

調查意見

本案緣據立法委員辦公室主任陪同民眾陳訴：97年7月17日凌晨3時55分許，嘉義縣民雄鄉頂崙村崙仔頂00號之地下爆竹煙火儲存倉庫（下稱本案地下爆竹業）發生爆炸災害，釀成13人受傷，並殃及鄰戶149戶，其中7棟房舍全毀或燒毀，累計近10（87~97）年該轄因地下爆竹業爆炸致生死傷人數高達42人，位居全國各縣市首位，除造成救災與社會成本之慘痛付出，尤嚴重影響周邊住戶生命財產之安全，究相關主管機關是否依相關法令確實執行，實有深入調查之必要。案經本院分別函請嘉義縣政府（下稱縣府）、嘉義縣消防局、警察局、內政部消防署（下稱消防署）、臺灣嘉義地方法院檢察署（下稱嘉義地檢署）就有關事項詳實說明併附佐證資料到院，並分別於97年12月15日、98年1月19日分2次5場依序約詢嘉義縣陳明文縣長、嘉義縣消防局何允福局長、江國鈞副局長暨相關業務主管人員及黃癸楠副縣長，業調查竣事。茲臚列調查意見如下：

一、嘉義縣政府疏未落實本院2度糾正意旨與承諾本院改善之事項，一再重蹈覆轍，核有違失：

- （一）針對嘉義縣轄區地下爆竹業猖獗及頻生爆炸災害，本院曾分別於92年間「嘉義縣中埔鄉深坑村地下爆竹廠爆炸致生8人死傷災害」、93年間「嘉義縣六腳鄉地下爆竹廠爆炸致生10人死傷災害」等災害事件立案調查後，2度提案糾正促請縣府改善在案，其中並有議處失職人員等情，縣府允應積極依本院前開各糾正意旨及承諾本院改善之事項切實執行，尤以自本院92年糾正後，縣府怠未執行承諾本院改善之事項：「每月編排執行2次清查可疑場

所」，既已再遭本院 93 年提案糾正，縣府允應記取教訓切實檢討改進，以免一再重蹈覆轍。詎料，縣府猶輕忽職責，自 93 年本院 2 度糾正後迄本案地下爆竹業爆炸前，縣府猶未依前開每月 2 次之頻率，全面清查可疑場所，竟僅針對列管場所查察。顯率輕諾於本院。此觀縣府於本院約詢前以 97 年 12 月 10 日府消預字第 0970008987 號函檢附之查復資料載明：「並無規定全面清查之頻率，至各分隊平時清查結果之較可疑場所，依計畫柒、檢查期程(頻率)，為每半年應至少全面清查 1 次」，在在顯示該局清查頻率僅為「每半年至少 1 次」，洵與承諾本院「每月 2 次」之清查頻率相距甚遠。苟縣府切實執行「每月 2 次」之清查頻率，縣府自 92 年 9 月 23 日承諾本院起，嗣經該縣消防局於 93 年 6 月間獲悉本案地下爆竹業情資，至本案肇禍主嫌蔡崑元夫婦 2 人（下稱本案肇禍 2 嫌）於 95 年 7 月 23 日起將大量爆竹煙火恣意存放於通風不良、散熱不易之本案地下爆竹業所在倉庫，迄 97 年 7 月 17 日該倉庫爆炸前之 57 個月又 24 日期間，理應可至系爭地點清查達 115 次以上，惟縣府卻僅草率地至系爭地點查察 15 次，詳后（調查意見三）所述，執行率僅 13.04%，凸顯縣府毀諾之失及執行職務之不切實。

(二)縣府雖於本院第 1 次約詢後，以 97 年 12 月 17 日嘉縣消預字第 097002270 號函檢具「消防局轄區分隊之 97 年度勤務分配表」到院，欲圖混充該局每月清查 2 次之勤務，惟經檢視該等勤務內容，所稱「取締爆竹危險物品」，並非專指爆竹煙火查處勤務，除部分勤務尚包含「防溺宣導」、「競選總部巡簽」外，依其字面文義，尚涵括「爆竹」類以外

之 6 大類公共危險物品，縱該等勤務專指「爆竹煙火」勤務，充其量僅係針對列管場所查察之勤務，難謂「全面清查」，此觀縣府於本院第 2 次約詢前查復：「縣府於 92 年間，向監察院承諾之：『每月均編排執行 2 次清查可疑處所』，乃指消防局各分隊每月均編排執行 2 次以上勤務清查轄內『列管』之曾查獲及歷年發生爆炸之地下爆竹煙火工廠或易做為地下爆竹業等可疑場所，與全面清查一次之期程（頻率）有所不同。」等語甚明，益證縣府執行勤務之怠慢與敷衍，殊有輕諾及毀諾之失。再者，自本院第 1 次及第 2 次糾正後，縣府皆承諾本院改善之事項：「加強機關單位橫向聯繫，聯合消防、警察及勞檢所等單位積極主動查察」，亦曾為消防署及縣消防局計畫明定事項，惟縣府自 96 年迄本案地下爆竹業爆炸前之期間，並未依該承諾事項邀集相關單位聯合檢查，此觀縣府查復：「惟 96 年至本案爆炸案前，轄區消防分隊並無陳報特別較可疑及平時取締時有遇阻礙之情事案件，因此縣府並未據以編排縣府聯合檢查勤務。」等語自明，足證縣府無視本院糾正意旨而違背承諾本院改善事項，彰彰甚明。

(三)縣府雖於本院第 2 次約詢時復諉稱：「按照消防署之要求，係每半年全面清查 1 次，每個月清查，囿於地點太多，確難以執行」、「縣內因幅員遼闊，廢棄工廠、農舍相當多，且地下爆竹業藏匿隱密甚難察覺，因此每個月擇重點查察 2 次」、「聯合檢查並不是很好的辦法，通常是消防單位為查察勤務的需求，主動邀集相關單位去執行」，惟「每個月全面清查 2 次」及「辦理聯合檢查」既均屬縣府自本院 92 年糾正後明確承諾本院改善之事項，縣府

自應貫徹執行，焉能因今日執行不力恐遭究責而藉該等辯詞諉責。縱縣府指稱「每個月清查2次」及「辦理聯合檢查」等承諾改善事項難以執行屬實，然皆未見縣府於本案地下爆竹業爆炸前針對該等勤務有任何檢討書面資料足資佐證縣府所言：「有執行困難」、「並不是很好的辦法」等情，凡此於事前從未過問，致事後未能提出佐證資料，均與縣府是否切實督促所屬執行職務，欠缺合理關聯，除顯難資為縣府免責之依據，更有悔諾之失，執此置辯，悉無可取。況縣府既曾依消防署計畫明定事項：「聯合檢查會議由高階長官擔任主持人」，爰由該縣黃癸楠副縣長主持轄內「爆竹煙火取締勤務分工及聯合檢查業務之協調會議」，足證聯合檢查勤務之重要與必要性，何能藉詞諉責，其咎難卸，已彰彰明甚。揆諸前述縣府分別於92年1月23日、93年1月5日、93年6月17日邀集相關單位召開轄內「加強違規爆竹煙火業取締任務分工協調會議」、「防範爆竹煙火製造意外事故專案計畫暨任務分工協調會議」、前開聯合檢查業務協調會議之結論及相關人員發言內容分別略以：「共同研商解決之道，以『消弭』轄內之非法爆竹煙火工廠」、「為使縣民生活免於恐懼，請各單位加強違規爆竹煙火之查察、取締」、「取締非法爆竹煙火是『整個縣府』的大事」、「由縣府城鄉發展局、社會局、工務局、消防局、警察局……等相關單位組成聯合檢查小組，針對縣內爆竹煙火製造（含非法）之聯合督導檢查，以杜絕意外事故發生」、「地下爆竹業在缺乏安全措施下，逕而從事危險爆竹製造行為，爆炸機率百分百。因此要以最大之力量消滅它」，顯證縣府深悉「轄內地下爆竹業之危害性」、「取

締非法爆竹煙火是『整個縣府』的大事」及「聯合檢查之重要性」，必須採取縣府「最大力量」消弭及消滅之，然而，縣府不此之圖，未能督促所屬採取最大力量戮力執行承諾本院改進之事項，其違失之咎，至為明確。

(四)此外，本案地下爆竹業違法存在多年，復未見轄區員警及村里幹事通報，在在顯示縣府怠未督促所屬履行承諾本院改進之事項：「加強整合基層單位，透過鄉鎮公所村里幹事及警察單位轄區警員，建立基層通報系統」甚明，顯置縣府承諾事項於無物，洵堪認定，核有違失。

二、嘉義縣政府未依法行政，致對情資之掌握未依規定製作紀錄並列入民眾檢舉案件，可疑場所之判斷，亦毫無標準，洵有欠當：

(一)按 92 年 11 月 26 日修正發布之獎勵民眾檢舉違章爆竹煙火業實施要點第 2 條、第 3 條規定：「民眾向消防機關、工業主管機關或勞動檢查機構檢舉違章爆竹煙火業，可使用檢舉專線電話，或以書面方式行之。不論以書面、口頭或其他方式檢舉，受理單位均應嚴予保密」、「消防機關、工業主管機關或勞動檢查機構受理前項之檢舉應指派人員製作紀錄，並注意保密」是民眾檢舉地下爆竹業，並不限以書面方式為之，舉凡任何方式獲取之情資，消防機關皆應秉於消防專業人員之警覺性，速以受理並製作紀錄，此觀嘉義縣副縣長黃癸楠及消防局何允福局長於本院約詢時分別自承：「應該要列入紀錄」、「不僅電話、書面、口頭，任何方式」等語甚明，合先述明。

(二)據縣府 97 年 10 月 1 日府消預字第 0970125027 號函所附查復書載明：「該縣警察局於同年 8 月 7 日

派員訪查附近居民劉晉嘉表示，渠父親劉隆鎮約 4、5 年前曾向該縣消防局雙福消防分隊報案」云云，顯見本案案發前之 4、5 年許，縣府即獲取民眾檢舉本案之情資，惟縣府竟未將該情資製作紀錄並列入民眾檢舉案件，顯與前開規定有違，此有該局於本院約詢前查復：「然現任村長李 00 約略於 93 年 6 月間提供情資，當時相關事證不甚明確，又無作業規範可供參酌，故未列入民眾檢舉案件」等語在卷足按，核有失當。

(三)第查，關於本案爆炸地點有否列入可疑場所乙節，詢據縣府分別查復略以：「93 年期間因有村長李 00 向該縣消防局轄區分隊提供本案爆炸地點疑似有從事非法爆竹情資，但事證不甚明確，基於公共安全考量，轄區分隊乃將其列為查察對象」、「因該場所多次查察結果均未發現可疑情事，故 94 年未將本案場所列入可疑場所」云云，顯見縣府前者將「事證不明確」列為查察對象，後者卻將「未發現可疑情事」而未列入可疑場所，足證縣府對於可疑場所之判斷標準顯失準據。

(四)復查，縣府等於約詢前分別查復：「93 年 12 月至 94 年 1 月期間前往本案爆炸地點查察 6 次之過程，轄區分隊同時前往北斗村北勢子釣蝦場及追蹤該車輛之原因，係輾轉獲得該場所有疑似從事非法爆竹業在此出入之情資，因此遂前往追查了解」、「轄區分隊確實曾前往本案爆炸地點及北勢子釣蝦場旁執行跟蹤埋伏勤務，但僅發現 1 次該車輛駛離該處所（北勢子釣蝦場）前往頂崙村 85 號（即本案爆炸地點）後，並未再出門」等語，足見與本案爆炸地點有關情資，不僅 93 年 6 月間該次情資而已，惟縣府卻諉稱：「本案爆炸地點經查僅現任村長李 00 約

4、5年前反映過乙次情資外，至今均未有受理檢舉之紀錄或通聯紀錄」云云，益證縣府對於情資之掌握及處理顯乏標準作業程序，洵有欠當。

三、嘉義縣政府 93 年至 95 年期間於本案爆炸地點查察 15 次之過程流於形式，失之草率，殊有未當：

(一)按爆竹煙火管理條例第 3 條及第 19 條分別規定：

「本條例所稱主管機關：在中央為內政部……在縣(市)為縣(市)政府。主管機關之權責劃分如下：……二、直轄市、縣(市)主管機關：……(四)違法製造、儲存、販賣及施放爆竹煙火之取締及處理」、「直轄市、縣(市)主管機關……對於非法製造、儲存或販賣爆竹煙火之場所，有具體事實足認為有危害公共安全之虞者，直轄市、縣(市)主管機關得派員進入執行檢查或取締……主管機關執行前項所定檢查及取締，必要時，得商請轄內警察機關協助之」消防署於 93 年 10 月 21 日以消暑危字第 0931600515 號函發布之「爆竹煙火製造儲存販賣違法取締作業規範」亦載明「疑似場所入內檢查」之取締流程：「執行爆竹煙火違法取締，如疑似違法儲存(或販賣)場所門窗緊閉時，並有具體事實足認為有危害公共安全之虞者，經向所屬救災救護指揮中心報備，作成紀錄後，得派員進入執行檢查或取締。2、必要時可協調警察機關請檢察官向法院申請搜索票後再進入該疑似違法場所檢查。3、如有危害公共安全之情形，可自行或商請警察人員適當封鎖現場」是縣府針對轄內任何違法製造、儲存爆竹煙火之疑似場所，允應善盡檢查及取締之責，如遇門窗緊閉時，並有具體事實足認為有危害公共安全之虞者，自得依前開條例及該規範設法入內檢查，合先敘明。

(二)查，縣府雖於 97 年 11 月 7 日嘉縣消預字第

0970016631 號函復資料及約詢前查復資料分別表示：「自 93 年 6 月 17 日至 97 年 7 月 16 日止，該局轄區分隊於爆炸地點執行取締爆竹煙火勤務達 15 次，皆未發現不法情事……前往該場所查訪，發現為民宅，其旁為鐵皮倉庫，僅於正面設置大型鐵捲門，並無任何窗戶及開口等間隙可資觀察、窺視內部，況且該戶屋主（所有權人）亦未在現場，更無法取得屋主同意進入檢查，所以對於該場所並無具體事實足資證明有否儲存或製造非法爆竹煙火之情事」、「因大門深鎖，無法進入」、「可疑處所倘若無具體事證且該場所為私人住宅而非一般空屋或廢棄倉庫……前往查察時，常遇門窗緊閉，無法從外部窺探該場所內部有否違法行為，如按前開取締模式恐涉刑法 307 條違法搜索及 306 條擅自侵入民宅疑慮……均有可能使公務人員身陷於違法之中」等語，惟臺灣嘉義地方法院檢察署（下稱嘉義地檢署）起訴書既載明本案地下爆竹業所在地點為倉庫，縣府所稱「該地點為私人住宅而非一般空屋或廢棄倉庫」自與事實有違，況縣府既明知本案爆炸地點遭人檢舉，其大門深鎖疑恐有玄機或隱情，基於消防人員之專業敏感性，豈有不予深入究明而坐令頻生疑雲之理。尤有甚者，該局於 15 次之查察過程，竟皆未曾聯繫屋主或會同村長及警方設法進入，此有縣府約詢筆錄附卷足按，凸顯該局查察勤務之虛應故事，聊備一格，核有欠當。且該局既未曾聯繫屋主，焉能判斷屋主拒絕該局進入，始因而衍生該局所謂：「違法搜索及擅自侵入民宅」情事，足證該局前開所辯悉屬飾卸之詞。復觀該縣消防局 3 位責任區隊員前往本案爆炸地點查察之停留時間分別為：「至少應該都有停留 1 小時以上」、「5~10

分，看有無人員進出」、「停留 40 分至 1 小時」，益證該局查處勤務毫無標準作業程序，顯有未當。

(三)次查，縣府自 93 年迄今，於本案地下爆竹業所在轄區民雄鄉既曾「入內」查獲 10 件藏身於鐵皮屋、香舖、空屋、民宅等違法爆竹煙火業，卻未能以同樣標準設法聯繫相關當事人設法進入本案系爭倉庫一探究竟，益證該局查處標準失之草率，顯失準據。況且縣府既皆未曾聯繫當事人入內究明，何能判斷其為非可疑場所，而擅將其自斯時起排除於可疑場所之列，此有縣府於約詢前查復資料指稱：「轄區民雄分隊依 94 年計畫重新清查時，因該場所多次查察結果均未發現可疑情事。因此，並未將該場所列入重新清查後之可疑處所及建立查記卡」等語在卷足稽，在在可證縣府查處勤務之流於形式與敷衍，失之草率。

(四)復查，縣府既稱自 94 年起，已將本案爆炸地點排除於可疑場所之列，依該局邏輯理應不須再前往該地點查察，惟該局於 95 年 8 月 27 日卻再前往本案爆炸地點查察，足證該局前後陳詞矛盾。至該局何以再前往查察乙節，該局於本院約詢時竟辯稱：「因剛好經過」云云，益證縣府查處勤務事前毫未規劃，顯亂無章法。況且依嘉義地檢署起訴書載明：「本案肇禍 2 嫌疑自同年 7 月 23 日起至本案爆炸發生前之近 2 年時間，將大量爆竹煙火恣意存放於通風不良、散熱不易之系爭倉庫。」縣府對於該次查察結果竟稱：「依據外觀看並無特別異常，故予排除可疑場所。」尤證該局查察勤務之敷衍與怠忽。

(五)再查，據該縣警察局民雄分局刑事案件報告書、訪查紀錄及嘉義地檢署起訴書分別載明：「本案肇禍 2 嫌於爆炸前均有利用廂型車搬運疑似爆竹之紙箱物

品」、「本案肇禍 2 嫌自 95 年 7 月 23 日起至本案爆炸發生前之近 2 年時間，將大量爆竹煙火恣意存放於通風不良、散熱不易之系爭倉庫」、「本案肇禍 2 嫌早於 4~5 年前，即於民雄鄉頂崙村建國路 1 段 00 號委託他人製造地下爆竹煙火」，惟該縣消防局隊員指稱於頂崙村轄內查察 79 次之過程，竟毫未察覺，縣府查處勤務之漫不經心，足堪認定。

(六)又查，縣府前往本案爆炸地點查察 15 次之前 5 次時間分別為：93 年 6 月 17 日、20 日、7 月 17 日、8 月 2 日、5 日，皆屬該局 93 年「防範爆竹煙火製造意外事故專案評核實施計畫」專案執行之際（93 年 6 月 8 日至同年 9 月 30 日期間），依該計畫第伍、專案執行方式明定：「對於可能供作違規製造（含加工）、儲存場，應繪製路線圖及拍照，俾利執行埋伏跟監勤務時，並有資料可稽。」惟縣府除未依規定繪製路線圖及拍照，猶辯稱：「該爆炸地點非該局 94 年重新清查後列管之 3 年內曾經被取締場所、曾被檢舉場所、可疑處所等對象，並無繪製路線圖」云云，在在凸顯縣府執行職務之不切實。

(七)凡此縣府查處勤務之草率及不切實，分別觀縣府於本案爆炸後之相關檢討會議紀錄載明：「民雄頂崙村爆炸案，顯示消防局對民眾檢舉案未能有效落實安檢，應加強與警察局合作，主動進行強制搜查，以嚇阻不法」、「除現場取締工作應採積極作為外，必要時務必進入該場所確定無儲存或非法製作情形；各項取締之紀錄及相片等書面資料亦應製作完整備查」、「如遇檢舉場所大門深鎖，同仁前往查處時，絕對不可敷衍了事，務必會同分駐派出所或村里長進入查看，並應有錄影或照相紀錄，每案列管」、「曾多次指示不論偏遠地區或人口眾多之地

區，皆有可能成為不法業者使用之場所，所以可疑處所，不應僅著重於偏遠地區」、消防署查復資料：「縣府確實在非法儲存爆竹煙火之查處工作有待改進之空間」及縣府相關主管人員於本院約詢時分別自承：「未來將會依委員指示，入內瞭解」、「未來會再檢討，擴大可疑場所之清查」、「應該要列管，設法進入」等語，益資佐證。

- (八)尤有甚者，縣府對於前開怠未進入查察乙節，非但未切實檢討，竟諉稱：「因消防署違反爆竹煙火管理條例取締作業規範係 93 年 10 月 21 日函頒，然所轄分隊針對本案爆炸地點查察紀錄為同年 6 月 17 日，因此該作業規範並未開始實行」云云，惟查，縣府 15 次查察時間除前 5 次係在前開規範實施前，餘 10 次查察時間悉為該規範實施後，顯已有該規範之適用，足見縣府未依該規範進入查察於先，猶欲藉前開辯詞飾責於後，殊有未當。

四、嘉義縣政府怠未落實內政部相關命令、計畫及嘉義縣消防局「97 年度加強爆竹煙火場所安全檢查執行計畫」等規定，除未全面清查轄內可疑場所，亦未增加檢查頻率；對於該計畫之相關執行過程，復與規定有違，均有違失：

- (一)按內政部 96 年 12 月 4 日以內授消字第 0960826143 號函發布之「加強爆竹煙火場所安全檢查督導計畫」載明：「伍、檢查期程：……五、可疑處所，每半年應至少全面清查 1 次，並應視轄區違法爆竹煙火業特性增加檢查頻率」、「陸、執行措施：……二、建立列管名冊：……要求所屬依爆竹煙火管理條例相關規定逐一清查轄內各相關場所，並將檢查結果建檔列管」、「柒、注意事項：……四、針對轄內可疑處所應確實派員巡視，以防

止投機業者非法製造爆竹煙火」及嘉義縣消防局 97 年度加強爆竹煙火場所安全檢查執行計畫亦明定：「陸、檢查對象：……五、可疑處所：指豬舍、雞舍、鴨寮、工寮、魚寮……等有從事非法爆竹情事之虞場所」、「柒、檢查期程（頻率）：……五、可疑處所，每半年應至少全面清查 1 次，並應視轄區違法爆竹煙火業特性增加檢查頻率」、「玖、注意事項之一、勤務必須全天候編排實施，不可固定於同一時段……十七、可疑處所、曾被取締處所及曾被檢舉處所之列管，各分隊應適時檢討更新，以廣收效能」次按苗栗縣後龍鎮於 96 年 11 月 2 日甫發生地下爆竹廠爆炸造成重大傷亡，內政部特於同年 11 月 5 日內授消字第 0960825772 號函請各縣市政府加強可疑處所之查察。是嘉義縣政府等允應自前開各命令、計畫發布後，加強督促所屬全面、逐一清查轄內各相關場所，據以篩選出可疑處所之列管查察對象，且縣府既明知轄內擁有冠居全國各縣市首位之 4 家合法爆竹廠，以及轄區易成地下爆竹業藏匿環境等特性，尤應增加清查頻率並適時檢討更新，從而在本案爆炸前之近 7 個月時間，再對曾遭檢舉之系爭地點妥為清查，特此述明。

(二)惟查，自前開計畫實施迄本案爆炸發生日止之近 7 個月時間，縣府除怠未履行上開承諾本院「每月 2 次」之清查頻率外，已詳前述，僅查察列管之場所，猶未督促所屬全面、逐一清查各相關可疑場所，遑論依上開計畫規定增加檢查頻率，因而未再前往本案爆炸地點查察，明顯有違前開各計畫規定，況據該縣消防局「97 年度勤務分配表」顯示，縣府爆竹煙火危險物品勤務之安排，除有多天係重覆連續安排於同一時段，亦未全天候 24 小時輪值，胥與

前開計畫規定有違，益證縣府執行勤務之怠慢及不切實，至為明確，洵有違失。

五、嘉義縣政府自本案爆炸發生後，猶未切實檢討以亡羊補牢，未依規定追查肇禍主嫌非法物品來源，顯有因循怠慢之違失：

(一)按內政部上開安全檢查督導計畫載明：「柒、注意事項：……三、查獲違反爆竹煙火管理條例製造、儲存或販賣案件，循線追查其爆竹煙火成品來源，積極取締相關違法，如發現涉及他轄之違法情事，並通報相關縣市消防機關處理。」嘉義縣消防局上開執行計畫亦明定：「玖、注意事項：……八、取締非法爆竹煙火業時，應追查原料、半成品與成品之來源，積極取締相關違法，如發現涉及他轄之違法情事，並通報相關縣市消防機關處理。」次據嘉義地檢署起訴書詳載：「本案肇禍 2 嫌曾於 96 至 97 年 6 月 26 日止向臺南 00 企業股份有限公司煙火工廠（下稱 00 廠）購買原料。」嘉義縣警察局民雄分局於同年 7 月 21 日針對臺南 00 廠蔡姓負責人之調查筆錄復載明：「蔡嫌及劉嫌曾於 92 年 10 月至 93 年底在該廠租用廠房從事組合包裝煙火……97 年 6 月 26 日向蔡姓負責人調過 2 箱尺炮，有送貨單可稽」是縣府自本案爆炸發生後，允應切實檢討，並依前開規定及相關情資追查肇禍主嫌非法物品之來源，並通報臺南縣消防局處理，以亡羊補牢。

(二)惟縣府竟遲至本院約詢通知於 97 年 12 月 2 日寄發後，始於翌（3）日函請臺南縣消防局進行查處，已距本案爆炸發生後，達 4 月餘之久。縣府等於本院約詢前查復資料及約詢時雖分別辯稱：「因本案屬刑事案件……相關犯罪事實及證據已由司法警察機

關偵查，故該局當時並未知會臺南縣消防局」、「該局並未獲得警政單位相關公共危險刑事案件調查卷證，因此無法立即獲知本案 2 嫌曾於 96 年至 97 年 6 月 26 日止向臺南縣 00 廠購買原料等情」、「本案 2 嫌於 97 年 6 月間曾向該廠購買成品，一般成品買賣並未禁止，依偵查不公開原則，當時並未知會臺南縣消防局」等云云，惟行政調查及司法偵查本屬並行不悖，自可於適當保密狀態下同時分頭進行，實無須待司法偵查結束後方行為之，縱縣府認須嚴守偵查不公開原則，惟嘉義地檢署既已於 97 年 8 月 29 日偵查終結，已無偵查不公開時機之適用，且縣府既已獲悉前開起訴書內容，自斯時起即應積極追查其來源。再者，內政部及該局前開計畫既已明定「循線追查其爆竹煙火成品來源」、「應追查原料、半成品與成品之來源」，該局追查之範圍理應涵括爆竹煙火成品之來源，足證該局前開辯詞悉屬諉責之詞，顯無可採，殊有因循怠慢之違失。

六、嘉義縣消防局未依消防專業人員獎懲標準表覈實議處本案相關失職主管人員，洵有失當：

- (一)按 96 年 8 月 31 日修正發布之消防專業人員獎懲標準表第 4 條：「有下列情形之一者申誡：……（四）疏於查處公共危險物品或可燃性高壓氣體等，情節輕微者……（十）執行火災現場勘查或原因調查工作不力，情節輕微者……（十四）對屬員工作違失，監督不周，情節輕微者……（十八）處理公務不當，致生事故，情節輕微者」、第 5 條：「有下列情形之一者記過：……（三）疏於查處公共危險物品或可燃性高壓氣體等，情節較重者……（七）對所屬督導無方或查察不週，致生事故，情節較重者……（九）不遵守規定執行職務或執行職務懈怠

、疏忽或延緩，情節較重或致生不良後果者」、第 6 條：「有下列情形之一者記 1 大過：（一）對重大災害事件疏於防備或處理失當，致生不良後果，有虧職守者」等條文對於消防專業人員就爆竹煙火等公共危險物品查處不力等失職行為之懲處標準，規定至為明確。

（二）惟本案地下爆竹業爆炸災害造成 13 人受傷，並殃及鄰戶 149 戶，嘉義縣消防局經核有無視本院 2 度前糾正意旨、疏未履行承諾本院改進事項、怠於查處……等諸多違失，顯一再重蹈覆輒屬於累犯，已於前開調查意見一至五論述甚詳，違失情節堪屬重大，允屬上開標準所稱：「情節較重者」或「對重大災害事件疏於防備或處理失當，致生不良後果，有虧職守者」，相關主管人員允當受記過以上處分。惟該局針對本案相關失職主管人員之議處結果，除僅責任區隊員遭記過處分，其他直屬各層級主管人員則僅遭輕微之申誡 1 次或 2 次處分之外，自本院第 1 次及第 2 次糾正後迄本案爆炸發生時止之歷任隊員、分隊長、副大隊長、大隊長、科員、科長、技正、秘書、副局長、局長等人員，按該局組織規程及分層負責明細表，分別負有督導、審核、核轉、執行等責，除主管人員處分過輕，亦有部分曾在職人員未獲究責，除有違上開懲處標準，亦有悖縣消防局 92 年 7 月份第 2 週週報紀錄載明：「若轄區再發生非法爆竹煙火工廠爆炸，各層級相關人員將受最嚴厲之責任追究。」之主席裁示事項，洵有失衡與欠當，行政院允應轉飭所屬重新檢討，覈實議處相關失職主管人員，以昭公允，並做來茲。

七、嘉義縣警察局及民政處怠未落實戶口查察作業規定及轄區違法爆竹煙火場所之通報責任，未能協助配合

消防局之查處勤務，致錯失遏阻本案地下爆竹業釀災之先機，不無怠失：

- (一)按瞭解人口動態，鑑別人口良莠，掌握犯罪根源，維護社會治安，加強為民服務，增進警民關係，內政部警政署發布之戶口查察作業規定第1條定有明文。同法第4條及第7條復規定：「戶口查察方式分為：(一)直接查察：以公開方式向轄內住戶實施家戶聯絡，瞭解居民動態，提供犯罪預防諮詢……其人員編組得採個別查察或聯合查察……(二)間接查察：以秘密、側面方式進行，不拘形式，不限次數，從各種關係、機會、風評輿論中，參證查察對象之言行、交遊等，予以分析研判，深入瞭解人口之素行」、「執勤時，應逐戶、逐口清查，切實瞭解人、地、事、物等動態」次據縣府爆竹煙火取締任務分工相關協調會議紀錄及縣府自本院92、93年2度糾正後之相關承諾本院改進之事項分別載明：「針對違規爆竹煙火場所課予村里幹事、管區警員、消防隊員通報之責，並採重獎重懲」、「加強整合基層單位，透過鄉鎮公所村里幹事及警察單位轄區警員，建立基層通報系統」。復觀諸民眾生活動態、作息，允屬管區員警及村幹事得能掌握事項之一。是嘉義縣警察局及民政處自應督促所屬分別落實戶口查察作業規定及前開會議決議暨縣府承諾本院改進之事項，善用各種方式協助消防局通報轄內違法爆竹煙火場所。惟查，縣府自93年6月間即已獲悉本案地下爆竹業之情資迄該爆竹業於97年7月17日爆炸前之4年餘期間，竟未見管區員警及村幹事通報，顯見嘉義縣警察局及民政處怠未督促所屬落實轄區違法爆竹煙火場所之通報責任甚明。

(二)詢據嘉義縣警察局雖表示：「本案爆炸地點係頂崙村 2 鄰 85 號旁之倉庫，屬未設籍之空戶，亦無門牌，管區員警因此未前往該戶查察戶口」云云，惟查首揭規定，戶口查察係向轄內住戶、居民及相關查察對象實施，涵括範圍內所有人、事、物之切實動態，並未侷限於設籍對象，況據縣府查復：「本案地下爆竹業位於嘉義縣民雄鄉頂崙村崙仔頂 00 號，坐落村落中間，四周均有建築物。主建築為 2 層鋼筋混凝土造構造物，坐西向東，東面為磚造瓦房倉庫，該瓦房南側則為鐵皮屋倉庫，3 棟建築相互圍成口字型之庭院。」等語，顯見該倉庫為該轄頂崙村崙仔頂「設有門牌」為 85 號住戶之附屬倉庫，在在可證該局前開陳詞顯與法令規定及事實有違，殊有未當。管區員警及村幹事倘能落實上開通報之責，自無須藉助舉報，即應能對業管範圍內所有人、事、物之切實動態，充份掌握。縱遇本案地下爆竹業大門深鎖，以其曾遭人檢舉及渠等應負通報之責觀之，豈有不設法聯繫當事人深入細究而坐令頻生疑雲之理，焉能坐令本案地下爆竹業私設逾 4 年餘而毫未察覺，致錯失遏阻其釀災之先機，其咎難辭，洵堪認定，核有怠失。

(三)復查，關於「案發當日系爭地點有否錄影檔案可查」乙節，據嘉義縣警察局表示：「該監視系統因攝影鏡頭較多，硬碟儲存之資料畫面約經 5 至 6 天後，將重新覆蓋儲存，換言之，監視器畫面保存期限僅 5 至 6 天，故至監察院函詢時，已逾監視器畫面保存期限」云云，顯見該局於案發後未能恪盡職責於第 1 時間即時取得該監視器畫面，以釐清相關疑點，迨本院函詢時，始發現已逾檔案保存期限，而錯失案發前實況取得之機，益證該局執行職務之怠慢及不切實，不無有陳訴人指訴：「該監視器畫面遭人動手腳」之

虞，不無違失。

- (四)至警察局警勤區警員及民政處村幹事雖於本案爆炸災害後，業經縣府分別予以申誡 2 次及申誡 1 次之處分，惟以「加強整合基層單位，透過鄉鎮公所村里幹事及警察單位轄區警員，建立基層通報系統」既屬縣府自本院 92 年糾正後明確承諾本院改進事項，亦曾為 92、93 年間縣府爆竹煙火取締任務分工協調會議賦予渠等之責，本案地下爆竹業卻違法存在逾 4 年未見渠等通報觀之，足證相關主管人員放任渠等怠未執行甚明，顯難辭監督不周之責，應請縣府針對渠等直屬主管重新檢討議處，併此敘明。

八、內政部針對嘉義縣等轄區地下爆竹業爆炸災害頻傳等情，除應持續督促各級消防機關加強查處之外，對於嘉義縣政府所提檢討改進意見，自應妥為積極檢討辦理：

- (一)環顧國內爆竹業爆炸災害頻傳，近 10 (87~97) 年已發生 26 件重大爆炸災害，肇生傷亡人數高達 137 人，造成國家社會成本之損失顯難以計數，其中尤以嘉義縣及苗栗縣轄區為禍最劇。國內雖曾據以制定專法——爆竹煙火管理條例於 92 年 12 月 4 日經總統公布施行，然自該條例通過後，國內仍再相繼發生 10 起爆竹業爆炸肇生 59 人死傷之重大災害，顯見該條例之實施成效令人質疑。究竟係地方政府未落實該條例相關規定所致，已詳前述，抑或肇因於該條例及其子法等相關規定之疏漏或不足，以該類爆炸災害對公共安全之危害重大觀之，內政部當不能坐視不理，除應持續督促各級消防機關落實法令，密集加強查處非法販賣、儲存爆竹煙火業，以阻斷不肖業者之銷售通路外，對於該等法令相關執行疑義，自應正視檢討並予迅即修正，以求完備

，並利執行。

(二)經查，縣府針對本案地下爆竹業爆炸災害，於本院函詢及約詢時曾分別表示：「建請中央儘速修訂爆竹煙火管理條例，加重非法製造者之刑責，並循行政體系，請司法院或法務部對非法製造爆竹煙火案之判處，應考量其對社會危害之嚴重性，加重其罪責，共同為維護公共安全努力」、「可疑場所進入查察之要件不具體，難以進入搜索清查」、「為能完全遏止爆炸事件一再重演，亟待中央更深謀研議輔導國內合法製造業者轉型為貿易商，修法禁止在國內製造爆竹煙火，大型節慶等活動則採專案申請進口之模式為之。並僅准使用進口之安全爆竹，期能一勞永逸，並建請中央相關部會停止對大量使用爆竹煙火之大型民俗活動補助經費。對於進口之爆竹煙火原物料，應經內政部核准後始准進口，俾利遏止非法產製爆竹煙火之行為，以減少公安事件」等語，除不乏屬執行面之改進建議，其中部分亦屬本院前調查「苗栗後龍地下爆竹業爆炸釀成9人死傷」乙案時，苗栗縣消防局曾建請消防署檢討之意見，內政部自應邀集相關部會及各級消防機關積極檢討。

(三)基於該等執行疑點攸關公共安全甚鉅，內政部自應依據爆竹煙火管理條例第3條：「爆竹煙火安全管理制度之規劃設計與法規之制(訂)定、修正及廢止。」、「直轄市、縣(市)爆竹煙火安全管理之監督」賦予該部中央主管機關之責，妥為檢討解決，始屬正辦。爾後倘前開執行疑義或因中央法令制度缺失問題屢再成地方政府就地下爆竹業查處不力之理由或藉口，本院當衡酌實際改進情形追究內政部相關主管人員規劃不當暨監督不力之責。

貳、處理辦法：

- 一、調查意見一、二、三、四、五、六、七，提案糾正嘉義縣政府。
- 二、調查意見一、二、三、四、五、六、七，函請行政院督促所屬重新檢討議處失職人員見復。
- 三、調查意見八，函請行政院督促所屬確實檢討改進見復。
- 四、調查意見全部及處理辦法一、二、三，函復陳訴人。
- 五、檢附派查函及相關附件，送請本院內政及少數民族委員會處理。

調查委員：程仁宏

中 華 民 國 98 年 2 月 18 日
附件：本院97年10月21日（97）院臺調壹字第0970800320號
函暨相關案卷 宗。