

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：經濟部工業局、行政院勞工委員會、內政部警政署、內政部消防署、彰化縣警察局。

貳、案由：經濟部工業局經本院糾正後，未就彰濱工業區南寶化學股份有限公司工廠等災害頻傳之已利用既有建物設廠營運中工廠，策訂相關配套管理規範，復監督不力，致該工業區服務中心疏於管理，防災宣導及應變作業亦有不足。行政院勞工委員會中區勞動檢查所針對該廠歷次災害所為之停工處分，缺乏客觀裁量標準及預防職業災害之積極效果。又，彰化縣警察局怠未派員赴該廠火災現場依法執行刑案偵查工作，內政部警政署、消防署分別核有監督不周及法制疏於檢討之違失，經核上開機關均有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

本案緣自彰化濱海工業區(下稱彰濱工業區)南寶化學股份有限公司工廠(下稱南寶廠)氣爆案甫經本院於民國(下同)98年11月間糾正在案，詎未滿2個月，該廠再於99年1月8日發生第3起氣爆災害(下稱本案)，究各權責機關有無確實檢討等情，經本院於同年5月5日內政及少數民族、財政及經濟委員會第4屆第33次聯席會議決議推派調查。案經本院分別函詢並約詢相關主管機關人員之調查發現，經濟部工業局(下稱工業局)、行政院勞工委員會(下稱勞委會)、內政部警政署、內政部消防署、彰化縣警察局分別核有違失，應予糾正。茲臚列事實及理由如下：

一、工業局經本院糾正後，未就本案南寶廠等災害頻傳之已利用既有建物設廠營運中工廠，策訂相關配套管理規範落實執行，核有未當：

(一)按工廠管理輔導法第4條、第17條、第18條規定：「主管機關權責劃分如下：一、中央主管機關：(一)工廠管理輔導法令及工廠設廠標準之擬訂或訂定。……(六)違反本法規定工廠處理之查核及督導。(七)其他工廠管理、相關業務之輔導及監督事項……。」「中央主管機關基於……生態環境及公共利益維護……等政策需要，得採行下列措施：……三、擇定產品或地區，公告強制既有工廠之減量生產或停止生產……。」、「主管機關基於健全工廠管理或維護公共利益之需要，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……。」爰此，工業局既職司工廠管理事項規劃、擬訂及執行之責，基於維護生態環境及公共利益，除應依現有工廠災害頻率及肇禍程度公告強制既有該類工廠之減量生產、停止生產或加強相關調查作為之外，尤應適時檢討法令之不足，規定至為明確。

(二)經查，本院自98年11月間因本案南寶廠頻生氣爆災害提案糾正工業局後，該局已針對「利用既有建築物辦理設廠登記之審核暨會辦流程」研謀改進措施略為：「利用歇業或註銷之工廠申請工廠登記，如涉及消防法規定之公共危險物品及可燃性高壓氣體之製造、加工、儲存使用者，應加會建管機關，並經消防機關勘查合格後，始准工廠登記……。」並以同年11月6日經授中字第09830000180號函請各直轄市及縣市政府自同年月15日實施有案。工業局復為預防類似該廠之工廠頻

生災害，刻已分別研修及增訂工廠管理輔導法第 25 條及第 25 條之 1 等相關規定，將屢有工安事故並遭勞檢單位處以停工之工廠，處以廢止其工廠登記證或勒令停工等作為，此有經濟部中部辦公室於 99 年 1 月 14 日「研商南寶公司同年 1 月 8 日爆炸案後續相關處理作業會議」之發言紀錄在卷足憑。

- (三)惟觀南寶廠氣爆災害之原因，據勞委會等相關主管機關表示：「新廠人員不知舊廠相關設備功能，對原有舊設備之設計未充分瞭解……。」、「南寶廠因要提升產品之競爭力，一直要進行研發作業，不過因新產品需進行相關製程或設備之調整，故在新舊設備交錯的情況下，風險相對提高……。」等語，足見國內目前類似本案南寶廠利用既有建築物設廠，而不明該舊廠設備功能之現有營運工廠，潛在隨時肇禍之危機，無異成為公共安全之隱憂。工業局固已針對未來擬利用歇業或註銷之工廠申請工廠登記作業時，新增會辦流程之改進措施，並對屢有工安事故，且遭勞檢單位處以停工之工廠，已研修相關法令以為因應，然對於已利用既有建築物辦理設廠登記之現有營運工廠，卻未見該局會同勞工安全、消防等相關主管機關依工廠管理輔導法策訂相關配套管理規範落實執行，核有未當；亟應再積極檢討，以維護生態環境及公共利益。

二、彰濱工業區服務中心疏於管理及防災宣導，致轄管工廠於 98 年發生火災次數達 13 次，高居經濟部所轄 60 個工業區之第 1 位，對南寶廠災害之應變及登載作業復有遲延及疏誤，工業局核有監督不周：

- (一)按「工業局所轄工業區(港)災害(污染)事件處理業

務計畫」載明：「第三章、災害預防之一、減災及整備(一)業務分工：……4、工業區服務中心：加強工業區公共設施維護及公用系統之協調，協助推動區域聯防組織及相關教育訓練，配合地方政府與相關災害防救主管機關辦理災害預防及演練相關事項……(三)工業區(港)公共設施與危害物品之災害預防……2、危害物品之災害預防：配合各級消防、環保與勞檢主管機關，針對工業區內使用、製造或貯存危害物品之工廠，宣導落實廠內安全管理措施及充實各項防災必要之物資……。」、「第四章、災害通報之四、通報方式及對象：工業區服務中心於接獲事件通報後，應於 10 分鐘內，即以目前工業局工安通報系統，以 e-mail、簡訊、傳真或速報單等方式進行縱向通報……。」是彰濱工業區服務中心除應積極配合相關主管機關辦理轄內工廠災害預防及演練相關事項，並針對使用、製造或貯存危害物品之工廠，宣導落實安全管理及防災措施之外，於災害發生時尤應善盡通報及應變之責，合先述明。

(二)據消防署查復，工業局目前轄管之工業區，係依據原「獎勵投資條例」或「促進產業升級條例」編定，並由工業主管機關開發者，計 60 處。經該署統計 98 年度前揭各工業區轄內工廠發生火災次數計 81 次，其中彰濱工業區即達 13 次，高居該局轄管 60 個工業區之第 1 位。顯見該工業區轄內工廠之防災及安全管理措施疏漏不足，致頻傳災害事件，該服務中心自難辭管理不當及防災宣導不力之責。次查，南寶廠氣爆災害於 99 年 1 月 8 日下午 14 時 24 分發生後，該服務中心工安通報第 1 報時間為同日同時 42 分，已逾上開災害事件處理業務計畫載明

應於 10 分鐘內通報之規定，此分別觀工業局查復：「彰濱工業區服務中心相關正式通報作業，雖逾本局所轄工業區(港)災害(污染)事件處理業務計畫規定……。」等語、該工業區區域聯防通報紀錄、查詢(工安通報)傳真現況概要資料及工安通報簡訊狀況詳細資料自明。該服務中心復針對本案災害之第 1、2、3、4、5 等 5 次工安通報資料通報作業單(通報案號：09900001)載明之災害發生時間均為同年 1 月 8 日下午 14 時 37 分，顯與本案南寶廠氣爆災害發生時間—14 時 24 分不符，該服務中心亦有通報遲延及登載疏誤之疏失，益證該中心平時管理及應變演練之不足，工業局要難辭督導不周之責。

三、勞委會中區勞動檢查所針對南寶廠歷次災害所為之停工處分，尚乏客觀裁量標準及預防職業災害之積極效果；於該廠停工通知書登載之停工起訖日，復與應記載事項未盡契合，均有欠當：

- (一)按人民設立工廠而有違反行政法上義務之行為，予以停工之處分，涉及人民工作權及財產權之限制，允屬人民權利義務之重大事項，不僅須由法律加以規定，法律之內容且須符合憲法第 23 條所樹立之準則；法律固可對行政機關予以必要之授權，但於行政機關依據該項授權而為特定行政處分之要件及程序應有明確之規定。此有司法院大法官釋字第 313 號、第 360 號、367 號、第 390 號、第 394 號、第 443 號、第 510 號及第 514 號等解釋足資參照。次按勞動檢查機構對轄區事業單位處以部分停工或全部停工之時機計有：1、調查職業災害原因及責任時，發現非立即停工不足以避免職業災害擴大者。2、未依勞動檢查機構通知

限期改善事項辦理，而有發生職業災害之虞，經認有必要時。3、實施安全衛生檢查時發現勞工有立即發生危險之虞，至其停工日數則由勞動檢查機構視情節決定之，勞動檢查法第 27 條、第 28 條、同法施行細則第 33 條、第 34 條及勞工安全衛生法第 27 條定有明文。

(二)揆諸勞動檢查機構就上揭行政處分載明之停工範圍與日數，除分別攸關工廠業者暨所僱勞工之財產權及工作權之外，停工範圍是否充分涵蓋勞動檢查法、勞工安全衛生法所明定之「可能發生職業災害」、「造成勞工危險之虞」及「可能造成職業災害擴大」等各種廠區暨其相關設備，即是否具周延性、妥適性暨災害預防性，以及停工日數是否足讓遭處分之工廠切實改善，尤與毗鄰之居民、工廠之生命財產及公共安全關係至深且鉅，勞動檢查機構顯不宜僅侷限於工廠業者之生產利潤及停工損失，自應以前開法令揭櫫之「安定社會、防止職業災害」等公共安全與住民權益為首要考量依據，參照大法官上開各解釋之意旨，就該行政處分之要件、程序及全部、局部停工之適用時機，予以明確及周延之規定，俾讓其裁量有資依循之客觀標準。

(三)經查，關於南寶廠歷次災害之停工範圍、停工日數有否裁量標準乙節，據勞委會分別表示：「依本會 99 年度勞動檢查方針捌、二、(六)1、規定：工作場所勞工有立即發生危險之虞時，或經通知限期改善，其不如期改善而有發生職業災害之虞者，得依勞工安全衛生法第 27 條……等規定通知其部分或全部停工。對未依規定停工者，應依……規定，函送司法機關參辦。事業單位依規

定申請復工時，應確認停工原因消滅後始得復工。又本會依勞動檢查法第 28 條第 2 項授權規定，爰訂定『勞動檢查法第 28 條所定勞工有立即發生危險之虞認定標準』，以供所屬依循。」、「南寶廠 200 區 OT202 氧化塔於 99 年 1 月 8 日發生爆炸致全部燒毀，並波及 100 區及 300 區部分，損壞區域有再發生職業災害之虞，經本會中區勞動檢查所(下稱中檢所)以同年月 11 日勞中檢製字第 0991000341 號函命其停工在案。至於該廠先前氣爆災害之停工範圍如下：97 年 1 月 30 日，300 區 DCP 合成區反應槽 R-306 攪拌設備故障致生氣爆災害，停工區域為該反應槽、98 年 6 月 22 日：400 區 BIBP 反應槽(R-3001)由於間接原料(硫酸)添加速度過快，造成反應槽溫度異常上升，致該反應槽受損無法使用，停工區域則為該反應槽……。因該 2 次災害發生原因分別為攪拌設備故障及人為操作錯誤，中檢所派員檢查後，對有立即發生危險之虞之設備予以停工處分，至於其餘工作場所、設備於該所實施災害檢查當時，係正常作業情況……故該所未要求其停工。」云云，顯見勞委會中檢所針對本案南寶廠歷次災害之停工處分，皆僅以「已燒毀、受損」等設備、區域為局部停工範圍。

- (四)惟查，勞委會中檢所明知本案南寶廠舊有設備之安全性存在諸多疑慮，且頻生災害，危害勞工生命及公共安全至鉅，於其各次災害後，理應切實詳查周邊區域是否尚有「可能發生職業災害」、「造成勞工危險之虞」及「可能造成職業災害擴大」等各種區域，從而審慎律定其停工範圍，甚或全部停工，以命該廠徹底檢查，切實改善。然

該所卻不此之圖，直至災害再發生後，始知悉前次災害未停工區域之設備，存在肇禍之危險性，此項檢查作為，顯已喪失勞動檢查法及勞工安全衛生法所揭示「預防災害暨預警」之精神，殊有欠妥。

- (五)次查，該會固已依勞動檢查法第 28 條第 2 項授權規定，訂定「勞動檢查法第 28 條所定勞工有立即發生危險之虞認定標準」供所屬依循有案。惟針對該法第 27 條、第 29 條等規定所指：「非立即停工不足以避免職業災害擴大」、「發生職業災害之虞」等停工處分，尚乏客觀認定標準足供依循，難謂有當。復查，依勞委會前揭行政處分，係以燒毀、受損之設備為停工範圍，然該等設備既已燒毀或受損，短期內顯難以恢復運轉，本應停工待檢，是否仍具該會中檢所所稱「立即危險性」，顯存疑慮，因而該等停工範圍不無徒具形式，聊備一格。又，依該會中檢所針對本案南寶廠 99 年 1 月 8 日氣爆災害撰寫之災害檢查初步報告書及彰化縣消防局火災搶救報告書既分別載明：「災害發生於 200 區 OT202 氧化塔，並波及 100 區(原料儲槽區)、300 區(還原區)、700 區(成品倉庫區)、600 區(再結晶區)及 500 區(初結晶區及母液回收區)，其中 700 區、600 區及 500 區等區域全部毀損。」、「反應製程區 200 區、結晶區 500 區、控制室 600 區……維修工廠 800 區，均全毀。」然該所於同年月 11 日以勞中檢製字第 0991000341 號開具停工通知書載明之停工範圍卻僅列「100 區、200 區及 300 區」等區域，疏未將前揭兩機關所述「700 區、600 區、500 區及 800 區」等已毀損區域納入，顯與該會前述停工範圍之

旨有違，益證該會停工處分除欠缺客觀之裁量標準，亦乏預防職業災害之積極效果，不切實際，核有欠當。

(六)再按勞動檢查法施行細則第 34 條既明定，勞動檢查機構停工通知書應記載「停工起訖日期」，惟經審視勞委會中檢所於本案南寶廠歷次災害之停工通知書僅載明停工之起日，而悉以「應行停工事項如停工原因消滅，請檢附相關資料向轄區勞檢機構申請復工，經該機構審查檢查認可後，始准復工。如未經該機構准予復工，即可勞工從事作業，將依規定移送司法機關偵辦……。」等文字充作停工之訖日，難與前開規定契合。縱實務上，停工訖日須俟停工原因消滅，經勞檢機構審查檢查認可後，始能決定，容難於災害發生初期決定之。惟前開細則既已發布施行多年，卻未見勞委會針對該法條文字與實務產生落差等情加以檢討，難謂妥適，亟應研謀改進，以資適法。

四、彰化縣警察局怠未派員赴本案南寶廠爆炸災害現場依法執行刑案偵查工作，顯有違失；警政署、消防署分別核有監督不周及法制疏於檢討之違失：

(一)按火災原因之態樣分為失火及縱火二種，凡此因失火或縱火而成之火災案件，不論故意或過失，均為涉有公共危險之公訴罪，允屬刑案偵辦範疇，刑法第 110 章公共危險罪章第 173 條、第 174 條、第 175 條、第 176 條規定甚明。復按刑案偵查首以現場為基礎，尤重採證之即時，不容絲毫怠慢及延誤，以免喪失破案之契機，各刑事警察機關洵應迅即赴現場勘查蒐證，自無選擇免赴現場勘查之裁量餘地。況火災案件危害社會法益，影響範圍及層面較之侵害個人法益之一般刑案，

既廣泛又複雜，刑事警察機關豈能稍有不迫，尤應謹慎為之，自應於第一時間趕赴火場進行刑案偵查工作。為此，本院前針對「火災調查鑑定相關問題」調查結果，就「各刑事警察機關屢屢俟收到消防機關函送之火災原因調查報告書後，始進行火災案件刑事部分之偵辦」等違失，於93年12月間提案糾正促請內政部、警政署改善在案。經內政部依本院糾正意旨，邀集相關機關召開多次「完備火災調查鑑定制度」檢討會議後，警政署爰依前揭會議決議，以94年8月18日警署刑偵字第0940097147號函各地方政府警察局略以：「……火災發生後，應即指派刑事警察人員到場執行犯罪偵查必要之蒐證……。」是彰化縣警察局自應依本院前開糾正意旨及該署前開函頒命令，切實依法執行轄內火災案件之刑事偵查工作。

(二)惟查，據彰化縣政府(下稱縣府)分別於本院函詢及約詢前查復：「本案南寶廠氣爆災害發生於轄內伸港鄉，依地區責任制，屬該縣警察局和美分局管轄，其是日警力派遣情形如下：該局勤務指揮中心於99年1月8日14時30分8秒接獲該縣消防局通報，該中心於同時同分54秒轉知和美分局勤務指揮中心，該分局伸港分駐所員警於同時36分19秒抵達現場疏散民眾及指揮交通……經詢問該廠陳廠長表示廠內員工均已疏散，無人員傷亡，故該分局未派遣偵查隊警力到場。」云云，以及該分局於同年3月5日針對該縣消防局同年2月26日彰消調字第0990000780號函(同年3月3日收文)之簽辦意見、該分局同年3月15日和警分偵字第0993988號刑事案件報告書分別載明略以：「已通知南寶廠陳廠長於同年3月8日到案

說明……。」、「犯罪嫌疑人陳○彬……案經該縣消防局將火災原因調查鑑定書函送該分局，始依法偵辦……。陳嫌涉刑法第 175 條第 3 項公共危險罪……。」等語，足證該分局明知南寶廠涉刑法第 175 條第 3 項公共危險罪，除未及時派員赴火場執行刑事偵查工作之外，遲至 1 個半月餘後，俟同年 3 月 3 日接獲該縣消防局函送之火災原因調查鑑定書，迨同年月 5 日始進行偵辦，方通知南寶廠陳廠長於同年月 10 日到案說明，至此已距本案氣爆災害發生時間逾 2 個月之久。尤有甚者，該分局憑該縣消防局火災原因調查鑑定書，僅詢問南寶廠廠長後，竟未赴火場進行必要之偵查與蒐證，即率以完成本案刑事偵查作業，逕於同年月 15 日以和警分偵字第 0990003988 號刑事案件報告書報請臺灣彰化地方法院檢察署偵辦。核該分局所為，除有違背本院上開糾正意旨及警政署上開函頒命令之違失外，行事尤顯消極怠慢，此復觀警政署分別查復：「……和美分局偵查隊員警疏未到場執行犯罪偵查必要之蒐證……已明確違反本署 94 年 8 月 18 日以警署刑偵字第 0940097147 號函頒規定……。」、「警察機關經通報有火災案件時，除於第一時間指派制服員警到場維持秩序，進行相關協調聯繫外，並即通報刑事警察人員到場執行犯罪偵查必要之蒐證，無須強調縱火案件是否成案或待消防機關火災原因是否完成鑑定……。」等語益資印證。至該縣警察局失職人員經警政署以 99 年 7 月 28 日警署刑偵字第 0990004783 號函轉飭該局於同年 8 月 2 日以彰警刑一字第 0990045201 號函報該署之議處結果略以：「和美分局是日執勤官鐘○○巡佐、執勤

員姚○○、勤務指揮中心童○○主任、巫○○前分局長各申誠乙次處分。」有案，併此敘明。

(三)次查，經檢視本案南寶廠投保資料，縱尚無「異常投保現象」，然該廠投保金額達新臺幣 2 億 8,800 萬元既屬事實，則該廠一再發生爆炸意外，原因如何？究有無關聯？消防及刑事機關允應本於職責及事實進行鑑識及調查，不應僅憑財團法人保險犯罪防治中心等民間團體資料為認定之依據。況該廠已戕害公共安全，尤應確實勘查現場，綜合各種可能條件、跡證詳加審酌；且該廠於 98 年 6 月 10 日續保後，隨即於第 12 日及 6 個月餘，相繼發生 2 起氣爆災害，後者復值白天員工值勤高峰期間，就該次氣爆火燄迅速形成約達 50 公尺高之巨大蕈狀火球，濃煙瀰漫廠房四周，火勢延燒 17 個小時等猛烈情勢，卻未見彰化縣警察局、消防局就該廠員工值勤狀況暨逃生動線詳加模擬，審酌。而該縣警察局又怠未依法赴火場執行犯罪偵查及蒐證工作，凡此時間點之巧合、異常現象及縣警察局之疏漏缺失，單憑縣消防局之火災調查鑑定結果，難謂允當及周延，亟應綜合刑事警察機關偵查及蒐證結果，併送檢察機關依法偵辦。

(四)又，警政署為落實本院糾正意旨，改進火災案件之刑事偵查工作，爰於 94 年 8 月 18 日函頒命令，已詳前述。案經彰化縣警察局於同年月 25 日以彰警刑字第 0940075609 號函轉頒所屬略以：「火災現場可能為刑案現場，為確切掌握稍縱即逝之犯罪跡證，縱火(火災)案件之調查工作，請依內政部頒『檢警消縱火聯防作業要點』與內政部警政署『加強縱火防制實施計畫』規定辦理，立即

指派刑事人員到場蒐證。」顯見該局並未依該署函頒命令逐字照轉所屬知照，卻於該公文加註「請依內政部函頒檢警消縱火聯防作業要點與警政署加強縱火防制實施計畫規定辦理……。」等語。惟上開作業要點係經消防署會同警政署研訂後，陳請內政部核頒，其中第三點之三、聯防機制(三)、(四)規定：「『消防機關於火災現場初步勘查後，認定為縱火案件時，應立即回報其救災救護指揮中心通報當地警察機關勤務指揮中心派員偵查、蒐證或逮捕嫌疑人等。』、『消防機關於火災現場發現有刑案跡證(如有盛裝縱火劑之容器、兇刀、屍體、工具痕跡、爆炸物殘跡等)時，應由其救災救護指揮中心通報當地警察機關派員到場蒐證。』」經本院於93年間糾正後，疏未配合檢討修正，肇致彰化縣警察局仍依該規定，俟消防機關認定為縱火案件時，始派員赴火場偵查，並成為該局藉其為本案違失諉責之脫辭，此觀該局未依規定赴南寶廠勘查火場之理由：「本局係依據……檢警消縱火聯防作業要點之三、聯防機制(三)、(四)……等規定，因消防機關認定非縱火案件，故未通報當地警察機關勤務指揮中心派員偵查、蒐證。」甚明，消防署及警政署均有疏失。案經本院於99年8月5日約詢警政署及消防署後，上開作業要點業經內政部於同年9月2日以內授消字第09908242722號函修正在案，附此指明。

- (五)再查，警政署自本院提案糾正後，雖曾於94年8月18日函地方刑事警察機關，要求所屬於火災發生後，應即派員到場執行犯罪偵察必要之蒐證。惟嗣後至南寶廠氣爆災害發生前，除未見該署據

以研修相關配套法令及改善措施，猶未見該署暨刑事警察局就該項業務之相關督導作為，此觀該署於本院約詢前、約詢後始終無法提供具體佐證資料甚明。況該署迄本院調查前，復未曾察覺彰化縣警察局就火場刑案偵查業務之怠失，綜此益證該署督導不力，核有違失。

據上論結，經濟部工業局、行政院勞工委員會、內政部警政署、內政部消防署、彰化縣警察局均有違失，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善並依法妥處見復。

提案委員：

中 華 民 國 9 9 年 1 1 月 日