

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：嘉義縣政府、內政部警政署。

貳、案由：嘉義縣政府明知轄內地下爆竹煙火工廠猖獗及災害頻傳，前經本院提案糾正促請改善在案，卻漠視本院調查意見，怠未落實「全面清查廢棄豬舍」，肇致未滿一年轄內六腳鄉猶再發生同類工廠十人死傷之重大災害，對於該災害之失職主管人員，亦未依消防專業人員獎懲標準表覈實議處；復明知該局謝新庸副局長、江國鈞秘書前因消防人力不足等因素未周詳規劃充實，遭公懲會懲戒在案，卻迄未積極建議縣府增補人力，對於內政部消防署函釋規定，亦未能積極瞭解進度，竟諉為不知。又內政部警政署遭本院糾正後，仍未能督促嘉義縣警察局積極配合消防機關查察違規爆竹煙火業；經核上開各機關均有違失，爰依法提案糾正由。

參、事實與理由：

一、嘉義縣政府明知轄內地下爆竹煙火工廠猖獗及災害頻傳，前經本院提案糾正促請改善在案，卻輕忽本院調查意見，怠未落實「全面清查廢棄豬舍」，肇致未滿一年轄內六腳鄉猶再發生同類工廠十人死傷之重大災害，累計近十年發生次數及罹災人數，已高居台灣地區首位，顯難辭怠失之責：

(一)九十二年一月十一日嘉義縣中埔鄉深坑村甫發生地下爆竹煙火工廠爆炸，造成八人

死傷之重大災害，案經本院立案調查結果，認嘉義縣政府等相關主管機關管制及查報不力，經本院以九十二年六月二十四日（九二）院台內字第○九二一九○○四三四號函公告糾正有案。嘉義縣政府（下稱縣府）嗣於同年七月十日以府消預字第○九二○○八○○八二號函發各權責機關檢討，並研謀改進對策略以：「：為加強清查取締轄內曾查獲及歷年發生爆炸之地下爆竹煙火工廠或易作為地下爆竹工廠之隱密處所（廢棄工寮、雞寮、豬舍、山區果園等場所），防範災害事故發生，每月均編排執行二次清查上揭處所：」嗣爆竹煙火管理條例於同年十二月二十四日經總統公布，該條例第三條明文規定縣府權責事項如下：「：：（三）違法製造、儲存、販賣及施放爆竹煙火之取締及處理：」內政部並據此訂定「防範爆竹煙火製造意外事故專案評核計畫」於同年月二十六日以前授消字第○九二○○九四三一四號函頒各縣市政府照辦，經縣府於同年月三十一日以府消預字第○九二○○二○○八○號函頒嘉義縣消防局（下稱縣消防局）訂定「防範爆竹煙火製造意外事故專案評核實施計畫」，並經縣消防局於九十三年一月八日以嘉縣消預字第○九三○○○○○二六號函頒所屬各大、分隊訂定執行計畫及細部實行計畫在案。按上開縣消防局評核實施計畫、第一大隊執行計畫及六腳分隊實行計畫有關地下爆竹煙火業查察取締辦法及專案執行方式分別載明：「加強全面清查、取締轄內曾查獲及或易作為地下爆竹工廠之隱密處所（如郊外偏遠地區、獨立家屋：：廢棄豬舍：：）」、「對於可能供作違規製造或儲存場所，應繪製路線圖及拍照：：：並有資料可稽。」是縣府允應依上開

各計畫規定內容及向本院承諾之改善對策督促縣消防局，落實每月二次全面清查廢棄豬舍之規定。

(二) 惟查該轄六腳鄉灣內國小旁廢棄豬舍，縣消防局於本(九十三年)六月七日爆炸災害前竟未曾清查，遑論繪製路線圖及拍照，此觀之該局江坤章前局長、謝新庸副局長及江國鈞秘書於本院九十三年八月二十七日約詢時分別自承：「該轄六腳鄉發生爆炸之廢棄豬舍於災害前，並未曾清查。」甚明，縣府除未落實上揭各計畫，亦漠視本院促請改善之糾正理由，顯難辭怠失之責。雖該局消防隊第一大隊大隊長、六腳分隊分隊長及分隊員等於本院約詢時諉稱：「曾去現場看過，惟工作紀錄僅登錄『灣南地區』，並未詳細登記」云云，惟縣消防局上開各計畫既載明「應有資料可稽」，縣消防局外勤查察人員自應確實清楚記錄，方有資料可稽，且平時縣消防局如對清查作業建置標準作業程序，並落實督導機制，查察人員豈有疏漏登記之由，益證該局對轄區地下爆竹煙火工廠查察之不切實，至為明確，以近十年嘉義縣轄區地下爆竹工廠爆炸災害發生之頻繁及造成人數傷亡之多，高居台灣各縣市首位觀之，縣府更難辭監督不周之疏失。

二、嘉義縣消防局未依消防專業人員獎懲標準表覈實議處九十三年六月七日轄內六腳鄉地下爆竹工廠災害之失職主管人員，顯有欠當：

(一) 查行政院八十五年八月七日台八五人政考字第二六二五號函備查之消防專業人員獎懲標準表第四條規定：「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……」第五條規定：「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。」第六條規定：「有下列情形之一者記一大過：（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……」規定至為明確。

（二）惟九十三年六月七日嘉義縣六腳鄉地下爆竹煙火工廠爆炸造成十人死傷並致灣內國小財務損失及停課數日之重大災害，至少應屬上開標準所稱：「情節較重者」，相關主管人員允當受記過以上處分。惟嘉義縣消防局針對該災害失職主管人員之議處結果，僅轄區陳俊旭隊員遭記過處分，直屬各層級主管人員，則僅轄區主管邱輝東小隊長，直屬第一大隊謝榮展大隊長、災害預防課葉仁榮課長遭輕微之申誡處分，局長江坤章調任縣府參議，餘如消防大隊副大隊長、督察室主任、秘書、副局長，按該縣消防局分層負責明細表及組織規程，分別負有督導、審核、核轉或核定之責，竟未獲究責，除有違上開懲處標準，亦有悖縣消防局九十二年七月份第二週週報紀錄載明：「若轄區再發生非法爆竹煙火工廠爆炸，各層級相關人員將受最嚴厲之責任追究。」之主席裁示事項，顯有欠當，縣府自重新檢討，以昭公允，並做來茲。

三、嘉義縣消防局明知該局謝新庸副局長、江國鈞秘書前因消防人力不足等因素未周詳規

劃充實，遭公懲會懲戒在案，卻迄未積極建議縣府增補人力，對於內政部消防署函釋規定，亦未能積極瞭解進度，竟諉為不知，顯有因循怠慢之違失：

- (一)按地方行政機關組織準則第二十三條規定：「縣(市)政府除醫院及警察、消防機關之員額外，以八十八年七月一日之編制員額總數，為其總員額基準數。以該基準數加分配增加員額之和，為各該縣(市)政府員額總數。」嘉義縣政府組織自治條例第十四條亦明定：「本府及所屬機關除醫院及警察、消防機關外，員額總數最高為一四八三人。本府及所屬各機關員額總數，除醫院及警察、消防機關外，由縣長於前項員額總數內，依地方行政機關組織準則第二十一條之規定分配之；醫院及警察、消防機關員額數，依中央各該主管機關訂定之設置基準定之。」內政部九十二年四月二十九日以台內消字第○九二○○九二八九七號函發布之「直轄市縣市消防機關員額設置基準」第四條復規定：「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。」該函之說明二亦載明：「∴∴請各直轄市縣市政府轉知所屬消防局，參考本基準之規定及任務之需要修正其編制表∴∴」是縣消防局員額並不計入縣府員額總數，允應依上開設置基準定之，以符合消防特殊勤務之需要，合先敘明。
- (二)查縣消防局接獲縣府函轉內政部上揭函件後，乃於九十二年六月五日簽請縣長准依該員額設置基準，修正現有員額三九三人為五五八人，以適應業務需求。案經縣府人事室、財政局、主計室會簽表示意見略為：「∴∴本案應專案請示中央有關單位

是否不受『地方機關九十二年度員額零成長』之管制規定……」縣消防局嗣於同年七月一日以府消人字第○九三○○○一八五六號函請內政部於同年七月十七日以前授消字第○九二○○○二七六七號函覆略以：「……請依行政院人事行政局（下稱人事局）同年六月二十四日局地字第○九二○○○五二二一號函釋：『……綜上，有關縣（市）消防機關員額，依地方行政機關組織準則規定，不列入縣市政府法定員額總數並授權內政部訂定員額設置基準，內政部並已於同年四月三十日將該設置基準函報行政院……』規定辦理。」縣消防局乃於同年七月二十三日簽請縣長核定：「縣消防局修正編制員額案，係上揭設置基準經行政院核定，並通盤研議後，依規定辦理。」案經人事局於九十三年六月二日以局力字第○九三○○六二五四三號函復內政部略為：「查行政院九十二年十二月九日院授人力字第○九二○○五六三三一號函規定，九十三年度各地方機關員額成長率原則仍維持零成長，但如因業務需要，最高得在不超過一%，且以各該地方機關自行籌措增加經費的前提下酌予增加，以兼顧行政院員額管制政策與地方政府組織及員額管理彈性。是以，地方政府如欲增加消防機關員額，基於各縣市政府、消防、醫院及一般行政機關之員額係屬一體，現階段仍應優先檢討減列移撥其他單位現有員額，如確有不敷，再就九十三年度增員額度內檢討分配，或視以後年度增員額度逐年補實。」

（三）次按八十九年七月二十二日嘉義縣番路鄉八掌溪四名河床工人遭洪水沖失致死案，縣消防局現任副局長謝新庸時任改制前之局長、江國鈞秘書時任改制前之副局長，

曾因「消防局對於消防人力……不足，未周詳規劃充實。災害發生時，組織渙散，缺乏團隊精神，難以達成災害救任務……」等重大違失，遭本院彈劾，並經司法院公務員懲戒委員會（下稱公懲會）議決降二級改敘在案。有關縣消防局於渠等二人遭公懲會懲戒後，對於消防人力不足之檢討改進措施，據縣消防局表示：「……本局已積極爭取修正編制員額，但各上級機關自內政部九十二年間上揭函示後，未有進一步相關指示。此外，對於消防人力的增補，本局除商調他機關現職人員外，於近三年內每年均發陳縣長同意後，申請分發警察特考消防類科及格之人員……故對於本局消防人力之增補，均有積極作為。」惟查內政部消防署於九十三年六月八日曾將人事局上開函示規定，以消署人字第○九三○○一○○七一號函復宜蘭縣政府，並副知嘉義縣等消防局在案，縣消防局除未有任何進一步作為，竟稱：「但各上級機關自內政部九十二年間上揭函示後，未有進一步相關指示」顯見縣消防局明知謝新庸副局長、江國鈞秘書因消防人力不足等因素未周詳規劃充實，遭公懲會懲戒在案，卻未能切實檢討，積極建議縣府增補人力，對於內政部消防署函釋規定，亦未能積極瞭解進度，竟諉為不知，顯有因循怠慢之違失。縣消防局對於轄區地下爆竹工廠猖獗，災害頻仍等情，於本院九十三年七月九日及八月二十日二次約詢時，猶藉「外勤查察人力不足」為由諉責，顯難資為理由，自有未當。

四、內政部警政署遭本院糾正後，仍未能督促嘉義縣警察局積極配合消防機關查察違規爆竹煙火業，核有怠失：

(一)按社會秩序維護法第三十五條規定：「警察局及其分局就該管區域內之違反本法案件有管轄權。」第三十九條規定：「警察機關因警察人員發現、民眾舉報、行為人自首或其他情形知有違反本法行為之嫌疑者，應即開始調查。」第六十三條規定：「關於製造、運輸、販賣、貯存易燃、易爆或其他危險物品之營業，未經主管機關許可；或其營業設備及方法，違反法令規定者，處三日以下拘留或新台幣三萬元以下罰鍰。」獎勵民眾檢舉違章爆竹煙火業實施要點第一點及第二點亦分別規定：「民眾向警察機關、消防機關或勞動檢查機構檢舉違章爆竹煙火業：」、「警察機關、消防機關或勞動檢查機構受理前項之檢舉應指派專人負責設置專簿記錄」又行政院維護公共安全方案—爆竹煙火安全管理子方案載明：「內政部警政署應就爆竹煙火販賣業者加強管理，同時禁止販賣違規製造之爆竹煙火及查獲之違章工廠及違規販賣業者，依消防法及社會秩序維護法之相關規定嚴加取締並處罰、對依法沒收或沒入之違規爆竹，予以定期銷毀及配合新聞媒體宣導等事項，協助內政部消防署等主辦機關辦理。」內政部八十八年八月二十六日台（八八）內消字第八八七五九三〇號函警政署及消防署之說明二、說明三復分別載明：「依社會秩序維護法第六十三條第一項第七款規定，其範圍及構成要件內容，雖與消防法第十五條及第四十二條之規定有部分內容競合，惟二者仍非相同；再者社會秩序維護法之性質係具刑法性質之法律，此觀該法之處罰種類具有拘留等限制人身自由之性質，及部分違反該法案件應移送簡易法庭裁定等規定自明，而消防法第四十二條所規定之處罰係單純行

政罰，二者亦不相同。另有關於有無一事不再理原則之適用問題，現行實務之見解，就刑罰與行政罰而言，多採併罰主義；綜上：警政署及消防署於其主管之社會秩序維護法及消防法均有明文規定，且亦均有處罰之權源及依據；前揭違規案件之取締，警政署及消防署應各依主管法規予以裁處；「內政部八十六年九月九日協調會議之決議事項亦敘明：「一、依消防署成立之意旨，爆竹煙火業之業務應由消防署主政，警政署配合；」是警察機關對於違規爆竹煙火業，自應依社會秩序維護法積極配合消防機關依法查處。查內政部警政署於前開法令尚未檢討修正前，卻擅於九十二年三月二十七日以警署刑司字第○九二○○四四一三八號函各級警察機關及相關單位稱：「有關爆竹煙火業之違法經營，自同年三月十四日起，依消防法處罰，不再適用社會秩序維護法」云云，顯與前開規定有違，且前後矛盾，前經本院以同年六月二十四日（九二）院台內字第○九二一九○○四三四號函公告糾正有案。

（二）惟據嘉義縣消防局表示：「本縣警察局將爆竹煙火管理相關作為，以各種行政命令解釋非警察權責及無查報責任，例如爰引內政部九十二年三月十四日函示內容：「推掉本府交付之任務，未能以考量共同維護公共安全之重要性與迫切性。」云云，顯見自本院糾正後，嘉義縣警察局仍擅將警政機關應負查察違規爆竹煙火業之權責事項排除，此有該局於縣消防局九十三年六月十五日簽呈之會簽意見，在卷足稽，核有未當，內政部警政署遭本院糾正後，未能督促該局積極配合查察地下爆竹煙火業，亦難辭監督不力之咎。

據上論結，嘉義縣政府、內政部警政署均有違失，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

馬以工

呂溪木

中 華 民 國 九 十 三 年 九 月 日