

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：苗栗縣政府。

貳、案由：苗栗縣消防局除怠未落實執行非法爆竹煙火業之全面清查作業，且無視本院前針對 92 年間該轄爆竹廠災害案糾正促其改善之意見，對於內政部消防署要求該局加強查處地下爆竹廠及追蹤可疑爆竹煙火原料流向等重要公文，亦未積極查處。苗栗縣警察局則怠未協助配合消防局之查處勤務，疏未落實戶口查察作業規定，致錯失遏阻本案地下爆竹廠釀災之先機，終肇生 96 年 11 月 2 日本案地下爆竹廠爆炸，釀成 9 人死傷之重大災害。針對本案相關失職主管人員，苗栗縣消防局復未依規定覈實議處。經核上開二機關及負責監督之苗栗縣政府均有重大違失，爰依法提案糾正由。

參、事實與理由：

民國（下同）96 年 11 月 2 日上午 10 時許，苗栗縣後龍鎮豐富里新東路 2 鄰 54-2 號之地下爆竹煙火廠（下稱本案地下爆竹廠）發生爆炸災害，釀成 4 死 5 傷之重大慘劇，殃及鄰戶約 109 戶，財產損失近達新台幣（下同）1,200 萬元，累計近 5 年該轄區因爆竹廠爆炸致生死傷人數竟高達 32 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。案經本院函詢及約詢相關主管機關暨業務主管人員之深入調查結果發現，苗栗縣消防局及警察局分別怠未依本院前糾正意旨及相關法令、計畫，切實查處地下爆竹廠，致生重大災害。針對本案相關

失職主管人員，苗栗縣消防局復未依消防專業人員獎懲標準表之規定覈實議處。經核上開二機關及負責監督之苗栗縣政府（下稱縣府）均有重大違失，應予糾正。茲臚列事實及理由如下：

一、**苗栗縣消防局怠未落實法令暨內政部消防署函頒各計畫之規定，執行地下爆竹廠之全面清查作業，坐令本案地下爆竹廠違法存在逾 5 個月竟毫未察覺，終釀成 4 死 5 傷之重大災害，顯有重大違失：**

（一）按爆竹煙火管理條例第 3 條及第 19 條分別規定：

「……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，得商請轄區內警察機關協助之。」是苗栗縣消防局允應督促所屬針對轄內違法製造、儲存爆竹煙火之場所，善盡檢查及取締之責，並得協調警察機關協助之，合先敘明。

（二）次按消防署自上開條例公布施行后，除陸續發布爆竹煙火製造儲存販賣場所設置及安全管理辦法、爆竹煙火管理條例施行細則等 10 餘種子法及作業規範，據以作為地方消防機關執行依據之外，亦於該署相繼訂定之相關檢查及督導考核計畫（防範爆竹煙火製造意外事故專案評核計畫、爆竹煙火專案檢查計畫、年度評鑑各級消防機關消防工作計畫……爆竹煙火聯合檢查計畫……）多次要求苗栗縣消防局等地方消防機關針對轄內非法爆竹煙火製造、加工及儲存場所，實施全面清查作業。復按苗栗縣消

防局 96 年度爆竹煙火執行計畫第 6 條查察取締方式載明：加強全面清查取締轄內曾查獲及歷年曾發生爆炸之爆竹煙火廠或易作為地下爆竹廠之隱密處所（如郊外偏遠地區、獨立空屋、無人居住之處所、廢棄工寮、雞寮、豬舍、山區果園等場所）。是該局自應落實該等計畫內容，全面清查轄內任何疑似作為爆竹煙火製造之場所，併此敘明。

(三) 經查，本案地下爆竹廠位於苗栗縣後龍鎮豐富里新東路 2 鄰 54-2 號，係肇禍主嫌謝學樓（下稱謝嫌）自 96 年 6 月 1 日起，即向屋主謝○承租，迄同年 11 月 2 日釀災止，已違法存在逾 5 個月之久，此有苗栗地檢署起訴書附卷可稽。惟苗栗縣消防局竟毫未察覺，怠未依上開規定及計畫執行甚明。該局雖於函復本院之資料及於本院約詢時指稱：「該局自前開條例公布施行後，已將消防署相關計畫轉頒所屬各單位，並要求各分隊『每週持續 4 次空屋、工寮之清查作業及 1 次埋伏、跟監、守候勤務，自 92 年迄未間斷』……」云云，惟就縣府自本案爆炸發生後，責成警察局竹南分局針對本案地下爆竹廠所在轄內可疑場所清查之數據僅為 42 處以觀，苗栗縣消防局倘能切實落實前揭「每週 4 次」之查處頻率，在本案地下爆竹廠違法存在逾 5 個月之 22 週時間，累計查處次數理應可達 88 次，則轄區前揭 42 處可疑場所，在斯時期內自應各遭查處 2 次以上，焉能獨漏本案爆炸地點而不察，益證該局查察作業之不切實，顯流於敷衍與形式，洵堪認定。

(四) 苗栗縣消防局等於函復本院之說明資料及於本院約詢時雖復諉稱：「對於轄內屬於民眾個人財產者，如住家、工寮、倉庫等，該局均無列管查察權責。」、「自 88 年警消分隸後，消防人員不具司法警察身

分，囿對各空屋、廢棄廠房、鐵皮屋等無法入內檢查，實僅能收恫嚇之效。」、「業者相當謹慎，場所及作業隱密，不易被察覺。」云云，惟檢視消防署及該局上開各計畫內容，任何疑似堪作為爆竹煙火製造之隱密場所，該局自應全面清查，允無場所或地點之例外，此觀苗栗縣消防局上揭 96 年度爆竹煙火執行計畫載明之查察取締方式自明。況且系爭工廠除鄰近數戶民宅外，產業道路及縣道亦所在非遠，就居住人口及往來人車數量以觀，堪稱「位於人口密集之住宅區」，此有苗栗地檢署前揭起訴書內容足堪印證，設若非法爆竹業一旦隱匿其中，其爆炸造成民眾傷亡及財產損失之戕害程度勢將遠超過人口分散之偏遠地區，該局對此人口密集區域自應提高警覺加強注意，而能酌增查處密度及頻率。復以現場 5 名作業員工、數部作業機器及原物料進貨、卸貨時所發出可觀聲響而言，理當有跡可循而極易發現，顯難謂作業隱密不易察覺。再者，該局除可事先協調轄區警察機關共同執勤之外，如遇單獨執勤時，有具體事實足認為有危害公共安全之虞者，自得派員進入執行檢查或取締，必要時，亦得商請轄區警察機關協助之，凡此除於上開法令規定甚詳之外，消防署有鑑於地方消防機關屢欲藉此為由諉責，亦曾於 93 年 10 月 21 日函頒之「爆竹煙火製造儲存販賣違法取締作業規範」，清楚載明「疑似場所入內檢查」之取締流程，顯見該局前揭各陳詞欠缺事實基礎及法令依據，悉屬飾卸諉責之詞，委無可採。證諸該局及警察局於本案地下爆竹廠爆炸發生後，聯合查獲非法爆竹煙火業等情，此有該局約詢筆錄附卷可稽，在在顯示，消防機關如能主動協調警察機關共同積極查察可疑場所，必可獲致

相當成果，端視執法心態有否主動積極而已，該局違失之咎，已臻明確。

(五)苗栗縣消防局於本院約詢時又指稱：「消防局人力不足」等語，惟按苗栗縣政府組織自治條例第 9 條規定：「……警察、消防機關之員額數，依中央各該主管機關訂定設置基準定之。」及內政部 94 年 6 月 20 日修正發布之直轄市、縣（市）消防機關員額設置基準第 4 條規定：「直轄市、縣（市）消防機關員額之設置，除參考本基準核算配置員額外，縣市政府應參酌業務實際需要配置適當之員額。」是消防局員額並不計入縣府員額總數，該局既稱人力不足，自應依前開設置基準定之，並積極陳請縣府參酌該局業務實際需要，爭取該局適當之員額。惟該局於本院函詢及約詢時，迄未提出相關資料足以佐證「已盡力爭取該局之員額配置」等情，顯難資為該局有利之證據。況人力配置不足，與該局是否切實依法執行職務，並無合理關聯，執此置辯，實非可取。

(六)尤有甚者，該局於本案爆炸發生後，理應痛定思痛詳查本案工廠所在環境及爆炸原因之癥結所在，據此作為爾後革故鼎新之依據，惟該局竟於本院約詢時，對於「本案地下爆竹廠究竟有無門牌」，以及「該局針對前述消防署相關公文之辦理經過情形」、「本案災害之發生，孰應負最大責任」等情，表達「不清楚、不知道、沒有看過該公文，印象中沒有或模稜兩可……屬於個案不清楚、不瞭解……最大的責任，沒有辦法回答……業者應負最大的責任。」等語，在在顯示該局不思檢討反省，對應負之職責益顯消極與怠慢，違失事證，足堪認定。

二、苗栗縣消防局漠視消防署於本案地下爆竹廠爆炸災

害前，分別要求該局在特定節日加強查處地下爆竹廠，並查明謝嫌進口爆竹煙火原料流向等 2 件重要公文，致錯失遏阻其釀災之先機，洵有重大違失：

- (一)按本案爆炸發生前，分別適經中秋節及國慶日等爆竹煙火需求甚殷之特定節日，不肖爆竹煙火業者紛紛因暴利所趨鋌而走險，各級消防機關基於維護公共安全之職責，自應本於專業之敏感度及警覺性，嚴予落實不法之查察作為。消防署爰以 96 年 8 月 28 日消署危字第 0961600344 號函請苗栗縣消防局等地方消防機關，加強斯時特定節日期間爆竹煙火之安全管理。惟苗栗縣消防局接獲前開公文後，除對於地下爆竹廠疏未有加強勤務之規劃與安排，僅比照以往勤務辦理，此有該局於本院之約詢筆錄在卷足稽，復於 96 年 10 月 17 日將前開期間之清查結果以苗消預字第 0960009069 函復該署時，竟率稱：「無不合格者。」顯見該局毫無消防專業人員應有之專業警覺性，行事因循敷衍，怠未加強查處甚明。
- (二)次查，苗栗縣消防局於函復本院之說明資料及約詢時均坦承：「謝嫌屬違法儲存、販賣爆竹煙火之前科慣犯。」是該局既明知謝嫌唯利是圖，罔顧公共安全置他人生命財產於不顧之惡行，自應嚴密追蹤掌握謝嫌行蹤，豈能放任謝嫌違法妄為私設本案地下爆竹廠長達逾 5 個月之久。尤有甚者，消防署甫在本案地下爆竹廠爆炸發生前，因謝嫌公司進口之爆竹煙火原料——氯酸鉀達管制量 30 倍以上，特以 96 年 9 月 14 日消署危字第 0960024136 號函請該局嚴密追蹤稽核並派員查明該原料流向，以防止流入地下爆竹廠，然該局除近 20 日後，遲至翌(10)月 3 日方前往檢查，顯欠積極之外，對於檢查結果：「……發現現場未儲存氯酸鉀，經謝嫌供稱：『未在縣境

內設置工廠或倉庫……其中 5,000 公斤已轉賣泉太化工廠（雲林縣斗六市）、16,000 公斤則轉賣新一星化工廠（台南市金華路）』經該局核對謝嫌出示之統一發票僅分別登載 5,000 公斤及 2,000 公斤，尚有 14,000 公斤氯酸鉀原料流向不明……。」該局復未對謝嫌供詞：「未在縣境內設置工廠或倉庫」置疑外，猶未主動向謝嫌所稱流向之前揭 2 廠，積極查證該不明流向之 14,000 公斤氯酸鉀原料，竟再遲至同年 12 月 12 日始消極地函復消防署並副知雲林縣及台南市等消防局后即予結案，迄本案爆炸發生（11 月 2 日）前之 20 日期間，竟未再對謝嫌有任何追蹤及查處作為，足堪印證，洵有重大違失。

三、苗栗縣消防局怠未依本院前糾正案文促其改善之意旨，除再肇生本案地下爆竹廠 9 人死傷之重大災害，合計近 5 年該轄區相繼發生之 4 起爆竹廠爆炸致生死傷人數竟達 32 人，高居各縣市首位，核有重大違失：

按苗栗縣通霄鎮福源里巨豐煙火製造股份有限公司工廠（下稱巨豐廠）於 92 年 11 月 16 日發生爆炸，造成 19 人死傷之重大災害，經本院調查結果，以苗栗縣消防局等主管機關聯合檢查次數頻繁，卻未能察覺巨豐廠多項違規之情事，並無視主管法規載明爆竹煙火儲存安全之規定，任令查緝之爆竹煙火物品大量違規寄放於巨豐廠之貨櫃等情，於 93 年 7 月 14 日對之提出糾正要求切實改善在案。是苗栗縣消防局在歷經巨豐廠爆炸災害之慘痛教訓後，理當痛定思痛，切實檢討改進，據以落實相關法令規定及爆竹煙火業違法事項之查處勤務，以免重蹈覆轍。

惟巨豐廠災害殷鑑不遠，苗栗縣消防局猶怠忽職責，竟未依本院前次糾正意旨積極檢討改進，除再肇生本案地下爆竹廠爆炸，釀成 9 人死傷重大災害之

外，期間亦再相繼發生 92 年 12 月 19 日頭份鎮地下爆竹廠爆炸致生 3 人死傷災害、95 年 12 月 22 日苑裡鎮明光爆竹廠爆炸致生 1 人死亡災害等爆竹廠釀禍事件。合計近 5（92~96）年該轄區因爆竹廠爆炸災害致生死傷人數竟高達 32 人，位居全國各縣市之首位，苗栗縣消防局要難辭查處不力之重大違失。

四、苗栗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及火災調查工作不力等失職行為之懲處標準，規定至為明確。
- （二）惟本案地下爆竹廠爆炸災害釀成 9 人死傷，並殃及鄰戶約 109 戶，財產損失近達 1,200 萬元之重大災害，苗栗縣消防局經核有無視本院前糾正意旨、怠於查處……等諸多違失，已於前開糾正之事實與理

由一至三論述甚詳，違失情節殊屬重大，至少應屬上開標準所稱：「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，僅轄區隊員及分隊長遭記過處分，其他直屬各層級主管人員則僅石德忠局長、陳金滄代理大隊長、業務課黃德興課長、楊力品課員等人員遭輕微之申誡處分，餘如副大隊長……技正、秘書……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、核轉之責，竟未獲究責，顯有違上開懲處標準，洵有失當。

五、苗栗縣警察局除怠未協助配合消防局之查處勤務，亦未落實戶口查察作業規定，致錯失遏阻本案地下爆竹廠釀災之先機於先，復於函復本院之公文竟率以「均未曾接獲消防局通知配合查處」等詞諉責於後，顯有違失：

(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……。」次按 92 年 12 月 5 日苗栗縣災害防救委員會 92 年度第 2 次會

議紀錄之決議關於議題二之五、「非法場所之加強措施」第二項之（一）應辦事項載明：「警察機關利用平時巡邏、戶口查察勤務或義警、民防單位，針對轄內空屋、工寮或偏遠地方等易作為地下爆竹煙火工廠等場所，協助消防局查報。」是苗栗縣警察局允應落實戶口查察作業規定及前開會議決議事項，善用各種查察方式協助消防局查處非法爆竹業之不法情事，特此述明。

（二）詢據苗栗縣警察局雖表示：「按戶口查察作業規定，戶口查察係以設籍之居民為查察對象，該地點由於大門深鎖，無居民設籍且無人居住跡象，附近居民亦不曾舉報有形跡可疑之人、事、物等情事。」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，足見該局前開陳詞容與法令規定有違。該局值勤員警倘能落實各該規定，自無須藉助舉報，即應能對查察範圍內所有人、事、物之切實動態，充份掌握。縱遇本案地下爆竹廠大門深鎖，以廠內員工作業及機器所發出可觀聲響觀之，警勤區員警豈有不深入細究而坐令頻生疑雲之理，員警自可藉向屋主進行查察勤務之際，取得租賃人謝嫌之相關資料，進與謝嫌之前「多次違法儲存、販賣爆竹煙火犯行」相互勾稽，而將其列為上開規定之查察對象，予以每 3 個月至少查察 1 次，焉能坐令本案地下爆竹工廠私設逾 5 個月之久而毫未察覺，致錯失遏阻其釀災之先機，此觀該局自本案爆炸後，分別以 97 年 3 月 14 日苗警戶字第 0970010467 號函頒各分局之主旨略以：「請各分局責成各分駐所警勤區員警於勤區查察時，持續落實清查轄區內空屋及其他可疑建築物或場所，以

杜絕藏匿不法」及責令該警勤區負責員警吳兆斌分別於 97 年 3 月 20 日及 8 月 15 日提出之職務說明書內容自承：「往後將引以為戒惕，針對可能有犯罪疑慮之處所，盡全力查察。」等語，足資印證。

- (三)復查，苗栗縣警察局針對「協助並配合轄區消防機關查處地下爆竹煙火廠」乙節，經該局於 97 年 8 月 19 日以苗警戶字第 0970034985 號函復本院表示：「經該局竹南分局調查 93 年至 96 年 11 月期間，均未曾接獲消防局通知配合查處情事……」云云。惟據苗栗縣消防局於本院 97 年 8 月 29 日約詢前查復說明之資料，該局曾分別以 93 年 6 月 11 日府消預字第 0937000644 號、同年 7 月 5 日同字第 0937200183 號及同年 9 月 1 日同字第 0937200215 號等府函，請警察局派員會同稽查違法爆竹煙火業，在其 12 次聯合稽查勤務中，該局竟有多達 9 次未派員，此有消防局提供之聯合檢查紀錄表附卷足按，在在顯示，苗栗縣警察局除怠未配合消防局查處地下爆竹廠於先，迨本院函詢後，猶不知切實檢討，竟率以上開辯詞諉責於后，顯有違失。

據上論結，苗栗縣消防局、警察局均有重大違失，苗栗縣政府顯難辭監督不周之責，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善並依法妥處見復。

提案委員：程仁宏

中 華 民 國 97 年 9 月 22 日