

## 調 查 報 告 (公布版)

壹、案由：據訴，船說育樂企業社未依法令規定經營水域遊憩活動事業，花蓮縣政府疑未善盡督導之責，致渠配偶於109年10月3日參加該公司所辦之水上活動後意外身亡等情案。

### 貳、調查意見：

臺灣是個海島國家，擁有豐富的海洋資源，近年國人生活水準提高，日益注重休閒生活，使得從事海域遊憩活動之人數逐年增加。爰此，行政院於民國（下同）109年發布「國家海洋政策白皮書」作為政府海洋施政藍圖，並推出「向海致敬」政策，以「開放、透明、服務、教育及責任」為主軸，推動「淨海（清淨海洋）、知海（知道海洋）、近海（親近海洋）及進海（進入海洋）」4大內涵工作，鼓勵人民親近海洋、向海學習<sup>1</sup>；政府為因應使用海洋資源人數增加，須妥善規範及管理海域使用秩序，才能保障國家與國人使用海洋資源之權益及維護海洋資源不被過度利用，現今海域遊憩活動種類多樣，尚區分動力器具、非動力器具等，均宜妥適管理，以維國人海上活動時之安全與使用海域之秩序，達成「全面開放、有效管理」之目標。

立式划槳(Stand Up Paddle board，簡稱SUP)，顧名思義即以站姿划槳前進的運動，早期以海上衝浪活動為主，目前在歐美先進國家，則大量用在平坦湖面、河道、溪流及無法步行所至之水域，進行探索及親子活動，其多元的玩法、體驗，讓歐美社會廣泛接受，該項活動起源於60年代的夏威夷，原本是衝浪者在沒有浪時，用

---

<sup>1</sup> 資料來源：行政院，「向海致敬」2年有成，發布日期：111-06-16，取自網址：<https://www.ey.gov.tw/Page/5A8A0CB5B41DA11E/59c44b20-6232-4e5b-8290-32d3a4e9ed4e>。

來維持訓練體能技巧的一個運動方法，時至今日已成為廣受歡迎的全球活動，我國立式划槳活動可追溯於96年由衝浪板廠商Jimmy Lewis臺灣代理首度引進，已於臺灣各海域、風景據點蔚為風氣。該項活動主要利用立式划槳衝浪板，不具動力推進，而用槳划動操作器具進行之水上活動，多數時候是以坐姿划行，較為熟練的玩家則以站姿划行；立式划槳衝浪板因本身具有高度浮力，加上安全措施，使其具備安全基礎，又因其易上手之特性，使其發展出更多元之玩法與體驗<sup>2</sup>，然而，一般民眾基本上不具備在開放水域的游泳能力，潛藏危險主要在於環境因素，例如：天候、水流、潮汐、水中異物或其他動力設施等因素，如不小心遇上較大的風浪將人帶離岸邊，恐造成憾事。查水域遊憩活動管理機關，位於風景特定區、國家公園所轄範圍者，為該特定管理機關，位於前者特定管理機關轄區範圍以外，為直轄市、縣（市）政府，本案船說育樂企業社（下稱船說公司）之管理機關屬花蓮縣政府，據陳訴人指稱：「船說公司未依法令規定經營水域遊憩活動事業，花蓮縣政府疑未善盡督導之責，致渠配偶於109年10月3日參加該公司所辦之水上活動後意外身亡」案，以此個案為首，抽絲剝繭縣府督導之責，並藉由個案全盤瞭解我國立式划槳活動之營運與管理、遊憩安全、保險情形，以及高山湖泊從事水域遊憩行為等情。

本案經向審計部、臺灣花蓮地方檢察署（下稱花蓮地檢署）、花蓮縣政府、交通部觀光局（下稱觀光局）、金融監督管理委員會（下稱金管會）、海洋委員會（下稱海委會）、農業部<sup>3</sup>（前為行政院農業委員會）及其直屬機關

---

<sup>2</sup> 資料來源：水中運動協會102年6月18日水運衛字第1020000144號函及2022年面山面海教育與安全機制論壇講義-像一條魚Like a fish簡報。

<sup>3</sup> 為回應農業界期盼，因應氣候變遷，區域衝突加劇，農業需積極轉型，農委會於112年8月

林業及自然保育署（下稱林業署；前為林務局）函詢及調取相關卷證<sup>4</sup>，嗣於112年4月13日諮詢相關領域專家學者，討論有關「水域遊憩活動（立式划槳）之營運與管理及遊憩安全」，及於112年6月7日約請觀光局、花蓮縣政府率相關主管人員到院詢問；經彙整上述調卷來文及諮詢等相關卷證資料，再參酌機關於本院詢問後所補充之書面說明等資料，已調查完成，茲臚列調查意見如下：

一、立式划槳(Stand Up Paddle board, SUP)，用槳划動操作器具所進行之水上活動，潛藏危險主要為環境因素，常因海流帶往外海後，海巡署獲報後出動船艇救援亦發現事故發生原因，多為遊客與經營者對環境知識及操槳技術不足所致，觀諸自109年起執行立式划槳救援，計22案87人，包含新北、臺東、花蓮、屏東、澎湖、基隆、連江，渠等縣市曾發生立式划槳意外事件，除應探究事故原因並共享資訊，尤應加強遊客與經營者之危害認知與識別能力，另可參酌海委會函訂「『開放海洋』-海域遊憩活動規劃與管理指引原則」，作為各海域遊憩活動管理機關之參考，以消弭事件於無形，提升活動安全與品質

(一)近年國人日益重視戶外休閒活動，休閒活動區域也由陸地擴至海域，雖然受到季節影響，臺灣從事水域遊憩活動之區域仍有多樣選擇，相關的水域發展協會亦相繼成立，民眾從事水域遊憩活動的項目及人次有逐年成長趨勢。臺灣綿長的海岸線提供發展

---

1日配合行政院組織改造，改制為農業部，計有直屬機關(構)24個，直屬機關之所屬機關(構)31個，總計55個所屬機關(構)，以因應內外部環境挑戰，永續發展農業。本調查案皆以改制後機關名稱之，即農業部、林業署。

<sup>4</sup> 相關文號：花蓮地檢署112年2月3日花檢熙愛109偵5397字第1129001946號函；林業署於112年2月9日林育字第1121601910號函；觀光局分別於112年2月10日、3月2日、3月20日、5月30日查復公文（相關文號：觀技字第1120901213、第1120901213、第1124000473、第1124000523及第1124001023號函）；花蓮縣政府112年2月10日府觀產字第1120012158號函；審計部112年3月2日台審部交字第1128405509號函；海委會112年6月5日海域安字第1120005876號函。

水域活動非常好的先天條件，多樣的地形特性造就多元之水域遊憩活動，政府主管機關亦將水域遊憩活動相關之建設開發與經營管理，列為重要施政方針，由行政院推動「向海致敬」之海洋政策可知，鼓勵民眾「淨海、知海、近海、進海」，透過「開放」、「透明」、「服務」、「教育」、「責任」五大原則實踐開放海洋，讓國民走向海洋，且相關法規已逐漸鬆綁之趨勢，陸續整合、更新、逐步建立一致的管理準則<sup>5</sup>，查「水域遊憩活動管理辦法」第3條指出，目前水域遊憩活動，指以遊憩為目的，在水域從事相關活動<sup>6</sup>，而其中本案「立式划槳」為水域遊憩活動正面表列之一，此項活動已從歐美國家正式引進我國，茲就立式划槳之定義與演變歷程分述如下<sup>7</sup>：

- 1、定義：英文為Stand Up Paddle board，簡稱SUP，指利用立式划槳衝浪板，不具動力推進，而用槳划動操作器具進行之水上活動，多數時候是以坐姿划行，較為熟練的玩家則以站姿划行；立式划槳衝浪板因本身具有高度浮力，加上安全措施，使其具備安全基礎，又因其易上手之特性，使其發展更多元之玩法與體驗，有關立式划槳運動相關設備可參照下圖。

---

<sup>5</sup> 資料來源：前瞻基礎建設計畫-水環境建設，向海致敬-全國海灘安全調查及建置海域遊憩資訊安全監測系統計畫，111年3月修正版。

<sup>6</sup> 水域遊憩活動指：1. 游泳、潛水。2. 操作騎乘拖曳傘等各類器具之活動。3. 操作騎乘各類浮具之活動；各類浮具包括衝浪板、風浪板、滑水板、水上摩托車、獨木舟、泛舟艇、香蕉船、橡皮艇、拖曳浮胎、水上腳踏車、手划船、風箏衝浪、立式划槳及其他浮具。4. 其他經主管機關公告之水域活動。

<sup>7</sup> 資料來源：據觀光局查復資料，該局參考水中運動協會102年6月18日水運衛字第1020000144號函及2022年面山面海教育與安全機制論壇講義-像一條魚Like a fish簡報與SUP與水域安全簡報。

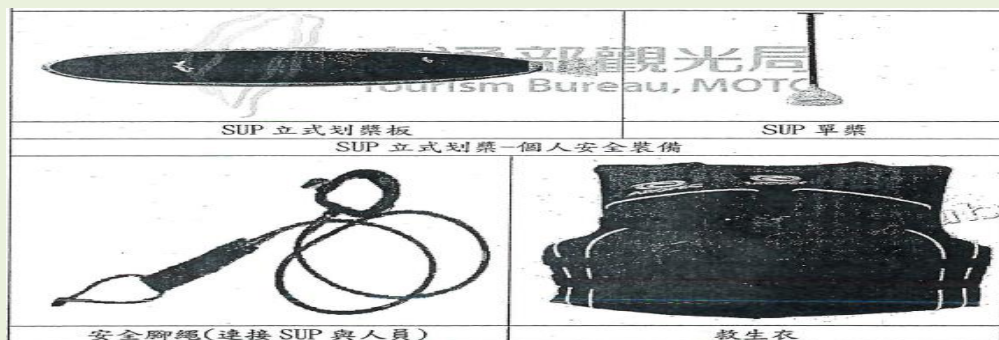


圖1 立式划槳運動設備

資料來源：觀光局查復資料。

2、演變歷程：起源自60年代的夏威夷，原本是衝浪者在沒有浪的時候，用來維持訓練體能和技巧的一個運動，時至今日已成為廣受歡迎之全球活動；我國係於96年由衝浪板廠商Jimmy Lewis臺灣代理首度引進，具有多元、趣味、視野遼闊及增加親子關係，使人釋放壓力，進而認識本土之美。

(二)然而，「快快樂樂出門、平平安安回家」為人們耳熟能詳，平實卻重要的話語，惟一般民眾基本上不具備在開放水域之游泳能力，立式划槳活動潛藏諸多危險，主要為環境因素，例如：天候、水流、潮汐、水中異物或其他動力設施等因素，增加水域活動的風險，常發生較大的風浪將人帶離岸邊，民眾體力不支，海巡署接獲通報後前往處置之情事。依災害防救法第3條規定，海難之中央災害防救業務主管機關為交通部，負責指揮、督導、協調各級海難災害防救相關行政機關及公共事業執行海難災害防救工作，而海上搜索及救助之執行，於行政院「海難災害防救業務計畫」中已明示，係由各部會（交通部、海委會、國防部、內政部、行政院國家搜救指揮中心及地方政府等）共同負責；此外，「救生救難」為海委會海巡署五大核心任務之一，參據該署

稱以，為保障民眾安全，針對計畫性大型立式划槳活動均預先規劃岸際、海上戒護勤務，預置救援能量以利及時應處，統計自109年起執行立式划槳救援共計22案87人，其中成功救援86人、死亡1人；另經分析案由，3案為失蹤搜尋，餘19案均為體力不支需該署協處，以縣市別來看，由高至低分別為：新北市8件、臺東縣4件、花蓮縣與屏東縣3件、澎湖縣2件、基隆市與連江縣1件。由統計資料可見，多數民眾不熟悉海況，遇上海象不佳，無力折返、越漂越遠，無法回到岸邊之窘境。有關立式划槳相關意外事件如下表、圖略述：

表1 109年至111年立式划槳意外事件案件一覽表

| 項次 | 案件日期      | 查獲處理地點              | 獲救 | 死亡 | 事故原因 |
|----|-----------|---------------------|----|----|------|
| 1  | 109.08.01 | 新北市貢寮區澳底港口約150公尺    | 1  | 1  | 落海失蹤 |
| 2  | 109.09.18 | 新北市瑞芳區深澳昭明宮岸際800公尺處 | 10 | 0  | 體力不支 |
| 3  | 110.08.14 | 新北市瑞芳區鼻頭角海域外1哩      | 2  | 0  | 體力不支 |
| 4  | 111.07.23 | 新北市瑞芳區深澳北0.2哩處      | 1  | 0  | 體力不支 |
| 5  | 111.07.24 | 新北市瑞芳區水湳洞北          | 2  | 0  | 體力不支 |
| 6  | 111.07.24 | 新北市瑞芳區深澳            | 2  | 0  | 體力不支 |
| 7  | 111.07.24 | 新北市瑞芳區象鼻岩北          | 3  | 0  | 體力不支 |
| 8  | 111.08.06 | 新北市萬里區龜吼螃蟹公園岸際      | 1  | 0  | 自行上岸 |
| 9  | 111.04.23 | 臺東縣綠島鄉中寮港東方200公尺    | 3  | 0  | 體力不支 |
| 10 | 111.06.05 | 臺東縣綠島鄉中寮港東方500公尺    | 6  | 0  | 體力不支 |
| 11 | 111.07.01 | 臺東縣蘭嶼鄉饅頭山           | 2  | 0  | 體力不支 |
| 12 | 111.07.06 | 臺東縣綠島鄉中寮港左方約1000公尺  | 12 | 0  | 體力不支 |
| 13 | 110.01.01 | 花蓮縣花蓮市花蓮溪口0.3哩      | 7  | 0  | 體力不支 |
| 14 | 111.07.03 | 花蓮縣花蓮市花蓮溪口50m       | 2  | 0  | 體力不支 |
| 15 | 111.10.08 | 花蓮縣花蓮市花蓮溪口0.2哩      | 5  | 0  | 體力不支 |
| 16 | 111.01.25 | 屏東縣恆春鎮萬里桐岸際         | 1  | 0  | 自行上岸 |

| 項次 | 案件日期      | 查獲處理地點          | 獲救 | 死亡 | 事故原因 |
|----|-----------|-----------------|----|----|------|
| 17 | 111.08.19 | 屏東縣琉球鄉中澳沙灘      | 5  | 0  | 體力不支 |
| 18 | 111.08.21 | 屏東縣琉球鄉大福西沙灘     | 3  | 0  | 體力不支 |
| 19 | 110.05.05 | 澎湖縣馬公市五德西南0.35哩 | 7  | 0  | 體力不支 |
| 20 | 111.09.10 | 澎湖縣馬公市山水西南0.3哩  | 5  | 0  | 體力不支 |
| 21 | 111.08.07 | 基隆市中正區潮境公園近岸礁石處 | 2  | 0  | 體力不支 |
| 22 | 111.07.23 | 連江縣南竿鄉珠螺外0.2哩   | 4  | 0  | 體力不支 |
| 合計 |           |                 | 86 | 1  | -    |

備註：排序方式以縣市別案件數「由高至低」排序。

資料來源：據海委會查復資料自行彙製

單位：件數

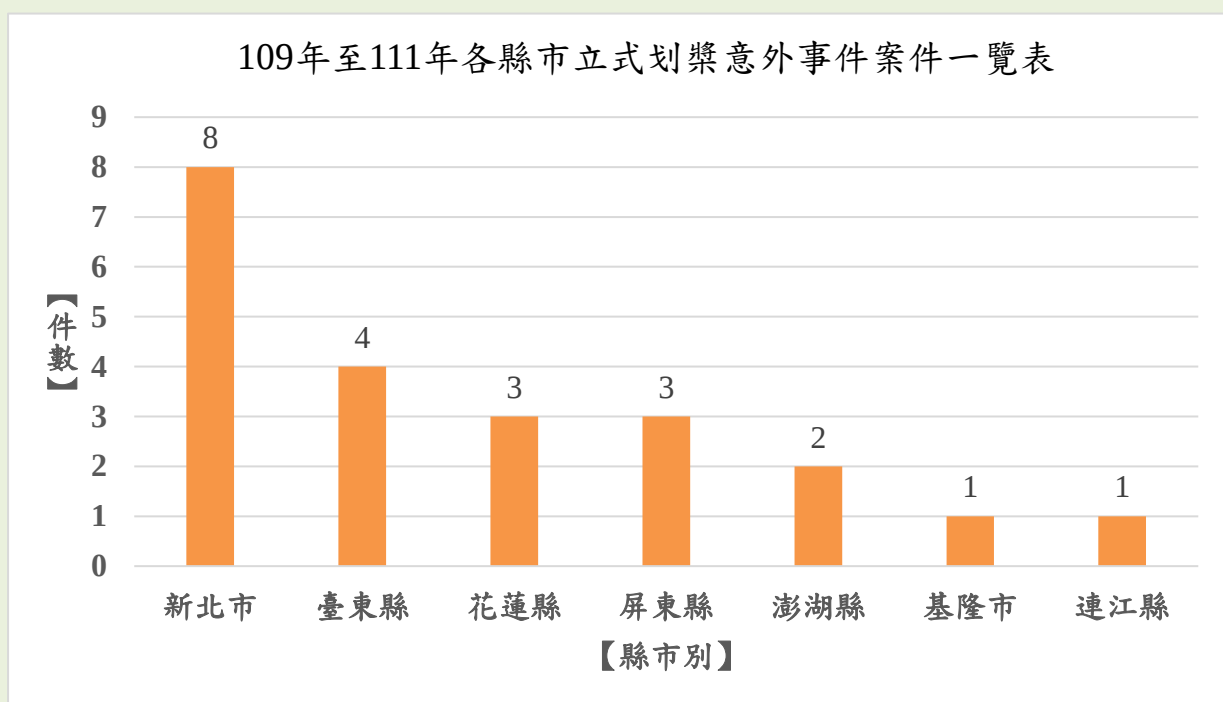


圖2 109年至111年各縣市立式划槳意外事件一覽表

資料來源：據海委會查復資料自行彙製。

(三)況按本院112年6月7日諮詢意見復稱，「獨木舟與立式划槳即便使用載具、有穿救生衣，可能因準備不足或專業知識不夠而致意外發生」、「在從事水上活動前應先培養好自己的體力與基本知識，從平穩的湖、緩流的溪、有風浪的海，分級體驗嘗試」、「在

離島，島與島之間水流大多伴隨管道效益，力道增強，加上海風的交錯，形成較複雜的流向；活動前應先觀察瞭解浪況、水溫、潮汐、流速、地形、地物，確認活動區域為安全海域」、「從事立式划槳不得單人單艘進行，活動時至少一人應備置救援及通報機制之無線通訊器材暨救生浮標。活動前須充分了解器具功能，並確實穿戴救生衣及口哨」、「患有心臟病、高血壓、羊癲症等疾病者，應先衡酌自身健康狀況及體能，是否適宜從事立式划槳」、「不小心因任何原因漂向外海，記得待在獨木舟或立式划槳上等待救援，不要隨便離開船體，避免浪費體力及發生落水等意外」等語。是以，公部門應是擔任風險警告角色，責任部分則由民眾自行承擔，建立「民眾責任自負」之觀念是管理海域遊憩活動安全重要之一環，事故防範解決之道仍在於預防勝於治療，欲達成其目的，首重危害認知、危害識別，方能進行風險管理。基此，對於曾發生立式划槳之事故原因進行調查，縱屬虛驚事故亦應加以回報並探究原因，避免類此情形再度發生，除應將資訊共享外，亦需進行宣導及強化水域安全觀念，提升活動品質與安全，藉由水域運動體驗瞭解海洋，並且能安全地親近、享受海洋，從而培養親水活動之素養。

- (四) 究此，詢據海委會有關我國立式划槳活動之意外事件與遊憩安全表示略以，因應行政院「向海致敬」政策，為推動我國海域達到「原則開放、有效管理」之目標，於109年12月10日函訂「『開放海洋』-海域遊憩活動規劃與管理指引原則」，嗣於110年度辦理相關委託研究案，深化指引原則之學理基礎並強化實務可操作性，並於111年1月3日函訂「『開放海洋』-海域遊憩活動規劃與管理指引原則(第2版)」，水

域遊憩活動位於風景特定區及國家公園所轄範圍，分別由觀光局及營建署為管理機關，餘均由各地方政府為管理機關；為使各管理機關在推動轄管海域原則開放同時兼顧海域遊憩安全，海委會基於統合海洋相關政策規劃、協調及推動之權責，透過訂定相關指引，提供各管理機關海域遊憩活動管理參據。針對各項海域遊憩活動類型之衝突性進行分析，並提供相關強化安全之管理建議，由各海域遊憩活動管理機關因地制宜參考內容靈活運用，據該會表示，兩版指引分別已於109年12月10日、111年1月3日函文各海域遊憩活動管理機關參考辦理，以下摘錄第2版指引重要內容：

- (1) 遊憩種類：配合修正後之「水域遊憩活動管理辦法」，增列「其他浮具」活動項目。
- (2) 遊憩活動範圍定義：依據海委會110年度辦理之委託研究案成果，增加各類遊憩活動足跡分析圖及定義相關範圍，進一步判斷各遊憩活動種類之核心區域。
- (3) 建立劃設遊憩活動區域之標準原則及注意事項：為解決海域遊憩活動衝突及降低對民眾之管理衝擊與遊憩影響，爰建立相關標準原則及注意事項供各海域遊憩活動管理機關劃設區域時之參考。
- (4) 安全管理建議
  - 〈1〉強調民力結合：考量公務資源有限而民力無窮，如於遊憩熱區設立救生站(員)。
  - 〈2〉基本救援設備：針對救援設備區分為「浮力設備」、「運送設備」及「急救設備」等三項建議，俾各管理機關可盤點轄管海域之缺失，針對缺漏設備強化整備。

〈3〉提醒制定法規：提醒各海域遊憩活動管理機關可透過制定相關規定，強化安全管理作為，並約束業者應落實維護遊客安全。

〈4〉推動風險轉移：除建議海域遊憩活動管理機關得請當地相關遊憩業者於活動啟動前，對消費者進行海域活動安全教育，另考量金管會業督責保險業者提供「海域活動綜合保險」之個人傷害險，爰請各管理機關以多元方式籲請民眾於活動前進行投保，以分散風險及增加保障。

(五)據上論結，立式划槳(Stand Up Paddle board, SUP)，用槳划動操作器具所進行之水上活動，潛藏危險主要為環境因素，常因海流帶往外海後，海巡署獲報後出動船艇救援亦發現事故發生原因，多為遊客與經營者對環境知識及操槳技術不足所致，觀諸自109年起執行立式划槳救援，計22案87人，包含新北、臺東、花蓮、屏東、澎湖、基隆、連江，渠等縣市曾發生立式划槳意外事件，除應探究事故原因並共享資訊，尤應加強遊客與經營者之危害認知與識別能力，另可參酌海委會函訂「『開放海洋』－海域遊憩活動規劃與管理指引原則」，作為各海域遊憩活動管理機關之參考，以消弭事件於無形，提升活動安全與品質。

二、交通部於102年7月10日交路(一)字第1028200369號函，認定「立式划槳」適用「水域遊憩活動管理辦法」，續於105年將「立式划槳」納入該辦法內之活動項目，依規定管理機關得視水域遊憩活動安全及管理需要，訂定活動注意事項，惟本院調查時發現，花蓮縣縣境北界海域至立霧溪出海口以北從事獨木舟活動應注

意事項，僅以「獨木舟」之類別作為「立式划槳」之活動規範。甚且，揆諸我國國家風景特定區、縣市政府多數未明確區分兩者之差異，遂採相同管理作法外，甚有全部水域遊憩活動合併使用，未來在新興水域活動推陳出新下，主管機關與管理機關允應持續檢討修正，俾使相關法規與時俱進，確保遊客安全

- (一)依發展觀光條例第36條規定，「為維護遊客安全，水域遊憩活動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；其禁止、限制、保險及應遵守事項之管理辦法，由主管機關會商有關機關定之」。復依前揭條例授權訂定水域遊憩活動管理辦法，該法第4條規定，「(第1項)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。(第2項)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」。此外，從事水域遊憩活動，需依該管理辦法辦理，未規定者依其他中央法令及地方自治法規辦理；另，水域遊憩活動管理機關得視水域遊憩活動安全及管理需要，訂定活動注意事項(按水域遊憩管理辦法第2條、第9條參照)。是以，水域遊憩活動管理機關位於風景特定區及國家公園，分別為觀光局及營建署，餘均為各地方政府，對於水域遊憩活動之管理乃依「發展觀光條例」與「水域遊憩活動管理辦法」規定，水域遊憩活動管理機關可依管理需要訂定注意事項，且可視水域環境及資源條件狀況，公告禁止水域遊憩活動區域，合先敘明。
- (二)經查，現行「立式划槳」活動並非一開始即屬「水域遊憩活動管理辦法」所稱水域遊憩活動項目之一，最早為水中運動協會因「立式划槳」多年推廣

下，已蔚為風氣，於102年6月18日水運衝字第1020000144號函觀光局，申請認定立式划槳適用水域遊憩活動管理辦法。續以，交通部於102年7月10日交路(一)字第1028200369號函，同意認定「立式划槳」適用之，並請各水域遊憩活動管理機關依實際需要公告，嗣於105年3月18日交路(一)字第10582000705號令，修正「水域遊憩活動管理辦法」，將立式划槳正式納入水域遊憩活動項目，另於110年9月2日將立式划槳活動列為「浮具」之範疇，有關立式划槳納入「水域遊憩活動管理辦法」之過程，茲參考下表第1次與第3次修法內容。

表2 立式划槳活動納入水域遊憩活動管理辦法之歷程

| 次數 | 立（修）法日期  | 概要說明             | 摘與立式划槳相關條文與內容                                                                                                                                                                                                                                |
|----|----------|------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 立法 | 93.2.11  | 發布全文31條          |                                                                                                                                                                                                                                              |
| 1  | 105.3.18 | 修正發布全文29條        | <p>第3條：所稱水域遊憩活動，指在水域從事下列活動：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 游泳、衝浪、潛水。</li> <li>2. 操作乘騎風浪板、滑水板、拖曳傘、水上摩托車、獨木舟、泛舟艇、香蕉船、橡皮艇、拖曳浮胎、水上腳踏車、手划船、風箏衝浪、立式划槳等各類器具之活動。</li> <li>3. 其他經主管機關公告之水域遊憩活動。</li> </ol> <p>說明：【將立式划槳納入水域遊憩活動項目】</p> |
| 2  | 108.1.10 | 修正發布第9、10條條文     |                                                                                                                                                                                                                                              |
| 3  | 110.9.2  | 修正發布第3條；增訂第27條之1 | <p>第3條：</p> <p>（第1項）本辦法所稱水域遊憩活動，指以遊憩為目的，在水域從事下列活動：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 游泳、潛水。</li> <li>2. 操作騎乘拖曳傘等各類器具之活動。</li> <li>3. 操作騎乘各類浮具之活動；各類浮具包括衝浪板、風浪板、滑水</li> </ol>                                                     |

| 次數 | 立（修）法日期  | 概要說明       | 摘與立式划槳相關條文與內容                                                                                                                                                                             |
|----|----------|------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|    |          |            | 板、水上摩托車、獨木舟、泛舟艇、香蕉船、橡皮艇、拖曳浮胎、水上腳踏車、手划船、風箏衝浪、立式划槳及其他浮具。<br>4. 其他經主管機關公告之水域活動。<br>（第2項）前項第三款所稱浮具，指非屬船舶，具有浮力可供人員於水面或水中操作騎乘之器具；其浮具器具及人員操作安全，依交通部航港局及地方自治法規規定辦理。<br>說明：【立式划槳係屬水域遊憩管理辦法「浮具」之範疇】 |
| 4  | 112.2.22 | 修正發布第10條條文 |                                                                                                                                                                                           |

資料來源：本調查自行彙製。

（三）本院調查時發現，花蓮縣境從事立式划槳活動依「發展觀光條例」、「水域遊憩活動管理辦法」及「花蓮縣境北界海域至立霧溪口出海口以北從事獨木舟活動應注意事項」等規定辦理，查該注意事項僅以「獨木舟」之類別作為「立式划槳」之活動規範，觀光局查復書面僅稱：「水域遊憩活動管理機關得視水域遊憩活動安全及管理需要，訂定活動注意事項……」。該注意事項為花蓮縣政府106年8月23日發布公告，爰該轄管注意事項之妥適性及合理性，宜洽該府說明」。再據花蓮縣政府查復：「因獨木舟及立式划槳相似性高，參酌各風景區及各縣市政府頒布注意事項，多數均未明確區分兩者管理規範差異，爰實務上以獨木舟活動注意事項為立式划槳之管理規範」、「建議中央主管機關觀光局就各類水域遊憩活動區分規範差異，俾資導引」，況按本院112年6月7日諮詢意見復稱略以，「兩者水域遊憩工具截然不同，存在風險有別」、「立式划槳裝備材質及操作者遊客普遍操槳能力過低，划行速度幾乎不超過時速兩公里，

隨便一個時速10公里的二級風，行進方向就會歪七扭八，立式划槳活風險其實比獨木舟運動要高」等意見亦證之，上述實務建議，明確反映兩類水域遊憩活動存有差異性且風險有別，其妥適性仍有未明，有待觀光局併予通盤檢討。

- (四)深究此況，本院於112年6月7日詢問觀光局業務主管人員，雖指稱，「實務上兩者(指獨木舟與立式划槳)明列且公告」、「國家風景區針對立式划槳單獨訂或分開訂兩者皆有，不論何種皆會把活動名稱標出」、「注意事項屬全面性的活動原則，如果細項要訂，可依水域遊憩活動管理辦法第9條規定去訂定」、「第2章分則部分，是針對特殊或危險性活動，需特別注意的，在分則予以說明」等語，均未就水域遊憩活動之種類、定義及發展等情進行瞭解與評估，觀光局僅以「獨木舟及立式划槳兩者屬於本辦法所規範之不同水域遊憩活動，爰立式划槳是否適用該府發布之獨木舟活動注意事項，應視該府是否依相關規定程序發布辦理」、「適用之水域遊憩活動種類範圍，仍應妥適訂定，使人民可確知其活動所應遵守之規範」、「應由該府依轄管水域活動安全及管理需求判定」等語卸責，實有未洽。

- (五)況查，細究水域活動項目的管理方法，管理辦法中則僅就水上摩托車、潛水活動、獨木舟活動與泛舟活動、其他浮具活動等項目，有較為具體之規範，列於分則第一節至第四節之一(詳下表)。對此，花蓮縣政府於本院約詢時表示，「水域遊憩活動管理辦法22條規定所稱獨木舟活動，指利用具狹長船體構造，不具動力推進，而用槳划動操作器具進行之水上活動。惟立式划槳無相關之定義，地方政府無法知道立式划槳與獨木舟之差異性，立式划槳出現在

第3條，但無明確的立法定義，在水域遊憩活動之架構不明確。現行新興的水上活動很多，在無定義下很難執行，而無所適從，無法有效的管理」、「建議在第3條可做名詞解釋，使法條文字有所區別，否則定義會相互混淆」等語。足見，立式划槳依水域遊憩活動管理辦法第22條至第24條(即第2章分則之第三節獨木舟活動)規定辦理，但其實兩者在水域遊憩活動管理辦法第3條之規定，分屬不同的水域遊憩活動名稱。

表3 水域遊憩活動管理辦法之立式划槳相關規定

| 總則/分則 | 「水域遊憩活動管理辦法」之立式划槳相關規定                                                                                                                                                                                                                     |
|-------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 第1章總則 | 第3條第3款：操作騎乘各類浮具之活動；各類浮具包括衝浪板、風浪板、滑水板、水上摩托車、獨木舟、泛舟艇、香蕉船、橡皮艇、拖曳浮胎、水上腳踏車、手划船、風箏衝浪、立式划槳及其他浮具。                                                                                                                                                 |
| 第2章分則 | 第11條至第27條之一：依目前國內水域遊憩發展現況及管理需求，分列水上摩托車活動、潛水活動、獨木舟活動及泛舟活動、其他浮具活動，即就從事該活動時得行為之範圍、應遵守之規則及事項分別訂定。<br>1. 第一節「水上摩托車活動」(第11條至第15條)<br>2. 第二節「潛水活動」(第16條至第21條)<br>3. 第三節「獨木舟活動」(第22條至第24條)<br>4. 第四節「泛舟活動」(第25條至第27條)<br>5. 第四節之一「其他浮具活動」(第27條之一) |

資料來源：本調查自行彙製。

(六)甚且，揆諸我國國家風景特定區、縣市政府多數未明確區分兩者之差異，遂採相同作法外，甚有全部水域遊憩活動合併使用(詳下表)。對此，參據水域遊憩管理辦法立法說明指出略以，「地方政府係就水域遊憩活動之種類、定義、得為之行為及應遵守事項訂定原則性之規範，得視需求滾動檢討及因地制宜就活動、器具及經營業訂定自治條例，使水域遊

憩活動之配套管理更臻完備」、「未來就水域遊憩活動種類發展之情況，視其管理需求再予以增加章節」。再據觀光局函稱略以，「水域遊憩活動管理機關在執行面上，得視各所轄區域之不同特性及管理需求公告之」，亦稱：「為維護遊客安全，建議各水域遊憩活動管理單位視管理需求，檢討並更新其公告之注意事項」。準此，主管機關與管理機關可依實際需求及活動發展，滾動檢討水域遊憩活動，然實務上管理機關未就水域遊憩活動類別進行評估，僅相互參酌與仿效國家風景區或縣市政府之作法，身為主管機關之觀光局長期未主動瞭解，對實務結果未能掌握，遑論滾動式檢討，以維遊客遊憩安全，顯有未當。

表4 國家風景區、縣市政府對於立式划槳活動規範一覽表

| 國家風景區/<br>縣市政府 |       | 注意事項                                                     | 備註             |
|----------------|-------|----------------------------------------------------------|----------------|
| 國家風景區          | 日月潭   | 日月潭水域從事手划船、獨木舟、風浪板、水上腳踏車及立式划槳等水域遊憩活動注意事項                 | 5種水域遊憩活動使用同一規範 |
|                | 雲嘉南濱海 | 雲嘉南濱海國家風景區風浪板及立式划槳活動應注意事項                                | 2種水域遊憩活動使用同一規範 |
|                | 西拉雅   | 西拉雅國家風景特定區內水庫、蓄水區域從事水上腳踏車、獨木舟、手划船、風浪板、立式划槳及其他浮具等水域活動注意事項 | 6種水域遊憩活動使用同一規範 |
|                | 澎湖縣   | 澎湖縣觀音亭周邊水域獨木舟及立式划槳活動應注意事項。                               | 2種水域遊憩活動使用同一規範 |
| 縣市政府           | 雲林縣   | 雲林縣轄區從事水域遊憩活動限制及活動注意事項。                                  | 全部使用相同規範       |
|                | 澎湖縣   | 澎湖縣觀音亭周邊水域獨木舟及立式划槳活動應注意事項。                               | 2種水域遊憩活動使用同一規範 |
|                | 花蓮縣   | 花蓮縣縣境北界海域至立霧溪出海口以北從事獨木舟活動應注意事項。                          | 僅有獨木舟規範        |

資料來源：據觀光局查復資料自行彙製。

(七)綜上言之，交通部於102年7月10日交路(一)字第1028200369號函，認定「立式划槳」適用「水域遊憩活動管理辦法」，續於105年將「立式划槳」納入該辦法內之活動項目，依規定管理機關得視水域遊憩活動安全及管理需要，訂定活動注意事項，惟本院調查時發現，花蓮縣縣境北界海域至立霧溪出海口以北從事獨木舟活動應注意事項，僅以「獨木舟」之類別作為「立式划槳」之活動規範。甚且，揆諸我國國家風景特定區、縣市政府多數未明確區分兩者之差異，遂採相同管理作法外，甚有全部水域遊憩活動合併使用，未來在新興水域活動推陳出新下，主管機關與管理機關允應持續檢討修正，俾使相關法規與時俱進，確保遊客安全。

三、觀光局於112年2月22日修正發布「水域遊憩活動管理辦法」，水域遊憩活動業者已無需替遊客投保傷害保險，惟仍需替遊客投保責任保險。是以，為提供民眾從事海域活動完善之保險保障，除金管會應配合法令持續督導保險業所提供之保險商品，減少實務上所遇窒礙，另觀光局需積極宣導海域活動投保資訊，強化民眾保險知識，並督促各管理機關調整所訂注意事項有關保險之規定。此外，部分高風險海域遊憩活動競賽因風險高，無保險公司願意提供意外責任險產品，致影響競賽籌辦作業，為促進海洋運動及遊憩發展，海委會已成立「海域遊憩專責保險平臺」，有待行政院協調相關機關共同研處對策，以解目前困境

(一)有關帶客從事水域遊憩活動、提供場地或器材供遊客從事水域遊憩活動而具營利性質者(下稱水域遊憩活動業者)須依「水域遊憩活動管理辦法」之保險規定辦理投保，不僅保護業者本身，更增加遊客遊

憩安全保障。旨揭辦法考量經營業者與遊客無保險法第16條之保險利益關係，無法擔任要保人替遊客投保傷害保險，配合111年5月18日修正公布之「發展觀光條例」第60條第3項規定，亦於112年2月22日跟進刪除經營業者應為遊客投保傷害保險窒礙難行之規定，參照現行該辦法第10條規定略以：「(第1項)水域遊憩活動業者，投保責任保險給付項目及最低保險金額如下：1.每一個人體傷責任之保險金額：300萬元。2.每一意外事故體傷責任之保險金額：2,400萬元。3.每一意外事故財物損失責任之保險金額：200萬元。4.保險期間之最高賠償金額：4,800萬元。(第2項)前項保險金額，其中屬本條例第36條第4項之賠償項目及最高金額如下：1.體傷之醫療費用：每一遊客30萬元。2.失能給付：每一遊客250萬元。3.死亡給付：每一遊客250萬元」。是以，為能即時推出對應之保險產品，觀光局於112年3月3日觀技字第1124000347號函，請金管會保險局（下稱保險局）協助依旨揭修正條文協調相關保險公會及業者提供對應責任保險產品。金管會復稱，「持續配合法令督導保險業提供相關保險商品，目前已有2家產險業者推出符合該辦法之保險產品，提供水域遊憩活動業者投保，旅客從事水域遊憩活動有更完善之保險保障」。

- (二)經查，修法前業者如未替遊客投保傷害險，但有投保公共意外責任險，遇遊客發生意外事故，以業者有無過失責任為賠償依據，如事故原因歸屬遊客，保險公司即不理賠，遊客必須舉證業者有責方能獲得理賠，至於修正後之責任歸屬係不論業者有無過失，遊客得向業者請求保險給付……，並考量無過失責任保險有替代傷害保險保障遊客權益之作用，

保障額度宜不低於現行傷害保險所規範之金額，並比照現行傷害保險額度訂定賠償項目及保險金額，修正後之規定明顯提高遊客權益，保險業者對於出險理賠之判斷亦較單純（參據觀光局洽保險公司所復內容）。茲將修正前後水域遊憩活動管理辦法之責任與義務比較如下：

表5 水域遊憩活動管理法辦修正前、後之責任與義務比較表

| 修法前、後<br>三方關係 | 修法前<br>投保傷害保險+責任保險                                    | 修法後<br>投保責任保險                                 |
|---------------|-------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|
| 水域遊憩活動業者      | 依據發展觀光條例第36條及水域遊憩活動管理辦法第10條規定，替遊客投保傷害保險及責任保險。         | 依據發展觀光條例第36條及水域遊憩活動管理辦法第10條規定，替遊客投保責任保險。      |
| 保險業者          | 配合發展觀光條例第36條及水域遊憩活動管理辦法第10條規定推出符合規定之傷害保險及責任保險相關產品。    | 配合發展觀光條例第36條及水域遊憩活動管理辦法第10條規定推出符合規定之責任保險相關產品。 |
| 旅客            | 確認業者是否有依「發展觀光條例」及「水域遊憩活動管理辦法」規定辦理(如：投保、安全教育或救生員之配置等)。 |                                               |

資料來源：據觀光局查復資料自行彙製。

(三)基此，水域遊憩活動辦法修法後，有關保險事宜，水域遊憩活動業者、保險業者、旅客所面臨問題與困境，期可獲解決；然而，據台灣自由潛水發展協會指稱，海上運動競技活動之公共意外責任保險目前無保險公司願意提供意外險之產品，復據海委會查復表示，「台灣自由潛水發展協會」辦理競技賽事難以順利投保公共意外責任險，爰於112年3月27日請海委會協調，嗣於同年4月24日邀集金管會保險局、觀光局、教育部體育署（下稱體育署）、產險公會等單位召開「研商海上運動競技活動之公共意外責任保險協調會議」共商解決方式，相關結論內容

摘要說明如下：

- 1、預先研處對策之必要性：目前籌辦高風險海域遊憩活動競賽(如自由潛水、衝浪)之單位，概區分陸域(沙灘)、搭船及競賽等三階段進行投保，惟其中競賽部分因風險高，致無保險公司願意提供團體意外責任險產品，難符合「水域遊憩活動管理辦法」第10條規定，致影響競賽籌辦作業，請相關機關預先研處解決對策。
- 2、成立推動個案聯繫窗口：為積極協助有關個案解決投保團體意外責任險之窒礙，金管會保險局(含產險公會)、體育署、觀光局及海委會均同意與台灣自由潛水發展協會成立聯繫窗口，將持續參考國外保險公司提供類案競賽保險內容及研商國內有關法制解決對策等議題，並促請保險公司提出適當產品供籌辦單位辦理個案投保作業。
- 3、持續研議通案解決對策：有關海上運動競技活動之公共意外責任保險，請體育署協助將各海域運動協會辦理經驗、數據等保險產品研發所需資料，盡量提供產險公會。
- 4、海洋產業機關後續工作：請體育署評估未來針對競技賽事及訓練，訂定獨立規定(包含保險事項)之必要性，另請海委會後續偕同教育部體育署及觀光局成立聯繫平臺，共同研商水域遊憩活動管理辦法中有關各類保險規定之調整事宜。

(四)再查，除前(三)個案外，另蒐整水域遊憩活動新聞稿略以<sup>8</sup>，「在屏東辦理自由潛水深度賽為例，事

---

<sup>8</sup> 資料來源：關鍵評論網媒體集團，自詡為海洋國家，海洋運動發展卻卡卡卡，網址：<http://www.sportsv.net/articles/102364>；yahoo新聞，「潛」在危機！年逾170萬人瘋潛水僅1/3投保，網址：<https://tw.news.yahoo.com/%E6%BD%9B-%E5%9C%A8%E5%8D%B1%E6%A9%9F-%E5%B9%B4%E9%80%BE170%E8%90%AC%E4%BA%BA%E7%98%8B%E6%BD%9B%E6%B0%B4%E5%83%851-3%E6%8A%95%E4%BF%9D-%E7%B6%A0%E5%A7%94%E7%B1%B2-021700725.html>。

前公文往返洽詢的單位，涵蓋觀光局、體育署、大鵬灣及地方政府等多個機關；而在投保公共意外責任保險的部分，找不到保險公司願意承保，最後聯繫金管會請產險工會協調」、「個人潛水教練因無營業登記，法規上並不適用，因此無法替學員投保。據工會統計，臺灣5,000多名教練中，僅三分之一具營業登記，其餘超過2,300名個人教練、支援教練，皆因法規無法替學員投保，制度上的漏洞無法享有合理保障」。是以，對於我國推廣水域遊憩活動非正面影響，基於保障遊客安全及權益，均仍待觀光局釋疑並與相關機關進行研商。

- (五)綜上，辦理各種類型的水域遊憩活動，法律雖明定保險規定，除業者不容易找到保險公司願意承保，另一方面，也因公共意外責任保險之理賠，在釐清責任歸屬上需花很多時間，可能衍生司法訴訟，處理保險更是難上加難，致業者與消費者經常怨聲載道。是以，觀光局主管之「水域遊憩活動管理辦法」，歷經數次修正與調整，新的條文除配合刪除傷害保險規定外，並就責任保險金額中無過失賠償給付的部分，增訂求償項目及金額，為提供民眾從事海域活動完善之保險保障，除金管會應配合法令持續督導保險業所提供之保險商品，減少實務上所遇窒礙，另觀光局需積極宣導海域活動投保資訊，強化民眾保險知識，並督促各管理機關同步調整注意事項有關保險之規定。此外，部分高風險海域遊憩活動競賽因風險高，無保險公司願意提供意外責任險產品，致影響競賽籌辦作業，為促進海洋運動及遊憩發展，海委會已成立「海域遊憩專責保險平臺」，有待行政院協調相關機關共同研處對策，以解目前窒礙難行問題。

四、嘉明湖為國內知名之高山湖泊與熱門登山路線，發生山友從事立式划槳活動，農業部基於高山環境中，湖泊水源珍貴有限、周邊動植物生態維護及低溫條件下水域遊憩風險管理等角度，不鼓勵於此類高山湖泊從事水域遊憩行為，茲因個案事涉我國高海拔地區之重要地質及生態資源，考量生態環境敏感與遊憩安全，此例雖為首例個案，行政院允宜加強宣導，提升公民尊重自然之環境意識，共同珍惜與維護山林環境

(一)嘉明湖位於海拔三千三百一十公尺的高山，是臺灣第二高的高山湖泊，屬布農族之傳統領域，因湖面輪廓近似橢圓，而有「蛋池」之稱，且湖水澄澈湛藍，與雲天相對，名為：「天使的眼淚」、「月亮的鏡子」(可參照下圖)，該湖是冰河時期形成的冰蝕湖，位於關山野生動物重要棲息環境內，湖泊的水生昆蟲調查資料中存在有搖蚊科、龍蝨科、沼石蛾科、仙女蟲科等物種，也是臺灣水鹿、臺灣野山羊及其他鳥類重要之水源及棲息環境，無論是布農族人或山友，對嘉明湖皆抱持著崇高的敬畏之心。據悉，於111年12月間發生民眾組隊前往嘉明湖從事立式划槳活動，渠等認為並無明文限制，堅持前往並將立式划槳放置湖面拍照，且沿湖岸邊滑行。對此，支持者認應重視水域活動，反對者則認應維護非破壞。是以，為瞭解本案具體發生情形，詢據林業署查復略以，本案為個案短期進入水域之行為，未堆積廢棄物、排放污染物或損毀森林，故無裁罰情事，針對此案網路輿情，已透過Facebook粉絲專頁留言說明及電子郵件回覆民眾詢問情事，並進行道德勸說。再者，高山地區因氣溫低、水域少且水體規模小，不利水域遊憩活動，以此案例而言，當事人係刻意藉以凸顯水域遊憩應以教育替代管制之訴求，並無於此

長期從事水域遊憩活動之意，且屬個案首例，而該湖泊除水溫低、水淺、面積小外，尚須長途徒步跋涉始能抵達，而水域活動器材極為沈重，故非理想水域遊憩場所。亦表示，基於高山環境中，湖泊水源珍貴有限、周邊動植物生態維護及低溫條件下水域遊憩風險管理等角度，並不鼓勵於此類高山湖泊從事水域遊憩行為，特別是高山地區生態環境較為脆弱，將積極辦理及推廣山林環境生態教育。



圖3 嘉明湖

資料來源：林業署，臺灣山林悠遊網。

(二)再查，對於高山湖泊從事水域遊憩活動議題，詢據觀光局查稱略以，「有關脆弱的高山湖泊從事水域遊憩活動是否已違反該場域之管理宗旨及原則，應由場域主管機關依權責及相關法規予以評估，嘉明湖之場域管理機關為林業署臺東林區管理處，若經評估不適宜開放水域活動，可邀集水域遊憩活動管理機關研擬該場域水域遊憩活動之禁、限制公告事宜」。對此，林業署查復表示，「主管之森林法、野生

動物保育法及文化資產保存法，以森林及生態資源保育為規範目的，視資源條件及保育需求，依法劃設有自然保護區、野生動物保護區或自然保留區等自然保護區域，其入出除須經主管機關同意外，並有相對應遵循事項。嘉明湖尚非前述依法劃設之自然保護區域，未限制民眾進入該水域，故無裁罰情事」、「嘉明湖水域非屬風景特定區及國家公園範圍，其水域遊憩活動以縣政府為管理機關，將持續關注所轄水域之遊憩活動發展情形，未來若有規模化、常態化之水域遊憩活動，將洽請縣政府共同研議公告管制」、「鑑於當前遊憩行為種類日新月異，為兼顧山林開放下之民眾親山權利並維繫森林環境之永續發展，已推動森林法修法，新增第17條之2規定，俾使主管機關為保護森林環境，得就國公有森林區域特定範圍公告管制暨管制事項，避免遊憩活動影響森林生態及環境」。

- (三)承前發現，法律規定係道德規範之最後底線，現階段無法認定「在高山湖泊從事水域遊憩活動」屬違規情事，未規範限制之事，不代表「適合」去做，究此，據臺灣師範大學公民教育與活動領導系吳教授、千里步道協會徐副執行長分別表示<sup>9</sup>，「以高山生態保育、戶外活動安全的角度，不贊成在高山湖泊從事水域活動，因高山生態脆弱，就算偶一為之之非動力活動，可能對生態帶來影響。從教育上，尊重大自然的生態系統，建議林管處或相關單位可從柔性教育宣導與著手規劃管制雙管齊下」、「鼓勵民眾自律、相互監督之作法，嘉明湖是公共財，在

---

<sup>9</sup> 資料來源：臺灣讀報教育資源網，嘉明湖划SUP 應否立法禁止？網址：<https://nie.mdnkids.com/teaching2.html?s=212600000USMWSN>。

原住民族心中具備神聖情感，需社會大眾之尊重自律與共同維護」等語益見。嘉明湖是一個封閉型的脆弱湖泊，即使偶一為之在此地從事水域遊憩活動，可能對生態、環境造成影響。是以，維護山林環境及資源之永續利用，有賴公眾自律及共同努力，培養環境教育素質甚為重要。

(四)綜上以論，譽為天使的眼淚、月亮的鏡子之嘉明湖，為國內知名之高山湖泊與熱門登山路線，發生山友從事立式划槳活動，農業部基於高山環境中，湖泊水源珍貴有限、周邊動植物生態維護及低溫條件下水域遊憩風險管理等角度，不鼓勵於此類高山湖泊從事水域遊憩行為，茲因個案事涉我國高海拔地區之重要地質及生態資源，考量生態環境敏感與遊憩安全，此例雖為首例個案，行政院允應加強宣導，提升公民尊重自然之環境意識，共同珍惜與維護山林環境。

五、花蓮縣秀林鄉崇德海灘附近海域，當事人於109年10月3日發生立式划槳意外事故，到院前死亡，經花蓮地檢依法處鄭姓教練等2人不起訴在案，本案教練帶客從事是類活動未攜帶無線通訊器材，花蓮縣政府於111年2月16日依發展觀光條例裁罰標準，對船說公司負責人裁處3萬元並禁止其活動；惟依當時之「水域遊憩管理辦法」及「花蓮縣境北界海域至立霧溪口出海口以北從事獨木舟活動應注意事項」規定，帶客從事水域遊憩活動具營利性質者，應投保責任保險及傷害保險，詎業者確未依當時之規定投保傷害保險，且縣府後續亦未進行裁處，難認已善盡管理機關之權責，實有違失，允應積極檢討改進並加強巡查作業，對違反規定者應嚴予懲處，杜絕不法情事，保障遊客安全

(一)有關本院接獲陳訴意見，船說公司未依法令規定經

營水域遊憩活動事業，花蓮縣政府疑未善盡督導之責，致事故當事人(下稱當事人)於109年10月3日參加該公司所辦之水上活動後意外身亡等情案<sup>10</sup>。經查，事發於109年10月3日當事人與教練二人一組划SUP槳板出海(事發地點：花蓮縣秀林鄉崇德海灘附近海域)，因當事人想回岸上休息，由教練用同一個SUP板帶當事人返還岸邊，因返回岸上途中，當事人身體不適，上岸時由對其進行CPR急救，再由救護車送醫，到院前死亡。對此，據花蓮縣政府指稱：「於109年8月31日函請船說公司於文到15日內提供商業登記文件、依水域遊憩活動管理辦法第10條規定投保責任險及傷害保險證明文件影本、合格救生員名冊及證書影本。109年10月3日發生民眾意外事件，尚未收到船說公司提供相關文件，案件隨即進入檢調階段，遂於110年1月14日配合花蓮地檢署調查，另於110年3月5日函催告業者儘速提送相關文件，花蓮地檢署續於110年8月6日請縣府依法裁處，最後於110年9月2日函請花蓮地檢署提供違法佐證資料，花蓮地檢署於111年1月18日提供相關警訊筆錄後，本案於111年2月16日依發展觀光條例第60條暨裁罰標準第12條附表八項次二十五，對船說公司(負責人胡○○)裁處新臺幣(下同)3萬元罰鍰並禁止其活動，違反事由為受處分人(船說公司)109年10月3日於花蓮縣崇德板下帶客從事獨木舟活動，未備置具救援及通報機制之無線通訊器材。

(二)承前，縣府認為，船說公司未依法令規定投保傷害險，巡查疏漏保險內容，無涉本案參與者意外死亡，

---

<sup>10</sup> 本院於111年8月3日收悉陳情書(收文號：1110163583)。

據查復本院說明略以<sup>11</sup>：「本案過程均積極配合花蓮地檢署處理，並依臺灣花蓮地方法院裁定及判決理由，無行政違失之虞」、「已對船說公司(負責人胡○○)裁處3萬元罰鍰並禁止其活動，爰難謂有未善盡督導之責」，並引據臺灣花蓮地方法院110年11月25日110年度原聲判字第5號刑事裁定說明如下：

1、裁定要旨：告訴人因告訴被告等過失致死等案件，不服臺灣高等檢察署花蓮檢察分署檢察長110年度軍上聲議字第5號駁回再議之處分(原不起訴處分案號：花蓮地檢署109年度偵字第5397號、110年度軍偵字第39號)，聲請交付審判，臺灣花蓮地方法院刑事裁定：聲請駁回。

2、不起訴理由要旨：

(1) 本件經法醫解剖後，認為死者生前患有心冠動脈硬化疾病並接受支架植入手術後，解剖發現生前另有肥厚及擴大心肌病變與嚴重冠狀動脈硬化併狹窄，因溺水併嘔吐、蝶竇進水、肋膜囊積血水、肺水腫，支持溺水導致食物經由食道逆流、嘔吐併溺水液體經喉頭呼吸道吸入支氣管深部、堵塞窒息特徵。研判死亡原因依序為：(丙)水上活動、水中嘔吐，(乙)溺水、液體食物殘渣哽呼吸道，(甲)窒息、呼吸衰竭；加重死亡因素為心冠疾病，有法務部法醫研究所(109)醫鑑字第1091102605號解剖暨鑑定報告書在卷可佐。又關於加重因素部分，法醫表示：「死者心肌梗塞的病變可以因為水中活動的體力增加或透支突發性溺水，間接加重心肌梗

---

<sup>11</sup> 相關文號：111年8月30日府觀產字第1110161175號、111年9月19日府觀產字第1110181642號。

塞的嚴重性。故心冠疾病可視為引起水中嘔吐，或會加速、促進窒息死亡之歷程之可能性」，有法醫研究所110年2月4日法醫理字第11000001570號函存卷可考。故依據法醫前開鑑定意見，本件實無法完全排除因死者之自身疾病，導致突發性溺水之可能性。

- (2) 綜合審酌卷內之證據資料，本件並無證據足認被告鄭○○係因己身行為導致戴○○落海溺水，亦無未即時將戴○○拉回板上，直到被告溺水後才急忙將戴○○帶回岸邊之情事。
- (3) 被告胡○○雖於案發時有配置合格救生員、教練、設置相關立槳器材，並使參加活動者穿著救生衣，然未備置無線通訊器材、救生浮標，亦無在戴○○所穿著之救生衣上配備口哨，惟依前述最高法院之判決意旨，本件仍需檢驗如行為人履行保證人義務，法益侵害結果是否「必然」或「幾近確定」不會發生此一要件。假如行為人履行保證人義務，法益侵害結果「必然」或「幾近確定」不會發生，始能令之對於違反作為義務而不作為所生法益侵害結果負責。而參酌前揭法醫鑑定意見，本件實無法完全排除因死者之自身疾病，導致突發性溺水之可能性，業如前述，又本件尚無證據可支持「當時若有無線電通訊等設備，即可『必然』或『幾近確定』戴○○不會死亡」，故本件不能認為被告胡○○前揭不作為與作為具等價性，令之對於違反作為義務而不作為所生法益侵害結果負責。
- (4) 不起訴處分書及再議處分書已充分審酌卷證內容，從調查所得證據及法律構成要件詳敘何以不能認定被告2人有已達法定起訴門檻之過

失致人於死、詐欺取財犯嫌，認事用法均難認有誤。

(5) 被告即船說公司教練鄭○○出發前有向海上立槳活動參與者宣導安全規定及如有相關病史不得參與活動等情，亦明確提醒「患有心血管疾病不宜參加」，故被告2人辯稱：其等有宣導如有相關病史不得參與活動且事前有以line主動告知注意事項等語，應可採信。

(6) 據上論斷，依刑事訴訟法第252條第10款及第258條前段為不起訴處分與駁回再議之聲請，經審閱全卷後均無不法，是聲請人本件聲請並無理由，應予駁回。

(三) 然查，「水域遊憩活動管理辦法」雖已於112年2月22日公告修正（詳調查意見三所述），為瞭解案發時船說公司投保情形，詢據觀光局與花蓮縣政府說明如下：

- 1、觀光局查復表示，案發時之發展觀光條例第60條第3項規定「具營利性質者未依主管機關所定保險金額，投保責任保險或傷害保險者，處3萬元以上15萬元以下罰鍰，並禁止其活動」，水域遊憩活動管理辦法第10條，係據該條例第60條第3項授權訂定，條文略以：帶客從事水域遊憩活動具營利性質者，應投保責任保險並為遊客投保傷害保險；其提供場地或器材供遊客從事水域遊憩活動而具營利性質者，亦同。爰船說公司應依上開規定辦理投保事宜。
- 2、花蓮縣政府稱以，船說公司於111年8月5日提供商業登記文件、公共意外責任險保單影本、救生員教練證書及緊急救護實施計畫尚符「花蓮縣境北界海域至立霧溪口出海口以北從事獨木舟活

動應注意事項」第2點規定。亦表示，未投保傷害保險一節，按觀光局「水域遊憩活動管理辦法」第10條修正草案條文說明，考量水域遊憩活動經營業者與遊客並無保險法第16條之保險利益關係，無法擔任要保人為遊客投保傷害保險。再者，早於109年8月31日以府觀產字第1090169327號函請船說公司等17家業者依規定投保在案，惟船說公司當時未替旅客投保傷害險項目，認行政程序尚無違失亦已盡督導之責。

- 3、究此議題，水域遊憩活動業者應投保責任保險並為遊客投保傷害保險，另參「花蓮縣境北界海域至立霧溪口出海口以北從事獨木舟活動應注意事項」第2點略以：「……（二）依本辦法10條規定所辦理保險證明文件影本」。不論依水域遊憩活動管理辦法或縣府注意事項，業者依規定需投保責任保險、傷害保險，至為灼然，惟花蓮縣政府復竟稱：「考量水域遊憩活動經營業者與遊客並無保險法第16條之保險利益關係，無法擔任要保人為遊客投保傷害保險（有本院詢問筆錄可稽）」云云，縣府以新修正的水域遊憩活動管理辦法第10條條文對照表說明欄，澄清不需投保傷害保險，難謂允當。
- 4、再者，花蓮縣政府對於船說公司未投保傷害保險是否依權責進行裁處等情，有關傷害保險裁罰標準，引述交通部於105年3月18日、108年1月10日<sup>12</sup>公布修正「水域遊憩活動管理辦法」、「發展觀光條例裁罰標準第12條附表八」，其中該裁罰標準

---

<sup>12</sup> 相關文號：105年3月18日交通部交路（一）字第10582000705號令修正發布第12條附表8、108年1月10日交通部交路（一）字第10782005915號號令修正發布第12條附表8。

第12條附表八項次五均已明訂：違反應依主管機關所定保險金額，投保傷害保險之規定，並列有處罰範圍與裁罰基準，直至111年11月8日配合發展觀光條例第60條的修正條文，始刪除項次五傷害保險裁罰標準之規定，整理詳如下表。詎本院於112年6月7日詢問花蓮縣政府業務主管人員辯稱，「裁罰基準表未有這1項」、「裁罰標準是發展觀光條例之附表，該表無傷害保險之裁罰內容」等語，對此，約詢後本院請縣府提出佐證資料，迄今仍未提供說明，顯未積極清查釐清，整體作為顯然不足。足證，縣府未依發展觀光條例裁罰標準進行裁罰，至為明確，縱然函請提醒轄內17家業者（含船說公司）依規定投保之作為，難認行政程序無違失、已善盡督導之責。

表6 發展觀光條例裁罰標準第12條附表八項次5修正對照表

| 項次 | 裁罰事項                      | 裁罰機關                                                                          | 裁罰依據                                 | 處罰範圍                  | 裁罰基準    |             |
|----|---------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------|-----------------------|---------|-------------|
| 五  | 違反應依主管機關所定保險金額，投保傷害保險之規定。 | 國家級風景特定區：交通部觀光局國家風景區管理處<br>國家公園：內政部營建署國家公園管理處<br>國家級風景特定區及國家公園以外地區：直轄市或縣（市）政府 | 本條例第36條、第60條第3項水域遊憩活動管理辦法第10條第1項、第3項 | 處3萬元以上15萬元以下罰鍰，並禁止其活動 | 未投保傷害保險 | 處5萬元，並禁止其活動 |

備註：裁罰基準欄僅列「傷害保險」部分。

資料來源：據交通部約詢後補充資料自行彙製。

（四）基此，水域遊憩活動為近年新興活動且花蓮縣政府囿於經費及人力故無專責單位專管，僅能以現有人

力及海巡單位協助，維護消費者安全，另為彌補水域遊憩活動巡查人力不足，已爭取海委會補助計畫委外辦理岸際巡查，並於本院約詢時陳稱，「設置自主檢查表單，要求業者自律，派員定期（每月）抽查並列入巡檢紀錄」、「比照旅宿業管理，希望業者每天出團前自我檢視，每週再由承辦人員比對並檢視相關項目」等語。是以，花蓮縣政府未來應加強巡查工作與違規勸導及舉發，落實水域遊憩活動安全工作，並善用自主檢查表單，要求業者自律。

- (五)據上論述，花蓮縣秀林鄉崇德海灘附近海域，當事人於109年10月3日發生立式划槳意外事故，到院前死亡，經花蓮地檢依法處鄭姓教練等2人不起訴在案，本案教練帶客從事是類活動未攜帶無線通訊器材，花蓮縣政府於111年2月16日依發展觀光條例裁罰標準，對船說公司負責人裁處3萬元並禁止其活動；惟依當時之「水域遊憩管理辦法」及「花蓮縣境北界海域至立霧溪口出海口以北從事獨木舟活動應注意事項」規定，帶客從事水域遊憩活動具營利性質者，應投保責任保險及傷害保險，詎業者確未依當時之規定投保傷害保險，且縣府後續亦未進行裁處，難認已善盡管理機關之權責，實有違失，允應積極檢討改進並加強巡查作業，對違反規定者應嚴予懲處，杜絕不法情事，保障遊客安全。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至三，函請行政院督飭所屬確實檢討改進見復。
- 二、調查意見四，函請行政院參處見復。
- 三、調查意見五，函請花蓮縣政府確實檢討改進見復。
- 四、調查意見一至五，函復陳訴人。

調查委員：林國明

王麗珍