

整合山域事故救援效能法制化之第一步

張哲豪^{*}、廖子緹[†]、郭德田[‡]、蔡佳融[§]、林瑞安^{**}

摘要

綜觀國外山域事故管理權責協調機制多為屬地觀念，以方便第一時間動員就近救援。國內現況則因事故有救護需求時，往往實務作業上均是由鄰近地方政府消防機關接受請求協助。因此，各受理管道接獲報案後，透過通報機制來告知各山域主管機關，啟動其對應行政綜合協調體系，並第一時間就近動員；在此同時，於消防人員抵達事故現場後，由消防機關擔任人命救助指揮。然目前相關法令仍未完善，實應以法律層級明確定義此種政府部門間的合作架構。

本研究參考前人研究與整體目前各相關單位之山域管理法規，指出山域管理通案符合災害管理觀點之減災、整備、應變、復原四個部分。今若擬定中央山域管理規範時，可參考「災害防救法」精神，研訂災害管理各項階段之規範並統籌，待事故發生時，作為消防機關及各救援單位支援人命救助之依據。也只有減災、整備、復原這三階段的適當處置之下，短時間消耗資源最大的應變階段，才能進一步考慮救援付費的法制觀念來填補成本，不至於造成費用估計的偏差。目前應變階段的人命救助與緊急救護作為，若以救援付費角度來著眼，在法律層級仍缺少統一規範與框架對應，其費用計算應依循規費法精神以填補成本為考量。

本研究分析建議：山域事故救援付費制之法律依據仍需補強，以及規費法對於反映國家提供服務成本為限的精神需要被納入。特別需要在法制面強調的是，規費法本身並非主管機關之收費依據，是否收費之法源仍有賴立法機關另行於法律層級增訂統一規範，以對應各種服務可能的使用情境。

關鍵字

山域事故、減災、整備、應變、復原、災害防救法、規費法

* 臺北科技大學土木工程系 教授

† 教師

‡ 德田法律事務所 主持律師

§ 德田法律事務所 律師

** 消防署山域事故指揮與幕僚作業訓練 講師

整合山域事故救援效能法制化之第一步

張哲豪、廖子緹、郭德田、蔡佳融、林瑞安

一、前言

綜觀國外山域事故救援體制，茲綜合整理如表 1，救援體制具有鮮明之屬地管理概念。山域事故救援牽涉高度專業性及危險性，故救援之主導多由位於山區之在地單位負責統籌，利用在地優勢，領導及指揮其他機關。如：美國優勝美地(Yosemite)與大提頓(Grand Tetons)國家公園等，由其園區的巡山員與搜救(SAR, search and rescue)隊負責轄區內的山域事故搜索任務，國家森林轄區內，則由國家森林管理局全權負責搜索。

表 1 國外山域事故救援架構與機制說明（臺北科技大學，2021）

國家	組織	執行搜索
美國 (中華民國五二三登山會, 2004)	<ul style="list-style-type: none"> • 地方政府需負責接受山域事故救援的任務，資源不足再逐級向州政府、聯邦政府請求支援。 • 聯邦政府針對搜索任務，設有跨部會的「國家搜索委員會」(NSARC)，成員包括交通部、國防部、商業部、聯邦通信管理局、內政部、太空總署等部會及國土安全部之聯邦緊急災害應變中心(FEMA)。 	<ul style="list-style-type: none"> • 地方政府為執行搜索任務的第一線。 • 各州有不同搜索行政體系，部分國家公園有能力與權責完全主導園區內的搜索事宜，由其園區的巡山員與搜索隊負責轄區內的山域事故救援任務。 • 國家森林轄區內，則由國家森林管理局全權負責搜索。 • 整體而言，在地方上負責指揮搜索任務的大都是當地的治安首長，行政首長或者警長聯繫可以信任的搜索團體，由搜索志工進行免費的山域事故救援任務。
法國 (中華民國五二三登山會, 2004)	<ul style="list-style-type: none"> • 國防部的「高山騎兵隊」(P.G.H.M.)。 • 內政部警察系統的「保安警察」(C.R.S.)及消防員。 	<ul style="list-style-type: none"> • 地方政府負責高山救援的安全任務，官方的專業山域救援單位為「高山騎兵隊」。 • 保安警察(C.R.S.)屬於國家警察的一種，其位處於阿爾卑斯山以及庇里牛斯山等高山地區的高山保安警察，肩負山區支援與救難的任務。 • 消防員大部分負責城市的消防救援工作，只有少部分會進行山區的救援任務，並非山域事故救援的主力。
紐西蘭 (中華民國五二三登山會, 2004)	<ul style="list-style-type: none"> • 「紐西蘭陸地搜索組織」(NewZealand Land Search and Rescue Incorporated) 	<ul style="list-style-type: none"> • 由紐西蘭警察與民間的專業搜索組織一同進行搜索任務，該組織為民間機構，平時待命於山區駐地，整合了官方與民間地面搜索的所有重要資源及搜索單位。
日本 (李彥樑, 2004)	<ul style="list-style-type: none"> • 各都道府縣之警察本部設置山岳警備隊。 • 消防機關之山岳救助隊。 • 日本山岳救助機構合同会社等民間山岳救助組織。 • 駐紮山區之自衛隊。 	<ul style="list-style-type: none"> • 各都道府縣轄內由警察本部在山區設置山岳警備隊，負責山岳救援。 • 消防機關之山岳救助隊由所屬之特別救助隊兼任，協助救援。 • 日本山岳救助機構合同会社，為民間組織，採繳費入會制，如會員發生山難，該組織可動員民間之搜索組織，並負擔搜索費用。 • 部分地區由山區駐紮之陸上自衛隊配合現地救援單位執行救援工作。

林志純（2017）指出，在法國、德國及瑞士等國家，救援組織都是以地區性建立的，通常是森林保護區管理當局或者由當地的志願服務者組成，政府、企業或社會團體提供相關協助，例如警察局或者其他機構可提供直升機、救護車等救援設備。較特殊的是在登山活動頻繁的阿爾卑斯山地區，法國的救援中心設在海拔 4000 公尺左右設有通訊聯絡和救助站，並要求登山者攜帶或租用通訊聯絡器材，並每隔 20 分鐘就會有一架直升機巡邏，以便及時發現意外事件並施以救助。

國內隨著 2002 年後傳統登山社團式微，商業團隊及自組隊伍興起，導致事故逐年攀升（如圖 1），2010 年至 2019 年驟升至 207 件。2020 年行政院宣示山林開放政策，及受到嚴重特殊傳染性肺炎出國限制影響，更造成大量民眾轉向山林活動，形成「登山旅遊化」，事故倍增至 455 件。消防機關與第一線消防

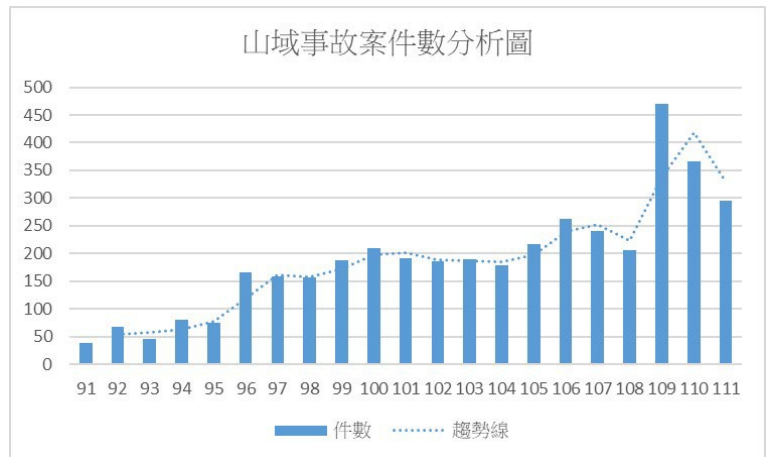


圖 1 山域事故案件數分析圖

救援人員除本身消防救火及救護業務外，更要面對山域事故救援的成功與否、效率與策略檢討與社會大眾輿論壓力，長期以來對消防機關與救援任務形成巨大壓力與風險。（臺北科技大學，2021）

2016 年起，臺中市政府有感轄內事故案遽增，有多起濫用救援資源之疑慮案件，遂於 2018 年以現行山域管理機關管理規範為前提，研訂相關事前預防措施及罰則，如發生事故，得以書面命被救者支付相關救援費用，隨後南投縣、花蓮縣、高雄市、苗栗縣及屏東縣政府，陸續公布施行所屬登山活動管理或救援管理自治條例。

臺灣現行山域事故救援機制由山域管理機關第一時間就近救援，並視事故情節，由消防機關馳援並統合山域管理機關、警察機關及民間救援團體等救援單位資源，共同執行人命救助工作；消防機關善於執行已知事故點之人命救助工作，然而對於迷途或失聯（遲歸）型事故之迷途者搜索作業，往往需動員大量人力、時間及物力執行。其原因受到各地山域型態、救援量能、實務經驗及跨單位合作等因素極具地區特性影響，消防機關所屬指揮與幕僚人員若對於事故地山域資訊及迷途者行為模式掌握度不足，加上山域通訊聯繫障礙等等種種因素，往往造成搜索作業效率不彰及風險。（臺北科技大學，2021）

然而，因為山域事故案件數量持續增加，造成救護的社會成本不斷提高，使用者付費的

社會議題逐漸被提出討論。學者劉如慧(2020)於〈山域救接收費及保險問題初探研究〉中指出，山域救援為國家救援服務任務之一，國家應盡到保護人民生命及健康之義務。建議中央政府健全相關法制，就山域救援之任務範圍與性質、組織安排、經費來源等等加以規範。尤其在經費方面，中央政府必須編列預算挹注一定比例，救援機構或組織得另向被救援者要求支付部分費用，及透過捐贈及其他自籌費用支應所需。

綜上所述，山域事故成因牽涉甚廣，我國在中央整體層級相關法制，仍未有一個能整合不同部會權責之政策規範；也因尚無對應的運作體系，乃至於因應山域搜救費用化也未能有所共識。本研究擬從災害管理的觀念出發，參考災害防救法中對於災害防救體系的整合概念，提出山域事故救援效能法制化可能的第一步；並以論述因應收費所需要著手的法令基礎。

二、災害管理概念

目前山域活動乃依照山域限制區域，劃分不同主管機關。「山地管制區域」依國家安全法為內政部警政署；「生態保護區」依國家公園法為內政部營建署國家公園管理處；「自然保護區」依森林法為行政院農業委員會林務局；「自然保留區」依文化資產保存法亦為行政院農業委員會林務局；「風景特定區」依發展觀光條例則為交通部觀光局。

又所謂災害管理¹，是針對危險情況之持續性、動態性規劃管理過程，以減少危險情況不確定性及降低災害發生之可能。從「管理」之觀念而言，有關災害種類、預防方法、發生時間、應變方式、復原計畫、政策檢討等，均是災害管理之範疇，應有減災(mitigation)、整備(prepared-ness)、應變(response)、復原(recovery)四個階段的思維。

本研究基於預防勝於治療之概念，減災方為災害管理措施之根本，針對山域事故之防治應將重點著重於此階段。山域活動之各主管機關，除得針對山域活動之種類、範圍、時間及行為等進行有效管理外，建議立法明訂各主管機關具下列事項之權限，例如：各主管機關得視特定條件及情況，公告禁止山域活動區域或暫停山域活動之權限，訂定山域活動注意事項，要求從事山域活動者配合攜帶登山裝備等；登山者之事前教育、領隊管理；事故發生初期就近動員程序；消防機關與民間搜救團體之配合等，方得從登山活動之事前管理著手，防範未然，有效減少山域事件發生之可能性。

綜上，落實減災之管理措施，應得避免直轄市、縣（市）消防機關等搜救人員於山域事故救援之負擔，使消防人員毋庸疲於奔命，浪費國家搜救資源，亦能避免將資源錯誤配置，同時可達成保護人民生命、身體、健康等法益之目的。

¹ 土石流防災資訊網，災害管理四階段：https://246.swcb.gov.tw/Info/Disaster_admin。

三、山域法規涵蓋面

現行法中關於登山活動管制之規範，分別訂定於「國家安全法」、「國家公園法」、「森林法」、「文化資產保護法」及「發展觀光條例」等。前開各個法律對於山域管制則分屬不同之主管機關，洪(2017)細析如下²：「國家安全法」由國防部會同內政部指定山地管制區並公告之，由內政部警政署擔任主管機關，人民出入管制區應提出申請並經許可；「國家公園法」則得劃分生態保護區，由內政部營建署國家公園管理處擔任主管機關，人民進入該區應經許可；「森林法」基於維護森林生態環境及保存生物多樣性之考量，劃設自然保護區，由行政院農業委員會林務局擔任主管機關，人民不得擅自進入；「文化資產保護法」就自然地景劃設自然保留區，亦由行政院農業委員會林務局擔任主管機關，非經許可不得任意進入其區域範圍；「發展觀光條例」則指定及劃定觀光地區及風景特定區，由交通部觀光局擔任主管機關，禁止人民擅自進入觀光地區或風景特定區管理機關公告禁止進入之地區，另劃設自然人文生態景觀區須申請專業導覽人員陪同進入。洪(2017)並就各法令關於登山活動管制之規範整理如下表 2：

表 2 各法令關於登山活動管制之規範整理（洪，2017）

體系	母法 /立法目的	主管機關	限制區域/ 登山限制	路線 申請彈性	山行中限制	安全要求	橫向 聯繫
國安	國安法 /國家安全及 山地治安	內政部警政署 (執行)	山地管制區 許可制	較大	無	一般	有
國家公園	國家公園法 /生態保育及 育樂推廣	內政部營建署 國家公園管理 處	生態保護區 許可制	有限	有(限步道 範圍且不可 任意變更路 線)	較高(分 級、嚮導及 保險建議)	有
森林 保育	森林法 /維護生態及 多樣性	農委會林務局 (中央)	自然保護區 許可制	(只管制入 出自然保護 區，無申請 路線問題)	無	一般	無
文資 保護	文資法 /文資保存及 活用	農委會林務局 (中央)	自然保留區 不許可	--	--	--	--
觀光 發展	觀光條例 /發展觀光	交通部觀光局 (中央)	風景特定區 公告範圍外 不許可	--	--	--	--

據此可知，不同法令體系下之山域分屬不同主管機關，各主管機關就其管理之山域應較為熟稔。由熟悉山域所屬巡山員、森林護管員、志工及職員等就近救援，並視事故危急狀況

² 洪振豪，我國登山活動管制制度概況及評析，全國律師，21:5 期，頁 56-64。

或救援困難情形，通知在地消防機關派員，俟消防人員抵達事故現場後，由消防機關擔任人命救助指揮，清楚劃分權責、分工明確；惟現行中央相關山域管理規範，雖有管制區或保護區山地須經相關單位許可或滿足特定要件方可進入之規定，但針對山域事故防救業務之歸屬及其權責範圍等相關事宜，則或有未臻明確之處，如因之致生死傷意外，受難者與家屬又每每指責相關單位救難不力，影響搜救人員士氣，亦引發輿論譁然，因此對於是否應針對上開問題進行研析並尋求具體之法律規範，實有探討之必要。

值此山林開放之際，消防機關固然全力執行任務來配合政策；若要能夠確實降低山域事故發生率，仍是需要在前述各法令體系下，對於山域的主管機關均應基於各自權責，善盡治安、生態、保育、觀光、場域規劃、公民教育等面向之任務。

查現行各項災害事故之管理事項，主要係規定於「災害防救法」。該法對於災害防救組織之建置、計畫擬具、預防措施之規劃及推動、物資及設備之整備等事項已有諸多建構，此外，對於結合民間資源方面，更有完整作法及保障措施，對於防範強化政府山域事故防治之目的具有相當之助益，且依該法又以運用監測預報、警報發布傳遞、避難疏散勸告及災害搶救等減災、整備、應變措施，其運作及啟動時機，多以事故發生或事故行為主體權管機關為主政機關，如森林火警、土石流之於行政院農業委員會，空難、海難、陸上交通事故之於交通部，其災害致人命傷亡亟需救助情節，消防機關均為配合執行，且並未就災害之影響程度、區域規模，人數多寡而有差別對待，可謂十分周延。

爰此，本研究建議法制作業上，可參考國外屬地管理的概念，考慮山域管理機關對於山域的熟悉程度，負責行政綜合協調等作業，消防機關負責人命救助作業之分工模式，由各山域主管機關於「國家公園法」及「森林法」等中央山域管理規範，參考「災害防救法」之「減災」、「整備」、「應變」及「復原」之一元化精神進行修訂並統籌，由源頭進行有效事故管理，消防機關配合執行救援亦有所依據。

以下，將在以修訂中央山域現行管理規範，政府各部門跨機關合作的前提下，加以探討消防機關在法制面上的基礎與可能的調整。

四、消防機關救護之職責

消防機關之於人命救助及緊急救護之需要，依據下列規範執行：「查消防法第 16 條規定：『各級消防機關應設救災救護指揮中心，以統籌指揮、調度、管制及聯繫救災、救護相關事宜。』、第 24 條規定：『直轄市、縣（市）消防機關應依實際需要普遍設置救護隊；救護隊應配置救護車輛及救護人員，負責緊急救護業務。前項救護車輛、裝備、人力配置標準及緊急救護辦法，由中央主管機關會同中央目的事業主管機關定之。』；依消防法第 24 條第 2 項

規定訂定之『緊急救護辦法』第3條第1款、第2款規定：『本辦法用語，定義如下：一緊急救護：指緊急傷病患或大量傷病患之現場急救處理及送醫途中之救護。二緊急傷病患：指下列情形之一者：(一)因災害或意外事故急待救護者。(二)路倒傷病無法行動者。(三)孕婦待產者。(四)其他緊急傷病者。』、第4條第1項規定：『直轄市、縣(市)消防機關受理緊急傷病事故之申請或知悉有緊急事故發生時，應確認該事故之發生場所、緊急傷病患之人數及程度等，並立即出動所需之救護隊前往救護。』。

另依據中央災害防救委員會104年4月23日第25次會議之於山域救援機制結論，內政部於104年4月23日以台內消字第1040823072號函頒「直轄市及縣(市)政府消防機關處理山域事故人命救助作業要點」，規範山域事故發生時，事故發生地轄區及相鄰轄區之協同處理機關應第一時間派員救援，並指派適當層級幹部，負責人力、裝備器材之協調聯繫；當地消防機關應指派適當幹部擔任人命救助指揮官，同時警察機關、國家公園管理機關、林區管理機關或民間救難組織、登山團體協助提供申請入山(園)者身分資料、提供園(轄)區地理環境、步道及山屋等設施資料、提供醫療諮詢或支援醫護人員、支援嚮導人員、搜救人力、裝備及通訊設施及其他為處理人命救助工作所需協助事項。相關機關平時應落實園(轄)區安全管理，並整備前項事項，以因應緊急意外事故發生。針對前項請求遭拒絕時，得由各該主管機關協調，協調不成時，得報請行政院(或指定單位)定之。

上開法源，為司法實務³肯認直轄市、縣(市)消防機關於執行山域事故之人命救助或緊急救護時，具有權限之依據。是地方直轄市、縣(市)消防機關於山域事故發生時，視山域管理機關通知或民眾請求，派員救助或因登山意外事故急待救護者，並指派適當人員負責指揮工作，再指派適當幹部擔任指揮官，接任指揮、調度之權責，以保護人民生命、身體、健康等法益。故直轄市、縣(市)消防機關執行山域事故之人命救助或施予緊急救護之作為義務，而無不予救援之不作為決定裁量餘地。(臺北科技大學，2021)

本研究建議山域事故管理、人命救助救護等各機關之職權範圍，如圖2建議山域管理、搜救等各機關之職權範圍所示如下：

³ 臺灣高等法院104年度上國字第14號民事判決、臺灣臺北地方法院101年度重國字第30號民事判決。

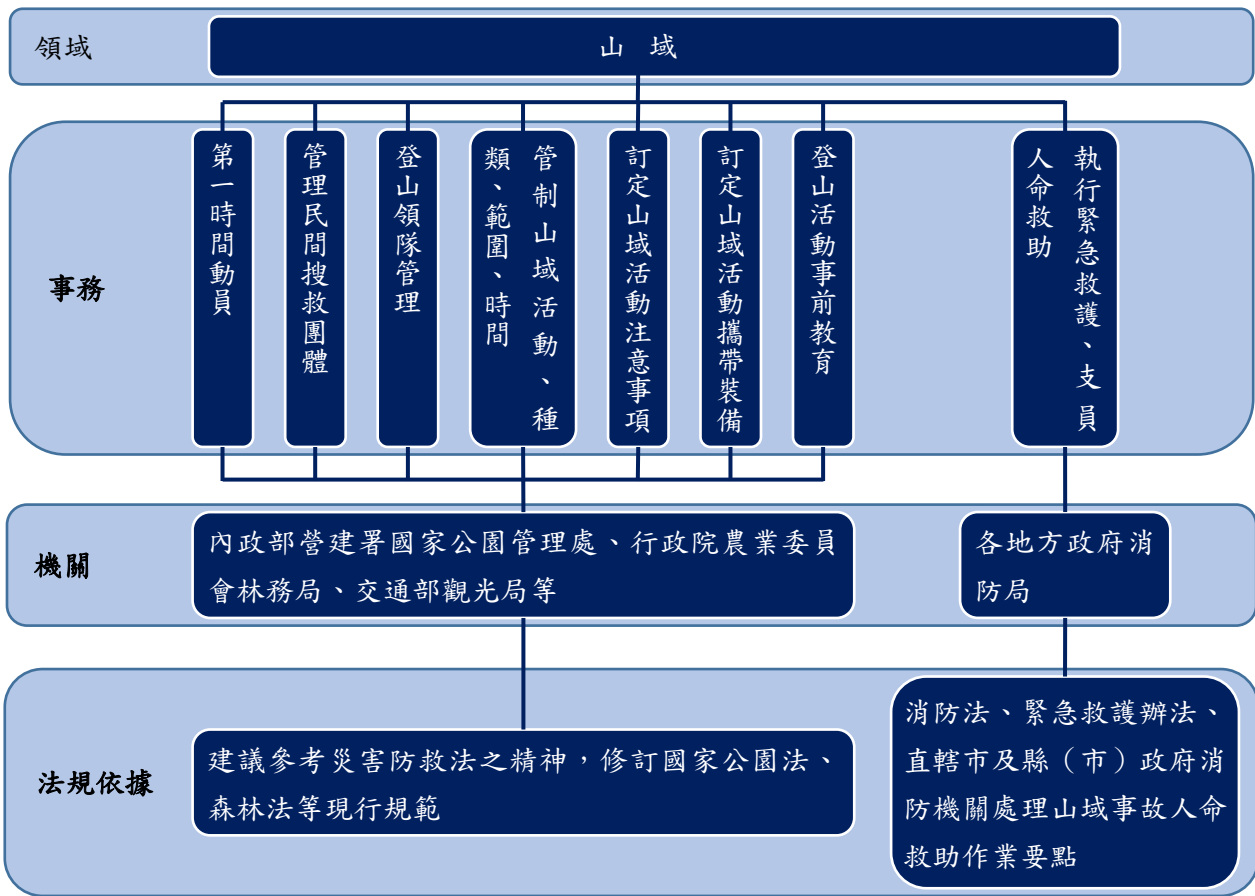


圖 1 建議山域管理、搜救等各機關之職權範圍（臺北科技大學，2021）

五、登山活動者支付搜救費用之依據

近年民眾休閒生活多走向戶外，山域意外事故發生時有所聞，也因此耗費大量救災人力，因而有社會輿論討論收費的可行性，學者洪(2019)與劉(2020)也都曾研析其可行性。另外，地方自治團體為建立登山活動管理機制必要，防範未然，避免所屬消防人員疲於奔命，浪費國家搜救資源，爰各自訂定「登山活動管理自治條例」⁴。現行訂有該條例者有：「臺中市登山活動管理自治條例」、「花蓮縣登山活動管理自治條例」、「苗栗縣登山活動管理自治條例」、「南投縣登山活動管理自治條例」及「屏東縣登山活動管理自治條例」，高雄市政府則以「高雄市山域事故救援管理自治條例」為相類似之規定。

以「臺中市登山活動管理自治條例」為例，觀諸該條例第 3 條第 4 款規定：「本自治條例用詞，定義如下：四、特殊管制山域：指需申請國家公園入園許可並經本府公告之山域」、第 6 條第 1 項、第 4 項及第 5 項則分別規定：「登山活動範圍涉及特殊管制山域，應由領隊帶

⁴ 臺中市登山活動管理自治條例總說明、苗栗縣登山活動管理自治條例總說明、花蓮縣登山活動管理自治條例總說明。

領之。…領隊應為本人及隊員辦理登山綜合保險。前項登山綜合保險之最低保險金額由本府公告之」、第 14 條第 1 項、第 3 項規定：「於特殊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。…第一項搜救費用之計算不得逾第六條第四項登山綜合保險緊急救援費用保險金額。但從事登山活動者有違反第四條、第六條第一項、第四項或第七條第二項規定情形之一者，不在此限」，可知臺中市政府確立進入特殊管制山域應由領隊帶領，且領隊應為隊員辦理登山綜合保險之制度，於特殊管制山域從事登山活動遭受登山事故，臺中市政府得命從事登山活動者支付搜救費用，但若從事登山活動者未違反該條例所定之遵守事項，臺中市政府所請求之搜救費用則不得逾登山綜合保險緊急救援費用保險金額。

又登山綜合保險之最低保險金額，以「臺中市登山活動管理自治條例登山綜合保險最低保險金額表」為例，身故保險金額為新臺幣（下同）100 萬元、實支實付醫療保險金額為 10 萬元，緊急救援費用則依山徑難易度與危險性而有不同最低保險金額要求。

另以高雄市於 107 年 11 月 5 日公告實施「高雄市山域事故救援管理自治條例」為例，該自治條例第 4 條規定：「進入管制山域從事山域活動，依法令規定需申請者，應事先取得許可」、第 5 條規定：「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依現地情況緊急就地避難」、第 6 條規定：「因違反前二條規定從事山域活動發生事故，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。前項救援費用指主管機關及參與救援相關機關協助搜救衍生之下列各項支出，並以實際支付之費用計算：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。二、委任或僱傭民間勞務之費用。三、參與救援所使用之救援機具、搜救犬、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。四、租用土地、建築物、工作物之租金。五、其他因救援所支付之必要費用。前項費用，主管機關得視違規情節輕重，酌減之」，可知未事先取得許可進入管制山域從事山域活動、因突發事件公告禁止進入卻仍進入者，或於接獲通知後未立即撤離或依現地情況緊急就地避難者，其發生事故由主管機關救援，主管機關得以書面命其支付救援費用。是高雄市係採取違規者付費之制度，符合前開情形者，主管機關得命其支付救援費用，反之，若無違規則無須付費，與其他縣市之「登山活動管理自治條例」採救援付費之制度不同。投保制度方面，「高雄市山域事故救援管理自治條例」則並未如其他縣市要求登山者必須事先辦理登山綜合保險。

綜上，各縣、市之「登山活動管理自治條例」現行有關請求搜索費用之規定，搜索費用

以如無違反遵守事項之情形，即受登山綜合保險緊急救援費用保險金額之限制，或以登山者有違規方收取費用。如此限制下，各級政府機關於請求搜救費用時，常不足以填補成本，且未盡符合規費法制定費用額度應符合填補成本之精神。本研究以修正現行主管機關之收費依據為始點，進而建立主管機關之收費基準，並輔以保險、罰則等配套制度，以建立完整的救援付費制度為目標。（臺北科技大學，2021）

本研究認為，現行法下，各級政府機關若欲建立支援山域事故救援付費制度，全國宜就是否收費有統一規範，復搭配現行各縣市「登山活動管理自治條例」之增訂、修正並統一文字，以下就此二面向分別詳述之（臺北科技大學，2021）：

（一）於法律層級統一規範及訂定框架性準則

各級政府機關若欲先確立支援山域事故救援付費制度，從現行山域事故救援機制上來看，消防機關執行山域事故救援，合於「行政程序法」第 19 條行政協助之規定，是以討論救援付費制度，則應以「被請求機關得向請求協助機關要求負擔行政協助所需費用」向事故地之管轄機關請求付費；至民眾是否得收費，則視管轄機關研訂之；至地方政府所訂之登山活動管理自治條例，係以地方政府為登山活動之主管機關所創制自治條例，各支援該自治團體之行政機關，則依行政程序法向其負擔行政協助所需費用，如此，山域事故救援付費制，方合乎現行機制與法律原則。

爰此，為明確「行政程序法」第 19 條行政機關間支援事項，建議可於法律層級增列統一規定，例如：「支援各項人命救助得向支援機關收取費用，其課徵準則由中央主管機關會同中央目的事業主管機關定之」等文字，使直轄市、縣（市）政府消防機關就支援山域事故人命救助是否收取費用，制度達成一致性，並訂定課徵基準，先行將收費範圍、收費條件、收費對象及收費原則等內容作框架性規範。

按地方制度法第 19 條第 11 款第 2 目規定：「下列各款為縣（市）自治事項：十一、關於公共安全事項如下：（二）縣（市）災害防救之規劃及執行」、第 25 條規定：「直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）得就其自治事項或依法律及上級法規之授權，制定自治法規。自治法規經地方立法機關通過，並由各該行政機關公布者，稱自治條例；自治法規由地方行政機關訂定，並發布或下達者，稱自治規則」、第 26 條第 1 項及第 4 項規定：「自治條例應分別冠以各該地方自治團體之名稱，在直轄市稱直轄市法規，在縣（市）稱縣（市）規章，在鄉（鎮、市）稱鄉（鎮、市）規約。…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；其餘除法律或縣規章另有規定外，直轄市法規發布後，應報中央各該主管機關轉行政院備查；縣（市）規章發布後，應報中央各該主管

機關備查；鄉（鎮、市）規約發布後，應報縣政府備查」、第 32 條規定：「自治條例經地方立法機關議決後，函送各該地方行政機關，地方行政機關收到後，除法律另有規定，或依第三十九條規定提起覆議、第四十三條規定報請上級政府予以函告無效或聲請司法院解釋者外，應於三十日內公布。自治法規、委辦規則依規定應經其他機關核定者，應於核定文送達各該地方行政機關三十日內公布或發布。自治法規、委辦規則須經上級政府或委辦機關核定者，核定機關應於一個月內為核定與否之決定；逾期視為核定，由函報機關逕行公布或發布。但因內容複雜、關係重大，須較長時間之審查，經核定機關具明理由函告延長核定期限者，不在此限。自治法規、委辦規則自公布或發布之日起算至第三日起發生效力。但特定有施行日期者，自該特定日起發生效力。第一項及第二項自治法規、委辦規則，地方行政機關未依規定期限公布或發布者，該自治法規、委辦規則自期限屆滿之日起算至第三日起發生效力，並由地方立法機關代為發布。但經上級政府或委辦機關核定者，由核定機關代為發布」。

由上述法規可知，關於災害防救之規劃及執行，均屬於縣、市之自治事項，各縣市本於其自治權就此等自治事項，自得訂定自治法規以為規範。是各縣市於「登山活動管理自治條例」訂定搜救費用之規範，應屬有據。然本研究認為，各縣、市之自治條例應於山域事故救援是否收費有統一規範後，做更細緻化之規範，分述如後。

(二) 救援付費之自治規則應依循規費法

1. 訂定救援付費之自治規則

按地方制度法第 27 條規定：「直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所就其自治事項，得依其法定職權或法律、基於法律授權之法規、自治條例之授權，訂定自治規則。…」、第 28 條規定：「下列事項以自治條例定之：一、法律或自治條例規定應經地方立法機關議決者。二、創設、剝奪或限制地方自治團體居民之權利義務者。…」、第 67 條第 3 項規定：「地方政府規費之範圍及課徵原則，依規費法之規定；其未經法律規定者，須經各該立法機關之決議徵收之」。

由上開規定可知，各縣、市對災害防救之規劃及執行，既屬於各縣、市之自治事項，各縣、市基於其自治權，為有效管理轄內救災人力、避免造成搜救資源浪費，採取救援付費原則，課予特殊管制山域從事登山活動遭受登山事故，由各縣、市進行搜救者，應支付搜救費用，應無不合。

又地方自治團體以自治條例創設該區居民之權利義務後，得依自治條例之授權，訂定自治規則。是就搜救費用之課徵對象、收取範圍、收費單位及收費流程等細節性、技術性事項，應於未牴觸自治條例之授權目的及範圍內為之，以符合憲法第 23 條法律保留原則之要求。

而現行就登山活動管理制定自治條例者僅有臺中市、花蓮縣、苗栗縣、南投縣、屏東縣及高雄市，然山域活動常涉及跨縣市之情形，救護、迷途之縣市地點不一定即為登山者一開始進入山域之縣市；且現行制度下發生登山事故地點不同，導致進行搜救之縣市不同，將生被搜救者是否付費之差異。

因此，本研究建議，我國山脈縱跨各縣、市，地方自治機關應建構一制性之救援付費制度與其課徵基準之框架後，著手制定登山活動管理自治條例及自治規則，規範各縣、市地方自治機關特有之細節性、技術性內容。

2. 救援付費之自治規則應以規費法作為基本法

按規費法第 2 條規定：「各級政府及所屬機關、學校（以下簡稱各機關學校），對於規費之徵收，依本法之規定。本法未規定者，適用其他法律之規定」、第 7 條規定：「各機關學校為特定對象之權益辦理下列事項，應徵收行政規費。但因公務需要辦理者，不適用之：…五、為公共利益而對其特定行為或活動所為之管制或許可。…」、第 10 條規定：「業務主管機關應依下列原則，訂定或調整收費基準，並檢附成本資料，洽商該級政府規費主管機關同意，並送該級民意機關備查後公告之：一、行政規費：依直接材（物）料、人工及其他成本，並審酌間接費用定之。…前項收費基準，屬於辦理管制、許可、設定權利、提供教育文化設施或有其他特殊情形者，得併考量其特性或目的定之」，可知行政機關對於特定行為，或活動之管制或許可，應徵收行政規費，規費法並賦予規費主管機關對於其收費標準，除審酌成本及費用外，併得考量其管制、許可行為之特性或目的為決定⁵。又收取規費須遵守「費用填補原則」，使受益者負擔成本費用。費用填補原則主張在特定期間內，規費之收取不得超過國家給付行為所付出的人力及物力的花費，收取的費用須以填補成本為首要目的，以反映國家提供服務之成本為限，國家不得逾越此項限制而獲取成本以外的利潤，否則將違反人民公平負擔財政需要的要求⁶。然須注意者，乃規費法本身非主管機關之收費依據，是否收費之法源仍有賴立法機關另行於法律層級增訂統一規範。

或有疑問者，乃遭受登山事故者支付搜救費用，究屬規費法第 7 條之行政規費，亦或同法第 8 條之使用規費？規費之對待給付如係國家所提供之特別行政服務，或為個人或受個人委託所採取職務行為之對價，即為行政規費。本研究認為山域事故救援乃以人力對遭逢事故者行搜救，倘採取救援付費制度，應具提供勞務時收取費用之性質，而屬規費法第 7 條之行政規費。

⁵ 最高行政法院 100 年度判字第 1693 號判決。

⁶ 蕭文生，自法律觀點論規費概念、規費分類及費用填補原則，國立中正大學法學集刊，第 21 期，第 165 頁。

是各縣、市登山活動管理自治條例課予縣、市政府進行搜救者，應以書面命遭受登山事故者支付搜救費用，依上述規費法第 7 條第 5 款規定，核屬行政規費性質。則登山活動管理自治條例授權主管機關以自治規則訂定搜救費用之課徵原則，應依規費法第 10 條之規定，依直接材（物）料、人工及其他成本，並審酌間接費用訂定收費基準。

綜上，本研究認為，以「臺中市登山活動管理自治條例」第 14 條為例，應將該條規定修正為：「於特殊管制山域從事登山活動遭受登山事故，由本府進行搜救者，本府應以書面命其支付搜救費用。前項搜救費用之課徵對象、收取方式、收取範圍、收費單位及收費流程等細節性、技術性事項，由本府另定之」。臺中市政府復就山域事件之搜救費用，訂定如「山域事故救援費用收費計畫」等自治規則，以利臺中市政府就其搜救成本分別計算之。又現行「臺中市登山活動管理自治條例」第 14 條第 2 項及第 3 項規定則應予以刪除，方符合規費法填補原則之精神。

六、救援付費之制度整合方案

針對救援付費制度與現行的保險及罰鍰制度三者的應用情境，本研究提出如下（臺北科技大學，2021）：

（一）救援付費制度與保險制度併行

各地方自治團體現行「登山活動管理自治條例」設有進入特殊管制山域應辦理登山綜合保險之制度。以「臺中市登山活動管理自治條例」為例，該條例第 6 條第 1 項、第 4 項及第 5 項則分別規定：「登山活動範圍涉及特殊管制山域，應由領隊帶領之。…領隊應為本人及隊員辦理登山綜合保險。前項登山綜合保險之最低保險金額由本府公告之」，已如前述。

現有疑問者，係若實施山域事故救援救援付費制度，則強制辦理登山綜合保險之制度是否仍應繼續實施？本研究認為，為防止被救援者之家屬懼怕鉅額之搜救費用，而不通報相關單位對遭受登山事故者實施救援，產生道德衝突，該制度仍應予以保留。且建議各地方自治團體應統一將保險制度列為強制規範，以填補被救援者受請求之搜救費用。

又現行法制下，雖已實行強制辦理登山綜合保險制度，然民眾並未均依規定辦理，致強制投保成效不彰，保險公司於此項保險產品之營運，亦時常處於虧損邊緣。是如何落實強制投保制度，成為當務之急。本研究於專家座談時，即有專家提議以資訊串連之方式，促使民眾辦理登山綜合保險制度。申言之，民眾於「臺灣登山申請一站式服務網」⁷進行申請時，一併審查民眾是否已投保登山綜合保險，已投保者，方得申請入山。惟此種方式將涉及個人

⁷ 臺灣登山申請一站式服務網，<https://hike.taiwan.gov.tw/>。

資料保護法之疑義，倘實行前開方案，相關措施應如何執行，亟待研擬。

又山域事故搜救採取救援付費制度後，有關單位可考量適當揭露搜救費用，使登山者得預期事故發生後須給付之搜救費用，以提高人民投保意願。期望以各個手段落實投保登山綜合保險後，被保險人之人數得以擴大，此保險制度方能正常運作。

附帶併予說明者，乃山域事故搜救之救援付費制度實施後，登山綜合保險之保單條款即應調整。例如：保險公司提出保費更高的產品，使登山者有較多之產品內容得以選擇；保險費率重新計算；現行保單條款未負擔部分，似得因救援付費制度之施行，予以調整；是否仍因事故乃可歸責於人民，即排除賠償；是否將內政部空中勤務總隊之出勤費用，納入承保範圍等。

(二) 救援付費制度與罰鍰制度併行

1. 現行地方自治條例之罰鍰制度

按地方制度法第 26 條第 2 項至第 4 項規定：「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。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。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；其餘除法律或縣規章另有規定外，直轄市法規發布後，應報中央各該主管機關轉行政院備查；縣（市）規章發布後，應報中央各該主管機關備查；鄉（鎮、市）規約發布後，應報縣政府備查」，可知鑒於自治條例屬地方立法機關通過，並由各該行政機關公布，自治條例得就違反屬於地方自治事項之行政義務者處以罰鍰或其他種類之行政罰。

現行法下，各縣、市「登山活動管理自治條例」課予登山者各項義務，包括依登山計畫從事登山活動，不得改變登山活動路線或範圍；從事登山活動應攜帶具有定位功能之器材、可供緊急聯絡之通信設備；登山活動若涉及特殊管制山域，應由領隊帶領，領隊應具備初級緊急救護能力，並領有基本救命術證書或初級救護技術員等相關證照，領隊應為本人及隊員辦理登山綜合保險；登山活動範圍涉及特殊管制山域者，經交通部中央氣象局發布海上颱風警報時，各縣、市政府得公告禁止進入山域活動，公告禁止期間內，不得進入特殊管制山域

等⁸，如有違反，則處以罰鍰⁹。本研究認為，山域事故採取救援付費制度，並不影響現行各縣、市課予登山者之各項義務，搭配各項登山者之義務，不僅得建立登山活動完整之管理機制，並降低山難事故之發生機率，同時亦降低消防機關進行搜救之困難度。

2. 增訂搜救資源者之罰鍰條文

如欲就濫用國家搜救資源者制訂相關罰則，本研究建議中央層級有關單位可考量研訂條文：「(第 1 項) 如濫用人命救助資源者，處新臺幣『』以下之罰鍰。(第 2 項) 前項罰鍰之裁量標準由主管機關另行訂定之」。原因乃若裁處之依據規定於中央層級之法律，即不受地方制度法第 26 條第 3 項¹⁰「罰鍰最高以新臺幣 10 萬元為限」之拘束，亦可包含執行火災、水域、車禍救援、海難、空難、倒塌建築物乃至山域事故等類型人命救助態樣，可究責於管理權人或業者未善盡應行義務，致生濫用人命救助資源者科予罰鍰；反之，若由地方自治機關自行於自治條例規定裁罰依據，即受該條文之拘束。至於罰鍰數額則有待立法機關研擬，該數額應具嚇阻作用，又得與罰鍰體系相對應，而不至於裁罰過重或過輕。

(三) 救援付費制度與罰鍰之交錯適用

本研究雖就消防機關支援山域事故人命救助救援付費制度及裁處濫用人命救助資源者予以修法、增訂條文之建議，然是否實施，仍可待中央主管機關決定之。似可考慮將救援制度及裁處濫用人命救助資源者擇一施行，或兩者同時施行。採取何者方式，端以政策欲達成之目的為考量要件。

茲就施行方式統整如下表 3：

表 3 救援付費制度與罰鍰之可能選項（臺北科技大學，2021）

項次	方式
方案一：救援付費制	統一建立收費制度及框架準則，地方自治團體則訂定收費標準之自治條例與自治規則
方案二：濫用人命救助資源者處罰鍰	增訂謊報發生事故、濫用人命救助資源者處以罰鍰
方案三：救援付費及濫用搜救資源者處罰鍰同時併行	方案一及方案二之方式同時施行

另就方案一之立法層級彙整如下表 4 所示：

⁸ 以「臺中市登山活動管理自治條例」為例，即為該條例第 4 條至第 7 條。

⁹ 以「臺中市登山活動管理自治條例」為例，即為該條例第 8 條至第 12 條。

¹⁰ 地方制度法第 26 條第 2 項、第 3 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」、「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。」

表 4 救援付費制度之立法層級說明（臺北科技大學，2021）

層級	方式	立法內容
全國統一 規範	法律層級	支援各項人命救助得收取費用，其課徵準則由中央主管機關會同中央目的事業主管機關定之。
	支援各項人命救助費用課徵準則	依行政程序法第 19 條第 7 項規範，會同各中央目的事業主管協議訂之
各地方 縣、市政府 規範	登山活動管理自治條例	於特殊管制山域從事登山活動遭受登山事故，由本府進行搜救者，本府應以書面命其支付搜救費用。前項搜救費用之課徵對象、收取方式、收取範圍、收費單位及收費流程等細節性、技術性事項，由本府另定之
	山域事故救援費用收費計畫	

就方案二之立法層級則如下表 5 所示：

表 5 濫用救助資源罰鍰之立法層級說明（臺北科技大學，2021）

層級	方式	立法內容
全國統一 規範	增訂中央層級法令	（第 1 項）濫用人命救助搜救資源者，處新臺幣『 』以下之罰鍰 （第 2 項）前項罰鍰之裁量標準由主管機關另行訂定之

七、結論與建議

本文以如何踏出山域事故救援效能法制化的第一步為主要構思，其內容為內政部消防署研究計畫「提升山域事故救援效能整合計畫」（臺北科技大學，2021）部分成果，主要結論茲說明如下：

（一）法律層級尚未確認山域事故政府部門間的合作架構

綜觀國外山域事故管理權責協調機制多依據屬地觀念執行，以方便第一時間動員就近救援。國內山域事故多有救護需求，往往實務作業上均是由鄰近地方政府消防機關接受請求協助。因此，各受理管道接獲報案後，透過通報機制來告知各相關主管機關，啟動其對應行政綜合協調體系，第一時間就近動員；在此同時，於消防人員抵達事故現場後，由消防機關擔任人命救助指揮。然目前相關法令仍未完善，實應以法律層級確認此種政府部門間的合作架構。

（二）參考災害管理之一元化架構

鑑於我國各類事故災害係由管轄機關依「災害防救法」之「減災」、「整備」、「應變」及「復原」之一元化管理架構進行管理，如森林大火係由管轄機關之行政院農業委員會擔任中央災害防救業務主管機關，平時進行森林大火各項防災工作進行整備及建構，災時進行統籌

協調，又如重大車禍、空難、海難等事件之於交通部。而山域事故發生迷路或失聯等大規模搜尋事件時，各單位所動用救災資源及人力，其實不亞於災害防救法所規範之災害，甚至有過之而不及。爰建議中央山域管理規範，可參考「災害防救法」之精神，研訂各項階段之規範並統籌，待事故發生時作為消防機關及各救援單位支援人命救助之依據。

(三) 救援付費實賴合理山域管理

梳理前人研究與現行山域管理法規，包含了直轄市與縣市消防機關在山域事故中的人命救助與緊急救護之責，也指出山域管理的通案，符合災害管理觀點，需要跨部會之主管機關通力合作。也只有在減災、整備、復原這三階段的適當處置之下，短時間消耗資源最大的應變階段，才能考慮救援付費的法制觀念來填補成本。

(四) 救援付費計算應依循規費法精神以填補成本為考量

目前應變階段的人命救助與緊急救護作為，若以救援付費角度來著眼，在法律層級仍缺少統一規範與框架對應，其費用計算應依循規費法精神以填補成本為考量。本研究分析山域事故救援救援付費制之法律依據仍需補強，以及規費法對於反映國家提供服務成本為限的精神需要被納入。特別需要在法制面強調的是，規費法本身並非主管機關之收費依據，是否收費之法源仍有賴立法機關另行於法律層級增訂統一規範，以對應各種服務可能的使用情境。

然仍有下列事項建議於未來確立：

(一) 內政部空中勤務總隊於山域事故之法律地位

內政部空中勤務總隊於山域事故救援案件，因現行「救護直昇機管理辦法」所定之空中救護任務，並未包含支援山域及水域事故等。我國未來究竟是將直升機救援規定於「災害防救法」之防災體系之下，抑或如德奧納入緊急醫療救護體系下¹¹，將影響內政部空中勤務總隊向被救援者收費之法律地位，亟待中央機關確立之。現行法下即因內政部空中勤務總隊於救援時之法律地位不明，致其是否得向被搜救者收取費用，無明確依據。內政部復認為地方自治團體依登山活動管理自治條例向被搜救者收取直升機相關費用有逾越權限之嫌¹²。故空中勤務總隊之出勤成本於現行制度下，即生其花費常為山域事故搜救費用最高者¹³，卻無法

¹¹ 劉如慧，〈山域救接收費及保險問題初探〉，全國律師雜誌第24卷第2期，2020。，第36頁。

¹² 內政部108年3月29日第1080010477號訴願決定書：「(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？」

¹³ 內政部消防署108年4月17日消署指字第1081106763號函附內政部空中勤務總隊107年各型機飛行成本資料，依各機型不同每小時成本分別為新臺幣159,898、92,533、198,175。

填補其鉅額成本之問題。本研究建議確立內政部空中勤務總隊於山域救援事件中之法律地位為何？及地方自治團體是否得依地方自治團體訂定自治條例向被救援者收取救援費用？如否，內政部空中勤務總隊之救援費用應如何填補其成本？

又本研究建議，內政部空中勤務總隊是否收取救援費用，倘循行政程序法第 19 條規定向請求協助之機關負擔行政協助所需費用；倘花費較低之機關所屬人員加班費、差旅費及保險費、徵用器材費用、民間勞務費用等均向被搜救者收取費用，花費最高之空中勤務總隊出勤成本卻未予收費，救援付費制度之施行恐將無法全面落實，應併同施行較為妥適。

(二) 救援付費制度之施行時間

又有專家建議，施行救援付費制度，將抑制登山活動發展。本研究認為，為減緩施行救援付費制度所帶來之衝擊，可制定過渡條款，例如：明訂救援付費制度之施行日期於三年後、亦或是該制度施行前三年內，暫予收取成本之部分成數即可，待實施三年後方收取全部費用等。

參考文獻

1. 中華民國五二三登山會，《山區緊急救援體系檢討與建議之研究》，2004，內政部消防署。
2. 李彥樑，〈中華民國五二三登山會〉，2009 全國登山研討會論文集，2009，第 189 頁至 204 頁。
3. 林志純，〈國際山域事故救助政策制度與我國救助成本之初探〉，2017 全國登山研討會論文集，2017，第 46 頁至 58 頁。
4. 洪振豪，〈我國登山活動管制制度概況及評析〉，全國律師，第 21 卷第 5 期，2017。
5. 洪振豪，〈從憲法基本權探討山域事故搜救「救援付費」的妥適性〉，2019 全國登山研討會論文集，2019，第 190 頁至 212 頁。
6. 劉如慧，〈山域救接收費及保險問題初探〉，全國律師雜誌第 24 卷第 2 期，2020。
7. 臺北科技大學，《提升山域事故救援效能整合計畫》，內政部消防署，2021
8. 蕭文生，〈自法律觀點論規費概念、規費分類及費用填補原則〉，國立中正大學法學集刊，第 21 期，2006。