

# 調查報告

壹、案由：臺灣具有豐富的山林景觀與資源，登山已成為國人熱門活動之一。惟目前登山活動之規範，係由地方自訂管理條例，且僅六縣市制定，其法規範是否不足？政府在鼓勵正當登山活動及對違反規定與強行登山造成搜救資源浪費，增加搜救人員風險之求償等之相關作為是否妥適？均有深入調查之必要等情案。

貳、調查意見：

本案經調閱行政院及內政部之卷證資料，並於民國(下同)108年7月9日詢問內政部營建署、消防署、警政署、空中勤務總隊(下稱空勤總隊)、行政院農業委員會(下稱農委會)林務局、教育部、金融監督管理委員會(下稱金管會)、國家通訊傳播委員會(下稱通傳會)、法務部法律事務司及交通部觀光局之業務相關主管人員後，業已調查竣事，茲將調查意見臚列如後：

一、臺灣具有豐富的山林景觀與資源，登山活動已成為國人熱門活動之一。現政府業已開放國家公園內之登山活動及檢討山地管制區，並檢討林道與步道等相關山林管理和服務措施、降低其非必要之管制與提升相關申請之服務便利性，大幅增加民眾親近山林之機會，值得肯定。又行政院本(108)年度就登山活動管理相關事宜業已召開3次會議，且會議結論對於山域管理認宜以「全面開放、有效管理」為原則，爰該院允宜妥善規劃相關配套措施，並落實執行：

(一)登山活動主要是用雙腳行走於大自然，可以開啟視覺、聽覺、觸覺、嗅覺等知覺，讓人與大自然、歷史產生連結，更與這塊土地產生連結，因此是具有

陶冶情性，讓民眾自然的健康活動之一。目前我國國家公園均已開放登山活動，山地管制區亦已進行檢討調整或解除作業，林道及步道等相關山林管理及服務措施亦經檢討，同時國家公園管理處持續辦理環境教育與登山安全宣導，鼓勵民眾親近國家公園，教育部體育署亦輔導全國性登山運動團體及地方縣市政府辦理登山健行相關活動，交通部觀光局亦進行國內山岳旅遊之推廣，爰大幅增加民眾得親近山林之機會。

(二)惟據內政部<sup>1</sup>查復本院表示，我國中央政府並未針對發展登山活動訂定專法，登山活動所在山域，與國有林區、國家公園、野生動物保護區、野生動物重要棲息環境、自然保留區、自然保護區、國家級風景特定區、山地管制區等空間相重疊，劃設這些區域，依法律授權與相關管理規定，主要目的係基於生態環境保育(如國家公園生態保護區、野生動物保護區等)或國土保安(如山地管制區)等需求，並不是為了發展登山活動為目的。至於地方政府之登山活動規範部分，除「臺中市登山活動管理自治條例」、「南投縣登山活動管理自治條例」、「花蓮縣登山活動管理自治條例」、「苗栗縣登山活動管理自治條例」、「屏東縣登山活動管理自治條例」與「高雄市山域事故救援管理自治條例」現已公布實施外；另臺東縣與宜蘭縣政府刻正研擬相關自治條例，尚未實施。爰我國登山活動之管理尚未整合。

(三)行政院於108年3月7日、15日及5月29日就登山活動管理相關事宜召開會議，由張政務委員景森主持。相關會議結論略以：山域管理宜以「全面開放、有

---

<sup>1</sup> 參見內政部108年3月19日內授消字第1080821719號函。

效管理」為原則，並妥善規劃配套措施；請教育部(體育署)研訂全國統一性登山活動管理辦法，嗣經同意請教育部依職權訂定登山活動應注意事項；請教育部擔任登山解禁政策跨部會工作小組召集人；請內政部等山域管理機關將現行許可申請機制整合為單一資訊平台；請內政部等山域管理機關建置登山資訊、報備及安全預警單一平台，並研議推動留守人報備機制科技化；請教育部(體育署)建置登山教育系統，提供登山之教育訓練；請各山域管理機關持續朝減少登山管制方向推動；請內政部、農委會等山域管理機關(如各國家公園管理處及林務局等)持續簡化自然生態保護(留)區等許可申請流程，合理放寬申請條件，適度予以開放；有關山地管制區之開放，請內政部(警政署)會商國防部撤除計畫及管制之可行性；請內政部(消防署)會商地方政府研修登山管理相關自治條例，並請內政部(消防署)研議由中央統籌登山救援費用之可行性；請內政部(消防署)會商金管會研議完備登山相關活動保險之內容(如直升機搜救費用納入保險給付項目等)；請內政部(消防署)及教育部(體育署)研議未來補助其部分保費之可行性；請通傳會會商相關機關及電信業者，擴大手機涵蓋範圍，持續精進相關措施；請法務部檢討「國家賠償法」相關規定，釐清山域之公共設施設置或管理機關(即山域管理機關)之國家損害賠償責任，必要時修法以資明確。各相關機關依各次會議結論刻正辦理中，其中，整合內政部警政署、營建署、林務局等相關單位申請登山等資訊之「臺灣登山申請整合資訊網」業已於108年6月30日上線。

(四)綜上，臺灣具有豐富的山林景觀與資源，登山活動

已成為國人熱門活動之一。現政府業已開放國家公園內之登山活動及檢討山地管制區，並檢討林道與步道等相關山林管理和服務措施、降低其非必要之管制與提升相關申請之服務便利性，大幅增加民眾親近山林之機會，值得肯定。又行政院本(108)年度就登山活動管理相關事宜業已召開3次會議，且會議結論對於山域管理認宜以「全面開放、有效管理」為原則，爰該院允宜妥善規劃相關配套措施，並落實執行。

二、臺中市登山活動管理自治條例公布後，內政部雖函請臺北市等11個地方政府，視實際需要制定登山活動相關自治條例，惟目前僅6個地方政府公布自治條例，且該等自治條例規範內容，對於山域活動事故之救援費用，尚有因入山方式是否合法而有不同。固然救援費用係屬地方政府相關自治條例規定，惟地方政府制定登山活動相關自治條例之必要性及其內容，或有再檢討研議之必要。內政部業又表示未來將就相關自治條例推動與執行情形，邀集相關縣市與機關就執行爭議共同研商，持續輔導地方政府滾動修正及研訂，該部自當確實辦理：

(一)行政院於105年6月30日第3504次會議，林前院長全提示略以：「為加強登山安全管理，臺中市政府所提意見，在不修正『國家公園法』的前提下，請內政部研議強化國家公園內的登山安全規範，落實國家公園的登山安全管理。至於國家公園以外的高海拔山區，亦請內政部研議統一規範或立法，以全面提升登山安全。」臺中市登山活動管理自治條例於105年11月24日公布後，內政部於106年2月22日以内授消字第1060821552號函請臺北市、新北市、桃園市、高雄市、新竹縣、苗栗縣、嘉義縣、屏東縣、

宜蘭縣、花蓮縣、臺東縣等11個地方政府，視實際需要制定自治條例，惟迄今僅臺中市、南投縣、花蓮縣、苗栗縣、屏東縣及高雄市等6個地方政府公布自治條例。

(二)內政部於108年3月19日查復本院表示，地方政府未制定自治條例者，原因在於地方政府依據「地方制度法」規劃災害防救事項與執行，各地方政府因所轄山域環境互有差異，因地制宜，視其實際需要(如山域意外事故案件數、所轄山域風險等)考量訂定較具彈性。惟依內政部提供之「各直轄市、縣(市)政府山域事故救援案件統計表」，我國22個直轄市、縣(市)，近5年(103年至107年)曾發生山域事故救援案件者計15個直轄市、縣(市)，其中臺北市、新北市及桃園市之案件年平均數分別為24.4、15.6及10.6件，位居各直轄市、縣(市)之第3、4及6，而該3縣市並未制定登山活動相關自治條例。另新竹縣山域事故救援案件103年至106年雖分別為0、3、8、2件，惟107年卻高達25件，為106年之12.5倍，該縣亦尚未制定登山活動相關自治條例。爰山域意外事故案件數倘為考量制定自治條例之重要因素，則地方政府應否制定登山活動相關自治條例，則有再檢討之必要。

(三)再者，「花蓮縣登山活動管理自治條例」第14條規定：「於本府公告之管制山域從事登山活動遭受登山事故，由本府進行搜救者，本府得以書面命其支付搜救費用。……」爰花蓮縣政府係不管合法或非法入山，發生事故均得要求支付相關救援費用。而「高雄市山域事故救援管理自治條例」第4條規定：「進入管制山域從事山域活動，依法令規定需申請者，應事先取得許可。」第5條規定：「管制山

域經主管機關或山域管理機關因颱風、森林火災或其他突發事件公告禁止進入時，任何人不得進入從事山域活動；已進入者應於接獲通知後立即撤離或依現地情況緊急就地避難。」第6條規定：「因違反前二條規定從事山域活動發生事故，而由主管機關進行救援者，主管機關得以書面命其支付救援費用。……」是以高雄市政府僅就非法入山從事山域活動發生事故而由該府進行救援者，得以書面命其支付救援費用。內政部消防署雖表示，救援費用係屬地方政府相關自治條例規定，惟各地方政府或因其財務負擔、救援資源分配……等考量，對合法入山之救援是否支付費用而有不同之規範，然此不一致之規範，恐引發爭議及有礙登山活動之推展。另內政部於108年3月19日查復本院表示，該部未來將就相關自治條例推動與執行情形，邀集相關縣市與機關就執行爭議共同研商，持續輔導地方政府滾動修正及研訂，並予敘明。

(四)綜上，臺中市登山活動管理自治條例公布後，內政部雖函請臺北市等11個地方政府，視實際需要制定登山活動相關自治條例，惟目前僅6個地方政府公布自治條例，且該等自治條例規範內容，對於山域活動事故之救援費用，尚有因入山方式是否合法而有不同。固然救援費用係屬地方政府相關自治條例規定，惟地方政府制定登山活動相關自治條例之必要性及其內容，或有再檢討研議之必要。內政部業又表示未來將就相關自治條例推動與執行情形，邀集相關縣市與機關就執行爭議共同研商，持續輔導地方政府滾動修正及研訂，該部自當確實辦理。

三、我國登山事故搜救費用支付與否，尚因地方政府有無制定登山活動相關自治條例而有所不同，且縣(市)政

府裁量標準不一，自易引發爭議，甚有因裁量基準未明，致遭撤銷支付搜救費用處分之情事。部分國家的搜救費用已採用使用者付費之概念，營建署亦建議應有基本搜救(國家支付)，額外增加之搜救費用由當事人支付，且消防署業與地方政府執行及推動自治條例情形進行座談，並就搜救費用支付原則進行研商，爰我國登山事故搜救費用之支付，確有檢討之空間：

- (一)臺灣每年有大量山友上山從事登山活動，但也因為身處大自然環境，位處偏遠救援不易，導致人身安全面臨一定風險，包括因個人因素(健康狀態、體能、登山知識、技術、裝備；團隊組成)，或外在環境因素(氣候、地質條件、路程長短)所造成疾病、墜落、落石擊傷、扭傷、迷途、高山症、失溫等緊急事故，需要國家急難救助。
- (二)消防署表示，現行登山活動事故之救援，業於對轄區山域環境之瞭解與熟悉度，中央山域管理機關(包括警察機關)將第一時間就近動員，後續地方政府消防機關協同進行人命救援；必要時也會請空勤總隊出動直升機支援；同時藉由任務結束後之共同研討或定期召開協調聯繫會議，俾利未來執行救援過程能更加順利。至於救援費用部分，係屬地方政府相關自治條例規定，按規定有關搜救費用之裁量，均以「得」以書面命其支付搜救費用。惟空勤總隊執行各項空中支援任務(含山域事故救援任務)並無收費規定，目前係配合地方政府對違反登山活動管理自治條例規定之個案，提供執行空中救援之飛行時間及飛行成本，由地方政府依權責辦理。按上開說明，我國登山事故搜救費用支付與否，尚因地方政府有無制定登山活動相關自治條例而有所不同。

- (三) 至於鄰近國家之搜救費用部分，內政部於108年3月19日查復本院表示，部分國外國家就部分高難度登山路線，倘遇山域事故需動員國家資源給與救助時，採用使用者付費方式，強化與培養國民風險管理與成本公益觀念。以日本為例，山域事故救援係由地方政府警察主政，消防單位協助救援；如大規模的搜救活動，若上述的單位量能不足，民間團體組織如地方山岳會等會參與救援活動。基本上事故當事人不需支付費用，但規模大到需出動民間組織，如山岳遭難防止對策協會(由地方山岳會和山屋人員等民間組織構成)其搜救費用要由本人負擔。另收取直升機救援費用部分，日本埼玉縣自公元2018年1月1日起，通過地方條例，要求使用支付直升機救援費用，鄰近山岳縣亦考量跟進。
- (四) 此外，行政院於108年4月18日查復本院表示，花蓮縣政府依「花蓮縣登山活動管理自治條例」規定，要求民眾支付搜救費用案，經多起民眾提起訴願，復經內政部訴願審議委員會審議，按該府對於搜救費用支付雖有其裁量權，惟該府並未說明條文裁量基準為何，該府處分顯有率斷，爰於108年3月28日決定撤銷原處分。有關搜救費用爭議重點，在於縣(市)政府裁量標準不一，消防署於108年3月4日就地方政府自治條例推動與執行情形，邀集相關縣市與機關就爭議事項共同研商。為指導地方政府後續訂定相關收取標準規範，該署將邀集相關人員研擬救援費用繳納參考事項，提供地方政府參考。另行政院業於108年3月7日及15日登山活動事宜研商會議中，裁示消防署會商地方修正相關自治條例，修正方向包含搜救費用由使用者付費及依搜救時段而有不同搜救標準，該署業與地方政府執行及推動



自治條例情形進行座談並就搜救費用支付原則進行研商，且後續將就行政院裁示，引導及鼓勵地方政府滾動檢討修正。

- (五)按上開說明，臺灣每年有大量山友上山從事登山活動，或因個人因素或因外在環境因素所造成緊急事故，需要國家急難救助。惟我國登山事故搜救費用支付與否，尚因地方政府有無制定登山活動相關自治條例而有所不同，且縣(市)政府裁量標準不一，自易引發爭議，甚有因裁量基準未明，致遭撤銷支付搜救費用處分之情事。部分國家的搜救費用已採用使用者付費之概念，營建署亦建議應有基本搜救(國家支付)，額外增加之搜救費用由當事人支付，且消防署業與地方政府執行及推動自治條例情形進行座談並就搜救費用支付原則進行研商，爰我國登山事故搜救費用之支付，確有檢討之空間。

參、處理辦法：

- 一、調查意見函請行政院轉飭所屬檢討改進見復。
- 二、調查報告案由、調查意見及處理辦法，經委員會討論通過後公布。

調查委員：蔡崇義

附表一、直轄市及縣(市)政府推動登山救援管理相關自治條例研訂及執行調查表

單位：元

縣市別	名稱	公告時間	管制區 公告時間	自治條例研訂及 執行情形	違反條文及裁罰情形				搜救費用要求支付及繳納情形				
					條文	已繳納	未繳納	訴願情形	條文	已繳納	未繳納	訴願情形	
臺中市	臺中市登山 活動管理自 治條例	105.11.24	106.12.1	106.12.31 東卯山山域意外 事故案	第5條第1款 第2款及第10 條	6,000							
				107.2.10 南湖北山山域 意外事故案					第14條		25,610		
				107.4.3 中央尖山山域 意見外事故案	第6條第2項 第10條	10,000		駁回	第14條	7,208			駁回
				107.6.27 雪山東峰山域 意外事故案	第6條第2項 第4項、第11 條	20,000							
				107.8.11 雪山7.1K(369 山莊)山域意外 事故案	第6條第2項 第4項、第11 條	20,000		駁回	第14條	15,304			駁回
				107.8.28 中央尖溪山屋 山域意外事故 案					第14條	40,480			
				107.10.20 桃山1.7K山域 意外事故案	第6條第4項 第11條	10,000			第14條	3,628			

縣市別	名稱	公告時間	管制區 公告時間	自治條例研訂及 執行情形	違反條文及裁罰情形				搜救費用要求支付及繳納情形				
					條文	已繳納	未繳納	訴願情形	條文	已繳納	未繳納	訴願情形	
				107. 11. 10 南湖大山多加 屯山屋山域意 外事故案	第6條第4項 第11條	10,000							
				107. 12. 19 素密達斷崖 6.7K山域意外 事故案	第6條第4項 第11條	10,000							
				107. 12. 24 池有山三叉營 地3.5K附近山 域意外事故案					第14條	7,416			
南投縣	南投縣登山 活動管理自 治條例	106. 2. 2	106. 2. 2	107. 9. 18 葉姓登山客	第4條第2款 第6條第2項	80,000			第14條	2,311,696			
花蓮縣	花蓮縣登山 活動管理自 治條例	106. 9. 14	106. 11. 18	107. 2. 20 八通關日據越道 線(土葛駐在所) 山域意見事故	第4條第2款 第11條		30,000	訴願駁回	第14條		1,446,843	提起行政 訴訟	
				107. 2. 27 八通關日據越道 線(馬沙有駐在 所)王00等6人案	第4條第2款 第11條	18,000			第14條	153,763	768,815	訴願中	
				107. 4. 7 馬博拉斯橫斷(馬 利加南山東峰)山					第14條		118,329	訴願中	

縣市別	名稱	公告時間	管制區 公告時間	自治條例研訂及 執行情形	違反條文及裁罰情形				搜救費用要求支付及繳納情形			
					條文	已繳納	未繳納	訴願情形	條文	已繳納	未繳納	訴願情形
				域意外事故								
				107.8.16 八通關日據越道 線(土葛駐在所) 山域意見事故	第4條第3款 第11條		未確定 金額、 管轄權 疑義釐 清中					
苗栗縣	苗栗縣登山 活動管理自 治條例	107.4.9	107.4.9	公告至今尚無 處分案例								
屏東縣	屏東縣登山 活動管理自 治條例	107.5.28	107.7.23 107.11.5	108.1.23 北大武山意外事 故案(領隊陳述意 見中)	第6條第4項 第11條							
高雄市	高雄市山域 事故救援管 理自治條例	107.11.5	107.12.24	公告至今尚無 處分案例								

(統計時間：108年2月19日)

資料來源：本院節錄內政部之書面資料。