

調 查 意 見

民國(下同)104年1月26日16時25分桃園中壢工業區內敬達企業股份有限公司(下稱敬達公司)烤漆工廠發生爆炸起火(下稱本案災害),釀成十餘人受傷。該廠房5、6樓疑為加蓋違建,屬經濟部工業局列管,惟違建拆除屬桃園市政府權責範疇,突顯工業區建築管理嚴重疏漏等情。案經本院於104年2月26日詢問桃園市政府及經濟部工業局中壢工業區服務中心等相關機關主管暨承辦人員,復於同年7月6日實地履勘敬達公司,並聽取桃園市政府經濟發展局、都市發展局簡報,茲據各相關機關提供卷證、簡報、詢答前後說明與回復、以及桃園市政府函復資料¹,業已調查竣事,綜整調查意見如下:

一、桃園市政府負有轄內建築物管理之責,惟該府工務局未能切實掌握轄內經濟部工業區內之違章建築,遑論得以依法進行查處作為,核有怠失。

(一)按建築法第1條及第2條:「為實施建築管理,以維護公共安全、公共交通、公共衛生及增進市容觀瞻,特制定本法……」、「主管建築機關,在中央為內政部;在直轄市為直轄市政府;在縣(市)為縣(市)政府。」,同法第25條第1項規定:「建築物非經申請直轄市、縣(市)(局)主管建築機關之審查許可並發給執照,不得擅自建造或使用或拆除。」同法第77條規定:「建築物所有權人、使用人應維護建築物合法使用與其構造及設備安全。直轄市、縣(市)(局)主管建築機關對於建築物得隨時派員檢查其有關公共安全與公共衛生之構造與設

¹ 桃園市政府 104 年 4 月 21 日府消救字第 1040094847 號函。

備。……。」次按桃園縣政府執行違章建築拆除作業要點²第5點：「為遏止新違章建築產生，興建中違章建築不論地區、違建規模及使用情形，經勒令停工不從之違建，應於7個工作天內拆除（電腦代號A0）前項興建中違章建築之認定標準，為：（一）違章建築之結構（含外牆、玻璃門窗、室內樓版等）未全部完成，或現場尚有工人、機具、施工材料、廢料等，或工程仍在進行中，或尚未進駐使用，足證工程尚未完竣，列入即報即拆。（二）自96年9月1日後核發使用執照之建築物仍二次施工構成違章建築，經查報後不論是否已興建完工，一律視同興建中違章建築列入即報即拆。桃園縣政府工務局違章建築拆除隊查報及認定作業應於三日內完成。拆除後原址重建者，應依規定移送法辦。」第6點規定：「第一階段（近程處理）處理左列危害公共安全、山坡地水土保持、妨害公共交通、公共衛生、市容觀瞻之違章建築：……。」第7點規定：「第6點第1款至第4款³其執行方式如左：（一

² 該要點係於101年12月20日修正，且該府於103年12月25日升格直轄市後繼續適用。

³ 分別為電腦代號A1：1、經該府公共安全會報決議之拆除專案，或影響山坡地水土保持功能涉及公共危險，或經各目的事業主管機關（單位）移送法辦之違章建築。2、有礙高速公路、快速道路、示範道路沿線及交流道口、重要路口公共安全、交通安全及周邊城鄉景觀之違規廣告物或構造物。3、廣播電台、行動電話基地台之違規天線塔架等雜項構造物。前揭違章建築認定之權責單位：各目的事業主管機關（單位）。
電腦代號A2：1、擅自佔用河川公地、公有土地，侵害政府合法產權之違章建築。2、擅自佔用公共設施用地、現有道路、巷道、人行道，影響公共安全、公共通行、城鄉景觀或公共工程興建之違章建築。前揭違章建築認定之權責單位：設施、道路及土地之管理機關（單位）。
電腦代號A3：1、在供公眾使用建築物屋頂避難平台、法定空地等擅自搭建，影響共同使用者權益，有礙消防救災及逃生安全之違章建築。2、搭建在防火間隔（巷）之違章建築。但同一街廓應一併查報，併提審議會決議。前揭違章建築認定之權責單位：1、影響消防救災：該府消防局。2、影響共同使用者權益：該府工務局（使用管理課）。3、有礙逃生安全：該府工務局（使用管理課）。
電腦代號A4：1、維護公共安全方案執行建築物公共安全檢查、簽證、申報、抽（複）查之第一、第二優先順序類組場所之違章建築。2、公眾出入頻繁，嚴重妨礙公共安全或消防安全場所之違章建築。3、嚴重污染環境之違章工廠（廠房）違章建築。前揭違章建築認定之權責單位：1、嚴重污染環境：該府環境保護局。2、有礙公共安全：該府工務局（使

）經各目的事業主管機關（單位）認定後，由本府工務局填發拆除單，於 30 個工作天內拆除。（二）若違章建築規模龐大，需召開勤前會議以維執行安全者，則工期順延。」

（二）依桃園市政府查復資料，本案災害係位於中壢工業區內桃園市中壢區北園路 36 號建物內敬達公司烤漆工廠發生爆炸起火，該建物共有 6 層樓（鋼骨鐵皮構造），其中 1 至 4 樓核有建築執照及使用執照（84 年 5 月 10 日核發），且歷年未有違建查報紀錄。又該府稱該市轄內目前列管違章建築計有 36,000 件以上，其來源多為民眾舉報或各機關稽查後移送，該府囿於人力編制，無法針對全市違章建築進行全面清查，對於違規行為重大，且嚴重違反公共安全者，並經裁處有案之違規行為，若經確認該行為仍未提出積極改善措施，除依法連續裁處外，並予以斷水斷電或移送桃園地方法院檢察署偵辦。據該府統計至 104 年 2 月 26 日止，就該市轄內經濟部工業局轄管之七大工業區歷年違建查報件數計有 609 件，已拆除結案件數計有 138 件。

（三）惟查，依桃園縣消防局第 2 大隊內壢分隊，於 93 年 5 月 17 日針對該場所之消防安全檢查紀錄表，其中建築物樓層數即已載明地上 6 層、地下 1 層；再查桃園市政府地方稅務局房屋稅籍證明書中登載資料，該建物第 5、6 樓之房屋稅起課年月早於 84 年 9 月即進行課徵。依上述資料可證，該建物第 5、6 樓屬於違建之事證明確，且以樓層外觀判定亦極易判定，然以該違建（中壢區北園路 36 號）存在迄今已近 20 年之久，並依桃園市政府接受本院詢問前提供之

卷證及簡報資料所載，竟均未有違建查報紀錄；又該府於接受本院詢問時自承：「各縣市有訂定其違建處理的優先順序，而非僅針對工業區。經濟部在工業區有服務中心，大概都是尊重工業區的管理，除非出事通常很少去提報。本案件後管理中心大部分針對公共設施，縣市政府一般比較少去工業區。」益證該府就工業區內之違建查報作為消極被動，亦未依建築法第 77 條「得隨時派員檢查」規定辦理，甚且該府其他相關局處早已存有相關資料可供勾稽比對，故該府既未能就轄內工業區實質違建情形加以掌握，則其後續違建查處或限期改善等作為則付之闕如，有悖建築法第 1 條所揭示實施建築管理以維護公共安全之立法意旨。

(四)再以，該府遲至災害發生後，其所屬工務局方於 104 年 3 月 18 日桃工拆字第 1040021355 號函示，就轄內影響公共安全的既存違章建築執行清查，涉及下列情形者：違反土地使用分區者、違章建築且有違規使用情形者、大面積違建且作營業使用者、有重大影響公共安全之虞者、經認定重大影響公安、交通、水土保持或嚴重污染之既成違建、涉及拆後重建不法情事者，並影響公共安全之違章建築案件事證明確者，辦理公告、上網公布並執行強制拆除等作為。然進一步檢視該府提供之違章建築資料清冊，顯示工業區內違建中不乏有應即報即拆（即電腦代碼 A0）或應於第 1 階段（即電腦代碼 A1~A4）近程處理之違章建築，但卻未予執行拆除作為，顯與該府執行違章建築拆除作業要點之規定不符。

(五)綜上，桃園市政府負有轄內建築物負有建築管理之責，建築物的公共安全檢查及維護係為保障人民及勞工生命與人身安全之基本生存權利，違章建築中

涉有重大公共安全者亦應優先處理，藉以督促建築物所有權人、使用人應依法維護其建築物之合法使用，惟該府工務局未能切實掌握轄內經濟部工業區內之建築違章建築，遑論得以依法進行查處作為，該局執行作為顯欠積極亦未符合該府所訂定之違章建築拆除作業要點，長久以來容任類此違建猶如不定時炸彈潛藏於周遭環境，衍生公共安全之危害風險，核有怠失。

二、桃園市政府消防局對本案敬達公司實施消防安全檢查紀錄，其建築物樓層數記載內容不一，又該府經濟發展局主管工廠登記，其列管該公司工廠登記範圍與實際使用範圍竟不相符，顯見該府各機關對建物內各工廠使用樓層，未建立橫向聯繫及跨域管理機制，突顯該府各主管機關未詳實掌握工廠實際使用範圍，消防安全檢查及工廠登記流於形式，致生安全管理漏洞，顯有怠失。

(一)依消防法第1條及第6條分別規定：「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，特制定本法。」、「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；……。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。」消防機關辦理消防安全檢查注意事項第5點規定：「執行消防安全檢查注意事項：(一)檢查前：……。(2)準備受檢場所基本資料、歷次檢查紀錄及檢修申報書等資料。……。」次依工廠管理輔導法第4條規定由直轄市、縣(市)主管機關辦理工廠設立許可、登記及其撤銷、廢止，暨相關管理、輔導及處分之責。

(二)據桃園市政府就消防安檢查處情形，敬達公司領有

建築物使用執照，其用途為廠房，該府消防局於 93 年 5 月 17 日至 103 年 2 月 21 日針對該公司實施消防安全檢查共計 16 次，其中不符規定限期改善紀錄共 5 次，包括舉發紀錄 1 次(94 年 4 月 21 日消防安全設備不合規定：火警自動警報設備、室內消防栓設備等故障)，103 年 2 月 21 日檢查結果註記為合格。

- (三)惟查敬達公司工廠登記資料顯示，於 95 年 3 月 31 日變更廠地廠房，其工廠登記中廠址為桃園縣中壢市北園路 36 號 1、2、3 樓，然該府檢附其所屬消防局第 2 大隊內壢分隊之消防安全檢查紀錄表，自 96 年 2 月 16 日起至 104 年 1 月 7 日間計進行 12 次安全檢查紀錄，其中建築物樓層數分別記載有「地上 3 層、地下 1 層」(96 年 2 月 6 日紀錄表)、「地上 4 層、地下 1 層」(100 年 12 月 29 日紀錄表)、「地上 4 層」(其他各次紀錄表)，顯然未詳實確認受檢場所之基本資料及歷次檢查紀錄，又何以確實實施消防安全檢查紀錄。
- (四)再查，敬達公司工廠廠址登載為 1 至 3 樓，並曾於 102 年 11 月 22 日變更負責人，欣新開發有限公司(下稱欣新公司)中壢廠則於 95 年 8 月 23 日核准登記為該建物 4 樓，然依桃園市政府消防局「火災原因調查鑑定書」載明，1 至 3 樓為敬達公司、4 至 5 樓為欣新公司，敬達公司於 4 樓設有 1 組隧道式烤箱，6 樓供住宅使用。足證本案火災事故發生時，其建物內各公司工廠實際使用樓層數與工廠登載資料未符，且該府自 95 年核發該建物 1 至 4 樓相關工廠登記迄今，竟均未發現工廠登記內容與其實際使用範圍不符，實有怠失。
- (五)綜上，桃園市政府消防局對本案敬達公司實施消防安全檢查紀錄，其建築物樓層數記載內容不一，又該府經濟發展局主管工廠登記，其列管該公司工廠

登記範圍與實際使用範圍竟不相符，顯見該府各機關對建物內各工廠使用樓層，未建立橫向聯繫及跨域管理機制；工業區設置目的為集中設廠，促使工業安全及環境污染集中管理，以提升產業競爭力，然該府相關主管機關未詳實掌握工廠實際使用範圍，突顯該府就工業區內工廠之消防安全檢查及工廠登記流於形式，致生安全管理漏洞，顯有怠失。

三、經濟部工業局對於轄管工業區負有輔導之責，為確實預防各工業區內工廠發生災害，應責成所屬服務中心對轄內廠商有二次施工或違建情形者，加強宣導應依法辦理，並通報地方建築主管機關進行查處；經濟部工業局及勞動部應以此為鑑，周知事業單位檢討其設備安全及操作維護程序等自主管理作為，以維護工業區內及事業單位之勞工生命財產安全。

(一)依產業創新條例第 50 條規定：「產業園區應成立管理機構，辦理產業園區內公共設施用地及公共建築物與設施之管理維護及相關服務輔導事宜。」次依經濟部所屬產業園區管理機構設置規程第 2 條規定：「經濟部所屬產業園區管理機構之任務如下：（一）辦理產業園區內公共設施用地、公共建築物與設施之管理維護。（二）服務輔導之相關事宜。」

(二)據經濟部工業局中壢工業區服務中心查復，該中心辦理產業園區內公共設施用地及公共建築物與設施之管理維護及相關服務輔導事宜，並為維護環境品質及降低環境影響，設置污水處理廠，處理及管制各事業之污水排放事項。又工業區之開發係為能儘速提供興辦工業人合宜合適之土地興辦工業，且引進之產業均為一致性事業，未有特殊性之限制，避免管理之疊床架屋及一致性，未如科學工業園區、加工出口區或農業科技園區之特殊目的需求，設置專責權管之管理機關，故有關工廠管理等事項，包

括工廠登記、環保許可、勞動檢查、建築管理及消防管理等事項，仍依既有機制由各主管機關辦理。

(三)惟據本案災害建築物相關使用執照及稅籍資料顯示，該建物係屬二次施工違建情形，又相關主管機關受限於人力需求或尊重工業區管理機關等諸多因素，對於工業區內違建查處強度或頻率多被動為之，而工廠所涉諸多管理事項，工業局各區服務中心雖未有稽查處分之權責，然各服務中心身為該工業區第一線之工業區管理服務機構，對轄內工廠狀況理應知悉甚深，基於工業區內公安災害之預防，亦應加強對區內業者輔導合法，藉以避免工廠因設備安全或管理不當等情形，可能造成後續區內其他業者或勞工暴露於生命財產危害風險。

(四)再依本案「火災原因調查鑑定書」內容可知，本案災害原因為噴漆作業時，因集塵設備風扇馬達非防爆型且故障待修，致粉塵蓄積達爆炸界限，因維修人員未知而啟動電源開關，肇生火花及粉塵接觸火源產生爆炸引起火災。而依職業安全衛生法第5條規定：「雇主使勞工從事工作，應在合理可行範圍內，採取必要之預防設備或措施，使勞工免於發生職業災害。」，依同法第6條第3項另訂有職業安全衛生設施規則，該規則第173條、第177條及第188條規範雇主對於有可燃性粉塵存在並從事有發生火花之虞之作業，應事先清除該等物質，並確認無危險之虞，於可燃性粉塵滯留而有引起爆炸、火災之虞之工作場所，應有通風、換氣、除塵、去除靜電等必要設施，並應於作業前測定濃度、使勞工退避至安全場所、停止使用點火源之虞之機具、應加強通風、電氣設備等應具有適合於其設置場所危險區域劃分使用之防爆性能構造等相關規定。準此，經濟部工業局為維護區內廠商之安全，以及勞動

部為防止職業災害發生並保障勞工安全，均應以此案例為鑑，周知事業單位檢討設備安全及操作維護程序等自主管理作為，並督促事業單位據以改善以避免類似事件再次發生。

- (五) 綜上，本案災害發生後，經濟部工業局北區工業區管理處與桃園市政府既已就工業區內違法建築案件轉請桃園市政府進行查處。基此，經濟部工業局掌管 61 個工業區管理服務機構，亦對於轄管工業區負有輔導之責，為確實預防各工業區內工廠發生災害，應責成所屬服務中心對轄內廠商有二次施工情形者，加強宣導應依法辦理，並通報地方建築主管機關進行查處；經濟部工業局及勞動部應以此為鑑，周知事業單位檢討設備安全及操作維護程序等自主管理作為，以維護工業區內及事業單位之勞工生命財產安全。

四、桃園市政府應持續追蹤職業災害勞工，其雇主應負擔之職災賠（補）償、醫療復建及復工等辦理情形，並協助申請勞工保險之職災給付或生活津貼等事宜，促使職災勞工得以順利返回工作崗位並回歸正常生活，據以保障職災勞工之健康權與工作權。

- (一) 依職業安全衛生法第 2 條第 5 款：「職業災害：指因勞動場所之建築物、機械、設備、原料、材料、化學品、氣體、蒸氣、粉塵等或作業活動及其他職業上原因引起之工作者疾病、傷害、失能或死亡。」次依職業災害勞工保護法第 7 條、第 8 條、第 22 條、第 23 條、第 27 條、勞動基準法第 23 條及勞工保險條例第四章醫療給付等相關規定，雇主應負賠（補）償責任、雇主未報經主管機關核定不得預告終止與職業災害勞工之勞動契約、雇主應按職災勞工之健康狀況及能力安置適當

之工作、勞工得向勞工保險局申請相關補助、地方主管機關發現其疑似有身心障礙者應通知當地社會行政主管機關主動協助等。

- (二)查桃園市政府勞動局於本案發生次日(同年月 27 日)上午即前往醫院發放緊急慰助金予本案職災勞工，並稱該府針對職災勞工後續因應處理措施，設有職業災害個案服務窗口，並配置 3 位個案管理員，協助職業災害勞工獲得應有法定給付、津貼、補助及職業災害補償，並結合縣市政府及民間單位資源提供職業災害勞工各項法律協助、心理支持、勞資爭議協調、經濟扶助、福利服務、就業服務、職能復健與職業重建等服務。
- (三)又查本案災害導致敬達公司 13 名勞工及 1 名自營作業者受傷(包括 7 名外籍人士)，受傷程度計有 8 名重傷(5 名外籍人士以及 1 名自營作業者)，又據該府於本院實地履勘後提供資料，重傷職災勞工後續處理情形為：仍住院復建(1 名)、返回公司宿舍休養並將視復原情形漸進式復工(4 名)、個管後續追蹤處理(因傷及顏面故通報該府衛生局自殺防治中心及轉介陽光基金會等，1 名)、轉介桃園市政府社會局申請相關急難救助津貼(1 名)，以及自行聯繫雇主以取得協助(1 名)等。
- (四)依上所述，桃園市政府勞動局於本案災害發生後雖已主動發放緊急慰助金，並就個案進行追蹤瞭解以提供必要之協助，惟職災發生後對勞工造成之影響，非僅止於災後立即之醫療作業，其後續之復建治療、心理輔導及職業重建等，均非一時一刻得以復原，縱使職災勞工表示無需接受該府相關人員之訪視或服務，然桃園市政府仍應本於地方主管機關立場，持續追蹤職業災害勞工，其

雇主應負擔之職災賠（補）償、醫療復建及復工等情形，並協助申請勞工保險之職災給付或生活津貼等事宜，促使職災勞工得以順利返回工作崗位並回歸正常生活，據以保障職災勞工之健康權與工作權。

調查委員：仇桂美、王美玉

中 華 民 國 104 年 7 月 日