

## 糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院、內政部、教育部。

貳、案由：隨著全球化浪潮，我國所形成之新興移民，已成為不少工業先進國家所應面臨之重要課題，這些移民除在語言、文化、價值觀念與主流社會存有重大差異外，復隨著我國外籍與大陸配偶人數不斷增加下，渠等在台生活適應、成人教育、工作就業與子女教養之種種議題，亦逐漸引起社會各界之注意，從而顯示跨境及異國婚姻之家庭生活值得重視，惟各部會就外籍與大陸配偶相關照顧輔導措施，並未充分協調與整合資源，且執行步調不一，亦未建立有效管考機制，致各相關機關未能針對外籍與大陸配偶各階段性之問題與需求，提出完整與前瞻性之方案等節，經核均有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

從二十世紀末到二十一世紀是國際移民時代，而我國台灣社會近來的重大轉變，不僅只於產業外移的經濟面，我國台灣地區也出現人口遷移潮流，因而在人口結構、社會背景產生重大變化，根據內政部警政署統計資料，台閩地區外僑居留人數從八十年三〇、二八八人增加至九十一年四〇五、七五一人。而在這移民遷移潮流中，最明顯現象即為跨國境婚姻中之大陸配偶與外籍配偶之增加，依據內政部戶政司統計九十二年八月底外

籍配偶為一〇三、二八一人，大陸（含港澳）地區配偶為一八三、七七八人。復依據內政部警政署統計資料顯示，持有效外僑居留證外籍配偶人數，從八十七年的八、二四五人，至九十二年六月增加為八〇、〇三九人，換言之，台灣在近五年之時間內，外籍配偶人數即明顯快速增加將近十倍。隨著全球化浪潮，因為通婚、外勞、偷渡等合法或非合法途徑所形成之新興移民，已成為不少工業先進國家所應面臨之重要課題，這些移民除在語言、文化、價值觀念與主流社會存有重大差異外，加上其社經地位偏低、出生率偏高，往往成為貧窮、犯罪等社會問題之主要源頭。而我國隨著外籍與大陸配偶人數不斷地增加，渠等在台生活適應、工作就業與子女教養之種種議題，亦漸漸引起社會各界之關心，從而顯示跨境及異國婚姻之家庭生活值得重視。根據九十二年五月七日內政部之「外籍與大陸配偶照顧輔導措施專案報告」即指出國人與外國人及大陸地區人民之婚姻關係，大多因感情基礎薄弱、家庭經濟弱勢、社會支持網絡薄弱及家庭地位低落等因素，致衍生以下各種問題：一、生活適應不良，衍生家庭社會問題；二、生育及優生保健問題，影響人口素質；三、停留期間工作不易，難以改善家計；四、教育程度低，教養子女困難；五、遭受家庭暴力，社會支持網絡薄弱。綜析，各部會就外籍與大陸配偶相關照顧輔導措施，並未充分協調與整合資源，且執行步調不一，亦未建立有效管考機制，致各相關機關未能針對外籍與大陸配偶各階段性之問題與需求，提出完整與前瞻性之方案，經核行政院、內政部、教育部均有違失，謹將違失之事實及理由臚陳於后：

一、行政院長期忽略外籍與大陸配偶在台輔導照顧問題，對於各部會所主管事項缺乏聯繫

及管考機制，執行步調不一、統計資料零散，行政效率不彰，行政院未積極協調與整合資源，致問題叢生，顯有不當。

- (一) 近年來台灣新興移民日增，最明顯現象為跨國婚姻中大陸與外籍配偶之增加，依據內政部統計資料顯示，台閩地區九十二年八月底持有效居留證並合法在台居留之大陸及外籍配偶共計二八七、〇五九人，九十一年底本國籍與大陸地區、外籍人士結婚人數比例已占當年台閩地區結婚人數百分之十四點一九，其中娶大陸新娘最多，娶東南亞地區新娘居次。截至九十二年六月底持有效居留證並合法在台居留之外籍配偶中以女性占百分之九十二點一四最多，其國籍以越南最多，依序為印尼、泰國居次。而從九十一年台閩地區結婚人數之新娘教育程度觀之，當年本國籍新娘中具國中以下學歷者占百分之二十五點七七，東南亞地區外籍新娘中具國中以下學歷者占百分之三十八點七六（依據教育部所提供資料，九十二年一至八月越南新娘之學歷為國中以下占百分之九十六點七五，其中國中學歷者占百分之十四點四五，國小學歷者占百分之八十二點三〇），大陸新娘具國中以下學歷占百分之四十二點九。再從生育子女情形觀察，每八位新生兒中即有一位新生兒之母親國籍為大陸或外國籍。由上述現象分析，大陸與外籍配偶人數眾多，其中娶大陸新娘人數最多，東南亞新娘居次，渠等教育程度普遍低於本國籍新娘，所生育子女人數亦明顯增加，致引發一連串之在台生活適應、成人教育、工作就業、子女教養、家庭暴力、衛生保健等社會及法律問題，如何妥訂有效解決之道，實已刻不容緩。

- (二) 經查行政院婦女權益促進委員會於九十二年二月二十一日召開第十六次會議，其中第五案有關「外籍與大陸配偶相關問題之研析及因應對策」乙節，決定由內政部辦理，該部遂邀集各相關機關及地方政府訂定「外籍與大陸配偶照顧輔導措施分工表」，而於同年五月七日於行政院第二八三八次會議提出專案報告，並於同年五月十六日函請各有關機關依分工表所定具體措施及完成期限，據以執行，且每季填報辦理情形召開會議，檢討執行成效。嗣後該部復於同年六月、十月再度邀集各相關機關修正分工表，並明定生活適應輔導、醫療優生保健、保障就業權益、提昇教育文化、協助子女教養、人身安全保護、健全法令制度及落實觀念宣導等八大重點工作，五十項具體措施，其中內政部主辦二十六項措施。至該部按季召開會議檢討執行成效部分，僅侷限於各機關填報辦理情形，未能落實檢討，徒具形式。本院調查時，內政部表示：「該部與其他部會係屬平行機關各有職司，若由其辦理追蹤管考及執行外籍與大陸配偶政策之規劃整合工作，以該部之定位及角色，是否能充分發揮檢討功能，實感力有未逮。」又目前各部會就外籍與大陸配偶相關照顧輔導措施或僅於計畫階段，或正處於執行階段，或已進行檢討階段，在在突顯事權未能統一，欠缺有效之整體方案。
- (三) 有關照顧輔導措施執行情形部分，九十二年二月二十一日行政院婦女權益促進委員會業決定外籍與大陸配偶相關問題之研析及因應對策，由內政部辦理，惟該部未以主辦機關立場積極辦理大陸配偶相關照顧輔導工作。在基礎統計資料方面，目前外

籍與大陸配偶統計系統仍各自分離，彼此間缺乏協調統合，資料零散不齊，無法及時掌握確切數據資料；在生活適應輔導方面，九十一年度內政部僅開辦外籍配偶輔導班，實際召訓人數占當年度外籍配偶總數百分之一點八一，復未確依渠等需求，協調各機關統籌規劃我國文化、風俗等通用性教材內容，九十二年十一月完成五國語言生活資訊簡冊，惟尚未發放外籍配偶使用，又內政部未督促各縣市政府設置大陸與外籍配偶諮詢服務窗口；在人身安全保護方面，僅於上班時間分時段提供五國語言服務，未完成其他國籍語言人才通譯資料庫，且九十一年方開始區隔外籍配偶身分欄位，了解家庭暴力情形，然在保護扶助措施仍未建立支持網絡及諮商系統；在婚姻媒合方面，鑑於國內屢傳仲介業者騙婚、詐財、假結婚等非法情事，本院調查時，有關機關始於九十二年四月十一日納入公司營業項目，然未建立婚姻媒合業經營行為管理機制；在教育文化方面，教育部於九十二年度始行文要求地方政府開辦外籍與大陸配偶成人教育班，並未通盤考量渠等不同程度需求開辦班別，子女教育統計亦係本院調查時，教育部始要求地方政府填具外籍及大陸配偶子女就學人數，且無法掌握及時性資料，另九十二年度始將外籍配偶子女列入教育補助，亦未規劃渠等子女教育輔導方案；在醫療優生保健方面，九十二年十二月始完成生育保健四國語言宣導手冊，且未能掌握外籍及大陸配偶家庭計畫、產前檢查、優生保健等情形；在保障就業權益方面，缺乏外籍及大陸配偶就業訓練狀況資料，又未規劃渠等具體訓練、輔導就業措施及有效宣導方案。由上述情形顯示，各機關執行進度

不一，欠缺有效整合，致形成多頭馬車，各行其事之情形，行政效率不彰。

- (四) 綜上，我國外籍與大陸配偶人數依內政部最新統計已達二十八萬餘人，加上九十一年渠等所生育子女數為十一萬餘人，人數高達三十九萬餘人，如再加上家庭人口數計算，影響極為廣泛。行政院卻未秉於我國移入人口結構激增之現象及早規劃統合執行方案，長期忽略外籍及大陸配偶在台適應之各項問題，迨至九十二年方決定由內政部辦理，惟目前有關外籍及大陸配偶統計系統尚未整合，仍各自分離，導致資料零散不齊，無法及時掌握確切數據，以為施政參據。復各部會間彼此步調不一，統一協調不足及未建立有效管考機制，行政院卻未深入瞭解事態之嚴重性，積極協調與整合各機關行政及人力資源，致問題叢生，行政效率低落，顯有不當。

- 二、內政部未能積極督導各縣（市）政府確實開辦外籍配偶生活適應輔導班，九十一年度計有十二縣、市未開辦輔導班，實際召訓人數僅占當年度外籍配偶人數百分之一點八一，行政效能不彰；復該部未以主辦機關立場積極辦理大陸配偶生活適應班事宜，均有不當。

- (一) 依據「外籍與大陸配偶照顧輔導措施分工表」規定，首要重點工作為「生活適應輔導」係經常性業務，主辦機關為內政部，協辦機關為陸委會、教育部、衛生署、勞委會、退輔會及地方政府，其具體措施為加強推廣生活適應輔導班，充實課程內容、教材與教學方法，加強種子教師培訓，鼓勵家屬陪同參與。內政部遂於八十八年十二月二十八日訂頒「外籍新娘生活適應輔導實施計畫」，自八十九年度起補助各直轄

縣市、縣（市）政府辦理「外籍新娘生活適應輔導班」，要求地方政府對外籍新娘施以語文訓練、居留與定居輔導、生活適應輔導、生育與優生保健及地方風俗民情等課程。

（二）經查內政部統計八十九年度至九十一年度地方政府辦理外籍新娘生活適應輔導班情形顯示：八十九年度計有台北市等十四個縣（市）政府辦理外籍新娘生活適應輔導班，共辦理二十三班，實際召訓人數為四五九人，僅占當年度外籍配偶人數百分之一點一一；九十年計有台北市等十三個縣（市）政府辦理外籍新娘生活適應輔導班，共辦理四十六班，實際召訓人數為一、四三八人，僅占當年度外籍配偶人數百分之二點三七；九十一年度計有台北市等十三個縣（市）政府辦理外籍新娘生活適應輔導班，共辦理六十六班，實際召訓人數為一、三四六人，僅占當年度外籍配偶人數百分之一點八一，甚有十二縣市未開辦輔導班，其中桃園縣、新竹縣、台中縣、雲林縣、台南縣等外籍配偶人數較多之縣市竟未開辦輔導班、或七縣市僅開辦一至二班之情事。惟內政部卻以「係屬行政機關之業務協調事項，以鼓勵為原則，不具強制性」飾詞以辯，顯示該部非但未能本於主管機關立場統籌規劃外籍配偶生活適應輔導事宜，亦未積極檢討行政效率低落之原因並研擬具體解決方案，造成該項班別制度形同虛設，行事被動遲緩，實有不當。

（二）復據內政部表示：「外籍配偶生活適應輔導班係依『外籍配偶生活適應輔導實施計畫』辦理，其輔導對象並不包括大陸配偶（大陸配偶由陸委會主政）其課程內容亦

未設定應分國籍開班或分設不同課程內容，由地方政府應實際需要開設，其師資來源由各縣（市）政府遴聘學校教師或相關專業人士擔任為原則，其教材並得依地方特色，自行規劃辦理。「惟查有關大陸配偶生活適應輔導班之辦理情形，陸委會因係統籌處理兩岸事務之政策協調機關，故僅能委託中華救助總會協助，分區辦理大陸配偶聯誼及生活輔導營相關事項。然依據「外籍與大陸配偶照顧輔導措施分工表」規定，首要重點工作為「生活適應輔導」主辦機關亦明訂為內政部，且為經常性業務，內政部僅於八十八年十二月二十八日訂頒「外籍新娘生活適應輔導實施計畫」竟表示該項業務係陸委會主政，致各縣（市）政府所辦理之外籍配偶生活適應輔導班之對象並未將大陸配偶納入，造成大陸配偶難以透過地方政府之行政資源獲得相關資訊及服務之情事，確有不當。

（四）綜上，依據「外籍與大陸配偶照顧輔導措施分工表」規定，「生活適應輔導」係首要重點工作並為經常性業務，主辦機關為內政部，內政部自八十八年十二月二十八日訂頒「外籍新娘生活適應輔導實施計畫」，要求各地方政府自行辦理相關事項，八十九年度至九十一年度實際召訓人數比例分別為百分之一點一一、百分之二點三七、百分之一點八一，顯見行政效能不彰；復該部未以主辦機關立場積極辦理大陸配偶生活適應班事宜，亦有不當。

三、內政部未統籌規劃外籍與大陸配偶文化風俗通用性課程內容及師資來源，亦未協調各機關辦理渠等精神生活及紓解壓力之支持網絡或廣播電視服務，並積極執行外籍配偶



生活適應輔導相關措施與研擬配套方案，顯有不當。

據內政部表示：各縣（市）政府開班之基準係依「外籍配偶生活適應輔導實施計畫」辦理，惟該計畫係屬行政機關間之業務協調事項，以鼓勵為原則，不具強制性，對於未開辦「外籍配偶生活適應輔導班」之縣（市）政府，該部前於九十二年七月九日以台內戶字第○九二○○六四五○四二號函請桃園縣、新竹縣、花蓮縣、澎湖縣、基隆市、台中市、嘉義市、台南市、金門縣及連江縣政府，寬籌經費或結合民間資源，配合辦理「外籍配偶生活適應輔導班」。

按外籍配偶生活適應輔導班之目的在於藉由參與政府所開辦之輔導課程，並學習中文語言之訓練，有助於渠等在台生活適應及利於熟悉環境進而融入我國社會環境，並在社會網絡中尋求社會支持，以縮短渠等文化適應期，且在其生兒育女後能改善親子之間的關係；因此在教材與師資方面，自應事先詳細評估與設計，方能發揮功能。惟依據內政部表示：「外籍配偶生活適應輔導班係依『外籍配偶生活適應輔導實施計畫』辦理，其課程內容未設定應分國籍開班或分設不同課程內容，由地方政府應實際需要開設，其師資來源由各縣（市）政府遴聘學校教師或相關專業人士擔任為原則，其教材並得依地方特色，自行規劃辦理。對於未開辦『外籍配偶生活適應輔導班』之縣（市）政府，該部於九十二年七月九日函請十個縣、市政府，寬籌經費或結合民間資源，配合辦理輔導班。」顯見該部對於外籍配偶生活適應輔導班，除未區分國籍以瞭解外籍配偶之需求，亦未考量外籍配偶原生文化融合於台灣社會之適用性，設計不

同課程內容，甚未統籌規劃課程內容、師資來源及通用教材，且未能依據渠等之需求及程度，開辦實用性班別；舉例而言：桃園縣政府於報名簡章所載課程內容為語文訓練、台灣重要的民俗與節慶、家暴及性侵害防治中心簡介、育兒知識等；基隆市政府於課程表所載課程內容為語文訓練、認識民情風俗、婦女人身安全、優生保健等，兩縣課程內容確有重複及零散情事。內政部卻僅著眼於經費之補助，未本於主管機關權責瞭解外籍配偶適應程度之需求，及其來台後思鄉之情緒，適時協助營造其精神層面及紓解壓力之社會支持網絡系統或廣播電視服務，並協調各機關妥為規劃師資條件及來源並整合通用性教材內容，致教學資源零散，欠缺效率及實用性，任由地方政府各行其事，確有不當。

四、內政部未能透過平面、電子媒體或廣播頻道積極宣導外籍與大陸配偶相關在台生活服務資訊，亦未協調各機關並督促地方政府建置外籍與大陸配偶諮詢服務窗口，縱向及橫向資源缺乏整合，致成效不彰，顯有未當。

(一) 依據「外籍與大陸配偶照顧輔導措施分工表」規定，生活適應輔導重點工作，第三項具體措施為編印外籍與大陸配偶在台生活相關資訊簡冊，提供外籍與大陸配偶與國人結婚之相關法令規章、在台生活資訊等生活適應輔導手冊，以多國語言印製，送由我國駐外單位、相關國家駐華機構及各地戶政事務所配合發送，並規劃拍攝宣導影片。主辦機關為內政部，協辦機關為陸委會、教育部、財政部、交通部、勞委會、外交部；第四項具體措施為提供外籍配偶生活適應輔導相關諮詢資料服務窗口並規劃

大陸配偶服務窗口，提供生活適應諮詢服務。主辦機關為內政部，協辦機關為陸委會、地方政府，辦理期限為九十二年九月三十日。

- (二) 按跨國婚姻下之外籍與大陸配偶必須同時面對社會家庭、語言及文化之多重適應及挑戰，渠等較本國籍配偶，尤需面對更多調適問題與孤寂感。再者，由於文化價值觀及語言之差異，使得渠等生活適應、協調、溝通以及資訊之獲得，更須花費較多之時間與精力。相關機關尤應透過平面或電子媒體或廣播頻道加強宣導，以利外籍與大陸配偶獲取資訊，儘速融入我國社會及生活環境，解其思鄉之苦，同時排除渠等所遭遇之種種困難。依據「外籍與大陸配偶照顧輔導措施分工表」規定，內政部應與協辦機關，以多國語言編印外籍與大陸配偶在台生活相關資訊簡冊，送由我國駐外單位、相關國家駐華機構及各地戶政事務所配合發送，並規劃拍攝宣導影片。經查陸委會為提供兩岸人民結婚前後容易遭遇問題之說明，編印「大陸配偶在台生活相關資訊簡冊」，業於九十二年四月修正四版，除分送各相關機關參考使用外，更由該會或協調其他機關轉寄予大陸配偶及其眷屬使用。反觀內政部僅於九十二年九月編印完成一萬冊之中文版「外籍配偶在台生活相關資訊簡冊」，分送相關機關及各縣（市）政府參用，另英文、越南文、印尼文、泰文、柬埔寨文等五種語言版本，遲於同年十一月始付梓印製完成，該部尚未透過有效管道，將相關資訊提供外籍配偶使用，顯見該部行事消極遲緩。
- (二) 復從內政部戶政司所提之九十一年台閩地區外籍與大陸新娘教育程度情形觀之，東

南亞地區外籍新娘之學歷為國中以下者占百分之三十八點七六，大陸（港澳）新娘之學歷為國中以下者占百分之四十二點九，查內政部雖將「外籍配偶在台生活相關資訊簡冊」內容上網，並連結各有關外籍與大陸配偶諮詢資料網站，然對於初入我國之外籍與大陸配偶在尚未適應生活環境前及該部未能通盤瞭解渠等生活及經濟狀況、教育程度等各項因素，針對渠等所遭遇之困境，建立有效宣導管道，而以單向思考方式提供網際網路宣導服務，實難以落實生活資訊服務之目的。此外，依據前開輔導措施分工表第四項具體措施為提供外籍配偶生活適應輔導相關諮詢資料服務窗口並規劃大陸配偶服務窗口，提供生活適應諮詢服務。主辦機關為內政部，協辦機關為陸委會及地方政府，辦理期限為九十二年九月三十日，惟未見內政部協調各機關及確實督導各縣（市）政府設置相關諮詢窗口及運用基層單位與人力，提供外籍及大陸配偶相關諮詢服務，縱向及橫向資源欠缺整合，顯見該部行事被動消極，無法發揮指揮臂使之功能。

五、內政部對於外籍配偶遭受之家庭暴力問題，除尚未完成通譯人才資料庫外，復未針對渠等特殊需求建立支持網絡及諮商統合系統，致輔導功能不彰，且相關家庭暴力統計數據仍有黑數存在，過於低估，該部未積極辦理，顯有不當。

（一）依據內政部之統計資料顯示，截至九十二年六月底為止，外籍配偶目前在台居留人數為七一、〇五二人，其中，外籍女性配偶為六五、四六六人，九十二年一至六月

中遭受家庭暴力之外籍配偶共有五八三人，分別占外籍配偶總人數及外籍新娘人數

之比例為千分之八點二一及八點九一；另截至九十二年六月底止，大陸配偶總人數為一七八、八三三人，其中，大陸女性配偶為一六六、一七二人，九十二年一至六月中遭受家庭暴力之大陸配偶為六三九人，分別占大陸配偶總人數及大陸新娘人數之比例為千分之三點五七及三點八四，受暴之大陸及外籍配偶人數占總人數及新娘人數之比例分別為千分之四點八九及五點二八，由上開數據資料顯示，外籍與大陸配偶來台生活亦將面臨確實遭受家庭暴力事件及問題，惟前揭大陸及外籍配偶受暴數據與本國籍配偶之遭受家庭暴力之數據顯不成比例，且與平面及電子媒體報導之情形大相逕庭，其中應存有多種原因之家暴黑數，例如：受暴之大陸或外籍配偶希望留在我國而不願報案、不知如何報案、不知有何管道報案，甚或是遭受理報案之司法警察認係家庭糾紛而吃案等情形，而有低估之情形。

(二) 查外籍與大陸配偶或因年齡、認知與文化等差異，甚至部分本國配偶家庭對於異國婚姻之不正當價值觀念，致屢傳渠等遭受配偶施暴事件，復加以語言溝通障礙、不諳本國相關法令規定、相關通報求助管道不足或缺乏社會支持網絡等因素，無法尋求正式（政府）及非正式（民間）服務體系之協助，因此，外籍與大陸配偶遭受家庭暴力之情形更難獲得協助與支持，勢將引發社會問題。內政部考量外籍配偶語言障礙因素，雖建置〇八〇〇—〇八八—八八五外籍配偶保護諮詢專線，委託財團法人賽珍珠基金會負責接線，惟該專線僅於上班時間分時段提供英語、印尼、越南、泰國、柬埔寨等五種語言服務，然遭受家庭暴力問題並非有時段性，倘渠等無法立

即透過該項專線尋求協助時，將面臨更危險之處境，甚至使渠等退卻而不再尋求救援，顯見內政部未能針對外籍與大陸配偶所面臨之困境，提供全時段之通報服務，亦突顯該部尚未完成相關人才通譯資料庫建置之缺失，致無法發揮應有之功能。再者，外籍與大陸配偶考量如離家求助，則將面臨生活陷入困境、逾期停（居）留、證件被扣、無法工作謀生、法律訴訟及子女監護等問題，故無法離開家庭而持續遭受家庭暴力，處境遠比本國婦女更為艱難，雖內政部業於九十一年五月三十一日訂頒「警察機關處理大陸地區及外籍配偶遭受家庭暴力案件應行注意事項」，惟相關措施服務並未特別考量國籍與身分別，致該部直至九十一年度始於家庭暴力通報表增設身分欄位，甚且在保護扶助統計資料目前仍未作身分之區隔，因而無法依據相關求助統計資料，針對外籍與大陸配偶所面臨之問題，研擬妥適處置措施，僅依現有之處理模式，或被動回應渠等因家庭暴力而陸續衍生出之特殊需求及問題，行事實欠積極。

（二）綜言之，內政部對於外籍與大陸配偶遭受之家庭暴力問題，除未能針對渠等所面臨之困境，提供全時段之通報服務，及尚未完成相關人才通譯資料庫建置外，復未針對外籍及大陸配偶特殊需求，建立支持網絡及諮商統合系統，致輔導功能不彰，相關家庭暴力統計數據仍有黑數存在，顯有不當。

六、內政部未能本於權責統合各部會之外籍與大陸配偶相關統計資料，以作為規劃與執行方案之評估參據，致目前各部會各行其事，重複調查基礎資料，造成行政資源浪費，

詢有不當。

- (一) 按「外籍與大陸配偶照顧輔導措施分工表」重點工作「健全法令制度」之具體措施六、持續蒐集並建立相關統計資料，作為未來政府制定相關政策之依據，主辦機關為內政部，協辦機關分別陸委會、教育部、衛生署、勞委會及衛生署，預定完成期限為九十二年十二月三十一日。
- (二) 查內政部自八十七年始調查有關外籍與大陸配偶之結婚人數、離婚人數、外籍與大陸配偶子女數統計、外籍配偶居留案件等統計資料，惟據該部提供本院之相關統計資料顯示：截至目前大陸配偶相關統計數據不但缺乏歷年統計數，復欠缺外籍與大陸配偶及其在台家庭生活狀況之相關基本資料（包括教育程度、年齡分佈、收入狀況等）。次查各部會提供外籍與大陸配偶之統計資料，該部僅以九十二年七月二十八日台內戶字第○九二○○六七五五四號函請各相關單位提供統計資料，惟各單位所提之資料亦屬片段零星之數據，且該部未能本於其職掌範圍整合各部會業務之必要統計項目，致內政部迄今仍未能確實掌握相關機關之統計項目與內容，而產生統計數據重複計算或不合之情形。例如：依據內政部警政署、入出境管理局及戶政司統計，截至九十二年六月底一般居留之外籍配偶人數為八○、九五七人，外籍配偶另據內政部警政署統計，外僑居留人數從八十七年的八、二四五人，至九十二年六月增加為八○、○三九人，其中差距計有九一八人，揆其因在於外籍配偶歸化國籍後同時亦持有居留證，統計項目未加以區隔而有重複計算之情形；再查內政部統計，

台閩地區本國籍與大陸、外籍配偶結婚之人數（按結婚登記日期統計），從八十七年之二二、九〇五人，增加至九十一年之四九、〇一三人；再依內政部統計，九十一年台閩地區本國籍與大陸、外籍人士結婚者共計四九、三〇〇人（按實際結婚日期統計），其中差距二七八人。依據陸委會九十二年十月十七日所提之書面資料表示：「目前大陸配偶主要分散於財團法人海峽交流基金會（以下簡稱海基會）之驗證系統、內政部警政署入出境管理局（以下簡稱境管局）之入出境靜態系統、戶政之結（離）婚戶政系統及警政之在台動態系統等四大區塊，由於此四大系統各自統籌管理相關資料，彼此欠缺彙整運作，亦造成管理上之漏洞，如行方不明、逾期停留、未按址居住、一戶多位大陸配偶等異常情形。」且內政部對於上開輔導分工表中「持續蒐集並建立相關統計資料」之重點工作，無法掌握相關部會主管業務範圍內涉及外籍及大陸配偶之相關基礎統計資料，致難以分析渠等所面臨困境之特殊需求，以作為未來政府制定相關政策之依據，顯見內政部對於相關機關共通性之統計資料欠缺縱向與橫向之整合及齊一化之指標定義，復未建立完整之資料庫，以提供各部會作為規劃與執行方案之評估參據，致目前各部會各行其事，重複調查基礎資料，造成行政資源浪費，內政部未本於權責協調相關機關統合各資訊系統，洵有不當。

（二）綜上，內政部辦理外籍及大陸配偶生活或相關調查統計係由各部會不定期實施，該部僅以九十二年七月二十八日函請各相關單位提供統計資料，並未建立完整之資料



庫，致缺乏外籍及大陸配偶人力結構、生活、經濟等統計數據及逐年按月加總推算之之時間數列資料，致無法運用完整之調查資料，進行較細之分類統計，因而未能即時反應渠等實際需要，進行相關政策之規劃，亦無法瞭解有關措施之實施成效。內政部實應積極檢討改進，冀能定期獲得可靠及完整之統計資料，俾利策定外籍與大陸配偶措施之重要參據。

七、內政部身為婚姻媒合業之中央目的事業主管機關，惟目前僅訂定「婚姻媒合定型化契約範本」（草案），對於其經營行為之管理，均乏規範，顯有未周。

查近年來居間媒介外籍或大陸新娘之業者，每以數十萬之代價介紹婚姻，並約定收取報酬，惟其素質良莠不齊，處處可見將外籍或大陸新娘商品化之廣告字眼，並屢傳婚姻仲介業騙婚、詐財，甚至涉及假結婚等不法行為，嚴重影響我國形象。惟本院調查相關機關對於媒介外籍與大陸新娘婚姻業者之管理情形時，內政部以九十一年六月二十日台內戶字第○九一○○六六二五一號函復本院表示：「按該部主管結婚登記，屬結婚有效成立後之行政行為，而媒介婚姻係結婚前之仲介行為，尚非與該部主管之結婚登記業務有關；且目前因無相關法令規範，亦無婚姻仲介之相關事業登記，除非涉及賣淫情事，否則無法針對婚姻仲介加以查緝。」而經濟部以九十一年五月十七日經商字第○九一○二五一○九六○號函復本院表示：「『婚姻介紹』並非商業性質，不得作為商業登記，不受公司法或商業登記法之規範。」顯見政府對於婚姻仲介業之經營行為，遲未訂定相關管理規定與措施，致無法遏止婚姻仲介業之不法行為。嗣

本院調查後，行政院消費者保護委員會於九十二年一月二十七日召開「婚友社及婚姻仲介業務之消費者保護相關事宜」第二次會決議：內政部為「婚姻仲介」業務之中央目的事業主管機關，復按經濟部於九十二年四月十一日公告將「公司行號營業項目代碼表」增列「N99130」為婚姻媒合業，而根據經濟部所提資料表示，婚姻媒合業應依公司法第十八條規定，先辦理公司名稱及營業項目預查，於核准預查保留期間內，踐行公司法所規定之程序後，檢附應備文件申請公司設立或變更登記，嗣後應向其所在地之縣市政府辦理營利事業登記，方可營業。有關其業務範圍或項目係指專門從事居間報告結婚機會或介紹結婚對象而酌收費用之行業；又經營型態為有限公司者，其最低資本額為新台幣五十萬元，如為股份有限公司者，其最低資本額為新台幣一百萬元。另依同法第十七條之一規定：「公司之經營有違反法令受勒令歇業處分確定者，應由處分機關通知中央主管機關，廢止其公司登記或部分登記事項。」是以，公司法或商業登記法係就公司或商業組織之設立、資本額、變更、解散等屬於營業主體之規範。惟內政部雖為主管機關，對於經營婚姻媒合業務之管理，目前僅訂定「婚姻媒合定型化契約範本」草案，尚在行政院消費者保護委員會審議中，對於經營行為之管理，均乏明文規範，致婚姻仲介涉及以假結婚從事非法活動之事件層出不窮，且素質良莠不齊，國人權益無法獲得保障，並損及我國形象，該部應儘速建立婚姻媒合業之管理機制，以資周延。

八、教育部未能積極落實執行及追蹤有關提升外籍與大陸配偶教育文化之輔導措施，復未

掌握渠等子女相關統計資料，核有違失。

- ( ) 教育部對於外籍與大陸配偶教育文化之相關輔導措施，未能確實執行及追蹤辦理成效，行事嚴重落後，致相關措施徒具形式。

按「外籍與大陸配偶照顧輔導措施分工表」重點工作「提升教育文化」之各項具體措施為「制度化辦理外籍與大陸配偶之成人基本教育研習班，並分等級開設」、「擴大宣導國民中、小學教師加強協助提升外籍與大陸配偶教養能力，促進其融入本國文化環境」、「落實家庭教育法，辦理親職、子職、兩性、婚姻、倫理、家庭資源與管理等家庭教育事項」、「國中、小補校及進修學校適用範圍擴及外籍與大陸配偶」、「辦理外籍與大陸配偶成人基本教育師資研習及參考教材研發，並將教材上網資源分享，以提升教學品質。」，其主辦機關均為教育部。經查教育部自九十二年度始要求各縣（市）政府針對外籍與大陸配偶單獨開辦成人基本教育專班，並補助七三、六二三、二四〇元，共辦理三九一班，僅有七、八二〇位外籍與大陸配偶參與學習，惟未見該部提出檢討並研擬解決方案，仍以消極補助方式執行該項重要措施。又教師來源課程內容及教材均由各縣（市）政府自行規劃辦理，該部雖於九十二年度研發外籍配偶成人基本教育教材及教師手冊，惟尚未編印完成，且僅有中、越語文，顯見該部除未能就各國籍配偶之語言需求及文化背景，通盤規劃檢討師資素質、教材與課程設計之適用性，致難以提升外籍與大陸配偶教育水準，遑論進入就業市場，行事嚴重懈怠。

次查外籍與大陸配偶來台後，被賦傳宗接代之期待清楚反映在生育子女數上，已如前述，惟渠等在短時間內無法完全適應來台生活，加以東南亞國籍新娘年齡尚輕及教育程度較低之情形下，對於擔任親職角色，教養子女，確有困難。因此，協助提升渠等外籍與大陸配偶教養能力及教育水準，實為重要課題。教育部九十二年度「教育優先區計畫」雖已將外籍配偶子女列為補助指標之一，對於符合一定人數或比例之學校均可申請補助「推展親職教育活動」項目，惟該部僅以補助方式，由學校自行申請辦理，未研擬有效推展方案，行事顯欠積極，成效亦令人質疑。又在加強外籍與大陸配偶教育水準方面，教育部雖於九十一年一月十一日函各縣（市）政府，同意外籍配偶取得「台灣地區（或外僑）居留證」、「中華民國護照」者，進入補習或進修學校就讀，取得正式學籍（歷），並自九十一學年度起實施。惟目前外籍與大陸配偶實際參與學習之人數及成效，迨本院調查後，教育部始於九十二年十月一日函各縣（市）政府，大陸配偶比照外籍配偶進入補習或進修學校就讀，取得正式學籍（歷），並於九十二年十月三日函請各縣（市）政府追蹤輔導，按學期函報該部彙整，行事嚴重落後，實有違失。

（二）教育部未能掌握外籍與大陸配偶子女就讀人數相關統計資料，亦欠缺稽核機制，復未落實子女教養相關輔導措施，行事嚴重懈怠。

按內政部函復本院之統計資料顯示，自八十七年至九十一年外籍與大陸配偶所生子女數累計為一一二、八七八人，顯示目前其子女數應遠超過該項數據。此外，

未受過中文教育之外籍配偶來台生育子女極易衍生出之子女教育問題，再加上文化差異及語言溝通障礙，更應重視與掌握渠等子女教育有無學習障礙之問題。惟查，教育部遲至九十一學年度始函請各縣（市）政府統計就讀國中小學之外籍配偶子女人數，甚以「當時大陸配偶問題尚未浮現」以為飾詞，故該部未同時辦理其子女就讀人數之調查，僅以發函方式要求地方政府調查人數，甚有數據資料錯誤之情形，而再要求地方政府查核統計資料，顯見該部未能審慎面對此項重大問題，確實建立完整統計資料及稽核制度，以作為策定相關措施與方案之參據，行事嚴重懈怠。復查教育部九十二年度「教育優先區計畫」雖已將外籍配偶子女列為補助指標之一，並要求各縣市學校得視需要設立資源班、補助偏遠地區國小增設幼稚園經費等，惟未見該部掌握與追蹤各縣（市）政府辦理情形及成效，致相關措施流於形式，實有不當。

據上論結，爰依監察法第二十四條之規定提案糾正，送請行政院轉飭內政部、教育部確實檢討改進並依法妥處見復。

提案委員：

中 華 民 國 九 十 二 年 十 二 月 十 五 日

## 糾 正 案 文

壹、被糾正機關：內政部及台北縣政府。

貳、案由：台北縣政府消防局對於蘆洲大囍市社區九十二年八月三十一日凌晨之大火，未能於第一時間完全掌握、處置全般狀況，忽略該起火點可由三個方位部署消防救災車輛，亦未詢明「大囍市」即為八層樓之建築物，造成蘆洲及慈福分隊三十二公尺之雲梯車無法出勤，核有指揮調度不當之失；內政部及台北縣政府對於類如蘆洲大囍市社區未能實質督導公寓大廈之維護管理，致該社區住戶將門廳做為川堂供社區共用且大量停放機車，亦未妥善規劃巷道停放機車之問題，致夜間汽、機車恣意停放，影響救災動線及搶救速度，且未能落實消防安全設備之維護保養及檢修申報，均有違失。爰依監察法第二十四條提案糾正。

參、事實與理由：

民國 下同 九十二年八月三十一日一時五十四分台北縣蘆洲市民族路四二二巷一四弄十三至三十一號大囍市社區發生火災，該社區一樓住戶邱春生及徐瑞琴夫婦於九十二年八月三十一日凌晨因故發生爭吵，徐女由屋內走至門廳，將易燃性調漆用之「香蕉水」往身上潑灑，隨即引燃自焚，造成停放於門廳之六十四部機車竄燒，致許家賓等十五人死亡，七十三人輕重傷，災情慘重。

一、台北縣政府消防局救災救護指揮中心之執勤員未能於第一時間完全掌握、處置全般狀況，忽略該起火點可由三個方位部署消防救災車輛，致延誤緊急救援之先機：

(一) 依據「各級消防機關救災救護指揮中心作業規定」第四條規定略以：「各級指揮中心基本編組及職掌，執勤官、執勤員之主要職掌分別為受命救災救護之指揮、調度、聯繫，全般災情狀況之分級陳報及襄助執勤官掌握、處置全般狀況，受理報案與受理災情報告查詢。」詢據台北縣政府消防局查復：「本案於一時五十四分由該局救災救護指揮中心執勤員侯家雄第一時間受理，得知現場為騎樓機車發生火警後，未掛斷電話立即線上同步派遣蘆洲、成功及慈福等三個分隊人車出勤。」其詳情如次：

順序	出動單位	車種或無線電代號	出發	到達	主要任務	搶救部署位置	出勤人員
一	蘆洲 分隊	水箱車 蘆洲16	一時 五十分	二時	主力攻擊車	四二二巷一一四弄	警消三名、消防 役三名
二		水箱車 蘆洲17		一分	中繼水源	四〇八巷	
三	成功 分隊	水箱車 成功16	六分	二時	主力攻擊車	四〇八巷	警消五名、消防 役一名
四		救護車 成功9士		二分	火場待命 (無)		
五	慈福 分隊	水箱車 慈福16	一時 五十分	二時 六分	攻擊車	四〇八巷	警消六名、消防 役二名
六		水庫車 慈福6士			中繼水源	四〇八巷	
七		救護車 慈福9士			火場待命 (無)		

(二) 查台北縣蘆洲大囍市社區災害現場北側臨二十二公尺水溝用地（即民族路四〇八巷），南側臨接八公尺計畫道路，與指定六公尺寬度現有巷道會合銜接所形成之喇叭型道路即民族路四二六巷六六號附近，西側臨接三．一公尺至六公尺不等之巷道即民族路四二二巷一四八弄。本案起火點為民族路四二二巷一一四弄一七號一



樓門廳處，兩側通道分別連接四二二巷一一四弄可由四〇八巷、四二六巷出入及四二二巷一四八弄靠近仁愛街，由火災現場平面及物品配置圖可知，起火點距離四二二巷一四八弄出入口較近，惟一四八弄之現有巷道僅三．一公尺至六公尺不等，且緊臨該社區之違建鐵皮屋處一四八弄二之一號僅有路寬四．一公尺。

(三) 又據台北縣政府提供之搶救部署圖可知，部署於四一二巷五九號消防栓前之消防車輛，分別為無線電代號三重11 未有派遣資料、新莊16 二時十六分派遣及新莊11 二時十六分派遣。詢據台北縣政府消防局查復：「唯一靠近四二二巷一四八弄之位置係三重11，當時三重11由四〇八巷進入後左轉四二二巷八十二弄再行右轉四二二巷內至路底，佔據四二二巷五九號前之地上式消防栓後出水二線，一線經四二二巷一四八弄延伸水線搶救，一線中繼水源給新莊一六。」詢據台北縣政府消防局查復：「目前台北縣一一九集中受理報案系統中內建電子地圖，可供即時查詢台北縣境內之道路概況；惟仍無法得知當地是否因停放車輛，導致通道過於狹窄，而影響消防車輛之進出，需待救災人員到達現場後回報現場狀況。於二時一分由民眾來電報案，執勤員詢問後得知現場為七層樓建築物（實際為八樓）。」

(四) 惟由台北縣政府消防局提供之通話內容可知，救災救護指揮中心之執勤員雖經一次民眾報案提及「四二二巷一四六號這邊」與三次提及「仁愛街」，惟均以「民族路火災已派員出動」、「正在路上」、「人趕快出來」、「往頂樓疏散」、「是機車還是房子著火？」、「有沒有人被困？」回答，並未詢問建築物結構型式、起

火點相關位置、影響住戶之數量等事宜，對於縱火類型引燃機車等易燃物之瞬間火災未能慎重因應，第一時間僅有「樓下騎樓機車著火」之概念，亦忽略該起火點可由三個方位部署消防救災車輛，於緊急救難之黃金時間未能掌握、處置全般狀況，消防勤務之規劃、指揮、調度未有準據，明顯延誤救援之先機。

二、台北縣政府消防局一一九救災救護指揮中心受理報案，執勤員未詢明「大囍市」即為八層樓之建築物，造成蘆洲及慈福分隊三十二公尺之雲梯車無法出勤，核有指揮調度不當之失：

(一) 依據「各級消防機關救災救護指揮中心作業規定」第五條略以：「消防大隊指揮中心狀況處置區分，有關指揮調度：一、狀況發生，立即指揮調度轄區中分隊。二、派遣備勤、待命服勤人員。三、報請支援人員：。」又查蘆洲、成功、慈福等三分隊之位置、人員、配置車輛表列如次：

分隊別	地址	消防人員數	當天值勤人數	配置車輛
蘆洲分隊	蘆洲市三民路六〇七號	十四	五	一、水箱車三輛。 二、水庫車、三十二公尺雲梯車、化學車、器材車、救護車各一輛。
成功分隊	蘆洲市中山二路九四號	八	五	水箱車、救護車各二輛
慈福分隊	三重市溪尾街三〇一號	十八	六	一、水箱車、水庫車、三十二公尺雲梯車、器材車各一輛。 二、移動式邦浦一台。 三、救護車二輛。

(二) 詢據台北縣政府消防局查復：「本案持續接獲民眾來電得知現場為集合住宅，騎樓

機車火勢猛烈已延燒至住宅後，旋即於二時〇分及二時十分派遣離火場最近的三重分隊五十公尺雲梯車及福營分隊十五公尺雲梯車前往支援救災。又對於五樓以上建築物因樓層高度無法用雙節梯加掛梯方式到達，故依樓層之差別、道路寬度及路面傾斜度考量，分別適用三十二公尺及五十公尺雲梯車，本案排除道路限制外，實無使用十五公尺雲梯車之必要。

(三) 台北縣政府消防局一一九救災救護指揮中心執勤員受理報案時未詢明「大囍市」即為八層樓之建築物，第一時間未派遣蘆洲及慈福分隊之三十二公尺雲梯車出勤，致該二分隊已無其他執勤員可駕駛雲梯車，後於二時正始派遣距離現場八．六公里之三重分隊出勤五十公尺雲梯車，惟三重分隊五十公尺雲梯車因里民活動中心坐落於民族路四〇八巷及四二二巷八二弄口造成巷道寬度縮減，而無法進入現場參與救災，造成民眾於三時二十分左右使用緩降機不當，致頭骨出血等意外發生，核有指揮調度不當之失。

二、內政部及台北縣政府分別為公寓大廈管理條例之中央及地方主管機關，惟對於類如蘆洲大囍市社區報備成立在案之公寓大廈管理組織，卻未能實質督導公寓大廈之維護管理，致該社區住戶將門廳做為川堂供社區共用且大量停放機車，危及公共安全，核有疏失：

(一) 按公寓大廈管理條例第一條規定：「為加強公寓大廈之管理維護，提昇居住品質，特制定本條例。」同條例第二條規定，主管機關在中央為內政部，在縣為台北縣

政府。第十六條第二項規定：「住戶不得於防火間隔、防火巷弄、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佔巷道妨礙出入。」第三十九條亦規定，住戶違反上開規定者，由直轄市、縣、市主管機關處新台幣四萬元以上二十萬元以下罰鍰。同條例第四十三條第一項規定，本條例施行前已取得建造執照之公寓大廈，應依本條例規定成立管理組織。第四十五條第二項規定：「公寓大廈之起造人或建築業者，不得將共用部分，包含法定空地、法定防空避難設備及法定停車空間讓售於特定人或為區分所有權人以外之特定人設定專用使用權或為其他損害區分所有權人權益之行為。」又同條例施行細則第十四條規定：「依本條例第四十三條第一項規定成立管理組織者，區分所有權人應依本條例第二十五條第三項規定，互推召集人一人召開第一次區分所有權人會議訂定規約，並向地方主管機關報備。」

(二) 蘆洲大羣市社區建築物之建造執照號碼為八二蘆建字第一五八六號，建造執照起造人「富仁建設股份有限公司」代表人曹雅芳、設計暨監造人陳隆斌建築師，於八十二年五月二十八日向台北縣政府申請建照，八十二年八月二十四日核准建造執照。又該社區公寓大廈管理委員會業經蘆洲市公所依據公寓大廈管理條例及公寓大廈管理組織申請報備處理原則規定，於九十年二月二十六日蘆工字第九〇一〇三〇二五號函核准報備成立公寓大廈管理組織在案。核該社區係四棟樓高八層之建物，居民二五〇戶，屬地狹人稠樓高之新型態都市化社區，惟據台北縣政府現場訪查臨時自

救會主任委員黃崑興先生及九十年間申請報備管理委員會委員陳憶強先生表示：「九十年二月依法成立管理委員會，係期望以合法登記有案之管理委員會與建商進行消防、污水處理等公共設施，及房屋買賣契約所定每戶繳納之二萬元管理費之點交及移交。當時住戶雖表示願意運作，惟因與建商移交事宜及住戶繳交之管理費未移交等長期糾紛，期間雖透過民意代表與建商進行協調但均未果，進而造成管理委員會財務困難。本案係為公寓大廈管理條例公佈前之建照，依法無須提撥公共基金，在管理費之財源窘境情形下，公共設施未能維護管理，造成住戶均不願也不敢擔任主任委員或委員職務。因而自九十年二月成立管理委員會至今，仍未依社區規約規定運作及改選委員，致無管理權人統籌相關事宜。」

(二)

另本院詢據台北縣政府查復：「經調卷及派員現場勘查，並向臨時自救會主任委員黃崑興先生訪談結果，原核准使用執照卷內竣工平面圖說於一樓門廳設有鋁門窗構架，惟現場已無設置，係該社區領得使用執照後被拆除。至於門廳之設置，原係為方便社區管理住戶進出之門禁管制，其屬『共用部分』，社區住戶將門廳做為川堂供社區共用且停放機車。」又依據公寓大廈管理條例第二十七條第四項規定：「公寓大廈未組成管理委員會且未選任管理負責人時，以第二十五條區分所有權人互推之召集人或申請指定之臨時召集人為管理負責人。區分所有權人無法互推召集人或申請指定臨時召集人時，住戶得申請地方主管機關指定住戶一人為管理負責人。」有關任期屆滿之管理委員應依規約規定辦理改選事宜，經詢據台北縣政府查復：「該

社區管理委員未依規定改選，亦從未來函向台北縣政府申請依上述規定指定住戶一人為管理負責人。」

- (四) 綜上，內政部及台北縣政府分別為公寓大廈管理條例之中央及地方主管機關，惟對於類同蘆洲大嬉市社區報備成立在案之公寓大廈管理組織，卻未能實際運作公寓大廈之管理維護，在法令、制度及民政、里政面均未曾實質督導公寓大廈管理之效果，造成該社區住戶將方便社區實施門禁管制之門廳改為供停放六十四輛機車之川堂，致大火一發不可收拾。為避免社區公共門廳停放機車影響公共安全之情形，及鑑於鐵窗妨礙人員逃生與消防救災之功能，內政部於研修公寓大廈管理條例之規約範本時，對於「區分所有權人及住戶對於陽台不得違建，如需裝置鐵窗時，不得妨礙消防逃生急難救災機能」及「共用部分及約定共用部分劃設機車停車位，供住戶之機車停放」等事宜，實應妥為修訂，亟待檢討改善。

四、內政部及台北縣政府未妥善規劃巷道停放機車之問題，致夜間汽、機車恣意停放，影響社區安全、救災動線及搶救速度，核有疏失：

- (一) 按「道路交通管理處罰條例」第五十五條規定，汽車駕駛人禁止在人行道臨時停車，騎樓亦為人行道之一部分，主管機關可依當地交通狀況禁止，惟機車退出人行道、騎樓之法源未有明文規定，易引發爭議，造成執行之不順遂。又查建築技術規則建築設計施工編第五十九條明定，建築物新建、改建、變更用途或增建部分，應依都市計畫法令之規定設置停車空間，其未規定者，則依建築技術規則之規定。查現行

建築物設置機車停車位之規定，台北市在「台北市土地使用分區管制規則」規定建築物按其總樓地板面積設置一定數量機車停車位，台北縣則於「台北縣建築物增設停車空間鼓勵要點」規定每增設一個汽車停車位應設置一定比例之機車停車空間，新竹市政府亦有類似規定。另九十二年八月十九日發布之建築技術規則修正條文，業於總則編第三條之二授權直轄市、縣、市主管建築機關得就建築物停車空間另訂規定。故各縣市得於當地都市計畫法令或依建築技術規則總則編第三條之二之授權，訂定建築物設置機車停車位之規定。

(二) 另按市區道路條例之管轄為都市計畫道路部分，主管道路工程設施物之修築、改善、使用、管理及經費籌措等事宜，市區道路工程設計標準由直轄市及縣市政府訂定，本案有關建築物之出入巷道及機車停放事宜等係道路交通管理處罰條例由交通部及警政署主管為執法依據。鑑於機慢車停放，於道路交通管理處罰條例中未有類似該條例第五十五條及五十六條有關汽車停車之限制規定，警察機關執行時致生疑義。內政部業已函請交通部建議研修道路交通管理處罰條例，增列機慢車停車限制相關規定外，另對狹路、巷道禁停標準亦建請予以規範。次查「都市計畫定期通盤檢討實施辦法」第七條，已明文規定「都市計畫通盤檢討時，應就都市防災避難場所、設施、消防救災路線、火災延燒防止地帶等事項進行規劃及檢討。」內政部、交通部宜督促各地方政府應確實依照辦理。

(三) 有關台北縣蘆洲大嬉社區鄰近區域違建狀況影響到本案消防搶救之情形，及平日規

劃消防車輛對於轄區搶救動線之演練，詢據台北縣政府消防局查復：「一、本案通往火災現場之各巷弄除因民眾停車因素影響消防車輛通行外，關於三重分隊五十公尺雲梯車無法進入參與救災之主因，在於座落民族路四〇八巷之里民活動中心形成巷道寬度縮減，阻礙五十公尺之雲梯車通行；另較嚴重之違建係民族路四二六巷內之違建，如無該處違建，則消防車輛可由仁愛街直接轉入四二六巷再轉入四二二巷進行部署：。二、由於本轄九十二年五月份三重市竹圍仔街工廠火災造成重大財物損失及延燒面積，係因該工廠位居巷弄狹窄地區，故自該月起要求所屬各消防分隊，針對包括巷弄狹窄地區、水源缺乏地區、建築物密集極易延燒地區、大量儲存危險物品場所等每週一提報一處災害搶救應變計畫，並依計畫實施演練。」惟本案台北縣蘆洲大囍社區係為八十四年構築之集合住宅，九十二年八月三十一日凌晨發生大火，顯見台北縣政府消防局未規劃消防車輛之行進動線，平時對於巷道過窄、路邊停滿車輛置之不理，坐視潛藏危險。

- （四）綜上，內政部及台北縣政府未妥善規劃巷道停放機車之問題，致夜間汽、機車恣意停放，影響社區安全、救災動線及搶救速度，應建立機車停放安全管理制度，加強社區或建築物內部停車空間，規劃充足之機車停車位，並勸查、劃設安全的機車停車範圍供民眾使用，以避免機車縱火案波及無辜民眾生命財產之安全。
- 五、內政部及台北縣政府對於協助集合住宅落實消防安全設備之維護保養及檢修申報，未能發揮成效，致生重大傷亡，核有疏失：



(一) 按消防法第十三條規定略以：「一定規模以上供公眾使用建築物，應由管理權人，遴用防火管理人，責其製定消防防護計畫，報請消防機關核備，並依該計畫執行有關防火管理上之必要業務。」惟同法施行細則第十三條對於一定規模以上供公眾使用建築物範圍之規定，未包括類同蘆洲大嬉市社區之集合住宅，依法非屬應實施防火管理之場所。八十五年四月二十七日發布「內政部推動防火管理制度計畫」亦僅要求一定規模以上供公眾使用建築物，應由管理權人 所有人、使用人或管理人 遴用防火管理人，就建築物整體，策訂消防防護計畫。

(二) 復按消防法第六條規定略以：「下列場所之管理權人應設置並維護其消防安全設備：一、依法令應有消防安全設備之建築物。」同法第九條規定略以：「依第六條第一項應設置消防安全設備場所，其管理權人應委託第八條所規定之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；消防機關得視需要派員複查。」故大嬉市社區係屬依法令應有消防安全設備之建築物，其管理權人依法應委託消防專技人員，定期檢修其消防安全設備，並依限報當地消防機關備查。惟依據內政部八十八年四月十四日台 八 八 內營字 八 八 七 二 七 六 一 號函示：「一、為考量住宅、集合住宅類 H 2 類 建築物係首度辦理建築物公共安全檢查申報，因數量龐大，地方建管單位工作量將因而大增，現有人力恐不勝負荷。鑑於『公寓大廈管理條例』之實施應已能促使住戶透過管理委員會有效改善，達到維護公共安全之目的，故就八十八年七月一日起應申報之住宅、集合住宅類 H 2 類

建築物，暫改成先由十五層以上規模者開始實施。至十四層以下之住宅、集合住宅類 H 2 類建築物視本次申報之實施成效，再檢討訂定檢查簽證及申報之時程。二、至本次十五層以上之住宅、集合住宅類 H 2 類建築物應實施檢查項目，亦一併改以『避難層出入口』、『直通樓梯』、『安全梯』、『特別安全梯』等共用部分為四個檢查項目。┌

( 三 )

本案蘆洲大鶯市社區因屬八層樓之集合住宅，惟依上開函示卻將之排除於辦理建築物公共安全檢查簽證、申報規模及應檢查簽證項目之列，該社區亦未屬建築技術規則第二百二十七條所規定之高層建築物 高度五十公尺或樓層在十五層以上之建築物，無法參照內政部消防署訂頒之「防災中心值勤人員訓練作業計畫」及「高層複合用途建築物自衛消防編組演練暨驗證實施計畫」辦理相關自衛消防編組演練驗證及高層建築物防災中心服勤人員講習訓練工作。台北縣政府消防局九十二年一月份至七月份執行「住宅防火對策暨防範電氣火災執行計畫」具體成效略為：「選定高危險群場所，實施診斷訪視戶數計一、六一二戶；發放『居家防火安全自我診斷表』供民眾自我檢視份數達八、三二四份；宣導危險區域住戶，設置獨立式火警警報器區域數及宣導住戶安裝數，宣導一〇九區，已宣導七二八戶、完成安裝四四四具：。」又詢據台北縣政府查復：「台北縣因幅員遼闊，都市及鄉村型態兼具，都市規劃不及人口快速成長，建築物朝向高層化發展。經統計台北縣目前現有十五樓以上建築物計一、三三二棟，十樓至十四樓建築物計一、七一二棟，其他尚有公共場所、工

廠、危險物品場所合計約一〇、八一五家。因限於消防人力不足，目前負責專案檢查之消防人力僅有七十二人，執行消防安全檢查以公共場所及十樓以上建築物為首要檢查重點。」

(四)

內政部消防署九十二年七月十六日消署預字第〇九二〇五〇一三六一號函頒「消防機關受理集合住宅消防安全設備檢修申報作業處理原則」，分別對已成立及未成立管理委員會之集合住宅，定有辦理檢修申報之主動協助作為，「主動與管理委員會保持聯繫，並加強宣導執行檢修申報制度相關規定作法，同時予以必要之協助，以使管理委員會能依規定主動辦理整棟建築物之消防安全設備檢修申報」及「協調促請地方建築主管機關對未成立管理委員會之集合住宅訂定分期、分區、分類計畫，並輔導其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，以利推動檢修申報制度」及內政部以九十一年十一月二十日台內消字第〇九一〇〇八九六八四號令修正發布「直轄市縣市消防車輛裝備及其人力配置標準」，增列第六條「直轄市、縣市消防機關應依其人口乘以十萬分之十四所得之數配置從事火災預防工作人員。並得視轄區建築物種類、用途、樓層高度、面積等因素，再酌予增加人力。」之規定，惟本案之重大傷亡，顯示出制度面及執行面對於防火管理與建築物公共安全檢查申報，及消防車輛裝備及人力配置，成效不彰。

(五)

內政部實應針對蘆洲大囍市社區火災，重新檢討建築物公共安全檢查之對象規模及申報事宜，並加強民眾防災意識及自我防火管理能力，督促各級政府有效改善舊有

建築物防火避難設施及消防安全設備；又台北縣政府亦應妥籌經費充實消防人力及設備，另詳為訂定建築物公共安全檢查之對象規模及申報規定。內政部及台北縣政府對於協助集合住宅落實消防安全設備之維護保養及檢修申報，未能發揮成效，致生重大傷亡，核有疏失。

綜上所述，台北縣政府消防局對於蘆洲大鶯市社區九十二年八月三十一日凌晨之大火，未能於第一時間完全掌握、處置全般狀況，忽略該起火點可由三個方位部署消防救災車輛，亦未詢明「大鶯市」即為八層樓之建築物，造成蘆洲及慈福分隊三十二公尺之雲梯車無法出勤，核有指揮調度不當之失；內政部及台北縣政府對於類如蘆洲大鶯市社區未能實質督導公寓大廈之維護管理，致該社區住戶將門廳做為川堂供社區共用且大量停放機車，亦未妥善規劃巷道停放機車之問題，致夜間汽、機車恣意停放，影響救災動線及搶救速度，且未能落實消防安全設備之維護保養及檢修申報，均有違失。爰依監察法第二十四條提案糾正，送請行政院轉飭所屬確實檢討並依法妥處見復。

提案委員：

中華民國九十二年十月二十二日