

高雄市議會第三屆第六次定期大會

「檢討城中城大樓火災事故及危老
建築公安問題」專案報告

報告機關：高雄市政府消防局

中華民國 110 年 11 月 5 日

目 錄

「檢討城中城大樓火災事故及危老 建築公安問題」專案報告

壹、前言.....	4
貳、大樓現況說明.....	5
一、實際用途與消防安全設備.....	5
二、大樓產權問題.....	6
參、火災搶救經過.....	7
一、救災時序.....	7
二、救災概要.....	7
肆、嚴重致災分析.....	11
一、火災發生於凌晨時段.....	11
二、起火樓層高火載量.....	11
三、閒置空間缺乏管理.....	11
四、防火區劃破壞.....	12
伍、行政責任檢討.....	13
一、本局災前行政作為.....	13
二、行政執行面缺失檢討.....	13
三、法令制度面欠缺.....	14
陸、災後策進作為.....	15
一、辦理危老大樓聯合檢查，推動具體改善措施.....	15
二、訂定消防安全檢查專案計畫.....	15
三、結合區里提升市民防火意識.....	15

四、加強危老建築災害搶救演練.....	16
五、建議中央修正法令	16
柒、結語.....	17

壹、前言

110 年 10 月 14 日凌晨 2 時 54 分，位於本市鹽埕區府北路 31 號城中城大樓發生火災，該棟大樓約 40 年歷史，為地下 2 層、地上 12 層 RC 構造建築物之住商混合大樓。地下 2 樓至地上 6 樓廢棄多年未使用，地上 7 樓至 11 樓約有 120 戶住戶，起火當時現場因 1 樓停放大量機車火載量大，且緊臨廢棄商場電扶梯，各安全梯防火門功能失效，肇致起火後火勢及大量濃煙上竄，雖經消防人員奮勇搶救，仍造成 46 人死亡，41 人受伤。

貳、大樓現況說明

一、實際用途與消防安全設備

「城中城大樓」位於高雄市鹽埕區府北路 31 號，民國 70 年完工，屋齡距今約 40 年，但因商圈轉移等因素逐漸沒落而部分空間閒置。

本案大樓適用建築技術規則建築設計施工篇，有關消防設備設置之規定，所建置之消防安全設備，詳如下表：

樓層	現況用途	原始圖說消防安全設備
12	閒置空間	滅火器、自動撒水、室內消防栓、火警警報設備、廣播設備、標示設備、緊急照明燈
11	住宅	滅火器、自動撒水、室內消防栓、火警警報設備、廣播設備、標示設備、緊急照明燈
7-10	住宅	滅火器、室內消防栓、火警警報設備、廣播設備、標示設備、緊急照明燈
2-6	閒置空間	滅火器、自動撒水、室內消防栓、火警警報設備、廣播設備、標示設備、緊急照明燈
1	部分閒置	滅火器、室內消防栓、火警警報設備、廣播設備、標示設備、緊急照明燈
B1	閒置空間	滅火器、自動撒水、室內消防栓、火警警報設備、廣播設備、標示設備、緊急照明燈
B2	閒置空間	滅火器、室內消防栓、火警警報設備、廣播設備、標示設備、緊急照明燈

二、大樓產權問題

- (一) 依據「公寓大廈管理條例」規定，應成立公寓大廈管理委員會並召開區分所有權人會議；經查本案大樓因產權複雜，至今仍未成立管理委員會。
- (二) 本案大樓之土地所有權人 117 人、建物所有權人 377 人，而地主內含有 11 位有土地無建物之所有權人，產權甚為複雜，且現有住戶又多非區分所有權人，1 至 6 樓營業場所荒廢多年，7 至 11 樓住戶複雜無法有效管理，致無力改善本案大樓公安問題。



大樓 7 樓平面圖為例

參、火災搶救經過

一、救災時序

- (一) 119 受理報案時間：2 時 54 分 4 秒
- (二) 119 派遣出動時間：2 時 54 分 40 秒
- (三) 分隊出動時間：2 時 55 分 49 秒
- (四) 分隊到達時間：3 時 03 分
- (五) 中隊到達時間：3 時 20 分
- (六) 大隊到達時間：3 時 25 分
- (七) 消防局長於 3 時 50 分抵達現場
- (八) 控制時間：4 時 39 分
- (九) 撲滅時間：7 時 17 分

二、救災概要

(一) 救災過程

- 1、10 月 14 日清晨 02 時 54 分，本市鹽埕區府北路 31 號城中城大樓發生火警，本局立即派遣相關人車前往搶救，共計救出 97 人，傷者送醫救治。雖抵達現場火勢已相當猛烈、濃煙上升至各樓層，消防人員奮不顧身深入火場，同步進行人命救助及滅火搶救，但仍造成 46 人不幸罹難。
- 2、火勢初期時鼓山分隊於 3 時 3 分抵達，立即部署水線搶救火災及進行人命救助，並令雲梯車即刻升梯搶救災民，因 1、2 樓全面燃燒，請求支援救災人車。
- 3、3 時 25 分再次提升指揮權予大隊長，並持續請求救災量能支援、指揮人命救助、火災搶救佈署、成立火場指揮中心、劃設警戒區及建立救災人員裝備管制站等。
- 4、3 時 50 分消防局長到場，啟動局幕僚小組及各督

勤官到場協助救災，並啟動大量傷病患應變機制，加強協調現場警方及調度相關民間救難團體協助救災，強化救災能量整合。

(二) 火場指揮

為利火災指揮及搶救，現場設置：

- 1、火場指揮中心：設於府北路上，統一指揮執行各項救災救護任務。
- 2、人員裝備管制站：作為救災人員裝備補給、輪替救災及休息待命處所。
- 3、幕僚群：有安全幕僚、情報幕僚、水源幕僚、傳令幕僚等，於現場依其任務執行火場安全管制機制、研擬搶救方案、蒐集火場資訊、水源調度、後勤管理、資訊傳遞、單位聯繫……等幕僚工作。

(三) 火災搶救作業

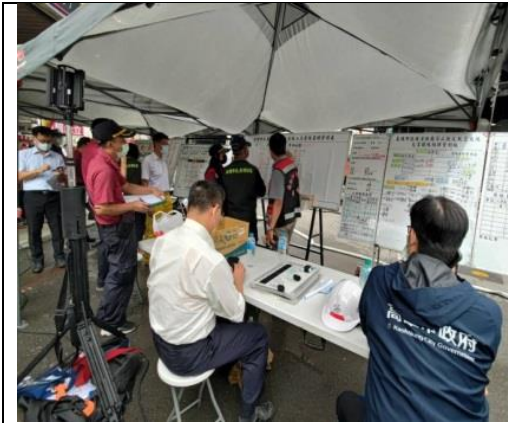
- 1、災情回報與請求支援：初期救火指揮官鼓山分隊長到達火場，立即環繞火場、瞭解火場現況，除立即指揮人車進行火災搶救及人命救助外、並回報 119 指揮中心現場火勢及請求支援。
- 2、指揮權轉移：火勢擴大，火災等級升高，指揮層級陸續提高(分隊長→代理中隊長→大隊長→局長)，救火指揮官向後續到達之高層指揮官報告人、車、裝備部署狀況、人命受困與搜救情形、火災現況與分析火勢可能發展情形。
- 3、車輛部署：本案以水源車加攻擊車多組車組作戰，並以單邊部署為原則，進行火場搶救。火場部署 6 輛雲梯車，實施高空救援任務，順利救下多位民眾。
- 4、水源運用：現場優先使用火場附近之水源，分別由

各分隊水箱車或水庫車占據火場各面及附近地上(下)式消防栓，供水予火場各面出水攻擊之車輛。

- 5、水線部署：指揮官就現場火勢狀況調整水線數量及位置，於建築物室內樓梯部署延伸多條水線入室搶救，及利用雲梯車部署搶救高空防護水線。
- 6、人命搜救：抵達火場後，指揮官除下令部署水線實施滅火攻擊及侷限火勢等戰術外，指示優先進行人命救助，採水線部署掩護人命搜救。搜救小組兩人以上為一組，進行各樓層之樓梯、走道、窗邊、屋角、陽台、浴廁……等空間搜索及人命救助。對被搜救出災民實施必要之緊急救護程序，交由救護車人員處置後送往醫療機構急救。
- 7、滅火攻擊：初期由鼓山、前金、中華、特搜…等單位之各攻擊車到達現場，立即部署多條水線執行滅火攻擊，壓制火勢。後續支援分隊人車抵達現場接受指揮，集中水線攻擊火源，撲滅火勢。
- 8、破壞作業：本案救援時因鐵窗阻擋雲梯車救災，7至11樓內部住戶多大門深鎖，救災人員需使用圓盤切割器、撬棒等破壞器材，破壞鐵門、門鎖、門閂等，費力耗時方能進行搜救作業。

(四) 送醫情形

本案共計出動 139 輛各式消防、救護車輛，警義消合計 429 人，救出 97 人(46 人死亡，41 人受傷送醫，10 人未送醫)。



火場指揮中心



水源運用



車輛部署



人命搜救



滅火攻擊



破壞作業



人員裝備管制站



緊急救護

肆、嚴重致災分析

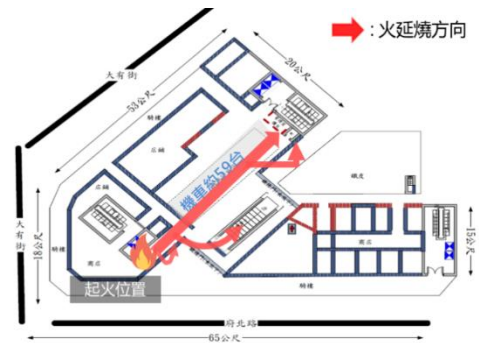
因本案大樓未成立管理委員會，致使內部的空間及設施，長年缺乏管理維護而殘破不堪，分析如下：

一、火災發生於凌晨時段

火災發生於凌晨 2 點 54 分，住戶幾乎多處熟睡階段，且為年齡較長之避難弱者，警覺性較低，難以及時應變。

二、起火樓層高火載量

大樓 1 樓原為商場空間，根據調查，現場停放 59 輛機車，由於機車充滿油料，1 樓起火波及機車後，機車油料助長延燒，火勢迅速擴大蔓延。



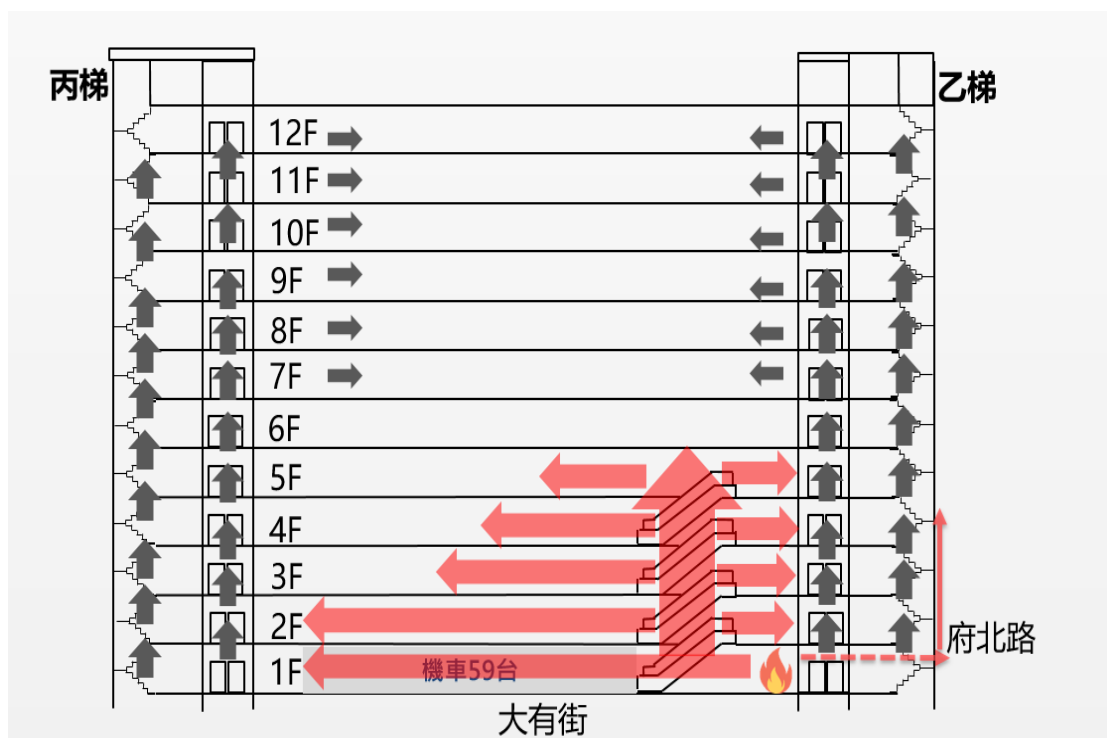
1 樓停放大量機車使得火勢燃燒猛烈

三、閒置空間缺乏管理

大樓 1 至 6 樓原用途為商場及電影院，閒置後，原空間裝潢材料及易燃物品等，導致火災發生後迅速燃燒。

四、防火區劃破壞

大樓 3 座安全梯之各層防火門損壞嚴重，導致防火區劃無法發揮功能。火災發生後，大量煙、熱從低樓層的樓梯、電扶梯及管道間向上竄升，造成 7 至 11 樓住戶受到波及，難以逃生、避難。



防火區劃破壞煙流竄升情形

伍、行政責任檢討

一、本局災前行政作為

(一) 張貼檢查通知單

本局於 108 年 12 月 6 日、109 年 12 月 15 日至現場檢查，因住戶於大樓出入口設置柵門，致本局人員無法進入，且該大樓無成立管理委員會，無適當住戶代表配合檢查，故於該大樓張貼檢查通知單，促請該大樓配合接受檢查。

(二) 開立行政指導單

本局復於 110 年 5 月 11 日聯繫「城中城自救委員會」總幹事，並請其至本局鼓山分隊會談且開立行政指導單，促請該大樓於 110 年 9 月 30 日前完成檢修申報。惟總幹事表示僅有幫忙收取大樓事務費用且非住戶，無法代表簽收而拒簽該行政指導單。

二、行政執行面缺失檢討

(一) 未積極輔導辦理檢修申報

本局於 107 年 9 月 18 日查調大樓區分所有權人資料時，發現產權複雜之情形，應可對其進行專案輔導。另後續僅持續從事居家訪視、搶救演練等預防性宣導作為，未能以積極態度請求相關機關協助。

(二) 未辦理聯合檢查及完善標準作業流程

本局人員於 109 年 12 月 16 日執行檢查時，遭住戶以私領域為由拒絕，無法實施檢查，後續未循求工務、警政等相關機關協助實施聯合檢查；另外，對此類未依法成立管理組織之集合住宅，亦未完善相關檢查標準作業流程(SOP)。

三、法令制度面欠缺

(一) 法令未明定閒置場所辦理檢修申報

消防法第 9 條未將複合用途建築物內之閒置營業場所納入辦理消防設備檢修申報，致大樓 1 至 6 樓未營業使用之場所，無須辦理檢修申報。

(二) 規避檢查之強制執行程序緩不濟急

對於未成立管委會之公寓大廈，如於出入口設有門禁而無法進入時，應先對住戶為通知並送達，但行政程序冗長繁雜，加上現有法令上尚難認定住戶有規避、妨礙或拒絕檢查之意思，延誤檢查時機。

陸、災後策進作為

鑒於本次火災案例，本局策進作為如下：

一、辦理危老大樓聯合檢查，推動具體改善措施

依「高雄市老舊複合大樓消防公安專案檢查實施計畫」及「高雄市老舊複合式大樓消防公安專案改善執行計畫」，對住戶、大樓代表，辦理用火、用電、檢修申報宣導，及協助裝設公設區域「3燈2器」(緊急照明燈、避難方向指示燈(牌)、出口標示燈、滅火器、住警器)，期程如下：

- (一) 10 天內完成，56 棟 20 年以上住商混合、無管委會大樓之檢查。
- (二) 30 天內完成，221 棟 8 樓以上住商混合、有管委會大樓之檢查。
- (三) 90 天內完成，822 棟 20 年以上具有公安、消防、治安疑慮 8 樓以上集合住宅之檢查。

二、訂定消防安全檢查專案計畫

- (一) 訂定「6 樓以上大樓未設管委會」專案計畫，針對老舊建築物輔導完善消防設備。
- (二) 檢查不合格場所，採函發、公告或說明會等方式告知該大樓區分所有權人，儘速辦理檢修申報。
- (三) 「未依法成立管理組織」集合住宅，針對檢查程序，訂定明確標準作業流程。
- (四) 實施檢查遭拒時，循求工務局、警察局等機關共同執行，建立聯合檢查機制。

三、結合區里提升市民防火意識

結合區里、義消志工，規劃辦理住戶消防安全宣導及說明會，提升住戶防火安全意識，並藉此強化住戶主

動積極改善消防安全設備的決心及動力。110 年 10 月底已完成鹽埕區共 6 場次聯合防火宣導；預計 11 月底完成本市各區共計 100 場次防火宣導。

四、加強危老建築災害搶救演練

訂定「強化老舊複合式大樓火災搶救演練專案執行計畫」，針對火災高風險之場所、地區辦理兵棋推演、車輛部署、實兵演練。

五、建議中央修正法令

(一) 閒置營業場所納入檢修申報範圍

建議修正消防法第 9 條規定，增訂第 4 項將閒置營業場所納入應辦理消防設備檢修申報之對象，確保建築物消防設備功能正常運作。

(二) 強化規避、妨礙檢查之權限

建議修正消防法第 37 條第 2 項規定，對於本局人員張貼行政檢查通知單後，仍未配合檢查者，視為規避、妨礙消防安檢行為，並賦予逕行強制執行檢查之權限，並對違反者科以刑事責任。

以上並先已納入本府草擬之「高雄市公寓大廈輔導管理自治條例」(草案)內，待自治條例通過後，即可據以執行。

柒、結語

城中城火災事件，本局會深切檢討精進，對於相關人員未能積極任事之行政缺失，予以懲處。

針對提升危險老舊建物大樓之公共安全，本局將從法制、宣導、搶救演練及消防檢查等面向，立即著手策進，確保市民生命財產之安全。