

調 查 報 告

壹、案由：據行政院消費者保護處資料顯示，民國 93 年 7 月至 101 年 3 月間無動力飛行傘即發生 8 件安全事故，惟國內至今仍無相關法令規範業者，無從保障民眾安全及權益，究實情為何？認有深入瞭解之必要。

貳、調查意見：

本案係據行政院消費者保護處（下稱消保處）資料顯示，民國（下同）93 年 7 月至 101 年 3 月間無動力飛行傘即發生 8 件安全事故，惟國內至今仍無相關法令規範業者，無從保障民眾安全及權益，究實情為何？認有深入瞭解之必要。案經本院向行政院、行政院體育委員會（下稱體委會）、屏東縣政府等機關調取相關案卷資料審閱，並於 101 年 10 月 16 日赴宜蘭縣外澳飛行傘基地現地履勘，同時約詢上開機關相關業務主管人員。案經調查完竣，茲列述調查意見如次：

一、體委會為無動力飛行傘運動之主管機關，其法定職掌為全民運動之規劃、推動、協調及聯繫事項，對各級政府有指導及考核之責，卻長期疏於對該項運動之管理與督導，直至發生致命意外事件，才進行實地訪查與認證修法等作為，顯有怠失。

（一）依國民體育法第 4 條第 1 項規定，本法之主管機關：在中央為行政院體育委員會…；同法第 5 條規定，各級政府為推行國民體育，應普設公共運動設施；其業務受主管體育行政機關之指導及考核；同法第 8 條規定，民間依法成立之各種公益體育團體，其業務應受各該主管機關之指導及考核…中央主管機關為健全體育團體之業務運作，得訂定相關辦法；同法第 11 條規定，中央主管機關應建立體育

專業人員之進修及檢定制。前項體育專業人員之範圍，由中央主管機關定之；各體育專業人員資格檢定、證照核發、校正、換發、檢定費與證照費之費額、證照之撤銷、廢止及其他應遵行事項，由中央主管機關訂定辦法辦理之；行政院體育委員會組織條例第5條規定，全民運動處掌理下列事項：一、關於全民運動發展政策與方針與提昇國民體能計畫之規劃、推動及協調事項。二、關於休閒運動之規劃、推動、協調及聯繫事項…。由上開法令規定可知，體委會為無動力飛行傘運動之中央主管機關，其法定職掌為無動力飛行傘運動之規劃、推動、協調及聯繫事項，並對各級政府有指導及考核之責。

- (二)據消保處「100年度無動力飛行傘運動及場地聯合查核報告」摘要指出，本案之查核緣起，係因愛好無動力飛行傘運動之民眾日益增多，惟各地飛行場，陸續傳出從事飛行傘運動之消費者發生死亡及重傷意外事故，同年8月31日即發生瑞鼎科技公司陳榮宏董事長於宜蘭頭城外澳飛行基地從事飛行傘運動墜地身亡意外，該項飛行運動潛伏之危險逐漸浮現，乃於100年9月至11月間會同體委會、交通部觀光局及新北市等7個地方政府，就轄區內無動力飛行傘運動進行查核；另查行政院消費者保護委員會（101年1月1日起因組織改造，原業務由行政院「消費者保護處」承接，並以任務編組方式另成立「行政院消費者保護會」取代原委員會議，提供行政院有關消費者保護事項之諮詢建議；以下簡稱消保會）於93年8月12日研商「飛行傘活動之相關管理機制及消費者安全」，其背景說明指出，近1個月連續發生2起民眾參加飛行傘活動，

造成摔死或溺斃之意外，對於類此風險性高之戶外活動，實有加強管理之必要，遂召開本次會議。由上開無動力飛行傘運動之訪查或會議緣起可知，皆因從事飛行傘運動者發生死亡及重傷意外事故，引起大眾注意而起。

(三)經查目前無動力飛行傘運動僅有體委會 93 年訂頒之「飛行運動安全注意事項」，及屏東縣政府訂定之「屏東縣無動力飛行活動管理自治條例」。其於各地尚無一致性之管理規定。詢據體委會，迄 100 年 8 月止，因無動力飛行傘事故致死亡者有 4 件、另並有 4 件骨折意外。因飛行傘屬國際體育單項運動總會聯合會承認運動種類，國內對口單位為中華民國飛行運動總會，體委會為體育運動目的事業之中央主管機關，僅輔導該運動選、訓、賽之推動，並稱非以全民運動推動為主軸，在 100 年 7 月以前從未進行該項運動之查核或督導作業。嗣於 101 年 4 月 11 日召開之消保處第 2 次會議，結論要求體委會於 8 個月內完成無動力飛行傘運動管理法律及相關規範之研訂。該處並於同年 5 月間擬妥「無動力飛行運動安全及消費保護」查核計畫，函請各地方政府進行清查。嗣於同年 5 月 22 日起總計進行 13 次諮詢會議，請專家及飛行運動總會代表就前述有關議題進一步研討，研擬「無動力飛行運動專業人員授證管理辦法（草案）」及「無動力飛行運動管理辦法（草案）」。由上開說明可知，體委會對各級政府有指導及考核之責，卻長期疏於對該運動之管理與督導，並稱僅輔導該運動選、訓、賽之推動，直至發生致命意外事件，才進行實地訪查與認證修法等作為。

(四)體委會雖稱，依地方制度法第 19 條規定，縣(市)

自治事項，四、關於教育文化及體育事項，(6)縣(市)社會教育、體育與文化機構之設置、營運及管理。基此，對無動力飛行傘運動之設置、營運及管理之權責為地方自治事項。然經屏東縣政府表示，因 93 年訂頒之「飛行運動安全注意事項」內容欠缺具體標準及規範，地方實難以執行查核及管理。

(五)另由本院實際履勘現地發現，宜蘭外澳起飛場場地為土質地面，因天候及人為多次使用，造成地面不甚平整，有礙助跑起飛條件，且臨場道路狹隘，交通條件不良，周邊環境仍見有不利起降之障礙物(如電線桿、天線等突出物等)。對於業者提供之傘具使用紀錄，記載內容疏漏，顯見控管鬆散，且部分傘齡老舊已超過 10 年，使用安全有所疑慮。顯見中央主管機關，對於無動力飛行傘運動疏於管理與督導。

(六)綜上，體委會為無動力飛行傘運動之主管機關，其法定職掌為全民運動之規劃、推動、協調及聯繫事項，對各級政府有指導及考核之責，然自 93 年訂頒「飛行運動安全注意事項」後，僅輔導該運動選、訓、賽之推動，長期疏於對該運動之管理與督導，直至發生致命意外事件，方於 100 年 9 月至 11 月間就轄區內無動力飛行傘運動進行查核與認證修法等作為，並於次年 5 月間擬妥查核計畫函請各地方政府進行清查，顯有違主管機關法定職掌，核有怠失。

二、體委會依主管機關權責制訂「飛行運動安全注意事項」，然經查該注意事項之法規範位階不足，欠缺強制力、營業管理不彰、場地標準不明、發照標準不一、保險急難不濟、設備安全標示不清，皆難符無動力飛

行傘運動之高風險要求，顯有疏失。

- (一)查現行無動力飛行傘運動管理規範，為體委會 93 年訂頒之「飛行運動安全注意事項」，屬行政指導，並無相關罰則。因此該項運動欠缺全國一致且具有法規位階之規定，無法發生拘束之效力，顯有管理規定位階不足之失。
- (二)查無動力飛行傘運動社團目前有體委會輔導設立之「中華民國飛行運動總會」，下設「中華民國滑翔運動協會」及 7 個地方分會；及與該總會無隸屬關係之「中華民國滑翔翼協會」、「中華民國航空運動協會」及一般俱樂部。惟不論各無動力飛行協會或業者，經報都有帶客飛行收取費用之營業行為，且並未輔導列入營業管理。又查核時發現帶客飛行之教練在網路招攬生意，客人僅需繳交場地起降使用費，至於該教練有無合格之雙人飛行證，消費者則無法辨識，顯有對業者商業營運管理不彰之失。
- (三)又查對於飛行場地之管理僅在該注意事項第 4 點第 1 款規定，不得於政府禁止之空域、機場管制地帶飛行。然由於起飛及降落場之面積、長度、寬度等設施標準及作業程序，於該注意事項均未規定，任由協會或業者自行擇地起降，或按次收取「場地租金」提供業者或活動者使用。經查有部分起飛場地過短，遂以鋼骨加蓋助跑區之情形，由各協會或業者自行擇地起降，無人管制安全及維持秩序，因此曾有飛行場發生搶客鬥毆爭端及搶飛事件，導致發生空中碰撞險象。體委會於上開注意事項中未規範無動力飛行傘運動場地設置及使用管理標準，核有場地標準不明之失。
- (四)該注意事項第 4 點第 7 款、第 5 點第 3 款及第 6 點

雖規定飛行運動需有飛行教練教導、陪同、帶客飛行，但對於飛行教練之資格，僅「滑翔協會」訂有「初級、中級、高級、雙人飛行技術等級檢定辦法」（以雙人飛行傘教練資格之取得而言，必須修習學科及術科，又參加雙人飛行傘檢定人員須取得高級飛行教練之資格），但這項辦法只適用於「滑翔協會及各分會」之會員。其它無動力飛行運動協會及業者教練證照之取得，僅由各協會自行核發，以「滑翔翼協會」為例，雙人傘證照中只有 4 位由「滑翔協會」所核發，其餘 6 位為「滑翔翼協會」自行核發，而「航空協會」則未提供飛行教練證明文件。另為維護消費者權益，消保處亦指出，帶客飛行之教練應有退場機制，需透過再次認證之程序才可帶客飛行。故該注意事項未建立全國一致之教練、雙人飛行證照及換照制度，除體委會間接輔導設立之「滑翔協會」訂有飛行技術檢定辦法核發證照外，其他協會則自行認定核發，或者無照飛行，未有一致證照核發標準，無法確保帶客飛行之安全。

- (五) 依該注意事項第 6 點第 7 款規定，業者應為所有飛行者辦理意外保險，每人次不得低於新台幣（下同）3 百萬元。然經查核發現各業者投保情形不一，分述如下：滑翔協會各地分會辦理各級學員之訓練並未替學員投保，而由學員自行投保壽險或意外險；「滑翔翼協會」（以野馬飛行傘俱樂部於網路招攬）帶客飛行，未替消費者保險，發生傷亡事件，由俱樂部負責人自行負責；宜蘭縣飛行運動推展協會則透過美州保險代理有限公司（下稱美州保代公司）向保險公司投保旅遊平安險 3 百萬元（僅簽立保險代理契約，有無向保險公司投保則不得而知）；新竹縣橫山鄉木頭山飛行場個人帶客飛行，透

過美州保代公司向友聯產物保險股份有限公司投保旅遊傷害險3百萬元；屏東縣「航空協會」與「優肯航太科技股份有限公司」投保旅遊平安險1百萬元；台東縣「想飛有限公司」經由美聯保險經紀人股份有限公司讓消費者選擇投保1百萬至3百萬元之飛行傘休閒運動之平安險。以上保險不論透過保代或保險公司投保旅行平安險、傷害險，其保險金額及險種不一，且其投保情形，與「注意事項」之規定不符，顯有未依規定投保之失。

(六)據該注意事項第4點第2款規定，從事飛行運動者，務必裝備齊全及依規定穿戴，另第6點第2款規定，從事飛行運動之經營業者，應備置足量且功能完整之飛行安全配備，惟該注意事項對於傘具及其他飛行安全配備之規格並未規範。經查核發現，無動力飛行傘具多由國外進口，均以外文標示，傘具僅有承載公斤數之限制，無使用年限及保存方式，其使用年限由持有人自行認定淘汰；又其他飛行安全配備則任由教練自行裝配，傘具及配備無中文標示及保存年限，由從業人員自行認定是否淘汰。消保會查核時指出，發現同一傘具及配備竟可帶不同年齡及不同體型之男、女飛行，有安全之虞。因傘具及配備無中文標示及使用年限標準，顯有設備安全標示不清之失。

(七)綜上，體委會依主管機關權責制訂「飛行運動安全注意事項」，然經查該注意事項法律位階不足，難以對業者約束管理；營業管理不彰，任由業者帶客營業飛行；場地標準不明，致起降場地雜亂及安全管制鬆散；發照標準不一，無法確保合格飛行安全；保險急難不濟，任由保險金額及險種紊亂；設備安全標示不清，傘具及配備無中文標示及年限標準

，皆難符無動力飛行傘運動之高風險要求，顯有疏失。

處理辦法：

- 三、調查意見一、二，提案糾正行政院體育委員會（102年1月1日起改制為教育部體育署）。
- 四、檢附派查函及相關附件，送請教育及文化委員會議處理。

調查委員：程仁宏

楊美鈴

黃武次

中 華 民 國 101 年 12 月 日