

## 糾 正 案 文

壹、被糾正機關：新北市政府。

貳、案由：新北市政府開放虎豹潭「梳子壩」提供居民、遊客通行，依地方制度法第18條第10款及新北市政府水域安全維護工作分工表，新北市負有場域管理責任。110年10月16日有28名親子參加天大地方自然文化有限公司透過網路招攬舉辦之健行及生態導覽戶外休閒活動，其中2大4小橫越虎豹潭「梳子壩」時，因無人在前方導引，又未獲悉不要通過虎豹潭「梳子壩」之指示，因水量瞬間暴漲、水流湍急，遭沖落北勢溪，致6人均因溺水窒息而死亡，惟事故現場無任何警告標示、廣播系統，以及落水所需之救生設備，新北市政府事前顯未善盡場域管理責任，事後卻推託其非權責機關，顯有怠失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

新北市雙溪區虎豹潭梳子壩為早期公所為提供居民通行需求所設置之過水跳石，該處於110年10月16日發生溪水暴漲釀成6名參加天大地方自然文化有限公司（下稱大方公司）舉辦之健行及生態導覽等戶外休閒活動之民眾落水溺斃事件，罹難者包括4名未成年兒少，大方公司明顯在「戶外教育的安全維護與風險管理」上有嚴重瑕疵與重大違失。依地方制度法第18條第10款規定，直轄市交通之規劃、營運、管理及觀光事業均屬新北市政府自治事項，次依新北市政府水域安全維護工作分工表（108年12月19日修正），有關安全宣導、場域管理、水域救援等事項均已於分工表內明訂，且分工表業

已說明巡邏、勸導、裁罰、設置廣播系統及配置警戒人員之主政機關均為新北市政府相關局室。惟查新北市政府雖開放梳子壩提供居民、遊客通行，卻未於其周邊設置任何警告標示、廣播系統，以及落水所需之救生設備等，新北市政府事前顯未善盡場域管理責任，事後卻推託其非權責機關，顯有怠失：

- 一、揆諸我國憲法第156條規定，國家有保護兒童身心健康及人格健全成長之特別照顧義務。由於兒童身心未臻成熟階段，因此無論在出生前或出生後，均應受到包括法律各種適當的特別保護。所有關係兒童之事務，無論是由公私社會福利機構、法院、行政機關或立法機關作為，均應以兒童最佳利益為優先考量；締約國應盡最大可能確保兒童之生存及發展，亦為聯合國兒童權利公約（我國於民國〔下同〕103年6月4日制定公布該公約施行法，自同年11月20日起施行，具內國法效力）第3條第1項、第6條第2項所揭繫。
- 二、經查，110年10月16日新北市虎豹潭溪水暴漲釀成6人（含成人2人、兒少4人）落水溺斃悲劇之始末、經過，據臺灣基隆地方法院111年度矚訴字第1號過失致死案件判決略以，蘇秋雅為大方公司（統一編號：69321273）所設計「台灣樂樹班」之帶隊者，「台灣樂樹班」之活動內容係帶領國小學生攀爬郊山等相關休閒活動，收取每位學生每堂課新臺幣（下同）1,600元之費用，每位學生得有1位家長免費陪同。蘇秋雅明知招攬劉○宇（99年生）、劉○齊（102年生）、蔡○希（101年生）、陳○穎（96年生）（劉○宇、劉○齊、蔡○希、陳○穎4人，於案發時均屬兒童及少年福利與權益保障法第2條所稱之兒童及少年）、陳○泰、鍾○哲等學生與家長共計28人參與上開活動，對於其等負有隊伍領導、隊員安全看顧及緊急事故處理之責，應於行程

前及行程中隨時留意路況及天候狀況，在活動期間扶持照顧每位參加活動人員，並確保過程中所有之活動訊息均能確實地傳達予各參加活動人員知悉，而防止參加活動人員之人身安全於行程中發生危險之義務，竟為下列行為：一、蘇秋雅原擇定於110年10月16日下午12時30分許至19時許，帶領劉○宇、劉○齊、蔡○希、陳○穎、陳○泰、鍾○哲等28人之「台灣樂樹班」參與人員（下稱參加者）以坪溪古道為活動地點，進行健行及雜煮活動，後因該日之天氣預報為東北季風及山區局部雨勢，遂將集合時間更改為同日13時許，行程則改為至新北市雙溪區北勢溪上游之虎豹潭步道健行及進行生態導覽，並規劃於同日17時許返回虎豹潭步道停車場拿取食材及器具後，再至新北市雙溪區壽山宮為炊煮活動。蘇秋雅與參加者於同日14時30分許，在新北市雙溪區之虎豹潭步道停車場整裝完成準備出發時，當時已開始下雨，於同日15時許，蘇秋雅帶領參加者自該停車場出發，先沿北勢溪上游方向行走，右轉通過虎豹潭「梳子壩」後，再左轉繼續朝北勢溪上游行走。二、同日16時許，已見雨勢磅礴、步道多處積水，甚至須彼此協助始可涉水而過，而蘇秋雅經常帶隊至虎豹潭步道，應知悉山區暴雨之路況及視線均不佳之狀況，依當時情形又無不能注意之情事，斯時蘇秋雅雖與參加者一致決定折返，卻未於討論時明確指示折返路線。又蘇秋雅因可預見北勢溪上游已累積相當水量，水勢可能瞬間暴漲、湍急，虎豹潭「梳子壩」將淹沒在溪水之下，且其知悉尚有另一無須通過虎豹潭「梳子壩」、直接繼續往北勢溪下游行走至壽山宮之安全路線可供選擇，且其為了避免隊伍最後方之人員脫隊，乃至隊伍最前方走至隊伍最後方，並於途中邊走邊通知參加者不要通過虎豹潭「梳

子壩」，然其應可預見參加者人數達28人，隊伍拖長，又有諸多參加者為兒童，彼時大雨滂沱，各人均身著雨衣，猶需注意腳邊路況以避免跌倒之情況下，其邊往隊伍後方走，邊口頭告知「不要通過虎豹潭『梳子壩』」之訊息，將無法明確且順利傳達予每一參加者知悉，又其最熟悉路況，應在隊伍前方導引路線，防止參加者貿然橫越虎豹潭「梳子壩」以返回虎豹潭步道停車場，竟疏未注意及此，在未確保現場參加者均有獲悉不要通過虎豹潭「梳子壩」之明確指示情形下，仍未留在隊伍前方引導安全路線，使劉○宇、劉○齊、蔡○希、陳○穎、陳○泰、鍾○哲等6人因無人在前方導引，又未獲悉不要通過虎豹潭「梳子壩」之指示，而仍循去程路徑步行通過虎豹潭「梳子壩」，而於通過虎豹潭「梳子壩」時，因水量瞬間暴漲而湍急，遭沖落北勢溪，致劉○宇、劉○齊、蔡○希、陳○穎、陳○泰、鍾○哲等6人均因溺水窒息而死亡。

三、次查，交通部中央氣象局（下稱氣象局）110年10月14日起，對於16日下午虎豹潭之天氣預報及特報發布情形，據氣象局函復資料指出，虎豹潭屬於北部地區之基隆北海岸<sup>1</sup>範圍，該局110年10月14日11時、17時及15日17時發布之「一週天氣概況」，依據最新資料更新為「16日下午起東北風增強，16日下午至17日北部及東北部地區有短暫陣雨，並有局部大雨<sup>2</sup>發生的機率。」提醒北部地區有局部大雨發生的機率；並於15日19時發布之「天氣小幫手」中，對於16日北部地區亦提醒「明天（16日）下午起隨著東北風增強，迎風面的北

---

<sup>1</sup> 基隆北海岸範圍包括基隆市及新北市瑞芳區、萬里區、金山區、貢寮區、雙溪區、石門區、三芝區、淡水區。

<sup>2</sup> 大雨定義為24小時累積雨量達80毫米以上，或時雨量達40毫米以上；豪雨定義為24小時累積雨量達200毫米以上，或3小時累積雨量達100毫米以上。

臺灣（北部及東北部）水氣增、逐漸有間歇性的降雨，晚上之後北臺灣（北部及東北部）雨勢漸趨顯著，降雨較全面，並有局部大雨或豪雨發生的機率。」10月16日下午起隨著東北風增強，約15時起大臺北地區及基隆開始有間歇陣雨並伴隨瞬間大雨，氣象局於15時55分針對基隆北海岸發布大雨特報，17時10分升級至豪雨特報，提醒民眾留意短延時強降雨、雷擊及強陣風。

四、本院詢據虎豹潭溺斃事件參團家長代表到院作證略以：

（一）看到有人被暴漲溪水沖落，但找不到救生設備而束手無策。

（二）虎豹潭這個地點是有規劃的，可以讓民眾可以走梳子壩過溪流，廁所也規劃得很好，但是為什麼沒有規劃有人落水時需要的救難設備，如游泳圈等，游泳圈這麼簡單且重要的救援設施，就算是在一般的河濱公園步道上寫牌子禁止大家戲水都有規劃並置放，為何在這個河邊卻沒有規劃意外落水的救難設施。

（三）我覺得不應因此因噎廢食。如一些斷章取義的報導說下雨就不能去走等等，我們在出發前就有先確認天氣可行，且出發時天氣良好。……沒有人願意發生意外。我們更不願意發生。然事件發生，大家去檢視有沒有遺漏的缺失很好。

五、續查，虎豹潭溺斃事件後，其周遭場域遊憩安全、相關告示牌及救生設備之設置情形：

（一）事故地點梳子壩（如圖1至圖2）因原設施年代久遠，據當地耆老稱原係當地居民過溪腳踏石墩，該處目前既有設施「石墩（石跳仔）」（即報載梳子壩），為50、60年前公所所修建。新北市雙溪區公所則說明

虎豹潭「梳子壩」實際上為早期公所為提供居民通行需求所設置之過水跳石。



註：因左側石墩間距過大，人無法跳石通行，而放置木板供人行走。  
資料來源：經濟部

圖1 事發前虎豹潭跨溪石墩（石跳仔）【即報載梳子壩】



註：事發後石墩上木板已滅失，新北市雙溪區公所改鋪設水泥混凝土板塊。  
資料來源：本院拍攝。

圖2 事發後虎豹潭梳子壩

就虎豹潭梳子壩提供居民、遊客通行一節，據經濟部水利署（下稱水利署）表示，係屬地方需求，且查地方制度法第18條第10款規定，直轄市道路之規劃、建設及管理均屬新北市政府自治事項。因其非屬明定有礙水源水質水量保護行為，該署尊重地方機關（新北市政府）權責及決策。後續若有該署需協助事項，將配合辦理。

- (二)經本院勘查相關機關各本權責設置之告示牌，包括：
- 1、「經濟部水利署臺北水源特定區管理局(下稱水特局)」職司水源水質維護，設置水源保育告示牌內容(1)禁止排放污水及任何污染水體之水面活動、(2)未經申請許可，禁止釣魚捕撈、(3)林地禁止引火、烤肉、野炊、(4)禁止棄置廢土或廢棄物、(5)禁止濫墾濫伐及步道路滑警示各1面，並視牌面狀況整修維護。
  - 2、「雙溪區公所」設置「水源保護區請勿進入戲水、烤肉等一切水上活動……」，以及「水深危險禁止游泳」等危害告知告示牌2面；110年10月16日虎豹潭民眾落水事件發生後，新北市雙溪區公所增設「山洪爆發前兆，切勿過溪」告示牌，以協助強化提醒民眾注意，提升安全意識(如圖3)。
  - 3、「新北市政府觀光旅遊局」設置步道路線示意圖1面(如圖4)。
  - 4、「新北市政府農業局」設置封溪護漁、農村再生建設告示牌各1面。
  - 5、「新北市政府環保局」設置環境保護告示1面。另於事發後，於岸邊設置救生圈。



資料來源：本院拍攝。

圖3 事發後新北市雙溪區公所增設「山洪爆發前兆，切勿過溪」告示牌

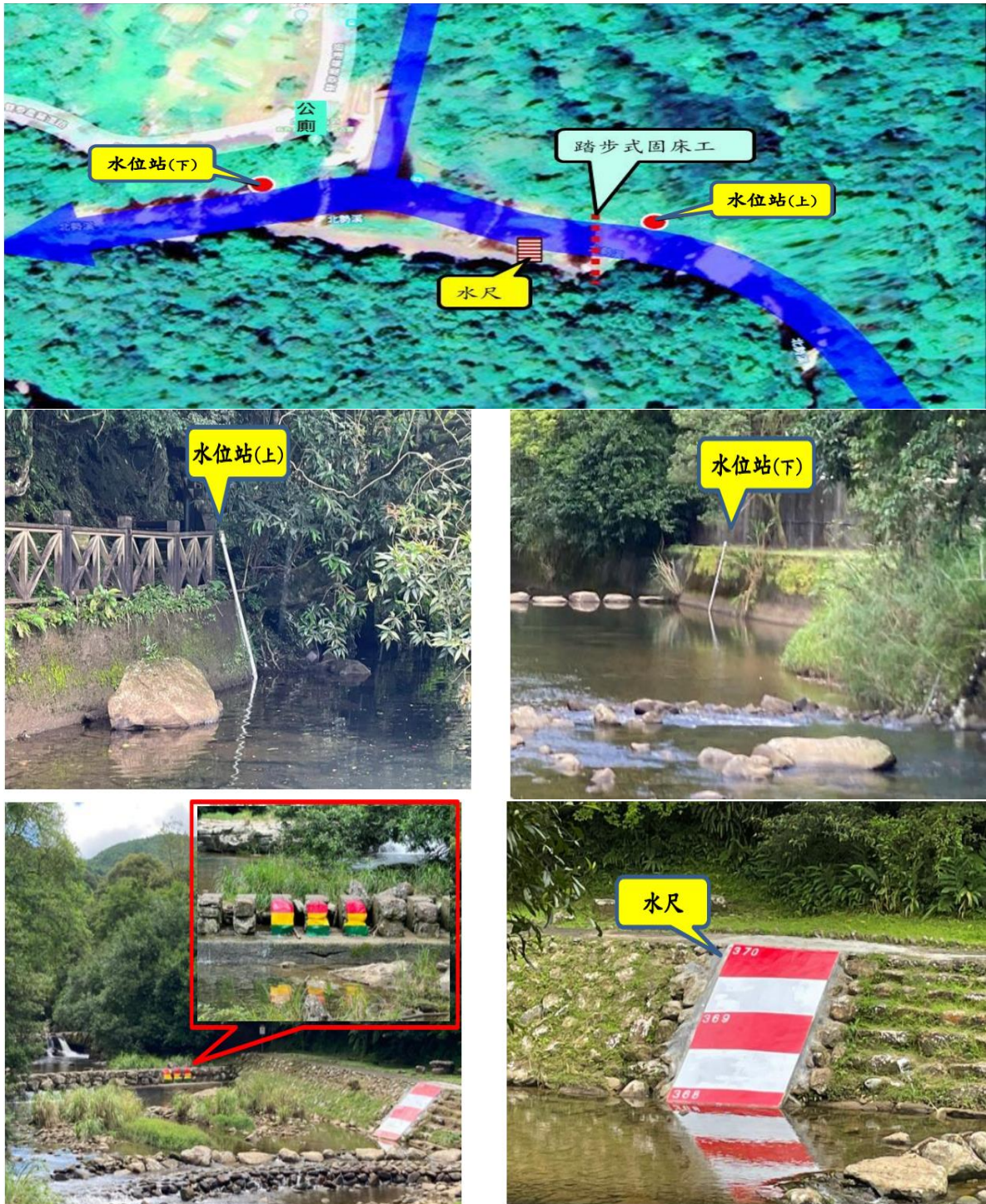


資料來源：本院拍攝。

圖4 事發後虎豹潭步道路線圖已加註「山洪爆發前兆，切勿過溪」等警語



(三)水特局則建置水位監測機制，包括1、設置水位站，長期蒐集資料分析水情；設置水尺以利民眾現場及其它單位透過監視器確認現場水位變化；3、訂定警戒水位提供現場民眾撤離參考（如圖5）。



資料來源：經濟部。

圖5 水特局111年5月完成設置虎豹潭水位站及水尺

六、又查，新北市政府開放虎豹潭梳子壩提供居民、遊客通行，提供公共使用，並成為虎豹潭觀光景點的一部分，即虎豹潭梳子壩為新北市政府轄管公有公共設施，卻未於其周邊設置任何警告標示<sup>3</sup>、廣播系統，以及落水所需之救生設備等。倘若於溪水暴漲沖落6人斯時，救生圈、救生竿能夠即時投入，或許有機會倖免於難，後續也能省卻動員龐大的救援人力、耗費許多時間及資源進行大規模搜救，新北市政府顯未能於事前善盡場域管理責任。事發後新北市政府仍堅稱水特局為場域主管機關，然依地方制度法第18條第10款規定，直轄市交通之規劃、營運、管理及觀光事業均屬新北市政府自治事項，又據水利署稱：「依新北市政府水域安全維護工作分工表（108年12月19日修正），有關安全宣導、場域管理、水域救援等事項均已於分工表內明訂，且分工表業已說明巡邏、勸導、裁罰、設置廣播系統及配置警戒人員之主政機關均為新北市政府相關局室。水特局係協助觀光遊憩管理及違反發展觀光條例、風景特定區管理規則並有礙水源水質水量保護行為之查報取締部分。」且水特局已於93年12月16日與前臺北縣政府開會研商確定，有關於觀光遊憩管理、教育宣導及違規行為之查報取締事項，均由該府主辦，水特局協辦（會議紀錄如附件），故新北市政府事後卻又推諉卸責。

七、綜上論結，新北市雙溪區虎豹潭梳子壩為早期公所為提供居民通行需求所設置之過水跳石，該處於110年

---

<sup>3</sup> 於虎豹潭民眾落水事件發生後，新北市雙溪區公所雖有增設「山洪爆發前兆，切勿過溪」告示牌，以協助強化提醒民眾注意，提升安全意識，但按國家賠償法第3條規定：「公共設施因設置或管理有欠缺，致人民生命、身體、人身自由或財產受損害者，國家應負損害賠償責任。……於開放之山域、水域等自然公物內之設施，經管理機關、受委託管理之民間團體或個人已就使用該設施為適當之警告或標示，而人民仍從事冒險或具危險性活動，得減輕或免除國家應負之損害賠償責任……。」從而，事發前，虎豹潭梳子壩周邊欠缺適當之警告或標示，即設置或管理上有欠缺，致人民生命受損害者，罹難者遺屬有依上開規定請求國家賠償之可能。

10月16日發生溪水暴漲釀成6名參加大方公司舉辦之健行及生態導覽等戶外休閒活動之民眾落水溺斃事件，罹難者包括4名未成年兒少，大方公司明顯在「戶外教育的安全維護與風險管理」上有嚴重瑕疵與重大違失<sup>4</sup>。依地方制度法第18條第10款規定，直轄市交通之規劃、營運、管理及觀光事業均屬新北市政府自治事項，惟查因風景優美，新北市政府雖開放梳子壩提供居民、遊客通行，卻未於其周邊設置相關警示告示牌、廣播系統，以及落水所需之救生設備等。另依新北市政府水域安全維護工作分工表，有關安全宣導、場域管理、水域救援等事項均已於分工表內明訂，且分工表業已說明巡邏、勸導、裁罰、設置廣播系統及配置警戒人員之主政機關均為新北市政府相關局室。惟事發後新北市政府仍堅稱水特局為場域主管機關，然水特局已於93年12月16日與前臺北縣政府開會研商確定，有關於觀光遊憩管理、教育宣導及違規行為之查報取締事項，均由該府主辦，水特局協辦。故新北市政府事前顯未善盡場域管理責任，事後卻推託其非權責機關，顯有怠失，爰依監察法第24條提案糾正，送請行政院轉飭所屬確實檢討改進見復。

提案委員：葉大華

蔡崇義

范巽綠

中 華 民 國 1 1 2 年 2 月 1 4 日

---

<sup>4</sup> 據大方公司表示，本次活動非登山亦無溯溪活動，除了走步道以外其他都是平面活動，故活動當時所有設備都放在車上。惟本次活動帶隊者只有1人，參加者人數達28人，隊伍拖長，大方公司又未備置對講機、指揮棒、哨子等，以利明確指示、引導所有參加者循安全路線折返。