

高雄市鹽埕區城中城火災事件之 行政調查報告



【1014 城中城火災行政調查小組】

共同召集人：周元培 律師
林欽榮 副市長

委員：陳火炎、吳貫遠、
蔡匡忠、鄭純茂、
陳奎宏、楊傑焜、
張鈺光、王世芳、
林合勝

中 華 民 國 1 1 0 年 1 0 月 2 9 日

高雄市鹽埕區城中城火災事件之 行政調查報告

業經 1014 城中城火災行政調查小組審議通過

共同召集人：周元培

林欽榮

委員：陳火英

蔡正雄

陳奎宏

張鈺芝

林合瑞

吳貴遠

鄭能男

楊錦煥

王世芳

中 華 民 國 110 年 10 月 29 日

目 錄

壹、調查前言	1
一、城中城之歷史脈絡	1
二、成立獨立行政調查小組，釐清事件之責任歸屬	2
三、三大調查面向	3
四、三階段調查方式	3
貳、災前行政作為之檢討	5
一、消防安全設備之檢修申報部分	5
二、場所列管之消防檢查及複查部分	9
三、建築物公共安全申報及檢查部分	14
四、辦公室使用變更住宅使用部分	19
五、城中城大樓擅設柵門部分	21
六、輔導成立管理委員會及準管理權人部分	22
七、都市更新及危老重建部分	26
參、救災過程	31
一、救災概述	31
二、搶救過程	32
三、小結	41
肆、災後策進作為	43

一、消防局部分	43
二、工務局部分	44
三、都發局部分	47
伍、責任分析與行政責任	50
一、致災原因	50
二、法令制度面之欠缺	57
三、行政執行面之缺失	60
四、處理建議	63

高雄市鹽埕區城中城火災事件之行政調查報告

壹、調查前言

一、城中城之歷史脈絡

- (一)城中城位於愛河右岸之府北路上，日治時期稱為「北野町」，早期鹽埕區商業活動興盛，但民國 50 年 60 年間，高雄重工業區往南、東北兩方向擴展，市區也快速外擴，鹽埕區由於地狹人稠，居住人口先外移。又隨著愛河左岸之人口快速增加，商業重心也隨之東移。民國 64 年大統百貨開幕後，高雄商圈已出現移轉趨勢，民國 75 年大新百貨縮減規模轉型為生鮮超市，民國 76 年鹽埕區遠東百貨搬到三多圓環，民國 78 年鹽埕地下街燒毀，直到民國 81 年市府從鹽埕遷往今四維行政中心，民國 80 年後鹽埕可謂繁華落盡，進入十多年的黯淡期。
- (二)70 年 10 月 25 日開幕之城中城，4 樓以下取名「全統百貨」，經營模式偏向專櫃出租，且 1 至 3 樓的商場，在規模、招商方面都無法和當時主流百貨相比，僅 3 年不到就走入歷史，之後店家分割出租。民國 79 年 2、3 樓成為城中城證券，從百貨商場變成一般的住商混合大樓，而樓上的國宮大戲院也在民國 84 年歇業。自民國 91 年後，商業部分就沒有再使用，致商業樓層逐漸荒廢破敗，由於居住品質劣化，房價、租金大幅降低，有能力的自住者早已搬走，剩下大部分多為弱勢族群。
- (三)另因城中城大樓係於民國 70 年間取得使用執照，使用執照登記 208 戶，屬公寓大廈管理條例施行前已存在之公寓大廈，其並未曾依法成立報備管理委員會或推舉管理權人。又依據地政局調查資料顯示，城中城大樓之土

地所有權人 117 人、建物所有權人 377 人，而地主內含有 11 位有土地無建物之所有權人，產權甚為紛雜，而現有住戶又多非區分所有權人，造成城中城大樓多數公共設施疏於維護管理，而有老舊破損功能尚失或減損等現象。

二、借重建築、消防及法律等三大領域專家學者，成立獨立行政調查小組，完整釐清事件之責任歸屬

(一)110 年 10 月 14 日凌晨 2 時 54 分發生在本市鹽埕區府北路 31 號「城中城」大樓的建築物火災，造成至少 46 人死亡、41 人受傷，震驚全台，而針對城中城火災事件，市府決定成立獨立行政調查小組，以府外委員為主要組成成員，成立調查小組的任務目的，在釐清事件的責任歸屬，並追究相關行政責任，以避免相類案件再次發生。

(二)行政調查小組之成員人數為 11 名，共同召集人為林欽榮副市長及周元培律師；消防領域委員有中央警察大學消防系兼任教授陳火炎、系主任兼所長吳貫遠及國立高雄科技大學環境與安全衛生工程系教授蔡匡忠；建築安全領域委員分別是高雄市建築師公會顧問鄭純茂、公會理事長陳奎宏及公會法規會主委楊傑焜；法律領域委員有國立高雄大學法律系助理教授張鈺光及高雄市政府法制局局長王世芳；政風委員為高雄市政府政風處處長林合勝。外部成員之人數比例達到 8 名，府內委員法制局局長及政風處處長將以協助行政調查為主，以確保本行政調查結果之專業、公正及客觀性，並將其調查結果公開周知，且做為釐清行政責任以及提供市府進行後續檢討改進機制以及強化行政管理之依據。

三、三大調查面向

調查小組的任務，在求完整釐清事件之責任歸屬，並追究相關行政責任，以避免相類案件再次發生，故調查將涵蓋三大面向，分別包括災前執法及行政管理有無疏漏輕忽或不夠積極之處、救災行為有無處置不當、災後現行法令周全性之檢討及策進作為。

四、三階段調查方式

調查小組之調查方式，總共分三個階段，說明如下：

- (一)第一階段：分為 3 個場次(10 月 18 日、19 日、20 日)，由市府相關機關說明與委員詢問以及委請兩位委員到現場勘查並提出簡報，以了解事件之經過原因。
- (二)第二階段：亦分為 3 個場次(10 月 24 日、25 日、26 日)，係延續第一階段調查，讓市府相關局處進行最後一次補充說明，來總結第一階段機關調查。第二場次、第三場次則係分別針對案關人員之個別約詢，其中一併通知在地里長及自救會總幹事來協助釐清事實，以完整呈現事件的經過跟原因。
- (三)第三階段：該階段(10 月 28 日)則係由委員相互討論、研析以釐清本次事件的成因及檢討，進而完成本獨立調查報告。

高雄市1014 城中城火災事件 行政調查約談及通知與會名單

出席時間	10/25(一)19:30(每人 15 分鐘)	
出席地點	市府 3 樓府二會議室	
通知與會人員	機關	職稱/姓名
1	事件所在地里長	鹽埕區府北里里長林○富
2	城中城社區管理人	自救會總幹事李○明
約談人員	機關	主管業務/姓名/任職期間
1	消防局	督導第 2 大隊

		現任副局長王○展 108/06/17 迄今
2	消防局	前任第 2 大隊大隊長陳○桐 105/04/25~110/03/09 (現任消防局專門委員)
3	消防局	承辦主管第 2 大隊大隊長高○宗 鼓山分隊小隊長陳○華 專檢小組小隊長許○
4	消防局	承辦人第 2 大隊 鼓山分隊隊員陳○銘、專檢小組隊員劉○杰
出席時間	10/26(二)19:00(每人 15 分鐘)	
出席地點	衛生局 4 樓會議室	
約談人員	機關	主管業務/姓名/任職期間
1	工務局	督導建管處 現任副局長黃○慶 108/12/12 迄今
2	建管處	前任建管處處長江○昌 107/05/12~110/09/08 (現任觀光局副局長)
3	建管處	承辦課長林○良
4	建管處	承辦人課員楊○偉
5	都發局	住宅發展處處長翁○建
6	都發局	都市更新科承辦人科員施○成

貳、災前行政作為之檢討

一、消防安全設備之檢修申報部分

(一) 消防局說明

1. 依據消防法第 9 條規定，管理權人有義務及責任定期委託消防設備師（士）辦理消防設備檢修申報。
2. 依據內政部消防署 96 年 7 月 16 日消署預字第 0960500439 號函釋準則，消防安全設備共有部分未依規定設置或維護時，依公寓大廈管理條例第 36 條、第 3 條及第 10 條第 2 項規定係由管理委員會、管理負責人為管理權人；未授權，則各區分所有權人均為管理權人。
3. 至於未設有管理委員會之大樓，其設置及維護消防安全設備之責任應由各區分所有權人負擔，依內政部消防署 103 年 12 月 30 日消署預字第 1031118575 號函釋，對於未成立管理委員會之集合住宅如逾期申報消防安全設備，得比照已成立管理委員會之集合住宅，就受限期改善之數區分所有權人為 1 個逾期不改善之罰鍰處分。在區分所有權人共處 1 筆罰鍰下，礙於罰鍰繳納無法個別區分，在區分所有權人散處各地之情形，若無人號召有效整合，亦或有心號召但無法知悉其他人去向。實務上，部分大樓現有住戶大部分均非區分所有權人，其中更有產權不明、糾紛、所有權人行蹤不明等情形，造成後續消防安全設備檢修申報、檢查，及後續舉發裁處之困難。
4. 消防局表示，城中城大樓第 1 樓至第 6 樓商業空間係長期處於歇業未使用狀態，有關停歇業場所是否需檢修申報，法令未明定要求應辦理檢修申報，至於本大樓

7 至 11 樓作為集合住宅使用，屬供公共眾使用建築物範圍，依法須辦理消防安全設備檢修申報。

5. 案據消防局彙整災前火災預防行政作為，消防局於 100 年 7 月 12 日以高市消防二大字第 10029358000 號函通知工務局促請成立管理委員會，經工務局於 100 年 7 月 26 日以高市工務建字第 1000049346 號函請該（100）年度輔導廠商「磐石公寓大廈管理維護有限公司」協助輔導，並副知消防局，惟城中城大樓未輔導成功。消防局鼓山分隊復於 101 年 3 月 29 日前往檢查，發現 12 樓安全門上鎖及私設門禁，於 101 年 4 月 5 日以高市消防二大字第 10131422000 號函檢送「高雄市政府協助查報通知單（101 年 3 月 30 日 101 消防預甲字第 013 號）」通知工務局。
6. 承前，依據消防局提供資料，消防局持續於 101 年 7 月 26 日、103 年 7 月 31 日、105 年 11 月 14 日及 107 年 7 月 24 日陸續於府北里社區治安會議、居家訪視等辦理防火及住警器宣導。消防局再於 107 年 9 月 18 日透過地政資訊系統，查閱區分所有權人資料，發現該系統調閱之清冊資料缺乏聯絡方式、部分公司已廢止，實際居住與清冊不符，造成後續處理之困難。
7. 消防局於 108 年 12 月 6 日、109 年 12 月 15 日皆到現場張貼檢查通知單。該局復於 110 年 5 月 11 日聯繫「城中城自救委員會」總幹事李○明，請李○明至消防局鼓山分隊，該分隊開立行政指導單，行政指導單內容略為：「貴場所應依消防法第 9 條第 1 項辦理 110 年度全年度檢修申報，並於 110 年 9 月 30 日前完成檢修申報，逾期未完成檢修申報者，將依消防法第 38 條規定，

處管理權人新臺幣 1 萬元以上 5 萬元以下罰鍰。」。惟李○明表示僅有幫忙收取大樓事務費用且非住戶，無法代表簽收而拒簽該行政指導單。鼓山分隊亦針對所見「1-2 樓安全梯擅設柵門（建築技術規則建築設計施工編第 76、97 條）」之事項，於 110 年 6 月 3 日以高市府消預字第 11032870300 號函檢送「高雄市政府協助查報通知單(110 府消預甲第 2009 號)」通知工務局。

【工務局答覆說明：工務局於接到消防局來函後，依照公寓大廈管理條例第 16 條第 5 項之精神，於 110 年 7 月 19 日以高市工務建字第 11036801600 號函請該大樓管理室協助處理，據大樓總幹事李○明表示有收到該函文，且 2 到 3 樓妨礙通行之門扇已處理完畢，1 樓柵門尚未改善完成即發生火災，該柵門係為該大樓 1 樓管理室前出入門禁管制之門扇，係供住戶出入使用。】

8. 另有關本未辦理消防檢修申報之社區大樓，消防局於大樓公布欄或明顯處所張貼宣導單，促請辦理消防安全設備檢修申報。該局亦會函文工務局要求輔導成立管委會或推選管理負責人，以城中城大樓為例，於 100 年 7 月 12 日已函文通知工務局。另亦查調各區分所有權人資料開立限期改善通知單或舉發。消防局於 100 年至 110 年期間，計輔導 253 棟依法辦理消防安全設備檢修申報（成立管理委員會）。

（二）調查小組委員意見及答詢擇錄（全文詳逐字稿）

編號	擇錄委員意見	消防局答覆要旨
1	有關消防安全設備檢修申報之規定，因消防安全設備檢修申報之規定 108 年已改成逕行處	經查城中城大樓地下 1 樓至 6 樓，12 樓商業營運空間約於 91 年歇業迄今，依據消防局「檔案分類及保存年限區分表」，消防安全檢查紀錄表保存年限為 10 年，本案 100 年以前之安檢資料

編號	擇錄委員意見	消防局答覆要旨
	罰，是否有有裁罰資料，或通知建築物所有權人的紀錄？	均已銷毀。 消防局留有 110 年 5 月 11 日開立行政指導單之紀錄，當日係鼓山分隊主動與大樓自稱自救會總幹事李○明先生聯繫，以行政指導單方式告知本案大樓應依消防法第 9 條第 1 項規定辦理消防安全設備檢修申報，並於 110 年 9 月 30 日前完成，惟李○明表示僅幫忙收大樓事務費用，以無權簽收為由拒簽。
2	未被納入消防局管理系統的建物、危險性高的建物，相關的精進作為請納入報告內容。	消防局精進作為初步規劃如下： 一、針對高火災風險複合住宅大樓內之閒置營業空間，建議中央修法要求辦理消防安全設備檢修申報。 二、辦理高風險大樓現況盤點，推動具體改善措施。 三、推動專案輔導高風險場所之計畫，近期本局已擬定「6 樓以上大樓未設管委會」專案計畫，辦理清查納管。 四、結合區里，提升市民防火(災)意識。 五、推動「偵煙宅動手來」，國小家庭普及設置住警器。 六、辦理消防搶救演練，並訂定強化老舊複合式大樓火災搶救演練專案執行計畫，實施兵棋推演、車輛部署演練及召開檢討會。
3	有關管理權人樣態的規定，本案應該怎麼認定相對應負責人或共同負責的人？	依公寓大廈管理條例規定，本案大樓在未有公寓大廈管理條例第 3 條第 9 款、第 10 款規定之管理委員會組織或管理負責人情況下，以各區分所有權人為管理權人。 消防局於 110 年 10 月 20 日查訪部分住戶表示，大樓有成立類似自救會的組織，大約自 101 年起每月收取新臺

編號	擇錄委員意見	消防局答覆要旨
		幣 500 元管理費並發給住戶收據，用於清潔、電梯維修、滅火器更換等用途，並於公布欄公布明細。
4	輔導成立管委會成功的數據(253 棟)是怎麼來的？	統計自 100 年起 10 年間，消防局針對屋齡逾 20 年(領有使用執照年份為民國 90 年前者) 之 6 層以上集合住宅大樓未辦理消防安全設備檢修申報者，張貼檢查通知單、開立行政指導單、協請工務局輔導督促成立管理委員會，及透過地政局協助取得相關區分所有權人個資予以限期改善或舉發裁處等方式，促使 253 棟大樓完成消防安全設備檢修申報。
5	針對 1 樓至 6 樓要不要申報的說明，用語應該更加精準，是依法不用還是沒有規定。	有關停歇業場所是否需檢修申報，法令未明定要求應辦理檢修申報，至於本大樓 7 至 11 樓作為集合住宅使用，屬供公眾使用建築物範圍，依法須辦理消防安全設備檢修申報。

二、場所列管之消防檢查及複查部分

(一) 消防局說明

1. 依據消防法第 6 條規定得列管檢查適用部分，消防局依據內政部函頒「供公眾使用建築物之範圍」規範，針對 6 樓以上集合住宅予以列管。故城中城大樓屬應列管之場所。
2. 消防局於 108 年 12 月 6 日、109 年 12 月 15 日皆到現場張貼檢查通知單。消防局復於 110 年 5 月 11 日聯繫「城中城自救委員會」總幹事李○明，請李○明至消防局鼓山分隊會談且開立行政指導單，促請該大樓於 110 年 9 月 30 日前完成檢修申報，惟李○明拒簽該行政指導單（同前所述）。
3. 本案城中城大樓住戶設置柵門，為大樓出入口之門禁，

致消防局人員無法進入檢查，僅能於該大樓張貼通知，促請該大樓配合接受檢查，且該大樓無成立管理委員會，無適當住戶代表配合檢查，尚難逕予認定涉及消防法第 37 條第 2 項所規範「規避、妨礙或拒絕第 6 條第 2 項之檢查、複查者，處新臺幣 3000 元以上 1 萬 5000 元以下罰鍰，並按次處罰及強制執行檢查、複查。」。另據消防局表示，其他五都針對集合住宅用途，亦無運用消防法第 37 條第 2 項之案例，至多僅有再函文通知場所時，敘明消防法第 37 條第 2 項規定（新北市、桃園市、臺中市、臺南市）。

六都集合住宅執行強制檢查之案例

六都	消防法第 37 條第 2 項使用情形
臺北市	沒有相關案例
新北市	沒有相關案例(主要係在函文通知場所時，敘明消防法第 37 條第 2 項規定)
桃園市	沒有相關案例(主要係在函文通知場所時，敘明消防法第 37 條第 2 項規定)
臺中市	沒有相關案例(主要係在消防安全檢查通知單上，敘明消防法第 37 條第 2 項規定)
臺南市	沒有相關案例(主要係在消防安全檢查通知單上，敘明消防法第 37 條第 2 項規定)
高雄市	沒有相關案例

- 針對城中城大樓設置前述門禁導致無法施檢部分，消防局鼓山分隊針對所見「1-2 樓安全梯擅設柵門（建築技術規則建築設計施工編第 76、97 條）」之事項，於 110 年 6 月 3 日以高市府消預字第 11032870300 號函檢送「高雄市政府協助查報通知單（110 府消預甲第 2009 號）」通知工務局。【工務局答覆說明：工務局於接到消防局來函後，依照公寓大廈管理條例第 16 條第 5 項之精神，於 110 年 7 月 19 日以高市工務建字第 11036801600 號函請該大樓管理室協助處理，據大樓總

幹事李○明表示有收到該函文，且 2 到 3 樓妨礙通行之門扇已處理完畢，1 樓柵門尚未改善完成即發生火災，該柵門係為該大樓 1 樓管理室前出入門禁管制之門扇，係供住戶出入使用。】

5. 消防局第二救災救護大隊專責檢查小組於 110 年 10 月 12 日再次前往城中城大樓，該大樓仍未成立管理委員會，且 1 樓管理室亦未見管理人員，前次所見安全梯前方柵門仍阻礙人員，因人員無法取得門禁磁扣，仍無法進入檢查。

(二) 調查小組委員意見及答詢擇錄（全文詳逐字稿）

編號	擇錄委員意見	消防局答覆要旨
1	未有管理委員會大樓，在舉發上的困難點請再更詳細說明目前執行的狀況，具體描述困難性。	依內政部消防署消署預字第 1031118575 號函釋：「未成立管理委員會之集合住宅如逾期申報消防安全設備，得比照已成立管理委員會之集合住宅，就受限期改善之數區分所有權人為一個逾期不改善之罰鍰處分。」依前述函釋，實務上未成立管理委員會之集合住宅如有消防違規，無法就各區分所有權人各自進行罰鍰處分。罰鍰處分因受限於前開函釋所述不宜分別裁處的規定，因難以分割處分對象，致使舉發後之裁處作業無法順利完成。 又早期地政文件，係屬手寫登記，部分產權登記人資料不齊，無身分證字號可供查詢，導致對象無法確認，相關處分文件無法送達。 有關第四次行政調查會議簡報層提到有兩棟建築有裁罰的紀錄(諾○○大廈及金○○大樓)係因該兩棟建築物已成立管理委員會在案，有明確舉發對象，與本案城中城大樓受處分對象無法釐清之狀況不同。

編號	擇錄委員意見	消防局答覆要旨
2	第四次行政調查會議簡報提到大樓有類似自救會的組織，卻提到沒有辦法進入大樓檢查，那有沒有通知自救會的紀錄？	消防局多次前往檢查未果係因大樓門禁所致，且無適當住戶代表配合檢查，遂優先以張貼檢查通知單方式辦理。 110年5月11日，係因火警(誤報)鼓山分隊到場方接觸到大樓自稱自救會總幹事李○明先生，後續主動聯繫，開立行政指導單(內容為告知場所應依消防法第9條第1項規定辦理消防安全設備檢修申報，並於110年9月30日前完成)通知該員簽收，並留有紀錄。惟李員表示僅幫忙收大樓事務費用，以無權簽收為由拒簽。
3	針對第三次行政調查會議簡報說明來看，既然不能停止使用，但有沒有處罰鍰的資料？無處罰鍰理由為何？	本市現有集合住宅因違反消防法第6條第1項，經連續處罰仍不改善者，依行政執行法第30條規定處以怠金案件計有2棟在案，分別為諾○○大廈及金○○大樓，各處以怠金9次及7次，其中金○○大樓消防安全設備缺失於110年7月已改善完畢，諾○○大廈仍連續舉發中。
4	有關未設管理委員會大樓在裁罰上的困難點是什麼，請補充說明。	彙整消防局過去未設管理委員會大樓在消防違規的處理上，在成效面、執行面、法律面臨以下4點極難處理的困境： 一、產權對象釐清耗時繁瑣 未設有管理委員會大樓，其設置及維護消防安全設備之責任應由各區分所有權人負擔，對於區分所有權人資料取得，需先透過地政系統查詢房屋所有權人資料，再透過戶政系統查詢確認其戶籍地址，始得完成清冊建置，查詢過程中若遇所有權人死亡尚未辦理繼承登記，仍待查明其繼承人始能確認其所有權，故查詢過程中先需花費大量時間及人力確認。

編號	擇錄委員意見	消防局答覆要旨
		如消防局107年透過地政系統查詢城中城大樓區分所有權人資料，發現調閱之清冊資料，部分公司廢止，實際居住與清冊並不相符，造成後續行政執行上之困難。 二、送達之行政程序不易完備 俟待各項資料已查詢完畢，寄送處分文件至各區分所有權人時會有遷移不明、查無此人或無此址等情事，以致郵件被退件無法完成送達程序，之後需再度查明相關資料，釐清確認管理權人地址或去向，或採其他送達方式，期間又需花費相當時程。 三、行政處分執行期間管理權若異動，又須重為處分，效益不彰 於開立限期改善通知單或舉發通知單期間，如遇區分所有權人因建物拍賣、買賣等因素，導致管理權異動，對新任區分所有權人其行政程序須重啟，時程再度拉長；又該管理權異動，因處被動告知，若原區分所有權人不主動告知，易導致有處分未合情事。 四、各區分所有權人無法互相聯繫，整合後續困難 對各區分所有權人裁處確定之後，依內政部消防署 103 年 12 月 30 日消署預字第 1031118575 號函釋對於未成立管理委員會之集合住宅如逾期申報消防安全設備，得比照已成立管理委員會之集合住宅，就受限期改善之數區分所有權人為一個逾期不改善之罰鍰處分。在區分所有權人共處一筆罰鍰下，礙於罰鍰繳納無法個別區分，在區分所有權

編號	擇錄委員意見	消防局答覆要旨
		人散落各地下，若無人號召有效整合，亦或有心號召但無法知悉其他人去向。

三、建築物公共安全申報及檢查部分

(一) 工務局說明

1. 依據建築法第 77 條第 3 項規定，供公眾使用之建築物應由所有權人、使用人定期委託專業機構或人員檢查簽證，並辦理申報。此種方式是在提醒民眾，自身的安全維護必須要從自我管理開始做起。
2. 城中城大樓為地上 12 層建築物，依其領有(70)高市工建築使字第 00084 號使用執照登載，其地上 1 至 6 層及地上 12 層為商業使用，目前營業場所已停止營業；另地上 7 至 11 層原核准用途為辦公室，惟現況作為住宅使用(未達 16 層之集合住宅)。
3. 依據建築物公共安全檢查簽證及申報辦法附表一建築物防火避難設施及設備安全標準檢查申報期間及施行日期規定，本大樓 7 至 11 樓變更為住宅使用，則應屬住宿類 H2「八層以上未達十六層且建築物高度未達五十公尺」類別。復依同附表一備註三規定：「六層以上未達八層，及八層以上未達十六層且建築物高度未達五十公尺之 H-2 組別建築物，其施行日期由當地主管建築機關依實際需求公告之。」受限於全體建物數量龐大且人力難以負荷，工務局自民國 86 年迄今未曾公告六層以上未達八層，及八層以上未達十六層且建築物高度未達五十公尺之 H-2 組別建築物之建築物公共安全簽證及申報施行日期。因該簽證及申報辦法係授權

當地主管建築機關依實際需求公告，而考量高強度之商業類建築物本市列管已有 8 千 8 百多件，故針對住宅類僅列管強制申報 16 層樓以上住宅。是以，本大樓未經公告施行簽證及申報，未在列管範圍內。

4. 至於營業場所停止營業部分，經洽詢其他五都直轄市政府執行方法，建築物公共安全檢查申報案件，營業場所依現況認定為停止營業者，免辦理建築物公共安全申報。故城中城大樓依規定免辦理建築物公共安全檢查簽證及申報。
5. 民國 86 年起建築物公共安全檢查簽證及申報辦法施行起(當時為紙本申報)，經查工務局建築管理資訊系統，系爭建築於地上 1 層、地上 5 至 6 層、地上 12 層營業場所部分，自停業前並無登載任何公安申報掛號資料。至於地上 7 至 11 層用途部分，依建築管理資訊系統登載綜合結論：「91 年委辦案清查案免申報(地上樓層未達 15 層)，現況用途類組為集合住宅(H-2)」。
6. 凡有配合高雄市政府聯合稽查執行建築物檢查者，工務局均登打相關檢查紀錄於建管系統上，查系爭建築之營業場所停業後並無檢查情形登載；另地上 7 至 11 層部分，自委辦案清查紀錄後，亦無登載相關檢查情形。另自民國 86 年建築物公共安全檢查簽證及申報辦法施行起，當時為紙本申報，其紙本均已銷毀。
7. 依建築法第 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。工務局以現行人力對本府聯合稽查或同一事件持續陳情者，工務局皆至現場勘查。

8. 工務局管理公共安全人員共計 17 位，其主要業務包含建築物公共安全、公寓大廈管理、違規使用查處。配合各單位及自行稽查共 11 項，今年度至 9 月共出動 1,833 人次，建築物公共安全申報審查案件 8,836 件，人民陳情案件約 6,152 餘件，今年度至 10 月有關建築物管理一般公文共計 36,251 件，

■ 工務局管理建築物公共安全執行業務一覽表：

工作項目	人次、件數
建築物安全稽查	今年度累計至9月共出動 1,883人次 (歷年約3,500人次)
受理建築物公共安全申報	今年度為 8,836件
人民陳情案件	今年度累計至10月共計 6,152件
建築物管理一般公文	今年度累計至10月共計 36,251件
場所違反公共安全處分	從100至110年間累計共處罰 1,129件 ， 罰鍰金額共 7,070萬元 。

11

另亦有昇降設備、機械遊樂設施、機械停車設備管理、危老結構評估專案…等 13 件專案。

9. 另檢視全國其他縣市有關建築物公共安全檢查簽證及申報辦法附表一建築物防火避難設施及設備安全標準檢查申報期間及施行日期備註三之公告情形，目前僅有臺北市以 102 年 1 月 23 日府都建字第 10164433500 號公告，臺北市 11 層以上集合住宅(H2 類)自 103 年 1 月 1 日起應辦理建築物公共安全檢查簽證及申報。而臺北市公告 11 層以上集合住宅需辦理簽證及申報應是考量該市都會特性—高樓層集合住宅密集，規範大樓在 11 層樓以上要設置緊急升降機，如緊急升降機沒有電力等無法使用情況，就會有公安疑慮之故。
10. 臺北市依其城市特性於 103 年公告集合住宅(H2 類組)11 樓以上應申報建築物公共安全，如城中城大樓位於臺北市即應申報建築物公共安全。本府工務局囿於人力考量，將資源分配於本市已列管之 8 千 8 百多件高強度商業類建築物，而未公告八層以上未達十六層

建築物應申報建築物公共安全檢查，因資源有限，本於機關權責先聚焦於高強度商業類建築物，其選擇判斷容屬機關裁量權限範疇。

11. 另有關防火區劃等部分，工務局說明：城中城大樓建築物建造執照適用建築技術規則建築設計施工編法令為適用第 79 條(63 年 2 月 15 日版本)規定，總樓地板面積在 1500 平方公尺以上者，應按每 1500 平方公尺，以具有一小時防火時效之防火牆予以區劃；但應予區劃範圍內，如備有效自動滅火設備者得免計算其有效範圍樓地板面積之 1/2。城中城建築之豎道規劃無須防火區劃，係因建築技術規則建築設計施工編第 79 條之 2「豎道區劃」規定於 93 年 1 月 1 日始實施，故系爭建築之電扶梯間、安全梯之樓梯間、升降機間、管道間等並無防火垂直區劃之限制規定。另建築設計施工編第 79 條之 2「防火設備應具有遮煙性能」規定於 103 年 7 月 1 日始發布，故本案系爭建築防火區劃之防火設備無須具有遮煙性能，併予說明。

(二) 調查小組委員意見及答詢擇錄（全文詳逐字稿）

編號	擇錄委員意見	工務局答覆要旨
1	該棟大樓是否有聯合稽查及現況檢查，防火區劃是否已破壞，以後如何用防火區劃平面、立面排煙、避難出口等防範？該棟做過多少努力？	查本址營業場所停業後並無檢查情形登載；另 7-11 樓部分，自委辦案清查紀錄後，亦無相關檢查情形登載。日後將研議補助公寓大廈維護修繕項目，增加老舊建築物之公共安全 凡有配合本府聯合稽查執行建物檢查者，本局均會登打檢查紀錄於建管系統上，查本址營業場所停業後並無檢查情形登載；另 7-11 樓部分，自委辦案清查紀錄後，亦無相關無檢查情形登載。
2	針對未立案或違規	未立案或違規使用場所倘違反建築法

編號	擇錄委員意見	工務局答覆要旨
	使用之場所在日後訂定或修訂之法令規範裏，如何納入列管。	之規定，除將依建築法規定通知改善，若不改善將處 6~30 萬罰鍰，另該場所若為「建築物公共安全檢查簽證及申報辦理」之申報建築物，工務局將納入列管並應定期申報，若未申報亦依建築法之規定處罰。
3	非屬建築物公共安全申報範圍的建築物要如何去精進它的公共安全？	工務局將研擬公告 8 層以上集合住宅應辦理建築物公共安全申報。 內政部於 110 年 10 月 22 日邀集各縣市政府召開會議研商，8 至 15 層集合住宅納入建築物公共安全申報範圍。
4	依據原有合法建築物防火避難設施及消防設備改善辦法，該如何輔導合法建築物在防火避難設施作檢查，請工務局再行妥處。	原有合法建築物防火避難設施及消防設備改善辦法第 2 條規定：「原有合法建築物防火避難設施或消防設備不符現行規定者，其建築物所有權人或使用人應依該管主管建築機關視其實際情形令其改善項目之改善期限辦理改善，於改善完竣後併同本法第 77 條第 3 項之規定申報。」。 工務局已公告自 105 年 7 月 1 日起實施，指定建築物「避難層出入口」項目於各類組建築物辦理公共安全檢查簽證及申報時，應依「原有合法建築物防火避難設施及消防設備改善辦法」之規定檢討改善。 工務局將研議委託專家學者進行原有合法建築物防火避難設施改善計畫審查規定並公告，加速推動原有合法建築物防火避難設施之改善。 工務局將同步公告 8 至 15 層集合住宅應辦理建築物公共安全申報，屆時 8 至 15 層原有合法集合住宅可由專業檢查人進行檢查及輔導改善，並向工務局申報。
5	未來積極作為應加入簡報，是否能補助大樓，並訂定優先序及項目，如防	工務局將訂定「高雄市既有公寓大廈輔導管理自治條例」、公告「8 至 15 樓集合住宅大樓建築物公共安全檢查簽證及申報、訂定「高雄市老舊大樓消防公

編號	擇錄委員意見	工務局答覆要旨
	火門、遮煙、區劃等增加大樓的安全	安聯合稽查專案計畫」及研議補助公寓大廈維護修繕項目，增加老舊建築物之公共安全。
6	電梯已在 104 年納入建築管理，大樓 4 部電梯已停用，沒合格證但建議仍應列管斷電或用 1 小時防火時效封閉。	將參酌臺北市、新北市要求業者以停用申報切結書管理，對於升降設備與現址空間的變動，將納入日後精進作法管理。
7	該大樓場所歇業前是否有申報過？	B 類場所於民國 86 年施行申報建築物公共安全，且當時申報案件係為紙本資料，該並無登載任何公安申報掛號資料。
8	7~11 樓原為辦公室類組，現場做為住宅使用，怎麼變為 16 樓以下而不用申報？	依當時建築物公共安全檢查簽證及申報辦法，15 樓以上才需申報，該大樓為 12 樓建築物因此無需申報。
9	「建築物公共安全檢查簽證及申報辦法」15 樓以下有授權地方主管建築機關公告，為什麼高雄市沒有公告？	本市目前應申報場所達 8 千 8 百餘件，針對本市高強度之建築物進行列管，遂先依規定優先辦理 16 樓以上建築物公共安全檢查申報。

四、辦公室使用變更住宅使用部分

(一) 工務局說明

1. 依據 65 年 1 月 8 日建築法第 73 條規定，建築物非經領得使用執照，不准接水、接電、或申請營業登記及使用；非經領得變更使用執照，不得變更其使用。經查，城中城大樓 7 至 11 樓原使用執照用途為辦公室，且已有隔間分戶，並無改建之情形。城中城大樓當時倘作為「住宅」使用，即違反前條規定並應依同法第 90 條規

定處其使用人 2,000 元以上 6,000 元以下罰鍰，並停止其使用。惟查工務局建築管理資訊系統，7 至 11 樓當時並無相關用途違規通報資料。

2. 另依 99 年 1 月 7 日高雄市建築物免變更使用執照辦法第 3 條附表規定，商業區使用執照最後一次所登載之類組「辦公室」面積未達 500 平方公尺而變更作為集合住宅者，得免辦理變更使用執照。查城中城大樓地上 7 至 11 層使用執照原核准用途為「辦公室」，實際用途則作為「住宅」使用，而各戶面積未達 500 平方公尺。是自 99 年起，因「高雄市建築物免變更使用執照辦法」第 3 條附表規定，本案得免辦理變更使用執照，故已無裁罰問題。

3. 依據建築物使用類組及變更使用辦法第 3 條附表三規定，本大樓地上 7 至 11 層使用變更需檢討停車空間、公共建築物無障礙設施、通風、日照、採光及防音等項目。本大樓屬高強度變更為低強度使用，符合都市計畫規定，且不影響公共安全。

（二）調查小組委員意見及答詢擇錄（全文詳逐字稿）

編號	擇錄委員意見	工務局答覆要旨
1	商場使用類組和遊藝場不同，是否應辦理變更使用執照？	商場和遊藝場係屬不同建築物類組，依建築法規定應辦理變更使用執照。依建築法第七十三條執行要點第 1 點第 2 項規定：「建築物變更使用類組或有建造行為以外主要構造、防火區劃、防火避難設施之變更者，應申請變更使用執照。」 城中城大樓 1 樓使用執照用途為商場（B2 類組），若實際做為遊藝場（B1 類組）使用，依當時「建築法第七十三條執行要點」規定，應辦理建築物變

編號	擇錄委員意見	工務局答覆要旨
		更使用執照，惟工務局於 90 年 11 月 5 日清查時已停業。
2	請查調稅籍資料，釐清建築物稅籍屬性。	依據稅籍證明 7~11 樓(辦公室)係課徵住家用及非住營(空屋)稅率，該大樓 7~11 樓登記住家用及非住營係為住家或空屋，因此無需申報建築物公共安全。

五、城中城大樓擅設柵門部分

(一) 工務局說明

1. 有關城中城大樓私設柵門，消防局於 110 年 6 月 3 日函文通報之城中城大樓 1 至 2 樓安全梯設置柵門，工務局為查明該柵門之設置行為人以進行後續裁罰事宜，參照公寓大廈管理條例第 16 條第 2 項規定：「住戶不得於私設通路、防火間隔、防火巷弄、開放空間、退縮空地、樓梯間、共同走廊、防空避難設備等處所堆置雜物、設置柵欄、門扇或營業使用，或違規設置廣告物或私設路障及停車位侵占巷道妨礙出入。…」及第 36 條第 5 款規定：「管理委員會之職務如下：五、住戶違規情事之制止及相關資料之提供。」規定先行文命該大樓管理室(該大樓未成立正式之管理委員會)協助先行改善或提供違規行為人等相關資料，俾由工務局依據公寓大廈管理條例續處。
2. 案經工務局瞭解，該柵門未涉及防火區劃變更，僅具門禁功能，且符合內政部營建署 108 年 10 月 14 日營署建管字第 1080069600 號函釋，常時關閉式及常時開放式之防火門均應「免用鑰匙即可開啟」，係指人員免帶鑰匙即可開啟門扇通過出入口且往避難方向之他側需

以鑰匙、刷卡感應等方式始可開啟，尚非法所不許。

(二) 調查小組委員意見及答詢擇錄（全文詳逐字稿）

編號	擇錄委員意見	工務局答覆要旨
1	消防局通報工務局之門扇是否位於逃生動線上？	該門扇係設置於通往丙梯之走廊，該門扇「免」依「建築物使用類組及變更使用辦法」辦理變更使用執照。依據內政部營建署 108.10.14. 營署建管字第 1080069600 號函釋，常時關閉式及常時開放式之防火門均應「免用鑰匙即可開啟」，係指人員免帶鑰匙即可開啟門扇通過出入口且往避難方向之他側需以鑰匙、刷卡感應等方式始可開啟，尚非法所不許。 經查消防局於 6 月函報之柵門非屬防火門且未破壞防火區劃，該柵門往避難方向開啟無需鑰匙或刷卡感應等方式即可開啟，因此該柵門之設置無需辦理變更使用執照。

六、輔導成立管理委員會及準管理權人部分

(一) 工務局說明

1. 有關城中城大樓未成立管理委員會乙節，工務局表示消防局曾於 100 年 7 月 12 日以高市消防二大字第 1000029358 號函通知工務局促請輔導成立管理委員會，經工務局於 100 年 7 月 26 日以高市工務建字第 1000049346 號函請該 (100) 年度輔導廠商「磐石公寓大廈管理維護有限公司」協助輔導，並副知消防局，惟城中城大樓未輔導成功。
2. 城中城大樓已年逾 40 年，產權複雜且公設老舊無人願意承擔，當地府北里里長林傳富基於熱心公益，曾促使該大樓成立自救會，雖該大樓已成立「城中城大樓自救

委員會」，但仍未有公寓大廈管理條例之法定效力。工務局於110年7月19日函文該大樓，該大樓自救委員會總幹事李○明以電話聯繫工務局承辦人員，工務局同仁隨即告知110年度輔導成立管理組織廠商之聯絡電話。惟城中城大樓因所有權人眾多聯絡不易且多戶未有人居住，因此不易成立管理委員會，工務局持續接洽該自救會總幹事，並表達工務局可至大樓輔導成立管理組織。

3. 工務局自民國90年至今均舉辦公寓大廈管理委員會暨住戶座談會進行公寓大廈相關法令宣導，並自92年起均有委託廠商對本市未成立管理組織之大樓進行輔導並成立管理委員會或推選管理負責人且至區公所報備。
4. 工務局於民國92年即委託廠商輔導本市未成立管理組織之大樓，依法成立管理委員會或推選管理負責人並向本市區公所完成報備，派員至公寓大廈進行協助輔導工作。自92年起至109年輔導成功案件共有450件。至110年9月30日本市7樓以上管理組織件數，條例前應報備數為2,646棟，已報備數為1,719棟，報備率已達65%。廠商輔導工作執行包含電話訪談、現場訪談、發送成立管理組織之程序及協助完成至區公所報備。該輔導大樓成立管理組織之專案至今仍持續辦理。

5. 依據 110 年「內政部營建署公寓大廈管理組織報備及相關業務考核成果統計表」，公寓大廈管理條例實施前管理組織之報備率臺北市為 37.5%、新北市為 54.23%、桃園市為 54.43%、臺中市為 65.72%、臺南市為 69.11%、高雄市為 65.02%。

工務局輔導公寓大廈成立管理組織成效

內政部自**98年起**首次辦理全國公寓大廈管理考核，高雄總共囊括**5次全國第1名**以及**6次特優**，自中央首辦全國公寓大廈考核以來，高雄是全國**第一個獲得特優**考評的縣市，今年度考評亦獲得特優之殊榮。本市已**連續4年獲得特優**。



6. 另查，該大樓

19

雖尚未成立符合公寓大廈管理條例所訂程序之管理委員會，惟經工務局於 110 年 10 月 17 日與該大樓總幹事李○明聯絡，該員稱係今(110)年 1 月 1 日在自救會任職，職稱為該會的總幹事且每月有新臺幣 1.5 萬元薪資，上班時間為上午 10 點至晚上 10 點。總幹事李○明向大樓每戶每月收取 500 元管理費，按時繳交住戶約 50 至 60 戶，因此自救會每月收入約為 2 萬至 3 萬元不等。城中城大樓每月支出包含總幹事的月薪、清潔費等至少為 5 萬元以上，自救委員會之財務狀況入不敷出，實無法支付公設維護與修繕費用。儘管如此，自救委員會仍實際執行該大樓共用部分之清潔、維護、修繕及其周圍之安全及環境維護、管理費之收取，且工務局電洽該會時，總幹事李○明表示其收到工務局 110 年 7 月 19 日函文後已處理城中城大樓 2 至 3 樓妨礙通

行之門扇等語，顯見該自救委員會亦有收受公文書及據此管理改善設施之實際管理權能。

7. 外界議論有關李總幹事有無準管理權人地位乙節，因「準管理權人」非屬公寓大廈管理條例規定選任之管理委員會或推選之管理負責人，至多僅屬該大樓一部分住戶合意推選之人員，惟其是否需負擔城中城大樓管理之法律上權利義務關係，尚須探求當事人之真意，亦即須以其合意事項內容為判斷。

(二) 調查小組委員意見及答詢擇錄（全文詳逐字稿）

編號	擇錄委員意見	工務局答覆要旨
1	高雄市領有使用執照之建築物應成立管理組織之件數為多少。	高雄市 7 樓以上較具規模之公寓大廈，至 110 年 9 月 30 日應報備件數為 4,863 件，已成立管理委員會或推選管理負責人件數為 3,634 件，報備率已達 74.7%。
2	工務局已制定「高雄市公寓大廈輔導管理自治條例」(草案)，建議可在草案納入「公寓大廈」之定義。另建議罰則第 8、9 條可合併。建議該草案第 8 條處罰對象參考內政部現在修訂「公寓大廈管理條例」(草案)第 49 條之 1 之內容。	「高雄市公寓大廈輔導管理自治條例」(草案)將召開公聽會廣納意見，屆時將委員之建議一併納入該草案修正。
3	大樓沒有管委會，但，是否有類管理委員會或類管理人？	依照公寓大廈管理條例第 10 條規定，共用部分之修繕管理維護由管理負責人或管理委員會為之。管理委員會係由區分所有權人選出管理委員所設立之組織，管理負責人係由區分所有權人推選。此與消防法規定之場所有實際支配管理權人(所有人、使用人或管理人)之

編號	擇錄委員意見	工務局答覆要旨
		定義與範圍有別。 公寓大廈管理條例並無類管理委員會或類管理人，惟目前該大樓實際設有管理室，並以城中城大樓管理委員會及自救委員會之名義收取管理費。
4	公寓大廈管理條例第55條要輔導成立管理組織，且應依第25條指定召集人雖然沒有罰則，但應輔導成立，是否有輔導過程？	工務局自92年起均有委託廠商對本市未成立管理組織之大樓進行輔導並成立管理委員會或推選管理負責人且至區公所報備。自92年起至109年輔導成功案件共有450件。 工務局自民國90年至今均舉辦公寓大廈管理委員會暨住戶座談會進行公寓大廈相關法令宣導，並自92年起均有委託廠商對本市未成立管理組織之大樓進行輔導並成立管理委員會或推選管理負責人且至區公所報備。 至100年9月30日本市公寓大廈管理條例施行前應報備數為2646棟，已報備數為1719棟，報備率已達65%。
5	避免以後類似的情形再次發生，工務局可以提出精進作為，應敘述以後如何執行，把過去沒辦法做的原因，現有人力做到多少還沒做的如何補強。	工務局將訂定「高雄市既有公寓大廈輔導管理自治條例」等相關規定，並委託專業團體一同執行以彌補人力不足之問題，以維護老舊建築物公共安全。

七、都市更新及危老重建部分

(一) 都發局說明

1. 依據本府工務局建管處民國109年底統計資料，本市屋齡超過40年老宅佔全體房屋存量約30%，總數已超過35萬戶。對於老舊城區或是危險、老舊的瀕危建物，政府訂有都市更新條例與危老重建條例提供誘因鼓勵

所有權人們整建、維護或重建。都發局於民國 106 年至 110 年間持續委託都更輔導團隊，針對屋齡 20 年以上大樓宣傳，共辦理 58 場都更座談會及講習，其中鼓鹽地區計辦理 8 場說明會議。自辦都更重建、整建維護已進入程序，以及公辦都更代送件 6 案，都發局合計推動 23 件都更案件。

2. 相較於都市更新，危老重建政策有著程序簡單、審查快速及獎勵明確之特性，其目的是希望土地及合法建物所有權人若有高度重建共識，可循危老重建模式免除都市更新之各項審議等行政流程，加速重建效率且無基地規模之限制。都發局自民國 106 年至 110 年初受理危老重建申請共計 74 件、核准 64 件，在都發局積極針對老舊社區辦理危老重建說明會並由建築師直接輔導的努力下，本市核准率逾 8 成，案件數也呈現逐年增長。其中在鹽埕、新興、苓雅、三民等人口密集行政區，計有 32 件核准案（佔半數以上）。後因市府權衡考量危老重建係屬都市計畫範圍內危險及老舊瀕危建築物之重建，性質與工務局主管之建築法、建築管理、公寓大廈、結構耐震評估及限期拆除等業管事務較為雷同，故於 110 年 1 月 1 日起，移交工務局建管處作為危老建築重建之主管機關。

3. 為積極推動都市更新，都發局於 110 年 6 月成立都市更新科，並推動「高雄都更 168 專案」及「高雄市自主都更 588 輔導專案」。其中，「高雄都更 168 專案」已於 110 年 3 月 25 日發佈，是全國都市更新案審議程序最為快速，針對更新單元內土地及合法建物所有權人 100%同意實施都市更新，且全無爭議者，都發局將在都

市更新事業及權利變換計畫報核送件後 6 個月(180 個工作天)內完成相關行政作業程序，並於更新事業計畫核定後 2 個月內完成建照審查，核發建照。有關「高雄市自主都更 588 輔導專案」，市府提出了民族社區自主都更「588」三步驟輔導專案，首要工作就是各區成立自己的更新會，只要 50%的所有權人同意即可成立，接下來第二步就是籌措財源，有了財源提供辦理更新事業的能量，80%所有權人同意可向中央申請補助辦理更新事業，再來第三步，透過都更會研擬討論整合事業及權利變換計畫，80%所有權人同意，就可報市府大會審議。

4. 都發局於民國 110 年 9 月於設立本市第一座都市更新工作站對高雄車站東區周邊進行輔導，每周定期派駐專門人員進駐講解都更規定與經驗分享，讓老舊社區的居民更能自行掌握都更的流程，維護自身的權益。都更工作站績效顯著，以站東都更工作站為例，自 110 年 9 月迄今已提供超過 200 戶以上的專業諮詢服務。
5. 本案城中城大樓基地於火災後，刻由工務局辦理結構鑑定，若未來經判定屬傾頹或朽壞而有危害公共安全之建築物需拆除重建，或是大樓所有權人協議後取得一定比例同意有意願重建，爰由都發局先就重建可行性進行評估。按本基地若以容積獎勵 1.5 倍、免計容積係數 1.6 倍試算，重建樓板面積約 11,631 坪(38,450 m²)，依重建造價 20 萬/坪估算，粗略估計總經費約 23 億(含規劃、監造及興建費用)。更新前原容積 6,773 坪，即使提供足額都更容積獎勵，經估算更新後樓地板面積 11,631 坪、共負比約 70%，原土地所有權人可分

回樓地板面積僅 3,489 坪，多數所有權人若不差額找補，將無法分配建物樓地板，僅得領取補償金或權利金。本案因持有建物但無土地者佔 7 成達 271 人，因其建物坪數小、價值低，該建物所有權人重建後，若需分配建築物須負擔相當程度之找補價金，若以擁有 10 坪建物，卻無土地持分之所有權人為例，重建後若欲取回原等面積樓地板，將需負擔約 200 餘萬元，恐非其所能負擔，影響參與都更意願。

6. 承前，推動公辦都更尚有公益問題亟待突破及解決。城中城 7~11 樓計 195 戶的所有權人，有建物所有權但無土地所有權者逾 95%，權利變換後無法領回原產權面積，影響其居住權與財產權。更新後租金上漲原承租戶恐難以回租，城中城大樓先前租金低廉，租屋人數比例高，半數以上住戶為承租戶，都更後租金上漲無法負荷，恐因無法回租，需搬離熟悉居住環境。
7. 針對城中城大樓受災戶，都發局先行提供社會住宅或循包租代管媒合租屋(初步統計可提供旅館 2~6 房型 90 戶、一般宅 1~2 型含透天 113 戶)。後續仍持續評估社會局及爭取中央資源，期能爭取經費評估作為後續包租代管及社會住宅租金補貼來源。本基地如經判定因傾頹或朽壞，而有危害公共安全之虞需拆除重建，或是據報載，近年來已有民間部門整合半數地主同意都更，都發局將啟動接洽聯繫，並採 588 自主都更專案輔導，提供協助成立更新會、爭取中央都更基金補助等服務。若採公辦都更，且符合高度公益及整體公共利益，建議可由國家住宅及都市更新中心協助，投入中央資源與地方共同協力辦理。

8. 近期，都發局仍持續訪查災前已排定之重點輔導對象，預計 110 年 10 月 27 日前全面訪視完畢，並排定接續輔導作業。該局並配合公安檢查，主動聯繫並提供都更輔導服務，目前與工務局公安檢查連動，針對已設有管委會「金鹽埕」、「高雄第一城」、「名帥大廈」、「鑽石大廈」等新增 13 棟大樓，辦理 4 場社區說明會，預定於 12 月後陸續舉辦，邀請上開管委會主委及幹部出席，預計區分為鹽埕鼓山、三民前金苓雅、前鎮小港、楠梓大社等 4 場次召開。至於無管委會部分，都發局亦陸續排定輔導工作：無管委會的大樓因無接洽對口，將透過里長、區公所等民政體系接洽，後續「公寓大廈管理條例」儘速完成修正，限期老舊大樓成立管委會，將有助於引導各老舊大樓社區步入正軌。

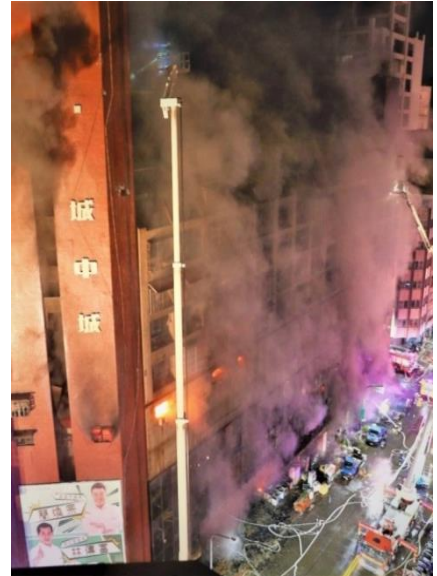
(二) 調查小組委員意見及答詢擇錄（全文詳逐字稿）

編號	擇錄委員意見	都發局答覆要旨
1	請都發局也思考現行法制上有無可以檢討或提出修法建議的地方。	依照委員建言，積極研議。
2	如果拆除重建的成本太高，也可思考社會住宅的方式及通盤檢討。	城中城建物經工務局鑑定完成後，會研議對於住民最佳的選擇去推動。
3	本案距離捷運站的距離，有無容積移轉的可能性。	城中城建物經工務局鑑定完成後，會研議對於住民最佳的選擇去推動。
4	公辦都更是否可能有提供政府的容積或無息低利貸款？除了低利貸款，也可以考慮結合以房養老及社會局、財政局資源。	依照委員建言，積極研議。

參、救災過程

一、救災概述

110 年 10 月 14 日清晨 2 時 54 分，高雄市鹽埕區府北路 31 號城中城大樓發生火警，消防局立即派遣相關人車前往搶救，抵達現場火勢雖已相當猛烈且濃煙已上升至各樓層，但消防人員仍奮不顧身深入火場，撲滅火勢及同步進行人命救助，成功救出存活者達 51 人，共計救出 97 人，傷者送醫救治，有 46 人不幸於本次火災中罹難。



(一) 救災時序

1. 119 接報時間：2 時 54 分 4 秒
2. 出動派遣時間：2 時 54 分 40 秒
3. 分隊出動時間：2 時 55 分 49 秒
4. 分隊到達時間：3 時 03 分
5. 中隊到達時間：3 時 20 分
6. 大隊到達時間：3 時 25 分
7. 消防局李局長於 3 時 50 分抵達現場。
8. 控制時間：4 時 39 分
9. 撲滅時間：7 時 17 分

依「消防機關火場指揮及搶救作業要點」(以下簡稱本要點)，出動時間，白天 80 秒內，夜間 120 秒內。本案

出動派遣時間為 2 時 54 分 40 秒，分隊出動時間為 2 時 55 分 49 秒，出動時間為 69 秒，符合規定。

（二）燃燒面積與出動車輛人員

1. 燃燒面積：約 4800 平方公尺
2. 出動車輛人員：139 台消防車輛、消防人員 375 人及義消 54 人，合計 429 人

二、搶救過程

抵達火場處置相關作業，皆依本要點辦理，各階段救災作為與救災處置如下：

（一）各階段救災作為

1. 初期搶救作為

火勢初期時鼓山分隊於 3 時 3 分抵達，鼓山分隊長蕭○峰立即下令部署水線搶救火災及進行人命救助，並令雲梯車即刻升梯搶救災民，此時亦立即回報 1、2 樓全面燃燒需加派大量人車支援救災，並須多輛雲梯車協助疏散及救援災民。



2. 中隊搶救作為

3 時 20 分提升指揮權予代理中隊長蔡易佑，搶救人力漸增，代理中隊長再指示增加滅火水線並加強入室搜救。後續到場支援之雲梯車陸續加入射水防護周邊及侷限火勢，持續升梯搶救災民。



3. 大隊搶救作為

3 時 25 分再次提升指揮權予大隊長高○宗，高大隊長持續請求救災量能支援，並指示大隊幕僚成立火場指揮中心及劃設警戒區，建立人員裝備管制站，並指揮救災人員進行救災及救護人員執行緊急救護，持續回報現場狀況及請求支援。



4. 局本部搶救作為

3 時 50 分消防局局長李清秀到場，同步啟動局幕僚小組及各督勤官到場協助，加強救災能量整合及調度。並啟動大量傷病患應變機制，同時分派並記錄後送資訊。另協調警方及調度相關民間救難團體協助救災。



5. 市府團隊全力投入救災

陳市長及林副市長接獲通報後，率領市府秘書長、王副秘書長、張副秘書長、警察局長、民政局長、社會局長、衛生局長、新聞局長、工務局長、鹽埕分局長、鹽埕區長陸續趕抵現場協助救災及處置。



(二) 救災處置

1. 建立火場指揮

(1) 火場總指揮官：由消防局局長擔任。

(2) 救火指揮官：由第二大隊長擔任。

2. 設置火場指揮中心及編組幕僚群：為利於火場指揮及搶救，現場設火場指揮中心及編組幕僚群。建立人員裝備管制站、救護站及成立快速反應小組(RIT)。





3. 調度及運用支援單位

迅速聯絡義消、災害防救團體及慈濟到場支援後勤相關作業。



4. 落實火場搶救機制：依本要點執行各項救災作為如下：

- (1) 災情回報與請求支援：初期救火指揮官鼓山分隊長到達火場，立即環繞火場、瞭解火場現況，除立即指揮人車進行火災搶救及人命救助外、並回報 119 指揮中心現場火勢及請求支援。
- (2) 指揮權轉移：火勢擴大，火災等級升高，指揮層級陸續提高(分隊長→代理中隊長→大隊長→局長)，救火指揮官向後續到達之高層指揮官報告人、車、裝備部署狀況、人命受困與搜救情形、火災現況與分析火勢

可能發展情形。

- (3)**車輛部署**：本案以車組作戰及單邊部署為原則，進行火場搶救。另火場正面總計部署 6 輛雲梯車(新興 31、中華 31、成功 31、前鎮 31、左營 31、鼎金 31)，實施高空救援任務，順利救下多位民眾。
- (4)**水源運用**：現場優先使用火場附近之水源，分別由鼓山、前金、新興、十全、新莊等分隊水箱車或水庫車占據火場各面及附近地上(下)式消防栓，供水予火場各面出水攻擊之車輛。
- (5)**水線部署**：本案救災時由建築物室內樓梯部署延伸水線入室搶救及利用雲梯車部署水線。佈線時同時多線進行部署，並善用分叉接頭，指揮官就現場火勢狀況調整水線數量及位置。
- (6)**人命搜救**：抵達火場後，救火指揮官立即下令部署水線實施滅火攻擊及侷限火勢等戰術，並優先進行人命救助，以水線部署掩護搜救任務之進行。搜救小組兩人以上為一組，進行各樓層之樓梯、走道、窗邊、屋角、陽台、浴廁等空間之搜索及人命救助。對被搜救出災民實施必要之緊急救護程序，交由救護車人員處置後送往醫療機構急救。
- (7)**侷限火勢**：各面分區指揮官就現場狀況、部署水線狀況實施火勢侷限，防止火勢擴大及濃煙亂竄，以利搜救人員進行人命救助。
- (8)**周界防護**：現場部署外部水線，對延燒可能之物件進行降溫防護。
- (9)**滅火攻擊**：初期由鼓山、前金、中華、特搜…等單位

各攻擊車到達現場立即部署多條水線執行滅火攻擊，壓制火勢，後續支援分隊人車抵達現場，集中水線，攻擊火源，以撲滅火勢。

(10) 破壞作業：本案救援時多戶因鐵窗阻擋及地上 7~11 樓部分住戶大門深鎖，對於無法進入地方(鐵捲門、各居室門口)救災人員利用圓盤切割器、撬棒等破壞器材，破壞鐵門、門鎖、門窗等，以利搶救作業及人命搜救作業進行。

(11) 通風排煙作業：對建築物進行開口作業建立排煙口，加速煙霧及火流排解。

(12) 飛火警戒：火場下風處之人車警戒相關火源，防止飛火等微弱火源造成火勢延燒。

(13) 殘火處理：火勢撲滅後，現場救災人員逐步清理可能隱藏殘火處所、降溫以免復燃。

	
災情回報與請求支援	指揮權轉移
	

車輛部署	水源運用
	
人命搜救	水線部署
	
侷限火勢	周界防護
	
滅火攻擊	破壞作業
	
通風排煙作業	飛火警戒



殘火處理

5. 啟動大量傷病患機制與統計送醫情形：

- (1) 現場啟動大量傷病患機制，協調醫師及護理人員現場協助，計有高雄榮總、民生醫院、聯合醫院多名醫師及護理師至現場協助救護傷者。



- (2) 統計送醫情形：救援人數計 97 人(含 10 人未送醫)，救出送醫計 55 人(41 人受傷、14 人 OHCA)，明顯死亡送市殯 32 人，總計死亡人數 46 人。



三、小結

本案各時期救火指揮官及救災人員於災害現場調度與運用車輛、裝備、器材、人力、支援單位，依序完成部署水線進行滅火攻擊、入室人命搜救及雲梯車高空作

業；周邊消防水源佔據，確保水源供應無虞；調度支援人力、裝備及器材，維持搜救能量；成立幕僚群掌控現場安全、情報、水源及傳令需求等訊息；建立入室搜救人員安全管制，休息輪替制度及成立快速反應小組；聯絡義消、災害防救團體及慈濟到場支援後勤相關作業等火場各階段救災處置，未有延遲救災與現場處置不當之情事，各項救災處置皆符合「消防機關火場指揮及搶救作業要點」之規定。

肆、災後策進作為

城中城大樓火災事件發生後，相關機關即刻研議相關策進作為，並據以執行，以確實維護本市建築物之公共安全，保障市民之生命、身體及財產權。以下謹就消防局、工務局及都發局之權責事項，分別論述之：

一、消防局部分

(一)執行面具體改善措施：

1. 本府於 110 年 10 月 15 日組成「老舊複合式大樓聯合稽查」專案小組，於 3 日內稽查全市 34 棟 30 年以上、未成立管委會之老舊複合式大樓，並於同年 10 月 17 日完成消防、公安稽查。
2. 對於本市 6 層以上未設管委會之集合住宅大樓（計 432 棟）全面清查，並列入優先輔導辦理消防檢修申報。
3. 結合里、鄰義消志工宣導，規劃辦理住戶消防安全宣導及說明會，提升住戶防火安全意識，並強化住戶積極改善消防安全設備的決心及動力。
4. 針對住商複合式高風險大樓列為優先檢查對象，必要時辦理聯合稽查，強制執行檢查。

(二)制度面具體改善措施：

1. 有關消防安全設備檢修申報部分：

實務上，對於複合用途建築物內有停、歇業及閒置之未營業使用之場所，未明定須辦理消防安全設備檢修申報，為促進建築物安全管理，爰建議修正消防法第 9 條，增訂第 4 項有關閒置營業場所應辦理檢修申報之規定，其管理權人仍應定期辦理檢修申報，確保建築物共有或共用部分消防安全設備之功能正常，以維護建築物整體公共安全。

2. 關於列管場所之規避、妨礙檢查部分：

本市擬制定自治條例強制公寓大廈成立管委會，管委會即屬消防法上之管理權人，倘各類場所依法應成立管委會卻未成立，且於建築物出入口加裝阻擋消防機關執行消防安全檢查之設施設備，即令其設置係為對出入人員管制或防止竊盜等建築物使用安全管理目的，此舉顯已妨礙消防法第 6 條第 2 項所定消防安全檢查情事。為落實消防安全檢查，對業經強制成立管委會卻未成立，且於出入口設置阻礙消防安全檢查之設施設備之公寓大廈，爰建議修正消防法第 37 條第 2 項規定，將此情形視為規避、妨礙消防安檢行為，賦予行政機關逕行強制執行檢查權限，以及科以刑事責任，避免延誤檢查時機。

二、工務局部分

(一) 六大具體改善措施：

1. 十天完成：本市 20 年以上住商複合式、未成立管理委員會的建築物逃生設施清查，56 棟大樓。
2. 三十天完成：本市 20 年以上住商複合式、有成立管理委員會的建築物逃生設施清查，221 棟大樓。
3. 九十天完成：本市 20 年以上具有公安、消防、治安疑慮、8 樓以上集合住宅的建築物逃生設施清查。
4. 擬制定「高雄市公寓大廈輔導管理自治條例」草案，針對民國 84 年公寓大廈管理條例施行前之公寓大廈，強制成立管理組織：

(1) 現行公寓大廈管理條例之困境：

依公寓大廈管理條例規定，管理委員會乃係負責整棟大樓的安全，與共用部分的維護、修繕等任務；惟

對於條例施行前已取得建造執照之公寓大廈，成立管理委員會與否，並無相關強制及處罰規定。

城中城大樓於條例施行前即已建築完成，然條例施行後，並未依該條例規定成立管理組織，故在共用部分的管理上，不夠嚴謹，公部門執法時亦找不到社區對口單位，致衍生公共安全問題。準此，顯有修正或新訂相關法令之必要，後續將由中央及地方協力為之。

(2)內政部將修正公寓大廈管理條例：

為強化居住安全，內政部之修法方向，係針對該條例施行前既有之老舊危險公寓大廈，明定應限期成立管理組織並報備，而老舊危險之認定要件則由內政部公告，並授權直轄市、縣（市）主管機關於必要時得公告增加之。另明定直轄市、縣（市）主管機關得委託專業機構協助條例施行前之公寓大廈成立管理組織並補助成立費用，並增訂未依限成立管理組織並完成報備之罰則。

(3)自治條例草案重點：

工務局已擬具「高雄市公寓大廈輔導管理自治條例」草案，內容主要係針對民國 84 年前取得建造執照尚未成立管理組織之本市公寓大廈，由工務局分類、分區、分期予以輔導成立管理組織，同時擬訂公告補助計畫，可補助公寓大廈之防火避難及消防設備設施，以確保公共安全且維繫管理組織之運作。

此外，自治條例亦強制規定本市公寓大廈皆應於本自治條例施行後一年內成立管理組織，並訂有罰則規定，以確保住戶之居住品質，該自治條例草案業經工務局 110 年 10 月 21 日局務會議審議通過，將續行後

續法制作業程序。後續執行上，工務局亦將請民政系統、警察局、消防局等機關單位協助清查通報轄內老舊公寓大廈，以確保輔導之成效。

5. 編列預算訂定計畫專案補助弱勢大樓住戶之公共空間修繕及避難逃生標示、滅火器具「3 燈 2 器」：

建築物公共安全檢查及消防安全設備檢修申報，涉及經費支應，要求住戶委請「專業機構」或「專業檢查人員」辦理檢查簽證及檢修申報，對已屬經濟上弱勢族群，無疑雪上加霜，為保障人民之生存權利，有關滅火、警報、避難逃生之基礎設備，由本府編列預算訂定計畫專案補助。

6. 針對集合住宅加嚴管制，逐步公告本市 15 層以下之集合住宅辦理公安申報：

依建築物公共安全檢查簽證及申報辦法規定，未達 16 層且高度未達 50 公尺之 H-2 組別建築物，其建築物公共安全檢查及申報之施行日期，由當地主管建築機關依實際需求公告之，且建築物應按實際現況用途進行檢查簽證及申報。故除縣市政府另有公告外，現行法令僅強制 16 層以上之集合住宅應辦理公安申報。

城中城大樓為地上 12 層之建築物，現況作集合住宅使用(H-2 組別)，現行本市之作法，如同臺北市以外之縣市，並未公告 15 樓以下 H-2 組別建築物之公安申報施行日期，是城中城大樓依法無須辦理建築物公安申報。

準此，為加強本市建築物之公共安全，工務局將公告本市轄內 8 至 15 層集合住宅，每 3 年應辦理建築物公共安全申報。

(二)加速推動原有合法建築物防火避難設施之改善：

城中城大樓於民國 70 年間建造完成，依當時法令所設置之建築物防火避難設施及消防設備，恐已未合於現行法令，是工務局將依原有合法建築物防火避難設施及消防設備改善辦法及相關規定，委託專家學者，研議各用途之原有合法建築物防火避難設施改善計畫審查規定並公告施行，加速推動原有合法建築物防火避難設施之改善。

此外，工務局亦將評估上開原有合法建築物改善計畫與公安申報同步進行之可行性，將兩者同時交由專業檢查人進行檢查及輔導改善，以達成簡政便民之目的。

三、都發局部分

(一)針對城中城大樓之後續作為：

1. 協助安置受災住戶—安置社會住宅、媒合包租代管

對於城中城住戶後續安置問題，經都發局盤點後，社會住宅約有 200 多間房可供安置，讓因大火失去家園的居民，有暫時的棲身之處，未來將朝向興辦社會住宅及執行包租代管計畫為目標，協助居民長期安置。

2. 將評估自主都更、公辦都更、跨區都更、徵收、區段徵收或跨區區段徵收等方案，並選擇最適當的方式辦理，以維護地主與居民的最佳利益

城中城大樓如經判定因傾頹或朽壞而有危害公共安全之虞，需拆除重建，或是據報載，近年來已有民間部門整合半數地主同意都更，都發局將接洽聯繫，並採 588 自主都更專案輔導提供協助成立更新會、爭取中央都更基金補助等服務。

本案後續擬透過都市計畫或都市更新的手段，協助

重建，包括自主都更、公辦都更、跨區都更、徵收、區段徵收、跨區區段徵收等，皆為目前評估推動的執行方式之一，將在保障所有權人權益、有房無地所有權人居住正義、社會公益等前提下，評估最佳執行方案。城中城大樓雖產權複雜，私地主眾多都更整合不易、曠日廢時，或可借鏡臺南市中國城案例，與中央共同合作，另尋市有或公有土地與城中城基地跨區區段徵收或徵收，取得整體產權後整合處理原城中城土地變更公設用地，應可在尊重地主權益並照顧九成有房無地者，保障私有財產權及落實居住正義，兩相兼顧下推動。

因本案權屬複雜，且尚涉及結構鑑定作業，惟無論後續採取何模式，皆涉及龐大行政人力與經費，應在創造公共利益之前提下，由國家住宅及都市更新中心協助，投入中央資源與地方共同協力辦理。

(二)其他推動都市更新之作為：

1.加強訪查潛在都更重點輔導對象：

- (1)持續訪查災前已排定之重點輔導對象：預計 110 年 10 月 27 日前全面訪視完畢，並排定接續輔導作業。
- (2)配合公安檢查，主動聯繫並提供都更輔導服務：與工務局公安檢查連動，針對已設有管委會「金鹽埕」、「高雄第一城」、「名帥大廈」、「鑽石大廈」等新增 13 棟大樓，辦理 4 場社區說明會，預定於 110 年 12 月後陸續舉辦，邀請上開管委會主委及幹部出席，預計區分為鹽埕鼓山、三民前金苓雅、前鎮小港、楠梓大社等 4 場次召開。
- (3)無管委會部分陸續排定輔導工作：無管委會的大樓因無接洽對口，將透過里長、區公所等民政體系接洽，未來「公寓大廈管理條例」修正通過，強制設置管委會後，

除有助於解決老舊大樓公共安全檢查、消防安全設備檢修等工作，更能促進社區居民更新意識的凝聚，以及未來都更工作的推展。

2. 參考其他都更成功案例，鼓勵居民自發性參與：

基於保障人民居住安全的決心，都發局未來將持續強化都更的輔導作業，消除居民對都更的既定負面印象，並參考國內外都更成功案例，讓居民產生自主意識、自發性想要改變社區，並形成參與都更的組織。

伍、責任分析與行政責任

行政調查小組自 110 年 10 月 18 日起至 28 日止，密集召開 7 次調查會議，採三階段之調查方式，釐清本事件發生經過及責任歸屬，業經調查委員達成共識，說明如下：

一、致災原因

(一)黃女之行為是否涉及刑事犯罪，雖尚待司法審認，惟依相關報導，人為因素應為本案傷亡之主要成因：

1. 法令規定：

刑法第 173 條：「放火燒燬現供人使用之住宅或現有人所在之建築物…。(第 1 項)失火燒燬前項之物者，處一年以下有期徒刑、拘役或一萬五千元以下罰金。(第 2 項)」上開條文第 1 項所定之放火罪，其要件為：

- (1) 有放火燒毀之行為。而燒毀之定義，指因火力燃燒，致其物已喪失其效用。
- (2) 需燒毀者為現供人使用之住宅或現有人所在之建築物。現供人使用之住宅，乃謂現在供人居住之房屋，但放火時不必有人在內。

上開條文第 2 項所定之失火罪，要件與上開放火罪雷同，惟行為人之行為以「失火燒毀」為要件，指因過失行為而致發生火災，並有燒毀本條行為客體之情形。

2. 司法實務判決：

臺灣臺北地方法院 94 年度易字第 1279 號刑事判決略以：「…上址係集合式之公寓住宅，3 樓、4 樓均以木板隔間裝潢成多數房間，而分租予多人使用，故有

許多木造裝潢等易燃物…被告既有抽煙之習慣，其亦無心神喪失或智能異常之情形，則其於抽煙後，當能注意應將香煙完全熄滅以避免引發火災，惟其竟未注意，未確認煙蒂是否熄滅，即逕自外出訪友，顯見其有過失甚明。綜上所述，本件事證已臻明確，被告犯行堪以認定。」

3. 案發經過：

據臺灣高雄地方檢察署 110 年 10 月 15 日新聞稿、自由時報 110 年 10 月 19 日網路新聞報導及周刊王 110 年 10 月 15 日等資料顯示¹，嫌疑人黃女與城中城大樓住戶郭男為男女朋友關係，郭男居住在城中城大樓 1 樓套房，與黃女經常深夜酒後喧譁，引來鄰居報警。黃女和郭男在 110 年 10 月 13 日晚間及隔日凌晨兩度大吵，之後郭男離開小套房，黃女則找來男性友人到小套房訴苦，期間黃女以 LINE 通訊軟體傳送：「敢玩我就陪你玩，我沒什麼好怕的！」、「你敢瘋我就陪你瘋」等訊息給郭男。又因黃女有點燃沉香驅蚊習慣，惟於 10 月 14 日凌晨 2 時 16 分離開時，並未將沉香餘燼妥善處理，始釀成嚴重傷亡。黃女遭控涉有重嫌，經檢方聲押獲准。

4. 責任檢討：

- (1)經查，據消防局調查報告內容(詳附錄 A1)，本案報案時間為 110 年 10 月 14 日 2 時 54 分，自城中城大樓 1 樓開始起火燃燒。因為 1 至 6 樓是多為閒置空間，外牆帷幕玻璃、內部堆積大量易燃裝潢材料，及起火處所旁之廢棄商場空間因住戶違規停放機車高達 59 輛遭波及，致大火一發不可收拾。燃燒產生的大量濃煙及高溫，沿著大樓安全梯、電梯、電扶梯及管道間等

¹ 高雄地檢署：<https://reurl.cc/XlaLqR> 自由時報：<https://reurl.cc/n5l7Zl>
周刊王：<https://reurl.cc/52bM5V>

向上流竄，進而造成重大傷亡結果及財產損失。

(2)依上開法令及實務見解，如行為人能注意避免引發火災，卻未盡注意致生火災，則該當失火罪之構成要件。是本案黃女於使用沉香後，當能注意應將沉香完全熄滅以避免引發火災，惟其竟未確認沉香完全熄滅，即逕行離開城中城大樓，讓沉香繼續燃燒，進而引發火災結果，顯見黃女有過失甚明，則黃女之行為涉犯刑事犯罪部分，已遭法院裁定羈押中。

(3)本案司法程序不論認定黃女之行為，係犯失火罪(過失引起火災)，甚至為放火罪(故意縱火)，均為本案傷亡之主要成因。

(二)區分所有權人未合法使用城中城大樓、未依法維護防火避難設施及消防設備檢修申報，亦為本案傷亡之主要成因之一：

1. 未合法使用城中城大樓：



依建築物第 77 條規定：「建築物所有權人、使用人應維護建築物合法使用」，然而案發現場一樓之原使用目的係商場，卻因商場閒置遭人隨意停放機車，顯已與建築法規定有違。又實務上認為，建築物之所有權人或使用人，對建築物負有排除危險、回復建築物安全狀態

之義務，故在建築物未合法使用之情形，縱然非所有人或使用人所為，仍不能解免渠等依使用執照所示維護建築物合法使用與其構造及設備安全之責，有最高行政法院 100 年度判字第 237 號判決可參。

又本案經行政調查委員實際到場勘查，其意見略以：「…這個地方就是我們的 59 部的機車全部燒掉了，我跟各位報告，機車燒的地方一定會比汽車來得嚴重，各位知道理由嗎？因為汽車的油箱不是塑膠的，摩托車大部分是塑膠的，所以只要發生火災會全部燒光，所以台灣摩托車火災會只剩金屬的支架，所以整個燃燒的情況下，大家看一下，天花板鋼筋都裸露了，所以大家可以想像這個熱有多少，我曾經接一個案子，他上面整個混凝土是熔解掉，上邊的鋼筋整個變形，要熔解要到一千三、四百度，但我們一般的火災，在火災學告訴我們是只有八百度到一千度，所以會看到混凝土熔解沒有幾個。」（詳附錄 B3）是機車之違規停放，應對於本案之火勢延燒有一定程度之影響。

準此，依上開法令規定及實務見解，城中城大樓之區分所有權人未合法使用建築物且未適切管理，讓人在原商場範圍內隨意停放機車，此行為對於本案嚴重傷亡之結果，應負有一定比例之責任。

2. 未依法維護防火避難設施：

案經行政調查，發現案發現場之防火門多有毀損或遺失之狀況，顯見城中城大樓之區分所有權人，並未依建築法規定，維護城中城大樓防火避難設施之安全，此不作為加劇本案之傷亡程度。

以下為各層防火門狀態之簡表（自附錄 A1 節錄）：

各樓層梯間防火門(區劃)狀況說明

梯別 樓層	甲梯	乙梯	丙梯	用途別
RF	一扇防火門變更為欄柵鐵門	缺一扇門 水管阻擋	一扇防火門變更為欄柵鐵門	頂樓
12	門緊閉	門焊死	門板設門栓，上鎖突出致無法關閉(有門)	原餐廳(已閒置)
11	缺一扇門	損壞	無防火門	集合住宅
10	水管阻擋(有門)	門板鏽蝕， 電線阻礙開門(有門)	阻礙無法開(有門)	集合住宅
9	水管貫穿無法關閉(有門)	雜物堆積(有門)	水管貫穿無法關閉(有門)	集合住宅
8	水管貫穿無法關閉(有門)	無防火門	無防火門	集合住宅
7	無防火門	無防火門	無防火門	集合住宅
6	實牆無門	一扇防火門變更為欄柵鐵門，牆面貫穿(有門)		原戲院挑空區(已閒置)
5	門板傾倒損壞(有門)	門板設門栓，上鎖突出致無法關閉(有門)	局部遭破壞(有門)	原戲院(已閒置)
4	地紋鏽蝕損壞(有門)	無防火門	無防火門	原商場(已閒置)
3	梯間牆面洗孔，區劃貫穿(有門)			原商場(已閒置)
2	缺一扇門	缺一扇門	梯間牆面洗孔 區劃貫穿(有門)	原商場(已閒置)
1	無防火門	無防火門	無防火門	原商場(已閒置)

樣態說明
功能正常、 緊閉、焊死、實牆。
無門、缺門、 門損壞、 區劃牆被貫穿、 水管阻擋、 雜物堆積、
水管貫穿 雜物阻礙 門板傾倒 門上有栓無法關閉 (有門)

3. 未依法辦理消防設備檢修申報：

城中城大樓屬應辦理檢修申報之場所，現有住戶大部分非區分所有權人，各區分所有權人缺乏消防安全意識，致未負起應主動辦理檢修申報之責任，亦為本事件成因之一。

(三)欠缺合法健全之管理組織，管理事務未能正常有效運作，亦屬致災原因：

1. 據調查，城中城大樓雖未依公寓大廈管理條例之程序成立管理組織，惟設有管理室，且自救會總幹事亦有以「城中城大樓管理委員會」之名義，向住戶收取管理費，其是否因此對城中城大樓之共用部分、防火避難設施及消防設備負有維護義務，負有刑法上之保證人地位，容有探討之必要。
2. 查刑法論理上提出保證人地位旨在判定何人對於法益侵害結果之發生具有法律上的防止義務，而必須在事件的發展過程中，履踐其足以防免法益侵害結果發生的各項作為，倘不履踐而致法益侵害結果發生，自屬該結果發

生的主要原因，而必須對其課責。

3. 司法實務見解(臺灣高等法院 105 年度上易字第 1858 號刑事判決參照)：

對於保證人地位之認定，係因自己行為致有發生犯罪結果之危險者，負防止其發生之義務。蓋行為人因自己行為已引發犯罪結果之危險者，由於該危險是由行為人自己所造成，則由行為人負防止該法益受侵害結果發生之義務，乃社會共同生活秩序之當然要求。至於所謂「場所控制者」，是指得控制或管領一定場所之人，基於其控制或管領之權限，就該場所內可能發生的法益侵害，負有防止其發生之義務。蓋於私人生活之領域中，國家的管領行為經常無法即時發揮作用，甚至難以有效介入，故於特定場所領域範圍之內，端賴其控制或管領者維持社會共同生活之秩序；且第三人乃因信賴場所管領人會維持此秩序，排除可能的危險，始進入或停留於該場所，則基於社會秩序之維持及特別信賴關係之保障，從整體法律精神加以觀察，其與刑法第 15 條第 2 項所例示之「危險前行為」，應予等同評價，均具有保證人地位之正當性基礎。故場所的本身，縱然尚未達學說所舉諸如放射性物質、爆裂物、兇猛動物等「危險源」之程度，但場所的主人對於該場所內可能發生之法益侵害，仍然負有防止其發生之義務。

4. 經查，自救會總幹事於 110 年 10 月 25 日到會說明，其表示城中城大樓沒有其他管理員，只有他一個總幹事，自今年 1 月 1 日開始，城中城大樓住戶委託他收取城中城大樓住戶報紙、打掃、倒垃圾、換城中城大樓公共區域電燈，且不以此為限，只要跟大樓有關係的事務，例

如日常性的抽水，都由他處理，包括工務局有發 2 次文，工務局交代的事情他都有做到。他也延用 6 年前自救委員會延續下來的規則，由住戶繳交費用給他來做上面所說的事情，每月收取 500 元，不管大小以戶計算，向現住戶收取，每個月共收約 25,000 至 30,000 元，除此之外，大樓外牆有一張廣告，要經過他的同意才能刊登，廣告收益大概每月約收 1,000 元。又自救會總幹事亦表示 1 樓空間確實有出租給別人放置回收物，是大樓所有權人同意他無償使用，故出租給其他人放置回收物，每個月收取 4,500 元作為大樓收入，經調查小組提示 1 樓現況圖詢問確切位置，其表示係位於管理室與機車區旁邊，此有經被詢問人確認簽名圖面影印附卷可稽，此亦有礙城中城大樓之消防安全。

5. 依公寓大廈管理條例第 28 第 3 項規定：「起造人於召集區分所有權人召開區分所有權人會議成立管理委員會或推選管理負責人前，為公寓大廈之管理負責人。」第 29 條第 2 項規定：「主任委員、管理委員之選任…依區分所有權人會議之決議。但規約另有規定者，從其規定。」可知管理委員會之成立或管理負責人之推選，係由區分所有權人召開區分所有權人會議為之，爰內政部營建署 98 年 12 月 4 日營署建管字第 0980080035 號函明確揭示主任委員、管理委員若依規約規定選任；或規約未規定，依區分所有權人會議決議選任，且區分所有權人會議依條例規定程序召集者，始具法律效力，則依自救會總幹事所稱，城中城大樓固無成立公寓大廈管理條例第 3 條第 9 款所明文規定的管理委員會，然其既有向城中城大樓住戶收取管理費，並實際從事清潔、修繕、抽水、外

牆廣告等跟城中城大樓有關的一切管理事務，且對外亦刻有「城中城大樓管理委員會」印章並使用，得依據其與住戶間之契約或生活共同體關係以及基於對城中城大樓之事實上管理權責及依上述保證人理論，而得肯認城中城大樓存有類似公寓大廈管理條例第 3 條第 9 款所稱管理委員會且被城中城大樓住戶所「信賴」的事實狀態，亦如 110 年 10 月 22 日聯合報報導「城中城大樓住戶出面指述城中城大樓一直以來都有管委會，只是未報備，是由住戶開會投票產生，主委也是住戶，不支薪，但有請管理員，每月財報清清楚楚」。則城中城大樓自救會(管理室)對該大樓住戶收取管理費並進行該大樓的一切管理事務似足以引起社會對其履踐大樓管理事務以防免火災意外事故發生的一種期待狀態，法律即可能會因此期待狀態而評價其具有防免本次火災發生的作為義務。

6. 又消防局亦於 110 年 5 月 11 日開立行政指導單，並告知自救會總幹事應辦理集合住宅檢修申報，然遭其拒簽，是自救會總幹事有未盡協助區分所有權人維護社區安全之責。

7. 至於城中城大樓所在地之里長，其並非城中城大樓住戶，僅係受理住戶對於城中城大樓之相關陳情，提供城中城大樓協助。縱有不周之處，僅屬未善盡里長服務鄉里之責，似難遽認其有保證人地位，進而負有消防法上之刑責。

二、法令制度面之欠缺

(一)消防局部分：

1. 閒置場所法無明定應辦理消防設備檢修申報：

消防法第 9 條未將複合用途建築物內之閒置營業

場所納入辦理消防安全設備檢修申報，致建築物所有權人對複合用途建築物內未營業使用之場所，即無須定期辦理定期檢修申報。爰建議修正消防法第 9 條規定，增訂第 4 項，將閒置營業場所納入應辦理消防設備檢修申報之對象，確保建築物共有或共用部分之消防設備功能正常運作，維護建築物整體公共安全。

2. 消防安檢遇規避、妨礙檢查之強制執行程序，緩不濟急：

對於未成立管委會之公寓大廈，如於出入口設有門禁而無法進入時，應先對住戶為通知並送達，而行政程序冗長繁雜，尚難即認為住戶有規避、妨礙或拒絕消防檢查之意思，而得逕依消防法第 37 條第 2 項規定強制執行消防安檢。爰建議修正消防法第 37 條第 2 項規定，對於經主管機關張貼行政檢查通單後，而仍未配合檢查者，視為規避、妨礙消防安檢行為，並賦予逕行強制執行檢查之權限，並對違反者科以刑事責任，避免延誤檢查時機。

(二)工務局部分：

現行公寓大廈相關法令不健全，未強制成立管理組織，中央及地方積極啟動修法機制：

1. 法令規定：

公寓大廈管理條例第 55 條第 1 項規定：「本條例施行前已取得建造執照之公寓大廈，其區分所有權人應依第二十五條第四項規定，互推一人為召集人，並召開第一次區分所有權人會議，成立管理委員會或推選管理負責人，並向直轄市、縣（市）主管機關報備。」第 3 項規定：「對第一項未成立管理組織並報備之公寓大廈，直轄市、縣（市）主管機關得分期、分區、分類

（按樓高或使用之不同等分類）擬定計畫，輔導召開區分所有權人會議成立管理委員會或推選管理負責人，並向直轄市、縣（市）主管機關報備。」

2. 現行公寓大廈管理條例之困境：

依公寓大廈管理條例規定，管理委員會乃係負責整棟大樓的安全，與共用部分的維護、修繕等任務；惟對於條例施行前已取得建造執照之公寓大廈，成立管理委員會與否，並無相關強制及處罰規定。

城中城大樓於條例施行前即已建築完成，然條例施行後，並未依該條例規定成立管理組織，故在共用部分的管理上，不夠嚴謹，公部門執法時亦找不到社區對口單位，致衍生公共安全問題。準此，顯有修正或新訂相關法令之必要，後續將由中央及地方協力為之。

3. 內政部研議修正公寓大廈管理條例：

為強化居住安全，內政部之修法方向，係針對該條例施行前既有之老舊危險公寓大廈，明定應限期成立管理組織並報備，而老舊危險之認定要件則由內政部公告，並授權直轄市、縣（市）主管機關於必要時得公告增加之。另明定直轄市、縣（市）主管機關得委託專業機構協助條例施行前之公寓大廈成立管理組織並補助成立費用，並增訂未依限成立管理組織並完成報備之罰則。

4. 本市亦刻正研提「高雄市公寓大廈輔導管理自治條例」草案：

為解決現行制度面上之法令困境，工務局亦草擬「高雄市公寓大廈輔導管理自治條例」，內容主要係針對民國 84 年前取得建造執照尚未成立管理組織之本市

公寓大廈，由工務局分類、分區、分期予以輔導成立管理組織，同時擬訂公告補助計畫，可補助公寓大廈之防火避難及消防設備設施，以確保公共安全且維繫管理組織之運作。

此外，自治條例亦強制規定本市公寓大廈皆應於本自治條例施行後一年內成立管理組織，並訂有罰則規定，以確保住戶之居住品質，該自治條例草案業經工務局 110 年 10 月 21 日局務會議審議通過，將續行後續法制作業程序。後續執行上，工務局亦將請民政系統、警察局、消防局等機關單位協助清查通報轄內老舊公寓大廈，以確保輔導之成效。

三、行政執行面之缺失

(一) 消防局部分：

1. 消防局人員於發現產權複雜時，僅從事居家訪視等宣導作為而未積極進行專案輔導

消防局雖已依消防法第 6 條及第 9 條等規定，依法執行職務，尚無怠於執行職務之情形，惟消防局前於 107 年 9 月 18 日查調城中城大樓區分所有權人資料時，發現產權複雜之情形，理應可對城中城大樓進行專案輔導，但後續僅持續從事居家訪視、搶救演練等預防性宣導作為，未有以積極態度請求有關機關協助之作為。

2. 實施檢查之消防人員遭拒時，未請求工務、警政等相關機關協助，亦未訂定檢查程序的標準作業流程

專責檢查人員於 109 年 12 月 16 日遭住戶以私領域為由拒絕進入，無法實施檢查，縱認與消防法第 37 條第 2 項拒絕檢查要件不符，然於消防安檢受阻礙時，消防局理應請求工務、警政等相關機關實施聯合檢查，卻未循

求其他機關協助，尚難認有以積極態度執行業務。再者，對此類未依法成立管理組織之集合住宅，其檢查程序未訂定相關標準作業流程(SOP)，故消防局應對上開執行面有欠積極之部分，進行內部檢討。

(二) 工務局部分：

1. 迄今未評估研議公告本市 15 層以下之集合住宅辦理公共安全申報：

城中城大樓 7 至 11 樓現供集合住宅使用，依建築物公共安全檢查簽證及申報辦法規定，建築物應按「實際現況用途」進行公共安全檢查簽證及申報，是城中城大樓即應以集合住宅類(H-2 類)進行檢討。然本市目前並未公告 15 層以下之 H-2 類建築物應辦理公共安全檢查簽證及申報，故城中城大樓無須辦理建築物公共安全檢查及申報。

又上開辦法既已授權地方主管建築機關「得」依「實際需求」公告「一定規模以下」建築物公共安全檢查及申報之施行日期，而現行工務局之作法，如同臺北市以外之縣市，並未就 15 樓以下 H-2 組別建築物之公安申報施行日期予以公告。

惟隨著本市轄區內大樓屋齡增加，相關設備日趨老舊，公共安全風險將逐年提升，工務局迄今未評估研議公告是否將 15 樓以下 H-2 組別建築物納入公安申報，未隨時依實際狀況提出加嚴措施，顯有欠積極，未能積極任事。後續應逐步研議公告本市 15 層以下集合住宅辦理建築物公共安全申報。

2. 跨機關行政聯繫不足：

工務局於 110 年 6 月 3 日接獲消防局移請處理之通

知後，至 7 月 19 日始發函請城中城大樓協助處理，並漏未派員前往查核及將處理結果回報消防局，是工務局在行政作為之積極度、時程掌控上及與消防局跨機關行政作為銜接上，尚有不足，後續應確實檢討改進。

3. 未持續積極輔導既有公寓大廈成立管委會：

城中城大樓於條例施行前即已建築完成，然條例施行後，並未依該條例規定成立管理組織，導致公部門執法時找不到社區對口單位，易生公共安全問題。

依現行公寓大廈管理條例規定，地方主管機關對於條例施行前已存在之既有公寓大廈，「得」分期、分區、分類擬訂計畫「輔導」其成立。是法令並未強制課予地方主管機關義務，僅要求進行被動輔導之行政作為。

查消防局前於 100 年 7 月 12 日，曾函請工務局輔導城中城大樓成立管理組織，工務局旋於 100 年 7 月 26 日函請該年度輔導廠商協助輔導，並副知消防局，但城中城大樓未輔導成功。而工務局於 110 年 7 月 19 日因柵門設置一案發函予城中城大樓，後續城中城大樓總幹事以電話聯絡工務局時，承辦人員於電話中告知，請城中城大樓儘速依公寓大廈管理條例之規定成立管理委員會或推選管理負責人。

依現行法令，工務局對於本市轄內既有公寓大廈成立管理組織之事項，僅需進行輔導之行政作為，準此，尚難謂工務局有不法或怠於執行職務之情形。惟對於城中城大樓之輔導措施，除民國 100 年之函文外，縱工務局於民國 110 年間有再次以電話方式進行宣導，然此期間已逾 10 年，針對城中城大樓仍未見有積極作為，故在行政作為之積極度上，尚有不足，仍有檢討改善之空間。

四、處理建議

(一)法令制度面不足部分，請相關局處儘速建議中央修法或制定地方單行法規；實務執行面未能積極任事部分，則請研提相關具體改善措施。

(二)消防局應落實消防安全設備檢修申報作業之革新事項：

1. 近期消防局已擬定「6 樓以上大樓未設管委會」專案計畫，預計 1 年內清查完畢納管。
2. 全面清查本市 6 層以上老舊建築物，並以函文通知、公告或輔導說明會等方式轉知該大樓區分所有權人，並要求改善並給予期限(開立行政指導單)，盡速辦理檢修申報；經通知改善及仍未配合辦理申報者，依消防法第 9 條規定舉發各區分所有權人；11 樓以上老舊建築物在 111 年 3 月 31 日前全面清查完畢；6 至 10 樓老舊建築物在 111 年 6 月 30 日前全面清查完畢。
3. 消防局各大隊應每季控管清冊名單納管回報進度成果，預計至 111 年 8 月 31 日前全數輸入管理系統。
4. 針對住商複合式高風險大樓列為優先檢查對象，必要時辦理聯合稽查，強制執行檢查。

(三)工務局雖連續 4 年獲得內政部辦理「建築物公共安全檢查業務考核」之特優佳績，惟為維護本市建築物之公共安全，工務局應落實執行六大改革事項：

1. 10 天完成 - 56 棟 20 年以上住商混合、無管委會大樓的逃生避難設施阻礙排除。

2. 30 天完成 - 221 棟 8 樓以上，20 年以上住商混合、有管委會大樓的逃生避難設施阻礙排除。
 3. 90 天完成 - 20 年以上具有公安、消安、治安疑慮，8 樓以上集合住宅的逃生避難設施阻礙清查及排除。
 4. 制定「高雄市公寓大廈輔導管理自治條例」草案，針對民國 84 年條例施行前、後之公寓大廈，公告後 1 年內強制成立管理組織。
 5. 編列預算訂定計畫專案補助弱勢大樓住戶之公共空間修繕及避難逃生標示、滅火器具「3 燈 2 器」。
 6. 目前針對住宅加嚴管制，未來配合消防局逐步推動 6 層以上就要進行公安申報。
- (四) 工務局應執行原有合法建築物防火避難設施之革新事項，研議委託專家學者進行原有合法建築物防火避難設施改善計畫審查規定並公告，加速推動原有合法建築物防火避難設施之改善。
- (五) 都發局在都市更新業務之推動上，應持續以積極之態度辦理之，並強化都更的輔導作業，消弭市民對都市更新之疑慮，以復甦都市機能，改善居住環境與景觀。
- (六) 消防局、工務局雖已依法執行相關行政作為，惟依據公務員服務法第 7 條規定，公務員執行職務，應力求切實，不得畏難規避，互相推諉或無故稽延，對於消防局、工務局相關人員在執行公務而未能積極任事之缺失，則責成各該機關檢討改進，並予以懲處。