

發文字號：臺北市政府法規委員會 95.01.27 北市法一字第 09530156600 號函

發文日期：民國 95 年 01 月 27 日

要 旨：臺北市災害應變中心指揮官為市長，村（里）長調用怪手拆除民眾建築物為防火巷之用，同步向該中心回報，此時村（里）長亦受國家機關之指揮命令，從事非獨立性活動，視為輔助機關之行為，應為行政助手

主旨：有關 貴局請本會函釋村（里）長協助救災是否可作為指揮監督及執行主體之疑義，復如說明，請 查照。

說明：

一、復 貴局 95 年 1 月 19 日北市消後字第 09530259600 號函。

二、有關 貴局請本會函釋村（里）長協助救災是否可作為指揮監督及執行主體之疑義乙案，並擬具四種不同法規情況，請本會研究，作為爾後是類案件處理之參考依據，本會意見如下：

（一）有關村（里）長調用怪手拆除民眾建築物以作為防火巷之用，依地方制度法第 2 條、第 20 條及第 59 條之 1 規定，是否有行政執行法第 41 條「執行機關」之

法

定職權問題？按有關行政執行之執行機關，依行政執行法第 4 條第 1 項之規定：「行政執行，由原處分機關或該管行政機關為之。但公法上金錢給付義務逾期不履行者，移送法務部行政執行署所屬行政執行處執行。」由是觀之，行政執行之執行機關係指原處分機關（針對行為不行為義務）、法令主管機關（針對即時強制）及法務部行政執行署所屬行政執行處，故村（里）並非執行機關，故其調用怪手拆除民眾建築物以作為防火巷之用倘係受執行機關之授權辦理，則視同執行機關之行為，應得適用行政執行法第 41 條規定給予被害人損失補償。倘其未經執行機關之授權，而未受委任，則似無行政執行法第 41 條之直接適用。惟其因執行公務而為無因管理行為，似仍應參照上開規定，給予受害人損失補償。

（二）有關村（里）長調用怪手拆除民眾建築物以作為防火巷之用，依消防法第 19 條規定，倘該村（里）長具有義消人員身份，是否可擴充解釋為消防人員問題？按倘該村（里）長具有義消人員身份，則其性質應屬於行政助手。按行政助手係指私人或私法人，非以自己之名義獨立對外行使公權力，而是受國家機關之指揮命令，從事非獨立性活動，以協助完成公共任務，其行為視為其所輔助機關之行為，例如義交計程車服務對在交通警察指揮下，於十字路口協助指揮交通。故行政助手並非以自己之名義行使公權力，而是在機關之指示下作為，其行為之效果歸屬於行政機關，對於行政機關而言，行政助手僅係單純之工具，

亦即其為行政機關之輔助人力，而非獨立之機關或具有自主地位，自亦非組織法上之公務員，故倘該村（里）長具有義消人員身份，亦不可擴充解釋為消防人員。惟其既為消防機關之行政助手，故其仍可為救災之行為，僅其不可擴充解釋為消防人員，併予敘明。

- （三）有關火災當時消防人員為趕赴現場，而火勢正擴大延燒，村（里）長調用怪手拆除民眾建築物以作為防火巷之用，同步向災害應變中心回報，依災害防救法規定，是否具指揮官職權？按依災害防救法第 9 條第 1 項前段規定：「直轄市、縣（市）災害防救會報置召集人一人、副召集人一至二人，分別由直轄市、縣（市）政府正、副首長兼任。」另同法第 12 條第 1 項規定：「為預防災害或有效推行災害應變措施，當災害發生或有發生之虞時，直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）災害防救會報召集人應視災害規模成立災害應變中心，並擔任指揮官。」由是觀之，本市災害應變中心之指揮官為市長，故村（里）長調用怪手拆除民眾建築物以作為防火巷之用，同步向災害應變中心回報，則此時村（里）長亦為受國家機關之指揮命令，從事非獨立性活動，以協助完成公共任務，其行為視為其所輔助機關之行為，故此亦應為行政助手，而非具有指揮官之職權。而如（二）所述，該村（里）長仍可為調用怪手拆除民眾建築物以為防火巷之行為，惟其並非具指揮官之職權，因其行為之效果歸於指揮官，故此調用怪手拆除民眾建築物以為防火巷之行為應視為指揮官所為。倘上述解釋無法解決實務上問題時，則似可考量於相關法規中明定必要時得授權村（里）長擔任臨時性現場指揮官，以緊急指揮救災。