

2013中華民國營建工程學會第十一屆營建工程與 永續能源研討會

如何落實臺中市建築物公共安全管理之研究

王榮彬 (Jung-Pin Wang)

國立聯合大學建築學系兼任助理教授

摘要

為確保消費場所使用人應注意建築物使用安全，以維護消費者安全消費權益及落實臺中市政府執行公共安全工作，加強稽查建築物使用公共安全有關設施，以提升台中市生活環境品質，防止並降低公共意外事故發生，已成臺中市政府施政刻不容緩的課題。本研究透過文獻回顧與深度訪談等兩種研究方法進行，並藉由SWOT分析了解臺中市政府執行建築物公共安全稽查之優勢、劣勢、機會、安全進而找出遭遇之問題及解決對策。而臺中市政府目前執行構面所遭遇之問題為：1.宣傳不足2.城鄉差距3.稽查人力不足等三方面。為達成臺中市建築物安全及管理，有效管理及建構機制，本研究提出需建構三級品管制度及配套措施（管理、法治、社會等三方面），提昇消費場所使用安全，增進消費者消費安心，並藉由民間專業人士檢視各場所之安全性，由專業檢查人員簽證負責，以技術與行政分立方式辦理，彌補建管人力不足，並以聯合稽查為輔助，提升行政效率。

關鍵詞：建築物公共安全、安全管理、SWOT分析

How to implement building public safety management in Taichung City

Abstract

In order to ensure that the users of consuming places should pay attention to the safety of building use to safeguard their safe consuming rights and to implement the execution of public safety works of Taichung City Government, strengthening the public building safety inspection to improve the quality of living environment in Taichung City as well as preventing and reducing the occurrence of public accidents has become the urgent issues to act for Taichung City Government. This study uses literature review, in-depth expert interview and SWOT analysis to understand the areas of advantage, inferiority, opportunity and safety of public building safety inspection for Taichung City Government and then find out the problems and countermeasures. The present three implementation problems encountered for Taichung City Government are

(1) the lack of publicity, (2) the gap between urban and rural areas, and (3) the inspection manpower shortage. In order to achieve the building safety and management for Taichung City with effective management and management mechanism establishment, this study proposes to construct a three level quality management system and supporting measures (three aspects of management, law and society) to improve the safety of consuming places, to enhance the peace of mind for consumers, to inspect and seal the safety of each place by the civilian professionals, to make up for the lack of construction management manpower by dividing the public works into two parts, the technical and the administrative, and to improve administrative efficiency with the joint inspection as a supplementary aid.

Keywords: Building public safety, Safety management, SWOT analysis

一、研究動機與背景

臺中市為中部大都會區，影響鄰近縣市消費人口多達六百餘萬人，但商業行為蓬勃發展固然可喜，卻也衍生出許多建築物公共安全隱憂。

民國84年2月15日晚間7時一場發生位於臺中市港路（現臺灣大道）的衛爾康餐廳大火，當時造成64人死亡、11人輕重傷重大公安意外，把臺中市公共安全議題正式檯面化，爾後歷任數屆市長無不把建築物公共安全當作施政重點。直至100年3月6日凌晨1時發生在台中市西區中興街哈克飲料店(ALA PUB)火災因逃生不及，造成9人死亡、12人輕重傷之慘劇，建築物使用安全又再度引起國人關注。

民國85年9月25日內政部頒布「建築物公共安全檢查簽證及申請辦法」，規定建築物使用強度與危險指標分類，共分為八大類二十三組，於民國86年7月開始施行。並於民國99年修訂建築物公共安全檢查簽證及申請辦法之相關條文，內文已將性能設計建築物所應維護使用後安全之規定事項列入查核項目內容考量[1]，但政府機關對於建築物公共安全檢查之落實及聯合稽查卻囿於人力不足，無法全面性進行稽查，確實有研究之必要性。

為確保消費場所使用人應注意建築物使用安全，以維護消費者安全消費權益及落實臺中市政府執行公共安全工作，加強查察建築物使用公共安全有關設施，以提升台中市生活環境品質，防止並降低公共意外事故發生，已成臺中市政府施政刻不容緩的課題。

二、研究方法與研究目的

本研究方法透過文獻回顧與深度訪談等兩種研究方法進行，其研究之目的如下：

- 1、探討目前臺中市政府實施公共安全檢查目前遭遇之問題與改善對策。
- 2、探討目前臺中市政府實施公共安全檢查分工管理及執行之機制及改進措施。

三、文獻回顧

3.1 建築物公共安全檢查範圍

依建築法77 條規定：「建築物所有權人、使用人應維護建築物合法使用與其構造及設備之安全。直轄市……供公眾使用之建築物，應由建築物所有權人、使用人定期委託中央建築主管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建築主管機關申報。」因此，建築物之所有權人、使用人應對於自己的建築物安全與否負起全部責任，並定期接受檢查，以確保大眾生命財產之安全[2]。

3.2 建築物公共安全檢查之作業流程

當專業檢查機構或專業檢查人員接受委託調查案件，經雙方簽訂合約後其作業流程如下述說明所示，將檢查作業流程整理如下：1.簽訂合約2.安排檢查3.現場勘查4.檢查合格，提送申報5. 期限已屆，不合格改善6. 期限未屆，不合格改善7.檢查長複核8. 申請缺失改善9. 複查缺失回報10. 檢討及建言[3]。

3.3 建築物公共安全檢查人員之資格認可

「建築物公共安全檢查簽證及申報辦法」第三條第二項中所提中央主管認可之專業機構或人員，依據「建築物公共安全檢查專業機構與人員認可基準」所規定，專業檢查人分為防火避難設施及設備安全兩類，符合規定資格者經中央主管建築機關舉辦之建築物安全檢查人講習結業並領取結業證書者，得備相關資格文件向中央主管建築機關申請核發專業檢查人員認可證，始得辦理建築物公共安全檢查及簽證業務；而專業機構需具有七人以上防火避難設施類專業人員，三人以上之設備安全類專業檢查人之法人組織，得備申請書及專業檢查人認可證、法人登記證明文件、投保意外責任保險文件、業務執行規範及收費標準文件，向中央主管建築機關申請核發專業機構認可證，始得辦理建築物公共安全檢查及簽證之業務。

四、臺中市建築物公共安全執行對策

臺中市政府現況執行為組成聯合稽查小組辦理公共安全檢查，經查獲違反消防法、商業登記法、社會秩序維護法、建築法及目的事業主管法令等相關規定，由各主管機關依法予以罰鍰、命令停業或勒令停止使用等處分。目前臺中市現行聯合稽查及建築物公共安全運作模式如圖1所示。

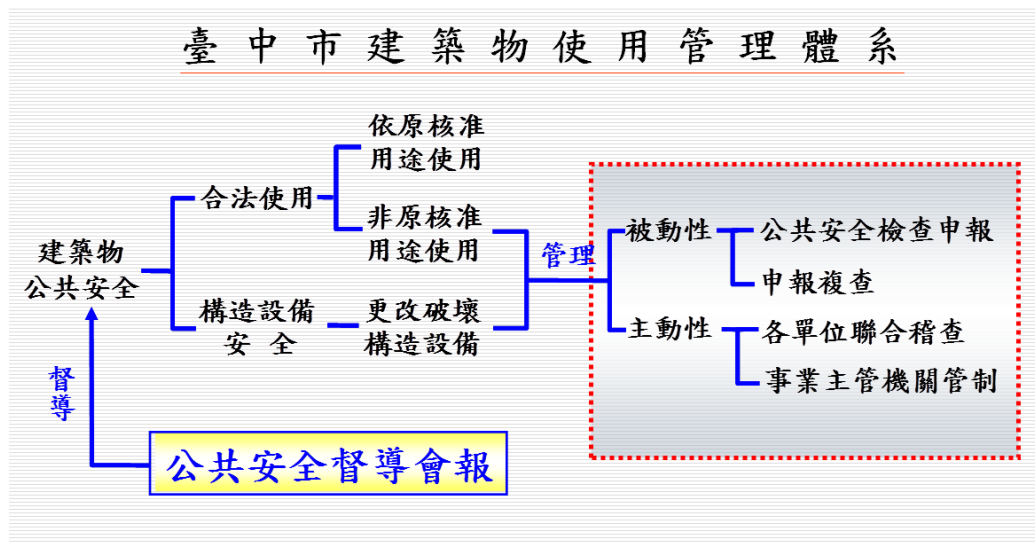


圖1、臺中市建築物使用管理體系圖

4.1 執行構面目前遭遇之問題

1. 宣傳不足

臺中市舉辦各項活動等，各目的事業主管機關未對轄管行業宣導應主動辦理建築物公安申報制度。

2. 城鄉差距

在臺中市縣市合併升格後，行政轄區幅員較以往擴大許多，此外合併後城鄉差距明顯，現行聯合稽查制度有待調整建置。

3. 稽查人力不足

因人力資源有限，大量配合辦理公安聯合稽查致排擠其他公安業務，無法有效落實建築物公共安全檢查簽證及申報制度，且讓建管行政機關須擔負不應由其擔負之專業技術責任，且日後該場所倘有公安問題，該制度除造成臺中市政府相關政治風波外，並陷公務員疲於向監察院及檢調單位釐清應由專業檢查人（如建築師）負責的專業簽證項目。由表1所示，臺中市政府與臺北市政府建物工安檢查人員編制及相關統計分析表內容顯示臺中市之執行建築物公共安全業務人員明顯不足，其每人管轄面積為台北市之38倍。

表1、臺中市政府與臺北市政府建物工安檢查人員編制及相關統計分析表

項次	類別	臺中市	臺北市	備註
1	人口數(萬人)	269	268	
2	面積(平方公里)	2,215	272	8 倍
3	執行建築物公共安全業務人員	正式 8 人，約僱 9 人， 共計 17 人	正式 62 人，約僱 19 人共計 81 人	
4	平均每人所管轄面積(平方公里)	130.3	3.4	38 倍

4.2 執行建築物公共安全稽查SWOT分析

臺中市政府目前執行建築物公共安全稽查之SWOT分析如表2所示。

表2、SWOT分析表

	優勢 (Strength)	弱勢 (Weakness)
	1.內部長官支持加強建築公共安全檢查。 2.內部各事業目的主管機關對行業別及營業項目有共識。 3.各目的事業權責劃分明確。	1.稽查之人力明顯不足，未能進行全面及深入各行業檢查。 2.現有制度對合併升格後體制明顯需要改變。 3.公共安全之重要性宣導不足。 4.相關經費補助不足
外部環境	機會 (Opportunity)	威脅 (Threat)
	1.社會各階層民眾支持、民氣可用。 2.消費者對於建築物的公共安全警覺意識逐漸提升。	1.房價過高，致使營業空間不足，迫使業者遷入住宅區違規營業。 2.違規戶找民意代表關說。 3.違規用戶多數有黑道背景。

4.3 執行建築物公共安全所採行之機制

主要分為主動與被動兩方面，主動方面有清查、管控、防止等三方面，如圖2所示。

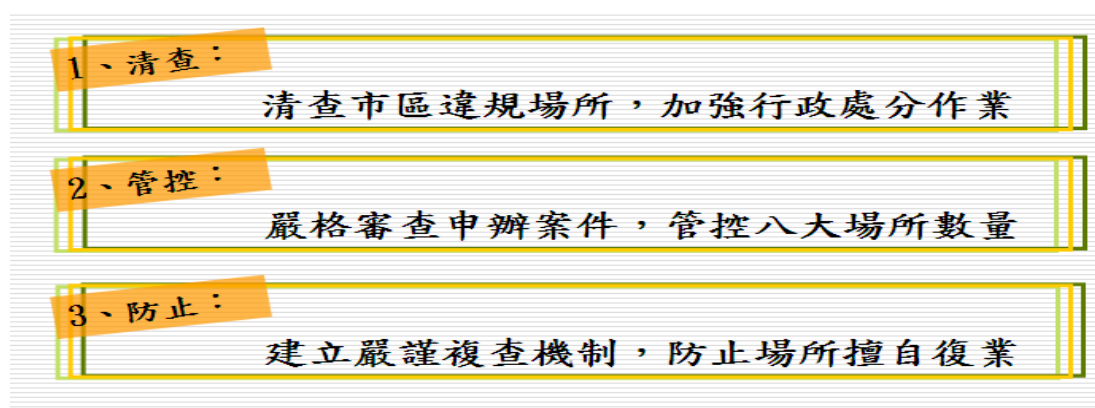


圖2、執行建築物公共安全所採行之機制圖

1、主動方面分述如下：

(1) 清查：

a. 連續處以行政罰鍰：

臺中市都市發展局指派專責人力配合各目的事業主管機關，確實依照「維護公共安全方案營建管理部分」之第一、第二順序場所進行稽查，對於公共安全檢查不合格場所均依規定予以行政罰鍰處分，甚至勒令停止使用。

b. 強制斷水斷電並拆除室內裝修

為有效遏止重大違規場所繼續營業，凡經臺中市政府各目的事業單位邀集商業主管機關、消防主管機關、警察機關、環保機關、建築主管機關等相關單位現場勘查評分，評分結果達一定程度以上者，由目的事業主管機關簽奉核准後，再由臺中市政府都市發展局執行停止建築物供水、供電或強制拆除作業。

c. 特殊專案辦理

對於特殊之案件之處理，臺中市政府都市發展局也以專案專人負責之方式加強辦理，以內政部營建署交辦之妨害風化場所列管案件為例，臺中市政府都市發展局以每月密集稽查之方式辦理，迫使違規場所歇業，遏止其繼續生存。

(2) 管控：

a. 嚴格審查建築物恢復使用案件

遭臺中市政府都市發展局執行斷水斷電或拆除之場所，如欲重新接水接電恢復正常使用，則需至臺中市政府都市發展局辦理恢復使用手續。

b. 嚴格審查新建及變更使用執照案件

依都市計畫使用分區之規定，商業區得作為八大行業使用，然在臺中市政府各單位極力掃除特種行業違規場所之同時，自然不易增加該種行業之數量。

(3) 防止：

為避免經臺中市都市發展局強制斷水斷電或拆除之場所再度死灰復燃，臺中市政府各單位已建立完整之複查機制，主要分為二部分[4-6]：

a. 針對斷水斷電仍私自恢復營業之商家執行作業流程：

制定「臺中市政府針對斷水斷電仍私自恢復營業之商家執行作業流程」，依本作業流程辦理，藉此作業流程之執行，展現臺中市政府徹底杜絕不法之決心。另為有效立即執行斷水斷電商號私接水電營業之再斷水電措施，由臺中市政府都發局召集經濟發展局、消防局、警察局等成立「斷水電快速打擊小組」，如警察局執行臨檢勤務及消防局執行消防安檢獲斷水斷電商號私接水電營業者，立即通知市府都發局召集「斷水電快速打擊小組」馳赴違規營業之業者，再執行斷水電措施。

b. 每季複查已恢復使用之建築物：

對於已辦理完成恢復使用之建築物，除依照「臺中市政府針對斷水斷電仍私自恢復營業之商家執行作業流程」追蹤列管外，對該類場所應每季複查一次並持續列管一年。

2、被動方面分述如下：

臺中市政府都市發展局所採行之機制主要有二，以公安申報及抽（複）查作為主要策略，分述如下：

(1) 建築物公共安全檢查簽證及申報制度

建立專業檢查人制度，規定建築物所有權人、使用人應委託民間專業技

師辦理建築物公共安全檢查申報制度，以落實「行政」與「技術」分立原則。為加速推動建築物公共安全檢查簽證及申報制度，已制定作業執行流程，除陸續建立各類組應辦理建築物公共安全檢查簽證申報營業場所清冊外，並通知建築物所有權人、使用人於期限內委託專業人員辦理建築物公共安全檢查及向臺中市政府都市發展局使用管理科申報，然於申報期限截止後逾期未辦理申報作業之營業場所，則依規定處以行政罰鍰並限期補辦手續，以促使各類組應申報場所於期限內完成申報，提高申報率，自主性地維護建築物公共安全。

(2) 建築物公共安全檢查簽證抽（複）查作業

為落實及加速推動建築物公共安全檢查簽證申報制度，已制定「臺中市建築物公共安全檢查申報案件複查執行要點」並制定流程，藉由複查機制落實由專業人員確實依相關法令規定檢查並簽證負責，以建立完整之自主性檢查制度。抽查已完成申報之場所，經抽查不合格規定之場所除依建築法規定期限其改善外，並針對專業檢查人簽證不實部分追究責任，藉此落實建築物公共安全係由政府、專業人員、所有權人及使用人共同維護之政策，提昇建築物之公共安全。

5.4 執行建築物公共安全之分工管理模式與改善對策

5.4.1 分工管理模式

臺中市政府組成聯合稽查小組辦理建築物公共安全檢查，由各目的事業主管機關認定營業行為後，將聯檢表等相關資料以公文方式寄送相關權責單位（如消防局、都發局等）處理。各機關於收受公文及其附件後，再行檢視是否違反各權管法令並本權責辦理後續裁處作業。經查獲違反消防法、商業登記法、社會秩序維護法、建築法及目的事業主管法令等相關規定，由各相關主管機關依法予以罰鍰、命令停業或勒令停止使用等處分，其稽查作業分工如表3所示。

表3、臺中市政府聯合稽查小組單位權責表

機關	權責
各目的事業主管機關	1. 確認營業地點及負責人 2. 確認實際經營範圍及項目 3. 主管法規
都市發展局	1. 建築物使用及構造設備 2. 建築物公共安全申報 3. 違章建築及廣告物
消防局	1. 消防構造及設備 2. 消防檢修申報
衛生局	1. 衛生設備及檢查報告
警察局	1. 稽查人員之安全維護

5.4.2 改善對策

檢視臺中市現行聯合稽查及建築物公共安全運作模式，相關作業可改進方式如下：

1、確認各目的事業主管機關：

參考「建築物使用類及變更使用辦法」各類組使用項目，建立各類營業場所主政之各目的事業主管單位。

2、達成目標方式：

為達成建築物使用安全及管理，有效管理及建構機制，可建立建築物公共安全三級品管制度，以整合並確立分權分工制度。

(1)第一級品管階段：

優先建立各目的事業主管機關轄管營業項目行業別管理、輔導及查處順序：

- a. 由目的事業主管機關自行先行查察非法營業或建物營業項目登記或立案許可是否與實際營業項目符合案件，如涉及違規營業使用，依行業別列冊管理、輔導及稽查處分。目前因都市型態的轉變及民眾對於維護環境品質意識的崛起，造成為違使用分區管制或建築使用案件業務逐年倍增，而「行政罰法」自95年2月5日施行後，因都市計畫法及建築法之罰則最重，使違規行為涉及各目的事業主管機關之權責法令案件均交辦臺中市政府都市發展局查處，造成「都市計畫法」與「建築法」是萬能的假象，各目的事業主管機關法令則形同虛設。
- b. 為使臺中市政府各機關能權責分工，不應單以行政罰法從重處罰為理由，將所有管制種類態樣僅由單一機關處理，故其罰則運用與主政權責機關取締之優先性，應尋求合理可行的執行方式，由目的事業主管機關自行稽查先行認定查處，優先以該目的事業主管法規查處與輔導（如自訂管理條例），以求輔導與管理並重，達到一級管理初步成效。

(2)第二級品管階段：

建構臺中市建築物辦理公共安全检查簽證及申報與臺中市政府複查之稽核制度經目的事業主管機關列冊提報者，必須委託專業機構或專業檢查人員檢查簽證及申報，由臺中市都市發展局依規定定期列管、追蹤、查核及複查，達到二級管理延續成效。

(3)第三級品管階段：

建立統籌指揮、監督單位以分區執行辦理動態安全檢查由臺中市政府研考或政風單位組成統籌指揮單位，定期由目的事業主管機關所提供非法營業或認定公共危險指標高等場所，邀目的事業主管機關、都市發展局、消防局、衛生局或環保局辦理動態安全排檢稽查。礙於台中市轄區幅員遼闊，可將動態安全檢查稽查制度下放各區公所、轄區消防、轄區警察單位組成直接同時辦理，達到三級管理最大成效。

5.4.3 其他配套措施

1、管理面

(1) 實施公共場所強制防火建材制度

明定各類公共場所各類裝潢應採用防火之建築材料，一旦發生火災事件，可以降低損失和風險。

(2) 強化稽查人力

臺中市之建築物公共安全檢查人力明顯失調，不僅第一線的稽查人力不夠，面對違法業者，無法進行全面安全檢查，除修改相關法規加重處罰外，應加重相關處罰金額及刑事處罰刑度，必能強化稽查工作。

(3) 改進稽查項目

稽查項目跟不上時代，隨著營業花樣百出，稽查項目已經跟不上時代腳步，政府應該緊盯業者動態，修改稽查內容。

2、法制面

(1) 建制完備法制，並嚴懲不法業者及擬訂檢舉獎勵

鑑於不肖業者為降低成本，採用低品質建築材料，並提供危險的明火表演。究其原因，乃現行法制不完備，應統合相關法規，使不肖業者無隙可乘。

(2) 制定消費者快速求償簡易訴訟機制及提高公共意外責任保險額度

使受害民眾能快速依法提起損害賠償訴訟獲得救濟。

(3) 檢討公共意外責任保險政策

比照汽車強制責任險精神，就公共意外責任保險之保險額度、範圍、理賠責任、程序進行全面檢討，使意外發生時，受害民眾能快速獲得理賠，避免家中經濟陷入困頓。

3、社會面

(1) 檢舉非法營業場所

多年來業者輕忽公共安全，以追求利益為主，甚至違法營業。在有限的稽查人力下，應建立檢舉制度，鼓勵社區民眾舉發非法營業場所，有效達到查緝效果。

(2) 由政府推動建築安全認證標章，並宣傳與民眾知悉，以鼓勵重視公安之合法業者。

六、結論與建議

6.1 結論

1、臺中市政府目前執行構面目前遭遇之問題：1.宣傳不足2.城鄉差距3.稽查人力不足等三方面。

3、建構三級品管制度，提昇消費場所使用安全，增進消費者消費安心，並藉由民間專業人士檢視各場所之安全性，由專業檢查人員簽證負責，以技術與行政分立方式辦理，彌補建管人力不足，並以聯合稽查為輔助。

6.2 建議

- 1、建議建立政府（各目事業主管機關）與業者織溝通平台，取得經營場所互動及共識，降低違規事件發生。
- 2、建構透明資訊，以公正、公平、輔導、管理協助角色，提供業者經營有特色消費者場所。

七、參考文獻

- 1.曾聖，「高層建築防火避難安全評估準則手冊」，中華大學建築研究所碩士論文，2006。
- 2.內政部營建署，「建築法規彙編」，營建雜誌社，2009。
- 3.王樹青、王春木，「建築物公共安全標準及檢查簽證申報（含建築物使用變更及室內裝修規定）」，黃氏出版社，2009。
- 4.臺中市政府都市發展局，加強臺中市建築公共安全檢查作業專題報告。
- 5.李俊宏、王榮彬等 8 人，「落實建築公共安全管理—以臺中市為例」，地方行政研習中心地方機關基層主管儲訓第 10 期專案主題報告，2013。
- 6.臺中市政府都市發展局，臺中市落實建築物公共安全檢查申報執行專案報告。