

## 糾 正 案 文

壹、被糾正機關：內政部、消防署、警政署、高雄縣政府、屏東縣政府、彰化縣政府。

貳、案由：內政部等相關中央及地方主管機關，疏未能妥善規劃、監督、辦理相關火災調查鑑定業務，致發生火災調查鑑定組織未臻健全、設備闕舊、閒置，品質難以提升、火災調查鑑定制度及運作機制缺漏不全，弊病叢生、火災原因調查結果正確性堪慮、公信力不足，屢遭詬病及火災調查業務相關統計數據未臻確實，缺乏警覺等重大疏漏及缺失，嚴重影響人民權益，斲傷政府形象，洵有違失，爰依法糾正由。

參、事實與理由：

據內政部及行政院主計處統計資料，近十（民國【下同】八十三至九十二）年台灣地區計發生高達十三萬四千餘件火災事故，造成二千五百七十八人死亡、七千一百零四人受傷及財物損壞、醫療支出之直接損耗約逾新台幣（下同）三百九十四億五千萬餘元；換言之，台灣地區每天平均發生三十八件火災事故，每年發生一萬三千四百餘件火災事故，肇致成千上萬個家庭因此遭受嚴重而長期之經濟及精神負擔，甚至可能破碎而流離失所。為降低火災事故之發生及傷亡人數，首先應對肇禍原因詳加鑑定分析，據以改善防火管理作為及消防法令等方面之缺失。為調查火災原因，內政部消防署（下稱消防署）設有火災調查組及中央鑑定實驗室，各直轄市、縣市消防機關則設有火災調查科（

課)，專職火災原因之調查及火場殘跡證物之鑑定業務，其調查結果客觀、正確性，涉及刑事、民事責任之歸屬是否公正，顯然攸關相關當事人權益甚鉅，以每年火災案件平均高達七百餘件為原因不明案件以觀，後續責任如何論斷、歸屬及民眾權益如何請求，顯令人憂心。復因火災係侵害社會法益，較之一般侵害個人法益的刑案而言，其造成社會成本及人命、財物的損失，更為嚴重，消防機關鑑定結果之影響層面自明，其相關制度健全與否，確有待深入瞭解。又據本院相關調查案件之所得、司法機關委請消防署重新調查鑑定之案件及媒體相關報導發現，邇來各市、縣消防機關之鑑定報告屢遭質疑，與勞工安全檢查機構之鑑定結果又常欠一致，為建立民眾對鑑定結果之公信力，加強保障民眾生命及財產之安全，對於現行火災調查制度、組織及人力、專業技術與裝備、運作與功能等相關事項，亦有深入探究之必要。案經本院多次函詢、約詢相關機關暨主管人員、蒐集專家學者著作、公務出國報告、相關研究文獻及先進國家現行運作制度等資料之深入調查結果，發現國內火災調查鑑定之組織、制度及運作機制，存有諸多缺失及疏漏，弊病叢生，迄未建立公信力，屢遭外界質疑與詬病，嚴重影響人民權益，斲傷政府形象，顯有違失，相關主管機關應予糾正。茲將糾正之事實與理由，臚述如后：

**一、火災調查鑑定組織未臻健全、設備闕舊、閒置，品質難以提升：**

**(一)火災調查鑑定人力不足、養成訓練欠紮實、素質偏低及設備、器材闕漏、閒置：**

- 1、內政部疏於注意，怠未對早已存在有年之消防署缺乏訓練場地、中央火災鑑定實驗室人力、腹地、效率不足及台灣警察專科學校相關養成訓練欠紮實之缺失及窘境，

設法研議改善，致火災調查鑑定人員之素質、鑑定品質及時效難以提昇，殊有未當：

- (1) 據消防署表示略以：「八十三年間消防署成立時，設立災害調查組（九十一年間改為火災調查組），下設調查科及鑑定科。其中鑑定科職司全國火災現場證物之鑑定工作，並於八十六年時成立中央鑑定實驗室，逐年購置火災調查鑑定之儀器、設備，同時受理各地方消防機關委託鑑定之火災證物……該實驗室坐落台北市襄陽路一號八樓消防署租用之辦公大樓內，占地僅約六十二坪，係由消防署火災調查組鑑定科人員負責，計有科長一人，秘書一人，薦任技士二人、技士一人……晉用人員之資格與待遇均與各地方政府火災調查人員標準一致……」、「消防署目前缺乏相關訓練場地，故火災證物鑑定儀器之訓練，係假中央鑑定實驗室辦理。」次據台中市、嘉義縣、台南縣、屏東縣等消防局之說明略為：「消防署中央鑑定實驗室僅有二名實際從事火災證物鑑定之人員，無法鑑定大量來自全國各縣、市消防局所委託送驗之火災證物，往往於火災發生後二、三個星期方得知結果，建請消防署增加火災證物鑑定人員或擴編成立火災鑑識中心，負責鑑定各縣市送請化驗之證物，並技術支援各縣市之申請案件，以兼具教育研究發展之功能，如此必可全面提昇鑑識能力與火災預防功效。」、「建議消防署增設中部與南部鑑定實驗室，並進用具理化專業之人員，以縮短各縣市消防局檢送火災現場證物鑑定所需往返時間，除可分攤現行中央鑑定實驗室人手不足窘境，亦可因應刑事訴訟法新制—交互詰問制度之實施……」復

就警政署刑事警察局鑑識科下設毒物、聲紋、電氣、痕跡、測謊、測繪、綜合……等十個業務組之編制規模及已成立第二辦公室之腹地以觀，消防署顯然存在中央火災鑑定實驗室人力不足、腹地狹小及欠缺訓練場地等窘境。又較之刑事警察局及消防署之鑑定能力，以九十二年為例，刑事警察局全年受理鑑定案件數約二萬七千餘件，以目前一百零八名鑑識人力計算，每人每年平均鑑定二五〇件，而消防署中央鑑定實驗室年約六百餘件，以目前六名人力計算，每人每年平均鑑定僅約一〇〇件，亦見消防署鑑定能力、效率，顯有不迨。

(2) 次依各直轄市、縣市消防局查復資料，各直轄市、縣市消防局從事火災調查鑑定人員，部分係畢業於台灣警察專科學校，惟據該校查復稱：「警察專科學校學生在校接受二年教育期間，因專業課程眾多，火災調查鑑定課程教學係以課程講授為主，無相關實驗課程之安排，故無專業實驗室之設置。」足見畢業於台灣警察專科學校於各消防機關從事火災調查鑑定之人員，並未接受實驗室鑑定專業之訓練，雖上揭人員畢業後均受過消防署火災調查鑑定相關訓練課程，惟仍乏實驗室實戰經驗，實不足以因應具高度專業性之火災調查鑑定業務，此分別觀之八十七年二月二十七日消防署徐文郎專員等四人撰寫之赴日研習消防安全設備器材檢驗技術提出之公務出國報告早已載明略以：「……赴日研習火災原因調查鑑定技術之心得暨建議，概述如后：……(三) 設置消防學校及訓練中心，加強在職教育與人才培訓……」及九十年四月一日內政部林金宏科長撰寫

之美國縱火調查體系專題研究出國報告書內容載明略為：「美國針對火災調查鑑定之教育訓練，與我國最大不同點是在於基層消防人員的養成教育，其接受的是最實際且最有效率的教導，他們以實際放火燒房子的方式來進行教育訓練，讓每一個消防同仁於養成教育期間就有機會學習如何調查，具備真正的調查實戰經驗，待將來投入工作崗位，即可發揮一定之戰力，不像我國的養成教育，只會紙上談兵，連一個專屬的訓練場地都沒有，包括在實務單位從事火災原因調查人員，常因沒有紮實的學習及豐富的實戰經驗，而無法具體研判起火處所及原因，顯亟待改進……」益證上開所指「養成訓練教育欠紮實、素質偏低及缺乏訓練場地」等缺失存在已久，內政部卻迄未改善，致難以有效提昇火災證物鑑定人員素質、鑑定品質及時效，殊有未當。

## 2、內政部未對部分地方消防局未設置火災調查鑑定專責單位、人力不足及設備闕舊等問題，促請各直轄市、縣市政府研謀解決，核有失當：

- (1)按消防署九十二年十二月十六日消署調字第○九二○九○○三四三號函發布之「火災調查業務人力不足分析報告及因應措施」貳、現況分析載明略為：「經初步統計，目前各警察機關現有鑑識人員為二八一人，除台北市、高雄市已成立鑑識中心外，其他縣(市)政府並已提昇現有編組，陸續規劃成立鑑識中心(課)，鑑識人力勢再擴充一倍；反觀各消防機關現有火災調查人員僅一四七人，且部分縣市消防局火災調查人員尚須兼辦其他業務，而每年需處理之火災案件數則

達一萬三千件以上……加以火災現場之範圍廣闊，均遠大於刑案現場……經對火災調查業務現況之詳加分析，並蒐集、分析美、日等國家火災原因調查情形，建議每件火災案件調查鑑定人力至少為七人，即現場調查指揮官一人、挖掘人員二人至三人、現場關係人訪查、詢問及筆錄製作人員二人、照相及錄影人員各一人、測繪製圖人員一人、火場證物實驗分析人員一人至二人……」。

(2) 惟依據各直轄市、縣市消防局查復資料，各消防局辦理火災調查人力，除台北市（二五人）、台北縣（十人）、嘉義縣（七人）、高雄縣（九人）、高雄市（一人）人力尚符合上開人力需求外，其餘縣市消防局大部分僅為二人至三人，遠不及上開最低需求標準，甚且有雲林縣、花蓮縣、金門縣及連江縣地方政府消防局尚未成立火災調查專責單位，而以任務編組或職務兼辦之型態辦理火災調查工作，火災調查鑑定人力普遍不足，肇致鑑定品質屢遭質疑及詬病；甚有媒體報導：「火災調查人力不足，致歹徒有機可趁，縱火詐領保險金。」且據消防署說明：「各級法院於審理時，法官、火災案件當事人往往會質疑縣市消防局調查結果之完整性及正確性，故常函請消防署協助並重新調查鑑定……」及基隆市、苗栗縣、南投縣、宜蘭縣、彰化縣、嘉義縣、花蓮縣、屏東縣、澎湖縣等消防局之檢討建議：「消防調查鑑定人力不足，建議增補」足見部分消防機關未設置火災調查專責單位及人力不足，已嚴重影響鑑定品質，殊有未當。

(3) 又據消防署及基隆市、宜蘭縣、嘉義縣等消防局分別表示略以：「由於火災原因

調查工作較難凸顯地方消防機關之績效，亦無法衡量民眾對消防機關之滿意度，因此經費及設備不易爭取。有些地方消防機關之火災鑑識車、照相錄影器材、鑑定儀器不是老舊就是闕如，僅有消防署歷年補助的簡易儀器與設備，實不足以因應火災現場調查及證物鑑定分析之所需，影響火災調查、鑑定之品質……因消防係屬地方事務，人員調度、經費等均屬地方權責……「消防局經費不足，致火災調查鑑定設備不符需求……」顯見地方消防機關火災調查鑑定設備之不足及老舊，內政部未能促請各直轄市、縣市政府研謀解決，致火災案件鑑定品質難以提昇，亦難辭監督不周之責。

### 3、消防署怠於監督，致有十二個縣市消防局未善加利用促燃劑殘跡證物之鑑定儀器而予閒置荒廢情事，確有未當：

據中央警察大學及台灣警察專科學校於本院約詢後補充資料說明略以：「對於火災證物鑑定儀器，世界各國並無統一標準，係由各鑑識單位視欲分析鑑定之證物而異，一般而言，氣相層析質譜儀或氣相層析儀係用於促燃劑殘跡證物之必要鑑定儀器，而金相顯微鏡係為現場電氣證物鑑識之輔助性儀器……除澎湖縣、金門縣及連江縣等消防局外，餘均有促燃劑殘跡證物鑑定儀器，而未配發儀器之縣市消防局，則配有促燃劑檢知管及紫外線燈等初步鑑識器材。」是以，全國二十五個直轄市、縣市消防局，除澎湖縣、金門縣及連江縣等三個消防局外，其餘二十二個消防局均可利用自身設備鑑定促燃劑等殘跡證物，惟消防署於本院

約詢後補充資料竟表示：「目前僅台北市政府消防局自行鑑定促燃劑及電線熔痕之證物，而高雄市、新竹市、台南市、台北縣、桃園縣、雲林縣、嘉義縣、台南縣等八縣市則自行鑑定促燃劑證物，其餘縣市消防局採樣之證物均送消防署協助鑑定、分析……」云云，顯見該二十二個擁有鑑定促燃劑等殘跡證物儀器設備之縣市消防局，僅台北市、高雄市、新竹市、台南市、台北縣、桃園縣、雲林縣、嘉義縣、台南縣等九個消防局自行鑑定，其餘十三個縣市消防局竟仍將促燃劑證物送請消防署中央鑑定實驗室鑑定，顯然閒置國家資源，浪費公帑，消防署怠於監督，確有未當，允應切實查究。

## （二）火災鑑定委員會功能明顯不彰，部分成員引發爭議：

### 1、消防署未善盡監督之責，致各直轄市、縣市火災案件數由火災鑑定委員會鑑定之比率平均未及〇·一%，功能明顯不彰，且部分縣市未依規定每年開會，委員會形同虛設，殊有未當：

按消防署發布之直轄市縣市政府火災鑑定委員會設置基準及指導要點第二點規定：「火災鑑定委員會之任務如下：一、關於轄區火災之鑑定案件。二、關於其他消防機關移請鑑定之重大火災案件。三、關於司法機關囑託鑑定之火災案件。四、關於火災鑑定之新技術、新設備之蒐集、研究、適用及改進事項。」第十三點規定：「鑑定委員會每一年至少應召開委員會一次，檢討會務及技術研究事宜。」惟查近十（八十三至九十二）年各直轄市、縣市火災案件送請轄區火災鑑定委員



會鑑定比率平均遠不及〇・一％，甚至有基隆、宜蘭、雲林、屏東、花蓮、金門、連江等七個縣市政府火災鑑定委員會成立多年，迄未曾鑑定任何火災案件，甚且有火災鑑定委員會未依規定每年召開會議討論情事，有違上開鑑定委員會設置任務，功能明顯不彰，形同虛設，殊有未當。

## 2、彰化縣政府延聘刻於法院審理中火災案件之當事人為火災鑑定委員會委員，招致爭議，自有未當：

按各縣市政府火災調查鑑定委員會負責轄內火災案件之鑑定，其委員之組成及素質之良窳，顯涉及相關當事人權益至深且鉅，各縣市政府自應遴選專業、公正及客觀人士擔任委員，以維護案件鑑定品質。惟彰化縣政府不此之圖，竟延聘火災案件刻於法院審理中之被告擔任火災鑑定委員會委員，招致爭議，此分別觀之台灣彰化地方法院檢察署九十一年八月一日院彰檢朝法九一偵二一〇〇字第二七七二號函及消防署同年九月十一日消署調字第九一〇〇一二〇八四號函之說明載明略以：「查九十年八月三十一日一時七分許彰化縣埤頭鄉合興村彰水路四七一巷〇〇號火災案件，刻於彰化地方法院審理中，被告翁〇〇先生，縣府卻延聘渠擔任火災鑑定委員會委員……為避免影響火災調查鑑定之客觀性及公正性，請消防局審慎遴選。」甚明，自有未當。

## 二、火災調查鑑定制度及運作機制缺漏不全，弊病叢生

(一)內政部未善盡監督職責，致警政署刑事警察局暨各刑事警察機關，怠未依規定切實配

合消防機關於第一時間抵達火災現場勘驗，延誤火災案件刑事偵辦時效，無異為縱火案件逐年攀升之主因，顯有重大違失：

- 1、查各級警察機關人員之任務為：「依法維持公共秩序，保護社會安全，防止一切危害，促進人民福利。」及職權為：「……三、協助偵查犯罪。四、執行搜索、扣押、拘提及逮捕……七、有關警察業務之保安……消防、救災……等事項。八、其他應執行法令事項。」警察法第二條及第九條揭示甚明。警政署為因應各級警察機關偵辦上揭刑案工作之需要，並確保刑案現場勘查採樣品質，爰分別訂定「警察偵查規範」及「刑事鑑識規範」。其中刑事鑑識規範第二條規定：「本規範所稱刑事鑑識之範圍如下：（一）物理鑑識。（二）化學鑑識。（三）電氣鑑識……（五）痕跡鑑識。（六）影像鑑識。……（十）指紋鑑識……（十二）刑案現場處理。」第二十條規定：「化學證物之處理原則……（八）縱火劑及殘留物1、涉及縱火所殘留之證物，應立即置於專用之耐龍材質塑膠袋……」第二十一條規定：「電氣證物之處理原則如下：……（二）起火點附近之可疑電線全部採取【必須檢附火警現場配線及電器位置圖，並在圖上註明該電線之位置】。（三）可疑電器，必須連同該電器之電源線全部採取【必須附火警現場圖，並在圖上註明該電器之位置……】」及警察偵查犯罪規範第六條規定：「刑案偵查應以現場為基礎，運用科學器材與方法，細心勘察，切實調查，深入研析，發掘線索，合法取證，並配合刑事科學鑑識技術證明犯罪。」是火災現場，無不涉及物理鑑識、化學鑑識、電氣鑑識、痕

跡鑑識、影像鑑識、指紋鑑識、刑案現場處理等刑事鑑識範圍，各級刑事警察機關自應視其為刑案現場，而刑案偵查，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。

- 2、按刑法第一百一十章公共危險罪章第一百七十三條（放火或失火燒燬現住建築物及交通工具罪）規定：「放火燒燬現供人使用之住宅或現有人所在之建築物、礦坑、火車、電車或其他供水、陸、空公眾運輸之舟、車、航空機者，處無期徒刑或七年以上有期徒刑。失火燒燬前項之物者，處一年以下有期徒刑、拘役或五百元以下罰金。第一項之未遂犯罰之。預備犯第一項之罪者，處一年以下有期徒刑、拘役或三百元以下罰金。」第一百七十四條（放火失火燒燬非現住建築物及交通工具罪）規定：「放火燒燬現非供人使用之他人所有住宅或現未有人所在之他人所有建築物……者，處三年以上十年以下有期徒刑。放火燒燬前項之自己所有物，致生公共危險者，處六月以上五年以下有期徒刑。失火燒燬第一項之物者，處六月以下有期徒刑、拘禁或三百元以下罰金。失火燒燬前項之物，致生公共危險者，亦同。第一項之未遂犯罰之。」第一百七十五條（放火燒燬住宅等以外之物罪）規定：「放火燒燬前二條以外之他人所有物，致生公共危險者，處一年以上七年以下有期徒刑。放火燒燬前二條以外之自己所有物，致生公共危險者，處三年以下有期徒刑。失火燒燬前二條以外之物，致生公共危險者，處拘役或三百元以下罰金。」第一百七十六條（準放火罪）規定：「故意或因過失，以火藥、蒸氣、電氣、煤氣或

其他爆裂物，炸燬前三條之物者，準用各該條放火、失火之規定。「是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，在刑法上，不論故意或過失，均為涉有公共危險之公訴罪，自屬依刑法偵辦之刑案範疇，各刑事警察機關均應切實依據前開「警察偵查規範」及「刑事鑑識規範」關於「刑案現場偵查及鑑識」之要領，按「受理刑案報案處理作業程序」，迅即赴現場勘查蒐證，爰無選擇免赴現場勘查之裁量餘地，且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，既深且廣，刑事警察機關豈能稍有不迫，尤應謹慎為之。況警、消機關分隸前，「台灣地區各級警察機關火災調查實施要點」早已明定：「……二、火災調查之權責區分：（一）消防警察單位負責火災原因調查之勘查及鑑定，未設消防警察單位之警察機關，則由刑事警察單位負責。（二）刑事警察單位負責火災刑事偵查。」至警消機關分隸後，直轄市縣市消防機關火場指揮及搶救作業要點第二點更明定：「火場指揮官區分：（一）火場總指揮官：由消防局局長擔任。（二）火場副總指揮官：由消防局副局長擔任。（三）救火指揮官：由轄區消防大（中）隊長擔任，火災初期由轄區消防分隊長擔任。（四）警戒指揮官：協調轄區警察局派員擔任。（五）偵查指揮官：協調轄區警察局派員擔任。」第三點規定：「火場指揮官任務：……（三）警戒指揮官：1、指揮火場警戒及維持治安勤務。2、指揮火場週邊道路交通管制及疏導勤務。3、指揮強制疏散警戒區之人車，維護火場秩序。4、必要時由轄區消防機關通知協助保持火

場現場完整，以利火場勘查及鑑定。(四)偵查指揮官任務：1、刑案發生，指揮現場勘查工作。2、指揮火警之刑事偵查工作。3、火警現場之其他偵防工作。」是各刑事警察單位人員，允屬各轄火災現場工作小組之必要成員，自應於第一時間配合消防機關火災調查人員趕赴現場進行刑案偵查工作，合先敘明。

3、惟查，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，方進行火災案件刑事部分之偵辦，而消防機關火災調查報告書撰寫完成所需時間，屢逾月餘之久，觀之火災現場封鎖作業之不確實，斯時始勘驗現場，顯然已喪失刑案相關跡證之蒐證及偵查契機，以邇來逐年攀升之縱火率以觀，內政部顯難辭監督不力之咎，洵有重大違失，此分別觀之消防署表示略為：「轄區警察機關常常在收到火災原因調查報告書後，方進行偵辦，往往已失時效性，延誤破案時機。」「∴∴火災原因調查人員對於刑案之跡證，例如潛伏指紋、兇器、煙蒂之唾液∴∴等各項跡證或關係人之供詞真偽之判斷，並未受過相關刑案蒐證之專業訓練，往往因挖掘、清理起火處之受燒物品，致破壞相關跡證而不自知∴∴警察機關俟消防機關於多日之現場調查、跡證鑑定分析後，確認為縱火案件時，或收到火災原因調查報告書後，方開始偵辦，已喪失現場相關跡證之蒐證及偵查契機：」中央警察大學之說明略以：「∴希望警察機關亦能辦理火災現場之勘查與鑑定工作，如此在火災公共危險罪之追訴上，較易爭取時效，對相關之縱火案件亦可得嚇阻之效果：」甚明。

4、警政署雖於本院約詢後補充資料表示略為：「……經消防機關鑑定為縱火案件後，由警察機關依專業警察常用勤（業）務執行程序彙編二十八、縱火案件處理程序進行偵查工作：」「基於鑑識人力嚴重不足及專業分工之差異，目前鑑識人員無法配合消防機關每年約一萬餘件之火災現場蒐證及勘察工作……」「……警政署雖規劃各縣市警察局成立鑑識課，惟各縣市政府囿於財政困難，預算員額無法大幅增加，現有鑑識人力已無法因應龐大刑案量之現場勘察、採證及重建工作，加以刑事訴訟新制實施後，鑑識人員必須面臨法庭交互詰問制度與嚴格證據法則之挑戰，刑案現場勘察採證與證物之處理益加耗時，程序要求亦更加嚴謹，對於已顯不足的鑑識人力，無異雪上加霜……」「……警政署雖已規劃增置鑑識人力，惟因人力來源及培訓，非短期可完成，且規劃增置之人力，亦以因應刑案為目標……」「惟前開各項法令規定應執行之事項，各刑事警察機關自應切實遵守，況查警政署前開所稱「專業警察常用勤（業）務執行程序彙編二十八、縱火案件處理程序」亦明確規定，縱火案件是否成案，係由警政機關自行認定，而當案件有疑義時，方依據消防機關火災原因調查報告書辦理，是警政署上開辯稱：「……經消防機關鑑定為縱火案件後，由警察機關依專業警察常用勤（業）務執行程序彙編二十八、縱火案件處理程序進行偵查工作：」顯倒置該處理程序，除明顯與規定有違，亦有刻意誤導本院之嫌，殊有未當。

（二）內政部疏未對各消防機關、警察機關就火災現場尚未完成調查鑑定之封鎖及撤銷封鎖

作業，律定作業規範及標準程序，肇致基層警、消人員現場執行迭生爭議及困擾，確有未當：

- 1、按消防法第二十六條規定：「直轄市、縣（市）消防機關，為調查、鑑定火災原因，得派員進入有關場所勘查及採取、保存相關證物並向有關人員查詢。火災現場在未調查鑑定前，應保持完整，必要時得予封鎖。」同法施行細則第二十六條規定：「檢察、警察機關或消防機關得封鎖火災現場，於調查、鑑定完畢後撤除之。火災現場尚未完成調查、鑑定者，應保持現場狀態，非經調查、鑑定人員之許可，任何人不得進入或變動……」惟據嘉義市及台中縣等消防局反映略以：「目前國內現行火災原因調查制度中，關於火災現場封鎖，大部分均由消防單位執行，但其撤除封鎖時機為檢察官之職權……消防單位並無撤銷之權限，實務中常有民眾要求消防單位撤銷封鎖，以便清理火災現場，甚者有請求民代對消防單位施壓，致消防單位不堪其擾……」……火災案件事涉刑法公共危險罪，司法機關於審理階段可能再履勘現場，故消防機關不敢擅專准予災戶開放火場清理重建，而一般受災戶均急於清理火場重建家園，但消防、警察機關均無任何依據准予開放火場，致生災戶陳情、民代關切不斷，造成不少困擾。故上揭何機關於何時得准予災戶開放火場之問題，實有探討、明定之必要，以符實務上的需求。」顯見尚未完成調查鑑定之火災現場，雖均賦予消防機關或檢察、警察機關封鎖及撤銷封鎖火災現場之職權，惟地方消防機關、警察機關對於封鎖及撤銷作業，卻迭生疑義及困

擾，究其原因，實乃缺乏相關規範及標準作業程序所致，內政部自應審慎研議檢討，以杜絕紛擾及爭議。

2、次查，火災案件涉及刑法公共危險罪，各級法院於審理階段可能有必要再履勘火場，然窺諸上開條文文義：「檢察、警察機關或消防機關得封鎖火災現場，於調查、鑑定完畢後撤除之」是火災現場之封鎖及撤銷封鎖係檢察、警察及消防機關之職權，並無須待轄管法院同意，肇致多件轄管法院審理火災案件函請消防署重新鑑定時，該署均以「火場已遭清理、破壞，致相關跡證未能保持完整。」為由，無法遂行再鑑定任務，此觀之「八十九年至九十二年各級法院、地檢署所委託重新調查、鑑定覆勘現場之火災案件計七十八件，僅二十二件消防署可再重新調查、鑑定、覆勘現場，比率遠不及二八．二一％」甚明，除造成法院審理之困擾，影響案件爭點之釐清，進而損及爭訟案件之品質，確有未當，內政部自應會同相關機關迅謀改善，並為適當之處置。

**（三）消防署未落實依法行政，怠未准予相關當事人依行政程序法規定，申請查閱火災原因調查報告書，有違行政資訊公開原則；對於民眾就火災原因調查結果之質疑、不服及不滿，復未建立標準處理機制，招致民怨，損及政府形象，顯有欠當：**

1、按「行政行為應遵循公正、公開與民主之程序，確保依法行政之原則，以保障人民權益，提高行政效能，增進人民對行政之信賴。」乃行政程序法第一條揭櫫之立法精神。該法為行政機關行政行為之陽光法案，首重人民參與權利之保障，力



求行政程序之透明化與標準化，屬現代民主化的法典，標榜現代民主化的大有為政府機關，除同法第三條：「行政機關為行政行為時，除法律另有規定外，應依本法規定為之。下列機關之行政行為，不適用本法之程序規定：一、各級民意機關。二、司法機關。三、監察機關。下列事項，不適用本法之程序規定：一、有關外交行為、軍事行為或國家安全保障事項之行為；……三、刑事案件犯罪偵查程序；……」所稱排除適用之機關、事項及法律另有規定之外，均應奉為圭臬，力行不悖，爰無權自行選擇免適用之餘地。同法第四十二條亦明定：「行政機關持有及保管之資訊，以公開為原則，限制為例外；其公開及限制，除本法規定者外，另以法律定之。前項所稱資訊，係指行政機關所持有或保管之文書、圖片、紀錄、照片、錄影（音）、微縮片、電腦處理資料等，可供聽、讀、閱覽或藉助科技得以閱讀或理解之文書或物品；……」第四十五條規定：「行政機關持有或保管之下列資訊，應主動公開。但涉及國家機密者，不在此限；……」第四十六條規定：「當事人或利害關係人得向行政機關申請閱覽、抄寫、複印或攝影有關資料或卷宗。但以主張或維護其法律上利益有必要者為限；……當事人就第一項資料或卷宗內容關於自身之記載有錯誤者，得檢具事實證明，請求相關機關更正。」是消防機關既屬行政機關，其相關業務主管人員不具司法警察身份，自不具有犯罪偵查權，其所為之火災調查鑑定程序及撰寫之火災原因調查報告書，自屬一般行政調查範疇，顯非屬該法第三條所稱排除適用之對象及業務範圍，允應依上開規定及程序，准

依火災案件當事人或利害關係人之申請，予以閱覽、抄寫、複印或攝影有關資料或卷宗，此分別觀之相關文獻資料之論述及見解（詳附件一）略謂：「……當事人於行政程序中，有申請調查事實及證據的權利……下列事項，不適用行政程序法第三條第三項之程序規定……3、刑事案件犯罪偵查程序：此部分應適用刑事訴訟法的規定，不適用行政程序法。然所謂『犯罪偵查程序』，包括檢察官與司法警察調查犯罪嫌疑人犯罪情形及蒐集證據的程序。雖行政機關進行『行政調查』的程序，其所得資料固可移送檢察官偵查犯罪的參考證據，惟亦可作為行政處分及預防行政的依據，故基此情形，行政調查程序並非『犯罪偵查程序』，似仍應適用行政程序法的規定。例如政風處調查公務員風紀的程序、消防局調查火災事故的發生原因與建築主管機關調查建築物倒塌原因的程序（包括委託技師公會鑑定）等……」、「……目前凡有車禍發生，肇事雙方當事人皆可向交通大隊申請交通肇事責任分析表，此分析表提供肇事原因之鑑定以及責任之分析。而若為火災之受災戶或致縱火、失火之嫌疑人，消防單位卻不提供火災原因調查報告書予當事人參考……火災原因調查報告書為單純之原因鑑定報告，並不影響刑事證據之偵蒐、保全，自應無悖刑法第二百四十五條偵查不公開原則，當然亦不足以妨礙被告受公正之裁判……火災調查原因報告書無涉責任之分析、判斷，自應更無不提供當事人參考之理……」自明，合先敘明。

2、惟據消防署於本院約詢前查復表示略以：「……警政、消防機關分隸後，消防機關係被歸屬於行政機關，消防人員不具有司法警察人員資格……民眾無法查閱火災原因調查報告書，且消防機關目前僅有依法製作報告書之義務，但卻無公開之權限，致民眾對承辦火災原因調查、鑑定之消防機關，多有責難，實有欠公允！」足見消防機關竟未准予相關當事人依行政程序法規定，申請查閱火災原因調查報告書之內容，顯剝奪當事人依法享有之權利，與行政資訊公開原則有違，自不免招致民怨。

3、雖消防署於本院約詢後補充說明略謂：「……民眾如對火災調查、鑑定內容有所質疑或不滿意時，可循刑法、刑事訴訟法規定之司法途徑，提出對自身有利之證據，並請求法官或檢察官裁定再次調查、鑑定……」並引用法務部九十三年三月十七日法檢字第○九三○○○八○六九號函釋略以：「……火災原因調查報告書於進入刑事偵查階段，係追訴失火罪或縱火罪的重要證據資料，二罪均屬嚴重侵害社會法益之犯罪。且因火災現場跡證，在偵查程序完成前仍有保全之必要，亦與交通車禍案件單純在確定二造間為責任認定並不相同，火災原因調查報告書與交通肇事責任分析表在性質與作用上均不相同，前者並不適於比照後者在偵查中任意公開……」惟當事人如俟轄管法院審理火災案件時，方可查閱火災原因調查報告書內容，以消防機關、警察機關封鎖作業不切實及迄未建立橫向標準作業程序以觀（詳調查意見二之（二）），斯時火災現場往往已遭破壞，倘有所質疑不服時，顯

已喪失提出對自身有利證據之先機，此觀之消防署自承：「……火災案件當事人不  
服火災調查結果時，因火災現場相關痕跡、跡證均已清理，無法由縣市政府火災  
鑑定委員會再單獨處理火災案件之調查、鑑定……」甚明。況火災案件所涉犯罪  
偵查等刑事證據之偵蒐、保全，司法警察、檢調機關責無旁貸，其偵查所為之相  
關文書，方有刑法第二百四十五條偵查不公開規定之適用，而火災原因調查報告  
書內容雖攸關後續司法機關釐定刑事、民事責任之重要參考依據，惟其仍屬行政  
調查範疇，自應遵守行政資訊公開原則，且火災調查原因報告書內容既僅為起火  
戶、處及起火原因之判斷，無涉相關責任之分析、判斷，此參照地方消防機關之  
說明：「……應釐清行政調查與司法調查權限之關係：政府各機關各有其專業、權  
限、功能與目的，而消防機關火災原因調查之結果，係提供火災預防管理及行政  
措施之參考，與司法調查之刑事偵查工作，是追究火災責任之參考，彼此業務權  
責應能確認……」及就「交通肇事責任分析表含有當事人雙方之責任鑑定，即使  
車禍事故致人死傷涉及刑法上之殺人罪或傷害罪，交通單位仍提供雙方當事人以  
為責任釐清之參考」以觀，消防機關允無不提供當事人參考之理。況法務部上開  
函件所稱「進入刑事偵查階段」，當指火災原因調查報告書移送警察機關後，警察  
機關之犯罪偵查階段，而消防機關火災原因調查報告書未移送前，自應依法提供  
當事人參考，綜合情、理、法各層面，在在顯示消防機關上開陳詞，未能究明法  
理藉辭諉責，而剝奪相關當事人依法享有之權利，洵有欠當。

4、況查「交通事故鑑定結果如當事人不服者，可提縣市政府行車事故鑑定委員會裁決」之機制及參照九十二年經濟部投資業務處、台灣外貿發展協會高雄辦事處、財團法人海峽交流基金會主辦之兩岸經貿講座，其中有關「如何正確處理大陸企業工廠危安事件」主題內容（詳附件一）略以：「∴∴大陸公安消防機構應根據火災現場詢問、現場勘查、技術鑑定等調查情況，作出火災原因認定，製作火災原因認定書。該認定書自作出之日起七日內送達有關當事人（所謂當事人，是指與火災原因認定和火災事故責任認定有直接利害關係的單位和個人）。若是台商未在法定時間內收到認定書，一定要主動向公安消防機構索取。台商對火災原因、火災事故責任認定不服的，自收到該認定書之日起十五日內，可向火災事故發生地主管公安機關或者一級公安消防機構申請重新認定∴∴」是我國政府機關既自許為民主先進之國家，較之中國大陸已然建立火災案件當事人不服之復審救濟制度，消防署迄未建立任何標準處理機制，顯欠允當。以各市、縣政府火災鑑定委員會功能不彰等情以觀（詳調查意見一之（二）），消防機關建立上開復審救濟制度，已刻不容緩，內政部應督促消防署積極妥處，俾疏民怨。

**（四）高雄縣、屏東縣等消防局疏未落實消防法施行細則第二十五條規定，擅將未成災火災案件之火災原因調查報告書逕行存檔備查，核有違失：**

按「直轄市、縣（市）消防機關調查、鑑定火災原因後，應即製作火災原因調查報告書，移送當地警察機關依法處理。」消防法施行細則第二十五條定有明文。

消防署訂定發布之火災原因調查實施要點陸、報告書製作規定之一及火災原因調查報告書分級列管實施規定亦分別明定：「火災不論成災與否，應由火災調查人員即刻前往現場勘查，並撰寫火災原因調查報告書。」、「火災原因調查報告書製作完畢，移送當地警察分局時，有財物損失或有人員傷亡案件，由局本部審查列管；重大災害案件，各消防機關除自行留存一份外，應副陳消防署列管；」是各直轄市、縣市消防機關對於轄區火災案件，均應製作火災原因調查報告書，並移送當地警察機關處理，爰無得因未成災而選擇免移送警察機關之裁量餘地。惟查，高雄縣及屏東縣等消防局對於轄區未成災之火災案件，竟擅將未成災之原因不明火災案件逕存檔備查，顯與上開規定有違，此觀之該二消防局之說明：「原因不明案件若為成災、有糾紛或屬重大案件則移送警察分局辦理，不成災案件則建檔備查。」甚明，核有違失。

**（五）消防署怠未建立標準作業規範及程序，致八十七年十月十九日桃園縣龜山工業區內來緯實業股份有限公司（下稱來緯公司）及四維企業股份有限公司（下稱四維公司）火災原因之重新調查鑑定作業屢生諸多缺漏及疏失，致遭外力介入之質疑；對於前後鑑定結果殊異之原因，迄未究明釐清，招致陳情、質疑、詬病不斷，洵有重大違失：**

1、據消防署查復資料，八十七年十月十九日三時十四分桃園縣龜山工業區內來緯公司及四維公司發生五人死亡、四人輕重傷之重大火災事故（下稱本案），財物損失約計新台幣三億五千萬元，案經桃園縣警察局（下稱縣警察局）消防隊（現改制為

桃園縣消防局【下稱縣消防局】調查火災原因並簽請縣府召開火災鑑定委員會，分別於同年月二十三日、二十九日及十一月四日履勘現場，嗣於同年月十一月二十日、十二月八日及八十八年一月十四日召開會議討論案情，參與會議之專家學者有中央警察大學施教教授多喜、陳教授火炎、陳教授金蓮、黃教授伯全及黃教授敬德，機關代表除縣警察局相關主管人員外，消防署亦派陳前科長群應、廖前視察茂為、王前科員靜婷、朱前技士少龍、吳技士靜茹會同縣消防局現勘調查或列席會議討論。嗣經縣消防局於八十八年二月四日完成火災原因調查報告書，並以桃消調字第一一〇九六號函請縣警察局移送台灣桃園地方法院（下稱桃園地院）檢察署（下稱桃園地檢署）續行偵辦。該鑑定結論如下：起火戶（處）為來緯公司一樓東側中央一端及四維公司後側化工原料倉庫旁違建倉庫前端附近、起火原因不明。案經桃園地檢署偵查時，認縣消防局前開鑑定報告尚有疑點，乃於同年五月二十日以桃檢楠來八七相字第一五一八號函請消防署協助調查鑑定火災原因，經消防署分別於同年月二十四日、六月四日、十四日會同承辦檢察官重新勘驗火災現場，於同年七月二十三日將現場勘查情形及調查報告等資料以消署調字第八八一〇一一〇號函送桃園地檢署參辦。該第二次鑑定結論略以：起火戶（處）為來緯公司二樓東面一號定型機編號第二根至第四根柱子機器附近，起火原因列出五種可能原因，但實際原因不明。由上可知，消防署第二次鑑定結果與縣消防局第一次鑑定結果迥異，惟消防署二次鑑定均曾參與之承辦業務主管人員，竟未檢

附縣消防局第一次鑑定報告，毫未比較說明前後二次研判原因、採證之取捨依據、推論之邏輯等相異之理由，即以有別於第一次鑑定結果之調查報告，率以稿代簽陳核函送桃園地檢署，此有消防署督察科八十九年十月十七日內部查核簽呈在卷足稽，是否因受外力或壓力而形成該等過程及結果，不無啟人疑竇；對於上開前後鑑定結果殊異之原因，迄未究明釐清，均顯有欠當。

2、消防署嗣依據來緯公司同年九月十日陳情書，由陳前署長弘毅指示黃前副署長季敏率同施教授多喜、陳教授金蓮、消防署、台北市政府消防局（下稱市消防局）、縣消防局等相關人員，分別於同年月十六日、二十日、十月四日、五日、八日再赴現場勘查，以釐清該公司所提疑點。同年十月三日，消防署嗣接獲地檢署起訴書，乃於同年十一月三日以八十八消署調字第八八一〇一五一號函復陳情人略以：「為求慎重，經該署黃前副署長率相關機關人員及專家學者分別進行五次現場履勘……迄同年十月十四日該署甫接獲桃園地院針對該案之起訴書，由於全案已進入司法程序，建請來緯公司循司法途徑辦理。」桃園地院承審法官黃永定嗣於八十九年三月十三日委請消防署於同年月二十二日勘驗現場並重新鑑定，以究真相。經消防署鑒於上揭二份鑑定報告內容迥異，經排除縣消防局及消防署曾參與勘查之人員，另成立專案小組，仍由施教授多喜擔任召集人，並邀集勞委會等相關機關薦派相關專家成立專案小組，以協助調查鑑定原因。歷經八十九年四月間之數次現場勘查、五月及六月間數次開會討論、六月間再分別多次召集原先參與



調查鑑定之人員交叉討論等過程，因與會人員各持不同看法，未獲具體結論，且斯時因立法委員函該部張前部長博雅，涉有對專案小組召集人施教授多喜人身攻擊，且質疑專案小組之公正、客觀性，為避免專案小組受質疑，小組成員認為對現場勘查明確之痕跡、物證……等已相當明確客觀之物證進行確認分析，已足以瞭解初期火災燃燒狀況及位置，乃於八十九年十月三十一日將上揭相關資料以消防署調字第八九一一六七九號函送桃園地院參辦。該院嗣再函請消防署於九十年八月二十四日、十二月二十五日派員至現場履勘及說明，消防署則請原承辦人員出席。至台灣高等法院因對前開二件報告完全不同之鑑定結果，無以裁量，乃於九十二年八月七日以院田刑忠字第一一六〇二號函，再次函請消防署組成專案小組協助調查鑑定；經消防署召開九十二年間方成立之火災鑑定委員會審閱相關卷證資料，並開會討論後，認本案所提供法院參酌之火災現場初期燃燒狀況錄影帶、現場痕跡、物證、消防搶救人員對初期燃燒狀況之談話筆錄等資料均已非常明確，加以現場相關跡證多已不復存在，故依大多數委員意見，消防署不再組成專案小組勘驗現場，並建議高等法院倘仍有疑義，傳喚原調查鑑定人員到庭說明。是消防署針對本火災案件，計曾辦理五次、每次安排多日現勘火災現場之重新調查鑑定，其中第一次、第二次、第四次、第五次係分別配合桃園地檢署及桃園地院之偵查及審理作業，惟第三次竟非依司法機關之要求，而係主動依陳情人所請，顯有違消防署所稱重新調查鑑定之要件：「司法機關（法院或地檢署）重新委託調

查、鑑定者。」顯有欠當。又上開五次重新調查鑑定作業，其中有同時勘查現場及開會討論者、有僅勘查現場而未開會討論者、有僅開會討論而未勘查現場者、有開會討論而未獲結論者、有學者一再擔任召集人者、有部分機關前段參與、後段未受邀、部分機關前段未參與、後段方加入者，顯見重新調查鑑定作業程序、方式及邀集參與之單位不一，何時應依司法機關所請派員現勘？何時不需現勘，開會討論即可？開會未獲結論如何處理？等等疑義，均缺乏標準作業規範及程序，肇致人為主觀控制及介入的因素增加，招致外界質疑及詬病不斷，此除觀之消防署針對案內查復資料所附五位立法委員之囑託、質疑函件、電話詢問及相關當事人多次陳情書甚明，亦可由屏東縣、嘉義縣、市、雲林縣、南投縣、彰化縣、台中市、新竹縣、市、桃園縣、基隆市、嘉義縣、市、花蓮縣、屏東縣等消防局之查復說明：「消防署並未對火災原因重新調查鑑定作業，訂定相關標準作業程序。」足資印證，確有未當。內政部基於主管機關，自應切實就上開各項疑點切實查明究責見復。

### 三、火災原因調查結果正確性堪慮，公信力不足，屢遭詬病：

#### （一）消防署怠於監督，致地方消防機關怠未落實火災原因調查實施要點之規定，究明火災原因，洵有未當：

##### 1、按消防署訂定發布之火災原因調查實施要點伍、補充調查規定：「一、對於現場無法立即研判起火原因或可供判斷之資料不充分時，應進行補充調查聽取關係人之

詳細供述，並實施鑑定、實驗或文獻證明。二、實施補充調查仍有疑難時，應召集火災鑑定委員會委員至現場協助調查後，召開諮詢會議，協助調查、鑑定火災原因……」是各消防機關對於轄區火災案件，允應依上開規定程序善盡補充調查之能事，以究明火災發生原因，倘完備所有程序仍未能判定火災原因，方歸類於原因不明案件，始符合調查鑑定作為所要求之追根究底、明察秋毫之勿枉勿縱精神，合先敘明。

2、依據消防署及各直轄市、縣市消防局查復統計資料，近十（八十三至九十二）年各直轄市、縣市火災原因不明案件數，分別為基隆市一八件、台北市一五七件、台北縣四二件、桃園縣八〇二件、新竹縣二三一件、新竹市四〇件、苗栗縣二二一件、台中縣三〇六件、台中市八六件、彰化縣七九六件、南投縣一、一三八件、雲林縣三九九件、嘉義縣二四八件、嘉義市六件、台南市一三四件、台南縣一六〇件、高雄縣三〇一件、高雄市四三件、宜蘭縣九二件、花蓮縣一〇六件、台東縣一一七件、屏東縣四四三件、金門縣八件、澎湖縣六件、連江縣四三件。卷查上開不明原因之火災案件，除台北市等少數市縣消防局外，其餘縣市消防局竟未踐行前揭補充調查程序，僅由消防局火災調查課人員調查，在未召集火災鑑定委員會委員至現場協助調查，召開諮詢會議前，即逕判定為原因不明案件，顯未善盡補充調查、究明真相之能事，與上開規定有違，洵有未當。據基隆市、新竹縣、新竹市、台中市、南投縣、雲林縣等消防局表示：「消防署針對原因不明火災案件

之處理，並無相關規定及要求事項。」云云，足見該等消防局竟對上開補充調查程序之規定，毫無所悉，消防署怠於監督，顯難辭其咎。

**(二) 消防署監督不力，致地方消防機關疏未落實相關規定，肇致火災原因調查報告書之撰寫，失之草率，核有未當：**

按火災調查鑑定之標準作業程序及調查報告書之格式、內容，消防署八十四年十一月十七日消署調字第八四五二〇二一號函發布之火災原因調查報告書製作規定、八十九年八月二十四日八九同字第八九一〇一四三號函發布之火災原因調查實施要點及同年九月十四日同字第八九〇一三七號函發布之火災原因調查標準作業程序，定有明文，地方消防機關自應切實遵守。惟經本院彙整本院相關案件調查所得，並研閱司法機關委請消防機關重新調查鑑定之火災案件，發現諸多縣市消防局疏未落實相關規定，致火災原因調查報告書之撰寫，失之草率，除斲傷政府公信力外，亦損及相關當事人權益，並造成司法機關審理案件之困擾，此觀之消防署自承：「各級法院於審理時，法官、火災案件當事人往往會質疑縣市消防局調查結果之完整性及正確性，故常函請消防署協助並重新調查鑑定……」甚明，核有未當，消防署自難辭監督不力之責。茲分述如下：

**1、司法機關因地方消防機關火災原因調查報告書撰寫疏漏、草率，委請消防署重新調查、鑑定部分：**

**(1) 八十八年八月六日十時三十五分台北縣樹林鎮備內街光明巷〇〇號及〇〇號住**

宅火災案，台北縣消防局撰寫之火災原因調查報告書存有缺失如下：二起火戶間之延燒關係、起火處之說明及採證照片，均不甚明確、未對關鍵之電源開關箱跳脫情形、電源線迴路關係及短路痕電源線特寫或進一步鑑定分析等，此觀之消防署九十一年五月二十四日消署調字第九一〇〇〇七〇一七號函自明。

(2) 八十九年四月十九日彰化縣北斗鎮中華路二一四號儷之舫美髮店火災案，彰化縣消防局撰寫之火災原因調查報告書存有缺失如下：對於疑似縱火用具「寶特瓶」上之潛伏指紋，除未進一步鑑定，證物寶特瓶亦未加以保存，阻礙犯罪事實之認定，此分別有台灣彰化地方法院九十年十一月二十七日彰院松刑末九十訴五一字第四四一三八號函、彰化縣消防局同年月十六日（九十）彰調字第〇七三五四號函及消防署同年十二月六日內部簽呈在卷足稽。

(3) 九十一年七月二十八日四時五分彰化縣花壇鄉文德村宏宅街〇〇〇號、一六九號住宅火災案，彰化縣消防局撰寫之火災原因調查報告書存有缺失如下：對於起火處位置及高度，未切實詢問關係人、對於可能之電氣因素未具體分析、起火原因研判不合邏輯、相互矛盾、未將起火處之證物重建及復原，此有消防署九十二年〇九二〇〇〇〇八三六函在卷可稽。

(4) 九十一年八月一日十六時十六分嘉義市竹文里北興街三十一巷十三號等四棟住宅火災案，嘉義市消防局撰寫之火災原因調查報告書存有缺失如下：未分析起火處附近之延燒關係、未檢附清理現場之照片，此有消防署九十二年一月十

三日消署字第○九一○○二一八一六號函在卷可稽。

(5)九十一年十月三十日台中縣烏日鄉九德村中山路一段四六二號住宅火災案，台中縣消防局撰寫之火災原因調查報告書存有缺失如下：未敘明清理起火處，以確認現場有否遺留煙頭或排除其他可能原因，此觀之消防署九十二年七月一日內部發呈甚明。

## 2、本院相關案件調查發現之缺失部分：

本院九十二年十一月十九日(九二)院台調壹字第○九二○八○○九二○號函調查「據報載：苗栗縣通霄鎮福源里巨豐煙火製造股份有限公司工廠(下稱巨豐廠)於九十二年十一月十六日晚間驚傳爆炸，造成六人死亡、十三人輕重傷，該公司前亦曾發生爆炸災害，涉有危害公共安全之情節重大，相關業務主管機關有無違失？認有調查之必要。」乙案，發現缺失略以：一、苗栗縣消防局、消防署及勞委會中區勞檢所就巨豐廠爆炸原因之事證研判、推論依據及鑑定結果顯欠一致，足見國內工作場所爆炸災害原因鑑定機制尚欠健全……二、苗栗縣消防局疏於執行相關規定，致巨豐廠火災之鑑定作業及調查報告書之撰寫，失之草率，核有未當……此觀之本院九十三年七月十五日(九三)院台內字第○九三一九○○四○七號公告之糾正案文自明。

## 四、消防署針對火災調查業務相關統計數據未臻確實，對於其警訊亦乏警覺：

(一)消防署與地方消防機關針對火災發生次數、原因不明件數及重新鑑定次數之統計數據

未盡相符、精確，洵有疏漏，招致相關管制作為數據之精確性與公信力令人質疑，顯有疏失：

按火災原因調查實施要點第八點資料統計分析之規定：「應依消防署公務統計方案之規定，對於火災案件定期加以統計、分析、比較，並將資料提供作為預防及消防政策等改進之參考。」是消防署、各直轄市、縣市消防局如依規定定期對於火災案件確實統計、分析、比較，則相關統計數據理應正確無誤，方能作為預防及消防政策等改進之參考。惟依據消防署及各直轄市、縣市消防局針對近十（八十三至九十二，下同）年火災業務相關統計數據之查復統計結果：一、各年度統計資料：雲林縣消防局欠缺八十五年統計資料、高雄縣消防局缺八十三年至八十七年資料、金門縣消防局與消防署均缺八十三年至八十五年資料、消防署缺連江縣八十三年至八十五年資料。二、近十年火災原因不明案件總件數：基隆市消防局統計資料為一六件、消防署為一八件；金門縣○件，消防署八件；澎湖縣○件、消防署六件。三、近十年全國火災案件總件數：消防署為一三四、一〇八件、地方消防局總計則為一二六、八六五件。三、近十年各縣市曾重新辦理火災調查鑑定案件數：消防署統計資料為：嘉義市十件、台南市五件、桃園縣二件、台中縣八件、彰化縣一件、南投縣二件、嘉義縣三件、高雄市○件，合計三十一件、縣市消防局統計資料則為：嘉義市十件、台南市六件、桃園縣○件、台中縣七件、彰化縣一件、南投縣○件、嘉義縣三件、高雄市一件，合計二十八件。顯見消防署與地方消防局針對火災發生次

數、原因不明件數及重新鑑定次數等火災業務重要指標統計數據不符，未臻精確，甚有疏漏，招致相關管制作為數據之精確性與公信力令人質疑，不無疏失。

**(二) 消防署針對火災業務相關統計數據之警訊缺乏警覺及因應措施，防火管理作為不足，顯有疏失：**

經本院研閱消防署及行政院主計處統計資料，發現全國及各縣市火災相關統計數據，呈現警訊，理應作為消防機關防火管理對策之參考，惟消防署針對上開警訊，竟未深入探究研析，缺乏主管機關應有之警覺及因應措施，難謂有當，茲析述如下：

- 1、按台灣地區各縣市消防人力比（每十萬人消防人員數目；資料來源：行政院主計處）依次為：澎湖縣八〇・〇五、嘉義市六六・八一、台東縣五七・三九、嘉義縣五六・九〇、台北市五五・七二、南投縣四九・一四、基隆市四五・七三、新竹市四四・六一、新竹縣四二・八六、高雄市三九・六二、高雄縣三八・五一、苗栗縣三七・四五……宜蘭縣二九・三〇、台中縣二五・一四、台北縣二二・一六。是澎湖縣、嘉義市、台東縣、嘉義縣及新竹縣消防人力比於全國二十五個行政轄區分別高居第一位、第二位、第三位、第四位及第九位，理應有較充分人力運用於所轄消防檢查及防火管理，以避免火災事故之發生，惟查，台灣地區各縣市每百萬人火災死亡人數排序為：台東縣：二五・五〇、新竹縣二四・〇五、嘉義市一六・九一、嘉義縣一三・九八、澎湖縣一三・一〇……每千戶火災發生次數排序則為：新竹縣八・九一、台東縣八・四一、嘉義市五・五三、嘉義縣四・



九八、澎湖縣四·二五，足見上開縣市竟高居首五位，究係該等消防主管機關之防火管理作為有欠積極，抑或該等轄區存在特殊火災發生源，未見消防署正視，加以探究原因，自有未當。

2、人為縱火於火災發生原因中所占比例，八十六年為四·三%、八十九年六·五%、九十年八·一%、九十一年八·五%、九十二年八·七%，顯現逐年遞增趨勢，相對代表居家生活安全之保障逐年降低，惟消防機關相關防火管理作為，卻未對此警訊加以注意因應，顯有欠當。

3、近十年，各縣市火災案件原因屬不明之比例較高之縣市依序為：南投縣一五·八三%、彰化縣一二·七七%、苗栗縣七·七一%、花蓮縣七·四%、雲林縣七·二六%、屏東縣六·二七%、高雄縣五·五六%、桃園縣五·三六%，較之各縣市平均比例四·六八%，顯然偏高，又近十年桃園縣火災案件發生總數為一四、九六四件，較之各縣市平均件數五、〇七四·六件，竟達近三倍，是否肇因該等縣市消防局調查鑑定不力或防火管理作為不足所致，消防署自應切實究明。

4、依據曾對民眾就火災調查鑑定業務滿意度調查統計之台東縣及彰化縣等消防局之統計資料，其中五八·二五%受訪民眾（下同）認為消防局火災鑑定時效應提昇服務品質、一〇%認為火災證明之核發應提昇服務品質、一〇·七五%認為鑑識人員之清廉應提昇服務品質；六·二五%認為火災調查課辦事效率較好，遠低於災害搶救課三四·七五%、災害預防課三三·五%、救災救護指揮中心三〇%、

災害管理課九・七五%；對於消防機關災後鑑定不滿者則占八・五%。上開數據是否反應火災調查鑑定人員深居幕後，不若第一線救災人員較為民眾熟悉所致，抑或反應業務實際存在之弊病，消防署自應妥為研處。

據上論結，內政部、消防署、警政署、高雄縣政府、屏東縣政府、彰化縣政府對於火災調查鑑定組織、制度、運作機制、火災原因調查結果及業務相關統計數據，分別存有重大疏漏及缺失，均顯有違失，爰依監察法第二十四條規定提案糾正，送請行政院轉飭所屬確實檢討並依法妥處見復。

**提案委員：林委員鉅銀**

**林委員將財**

中 華 民 國 九 十 三 年 十 二 月 二 日