

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：經濟部工業局、行政院勞工委員會、彰化縣政府。

貳、案由：經濟部工業局漠視法律授權中央主管機關應盡之「調查」、「查核」及「改善產業環境」等職責，迄未積極強化及提昇工業區管理機構管理功能，致所屬彰濱工業區服務中心怠未曾對轄內策新企業股份有限公司等工廠實際生產行為採取實質勾稽管理作為，肇生該廠擅自變更製程、原料等違法情事無從掌握。行政院勞工委員會自該廠設廠迄101年5月17日發生氣爆釀成2死14傷重大災害前之14年以來，疏未曾督促所屬勞動檢查機構赴該廠檢查，僅一味冀望業者自主管理而毫無抽檢勾稽機制，致生工安管理漏洞。又，彰化縣政府、工業局及彰濱工業區服務中心針對該廠變更登記與環保三廢許可相關審核作業及公共危險物品列管作業未盡切實，橫向聯繫管制機制形同虛設，實地勾稽查核機制更付之闕如，肇致該廠氣爆災害發生後，始被動察覺該廠多項違法情事。經核上開各機關均有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

本案緣據報載：彰濱工業區策新企業股份有限公司廠房(下稱系爭工廠)於民國(下同)101年5月17日晚間疑因攪拌作業不慎閃燃後，接續發生20餘次爆炸引發大火，釀成2死14人輕重傷等重大災害(下稱本案氣爆災害)，類此工安事故近年來於該工業區頻生不斷，引發當地民眾強烈

恐慌與不安，尤曾遭本院二度糾正在案，究相關主管機關有否善盡管理與查處職責？是否依據本院上開各糾正意旨切實改進？顯有深入瞭解之必要等情。案經本院分別函詢經濟部工業局(下稱工業局)、彰化縣政府、行政院勞工委員會(下稱勞委會)、內政部消防署及行政院環境保護署(下稱環保署)。嗣約詢工業局、彰濱工業區服務中心、經濟部中部辦公室、勞委會勞工檢查處、中區勞動檢查所(下稱中檢所)、內政部消防署、彰化縣政府建設處、消防局、環境保護局(下稱環保局)、勞工處、警察局和美警察分局等相關業務主管人員。復履勘系爭工廠，現場除由工業局、彰濱工業區服務中心、縣府、勞委會暨該會中檢所針對本院前次約詢後尚待釐清重點簡報之外，並請相關主管人員針對本院現場詢問重點、受害廠商(本案相關陳訴人)關切事項與相關疑點說明及釐清。再經與勘各機關於履勘後補充說明併附佐證資料到院之深入調查發現，經濟部工業局、行政院勞工委員會、彰化縣政府均有違失，應予糾正。茲臚列事實及理由如下：

一、彰濱工業區南○化學廠頻傳氣爆災害遭本院分別於98年、99年二度糾正，以及○○企業工業園區自99年以來接連發生大火災害，顯示工業區管理機構管理功能不彰，工業局卻迄未積極強化及提昇，僅消極地自我設限於「輔導、服務」等功能，顯漠視法律授權中央主管機關應盡之「調查」、「查核」及「改善產業環境」等職責，肇生系爭工廠取得彰濱工業區進駐許可後，該工業區服務中心竟未曾對該廠實際生產行為採取實質勾稽管理作為，致無從掌握該廠擅自變更製程等違法情事，洵有欠當：

(一)按工廠管理輔導法第4條及第18條分別明定：「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。(

二)全國及各行業別工廠之調查。……(五)違反本法規定工廠處理之查核及督導……。」「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，工廠不得規避、妨礙或拒絕。」爰此，工業局基於國內工業區暨工廠等中央主管機關之規劃、執行及監督者角色，除負有工廠設立登記、工業區進駐許可等事項擬訂之責外，尤得調查全國各工廠並要求其申報、提供資料，對違反該法規定之處理，亦應查核及輔導，規定至為明確。復按產業創新條例第1條規定，明白揭櫫主管機關應善盡「改善產業環境」之責，其中產業環境除應營造有利之投資生產環境外，自應涵括「安全無虞之製造生產環境」；又，如何達成安全無虞環境，當以竭盡所能遏阻災害之發生為首要。「工業局所轄工業區(港)災害(污染)事件處理業務計畫」亦載明略為：「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……。」是工業局應督促所屬各工業區管理機構善用工廠管理輔導法賦予中央主管機關之前揭各項職權，除應積極配合相關主管機關辦理轄內工廠災害預防等相關管理及查處事項，以確保區內工廠業者安全之製造生產環境及附近民眾生命財

產安全之外，並應不定期調查、查核工業區內使用、製造或貯存危害物品之工廠，以建立詳實清冊，納為安全管理及防災措施之宣導對象，尤以工業局自彰濱工業區南○化學廠頻傳氣爆災害遭本院分別於98年、99年間二度糾正，以及○○企業工業園區自99年以來迭生大火災害後，尤應積極強化及提昇工業區管理機構前述管理職權，以遏阻災害之發生，改善產業環境，俾讓民間廠商樂於進駐，安心生產，特先敘明。

- (二)關於彰濱工業區服務中心之設置目的、功能及職權，詢據工業局分別於本院函詢、約詢及履勘時表示略以：「相關稽查或管制等事項，因業有專責主管機關及人力辦理，工業區管理機構遂以協助協調方式辦理」、「彰濱工業區服務中心係依原『促進產業升級條例』第63條及『產業創新條例』第50條規範所設立之工業區管理機構，其主要業務為『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』；有關彰濱工業區內工廠之設廠及營運作業，本局及該服務中心除承租(購)土地審查(進駐許可)、廢棄物清理計畫書審議、廢污水納管及聯接使用許可審查及工廠設廠景觀審查等權責外，其餘均由彰化縣政府及勞委會中檢所辦理；另各主管機關倘因業務推廣或宣導等事宜，需辦理相關教育訓練、講習及演訓時，彰濱工業區服務中心亦將配合辦理；該服務中心為提供工業區內廠商良善之服務功能，以及服務一元化機制之單一窗口。」足見工業局對於工業區管理機構之功能，僅消極地自我設限於「輔導、協調、服務及核發三廢許可」等業務，逕將相關管理業務諉由彰化縣政府及勞委會等其他機關負責，自我退居於被動、

配合角色，明顯漠視工廠管理輔導法及產業創新條例授予中央主管機關應盡之「管理」、「調查」、「查核」及「改善產業環境」等職責，肇生系爭工廠取得彰濱工業區承租土地暨進駐許可後，該工業區服務中心未曾對該廠實際生產行為採取實質勾稽管理作為，此觀工業局自承：「彰濱工業區服務中心除一般例行性到廠探訪及瞭解該廠營運所需協助等作業外，並未就其實際運作是否與核准變更登記資料相符一節進行探究。」等語甚明，致無從掌握該廠擅自變更製程等違法情事，洵有欠當。

二、勞委會自系爭工廠於 86 年間設廠迄本案氣爆災害發生前之 14 年以來，疏未曾督促所屬勞動檢查機構赴該廠檢查，僅一味冀望業者自主管理而毫無抽檢勾稽機制，至 98 年 12 月間系爭工廠申請變更為「其他化學製造業」，彰化縣政府既已將該變更核准函副知該會中檢所，該所卻未能察覺該廠已屬高風險行業，猶未將其納入優先檢查對象，錯失遏阻災害發生之先機，洵難辭監督不周之責：

(一)按勞委會分設北、中、南區勞動檢查所依職權實施勞動檢查暨勞工安全衛生檢查之對象，允應依勞動檢查法第 6 條：「中央主管機關應參酌我國勞動條件現況、安全衛生條件、職業災害嚴重率及傷害頻率之情況，於年度開始前 6 個月公告並宣導勞動檢查方針，其內容為：一、優先受檢查事業單位之選擇原則。……」於年度開始前 6 個月公告勞動檢查方針，據以優先檢查經妥適篩選後之事業單位，並應涵括勞工安全衛生法第 4 條：「本法適用於左列各業：一、農、林、漁、牧業。二、礦業及土石採取業。三、製造業。四、營造業。……」所列舉之各事業單位，依同法第 27 條規定：「主管機關及檢查機構對於各事業單位

工作場所得實施檢查……」實施檢查，自無例外可循。尤自 98 年迄今，國內工廠頻生火災、爆炸，計釀成逾 10 人死傷意外如下：臺中縣○○化工廠從事塗料攪拌致生爆炸、臺南縣○○化學廠合成作業致生爆炸、彰化縣○○工業區○○化學廠頻傳氣爆災害、臺中市欣○製藥化學廠反應槽易燃物質洩漏致生火災、嘉義縣○○企業○○塑膠工廠熱媒油洩漏引發大火、雲林縣○○企業○○工業區大火頻傳案，其中不乏遭本院調查後糾正勞委會在案者，該會自應積極督促所屬各勞動檢查機構針對類此化學物品製造與火災爆炸危險製程及場所加強列管並勤於檢查，以維護公共安全，先予敘明。

- (二)經查，勞委會自系爭工廠於 86 年 8 月 2 日取得前臺灣省政府建設廳 86 建一字第 806645 號工廠設立許可並設廠迄本案氣爆災害發生前之 14 年餘以來，疏未曾督促所屬勞動檢查機構赴該廠實施勞動檢查乙節，此有該會自承略以：「系爭工廠自設廠迄災害發生前，本會中檢所未曾對該廠實施勞動檢查。」等語附卷足憑，詢據該會表示略為：「為使該會勞動檢查員人力充分發揮其檢查效能，各勞動檢查機構依據該會年度檢查方針，訂定年度勞動監督檢查計畫，依轄區內事業單位發生災害之風險程度分級列管，優先對高風險事業單位實施勞動檢查。本會中檢所依過去實施檢查資料及查詢工廠商業登記、工廠登記，選列轄區具火災爆炸風險事業單位，並將各縣市政府所列管之公共危險物品事業單位，全數列為火災爆炸災害預防檢查對象，系爭工廠貯存甲苯、呔喃樹脂儲存量已達依工廠管理輔導法授權訂定之工廠危險物品申報辦法規定管制量，卻未向彰化縣政府申報，致該府未能及時將該廠列入公

共危險物品場所名冊，故該會中檢所未將該廠列為火災爆炸災害預防專案檢查重點對象」云云。惟查，彰化縣政府於 98 年間核准系爭工廠變更登記時，既將其核准函及相關資訊副知該會中檢所，此有該府查復資料在卷足憑，該所自應本於專業，審慎察覺本案工廠變更後之行業別為中華民國行業標準分類之「1990 其他化學製造業」，已屬第 18 類(化學材料製造業)及 19 類(化學製品製造業)等**高風險行業**，暨「勞工安全衛生組織管理及自動檢查辦法」第 2 條規範之「**具顯著風險**」之第 1 類事業」，主動將其列入勞動檢查對象；況按勞動檢查法第 7 條：「**勞動檢查機構應建立事業單位有關勞動檢查之資料**，必要時得請求有關機關或團體提供。對於前項之請求，除其他法律有特別規定者外，有關機關或團體不得拒絕」之規定，該會中檢所本應建立轄內事業單位相關資料，顯非被動等待彰化縣政府將其列入公共危險物品場所列管名冊後，始有相關作為，行事消極，洵難辭因循被動之訾議，該會前述陳詞顯係推諉卸責，要難可採。核該所自系爭工廠設廠迄本案氣爆災害發生前之 14 年餘以來，竟未曾對該廠實施勞動檢查，錯失遏阻災害發生之先機，勞委會顯未依勞動檢查法第 5 條第 2 項暨同法施行細則第 5 條後段規定，善盡督導考評之責，殊難辭監督不周之咎。

- (三)又，雖按勞工安全衛生法第 5 條、第 14 條、第 23 條規定：「雇主對左列事項應有符合標準之必要安全衛生設備：一、防止機械、器具、設備等引起之危害。二、**防止爆炸性、發火性等物質引起之危害**。……六、防止高壓氣體引起之危害。……十一、防止……火災等引起之危害。……」，「……雇主對於第 5

條第 1 項之設備及其作業，應訂定自動檢查計畫實施自動檢查。……」、「雇主對勞工應施以從事工作及預防災變所必要之安全衛生教育、訓練。……。」及依同法第 14 條第 3 項授權訂定之「勞工安全衛生組織管理及自動檢查辦法」第 5 條明定：「雇主對於勞工安全衛生管理、教育訓練之執行，應留存紀錄備查。」系爭工廠雇主對於本案氣爆災害顯難辭其咎，至為明顯。然而，督促雇主善盡自主管理之責，主管機關本應責無旁貸，自應善盡各種管理與查處職能，督促雇主落實執行，詎勞委會就類此非屬優先受檢之事業單位，卻僅冀望雇主自主管理，對於該廠自設廠迄今長達逾 14 年期間之自動檢查暨及紀錄是否真實及確實，竟毫無抽檢及不定期巡檢機制得以勾稽查核，致業者敢於肆無忌憚、違法妄為。再者，勞委會所屬勞動檢查機構僅被動依賴工廠登記資料、歷史資訊或俟相關主管機關告知後始有列管檢查作為，則工廠實際生產製程縱屬高風險行業，然因業者刻意隱瞞、造假或主管機關疏於查核，僅由表面之登記資料研判，顯易遭排除或無從判斷，肇致設廠以來未曾遭列管檢查。核該會未能健全相關抽檢及勾稽查核機制，致使類此工廠如同不定時炸彈潛藏社會各角落，危害公共安全，令人憂心，洵有怠失。

- 三、彰化縣政府、工業局及彰濱工業區服務中心針對系爭工廠變更登記與三廢許可相關審核作業及公共危險物品列管作業未盡切實，橫向聯繫管制機制形同虛設，實地勾稽查核機制更付之闕如，肇致本案氣爆災害發生後，始被動察覺該廠多項違法情事，均有違失：
- (一)按廢棄物清理法第 31 條規定：「經中央主管機關指定公告一定規模之事業，應於公告之一定期限辦理下列事項：一、檢具事業廢棄物清理計畫書，送直轄市

、縣(市)主管機關或中央主管機關委託之機關審查核准後，始得營運；與事業廢棄物產生、清理有關事項變更時，亦同。」、空氣污染防治法第 24 條規定：「公私場所具有經中央主管機關指定公告之固定污染源，應於設置或變更前，檢具空氣污染防治計畫，向直轄市、縣(市)主管機關或中央主管機關委託之政府其他機關申請核發設置許可證，並依許可證內容進行設置或變更。前項固定污染源設置或變更後，應檢具符合本法相關規定之證明文件，向直轄市、縣(市)主管機關或經中央主管機關委託之政府其他機關申請核發操作許可證，並依許可證內容進行操作……。」、水污染防治法第 13 條規定：「事業於設立或變更前，應先檢具水污染防治措施計畫及相關文件，送直轄市、縣(市)主管機關或中央主管機關委託之機關審查核准。」、消防法第 15 條規定：「公共危險物品及可燃性高壓氣體應依其容器、裝載及搬運方法進行安全搬運；達管制量時，應在製造、儲存或處理場所以安全方法進行儲存或處理……。」及工廠管理輔導法第 21 條規定：「工廠製造、加工或使用危險物品達管制量以上之次日起 10 日內，應向直轄市、縣(市)主管機關申報其製造、加工或使用之危險物品」是凡經前開各環保法律指定公告之事業，相關計畫書及文件未經轄內環保主管機關或中央主管機關委託之機關核准前，不得設置及變更；製造、加工或使用危險物品達管制量以上之工廠，則除應以安全方法進行儲存或處理之外，應於次日起 10 日內，向主管機關申報，爰先敘明。

- (二)據工業局及彰化縣政府查復，該局自 93 年 5 月 28 日至 6 月 11 日間分別接受環保署授權委託，自同年 7 月 1 日起開始辦理彰化縣彰濱工業區、宜蘭縣利澤

工業區、雲林縣雲林科技工業區、臺南市臺南科技工業區等 4 處工業區之空氣固定污染源設置、操作許可、水污染防治措施計畫及事業廢棄物清理計畫書(通稱三廢許可，下同)等審議作業，以上分別有該署同年 5 月 28 日環署空字第 0930037881 號、同年 6 月 3 日環署水字第 0930039330 號及同年 6 月 11 日環署廢字第 0930041790A 號等公告附卷足按。故系爭工廠自斯時起，倘有空氣固定污染源設置、操作許可、水污染防治措施及廢棄物清理計畫書之申請、變更或展延事項，爰由該局負責審查、地方環保主管機關負責督導；至後續勾稽查核、稽查、處分作業，仍應由地方環保主管機關負責主政，此分別於前開各公告登載及規定至為明確。

- (三) 經查，系爭工廠前經前臺灣省政府建設廳於 86 年 8 月 2 日以 86 建一字第 806645 號函核准工廠設立許可，產品登記為「精密模具」及「造模材料」。至 98 年 11 月 23 日向彰化縣政府(建設處)申請變更使用電力容量、工廠用水量、產業類別及產品名稱前，爰檢附相關文件分別會經該府相關主管機關(單位)審查及同意如下：彰濱工業區服務中心於同年 5 月 5 日同意其新增生產線申請變更廢(污)水聯接使用；彰化縣環保局於同年 11 月 19 日同意其事業設立相關環保許可；彰化縣消防局於同年 10 月 27 日簽註「消防安全設備保持勘用，現廠無列管公共危險物品」等意見。遂經該府依工廠管理輔導法及「工廠變更登記應檢附書件及注意事項」等相關規定，於同年 12 月 24 日核准系爭工廠變更登記，變更後產業類別與產品為金屬製品製造業及化學製品製造業，並副知彰濱工業區服務中心、勞委會中檢所、該縣消防局、環保局等相關單位在案。

(四)由上足見，彰化縣政府(建設處)明知系爭工廠三廢許可自93年7月起係屬工業局(彰濱工業區服務中心)審核權責，於98年間核准系爭工廠變更登記前，竟未會請該局表示意見，僅任由該廠業者自行向該服務中心申請廢(污)水納管事宜；又，該服務中心自該府核准該廠變更登記後，既接獲該府副知之公文及相關核准文件，就該廠類別、主要原料、產品、製程既皆已明顯變更(變更前原料為陶瓷材、鋼材，產品為模具材料及精密模具；變更後原料為陶瓷材、鋼材、液體磺酸、固體磺酸、水玻璃、硫酸、黑鉛粉、石英粉、鉛塊、塊狀石墨、塊狀鉻鐵、塊狀猛鐵、塊狀矽鐵、精密模具、工業用硬化劑(磺酸)及工業用助劑)以觀，產出之事業廢棄物及相關環保事項理應隨之異動，詎該局(服務中心)斯時竟未依職權詳加審視三廢許可應否同時辦理申請或變更，卻將該公文逕予存查，因而未曾要求該廠補辦程序。尤有甚者，系爭工廠於98年間辦理工廠變更登記前，既曾向該縣環保局申請「事業設立環保許可」，核該廠檢附之「事業基本資料表」除已明列變更為「1990 其他化學製造業、2512 金屬模具製造業」之外，其后附之生產流程圖尤載明製程、原料、產品及廢棄物等資料，顯已足資研判應否命該廠申請或變更三廢許可，或納入實地列管稽查對象，惟該局除怠於勾稽查核，致未發現內容變更之處，率指該廠僅為從事非金屬礦物製品製造業，屬低風險之事業於先，於查復本院時，猶以「經本局研判，該公司為規避列管事項，並蓄意隱瞞其製程及所使用之原物料內容，致使勾稽過程無法發現異常情況」等語諉責於后。凡此肇致該廠除事業廢棄物清理計畫書內容與實際不符，而未曾辦理變更之外，亦未依規定取得「空氣固定污染源設置及操作許可」，即逕行設置及操作，迨本案氣爆

災害於 101 年 5 月 17 日發生後，該府、工業局始分別派員赴該廠勾稽察覺違法情事，方依法處分在案，此分別有該府同年 6 月 26 日府授環空字第 1010173874 號、彰化縣環保局同年 8 月 3 日彰環廢字第 1010036738 號等函附卷足稽。又，彰化縣消防局於 100 年 10 月 18 日既已發現系爭工廠增設一處公共危險物品室外儲存場，儲存 3 萬 8,000 公升之硃喃樹脂（註：閃火點為 73.3°C，屬「公共危險物品及可燃性高壓氣體設置標準暨安全管理辦法」第 3 條第 2 項附表 1 規定之公共危險物品第 4 類易燃液體之第 3 石油類水溶性液體），**已達管制量 4,000 公升之 9.5 倍**，除未督促業者依工廠管理輔導法第 21 條規定，向該府申報，亦未適時通知該府建設處更新該府「公共危險物品場所列管名冊」之外，亦未發揮機關間互助精神，主動通報勞委會實施勞動檢查，致該府及該會遲至本案氣爆災害後，始分別依法對系爭工廠處以罰鍰及被動實施相關因應作為。

(五) 綜上，工業局、彰濱工業區服務中心及彰化縣政府（建設處、環保局、消防局）針對系爭工廠變更登記與三廢許可相關審核作業及公共危險物品列管作業未盡切實，橫向聯繫管制機制形同虛設，實地勾稽查核機制更付之闕如，肇致本案氣爆災害發生後，始察覺該廠事業廢棄物清理計畫書與實際不符、未依規定取得空氣固定污染源設置及操作許可，以及未依法申報達管制量之公共危險物品等違法情事，肇生工廠及公共危險物品管理之漏洞，均有違失。

據上論結，經濟部工業局、行政院勞工委員會及彰化縣政府均有違失，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：林鉅銀、洪德旋

中 華 民 國 1 0 1 年 1 1 月 7 日