

壹

消防法之基本概念

一、消防之意義與目的

在探討消防法之定義前，應先認識何謂「消防」？現行消防法規上並未賦予明確之定義，因此，「消防」一詞很難給予完整且又「放之四海而皆準」之標準定義。所以，僅能就「消防」內涵論之；「消」者，從消極上言係指「平息」、「減少」火災災害，從積極上言則係指，由「平息」、「減少」災害，進而「搶救」災害、「救護」生命、身體或「降低」財產之損失；而「防」者，係指火災災害未發生之前，「事先予以防備，而消弭於無形」之意¹。由上述之文義引申，「消防」即在於火災災害未發生之前「事先予以防備，而消弭於無形」，此即消防法第 1 條所稱之「預防火災」；若火災或災害來臨之際，除事先予以防備外，更應積極搶救災害，救護生命、身體，或降低財產之損失，此即為消防法第 1 條所稱「搶救災害」與「緊急救護」之立法旨意與行政目的。

消防法者，係指為達成消防之行政目的而規範機關與當事人間一定作為或不作為之權利義務關係及其法律效果之公法法律規範。

也就是國家或地方自治團體本於維護公共安全，確保人民生命財產之目的，對於消防機關與人民就涉及火災預防、災害搶救及緊急救

¹ 消防學學者陳弘毅之見解認為，「消防」二字，就字義而言，消者，滅也，即消滅之意；防者，備也，為戒備或預防之意。並將消防分廣義與狹義兩種。請參考陳弘毅，消防學，台北，作者自版發行，1988年2月新版，頁1-2。

護等行政上作為或不作為之權利義務關係，賦予明確規範；並對於違反消防法上一定作為或不作為之當事人，賦予一定之法律效果之公法法律規範。

二、消防法之立法沿革

（一）消防法之制定

消防法於中華民國 74 年 11 月 29 日制定公布全文 32 條。惟制定當時主政之機關為內政部警政署，至 84 年設「內政部消防署」後，本法事務性業務及政策研擬始由內政部消防署掌理。

（二）消防法之修正

1. 第 1 次修正

中華民國 84 年 8 月 11 日修正公布全文 47 條。本次是消防法最重大之修正，因同年 2 月 15 日在臺中衛爾康西餐廳發生火災，造成 64 人死亡之慘劇，喚起國人與社會對消防安全提昇與重視之氛圍下，增列「緊急救護」業務，以及「消防設備師（士）專業證照」、「消防安全設備檢修申報」、「消防安全設備圖說審查」、「防焰物品」、「消防機具、器材、設備型式認可與個別認可」、「防火管理人」與「公共危險物品及可燃性高壓氣體管理」等重要消防安全管理制度。同年並將消防行政與勤業務自警察機關分離，間接促成內政部消防署之設置，落實「警消分離」制度。

2. 第 2 次修正

為配合臺灣省精簡省府組織，於中華民國 89 年 7 月 5 日修正公布消防法第 3、27、28 條條文。

3. 第 3 次修正

為加強燃氣熱水器及其配管承裝業之管理與安裝之安全，於中華民國 94 年 2 月 2 日增訂公布消防法第 15 條之 1、第 42 條之 1。

4. 第 4 次修正

為補助集合住宅消防安全設備定期之檢查檢修申報，於中華民國 96 年 1 月 3 日修正公布消防法第 9 條。

5. 第 5 次修正

為加強推動設置住宅用火災警報器，於中華民國 99 年 5 月 19 日修正公布消防法第 6、35、37 條。

6. 第 6 次修正

基於加強液化石油氣零售業者之管理，於中華民國 99 年 12 月 8 日增訂公布消防法第 15 條之 2。

7. 第 7 次修正

鑑於中華民國 100 年 3 月 6 日臺中市哈克飲料店（ALA PUB）因使用明火表演，不慎造成 9 死 12 傷之重大火災案件，為加強有關明火表演等之管理，於中華民國 100 年 5 月 4 日修正公布消防法第 14、41 條條文，並增訂第 14 條之 1、第 41 條之 1。

8. 第 8 次修正

參酌美、日等先進國家之消防產品認可制度，由經過中央主管機關登錄之合法公正專業機構，授權賦予依序實施「型式認可」及「個別認可」之公權力，於中華民國 100 年 12 月 21 日修正公布消防法第 12 條。

9. 第 9 次修正

中華民國 106 年 1 月 18 日修正公布第 9、19、30、38 條。修正重點為，基於「自己財產、自己保護」及「使用者付費」原則，第 9 條刪除集合住宅得由直轄市、縣（市）消防機關聘用或委託消防專業人員檢查的規定，以輔導成立管理委員會，依規定辦理消防安全設備檢修申報。另為防止危害發生或避免緊急危難，主管機關固得採取即時強制措施，但因此造成人民財產遭受特別犧牲之損失時，應給予補償，故第 19 條酌作修正。

10. 第 10 次修正

中華民國 108 年 1 月 7 日修正公布第 5、30、32、36、40 條。修正重點為第 30 條，該條修正後，明確保障受國家徵調的救難救災人員於發生事故時，能直接領取相關給付。

11. 第 11 次修正

中華民國 108 年 11 月 13 日修正公布第 15、19、27 條條文及第四章章名；並增訂第 15 條之 3、第 15 條之 4、第 20 條之 1、第 21 條之 1、第 27 條之 1、第 42 條之 2、第 43 條之 1。此次修正，最重要的是將消防人員救災的退避權、資訊權及調查權等 3 權入法，以維護消防人員救災的安全。

12. 第 12 次修正

中華民國 111 年 5 月 11 日修正公布第 9 條。本次修法主要是因為建築物使用型態越趨複雜，加上 110 年 6 月 30 日及 10 月 14 日彰化縣及高雄市分別發生喬友大樓火災及城中城大樓火災，因此明定所有歇業或停業場所，原則上仍應辦理消防安全設備檢修申報。另考量僅設有滅火器、標示設備或緊急照明燈等非系統式消防安全設備的場所，因該類設備種類較為簡單，可由外觀或簡易操作判定性能，且更

換新品並無困難，因此，修法增加可由管理權人自行檢修申報。

13. 第 13 次修正

中華民國 112 年 6 月 21 日修正公布 27 條條文，增訂第 11 條之 1、第 13 條之 1、第 15 條之 5、第 15 條之 6、第 19 條之 1、第 26 條之 1、第 35 條之 1、第 35 條之 2、第 42 條之 3 及第 42 條之 4 條文；刪除第 45 條條文；並修正第 1 條、第 3 條、第 7 條、第 11 條、第 13 條、第 15 條之 2、第 18 條、第 36 條至第 40 條、第 42 條、第 42 條之 2、第 43 條及第 46 條條文。

本次修法主要是為強化場所自主救災能力，增訂共同防火管理人之遴用、防災中心置服勤人員等重要規範，以及為符合法律保留原則，將施工中消防防護計畫、防焰性能認證管理、儲存液體公共危險物品儲槽、申請火災證明等涉及人民權利義務之規定由相關子法提升至法律位階，並全面提高違規罰則。

三、消防法之法律性質

依傳統法學之分類，消防法就其性質分析，具有國內法、公法、普通法、實體法、強行法之性質。

（一）消防法為國內法

法律由一國制定，並於其主權所及之領土範圍內行使者，為國內法；反之，由國際團體及各國間依據條約或協定之簽定，並一致共同行使者為國際法²。按消防法為我國立法院三讀通過，經總統公布，其行使之範圍係在中華民國主權所及之領土範圍之內，屬國內法之性質。

² 鄭玉波，法學緒論，台北，三民書局，1985 年 4 月修訂初版，頁 27。

（二）消防法為公法

法律就其規範權力關係之不同標準，有私法與公法之分，前者係指規定人民相互間或國家、地方自治團體與人民相互之私權關係；後者係規定國家、地方自治團體之機關相互間，或其與人民間之權力作用關係。消防法係基於國家社會公共利益之法律關係，規範國家或自治團體與人民之間，有關預防火災、搶救災害及緊急救護等一定作為或不作為之權利義務關係，以達成維護公共安全，確保人民生命財產之行政目的。故消防法係公法法律規範之行政法規。

（三）消防法為實體法

實體法為規範有關法律關係實體之法律³；與實體法相對之概念為程序法，係有關權利義務關係運用或執行程序之法，前者如民法、刑法，後者如民事訴訟法、刑事訴訟法、訴願法、行政訴訟法等。消防法係規範預防火災、搶救災害及緊急救護等行政行為之一定作為或不作為之實體上權利義務關係，及對於違反消防行政行為之當事人，賦予一定之法律效果，因此，消防法係為實體法。

（四）消防法為強行法

強行法係指不問當事人之意思如何，而皆予以強制適用；反之，若其適用與否，得由當事人以其意思表示約定者，則為任意法。前者，大都係規範公法之權利義務關係者，如各種類型之行政法規；後者大部分係為規範私法上之權利義務關係者，如民法。消防法所規範預防火災、搶救災害及緊急救護等一定作為或不作為之權利義務關係，當事人有遵守之義務，否則應負一定之法律責任，因此，消防法係強行性法規。而縱使自願參加各直轄市、縣（市）政府編組之義勇

³ 鄭玉波，法學緒論，台北，三民書局，1985年4月修訂初版，頁31。

消防組織之義消人員，其編組、訓練、演習及協助消防、緊急救護服勤之工作，皆應依據消防法第 28 條之規定及應接受消防指揮人員之命令，協助消防工作（義勇消防組織編組訓練演習服勤辦法第 2 條）。而義勇消防人員之身分取得與解除，本質上係行政程序法第 92 條第 1 項之行政處分。故與一般民間之志工，尚非完全相同。

（五）消防法為普通法同時亦兼具有特別法之性質

普通法與特別法之區別，係以法律適用範圍屬於一般之人、地、事，則為普通法；如只限於適用特定之人、地、事⁴，則為特別法。

消防法為普通法兼具有特別法之性質，就普通法之性質而言，消防法所規範預防火災、搶救災害及緊急救護等一定作為或不作為之權利義務關係之一般普通規定，除法律另有特別規定外，應以消防法為一般之規範。但如有特別規定者，則應依特別之規定辦理。例如依發展觀光條例第 25 條第 3 項規定所授權訂定之民宿管理辦法第 6 條第 2 項規定：「地方主管機關未制定前項規定所稱自治法規者，民宿消防安全設備應符合下列規定：一、每間客房及樓梯間、走廊應裝置緊急照明設備。二、設置火警自動警報設備，或於每間客房內設置住宅用火災警報器。三、配置滅火器兩具以上，分別固定放置於取用方便之明顯處所；有樓層建築物者，每層應至少配置一具以上。」按依民宿管理辦法第 2 條規定⁵，民宿係提供旅客住宿之處所，本質上具有

⁴ 鄭玉波，法學緒論，台北，三民書局，1985 年 4 月修訂初版，頁 32（普通法與特別法之區分）。

⁵ 民宿管理辦法第 2 條規定：「本辦法所稱民宿，指利用自用或自有住宅，結合當地人文街區、歷史風貌、自然景觀、生態、環境資源、農林漁牧、工藝製造、藝術文創等生產活動，以在地體驗交流為目的、家庭副業方式經營，提供旅客城鄉家庭式住宿環境與文化生活之住宿處所。」另同辦法第 4 條第 1 項規定：「民宿之經營規模，應為客房數 8 間以下，且客房總樓地板面積 240 平方公尺以下。但位於原住民族地區、經農業主管機關核發許可登記證之休閒農場、經農業主管機關劃定之休閒農業區、觀光地區、偏遠地區及離島地區之民宿，得以客房數 15 間以下，且客房總樓地板面積 400 平方公尺以下之規模經營之。」

「旅館」之性質，係屬消防法第 6 條第 1 項授權所訂定之各類場所消防安全設備設置標準第 12 條第 1 款第 3 目之甲類場所。因此，就本書之見解，依發展觀光條例第 25 條第 3 項規定所授權訂定之民宿管理辦法第 6 條第 2、3 項就消防安全設備之規定，本質上係屬消防法第 6 條及各類場所消防安全設備設置標準之特別規定，應優先於消防法，而適用依發展觀光條例第 25 條第 3 項規定所授權訂定之民宿管理辦法。

另古蹟、歷史建築其構造之特殊性，依文化資產保存法第 26 條之特別規定，文化部另訂定古蹟歷史建築紀念建築及聚落建築群建築管理土地使用消防安全處理辦法第 5 條，而排除消防法及其相關法規全部或一部之限制，以加強有關古蹟、歷史建築及聚落之修復及再利用。

另消防法同時亦兼具有特別法之性質，依據建築法第 97 條規定授權訂定之建築技術規則建築設計施工編第 63 條至第 116 條（按即第 3 章有關「建築物之防火」及第 4 章「防火避難設施及消防設備」）係就有關建築物之防火構造、區劃、排煙設備、緊急照明設備、消防設備等之一般或普通規定；但消防法第 6 條第 1 項授權所訂定之各類場所消防安全設備設置標準⁶其中就有關消防設計、消防安全設備，包括滅火設備、警報設備、避難逃生設備（含緊急照明設備）、消防搶救上之必要設備（含排煙設備）等，按上揭各類場所消防安全設備設置標準就建築物消防安全設備之規定，則為建築法第 97 條規定授權訂定之建築技術規則建築設計施工編之特別規定，依中央法規標準法第 16 條規定：「法規對其他法規所規定之同一事項而

⁶ 就法律適用理論言之，建築技術規則建築設計施工編於民國 34 年 2 月 26 日內政部訂定發布，而各類場所消防安全設備設置標準則於民國 78 年 7 月 31 日內政部訂定發布，本於後法優於前法之原則，就建築物消防安全設備同一事項之規定，在適用上應先依各類場所消防安全設備設置標準設置建築物消防安全設備，如該設置標準未定者，則另依建築技術規則建築設計施工編之一般規定設置消防安全設備。

為特別之規定者，應優先適用之。其他法規修正後，仍應優先適用。」依上開規定，建築技術規則建築設計施工編及各類場所消防安全設備設置標準就建築物消防安全設備同一事項之規定，在適用上應先依消防法之特別規定，依各類場所消防安全設備設置標準設置建築物消防安全設備，如該設置標準未定者，則另依建築技術規則建築設計施工編之一般規定設置消防安全設備⁷。

消防法同時兼具有特別法性質之另一重要規定為同法第 6 條第 2 項、第 26 條、第 27 條，有關消防安全設備檢查、火災調查、鑑定規定，本質上係屬行政調查之特別規定，未規定者仍應適用行政程序法第 36 條至第 43 條有關調查事實與證據相關之一般、普通規定。

四、消防法與其他法律之關連性

法律猶如人體之器官，必須相互組合而成為一有機體，始能發揮其作用與功能；所以，各個法律絕對無法單獨存在，消防法亦同，其與其他法律互有關連性並接合為法律體系。研究消防法必須對於其他重要法律之關連性加以探討，一則有助於對消防法之認識；二則始能正確適用消防法，達成維護公共安全，確保人民生命、身體、財產之行政目的。

（一）消防法與憲法之關係

憲法為國家之根本大法，主要係保障人民之基本權利與規範國家機關之組織與權限。惟如何立法予以具體保障人民之權利，則有賴於制定各個行政法規，而消防法又為保障人民生命、身體法益最直接與重要之規範之一，此亦為消防法三大任務：「預防火災」、「搶救災害」、「緊急救護」，其基本功能且最為重要者，亦在於保障人民生命、身體法益。按我國憲法就人民基本權利之內容，於文字上雖無

⁷ 另請參考，劉克正，消防法概要，台北，自版，2015年4月初版，頁21。