

應用統計分析

第一大隊 114 年 無管理委員會
社區、公寓大廈消防安全管理實
務分析

壹、前言

公務統計係指政府機關依據執行職務經過與結果而辦理之統計，舉凡可表現施政計畫推行之成績與程度、工作績效與每單位公務成本或經費收支狀況者均為統計對象，各機關透過公務統計方案所訂機制，依業務性質定期蒐集統計資料，以記錄施政推動成果，編製相關統計報告，作為政府制定施政計畫及預算編列之參考，並利用各種形式公開政府統計資訊，供民眾知悉。

老舊且無管理委員會的集合住宅長期面臨消防安全問題，例如未辦理檢修申報及維護消防安全設備。政府機關對這些集合住宅無有效作為，加上住戶缺乏自主管理，以致問題未得到有效解決。直到高雄城中城大火事件後，社會才開始重視這一問題的重要性。

雖然民眾可能對相關法規和消防安全的重要性了解不足，但是政府不應失能。所以政府要如何有效的輔導人民去完成這件事，就變的相當重要。本文主要研究輔導集合住宅改善的執行成效。研究結果顯示，依法行政的效果明顯優於單純的宣導和輔導。然而，大部分行政機關在實施的過程中，仍優先選擇宣導和輔導。主要是因為強硬執行容易引發民眾反彈。為了讓民眾更容易接受，大多數機關選擇先進行宣導，若宣導無法達到集合住宅改善的目的，才會依法開立改善通知單。

本研究將針對桃園市政府消防局第一大隊無管理委員會社區、公寓大廈消防安全管理進行分析與探討，期能提供未來施政改進及防火策略研擬之參考。

貳、現況描述

自民國 74 年 11 月 19 日首部消防法公佈，即有規定公告場所的管理權人應設置並維護其消防安全設備。並於民國 84 年 07 月 12 日修正公佈其管理權人應委託消防設備師或消防設備士，定期檢修消防安全設備，其檢修結果應依限報請當地消防機關備查，並由消防機關視需要派員複查。

近年來，消防機關依上述規定對依法列管的場所及建物嚴格執行消防設備安全檢查，並積極推動檢修申報、防焰物品、防火管理等場所自主安全管理制度執行。經多年努力，火災傷亡人數已有明顯下降。但是，這些年大部分人的目光都聚焦在供公眾使用、出入的場所上，例如民國 100 年 3 月，台中發生傑克丹尼夜店（又名「阿拉夜店」）嚴重的火災事故，造成 9 人死亡。同年 4 月消防法即增修第 14 之 1 條產生火焰、火花或火星等方式，進行表演性質之活動應向主管機關申請許可。

而實際上根據消防署統計，110、111 年建築物火災以「集合住宅」為類別，火災次數分別為 2,211 及 1987 次。分別占當年建築物火警的 36.9% 及 36%。以死亡人數來看，110 年建築物內死亡人數 161 人、111 年死亡人數 130 人。其中以「集合住宅」為類別，這二年的死亡人數皆為 39 人，其分別占該年度建築物火警死亡人數的 24.2% 及 30%。由上述數據來看，集合住宅火警在所有火警發生率的比重占比並不低。那集合住宅的消防安全為什麼會長期被民眾漠視，又為什麼長期以來無法有效的要求集合住宅做好消防安全管理。

民國 110 年 10 月 14 日，高雄市鹽埕區「城中城」大樓發生建築物火災，造成至少 46 人死亡、41 人受傷，此案震驚全台。此案發生後，社會的目光開始注意到集合住宅安全管理是否出了問題、政府是否失能。而首當其衝就是消防相關的安全管理。在有法規做依據的情況下，為什麼消防機關無法有效的要求這些社區或集合住宅做好消防安全管理。

深究問題的根源，這些無法有效管理的集合住宅出了什麼問題，又有那些共同特色。統整一下，可以歸納出除了本身建築老舊失修外，尚有違建加蓋、雜物堆積等一些人為造成的危險因子，最後就是沒有實質運作中的管理委員會做有效的管理。在實務上要如何依法規要求這些未成立管理委會社區、集合住宅完成檢修申報及維護消防設備。

民國 110 年「城中城」大火發生後，同年桃園市政府消防局針對轄內老舊社區、集合住宅進行清查，並執行中程專案輔導計畫。此專案

預計輔導 639 個社區進行檢修申報、維護消防設備。本文僅以桃園區、八德區、龜山區等三個行政區輔導的 299 個社區進行統計、分析。專案輔導標的選擇條件如下：

- 未曾依規定辦理過檢修申報
- 無管理委員會
- 有管理委員會但管理委員會無實質運作

上述條件第一項為必要條件，第二、三項條件需擇一達成。選定輔導標的後，再依集合住宅的建築物型態及危險性高低安排輔導順序。原則上先以非純住宅使用的住商複合用途優先輔導，再來是 11 樓以上，樓層較高的集合住宅。最後是 6 至 10 樓的集合住宅。

執行方式大抵上是先對該集合住宅住戶進行宣導，告知該場所依規定應辦理檢修申報，並給予適當改善期。逾期限後未依規定辦理檢修申報，則依消防法第三十八條第二項規定，處其管理權人新臺幣一萬元以上五萬元以下罰鍰，並通知限期改善；屆期未改善者，得按次處罰。裁處後再次對該集合住宅住戶進行宣導，並告知應改善項目。

待該集合住宅完成檢修申報後，再前往該社區進行消防設備維護修繕宣導，並給予適當改善期。若到期未改善則依消防法第三十七條第一項規定通知限期改善，屆期未改善，處場所管理權人新臺幣二萬元以上三十萬元以下罰鍰，並通知限期改善。

各階段執行時，都會遇到不同面向的問題。以下再以不同階段分別敘述。

一、 宣導申報：

此階段最常遇到的問題就是找不到對口，無法有效直接的面對住戶宣導。執行方式大至分成二種，一種是針對集合住宅開消防安全座談會，另一種是到集合住宅逐戶投遞宣導單。實際執行面上遇到的問題是座談會出席率低，而投遞宣導單容易被住戶當成廣告或詐騙丟掉。再來就是許多管理權人並不住在該集合住宅，所以根本無法看到投遞的宣導單。

二、開單裁處：

面對未成立管理委員會之公寓大廈，無法直接對管理委員會開具有效力之通知單。如果便宜行事直接用社區名稱開給不存在的管理委員會通知單，也無法針對各個住戶執行裁處。若要有效開具相關通知單，並進入裁處階段，只能針對集合住宅全部的區分所有權人逐戶開立。

對全部的區分所有權人開單，除作業量龐大外。實務上要查詢所有權人個資也會遇到很多問題。例如執行人員權限不足，無法直接查詢所有權人個資(個資必須透過戶政、地政、建管系統權限查詢)。又或者所有權人死亡，所有權正在在轉移中等等。

查詢過程麻煩、耗時費日，但是卻又不得不為。依據行政罰法第44條規定，行政機關裁處行政罰時，應作成裁處書，並為送達。行政程序法第十一節亦有送達專章。因此，為符合行政程序的完整性及有效性，查詢個資、完成送達，這些程序必需依法完成。

再者就是寄送經費不符合經濟成本。以桃園市目前執行方式為例。現行郵寄公文雙掛號，每份成本約五十元。假設區分所有權人有一百人，寄送成本將會是(舉發通知單 100份+裁處通知書 100份) X50，約略為新臺幣一萬元。而裁處金額為新臺幣一萬元以上五萬元以下罰鍰。所以平均每個區分所有權人僅會罰新臺幣一百至五百元罰鍰。若區分所有權人降至十人，每個區分所有權人也只會罰新臺幣一千至五千元罰鍰。總結來說，就是行政程序繁複、所有權人資料取得困難、行政作業成本所費不貲、裁罰金額不高。

三、維護修繕：

無管理委員會集合住宅在設備維護上，通常會遇到幾個相同的問題。

第一個是所有權人之間可能互不認識，縱使有住戶想要維修消防安全設備，卻可能因部分住戶無法聯繫而無法維修。沒有管理委員會就

沒有一個統一的處理窗口，只要有一個住戶不願出面處理。整個維修進度就會停滯不前。

第二個是經費問題。一般來說無管理委員會的集合住宅，所有權人大都少於一百人，甚至所有權人可能僅有個位數。因此對於年久失修需要龐大維修經費的集合住宅來說，經費來源會是一個很大的問題。

最後就是集合住宅內應該設置那些消防安全設備。老舊集合住宅因年代久遠，可能當時消防設備檢討與現行規定有所不同。又或者實際使用用途與使用執照用途不同，可能需要增設其它消防設備。例如地下室原來的使用執照用途為防空避難室，而實際使用為住戶停放車輛。此時可能就需要用室內停車空間來檢討設置滅火設備或恢復原使用執照用途。

上述幾點都是影響所有權人修繕消防安全設備意願的重要因素。

四、 其它問題：

實務上，老舊集合住宅內可能有部分單元已長年荒廢無使用或者法拍中。這些單元不僅住戶間無法聯繫，在查詢所有權人基本資上亦相當困難。

針對無使用的部分，消防法於民國 111 年 4 月 26 日修正第九條第一項規定，依該法第六條第一項所定各類場所之管理權人，應依下列規定，定期檢修消防安全設備；場所有歇業或停業之情形者，亦同。

雖然消防法已明確規定歇業或停業場所必需依規定辦理檢修申報及維護消防設備。但執行面依然必需找到所有權人及查詢其基本資料，才能開立有效通知單。因此，又回到了第二點所提到開單裁處個資查詢所遇到的問題，執行上還是相當困難。

參、分析與討論

一、分析範圍

- (一)依據內政部於民國 64 年 8 月 20 日以內營字第 2915 號函頒之「供公眾使用之建築物之範圍」，實施都市計畫地區者，六層以上集合住宅須辦理檢修申報，未實施都市計畫地區者，四層以上總樓地板面積在 1000 平方公尺以上之集合住宅須辦理檢修申報。
- (二)依據內政部民國 99 年 3 月 3 日台內營字第 0990801045 號令修正發布，自中華民國 99 年 4 月 1 日生效之「供公眾使用之建築物之範圍」修正為六層以上之集合住宅（公寓）。並包含有複合式用途建築物中符合集合住宅（公寓）等應列場所。
- (三)依據桃園市政府消防局民國 104 年 5 月 22 日桃消預字第 1040016461 號函發布施行「桃園市政府消防局消防安全列管對象範圍表」，六層樓以上集合住宅須辦理檢修申報並列管消防設備；11 樓以上集合住宅應使用防焰物品及實施防火管理。上述「桃園市政府消防局消防安全列管對象範圍表」於民國 112 年 10 月 30 日桃消預字第 1120035604 號函修正發布施行。

二、分析目的

- (一)探討消防機關在管理無管理委員會社區、集合住宅安全管理實務現況上所遇到的問題，研究其原因並尋求解決方案。
- (二)利用桃園市政府消防局目前執行「輔導未成立管理委員會公寓大廈檢修申報專案」數據，分析、歸納無管理委員會社區、公寓大廈輔導改善執行成效。

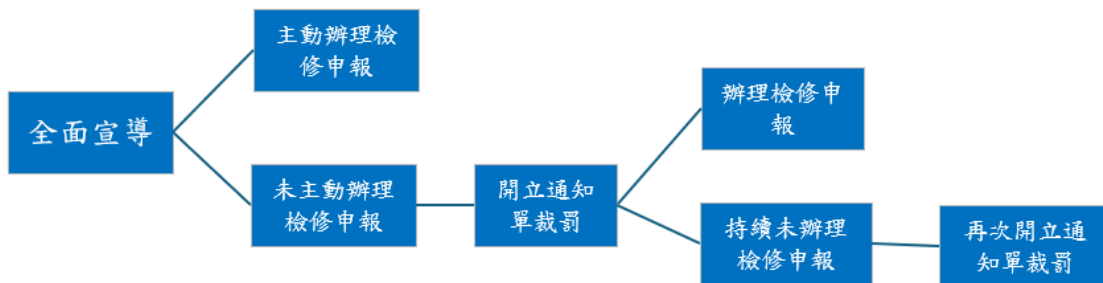
此段將利用桃園市政府消防局目前執行「輔導未成立管理委員會公寓大廈檢修申報專案」數據，分析、歸納無管理委員會社區、公寓大廈輔導改善執行成效。因專案執行期間，專案輔導對象會隨著執行滾動式檢討，執行總數會略有不同。因此，本文僅以專案開始時所統計的 299 個社區做分析母體。其中有效樣本依本文研究範圍檢視後，扣

除不符合樣本 20 筆，有效樣本數為 279 筆。統計期間為民國 110 年 12 月 1 日至 113 年 7 月 31 日。

1. 輔導辦理檢修申報

消防機關依專案對社區進行全面宣導後，社區大至上會有 2 種做法。一是社區從宣導中知道消防安全的重要性後主動辦理檢修申報；二是不作理會，依然不辦理檢修申報。針對未主動辦理檢修申報的社區，消防機關會進入開單裁處流程開立通知單。若開立通知單後社區依然未辦理檢修申報，則會再次進入開單裁處流程（圖 1）。

圖 1、檢修申報輔導流程



資料來源:桃園市政府消防局

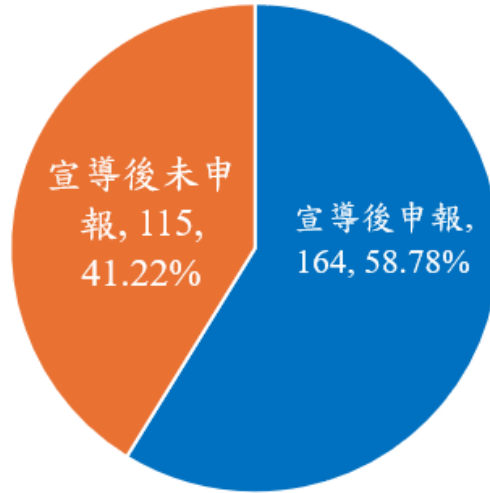
檢修申報輔導流程各階段統計數據如下。輔導期間對 279 個社區進行宣導後有 164 個社區主動辦理檢修申報，主動檢修申報率為 58.78%。未主動辦理檢修申報的有 115 個社區，未辦理檢修申報率為 41.22%。

表 1、宣導檢修申報成果

類別	家數	百分比
宣導後申報	164	58.78%
宣導後未申報	115	41.22%

資料來源:桃園市政府消防局

圖 2、宣導後檢修申報成果



資料來源:桃園市政府消防局

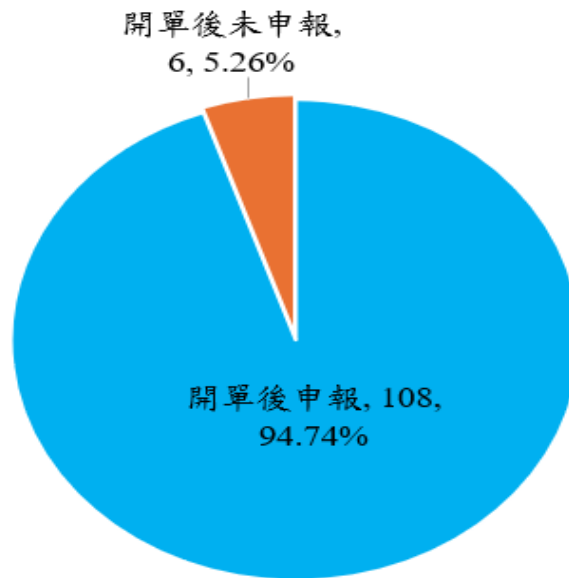
消防機關對未主動辦理檢修申報的 115 個社區，開出 114 份通知單。剩餘一個社區因為部分分區管理權人資料異動，尚未完成開單流程。開立通知單裁罰後，其中 108 個社區完成辦理檢修申報，為所有被開單社區的 94.74%，尚有 6 個社區未完成辦理檢修申報，佔被開單社區的 5.26%。

表 2、開單後檢修申報成果

類別	家數	百分比
開單後申報	108	94.74%
開單後未申報	6	5.26%

資料來源:桃園市政府消防局

圖 3、開單後檢修申報成果



資料來源:桃園市政府消防局

截至統計區間期底為止，279 個社區共計 272 個社區完成辦理檢修申報，7 個社區未完成檢修申報。輔導社區辦理檢修申報達成率為 97.49%。

表 3、輔導社區辦理檢修申報成果

類別	家數	百分比
完成申報	272	97.49%
未完成申報	7	2.51%

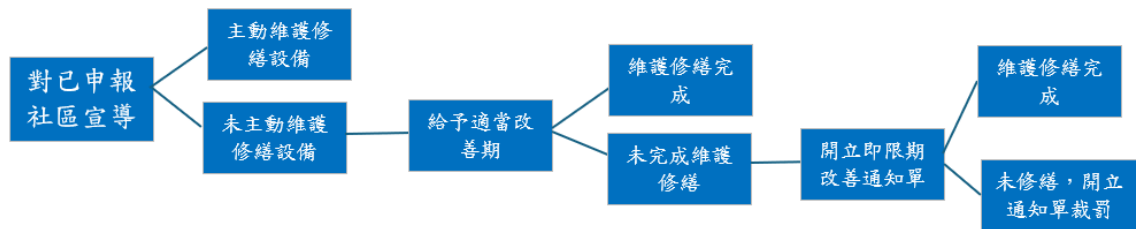
資料來源:桃園市政府消防局

2. 輔導消防安全設備維護

在社區辦理檢修申報後，進入下一階段輔導社區改善、維護消防安全設備。依第一階段方式，會先對已完成檢修申報社區進行宣導，並告知該社區應修繕或增設的消防安全設備。

如第一階段所述，對已申報的社區宣導後，社區大至上會有幾種做法。一是社區從宣導中知道消防安全的重要性後主動維護、修繕消防安全設備；二是不作理會；三是有心想維護、修繕消防安全設備，但因為經費或其它因素，無法短時間完成社區消防安全設備的維護與修繕。針對上述第二、三種情況，未主動維護、修繕消防安全設備的社區，消防機關會依社區個別情況給予適當改善期，若期限內無法改善完成，則會進入開單裁處流程開立通知單（圖二）。

圖 4、未主動維護、修繕消防安全設備的社區裁處流程



資料來源:桃園市政府消防局

消防設備維護輔導流程各階段統計數據如下。輔導期間對 272 個已申報的社進行宣導後，有 93 個社區願意主動維護消防安全設備。這 93 個社區在消防機關前往實施專業性複查時，消防安全設備已全數修繕完成。主動維護率為 34.19%。未主動維護消防安全設備的有 179 個社區，未維護率為 65.81%。

表 4、輔導社區辦理維護消防安全設備成果

類別	家數	百分比
主動完成修繕	93	34.19%
未完成修繕	179	65.81%

資料來源:桃園市政府消防局

消防機關對未主動維護消防安全設備的社區，開出 29 份消防安全設備修繕的限期改善通知單。因專案輔導期程尚未結束，至統計期末完成修繕的社區還有 150 個社區未開單。完成開單社區佔 179 個已申報但未修繕社區中的 16.2%。

開立限期改善通知單的 29 個社區裡，其中 21 個社區完成消防安全設備修繕，8 個社區未完成消防安全設備修繕。修繕完成率為 72.41%，未修繕率為 27.59%。

肆、建議

一、 宣導成效分析

從上述統計數據來看執行成果。檢修申報在長達近三年的宣導及輔導後，主動申報的社區有 164 個，主動申報率是 58.78%，申報率接近六成。相較之下，消防安全設備維護方面，宣導和輔導後主動維護修繕的社區有 93 個，主動修繕率是 34.19%。從數據中可以看出，主動申報率明顯比主動修繕率高。觀其原因，一來是因為檢修申報的宣導比較早開始實施，其次是因為經費上有所差異。檢修申報所需的經費遠低於設備維護所需的經費。在宣導的過程中，比較常聽到民眾的反饋主要有以下幾個，第一個是不知道要做；第二是有人質疑為何過去不需要做這些事情，而現在卻必須遵循這些相關規定；第三個是區分所有權人無法互相聯繫到。

二、 依法開單成效分析

再從上述統計數據來看，開立通知單後完成申報的社區有 108 個，申報率是 94.74%。而消防安全設備維護在開單後，完成修繕的社區有 21 個，修繕率是 72.41%。以數據來看，開單後的檢修申報完成率和消防安全設備修繕率，都明顯超過宣導後完成檢修申報的 58.78%和完成消防安全設備修繕的 34.19%。而在設備維護比較常聽到的民眾反饋，跟檢申修申報的略有不同。會比較集中在經費不足，或是區分所有權人無法聯繫到。接著就是以前不用做，為什麼現在要做。

三、實務所遇問題解決方案

本文前面所提到執行各階段會遇到的問題，以下分別討論解決方案。

(一)宣導申報階段：

1. 為增進全民消防安全意識，建議由中央機關(消防署)編列經費，經常性在各類大眾媒體宣導集合住宅應辦理檢修申報及維護消防設備。
2. 現今社會詐騙猖獗，建議至社區宣導時可邀請鄉鎮市公所或鄰里長配合，避免被民眾當成詐騙集團。
3. 因為開立座談會出席率低、投遞宣導單又容易被當成廣告。建議各縣市消防局宣導文書以正式公文，發文給所有區分所有權人。

(二)開單裁處階段：

1. 現今社會對於個資保護非常重視，因此在個資查詢上會有重重困難。基於查詢權限問題，建議作法是將預備要處理的集合住宅，造冊後轉由相關單位協助查詢。
2. 為避免反覆處理老舊無管委會集合住宅個資查詢及寄送耗費公帑，建議建管單位加速輔導無理管員委會集合住宅成立管理委員會。

(三)維護修繕階段：

1. 第一還是建議建管單位加速輔導無管理委會集合住宅成立管理委員會。有了管理委員會，在推動消防安全設備維護會較為順利。也能避免掉區分所有權人之間互不認識的問題。
2. 集合住宅消防安全設備修繕經費的問題，建議可以由政府編列專案補助或專案修繕貸款，由政府來協助老舊社區維護消防安全設備。條件可以定在一定年限以上的集合住宅，且未成立管委會。在成立管委會後一年內可申請消防安全設備維修專案補

助或專案修繕貸款。這樣不但可以增加區分管理權人成立管理委員會意願，亦可以讓集合住宅能在更短時間內將消防安全設備修繕完成。

伍、結論

從上述統計數據中可以看出。為了保障人民的生命財產安全，依法對未辦理檢修申報及維護消防安全設備的老舊社區、集合住宅開立通知單。執行效果顯著優於廢日曠時、勞心勞力宣導所達成的效果好。所以，若要效落實相關制度的推行，務實的執行方案還是依法行政效果會較為良好。但實務上行政機關通常會優先選擇輔導改善。宣導期的長短則依各縣、市或個案的具體情況有所不同。在宣導後仍然無法達成集合住宅改善的目的，才會依法開立改善通知單。

行政機關的做法主要是為了避免強硬執行引發民眾反彈，以輔導為優先的做法有助於最大限度地減少民眾反彈。然而，這種做法也存在一定的缺陷。最直接的問題是在宣導期間，如果發生類似高雄城中城大火的重大火災事故，相關責任可能會難以釐清。

對政府來說，一切的出發點並不是為了罰人民錢，而是為了人民的生命財產安全。因此，當民眾對消防安全的重視程度不足時，政府就有責任讓人民知道消防安全的重要。推動檢修申報及消防安全設備維護，也不僅是消防機關的事。個資的查詢、成立管理委員會的推動，都需要不同機關的協作。跨機關合作在這方面是不可避免的，各機關應本著互助的原則，避免推諉和拖延。

為了讓社區、集合住宅能有一個有效的媒介，將相關事項傳達至每一個住戶。建議地方政府應該透過公權力加速輔導這些老舊集合住宅成立管理委員會。雖然管理委員會只是一個媒介，但它在推動消防安全制度執行方面扮演了關鍵角色。通過成立管理委員會，可以更順利地推行消防安全措施，並幫助住戶更好地保護自己的財產。

綜上所述，雖然行政機關友善的輔導措施能夠減少民眾反彈，但在某些情況下，僅依賴宣導可能無法達到預期效果。政府需要平衡輔導

與依法行政，以確保每個社區和集合住宅的消防安全。通過加強跨機關合作和推動成立管理委員會，能夠更好地實現消防安全制度的推行，保障住戶的財產安全和生命安全。最後，政府的努力應該旨在提升全民對消防安全的認識，並確實推動相關安全措施。

陸、參考書目

- 一、消防署 111 年全國火災統計分析。
- 二、無管理委員會社區之公寓大廈執行消防安全設備檢修申報實務研究(王一飛,2017)。
- 三、提升集合住宅消防安全設備檢修申報率之方法研究(連文瑞,2017)。
- 四、監察院高雄城中城糾正案文(字號：111 內正 0025)，公告日期：111/12/21。