

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院、內政部、經濟部、行政院勞工委員會、嘉義縣政府及台南縣政府

。

貳、案

由：行政院疏於監督，致內政部、經濟部及行政院勞工委員會除對實施已近十年之公共安全維護方案——「爆竹煙火安全管理子方案」載明之權責事項猶混淆不清、相互推諉之外，對於窒礙難行之處，迄未能釗及屢及適時研謀具體對策，任令管理與執行層面之盲點持續存在，致公共安全及人民生命財產難以確保。又近十年來國內爆竹煙火業合計發生三十一件重大災害，共造成六十人死亡、四十六人受傷，其中以嘉義縣發生八件，造成二四人死亡、一二人受傷、台南縣發生六件，造成九人死亡、十一人受傷，最為嚴重，惟嘉義縣政府及台南縣政府明知轄內地下爆竹煙火工廠猖獗，卻未能及早研謀遏阻良策，並善盡管制、查報之責，肇致轄內該等地下工廠之重大災害頻仍；經核上開各機關均顯有重大違失，爰依法提案糾正由。

參、事實與理由：

關於爆竹煙火之安全管理，現存法制已有社會秩序維護法、勞動檢查法、勞工安全衛生法、消防法、工廠管理輔導法、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、爆竹煙火製造業安全衛生設施標準等可資適用，行政院並早於民國（下同）八

十二年三月十八日第二三二三次院會，核定於「維護公共安全方案」中，特訂定「爆竹煙火安全管理」子方案，針對加強合法爆竹煙火工廠及販賣業者之管理、加強違章爆竹煙火工廠及違規販賣業者之取締、嚴密爆竹煙火原料管制，杜絕流向地下爆竹煙火工廠、設置檢舉專線，鼓勵民眾踴躍檢舉違章爆竹煙火工廠等八大重點事項，律定內政部（消防署、警政署）、經濟部、行政院勞工委員會（下稱勞委會）及各縣、市政府等相關主管機關之職責，據以落實爆竹煙火之安全管理。近年來，由於勞工權益意識高漲及土地資源有限，合法爆竹煙火工廠因受法令限制與管制，製造成本無形相對增加，而不肖業者為獲得低廉勞力與高利潤，往往鋌而走險，擇偏僻地區或以其他行業作掩護，從事地下爆竹煙火之製造與販賣，相關主管機關又未落實管理，致邇來台灣地區年年接續發生該等地下工廠之重大災害，本（九十二）年一月、三月及五月間嘉義縣中埔鄉、台南縣白河鎮及新竹縣湖口鄉更相繼發生該等地下工廠災害，造成重大人員死傷事件，災害之發生如此頻繁，各相關主管機關是否確實執法？法令規章與管理制度是否健全？令人質疑。

鑒於爆竹煙火管理涉及公共安全維護、違章工廠之查處、原料產銷流向通路之管制及勞工安全衛生檢查，其調查範圍甚廣、被調查機關眾多，案經本院函詢並約詢相關機關暨主管人員之深入調查發現，內政部、經濟部及勞委會分為前開相關法令及子方案之主管（辦）機關，形式上雖均有按律定事項配合執行管制、查處及彙整填報資料，惟方案實施已近十年，除對權責事項猶混淆不清、相互推諉之外，對於窒礙難行之處，迄未

能劍及屢及適時研謀具體對策，任令管理與執行層面之盲點持續存在，致公共安全及人民生命財產難以確保，均顯有消極推諉、因循怠慢之違失。又近十年來國內爆竹煙火業合計發生三十一件重大災害，共造成六十人死亡、四十六人受傷，其中以嘉義縣發生八件，造成二四人死亡、一二人受傷、台南縣發生六件，造成九人死亡、十一人受傷，最為嚴重，惟嘉義縣政府及台南縣政府明知轄內地下爆竹煙火工廠猖獗，卻未能及早研謀遏阻良策，並善盡管制、查報之責，肇致轄內該等地下工廠之重大災害頻仍，亦洵有怠失，均應予糾正，茲將事實及理由，臚述如下：

一、權責不清、原料流向管制不力部分：

(一) 行政院疏於監督並乏內部溝通協調機制，致經濟部、內政部除對維護公共安全方案——「爆竹煙火安全管理」子方案載明原料管制及流向稽查等應辦事項之窒礙難行之處，未能劍及屢及即時研謀因應對策，對於管制權屬復交相諉責，行事因循、消極、推諉，顯欠缺政府一體之團隊合作精神，殊有未當：

1、按內政部（消防署）、經濟部（工業局）應就查獲之違章工廠或違規販賣之爆竹煙火，追查其原料、火藥或成品來源，行政院維護公共安全方案——「爆竹煙火安全管理」子方案第三之（三）實施要項規定甚明。次按工廠管理輔導法第十七條規定，中央主管機關基於工業均衡發展、資源合理利用、生態環境及公共利益維護：得採行下列措施：一、於許可工廠設立或核准登記時附加負擔：工廠違反第一項第一款之負擔時，中央主管機關得命令限期改正或停止其行為；屆期不改正或停

止其行為者，廢止其工廠設立許可或登記證。第十八條規定，主管機關基於健全工廠管理、維護公共利益或：需要，得通知工廠申報或提供有關資料。必要時，並得派員進入工廠調查，工廠不得規避、妨礙或拒絕；第二十八條規定，工廠違反第十八條第一項規定，處工廠負責人新台幣（下同）一萬元以上五萬元以下罰鍰，並得按次連續處罰。復按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五十五條第三款規定，不得出售非法製造或不符合規定之玩具煙火之原料、半成品或成品。第五十六條第一項規定，高空煙火非經中央主管機關許可，不得販賣及輸入。第五十七條第一項規定，玩具煙火應經型式認可及個別認可合格並附加合格標示後，始得販售。如有違反，消防法第四十二條並明定：「：公共危險物品及可燃性高氣體之製造、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。」準此，經濟部及內政部基於健全爆竹煙火管理機制及維護公共安全，允應攜手合作就爆竹煙火原料製造、販賣之流程，依法善盡管制之責。

2、惟據勞委會表示，九十二年三月十七日邀集內政部、研考會等相關部會及縣(市)主管機關召開行政院維護公共安全方案——「爆竹煙火安全管理」子方案之修正研商會議，其中有關爆竹煙火原料管制及流向稽查乙節，經濟部及內政部均稱，氣

酸鉀、過氯酸鉀等原料屬一般化工原料，非僅製造爆竹煙火之用，管制不易，即使查獲地下爆竹煙火工廠之原料係源自合法工廠，亦無相關罰則，爰建議將該項修正或刪除。第查前開方案有關原料流向之追蹤管制乙節，自八十三年施行迄今長達十年期間，如有執行困難，早應發現並速謀具體改善對策，惟該二機關不思及此，因循怠慢在先，迨本院今（九十二）年二月間就該方案之執行績效進行調查後，方慮及應提出修正之建議，至如何管制流向乙節，前開法令均可資援引，復未見該二機關曾有任何積極作為，卻分別以「用途相當廣泛，並非僅供製作爆竹煙火之用。」、「原料、火藥或成品之販賣等流向管制，依據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規定，歸屬內政部消防署之權責。」、「消防機關之權責，旨在公共危險物品場所之管理，至有關危險物品之產銷體系，係屬商業行為，應由工業主管機關依工廠管理輔導法針對產製或使用氯酸鉀、硫粉等工廠，要求其申報產製或使用數量，並加以追蹤管制，較為妥適。」為由，敷衍諉責於後，殊有未當；行政院疏於監督，並乏內部溝通協調機制，肇致經濟部及內政部互相推諉，未本於政府一體團隊合作之精神，就原料之流向依法善盡管制之責，致爆竹煙火安全管理機制難以落實健全，確難辭其咎。

（二）內政部及勞委會就行政院維護公共安全方案——「爆竹煙火安全管理」子方案施行長達十年以來有關地下爆竹煙火工廠查處之主辦權屬，迄仍混淆不清，交相推諉，實有未當：

詢據勞委會表示：「：有關該會受理地下爆竹煙火工廠之檢舉案件，係暫由各區勞動檢查人員邀集消防、警察單位共同查處，惟除極少數僱有勞工可資適用勞工安全衛生法等相關法規查處之外；查獲違規爆竹煙火之沒入，亦需警政、消防單位處理；復因該會各區勞動檢查人力僅一六〇人，而各縣、市均配置消防人力合計八千餘人，故該等工廠之查察，應由內政部及縣、市政府主政，該會及經濟部協辦。」惟內政部（消防署）則說明：「：消防單位主管之業務項目眾多，舉凡火災預防、災害防救、災害搶救、緊急救護及火災原因鑑定等均為法定應辦理事項，且員額八千餘人尚包括人事、政風；等人員，並非全數可投入地下爆竹煙火業之查察；此外，消防單位必須協同勞工及警政單位，援引勞工安全衛生法及社會秩序維護法規定，始可有效取締非法。因此，行政院維護公共安全專案會議第十二次會議，乃裁示爆竹煙火管理條例制定前，仍由勞委會主政，該部協辦。」足見勞委會及內政部於爆竹煙火管理條例尚未公布施行前就地下爆竹煙火工廠查處之主辦權屬，顯有爭議；以該方案施行長達十年該項主辦權屬迄猶混淆不清、交相推諉等情觀之，該方案之執行成效及品質，令人質疑。行政院於前揭會議，雖裁示爆竹煙火管理條例完成立法程序前，前開子方案仍由勞委會主政，內政部協辦，惟前開子方案載明之各應辦事項仍多同時律定二單位以上之主辦機關，按之該二機關前開本位意見，類似爭端勢將見於其他應辦事項主辦機關之間，行政院上揭裁示，能否平息爭議，猶待觀察；尤以前開條例尚須經行政院核定後送立法院審議，公布施行時間尚難預期，於此過

渡時期，各項應辦事項之權責分工明確與否、能否落實，實攸關爆竹煙火安全管理成效甚鉅。綜上，內政部及勞委會就行政院維護公共安全方案——「爆竹煙火安全管理」子方案施行長達十年以來，有關地下爆竹煙火工廠查處之主辦權責，迄仍混淆不清，交相推諉，致影響執行成效及品質，顯有未當；行政院除應儘速制定爆竹煙火管理條例外，在條例公布施行前，有關前開子方案各項主辦權屬之爭議應迅予明確界定妥處，俾利執行。

二、違章工廠查處及配套方案執行績效不彰部分：

(一)經濟部(工業局)怠於督促各縣、市政府執行工廠管理輔導法、加強取締違章工廠執行計畫、台灣省加強取締違章工廠細部執行計畫及行政院維護公共安全方案——爆竹煙火安全管理子方案等相關規定，致主動查獲地下爆竹煙火工廠之績效掛零，洵有怠失：

1、查八十年間經濟部訂定之加強取締違章工廠執行計畫及前台灣省政府據以訂定之台灣省加強取締違章工廠細部執行計畫，乃考量違章爆竹煙火工廠屬於高危險性工廠，為確保人民生命財產及公共安全，並導正經濟秩序，前開各計畫均將該等違章工廠列為查報取締之重點對象。嗣於八十四年間，依司法院大法官會議第三九〇號解釋：工廠設立登記規則第十九條第一項規定之行政處分涉及人民權利之限制，未以法律定之而違憲，該部爰修正前開計畫，並訂定直轄市以外地區加強取締違章工廠細部執行計畫；時至九十年三月十六日工廠管理輔導法公布施行，

除經濟部訂定加強查核督導直轄市政府暨縣、市政府矯正未登記工廠計畫外，直轄市政府暨各縣、市政府並依該部加強矯正未登記工廠作業範例，自訂其矯正未登記工廠執行計畫，對於查獲違章（未登記）爆竹煙火工廠應即依該法第二十三條規定，勒令行為人停工並處罰鍰。準此，經濟部自應督促各級工業主管機關積極依法查處地下爆竹煙火工廠。

2、經查，歷年查獲之地下爆竹煙火工廠，均係由各級消防主管機關及勞動檢查機構查獲，未見各級工業主管機關主動查獲之紀錄，經濟部雖以「因該等工廠常為謀利而鋌而走險，利用郊區偏僻之既有農舍、廢棄之養鴨寮、豬寮等建物，從事爆竹煙火之加工，致外界不易察覺；可見查察該等工廠之存在，亟為不易。」各級工業主管機關人力不足。「查消防機關、勞委會、各級工業主管機關雖均設置檢舉專線及檢舉信箱，惟消防署及勞委會爰依二機關會銜訂定之獎勵民眾檢舉違章爆竹煙火業實施要點規定，編列檢舉獎金；」基此，民眾均樂於向渠等單位檢舉。」為由，惟查各級消防機關及勞動檢查機構查獲之地下爆竹煙火工廠尚非位於顯而易查之處，查察人力亦未顯逾各級工業主管機關，加以查獲之案件，除部分由民眾檢舉後方被動查處外，亦不乏主動出擊查獲之績效，顯見檢舉獎金、人力多寡及查獲難易度，均不足矯飾各級工業主管機關未積極依法行政之缺失。再者，經濟部（工業局）雖稱九十一年間曾責成各縣、市政府全面清查該等地下工廠，惟各機關竟均未有查獲件數，迄今（九十二）年一月、三月及五月間嘉義縣

中埔鄉、台南縣白河鎮及新竹縣湖口鄉卻再相繼發生該等地下工廠之重大災害，足證該部所稱督促各縣、市政府全面清查乙節，不僅流於形式，顯然虛應故事，毫無績效可言。

3、綜上，經濟部怠於督促各直轄市、縣、市政府積極依工廠管理輔導法、加強取締違章工廠執行計畫、違章工廠細部執行計畫及行政院維護公共安全方案——「爆竹煙火安全管理」子方案等相關規定切實查處，致主動查獲違章爆竹煙火工廠之績效，毫無建樹，洵有怠失。

(二)嘉義縣政府及台南縣政府明知轄內地下爆竹煙火工廠猖獗及災害頻傳，卻未能及早研謀遏阻良策並善盡管制、查報之責，肇致今（九十二）年初轄內該等地下工廠災害再相繼發生，並造成人員重大死傷，而累計近十年發生次數及罹災人數甚且高居台灣地區首二位，均顯有怠失：

1、按勞委會及內政部消防署就台灣地區近年來發生之重大爆竹煙火工廠意外事故統計資料，近十年來（八十三年迄今）合計發生三十一件重大災害，共造成六十人死亡、四十六人受傷；其中地下工廠計二十五件（五十二死四十傷），合法工廠六件（八死六傷），可知地下工廠發生重大事故比例占八十·六五%，罹災死亡人數則占八十六·六七%，顯示災害頻率及嚴重程度均遠大於合法工廠；尤以八十六年間推動危險性工作場所審查、檢查制度及加強工安檢查措施以來，合法工廠之安全管理水準已逐漸提昇，自八十七年以來未再發生重大災害；惟地下工廠事故

仍層出不窮，其中嘉義縣及台南縣合計發生十四件、罹災死亡三十三人，分別占全國總數之四五・一六%及五五%，發生之頻繁及造成人數傷亡之多，高居全國各縣、市之首二位，加以本（九十二）年一月及三月間再相繼發生之該等地下工廠災害造成人員重大死傷事件，亦位於嘉義縣中埔鄉及台南縣白河鎮，顯見地下爆竹煙火工廠於該二縣轄區肇致之公共危險問題，殊為嚴重。

- 2、次按台灣區煙火工業同業公會之意見：「嘉義縣地下爆竹煙火工廠多達二百多家，而該等工廠因空間不足，成品、半成品、火藥原料均放置同處，作業員有如置身火藥庫般，只要操作稍有不慎，即可能造成慘重災害；管區人員對此狀況非常瞭解，端視是否嚴加取締與否。」及嘉義縣、台南縣政府到院接受約詢之說明略以：「在農村社會，此類家庭代工非法爆竹煙火之行為已成習慣，無法禁絕，甚至地方民代亦常關心求情，故禁不勝禁」、「轄區鹽水蜂炮之傳統習俗及廟宇寺廟普及，故地下爆竹煙火工廠甚難避免。」足證該二縣府對於轄內地下爆竹煙火工廠之猖獗，知悉甚詳；該二縣府雖於本院接受約詢時，列舉多項興革方案，期以亡羊補牢，惟既明知轄內地下爆竹煙火工廠大量隨處充斥，倘能及早研謀該等方案並付諸實施，則轄內自應不至年年接續發生地下工廠之重大災害，消極因循之咎甚明；又經濟部甫於去（九十一）年方責成各縣、市政府查報該等地下工廠，該二縣府竟毫無查獲件數，迄今（九十二）年初轄區卻再相繼發生相同災害造成人員重大死傷事故，顯亦難辭管制及查報不力之責。

3、綜上，嘉義縣政府及台南縣政府明知轄內地下爆竹煙火工廠猖獗，卻未能及早研謀遏阻良策，並善盡管制及查報之責，肇致轄內該等地下工廠之重大災害頻傳，合計發生次數及罹災人數甚且高居台灣地區首二位，均顯有怠失。

(三)內政部疏於監督警政署及消防署，致各警察機關及消防機關多未依規定設置地下爆竹煙火業之檢舉專線及受理檢舉之專人、專簿，核有未當：

查八十三年間訂頒之獎勵民眾檢舉違章爆竹煙火業實施要點第二點規定，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，可使用檢舉專線電話，或以書面方式行之；第三點規定：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，並注意保密。據內政部查復資料，除新竹市、桃園縣等政府消防機關較早於八十四年間設置檢舉專線外，其餘消防機關除檢舉專線遲於八十七年後方行設置之外，受理檢舉之專人、專簿亦有遲延設置或未設置等情，尤有甚者，大部分警察機關亦均未設置；內政部雖以「自八十五年起各警察局消防隊陸續改制為消防局，因機關名稱變更，故其相關簿冊文書，亦予更新。」「查現行民眾遇有涉及消防事務，不論是火警或檢舉，均會撥一一九電話報案，而該電話現已集中至各直轄市、縣、市消防局救災、救護指揮中心統一管理，並已陸續完成錄音及管制，受理檢舉報案之效果更佳。」為由置辯，然依上開規定，凡警察機關及消防機關均應分別設置檢舉專線及受理檢舉之專人、專簿，足證警消分隸、機關改制，實與該等機關有無切實按規定設置無涉，加以該要點所稱專線電話，應係

專門受理檢舉地下爆竹煙火業之用，該等機關雖稱沿用一一九報案電話充作檢舉專線電話，然並未適時宣導該報案電話即為檢舉違規爆竹煙火業之專線，顯與前開規定有違，核有未當。

三、法規適用不當、管制與查處標準欠明確部分：

(一) 行政院勞工委員會自我限縮勞動檢查法第二十六條有關勞工之適用範圍，致難以有效遏阻地下爆竹煙火業者，洵有失當：

1、按勞動檢查法第二十六條第一項第三款規定，爆竹煙火工廠及火藥類製造工作場所，非經勞動檢查機構審查或檢查合格，事業單位不得使勞工在該場所作業；其有違反第二十六條規定，使勞工在未經審查或檢查合格之工作場所作業者，同法第三十四條第一項第一款並規定，處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科十五萬元以下罰金。又爆竹煙火製造業安全衛生設施標準第三十一條規定，雇主不得在本標準規定之工作場所以外地點從事爆竹、煙火加工作業。準此，爆竹煙火工廠及火藥類製造工作場所非經勞動檢查機構審查或檢查合格，不得使勞工在該場所作業；申言之，倘查獲之違章爆竹煙火工廠，現場發現勞工作業，自可依首揭規令處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科十五萬元以下罰金。而所稱勞工，勞工安全衛生法及勞動基準法第二條第一項均規定，指受僱從事工作獲致工資者，於地下爆竹煙火業者，該勞工之適用範圍，當依事實認定之，合先敘明。

2、惟據勞委會表示，當接獲民眾檢舉地下爆竹煙火業時，該會各級勞動檢查機構均

會派員至現場查處，查獲僱有勞工作業者，均依勞動檢查法第二十六條規定函送司法單位偵辦；惟倘現場僅有一人，渠則稱並未僱用勞工、或現場有多人，則因彼此多為親友關係不願相互指證，而稱渠均非受僱勞工，致無僱用勞工之具體事證，無法以違反勞動檢查法等相關法令據以科處云云。揆諸地下爆竹煙火工廠多為親友共同為獲暴利而違法經營之態樣，彼此自當有相當默契於事前模擬前述各種情形以因應主管機關之查察，則勞委會自行限縮前開條文之適用範圍，僅侷限於合法爆竹煙火業者及坦承僱用勞工之地下業者，無異予不法之不肖業者規避刑責之可趁之機。有鑑於此，勞委會雖有意將勞工安全衛生法更名為「職業安全衛生法」，將雇主納入為受僱勞工之適用範圍，惟依前論述，現行勞動檢查法、勞工安全衛生法等相關法規並未明定以合法業者之受僱勞工為適用範圍，則對於業者未坦承渠有僱用勞工刻意規避刑責等情，各勞動檢查機構自可依法移送司法機關查明其犯罪事實並追究其刑責，況前開修法之法制作業，難以短期完成，對於遏阻地下爆竹煙火業，顯緩不濟急。綜上，勞委會自我限縮勞動檢查法第二十六條有關勞工之適用範圍，無異畏予地下爆竹煙火業者規避刑責之可趁之機，洵有失當。

(二)內政部及警政署未能依法行政，漠視社會秩序維護法規定，擅以內部公文函釋，率將警政機關應負查察違規爆竹煙火業之權責事項排除，核有未當：

1、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如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，處三日以下拘留或三萬元以下罰款。次按獎勵民眾檢舉違章爆竹煙火業實施要點第二點規定，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；第三點規定，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；復按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。

2、次查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；「及內政部八十六年九月九日協調會議之決議事項：「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，並於八十六年十月一日生效，相關法令之修訂由消防署、警政署各依權責完成；」準此，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。

3、惟內政部及警政署於前開法令尚未檢討修正前，卻擅於九十二年三月十四日及二十七日分別以台內警政第○九二○○七八一二○號函及警署刑司字第○九二○○四四一三八號函各縣、市政府、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，足證內政部及警政署未能依法行政，漠視社會秩序維護法規定，擅以內部公文函釋，率將警政機關應負查察違規爆竹煙火業之權責事項排除，核有未當。

(三)內政部就地下爆竹煙火製造業之查處認定標準反覆不一，且擅將民間加工者排除於該製造業之認定範疇；對於查獲之該等地下工廠件數，除統計資料前後差距懸殊有虛報績效之嫌外，復與民間查估之數據殊有差距，肇致執法切實性及客觀公平性令

人質疑，核有失當：

- 1、按爆竹煙火製造業安全衛生設施標準第三十一條規定，雇主不得在本標準規定之工作場所以外地點從事爆竹、煙火加工作業。準此，在該標準規定之工作場所以外地點從事爆竹、煙火加工作業，如民間加工（家庭代工），自應屬地下爆竹煙火製造業無疑。次按行政院維護公共安全方案—爆竹煙火安全管理子方案及勞委會、內政部就歷次查獲違規與發生事故之統計資料，並未將民間加工者（家庭代工）排除於地下爆竹煙火製造業之查處及認定範疇。經查，今（九十二）年三月十五日台南縣白河鎮地下爆竹煙火製造業發生火警災害，內政部（消防署）於同年七月十七日接受本院電話洽詢時稱：「經台南縣消防局連夜搶救及查證結果，現場並未發現爆竹煙火成品、半成品及其它原料，僅發現引線，因引線不僅供製造爆竹煙火之用，故尚難遽以認定為地下爆竹煙火製造業。」至該部同年四月十日接受本院約詢前所提書面資料卻改稱略以：「依行政院維護公共安全方案—爆竹煙火安全管理子方案之取締統計表格，地下爆竹煙火製造業分為地下爆竹煙火工廠及委託民間加工者兩部分，故有關本案災害，廣義而言亦屬地下爆竹煙火製造業之事故。」迨本院約詢後，該部查復補充資料則表示略以：「：依據爆竹煙火製造業安全衛生設施標準第九條，工廠有火藥作業區部分包括：壓藥室、填土室、鑽孔室、續炮室、配藥室、成型間、插線間、包裝間等作業室、原料半成品或成品曝曬及其他有火藥之作業區。準此，所謂爆竹煙火工廠係指有使用相關機具進行前

開作業之場所。經台南縣消防局回報本案火災現場僅置有四部引線裁剪機、引線架及引線，並無其他相關機具，基此初步研判本案以廠外加工之可能性為高，非屬前開方案統計報表所稱之地下爆竹煙火工廠。」由上可知，內政部（消防署）除就地下爆竹煙火製造業之認定標準於本院調查期間前後反覆不一，對於民間加工者（家庭代工）亦擅自排除於該製造業之認定範疇，顯與前開規定有違，均有未當。

2、次據台灣區煙火工業同業公會之意見略以：「嘉義縣地下爆竹煙火工廠多達二百多家，而該等工廠因空間不足，成品、半成品、原料均放置同處，作業員有如置身火藥庫般，只要操作稍有不慎，即可能造成慘重災害；管區人員對此狀況非常瞭解，端視是否嚴加取締與否。」而據內政部之查復說明略以：「近十年（八十三年至九十二年）直轄市、縣（市）消防機關查獲地下爆竹煙火工廠件數共計三十九件，其中九件為檢舉案件。」足見主管機關查獲全國地下爆竹煙火工廠之總件數，遠不及民間同業公會就單一縣、市之查估數據；再查內政部消防署歷年按季彙報勞委會及研考會資料載明之地下爆竹煙火工廠查獲件數合計為八十件次，亦與該部於本院調查期間彙整各消防機關之統計結果，據以查復本院資料載明之三九件次，差距懸殊，不無招致各界質疑主管機關歷年查報績效有虛報之嫌，抑或查察不力或明知其猖獗之嚴重性，卻消極放任其違法存在，或如前述查處、認定標準不一等多項疏失所致，顯有未當。

3、綜上，內政部就地下爆竹煙火製造業之查處認定標準反覆不一，且擅將民間加工者排除於該製造業之認定範疇；對於查獲之地下工廠件數，除統計資料前後差距懸殊有虛報績效之嫌外，復與民間估計數據殊有差距，肇致執法切實性及客觀公平性令人質疑，核有失當。

(四)經濟部及勞委會就主管之合法爆竹煙火工廠營運數據未盡相符，招致相關管制作為數據之精確性與公信力令人質疑，不無疏失：

按工廠管理輔導法第二條規定，本法所稱主管機關：在中央為經濟部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。第四條規定，主管機關權責劃分如下：一、中央主管機關：（二）辦理工廠設立許可、登記及其撤銷、註銷、廢止事項。（三）全國及各行業別工廠之調查。次按勞動檢查法第二十六條規定，左列危險性工作場所，非經勞動檢查機構審查或檢查合格，事業單位不得使勞工在該場所作業：三、爆竹煙火工廠及火藥類製造工作場所；復按爆竹煙火製造業安全衛生設施標準第四十四條規定，爆竹煙火製造業之設廠、擴建或變更，除依工廠設立登記有關法規辦理外，並應經經濟部、直轄市政府建設局邀集勞工；等主管機關會同勘查合格。是以，經濟部及勞委會就合法爆竹煙火工廠既應各司審核、管制、輔導、調查及檢查之責，對於該等工廠營運資訊，自應力求精確，以利於管制。惟據經濟部查復資料表示，台灣地區合法爆竹煙火工廠原計二十四家，經辦理歇業五家（桃園縣二家、新竹縣一家、苗栗縣一家及台中縣一家），現計十九家，其中並未提報停

工處分情形；而據勞委會稱，該會成立以來與相關主管機關對爆竹煙火工廠之安全管理一直列為重點業務之一，現有合法工廠計二十家，其中三家尚全部停工處分中。顯見該二機關就主管之合法爆竹煙火工廠營運數據未盡相符，遑論其他管制作為數據之精確性與公信力，益證該二機關所稱將該等工廠之安全管理列為重點查察之實情堪慮，不無疏失。

(五)內政部任令消防署及警政署就違規爆竹煙火製造、販賣、貯存可疑處所之進入查察及違規物品沒入等執行歧見，久懸而未決，致查緝績效難以彰顯，核有未當：

1、據內政部警政署之說明略以：「：違規爆竹煙火可疑處所之進入查察部分，因爆竹煙火係屬消防機關之主管業務，消防人員本於職權即可依行政執行法第三十六條採取即時強制作為，與其是否具有司法警察身分無關。」而據內政部消防署表示略以：「現行尚無其他相關法規對違規爆竹煙火得予沒入規定之情形下，援用社會秩序維護法處以沒入，應屬可行；雖行政執行法第三十六條明定行政機關為阻止犯罪、危害之發生或避免急迫危險，而有即時處置之必要時，得為即時強制，惟對於疑似從事非法製造或儲存爆竹煙火場所，依目前司法實務界之見解，並未足以構成實施即時強制之要件。且依同法第三十八條規定，遭扣留之違規爆竹煙火，最長應於三個月內歸還當事人，並無法產生嚇阻及懲處之效果。再者，現行消防人員並未具司法警察權，消防法等相關法規亦無明定前述沒入及強制進入檢查之規定；為解決實務取締問題，該署業於爆竹煙火管理條例（草案）第十九條第三

項、第四項規範如下：對於非法製造、儲存或販賣爆竹煙火之場所，有具體事實足認有危害公共安全之虞者，直轄市、縣（市）主管機關得進入執行檢查或取締。直轄市、縣（市）主管機關執行第一項及第三項之檢查及取締工作時，得行使警察職權等規定。」由上可知，內政部消防署就疑似違規爆竹煙火業場所之進入取締及查獲違規物品之沒入是否適用行政執行法第三十六條規定乙節，顯與警政署之意見分歧，於爆竹煙火管理條例公布施行前，乃傾向援用社會秩序維護法之規定辦理。窺諸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釋內容略以：「：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；違規爆竹煙火業之取締，警政署及消防署應各依主管法規予以裁處；」可知自八十八年以來該二機關之執行歧見即已存在，內政部為主管機關，卻任令久懸而未及早妥為解決，顯有怠失。

2、綜上，內政部任令消防署及警政署就違規爆竹煙火製造、販賣、貯存可疑處所之進入查察及違規物品沒入等執行歧見，久懸而未決，致查緝績效難以彰顯，洵有未當。雖該執行疑義已納入爆竹煙火管理條例草案明確規範，惟該草案尚待行政院核定及立法院審議，公布施行時間難以預期，且該條文是否能照該草案內容全文通過，亦屬未知。基於地下爆竹煙火工廠多設於偏僻隱密處，以家庭、農舍、工寮、廢棄房舍掩護其存在，非強制進入，實難以即時取締非法，於爆竹煙火管理條例公布施行前，內政部自應儘速邀集警政署及消防署消弭雙方歧見，並研謀

合法可行之具體作法，以利執行。

四、後續管制措施及檢討究責標準失當部分：

(一) 行政院未善盡監督之責，致內政部及勞委會疏於執行行政院維護公共安全方案——「爆竹煙火安全管理」子方案律定之權責事項，並無視各縣、市政府就沒入之違規爆竹煙火物品之貯存及管理等因素公共安全问题難以處理之窘境，顯有未當：

1、按研究設置儲存取締沒入之非法製造爆竹產品專用倉庫或其他替代暫存場所之可行性，行政院維護公共安全方案——「爆竹煙火安全管理」子方案於八十九年間即定有明文，爰律定主辦機關為消防署及勞委會。據內政部表示略以：「：規劃設置適當之儲存場所乙節，囿於土地尋覓不易，且設置後需派員維護管理，以現行各消防機關人力不足之狀況下，似較不可行，至於補助縣、市政府將沒入物品存放合法工廠之租金部分，該部消防署業於九十二年三月五日訂定補助直轄市、縣市政府存放沒入爆竹煙火租金執行計畫，報請行政院核備中；行政院維護公共安全專案第十二次會議對此亦進行討論，結論為：對依法沒入之違規爆竹煙火物品，為避免造成公共危險，請勞委會協助地方政府協調合法工廠租用倉庫寄放，並請地方政府協調地方法院簡易法庭同意拍照存證後立即銷毀。另為有效解決沒入後之儲存問題，爆竹煙火管理條例草案第二十條第二項亦明定，依法沒入之爆竹煙火成品，有認可標示者，得依法變賣或拍賣予合法之販賣業者；未有認可標示之爆竹煙火成品、半成品及原料，應於拍照存證並記載其數量後銷毀之。」爰上，

內政部及勞委會雖明知各縣、市政府就沒入之違規爆竹煙火物品之貯存，遭遇場所難尋及安全管理之困難，惟迄逾三年辦理進度卻僅停滯於協調合法工廠同意出租場所及提供租金補助之階段，並未見任何積極有效之作為。

2、詢據台南縣政府及嘉義縣政府表示略以：「目前查獲之地下爆竹煙火物品之儲存，實為嚴重之問題。」「嘉義縣僅有一家合法爆竹煙火工廠，近二年已遭查緝沒入之物品堆滿。」「合法爆竹煙火工廠受政府機關層層管制與限制後，多不樂於配合提供場所貯存。」「有關查獲沒入之物品貯存場所之後續安全管理、流向稽查及合法工廠接受度等問題，實深值中央主管機關重視及面對。」等語，顯見覓妥儲存場所及後續安全管理問題，自非如內政部（消防署）及勞委會所稱之提供租金及租用合法工廠之倉庫，即可輕易解決，所衍生之合法工廠接受度、後續安全管理及流向管制等問題，方屬難以克服之癥結所在，此可由九十年十二月十五日嘉義縣朴子消防分隊一樓通往二樓樓梯間之物品儲存室，因存放八十八年二月五日查獲之地下爆竹煙火物品管理不當，致生火災事故，殷鑑甚明。

3、綜上，行政院八十九年間即責成內政部及勞委會研究設置儲存取締沒入之非法製造爆竹產品專用倉庫或其他替代暫存場所之可行性，惟內政部及勞委會疏於執行，除未於九十年十二月底之辦理期限前完成之外，迄逾三年研究進度猶僅停滯於提供租金予地方政府之階段，未見任何積極有效之作為；該二機關亦明知儲存場所土地尋覓不易及管理困難，卻無視各縣、市政府對該攸關公共安全問題難以

處理之窘境，顯有礙基層人員查緝工作之執行，均顯有未當；該二機關疏於執行，顯見行政院未善盡監督之責，亦難辭其咎。雖爆竹煙火管理條例如照案公布施行，儲存問題得以解決，惟該條例施行日期尚無法預測，於此過渡時期，基於確保公共安全及利於地方基層人員查緝工作之執行，行政院自應督促內政部及勞委會就前開問題，迅即協助各縣、市政府妥為解決，始為正辦；倘相關人員仍未積極辦理，致再發生因儲存查緝沒入之爆竹煙火物品而肇生之公共安全問題，本院自當嚴予究責。

(二) 相關主管機關對爆竹煙火管理違失人員之懲處究責失衡，行政院宜督促所屬律定客觀之獎懲評量參考標準，以求公允：

按行政院維護公共安全方案—「爆竹煙火安全管理」子方案，各級警政、消防、勞動檢查、工業主管機關就地下爆竹煙火業，均應分別善盡管制及查處之責，惟查歷次爆炸災害發生後，有關失職人員之議處名冊，大部分僅見責任轄區之基層消防人員，並未見勞動檢查及工業主管機關人員。此據嘉義縣政府之說明：「各縣、市政府之懲處標準不一。」再觀之台南縣、嘉義縣政府就失職人員之議處結果，可悉相同失職情事，未必遭受相同懲處，自難以由議處結果窺見實際之執行績效，難謂公允；雖對內部人員之究責懲處，屬各機關自我裁量權，然倘事故發生後，消防主管機關均不論究平時執行績效，即一昧為應付上級或回應媒體而提列懲處名單，或歷次事故後均僅議處基層消防人員，有關應負監督之責之各級主管及應負相同查察

之責之其他主管機關人員，均屢獲免責，則不無嚴重打擊基層消防人員之士氣，違論提昇執行績效。是以，行政院宜督促相關主管機關對於爆竹煙火安全管理涉有違失人員之懲處究責，迅律定客觀之評量參考標準，對於勇於任事及績效卓著者，亦宜併同研定評量標準，予以適時獎勵，以求公允。

據上論結，行政院、內政部、經濟部、行政院勞工委員會、嘉義縣政府及台南縣政府，核有怠於監督、權責不清及原料流向管制不力、違章工廠查處及配套方案執行績效不彰、法規適用不當、管制與查處標準欠明確、後續管制措施及檢討究責標準失當等重大違失，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

張德銘

詹益彰

中 華 民 國 九 十 二 年 四 月 三 十 日