

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：經濟部、行政院勞工委員會。

貳、案

由：經濟部工業局依經濟部所訂工業區管理機構設置規程設立之管理機構定位與權責不明，竟不具管理功能，明顯違反廢止前獎勵投資條例及現行促進產業升級條例所立法原意，致相關管理法令難以落實執行，且規劃廠區之初，未慮及綜合性工業區各事業機構型態、規模及致災潛能不一，未分類管制高危險工廠進駐，對廠區建築違規擴張使用，亦未予監督管理，環境異常通報系統及聯防體系迄未建立，致工業區工安事故一再發生，釀成鄰廠傷亡之重大災害；行政院勞工委員會依勞動檢查法及勞工安全衛生法所製訂之年度勞動檢查方針，長年以來忽略因人為操作不當而可能致災之潛在高危險工作場所，又未針對全國工業區「高危險性行業或工作場所」原料、製程、儲存及運送等進行普查，建立安全管理資料庫，分類分級列管並追蹤及檢查，致檢查流於形式，且危險性機械、設備及危險性工作場所分定於勞工安全衛生法規及勞動檢查法，認定標準不一且不切實際，致不具危險性機械、設備且非屬危險性工作場所之小型企業竟亦釀成巨災。經濟部工業局及行政院勞工委員會均未善盡督導之職，核有嚴重疏失，爰依法提案糾正。

參、事實及理由：

本（九十）年五月十八日十三時二十二分二十三秒，位於新竹工業區之福國工業公司發生嚴重爆炸，造成一死（鄰廠普利司通菲籍外勞帕西亞）一百七十五傷（重傷十五名、輕傷一百六十名），爆炸並波及鄰近廠商五十九家，車輛四十三部，初步估計財物直接損失在一億二千萬元以上，本次爆炸為新竹工業區六十七年五月十六日設立以來最嚴重之災害，也重新喚起社會各界對遍佈全國之工業區安全管理的重視。爆炸原因依行政院勞工委員會（以下簡稱勞委會）勞工安全衛生研究所「福國工業股份有限公司爆炸案鑑定報告」、新竹縣消防局「火災原因調查報告書」及新竹縣環境保護局委託工業技術研究院環境及安全衛生發展中心所做研究報告均指出，係因溶劑進料不足與起始劑過量，使丙烯酸酯等反應物單體與過氧化二苯甲醯進行劇烈之聚合反應，致冷卻不足而失控，又因冷卻器冷卻能力不足，溶劑不斷被蒸發逸出，當溫度超過失控反應臨界溫度 80°C 之後，復引發更劇烈的失控反應，放出更大的熱量，導致溫度持續上升，剩餘的反應溶劑完全被氣化逸出反應槽，充滿於廠房中，其濃度達爆炸下限產生氣爆，衝擊附近原料槽，引發連續性爆炸。案經本院調查結果，發現經濟部工業局、行政院勞工委員會對於工業區之設立、經營及區內工廠管理，顯未善盡主管機關權責，均有違失，謹臚陳如次：

- 一、廢止前獎勵投資條例及現行促進產業升級條例均賦予經濟部設立工業區管理機構之法源依據，惟依該部所訂工業區管理機構設置規程及精省前台灣省政府所訂台灣工業區管理中心（站）辦事細則設立之管理機構竟無管理功能，中央工業主管機關未善盡其管理權責，更擅將管理機構改為「服務中心（站）」，顯失其立法設置之目的，核有違失

(一)

查政府為獎勵投資，加速經濟發展，於四十九年九月十日制定獎勵投資條例公布施行(該條例第一條)，隨著工業發展引起經濟結構產生巨大變化，為適應實際需要，經多次修正，於五十九年十二月三十日修正之該條例第六十二條規定：「工業區主管機關得按開發工業區之計畫目的，分別按工業區之種類，訂定管理規章；必要時得在工業區設置管理機構，或指定適當機構辦理工業區內之有關管理、維護事務」，賦予主管機關在工業區設置管理機構之依據；同條例施行細則第七十一條並明定：「工業區管理機構由經濟部訂頒組織規程組設之。」經濟部爰於六十一年十一月十一日訂定「工業區管理機構設置規程」作為工業區管理機構設置之準據。惟獎勵投資條僅適用至七十九年十二月三十一日止，政府乃於七十九年十二月二十九日制定促進產業升級條例公布施行，並經兩次修正，於現行第六十三條第二項(修正前第三十九條第二項)規定：「工業區應依下列規定設置管理機構，辦理工業區之管理有關事宜。」現行該條例施行細則第一百零九條並明定「工業主管機關依本條例設置之管理機構，其組織、人員管理、薪給標準、退職儲金提存及輔卹等事宜，由各該開發工業區之工業主管機關訂定，並報上級機關備查。」經濟部工業局組織條例第二條第十一款復規定該局掌理「工業區規劃、開發、管理事項」，且廢止前獎勵投資條例第七十條及現行促進產業升級條例第四條第一項均規定：「本條例所稱工業主管機關：在中央為經濟部工業局；在直轄市為直轄市政府建設局；在縣(市)為縣(市)政府。」促進產業升級條例第四條第二項規定：「本條例所定事項，涉及各目的事業主管機關職掌者，由各目的事業主管機關會同相關主管機關

辦理。」則全國工業區之管理權責在經濟部工業局，至區內有關勞工安全衛生、消防安全檢查、建築管理（公共安全檢查）、環境保護等目的事業則應由各該管目的事業主管機關會同經濟部工業局辦理，現行規定至為明確，合先敘明。

(二) 惟查經濟部於六十一年十一月十一日所訂工業區管理機構設置規程迄八十八年六月三十日修正條文，第一條仍規定：「本規程依獎勵投資條例施行細則第七十一條規定訂定之」（按：獎勵投資條例施行細則早於八十年四月二十四日廢止），其組織法制既欠週延，且台灣省政府依該規程所訂台灣省工業區管理中心（站）辦事細則，第四條規定管理機構職掌，除「工業區內土地使用及建築物之管理」、「工業區內公有土地之管理」及「工業區內環境衛生管理」等事項外，其餘各項職掌，竟均與工業區之各項管理無涉，至於八十八年六月三十日修正後之工業區管理機構組織規程，更將管理機構名稱由原來之管理中心（站）改為服務中心（站），致工業區管理機構管理功能消失殆盡。

(三) 案經詢據經濟部相關主管人員說明並函復略謂：依促進產業升級條例第六十四條至第六十七條之規定，工業區服務中心僅負責工業區內公共設施用地和公共建築物之管理、污水處理或其他使用或維護費用之收取，及協助區內事業單位辦理工商登記、土地使用（管理）與建築管理等相關事宜，該條例並未賦予工業區服務中心對工業區內之事業單位管理管制之權利；又查工業區管理機構設置規程及台灣省工業區管理中心辦事細則，亦無賦予工業區服務中心任何管理區內事業單位之權責，僅以提供服務為其設置目的；該部尹次長啟銘並稱：「工業區管理機構員工未具正式公務人員身分（按：工業區管理

機構設置規程第九條規定：「工業區管理機構之人員均以聘僱方式進用，∴」，且各相關目的事業主管機關之主管法規尚未授權工業區管理機構人員得代為行使審核、稽查及管理職權，故依該條例所賦予工業區管理機構人員管理責任，僅限經濟部管理之土地或建物部分，倘要求工業區管理機構執行事業單位管理管制之相關業務，尚需相關目的主管機關修法授權，現階段各工業區管理機構仍以配合各權責機關辦理各項管制措施為主」，惟經濟部工業局依其組織條例具有掌理工業區管理之職權，而工業區管理機構係乃該局在各工業區依法設置，允應就地賦予中央工業主管機關之職權，兼就各項目的事業負起與相關主管機關會同辦理之任務，方符依法設置該機構之目的，且依立法院公報第八十八卷第五十五期委員會紀錄工業局局長汪雅康發言：「（促進產業升級條例）第六十三條是指工業區開發完成或是要出售時，必須產生一個管理機構來從事工業區內公共設施的維護或是管理費的收取，甚至有關安全設施應該有一個單位來加以負責」可知工業區管理機構之職權當不以「服務」為限。又工業區內工廠均經該部工業局審查核可始得進駐，對其製造、生產或使用法定危險物、有害物等實質安全管理及其他違法事項，竟謂以「無管理權限」及「員工未具正式公務人員身分」而將「管理中心」功能侷限於土地及建築物管理及環境衛生管理等一般行政事項，予社會大眾「生而不養、養而不教」之譏，且與促進產業升級條例第四條及第六十三條規定亦相違背，況管理機構不具管理權責，該機構又何必設置？經濟部工業局組織條例、促進產業升級條例及工業區管理機構設置規程關於工業區管理事項規定豈非形同具文？

(四) 本案福國工業公司大爆炸發生後，經濟部及工業局竟無視管理機構不具管理功能所衍生之管理事權不統一、地方目的事業主管機關執行困難等弊端，另訂**經濟部工業局所屬工業區管理機構辦事要點**，將自九十一年一月一日開始實施。經查該要點第三點規定：「服務中心業務區分為**服務、行政及環保三類**」，第四點規定服務業務範圍，要之與前台灣省工業區管理中心（站）辦事細則相同，顯見經濟部在法未修正下，已然將工業區管理機構之管理功能移除殆盡，而僅著重於協助廠商工廠登記及區內土地、建築物管理、收取廢水處理費用等業務。並期藉此修正以有效推動「**工業區服務單一化計畫**」。依經濟部工業局函復：「透過工業局所屬工業區管理機構與地方政府合作，結合地方政府核發證照之管轄權與工業局所屬工業區管理機構所提供之專人服務，迄九十年七月一日止，總計收件**1,130**件，行政作業效率較以往提升**57%**；協調地方政府配合各項發證及相關管理作業，提供廠商完善之服務，其服務水準已接近科學園區管理局」。但經詢據新竹縣林縣長光華表示，「**工業區管理中心沒有建管發照、消防檢查、環保稽查等公權力，到時候還是要向地方接洽，何必多此一舉（指工業區科學園區化）浪費人力和資源呢？工業局下放管轄權才是根本解決之道**。若由縣府接掌新竹工業區，工商課進駐、環保、消防、警察、建管單位也派人進駐，不論直向、橫向的聯繫整合都很方便，況且過去工業區可委託省府管理，現在當然可交由縣府代管。」足見經濟部工業局此項作為，不但有與現行法制未相符合之違失，其可行性如何？與地方政府如何配合及能否切合實際需要，尤令人質疑。

(五) 綜上，經濟部工業局昧於法所賦予工業主管機關立場，所設管理機構不具管理功能，並迭次修訂管理機構組織規程過程中，一再自我限縮管理權責，置工業區內廠商生命財產安全於不顧。要知全國五十九個工業區，所有廠商均經工業局審核許可，方得進駐，據本院九十年八月二十七日約詢新竹縣林縣長光華表示，經濟部工業局竟只編制五人，負責販賣全國工業區內國有土地，收取管理規費，協助廠商工廠登記，其餘區內管理事項則一概與之無關，「工業區的污染在地方，救災防災、勞工教育訓練、勞資糾紛協商也由縣府負責，縣府雖願承擔責任，但對工業局不負責任的作法不敢恭維。」本次福國公司一小型企業竟發生新竹工業區成立二十三年最大爆炸災害，經濟部工業局長期推諉卸責，不重視工業區管理，實難辭其咎。

二、經濟部工業局所設工業區管理機構定位與權責不明，與地方主管機關對工業區內工廠管理，橫向聯繫不足，致相關管理法令難以落實執行

(一) 有關工廠登記管理，原係以「工廠設立登記規則」為依據，惟因該規則屬職權命令，並無法律授權之依據，且就工廠之登記、管理及違章工廠之取締處罰等事項，均涉及人民之權利義務，應以法律明文規範之，爰於九十年三月十四日制定公布「工廠管理輔導法」據以執行。依「工廠管理輔導法」第四條規定，中央主管機關應辦理之各項權責，目前均由經濟部工業局及經濟部中部辦公室辦理相關作業，並未授權予各工業區管理機構辦理，地方政府權責部分，亦未授權予工業區管理機構逕行辦理相關作業；又依「促進產業升級條例」第六十七條規定，工業區管理機構需經主管機關同意，方得辦

理工業區內工商登記、土地使用、管理與建築管理等服務事宜，於各權責主管機關未授權工業區管理機構辦理相關作業前，工業區管理機構僅能**配合**權責機關執行上述相關作業。且本案據經濟部後續處理情形檢討改進措施報告第三十六頁所載，「現行工廠管理輔導法中雖有規定『依法律規定產品之製造應先經許可而未獲許可者，不得辦理登記或變更登記』（按：第十五條第六款），惟危險物之影響未必侷限於製造過程，加工及貯存運輸過程亦有可能產生影響，故於現行工廠管理輔導法規定中，尚無法於工廠申請登記時進行工業安全相關事宜之管理，未來擬要求危害性工廠於申請設立時，提出相關工業安全防護計畫，於工廠申請登記時即先行審查工廠對於工業安全管理能力。」顯見在現行法制下，經濟部工業局對如何透過工業區管理機構以落實該局組織條例所定工業區管理之職權，迄無解決方案。

（二）

又詢據新竹縣林縣長光華表示，依促進產業升級條例或工廠管理輔導法，中央與地方對工業區內事業機構之管理像雙頭馬車，難以落實，況且工業區也是新竹縣一塊肉，盈利回饋輪不到縣政府，污染排放則由縣民共同負擔，豈是公平，並例舉說明略以：八十九年一月十五日新豐鄉茄冬溪遭不明廠商傾倒不明高濃度墨綠色廢液，經查污染源為新竹工業區文化路十號豪森化學股份有限公司前雨水溝（該公司已停工，廠房亦全部拆除），經新竹縣環保局派員採樣，結果未符現行放流水標準，違反水污染防治法第七條第一項規定，新竹縣環保局爰依同法第三十八條規定以八十九年二月十六日（八九）府環水字第一二六三七號函檢送水污染防治案件處分書，對工業區下水道管理機

構（即工業區管理中心）處以新台幣十二萬元之罰鍰，該中心不服前述處分，訴經台灣省政府決定：「訴願駁回」，再向行政法院提起訴訟，行政法院以「水污染防治法第七條第一項之意旨，應係指於放流口或進入承受水體前所採集之廢（污）水，須符合放流水標準而言，故主管機關所為之水質檢測採樣地點應於放流口處，始為適法」理由，以九十年四月二十六日訴字第一四七八號判決書判決訴願決定及原處分均撤銷。顯見工業區管理中心定位及權責不明，屢滋爭議，而具公權力之地方政府對區內事業單位依法實施稽查及處分，卻又難落實，如此機制欲求工業區之工業安全，令人質疑。

（三）經濟部工業局依促進產業升級條例第六十三條第二項第一款訂定「工業區委託或移交直轄市或縣（市）政府接管作業須知（草案）」（以下簡稱接管須知），經查該須知第四條申請接管工業區之原則為：「一、直轄市或縣市政府向工業局表示願意接管該行政區內所有工業區，並概括承受工業區管理機構移交前之一切權利義務；二、經該工業區內使用人過半數及其持有面積逾總面積百分之五十同意接管；三、經各該直轄市或縣市政府議會認可，同意納入該直轄市或縣市政府管轄服務範圍內，並由其負責營運及管理；四、工業區受託開發單位先就工業區開發成本部分完成結算，並經會計師查核認可；五、直轄市或縣市政府對於原工業區管理機構人員，至少續聘二年。」，復查九十年三月三十日及五月十一日工業局與各地方政府兩次座談，討論移交相關事宜，會中大多數地方政府均表達接管意願，惟對前開各項接管條件，各地方政府均不能接受，究其癥結，概有二端：其一，有關工業區管轄權之下放，各接管政府「應自負盈虧或由該

管政府編列預算補貼之，不得要求經濟部工業區開發管理基金補助」（接管須知第七條），其二，「直轄市或縣市政府對於原工業區管理機構人員，至少續聘三年」，經濟部工業局不就全國五十九個工業區如何統一其管理事權、提升其管理績效考量，而僅著眼於執行細節與地方政府計較爭利，討價還價，有失中央工業主管機關職責，所訂接管須知對安全管理竟全無著墨，殊屬不當。

三、工廠主管機關僅著重工廠設立許可及執照核發，對工廠使用之原料、製程、成品及可能產生之污染、危險等資料迄未有效掌握及稽查，致工業區工安事故一再發生

（一）查工廠管理輔導法公布施行（九十年三月十四日）前，工廠之設立及登記係依工廠設立登記規則辦理。工廠於設置前，須依該規則檢附申請書、工廠廠地配置圖、建築物配置平面圖、建築物面積計算表、土地登記簿、地籍圖謄本、環境保護主管機關核准證明辦理工廠設立許可、工廠負責人身份證明、利用既有廠房設廠者應檢附符合用途之使用執照影本等申請設立許可，完成設廠後再檢具工廠登記申請書、工業區管理機構核發之廢（污）水聯接使用證明文件等申請工廠登記。至有關工業區內廠房申請建造執照應檢附之文件，除須先取得工廠設立許可、工業區服務中心核發廢（污）水聯接使用許可後，再檢具建築法第三十條及台灣省建築管理規則第十一條規定送建築主管機關依建築法規定項目審查。

（二）本案據經濟部查復福國工業股份有限公司係於七十三年十二月十八日透過法院拍賣程序，取得新竹工業區內原振天電業股份有限公司新竹縣湖口鄉鳳山村文化路一號廠

地，並於七十四年一月九日向新竹縣政府申請工廠設立許可，經該府核轉至省建設廳，該廳以七十四年一月二十一日建一字第 20565 號函核准設立，該公司並於七十四年十二月二十三日取得台灣省工礦檢查委員會蒸氣鍋爐檢查合格證，該公司之工廠設立申請書，其申報資料如下：

1、主要產品：

- () 1 亞克力樹脂年產量一、〇〇〇噸。
- () 2 界面活性劑年產量五〇噸。
- () 3 紡織染整助劑年產量五〇噸。

2、主要原料：

- () 1 丙烯酸酯單體年需量三〇〇噸。
- () 2 醋酸乙烯脂年需量二〇〇噸。
- () 3 酯肪胺年需量十五噸。
- () 4 脂肪酸年需量五噸。

3、製造流程：

- () (三) 惟查本次因批次生產樹脂而產生之爆炸，其原料至少即包含有甲醇、異丙醇、丙烯酸、甲基丙烯酸、丙烯晴、丙烯酸甲酯及過氧化二苯甲醯七種，其中丙烯晴更為列管毒性化學物質，另查新竹縣消防局新竹工業區福國化工爆炸案搶救報告書中所載有關該公司平面配置，「現場約七個反應槽及六個原

料槽（卷查平面配置有七個），分佈於各樓層作業區，該廠所生產壓克力樹脂所需原料均為易燃、易爆物質，其中亦包含環保署列管之「丙烯晴、丙烯醯胺」。一樓配置有原料區，共有七個原料儲槽，分別為丙烯酸甲酯二個（容量15噸，儲存量分別為13.5噸及4噸）、丙烯酸乙酯一個（容量12噸，儲存量8.5噸）、丙烯酸丁酯二個（容量分別為15噸及18噸，儲存量分別為0噸及3噸）、甲基丙烯酸甲酯一個（容量15噸，儲存量2.5噸）、苯乙烯一個（容量19噸，儲存量12噸）、成品區、控制室及辦公室，二樓設有實驗室、辦公室及原料成品區，三樓則為樹脂成品倉儲區及反應槽區（共有七個反應槽分別為2.8噸、0.5噸、1噸、6噸、3.6噸、10噸及12噸反應槽，其中12噸反應槽剛裝設完成，尚未投料生產），另地下室則尚有甲基丙烯酸甲酯2.5噸、丙烯酸甲酯4.2噸、丙烯酸8.5噸及苯乙醯12噸。顯見現場儲存原料遠比申報資料具危險性且多樣，該公司之申報顯然避重就輕，該工廠於設置前，依規定必須檢附工廠廠地配置圖、建築物配置平面圖、環境保護主管機關核准證明辦理工廠設立許可、利用既有廠房設廠者應檢附符合用途之使用執照影本等申請設立許可等，則新竹縣政府工務局（當時由建設局主管）、環境保護局如何審查通過；取得設立許可後，尚須檢具工業區管理機構核發之廢（污）水聯接使用證明文件等申請工廠登記，則工業區管理中心依何排放標準核發使用證明，其審核均欠確實。相關主管機關對工廠使用之原料、製程、成品及可能產生之污染、危險等資料無法有效掌握及稽查，致工業區工安事故一再發生，中央及地方目的事業主管機關均有違失。

四、經濟部工業局規劃廠區未慮及綜合性工業區各事業機構型態、規模及致災潛能不一，未分類管制高危險工廠進駐，對廠區建築違規擴張使用，未予監督管理，就「廠外安全距離」亦未加以規定，致釀成鄰廠傷亡及重大災害

(一) 對於高危險工廠進駐工業區管制無方：

查目前工業區設置多屬綜合性工業區，以鼓勵各類廠商進駐發展，有進駐限制者多為高污染性行業，而對高危險性行業部分，由於其認定究應由原料、製程或成品認定尚有疑義，故除爆炸性行業（如炸藥或爆竹製造業）外，尚未有其他限制規定；目前經濟部工業局近期開發之工業區已對引進行業別予以分區規劃（如彰濱已規劃有資源回收專區及化工專區等），工業局於售地時，均要求興辦工業人依消防及勞檢相關規定事項納入建廠計畫。經濟部除應迅邀中央消防、環保主管機關研訂高危險性行業或工作場所認定標準外，對前已設立之工業區，應如何配合以避免工安事故之發生，尤應速謀解決方案，以期自源頭予以有效管制。

(二) 對廠區建築違規擴張使用之管理未善盡職責：

查經濟部七十二年七月十三日發布之「台灣省工業區管理中心（站）辦事細則（核訂本）」第四條規定管理職掌：「一、工業區內土地使用及建築物之管理：」惟據經濟部尹次長啟銘說明，該細則並未賦予對區內工廠進行巡查管理之責任，且工業區內土地經售予興辦工業人設廠後，除執行公權力外，無法進入工廠進行查察作業，僅能藉工業區既有道路巡查時，自廠外瞭解工廠是否有違規情形，倘發現違規情形時，即向目的事業

主管機關反映，工業局於九十年八月二十日發布「經濟部工業局所屬工業區管理機構辦事要點」賦予工業區管理機構「協助當地都市計畫及建管單位對工業區內土地使用及建築物之管理」之執掌，俾利地方政府授權予工業區管理機構時，得協助其辦理工業區內土地及建築物之管理作業。

由上述可知，經濟部工業局對其本身工業主管機關職掌（工業區內土地使用及建築物之管理）仍自我限縮，亟欲依附在地方主管機關之下，「協助其辦理工業區內土地及建築物之管理作業」，並於自訂之工業區管理機構組織規程第八條規定：「工業區管理機構之人員均以聘僱方式進用」，以將其管理機構不具管理功能及無法執行公權力之缺失合法化，核有嚴重違失。

（三）廠外安全距離迄未管制：

詢據經濟部尹次長啟銘說明，工業局對工業區內土地均以完成分割之區塊租售，至工廠購買或承租後，有關其建廠安全距離則需依相關法規，如建築技術規則或高壓氣體勞工安全規則、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等相關規定辦理，並申請相關執照後，方得辦理設廠作業。經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第十一條所訂「廠外安全距離」係用以規範公共危險物品之「製造場所」為限。

查本案福國工業公司係於七十四年一月間即成立，甚至其廠房係向振天電業股份有限公司購買而得，其成立時間更早，縱令工業區規劃之初，未針對工廠性質分區規劃，

亦未對廠外安全距離作管制，福國公司利用既有廠房使用執照申請設立許可時，工業區管理中心基於僅有之「協助工廠設立及登記」功能，亦應核對其檢附之使用執照，瞭解其使用情形，發揮初審功能。惟經濟部設置一不具管理功能之管理中心，既未善盡管理稽查廠區建築違規擴張使用之責在先，復一味將管理權責推給其他目的事業主管機關，並諉於「廠外安全距離」僅適用於規範公共危險物品之「製造場所」（本案福國化工非屬之）在後，故步自封，殊有不當，經濟部工業局應本於中央工業主管機關權責，依法就所管各工業區現有工廠違規擴廠使用情形進行清查，並同時就建築物管理觀點（管理機構現有職掌）研擬「廠外安全距離」相關規定，俾使日後各工業區工廠建築管理有所準據。

五、工業區內環境異常通報系統及聯防體系迄未建立，造成鄰近廠商嚴重傷亡

- (一) 按化學災害具有極高危險性及不確定性，一旦發生災害災情均甚為嚴重，因此在危急狀況時，除警示該廠員工緊急疏散外，並應通報周圍廠商採取緊急避難或疏散措施，以免波及無辜。本案福國工業公司依各類場所消防安全設備設置標準第十九條及特定化學物質危害預防標準第二十三條於廠內設有自動警報裝置，惟廠外警報裝置則未有規定且未設置，故造成鄰廠嚴重傷亡。
- (二) 詢據經濟部尹次長啟銘說明略以，有關工業區內環境異常通報系統建立部分，經濟部工業局曾於七十九年投入上億元經費分別於大社及林園二處石化工業區內設置安全與環境監測管理系統，並每年編列約三千六百萬元委託代操作單位，操作營運該二處工業

區安全與環境監測管理系統，用以監測大社及林園二處石化工業區之空氣品質、工安氣體及相關環境資料，若上開工業區發生工安或環境污染事件，均可即時發現並循該局所發布之作業程序，進行緊急應變及通報作業；另有關建立聯防體系部分，大社及林園二處工業區因區內廠商均屬石化工業之大廠，且具高度危險意識，對污染及工安事件之預防及處理均有相當共識，爰該二工業區業配合行政院勞工委員會推動成立「安全衛生促進會」，惟綜合性工業區內廠商因限於型態及規模等條件不同，多未成立。經本次爆炸災害，新竹工業區亦由勞委會於八月十日成立安全衛生促進會，建立聯防體系，全國其他各工業區允應立即比照辦理。

六、危險性機械、設備及危險性工作場所分定於勞工安全衛生法規及勞動檢查法第二十六條，惟其認定標準不一且不切實際，致使有危險性機械、設備未必是危險性工作場所，危險性工作場所亦未必有危險性機械、設備，而不具危險性機械、設備且非屬危險性工作場所之小型企業竟亦釀成巨災，足見工業安全已在各工業區亮起紅燈，勞工安全衛生及勞動檢查未發揮法定功能，核有疏失

(一) 本案福國化工發生事故之反應槽，其爆炸威力相當於800~2000磅黃色炸藥，竟不屬危險性機械及設備

查勞工安全衛生法第八條及其施行細則第十四條、第十五條對危險性機械及設備係採明列方式規定，危險性機械有：固定式起重機、移動式起重機、人字臂起重桿、升降機、營建用提升機、吊籠及其他中央主管機關指定者；危險性設備有：鍋爐、壓力容器、

高壓氣體特定設備、高壓氣體容器及其他中央主管機關指定者。據勞委會函復，該反應槽於正常操作下為常溫常壓，依現行法令仍不認定為危險性設備。惟依新竹縣環境保護局委託工業技術研究院環境及安全衛生發展中心於九十年六月十五日所作研究報告指出：「此次事件應可確定為蒸氣雲爆炸事故，其爆炸威力可藉由炸藥當量模式（TNT 模式）加以分析。由臨近廠商受損情況：大約 100 150 公尺範圍內大、小型窗戶普遍破碎，窗戶外框破壞，且有木質鑲板（標準屋內裝潢）拴牢固定物掉落情形，可估算爆炸威力約達 800 2000 磅 TNT（三硝基甲苯，即俗稱之黃色炸藥）當量。」可知勞工安全衛生法所界定之危險性機械、設備未慮及操作不當可能引發之潛在危險與致災能力。

（二）本案福國化工製造所需原料具高度潛在危險，竟不屬危險性工作場所

1、查八十二年修正公布勞動檢查法時，勞委會曾參考美國製程安全管理規則及英國主要危害控制等法規，於該法第二十六條第一項將製造、處置、使用危險物、有害物達中央主管機關規定數量之工作場所等規定為危險性工作場所，又同年八月發布該法施行細則時，於第二十九條附表一及二指定過氧化丁酮等三十八種危險物、有害物之數量，並於八十三年五月發布危險性工作場所審查暨檢查辦法，據以實施檢查。案據勞委會查復，福國化工均未適用，又工作場所內有否危險性機械、設備與該場所是否為危險性工程場所並無絕對相關性，例如：爆竹煙火工廠並無危險性機械、設備，仍為危險性工作場所。

2、惟本案福國化工廠之規模屬小型企業，該公司既無危險性機械、設備，又非屬危險性

工作場所，卻僅因人為操作不當釀成如此慘重災害，勞委會多次援引勞工安全衛生法施行細則第二十六條、第二十七條及第二十九條規定函復本院強調「自動檢查係雇主責任」，亟欲將勞動檢查責任一味推給雇主，殊屬不當；且據新竹縣消防局函復，該公司依消防法第六條第三項及其相關子法各類場所消防安全設備設置標準第十二條規定係屬丁類場所（危險工作場所），勞動檢查法對危險性工作場所之認定標準顯然不切實際，該法暨施行細則於多次修訂中亦均僅著重於修正危險物、有害物之納管數量，對勞動檢查法之落實執行，難有助益，實則建立迅速之雙向通報系統及有效掌控確實之毒性化學物質機制，嚴格管制毒性化學物質流向，並加強消防、環保、勞工及工業區管理中心等各權責單位之聯繫，方屬正辦。

七、勞委會依勞動檢查法及勞工安全衛生法所製訂之年度勞動檢查方針，長年以來忽略因人為操作不當而可能致災之潛在高危險工作場所；又未針對全國工業區「高危險性行業或工作場所」原料、製程、儲存及運送等進行普查，建立安全管理資料庫，分類分級列管並追蹤及檢查，致檢查流於形式，顯有違失

（一）查勞動檢查法第六條第一項規定：「中央主管機關應參酌我國勞動條件現況、安全衛生條件、職業災害嚴重率及傷害頻率之情況，於年度開始前六個月公告並宣導勞動檢查方針」，又查勞委會八十九年八月三十日台八十九勞檢一字第〇〇三七四三四號公告之九十年度勞動檢查方針所載「優先受檢事業單位之選擇原則」計有「派員檢查」及「專案檢查」兩大項。有關規模類似本案福國工業公司之事業單位，其年度勞動檢查詢據勞

委會及其所屬北區勞動檢查所（以下簡稱北檢所）答覆略謂，由於檢查人力不足，該所對化學工廠多以實施「專案檢查」為主，如曾於八十九年度實施「石化及大型化學工廠專案檢查」、「大型化學材料、製品製造業安全衛生專案檢查」等，而福國工業公司所僱用勞工人數僅為二十八人，屬小型企業，致未列於上述專案檢查中，惟因該廠使用有機溶劑及特定化學物質等有害物，依勞工作業環境測定實施辦法第七條規定：「雇主對使用辦法中列舉之有機溶劑（苯乙烯、異丙醇、甲醇、乙酸乙酯）及特定化學物質（丙烯晴）之場所，應每六個月測定其濃度一次以上」，北檢所曾對福國工業公司實施「有機溶劑作業檢查」五次及「特定化學物質作業檢查」四次（含中區勞動檢查所一次），惟九十年至本案發生，迄未對福國化工實施任何勞動檢查。

（二）鑑於本案爆炸突顯小型企業縱使非屬危險性工作場所，且不具危險性機械設備，亦可能具有致災潛能，勞委會乃於九十一年勞動檢查方針中將類此小型企業歸類為「高危險性行業或工作場所」，並對之實施檢查，惟查北檢所目前檢查員僅十八名，轄區工廠卻高達五萬五千家，既因檢查人力不足，長久以來該會僅能對大型化學工廠及企業進行檢查，在現有人力並未增加情形下，如何對新增之「高危險性行業或工作場所」進行檢查，益知勞委會所訂頒檢查方式僅聊備一格，難期實效。面對工廠與檢查人力之懸殊比數，勞委會除應健全代檢制度，培訓及委託民間合格之機構代行檢查外，更應針對全國工業區「高危險性行業或工作場所」原料、製程、儲存及運送等進行普查，建立安全管理資料庫，分類分級列管，藉由安全管理資料之資訊化減省檢查人力，方為

釜底抽薪之計。

綜上所述，經濟部工業局依經濟部所訂工業區管理機構設置規程及精省前台灣省政府所訂台灣工業區管理中心（站）辦事細則設立之管理機構定位與權責不明，竟自我限縮於「服務」功能，明顯違反廢止前獎勵投資條例及現行促進產業升級條例所立法原意，更擅將管理機構改為「服務中心（站）」，與地方主管機關對工業區內工廠管理，橫向聯繫不足，致相關管理法令難以落實執行，且規劃廠區之初，未慮及綜合性工業區各事業機構型態、規模及致災潛能不一，未分類管制高危險工廠進駐，對廠區建築違規擴張使用，亦未予監督管理，復僅著重工廠設立許可及執照核發，對工廠使用之原料、製程、成品及可能產生之污染、危險等資料迄未有效掌握及稽查，環境異常通報系統及聯防體系迄未建立，致工業區工安事故一再發生，釀成鄰廠傷亡之重大災害；行政院勞工委員會依勞動檢查法及勞工安全衛生法所製訂之年度勞動檢查方針，長年以來忽略因人為操作不當而可能致災之潛在高危險工作場所，又未針對全國工業區「高危險性行業或工作場所」原料、製程、儲存及運送等進行普查，建立安全管理資料庫，分類分級列管並追蹤及檢查，致檢查流於形式，且危險性機械、設備及危險性工作場所分定於勞工安全衛生法規及勞動檢查法，認定標準不一且不切實際，致不具危險性機械、設備且非屬危險性工作場所之小型企業竟亦釀成巨災。凡此各端，均足見工業安全已在全國各工業區亮起紅燈，勞工安全衛生及勞動檢查未發揮法定功能，經濟部工業局及行政院勞工委員會均未善盡督導之職，核有嚴重疏失，爰依監察法第二十四條提案糾正。

提案委員：

九十年九月二十八日