

調 查 報 告

壹、案由：據悉，新北市私立樂活老人長期照顧中心於105年7月6日清晨發生火警，未能及時疏散，致6死、28輕重傷。究失火原因為何？緊急疏散及救援有無疏失？死傷長者及其家屬有無獲得適當照護、安置及賠償？該機構有無保險？如何善後？及其人力配置有無違法？權責機關針對安養機構之設置規準、評鑑及查核是否確實？政府應如何協助及提升安養機構之照顧品質及防災應變能力？均有深入瞭解之必要案。

貳、調查意見：

為調查「新北市私立樂活老人長期照顧中心（養護型）（下稱樂活老人長照中心）於民國（下同）105年7月6日清晨發生火警，未能及時疏散，致6死、28輕重傷。究失火原因為何？緊急疏散及救援有無疏失？死傷長者及其家屬有無獲得適當照護、安置及賠償？該機構有無保險？如何善後？及其人力配置有無違法？權責機關針對安養機構之設置規準、評鑑及查核是否確實？政府應如何協助及提升安養機構之照顧品質及防災應變能力？」等情案，經向衛生福利部（下稱衛福部）、內政部、新北市政府調閱卷證資料，並於同年8月12日至樂活老人長照中心履勘，且訪談該中心負責人井○○女士及火災當時在現場之6名越南籍照顧看護工，另分別於105年10月21日及11月14日辦理諮詢會議，諮詢相關學者及專家，再於同年12月2日詢問衛福部呂次長寶靜、社會及家庭署簡署長慧娟、護理及健康照護司蔡副司長閻閻、內政部消防署（下稱消防署）陳署長文龍、營建署王副署長榮進、新北市政府許秘書長育寧、新北市政府消防局（下稱新北市消防局）黃局長德清、社會局（下稱新北市社會局）林副局長昭文及相關主管人員，業經調查竣事，臚列調查意見於后：

- 一、樂活老人長照中心於105年7月6日上午6、7點發生火災時，其火警警鈴及緊急廣播音響因火警受信總機之警示音響等按鍵遭人關閉，無法發出尖銳警鈴及人語廣播聲，致中心人員遲至5號房濃煙竄出無法進入滅火時才發現火災，錯失即時滅火及快速疏散良機；該中心自當日上午1時起至火災發生時止，未依法隨時保持至少護理人員1人值班及置日間8名、夜間4名照服員，僅有3名外籍照服員執勤，且無護理人員及本國人員，致外籍勞工因無法撥打119而從8樓

跑至 1 樓告知警衛協助報案，又因人員不足，未能掌握報案及搶救先機；上開疏失造成 6 人死亡、28 人受傷之慘劇。該中心自 99 年營運後，新北市政府對其近 3 年未進行夜間查核，6 次稽查發現有照服員及護理人員不足、超收兩管住民等違規情形，每次均以限期改善完成並複查合格結案，且 101 年及 104 年之評鑑結果均為甲等；該府雖實施 18 次消防安全檢查及防火安全宣導，但均依排定日程事前通知受檢場所，故從未發現火警受信總機之警示音響等按鍵有被關閉情形。該府之聯合稽查、機構評鑑、消防檢查及防火安全宣導等均流於形式，未能發揮防範火災及即時搶救之功效，核有嚴重違失。

(一)中心於105年7月6日火災發生當日之日間及夜間，均無護理人員及本國籍員工值勤，且執勤人力不足：

- 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。」同法第47條第2款規定：「主管機關依第三十七條第二項規定對老人福利機構為輔導、監督、檢查及評鑑，發現有下列情形之一時，應限期令其改善；屆期未改善者，處新臺幣五萬元以上二十五萬元以下罰鍰，並再限期令其改善：……二、違反原許可設立之標準。」同法第48條第2款規定：「老人福利機構有下列情形之一者，處新臺幣六萬元以上

三十萬元以下罰鍰，再限期令其改善：……二、提供不安全之設施設備或供給不衛生之餐飲，經主管機關查明屬實者。」

- 2、老人福利機構設立標準第11條第1項規定：「長期照護型機構除院長（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；每照顧十五人應置一人；未滿十五人者，以十五人計。……三、照顧服務員：日間每照顧五人應置一人；未滿五人者，以五人計。設有日間照顧者，每提供二十人之服務量，應增置一人。」同標準第18條第1項規定：「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、經查新北市消防局於105年7月6日清晨7時1分接獲樂活老人長照中心所在大樓管理員報案，該局第四大隊新店分隊於7時9分即到達現場，該中心於火災當時有范○○、陳○○及阮○○等3名越南籍看護工值班，另黃○○、阮○○及黃○○等3名越南籍看護工在該中心留宿，現場無本國籍護理人員及照服員執勤。當時收容住民42人，在消防人員未到達前，6名看護工將在交誼廳及房內之7名老人疏散下樓，黃○○、阮○○另疏散2名老人下樓，之後因濃煙過大無法進入救援，6名看護工便下樓等待消防人員到達。該起火災造

成6人死亡，其中3人在現場明顯死亡，另3人到院前死亡¹，有28人受傷送醫。依據新北市消防局所作「火災現場勘查紀錄及原因研判」，起火處在「8樓住房第5房內第5-3床靠南側隔間牆上吊掛之壁扇附近處所」，因通電中之電源線發生異極導體接觸，產生高溫引燃壁扇塑膠外殼及牆面雕花壁紙等物品後，擴大延燒引燃鄰近可燃物品，結論認為起火原因係：「以電氣因素引燃之可能性較高」。

- 4、新北市政府函覆稱：檢視樂活老人長照中心住房第5房內監視器，當日上午6時47分18秒左右未見有明顯煙霧情形，6時51分許有煙飄散出現，6時54分至55分間呈現煙霧瀰漫情形。本案通報時間為105年7月6日7時1分，依刑事訴訟法第100條之3第3項規定「稱夜間者，為日出前，日沒後」，及中央氣象局資料顯示火災當日之日出時間為5時10分，本件火災發生時間係屬日間。火災當時長期照護床收住16人、養護床26人，依據老人福利機構設立標準第11條第1項及第18條第1項之規定計算，日間至少應有8名照服員²及1名護理人員，惟當時現場無護理人員值班，執勤看護工亦僅范○○、陳○○及阮○○3人等語。
- 5、惟查新北市政府函覆稱：樂活老人長照中心工作人員班表，護理師分3班，排班時間為：9時至17時、17時至次日1時及1時至9時；越南籍看護工分成2班，時間為：8時至20時及20時至次日8時等語。據此，樂活老人長照中心於事發當天，從

¹ 另1名住民於8月2日因院內感染導致肺炎呼吸衰竭死亡。

² 長期照護床16人，每5床應置照服員1人，應置4名照服員；養護床26人，每8床應置照服員1人，應置4名照服員。火災發生時，合計應置照服員8人。

凌晨1時至9時，均無護理人員值班，從前一日下午8時起至事發當日上午8時止，看護工均只有3名。但依上開規定，該中心長期照護床16人，應置護理人員2名(每15人應置1名)，隨時保持至少1人值班；日間應置照顧服務員4人(每5人應置1人)，夜間應置2名照服員(每15人應置1人)，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。養護床26人，應置護理人員2名(每20人應置1名)，隨時保持至少1人值班；日間應置照服員4人(每8人應置1人)，夜間應置2名照服員(每25人應置1人)，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。因此，該中心依規定總計應有4名護理人員，隨時至少有1名護理人員值班，日間應置8名照服員，夜間應置4名照服員，且應有本國籍員工執勤。惟火災發生當日之日間及夜間(從早上1時起至6、7點發生火災時止)，該中心均無護理人員及本國人員值勤，且均僅有3名外籍照服員執勤，於法不合。

- 6、新北市消防局陳主任秘書國忠於本案履勘時陳稱：「黃○○、阮○○及黃○○表示，當時該3人正在員工宿舍內休息，聽聞火警警報作響後，出房門發現5號房有濃煙竄出，無法看清起火點、人員、物品，無法進入滅火」、「黃○○廣播通知發生火警，陳○○打119報案，結果未接通，並通知負責人井○○，范○○奔至1樓告知警衛協助報案，黃○○關閉電源總開關」等語。另新北市消防局於7時1分接獲大樓管理員報案前，越南籍看護工陳○○曾經以手機報案，結果未接通，此可由該中心負責人井○○陳稱：外籍勞工陳○○以手機撥打119電話，但因火勢濃煙蔓延快

速，看護工過於緊張，可能撥打時手抖動沒按確實才未接通等語可證。可知越南籍看護工當時未能於第一時間完成119報案，且未有本國籍照服員及護理人員在現場執勤及應變，在需有人力從事緊急疏散及救援之際，仍由1人下至1樓請管理員報案，報案時間已有遲延。

7、依老人福利法第3條、第5條第6款及第37條第2項之規定，新北市政府對於樂活老人長照中心負有監督、輔導之責，其中照顧服務及護理人力等係由社會局負責查核，衛生、建管及消防等單位亦配合進行聯合查核。近年來，該中心分別於101年6月20日及104年7月28日接受新北市政府評鑑，結果均為甲等。另據新北市政府函覆稱：自該中心99年營運後至火災發生前，對該中心計聯合稽查12次，其中6次有違規情形，包括：5次照服員不足、1次無護理人員在職、2次超收兩管住民、1次未與住民簽訂契約、1次收費超過標準，均經新北市社會局依老人福利法相關規定函請限期改善，並報送改善計畫書，該中心皆於限期內改善完成並複查合格，是以未曾被處以罰鍰或停辦等處分；又在夜間查核部分，新北市政府近3年未抽中樂活老人長照中心為夜間稽查對象等語。前述樂活老人長照中心營運後經稽查發現之違規情形概述如下：

- (1) 99年10月21日稽查：現場收容住民27人，日間應置照服員4人，惟僅有3名，不足1名。
- (2) 100年5月5日稽查：現場收容住民長期照護15人、養護16人，日間應置照服員5人，惟僅有4人，且依現場100年5月工作人員排班表所示，5月5、6、10、12、13、14、16、17、18、20、

- 21、22、25、26、27日日間照服員均僅有4名，尚不足1名；有2位住民未與中心簽訂養護契約。
- (3) 101年6月20日稽查：原核可收容長期照護23人、養護26人（含收容鼻胃管及導尿管住民1人），現場實際收容長期照護20人、養護20人（含收容鼻胃管及導尿管住民9人），超收鼻胃管及導尿管住民8人，違反原許可設立之標準；日間應置照服員7人，惟依現場101年6月工作人員排班表所示，除6月19日日間有7名照服員，其餘29日日間均僅有5名至6名照服員，尚不足1至2名；核備之收費標準為每人每月3萬元，惟與住民李○簽訂契約之收費為3萬5,000元，超過核備之收費標準。
- (4) 102年7月29日稽查：現場無護理人員在值；現場收容住民長期照護17人、養護22人，應置4名護理人員，惟依102年7月工作人員排班表所示，僅設3名護理人員；日間應置照服員7人，惟現場僅有6名照服員，且依現場102年7月工作人員排班表所示，7月1、2、3、7、8、9、14、15、21、22、28、29日日間照服員均僅有4名，尚不足1名。
- (5) 103年7月2日：核定收容長照老人23床，養護老人26人，其中養護老人需鼻胃管、導尿管兩管護理服務需求之老人人數為1人，現場查核，發現養護區收容兩管住民人數為2人。
- (6) 103年8月19日：現場收容住民長期照顧20人，養護17人，日間應置照服員7人，惟現場僅有6名照服員。

新北市政府於樂活老人長照中心火災前最後3次之稽查，係於103年10月9日、104年10月8日

及105年4月21日辦理，結果為尚符老人福利機構輔導查核表規定事項。

(二)中心於火災發生當時，火警受信總機之警示音響、地區音響、移報、蓄積、自保等按鍵有關閉情事，火警警鈴及緊急廣播音響無法正常發出警報部分：

1、按消防法第6條第1項、第2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(第1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(第2項)。」同法第9條第1項規定：應設置消防安全設備場所，其管理權人應委託消防設備師或消防設備士，定期檢修消防安全設備，其檢修結果應依限報請當地消防機關備查，消防機關得視需要派員複查。「各類場所消防安全設備設置標準」(下稱消防安全設備設置標準)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12條第1款第6目規定，老人福利機構為甲類場所。另依據消防法施行細則第6條第2項規定，甲類場所之管理權人每半年實施1次檢查。

2、樂活老人長照中心設有火警自動警報設備，設置地點為該中心護理站；其探測器有1個定溫式探測器、23個偵煙式探測器，配置地點遍及各房、各廳；手動報警機設有2組，配置於餐廳出入口旁室內消防栓箱上方及第二區員工宿舍出入口

牆上；緊急廣播設備，主機設置於護理站；揚聲器配置地點遍及各房、各廳。依據新北市政府函覆稱：火災發生當時，休假但留宿於員工宿房之越南籍看護工黃○○、阮○○及黃○○，聽聞察覺火警受信總機之主音響，而執勤中之陳○○則無察覺受信總機之主音響等語。另據新北市政府陳稱該中心設置之消防設備，於火災發生時之運作情形如下：

- (1) 消防人員到場搶救、殘除火勢後，確認該中心火警受信總機、探測器、總機主音響皆有正常動作，探測器偵知火災情形閃紅燈表示信號回傳火警受信總機，且總機主音響鳴叫、火警區域表示燈亮，惟火警警鈴、緊急廣播設備部分現場未聞其聲。
- (2) 根據談話筆錄內容中，越籍看護工黃○○於員工休息室聽到警報器嗶嗶聲響，初步研判此聲響非為地區警鈴聲響（鈴鈴聲），也非為廣播主機聲響（語音引導聲響），應為火警受信總機接獲探測器動作訊號發出之主音響聲響。
- (3) 現場拍攝之照片及事後行政調查發現，該中心確有將警示音響、地區音響、移報、蓄積、自保等按鍵關閉之情事。
- (4) 移報按鍵關閉，故火警訊號無法連動至緊急廣播設備，致無人語發音「火災發生、火災發生……」之提示音；地區音響按鍵亦關閉，故無警鈴聲。
- (5) 第一梯次到達搶救之同仁僅聽見護理站傳來「嗶嗶嗶」火警受信總機主音響聲音，並未聽見尖銳警鈴聲或人語發音之緊急廣播；檢視搶救人員攜帶之頭盔式攝影機及熱顯像儀所拍攝

之影像，亦未從中發現警鈴及緊急廣播聲響。

- (6) 據消防局第四大隊同仁於清理火場時所拍攝之照片顯示，受信總機之訊號移報按鍵疑似未歸定位，故地區火警警鈴無法正常發出警報音響，導致無法促使內部人員及早發現火警，緊急應變。
- (7) 無相關證據可推斷受信總機主音響是何時發出警示聲響。
- (8) 有關探測器之動作，與其裝置之位置、空間之大小、門窗開閉、空調開閉、裝潢隔間、空氣流動等因素有關，非單一因素影響，功能未損之情形下仍無法明確推斷其探測器何時偵知火警信號。

3、復據新北市政府函覆本院稱：樂活老人長照中心自成立以來實施消防安全檢查及防火安全宣導作為共18次，均合格，無處分紀錄。但100年上半年未於期限內辦理自衛消防編組演練，101年下半年未實施檢修申報，經新北市消防局分別於100年7月12日及102年1月11日開立限期改善通知單，嗣經複查均合格。另新北市消防局答復表示該局對於該中心火警受信總機及其開關定位之檢查及測試作業或程序如下：

- (1) 消防人員至現場檢查時皆有查證火警受信總機開關定位狀況，並未發現火警受信總機按鈕關閉之情事，亦未曾針對該中心開立火警受信總機相關限期改善通知單。
- (2) 「開關定位」之查證，係指測試火警自動警報系統功能時，首先對火警受信總機做外觀測試，確認各開關是否定位（開關應為ON）、盤面是否有異常燈號等，因火警受信總機為火警

自動警報系統中擔任樞紐之設備，若有任一按鈕關閉之情況，會造成火警自動警報系統功能失效；在未確認火警受信總機開關皆定位前，測試其他相關設備（如探測器、警鈴、緊急廣播等），皆為徒然。

(3) 最近1次管理權人委託專技人員檢修申報消防安全設備，係由消防設備師陳○○於105年5月18日檢修，次（19）日申報檢修結果，申報紀錄為「符合」規定；另消防局由新店安檢小組於同月25日至現場進行消防安全設備檢查，當日火警自動警報設備等測試正常，檢查紀錄表內勾選「符合」規定。

(4) 依「消防機關辦理消防安全檢查注意事項」第5點，執行消防安全檢查前，需依排定檢查日程事前通知受檢場所，依實務層面，多數老人福利機構場所依法設置系統式消防設備（如室內消防栓、火警自動警報設備等），因涉及需操作各項系統式消防設備測試其性能、綜合功能是否正常堪用，消防人員於檢查前會先通知機構或業者、以及其合約簽聘之消防設備公司一同到場檢修。

(三) 綜上，樂活老人長照中心於105年7月6日上午6、7點發生火災時，其火警警鈴及緊急廣播音響因火警受信總機之警示音響、地區音響、移報、蓄積、自保等按鍵均遭人關閉而未發出警報，且其未依法隨時保持至少護理人員1人值班及置日間8名、夜間4名照服員，日間及夜間均僅有3名外籍照服員執勤，並無任何護理人員及本國人員，致使中心人員無法聽聞尖銳警鈴及人語廣播聲而即時滅火及快速疏散，遲至5號房有濃煙竄出無法進入滅火時，

才由被受信總機之嗶嗶聲音吵醒之3名休息外籍員工發現火災，且外籍勞工因緊張無法撥打119報案，只好從8樓跑至1樓告知警衛協助報案，延誤報案時間，且因無本國人員在場及照服員人員不足，未能掌握搶救先機，致發生6人死亡，28人受傷之慘劇。新北市政府對該中心近3年來均未進行夜間查核，自99年10月至103年8月進行稽查6次發現有照服員不足、護理人員不足、超收兩管住民等違規情形，每次均以限期改善完成並複查合格結案，且101年及104年對該中心之評鑑結果卻均為甲等；又該府歷年來對該中心實施18次消防安全檢查及防火安全宣導作為，現場檢查前依排定日程事前通知受檢場所，故從未發現火警受信總機之警示音響、地區音響、移報、蓄積、自保等按鍵有被關閉情形，亦未曾開立火警受信總機相關限期改善通知單。因此，該府之聯合稽查、機構評鑑、消防檢查及防火安全宣導等均流於形式，未能發揮防範火災及即時搶救之功效，核有嚴重違失。

二、依老人福利機構設立標準第11條第1項及第18條第1項規定，老人福利機構分長期照護型機構及小型養護型機構，其應置之照顧服務員人數，日間及夜間並不相同。對於日間及夜間之定義，衛福部未能制定符合老人福利機構照護特性及實際輪班需求之法規，逕援引刑事訴訟法第100條之3第3項規定「稱夜間者，為日出前，日沒後。」惟每日之日出、日沒時間均不相同，夏季與冬季差異更大，此定義將使機構實際僱用人力、值班換班時間及主管機關進行督導考核時，均面臨難以執行之困境，核有不當。

(一)依據老人福利機構設立標準第11條第1項及第18條第1項規定，老人福利機構分長期照護型機構及小

型養護型機構，其應置之照顧服務員人數，日間及夜間並不相同。

- (二) 新北市政府函覆本院稱：樂活老人長照中心工作人員班表，護理師分3班，排班時間為：9時至17時、17時至次日1時及1時至9時；越南籍看護工分成2班，時間為：8時至20時及20時至次日8時。關於該中心係於上午7時許發生火災，當時之人力標準究應屬日間或夜間問題，衛福部表示：應依現行刑事訴訟法第100條之3第3項規定，即「稱夜間者，為日出前，日沒後。」新北市政府亦表示：本案通報時間為105年7月6日7時1分，依刑事訴訟法第100條之3第3項規定及中央氣象局資料，火災當日之日出時間為5時10分，因此，火災發生時間係屬日間等語。惟如日間或夜間工作人員人力配置係依刑事訴訟法規定，則每日日出、日沒時間均有不同，夏季與冬季差異更大，將使機構實際僱用人力、值班換班時間及主管機關進行督導考核時，均面臨執行之困境。
- (三) 本案諮詢學者王教授○○表示：「排班的時間，衛福部的定義需要修改，冬天、夏天日出、日沒的時間不一樣，會造成實務上的困擾，應明確定義。」陳執行長敏雄則表示：刑法的規定是用於夜間訊問的相關規定，但照顧服務目的不同，不應做此解釋，衛福部的定義方式，實務上執行有困難等語。
- (四) 綜上，依老人福利機構設立標準第11條第1項及第18條第1項規定，老人福利機構分長期照護型機構及小型養護型機構，其應置之照顧服務員人數，日間及夜間並不相同。衛福部認為夜間之定義，應依刑事訴訟法第100條之3第3項規定「稱夜間者，為日出前，日沒後。」惟每日之日出、日沒時間均不相

同，夏季與冬季差異更大，此定義顯未能符合老人福利機構照護特性及實際輪班需求，將使機構實際僱用人力、值班換班時間及主管機關進行督導考核時，均嚴重面臨難以執行之困境，核有不當。

三、近年來國內發生多起老人福利機構火災，造成老人死傷。現行消防安全設備設置標準對於面積未達 300 平方公尺以上之機構及 101 年 1 月 10 日以前設立之機構並未強制設置自動撒水設備，其自動滅火能力即嫌不足。消防署允應研議上開機構設置簡易自動撒水設備之可行性，因其非現行法定消防設備，消防署及衛福部亦應研議或評估納入規範或改善計畫之必要性，以及評估有無輔導、獎勵老人福利機構設置相關設備之需要，俾完備機構之消防安全國內機構設置是項設備之可行性。

(一)依據內政部 101 年 1 月 10 日修正前之消防安全設備設置標準第 17 條第 1 項第 1 款規定，供長期照顧機構使用之建築物其樓層在 10 層以下，地板面積達 1,500 平方公尺以上之場所，應設置自動撒水設備。修正後之消防安全設備設置標準（即現行標準）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 平方公尺以上者。依同設置標準第 13 條規定，除各類場所消防安全設備為滅火器、火警自動警報設備、手動報警設備、緊急廣播設備、標示設備、避難器具及緊急照明設備等，適用增建、改建或變更新用途後之標準外，各類場所於增建、改建或變更新用途時，其消防安全設備之設置，適用增建、改建或用途變更前之標準。

- (二)樂活老人長照中心於 98 年 7 月 31 日申請變更用途，消防安全設備於同年 11 月 17 日竣工查驗結案，12 月 30 日變更用途為甲類第 6 目之長期照顧機構，樓地板面積為 722.56 平方公尺，因法律不溯既往，該中心適用修正前之設置標準，未設置自動撒水設備，並未違反相關規範。另本案調查委員履勘時，該中心負責人井○○陳稱：樂意設置自動撒水設備，但大樓管委會不同意等語。
- (三)衛福部函覆稱：老人福利機構設置自動撒水設備除涉及設置經費及整體建物之管線埋設工程外，機構如設置於集合大樓建物，尚需取得公寓大廈管理委員會之同意，難度較高等語。新北市政府許秘書長育寧於本案詢問時陳稱：自動撒水設施設備有法律不溯既往的問題，建請中央在公安前提考量下，進行強制法規之修正，或對公共安全設備為補助，地方政府亦會研議精進作為，不要受限於現行法規等語。諮詢專家林教授慶元表示：建築法從制定迄今，已經過 5 個時期，每個時期法令規範都不同，因法不溯既往，早期的建築物，安全性相對比較低；簡易將自動撒水設備接到給水系統，壓力不夠再加壓，而不用特別做消防水箱、幫浦供給撒水，如此不會牽涉到整棟大樓，只要從所有權使用範圍內的供水系統即可做到，簡易撒水設備應該幾十萬元就能完成等語。賴執行長○○表示：目前簡易自動撒水設備未經過消防署認證，應釐清不可行及有沒有效果等語。
- (四)消防署表示：業蒐集日本「特定設施水道連結型撒水設備」與「滅火劑噴霧自動滅火設備設置」相關資料及規範，上開設備無須連結發電機，且設置較不受場所空間限制，惟水道連結型撒水設備尚涉及

自來水法、消防專技人員施作等權責釐清等語。另該署對於上開設備說明如下：

- 1、特定設施水道連結型撒水設備，係利用場所既有自來水管線，配接配管、水道式撒水頭，水壓不足者可增設增壓給水裝置。以2層樓建築物，總樓地板面積510平方公尺，配管管徑25公釐，設置水道式噴頭56顆（含56只繼手，每顆防護範圍13平方公尺），安裝費用約430萬日圓（約新臺幣119萬元）。
- 2、滅火劑噴霧自動滅火設備，含機櫃本體、控制盤、表示機、補助加壓設備、水槽、配管及噴頭等，以浸潤液加水為滅火藥劑。以總樓地板面積510平方公尺場所設置案例，如充填640公升（1500公斤）藥劑，設置157顆閉鎖型噴頭（每顆防護範圍3.24平方公尺，放射量75公升/每分鐘），未含施工費用，設備費用約950萬日圓（約新臺幣263萬元）。

(五)依據消防署提供之「老人福利機構等場所火災件數與發生率統計表」，103、104及105年老人福利機構每年發生2件火災；近3年間，身心障礙福利機構、兒童及少年安置及教養機構及一般護理之家，則分別發生2件、2件及4件火災。長期照顧機構所收容之人員屬避難逃生之弱勢，國內法規對於300平方公尺以上之機構，已規定須設置自動撒水設備，但面積未達300平方公尺與101年1月10日以前設立之機構，則未規範強制設立，此類機構之自動滅火能力即嫌不足。自動撒水設備屬於主動式之滅火設備，可於火災初期即早感知並進行滅火動作、局限災害範圍，對於此類收容行動不便人員之場所，可延長住民待救時間，惟因設置經費及尚需取得公寓

大廈管理委員會之同意，有其難度。在此情形下，原本合法、但未設置自動撒水設備之長期照顧機構，與修正設置標準後始設立之機構，在消防安全上恐不相當。

- (六)綜上，近年來國內發生多起老人福利機構火災，造成老人死傷。老人福利機構收住之老人多為避難逃生之弱勢，若僅以符合法規作為消防安全標準之依據，實難應付該類機構滅火及救災之困難。以簡易自動撒水設備為例，若能於火災初期即早感知並進行滅火動作，且能兼顧機構之成本考量，應可作為目前未設立自動撒水設備機構之改善設備。惟消防署與本案諮詢專家推估之設置成本有所落差，有專家對其效果亦存疑，該署允應再蒐集國際間之相關設備資料，比對設備構件、系統、功能、造價及操作簡易性等事項，並研議國內機構設置是項設備之可行性；且其非現行法定消防設備，消防署及衛福部亦應研議或評估納入規範或改善計畫之必要性，以及評估有無輔導、獎勵老人福利機構設置相關設備之需要，俾完備機構之消防安全。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一，糾正新北市政府。
- 二、調查意見二，糾正衛生福利部。
- 三、調查意見三，函內政部消防署及衛生福利部檢討改進見復。
- 四、檢附派查函及相關附件，送請內政及少數民族委員會處理。

調查委員：高鳳仙、蔡培

村