

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：台中市政府、內政部。

貳、案由：台中市政府放任轄內業者長期違法，於住宅區內經營 PUB 酒吧，對於業者斷水斷電期間內之違規營業行為，消極不予查處，及復水復電申請之審核及追蹤列管未洽；又該府長期弱化公共安全督導會報，致未能發揮應有之防災功能；內政部未確實督導各縣市政府落實執行「維護公共安全方案」，又對於現為業界普遍使用之外貼式隔音泡棉等非固著式室內裝修材料，迄未設有相關耐燃或防焰要求，另有關消防機關執行安全檢查發現有重大違規情事之處置方式，該部與該部消防署所訂定之規範間未盡一致，均有失當，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

民國(以下同)100年3月6日凌晨1時24分發生在台中市西區中興里中興街4巷○號哈克飲料店(招牌名稱：ALA PUB，傑克丹尼 PUB 店)之重大火災案，經調查完竣，確認係案發當時店內表演者於夾層鋼管舞台使用自製 LED 壓克力棒前端加上筒狀火花點燃後，手持 LED 壓克力棒後端金屬鍊子快速旋轉以製造特效，甩出之火花不慎引燃夾層鋼管表演台正上方附近隔音泡棉，因隔音泡棉為易燃物質，造成火勢迅速延燒，在場觀眾逃生不及，肇致9人死亡、12人輕重傷之重大傷亡慘劇。案經本院調查結果，台中市政府及內政部對於本件重大火災事故之處理，核有下列失當之處：

一、台中市政府都市發展局部分：

(一)台中市政府都市發展局放任業者長期違反都市計畫法設於住宅區內經營PUB酒吧，竟未積極依法取締拆除，致釀災害慘劇，洵有重大違失。

1、按都市計畫法第79條規定：「……違反本法或內政部、直轄市、縣(市)(局)政府依本法所發布之命令者，當地地方政府或鄉、鎮、縣轄市公所得處其土地或建築物所有權人、使用人或管理人新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰，並勒令拆除、改建、停止使用或恢復原狀。……」、同法第80條規定：「不遵前條規定拆除、改建、停止使用或恢復原狀者，除應依法予以行政強制執行外，並得處六個月以下有期徒刑或拘役。」又都市計畫法臺灣省施行細則第15條規定：「住宅區為保護居住環境而劃定，不得為下列建築物及土地之使用：……十一、舞廳(場)、酒家、酒吧(廊)、特種咖啡茶室、浴室、妓女戶或其他類似之營業場所。……十五、其他經縣市政府認為足以發生噪音、振動、特殊氣味、污染或有礙居住安寧、公共安全或衛生並公告限制之建築物或土地之使用」。準此，住宅區不得為酒吧(廊)等類似營業場所之使用，違反規定者得依上開都市計畫法第79、80條規定處分，合先敘明。

2、次按加強建築物公共安全檢查及取締執行要點(內政部87年11月9日訂定、91年6月14日修正)第2點規定：「直轄市、縣(市)主管建築機關應集中人力，優先執行建築物公共安全檢查簽證及申報業務……」、第4點規定：「……各級目的事業主管機關並應就負責稽查取締項目，確實依照各該主管法規處理」。另依同要點附表二明文規範：所謂B-1類之建築物係指「供娛樂消費，處封

閉或半封閉場所」。(應清查業別：PUB。)並列為第一順序。至於B-3類則係指「供不特定人士餐飲，且直接使用燃具之場所。但餐飲場所營業時間超過正常用餐時間，且設舞台或舞池或類似空間，提供表演節目或歌唱者，歸屬B-1類組」。(應清查類別：酒吧。備註：酒吧原列第一順序。)。據此，依上開規定無論「PUB」或「酒吧」均屬B-1類組，並屬第一順序加強檢查之營業場所，各縣市政府應依法執行檢查及取締不法。

- 3、再按內政部營建署88年5月5日營署建字第57850號函有關建築物使用為「PUB」之場所辦理建築物公共安全檢查簽證及申報，應採何種類組標準辦理申報略以：「『PUB』係『供娛樂消費，處封閉或半封閉場所』為B-1類組，至『酒吧』則為『供不特定人士餐飲，且直接使用燃具之場所。但餐飲場所營業時間超過正常用餐時間，且設舞台或舞池或類似空間，提供表演節目或歌唱者，歸屬B-1類組』業有明定」。爰此，本案之ALA PUB應歸屬為B-1類，殆無疑義。
- 4、查據台中市政府對於住宅區得否設置酒吧之說明，該府都市發展局陳稱：「……哈克飲料店（ALA PUB）之營業項目為飲酒店業，都市計畫科依經濟部商業司公司行號營業項目分類表，歸納飲酒店業屬飲食業，與特殊娛樂業中所指有女陪侍之酒家等不同，故都市計畫科以其未違反都市計畫法相關規定函復使用管理科辦理」，爰該局則未對ALA PUB業者進行後續裁罰事宜。
- 5、惟查，據內政部營建署97年7月7日營署建管字第0970037713號函謂：「……行政院主計處訂頒之『中華民國行業標準分類』，主要係提供作為統計資料

分類之使用，並以各該場所單位之主要經濟活動作為分類基礎，與都市計畫土地使用分區管制規定，係就各使用項目之使用行為加以區別，及建築物使用類組及變更使用辦法（下稱本辦法）就建築物使用強度與危險指標所訂之建築物使用類組之分類規定有別。至所詢飲酒店業之行業別非屬本辦法第2條所稱之建築物使用類組，該行業所設置之場所，應依上開辦法規定之類組定義與使用項目舉例，歸類分組」。都市發展局上開之辯詞，無非規避中央公共安全主管機關內政部營建署之法令函釋，刻意採經濟部商業司之公司行號營業分類表，顯非允當。再觀諸都市計畫法對於酒吧並無「有、無女陪侍」之分，及都市計畫法臺灣省施行細則第15條規定住宅區係「保護居住環境」而劃定，不得為酒吧等足以發生「噪音、振動或有礙居住安寧、公共安全或衛生」之類似營業場所使用，法條意旨甚為明確，都市發展局所辯係屬卸責之詞，殊不足採。

- 6、再查，本案業者所提之台中市建築物防火避難設施與設備安全檢查申報結果書95、96及99年度之現況用途類組均為B1組商業類，此有該申報結果書在卷可按；另據台中市地方稅務局函復，依據娛樂稅法第2條規定，營業人有提供娛樂設備或設施供人娛樂者，均應課徵娛樂稅，本案哈克飲料店（ALAPUB）其娛樂稅籍設立日期為88年10月1日，申請之營業項目為餐館業附設卡拉OK，自88年10月1日起以查定方式課徵娛樂稅（15%）在案，在在顯示台中市政府都市發展局企圖掩飾其未將違規業者究辦之違失，推諉卸責，確有不當。
- 7、揆諸上情，台中市政府都市發展局放任業者長期

違反都市計畫法設於住宅區內經營PUB夜店至為明顯，該違規之行為本應按都市計畫法第79條規定處新臺幣6萬元以上30萬元以下，並勒令拆除、改建、停止使用或恢復原狀，該局竟未依法處置，致釀災害慘劇，洵有重大違失。

(二)本件案址建築物並無使用執照，亦未申請變更使用執照，台中市政府都市發展局竟任由業者經營PUB酒吧，未能依法處理，核有重大違失：

- 1、按建築法第70條第1項規定：「建築工程完竣後，應由起造人會同承造人及監造人申請使用執照……」。第72條規定：「供公眾使用之建築物，依第七十條之規定申請使用執照時，直轄市、縣(市)(局)主管建築機關應會同消防主管機關檢查其消防設備，合格後方得發給使用執照」。所謂供公眾使用之建築物，依本法第5條之規定：「本法所稱供公眾使用之建築物，為供公眾工作、營業、居住、遊覽、娛樂及其他供公眾使用之建築物。」而針對建築法施行前已建成之公眾使用建物，第96條亦要求其所有權人「應申請核發使用執照」。又第77條第1項規定：「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」。所謂「合法使用」，依內政部95年7月17日台內營字第0950804329號函，係指「建築物應符合其現況用途之構造與設備標準」。至違反第77條第1項規定者，應依本法第91條第1項第2款之規定，處建築物所有權人、使用人6萬元以上30萬元以下罰鍰；仍未改善或補辦手續而繼續使用者，得連續處罰，並限期停止其使用。如有供營業使用事實之建築物，其所有權人、使用人違反第77條第1項有關維護建築物合法使用與其構造及設備安全

規定致人於死者，處1年以上7年以下有期徒刑，得併科新臺幣1百萬元以上5百萬元以下罰金；致重傷者，處6個月以上5年以下有期徒刑，得併科新臺幣50萬元以上250萬元以下罰鍰。

- 2、次按臺中市建築管理自治條例(97年2月14日修正通過)第35條規定：「60年12月22日本法修正公布前已領有建造執照之建築物，得檢附下列文件，申請補發使用執照……。前項建築物之防火避難設施及消防設備，應依舊有建築物防火避難設施及消防設備改善辦法改善完成」；同條例第37條規定：「依第34條、第35條規定申請補發使用執照之建築物用途，應符合都市計畫法及有關法令之規定」。準此，本案建築物其現況供作「酒吧」、「PUB」用途，屬供公眾使用之建築物，應依同法第96條及第76條規定申請核發使用執照並變更使用執照，否則將構成違法使用，得依同法第77條第1項、第91條之規定處罰。
- 3、有關本案建築物是否依法申請使用執照乙節，台中市都市發展局陳稱：「本案建築物為民國60年12月22日建築法修正前建造完成之舊有合法建物。有關ALA PUB建築物依『原有合法建築物防火避難設施及消防設備改善辦法』之歷年申請並輔導改善情形，經查依前揭改善辦法，本件案址建築物現況用途列為酒吧(B-3)類組場所，尚無依該辦法申請改善之紀錄」云云。
- 4、惟查，該址(中興街4巷○號)相關地籍及稅籍資料，該建物第1次登記係50年1月25日，於88年7月16日因買賣作第2次登記，目前所有權人為王○○女士，係屬「台中市建築管理自治條例」第34條所稱：「本法或實施都市計畫以外地區建築物管

理辦法施行前，已建築完成之舊有建築物」，另依稅籍資料顯示，該建物自86年起課稅，樓層為2。惟實施建築管理前已建造完成且未領有使用執照之合法建築物，該建築物雖屬舊有建築物，無建造執照或使用執照可供研判現況夾層、舞臺使用是否違規，但依建築法規定，實施建築管理前已建造完成且未領有使用執照之合法建築物，如有建築法第73條第2項所指事項之變更者(變更使用類組或有第9條建造行為以外主要構造、防火區劃、防火避難設施、消防設備、停車空間及其他與原核定使用不合之變更)按內政部營建署93年10月14日臺內營字第0930086992號函釋意旨，應依建築法第96條及台中市建築管理自治條例之規定，申請核發使用執照後，辦理變更使用執照。

5、綜上，本案建築物為民國60年12月22日建築法修正前建造完成之舊有合法建築物，依法應申請核發使用執照，辦理變更使用執照。又業者經營「酒吧」「PUB」屬供公眾使用建築物之範圍，更應依建築法等規定申請核發使用執照，惟台中市政府都市發展局應作為而不作為，未曾有要求業者依法申請改善，並任由業者違規經營「酒吧」「PUB」，未能依上開法令嚴格把關，核有重大違失。

(三)台中市都市發展局未落實追蹤業者「建築物防火避難設施與設備安全檢查」申報之後續改善情形，核有重大違失：

1、按加強建築物公共安全檢查及取締執行要點第4點：「直轄市、縣(市)主管建築機關接獲違法(規)營業場所通報後，應立即通知該建築物所有權人、使用人限期辦理建築物公共安全檢查簽證及申報，逾期未申報或檢查申報不合格者，依建

築法第九十一條規定處理」；建築物公共安全檢查簽證及申報辦法第5條（民國99年5月24日修正後第5條，修正前第7條）：「申報人應備具申報書及檢查報告書向當地主管建築機關申報。」、第7條¹規定：「……三、經查核不合格者，應詳列改正事項，通知申報人，令其於接獲通知之日起三十日內改正完竣，並送請復核（第1項）。未依前項第二款規定改善申報，或第三款規定送請復核或復核仍不合規定者，當地主管建築機關應依本法第九十一條規定處理（第2項）」等規定，為辦理建築物公共安全檢查與申報之主要法令依據。

- 2、次按同辦法第4條（民國99年5月24日修正前第3條、第4條）附表規定，B類(商業類)建築物自86年1月1日起，每年應辦理建築物公共安全檢查申報乙次，期間為每年4月1日至6月30日。有關B-1類「供娛樂消費，處封閉或半封閉場所」建物，應每1年1次定期辦理公共安全檢查申報；有關B-3類「供不特定人士餐飲，且直接使用燃具之場所」，樓地板面積300平方公尺以上規模建物，應每1年1次定期辦理公共安全檢查申報。有關B-1與B-3類申報差異，在於B3類需達樓地板面積300平方公尺以上規模建物才需申報，未達300平方公尺則不須申報。
- 3、查本案歷年ALAPUB業者委託專業檢查人辦理公共安全檢查申報結果，僅有95、96、99年3次紀錄，並無97、98年之建築物公共安全檢查申報紀錄，

¹ 99年5月24日修正前第8條規定：「直轄市、縣(市)主管建築機關收到前條之申報書及檢查報告書之日起，應於十五日內審查完竣，經審查合格者，即通知建築物公共安全檢查申報人；經審查不合格者，應將其不合規定之處，詳為列舉，一次通知改善。建築物公共安全檢查申報人應於接獲通知改善之日起三十日內，依通知改善事項改善完竣送請復審；逾期未送審或復審仍不合規定者，主管建築機關應依本法第九十一條規定處理」。

詢據該局陳稱：「依據建築物公共安全檢查簽證及申報辦法，供公眾使用之建築物應由建築物所有權人、使用人定期委託專業檢查人檢查簽證並辦理申報，惟查，本案場所使用人或所有權人未於97及98年度辦理申報，故無資料」云云。都市發展局既明知申報資料有所闕漏，卻未督促業者申報或主動查知，顯係對公安申報制度未予重視，其管理之疏失有待深入檢討。

- 4、次查本案業者王○○於95年（申報日期95年4月2日）之建築物防火避難設施與設備安全檢查申報書中載明現況用途類組：B1；商業類：娛樂場所。備查結果：准予報備，列管定期檢查，並於95年6月30日前改善再行申報。該次改善計畫書中明列：1、二樓未設置緊急進口。2、內部裝修材料使用易燃材料。3、無戶外安全梯。4、防火區劃防火樓板使用易燃材料。5、非防火區劃分間牆使用易燃材料。等5項無法合格理由，業者並切結於95年6月30日前改善完竣後再行申報。該府嗣於95年9月19日函請再次辦理申報，業者置之不理，遂於95年11月23日以府都管字第0950244271號函裁罰業者新台幣6萬元罰鍰（理由：未於規定期限內委託專業檢查機構或人員向本府都市發展局辦理建築物公共安全檢查簽證及申報作業）。
- 5、復查本案業者王○○於96年（申報日期96年7月30日）之建築物防火避難設施與設備安全檢查申報書中載明現況用途類組：B1；商業類：娛樂場所。備查結果：准予報備，列管定期檢查，並於96年9月15日前改善再行申報。該次改善計畫書中明列：1、二樓未設置緊急進口。2、內部裝修材料使用易燃材料。3、無戶外安全梯。4、防火區劃

防火樓板使用易燃材料。5、非防火區劃分間牆使用易燃材料。6、直通樓梯無壁體之側面未裝設扶手。7、避難層出入口寬度不足。等7項無法合格理由，並提改善計畫於一個月內改善完成後再行申報。然查業者並未依法再次申報，台中市政府亦未追查後續改善情形，洵有失當。

- 6、再查本案業者於99年度申報係委託「中邦建築物公共安全檢查有限公司」執行建築物防火避難設施與設備安全檢查，並於99年6月30日檢送「建築物防火避難設施與設備安全檢查申報書」予該府都市發展局使用管理科，依據該次申報書之現況用途類組載明：B1（KTV），原核准類組：H2（住宅），以及使用執照字號：50年；舊有建物無使照（詳謄本）。該次檢查計有「內部裝修材料」乙項為不合格，檢查人侯明輝，並於「專業檢查人綜合意見及簽證」欄位註明「不符合規定，但提具改善計畫及自行改善期限，請准予備查」，不合格之理由為「內部裝修材料部分採用易燃建材施作（見防火避難設施簡圖圖示CB²處）」，另提出「依則設88條（指「建築技術規則建築設計施工編」第88條）規定需採用符合耐燃建材規定之防火建材施作」之改善計畫。嗣該局收件後，由計管小組於99年7月12日登錄列管（加蓋「違規檔案管理專用章」），復於備查結果註明「准予報備，列管定期檢查，並於99年8月10日前改善，再行申報」。揆諸上情，該次檢查報告存有諸多疑點，惟該業者遲未重行提出申報，都市發展局亦未追蹤後續改善情形及依建築法第91條規定進行裁處，遂致

² 按CB處所拍即為該建物之天花板。

該建物之天花板採用易燃建材施作之缺失未予改善，致釀重大傷亡，對照本案火場鑑定報告書，該建築物天花板及牆壁使用大量易燃隔音泡棉，故不慎引燃後迅速延燒並成為本次重大火災事件之起火點等情，在在顯示台中市政府都市發展局敷衍塞責，未能善盡落實追蹤業者安檢申報之後續改善情形，核有重大違失。

(四)本案業者於斷水斷電期間仍有營業情事，台中市政府未依建築法第94條之1規定以及加強建築物公共安全檢查及取締執行要點處置，違失情節重大，非比尋常：

- 1、按建築法第94條之1：「依本法規定停止供水或供電之建築物，非經直轄市、縣、(市)(局)主管建築機關審查許可，不得擅自接水、接電或使用；未經許可擅自接水、接電或使用者，處一年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣三十萬元以下罰金」。另依加強建築物公共安全檢查及取締執行要點第5點第3項：「經停止供水、供電建築物，未經許可擅自接水接電或使用者，除得依建築法第九十一條規定，連續處以新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰緩外，並依建築法第九十四條之一規定辦理」等規定甚明。
- 2、查本案ALAPUB於97年3月6日聯合稽查時，經台中市政府都市發展局認定涉有「避難層出入口寬度不符」等缺失，該局遂於97年3月17日科予罰緩並命令停止使用，惟該業者自始未依限改善，復經該府於97年4月16日再次聯合稽查時，發現該業者仍有違規營業使用之情形，該局遂於同年5月8日簽准執行斷水斷電，並函請各有關機關追蹤列管。嗣經台中市警察局第一分局於97年11月5日2

2時25分執行臨檢勤務時發現，該業者經執行斷水斷電後仍持續營業，旋於97年11月7日以中分一行字第0970035342號函移請該府都市發展局依權責處理，並檢送臨檢紀錄表影本(經店家在場負責人簽名確認無訛)，此有台中市警察局第一分局函在卷可稽。

- 3、該府都市發展局使管科於同年11月10日接獲警察單位之通報業者擅自接水接電之紀錄後，竟未有任何積極具體作為，僅於同年11月17日之來函簽擬「一、本案已申請辦理建物恢復使用手續，使管組轄區並於97年11月13日辦理現勘(目前停業中)如后附件。二、呈閱後文存」，未依上開建築法第94條之1及「加強建築物公共安全檢查及取締執行要點」之規定將業者函送法辦追究其刑責，違失情節重大，非比尋常。

(五)本案業者申請復水復電時，台中市政府竟無視警察局之會簽意見(業者已有先行營業情事)，理應先行移送法辦，然逕簽請同意該業者復水復電，草率行事，肇致重大災害，違失情節匪輕：

- 1、按「台中市建築物恢復使用及供水供電審查作業要點」第8點第1項第2款：「因違規供作八大行業或電子遊戲場使用並經本府執行停止供水供電或拆除室內裝修者，現場會勘應依下列規定辦理：……(二)營利事業設施、設備、營業現況：原違規營業場所生財器具已拆除並已歇業」、第10點：「本府都市發展處得將申請人檢附之圖說、照片及證件資料，送請相關單位查證，如有虛偽不實者，得予駁回，並移送相關單位處理」。審諸上開規定，本案ALA PUB於97年5月8日經該府都市發展局簽准執行斷水斷電後，如欲再申請恢復使用

及供水供電，則須依上開規定將違規營業場所之生財器具拆除並處於歇業狀態始得獲准，如有虛假得予駁回。

- 2、惟查，該業者係於97年11月10日向該府都市發展局使用管理科提出申請建物恢復使用及供水供電，經該局於同年11月13日會同該府經濟發展局及消防局人員前往會勘後，並於同日簽會消防局、警察局及經濟發展局等單位，請該等單位查明並提供該業者歷年來之違規紀錄及處理情形。其中，該局使管科於簽請警察局提供資料時，並特別註明「該場所是否有先行營業之情事」乙項。
- 3、次查，警察局於同年11月19日簽復市府都市發展局內容略以：「……第一分局於97年11月5日、97年11月8日依『台中市政府針對經斷水斷電仍私自恢復營業之商家執行作業流程』對該址實施複查，已有先行營業情形，並於97年11月6日（按：經查原文誤植，實際日期應為97年11月7日）以中分一行字第0970035342號函報市府相關單位查處在案」。詎料，都市發展局竟未詳實引述警察局之會簽意見，刻意遺漏該業者早有多次違規先行營業遭查獲之事實，復按消防局於業者斷水斷電期間進行安檢時（97年6月8日、7月25日）亦連續發現業者2次違規營業之事實。基此，都市發展局非但未覈實查明確認該業者是否確已符合恢復供水供電之「歇業」要件，且逕以同年11月13日上午9時之會勘結果即認定「現址停業中」，嗣於同年11月20日綜簽該府一層略以：「……二、本案經會簽本市消防局、本市警察局、本府經濟發展處該場所歷年來紀錄及處理情形相關資料如后……經本府97年11月13日辦理現場聯合會勘後，尚符規

定……五、有關本案申請恢復使用及供水供電是否會再違規乙節，已由申請人王智慧君切結『除依核准建築物使用執照所載用途使用外，絕不自行或租賃他人為違反原核准用途之營業場所或使用，倘若違背願受最嚴厲之處分，願負一切法律責任，並放棄先訴抗辯權』，另經申請人出具說明未來供『住家』使用」，嗣經副市長蕭○○簽註：「申請依原核准用途使用，同意所請，唯繼續追蹤其使用。」以市長胡○○（甲）章核定後，於97年12月5日以府都管字第0970282239號函同意業者在該址建築物恢復使用及供水供電。

- 4、台中市政府明知業者遭斷水斷電期間已有先行違規營業之情事，理應先行移送法辦，然竟同意業者復水復電，草率行事，肇致重大災害慘劇，確有重大違失。

(六)本案97年12月5日復水復電後，都市發展局於98年年1月16日聯合稽查時，再度發現違規，該局竟未依台中市特定目的事業停止供水供電及強制排除作業要點處置，縱容業者繼續營業，致釀重大傷亡慘劇，洵有重大違失：

- 1、按「台中市特定目的事業停止供水供電及強制拆除作業要點」第2點：「本要點指稱之特定目的事業，係為行政院頒『維護公共安全方案』優先執行之第一、二順序行業，為本府查察取締執行目標。」、第8點：「對於曾經本府停止供水供電之特定目的事業場所，經申請審查許可恢復建築物使用、供水供電者，經各主管機關複查後，仍『繼續營業』或以更換負責人方式繼續營業，並經再次勒令停止使用者，得由各目的事業法令主管機關簽奉市長核可後，移由本府都市發展局依法定

程序會同相關單位執行停止供水供電及強制拆除處分。」等，對於違規使用建物經斷水斷電後仍繼續營業之相關處置程序與方式，規定甚明。

2、經查本案業者於97年11月10日申請恢復使用及供水供電時提出「本屋坐落台中市西區中興4巷1號1樓，日後恢復住家用途」之說明，惟該址於97年12月5日該府許可復水復電後，稽查人員於98年1月16日前往聯合稽查時，再度發現業者違規使用建築物且現場備有樂隊演唱台，另於99年8月19日都市發展局再次前往聯合稽查時，該業者除「違規使用建築物」外，亦涉有「未維護建築物構造及設備安全」等違規情事，上開相關稽查紀錄分別於98年1月19日以府經商字第0980016337號函，及99年8月23日府經商字第0990241403號函移請各權責單位進行處理在案，此有上開兩函在卷可考。

3、第查，業者自97年12月5日獲准復水復電後，迄100年3月6日發生火災達2年4個月期間，仍然重操舊業，經營PUB夜店，並未如其所述供「住家」使用，該府本應追蹤其實際使用情形，發現違法則應即撤銷業者復水復電之處分並依法移送法辦，始為正確。惟台中市政府明知業者已違規使用，非但未予撤銷法辦，且於上開重操舊業期間多次稽查，均視而不見，如此縱容業者繼續違規營業，洵有重大違失。

(七)台中市政府於本案業者復水復電後之歷次聯合稽查，針對該址建物之使用類別均不予分類或改列為B-3類，有違「加強建築物公共安全檢查及取締執行要點」第5點及附表等規定，涉有迴護包庇業者之嫌，顯有重大違失：

- 1、查該府歷次相關聯合稽查紀錄顯示，都市發展局於97年5月8日對該業者執行斷水斷電前之聯合稽查紀錄（97年3月6日）係認定其為B-1類，並據以執行斷水斷電，惟97年12月5日業者復水復電後，歷次聯合稽查紀錄竟未予分類或改列為B-3類，茲分次列舉本案歷次聯合稽查紀錄如下：96年12月13日，B-3類；97年3月6日，B-1類；97年4月16日，B-1類；98年1月16日，未認定；98年3月5日，未認定；99年8月19日，B-3類；99年10月1日，未認定；100年1月21日，未認定；100年2月11日，B類。綜上，該局逕自降低公安檢查標準或未予認定、聯合稽查不確實，灼然可見。
- 2、復查，該業者於97年間遭斷水斷電即係因其建物經該府都市發展局於聯合稽查時認定屬B-1類營業場所，相關公安檢查較為嚴格之故（97年3月6日之聯合稽查結果即認定業者「未維護建築物構造及設備安全合法使用」）。申言之，本案系爭建物係60年12月建築法修正公布前（建築物第1次登記於50年1月25日）所建之2層樓「舊有建築物」（現改稱「原有合法建築物」），依據內政部營建署訂頒之「原有合法建築物防火避難設施及消防設備改善辦法」附表一規定B-1類建物應設「避難層以外樓層出入口」及「屋頂避難平台」等項，而B-3類建物則無此要求。爰此，本案業者經復水復電後，仍於該址重新營業，其經營型態亦未改變，惟該府都市發展局於聯合稽查時竟將該建物逕更改為B-3類或未予分類，恣意降低公安檢查之標準，有違「加強建築物公共安全檢查及取締執行要點」第5點及附表等規定，並涉有迴護包庇業者之嫌，顯有重大違失。

二、台中市政府經濟發展局部分：

(一)97年5月8日業者遭斷水斷電期間，經濟發展局未依商業登記法第7條規定辦理，實有重大違失：

1、按97年1月16日新增之商業登記法第7條規定：「商業之經營有違反法律或法規命令，受勒令歇業處分確定者，應由處分機關通知商業所在地主管機關，廢止其商業登記或部分登記事項」。其新增理由：商業之經營有違反目的事業主管機關之法律或法規命令規定者，由各該目的事業主管機關為勒令歇業處分；為利管理，爰明定於勒令歇業之處分確定後，應由處分機關通知商業所在地主管機關廢止其商業登記或部分登記事項。

2、經查，本案97年5月8日都市發展局通知本案業者違反建築法規定斷水斷電等處分情事，復按警察局於97年11月5日、97年11月8日發現業者在斷水斷電期間仍擅自違規接水電營業之函告，經濟發展局接獲都市發展局、警察局之通知後理應依商業登記法第7條規定辦理廢止其商業登記，竟未依法積極處理，縱容業者彰彰明甚，核有重大違失。

(二)經濟發展局係聯合稽查小組主辦機關，非但未善盡責任發揮聯合稽查之功能，且推諉塞責致釀災害，核有重大違失：

1、按「台中市政府違規視聽歌唱等七種行業聯合稽查作業守則」(97年5月23日簽奉市長核定，97年6月27日起實施)係依據經濟部89年9月發布「維護公共安全方案—營利事業管理部分」實施要項訂定之。該守則中規定：「……貳、目標：執行取締違規視聽歌唱、理髮、三溫暖、舞廳(場)、酒家、酒吧、特種咖啡茶室等違法業者，以確保公共安全，提高生活品質，保障民眾之福祉。……參、

編組：一、由商業單位負責主導，得會同都市計畫、建築管理、消防、環境保護、衛生等相關機關各依權責及主管法令配合檢查，並得視需要請警察機關協助。……陸、稽查重點：一、設施違規與公共安全部分，依內政部維護公共安全方案「營建管理」、「消防管理」規定查處。二、營利事業登記方面，依台中市休閒娛樂服務業設置自治條例及商業登記法規定查處」。

- 2、次按「台中市政府針對斷水斷電之商號仍私自恢復營業之商家執行作業流程」，對於已辦理建築物恢復使用者，由經濟發展局於3日內排入聯合稽查認定其營業項目後，都市發展局如認為該營業項目違反建築物使用用途規定，則依建築法第91條規定處罰鍰及限期改善，改善期限屆滿後3日內由經濟發展局再排入聯合稽查，仍未改善者由都市發展局依上開建築法之規定處罰鍰並勒令停止使用後，經濟發展局3日內再排入聯合稽查，仍未改善者由經濟發展局於1週內簽奉市長核准，再由都市發展局於1週內執行斷水斷電或拆除。惟查，警察局於97年11月7日通知經濟發展局謂：ALA PUB於斷水斷電期間仍擅自營業，經濟發展局竟未依上開遭斷水斷電仍私自恢復營業之商家執行作業流程之規定，於3日內排定聯合稽查，殊有失當。
- 3、再徵諸經濟發展局身為聯合稽查小組主辦機關，職司商業登記及商業管理事宜，惟查，該局長期放縱業者違規營業於先，此有該府對視聽歌唱等八種行業、電子遊戲場及資訊休閒業管理管制卡違規紀錄足按，推卸責任陳稱該業者非商業登記法所不准於後，此觀97年1月16日經濟部修改商業登記法後，均無裁罰紀錄，或註記「未違反商業

登記」即明，顯然自棄商業管理責任。復於97年5月8日後業者遭斷水斷電期間，理應依商業登記法第29條據以廢止商業登記，或督促其辦理變更登記，對於一層決行之復水復電會勘作業，仍始終未表示意見。復依上開該府聯合稽查作業守則中規定：「由商業單位負責主導，得會同都市計畫、建築管理、消防、環境保護、衛生等相關機關各依權責及主管法令配合檢查，並得視需要請警察機關協助」。該局於聯合稽查小組中居主導地位，未善盡主導之責，致該聯合小組功能失靈，任各相關機關間橫向聯繫付之闕如，因循怠忽，且推諉卸責，致釀災害，核有重大違失。

三、台中市政府消防局部分：

(一)本案業者於97年斷水斷電期間仍違法營業，消防局於97年6月8日、7月25日2次安全檢查時發現業者擅自接水接電營業，該局竟未依法通報權責機關處理，核有重大違失：

- 1、按「加強建築物公共安全檢查及取締執行要點」第6點：「消防單位執行消防檢查時，發現建築物防火避難設施等有不符規定之公共安全事項，應即時通報各目的事業主管機關及建築主管機關處理，通報內容包括逃生通道、安全梯、安全門是否堵塞及防火區劃是否破壞」；又「台中市特定目的事業停止供水供電及強制拆除作業要點」第6點：「建築主管機關自目的事業主管移送名冊之日起三十日內排程，邀集目的事業主管機關、商業、消防、環保、警察、電業、自來水等相關單位配合依序執行。」、第7點：「執行完畢之違規商號，由建築主管機關通知目的事業主管機關及本府建設處、本市消防局、警察局追蹤複查列管……」

等，對於消防安檢之措施與後續處理規定甚詳。

2、本案業者於97年5月8日至97年12月5日台中市政府執行斷水斷電期間仍違法營業，消防局於97年6月8日、7月25日執行2次例行性消防安全檢查發現業者擅自接水接電違法營業並未通報等情，詢據台中市消防局副局長吳○○（時任台中市消防局長）陳稱：「消防局不知道斷水斷電這件事。也無通知我們。我相信同仁不清楚的。這是我們台中市斷水斷電，回報有無營業是警察局查報的，我們這裡不知道的」云云。惟查，台中市政府97年5月5日通知各單位於同年5月8日配合執行斷水斷電之公文正本載明台中市消防局，此有該府都管字第0970105024號公文在卷可稽。再查，97年5月8日當日執行評定違規商號建築物停止供水供電強制拆除工作簽到表，台中市消防局災害搶救課計有蕭智聰、曾誌誼、廖石佳、許拓昇等4人簽名配合執行，有該簽到表在卷足證，該局副局長吳○○聲稱不知情，顯係卸責之詞，又徵諸吳副局長於84年2月15日衛爾康火災事件擔任該市警察局消防警察隊隊長，長年於消防單位服務，對於安檢通報業務理應熟稔，難謂不知，渠所辯委無可採。

3、本案業者於斷水斷電期間脫法違規營業，都市發展局既已函文通知消防局在案，然消防局2次例行性安檢發現業者擅自接水接電違法營業，竟知情不報，違反上開執行要點至為明確，本院詢問時又佯稱是警察局查報的，未據實詳述，推諉卸責，洵非身為消防首長應有之處事態度，消防局未依法通報權責機關處理，核有重大違失。

(二)消防局為該市消防安檢權責機關，允應以其專業協

助業者提供安全場所，然該局對ALA PUB曾經歷數十次之消防檢查，卻均未就應改善消防之作法提出建議，並督促業者改善，確有失當：

- 1、卷查台中市政府消防局針對本案營業場所之消防安全設備、檢修申報、防火管理、防焰規制等，5年內進行檢查共計21次(95年1月8日至100年2月17日)，除於99年7月1日檢查發現99上半年度未依規定辦理檢修申報外(於99年7月16日複查合格)，其餘均合格。另近3年配合市府聯合稽查之消防安全檢查及複查共計9次，近5年內消防安全設備檢修申報共計10次(95年2次、96年2次、97年2次、98年2次、99年2次)，另台中市政府執行斷水斷電期間(97年5月8日到97年12月5日)，消防局於97年6月8日、97年7月25日等2次違法營業期間，辦理例行性消防安全檢查，由該局第七大隊中港分隊執行，現場檢查結果均為合格。果真如此，該場所豈會陡生大火，一夜之間奪去9條寶貴生命？安檢草率了事，異於從未安檢者幾希。
- 2、次查，本案場所之消防檢查標準，據台中市政府消防局陳稱：該場所係依「實際使用用途」以甲類第1目之酒吧場所列管，因該場所面積較小，現場設有滅火器、標示設備、緊急照明燈、避難器具(緩降機)、室內排煙設備等消防安全設備，故尚符合規定云云，惟查據歷次消防安全檢查紀錄，對於「防焰」窗簾、地毯等皆列為檢查項目，然該店於天花板及牆壁大量使用易燃吸音泡棉，消防局竟視若無睹，未本於專業督促該店採用具防焰性質泡棉，或於泡棉外加裝其他防焰材料，嚴重欠缺消防意識，並怠於行使職權，確有失當。

四、台中市政府長期弱化公共安全督導會報，致該會報徒

具形式，未能發揮應有之防災功能：

按「台中市政府維護公共安全方案督導會報設置要點」第1點：「台中市政府為督導考核所屬機關執行行政院頒維護公共安全方案各計畫，協調整體執行作為，特設置『台中市政府維護公共安全方案督導會報』以增進執行績效，加強維護民眾公共安全」、第2點：「本會報任務如下：（一）審議、協調本府所屬各機關所提『維護公共安全方案』各子方案具體執行計畫」、第3點：「本會報置召集人1人，由市長兼任……委員若干人，任期2年，由市長就下列人員派〈聘〉兼之：……（五）經濟發展局局長……（七）都市發展局局長……（十八）消防局局長……」、第4點：「本會報每2個月召開會議1次，必要時得召開臨時會」等規定甚詳。

台中市政府明知轄內違反土地使用分區之違法營業家數眾多，竟未依行政院訂頒之維護公共安全方案及其子方案，切實執行有關建築物公共安全管理業務。再徵諸本案發生後，內政部已於100年3月10日、11日、12日抽查台中市27家業者（原計畫抽查41家，但14家未營業），僅2家合格，25家不合格，合格率僅8%，明顯偏低，益見台中市政府平時對公共安全不予重視，漠視人民生命財產安全之寶貴性與脆弱性，終肇致9死12傷之重大傷亡事件。

五、內政部部分：

（一）未確實督導各縣市政府落實執行「維護公共安全方案」有關營建管理及消防管理部分，顯輕忽人民之生命財產安全，確有不當。

查有鑑於國內公共場所災難頻仍，行政院業已訂頒「維護公共安全方案」在案，而其中「維護公共安全方案-營建管理部分」、「維護公共安全方

案-消防管理部分」之主辦機關係內政部，並由內政部督導各縣市政府執行以及維護全國公共場所之公共安全之責，另按「維護公共安全方案」之目標為：「一、健全公共安全法令及制度，以保障民眾之福祉。二、確實執行公共安全工作，以提高生活環境品質。三、加強檢查公共安全設施，以防止意外事故發生。四、加強公共安全教育宣導，以強化公共安全共識」，內政部肩負健全公共安全法令及制度，以保障民眾之福祉責無旁貸。

茲由 84 年 2 月 15 日晚間 7 時許，位於台中市台中港路上的「衛爾康」西餐廳發生歷來死傷最嚴重的單一火災事件，造成 64 人死亡、11 人受傷之重大公安事故，迨至 100 年 3 月 6 日本件 ALA PUB 火災造成 9 死 12 傷嚴重慘劇觀之，當初衛爾康大火案後雖引發全國輿論譁然，檢討究責聲四起，然政府卻未能記取慘痛教訓，深切檢討改進缺失，經過十餘年後，國內對於建築物高使用強度、高危險性之場所仍然疏於管理，對於人民生命財產造成莫大威脅，衡諸上開 2 次重大災害慘劇，如出一轍，均未落實各項防範措施所致，足見上開公共安全方案之執行，仍須深入檢討，有效強化各項公共安全，方符人民期待。

又本案火災發生後，該部依據行政院公共安全管理白皮書，督導各直轄市政府之公共場所公共安全檢查業務，分別於 100 年 3 月 10 日、11 日、12 日抽查 5 個直轄市共計抽查 135 家業者（原計畫抽查 170 家，但 35 家未營業）合格家數僅 15 家，其中 120 家不合格，合格率僅 11%。另台中市部分計抽查 27 家（原計畫抽查 41 家，但 14 家未營業）僅 2 家合格，25 家不合格，合格率僅 8%，此有該

部抽查成果表可稽。揆諸上開合格率偏低之情形，身為全國公共安全之主管機關，自應不定期抽查督導，強力宣導並督促各縣市政府重視公共安全，以維廣大民眾之生命財產安全，俾讓人民安居樂業。

- (二)內政部對於現已普遍為業界使用之外貼式隔音泡棉等非固著式室內裝修材料，迄未設有相關耐燃或防焰要求，殊有未當。

依建築技術規則建築設計施工編第 88 條規定，酒吧(B-3 類組)之天花板、內部牆面或高度超過 1.2 公尺之固定隔屏或兼作櫥櫃使用之隔屏，其裝修材料應為耐燃三級以上，以延緩火勢擴大，並利於人員逃生避難。惟對於非固著性而係以黏著方式貼附於室內牆面之泡棉，或壁紙、壁布、窗簾、地氈等黏貼物品及擺設，則非屬受上開規定管制範圍內之裝修材料，於現行法規中未有任何耐燃或防焰之要求；然該等物品卻早已廣為業界所使用，且泰半皆以不具防焰性能之材質製成，對民眾之生命安全可謂造成莫大威脅，形成規範上之漏洞，內政部允應從規範面積極檢討修正。

- (三)內政部就消防機關執行安全檢查發現有重大違規情事所定之處置方式，竟因與該部消防署所訂定之規範間未盡一致而被弱化甚至架空，洵有失當。

依內政部訂頒之「加強建築物公共安全檢查及取締執行要點」第 6 點規定：「消防單位執行消防檢查時，發現建築物防火避難設施等有不符規定之公共安全事項，『應』即時通報各目的事業主管機關及建築主管機關處理，通報內容包括逃生通道、安全梯、安全門是否堵塞及防火區劃是否破壞。」；惟該部消防署為落實消防機關執行消防法相關規定所訂定之「消防機關辦理消防安全檢查注意事

項」第 2 點第 1 項第 6 目卻規定：「發現有逃生通道堵塞，安全門、安全梯堵塞及防火區劃破壞或拆除等違規情事，『得』協助通報目的事業主管機關處理，並彙整查報清冊提報地方政府首長主持之公共安全會報或治安會報處置」。顯見中央消防主管機關對於法令要求之通報義務均有認識不清之情形，遑論督導各地方消防機關辦理安全檢查之通報事宜，致地方政府於執行面上不當弱化消防與建管單位間之橫向聯繫通報系統，錯失災害預防之契機，洵屬非是，應即予妥善檢討改進。

綜上論結，台中市政府放任轄內業者長期違反都市計畫法，於住宅區內經營 PUB 酒吧；業者於遭斷水斷電期間內仍有違規營業行為，竟消極不予查處；復對復水復電申請之審核流程草率，且嗣後未對准予復水復電之建築物確實追蹤列管，遂予業者繼續違法重操舊業之空間；又該府長期以來弱化公共安全督導會報，致該會報流於形式，未能發揮應有之防災功能，釀成 9 死 12 傷之慘劇，核均有重大違失；內政部未確實督導各縣市政府落實執行「維護公共安全方案」有關營建管理及消防管理部分，輕忽人民之生命財產安全；又對於現為業界普遍使用之外貼式隔音泡棉等非固著式室內裝修材料，該部迄未設有相關耐燃或防焰要求；以及疏未督飭該部消防署熟悉並落實相關消防法規，致該署訂定之規範竟與內政部所頒行之規則未盡一致，顯非允當，應予澈底檢討，爰依監察法第 24 條提案糾正，送請行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。