

編號：3208

議題研析

一、題目：從搜救殉職事件檢視消防人員退避權相關法制

二、議題所涉法規

消防法、危險性救災行動認定標準

三、背景說明（緣起）

近年豪雨、颱風前後，民眾強行入山或前往溪流活動，致消防人員搜救時受傷殉職，時有所聞；此類事件引發社會對救災安全之討論¹，亦凸顯消防人員「退避權」能否於第一線有效落實之問題，同時外界亦呼籲修法避免消防人員承擔過高救援風險²。

四、問題爭點

我國於民國³108年11月修正公布消防法，增訂第20條之1⁴，明定搶救人員於現場無人命危害之虞時，得不執行危險性救災行動，並授權中央主管機關內政部另定危險性救災行動認定標準（下稱認定標準）。然檢視現行消防人員退避權之法定要件、危險性救災行動例示及即時撤離事由等規定，整體規範架構仍以陸域建築火場情境為主，能否涵蓋高度動態之水域致命風險，並提供第一線人員具體判斷準據，容有疑義。此一陸域與水域搜救情境之法制落差，誠屬現行退避權機制亟待檢視之問題。本文爰研析我國現行規定，並簡介日本相關救災

¹ 林弼萱，跑山獸怒了！雨後泛舟害消防員殉職，他痛批愚蠢：「把人命當什麼？」，風傳媒，115年9月2日，網址：<https://www.storm.mg/lifestyle/11160874>，最後瀏覽日期：115年9月23日。

² 賴香珊、江良誠，影／消防員濁水溪救難殉職 基層質疑救援風險劉世芳允將檢討，115年9月1日，網址：<https://udn.com/news/story/7320/9726216?from=lt>，最後瀏覽日期：115年9月23日。

³ 本文有關年分之使用，原則以民國紀年表述，惟涉及外國法制或立法例部分，改採西元紀年表述。

⁴ 消防法第20條之1規定：「（第1項）現場各級搶救人員應於救災安全之前提下，衡酌搶救目的與救災風險後，採取適當之搶救作為；如現場無人命危害之虞，得不執行危險性救災行動。（第2項）前項所稱危險性救災行動認定標準，由中央主管機關另定之。」

機制規範，以供未來研議修法之參考。

五、探討研析

（一）我國現行消防人員退避權法制偏重陸域情境，水域動態搜救規範不足

認定標準自「得不執行危險性救災行動」之前提要件定義、危險性救災行動類型例示，乃至現場撤離之事由，均高度偏重陸域建築火場情境，水域搜救雖有概括條款可供適用，惟欠缺明確且可操作之判斷依據，析述如下：

1. 法定要件定義嚴格，欠缺水域搜救情境之可操作性

消防法第 20 條之 1 第 2 項授權中央主管機關另定危險性救災行動之認定標準，惟「無人命危害之虞」是否亦屬母法授權範圍，而得以定義方式於認定標準中加以規範，似非無疑。

再者，認定標準第 2 條第 2 款⁵將「無人命危害之虞」限縮為「確認無人命需救援或疏散」或「受災民眾已無生還可能」。惟於急流搜救現場，受災者極易遭洪流吞沒，在能見度極低之水域環境中，搶救人員實務上恐無從在短時間內「確認」現場有無人命需救援或疏散，亦難以斷定受災民眾是否「已無生還可能」。

2. 危險性救災行動例示與即時撤離事由偏重陸域情境，水域情境缺乏客觀判定準據追蹤

認定標準第 3 條⁶在立法技術上採取「例示兼概括條款」之體例，其第 1 款至第 5 款主要聚焦於陸域結構、密閉空間或危險物品場所等危害類型，未涵蓋急流、洪水等水域致命風險情境。第 6 款雖設有「其他經現場各級搶救人員充分綜合分析研判後，認定之危險行動」概括規定，惟因認定標準或其他規範尚未明確

⁵ 危險性救災行動認定標準第 2 條第 2 款規定：「本標準用詞，定義如下：...二、無人命危害之虞：指下列情形之一者：（一）確認無人命需救援或疏散。（二）受災民眾已無生還可能。」

⁶ 危險性救災行動認定標準第 3 條規定：「災害搶救現場有下列各款情形之一者，認定為本法第二十條之一所稱危險性救災行動：一、進入核生化災害現場熱區。二、進入爆竹煙火、公共危險物品或可燃性高壓氣體製造、儲存、處理、販賣場所、毒性化學物質運作場所等危險場所。三、進入輕量型鋼結構建築物、印刷電路板(PCB)製造場所。四、進入長隧道、地下軌道、地下建築物或船艙內。五、進入有倒塌、崩塌之虞之建築物內。六、其他經現場各級搶救人員充分綜合分析研判後，認定之危險行動。」

列出相關客觀判斷指標及操作基準（於水域搜救例如水流流速限制、降雨警戒值等）可資依循，現場人員實難於瞬息萬變之急流現場適用第 6 款主張退避。

此外，認定標準第 4 條第 2 項⁷固賦予第一線搶救人員特定條件下之即時撤離權限，然條文僅例示閃（爆）燃前兆、倒塌等陸域危急狀況，至於水域搜救可能遇到之危急狀況，例如急流暴漲、水底暗流捲入或救生舟艇受損翻覆等，亦欠缺可供對應參考之客觀撤離標準。

3. 消防人員救災安全手冊僅具訓練教材性質，對退避權主張難有實質效益

內政部消防署編印「消防人員救災安全手冊」，置於其全球資訊網下載中心⁸，非屬依法發布之法規命令或行政規則，並不具有外部法律效力，亦不在該署行政指導文件之列⁹；手冊第 28 章「水域救援安全指導原則」開宗明義指出「本指導原則內容屬消防人員教育訓練教材性質，目的在於提供各級消防機關指導消防人員注意救災安全之用。」¹⁰，經檢視其內容，多聚焦說明如何整備裝備、器材與戰術操作，缺乏何時得退避或撤離之實質判斷標準。第一線搶救人員面對極端急流危害時，得否以該指導原則作為實施退避之合法依據，顯有疑義。

（二）日本制度經驗：依災害類型細緻化規範，並參考事故經驗滾動檢討修正

日本消防法制未如我國單獨明定搶救人員之個別退避權，而係透過消防組織法所定消防之整體任務，及消防廳訂定手冊，提供現場指揮人員安全判斷之參考。消防廳依消防組織法第 37 條規定¹¹，訂有「警

⁷ 危險性救災行動認定標準第 4 條第 2 項規定：「各級搶救人員進入災害現場，遇閃(爆)燃前兆現象、倒塌等危急狀況者，即可採取撤離行動，並適時回報緊急求救口令。」

⁸ 內政部消防署，消防人員救災安全手冊（第 6 版），網址：<https://www.nfa.gov.tw/pro/index.php?code=list&ids=172>，最後瀏覽日期：115 年 9 月 27 日。

⁹ 內政部消防署消防法令查詢系統，網址：<https://law.nfa.gov.tw/GNFA/index.aspx?type=f>，最後瀏覽日期：115 年 9 月 27 日。

¹⁰ 內政部消防署，同註 8（第二十八章水域救援安全指導原則），頁第二十八章-1。

¹¹ 消防組織法（昭和 22 年法律第 226 號）第 37 條，日本總務省 e-Gov 法令檢索，網址：<https://laws.e-gov.go.jp/law/322AC0000000226>，最後瀏覽日期：2026 年 9 月 24 日。

防活動時等における安全管理マニュアル」(警防活動時等安全管理手冊)，以技術性助言(行政指導)之形式，就火災、其他災害、事故救助等 5 大類警防活動，逐一系列現場安全管理留意事項及過往事故案例，供各地方自治團體(消防本部)參考，惟其本身並非具法律拘束力之命令或規則。

相較於我國消防人員救災安全手冊僅屬教材性質且缺乏撤退相關標準內容，日本前開安全管理手冊具有下列特色：

1. 針對水域搜救建立明確之作業限制、禁止作為與中止活動基準

該手冊就水難事故設有專節規定，區分「陸地からの救出」(陸域救出)與「水中での救出」(水中救出)分別列舉注意事項，水中救出部分再依游泳搜救、舟艇搜救、徒手潛水搜救、使用潛水器具搜救等分別規範；其中針對急流等高度動態風險，並依水流動態、能見度及上游水情等現場危險狀況，明定具體之作業限制、禁止作為與中止活動基準，例如：徒手潛水搜救原則上限於無水流環境，嚴禁於具危險流速之急流水域從事徒手潛水作業；於河川水門、堰堤等狹隘場所，強制使用安全繩索防止落水；潛水搜救時，遇視野極端惡化或水下障礙物勾纏風險時，指揮官應命立即中止潛水活動並強制浮上；遇上游暴雨、水庫洩洪、水位驟升或土砂漂流木流下而有二次災害之虞時，指揮官應立即命中止活動並實施退避¹²等。

2. 重大事故後高效率之動態修訂機制

消防廳並依災害現場實際教訓滾動檢討修正手冊，例如 2025 年(令和 7 年)2 月日本大船渡市發生林野火災，即於同年 11 月修正「警防活動時等における安全管理マニュアル」，增補林野火災相關安全管理規定及因應對策¹³。相較我國消防人員救災安全手冊修訂頻率動輒相隔數年，日本高效率之動態修訂機制，更

¹² 消防庁，警防活動時等における安全管理マニュアル(令和 7 年 11 月一部改正)，Ⅱ 各論§3 事故等に伴う救助活動 4 水難事故，頁 99-101。

¹³ 消防庁消防・救急課長，「警防活動時等における安全管理マニュアル」の一部改正について(消防消第 514 號)，令和 7 年 11 月 25 日，網址：https://www.fdma.go.jp/laws/tutatsu/items/251125_shoukyu514.pdf，最後瀏覽日期：2026 年 9 月 24 日。

能迅速因應新型態災害風險。

（三）結論

學者指出¹⁴，「退避權」代表「離開現場的權利」，歐非法制及我國職業安全衛生法都有規定，不過我國規定只限於一般勞工，警消人員並不適用，因為警消人員工作的特殊性，需要特別處理。消防相關法規早就明定指揮官要衡量搶救目的與救災風險後，採取適當的搶救方式，但經常受制輿論與上級壓力等，指揮官不論任何情境都下令入室救災，造成不少憾事，因此我國始將消防人員之退避權明定於消防法中。惟我國現行消防人員退避權法定要件較為限縮，復偏重陸域救災情境，高風險之水域搜救欠缺明確規範。日本與我國以法律明定消防人員退避權之方式雖有不同，惟其針對各類災害之細緻化規範與動態檢討機制，極具參考價值，爰提出下列建議：

1. 檢討「無人命危害之虞」要件是否過於限縮

現行消防法第 20 條之 1 第 1 項以「現場無人命危害之虞」作為退避權之法定啟動門檻，第 2 項授權訂定之認定標準逕以定義方式加以限縮，考量退避權攸關消防人員生命法益，建議檢討現行「無人命危害之虞」之判斷原則，兼顧消防人員退避權行使與救災實務適用彈性。

2. 參考日本法制增訂水域搜救危險態樣與即時撤離指標，以完善各類型救災規範

現行認定標準第 3 條規定偏重陸域建物與火場情形，建議增訂水域搜救行動之危險態樣款次；同時修正第 4 條第 2 項，增訂水位暴漲、水流驟增或舟艇受損等水域危急狀況指標，賦予搶救人員面對致命急流時，得不進入或即時撤離之明確判斷依據。

此外，建議主管機關參照日本實務作法，充實消防人員救災安全手冊，實質補充認定標準第 3 條第 6 款概括條款之判斷準據，以消弭法規與實務現場之落差。

撰稿人：張晨恩

¹⁴ 李琦瑋，消防員退避權 如何與救災平衡？，臺灣讀報教育資源網，110 年 1 月 25 日，網址：<https://nie.mdnkids.com/teaching2.html?s=191P00000SQKUPL>，最後瀏覽日期：115 年 9 月 30 日。