

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院勞工委員會、內政部、經濟部、嘉義縣政府。

貳、案由：行政院勞工委員會（下稱勞委會）南區勞動檢查所勞動暨安全衛生檢查顯失之草率，流於形式，坐視轄內嘉太工業區三元化學工業股份有限公司工廠及朴子工業區隨益保麗龍股份有限公司工廠雇主未落實執行廠內自動檢查、安全衛生管理及員工之安全衛生教育訓練，肇致二廠相繼於九十二年十一月二十三日及二十五日發生嚴重火災、爆炸之重大災害。內政部與勞委會就公共危險物品之管理暨查處職責迄未釐清，各執己見、推諉塞責，致嘉義縣消防局囿於本位主義，既疏於執行該類物品之管理及檢查，亦未依該局既定計畫切實執行，置轄內三元廠保安監督人怠未執行廠內自主管理於不顧，罔顧公共安全。經濟部輕忽本院歷次糾正案多次促請改善之要求，除未積極推動區域联防體系，亦未督促所屬加強工業區工廠安全之輔導管理及廠外警報裝置之裝設；經核上開各機關均有重大違失，爰依法提案糾正由。

參、事實與理由：

一、行政院勞工委員會（下稱勞委會）南區勞動檢查所（下稱勞檢所）勞動暨安全衛生檢查顯失之草率，流於形式，坐視轄內嘉太工業區三元化學工業股份有限公司工廠（下

稱三元廠)及朴子工業區隨益保麗龍股份有限公司工廠(下稱隨益廠)雇主未落實執行廠內自動檢查、安全衛生管理及員工之安全衛生教育訓練，肇致二廠相繼於九十二年十一月二十三日及二十五日發生嚴重火災、爆炸之重大災害，洵有怠失：

- (一) 嘉義縣嘉太工業區三元廠九十二年十一月二十三日上午發生嚴重氣爆，造成三十二人輕重傷；同年月二十五日上午朴子工業區隨益廠又發生大火，均造成鄰廠受損。睽之三元廠火災、爆炸原因，嘉義縣消防局(下稱縣消防局)鑑定結果略以：「：經採證化驗鑑定結果發現，爆炸現場物質成份分別含有氯酸鈉、過氯酸鉀、氯化鈉、氯化鉀等化學物質，並未含有其他有機物，而按物質安全資料表，該等化學物質必須有急速加熱、撞擊或加入有機物等情形，方能引燃(爆)」南區勞檢所職業災害檢查報告書略為：「：三元廠員工於是日上班打卡後發現氯酸鈉儲放處起火，多人趕至滅火無效，終致爆炸，造成三元廠十一位員工遭爆炸夾帶之碎片及掉落石綿瓦擊傷，研判災害發生可能原因為儲放氯酸鈉之太空包包裝因不明原因起火後，加熱內存氯酸鈉至引爆點，因而分解放熱發生劇烈爆炸；災害間接原因為不安全之環境所致。」至隨益廠火災原因，縣消防局鑑定結果則略為：「研判係因隨益廠工人使用乙炔不慎，切割鋼骨產生之火花鐵屑，掉落於烘乾室及鄰烘乾室處鐵質波浪板外側地面，經堆積、蓄熱後，引燃鐵質波浪板另一側所儲放之保麗龍成品，致生大火。」足證公共危險物品儲存管理之不當、雇主未落實廠內安全衛生管理、自動檢查及勞工教育訓練之不足，分別為三元廠及隨益廠上揭災害之主因。

(二) 按勞工安全衛生法第五條規定：「雇主對左列事項應有有符合標準之必要安全衛生設備：：二、防止爆炸性、發火性等物質引起之危害。三、防止電、熱及其他之能引起之危害：：七、防止原料、材料、氣體、蒸氣、粉塵、溶劑、化學物品、含毒性物質、缺氧空氣、生物病原體等引起之危害：：一一、防止水患、火災等引起之危害：：」第十四條規定：「雇主應依其事業之規模、性質，實施安全衛生管理：：雇主對於第五條第一項之設備及作業，應訂定自動檢查計畫實施自動檢查：：」第二十三條規定：「雇主對勞工應施以從事工作及預防災變所必要之安全衛生教育、訓練。前項必要之教育、訓練事項及訓練單位管理等之規則，由中央主管機關定之。」第二十七條規定：「主管機關及檢查機構對於各事業單位工作場所得實施檢查。其有不合規定者，應告知違反法令條款並通知限期改善；其不如期改善或已發生職業災害或有發生職業災害之虞時，得通知其部分或全部停工：：。」依同法第五條授權訂定之勞工安全衛生設施規則亦明定，其中第十條：「本規則所稱危險物，係指爆炸性物質、著火性物質、氧化性物質：：」第十四條：「本規則所稱氧化性物質，係指左列物質：一、氯酸鉀、氯酸鈉、氯酸銨及其他之氯酸鹽類。二、過氯酸鉀、過氯酸鈉、過氯酸銨及其他之過氯酸鹽類：：」第一百八十四條：「雇主對於危險物製造、處置之工作場所，為防止爆炸、火災，應依下列規定辦理：：三、氧化性物質，不得使其接觸促進其分解之物質，並不得予以加熱、摩擦或撞擊：：」第一百八十五條：「雇主對於從事危險物製造或處置之作業，應指定專人採取左列措施：一、製造或處置危

險物之設備及附屬設備，有異常時應即採取必要措施。二、於置有製造或處置危險物之設備及附屬設備之場所內，其溫度、濕度、遮光及換氣狀況有異常時，應即採取必要之措施。」依同法第二十三條授權訂定之勞工安全衛生教育訓練規則第二條復規定：「雇主對於下列人員，應分別施以從事工作及預防災變所必要之安全衛生教育訓練：：五、危險性機械、設備操作人員。六、特殊作業人員。七、一般作業人員。」三元廠及隨益廠均屬上開法令規定，雇主應實施自動檢查、安全衛生管理、教育訓練之工作場所，勞委會南區勞檢所為轄區勞動暨安全衛生檢查之專責檢查機構，允應依法切實按檢查項目逐項落實檢查，並應督促該等工廠雇主及相關主事人員善盡上揭法令賦予之責任。

(三) 惟查，由前開公共危險物品儲存管理之不當、雇主未落實安全衛生管理、自動檢查及勞工教育訓練之不足，分別為三元廠及隨益廠災害之主因以觀，南區勞檢所於該二廠事故前之歷次檢查及告發處分紀錄，竟未曾指正該等工廠上揭缺失，顯見該所檢查之草率，亦疏於督促該二廠雇主，致渠等未落實前開各項規定甚明。復依據南區勞檢所上揭職業災害檢查報告書載明，三元廠未依勞工法令辦理事項計有僱用勞工時，未依規定施行體格檢查、未依規定會同勞工代表訂定適合其需要之安全衛生工作守則、未依規定設置勞工安全衛生業務主管：：等，而上開事項南區勞檢所亦均未曾通知該廠限期改善，在在顯示南區勞檢所怠未依檢查項目逐項落實檢查，竟未曾察覺上揭多項缺失，檢查顯流於形式，虛應故事，至為明確，洵有違失。

二、內政部與勞委會就公共危險物品之管理暨查處職責迄未釐清，各執己見、推諉塞責，致嘉義縣消防局囿於本位主義，既疏於執行該類物品之管理及檢查，亦未依該局「加強公共危險物品及可燃性高壓氣體查察取締實施計畫」及「加強化學工廠消防安全檢查執行計畫」切實執行，而僅檢查消防安全設備及項目，置轄內三元廠保安監督人怠未執行廠內自主管理於不顧，罔顧公共安全，核有未當：

(一) 按公共危險物品之安全管理，消防法第十五條規定：「公共危險物品及可燃性高壓氣體應依其容器、裝載及搬運方法進行安全搬運；達管制量時，應在製造、儲存或處理場所以安全方法進行儲存或處理。前項公共危險物品及可燃性高壓氣體之範圍及分類，製造、儲存或處理場所之位置、構造及設備之設置標準，儲存、處理及搬運之安全管理辦法，由中央主管機關會同中央目的事業主管機關定之。但公共危險物品及可燃性高壓氣體之製造、儲存、處理或搬運，中央目的事業主管機關另訂有安全管理規定者，依其規定辦理。」第四十二條規定：「第十五條所定公共危險物品及可燃性高壓氣體之製造、儲存或處理場所，其位置、構造及設備未符合設置標準，或儲存、處理及搬運未符合安全管理規定者，處其管理權人或行為人新台幣（下同）二萬元以上十萬元以下罰鍰；經處罰鍰後仍不改善者，得連續處罰，並得予以三十日以下停業或停止其使用之處分。」依同法第十五條授權訂定之公共危險物品及可燃性高壓氣體設置標準暨安全管理辦法第二條亦明定：「公共危險物品及可燃性高壓氣體之製造、儲存或處理場所之位置、構造、設備之設置標準及儲存、處理、搬

運之安全管理，依本辦法之規定。」又勞工安全衛生法第五條規定：「雇主對左列事項應有符合標準之必要安全衛生設備：一、防止機械、器具、設備等引起之危害。二、防止爆炸性、發火性等物質引起之危害：一一、防止水患、火災等引起之危害：。」第二十七條規定：「主管機關及檢查機構對於各事業單位工作場所得實施檢查。其有不合規定者，應告知違反法令條款並通知限期改善；其不如期改善或已發生職業災害或有發生職業災害之虞時，得通知其部分或全部停工：。」第三十三條規定：「有左列情形之一者，處三萬元以上十五萬元以下罰鍰：一、違反第五條第一項或第六條之規定，經通知限期改善而不如期改善：。」均定有明文。

(二) 惟據內政部說明略以：「按消防法第十五條第二項後段規定：『但公共危險物品及可燃性高壓氣體之製造、儲存、處理或搬運，中央目的事業主管機關另訂有安全管理規定者，依其規定辦理。』之立法說明四明揭：『鑒於勞委會、經濟部及交通部已針對部分可燃性高壓氣體進行安全管理，爰於第二項後段增列上開規定，避免產生法令競合問題，以利適用。是以，勞委會於勞工安全衛生設施規則既對危險物處置有明確規定，應以其優先適用，並由該機關負責管理及查處，至於未規範部分如消防安全設備等，則由消防機關負責，而為明確劃分勞檢機關與消防機關之權責，宜就事業單位內有否雇用勞工為判斷依據，其安全管理部分均由勞檢機關負責，至於未雇用勞工之場所，則由消防機關負責檢查及查處。』勞委會則稱：「按消防法第十五條第二項後段立法原意，係防範公共危險物品危害公共安全未臻明確，又未

釐清相關規範，為防止火災爆炸，消防機關應主動將相關公共安全管理規定納入『公共危險物品及可燃性高壓氣體設置標準暨安全管理辦法』，消防機關自不能引用前述但書，以勞工安全衛生設施規則已有『危險物處置』之規定，而阻卻其法定防止公共危險物品發生災害之職責。：查公共危險物品及可燃性高壓氣體設置標準暨安全管理辦法，對公共危險物品之儲存及處理規定甚詳，消防機關依法自負有管理責任；消防機關如仍認非屬其主管業務，則恐係長期怠於執行主管法令，以致生疏；工作場所危險物之儲存安全管理，係屬雇主應負之責任。」該二部會對公共危險物品之安全管理權責顯無共識，迄未釐清。

(三) 鑒於消防法及勞工安全衛生法各有其立法目的與保護法益及對象，消防法第一條：「為預防火災、搶救災害及緊急救護，以維護公共安全，確保人民生命財產」及勞工安全衛生法第一條：「為防止職業災害，保障勞工安全與健康」已揭示甚明；前者係為維護公共安全，確保人民生命財產，後者旨在防止職業災害，保障勞工安全與健康，則各類公告指定之公共危險物品製造、儲存、處理場所對於消防、勞工安全衛生及勞動檢查等法令規定，均應落實遵守，方符各該法律之立法意旨，原無選擇適用之餘地，各該主管機關，尤應依主管法令各司其職，戮力執行，依法查處。雖則消防法第十五條第二項後段明定：「但公共危險物品及可燃性高壓氣體之製造、儲存、處理或搬運，中央目的事業主管機關另訂有安全管理規定者，依其規定辦理。」旨在於消防機關及勞檢機關各依其法令逐項落實執行時，遇有公共危險物品管理規

定重疊、衝突等競合之處，為避免衍生執行之爭議及紛擾，造成民眾無所適從，此時方以勞檢機關之安全管理規定為優先適用，然並未依此逕指該等場所毋須再遵守消防機關就公共危險物品部分之管理法令，而排除消防機關就其主管法令應負之職責。以消防法令及勞工法令就公共危險物品之製造、儲存或處理場所，其位置、構造及設備未符合標準，或儲存、處理及搬運未符合規定者之罰則以觀，消防法第四十二條，對於首次違法，即得逕處其管理權人或行為人二萬元以上十萬元以下罰鍰；經處罰鍰後仍不改善者，得連續處罰，並得予以三十日以下停業或停止其使用之處分。而勞工安全法第三十三條，則須為通知限期改善而不如期改善者，始得處以三萬元以上十五萬元以下罰鍰。顯見二者管制目的及方法有別，且以消防法之規定較為立即而有效，消防機關豈能引用消防法第十五條第二項後段，而置公共安全於不顧。況上開法令並未對雇用勞工之作業場所排除消防機關就公共危險物品管理、查處之責，內政部（消防署）與勞委會（勞檢所）間，屢因消防法第十五條第二項後段而推諉塞責，貽誤其檢查職責，肇致災害頻生，實難辭其咎。又勞檢機關自始依法即負有工作場所安全衛生檢查之責，尤應主動查處，所稱「係屬雇主應負之責任」顯係推諉之詞，更與消防機關盡責與否無涉。內政部與勞委會就上揭公共危險物品之管理暨查處職責迄未釐清，長期各執己見等情，已嚴重影響地方消防機關之執行。

（四）經查，三元廠製造生產之氯酸鹽類、過氯酸鹽類為依消防法第十五條授權訂定之「公共危險物品及可燃性高壓氣體設置標準暨安全管理辦法」第三條第二項公告列管公

共危險物品之第一類氧化性固體，其產量分別為過氯酸鉀○．五公噸、氯酸鈉二十公噸、過氯酸銨○．五公噸、氯酸鉀○．五公噸，合計為二一．五公噸（二一五、○○○），已達管制量五十公斤之四、三○○倍，分別屬同辦法第四十七條：「製造、儲存或處理六類公共危險物品達管制量三十倍以上之場所，應由場所管理權人選任管理或監督層次以上之幹部為保安監督人，其主要之業務及職責係執行搬運、製程、儲存及處理作業之指導及監督等火災預防之自主檢查及自衛消防運作之推動。」規定應設置危險物品保安監督人及縣消防局「九十年至九十二年歷次加強公共危險物品及可燃性高壓氣體查察取締實施計畫」、「加強化學工廠消防安全檢查執行計畫」規定應加強檢查之公共危險物品製造、儲存場所，三元廠既於九十年十一月一日經縣消防局促其依上開辦法設置危險物品保安監督人，縣消防局自應加強檢查，並應依法督促該廠保安監督人員善盡自主安全管理之責任，以遏阻災害之發生。

（五）惟據嘉義縣消防局火災調查報告書載明略以：「三元廠火災發生時為員工甫上班時段，員工發現後進行初期火災搶救……爆炸現場物質成份經鑑定分別為氯酸鈉、過氯酸鉀、氯化鈉、氯化鉀等化學物質，其必須有急速加熱、撞擊或加入有機物等情形，方能引燃（爆）：「南區勞檢所職業災害檢查報告書略為：「：三元廠員工於是日上班打卡後發現氯酸鈉儲放處起火，多人趕至滅火無效，終致爆炸：研判災害發生可能原因為儲放氯酸鈉場所為不安全之環境，其太空包包裝因不明原因起火

後，加熱內存氯酸鈉至引爆點，因而分解放熱發生劇烈爆炸：「勞委會之說明則略謂：「三元廠爆炸後，現場勞工於第一時間著手搶救，且能於發現搶救無效後立即撤離，足見其能辨識危害，惟本案係先發生火災，何以第一時間搶救無效？事涉消防機關權責。」顯見三元廠爆炸災害肇因公共危險物品儲存安全管理之欠缺、現場消防搶救設施、能力之不足及防火管理之不當。但縣消防局於三元廠災害前之歷次檢查紀錄，該局竟未曾指正該廠保安監督人未落實自主管理等責任，致生危險物品管理不當等多項缺失，益證內政部與勞委會上揭長期各執己見，推諉塞責等情，已致縣消防局囿於本位主義，疏於執行公共危險物品上開各項安全管理規定，至為灼然，核有未當。

三、經濟部輕忽本院歷次糾正案多次促請改善之要求，除未積極推動區域聯防體系，致各工業區目前僅九・〇八％廠商參與聯防，顯有違該部「九十一年六月底前全部完成」之承諾，執行成效明顯低落；復未督促所屬加強工業區工廠安全之輔導管理及廠外警報裝置之裝設，肇致嘉太工業區、朴子工業區再相繼發生三元廠及隨益廠之重大災害殃及鄰廠事故，核有行事因循怠慢之違失：

(一) 按本院九十年間針對「新竹工業區福國工業股份有限公司工廠於九十年五月十八日發生爆炸造成一人死亡、一〇九人受傷」乙案之調查結果，曾提案糾正經濟部對工業區工廠安全疏於管理及區域聯防體系未建立等缺失，要求切實檢討改進。本院九十一間針對「危險物運輸管理制度及執行」之專案調查結果，再提案糾正要求經濟

部強化工業區內危險物運輸區域聯防（救災相互支援）機制。行政院爰於同年三月四日以院臺經字第○九一○○○八九四九號函復本院有關該部之檢討改善情形略為，為能有效管理五十三個管理機構，執行相關管理法令，同年一月一日起，工業局已分區域成立北、中、南工業區管理處，預計同年六月底前，由各管理處督導各單位及廠聯會或廠協會，完成各工業區本身與各管理機構間之聯防體系。

- （二）惟查經濟部所屬嘉太工業區三元廠於九十二年十一月二十三日上午發生嚴重氣爆，造成三十二人輕重傷，損及鄰近五十二家工廠；同年二十五日上午所屬朴子工業區隨益廠又發生大火，亦波及毗鄰工廠遭延燒及燻黑，所屬工業區工廠爆炸、火災造成損鄰事件頻傳，顯見經濟部工安改善、聯防機制之成效不彰，且遲未設置廠外警報裝置。次查，依據工業局區域聯防機制推動績效報告載明之推動成果，目前台灣地區四十六個工業區計八、一五九家工廠中，實施二年餘僅七四一家加入區域聯防體系，未達全部廠商之九・一％，推動成效顯然低落，更有違該部「九十一年六月底前全部完成」之承諾，經濟部輕忽本院糾正案多次促其改善之要求，洵堪認定，核有行事因循怠慢之違失。

據上論結，行政院勞工委員會、內政部、經濟部、嘉義縣政府對於勞動暨安全衛生之檢查、公共危險物品製造、儲存、處理場所之管理及工業區工廠安全之管理，分別存有諸多疏誤及缺失，均有重大違失，爰依監察法第二十四條規定提案糾正，送請行政院轉飭所屬確實檢討並依法妥處見復。

提案委員：林鉅銀

林將財

詹益彰

中華民國九十三年六月十八日