

## 調 查 意 見

壹、案由：據報載，新北市樹林社區大學學員於 102 年 11 月 9 日至東北角鼻頭龍洞地質公園從事戶外教學，行經礁石步道區時，突遭「瘋狗浪」來襲，造成 8 人喪生、多人受傷。究相關機關之管理有無缺失？認有深入瞭解之必要乙案。

貳、調查意見：

民國（下同）102 年 11 月 9 日，新北市樹林社區大學共 26 人參與「綠色行腳一步道美學」課程，於當日 14 時 30 分前往該市東北角鼻頭龍洞地質公園從事戶外教學，行經礁石步道時，突遭瘋狗浪襲擊，造成 8 人喪命、8 人受傷之意外，究相關機關之管理有無缺失。案經本院調閱交通部觀光局、中央氣象局及新北市政府等相關卷證資料，並於 103 年 1 月 13 日約詢交通部觀光局謝謂君局長、新北市侯友宜副市長及相關主管人員，茲將調查意見臚述於后：

一、交通部觀光局為主管全國觀光事務之機關，其未思東北角特殊地形與獨特天候因素，歷年死亡、失蹤人數均為全國海岸型國家風景區之冠，而有效因應。新北市政府於 97 年公告「釣魚」為水域遊憩活動，並多次請求該局暨所屬配合比照公告，然均遭「會銜公告恐有全國一體適用之問題」等語拒絕，核有違失

（一）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。」水域遊憩活動管理辦法第 4 條規定：「本辦法所稱水域管理機關，係指

下列水域遊憩活動管理機關：一、水域遊憩活動位於風景特定區、國家公園所轄範圍者，為該特定管理機關。二、水域遊憩活動位於前款特定管理機關轄區範圍以外，為直轄市、縣（市）政府。」國家風景區管理處組織通則第 2 條規定：「管理處掌理國家級風景區左列事項：…六、旅遊秩序、安全之維護及管理事項。」

(二) 新北市政府鑑於該市轄區時有釣客不慎落海，搶救行動亦常造成消防人員因公傷亡，故於 96 年起大力宣導海岸釣魚應穿著救生衣，並於 97 年公告將「釣魚」列入水域遊憩活動，規定轄區內海岸釣魚者，必須穿戴救生衣及防滑釘鞋，惟效力不及東北角管理處及北海岸管理處管轄海域，且 97 年迄今多次與該等單位召開協調會，建請該 2 管理處比照該府公告「從事釣魚行為者，應穿著救生衣、防滑釘鞋」，以維釣客生命安全。對此，交通部觀光局表示「漁業資源管理屬行政院農業委員會權責，造成釣客落海最大因素之瘋狗浪，係北部海岸特有之天候等因素考量，釣客安全管理實不宜列入交通部訂定發布之水域遊憩活動管理辦法之中央法規納管，而適用於全國」等語。

(三) 查東北角管理處於 73 年 6 月 1 日即予成立，距今已近 30 年，另據交通部觀光局資料顯示，全國共有 7 處海岸型國家風景區（東北角暨宜蘭海岸、東部海岸、澎湖、大鵬灣、馬祖、北海岸及觀音山、雲嘉南濱海），近 5 年傷亡人數如下表：

東北角	98	99	100	101	102	合計
死亡	14	4	4	8	23	53
失蹤	0	1	2	2	3	8
受傷	0	0	1	2	13	16
東部海岸	98	99	100	101	102	合計

死亡	2	2	5	2	3	14
失蹤	0	0	0	0	0	0
受傷	1	1	1	2	1	6
澎湖	98	99	100	101	102	合計
死亡	2	1	0	2	1	6
失蹤	0	0	0	0	0	0
受傷	2	0	0	0	0	2
大鵬灣	98	99	100	101	102	合計
死亡	2	1	1	1	2	7
失蹤	0	0	0	0	0	0
受傷	0	0	0	1	0	1
北海岸	98	99	100	101	102	合計
死亡	1	1	1	2	0	5
失蹤	0	0	0	0	0	0
受傷	0	0	0	0	0	0
雲嘉南	98	99	100	101	102	合計
死亡	0	0	0	0	0	0
失蹤	0	0	0	0	0	0
受傷	0	0	0	0	0	0
馬祖	98	99	100	101	102	合計
死亡	0	0	0	0	0	0
失蹤	0	0	0	0	0	0
受傷	0	0	0	0	0	0

以上統計近 5 年於海岸型國家風景區死亡人數共計 85 人、失蹤 8 人、受傷 25 人，以此換算比例，東北角管理處轄區死亡人數 53 人占 62.35%、失蹤 100%、受傷 64%。交通部觀光局表示，此與東北季風、地形、瘋狗浪之特殊自然因素相關，其他 6 處海岸型國家風景區則無明顯差異。

- (四)發展觀光條例第 3 條雖規定「本條例所稱主管機關：在中央為交通部。」惟同條例第 4 條亦有「中央主管機關為主管全國觀光事務，設觀光局」之規定，故觀光局實為主管全國觀光事務之機關，該局暨所屬東北角管理處，未思東北角特殊地形與獨特天候因素，歷年死亡、失蹤人數均為全國海岸型國家風景區之冠，且管理處迄今已成立近 30 年，對此

特殊地形卻未充分掌握並設法降低該管轄區之死亡比例。新北市政府雖自 97 年迄今多次請求該局暨所屬配合比照公告，然均遭「會銜公告恐有全國一體適用之問題」等語拒絕，惟此非法制作業所無法突破，相關法令於特定地區發生效果，僅係立法技術問題，該局作法有欠積極，核有違失。

## 二、交通部觀光局暨所屬東北角管理處僅於危險區域設置固定告示牌，未能隨時更新海象資訊，及時將交通部中央氣象局長浪之預報公告週知，確有疏失

(一)查強烈颱風海燕於 102 年 11 月 8 日上午 7 時於菲律賓雷伊泰省 (Leyte) 杜拉格沿海登陸後，造成超過 6 千人死亡。據交通部中央氣象局表示「本次意外事件發生時，適逢海燕颱風侵襲擊菲律賓，所產生的長浪極有可能傳到臺灣東北角海岸，提高瘋狗浪發生的機會，故推測此次瘋狗浪事件與海燕颱風有關應屬合理。由於該局於 11 月 7 日預測此颱風所造成長浪有機會影響臺灣地區，因此於 11 月 7 日起之天氣預報單中發布長浪警語，籲請注意。」經查該局於 102 年 11 月 7 日 23 時、8 日 5 時、8 日 11 時、8 日 17 時、8 日 23 時及 9 日 5 時之預報單，6 度確實預報 102 年 11 月 8 日、9 日及 10 日「臺灣東半部及西南部沿海、恆春半島、綠島、蘭嶼及東沙島將有長浪出現的機率，前往海邊請特別注意」等語。

(二)東北角管理處依據發展觀光條例第 64 條第 3 款規定：「於風景特定區或觀光地區內有下列行為之一者，由其目的事業主管機關處新臺幣三千元以上一萬五千元以下罰鍰：…三、其他經管理機關公告禁止破壞生態、污染環境及危害安全之行為。」於 97 年 7 月公告東北角暨宜蘭海岸國家風景區危險區域

共計 17 處（1. 水湳洞明隧道下方礁岩；2. 南雅停車場下方礁岩；3. 南雅奇岩區；4. 大鼻尾坪台；5. 鼻頭西側停車場下方礁岩；6. 鼻頭外礁；7. 鼻頭燈塔下方坪台；8. 鼻頭白毛坎；9. 龍洞一支；10. 龍洞三支；11. 火炎山觀光坪；12. 卯澳鼻、二溝；13. 馬崗黑毛礁；14. 馬崗豬哥坪；15. 萊萊四角堀；16. 北關海潮公園下方礁岩；17. 烏石港北突堤），本件意外發生地點係位處「鼻頭白毛坎」危險區域，東北角管理處於上述地區僅設有「公告」及「敬告遊客」等固定告示牌，無法將交通部中央氣象局每日預報海象資訊即時呈現。

（三）綜上，交通部觀光局暨所屬東北角管理處僅於危險區域設置固定告示牌，未能隨時更新海象資訊，及時將交通部中央氣象局長浪之預報公告週知，確有疏失。

### 三、交通部觀光局近年來辦理之國家風景區經營管理與安全維護督導考核，無法凸顯東北角國家風景區傷亡人數冠全國之問題，應就考核項目指標予以檢討，並督促所屬澈底改進，以維護遊客安全

（一）交通部觀光局為加強國家風景特定區經營管理及安全維護工作，提升遊憩品質及服務水準，於 94 年 4 月 7 日以觀技字第 0940010044 號函訂定「國家級風景特定區經營管理與安全維護督導考核作業要點」，督導考核項目分為：提升遊客安全、設施維護管理、環境整潔美化、善用社會資源、提升服務品質、行銷推廣、公共關係、特殊項目等 8 類項目，規定各國家風景區管理處每年檢討研訂年度經營管理與安全維護年度執行計畫，分月平時檢查，每季報請交通部觀光局查核，該局則對管理處每年辦理督導考核。

(二)國家風景區經營管理與安全維護督導考核，由交通部觀光局副局長擔任召集人，邀請行政院及交通部路政司派員指導，並遴聘專家學者組成評審小組，自 6 月至 9 月實地督導考核 10 個國家風景區管理處（全國共 13 處國家風景區管理處，前 1 年督導考核前 3 名之管理處辦理示範觀摩，不列入考評）。近 5 年（98 年至 102 年，102 年尚未評比）國家風景區督導考核結果，東北角管理處除 101 年之評比為第 4 名外，98 年為第 7 名、99 年為第 8 名、100 年亦為第 8 名，且就提升遊客安全部分之評比結果，根本無法凸顯該國家風景區傷亡人數冠全國之問題，交通部觀光局應就考核項目指標予以檢討，並督促東北角管理處澈底改進，以維護遊客安全。

#### 四、交通部觀光局所屬海岸型國家風景區管理處，其轄管海岸線多逾百餘公里，應就駐警執勤內容及範圍詳細規範，將有限資源善用於維護遊客安全之重點上

(一)查交通部觀光局所屬海岸型國家風景區管理處共計 7 處（東北角暨宜蘭海岸、東部海岸、澎湖、大鵬灣、馬祖、北海岸及觀音山、雲嘉南濱海），其轄管海岸線多逾百餘公里，如東北角管理處轄管海岸長度為 102.5 公里、東部海岸管理處更達 168 公里等，以東北角管理處為例，其駐警配置為 11 人，分佈於龍洞站 4 人（執勤範圍：臺 2 線 71.0K~101.5K，海岸線 30.5 公里）、大里站 4 人（執勤範圍：臺 2 線 101.5K~133.5K，海岸線 32 公里）、宜蘭站 2 人（執勤範圍：臺 2 線 133.5K~160K，海岸線 26.5 公里），及 1 人協辦該處管理課業務與支援駐警等。駐警之每日上班時間，與東北角管理處員工相同，為每日上午 8 時 30 分至下午 5

時 30 分（並採彈性調整上班時間 1 小時），惟採輪班制，例假日亦需輪班值勤。上班方式採不定點之海岸線巡查。每年 11 月至隔年 3 月份東北季風期間，於例假日結合新北市政府相關單位在危險區域提供救生衣免費借用，並派員聯合稽查，勸導遊客穿著救生裝備以維安全。

(二) 本案發生後第 2 天（102 年 11 月 11 日），媒體於龍洞步道整天守候，是日上午新北市候友宜副市長率員現勘後，東北角管理處人員將步道入口閘門上鎖，直到下午 1 時始見駐警，記者形容：「因遊客無法進入，步道空無一人，駐衛警用眼神掃視海岸一圈，即鑽進更衣室，三個多小時大多盯著海岸瞧，下午五時許還對記者揮手說：『我下班囉！』」對此，交通部觀光局表示，102 年 11 月 9 日鼻頭海濱礁岩區意外事故發生後，東北角管理處於該礁岩區實施單一進、出口管制，並於入口處派 1 名駐警，駐點勸導並依遊客進入礁岩區情形，不定時進入礁岩區巡查，當日狀況因礁岩區並無遊客進入，故該名駐警於入口處執勤，因執勤時間已屆，須返回管理處簽退，故向鄰近入口處之潛水服務區經營業者告知，並非向記者道別。該名駐警舉止造成誤解，已由其主管進行適當之勤務教育輔導等語。

(三) 按各國家風景區管理處轄管海岸線多逾百餘公里，駐警執勤雖採不定點巡查，惟東北角管理處更有公告 17 處危險區域，亦均為執勤重點所在，交通部觀光局應就所屬各國家風景區管理處駐警執勤內容及範圍詳細規範，將有限資源善用於維護遊客安全之重點上。

五、新北市樹林社區大學辦理本次活動，除學員外均未投保旅行平安險，新北市政府應督促檢討，研議日後類

**此情況之妥處方案，並落實執行，俾符實需**

- (一)新北市政府表示，新北市樹林社區大學共計 26 人前往龍洞地質公園，其中學員 16 人均有投保，餘 10 人則未投保旅行平安保險。據樹林社區大學步道美學戶外課程意外事件檢討報告，其內容有關保險部分：「第一次上課時，均請講師告知學員應投保戶外旅遊平安保險，在課程簡介上，亦有戶外旅遊平安保險費用說明，負責投保即為班上沈姓學員。此次活動，參加之 16 位學員均投保戶外旅遊平安保險，臨時參加之學員家屬與朋友，則因臨時自行加入，故未投保。」查該等學員確於 102 年 11 月 3 日向南山人壽保險股份有限公司投保旅行平安險，惟擔任該課程之講師雖告知學員應投保旅遊平安險，本身卻未投保，實為不良之示範，應予導正。
- (二)本院 103 年 1 月 13 日約詢時，新北市政府說明：「有鑑於本次龍洞意外事件，該府教育局已於 102 年 11 月 11 日召開樹林社區大學課程意外事件緊急會議，請該市各社大就開設之戶外課程，進行全面檢視，並重申辦理戶外課程務必確實依規定辦理保險，並已將此機制納入社區大學校務評鑑中進行考核。」本次活動除學員外均未投保旅行平安險，雖該等眷屬多為當日自行前往，然此仍顯示主管單位有疏失之處，新北市政府仍應督促檢討，研議日後類此情況之妥處方案，並落實執行，俾符實需。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至二，提案糾正交通部觀光局。
- 二、調查意見三至四，函請交通部觀光局確實檢討改進見復。
- 三、調查意見五，函請新北市政府確實檢討改進見復。
- 四、檢附派查函及相關附件，送請交通及採購委員會、內政及少數民族聯席會議處理。

調查委員：黃武次

楊美鈴

中 華 民 國 1 0 3 年 2 月 日  
附件：本院 102 年 11 月 13 日院台調壹字第 1020800420 號派  
查函暨相關案卷。