

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91)		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61)			中繼水源	四〇八巷	
七		救護車(慈福91)			火場待命	(無)	

(二) 查台北縣蘆洲大嬉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「大嬉市」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。

三、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，惟對於類如蘆洲大嬉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)蘆洲大鶯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。」

(三)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，惟對於類同蘆洲大囍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)有關台北縣蘆洲大囍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禧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，並勘查、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，未包括類同蘆洲大囍市社區之集合住宅，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。」故大囍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(H2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(H2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（H2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（H2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）本案蘆洲大嬉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嬉市社區火災，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，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 二 月 日