

調查意見：

本案緣據報載：「桃園縣觀音鄉 1 家合法爆竹煙火工廠，於民國(下同)100 年 4 月 1 日發生爆炸，廠房、倉庫幾乎全毀，造成 1 死 2 傷。究主管機關對爆竹工廠有無確實查核？把關措施是否完善？有無人為疏失？均有深入瞭解之必要。」等情。案經本院分別函請桃園縣政府(下稱縣府)暨該府消防局(下稱桃園縣消防局)、行政院勞工委員會(下稱勞委會)暨北區勞動檢查所(下稱北檢所)、內政部消防署(下稱消防署)等相關主管機關就有關事項詳實說明，經前開各機關查復併附佐證資料到院。嗣迭次約詢縣府暨桃園縣消防局、消防署、勞委會暨北檢所、行政院法規委員會(下稱法規會)等相關機關主管人員，並向臺灣桃園地方法院檢察署(下稱桃園地檢署)調閱系爭火災偵結案卷，業已調查竣事。茲臚述調查意見如下：

一、桃園縣觀音鄉萬達爆竹煙火工廠於 100 年 4 月 1 日發生爆炸致生 3 人死傷慘劇，係肇因於廠內高齡員工作業不慎，突顯爆竹煙火製造場所作業勞工安全衛生教育與火藥作業勞工年齡應否設限等問題亟應積極檢討之必要及急迫性，行政院自應在公共安全與民眾工作權之確保前提下，綜合考量勞工健康狀態、工作性質，督同勞委會、內政部積極審慎妥處：

(一)按爆竹煙火製造工廠無論係原料、半成品及成品均具助燃及爆炸之高度危險性，自儲存、搬運至填充火藥……等作業各環節之安全衛生皆不容絲毫怠忽與疏漏，倘稍有不慎致生事故，不僅戕害廠內勞工健康與生命，尤對公共安全及周遭民眾生命財產危禍至鉅。是該等作業場所勞工之安全衛生教育及適合從事資格亟賴相關主管機關確實研訂具體規範及查核機制，藉勤查重罰據以督促雇主切實負起自主管理之責，合先敘明。

(二)經查，100 年 4 月 1 日上午 11 時 20 分許，坐落於桃園縣觀音鄉觀音村 11 鄰新坡下 7 號之萬達煙火製造股份有限公司(下稱萬達公司)工廠(下稱系爭爆竹廠)發生爆炸，造成彭陳○鳳及吳○娘等 2 名員工死亡及李○雄廠長受傷之重大災害，經縣府消防局會同相關機關人員及專家學者分別勘查現場及召開火災原因調查鑑定委員會後，於同年月 27

日製作完成火災原因調查鑑定書(檔案編號：I11D01L1)之結論略以：「研判起火原因以製作爆竹煙火疏失不慎引火(爆)之可能性較大。」於同年月 29 日以桃消調字第 1000610145 號函移送縣府警察局大園分局於同年 5 月 6 日以園警分刑字第 1004015270 號刑事案件移送書移送桃園地檢署之犯罪事實欄載明略以：「……被告林○財為萬達公司負責人，生產爆竹煙火疏於注意肇生爆炸，造成該廠作業室 4 間全倒、5 間半倒及 2 名員工死亡，涉有刑法第 176 條、173 條第 2 項準失火罪嫌及第 276 條第 2 項業務過失致死罪嫌。」案經該署以 100 年度偵字第 13335 號及同字第 21259 號偵查終結，認應為不起訴處分，其理由略為：「一、被告林○財部分：訊據被告固坦承為萬達公司負責人，惟稱：只是掛名負責人，相關業務均由廠長李○雄或協理鄭○廷負責。經查，萬達公司於 58 年間，即取得經濟部礦務局之許可得以製造爆竹煙火，至 92 年 12 月底，因爆竹煙火管理條例公布施行，該許可業務轉由消防機關辦理。因此，桃園縣消防局再於 93 年 5 月重新審核並發給製造爆竹煙火之許可……。據經濟部會同縣府警察與消防機關現場勘查，認定安全設施符合規定後，取得火藥庫設置登記證，且每 2 個月均受經濟部會同縣府警察與消防機關檢查安全設施，距爆炸日最近一次之檢查係在 100 年 3 月 30 日，並未發現有何不符規定之處；同年 4 月 1 日發生爆炸後，桃園縣消防局與勞委會北檢所即派員至現場勘查，亦未發現現場有何設置不符規定，致生危害於工作人員生命健康之情形，此分據證人證述綦詳，並有……經濟部礦務局同年 5 月 5 日礦局輔一字第 10000056560 號函、勞委會北檢所同年 7 月 20 日勞北檢製字第 1000000782 號函送之檢查報告、桃園縣消防局火災原因調查鑑定書附卷可憑，足認萬達公司之相關設施並無疏失違法之處。次查，爆炸是日，該公司僅編號 9 作業室有員工彭陳○鳳、吳○娘與徐游○玉製作爆竹，爆炸前，徐游○玉為領料而走出該作業室，廠長李○雄本欲前往編號 9 作業室查看，步行至距離門口約 3 公尺處，即有火焰自門內向外竄出，此業

據證人證述屬實，並有事發現場監視錄影畫面附卷可憑，足認本件爆炸係製作爆竹煙火疏忽不慎所致，桃園縣消防局火災原因調查鑑定書亦同此見。綜上所述，被告就廠內工作環境之設施既無違失，事發當時亦不在現場，自難認其應負過失責任。此外，復查無其他積極事證足認被告涉有何犯嫌，揆諸前開說明，應認其罪嫌不足。二、被告彭陳○鳳與吳○娘部分：被告彭陳○鳳與吳○娘於同年4月1日上午，在萬達公司作業時，因疏忽引爆火藥，炸毀工廠作業室9間，致使渠2人死亡。因認渠等涉有刑法第176條、173條第2項準失火罪嫌及第276條第2項業務過失致死罪嫌。查被告彭陳○鳳與吳○娘分別於100年4月1、5日死亡，有本署相驗屍體證明書附卷可稽，依刑事訴訟法第252條規定，自應為不起訴處分」。

(三)據上足見系爭爆竹廠爆炸災害係肇因於該廠罹災員工之作業不慎，雖尚難有積極具體事證足認相關主管機關怠於檢查致該廠廠房與設施欠缺安全所致，惟不無突顯爆竹煙火製造場所作業勞工安全衛生教育及專業訓練除應加強之必要與急迫性外，該廠罹災之彭姓員工已高齡70歲，宜否從事具極高危險性之火藥填充工作，主管機關自應在確保公共安全及民眾工作權之前提下，綜合勞工健康狀態、實際工作性質及工作權保障等因素，審慎檢討之。此觀本院詢據行政院法規會表示略為：「勞動相關法令除對勞工得自願退休之年齡及雇主得強制勞工退休之年齡設有規定外，對於勞工之工作年齡並未有上限規定。火藥充填工作人員之年齡應否設有上限規定，除應考量對公共安全之影響，工作性質及勞工本人健康狀態亦應加以斟酌。」等語益明。

(四)綜上，系爭爆竹廠爆炸災害縱肇因於廠內高齡員工作業不慎，尚難有積極具體事證足認主管機關怠於檢查所致，惟突顯爆竹煙火製造場所作業勞工安全衛生教育與火藥作業勞工年齡應否設限等問題亟應積極檢討之必要及急迫性，行政院自應督同勞委會、內政部分別基於勞工相關法令及爆竹煙火管理條例等中央主管機關職責，在確保公共安全

及國人工作權之前提下，綜合考量勞工健康狀態、工作性質，積極審慎妥處。

二、勞委會自爆竹煙火管理條例公布施行後，草率認為爆竹煙火製造場所僅係屬消防主管機關檢查職責，致怠未依法督促所屬檢查該等場所及其職業災害，且無視行政院及內政部意見，擅自廢止及修正該會爆竹煙火製造場所相關規定，肇致該等作業環境之勞工安全衛生事項乏人管理及查核，該會及所屬北檢所顯未善盡職責，洵有違失：

(一)按勞工安全衛生法、勞動檢查法等法律立法目的及保護法益，乃在預防災害，保障勞工權益，並維護公共安全，此觀勞工安全衛生法第 1 條：「為防止職業災害，保障勞工安全與健康……。」、勞動檢查法第 1 條：「為實施勞動檢查，貫徹勞動法令之執行、維護勞雇雙方權益、安定社會……。」等規定自明。申言之，舉凡有勞工作業之場所，均應屬上開法令規定應檢查之範圍及保護之對象，並無例外，勞委會為執行各該法律，爰訂定該會勞動檢查所組織準則，分設北、中、南區勞動檢查所依職權檢查之各類勞工作業場所，自應涵括爆竹煙火製造作業場所，特先敘明。

(二)經查，系爭爆竹廠爆炸災害於 100 年 4 月 1 日發生前，勞委會自爆竹煙火管理條例於 92 年 12 月間公布施行暨相關子法相繼於 93 至 94 年間發布實施後之 7 年時間，僅消極配合消防主管機關實施聯合檢查 1 次，怠未依法督促所屬北檢所主動赴該廠檢查。且勞委會明知系爭爆竹廠屬於勞工安全衛生法列管之製造業，此觀該會同年 4 月 28 日勞檢 5 字第 1000150476 號函查復：「經查萬達公司為製造業，屬勞工安全衛生法適用範圍」等語甚明，卻疏未針對系爭爆炸肇生 3 人死傷之重大職業災害，依該法第 28 條規定：「……事業單位工作場所發生左列職業災害之一時，雇主應於 24 小時內報告檢查機構：一、發生死亡災害者。……檢查機構接獲前項報告後，應即派員檢查。」派員檢查系爭職業災害，因而未製作職業災害檢查報告書，此有該會北檢所同年 7 月 20 日勞北檢製字第 1000000782 函之說明

四載明：「本案依據勞委會 96 年 1 月 15 日勞檢 5 字第 09600003021 號函指示，查明雇主是否依勞工保險條例及勞動基準法相關規定辦理，未撰寫職業災害檢查報告書。」等語足堪印證。

- (三)詢據勞委會雖分別表示略以：「行政院於 92 年 9 月 8 日函送立法院審議爆竹煙火管理條例草案時，已明確表達為統一事權，應由專責機關負責爆竹煙火之事權一元化管理機制，以改善以往事權分散、管理不易之弊，是由消防主管機關專責管理爆竹煙火製造工廠等業務，乃係依法行政。」、「爆竹煙火管理條例自 92 年 12 月 24 日公布施行後，消防署依該條例授權陸續訂定『爆竹煙火製造儲存販賣場所設置及安全管理辦法』……完整規範爆竹煙火自製造、儲存、販賣及輸入等之安全管理規定，該署對於爆竹煙火之法制已堪稱完備，基於統一事權與專責管理原則……本會爰於 94 年 5 月 12 日廢止本會訂定之『爆竹煙火製造業安全衛生設施標準』並於同年 6 月 10 日修正『危險性工作場所審查暨檢查辦法』，將爆竹煙火工廠排除危險性工作場所之列……依法定業務權責分工原則，爆竹煙火製造工廠之火災及爆炸等高風險危害之查察，屬消防主管機關業務範圍」云云。惟查，爆竹煙火管理條例及勞工安全衛生法各有其立法目的與保護法益及對象，爆竹煙火管理條例第 1 條：「為規範爆竹煙火之管理，預防災害發生，維護人民生命財產，確保公共安全……。」及勞工安全衛生法第 1 條：「為防止職業災害，保障勞工安全與健康……。」已揭櫫甚明；前者係為規範爆竹煙火之管理，確保公共安全，後者旨在防止職業災害，保障勞工安全與健康，則爆竹煙火製造、儲存、處理場所對於上開各法令規定，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，勞委會及內政部尤應各本主管法令督促所屬各司其職，戮力執行，依法查處，足證勞委會上開說明悉屬飾卸之詞，委不足採，此觀行政院法規會分別表示：「查爆竹煙火管理條例公布施行後，內政部依該條例授權陸續訂定『爆竹煙火製造儲存販賣場所設置及安全管理辦法』等消

防安全管理規定，惟前開相關消防安全管理規定，與勞委會依『勞動檢查法』第 26 條規定對爆竹煙火工廠進行審查或檢查之『勞工安全』管理目標尚屬有別，該會就勞工安全衛生、勞動檢查等事項仍負有檢查權責」、「雖爆竹煙火管理條例主管機關核發之製造許可與勞動檢查機構著重之管理面向未必相同，惟勞委會仍應依勞工安全衛生法及勞動檢查法等相關法令對爆竹煙火工廠加以檢查，並非該會對該事項即不具任何權責。」等語，尤資印證。

- (四)復按中央法規標準法第 21 條規定：「法規有左列情形之一者，廢止之：一、機關裁併，有關法規無保留之必要者。二、法規規定之事項已執行完畢，或因情勢變遷，無繼續施行之必要者。三、法規因有關法規之廢止或修正致失其依據，而無單獨施行之必要者。四、同一事項已定有新法規，並公布或發布施行者。」、中央行政機關法制作業應注意事項第六章作業管制之十四：「法規之草擬作業……遇有法制疑義時，得召開會議研商，並經仔細核對後，方能陳報行政院審查、核定或發布。」及行政院與所屬機關權責劃分表甲、一般政務部分：6.「法規命令規定事項涉及重要政策，或涉及 2 以上機關且各機關對內容有爭議者，由行政院核定。」是勞委會於辦理法規命令修正及廢止等法制作業時，自應依前開各規定切實辦理。
- (五)惟據行政院法規會分別表示：「據勞委會廢止『爆竹煙火製造業安全衛生設施標準』報行政院備查之理由略以：內政部 93 年 3 月 29 日發布之爆竹煙火製造儲存販賣場所設置及安全管理辦法，已將該標準之重要規定納入，為事權統一及避免兩部會法規發生競合情形，爰廢止本標準……。惟無論來函或廢止理由均未敘明內政部對此仍有不同意見；嗣勞委會於 94 年 6 月間修正『危險性工作場所審查暨檢查辦法』並報本院備查時，因內政部有不同意見，本院爰依行政院與所屬機關權責劃分規定，於同年7 月 22 日及同年 8 月 31 日分別以院臺勞字第 0940031210 號(二函同字號)等本院秘書長函請勞委會應與內政部再行溝通協調……。」及消防署查復：「勞委會於同年 3 月 8 日邀請本署召開

研商危險性工作場所審查暨檢查辦法修正事宜會議，於會議資料表示將於近期廢止『爆竹煙火製造業安全衛生設施標準』，惟至同年5月12日該會廢止上開設施標準前，均未再請本署針對廢止上開設施標準表示意見或邀請本署參加相關研商會議。」、「內政部曾於同年3月14日以內授消字第0940002167號函勞委會略以：『仍應由貴會本於權責依主管法規辦理』……」、「本署及內政部曾分別於同年3月16日、4月26日、6月2日、7月1日分別以消署危字第0941600138號、臺內消字第0940091543號、內授消字第0940002419號、同字第0940093748號等四度函勞委會表達不宜修正『危險性工作場所審查暨檢查辦法』，將爆竹煙火工廠排除於『危險性工作場所』之理由，並副知行政院在案，惟該會仍於同年5月12日廢止『爆竹煙火製造業安全衛生設施標準』，並逕於同年6月10日修正『危險性工作場所審查暨檢查辦法』……」等語，亦顯示勞委會明知內政部就該等法規之廢止及修正作業存有異見，卻無視行政院及內政部意見，因而未踐履前開「研商及報請行政院核定」等規定程序，率爾廢止及修正該會爆竹煙火製造場所相關規定，法制作業顯有粗糙及蠻橫之不當。

(六)綜上，勞委會自爆竹煙火管理條例公布施行後，率認爆竹煙火製造場所僅係屬消防主管機關檢查職責，致怠未依法督促所屬主動檢查該等場所及其職業災害，並無視行政院及內政部多次分別表達應再協商及反對之意見，擅自廢止及修正該會爆竹煙火製造場所相關規定，肇致該等作業環境之勞工安全衛生事項乏人管理及查核，該會及所屬北檢所顯未善盡職責，洵有違失。

三、桃園縣政府於系爭爆竹廠爆炸前，未依規定落實流向勾稽管制及檢查作為，自爆炸後亦未經檢查、清點及重新審核，逕草率認為該廠經廢止製造許可之倉庫及其殘存之爆竹煙火物品係屬合法，任令業者處理及變賣該批極具危險性之爆竹煙火物品，肇致迄今無從掌握其流出之種類及數量，尤遲至爆炸發生後逾1個月始發現該廠儲存倉庫違反安全管理相關規定，顯有違失：

(一)按 99 年 6 月 2 日修正公布之爆竹煙火管理條例第 2 條、第 20 條、第 21 條(92 年 12 月 24 日公布施行版本，分別為第 3 條、第 18 條、第 19 條)規定：「本條例所稱主管機關：……在縣(市)為縣(市)政府。主管機關之權責劃分如下：……二、直轄市、縣(市)主管機關：……(二)爆竹煙火製造之許可、變更、撤銷及廢止。(三)爆竹煙火製造及達中央主管機關所定管制量之儲存、販賣場所，其位置、構造、設備之檢查及安全管理。……」、「爆竹煙火製造場所、達中央主管機關所定管制量之儲存場所與輸入者，及輸入或販賣達中央主管機關公告數量之氯酸鉀或過氯酸鉀者，其負責人應登記進出之爆竹煙火原料、半成品、成品、氯酸鉀及過氯酸鉀之種類、數量、時間、來源及流向等項目，以備稽查；其紀錄應至少保存 5 年，並應於次月 15 日前向直轄市、縣(市)主管機關申報前 1 個月之紀錄。」、「直轄市、縣(市)主管機關得派員進入爆竹煙火製造、儲存或販賣場所，就其安全防護設施、相關資料及其他必要之物件實施檢查，被檢查者不得規避、妨礙或拒絕，並得詢問負責人與相關人員，及要求提供相關資料。……。」內政部爰依前開規定，除早自 91 年 6 月 7 日至系爭爆竹廠爆炸前，分別發布及多次修正發布「消防機關辦理消防安全檢查注意事項」，訂有檢查表據以作為地方消防機關檢查爆竹煙火工廠之依據外，尤分別於 99 年 10 月 12 日以內授消字第 0990824764 號函示略以：「(一)單筆流向達管制量之資料：記載詳細姓名、住址及電話。(二)單筆流向未達管制量之資料：記載詳細(姓名、地址)、(姓名、電話)或(電話、地址)。另僅記載(姓名、電話)無法辨識該流入縣市之流向資料者，其負責人應另行填載流入縣市資料，俾利該流入縣市進行流向稽查……。」及同年 11 月 26 日檢附「專業爆竹煙火查核表」，以同字第 09908255042 號函各消防局照辦。是桃園縣政府自應督促桃園縣消防局切實依前開各規定針對轄內爆竹煙火製造、儲存場所善盡檢查、流向登記管制及安全管理之責，先予敘明。

(二)經查，系爭爆竹廠於本案爆炸發生前，自 99 年 10 月至 100

年 2 月間陳報桃園縣消防局之爆竹煙火原料、半成品、成品登記表，據消防署派員查核發現，計多達 71 筆與上開規定不符事項，期間未見該局查核揭露該等缺失，此有該局自承：「本局前往清點該廠爆竹煙火之數量共計 21 次，結果均符合規定」等語在卷可證。因而未依違反「爆竹煙火管理條例」第 20 條規定，以未登記相關資料或申報不實，處萬達公司新臺幣(下同)6 萬元以上 30 萬元以下罰鍰。足見該局平時管理、流向勾稽管制及檢查作為之不切實，此觀消防署查復略為：「本署經查核該局 100 年 5 月 9 日函報之爆竹煙火成品倉庫清點資料，發現第 20 號、第 24 號、第 25 號、第 26 號及第 28 號倉庫(依該局 99 年 9 月 15 日桃消預字第 0990111065 號函，該等倉庫僅供儲存摔炮類以外之一般爆竹煙火成品使用)，均違規存放舞臺煙火以外之專業爆竹煙火，顯見該局於發生事故之前，並未依規定落實檢查，故無法有效掌握該廠爆竹煙火之數量。」等語，益資印證。

- (三)復查，系爭爆竹廠爆炸肇生 2 死 1 傷之災害，允屬「爆竹煙火管理條例」第 6 條第 4 項第 2 款所稱「重大公共意外事故」，此觀 96 年 4 月 17 日內政部消防安全法令執法疑義研討會(提案 16)會議暨消防署函復資料甚明，桃園縣消防局自無庸再費時徵詢消防署意見，從而得迅依同條例同條規定撤銷或廢止其製造許可，據以辦理廢照後相關管制事宜。惟該局自爆炸發生後，仍耗時電話徵詢該署意見，約 2 週後，始以該府 100 年 4 月 14 日府消預字第 1000110442 號函廢止該公司「爆竹煙火製造許可證書」，並至同年月 18 日方行公告。又，該廠遭廢止製造許可後，其許可失效範圍既涵蓋該廠作業室製造區、儲存倉庫……等斯時申請製造許可之全廠區域，此分別觀行政院法規會及消防署分別查復：「爆竹煙火製造場所內工作場所包括庫儲區在內」、「廢止製造許可後，其未受波及之倉庫，如有爆竹煙火管理條例第 5 條第 3 項所定之增建、改建、變更改用途，或利用現有建築物作同條第 1 項使用之情形，自應依該條第 3 項規定準用同條第 1 項及第 2 項規定，申請取得建造

執照及使用執照，始得作為儲存倉庫使用。」、「廢止製造許可後，其未受波及之倉庫，應依爆竹煙火管理條例第5條申請取得建造執照及使用執照後，方得作為儲存倉庫使用。」等語甚明，且該局既明知「該廠發生火災(爆炸)後，殘存之爆竹煙火呈現不穩定之狀態，具危險性。」則該廠未遭系爭爆炸波及之儲存倉庫及其殘存之爆竹煙火物品，非經重新檢查或申請許可及安全認證之前，顯難認屬合法及安全，該局自應確實檢查其有無符合相關安全管理規定，並詳實清點其種類及數量，以避免任意移動、流出而再肇生公共危險。惟該局自系爭爆竹廠爆炸後，除未經檢查、清點及重新審核之外，亦疏未審酌有否依行政執行法第36條規定，予以即時強制之必要性，竟草率認為該廠爆炸後經廢止製造許可之倉庫及其殘存之爆竹煙火係屬合法，因而未在該局從旁監管之下，任令該廠業者自由出入處理及變賣該批極具危險性之爆竹煙火物品，此有行政院法規會表示：「經該消防局調查既認其受爆炸後恐有不穩定性，造成安全上之疑慮，爰如符合行政執行法第36條所定，行政機關為阻止犯罪、危害之發生或避免急迫危險，而有即時處置之必要者，尚非不得為即時強制之必要處置……」等語，足資佐證。肇致系爭爆竹廠自爆炸後究竟流出多少殘存爆竹煙火物品迄今無從掌握其種類及數量之外，尤遲至爆炸發生後逾1個月，迨同年5月2、23日始分別發現該廠違反相關安全管理規定，從而對萬達公司處以罰鍰，以上並分別有消防署、桃園縣消防局及行政院法規會查復資料與其相關主管人員約詢筆錄及行政院訴願決定書附卷可稽，凡此益證桃園縣消防局行政管理作為之消極怠慢、消防法令專業素養之不足及認事用法之欠當，桃園縣政府顯難辭監督不周之違失。

- (四)至桃園縣消防局任由系爭爆竹廠自行處理該廠庫存之爆竹煙火，致該廠疑為免其遭該局查扣銷毀，而委由新北市五股區凌雲路新興堂香鋪負責人陳○隆僱用司機盧○熹駕駛貨車前往該廠載運，於100年4月22日晚間8時19分許，在該香鋪旁停卸過程，疑因搬運不慎引發爆炸起火意外

，除造成業者及路過民眾 4 死 38 傷之外，並殃及附近 20 餘棟房舍全倒、半倒及半徑百餘公尺範圍內之建物、設施、高速公路隔音牆毀損等重大災害，危害公共安全甚鉅，桃園縣政府、新北市政府疑涉有違失等情，業經本院於同年 8 月 22 日另立新案調查中，相關主管人員違失責任將俟管轄法院判決結果，足認其間因果關係後，再行審酌，併此敘明。

**調查委員：程仁宏**  
**林鉅銀**