

## 糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院勞工委員會、內政部、苗栗縣政府。

貳、案由：民國（下同）九十二年十一月十六日晚間七時許，苗栗縣通霄鎮福源里巨豐煙火製造股份有限公司工廠因貨櫃違法儲放鋁粉不當受潮引爆，造成十九人死傷，該廠前於八十二年十一月間亦因貨櫃違法儲放發射藥，不明原因致生三人死傷之嚴重災害，其危害公共安全之情節重大，行政院勞工委員會中區勞動檢查所負有執行該廠勞動暨安全衛生檢查之責，竟長期怠忽職守，肇致該廠十年間由同樣違反規定之儲存設施再度發生傷亡災害事件；該所與苗栗縣政府（建設局、消防局）聯合檢查次數頻繁，復未能察覺巨豐廠多項違規之情事。又內政部與勞委會就爆竹煙火等公共危險物品之管理暨查處職責迄未釐清，各執己見、推諉塞責，致苗栗縣消防局囿於本位主義，疏未查察主管法令規定，任令查緝之爆竹煙火物品大量違規寄放於巨豐廠之八只貨櫃；而消防署除未審酌勞委會之意見，亦率爾補助苗栗縣消防局之寄放租金。再者，苗栗縣消防局對於巨豐廠火災之鑑定作業及調查報告書之撰寫，顯失之草率。經核上開各機關及負責監督之各上級機關均有重大違失，爰依法提案糾正由。

參、事實與理由：

一、勞委會中區勞檢所檢查失之草率，流於形式，坐視巨豐廠產製之爆竹煙火原物料、半成品及成品大量違規儲存於二十五只貨櫃；對於苗栗縣消防局查緝之爆竹煙火物品違規儲存於八只貨櫃，亦怠於執行檢查，均有重大違失：

(一)按勞動檢查法第四條規定：「勞動檢查事項範圍如左：一、依本法規定應執行檢查之事實。二、勞動基準法令規定之事項。三、勞工安全衛生法令規定之事項。四、其他依勞動法令應辦理之事項」第五條規定：「勞動檢查由中央主管機關設勞動檢查機構或授權直轄市主管機關或有關機關專設勞動檢查機構辦理之：「勞工安全衛生法第二十七條及勞工安全衛生設施規則第一百五十八條並分別明定：「主管機關及檢查機構對於各事業單位工作場所得實施檢查。其有不合規定者，應告知違反法令條款並通知限期改善；其不如期改善或已發生職業災害或有發生職業災害之虞時，得通知其部分或全部停工。」、「雇主對於物料儲存，為防止因氣候變化或自然發火發生危險者，應採取與外界隔離及溫濕控制等適當措施。」又依勞工安全衛生法第五條規定授權訂定之爆竹煙火製造業安全衛生設施標準第二條規定：「本標準適用於利用：金屬粉末及其他原料，配製火藥以製造爆竹煙火類物品之事業。」第二十三條規定：「篩藥、配藥作業，應依下列規定辦理：三、加入鋁粉等金屬粉末時，應以酒精少許濕潤或以表面處理，以防範反應生熱，在雨天及高濕度狀況下，應特別注意防範意外事件：七、含有鋁、鎂等金屬粉末之配合劑，不得堆積存放：」第三十三條規定：「庫儲之建築物應依左列規定辦理：一、庫房應為鋼筋混凝土、

磚石等不燃性材料建築之平房。二、屋頂及天花板均應使用適當強度之輕質隔熱性之材料；五、原料庫、半成品庫、成品庫之門應向外開啟，其金屬配件應為銅質或其他不因磨擦、撞擊產生火花之金屬。」第三十四條規定：「庫儲區之建築物內部應保持通風，並應設置溫濕度計，每日中午觀測一次並記錄之；溫度、濕度異常時，應即採取緊急安全措施。」勞委會中區勞檢所為勞委會為辦理中部苗栗縣、台中縣、彰化縣、南投縣、雲林縣、台中市等地區勞動暨安全衛生檢查業務所設置之專責檢查機構，其對轄內巨豐廠依規定除每月實施例行檢查之外，亦應不定期會同工業、消防等相關機關實施聯合檢查，自應注意查察其爆竹煙火原物料、半成品、成品（下稱爆竹煙火物品）之儲存設施及安全管理措施有否符合上開各項安全規定，合先敘明。

（二）據苗栗縣消防局繪製之火場現場位置（平面、物品配置）圖及勞委會中區勞檢所職業災害檢查結果報告書，除巨豐廠將爆竹煙火物品儲放於二十五只貨櫃之外，消防局取締沒入之爆竹煙火物品亦寄放於八只貨櫃，按該等貨櫃材質，僅需目視即可查知顯非屬上揭「鋼筋混凝土、磚石」等不燃性材料，加以未保持通風及設置溫、濕度計，違反儲放安全之規定甚明，以該等貨櫃數量高達三十三只觀之，一般人於現場即應輕易可見，何況受過專業訓練之勞動檢查員，惟中區勞檢所多次至該廠聯合及例行檢查，竟未依法命該廠限期改善，長期放任該廠違規儲放，按上開報告書第十七頁載明之爆炸原因：「貨櫃內鋁粉因受潮發生放熱反應，並產生氫氣積滯於貨

櫃內引爆所致。」「此項違失，對於該廠發生嚴重爆炸災害，顯難辭其咎。惟於本院調查期間，中區勞檢所猶藉「國內雖不允許於貨櫃儲放，惟國外卻允許。」等語推諉塞責。詢據該所雖稱：「爆炸前九十二年十月十六日至巨豐廠實施檢查時，並未發現貨櫃儲放爆竹煙火等有火藥之物品：」、「以前例行檢查時，有發現貨櫃，並未發現巨豐廠將鋁粉儲放於貨櫃內」云云，惟按上開檢查報告書第十一頁、第十二頁載明略為：「：巨豐廠廣場左邊靠近稻田處置放七只貨櫃，其用途為貯存中秋節後生產之成品、半成品及部分被退回之爆竹煙火成品等物品：」消防局對巨豐廠人員之談話及訪談筆錄載明略以：「依據經營負責人宋信盛稱：『置於三八號作業室及水塔間靠近圍牆山坡地邊緣處之二只貨櫃，係九十二年八月下旬向雷光金屬股份有限公司購買，由於該廠原料庫不敷使用，鋁粉陸續進來後即放置於其中一只貨櫃內。』」、「巨豐廠爆炸現場貨櫃，廠方上方部分已放置十餘年、下方五十、五十一號工作室旁則已放置一至二年：這些貨櫃平時均放置爆竹煙火原物料，僅有逢過年等待出貨期間，始放置爆竹煙火成品：」顯見該廠爆竹煙火物品分別已長達十餘年或同年八月下旬、九月十一日中秋節後即已陸續儲放於貨櫃，中區勞檢所於聯合及例行檢查時，允應依法查處，但該所竟稱：「因是政府機關封存的，本所予以尊重」、「由於消防局寄放之貨櫃非工廠建築物，且經消防單位安全考量及封存後，並無勞工進入其內作業之虞，因此並未列為該所之檢查範圍。」、「消防單位寄放之貨櫃已上鎖封存，該會無法檢查內裝物是否含有火藥。」云云，惟依前揭規定，

中區勞檢所至巨豐廠實施檢查之對象及範圍，自應包括該廠任何爆竹煙火物品之製造或儲存場所，並無因屬消防機關寄放者，而免去檢查之責，且既知其內裝物係消防機關查緝之爆竹煙火物品，該所自可逕依專業及法令判斷其違反規定，上鎖封存與否，顯難資為理由，且勞檢所對消防局寄放爆竹煙火成品情事，顯早已知悉，竟未曾表示異議，此有巨豐廠人員之說明略以：「勞檢所知悉消防局查緝之爆竹煙火物品儲放於該廠貨櫃；勞檢機關同意，該廠始敢讓消防局儲放」及消防局之說明略謂：「勞檢所對於爆竹煙火原物料、成品儲放於貨櫃並未曾表示異議」、「邇來縣消防局查緝之爆竹煙火均儲放於轄內明光及巨豐爆竹工廠之貨櫃內，勞委會亦均知悉」等語，足堪證明。中區勞檢所再推稱：「貨櫃只要不放火藥即可」、「貨櫃不准儲放含有火藥之危險物品；惟鋁粉是原料，並非火藥類；個別分開貯存即屬原料，非火藥類；鋁粉可否放置貨櫃，不能說違反規定，應說是法令未明確規範；鋁粉雖為爆竹煙火原料，然僅為增加爆炸效果，並非爆竹之必要原料。」惟凡此爆竹煙火原料、半成品及成品，均應按前開設施標準之規定儲存於鋼筋混凝土、磚石等不燃性材料建築之平房，並未如渠等稱火藥類及非火藥類個別分開儲存，區分不同之設施標準，而鋁粉既屬前開設施標準第二條所稱之金屬粉末，當屬爆竹煙火之原料無疑，且其同屬勞工安全衛生設施規則第十二條及危險物及有害物通識規則公告指定危險物第二類著火性物質之自燃物質，深具自燃之高度危險性，儲存於貨櫃顯然違反上開規定甚明，在在顯示中區勞檢所勞動暨安全衛生檢查顯失之草率，流於

形式，罔顧法令規定，莫此為甚。

二、中區勞檢所無視貨櫃依法不得儲放爆竹煙火原料、半成品及成品，且為八十二年巨豐廠發生爆炸造成二死一傷重大事故之釀災設施，竟未引為殷鑑，怠未將其列為爾後檢查之重點，顯有因循怠慢之重大違失：

按曾發生重大職業災害者，為優先受檢之事業單位，勞委會依勞動檢查法第六條授權訂定之八十七年迄今歷年勞動檢查方針，均定有明文。準此，巨豐廠既曾於八十二年間發生爆炸，造成二人死傷，屬於同法施行細則第三十一條規定之重大職業災害，中區勞檢所自應加強檢查。睽之巨豐廠上揭災害原因略為：「巨豐廠配藥人員宋信盛因私務須至桃園縣中壢市三天、四天之久，乃將期間全部之發射藥約六十公斤至八十公斤，先予配製完成並儲存於不安全之貨櫃內乾燥，嗣因人為作業不慎或吸煙等不確定因素引爆。」中區勞檢所明知貨櫃儲放發射藥為巨豐廠是時爆炸之釀災設施，亦違反是時迄今歷次修正之爆竹煙火製造業安全衛生設施標準，此分別有該所人員於本院約詢時自承：「八十二年那些發射藥放置於貨櫃是違法的」、「貨櫃是不符規定的」足堪印證，該所自應引以為鑒，將貨櫃列為該廠八十七年復工後之加強檢查重點，惟該所不此之圖，視若無睹，除未將其列為例行性檢查及聯合檢查之檢查重點外，會談檢查紀錄表亦未自動或建議將其列入檢查項目，觀之該所於本院約詢時自承：「八十二年巨豐廠爆炸後並未將貨櫃列為檢查重點項目」、「檢查紀錄表目前無貨櫃項目，應予補充」甚明，猶坐令該廠貨櫃違法儲放爆竹煙火原料、成品、半成品，已於前開

事實與理由一論述甚明，中區勞檢所顯有因循怠慢之重大違失，違失事證，昭然若揭。

三、中區勞檢所漠視分層負責明細表載明之應辦事項，怠未督導檢查鄭文淮檢查員就巨豐廠之檢查情形；又勞委會勞工檢查處范振雄副處長擔任該所所長期間，非但未能加強監督，竟將游辛池前所長親閱檢查紀錄表之革新作為，擅改由組長層級核閱，核有重大違失：

按中區勞檢所分層負責明細表（乙表）製造業組項二「督導檢查」目一，明確載明組長應擬辦規劃「對重要勞動檢查案件檢查情形實施督導」，並由副所長、所長各司審核及核定之責。準此，爆竹煙火工廠既為勞委會勞動檢查方針列明應優先實施專案檢查對象之一，且行政院公共安全維護方案爆竹煙火管理子方案亦規定勞動檢查機構應加強爆竹煙火工廠之檢查，則巨豐廠屬於上開重要勞動檢查案件自明，中區勞檢所自應切實實施督導檢查。惟該所怠未對鄭文淮檢查員就巨豐廠之檢查情形，實施抽檢等督導措施，放任鄭員憑經驗而未逐項落實檢查，觀之該所於本院約詢時之說明內容分別略為：「該所因業務繁忙，故未再派員赴該廠抽查鄭員之檢查情形：」、「：除由副所長或前組長率隊聯合檢查予以校核外，例行檢查均由鄭員前往，其餘時機未再辦理督導檢查：」、「爆炸前巨豐廠檢查情形似乎未被抽查過」、「鄭員一天檢查二個事業單位；因鄭員業務較熟，花費之檢查時間較短，且老經驗的檢查員，並無須每次均逐項檢查，故不致如經驗較少的檢查員花費較長時間。」云云甚明。又中區勞檢所游辛池前所長鑒於爆竹煙火工廠之危害，要求由渠親閱檢查紀錄表，惟勞委會勞

工檢查處范振雄副處長自九十年間接任所長後，非但未能加強監督巨豐廠之檢查情形，竟將游前所長該項監督考核之革新作為，於九十二年二月間擅予取消，改由組長層級核閱，范員於本院約詢時，雖諉稱：「對於八十二年巨豐廠災害發生之原因，因渠時任南區勞檢所所長，該廠非其管轄範圍，故渠並不知悉」云云，惟勞委會、該會勞工安全衛生研究所及各區勞檢所定期均將載明發生原因之重大職業災害案例納編於勞工檢查年報、勞工安全衛生簡訊，分送所屬各單位各級主管加強宣導，渠既時任南檢所所長，豈能諉為不知，上開辯詞，悉屬推諉飾責，實無可採，核有重大違失，至為明確。

四、中區勞檢所怠未依規定對巨豐廠加強檢查，檢查次量毫未提昇；復漠視巨豐廠實際經營負責人宋信盛曾涉公共危險犯行等情節，未對宋員加強輔導管理；又巨豐廠公司董事長黃瑞鳳早於八十二年間災害身亡，該所竟多次於八十七年至九十年間該廠勞工檢查結果通知書事業主姓名之欄位登載已亡故多年者之黃員姓名，顯有因循、敷衍、怠惰之重大違失：

(一)按行政院維護公共安全方案爆竹煙火安全管理子方案第一項、爆竹煙火安全管理之立即採行措施載明：「各勞工檢查機構應對現有合法爆竹煙火工廠加強檢查」勞委會九十年一月十九日發布之同年至九十三年降低職業災害勞動檢查中程策略亦敘明：「加強爆竹煙火工廠之安全檢查為加強高危險性行業或工作場所監督檢查項目之一，其應採目標管理精神降低職災，實施勤查及依法執行策略，檢查次量每年較



新策略實施前四年平均值增加三十%。「惟查該策略執行前四年至執行後迄巨豐廠爆炸災害，中區勞檢所赴巨豐廠檢查之頻率仍維持每月一次，檢查次、量毫無增加，顯有違上開規定，更難謂已盡「加強檢查」之責。觀之該所各級主管人員於本院約詢時，對於「何謂檢查次量每年增加三十%」之說明分別略以：「於重要節日前之時期，加強檢查。」、「係以跨組業務增加檢查量之交叉檢查方式達成檢查次、量增加三十%；因爆竹煙火工廠內無有機溶劑、危險性機械設備；業務僅屬製造業組，故並未辦理跨組交叉檢查；該所曾針對巨豐廠實施感電之交叉檢查」、「就是成立各項專案檢查。」顯見該所各級主管人員對上開「增加檢查次、量」定義之殊異，遑論實際執行結果之落差，尤可見一斑。查上開策略意旨，凡此高危險性行業或工作場所，即應實施勤查，以促使檢查次、量每年較新策略實施前四年平均值增加三十%，巨豐廠既屬上開指定之工作場所，自應一體適用，尤以該廠八十二年間既曾發生重大職業災害，該所洵應將該廠列為優先加強檢查之對象，上開辯詞，委無可採，中區勞檢所怠於執行，彰彰明甚。

(二)次按勞委會中區勞檢所八十二年間巨豐廠職業災害檢查報告書略為：「災害間接原因為巨豐廠員工宋信盛將大量發射藥儲存於不安全之貨櫃內乾燥所致。」九十二年間檢查報告書略以：「經營負責人宋信盛為維護安全衛生業務之人，對於爆竹煙火工廠之管理不當，於鋁粉之儲存，為防止因氣候變化或自然發火發生危險者，未採取與外界隔離及溫濕控制等適當措施，致鋁粉潮溼發生放熱反應及產生氫氣，積滯

於貨櫃內，引起爆炸致勞工傷亡：「復參據苗栗地方法院檢察署（下稱苗栗地檢署）檢察官九十三年度偵字第一九二號起訴書：「查被告宋信盛係巨豐廠之實際負責人：：請審酌被告宋信盛前有多次相類似之公共危險犯行：」是以，宋信盛多次涉公共危險犯行等情節甚明，惟中區勞檢所竟漠視輕忽，未對渠加強輔導管理，能注意而未注意，肇致渠因便宜行事，再次釀成巨豐廠重大傷亡巨禍，顯失勞動檢查專業機構應有之警覺性，洵有重大疏失，足堪認定。

（三）再按勞動檢查法第七條規定：「勞動檢查機構應建立事業單位有關勞動檢查之資料，必要時得請求有關機關或團體提供。對於前項之請求，除其他法律有特別規定者外，有關機關或團體不得拒絕。」勞動檢查方針伍、監督檢查之實施之六、其他必要事項之（二）亦載明：「檢查機構應加強建立事業單位基本資料，並於實施檢查時即時更新之」中區勞檢所自應建立巨豐廠事業單位相關基本資料，並於檢查時即時更新，而事業相關資料尤應查明及更新者，事業主（公司負責人）資料當屬首要。查巨豐公司董事長黃瑞鳳早於八十二間罹災死亡，中區勞檢所自應知悉甚明，惟該所於八十七年該廠復工後多次之聯合檢查及例行檢查，除未即時更新該事業相關基本資料外，亦未督促該廠依法向工商管理單位辦理登記事項之變更，猶多次於八十七年至九十年間該廠勞工檢查結果通知書事業主職稱姓名之欄位，登載為已亡故多年之黃瑞鳳，迨本院約詢時竟以「囿於渠等土地產權問題，故無法辦理變更。」等語卸責，違失之咎甚明，中區勞檢所行事因循敷衍，洵堪認定。

五、勞委會中區勞檢所、苗栗縣消防局、建設局聯合檢查次數頻繁，卻未能察覺巨豐廠多項違規之情事，顯流於形式，毫無提昇績效及簡政便民之實，自有未當：

按工廠聯合檢查之目的係相關機關就主管法規之檢查項目藉聯合檢查時機予以全盤徹底檢查，除求政府一體之行政效率及績效外，更為兼顧簡政，避免擾民。次按勞委會中區勞檢所、苗栗縣消防局、建設局對巨豐廠之安全衛生、公共危險物品之儲存管理、消防設備及工廠登記事項，分別負有檢查及輔導之責，工廠管理輔導法、勞動檢查法、勞工安全衛生法、消防法、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及爆竹煙火製造業安全衛生設施標準均規定甚明，而該等機關為落實前項法規規定，均以自身為主辦機關邀集相關機關多次赴巨豐廠實施聯合檢查。查巨豐廠除大量違規儲放爆竹煙火物品於貨櫃，據苗栗縣消防局火災原因調查報告書、勞委會中區勞檢所職業災害檢查報告書及苗栗地檢署檢察官起訴書記載，業者有長期分租廠房予地下業者製造爆竹煙火、董事長黃瑞鳳早已身故竟迄未辦理公司代表人之變更、機動車輛違規停放於作業室邊、為趕工將爆竹煙火物品任意儲放等多項重大違規情事，其中違規儲存爆竹煙火不無為巨豐廠九十二年十一月十六日爆炸意外之主因推論，惟上開各機關於爆炸前，曾各自分別多次以聯合檢查名義赴巨豐廠檢查，檢查次數之頻繁，理應對該廠產生相當嚇阻違規之效用，惟上揭多項違規情事及爆炸災害仍無以避免，聯合檢查顯流於形式，毫無績效，加以各機關辦理之聯合檢查，除主辦機關外，其餘機關大部分均未能配合出席，此有勞檢機關、縣府、工業主管機關之聯合檢查紀

錄在卷足稽，益證聯合檢查空有聯合之名，而無共同參與提昇績效及簡政便民之實，至為明確，自有未當。

六、內政部與勞委會就爆竹煙火等公共危險物品之管理暨查處職責迄未釐清，各執己見，推諉塞責，致苗栗縣消防局囿於本位主義，既疏於執行該類物品之管理及檢查，亦任令查緝之爆竹煙火物品大量違規寄放於巨豐廠之八只貨櫃；寄放於該廠期間，復未能派員切實巡查貯存情形，而僅檢查消防安全設備及項目，罔顧公共安全，核有未當：

(一)按爆竹煙火等公共危險物品之安全管理，消防法第十五條規定：「公共危險物品及可燃性高壓氣體應依其容器、裝載及搬運方法進行安全搬運；達管制量時，應在製造、儲存或處理場所以安全方法進行儲存或處理。前項公共危險物品及可燃性高壓氣體之範圍及分類，製造、儲存或處理場所之位置、構造及設備之設置標準，儲存、處理及搬運之安全管理辦法，由中央主管機關會同中央目的事業主管機關定之。但公共危險物品及可燃性高壓氣體之製造、儲存、處理或搬運，中央目的事業主管機關另訂有安全管理規定者，依其規定辦理。」第四十二條規定：「第十五條所定公共危險物品及可燃性高壓氣體之製造、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新台幣（下同）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。」依同法第十五條授權訂定之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二條亦明定：「公共危險物

品及可燃性高壓氣體之製造、儲存或處理場所之位置、構造、設備之設置標準及儲存、處理、搬運之安全管理，依本辦法之規定。」第三條規定：「公共危險物品之範圍及分類如下：：七、第七類：爆竹煙火。」第六條規定，公共危險物品儲存場所，係指下列場所：：六、爆竹煙火儲存場所：儲存第七類公共危險物品之場所。」第二章第二節、爆竹煙火場所設置及安全管理專節第五十條規定：「高空煙火及摔炮類玩具煙火儲存場所，其位置、構造及設備應符合下列規定：：三、應為鋼筋混凝土造或磚造之一層建築物：五、四周牆壁、地板，應以厚度十公分以上之鋼筋混凝土或二十公分以上之磚造混凝土建造：」第五十一條規定：「高空煙火及摔炮類玩具煙火儲存場所應保持通風：」第五十二條規定：「摔炮類以外之玩具煙火儲存場所，其位置、構造及設備應符合下列規定：：五、四周牆壁、地板，應以厚度十公分以上之鋼筋混凝土，或二十公分以上之磚造混凝土建造：。」又勞工安全衛生法第五條規定：「雇主對左列事項應有有符合標準之必要安全衛生設備：一、防止機械、器具、設備等引起之危害。二、防止爆炸性、發火性等物質引起之危害：一、防止水患、火災等引起之危害：。」第二十七條規定：「主管機關及檢查機構對於各事業單位工作場所得實施檢查。其有不合規定者，應告知違反法令條款並通知限期改善；其不如期改善或已發生職業災害或有發生職業災害之虞時，得通知其部分或全部停工：。」第三十三條規定：「有左列情形之一者，處三萬元以上十五萬元以下罰鍰：一、違反第五條第一項或第六條之規定，經通知限期改善而不如期

改善：。」均定有明文。

- (二)惟據內政部說明略以：「按消防法第十五條第二項後段規定：『但公共危險物品及可燃性高壓氣體之製造、儲存、處理或搬運，中央目的事業主管機關另訂有安全管理規定者，依其規定辦理。』之立法說明四明揭：：鑒於勞委會、經濟部及交通部已針對部分可燃性高壓氣體進行安全管理，爰於第二項後段增列上開規定，避免產生法令競合問題，以利適用。是以，勞委會於爆竹煙火製造業安全衛生設施標準既對爆竹煙火處置有明確規定，應以其優先適用，並由該機關負責管理及查處，至於未規範部分如消防安全設備等，則由消防機關負責，而為明確劃分勞檢機關與消防機關之權責，宜就事業單位內有否雇用勞工為判斷依據，其安全管理部分均由勞檢機關負責，至於未雇用勞工之場所，則由消防機關負責檢查及查處。」勞委會則稱：「按消防法第十五條第二項後段立法原意，係防範公共危險物品危害公共安全未臻明確，又未釐清相關規範，為防止火災爆炸，消防機關應主動將相關公共安全管理規定納入『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』，消防機關自不能引用前述但書，以勞委會於爆竹煙火製造業安全衛生設施標準已有爆竹煙火處置之規定，而阻卻其法定防止爆竹煙火發生災害之職責。：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，對爆竹煙火等公共危險物品之儲存及處理規定甚詳，消防機關依法自負有管理責任：消防機關如仍認非屬其主管業務，則恐係長期怠於執行主管法令，以致生疏：工作場所危險物之儲存安全管理，係屬雇主

應負之責任。」該二部會對爆竹煙火等公共危險物品之安全管理權責顯無共識，迄未釐清。

- (三)鑒於消防法及勞工安全衛生法各有其立法目的與保護法益及對象，消防法第一條：「為預防火災、搶救災害及緊急救護，以維護公共安全，確保人民生命財產」及勞工安全衛生法第一條：「為防止職業災害，保障勞工安全與健康」已揭示甚明；前者係為維護公共安全，確保人民生命財產，後者旨在防止職業災害，保障勞工安全與健康，則各類公告指定之爆竹煙火等公共危險物品製造、儲存、處理場所對於消防、勞工安全衛生及勞動檢查等法令規定，均應落實遵守，方符各該法律之立法意旨，原無選擇適用之餘地，各該主管機關，尤應依主管法令各司其職，戮力執行，依法查處。雖則消防法第十五條第二項後段明定：「但公共危險物品及可燃性高壓氣體之製造、儲存、處理或搬運，中央目的事業主管機關另訂有安全管理規定者，依其規定辦理。」旨在於消防機關及勞檢機關各依其法令逐項落實執行時，遇有爆竹煙火等公共危險物品管理規定重疊、衝突等競合之處，為避免衍生執行之爭議及紛擾，造成民眾無所適從，此時方以勞檢機關之安全管理規定為優先適用，然並未依此逕指該等場所毋須再遵守消防機關就公共危險物品部分之管理法令，而排除消防機關就其主管法令應負之職責。以消防法令及勞工法令就公共危險物品之製造、儲存或處理場所，其位置、構造及設備未符合標準，或儲存、處理及搬運未符合規定者之罰則以觀，消防法第四十二條，對於首次違法，即得逕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。而勞工安全法第三十三條，則須為通知限期改善而不如期改善者，始得處以三萬元以上十五萬元以下罰鍰。顯見二者管制目的及方法有別，且以消防法之規定較為立即而有效，消防機關豈能引用消防法第十五條第二項後段，而置公共安全於不顧。況上開法令並未對雇用勞工之作業場所排除消防機關就公共危險物品管理、查處之責，內政部（消防署）與勞委會（勞檢所）間，屢因消防法第十五條第二項後段而推諉塞責，貽誤其檢查職責，肇致災害頻生，實難辭其咎。又勞檢機關自始依法即負有工作場所安全衛生檢查之責，尤應主動查處，所稱「係屬雇主應負之責任」顯係推諉之詞，更與消防機關盡責與否無涉。內政部與勞委會就上揭爆竹煙火等公共危險物品之管理暨查處職責迄未釐清，長期各執己見等情，已嚴重影響地方消防機關之執行。

（四）經查，巨豐廠產製及苗栗縣消防局（下稱縣消防局）查緝之爆竹煙火物品大量儲放於巨豐廠之三十三只貨櫃，已於調查意見一之（一）論述綦詳，雖據該局表示：「縣消防局向巨豐廠承租場所之土地位於該廠合法登記範圍內，並無放置廠區外之情事，應屬合法；爆竹煙火製造業安全衛生設施標準之主管機關為勞動檢查機關，貨櫃儲放爆竹煙火物品是否符合上揭規定，非屬縣消防局之權責範圍，宜由勞委會認定；縣消防局並非勞工安全衛生之主管機關，尚不瞭解其儲放位置應符合之規定；」惟上開辦法既對爆竹煙火之管理設有專章專節規範，而縣消防局為地方消防業務承



辦機關，對於上揭爆竹煙火儲存設施之安全規定，允應知悉甚詳，足見該局除疏於查察上揭法令規定，亦未執行該類物品之管理及檢查。又該局於本院接受約詢時雖諉稱：「縣消防局考量貨櫃係屬不燃材料，乃於九十二年九月二十六日（寄放日前一日）先以電話詢獲勞委會及消防署之同意，始將取締之違規爆竹煙火物品儲放於其內。」云云，惟詢據勞委會及消防署表示，均未曾同意縣消防局將取締之違規爆竹煙火物品儲放於貨櫃，而縣府亦未能提出相關電話紀錄加以佐證。再者，縣消防局雖稱：「縣府消防局除於九十二年九月二十七日寄放之前一（二十六）日前往勸查儲放該廠之位置，並於承租寄放期間，四次前往不定期查看貯存情形。」惟查縣消防局所提四次查勘紀錄，並未載明查看貨櫃儲存爆竹煙火之情形，僅登載該批爆竹煙火之鑑價及簽約等文字，顯見該局並未切實查看，漠視爆竹煙火之儲放安全，置公共安全於不顧，至為明確，此分別有消防署之說明：「縣消防局自九十二年九月間於巨豐廠儲存查緝之違規爆竹煙火，檢查人員於十月、十一月前往檢查時，並無註記相關資料：係屬例行性消防安全檢查勤務。」及中區勞檢所職業災害檢查報告書第十二頁內容載明：「：其中較近水塔側之貨櫃已燒燬，為苗栗縣消防局租用存放該局於九十二年九月間查緝之違規爆竹煙火物品：推論爆炸前可能未完全鎖緊或曾遭開啟後未加以鎖妥：」足資印證，益證內政部與勞委會上揭長期各執己見，推諉塞責等情，已致縣消防局囿於本位主義，疏於查察及執行爆竹煙火等公共危險物品上開各項安全管理規定，至為灼然，核有未當。

七、苗栗縣消防局疏於執行相關規定，致巨豐廠火災之鑑定作業及調查報告書之撰寫，失之草率，核有未當：

按火災鑑定之標準作業程序及調查報告書之格式、內容，消防署八十四年十一月十七日消署調字第八四五—〇二一號函發布之火災原因調查報告書製作規定、八十九年八月二十四日八九同字第八九一—〇一四三號函發布之火災原因調查實施要點及同年九月十四日同字第八九〇—一三七號函發布之火災原因調查標準作業程序，定有明文，地方消防機關自應切實遵守。惟查縣府消防局針對巨豐廠災害原因之調查報告書內容，除缺漏天候狀況（火災發生時之天氣、風向風力、特殊變化狀況為判定起火點及延燒方向之有利依據）、警消、義消之受傷及財產損失情形等要項之記載外，亦未詳載死傷人員陳屍、相片拍攝及發現者之位置圖，與上開規定有違。次據縣府消防局於本院接受詢問後補充查復稱「巨豐廠三十一號作業室西南側室外消防栓箱附近疑似拉出滅火使用過之水帶殘骸；罹難越南外勞身體正面灼傷」等重要事證，亦未於上開報告書詳述，此有消防署於本院接受詢問時表示：「巨豐廠鑑定報告係縣府消防局製作完成，並未註明現場消防栓水帶遭拉開之情形：」等語，足資佐證。又該局火災原因調查報告書完成之時間為九十三年一月二日，距離災害發生時間九十二年十一月十六日為一個月十八日，已逾消防法施行細則第二十五條規定之三十日期限，卻未按火災原因調查標準作業程序專案簽准。再者，苗栗縣火災鑑定委員會之主任委員按該委員會設置要點，應為消防局現任局長兼任，惟該局九十三年二月二十七日檢附之該委員

會之委員名冊，主任委員仍為前任代理局長江森富，卻未即時更新為該局現任局長黃德清。足證苗栗縣消防局疏於執行相關規令，致巨豐廠火災原因鑑定作業失之草率，品質堪慮，觀之消防署於本院接受詢問時之說明：「縣府消防局針對巨豐廠災害原因鑑定報告之品質，應再加以提昇：」甚明，核有未當。

八、內政部消防署未善盡中央主管機關之責，除未審酌勞委會之意見將儲存設施之具體規定納入租金補助計畫規範，亦未依法督促苗栗縣消防局落實公共危險物品儲存安全之規定，致該局查獲之爆竹煙火物品大量違規寄放於巨豐廠之八只貨櫃；復知悉該局寄放巨豐廠之儲存設施與規定不符，仍率爾補助其租金，與補助計畫之精神相悖，均有違失：

(一)按消防法第三條規定，消防主管機關在中央為內政部：。第十五條規定，公共危險物品及可燃性高壓氣體應依其容器、裝載及搬運方法進行安全搬運；達管制量時，應在製造、儲存或處理場所以安全方法進行儲存或處理。前項公共危險物品及可燃性高壓氣體之範圍及分類，製造、儲存或處理場所之位置、構造及設備之設置標準，儲存、處理及搬運之安全管理辦法，由中央主管機關會同中央目的事業主管機關定之。同法施行細則第二條亦規定，同法第三條所定消防主管機關，其業務在內政部，由消防署承辦：。次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一章第一節第一條規定，本辦法依消防法第十五條第二項規定訂定之。第二條規定，公共危險物品及可燃性高壓氣體之製造、儲存或處理場所之位置、構造、設備之設

置標準及儲存、處理、搬運之安全管理，依本辦法之規定。第三條規定，公共危險物品之範圍及分類如下：：：七、第七類：爆竹煙火。第六條規定，公共危險物品儲存場所，係指下列場所：：：六、爆竹煙火儲存場所：儲存第七類公共危險物品之場所。第二章第二節、爆竹煙火場所設置及安全管理專節第五十條規定，高空煙火及摔炮類玩具煙火儲存場所，其位置、構造及設備應符合下列規定：：：三、應為鋼筋混凝土造或磚造之一層建築物；五、四周牆壁、地板，應以厚度十公分以上之鋼筋混凝土或二十公分以上之磚造混凝土建造；第五十一條規定，高空煙火及摔炮類玩具煙火儲存場所應保持通風；第五十二條規定，摔炮類以外之玩具煙火儲存場所，其位置、構造及設備應符合下列規定：：：五、四周牆壁、地板，應以厚度十公分以上之鋼筋混凝土，或二十公分以上之磚造混凝土建造：。

(二)查縣消防局查獲之爆竹煙火物品大量違規儲放於巨豐廠之八只貨櫃，卻未見內政部消防署(下稱消防署)督促該局遵守儲存之安全規定。次查，內政部補助各直轄市、縣(市)政府存放沒入爆竹煙火租金之執行計畫第五之(一)項及五之(二)項分別載明，符合該計畫規定之補助對象，得向消防署申請補助；補助金額以各直轄市、縣(市)政府取締非法爆竹煙火後，實際租用合法爆竹煙火工廠儲存場所或火藥庫暫時存放日起算，租用場所每月補助新台幣(下同)一萬元為原則：。窺之前開計畫精神，如縣(市)政府非寄放於合法爆竹煙火工廠之儲存場所或火藥庫，消防署自應以不符該計畫之規定，駁回申請，惟該署既知爆竹煙火儲存於貨櫃與現行規

定似有不符，並與上開補助計畫之精神相悖，卻仍率爾補助經費予縣府，此有該署於本院接受詢問前之查復資料載明：「內政部租金補助計畫所稱合法爆竹煙火工廠儲存場所，參照爆竹煙火製造業安全衛生設施標準第九條規定，係指爆竹煙火工廠有火藥庫儲區內儲放成品、半成品、原料之倉庫。上開標準第三十三條規定其庫儲區內建築物應為鋼筋混凝土、磚造等不燃性材料建築之平房。基此，將沒入爆竹煙火存放於爆竹煙火工廠之貨櫃，似與上開規定之精神不符。」足堪印證。

(三)復查，勞委會認為上開計畫除提撥租金補助外，對於廠方儲存能力、安全性之考量及執行面可能產生之問題、租用契約訂定方式及內容等問題，亦應一併考量，經該會彙復行政院轉請消防署規劃參考，惟該署卻未納入上開計畫審慎規範，肇致地方消防局違規儲存，觀之消防署於本院接受詢問時自承：「：將查緝沒入之爆竹煙火儲放於貨櫃衍生是否符合安全衛生設施標準之問題，消防署因儲放前未加以規範；均有責任。」甚明。綜上，消防署未善盡中央主管機關之責，除未審酌勞委會之意見將儲存設施安全之具體規定納入租金補助計畫規範外，亦未依法督促苗栗縣消防局落實公共危險物品儲存安全之規定，致該局查獲之爆竹煙火物品大量違規儲放於八只貨櫃；復知悉該局查緝之爆竹煙火租用巨豐廠之儲存設施與規定似有不符，仍率爾補助其租金，與補助計畫之精神相悖，均有違失。

據上論結，行政院勞工委員會、內政部、苗栗縣政府對於巨豐爆竹煙火工廠之勞動暨安全衛生檢查、公共危險物品之安全管理、查緝爆竹煙火之儲存安全及火災原因之鑑定作業存有諸多嚴重疏誤及缺失，均有重大違失，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：**

中 華 民 國 九 十 三 年

月

日