

調 查 意 見

壹、案由：據報載，102年4月21日於墾丁南灣舉辦之國際恆春海上長泳活動，因主辦單位輕忽天候因素，致200多名泳客漂離賽道，造成5傷2命危之重大意外。事發當時未及時救援，凸顯此次活動欠缺海上緊急救護系統，且救護動線與轉診送醫等規劃亦涉有未周，復未審慎評估參賽者適水能力之風險。究相關主管機關對於舉辦海上大型活動有無善盡監管之責？相關人員有無疏失？實有深入瞭解之必要乙案。

貳、調查意見：

中華民國成人游泳協會(下稱成人泳協)高雄市成人游泳會(社團法人核准文號：高雄市政府社壹字第930232號)於墾丁南灣海域辦理全民奧林匹克恆春海上長泳(下稱恆春海泳)活動已長達14年，已成為恆春地區每年固定活動，帶動觀光旅遊產業發展的重要活動之一。恆春海泳活動實施辦法之報名資格限身體健康，且具長泳能力者參加，游泳距離為3千公尺，未成年及65歲以上者須由參加單位派遣具有救生技術能力之成年人全程負責陪同，限以社團或機關團體5人以上組隊同行報名；規範心臟病、高血壓、癲癇症、蜂窩組織炎或高燒，與任何不適合游泳之疾病者請勿報名；並強調「未帶救生器材浮具者不准下水」及「海泳中途如感身體不適請勿慌張，可以自備個人浮具歇息，並脫帽揮手示意或吹哨子，同組隊員亦請協助通知大會救生員及時救援」。

102年4月21日參加單位240隊，人數為4,368人，最大年齡89歲、最小5歲。當日上午8時30分後海上風力逐漸增強及潮汐因素，主辦單位高雄市成人游泳會透過廣

播及水上摩托車告知折返點之距離縮短，從1.5公里、1.2公里、1公里降至0.8公里；且因風勢轉大，部分泳客因攜帶浮具而被吹往核三廠進水口及後壁湖保護示範區沙灘方向；部分泳客折返時遇逆向頂浪嗆水，造成體力不支，靠著魚雷浮標在海面上漂浮，等待救援，故主辦單位於9時宣布停止活動，未下水之泳客全部停止下水。恆春海泳活動經由行政院海岸巡防署、國軍、屏東縣政府消防局、墾丁國家公園管理處(下稱墾管處)、成人泳協、民間救難協會及水上摩托車業者等救護人員，於海上執行人員搜救及告知游回岸上，並陸續以船或水上摩托車將體力不支之泳客送回岸上，或被帶往後壁湖方向約2百名泳客全數由保五總隊支援派車送回南灣。惟仍有7名泳客因嗆水送醫，其中5人輕微失溫，在醫院觀察後雖無大礙，然62歲男性泳客轉送高雄榮總醫院持續搶救，後轉至北部醫院醫治；73歲女性泳客因合併有急性冠心症，經醫院進行心導管手術，恢復些微意識後卻因病情急轉而病逝。案經本院調閱相關卷證，並約詢內政部暨所屬墾管處、教育部體育署及屏東縣政府等相關主管人員，業經調查竣事，茲將調查意見列述如下：

一、墾管處係恆春海泳活動場地之水域管理機關，惟未善盡職責准駁活動之申請，被列名為主辦單位卻不予聞問，導致無法審核活動安全規劃；又活動範圍明顯逾越距岸200公尺之規範，亦未實質派員現場督導，對於轄管海域並無積極管制作為，均有違失。

(一)按發展觀光條例第36條規定：「為維護遊客安全，水域管理機關得對水域遊憩活動之種類、範圍、時間及行為限制之，並得視水域環境及資源條件之狀況，公告禁止水域遊憩活動區域；其管理辦法，由主管機關會商有關機關定之。」交通部據以訂定之「水域遊憩活動管理辦法」第4條第1項第1

款、第9條第1項及第2項並分別規定：「水域遊憩活動位於國家公園所轄範圍者，為該特定管理機關。」「水域管理機關得視水域遊憩活動區域管理需要，訂定活動注意事項，要求水域遊憩活動經營業者投保責任保險、配置合格救生員及救生(艇)設備等相關事項。且應擇明顯處設置告示牌，標明該水域之特性、活動者應遵守注意事項，及建立必要之緊急救難系統。」本案恆春南灣海域係屬墾管處所轄範圍，墾管處即為水域管理機關，負有海域管制作為之義務。

(二)查內政部核定「墾丁國家公園海域遊憩活動管理方案」之管制重點，包括依據海域資源特性、分布及海域遊憩活動適宜性分析，並參考現有活動種類與分布規劃各種活動之空間，墾管處採實體航道線據以區隔動力及非動力水域活動區位，並將動力活動項目限制於離岸300至1000公尺一定範圍內，藉由活動之空間區隔，減少各類活動空間之相互影響及各種災害的發生，以達到活動的目的及資源永續利用目標。其中游泳屬第四類活動之一，活動區域為海域一般管制區，即以遊憩區為中心距岸200公尺內為活動範圍。又南灣遊憩區陸域設施(含管理服務站、餐飲、停車、聯絡道路、住宿設施等)及海域活動(包括岸際及海面海域遊憩活動)之經營管理係依政府採購法等相關規定公開甄選委託民間機構經營。

(三)參照成人泳協辦理第14屆恆春海泳活動實施辦法，報名時間為102年1月1日至3月31日止，惟高雄市成人游泳會卻於報名期間之3月4日檢送恆春海泳活動計畫書，函請墾管處同意依往例經費補助及支援相關事宜。墾管處未予准駁活動之申請，

僅於102年3月18日以墾遊字第1020001512號函復高雄市成人游泳會，該處將盡力給予行政支援，惟近年政府機關經費有限，未編列相關補助經費項目，誠難以協助活動經費。且迨至屏東縣政府3月25日開會通知相關單位，將於4月1日假墾管處召開工作籌備會議後，由墾管處洪姓課員於3月26日簽擬：「一、南灣及停車場9月20日已委由悠活及新墾丁營運，建議仍直接洽委外單位洽商。二、南灣救生人員由本處委外當地2名海巡員及1部水上摩托車，另派本處水車乙輛，其餘部分請廠商自行處理。」經墾管處副處長李登志3月26日批示「遊憩課派員參加」。墾管處至4月15日接獲前揭會議紀錄後，再由洪姓課員簽擬：「本案會議僅承諾提供南灣駐地海巡員、水上摩托車、加水車等，另南灣場地及新墾丁停車位請辦理業者自行洽商。奉核後回復。」亦經墾管處副處長李登志於4月18日以「處長陳貞蓉(甲)」章批示「如擬」。

- (四)復據墾管處所提調查檢討報告之當日活動情形略以：「墾管處依協調會分配所需支援之水車含司機及2名委外南灣海巡員皆依時間到位。課長於當日發現救護車來回任務，以手機簡訊(Line)聯絡主辦單位瞭解情況。墾管處郭姓值日員於9時52分接獲通報消息後，通報消防隊、墾管處緊急應變小組及公園警察隊，林姓秘書及吳姓課員皆於接獲通知後，分別趕至會場協助救援協調。中午12時確認海域淨空，未有通報人員失蹤狀況，至下午1時30分活動及搜救結束。墾管處林姓秘書於活動現場告知主辦單位高雄市成人游泳會應檢討本次活動缺失，並研擬檢討報告送墾管處備查。」又海域管制作為略為：「海域遊憩活動管理方案係依據

國家公園法第13條及第14條研訂，以合法、合理開放與有效管理並重，輔導經營海域遊憩活動業者依相關法令接受各項教育訓練，並針對遊憩活動項目、區位、時段、承載量等加以規範。由於風力、海浪大小之判定具有專業性，尚無相關規範之訂定，惟活動前提醒主辦單位應注意海象變化及緊急應變處置。水域遊憩活動管理辦法尚未有對游泳、戲水等活動明定風力、海浪大小之禁止行為規範。」等情。

(五)綜上所述，墾管處係恆春海泳活動場地之水域管理機關，事前對於活動實施辦法列名為主辦單位不予聞問，且未善盡職責准駁活動之申請，亦未召開工作籌備會議，導致無法審核活動安全規劃。又恆春海泳活動範圍「由南灣沙灘正前方下海，延伸1,500公尺後折返(右去左回)」，明顯逾越距岸200公尺之規範，墾管處僅依會議承諾事項，支援委外2名海巡員、水上摩托車及水車各1部，海泳活動進行時並未實質派員現場督導，主辦單位於9時即宣布停止活動，墾管處值日人員卻遲至9時52分始接獲通報，造成墾管處核心職權業務推諉予廠商自行處理，對於轄管海域並無積極管制作為，均有違失。

二、教育部體育署於組織改造前為行政院體育委員會，又該署為各部會「泳起來」之協調統整平台，對於體育性社團法人所辦活動，將政府機關列為指導、主辦、協辦或承辦單位，卻未研議水上活動舉辦與否之審查基準及安全規範，且未確實進行合宜之指導與監督，造成相關機關(構)、單位間權責不清，並影響政府公信力，顯有疏失。

(一)按國民體育法第8條第1項規定：「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。」教育部體育署於組織改造前為行政院體育委員會，對於成人泳協所辦理年度水上活動，係基於中央目的事業主管機關給予相關體育業務指導。惟詢據教育部體育署查復：「至所辦各項體育運動之管理，係以場地(域)主管機關之法令為依歸，活動涉及指導及監督等事項，仍應依場地(域)主管機關之法令相關規定辦理。爰成人泳協辦理之海泳活動應依交通部水域遊憩活動管理辦法規定，受各該管轄機關進行指導及監督之管理工作。」

- (二)本案102年4月21日恆春海泳活動屬每年固定之大型海上運動，教育部體育署補助活動經費為13萬元，指導單位為前行政院體育委員會及中華奧林匹克委員會；主辦單位為屏東縣政府、恆春鎮公所、內政部墾管處、台電公司第三核能發電廠、成人泳協、第一銀行、維他露食品股份有限公司；承辦單位為高雄市成人游泳會；協辦單位包括：屏東縣政府警察局、屏東縣政府消防局、屏東縣政府消防局第4大隊、三軍聯訓基地指揮部、屏東縣政府警察局恆春分局、屏東縣政府消防局第4大隊恆春分隊、墾丁國家公園警察隊、海洋總局14海巡隊、南巡局63岸巡大隊、內政部警政署保安警察隊第五總隊、墾丁森林遊樂區管理所、墾丁派出所等43個單位，此係民間社會團體辦理體育活動為節省開銷，逕自將政府機關及企業團體列為指導、主辦、協辦或承辦單位，以爭取經費補助與贊助，不僅影響政府公信力，而且過多的參與單位造成權責不清，且流於掛名之形式。教育部體育署基於中央體育負有業務指導及監督之

權責，卻未建立審理列名主辦單位之機制，更無法以各項體育運動之場地(域)主管機關各有其管理法令為由，而推諉塞責。

(三)本案恆春海泳活動實施辦法之宗旨係為推展全民運動，促進國民身心健康，提倡正當休閒活動，鍛鍊強健體魄，讓泳者親近海洋接觸自然生態海域，重視海洋環境保護，發展海上運動，推廣正當無動力水域活動。教育部亦推動「泳起來專案計畫」，以重視學生生命權與健康權，縮短游泳資源城鄉差距，保障弱勢學生學習游泳權益為政策目標。惟本次恆春海泳活動卻發生7人送醫之意外事故，媒體更以「海泳變海難」為標題大幅報導，引發國人高度關注與重視。教育部體育署係各部會「泳起來」協調統整平台，案發後基於中央指導單位立場，除向相關主辦單位洽詢後續處理情形外，並於102年4月24日以臺教體署全(三)字第1020012624號函請各體育協會加強戶外活動風險評估及強化保險義務等事項略以：

- 1、地球暖化導致氣候異常，從事各項戶外活動，應注意天候或海象變異訊息，請各協會於活動舉辦前，應利用中央氣象局預報中心查詢預定活動區域天候或海象訊息，確實評估活動舉辦風險，以確保參與民眾安全。
- 2、所報各種體育活動計畫經該署核定補助者，應依保險法相關規定辦理投保事宜，未依規定辦理者，該署將註銷補助經費。

(四)教育部體育署為避免意外事故再次發生，復於102年5月3日邀集學者、政府權責機關及水域團體，共同研商概括性安全原則及風險評估機制略為：

- 1、各機關、團體應檢視與盤點所屬水域相關法規，

落實依法行政，另主(承)辦之水域體育活動計畫，未來應納入風險評估、事前對參與民眾安全宣導與告知，活動係以民眾安全為最終目的。

2、各水域體育活動計畫，應事前將科學資訊(氣象及海象預報，回歸客觀標準)及現場評估小組決議(掌握即時資訊與經驗法則)共同納入，作為活動進行與否及相關應變方式之判斷依據。

(1)主辦單位(實際執行單位)應事前邀集政府機關或團體召開協調會議，共同討論協助及分工事宜，除作為政府機關協助及執行之依據，並使活動運作順利。

(2)參酌中央氣象局所發布之氣象、波浪、風力及潮汐等數據及國家實驗研究院台灣海洋科技研究中心所蒐集臺灣周遭海域表面海流資料，以採取應變機制。

(3)成立風險評估小組，確認先期風險評估作業及現場應變方式。

3、其他建議事項：

(1)建議參與對象報名時，應檢具游泳能力或健檢之相關證明文件，俾利主辦單位採取適當審核作業，避免因個人因素衍生意外事故。

(2)活動人數管控，人數過多需分梯下水、確認適當距離(如50公尺)配置救生站/浮台、合格救生員數量及救生(艇)設備。

(3)每位活動參與者應投保公共意外險，其保險金額不得低於3百萬元。

(五)揆諸上揭事項，教育部體育署於組織改造前為行政院體育委員會，又該署為各部會「泳起來」之協調統整平台，對於體育性社團法人所辦活動，將政府機關列為指導、主辦、協辦或承辦單位，卻

未研議水上活動舉辦與否之審查基準及安全規範，且未確實進行合宜之指導與監督，造成相關機關(構)、單位間權責不清，並影響政府公信力，顯有疏失。

三、屏東縣政府雖未參與恆春海泳活動實施辦法之規劃，惟被列同為主辦單位，嗣已訂定受理法人或團體申請辦理活動擔任主辦、合辦、協辦應行注意事項。惟本次恆春海泳活動尚屬必須協調當地警察局、消防局及衛生局與鄉鎮公所之大型活動，屏東縣政府卻未建立審核標準，以確立參辦與否之機制，應予檢討改進。

(一)成人泳協高雄市成人游泳會自89年起辦理恆春海泳活動至今已屆14年，除為地方體育盛事外，更帶動屏東縣觀光旅遊相關產業。經查屏東縣政府於97年及99年同意該府為當年度恆春海泳活動之共同主辦單位，惟98年、100年至102年雖未予同意列為主辦單位，該府係視年度財源，由台電公司第三核能發電廠開發協助金列入年度追加預算予以補助，然依成人泳協公布之恆春海泳活動實施辦法，屏東縣政府仍被列同為主辦單位。另台電公司第三核能發電廠表示非為主辦單位，並未實際參與本次活動任何任務，唯一配合事項為同意電廠大門前空地作為選手停車用途，且該處原為開放空間，並作為來賓接洽公務、訪客停車場地。

(二)成人泳協高雄市成人游泳會以102年2月20日高成慧字第102003號函屏東縣政府，檢送該會辦理「2013第14屆恆春海泳活動」計畫書，並請該府同意依往例經費補助及支援相關事宜。屏東縣政府並未參與恆春海泳活動實施辦法之規劃，復於102年3月25日通知邀集海軍陸戰隊三軍聯訓基地、消防局及墾管處等相關單位，訂於102年4月1日召開恆

春海泳工作籌備會議，協商墾管處、台電公司第三核能發電廠、屏東縣政府衛生局、南灣里長、屏東縣政府警察局恆春分局、墾丁國家公園警察隊及恆春區漁會等相關單位，討論協助人力、物力、醫護、安全戒護、秩序維護、交通指揮及車輛引導等支援事宜，並請屏東縣政府觀光傳播處邀請媒體配合適時發新聞稿宣傳及行銷活動訊息。是以，屏東縣政府即已參與本次恆春海泳活動相關作業，並明確協調分工相關事宜。

(三)詢據屏東縣政府查復略以：「成人泳協每年來文不同，102年度來文申請經費及行政協助，未要求聯名主辦，故未主動簽呈。活動前之工作協調會係該府教育處體育保健科循往例協助行政支援。活動掛名縣府主辦，最主要是民間團體為了增加補助、減少場地租金支出，但縣府並無實際主導與主辦，故此次意外事件後，縣府基於一致的標準，已研擬主協辦之注意事項。海上長泳屬開放性水域的活動，不同於一般水上活動，參加者都有游泳經驗，攜帶自主救生的魚雷浮標設備，不容易有即時的危險，活動開始之初，海浪波動不大，按實施辦法退費規定，如遇天災或不可抗拒之原因停辦而退費，並以屏東縣政府發布為準據。體育活動存有三項迷思，通常會增加活動風險，一是參與人數規模迷失；二為年齡的迷思，此次活動即有高齡夫妻的獎勵；三是游泳距離不斷增加的迷思。墾丁南灣海域未被公告危險水域，今年因成人泳協經費不足，海面上未設距離指示標示，泳客在海中是沒有方向感的，海上游泳方向的標示較不明顯。」

(四)復查屏東縣政府於102年6月18日以屏府行法字第

10218339500號函頒發布「屏東縣政府受理法人或團體申請辦理活動擔任主辦、合辦、協辦應行注意事項」，供所屬機關及單位遵循。綜上，恆春海泳活動至今已屆14年，既可帶動地方繁榮，又可促進屏東縣觀光旅遊之發展，屏東縣政府應以本次恆春海泳活動為案例，基於地方主管機關之權責，為普及全民運動風氣，打造地方優質運動環境，研擬大型活動前協調及整合相關單位之分工，及妥善規劃緊急應變措施。屏東縣政府為確保人民生命財產之安全，對於尚需協調當地警察局、消防局及衛生局與鄉鎮公所之大型活動，卻未建立審核標準，以確立參辦與否之機制，應予檢討改進。

調查委員：林鉅銀