



監察院

THE CONTROL YUAN

REPUBLIC OF CHINA (TAIWAN)

觀光列車未規劃 無障礙設施案

調查委員：王幼玲



調查緣起及過程



- 阿里山林業鐵路觀光列車缺乏無障礙規劃，國營臺灣鐵路股份有限公司之鳴日號亦未有無障礙設施。攸關身心障礙者平等參與文化活動之權利，故立案調查。
- 本案經邀集行政院人權及轉型正義處代表與身心障礙者權益倡導、人權公約、法學等專家辦理2場諮詢會議，詢問臺鐵公司、阿里山林鐵文資處、農業部林保署、交通部、衛生福利部等機關人員，綜整相關機關卷證，完成調查。

觀光列車耗資打造體現臺灣觀光之美



鳴日號、
鳴日廚房
圖片來源：
臺鐵網站

臺鐵：車內車外，都是臺灣最美風景



但障礙者卻被
排除在外.....



林鐵：從林開始，鐵定成行



福森號
圖片來源：農業部林保署出版
臺灣林業49卷第5期 / 民國112年10月

CRPD、身權法、鐵路法等皆明定應提供無障礙



§9「無障礙」
§30「參與文化生活」
國家應採取適當措施，確保身心障礙者在與他人平等之基礎上，無障礙地進出物理環境及使用交通工具、參與文化生活。



運輸營運者應提供無障礙運輸服務，無法提供時，應邀集身心障礙團體代表、社政機關等研商並獲同意不適用該規定，且大眾運輸工具應依中央交通主管機關訂定之規範設置無障礙設施及設備。



「鐵路機構應依實際需求提供無障礙運輸服務.....。」「依實際需求」係鐵路機構應具體瞭解身心障礙者實際使用需求，倘鐵路機構無法提供無障礙服務，應依身權法第53條研商同意等。



§2、§9、§10：
鐵路客車應設置輔助乘客上下客車、乘坐客車之無障礙設施

臺鐵、高鐵、林鐵等皆屬發展大眾運輸條例規定之鐵路運輸業，皆適用發展大眾運輸條例。

調查發現：林鐵福森號、栩悅號未設置無障礙設施



栩悅號外觀

圖片來源：阿里山林鐵文資處網站

- 阿里山林業鐵路113年恢復全線通車，以全新樣貌迎接國內外旅客，並耗資推出福森號、栩悅號觀光列車提供載客服務，卻未設置無障礙設施。
- **栩悅號**：以既有列車車廂設計改裝，設計費用175萬元，改裝費用計1,504萬195元，由農業部林務發展及造林基金支應。

調查發現：林鐵福森號、栩悅號未設置無障礙設施



福森號外觀

圖片來源：阿里山林鐵文資處網站

- **福森號**：全新打造之6輛檜木車廂，**契約價金計6,733萬7,500元**，由前瞻基礎建設-軌道建設阿里山林業鐵路設施設備安全提升計畫支應。

調查發現：設計初期審查委員對無障礙設施提出疑問， 阿里山林鐵文資處卻未正視釐清



109年7月10日

木造車廂6輛（福森號）
基本設計審查會

審查未通過

審查廠商設計時，委員提出
審查意見：
是否必要設置無障礙設施？



多位委員提出須修正處，審查
未通過，決議請廠商補充車廂
設計原理、原則、驗證方式及
設計總圖外，並依委員及與會
人員意見修正再送審查。

109年9月25日

第二次基本設計審查會
審查結果通過

然當時並未針對設置無障
礙設施討論或修正，
後續即於
110年4月3日開工。

阿里山林鐵文資處表示當時未於設計程序完成前，再向交通部等
機關釐清相關法規之適用情形。

調查發現：林鐵處接獲陳情卻未妥處，網站明示限制



- 阿里山林鐵文資處並自112年起至113年接獲多起民眾、團體等陳情福森號、栩悅號未有無障礙規劃，卻皆以「**定位為非定期車廂、觀光列車公開標租由旅行社經營規劃主題列車路線，非屬大眾運輸**」等語回應，**誤解法律規定且未積極妥處**。
- 阿里山林鐵文資處將栩悅號、福森號委託旅行社經營後，**訂購網站說明文字明示身心障礙者購買限制**，**引發各界輿論**後，才改稱將由工作人員協助乘坐折疊式輪椅之乘客上下車。



身障者卻
無法成行

從林開始 鐵定成行

(林鐵標語)

栩悅號、福森號訂購網站針對身心障礙旅客之說明文字



【購買限制】◎栩悅號/福森號觀光列車內未提供無障礙空間，旅客如有使用輪椅，因考量安全問題請斟酌參加本行程。

車廂內未提供無障礙空間，請旅客知悉。

觀光列車栩悅號/福森號於未完成無障礙車廂改造前，由林鐵處及○○旅遊會派員協助乘坐折疊式輪椅之乘客上下車。

調查發現：農業部林業及自然保育署督導不周



阿里山林鐵文資處

- 107年規劃新造木造車廂6輛（福森號）
- 109年規劃運用舊有列車車廂進行設計改裝（栩悅號）

列車規劃及設計製造、營運招標等重要過程

函報



農業部林保署

- 林鐵處從初始規劃文件未考量無障礙設施，也未依身權法規定邀集身心障礙團體代表、社政機關等研商並獲同意。
- 農業部林保署卻皆未適時督導糾正。

- 本院立案調查後，農業部林保署雖表示已規劃福森號、栩悅號無障礙車廂採購案，以符合觀光列車無障礙需求，預計於115年底前投入營運，並表示營運前，倘有需求可直接聯繫營運廠商或聯繫各主要車站，以人工方式提供必要之乘車協助與服務。
- 然現行僅能依靠人工方式協助乘客上下車，恐增添協助人員及身心障礙旅客風險，而該採購案更須再耗費2,900萬元經費支應。

調查 意見



糾正農業部林業及自然保育署。

- CRPD第9條及第30條揭櫫國家應採取適當措施，確保身心障礙者在與他人平等之基礎上，無障礙地進出物理環境及使用交通工具、參與文化生活。阿里山林業鐵路113年恢復全線通車，推出耗費國家經費打造之福森號、栩悅號觀光列車，以全新樣貌迎接國內外旅客，惟阿里山林鐵文資處錯認觀光列車非屬大眾運輸工具而皆未依法設置無障礙設施，影響身心障礙者使用權益甚鉅，亦違反CRPD、身權法、鐵路法。
- 福森號為新造車輛，阿里山林鐵文資處107年初始規劃即未規劃無障礙設施，設計過程縱有審查委員對此提出疑問，該處卻仍未正視及修正，栩悅號則為109年阿里山林鐵文資處運用舊有列車車廂進行設計改裝，上述列車相關規劃重要過程皆有函報農業部林保署，該署卻未能察覺阿里山林鐵文資處錯認觀光列車無須設置無障礙之情事，難辭督導不周之究，核有違失。

調查發現：臺鐵鳴日號、環島之星、藍皮解憂號等列車 皆未設置無障礙設施



- 臺鐵公司自交通部臺鐵局時期即規劃鳴日號、環島之星、藍皮解憂號、兩鐵旅遊列車、仲夏寶島號、郵輪式列車等觀光列車。
- 然僅有仲夏寶島號、郵輪式列車有設無障礙設施，餘皆未設置無障礙設施。



鳴日號
外觀及
內裝，

圖片來源：
臺鐵網站

商務車廂

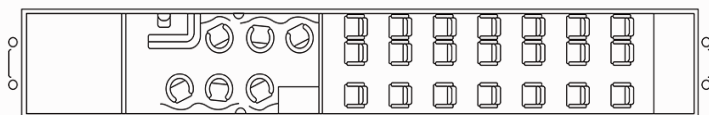
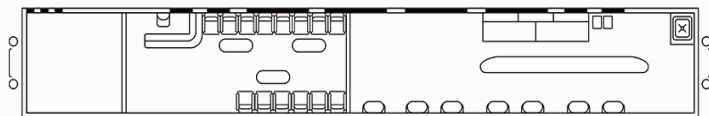
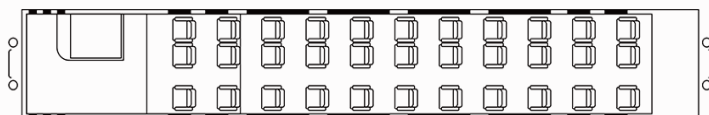
33 席座位

吧檯車廂

14席交誼座位

客廳車廂

6席旋轉式交誼座位



藍皮解憂號

圖片來源：臺鐵網站

調查發現：列車未設置無障礙卻未依身權法研商



- 本院詢問相關列車未規劃無障礙設施亦未邀集身心障礙團體代表、社政機關等研商之原因，**交通部及臺鐵公司皆未具體回應未確實依身權法研商之原因**：



交通部起初稱：「因現行觀光列車改造及設備更新均於98年至110年間進行，如鳴日號、環島之星、藍皮解憂號、兩鐵旅遊列車等，而通用設計推動委員會成立於110年3月，故無邀請通用設計委員（含身障團體代表）審查」。



然本院查證並提醒交通部，臺鐵公司前身交通部臺鐵局早在100年2月即成立通用設計推動委員會。

交通部又請臺鐵公司補充說明：係因觀光列車屬舊車廂改造，故未納入無障礙設計。



相關車輛規劃不僅未提通用設計推動委員會，也未依身權法第53條第2項規定之研商機制研商【邀集相關身心障礙者團體代表、當地運輸營運者及該管社政主管機關研商同意】。

調查發現：110年交通部即有對鳴日號無障礙問題提出討論



- 鳴日號通車後(109.12.31)各界即有質疑為何未設有無障礙。
- 110年交通部臺鐵局通用設計推動委員會、交通部無障礙交通環境推動小組討論鳴日號未有無障礙設施議題：
 - 110年4月19日交通部臺鐵局通用設計推動委員會設施組會議：決議請交通部臺鐵局機務處再檢視鳴日號的無障礙環境。
 - 110年12月29日交通部無障礙交通環境推動小組第6屆第1次委員會會議：
決議請交通部臺鐵局重新檢視鳴日號納入無障礙設施之可行性，另後續其他觀光列車及新車採購，需將無障礙設施納入考量，並請交通部臺鐵局應視為核心價值予以檢視，並由臺鐵局自行管控。



後續交通部臺鐵局顯未將無障礙設施納入核心價值，未同步檢視剛營運之藍皮解憂號(110年10月)，後續112年運行之環島之星、兩鐵旅遊列車也未有無障礙，交通部未善盡督導之責，致該部小組決議流於形式。

調查 意見 二



糾正臺鐵公司、交通部。

- 臺鐵公司自交通部臺鐵局時期即規劃鳴日號、環島之星、藍皮解憂號、兩鐵旅遊列車、仲夏寶島號、郵輪式列車等觀光列車，然僅有仲夏寶島號、郵輪式列車有連掛莒光號無障礙設施車廂，餘皆未設置無障礙設施，損及障礙者搭乘權益。
- 交通部主管身心障礙者大眾運輸工具、交通設施等權益規劃、推動，理當熟稔無障礙運輸服務之規範及研商機制，卻未督導當時之交通部臺鐵局確實辦理。
- 另查110年交通部臺鐵局通用設計推動委員會、交通部無障礙交通環境推動小組皆對鳴日號未有無障礙設施提出疑問，並建議後續觀光列車需將無障礙設施納入考量，然接續卻仍有環島之星、藍皮解憂號、兩鐵旅遊列車等未有無障礙設施之觀光列車運行，臺鐵公司及交通部違反CRPD、身權法、鐵路法，交通部身為身心障礙者交通權益之主管機關，卻漠視障礙者權益，致後續觀光列車仿效，核有違失。

調查發現：交通部依法對所有鐵路車輛負有事前審查及事後監督責任



鐵路法
§4、19、
41、45

地方營民
營及專用
鐵路監督
實施辦法
§16、17

- 鐵路法規定鐵路由交通部管理及監督，鐵路建築及車輛製造之技術規範亦由交通部定之。
- 地方營民營及專用鐵路監督實施辦法明確規範鐵路機構採購營運用之機車、車輛前，需經交通部核准通過功能技術文件，並經車輛檢驗合格，報經交通部認可後，始得營運。

明確規範交通部對鐵路車輛運行之
事前審查機制。

鐵路法
§4、19、
41、
56之1

身心障礙
者權益保
障法
§53、99

- 交通部主管鐵路監理及身心障礙者交通權益事項，為確認鐵路機構是否符合相關規定，須辦理定期及不定期檢查。
- 若有發現不符合及不予改善者，**交通部得依身權法第99條規定予以裁罰**。
- 另依據發展大眾運輸條例，交通部對大眾運輸之營運及服務應定期辦理評鑑。

明確規範交通部對鐵路車輛運行之
事後監督責任。

調查發現：交通部目前對於舊車改裝重新運行之審查機制顯有關漏



- 臺鐵公司：新購列車於契約規範皆有明定立約商應依法辦理無障礙公共交通工具規劃設計。但鳴日號、環島之星、藍皮解憂號及兩鐵旅遊列車是運用屬莒光號、普通車等舊車車輛整修及改造為觀光列車，非屬新車製造，故當時無規劃無障礙設施。
- 農業部林保署：
 - 栩悅號車廂則因係屬改裝車廂，無須依鐵路法、地方營民營及專用鐵路監督實施辦法第16條規定函報交通部辦理審查。
 - 福森號是新造車，車輛功能技術文件依法經函報交通部並獲得同意始製造，後續並報請交通部審查同意車輛檢驗合格，才准予營運。



鐵路機構大幅改造舊車，重新以觀光列車運行，卻認無須符合現行無障礙規定或函報交通部審查，實有疑義。福森號為新造車輛，農業部林保署報請交通部審核後始採購營運，交通部卻未確實把關無障礙設施，事前審查機制顯有疏失。



藍色太平洋上的經典老火車

藍皮解憂號



星級服務與鼎食珍饈

鳴日號 / 鳴日廚房



鐵道與鐵馬的綠色環保旅行

兩鐵旅遊列車

圖片來源：臺鐵網站

調查發現：交通部於檢查、評鑑、裁罰皆未確實發揮對無障礙運輸之事後監督責任



- 依鐵路法辦理之定期、不定期檢查：109年至112年就臺鐵、林鐵身心障礙設施及服務部分之檢查項目，列於定期檢查之「車站建築養護」項內。多關注車站本身，對於運行之車輛未確實檢視無障礙設施。
- 依發展大眾運輸條例對鐵路運輸業之評鑑：大眾運輸營運與服務評鑑辦法原規定：「無障礙之場站設施、服務、運輸工具設備與安全：占總成績10%」交通部稱每年併同金路獎辦理評鑑作業，然金路獎實際評核項目卻沒有無障礙設施項目。
- 違法裁罰情形：交通部表示身權法立法以來，該部及所屬監理機關鐵道局，尚未依身權法對運輸營運者裁罰之情形。



交通部近年針對鐵路機構身心障礙設施及服務之定期、不定期檢查皆未檢視無障礙車廂議題，評鑑也未確實檢查無障礙運輸工具設備等，**監督顯有不力。**

調查發現：現行行政院、衛生福利部所建立跨部會協調機制難確實發揮全面、主動監督之效



■ 交通部作為身權法規範之交通主管機關，長年未善盡事前審查及事後監督之責：



衛福部表示：中央至地方皆已有跨部會機關討論協調之機制，行政院層級設有行政院身心障礙者權益推動小組、衛福部設有衛生福利部身心障礙者權益保障推動小組，皆得以追蹤、協調部會之無障礙議題。

但本院諮詢專業團體及專家結果指出，現行中央至地方雖有不同層級機制，但：
1.開會時間間隔長未能對議題及時處理。 2.提案討論之會議形式使討論議題受限。
實難以確實發揮全面、主動監督之效，身心障礙者須逐一檢舉，疲於奔命



■ CRPD第二次國家報告國際審查結論性意見亦反映此現象：

委員指出：我國缺乏綜合性的無障礙策略以涵蓋所有面向，目前國內無障礙交通規劃和提供仍有差距，建議國家通過國家無障礙行動計畫，此計畫應包括公約所闡述的所有面向，加強中央和地方層級的無障礙監督機制，包括建立針對不遵循規定者予以裁罰的制度。

調查 意見 三



函請行政院督導交通部、農業部、衛生福利部 確實檢討改進見復。

- 鐵路法、地方營民營及專用鐵路監督實施辦法、身權法、發展大眾運輸條例，皆明確規範交通部對所有鐵路車輛無障礙設施負有事前審查及事後監督責任，然本案卻仍發生觀光列車未設置無障礙設施等情。
- 鐵路機構大幅改造舊車，重新以觀光列車運行，卻認無須符合現行無障礙規定或函報交通部審查，實有疑義，交通部允應對此現象確實檢討並落實監督。另福森號為新造車輛，農業部林保署報請交通部審核後始採購營運，交通部未確實把關無障礙設施，審查機制顯有闕漏。交通部近年針對鐵路機構身心障礙設施及服務之定期、不定期檢查皆未檢視無障礙車廂議題，評鑑也未確實檢查無障礙運輸工具設備等，監督顯有不力。
- 交通部長年未善盡事前審查及事後監督之責，現行行政院、衛生福利部所建立之跨部會協調機制亦難確實發揮全面、主動監督之效，行政院允宜參酌CRPD第二次國家報告國際審查結論性意見，加強無障礙監督機制，落實障礙者權益保障。

調查發現：觀光列車無論是新製或改造多有借鏡日本美學設計



臺鐵公司鳴日號設計階段參考：

■ 「指宿之玉手箱號」

僅有2節列車，其中2號車廂設有輪椅座位區，並規劃輪椅使用者可以坐在輪椅上眺望海景

■ 「西武鐵道Laview」

1號車設有2個輪椅座位，電動代步車亦可使用、無障礙廁所更設有人工造口設備。

阿里山林鐵文資處栩悅號設計階段參考：

■ 旅の道具箱-La Malle de Bois

2節車廂，設有無障礙輪椅座位區。

■ ななつ星in九州-九州七星號

7節車廂，共有10間客房，1房為無障礙房。

■ Orange Restaurant-おれんじ食堂

2節車廂，設有無障礙輪椅座位區。

(亦有參採鳴日號，僅有鳴日號未設有無障礙設施)



鳴日號及栩悅號皆有借鏡日本車輛美學設計，查相關日本觀光列車縱使只有2節車廂，卻仍設置無障礙座位區等設施，但我國車輛於規劃時卻無一併參考其無障礙設施規劃。

調查發現：臺鐵林鐵未規劃無障礙設施之緣由，初始多稱因具有觀光特殊性，且委由旅行社經營，而自認得以排除無障礙設施規範



臺鐵公司：鳴日號、環島之星、藍皮解憂號及兩鐵旅遊列車等，是舊車整修及改造為觀光列車，故無納入無障礙設計。

阿里山林鐵文資處：福森號、栩悅號委由旅行社經營，以郵輪式觀光列車模式規劃不同之鐵道主題遊程等，其性質近似遊覽車，故並無相關無障礙設施設置之強制規定.....；國內其他類似性質觀光列車，如臺鐵鳴日號觀光列車，也未提供無障礙空間之服務。



現行作法忽略身心障礙者文化休閒參與權之實質保障，從觀光列車以至觀光遊程的規劃，皆欠缺社會融合概念，顯示各部會推動及執行政策時，未從身心障礙者角度出發，也未考量身心障礙者多元的社會角色，實應強調國家對無障礙規劃之責任、積極推動對身心障礙權利政策法案之影響評估。

調查 意見 四



函請行政院督導交通部、農業部、衛生福利部 確實檢討改進見復。

- CRPD第30條揭櫫國家應保障身心障礙者平等享有文化生活、康樂、休閒等權利，鐵路主題旅遊為我國近年觀光發展重點，觀光列車無論是新造或改裝多有借鏡國外設計，期使車輛兼具美感與文化內涵，連結在地歷史、康樂活動及遊程，使列車不再僅是單純運輸工具，而成為「移動的文化體驗平臺」。
- 本案臺鐵公司於鳴日號美學改造設計即有借鏡日本「指宿之玉手箱號」、「西武鐵道Laview」等車，農業部林保署辦理栩悅號之改裝委託設計案時，亦希冀廠商參酌「旅の道具箱-La Malle de Bois」、「ななつ星in九州-九州七星號」等車之設計原則。然查上述日本觀光列車皆設有無障礙設施，我國規劃執行卻僅參考美學概念，未一併借鏡無障礙規劃，流於著重形式美感，甚至藉觀光特殊性之名，自認得排除無障礙規範之適用，忽略身心障礙者文化休閒參與權利，欠缺社會融合概念，本案凸顯各部會推動及執行政策與CRPD精神顯有落差，允應強調國家責任，保障障礙者平等參與之機會。

簡報結束



感謝聆聽



監察院

THE CONTROL YUAN

REPUBLIC OF CHINA (TAIWAN)