國極為類似，均處於地震發生頻繁的地震帶<sup>211</sup>上，另外兩國在文化交流上亦屬頻繁，日本的法律體系在明治維新時期繼受德國與法國的法律體系與訴訟制度且在二戰後在憲法與刑法上又受到美國法的影響，形成大陸法系與英美法系的綜合體<sup>212</sup>，在整體的法律制度上與我國有極高的相似度；美國則是標準的資本主義社會，在法律制度則承襲亞里斯多德的自然法體系<sup>213</sup>，形成由憲法、行政法、成文法與普通

<sup>211</sup> 日本國土交通省氣象廳 [http://www.data.jma.go.jp/svd/egev/data/iishin/about\\_eq.html#4\\_c](http://www.data.jma.go.jp/svd/egev/data/iishin/about_eq.html#4_c)

日本列島地處歐亞大陸板塊、北美洲板塊、太平洋板塊及菲律賓板塊四個板塊的交界處。太平洋板塊、北美洲板塊和歐亞大陸板塊、菲律賓板塊相互碰撞，使得日本列島逐漸從海中突起。就地質學來看，日本列島十分年輕。中央構造線和糸魚川靜岡構造線是橫貫及縱貫日本的兩大斷層

中央氣象局 <http://www.cwb.gov.tw/V7/knowledge/encyclopedia/eq000.htm>

臺灣地震帶主要有三：(如附圖)

(1) 西部地震帶：泛指整個臺灣西部地區，大致與島軸平行。主要係因為板塊碰撞前緣的斷層作用引發地震活動，由於斷層構造多侷限在地殼部分，因此震源深度相對較淺(約10餘公里)。但由於西部地區人口稠密、工商建設發達，因此每每有大地震發生時都會造成較嚴重的災情。

(2) 東部地震帶：此地震帶之地震係直接肇因於菲律賓海板塊與歐亞板塊碰撞所造成，地震活動頻率最高。此一地震帶南端幾與菲律賓地震帶相接，並沿臺灣本島平行方向向北延伸經臺東、成功、花蓮到宜蘭，而與環太平洋地震帶延伸至西太平洋海底者相連。本地震帶南端與花蓮以北區域因板塊隱沒作用，震源深度可達到300公里左右。

(3) 東北部地震帶：此帶係受沖繩海槽擴張作用影響，自蘭陽溪上游附近經宜蘭向東北延伸到琉球群島，屬淺層震源活動地帶，並伴隨有地熱與火山活動現象(龜山島附近)。

<sup>212</sup> Makoto Ibusuki 「Japanese Law via the Internet」 Hauser Global, Law School Program, New York University School of Law, Published, September 2005, "The Japanese legal system was modernized at the beginning of the Meiji era, and was based on the European legal system. The German and French law and judicial systems in particular served as the model for the Japanese court system and legal system. However, after the Second World War, major legal reforms were instituted. Constitutional law and criminal procedure law, which are most important for the protection of human rights, were revised and modelled after American law. Therefore, it can be said that the Japanese legal system is a hybrid of continental and Anglo-American law."

<sup>213</sup> Catherine Houston "THE USER'S GUIDE TO THE 1997 UNIFORM BUILDING CODE" 頁4 南加大建築學院碩士論文 A Thesis Presented to the FACULTY OF THE SCHOOL OF ARCHITECTURE UNIVERSITY OF SOUTHERN CALIFORNIA, MASTER OF BUILDING SCIENCE, May 1998 "Laws have taken many forms

法(包括案例法)為法律基礎而構成成文法與不成文法所並行的法律體系，另外，美國政府信奉市場經濟中的自由競爭原則，政府對於經濟活動的干預極少，其作用更多是表現在規範市場行為，保障公平競爭方面，因此，在美國的建築管理中，行業協會和學會有相當重要的作用，而當事人之間的互相約束更多則依賴協議<sup>214</sup>，與我國政府機構介入(或民眾要求政府介入)色彩濃厚亦有極大的不同。

同時，我國建築法於民國 57 年由行政院院會通過全文修正由立法院審議通過而為現行建築法基礎架構之條文，即是參考英國、美國、日本與香港的建築法律規定與參酌聯合國在臺專家顧問孟森及白爾賽之意見而制定<sup>215</sup>，各國建築法規在因應該國國內經濟、建築專業技術的發展，亦經多次修正，回頭檢視，亦應可看出各國關於建築法制的態度與方向。

## 第二節 美國建造執照審查與施工勘驗制度

### 第一項 規範架構

#### 第一款 規範來源

美國的建築規範，聯邦政府並未統一訂定建築法而是由各州政府一各州的情況自行訂定，美國各州的建築法的訂定則大概於 20 世紀初開始<sup>216</sup>，美國建築法的訂定方法亦與我國有極大的不同，並不由政府直接

in their lengthy evolution. Aristotle described two categories of law: natural law, which was derived from custom or precedent; and legislated law, which was manufactured by a legislative body.<sup>1</sup> These describe the origins of much of our modern law. European continental law is based upon legislated, or statutory law which was initiated by a community's empowering of some body to formulate limits for that community's behavior. Aristotle's natural law is the common law of England and the United States. It is based on the premise that that the customs of a societal group slowly evolve into law, and judicial decisions determine whether a custom or precedent applies to a specific legal situation

<sup>214</sup> 戴向平 建立我國建築法律體系的幾點建議，大連民族學院學報第 2 卷第 2 期，2000 年 4 月，頁 52

<sup>215</sup> 第一屆立法院議案關係文書，院總第八〇二號，政府提案第九三四號提案，中華民國 57 年 6 月 25 日

修正經過：

內政部於五十五年五月與行政院國際經濟合作發展委員會合作，邀請建築、土木、防空、市政管理及都市計劃等有關方面專家及機關代表，設置建築法規修訂小組，積極展開研擬修訂工作。除先行摘譯英、美、日本及香港之建築法規藉資參考外，並根據臺灣省政府所擬之建築法修正草案暨各有關方面之意見，重擬修正草稿，是交修訂小組廣泛討論。繼而再舉行分組研究與逐條討論。計先後召開大會七次，分組會議十五次，歷時十閱月，迄至五十六年二月底始研訂完竣。嗣行政院國際經濟合作發展委員會都市建設及住宅計劃小組所延聘之聯合國專家顧問孟森(Ma. Monson)及白爾賽(Mr. Belsler)兩先生，對於本法修正草案提出若干修正意見，復經內政部會商有關機關研究，酌予採納。

<sup>216</sup> 最早的國家規範是由國家消防局頒布的“Recommended National Building Code”，加州則於 1909 年訂定“State Tenement Housing Act”規範公寓與旅館的建築物，並明定不得建築無採光通風之建築物

CALIFORNIA BUILDING STANDARDS COMMISSION HISTORICAL INFORMATION :

訂定，而是由協(學)會訂定後，再由各州的立法系統決定是否採用並完成立法程序後頒布實行，在早期美國有三大建築管理法規系統，其中 Building Officials Code Administrators International (BOCA)所制定的規範，為美國東岸到中西部的州所採用、 Southern Building Code Congress International (SBCCI) 所制定的規範則為美國東南部各州所採用、 International Conference of Building Officials (ICBO) 主要則為美國西岸及大部份的中西部各州所採用。BOCA、SBCCI 與 ICBO 則於 1994 合併成為全國性組織 International Code Council (ICC)<sup>217</sup>，主要目的是停止出版三種不同競爭性的建築法規，而制定一個全國性的都可接受的統一法規，ICC 則於 2000 出版 IBC(International Building Code) and IRC(International Residential Code)兩本全國性的建築規範，也陸續為各州所採納<sup>218</sup>，其中 IRC (International Residential code) 規範三層以下的住家與建築單元，其他則以 IBC(International building code)為規範基準，兩個基準規範在建築行政管理的總則篇並無太大的差異，較大的差異則在技術規範部份，IRC 在技術規範方面則集中在建築計劃、基礎型式與內部格間、屋頂構造與消防設備，IBC 則較為全面規範建築材料與方法；另外，NFPA(美國國家消防協會)也自行發展建築模式規範 NFPA5000 與 ICC 的 I-Code 競爭。NFPA5000 在 2002 年正式出版，並通過了 ANSI 的驗證，成為美國國家標準。其他，在美國有些州，擁有較強技術實力的技術協會和組織，也可以制定相關規範<sup>219</sup>。

## 第二款 立法方式

美國的建築法規並非由中央統一規定，而是由民間協會制定，再由州政府依據當地之氣候、地理環境等，全盤或選擇性地引用民間制定

1909

The first public building law enacted in California was called the State Tenement Housing Act. The Act regulated only tenements such as apartment houses and hotels within cities. This law banned the construction of dark and airless tenement buildings.

1905

One of the earliest attempts to unify codes on the national level was the National Board of Fire Underwriters successfully promoting a "Recommended National Building Code."

<sup>217</sup> CALIFORNIA BUILDING STANDARDS COMMISSION HISTORICAL INFORMATION 1994 :

In 1994, the nation's three private building code publishers, the International Conference of Building Officials (ICBO), the Building Officials and Code Administrators International (BOCA), and the Southern Building Code Congress International (SBCCI), formed a nationwide organization known as the International Code Council (ICC). These three organizations dissolved their respective organizations and blended their copyrights and assets into ICC.

<sup>218</sup> 以加州為例，加州建築標準協會則因為 ICC 與 NFPA(National Fire Protection Association)關於防火設計並未完全統一，於 2007 前仍未完全取代以 1997 年版 ICBO 制定 UBC 為基礎訂定的加州建築規範(California Building Standards Code)。

<sup>219</sup> 高迪 李小阳 张淼，美国建筑技术法规研究与借鉴分析，山西建筑第 39 卷第 25 期 2013 年，頁 242



之法規，經州議會立法通過後正式成為該州之建築法規<sup>220</sup>，在系統架構上，ICC所訂定之建築規範IBC其位階則類似我國中央所訂定的建築法的中央法規位階，各州政府則依照該規範，判斷是否採用或修正以制定符合各州政府需求的地方建築法規<sup>221</sup>，各市區再依各州制定的建築法規判斷是否採用或修正以制定符合該市區的建築管理規則<sup>222</sup>，而成為類似我國縣市地方自治條例以作為主要施行的法規。然而，需注意的是，ICC、NFPA等機構編制的規範是一種模式規範(*model code*)，並不直接具備法律效力。聯邦政府不規定全國統一的規範，而是由州、縣、市政府自己決定採用哪些模式規範作為州、市、縣的規範。只有當模式規範被州、市、縣政府依法採用後，才作為強制執行的正式立法文件，即成為該州、市、縣的建築技術法規，具有法律約束力。在模式規範中引用的標準條文，也同時成為強制執行內容；沒有引用的標準條文，可以執行，也可以不執行。州政府在採用模式規範作為法規時，可以完全照搬，也可以根據州的氣候、地質和地貌的具體情況（如：是否有颱風、地震等），作必要的修改、補充州的法規出版後180天內，若市、縣地方政府不採取立法程序將州的法規轉化成市、縣地方法規，則州的法規在市、縣自動生效，且不能對其作任何修正；若通過程序將州的法規轉化成市、縣法規，則可以根據市、縣的氣候、地質、地貌條件對其修正<sup>223</sup>，一般來說，因為州政府依據ICC或NFPA規範所訂定的州建築法規均

<sup>220</sup> 廖慧燕，同註95，頁89，

<sup>221</sup> 2016 California Building Code SECTION 1.1 GENERAL, 1.1.1 Title 後段：This part incorporates by adoption the 2015 International Building Code of the International Code Council with necessary California amendments.

<sup>222</sup> Los Angeles Municipal Code SEC. 91.101. TITLE, PURPOSE AND SCOPE 第2段：The Los Angeles Building Code and the Los Angeles Residential Code adopt by reference portions of the 2013 California Building Code (CBC.) or the 2013 California Residential Code (CRC).

<sup>223</sup> 高迪 程志军 李小阳，美国建筑技术法规简介（下），住房和城乡建设部强制性条文协调委员会，中国建筑科学研究院，2015.06，頁50

2016 California Building Code, SECTION 1.8.6 LOCAL MODIFICATION BY ORDINANCE OR REGULATION, 1.8.6.1 General：Subject to other provisions of law, a city, county, or city and county may make changes to the provisions adopted by the Department of Housing and Community Development. If any city, county, or city and county does not amend, add or repeal by local ordinances or regulations the provisions published in this code or other regulations promulgated by the Department of Housing and Community Development, those provisions shall be applicable and shall become effective 180 days after publication by the California Building Standards Commission. Amendments, additions and deletions to this code adopted by a city, county, or city and county pursuant to California Health and Safety Code Sections 17958.5, 17958.7 and 18941.5, together with all applicable portions of this code, shall also become effective 180 days after publication of the California Building Standards Code by the California Building Standards Commission.

1.8.6.2 Findings, filings and rejections of local modifications：Prior to making any modifications or establishing more restrictive building standards, the governing body shall make express findings and filings, as required by California Health and Safety Code Section 17958.7, showing that such modifications are reasonably necessary due to local climatic, geological or topographical conditions. No modification shall become effective or operative unless the following requirements are met:



屬規範上最低要求<sup>224</sup>，市、縣修正後的規範均較州管理規範更嚴格，如加州建築管理規範的前言規定：“各地方如有必要，宜基於當地的氣候、地質、地貌條件，合理地制定更加嚴格的建築標準。當地條件的調查結果和採納的標準必須經 CBSC (California Building Standards Commission) 審查才能生效<sup>225</sup>。

### 第三款 規範內容

ICC 與 CBSC 原則上每三年公布訂定新的規範準則<sup>226</sup>，亦同時相容於 ICC 系列的規範<sup>227</sup>，以 ICC 所擬的建築規範 IBC 而言，共分為三個部份，建築行政管理、技術規範及附表。其中建築行政管理部份規範於第 1 章。規範建築許可、施工勘驗、檢查試驗、使用證明及申訴管道、規範內容類似於我國中央訂定之建築法，CBSC 則於 2016 公布加州建築規範 CBC，其內容即採用 2015 的 IBC 規範為基準訂定<sup>228</sup>，洛杉磯市政府則依 CBC 訂定建築規範於洛杉磯市政法規 LAMC(Los Angeles Municipal Code)sec91.101-91.113 採用各節規定整理如下表：

<sup>224</sup> 101.3 Intent The purpose of this code is to establish the minimum requirements to safeguard the public health, safety and general welfare through structural strength, means of egress facilities, stability, sanitation, adequate light and ventilation, energy conservation, and safety to life and property from fire and other hazards attributed to the built environment and to provide safety to fire fighters and emergency responders during emergency operations.

<sup>225</sup> A city, county, or city and county may establish more restrictive building standards reasonably necessary because of local climatic, geological or topographical conditions. Findings of the local condition(s) and the adopted local building standard(s) must be filed with the California Building Standards Commission to become effective and may not be effective sooner than the effective date of this edition of the California Building Standards Code. Local building standards that were adopted and applicable to previous editions of the California Building Standards Code do not apply to this edition without appropriate adoption and the required filing.

<sup>226</sup> California's building codes are published in their entirety every three (3) years. Intervening Code Adoption Cycles produce Supplement pages half-way (18 months) into each triennial period. Amendments to California's building standards are subject to a lengthy and transparent public participation process throughout each code adoption cycle.

<http://www.bsc.ca.gov/Home.aspx>

<sup>227</sup> The International Building Code® (IBC®) is a model code that provides minimum requirements to safeguard the public health, safety and general welfare of the occupants of new and existing building and structures. The IBC is fully compatible with the ICC family of codes, including: International Energy Conservation Code® (IECC®), International Existing Building Code® (IEBC®), International Fire Code® (IFC®), International Fuel Gas Code® (IFGC®), International Green Construction Code® (IgCC®), International Mechanical Code® (IMC®), ICC Performance Code® (ICCPC®), International Plumbing Code® (IPC®), International Private Sewage Disposal Code® (IPSDC®), International Property Maintenance Code® (IPMC®), International Residential Code® (IRC®), International Swimming Pool and Spa Code® (ISPSC®), International Wildland-Urban Interface Code® (IWUIC®) and International Zoning Code® (IZC®).

<sup>228</sup> CBC SECTION 1.1 GENERAL 1.1.1 Title 後段：The California Building Code is || Part 2 of thirteen parts of the official compilation and publication of the adoption, amendment and repeal of building regulations to the California Code of Regulations，Title 24, also referred to as the California Building Standards Code. || This part incorporates by adoption the 2015 International Building Code of the International Code Council with necessary California amendments.

IBC (International building code)	主要規範內容	CBC (California building code)	Los Angeles Building Code (Los Angeles Municipal Code sec91.101- 91.113
101 general	法規名稱、適用範圍、立法目的、參考技術規範	增列 1.1-1.14 項加州的規定 如：建築標準委員會、消費者部門、農業及食品部門、公共健康事務部門、住宅與社區發展部門、地方執行部門、救濟機關.....等。	91.101 Title, Purpose, and Scope.
102 Applicability	規範適用與衝突規定	同 IBC	
103 Department of Building Safety	建築管理單位與代表人員	同 IBC	91.104 Organization and Enforcement.
104 Duties and Powers of Building Official	建管人員的職責與權限	同 IBC	
105 Permits	建築許可	同 IBC	91.106 Permits. 91.110 Responsibility of Permittee.
106 Floor and Roof Design Loads	樓層荷重限制	同 IBC	
107 Submittal Documents	施工送審文件規定(包含施工計劃、地質鑽探、防火計劃、專技人員簽證.....等	同 IBC	
108 Temporary Structures and Uses	臨時建築與使用	同 IBC	91.101.3. Reserved 採用 CBC3103 規定
109 Fees	建築規費 調查費用 公共藝術	同 IBC	91.107 Fees 91.113 Permit Fees.
110 Inspections	施工檢查(必要項目的 施工勘驗)	同 IBC	91.108 Inspection.

111 Certificate of Occupancy	使用證明(使用執照申請)	同 IBC	91.109 Certificate of Occupancy.
112 Service Utilities	公共設施使用(接水、接電.....)	同 IBC	
113 Board of Appeals	行政救濟程序	同 IBC	91.105 Appeals.
114 Violations	違反處罰規定	同 IBC	91.103 Violations.
115 Stop Work Order	停工命令	同 IBC	91.104.2.4. Authority to Stop Work.
116 Unsafe Structures and Equipment	危險結構物(設備)處理程序	同 IBC	91.102 Unsafe Buildings or Structures.

第二部份則屬於技術規範，規定於第2-34章為各別技術規範，規範內容類似於我國依建築法授權規定的建築技術規則，包含抗震、結構、防火、管道、環境、採光、無障礙、節能、基地、防潮、有毒物質、隔音、通風、衛生、排水和污水處理、熱能裝置、樓梯坡道等<sup>229</sup>以達到維護生命財產安全目的技術規範。其中，第3章為居住空間與使用分類，形式上則等同於我國建築法的使用類組，主要的分類方法乃是考量不同的使用需求其相應的防火逃生設備則有程度上的不同。第4、31章則是對於特定住宅或單元的特殊要求，第5-6章為建築物的高度與面積使用限制，其形式上則等同於我國的建蔽率與容積率的規定。第7-9章為防火消防設備的基本規定，第10章為基地開挖規定。第11章則屬無障礙設施。第12-13、27-30章為建築設備，如：機電系統、機械系統、管線系統與電梯設備系統。第14-26章則為結構設計與建築材料，如：混凝土、鋼結構、基礎與地質、鋁料、玻璃、木構材……等。第32章則規定鄰地與公共用地禁止使用規定。第33章施工安全。第35參考規範。

第三部份則為附錄，則為其他特別規定，如：建管人員資格規定、行政救濟程序與組織規定、農業設施、消防區劃、補充規定、防洪設備……等，在每個附錄標題下，都註明除非在採用法令有特別的規定，附錄不是強制的。當被地方政府採用成為法規後，有的附錄將被修改為強制的，並有不同的註；有的依然註明“除非在採用法令有特別的規定，附錄不是強制的”，說明其仍然是非強制的<sup>230</sup>。

CBC在規範上則涵蓋新建、既存建築物與建築設備與系統，而且著

<sup>229</sup> 高迪 程志军 李小阳，同註 223，頁 50

<sup>230</sup> 高迪 程志军 李小阳，同註 223，頁 50

重在結構安全、建築物的出入口(逃生路徑)、衛生設備、通風採光、節能設備及保障民眾安全，以做為其主要規範的目的。以美國的建築法規範架構而言，相較於我國建築法規，則是包含了我國的建築法、建築技術規則與結構、消防、設備與機電設計施工規範於一部建築管理法規之中，另外對於技術性的法規，則採用各個協會訂定之規範，如：ACI、ASTM 等。

## 第二項 建築主管機關

### 第一款 組織

IBC規定為執行IBC規範行政首長應成立建築安全管理部門來並指派建築主管來負責執行<sup>231</sup>，CBC則更進一步詳列各縣、市政府的建築部門應執行本法規的規定及由住宅與社區發展部所頒布的規定對所有建築的安裝、修改、新建、重建、維修、拆除等行為<sup>232</sup>，建築主管機關首長(bulding official)則被賦予權利指派一名建築主管副主管與技術官員、檢查員、計畫審查人員及雇員<sup>233</sup>來執行本法規。以加州洛杉磯市為例，住宅安全署<sup>234</sup>設有行政辦公室(EXECUTIVE OFFICER)及許可與工程局(PERMIT AND ENGINEERING BUREAU)、檢查局(INSPECTION BUREAU)、資源管理局(RESOURCE MANAGEMENT BUREAU)、法規執行局(CODE ENFORCEMENT BUREAU)與技術服務局(TECHNOLOGY SERVICES BUREAU)等五個局，其行政辦公室則有發展服務與檔案管理部門(DEVELOPMENT SERVICES/CASE MANAGEMENT)跟政府與社區關係暨法規研究部門(GOVERNMENT & COMMUNITY RELATIONS / CODE STUDIES)，該署則有900多名員工，每年審查約4.8萬個項目，及執行超過68萬次的現場檢查，為全美同類型政府機

<sup>231</sup> 103.1 Creation of enforcement agency. : The Department of Building Safety is hereby created and the official in charge thereof shall be known as the building official.

[A] 103.2 Appointment. The building official shall be appointed by the chief appointing authority of the jurisdiction.

<sup>232</sup> CBC SECTION 1.8.3LOCAL ENFORCING AGENCY 1.8.3.1 Duties and powers :

“The building department of every city, county, or city and county, shall enforce all the provisions of law, this code, and the other rules and regulations promulgated by the Department of Housing and Community Development pertaining to the installation, erection, construction, reconstruction, movement, enlargement, conversion ,alteration, repair, removal, demolition or arrangement of apartments, condominiums, hotels, motels, lodging houses and dwellings, including accessory buildings, facilities and uses thereto.”

<sup>233</sup> CBC SECTION 103 DEPARTMENT OF BUILDING SAFETY [A] 103.3 Deputies. :

“In accordance with the prescribed proce-dures of this jurisdiction and with the concurrence of the appointing authority, the building official shall have the authority to appoint a deputy building official, the related technical officers, inspectors, plan examiners and other employees. Such employees shall have powers as delegated by the building official.”

<sup>234</sup> <http://www.ladbs.org/our-organization/people/organizational-chart-pdf>

關中最大的一個<sup>235</sup>。

加州建築標準委員會CBSC(California building standard committee)11名成員由加州州長任命，由州參議院確認，成員為公眾代表、建築設計專業人士、建築業代表、地方政府建築官員、消防官員和勞工。成員服務四年任期交錯，無給職，但旅費可以報銷，由州政府秘書或其代表，擔任委員會主席。依法規則負責加州建築規範審查與修正、編製及出版、建築規範解釋、法規格式與用語的一致性、州建築標準的管理訴願聽證程序、地方建築管理機關意見的彙整與修正、各機關對建築規範模式採用程序的協調與規範法規再審查等事務<sup>236</sup>。

### 第二款 建築主管機關人員資格<sup>237</sup>

CBC則於附錄A規定主管建築管理事務部門首長、主管現場檢查事務主管、建築事務的檢查人員與審查人員之資格。

主管建築管理事務部門首長需具備至少10年相當於建築師、承包商、營造場專任工程人員工作經驗其中有5年具有監督管理經驗，工程經驗並需經過認證程序，方得為政府當局任用。

主管現場檢查事務主管亦同樣具有至少10年相當於建築師、承包商、營造場專任工程人員工作經驗其中有5年具有監督管理經驗，工程經驗並需經過認證程序。

建築事務的檢查人員與審查人員則需具有5年以上相當於建築師、工程師、承包商的工作經驗或或擔任負責建造工程的監督、工頭或主管經驗者，且需取得工作經驗證明，經建築主管機關首長指派後擔任。

另外，建築主管機關受任命之檢查事務主管與人員，對於其所受的指控在未經充分聽證程序與申訴機會前，不得任意免職。

### 第三款 建築主管機關權限與責任

關於建築主管機關人員的職權，CBC則賦予建築主管機關具有法規的解釋權<sup>238</sup>、指導權<sup>239</sup>、建築許可審查權<sup>240</sup>、命令權<sup>241</sup>、進入施工場所的檢查權等權力<sup>242</sup>，另外對於執行建築管理人員，如果已善盡其職務義務履行本守則或其它有關法律或條例所規定的職責時，真誠而又無惡意地執行職務，則個人不承擔民事責任或刑事責任，及任何行為或因執行

<sup>235</sup> 高迪 程志军 李小阳，同註 223，頁 52

<sup>236</sup> [http://www.bsc.ca.gov/abt\\_bsc.aspx#Duties](http://www.bsc.ca.gov/abt_bsc.aspx#Duties)

<sup>237</sup> 2016 CBC APPENDIX A EMPLOYEE QUALIFICATIONS

<sup>238</sup> 2016 CBC section : 104.1 : General(section 104 DUTIES AND POWERS OF BUILDING OFFICIAL)

<sup>239</sup> 2016 CBC section : 104.2 Applications and permits.

<sup>240</sup> 2016 CBC section : 104.4 Inspections

<sup>241</sup> 2016 CBC section : 104.3 Notices and orders

<sup>242</sup> 2016 CBC section : 104.6 Right of entry

公務而作為或不作為而對人或財產造成的損害的個人責任<sup>243</sup>。且建管人員或雇員在合法履行職責時所執行的行為，因法律任何訴訟或刑事投訴或根據建築管理法規而對該人員或員工提起的訴訟，由該行政管轄機關的法律代表進行辯護，直至訴訟終結，建築管理人員或任何下級在依據本守則的規定提起的任何訴訟、訴訟或訴訟中，均不承擔費用<sup>244</sup>。

以下各節則以加州建築規範(CBC)及洛杉磯市建築規範(LABC)為基本架構討論 CBC 與洛杉磯市的建築許可規定。

### 第三項 建築許可

#### 第一款 申請程序

CBC 適用範圍為三層以上任何建築物的新建、增建、修建、移動、拆除或改變建築結構的行為均需申請核准後方得進行，同時列舉 13 種不須經許可之建築行為<sup>245</sup>，LAMC 則列舉 16 項無需經申請之建築行為類型<sup>246</sup>，如：臨時性工程、低於 500 美金以下之工程……等。施工許可分為四種類型：1. 一般建築許可。2. 年度建築許可，如：對於已取得許可證的電機設備、瓦斯管線、機械設備與管線系統的施工可以申請核發年度許可證，取得年度需可者，必需完整保存施工記錄備查。3. 暫時(臨時使用)建築許可，CBC 規定暫時許可之期限為 180 天，LABC 則進一步規定需於建築行為 7 天前提出申請，期限縮短為 120 天。4. 分階段建築許可：如建築基地的開挖與回填，惟 CBC 規定分階段的許可，申請人須自行注意分階段施工的整合，主管機關並不保證核准最後整體的建築許可。

申請許可程序則由申請人填具申請書，送交地方建築主管機關提出申請。申請書則包含下列事項：1. 具體描述申請許可所涉及的工作內容。2. 建築基地在法律上是可建築的基地，申請需標明住址與位置。3.

<sup>243</sup> 2016 CBC section : 104.8 Liability

“The building official, member of the board of appeals or employee charged with the enforcement of this code, while acting for the jurisdiction in good faith and without malice in the discharge of the duties required by this code or other pertinent law or ordinance, shall not thereby be civilly or criminally rendered liable personally and is hereby relieved from personal liability for any damage accruing to persons or property as a result of any act or by reason of an act or omission in the discharge of official duties.”

<sup>244</sup> 2016 CBC section : 104.8.1 Legal defense

“Any suit or criminal complaint instituted against an officer or employee because of an act performed by that officer or employee in the lawful discharge of duties and under the provisions of this code shall be defended by legal representatives of the jurisdiction until the final termination of the proceedings. The building official or any subordinate shall not be liable for cost in any action, suit or proceeding that is instituted in pursuance of the provisions of this code.”

<sup>245</sup> 2016 CBC 105.2 Work exempt from permit.

<sup>246</sup> 2015 LAMC 91.106.2. EXCEPTIONS: Permit not required for:.

建築目的與使用用途。4. 必要的施工文件(CBC SECTION 107 規定)。5. 工程造價。6. 申請或其代理人簽署的申請書。7. 其他建築主管機關所規定的必要文件<sup>247</sup>。

## 第二款 建築許可審查與期限

依照 LAMC 91.106.4. Permits Issuance. 建築許可發放規定，地方建築主管機關在收到起造人所提出的申請書後，設計內容依法規如需由建築師或專業技師設計，設計者則需於設計書圖簽章<sup>248</sup>，審查後如符合法規要求後發放建築許可證，另外，LAMC 並列舉 13 項規定可要求保留、禁止或修正的規定。

1. 污水(公共排水)下水道不合法規規定。
2. 申請基地位於山坡地或地質不穩定地區，對於該地區有不良影響。
3. 依據行政機關以往紀錄顯示申請地點屬易淹水地區。
4. 申請地點位於斷層帶。
5. 含有下列兩種情況的拆除執照：A、道路預定地及都市計畫分區使用地區經批准前申請拆除後做為公寓、股票交易場所或社區住宅。B. 1933 年 10 月以前合法許可之石材建築及根據“洛杉磯市政法”第九章第 89 條規定的部門頒布的拆除令予以拆除。C. 政府預定開發的中低收入住宅基地。D. 建築基地不適用於雙戶住宅或含有三個住宅單元的公寓住宅目前仍有一戶以上住戶者。
6. 甲烷區或甲烷緩衝區內的項目許可證。
7. 公共工程計畫未取得文化部門同意前之建築許可。
8. 結構設計不符合一般設計原則(常態)。
9. 刪除保留。
10. 未申請拆除許可即拆除完成之建築基地(如經主管機關認為該地區無開發利益，可要求五年內不得申請建築)
11. 基地位於道路預定地及都市計畫分區使用地區經批准前申請包含出租公寓、公寓、股票交易場所或社區住宅。
12. 飯店用途建築許可在未取得酒類販賣許可證或具有證明 5 年內不販賣酒類聲明前。
13. 一英畝以上未檢附暴雨防護計畫的分階段建築許可。

<sup>247</sup> 2016 CBC 105.3 Application for permit.

<sup>248</sup> 2015 LAMC 91.106.3.3.2. Written Records of Computations Required. (Amended by Ord. No. 174,829, Eff. 10/27/02, Oper. 11/1/02.) When a structural design is required for the purpose of obtaining a permit, it shall be justified by a written record of computations filed with the department and each sheet of the drawings and written record of computations shall be signed by or bear the approved stamp of an engineer or architect licensed by the State of California for the type of service performed.

建築物高度超過 160 英尺，結構設計需由註冊結構技師設計。



14. 主管機關要求分階段建築許需檢附在計劃文件中納入符合管理部門要求的建築活動管理計畫必要的管理措施，以控制基地的沉積，侵蝕和建築材料離開施工現場污染。
15. 申請未檢附按照公共工程局衛生局的要求，A. 採用最佳管理措施來控制雨水污染。B. 公共工程部的衛生局收到業主簽署聲明必須安裝和/或建造控制雨水污染所需的最佳管理措施，並始終保持適當的工作狀態 C. 申請人向公共工程部的衛生局提交一套符合標準城市雨水減災計劃或場地特定減災計劃的計劃和規範。
16. 未符合洛杉磯市政規定的保護的現有飯店拆除許建築開發許可。

審查期限 CBC 與 LABC 均無明文規定，僅規定應於合理的期限內核准申請，除有違反建築法規規定得以退件外，應盡快核准申請人的建築許可申請<sup>249</sup>。

### 第三款 建築許可效力與期限

2016 CBC 109.1 Payment of fees. 規定建築許可在繳交建築規費以前不得認為是有效的，包含的因其他法令規定的其他額外費用，如：特別檢驗費、綠建築。LAMC 則於 SEC. 91.113. PERMIT FEES. 提供計算標準，並提供網站供試算建築規費<sup>250</sup>。

CBC 105.4 Validity of permit. 規定認為已核發之建築許可不得解釋為可違反現行有效的建築法規或者解除現行法規規定的限制，且建築許可不得解釋為建築主管機關命其改善的保護，建築主管機關仍被授權於發現建築許可違反法令規定時得保護或使用有建築物的權利。CBC 105.6 則規定，當建築主管機關發現已核發建築許可有錯誤時或未完成的事項，或任何違反法規的狀況，得要求暫停甚至撤銷該建築許可。已核發建築許可，申請人須製作副本放置於施工場所至施工完成，LABC91.106.4.8. Construction Site Notice. 則規定須於施工地點入口或明顯處設立施工告示牌，施工告示牌須包括以下資料：工地位址、建築許可證號碼、承包建商的姓名及電話號碼、業主或業主的代理人、施工時數允許的規定，市政府申訴電話。

另外，申請者取得建築許可後如未於 180 天內申請開工，則該建築許可則為無效，建築主管得核准申請者的延長許可期限，每次不得超過 180 天，惟展延申請次數並無明文限制。

<sup>249</sup> 2016CBC 105.3.1 Action on application. The building official shall examine or cause to be examined applications for permits and amendments thereto within a reasonable time after filing. If the application or the construction documents do not conform to the requirements of pertinent laws, the building official shall reject such application in writing, stating the reasons therefor. If the building official is satisfied that the proposed work conforms to the requirements of this code and laws and ordinances applicable thereto, the building official shall issue a permit therefor as soon as practicable.

<sup>250</sup> <http://netinfo.ladbs.org/feecalc.nsf>



## 第四項 施工勘驗

### 第一款 總則規定

CBC SECTION 110 INSPECTIONS 規定：施工過程需取得建築主管機關的查驗核可，取得建築許可的建築行為起造人或其代理人須要可以保持可查驗狀況，直到施工勘驗已被建築主管機關核准，如因申請人或其代理人未遵守該規定而造成拆除或更換所增加的費用，不由建築主管機關負擔，且建築主管機關的施工勘驗，不得作為違反建築法規的抗辯事由，亦不得作為取得違反法規的權利。

### 第二款 施工勘驗項目

施工勘驗的項目 CBC 的規定則分為事前勘驗 (Preliminary inspection) 與必要項目施工勘驗 (Required inspections)、其它必要檢查 (Other inspections)、特殊檢查 (Special inspections) 的施工勘驗及完工勘驗 (Final inspection)，事前勘驗是建築主管機關於核准建築許可前，對於建築物、結構物或基地的勘驗，建築主管機關可要求每項檢查請求至少在一個工作日之前提交，以便進行檢查。

必要項目的施工勘驗則包括以下各個項目：

- (1) 基礎勘驗：檢查時點為開挖完成，其他與混凝土基礎有關的材料與施工則需於混凝土澆置前完成。
- (2) 混凝土樓版及鋼結構工程 (LAMC section 91.108.5.)：檢查時點為混凝土澆置前；鋼結構為構件連結完成及混凝土澆置前。
- (3) 最低樓板高層：在易淹水地區，在最低樓層施工 (含地下室)，且於下一階段施工前需提交 Section 1612.5 規定的高程證明。
- (4) 構架檢查：屋頂板及所有構架 (包含煙囪、通風口、管線、管道) 完成後。
- (5) 石膏板檢查 (內外牆)：內外牆石膏板於組裝完成表面處理之前。
- (6) 防火偵煙檢查：防火設備完成後表面處理前。
- (7) 節能設備檢查：設備是否符合 CBC 第 13 章之規定。
- (8) 其他必要檢查：除 CBC Sections 110.3.1-110.3.7 規定的必要檢查項目，建築主管機關被授權增加其他與本規範有關或他法規對於建築安全必要的檢查。
- (9) 特殊檢查：CBC 第 17 章所規定的特殊檢查。

施工勘驗依照 LAMC SEC. 91.108. 規定，施工勘驗需由建築主管機關人

員進行<sup>251</sup>(CBC 規定建築主管機關得將檢查工作交由經註冊之檢查單位或個人進行<sup>252</sup>)，另外一些連續性特定的檢查 (LAMC Section 91.1704 規定，及 CBC 第 17 章規定之特殊檢查)得授權由註冊之檢查員<sup>253</sup>進行。在執行工作期間，註冊的檢查員不得從事或從事任何將妨礙其履行與視察有關的職責的任何其他任務或職業，並應按指示向建築主管機關報告，注意到所有違反本守則的行為以及可能需要的任何其他資料。註冊的檢查員在完成按照本守則填寫的任何專案的任務時，應向該部提交一份報告，列出所檢查工作的部分。報告須以建築主管機關所提供的表格提出，且如於執行檢查業務做出錯誤陳述或誤導行政機關依 LAMC 91.103.4. 的規定，則被認為屬於違法行為。

另外，依據 LAMC 91.1704.2.1.1 規定 LAMC 任何規定均不得視為授權任何已登記的檢查員在一般規定常規檢查核准之前核准澆置混凝土、石材結構、鋼結構工程等工作<sup>254</sup>。

### 第五項 使用檢查

依據 CBC SECTION 111 CERTIFICATE OF OCCUPANCY 規定，任何建築物在取得建築主管機關的竣工驗收合格之前均不得使用，經建築主管機關檢查無違反現行建築法規或其他部門關於建築物安全之規定後，並對已核發建築可的所有建築工程或工作，做最後的檢查後，建築主管機關則核發建築使用證，建築許可證記載事項如下<sup>255</sup>：

<sup>251</sup> LAMC 91.108.1. General. (Amended by Ord. No. 179,324, Eff. 12/10/07, Oper. 1/1/08.) All construction or work for which a permit is required shall be subject to inspection by authorized employees of the Department, and certain types of construction shall have continuous inspection by Registered Deputy Inspectors as specified in Section 91.1704 of this Code. Prior to the issuance of a Certificate of Occupancy as specified in Section 91.109, a final inspection shall be made by the Department of all construction or work for which a permit has been issued.

<sup>252</sup> 2016 CBC [A] 104.4 Inspections : The building official shall make all of the required inspections, or the building official shall have the authority to accept reports of inspection by approved agencies or individuals. Reports of such inspections shall be in writing and be certified by a responsible officer of such approved agency or by the responsible individual. The building official is authorized to engage such expert opinion as deemed necessary to report upon unusual technical issues that arise, subject to the approval of the appointing authority. [A] 110.4 Inspection agencies : The building official is authorized to accept reports of approved inspection agencies, provided such agencies satisfy the requirements as to qualifications and reliability.

<sup>253</sup> 洛杉磯市委外檢查員的考試與認證註冊規範於 LABC section 91.1704.1. Certified Licensed Contractors.

<sup>254</sup> LABC 91.1704.2.1.1. Duties and Responsibilities of the Registered Deputy Inspector. : 5. Nothing herein shall be deemed to authorize any Registered Deputy Inspector to approve the pouring of concrete, the placement of masonry, structural steel or fill prior to the approval of the regular building inspector.

<sup>255</sup> LABC 使用執照記載事項略有不同，增加第 5 項住宅最大容許載重人數，及第 7 項都市計畫分區，第 8 項檢查員或授權代表簽名

91.109.4. Contents of Certificate. Each certificate shall contain the following:

1. The building permit numbers.

1. 建築許可證號。
2. 建築物住址。
3. 所有人或其代理人姓名與住址。
4. 建築使用證結構部份的說明。
5. 住宅單元劃分分類各建築結構部份經檢查符合法規要求的說明。
6. 建築主管機關名稱。
7. 建築使用證適用的法規版本。
8. 建築物使用類組。
9. 屬於第 6 章規定施工方法類型(防火構造類型)。
10. 設計載重。
11. 自動灑水系統事項。
12. 建築許可的特別規定事項。

另外，當使用許可核發有錯誤時，建築主管機關得以書面暫停或撤銷已核發之建築使用許可證。

#### 第六項 訴願程序

CBC SECTION 113 訴願機關(BOARD OF APPEALS)規定，對於申請人認為建築主管機關對於建築法令的適用與解釋錯誤時得提出異議，建築主管機關應成立訴願委員會來舉行聽證並作出決定。訴願委員會的成員由建築主管機關任命具有建築工作資格與經驗的非政府機關人員且出於其意願 (shall hold office at its pleasure) 組成。

LABC 91.105.5.5 則規定任何人、機關、市政府機關部門當訴願人認為行政決定有錯誤或者是機關的濫權行為時均可提出訴願(上訴)，委員會則需於 30 天內作出決定，必要時得因申請人或機關的同意延長，受理委員會得視案件狀況決定通知申請人、所有人、任何有興趣的團體(需經提出申請)參與聽證，訴願委員會得做出同意、部分同意或否決上訴，在通常情況訴願委員會的決定為最終決定，除非機關有詐欺或濫權的情況，且如在該等上訴生效日期起一年內沒有取得所有所需的建築許

- 
2. The address of the building.
  3. The name and address of the owner.
  4. A description of that portion of the building for which the certificate is issued.
  5. For Groups A(供公眾使用之餐廳、宗教會所、民眾聚會...等) and E (教育機構) Occupancies, the maximum occupant load allowed.
  6. A statement that the described portion of the building complies with the construction requirements of the Los Angeles Municipal Code for the group of occupancies in which the proposed occupancy is classified.
  7. A statement that establishes relevant requirements of the Zoning Code.
  8. The signature of the Superintendent of Building or an authorize representative of the Superintendent.

可證，或如建築許可已到期，則該決定、裁定屬無效。

另外，為訴願決定，訴願委員會有下列特別的權力：1. 指定一名或多名官員主持聽證會並做出建議。2. 要求證人提供證據，3. 要求市政府檢察官或助理或其授權人員參加聽證會。4. 對訴願決定的進行、聽證會程序、或其他法規的規定的採用，均需符合法律規範的要求。

最後，如果在建築管理系統無法達成一定的結論，申訴將訴諸司法系統，法院將做出最終判決<sup>256</sup>。

## 第七項 美國建築行政管理制度特色

### 第一款 起造人責任

在美國，負責遵守建築和防火法規的主要責任人是建築業主。這意味著即使是建築租用者和(或)設計師違反了法規，建築業主也要負責任。然而，美國社會非常倚重法律來解決問題，所以當有事故發生，如：火災發生、主體結構破壞或主要設計和施工存在瑕疵時，很多人會將為此承擔責任，儘管建築業主是最終責任人，但租戶、設計師和承包商等都會被起訴。例如：當租戶關閉噴灌系統而導致火災，建築業主將為違反法規擔責任但可控告租戶的疏忽大意<sup>257</sup>。

我國建築法第 26 條規定：「建築物起造人、或設計人、或監造人、或承造人，如有侵害他人財產，或肇致危險或傷害他人時，應視其情形，分別依法負其責任。」；在法制上則屬類似的規定。

CBC SECTION 114 VIOLATIONS 規範任何人、公司與機構(firm)在未遵守加州建築規範時即視為違法行為，建築主管機關在發現有違反情況時，得指示改正，如未遵守該指示改正時，建築主管機關得向司法機關起訴該違法行為，LAMC SEC. 91.103.4. 第三款則規定，違反 LAMC SEC. 91.103 條(91.103.2：未取得建築許可的建照行為、91.103.3：未遵守改正指示、91.103.4：授權的檢查人員或機構未忠實陳述意見)規定均被視為輕罪(misdemeanor)。

### 第二款 建築主管機關公務員資格與責任

前一節，已介紹美國建管機關公務員在善盡其職務義務下且無惡意的瀆職行為下，個人並不承擔民事責任或刑事責任，且在訴訟期間由行政機關為其聘請律師辯護，及任何行為或因執行公務而作為或不作為而對人或財產造成的損害的個人責任，實務上有觀察研究指出，因為其政府的“免疫”功能（有強大的律師團，一般沒有明顯瀆職行為，業主並

<sup>256</sup> 高迪 程志军 李小阳，同註 223，頁 53

<sup>257</sup> 高迪 程志军 李小阳，同註 223，頁 53

不願起訴)，避免了濫訟，因此鮮有承擔民事、刑事責任的案例。當發生經驗不夠、疏忽等質量責任時，一般不會追究個人行為，僅要求審查機構承擔責任<sup>258</sup>。

我國公務人員保障法第 22 條則規定：「公務人員依法執行職務涉訟時，服務機關應輔助其延聘律師為其辯護及提供法律上之協助。」，則屬對於建管公務人員執行職務保障的類似規定，在我國實務上建築許可的行政處分以機關名義為之，原則上，申請人如認為建築許可的行政處分有違法之疑慮，亦以機關為被訴願人或被告，亦顯少對建築主管機關官員或主辦人員提起訴訟；除非公務員有重大過失，行政機關亦不對承辦人員求償，此間需要深入研究的是，美國建築規範中公務員在善盡職務義務且無惡意的作為與不作為情況與我國國家賠償法第 2 條第 3 項所規定的重大過失是否在實質上屬相同的認定標準。

### 第三款 專業技師

在美國對於建築師與專業技師的職業的規範，以加州為例，其主管機關則分別為加州建築師局(California Architects Board)與加州專業工程師局(Board for Professional Engineers, Land Surveyors, and Geologists)，分別同屬於加州消費者事務部(The Department of Consumer Affairs)下，在法律規範上則分別規範於 Architects Practice Act(Business and Professions Code Chapter 3, Division 3)<sup>259</sup>及 PROFESSIONAL ENGINEERS ACT(Business and Professions Code CHAPTER 7.PROFESSIONAL ENGINEERS §§ 6700 - 6799)<sup>260</sup>。則同時規範其執業範圍與規定與對於違反執業規定之行政罰規定。

與我國建築法較大的差異是加州建築規範未明定建築物之設計者、監造者為建築師，只要註冊專業工程技師具有有建築經驗並獲得許可。專業工程技師亦得提供建築設計、分析、評估、以及諮詢和技術諮詢等專業服務，所有註冊專業工程技師(含建築師)均須在其所設計的設計圖與計算書上加蓋執業章，以對其設計內容負責。

另外，根據商業及專業人士法規定，建築師除醫院的結構設計外，均得設計<sup>261</sup>；土木工程師則除醫院與學校外均可設計<sup>262</sup>；結構工程師則無限制<sup>263</sup>，無需專業技師設計者則有五種類型，1. 兩層以下無地下室之木構造獨棟建築。2. 兩層以下無地下室的四戶連棟建築。3. 停車場或兩

<sup>258</sup> 井潤霞 毛龍泉，美國建築工程設計和施工圖審查質量的法律責任探析，質量管理，第 28 卷 2010 年，第 9 期，頁 15

<sup>259</sup> <http://www.cab.ca.gov/act/>

<sup>260</sup> <http://www.bpelsg.ca.gov/laws/index.shtml>

<sup>261</sup> Section 129805 of Health & Safety Code, Sections 5500.1 and 6737 of Business & Professions Code

<sup>262</sup> Section 129805 of Health & Safety Code, Section 17302 of Education Code, Sections 5537.5, 6731, and 6735 of Business & Professions Code

<sup>263</sup> Sections 5537.1, 6731, and 6736 of Business & Professions Code

[http://www.cab.ca.gov/docs/misc/design\\_limitations.pdf](http://www.cab.ca.gov/docs/misc/design_limitations.pdf)

層以下無地下室之木構造獨棟建築。4. 農業設施及牧場設施。5. 非結構與非耐震有關的內部改建裝修及其他設備安裝。

依照加州的法律，自 1996 年 1 月 1 日起，任何註冊建築師在同意接受起造人的委託，必須簽訂合約載明雙方的權利義務，其中合約至少應包括：1. 載明建築師的服務內容。2. 付款條件(如：小時費率、單位費用、工程造價百分比)。3. 事務所名稱、住址及委託人姓名、住址。4. 建築師與委託人附加委託事項內容。5. 終止合約條款。另外有 16 項建議的合約條款，如：可能需要的專案顧問(如工程、地質、景觀等)的清單，以及雇用和補償的方式<sup>264</sup>。

專業技師於執行建築法的責任，則如同起造人責任規定相同，在美國與我國均認為如因違反建築法規則依法律分別負其責任(民事與刑事責任)，然而在建築實務上，美國有因設計錯誤而需支付重建或設計費用的案例<sup>265</sup>，而我國則因專業技師事務所的規模均不大，實務上縱使受害人贏得訴訟，亦難以得到實質的賠償<sup>266</sup>。

比較大的差異是，在加州的建築許可、勘驗、使用執照的檢查，並

<sup>264</sup> "Consumer's Guide to Hiring an Architect", p.8-11 CALIFORNIA ARCHITECTS BOARD

<sup>265</sup> 曾俊達 黃斌，建築師專業責任之探討，中華民國建築學會「建築學報」第 39 期，2002 年 2 月，頁 30

"1. Las Vegas Hilton Hotel Sign (Las Vegas, California, U. S. A.) 總高度 362 英尺之鋼材大型招牌，完工後將裝置 77000 盞燈泡及 6000 英尺長霓虹燈管，總造價計美金 500 萬，工程由位於美國加州 Goleta 之 Tom Pappas Inc. 設計。其特徵為完工後，是世界上最高、最大之廣告招牌，設計經電腦 3D 模擬，預定可承受之最大抗風壓力為 130mph-20%，最頂點頂部位移於設計最大風力時，可容許 5 英尺之位移，全部工程於 1993 年 12 月聖誕節前完工使用。1994 年 7 月於風力 80mph 之情況，發生上端結構倒塌事故，經鑑定後發現經電腦 3D 模擬之設計，與實際現況有異，且原設計未能通過風洞試驗，而判定責任歸屬為設計過失，Tom Pappas Inc. 並應負責全部拆除及重建經費，共計：美金 600 萬(資料來源 Engineering News-Record ENR/ May 22, 1995)。

2. 位於 Atlanta, Georgia, U.S.A. 之 1996 年奧運會會場大型鋼材看台雨棚，其高度為 150 英尺，雨棚懸臂長度 38 英尺，完工後將裝置夜間使用照明設施，供 1996 奧運會使用。工程由 Rosser International 設計，全部造價為美金 300,000,000 元。於 1995 年 3 月 20 日結構完成裝置照明設施時，發生坍塌事故，經鑑定後發現，實際裝置夜間照明設施需求之重量，比設計假設載重超出 10,000 磅。責任歸屬判定為設計過失，主持本案設計之工程師 Brain Miraki 於 1995 年 6 月 4 日被宣告吊照 3 年，並須重新接受專業訓練，同時為完成工程，唯 Rosser International 必須付出約 60,000 小時工作處理後續工程之代價"

<sup>266</sup> 天遠律師事務所「民刑事責任對掃蕩瑕疵建案毫無幫助」一文中即試算一案例如下：案例：A 建案：本建案共 50 戶，每戶成交均價 1200 萬元，全案完銷 6 億，淨利 30% 即 1.8 億。假設交屋後 10 年，房價上漲 30%，每戶均價來到 1560 萬，全建案之市場價值為 7.8 億。當時，一場 5 級地震，使該建案倒塌，74% 之住戶(平均每戶 3 人)僅虛驚一場；但有 20% 之住戶即 30 人受傷，另有 6% 即 9 人死亡，傷者平均應賠 200 萬元，死者 1200 萬元，人身之損害賠償總額為 1.68 億，故，屋價 + 人身損害額 = 9.48 億(不計入住戶之其他財損、以及倒塌時對相鄰建物或他人之侵害)(經鑑定確認倒塌之原因有設計失當、材料不良、工法缺失這三項；再依法令，建設公司、建築師、營造廠需對全部損害負連帶賠償之責)全建案原始之總營收才 6 億；扣除了成本費用之後，縱然這些業者總共淨賺 30% (知道行情的朋友們都理解這已經不算低標了) 放進口袋裡，也不過 1.8 億；這 9.48 億的賠償額，與天文數字無異。單從這裡看，就不難理解，縱使我們還找得到 A 案建商原來的董事長總經理，建築師及營造廠也都沒跑，而這些人在刑事全遭判決有罪、民事也都判決該賠，但最後這筆錢會不會有人拿得出來？強制執行倘若沒有效果，判賠金額再高也是白搭。

沒有專業技師簽證負責，或由專業技師施工勘驗的規定，縱然建築主管機關得委由具建築主管機關認可之機構進行施工中審查，其仍屬政府的委託事項，專業技師在配合政府的建築管理的公共目的下，其承擔的仍是與業主的合約責任與達成國家法令規範結果的執行者，與專業知識的提供者，並無補充政府職權的積極功能。

#### 第四款 建築管理法律責任

如前 2.3.3 小節所述，CBC 105.4 規定認為已核發之建築許可不得解釋為可違反現行有效的建築法規或者解除現行法規規定的限制，且建築許可不得解釋為建築主管機關命其改善的保護及 2.5 節所述當使用許可核發有錯誤時，建築主管機關得以書面暫停或撤銷已核發之建築使用許可證，與我國行政程序法第 119 條第 2 款：對重要事項提供不正確資料或為不完全陳述，致使行政機關依該資料或陳述而作成行政處分者。而不得主張信賴保護，亦屬相類似的規定。

然而，因為加州對於建照的審查、施工勘驗與使用執照審查均由建築主管機關執行，如有因核准之建築許可因審查或施工缺失而造成損害，加州制定的侵權行為法，是否有與我國國家賠償法第 2 條第 2 項規定：「公務員於執行職務行使公權力時，因故意或過失不法侵害人民自由或權利者，國家應負損害賠償責任。公務員怠於執行職務，致人民自由或權利遭受損害者亦同。」相類似的規定，或者由違反規定之人負起賠償責任，則需深入加以研究。惟由於美國國家賠償制度中體現了政府賠償有限原則。政府責任豁免包括：政府機構、政府雇員沒有過錯（這與德國不同，德國法律規定，政府行為造成損害，不論是否有過錯，國家不賠償，但要補償）；非惡意檢控（在美國，犯罪嫌疑人的拘捕是由法官決定的，經審判宣告無罪，審前被拘捕羈押時間不予賠償）；緊急避險；行政自由裁量（美國最高法院在一起判決中認為，政府在監管過程中有權對自己行為的方式、方法、方案進行選擇，不作為也是一種選擇）<sup>267</sup>。在美國如由建築主管機關核准的建築許可、施工勘查與使用許可如造成他人損害是否由國家承擔起責任，則屬另一問題，與本文的討論的目的並不相同，則需再加以深入研究，以作為我國的參考。

#### 第八項 小結

ICC 框架規範模式開宗明義，即宣示建立規範標準的目的乃是透過結構安全、逃生出入口（設備）、穩定性、衛生設備及適當的通風採光、節能裝置、建立一個最低的規範標準，以達到保障民眾生命、財產、及社會福利，同時保障於火災與天然災害的侵害時，救難與消防人員於建

<sup>267</sup> 湯鴻沛，美國國家賠償制度之印象，人民司法，2006 年 9 月，頁 101



築物施行救難措施時之安全<sup>268</sup>的規範目的。

美國各行各業的作業與技術規範標準，是由民間學會與協會成員訂定規範後提供政府參考與選用，在規範的基礎上，規範框架已經取得業界的共識，在實際執行的阻力相對輕微，在遵守義務上亦容易取得共識，然而政府在保障民眾生命財產安全的國家責任上，確認一個業界願意遵守的規範，是否足以保障民眾生命財產及符合國家與社會需求，亦是國家責任的基本要求。正如 ANSI 所宣示的：「ANSI 的角色是作為一個資訊提供者，整合標準開發商和政府機構之間的差距，透過立法來創造一個具有共同標準的社群。此外自 1995 年《國家技術轉讓和推進法》（The National Technology Transfer and Advancement Act of 1995 (P.L. 104-113) (NTTAA)）通過以來，ANSI 一直致力於促進政府機構採用私部門創造的自願協商的共同標準作為替代政府機構制定的標準。自從 NTTAA 的通過更加速這個趨勢。在透過法律採用後則更明確顯示出這不僅是一個好方法，同時使用這些共同標準的政策，是符合各行業生產運作目的。」<sup>269</sup>

在透過民間制訂標準，政府採用的立法模式下，美國的建築法規原則上更能貼近一般民眾、建築開發商、專業技師。我國的建築技術法規長期採用美國規範<sup>270</sup>，規範標準亦貼近學術教學與研究成果，在適用上並無太大的爭議，建築行政管理上，某個程度亦大量參考美國的建築管理制度。然而，因為法律結構、社會價值觀念與行政體系運作的不同，實際執行上則產生相當大的差異。

<sup>268</sup> ICC 101.3 Intent. : " The purpose of this code is to establish the minimum requirements to safeguard the public health, safety and general welfare through structural strength, means of egress facilities, stability, sanitation, adequate light and ventilation, energy conservation, and safety to life and property from fire and other hazards attributed to the built environment and to provide safety to fire fighters and emergency responders during emergency operations."

<sup>269</sup> [https://www.ansi.org/government\\_affairs/overview?menuid=6](https://www.ansi.org/government_affairs/overview?menuid=6)

ANSI's role is as an information provider, bridging the gap between standards developers and the governmental agencies that create legislation affecting the standards community. In addition, since the passage of The National Technology Transfer and Advancement Act of 1995 (P.L. 104-113) (NTTAA) as well as the issuance of The Office of Management and Budget Circular A-119, ANSI has worked to facilitate the growing trend of government agencies using voluntary consensus standards created by the private sector as an alternative to agency-developed standards. Since the passage of the NTTAA, this trend has accelerated, as the law makes clear that this is not just a good idea, but a requirement where use of such standards is consistent with agency policy, and appropriate for agency purposes.

<sup>270</sup> 研究主持人：王昭烈 受委託單位：中國土木水利工程學會 混凝土結構技術規範之修正研擬，內政部建築研究所委託研究報告，中華民國 105 年 12 月，頁 1-1

“目前我國「混凝土結構設計規範」係於民國 100 年公告，至今已 4 年多，該版規範是以美國混凝土學會 ACI 318-05 規範為依據，其後 ACI 於 2008 年、2011 年及 2014 年均再修訂，其中，2014 年所修訂之 ACI 規範，其修訂邏輯及章節內容與前面版本有極大之不同；另我國「結構混凝土施工規範」公告於民國 94 年，至今更已超過 10 年，期間我國混凝土工程之施工方法、施工技術與檢驗方式均有相當程度的改變，規範內容亟需修正，以符合業界之需求。”



### 第三節 日本建照執照審查與施工勘驗制度

#### 第一項 法律架構

##### 第一款 規範來源與立法制度

在日本的法學理論中，立法制度這一概念有廣義和狹義之分。狹義的立法制度，僅指憲法所確立的國家唯一的立法機關——國會制定法律規範的制度。這是實行三權分立的日本政治體制中一項基本的制度。而廣義的立法制度，則不僅包括國會立法，還包括國會之外一切行使公權力的國家和地方機關在其職權範圍內或根據法律的授權，而制定各種法律規範文件的制度。這些法律規範性文件，雖然名稱各異，但是都具有法律規範的性質，在不同的層次上調整著國家的政治、經濟、文化、社會生活的方面，是國家法律體系中的重要部分<sup>271</sup>，故有國會立法、行政立法、最高法院立法、地方立法的立法幾個面向來制定頒布法令。

以建築法體系而言，「建築基準法」由國會參眾兩院立法，「建築基準法施行令」、「建築基準法第四條第一項人口二十五萬以上的市指定政令」由政府內閣制定、頒布內閣令，「建築基準法施行規則」與「根據建築基準法指定建築物判定合格機構令」則由內閣部門國土交通省發布省令，地方政府與立法機關制定以東京都為例，則有「東京都建築基準法施行細則」、「東京都建築安全條例」及相關規定，如：建築基準法的許可、認定，東京都綜合設計制度等<sup>272</sup>。

日本於1923年關東大地震的次年就及時修訂了建築法律實施條例，引入抗震設計和結構分析方法，是世界上第一個要求結構計算考慮地震力的國家。二戰後，大面積的基礎設施的重建促使日本在其後幾年頒布了建築業法<sup>273</sup>、建築基準法<sup>274</sup>和建築師法<sup>275</sup>，1995年阪神地震後於1998年大幅度的修正公布實施建築基準法，日本學者稱為自戰後1950年建築基準法公布施行以來「50年來最大的改正」<sup>276</sup>，法案修正三大重點為：性能規定的導入、確認與檢查制度之開放民間、集團規定的大幅緩和<sup>277</sup>。21世紀初，建築師偽造建築物抗震強度資料醜聞的曝光<sup>278</sup>，為

<sup>271</sup> 張慶華，日本立法制度概況，全國人大常委會法制工作委員會研究室

<sup>272</sup> 東京都都市整備局網站

首頁>建設與發展行政管理 > 建築、開發行政規制 > 建築行政 > 建築基準法

<http://www.toshiseibi.metro.tokyo.jp/kenchiku/kijun/index.html>

<sup>273</sup> 劉雅芹 程志軍 任霏霏，日本建築技術法規簡介，建築技術法規研究，中國建築科學研究院2015年4月，頁39

應為“宅地建物取引業法”昭和二十七年(1952)法律第七十六號

<sup>274</sup> 昭和二十五年(1950)法律第二百一號

<sup>275</sup> 昭和二十五年(1950)法律第二百二號

<sup>276</sup> 金子正史，指定確認檢查機關のした建築確認の違法を理由とする國家賠償請求訴訟の賠償責任者，同志社法學六四卷七號，頁82

<sup>277</sup> 蔡志陽，建築結構安全三級品管最後一道防線(一)-日本建照執照結構審查與施工勘驗制度介紹，現代營建330期，2007年6月，頁57

<sup>278</sup> 姉齒建築設計事務所結構設計偽裝事件，

避免類似事件再次發生，於 2006 年修正強化管理事項，修正主要重點為：嚴格的建築確認和檢查、指定確認檢查機構的適當運作、強制文件保存義務、加強建築師工作並加重處罰規定、建築師，建築師辦公室和指定的確認檢查機構資訊公開、建物瑕疵擔保的資訊公開<sup>279</sup>。

建築基準法自昭和二十五年(1950)公布實施，至平成二十八年(2016)最終更新施行 66 年期間共修正 101 次<sup>280</sup>，其主要係日本立法技術上，某一法規新制定或增刪修同時，其他相關法規亦同時配合修正，如此不但具有程序經濟之實益，且法規實體規定相互間因立法時差所產生之重複矛盾、分歧抵觸等現象可避免或減少至最低限度<sup>281</sup>，此一修法方式對於法律體系之完整及法律制度合理調整則有極大助益。

## 第二款 規範內容<sup>282</sup>

### 第一目 建築基準法

建築基準法由總則、建築規範和規劃規範三部分組成。總則規定了行政管理、違法處罰和實施的程式等；建築規範規定了結構設計(載重、結構計算、地基、防護結構等)、防火安全(防排煙、防火分區、疏散通道、耐火材料等)、建築設備(暖氣空調、給排水、衛生器具等)的技術要求；規劃規範規定土地使用、建築高度、區域規劃、防火分類、基礎設施、外部工程、外部基礎設施等的要求。

建築基準法全國適用，但考慮到日本各地的不同氣候和環境條件，法律允許各地在不影響建築安全的前提下，增加符合區域條件要求。例如：結構計算採用來自當地的積雪、風壓和地震力的實際資料。

### 第二目 建築基準法實施令

建築基準法實施令是依據建築基準法制定的管理規定和技術規定。管理規定包括面積計算、建築商資格審查、需定期報告的建築物等；技術規定包括結構強度、結構耐火性和防火等級劃分、避難設施、內裝修、建築設備、規劃建設用地、建築高度等。

### 第三目 建築基準法實施條例

---

<http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha06/07/070124.html> 國土交通省住宅局 建築指導課 市街地建築課 報告

<sup>279</sup>東京都本部／自治労東京都庁職員労働組合・東京都都市整備局・環境支部 陣野誠一 「建築確認業務と自治体の責任」マンション耐震強度偽装問題を受けて

<sup>280</sup> 日本法令索引

<http://houei.ndl.go.jp/SearchSys/viewEnkaku.do?i=Wfvv7TnXxot4dydbxpURFA%3D%3D>

<sup>281</sup> 洪啟清，日本立法技術簡介-兼談我國立法技術若干相關問題，85 年 7 月

<sup>282</sup> 刘雅芹 程志军 任霏霏，日本建筑技术法规简介，建筑技术法规研究，中国建筑科学研究院，2015 年 4 月，頁 39

建築基準法實施條例是實施建築基準法、建築基準法實施令的有關行政業務條款，或根據其特別委任發佈的命令等，包括實施步驟、過程和填寫的表格等。

#### 第四目 地方法規

由地方政府制定的具有地方特色的法規、實施條例或實施細則。以東京都建築安全條例為例，則第一章：總則(如：適用區域、基地與道路、防災構造……等)、第二章：特殊建築物(如：學校、集合住宅、商店、餐廳、公共浴場……等)、第三章：地下街等(如：設備、停車、出入口及放寬限制……等)、第四章：建築設備(如、管道間耐火規定、集合住宅的電梯規定……等)、第五章：道路截角特別規定、第六章：罰則與附則。等地方性規定。

#### 第二項 建築主管機關

##### 第一款 中央建築主管機關

日本中央建築主管機關為國土交通省住宅局，該局共設有總務課、住宅政策課、住宅綜合整備課、安心居住推進課、住宅生產課、建築指導課、市街地建築課等七課，其中建築指導課負責建築管理業務，主管建築基準法與建築師法<sup>283</sup>，業務內容由建築指導課辦理建築規範和規範(建築，消防安全等)的一般規定，建築師管理。建築業務監理室辦理對一級建築師事務所的管理、建築安全調查室辦理對建築物違規情況的調查等、升降機等事故調查室辦理有關建築物的電梯和其他事故調查等。建築物防災對策室辦理建立建築物和構築物抗震加固防災措施<sup>284</sup>。另外國土交通省管理之行政法人「國立研究開發法人建築研究所」則以作為公共研究機構以公平和中立的立場，進行研究和開發，提供國家改善建築行政措施和制定技術標準<sup>285</sup>。

##### 第二款 地方建築主管機關-都道府縣、市町村、特別區

日本地方政府的建築管理體制，係獨立於行政體系之外設有建築主事的特定行政廳，依建築基準法第四條第一項及內閣令指定的都道府縣特別行政廳共有 47 個，如：東京都、北海道、神奈川縣……等，人口 25 萬以上的行政區域共有 88 個，如：札幌市、八王子市、京都市……

<sup>283</sup>國土交通省網站

<http://search.e-gov.go.jp/servlet/Organization?class=1050&objcd=100155&dispgrp=0150>

<sup>284</sup> 國土交通省住宅局組織圖

<http://www.mlit.go.jp/common/001058105.pdf>

<sup>285</sup> 国立研究開発法人 建築研究所 <http://www.kenken.go.jp/syoukai.html>

等<sup>286</sup>。依建築法第4條第2項設立的特別行政廳則有145個，如：小樽市、府中市、春日部市……等。依建築基準法第97條之2設立的市町村特別行政廳及97條之3設立的特別區有171個，如：葛飾區、瀨戶市、千代田區<sup>287</sup>……等，全日本共有451個設有建築主事的特別行政廳<sup>288</sup>。都道府縣知事設置建築主事(建築執照、施工勘驗、使用執照等審查人員)，並在其市町村行政首長的指揮監督下，掌理建築確認相關事宜。設有建築主事的市町村，其行政首長代表特定行政廳，日本的建築執照確認檢查等技術審查，屬建築主事之職權，其餘建築行政管理事項，則建築主事受特定行政廳之指導<sup>289</sup>。

以東京都為例，東京都廳政府建築主管機關為東京都市整備局，該局有總務部、城市發展政策部、住宅政策推動部、都市基礎建設部、市街地整備部、市街地建築部、城市住房管理部、建築指導部、基地對策部、第一市街地整備事務所、第二市街地整備事務所、多摩建築指導事務所、東部住宅建設事務所、西部住宅建設事務所。

東京都廳政府於建築指導部、多摩建築指導事務所均設有建築主事辦理建築、施工確認/許可業務，特定行政廳東京都知事亦依建築基準法第四條之規定，與都行政管轄之區役所、市町村等機關協調指定分設建築主事<sup>290</sup>，協助區役所、市町村之行政首長執行監理建築管理業務及建築執照之確認檢查業務<sup>291</sup>，東京都建築指導課主要辦理10000m<sup>2</sup>以上之申請案，多摩建築指導事務所建築指導第一課負責昭島、国立、狛江、東大和、武蔵村山、多摩、稻城等市的建築確認事務，建築指導第二課負責小金井、小平、東村山、清瀬、東久留米等市的建築確認事務，建築指導第三課負責青梅、福生、羽村、あきる野、瑞穂、日の出、奥多摩、檜原等市的建築確認事務<sup>292</sup>。東京都23區則以10000m<sup>2</sup>以上由東京都市整備局市街地建築部建築指導課受理，10000m<sup>2</sup>以下則由各區都市計劃部建築課受理，如：中央區都市整備部建築課、涉谷區都市整備部建築課……等，其餘各市町村則由該市整備部建築指導課受理，如：武蔵野市都市整備部建築指導課、府中市都市整備部建築指

<sup>286</sup> 昭和四十五年政令第二百七十一号内閣令人口二十五萬以上的城市

[http://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws\\_search/lsg0500/detail?lawid=345CO000000271](http://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawid=345CO000000271)

<sup>287</sup> 千代田區為東京都23區其中1區，依建築基準法第97條之3設立特別行政廳

<sup>288</sup> 全國建築審查會協議會 特定行政庁一覽表 平成29年(2014年)4月1日

<http://zenkenshin.jp/01/02.html>

<sup>289</sup> 劉源清，建築管理業務交由民間指定專業機構辦理之研究-參考日本建築基準法「民間開放」之制度，國立臺灣科技大學2002年7月，頁11

<sup>290</sup> 建築基準法第4條第2項：市町村は、前項の規定により建築主事を置こうとする場合においては、あらかじめ、その設置について、都道府県知事に協議しなければならない。

<sup>291</sup> 劉源清，同註289，頁13

<sup>292</sup> 東京都市整備局組織表 <http://www.toshiseibi.metro.tokyo.jp/shigoto/index.html>



導課、八王子市城市發展部建築指導課……等<sup>293</sup>，依上所述，日本建築基準法管理體系之建管權則下放至區役所、市町村等行政機關。

東京都廳都市整備局與多摩建築指導事務所之建築主事與區役所、市町村之建築主事於建築確認、檢查業務之權責劃分其原則主要依都區制度改革方針建築基準法施行令第149條之規定：(1)總面積超過10000m<sup>2</sup>的建築物由東京都都市整備局建築指導課受理，(2)總面積小於10000m<sup>2</sup>則於各區役所建築主事受理。東京都廳政府與區役所建築主事權責劃分表如下表<sup>294</sup>：《資料來源：東京都都市整備局》

建築基準法執行令第149條規定			所管	
			都	區役所
建築主事的事務	1、建築物“建築基準法施行令149條第1項第1項” 【以下2,3項都由東京都廳處理】	≤10000m <sup>2</sup>		◎
		10000m <sup>2</sup> <	○	
	2、批發市場，屠宰場和工業廢棄物處理設施(2號)(法第51條)【包括法第87條第2款和第3款，法第88條第2款的比照適用】		○	
	3、依法令等，必須經都知事許可之建築物或工作物(2號)		○	
	4 附屬於上述第1項建築物的煙囪《3号》(令138條1項,3項2号)【上述第2、3項3附屬煙囪突出物，皆由都廳受理】	≤10000m <sup>2</sup>		◎
		10000m <sup>2</sup> <	○	
	5、附屬於上述第1項建築物升降機等《4号》(令146條1項1号)【上述第2、3項3附屬升降機，皆由都廳受理】	≤10000m <sup>2</sup>		◎
		10000m <sup>2</sup> <	○	
	6、電梯，水射門，飛塔等(令138條2項)			◎
	特定行政廳的事務	1、「都廳建築主事之事務」相關建築物之許可認定(令149條第2項)		○
2、特定工程的指定(法7條之3)			○	
3、廢棄物處理場，垃圾焚燒場以及其他處理設施(不包括工業廢棄物處理設施)的建築許可(法第51條)【但以非相關於「都廳之建築主事之事務」之建築物】			○	
4、非都市計劃土地之拍賣市場、畜場及產業廢棄物處理設施之建築許可(法第51條)			○	
5、特殊容積率指定以及指定的取消			○	
6、指定限制受災地區建築的地區(法第84條)			○	
7、在發生緊急災害的情況下，指定法律不適用於某些建築物的區域(法85條1項)			○	
8、屬於上述事務以外的特定行政機關的權力的文書事務				◎

<sup>293</sup> 東京都建築聯繫窗口 <http://www.toshiseibi.metro.tokyo.jp/kenchiku/kijun/index.html>

<sup>294</sup> 東京都都市整備局 東京都23區的建築物的確認以及許可申請說明  
[http://www.toshiseibi.metro.tokyo.jp/kenchiku/kijun/kn\\_k03.htm](http://www.toshiseibi.metro.tokyo.jp/kenchiku/kijun/kn_k03.htm)

由上述可知，以東京都廳政府的建管業務，亦授權至區役所、市村町等特別行政廳。

### 第三款 建築主事及民間機構資格

日本建築基準法於平成 10 年(1998 年)修法時，基於管制緩和之考量、中間檢查(施工勘驗)的重要性與性能法規強化等考量下，為因應日本的經濟社會正在進入一個結構性的變革時期，現有的監管體制無法適應新的經濟社會，民眾而有改革強烈呼聲的背景下<sup>295</sup>，引入民間機構協助建築基準法的建築確認、中間檢查與竣工查驗工作的雙軌制，形成由民眾自行選擇由國家(建築主事)或民間(指定確認檢查機關)來執行建築行政工作的制度，後於平成 18 年因為結構設計偽裝事件的發生，因此則強化結構設計審查制度，再將一定規模以上建築物於建築確認時納入結構審查制度，依現有建築基準法之規定，除屬特定行政廳的建築主事外，日本建築基準法委託民間執行的機構則有指定建築基準適合判定資格者檢定機關<sup>296</sup>、指定確認檢查機關<sup>297</sup>、指定構造計算適合性判定機關<sup>298</sup>、指定認定機關<sup>299</sup>及指定性能評價機關<sup>300</sup>等，以下針對建築確認、中間檢查(施工勘驗)與完了檢查(竣工查驗)的建築行政工作有關的建築主事與指定確認機關與指定構造計算適合性機關資格進行討論，指定認定機關與指定性能評價機關屬於建築技術、材料的方法評價與認定，本論文暫不予討論。

#### 第一目 建築主事

建築主事依建築基準法第 4 條規定則係經都道府縣知事指定以辦理建築基準法第六條所規定的建築申請確認、施工勘驗及竣工檢查事宜之地方公共團體公務員，依建築基準法第 4 條第 6 項規定，都道府縣知事於指定建築主事時需由通過建築基準第 5 條建築基準適合判定資格者中任命，以確認建築主事具備建築基準法的專業知識和經驗審查建築師設計相關建築是否符合第六條第一款規定，依第 5 條之規定則需具有一級

<sup>295</sup> 平成 9 年 3 月 24，建設大臣龜井靜香殿，建築審議會答申文

<sup>296</sup> 建築基準法第 4-2 章，第 77-2 條至第 77-17 條，日本建築基準法委託民間辦理建築基準適合判定資格及構造計算適合判定資格者檢定之判定工作，惟目前建築基準適合判定資格檢核機關國土交通省仍未指定民間檢定機關辦理而仍由國土交通省自行辦理，而構造計算民間判定資格則於平成 27 年(2015 年)6 月 30 日指定”，一般財団法人日本建築防災協會”辦理結構設計判定資格工作形成與國土交通省辦理評定的民間與政府評定雙軌制。

<sup>297</sup> 建築基準法第 77-18 條至第 77-35-21 條規定，即民間建築主事，負責審查建築確認事宜之民間機構。

<sup>298</sup> 建築基準法第 77-35-2 條至第 77-35-21 條規定，負責審查結構設計之民間機構。

<sup>299</sup> 建築基準法第 77-36 條至第 77-55 條規定，負責審查建築標準化(建築基準法第 68-11 條)標準之民間機構。

<sup>300</sup> 建築基準法第 77-56 至第 77-57 條規定，負責審查建築結構方法(建築基準法第 68-25 條)標準之民間機構

建築師資格並具 2 年以上建築行政經驗經通過國家考試並依法(建築基準法第 77-58 條規定參照)登錄。

## 第二目 指定確認檢查機關

指依建築基準法第 6 之 2 條及第 77 條之 18-21 條規定，經國土交通大臣、都道府縣知事及各地方整備局長指定符合規定的機關得執行建築法第 6 條所規定的各等級執行業務範圍之建築申請確認、施工勘驗及竣工檢查事宜之私人或法人性質的機關，依建築基準法第 77 之 21 條第 1 項規定，行政機關首長於指定時，應公告受指定者之名稱、住址、指定區分(依平成十一年建設省令第十三號第 15 條規定共分 19 等級)、業務區域及執行業務的事務所所在地。指定的基準依據建築基準法第 77 之 20 條之規定，則有下列幾項：(1)確認檢查員數量<sup>301</sup>。(2)檢查業務實施計劃(同條第 2 項)。(3)機關財務結構與能力<sup>302</sup>。(4)執業獨立與公平性(同條第 5 項)。(5)兼任業務限制(同條第 6、7 項)。(6)適任性(同條第 8 項)，另外指定確認機關如有建築基準法第 77 條之 19 各項消極要件之規定(如：未成年、破產、受刑事判決、建築師執照被撤銷者、曾受撤銷未達 5 年、公務員受懲戒免職未達 3 年等)，則指定交通大臣應取消其資格<sup>303</sup>。

指定確認檢查機關確認檢查員資格則與建築主事相同，為一級建築師並具有兩年建築行政經驗，通過建築基準適合判定資格者檢定及登錄者。

## 第三目 構造計算適合性判定與指定構造計算判定機關

建築基準法第 6-3 條規定，對於一定規模以上建築物或特定建築物<sup>304</sup>，當建築業主提出建築確認申請時，亦同時經結構審查符合法令規定後，方得發給確認憑證。結構設計的審查依同條第 4 項規定由都道府縣知事或指定構造計算適合性判定機關進行結構計算的審查，依照建築基準法第 18-2 條第 1 項之規定由都道府縣知事依同法第 6-3 條第一項後段規定指定具有高度技術，技術和專業技術知識的人員<sup>305</sup>或依照同法第 77-35-2 條至 77-35-5 條規定的指定構造計算適合性判定機關進行結構計算的審查，在結構計算的審查上，採結構與建築審查分離制度，依據

<sup>301</sup> 建築基準法第 77-20 條第 1 項及依建設省令第十三號第 16 條規定依各級建築物及年度辦理案件數計算。

<sup>302</sup> 建築基準法第 77-20 條第 2、3、4 項及依建設省令第十三號第 17 條規定。

<sup>303</sup> 蔡志陽，建築結構安全三級品管最後一道防線(一)-日本建照執照結構審查與施工勘驗制度介紹，現代營建 330 期 2007 年 6 月，頁 62

<sup>304</sup> 建築法第 20 條規定之建築物，具體檢查項目則依照「確認審查等に関する指針」(平成 19 年，國土交通省第 835 號公告，第一第 4 項、第二第 3 項等參照)

<sup>305</sup> (1)大學，大專或技術學院的教授或副教授負責建築結構、(2)從事研究實驗室建築結構領域的研究工作，具有較高的專業知識、(3)國土交通大臣認為具有上述同等知識及經驗人士

建築基準法第 6-3 條第 2 項前段的規定及同法第 77-35-4 第 4 項之規定，建築主事及指定確認機關(含其子公司)不得就其審查的建築確認案件進行結構設計的審查。

在申請建築確認的程序上，於 2015 年審查程序改正修正後，建築業主可同時提送建築確認與結構設計審查，以平行審查方式，最終，經由建築主事等進行最後的確認，並修正結構審查人員制度，增加構造判定資格者之檢定制，引入一個可以通過國家考試及註冊等方式獲得構造判定資格合格人員的系統<sup>306</sup>。

#### 第四目 構造計算適合性判定者機關資格

依建築基準法第 77-35-4 條之規定，構造計算適合性機關由國土交通大臣及都道府縣知事依照本條規定指定，其指定基準則與指定確認檢查機關相同，有以下幾項：(1)構造計算適合性判定員<sup>307</sup>。(2)檢查業務實施計劃(同條第 2 項)。(3)機關財務結構與能力<sup>308</sup>。(4)執業獨立與公平性(同條第 5 項)。(5)兼任業務限制(同條第 6、7 項)。(6)適任性(同條第 8 項)，另外指定確認機關如有建築基準法第 77-35-3 條各項消極要件之規定(如：未成年、破產、受刑事判決、建築師執照被撤銷者、曾受撤銷未達 5 年、公務員受懲戒免職未達 3 年等)，則指定交通大臣應取消其資格，構造計算適合性判定員依建築基準法第 77-35-9 條之規定，依建築基準法第 5-4 條第 3 項之規定則需具有一級建築師資格並具 5 年以上建築行政經驗經通過國家考試並依法(建築基準法第 77-66<sup>309</sup>條規定參照)登錄者。

#### 第四款 特定行政廳建築主事與民間機構定位

日本學者在修法後提出的觀察，修法後在建築確認的申請實施上，建築主事與指定確認檢查機關所做的建築確認的法律效果相同，但是，指定確認檢查機關於出具建築確認濟證(許可)後，應向特定行政廳提出報告，當指定確認檢查機關所核發的確認濟證如發現違反相關建築管理規定時，該確認濟證將失其效力，特定行政廳針對此種現象，應採取相關措施，以排除該違規情形，於中間檢查亦同，而此等對於違規的處分權力僅限於特定行政廳，另外，關於行政的法律規定的特殊規定許可(類似我國行政機關管制事項，如：土地使用管制等)，如：道路建築限

<sup>306</sup> 「建築基準法の改正について」國土交通省 住宅局建築指導課 平成 26 年(2014 年)6 月 4 日

<sup>307</sup> 建築基準法第 77-35-4 條第 1 項及及依建設省令第十三号第 31-3-2 條規定依各級建築物及年度辦理案件數計算。

<sup>308</sup> 建築基準法第 77-35-4 條第 3、4 項及及依建設省令第十三号第 31-3-3 條規定

<sup>309</sup> 建築基準法第 77-66 條：通過了結構計算一致性判斷的資格考試的人員，或者具有與通過資格考試的人相同或者更高的知識和經驗的人，由國土交通省的條例登錄者。



制(建築基準法第 44 條)、臨接道路寬度限制(建築基準法第 43 條)，則與建築確認分離，僅保留於特定行政廳。

而從法律架構下，特定行政廳(建築主事)與指定確認檢查機關該日本學者亦整理出以下不同之處：(1)前者屬於權限之委任，在行政組織上類似於地方自治機關。後者則屬於公權力的委託。(2)前者屬於獨占性，原權限機關一旦委任，即喪失該權限。後者則是多元化和競爭的。(3)前者不允許營利法人受指定。後者則營利法人也可以被指定。(4)前者依據法律規定收取手續費。後者賦予創意自由的決定<sup>310</sup>。

為確保指定確認機關其執行業務的公正性，指定確認檢查機關對於行政機關有報告之義務，並完整保存券宗，國土交通大臣得於有必要時得進行相關的檢查與採取相應之措施，如：取消、暫停該機關之資格(建築基準法第 77-35 條)。

此外，指定確認機關從事建築確認檢查人員，依照建築基準法第 77-25 條第 2 項的規定是為依據法令從事公務的人員。

### 第三項 建築師

在日本，建築師單從數量上看，遠遠多於歐美各國。在 1997 年，以 100 萬人口中的建築師數量來做比較，在舊西德為 1000 人，在英國為 420 人，在美國為 200 人，而在日本達到了 5780 人。這種數量上的氾濫導致了某些建築師的專業素質也受到質疑。在實際的建築瑕疵訴訟案件上因設計、監造的訴訟案件數量則佔整體建築瑕疵訴訟數量 24%<sup>311</sup>。然而，單從數量上的多寡來論斷建築師之專業素質或許並不恰當，日本的建築師在資格取得與執業範圍上仍受到嚴格的法律規範限制。事實上，日本建築師仍具有其專家特質而獲得一般民眾之信任。而人們對於個別建築師的信賴是首先來自於對建築師群體的信賴，而這種信賴是一種高度的信賴<sup>312</sup>。

日本建築師依建築師法分為一級建築師、二級建築師及木造建築師<sup>313</sup>，依建築基準法第 5-6 條第一項規定，建築物該當於建築師法所規定

<sup>310</sup> 米丸恒治，建築基準法改正と指定機関制度の変容，政策科学 7-3，Mar.2000，頁 257、262

<sup>311</sup> 日本建築學會，平成 15 年(2003)年 6 月建築關係訴訟委員會會議摘要，附表 7，以東京地院 2001 年 4 月到 2002 年 7 月訴訟統計資料，施工(117 件)、設計(30 件)、監造(10 件)、其它(11 件)

<sup>312</sup> 李彬，日本建筑师专家责任研究，湖南大学民商法学硕士学位论文，指导教师：屈茂辉，20060520，頁 7

<sup>313</sup> 日本建築士法第 14、15 條規定：

1. 一級建築士具下列資格並經國家考試及格者：大學土木建築系畢業具有 2 年以上實務經驗，3 年制短期大學土木建築學門畢業具有 3 年以上實務經驗；2 年制短期大學土木建築學門畢業具有 4 年以上實務經驗；高等專門學校土木建築學門畢業具有 4 年以上實務經驗或是「二級建築士」資格者，具有 4 年以上實務經驗。

各級建築師執業範圍(建築師法第 3、3-、3-3 條規定)內，需由該級建築師設計與監造，而關於日本建築基準法所重視的結構安全設計，依建築基準法第 5-6 條第二項規定，一定規模以上建築物(建築基準法第 20-2 第 1 項)需由一級構造建築師進行設計，一級構造建築師則須具一級建築師資格並從事 5 年以上的結構設計(建築士法第 10-2-2 條)，並經登錄講習機關講習後，經登錄後方得進行結構設計，或者由國土交通大臣指定知識和技能等於或高於上述結構設計中列出的一級建築師的知識和技能者，建築設計依建築師法規定各級建築師執業範圍如下表：

日本建築師的業務範圍<sup>314</sup>

構造	木造右欄以外構造			鋼筋混凝土、鋼骨造、磚造、加強磚造、無筋混凝土造			
高度、樓層樓	樓高小於13m、簷高小於9m			樓高大於13m、簷高大於9m	樓高小於13m、簷高小於9m		樓高大於13m、簷高大於9m
	階數1	階數2	階數3		二樓以上	三樓以上	

(樓地板面積)

30	△	△	◎	●	△	◎	●
100	△	△	◎	●	◎	◎	●
300	○	○	◎	●	◎	◎	●
500	◎	◎	◎	●	●	●	●
1000	◎※	◎※	◎※	●	●	●	●
	◎※	●	●	●	●	●	●

圖例：

- ：一級建築師
- ◎：一級建築師及二級建築師
- ：一級建築師、二級建築師及木造建築師
- △：任何人皆可
- ※：用途為學校、病院、劇場、映畫館、觀覽場、集會場等，須由一級建築師設計

2. 二級建築士及木造建築士具下列資格並經都道府縣考試及格者：大學、短大或高等專門學校，建築學門畢業者不需實務經驗，土木學門畢業者需具備 1 年以上實務經驗；高等學校建築土木學門畢業具有 3 年以上實務經驗，學歷未達前述標準者，需具備 7 年以上實務經驗。
3. 一級建築士之考試資格若無前述一般認定資格，但經國土交通大特殊認定者；二級建築士及木造建築士之考試資格若未符前述條款之資格，但經都、道、府、縣知事其他特殊認定資格者，亦得參與考試。

一級建築師係依國土交通部部長之許可，以該名義執行設計、工事監理等業務。二級建築師係依直轄市、縣（市）政府首長之許可，以該名義執行設計、工事監理等業務；木造建築師係依直轄市、縣（市）政府首長之許可，以該名義執行木造建築物之設計、工事監理等業務。

<sup>314</sup> 徐裕健，我國技師訓練及職業管理與國際接軌之研究，94 年度考選制度研討會建築師、技師之教育、考試、訓練、職業管理制度與國際接軌研討會，考選部編印，中華民國 94 年 10 月，頁 205

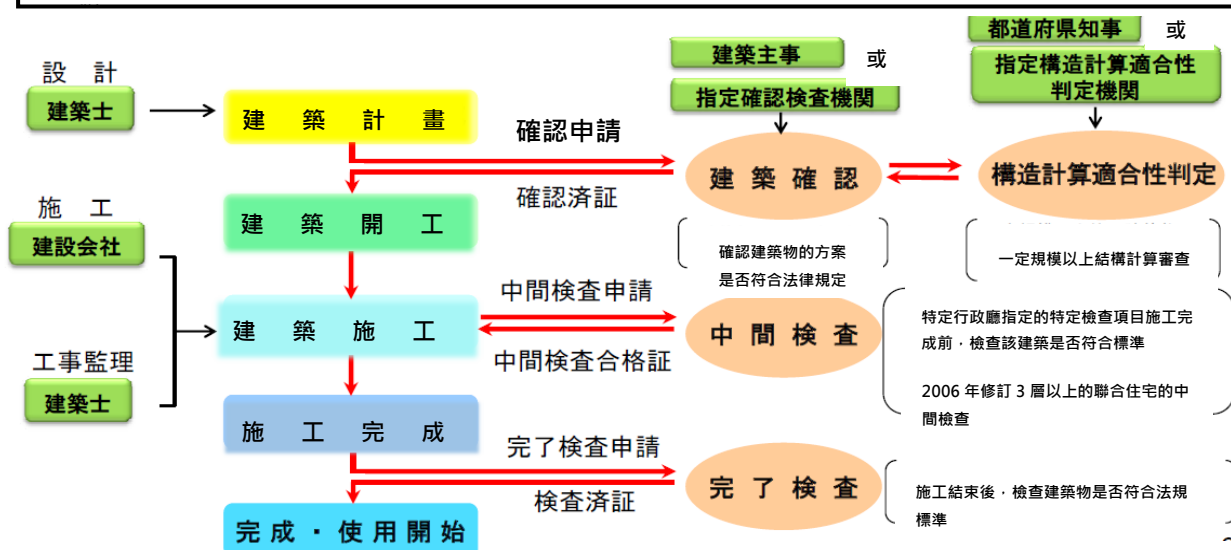
再者，為確保建築師的的可以努力保持和提高設計和施工監理所需的知識和技能(建築士法第22條第1項)，建築師須於3-5年間定期參加講習，建築師受委託應簽訂契約，以確保委託設計能在雙方公平的協議下進行，契約須經雙方簽署用印，設計面積超過300M<sup>2</sup>以上之委託設計，契約內容須包括：(1)設計內容與書圖。(2)監造契約需包括監造計畫與報告通知計畫。(3)設計建築師、結構設計建築師、設備建築師均需署名。(4)設計費用與支付方式。(5)契約解除事由。(6)其它國土交通省規定事項。建築師受委託的酬金則由國土交通大臣在中央建築專業評審委員會的同意下訂定工作報酬標準(建築士法第25條及國土交通省告示15號)。

#### 第四項 建築確認、中間檢查、竣工檢查程序

日本建築基準法第二條第一項第一款至第五款規定建築物、特殊建築物、建築設備與主要構造，與我國建築法第4條至第8條之規定建築物、供公眾使用建築物(日本稱特殊建築物)與主要構造幾乎相同。而建築計畫從設計、施工至完工使用的管制流程，由建築業主委託建築師設計、營造廠施工再到建築師現場監造與特行政廳或民間確認檢查機關的監理型態，則如下表所示：

### 建築基準法程序(設計~施工~使用)

- 建築主事、建築基準適合判定資格者檢定，國土交通大臣檢定合格登錄，都道府縣知事或市町村長任命
  - ※ 關於考試資格，在 H10 之前，他必須是建築師或具有相同或相當實務經驗的人員，具有 2 年以上的建築管理實務經驗，或在施工實務中有技術的人員，平成 11 年以後通過 1 級建築師專業考試，在建築管理或檢查檢查工作等方面具有 2 年以上經驗的人
- 根據平成 10 年的法律修正案 (H11.5.1 的施行)，私人指定檢查機構也開始了施工檢查和檢查工作。
- 平成 18 年的法律修正案 (平成 19.6.20 施行) 對於一定規模以上的建築物，導入由都道府縣知事和專門機構的結構計算整合判



資料來源：國土交通省 効率のかつ実効性ある確認検査制度等のあり方の検討

以下就日本建築基準法所規定的建築確認、中間檢查及竣工檢查程序進行討論。

### 第一款 建築確認

依據建築基準法第六條的規定，建築業主在建築建造項目 1-4 號<sup>315</sup>建築物或者增建、修建於開工前須取得該建築計畫符合建築基準關係(建築基準法及依其授權頒布的命令與條例規定)之確認證書，變更亦同。

#### (1) 審查機關：

建築業者可自由選擇由特定行政廳的建築主事或指定確認檢察機關進行建築確認(建築基準法第 6 條、第 6-2 條)，經該任一機關所進行審查所核發的確認憑證(濟證)兩者效力完全相同。

#### (2) 結構審查

日本建築基準法第 20 條所規定一定規模以上建築物<sup>316</sup>，需進行使用一定的結構計算的方法<sup>317</sup>來確定結構的安全，依建築基準法施行令第 81 條規定，結構分析主要規定為：

- A. 了解建築物各個部位連續發生的受力和變形。
- B. 確保按照上述規定設計力和結構變形量不超過建築物各部分的降服應力和規定最大變形量。
- C. 確保屋面材料，特定樓板，外部材料和外牆在風壓，地震等影響下結構強度方面是安全的。
- D. 除上述三項內容外，應當按照國土交通大臣規定的標準確定建築物的結構強度安全。第 20 條第 1 項規定業主將分別向建築主事等和指定的結構計算合格判定機構申請。

#### (3) 審查期限

建築確認依建築基準法第 6 條第 1 項 1~3 號建築物，建築主事應

<sup>315</sup> 依建築基準法第 6 條第 1 項第 1-4 款規定：

1 號建築物：建築基準法附表 1 所列特殊建築物面積超過 100M<sup>2</sup>。

2 號建築物：三層或三層以上或總面積超過 500M<sup>2</sup>，樓高 13 公尺或屋簷超過 9 公尺木結構建築物。

3 號建築物：木構造建築以外，兩層以上或面積超過 200M<sup>2</sup> 以上的建築物。

4 號建築物：除前三項所列建築物外，都市計畫區或準都市計畫區（知事依縣都委會意見指定的區域除外），或準景觀區（景觀法第 106 條第 1 款（2006 年第 110 號法））或縣長聽取有關市町村的意見（不包括市町村長指定的區域）指定的全部或部分區域內建設。

<sup>316</sup> 一定規模以上建築物：依據建築基準法第 6 條第 1 項所規定的第 2、3 號建築物，及建築基準法第 20 條第 2 項規定(1)木造建築物建竹物高度超過 13M 或屋簷高超過 9 米建築物，(2)鋼骨構造 4 層以上建築物，(3)鋼筋混凝土(RC)或鋼骨鋼筋建築物(SRC)建築物高度超過 20M 之建築物

<sup>317</sup> 結構分析方法依建築物的規模分為以下幾類：(1)高度超過 60M 建築物依建築基準法第 20 條第 1 項採用歷時分析法分析，(2)高度超過 31M 未達 60M 之建築物採用極限強度分析法，(3)高度超過 31M 未達 60M 之 3 號建築物採用水平容許應力分析法，(4)高度 31M 以下之 2 號建築物採用極限應力分析法，(5)法律無特別規定者，採用極限應力分析法。

於 35 日以內，同第 1 項 4 号建築物 7 日以內，必要時得再延長 35 天審查期限，依據同法第 6 條第 6 項規定於此種情況下，應在該段期間內向該申請人發送通知，說明該事實，延長期限和延長期限的理由。

結構審查依建築基準法第 18 條第 6 項的規定，都道府縣知事於收到審查申請，應於 14 日內審查完成，依同條第 7 項規定必要時得再延長 35 天且應申請人發送通知，說明該事實，延長期限和延長期限的理由。

#### (4) 規費

建築確認申請費用，在特定行政廳建築主事部份，其收費依據地方自治法規定由各都道府縣訂定之收費條例，依建築樓地板面積，分建築確認、中間檢查、完了檢查與結構設計審查分別計算，各都道府縣的收費金額略有差異<sup>318</sup>，指定確認檢查機關則由其業務章程自行訂定<sup>319</sup>。

#### (5) 不服救濟

如認為建築主事、建築監督員、都道府縣知事或指定確認檢查機關的處分或不作為有不服的情況，依建築基準法第 94 條規定向該級政府建築審議會提出訴願，依同條第 2、3 項提出審查請求的，建築審議會應公開並由原處分機關題出說明後於在審查請求後一個月內作出決定，對建築審議會之決定如有不服，可以請求國土交通大臣再審查。

日本學者亦指出指定確認檢查機關為建築確認時，賦予與建築主事為之時相同效果（該法第六條之二第一項）。對此，特定行政廳如認為取得指定確認檢查機關核發「確認證」之建築物計畫，違反建築基準相關法規，得撤銷該「確認證」（該條第四項）。此時，特定行政廳於必要

<sup>318</sup> 以建築物確認申請而言：東京都市整備局確認申請・計畫通知手数料

<http://www.toshiseibi.metro.tokyo.jp/kenchiku/kijun/tesuryo.htm>

北海道建設部住宅局建築指導課

[http://www.pref.hokkaido.lg.jp/kn/ksd/kijun/tesuuryou/kakunin\\_kanryou270601.pdf](http://www.pref.hokkaido.lg.jp/kn/ksd/kijun/tesuuryou/kakunin_kanryou270601.pdf)

以樓地板面積 1500M<sup>2</sup>(在審查是否符合第 6-3 條第 1 款或第 18 條第 4 款但書規定的具體結構計算標準或增加改建結構規定計算標準的情況下，)試算：

(1) 東京都建築申請確認費用為：49,000+209,000=258,000 円，中間檢查為 46,000 円，完了檢查為 49,000 円，總計：353,000 円

(2) 北海道建築申請確認費用為：86,000+180,000=266,000 円，中間檢查為 49,000 円，完了檢查為 56,000 円，總計：371,000 円。

<sup>319</sup> 東京都 ERI 株式會社收費標準：[http://www.j-eri.co.jp/gyoumu/gyo01\\_d.html](http://www.j-eri.co.jp/gyoumu/gyo01_d.html)

一般財團法人日本建築中心收費標準：

[https://www.bci.or.jp/c13\\_inspection/confirm/confirm01.html#a04](https://www.bci.or.jp/c13_inspection/confirm/confirm01.html#a04)

以樓地板面積 1500M<sup>2</sup>(在審查是否符合第 6-3 條第 1 款或第 18 條第 4 款但書規定的具體結構計算標準或增加改建結構規定計算標準的情況下，)試算：

(1) 日本 ERI 株式會社建築申請確認費用為：222,000+179,000=401,000 円，中間檢查為 155,000 円，完了檢查為 197,000 円，總計：753,000 円

(2) 一般財團法人日本建築中心建築申請確認費用為：240,000+160,000=400,000 円，中間檢查為 225,000 円，完了檢查為 235,000 円，總計：860,000 円。



時，亦得採取改正違反命令等措施（該條第五項）。依此等規定，特定行政廳能把握指定確認檢查機關所為之建築確認，在此基礎上，其亦能採取對應違法行為之必要措施。指定確認檢查機關所為之確認等，建築基準法第九四條將其作為行政處分（所謂形式行政處分），亦規定得對建築審查會請求審查（訴願）。而且，對建築審查會所為裁決有不服者，得對國土交通大臣請求再審查（該法九五條），就此，採不服審查前置主義（新法第九六條<sup>320</sup>），方能提起撤銷訴訟<sup>321</sup>。

## 第二款 中間檢查

日本建築基準法在 1988 年修正前，並無中間檢查之規定，僅在建築物依住宅金融公庫法申請貸款者，方需接受中間檢查之程序<sup>322</sup>，1995 年在阪神·淡路大地震中，許多建築物被認為是由於施工不完整造成的，再次確認了在施工階段的檢查的重要性<sup>323</sup>。於 1998 年建築基準法的大改正，導入中間檢查制度亦是其中一項重大的變革。

### (1) 法令規定

建築業主依建築基準法第 6 條所提出建築確認申請建築物，該當於同法第 7-3 條第 1 項第 1、2 款所規定的建築物時，則須進行中間檢查程序。該建築物的對象，則為三層以上鋼筋混凝土型式的共同住宅（建築基準法明定，依同法第 7-3 條第 1 項第 1 款規定），及由各行政廳依其所管轄行政區域內的建築特性指定須辦理中間檢查的建築物、特定工程與後續工程（建築基準法授權特定行政廳指定，依同法第 7-3 條第 1 項第 2 款規定）。

必需進行中間檢查工程依建築基準法第 7-3 條第 1 項稱為特定工程，而接續該特定工程的後續工程則稱為後續工程（特定工程後的工程）。特定工程於施工完成後須實施中間檢查，而後續工程則需於取得特定工程的中間檢查合格證後方得進行（建築基準法第 7-3 條第 6 項規定）。

依日本建築基準法規定，中間檢查之實行並非全面性的，而係因地制宜，視各地方之需要來決定其實施區域、時間及檢查對象之建築物構造、用途或規模等，如果特定行政廳在實施期間的終了前，判定無需再指定區域實施中間檢查的話，「應立即解除該指定」，且此規定「施行後

<sup>320</sup> 建築基準法第 96 條現行法已刪除

<sup>321</sup> 米丸恒治，公私協力與私人行使權力——私人行使行政權限及其法之統制，譯者：劉宗德，專題講座/公私協力法制專題研究，2009 年 10 月，月旦法學雜誌 173 期，頁 244

<sup>322</sup> 劉源清，建築管理業務交由民間指定專業機構辦理之研究-參考日本建築基準法「民間開放」之制度，國立臺灣科技大學 2002 年 7 月，頁 37

<sup>323</sup> 東京都市整備局，東京都中間簡檢查制度改正

[http://www.toshiseibi.metro.tokyo.jp/kenchiku/kijun/kn\\_k06.htm](http://www.toshiseibi.metro.tokyo.jp/kenchiku/kijun/kn_k06.htm)

經過十年時，應對此規定加以檢討，依其結果採取必要之措施」，即法律明定其必要性消失時可廢止，或必要性增加時可加強之規定<sup>324</sup>。

## (2) 實施範圍

實施範圍則分為依建築基準法規定與各行政廳指定之建築物範圍，前者為建築基準法第 7-3 條第 1 項第 1 款規定的對象建築物則為三層以上鋼筋混凝土型式的共同住宅，而需進行特定工程中間檢查之項目，依建築基準法施行令第 11 條的規定為 2 層以上的鋼筋工程，而該特定工程之後續工程依建築基準法施行令第 12 條的規定則為該類混凝土灌漿工程。

後者依東京都為例，東京都平成 19 年(2007 年)東京都告示第 765 号公告，就實施區域、對象建築物、特定工程、後續工程則有以下規定。

實施中間檢查的區域為：特別区、青梅市、昭島市、小金井市、小平市、東村山市、国立市、福生市、狛江市、東大和市、清瀬市、東久留米市、武蔵村山市、多摩市、稻城市、羽村市、あきる野市、瑞穂町、日の出町、奥多摩町及び檜原村。

### (2)-1. 建築物對象：

1. 三層以上建築物(不含地下室)之新建、改建、增建。
2. 屬建築基準法第 7-3 條第 1 項第 1 款規定的建築物，不含總面積 10000 平方公尺以下建築物(增建範圍如屬結構應力獨立不相互影響之單元，面積以該獨立單元計算)。

### (2)-2. 中間檢查特定工程項目：

1. 總面積 10000 平方公尺以下：
  - A. 鋼骨造、鋼筋混凝土構造、及其他屬這些類別之構造，一樓的鋼骨及其他構材之建築工程。
  - B. 鋼筋混凝土構造或其他屬這類之構造，二樓的樑柱及樓地板的配筋工程。但是該配筋工程係預鑄者，則為二樓的樑柱及樓地板的安裝工程。
  - C. 木造部份為屋頂工程。
  - D. 前述規定以外的工程之二樓地板工程。

<sup>324</sup> 廖慧燕，同註 95，頁 89

以東京都為例：

平成 11 年東京都告示第 690 號公告，其施行日為平成 11(1999)年 7 月 1 日，施行期間為 5 年。平成 16 年東京都告示第 925 号，其施行日為平成 16(2004)年 7 月 1 日，施行期間為平成 16 年 7 月 1 日至 19(2007)年 6 月 30 日。

平成 19 年東京都告示第 765 号，其施行日為平成 20(2008)年 4 月 1 日，此公告則無施行期間規定。

2. 總面積 10000 平方公尺以上：  
包含上述特定工程之基礎工程的檢查(包含逆打工法)。

(2)-3. 中間檢查後續工程項目：

1. 總面積 10000 平方公尺以下：
  - A. 鋼骨造以及其他屬這些類別之構造，二樓的樓地板安裝工程以及固定工程或有關此類的工程。
  - B. 鋼骨鋼筋混凝土構造或其他屬這類之構造，樑柱的安裝工程。
  - C. 鋼筋混凝土構造或其他屬這類之構造，二樓的樑柱及樓地板的混凝土灌漿工程，但若該樓地板係預製，則為二樓的柱子以及牆壁的施工。
  - D. 木造部份，外壁的裝設或裝潢工程。
  - E. 前述規定以外的工程為二樓的樓地板工程，或牆壁的施工。
2. 總面積 1000 平方公尺以上：

除了(1)中規定的後續工程(包含建築基準法施行令第12條所規定的後續工程)以外，基礎工程之混凝土工程，但是，既有建築物如全部或部分不符合“建築標準關係管理規定”，後續工程則為最頂層的內部工程。

(2)-4. 例外規定：本通知的規定不適用於本法第 68-20 條等認證型成員的建築物或適用法律第 85 條規定的建築物。

(3) 實施流(期)程與人員

建築業主於特定工程結束後 4 日內得依建築基準法第 7-3 條第 3 項規定向建築主事提出中間檢查申請，亦得依同法第 7-4 條向指定確認檢查機關提出，建築主事則依同法第 7-3 條第 4 項規定於受理申請後 4 日內進行中間檢查；檢查合格後，建築主事與指定確認檢查機關應核發中間檢查合格證(同法第 7-3 條第 5 項、同法第 7-4 條第 3 項)，指定確認檢查機關並需通知建築主事。

(4) 中間檢查方式<sup>325</sup>

中間檢查並不能只靠文件與照片作為檢查，一定要檢查員親赴施工現場進行審查。具體的檢查流程大致如下：

1. 建築物、土地周邊的檢查不合格的處置建造執照的告示板設置，工程現場的危害防止工作、土地、道路關係等。
2. 工程監造狀況之掌握

<sup>325</sup> 廖慧燕，同註 95，頁 53



為掌握工程監造情況，要求申請中間檢查時，須提出「工程監造狀況報告」<sup>326</sup>、「建築工程施工計畫書」<sup>327</sup>、及「建築工程施工結果報告書」<sup>328</sup>等，同時檢查員須與工程監造人等討論，以確實掌握工程監造的狀況。

### 3. 建築工程現場檢查

檢查特定工程部份，包括目視檢查(以目視檢查有無設置、材料的表示等)、測量檢查(使用簡單的測量設備檢查)。為了要合理地實施此檢查作業，東京都自行制訂「中間檢查確認表格」<sup>329</sup>，將擔任檢查人員，在現場檢查時的重要事項整理出來，同時也可讓施工者、監造人員都能參考使用。

### 4. 不合格處置

檢查結果如合於法令規定及建築執照圖說，則發給合格證，可進行其後續工程；如檢查不合格，則應做改善後再申請檢查。指定應作中間檢查之工程，必須在獲得檢查合格證後，才可進行其後續工程之施工(建築基準法第7-3條第6項)。

對未取得中間檢查合格證即進行特定工程之後續工程之營造廠(工程施工者)，處三十萬日圓罰金；對未申請中間檢查之建築起造人，處二十萬日圓<sup>330</sup>。

## 第三款 竣工檢查

建築基準法第7條及18條第16項規定，建築物承包商完成同法第6條第1項規定建築物時，建築業主應於建築物完成4日內依建築基準法施行令向建築主事(建築基準法第7條第2項)或指定確認檢查機關(建築基準法第7-2條第1項)申請建築物完工檢查。建築主事則應於收到申請後7日進行建築物與基地是否符合建築基準法的規定。

建築主事或指定確認機關檢查後，建築物如符合建築基準法及其相關規定，則核發檢查濟證，如經檢查認為不符合時，依建築基準法第9條第1項規定，則應採取立即的措施，通知承包商(包括承包工程的分包商)、管理人、占有人或所有人，對於建築物或建築物的基地場地，指示暫停施工或給予合理的寬限責令採取必要措施，糾正違反這些規定

<sup>326</sup> 東京都中間檢查申請書第4面

<sup>327</sup> 東京都施工計畫書 第21號樣式-3及平成14(2002)年東京都告示 第444號

<sup>328</sup> 東京都施工計畫書 第21號樣式-3及平成14(2002)年東京都告示 第444號

[http://www.toshiseibi.metro.tokyo.jp/kenchiku/kijun/kn\\_k08.htm](http://www.toshiseibi.metro.tokyo.jp/kenchiku/kijun/kn_k08.htm)

<sup>329</sup> 中間・完了檢查チェックシート(監理書類檢查)、中間檢查チェックシート(意匠・設備)【中間檢查時のみ】日本ERI株式會社 [http://www.j-eri.co.jp/dl/dl-k\\_ko1.html](http://www.j-eri.co.jp/dl/dl-k_ko1.html)

<sup>330</sup> 對於違反中間檢查之處罰，建築基準法第99條修正為：對未取得中間檢查合格證即進行特定工程之後續工程之營造廠(工程施工者)，處一年以下有期徒刑或一百萬日元以下的罰款(建築基準法第99條第2項)；對未申請中間檢查之建築起造人亦同(建築基準法第99條第3項)。

或條件，並規定禁止使用、搬遷、改建、延期、修復、改正、禁止使用或限制使用等，對於未取得檢查濟證建築物的擅自使用，依建築基準法第 99 條第 1 項規定，則處一年以下有期徒刑或一百萬日元以下的罰款。

另外，申請完了檢查所需準備文件，以東京都為例，申請完了檢查之施工報告書等文件，則與中間檢查相若（東京都建築基準法施行細則第 15 條之 4），如：「工程監造狀況報告」、「建築工程施工計畫書」、及「建築工程施工結果報告書」等。

#### 第四節 小結

日本建築法在平成 11 年大規模修正時，其在建築管理上最大的特色，應屬透過公權力的授與將原本專屬於行政機關的建築審查權限委託私人民間機關，同時保留原來建築管理的特別行政廳建築主事，在此基礎上，形成地方公共團體的建築主事與私人確認檢查機關共同執行建築管理業務的雙軌制，以疏解行政機關行政效率不張、專業知識不足的問題；在實際的運作上，以國土交通省的統計資料顯示自平成 11 年私人確認檢查機關制度開始施行初期私人確認檢查機關受理件數佔整理申請件數約 1.8%至平成 24 年佔整體受理件數約為 83%<sup>331</sup>，以此觀之，私人確認檢查機關的功能性似乎已逐漸取代特定行政廳的行政功能，而以構造審查日數而言，私人機關審查日數亦少於特定行政廳建築主事 10-20 日<sup>332</sup>；然而，其間亦發生建築師偽造結構設計資料事件，導致行政法學者作出各種論證，其中包括由指定的確認檢查機構對確認檢查中的錯誤責任由誰負責的爭議<sup>333</sup>。

其次，中間檢查的地方化亦為日本建築法的一大特色，除建築基準法第 7-3 條第 1 項指定建築物為 3 層以上混凝土住宅外，同條第 2 款即授權特定行政廳得以當地建築物的建設趨勢或者施工情況等情況指定中間檢查項目，以目前都道府縣特別行政廳指定中間檢查的對象建築物而言，即有極大的不同，東京都則如本論文第五章第 3.4.2 節所述，而北海道札幌市特別行政廳指定中間檢查的對象建築物主要結構是木構造公寓住宅項目，大阪府大阪府特別行政廳指定中間檢查的對象建築物為木造、鋼筋混凝土造、鋼骨造、鋼骨混凝土造及上述混合構造 3 層以上總樓地板面積 500M<sup>2</sup> 或住宅用途總樓地板面積 50M<sup>2</sup> 以上之建築物，青森縣特別行政廳指定對象建築物則功能分類規定以一定規模以上的建築

<sup>331</sup> 國土交通省 効率的かつ実効性ある確認検査制度等のあり方の検討 私人指定確認検査機関與特定行政廳建築主事受理件數比例平成 11 年為 15,533：839,800，平成 24 年兩者比例為 483,210：95,869

<sup>332</sup> 同註 322

<sup>333</sup> 松塚晋輔，指定確認検査機関の賠償責任主体性，京女法学 第，6 号，頁 1

物，如：劇院，電影院或娛樂場所(3層以上，總樓地板面積 200M<sup>2</sup> 以上)、戲劇展場(戶外除外)，公共大廳或會議場所、醫院診所、3層以上住宅、學校、體育館等<sup>334</sup>。中間檢查項目則均為與結構安全有關之事項，木構造則以木構造之組立固定，鋼筋混凝土工程則為配筋工程，鋼骨構造物則以鋼骨組立焊接工程等，可見中間檢查各特定行政廳所注重的建築物有極大的不同，且特定行政廳可指定中間檢查的施行期限，並於實施中間檢查期時適時調整以配合管理現況調整。

建築管理機關在中間檢查主要針對結構安全必要的施工項目進行，其餘則屬監造建築師與建築業主承攬契約內容與行為，就此一觀點，關於建築安全屬於國家責任為公權力施行的範圍，而其他施工項目則應屬建築業主與監造建築師的自己責任，應強調自己責任的資訊公開，則應透過資訊公開的方式公開，1998年的建築基準法改正建設大臣森喜朗建築審議會諮問答申文中即明白揭示建築安全為國家的責任，並同時強調主要建築主應確保建築物安全的自我責任原則，以因應建築業主與最終使用者不同的案件有越來越多的趨勢，透過市場上建立一個具有高資產價值的長期耐用的住宅來提高消費者對於住宅品質的維護管理是非常重要的，以形成合理的消費市場需求。此外，建築業主(住宅)生產供應商自己應通過改進質量控制，保證等來促進市場可靠性的提高。

最後，在專業職業人員在建築管理的分工上，基本上均以取得建築師為基本資格，在建築審查的建築主事與指定確認檢查機關人員除須具備一級建築師資格尚須具有兩年以上建築行政經驗者。而設計與監造一級建築師法則視建築規模由一級建築師、二級建築師或木造建築師進行，而對於建築物安全最重要的建築結構設計者，由具備一級建築師資格者具有五年以上結構設計經驗者擔任。

在建築基準法長期由設計建築師負責設計責任，建築主事負責審查責任的基本建築行政管理架構並沒有重大的改變，甚至因長期建築業技術發展而產生行政機關建築主事審查業界建築師在專業知識上的倒置現象，建築基準法修法亦未放棄此一建築審查的基本架構，不過，為因應建管人力之不足，則引進私人機構的「指定確認檢查機構」，用以分擔政府確認檢查的建築管制行政業務，俾提升審查來分攤長期建築主事人力不足的問題。而對於1998年修法前的討論中，建築師界主張應擴大建築師之「自己簽證制度」，以取代行政機關的確認與檢查，並未被立法者所接受，其主因為建築師之「自己簽證」，最大的問題在於建築設計者及監造者對其負責工作所發生之瑕疵欠缺賠償能力。由於日本雖有專業責任保險制度，但多數設計者皆未加入，加入者平均不到4%，因此建築師被認為並不能負擔最終的金錢賠償責任。以1998年基準法的修

<sup>334</sup> 日本 ERI 株式会社，建築基準法第7条の3による中間検査特定工程の指定状況

正，並未採行答申文所提到的「自己簽證制度」，仍採確認審查制。<sup>335</sup>。



---

<sup>335</sup> 蔡志揚，建築結構安全三級品管最後一道防線～(二)－日本建造執照結構審查與施工勘驗制度介析－現代營建，331期，2007年7月，頁55

## 第七章 結論與建議

### 第一節 結論

#### 第一項 建築簽證與委託行使公權力

國家的權力之行使係屬人民之付託，國家權力即對人民的義務，包括：對人民基本權利的保護義務、體現社會連帶責任的義務及實現社會正義的義務，亦即國家權力旨在造福所有國民<sup>336</sup>。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的立法目的下，在建築許可的管理制度上，透過科學化技術規範的遵守與專門職業人員的執行加上國家公權力之管制，以形成一個有效達成對人民財產權的保護並同時維護社會間的個人主體權利的衡平制度。技術規範訂定乃在提供建築安全的最低需求，民眾在受到國家規範限制下同時可得到建築安全的基本保證，技術規範民眾有接受的義務，以避免個人權利行使造成社會安全的隱憂。專業職業人員在執行建築安全上，國家透過憲法將特定需要專業知識的工作權賦予專門職業人員執行的同時，則需確保專門職業人員具有足夠抽象專業職業能力與人數、合理法令制度及適當行政管制措施要求專門職業人員可以遵守公法上義務及職業倫理道德的養成與規範，還有則是保障專門職業人員執業時不受委託人干擾的自由性<sup>337</sup>。最後，透過國家公權力的審查與管制以確保上述的要求可以正確的被遵守與執行以達到保障人民財產安全的最低基本保障。

然而，在經濟發展快速的現代國家中，傳統公權力管制措施往往無法因應社會的發展與變化，行政機關的肥大化與行政效率不彰的問題再加上政府預算限制下，於1970年代末由英國柴契爾政府、美國雷根政與日本中曾根康弘政權等在源自於新自由主義(或謂新保守主義)的共同思想背景下，開始進行大規模行政改革及財政改革。新自由主義思想主要目的乃在將公有部門及公共服務或公共事務民營化、公共服務或公共事務委託給民間提供或實行、公共部門內部導入市場原理同時將公共部門的管制廢除或寬鬆化。實際的措施則有行政活動民營化、管制緩和、財政改革與行政委託<sup>338</sup>等等引入私人力量協助行政機關的改革措施。體現在建築管理的實例上，日本建築基準法於1998年修法引入私人機構進行建築確認及檢查，並且承認營利法人得成為指定機構，手續費用自

<sup>336</sup> 李惠宗，憲法要義，元照出版社，2012年9月，頁306

<sup>337</sup> 此自由性應僅限縮於公益性要求，對於設計理念、結構系統、施工方法、預算控制仍應符合委託人委託之意旨。

<sup>338</sup> 蔡秀卿，從行政之公共行檢討行政組織及行政活動之變遷，月旦法學雜誌，120期，2005年5月，頁20、24，「由於新自由主義，其支持者多屬富裕及中上產階層者，企圖弱化勞動者組織及勢力，與保守政權思想契合，因此，在政治學上，被稱為「新保守主義」

由化，藉此整備地方公共團體之建築主事與複數指定機構相互競爭環境，指定確認檢查機關為建築確認時，賦予與地方公共團體建築主事確認相同的效果<sup>339</sup>，即為最鮮明事例。我國建築法於民國73年修正時，行政院提出修法總說明則以「近年由於工商繁榮，交通發達，都市化發展迅速，各地建築業務大量增加，為顧及都市整體建設及維護公共安全，加強建築物施工及使用之管理，整飭營建風紀，提高行政效率，建立完整之建築管理體系，簡化審查發照程序。」為由，修正建築法第34條採取建築師完全責任制，希望藉由專業簽證改善各級主管建築機關之工作人員素質不齊，員額不足，核發建造執照或雜項執照時，事實上，亦僅就都市計畫、公共安全等有關部分審查，其餘部分未能完全加以審查的缺陷，明定核發建照之審查，主管建築機關僅就規定項目為之，其餘項目則由建築師本於其專業技能簽證負責，俾以明確劃分權責。關於建築申請審查中與建築物安全有關之重要部分為結構與消防設備，結構部分得由建築師及專業技師負責，消防設備部分則須由消防單位加以檢查<sup>340</sup>，亦屬引入私人力量協助行政機關的改革措施的另一適例。

然而，我國建築法73(1984)年修正引入建築簽證制度以替代建築主管機關審查技術項目並完全負責制度，並未賦予建築簽證適切的法律地位，而導致日後諸多因建築簽證不實造成國家管制的疏漏，導致無可挽回的損害，準此，73年的修法與其說是進步的立法，毋寧認為是錯誤的立法。參酌美國與日本的建築行政管理制，均未將專門職業人員自己負責簽證作為具有替代國家審查的積極功能，而是作為建築安全的第一道防線，而由國家承擔最後的把關責任。相較於日本建築基準法的修正，將設計者、公私協力審查者與主管機關的法律地位明確化，我國建築法73年的修法則模糊了專門職業人員與建築主管機關的法律地位，同時也造成國家責任的形骸化，在建築管理制度上亦未形成有效的管理制度，而造成日後地震震災建築物損壞時求償無門的窘境。

建築許可屬羈束處分，當構成要件具備，行政機關即有義務做成該行政處分<sup>341</sup>，基此，建築許可的構成要件是經由立法者制定，行政機關原則上並沒有裁量空間。當立法者對於行政處分構成要件的立法顯然無法達成立法規制所欲達成之目的時，則應透過法律解釋來補足。以達成透過法歷史立法者的規制意圖與具體的規範觀念，以探求法律客觀的意旨<sup>342</sup>。建築設計簽證並負完全責任與由監造人進行施工勘驗以簡化勘驗手

<sup>339</sup> 米丸恒治，同註321，頁243

<sup>340</sup> 立法院議案關係文書，院總第八〇二號，政府提案第二五一四號，案由：行政願函請審議「建築法部分條文修正草案」案

<sup>341</sup> 翁岳生，編，行政法(上)，元照出版社2006年3版，頁510

<sup>342</sup> 李惠宗，行政法要義，增訂二版，五南出版社，2004年，頁140

司法院釋字第469號解釋理由書：「……倘國家責任成立之要件，從法律規定中已堪認定，則適用法律時不應限縮解釋，以免人民依法應享有之權利無從實現。……」

續之檢查權<sup>343</sup>等立法意旨，應認為係立法者將原本屬於主管機關之職責，透過公權力委託由專門職業人員執行，以達到建築管理保障建築安全立法目的(詳本論文第三章第三節)。當專門職業人員未確實履行該職務義務則有故意、過失等違法行為為或行政不作為之不法，國家不得自外於國家責任的承擔。另外，當設計錯誤或監造不實導致因契約的委託人的損害設計(監造)者自應負擔其契約責任，如有危害第三人權利則應承擔民事侵權行為責任與刑事責任，而肇因於建築管制的制度缺失則通常會有民事侵權行為責任與國家責任競合問題，此時應由被害人就較有利於己之法律關係請求賠償<sup>344</sup>，方可達成建築法保護建築物公共安全立法之初衷。

相反的，如果將專門職業人員就設計簽證與施工勘驗解釋為是依建築業主委託契約而必須遵守公法上義務，而非受託執行公權力，而是代替國家承擔的建築安全的最終審查責任(即建築師完全責任制)，無異是國家透過立法將原本應該屬於國家的責任轉移至專門職業人員，而免除國家承擔建築安全的責任，縱使認為建築師基於與其他諸如醫師及律師等類自由業者，均具有公益性、專業性及高度信賴等性質，對於其契約相對人或社會公益及安全，應負較高之責任<sup>345</sup>，但如課以建築安全最終責任，亦恐有對於專門職業人員課以其所無法承擔的責任之疑慮<sup>346</sup>。

## 第二項 日本建築基準法之借鏡

在同為引進私人力量協助建築行政改革的同時，就我國建築法 73 年修正與日本建築基準法 1998 年修正做比較則可以發現兩國在針對建築物安全的態度與方法上是有明顯差異的。以下就我國與日本建築體制整體差異彙整，以作為本文對我國現行建築簽證之幾點結論。

<sup>343</sup> 修法理由：建築工程必須勘驗部分明定由承造人會同監造人按時申報，並增訂主管機關得隨時勘驗監督，以簡化勘驗手續。

<sup>344</sup> 李惠宗，憲法要義，元照出版社，2012 年 9 月，頁 400

<sup>345</sup> 姜世明，建築師民事責任之基本問題—以德國法制及我國實務見解回顧為觀察基礎，東吳法律學報第二十四卷第一期，101 年 4 月，頁 36

<sup>346</sup> 同樣的情形也發生在會計師簽證，課以會計簽證過重責任時將使會計業產生寒蟬效應，致有劣幣驅逐良幣的狀況，反不利審計(簽證)品質提昇

林志潔、林孝倫，從力霸案論臺灣會計師簽證財報不實之法律責任一個實證的分析，臺大法學論叢，第 39 卷第 3 期/Vol.39, No.3 (09.2010)

「如果會計師的主觀要件如設定過於嚴格，僅限於故意，則除非明顯可證明為惡意的情形，廣大投資人幾無向之求償的可能，對市場投資人的保護，有負面的影響，亦無法達成為立法所欲預防之資訊不對稱而要求財報正確揭露之意旨；但如主觀要件過於寬鬆，輕易可將會計師列為請求賠償對象，而公司外的公司股東、債權人及投資大眾人數與損害數額均無法預期，尤其若公司已破產或倒閉，負責人人去樓空時，將發生會計師成為一切歸咎所在的結果。故，論者亦擔心或使會計師成為深口袋，使會計業產生寒蟬效應，致有劣幣驅逐良幣的狀況，反不利審計品質的提昇」

## 第一款 國家責任

日本建設大臣在提出修法時於國會的答申文上明確指出建築物安全為國家之責任，而我國修正的主要理由則為加強建築物施工及使用之管理，整飭營建風紀，提高行政效率，建立完整之建築管理體系，簡化審查發照程序並未提及建築物安全責任應由國家承擔，而僅對於法位階的民眾財產與公法義務進行審查(詳本論文第二章第二節第二項)，而關於建築物安全係透過建築簽證以明確權責，並負完全責任<sup>347</sup>，即所謂「建築師完全責任制」。以此論點，我國是否認為建築法已明定設計與監造者為專門職業人員建築師，建築師即有義務承擔保障建築物安全的憲法責任？國家在建築安全管制的義務上係透過建築師遵守建築師法、建築法的規定來管制，國家並不直接承擔建築物安全之責任，而是退居第二線透過技師法授權訂定之簽證規則及建築法訂定建築簽證適用範圍以監督專門職業人員是否確實執行建築物設計、施工與使用管理，藉此監督措施以達成建築安全，以保障民眾憲法第 15 條人民之生存權、工作權及財產權的基本權？即建築安全即交由市場機制自行調和。

然多數學者又同時認為行政與技術分立並不當然免除國家責任(詳本論文第三章第三節、第五章第三節)，實務則多有爭議，相較之下，日本建築基準法係以建築安全為國家責任的架構下，建立一個合理法規範審查建築安全的制度下去建構建築行政管理制，我國則仍在制度面牽扯不清，民眾在現有制度下，其居住安全與財產權之保障似乎僅能交由命運安排。

## 第二款 委託執行公權力

日本建築基準法在引入私人營利法人受國家指定作為建築管制的審查機構的同時，對於私人機構在積極要件與消極要件均有明確的規定(參閱本論文第六章第三節第三項第三款第二目)，另外對於指定確認檢查機關的建築確認審查人於執行職務時，視同公務員，需遵守相關法律規範，指定確認檢查機關可獨立核發建築確認(濟證)且視同與地方公共行政團體建築主事所核發的建築確認(濟證)具有相同效力，特定行政廳對指定確認機關核發建築濟證則有監督權限。在私人指定確認檢查機關於執行建築確認、檢查則屬於委託行使公權力行為(參閱本論文第六章第三節第四款)。

我國建築法第二章建築許可，關於建照執照審查最核心的條文第 34 條前段：「直轄市、縣（市）（局）主管建築機關審查或鑑定建築物工程圖樣及說明書，應就規定項目為之，其餘項目由建築師或建築師及專業工業技師依本法規定簽證負責。」一語帶過，而建照執照的核發權

<sup>347</sup> 建築法第 34 條修法理由 2：明定執照之審查，主管建築機關就規定項目為之，其餘項目由建築師就其專業技能方面負完全責任，主管建築機關則處於監督管理地位，以明確劃分權責。



力仍由直轄市、縣（市）（局）主管建築機關掌控（建築法第 25 條參照），建築師或專業工業技師簽證負責之法律地位並無法由修法中條文判斷其法律地位，本論文認為建築簽證應類推於行政機關的多階段行政處分，而由最終決定機關核發建造執照（詳本論文第三章第三節），建築簽證應認為屬於公權力之委託，然多數學者並不認為建築簽證屬公權力之委託，而認為行政機關仍應負最終審查責任，而司法實務亦未有定見（參閱本論文第五章第三節）。

在同樣為疏解行政機關行政效率不張、專業知識不足的問題，日本採用透過公權力的授與將原本專屬於行政機關的建築審查權限委託私人民間機關，同時保留原來建築管理的特別行政廳建築主事，在此基礎上，形成地方公共團體的建築主事與私人確認檢查機關各自獨立執行建築管制業務的雙軌制；而我國係以「行政與技術分離制度」透過專業簽證制度將建築技術管制事項審查交由建築師自我審查負責，建築主管機關審查國家行政管制事項，並將行政處分最終權限保留於建築主管機關，形成一個行政處分兩個審查（內容）單位（機關），亦或技術部份無需審查的爭議混亂制度。

在建築法的歷次修正理由，均可明顯看出，建築師往往以設計圖說已經建築主管機關審查後，設計錯誤所造成之損害應由建築主管機關承擔為其抗辯理由（詳本論文第四章第二節第四項第二款），然而，建築主管機關審查所承擔之國家責任乃在避免因設計者之設計錯誤導致建築安全之審查複核責任，非因此替代設計者承擔設計責任，設計者違反公法上義務，自應承擔其設計錯誤所造成之損失，縱使行政罰法於 94 年方公布，但仍不違此一法理，CBC 105.4 規定認為已核發之建築許可不得解釋為可違反現行有效的建築法規或者解除現行法規規定的限制，且建築許可不得解釋為建築主管機關命其改善的保護，即明定建築許可並不代表免除設計者之責任。

相較之下，日本建築基準法明確授權公權力予指定檢查機關之立法，我國在建築法的修正過程則未能了解設計責任、審查（簽證）責任之差異，在修法時，未明確定義各階段應負擔建築安全之責任範圍，僅以確立建築師完全責任制之言，透過立法手段以簽證負責免除建築主管機關建築安全之審查責任，忽視公權力之行使需有嚴格法律保留原則之適用，將國家整體建築安全管制法令之架構破壞殆盡，如建築法第 26、34 條之修法理由（同註 144 及本論文第 2 章第 4 節），則如 73 年反對建築法第 34 條修法最力的立法委員冷謙所言：「建築主管機關不負建築安全結構審查的責任，是一種異想天開的作法，……主管建築機關只審查規定事項，以外項目不予審查，而規定事項根據召集委員的說明一共十五點，其中並不包括安全結構事項，也就是說結構出了問題，主管機關不負任何責任。天下那有這樣取巧的事？」。

### 第三款 建築管制流程

建築管制流程分為三階段：1. 設計 2. 施工 3. 使用管理。在設計階段：我國建築法明定建築物的設計者與監工者為建築師，日本建築基準法亦明定該當建築師法須由建築師設計監工者之建築物須由建築師設計監工。此為建築管理的第一階段責任，第二階段為國家管制責任(即建築許可)，日本建築基準法在改革行政流程是引進與建築主事相同資格的營利法人指定確認檢查機關各自獨立執行之雙軌制，我國建築法則由設計建築師延續第一階段設計責任透過自己簽證負擔第二階段責任。

在施工階段：在我國工程界推行的三級品管制度，係透過承包商專業工程人員做第一級品管、監造單位進行第二階段品管最後由業主進行第三階段品質管制，在建築法的管制上，我國建築法修法前與此制度是類似的，即由承包商、建築師、主管機關三階段品質管制，修法後則是將建築施工勘驗主管機關刪除交由監造建築師監造替代，主管機關保留隨時勘驗檢查權力(詳本論文第三章第三節第二項)。對於配合建築業主的進度而言，可有效改善等待主管機關勘驗行政流程，然而，卻同時削弱主管機關的監督，造成的結果即是三級品管制度在建築管制的崩解(第二階段建築師勘驗空洞化與第三階段主管機關勘驗形式化)，於修法後的歷次地震造成建築物崩壞的事後分析(詳本論文第四章第三節)，均可看到施工勘驗不實而造成的問題。

相較之下，日本建築基準法在修法前並沒有施工勘驗制度，而是因1995年阪神大地震後發現許多建物的損壞是肇因於施工不確實，而於修法時加入施工勘驗，並同時引入是與設計階段相同藉由營利法人指定檢查機關與地方公共團體建築主事各自獨立執行雙軌制，以紓解傳統建築主事人力不足並可即時配合建築業主施工進度，而重新建構三級品管制度，與我國建築法解構建築主管機關施工勘驗正好背道而馳，對於關於建築安全的保障，孰劣孰優應不言可喻。

而於使用管理階段：主要的責任人乃在建築物所有人、使用人與管理者不得任意更改建築物的結構與設計，對於公共使用建築物則須定期安檢，此部分於73年修法則擴大主管建築機關檢查對象，增訂主管建築機關得對於建築物之公共安全與公共衛生構造設備，隨時派員檢查，惟此部分為實際執行問題，於建築管理制度上並未有重大改變，本論文暫不討論。

### 第四款 專門職業人員分流

日本建築整體的建築管理體制中，專門職業人員主要以建築師為主，建築主事與指定確認檢查機關人員均須具備一級建築師且具有兩年建築行政經驗者擔任，而關於建築安全與設備審查人員與設計人員則由具備一級建築師資格且具有5年以上結構設計與設備設計經驗者擔任，

我國建築法則規定五層以上公眾使用建築物之結構與設備均需由專業工業技師擔任，其他則由建築師擔任。換言之，即日本制度係以取得建築師資格為建築工作基本條件，取得建築師資格後得進入公、私部門執行建築行政審查工作或進入建築市場從事建築設計及結構設計工作，基本上在專業知識上之差異度較小，然結構設計係屬高度專業職業工作，日本建築管理並未引進專門職業之技術士，是否在建築師之專業訓練上與我國有不同之處，亦有深入探討之空間。

我國依憲法第 86 條之設計，公務人員與專門職業人員依憲法第 86 條第 1、2 項規定分別經考試院依法考選銓定之，即兩者取得資格的方法並不相同，雖然公務人員考試與專門職業人員考試的難易度與範圍基本上並無太大差異，但也易產生審查人員<sup>348</sup>不具專門職業人員資格或不具實務經驗，在審查專業知識上外行審查內行的疑慮。然於結構設計與消防電機設備，我國建築法則要求需由具有該項專業之技師進行而設計建築師則負連帶責任，在高度專業知識的事項上，由具該項專門職業人員執行，對於結構安全與設備的妥善應較可達到法規對於建築安全之規範，在專門職業人員的分流上，應屬較為妥適之制度設計。

惟於機關審查建照執照時在結構設計審查，通常我國建築行政機關建築主管機關審查人員以建築背景居多，且考試科目以營建法規、建管行政為主<sup>349</sup>，對於結構設計通常不具該專業知識，繼之，建築管理行政部門結構專業人員職缺極少<sup>350</sup>，即建築主管機關並無配置結構審查人員<sup>351</sup>。且建築法規定結構與設備由專業工業技師簽證負責，故於核發建照

<sup>348</sup> 主管機關審查人員則為以大、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科考試及格，經依法任用，並具有三年以上工程經驗者為限(建築法第 34 條第 2 項參照)，在制度上則比較類似於美國建築管理體制(由建築師、專業工業技師，如：土木工程技師、結構工程技師、電機工程技師等分別依其執業範圍執行各專業工作)。

<sup>349</sup> 建築師考試科目：一、建築計畫與設計。二、敷地計畫與都市設計。三、營建法規與實務。四、建築結構。五、建築構造與施工。六、建築環境控制。

建築主管機關建築工程科考試科目：◎國文(作文、公文與測驗)、建築結構系統、法學知識與英文(包括中華民國憲法、法學緒論、英文)、營建法規、建管行政、建築環境控制、建築營造與估價、建築設計

結構工程技師考試科目：鋼筋混凝土設計與預力混凝土設計、鋼結構設計、結構動力分析與耐震設計材料力學、土壤力學與基礎設計結構學

<sup>350</sup> 以考選部考試公告，105 年公務人員高等考試三級考試暨普通考試類科及暫定需用名額統計表，結構工程當年度需用人數 1 名。建築工程:32 名。

106 年公務人員高等考試三級考試暨普通考試類科及暫定需用名額統計表，結構工程當年度需用人數 0 名。建築工程:31 名。

<sup>351</sup> 考選部公告建築工程、公職建築師 類科 職能分析—職務內涵，工作項目為：

- 建築管理行政作業，包含建築許可審查及核發、建築基地審查、指定建築界線、建築物施工管理、建築物使用管理、建築物拆除管理等。
- 政府機關招標工程之招標、估驗、計價、監造、驗收、撥款等業務
- 掌理建築管理制度與業務之規劃督導考核，建築法規之修訂、新訂與解釋，建築師之登記管理，營造業、土木包工業、室內裝修業、公寓大廈管理服務人之管理，建築技術、建築構造及建築材料之審核等事項。

執照的行政程序上均以檢查設計書圖是否具有技師簽章為主，並未實際進行審查，僅透過事後抽查機制審核(抽查機制詳本論文第四章第三節第六項)，形成設計人員與審查人員在專業知識上不對等的情形，此是否即為建築法在立法過程刪除機關審查而由簽證制度交由建築師與專門工業技師負完全責任之原因，然此為制度設計所造成之缺失，而非國家無需管制，如是(詳本論文第二章第二節)，此等立法方式則有倒果為因之誤謬。

### 第五款 修法的即時性

日本於1923年關東大地震隔年制定建築基準法至1998年因阪神大地震與行政改革等因素修正建築基準法，後因20世紀初發生建築師結構設計偽裝事件再修正嚴格化結構設計建築管理審查程序，在中間檢查部分亦均公告施行期間，於施行結束前檢討相關施行成果再行修正檢查項目(指定檢查機關資格亦同)，在整體建築行政管理機制上，除技術規範的修訂，建築行政管理亦均配合實際情況即時修訂(詳本論文第六章第三節第一項第一款)；而我國建築法自民國73年為整飭營建風紀，提高行政效率引入建築簽證制度後，在建照執照審查與施工勘驗均交由專門職業人員執行，在經歷88年921大地震與105年維冠金龍大樓倒塌案後，於105年提出修正僅參考日本建築基準法中間檢查加強施工勘驗的修正，對於建照執照審查中關於建築結構安全除技術規範的修正外，對於整體建築管理制度並未有大的更動(詳本論文第四章第四節)，似乎仍然認為建築簽證係建築管理的萬靈丹，技術規範是否得以實踐，似乎未獲立法者與建築主管機關的重視，與日本建築基準法因應工程實務現況適時調整建築管理制度與管理強度的彈性立法實有天壤之別。

### 第二節 建議

我國現行建築法在73年修法後在建築許可、施工勘驗主要是鬆綁建築主管機關審查機制，取而代之是設計簽證負責與由監造人進行必要項目勘驗的機制來替代，主管機關則退居建築管理的第二線，以進行必要的監督來達到整體建築行政管理的目的。然而，對於引入私人替代國家功能的同時，卻未明確規範權責，期望透過專門職業人員職業倫理自我管制，由受委託取得設計酬金，執行國家把關功能，導致建築管理猶

---

考選部公告專技人員結構工程技師 職能分析—職務內涵，工作項目為：

- 辦理結構工程整體系統規劃與構想(含價值工程研析)。
- 辦理結構工程初步及細部設計(依據相關規範，採用分析設計軟體，辦理設計圖說繪製與相應施工規範之編撰，確定工程施工項目等；工程進度及經費估算；配合業主進行計畫說明與介面協調)。
- 辦理施工技術指導或諮詢服務。
- 辦理結構監造及營建管理。

如走在鋼索般，隨時可能因一陣強風而墜落深谷。制度性缺失則屬立法論之問題，在此，本文對我國現行建築法關於建築簽證、施工勘驗與使用管理等應修正的部份提出以下幾點建議：

### 第一項 重新認識與定義「簽證」的意義

我國現行簽證制度，無論是公共工程簽證或是建築簽證，均是在設計圖說上加蓋其執業章並簽名（公共工程專業技師簽證規則第 10、11 條，建築物結構與設備專業工程技師簽證規則第 9 條參照），即認為完成簽證程序，簽證報告內容載明事項雖包括「簽證範圍、簽證項目、簽證內容、簽證意見」（公共工程專業技師簽證規則第 11 條第 1 項第 6 款參照），然工程實務上顯少看到簽證意見。於設計書圖上加蓋執業章並簽名似為參考美國制度而來，然而，美國此種加蓋執業章並簽名之制度主要是表明設計責任（美國並無簽證規則），而非作為替代行政機關審查之功能。

復以公共工程會定義的簽證意義「工程技術事項、諸如規劃、設計、監造、鑑定、施工等，由擁有國家考試專業技師資格者，實際執行該事項，或進行查核、核閱、複核、審查作業，並基於可令人信服之證據，提出文件內容為真實，且與既定規範、準則相符之意見或證明書，並於其上簽名、蓋章負責」，似乎重點在於「其上簽名、蓋章負責」，而忽略了簽證的本質與起源是替代政府的審查功能，建築簽證規則因其執行者為專業工業技師，係依技師法授權訂定，則完全接受於其上簽名即負簽證責任的錯誤觀念（不管是設計或簽證，就是負全責就對了）。

公共工程長期錯誤理解簽證內涵，並未造成重大的制度上缺失主要原因在於公共工程通常具有高度公益性，且屬於機關的私經濟行政而不涉及公權力行使，在政府機關公務預算的支持下，通常不會因追求最大開發利益而犧牲公共安全。繼之，政府機關的主辦人員通常具有工程背景而有一定程度的專業知識得以審查設計資料與施工過程，或者透過機關的私經濟行政由專業的工程顧問公司擔任營建管理總顧問(PCM)，亦同樣具有審查的簽證功能；而建築簽證則正好完全相反，建築師與專業技師在委託人是建築開發商或投資人的委託下，因設計酬金由委託人支付下及委託人的開發成本考量下通常在委託人追求的最大開發利益的投資動機下而妥協，而此時國家的建築管理機制又因長期誤解簽證意義而採取自行設計自行審查負責的簽證制度，對於建築物安全的設計與施工未進行實質的審查，而由建築師與專業技師簽證負責下，犧牲的往往是建築物的安全，以台灣近 20 年來因地震所造成建築損害所造成的傷害來看，因對簽證意義的誤解所造成的風險不可謂不小，而有重新定義與認識的必要。

本文建議，工程界的簽證內涵應參照會計師法第 4 條之規定：「本

法所稱簽證，指會計師依業務事件主管機關之法令規定，執行查核、核閱、複核或專案審查，作成意見書，並於其上簽名或蓋章。」，刪除公共工程會定義之前段「工程技術事項、諸如規劃、設計、監造、鑑定、施工等，由擁有國家考試專業技師資格者，實際執行該事項」，因該定義前段所規定事項除「監造」外皆為設計與執行之第一階段責任，非屬「查核、核閱、複核、審查」的簽證原始目的。關於簽證範圍則由事件主管機關依其所管業務，訂出需簽證事項，參考「會計師查核簽證財務報表規則」訂出簽證事項及內容，依簽證事項及內容由建築主管機關逐一審查，並提出強度不一的審查(簽證)意見(參考會計師簽證，詳本論文，註 59)，如考量行政效率與專業知識能力不由建築主管機關所屬公務員進行審查，則透過建築法明確授權委託非原始設計建築師與專業技師進行收費簽證審查，由簽證建築師與專業技師負責第二階段審查責任。此時，行政機關方得退居第二線的執行監督工作，同時承擔最終端的監督責任。

#### 修法建議：

建築法第 17 條：「本法所稱簽證，係指依建築法令規定所為之審查、勘驗、查核、複核或專案審查並作成意見書，並於其上簽名或蓋章。

建築師與專門工業技師依本法所為之簽證，係屬依照法律、法規從事公務的從業人員，適用刑法及其他公務人員處罰規定，建築師與專業工業技師所屬實際參與簽證工作之人員亦同。

第一項簽證之實行方法與規定，由內政部定之。」

#### 修法理由：

1. 本條係新增
2. 明確定義簽證僅係執行建築法上之審查、勘驗、複核或專案審查，不包含設計與施工。
3. 明確將建築師與專業工業技師於執行簽證之行為時視為公務人員，即明確定義屬委託行使公權力，而其所屬工作人員亦同
4. 簽證規則由中央建築主管機關另訂之。

#### 第二項 設計與簽證分離

隨著社會高度發展，建築材料、技術的發展，國家管制成為社會發展的阻礙，於是民間希望政府的管制可以適度放寬，同時也認為專門職業人員本身具有一定的執業品質，於是有政府管制緩和的呼聲與要求。建築法 72 年修正時將原本由建築主管機關審查制改由設計建築師與專業技師自行簽證負責的「自己負責原則」，即由專門職業人員自行就其

設計內容自主審查自主負責。然而自己負責原則基本上需架構在職業倫理與賠償能力。

在職業倫理上，基本上如認為專門職業人員，如：建築師、專業技師因其職業特性本來就應該具有自由性，即基於公益原則不受委託人的影響，就設計階段專門職業人員因受委託人的委託，在受有委託人的委託酬金下，依委託人的意旨進行設計工作本即其契約義務，其自由性應限定在具有公益的事項，然而即便如此，如果專門職業人員過度強調公益自由性而不追求委託人的最大利益，往後可能無法再有客戶願意委託，在自身利益與公益性上，除非社會上對於守法精神具有高度的自覺，否則恐違背人性，而無法得到實踐。相同的，對於自己的設計成果負責進一步審查簽證，如何可以得到與自己設計時不同的審查意見之可能性，是故，設計簽證仍僅是負擔設計責任而已。以我國目前建築師與專業技師在執業的倫理教育與社會大眾一般守法觀念並不強的情況下，要求專門職業人員維持其執業自由性，恐是緣木求魚。

另以賠償能力論之，則應認為自己製造風險不需經由他人監督審查的前提是自己製造風險自己具有賠償能力，即風險不外溢的原則下。然而，建築物屬高價財產，且損害危險性高且具對公共利益具損害性，然而無論建築開發商或專門職業人員在我國基本上規模均不大，尤其是專門職業人員通常為中小型事務所居多，縱使透過在專業職業保險以承擔設計簽證責任，亦恐因建築物的使用年限長，及我國現行建築師工程師專業責任保險建築師工程師專業責任保險提供之保險額度與保險期間的設定<sup>352</sup>，是否可以填補此一損害賠償，仍有疑問下。專門職業人員在建築法上居於掌控與監督建築安全的主要執行者，但又不具備完全賠償能力，如何能負完全責任。

本文建議設計與技術分離應嘗試修正建築法第 34 條之規定，參照前一節所述重新定義「簽證」意義後，如不由主管機關進行最後的審查（簽證），則建築法第 34 條應將設計與簽證之專門職業人員修正為不得為同一人，另外從事簽證之建築師與專業技師應受建築主管機關對於簽證事項之指導、訓練與監督。

#### 修法建議：

##### 修正條文：

**建築法第 34 條：「直轄市、縣（市）（局）主管建築機關審查或鑑定建築物工程圖樣及說明書，應就規定項目為之，其餘項目由建築師或建築師及專業工業技師依本法規定簽證負責，設計者與簽證者不得為同**

<sup>352</sup> 國泰產物建築師工程師專業責任保險商品簡介：三、承保範圍：對被保險人直接因執行業務之疏漏、錯誤或過失，違反業務上之義務，致第三人受有損失，依法應由被保險人負賠償責任，而於保險期間或延長報案期間內提出賠償請求時，由承保公司對被保險人負賠償之責。目前保險理賠期間均為保單有效期間。



一人或同屬同一事務所、顧問公司。對於特殊結構或設備之建築物並得委託或指定具有該項學識及經驗之專家或機關、團體為之；其委託或指定之審查或鑑定費用由起造人負擔。

前項規定項目之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科考試及格，經依法任用，並具有三年以上工程經驗者為限。

第一項之規定項目、收費標準與簽證人員之資格，由內政部定之。」

現行條文：

「直轄市、縣（市）（局）主管建築機關審查或鑑定建築物工程圖樣及說明書，應就規定項目為之，其餘項目由建築師或建築師及專業工業技師依本法規定簽證負責。對於特殊結構或設備之建築物並得委託或指定具有該項學識及經驗之專家或機關、團體為之；其委託或指定之審查或鑑定費用由起造人負擔。

前項規定項目之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科考試及格，經依法任用，並具有三年以上工程經驗者為限。

第一項之規定項目及收費標準，由內政部定之。」

修正理由：

1. 明定採設計與簽證分離原則。
2. 設計者與簽證者不得為同一人，另因建築師與專業工業技師有數人共同成立事務所與顧問公司共同執業，同一機構之建築師與專業工業技師具有相同的利益取向，為避免同一機構執業建築師與專業工業技師互為簽證亦應在禁止之列。
3. 簽證人員應具備資格由建築主管機關另定之。

### 第三項 設計與簽證資訊公開化

現行建築管理制度在與施工安全整體施工過程紀錄(包括：設計資料、設計方法、設計參數、施工勘驗資料、材料試驗資料……等)，均保留在建築主管機關與監造人、承造人以作為建築許可、施工勘驗核定與使用執照核發之依據。對於屬於銷售型態的建築物，民眾對於自己所選擇購買之判斷依據，僅能透過建築主管機關核准為判斷依據，對於建築開發商對於建築所委託之建築師、專業技師對於設計方法、設計參數均無從得知，縱使認為消費者不具該專業數據的解讀能力，則應透過簽證制度將建築物有關安全事項與其他資訊，透過建築師與專業技師將專業術語轉換為一般消費者可以理解的資訊，提供消費者參考，以避免我



國現行建築消費市場購屋者僅能相信透過主管機關核發使用執照即代表該建築物符合國家管制事項及華麗廣告與施工完成後的表面施工品質來美化自己想像。一旦建築物發生安全損壞時，建築主管機關又稱關於建築物安全已透過行政與技術分離交由建築師、專業技師負全責，其他非關建築安全事項則屬一般交易行為之契約責任，而造成建築開發商獲利消費者蒙受財產與生命的損害，對於交易行為而言，均屬資訊極度不對等的現象。

本文建議，應透過建築法的規範，參考美國加州建築管理規範制度於建築使用證所載資料：1. 建築許可證號。2. 建築物住址。3. 所有人或其代理人姓名與住址。4. 建築使用證結構部份的說明。5. 住宅單元劃分分類各建築結構部份經檢查符合法規要求的說明。6. 建築主管機關名稱。7. 建築使用證適用的法規版本。8. 建築物使用類組。9. 屬於第 6 章規定施工方法類型(防火構造類型)。10. 設計載重。11. 自動灑水系統事項。12. 建築許可的特別規定事項，(洛杉磯市另外增加記載事項：住宅最大容許載重人數、都市計畫分區、檢查員或授權代表簽名，詳本論文第六章第二節第五項)，提供一定程度足以提供消費者判斷之專業資料。

#### 第四項 施工勘驗嚴格化

鑒於歷次地震造成建物倒塌，事後的調查報告往往指出未依技術規範施工是導致建築物倒塌損壞之主因，其主要原因乃在受聘於承造人之專業工程人員未發揮功能，監造人未要求改正或者輕忽施工缺失所造成的影響，加上建築主管施工勘驗抽查比例極低無法達到監督目的。現行建築法的 56 條第 1 項規定無法達成建築法維護公共安全的立法目的，施工勘驗的嚴格化在現今應該是除了設計與簽證分離外第二個建築管制應該確實檢討與改進的。

而探究三級品管的專門職業人員無法發揮監督施工品質符合技術法規的主因，在基於專業工程技師係受雇於承造人或是專業工程技師出租牌照(國內亂象)的情況下，專業工程技師執業的自由性在承造人無企業社會責任的認知下，很難期望其能獨立不受干擾監督承造人之施工品質，現實情況並不利於確保工程品質。監造人的地位似乎亦相去不遠，在我國目前建築業起造人與承造人通常為同一人或關係企業的情況下，在接受委託人(起造人)的委託酬金下監督承造人的施工品質，縱有建築法 56 條第 1 項的法律義務及 61 條的通報建築主管機關義務(參閱本論文第 3 章第三節第二項，通說似仍未認為屬公權力委託行政)下，對於施工品質的確保的監造行為亦難以實現(通常僅達成符合建築主管機關所要求提送的文件，而未實際進行監造，即監造行為形式化)。而建築主管機關採取抽查監督制，在整體政治環境，首長對主管機關承辦具

有實質的人事影響力，繼之通常建築開發商具有一定的政治與社會影響力下，首長基於選舉考量，而往建築開發商傾斜，亦難以期望建築主管機關承辦人員勇於任事，積極查核。

現行建築法在施工勘驗的制度設計上，使執行第一級與第二級品管的專業工程技師與建築師均因陷入個人利益受箝制的尷尬地位而無法獨立行使其專業職責，如透過公權力委託建築師或專門工業技師監造恐仍無法達到實質的管制效果。

基此，本論文建議參考日本中間檢查制度關於檢查期間的設計，修正現行建築法訂定一定嚴格化施工勘驗施行期間，在此施行期間，加重起造人與承造人裁罰規定，強化受雇與受委託專業工程技師與建築師監督、訓練與並同時加重懲戒規定，由建築主管機關人員執行施工勘驗並收取必要費用，待整體建築業對於施工品質管制已達一定水平後，再視情況逐漸解除管制強度，至於是否引入私人力量(如建築師勘驗)以代替建築主管機關施工勘驗，本論文則認為在整體監造建築師與專業技師的職業倫理與執業獨立性尚未完全成熟之前，仍不應冒然引入私人力量協助施工勘驗之國家建築管制事項。



參考文獻：

一、專書

1. 李惠宗，憲法要義，元照出版公司，2012年9月
2. 林紀東，憲法釋義(一)，修訂5版，大中國圖書公司，78年
3. 翁岳生編，行政法(上)，3版，元照出版公司，2006年
4. 李惠宗，行政法要義，增訂二版，五南出版社，2004年
5. 吳庚，行政法之理論與實用，增訂十二版，三民書局，2012年9月
6. 陳春山，「證券交易法論」，九版，五南書局，2008年
7. 賴英照，最新證券交易法解析，第三版，元照出版公司，2014年2月
8. 洪啟清，日本立法技術簡介-兼談我國立法技術若干相關問題，85年7月
9. 蔡志揚，建築結構安全與國家管制義務，初版，元照出版公司，96年9月
10. 詹鎮榮，公私協力與行政合作法，增訂二版，新學林出版社，2016年11月

二、期刊論文

1. 林三欽，將「專業簽證」納入「行政管制體系」後之國家責任問題-以建築簽證為例，東吳公法論叢(總號：1)，2007年11月，頁301-318
2. 戴肇洋，台灣經濟成長與中小企業扮演角色之研究，台灣綜合研究院，2006年7月31日
3. 混凝土結構技術規範之修正研擬，內政部建築研究所委託研究報告，研究主持人：王炤烈，2016年12月
4. 黃啟楨，建築師之勘驗行為係監造義務之履行而非公權力性質之監督，台灣本土法學雜誌第84期，2006年7月，頁205-209
5. 董保城，釋字第655號解釋對維護專門職業及技術人員考試法建構之探討，國家菁英季刊第5卷第2期，2009年6月，頁1-13
6. 顏廷棟，專門職業適用競爭法規範之探討-以台北市會計師公會聯合行為案之檢討為例，公平交易季刊第22卷第2期，2014年4月，頁1-46
7. 許春鎮，德國第專門職業及技術人員管理法制，台灣海洋法學報第7卷第2期，2008年12月，頁20-68
8. 許春鎮，論公法社團之概念及及類型，東吳大學法律學報第十

- 六卷第二期，2004年，頁93-158
9. 林依仁，公權力委託制度的新發展—以臺灣證券交易所為例國家發展研究第十五卷第一期，2015年12月，頁47-94
  10. 程明修，公私協力契約與行政合作法，興大法學(總號:7)，2010年6月，頁69-143
  11. 林明鏘，擔保國家與擔保行政法—從2008年金融風暴死與毒奶粉事件談國家角色，政治思潮與國家法學：吳庚教授七秩華誕祝壽論文集，元照出版公司，2010年1月，頁577-598
  12. 董保城，行政助手與委外辦理國家賠償案例之研究，台灣本土法學雜誌51期，2003年6月，頁150-157
  13. 胡博硯，論證券業監理機關怠於行使職務與國家賠償責任，國立中正大學法學集刊(總號:27)，2009年10月，頁129-173
  14. 林明鏘，消失的行政審查責任—評高等行政法院100年訴字第435號判決暨最高行政法院103年判字第795號判決，東吳大學公法裁判研就會第38回，2017年3月16日，頁5-25
  15. 李建良，論多階段行政處分與多階段行政程序之區辨—兼評最高行政法院96年度判字第1603號判決，中研院法學期刊9期，2011年9月，頁271-332
  16. 鄭文龍，從九二一地震看建築法幾個問題，律師雜誌第262期，2001年7月，頁27-32
  17. 姜世明，建築師民事責任之基本問題—以德國法制及我國實務見解回顧為觀察基礎，東吳法律學報第二十四卷第一期，2012年7月，頁1-40
  18. 廖慧燕，強化建築施工勘驗制度之探討，內政部建築研究所研究計畫成果報告，執行期程：八十八年七月至八十九年十二月
  19. 白友桂 孫斌，違反職務義務與國家賠償責任—評臺灣高等法院91年度重上國字第10號判決，萬國法律第162期，2010年2月，頁64-78
  20. 劉宗德，政府業務委託民間辦理類型及程序之研究，行政院經建會亞太協調中心，1999年
  21. 林三欽，行政爭訟層級的判別—以建築師懲戒覆審為例，台灣本土法學雜誌第34期，2002年5月，頁117-122
  22. 陳清秀，行政罰實務問題之研討(下)，月旦法學雜誌第158期，2008年7月，頁104-118
  23. 賴恆盈，風險社會之行政管制課題序說，105年直轄市法制及行政救濟業務研討會，2016年5月，頁1-15
  24. 胡博硯，在經濟領域中的國家保護義務—從金融控股公司法第36條談起，憲政時代，第36卷第4期，2011年4月，頁

- 411-439
25. 蕭淑芬，私人間人權侵害與基本權之國家保護義務，月旦法學教室第169期，2016年11月，頁6-8
  26. 謝榮堂 周佳宥，論國家保護義務，軍法專刊第55卷第3期
  27. 李建良，保護規範理論之思維與應用，行政管制與行政爭訟，中央研究院法律學研究所專書，2011年11月
  28. 洪令家，論證券交易法財報不實之刑事責任，中正財經法學第十二期2016年1月，頁123-156
  29. 廖大穎，財報不實與會計師賠償投資人損害的因果-觀察臺灣高等法院102年度金上字第2號民事判決的詐欺市場理論看法，月旦裁判時報(NO.56)，2017年2月，頁41-54
  30. 林明鏘，建築管理法制基本問題之研究-中德比較法制之研究，台大法學論叢第30卷第2期，2001年3月，頁29-76
  31. 俞力華，論財報不實之責任，法務部司法官訓練所47期學員法學研究報告，頁1508-1585
  32. 林志潔、林孝倫，從力霸案論臺灣會計師簽證財報不實之法律責任：一個實證的分析，臺大法學論叢第39卷第3期，2010年9月，頁223-287
  33. 包幸玉，我國會計制度發展史及演變，證券暨期貨月刊，第二十九卷，第十二期，2011年12月16日出版，頁35-44
  34. 陳春山，不實財務報告之民事責任法律，證券暨期貨月刊第22卷6期，2004年6月，頁23-64
  35. 李順敏，我國技師訓練及職業管理與國際接軌之研究，94年度考選制度研討會，建築師、技師之教育、考試、訓練、職業管理制度與國際接軌研討會，考選部編印，2005年10月，頁141-155
  36. 葉匡時，論專業倫理，「現代化與實踐倫理研討會」，人文及社會科學集刊第12卷3期，中央研究院中山人文社會科學研究所，2000年9月，頁495-526
  37. 林火旺，專業倫理和社會責任，「法律倫理核心價值探討」學術研討會，東吳大學法學院，2006年12月
  38. 林明鏘，論建照執照之審查與簽證-技術與行政分立，月旦法學雜誌，2007年12月，頁279-300
  39. Makoto Ibusuki，「Japanese Law via the Internet」Hauser Global Law School Program, New York University School of Law, Published September 2005  
<http://www.nyulawglobal.org/globalex/Japan.html>
  40. 戴向平，建立我國建築法律體系的幾點建議，大連民族學院學

- 報第 2 卷第 2 期，2000 年 4 月，頁 51-54
41. 高迪 李小阳 张淼，美国建筑技术法规研究与借鉴分析，山西建筑第 39 卷第 25 期，2013 年，頁 242-243
  42. 高迪 程志军 李小阳，美国建筑技术法规简介（下），住房和城乡建设部强制性条文协调委员会，中国建筑科学研究院，2015 年 6 月，頁 49-53
  43. 井润霞 毛龙泉，美国建筑工程设计和施工图审查质量的法律责任探析 质量管理第 28 卷第 9 期，2010 年，頁 13-16
  44. 曾俊達 黃斌，建築師專業責任之探討，中華民國建築學會「建築學報」第 39 期，2002 年 2 月，頁 23~36
  45. 汤鸿沛，美國國家賠償制度之印象，人民司法，2006 年 9 月，頁 99-101
  46. 研究主持人：王炤烈，受委託單位：中國土木工程學會，混凝土結構技術規範之修正研擬，內政部建築研究所委託研究報告，中華民國 105 年 12 月
  47. 金子正史，指定確認検査機関のした建築確認の違法を理由とする国家賠償請求訴訟の賠償責任者，同志社法学六四卷七号，頁 82-126
  48. 米丸恒治，建築基準法改正と指定機関制度の変容，政策科学 7—3，Mar. 2000，頁 253-271
  49. 张庆华，日本立法制度概况，全国人大常委会法制工作委员会研究室
  50. 蔡志揚，建築結構安全三級品管最後一道防線(一)-日本建照執照結構審查與施工勘驗制度介紹，現代營建 330 期，2007 年 6 月，頁 50-71
  51. 刘雅芹 程志军 任霏霏，日本建筑技术法规简介，建筑技术法规研究，中国建筑科学研究院，2015 年 4 月，頁 39-43
  52. 徐裕健，我國技師訓練及職業管理與國際接軌之研究，94 年度考選制度研討會建築師、技師之教育、考試、訓練、職業管理制度與國際接軌研討會，考選部編印，94 年 10 月，頁 204-219
  53. 米丸恒治，公私協力與私人行使權力——私人行使行政權限及其法之統制，譯者：劉宗德，專題講座/公私協力法制專題研究，月旦法學雜誌 173 期，2009 年 10 月，頁 241-252
  54. 松塚晋輔，指定確認検査機関の賠償責任主体性，京女法学第 6 号，頁 1-34
  55. 蔡志揚，建築結構安全三級品管最後一道防線~(二)-日本建造執照結構審查與施工勘驗制度介析，現代營建 331 期，2007

年 7 月，頁 37-60

56. 蔡秀卿，從行政之公共行檢討行政組織及行政活動之變遷，月旦法學雜誌第 120 期，2005 年 5 月，頁 19-36

### 三、學位論文

1. 蔡志揚，論建造執照結構審查與施工勘驗之國家管制義務—從集合住宅於 1999-集集地震震損案例談起，天主教輔仁大學法律學系碩士論文，中華民國九十六年一月
2. 張家琦，公開上市公司會計師簽證之刑事責任-兼論證券交易法第 174 條第 1 項第 7 款立法之妥適性，國立台灣大學法律學系碩士論文，中華民國 87 年 7 月
3. 湯治亞，會計師對財務報表不實的法律責任，東吳大學法律學系碩士在職專班法律專業組碩士論文，中華民國九十四年七月
4. 陳柏雯，探討會計師財務報告簽證之系統風險與解決之道，東吳大學會計系碩士班碩士，中華民國 104 年 6 月
5. 林嘉盛，從消費者保護法上論建築產品之責任，國立成功大學法律學研究所碩士論文，中華民國九十六年一月
6. 郭高明，建造執照審查程序之研究，國立政治大學法律學系碩士班學士後法學組碩士論文，中華民國九十五年六月二十六日
7. 張明森，建造執照核發之抽查制度探討研究-以台北市為例，國立台北科技大學，建築與都市設計研究所碩士學位論文，中華民國九十七年一月
8. 楊承燁，論國家之基本權保護義務—以德國憲法法學之發展為中心，國立臺灣大學法律學院法律學系碩士論文，中華民國 104 年 7 月
9. 侯慶辰，我國建築法制之研究，國立台灣大學 89 學年度法律研究所碩士論文，中華民國 90 年 7 月，
10. 李鴻明，我國主管建築機關審查建築執照之國家賠償責任，國立中正大學法律研究所，碩士論文，中華民國 102 年 1 月
11. 吳綉絹，論民營化與私人參與行政任務之國家賠償責任—以建造執照為例，國立中正大學法律學系研究所碩士論文，中華民國 103 年 10 月。
12. 劉源清，建築管理業務交由民間指定專業機構辦理之研究-參考日本建築基準法「民間開放」之制度，國立臺灣科技大學，2002 年 7 月
13. Houston, Catherine Neal “THE USER’S GUIDE TO THE 1997

UNIFORM BUILDING CODE “ Thesis Presented to the FACULTY OF THE SCHOOL OF ARCHITECTURE UNIVERSITY OF SOUTHERN CALIFORNIA, MASTER OF BUILDING SCIENCE, May 1998

四、網路資料

1. 內政部營建署 即時新聞  
[http://www.cpami.gov.tw/chinese/index.php?option=com\\_content&view=article&id=18871&catid=91&Itemid=54](http://www.cpami.gov.tw/chinese/index.php?option=com_content&view=article&id=18871&catid=91&Itemid=54)
2. 立法院議案關係文書 院總第八〇二號 政府提案第二五一四號
3. 維基百科 <https://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E7%AD%BE%E8%AF%81>
4. 內政部營建署網站 建築執照申請審核書表  
[http://www.cpami.gov.tw/chinese/index.php?option=com\\_content&view=article&id=10557&Itemid=57](http://www.cpami.gov.tw/chinese/index.php?option=com_content&view=article&id=10557&Itemid=57)
5. 臺北市建築管理工程處 股長鄭人豪 抽查常見缺失說明會簡報 105年12月22日
6. 臺北市建築管理工程處 建築執照協審專區-建築執照審查流程-建築執照審查流程圖  
<http://dba.gov.taipei/ct.asp?xItem=1196228&ctNode=32425&mp=118021>
7. 106.10.26 針對「中華民國刑法第一百九十三條條文修正草案」中華民國全國建築師公會聲明
8. 台北市政府公報  
[http://gazette.taipei/find/default\\_content.asp](http://gazette.taipei/find/default_content.asp)
9. 內政部建築師懲戒覆審委員會  
[http://www.cpami.gov.tw/chinese/index.php?option=com\\_content&view=article&id=16313&Itemid=226](http://www.cpami.gov.tw/chinese/index.php?option=com_content&view=article&id=16313&Itemid=226)
10. 日本國土交通省氣象廳  
[http://www.data.jma.go.jp/svd/eqev/data/jishin/about\\_eq.html#4\\_c](http://www.data.jma.go.jp/svd/eqev/data/jishin/about_eq.html#4_c)
11. 中央氣象局  
<http://www.cwb.gov.tw/V7/knowledge/encyclopedia/eq000.htm>
12. 天遠律師事務所 「民刑事責任對掃蕩瑕疵建案毫無幫助」
13. 姉齒建築設計事務所結構設計偽裝事件  
[http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha06/07/070124\\_.html](http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha06/07/070124_.html)



- 国土交通省住宅局 建築指導課 市街地建築課 報告
14. 東京都本部／自治労東京都庁職員労働組合・東京都都市整備局・環境支部 陣野誠一 「建築確認業務と自治体の責任」マンション耐震強度偽装問題を受けて
  15. 日本法令索引  
<http://hourei.ndl.go.jp/SearchSys/viewEnkaku.do?i=Wfv7TnXxot4dydbxpURFA%3D%3D>
  16. 平成9年3月24 建設大臣亀井静香殿 建築審議会答申文
  17. 「建築基準法の改正について」国土交通省 住宅局建築指導課，平成26年(2014年)6月4日
  18. 東京都 ERI 株式会社 收費標準：[http://www.j-eri.co.jp/gyoumu/gyo01\\_d.html](http://www.j-eri.co.jp/gyoumu/gyo01_d.html)
  19. 一般財団法人日本建築中心 收費標準：  
[https://www.bcj.or.jp/cl3\\_inspection/confirm/confirm01.html#a04](https://www.bcj.or.jp/cl3_inspection/confirm/confirm01.html#a04)
  20. 東京都都市整備局 東京都中間検査制度改正  
[http://www.toshiseibi.metro.tokyo.jp/kenchiku/kijun/kn\\_k06.htm](http://www.toshiseibi.metro.tokyo.jp/kenchiku/kijun/kn_k06.htm)
  21. 国土交通省 効率的かつ実効性ある確認検査制度等のあり方の検討