

調 查 報 告

壹、案由：花蓮縣豐濱鄉磯崎海岸發生女子搭乘無動力飛行傘自高空墜落身亡之事故，據悉涉案業者疑未取得花蓮縣政府核發之經營許可。究權責機關是否善盡查核與監督管理責任？我國相關法令規範是否周全？各地飛行傘業者經營現狀有無問題與窒礙難行等，均有深入瞭解之必要案。

貳、調查意見：

為輔導我國無動力飛行運動¹，加強安全管理，教育部體育署²（下稱體育署，前行政院體育委員會）於民國（下同）93年9月29日制定、續經教育部於102年修訂「飛行運動安全注意事項」（下稱注意事項），已於105年11月3日廢止³，以提醒參與飛行運動人員之安全事項；後為周延管理飛行運動相關事宜，促進飛行運動正向發展，該署依據「運動產業發展條例」第8條第2項規定，於103年12月5日制定「無動力飛行運動業輔導辦法」（下稱輔導辦法），已於111年11月4日廢止⁴，針對場地、設施及其設備、業者應遵行事項與安全措施、保險及獎勵等事項，予以規範，並授權地方政府得自訂自治法規或補充規定，以因地制宜為妥適管理，期使飛行運動業發展之初，得以原則性規範並輔導其成長。

嗣鑒於我國戶外活動日益興盛，為提升飛行運動場

¹ 我國無動力飛行運動包含：1. 無動力飛行傘。2. 滑翔翼。3. 其他非由機械動力推進之載具。本案調查範圍僅為「無動力飛行傘」。

² 行政院體育委員會於102年9月15日配合組織改造，併入教育部更名為「教育部體育署」。

³ 93年9月29日體委會體委全字第0930018 973號令制定發布全文8點。105年11月3日體育署臺教體署全（三）字第1050032955B號廢止，並自即日起生效。

⁴ 103年12月5日教育部臺教授體部字第 1030037048B號令制定發布全文11條；並自發布日施行。111年11月4日教育部臺教授體部字第1110040800A號令發布廢止。

域安全性、保障參與者權益，教育部於111年10月20日依據「國民體育法」第20條管理高風險體育活動的精神，制定「無動力飛行運動及其經營管理辦法」(下稱管理辦法)，針對飛行運動相關安全要項，予以全國一致性的規範；另訂有「無動力飛行運動專業人員資格檢定辦法」(下稱檢定辦法)可供依循。據復，我國飛行傘運動業者分布情形，迄今僅有3家業者，包含屏東縣賽嘉飛行場(下稱賽嘉飛行場)、宜蘭縣外澳飛行俱樂部、臺東縣逐空有限公司(前身為翱翔企業社)已取得地方政府經營許可，另有6家業者(含基隆1家、花蓮3家、南投2家)停業中。據教育部查復表示，「將持續督導地方政府落實管理權責，輔導各業者依管理辦法規定提出經營許可申請，並透過審查經營許可機制，確保各業者符合安全規範」云云。

惟查，112年經營中之飛行運動載飛體驗業者，分布於宜蘭、花蓮、臺東、屏東、南投等縣外，新北市及高雄市亦曾有業者，至目前已制定自治條例僅有屏東、宜蘭。此外，108年至112年體育署接獲飛行運動相關事故案件計8件，發生主因多屬「人員疏失」，事故地點分布屏東、新北、宜蘭、花蓮等縣市，其中花蓮縣境內高達5件，本案緣自112年11月19日花蓮縣豐濱鄉磯崎海岸發生女子搭乘無動力飛行傘自高空墜落身亡之事故，據悉涉案業者疑未取得花蓮縣政府核發之經營許可。究權責機關是否善盡查緝違法與監督管理責任？有無行政上糾錯究責之必要？有無人員涉及不法？法令規範是否周全？以及全國各地業者經營現狀有無窒礙等情，為釐明此況予以立案調查。

本案經調閱教育部、交通部觀光署(下稱觀光署，

前交通部觀光局⁵⁾及花蓮縣政府之卷證資料⁶，復函請審計部提供相關審核資料⁷；並於113年4月18日諮詢相關領域專家學者計6人，討論有關「我國無動力飛行運動之營運與管理及遊憩安全」等情；再於113年8月21日至22日履勘花蓮縣、同年8月28日至29日履勘屏東縣轄內無動力飛行運動之營運與管理及遊憩安全等情，同時聽取機關簡報暨進行綜合座談。嗣於113年11月6日詢問教育部暨所屬體育署、觀光署、交通部民用航空局（下稱民航局）、國防部、花蓮縣政府等機關業務主管人員，並經上述機關提供書面說明及陸續補充資料⁸到院，業已調查竣事，茲臚列調查意見如下：

- 一、我國無動力飛行傘運動乃依據「無動力飛行運動及其經營管理辦法」相關規定辦理，期藉此提升是類運動安全性、保障參與者之權益；惟查，我國無動力飛行傘業者均未依規定申請許可，非法經營行之有年，且教育部查復本院資料與體育署107年至112年實地訪視結果迥然不同，「有營業」卻記錄為「未營業」等情，甚迨至意外發生與本院調查後，始函請地方政府輔導業者取得經營許可，上開情事均證該署未切實督導、訪視流於形式，洵難脫執行不力之責，體育署容忍此情助長而不思解決，核有怠失：

- (一)所謂「飛行運動」，係指人員操控無動力飛行傘、滑翔翼等非由機械動力推進之飛行載具，利用風力支撐形成空氣動力，藉以滑翔飛行之運動。鑒於我國戶外活動日益興盛，教育部為提升飛行運動場域安

⁵ 112年9月15日改制為交通部觀光署。本調查案皆以改制後機關名稱之，即觀光署。

⁶ 相關文號：花蓮縣政府113年1月16日府教體字第1130009346號函；教育部113年1月18日臺教授體字第1120053518號、113年1月30日同字第1130004960等號函；觀光署113年1月23日觀景字第1134000051號函。

⁷ 相關文號：審計部113年1月26日台審部教字第1138500707號函。

⁸ 電子郵件補充資料：國防部113年12月10日；花蓮縣政府113年12月17日；體育署113年12月27日；民航局113年12月31日；觀光署114年1月3日。

全性、保障參與者之權益，111年10月20日依據「國民體育法⁹」第20條管理高風險體育活動之精神，制定管理辦法，針對飛行運動相關安全要項，予以全國一致性的規範。上開管理辦法明定，經營飛行運動業應經地方政府許可，並針對經營許可、廢止與撤銷，安全設施、設備與措施，專業人員的設置，相關保險及其他應遵行事項明確規範，以達加強飛行運動安全管理及維護參加者權益的目的；發生飛行運動事故時，各相關人員與單位應辦理事項，使各相關單位面對意外事故發生時有依循準則；同時訂有主管機關監督權責相關條文，各級主管機關可據此監督及管理飛行運動業，維護公共安全；此外，各地方政府也可在管理辦法原則下，制定地方自治法規，讓飛行運動的發展與管理，可因地制宜，符合不同地區的限制與需求。業者倘違反管理辦法或其他法規的情形，地方政府可依管理辦法第19條規定，予以停止業者業務或廢止許可等剝奪或限制權利之行政罰等內容。基此，有關國內飛行運動，除依據上開管理辦法外，主管機關建立體育專業人員之進修及檢定制度，亦有檢定辦法可供依循。

(二)據復，108年至112年，飛行運動載飛體驗業者（下稱業者）經營情形，除112年經營中之業者分布於宜蘭、花蓮、臺東、屏東、南投等5縣外，新北及高雄地區亦曾有業者出現。體育署查稱，截至114年3月5日止¹⁰，我國無動力飛行傘運動業者經營，計3家取得地方政府經營許可，包含屏東縣賽嘉飛行場（111.12.22核准展延）、宜蘭縣外澳飛行傘俱樂部（

⁹ 依據國民體育法第2條規定，其主管機關在中央為教育部、地方為地方政府。

¹⁰ 本院於114年3月5日致電體育署承辦人員有關我國無動力飛行傘運動業者經營最新情形。

113.3.7核准)及臺東縣逐空有限公司(113.4.19核准)，茲彙整目前其他縣市所遇問題：

- 1、宜蘭縣：業者遭遇問題為起飛場土地使用分區容許使用及降落場地之合法取得。
- 2、花蓮縣：業者所遇最大難題在於空域法規各單位有不同立場看法，較難取得共識，包含：超輕空域、目視走廊、儀航程序、軍方訓練範圍之重疊等問題，需花較長時間溝通，審查流程冗長。
- 3、南投縣：2家業者皆已送件申請經營許可，該府已召開內部審查會議，相關資料依規審查中。
- 4、新北市：目前業者尚有降落場土地使用問題尚待解決。



圖1 108至113年全國業者分布圖

註：黃底為已取得地方政府經營許可之業者；藍字為目前停業、地方政府持續輔導以取得經營許可之業者。

資料來源：體育署，履勘簡報資料第10頁

(三)然查，我國無動力飛行傘業者經營未依規定申請經營許可，且107年至112年體育署實地訪視結果可見，存在經營事實紀錄卻為「無營業」，評分結果大多

未達60分且逐年下降；亦將訪視機制由「中央主動至協助查核」，113年改採「地方主政」，足見體育署並未切實督導、訪視流於形式，洵難脫執行不力之責：

- 1、依管理辦法明定，經營飛行運動業應經地方政府許可，並針對經營許可、廢止與撤銷，安全設施、設備與措施，專業人員的設置，相關保險及其他應遵行事項明確規範，以達加強飛行運動安全管理及維護參加者權益的目的，倘未依規定申請許可與經營飛行運動業，活動場地所在地方政府主管機關，應通知行為人或負責人取消或停止活動。同時訂有主管機關監督權責相關條文，各級主管機關可據此監督及管理飛行運動業，維護公共安全。基此，詢據教育部實地訪視與督導情形如下：

- (1) 據體育署履勘簡報資料指出，將無動力飛行運動之「經營許可」、「訪視查核」列為管理督導機制項目之一。



圖2 我國無動力飛行運動之管理督導機制

資料來源：體育署，履勘簡報資料第14頁

- (2) 訪視機制由原「中央主動」、「協助查核」，至113年改採「地方主政」：體育署實地訪視，係邀請

飛行運動之專家學者執行，就法規規定及經營之要項，擬定訪視指標，以利檢核。實地訪視相關事宜，108至111年依據輔導辦法辦理輔導訪視，旨在輔導業者遵行輔導辦法規範，其訪視結果，除以會議形式邀請各業者與地方政府，共同檢視現況及應強化改進處外，相關紀錄亦提供各地方政府作為管理業者之依據；112年依據管理辦法進行訪視查核，該年度的查核，係協助地方政府掌握飛行運動之安全要項，以利其輔導各業者取得經營許可。另該部指稱：「因體育活動屬地方政府自治事項，為利地方政府以飛行運動活動管理主體承擔相關管理權責，113年訪視查核作業，則由地方政府主政，依土地、空域等現地需求，會同府內相關主管機關，或會同地方消費者保護官共同辦理，並聘請相關專家學者及邀請體育署參與」等語。

2、惟由107年至112年實地訪視結果資料可見，業者¹¹存在經營事實至屬明確（有關教育部查復內容與體育署近5年實施訪視評分表對照一覽表及花蓮縣政府提供轄內5家無動力飛行傘業者營業時間詳后表），另分述如下：

（1）據體育署、花蓮縣政府提供資料所見，108至111年，部分業者存在「非法經營」現象，該署訪視時已記載各業者相關缺失與評分，查合格證明¹²僅有屏東縣賽嘉飛行場符合評分項目。據教育部查復資料指出，112年宜蘭、花蓮、臺東

¹¹ 涉及個人資料（含訪視評分實際分數）部分於調查報告公布版將以代號或匿名表示。

¹² 本院查詢體育署108年至111年實地訪視結果之訪視內容可見，檢查內容上112年以前並無「經營許可」項目，為釐清此情詢據該署之相關說明略以，112年以前，該署實地訪視結果之訪視內容均無「經營許可」項目，評分表以合格證明稱之，所謂合格證明為，「於飛行場入口明顯處，揭示合格飛行傘之核准文號」。

、屏東、南投、新北、高雄等7縣市部分業者有營業事實，僅屏東縣符合經營許可之規定；其餘縣市業者均未符合規定。

- (2) 次查，該署進行訪視時，其訪視評分結果上顯示，部分業者未營業狀態，詎本院委員實地履勘時業者自承略以：「業者自述107年起於此地經營6年，每位客人收費新臺幣(下同)3,000元，一天接4至6位客人」、「經營飛行傘須仰賴天候，一年中實際能經營無動力飛行運動時間為半年，每位客人收費3,000元，108年首度經營，當年度每天近百位客人」。
- (3) 茲將該部查復資料附件9與該署訪視評分表¹³逐一比對，近13筆資料登載不一致：1筆「未營業」與「營業」；8筆「未營業」與「停業」；4筆「未營業」與「禁止飛行」。據實地訪視評分結果，業者分數懸殊且大多未達60分，部分業者部分年度分數竟出現14.2、18.4、32.7、23.3、36.0、37.8、39.9等分數(參考下表△符號)，同時亦發現多數業者評分逐年大幅下降。
- (4) 末據該府檢視「112年11月19日花蓮縣豐濱鄉磯崎海岸發生女子搭乘無動力飛行傘自高空墜落身亡」案發現，業者確實未符管理辦法第6條規定，未先向主管機關申請經營許可，另提供轄管5家業者營業時間，足見106年至112年皆有營業事實，至為明確。

¹³ 體育署110年11月19日臺教體署全(三)字第1100042675A號函花蓮縣政府。

表1 教育部查復本院內容與體育署近5年實施訪視評分表對照一覽表

序號	縣市別	業者代稱	體育署、花蓮縣政府查復資料					教育部查復資料	
			實施訪視評分表					營業事實	取得許可證明
			107	108	109	110	111		
1	宜蘭縣	A	80.3	90.0	95.0	73.1	91.3	●	●113年
2		B	未	未	未	△	△		
3	花蓮縣	C	60.5	92.3	72.6	71.1	△	●	
4		D	未	78.8	63.4	△	73.4		
5		E	56.8	未	未	未	△		
6		F	71.1	61.2	△	△	△		
7		G	未	80.4	未	未	未		
8	臺東縣	H	未	90.3	90.0	未	未	●	
9		I	73.8	71.3	95.0	72.3	71.7		●113年
10		J	88.0	△	△	△	77.5		
11	屏東縣	K	85.3	92.1	99.0	94.3	96.7	●	●106年
12	南投縣	L	71.8	△	△	△	62.0	●	
13		M	79.38	93.9	100.0	71.1	75.8		
14		N	未	未	未	△	△		
15	新北市	O	73.3	80.4	△	未	未	●	
16		P	△	68.2	△	未	未		
17	高雄市	Q	未	未	未	未	未	●	
18		S	未	未	未	未	未		

註：「未」未營業 △60分以下 ●教育部查復資料

資料來源：教育部、體育署、花蓮縣政府約詢與履勘資料，本院自行彙製

表2 花蓮縣政府提供轄內5家無動力飛行傘業者營業時間

業者代稱	經營時間
1	106.7-107.7；110.9.-112.11
2	111.2.22-112.11.26
3	108.6.20-112.11.18
4	108.6.20-111.10.1
5	102.1-111.12；112.1-112.11

資料來源：花蓮縣政府約詢資料，本院自行彙製

(四)管理辦法於111年10月20日即發布，施行已有餘年，

體育署迨至本案意外事故發生後至本院調查階段，始主動函請縣市政府於文到3個月內輔導業者取得經營許可，未能如期完成者則要求業者全面停止活動：

- 1、經查，目前業者面臨問題為空域、土地使用、經營許可、保險等問題（詳調查意見三所述），無動力飛行傘運動多屬全國性、制度性問題，教育部查復雖稱：「體育署為維護飛行運動參與者之權益，113年1月15日函請宜蘭、花蓮、臺東、南投、屏東縣等縣市政府於文到3個月內依管理辦法第21條規定，輔導所轄業者取得經營許可；未能如期完成者，則依管理辦法第18條規定，停止業者活動」。體育署約詢資料亦認，「由於各地所面臨之個案問題內容各不相同，難以統一劃定從輔導辦法過渡至管理辦法之期程，為兼顧民眾參與、業者經營與地方政府管理等多方權利，預留予地方政府輔導業者逐一解決個案問題之彈性時間，以順利完成業者取得經營許可」云云。
- 2、究此議題，2家無動力飛行傘業者於本院履勘時表示略以，「花蓮意外事故發生後全面停業，難以維持生計」、「如同騎車發生車禍，但不會發生意外就不發駕照。我們已苦等一年，目前業者加教練計100多人無收入，磯崎意外事件讓飛行傘業者深受其害」。基上，業者認為不該因意外事件發生即全面禁止，又各地方政府輔導業者所遭遇困難包羅萬象，所涉問題繁雜，且已存在多年未解，遑論地方政府得以一己之力依體育署要求於3個月內輔導業者取得經營許可，地方政府又如何以單薄之力進行跨部會協調。
- 3、本院將飛行運動法令規範、訪視機制調整、主管

機關督導作為等彙整詳下表。

表3 飛行運動法令規範、訪視機制暨體育署相關督導作為一覽表

項目	時間	相關內容
中央法令規範	93	「飛行運動安全注意事項」【105.11.3廢止】
	103.12.5	「無動力飛行運動業輔導辦法」【111.11.4廢止】
	111.10.20	「無動力飛行運動及其經營管理辦法」
訪視機制調整	107-111中央主動查核	除以會議形式邀請各業者與地方政府，共同檢視現況及應強化改進處外，相關紀錄亦提供各地方政府做為管理業者之依據。
	112中央協助地方查核	鑒於管理辦法於111年10月20日發布施行，爰112年查核，係協助地方政府掌握飛行運動之安全要項，以利其輔導各業者順利取得經營許可。
	113地方政府主政	體育活動屬地方政府自治事項，為利地方政府以飛行運動活動管理主體承擔相關管理權責，113年訪視查核作業，則由地方政府主政，依土地、空域等現地需求，會同府內相關主管機關，或會同地方消費者保護官共同辦理，並聘請相關專家學者及邀請體育署共同參與。
112年體育署督導飛行運動	112.1	函請各地方政府提供業者名單，同時如果轄內有飛行運動場域，請地方政府回復規劃相關輔導補行申請之期程，及擬定的消保查核計畫。
	112.5	與地方政府及業者召開會議研商，分別提供業者與地方政府申請計畫書樣本，及審查流程建議，以利飛行運動業者與地方政府辦理許可申請作業。
	112.7-9	會同各縣市體育及消保單位，前往全臺各經營場地，了解現況並進行查核，除現場輔導外，查核結果後續已交由地方政府作為輔導業者改善之依據。
意外事故	112.11.19	花蓮縣豐濱鄉磯崎海岸發生女子搭乘無動力飛行傘自高空墜落身亡之事故。
輔導業者	113.1.15	體育署函請宜蘭、花蓮、臺東、南投、屏東縣等縣政府於文到3個月內依管理辦法第21條規定，輔導所轄業者取得經營許可；未能如期完成者，則請依管理辦法第18條規定，停止業者活動。

資料來源：教育部、體育署查復資料，本院自行彙製

(五)以上足徵，我國無動力飛行傘運動乃依據管理辦法

相關規定辦理，期藉此提升是類運動安全性、保障參與者之權益；惟查，我國無動力飛行傘業者均未依規定申請許可，非法經營行之有年，且教育部查復本院資料與體育署107年至112年實地訪視結果迥然不同，「有營業」卻記錄為「未營業」等情，甚迨至意外發生與本院調查後，始函請地方政府輔導業者取得經營許可，上開情事均證該署未切實督導、訪視流於形式，洵難脫執行不力之責，體育署容忍此情助長而不思解決，核有怠失。

二、「無動力飛行運動及其經營管理辦法」針對飛行運動相關安全要項，予以全國一致性之規範，地方政府得因地制宜制定自治法規，以符現地需求，惟目前已制定自治條例僅屏東、宜蘭兩縣，餘曾有飛行傘業區域之新北、花蓮、臺東、南投、高雄等縣市，迄今尚未完成。此外，上開兩縣雖已制定自治條例，卻難與前揭管理辦法同步修訂，尤以「保險」規定差異最明顯。甚且，據業者、行政機關、本院諮詢學者均表示，保險公司拒絕承保，面臨投保不易窘境。基此，教育部允應督同所屬，輔導各地方政府重新檢視自治條例，使中央法規與地方自治法規趨於一致，並協調相關機關共同研議對策，以解目前保險困境：

(一)據復，鑒於我國戶外活動日益興盛，為提升飛行運動場域安全性、保障參與者之權益，教育部於111年10月20日依據「國民體育法」第20條管理高風險體育活動的精神，制定管理辦法，針對飛行運動相關安全要項，予以全國一致性的規範，於管理飛行運動之法規制度上，中央法規命令之立法意旨，係基於安全維護之必要性，予以全國一致性之規範，側重在公共秩序及公共利益之保障，就實務管理上，採因地制宜之方式為宜，各縣市無動力飛行運動自

治條例之制定，無牴觸管理辦法立法意旨者，教育部表示，均予以尊重，合先敘明。

(二)據該部查復表示，地方政府得因地制宜制定自治法規，以符現地需求，以「**屏東縣無動力飛行運動管理自治條例**」為例，除規範運動員、專業人員、消費者從事飛行運動應遵守規定，業者於申請營業許可、經營時應符合之規範等具體執行事項，並具體規定發生飛行運動事故時各相關單位應採取之措施，另針對違反該縣自治事項相關規定者，訂定行政罰及罰鍰。復以「**宜蘭縣無動力飛行運動管理自治條例**」為例，其規範內容亦針對各相關人員及單位應遵守事項，亦制定相關罰則；惟查，地方政府制定因地制宜自治條例，僅有屏東、宜蘭兩縣，其餘有無動力飛行傘業者之縣市如：新北、花蓮、臺東、南投、高雄迄今尚未完成自治條例。因此，當體驗飛行傘民眾發生意外，或業者違法時，無自治條例之地方政府卻無法可罰之窘境，摘述有關各縣市制定自治條例情形如后：

- 1、屏東縣：為加強當地飛行運動管理，維護飛行運動人員安全，97年8月11日制定、106年9月12日修訂「**屏東縣無動力飛行運動管理自治條例**」，全文40條。
- 2、宜蘭縣：為加強當地無動力飛行運動管理，維護飛行運動人員安全及消費者權益，110年10月26日制定「**宜蘭縣無動力飛行運動管理自治條例**」，共28條。
- 3、新北市：104年4月13日制定「**新北市政府輔導無動力飛行運動業補充規定**」，已於112年1月30日廢止。另表示，因中央已有管理辦法規範飛行運動安全事項，現行「**國土計畫土地使用管制規則**（

下稱管制規則)」(草案)訂有飛行運動容許使用規定，相關法規制度皆予飛行運動之規範與保障，爰不另研擬自治條例。

- 4、嘉義縣：107年7月31日制定「嘉義縣政府輔導無動力飛行運動業補充規定」。
- 5、南投縣：目前尚無制定自治條例之規劃，因現行相關法規已針對業者許可及活動進行規範，未來將視需求再行研議。
- 6、臺東縣：已有內部審查原則，不另制定自治條例，爾後將依據管理辦法進行管理。
- 7、花蓮縣：制定「花蓮縣無動力飛行運動管理自治條例」草案，預計113年底公布實施，目前進度為議會三讀程序審議通過並函文通知該府，該府將報請體育署核定後，辦理公布程序及刊登公報，其自治條例草案相關內容及最新進度詳下表。

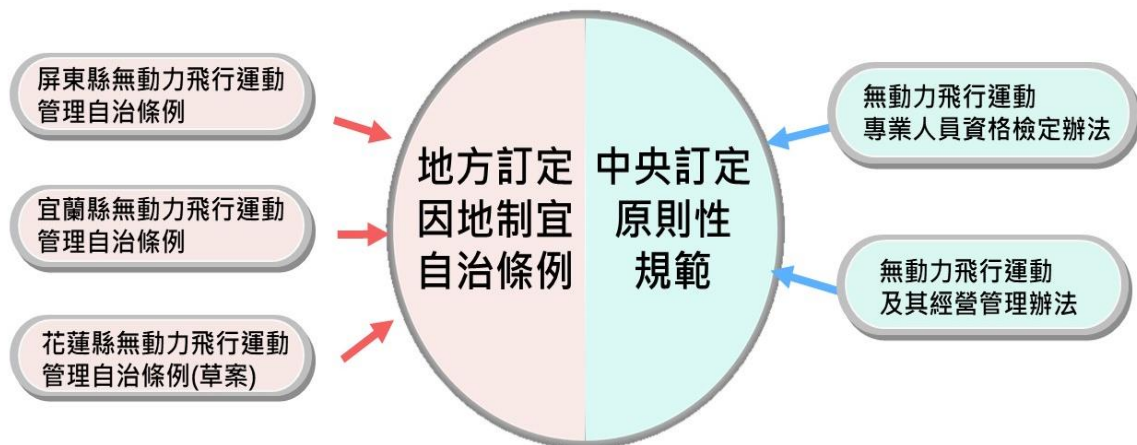


圖3 我國無動力飛行運動相關法令規範與自治條例

資料來源：體育署，履勘簡報資料第6頁

表4 我國無動力飛行運動各縣市制定相關自治條例或其他規定一覽表

單位：家次

縣市	業者	自治條例	相關規範
新北市	2		「新北市政府輔導無動力飛行運動業補充規定」(已廢止)，無制定自治條例之規劃。

宜蘭縣	2	●	「宜蘭縣無動力飛行運動管理自治條例」
花蓮縣	7		「花蓮縣無動力飛行運動管理自治條例」草案
臺東縣	4		無制定自治條例之規劃
屏東縣	2	●	「屏東縣無動力飛行運動管理自治條例」
南投縣	3		無制定自治條例之規劃
嘉義縣	0		「嘉義縣政府輔導無動力飛行運動業補充規定」
高雄市	2		無制定自治條例之規劃
總計	22		

註：業者計算方式乃由體育署提供108年至112年載飛體驗業者一覽表。

資料來源：教育部查復資料、體育署履勘資料，本院自行彙製

	112年	113年											
	12月	1月	2月	3月	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月
研擬草案													
召開說明會 與相關業者討論													
草案預告 及辦理性別影響評估													
法規會審查													
縣務會議提案討論													
縣議會提案審議													
函報核定													
辦理公布程序 及刊登公報或新聞紙													
函報中央主管機關備查													

圖4 花蓮縣無動力飛行運動管理自治條例預定期程

資料來源：花蓮縣政府查復資料，本院自行彙製

(三)部分已制定自治條例之縣市政府，難以與管理辦法同步修訂，造成部分規定不一致之現象，尤以「保險」規定差異最明顯，形成中央法規與地方自治法規間之落差，教育部允應督同所屬，協助地方政府重新檢視自治條例，避免類此情事再次發生：

1、據教育部復稱，體育活動屬地方自治事項之一，

「地方制度法」賦予地方政府立法權及行政權，以整體考量地方需求，發展地方特色，教育部對飛行運動，制定原則性、框架性行政法規，保留督導之行政權，實質性的管理仍應由地方政府予以落實。就現階段而言，我國飛行運動法規制度堪稱周全，倘要完備，仍建議地方政府因應地方所需，制定相關自治條例，以符在地需求。

2、據體育署約詢補充資料指明：「屏東縣、宜蘭縣之法條內容意旨與管理辦法尚無相悖之處，惟部分條文規定，兩者並未全然相符，差異最明顯處為保險額度，屏東自治條例最低保險金額為300萬元，低於管理辦法所定500萬元，而宜蘭自治條例則高於管理辦法，為600萬元」。另咸認宜蘭縣自可依其管理所需，於其自治條例中要求業者投保較高額度之保費，相關規定亦符合司法院釋字第738號解釋之精神，意即地方政府基於地方自治權，在不違背中央法規的基本原則及精神下，可以依地方需要制定更高標準的規範；屏東縣自治條例修正（106年9月12日）於管理辦法制定（111年10月20日）之前，所規定之保險額度較管理辦法為低，由於修法程序繁瑣且冗長，屏東縣現以行政指導方式，要求業者依管理辦法所定額度投保責任保險，業者亦已配合完成投保。

3、歸納出學者專家皆共同認為：「『屏東縣無動力飛行運動管理自治條例』最低保險金額是低於中央，『宜蘭縣無動力飛行運動管理自治條例』保險要求則是高於中央」、「實然面與應然面有很大的整合空間，無法通盤檢討與協調，中央法規與地方自治法規間之落差，未來期可將兩者融合」。

（四）無動力飛行傘業者依規定應為專業人員投保雇主

意外責任保險，惟112年因法規內容調整及社會環境影響，部分業者出現缺失，難以落實保險。亦發現保險公司拒絕承保飛行運動或限制承保內容，致業者規避風險不予投保或金額不足等投保不易窘境，爰體育署召開2次會議，且相關主管機關、本院諮詢學者、業者皆有相同見解，足見保險制度允有檢討空間：

(1) 經查，花蓮縣政府檢視「112年11月19日花蓮縣豐濱鄉磯崎海岸發生女子搭乘無動力飛行傘自高空墜落身亡」案，發現保險部分未符合規定：

〈1〉未為專業人員投保雇主意外責任保險。

〈2〉投保之公共責任保險僅適用場地，不包含飛行，且投保金額不足：

《1》每一個人身體傷亡，應為500萬元，業者投保300萬元。

《2》每一事故身體傷亡，應為3,000萬元，業者投保1,500萬元。

《3》每一事故財物損失，應為200萬元，業者投保金額尚符。

《4》保險期間內總保險金額，應為6,400萬元，業者實為3,400萬元。

(2) 教育部、體育署迭次函復資料與履勘發言略以：「保險公司拒絕承保飛行運動或限制承保內容，正積極溝通處理中」、「113年5月7日與中華民國產物保險商業同業公會（下稱產險公會）理事會討論保險相關事宜，期協調保險產品能配合設計調整，事故和防疫險確實造成保險業評估較為保守」、「分析幾次事故案例，業者或許乃因擔心影響形象或遭受懲罰，意外通常都

以金錢賠償私下和解方式處理，因此均無意外紀錄，更遑論通報相關單位；惟因缺乏基礎資料，一旦發生無法私下和解的重大事故，在媒體的渲染下，便會造成『從事飛行運動是危險行為』之錯誤印象，使得保險業者保費不斷提高，甚至保險業者為規避風險不予納保的情形」。

- (3) 屏東縣政府履勘簡報資料亦認，該府自治條例與中央法規在某些細節上略有不同，將請專業人員一併討論與檢視，使法令達成一致性。另後續相關檢討與興革事項，包含……、保險金額等。
- (4) 本院履勘時無動力飛行傘業者表示略以：「保險費費用甚高，難以應付經營成本」、「實務上都有保險，惟保險金額太高，且保險公司不願意承保，期有解套方式」。
- (5) 本院諮詢學者表示略以：「因地方政府沒有嚴格管理管控，導致很多意外產生，很多保險理賠加上國內保險公司因疫情期間造成之虧損，爰目前無保險公司願承保無動力飛行運動相關保險」、「最大的癥結是保險問題，管理辦法明列保險額度，以目前來說，保險公司不願意承接，因為他們是營利事業非慈善事業」、「建議是否於母法強制保險公司承保，保險公司在前幾年有保，疫情關係賠很多錢，針對高風險產品都買不到保險，已被迫無法經營下去。現在業者面臨空有合法證照，但買不到保險，期有日可獲解決」、「保險公司考量風險成本之精算，飛行運動產業無任何參數，無法計算保險責任」。

(6) 究此議題，另有本院類案調查報告可參¹⁴：「針對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」。

(五)再據教育部查復指出，建置無動力飛行運動制度過程，曾因保險等議題，與產險公會、中華民國人壽保險商業同業公會、各產險公司召開2次會議略以，有關公共意外責任險投保事宜，將輔導業者瞭解教育部相關法規及保險之正確觀念，並予以落實。另已廢止之輔導辦法及新制定之管理辦法，均將保險納為重要規範事項，管理辦法於第7條第3項明定投保項目及金額，第8條第1項第6款明定應公開揭示，第8條第2項明定應每年報地方政府備查；至於落實保險部分，108年至111年業者投保公共意外責任險部分均符合規範，112年因法規內容調整及社會環境影響，部分業者出現缺失。對此，體育署於113年4月23日函¹⁵請產險公會並副知金融監督管理委員會針對保險部分說明飛行運動實務情形及管理方式略以，1.現行管理辦法規定各項保險之最低保額偏高，投保業者數少，爰各產險公司無承保意願；建議酌量調降飛行運動各項保險之最低法定保額。2.建議鼓勵消費者購買「特定活動綜合保險」。該部亦認，飛行運動相關法令檢討部分，保險相關規定似有檢討修正空間，爾後將適時邀請專家學者通盤檢視法規制度，並酌予滾動修正，上開等情足徵飛行運動業者投保確實遭遇層層阻礙。

¹⁴ 參考資料：本院112內調40。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」。

¹⁵ 相關文號：113年4月23日以臺教體署全(三)字第1130016430號函。

(六)綜上，管理辦法針對飛行運動相關安全要項，予以全國一致性之規範，地方政府得因地制宜制定自治法規，以符現地需求，惟目前已制定自治條例僅屏東、宜蘭兩縣，餘曾有飛行傘業區域之新北、花蓮、臺東、南投、高雄等縣市，迄今尚未完成。此外，上開兩縣雖已制定自治條例，卻難與前揭管理辦法同步修訂，尤以「保險」規定差異最明顯。甚且，據業者、行政機關、本院諮詢學者均表示，保險公司拒絕承保，面臨投保不易窘境。基此，教育部允應督同所屬，輔導各地方政府重新檢視自治條例，使中央法規與地方自治法規趨於一致，並協調相關機關共同研議對策，以解目前保險困境。

三、我國無動力飛行傘運動推動過程遭遇土地使用分區、公有土地無法租借使用，以及飛行運動與其他空域活動重疊等問題，事涉諸多主管機關，教育部不應以「體育活動屬地方自治事項」為由置身事外，允宜偕同相關單位及地方政府，輔以成功個案作為示範案場，因地制宜共商可行之道，並全面檢視相關法令或制度，促使無動力飛行運動亦可依合法管道經營及推展：

(一)據復，各地方政府輔導業者所遭遇之困難，首為土地問題，次為空域問題。土地問題包括：土地使用分區(宜蘭縣、南投縣、新北市)、公有土地無法租借使用(宜蘭縣、花蓮縣)；空域問題則為飛行運動與其他空域活動空域重疊(花蓮縣)，其中花蓮縣所遇涵蓋土地與空域問題。有關土地部分，合法土地使用需符合兩項要求：「取得合法使用權」並「符合土地使用分區規範」。詢據教育部查復指出，部分縣市反映所轄飛行場域座落於特定農業區一節，有關土地相關議題，曾洽相關中央機關，釐明相關疑義後，商請內政部地政司於111年7月20日修正管制規則第

6條附表一，將「無動力飛行運動相關設施」新增於農牧用地、林業用地容許使用範疇；惟特定農業區係指優良農地或曾經投資建設重大農業改良設施，經會同農業主管機關認為必須加以特別保護而劃定者，爰特定農業區不在管制規則容許使用範圍之列，合先敘明。

(二)據體育署約詢資料，藉以瞭解未取得經營許可之無動力飛行傘業者目前實務上所遇難題：

1、宜蘭縣：所轄城堡飛行傘企業社，遭遇問題為起飛場土地使用分區容許使用及降落場地之合法取得，說明如下：

(1)起飛場土地使用分區容許使用：城堡飛行傘企業社位於都市計畫區東北角海岸風景特定區一般保護區，受相關法規限制使用；在不妨礙保護區之劃定目的下，後續得依「都市計畫法臺灣省施行細則」第27條第1項第3款之規定，經地方政府審查核准，得為臨時性遊憩及露營所需之設施使用。

(2)降落場地之合法取得：城堡飛行傘企業社未能依相關法規取得降落用地使用權。該府建議國有海岸沙灘地是否可開放租予業者，或特定農業區土地適度開放予業者作為降落地。

2、花蓮縣

(1)業者所遭遇最大難題在於空域法規各單位有不同立場看法，較難取得共識，包含：超輕空域、目視走廊、儀航程序、軍方訓練範圍之重疊等問題，需要長時間溝通，審查流程冗長。

(2)所轄5家業者中，均已向花蓮縣政府提出申請，布拉旦休閒運動企業、媚力縱谷飛行企業社、太平洋滑翔企業社3家之申請案，現該府請業者

依審查意見修正後再報府申請，迄今未接獲前揭業者再次提出許可申請；傲翔企業社、稻草人休閒運動企業社之申請案，俟該府綜整民航局、空軍第五戰術混合聯隊、內政部空中勤務總隊及國防部海軍司令部之審查意見後續辦。

- (3) 復據該府約詢資料指出，目前可能取得合法化之業者有2家，自112年11月向該府申請許可迄今，均積極配合該府審查並依據審查意見調整修正，目前該2家業者須待空域獲得明確核准後¹⁶，始能進行後續相關行政作業。

3、南投縣

- (1) 目前轄內有埔里無動力飛行傘有限公司及飛行者飛行傘有限公司2家業者，均位於埔里鎮。埔里鎮氣流穩定，適合發展無動力飛行運動，惟土地多屬於特定農業區，非屬管制規則第6條附表一土地容許使用範圍，業者希望就用地部分，法規可以鬆綁。
- (2) 為辦理業者合法化相關事宜，邀請業者至該府進行行政溝通與協助，由相關單位至業者營業處說明申請相關程序及所需資料，另不定期至業者營業處進行查核，確認業者是否依規確實停業。
- (3) 前開2家業者皆已送件申請經營許可，該府已召開內部審查會議，就相關資料審查中。

4、新北市：目前有1家業者(凌雲成有限公司)申請在

¹⁶ 花蓮縣政府約詢前補充資料略以，目前僅2家業者傲翔企業社及稻草人休閒運動企業社送審中，就申請過程所遇問題，其2者主要原因係：「針對空域法規，各單位有不同立場看法，較難取得共識」。其中包含：超輕空域、目視走廊、儀航程序、軍方訓練範圍之重疊等，需要長時間溝通及回復，致審查流程時間拉長；據該府稱：倘業者積極配合，均盡速辦理審查，並協助就審查疑義事項與相關局處單位溝通協調；期促成所有相關單位重視業者需求，提升審查效率，探討花蓮縣所轄無動力飛行業者申請經營許可之可行處理方式。

案，該府體育局皆會同相關機關及專家學者審查並輔導業者修正申請資料，目前業者尚有降落場土地使用問題仍待解決。

(三)目前已有3家無動力飛行傘業者取得地方政府許可，分別為屏東縣賽嘉飛行場、宜蘭縣外澳飛行傘俱樂部及臺東縣逐空有限公司，上開3家業者於許可過程中所遭遇課題，期作為其他未取得許可之地方政府作為參考：

- 1、屏東縣賽嘉飛行場：飛行相關活動空域重疊，須協商劃分，賽嘉無動力飛行運動區域，與民航局南華賽嘉及高樹超輕型載具活動空域部分重疊，該府與民航局召開多次會議協調，決議暫以時間及空間為區隔並進行試飛，試飛期屆滿，兩造團體均表示試行狀況良好，無後續修正建議，爰該府於108年制定並公告飛行運動專屬場域，提供屏東縣更安全的飛行運動環境。
- 2、宜蘭縣外澳飛行傘俱樂部：所遇問題為起飛場土地使用分區容許使用與使用土地受法規限制部分，外澳飛行傘俱樂部位於都市計畫區東北角海岸風景特定區一般保護區，受相關法規限制使用。另該府依相關規定，經相關單位同意農業用地變更使用審查後，同意變更使用，始得順利取得經營許可；降落場地之合法取得，外澳飛行傘俱樂部向東北角海岸咖啡廳OT業者承租沙灘地，並取得同意作為無動力飛行傘運動降落地。
- 3、臺東縣逐空有限公司：所遇土地相關問題，包括：業者計畫書未明確標示起飛場域及降落場域所使用土地面積範圍；使用未置地籍套繪圖；未檢討飛行場地與交通要道、輸電線路安全距離；未檢附環境敏感地區查詢結果；現有農舍得否申請

做無動力飛行運動相關設施等。經該府副首長113年3月18日召開跨局處會議，順利通過相關審查，並核發許可。

(四)由上開等情足見，無動力飛行傘業者之共通性問題為土地與空域，其中土地相關議題，體育署亦曾與相關主管機關、各地方政府¹⁷召開5次會議；另空域使用及調整有其複雜性，尚須針對個案逐一討論，並進行相應之安全管理，茲彙整民航局與國防部針對有關空域問題之相關見解：

1、民航局

- (1) 無動力活動涉及空域使用，須經事前評估擬申請之活動區域是否影響既有之各類空域使用(如：航路、機場起降之儀航程序、目視走廊、超輕型載具活動空域等)。該局於接獲各地方政府函詢之無動力飛行傘運動所涉空域後，檢視是否位於機場四周禁止施放有礙飛航安全物體範圍、是否影響機場儀航程序、是否位於超輕型載具活動空域、是否位於小型航空器目視走廊等等面向，識別縣市政府詢問之無動力活動區域對現有航空器活動空域之影響及風險。另，倘活動區域附近有軍方基地或空域，則縣市政府須另外詢問軍方意見。
- (2) 據悉，花蓮縣政府於113年1月26日發函請相關單位，協助審查1家業者(下表編號3)申請營運計畫書，各單位依業管函復縣府意見。該局於同年5月7日函復該府規劃活動區域與超輕型載具活動空域及小型航空器目視走廊重疊，可

¹⁷ 原住民族委員會、農業部與所屬林業及自然保育署、內政部地政司、內政部國土管理署、觀光署、財政部國有財產署(下稱國產署)、各地方政府。

能衍生無動力飛行傘與超輕型載具及於目視走廊飛航之航空器使用同一空域之安全議題，兩者於同一空域內同時活動的風險，應予釐清，該局邀集目視走廊使用者，就法規、程序及無動力飛行運動對目視走廊飛航之影響進行研商，再於同年6月25日就邀集相關單位召開「有關花蓮縣無動力飛行運動活動區域對目視走廊空域影響研商會議」，該局於會議中針對3家業者（編號3、4、5）所提議案進行研商，獲致採階段性逐步開放無動力飛行活動模式，原則以限制其活動時段方式試行、應建置橫向聯繫機制、於無動力活動場域四周建置燈號或旗幟以提醒目視走廊使用者及於飛航指南加註活動區域資訊及考慮調整目視走廊飛航高度等可安全緩解措施建議方向。

2、國防部

- (1) 交通部民用航空法第34條第2項、第3項、第5項、第118條及內政部、交通部及國防部會銜公告「機場四周禁止施放有礙飛航安全物體實施要點」等限制於機場周遭一定範圍內禁止人為施放可能影響航空器飛航安全之物體。另依民航局發布「飛航指南」，花蓮機場屬D類機場管制空域，管制區域以機場中心為半徑7浬(約13公里)，高度自地平面至2,500呎(約760公尺)內的圓柱形範圍內。再依管理辦法第6、19及20條之規定，無動力飛行運動業者，得向所在地之地方政府申請經營許可；違反管理辦法或航空、要塞堡壘、消費者保護及其他相關法律或自治條例之規定，所在地之地方政府應命其限期改善，上開相關法源皆有相關規定足資參考。

(2) 經查，海、空軍審查相關業者空域使用情況，依軍種司令部就花蓮周邊空域無動力飛行傘業者影響評估審查，4家業者均有影響，僅1家業者對海、空軍均無影響。

表5 國防部、民航局針花蓮地區無動力飛行傘個案審查評估結果

業者	國防部評估結果		民航局評估結果
1	1. 活動範圍約於花蓮機場西北面4浬處，與花蓮機場公告「機場四周禁止施放有礙飛航安全物體實施要點」 禁止施放範圍重疊 ，空軍司令部已於112年向業者現地說明。 2. 活動範圍不影響海軍飛行訓練。	有影響	-
2	1. 飛行傘活動場域鄰近花蓮進場航線南面1.1浬處，其施放高度984呎與進場航線高度2,500呎間，雖符合1,000呎以上高度隔離，然飛行傘施放過程受風場環境因素，高度保持能力存疑，有飛安顧慮。 2. 活動範圍與海軍進出訓練空域使用之C12目視走廊 重疊 。	有影響	-
3	1. 申請活動範圍距花蓮基地190幅向19浬，使用高度最高500公尺，與花蓮03跑道GCA進場航線衝突，不符合「飛航規則」第71條第2款隔離規範，影響花蓮基地飛航作業。 2. 活動範圍與海軍進出訓練空域使用之C6目視走廊 重疊 ，並與海上偵巡訓練空域 重疊 ，影響海軍航空器飛行訓練。	有影響	1. 規劃活動區域與超輕型載具活動空域及小型航空器目視走廊 重疊 。 2. 採階段性逐步開放無動力飛行活動模式。
4	1. 活動範圍不影響花蓮機場飛航作業。 2. 活動範圍與海軍海上訓練空域 重疊 ，影響部隊飛行訓練。	有影響	採階段性逐步開放無動力飛行活動模式。
5	1. 活動範圍不影響花蓮機場飛航作業。 2. 活動範圍緊臨海軍丁空域，不影響飛行訓練。	不影響	

資料來源：國防部與民航局約詢資料，本院自行彙製

(五)此外，教育部查復指出，無動力飛行傘運動申請許可作業常伴隨諸多主管機關，對部分業者而言行政流程冗長、管理法規與實務間有所落差等，亦面臨保險實務問題（此情詳調查意見二所述）。是以，本院諮詢學者、履勘時機關與業者看法所見略同，茲說明如后，另將我國無動力飛行傘業者許可過程中所遇問題彙整表詳后表：

- 1、據教育部查復指出，對部分業者而言行政流程冗長（按：飛行運動之經營許可，事涉商業登記、土地使用、水土保持、環境保護、建築管理等相關法令，業者須分別向各目的事業主管機關提出申請），及管理法規與實務間有所落差（按：飛行運動於高空進行，倘遇意外傷害嚴重，屬高風險運動，早期法令未盡周延，政府基於民眾安全，採取較為保守之管制態度，從而政府與業者關係處於對立而非夥伴關係）。
- 2、本院諮詢學者認為，目前無動力飛行傘業者面臨問題為空域、土地使用、經營許可、保險等問題。另同為諮詢學者兼業者表示：「身為第1家合法業者，一路走來很辛苦，申請合法證照耗時7年，過程十分艱辛，且面臨多個申辦窗口且行政程序繁雜」等語益明。
- 3、履勘暨座談會時業者表示：「過往本人送過2次申請經營許可計畫書，皆依相關規定辦理，政府究竟能輔導我們什麼？能否直接說明解決問題方法、哪些場地可飛行，而非由業者承擔或只知不行」、「審查申請經營許可時，遲遲不同意，理由為確保安全」、「整體行政流程冗長，相關主管機關（單位），各自本位主義」等語。
- 4、履勘暨座談會時花蓮縣政府業務主管人員亦認，

業者所遇問題主要事涉土地或空域等問題，回歸權責機關事涉農業部、財政部、交通部及國防部等，非僅地方政府之權責，亟待教育部邀集相關機關單位協處，俾利地方政府與業者遵循辦理。

表6 我國無動力飛行傘運動許可過程中所遇問題彙整表

相關議題 地方政府取得許可情形		土地問題	空域問題	其他：保險、行政流程冗長
未 取 得	宜蘭縣	●		●
	花蓮縣	●	●	●
	南投縣	●		●
	新北市	●		●
已 取 得	屏東縣賽嘉飛行場		●	●
	宜蘭縣外澳飛行傘俱樂部	●		●
	臺東縣逐空有限公司	●		●

資料來源：教育部查復資料、體育署履勘資料及迭次補充資料，本院自行彙製

(六)另，地方政府對於管理辦法提出相關看法與建議，

教育部允宜督同所屬併予研議與討論：

- 1、管理辦法新增罰則，藉以明確界定懲處方法，將輔導與違反法令後果明定，俾利遵循。
- 2、有關飛行傘相關處置作為訂於管理辦法第18條，倘業者未依相關規定應取消或停止業者活動，包含「第6條規定申請許可經營飛行運動業、第13條規定從事飛行運動活動應申請專案核定，及第14條從事飛行運動活動應遵行之規定」，惟違反上述以外之條文，地方政府無相關法規予以業者裁罰，且對於不同違法事項之情節輕重亦無殊異之裁罰標準。

(七)綜上可明，我國無動力飛行傘運動所遇困境，首為土地問題，含土地使用分區、公有土地無法租借使用；次為空域問題，即飛行運動與其他空域活動空

域重疊。甚且，是類運動之許可涉及諸多主管機關，實非教育部所稱：「由於各業者均有不同情形，尚需由地方政府就遭遇問題，逐一協助業者溝通排除」、「體育活動屬地方自治事項之一，地方政府本具立法權及行政權，以配合地方需要，發展地方特色」。此外，亦面臨管理法規與實務之落差、窗口眾多且程序繁雜致行政流程冗長等情，另涉有保險問題（詳調查意見二所述，保險公司拒絕承保飛行運動或限制承保內容，致業者不予投保或金額不足等投保不易窘境），上開等情恐有礙飛行運動之推廣。基此，鑑於飛行運動隨著時空變化，亦可能出現新問題亟需處理，教育部允應督同所屬並偕同相關單位及地方政府，輔以成功個案作為參考，因地制宜共商可行之道，至行政流程宜適度精簡以符實需，並健全法令完備性、一致性、可行性，俾利地方政府與業者有所依循，針對現行法規不足之處及時修正，面對發生實務問題深切檢討改進，該等亟待全面檢視相關法令或制度，促使飛行運動得依合法管道推展及經營。

- 四、觀光署為辦理「磯崎飛行傘基地工程」用地需要管用合一，91年奉行政院核准撥用花蓮縣豐濱鄉磯崎段489至491地號土地，基於場地及業者無法取得合法許可，且評估恐難發展為安全空域旅遊環境，111年經該院同意廢止撥用在案，現為國產署委託豐濱鄉公所管理；然查，104年至112年各主管機關雖進行訪視、巡查、稽查、現場會勘，發現：「均未能出示起飛場土地使用權相關證明文件」、「設置鐵皮圍籬阻隔遭破壞」、「土地遭設置飛行傘設施」、「巡查時發現業者營業」等情已甚明灼，業者亦自承：「自107年起經營6年」，意即：業者未取得土地同意權下，長年使用土地，任

令其違法經營飛行運動業等，相關機關疏於監督且整體作為不足，顯有檢討之必要。爰此，行政院應鑑於本次教訓，督促觀光署、國產署、花蓮縣政府、教育部等機關澈底檢討並研議配套措施，避免類此情事再次發生：

- (一) 本院調查委員為瞭解我國無動力飛行運動之營運與管理及遊憩安全，於113年8月21日至22日赴花蓮縣轄管無動力飛行傘運動履勘暨座談會，履勘標的為花蓮縣境內曾發生無動力飛行傘運動意外事故之業者；然實地現勘太平洋滑翔企業社發現，觀光署東部海岸國家風景區管理處（下稱東管處）未先取得各相關機關單位研商同意，即開闢道路提供業者使用，甚業者與國產署並未簽訂租約，明知業者不合法，持續經營行之有年，及體育署既已知場地非合法，何以持續5年稽查輔導業者時，皆未採取相關作為。基此，為瞭解上開內容是否屬實，履勘座談會時請觀光署提出說明略以，「有關豐濱鄉磯崎段489至491地號，東管處於91年奉行政院核准撥用，另於107年邀集無動力飛行運動主管機關花蓮縣政府、豐濱鄉公所等各機關單位，召開『研商磯崎飛行傘用地後續使用管理會議』，會議結論略以：花蓮縣政府尚無制定自治條例之期程，基於場地及業者無法取得合法許可，東管處將與花蓮縣政府會銜公告禁止違法商業載客體驗及教學，其後評估該基地長期恐難發展整合規劃為有品質之安全空域旅遊環境，故於111年同意『用途廢止』准予廢止撥用事宜，目前為國產署委託豐濱鄉公所管理（契約期間自111年11月10日至117年6月30日止）」。另有關東管處開闢道路等情，該處查稱，道路為既有產業道路，原即為社區部落居民通行之用，並未開闢道路專

供業者使用，據該處先後於85年辦理「磯崎海濱遊憩區飛行傘基地及聯外道路工程」、86年「磯崎飛行傘基地及聯外道路災害修復護工程」、87年「磯崎飛行傘基地及聯外道路改善工程」、89年「磯崎飛行傘基地聯外道路改善工程」，主要係修繕既有道路、災後坍塌之修復、加強基地植草綠化、邊溝等水保安全等，供公眾通行使用，上開所述有該處現場履勘、觀光署約詢資料說明可資為憑，合先敘明。

(二)再據觀光署約詢資料指出，當時情況乃為東管處前報奉行政院91年5月2日函¹⁸准予撥用，其撥用緣由乃為辦理「磯崎飛行傘基地工程」用地需要管用合一，核准撥用3筆國有土地(重測後為豐濱鄉磯崎段489至491地號)，計面積0.3611公頃，其後基於聯外道路有公共安全之虞，且原訂飛行傘降落點磯崎海濱遊憩區近年沙灘消蝕環境改變，缺乏安全妥適之降落場域，及花蓮縣政府尚無制定自治條例之期程，評估該基地長期恐難發展整合規劃為有品質之安全空域旅遊環境，或依法取得合格飛行場證，報奉行政院111年5月2日函¹⁹同意「用途廢止」准予廢止撥用事宜。

(三)惟查，有關花蓮縣豐濱鄉磯崎段489至491地號土地，太平洋滑翔企業社業者經營飛行傘運動，疑涉嫌竊占、毀損及侵入土地案，為深入瞭解此況，約詢前據各相關主管機關補充資料分別表示如下：

1、東管處：有關圍籬設置遭破壞一節，因查該行為人並未於該地點設置固定設施，爰未違反場域主管法規(如區域計畫法、水土保持法等)，另因該

¹⁸ 相關文號：行政院91年5月2日院授財產接字第0910013955號函。

¹⁹ 相關文號：行政院111年5月2日院授財產公字第11135006170號函。

地在偏遠山頂，受限環境（無電源等）故較難裝設監視器，爰無法就行為人違法行為（如破壞圍籬等）予以錄影拍照。該處曾向警方報備，惟因年代久遠，相關資料已不可考。並於事後業加強圍籬設施，並設置禁止從事飛行運動公告及與公路局、花蓮縣政府辦理聯合稽查，期杜絕非法攬客從事無動力飛行運動情形。

2、教育部²⁰：

（1）有關土地侵佔使用事宜，詢據國產署表示，本案土地前經民眾檢舉遭業者占用作飛行傘起飛台使用，國產署北區分署花蓮辦事處（下稱花蓮辦事處）**112年9月23日**與豐濱鄉公所及花蓮縣警察局鳳林分局新社派出所至現場會勘，**發現本案土地遭設置飛行傘設施**，遂作成會勘紀錄……，及協助每周加強巡邏2次，並於會勘當日將入口處圍障加強上鎖，張貼告示周知業者及遊客勿破壞地上設施、侵入進行飛行傘等活動或有任何占用行為。

（2）**112年11月18日媒體報導本案土地遭太平洋滑翔企業社業者侵入載客飛行**，花蓮辦事處次日派員至現場勘查，發現原張貼圍障上之告示已遭移除，**且圍障設施部分遭破壞**。

（四）茲彙整各機關108至112年相關資料發現，行政院核准撥用上開地號至廢止撥用期間，業者均未取得土地使用權，長年違法使用等情，實屬明確：

1、教育部：訪視輔導過程中，倘發現未能出具土地使用權證明者，現場會立即糾正，並提醒業者應

²⁰ 東管處91年奉行政院核准撥用磯崎段489至491地號土地一節，該部未曾參與，無從知悉當時情形，經請各相關機關協助提供資訊。

依法取得使用權，亦會將訪視結果提供予所屬地方政府，作為地方政府管理之依據；起飛場須取得核准合格證明及業者須申請經營許可，數度發函請業者，未經審查核准前，不得載客飛行，建請業者改善。

2、花蓮縣政府：會銜東管處公告禁止違法商業載客體驗及教學，且**每年配合體育署訪視查核業者，並發函請其改善**，相關說明如后：

(1) 108年6度發函予業者，未符合輔導辦法規定前，不得載客飛行。另於112年7月5日、10月25日函²¹知業者未獲許可，不得經營飛行運動業及從事相關活動，再於112年11月20日函²²請業者停止活動。

(2) **本案業者經營時間應為108年6月20日至112年11月18日（事故當天）止**²³。

3、東管處

(1) 依相關規定進行巡查，**104年10月至107年4月間舉證，4次函報花蓮縣政府依權管稽查管理**（104年9月25日設置鐵皮圍籬遭破壞成效不佳）。

(2) **108-109年間參與交通部公路總局花蓮監理站（下稱花蓮監理站）於飛行傘旺季間，針對業者使用自用車違法載客接駁及違法營業，辦理聯合稽查11次，並7次函報花蓮縣政府加強管理無動力飛行業者未經申請營業及違規載客。**

(3) 109年10月因疫情期間花蓮監理站未再發起聯合稽查，惟東管處仍持續不定期巡查，**112年5**

²¹ 相關文號：112年7月5日府教體字第1120130152號及112年10月25日府教體字第1120214521等號函。

²² 相關文號：112年11月20日府教體字第1120233099號函。

²³ 太平洋滑翔企業社業者經營飛行傘運動之業者實際營業情形，依時間區分，107年至111年9月間應為稻草人，111年10月後應為太平洋滑翔企業社。

月28日、9月16日、9月30日巡查發現業者營業，皆逕予勸導驅離。

4、再據體育署歷年實地訪視發現，磯崎地區業者均未能出示起飛場土地使用權相關證明文件。

(五)有關業者於豐濱鄉磯崎段489至491地號土地經營飛行傘運動相關之大事記、本案委員實地履勘照片詳后表、圖。

表7 業者於豐濱鄉磯崎段489至491經營飛行傘運動相關之大事記

辦理事項	日期	相關機關	說明
核准撥用	91.05.02	東管處	91年行政院核准撥用
相關督導作為	104年10月至107年4月	東管處	巡查：發現設置鐵皮圍籬遭破壞，4次函報花蓮縣政府依權管稽查管理。
	108-109	東管處	聯合稽查：針對業者使用自用車違法載客接駁及違法營業辦理，7次函報花蓮縣政府加強管理業者未經申請營業及違規載客。
	108-112	體育署	實地訪視：磯崎地區業者均未能出示起飛場土地使用權相關證明文件。
開始經營	108.06.20.		業者自述107年起開始經營6年
廢止撥用	111.05.02	國產署委託豐濱鄉公所	111年行政院廢止撥用，現為國產署委託豐濱鄉公所管理
相關督導作為	112.5月間	鳳林分局	接獲檢舉告發業者涉嫌竊占案
	112.05.28	東管處	巡查：發現業者營業，皆逕予勸導驅離。
	112.09.16、112.09.30		
	112.09.23	花蓮辦事處	現場會勘：發現土地遭設置飛行傘設施。
意外事件	112.10.17.	-	起飛2秒飛行傘就急墜到樹林裡，雙腿被樹枝刮皮開肉綻，在樹上卡20分鐘。
	112.11.18.		飛行途中，因身上的安全扣環鬆脫，導致從近40公尺高空重墜下方的產業道路，送醫搶救後不治身亡。
相關督導作為	112.11.18、112.11.19	媒體報導、花蓮辦事處	土地遭侵入載客飛行，次日花蓮辦事處派員至現場勘查，發現原張貼圍障上之告示已遭移除，且圍障設施部分遭破壞。
結束經營	112.11.18		
相關督導作為	112.11.24-112.12.22	東管處	巡查：磯崎地區無動力飛行運動場域，查無營業跡象。
	113.01.25	教育部	函地方政府於3個月內輔導所轄業者取

辦理事項	日期	相關機關	說明
			得經營許可，未能如期完成者停止業者活動。

註：據花蓮縣政府表示，業者經營時間自108年6月20日至112年11月18日止。
資料來源：教育部、觀光署、花蓮縣政府約詢資料及約詢後補充說明資料，本院自行彙製



照片1 監察委員陳景峻、浦忠成、郭文東與主管機關赴太平洋滑翔企業社起飛場，113.8.21 拍攝。



照片2 監察委員陳景峻、浦忠成、郭文東與主管機關赴太平洋滑翔企業社起飛場，實際瞭解當時飛行傘業者營運(含遊客報到-飛行體驗-降落)及意外事件等情等情，113.8.21 拍攝。



照片3 監察委員陳景峻、浦忠成、郭文東現勘太平洋滑翔企業社，左圖為降落場（豐濱鄉浴海段 429、429-1、432、432-2 地號）；右圖為起飛場（豐濱鄉磯崎段 489 至 491 地號，國產署委託豐濱鄉公所管理），發現場地及業並無取得合法許可，取自花蓮縣政府履勘簡報資料。



(六)如前所述，觀光署為辦理「磯崎飛行傘基地工程」
用地需要管用合一，91年奉行政院核准撥用花蓮縣

豐濱鄉磯崎段489至491地號土地，基於場地及業者無法取得合法許可，且評估恐難發展為安全空域旅遊環境，111年經該院同意廢止撥用在案，現為國產署委託豐濱鄉公所管理；然查，104年至112年各主管機關雖進行訪視、巡查、稽查、現場會勘，發現：「均未能出示起飛場土地使用權相關證明文件」、「設置鐵皮圍籬阻隔遭破壞」、「土地遭設置飛行傘設施」、「巡查時發現業者營業」等情已甚明灼，業者亦自承：「自107年起經營6年」，意即：業者未取得土地同意權下，長年使用土地，任令其違法經營飛行運動業等，相關機關疏於監督且整體作為不足，顯有檢討之必要。爰此，行政院應鑑於本次教訓，督促觀光署、國產署、花蓮縣政府、教育部等機關澈底檢討並研議配套措施，避免類此情事再次發生。

五、無動力飛行傘運動係以人員專業性及場域安全性為基本原則，然觀諸108年至112年教育部接獲是類事故計8件，發生主因多屬「人員疏失」，事故地點分布屏東、新北、宜蘭、花蓮等縣市，其中花蓮縣境內高達5件，尤以112年磯崎海岸死亡案備受關注。經查，其專業人員設置僅108年符合規定，復以113年為例，載飛員檢定通過率低於5成。基此，教育部允宜借鏡他國安全管理機制建置事故資料庫，釐明飛行運動現況作為各界參考，另強化遊客危害認知與專業人員培育制度，期降低飛行運動所生風險，保障參與者遊憩安全；又從本院履勘發現，全國第1家合法飛行場域，整體環境是否符合國際觀光發展之基本標準，有待全面思考，併予審慎研酌：

(一)從事任何活動均有其風險性，體育運動也不例外，一般而言，風險管理有迴避風險、預防風險、自承

風險和轉移風險等4種方法；鑒於飛行運動進行場域位於高空，倘遇意外將造成嚴重傷害，因此體育署推動多種措施，以管理飛行運動風險。為預防飛行運動之風險，教育部針對飛行運動安全要項之人員、場域、設施設備等予以一致性的規範，並協同地方政府體育及消保單位人員進行實地訪視，敦促業者符合規範；既參與便無迴避風險，爰要求業者應遵行及公告安全相關重要事項，使參與者於知悉飛行運動風險性後，理性考量下自承風險；此外轉移風險之保險制度尤為重視，爰管理辦法第7條予以明確規範，且要求應公開揭示、應報地方政府備查。此外，飛行運動管理原則，主要係於確保載飛人員的專業性及飛行場域的安全性，並強化訪視查核作業，並規範業者需聘用合格專業人員。再者，管理辦法規定業者之經營，需經地方政府審查其飛行場域、專業人員、飛行載具及安全設備、緊急救護救援計畫、收退費基準等經營計畫後，取得經營許可，確保飛行場域及飛行體驗安全性。並藉由各級主管機關訪視查核機制，督導業者落實法規制度，確保安全管理符合標準，乃為減少危害發生機率，保障參與者安全，前開所提內容均有教育部函文附卷可參，先予敘明。

(二)經查，108年至112年體育署接獲飛行運動事故計8件，範圍分布屏東、新北、宜蘭、花蓮等縣市，其中花蓮縣境內有5件。有關112年²⁴於花蓮縣豐濱鄉磯崎海岸發生之2起無動力飛行傘事故案，位於磯崎海岸飛行運動場域，均為相同業者，有關事件發生原因及經過，茲據花蓮縣政府查復說明如后：

²⁴ 本節所稱年度均為112年度。

1、2起事件皆為太平洋滑翔企業社²⁵肇事，其案情概述與調查結果及縣府檢討說明如下：

- (1) 第1起墜樹事故案：該府未接獲民眾陳情，係依據報載得知。10月17日太平洋滑翔企業社墜樹意外，11月22日去電與受害民眾了解事發經過及賠償，獲知載飛教練與受害民眾進行和解。
- (2) 第2起死亡事故案：11月18日磯崎村台11線37公里往西產業道路，起飛前載飛員未落實安全檢查及再確認流程，起飛後未注意乘客套袋狀況，飛行中發現異常，未即時轉向往山方向迫降，致乘客死亡。

2、據花蓮縣政府稱第2起意外事故處置，依據管理辦法成立飛行運動調查小組，事故翌日至現場調查了解經過及發生原委。摘述飛行運動事故調查報告略以，本案結論：「業者疏失為事發主因」，另提出3項缺失，1.起飛前葉姓載飛員沒有落實安全檢查及再確認流程；2.起飛後葉姓載飛員無注意乘客套袋狀況；3.飛行中於接獲對講機通知後，無即時嘗試轉向(往山的方向)迫降，仍往海岸線飛行，嘗試降落於海邊降落場，錯失拯救乘客之最後機會。對此，據該府表示，已有相關處置作為，包含於事發當天即刻成立飛行運動調查小組進行調查，及立即發函業者即刻停止營業。

(三)另查，是類運動相關事故主因多屬「教練疏失」，故提升專業人員專業知識及技能，落實資格認證制度實刻不容緩。前開所指專業人員包含取得載飛員、指導員或助理指導員證書者，教育部已將是類人員

²⁵ 據花蓮縣政府約詢資料指出，該飛行運動場域107年至111年9月間係由稻草人休閒運動企業社所經營，111年10月後應為太平洋滑翔企業社。

列入管理督導機制之一，據該部查復資料說明如下：

- 1、體育署依檢定辦法辦理專業人員檢定相關事宜，經檢定合格核發證書，須定期複訓及接受安全教育。另教育部查復指出略以，明確嚴謹培育制度，讓學習飛行運動者可掌握專業技能，培育出飛行教練亦可在載飛體驗中給予潛在學習者安全保障，並適時引導有興趣者進一步學習專業飛行運動，形成良性循環。
- 2、108-112年無動力飛行運動輔導訪視結果發現，受訪業者專業人員設置情形（如下表），除108年均符合規定外，109至112年分別為75%、27.3%、58.3%、87.5%。

表8 體育署108-112訪視查核專業人員設置情形表

年	訪視家數	專業人員設置 符合家數	專業人員設置 合格率
108	13	13	100%
109	12	9	75%
110	11	3	27.3%
111	12	7	58.3%
112	8	7	87.5%

資料來源：教育部函復本院資料，本院彙整製表

- 3、截至113年12月31日為止，有效證書數為指導員46張、助理指導員27張、載飛員111張，合計184張，另發現報考人數逐年降低，108年22位至112年9位。其檢定與複訓通過率，以113年載飛員為例，分別為44.44%、92%。
- 4、本院諮詢學者亦認無動力飛行運動專業人員似有檢討空間。再據該部查復指出，透過專業化培訓，助於提升飛行事故應變能力，以日本為例，飛行傘培訓學校教學課程，係透過專業化培訓，

提升各級學員飛行技術及面對飛行意外事故之應變能力，帶領學員成為優秀飛行員。瑞士則是逐步建立各級訓練、考試和執照體系。

表9 108-113年無動力飛行運動專業人員檢定/複訓通過率

單位：人；%

年度	檢定/複訓情形	檢定			複訓		
		報考	通過	通過率	參與	通過	通過率
108	載飛員	19	15	78.95	0	0	-
	助理指導員	0	0	-	0	0	-
	指導員	3	2	66.67	0	0	-
109	載飛員	12	11	91.67	38	37	97.37
	助理指導員	0	0	-	32	24	75.00
	指導員	11	7	63.64	21	18	85.71
110	載飛員	11	8	72.73	10	8	80.00
	助理指導員	0	0	-	3	0	0.00
	指導員	8	8	100.00	3	2	66.67
111	載飛員	9	8	88.89	17	12	70.59
	助理指導員	0	0	-	2	0	0.00
	指導員	0	0	-	8	6	75.00
112	載飛員	3	3	100.00	11	7	63.64
	助理指導員	0	0	-	1	0	0.00
	指導員	1	1	100.00	4	4	100.00
113	載飛員	9	4	44.44	25	23	92.00
	助理指導員	0	0	-	8	8	100.00
	指導員	0	0	-	12	11	91.67

資料來源：教育部查復資料、114年3月4日mail更新數據，本院自行彙製

(四)此外，據教育部查復資料指出，歐美經營飛行運動單位，對飛行運動「安全」之保障，除培育優質專業人員外，公開透明之資訊亦同等重要，並稱：「執行層面上，需強化安全管理之必要」。對此，本院履勘時體育署表示略以，將系統性地彙整蒐集飛行運動安全事件，建置飛行運動事故通報平台（下稱通報平台）作未來檢討精進依據，及與保險業溝通之

資料來源，期改善該部查復內容所提：「地方政府承辦人員迭有更替，未能及時掌握飛行運動業務現況」等情。有關通報平台介面與功能，據該部查復、約詢資料，另參本院諮詢學者、國際作法等說明，期落實事故管理：

- 1、該部認為，強化安全管理作為策進方向，事故發生在所難免，惟是否能作為爾後精進之依據，仍有賴調查與檢討將之轉化。另，為使偶發性意外事故得以轉化為管理機制或作為，體育署參考他國飛行運動民間團體的做法，將試辦透過網路平台留存各事故資料，並建置通報平台，期藉由全臺各地意外通報、調查報告、資料累積等，釐明飛行運動事故實際情形，匯聚事故相關數據，作為與產險公會及保險公司溝通之依據。
 - 2、本院諮詢學者認同並提出看法：「有關飛行傘運動，理應提供國人公開透明清楚完整的資訊，並公布合法飛行傘之場域和安全教練」、「建置無動力飛行事故資料庫，開放取用相關資料」。
 - 3、他國經驗：英國講者蕭馬克目前擔任歐洲滑翔翼與飛行傘聯盟秘書長，分享事故資料庫的運作機制，資料來自歐洲21個成員國，蒐集超過8,000起事故資料，爰事故資料庫事件統計分析被德國視為休閒航空的管理基準之一；另參歐美國家作法，意外發生時，相關人員均會如實透過機制，填報事件發生的經過，作為制度、技術、器材等檢討改進之依據，累積大量數據資料，足證飛行運動安全性，成為保險相關單位評估風險依據。
- (五)有關飛行運動最高管理原則，係確保載飛人員之專業性及飛行場域之安全性外，飛行場域環境友善度與國際性同等重要，目前飛行運動整體環境是否符

合國際觀光發展之基本標準，有待全面思考：

- 1、我國自然環境而論，冒險運動觀光發展具實質潛力，不可否認的是，仍然有許多議題需解決與改進。以飛行運動為例，本院調查委員履勘發現，全國第1家合法飛行場屏東縣賽嘉飛行場²⁶，飛行場地相關附屬設備與建物及相關軟體有其改善空間，如：廁所動線規劃與環境、飛行傘宣導及相關文書僅有中文（詳后圖）。
- 2、實地履勘時觀光署副署長周廷彰表示，國際觀光客首要重視語言，建議包含中、英、日、韓，目前解說方面僅有中文，另服裝上整潔與美感有待提升。
- 3、實地履勘時屏東縣政府相關業務主管人員表示，其自治條例與中央法規細節上略有不同，將請專業人員一併討論與檢視，使法令達成一致性，及其他有關飛行場域設施與設備應更明確、收退費基準、保險金額一致等，均列為後續興革事項。



²⁶ 資料來源：茂林國家風景區官方網站，賽嘉無動力飛行傘紹：賽嘉無動力運動公園位於屏東縣三地門鄉賽嘉村，賽嘉無動力運動公園以無動力飛行傘為主。因受中央山脈屏障作用，形成穩定的上升氣流，空域有16公里寬，飛行高度可達1000公尺，活動空間寬廣，飛行視野遼闊，擁有良好的地理環境和氣候條件。主要設施分為平地著陸區、山地起飛區，取自：<https://www.maolin-nsa.gov.tw/zh-tw/attraction/94/>。



照片4 監察委員陳景峻、浦忠成、郭文東與主管機關赴賽嘉飛行場起飛場之相關軟硬體設備（包含 1-2 報到區、3-4 飛行活動著裝區與安全教育區、5-6 廁所等區域），113.8.29 拍攝。

（六）綜上言之，無動力飛行傘運動係以人員專業性及場域安全性為基本原則，然觀諸108年至112年體育署接獲是類運動事故案計8件，據資料分析指出發生事故主因多屬「人員疏失」，事故地點分布在屏東、新北、宜蘭、花蓮等縣市，其中花蓮縣境內高達5件，尤以112年於花蓮縣豐濱鄉磯崎海岸發生無動力飛行傘事故備受關注。經查，是類運動專業人員設置情形，據體育署108-112年無動力飛行運動輔導訪視內容，除108年均符合規定外，110年、111年合格率僅27%、58%，復以113年為例，載飛員檢定通過率僅占44.44%。簡言之，無動力飛行運動本是極限

運動，參加此運動之風險應是參加者應有認知，飛行運動非屬遊樂器材，是必須由參加者一同協力操作才能安全完成之項目²⁷，有效預防飛行運動所生風險，以保障參與者遊憩安全。基此，教育部允宜借鏡他國安全管理機制建置事故資料庫，釐明飛行運動現況作為各界參考，另強化遊客危害認知與識別能力，提升專業人員配置及緊急應變能力刻不容緩；又從本院履勘發現，全國第1家合法飛行場域，整體環境是否符合國際觀光發展之基本標準，有待全面思考，併予審慎研酌。

六、花蓮縣政府近10年發生5件飛行傘意外事故，共造成2死5傷，雖該府皆於事件發生後發文轄區內業者「未經審查符合或未獲許可不得經營飛行運動業及從事相關活動」，惟利益驅使下，業者仍持續經營飛行傘載客活動，且管理辦法訂有「各級主管機關得就本辦法規定事項派員至飛行場域查核」規定，經查花蓮縣政府每年僅配合體育署查核業者1次，即未再有基於國民體育法地方主管機關角色進行不定期稽查作為；另查管理辦法明訂業者需投保遊客及專業人員身體傷亡、財物損失等各項最低金額，且保險單影本每年均需報地方政府備查，惟查本案業者為遊客投保金額不足外，更未替專業人員投保，該府未依規定令其改善等情，均應積極檢討改進、依管理辦法執行並加強巡查作業，以杜絕不法情事再度造成人員傷亡，進而戕害花蓮觀光大縣之形象

(一)國民體育法第2條規定：「本法所稱主管機關：在中央為教育部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）

²⁷ 資料來源：113年4月18日諮詢會議，摘述本院諮詢委員提供相關建議與觀點。

為縣（市）政府。」。依國民體育法第20條第1項²⁸訂定之管理辦法第6條及第15條規定，「機構、學校、法人或團體經營飛行運動業，應檢送相關文件、資料，向飛行場域所在地直轄市、縣（市）主管機關申請經營許可」、「**各級主管機關得就本辦法規定事項派員至飛行場域查核**，並得要求飛行運動業提供相關文件、資料；飛行運動業不得規避、妨礙或拒絕」，基此，經營飛行運動業應經地方政府許可，同時訂有主管機關監督權責相關條文，中央與地方各級主管機關可據此監督及管理飛行運動業，維護公共安全，花蓮縣政府身為地方主管機關責無旁貸，合先敘明。

（二）經本院調查發現，花蓮縣政府103年至112年期間，共發生5件意外事故，造成2死5傷，詳如下表：

表10 103年至112年花蓮縣境無動力飛行傘事故案一覽表

時間	業者	事故概況
103.12.15	明利飛行傘	蕭姓女子參加雙人傘體驗，鐘教練無解說安全規定，起飛後10秒後墜落山坡， 2人重傷 。女子左側股骨骨折、兩腳踝撕裂傷。
108.02.10	明利飛行傘	58歲飛行王姓教練載中國遊客進行雙人載客飛行，遭高壓電塔電纜卡住，上午8點38分從離地30米高度意外墜落檳榔園，消防局萬榮分隊趕往將墜落2人送醫， 1死1傷 。
112.06.21	布拉旦休閒運動企業	柳姓女子申訴體驗飛行傘時，載運體驗學員的貨車超載。當天上午起飛後，與教練摔落起飛場陡峭山坡旁，線與人纏在一起動彈不得，期間叫不到人支援。導致多處割傷，起飛場未有任何醫療處理隨即帶領重飛。其事故原因為起飛失敗，致 乘客 身體多處割傷。

²⁸ 國民體育法第20條第1項規定：「為加強安全管理及維護參加者之權益，各機關、機構、學校、法人及團體辦理高風險體育活動時，應經活動場地所在主管機關或直轄市、縣（市）主管機關許可；其運動種類、規模、經營之許可、廢止與撤銷、安全設施或措施、體育專業人員、運動教練或安全人員之設置、醫療衛生、保險、管理及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。」

時間	業者	事故概況
112.10.17	太平洋滑翔企業社	起飛2秒飛行傘就急墜到樹林裡，雙腿被樹枝刮皮開肉綻，在樹上卡20分鐘。其事故原因乃起飛失敗，致乘客身體多處割傷。
112.11.18	太平洋滑翔企業社	27歲蕭姓女子和葉姓教練飛行途中，疑因身上的安全扣環鬆脫，導致蕭姓女子從近40公尺高空重墜下方的產業道路，送醫搶救後不治身亡。

資料來源：教育部、花蓮縣政府回復本院資料，本院自行彙製

(三)經查，花蓮縣政府分別於108年3月至9月，及112年7月、10月、11月，期間數次行文給相關業者，公文主旨載明略以，「未經本府審查前，請勿進行載客飛行活動」、「未獲許可不得經營飛行運動業及從事相關活動」，相關公文內容整理如下表。然而，由該府歷次發文業者時點發現，皆為意外事故發生後，且僅有發文動作，而未進行實際查核作為，再據花蓮縣政府指稱，「每年1次例行性配合體育署辦理訪視查核作業，近3年查核分別為110年9月10日、111年7月13日、112年8月18日，函送業者改善建議」、「自112年11月21日至今，定期/不定期至現地進行查核(調查)作業」等情益明。足徵，花蓮縣政府未符國民體育法地方主管機關角色，除配合體育署外，怠至意外事故發生後始進行現地查核。

表11 花蓮縣政府108年、112年行文業者不得載客、不得經營飛行運動業及從事相關活動之相關公文彙整一覽表

發文日期	主旨	正本受文業者
108.03.18	重申有關未經本府審查符合體育署「無動力飛行運動業輔導辦法」前，請勿進行載客飛行活動	大加汗有限公司(明利飛行傘基地)負責人蕭君、稻草人滑翔基地負責人鄭君、花蓮縣秀林鄉布旦部落休閒觀光事業。
108.04.11		花蓮縣秀林鄉布拉旦部落休閒觀光事業。
108.05.16		稻草人滑翔基地負責人鄭君。
108.07.16		稻草人滑翔基地負責人鄭君。
108.08.20		稻草人休閒運動企業社。

發文日期	主旨	正本受文業者
108.09.11		稻草人休閒運動企業社。
112.07.05	重申本縣轄內未獲許可，不得經營飛行運動業及從事相關活動	布拉旦休閒運動企業、傲翔企業社、稻草人休閒運動企業社、大加汗有限公司、太平洋滑翔企業社。
112.10.25		布拉旦休閒運動企業、傲翔企業社、稻草人休閒運動企業社、大加汗有限公司、太平洋滑翔企業社。
112.11.20	查貴社於112年11月18日經營飛行運動業務發生死亡事故，請貴社即刻超停止經營一切相關業務。	太平洋滑翔企業社。

資料來源：花蓮縣政府約詢資料附件，本院自行彙製

(四)此外，轉移風險之保險制度尤為重視，爰管理辦法第5條及第7條規定，應為專業人員（載飛員、指導員或助理指導員）及遊客投保責任保險，並有保險項目及最低保險金額規定（如下表），同辦法第8條第2項則有業者每年12月31日前，應檢附責任保險之保險單影本，報直轄市、縣（市）政府備查規定。復依管理辦法第5條、第7條、第8條亦予以明確規範，需為專業人員投保雇主意外責任保險及為遊客投保責任保險，並有保險項目及最低保險金額之規定，且要求應公開揭示、應報地方政府備查，期保障參與者權益，然查：

表12 本案業者依管理辦法保險相關規定與實際投保情形

類別	管理辦法保險相關規定		實際投保情形
專業人員	第5條第3項：應為專業人員投保雇主意外責任保險、保險項目及最低保險金額等規定。	每一個人身體傷亡500萬元	均未投保
		每一事故身體傷亡3,000萬元	
		保險期間內總保險金額6,400萬元	
遊客	第7條第3項：遊客保險項目及最低保險金額之規定。	每一個人身體傷亡500萬元	300萬元
		每一事故身體傷亡3,000萬元	1,500萬元
		每一事故財物損失200萬元	符合規定

類別	管理辦法保險相關規定		實際投保情形
		保險期間內總保險金額 6,400萬元	3,400萬元
兩者	第8條第2項：飛行運動業於每年12月31日以前，應檢附責任保險之保險單影本，報所屬直轄市、縣（市）主管機關備查。		

資料來源：花蓮縣政府查復資料，本院自行彙製

(五)經查，111年體育署與花蓮縣政府查核時即發現專業人員未投保，至111年底業者檢送112年保險單影本備查時，花蓮縣政府未予察覺而即時令其改善，112年體育署與花蓮縣政府再查核時仍未投保而列缺失，且該府備查時亦未發現遊客保險最低金額顯不符管理辦法第7條第3項規定，該府亦放任業者不依規定執行等情，均有待改進。

(六)綜上，花蓮縣政府近10年發生5件飛行傘意外事故，共造成2死5傷，雖該府皆於事件發生後發文轄區內業者「未經審查符合或未獲許可不得經營飛行運動業及從事相關活動」，惟利益驅使下，業者仍持續經營飛行傘載客活動，且管理辦法訂有「各級主管機關得就本辦法規定事項派員至飛行場域查核」規定，經查花蓮縣政府每年僅配合體育署查核業者1次，即未再有基於國民體育法地方主管機關角色進行不定期稽查作為；另查管理辦法明訂業者需投保遊客及專業人員身體傷亡、財物損失等各項最低金額，且保險單影本每年均需報地方政府備查，惟查本案業者為遊客投保金額不足外，更未替專業人員投保，該府未依規定令其改善等情，均應積極檢討改進、依管理辦法執行並加強巡查作業，以杜絕不法情事再度造成人員傷亡，進而戕害花蓮觀光大縣之形象。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一，提案糾正教育部體育署。
- 二、調查意見二、三、五，函請教育部督飭所屬確實檢討改進見復。
- 三、調查意見四，函請行政院督飭所屬確實檢討改進見復。
- 四、調查意見六，函請花蓮縣政府確實檢討改進見復。

調查委員：陳景峻

浦忠成

郭文東