

壹、案

由：據悉，108年10月3日凌晨，臺中大雅區違章鐵皮屋工廠火警，造成2名年輕消防員因入室搶救不幸殉職，當時為調查大雅火警殉職案內政部消防署以「符合消防法第27條之1(調查權)精神」於修法前組成災害事故調查會(以下簡稱調查會)，然而調查不僅未有明確機制，造成相關資料取得不易，距離上次召開調查會議，更已近半年之久，機關怠惰之下，殉職真相何時釐清？另，消防法修法通過後，明定若消防員因災害搶救導致重傷或死亡應即開啟調查，然而從109年初高雄鳳祥分隊出勤車禍案(1死數人重傷)、宜蘭救護勤務車禍(1人重傷)，均符合調查權啟動條件，消防員工作權益促進協會也兩度發函建請召開調查會，然而內政部消防署卻以「就是交通事故」為由，拒絕開啟調查，僅召開研商會議草草了事。究內政部消防署對於消防法第27條之1有無曲解法規拒絕調查？災害調查機關是否有懈怠之虞？有無落實調查權修法精神？調查會設置之成效如何？調查會設置委員比例是否合乎立法精神？另依據現場實況，不同消防單位人員通訊系統、救護裝備似非一致？等等，均有深入瞭解之必要案。

貳、調查意見：

消防法於民國(下同)108年11月13日增訂第27條之1，明定若消防員因災害搶救導致重傷或死亡應即啟動災害事故調查會(下稱調查會)，然而，109年初高雄市政府消防局鳳祥分隊出勤車禍(1死數人重傷)及宜蘭救護勤務車禍(1人重傷)，消防員工作權益促進協會兩度發函建請召開調查會，內政部消防署(下稱消防署)卻以「就是交通事故」為由，拒絕開啟調查，究該署對於消防法第27條之1有無曲解法規、有無落實調查權修法精神等情，經本院向內政部調閱相關卷證資料¹，並於110年1月6日詢問消防署署長陳文龍等相關人員，同年3月24日諮詢吳鳳科技大學消防系紀人豪教授、中央警察大學消防學系陳金蓮教授、社團法人中華民國消防員工作權益促進協會朱智宇秘書長及副理事長李宗吾、社團法人中華消防協會陳崇賢理事長等學者專家，同年7月1日再詢問內政部陳次長宗彥、消防署署長陳文龍等相關人員，已調查竣事，茲臚列調查意見如下：

- 一、消防人員接獲滅火救災指令，駕駛消防或救護車輛前往災害搶救現場，即係「勤務中」，依法雖擁有道路行駛(部分)優先權，然在救急救難的情況下，其心理穩定、技術操控難免受到影響；又，道路駕駛固然非「災害搶救現場」，若發生交通意外事故，交通專業單位雖依法對肇事原因及責任進行鑑定調查，惟若發生嚴重意外而致死亡或重傷，災害事故調查會基於事件與「現場」有前後關聯性，及為「提出災害搶救改善建議事項及追蹤改善建議事項之執行」之目的，建議應將執行勤務中之交通事故納入調查範圍，方得藉以改進及強化訓練，並保障基層勤務人員工作權益。

¹ 內政部以109年11月13日台內消字第1090829139號函復本院。

內政部消防署若執意認定「消防救護勤務」與「災害搶救」範圍有所區隔，應於消防法相關法令予以明文規範。

- (一)按消防法第3條規定：「消防主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。」第27條之1(108年11月13日增訂)規定：「(第1項)中央主管機關為調查消防及義勇消防人員因災害搶救致發生死亡或重傷事故之原因，應聘請相關機關(構)、團體代表、學者專家及基層消防團體代表，組成災害事故調查會(以下簡稱調查會)。(第2項)調查會應製作事故原因調查報告，提出災害搶救改善建議事項及追蹤改善建議事項之執行。(第3項)調查會為執行業務所需，得向有關機關(構)調閱或要求法人、團體、個人提供資料或文件。調閱之資料或文件業經司法機關或監察院先為調取時，應由其敘明理由，並提供複本。如有正當理由無法提出複本者，應提出已被他機關調取之證明。(第4項)第一項調查會，其組成、委員之資格條件、聘請方式、處理程序及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。」中央主管機關內政部並訂定「災害事故調查會設置辦法(下稱調查會設置辦法)」，明定調查會之任務、委員組成(包括相關機關(構)代表、專家學者、基層消防團體代表及其他團體代表等4類)之資格條件及聘請方式、會務及工作人員(由消防署承辦業務單位派兼)、會議規則、資料蒐集(含諮詢、勘查、鑑定、模擬、訪談等)處理程序、保密義務、行文及發布名義、經費預算等事項。

爰「消防及義勇消防人員因災害搶救致發生死亡或重傷事故」時，應由內政部次長兼任召集人、消防署副署長兼任副召集人，並聘請相關領域委員

組成調查會，調查並製作事故原因調查報告，據以提出災害搶救改善建議事項及追蹤改善建議事項之執行。惟上開法令既無定義何謂「災害搶救」，亦未明定內政部次長如何召集組成調查會。據消防署函復說明，該署接獲消防及義勇消防人員於災害事故現場執行人命救助及搶救災害過程中，發生死亡或重傷事故，簽報啟動調查會，並通知事故所在地消防機關提供相關資料，其目的係防範災害事故再次發生，而非做為究責依據。

(二)次按道路交通安全規則第93條第2項規定：「消防車、救護車、警備車、工程救險車及毒性化學物質災害事故應變車執行任務時，得不受前項行車速度之限制，且於開啟警示燈及警鳴器執行緊急任務時，得不受標誌、標線及號誌指示之限制。」第101條第3項規定：「汽車聞有消防車、救護車、警備車、工程救險車、毒性化學物質災害事故應變車等執行緊急任務車輛之警號時，應依下列規定避讓行駛……。」及道路交通管理處罰條例第7條之2第1項「汽車駕駛人之行為有下列情形之一，當場不能或不宜攔截製單舉發者，得逕行舉發。」第4款規定：「……聞消防車、救護車、警備車、工程救險車、毒性化學物質災害事故應變車之警號不立即避讓。」均明定消防人員接獲滅火救災指令，駕駛消防車輛前往災害搶救現場，依法擁有道路行駛(部分)優先權。

(三)經查，109年初高雄市政府消防局鳳祥分隊出勤車禍造成1死及數人重傷、宜蘭救護勤務車禍造成1人重傷事件，消防員工作權益促進協會兩度發函建請召開調查會，惟內政部次長及消防署以「就是交通事故」為由，拒絕啟動調查。詢據消防署函復說明略

以：「一般消防車及救護車之車禍意外事件，係屬交通事故，由當地警察機關依照道路交通事故處理辦法及當地政府交通局車輛行車事故鑑定委員會依車輛行車事故鑑定及覆議作業辦法(下稱車輛事故鑑定辦法)進行肇事經過及責任分析(詳附件一)，並針對人員傷亡進行相關刑事調查，依法由警方、鑑定委員會處理」、「交通事故已有專業鑑定，調查會應不要重複調查，除非是非純粹的車禍案件。又，消防車通行並非絕對優先，路口車禍鑑定需有專業，其目的都是改善事故原因」、「消防車出勤途中發生車禍交通事故案，依車輛事故鑑定辦法，業由交通專業單位及專家重建現場鑑定肇事責任歸屬及人員傷亡原因。消防署基於消防人員安全，業召開業務策進會議，並追蹤消防車輛安全帶、防禦駕駛行車安全等事項之強化，以提升消防人員行車安全」等語，故應由交通專業單位及專家重建現場鑑定肇事責任歸屬及人員傷亡原因。

且消防署依據調查會設置辦法第9條規定，於109年7月21日函頒「消防機關消防及義勇消防人員災害搶救致死亡或重傷須提供相關資料」，規定蒐集證據資料運作程序，律定事故地方消防機關須提供之資料，包括災害通報單、火災出動觀察紀錄、火災搶救報告書、傷亡原因分析說明、火災報告及必要調查事項，均與災害搶救過程中之指揮調度、水線佈署、戰術執行有關，並無包括車禍相關資料，故「交通事故」不屬於調查會調查範疇。

(四)惟查，車輛事故鑑定辦法第8條第1項「鑑定意見書應載明事項」第5款：「肇事分析：駕駛行為、佐證資料、路權歸屬、法規依據」及第2項「鑑定意見內容應加註肇事主次因說明」，可見車輛事故鑑定

之目的在於肇事責任分析，與調查會為改善行政作為進行調查之目的難謂相同。故消防署基於消防人員出勤安全，另於109年3月24日邀集專家學者、交通主管機關、地方政府警察機關及基層消防團體等代表開會研商消防人員出勤途中行車現況交通議題探討精進，並於同年4月7日函發會議紀錄(詳附件二)，要求各級消防機關依會議紀錄列管督導辦理，並檢討策訂防禦駕駛訓練計畫及督導機制，以提升消防人員行車安全。該會議紀錄中，有委員提及「消防車警鳴器不夠響亮」、「車子的警示喇叭聲波的傳遞方式」、「車子加裝反光條及爆閃燈」、「導入單艙雙排式消防車輛」、「安全帶加裝及修繕」、「強化預留反應時間」、「防禦駕駛訓練」、「救災救護指揮中心與行控中心連結」、「協助地方政府消防機關汰換不堪使用車輛」等設備設施及技術層面待改善問題，顯非單純肇事原因鑑定即可涵括，亦可見車輛事故鑑定並未能達到「防範災害事故再次發生」之目的。

- (五)對此，本院諮詢委員亦認為「以交通事故為例，出勤過程已經是冒險犯難了，否則為何要鳴警笛，為了救災需要，還得冒著危險去闖紅燈，並非到現場才開始，調查會的主席是消防署副署長如何跟交通單位去協調溝通，要求修改交通法規？……路權至今都沒釋放給消防車，當然是危險因子，若要改善消防車交通號誌，層級就很重要。因此建議，若要啟動調查會，要確立其目的，配合該目的，要有適當的保障及保密，才能真正找出改善辦法」、「車禍鑑定委員會不會知道特種車輛改裝的需求與改裝後會發生的問題，例如消防車車輛後艙監理站從來不會審驗，因為它是器材著裝室，但很多改裝車會

把器材著裝室當做座位，直到前年高雄的車禍，內政部才宣布未來的採買以單艙雙排(即後艙為合法座位)為基準，顯見交通部及公路總局對於改裝車的危險程度一無所知；另外，車禍鑑定委員會也不會討論該勤務有無出勤必要，他們只處理車禍，所以，縱使它是車禍的直接死亡原因，在行政上或間接死亡原因，風險控管的檢討，應由調查會來調查檢討，加強前端的風險預防」等語。

(六)綜上，消防人員接獲滅火救災指令，駕駛消防或救護車輛前往災害搶救現場，即係「勤務中」，依法雖擁有道路行駛(部分)優先權，然在救急救難的情況下，其心理穩定、技術操控難免受到影響；又，道路駕駛固然非「災害搶救現場」，若發生交通意外事故，交通專業單位雖依法對肇事原因及責任進行鑑定調查，惟若發生嚴重意外而致死亡或重傷，調查會基於事件與「現場」有前後關聯性，及為「提出災害搶救改善建議事項及追蹤改善建議事項之執行」之目的，建議應將執行勤務中之交通事故納入調查範圍，方得藉以改進及強化訓練，並保障基層勤務人員工作權益。消防署若執意認定「消防救護勤務」與「災害搶救」範圍有所區隔，亦應於消防法相關法令予以明文規範。

二、內政部消防署於消防法第27條之1修訂前即參考其立法精神組成調查會，調查臺中大雅區工廠火警案，歷時1年餘，相關調查報告業經內政部核定並公告於該署網站，惟調查會至今(110年7月)未曾正式運作，恐有功能不彰之虞。另災害事故調查會之定位係獨立調查機制，或為行政調查機制，是否與現行相關調查機制重疊而難以啟動，仍有待釐清。建請內政部參酌前開試行運作經驗，及運安會與司法單位協作經驗，檢

討災害事故調查會之啟動機制層級、委員組成資格條件、聘任方式、處理程序等等是否周妥，期使調查時程儘量縮減，並進行必要之調查及追蹤改善情形，俾使災害事故調查會發揮應有之功能。

- (一) 消防法於108年11月13日修正增訂第27條之1，中央主管機關內政部為調查消防及義勇消防人員因災害搶救致發生死亡或重傷事故之原因，應聘請相關機關(構)、團體代表、學者專家及基層消防團體代表組成調查會，製作事故原因調查報告，提出災害搶救改善建議事項及追蹤改善建議事項之執行。惟調查會迄今尚未曾正式運作。(註：彰化喬友大樓110年6月30日火災案，消防署已立即請副署長前往災害事故現場去瞭解，準備啟動調查機制，惟據悉內政部自同年7月1日宣佈將會啟動調查會後，迄同年7月底，尚未能召開會議)
- (二) 108年10月3日凌晨，臺中大雅區發生違章鐵皮屋工廠火警，造成2名年輕消防員不幸殉職，消防署參考消防法第27條之1立法精神，於同年月23日(修法前)簽奉內政部核可組成調查會，由該署副署長擔任召集人，委員則包括相關機關(構)代表6名、團體代表1名、學者專家6名及基層消防團體代表3名，並於同年11月1日進行事故現場勘查、109年5月15日委託吳鳳科技大學紀人豪教授進行火災模擬調查分析，108年11月8日至109年11月3日共計召開5次研商會議，歷時1年餘，經內政部於109年12月31日核定調查報告，並公告於消防署網站²。
- (三) 經查，上開調查會係由消防署副署長擔任召集人，

² 內政部消防署全球資訊網，首頁>救災救護>災害搶救>安全專案>臺中市大雅區中和六路工廠消防人員殉職原因調查報告，https://www.nfa.gov.tw/pro/index.php?article_id=9069&code=list&flag=detail&ids=824

故本院諮詢委員對此層級提出質疑，而消防法第27條之1發布實施後，業明定由內政部次長召集組成調查會，層級已有提升。調查會之目的係防範災害事故再次發生，本非做為究責依據，因此，本院諮詢委員均認為「(調查會)應比較偏重『獨立調查』」、「要有適當的保障及保密，才能真正找出改善辦法」、「若是以保障消防人員安全為最大的詮釋，應儘可能的進行調查」、「調查會主席、業務單位及委員大部分都是消防署人員擔任，要不要召開是消防署說了算，並無統一標準，故認為應有機制，應詢問所有委員有無必要召開，或是將範圍明確化」、「若係行政調查，它重複了，若係獨立調查，其層級及啟動機制、執行機制就要思考」。

(四)綜上，消防署於消防法第27條之1修訂前即參考其立法精神組成調查會，調查臺中大雅區工廠火警案，歷時1年餘，相關調查報告業經內政部核定並公告於該署網站，惟調查會至今(110年7月)未曾正式運作，恐有功能不彰之虞。另災害事故調查會之定位係獨立調查機制，或為行政調查機制，是否與現行相關調查機制重疊而難以啟動，仍有待釐清。建請內政部參酌前開試行運作經驗，及運安會與司法單位協作經驗，檢討災害事故調查會之啟動機制層級、委員組成資格條件、聘任方式、處理程序等等是否周妥，期使調查時程儘量縮減，並進行必要之調查及追蹤改善情形，俾使災害事故調查會發揮應有之功能。

三、各直轄市、縣(市)政府消防單位人員通訊系統、救護裝備，尚難認有不足及不一致之情形，惟相關調查較著重於車輛及相關配備等救災設備，並未納入消防人員個人安全裝備之定期檢核。因應日益多元及新型態

之救災需求，促請內政部消防署允宜檢討各級政府救災相關設備、裝備及消防人員個人安全裝備，是否符合現行救災量能，以及如何確保救災人員救護之安全。

(一)按消防法第3條規定：「消防主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。」爰直轄市、縣(市)消防局直屬直轄市、縣(市)政府，消防署則是在政策與法令上，專案協助改善設備。另按「直轄市縣市消防車輛裝備及其人力配置標準」第3條規定：「(第1項)直轄市、縣(市)消防機關消防車輛及裝備，得視轄區特性、消防人力等實際狀況配置……。一、消防車……。二、救災車……。三、消防勤務車……。四、消防裝備如附表一。(第2項)前項消防車輛之定義及應備裝置如附表二。」故目前各直轄市、縣(市)政府消防局之通訊系統係依前開配置標準附表一「五、勤務(輔助)裝備：(二)通訊設備(含有、無線電設備、衛星電話、傳真機等)」之規定設置。而救護裝備器材則依據「直轄市縣市消防機關救護車輛裝備人力配置標準」規定設置。

(二)有關各直轄市、縣(市)政府消防救災救護通訊系統、救護裝備器材、消防車輛裝備及其人力配置情形等，據消防署函復略以：

1、有關消防救災救護通訊系統，各直轄市、縣(市)政府除設置有線電話交換機系統外，均以無線電通訊系統為基礎規劃建置，係屬專用電信，由直轄市、縣(市)政府消防局依國家通訊傳播委員會(下稱通傳會)規定架設使用，原則上相同消防機關不同單位之通訊系統應為一致。至於地方區域性之通訊(含地方政府救災救護無線電系統)，係

由地方政府依轄區特性、預算金額及使用需求自行規劃建置符合需求之通訊系統。

- 2、各直轄市、縣(市)消防局執行緊急傷病患送達醫療機構前之緊急救護所使用救護裝備器材，係依據「直轄市縣市消防機關救護車輛裝備人力配置標準」，各項裝備器材均一致，惟各直轄市、縣(市)消防局可能因為轄區特性需求，額外採購或接收民間企業及民眾捐贈上開配置標準附表以外之其它救護裝備器材。
- 3、消防署於109年9月9日調查各直轄市、縣(市)政府消防車少於「直轄市縣市消防車輛裝備及其人力配置標準」基本配置數量下限者，計有新北市少2輛(該市業於109年12月增購5輛消防車)及澎湖縣少4輛(然該縣因部分離島未興建廳舍且道路不利消防車行駛，現有26輛消防車已足供使用)，爰目前僅餘澎湖縣消防車輛仍少於基本配置數量下限。
- 4、為確保消防人員救災執勤安全，消防署持續檢討改善裝備器材並邀集各級消防機關召開研商會議，盤點各消防機關裝備器材需求，檢討改善及研擬相關計畫。如每半年盤點各級消防機關車輛裝備器材，若有不堪使用部分，請該縣市限期改善，並追蹤考核，以提升消防車輛裝備器材使用效能，保持良好堪用狀態。另消防署於104年至108年編列第2預備金及「精進消防救災裝備器材4年中程計畫」，改善充實各地方政府12項搶救裝備器材；於109年至112年行政院核定「建構安全化學環境計畫」4年中程計畫，充實移動式搖控砲塔、特殊災害及化災搶救裝備器材設備、複合式抬頭顯示器空氣呼吸器、消防機器人、紅外線

熱顯像空拍無人機等裝備器材等。

- (三)有關通訊設備及救護裝備，本院諮詢委員認為：「隨時代的演進，新設備會更安全應屬可行，建議消防署去做相關研究。火場狀況瞬息萬變，更好的裝備是必要的」、「救災安全裝備與救災能量是不同的，很多救災不夠安全，不是消防車不夠，而是個人的安全裝備不夠」、「法規規定的都是最低安全標準，但裝備日新月異。例如，太陽能蓄電池火災，燒得很快又打不熄，因為一直在連鎖反應，法規雖然沒有規定，但可督促相關單位要有新的思考，要跟得上時代」。
- (四)綜上，各直轄市、縣(市)政府消防單位人員通訊系統、救護裝備，尚難認有不足及不一致之情形，惟相關調查較著重於車輛及相關配備等救災設備，並未納入消防人員個人安全裝備之定期檢核。因應日益多元及新型態之救災需求，促請消防署允宜檢討各級政府救災相關設備、裝備及消防人員個人安全裝備，是否符合現行救災量能，以及如何確保救災人員救護之安全。

參、處理辦法：

- 一、調查意見，函請內政部檢討改進見復。
- 二、檢附派查函及相關附件，送請內政及族群委員會處理。

調查委員：浦忠成、葉大華

本案案名：災害事故調查會啟動機制

本案關鍵字：消防法第27條之1、災害事故調查會、啟動機制、交通事故、救護裝備