

議題研析

一、題目：爛尾樓公共安全問題之法制探討

二、議題所涉法規

建築法、公寓大廈管理條例、都市更新條例

三、背景說明（緣起）

報載，臺中市1棟6層樓之建物（以下簡稱系爭建物）於凌晨驚傳5、6樓坍塌呈 V 字型，塌陷部分下方共疏散13戶、35人，幸無人傷亡，因仍有塌陷風險，4樓以下區域暫無危險，先開放住戶入內取回必要物品；5、6樓坍塌部分，可能會有掉落物的風險；該大樓產權混亂，該市政府擬向起造人（建商）、建物所有權人與建物使用人釐清相關權責，確定裁罰對象究責¹；並建請中央盡速檢討修法，以利各縣市可依法處理²。

四、問題爭點

系爭建物為屋齡40餘年的鋼筋混凝土結構連棟建築，4樓以上樓梯已封閉，建物結構龜裂滲水且年久失修，危及居住安全。然如此明顯的「爛尾樓」，竟從未被列管，形同幽靈建築，成為居住安全死角，且住戶明知樓體危險，仍冒風險不願通報，也映照臺灣的居住正義悲歌。因爛尾樓的產權複雜，最後變成無人負責的窘境³，我國目前對爛尾樓幾無管理，若非地

¹ 陳敬丰、黑中亮、趙容萱，台中清水48年爛尾樓塌 住戶摸黑逃，聯合新聞網，2025年3月23日，網址：<https://udn.com/news/story/124424/8625833>，最後瀏覽日期：2025年4月1日。

² 余采澄，爛尾樓產權負責難列管 中市府籲中央研議修法，聯合新聞網，2025年3月24日，網址：<https://udn.com/news/story/7325/8628915>，最後瀏覽日期：2025年3月24日。

³ 陳敬丰，清水坍塌大樓爛尾半世紀，住戶早知危險為何不通報？建商跑路申報只罰9000…現行

震後的紅黃單建築或公共安全檢查的危樓，屋主也不願自主鑑定，建管單位也難掌握是否為危樓，故此種「爛尾樓未爆彈」已然成為公共安全危險之一大隱憂，本文將從法制面予以探討評析。

五、探討研析

(一) 現行法對爛尾樓之規範尚待檢討

所謂「爛尾樓」通常係指未能按計劃完工，或不符合建築法標準的建築。此種建到一半的房子，有尚未完成建造，完全沒辦法入住之爛尾樓；亦有如系爭建物一樣，已依照建造執照完成，但之後又加蓋之違章建築爛尾樓，種類複雜，全國各縣市皆有相關情形，多涉及私權糾紛而無法如期完成，其涉及之現行法規分述如下：

1、尚未完成建造之爛尾樓：建築法第55條、第87條規定

關於蓋到一半完全無法入住、未符合建造執照之爛尾樓，如新北市被稱為「閃電屋」之建築物，因原開發單位財務問題導致工程停擺20多年，成為「爛尾樓」，閃電屋於1997年取得建築執照，施工至8層樓結構體後，因建商財務問題停工，土地於2006年遭法院拍賣移轉，直到2021年該建物始拆除⁴。此種尚未完成建造之爛尾樓，屬「工程中止或廢止」之情形，按建築法第55條第1項第4款規定⁵，應即申報地方主管機關備案，違者依同法第87條第5款規定⁶，得處以新臺幣（下同）9,000元以

制度能補破網？，今周刊，2025年3月23日，網址：<https://www.businesstoday.com.tw/article/category/183027/post/202503230003/>，最後瀏覽日期：2025年4月1日。

⁴ 賴筱桐，新北列管閒置建物 林口「閃電屋」拆除，自由時報，2021年9月28日，網址：<https://news.ltn.com.tw/news/life/paper/1475319>，最後瀏覽日期：2025年4月7日。

⁵ 建築法第55條第1項第4款規定：「起造人領得建造執照或雜項執照後，如有左列各款情事之一者，應即申報該管主管建築機關備案：……四、工程中止或廢止。」

⁶ 建築法第87條第5款規定：「有下列情形之一者，處起造人、承造人或監造人新臺幣九千元以下罰鍰，並勒令補辦手續；必要時，並得勒令停工。……五、變更起造人、承造人、監造人或工程中止或廢止未依第五十五條第一項規定，申請備案者。」

下罰鍰。然建案每戶開價都高達上千萬甚至上億元，處以9,000元罰鍰根本無法達到嚇阻效果，此申報規定有如虛設。

2、違章建築之爛尾樓：建築法第77條、第91條規定

系爭建物依當地里長表示，當初地主與建商合建時有糾紛，建商後因資金不足跑路，5、6樓只拆掉板模，連門窗都沒有，僅1到4樓有出租，系爭建物之使用執照僅到4樓，5、6樓係建商增建，未發給使用執照，由於5、6樓未蓋完，該建物形成違章建築之爛尾樓。因系爭建物5、6樓屬違章建築，違反建築法第25條第1項規定⁷，得依違章建築處理辦法予以拆除。又其已崩塌，已有公共安全（以下簡稱公安）上之潛在危險，依建築法第81條規定⁸，市府亦得逕予拆除。

此種部分取得建造執照卻另外加蓋而未完成之違章建築爛尾樓，依現行關於建築物公安之相關規定為建築法第77條規定，違反者依同法第91條規定⁹裁處。雖建築法第77條第1項規定¹⁰要求所有權人、使用人應維護建築物合法使用與其構造及設備安全，然並非每個所有權人、使用人均會維護之，而同條第2項規定¹¹地方主管機關對於建築物僅係「得」隨時派員檢查其有關公安與公共衛生之構造與設備，並無強制性；至於建築

⁷ 建築法第25條第1項規定：「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。」

⁸ 建築法第81條第1項規定：「直轄市、縣（市）（局）主管建築機關對傾頹或朽壞而有危害公共安全之建築物，應通知所有人或占有人停止使用，並限期命所有人拆除；逾期未拆者，得強制拆除之。」

⁹ 建築法第91條第2款至第4款規定：「有左列情形之一者，處建築物所有權人、使用人、機械遊樂設施之經營者新臺幣6萬元以上30萬元以下罰鍰，並限期改善或補辦手續，屆期仍未改善或補辦手續而繼續使用者，得連續處罰，並限期停止其使用。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……二、未依第77條第1項規定維護建築物合法使用與其構造及設備安全者。三、規避、妨礙或拒絕依第77條第2項或第4項之檢查、複查或抽查者。四、未依第77條第3項、第4項規定辦理建築物公共安全檢查簽證或申報者。……。」

¹⁰ 建築法第77條第1項規定：「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安全。」

¹¹ 建築法第77條第2項規定：「直轄市、縣（市）（局）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。」

物公安申報制度，依同條第3項規定¹²，非供公眾使用者，亦無申報義務。此種情形下，除非有人通報，否則很難確認該建物是否屬具公安危險之建物。

事實上，系爭建物4年前就發生過樓頂女兒牆墜落意外，部分住戶因此使用鋼板加固梁柱，增加支撐力，並有加裝遮雨棚，顯見住戶或所有權人並非不知該建物具有公安危險，然其仍繼續居住也不願通報之原因，係因居民多為低收入戶，以每月4、5千元的低價承租，若通報危樓被迫搬離，恐將陷於無力負擔下一個租屋處的窘境¹³，此種居住不正義使系爭建物因而變成「爛尾樓未爆彈」。

3、小結

上開法規無強制力、罰鍰效果有限，形同虛設，加上居住不正義，居民甘冒風險繼續居住而不願通報，此種現象遍佈全臺，地方主管機關通常要等到爛尾樓發生公安危險之情形如系爭建物倒塌才知悉，屆時萬一有民眾傷亡，恐為時已晚。

(二) 針對尚未完成建造之爛尾樓，建議研議修正建築法仿照都市更新條例增訂地方主管機關具有財產處分權之規定

關於尚未完成建造之爛尾樓，建築法第55條、第87條規定之申報義務效益不大，尚需各地方主管機關實質監控其完工期限，依現行建築法規定，地方主管機關無法發給使用執照。而此種爛尾樓之主要問題在於其涉及私權糾紛或司法爭訟，通常是建商資金不足、破產跑路致工程停擺，後來土地和建物被法拍，但產權複雜、整合困難，無法取得全數所有權人同意拆

¹² 建築法第77條第3項規定：「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。非供公眾使用之建築物，經內政部認有必要時亦同。」

¹³ 陳敬丰，冷眼集／爛尾樓僅罰9千 不痛不癢…「幽靈建築」淪居住正義悲歌，聯合新聞網，2025年3月23日，網址：<https://udn.com/news/story/124424/8625823>，最後瀏覽日期：2025年4月1日。

除，使得地方主管機關縱使明知有此爛尾樓，然基於憲法保護個人財產權，仍無法有效要求速補辦法定程序或要求由起造人、所有權人及使用人改善¹⁴。因此部分地方主管機關建請中央評估修正建築法¹⁵，比照都市更新條例第37條第1項第1款規定¹⁶，經一定比率之私有土地與私有合法建築物所有權人數及所有權面積之同意，即可交由地方主管機關代為處分財產權，鼓勵民眾將懸而未決之爛尾樓產權問題交由地方主管機關處理，避免爛尾樓成為長期公安問題釀災。此種透過法制上明確增訂地方主管機關具有財產處分權之效果，俾利解決現行之困境。

(三) 針對違章建築之爛尾樓之法制建議

1、建議研議修正建築法以強化公安申報強制力

現行建築法第77條第2項對於非供公眾使用之建築物並未如第3項供公眾使用之建築物為「應」公安申報，然如上述，基於居住不正義等情，居民未必願意主動申報，為避免發生地方主管機關不知如系爭建物之違章建築爛尾樓，建議一般住家亦「應」辦理公安申報，且地方主管機關應辦理公安申報檢查。如有人手不足之情形，至少針對30年以上成屋等優先安排檢查，減少發生如系爭建物已達半世紀之久且具高度公安危險之建築物而地方主管機關卻渾然不知之情形。

¹⁴余采滢，同註2。

¹⁵臺中市政府都市發展局，爛尾樓多涉私權糾紛、司法爭訟難有效列管 中市都發局籲請中央研議修法，臺中市政府網站，2025年3月24日，網址：<https://www.taichung.gov.tw/2942797/post>，最後瀏覽日期：2025年3月24日。

¹⁶都市更新條例第37條第1項第1款規定：「實施者擬訂或變更都市更新事業計畫報核時，應經一定比率之私有土地與私有合法建築物所有權人數及所有權面積之同意；其同意比率依下列規定計算。但私有土地及私有合法建築物所有權面積均超過十分之九同意者，其所有權人數不予計算：一、依第十二條規定經公開評選委託都市更新事業機構辦理者：應經更新單元內私有土地及私有合法建築物所有權人均超過二分之一，且其所有土地總面積及合法建築物總樓地板面積均超過二分之一之同意。但公有土地面積超過更新單元面積二分之一者，免取得私有土地及私有合法建築物之同意。實施者應保障私有土地及私有合法建築物所有權人權利變換後之權利價值，不得低於都市更新相關法規之規定。」

2、建議研議修正公寓大廈管理條例以辦理公安檢查

又公寓大廈之公共安全檢查，依公寓大廈管理條例第36條第12款規定，為管理委員會之職務，如無正當理由未執行，依同條例第48條規定，僅處以1,000元以上5,000元以下罰鍰，然此為全體區分所有權人一起負擔，相比申報可能失去住所而言，此罰鍰對居住不正義之居民而言效果有限。建議研議修法針對未依法申報達3次以上之公寓大廈，由地方主管機關強制辦理公安檢查；如仍拒絕公安檢查者，建議得參照建築法第91條第1項第8款規定，處區分所有權人6萬元以上30萬元以下罰鍰，並限期改善或補辦手續，屆期仍未改善或補辦手續而繼續使用者，得連續處罰，必要時，並可停止供水供電，以達執行之效果。

3、建議研議公寓大廈管理條例增訂財產權處分之規定

本案系爭建物5、6樓之違章建築部分經拆除後，1至4樓如仍有嚴重毀損、傾頹或朽壞，具危害公共安全之虞者，如需重建可依照公寓大廈管理條例第13條關於重建之規定¹⁷。然如無法達成重建共識而仍需拆除之財產權處分，建議研議除依第13條規定辦理重建外，可研議增訂關於財產權之處分，均不需經全體區分所有權人及基地所有權人、地上權人或典權人之同意，而係以經由區分所有權人會議¹⁸決定之¹⁹。且如有區分所有權人不同意決議又不出讓區分所有權或同意後不依決議履行其

¹⁷ 公寓大廈管理條例第13條規定：「公寓大廈之重建，應經全體區分所有權人及基地所有權人、地上權人或典權人之同意。但有下列情形之一者，不在此限：一、配合都市更新計畫而實施重建者。二、嚴重毀損、傾頹或朽壞，有危害公共安全之虞者。三、因地震、水災、風災、火災或其他重大事變，肇致危害公共安全者。」

¹⁸ 公寓大廈管理條例第31條規定：「區分所有權人會議之決議，除規約另有規定外，應有區分所有權人2/3以上及其區分所有權比例合計2/3以上出席，以出席人數3/4以上及其區分所有權比例占出席人數區分所有權3/4以上之同意行之。」

¹⁹ 陳立夫，〈老舊公寓大廈重建與強制出讓不動產——臺灣高等法院112年度上字第445號判決解說〉，《月旦實務選評》，第4卷，第5期，2024年5月，頁77。

義務者，得依該條例第14條第1項規定²⁰，管理負責人或管理委員會得訴請法院命區分所有權人出讓其區分所有權及其基地所有權應有部分。

撰稿人：尤月亭

²⁰ 公寓大廈管理條例第14條第1項規定：「公寓大廈有前條第2款或第3款所定情形之一，經區分所有權人會議決議重建時，區分所有權人不同意決議又不出讓區分所有權或同意後不依決議履行其義務者，管理負責人或管理委員會得訴請法院命區分所有權人出讓其區分所有權及其基地所有權應有部分。」