

調 查 報 告

壹、案由：據悉，桃園市龍潭區龍元路某長期照護中心發生火警致死案，究相關權責機關對於長期照護中心之安檢及管理等機制之落實，有無違失及怠忽職守等情案。

貳、調查意見：

為調查「桃園市龍潭區龍元路某長期照護中心發生火警致死案，究相關權責機關對於長期照護中心之安檢及管理等機制之落實，有無違失及怠忽職守」等情一案，經向衛生福利部(下稱衛福部)、內政部、桃園市政府調閱卷證資料，並於民國(下同)106年4月13日至桃園市私立愛心老人長期照顧中心(養護型)履勘，且訪談該中心負責人鍾○麟先生；另分別於同年6月20日及7月10日辦理諮詢會議，共諮詢5名學者及專家；再於同年6月23日詢問衛福部呂次長寶靜、社會及家庭署(下稱社家署)陳副署長素春、內政部營建署(下稱營建署)許署長文龍、內政部消防署(下稱消防署)陳副署長文龍、桃園市游副市長建華、桃園市政府社會局(下稱桃園市社會局)古局長梓龍、桃園市政府消防局(下稱桃園市消防局)胡局長英達、桃園市政府建築管理處(下稱桃園市建管處)王處長振鴻及相關主管人員；8月2日詢問桃園市私立愛心老人長期照顧中心(養護型)負責人鍾○麟、前負責人施○雲、桃園市社會局老人福利科趙代理科長、蘇前科長(現為身心障礙科科長)，以及桃園市政府所屬機關或委外機構曾至該中心進行關懷訪視、聯合稽查或消防安全檢查之人員，包括：桃園市東區身心障礙者社區資源中心(下稱東區身障者中心)社工員、復興家庭服務中心(下稱復興中心)社工員、社會局檢查人員前社會工作師及科員；消防局檢查人員小隊長及隊員、建管處檢查人員約僱技

術員及吳○信先生(現為臺中市建築物公共安全檢查商業公會理事長)、陳○芳女士(現為中信建築物公共安全檢查有限公司專業檢查人)等14人後，業調查竣事，提出調查意見如后：

- 一、桃園市私立愛心老人長期照顧中心(養護型)(下稱愛心老人長照中心)於106年3月10日清晨5時左右疑因使用蠟燭不慎引起火災，當時現場未依法隨時保持至少護理人員1人值班及置1名本國籍照顧服務員(下稱照服員)；2樓部分未經同意設立，且未設置有任何消防設施及設備，竟違法收住16人，造成4人死亡、13人受傷之慘劇。桃園市政府對於愛心老人長照中心2樓違法收容16名住民，將住民置於未依消防法及各類場所消防安全設備設置標準設置火警自動警報設備、自動撒水設備及其他消防安全設備之場所中，竟不知情；復對歷次聯合稽查發現該中心自成立以來持續存在之照服員及護理人員不足之違規問題，未能有效督促並追蹤確認已確實完成改善，使火災發生後收容住民之生存權及生命權受到剝奪及損害，核有嚴重違失。

(一)相關法令：

- 1、老人福利法第3條規定：「本法所稱主管機關：在中央為衛生福利部；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。」同法第5條第6款及第37條第2項復分別規定：「下列事項，由直轄市、縣(市)主管機關掌理：……六、直轄市、縣(市)老人福利機構之輔導設立、監督檢查及評鑑獎勵事項。」「主管機關對老人福利機構應予輔導、監督、檢查、評鑑及獎勵。」衛福部為協助各直轄市、縣(市)政府對於所轄老人福利機構之輔導查核效益，業訂定「老人福利機構輔導查核表」，

並督請各地方政府聯合社政、衛政、建管、消防等相關單位，針對轄內老人福利機構每年至少辦理1次無預警「聯合稽查」；針對前述查核結果不符規定者，應依老人福利法及相關法規限期令其改善，進行相關裁處，並追蹤列管至改善為止；相關查核結果並應按季將查核結果函報衛福部。

- 2、老人福利機構設立標準第2條第1款第2目規定，養護型老人福利機構係以生活自理能力缺損需他人照顧之老人或需鼻胃管、導尿管護理服務需求之老人為照顧對象；同標準第18條規定：「小型養護型機構除院長(主任)外，應依下列規定配置工作人員：一、護理人員：隨時保持至少有一人值班；每照顧二十人應置一人；未滿二十人者，以二十人計。二、照顧服務員：日間每照顧八人應置一人；未滿八人者，以八人計；夜間每照顧二十五人應置一人；未滿二十五人者，以二十五人計。夜間應置人力應有本國籍員工執勤，並得與護理人員合併計算。」
- 3、消防法第6條第1項、第2項規定：「(第1項)本法所定各類場所之管理權人對其實際支配管理之場所，應設置並維護其消防安全設備；場所之分類及消防安全設備設置之標準，由中央主管機關定之。(第2項)消防機關得依前項所定各類場所之危險程度，分類列管檢查及複查。」
- 4、各類場所消防安全設備設置標準(下稱消防設置標準)第19條第1項第7款規定：「下列場所應設置火警自動警報設備：……七、供第十二條第一款第六目所定長期照顧機構(長期照護型、養護型、失智照顧型)及身心障礙福利機構(限照顧植物人、失智症、重癱、長期臥床或身心功能退化

者)場所使用者。」同標準第17條第1項增訂第9款規定，應設置自動撒水設備之場所，包括：供第12條第1款第6目所定長期照顧機構(長期照護型、養護型、失智照顧型)……等使用之場所，樓地板面積在300平方公尺(m²)以上者。

(二)愛心老人長照中心於106年3月10日清晨發生火災，桃園市消防局119救災救護指揮中心於當日5時5分受理報案，報案人表示火災現場為地上4層RC構造建築，起火層在第2層，現場有濃煙竄出。獲報後即派遣鄰近分隊及大隊人員救災，其中龍潭分隊人車最早於5時12分到達現場，5時20分現場回報火勢控制，5時35分火勢熄滅。搜救人員自5時12分至6時10分，陸續在2樓救出16名行動不便老人，另在1樓救出1名受傷外籍員工黎氏○紅(從2樓跳至1樓逃生)，救出之17人中，2樓住民魏○才、葉○強、奚○璋、邱○城等4人已明顯死亡(OHCA)，另受傷之13人緊急送醫。依據桃園市消防局火災原因調查鑑定書之研判，起火處在2樓第1間房間第1床及第2床中間塑膠置物櫃處，且在第2、3、4間房間塑膠置物櫃上方均有蠟燭燃燒殘餘物；復據外籍看護工阮○玉之談話筆錄內容，當日於凌晨0時至5時為停電狀態，外籍看護工為住民進行灌水及灌牛奶時，會點蠟燭放在櫃子上方協助照明，停電時2樓是由黎氏○紅及杜氏○負責，其2人於4時左右離開2樓現場至1樓協助進行灌食牛奶。該鑑定書之結論為：起火處是在2樓「房間1」之「床1」及「床2」中間塑膠置物櫃處，起火原因以使用蠟燭引起火災之可能性較大。

(三)愛心老人長照中心於103年設立以來，桃園市政府對其聯合稽查、複查及夜間稽查計6次(不含消防安全

檢查)，其中有關照顧人力不足違規情形，至少包括4次照顧服務員不足、5次護理人員不足、4次無護理人員在職、1次外籍看護工超時工作、3次無護理人員及照服員排班表及打卡紀錄等，每次均以限期改善完成並複查合格結案。而火災發生當時，1樓收住21名住民，2樓有4間房間配置22床、儲藏室2床及走廊2床，合計26床，實際收住16人。現場照顧人力如下：

- 1、桃園市政府於火災發生後之當日下午查核時，自照服員鍾○民口述得知：「3月10日凌晨無護理人員當值、無排班表及打卡紀錄、3名外國籍照服員當值(黎氏○紅、阮○玉、杜氏○)、無本國籍照服員」。
- 2、據桃園市消防局之鑑定報告指出，看護人員當時未在2樓照顧，當發生火災時未能及時採取通報應變作為。

(四)愛心老人長照中心位在桃園市龍潭區舊有公有市場內，所在地點2樓部分之面積為839.31m²，依據消防法第6條第1項、第2項規定，管理權人應設置並維護其消防安全設備，消防機關得列管檢查及複查；另各該中心為面積超過300m²之長照機構，按消防設置標準第19條第1項第7款及第17條第1項增訂第9款規定，應設置火警自動警報設備及自動撒水設備等，惟該中心以1樓合法設立據以掩護2樓非法超收住民，復因2樓部分未經申請許可設立，桃園市社會局、消防局及建管處未依權責予以列管，因此該中心2樓部分約於105年間超收住民，但於無主管機關監督或檢查下，自開始收容住民起，即未依消防法及消防設置標準設置火警自動警報設備、自動撒水設備及其他消防安全設備，因此未能

發生防範火災及於火災發生第一時間即時搶救之功效。另該中心往返1、2樓之方式除步行樓梯外，亦可乘坐昇降設備，且該府每年至該中心執行聯合稽查或消防安全檢查，實地現勘、聯合稽查或檢查之人員至少14人，竟無任何1人質疑或發現該中心設有電梯通往2樓，且在2樓部分違規超收住民，使業者得以置住民於未立案之場所中。

(五)依據老人福利機構設立標準第18條之規定，火災發生之時，該中心1樓至少即應有1名護理人員及1名照服員值勤，但當時雖有3名外國籍照服員，但無護理人員當值，亦無本國籍照服員值勤；若加計2樓非立案部分之住民16人，當時總計收住住民37人，依規定至少應有1名護理人員及2名照服員值勤，且照服員中至少1名為本國籍，但該中心當時在場人力並不符規定，且火災發生當時並無任何本國籍之員工在1樓或2樓現場。

(六)愛心老人長照中心於106年3月10日清晨5時發生火災時，雖有3名外籍看護工執勤，但未依法隨時保持至少護理人員1人值班及置1名本國籍照服員；2樓部分未經同意設立，且未設有任何消防設施及設備，竟違法收住16人，詎僅1名外籍看護工執勤，一旦發生火災，無行動能力之住民勢將無法逃生，且依此人力配置，當無法迅速疏散無逃生能力之住民；又2樓部分之看護工於火災發生時並未在現場，於發現火災後即自行逃至1樓，而未能進行搶救作為，最終造成4人死亡、13人受傷之慘劇。桃園市政府於該中心自103年設立後，對其多次稽查均發現有照服員及護理人員不足等違規情形，每次均以限期改善完成並複查合格結案，使該中心心存僥倖，對人力不足問題忽置不顧；且該府每年至該

中心執行聯合稽查，實地現勘、聯合稽查或檢查之人員至少14人，竟無任何一人質疑或發現該中心設有電梯通往2樓，且進一步發現該中心以合法掩護非法，在2樓部分違規超收住民，實與一般民眾之經驗法則相悖；復對歷次聯合稽查發現愛心老人長照中心護理人員及照服員人力不足之缺失，均未予確實督促並追蹤其完成改善，使該中心未配置適當護理及照服人員，並發揮防範火災及即時搶救之功效，不幸使住宿型機構收住老人之生存權及生命權受到損害及剝奪，核有嚴重違失。

二、桃園市政府對於愛心老人長照中心進行聯合稽查時，各局處均派業務承辦人前往檢查，卻無人負責統籌或指揮，復未將發現之問題進行跨局處之協調或聯繫；對於檢查發現之缺失，僅至老人福利科科長層級知悉，卻未能有效督促機構確實檢討改善；對於建物僅查對是否已提具建築物公共安全檢查簽證申報書，而未對實質公共安全問題進行專業檢查；昇降設備以裝修材料封閉並設置扶手掩飾，但其接縫處清晰可見，大小尺寸約略與「門」等同，難謂與白牆完全融合，惟桃園市政府近年來至該中心聯合稽查或消防安全檢查計11次，到達現場人員至少14人，卻從未發現該中心設有昇降設備可往返1、2樓間，該府之聯合稽查、消防安全檢查流於形式，顯有違失。

(一)按老人福利法第5條第6款規定：「下列事項，由直轄市、縣(市)主管機關掌理：……六、直轄市、縣(市)老人福利機構之輔導設立、監督檢查及評鑑獎勵事項。」次按消防法第6條第2項規定：「消防機關得依前項所定各類場所之危險程度，分類列管檢查及複查。」桃園市政府於愛心老人長照中心發生火災前，曾於103年11月12日、104年5月5日、105年5月

31日及106年2月21日派員至該中心聯合稽查，另於104年7月16日進行複查，105年8月31日進行社政夜間稽查；桃園市消防局則於105年7月1日及106年3月17日至該中心進行消防安全檢查。

(二)查愛心老人長照中心設有室內昇降設備可往返1、2樓間，業者在有電梯之牆面加裝整面夾板，而本案前往該中心履勘時，該中心亦以夾板遮掩電梯之牆面。惟據東區身障者中心黃社工員表示其曾於105年5月17日搭電梯至2樓，且當時夾板是擺在電梯門旁邊，直接按電梯即上樓，未有遮掩；另據復興中心林社工員表示，其曾4次至愛心老人長照中心2樓訪視案主，每次均搭電梯上樓，可見該中心之昇降設備平時即有使用，且並非隨時以夾板遮掩。故桃園市政府每年對轄內老人福利機構至少前往現場進行1次不預警之聯合稽查及至少1次事前通知之消防安全檢查，若聯合稽查前未事先通知業者即前往，在業者無防備情形下，應能發現該中心設有昇降設備之情事，但該府卻未曾發現該中心設有電梯，實與一般民眾之經驗法則相悖。

(三)本案調卷及履勘時，桃園市政府相關機關之說明如下：

- 1、桃園市社會局：因業者刻意在有電梯的牆面加裝整面夾板，與白牆完全融合，難以於歷次稽查時發現。
- 2、桃園市消防局：依規定前往申請立案的1樓場所執行消防安全檢查，該場所1樓通往2樓的室內樓梯長期鐵門深鎖，且在1樓電梯入口處以矽酸鈣板遮蔽，刻意隱瞞2樓違規使用之情事，並加裝可移動扶手來規避稽查人員檢查。
- 3、桃園市建管處：

- (1) 建物地上1層之合法安養機構，歷經建管處3次、專業檢查機構1次及建管處委託複查單位1次之現地檢查，3個單位所派人員均未察覺隱蔽昇降設備之位置，該昇降設備除以裝修材料加以封閉外，並於牆面設置扶手掩飾，突顯業者規避檢查之意圖，致稽查(檢查)人員未能察覺該運轉中之昇降設備，進一步查得該機構擴大至地上2層營業使用之情節。
- (2) 該機構自設立登記迄今，並未接獲有擴大使用2樓空間之舉報事由。

(四) 本案詢問相關人員之說明如下：

- 1、社會局老人福利科蘇前科長：「(問：現勘你有去現場嗎?)沒有。按照老人福利機構立案的指標、規定，是由承辦人與會」、「(問：這個單位一直都不合格，你們沒有警訊嗎?)本案確實有多項缺失，但通常遇到機構有照顧、護理人力聘用的困難，我們通常會以輔導的方式要求他們改善。」
- 2、社會局老人福利科趙代理科長：「事發前沒有(去過愛心老人長照中心)」、「事發後，當時門板打開的，才知道有2樓」、「事發前稽查沒有特別針對2樓」、「他(蔡科員)說不知道有2樓。」
- 3、社會局老人福利科蕭前社會工作師：「我記得它只有1層樓，沒有到2樓。整體是1個平面，不記得幾樓，應該沒有爬樓梯或搭電梯。」
- 4、社會局老人福利科蔡科員：「(問：你有去過2樓嗎?)火災之後才知道、上去過，才知道超收。」、「我之前去電梯前面都有板子遮掩。」、「(問：聯合稽查都沒去過2樓?)針對立案的空間進行聯合稽查，也未接獲民眾檢舉，因此都沒去過2樓。」、「有去過辦公室，也有看到監視器。」

「(問：各單位的溝通就是在現場嗎？回市府是否會再開會？)若有問題就在現場溝通。沒有召開跨局處會議。」、「(問：輔導查核表中103.有關護理人力部分，中心是否一直都不合格？)印象中一直都沒改善。」

- 5、建管處使用管理科林技術員：「104年5月5日只去過1次，走過走道，沒有發現(電梯)。」、「(稽查)表上沒有電梯。真的沒有看到電梯。」、「只看機構有無公安申報。當時去的時候沒有公安申報。後來有做，時間不記得。我是行政人員兼辦的。公安申報有另外的審查人員。現場只是看有沒有公安申報、安全門、通道有無堆雜物。」
- 6、建管處使用管理科高技術員：「沒有去過。不知道有2樓。」、「(問：對於連續牆面卻存在有多處不連續接縫是否提出質疑?)沒有看到。」
- 7、建管處陪同檢查人員吳○信：「(問：到愛心老人長照中心進行聯合稽查時，沒有發現過該中心有電梯？或到現場一看即知該中心有電梯，但非檢查項目，所以不列入檢查?)依圖面有個打叉的框架，現場沒有任意更改變動。電梯是封起來的，若不封起來，是無法立案核准。現場是封起來的。是防火板。」、「(問：對於連續牆面卻存在有多處不連續接縫是否提出質疑?)當天有問，負責人(里長)講說是原有電梯封閉的。」、「配合社會局聯合稽查長照機構。這家等很久才拿出公安申報書，所以印象深，提供資料最慢的1家，而且等了很久，印象中我陪同的約有6家左右。」、「當天的聯合稽查只針對1樓，2樓跟本沒去過。」
- 8、消防局魏隊員：「沒有去過2樓，只在1樓檢查。」

也沒有發現有電梯設備。」、「(問：對於連續牆面卻存在有多處不連續接縫是否提出質疑?)沒有。應該災後才會去仔細檢查。一般不會去發現。」

9、消防局郭隊員：「(問：沒有發現過該中心有電梯?)沒有。」

10、消防局劉隊員：「(電梯)隱藏的非常好。我們都以為是以矽酸鈣板封閉。檢查重點在消防設備，不會去看牆壁。裝潢也不在檢查範圍，只要求窗簾、地毯、布幕要防焰。」、「(問：電梯前的牆面?)依所提供的文件，認定是防火材質。」

11、消防局童小隊長：「不知道有2樓，營業處所申報只有1樓。通往2樓的樓梯都是鎖著的。火警後才知道有電梯。」、「(問：消防安全檢查包不包括電梯?)沒有。」、「(問：消防安全檢查有沒有包括電梯前的隔板?)沒仔細去看沒注意。」

12、消防局第四大隊黃隊員：「(問：火災發生前，有無到過愛心老人長照中心2樓?)完全沒有。」

13、消防局第四大隊蘇隊員：「沒有發現有電梯，且檢查的時候著重在有人使用的地方。」

(五)本院於106年4月13日下午至愛心老人長照中心履勘，結果如下(詳照片1、照片2)：

1、該昇降設備雖以裝修材料封閉並設置扶手掩飾，惟其接縫處清晰可見，大小尺寸約略與「門」等同，實難謂與白牆完全融合。

2、該遮掩門片兩側各有一處髒污，顯見該門片時常被移動。

3、由門片側緣可見，該裝修材料似為木板，幾經追問，該門片為木板，並非矽酸鈣板。(嗣據桃園市政府詢問查復資料，106年4月13日該府勘查

時，該遮掩門板材質為未具防火性能之木質夾板，雖具區隔性，但與「建築物使用類組及變更使用辦法」之法令所示逐層區劃規定有違。）



照片1 昇降設備以裝修材料封閉情形

照片2 由側緣可見該裝修材料似為木板

(六) 惟查：

- 1、桃園市政府對轄內老人長照中心之聯合稽查，係由社會局主責，以愛心老人長照中心為例，社會局、消防局、建管處歷次均派員至現場檢查，有時衛生局、環保局亦會參與。但各局處均派業務承辦人前往稽查，無人負責指揮，若發現問題即在現場溝通，並未將發現之問題進行跨局處之協調或聯繫。
- 2、聯合稽查係依據「桃園市老人福利機構輔導查核表」進行查核，對於查核表上未列之事項，相關人員即不予查核，故本案之昇降設備之稽查，消防及建管單位人員均表示未曾發覺該設備，且認

為非屬權責事項，故本案建物之昇降設備為事實上存在，竟未為任一檢查人員所發現。

- 3、社會局古局長梓龍及主責單位老人福利科蘇前任科長、現任趙代理科長，於火災發生前，均未曾至該中心進行過輔導、監督或檢查，故於火災發生前對該中心無印象。至於輔導查核表紀錄簽陳後，依程序可陳報首長，但依分層負責明細表係由老人福利科科長核定。惟對於稽查發現之缺失，檢查人員於稽查後會函請機構限期改善，老人福利科科長則以函報之佐證資料進行是否已完成改善之書面審查，但未曾至現場確認。因此，承辦人員認為稽查發現之問題，該長照中心一直沒有改善，而社會局局長亦無法全盤掌握轄內老人福利機構經聯合稽查發現之缺失及改善情形。
 - 4、建管處指派檢查人員為處內辦理行政業務之人員兼辦，而非審查建築物公共安全檢查簽證申報書之專責人員，因此至現場時，僅查對愛心老人長照中心是否已提具申報書，並未對建物之公共安全問題進行專業檢查。
 - 5、火災發生後，桃園市政府辯稱遮掩電梯之夾板其材質為防火之矽酸鈣板，惟本案履勘時即在現場質疑該夾板之材質為木板，該府人員再三辯解為防火材料，在本案調查委員再三確認下始稱為「未具防火性能之木質夾板」，可見火災發生後，該府對於現場之檢查仍未確實。
- (七)綜上，桃園市政府對於愛心老人長照中心進行聯合稽查時，各局處均派業務承辦人前往檢查，卻無人負責統籌或指揮，復未將發現之問題進行跨局處之協調或聯繫；對於檢查發現之缺失，僅至老人福利

科科長層級知悉，卻未能有效督促機構確實檢討改善；對於建物僅查對是否已提具建築物公共安全檢查簽證申報書，而未對實質公共安全問題進行專業檢查；昇降設備以裝修材料封閉並設置扶手掩飾，但其接縫處清晰可見，大小尺寸約略與「門」等同，難謂與白牆完全融合，惟桃園市政府近年來至該中心聯合稽查或消防安全檢查計11次，到達現場人員至少14人，卻從未發現該中心設有昇降設備可往返1、2樓間，該府之聯合稽查、消防安全檢查流於形式，顯有違失。

三、桃園市社會局於火災發生前，對愛心老人長照中心稽查6次，該中心在關於護理人員配置及值班項目之稽查結果，從未符合規定，且多次發現有照服員人力不足問題及收容超過核定人數之超收情事。該局對該中心未依法確實改善卻函報完成改善後，或未進行複查即草率結案，致已屆完成改善期日但違法狀態卻持續存在；或複查發現該中心對於發現之缺失，仍未完成改善，卻未依法行政，以老人福利法第47條第2項規定處理，亦有違失。另衛福部及桃園市政府對於老人長照中心多次違規，仍以輔導協助立場，未依老人福利法相關規定予以處分，即使造成重大傷亡，仍得繼續開業，令老人福利機構設立標準之規範形同具文，且與保障進住老人之權益及服務品質之目的有違，應予檢討改進或研議修正相關法令規定。

(一)老人福利法第47條第2款規定，主管機關對老人福利機構為輔導、監督、檢查及評鑑，發現老人福利機構有違反原設立許可之標準時，應限期令其改善，屆期未改善者，處新臺幣(下同)5萬元以上25萬元以下罰鍰，並再限期令其改善。同法第49條復規定，(第1項)老人福利機構於主管機關依前述規定

限期令其改善期間，不得增加收容老人，違者另處6萬元以上30萬元以下罰鍰，並得按次連續處罰。(第2項)再限期令其改善，屆期仍未改善者，主管機關得令其停辦1個月以上1年以下，並公告其名稱及未改善情事於所屬網站，以供民眾查詢。停辦期限屆滿仍未改善或令其停辦而拒不遵守者，應廢止其許可；其屬法人者，得予解散。

(二)據桃園市社會局查復表示，愛心老人長照中心於105年4月26日前，即開始於2樓收容住民。至於愛心老人長照中心於103年設立以來迄106年3月10日發生火災前，桃園市政府對其稽查(含複查及間夜稽查，不含消防安全檢查)6次，其中有關照顧人力不足違規情形，至少包括4次照服員不足、5次護理人員不足、4次無護理人員在職、1次外籍看護工超時工作、3次無護理人員及照服員排班表及打卡紀錄等，每次均以限期改善完成並複查合格結案。在護理人員配置及值班部分，從未符合規定。違規情形如下：

- 1、103年11月12日聯合稽查，護理人員不足1人。
- 2、104年5月5日至愛心老人長照中心聯合輔導查核，查有護理人員不足2人之缺失。
- 3、104年7月16日護理人員和照服員各不足1人，排班表部分時段未有護理人員當值。
- 4、105年5月31日：現場無護理人員。
- 5、105年8月31日夜間稽查，愛心老人長照中心收容19人，缺失為現場無護理人員值班。
- 6、106年2月21日聯合稽查，缺少護理人力1人，現場僅見2位本國籍照服員排班，缺少4位本國籍照服員。

(三)桃園市社會局於104年5月5日至愛心老人長照中心

聯合輔導查核，查有護理人員不足2人之缺失，該中心於同年6月15日函報改善情形，惟社會局再於104年7月6日前往複查，又發現護理人員及照服員各不足1人，且排班表部分時段未有護理人員當值，已構成老人福利法第47條第2項「老人福利機構有違反原設立許可之標準者，應限期令其改善，屆期未改善者，處5萬元以上25萬元以下罰鍰，並再限期令其改善」之要件，詎桃園市政府仍未依法處分。迄下次前往該中心稽查已係105年5月31日，當次稽查現場仍無護理人員，惟桃園市政府僅再處分該中心限期改善。至衛福部雖要求各縣市每季函報轄管老人福利機構輔導查核情形，但亦未有查核或勾稽機制。

(四)桃園市政府對於愛心老人長照中心違法超收且於106年3月10日在未立案之2樓範圍發生火災，造成重大傷亡事件，為下列之裁處：

- 1、依老人福利法第48條第3款所定足以影響老人身心健康者之重大情事規定，於106年3月14日以府社老字第1060057156號裁處書，處該中心30萬元罰鍰，並限期於文到3日內改善。
- 2、另針對該中心護理人員不足等缺失，於106年2月22日以府社老字第1060042287號函命該中心於106年3月25日前改善，惟106年3月10日火災發生當日至該中心實地訪查，查尚有於限期改善期間違法增加收容住民(張○孝、古○龍、黃○秀)之情事，爰依老人福利法第49條第1項所定期限令其改善期間不得增加收容老人之規定，於106年3月14日以府社老字第10600571561號裁處書，併處6萬元罰鍰，並於文到1個月內改善。

(五)對於愛心老人長照中心多次違規，及違法超收且在

未立案之2樓範圍發生火災，造成重大傷亡後，仍繼續開業，詢據衛福部表示：

- 1、對於多次稽查結果不符規定之老人福利機構，現行老人福利法除限期令其改善外，尚有罰鍰、令其停辦、廢止設立許可等規定。實務運作上，直轄市、縣(市)政府對有不法規情事之機構，多以輔導協助之立場，除依老人福利法相關規定予以處分外，並持續追蹤列管至輔導改善等語。
- 2、現行老人福利法對於老人福利機構發生重大違規或造成服務對象傷亡事件，尚無逕予停辦之規定，惟為加強輔導管理效能，刻正研擬修正相關罰則，俾有效保障服務對象之安全與權益。
- 3、刻正研議修正老人福利法，增訂主管機關得基於情節重大事由，廢止老人福利機構設立許可之規定等語。

惟按衛福部之上開說明，直轄市、縣(市)政府對於多次稽查結果不符規定之老人福利機構，自可依老人福利法令其停辦、廢止設立許可等，故並非該部所稱「尚無逕予停辦之規定」；況愛心老人長照中心不符規定之違失事項，並未完成改善，但因桃園市政府未持續追蹤並確認已改善即草率結案，該中心若非違法狀態持續，則係屢次違規，知法玩法，終致造成重大死傷，詎衛福部竟稱尚無逕予停辦之規定，顯未能確實依法行政。

- (六)桃園市社會局於愛心老人長照中心設立迄火災發生前，對該中心稽查6次，其中有關護理人員配置及值班部分之稽查結果，從未符合規定，且多次發現有照服員人力不足問題及收容超過核定人數之超收情事，該局雖依據老人福利法第47條第2項規定，限期令其改善，惟對該中心未依法確實改善卻

函報完成改善之事實，卻因未再前往該中心複查即草率結案，致該中心屆期未完成改善之違法狀態持續存在，桃園市社會局有縱容該中心持續違規之咎；該局曾於104年7月14日就該中心於同年5月5日被稽查發現護理人員不足2人之缺失進行複查，現場仍發現護理人員及照服員各不足1人，且排班表部分時段未有護理人員當值之情形，已該當老人福利法第47條第2項限期改善卻屆期未改善之要件，但該局未依法行政，處以罰鍰，而係再限期令其改善，且於該中心函報改善情形後，即解除列管，未再確認，亦有違失。該中心自103年設立至發生火災前，經桃園市社會局稽查6次，每次都有違規情形，該中心雖皆於限期內函報改善完成，但函報後，該局並未前往複查，或複查後未依法行政，致該中心改善後多次再為相同違法行為。另衛福部及桃園市社會局對於老人長照中心多次違規，仍以輔導協助立場，未依老人福利法相關規定予以處分，即使造成重大傷亡，仍得繼續開業，令老人福利機構設立標準之規範形同具文，且與保障進住老人之權益及服務品質之目的有違，應予檢討改進或研議修正相關法令規定。

四、桃園市社會局對於老人福利機構管理制度鬆散，執行管制有欠確實，管理與安置業務各行其是，欠缺整合及交流，確有違失。

- (一)按老人福利法第15條規定：「直轄市、縣(市)主管機關對於有接受長期照顧服務必要之失能老人，應依老人與其家庭之經濟狀況及老人之失能程度提供經費補助。前項補助對象、基準及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。」次按老人福利機構評鑑及獎勵辦法第8條規定：「複評成績列為優等

或甲等之老人福利機構，得優先接受政府補助或委託辦理業務；列為丙等或丁等者，由主管機關依本法第四十八條規定處理，並限期改善。前項複評成績列為丙等或丁等，經限期改善者，中央主管機關應於六個月內再次複評；再次複評成績未達乙等以上者，應停止政府補助或委託辦理業務，並由主管機關依本法規定處理。」¹再按桃園市老人福利機構評鑑及獎勵辦法第9條規定：「評鑑結果為丙等以下者，本府應依本法第四十八條規定裁處罰鍰，並限期令其改善，至再予考評為乙等以上止。前項再予考評結果未達乙等者，本府得停止其委託業務、補助或獎勵，並依本法第四十九條第二項規定處理。」

(二)愛心老人長照中心係由前負責人施○雲(為現任負責人鍾○麟之配偶)於103年1月5日向原桃園縣政府社會局申請設立，該中心總樓地板面積248.49m²(1樓)，寢室共5間、盥洗室共3間、日常活動場所2處、廚房、護理站、污物處理室、儲藏室與辦公室各1處。經原桃園縣政府社會局於103年4月14日會同該府衛生局及消防局會勘，工務局、環保局書面審核，原桃園縣政府嗣於同年6月12日以府社老字第1030132889號准予設立，併函要求定期回傳排班表及提報收容月報表：

- 1、愛心老人長照中心設立以來，每月5日前應以email或傳真回報之當月排班表(需含夜間值班人數與值班名單)，惟該中心自設立以來，未確實回傳。
- 2、愛心老人長照中心設立以來，每月1日提報之機構收容月報表。桃園市社會局依據機構每月傳真

¹ 評鑑之結果，區分為優等、甲等、乙等、丙等及丁等。依桃園市政府公布105年之評鑑結果，轄內105家老人福利機構計65家，其中33家當年未評鑑。受評鑑之32家機構中，1家優等、17家甲等、14家乙等。

之收容月報表，鍵入收容人數於「衛生福利部社福公務統計報表直轄市縣(市)網際網路報送系統」，經彙整歷年其收容人數，該中心104年6月至12月，收容人數18人至21人間，105年18人至22人間，106年20人至14人間，惟該中心2樓於105年間開始收容住民，106年3月10日火災發生時則收容37人，其申報人數與實際收容情形對照，顯然不實。

(三)依據桃園市老人福利機構評鑑及獎勵辦法第3條第1項規定，機構每3年至少接受1次評鑑。愛心老人長照中心經桃園市政府於103年6月12日核准立案，並於104年11月9日同意其負責人由施○雲變更為鍾○麟，桃園市社會局視該中心於104年11月9日新設立，迄本案火災發生時止，該中心尚未接受評鑑。爰納入106年老人福利機構評鑑之受評機構辦理。該中心於變更負責人前，桃園市政府原將其納入評鑑，且歷次查核已發現諸多缺失，本應賡續追蹤改善情形，詎該中心以變更負責人方式，而被視為新設立之老人福利機構，得以規避稽查缺失之改善及機構評鑑，形成機構管理之漏洞。

(四)桃園市社會局有關老人福利機構輔導管理及公費安置業務係由不同業務科分別辦理，桃園市社會局社會工作科(下稱社工科)及身障科安置董○色、趙○富、曾○福、曾○鴻及董○川5名個案於愛心老人長照中心，皆派有主責社工定期進行訪視。火災發生當日安置於機構2樓之住民，包括由復興中心林社工員主責的董○色，及東區身障者中心之承辦單位台灣社會工作專業服務品質策進協會黃社工員主責的曾○福、曾○鴻及董○川。

1、據復興中心之承接單位財團法人基督教芥菜種

會林社工員於詢問時表示：「每次都是搭電梯，第2次是老闆娘施○雲，之後是機構的人帶我上去。」、「(問：電梯前有無特殊遮蔽物？不覺得電梯太小嗎？)沒有特殊遮蔽。感覺一般舊公寓大樓電梯都不大。」、「(問：幾時知道2樓是違建？)失火之後才知道。如果知道機構違規也不可能將案主安置在那。」

2、詢據東區身障者中心之承辦單位台灣社會工作專業服務品質策進協會之黃社工員於詢問時表示：「105年5月17日有搭電梯，其他走樓梯。有施○雲照服員帶我坐電梯。其他由外籍看護帶我走樓梯」、「(問：當時搭電梯時，有無拆門版或扶手？)門板是擺在旁邊，我們直接按電梯上樓。我到的時候門板就已經在旁邊了。」

3、另依桃園市社會局對於董○色之個案紀錄表，摘錄其內容以「105/05/05(四)居住狀況：1. 案主目前安置於機構二樓」、「106/02/24……本日中心社工於1700至機構訪視，由機構人員帶領從一樓機構內部搭乘電梯至二樓」，上開紀錄表由社工科蔡科長決行。

(五)又按老人福利機構設置標準第4條規定，長期照顧機構及安養機構之寢室，室內設之床位，每床應附有櫥櫃或床頭櫃，並配置緊急呼叫系統；且要有適合臥床或乘坐輪椅老人使用之衛浴設備，惟本案履勘發現，該中心有下列情形：

- 1、1樓之盥洗室入口有凸起之門檻，不便於乘坐輪椅老人使用，且其內空間甚小，不適合臥床老人使用。
- 2、有些床位未配置緊急呼叫系統，有些床位雖已配置，但操作後未有鈴聲，護理站亦未能聽到鈴聲。

3、護理站未有排班表，且履勘當時無護理人員值班。

(六)桃園市社會局有關老人福利機構輔導管理及公費安置業務係由不同業務科分別辦理，該局社工科及身障科將老人公費安置服務業務委外辦理，由委外單位自行接觸老人福利機構。然依據桃園市老人福利機構評鑑及獎勵辦法第9條規定，轄內機構評鑑結果為丙等以下者，再予考評結果未達乙等者，得停止其委託業務、補助或獎勵，桃園市社會局依前述規定，不應將老人公費安置於考評結果未達乙等以上之老人福利機構，而愛心老人長照中心自設立後迄火災發生時，未曾接受評鑑，自不應列為得受委託老人公費安置服務之老人福利機構；且委外機構對個案安置機構基本資料，包括機構地址、負責人姓名、立案範圍及樓層、核定收容床位類型及實際收容人數，並不瞭解，社工員雖知公費安置老人收住於該中心2樓，且相關紀錄已呈送社工科科長核定，但因桃園市社會局內部橫向聯繫機制有欠健全，老人福利機構查核缺失及改善情形未告知個案主責社工，故社工員對機構欠缺掌握與察覺；而社工員雖知該中心2樓收容住民，但未將此情形使老人福利科知悉。

(七)綜上，桃園市社會局將未曾接受評鑑之愛心老人長照中心，列為公費安置老人之機構，已與桃園市老人福利機構評鑑及獎勵辦法第9條規定之目的不符；對於該中心經查核有缺失限期改善期間以變更負責人方式，使評鑑時間重新起算之疏漏，未予適當處理；且對該中心自設立以來，從未依規定於每月5日前以email或傳真回報之當月排班表(需含夜間值班人數與值班名單)，而提報之機構收容月報表亦不實之情形，未予強化管制並追蹤，或至現場

比對入住住民資料及實際收容情形；社工科之委外機構社工員對於該中心設有2樓，且公費安置住民收住於2樓一事，知之甚詳，且相關紀錄已陳報社工科科長核定，但因該局相關科室之業務未能進行整合及交流方式，橫向連結機制欠缺，未能適時掌握愛心老人長照中心違法收容住民情事。顯見桃園市社會局對於老人福利機構管理制度鬆散，執行管制有欠確實，管理與安置業務各行其是，欠缺整合及交流，確有疏失。

五、愛心老人長照中心建築物辦理變更使用執照(含室內裝修審查)過程，相關審查機構及原桃園縣政府主管建築機關全然無視申請範圍內存在既有昇降設備，不僅未要求區隔處置，亦未要求檢討垂直防火區劃，致該中心隱匿並違規擴充至第2層使用，甚而致災，實屬疏失。桃園市政府事後雖檢討研擬訂定變更使用執照申請案件之設計簽證事項抽查懲戒制度，並限期建物使用人改善昇降設備空間，惟長期照護中心相關機構所收容住民多屬行動不便之避難弱者，舊有建築物變更為該等用途使用時，主管建築機關更應確實查驗防火設施及防火區劃是否確實檢討，以保障該機構住民之居住安全。

(一)按建築物使用類組及變更使用辦法(100年9月1日內政部台內營字第1000806985號令修正發布，並自100年10月1日施行)第2條第1項及第2項規定：「(第1項)建築物之使用類別、組別及其定義，如附表一。(第2項)前項建築物之使用項目舉例如附表二。」第3條規定：「建築物變更使用類組時，除應符合都市計畫土地使用分區管制或非都市土地使用管制之容許使用項目規定外，並應依建築物變更使用原則表如附表三辦理。」[附表三，B2類組變

更為H1、H2類組，依說明六、……建築物變更使用類組除應符合本表說明二有關停車空間及公共建築物行動不便者使用設施之檢討項目規定外，其餘項目免檢討。但變更為H類時，應檢討通風、日照、採光及防音等項目。]第4條規定：「建築物變更使用類組規定檢討項目之各類組檢討標準如附表四。」第5條規定：「建築物變更使用類組，應以整層為之。但不妨害或破壞其他未變更使用部分之防火避難設施且符合下列情形之一者，得以該樓層局部範圍變更使用：……二、變更範圍以符合建築技術規則建築設計施工編第九十二條規定之走廊連接直通樓梯或屋外，且開向走廊之開口以具有一小時以上防火時效之防火門窗等防火設備區劃分隔，其防火設備並應具有一小時以上之阻熱性。」及第6條第2項規定：「建築物有連跨複數樓層，無法逐層區劃分隔之垂直空間，且未以具有一小時以上之牆壁、樓板及防火門窗等防火構造及設備區劃分隔者，應視為同一使用單元檢討。」又，建築物昇降設備設置及檢查管理辦法(93年11月9日內政部台內營字第0930087352號令修正發布)第5條前段規定：「昇降設備安全檢查每年一次。」及第8條規定：「直轄市、縣(市)主管建築機關就停止使用之昇降設備，除通知管理人外，並應於昇降設備上張貼經檢查不合格，應停止使用之標示。」是故，建築物如擬申請局部範圍變更使用，除應符合建築物使用類組及變更使用辦法第5條但書規定，並應依同辦法第3條附表三說明之檢討項目及第4條附表四之檢討標準檢討之；且建築物內部若存有無法符合當時法規之既存昇降設備時，除應張貼停止使用標示外，另應就該昇降設備有無影響或妨礙垂直

防火區劃，檢討有無設置牆壁、防火設備加以區劃分隔之需要，並選用妥適之防火材料或設備。

- (二)次按建築法第74條規定：「申請變更使用執照，應備具申請書並檢附左列各件：一、建築物之原使用執照或謄本。二、變更改用途之說明書。三、變更供公眾使用者，其結構計算書與建築物室內裝修及設備圖說。」至變更使用執照或文件之核發，依建築物使用類組及變更使用辦法第9條：「建築物申請變更使用無須施工者，經直轄市、縣(市)主管建築機關審查合格後，發給變更使用執照或核准變更使用文件；其須施工者，發給同意變更文件，並核定施工期限，……。依前項核定期限內施工完竣後，應申請竣工查驗，經直轄市、縣(市)主管建築機關查驗與核准設計圖樣相符者，發給變更使用執照或核准變更使用文件。……」規定辦理。另，建築物室內裝修管理辦法(99年12月23日內政部台內營字第0990810345號令修正發布)第25條規定：「室內裝修圖說應由開業建築師或專業設計技術人員署名負責。但建築物之分間牆位置變更、增加或減少經審查機構認定涉及公共安全時，應經開業建築師簽證負責。」第26條規定：「直轄市、縣(市)主管建築機關或審查機構應就下列項目加以審核：一、申請圖說文件應齊全。二、裝修材料及分間牆構造應符合建築技術規則之規定。三、不得妨害或破壞防火避難設施、防火區劃及主要構造。」第30條規定：「室內裝修施工從業者應依照核定之室內裝修圖說施工；如於施工前或施工中變更設計時，仍應依本辦法申請辦理審核。……」第31條規定：「室內裝修施工中，直轄市、縣(市)主管建築機關認有必要時，得隨時派員查驗……」及第32條第1項規定：「室內裝修工程完

竣後，應由建築物起造人、所有權人或使用人會同室內裝修從業者向原申請審查機關或機構申請竣工查驗合格後，向直轄市、縣(市)主管建築機關申請核發室內裝修合格證明。」可見，申請變更使用執照併同辦理室內裝修審查，該建築物分間牆位置變更且涉及公共安全時，該室內裝修不僅應經開業建築師簽證負責，並應經直轄市、縣(市)主管建築機關或審查機構審核，且得隨時派員查驗，復經申請竣工查驗合格後，始得申請核發室內裝修合格證明，據以辦理變更使用執照，再經主管建築機關查驗相符後，發給變更使用執照或核准變更使用文件。

(三)經查，愛心老人長照中心所在建築物係66年間建造，領有67年10月12日(67)桃縣建都使字第1748號使用執照，原用途第1層(629.4m²)及第2層(839.31m²)為商場、第3層(906.80m²)及第4層(834.78m²)為辦公室。該建築物於102年1月25日申請變更地上1層部分範圍(樓地板面積248.49m²)為「H2類組小型安養機構」使用(同年12月11日再核准變更為「H1長期照護機構」使用)，經桃園市政府於同年8月12日核發(102)桃室許可0144號建築物室內裝修許可證明(分間牆為具1小時防火時效之輕質防火板、天花板為耐燃一級之矽酸鈣板)，並領得桃園縣政府102年12月11日(102)桃變合格字第龍00130號變更使用執照。愛心老人長照中心則於103年1月申請設立，經原桃園縣政府於同年6月2日核准設立(桃園市政府並於104年11月核准變更負責人)，設立地址為「桃園縣龍潭鄉龍潭村龍元路45號1樓」，總樓地板面積248.49m²。然本案災害發生時卻發現該建築物第2層(原為商場，前於88年9月27日經核准變更為遊藝場(743.64m²)及辦公室(95.67m²)使用)已

由愛心老人長照中心違規使用，且1、2層樓間設置有電梯(昇降設備)相連通。

- (四)據桃園市建管處說明，系爭建物地上1層之合法安養機構，歷經建管處3次、專業檢查機構1次及建管處委託複查單位1次之現地檢查，3個單位所派人員均未察覺隱蔽昇降設備之位置，該昇降設備除以裝修材料加以封閉外，並於牆面設置扶手掩飾，突顯業者規避檢查之意圖，致稽查(檢查)人員未能察覺該運轉中之昇降設備，進一步查得該機構擴大至地上2層營業使用之情節。桃園市政府並說明：案經建管處調閱變更使用執照卷附設計及竣工圖樣研析，「桃園縣(市)龍潭鄉(區)龍元路45號1樓」依「建築物使用類組及變更使用辦法」第9條第2項規定申請第2階段竣工查驗時，附有經原桃園縣政府依原桃園縣建築師公會竣工查驗合格核發之室內裝修合格證明²及消防安全設備查驗合格證明³，合於「變更使用執照審查表」所定「變更供公眾使用者，其構造、設備及室內裝修竣工勘驗檢查是否合格」及「變更供公眾使用者，其有關消防安全設備會同有關機關竣工勘驗檢查是否合格」等2項竣工規定審查事項，爰經原桃園縣政府工務局派員完成現地查驗程序後，發給變更使用執照。再者，本案原桃園縣政府工務局(下稱原桃園縣工務局)使用管理科承辦人依前開辦法第9條第2項規定赴現地執行「查驗與核准設計圖說相符」與否之事務時，領勘之簽證建築師亦未發現本案昇降設備空間與「建築物使用類組及變更使用辦法」第6條第2項規定抵觸，致該昇降設備未併同作成停止使用及採取防火材料

² (102)桃室合格0146號建築物室內裝修合格證明。

³ 原桃園縣政府消防局102年10月25日桃消預字第1021316566號函。

(設備)加以區隔之處置；又本案於辦理竣工查驗之當時，該升降設備是否已採隔板遮蔽，而與簽證建築師提具之竣工圖樣標示不符(竣工圖樣標示升降設備開口部並未以隔板加以封閉)，經調閱檢視變更使用執照卷附之完工照片，其拍攝角度難以查對。

(五)惟查，依建築法第74條規定，申請變更使用執照，應檢附建築物之原使用執照，而本案辦理變更使用執照時，依所附原使用執照圖說「(變更前)一樓商場平面圖」，明顯可見原本即設置有升降設備(電梯)；而「一層變更後平面圖」雖未標註「電梯」字樣，卻繪有電梯機坑，且電梯開口亦顯而易見，但相關圖說對於該既存電梯卻未說明處理方式(亦無標示用途)，室內裝修許可圖說亦未檢討該電梯開口部。該變更使用執照(含室內裝修)相關圖說經建築師簽證、審查機構(原桃園縣建築師公會)審查、原桃園縣工務局發給室內裝修許可證，再經主管建築機關查驗相符，發給變更使用執照等審查核發過程，相關審查機構及原桃園縣政府主管建築機關竟全然無視申請範圍內存在既有升降設備，不僅未要求區隔處置，亦未要求檢討垂直防火區劃，復推諉以使用執照卷附之完工照片拍攝角度難以查對，率爾核發許可文件，實屬疏失。

(六)另據桃園市政府檢討說明略以：

- 1、為避免類此案件因不當設計簽證情節，成為營業場所之安全管理盲點，建管處刻依105年12月7日公布之「桃園市建築管理自治條例」第47條規定，規劃將「建築物變更使用執照之審查及竣工查驗」事務委託專業團體協助辦理外(彌補審查人員流動率高、審查經驗不足等人力問題)，並

研擬訂定變更使用執照申請案件之設計簽證事項抽查懲戒制度，據以提高變更使用執照申請案件之設計簽證品質。

- 2、本案未取得許可證應予停止使用之昇降設備，其開口部分位於變更使用之申請範圍內，即涉有垂直區劃之檢討事項，該開口部分應以具有1小時防火時效之防火材料或防火設備加以區隔，始合於逐層防火區劃之規定意旨。本案於106年4月13日勘查時，該遮掩門板材質為未具防火性能之木質夾板，雖具區隔性，但與逐層區劃規定有違。將責成原簽證建築師就昇降設備空間之區劃方式提具陳述意見，如涉有設計簽證疏失，將依建築師法提送懲戒，並通知建物使用人限期完成昇降設備空間之改善，以維公共安全。

(七)綜上，愛心老人長照中心建築物辦理變更使用執照(含室內裝修審查)過程，相關審查機構及原桃園縣政府主管建築機關全然無視申請範圍內存在既有昇降設備，不僅未要求區隔處置，亦未要求檢討垂直防火區劃，致該中心隱匿並違規擴充至第2層使用，甚而致災，實屬疏失。桃園市政府事後雖檢討研擬訂定變更使用執照申請案件之設計簽證事項抽查懲戒制度，並限期建物使用人改善昇降設備空間，惟長期照護中心相關機構所收容住民多屬行動不便之避難弱者，舊有建築物變更為該等用途使用時，主管建築機關更應確實查驗防火設施及防火區劃是否確實檢討，以保障該機構住民之居住安全。

六、長期照護機構內常有很多易燃物品，且所收容住民多係避難弱者或無避難能力者，其逃生及救助均屬困難，惟目前法令對於一定規模以下之小型機構，尚無強制設置自動撒水等初期滅火設備之規定，是故，強

化該等機構之火災預防機制更顯重要；本案愛心老人長照中心因長時間停電，疑因使用燭火照明不慎致災，顯見照明設備及燭火使用，欠缺妥善規範，實有未洽。又，該機構雖每年辦理2次自衛消防編組演練，惟自衛消防編組人員係由機構人員進行編組，機構卻常面臨照顧人力不足之情形，其自衛消防編組演練成效亦有疑慮。

- (一)按消防法第6條第1項規定：「本法所定各類場所之管理權人對其實際支配管理之場所，應設置並維護其消防安全設備；場所之分類及消防安全設備設置之標準，由中央主管機關定之。」消防設置標準第7條規定：「各類場所消防安全設備如下：一、滅火設備：指以水或其他滅火藥劑滅火之器具或設備。二、警報設備：指報知火災發生之器具或設備。三、避難逃生設備：指火災發生時為避難而使用之器具或設備。四、消防搶救上之必要設備：指火警發生時，消防人員從事搶救活動上必需之器具或設備。五、其他經中央主管機關認定之消防安全設備。」第10條規定：「避難逃生設備種類如下：一、標示設備：……。二、避難器具：……。三、緊急照明設備。」第12條第1款第6目規定：「各類場所按用途分類如下：一、甲類場所：……(六)醫院、療養院、長期照顧機構(長期照護型、養護型、失智照顧型)、安養機構、老人服務機構(限供日間照顧、臨時照顧、短期保護及安置者)……。」爰本案愛心老人長照中心係屬甲類場所，依消防設置標準規定，應設置滅火器(第14條)、火警自動警報設備(第19條)及緊急照明設備(第24條)等。
- (二)據桃園市政府說明略以，愛心老人長照中心立案申請範圍為1樓，均依規定設置緊急照明設備，且經

該府消防局列管在案。2樓係業者刻意隱匿且違規擴大使用，並未依規設置消防安全設備(含緊急照明設備)；在火警發生後，消防局至現場勘查，現場亦未設置火警自動警報設備。另，依本案「火災原因調查鑑定書」相關人員談話筆錄：「現場人員均沒有吸菸習慣，不會有菸跟火」、「2樓共有16名住民，均無法自行下床移動」、「火災時有使用蠟燭情形，因為0時至5時為停電狀態，當我們要進行灌水及灌牛奶的時候，會點蠟燭放在櫃子上方協助照明」、「蠟燭平常放置在2樓監視器旁的櫃子、還沒停電時我就拿出來備用、1樓的蠟燭是我點的，2樓我不知道」、「我們規定大約2小時進行1次灌食、翻身、拍背及換尿布之動作」、「我知道2樓房間有使用蠟燭情形……，至於為何點燃蠟燭及蠟燭哪邊來的，我就不清楚」、「10日0時開始停電，所以我們有提供手電筒給她們夜間照明使用」，及現場跡證鑑定結果，研判「起火原因以使用蠟燭引起火災之可能性較大」。又，詢據桃園市消防局陳科長說明略以：「使用蠟燭應要有燭臺及附近不可有可燃物等安全措施，該場所可備手電筒應付不時之需。這場所去年105年11月12日有去指導過。因1樓未達300m²，不需設置自動撒水設備。」

(三)據內政部函復說明略以，就老人福利機構、護理之家等火災案例分析，其造成人命重大傷亡之主因包含避難者無避難能力、防火(煙)區劃失敗、空調系統防煙區劃失效、火警自動警報設備警鈴關閉、外籍看護應變能力不夠、夜間人力不足等因素，整體可歸納為未符合建築、消防法規；人員教育訓練未落實防災演練；及夜間、清晨人力不足等三大因素。該部並研議強化措施如下：

- 1、要求各建築、消防機關落實轄內長照機構、護理之家等安全管理：請各直轄市、縣(市)政府持續依消防法及建築法相關規定落實建築物消防安全設備維護妥善、防焰物品、防火管理、消防安全設備檢修申報、公安申報及違規取締等事宜，業者涉有違規情事者，應即依法辦理。
- 2、強化長照機構、護理之家之自衛消防編組訓練，辦理是類場所驗證之觀摩演練：
 - (1) 落實場所之自衛消防編組演練，強化是類場所初期應變之訓練，尤其滅火班之滅火器、室內消防栓使用之時機及操作，讓每位照顧服務人員及外籍看護實際演練滅火器滅火、室內消防栓佈線與射水，以及操作啟動室內消防栓。
 - (2) 製作長照機構火災案例宣導，請業者針對老舊電器產品及電線汰換或查修，避免電氣火災發生，並強化場所管理權人應及時維護消防安全設備妥善之意識，勿因火警自動警報動作恐造成住民驚嚇而關閉火警警鈴或緊急廣播設備。
 - (3) 辦理長照機構、護理之家之自衛消防編組演練驗證之觀摩演練，擬定自衛消防編組驗證指導手冊，於106年度辦理自衛消防編組驗證之觀摩演練，以落實驗證之功能及提高是類場所初期應變能力。
- 3、修(增)訂收容需醫療照護、不能行動者之長照機構及護理之家應設119火災通報裝置、自動撒水設備，提高場所通報、自主滅火能力。
 - (1) 消防署將依災例、考量國情、社會經濟負擔及效益後，邀請專家、中央機關評估明定長照機構或護理之家等場所不限面積皆應設置119火災通報裝置、自動撒水設備之可行性。

- (2) 增訂自來水連結型撒水設備設置規範，提供一定面積下新建之長照機構或護理之家，以及既有合法之長照機構或護理之家等場所，改善自主滅火能力，提升是類場所之安全。
- (3) 既有合法長照機構或護理之家等場所之改善，建議衛福部及直轄市、縣(市)政府獎勵設置之。
- (四) 本院諮詢專家學者表示：「現在的觀念應該著重預防，因為一旦災害發生，要救災是很困難的。火災不論是火勢、溫度，蔓延、上升的速度都相當迅速。再者安養中心裡有很多易燃物品，如尿布、消毒用酒精、氧氣瓶等等，都容易助長火勢」、「根據實際演算，當火災發生時，只夠送出2個人，之後火勢就會大到無法再救援，故只要發生火災，就會有傷亡。」、「火災的發生，因火勢變化快，很快就會燃燒起來，據我瞭解逃生的機會不大」，並有諮詢學者建議，應提升相關防火設施、設備(如自動撒水系統、使用煙霧偵測器等)，以將傷亡降到最低。另有學者表示，消防演練外籍看護工也會參與，但因外籍看護工通常需要遵從老闆指示，才能有所作為，避免出錯，當發生事故時，他們多半會害怕、退縮，加上語言隔閡，造成防災演練成效不佳。
- (五) 綜上，長期照護機構內常有很多易燃物品，且所收容住民多係避難弱者或無避難能力者，其逃生及救助均屬困難，惟目前法令對於一定規模以下之小型機構(未達 300 m²者)，尚無強制設置自動撒水等初期滅火設備之規定，是故，強化該等機構之火災預防機制更顯重要；本案愛心老人長照中心因長時間停電，疑因使用燭火照明不慎致災，顯見照明設備及燭火使用，欠缺妥善規範，實有未洽。又，該機構雖每年辦理 2 次自衛消防編組演練，惟自衛消防

編組人員係由機構人員進行編組，機構卻常面臨照顧人力不足之情形，其自衛消防編組演練成效亦有疑慮。

調查委員：仇委員桂美、江委員綺雯