

建築結構安全與國家責任

——論「行政與技術分立原則」

蔡榮根 結構技師公會全聯會 理事長
蔡志揚 宏道法律事務所 主持律師

建築結構安全與國家責任 —論「行政與技術分立原則」

曾惠斌* 蔡志揚**
宋秋緯*** 蔡榮根****

摘要

1984 年建築法的修法，是為了因應政府建管人力不足而修正。不過，建築管制涉及人民基本生命財產安全的保障，而我國的建築管理政策並不是將管制者的角色委託另一個「中立客觀」的第三者擔任，實際上是將管制者的角色託付於被管制者，換言之就是讓被管制者「自我管制」、「自我負責」，這是一種最低行政管制密度的管制策略，係由市場機制擔負起主要管制任務的制度設計。最高法院 95 年台上字第 2049 號國家賠償判決中雖然肯認所謂「行政與技術分立原則」之適法性，但更明文揭示了我國建築法規體系「三道防線」、「三級品管」的制度，並強調「三道防線各有其應有之功能，且相互依存，缺一不可」。惟現行建管實務，就建造執照的審查及施工中的勘驗，卻是完全不看結構規劃及設計，最高法院所謂「三道防線」的最後一道防線，現實上可謂已

經不存在了。而建管機關退出管制的邏輯在於有專業的建築師或技師簽證、並且有各相關建築行為人負責。本文即針對建管機關這套說詞，從同樣是地震頻繁、與我國國情相近的日本法制，來驗證我國建築結構審查勘驗管制之不足，期能從中日建築行政比較法學出發，並援引我國最高法院判決見解，指出現行實務規範之缺失。

壹、前言

1999 年的 921 地震，造成慘重的死傷、無數建築倒塌的重創，其中位於震央甚遠的台北市「東星大樓」，竟也因瞬間倒塌而造成 87 人罹難的悲劇，罹難者家屬及受災住戶因此提起國家賠償訴訟。最高法院在該案作成 95 年台上字第 2049 號判決，首次在終審法院判決中論及所謂「行政與技術分立」之名詞並對其作出詮釋：「按在我國建築法規中，就建築物

* 國立台灣大學土木工程學系營建工程與管理組教授

** 元貞聯合法律事務所律師/輔仁大學法律學系法學碩士/財團法人台灣營建研究院工程鑑識委員會委員

*** 國立台灣大學土木工程學系營建工程與管理組博士候選人

**** 台灣省結構技師公會理事長/國立台灣大學土木工程學系營建工程與管理組博士班

施工品質之確保，原則上係由承造人及專任工程人員之自主檢查制度，監造人之監造制度及主管建築機關之施工勘驗制度等三道防線交織而成，此三道防線各有其應有之功能，且相互依存，缺一不可。有關建築施工勘驗之法律依據為建築法第 56 條、第 58 條及第 70 條。至於技術性或細節部分，則屬地方權限，由各地地方政府於其建築管理自治條例或管理規則中予以規定，以作為該地方行政機關依法行政之依據。因大樓越建越高，建築技術日趨尖端，在建管人才人力不足之情形下，主管建築機關欲對複雜而眾多之高樓大廈施工予以有效勘驗，以確保其施工品質，日漸困難。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，其目的乃在提高行政服務效率及建築設計品質，以加速審核績效，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。」從以上的說明，可以看出最高法院肯認「行政與技術分立原則」之合法性，且明文揭示我國建築法規中存有由承造人及專任工程人員、監造人以及主管建築機關所架構之「三級品管」體系。不過最高法院認為由於建築技術日趨複雜、建管人力不足，因此「三級品管」的最後一道防線——主管建築機關之施工勘驗，走向建築技術與建築行政管理分離之作法，將施工品質之確保託付由第一道自主檢查制度及第二道監造制度達成。然而最高法院仍揭明「行政與技術分立」之原則，並非在減輕或免除主管機關之責任，因此主管建築機關應監督承造人及監造人善盡各自之責任，以策安全而防流弊之滋生。

何謂「行政與技術分立」？建築法等相關法律中並未有此名詞用語【1】。而在行政命令的層次，有內政部訂頒的「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」，其第 1 條明文規定：「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，特訂定本要點。」此項在營建界受到建築管理機關奉為教條、主義的「基本原則」，其核心意義被認為是政府建築管理的範疇僅及於「行政」部分，至於「技術」部分則完全交由民間「自己負責」、「自主管理」。經查考本制度之構想來源，除參考歐美的「簽證」制度之外，日本「政府內部」的行政與技術分立似也為當時的引據之一【2】。然而，歐美的簽證係立基於其整體社會發達的保險運作邏輯之下，日本制度則根本僅是政府組織的內部分工，故我國現行的「行政與技術分立」制度實相當具有「本土特色」。

這項「原則」，主導了我國自 80 年代之後建築管制政策的走向及實務實踐，然而在 1997 年汐止「林肯大郡」事件及 1999 年的「921 地震」，遭受了自然界所給予最嚴厲、慘痛的檢驗，其後也受到了司法實務許多的批判。例如「東星大樓」案一、二審法院判決：「被告（按：台北市政府工務局）另辯解其所謂『建築管理』與『建築技術』的區分，指稱主管建築機關勘驗時不須顧及「建築技術」云云。惟查『建築管理』與『建築技術』為整套建築管理法令體系之一環，豈有『建築管理』不須依據『建築技術』者？不依『建築技術』之『管理』，實不知係如何管理？不依『建築技術』之『勘驗』，實不知要勘驗什麼？被告之所辯，誠令人費解。」【3】；「林肯大郡」案一、二審法院判決：「所謂『行政與技術分立原則』，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，而非在減

輕或免除主管機關之責任...建築法第 34 條之規定，並非限制主管機關審查範圍之規定，被告更無藉詞『行政與技術分立』推諉卸責之理。...所謂『行政與技術分立』及『簽證制度』，僅在藉由簡化發照程序之方法，以求提高行政效率，縮短核發執照時間，並達便民之目的，絕非在限制或剝奪主管機關之審查範圍，更不在減輕或免除建築主管機關之賠償責任。」「所謂建築師負完全責任，係就建築師部分而言，並未排除國家責任，台北縣政府以此辯稱立法者已排除國家責任，實屬過度引申，不足採信。...至於政府對於建築師簽證項目應負監督管理之責，其目的係為保障人民之生命、財產安全，與政府是否信任建築師無關。...倘若掌控全國資源之政府機關，仍然藉詞缺乏專業知識而推託給簽證建築師，則人民建立國家尚有何用？況且簽證建築師係由建商方面所委請，其立場與態度本即容易偏向於建商，人民豈能完全仰賴建商委請之建築師維護施工品質？是以人民雖然具有要求建商維護施工品質之財產權，但因欠缺專業能力方委由政府機關代為對建商及其建築師之施工品質進行審核，倘若政府機關又可將審核之責推給本應接受審核之建商及其建築師，則所謂審查豈非形同具文？」【4】

本文以下先從法制的改變及行政實務的變遷，分析「行政與技術分立原則」產生的管制背景與其實質內容。其次，再對照鄰近同樣是地震頻繁、與我國民情相近的日本制度，藉由「他山之石」檢討其是否可供我國借鏡甚而「攻錯」。

貳、我國建築法之法制及建築管理實務

一、1971 年公布之建築法

(一) 建造執照結構審查之規定—建管機關就結構設計實質審查

1971 年公布的建築法，第 34 條明文規定主管建築機關必須審查結構計算，而且審查人員更必須具備有建築師或技師之資格。按行政院原提案的條文為：「主管建築機關審查工程圖樣、計算書、說明書或鑑定建築物工程及設備之人員，應具有建築師或有關工業技師之資格；無該項人員者，得委託具有上開各種有關資格之人員審查鑑定，並負其責任。」，立法理由：「美國、日本、香港及琉球其主管建築機關負責審查建築圖說之人員，均有一定資格之限制，以免審查人員不諳建築工程技術，影響建築物之安全，因參考上開各地事例增訂本條。」【5】，亦即為符「專家才能審專家」之事理上的必然【6】，建築法必須嚴格限制審查人員應具備與設計人相同的資格。其後送付立法院審查，立法院通過的條文僅將上開「**無該項人員者**」修改為「**必要時**」，理由為：「委託因素甚多...目前各級主管建築機關，對建築物之審查鑑定，具有各種情況：（一）現代建築物多向高空發展，其較高層之建築，往往送由國外委託審查。（二）縣市政府通常缺乏是項人員。（三）縣市政府縱然具備是項資格之人員，但由於工作量之增加與法定時間之限制，難以完成上述各種情況，在在需要委託。情形如此複雜，而原案僅規定：『無該項人員者』，顯未有周，爰將『無該項人員者』一句修正為『必要時』則上述情況均可包括。」【7】。從修正理由可以看出立法者對於審查的重視，在地方政府遇有所要審查者含有高度技術的疑難，或缺乏建築師或技師資格的人員、或該人員工作量不勝負荷等，均可利用立法者所明文賦予的委託私人行使公權力之條款，委託具有建築師或技師資格的人為審查，並負審查責任。

(二) 施工勘驗之規定—建管機關勘驗合格後方得繼續施工

1971 年建築法第 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。」而分別在 1973、74 及 86 年公布的「台灣省建築管理規則」、「台北市建築管理規則」及「高雄市建築管理規則」，就「**必須勘驗部分**」【8】以及勘驗的時點有作規定，惟勘驗的細部內容規定卻過於空泛。

二、1984 年建築法之修訂

(一) 修法背景

1976 年以後，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（參照行政院建築法修正草案總說明），建管人員之編制員額，不敷應付龐大的案件量，過去嚴格的審查機制，不僅一再面臨建築業者提高行政效率強烈訴求的挑戰，亦使工作不堪負荷、審查流於形式的公務員，承載著為公安危險負責的莫大壓力。1983 年 8 月 24 日，發生豐原高中大禮堂倒塌重大建築公安事件，導致正在新生聽訓的學子共 26 人喪生、90 餘人輕重傷的慘劇，造成社會極大的震撼，國家因此賠償共新台幣 3049 萬元，占了當年度國家賠償總金額 82.5%，在國家賠償法施行後十三年的總賠償金額中占達 8.2%【9】。或許因為 1981 年國家賠償法施行之後，建築管理機關浮現有可能因為執行不力而擔負國家賠償的高度危機意識，1983 年 4 月行政院即頒布「改進建築管理方案」，施行所謂「**行政與技術分立制度**」或稱「**專家簽證制度**」。豐原高中案的發生，行政院院會更迅即在案發後的隔天就通過建築法修正草案，同年 9 月 6 日提送立法院審查，立法院於次年 10 月 26 日三讀通過建築法修正案。綜合上百名學童死傷、鉅額的賠償金額、建築業務大量增加、建管機關無力改善審查與勘驗現狀等情，可以推論豐原高中案應是建築法在 1984 年修正的一大立法動能【10】。在這樣的時空脈絡、背景及管制環境之下，建

築法相應就建管機關的建築管制執行方法，作了大幅度的變動。

(二) 建造執照結構審查變更成建築師及專業技師自己簽證負責

1984 年修法後，建築法第 34 條改為：「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**。」審查之內容從原本的「工程圖樣」、「設計圖」、「說明書」三項，刪去「設計圖」，僅剩「工程圖樣及說明書」，可推知立法者（按：實為起草的行政機關）有不再使審查人員擔負結構設計審查職務的意思。審查人員之資格亦再次地放寬成只要有「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」即可，不再需建築相關科系畢業；且工程經驗年數再從五年放寬為三年。本條草案的修訂理由為：「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**，以明確劃分責任。」【11】，亦可看出建管機關不願就結構設計問題負責的企盼。

(三) 施工勘驗之規定—承造人及監造人申報後方得繼續施工

而關係到建築結構安全另一項重要的「施工勘驗」制度，建築法第 56 條亦於 1984 年同樣作大幅度的調整：「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**隨時勘驗之**。」從修法前的「**勘驗後方得繼續施工**」，改為「**申報後方得繼續施工**」。此項「申報」，實際執行上僅係「報備」或「觀念通知」，因實務上建管機關「核印」，僅係文書的收件印，並不就所載之內容為查核【12】。而為免承造人及監造人互相勾結、監守自盜，建築法並特別規定建管機關有「**隨時勘驗**」之

權力，即所謂的「**抽驗制度**」，以確保施工品質。

三、1984 年之後建築管理行政實務之實踐與檢討

(一) 建造執照之結構審查—技術部分不實質審查

1984 年建築法修正後，建管機關審查僅須就規定項目為之，其餘則由建築師及專業技師簽證負責。而依內政部頒布之「**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**」，其附表一所訂的「規定項目」有「**查核項目**」及「**審查項目**」，「查核項目」僅查核「有」或「無」，內容包括「書件」、「土地權利證明文件」、「圖說」；只有「審查項目」方須「審查」「符合」抑係「不符」。然而「審查項目」均為「**土地使用管制**」事項，包括：「農業區內申請建築時其申請人身份符合規定」、「非都市土地申請建築時其申請人身份、土地編定及地目符合規定」、「套繪圖查核結果基地無違反規定重複建築使用」、「基地符合畸零地使用規則之規定」、「基地符合禁限建規定」、「區域計畫及都市計畫之指導或特別規定」、「建築物用途」等項，可知建管機關就建造執照結構設計之審查，僅「查核」「圖說」「有無」具備，已完全是「**形式審查**」；亦即建築法第 34 條所謂建造執照之「審查」，僅審查是否符合土地使用管制之相關法規。

實施專業簽證制度後【13】，建管機關對於規定項目外之其餘項目未再實質審查，然為了確保建築設計品質，建管機關也未敢完全放任民間建築師或專業技師自己簽證負責；遂頒布「**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**」，針對建案依不同建築規模訂定不同之抽查頻率。換言之，地方建管機關雖實施「行政與技術分立制度」，惟為維護公共安全，仍依該要點所定的件數，就建築師

或技師簽證的技術項目辦理抽查。然而在實務執行上，建管機關抽查之項目及內容實際上並未涉及結構安全，例如參照「台北市政府建造執照建築師簽證案件考核處理原則」第 3 點所列之抽查項目，其抽查內容均未涉建築結構之安全；再者，就「台北縣政府委託結構、土木技師公會代辦建造執照抽查項目表」觀之，代辦技師依表格內容執行抽查業務時，似僅針對附件資料是否檢附進行查核，至於結構設計及計算上是否有缺失，則不在抽查之範圍【14】。921 地震之後，監察院曾對內政部提出糾正，指出建管機關對於簽證項目之抽查，係在維護公眾居住安全之前提下實施專業簽證制度所必須採取之配套措施【15】。但觀諸上述建管機關實際執行之抽查內容，恐怕難以真正達到維護公眾居住安全的效果。

(二) 施工勘驗實務之發展—勘驗流於形式

建築法第 56 條於 1984 年修法之後，改為建築工程中必須勘驗部分，由承造人會同監造人按時申報後就可繼續施工，主管建築機關改以隨時勘驗之方式監督，亦即修法後賦予建管機關得決定是否到場勘驗之「**裁量權**」【16】。而建築法第 56 條修正之後，「台灣省建築管理規則」第 28 條於 1990 年配合修正為：「申報勘驗之文件應經承造人會同監造人查核簽章後於該階段工程施工前送達當地主管建築機關次日方得繼續施工。」，各縣市主管建築機關亦逐步取消各階段之現場勘驗作業程序。

從建築法第 56 條的內容觀之，立法者雖然將後續工程繼續施工之限制放寬，讓承造人於申報勘驗後就得繼續施工，不過仍不敢將施工完全放任民間而政府不作任何之監督，因此規定建築工程施工中建管機關「**得隨時勘驗**」，俾能遏止偷工減料之不法。不過若採行抽查制度，則抽查之頻率至關重要，理想的方式應該是每一棟建物的施工都必須抽查至少一次，才比較能杜絕建商之僥倖心理，而確保

建物的安全。但實務的作法並非每一棟建物都實施抽查勘驗，甚至建築法賦予建管機關「裁量權」的結果，依據監察院之調查，台中縣、南投縣、雲林縣、嘉義縣、嘉義市、台南縣、高雄縣、宜蘭縣、花蓮縣、台東縣等十一個地方政府，均僅由承造人會同監造人勘驗及查核簽章後申報備查，其建管人員「完全」未曾在轄區內建築施工中赴現場抽查勘驗【17】。實者，倘若抽查的頻率不強，勘驗制度將難以發揮嚇阻及預防偷工減料之功能。

再者，即便建管機關有到施工現場勘驗者，但從實務上建管人員現場勘驗的勘驗檢查項目表觀之，勘驗人員到現場檢查僅查看工地現場之安全、交通、環境等事項；而就攸關民眾居住安全的結構施工情形卻均不在檢查之範圍，至多僅確認監造人、承造人或營造業技師是否簽章而已。因此即使被建管機關抽查到實施勘驗之樓層，勘驗人員到場亦不檢查工程是否有偷工減料的情形。按施工勘驗原本之功能應在於維護人民生命財產安全，建築法第 58 條第 6 款亦明示勘驗如發現有「主要構造與工程圖樣及說明書不符」情事，應勒令停工或強制拆除；因此實務上建管機關執行勘驗之內容，與勘驗制度的功能及建築法第 58 條第 6 款立法精神似有不符。

原本勘驗在建築法制度設計中是政府建築施工管理重要的執法手段之一，但建管實務卻將勘驗越來越簡化，簡化到最後連申報的文書審核作業都省去，「僅由櫃檯小姐蓋個章就完成勘驗程序」【18】。像是台北縣政府於 1988 年 7 月 1 日實施的簡化辦法，甚至規定申報勘驗免予檢附「工地照片」【19】，勘驗實務發展到後來，連基本文書作業的「申報」都流於形式。也因此建管機關「勘驗」簡化到最後的結果，是建築師與營造業主任技師取代了建管機關的「勘驗」。原本，監造人及承造人申報勘驗時出具的「勘驗報告書」，僅係其等向建管

機關報告「必須勘驗部分」之施工情形及查核結果，並寓有切結負責之意，並不是在代替建管機關履行「勘驗」的行為。惟現今卻被當成是監造人及承造人在執行、履踐「勘驗」【20】，「監造」與「勘驗」的內涵逐漸地混同不分【21】。

參、日本建造執照結構審查與施工勘驗制度【22】

一、建造執照結構審查制度—「建築確認」

(一)建築主事「確認」與特定行政廳「許可」之分立

日本於戰後 1950 年制定「建築基準法」，創設了「**建築確認**」制度，建築基準法的前身「市街地建築物法」尚無此項制度。所謂的「**建築確認**」，是指建築物在建設之前，由建築主事先就其建築計畫，確認是否符合建築基準法令等建築相關法令規定，為建築工程施工前的法義務，未受確認不得施工。此項確認是否合法，必須依循明確的法令規定，不容許有任何行政裁量之判斷。日本將「**建築確認**」從原本「**特定行政廳**」（依據建築基準法的定義，為設有建築主事之市町村行政區首長或都道府縣之知事）的「**建築許可**」獨立出來，立法當時，是為了避免行政機關的恣意裁量判斷及處分時效的久延，因而創立了「**建築主事**」職務的公務員，由其按照法令的技術基準，機械性地判斷建築規劃設計是否合法，排除裁量的餘地。至於針對建築基準法特例的許可行為或針對違法建築物的糾正措施等具有裁量性的行政行為，則仍交由「**特定行政廳**」來行使【23】。

而「**建築主事**」，必須通過「建築基準適合判定資格者檢定」始得依法任命。欲參加該檢定者，必須為一級建築技師【24】考試及格，並具備建築行政或確認檢查業務等其他相類業務二年以上之實務經驗。由此可見，日本建

築主事所必須具備的資格，即相當於我國 1971 年所定之建築法第 34 條：「主管建築機關審查工程圖樣、計算書、說明書或鑑定建築物工程及設備之人員，應具有建築師或有關工業技師之資格」，且除了必須具備高度專業技術之資格外，尚須具備一定建築行政實務經驗。至於建築主事的職權，除了「**建築確認**」之外，尚有「**完了檢查**」（相當於我國建築法第 70 條所定的竣工查驗）及「**中間檢查**」（相當於我國建築法第 56 條所定的施工勘驗）。不過建築主事雖受特定行政廳之指揮監督，然而其職務係建築基準法所直接賦予的權限，即使是特定行政廳亦不得代為行使。建築確認乃是建築主事對外以自己名義所作成之行政處分，欲對確認處分提起行政爭訟，應以建築主事為被告，特定行政廳或所屬地方自治團體不具被告適格【25】。法律賦予建築主事獨立執行職務之權限與責任，就其執行確認或檢查職務之內容，特定行政廳不得任意指示或干涉【26】。

（二）建築確認之目的

建築主事實行建築確認之目的，乃是為了謀求建築基準法所定之建築物、工作物在遭遇到地震、颱風、火災之下生命安全的確保及財產的保護。反對論者認為建築物既然由建築技師設計、監造，行政不宜對於民間為過度的干預。不過現行法制仍認為雖然建築物的設計是由具有高度建築知識、通過國家考試的資格者建築技師擔任，但是倘若建築有違法之情形，對於周邊市街地的影響實屬重大，基於防患於未然、確實保障居民或起造人財產之觀點，實施法令基準適法性確認這樣的”double check”工作是有必要的【27】。

（三）建築確認審查之內容

建築確認是建築主事對於所申請確認的建築物及其基地、結構、建築設備的技術事項所為公的權威之適法性判斷。所謂的「適法」，係指合於建築基準法第 6 條第 1 項所定的「**建**

築基準相關規定」。其中依據政令所規定的技術基準，諸如：建築物安全上必要的結構方法及結構計算的方法、採光面積、樓梯構造、廁所、防火壁、消防設備、升降機構造、天井及樓板的高度、樓板的防濕方法、避雷設備的設置及構造方法等等安全上、防火上、衛生上必要的技術基準【28】；此等在建築基準法稱之為「**單體規定**」，係指對於建築物本體所規定之技術基準，諸如結構、設備、衛生、防火等相關規定。另外，關於建築物外部環境的規定，包括道路、用途、容積率、建蔽率、道路斜線、日照等，亦為確認之對象；建築基準法稱之為「**集團規定**」，係指為配合都市計畫關於土地利用、環境保護、都市發展等課題，依據都市計畫之使用分區、地區計畫、特定區計畫、與道路之關係等等，而設之建築限制相關規定。

綜上，建築基準法規定建築確認審查的內容為建築設計是否符合「**建築基準相關規定**」，其中包括建蔽率及建物高度限制等以調整周邊環境為目的之「**集團規定**」，亦包括結構安全性及耐久性等與建物性能相關之「**單體規定**」。因此建築基準法規定審查的內容不僅是土地使用管制等規定，建物結構安全性亦當然為審查的內容。雖然有認為「建築確認就結構之審查，僅須查核結構計算書與結構圖面的整合性，而結構計算書的正確與否並非審查責任」。但是，論者認為這樣的解釋明顯違背法律條文的明文規定，法律顯然是要求審查包含結構計算書在內的結構安全性。倘若只是查核書面整合性這樣的單純作業，似不必要要求具有專門資格的審查者來審查。審查者倘就結構安全性有缺陷之建築設計率爾審核通過，已然違法，若是機關人力不足，則應積極補強人力，如怠於改善，即應認其有過失（法律上義務之違反）【29】。

二、施工勘驗制度—「中間檢查」

(一) 1998 年修法增設中間檢查之緣起

1995 年發生阪神大地震，多數的死者是因為倒塌的建築物致死，讓日本認識到確保建築物安全性的重要。1998 年修法前，建築物施工安全性的確保，最主要還是靠建築技師的監造，但是實務上沒有監造的情況很多，也因此結構上適法性存疑的建築物實際上不在少數。故而 1997 年 3 月建築審議會認為有必要從確保工程監造實效性的觀點，來充實「**中間檢查**」制度【30】，而在 1998 年大修的建築基準法中，於第 7 條之 3 特別增設經特定行政廳指定的工程必須經過中間檢查的強制規定，以加強施工管理，期能提升建築物的結構強度，確保居住安全。

(二) 中間檢查之執行方式

中間檢查，並非依據書類或工地現場照片的檢查，而一定是要檢查員到施工現場作現場的查核。其檢查方式有「**目視檢查**」、「**計測檢查**」或「**報告書的審查**」等。亦即：①以目視來檢查設置與否或材料之表示等；②用簡易的計測器檢查尺寸；或是③對於工程監造狀況、建築工程施工計畫、建築工程施工結果等報告書加以審查。上列三者原則上均是以非破壞性的檢查為主。檢查時，係就工程現場的施工結果，與建築確認申請書及其所附圖說加以對照是否相符。當施工與該等圖說有不符之處，除其變更係屬法令所規定之輕微變更外，須依據變更設計之相關確認手續的結果，就變更之處再作檢查。而符合輕微變更之部分，在核對其變更內容後進行變更之處的檢查【31】。

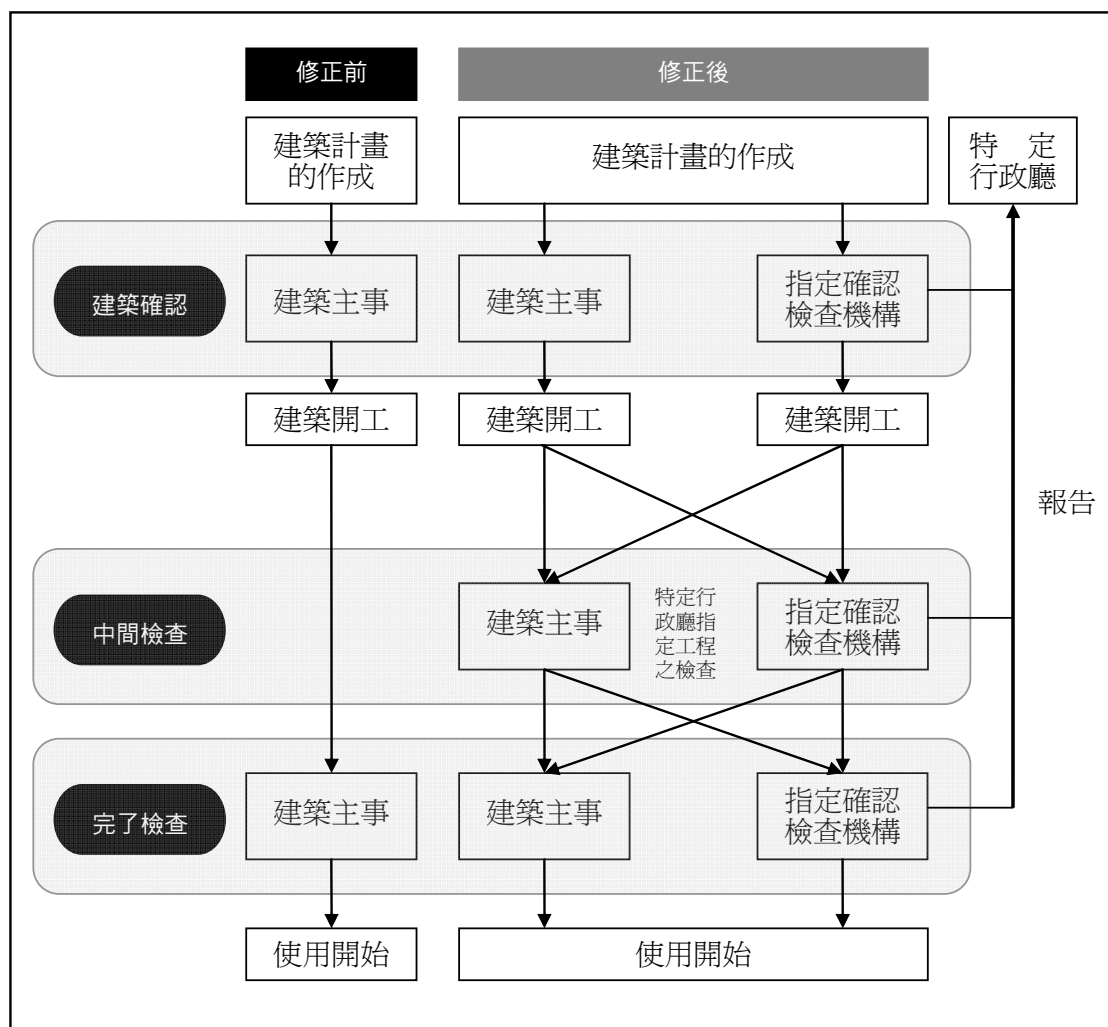
其次，中間檢查實際上並不是要針對所有技術性內容進行地毯式的綿密檢查。實者，由第三者進行中間檢查來確認重要關鍵部分之意義，在於倘若關鍵部分經第三者確認後是具備良好的結果者，有相當高之蓋然性可以推斷其他部分——亦即在設計者、監造者之自我監

督下所涵蓋的部分——也具備有良好的結果，這實際上是確保充分之信賴性及適切之技術水準最有效的方式【32】。中間檢查，也不是要代替工程監造人的監造工作，該制度實際上是在強化監造的工作，藉由中間檢查的實地勘驗，無形中對於建築技師的監造產生一定的壓力，可促進監造工作確實地被踐行【33】。

三、審查勘驗之開放民間與耐震偽裝事件

(一) 建造執照審查與施工勘驗開放民間辦理

日本在 1998 年建築基準法修正前，所有建築確認及檢查皆須向建築主事申請，而在業務處理件數日益膨脹的情況下，例如就 1996 年而言，該年全國約有 110 萬建築動工件數，由全國 340 個特定行政廳約 1800 名建築主事、7400 名職員來承擔建築確認及檢查等業務。面對龐大的案件量，以有限的建管人力，實無法迅速執行業務，導致行政效率偏低，亦使得檢查體制未能完全執行【34】。而在 1998 年修法前的討論中，建築技師界主張應擴大建築技師之「**自己簽證制度**」，以取代行政機關的確認與檢查，但是未被立法者所接受，其主因在於建築設計者及監造者對其負責工作所發生的瑕疵欠缺賠償能力。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%，因此建築技師被認為並不能負擔最終的金錢賠償責任。是以 1998 年建築基準法的修正，並未採行「自己簽證制度」，而仍採行確認審查制【35】。不過，為因應建管人力不足，立法者乃引進民間力量，創設民間的「**指定確認檢查機構**」，亦即俗稱的「**民間建築主事**」，讓起造人能選擇將建築設計交由政府建築主事或民間確認檢查機構審查，藉以分擔政府確認檢查的建築管制行政業務，俾提升執法效率的執行體制（參見下圖 1）。



資料來源：《建築知識 1998 年 11 月號》，頁 86

圖 1：1998 年建築確認・檢查程序修正前後的變更

然而 1998 年建築基準法修正將確認檢查業務開放民間，日本律師公會全聯會曾指摘其問題點並向當時的建設大臣提出意見書，表明反對導入開放民間制度的意思。其概要如下：「建築確認檢查的開放民間存在極大的問題。住宅是一般國民一生的高價財產，其缺陷對於生命身體影響重大，並且造成社會問題，為了確保其安全性，政府行政應等同於藥品行政等之安全性，有嚴格審查業者是否遵守建築基準法所定關於建物最低限度安全性的義

務。因而，不論是建築確認、中間檢查或完了檢查，基本上應該是由行政來擔負是項責任。但建築基準法修正案企圖創設中立公正的民間機構，且不排除股份有限公司。於此情形，以既存的建築業界為核心而設立的民間機構，彼等以營利為目的之機構是否能徹底保持『中立公正』的立場卻沒有被立法者審慎考量。再者，基於建築業界偷工減料建造瑕疵住宅、建築技師不得不依存於業者等現狀，民間確認檢查機構執行的效果實難以期待，甚至有

疑問。而中間檢查導入的良法美意，亦因於建築主事之外尚容許民間檢查機構執行檢查，使得其實效性恐難以充分發揮。」【36】此等對於民間機構不信任的顧慮，竟然不幸在下述 2005 年爆發的「耐震偽裝事件」即獲得驗證。

(二)「耐震偽裝事件」之發生

日本在 2005 年快結束時，發生震撼日本全國的大事件。日本政府國土交通省在 2005 年 11 月 17 日宣布，建築技師姉齒秀次在東京市與鄰近地區設計的二十棟公寓大廈與一間飯店，並不符合耐震基準，其中有十三棟的耐震功能極差，只要發生五級強度的地震就很可能會倒塌。並且造成舉國譁然的是，姉齒秀次的設計不合法規並非因為錯誤或無能，而是因為蓄意的減省工料，例如為了省下鋼筋的成本，進而偽造成安全的應力數據以顯示其建築結構設計符合規定。此所謂的「耐震偽裝事件」在地震頻繁的日本掀起軒然大波，而且不僅是姉齒秀次所設計的近百棟建物有問題【37】，非姉齒氏所設計的偽裝建築物亦陸續被發現，數以千計的居民被迫遷離，許多的飯店亦相繼的關閉，不只引發了社會的恐慌，也促使日人對於過往的建築基準法乃至 1998 年的「大改正」，於 2006 年積極作深刻的檢討與反省，在同年 6 月 21 日即修法完成公布，並於一年後的 2007 年 6 月 20 日施行。

(三)民間確認檢查機構執行業務之實情

結構耐震偽裝事件，恐怕已經讓前述日本律師公會的意見書現實化。原本 98 年修法的目的是要分擔政府負擔而落實嚴格審查，但就委託的業主而言，民間確認檢查機構之嚴格審查，會增加業主的成本甚至造成損失，業主當然對此類機構敬而遠之；反而，民間確認檢查機構僅作一般、普通的審查，則會受到顧客即業主的歡迎。因為市場上的業主事實上多半非實際居住於該等其委託確認檢查之建物，所以「嚴格審查」在市場上被認為是不好的服務。

基於「市場法則」淘汰服務不好業者的原理，若要讓確認檢查機構為建築安全把關，事實上是強求其反轉正常的市場法則。期待民間確認檢查機構能為了公益得罪自己的衣食父母，這樣的制度其實是違反人性。事實上，許多建築技師均承認民間確認檢查機構的審查相較於行政的審查比較不嚴格。

另一方面，民間確認檢查機構受歡迎最大的原因之一，就在於其審查的時間總是可以較法定期限短，對於建築業主來說，「時間就是金錢」，動靜之間可能就是鉅額的損益。急於開工的業主一定是不論有多大的問題，都希望確認檢查機構於約定的期限內放行過關，而政府機關就比較不容易疏通。因此由民間機構來執行確認檢查之管制，其機能是否可以發揮實有疑問【38】。經過市場法則運作的結果，審查時間短、費用低廉的民間確認檢查機構大受業主歡迎，業務量蒸蒸日上，發生審核通過耐震偽裝建物之疏失實不足為奇。理由很簡單，因業務量之增加，不得不由審查能力不足的人來擔綱審查，或者是承擔超過一般認知可以勝任的案件量，導致注意之不足，錯誤自然發生。相對於人力不足卻仍大量承接業務的機構，反而是有良心的確認檢查機構，結構審查均是由具有實力的結構專家擔當，若審查碰到不明之處則提出與原結構設計者討論研究；其審查之期間較其他機構為長，審查費用亦高出一成以上，在追求降低成本的建設企業之經濟觀點下，對此等民間機構自然是退避三舍，其業務往往是門可羅雀【39】。

民間機構「顧客至上」的業務精神，造就民間確認檢查機構三大服務原則——①迅速、②便宜、③不指摘會造成難以修改的部分。原本，建築確認申請的審查，應該不是以通過確認審查為原則，而是以確定能通過申請的圖說是符合相關基準為原則。但是確認業務委託民間之後，其審查反而變成是以通過確認

審查為原則，而非以符合相關基準為原則。如此的管制結果，並沒有達成當初「嚴格審查」的立法目的，反而是達到「促進通過審查」的效果，對於建設業者有利，對於消費者或社會則毫無益處可言【40】。憲法學者中亦有針對耐震偽裝事件，認為所謂「民營化」或「管制緩和」【41】，潛藏著特定利益集團經由其獲得巨大利益之危險性，實際上往往是利益分配政治隱覆在「管制緩和」的外衣之下。原本政府實施管制就會對於想要獲利的住宅產業或是建築業者產生某種程度的不便或妨礙，1998年建築基準法修法時，「管制緩和論者」宣稱其有「成本削減」、「便宜、寬敞的住宅供給」、「消費者選擇權擴大」等充滿希望的效能，但現今耐震偽裝事件所留給消費者的，卻是多重的債務及生活的不安。在政府主動宣示自我權力縮小之際，吾人應審慎檢視其背後的脈絡與企圖【42】。

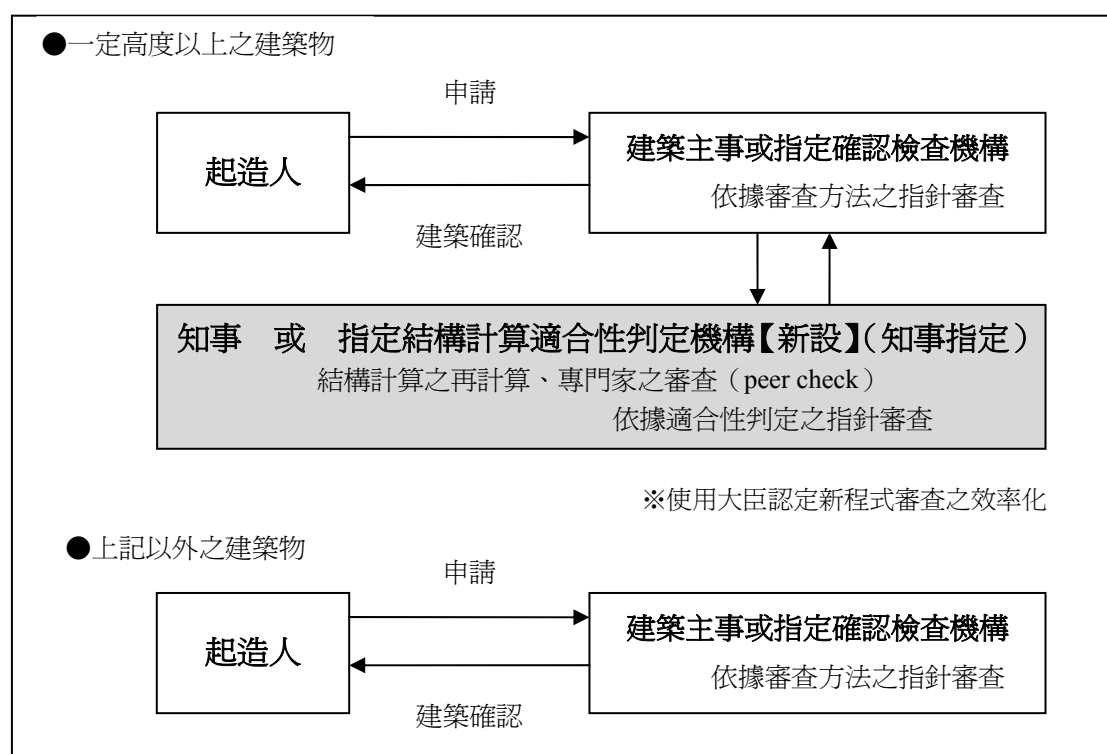
而民間之所以能以承擔建築管制的角色，原本立法者曾明白地揭示其必須具備下列數項必要條件：①具備高度之技術能力、②具備一定之組織、③具備足以因應事故或紛爭之責任體制、④具備中立公正之第三者性、⑤因應地方特色作適度之調整、⑥建立嚴格之監督機制及罰則、⑦明確化執法之規範【43】。其中「中立公正之第三者性」，更在眾議院附帶決議被要求須特別注意【44】。實際上民間機構確認檢查制度剛開始施行時，財團法人等公益法人居多，確認檢查員也多具有建築行政的經驗。但現在，股份有限公司約占 60%，不具行政經驗的確認檢查員人數日益增多【45】，

確認檢查機構的出身及來歷也成為很大的問題，許多確認檢查機構是由建設企業出資設立的。現實上，有許多建設企業，不僅同時經營設計事務所，更同時經營確認檢查機構，因此實際上該等確認檢查機構根本不具備獨立的第三者性格【46】。

(四) 2006 年建築基準法之修法

由於開放民間已然覆水難收，且行政機關人力不足問題亦需解決，再者耐震偽裝設計不僅是通過了民間確認檢查機構的審查，向建築主事申請審查者同樣也有相同的狀況。因此，這次建築基準法修正的重點，並非收回民間審查之權限，而係更加強化審查者之專業性，以及建立擔保民間機構適正審查之制度【47】。前者，乃是導入「結構計算適合性判定」制度；後者，則是加強特定行政廳的監督權限、充實指定基準、審查基準等。

所謂「結構計算適合性判定」，係指對於一定高度、規模以上的建築物，建築主事、確認檢查機構將輸入應力資料之審查、結構詳圖及斷面表之核對等交由第三者機關(構)作結構計算書的審查。第三者機關(構)以結構專家來對於結構詳圖及結構計算書作計算方法、計算過程等之審查，可以說是「專家審專家」或稱“peer check”(ピアチェック)制度的導入【48】(參見下圖 2)。另為了徹底改善監造的問題，繼 1998 年之後，這次修法再將中間檢查實施密度增強，使中間檢查「義務化」及「嚴格化」。亦即三層樓以上的集合住宅建物需一律實施中間檢查，且檢查的項目及細節均一一規定，不容委諸檢查者自由決定。



資料來源：《建築知識 2006 年 5 月號》，頁 73

圖 2：指定機構結構計算審查義務之增加

肆、日本法制對照於我國之省思

一、「行政與技術分立」之迷思

日本的法制與國情和我國相當近似，均位於地震頻繁的環太平洋地震帶上，建築管制同樣沒有類似於美國的保險制度為後盾，業界生態監造人不在現場以及施工轉包的問題亦相當嚴重，市場法則同樣沒有辦法防堵欠缺安全性住宅的生產，因此有必要藉由政府嚴格的建築管理來糾正各建築行為人之缺失。不過值得注意的是，我國早先於 1971 年建築法所定建造執照的審查密度與日本相差不多，施工中的勘驗管制卻較日本建築基準法更為嚴密，甚至相當於 1998 年「大改正」所增訂的「中間檢查」。但我國卻在 1984 年修正建築法採取所謂的「行政與技術分立制度」，關於建造執照的審查不再審查「技術部分」，施工勘驗則變更

為「隨時勘驗」，表面上像是加強了勘驗，但實際運作的結果卻變成建管機關完全不到現場勘驗，部分地方政府甚至對其全縣境內之建築物無一執行施工勘驗者。反觀世紀末一直沈浸在「管制緩和」思潮的日本，不僅不敢在建築管制上退縮，反而加強了施工勘驗，建造執照審查僅給予建築業主多了委託民間機構審查的選項，政府建築主事並未限縮其審查事項。同樣是經歷大地震慘劇之後的兩國，日本從睡夢中驚醒，我國卻仍然沈醉於「行政與技術分立」的迷思中。對照日本雖然也有類似所謂「行政與技術分立」，亦即建築技術專業審查交由特設之「建築主事」負責，然而彼之「分立」僅是在「政府內部」組織間權限之分工，不像我國是將技術部分之管制全部放手予民間自治——而且還是讓設計者本人自治。

二、「自己簽證制度」之檢討

其次，1998 年建築基準法「大改正」時，日本也有建築技師團體倡議「**自己簽證制度**」，不過立法者並未被「管制緩和」浪潮沖昏了頭，仍然認為以日本之建築業現況而言並不適宜採行建築技師自己簽證的制度，主要原因仍是著眼於建築技師欠缺損害賠償能力，建築技師自己簽證保證安全實不足以保障消費者。相對於此，我國建築法卻早在 1984 年修法時即引進地震不多或保險發達之國家所採行的「自己簽證負責制度」，並未考量我國國情與市場、社會現狀是否適合，終於在世紀末的 921 地震嚐到惡果。惟或許是怠於管制久了，至今仍未見建管機關對於此項制度有任何檢討之作為，只知道一味將責任推給建築師或技師而已，「貫徹建築師技師簽證制」反而是現今政府唯一的政策邏輯【49】。反觀日本於 2006 年發生震驚社會的「**耐震偽裝事件**」，使日本更是專注於加強建築管制，「耐震偽裝事件」實提醒在台灣的我們：讓建築師技師自己簽證保證自己的設計是安全，並不足以保障居民的生命財產安全【50】。再從日本的經驗顯示，縱使是標榜中立公正的「第三者」民間確認檢查機構，在市場法則的運作下也多半不得不向業主低頭；而不具公權力的原設計者，又有何能耐能對抗業主的業務委託壓力？

三、「自己責任原則」之反省

再者，雖然在 1998 年修法時，草擬建築基準法之立法者於修法政策說明中一再提及「**自己責任原則**」，或許日本最終也可能走向建築技師自己簽證負責而毋庸確認審查的制度；不過至少在現階段，立法者仍明確宣示「確保全國建築物安全」係為「國家責任」【51】。再從 1998 年乃至 2006 年建築基準法的修法軌跡來看，日本政府多年來對於建築物安全性的確保仍清楚地意識到是屬於建築行政重要的職責之一，修法僅在強化建築管制之「**實效**

性」、「回到建築管理謀求其確實實現之原點」。我國雖歷經慘痛的 921 大地震，但政府對於建築物結構之安全性反而是憚於承認其國家責任之性格，既不敢管，也不想管。相對於鄰近國家日本如火如荼地進行建築管制的嚴格化，我國建管機關並非缺乏有識之士，只不過因為害怕承擔國家賠償責任及利益團體建築業界大力杯葛之因素下，使得我國在 921 地震後除了檢討民間責任之外，並沒有聽到加強政府管制的聲音。其實，如同日本建築基準法立法說明所言，「建築技師監造的確實執行」才是有效確保建築工程品質之首選，不過為了解決建築技師長期在監造職位上的缺席，除了中間檢查得促使建築技師進場監造外，其他充實工程監造之制度，諸如：與施工者利害關係之徹底排除、工程監造者獨立性之確保以及瑕疵補償保險等配套措施猶待完成【52】。由此可以想見，要真正實踐「**自己責任原則**」，在現實上仍有相當的困難，必須建制諸多配套；以目前而言，強化結構審查與施工勘驗仍然是近程目標。1999 年台灣發生 921 大地震，正值日本建築基準法「大改正」之後，921 地震亦引起近鄰日本的高度關注，日本東京都曾組成調查團來台灣考察，調查報告中建言：「實施第三者中間檢查義務化之制度，係台灣改善施工不良建築物之重要課題」【53】。日本建築結構學者專家來台所作的災情分析，指出台灣雖然提高了建築物的地震水平力設定，但是 50m 或 15 層以下，且跨度未超過 15m 時，結構設計沒有人審查而只有簽證，這種制度和日本差異很大，台灣一般的結構設計沒有審查機制，實有待改善【54】。是以不論是對於日本或台灣，現階段「自己責任原則」尚屬窒礙難行。

四、結構審查與施工勘驗之目的

我國建築法第 1 條規定：「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，特制定本法。」相對於我建築

法包山包海、華而不實之立法目的，日本建築基準法第一條規定：「本法係制定有關於建築物之基地、構造、設備及用途之**最低基準**，以達到國民之生命、健康及財產的保護，資增進公共福利之目的」，明確宣示建築管制不是要求盡善盡美、面面俱到，而僅僅是為了保障國民「最低限度」生命、健康及財產應有之權益，以保障「最低限度」之安全為管制的界限；相較於我國務實許多，目標也較為明確。從建築基準法上開立法目的很清楚地可以知道日本的結構審查與施工勘驗，乃是政府所實行為保障民眾「**最低限度安全**」所進行的建築管制。

「**結構審查**」係在對於建築師技師第一次之設計作第二次審查的工作（double check），其目的並不在取代建築師技師的「**設計**」；而「**施工勘驗**」是在對於「影響結構安全重大的部分」作檢查之工作，其目的仍在促使監造人確實進場監造，並非在取代建築技師的「**監造**」。我國建管機關動輒以不能要求其取代建築師技師設計或監造為理由來搪塞加強審查及勘驗之訴求，顯然是混淆二者間之分際。此外，建管機關也常常以「尊重具高度專業資格之建築師技師所作的設計與計算結果」為由，正當化其對於「行政」項目以外之「技術」部分不審查的作法。然而此種立基於建築師技師為「**性善**」大前提之論調，在日本亦遭受到嚴厲批判【55】。況且縱使為「性善」之人，基於「人非聖賢、孰能無過」之道理，該項理由明顯不足以說服吾人「技術」部分可以沒有任何之檢核（check）及把關。

五、第三者檢核之必要性

建築物的安全為何不能交由市場依據市場法則由消費者篩選淘汰劣質廠商來確保其安全性？——日本建築學會【56】就此提出了四點說明。首先第一點，建築物與一般的商品有很大的差異，消費者對於建築物隱蔽的安全性瑕疵難以作判斷，因此具有安全性高的商品

未必能反映在市場價格上。而即使可以選擇能夠信賴的設計者或施工者，但一般市民對於其技術或信賴性均難以判斷，尤其是在消費者不是發包者而是直接購入成品的情形，判斷更加不易。更何況還有一時利用建築物、設施的一般市民或近鄰居民，根本無法判斷其安全性能。第二點，建築生產與一般商品製造亦有差異，其每一次的生產組成份子與技術的選擇有多種的可能性，不確定性極高，很難用過往的經驗組合來判斷商品的安全性，而且其各個組成份子為確保商品安全性與品質所實際扮演的角色及應分擔的責任亦未必明確，信賴性未必能夠十分確立。第三點，建築物往往伴隨著對第三人的影響，建物多興建在街道旁或住宅區，不僅只是在四周無人荒野中的一間房子，因此欠缺安全性的建物不僅僅是對於建物所有權人，其對於使用人或近鄰居民等不特定多數的市民亦可能產生重大的影響。例如，有地震倒塌危險的建築物，或是有惡臭、噪音或污水等排出的建築物，對於近鄰居民的安全與健康的生活都有妨害。故而建築物不僅是個人的財產，亦是「存在有社會性的財產」。第四點，建築物是國民生活的基礎，而且是極為高價的商品，一旦發生災害，不僅會造成無可回復的人命損失，且財產的損失通常也很巨大，許多人將喪失生存居所，且必須負擔雙重房貸，對於社會經濟影響甚鉅。而災民不論是求償或是重建，在訴訟上或集合住宅多數居民的共識上均會面臨很大的困難。綜合上述，為平衡這種買方與設計生產者等賣方市場地位的不對等，有必要委由中立公正的「第三者」來扮演確保最低限度安全性能的把關角色【57】。尤其台灣建築產業相對於日本，還普遍存有起造業主身兼承造廠商，以及「一案建設公司」【58】的現象，造成代表業主監督工程行使監造職權的不易及受害者事後求償無門的困境，更是有賴中立公正的第三者——國家或其委託的機構團體，來為隱蔽於建築物內的結構安全性能負起把關之責。

伍、結論

建築法於 1984 年為因應建管人力之不足，修正原先審查與勘驗管制之執行方法，但立法目的維護公共安全之意旨並未改變。然實務發展的結果，建管機關就建築的結構設計，除高層或特殊結構之建築物外，完全交由設計人自己簽證負責；就建築施工中之勘驗，則完全不到現場檢查關於結構安全之部分，建管機關稱此乃基於「行政與技術分立原則」。最高法院於 95 年台上字第 2049 號中，雖然肯認「行政與技術分立」之合法性，但明文揭示我國建築法規體系存有「三道防線」之「三級品管」制度：「按在我國建築法規中，就建築物施工品質之確保，原則上係由承造人及專任工程人員之自主檢查制度，監造人之監造制度及主管建築機關之施工勘驗制度等三道防線交織而成」，且強調「此三道防線各有其應有之功能，且相互依存，缺一不可」。然而現行建管行政實務，可謂最高法院上揭「三道防線」之最後一道防線根本不存在。從建管機關過往之官方文件來解讀，可以得知建管機關退出管制之邏輯在於有專業的建築師或技師簽證，並且有各相關建築行為人負責。就此，本文乃從同樣是地震頻繁、與我國國情相近的日本法制及實務，檢證此種思維之謬誤，並反映我國建造執照結構審查與施工勘驗管制之不足。同樣是經歷大地震慘劇之後的中日兩國，日本從睡夢中驚醒，我國卻仍然沈醉於「行政與技術分立」的迷思中；而應予區辨者，日本雖然也有類似所謂「行政與技術分立」，亦即建築技術專業審查交由特設之「建築主事」負責，然而其「分立」僅是在「政府內部」組織間權限之分工，不像我國是將技術部分之管制全部放手予民間自治——而且還是讓設計者本人自治。再者，縱使在行事嚴謹、商業道德操守較高以及產品品質躋身世界一流水準的日本社會，仍不敢在建築管制上落實「自己簽證」、「自己責

任」；尤其日本於 2005 年所發生震驚社會的「耐震偽裝事件」，建築結構設計者故意偽造不實之設計數據、以及將建築管制業務開放民間所衍生之問題，更是值得吾人借鏡。本文認為現階段台灣建築管制尚無優於日本之業界環境，實無「管制緩和」或業者「自己負責」之條件，反而建構完善、周全的建造執照結構審查與施工勘驗之管制制度有其迫切的必要性。

參考文獻

1. 建築法第 34 條第 1 項被實務界引用成為「技術」與「行政」分離之法源依據，此種說法甚有疑問，因為該條並未明示各別負責之意旨。參閱林明鏘，〈建築管理法制基本問題之研究——中德比較法制研究〉，載於氏著，《營建法學研究》，元照，2006 年 11 月，頁 28 之註 48。
2. 參照何幼榕於〈如何改進建築執照審核技術與行政分立制度，以及高層建築許可制度〉中記述：「至於日本建築主事的確認制度，因其主事資格取得、法令完備的情形與我國不同，可參考其優點，落實於我國建築許可制度，將技術與行政劃分，**技術部份**儘量授由建築師或專業技師簽證，**此與日本的確認精神為一致**」；載於《全國建管會議第一中心議題——改進建築許可制度，達成都市與區域計畫發展目標——》，內政部全國建管會議研討資料，1991 年 3 月，頁 16 至 17。
3. 參見台灣台北地方法院 90 年重國字第 12 號、台灣高等法院 91 年重上國字第 10 號判決。
4. 參見台灣板橋地方法院 87 年重國字第 1 號、台灣高等法院 92 年重上國字第 16 號及 93 年重上國字第 11 號判決。
5. 參見《第一屆立法院第四十一會期第二十九次會議議案關係文書》，頁 30。

6. 參見《立法院公報》，第 58 卷第 30 期，頁 23。同公報，第 58 卷第 86 期，頁 25。
7. 參見《第一屆立法院第四十六會期第七次會議議案關係文書》，頁 253。
8. 台灣省建築管理規則所規定的「**必須勘驗部分**」為：「基礎查驗」、「配筋查驗」、「鋼骨結構查驗」三項；台北市建築管理規則為：「放樣勘驗」、「基礎勘驗」、「鋼骨鋼筋勘驗」、「屋架勘驗」四項；高雄市建築管理規則為：「基礎勘驗」、「鋼骨、鋼筋勘驗」、「屋架勘驗」三項，基本上均大同小異。
9. 參見葉俊榮，〈國家責任的溢流：國家賠償法施行現況的檢討〉，載於《臺大法學論叢》，第 24 卷第 2 期，1995 年 6 月，頁 130。
10. 當社會上發生一件駭人聽聞的事件，或面臨威脅大眾的危機時，都會使一些過去未曾發現或久被敷衍的問題浮出檯面。除了謀求個案的補救外，政府相關部門、政黨或立法者也往往藉立法來表現其對該事件的重視與具體因應，並為將來可能發生的問題建立制度。參照葉俊榮，《環境政策與法律》，月旦，一版四刷，1993 年 4 月，頁 104。
11. 立法院秘書處，《法律案專輯第七十四輯內政（三十）—建築法修正案—》，1985 年 6 月，頁 9。
12. 例如「台北市建築工程施工中必須勘驗部分作業要點」規定：「一、臺北市政府(以下簡稱本府)，為有效執行建築工程勘驗，以明確建立承造人及營造業技師承攬工程之責任及起造人委任監造人之法定監造責任，特訂定本要點。...三、建築工程進行至必須勘驗部分後，應先由承造人及其技師確實依照核准圖說施工，並請監造人查驗無訛後，由承造人會同監造人簽章按時向本府工務局(以下簡稱工務局)申報勘驗，未申報而先行施工者，由承造人負其責任。四、承造人向工務局申報勘驗時，應檢附建築工程勘驗報告書，施工勘驗報告表及現地勘驗檢查報告表各二份，經收文人員核印後，併入工地資料卡存放。」
13. 建築法第 13 條雖早在 1976 年即增訂：除五層以下非供公眾使用之建築物外，應交由專業技師辦理結構與設備設計，惟內政部遲至 1993 年始頒行「建築物結構工程部分交由專業技師辦理及簽證負責注意事項」，並明定基礎及結構設計等屬於專業技師應辦理及簽證之項目，長期怠忽職守，而在 921 地震過後被監察院糾正。以上參見《監察院公報》，第 2262 期，2000 年 5 月，頁 840 至 844。
14. 曹源暉，《改善建築結構審查制度之探討》，內政部建築研究所自行研究報告，2003 年 12 月，頁 20。
15. 監察院 2000 年 6 月 28 日(89)院台內字第 891900415 號糾正案文：「為維護公眾居住之安全，亟應採取：加強建造執照簽證項目之抽查及落實簽證技師、建築師之管理等配套措施，以求周延。...仍應擔負實質監督管理之責，內政部應督導地方主管建築機關切實善盡監督管理之責。」；載於《監察院公報》，第 2272 期，2000 年 7 月，頁 1326。
16. 於行政法學上，所謂「裁量」係指法律許可行政機關於行使職權時有自由判斷之權利，與行政機關於符合一定要件時即應為特定行為之「羈束行政」而有不同。
17. 監察院 2000 年 6 月 28 日(89)院台內字第 891900415 號糾正文，載於《監察院公報》，第 2272 期，2000 年 7 月，頁 1327。
18. 監察院 2000 年 6 月 1 日(89)院台內字第 891900354 號糾正案文，載於《監察院公報》，第 2267 期，2000 年 6 月，頁 1044。
19. 台灣省建築師公會台北縣辦事處，《台北縣建築管理法令及案例彙編》，1991 年 12 月，頁 248。
20. 蔡逸泓，《建築師監造權責之研究》，淡江大學建築研究所碩士論文，1993 年 6 月，頁 85 至 86。

21. 因此司法實務上也衍生出針對建築師「監造」義務的履行，是否為政府委託建築師行使「勘驗」公權力之爭議；可參見台灣台中地方法院 90 年重國字第 5 號判決、台灣高等法院台中分院 95 年重上字第 2 號及 96 年重上國更(一)字第 1 號判決。
22. 關於日本建造執照結構審查與施工勘驗法制變遷及詳細內容之分析，可參閱蔡志揚，〈建築結構安全三級品管最後一道防線——日本建造執照結構審查與施工勘驗制度介析——〉，載於《現代營建》，第 330 期，2007 年 6 月，頁 50 至 71；第 331 期，2007 年 7 月，頁 37 至 60。
23. 米窪克治，〈建築確認の円滑な取得をめざして——建築確認の現場から〉，載於《建築知識》，1997 年 5 月，頁 26。
24. 日本制度並未區分「建築師」(architect)及「技師」(engineer)，統稱為「建築士」，不過其中有專門從事「意匠設計」、「構造設計」或「設備設計」者，「意匠設計建築士」即相當於我國的「建築師」。由於其「建築士」概念涵蓋「建築師」及「技師」兩者，故本文將其翻譯成「建築技師」。
25. 島田信次、関 哲夫，《建築基準法体系》，酒井書店，1991 年 10 月，頁 106、424。
26. 田中元雄，〈建築主事と確認検査機関、確認を出すならどっち？〉，載於《建築知識》，2006 年 10 月，頁 146。
27. 遠藤栄治，《建築基準法の解説 新訂版》，一橋，2005 年 6 月，頁 21。平野正利，〈確認期間は倍増、申請手数料は 2~3 倍にアップか〉，載於《建築知識》，2006 年 10 月，頁 110。金子正史，〈改正法成立で確認・検査はどこまで変わる？〉，載於《建築知識》，2006 年 10 月，頁 141。山下 章，〈建築確認申請とは何か〉，載於《建築知識》，1982 年 4 月，頁 54。
28. 山崎孝一，《建築確認申請ガイドブック》，理工図書，1984 年 8 月，頁 2。
29. 河合敏男《「欠陥」住宅は、なぜつくられるのか》，岩波書店，2006 年 3 月，頁 36 至 37。
30. 樫田 攻，〈「建築確認検査」制度に関する改正(3)「中間検査」制度の創設〉，載於《建築知識》，1998 年 11 月，頁 96。
31. 東京都都市計画局建築指導部，《中間検査マニュアル Ver.1.3》，社団法人東京建築士会，頁 9。
32. 建築基準法研究会，《建築基準法大改正——建築の設計はこう変わる——》，日経 BP 社，1997 年 9 月，頁 169。
33. 細野 透，《耐震偽装なぜ、誰も見抜かなかったのか》，日本経済新聞社，2006 年 2 月，頁 227。
34. 樫田 攻，〈「建築確認検査」制度に関する改正(2)「指定確認検査機関」制度の創設〉，載於《建築知識》，1998 年 11 月，頁 92。
35. 服部範二，〈「設計実務」と瑕疵責任——「建築家賠償保険」の現状と将来〉，載於《建築知識》，1998 年 11 月，頁 148 至 150。
36. 河合敏男，前掲書（註 29），頁 33 至 34。
37. 截至 2006 年 6 月 17 日，姉齒秀次最初於東京都中央區通過建築確認的偽裝建物，業經判明高達 99 件。參見建築知識雜誌編集部，〈改正建築基準法をはじめ 4 つの改正法が可決・成立〉，載於《建築知識》，2006 年 8 月，頁 30。
38. 河合敏男，前掲書（註 29），頁 34 至 36。
39. 細野 透，前掲書（註 33），頁 136 至 138。
40. 岩山健一，《さらば、欠陥マンション》，情報センター出版局，2006 年 2 月，頁 97 至 98。
41. 受到 70 年代末期所興起的全球「私有化」、「自由化」風潮影響，「小政府」成為當代行政管理的典範，由私部門擔綱的「私管制」(private regulation)手段漸漸受到決策部門所青睞。另一方面，為因應政府的管制失靈(regulatory failure)，現代國家的立法

- 與管制政策放棄公權力主體直接向管制對象為命令與禁止之單方性高權手段，取而代之者，乃採取「合作管制」之新思維，將部分的國家管制責任分配予私人，令其自我管制，藉以提升管制目的之達成率，並減輕國家執行管制法律時的負擔，此種思潮稱之為「管制緩和」，日本 1996 年以後的政府再造及行政革新措施，即是以此為核心理念。
42. 中島徹，〈特集：憲法学は「規制緩和」にどう向き合うか【規制緩和は憲法学の主題たりうるか】〉，載於《法学セミナー》，2006 年 7 月，頁 12 以下。
43. 參照建築審議會於 1997 年 3 月 24 日所發表「展望 21 世紀，因應經濟、社會之變動，關於新建築管理方式之答申文」；全文內容可參閱《建築知識》，1998 年 11 月，頁 158 至 159。
44. 米丸恒志，〈建築基準法改正と指定機関制度の変容〉，載於《政策科学》，7—3，2000 年 3 月，頁 257。
45. 田中元雄，前掲文（註 26），頁 146。
46. 岩山健一，前掲書（註 40），頁 97 至 98、169。
47. 櫻井敬子，〈耐震偽装・法改正で見えた建築行政の構造的欠陥〉，載於《建築知識》，2006 年 10 月，頁 138。
48. 建築知識雜誌編集部，〈ここが変わる！建築基準法・土法改正速報〉，載於《建築知識》，2006 年 5 月，頁 72 至 73。
49. 參見 921 地震後各建管機關對於監察院糾正案之復文，例如：《監察院公報》，第 2292 期，2000 年 12 月，頁 2188（台北縣政府）、頁 2189（內政部）；第 2304 期，2001 年 3 月，頁 13 至 14（內政部）、頁 15（台中縣政府）；第 2312 期，2001 年 5 月，頁 25（台北市政府）；第 2415 期，2003 年 4 月，頁 25（內政部）；等。
50. 相對於日本，「耐震偽装」在我國似乎見怪不怪，乏人重視。例如 921 地震亦有大樓倒塌案為「耐震偽装」之典型，惟未曾掀起漣漪；可參照台灣雲林地方法院 91 年度重國字第 1 號判決事實。
51. 同前註 43。
52. 細野透，前掲書（註 33），頁 226 至 231。
河合敏男，前掲書（註 29），頁 54 至 57。
53. 宮崎 務，〈台湾大地震から得た東京都への教訓〉，載於《1999 年台湾大地震東京都調査団報告書》，東京都，2000 年 3 月，頁 205。中林一樹，〈臺灣大地震からの教訓と課題〉，載於同書，頁 230。
54. 江支川，〈台灣 921 大地震 日本學者專家對損毀建築物之分析〉，載於《建築師》，2002 年 9 月，頁 108 至 111。
55. 岩山健一，前掲書（註 40），頁 29、110 至 111。河合敏男，前掲書（註 29），頁 51。
戶谷英世，〈事件の背景にある建築行政の闇—耐震偽装事件や東横イン不正改造問題など相次ぐ建設業界不祥事の背景に迫る〉，載於《建築知識》，2006 年 6 月，頁 93。增淵昌利，〈違反建築ゼロ—住まいの安全・神戸の挑戦〉，学芸出版社，2007 年 9 月，頁 13 至 14。
56. 日本建築學會是在日本擁有逾 36000 名會員的大規模學會，會員的職業與研究範圍廣及建築規劃、設計、製造、施工、營運及使用管理、行政等領域。
57. 參見日本建築学会，〈信賴される建築をめざして—耐震強度偽装事件の再発防止に向けて〉，2007 年 5 月，頁 146 至 152。
58. 所謂「一案建設公司」，意謂公司設立之初即無長期經營之意，當工案結束後，其業務亦隨之結束。在台灣常見幾個地主或股東協議合建或出資而成立一臨時性的建設公司，自行發包工程鳩工興建；或者幕後實體建設公司為分散風險及節省稅負，以新設公司的名義為起造人及出賣人，但仍對外宣傳廣告其為該知名實體公司的關係企業。