

# 對我國登山活動相關自治條例及其法制動態的幾點觀察

洪振豪\*

## 摘要

對於臺中市、南投縣及花蓮縣之登山活動管理自治條例分別於民國 105 年 11 月 24 日、106 年 2 月 2 日及同年 9 月 14 日公告實施，筆者曾撰文介紹並表達憂慮，蓋其內容著重禁止、限制與罰則，與「鼓勵登山活動」漸行漸遠，可能對我國登山活動帶來重大衝擊與負面影響。前揭登山條例迄今已施行數年，我國登山法制、山林政策、社會環境等面向均發生不少變化，各地縣市政府是否仍應延續相同思維、採行相同手段管理登山活動，藉此追求達成「山域登山活動意外事故預防管理」及「維護人民生命安全」目的，值得醒思。

近年諸多縣市政府陸續預告與登山活動有關之自治條例草案，包含第一次訂定，也包含就既有條例進行部分條文修正，某種程度反映出各地方政府對新規範的需求或對現行規範不足或不當的反省。是在整理近年我國登山法制等之重要變化後，本文將彙整並在前揭背景下分析各條例草案內容，同時與實施中的登山條例等進行比較，提出幾點觀察與對登山活動相關條例修法方向之期待。

## 關鍵字

登山活動管理、山域事故救援管理、自治條例

---

\* 政大登山隊 OB，現為台灣國際專利法律事務所執業律師

# 對我國登山活動相關自治條例及 其法制動態的幾點觀察

洪振豪

## 目次

一、緣起 .....	67
二、近年我國登山法制等之重要變化 .....	67
(一) 重要變化 .....	67
1、登山條例之影響 .....	67
2、新方向開展 .....	68
(二) 整體評析 .....	76
三、「登山活動相關條例」修法及立法動向 .....	78
(一) 動向彙整 .....	78
1、關於草案預告 .....	79
2、導入政府的積極角色 .....	80
3、「修正條例建議事項」之引導 .....	80
4、山域內活動全數適用 .....	85
5、「登山條例」與「救援條例」交錯 .....	86
6、其他突發事件之撤離義務 .....	86
7、獨樹一格的「臺東搜救條例2」草案 .....	87
8、導入搜救資源濫用對策 .....	92
(二) 整體評析 .....	94
1、「106年拙著」整體觀察結果出現鬆動 .....	94
2、制度設計及條例內容仍有待進一步檢討 .....	95
四、結論與今後展望 .....	98

## 一、緣起

對於臺中市、南投縣及花蓮縣之登山活動管理自治條例（以下分稱「臺中登山條例」、「南投登山條例」及「花蓮登山條例」。類此從登山活動管理之角度進行規範之自治條例，下稱「登山條例」）分別於民國（下同）105年11月24日、106年2月2日及同年9月14日公告實施，筆者曾撰文介紹並表達憂慮（下稱「106年拙著」），蓋其內容著重禁止、限制與罰則，與「鼓勵登山活動」漸行漸遠，可能對我國登山活動帶來重大衝擊與負面影響<sup>1</sup>。前揭登山條例迄今已施行數年，我國登山法制、山林政策、社會環境等面向均發生不少變化，各地縣市政府是否仍應延續相同思維、採行相同手段管理登山活動，藉此追求達成「山域登山活動意外事故預防管理」及「維護人民生命安全」目的，值得醒思。

近年諸多縣市政府陸續預告與登山活動有關之自治條例草案，包含第一次訂定，也包含就既有條例進行部分條文修正，某種程度反映出各地方政府對新規範的需求或對現行規範不足或不當的反省。是在整理近年我國登山法制等之重要變化後，本文將彙整並在前揭背景下分析各條例草案內容，同時與實施中的登山條例等進行比較，提出幾點觀察與對登山活動相關條例修法方向之期待。

## 二、近年我國登山法制等之重要變化

### （一）重要變化

筆者認為可區分為「登山條例之影響」以及「新方向開展」兩個部分：

#### 1、登山條例之影響

##### （1）其他縣市跟進

繼「臺中、南投、花蓮登山條例」公告實施後，苗栗縣及屏東縣亦跟進訂定登山活動管理自治條例（以下分稱「苗栗登山條例」及「屏東登山條例」），並分別於107年4月9日及同年5月28日公告實施<sup>2</sup>。該二條例仍維持著「臺中、南投、花蓮登山條例」之規範架構與著重禁止、限制與罰則之特色。採取「登山條例」的縣市增加，

<sup>1</sup> 洪振豪，「封山，由地方包圍中央？-談我國登山活動管制新動向之疑義 以臺中市、花蓮縣及南投縣之登山管理自治條例為中心」，106年全國登山研討會論文，[http://taiwanmt.nchu.edu.tw/2017/download/A1-0%20%E6%B4%AA%E6%8C%AF%E8%B1%AA\(%E5%AE%8C%E6%95%B4%E7%89%88%E9%80%A3%E7%B5%90\).pdf](http://taiwanmt.nchu.edu.tw/2017/download/A1-0%20%E6%B4%AA%E6%8C%AF%E8%B1%AA(%E5%AE%8C%E6%95%B4%E7%89%88%E9%80%A3%E7%B5%90).pdf)（最終點擊日期：111年9月22日）。

<sup>2</sup> 苗栗縣政府107年4月9日府行法字第1070065650號令，[https://twinfo.ncl.edu.tw/tiqry/hypage.cgi?HYPAGE=search/show\\_gaztext.hpg&sysid=E1811649](https://twinfo.ncl.edu.tw/tiqry/hypage.cgi?HYPAGE=search/show_gaztext.hpg&sysid=E1811649)；屏東縣政府107年5月28日屏府行法字第10718658801號令，[https://twinfo.ncl.edu.tw/tiqry/hypage.cgi?HYPAGE=search/show\\_gaztext.hpg&sysid=E1814541](https://twinfo.ncl.edu.tw/tiqry/hypage.cgi?HYPAGE=search/show_gaztext.hpg&sysid=E1814541)（最終點擊日期均為：111年9月22日）。

對我國登山活動負面影響無疑進一步擴大<sup>3</sup>。

## (2) 爭議案件

107年起登山者開始陸續對依據「臺中登山條例」及「花蓮登山條例」等之裁處或搜救費用負擔案件提起行政救濟，詳文末【附表1】。其中，多起「花蓮登山條例」第14條搜救費用負擔訴願案，因花蓮縣政府向山域事故存活者或非獲救者要求分擔，引發內政部質疑<sup>4</sup>，進而各該案件之行政處分於108年間陸續遭內政部訴願審議委員會撤銷，格外引人矚目<sup>5</sup>。

## 2、新方向開展

### (1) 不同的選擇-救援條例

相較於從「登山活動管理」角度進行規範的「登山條例」，高雄市於107年11月5日公告實施了著眼於「山域事故救援管理」之高雄市山域事故救援管理自治條例<sup>6</sup>

<sup>3</sup> 這也是筆者之憂慮，詳註腳1，「106年拙著」，頁4之註腳13。

<sup>4</sup> 「據筆者瞭解，在搜救費用求償的個案中，身為地方自治條例之上級訴願救濟機關的內政部，也發函地方政府，要求其重新審酌搜救費用求償處分之合法性、有無自行撤銷處分之可能性。」「該函文主要質疑『登山自治條例的立法目的到底是什麼？』、『搜救費用收取的對象到底是誰？是被搜救者還是同行伙伴？』換言之，即為向『同行伙伴』求償之合法性有所疑慮。」「是以，筆者認為，內政部清楚搜救費用爭議何在，並明確點出了前述條文的缺陷。因此，向『同行伙伴』求償搜救費用的各案件，最終經上級機關維持原處分（即求償）的可能性應該不高。」參洪振豪，「G哥山難省思：免於不合理受罰，還是只能依賴政府善意？」，鳴人堂，108年2月1日，<https://opinion.udn.com/opinion/story/10124/3627062>（最終點擊日期：111年9月22日）。

<sup>5</sup> 關於文末【附表1】編號3之「八通關日據越道線土葛駐在所墜谷案」，內政部訴願審議委員會於訴願決定書中表示：「（一）按自治條例第14條第1項規定：『於本府公告之管制山域從事登山活動遭受登山事故，由本府進行搜救者，本府『得』以書面命其支付搜救費用。』前揭規定之『得』字，究為權限規範抑或裁量規範？倘係裁量規範，原處分機關依上開規定以系爭處分命訴願人均攤搜救費用，有無裁量及其裁量基準為何？原處分機關並未說明。（二）又自治條例第14條第1項規定：『於本府公告之管制山域從事登山活動遭受登山事故，由本府進行『搜救者』，本府得以書面命『其』支付搜救費用。』前揭規定之『其』，即支付搜救費用之對象，倘無其他法令規範，自應指該登山事故由原處分機關進行搜救任務之『被搜救者』；況自治條例第6條第4項及第14條第3項規定，似以『登山活動者強制投保登山綜合保險』及該保險『緊急救援費用保險金額作為搜救費用上限』制度，作為分擔登山活動事故易生高額搜救費用之風險，而非以登山團體隊員共同分擔上開風險之意。至原處分機關主張系爭團體隊員間互為生命共同體，應共同負擔登山事故搜救費用等語，尚難從自治條例第14條第1項本文規定為如是推論。（三）另依自治條例第14條第1項規定，係由原處分機關進行搜救，惟同條第2項規定搜救費用包括原處分機關及相關參與搜救機關之費用，且其他法規並無相關收費規定，以自治條例規範搜救費用是否妥當、合理？」詳參<https://aarc.moi.gov.tw/Decision/Detail?desid=xtajkD0CoXc%3D>。另外，關於文末【附表1】編號4之「馬博拉斯橫斷高山症求助案」（以訴願案號1070100113為例，詳參<https://aarc.moi.gov.tw/Decision/Detail?desid=TYC7mUYOD7Q%3D>）及文末【附表1】編號5之「八通關日據越道線馬沙布駐在所墜谷案」（以訴願案號1070530101為例，詳參<https://aarc.moi.gov.tw/Decision/Detail?desid=HfhAH7OfVJO%3D>），內政部亦於各該案訴願決定書中提及前揭意旨（最終點擊日期均為：111年9月22日）。

<sup>6</sup> 高雄市政府107年11月5日高市府消救字第10734831700號令，[https://twinfo.ncl.edu.tw/tiqry/hypage.cgi?HYPAGE=search/show\\_gaztext.hpg&sysid=E1830608](https://twinfo.ncl.edu.tw/tiqry/hypage.cgi?HYPAGE=search/show_gaztext.hpg&sysid=E1830608)（最終點擊日期：111年9月22日）。

(下稱「**高雄救援條例**」。類此從山域事故救援管理之角度進行規範之自治條例，下稱「**救援條例**」；當一併論及「**救援條例**」與「**登山條例**」時，下合稱「**登山活動相關條例**」)，開啟「**登山活動相關條例**」另一種面貌。

「**高雄救援條例**」共有 7 條，規範行為對象除登山活動外，擴及於「所有山域活動」，意謂著除山域中從事的戶外活動外，採筍、摘野菜等經濟活動、宗教巡禮活動等均受規範<sup>7</sup>。同條例亦如同「**登山條例**」，常時劃定管制山域<sup>8</sup>，範圍幾乎涵蓋高雄市轄區內各名山，且要求進入管制山域從事山域活動依法令需申請者，應事先取得許可；若有颱風等突發事件經主管機關公告禁止進入時，任何人不得進入從事山域活動，已進入者應於接獲通知後立即撤離或緊急就地避難<sup>9</sup>。若有違反，且發生事故而由主管機關救援者，主管機關得命其支付救援費用，但主管機關得視違規情節輕重酌減費用<sup>10</sup>。

「**高雄救援條例**」雖有不明確之處，例如何謂第 5 條所謂之「突發事件」及其依據之法源為何？又既曰「山域事故救援」，且第 6 條費用負擔之內容也刻意採取與「**登山條例**」之「**搜救費用**」不同之用語，亦即「**救援費用**」，看似高雄市政府意識到「**搜索**」與「**救援**」的不同，將「**救援**」(得知登山者位置後之救助行動)前之「**搜索**」(為確定登山者位置的找尋行動。因常需耗費大量人力物力，所需費用通常較救援為高)費用有意識地排除在被救援者可能支付之費用範圍外，欲減輕被救援者的負擔，對於登山者更為友善。但同條例第 6 條第 2 項定義「**救援費用**」時卻仍提及「…協助『**搜救**』衍生之…支出…」，使得「**搜索費用**」究竟是否遭排除不明。然而整體來說，因其「**簡化規範項目、偏向採取針對國家任務訂定更多準則與界限、其餘部分回歸登山者自我責任**」之「**減法思考**」規範架構<sup>11</sup>；除了戶外活動，確實所有山域活動均可

<sup>7</sup> 「**高雄救援條例**」第 3 條第 1 項所指之山域活動，包含在山域中從事之各類活動，完整條文內容詳文末【附表 2】。

<sup>8</sup> 「**高雄救援條例**」第 3 條第 2 項，完整條文內容詳文末【附表 2】。具體之管制山域範圍，參高雄市政府消防局 107 年 12 月 24 日高市消防救字第 10735654100 號公告，[https://twinfo.ncl.edu.tw/tiqry/hypage.cgi?HYPAGE=search/show\\_gaztext.hpg&sysid=E1835635](https://twinfo.ncl.edu.tw/tiqry/hypage.cgi?HYPAGE=search/show_gaztext.hpg&sysid=E1835635)(最終點擊日期：111 年 9 月 22 日)。依該公告，南一段線(庫哈諾辛山、關山)、南二段線(向陽山、三叉山、南雙頭山、雲峰、轆轤山、塔芬山、塔芬尖山)、玉山群峰線(玉山、圓峰、玉山南峰、玉山小南山、南玉山、玉山東小南山、鹿山)、南一段線(海諾南山、小關山北峰、小關山、雲水山、馬西巴秀山、卑南主山)、南橫三山之塔關山、關山嶺山、小關山林道 7k 以東至小關山，道路 2 側各 1000 公尺以內區域、石山林道 7k 以東至卑南主山，道路 2 側各 1000 公尺以內區域、石山、溪南山、魔保來山、溪頭山、出雲山自然保留區及十八羅漢山自然保護區均為管制山域。

<sup>9</sup> 「**高雄救援條例**」第 4、5 條，完整條文內容詳文末【附表 2】。

<sup>10</sup> 「**高雄救援條例**」第 6 條，完整條文內容詳文末【附表 2】。

<sup>11</sup> 此為筆者之分類與定義。進一步來說，筆者所稱制度設計上的「**減法思考**」，係指「主要針對『**國家**』之任務

能有搜救需求與費用如何負擔的問題，兼顧登山活動與其他山域活動的公平性<sup>12</sup>；新增違反法定義務為收取救援費用之前提；救援費用負擔有視情節酌減的空間等，相較「登山條例」更能兼顧山域活動自由，且內容更為合理，在一片「登山條例」風潮下，高雄市政府仍能與眾不同，開啟「救援條例」先河，值得高度肯定。

## (2) 山林解禁政策

108年行政院舉行「向山致敬」記者會，宣布國家山林解禁政策，以開放山林、資訊透明、便民服務、教育普及及明確責任等五項政策主軸，積極推動山林開放<sup>13</sup>。其中「開放」為「開放山林，簡化管理」之意，政府不應該以危險為由限制人民走進山林<sup>14</sup>；至於「明確責任」，則指政府以開放態度鼓勵人民走向山林，但也宣示「政府的責任不是無限」，鼓勵山友落實「自主管理、責任承擔」精神，並將由消防署協調各縣市朝鼓勵開放、統一標準原則修正「登山條例」<sup>15</sup>。為此，消防署亦於同年函頒「直轄市、縣政府修正登山活動或山域事故救援管理自治條例建議事項」（下稱「修正條例建議事項」）<sup>16</sup>以為引導依據，建議修正方向即為朝「救援條例」調整。具體內容主要規範於該建議事項第四點「建議修正自治條例事項」中，包含：(一)「自治條

---

訂定更多準則，釐清其範圍、標準因應流程及公權力的極限，以利其餘部分回歸登山者自我責任。具體手段諸如：在『特定國家任務範圍及登山者配合義務』、『建置符合任務要求的基本架構』、『制定並落實各行政任務 SOP』及『建置行政資源濫用處罰機制』（用以處理非理性登山者無自我責任意識、濫用國家行政資源的情形），其後『開放山域』，降低出入山林管制門檻。」相對於此，另有「加法思考」，意指「主要針對『登山者』訂定更多的制度、限制與要求，作預防性管制。具體手段諸如：『課予登山者入山時資格上、裝備上、隊伍行進間的各式義務』、『要求入山隊伍人數（如禁止獨攀）』、『認定高風險時期及區域並預防性封山』、『事必處罰』、『只要發動搜救就一律全額使用者付費』、『加強與政策性保險的連結』等。」詳洪振豪，「探究登山管制與登山自由的平衡點」，登山補給站，107年5月4日，<https://www.facebook.com/keepon.outdoor/posts/1977179622314509>（最終點擊日期：111年9月22日）；亦可參註腳1，「106年拙著」，頁73之「減法的藝術」。就此而言，「救援條例」傾向「減法思考/減法的藝術」，「登山條例」則近於「加法思考」。

<sup>12</sup> 此與筆者之主張一致，「相較於登山活動受『三登山條例』規範，同樣為山域意外事故預防管理、維護人民生命安全計，山林經濟活動亦應受適當規範」參註腳1，「106年拙著」，頁29-30。只是，即便適用對象擴大至山域內經濟活動，但與其他場域中仍可能使用到救援資源之活動（例如水域活動）間之公平性問題，依舊無法合理解釋，「何以水域活動救援，不用相同標準要求被救援者支付救援費用？」。

<sup>13</sup> 新聞傳播處，「台灣的山有夠讚 蘇揆宣布山林解禁政策」，行政院，108年10月21日，<https://www.ey.gov.tw/Page/9277F759E41CCD91/fdeb6f4e-59ed-4acb-8099-68a46f23e6a9>（最終點擊日期：111年9月22日）。

<sup>14</sup> 體育署，「向山致敬 啟動山林政策新思惟」，教育部全球資訊網，108年10月21日，[https://www.edu.tw/News\\_Content.aspx?n=9E7AC85F1954DDA8&s=71851203F0A84244](https://www.edu.tw/News_Content.aspx?n=9E7AC85F1954DDA8&s=71851203F0A84244)（最終點擊日期：111年9月22日）。

<sup>15</sup> 參註腳13、14。

<sup>16</sup> 消防署於108年12月27日訂頒，但內容未對外公開，參「相關登山活動管理自治條例制定情形」，消防署，[https://www.nfa.gov.tw/pro/index.php?act=article&code=print&ids=1579&article\\_id=10997](https://www.nfa.gov.tw/pro/index.php?act=article&code=print&ids=1579&article_id=10997)（最終點擊日期：111年9月22日）。筆者曾於109年間受消防署災害搶救組之邀請，參與原訂要召開之地方政府自治條例修正進度研商會議（後因故未召開），因此曾取得參考資料「修正條例建議事項」具體內容。

例名稱」<sup>17</sup>、(二)「公告適用山域範圍」<sup>18</sup>、(三)「裁罰及支付救援費用之調整」(其中再細分：1、廢除登山活動準備措施之裁罰<sup>19</sup>；2、支付救援費用之要件，修正以有違反法定義務或濫用為前提<sup>20</sup>；3、支付救援費用之核算)及(四)「不強制投保登山綜合保險」<sup>21</sup>。關於「支付救援費用之核算」部分，進一步規範於「修正條例建議事項」之附件中，包含「救援費用範疇」<sup>22</sup>、「救援對象」<sup>23</sup>、「救援費用收取態樣」<sup>24</sup>、「減輕或免除救援費用態樣」<sup>25</sup>、「設置審核小組」<sup>26</sup>等五項目。

「修正條例建議事項」同樣採取「減法思考」，由對外公告周知的時序來看，可

- <sup>17</sup> 參註腳 16。具體內容為：「…建議相關登山活動管理自治條例，以建立合理審核機制，審核救助資源濫用個案，落實使用者付費精神，保留救援費用收取為主，建議名稱修正為『山域事故救援管理自治條例』。」
- <sup>18</sup> 參註腳 16。具體內容為：「…建議就山域事故案件進行分析，對於直轄市、縣政府執行上具高風險，動員需耗時、人力及時間等因子之山域，作為公告適用山域範疇。」
- <sup>19</sup> 參註腳 16。具體內容為：「相關預防管理措施規範(如：應依計畫從事活動、攜帶通訊定位裝備、具備救護能力及遵守緊急管制等)，建議以建立民眾責任自負觀念為重，宜斟酌廢除罰則。」
- <sup>20</sup> 參註腳 16。具體內容為：「基於人民與行政機關間相對權利義務之平衡性，人民從事登山或山域活動遇難時，如有危及生命之虞，各級政府應就現有救助能量，提供人民必要支援；建議參考下列相關要求支付救援費用要件修正：(1) 違反公告適用山域範圍應遵守事項。(2) 因颱風、森林火災或其他突發事件公告禁止進入，從事山域活動者。(3) 非至急救責任醫院之急診就醫者，或送達急救責任醫院後，逕至門診就診或自行離開者。(4) 有明顯事實，經成立審核小組審認，足認浪費山域事故人命救助資源，或足認危及執行單位執勤者。」
- <sup>21</sup> 參註腳 16。具體內容為：「登山綜合保險應由民眾依自我風險承擔能力，判斷是否加入適當之保險或互助機制，建議不強制投保。」
- <sup>22</sup> 參註腳 16。具體內容為：「(一)直轄市、縣政府所屬人員及執行人員，除固定薪俸外，所增加之加班費、差旅費及保險費等費用。(二)直轄市、縣政府所徵調、委任、僱傭之民間勞務等費用。(三)直轄市、縣政府所徵用、徵購、租用民間之救援犬、救災機具、車輛、船舶或航空器等裝備、土地、建築物、工作物，與所需飼料、油料、耗材及水電等費用。(四)直轄市、縣政府救援所需費用，除第 1 款依直轄市、縣政府實際支付之人事費用計算外，其餘各款依地方政府所定費率計算；直轄市、縣政府未定有費率者，依相關公會所定費率計算；直轄市、縣政府及相關公會均未定有費率者，得參照當地時價及物資新舊程度計價之。(五)直轄市、縣政府於收到處分相對人繳納之費用時，應歸入直轄市、縣政府公庫；至相關政府機關執行或支援救援，訂有收費標準與規範者，由處分相對人逕向各執行機關繳納時，依各執行機關規範方式辦理。」
- <sup>23</sup> 參註腳 16。具體內容為：「(一)指直轄市、縣政府執行山域事故救援之相對人。但協助他人請求救援而未實際使用救援資源者，不屬之。(二)救援對象有二人以上者，平均分擔救援費用；有可歸責之業者，救援費用由該業者全額負擔；直轄市、縣政府得另訂相關方式辦理。」
- <sup>24</sup> 參註腳 16。具體內容為：「直轄市、縣政府除依建議事項四、(三)2、要件，得要求救援對象支付救援費用外，如未遵守相關預防管理措施規範者(如應依計畫從事活動、攜帶通訊定位裝備、具備救護能力及遵守緊急管制等)，得考量修正相關自治法規規範，要求其應支付所衍生之救援費用。」
- <sup>25</sup> 參註腳 16。具體內容為：「直轄市、縣政府除依建議事項四、(三)2、要件，得要求救援對象支付救援費用外，救援對象如符合下列情形之一者，得考量修正相關自治法規規範，減輕或免除其應支付之救援費用：(一)進入山域意外事故區域執行救援任務。(二)依直轄市、縣政府或相關機關要求，進入指定區域作業，且未違反相關法令規範。(三)經直轄市、縣政府或相關機關許可或報備，進入山域活動，且未違反相關法令規範而請求救援。(四)前 3 款所定各該事由，地方政府認有不足者，得視轄區實際狀況，另以相關自治法規規定之。」
- <sup>26</sup> 參註腳 16。具體內容為：「直轄市、縣政府依相關自治法規規範，命救援對象支付救援費用前，如認有加重、減輕或免除之必要，得設審核小組就下列事項進行審議：(一)救援對象是否符合相關自治法規規範得命其支付救援費用之情形。(二)救援費用之計算是否合理明確。(三)救援對象是否符合相關自治法規規範得減輕或免除應支付救援費用之情形，以及減輕支付之額度多寡。」「上開審核小組，得由地方政府指定機關首長(或副首長)擔任召集人，其餘委員得包括：消防機關職司災害搶救、救災救護指揮、緊急救護、主(會)計、法制等相關單位主管、相關機關(構)、登山活動團體代表及專家學者等人員。」

說是「高雄救援條例」之延續<sup>27</sup>與深化。「建議修正自治條例事項」中，「裁罰及支付救援費用之調整」，亦即建議廢除登山活動準備措施之裁罰、修正支付救援費用要件以有違反法定義務或濫用為前提、救援費用核算機制中救援對象認定之部分規定<sup>28</sup>、設置審核小組等，以及「不強制投保登山綜合保險」，均與筆者歷來之主張一致<sup>29</sup>，前述自治條例名稱、公告適用山域範圍修正<sup>30</sup>之建議，筆者亦表認同。因此，若「明確責任」政策主軸所謂的「統一標準原則修正登山條例」即指化約於「修正條例建議事項」第四大點之各具體建議的話，值得肯定。

只是須注意的是，關於「支付救援費用之要件」中之「違反公告適用山域範圍應遵守事項」（即違反法定義務）部分，應審慎限定，既涉及救援費用的認定，則所謂「法定義務」自應以山域活動從事者遵守並不困難，一旦違反「救援效能勢必不彰」或「救援成本勢必增加」等情形為限。例如未依規定進行申請或任何形式之報備、無正當事由不按計畫從事活動<sup>31</sup>、未攜帶通信定位器材、未遵守緊急管制等，但不應以

<sup>27</sup> 雖說如此，但由「修正條例建議事項」整體內容觀之，還有些不同的地方。例如「修正條例建議事項」將「登山條例」所述之「搜救費用」與「高雄救援條例」的「救援費用」同視並予混用，似未意識到高雄市政府之真意可能有刻意區分「搜索」與「救援」，並僅要求被救援者支付「救援」費用之考量。

<sup>28</sup> 指註腳 23 具體內容之（一）。

<sup>29</sup> 參註腳 1，「106 年拙著」，頁 13-16、54、55、73；註腳 4，洪振豪文；另外，洪振豪，「國家的山難搜救義務——在張博崑案判決之後」，105 年全國登山研討會論文，頁 214-218，參

<http://taiwanmt.nchu.edu.tw/2016/download/A3-2%E6%B4%AA%E6%8C%AF%E8%B1%AA.pdf>

（最終點擊日期：111 年 9 月 22 日）。

<sup>30</sup> 「修正條例建議事項」針對「公告適用山域範圍」之具體修正建議為「現行公告管制山域範圍涉及國家公園法、森林法、文化資產保護法（筆者註：應為「文化資產保存法」之誤）、國家安全法等相關法令，配合行政院山林開放政策重新檢討修訂，建議就山域事故案件進行分析，對於直轄市、縣政府執行上具高風險，動員需耗時、人力及時間等因子之山域，作為公告適用山域範疇。」，甚為合理，但仍涉及各縣市如何理解「具高風險，動員需耗時、人力及時間等因子之山域」，又其具體定出如何範圍之山域範圍、是否明確易理解等，待持續關注。

<sup>31</sup> 「106 年拙著」截稿時我國登山活動入山入園制度實際申請概況，可參該文註腳 66、78。自「106 年拙著」後，我國各入山入園制度開放供登山者「據實填寫登山計畫」部分有相當程度進展，對於登山自由之確保有所提升。例如入園申請上，玉山國家公園已開放主路線「其他路線」副路線「1-15 天（其他路線）」之選項，但申請上如同雪霸國家公園一樣，須從既定起登點、路經地點、住宿點等作路線選擇，詳臺灣國家公園入園入山線上申請服務網 <https://npm.cpami.gov.tw/index.aspx>；林務局管轄之保護區進入申請，於擇定區域類型（自然保留區、自然保護區、野生動物保護區）、區域後，就進入範圍或地點亦有「其他未列出之範圍或備註」的欄位可供寫，詳自然保護區域進入申請系統 <https://pa.forest.gov.tw/>；入山證申請可於「前往地點」欄位自「搜尋前往地點」功能，自約 440 個候選山名、林道名、地標名、路線名等中選取最接近者，並在「前往地點描述」中說明路線，但若禁止入山者，該選項將無法點選（本文完稿為止，共有好茶村、慕谷慕魚、木瓜溪、清水溪上游、舊好茶、舊茶村、轆轤溫泉、龍潤等 8 處禁止入山），詳內政部警政署入山案件申辦系統 <https://nv2.npa.gov.tw/NM107-604Client/>（最終點擊日期均為：111 年 9 月 22 日）。因此，現狀下以「無正當事由不按計畫從事活動」作為救援費用收費前提，就登山活動部分應有其正當性；至於登山以外之山域活動，若本不要求須如同登山活動般就該活動從事路線提計畫並須按計畫從事（例如「原住民族依生活慣俗採取森林產物規則」即屬這樣的規定），則以「無正當事由不按計畫從事活動」作為救援費用收費前提，自然對該活動從事之自由無影響。

未具備救護能力<sup>32</sup>等「與自我責任相關之事由」，作為救援費用支付之前提。又「危及執行單位執勤」部分<sup>33</sup>，因與救援費用負擔無涉，屬於獨立違規型態，建議直接改列獨立之行政罰為宜。另外，「修正條例建議事項」似將「搜救費用」與「救援費用」同視，因此即便稱為「『救援』費用」，亦應理解包含「搜索」部分之費用<sup>34</sup>；又救援費用負擔既以「違規」為前提，則「減輕或免除救援費用態樣」即不應包含本屬執行合法公務或業務之情形，亦不應包含完全合法入山也未違反任何法令之情形，蓋既非「違規」，本不用負擔救援費用。換言之，「減輕或免除救援費用態樣」應以「違規」，只是違規之情節較輕微或已事後已盡力補救、減少無謂救援資源投入等情形為前提，例如合法入山但僅稍微偏離預定路線、雖非合法入山但已精確定位被救援者位置、預做便於救援之適當處置等，始符合減輕或免除條款設置所欲達成之目的。

### (3) 山地管制區逐步解除

依現行國家安全法<sup>35</sup>第 5 條第 1、2 項，為維護山地治安，得由國防部會同內政部指定山地管制區，人民入出該管制區，應向該管機關申請許可，此為入山證申請之母法依據<sup>36</sup>。鑒於時空背景變遷，106 年 12 月 6 日立法院第 9 屆第 4 會期黨團協商會議中，各與會立法委員達成廢除山地管制區制度之共識<sup>37</sup>。其後於 109 年 11 月 30 日立法院第 10 屆第 2 會期內政委員會第 18 次全體委員會議協商時，考量到山地管制區內許多原住民部落認為馬上廢除山地管制區反而會造成部落內部的治安、生活上的困擾，所以改採維持山地管制區制度，但逐步解除、解編山地管制區指定之方式漸進

<sup>32</sup> 參註腳 24。

<sup>33</sup> 參註腳 20 之修正建議 (4)。

<sup>34</sup> 蓋「修正條例建議事項」於二「現況分析」之(五)「支付搜救費用項目與處分條件不同」時，即混用「搜救費用」及「救援費用」一詞，顯將二者同視(併參註腳 27)。因此應可理解「修正條例建議事項」中「搜救費用」即「救援費用」，亦即「救援費用」中亦包含「搜索」部分之費用，且為利各縣市於修法時參考遵循，「修正條例建議事項」業於四「建議修正自治條例事項」之(三)「裁罰及支付『救援費用』之調整」處統一用語為「救援費用」。基此，為利說明，本文後續討論及分析，除為與所欲說明之條例草案用語一致而使用「搜救費用」一詞外，將統一稱為「救援費用」。

<sup>35</sup> 國家安全法於 111 年 6 月 8 日進行全文修正，但尚未施行，施行日期由行政院定之。因此，以下仍援引 108 年 7 月 3 日修正施行之現行法作為相關論述之依據。

<sup>36</sup> 現行申請情形詳參註腳 31。

<sup>37</sup> 「我們現在處理行政院版本，修正第五條第一項，因為沒有山地管制區就沒有所謂的山地治安，第五條第一項修正如下：『為確保海防及軍事設施安全，得由國防部會同內政部指定海岸或重要軍事設施地區，劃為管制區，公告並刊登政府公報。』接下來處理國安法第七條，我們依照行政院版本第七條通過，這條條文上次沒有爭議，如果涉及到前面第五條的條項需要修正調整，由內政委員會的幕僚去處理，我們的國家安全法處理到這裡，非常謝謝大家。」立法院公報第 107 卷第 65 期黨團協商紀錄，頁 378，<https://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lypdfxt?xddl:ccc9c9ccc7c7cfcf6c981cccfc8cfc9cacfcc4cfccc8ccc4cfccc7c9> (最終點擊日期：111 年 9 月 22 日)。

處理，以免馬上衝擊到部落生活<sup>38</sup>。實際上，山地管制區即依此原則逐步檢討與縮減。國防部及內政部於 109 年間以無設管必要為由，於 2 月 12 日公告解除「南投縣仁愛鄉、苗栗縣泰安鄉山地管制區」；其後分別於 2 月 27 日及 3 月 4 日再公告解除「臺中市和平區山地管制區」及「桃園市復興區山地管制區」<sup>39</sup>。迄本文完稿為止，全境或部分領域內設有山地管制區之地方數量已降低至 7 縣市的 22 鄉區<sup>40</sup>。

因山地管制區解除，毋須申請入山許可，登山活動之從事勢必更為自由，且因大部分「登山條例」（包含臺中市、花蓮縣、苗栗縣、屏東縣）就「一般管制山域」之定義均與「需申請入山許可」相扣連，一旦山地管制區管制解除、不再需要辦理入山許可申請，則在前揭各該縣市所對應之「一般管制山域」從事登山活動，即不受各該「登

<sup>38</sup> 「何副秘書長佩珊：…關於山地管制區刪除的問題，內政部調查、整合原民部落的意見之後，發現其實有非常多的原民部落也認為如果現在馬上把山地管制區刪除的話，反而會造成部落內部的治安包括生活上的困擾，所以他們不建議這麼做，而院裡整合我們所有部會的立場，傾向是逐步解除、逐步解編，以慢慢解除管制的方式漸進處理，不致馬上衝擊到部落人民的生活。」「陳次長宗彥：…我們也有請幾個原鄉或原住民行政區的所轄分局到公所詢問，公所也都有函覆，他們絕大部分也都建議維持目前措施…。」立法院公報第 109 卷第 101 期委員會紀錄，頁 345；

「沈委員發惠：事實上，這幾年山地管制區制度產生一些附加意義，例如對生態保育、山老鼠山林濫砍的問題有一些正面的價值，有些部落認為山地管制可以避免漢人沒有節制地入侵他們的生活領域，這也是他們一部分的想法。」「不管怎樣，我覺得今天即使不廢除山地管制區這個制度，我相信在大家的討論之下，哪些山地管制區已經沒有管制意義，哪些應該解除管制，這些都可以跟國防部、內政部具體討論，但是…臺灣現在確實還是面臨外部很大的威脅，因此臺灣這個島上任何一塊土地，包括山地、海岸，必須要保留這個機制，當國防上面有需要時，能夠引用這樣的法令依據進行管制…。…我認為山地管制區這個制度應該要保留，至於現在山地管制的劃設，哪些是不合理的，或者管制手段不合理的部分，我覺得都可以再討論，我們可以透過行政手段來解除這些不合理的管制，或是不應該管制的區域，都可以透過行政手段來把它解除掉。」立法院公報第 109 卷第 101 期委員會紀錄，頁 346-347；

「黃委員世杰：…無論如何，必須要有相關的配套出來之後，我們才可以在這裡將這五個字刪掉，不然的話，我們過去沒有尊重過他們就自行劃設，現在我們想要解除了，還是應該要尊重真正生活在那邊的部落或居民的討論。」「如果要有一個替代的配套措施，必須跨部會針對剛剛所講的二十幾個管制區，一個、一個務實的去溝通，這個地方要維持什麼樣的管制、用什麼樣的方式去處理，我們才能一個、一個予以解編。等到都沒有這個需求了，就像內政部上次所講的，他們也認為應該沒有治安的考慮，等到我們將替代方案、配套措施做好，並將它們統統解除之後，再來刪這個法律文字，本席認為是比較妥當的作法…。」立法院公報第 109 卷第 101 期委員會紀錄，頁 350，

<https://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lypdfxt?xdd!ccc9c9ccc7c7cfcecacb8!cccfc6ccfcfcc4cfcdc9cdc4cfcccacc>（最終點擊日期：111 年 9 月 22 日）。

<sup>39</sup> 國防部內政部 109 年 2 月 12 日國作聯戰字第 1090028516、台內警字第 1090870235 號公告，[https://twinfo.ncl.edu.tw/tiqry/hypage.cgi?HYPAGE=search/show\\_gaztext.hpg&sysid=E2005078](https://twinfo.ncl.edu.tw/tiqry/hypage.cgi?HYPAGE=search/show_gaztext.hpg&sysid=E2005078)；國防部內政部 109 年 2 月 27 日國作聯戰字第 1090042420 號、台內警字第 1090870377 號公告，[https://twinfo.ncl.edu.tw/tiqry/hypage.cgi?HYPAGE=search/show\\_gaztext.hpg&sysid=E2006858](https://twinfo.ncl.edu.tw/tiqry/hypage.cgi?HYPAGE=search/show_gaztext.hpg&sysid=E2006858)；國防部內政部 109 年 3 月 4 日國作聯戰字第 1090047048、台內警字第 1090870412 號公告，[https://twinfo.ncl.edu.tw/tiqry/hypage.cgi?HYPAGE=search/show\\_gaztext.hpg&sysid=E2007544](https://twinfo.ncl.edu.tw/tiqry/hypage.cgi?HYPAGE=search/show_gaztext.hpg&sysid=E2007544)（最終點擊日期均為：111 年 9 月 22 日）。

<sup>40</sup> 分別為宜蘭縣：南澳鄉、大同鄉；南投縣：信義鄉；嘉義縣：阿里山鄉；高雄市：那瑪夏區、茂林區、桃源區；屏東縣：霧台鄉、三地門鄉、瑪家鄉、泰武鄉、春日鄉、來義鄉、獅子鄉、牡丹鄉；臺東縣：達仁鄉、金峰鄉、延平鄉、海端鄉；花蓮縣：卓溪鄉、萬榮鄉、秀林鄉。

山條例」限制<sup>41</sup>，亦有利於登山活動發展。只是山地管制區解除雖有利於登山活動從事，但為提升山域事故搜救效能，仍宜有其他適當管道供登山者向政府機關提供基本登山活動資訊，相關法制值得進一步探討<sup>42</sup>。

#### (4)「登山注意事項」之訂定

為因應山林開放、提升登山者安全、宣導正確登山觀念、維護登山環境，教育部於109年4月20日頒布「登山活動應注意事項」(下稱「登山注意事項」)<sup>43</sup>，就登山者、登山服務業者、職業登山嚮導進行定義<sup>44</sup>，並以登山者為重心，規範其自我行為責任、應遵行事項、評估投保適當保險義務及必要時安排留守聯絡人等義務，再附帶說明登山服務業者及職業登山嚮導之注意義務，簡單提及登山用品業者及登山資訊業者得提供安全登山資訊予登山者及其他社會大眾。

「登山注意事項」因應山林解禁政策而生，其內容補足了「登山活動相關條例」普遍欠缺而為登山者應知的自我責任、無痕山林運動精神、風險評估等核心概念，並言及留守聯絡人機制等<sup>45</sup>，有助於登山者建立正確登山安全、山林環境維護意識，值得肯定。

<sup>41</sup> 例如於「臺中市登山活動管理自治條例公告區域表」

([https://www.fire.taichung.gov.tw/df\\_ufiles/f/%E5%85%AC%E5%91%8A%E5%8D%80%E5%9F%9F%E8%A1%A8.pdf](https://www.fire.taichung.gov.tw/df_ufiles/f/%E5%85%AC%E5%91%8A%E5%8D%80%E5%9F%9F%E8%A1%A8.pdf)，最終點擊日期：111年9月22日)公告編號二指定之A區稍來山、B區船型山等地從事登山活動，自109年3月6日(即註腳39之109年2月27日公告之生效日)起即毋庸再由領隊帶領(「臺中登山條例」第6條第3項)。

<sup>42</sup> 「二、國安體系之管制應無助達成『國安法』立法目的，惟有助於登山安全，應重新考慮適合歸建之母法：…國安體系之管制運用確實有助於國家對國民之救護義務之執行。只是為求精度提升，應有相關機制誘使或鼓勵登山者樂於且便於使用入山申請系統、登錄確實符合實際山行狀況之真實資訊…。是筆者認為，這樣的『基本登山活動資訊的提供』應有其必要，只是建置在純粹考量國家安全及山地治安維護之『國安法』架構下確有待商榷之處，應有進一步探討之必要，且應可考慮在強調登山者自我責任之同時，改採取登山活動前一定期間或當天的報備制即可。」詳洪振豪，〈我國登山活動管制制度概況及評析〉，《全國律師月刊》106年5月號，頁67-68，參

[http://www.twba.org.tw/Manage/magz/UploadFile/5160\\_053-071%E6%88%91%E5%9C%8B%E7%99%BB%E5%B1%B1%E6%B4%BB%E5%8B%95%E7%AE%A1%E5%88%B6%E5%88%B6%E5%BA%A6%E6%A6%82%E6%B3%81%E5%8F%8A%E8%A9%95%E6%9E%90-%E6%B4%AA%E6%8C%AF%E8%B1%AA.pdf](http://www.twba.org.tw/Manage/magz/UploadFile/5160_053-071%E6%88%91%E5%9C%8B%E7%99%BB%E5%B1%B1%E6%B4%BB%E5%8B%95%E7%AE%A1%E5%88%B6%E5%88%B6%E5%BA%A6%E6%A6%82%E6%B3%81%E5%8F%8A%E8%A9%95%E6%9E%90-%E6%B4%AA%E6%8C%AF%E8%B1%AA.pdf) (最終點擊日期：111年9月22日)。

<sup>43</sup> 條文內容詳參教育部主管法規查詢系統，<https://edu.law.moe.gov.tw/LawContent.aspx?id=GL001983> (最終點擊日期：111年9月22日)。

<sup>44</sup> 依「登山注意事項」第二點第(一)項，「登山者」指於我國山域地帶從事登山活動之人。但不包括從事下列業務或活動者：1.山域事故預防、搜索或救助。2.依法令執行或受委託辦理工程新建、維護或撤除、防火防災措施、森林管護、生態或動植物保育、天文及氣象觀測、地形地物等量測、學術調查、山屋餐飲經營等業務或其他本部公告之業務。依第二點第(二)項，「登山服務業者」指以營利為目的，提供登山服務者。依第二點第(三)項，「職業登山嚮導」指以帶領或陪同登山者為業，並依法取得山域嚮導證書並載有登山嚮導之類別，或其他國內外相關團體所發具有登山能力證明文件之嚮導。

<sup>45</sup> 「登山活動相關條例」中僅有「南投登山條例」於第4條第4-6款規定登山者自我責任(自身責任)、風險評估等概念，具體條文詳文末【附表2】。

另外，為維護溯溪活動及路跑活動參與者之安全與保障其權益，體育署分別於 109 年 3 月 25 日及 110 年 3 月 25 日頒布「辦理溯溪活動應注意事項」<sup>46</sup>及「路跑活動參與者安全維護及權益保障應注意事項」<sup>47</sup>。由於溯溪於山域內從事，路跑亦不排除在山域內舉行，亦即越野跑<sup>48</sup>，是該二注意事項似與將溯溪與路跑明列為登山活動或山域活動之「登山活動相關條例」在規範上有競合的關係。然而由於該二注意事項著重於「活動舉辦者/主辦單位」的規範，與「登山活動相關條例」著重於所有登山/山域活動從事者（參與者）不同，受規範的對象既有區別，且本文主要探討相關法制對登山活動或山域活動「從事者」之影響，故該二注意事項相關討論爰予割愛。

## （二）整體評析

關於「臺中、花蓮、南投登山條例」施行後對登山活動帶來的負面衝擊，截至目前為止，雖有如附表 1 所示之行政救濟案件，但並未發展成「106 年拙著」中最为擔心的「極端的面

<sup>46</sup> 條文內容詳參教育部主管法規查詢系統，<https://edu.law.moe.gov.tw/LawContent.aspx?id=GL001979>（最終點擊日期：111 年 9 月 22 日）。

<sup>47</sup> 條文內容詳參教育部主管法規查詢系統，<https://edu.law.moe.gov.tw/LawContent.aspx?id=GL002058&KeyWord=%E8%B7%AF%E8%B7%91%E6%B4%B%E5%8B%95%E5%8F%83%E8%88%87%E8%80%85%E5%AE%89%E5%85%A8%E7%B6%AD%E8%AD%B7%E5%8F%8A%E6%AC%8A%E7%9B%8A%E4%BF%9D%E9%9A%9C%E6%87%89%E6%B3%A8%E6%84%8F%E4%BA%8B%E9%A0%85>（最終點擊日期：111 年 9 月 22 日）。

<sup>48</sup> 然而「路跑活動參與者安全維護及權益保障應注意事項」並未依路跑性質作不同規定，導致該注意事項無法盡適用於所有路跑活動上，例如越野跑。知名國內越野跑賽事舉辦者台灣跑山獸有限公司等被訴違反消費者保護法等案件中，臺灣高等法院 110 年度原上字第 4 號民事判決即明白表示：「系爭注意事項（筆者註：即指『路跑活動參與者安全維護及權益保障應注意事項』）第 5 條…第 2 項規定：『主辦單位應在起（終）點設置醫療站，沿途設置救護站，並訂定緊急救護應變計畫；其設置方式如下：…(二)救護站應配置緊急醫療救護人員（以下簡稱救護人員）、救護機車及 AED，救護站之配置數量與地點，以事故發生後四分鐘至六分鐘內，救護人員、救護設備等得以抵達或投入事故現場處理為原則。』」<sup>49</sup>「上訴人雖主張系爭路跑活動不符系爭注意事項第 5 條第 2 項規定云云，然參諸證人蕭 O 裕（即補給站第二站組長）、許 O 維（即負責攝影之工作人員）於偵查中均證稱：系爭路跑活動是山徑路跑，不是一般的河濱或道路的路跑，因為山徑就像跑山一樣，不太可能會有救護人員 4 到 6 分鐘可以到場救護的安排，現實環境不太可能做到等語…、證人羅 O 德（即系爭路跑活動規劃、指導人員）於偵查中亦證稱：以其參加這類活動的經驗，救護人員的安排不可能每 4 到 6 分鐘到現場救護跑者，因為像其是有經驗的跑者，其 1 公里要跑 8 分鐘，所以如果 4 到 6 分鐘就要到等於幾百公尺就要設 1 個救護點，這樣的數字還是在不陡峭的山徑，如果遇到上坡或是很陡的下坡，花的時間要更長，所以現實上不可能有這樣的安排等語…。是以系爭注意事項第 5 條僅係概括且未強制性規定路跑之救護原則，甚且未就具體個案、各路跑活動性質及舉辦活動之路線及地點加以區分；且系爭路跑活動係在郊山野徑舉辦，地形崎嶇沿途多為大小樹叢等植物，無法以車輛代步，亦有別於一般道路路跑賽事，則受限於該處地理環境不便之處，尚難苛求跑山獸公司於吳 O 維求救後，即可即時派員到達吳 O 維所在位置施以急救，是上訴人前開主張，實難採憑。」

向」<sup>49</sup>，筆者感到慶幸。然而在「臺中、花蓮、南投登山條例」之規定確有不當<sup>50</sup>之情形下，苗栗縣及屏東縣於 107 年初仍接連跟進採取「登山條例」模式規範，著實擔心我國登山活動一步步邁向多輸的局面。但是 107 年底高雄市政府採取「減法思考」的「高雄救援條例」，透過必要且小限度管制，亦即管理山域事故救援活動之方式達到「維護登山者生命安全」與「落實違規者自付救援費用」目的，基於自我責任刪除不必要的處罰以兼顧登山自由，開創了優於「登山條例」且可行的選項，非常值得肯定。且「救援條例」之規範顯然獲得山林解禁政策沿襲且具體反映在「修正條例建議事項」中，各縣市政府在審視轄內需求認為有必要訂定「登山活動相關條例」時，若參考「修正條例建議事項」訂定或調整，相信更能兼顧登山活動發展。同時，山地管制區亦在逐步解除，並有「登山注意事項」補足登山者自我責任等核心概念，筆者認為我國法制面係朝正向友善於登山等山域活動方向發展。

只是非法制面的因素-新冠肺炎疫情，可能使前揭走向產生變數。在山林開放民眾已較以往更易步入山林的背景下，疫情初期，各國國境封閉，國人因無法出國遂轉向登山等戶外活動，山域活動人口激增，部分從事者缺乏經驗與準備，山域事故自然顯著增加<sup>51</sup>；疫情趨緩之際，國內各處產生「報復性國旅」，再掀山林活動熱潮，又使得山林中人滿為患、山域事故頻傳<sup>52</sup>，以臺中市為例，近年來山域事故呼救件數甚至倍增<sup>53</sup>。這加深了負責第一線山域事

<sup>49</sup> 「…可以預見的是，隨著『三登山條例』的施行…另一個極端的面向可能是，因條例課予不盡合理的義務，將導致『爬黑山』的情形更加嚴重，且非到事情無可收拾之程度否則不願對外求援，社會將更加踏伐，然後裁罰的結果引發新一波衝突，使得入山管制相關行政救濟案件激增，最終須花費更高的社會成本消彌，造成多輸的局面。為能避免事態惡化至此，實有必要大幅調整『三登山條例』各該條款內容。」詳註腳 1，「106 年拙著」，頁 73。

<sup>50</sup> 具體指摘詳參註腳 1，「106 年拙著」，頁 12-70。

<sup>51</sup> 參陳育平，「後疫情時代登山活動發展與管理」，110 年全國登山研討會論文，頁 34。

<https://static1.squarespace.com/static/611763b2427be1638746b08f/t/6162e6ae1030a4202594291b/1633871551050/A1-2%E9%99%B3%E8%82%B2%E5%B9%B3.pdf>（最終點擊日期：111 年 9 月 22 日）。

<sup>52</sup> 洪巧藍，「登山景點滿是人！疫情悶太久民眾『報復性爬山』專家揭新手常見問題」，ETtoday 健康雲，109 年 7 月 4 日，<https://health.ettoday.net/news/1749245>；黃立杰，「報復性登山 中部山難增 2.5 倍」，中時新聞網，109 年 9 月 19 日，

<https://tw.news.yahoo.com/%E5%A0%B1%E5%BE%A9%E6%80%A7%E7%99%BB%E5%B1%B1-%E4%B8%AD%E9%83%A8%E5%B1%B1%E9%9B%A3%E5%A2%9E2-5%E5%80%8D-201000032.html>；陳雅玲，「報復性登山！百岳變菜市場、下山要排隊 全台上演『炸山』潮」，聯合報，110 年 2 月 12 日，<https://vip.udn.com/vip/story/121160/5231565>；鏡新聞，「山林開放+疫情出國減少 登山客翻倍亂象頻傳」，yahoo 股市，111 年 9 月 5 日，

<https://tw.stock.yahoo.com/video/%E5%B1%B1%E6%9E%97%E9%96%8B%E6%94%BE-%E7%96%AB%E6%83%85%E5%87%BA%E5%9C%8B%E6%B8%9B%E5%B0%91-%E7%99%BB%E5%B1%B1%E5%AE%A2%E7%BF%BB%E5%80%8D%E4%BA%82%E8%B1%A1%E9%A0%BB%E5%82%B3-%E9%8F%A1%E6%96%B0%E8%81%9E-122522085.html>（最終點擊日期均為：111 年 9 月 22 日）。

<sup>53</sup> 中央社，「報復性國旅後遺症：登山救援事件多一倍！」，遠見，110 年 2 月 13 日，<https://www.gvm.com.tw/article/77804>（最終點擊日期：111 年 9 月 22 日）。

故救援之地方政府消防局人員的壓力，自然可能尋求或維持任何可能扼止不負責登山行為之手段，即便伴隨著不利登山活動發展的副作用。從而消防署欲依「修正條例建議事項」引導地方政府進行立法與修法，勢必事倍功半。

### 三、「登山活動相關條例」修法及立法動向

在前揭背景下，就各地「登山條例」及「救援條例」修法與立法動向，區分「動向彙整」以及「歸納評析」說明如下：

#### (一) 動向彙整

關於「登山活動相關條例」修法與立法動態，涉及「花蓮登山條例」108年9月10日修正草案（下稱「**花蓮 108/9/10**」草案）<sup>54</sup>、111年3月18日修正草案（下稱「**花蓮 111/3/18**」草案）<sup>55</sup>、「屏東登山條例」111年8月2日修正草案（以下簡稱「**屏東 111/8/2**」草案）<sup>56</sup>、「高雄救援條例」109年5月4日修正草案（以下簡稱「**高雄 109/5/4**」草案）<sup>57</sup>、臺東縣山域事故搜救管理自治條例107年8月30日草案（下稱「**臺東搜救條例 1**」草案）<sup>58</sup>、臺東縣山域事故搜救管理自治條例108年1月19日草案（以下簡稱「**臺東搜救條例 2**」草案）<sup>59</sup>、宜蘭縣登山活動管理自治條例107年10月23日草案（以下簡稱「**宜蘭登山條例**」草案）<sup>60</sup>及宜蘭縣山域事故救援管理自治條例108年10月2日草案（以下簡稱「**宜蘭救援條例**」草案）<sup>61</sup>。

<sup>54</sup> 參花蓮縣政府108年9月10日府消搶字第1080172657號公告，

[https://twinfo.ncl.edu.tw/tiqry/hypage.cgi?HYPAGE=search/show\\_gaztext.hpg&sysid=E1931169](https://twinfo.ncl.edu.tw/tiqry/hypage.cgi?HYPAGE=search/show_gaztext.hpg&sysid=E1931169)  
（最終點擊日期：111年9月22日）。

<sup>55</sup> 參花蓮縣政府111年3月18日府消搶字第1110035816號公告，

[https://twinfo.ncl.edu.tw/tiqry/hypage.cgi?HYPAGE=search/show\\_gaztext.hpg&sysid=E2212746](https://twinfo.ncl.edu.tw/tiqry/hypage.cgi?HYPAGE=search/show_gaztext.hpg&sysid=E2212746)  
（最終點擊日期：111年9月22日）。

<sup>56</sup> 參屏東縣政府111年8月2日屏府消救字第11131344800號公告，

[https://twinfo.ncl.edu.tw/tiqry/hypage.cgi?HYPAGE=search/show\\_gaztext.hpg&sysid=E2229189](https://twinfo.ncl.edu.tw/tiqry/hypage.cgi?HYPAGE=search/show_gaztext.hpg&sysid=E2229189)  
（最終點擊日期：111年9月22日）。

<sup>57</sup> 參高雄市政府109年5月4日高市府消救字第10932255800號公告，

[https://twinfo.ncl.edu.tw/tiqry/hypage.cgi?HYPAGE=search/show\\_gaztext.hpg&sysid=E2014145](https://twinfo.ncl.edu.tw/tiqry/hypage.cgi?HYPAGE=search/show_gaztext.hpg&sysid=E2014145)  
（最終點擊日期：111年9月22日）。

<sup>58</sup> 參臺東縣政府107年8月30日府授消救字第1070011344號公告，

[https://twinfo.ncl.edu.tw/tiqry/hypage.cgi?HYPAGE=search/show\\_gaztext.hpg&sysid=E1826745](https://twinfo.ncl.edu.tw/tiqry/hypage.cgi?HYPAGE=search/show_gaztext.hpg&sysid=E1826745)  
（最終點擊日期：111年9月22日）。

<sup>59</sup> 參臺東縣政府消防局108年1月19日消搶字第1080000869號函，

<https://m.facebook.com/keepon.outdoor/posts/2349249655107502>（最終點擊日期：111年9月22日）。

<sup>60</sup> 參宜蘭縣政府107年10月23日府消救字第1070014511號公告，

[https://twinfo.ncl.edu.tw/tiqry/hypage.cgi?HYPAGE=search/show\\_gaztext.hpg&sysid=E1833073](https://twinfo.ncl.edu.tw/tiqry/hypage.cgi?HYPAGE=search/show_gaztext.hpg&sysid=E1833073)  
（最終點擊日期：111年9月22日）。

<sup>61</sup> 參宜蘭縣政府108年10月2日府消救字第1080013749A號公告，

[https://twinfo.ncl.edu.tw/tiqry/hypage.cgi?HYPAGE=search/show\\_gaztext.hpg&sysid=E1933379](https://twinfo.ncl.edu.tw/tiqry/hypage.cgi?HYPAGE=search/show_gaztext.hpg&sysid=E1933379)  
（最終點擊日期：111年9月22日）。

為利於比較分析，爰整理其內容如文末【附表 2】，並就其架構整理如文末【附表 3】。

關於採取「臺中、花蓮、南投登山條例」相同或類似規範方式或只是用語文字、條號稍作調整之修法草案內容，相關評析均詳參「106 年拙著」，爰不贅述。「登山活動相關條例」修法及其立法動向，筆者觀察如下：

### 1、關於草案預告

相較於「法規命令」<sup>62</sup>應依行政程序法原則上事先於政府公報、新聞紙公告其草案法定事項，並得以適當方法將前揭預告內容廣泛周知<sup>63</sup>，地方政府就其所制定之「自治條例」是否須進行預告，則無類似前述統一之法律要求，而是由各縣市自行決定。如高雄市、屏東縣及宜蘭縣即以其自行訂定之法規標準自治條例或法規準據自治條例，規定自治條例之擬定應於政府公報或新聞紙進行預告<sup>64</sup>；臺中市規定自治條例制定或修正之草案應準用行政程序法辦理預告<sup>65</sup>；花蓮縣雖未規定，但實務上逕依行政程序法辦理預告<sup>66</sup>；反之，南

<sup>62</sup> 行政程序法第 150 條規定：「(第 1 項) 本法所稱法規命令，係指行政機關基於法律授權，對多數不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定。(第 2 項) 法規命令之內容應明列其法律授權之依據，並不得逾越法律授權之範圍與立法精神。」

<sup>63</sup> 行政程序法第 154 條規定：「(第 1 項) 行政機關擬訂法規命令時，除情況急迫，顯然無法事先公告周知者外，應於政府公報或新聞紙公告，載明下列事項：一、訂定機關之名稱，其依法應由數機關會同訂定者，各該機關名稱。二、訂定之依據。三、草案全文或其主要內容。四、任何人得於所定期間內向指定機關陳述意見之意旨。(第 2 項) 行政機關除為前項之公告外，並得以適當之方法，將公告內容廣泛周知。」

<sup>64</sup> 參高雄市法規標準自治條例第 7 條、屏東縣法規標準自治條例第 14 條、宜蘭縣法規準據自治條例第 5 條。以高雄市政法規標準自治條例為例，該條例第 7 條規定：「(第 1 項) 各機關制(訂)定依法律授權之市法規時，除情況急迫，顯然無法事先公告周知者外，應於本府公報或新聞紙公告，並載明下列事項：一、制(訂)定機關之名稱，其依法應由數機關會同制(訂)定者，各該機關名稱。二、制(訂)定之依據。三、草案全文或其主要內容。四、任何人得於所定期間內向指定機關陳述意見之意旨。(第 2 項) 各機關除為前項之公告外，並得以適當之方法，將公告內容廣泛周知。」另外，臺北市法規標準自治條例、新竹市政法規標準自治條例亦採類此立法。

<sup>65</sup> 參臺中市法規標準自治條例第 10 條規定：「(第 1 項) 自治條例之制定或修正，由本府各機關擬訂草案時，得邀請學者、專家或本市議員提供諮詢意見；其屬第七條第一款、第二款、第四款及涉及居民重要權利義務事項者，應舉行公聽會或說明會，聽取意見後，送法規會討論審議。(第 2 項) 前項草案應準用行政程序法第一百五十四條規定辦理預告。」

<sup>66</sup> 花蓮縣政府制(訂)定、修正、廢止自治法規標準作業程序於 108 年 12 月 12 日公告廢止，但「花蓮 108/9/10」草案及「花蓮 111/3/18」草案公告依據均明載為「行政程序法第 154 條第 1 項」，詳註腳 54、55。另外，法務部 97 年 9 月 16 日法律決字第 0970028636 號書函表示：「另直轄市政府、縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所就其自治事項，或辦理上級機關委辦事項，依其法定職權所訂定之自治規則或委辦規則，因不符合本法第 150 條第 1 項有關法規命令之定義，故無須踐行本法第 154 條之程序，惟如行政機關為廣徵民意，履踐本法第 154 條程序者，自無不可。」亦可參法務部 99 年 3 月 31 日法律字第 0999012182 號函：「按行政程序法(下稱本法)…第 154 條第 1 項規定：『行政機關擬訂法規命令時，除情況急迫，顯然無法事先公告周知者外，應於政府公報或新聞紙公告，載明下列事項：…二、訂定之依據。…』是以，法規命令之預告應有母法授權為前提，本件『大陸地區學生來台就學及停留辦法草案』在授權母法修正通過前，尚無從依本法上開規定辦理法規預告程序。」「貴部為消弭民眾疑慮，擬先行公開預擬之法規命令，以廣徵各界意見，雖無不可，然此非本法第 154 條第 1 項所稱之法規預告程序，僅係機關依職權發動之公開意見徵詢…。」

投縣除未有任何相關規定外，實務上亦未辦理草案預告<sup>67</sup>。

考量到筆者所稱「預先將公權力行使的外部成本內部化、儘可能擴大登山者實質參與」之「雙向形式」制度設計方式<sup>68</sup>，例如「儘可能給予民眾參與短中長期政策形成的機會」，較有利於制度健全與公民參與，不論依自治條例要求（如高雄市、屏東縣及宜蘭縣）、準用行政程序法（如臺中市）、無法源下之自願比照行政程序法（如花蓮縣），就各自條例草案辦理預告均值得贊同。反觀南投縣，採取筆者所稱「片面形式」制度設計方式<sup>69</sup>，相較於「雙向形式」，對於民眾立法階段參與之保障即有不足。且事實上，「南投登山條例」立法品質，相較於「臺中登山條例」及「花蓮登山條例」，也確實有較多瑕疵<sup>70</sup>。

## 2、導入政府的積極角色

「屏東 111/8/2」草案新增職司辦理登山活動安全教育宣導事項之「屏東縣體育發展中心（體發中心）」，其定義規定於同條例草案第 2 條第 2 款，並於同條例草案第 4 條明訂任務為「定期規劃辦理登山活動安全教育研習課程」，復要求「屏東縣高級中等以下學校應指派相關業務承辦人員參與研習」。可知，屏東縣政府自單純「處罰之執行者」向前跨出一步，擬透過教育及宣導促使登山者「自我管制」，並要求正確觀念從小開始紮根，期待從源頭減少登山事故、提升登山安全。此與「106 年拙著」之期待一致<sup>71</sup>，極具價值，且對其他縣市有示範效果，應予高度肯定。

## 3、「修正條例建議事項」之引導

由後述可知，「修正條例建議事項」發揮了相當程度的引導作用：

### (1) 擬採「救援條例」之縣市增加

「高雄救援條例」之後，臺東縣政府先後預告了「臺東搜救條例 1」及「臺東搜救條例 2」二個採取「救援條例」模式的草案版本；宜蘭縣政府在預告「宜蘭登山條

<sup>67</sup> 「南投登山條例」未預告草案即於 106 年 2 月 2 日公告施行，詳文末【附表 2】。

<sup>68</sup> 此為筆者之分類與定義。進一步來說，筆者所稱制度設計上的「雙向形式」之具體作法，另外包含「山行相關資訊即時且充分揭露」、「說明管制或管理依據」及「建置官民或業界交流平台與管道」等。詳註腳 11，洪振豪文。

<sup>69</sup> 「片面形式」，係指「即公權力行使最原始的樣貌，由上而下的單向管制之方式。其概念諸如：『登山者僅被動接受管制』、『管制的形式過程中，僅追求形式上的民眾參與』、『管制資訊公開不即時、不充分或不便閱讀或理解』、『以便於行政管理為最大原則』等。」詳註腳 11，洪振豪文。

<sup>70</sup> 參註腳 1，「106 年拙著」，頁 18。

<sup>71</sup> 「事實上，日本國登山活動管制相關之地方自治條例近年採取新的管制傾向，亦即『從極端式立法走向緩和式立法』。採取逐步優化登山環境並透過教育及宣導促使登山者『自我管制』，藉此產生正向循環，以從源頭減少登山事故，提升登山安全。看似繞遠路的行為，筆者認為其實才是能兼顧『鼓勵登山』與『促進登山安全』的捷徑。是筆者雖非全然排斥『三登山條例』課予登山者相關義務、違者處罰之規範方式，但除了應留意各該義務之妥適性外，各縣市政府實不應僅自詡為『處罰之執行者』，而當有其他更應積極扮演的角色才是。」參註腳 1，「106 年拙著」，頁 15-16。

例」草案約一年後，再預告了「宜蘭救援條例」草案，直接改採「救援條例」模式立法（詳參文末【附表 2】）。可知，擬採「救援條例」的縣市確實增加，「修正條例建議事項」確實發揮一定程度的影響。

須附帶一提的是，自治條例草案預告後，經局部調整再預告其修正版本，或改弦易轍完全改採其他管理模式並再行預告，均無不可。蓋參酌相近程序，亦即法規命令預告相關實務見解即可推知。伸言之，法規命令之預告非屬行政處分<sup>72</sup>，著重意見表達與資訊傳遞<sup>73</sup>，屬行政事實行為<sup>74</sup>，對內外並無拘束效力。因此當草案預告周知，主管機關徵集相關意見、檢討修正時，預告目的已達。針對再行修正之版本，原則上並無再次預告之必要<sup>75</sup>。即便採取較為嚴格之實務見解，認為應再行預告，然而其亦認為法規命令既受上級機關等相當程度之監督，即便修正後未再預告有程序瑕疵，亦未達「無效」程度，只要修正內容無違比例原則、平等原則等情事，法院仍應適用<sup>76</sup>。

<sup>72</sup> 最高行政法院 108 年度裁字第 1228 號裁定表示：「行政程序法第 154 條規定…據此，法規命令訂定程序中應進行『預告』程序。法規命令一般係由主管機關主動著手研擬，俟擬成草案，除情況急迫，顯然無法事先公告周知者外，應一律進行預告程序，即依該條文規定方式為公告。此公告之性質，係將法規命令之草案公告周知，目的在使任何人均有知悉所擬法規命令之內容並提出意見之機會，並非就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為，自非行政處分。」

<sup>73</sup> 參葉俊榮，〈行政命令〉，《行政法（上）》（2020 年增訂四版），頁 565-566：「…行政程序法對於法規命令的程序規範取向，主要是以透明化與參與化為其主要結構。…前述第 1 項規定中，第 1 至第 3 款主要在使人民知悉行政機關正著手擬訂法規命令，得以預期行政機關未來政策可能採行或變更的方向，而採取相應的措施，以維護其自我權益，同時亦可藉此收『私管制』之效果，降低未來之遵行成本，此乃透明化取向程序規定的主要功能。然而，最饒富意義的則是第 4 款有關參與化取向的程序設計。雖然該條文僅稱『任何人得於所定期間內向指定機關陳述意見之意旨』，但實際上此乃人民參與法規命令訂定的一般性規定。該款雖未規範嚴格的參與程序，但此乃法規命令性質使然，畢竟法規命令並非直接對個人權益直接有所影響，而係以一般公共利益為其著眼點，故此種參與程序應著重於意見表達與資訊的傳遞，而非個人權利的保障。」

<sup>74</sup> 陳敏，《行政法總論（七版）》，新學林出版社，100 年 9 月，頁 615-616：「在行政實務上，政府或行政機關常基於職權或法律之授權，對特定之農工業產品或對其他事項，向民眾以公開說明或其他發布方式提出警告，是即學理上所謂之『機關警告』…。」「行政機關對民眾所為之公開警告，無論以公開說明或其他方式發布，其實即為一種『公告』。惟此一公告應屬『知之表示』，而非『意思表示』。行政機關所為之『公告』，種類極多，性質不一。本質上為『知之表示』，亦即『事實行為』之公告，除公開警告外，多為作成特定行政行為所須之前或事後之程序行為。例如，…預備訂定法規命令之公告（行程 154）。…此種公告並無獨立之意義，不得單獨對其為爭訟，而應與相結合之法律行為一併請求法律救濟。」另外，林錫堯，《行政法要義》，元照出版社，95 年 9 月，三版，頁 477：「『告知』…及其他觀念通知，因缺乏『規律』作用，亦可歸類為事實行為。」

<sup>75</sup> 法務部 97 年 4 月 1 日法律決字第 0970007957 號函表示：「按行政程序法（以下稱本法）第 154 條第 1 項規定『行政機關擬訂法規命令時，除情況急迫，顯然無法事先公告周知者外，應於政府公報或新聞紙公告，載明下列事項：1、訂定機關之名稱，其依法應由數機關會同訂定者，各該機關名稱。2、訂定之依據。3、草案全文或其主要內容。4、任何人得於所定期間內向指定機關陳述意見之意旨。』其立法旨在使公眾有參與訂定法規決策之機會，是以，如法規命令草案已經預告程序，嗣後行政機關係參採民眾陳述意見意旨修正草案內容者，似無需再行公告預告程序；而如原雖已經預告程序，惟行政機關就預告草案自行再變更其內容，如有涉及法令規範要件、法令效果等對外事項之變更者，此際，為落實前開本法規定之立法意旨，行政機關再行法規命令草案之預告程序，自無不可。」

<sup>76</sup> 臺北高等行政法院 95 年度訴字第 2455 號判決表示：「…本件『台北市土地使用分區附條件允許使用核准標

預告後修正但「未再行預告」時，法規命令已非無效，則舉重以明輕，當草案預告、修正後「再行預告」時，更無程序上瑕疵可言。依此，當自治條例規定有罰則時，依法既受行政院等機關一定程度之監督<sup>77</sup>，草案預告後進行局部修正或大幅變更再經預告時，自可作相同解釋。

## (2)「救援條例」管制山域與入山入園許可脫勾

由於國家安全法入山許可制度與國家公園法入園許可制度之目的分別為「維護山地治安」及「保護國家特有之自然風景、野生物及史蹟」<sup>78</sup>，與「登山活動相關條例」共同欲達成的立法目的「維護人民生命安全」無涉，是「登山條例」將制度設計目的顯然不同的入山入園許可導入「管制山域」定義中，應無必要<sup>79</sup>。就此，「救援條例」

準』修訂時，已將草案刊登政府公報…自 92 年 12 月 24 日至 93 年 1 月 12 日間受理公民與團體陳述意見，之後雖又將原核准條件『不得位於高度環境敏感地區』，修正為『不得位於台北市環境地質資料庫中土地利用潛力低及很低之地區』，且此部分並未再依前揭程序預告，違反行政程序法第 154 條規定之立法精神，但修正後草案未預告，是否已達法令無效之程度？應依行政程序法第 158 條之規定定之。』「按行政程序法第 158 條規定：『法規命令，有下列情形之一者，無效：一抵觸憲法、法律或上級機關之命令者。二無法律之授權而剝奪或限制人民之自由、權利者。三其訂定依法應經其他機關核准，而未經核准者。法規命令之一部分無效者，其他部分仍為有效。但除去該無效部分，法規命令顯失規範目的者，全部無效。』，就不合乎同法第 154 條之法規命令，並未認定為無效，依立法過程觀之，顯係有意排除，解釋上僅能認為程序上之瑕疵，尚不致使該法規命令歸於無效。蓋法規命令之發佈，依中央行政機關法制作業應注意事項 11 規定『…十一、各機關發布命令，應於發布後將發布文號、日期、條文、總說明、逐條說明或條文對照表，『副知行政院法規委員會列管』。』，依行政院所屬各機關主管法案報院審查應注意事項 5 規定：『五、各機關主管法案報院審查，…，除依本院指示辦理者外，『應預留一個月以上本院審查時間』。』，又依中央法規標準法第 7 條條規定：『各機關依其法定職權或基於法律授權訂定之命令，應視其性質分別下達或發布，並『即送立法院』。』，法規命令之發布，受有上級機關及立法院相當程度之監督，行政程序法第 154 條僅屬與民溝通之程序，行政機關縱未遵守，其發布程序縱有瑕疵，但尚未達『法規命令無效』之程度。』「原告雖主張被告係立法執法合一之單位，其未檢附修法過程，修正為不合法云云，惟查法規命令為行政機關依授權或依職權所發布，其目的在於就法律所未規定之細節、執行項目為補充之規範，供行政機關執行法律所用，『立法者兼為執法者』係法規命令之本質，除非該法規命令有違反比例原則、平等原則等情事，法院才能拒絕適用，本件『台北市土地使用分區附條件允許使用核准標準』之修正，雖未依循行政程序法第 154 條所規定之預告程序，但該修正並非無效，亦無其他違反比例原則、平等原則等情事，本院並無拒絕適用之理由。」

<sup>77</sup> 地方制度法第 26 條第 4 項前段規定：「自治條例經各該地方立法機關議決後，如規定有罰則時，應分別報經行政院、中央各該主管機關核定後發布。」

<sup>78</sup> 現行國家安全法第 5 條規定：「為確保海防及軍事設施安全，並維護山地治安，得由國防部會同內政部指定海岸、山地或重要軍事設施地區，劃為管制區，並公告之。」國家公園法第 1 條規定：「為保護國家特有之自然風景、野生物及史蹟，並供國民之育樂及研究，特制定本法。」

<sup>79</sup> 張勻歸，《登山活動管理自治條例管制工具之合法性分析—以出入管制、範圍及路線管制及山域事故搜救費用徵收為中心》，國立高雄大學政治法律學系碩士在職專班碩士論文（110 年），頁 33 即指出：「在登山活動自治條例的定義中，不論一般管制山域或特殊管制山域，雖設有經本府公告之要件，然而管制範圍實質上與國家安全法、國家公園法及森林法等中央政府訂定之山域活動管制法規之範圍高度重疊，中央山域管制法規並非針對登山活動所進行之管制，而係基於山地治安、生態保護等目的，其管制範圍之劃設，亦係基於各該立法目的為之；山地管制區以設有軍事設施及山地治安維護需要之地區，生態保護區則是依據具生態重要性之動植物棲息地為準，自然保留區及地質公園則係具有自然價值之自然區域、特殊地形、地質現象、珍貴稀有植物及礦物之地區。上述規範目的與各該登山自治條例之立法目的，即加強山域登山活動意外事故預防管理、維護人民生命安全之目的不盡相同…登山自治條例之管制既係加強登山活動意外事故之預防管理，保

直接以縣市政府公告之範圍為管制山域，例如「臺東搜救條例 1」及「宜蘭救援條例」草案第 3 條第 2 款，與「修正條例建議事項」中「公告適用山域範圍」建議一致，應較為妥適<sup>80</sup>。至於如何擇定山域進行公告，具體標準亦可參酌「修正條例建議事項」之「公告適用山域範圍」。其以山域事故案件分析為基礎，選擇「對於直轄市、縣政府執行上具高風險，動員需耗時、人力及時間等因子之山域」為管制山域，符合「救援條例」立法目的，值得肯定<sup>81</sup>。

### (3) 活動準備措施去罰則化及去義務化

「屏東 111/8/2」草案第 6 條，雖仍維持攜帶「具有定位功能之器材」及「可供緊急聯絡之通信設備及足夠之電源供應器」（下合稱「定位聯絡設備」）之義務<sup>82</sup>，但原規定於該條例草案第 10 條之罰則刪除，理由在於登山民眾已養成攜帶習慣及認知<sup>83</sup>。另外，當違反「宜蘭登山條例」草案第 6 條第 1 項特殊管制山域領隊帶領義務，依該條例草案第 9 條亦不進行處罰，顯欲以呼籲代替處罰。前述均符合「修正條例建議事項」中「裁罰及支付救援費用之調整」之「廢除登山活動準備措施之裁罰」建議，值得贊同。

### (4) 登山綜合保險強制投保義務鬆動

「屏東 111/8/2」草案第 7 條第 4 項，除就領隊應為本人及隊員投保之險種已放寬為「適當之保險」，不再限定於登山綜合保險外，亦刪除原規定於第 11 條之罰則，理由在於保險事項應由民眾依其自我風險承擔能力判斷並投保，不宜強制規定<sup>84</sup>。甚

---

障人民生命安全，則管制範圍應參酌登山安全之相關因素進行劃設，才能彰顯該法之適當性並助於立法目的之達成，逕以當前中央依生態保護及山地管制等理由進行管制之範圍作為登山活動管制區域，且未進行相關符合立法目的之調整，尚難認其係基於登山安全考量所為之管制，而有過度管制之嫌。」另外，黃立倫，《論入出台灣山地之管制-步入權之建構與應用》，國立台灣大學法律學院法律學研究所碩士論文（108 年），頁 178 亦表示：「台中市登山條例對於山域之分類，有一般管制山域與特別管制山域之區別，觀其定義，發現一般管制山域與國安法結合，特別管制山域與國家公園法結合。然此區分之方式不正確，倘若台中市登山條例管制之重點在於人身安全之維護，則應該是依照對人身安全危害之程度，去區分一般與特別方有道理，國安法與國家公園法入出管制之目的，理論上都不是基於人身安全之因素，更沒有說國家公園管制的山地比國安法管制的山地危險。再者，台中市登山條例之管制範圍，並沒有範圍之適當性、必要性之限制，很可能使主管機關之劃設，流於恣意。故應明文說明比例原則於劃設管制範圍之適用，且宜明文或公開主管機關認為對人身安全造成風險之危險因子，避免主管機關濫行劃設管制區域。」事實上，依「登山條例」就管制山域等之定義，最終仍由各縣市政府再由需申請入山入園許可之山域中再「公告」以限定其範圍，因此重點應在縣市政府的「公告」才是。

<sup>80</sup> 「臺東搜救條例 2」草案第 3 條第 2、3 款採取較特別的立法方式，相關評論詳參後述。

<sup>81</sup> 併參註腳 30。

<sup>82</sup> 筆者亦認同此義務之必要性，詳註腳 1，「106 年拙著」，頁 31-32。

<sup>83</sup> 完整修法理由為：「登山民眾皆已有具備攜帶手機、定位器材及電源供應器等習慣及認知，現行文規定已不合時宜，似無必要，爰刪除之。」參註腳 56。

<sup>84</sup> 完整修法理由為：「為落實行政院『山林解禁政策』及參考教育部訂定『登山活動應注意事項』第五點規定，

至於「花蓮 111/3/18」草案進一步刪除原規定第 6 條第 5 項之強制投保義務，表明應由民眾自行判斷是否加入保險或互助機制<sup>85</sup>，對於風險轉嫁手段之立場更為開放。前揭動向均符合「修正條例建議事項」之「不強制投保登山綜合保險」建議，亦與筆者之主張方向若合符節<sup>86</sup>，值得贊同。

#### (5) 救援費用收取裁罰化

「宜蘭救援條例」草案於第 1 條明載「為落實違規進出山域活動者自付救援費用精神」；「花蓮 108/9/10」草案第 14 條第 1 項、「花蓮 111/3/18」草案第 14 條授權訂定之自治規則「花蓮縣山域意外事故索取搜救費用作業要點」第二點、「屏東 111/8/2」草案第 14 條第 1 項、「臺東搜救條例 1」草案第 11 條第 1 項、「臺東搜救條例 2」草案第 10 條及「宜蘭救援條例」草案第 6 條第 1 項均以從事登山或山域活動者違反法定義務、濫用搜救資源或有其他可歸責情形為搜救/救援費用收取前提；「高雄救援條例」於第 1 條宣示「落實違規者自付救援費用精神」，第 6 條也以山域活動從事者違反法定義務為前提，但「高雄 109/5/4」草案第 6 條第 1 項再新增濫用搜救資源或危及執行單位執勤為救援費用收取前提。前揭修正方向與「修正條例建議事項」中「裁罰及支付救援費用之調整」之「支付救援費用之要件，修正以有違反法定義務或濫用為前提」一致，也與筆者歷來主張方向相同<sup>87</sup>，值得高度認同。

惟「花蓮 111/3/18」草案第 14 條於法制面上有不明確之處。蓋依該條例草案第 14 條第 2 項觀之，「花蓮縣山域意外事故索取搜救費用作業要點」似僅能就該條例草案第 14 條第 1 項之細節進行規定，但該作業要點第二點就搜救費用收取之要件上，卻增加了該條例草案第 14 條第 1 項所無之限制（亦即以「違反法定義務」或「濫用搜救資源」為前提），實質變更了搜救費用收取要件。若謂該作業要點第二點只是規範了「違反法定義務」或「濫用搜救資源」為前提之案件類型，其他無此前提之案件

---

有關登山活動保險事項，應由民眾依其自我風險承擔能力判斷並投保適當保險，不宜強制規定，現行規定已不合時宜，似無必要，爰配合修正並刪除違規裁處之規定。」參註腳 56。

<sup>85</sup> 完整修法理由為：「有關登山綜合保險之投保，參考中央機關建議應由民眾依自我風險承擔能力，判斷是否加入適當之保險或互助機制，爰刪除第四項及第五項等規定。」參註腳 55。

<sup>86</sup> 參註腳 1，「106 年拙著」，頁 73。

<sup>87</sup> 參註腳 29，洪振豪文，頁 215-218。另外，「反之，當登山者可歸咎程度高、可認定濫用搜救資源時，筆者支持『使用者付費』。只是此時收費性質上是一種懲罰，而追究少數濫用者才符合效率並彰顯公平正義。但既然仍涉生命權保障，『懲罰型使用者付費』的前提條件須嚴格。」參洪振豪，「【登山活動該怎麼管】只有濫用搜救才能使用者付費」，蘋果新聞網，107 年 10 月 5 日，

<https://www.appledaily.com.tw/forum/20181005/DSR4IA5LC74A6044XQWKLVK56I/>（最終點擊日期：111 年 9 月 22 日）。惟「高雄 109/5/4」草案第 6 條第 1 項之「危及執行單位執勤」部分，因與救援費用負擔無關，屬於獨立違規型態，建議改列獨立之行政罰，均詳前述。

類型不在此限，仍可依該條例草案第 14 條第 1 項收取，但如此之解釋顯然又與該條例草案第 14 條第 2 項之文義不符，條文體例等仍待花蓮縣政府進一步調整。

#### (6) 救援費用收取彈性化與方式明定

「宜蘭救援條例」草案第 6 條第 3 項及「屏東 111/8/2」草案第 14 條第 3 項導入了主管機關得視違規情節輕重酌減救援費用之規定。此修正方向與「修正條例建議事項」中「裁罰及支付救援費用之調整」之「減輕或免除救援費用態樣」方向一致，值得認同。

另外，為回應文末【附表 1】多起搜救費用負擔訴願案原處分遭內政部訴願審議委員會撤銷，「花蓮 108/9/10」草案第 14 條第 3 項特別針對被救者死亡時之搜救費用負擔方式進行規定。又「花蓮 108/9/10」草案第 14 條第 3 項以及「花蓮 111/3/18」草案第 14 條第 2 項授權訂定之「花蓮縣山域意外事故索取搜救費用作業要點」第四點，亦就被請求人有複數時之負擔方式進行規範，與「修正條例建議事項」中「裁罰及支付救援費用之調整」之「救援對象」建議一致。

#### (7) 濫用等審核小組建立

「高雄 109/5/4」草案第 6 條第 2 項以及「花蓮 111/3/18」草案第 14 條第 2 項授權訂定之「花蓮縣山域意外事故索取搜救費用作業要點」第五點分別導入了「審核小組」及「山域意外事故救援機制策進作為協調會」，用以確認是否有浪費山域人命救援資源等、救援費用索取要件及對象等事項。其中，「審核小組」之組成及作業方式，仍待主管機關訂定；「山域意外事故救援機制策進作為協調會」則係由花蓮縣政府邀集相關專家學者、搶救單位、登山團體代表等進行討論，並依決議辦理。此修正方向，特別是「花蓮 111/3/18」草案部分，與「修正條例建議事項」中「裁罰及支付救援費用之調整」之「設置審核小組」一致，也與筆者歷來主張相同<sup>88</sup>，值得高度肯定。

### 4、山域內活動全數適用

「臺東搜救條例 1」、「臺東搜救條例 2」及「宜蘭救援條例」草案於第 3 條第 1 款規範「山域活動」，亦即各該條例草案之規定除適用於山域內戶外活動外，亦及於其他所有「各類活動」，兼顧登山活動與其他山域活動的公平性，與筆者之主張一致，值得認同。

<sup>88</sup> 此為筆者一貫之主張，「至於由誰來判斷『受理門檻』及『處罰事項』是否妥當，或可由任務型，包含有醫學、登山、法律等背景之社會人士連同主管機關依個案組織之。」參註腳 29，洪振豪文，頁 218；註腳 1，「106 年拙著」，頁 70；「統一建置濫用處理機制，並成立任務型事後濫用責任釐清委員會進行認定」註腳 87，洪振豪文。

但就山域活動與其他場域中仍可能使用到救援資源之活動，例如水域活動間之公平性問題，依舊無法合理解釋，均詳前述<sup>89</sup>。

## 5、「登山條例」與「救援條例」交錯

「領隊帶領」與否核屬登山活動者應基於自我責任判斷事項，是以「宜蘭登山條例」草案第6條第1項雖規定特殊管制山域之領隊帶領義務，但即便違反亦不設罰則（該條例草案第9條），此與著重山域事故救援管理、不就應自我負責事項進行規範之「救援條例」方向一致，「登山條例」向「救援條例」靠攏之作法，值得認同。

反之，「臺東搜救條例1」草案除僭越中央權限，將違反第4條第1款（即「未依國家安全法等申請許可」）及違反第10條第1項（即「配合查核等義務」）之情形罰則化<sup>90</sup>外，另將同條例草案第4條第2款「依登山計畫，不得變更路線範圍」及第5條「攜帶『定位聯絡設備』」之違反亦予罰則化<sup>91</sup>。筆者基本上雖認同前揭各義務<sup>92</sup>，但將其罰則化則背於「修正條例建議事項」中「裁罰及支付救援費用之調整」之「廢除登山活動準備措施之裁罰」建議，反而朝向「登山條例」般「加法思考」規範架構靠近<sup>93</sup>，筆者並不認同；且事實上前揭各義務尚有其他可能之配套措施，例如列為救援費用收取之前提條件（詳前述），實質上仍可達到警醒及促使山域活動從事者遵循之目的。所幸「臺東搜救條例2」草案已全數揚棄前揭規範。

## 6、其他突發事件之撤離義務

依「屏東111/8/2」草案第8條規定，除因海上颱風警報發布，屏東縣政府得公告禁止進入管制山域活動，取得入山許可者不得進入、已進入者應即撤離外，當有「其他突發事件時」亦同；另外，「臺東搜救條例2」及「宜蘭救援條例」草案第5條亦有類似規定，當主管機關因颱風、森林火災或「其他突發事件」公告禁止進入時，任何人不得進入從事山域活動、已進入者應即撤離。然而何謂「其他突發事件」應予釐清，例如於立法說明欄進行例示，以利山域活動從事者理解、評估與遵循。

<sup>89</sup> 參註腳12。

<sup>90</sup> 罰則分別規定於該條例草案第8條及第10條第2項。關於逾越中央權限部分，「未依國家安全法等申請許可」部分，自應依國家安全法、國家公園法、森林法等母法處理；至於「違反配合查核等義務」部分之說明，詳參註腳1，「106年拙著」頁63「…為落實入山入園業務之查核，本條規定或有其必要性，惟比如在國家公園法未明文規範之情形下，地方自治團體是否得以自治條例為國家公園管理處創設查核、檢驗並要求從事登山活動者提出文件資料之權限，筆者質疑。若確有必要，也應該提案修正入山入園相關法規才是。」。

<sup>91</sup> 罰則分別規定於該條例草案第8、9條。

<sup>92</sup> 參註腳1，「106年拙著」，頁31、32、72。關於現狀下筆者認為要求「無正當事由不按計畫從事活動」為收取救援費用合理之前提事由，參註腳31。

<sup>93</sup> 參註腳11。

## 7、獨樹一格的「臺東搜救條例 2」草案

「臺東搜救條例 2」草案，有諸多與其他條例草案不同之規定：

### (1) 管制山域定義

首先，依該條例草案第 3 條第 2、3 款，「本府（即臺東縣政府）轄內距離救護車輛可通行道路超過二公里以上」山域為「管制山域」；「本府轄內距離救護車輛可通行道路超過五公里以上」山域為「特殊管制山域」。然而，「可通行」一詞為一浮動且不明確之法律概念，會因為救護車廠牌車型、車況、駕駛訓練與技能<sup>94</sup>、道路、落石、天候狀況等因素隨時變動，並不適合用以決定管制山域範圍，作為自治條例之規範基礎。且何以「二公里」或「五公里」作為定義範圍，其依據為何、如何進行劃定、是否是指水平直線距離、是否考量垂直距離、地形、地質、坡度、植被等要素是否不重要、如何進行確認與盤點、如何公告，又事後以如何之頻率進行實地調查、重新評估與更新，且當從不同路徑均可進入同一地點，然距離各別救護車輛可通行道路遠近不同時，究竟適用管制山域還是特殊管制山域之基本搜索期間（參該條例草案第 11 條第 1、2 項）等，均有未明，執行上勢必有相當困難。是以筆者建議仍以「經本府公告之山域」方式規範，並參酌「修正條例建議事項」中「公告適用山域範圍」建議進行公告為宜。

### (2) 詳細規範留守人制度

登山活動等之留守人制度<sup>95</sup>，有助於提升山行安全，相關概念已可見於「登山注意事項」第 7 點之「留守聯絡人」，以及「南投登山條例」第 7 條第 2 項與「臺東搜救條例 1」草案第 6 條第 2 項之「留守人員」。然而從事登山等戶外活動既本於「自我責任」<sup>96</sup>，是否安排留守人員及如何與留守人員約定安全確認等細節，本由從事者於

<sup>94</sup> 依消防法第 24 條第 2 項授權訂定之「直轄市縣市消防機關救護車輛裝備人力配置標準」，就救護車輛本身，僅就救護車裝備、救護人力配置進行規範。緊急醫療救護法第 17、18 條僅就救護車輛配備、出勤救護人員人數及資格進行規範；依緊急醫療救護法第 15 條規定授權之「救護車裝備標準及管理辦法」，僅就救護車裝備、廣播設備等進行規範；依同法第 16 條規定授權之「救護車及救護車營業機構設置設立許可管理辦法」，就申請設置救護車應檢具文件僅要求救護車駕駛之職業駕照、申請設置許可之救護車應以一年內出廠者為限、地方衛生主管機關對許可設立之救護車營業機構應建立資料中包含救護車廠牌、出廠年月、型式等，又設置許可有效期間五年屆期展延時申請文件未要求車況相關證明。前述各規定均未就救護車輛之車型、車況、駕駛訓練與技能進行要求。基於此，不同救護車輛車型、車況、駕駛技術與經驗等，自然使得「可通行」之概念產生浮動，可能有參差不齊的情形。

<sup>95</sup> 參 Straybirds，「登山隊伍的守護者-淺談留守人的角色扮演」，健行筆記，108 年 8 月 2 日，[https://hiking.biji.co/index.php?q=review&act=info&review\\_id=7327](https://hiking.biji.co/index.php?q=review&act=info&review_id=7327)（最終點擊日期：111 年 9 月 22 日）。

<sup>96</sup> 參「登山注意事項」第三點「登山者從事登山活動，應本於自我行為責任，充分了解登山潛在風險，及山域事故救援之困難，審慎評估選擇山域，從事與自身能力相符之活動；登山者並應充分注意山域或其內設施相關警告、標示或相關公開資訊，評估是否從事具危險性活動。」

活動前自行判斷並委由其雙方約定即可<sup>97</sup>，法應無必要介入課予行政法上義務。是臺東縣政府何以將留守人制度詳細規範於「臺東搜救條例2」草案中，其必要性與考量點為何、如何進行評估，自宜公開各該條文立法理由，以供外界檢視<sup>98</sup>。

退步言之，若欲以法令進行規範，也應合目的、明確、不過度規範，以確保留守人制度能發揮提升活動安全之功能並能順暢運作，且違反效果亦應謹慎且適度，勿使沒實際參與戶外活動之留守人員未享有權利<sup>99</sup>或僅享有些許權利，卻過度背負義務或承擔裁罰風險，反抑制了擔任留守人員意願。筆者即以此原則進行檢視：

#### A、留守人員之約定

第4條第1項為留守人員約定時間點與方式之規定，惟留守人員應具備之資格並未規範，是以例如不諳山域活動之未成年人、未曾或甚少從事山域活動且不諳山域活動者、過往多次違反留守人員義務遭課處裁罰之人似均可擔任，對於山域活動安全提升有何助益，可能受到質疑。又依同條項規定，留守人員似由山域活動從事者事先「片面」約定（不論是由複數山域活動從事者共同約定，還是由領隊約定）至少一名未參與活動之人擔任，但若被約定為留守人員根本無意擔任，亦即所謂「被擔任」留守人員時，即會發生爭議。此外，留守人員同意擔任留守後，因故無法或不願繼續留守時應如何處理，例如是否可能轉由他人擔任、是否該得山域活動從事者同意等，相關退場規定均付之闕如。

另外，若未約定留守人員而進行山域活動，其後發生須進行人命救助之山域事故者，依第7條第3款應予處罰。然而留守人員得由領隊進行約定，已詳前述，當領隊承諾將約定留守人員卻擅未約定時，對於領隊以外之山域活動從事者處罰即有不當。況且，山域事故通常源於意外，不論是否有約定留守人員均可能發生，因此若僅以「未約定留守人員」及「發生須進行人命救助之山域事故」即行處罰，顯然過苛。應以欠缺留守人員「致使搜救行動無效率而虛耗搜救資源」等情形為前提，始較合理。是縱未約定留守人員，當山域事故發生，山域活動從事者本身處置得宜，或事後得其他有力支援，使得搜救工作得以有效率進行、不致無謂消耗過多搜救資

<sup>97</sup> 此所以「登山注意事項」第七點規定：「登山者從事登山活動前，應自行評估登山活動路線之困難程度；必要時，應於活動前，安排留守聯絡人，並於活動結束後，向留守聯絡人為解除留守之報備。」

<sup>98</sup> 「臺東搜救條例2」草案並未預告，致山域政策監督聯盟等籲請其等表示意見之書函中，亦未檢附草案立法理由，詳註腳59。

<sup>99</sup> 特別是在非營利性質，僅義務或僅酌收成本等而擔任留守人之情形。

源時<sup>100</sup>，應不予處罰。為此，第 7 條第 3 款應行修正，以追加裁處要件。

#### B、活動從事者平時義務

依第 4 條第 2 項，山域活動從事者應於活動期間與留守人員保持連繫，固無疑問。惟第 7 條第 4 款規定，若山域活動期間，不區分情形，凡無正當理由拒對留守人員告知所在位置即行處罰，則無必要。蓋此規定目的諒係藉此促使山域活動從事者提供所在資訊予留守人員，以使山域事故發生時，消防人員得藉此資訊縮小搜索範圍，提升救援效能。是非涉及山域事故時，拒告知所在位置之山域活動從事者固然值得非難，但既無涉公益，以罰緩對應的必要性即低。反之，當發生山域事故，因山域活動從事者無正當理由拒絕配合，「致使搜救行動無效率而虛耗搜救資源」時，即有高度裁罰之必要性，此時予以裁罰始有意義。為此，建議第 7 條第 4 款應行修正，以追加裁處要件。

另外，依第 4 條第 2 項，山域活動從事者應於山域活動結束時即時通知留守人員；且因超過山域活動結束後一定時間（亦即所謂「山難/山域事故管制時間」<sup>101</sup>）仍未收到聯繫時，留守人員將行報案，政府機關亦將依此開始集結人力及物力進行搜救的關係，要求山域活動從事者於山域事故管制時間前務必聯繫留守人員有其必要。依第 7 條第 5 款，似帶有以山域活動結束後 24 小時為「山難/山域事故管制時間」之意，筆者尊重，惟在該時間前若山域活動從事者未與留守人員聯絡時一律予以處罰，則認為無此必要。蓋類如前述，此規定目的諒係藉此促使山域活動從事者儘速通知留守人員解除留守，以免留守人員誤以為發生山域事故而於管制時間後報案，導致政府機關著手毫無必要的搜救準備。是逾 24 小時未聯絡，固然值得非難，但當留守人員尚未報案前，既無涉公益，以罰緩對應的必要性即低。反之，當留守人員因山域活動從事者逾時聯絡進而報案，「致使政府機關著手進行搜救準備」時，即有高度裁罰必要，此時予以裁罰始有意義。為此，建議第 7 條第 5 款應行修正，以追加裁處要件。

<sup>100</sup> 例如 106 年間獨攀能高哈崙橫斷的李明翰發生山域事故，即由其臺北大學登山社資深學長伍元和在消防人員支援下率隊進行搜索，並搭配消防人員進行救援。「自己學弟不救要叫誰去救？」參花孟璟，「古道專家率隊搜救 讚『學弟』體能技術精神兼俱」，自由時報，106 年 6 月 21 日，<https://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/2107133>（最後點擊日期：111 年 9 月 22 日）。

<sup>101</sup> 「山難管制時間」為登山計劃書中重要的項目，目的在供留守人員於該時間過後仍未取山域活動從事者聯繫時，得以報案。詳三條魚 Fish Tri，「寫登山計劃書該注意的事」，健行筆記，105 年 10 月 11 日，[https://hiking.biji.co/index.php?q=review&act=info&review\\_id=1751](https://hiking.biji.co/index.php?q=review&act=info&review_id=1751)（最終點擊日期：111 年 9 月 22 日）。

### C、活動從事者事故時義務

依第 4 條第 3 項，「山域活動從事者」發生山域事故請求人命救助，應於搜救獲救後配合調查原因，固為必要，且無不明確之處。其違反效果，諒係規定於第 7 條第 2 款，亦即「經本府通知調查山域事故而不從者」處以罰鍰。依該條款文義，「發生山域事故之該名山域活動從事者」固受拘束，惟解釋上與「發生山域事故之該名山域活動從事者」甚至不同隊，只是「偶然於同時期、於相同或鄰近山域活動之山域活動從事者」亦可能受到拘束，被強制要求到場接受調查，藉以釐清「他隊」山域事故相關內容等，違者處罰，筆者認為有過度規範之虞，應酌作修正。修正方向上，筆者認為應限定可能受罰之範圍在「發生山域事故之該名山域活動從事者」及其同隊者，不應再擴及於其他人。另外，亦建議新增「無正當理由」不從時，始啟動處罰。

### D、留守人員平時義務

依第 4 條第 4 項，留守人員於山域活動期間，應製作留守紀錄，「詳實記載活動人員於山域活動情形」。然而考量到山域活動從事者與留守人員之通聯手段與方式，或許僅有定時發出之簡訊數則簡單報告平安，留守人員不一定能「詳實得知活動人員於山域活動細節」。是當本條項正式施行，個案中判斷是否構成本條項違反時，臺東縣政府應斟酌該案中留守人員取得之資訊種類及資訊量等，彈性判斷留守人員是否已「詳實記載」。

### E、留守人員於事故時義務

依第 4 條第 5 項，留守人員接獲領隊或隊員通報發生須請求人命救助之山域事故時，應即通報；依第 4 條第 6 項，於山域活動預定結束之日起 24 小時仍未與「參與活動之領隊或隊員」聯絡時，視為山域事故發生，留守人員應依前項規定辦理，固無疑問。惟當領隊或隊員因故無法自行連繫，而係由其等委託「第三人」（例如正巧途經該處的其他山友、當時正好可收聽發生山域事故隊伍無線電頻率之人員等）向留守人員連繫時，留守人是否仍有立即通報義務、是否仍視為發生山域事故進而進行通報；又該「第三人」若根本未受「參與活動之領隊或隊員」委託，而僅係來自例如「參與活動之領隊或隊員」焦急家屬等之連繫，又該如何處理，即有不明。

另外，第 8 條第 1 款規定：「…留守人員，有下列各款行為之一時，處…罰鍰：一、未製作留守紀錄並於發生需進行人命救助之山域事故時，未將活動人員之活動計畫移交本府者。」惟此規範方式亦有諸多不明，例如所欲處罰之行為究竟係指「未

製作留守紀錄」，還是「未將活動計畫移交本府」，還是「未製作留守紀錄且未將活動計畫移交本府」，所欲達到的規範目的究竟為何。又例如山域活動從事者辦理入山入園證時，業已向警察機關、國家公園管理處提交「活動人員之活動計畫」，當發生山域事故，臺東縣政府自有向前揭機關取得相關資料可能性，非全然無取得之管道。若本條款目的在於確保臺東縣政府取得「活動計畫」時，則處罰之前提與必要性即有爭議。

至於第 8 條第 2 款要求留守人員應協助調查山域事故，屬於判斷搜救資源是否遭濫用之前置作業要求，應無疑問，但為求周全，建議處罰條件修正以「無正當理由」而不從時始予處罰。

### (3) 搜救資源濫用裁罰與收費

「登山活動相關條例」中，「臺東搜救條例 2」草案就搜救資源濫用之裁罰與救援費用收取之規範最為充實，相關說明均詳後述。於此須特別說明的是，相較於其他「登山活動相關條例」，「臺東搜救條例 2」草案之特色在於第 10 條雖同樣收取搜救費用，但收取費用之前提事由縮減至一種，亦即只有違反第 5 條「因颱風、森林火災或其他突發事件公告禁止進入，尚未進入時禁止進入，已進入時應即撤離」規定時始收取搜救費用，其他法定義務違反、搜救資源濫用等，均另行以行政罰方式處理。

### (4) 搜索期間限制

第 11 條第 1 項及第 2 項針對搜索期間進行規定，亦即於管制山域失蹤，搜索期間原則為報案時間起計 72 小時；於特殊管制山域失蹤，搜索期間原則上則為報案時間起計 168 小時。當「請求人」要求延長時，管制山域搜索期間得延長至報案時間起計 168 小時；於特殊管制山域搜索期間則得延長至報案時間起計 336 小時，且延長搜索期間之搜索費用，依同條第 2 項由「請求人」分擔二分之一，餘由臺東縣政府及參與搜索相關機關分擔。

於所設定之基本搜索期間屆至後，依請求進入延長搜索期間，且延長搜索期間中之搜索費用由請求人部分分擔之概念，與筆者主張之搜救「基本款」及「進階款」概念一致<sup>102</sup>，值得認同。只是草案以距離救護車輛可通行道路遠近不同分別設定之「管

<sup>102</sup> 但「搜索期間」之延長與付費，只是筆者主張之搜救「基本款」與「進階款」概念之一環。筆者主張搜救可區分「基本款」與「進階款」，進而「進階款」可考慮使用者付費之面向，除了期間外，尚包含人力、物力、搜救深度、廣度等。伸言之，「筆者主張應先依『高度危險之虞標準』，先區分所謂的『基本款』及『進階款』搜救任務。所謂『基本款』，係指達到『高度危險之虞標準』所啟動之搜救任務，以及投入合理、足夠但基本之搜救資源所執行之搜救任務。至於未達『高度危險之虞標準』所發動之搜救任務，以及要求投入較『基本

制山域」與「特殊管制山域」來區分不同的基本搜索期間，是否合理、其依據為何；當無法確認究竟是在距離救護車輛可通行道路二公里以上之「管制山域」還在五公里以上之「特殊管制山域」失蹤時，如何適用本條；當有複數人先後向相同或不同單位報案時，以誰的報案時間為準來起算搜索期間；無人進行報案時又應如何處理；延長搜索期間之「請求人」為何、資格條例為何；又停止搜索是否無任何例外（例如當基本搜索期間屆至前後，始確實掌握失蹤者位置具體跡證，繼續搜索有高度可能發現失蹤者，當未有延長請求時，是否仍然停止搜索）等，均待進一步釐清。

## 8、導入搜救資源濫用對策

### (1) 立法目的之明訂

「花蓮 111/3/18」草案修正「花蓮登山條例」第 14 條第 2 項搜救費用支付規定，並一併預告「花蓮縣山域意外事故索取搜救費用作業要點（草案）」，欲對搜救資源濫用採取相應措施，因此花蓮縣政府於第 1 條新增「避免搜救資源之濫用」為立法目的，並無疑問。

### (2) 濫用罰則

#### A、判斷濫用與否之配合義務違反之處罰

受此義務規範之對象，涉及「山域活動從事者」與「留守人員」。

關於「山域活動從事者」，「臺東搜救條例 2」草案第 7 條第 2 款要求其應配合調查山域事故，此屬於判斷搜救資源濫用與否之前置作業要求，有其必要性，若無正當事由拒絕配合可推定屬於濫用。只是為避免過度規範，條文設計有修正之必要，已詳前述，爰不贅述。另外，「臺東搜救條例 2」草案第 9 條要求山域活動從事者應於山域事故獲救後，立即至「配合醫療院所」接受檢傷及治療，因亦兼具確認是否有濫用搜救資源情事的效果，值得肯定，且若無正當事由拒絕配合自可推定屬於濫用。只是所謂「配合醫療院所」或有不明，建議可配合緊急醫療救護法統一調整為「急救責任醫院」，以資明確<sup>103</sup>。

款』外更多搜救資源、從事更廣、更深入、更久的搜索行動，則稱之為『進階款』。」「在本文的脈絡下，山難搜救資源濫用防止之對策，勢必會涉及到訂定合理之山難搜救資源編制、標準流程及搜救任務之極限等，以作為『基本款』山難搜救之雛形，並作為『進階款』山難搜救使用者付費之比較基礎。」「國家對於前述『基本款』搜救，基於生命權保障，有不收費執行之義務，已詳前述。至於『進階款』搜救部分…應可嘗試…以『使用者付費』方式進行。」註腳 29，洪振豪文，頁 215、217。

<sup>103</sup> 「修正條例建議事項」中「裁罰及支付救援費用之調整」之「支付救援費用之要件」亦採「急救責任醫院」之用語，參第(3)點「非至『急救責任醫院』之急診就醫者，或送達『急救責任醫院』後，逕至門診就診或自行離開者。」

關於「留守人員」，「臺東搜救條例 2」草案第 8 條第 2 款規定其有配合調查山域事故之義務，並無疑問。只是同樣地，因條文設計上有疑義，其條文內容宜再進行調整，亦詳參前述。

## B、濫用之處罰

關於濫用處罰，涉及「任何人」均受規範及「山域活動從事者」始受拘束兩個部分。

首先，「臺東搜救條例 2」草案第 6 條屬於「任何人」均應受規範之規定。依該規定，「故意向本府謊報發生需進行人命救助之山域事故者」處以罰鍰。由於故意謊報山域事故為典型且惡質的搜救資源浪費情狀，因此任何人均應受拘束，並無疑問。所謂「謊報」，諒係指「無中生有」，可能包含「根本沒有發生山域事故卻謊報有」及「山域事故情狀輕微卻謊報須進行人命救助」兩種情形。前者處罰其惡性，固無疑義；至於後者，筆者認為須先釐清何謂「須進行人命救助」，亦即何謂「達到人命救助程度」。若單從文義觀之，「達到人命救助程度」或可理解為若不逕行救援「顯然立即」會喪失生命之「顯然立即危險程度」<sup>104</sup>，但由於山域活動往往有「在固定的資源下從事、風險來源多且隨時都在、難同步掌握山上隊伍之狀況、狀況嚴重性的判斷需考量時空的阻隔」的特徵<sup>105</sup>，為免救援不及，應有狀況惡化前及早救援之必要<sup>106</sup>。因此，基於生命權保障，為盡可能提高人命獲救機會、避免不當降低通報意願，對於「達到人命救助程度」之認定不宜過嚴，現場情形只要有「人命喪失高度危險之虞」時，即應認非屬謊報<sup>107</sup>。是以，判斷是否「達到人命救助程度」涉及諸多細微及專業的認定，基於生命權保障意旨，實際裁處時宜謹慎、保守與克制，筆者建議不妨由縣市政府設立之審核小組或委員會進行認定。

關於「山域活動從事者」始受拘束部分，依「臺東搜救條例 2」草案第 7 條第 1 款，山域活動從事者「向他人謊稱發生需進行人命救助」的山域事故<sup>108</sup>者應處罰

<sup>104</sup> 參註腳 29，洪振豪文，頁 196。

<sup>105</sup> 參註腳 29，洪振豪文，頁 215。

<sup>106</sup> 「亦即在登山活動的情形，若要等到比如『確切得悉失聯的隊伍成員已發生失溫昏迷、罹患高山症且失去意識等危急狀況』等『顯然立即危險』始發動救助機制時，通常可能『救助行動』才發動沒多久，生命就已消逝，而無法達到『生命救助』的目的。因此為能實質保障生命權，在登山活動的情形，判斷出動救援的標準也不宜過於嚴格，亦即不應要求須到『顯然立即危險標準』的地步。這點也與前揭『生命權保障例外之探討』中得出之『即便危機尚未達』『顯然立即』的程度，國家在得悉登山者的狀況後，仍應有發動救助義務、執行搜救任務的空間（即『高度危險之虞標準』）」之結論相呼應。」參註腳 29，洪振豪文，頁 200。

<sup>107</sup> 同參註腳 87。

<sup>108</sup> 本條款用語為「向他人謊稱發生需進行人命救助者」，相較於本條例草案第 6 條之規定似有所遺漏，完整且正確之用語應為「向他人謊稱發生需進行人命救助『之山域事故』者」。

緩，有其必要，相關考量及建議，均同前述。另外，依「臺東搜救條例2」草案第7條第3款，「未約定山域活動留守人員，仍進行山域活動，其後發生需進行人命救助之山域事故者」亦應處以罰鍰，相關評論均詳前述，爰不贅述。

### (3) 濫用收費

諸多條例草案均以從事登山或山域活動者違反法定義務、濫用搜救資源或有其他可歸責情形為收取救援費用之前提，已詳前述。其中「濫用搜救資源」要件，「花蓮108/9/10」草案第14條第1項第2款係規定「事實足認有濫用搜救資源者」；「花蓮111/3/18」草案第14條授權另訂「花蓮縣山域意外事故索取搜救費用作業要點」第二點(二)規定「具體事實足認有濫用搜救資源者」；「高雄109/5/4」草案第6條第1項第2款則是規定「浪費山域事故人命救助資源，有明顯事實足資確認者」，均值得肯定，已詳前述。

至於所謂「濫用搜救資源事實」係指哪些事實，應可參酌前述「濫用罰則」部分，例如山域活動從事者故意向縣市政府或他人謊報需進行人命救助之山域事故、獲救後未即至急救責任醫院檢傷及治療、無正當理由拒配合調查山域事故<sup>109</sup>，均應屬之。

### (4) 濫用判斷審核小組

考量到濫用搜救資源與否涉及諸多細微及專業認定，各縣市宜設立審核小組或委員會進行認定，而「高雄109/5/4」草案第6條第2項之「審核小組」及「花蓮111/3/18」草案第14條第2項授權訂定之「花蓮縣山域意外事故索取搜救費用作業要點」第五點之「山域意外事故救援機制策進作為協調會」建立了此種機制，均詳前述，值得高度肯定。

## (二) 整體評析

### 1、「106年拙著」整體觀察結果出現鬆動

筆者於106年就「臺中、花蓮、南投登山條例」所做之整體觀察，可歸納為三個重點，分別為「與『鼓勵登山活動』漸行漸遠」，理由在於「欠缺積極引導作為」、「課予眾多義務，以禁止、限制為中心」、「逐項訂定處罰、處罰效率化，整體反而欠缺管理效率」且「欠缺濫用資源之配套對策」；以及「內容雷同欠缺在地化調整」和「立法品質待加強」<sup>110</sup>。惟如前述，在採取「減法思考」規範架構的「高雄救援條例」出現後，隨

<sup>109</sup> 至於留守人員無正當理由拒配合調山域事故者，僅課予行政罰即可，由於其未從事山域活動，應無要求其負擔救援費用之必要。

<sup>110</sup> 詳註腳1，「106年拙著」，頁72。

著其他新方向的開展及各縣市草案的推出，前揭觀察結果開始產生鬆動。

例如，除了南投縣仍採取「片面形式」制度設計外，其他如臺中市、花蓮縣、苗栗縣、屏東縣、高雄市、宜蘭縣及臺東縣均對外預告其所欲施行之條例草案內容，採行「雙向形式」制度設計方式，儘可能給予民眾參與政策形成的機會；以屏東縣來說，除了處罰外，亦於條例草案中指定職司辦理登山活動安全教育宣導事項之單位推廣研習課程，開創以自治條例規定政府機關積極推動登山安全宣導的先例；「減法思考」影響下，即便是採取「登山條例」模式，「屏東、宜蘭及花蓮登山條例」草案有將本該由山域活動從事者自我負責之活動準備措施、登山綜合保險要求等去罰則化（去強制化）或去義務化之動向；整體觀察文末【附表 3】，可知「處罰規定」項目減少、無罰則之「配合義務」項目增加；諸多縣市將救援費用收取裁罰化，以違反行政法義務、濫用搜救資源等為前提，又新增費用酌減機制、建立審核小組等搜救資源濫用對策與機制；臺東縣嘗試將留守人制度入法（雖然有不少疑義仍以不入法為宜），另外也嘗試建立山域事故搜索期間基本款與進階款之區別與差別收費機制；甚至宜蘭縣原草案採「登山條例」模式，其後揚棄之，改弦易策改採「救援條例」模式。

整體來說，至本文完稿為止，雖然「臺中登山條例」、「南投登山條例」及「苗栗登山條例」均未有修法動態<sup>111</sup>，「花蓮登山條例」及「屏東登山條例」雖擬進行修正，但原採取「加法思考」之諸多條文仍然維持，但由前述可知，對於登山或山域活動來說，目前法制面上正緩步朝向更為開放、友善及多元之方向發展，且較能契合山域活動亂象真正所需要的法規範，特別是濫用對策部分。亦由前述可知，消防署函頒「修正條例建議事項」，並持續引導各縣市修正自治條例<sup>112</sup>，確實發揮了一定程度的引導效果。

## 2、制度設計及條例內容仍有待進一步檢討

即便如此，仍有重要法制上的問題值得持續關注與探討。特別是自「高雄救援條例」後，諸多條例草案跟進而明文將救援費用收取裁罰化，凸顯了「救援費用」法律性質為何之爭議。蓋依地方制度法，自治條例就違反地方自治事項之行政業務者，得規定處以

<sup>111</sup> 實則自「106 年拙著」後，南投縣政府於 109 年 3 月 9 日曾以府授消救字第 1090055448 號公告修正「南投縣登山活動管理自治條例公告區域表」（詳南投縣政府官網，<https://www.ntfd.gov.tw/latestevent/Details?Parser=9,3,32,484>（最終點擊日期：111 年 9 月 22 日）），惟並非針對其公告之山域範圍不明確處進行修正（詳註腳 1，「106 年拙著」，頁 27-28），而僅係修正說明欄 1「特殊管制山域」之描述，甚為可惜。

<sup>112</sup> 「內政部(消防署)持續輔導 6 個已訂定自治條例之直轄市、縣政府完成修正友善作為，並邀集其它地方政府檢討救援需求，兼顧救援費用合理化及使用者付費原則，作為政策重點。」，詳「防災週報 民國 109 年 9 月 3 日至民國 109 年 9 月 9 日」，行政院災害防救辦公室，109 年 9 月 9 日，頁 4，<https://cdprc.ev.gov.tw/File/D51B969D400DFA59>（最終點擊日期：111 年 9 月 22 日）。

「罰鍰」或「其他種類行政罰」，惟「罰鍰」上限為十萬元，「其他種類行政罰」亦限於勒令停工、停止營業、吊扣執照或其他一定期限內限制或禁止為一定行為之不利處分<sup>113</sup>，並無「收取費用」之餘地。是以違反行政法上義務、濫用搜救資源等情形下課予山域活動從事者之經濟上不利益，不問其名稱為何，依前述說明，其性質除「罰鍰」，諒別無他想，因此自受十萬元上限之限制，此屢經論者指摘<sup>114</sup>。事實上，基於生命權保障，筆者本即認為基本款搜救不能也不該收費<sup>115</sup>，只有當山域活動從事者可歸咎程度高、可認定搜救資源被濫用時始得例外收費，且此時收費性質為懲罰<sup>116</sup>，既為懲罰，即受地方制度法罰鍰上限之限制。由於「登山條例」搜救費用過於輕易啟動、違憲可能性極高<sup>117</sup>，爭

<sup>113</sup> 地方制度法第 26 條規定：「(第 2 項)直轄市法規、縣(市)規章就違反地方自治事項之行政業務者，得規定處以罰鍰或其他種類之行政罰。但法律另有規定者，不在此限。其為罰鍰之處罰，逾期不繳納者，得依相關法律移送強制執行。(第 3 項)前項罰鍰之處罰，最高以新臺幣十萬元為限；並得規定連續處罰之。其他行政罰之種類限於勒令停工、停止營業、吊扣執照或其他一定期限內限制或禁止為一定行為之不利處分。」

<sup>114</sup> 詳註腳 79，張勻豔文，頁 83-84：「…違反上述規定而進行之山域事故搜救費用收取，因係基於特定行政義務之違反而課予之經濟上不利益處分，其性質似為行政罰，行政罰即行政制裁，是指因人民違反國家或公共團體基於行政目的之達成，要求其負擔的各種行政法上義務，而對其所施加之制裁，狹義而言，則排除科處刑法所定刑名之處罰，僅指行政秩序罰，其具有以下重要特徵：一、目的在維持行政秩序。二、以違反行政義務者為處罰對象。三、以刑罰以外之處罰為手段。四、其處罰具制裁性質。五、對於過去行為所為之處罰。六、原則上以行政機關為處罰主體。違反登山自治條例所收取的山域事故搜救費用以違規與否作為徵收條件，皆符合上述特徵，應為行政罰，然而條文中卻不是以『罰鍰』稱之，而係『費用』，且依地方制度法第 26 條，自治條例雖得就違反地方自治事項之行政業務者，規定處以行政罰，然而手段僅以罰鍰及特定種類之行政罰為限，並不包含費用之徵收，手段上若以同為經濟不利益處分之罰鍰論之，在未訂定費用上限之情況下，又已超過自治條例所能訂定之最高額度十萬元，故現行因違規而收取之山域事故搜救費用並不符法理，且疑似為了規避行政罰有十萬元上限而另以法規所未授權之費用徵收代之。」

<sup>115</sup> 「登山活動就和平地從事其他活動一樣，都受憲法生命權保障，因此也需要急難救助體系罷了。且國家僅需提供『基本支援』也就可以。這是因為崇山峻嶺當然不比一般城市鄉村，在時空的阻隔、人力物力資源有限、風險與平地救難程度不同的情形下，救援的強度與規模容有討論的空間。也因此，山難事件中，不能也不該要求國家一定要救到人或救活人，蓋『人民對國家並無享有登山零風險之請求權』…。但從生命權保障的角度來看，山難搜救原則上不能也不該『使用者付費』…。否則有變相懲罰戶外活動之虞…。且使用者付費典型的例子就如路邊停車位，評估車子停得進去就停進去了，位置不好換個位置停，接下來就按時給表定的停車費，嫌貴開走就好。可山難搜救可不一樣，我們哪裡知道直昇機來不來、來幾趟、幾個人來搜救等，更別說還指定哪款直昇機來、來了可不可以不要坐。狀況不同，又如何使用者付費…？」詳洪振豪，「【登山安全】淺談山難搜救的「使用者付費」—原則不行，例外才可以！（上）」，健行筆記，107 年 10 月 17 日，<https://hiking.biji.co/index.php?q=news&act=info&id=12263>（最終點擊日期：111 年 9 月 22 日）。

<sup>116</sup> 參註腳 87，洪振豪文。另參詳洪振豪，「【登山安全】淺談山難搜救的「使用者付費」—原則不行，例外才可以！（下）」，健行筆記，107 年 10 月 17 日，<https://hiking.biji.co/index.php?q=news&act=info&id=12264>（最終點擊日期：111 年 9 月 22 日）。

<sup>117</sup> 除參註腳 29，洪振豪文，頁 212、213，以及註腳 1，「106 年拙著」，頁 69 外，另參「然而登山條例則非如此，由前述南投縣條例第 14 條第 1 項即可知，其屬於一種常設性區域（反正政府就叫這廣大的山林為特殊管制山域了，危險、不危險的地區都包含在內）內的一般義務違反（在此區域內無法全面且直接評價為有急迫危險性，規範合理性或有不足的情形）、不願呼救動機、不問搜救結果（只要被啟動搜救就要付費）、只要有搜救即可要求支付（即便不可歸責於待救助者的無效救援，待救助者仍需支付）、無任何依情狀酌量機制（無任何費用衡酌的空間）的僵化制度，因過於輕易啟動使用者付費，筆者認為違憲的可能性極高…。」註腳 116，洪振豪文。

議性較大，是以過往就「登山條例」搜救費用爭點主要落在「收取要件」上。新方向開展下救援費用收取裁罰化後，「過於輕易啟動，違憲可能性極高」問題固然解消，但救援費用性質及其上限問題，自然凸顯並應接受各界檢驗。

其次，「106年拙著」就「臺中、花蓮、南投登山條例」整體觀察所歸納之重點之一，包含「內容雷同欠缺在地化調整」。此係基於與日本國「富山登山條例」、「岐阜山難防止條例」及「長野登山條例」<sup>118</sup>相較而來。蓋該三自治條例規範內容各異，特別是設有罰則的「富山登山條例」及「岐阜山難防止條例」僅針對轄內極少數高風險山域之高風險時期進行極小規模規範及課予違反罰則，精準鎖定所欲規範的行為態樣，對轄內整體登山活動之衝擊小，爰作相關介紹，期待我國縣市政府得以借鏡<sup>119</sup>。惟「登山活動相關條例」發展迄今，即便消防署逐年進行山域事故熱點等之統計<sup>120</sup>，各縣市政府對於管制山域具體指定方式，仍然是將轄區內所有可能的山域、路線概括進去，不考慮由轄內山域熱門路線型態、歷年主要山難成因等就管制山域範圍做更細緻、彈性之調整。若此已為我國各縣市政府的固定思考，屬於「登山活動相關條例」常態且難以變更，則因山林相連，步道路徑貫串各地，各縣市自不宜步調不一，致發生「在稜線左右方不同縣市境內出事，對應不一」的怪現象，特別是就課予山域活動從事者義務或罰則事項，應尋求全國一致標準<sup>121</sup>，這涉及到制度設計的選擇。

尚有其他個別規定，均仍待各縣市政府進一步檢討、修正。例如「花蓮 108/9/10」草案第 14 條第 4 項規定「依前三項規定命支付搜救之費用，以填補本府實際支出之全額『為原則』」，既曰「原則」，是否意謂尚有「例外」，亦即花蓮縣政府有請求超過實際支出費用以外之金額以「獲利」或得藉此對行為人進行「懲罰」？又同條第 2 項既表示各

<sup>118</sup> 各該條例簡稱援用「106年拙著」。參註腳 1，「106年拙著」，頁 13。

<sup>119</sup> 參註腳 1，「106年拙著」，頁 16-17。

<sup>120</sup> 以 109 年來說，多集中於郊山（如苗栗縣之加里山、新北市之劍龍稜）及名勝景點（如臺中市之谷關七雄、南投縣之玉山及合歡山等）；另外八仙山、唐麻丹山、北大武山、東卯山、雪山、鳶嘴山、水漾森林、四稜溫泉等亦入列。參蔡明奮，「109 年消防機關執行山域事故人命救助案件統計」，消防月刊，110 年 5 月，第 5 期，頁 36，

[https://tpl.ncl.edu.tw/NclService/pdfdownload?filePath=IV8OirTfsslWcCxIpLbUfhQHstx\\_oBLLb\\_j3P9qHPu5sAEHdUSUVF6FG0g5Op6D&imgType=Bn5sH4BGpJw=&key=NeITQn085HcYjQyd2wYg5PLTs5Jd0nq6oKpJ\\_zqWxT8eVVU9OyINO4qBZJhLTxWd&xmllid=0007220323](https://tpl.ncl.edu.tw/NclService/pdfdownload?filePath=IV8OirTfsslWcCxIpLbUfhQHstx_oBLLb_j3P9qHPu5sAEHdUSUVF6FG0g5Op6D&imgType=Bn5sH4BGpJw=&key=NeITQn085HcYjQyd2wYg5PLTs5Jd0nq6oKpJ_zqWxT8eVVU9OyINO4qBZJhLTxWd&xmllid=0007220323)（最終點擊日期：111 年 9 月 22 日）。

<sup>121</sup> 「登山管理要有中央全國統一管理規範。台灣幅員不大，很多登山路線都會跨縣市，但不同縣市卻訂定不同登山活動自治條例來規範登山行為，對於登山者來說是一個非常荒謬的情形。例如：我今天在稜線右邊跌倒跟我在稜線左邊跌倒，面臨的罰則居然是不一樣的。」詳王婉諭委員自其於 111 年 9 月 2 日所召開之「開放山林三周年之政策檢討與策進公聽會」中，摘要說明知名山岳攝影師暨山野教育講師雪羊黃鈺翔之發言內容，王婉諭臉書，111 年 9 月 20 日，

<https://www.facebook.com/photo/?fbid=614663103455636&set=pcb.614665063455440>（最終點擊日期：111 年 9 月 22 日）。

項支出以「實際支付者計算之」，則同條第 4 項應無重複規定之必要，況且尚有前述爭議存在，同條第 4 項應可考慮刪除。又例如強制要求領隊投保登山綜合保險義務、違者予以處罰之縣市政府，應特別留意保險實務上，有高於一定年齡的年長者無法找到業者接受其投保情形<sup>122</sup>，若仍強要投保，等同無視其從事山域活動自由；亦應留意隨著空拍機（屬航空器之一種）技術提升與普及，山域事故搜救上有運用來自民間設備以利搜救活動進行之可能，但登山綜合保險各家保險條款卻一律將「航空器費用」排除於給付之外，均凸顯了強制要求投保登山綜合保險義務之不當。

#### 四、結論與今後展望

「登山條例」著重在「禁止與限制、違者課予罰則、積極提升處罰效率以為嚇阻」<sup>123</sup>，一言以蔽之在於「懲罰」<sup>124</sup>。關於「臺中、花蓮、南投登山條例」施行後之成效，或有表示「山域意外事故案件數、出勤人數、死亡人數及耗費經費等皆有持續下降，且鄰近之臺中市及南投縣亦呈現相同之統計趨勢，顯見自治條例之施行…有效減少山域意外事故之發生…」<sup>125</sup>。由於欠缺各縣市逐年持續累積之完整山域事故相關統計數據<sup>126</sup>，無法逐一確認，惟至少由臺中市政府之公開資料觀之，臺中市轄內自 106 年起至 108 年止山域事故救援件數確實有

<sup>122</sup> 參鄭仔家，「中高齡長者挑戰百岳 買不到登山險？」，現代保險新聞網，111 年 8 月 18 日，<https://www.rmim.com.tw/news-detail-37908>（最終點擊日期：111 年 9 月 22 日）。

<sup>123</sup> 參註腳 1，「106 年拙著」，頁 13。

<sup>124</sup> 「（王婉諭委員於 111 年 9 月 2 日召開之「開放山林三周年之政策檢討與策進公聽會」中）…當討論到『登山活動管理自治條例』合理性的時候，消防署代表竟然反覆使用『懲罰』一詞，意即承認這是官方拿來懲罰人民的法規…」，參城市山人臉書，111 年 9 月 5 日，<https://www.facebook.com/UMountain/posts/pfbid0247m4uG4pHog2LTgfYgoTR1MFtUtWx35YCnRK363XpxN3bXBcBavPTVMZvFJAFx3TI>（最終點擊日期：111 年 9 月 22 日）。

<sup>125</sup> 以花蓮縣來說，「案件數由 106 年之 42 件降低至 108 年之 15 件、出勤人數自 106 年之 2045 人次降低至 108 年之 164 人次」，參花蓮縣消防局，「因應山林開放政策，花蓮縣消防局召開山域意外事故協調會議」，花蓮縣消防局，109 年 4 月 21 日，[https://www.hlcf.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=5624&s=65410](https://www.hlcf.gov.tw/News_Content.aspx?n=5624&s=65410)（最終點擊日期：111 年 9 月 22 日）。

<sup>126</sup> 內政部消防署係將山水域救援統計彙整公開，雖有公開如 107 年、109 年、110 年上半年等山域事故救援統計、91-108 年山域意外事故救援統計、110 年山域事故案件概況，但並未彙整公開各別縣市累積各年份之「消防機關執行山域意外事故援原因統計」以供分析，詳消防署資訊公開之山水域救援統計網頁，<https://nfa.dboem.com/pro/index.php?code=list&ids=969>。筆者僅能零星自其他來源取得片段資訊，或特定單獨縣市資訊，例如「108 直轄市、縣（市）消防機關 108 年執行山域意外事故救援原因統計表」來自「108 年消防機關執行山域事故人命救助案件統計分析」第 2 頁（<file:///C:/Users/hch633.TIPL0/Downloads/108%E5%B9%B4%E5%B1%B1%E5%9F%9F%E4%BA%8B%E6%95%85%E6%A1%88%E4%BB%B6%E5%88%86%E6%9E%90.pdf>）；「109 直轄市、縣（市）消防機關 109 年執行山域意外事故救援原因統計表」來自註腳 120，蔡明奮文，頁 31；「臺中市 100-111 年山域事故件數統計」來自臺中市政府消防局官網（<https://www.fire.taichung.gov.tw/form/index-1.asp?Parser=2,8,202,,,2655>）。期待消防署能進一步充實山域事故統計資料，甚或一併彙整各地方自治條例裁罰案例類型、金額、件數等統計，以利綜合分析（最終點擊日期均為：111 年 9 月 22 日）。

下降趨勢，但 109 年山域事故卻再創下歷史新高，110 年統計件數亦偏高<sup>127</sup>，呈現與前述「施行成效」相反的趨勢。推測其原因，諒在山林開放民眾較以往更易步入山林，又新冠疫情肆虐，國人無法出國旅遊，導致戶外活動從事者激增，山域事故明顯增加，已詳前述<sup>128</sup>。面對這樣的狀況，顯然已非單純著重「懲罰」之「登山條例」所得因應<sup>129</sup>，是時候徹底進行政策方向的變換了。

由前述可知，在「修正條例建議事項」的引導下，我國「登山活動相關條例」法制面上已漸朝向多元且友善於山域活動方向發展。雖然「106 年拙著」提及諸多問題點尚存，但已有好的開始，筆者欣見這樣的變化。就此，期待消防署能在留意本文就「修正條例建議事項」之提醒（詳前述）下，持續引導各縣市政府，也期待本文給予正面評價的草案內容均得以正式施行並予落實，亦希望其他「登山條例」諸多問題點能早日獲得關注與改善，此將為我國整體山域活動發展之福。

完稿日期：111 年 9 月 22 日

<sup>127</sup> 詳註腳 126 臺中市政府統計資料。

<sup>128</sup> 參註腳 52。

<sup>129</sup> 再說，以「登山條例」處罰之方式來因應，往往根本偏離山域事故成因，陷於「只為處罰而處罰」之狀況，無法達成所預設之「加強登山活動意外事故『預防管理』」的立法目的。舉例說明：「地方縣市還經常以登山活動自治條例懲罰遇難求助的山友，如：北大武最近的山難，明明起因是領隊丟包隊員，結果卻以該隊伍『沒保登山險』來處罰，所規範及處罰的行跟為山難發生原因毫無關係。」詳註腳 121，王婉諭臉書。

附表一

訴願決定日期	訴願案號	結果	條例	山域/地點	處罰/收費事由	原處分日期	原處分金額 NT	案發事由 (被救接者後續狀況)	處分對象與備註
1	107/7/23 107/8/23	駁回	臺中	中央尖溪山屋	6II 無證照 14I 搜救費	107/4/26	10,000 7,000	迷途 (獲救) 迷途 (獲救)	領隊 獲救者
2	107/10/29 107/10/31	駁回	臺中	雪山雪東線	14I 搜救費 6II 無證照 6IV 未保險	107/9/7 107/9/6	15,000 20,000	腹痛 (獲救) 腹痛 (獲救)	獲救者 領隊
3	107/9/26 107/9/27 108/3/29	駁回 撤銷	花蓮	八通關日據越道線 (土葛)	4ii 改路線 14I 搜救費	107/6/27 107/11/6	均 6,000 1,440,000	墜落 (死亡)	存活者
4	108/3/29	撤銷	花蓮	馬博拉斯橫斷	14I 搜救費	107/11/6	110,000	高山症 (獲救)	全員
5	108/3/28 108/3/29	撤銷	花蓮	八通關日據越道線 (馬沙布)	14I 搜救費	107/9/17	920,000	墜落 (死亡)	存活者
6	108/5/20	駁回	屏東	北大武山	6IV 未保險	108/2/27	10,000	受傷 (獲救)	領隊
7	109/2/24	駁回	花蓮	八通關日據越道線 (土葛)	4iii 進入未開放申請入園區域	108/10/28	6,000	滑落 (獲救)	獲救者 未請求空勤 搜救費用
8	109/2/25	駁回	花蓮	瓦拉米步道	6IV 未保險	109/1/31	10,000	受傷 (獲救)	領隊
9	109/11/20	駁回	臺中	池有山、品田山	6II 無證照 6IV 未保險	109/9/15	20,000	滑落 (獲救)	領隊
10	110/2/19	駁回	臺中	武陵四秀	14I 搜救費	109/12/31	?	迷途 (獲救)	獲救者
11	110/2/23	駁回	花蓮	八通關越嶺線東段	6II 無證照 6IV 未保險	109/11/17 109/11/17	10,000 10,000	受傷 (獲救)	獲救者 未請求空勤 搜救費用
12	111/3/28	駁回	屏東	大母母山中興林道	6IV 未保險	110/11/22	10,000	受傷 (獲救)	領隊 未請求空勤 搜救費用





	<p>公園入園許可並經本府公告之山域。</p>	<p>經本府公告之山域。</p>	<p>可，並經本府公告之山域。</p>	<p>或其他經本府公告之山域。</p>	
<p>(4)</p>	<p>I 於本府管制山域從事山域活動者，應於進行山域活動前，共同約定或由領隊約定未參與活動之人為留守人員，留守人員至少為一人。</p> <p>II 於本府管制山域從事山域活動者，應於進行山域活動前，將活動計畫、活動人員之緊急聯絡人資料交付留守人員，並將留守人員之聯絡方式告知其緊急聯絡人，於山域活動期間，應與留守人員保持聯絡，並於山域活動結束時，即時通知留守人員。</p> <p>III 於本府管制山域從事山域活動者，發生山域事故需請求人命救助時，應即通知留守人員及本府，並於搜獲獲救後，配合本府調查山域事故原因。</p>				
	<p>「臺中市登山活動管理自治條例公告區域表」 106/11/2公告，同年12/1生效 備註欄： <b>特殊管制山域</b>：指須申請國家公園入園許可之山域。 <b>一般管制山域</b>：指須申請入山許可之山地步道或山地經常管制區域。</p>	<p>「花蓮縣登山活動管理自治條例公告區域表」 106/11/28公告，同日生效 備註欄： <b>二、一般管制山域</b>：指依本縣登山活動管理自治條例第3條第3款規定，需申請入山許可並經本府公告之山地經常管制區域。 <b>三、特殊管制山域</b>：指依本縣登山活動管理自治條例第3條第4款規定，需申請國家公園入園許可並經本府公告之山域。</p>	<p>「南投縣登山活動管理自治條例公告區域表」 109/3/9公告，同日生效 說明欄： <b>1、特殊管制山域</b>：為台灣百岳或長天數行程且山域險峻，劃入為特殊管制山域。 <b>2、一般管制山域</b>：有一定困難程度，位於南投縣行政轄區內之山域，劃入為一般管制山域。</p>		

<p>IV 留守人員於山城活動期間，應製作留守紀錄，詳實記載活動人員於山城活動情形，留守紀錄需保存至活動結束或於發生需進行人命救助之山城事故後移交本府，並配合本府調查該山城事故。</p> <p>V 留守人員接獲領隊或隊員通報發生需請求人命救助之山城事故，應即通報本府，留守人員自得知該山城事故時起，應與本府隨時保持聯絡。</p> <p>VI 留守人員於山城活動預定結束之日起，滿24小時仍未能與參與活動之領隊或隊員聯絡時，視為發生需進行人命救助之山城事故，依前項規定辦理。</p>	
	<p>屏東 111/8/2 (4) 體發中心定期規劃辦理登山活動安全教育研習課程，本縣高級中等以下學校並應指派相關業務承辦人員參與研習。</p>

(4)	進入管制山域從事山域活動，依法令規定需申請許可。	
(4)	進入本府公告山域從事登山活動，應遵守下列事項： 一、應依國家公園法、國家安全法或相關法令規定需申請許可者，應先取得許可。	
(4)	進入本府管制山域從事山域活動，應遵守下列事項： 一、依國家安全法或相關法令規定需申請許可者，應先取得許可。 二、進入管制山域應依登山計畫從事山域活動，不得改變登山活動路線或範圍。但因天災或不可抗力因素致須變更登山計畫者，應以通訊設備向原申請機關報知，因通訊不良或其他不可歸責於當事人之因素致無法報知者，不在此限。	
(4)	進入管制山域從事山域活動，依法令規定需申請許可者，應先取得許可。	
(4)	進入本府公告之山域活動，應遵守下列事項： 一、依國家公園法、國家安全法或相關法令規定需申請許可者，應先取得許可。 二、進入管制山域應向山域業務主管機關報登山計畫，並依登山計畫從事登山活動，不得改變登山活動路線或範圍。但因天災或不可抗力因素致須變更登山計畫者，應以所持通訊設備向原申請機關報知。但因通訊不良或其他不可歸責於當事人之因素致無法報知者，不在此限。 三、未開放之山域步道禁止進入及自行開闢路徑。但為避免緊急危險者，不在此限。	
(4)	進入山域從事登山活動，應遵守下列事項： 一、依國家公園法、國家安全法或相關法令規定需申請許可者，應先取得許可。 二、進入特殊管制山域應依登山計畫從事登山活動，不得改變登山活動路線或範圍。但因天災或不可抗力因素致須變更登山計畫者，不在此限。 三、禁止進入未開放之山域步道及自行開闢路徑。但為避免緊急危險者，不在此限。	
(4)	進入本縣公告山域從事登山活動，應遵守下列事項： 一、申請許可：登山活動應依國家公園法、人民入出臺灣地區山地管制區作業規定或相關法令申請許可者，應先取得許可。 二、進入特殊管制山域應依法令申請許可。 三、進入管制山域應依登山計畫從事登山活動，不得改變登山活動路線或範圍。但因天災或不可抗力因素致須變更登山計畫者，不在此限。 四、禁止進入未開放之山域步道及自行開闢路徑。但為避免緊急危險者，不在此限。 五、登山活動安全係屬自身責任，行程前個人須掌握路線身體健康狀態、技能以及規劃嚴密的登山計畫，並依路線行程攜帶所需裝備器材。 六、登山活動前或進入山區期間，應隨時注意氣象資料及變化，並能因應當時環境以及體能變化而採取安全行動。	
(4)	進入本府公告之山域活動，應遵守下列事項： 一、依國家公園法、國家安全法或相關法令規定需申請許可者，應先取得許可。 二、進入管制山域應依登山計畫從事登山活動，不得改變登山活動路線或範圍。但因天災或不可抗力因素致須變更登山計畫者，應以所持通訊設備向原申請機關報知。但因通訊不良或其他不可歸責於當事人之因素致無法報知者，不在此限。 三、未開放之山域步道禁止進入及自行開闢路徑。但為避免緊急危險者，不在此限。	
(4)	進入本府公告山域從事登山活動，應遵守下列事項： 一、依國家公園法、人民入出臺灣地區山地管制區作業規定或相關法令規定需申請許可者，應先取得許可。 二、進入特殊管制山域應依登山計畫從事登山活動，不得改變登山活動路線或範圍。但因天災或不可抗力因素致須變更登山計畫者，不在此限。 三、禁止進入及自行開闢路徑。但為避免緊急危險者，不在此限。	



	<p>(5) 進入本府公告山域從事登山活動，應攜帶下列裝備： 一、具有定位功能之器材。 二、可供緊急聯絡之通信設備。</p> <p>(5) 進入本縣公告山域從事登山活動，應攜帶下列裝備： 一、具有定位功能之器材（如衛星定位功能或其他具有定位功能之器材）。 二、可供緊急聯絡之通信設備（如衛星電話、無線電或可對外通訊等設備）。</p> <p>(5) 進入本府公告山域從事登山活動，應攜帶下列裝備： 一、一般管制山域；可供緊急聯絡之通信設備。 二、特殊管制山域： (一) 具有定位功能之器材。 (二) 可供緊急聯絡之通信設備。</p> <p>(5) 進入本府公告之管制山域從事登山活動，應攜帶下列裝備： 一、具有定位功能之器材。 二、可供緊急聯絡之通信設備及足夠之電源供應器。</p> <p>(5) 進入本府公告山域從事登山活動，應攜帶下列裝備： 一、具有定位功能之器材（如衛星定位儀、可定位之智慧型手機或其他具有定位功能之器材）。 二、可供緊急聯絡之通信設備（如衛星電話、無線電或可對外通訊等設備）。</p>		
<p>II 前項情形，登山活動如有進入山地管制區者，應向警察機關申請入山許可。</p>	<p>(5) 進入本府公告之管制山域從事登山活動，應攜帶下列裝備： 一、具有定位功能之器材。 二、可供緊急聯絡之通信設備及足夠之電源供應器。</p> <p>(5) 進入本府公告之管制山域從事登山活動，應攜帶下列裝備： 一、具有定位功能之器材。 二、可供緊急聯絡之通信設備及足夠之電源供應器。</p>	<p>屏東 111/8/2 (6) (僅條次變更)</p>	<p>(6) I 登山活動範圍涉及特殊管制山域，應由領隊帶領之。 II 前項領隊應具備初級緊急救援能力，並領有基本救命術證書或初級救援技術員等相關證照；且優先由具有山域嚮導專業人員證書者擔任之。但隊員一人已具備相關證照或山域嚮導專業人員證書者，不在此限。 III 領隊應依登山計畫帶領隊員從事登山活動，嚴禁隊員脫隊獨行；隊員發生意外事故致危及</p> <p>(6) I 登山活動範圍涉及特殊管制山域，應由領隊帶領之。 II 前項領隊應具備初級緊急救援能力，並領有基本救命術證書或初級救援技術員等相關證照；且優先由具有山域嚮導專業人員證書者擔任之。但隊員一人已具備相關證照或山域嚮導專業人員證書者，不在此限。 III 領隊應依登山計畫帶領隊員從事登山活動，嚴禁隊員脫隊獨行；隊員發生意外事故致危及</p> <p>(6) I 登山活動範圍涉及特殊管制山域，應由領隊帶領之。 II 前項領隊應具備初級緊急救援能力，並領有基本救命術證書或初級救援技術員等相關證照；且優先由具有山域嚮導專業人員證書者擔任之。但隊員一人已具備相關證照或山域嚮導專業人員證書者，不在此限。 III 領隊應依登山計畫帶領隊員從事登山活動，嚴禁隊員脫隊獨行；隊員發生意外事故致危及</p>



	<p>(5) 管制山域經主管機關或山域管理機關因颱風、森林火災或其他突發事件公告禁止進入時，任何人不得進入從事山域活動；已進入者應於接獲通知後立即撤離或就地避難。</p>	<p>(5) 管制山域經本府或山域管理機關因颱風、森林火災或其他突發事件公告禁止進入時，任何人不得進入從事山域活動；已進入者應於接獲通知後立即撤離或就地避難。</p>	<p>(5) 管制山域經主管機關或山域管理機關因颱風、森林火災或其他突發事件公告禁止進入時，任何人不得進入從事山域活動；已進入者應於接獲通知後立即撤離或就地避難。</p>
<p>員負有遵從之義務；隊員發生意外事故致危及生命安全者，領隊應執行緊急救護並負起照顧之責。 II 領隊應為本人及隊員投保適當之保險。</p>	<p>(6) 山域活動範圍涉及及本府管轄山域者，經交通部中央氣象局發布海上颱風警報或災害警戒公告時，本府應於接獲通知後立即撤離或就地避難，必要時應留守人員或緊急連絡人。 III 第一項公告禁止期間內，已取得許可者，入山機關不得准許入山。</p>	<p>(6) 山域活動範圍涉及及本府管轄山域者，經交通部中央氣象局發布海上颱風警報或災害警戒公告時，本府應於接獲通知後立即撤離或就地避難，必要時應留守人員或緊急連絡人。 III 第一項公告禁止期間內，已取得許可者，入山機關不得准許入山。</p>	<p>(6) 山域活動範圍涉及及本府管轄山域者，經交通部中央氣象局發布海上颱風警報或災害警戒公告時，本府應於接獲通知後立即撤離或就地避難，必要時應留守人員或緊急連絡人。 III 第一項公告禁止期間內，已取得許可者，入山機關不得准許入山。</p>
<p>計畫帶領隊員從事登山活動，嚴禁隊員脫隊獨行，隊員負有遵從之義務；隊員發生意外事故致危及生命安全者，領隊應執行緊急救護並負起照顧之責。</p>	<p>(7) 登山活動範圍涉及及本府管轄山域者，經交通部中央氣象局發布海上颱風警報或災害警戒公告時，本府應於接獲通知後立即撤離或就地避難，必要時應留守人員或緊急連絡人。 III 第一項公告禁止期間內，已取得許可者，入山或入園機關不得准許入山或入園。</p>	<p>(7) 登山活動範圍涉及及本府管轄山域者，經交通部中央氣象局發布海上颱風警報或災害警戒公告時，本府應於接獲通知後立即撤離或就地避難，必要時應留守人員或緊急連絡人。 III 第一項公告禁止期間內，已取得許可者，入山或入園機關不得准許入山或入園。</p>	<p>(7) 登山活動範圍涉及及本府管轄山域者，經交通部中央氣象局發布海上颱風警報或災害警戒公告時，本府應於接獲通知後立即撤離或就地避難，必要時應留守人員或緊急連絡人。 III 第一項公告禁止期間內，已取得許可者，入山或入園機關不得准許入山或入園。</p>
<p>員負有遵從之義務；隊員發生意外事故致危及生命安全者，領隊應執行緊急救護並負起照顧之責。 II 領隊應為本人及隊員投保適當之保險。</p>	<p>(7) 登山活動範圍涉及及本府管轄山域者，經交通部中央氣象局發布海上颱風警報或災害警戒公告時，本府應於接獲通知後立即撤離或就地避難，必要時應留守人員或緊急連絡人。 III 第一項公告禁止期間內，已取得許可者，入山或入園機關不得准許入山或入園。</p>	<p>(7) 登山活動範圍涉及及本府管轄山域者，經交通部中央氣象局發布海上颱風警報或災害警戒公告時，本府應於接獲通知後立即撤離或就地避難，必要時應留守人員或緊急連絡人。 III 第一項公告禁止期間內，已取得許可者，入山或入園機關不得准許入山或入園。</p>	<p>(7) 登山活動範圍涉及及本府管轄山域者，經交通部中央氣象局發布海上颱風警報或災害警戒公告時，本府應於接獲通知後立即撤離或就地避難，必要時應留守人員或緊急連絡人。 III 第一項公告禁止期間內，已取得許可者，入山或入園機關不得准許入山或入園。</p>
<p>員負有遵從之義務；隊員發生意外事故致危及生命安全者，領隊應執行緊急救護並負起照顧之責。 II 領隊應為本人及隊員投保適當之保險。</p>	<p>(7) 登山活動範圍涉及及本府管轄山域者，經交通部中央氣象局發布海上颱風警報或災害警戒公告時，本府應於接獲通知後立即撤離或就地避難，必要時應留守人員或緊急連絡人。 III 第一項公告禁止期間內，已取得許可者，入山或入園機關不得准許入山或入園。</p>	<p>(7) 登山活動範圍涉及及本府管轄山域者，經交通部中央氣象局發布海上颱風警報或災害警戒公告時，本府應於接獲通知後立即撤離或就地避難，必要時應留守人員或緊急連絡人。 III 第一項公告禁止期間內，已取得許可者，入山或入園機關不得准許入山或入園。</p>	<p>(7) 登山活動範圍涉及及本府管轄山域者，經交通部中央氣象局發布海上颱風警報或災害警戒公告時，本府應於接獲通知後立即撤離或就地避難，必要時應留守人員或緊急連絡人。 III 第一項公告禁止期間內，已取得許可者，入山或入園機關不得准許入山或入園。</p>
<p>員負有遵從之義務；隊員發生意外事故致危及生命安全者，領隊應執行緊急救護並負起照顧之責。 II 領隊應為本人及隊員投保適當之保險。</p>	<p>(7) 登山活動範圍涉及及本府管轄山域者，經交通部中央氣象局發布海上颱風警報或災害警戒公告時，本府應於接獲通知後立即撤離或就地避難，必要時應留守人員或緊急連絡人。 III 第一項公告禁止期間內，已取得許可者，入山或入園機關不得准許入山或入園。</p>	<p>(7) 登山活動範圍涉及及本府管轄山域者，經交通部中央氣象局發布海上颱風警報或災害警戒公告時，本府應於接獲通知後立即撤離或就地避難，必要時應留守人員或緊急連絡人。 III 第一項公告禁止期間內，已取得許可者，入山或入園機關不得准許入山或入園。</p>	<p>(7) 登山活動範圍涉及及本府管轄山域者，經交通部中央氣象局發布海上颱風警報或災害警戒公告時，本府應於接獲通知後立即撤離或就地避難，必要時應留守人員或緊急連絡人。 III 第一項公告禁止期間內，已取得許可者，入山或入園機關不得准許入山或入園。</p>

<p>或有其他突發事件時，本府得公告禁止進入該管制山域活動，並通知有關機關，採取緊急管制措施。 11前項公告禁止期間內，已取得入山許可者，應禁止其進入；已進入者應於接獲通知後立即撤離。但因即時撤離顯有危險之處者，不在此限。</p>	<p>(8) 違反第四條第二款及第三款、第五條、第六條第一項至第四項及第七條第二項規定者，得由警察、消防機關逕行舉發並提供相關資料送本府裁處。但遇緊急危險狀況，得待該狀況解除後舉發。</p>	<p>屏東 111/8/2 (9) 違反第五條第一項第二款及第三款、第七條第一項至第二項規定者，得由警察、消防機關或各山域業務主管機關逕行舉發並提供相關資料送本府裁處。但遇緊急危險狀況，得待該狀況解除後舉發。</p>
<p>(8) 違反第四條第二款及第三款、第五條、第六條第一項至第四項及第七條第二項之措施，由警察、消防機關或各山域業務主管機關逕行舉發並提供相關資料送本府裁處。但遇緊急危險狀況，得待該狀況解除後舉發。</p>	<p>(8) 違反第四條第二款及第三款、第五條、第六條第一項至第四項及第七條第二項之措施，由警察、消防機關或各山域業務主管機關逕行舉發並提供相關資料送本府裁處。但遇緊急危險狀況，得待該狀況解除後舉發。</p>	
<p>(8) 違反第四條第三款、第五條及第七條規定者，得由警察、消防機關或各山域業務主管機關逕行舉發並提供相關資料送本府裁處。但遇緊急危險狀況，得待該狀況解除後舉發。</p>	<p>(8) 違反第四條第三款、第五條及第七條規定者，得由警察、消防機關或各山域業務主管機關逕行舉發並提供相關資料送本府裁處。但遇緊急危險狀況，得待該狀況解除後舉發。</p>	
<p>(8) 違反第四條至第七條規定者，得由警察、消防機關或各山域業務主管機關逕行舉發並提供相關資料送本府裁處。但遇緊急危險狀況，得待該狀況解除後舉發。</p>	<p>(8) 違反第四條至第七條規定者，得由警察、消防機關或各山域業務主管機關逕行舉發並提供相關資料送本府裁處。但遇緊急危險狀況，得待該狀況解除後舉發。</p>	
	<p>(7) 違反第四條至第五條及第十條規定者，得由警察、消防機關或各山域業務主管機關逕行舉發並提供相關資料送本府裁處。但遇緊急危險狀況，得待該狀況解除後舉發。</p>	
	<p>(8) 違反第四條至第七條規定者，得由警察、消防機關或各山域業務主管機關逕行舉發並提供相關資料送本府裁處。但遇緊急危險狀況，得待該狀況解除後舉發。</p>	

(9) 從事登山活動者違反第四條第二款及第三款規定者，處新臺幣六千元以上三萬元以下罰鍰。	(11) 從事登山活動違反第四條第二款及第三款規定者，處新臺幣六千元以上三萬元以下罰鍰。	(8) 違反第四條規定者，處新臺幣六千元以上三萬元以下罰鍰。	(11) 從事登山活動者違反第四條第二款及第三款規定者，處新臺幣六千元以上三萬元以下罰鍰。	(9) I 從事登山活動者違反第四條第一款規定，由各該主管機關依相關規定處理。 II 從事登山活動者違反第四條第二款或第三款規定，處新臺幣六千元以上三萬元以下罰鍰。	(11) 違反第四條第二款及第三款規定者，處新臺幣六千元以上三萬元以下罰鍰。	(9) 違反第四條第二款及第三款規定者，處新臺幣六千元以上三萬元以下罰鍰。	(11) 從事登山活動違反第四條第二款及第三款規定者，處新臺幣六千元以上三萬元以下罰鍰。	(9) 從事登山活動違反第四條第二款及第三款規定者，處新臺幣六千元以上三萬元以下罰鍰。
(10) 從事登山活動者違反第五條規定者，處新臺幣三千元以上一萬五千元以下罰鍰。	(12) 從事登山活動者違反第五條規定者，處新臺幣三千元以上一萬五千元以下罰鍰。	(9) 從事登山活動者違反第五條規定者，處新臺幣三千元以上一萬五千元以下罰鍰。	(10) 從事登山活動者違反第五條規定者，處新臺幣三千元以上一萬五千元以下罰鍰。	屏東 III/8/2(10) I 從事登山活動者違反第五條第一款規定，由各該業務主管機關依相關規定處理。 II 從事登山活動者違反第五條第一款或第二款規定，處新臺幣六千元以上三萬元以下罰鍰。	(9) 違反第五條規定者，處新臺幣三千元以上一萬五千元以下罰鍰。	(10) 違反第五條規定者，處新臺幣三千元以上一萬五千元以下罰鍰。	(12) 從事登山活動者違反第五條規定者，處新臺幣三千元以上一萬五千元以下罰鍰。	(10) 從事登山活動者違反第五條規定者，處新臺幣三千元以上一萬五千元以下罰鍰。
(11) 領隊違反第六條第一項規定者，處新臺幣一萬元以上五萬元以下罰鍰。	(9) 領隊違反第六條第二項至第四項規定者，處新臺幣一萬元以上五萬元以下罰鍰。	(9) 領隊違反第六條第二項至第四項規定者，處新臺幣一萬元以上五萬元以下罰鍰。	(11) 領隊或隊員違反第六條第一項至第四項規定，處新臺幣一萬元以上五萬元以下罰鍰。	屏東 III/8/2 (刪除)	(12) 違反第六條第一項至第四項規定者，處新臺幣一萬元以上五萬元以下罰鍰。	(11) 領隊違反第六條第一項至第四項規定者，處新臺幣一萬元以上五萬元以下罰鍰。如涉及相關刑事責任者，依法移送偵辦。	(9) 領隊或隊員違反第六條規定者，處新臺幣一萬元以上五萬元以下罰鍰。	(11) 領隊違反第六條第一項規定者，處新臺幣一萬元以上五萬元以下罰鍰。

<p><b>屏東 III/8/2</b> 領隊或隊員違反第七條第一項至第三項規定，處新臺幣一萬元以上五萬元以下罰鍰。</p>	<p>(12) 從事登山活動者違反第七條第二項規定，處新臺幣一萬元以上五萬元以下罰鍰。</p>	<p><b>屏東 III/8/2</b> 從事登山活動者違反第八條第二項規定，處新臺幣一萬元以上五萬元以下罰鍰。</p>	<p>(13) I 警察、消防機關或各山域業務主管機關得查核、檢驗並要求從事登山活動者提出入山或入園許可等相關文件資料。 II 拒絕、規避或妨礙前項查核、檢驗者，處新臺幣三千元以下罰鍰。</p>
<p>(12) 從事登山活動者違反第七條第二項規定者，處新臺幣一萬元以上五萬元以下罰鍰。</p>	<p>(13) 違反第七條第二項規定者，處新臺幣一萬元以上五萬元以下罰鍰。</p>		<p>(10) I 警察、消防機關或各山域業務主管機關得要求登山活動者出示身分證明、登山計畫、入園或入山許可等文件供檢查。 II 無故拒絕出示相關文件或拒絕檢查者，處新臺幣三千元以下罰鍰。</p>
<p>(10) 從事登山活動者違反第七條第二項規定，處新臺幣一萬元以上五萬元以下罰鍰。但因即時撤離顯有危險之處者不在此限。</p>	<p>(12) 從事登山活動者於接獲第七條第二項之通知而未撤離山下，處新臺幣一萬元以上五萬元以下罰鍰。但因即時撤離顯有危險之處者不在此限。</p>		<p>(13) I 警察、消防機關或各山域業務主管機關得查核、檢驗並要求從事登山活動者提出相關文件資料及第五條規定應攜帶之定位器材與通信設備。 II 無故拒絕前項查核、檢驗或拒絕提出者，處新臺幣三千元以下罰鍰。</p>
<p>(12) 從事登山活動者違反第七條第二項規定，處新臺幣一萬元以上五萬元以下罰鍰。但因即時撤離顯有危險之處者，不在此限。</p>	<p>(10) 從事登山活動者違反第七條第二項規定，處新臺幣一萬元以上五萬元以下罰鍰。但因即時撤離顯有危險之處者不在此限。</p>		<p>(13) I 警察、消防機關或各山域業務主管機關得查核、檢驗並要求從事登山活動者提出相關文件資料。 II 無故拒絕前項查核、檢驗或拒絕提出者，處新臺幣三千元以下罰鍰。</p>
	<p>(10) 從事登山活動者違反第七條第二項規定，處新臺幣一萬元以上五萬元以下罰鍰。但因即時撤離顯有危險之處者不在此限。</p>		<p>(10) I 警察、消防機關或各山域業務主管機關得查核、檢驗並要求從事登山活動者提出相關文件資料。 II 無故拒絕前項查核、檢驗或拒絕提出者，處新臺幣一萬元以上五萬元以下罰鍰，並當場禁止入山。</p> <p>(13) I 警察、消防機關或各山域業務主管機關得查核、檢驗並要求從事登山活動者提出身分證明、入山或入園許可、登山綜合保險等文件、領隊或隊員之基本救護術、初級救護技術員或山域嚮導專業人員證書等相關文件資料及應攜帶之具有定位功能且可供緊急聯絡之通信設備。 II 無故拒絕前項查核、檢驗或拒絕提出者，處新臺幣三千元以下罰鍰。</p>

<p>總提出者，處新臺幣三千元以上一萬五千元以下罰鍰。</p>	<p>(6) 故意向本府謊報發生需進行人命救助之山城事故者，處新臺幣一萬元以上十萬元以下罰鍰。</p>	<p>(7) 於本府管制山城從事山城活動者，有下列各款行為之一時，處新臺幣一萬元以上十萬元以下罰鍰： 一、向他人謊稱發生需進行人命救助者。 二、經本府通知調查山城事故而不從者。 三、未約定山城活動留守人員，仍進行山城活動，其後發生需進行人命救助之山城事故者。 四、於山城活動期間，無正當理由拒對留守人員告知活動人員所在位置者。 五、於山城活動結束後，逾 24 小時未與留守人員聯絡者。</p>

<p>(8) 山域活動之留守人員，有下列各款行為之一時，處新臺幣一萬元以上十萬元以下罰鍰： 一、未製作留守紀錄並於發生需進行人命救助之山域事故時，未將活動計畫移交本府者。 二、經本府通知調查山域事故而不從者。</p>	<p>(9) 因受傷或疾病請求人命救助之山域活動者，應於獲救後即到配合醫療院所接受檢傷及治療，無故拒絕接受檢傷或治療者，處新臺幣一萬元以上十萬元以下罰鍰。</p>	<p>(6) I 因違反前二條規定進出山域活動發生事故，而由主管機關進行救援者，主管機關得以書面命其支付救援費用。 II 前項救援費用指主管機關及參與救援相關機關</p>
		<p>(6) I 因違反前二條規定進出山域活動發生事故，而由主管機關進行救援者，主管機關得以書面命其支付救援費用。 II 前項救援費用指主管機關及參與救援相關機關</p> <p>(10) 違反本法第五條規定，於本府管轄山域從事山域活動需進行人命救助之山域事故，由本府進行搜救者，本府得以前項搜救費用以書面命其支付相關費用。</p> <p>(14) I 於特殊管轄山域從事登山活動，由本府進行搜救者，本府得以前項搜救費用以書面命其支付搜救費用。 II 前項搜救費用係指下列各項支出： 一、本府各機關所屬人員，除固定薪屬人員，除固定薪</p> <p>(11) I 違反本法第四條至第五條及第十條規定，於本府管轄山域從事山域活動，由本府進行搜救者，本府得以前項搜救費用以書面命其支付搜救費用。 II 前項搜救費用指主管機關及參與救援相關機關協助搜</p> <p>(14) I 於特殊管轄山域從事登山活動發生事故，而由主管機關進行救援者，主管機關得以書面命其支付搜救費用。 II 前項搜救費用指主管機關及參與救援相關機關協助搜</p> <p>(14) I 於本府公告之管轄山域從事登山活動，由本府進行搜救者，本府得以前項搜救費用以書面命其支付搜救費用。 II 前項搜救費用係指下列各項支出： 一、本府各機關所屬人員，除固定薪屬人員，除固定薪</p> <p>(14) I 於特殊管轄山域從事登山活動發生事故，由本府進行搜救者，本府得以前項搜救費用以書面命其支付相關費用。 II 前項費用係指下列各項支出： 一、各機關所屬人員，除固定薪屬人員，除固定薪</p> <p>(14) I 於特殊管轄山域從事登山活動發生事故，由本府進行搜救者，本府得以前項搜救費用以書面命其負擔。II 前項搜救所需費用，指下列項目： 一、相關政府機關所屬人員，除固定薪</p> <p>(14) I 於本府公告之管轄山域從事登山活動發生事故，由本府進行搜救者，本府得以前項搜救費用以書面命其支付搜救費用。 II 前項搜救費用係指下列各項支出： 一、本府各機關所屬人員，除固定薪</p> <p>(14) I 於特殊管轄山域從事登山活動發生事故，由本府進行搜救者，本府得以前項搜救費用以書面命其支付搜救費用。 II 前項搜救費用係指下列各項支出： 一、本府各機關所屬人員，除固定薪</p>





<p>定。</p> <p>二、浪費山域事故人命救助資源，或危及執行單位執勤，有明顯事實足資確認者。</p> <p>II 前項第一款之事實認定，需經審核小組確認，審核小組組成及作業方式，由主管機關另訂之。</p> <p>III 第一項救援費用指主管機關及參與救援相關機關協助救援衍生之下列各項支出，並以實際支出之費用計算：</p> <p>一、主管機關及相關參與救援機關所屬人員之加班費、差旅費及保險費等費用。</p> <p>二、委任或僱傭民間勞務之費用。</p> <p>三、參與救援所使用之救援機具、救犬、車輛或航空器等裝備及其所需飼料、油料、耗材及水電等所支出之費用。</p> <p>四、租用土地、建築物、工作物之租金。</p> <p>五、其他因救援所支付之必要費用。</p> <p>六、救援所需費用，除第一款依實際支付之人事費用</p>	<p>其行為明確危及執行機關人員安全者，亦同。</p> <p>II 前項救援費用係指下列各款支出：</p> <p>一、執行機關所屬人員，除固定薪俸外，所增加之加班費、差旅費及保險費等費用，並以實際支付之人事費用計算之。</p> <p>二、執行機關徵調、委任、僱傭之民間勞務等費用，並以實際支付者計算之。</p> <p>三、執行機關徵用、徵購、租用、申請政府或民間之搜救犬、救災機具、車輛或航空器等裝備、土地、建築物、工作物，與所需飼料、油料、耗材及水電等費用，並以實際支付者計算之。</p> <p>四、其他因救援所生之必要費用。</p> <p>III 第一項費用，本府得視違規情節輕重，酌減之。</p>	<p>定。</p> <p>二、事實足認有濫用搜救資源者。</p> <p>三、其他事實足認具可歸責之情形。</p> <p>II 前項搜救費用係指下列各項支出：</p> <p>一、本府參與搜救人員，除固定薪俸外，所增加之加班費、差旅費及保險費等費用，並以本府實際支付之人事費用計算之。</p> <p>二、本府因搜救而徵調、委任、僱傭民間勞務等費用，並以本府實際支付者計算之。</p> <p>三、本府因搜救而徵用、徵購、租用、申請政府或民間之搜救犬、救災機具、車輛或航空器等裝備、土地、建築物、工作物，與所需飼料、油料、耗材及水電等費用，並以本府實際支付者計算之。</p> <p>四、其他本府因搜救所支付之必要費用。</p> <p>III 被救者有二人以上時，均分搜救費用；如被救者已死亡，本府得以書面命被救者之法定繼承人於遺產額範圍內負支</p>	<p>定。</p> <p>二、浪費山域事故人命救助資源，或危及執行單位執勤，有明顯事實足資確認者。</p> <p>II 前項第一款之事實認定，需經審核小組確認，審核小組組成及作業方式，由主管機關另訂之。</p> <p>III 第一項救援費用指主管機關及參與救援相關機關協助救援衍生之下列各項支出，並以實際支出之費用計算：</p> <p>一、主管機關及相關參與救援機關所屬人員之加班費、差旅費及保險費等費用。</p> <p>二、委任或僱傭民間勞務之費用。</p> <p>三、參與救援所使用之救援機具、救犬、車輛或航空器等裝備及其所需飼料、油料、耗材及水電等所支出之費用。</p> <p>四、租用土地、建築物、工作物之租金。</p> <p>五、其他因救援所支付之必要費用。</p> <p>六、救援所需費用，除第一款依實際支付之人事費用</p>
---	---	---	---

	<p>計算外，其餘各款得依市府所定費率、相關公會所定費率或參照當地時價及物資新舊程度計價之。 IV 第一項費用，主管機關得由審核小組視情節酌減之。</p>										
	<p style="text-align: center;"><b>花蓮縣山城意外事故索取搜救費用作業要點(草案)</b></p> <p>一、依據花蓮縣登山活動管理自治條例第十四條規定辦理。 二、於花蓮縣政府(以下簡稱本府)公告之管制山城從事登山活動遭遇登山事故，由本府進行搜救成功生還者，符合下列要件之一者，本府得以書面命其支付搜救費用： (一) 違反花蓮縣登山活動管理自治條例所規範事項處罰者。 (二) 具體事實足認有濫用搜救資源者。 三、前項搜救費用係指下列各項支出： (一) 本府參與搜救機關所屬人員，除固定薪俸外，所增加之加班費、差旅費及保險費等費用，並以本府參與搜救機關實際支付之人事費用計算之。 (二) 本府因搜救徵調、委任、僱傭之民間勞務等費用，並以本府參與搜救機關實際支付費用計算之。 (三) 本府因搜救租用民間之救援犬、救援機具、車輛或航空器等裝備、土地、建築物、工作物，與所需飼料、油料、耗材及水電等費用。 (四) 其他因搜救所衍生裝備器材損耗及所支付之必要費用。 四、搜救費用之支付義務人有二人以上時，連帶付搜救費用。 五、前項搜救費用之索取要件及對象具疑義時，本府得辦理本縣山城意外事故救援機制策進作為協調會邀集相關專家學者、搶救單位、登山團體代表等進行討論，並依會議決議辦理。必要時得請當事人出席會議。</p>										
	(15) 本自治條例之相關規定，適用自他轄進入本府公告之管制山城者。但受理在先之機關已處罰者，不在此限。	(15) 本自治條例所需書表格式，由本府另定之。	(15) 本自治條例所需書表格式，由本府另定之。	(15) 本自治條例所需書表格式，由本府另定之。	(15) 本自治條例所需書表格式，由本府另定之。	(15) 本自治條例所需書表格式，由本府另定之。	(15) 本自治條例所需書表格式，由本府另定之。	(15) 本自治條例所需書表格式，由本府另定之。	(15) 本自治條例所需書表格式，由本府另定之。	(15) 本自治條例所需書表格式，由本府另定之。	(15) 本自治條例所需書表格式，由本府另定之。
	(13) 自他轄進入本府管制山城者，亦適用本自治條例之規定。	(15) 本自治條例所需書表格式，由本府另定之。	(14) 本自治條例所需書表格式，由本府另定之。	(15) 本自治條例所需書表格式，由本府另定之。	(15) 本自治條例所需書表格式，由本府另定之。	(15) 本自治條例所需書表格式，由本府另定之。	(15) 本自治條例所需書表格式，由本府另定之。	(15) 本自治條例所需書表格式，由本府另定之。	(15) 本自治條例所需書表格式，由本府另定之。	(15) 本自治條例所需書表格式，由本府另定之。	(15) 本自治條例所需書表格式，由本府另定之。



附表三

條例別	臺中登山條例	花蓮登山條例	南投登山條例	苗栗登山條例	屏東登山條例	高雄救護條例	臺東搜救條例1	宜蘭登山條例	臺東搜救條例2	宜蘭救護條例
規範行為對象 (3i)	登山活動	登山活動	登山活動	登山活動	登山活動	山域活動	山域活動	登山活動	山域活動	山域活動
	山域	管制山域	山域	山域	管制山域	管制山域	管制山域	山域	管制山域	管制山域
管制區域名稱 (3ii)	✓ (3iii)	✓ (3iii)	✓ (公告區域表)	✓ (3iii)	✓ (3iii)			✓ (3iii)		
	✓ (3iv)	✓ (3iv)	✓ (公告區域表)	✓ (3iv)	✓ (3iv)			✓ (3iv)	✓ (3iii)	
特殊管制山域			✓						✓ (3iii)	
勸導規定 (4iv-vi) (全山域)										
處罰規定1 (全山域)	依登山計畫，不得變更路線或範圍 (4ii)	✓ (違反參8、11)			✓ (違反參8、9) (違反參8、9、10、11、14)		✓ (違反參7、8)			
	禁入未開放山域步道及開路 (4iii)	✓ (違反參8、9)	✓ (違反參8、9、11)	✓ (違反參8、11)	✓ (違反參8、9)			✓ (違反參8、11)		
攜帶定位及聯絡設備 (5)	✓ (違反參8、10)	✓ (違反參8、12)	✓ (違反參8、10)	✓ (違反參8、9)	✓ (違反參8、10) (違反參8、10、11、14)		✓ (違反參7、9)	✓ (違反參8、12)		
領隊義務1 (6I。帶領義務)		✓ (違反參8、9)			✓ (違反參8、11) (違反參8、9、11)					
領隊義務2 (6II。救護能力要求)		✓ (違反參8、9)			✓ (違反參8、11) (違反參8、9、11)					







