

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：交通部觀光局。

貳、案由：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；該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等均核有失當，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

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 日約詢相關主管人員，茲將違失事項臚列如下：

- 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。

據上論結，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；該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等，均核有失當，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

提案委員：黃武次

楊美鈴

中 華 民 國 1 0 3 年 2 月 日