



臺灣近十年防空避難室制度變革：公共建築法規演進與「台內國字第1140802916號」行政命令解析

法規背景與防空避難室制度概述

臺灣的防空避難室制度涵蓋「民防」與「建築管理」兩大法規領域。**民防體系**方面，早期訂有《防空法》，後於民國90年（2001年）制定《民防法》取而代之以¹。內政部為中央主管機關，地方則由直轄市及縣市政府執行民防業務¹。民防法所稱民防工作包括戰時空襲警報發放、防空疏散避難、災害防護及民防設施整備等事項，其中**防空疏散避難設施**（即防空避難室）被列為民防設施器材之一²。民防法授權國防部在戰爭發生或將發生時，協調各主管機關調查防空避難設施的數量、容量、配置，必要時也可實施檢查²。為平時掌握資料，內政部警政署訂定了《防空疏散避難設施建檔作業要點》，建立全國防空避難設施檔案並定期調查更新³。

建築管理體系方面，《建築法》明定一定規模以上之建築物須依規定附設防空避難設備⁴。依據建築技術規則規定，凡**供公眾使用之建築物及六層以上非供公眾使用建築物**，均應依《建築技術規則（建築設計施工編）》所訂附建標準設置防空避難室⁵⁶。具體門檻為：**五層以上供公眾使用建築或六層以上非公眾使用建築**，須按每人0.75平方公尺避難面積的標準興建足夠空間⁵。如因特殊原因施工困難，或建築物位於都市計畫停車場用地附近，起造人得繳納代金，由地方政府集中興建公共防空避難設施，以替代個別建築設置義務⁴。內政部並劃定「**附建防空避難設備適用地區**」，限定在指定地區內的新建建築須履行附建防空避難室義務或代金繳納機制；該適用地區清單亦會隨需要進行調整⁷。

防空避難室平時多位於建築物地下室，依現行法令，建築物所有權人及使用人有責任維護防空避難室之合法使用及設備安全⁸。《公寓大廈管理條例》第16條第2項明定住戶**不得在防空避難設備處堆置雜物**，進出口通道須隨時保持暢通⁹。同時《建築法》第73條第2項規定，若建築物欲將地面層營業空間延伸占用到防空避難室範圍，必須申請變更使用執照核准，否則屬違法使用⁹。違反上述規定者，地方建管機關得依建築法或公寓大廈管理條例處以罰鍰，常見罰則為限期改善，逾期未改善可處以新臺幣4萬至20萬元罰鍰¹⁰。此外，《建築技術規則》亦允許附建防空避難室在滿足一定條件下兼作他用：例如避難室樓地板面積超過200平方公尺者，可兼做停車場使用；未達200平方公尺者，亦可兼作其他用途但不得堆放雜物，上鎖封閉¹¹。總之，法律與技術規範對防空避難室的**設置、使用限制與維護**均有明確要求，以確保平時不被挪作他用、戰時可立即供民眾避難。

近十年制度變革里程碑概覽

過去十年（約2015年至2025年），臺灣的防空避難室制度因應內外環境變化及政策檢討，出現多次重要變革。以下以時間順序整理關鍵事件、涉及機關及政策內容：

- **2018年 - 活化防空避難室試辦**：臺北市政府為提高防空避難室平時利用率，於民國107年（2018年）起試辦計畫，開放公有建築物的防空地下室申請作公益性臨時使用，例如社區活動空間等。然而試辦三年無單位申請使用，成效不彰¹²。此舉顯示政府嘗試在不影響防災功能前提下善用避難空間，但民間反應有限。
- **2019年 - 維護指南修訂與法制調整**：內政部警政署於2019年7月26日全面修訂早自1992年發布的《防空避難設備管理維護執行要點》，並將名稱改為《**防空疏散避難設施建檔作業要點**》¹³。新的要點聚焦於警察

機關對防空避難設施的**資料建檔與定期調查**，屬於行政規則性質¹³。相對地，對於避難室日常管理維護、配置物資等事項未再做強制規範，而僅能透過行政指導方式勸導¹³。此修訂一方面反映先前維護要點缺乏上位法依據、強制力不足的困境，另一方面也突顯出防空避難室平時維護在法規上仍存在空隙，有待以更高位階法規補強¹⁴。同年底，各縣市警察局開始針對轄內**防空避難室容量**進行全面調查，並將避難處所清單上網公告供民眾查詢（如警政署防空避難專區網站）¹⁵。這顯然是受到國際情勢（如烏克蘭戰爭）的刺激下，加強民防資訊公開透明的措施。

- **2022年 – 容量普查與資訊公開**：面對區域緊張局勢升高，政府強化民眾防空避難知能。警方盤點全國防空避難設施，統計各縣市**避難室數量與可容納人數**，並透過媒體和線上地圖公告¹⁵。截至2022年底，以臺北市為例，市內登記之防空避難室已達**2.8萬處**，可容納約2,115萬人，相當於臺北市人口的7倍¹⁶；新北市、基隆市的避難容量亦達當地人口數的4倍以上¹⁶。雖然數量與總容量遠超人口需求，但許多避難室被發現存在**上鎖、堆放雜物、占用停車位**等亂象，導致有名無實⁵¹⁷。這些調查結果促使主管機關認識到，單靠數量充足並不足夠，更重要的是**確保避難室處於可用狀態**。政府因此開始研議更積極的管理手段，強調平時的定期檢查與違規改善，以改善過去偏重書面建檔、消極等待檢舉的狀況¹⁸。
- **2023年 – 法規擴張與適用地區調整**：內政部在112年（2023年）著手擴大建築物公共安全檢查制度的適用範圍，將**6層樓以上之集合住宅（建築物使用分類H-2組）**納入定期公共安全檢查對象，規定每4年須辦理一次檢查申報，首度涵蓋過去僅適用於供公眾使用建築以外的大型住宅大樓¹⁹。此變革大幅增加需檢查建築物數量，對民眾與檢查人力都帶來影響¹⁹。同年8月24日，內政部又以台內營字第1120810617號令修正發布《**附建防空避難設備適用地區一覽表**》⁷。藉由調整適用地區清單，內政部明確各縣市中**哪些地區的新建建築必須依規定設置防空避難室（或採代金機制）**。這反映政府因應城鄉發展與威脅評估，適時更新防空設施配置政策，以確保重點地區防護完整。
- **2024年 – 政策轉折與納管決策**：民國113年（2024年）10月4日，國家安全會議做出關鍵決議，**要求將防空避難設備的管理納入建築物公共安全檢查及申報體系**²⁰。此一高層政策指示顯示，在國防安全情勢趨緊的背景下，政府決心透過現有建築物安全管理機制，強化防空避難室的平時維護與檢查。同年11月至114年初，由內政部國土管理署召集相關機關召開多次研商會議，討論將防空避難室檢查項目納入現行**建築物公共安全定期申報制度**的具體作法²¹²⁰。考量到**公安檢查剛擴及住宅大樓**帶來的檢查量能限制及民眾觀感，與會機關達成共識採取**分階段實施策略**：**先期僅將可容納500人以上的大型避難室場所納入定檢範圍，後續再視情況逐步擴大至容量較小的一般建築**¹⁹。這種「先大後小、循序推動」的思路，有助於在不過度增加各方負擔下展開制度新措施。
- **2025年 – 正式納入公共安全檢查制度**：經過規劃與法制準備，內政部於114年4月17日正式發布台內國字第1140802916號令，**修正《建築物公共安全檢查申報相關書表格式》**，新增防空避難設備檢查相關表單²²。此次修正公布了兩份關鍵文件：「**F1-1 建築物防火避難設施與設備安全檢查申報書**」及新增的「**F2-6 建築物附建防空避難設備檢查表**」，明確規範檢查申報時須填報的防空避難室項目²²。上述修正自114年7月1日起正式生效施行²³。此後，符合條件的公共建築（以及納入範圍的住宅大樓）在進行定期公共安全檢查時，**必須同步檢查其附建之防空避難室**，並將結果填報於F2-6表內²⁴。至此，臺灣的防空避難室首次被制度性地納入建築物安全檢查與申報機制中，進入一個藉由法定程序定期維護管理的新里程碑。

以上里程碑事件顯示，在近十年間政府逐步從**強化法規基礎、擴大管理範圍到建立檢查制度**，全盤提升防空避難室的平時管理水準，尤以2024-2025年的政策行動最為關鍵。下文將聚焦說明防空避難室納入建築物公共安全檢查制度的具體歷程與該項新措施之內涵。

防空避難室納入建築公共安全檢查制度的歷程與背景

在實施定期檢查制度前，臺灣對建築物內防空避難室的管理相對消極。警政機關雖依《建檔作業要點》建立資料庫、張貼標示，但平時並無強制巡查機制。通常只有在民眾檢舉防空避難室被違規占用（如堆滿雜物）時，警察機關才函請地方建管單位查處。這導致許多避難室成為管理死角，平日淪為倉庫、停車場甚至違規營業空間，一旦遇到戰備需求可能無法立即派上用場⁵¹⁷。鑒於此情況，立法院與專家學者多次呼籲政府應主動查核防空避難設施現況，落實維持可用狀態¹⁸。也有建議指出，可仿效日本《國民保護法》與韓國《民防衛基本法》的立法經驗，檢討修正《民防法》，明文授權訂定子法建立平時整備及定期檢查制度，強化防空避難室管理維護的法源基礎²⁵。

在此背景下，國家安全會議於2024年10月的決策堪稱轉捩點。國安會高層基於國防安全考量，指示將防空避難室納管措施提前透過既有的建築物安全檢查體系落實²⁰。畢竟相較修法漫長程序，善用現行《建築法》授權的**公共安全定期檢查制度**是一條快速可行的途徑。內政部隨即會同警政署、國防部及各地政府建管單位研商，擬定了將避難室納入「公安檢查」的實施方案²⁰¹⁹。根據會議紀錄，本次制度調整主要考量了兩點背景因素：¹⁹

- **檢查能量與民眾負擔**：由於公共安全定期檢查剛在不久前擴大涵蓋六層樓以上住宅，檢查對象暴增，專業檢查人力與住戶配合意願都面臨考驗¹⁹。因此決策單位決定分階段推動避難室檢查，以免一次擴張過度造成反彈。
- **風險等級與緊迫性**：優先將**大容量場所**（可容納500人以上）納入，是因為這類避難室多屬公共建築或大型集合住宅，平時使用情形複雜且戰時關係重大¹⁹。相對而言，小規模避難室雖數量眾多但單處風險較低，可在制度成熟後再行納入。

研商結論形成後，內政部透過行政命令具體化上述構想。**2025年4月17日發布的「台內國字第1140802916號令」**即為此一政策的正式法規化手段²²。該命令修正了建築物公安檢查申報所需填報的文件格式，在既有防火避難設施設備檢查申報書（F1-1表）中增列防空避難設備檢查相關欄目，並新增獨立的防空避難設備檢查表（F2-6表）作為附件²²。新檢查表要求專業檢查人員確認建築物的防空避難室**是否符合法令標準及維持良好可用**，包括：出入口暢通無阻（不得堆物、不得淹水）、備有基本照明設備、保持通風防水、防空演習或戰時發布命令時可立即開放供人避難等²⁶。若檢查當下發現不符合要求，需記錄為不合格並限期改善；經改善後仍不符合者，建管機關可依建築法採取處分，確保問題獲得糾正¹⁰。值得注意的是，檢查表首先設計了判斷依據：**「本場所防空避難室是否屬警政署建檔名單且容量達500人」**²⁷。唯有勾選屬於此類對象時，才需進一步詳填各項檢查內容，並給予合格/不合格評定²⁸；若不屬於（即未建檔或容量未達500人），則此階段無須填報詳細項目²⁹。此一設計正是落實先前規劃的「**先大後小，分期實施**」方針，確保初期將資源聚焦於重點目標。據此，新制度在2025年7月1日生效後，各地建管單位在審查建築物公安申報時，會以警政署公佈的避難室建檔清單為依據，判斷申報建築是否需要檢附F2-6表³⁰。首波列管的500人以上避難室，多為大型公共建築（如百貨商場、學校體育館等）或巨型社區大樓。隨著制度推行及法源逐漸健全，預期未來適用對象將逐步擴大至一般中小型避難室，真正做到所有法定防空避難空間皆有定期檢查、有效管理。

「台內國字第1140802916號」行政命令全文解析與影響

「**台內國字第1140802916號令**」是內政部於民國114年4月17日發布的一道重要行政命令²⁴。其全文要旨在：**「修正《建築物公共安全檢查申報相關書表格式》之F1-1表、F2-6表，自114年7月1日生效」**²⁴。這份命令由內

政務部長簽署公告，並刊登於行政院公報內政部篇³¹。以下從**政策意涵、實施影響、法源依據及在建築安全檢查制度中的角色**等角度進行解析：

- **政策意涵**：此命令象徵政府正式將「防空避難室的安全維護」納入法定的建築物管理程序中。過去防空避難室雖有設置規定，但日常維護多倚賴所有權人自律或警消單位抽查，屬於鬆散管理。透過本命令，防空避難室被提升為與防火避難設備同等重要的**公共安全檢查項目**²²。政策上意味著政府因應國防安全需求，開始把平時避難設施狀況視為公共安全的一環，強調戰備無縫接軌平時管理。正如立法機關所建議的，需要**制定政策、宣導及執行**以確保防空避難設施「經常維持可供緊急避難使用狀態」。本命令的發布正是對此建議的積極回應，展現政府落實民防「平戰結合」的新思維。
- **實施影響**：從114年7月起，凡屬規定範圍內的建築物（初期為防空避難容量達500人以上者），在申報建築物公共安全檢查時，都必須由**合格專業檢查人員**依據F2-6表逐項檢驗防空避難室²⁸。這對建築物所有權人、管理者以及檢查專業人員都帶來直接影響：首先，**所有權人/管理者**需確保避難室的使用現況符合規定，例如清除堆積物、解鎖出入口並維持設備功能，否則將在檢查中被判定不合格而限期整改¹⁰。對**檢查人員**而言，檢查範疇擴大，需熟悉防空避難室相關法規標準（如出入口數量、防火門設置、通風防水要求等）³²³³來逐棟核對。地方**建管機關**也需配套調整作業流程，新增審查避難室檢查結果的步驟，並與警政單位共享資訊，以便掌握全市避難設施維護情形。長遠來看，該命令有助於改變以往「**重設置、輕維護**」的情況，透過定期檢查逼使不當使用的防空地下室恢復原有避難功能。一旦制度成熟並擴大至所有法定避難室，整體民防空間的實際可用度將大幅提升，民眾避難環境的安全性與可靠度也相對提高。
- **法源依據**：本命令係依據《建築法》授權訂定之《**建築物公共安全檢查簽證及申報辦法**》所做的附屬規定調整。依建築法規，供公眾使用建築物及一定規模以上建築必須定期檢查其公共安全，包括結構、防火設備等項目，而內政部有權透過下位法規與行政命令規範檢查的內容和形式。實際上，內政部早於民國94年（2005年）訂定前述辦法，建立了建築物公共安全定期申報制度，此次則是對相關附表的修訂。命令中引用的F1-1與F2-6表格，屬該申報辦法附件中的標準格式。內政部得以修正發布這些格式，其**法律依據在於建築法與其授權辦法所賦予的職權**。命令內文亦點明了「修正規定」已發布於行政院公報資訊網，可供各界下載參照²²。此外，命令實質內容呼應了《建築法》第73條、第77條等條文的要求（禁止防空空間違規使用、維護建築設備安全）⁹以及《公寓大廈管理條例》第16條的禁止行為⁹。換言之，本命令雖形式上只是修訂申報書表，但背後有完整的法律體系支撐，並非無本之木。由於當前《民防法》對平時避難室檢查尚無明文規範，本命令可視為**運用建築管理法規填補民防管理漏洞**的一項創新舉措。
- **在建築物安全檢查制度中的角色與關聯**：新增的F2-6檢查表使防空避難室正式成為**建築物公共安全檢查制度**的一環，其地位類似於防火避難設備、電梯、避雷設備等其他檢查項目³⁴。檢查制度的核心理念是透過定期專業稽查，保障建築在使用過程中的公共安全性能。以往避難室雖屬建築一部分，但未被納入定檢清單，如今在此命令下，其角色從「**戰時民防設施**」拓展為「**平時公共安全設施**」。特別對於供公眾使用建築物，防空避難室本就是建築法令要求的法定必備空間⁴；現在經由檢查制度串連，其落實情形將直接關聯到建築物整體安全評估。從制度面看，各直轄市、縣市政府建管處過去辦公安檢查，多與消防局配合針對防火、防災項目，未來則需增加與警政單位的協調，因為防空避難室的建檔、標示等資訊由警政署與國防部掌握²。兩套系統藉由此命令開始接軌：建築物若經檢查確認避難室不合格，建管單位除依法裁處外，或會通知警政單位更新其建檔資訊，必要時由警民聯合指導管理委員會改善²⁰⁹。因此，本命令在建築安全檢查制度中扮演著**橋樑**的角色，連結起平日建築管理與戰時民防需求，強化跨機關合作，確保防空避難設施平時完好、戰時可用。

結語

綜上所述，臺灣近十年來防空避難室制度經歷了一系列重要變革，從法規修訂、政策擴張到制度創新，皆緊扣著國內外安全環境的變遷與政府防災理念的提升。特別是最新推行的**防空避難室納入建築物公共安全定期檢查制度**，堪稱是在現行法規框架下務實強化民防設施管理的里程碑措施。114年發布的「台內國字第1140802916號」行政命令不僅具體體現了此一政策轉向，更為防空避難室的日常維護提供了明確的法源依據和執行機制²⁴²²。透過該命令，政府得以定期掌握各地避難室的現況，及早發現並排除違規情形，將「戰時準備」前置於「平時管理」。此舉提高了公共建築安全檢查制度的廣度和深度，使之包含傳統消防、結構以外的**國土防衛安全要素**，顯示出台灣面對複合型安全威脅時與時俱進的韌性治理能力。

展望未來，隨著制度的推行與民眾防災意識提升，預期防空避難室的維護現況將逐步改善，各機關協作也會更順暢。若能進一步在《民防法》等上位法中明定平時避難設施整備與定檢義務，將使此套機制更臻完備²⁵。在中央政策引導與地方政府落實並行之下，臺灣的防空避難室有望真正發揮其設計初衷，成為國人面對災難或戰禍時堅實可靠的**生命避護網**。

參考資料： 4 9 13 20 19 22 24 10 7

1 2 3 4 6 8 13 14 18 25 立法院全球資訊網-防空避難設施管理之探討

<https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=6590&pid=219793>

5 10 11 12 15 16 17 上鎖、當倉庫...防空避難室淪裝飾？ | 好房網News

<https://news.housefun.com.tw/news/article/921818288517.html>

7 修正發布「內政部指定建築物附建防空避難設備適用地區一覽表」-臺北市建築師公會

https://www.arch.org.tw/Laws/bulletin_more?id=b91f09e0067343bf954926e89344457e

9 19 20 21 34 stsp.gov.tw

<https://www.stsp.gov.tw/attached/rule/1739410276447.pdf>

22 23 內政部114年4月17日台內國字第1140802916號令修正發布「建築物公共安全檢查申報相關書表格式」之「F1-1 建築物防火避難設施與設備安全檢查申報書」、「F2-6 建築物附建防空避難設備檢查表」，並自114年7月1日生效-臺北市建築師公會

https://www.arch.org.tw/Laws/laws_more?id=9ef12edf15374d77bb97576801a87e2b

24 26 27 28 29 30 31 32 33 gazette.nat.gov.tw

https://gazette.nat.gov.tw/EG_FileManager/eguploadpub/eg031069/ch02/type2/gov10/num2/Eg.pdf