

調查報告

壹、案由：有關基隆市大武崙沙灘海域疑陸續發生遊客因逾越管制區造成溺斃意外，相關單位管制措施及分工等情案。

貳、調查意見：

「大武崙沙灘」為基隆市政府為防止突堤效應所引起之沙灘流失，以及路基掏空情形繼續惡化，經專家評估後提出改善方法，遂於94年填沙養灘而成；惟該沙灘屬開放型場域，據相關統計資料指出，基隆危險海域近10年死亡人數計36人，大武崙沙灘海域占12人，尤以112年8月12日發生一日3人接續溺斃意外事件備受矚目。據訴，基隆市政府、交通部觀光署（下稱觀光署）認為該沙灘及水域等區域非其管理，疑涉權責不清，且對於逾越紅色警戒線者無相關法令規定予以處理與裁罰，上開等情攸關遊客生命安全，為釐明此況爰立案調查。

案經調閱觀光署、基隆市政府卷證資料¹；嗣於113年8月12日赴基隆市大武崙沙灘海域，實地履勘，並與觀光署周廷彰副署長、基隆市政府產業發展處蔡馥寧副處長等主管人員到院簡報暨進行座談。再於113年11月22日約請基隆市政府邱佩琳副市長率產業發展處林鼎超處長、蔡馥寧副處長；觀光署林信任副署長率景區發展組徐正誠科長、陳柏源視察；觀光署北海岸及觀音山國家風景區管理處（下稱北觀處）陳煜川處長、翁子涵科長、鄭弘技正兼主任等相關人員到院說明。復經機關提

¹ 基隆市政府112年10月20日基府觀發壹字第1120140741號、112年12月5日基府觀發壹字第1120147989號、113年2月19日基府觀發壹字第1130206374號、113年3月13日基府觀發貳字第1130110407號、113年7月5日基府產海貳字第1130124692號、113年9月23日基府產海貳字第1130248317號等函；觀光署112年12月11日觀處字第1120200512號、113年3月4日觀處字第1130200067號、113年7月9日觀景字第1134001273號、113年7月30日觀景字第1134001421號、113年8月8日觀景字第1134001270號等函。

供相關參考資料或補充說明到院²，已調查竣事，茲臚列調查意見如下：

一、「大武崙沙灘」乃為防止突堤效應所引起之沙灘流失，及路基掏空情形持續惡化，經專家評估後提出改善方法，遂於94年填沙養灘而成；惟該沙灘屬開放型場域伴有離岸流，觀諸基隆危險海域近10年死亡人數計36人，大武崙沙灘海域即占12人，尤以112年8月12日發生一日3人接續溺斃意外事件備受矚目。依海洋委員會海巡署（下稱海巡署）歸納的全臺十大危險海域，其中大武崙沙灘海域近5年死亡人數即高達6人，據基隆市政府查復資料分析指出原因多屬溺水，發生主因是民眾輕忽「離岸流」之危險性，不清楚當意外落海遭遇「離岸流」時，應該如何正確應對。由於該場域旺季時單月高達3萬5千人次，鑑於安全教育是防溺之重要防線，分屬場域主管機關、水域遊憩活動管理機關之基隆市政府與觀光署，允應強化安全教育宣導及遊客危害認知與識別能力，以提升水域遊憩安全。

(一) 「大武崙沙灘」為防止突堤效應所引起的沙灘流失，以及路基掏空情形繼續惡化，經專家評估後提出改善方法，遂於94年填沙養灘而成，當時因大武崙漁港擴建，改變海流流向，加之山坡地開發阻礙河川流向，導致沙灘退縮成月牙狀，為挽救沙灘，以買沙補沙、海中設置攔沙堤的方式，避免沙灘再遭海流捲走（有關大武崙沙灘海域背景資料參照下表）。據悉，大武崙沙灘為人工沙灘，海底地型經海浪及周邊排水管道影響，較天然沙灘多變，並有離岸流發生。「離岸流」亦稱裂流（Rip current），係由

² 電子郵件補充資料：基隆市政府113年12月25日、113年12月30日、114年1月7日；觀光署113年12月24日。

海岸向外海方向快速移動之強勁海流，流速湍急，每秒可高達2公尺以上，短時間內能將人推離岸邊數百公尺。簡言之，離岸流是一種由海岸向外海快速流動的海流，能將人與物品快速帶離岸邊、向外海漂流，且通常不易察覺及流動迅速，其形成原因是當波浪很高且風很大時，會推擠大量的海水湧向岸邊，受到海岸地形的阻擋，會形成平行海岸流動的沿岸流，當沿岸流匯合時，通常又會循著沙洲或碼頭下方阻力最小的水流路徑往外海方向快速移動。基此，離岸流是潛在水域危險因素之一，民眾如能增加離岸流的認識和預防措施，可降低其帶來的風險。目前大武崙沙灘海域相關主管機關，基隆市政府為「場域主管機關」；北觀處為「水域遊憩活動管理機關」，其配合基隆市政府場域管理需求公告限制僅得從事非動力水域遊憩活動區域，並依據水域遊憩活動管理辦法及相關公告事項進行水域遊憩活動管理。爰此，為提升大武崙沙灘海域之水域遊憩安全，場域主管機關之基隆市政府、水域遊憩活動管理機關之觀光署均責無旁貸，合先敘明。

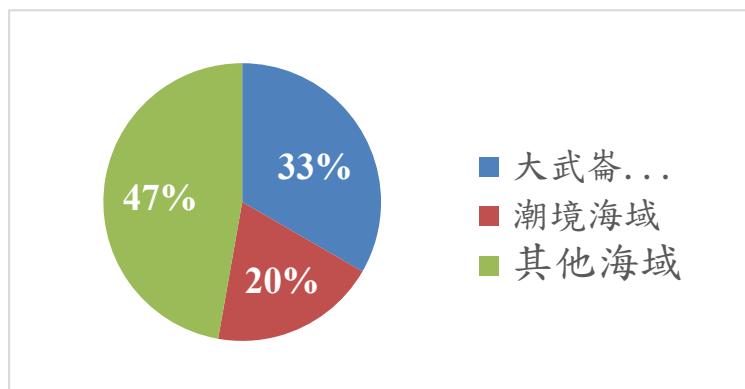
表1 大武崙沙灘海域相關背景資料

項目	說明
工程名稱	外木山大武崙(澳底)沙灘鋪設細砂及美化工程
得標廠商	寶通營造有限公司
決標金額	新臺幣（下同）3,180,000元
辦理情形	填補海砂8,000噸
坐落位置與環境背景	隸屬安樂區，傍大武崙山，山後即為情人湖風景區，灣澳現有外木山沿海唯一的沙灘。沙灘坐落於大武崙漁港旁，由漁港防坡堤及周圍地形包圍，大武崙澳仔沙灘由海浪沖刷的金色海砂，搭配群山河流沖刷的白色河砂交織而成。
設施配置	1. 大武崙漁港：大武崙漁港為一小型漁港約有泊

	地0.2公頃、碼頭160公尺。 2. 大武崙沙灘：為推展外木山大武崙地區觀光，從外地購沙填補漁港旁灣澳，形成人造海水域場。 3. 公廁：提供遊客沖水、如廁及環保清潔使用。 4. 海域：海中設置攔沙堤、臨港區交界處設置消波塊、海中約55公尺處設置浮球警戒線。
開發情形	約200公尺人工沙灘灣澳，近海區海中設置1座攔沙堤，沙灘臨路側設置1座公廁暨清潔管理站。

資料來源：基隆市政府查復資料，本院自行彙製。

(二)然而，海巡署歸納的全臺十大危險海域，分布於北、中、南、東地區，包含新北市白沙灣海域與三貂角萊萊磯釣場、基隆市和平島海域沿岸與外木山沿岸、臺中市清水北防波堤海域、彰化縣芳苑鄉王功至新寶的海域、臺南市安平港海域、高雄市旗津海域、屏東縣恆春鎮香蕉灣、花蓮縣七星潭海域，其中大武崙沙灘海域近5年死亡人數即高達6人，復據基隆市政府查復資料指出，近10年基隆危險海域死亡人數計36人，其中大武崙沙灘海域12人（含疑似浮屍2人、溺水案件10人）、潮境海域7人、其他海域17人；另經分析發生原因多屬溺水，發生主因是民眾輕忽「離岸流」之危險性，不清楚當意外落海遭遇「離岸流」時，應該如何正確應對。有關大武崙沙



灘海域近10年意外事件如下表、圖略述：

圖1 近10年基隆危險海域死亡人數占比

資料來源：基隆市政府查復資料，本院自行彙製。

表2 基隆市大武崙沙灘海域近10年溺水案件數量及原因一覽表

年度	編號	案件類別	時間	案發地點	人數	原因
103	1	緊急救護-溺水	7月31日，17:23:44	大武崙沙灘 (泳客失蹤)	1人	溺水
105	2	緊急救護-溺水	6月8日，13:21:38	大武崙漁港靠沙灘 防波堤海面上(疑似 浮屍)	1人	溺水
106	3	緊急救護-溺水	7月3日，17:26:32	大武崙沙灘	1人	溺水
	4	緊急救護-溺水	9月17日，11:04:42	大武崙沙灘	1人	溺水
107	5	緊急救護-溺水	6月16日，12:55:44	大武崙沙灘	1人	溺水
109	6	災害搶救-溺水	7月25日，6:36:00	大武崙沙灘	1人	不詳
	7	緊急救護-溺水	9月3日，16:02:20	大武崙沙灘	1人	不詳
111	8	緊急救護-溺水	9月3日，15:35	大武崙漁港靠沙灘 防波堤海面上(疑似 浮屍)	1人	溺水
112	9	緊急救護-溺水	7月4日，12:21:03	大武崙沙灘	1人	不詳
	10	緊急救護-溺水	8月12日，11:30:50	大武崙沙灘	1人	溺水
	11	緊急救護-溺水	8月12日，12:58:20	大武崙沙灘	1人	溺水
	12	緊急救護-溺水	8月12日，18:29:59	大武崙沙灘	1人	溺水

資料來源：基隆市政府查復資料，本院自行彙製。

(三)經查，有關大武崙沙灘海域兩機關具體分工情形，為瞭解報章媒體所指內容³：基隆市政府及觀光署似乎認為大武崙沙灘及海域等區域非其管理，疑涉權責不清等情是否屬實？本院於113年8月12日履勘大武崙沙灘海域時，兩機關自承表示，目前海域管

³ 「大武崙沙灘1日3溺斃 觀光局：土地為基隆市府管理」，Yahoo！新聞，報導日期：112年8月14日，取自網址：<https://tw.news.yahoo.com/%E5%A4%A7%E6%AD%A6%E5%B4%99%E6%B2%99%E7%81%981%E6%97%A53%E6%BA%BA%E6%96%83-%E8%A7%80%E5%85%89%E5%B1%80-%E5%9C%9F%E5%9C%B0%E7%82%BA%E5%9F%BA%E9%9A%86%E5%B8%82%E5%BA%9C%E7%AE%A1%E7%90%86-121400584.htm>；「大武崙沙灘海域不是基市府管的 北觀處：恐與事實有誤解」，自由時報，報導日期：112年8月15日，取自網址：<https://news.1tn.com.tw/news/politics/breakingnews/4396716>。

理權責分工，尚屬明確，亦稱「北觀處為大武崙沙灘水域遊憩活動管理機關」、「基隆市政府為大武崙沙灘海域之場域主管機關」。復依兩機關約詢前查復資料指出：「北觀處與基隆市政府除每年透過例行召開之『基隆市加強學生水域安全暨防溺措施會議』進行溝通協調外，亦透過聯合稽查機制合作管理場域，另兩機關相關業務主管於通訊平台成立聯繫群組，即時進行橫向溝通協調」、「基隆市政府與北觀處已經建立通訊群組，在業務執行上若有權責疑慮會就各主管機關的法令進行商議及討論後決議一致的方向和作法；若尚有法令規範或依據時，則採取聯合宣導、取締或研商暫行措施的方式進行。有任何即時需處置及回應的事項亦會透過通訊軟體進行訊息同步及研商」，茲據查復資料所述內容另整理詳下表說明。對此，有關兩機關權責分工等情，本院約詢相關業務主管機關表示：「現已有明確主管機關，持續合作」、「基隆市政府與北觀處已建立完善機制，共同提升遊憩安全」等語。復查113年該場域意外事件發生情形，基隆市政府委外於113年6月1日至10月15日，派駐救生員執行警戒、救援，期間值勤人次達431人次，共救援19次，全數完成任務，無人因溺水死亡，分析19次溺水救援的樣態中，大部分為兒童或不諳水性及沙灘水域的地型地貌，致未能掌握水深導致踩空及嗆水的狀況，正因發生處皆在警戒繩內，救生員可迅速發現及啟動救援，因此減低溺水意外。爰此，113年該水域已無遊客溺水意外之情形可資為憑，且已建立相關聯繫機制，場域主管機關及水域遊憩活動管理機關對於保障遊客水域安全顯有成效，應予肯認。

表3 兩機關就大武崙沙灘海域之權責分工情形一覽表

項目	基隆市政府	觀光署
權責分工	場域主管機關	水域之遊憩活動管理機關
具體分工	1. 執行告示牌整合設計及汰舊換新工程。 2. 每年4月至10月救生採購案。 3. 沙灘未登錄地撥用。 4. 大武崙沙灘景觀設計及沙灘環境維護。	1. 加強設置離岸流告示牌。 2. 多點救生圈增設。 3. 與市府會銜更新海域資訊告示牌(含應遵守事項、警告及禁止事項等三類)。
兩機關合作	1.建立業務聯繫平台。2.聯合舉辦救生演練。3.聯合辦理海域安全宣導。4.辦理沙灘及週邊店家聯合查締及宣導工作。	

資料來源：基隆市政府查復資料，本院自行彙製。

(四)臺灣是個海島國家，擁有豐富之海洋資源，為打造成為一個生態、安全、繁榮之優質海洋國家，行政院推出「向海致敬」政策；然而當進入酷熱夏季，民眾戲水人潮眾多，民眾易忽略開放性水域之危險性，故呼籲出遊前可使用海洋委員會(下稱海委會)開發之「Go Ocean」海洋遊憩風險資訊APP，查詢海氣象等即時訊息，協助民眾依自身遊憩能力掌握活動風險⁴。此外，相關權責機關尤應注意曾發生過溺斃事件水域之遊憩安全管理，避免溺水事件之悲劇再次發生。

(五)綜上，「大武崙沙灘」乃為防止突堤效應所引起之沙灘流失，及路基掏空情形持續惡化，經專家評估後提出改善方法，遂於94年填沙養灘而成；惟該沙灘屬開放型場域伴有離岸流，觀諸基隆危險海域近

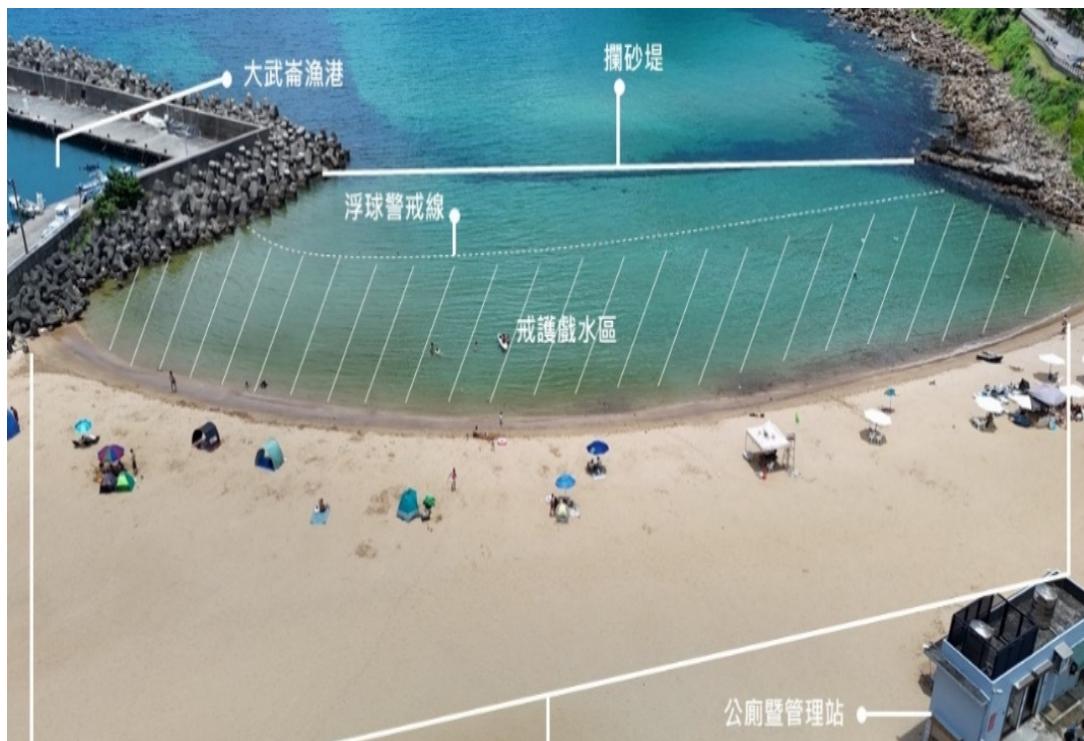
⁴ 資料來源：基隆市政府產業發展處。市政新聞：「113年度大武崙沙灘夏季救生員駐點執勤任務結束 呼籲民眾注意水域遊憩安全」，報導日期：114年1月22日，取自網址：<https://www.klcg.gov.tw/tw/economy/2625-293513.html>。

10年死亡人數計36人，大武崙沙灘海域即占12人，尤以112年8月12日發生一日3人接續溺斃意外事件備受矚目。依海巡署歸納的全臺十大危險海域，其中大武崙沙灘海域近5年死亡人數即高達6人，據基隆市政府查復資料分析指出原因多屬溺水，發生主因是民眾輕忽「離岸流」之危險性，不清楚當意外落海遭遇「離岸流」時，應該如何正確應對。由於該場域旺季時單月高達3萬5千人次，鑑於安全教育是防溺之重要防線，分屬場域主管機關、水域遊憩活動管理機關之基隆市政府與觀光署，允應強化安全教育宣導及遊客危害認知與識別能力，以提升水域遊憩安全。

二、大武崙沙灘海域為考量水域特性，如：離岸流、水深落差等，採警示方式提醒民眾注意水域遊憩安全，設置浮球警示線，並自112年8月意外事故發生後，基隆市政府針對目前大武崙沙灘海域範圍採分區管理，係將戒護區縮小至55公尺(原為90公尺)，據稱：可達「區域管理」與「遊客安全」之雙重目的，本院予以尊重；惟考量海域警戒線非永久設置法制線，實屬緩衝與暫行措施，且期間基隆市政府曾二度行文請觀光署修正公告無果。是以，洵法無據下逕限縮遊憩範圍與時間，恐有決策過程未盡縝密、顯欠周詳之虞，甚遲至意外發生後10個月，始經專業人員予以評估，均致民眾有疑義。上開等情亟待觀光署與基隆市政府持續溝通，並研商管制措施公告相關事宜，以利民眾遵循。

(一)有關大武崙沙灘海域安全維護管理，基隆市政府與觀光署各司其職，基隆市政府強化海灘安全風險告示、整合地方與中央既有資源，建立各式安全防護及告警機制，提升民眾戲水安全，具體作為包含由

該府委託專業救生團隊進駐，並於現場設置告示牌、救生圈、AED體外心臟去顫器、救生站等設施；觀光署則由北觀處於現場設置有告示牌、救生圈等設施，並納入巡查地點，針對水域遊憩活動公告事項辦理巡查，如有違反從事動力水域遊憩活動者，該處即可依據發展觀光條例規定予以裁處。其中，有關設置「浮球警戒線」部分（詳下圖所示），為考量當地水域特性，離岸流及水深落差等，爰採警戒方式，提醒民眾注意水域遊憩安全，此舉乃基隆市政府基於行政協助原則下，進行現場管理措施，考量維護民眾遊憩安全性所為之作為，並結合實施相關宣導及規勸。茲因大武崙沙灘為人工沙灘，海底地型經海浪及周邊排水管道影響，較天然沙灘多變，為維護水域安全，高潮線至警戒線間距離原為90公尺，112年8月意外事故發生後，已縮短為55公尺，



迄今仍以此距離作為管制，合先敘明。

圖2 警示線相對位置示意圖

資料來源：基隆市政府，履勘簡報資料第5頁。

(二)有關警示線調整之相關評估及決策過程，詢據基隆市政府指稱，「自112年8月起即彈性調整以55公尺為水域管理線，係因當時尚未全盤了解沙灘地型變化，避免民眾因不諳沙灘水下地型、水深而再發生憾事。另外，因夏季遊客眾多，救生員戒護能量有限，限縮水域遊憩範圍亦是希望加強戒護成效而採取之暫行措施，並持續與北觀處溝通後續管制公告事宜」，「113年度6月份起經水域專業單位下水檢查後，將夏日水域警示線向岸邊拉近35公尺，以離岸55公尺內為主要警示防護區，55公尺線外則需有相關安全裝備，如救生衣、魚雷浮標等，就可穿越55公尺管制線，作為能力及海域分級之依據」、「55公尺管制線實施後，亦多次徵詢救生員團隊之意見。團隊表示經實際戒護，目前55公尺管制線是最適宜之區域，符合沙灘目前救生人員能量，若往外延伸加大範圍，則恐不利於現場人員監控及進行意外事故發生時之即刻救援，故113年仍以55公尺為管制線」、「55公尺管制線，既可達到區域管理及保護遊客安全與自由之雙贏目的」。

(三)惟查，依據「水域遊憩活動管理辦法」第5條、第6條規定略以，「(第1項) 水域遊憩活動管理機關依本條例第36條規定限制水域遊憩活動之種類、範圍、時間及行為時，應公告之。(第2項) 前項水域遊憩活動之種類、範圍、時間及土地使用，涉及其他機關權責範圍者，應協調該權責單位同意後辦理」、「水域遊憩活動管理機關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」。是以，上開管理辦法授權水域遊憩活動管理機關依規定限制活動之範圍、種類、時間及行為，及依水域環

境、資源條件，公告禁止活動之區域。有關水域遊憩公告歷程，可追溯自98年9月7日基隆市政府依「水域遊憩管理辦法」公告⁵禁止從事動力機（浮）具，後因該水域納入國家風景區範圍，爰於104年8月1日廢止前述公告，北觀處依據「發展觀光條例」及「水域遊憩活動管理辦法」於104年7月31日公告⁶「大武崙澳底沙灘前海域僅限從事非動力水域遊憩活動」，其後基隆市政府於112年8月22日及同年9月25日函請北觀處修正上開公告，其相關說明如下：

- 1、第1次：該府於112年8月22日函請北觀處研議修正「基隆市大武崙澳底沙灘海域限制僅得從事非動力水域遊憩活動」公告，限制除夏季救生員值勤時間外不得從事水域遊憩活動，且活動範圍不得逾自高潮線向外延伸55公尺範圍(即浮球警戒線)；北觀處於112年9月5日表示，「水域遊憩管理辦法」立法意旨為「原則開放、例外管理」，且該處已完成離岸流相關告示牌面及救生圈設置，惟若該府認為確有需要，北觀處將配合依法修正公告。
- 2、第2次：該府亦同意水域遊憩管理之開放方向，惟考量人工沙灘地形變化，當地仍有加強管理之空間，爰於112年9月25日再度發函建議北觀處就該場域管理權責研議修正公告，並建議參採該府所轄海域限制公告，仍維持現制遊憩範圍不得逾自高潮線向外延伸55公尺範圍；北觀處於112年10月26日北觀處函復表示將配合該府建議事項進行告示，並與該府會銜。

⁵ 相關文號：基府觀政壹字第0980155740B號公告。

⁶ 相關文號：北觀管字第1040300452號公告。

3、究此，有關基隆市政府函請北觀處修正公告之後續進度，據查復資料指稱，該府於112年12月28日再度致電了解研商進度，北觀處公文窗口表示目前公告內容尚處內部討論階段，後續倘北觀處進行公告修正，該府得依函示配合會銜相關作業。

表4 大武崙沙灘海域之水域遊憩公告與基隆市政府函請北觀處修正等情一覽表

發文時間	基隆市政府2次發文	發文時間	北觀處之回應
112.8.22 (第1次)	函請北觀處研議修正「基隆市大武崙澳底沙灘海域限制僅得從事非動力水域遊憩活動」公告，限制除 <u>夏季救生員值勤時間外不得從事水域遊憩活動</u> ，且活動範圍不得逾自高潮線向延伸55公尺範圍(即浮球警戒線)	112.9.5	函復表示，「水域遊憩管理辦法」立法意旨為「原則開放、例外管理」，且該處已完成離岸流相關告示牌面及救生圈設置，惟若該府認為確有需要，北觀處將配合依法修正公告。
112.9.25 (第2次)	再度發函建議北觀處本場域管理權責研議修正公告，並建議參採該市所轄海域限制公告，針對 <u>全年各時節進行遊憩時間限制</u> ，並仍維持限制遊憩範圍不得逾自高潮線向延伸55公尺範圍。	112.10.26	函復表示，將配合該府建議事項進行告示，並與該府會銜。

日期格式：年.月.日。

資料來源：基隆市政府、北觀處查復資料，本院自行彙製。

(四)然而，有關民眾質疑北觀處未修正公告，該府直接以浮球限縮民眾遊憩範圍及遊憩時間一節，兩機關分別表示如下：

1、民眾認為，有關緊縮警戒線並重罰，似乎認為開

罰無據，描述相關報導⁷內容略以，「我們是海洋國家，不應用一條線，限制人民親近我們的海域，應該正面教育民眾安全知識，強化岸上的相關公告」、「危險的不是海，而是無知，未依法公告禁止越線，開罰於法無據」。

2、基隆市政府相關說明如下：

- (1) 北觀處尚無就大武崙水域遊憩公告進行調整，基於民眾戲水安全，已就大武崙周邊安全措施進行改善。
- (2) 拉設浮球線係行政協助原則進行現場管理措施，考量民眾遊憩安全性所作調整警示作用，並結合實施相關宣導及規勸，非北觀處限制動力遊具之依據，尚未進行相關裁罰。
- (3) 該府與北觀處已建立溝通平台，並針對大武崙沙灘進行分區管理。具體措施包括將戒護區縮小至55公尺、要求遊客在出警戒線時穿著救生衣，並強化周邊的安全告示。
- (4) 上開措施已經於113年旺季期間（6月至10月）成功避免該水域內遊客溺水事件的發生。甚且，已對水域安全公告的告示牌進行檢討和修改，將持續管理，並透過溝通平台進行協商，再依需求，根據實際情況調整告示內容。

3、觀光署相關說明如下：

- (1) **水域遊憩活動管理**，仍應尊重場域主管機關規定（如河川禁止從事水域遊憩活動，應優先依循場域主管機關法規辦法等規定），北觀處公告之「基隆市大武崙澳底沙灘海域限制僅得

⁷ 「大武崙海灘緊縮警戒線並重罰 民眾抗議未公告開罰無據」，公視新聞網，報導時間：112年11月4日，取自網址：<https://news.pts.org.tw/article/665097>。

從事非動力水域遊憩活動」，係配合基隆市政府場域管理需要所為之公告。

- (2)基隆市政府基於場域管理及確保遊客安全需要，依其權責，以浮球標示民眾遊憩範圍，另亦同步於沙灘入口明顯處設置「大武崙澳底沙灘安全注意事項」公告，其第2點指出，「游泳戲水請勿超越警戒浮球，以免發生危險」內容業提醒遊客請勿越界，以維自身安全。基於現地安全管理需求採因地制宜，視環境及海流情形，依公告內容適時調整限縮浮球警示範圍及時間，該署經檢視公告內容仍屬妥適。
- (3)觀光署認為，上述作為皆為場域主管機關維護民眾安全之必要行政措施，予以尊重，該署將再責成北觀處與基隆市政府研議，是否有調整辦理水域遊憩活動事項公告內容調整之需求。

(五)為瞭解基隆市大武崙沙灘海域相關單位權責分工與管制措施(含浮球警示線設置與調整)等相關事項，本院於113年8月12日履勘大武崙沙灘海域並請相關業務主管人員簡報進行座談時，基隆市政府認為，「此屬緊急管理海域安全措施，視後續管理狀況彈性調整」、「考量海域警戒線非永久設置的法制線，屬緩衝措施，得視管理狀況調整，若任意修正公告內容恐無實益」。另依本院約詢時，市府相關業務主管人員表示略以，「當時的立場就想說維持55公尺，北觀處如果希望固定此距離，再去修正相關公告」、「目前定位上是巡守區域，不是法定區域，故公告就無調整。居民希望向外調整，救生員認為那條線是最適監控範圍，建議不要調整」。針對上述說法，本院予以尊重，鑑於浮球警戒線乃考量民眾遊憩安全性所為之警示緩衝措施，惟尚未調整公告

內容或以其他方式周知下，直接限縮遊憩範圍與時間，恐有不妥之處。

(六)再論，針對目前大武崙沙灘海域範圍分區管理作法具彈性且予以認同，如前所述，此為維護民眾安全之必要措施；惟自112年8月意外事故發生後縮短警示線，尚乏具體評估與決策過程，僅因是日意外事件發生後就直接調整警示線位置，其縮短「幾公尺」之距離並無相關依據，單憑以安全為由直接為之，迨至113年6月份起（即意外事件發生後10個月）才有相關評估與檢討作為，摘述查復資料指稱及本院約詢筆錄可資為憑，「113年6月份起陸續經水域專業單位下水檢查後，將夏日水域警示線向岸邊拉近35公尺，以離岸55公尺內為主要警戒防護區」、「其後多次徵詢救生員團隊之意見認為，55公尺管制線是最為適宜之區域，符合沙灘目前救生人員能量，故113年仍以55公尺為管制線」；「去年意外發生時，就將警示線拉近一點，當時實際丈量即為55公尺」。

(七)綜上可明，大武崙沙灘海域為考量水域特性，如：離岸流、水深落差等，採警示方式提醒民眾注意水域遊憩安全，設置浮球警示線，並自112年8月意外事故發生後，基隆市政府針對目前大武崙沙灘海域範圍採分區管理，係將戒護區縮小至55公尺(原為90公尺)，據稱：可達「區域管理」與「遊客安全」之雙重目的，本院予以尊重；惟考量海域警戒線非永久設置法制線，實屬緩衝與暫行措施，且期間基隆市政府曾二度行文請觀光署修正公告無果。是以，洵法無據下逕限縮遊憩範圍與時間，恐有決策過程未盡縝密、顯欠周詳之虞，甚遲至意外發生後10個月，始經專業人員予以評估，均致民眾有疑義。上開等情亟待觀光署與基隆市政府持續溝通，並研商

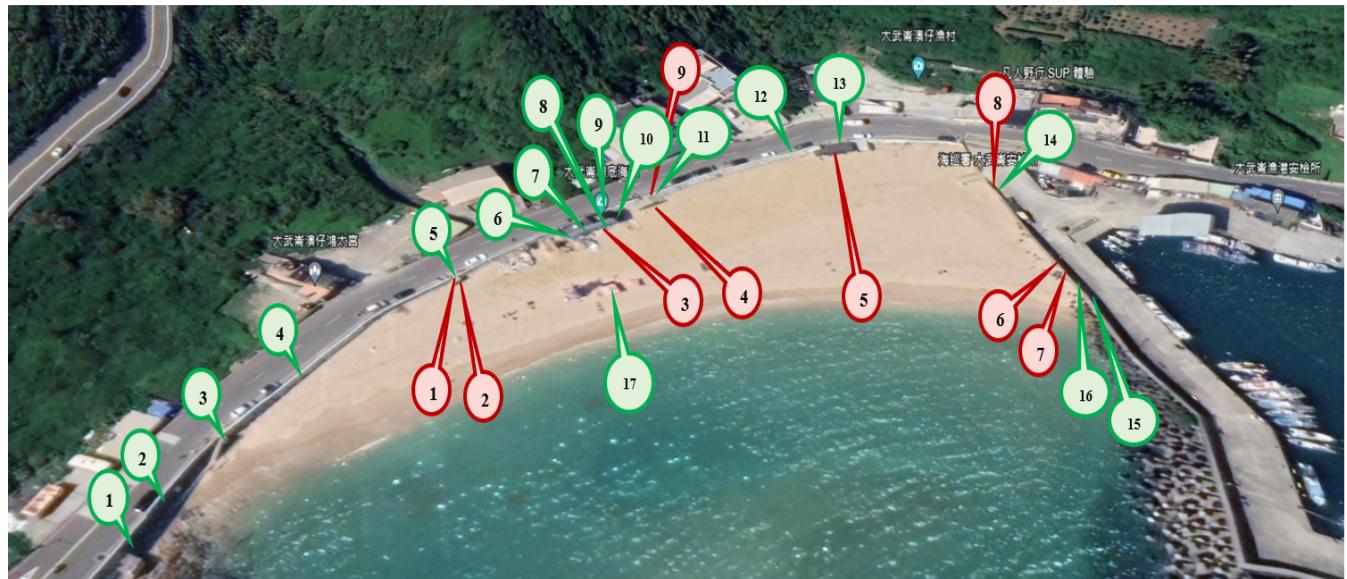
管制措施公告相關事宜，以利民眾遵循。

三、大武崙沙灘海域警示告示牌計26處，本院調查時發現，其標示密度及資訊重複性高，甚至有部分反對規管主張混雜其中，相關主管機關疏於檢視所載各項資訊之一致性，造成民眾困擾與不便，致告示牌形同虛設，實有未當。與此同時，海委會為提升民眾海域遊憩活動安全，分別函訂「設置海域遊憩活動告示牌之規範指引」及開發Go Ocean海洋遊憩風險資訊APP系統，讓民眾一目瞭然當地海域概況，亦能掃描QR code立刻查詢海氣象即時訊息等各項海域遊憩所需相關風險資料，促使地方以「揭露風險」取代「禁止管制」，促進海域遊憩活動安全，並藉此輔導大武崙沙灘海域告示牌之設置，該海域已於113年11月5日完成新舊告示牌拆除與安裝。爰此，觀光署允宜藉此個案全盤檢視轄管海域遊憩活動，輔以海委會告示牌指引作為參考，妥適揭露場域風險以落實知情權，供民眾參閱。

(一)經查，大武崙沙灘增設告示牌之作為，係基於民眾安全考量，牌面主要係在提供遊憩安全資訊及揭露相關風險。大武崙沙灘總長約200公尺，沙灘進出口計有5處，北觀處與基隆市政府為利遊客知悉相關資訊以維護戲水安全，多處設置告示及救生圈等設施示意圖，含北觀處9處、非北觀處17處，計26處，在此敘明。

(二)為瞭解基隆市大武崙沙灘海域相關單位權責分工與管制措施（含該海域相關告示牌、離岸流告示牌）等相關事項，本院於113年8月12日履勘大武崙沙灘海域時，3位調查委員發現，場域告示牌密度及資訊重複性高，甚至有部分反對規管主張混雜其中。對此，兩機關相關業務主管人員均表示，將依海委會統一規範，規劃告示牌設計及更新設置調整情形。

對此，據北觀處與基隆市政府約詢前查復資料稱以，「為優化大武崙沙灘景觀，已規劃整合並簡化現行告示牌，兼顧資訊提供及景觀優化之目的，出入口3處放置7面(包含禁止事項告示牌2面、遵循事項告示牌2面及警告事項告示牌3面)，另於救生帳1處1面、管理站1處1面(其他輔助告示牌)，共23面」、



「已進行舊有告示牌拆除，並陸續更新告示牌設置。於113年11月5日完成整合後的告示牌建置，5處計23面」。有關大武崙沙灘海域警示告示牌改善情形前、後對照可參考下圖所示。

圖3 大武崙沙灘告示牌及救生圈等設施示意圖（原告示牌設置情形）

註：綠點：非北觀處設置設施；紅點：北觀處設置設施

資料來源：觀光署，履勘簡報資料第9頁。

圖4 大武崙沙灘告示牌及救生圈等設施示意圖（新告示牌設置狀況）

資料來源：基隆市政府約詢後補充資料。





圖5 新式告示牌設計圖示列舉：警戒事項（左上圖）、遵守事項（右上圖）禁止事項（左下圖）、其他輔助事項（右下圖）。

資料來源：基隆市政府約詢後補充資料。

(三)續查，海委會為提升民眾海域遊憩活動安全，分別函訂「設置海域遊憩活動告示牌之規範指引」及開發Go Ocean海洋遊憩風險資訊APP系統，期場域告示牌可以視覺圖像取代密集文字，讓民眾一目瞭然當地海域概況，也能掃描QR code立刻查詢海氣象即時訊息等各項海域遊憩所需相關風險資料，促使地方以「揭露風險」取代「禁止管制」。更積極輔導基隆市政府於大武崙沙灘設置告示牌。另基隆市政府查復指出，大武崙救溺事件發生後，海委會基於海洋事務統合機關及引領地方單位積極向海發展之立場，於現勘後認為現場告示因文字密集，致民眾不易注意或理解相關內容，進而提高自身安全意識。又該沙灘係鄰近市區之海域遊憩熱點，然因地形關係易有離岸流，應進一步提升遊憩民眾安全意識。基此，海委會積極輔導基隆市政府應將場域基礎資訊(如救生員駐點時間、海域遊憩警戒線、各類活動於不同月份之風險等級、離岸流好發處)完整揭露，同時提供相關告示牌樣本，協助完成各項告示

牌設置，架設於沙灘主要入口處，讓遊憩民眾可以自主判斷活動風險，此有海委會官方網站發布新聞稿⁸、基隆市政府約詢前查復說明、約詢後補充資料為憑。

(四)綜上所述，大武崙沙灘海域警示告示牌計26處，本院調查時發現，其標示密度及資訊重複性高，甚至有部分反對規管主張混雜其中，相關主管機關疏於檢視所載各項資訊之一致性，造成民眾困擾與不便，致告示牌形同虛設，實有未當。與此同時，海委會為提升民眾海域遊憩活動安全，分別函訂「設置海域遊憩活動告示牌之規範指引」及開發Go Ocean海洋遊憩風險資訊APP系統，讓民眾一目瞭然當地海域概況，亦能掃描QR code立刻查詢海氣象即時訊息等各項海域遊憩所需相關風險資料，促使地方以「揭露風險」取代「禁止管制」，促進海域遊憩活動安全，並藉此輔導大武崙沙灘海域告示牌之設置，該海域已於113年11月5日完成新舊告示牌拆除與安裝。爰此，觀光署允宜藉此個案全盤檢視轄管海域遊憩活動，輔以海委會告示牌指引作為參考，妥適揭露場域風險以落實知情權，供民眾參閱。

四、大武崙沙灘海域未來公共工程規劃，包含周邊景觀及人行改善工程（第1期）、公廁建築新建工程（第2期），及建設完成擬引進民間進駐。經查，目前該沙灘土地屬未登錄國有地，基隆市政府刻正與財政部國有財產署進行撥用作業中，惟過渡期間，發生不合法業者違規使用亂象，包含沙灘設攤、露營及烤肉等情，

⁸ 資料來源：海委會，「海委會與地方攜手向海致敬 GoOcean、告示牌協助揭露風險，南澳海域全面開放」，發布時間：113年2月2日，取自網址：https://www.oac.gov.tw/ch/home.jsp?id=63&parentpath=0,6&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=202402020002；基隆市政府113年12月25日、觀光署113年12月24日電子郵件補充資料。

對於恪守規定之合法業者造成不公。基此，在土地撥用程序及相關管理規範發布前，基隆市政府允宜審慎研酌具體有效之配套措施，並督促切實執行，保障市民之權益與公共秩序。

- (一) 經查，大武崙沙灘海域公共工程相關規劃，包含「大武崙周邊景觀及人行改善工程（第1期）」、「大武崙公廁建築新建工程（第2期）⁹」，以及建設完成擬採包租代管方式引進民間企業進駐。然而，有在地居民認為目前管制措施治標不治本，應該從地形水流，進行工程改善，因沙灘旁就是港口，水流和地形正變化，此為離岸流出現之因，合先敘明。
- (二) 深究上開等情目前概況，基隆市政府查復指出，目前整體進行至第1期工程核定基設階段，另針對上開所指工程改善部分，水工模型試驗，已委請國立臺灣海洋大學（下稱海大）進行場域水域離岸潛堤相關水工模型試驗，因水工模型為經費龐大之試驗，故基隆市政府請海大提供電腦數據模擬，提供分析及建議。現海大已完成數據模擬，惟仍無法全面掌握離岸流微觀樣態，且建置水工模型費用龐大，故未來將於進行鄰近沙灘之大武崙漁港之靜穩度分析計畫時，一併提列需求執行。目前大武崙沙灘鄰近水域之離岸流分析刻正與海委會國家海洋研究院合作，規劃以影像分析，進行離岸流之警示提醒，以確保水域安全並達到警示之作用。此外，進行景觀改善工程，亦同步進行篩沙作業，以求優化沙灘砂質。惟據基隆市政府查復表示，大武崙沙灘土地

⁹ 114年1月7日基隆市政府補充說明資料，第1期工程主要工項包含：1. 階梯入口3座。2. 海堤步道175M。3. 排水箱涵-100M。4. 排水陰井1座。5. 路側排水144M。6. 入口名牌牆1座。7. 欄杆扶手220M。8. 既有公廁拆除；第2期主要工項包含：1. 新建公廁。2. 砂質改善（於工程經費內規劃砂質改善工項）。

為未登錄國有地，沙灘之土地權部分，該府仍在與財政部國有財產署進行撥用作業中，已於113年3月18日開始辦理撥用程序，並於113年4月25日辦理大武崙沙灘未登錄地第1次會勘，113年7月2日由基隆市地政事務所送回會勘紀錄，113年11月19日始得大武崙沙灘未登錄地暫編地號及土地複丈成果圖，113年11月20日已發文向基隆市政府府都市發展處取得無妨礙都市計畫證明書¹⁰，獲得無妨礙都市計畫證明書後，將統整申撥國有地相關資料進行申撥程序。

(三)然而，本案調查委員發現，大武崙沙灘周邊有很多合法經營的店家，恪守沙灘不能違規使用原則，在營業範圍內經營，但目前存在不合法業者違規使用亂象，及報載¹¹所指：非法業者占地租洋傘等情（詳下圖）。對此，基隆市政府相關業務主管人員約詢時表示略以，「我們發現只有1家業者會把裝備放下去，大部分合法業者都在上海端的位置，認為民眾下去承租，對於合法業者造成不公平情事」、「後來發現沙灘的土地非市府，要設法規依法無據，爰需進行土地撥用作業」、「現與北觀處辦理聯合稽查，其實一通電話業者就會離開，目前還未在現場查獲違規情形」。再據基隆市政府約詢後補充資料所稱，大武崙沙灘常見違規使用樣態主要為沙灘設攤、露營及烤肉等三大樣態，目前已遏止亂象，並且已積

¹⁰ 已於114年1月7日向基隆市政府確認目前最新進度，仍為「申請無妨礙都市計畫證明中」。

¹¹ 資料來源：「基隆大武崙沙灘墾丁化 業者霸地陽傘插整天 當地人氣炸」，中時新聞網，報導時間：113年9月19日，取自網址：<https://tw.news.yahoo.com/%E5%A4%A7%E6%AD%A6%E5%B4%99%E6%B2%99%E7%81%98-%E5%A2%BE%E4%B8%81%E5%8C%96-%E5%A4%96%E4%BE%86%E6%A5%AD%E8%80%85%E4%BD%94%E5%9C%B0%E7%82%BA%E7%8E%8B%E9%99%BD%E5%82%98%E6%8F%92%E6%95%B4%E5%A4%A9-%E7%95%B6%E5%9C%B0%E4%BA%BA%E6%B0%A3%E7%82%B8-172226432.html>；基隆大武崙沙灘爆爭議 合法店家控非法業者占地租洋傘，聯合新聞網，報導時間：113年9月19日，取自網址：<https://udn.com/news/story/7328/8234997>。

極進行相關土地之撥用，俾利後續進行法規之訂立。

圖6 民眾疑似違規使用沙灘（右圖）與使用後殘留大量垃圾（左圖）

資料來源：中時新聞網，報導時間：113年9月18日，取自網址：

<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20240918003054-260405?chdtv>。

(四)復據基隆市政府表示，在土地撥用程序完成前，該府將與北觀處合作進行不定期聯合稽查，確保業者的行為符合規範，並藉由第三方智慧化監控，持續觀測沙灘使用樣態，確保沙灘使用之公平性。甚且，基隆市政府參考「交通部觀光局東北角暨宜蘭海岸國家風景區管理處港澳濱海遊憩區經營水域遊憩活動須知」，刻正積極研擬大武崙沙灘之管理規範，



期望能加強對該區域之管理。草擬內容包含：水域遊憩分區管理、水域經營管理規定、各水域分區管理事項、救生巡護配置、沙灘及水域營業、違規罰則處罰等，將訂立明確之管理規則，確保水域安全規範、活動範圍、環境保護、設施使用，以及緊急應變措施，達到遊客安全與環境永續。

(五)綜上所言，大武崙沙灘海域未來公共工程規劃，包含周邊景觀及人行改善工程（第1期）、公廁建築新建工程（第2期），及建設完成擬引進民間進駐。經查，目前該沙灘土地屬未登錄國有地，基隆市政府

刻正與財政部國有財產署進行撥用作業中，惟過渡期間，發生不合法業者違規使用亂象，包含沙灘設攤、露營及烤肉等情，對於恪守規定之合法業者造成不公。基此，在土地撥用程序及相關管理規範發布前，基隆市政府允宜審慎研酌具體有效之配套措施，並督促切實執行，保障市民之權益與公共秩序。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一、二，函請基隆市政府、交通部觀光署確實檢討改進見復。
- 二、調查意見三，函請交通部觀光署研議參處見復。
- 三、調查意見四，函請基隆市政府確實檢討改進見復。
- 四、調查意見，函復陳訴人。
- 五、調查意見上網公布，附件不公布。
- 六、檢附派查函及相關附件，送請交通及採購委員會會議處理。

調查委員：葉大華

林郁容

蔡崇義

中 華 民 國 114 年 2 月 11 日

案名：基隆市大武崙沙灘海域相關單位權責分工與管制措施案。

關鍵字：大武崙沙灘、水域遊憩安全、意外事件。