

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

洪振豪*

摘要

自臺中市政府於民國 105 年 5 月 3 日率先預告訂定臺中市登山活動管理自治條例草案起，我國蔚然進入競相立法規範登山活動的新時代。而隨著同年 11 月 24 日該登山管理條例的公告實施，南投縣及花蓮縣亦積極跟進，陸續於 106 年 2 月 2 日及 9 月 14 日公告實施擁有類似內容的登山管理條例。與對立法略顯消極的中央行政機關，形成極大反差。

依筆者的觀察，前揭三登山管理條例實際執行者，將會對我國登山活動帶來重大衝擊。同時，若引發其他縣市起而效尤，更會使我國整體登山活動環境更形惡化。筆者固然瞭解，這股立法風潮是代表了地方自治團體保護登山者人身安全、避免搜救資源浪費之決心，立意極佳。但不免有立法者所採取之規範是否明確、是否符合比例原則、是否反而抑制了我國登山活動正常發展之憂慮。

本文首先將介紹「三登山條例」之規定內容，簡述筆者對「三登山條例」的整體觀察，再評論其個別條項，期能開啟不同視角，促使吾人反思登山活動立法規範之應然貌，俾作為我國登山活動管制之立法及修法上參考。

關鍵字

登山活動管制、地方自治條例、山域、登山綜合保險、颱風與撤離、搜救費用

*政大登山隊 OB，現為台灣國際專利法律事務所執業律師

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

洪振豪

目次

一、緣起.....	3
二、「三登山條例」內容.....	6
(一) 條文比較表.....	6
(二) 條例架構整理.....	11
三、對「三登山條例」之整體觀察.....	12
(一) 與「鼓勵登山活動」漸行漸遠.....	12
(二) 內容雷同且未見在地化調整.....	16
(三) 有立法品質待加強等之處.....	18
(四) 花蓮縣及南投縣二條例管制程度較高、較為嚴格.....	18
四、對「三登山條例」個別規範之評價.....	19
(一) 關於「山域」及其相關用語.....	19
(二) 關於「登山活動」.....	28
(三) 關於涉及處罰之各該規範內容.....	30
1、路線擇定上的限制（「三登山條例」第4條第2、3款）.....	30
2、法定裝備要求（「三登山條例」第5條）:.....	31
3、領隊職責（「三登山條例」第6條）:.....	34
4、颱風等撤離相關事項（「三登山條例」第7條及第12條）:.....	55
5、配合查核、檢驗或提出文件（「三登山條例」第13條）:.....	63
(四) 關於「搜救費用」之負擔.....	63
(五) 跨區行為及原住民特定行為之排除.....	70
(六) 諮詢委員會配套制度.....	70
五、結論.....	72

一、緣起

臺中市政府率先各地方自治團體於民國（下同）105年5月3日預告訂定「臺中市登山活動管理自治條例」（下稱「**臺中市登山管理條例**」）草案¹，開了地方自治團體著手立法規範登山活動²的第一槍。其後，臺中市政府消防局積極邀集宜蘭縣、花蓮縣、苗栗縣、嘉義縣與高雄市政府開會討論，並表示將向內政部營建署爭取修訂國家公園法³，而南投縣政府表示有意跟進⁴。時代力量黨團也於105年7月15日將部分章節架構、內容及用語等與「臺中市登山管理條例」草案極為相近之國家公園登山活動安全條例草案⁵排入立法院會並交付審查⁶。乃至於花蓮縣政府於105年9月21日接續預告制定「花蓮縣登山活動管理自治條例」（下稱「**花蓮縣登山管理條例**」）草案⁷，我國蔚然進入競相立法規範登山活動的新時代。

在這樣的風潮中，為嘗試對我國登山活動管制制度提出立法建議，筆者曾

¹ 〈預告訂定「臺中市登山活動管理自治條例」草案〉，臺中市政府網頁主管法規查詢系統網頁，<http://lawsearch.taichung.gov.tw/GLRSout/NewsContent.aspx?id=15629>（最終點擊日期：106年3月1日），公告字號為府授消預字第10500880222號，預告期間為105年5月4日至同年5月10日。

² 關於「登山活動」，實則除入出山、山行活動本身等一般理解之山行活動範圍（狹義的登山活動）外，尚可能涉及諸如入山後焚燒物件、狩獵、捕捉、餵食、放生、採集、採折動植物等、從事污染、刻字、破壞公物、車輛進入等施以環境負擔或損壞行為、販賣、陳列商品等設攤行為、放鞭炮、煙火、焚燒冥紙、設置紀念碑、牌、神壇與祭祀設施、攜寵物進入等行為（廣義的登山活動）。「臺中市登山管理條例」及其他後述條例之規範對象既係針對「狹義的登山活動」，本文討論的重點亦將放在「狹義的登山活動」之探討。

³ 〈中市登山條例通過一讀 盼邀鄰近縣市共擬登山安全機制〉，臺中市政府新聞局網頁，105年6月28日，<http://www.taichung.gov.tw/ct.asp?xItem=1712914&ctNode=1272&mp=112010>（最終點擊日期：106年3月4日）。

⁴ 蘇金鳳，〈台中市政會議通過 強行登山者自付搜救費〉，自由時報電子報，105年6月6日，<http://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/1721091>。盧金足，〈中市首訂登山自治條例 南投擬跟進〉，中時電子報，105年6月7日，

<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20160607003498-260407>（最終點擊日期均為：106年3月4日）。筆者於105年9月14日上午曾去電南投縣政府消防局搶救科詢問「南投縣登山管理條例」草案事宜，承辦人員表示南投縣沒有像臺中市一樣有自治條例草案要先公告、經公聽會之內規，因此並未將草案先行公告，僅表示其內容與「臺中市登山管理條例」草案類似。

⁵ 立法院第9屆第1會期第21次會議議案關係文書院總第866號委員提案第19464號，參立法院議案整合暨綜合查詢系統，http://lci.ly.gov.tw/LyLCEW/agenda1/02/pdf/09/01/21/LCEWA01_090121_00055.pdf（最終點擊日期：106年3月4日）。

⁶ 議案查詢明細，參立法院議案整合暨綜合查詢系統，<http://misq.ly.gov.tw/MISQ/IQuery/misq5000QueryBillDetail.action?billNo=1050711070200300>（最終點擊日期：106年3月7日）。惟該法案在時代力量黨團洪慈庸立委於105年9月23日召開公聽會後以撤案作收。詳參時代力量黨團臉書聲明，

<https://www.facebook.com/newpowerparty/photos/a.891139534290737.1073741828.8910842209.62935/1316440921760594/?type=3&theater>；陳彥驊，〈登山條例各方意見多 時代力量撤回、允擬更周全法案〉，NOWnews 今日新聞，105年9月30日，<http://www.nownews.com/n/2016/09/30/2255113>（最終點擊日期均為：106年3月4日）。

⁷ 〈預告制定「花蓮縣登山活動管理自治條例（草案）」〉，花蓮縣政府公報檢索系統，<http://www1.hl.gov.tw/pubrepo/index.asp>（最終點擊日期：106年3月7日）。

分別為文從我國當時之登山活動管制制度特徵⁸及日本國立法現狀⁹著手探討。惟隨後得悉「臺中市登山管理條例」在將草案做小幅度修改後，已於105年11月16日奉行政院核定，並經臺中市政府於同年11月24日公告實施¹⁰。緊追在臺中市政府之後，法規架構上幾乎與「臺中市登山管理條例」相同，而由南投縣政府訂定但並未先對外公告之「南投縣登山管理自治條例」（下稱「南投縣登山管理條例」），亦於106年2月「突然」經行政院核定後正式施行¹¹。而近期，「花蓮縣登山管理條例」亦在小幅度修改草案內容後，於106年9月14日公告實施¹²。

依筆者對我國現行登山活動管制制度及日本國立法現狀之觀察，不可諱言，「臺中市登山管理條例」、「花蓮縣登山管理條例」及「南投縣登山管理條例」（下合稱「三登山條例」）之規範內容若實際執行，將會對我國登山活動帶來重大衝擊與負面影響。同時，若引發其他縣市起而效尤時¹³，更會使我國整體登山活動環境更形惡化。筆者固然瞭解，這股立法風潮代表了地方自治團體等對登山活動的重視與搜救行動資源濫用的焦慮，顯示其保護登山者人身安全、避

⁸ 洪振豪，〈我國登山活動管制制度概況及評析〉，《全國律師月刊》2017年5月，頁53-71，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：106年6月20日）。

⁹ 洪振豪，〈登山活動管制相關之日本立法例概況及評析（上）（下）〉，預計刊載於近期《全國律師月刊》。

¹⁰ 參〈行政院核定-臺中市登山活動管理自治條例〉，臺中市政府消防局網頁，106年1月23日，<http://www.tccfd.gov.tw/form/index-1.asp?Parser=2,8,202,,,2277>（最終點擊日期：106年3月4日）。

¹¹ 〈制定「南投縣登山活動管理自治條例」。附制定「南投縣登山活動管理自治條例」條文。〉，南投縣政府縣政公報資訊網，106年2月2日，<http://paper.nantou.gov.tw/paperdetail.asp?paperid={FA47BF96-BD0A-4D3B-B5E4-DE1820365DA9}>。謝介裕，〈南投爬黑山有「法」可罰 還須自付搜救費用〉，自由時報，106年2月22日，<http://m.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/1983521>。謝介裕、張協昇、張菁雅，〈別再爬「黑山」！南投有法可開罰〉，自由時報，106年2月23日，<http://news.ltn.com.tw/news/life/paper/1080528>（最終點擊日期均為：106年3月7日）。

¹² 〈制定「花蓮縣登山活動管理自治條例」〉，花蓮縣政府主管法規系統，<http://glrs.hl.gov.tw/glrsout/NewsContent.aspx?id=1390>。另可參〈制定「花蓮縣登山活動管理自治條例」〉，《花蓮縣政府公報》第19期106年10月11日，頁4-6，<http://www1.hl.gov.tw/upload/hlhgwww/Publish/PubRepo/106/106%E5%B9%B419%E6%9C%9F-1.pdf>（最終點擊日期均為：106年10月15日）。

¹³ 苗栗縣、屏東縣、宜蘭縣以至於臺東縣似乎亦要導入登山管理條例。分別參黃瑞典，〈苗栗縣未來登山違反規定將罰 還得支付搜救費用〉，udn 聯合新聞網，106年6月7日，http://tw.hiking.biji.co/index.php?q=news&act=info&id=9553&utm_source=facebook&utm_medium=social&utm_campaign=share_button；李立法，〈山難搜救不再全民買單 屏縣擬制定登山管理自治條例〉，自由時報，106年6月20日，<http://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/2106501>；胡健森，〈不顧勸阻登山玩水遇難 宜縣要收搜救費〉，中時電子報，106年6月23日，<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20170623002508-260405>以及羅紹平，〈台東將訂登山管理自治條例 爬黑山得自付搜救費用〉，聯合新聞網，106年7月18日，<https://udn.com/news/story/7266/2589912>（最終點擊日期均為106年7月19日）。

免搜救資源浪費之決心，立意極佳¹⁴；但由前述各條例規範方式觀之，不免有立法者是否充分瞭解登山活動、所採取之規範是否明確、手段是否足以達成其目的、是否符合比例原則、是否反而抑制了我國登山活動之正常發展、導致實質封山等之憂慮。

地方自治團體以「自治條例」之方式規範登山活動，有其法源依據，應無疑問¹⁵，因此焦點在於法規範內容的妥適性。本文首先將簡單介紹「三登山條例」

¹⁴ 〈臺中市議員林碧秀催生《台中市登山活動管理自治條例》〉，PeoPo 公民新聞，105 年 7 月 6 日，<https://www.peopo.org/news/313509>（最終點擊日期：106 年 3 月 16 日）。

¹⁵ 形式上以地方自治條例作為規範登山活動之法源並於條例中訂定相關罰則並無問題，蓋：

①、首先，「登山活動」屬體育活動，而屬於直轄市及縣自治事項：憲法第 118 條規定：「直轄市之自治，以法律定之。」地方制度法第 18 條第 4 款第 3 目規定：「下列各款為直轄市自治事項：四、關於教育文化及體育事項如下：(三)直轄市體育活動。」另外，憲法第 110 條第 1 項第 11 款規定：「左列事項，由縣立法並執行之：十一、其他依國家法律及省自治法賦予之事項。」地方制度法第 19 條第 1 項第 4 款第 3 目規定：「下列各款為縣(市)自治事項：四、關於教育文化及體育事項如下：(三)縣(市)體育活動。」登山活動既屬於國民體育之一環，即屬於前述之自治事項。

②、地方政府得就自治事項制定自治條例規範之：依地方制度法第 25 條及第 26 條第 4 項規定，「自治條例」為地方政府就其自治事項等所制定之自治法規，在經過地方立法機關通過並公布，規定有罰則時另再報經行政院、中央各該主管機關核定後發布時，始有拘束力。同法第 28 條第 2 款則規定：「下列事項以自治條例定之：二、創設、剝奪或限制地方自治團體居民之權利義務者。」就此，由於地方自治的核心內容包含住民自治，而住民自治意指「地方事務由地方人管」，則外來登山者至當地從事登山活動，應屬「地方事務」，從而受自治條例規範應無疑問。前揭意旨參劉文仕，《地方制度法釋義》，頁 37，五南圖書出版，2014 年。

③、以自治條例管制登山活動並無違反法律保留原則：蓋立法權本為地方自治團體統治高權之一，亦即為處理地方公共事務、落實自治政策，自須相應擁有制定在其管轄區域內具強制法效力的規範性法律文件的自主權限。地方制度法將地方自治法規採用與國家法律同樣的法制用語，並賦予自治條例得規定罰則，建構「干預保留」的空間，已形成相對於「法律保留」而有一定法制空間的「自治條例保留」之概念。前揭意旨參本註腳劉文仕，頁 55、59、255。自治條例效力與性質應視為憲法第 23 條所稱的法律，地方制度法第 26 條第 2 項可謂地方立法機關分擔法律制定權的法律確認，大法官解釋及行政程序法第 150 條第 2 項有關「行政命令授權明確性」的規定，並不適用於法律與地方自治條例的關係上。前揭意旨參本註腳劉文仕，頁 273。

④、地方自治條例得訂定違反之罰則：此可參地方制度法第 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。」另外，須附帶一提的是，「臺中市登山管理條例」目前公告之山域草案（詳後述），主要為臺中市和平區所轄之山地。而臺中市和平區於 103 年 12 月 25 日配合地方制度法修正而被賦予直轄市山地原住民區地方自治權，為具有公法人地位的地方自治團體，由和平區民代表會為其立法機關、和平區公所為其行政機關，依地方制度法辦理其自治事項，與臺中市之其他區性質上並不相同。參維基百科「和平區(臺灣)」詞條，

[https://zh.wikipedia.org/wiki/%E5%92%8C%E5%B9%B3%E5%8D%80_\(%E5%8F%B0%E7%81%A3\)](https://zh.wikipedia.org/wiki/%E5%92%8C%E5%B9%B3%E5%8D%80_(%E5%8F%B0%E7%81%A3))，以及臺中市和平區公所主計室編，《中華民國臺中市和平區統計年報》，頁 1，臺中市和平區公所，105 年 6 月，<http://www.heping.taichung.gov.tw/public/Data/153010/66281118671.pdf>（最終點擊日期均為：106 年 3 月 30 日）。而地方制度法第 83 條之 3 第 4 款第 3 目規定：「下列各款為山地原住民區自治事項：四、關於教育文化及體育事項如下：(三)山地原住民區體育活動。」是臺中市和平區之登山活動相關規範，理應由臺中市和平區民代表會立法管理，並非臺中市政府議會。惟地方制度法第 83 條之 5 第 1 項亦規定：「山地原住民區之自治法規未制(訂)定前，繼續適用原直轄市自治法規之規定。」似允許在臺中市和平區民代表會立法規範區內登

規定，簡述筆者對「三登山條例」的整體觀察，再評論「三登山條例」各別條項，期能開啟不同視角，促使吾人進一步反思登山活動立法規範之應然貌，俾作為我國登山活動管制之立法及修法上參考。

二、「三登山條例」內容

(一) 條文比較表

「三登山條例」雖分別由臺中市政府、花蓮縣政府及南投縣政府在不同時間點規劃、制定或公告，但彼此卻有著極為相近的面貌：

<p>「臺中市登山管理條例」 105/5/3 預告條例草案 105/11/24 公告實施條例 105/12/22 預告山域草案</p>	<p>「花蓮縣登山管理條例」 105/9/21 預告條例草案 106/9/14 公告實施條例 (尚未預告山域草案)</p>	<p>「南投縣登山管理條例」 (未預告條例草案) 106/2/2 公告實施條例 106/3/21 公告山域</p>
<p>(1) I 臺中市(以下簡稱本市)為加強山域登山活動意外事故預防管理,維護人民生命安全,特制定本自治條例。 II 本自治條例未規定者,適用其他有關法令之規定。</p>	<p>(1) I 花蓮縣(以下簡稱本縣)為加強山域登山活動意外事故預防管理,維護人民生命安全,特制定本自治條例。 II 本自治條例未規定者,適用相關法令。</p>	<p>(1) 南投縣(以下簡稱本縣)為加強登山活動之管理,減少山域意外事故發生,維護人民生命安全,特制定本自治條例。</p>
<p>(2) 本自治條例之主管機關為臺中市政府(以下簡稱本府)。</p>	<p>(2) 本自治條例之主管機關為花蓮縣政府(以下簡稱本府)。</p>	<p>(2) 本自治條例之主管機關為南投縣政府(以下簡稱本府)。</p>
<p>(3) 本自治條例用詞,定義如下: 一、登山活動:指進入山域進行縱走攀登、徒步健行、山野探勘、技能訓練、攀岩、溯溪、路跑、露營或相關山域戶外活動。 二、山域:指地理位置座落於本府行政轄區內,且經本市公告列入一般管制及特殊管制之山域。 三、一般管制山域:指需申請入山許可並經本府公告之山域步道或山地經常管制區域。 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。</p>	<p>(3) 本自治條例用詞,定義如下: 一、登山活動:指進入山域進行縱走攀登、徒步健行、山野探勘、技能訓練、攀岩、溯溪、路跑、露營或相關山域戶外活動。 二、管制山域:指地理位置座落於本縣行政轄區內之山域,且經本府公告列入一般管制及特殊管制之山域。 三、一般管制山域:指需申請入山許可並經本府公告之山域步道或山地經常管制區域。 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。</p>	<p>(3) 本自治條例用詞,定義如下: 一、登山活動:進入本縣山域進行縱走攀登、徒步健行、山野探勘、技能訓練、攀岩、溯溪、路跑、露營或相關山域戶外活動。 二、山域:指地理位置座落於本縣行政轄區內之山域,且經本縣公告列入一般管制及特殊管制之山域。</p>
<p>(4)</p>	<p>(4)</p>	<p>(4)</p>

山活動前,由臺中市政府議會立法管制登山活動。

<p>進入本府公告山域從事登山活動，應遵守下列事項：</p> <p>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者，應先取得許可。</p> <p>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。</p> <p>三、未開放之山域步道禁止進入及自行開闢路徑。但為避免緊急危難者，不在此限。</p>	<p>進入本府公告之管制山域從事登山活動，應遵守下列事項：</p> <p>一、依國家公園法、國家安全法或相關法令規定需申請者，應先取得許可。</p> <p>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。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備，但因通訊不良或其他不可歸責於當事人之因素致無法報備者，不在此限。</p> <p>三、未開放之山域步道禁止進入及自行開闢路徑。但為避免緊急危難者，不在此限。</p>	<p>進入本縣公告山域從事登山活動，應遵守下列事項：</p> <p>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，應依法令申請許可。</p> <p>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。</p> <p>三、禁止進入未開放之山域步道及自行開闢路徑。但為避免緊急危難者，不在此限。</p> <p>四、登山活動安全係屬自身責任，行前個人須掌握路線行程步道路況，本身體能、技能以及健康狀態，據以規劃嚴密的登山計畫，並依路線行程攜帶所需裝備器材。</p> <p>五、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。</p> <p>六、登山步道內常有毒蛇、毒蟲及猛獸出沒，部分地區氣候惡劣、地形險峻，常有落石崩塌危險，申請進入隊伍及人員務必注意安全，避免意外發生。</p>
<p>(5)</p> <p>進入本府公告山域從事登山活動，應攜帶下列裝備：</p> <p>一、具有定位功能之器材。</p> <p>二、可供緊急聯絡之通信設備。</p>	<p>(5)</p> <p>進入本府公告之管制山域從事登山活動，應攜帶下列裝備：</p> <p>一、具有定位功能之器材。</p> <p>二、可供緊急聯絡之通信設備及足夠之電源供應器。</p>	<p>(5)</p> <p>進入本縣公告山域從事登山活動，應攜帶下列裝備：</p> <p>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定位功能等器材）。</p> <p>二、可供緊急聯絡之通信設備（如衛星電話、可通話之手機、無線電或可對外通訊等設備）。</p>
<p>(6)</p>	<p>(6)</p>	<p>(6)</p>

<p>I 登山活動範圍涉及特殊管制山域，應由領隊帶領之。</p> <p>II 前項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。但隊員一人已具備相關證照者，不在此限。</p> <p>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生命安全者，領隊應執行緊急救護並負起照顧之責。</p> <p>IV 領隊應為本人及隊員辦理登山綜合保險。</p> <p>V 前項登山綜合保險之最低保險金額由本府公告之。</p>	<p>I 登山活動範圍涉及本府公告之管制山域者，應由領隊帶領之。</p> <p>II 前項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；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。</p> <p>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>IV 領隊應為本人及隊員辦理登山綜合保險。</p> <p>V 辦理登山綜合保險應包含「事故發生所產生死殘與醫療給付保險」及「緊急救援費用保險」，其最低保險金額由本府公告之。</p>	<p>I 登山活動範圍涉及特殊管制山域者，應由領隊帶領之，並依登山路線難易度，由領隊為本人及隊員辦理登山綜合保險，最低保險金額由本府另行公告。</p> <p>II 前項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證照。</p> <p>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生命安全者，領隊應執行緊急救護並負起照顧之責。</p>
<p>(7)</p> <p>I 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，本府得公告禁止進入山域活動，並以書面傳真或電話通知許可入山或入園機關，採取緊急管制措施。</p> <p>II 前項公告禁止期間內，不得進入特殊管制山域，已進入者應於接獲通知後立即撤離。</p>	<p>(7)</p> <p>I 登山活動範圍涉及本府公告之管制山域者，經交通部中央氣象局發布海上颱風警報時，本府得公告禁止進入山域活動，並以書面傳真、簡訊或電話通知許可入山或入園機關，採取緊急管制措施。</p> <p>II 前項公告禁止期間內，已取得之入山或入園許可應予廢止，不得進入管制山域，已進入者應於接獲通知後立即撤離。</p>	<p>(7)</p> <p>I 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颱風警報或災害性天氣特報時，本府得公告禁止進入山域活動，並以書面傳真或電話通知許可入山或入園機關，採取緊急管制措施。</p> <p>II 前項措施指許可入山或入園機關接獲通知後，應即通知於特殊管制山域之登山客撤離或依現地情況緊急就地避難，必要時連絡留守人員或緊急聯絡人。</p> <p>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>(8)</p> <p>違反第四條至第七條規定</p>	<p>(8)</p> <p>違反第四條第二款及第三</p>	<p>(8)</p> <p>違反本自治條例第四條第一</p>

<p>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。但遇緊急危難狀況，得待該狀況解除後舉發。</p>	<p>款、第五條至第七條規定者，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。但遇緊急危難狀況，得待該狀況解除後舉發。</p>	<p>款至第三款、第五條與第六條規定及未遵行第七條第二項之措施撤離或避難者，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。遇緊急危難狀況，得待該狀況解除後舉發。</p>
<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。</p>	<p>(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。</p>	<p>(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。</p>
<p>(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。</p>	<p>(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。</p>	<p>(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。</p>
<p>(11) 領隊違反第六條規定者，處新臺幣一萬元以上五萬元以下罰鍰。</p>	<p>(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。</p>	<p>(11) 領隊違反第六條規定者，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。</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虞者，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虞者不在此限。</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下山，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虞者不在此限。</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，處新臺幣三千元以上一萬五千元以下罰鍰。</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 無故拒絕前項查核、檢驗或拒絕提出者，處新臺幣三千元以上一萬五千元以下罰鍰。</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，處新臺幣三千元以上一萬五千元以下罰鍰。</p>
<p>(14) I 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。 II 前項搜救費用係指下列各項支出：</p>	<p>(14) I 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。 II 前項搜救費用係指下列各項支出：</p>	<p>(14) I 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，本府得以書面命其負擔。 II 前項搜救所需費用，指下列項目：</p>

<p>一、本府各機關所屬人員，除固定薪俸外，所增加之加班費、差旅費及保險費等費用，並以本府各機關實際支付之人事費用計算之。</p> <p>二、本府徵調、委任、僱傭之民間勞務等費用，並以本府實際支付者計算之。</p> <p>三、本府徵用、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、其他因搜救所支付之必要費用。</p> <p>III 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。</p>	<p>一、本府及相關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，並以本府及相關參與搜救機關實際支付之人事費用計算之。</p> <p>二、本府及相關參與搜救機關徵調、委任、僱傭之民間勞務等費用，並以本府及相關參與搜救機關實際支付者計算之。</p> <p>三、本府及相關參與搜救機關徵用、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、其他因搜救所支付之必要費用。</p> <p>III 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、第三項、第四項或第七條第二項規定情形之一者，不在此限。</p>	<p>一、相關政府機關所屬人員，除固定薪俸外，所增加之加班費、差旅費及保險費等費用，並以政府機關實際支付之人事費用計算之。</p> <p>二、本府徵調、委任或僱用之民間勞務等費用，並以本府實際支付者計算之。</p> <p>三、本府徵用、徵購、租用、申請政府或民間之搜救犬、救災機具、車輛、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、其他因搜救所支付之必要費用。</p> <p>III 負擔搜救所須費用以投保之登山綜合保險核定之搜救費用為上限。但違反第四條第一款至第三款、第五條、第六條及第七條第二項規定，可歸責於當事者，由當事者全額負擔前項規定之費用。</p>
	<p>(15)</p> <p>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域者。</p>	
<p>(15)</p> <p>本自治條例所需書表格式，由本府另定之。</p>	<p>(17)</p> <p>本自治條例所需書表格式，由本府另定之。</p>	<p>(15)</p> <p>本自治條例所需書表格式，由本府另定之。</p>
<p>(16)</p> <p>原住民依原住民族基本法第十九條規定所為之行為，不適用本自治條例之規定。</p>	<p>(16)</p> <p>原住民依原住民族基本法第十九條規定所為之行為，不適用本自治條例之規定。</p>	<p>(16)</p> <p>原住民依原住民族基本法第十九條規定所為之行為，不適用本自治條例之規定。</p>
<p>(17)</p> <p>本自治條例自公布日施行。</p>	<p>(18)</p> <p>本自治條例自公布日施行。</p>	<p>(17)</p> <p>本自治條例自公布日施行。</p>
<p>說明：</p> <p>表格內條、項、款簡化表示，如第1條第1項第1款，即以「11i」表示。以下表格均同。</p>		

表格 1

(二) 條例架構整理

為方便觀察討論，在省略立法目的、主管機關、書表格式及施行日期之規定後，將「三登山條例」其他各該規定簡單分類如下：

條例別		臺中市	花蓮縣	南投縣	
定義 規定	登山活動 (3i)		✓		
	山 域	山域(花蓮縣相同概念則稱為「管制山域」 ¹⁶)		✓ (3ii)	
		一般管制山域		✓ (3iii)	✓
		特殊管制山域		✓ (3iv)	✓
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)		
	禁入未開放山域步道及開路 (4iii)	✓ (違反參 8、9)	✓ (違反參 8、11)	✓ (違反參 8、9)	
	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)	
	領隊義務 1 (6I。帶領義務)		✓ (違反參 8、9)		
	領隊義務 2 (6II。救護能力要求)		✓ (違反參 8、9)		
	領隊義務 3 (6II。山域嚮導優先擔任)		✓ (違反參 8、9)		
	領隊義務 4 (6III。禁脫隊、緊急照護要求)	✓ (違反參 8、11)	✓ (違反參 8、9)	✓ (違反參 8、11)	
	領隊義務 5 (6IV。登山保險辦理義務)	✓ (違反參 8、11)	✓ (違反參 8、9)		
	隊員遵從義務 (6III)		✓ (違反參 8、9)		
	颱風警報發布後撤離義務 (7II)		✓ (違反參 8、10)		
	配合查核、檢驗或文件		✓	✓	

¹⁶ 為便於說明，本文稱「臺中市登山管理條例」及「南投縣登山管理條例」之「山域」以及「花蓮縣登山管理條例」之「管制山域」時，均統稱「山域」。

	等提出義務 (13I)	(違反參 13II)		(違反參 13II)
處罰規定 2 (限適用 特殊管制 山域)	依登山計畫, 不得變更 路線或範圍 (4ii)	✓ (違反參 8、9)		✓ (違反參 8、9)
	領隊義務 1 (6I。帶領義務)	✓ (違反參 8、11)		✓ (違反參 8、11)
	領隊義務 2 (6II。救護能力要求)	✓ (違反參 8、11)		✓ (違反參 8、11)
	領隊義務 5 (6I。登山保險辦理義 務)			✓ (違反參 8、11)
	颱風警報等發布後撤 離義務	✓ (7II) (違反參 8、12)		✓ (12) (違反參 8、12)
處罰程序規定 (8)		✓		✓
配合義務 1 (全山域)	入山入園許可申請 (4i)	✓ (違反參 8)		✓ (違反參 8)
	搜救費用負擔 (14I)		✓	
配合義務 2 (限適用 特殊管制 山域)	搜救費用負擔 (14I)	✓		✓
其他規定	跨區處理 (15)		✓	
	原住民排除條款 (16)	✓		
	子法 (如諮詢委員會)	✓		

表格 2

三、對「三登山條例」之整體觀察

(一) 與「鼓勵登山活動」漸行漸遠

首先, 由表格 1「三登山條例」第 1 條之規定可知, 藉由山難事件的預防管理來維護人民之生命安全, 是擬定條例的主要目的。此目的正當, 且若能成功預防山難發生, 亦可避免官方搜救資源的浪費, 可謂一舉數得。是管理登山活動確有必要, 只是如何管理方為「適當」, 需要細緻的考量與規劃。其理由在於登山活動有其值得維護的價值存在, 比如親近自然、認識故鄉臺灣山林、探索古道部落人文、鑽研山林技能、自我挑戰與自我實現、強身健體等。且登山活動也是國民體育法推廣及肯認的休閒活動, 作為全民體育之一環, 亦應儘可能避免核心價值受到過度或不當的限制, 以免造成萎縮, 不利登山活動健全發

展¹⁷。

就此，不論是法制或地理環境均與我國相近之鄰國—日本，即值得我國比較參考。總體來說，日本國立有登山活動自治條例之地方自治團體除普遍於條例中強調「登山者自我責任」等基本概念¹⁸外，多亦自我要求在管轄範圍內採取提升登山安全之相應作為、設置相關協力團體或提供既有登山相關團體彼此對話的平臺等，協助提升登山安全及健全登山環境¹⁹，對於登山環境之發展發揮著引導及促成的角色。雖條例違反亦有相關罰責，惟僅限於登山者違反報備義務等極少數之情形，筆者認為這充分展現「鼓勵登山活動」的基本立場²⁰。然「三登山條例」不論在規範的精神上或是架構上均與日本國之立法例不同。姑不論縣市政府沒有引領登山活動發展的積極作為²¹，條例中甚且對登山者課予多項義務（各該義務的問題點，均詳後述）、逐條訂定違反罰則，且進一步賦予警察、消防機關及山域業務主管機關得逕行舉發之權限。換言之，「三登山條例」所著重者，是「禁止與限制、違者課予罰則、積極提升處罰效率以為嚇阻」²²，這正與日本國之立法例形成鮮明對比。筆者認為，這應該與「三登山條例」的制定是始於管理者，至受規範之登山者於立法過程中缺乏參與有關。可說「管理者」意志貫串了「三登山條例」²³。

¹⁷ 關於登山活動之管制應取得各面向之平衡，亦可參註 8，洪振豪文，頁 54-55，「貳、登山與規範之基本思考」。

¹⁸ 參註 9，洪振豪文，表格 2。亦即諸如群馬縣谷川岳遭難防止條例（下稱「群馬谷川岳條例」）第 3 條、岐阜縣北阿爾卑斯地區及活火山地區山難防止條例（下稱「岐阜山難防止條例」）第 4 條及長野縣登山安全條例（下稱「長野登山條例」）第 4 條。另外，於文末補遺處，筆者亦介紹日本國新潟縣訂定之「新潟燒山之火山災害山難防止條例」（日文原文為：新潟燒山における火山災害による遭難の防止に関する条例。下稱「新潟燒山條例」），該條例第 4 條第 1 項亦強調登山者自我責任。

¹⁹ 諸如富山縣登山報備條例（下稱「富山登山條例」）第 7-10 條、「群馬谷川岳條例」第 4、5、13 條、「岐阜山難防止條例」第 3 條、「長野登山條例」第 3、10、12、13-20 條、「新潟燒山條例」第 3 條，均詳註 9，洪振豪文。

²⁰ 詳註 9，洪振豪文，表格 2 及「肆、『鼓勵登山活動』基本立場之體現」。

²¹ 「三登山條例」中，僅「南投縣登山管理條例」第 4 條第 4-6 款有些許提及，惟此亦僅限於「提醒」登山者而已，並未進一步課予南投縣政府提昇自身對登山安全保障之作為義務。

²² 參表格 1「三登山條例」第 8 條之「逕行舉發」。關於「逕行舉發」，常見於交通相關法規，比如道路交通管理處罰條例第 7 條之 2 第 1 項即規定：「汽車駕駛人之行為有下列情形之一，當場不能或不宜攔截製單舉發者，得逕行舉發：」同條例第 85 條第 4 項：「依本條例規定逕行舉發或同時併處罰其他人之案件，推定受逕行舉發人或該其他人有過失。」而所謂「逕行舉發」，係指「…針對汽車駕駛人違反道路管理事件，因當場不能或不宜攔截製單舉發，由道路交通執法人員記明該違規車輛之牌照號碼、車型等，先向交通資料機構查對後，再行製單舉發的一種交通違規舉發制度。」參宜蘭地方法院 104 年度交字第 69 號行政訴訟判決。可知，提升處罰效率、給予處罰上的便宜、有效降低處罰成本為該規定之主要特徵。

²³ 姑不論「南投縣登山管理條例」根本未預告其內容即突然施行、「花蓮縣登山管理條例」僅於公報中公告而無以公聽會等形式傾聽登山團體意見即公告實施，即便以立法程序相對上較為完備之「臺中市登山管理條例」，仍有立法過程不夠透明、給予登山代表團體反饋時間有限、無法進行實質對話等問題。蓋「臺中市登山管理條例」立法過程中諮詢對象以「管理者之行政機關及搜救團體」為中心：「台中市政府自 104 年 7 月起即積極草擬台中市登山活動管理自治條例條文，同年 11 月邀請農委會林務局、營建署、消防署、中央氣象局、雪霸國家公園管理處、太魯閣國家公園管理處、警政署保安警察第七總隊、林務局東勢林管處、南投縣政府、台中市轄內各民間救難團體、警察局、法制局及消防局等各機關展開第一次研商會議。」「消防

在登山活動態樣複雜多樣、登山事務極可能非縣市政府所熟悉、缺乏與受規範之登山者間充分溝通、登山技術、設備、安全觀念等持續進化等情形下，是否適合由縣市政府由上而下統一以法律的形式硬性規範所謂從事登山活動者應遵守之義務、違者均以處罰伺候，亦即，是否這就是達成立法目的唯一或最佳解答，筆者存疑。蓋理性的登山者，基於「自我責任」²⁴，本會慮及自身安全，依所得悉的登山技術、設備等，基於具體狀況自行判斷如何做始有利於登山安全，進而自主迴避可能的風險，不待縣市政府以法令規範。反之，縣市政府雖追求「即時且有效、有感之管理」，然即便強以法令加以規範、違者施以處罰，要求登山者徹底遵守仍然是無效率的。蓋不難想像在廣大山域中從事的戶外活動，法令上的要求本會因執行人力不足等因素而難收立竿見影之效，即便採行「逕行舉發」制度亦有極限²⁵。更別說當該些規範不明確、甚至違反一般來說屬登山活動安全上的通常認知時，更難期待登山者主動遵守。

確實，並不是每個登山者都能理性落實自我管理，不時會聽聞貌似誇張行徑之登山者發生山難，而須投入相當資源進行搜救之情形，因此或有法令介入管制之必要。但畢竟該些登山者僅占登山人口的極少數²⁶，濫用的態樣亦非完全

局表示，一年內，自治條例經多次協商，各相關機關單位均有不同建議與見解，經濟防局彙整修改，最終達成共識。」參臺中市政府新聞局，〈中市登山活動管理自治條例議會三讀 將提行政院核定〉，臺中市政府網頁，105年7月2日，

<http://www.taichung.gov.tw/ct.asp?xItem=1714312&ctNode=24068&mp=1001D>（最終點擊日期：106年3月27日）。即便召開公聽會，亦係在草案公告後一周左右即公告公聽會資訊、公聽會資訊公告後約二周不到的時間即行召開，難期待受邀與會之各登山團體能在如此匆促期間內理解法案內容、充分準備並提出具體意見。反觀日本國地方自治條例之制定過程，反差極大，詳參註9，洪振豪文，參「日本國現行制度歸納」之三「狹義的登山活動管制規範密度低但力度大」之5之（1）。

²⁴ 關於登山者「自我責任」之說明，可參洪振豪，〈張博崴山難事件簡析（上）〉，《全國律師月刊》105年5月，頁75-76，

[http://www.twba.org.tw/Manage/magz/UploadFile/4802_071-081-%E5%BC%B5%E5%8D%9A%E5%B4%B4%E5%B1%B1%E9%9B%A3%E4%BA%8B%E4%BB%B6%E7%B0%A1%E6%9E%90\(%E4%B8%8A\).pdf](http://www.twba.org.tw/Manage/magz/UploadFile/4802_071-081-%E5%BC%B5%E5%8D%9A%E5%B4%B4%E5%B1%B1%E9%9B%A3%E4%BA%8B%E4%BB%B6%E7%B0%A1%E6%9E%90(%E4%B8%8A).pdf)（最終點擊日期：106年10月2日）。

²⁵ 由註22「逕行舉發」之定義可知，要能「逕行舉發」，在登山領域，也需執法人員「當場不能或不宜攔截登山客製單舉發，由執法人員記明違規登山者資訊等，先向入山管理單位等查對後，再行製單舉發」。然則，在廣大山域內，有限的執法人力如何能當場得悉登山者的違規事實？此亦可參「山上有攝影機嗎？山上要怎麼蒐證？山這麼大，一個路口管制了，難道沒有第二個？大不了我在管制哨前500公尺自己開一條新路上去，或是半夜1點通過，誰會知道？24小時值班站崗？是吃飽太閒還是人力太多？還是說，台中南投和國家公園下一步打算架通電鐵絲網、設隘勇線防止山友入山？」「上了山，礙於執行因素，法律的效力因而被抵銷了，這乃因現實環境而致，山上和都會是相反的，法律制定與執行也很特殊，全因無法蒐證，鞭長莫及。」雪羊，〈逼人民違法爬黑山的偽善法條，忘卻初衷的民意代表〉，鳴人堂，2016年9月10日，<https://opinion.udn.com/opinion/story/10339/1952777>（最終點擊日期：106年7月12日）。

²⁶ 依內政部消防署102年、103年及104年統計資料，全年度山域意外（包含採藥、農作等經濟活動）事故救援案件合計分別為185件、190件及178件。參〈102年度消防機關執行山域意外事故救援案件統計分析〉，內政部消防署全球資訊網，

<http://www.nfa.gov.tw/uploads/1%5C201404241103102%E5%B9%B4%E5%BA%A6%E6%B6%88%E9%98%B2%E6%A9%9F%E9%97%9C%E5%9F%B7%E8%A1%8C%E5%B1%B1%E5%9F%9F%E6%84%8F%E5%A4%96%E4%BA%8B%E6%95%85%E6%95%91%E6%8F%B4%E6%A1%88%E4%BB%B6%E7%B5%B1%E8%A8%88%E5%88%86%E6%9E%90.pdf>；〈103年消防機關執行山域事故人命救助案件統計分

不可掌握，且濫用過濾機制的建立及執行等主動權均在縣市政府。則縣市政府本應尋思加強宣導「自我責任」及建制相應制度以抑止少數人的不當行為²⁷，卻反而於條例中統一要求「登山應作為事項」，由縣市政府以法律來告訴「所有登山者」要如何登山。筆者認為這是「保障登山安全」上欠缺效率與彈性之作法，也與登山活動強調的「自我責任」基本原則相違背，造成廣大謹慎且具備相應能力之登山者被連坐，讓人疑慮主管機關刻意藉由提高入山行政障礙技術性干擾登山者親近山林，以達成「山難預防」之目的。蓋確實，當登山活動的門檻高達一定程度時，勢必會影響登山意願，「沒人上山自然就不會有山難」。

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」²⁸。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²⁹。是筆者雖非全然排斥「三登山條例」課予登山者相關義

析)，內政部消防署全球資訊網，102年7月24日，

<http://www.nfa.gov.tw/main/Unit.aspx?ID&MenuID=501&ListID=3611>，該年度詳細分析報告見：<http://www.nfa.gov.tw/uploads/1/201507061038103%E5%B9%B4%E6%B6%88%E9%98%B2%E6%A9%9F%E9%97%9C%E5%9F%B7%E8%A1%8C%E5%B1%B1%E5%9F%9F%E6%84%8F%E5%A4%96%E4%BA%8B%E6%95%85%E6%95%91%E6%8F%B4%E6%A1%88%E4%BB%B6%E7%B5%B1%E8%A8%88%E5%88%86%E6%9E%90.pdf>；〈104年消防機關執行山域事救人命救助案件統計分析〉，內政部消防署全球資訊網，105年11月16日，

<http://www.nfa.gov.tw/main/Unit.aspx?ID=&MenuID=501&ListID=4987>，該年度詳細分析報告見：[https://www.google.com.tw/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKewiPvtqc6oLVAhUGJpQKHdgMAz4QFggIMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.nfa.gov.tw%2Fuploads%2F1%2F2016111601291050419-104%25E5%25B9%25B4%25E6%25B6%2588%25E9%2598%25B2%25E6%25A9%259F%25E9%2597%259C%25E5%259F%25B7%25E8%25A1%258C%25E5%25B1%25B1%25E5%259F%259F%25E6%2584%258F%25E5%25A4%2596%25E4%25BA%258B%25E6%2595%2585%25E6%2595%2591%25E6%258F%25B4%25E6%25A1%2588%25E4%25BB%25B6%25E7%25B5%25B1%25E8%25A8%2588%25E5%2588%2586%25E6%259E%2590\(%25E6%25A0%25B8%25E5%25AE%259A%25E7%2589%2588\)-1051111.docx&usq=AFQjCNGe-HK8HzYu3Btur8tKamzVCl53Dw](https://www.google.com.tw/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKewiPvtqc6oLVAhUGJpQKHdgMAz4QFggIMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.nfa.gov.tw%2Fuploads%2F1%2F2016111601291050419-104%25E5%25B9%25B4%25E6%25B6%2588%25E9%2598%25B2%25E6%25A9%259F%25E9%2597%259C%25E5%259F%25B7%25E8%25A1%258C%25E5%25B1%25B1%25E5%259F%259F%25E6%2584%258F%25E5%25A4%2596%25E4%25BA%258B%25E6%2595%2585%25E6%2595%2591%25E6%258F%25B4%25E6%25A1%2588%25E4%25BB%25B6%25E7%25B5%25B1%25E8%25A8%2588%25E5%2588%2586%25E6%259E%2590(%25E6%25A0%25B8%25E5%25AE%259A%25E7%2589%2588)-1051111.docx&usq=AFQjCNGe-HK8HzYu3Btur8tKamzVCl53Dw)。

姑不論前揭統計數字中，包含了「上山採藥、農作等經濟活動」的「山難事件」，故不應將該數字全數歸究在登山活動上，更何況該數字中也應同時包含「謹慎小心的登山者也難以避免的因素」所導致的山難，原不可歸責於登山者。惟即便直接以前揭統計數字全數作為「不理性登山者」導致之山難事件，仍然僅占我國推估登山人口 500 萬人（若是三千公尺以上高山者，推估約有 50 萬人）的極少數（關於前揭登山人口之推估，參〈台灣的登山運動〉，葉金川部落格，101年11月7日，<http://blog.udn.com/yestaipei/7023646>）（最終點擊日期均為：106年7月14日）。

²⁷ 防止山難搜救資源之濫用與對策，其基本思考可參洪振豪，〈國家的山難搜救義務－在張博崴案判決之後〉，2016年全國登山研討會論文，

<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：106年9月30日）。

²⁸ 參註 9，洪振豪文，三（四）及後記。

²⁹ 相同見解參洪維杭，〈山難搜救怎麼學？怎麼做？以美國山難搜救協會為借鏡〉，《消防月刊》101年7月，頁20：「從1997年到2005年的資料可以看出人為因素所佔的比例最大（155件中有106件屬於人為因素）。」「而人為因素的項目當中又以訓練不足及判斷錯誤最大…，因此若要降低山難意外事件的發生比率，根本的作為是加強從事戶外活動的行前安全教育。」另外，依管見，與其訂定各式處罰條款，實則政府只要能給予登山者便利、充足、清楚而必要之山岳資訊、登山安全之相關啟蒙（諸如山難原因、山難統計等實證資訊）、鼓勵並倡導登山相關技

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³⁰。

(二) 內容雷同且未見在地化調整

另一方面，由表格 1 可知，「三登山條例」不論整體架構及逐條內容均高度相近。這並非偶然，因各縣市政府在制定條例草案階段，即有「互相派員參加，讓規定與罰則統一」之情形³¹。從「維持各條例內容的一貫性」、「降低立法成本」、「提升立法效率」等來理解的話，這是合理且必然的結果。

然而，值得注意的是，日本國的登山管理自治條例並無此現象。以同與北阿爾卑斯·飛驒山脈為鄰的三個縣--富山縣、岐阜縣及長野縣為例，基於地理條件的共通性，其大可訂定相同內容之規範，並使規範山域「無縫接軌」，以使登山安全之保護「滴水不漏」。然而「富山登山條例」、「岐阜山難防止條例」及「長野登山條例」³²卻有著不同的內容。不論是條文數、條文用語、規範山域的指定方式、政府職責、登山者努力義務（即呼籲、勸導登山者配合事項）、登山者主要義務、處罰與否、處罰種類、處罰項目還是處罰金額等，均無採用「範本」的痕跡。特別是像「富山登山條例」及「岐阜山難防止條例」均僅針對縣內極少數高風險山域之高風險時期（注意：需同時符合「範圍明確之特定高風險山域」及「期間明確之特定高風險時期」）進行極小規模規範及課予違反罰則，並不採取山域內主要山頭或路線不分一年四季一網打盡、通通中獎的流刺網式管理，或刻意要求不同縣內之規範山域應「彼此銜接」以免保護產生「缺口」。至「長野登山條例」雖指定縣內全域（扣除里山及遊步道）為規範山域，但均以勸導及呼籲方式進行管理，內容合理，沒有罰則，不致成為登山活動發展的障礙。又「富山登山條例」及「長野登山條例」廣納各該縣內登山相關團體或

能進修之管道、紮實山域嚮導訓練機制及鑑別度、給予一般初學者等最可能委託辦理登山活動之登山嚮導公司及旅行社等相關輔導（諸如當一定人數之商業隊伍中初學者占一定比率時，要求須聘請一定人數之山域嚮導同行、給予聘請山域嚮導之費用補助等）、健全登山活動管制制度（諸如採取使登山者可如實申報山行路線之制度等）及與登山活動安全相關之軟硬體措施、鼓勵並促成登山社團蓬勃發展，即應可合理期待理性的登山者即便在無人監督或不設罰則的情形下，基於自律而採取最適當的方式從事登山活動，從根本減少山難事件之發生。以此等方式構成一正向的循環，除了可期待山難事件減少外，也可收鼓勵國民體育之效。

³⁰ 如「臺中市登山管理條例」草案階段，於 105 年 5 月 23 日召開之公聽會中，針對臺中市山岳會張賀融總幹事之提問（列為第八點），消防局回覆（二）即表示：「臺中市雖然是直轄市，但轄內主管的登山步道仍有需改進的地方，這要花一點時間來改善…」，參〈「臺中市登山活動管理自治條例(草案)」公聽會紀錄〉，臺中市政府網頁，

<http://www.taichung.gov.tw/dl.asp?filename=1001D/6611092071.pdf>（最終點擊日期：105 年 7 月 7 日）。另外，辦理可協助登山安全提升之講座、持續且廣泛提供登山安全資訊、提供衛星電話租借服務等，均應可列入考量。

³¹ 「南投縣登山管理自治條例草案內容已擬定完成，大致與中市的版本一樣，因為兩地縣市召開條例研擬會議時，都會互相派員參加，讓規定與罰則統一，以適應部分山區橫跨台中與南投的事實。」參中央社，〈南投登山自治條例 本應先於台中推出〉，中時電子報，105 年 6 月 7 日，<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20160607005962-260402>（最終點擊日期：106 年 3 月 27 日）。由「花蓮縣登山管理條例」內容亦與臺中市及南投縣之登山管理條例高度相近等情觀之，可推測「花蓮縣登山管理條例」制定過程亦應有與臺中市或南投縣政府人員交流之情形。

³² 關於「富山登山條例」、「岐阜山難防止條例」及「長野登山條例」，詳參註 18、19。

組織，如山難防止對策審議會、山岳關係事業者、山岳相關團體、登山嚮導、團體登山旅行業者等，以在地官民力量協力促進登山安全³³，在在顯示該等條例因地制宜的特色。對於前揭日本國地方自治條例對登山管制限縮、與實際風險及地方需求緊密連結、未任意擴張管制山域等作法，筆者深表贊同。

反觀「三登山條例」，即便臺中市、南投縣、花蓮縣之地理條件、所轄山域內熱門路線型態、歷年主要山難成因等均有所不同³⁴，卻沒有這樣細緻的制度設

³³ 詳註 9，洪振豪文，表格 2 及相應之說明。

³⁴ 關於「臺中市」部分：

1、「臺中市登山管理條例」立法總說明表示：「臺中市轄內熱門登山路線眾多，百嶽雲集，海拔三千公尺以上之山岳粗估有六十五座…各式各樣的氣候及地形變化…本市轄內之熱門登山路線包含：雪東線、武陵四秀、志佳陽線、大劍線、北一段、北二段、大雪山及八仙山國家森林遊樂區等…」(詳參註 1 及註 10)。臺中市和平區公所網頁資料明載「大甲溪旅遊景點」包含「谷關七雄」，亦即八仙山、馬崙山、屋我尾山、波津加山、東卯山、白毛山及唐麻丹山等中級山(詳參〈觀光產業簡報〉，臺中市和平區公所網頁，頁 4、15，

<http://www.heping.taichung.gov.tw/>(最終點擊日期：106 年 3 月 31 日));亦有網站推薦諸如橫嶺山、鳶嘴稍來山等健行路線(詳參【路線】台中市精選步道)，健行筆記，105 年 7 月 6 日，<http://tw.hiking.biji.co/index.php?q=news&act=info&id=7366>(最終點擊日期：106 年 4 月 2 日))，登山路線多樣。

2、另外，山域事故成因上，不論是內政部消防署 102 年、103 年還是 104 年之統計，還是臺中市政府 100 年迄今之統計，臺中市均以「迷路」占壓倒性多數(分別參註 26，內政部消防署統計資料，102 年山域事故 34 件中占 10 件、103 年山域事故 34 件中占 16 件、104 年山域事故 35 件中占 15 件；以及「消防局表示，100 年迄今所發生 156 件事務中，有 78 件是迷路或失聯…」臺中市政府新聞局〈登山活動管理自治條例草案 納入登山客配定位器與通訊設備、領隊基本救護能力〉，臺中市政府人事處網頁，105 年 4 月 27 日，

<http://www.labor.taichung.gov.tw/ct.asp?xItem=1689817&ctNode=6566&mp=114010>(最終點擊日期：106 年 4 月 4 日))。

關於「南投縣」部分：

1、南投縣本為多山之縣，尤以仁愛鄉及信義鄉為最。其中仁愛鄉面積廣達約 1,273 平方公里，境內山脈分屬中央山脈之合歡、奇萊、能高、卓社、關刀、守城山系，而海拔高於 2,000 公尺以上之高山即有合歡山、能高山等 70 餘座(參〈地理與環境〉，南投縣政府仁愛鄉公所網頁，<http://www.renai.gov.tw/index3.asp?theme=5>(最終點擊日期：106 年 7 月 14 日));信義鄉面積更大，總面積達約 1,422 平方公里，地處中央山脈與玉山山脈之上，境內百岳即包含玉山主峰東峰、北峰、秀姑巒山、馬博拉斯山、大水窟山等 23 座(參維基百科「信義鄉(臺灣)」詞條，[https://zh.wikipedia.org/wiki/%E4%BF%A1%E7%BE%A9%E9%84%89_\(%E5%8F%B0%E7%81%A3\)](https://zh.wikipedia.org/wiki/%E4%BF%A1%E7%BE%A9%E9%84%89_(%E5%8F%B0%E7%81%A3)));併參〈台灣百岳一覽表〉，中山大學全球資訊網第二站，

<http://www2.nsysu.edu.tw/Mountain/trick/list.htm>(最終點擊日期均為 106 年 7 月 14 日))，登山路線多樣。

2、另外，山域事故成因上，內政部消防署 102 年之統計以「遲歸」與「高山症」占最大比例(參註 26，山域事故 18 件中分別占 4 件)、103 年之統計以「墜谷」占最大比例(參註 26，山域事故 22 件中占 9 件)、104 年之統計則以「迷路」及「遲歸」併列第一(參註 26，山域事故 20 件中各占 4 件)。

關於「花蓮縣」部分：

1、「花蓮縣登山管理條例」草案立法總說明提及：「花蓮縣為觀光大縣，境內高山林立，且山多平原少，轄內熱門登山路線眾多，百嶽雲集，海拔三千公尺以上之山岳粗估有四十一座…各式各樣的氣候及地形變化…。本縣轄內之熱門登山路線包含：奇萊主北峰、奇萊東嶺、萬榮林道、瑞穗林道、羊頭畢祿、屏風山等…。」(詳參註 7)，登山路線多樣。

2、另外，山域事故成因上，內政部消防署 102 年之統計以「遲歸」占最大比例(參註 26，山域事故 25 件中占 12 件)、103 年及 104 年之統計以「創傷」占最大比例(參註 26，103 年為山域事故 35 件中占 9 件，104 年為山域事故 30 件中占 11 件)。

計，只是將轄區所有可能的山域、路線都概括進去，深怕錯漏其一，形成罕見的高密度規範奇觀。是否均有規範的必要性、是否符合比例原則等均有疑義，難免令人疑慮「以預防山難之名，行過度管制之實」。

（三）有立法品質待加強等之處

關於「三登山條例」中部分條文用語不明確之情形，均詳參後述。另外，未行預告草案即公告實施之「南投縣登山管理條例」，相較於其他二地方自治條例，條文內容另有下列瑕疵：

1、該條例第 8 條前段逕行舉發之部分，僅規定「提供相關資料」，惟並未明確規定相關資料的「提供對象及用途」（詳參表格 1）。相較於「臺中市登山管理條例」及「花蓮縣登山管理條例」，顯為疏漏。

2、該條例第 14 條第 3 項但書中的「第 7 條第 2 項」應為「第 12 條」之誤（詳參表格 1）。蓋該條例第 7 條之規範方式與其他二條例之同條號內容不同，各條項均為課予入山或入園機關之義務，與登山者無關，登山者應遵守的義務則是規定在該條例第 12 條。因此登山者根本無違反「第 7 條」任一項之可能。

再者，關於「臺中市登山管理條例」，未依規定辦理入山入園申請而從事登山活動者，有權分別依國家安全法及國家公園法等加以處罰的是「山域業務主管機關」，如國家公園管理處等。則臺中市政府有何權限可依「臺中市登山管理條例」第 8 條前段規定，就此中央權限事項加以「裁處」即令人費解。而前述「南投縣登山管理條例」第 8 條前段若亦係採此意旨，亦即「提供相關資料」係為供南投縣政府「裁處」，只是立法過程發生疏漏者，則亦有相同的問題。

（四）花蓮縣及南投縣二條例管制程度較高、較為嚴格

由表格 2 之整理可知，「三登山條例」之規定可初步區分為數種類型。其中，涉及課予登山者不利益或義務者，有「處罰規定」（「處罰規定 1」及「處罰規定 2」）及「配合義務」（「配合義務 1」及「配合義務 2」）。其中，「處罰規定 1」及「配合義務 1」適用範圍包含全「山域」；「處罰規定 2」及「配合義務 2」適用範圍則僅限「特殊管制山域」。由於「山域」定義上包含「特殊管制山域」及「一般管制山域」，範圍較大，因此當要求相關處罰或義務須在「全山域」中落實的話，其效力自是較僅要求落實於「特殊管制山域」的規定要來得大，蓋「一般管制山域」內之行為亦受拘束。因此，當相同或類似事項規範於「處罰規定 1」及「配合義務 1」越多，自可說其管制程度較高、對於登山者較為嚴格。在此意義下，相較於其他二登山條例，「花蓮縣登山管理條例」在全「山域」的規定上打✓的項目最多，可說管制程度最高、最為嚴格。

然而須特別注意的是，「南投縣登山管理條例」就「一般管制山域」及「特殊管制山域」之定義是不同於其他二條例的（細部討論詳後述）。亦即，「南投縣登山管理條例」係將其他二條例分別劃歸於「一般管制山域」（國家安全法之「山地管制區」中經公告者）及「特殊管制山域」（國家公園法之「生態保護區」中經公告者）之山域，外加其他要件（「為台灣百岳、長天數行程或山域險峻」）後統稱為「特殊管制山域」，使得「南投縣登山管理條例」之「處罰規定 2」及

「配合義務 2」之規定，其實質效果幾乎等同於其他二條例之「處罰規定 1」及「配合義務 1」，亦即在經公告的「山地管制區」中的「一般管制山域」亦生效力。因此，「南投縣登山管理條例」可說與「花蓮縣登山管理條例」同，均為管制程度較高、管制較為嚴格之條例。

綜上所述，「三登山條例」雖有相近的面貌，惟登山者亦應就其間之差異有基本的理解才是。

四、對「三登山條例」個別規範之評價

(一) 關於「山域」及其相關用語

「三登山條例」之規範基礎在「山域」(「三登山條例」第 1 條、第 3 條第 2 款)，非涉「山域」之行為即不受條例規定之拘束³⁵。「三登山條例」更進一步規定「一般管制山域」及「特殊管制山域」，以分別適用不同的管制手段，管制力道也因此有所區別，實質影響到登山者的登山活動，重要性不言可諭。因此，有必要就前揭各用語是否明確、足資理解並得預見其規範內容等進行檢驗³⁶。分述如下：

1、總體來說，「山域」指定與既有登山活動管制制度疊床架屋：

首先，依我國現行登山活動管制制度，已有國安體系之「山地管制區」(又區分為「山地經常管制區」及「山地特定管制區」³⁷)、國家公園體系之「生態保護區」、森林保育體系之「自然保護區」、文資保護體系之「自然保留區」及發展觀光體系之「風景特定區」等，管制範圍或彼此分散或彼此重疊於我國各地³⁸，已有「複雜且缺乏整合」的問題³⁹。「三登山條例」另於各該縣市所轄行政領域內再指定「山域」(「花蓮縣登山管理條例」同一概念稱為「管制山域」)，復區分為「一般管制山域」及「特殊管制山域」作不同程度規範，使登山者欲進入的山林區域到底涉及哪些體系、何種管理越發不明。此只會使「複雜且缺乏整合」的問題更加嚴重，形成登山活動發展的障礙，絕對不是「…請警政署及國家公園管理處申請網站聯結本

³⁵ 即便「臺中市登山管理條例」及「花蓮縣登山管理條例」第 6 條第 4 項之領隊投保義務看似獨立義務，與山域無關。實則解釋上，是有可能解釋第 6 條第 4 項的前提應在同條第 1 項，亦即須是「登山活動範圍涉及山域」始有由「領隊」帶領的必要，而因此產生了「領隊」之後，才有「領隊」要依第 6 條第 4 項為隊員投保之義務。若作如此理解，可說第 6 條第 4 項之領隊投保義務亦與「山域」有關。

³⁶ 關於法律明確性原則，可參大法官釋字第 432 號解釋：「…依法應受懲戒處分者，必須使其能預見其何種作為或不作為構成義務之違反及所應受之懲戒為何，方符法律明確性原則。…有關專門職業人員行為準則及懲戒之立法使用抽象概念者，苟其意義非難以理解，且為受規範者所得預見，並可經由司法審查加以確認，即不得謂與前揭原則相違。」是以，即便處罰之構成要件得以抽象概念表示(不確定法律概念或概括條款)，也須無違明確性之要求，亦即須使其意義非難以理解，且為受規範者所得預見，並可經由司法審查加以確認。

³⁷ 國家安全法施行細則第 30 條第 1 項規定：「前條山地管制區，依其性質分為左列二種：一、山地經常管制區：…。二、山地特定管制區：…。」

³⁸ 詳參註 8，洪振豪文，頁 66，表格 1。

³⁹ 詳參註 8，洪振豪文，頁 66-67。

自治條例，讓申請的登山客閱覽自治條例…」可輕易解決的⁴⁰。

2、關於「山域」、「一般管制山域」及「特殊管制山域」的問題點：

(1) 法規範圍

「三登山條例」就「山域」、「一般管制山域」及「特殊管制山域」等名詞定義如表格 3：

條例別	臺中市	花蓮縣	南投縣
山域 (3ii)	①地理位置位於其行政轄區內。 ②經各縣市政府公告列入一般管制及特殊管制之山域		
一般管制山域	①需申請入山許可 ②經各縣市政府公告 ③屬山域步道或山地經常管制區域 (3iii)		①有一定困難程度 ②位於其行政轄區內之山域。 (管制山域區域表說明欄 ⁴¹)
特殊管制山域	①需申請國家公園入園許可 ②經各縣市政府公告 ③屬山域 (3iv)		①為台灣百岳、長天數行程或山域險峻 ②需向警政署申請入山(進入國家公園需另向各國家公園申請入園許可) (管制山域區域表說明欄)

表格 3

A、關於「山域」：

首先，應注意的是，因除「山域」此名詞外已另有「一般管制山域」及「特殊管制山域」進一步界定受規範的山林範圍，故「山域」理應只要客觀上界定地理範圍即足。但「三登山條例」仍然列「②經公告列入一般管制及特殊管制之山域」為「山域」之要件。於「山域」中列「公告」為要件，在「臺中市登山管理條例」及「花蓮縣登山管理條例」解釋上將可能造成困擾。蓋該二條例的「一般管制山域」及「特殊管制山域」定義中，均另行要求「②經各縣市政府『公告』」的要件。這會產生「山域」定義中的「公告」與「一般/特殊管制山域」定義中的「公告」是否指同一個「公告」的疑慮。雖由臺中市政府及南投縣政府事後就山域的具體公告(參後述表格 4 及表格 5)可知，「山域」定義中的「公告」與「一般/特殊管制山域」定義中的「公告」應為同一個公告行為，

⁴⁰ 蓋「閱覽自治條例本身」如何能使登山者清楚得悉受管制之公告山域為何？參註 30，公聽會紀錄，針對發言三之臺中市政府消防局之回覆(二)。

⁴¹ 〈公告_南投縣登山活動管理自治條例〉(按：除公告條例本身外，另公告管制山域區域表)，南投縣政府消防局網頁，106年3月21日公告，3月24日發佈，參 <http://www.ntfd.gov.tw/news.asp?id=1877> (最終點擊日期：106年6月4日)。

則何須重複規定⁴²？

B、關於「臺中市登山管理條例」及「花蓮縣登山管理條例」的「一般管制山域」：

結論上，基於下列理由，筆者認為實質上該二條例的「一般管制山域」應僅有「①需申請入山許可」單一要件⁴³，其他「要件」均為贅述。因此，該二條例實應直接沿用國家安全法之既有用語，亦即以「經公告之『山地管制區』」來作為「一般管制山域」的定義，以便於登山者理解：

(A) 要件「①需申請入山許可」所指涉之地域應可理解係指「國安體系的『山地管制區』」之意，亦即「山地經常管制區」及「山地特定管制區」。則要件「③屬山域步道或山地經常管制區域」中的「山地經常管制區域」已被涵蓋。又解釋上，要件「③屬山域步道或山地經常管制區域」中的「山域步道」為中性名詞，本身無界定範圍的功能，但由要件「①需申請入山許可」及要件「③屬山域步道或山地經常管制區域」的「山地經常管制區域」反推可知，「山域步道」必定位於「山地管制區」的「山地特定管制區」內。因此自可說要件「③屬山域步道或山地經常管制區域」與要件「①需申請入山許可」重複，即要件「③屬山域步道或山地經常管制區域」可被要件「①需申請入山許可」完全取代。

(B) 要件「②經各縣市政府公告」為重複規定（詳前述）。

C、關於「南投縣登山管理條例」的「一般管制山域」：

由於該條例「一般管制山域」之要件「②位於行政轄區內之山域」已規範於「山域」之定義中，顯屬贅述；而要件「①有一定困難程度」則無客觀的判斷標準，無法清楚得悉是以如何之標準來認定。因此到底何為該條例所謂之「一般管制山域」，可說無法檢驗，也難以理解規範範圍，無法為受規範者所預見，明顯違反法律明確性原則⁴⁴。

D、關於「臺中市登山管理條例」及「花蓮縣登山管理條例」的「特殊管制山域」：

該二條例「特殊管制山域」之要件「③屬山域」顯為贅述；要件「②經各縣市政府公告」，同前述，亦屬重複規範。因此，此二條例的「特殊管制山域」，實際上要件亦應僅有一個，即「①需申請國家公園入園許可」⁴⁵。故亦如同前述⁴⁶，「臺中市登山管理條例」

⁴² 至於，「南投縣登山管理條例」則無此問題。蓋依表格 3 及表格 5 的說明欄可知，該條例並未將「公告」作為「一般管制山域」及「特殊管制山域」的要件。

⁴³ 「臺中市登山管理條例」公告區域表草案（表格 4）之備註欄第一點實已載明此意旨。

⁴⁴ 事實上，將該條例適用前提之重要名詞定義於事後公告的「管制山域區域表」中，亦欠妥當。

⁴⁵ 「臺中市登山管理條例」公告區域表草案（表格 4）之備註欄第二點實已載明此意旨。

及「花蓮縣登山管理條例」實宜沿用國家公園法既有用語，亦即以「經公告之『生態保護區』」作為「特殊管制山域」之定義即可，以便於登山者理解。

E、關於「南投縣登山管理條例」的「特殊管制山域」：

其中要件「②需向警政署申請入山(進入國家公園需另向各國家公園申請入園許可)」諒係指國家安全法的「山地管制區」或/及國家公園法的「生態保護區」，固無疑義。惟關於要件「①為台灣百岳、長天數行程或山域險峻」則無法檢驗、難以理解且欠缺可預見性，蓋：

- (A) 關於「台灣百岳」：岳界固對台灣百岳⁴⁷有一定的認識，但比如登山路線上既有臺灣百岳又有非臺灣百岳時該如何界定「特殊管制山域」範圍？
- (B) 關於「長天數行程」：如何認定？多長的天數可稱為「長天數」？以誰的標準、步程來認定「長天數」？同一座山岳但起登點不同時，山行日數長短自然不同，比如卓社大山⁴⁸，除可從武界林道單攻外，亦可自萬大林道干卓萬山側或丹大林道雙子山側經十八連峰縱走登臨，日數均不同，則卓社大山到底算不算「長天數」？另外，為了如高山攝影、高山觀星等特定目的，將較短行程路線花數倍時間完成時是否屬「長天數」？
- (C) 關於「山域險峻」：如何認定？以誰的標準認定？是否有客觀標準，比如高度、坡度、植被、危險地形有無等？只有部分地形「險峻」算不算「險峻」？「險峻」地形在全路線的占比要達到何種程度算「險峻」？又典型的一面陡峭一面平緩的單面山⁴⁹地形，比如合歡主峰⁵⁰算不算「險峻」？

(2) 具體指定面

關於「一般管制山域」及「特殊管制山域」範圍之具體指定，臺中市政府公告草案如下⁵¹：

⁴⁶ 詳參「臺中市登山管理條例」及「花蓮縣登山管理條例」的「一般管制山域」相關討論。

⁴⁷ 參維基百科「台灣百岳」詞條，

<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E5%8F%B0%E7%81%A3%E7%99%BE%E5%B2%B3> (最終點擊日期：106年7月24日)。

⁴⁸ 參維基百科「卓社大山」詞條，

<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E5%8D%93%E7%A4%BE%E5%A4%A7%E5%B1%B1> (最終點擊日期：106年7月24日)。

⁴⁹ 參維基百科「單面山」詞條，<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E5%96%AE%E9%9D%A2%E5%B1%B1> (最終點擊日期：106年7月20日)。

⁵⁰ 參維基百科「合歡主峰」詞條，

<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E5%90%88%E6%AD%A1%E4%B8%BB%E5%B3%B0> (最終點擊日期：106年7月24日)。

⁵¹ 參〈預告訂定「臺中市登山活動管理自治條例公告區域表及登山綜合保險最低投保金額表」草案〉，《臺中市政府公報》106年春字第1期，頁185-186，

山域業務主管機關	公告區域	級別
雪霸國家公園管理處	(一)雪東線(雪山東峰、雪山主峰)。 (二)雪山西稜線(火石山、頭鷹山、大雪山)。 (三)聖稜線(匹匹達山、雪山北峰、巴紗拉雲山、布秀蘭山、素密達山、凱蘭特崑山、北稜角)。 (四)武陵四秀線(桃山、品田山、池有山、喀拉業山)。 (五)志佳陽線(志佳陽大山)。 (六)雪劍線(推論山、油婆蘭山、佳陽山、小劍山、大劍山)。	特殊
太魯閣國家公園管理處	(一)南湖大山線(審馬陣山、南湖北山、南湖群峰)。 (二)北一段:巴巴山、中央尖山、甘薯峰。 (三)北二段:730林道、遠多志山、甘薯南峰、無明山、鈴鳴山、門山、北畢祿山。	特殊
臺中市政府	(一)和平區山地經常管制區: 1、南勢里(不含一至十四鄰) 2、天輪里(不含二至九鄰) 3、博愛里(不含七至十四鄰、谷關溫泉及下列大雪山森林遊樂區與其出入路段): (1)大雪山200林道26K至50K道路兩側各50公尺。 (2)A區稍來山:200林道33K至35K入山走向林道左側2000公尺以內及右側500公尺以內區域。 (3)B區船型山及工作站:200林道41K至45K道路兩側各1250公尺以內區域。 (4)C區天池及神木:200林道47K至50K道路兩側各1000公尺以內區域。 4、梨山里(不含一至十鄰、福壽山農場及勝利路0K至7K兩側果園區)。 5、平等里(不含一至五鄰及武陵農場、及武陵步道煙聲瀑布段兩側各10公尺)。 6、中坑里(不含一至九鄰及大雪山200林道15K至26K道路兩側各50公尺)。 7、自由里(不含四、五、六、七、八、十、十一鄰)。 8、達觀里(不含一至七鄰)。 (以上第一至五各里均不含中橫公路及其支線兩側各30公尺以內區域,又以上所列不含各鄰之範圍為里民聚落周邊50公尺以內區域)。 (二)和平區山地特定管制區: 梨山里勝利路0K至7K兩側果園區。	一般
備註	一般管制山域:指需申請入山許可之山域步道或山地經常管制區。 特殊管制山域:指需申請國家公園入園許可之山域。	

表格 4

南投縣政府則正式公告如下⁵²:

編號	山域業務主管	公告區域	級別
----	--------	------	----

<http://www.secretariat.taichung.gov.tw/public/Attachment/101010/711699467.pdf> (最終點擊日期: 106年3月16日)。

⁵² 參註 41。

	機關			
壹	玉山國家公園管理處	1. 玉山前峰 2. 玉山西峰 3. 玉山主峰 4. 玉山東峰 5. 玉山北峰 6. 郡大山 7. 駒盆山 8. 馬博拉斯山	9. 馬利加南山 10. 秀姑巒山 11. 八通關大山 12. 黃當擴山 13. 南大水窟山 14. 馬利加南山東峰 15. 達芬尖北峰	左列山域及其附近山域為特殊管制山域
貳	太魯閣國家公園管理處	1. 畢祿山 2. 西合歡山 3. 奇萊北峰 4. 奇萊主峰 5. 奇萊南峰	6. 奇萊池山 7. 卡羅樓山 8. 奇萊裡山 9. 北畢祿山	左列山域及其附近山域為特殊管制山域
		1. 合歡山主峰 2. 北合歡山 3. 合歡山東峰	4. 石門山 5. 武法奈尾山	左列山域及其附近山域為一般管制山域
參	林務局東勢林區管理處	1、白姑大山		左列山域及其附近山域為特殊管制山域
肆	林務局南投林區管理處	1. 南華山 2. 能高山主峰 3. 能高山南峰 4. 光頭山 5. 白石山 6. 安東軍山 7. 千卓萬山 8. 牧山 9. 萬東山西峰 10. 卓社大山 11. 西巒大山 12. 六順山 13. 東巒大山 14. 東郡大山 15. 義西請馬至山 16. 丹大山 17. 無雙山 18. 卡賀爾山 19. 北白石山 20. 千卓萬山東南峰 21. 卓社大山東峰 22. 雙子山 23. 雙子山基點峰 24. 治茆山 25. 治茆山南峰	26. 卡社大山 27. 關門北山 28. 關門西山 29. 關門山 30. 烏達佩山 31. 郡東山 32. 天南可蘭山 33. 可樂可樂安山 34. 郡北山 35. 郡東山北峰 36. 紅崖山北峰 37. 紅崖山 38. 望崖山 39. 裡門山 40. 斷稜西山 41. 斷稜東山 42. 烏妹浪胖山 43. 僕落西擴山 44. 烏可冬克山 45. 武令山 46. 馬海僕富士山 47. 盧利拉駱山西峰 48. 楮山 49. 本鄉山	左列山域及其附近山域為特殊管制山域
		1、忘憂森林 2、水漾森林 3、竹墓山 4、守城大山	13、大橫屏山 14、尾上山 15、深堀山 16、再生山	左列山域及其附近山域為一般管制山域

	5、關刀山 6、九份二山 7、金柑樹山 8、集集大山 9、貓囑山 10、後尖山 11、鳳凰山 12、人倫林道	17、有勝山 18、水社大山 19、其他位於南投林管處所轄且位於南投縣行政區域內之山域、林道、步道	
說明 1、特殊管制山域 為台灣百岳或長天數行程或山域險峻且需向警政署申請入山(進入國家公園需另向各國家公園申請入園許可)，劃入為特殊管制山域。 2、一般管制山域 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。			

表格 5

至於花蓮縣政府則尚查無類此公告⁵³。

前揭公告有欠缺明確性，甚至違背定義規定等問題，分別說明如下：

A、首先，「臺中市登山管理條例」竟有違反「山域」及「特殊管制山域」之定義規定，越界將非位於其行政轄區內之「巴紗拉雲山⁵⁴」及「喀拉業山⁵⁵」列入山域草案之情形。

B、「臺中市登山管理條例」及「南投縣登山管理條例」公告山域範圍有不明確之處。

(A) 關於「臺中市登山管理條例」部分(表格 4)：

甲、「特殊管制山域」以「雪東線(雪山東峰、雪山主峰)」、「南湖大山線(審馬陣山、南湖大山、南湖群峰)」等方式公告。路線名稱後再括號外加山峰名，或有岳界傳統認知大概的範圍。以「雪東線(雪山東峰、雪山主峰)」為例，參雪霸國家公園官網，固可理解為連接雪山登山口管制站經雪山東峰通往雪山主峰間的登山路徑⁵⁶。然而，管制區域是否即為雪東線既有登山路徑本身(亦即「線」)?若然，因崩塌或沖蝕溝等導致山徑改道時，「特殊管制山域」是否隨之變更?又若如冬季雪封黑森林或雪山圈谷無固定路跡時，如何定登山路徑的「線」?再如「雪山西稜線」，當從雪山主峰與北稜角間的稜

⁵³ 經檢索花蓮縣公報檢索系統(花蓮縣 <http://www1.hl.gov.tw/pubrepo/>)，查無與山域相關之公告(最終檢索日期：106年10月21日)。

⁵⁴ 海拔 3,402 公尺，位於新竹縣尖石鄉及苗栗縣泰安鄉境。參〈巴紗拉雲山〉，健行筆記網頁，<http://tw.hiking.biji.co/index.php?q=mountain&act=detail&id=322&title=%E5%B7%B4%E7%B4%97%E6%8B%89%E9%9B%B2%E5%B1%B1>(最終點擊日期：106年7月19日)。

⁵⁵ 喀拉業山，海拔 3,133 公尺，位於新竹縣大石鄉及宜蘭縣大同鄉境。參維基百科「喀拉業山」詞條，<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E5%96%80%E6%8B%89%E6%A5%AD%E5%B1%B1>(最終點擊日期：106年7月19日)。

⁵⁶ 〈雪東線路線介紹〉，雪霸國家公園網頁，<https://www.spnp.gov.tw/Article.aspx?a=34jmsA8Ppm0%3d&lang=1>(最終點擊日期：106年7月29日)。

線西下翠池時，該片寬闊的大碎石坡⁵⁷到底哪裡受規範？還是「特殊管制山域」實係包含登山路徑外一定範圍內的區域（亦即「面」）？但若包含步道外一定範圍內的區域，則該區域範圍應如何認定⁵⁸？

「南湖大山線（審馬陣山、南湖大山、南湖群峰）」除了亦有前述類似的問題外，其中「南湖群峰」究竟包含哪些山頭的哪些山徑？官方網站上所未提及、一般山友也較少造訪的「南湖大山東北峰」及「南湖大山中南峰」是否包含在內⁵⁹？若包含，因無固定路跡通往各該山頂，則如何定登山路徑的「線」⁶⁰？同樣的，寬廣的上下圈谷又有哪些部分受規範？

乙、「一般管制山域」中，有以「里」及「鄰」來界定管制範圍。惟按一般日常生活常情，登山者已難得檢索「里」資訊，又有何管道可取得「鄰」的範圍，以特定管制山域⁶¹？且在認定「鄰」時，如何具體認定「里民聚落周邊」？更根本的是，單憑「里」及「鄰」的「文字描述」，一般登山者如何藉此來判斷管制山域範圍？再者，比如「博愛里」內排除管制的區域中，尚有包含「谷關溫泉」。然而「谷關溫泉」係由數間溫

⁵⁷ 參「北稜角大碎石坡」，eliao2001 痞客邦相簿，

<http://eliao2001.pixnet.net/album/photo/97226227-%E5%8C%97%E7%A8%9C%E8%A7%92%E5%A4%A7%E7%A2%8E%E7%9F%B3%E5%9D%A1>（最終點擊日期：105年7月19日）。

⁵⁸ 為便於比較說明，簡單介紹日本國登山管理自治條例劃定管制山域之相關規定。以本文前揭提及的日本國登山管理自治條例來說，其中與「三登山條例」同樣以預先劃定管制區域之方式立法之「富山登山條例」及「岐阜山難防止條例」來說，均對所規範之山域有嚴格的定義。以「岐阜山難防止條例」為例，其就「北阿爾卑斯地區」定義為「以燒岳山頂為起點，由該處沿著岐阜縣和長野縣的交界向東北到奧穗高岳山頂，再由該處沿縣境向北到樅澤岳山頂，由該處再循稜線向西南經過弓折岳山頂、大ノマ岳山頂及拔戶岳山頂至笠ヶ岳山頂，由該處沿稜線向南經過雷鳥岩及クリヤノ頭至錫杖岳山頂，再由該處至起點之線所圈起之區域（扣除部分縣長所定的區域）」再包含「樅澤岳山頂為起點，由該處沿縣境向西北至雙六岳山頂之線之50公尺範圍以內之區域。」（參「岐阜山難防止條例」，別表第一，

<http://www.pref.gifu.lg.jp/kurashi/bosai/sangaku/11115/jourei.data/hakusan-kaiseigo.pdf>（日文文件。最終點擊日期：106年7月18日））此除可參照岐阜縣置於登山報備網站供登山者自行下載之地圖（<http://www.pref.gifu.lg.jp/kurashi/bosai/sangaku/11115/jourei.data/270401n-alps.pdf>（日文文件。最終點擊日期：105年7月18日））即可一目瞭然外，該段文字描述亦可在對照諸如 Google map 的情形下清楚知悉管制範圍為何。是為符合法律明確性要求，前揭日本國的作法值得參考與借鏡。

⁵⁹ 〈南湖大山線〉，臺灣國家公園入園入山線上申請服務網，

https://npm.cpami.gov.tw/Data/infor_taroko_5.aspx（最終點擊日期：106年7月29日）。

⁶⁰ 〈南湖大山東北峰〉，Camel 的登山旅遊記事，98年12月10日，

<http://yueh1.pixnet.net/blog/post/220683725-%E5%8D%97%E6%B9%96%E5%A4%A7%E5%B1%B1%E6%9D%B1%E5%8C%97%E5%B3%B0>；同部落格，〈南湖大山中南峰〉，98年12月28日，<http://blog.xuite.net/yueh1/twblog/124534621-%E5%8D%97%E6%B9%96%E5%A4%A7%E5%B1%B1%E4%B8%AD%E5%8D%97%E5%B3%B0>（最終點擊日期均為：106年7月29日）。

⁶¹ 經查臺中市政府建置之系統，似僅能檢索得到「里界圖」，無法進一步檢索「鄰」。參〈臺中市和平區里界圖〉，臺中市政府空間地圖查詢系統，

http://gismap.taichung.gov.tw/tcmap/PDF/%E8%87%BA%E4%B8%AD%E5%B8%82_%E5%92%8C%E5%B9%B3%E5%8D%80.pdf（最終點擊日期：106年7月19日）。

泉旅館等構成的溫泉區，並無共通且明確的定義⁶²，則究竟哪些區域排除在管制範圍外？

(B)「南投縣登山管理條例」部分(表格5)：

甲、關於「一般管制山域」的「公告區域」，由於無論海拔高度、林相、景點屬性、交通易達性、山徑長短、山徑設施態樣等均有不同，是筆者實在無法自編號貳的「合歡山主峰」、「北合歡山」、「合歡山東峰」、「石門山」及「武法奈尾山」等五座山峰及編號肆的「忘憂森林」、「水漾森林」等十八個山名、地名或林道名歸納出「一般管制山域」要件「①有一定困難程度」(參表格3)的「定義」或「困難程度或範圍」。也因此，編號肆的第19之「其他位於南投林管處所轄且位於南投縣行政區域內之山域、林道、步道」可說無從特定、無法審查確認、無可預見，明顯欠缺法律明確性。更別說「忘憂森林⁶³」及「水漾森林⁶⁴」，根本僅係一般民眾就該區域的籠統慣稱，不夠具體明確到可作為處罰之區域依據。

乙、「一般管制山域」及「特殊管制山域」的「管制山域」欄記載過於籠統。即以「玉山前峰」為例，何謂「左列山域及其附近山域」的「左列『山域』」？是指登頂牌(亦即「點」)，還是以登頂牌為中心的一定區域(亦即「面」)？若是後者，如何認定該區域範圍大小？又與「左列山域及其附近山域」的「『附近』山域」關係為何？再者，單論「附近山域」者，則何謂「附近」？多「附近」才稱為「附近」？以「人倫林道」來說，雖現今僅能通車至18公里苗圃處，但該林道全長達70公里⁶⁵，則「人倫林道」的「附近」究竟包含如何廣闊的區域？又「左列山域及其附近山域」已然不夠明確，則當其與亦欠缺明確性之編號肆第19之「其他位於南投林管處所轄且位於南投縣行政區域內之山域、林道、步道」作結合時，如何能期待登山者可判斷南投縣政府欲規範之「其他位於南投林管處所轄且位於南投縣行政區域內之山域、林道、步道」的「山

⁶² 參〈谷關溫泉〉，交通部觀光局網頁，<http://www.taiwan.net.tw/m1.aspx?sNo=0001112&id=2255>；另參旅遊資訊王網頁，<http://travel.network.com.tw/tourguide/point/showpage/1615.html>（最終點擊日期均為：106年7月19日）。

⁶³ 「忘憂森林是位於杉林溪旁的一片原始森林…」，參忘憂森林資訊網，<http://go307.tw/>（最終點擊日期：106年7月20日）。其具體地域範圍並不明確。

⁶⁴ 「水漾森林是因1999年的921大地震，地牛翻身令嘉義石鼓盤溪上游的河道受阻而形成的堰塞湖，原本生長在此的樹木被湖水包圍住，形成枯木立在湖中的夢幻奇景。」參〈【新手專區】我是新手，我想去水漾森林！〉，健行筆記網頁，103年9月3日，<http://tw.hiking.biji.co/index.php?q=news&act=info&id=2553>（最終點擊日期：106年7月20日）。其具體地域範圍並不明確。

⁶⁵ 參香魚-有夢就去追不要覺得累，〈【山林故事】西巒大山〉，天空部落網誌，99年11月2日，<https://shiangfish.tian.yam.com/posts/32103001>（最終點擊日期：106年7月29日）。

域及其附近山域」範圍？

(二) 關於「登山活動」

「三登山條例」中的「登山活動」定義廣泛，除了傳統理解的「縱走攀登、徒步健行、山野探勘、露營」外，另包含「攀岩、溯溪及路跑」，還包含意義相對較不明確之「技能訓練」以及補遺條款「相關山域戶外活動」。此固然展現出立法者有意包羅既有及未來新型態各項山域戶外活動統由「三登山條例」進行規範之意志，然而：

1、「三登山條例」並未保有相當彈性以因應屬性不同的「登山活動」

以「縱走攀登、徒步健行、山野探勘、露營」來說，雖同屬傳統認知的登山活動範疇，但因活動特徵、從事方式等不同，會有難以適用同一標準的時候。比如，當從事中級山探勘、古道遺址踏查、動植物調查等「山野探勘」時，如何要求其「應依登山計畫，不得改變路線或範圍⁶⁶」或「禁止進入未開放之山域步道及自行開闢路徑」？此與「山野探勘」的本質豈不矛盾？更別說山域中的「路跑」，或稱「山徑越野跑⁶⁷」(Trail running 或 Fell running。下稱「野跑」)，經多年來國內外的蓬勃發展，衍生類型多樣，其中不乏多種組織性的集團野跑型態，其各有透過規則訂定、組織任務分工、後勤支援及參加者互助等手段來降低活動過程中意外狀況之發生⁶⁸。對於新型態戶外活動的形成、發展，特別是自行建置符合該活動性質的安全措施，筆者認為應予尊重。在此情形下，於山域內從事此種組織性野跑活動時，是否每個野跑者仍須背負「具有定位功能之器材」及「可供緊急聯絡之通信設備」等始能從事，當有討論的空間⁶⁹。此外，依前述，

⁶⁶ 須請注意的是，即便是「山野探勘」，當然亦可事先擬定登山計畫，以確定大致的路線及範圍。筆者於此處舉此為例，係著眼於相對於太魯閣國家公園已全面開放「其他非傳統路線」的登山申請並可由登山者自由設計路線，我國部分山域，特別是玉山國家公園及雪霸國家公園管轄範圍內，仍然維持「…只能從主管機關給定有限組合的登山路線中選擇登山路徑」(參註 8，洪振豪文，頁 69-70) 這種情形。亦即，雪霸國家公園雖開放「其他路線」的申請，但仍然只是有限度的開放，其限制起登點及路線選項，形同仍然管制路線擇定的自由；另外，玉山國家公園迄今仍僅限玉山線等 9 條路線供登山者申請，完全不開放其他路線走法，均參〈入園線上申請〉，臺灣國家公園入園入山線上申請服務網，https://npm.cpami.gov.tw/apply_1.aspx (最終點擊日期均為：106 年 8 月 22 日)。則當要在前述山域內進行「山野探勘」時，先天上已無照實際路線申請入園之可能了，如何要求實際上山後，也得依虛偽的路線，然後「應依登山計畫，不得改變路線或範圍」。這樣要如何進行「山野探勘」？

⁶⁷ 維基百科「山徑越野跑」詞條，

<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E5%B1%B1%E5%BE%84%E8%B6%8A%E9%87%8E%E8%B7%91>(最終點擊日期：106 年 7 月 30 日)。

⁶⁸ 比如日本山徑越野跑協會 (Japan Trail Running Association)，其訂有山徑越野跑活動舉辦之基準，從各方面引領各地主辦的野跑活動能符合安全性等要求。就野跑安全方面，設有基準比如是否設置「監視跑者」、山徑中的醫療救護基地或監視點、定位晶片運用、是否妥善標示野跑路線等，參〈トレイル・ランニング大会の認定基準について (指導要綱と承認基準)〉，日本トレイルランニング協会網頁，<http://www.trail-japan.com/ivent/> (日文網頁)。另外，比如台北捷兔俱樂部，亦設有獨立的「捷兔遊戲規則」，以哨音、團體互助、路線標記等方式來提升活動安全性，參〈有關捷兔遊戲規則給兔友們幾點小建議〉，台北捷兔俱樂部網頁，<http://www.taiehash.com.tw/information/Hash-law.pdf> (最終點擊日期均為：106 年 8 月 15 日)。

⁶⁹ 筆者並不否認野跑者攜帶定位功能器材及可供緊急聯絡之通信設備有利於提升安全，事實上，

組織性野跑即便帶有參加者互助的機制，但活動參與者彼此間的連結程度，實遠低於傳統登山活動中的領隊與隊員關係，甚或係平行、帶有競技的性質。則「三登山條例」是否仍一律要求該野跑團隊須有「領隊」？須負帶領隊員義務？負緊急照護義務的非得是「領隊」不可？是否無法由後勤工作人員擔任安全確保的作業？若然，豈不與該型態的野跑性質相背？再者，解釋上屬於「相關山域戶外活動」之一種的「野外定向」(Orienteering)活動，亦有同樣的憂慮⁷⁰。

簡言之，現行「三登山條例」就「登山活動」的定義既包羅現有及未來各種新型態山域戶外活動，至少應預慮活動屬性的不同保留適當彈性，以免過度干涉新型態活動內容的形成，反而戕害各該活動發展的空間。

2、山林經濟活動與管理的必要性—附帶提醒

「三登山條例」登山活動定義中雖有補遺條款「相關山域戶外活動」，但解釋上於山林間從事的經濟活動，比如採箭竹筍⁷¹等，並不包含在內。蓋既稱「戶外活動」，一般係指相對於室內，因休閒、興趣而從事之活動⁷²，為取得經濟收入或賴以為生者應不屬之。然需提醒的是，野外採集箭竹筍有其風險⁷³，多年來亦陸續發生多起事故，投入不少社會資源救援，而狀

以日本為例，手機亦幾乎成為野跑必備裝備，參維基百科「トレイルランニング」詞條，<https://ja.wikipedia.org/wiki/%E3%83%88%E3%83%AC%E3%82%A4%E3%83%AB%E3%83%A9%E3%83%B3%E3%83%8B%E3%83%B3%E3%82%B0> (日文網頁。最終點擊日期：105年8月15日)。只是在集團性從事、基於活動型態所需、就野跑安全已有一定程度的保障等情形下，條例應有適當的彈性才是。

⁷⁰ 「野外定向 (Orienteering)，又名定向越野，是一種在野外利用地圖和指南針，以不同形式去完成一段路程，並且在檢查點為檢查卡（記錄卡）打上印記的運動。」「進行定向越野所需要的設備和器材包括定向地圖、檢查點標誌旗（點標旗）、指北針、點簽和檢查卡（或電子檢查設備）等」，參維基百科「野外定向」詞條，

<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E9%87%8E%E5%A4%96%E5%AE%9A%E5%90%91>。另外，「為避免選手跟隨其他選手的狀況，參賽者通常是以一分鐘以上的間隔出發進行比賽。」參〈定向越野運動介紹〉，嘉義縣水環境維護管理資訊網，

<http://www.cyepb.gov.tw/cyepb3/%E5%98%89%E7%BE%A9%E7%B8%A3%E6%B0%B4%E7%92%B0%E5%A2%83%E7%B6%AD%E8%AD%B7%E7%AE%A1%E7%90%86%E8%B3%87%E8%A8%8A%E7%B6%B2/orienteering/orienteering.htm> (最終點擊日期均為：106年8月16日)。則領隊與隊員的決定、領隊帶領義務、領隊緊急照護義務的執行及手機等法定裝備的攜帶等，顯然均與該活動特徵互斥，在現行「三登山條例」之規定下，野外定向均無從於其所轄山域內舉辦之可能。

⁷¹ 臺灣箭竹筍主要產地位於花蓮萬榮、光復，臺北石門、平溪、金山、三芝，南投以及嘉義，參〈箭竹筍〉，農委會農糧署東區分署資訊網，

http://www.hlfed.gov.tw/Zh-tw/index.aspx?ModuleCode=CalendarShow&Season=spring&FD_ID=00000000-0000-0000-0000-000000000054。箭竹筍作為經濟作物，花蓮光復鄉太巴壠部落的阿美族箭竹筍為適例，參魯郡，〈產業誌 阿美族箭竹筍〉，臺灣月刊雙月電子報，96年8月號，<http://subtpg.tpg.gov.tw/web-life/taiwan/9506/9506-09.htm> (最終點擊日期均為：106年8月16日)。

⁷² 比如 tripadvisor 貓途鷹網站，雖未就戶外活動加以定義，惟分類上均不包含各項經濟活動，參〈台北市戶外活動 Taipei〉，tripadvisor 貓途鷹網站，

<https://www.tripadvisor.com.tw/Attractions-g293913-Activities-c61-Taipei.html> (最終點擊日期：106年8月16日)。

⁷³ 「在臺灣各地低海拔山區，都能發現箭竹林的蹤跡，但卻很少有農民從事專業的栽培。以往的箭竹林，談不上栽培管理，大多在低海拔闊葉林中散生幾叢，繼而任其漫無法則地到處蔓延

況的發生似多與從事者年齡較長、不慎失足、迷途等有關⁷⁴。內政部消防署亦曾於103年間將山域中經濟活動的遭難事件與登山活動的遭難事件一同歸入山域意外事故救援案件統計分析中⁷⁵。是相較登山活動受「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才是。

(三) 關於涉及處罰之各該規範內容

1、路線擇定上的限制(「三登山條例」第4條第2、3款)

從有助於國家對國民執行救護義務的角度，筆者贊同從事登山活動時，應提出包含登山計畫在內的「基本登山活動資訊」給主管機關，且在無正當事由的情形下均應確實遵守，不得任意改變⁷⁶。並且，在主管機關基於顯而易見的危險或生態保育考量等特別應優先保護之公益，又無其他適當方法迴避或管理時，其封閉或限制山域步道，筆者亦認為確有必要⁷⁷。在

繁衍竄生，顯得相當粗放，農家只在農閒時期，以隨緣不計較的心情，隨意採折箭竹筍。」「採折箭竹筍是很辛苦的工作，在細雨紛飛的天候下…竄入茂密的箭竹林，濕軟的地面上，鋪滿飄落的竹葉，在雨中更顯得濕滑，腳步稍不踩穩，馬上摔得四腳朝天。」參註 71，魯郡文。

⁷⁴ 央鎮康，〈老婦上山採筍 失足墜崖 搶救直擊〉，TVBS 新聞網，93 年 9 月 29 日，

<http://news.tvbs.com.tw/news/detail/general/474623>。吳昇儒，〈7 旬婦人上山採筍跌倒獲救〉，

自由時報電子報，101 年 12 月 28 日，<http://news.ltn.com.tw/news/society/breakingnews/744172>。

蕭錦勳，〈老婦上山採筍不慎滑落山谷，礁溪警冒險進入山區搜救，深獲家屬感激〉，天眼日報 e 化新聞網，103 年 6 月 12 日，<http://www.tynews.com.tw/news.php?action=show&nid=126496>。

楊宗灝，〈阿嬤採筍迷路 翻山 20 公里脫困〉，中時電子報，103 年 4 月 10 日，

<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20140410004865-260402>。頭份分局，〈老婦上山採筍

迷失山區 警消積極救援〉，苗栗縣政府電子報，104 年 4 月 18 日，

http://www.miaoli.gov.tw/cht/newsview_snyc.php?menuID=3500&forewordID=205016&secureChk=82bf61088e0c7f0396a99202f0329ad1。盧禮賓，〈75 歲婦採筍失蹤尋獲 失溫送醫〉，聯合影音

udn video，104 年 5 月 20 日，<https://video.udn.com/news/318989>。〈疑採筍不慎失足 7 旬翁墜溪床身亡〉，自由時報，105 年 5 月 30 日，

<http://news.ltn.com.tw/news/society/breakingnews/1713450>。〈苗栗老翁颱風前採筍失蹤 200 人人力徹夜搜山無所獲〉，必 POTV，105 年 7 月 8 日，<http://bepo.ctitv.com.tw/2016/07/96072/>。

曾迺強，〈村長拜山神 找到墜崖採筍婦〉，自由時報，106 年 4 月 10 日，

<http://news.ltn.com.tw/news/society/paper/1092935>。蔡孟尚，〈8 旬翁採筍被魔神仔牽去？家屬用這招救回他〉，自由時報，106 年 7 月 26 日，

<http://news.ltn.com.tw/news/society/breakingnews/2143505>。三立新聞網社會中心，〈又被魔神仔牽走？婦採筍 3 日未歸 倒臥樹旁疑脫水死亡〉，SETN 三立新聞網，106 年 8 月 12 日，

<http://www.setn.com/News.aspx?NewsID=282450> (最終點擊日期均為：106 年 8 月 16 日)。

⁷⁵ 參註 26，內政部消防署，〈103 年消防機關執行山域事故人命救助案件統計分析〉。

⁷⁶ 「登山者為申請進入各該山域所提出之各項資訊(詳前述)，已足使主管機關掌握登山者之身分、聯繫方式、前往地點、停留期間、路線等基本資訊。是當登山者入山後發生遲歸、山難等事件而須進行搜救時，原則上可以依前揭資訊有效限縮搜救範圍，提升搜救成功率。因此，姑不論『國安法』原立意為何，就此意義上，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。…是筆者認為，這樣的『基本登山活動資訊的提供』應有其必要…」 「…登山者…虛報、或山行中無正當理由不依所申報路線時，所生之意外或損害為該登山者之自我責任，甚至國家可據此啟動『使用者付費』機制。」參註 8，洪振豪文，頁 68。

⁷⁷ 「…在不涉山行前後有颱風來襲等特殊情事而有緊急臨時封路或禁止入山入園之情形下，路線擇定本身，應只有在該路線本身有顯而易見之危險、有特別應優先受保護之公益存在(諸如將行經珍稀或極脆弱物種生息區域時)等，而已無法以他法迴避或管理之情形時，例外始進行限制，否則原則上應可開放由登山者自由擇定。」參註 8，洪振豪文，頁 69。以日本國世界自

此意義上，「三登山條例」第4條第2款「應依登山計畫，不得改變路線或範圍」及同條第3款「禁止進入未開放之山域步道及開路」的規範意旨以及「原則上禁止，但保留例外肯認餘地」的彈性規範方式，值得贊同。

只是，當前揭條款是實施在我國登山活動管制「現狀」下時，筆者認為其副作用過大，有阻礙我國登山活動正常發展之虞。蓋在現行法制下，是否開放某區域或登山路線供登山活動的標準、依據並不透明，吾人往往無從得悉被管制的理由為何，也無從檢視主管機關管制的理由是否尚存、是否有其必要性，且部分山域仍然無法「據實填寫登山計畫」⁷⁸。是以本條款在「現狀下」執行時，將等同要求登山者在絕大多數山域內僅能依主管機關片面指定的範圍及行程從事登山活動，有害於登山活動多元化的發展。

此外，「花蓮縣登山管理條例」第4條第2款後段「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備，但因通訊不良或其他不可歸責於當事人之因素致無法報備者，不在此限』。」之規定，亦有疑義。蓋既已發生影響到既定登山計畫中原訂路線及應變路線程度之「天災或不可抗力」，事態多半已嚴重且緊急，為保障人身安全，本應優先促使登山者迴避危難才是，何以要求登山者得要先「以所持通訊設備」向「原申請機關」報備始可改變計畫？借用「他人所持通訊設備」直接撥打「112」或「119」同樣可達目的，難道這樣仍不免違法？又冒危險尋找通訊處時發生危難的風險由誰來負責？就此，或有認為該風險可以透過同條款但書「不可歸責於當事人之因素致無法報備」來緩和。但應注意的是，本條款但書發動的前提已是程度嚴重的「天災或不可抗力」，當事人優先進行避難，絕大多數的情形應可成立「不可歸責於當事人之因素致無法報備」，若然，則本條款但書的規定幾乎均可適用。則何以要先創設一個不合理的義務，再附加一個通常情形一定符合的但書免責規定？

2、法定裝備要求（「三登山條例」第5條）：

「三登山條例」均要求登山者應攜帶「具有定位功能之器材」及「可供緊急聯絡之通信設備」二種器材設備（下合稱為「定位聯絡裝備」），且觀各該條例條文文義，係要求「二種器材設備均應攜帶」，並非「擇一種攜帶」即可⁷⁹。但此並非表示「三登山條例」於本條條文內或立法說明欄中

然遺產知床國立公園知床五湖為例，所設置的地面步道即常因熊出沒或植物保育等事由，封閉或進行人員出入限制，參〈地上遊步道〉，知床五湖フィールドハウス網頁，

http://www.goko.go.jp/ground_pathway.html（日文網頁。最終點擊日期：106年8月19日）。

⁷⁸ 關於入山申請，進入「入山申辦資料輸入」點擊「搜尋前往地點」時，主管機關禁止入山區域，只會於地名或路線名後顯示「禁止入山」且無法選取，並無禁止理由等說明或附註，參〈入山案件申辦系統〉，內政部警政署網頁，<https://nv2.npa.gov.tw/NM103-604Client/>。另外，關於入園申請的禁止與限制，相對於太魯閣國家公園已全面開放「其他非傳統路線」的登山申請並可由登山者自由設計路線，雪霸國家公園及玉山國家公園均未公告禁止或限制路線擇定的理由為何，參註66。這將使得「即便有其管制的必要性」，登山者仍然無從瞭解主管機關的苦心。

⁷⁹ 「花蓮縣登山管理條例」草案第5條立法說明第四點明白記載：「進入本府公告山域從事登

例示的任一種器材設備的所有裝備項目均須攜帶，而是自任一種器材設備例示裝備中擇一攜帶即可⁸⁰。又雖各該條例條文文義上就「具有定位功能之器材」及「可供緊急聯絡之通信設備」是否非得「各帶一臺」並不明確，惟由規範目的來看，筆者認為只要所攜帶的器材設備有兼具條例所要求的二種功能，亦即「定位功能」及「緊急聯絡通信功能」，即便只攜帶一臺硬體裝備亦可。在這樣的解釋下，由於「三登山條例」條文或立法說明所例示的各定位聯絡裝備中均包含「手機」，在智慧型手機普及的現在，攜帶一臺可撥打電話的智慧型手機應即可符合本條要求，並無特別滯礙難行之處。而相較於完全未攜帶「定位聯絡裝備」時帶來的不便與風險，例如平時無法定時通報留守人隊伍位置、發生意外時無法以通聯紀錄縮小搜尋範圍、無法有機會可即時求援、傳達資訊等，要求攜帶「定位聯絡裝備」有其必要，應值得肯認⁸¹。

只是，在相較下最不受地形等限制可對外通話的衛星電話仍價昂、不普及，登山者攜帶手機乃至於無線電從事登山活動的可能性較高的情形下，「定位聯絡裝備」特別是「緊急聯絡通信功能」的發揮，主要還是得靠基礎設施的配合。「三登山條例」在將「定位聯絡裝備」列入法定裝備之同時，各地主管機關應持續關注與掌握基礎建設比如基地台設置、各類訊號涵蓋率以及訊號更迭之情形等，甚或有積極、普遍且持續的山域通訊點釘牌立樁標示，便於登山者檢索或辨識，才能使「可供緊急聯絡之通信設備」發揮所期待的功能⁸²。至於「具有定位功能之器材」，諸如智慧型手機充作

山活動，每位登山客均需擇一攜帶具定位功能或緊急聯絡之通信設備。」此明顯與條文文義相抵觸，參註 7。

⁸⁰ 此可參「臺中市登山管理條例」草案階段 105 年 5 月 23 日召開之公聽會中，台中市政府消防局在回覆中華民國山難救助協會王三郎理事長質疑「裝備應是規定可以發出通訊，知道人員所處地點即可，不要規範那麼多裝備器材。」時，於回覆（三）曾表示：「攜帶裝備器材部分在第五條說明，並不是規範每樣裝備都要攜帶，是擇一攜帶。」參註 30。

⁸¹ 另外，日本國有一種「ここへり」（作者譯：「直昇機，我在這！」）的新型態服務，由 AUTHENTIC JAPAN 株式会社自 103 年起提供，採有償會員制，服務的基礎是該公司會借一枚質輕（約 20 克）、可長效對外持續發出特定信號的裝置（同時也是會員證。不同會員證 ID 號碼不同，因此可透過訊號特定之）給會員，雖該裝置無主動自我定位、對外通訊的功能，但充滿電時，可持續發出訊號 3 個月。當山下留守意識到會員可能發生山難時，即便該山難者根本失去意識，乘坐直昇機前來搜尋的人員仍得以藉由可傳達數公里遠的信號有效率地覓得山難者，如此即得有效提升登山安全。該服務甚至獲北海道警察航空隊、山形縣警察等各地警察、消防組織採用，以保障搜救者本身安全，避免二次遭難。入會費為 3,000 日幣，年會費則為每年 3,650 日幣。可參〈会社概要〉，AUTHENTIC JAPAN Co.Ltd 網頁，<https://hitococo.com/company/>，亦可參登山情報サイト Yamakei Online 網頁，<http://www.yamakei-online.com/yk/article/cocoheli2017.php>（均為日文網頁。最終點擊日期均為：106 年 8 月 25 日）。筆者認為類此服務非常值得引進，雖不能完全替代「定位聯絡裝備」，但二者應可相輔相成。

⁸² 關於訊號涵蓋率，據筆者瞭解，Rex Tsai、蚯蚓 Happyman Chiu 以及呂誠彬曾合作嘗試就我國百岳電信網路涵蓋情形製作清晰易懂的視覺化分布圖，非常有利於主管機關掌握山域可能進行通訊處之情形，進而針對不足處進行補強，參臺灣百岳路線電信網路涵蓋率網頁，<http://signal.basecamp.tw/#8/23.976/120.974>。另外，玉山國家公園就行動電話通訊品質有以文字化方式公告，參〈行動電話通訊品質一覽表〉，玉山國家公園生態保護區入園申請窗口網頁，https://mountain.ysnp.gov.tw/chinese/FAQ_Notice.aspx?pg=03&w=1&s=240&n=104，亦開放通訊

定位器材之情形，其功能的正常發揮，亦有前提條件，比如安裝必要的 apps、下載圖資、熟悉操作方式、擁有正確解讀資訊的觀念始得奏其功，這除了民間的努力外⁸³，也需要主管機關的積極協助與推廣⁸⁴。

另外，雖然「定位聯絡裝備」電源能否支撐供山行全程使用，涉及使用者習慣等諸多因素，無法一概而論，但「花蓮縣登山管理條例」立法時有考量到設備「電源」的問題，即值得肯認，特別是高海拔山域及長程路線上，電源的確保確實重要。只是於本條第 2 款後加上「及足夠之電源供應器」之規範方式卻反而產生不少問題。比如何以僅要求「可供緊急聯絡之通信設備」應確保電源，「具有定位功能之器材」就不用？又即便「可供緊急聯絡之通信設備」內所裝設的電池已「足夠」支撐全行程，為免違反本條第 2 款，仍然需要再額外攜帶「電源供應器」，只因本條第 2 款之用語為「…通信設備『及』…電源供應器」，缺一不可？又何謂「電源供應器」？文義上「電源供應器」諒屬電器類製品，則「電池」是否屬之？事實上，既然「具有定位功能」及「可供緊急聯絡」等用語解釋上可包含「需有電源、要能用」（否則如何進行「定位」及「聯絡」），其他二條例也未

品質簡易查詢，參〈登山資訊總覽〉，玉山國家公園網頁，

<http://www.ysnp.gov.tw/funcation/mountaineeringr.aspx?path=416&id=2>。

至於訊號更迭情形，除參呂誠彬，〈R U Ready? 2G 退場之後〉，106 年 6 月 7 日，

<https://www.facebook.com/photo.php?fbid=1047402895391322&set=pcb.1190084287781300&type=3&theater> 外，亦可參「高山嚮導林先生指出，除了玉山主峰步道沿線可以有 4G 訊號外，國內大部分的百岳路線，一旦深入山林後，就只能仰賴 2G 訊號，在山上各處有標示『手機可通訊地點』處，也都是以 2G 訊號為主。」林先生說，國內登山客攜帶衛星電話上山的比例不高，多數仰賴 2G 手機通訊，再搭配無線電，若山上 2G 訊號變弱甚至消失，會增在山上通訊的難度。」林先生指出，國內山上目前有標示的手機通訊地點，在 2G 服務終止後都可能出現變化，他建議電信公司、國家公園或林管處，應合作更新山上手機通訊地點資訊…。」牟玉珮、王茂臻，〈2G 月底退場 漁民、登山客恐怕斷訊〉，聯合新聞網，106 年 6 月 6 日，

<https://udn.com/news/story/7266/2506922>（最終點擊日期均為：106 年 8 月 24 日）。另外，關於 2G 執照屆期後 4G 訊號普及前，中華電信將致力於偏遠山區等地提升 3G 訊號以作為過渡之新動向，參林睿康，〈強化偏遠及沿岸地區語音涵蓋 NCC 核准中華電信 U900 基地台變更申請〉，ETNEWS 新聞雲，106 年 7 月 13 日，

<https://www.ettoday.net/news/20170713/965812.htm?t=%E5%BC%B7%E5%8C%96%E5%81%8F%E9%81%A0%E5%8F%8A%E6%B2%BF%E5%B2%B8%E5%9C%B0%E5%8D%80%E8%AA%9E%E9%9F%B3%E6%B6%B5%E8%93%8B%E3%80%80NCC%E6%A0%B8%E5%87%86%E4%B8%AD%E8%8F%AF%E9%9B%BB%E4%BF%A1U900%E5%9F%BA%E5%9C%B0%E5%8F%B0%E8%AE%8A%E6%9B%B4%E7%94%B3%E8%AB%8B>（最終點擊日期：106 年 10 月 23 日）。

再者，關於促進山域無線電利用部分，「臺中市登山管理條例」草案階段於 105 年 5 月 23 日之公聽會中，臺中市健康登山協會何文松總幹事曾提出加裝無線電中繼臺等之建議，臺中市消防局回覆將列入考慮，參註 30。

⁸³ 關於手機 GPS 之登山應用推廣，可參阿牛、小林，〈登山安全基礎手機衛星定位輔助線上教學〉，<https://sites.google.com/view/mobilegps hiking>（最終點擊日期：106 年 8 月 24 日）。

⁸⁴ 可參新北市政府消防局、郭祐廷，〈為迷境旅人打開歸途的光-手機 GPS 登山應用推廣〉，消防月刊，2017 年 3 月號，頁 25-34，

<http://www.nfa.gov.tw/Upload/EBook/2017/605/File/20170410083125%E7%82%BA%E8%BF%B7%E5%A2%83%E6%97%85%E4%BA%BA%E6%89%93%E9%96%8B%E6%AD%B8%E9%80%94%E7%9A%84%E5%85%89%E2%80%95%E6%89%8B%E6%A9%9F%99%E7%99%BB%E5%B1%B1%E6%87%89%E7%94%A8%E6%8E%A8%E5%BB%A3.pdf>（最終點擊日期 106 年 8 月 25 日）。

就此特別規定，則備用電源不妨記載於立法理由中呼籲登山者攜帶即可。

3、領隊職責（「三登山條例」第 6 條）：

- (1) 關於領隊義務中「緊急救護能力證明」之要求（「三登山條例」第 6 條第 2 項）

A、概述

依「花蓮縣登山管理條例」草案本條項之說明欄，可知立法目的在使領隊便於在登山客發生疾病或意外事件時負起照顧之責，而採取相同用語之其他條例亦應作如是解釋⁸⁵。為達該目的，「南投縣登山管理條例」同時要求領隊須具備「初級緊急救護能力」（下稱「**能力要求**」）並「領有『基本救命術』證書或『初級救護技術員』證照」（下稱「**證照要求**」）；至於「臺中市登山管理條例」及「花蓮縣登山管理條例」雖同樣有該二項要求，但就「證照要求」則放寬不要求一定限於該二種證照，只要是「相關證照」均可，且隊員中有一人具備時亦可，相較下保有一定程度之彈性。

B、「證照要求」中二種法定證照簡介及「能力要求」

- (A) 關於「基本救命術」(Basic Life Support, BLS)，是由美國生命之鏈(Chain of Survival)的概念⁸⁶發展而來，針對內外科病患的課程內容有心肺復甦術 (Cardiopulmonary Resuscitation, CPR)、哈姆立克法 (Heimlich maneuver) 與止血、包紮、固定、搬運等基本救護技術，習得該技術者，能於第一黃金時間施救者，可減低病人所受的傷害與增加其存活機率⁸⁷。我國有諸多團體提供基本訓練及證書發行之服務⁸⁸，以社團法人中華緊急救護技術員協會為例，只要年滿 15 歲（招生簡章則載為 18 歲）、身體健康者，在繳納報名費 1,500 元、合計完成八小時之課程並通過評核後，可獲授證，效期為二年⁸⁹。筆者雖未查得基本救命術相關的法源依據及定位，但在「三登山條例」之前，已有部分法令要求相關人員須接受基本救命術「訓練」以利業務推行或遷調⁹⁰。

⁸⁵ 參註 7。至於「臺中市登山管理條例」於草案階段之本條項說明欄，亦有相同記載，參註 1。

⁸⁶ 亦即：(1)及早啟動緊急醫療救護系統。(2)及早的施予心肺復甦。(3)及早去顫術。(4)及早的高級救命術。參台灣國際緊急救難隊 T.I.E.R.〈生命之鏈 The Chain of Survival〉，Xuite 網頁，<http://blog.xuite.net/tier001/twblog/114019480-%E7%94%9F%E5%91%BD%E4%B9%8B%E9%8F%88+The+Chain+of+Survival>（最終點擊日期：106 年 8 月 29 日）。

⁸⁷ 參〈11070107BLS 基本生命救命術〉，社團法人中華緊急救護技術員協會網頁，https://www.emt.org.tw/course_in.aspx?mnuid=1340&modid=10&coursecat=56&cid=88&nid=537；簡章則可自 https://www.emt.org.tw/download.aspx?dlfn=106%20BLS_498843888.pdf 下載（最終點擊日期均為：106 年 8 月 29 日）。

⁸⁸ 除前述社團法人中華緊急救護技術員協會外，諸如社團法人台灣急診醫學會、臺北榮民總醫院、台北市紅十字會、新北市急救照顧協會等。

⁸⁹ 參註 87。

⁹⁰ 諸如幼兒教育及照顧法第 30 條第 4 項前段規定：「幼兒園新進用之駕駛人及隨車人員，應於

(B) 至於「初級救護技術員」(Emergency Medical Technician I, EMT-1)，則由緊急醫療救護法⁹¹授權訂定之「救護技術員管理辦法」規範。初級救護技術員之訓練及授證，各級衛生、消防主管機關、設有醫療、衛生、消防等相關科系之專科以上學校及其他經中央衛生主管機關許可之機關、機構或團體均可辦理⁹²，民眾只要有相當初級中等以上學校畢業或具同等學力即有資格申請參加⁹³。為取得證照，需完成七個模組合計 40 小時課程並經評核合格⁹⁴，效期為三年並得更新⁹⁵。以社團法人中華緊急救

任職前最近一年內接受基本救命術訓練八小時以上；任職後每二年應接受基本救命術訓練八小時以上…。」、第 32 條第 2 項前段規定：「幼兒園新進用之教保服務人員，應於任職前最近一年內接受基本救命術訓練八小時以上；任職後每二年應接受基本救命術訓練八小時以上…。」；教保服務人員條例第 27 條第 2 項前段規定：「幼兒園新進用之教保服務人員，應於任職前二年內，或任職後三個月內接受基本救命術訓練八小時以上；任職後每二年應接受基本救命術訓練八小時以上…。」、第 38 條第 1 項第 2 款規定：「教保服務人員有下列情形之一者，應命其限期改善，屆期仍未改善者，處新臺幣一千元以上六千元以下罰鍰，並得按次處罰：二、違反第二十七條第二項規定，未於規定期限內接受基本救命術訓練八小時以上…。」；教育部主管各級學校緊急傷病處理準則第 6 條規定：「學校應協助教職員工及學生定期接受基本救命術訓練課程至少四小時…。」；居家式托育服務提供者登記及管理辦法第 4 條第 4 款規定：「托育人員應遵守下列事項：四、每年至少接受十八小時之在職訓練。每二年所接受之在職訓練，應包括八小時以上之基本救命術。」；幼兒園教保專業知能研習實施辦法第 2 條第 1 項及第 4 項規定：「(第 1 項) 幼兒園教保服務人員每年應參加教保專業知能研習(以下簡稱本研習)十八小時以上。(第 4 項) 第一項十八小時以上，依本法第三十二條第三項規定，得包括本法第三十二條第二項所定任職後每二年接受之基本救命術訓練八小時以上…。」；澎湖縣所屬各級學校緊急傷病處理準則第 6 條規定：「學校應協助教職員工及學生定期接受基本救命術訓練課程至少四小時…。」；桃園市公立幼兒園契約進用教保員及助理教保員遷調作業補充規定第 7 條第 3 款第 2、3 目規定：「教保員、助理教保員市內遷調程序如下：(三)處理方式：2.經達成遷調之教保員、助理教保員應於教育局規定期限內檢具資格證明文件至應聘學校、幼兒園辦理報到。3.前款應檢具之資格證明文件含…有效期限內基本救命術八小時研習證明等。」

⁹¹ 緊急醫療救護法第 24 條規定：「(第 1 項) 救護技術員分為初級、中級及高級三類。(第 2 項) 前項各級救護技術員之受訓資格、訓練、繼續教育、得施行之救護項目、應配合措施及其他應遵行事項之辦法，由中央衛生主管機關定之。」

⁹² 救護技術員管理辦法第 4 條第 1 項規定：「下列機關(構)或團體得辦理初級、中級救護員訓練或繼續教育課程：一、各級衛生、消防主管機關。二、設有醫療、衛生、消防等相關科系之專科以上學校。三、其他經中央衛生主管機關許可之機關(構)或團體。」

⁹³ 救護技術員管理辦法第 2 條第 1 項第 1 款規定：「申請參加各級救護技術員(以下稱救護員)訓練，應具下列資格：一、初級救護員：相當初級中等以上學校畢業或具同等學力。」

⁹⁴ 救護技術員管理辦法第 3 條規定：「前條各級救護員之訓練課程基準如附表一至附表三。」附表一「初級救護員訓練課程基準」規定之七個模組包含：基本概念、基本生命急救術(成人心肺復甦術、異物哽塞及小兒心肺復甦術)、病人評估、基本救護技術(氧氣治療與抽吸、止血、包紮與固定、頸椎固定術、脫除安全帽及上頸圈、脊椎固定術(翻身)及上長背板、傷患搬運、車內脫困)、半情境流程演練(現場救護、救護車內及下車救護)、綜合演練、測試。另外，同辦法第 5 條第 1 項規定：「完成初級、中級救護員訓練課程合格之人員，由辦理訓練之機關(構)或團體，發給證書。」

⁹⁵ 救護技術員管理辦法第 6 條第 1 項規定：「各級救護員證書格式如附表四至附表六，其效期為三年。」同辦法第 7 條第 1 項第 1 款規定：「各級救護員於證書效期三年內，完成下列繼續教育課程者，得由第四條第一項及第五條第二項所定之機關(構)或團體辦理各該級別救護員證書效期之展延，並報中央衛生主管機關備查。一、初級救護員：完成附表一所列科目達二十四小時以上，且其中十二小時以上為模組二、四、六之科目。」

護技術員協會為例，費用為 6,500 元⁹⁶。合格者，依法僅得在「緊急傷病或大量傷病患之現場、送醫或轉診途中、抵達送醫目的醫療機構而醫護人員尚未處置前」三地點施行緊急救護⁹⁷，需依各縣市機關訂定之緊急傷病患救護作業程序施行⁹⁸，且可從事的救護項目限「檢傷分類及傷病檢視、病患生命徵象評估、血氧濃度監測、基本心肺復甦術及清除呼吸道異物、使用口咽、鼻咽人工呼吸道、給予氧氣、止血、包紮、病患姿勢選定及體溫維持、骨折固定、現場傷患救出及搬運、送醫照護、急產接生、心理支持、使用自動心臟電擊器」⁹⁹。另外，除了「三登山條例」外，目前僅有運動防護員資格檢定辦法將持有初級救護員證書作為申請運動防護員檢定之條件之一¹⁰⁰。

- (C) 前述的「證照要求」為客觀可取得的證明，自可發揮一定程度的識別作用，惟筆者認為「能力要求」亦為重要。蓋「證照要求」外另有「能力要求」者，較可避免證照濫發、單純蒐集證照無意進行操作、遇到狀況派不上用場之情形發生。且事實上「有沒有該能力」毋寧才是重點，「證照」應只是輔助判斷是否有該能力之用，不應倒果為因，只求「證照」而不管「實際能力」如何。是若暫不論立法政策上的妥適性（詳後述），本條項同時作「證照要求」及「能力要求」應屬適當。只是，如何的經驗、期間、認定程序等才能符合「能力要求」並不明確，就此仍待立法者進一步釐清並設定合理標準。

⁹⁶ 惟另有些例外，均參〈EMT-1 初級救護技術員教育訓練〉，社團法人中華緊急救護技術員協會網頁，

https://www.emt.org.tw/course_in.aspx?mnuid=1334&modid=10&coursecat=55&cid=82&nid=451（最終點擊日期：106 年 8 月 30 日）。

⁹⁷ 參緊急醫療救護法第 26 條，違者依同法第 45 條處以一萬元以上五萬元以下罰鍰。

⁹⁸ 緊急醫療救護法第 27 條規定：「（第 1 項）救護技術員應依緊急傷病患救護作業程序，施行救護。（第 2 項）前項緊急傷病患救護作業程序，由直轄市、縣（市）衛生主管機關定之。」違者依同法第 45 條處以一萬元以上五萬元以下罰鍰。緊急傷病患救護作業程序內容大體上包含規範目的及適用傷病範圍、指揮派遣、傷病評估、通訊聯絡、出勤及裝備、現場處理及送醫、醫療救護等，參〈臺中市緊急傷病患救護作業程序〉，臺中市政府主管法規查詢系統，

<http://lawsearch.taichung.gov.tw/GLRSout/NewsContent.aspx?id=1124>；〈南投縣緊急傷病患救護作業程序〉，南投縣政府衛生局網頁，

https://www.ntshb.gov.tw/Files/Information/20160413082932_%E5%8D%97%E6%8A%95%E7%B8%A3%E7%B7%8A%E6%80%A5%E5%82%B7%E7%97%85%E6%82%A3%E6%95%91%E8%AD%B7%E4%B D%9C%E6%A5%AD%E7%A8%8B%E5%BA%8F%E4%BF%AE%E8%A8%821031003.doc；〈花蓮縣緊急傷病患救護作業程序〉，花蓮縣政府衛生局網頁，

<http://www.hlshb.gov.tw/files/15-1006-18881,c2837-1.php>（最終點擊日期均為：106 年 8 月 30 日）。

⁹⁹ 參救護技術員管理辦法第 9 條。

¹⁰⁰ 運動防護員資格檢定辦法第 4 條第 1 項本文規定：「申請運動防護員之檢定，應年滿二十歲以上，持有依救護技術員管理辦法發給之有效各級救護技術員證書，並符合下列規定之一者……」。

C、「緊急救護能力證明」要求之反思

為便於領隊在登山客發生疾病或意外事件時負起照顧之責，從而達成「三登山條例」第1條維護人民生命安全之立法目的，訂定本條項固有其理。惟本條項之要求是否可發揮立法者期待的正面效果，並可通過立法上的成本效率評估等，筆者則持保留的立場。其理由分述如下：

(A) 二種法定證照有其目的及施作前提，未必適用於登山活動

以「基本救命術」來說，其既係由生命之鏈的概念發展而來，最主要的目的就是在「高級救命術到達前」給予患者連續的基本救護，四步驟中任一個環節錯誤或無法連結，生存之鏈就無法形成¹⁰¹。然登山活動既常在深山峻嶺間、交通不便處從事，最能確保時效的空勤救援往往也受限於人力資源、天候、雲層籠罩、掛吊點確保等眾多條件無法隨時任意進行。則基本上生命之鏈論理基礎的「及早啟動緊急醫療救護系統，以至使高級救命術可及早趕上」的前提即難以成立。亦即，在排除掉極少數山難發生於淺山地帶的情形，一般來說登山活動傷病事件中，「高級救命術」得及時、迅速趕到的可能性是極低的。更別說第三步驟的「及早施行除顫術」所需的「自動體外心臟除顫器」(Automated External Defibrillators, AED)並非我國山域隨處置放¹⁰²、山友普遍背負的器材¹⁰³，也非「基本救命術」通常包含的課程項目。生命之鏈自此處斷開的風險始終都有，且毋寧為常態。再者，「初級救護技護員」之訓練內容亦以都市汽機車事故救護、救護車到達前後隨車人員在有特定器械等情形之應備技能為中心。比如人工呼吸道的置入與袋瓣罩甦醒球人工呼吸、自動心臟電擊器的操作、各種頸椎固定法的操作、頭盔的去除及頸圈的使用、上長背板的操作、搬運椅和長背板搬運、上下擔架床與上下救護車之操作、使用脫困器材解救與脫困病人之操作、救護車內救護流程的模擬演練、到達醫院後救護流程的模擬訓練等¹⁰⁴。與一般山林間所需之救護能力，比如虎頭蜂、毒蛇、硬蜱、螞蝗等螫咬之應對、骨折、扭傷、凍傷、失溫、高山症等之初步辨視或處理有相當大的落差。再各縣市機關訂定的緊急傷病患救護作業程序亦多不適用於山林之間。是二種法定證照的取得，對登山活動的助益有限。

¹⁰¹ 參註 86。

¹⁰² 可參〈AED 地圖〉，衛生福利部網頁，<http://tw-aed.mohw.gov.tw/ShowMapN.jsp>（最終點擊日期：106年8月30日）。

¹⁰³ 除有一定的重量外，如同氧氣一樣，我國登山界不論是個人或團體均無背負「自動體外心臟去顫器」登山的習慣。關於重量，不含附屬配件每具主機含電池重量為4公斤以下，參〈自動體外心臟去顫器〉，內政部消防署網頁，<http://enews.nfa.gov.tw/issue/931014/images/machine.htm>（最終點擊日期：106年8月30日）。

¹⁰⁴ 參註 94。

(B) 取得二種法定證照之必要性不足

再者，以全國近年山難統計資料觀之，每年非關傷病的「迷路」及「遲歸」事件數合計在總山難事件數占比均最重，102年至104年分別為61.6%、42.6%、46.1%。以人別計，非傷病之待救援者占總待救援者人數比分別為76.2%、65.8%、65.8%¹⁰⁵，占比亦高。以臺中市、花蓮縣及南投縣之山難統計資料觀之，近年合計該三縣市「迷路」及「遲歸」事件數在各縣市總山難事件數占比通常最重，102年至104年臺中市分別為47%、50%、60%，花蓮縣分別為52%、45%、30%（該年度次高），南投縣分別為38%、9%（該年度占比較小）、40%。則「三登山條例」未積極引導或促成避免迷路、遲歸等登山相關基本技能的普及與宣導，唯一的強制證照要求卻是「緊急救護能力證明」，實難謂對症下藥。

確實，依全國近年山難統計資料，每年與傷病相關的山難件數及人數仍有一定占比，是二種法定證照中，諸如心肺復甦術、哈姆立克法、止血、包紮、固定、搬運等救護技能，仍有助於傷病的急難救護。然而，這並不意味著該等救護技能的養成只能透過「取得證照」始能達成且違反者非得處罰不可。一如前述，即使是其他幼教照顧、教保人員、各級學校、居家托育服務等相關法令就「基本救命術」也只要求「接受訓練」即可¹⁰⁶，亦即意謂「能力」重於「證照」。目前也僅有專業證照的「運動防護員」資格檢定有將「初級救護技術員之『證書』」列為申請條件。則何以組織型態多樣（商業隊有之，友人出隊或自組隊毋庸更多）、人員結合程度各有不同的登山活動領隊，原則上均須取得「證照」不可？

¹⁰⁷

況且，畢竟登山活動從事過程中無醫療設備可供檢驗、作症狀判斷，故當遇到特別是急病的狀況，即便「醫療人員」在多數情形亦巧婦難為無米之炊，則取得二種法定證照之「非醫療人員」，

¹⁰⁵ 參註 26。

¹⁰⁶ 參註 90 各該法令條款。

¹⁰⁷ 事實上，以國外專業訓練課程為例，為了報名參與工作攀樹系統之國際樹藝學會

（International Society of Arboriculture, ISA）的「ISA Certified Tree Worker Climber Specialist」以及「ISA Certified Tree Worker Aerial Lift Specialist」證照檢定，ISA 雖然要求報名者須檢具習得 CPR 及 first aid 等相關證明（依筆者理解，二者著重之緊急救護項目約略等同 BLS），然 ISA 亦不要求非提出「證照」不可，而是只要可提出完成 CPR 及 first aid 等相關「訓練」之聲明、由前僱主出具聲明書等方式均可受理（惟 ISA 保留有確認其真實性之權利）。分別參 International Society of Arboriculture, ISA Certifications ISA Certified Tree Worker Climber Specialist® Candidate Application Handbook, Published 21 March 2017, available at http://www.isa-arbor.com/certification/resources/cert_Application_ClimberSpecialist.pdf 以及 International Society of Arboriculture, ISA Certifications ISA Certified Tree Worker Aerial Lift Specialist® Candidate Application Handbook, Published 21 March 2017, available at http://www.isa-arbor.com/certification/resources/cert_Application_AerialLift.pdf（最終點擊日期均為：106年10月24日）。

實際上又能發揮多少功效，即有可疑。舉101年初發生在南一段，余金和先生因十二指腸潰瘍併腸穿孔、急性腹膜炎及敗血性休克死亡之案例為例，該案中被告之一的隊員陳淑敏即具有醫護背景，不但幫同隊其他隊員包紮本應縫合之頭部外傷，並視余金和先生當時客觀呈現的症狀給予其所能給予之協助¹⁰⁸。判決文即表示：「…被告等5人除被告陳淑敏外，亦未具備醫療知識，然縱令具備醫療知識，腹痛為許多疾患之症狀，在不知余○○病史、並無醫療設備檢驗之情況下，實難認定被告等5人可自上開所得資訊，即可斷定余○○之腹痛代表其患有十二指腸潰瘍併腸穿孔之疾病，甚有敗血性休克之危機…¹⁰⁹。」對此，學者亦肯認這樣的見解，認為上腹痛所代表的意義多樣，難能藉此正確判斷病症¹¹⁰，在在均進一步削弱取得二種法定證照的必要性。

事實上，登山活動型態多樣，登山者本會基於各自對風險的承擔能力判斷決定參與隊伍的類型，不論是商業隊、社團出隊、友人出隊還是自組隊等，然後負擔相應的利益或不利益，這也是登山者「自我責任」的一環，實不待主管機關立法介入進行篩選或過濾。因除了篩選機制極可能不到位，已如前述外，隨登山法制逐步完備的過程中，理性的登山者本會依據其利害考量，選取並參與對自己最有保障之登山型態¹¹¹。再者，主管機關永遠無法面面

¹⁰⁸ 高雄地方法院 103 年度易字第 508 號刑事判決記載：「陳淑敏自承：…連芳麟頭部有撞傷，原本應要縫合，因為有流很多血，所以陳淑敏有幫忙包紮約 3 次等語…。」「就被告陳淑敏而言，其所見聞余○○身體不適之情形，是『聽到』余○○說『肚子不舒服，有點堵堵的，並說有好幾天未解便』等語，所以依當時陳淑敏的認知，其認為余○○是因多日沒有解便才身體不適，也才會把所帶幫助解便之酵素拿給余○○…。」

¹⁰⁹ 同判決中，法院亦作出類此之判決內容：「則在被告等 5 人身處高山環境，僅被告陳淑敏一人有醫護背景，在無適當之藥物、醫療設備情形下，被告等 5 人縱採取檢察官所主張之『積極回尋、等候一同會合』等作為，亦僅延遲包含余○○在內全體登山隊員下山之時間，實無從避免余○○死亡之結果…。」

¹¹⁰ 「…上腹痛 (epigastric pain)，有可能僅是單純的急性胃部發炎 (acute gastritis)，或較嚴重的胃糜爛 (gastric erosion)、胃潰瘍 (gastric ulcer) 以及急性胰臟炎 (acute pancreatitis)，也有可能是胃穿孔 (perforated peptic ulcer, PPU)、急性闌尾炎 (acute appendicitis) 的前兆，甚至有可能是急性心肌梗塞 (acute myocardial infarction, AMI)、食道撕裂 (esophageal tears)、或是致死率甚高的主動脈剝離 (dissecting aneurysm) 等。」「要如何正確診斷並判斷其危險性取決於上述的『病史詢問、理學檢查、血液生化檢查、儀器檢查或侵入性檢查』等。例如一位生活作息及月經週期正常的年輕女性，除上腹痛外並無其他的病症，即便部分心肌梗塞血液檢查呈現異常，很可能只是單純的胃炎，通常不會被當成急症處理，至多僅在急診密切觀察即可；然而若一位中年肥胖、長期吸菸的男性，原本即罹患糖尿病、高血壓及高血脂等，在寒冷冬天飽餐後，突然間的上腹痛、出現冒冷汗及左側腋下輻射性疼痛的情形，即便大部分心肌梗塞血液檢查正常或尚未驗出，這時病人可能罹患急性心肌梗塞，由於在發生後四小時很容易猝死，即使病人生命跡象尚稱穩定，這時病人病況是非常危險的，須立即處置。」參王志嘉，〈評台灣高等法院九十六年度上易字第 2020 號「強制罪」刑事判決-兼論病人生命身體法益的處分與醫師緊急救治義務〉，《月旦法學雜誌》174 期，2009 年 11 月，頁 310-311。

¹¹¹ 當搜救主管機關合理限縮其職責、落實登山者自我責任、給予進階款收費搜救選項、建置濫用審查機制 (初步想法參註 27，洪振豪文，頁 217-218) 後，應可期待理性登山者依自身可承擔的風險高低擇定從事登山活動的方式。至於非理性登山者部分，則可由使用者付費之落實

俱到，否則循相同理路，為保障登山者食的安全，避免吃壞肚子，主管機關難道應強制領隊應具備中餐烹調技術士、西餐烹調技術士或烹調相關之技術士之技術證照¹¹²？

(C) 與其他休憩活動相較下的公平性觀點

在同為戶外活動，動輒選擇人跡罕至處從事，從事者具備救人自救能力者更能提升安全保障，發生事故時同樣可能須投入較多搜救資源的諸如海釣、磯釣、戲水、潛水、獨木舟等海域活動¹¹³等，我國法令上並無要求從事者需有緊急救護能力證明¹¹⁴，則立法政策上獨要求登山活動應有該類證明之合理性為何？

(D) 「證照要求」之成本效益評估

確實，二種法定證照中心肺復甦術、哈姆立克法、止血、包紮、固定、搬運等救護技能習得後，有機會在登山活動中即時發揮功能。從人命救助的觀點來看，只要確實能發揮部分功能，甚至只是透過訓練養成緊急救護的基本觀念與臨場操作的自信，這樣的訓練或證照取得是多多益善的。只是立法政策上，這種「只要有幫助就多多益善」的作法可能無法通過法規政策影響評估

(Regulatory Impact Analysis, RIA)中總體成本效益的評估¹¹⁵。蓋本條項強制要求齊頭式證照取得，將導致所有可能在各山域成為領隊的登山者，不分職業業餘、山行頻率、路線難易等，均須投入相當的時間及費用等成本參與各式訓練以取得法定證照，其人數甚眾，若合算其總成本，是十分龐大可觀的¹¹⁶。且「三登山

及濫用審查機制之處罰來校正該失靈的部分。

¹¹² 〈食品業者專門職業或技術證照人員設置及管理辦法〉，參全國法規資料庫，

<http://law.moj.gov.tw/Law/LawSearchResult.aspx?p=A&k1=%E4%B8%AD%E9%A4%90&k2=%E6%8A%80%E8%A1%93%E5%A3%AB&t=E1F1A2&fei=0&TPage=1> (最終點擊日期：106年8月31日)。

¹¹³ 依103~105年各直轄市、縣(市)府消防機關執行救溺勤務溺者清冊，近海(海岸線1公里內)及外海(海岸線1公里以外)發生溺水救援事件者，合計分別為201件(溺水者201人次)、152件(溺水者152人次)、176件(溺水者176人次)，參〈水域活動宣導及各消防機關執行救溺勤務統計資料〉，內政部消防署網頁，

<http://www.nfa.gov.tw/main/Unit.aspx?ID=&MenuID=548&ListID=380> (最終點擊日期：106年9月1日)。其件數與人數規模並不亞於山域意外事故，甚有超越之情形。

¹¹⁴ 參〈水域遊憩活動管理辦法〉，全國法規資料庫，

<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=K0110024> (最終點擊日期：106年9月4日)。另外，關於釣魚，於新北市屬水域遊憩活動，參新北市政府民國100年4月11日北府觀管字第1000262300號函。

¹¹⁵ 「RIA是政府機關為達成特定政策或計畫的預計目標，選擇有效因應對策作法(政策工具)的事前預評估方法；其係針對各種對策方案，不論是管制性、非管制性、維持現行作法抑或不作為等，均經由系統性的證據發現和分析過程，提供可能產生的效益(能)、具體效果和成本之影響證據資訊，並與受影響主要利害關係者就預評估資訊進行有意義的諮商程序後，做成選定最後方案之決定。」參〈法規政策影響評估(Regulatory Impact Analysis, RIA)〉，國家發展委員會網頁，https://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=0CF7EEAD9B7962E3 (最終點擊日期：106年9月1日)。

¹¹⁶ 我國登山人數的初估，參註26。

條例」外，若其他縣市也跟進比照辦理，其規模將更為驚人¹¹⁷。然而，如前述，在二種法定證照不盡然適合登山活動之情形下，對登山活動帶來的助益自然有限。則總體登山者、社會乃至於國家暨地方自治團體得如何程度從中受益或減少相應支出、又是否能與廣大登山者投入的總成本成比例，筆者存疑。

D、其他思考及提醒

(A) 雖說如此，若捨棄事必處罰及證照必須的迷思，且正視野外資源有限的現實條件，鼓勵登山者盡可能建立緊急救護基本觀念並習得真正適用於野外及我國山域登山活動的實用緊急救護技能以自救救人的話，筆者是樂見其成的¹¹⁸。事實上，相較於坊間協會團體提供的「基本救命術」課程，臺中市政府消防局在內外部委員合作下，編輯有「山域意外事故 BLS 救護教材(2016年，第5版)」，其內容除「基本救命術」的基本項目外，另論及高山症、蜂螫毒蛇咬傷、冷急症及熱急症之預防及處理，可說更為豐富且能貼合我國登山者需求。且據筆者瞭解，經申請並得臺中市政府消防局同意，該局可派遣內聘教官於公餘提供課程訓練，只是課程結束後無法為「基本救命術」授證¹¹⁹。筆者認為如此作法，已可充分達成本條項的立法目的，在不至於過度排擠內聘教官休息時間的前提下，值得進一步周知及推廣¹²⁰。

(B) 另外，戶外活動領域中尚有其他值得參考的課程，比如說評價甚高的「野外第一響應人」(Wilderness First Responders, WFR)訓練，即為其例¹²¹。這是由源於美國，於1983年成立之國際組織——國際野外醫學協會(Wilderness Medical Associates International, WMAI)所規畫，為戶外專業或業餘人員在資源匱乏的地方及偏遠地區施行實用野外急救技術及病患照顧技能

¹¹⁷ 參註 13。

¹¹⁸ 依筆者國內外攀岩、攀樹、登山等戶外活動經驗豐富的友人分享，在野外資源有限的情形下，「救護器材」往往並非最重要，「救護觀念」才是，例如對頸椎傷害有一定認識者，不一定要有頸圈才能施行救護，很多替代方法可有助避免造成永久的頸椎或脊椎傷害。

¹¹⁹ 參〈登山活動管理自治條例 山域意外事故 BLS 救護教材〉，臺中市政府消防局網頁，<http://www.fire.taichung.gov.tw/form/index-1.asp?Parser=2,8,202,,,2086> (最終點擊日期：106年9月5日)。筆者於106年9月5日去電該教材之編著教官，得悉一般登山團體若有受訓需求，可與臺中市政府消防局內聘教官電話或 E-mail 連繫，在符合最低人數要求(20人)、給付基本鐘點費、交通費，並經消防局內部同意於公餘期間派遣之情形下，可由內聘教官依前述教材進行講授及實作訓練，並供參加者現場發問與諮詢，只是無法取得「基本救命術」證照。

¹²⁰ 據悉，臺中市政府消防局確已協助辦理了四場次 BLS 基本救命術訓練，分別於105年10月15日(中彰投苗8所大專院校登山社學生47人)、同年12月17日(台中市大里自然生態登山協會19名成員)、106年5月6日(國立屏東科技大學46名登山社成員)及同年6月18日(莊雅雯小姐等40名山友)，並協助其合格取證(惟此與筆者之電話確認內容有出入，參註119)。

¹²¹ 或譯為「野外先遣急救員」、「野外急救員」、「野外第一現場反應者」。

所設計之課程之一。課程內容包含野外與救援醫學的基本原則、傷患評估和緊急救援（CPR、基本生命維持、對過敏反應和哮喘的緊急處治等）、環境醫學（海拔疾病、低體溫症、炎熱相關疾病、凍傷和寒冷傷害、閃電、溺水和環境毒素等）、肌肉骨骼問題、創傷管理、夾板、包紮、擔架包紮等，相當全面。且課程傳統為八天，包含室內課及練習實作，可彈性調整為七天或五天。完成課程且通過測試及格者可取得認證，三年內有效¹²²。在美國職業醫師委員監督及修改下，已於世界七大洲被廣泛教授¹²³，於我國亦有相關團體配合該組織提供訓練課程¹²⁴。另外，該協會另有其他較低階的訓練課程¹²⁵。基於需求強度不同，鼓勵領隊等接受「野外第一現場反應者」訓練或其他同協會的急救訓練，或給予適當誘因接受各該訓練，應為可討論的選項。

(C) 另外，諸多緊急救護所需的藥品均「限由醫師使用」，諸如為人熟知之三種有效的高山病用藥 Acetazolamide、Nifedipine 及 Dexamethasone¹²⁶，以及過敏反應緊急治療用的「艾筆腎上腺素注射」(Epipen Epinephrine Auto-Injector)¹²⁷，即便是取得

¹²² 〈WFR-野外第一响应人〉，國際野外醫學協會網頁，<https://wildmed.cn/courses-courses-sp/ye-wai-di-yi-xiang-ying-ren>（最終點擊日期：106年9月5日）。

¹²³ 〈关于我们〉，國際野外醫學協會網頁，<https://wildmed.cn/about>（最終點擊日期：106年9月5日）。

¹²⁴ 比如〈WFR 野外急救-戶外從事人員必備(九天)〉，米亞桑戶外中心網頁，<http://miasan.com/wfr/>；〈WFR 野外急救員 - 5 日 Hybrid 課程 (WFR - Wilderness First Responder - 5 days Hybrid Course)〉，垂直探險網頁，<http://www.zaadventure.com/2014/02/wfr-wilderness-first-responder-course.html>（最終點擊日期均為：106年9月5日）。

¹²⁵ 野外急救（WILDERNESS FIRST AID, WFA）、野外高級急救（WILDERNESS ADVANCED FIRST AID, WAFA）及升級課程（RIDGE WAFA TO WFR）等，參〈課程簡介〉，國際野外醫學協會網頁，<https://wildmed.cn/about>（最終點擊日期：106年9月5日）。

¹²⁶ 台灣山岳雜誌，〈山岳百科 三種有效的高山病用藥〉，台灣山林悠遊網，http://recreation.forest.gov.tw/lib/lib_2_3_10.aspx（最終點擊日期：106年9月5日）。須請注意的是，其中僅有由 BAYER PHARMA AG 所製造，主成分為 NIFEDIPINE，由臺灣拜耳股份有限公司申請藥品許可證之冠達悅（ADALAT）系列藥錠之藥品許可證現行仍為有效，可由醫師直接處分開立。其他由 MERCK & CO., INC. 所製造，分由美商美國新美股份有限公司臺灣分公司及美商默沙東藥廠股份有限公司臺灣分公司申請藥品許可證之「的確當」（DECADRON）（主成分：Dexamethasone）系列注射劑及藥錠等，以及由臺灣惠氏股份有限公司新竹廠所製造，分別由臺灣氰胺股份有限公司新竹新廠及臺灣惠氏股份有限公司新竹廠申請藥品許可證之「丹木斯」（DIAMOX）（主成分：Acetazolamide）系列之藥品，其藥品許可證均已註銷。惟這並不至於造成我國使用者之困擾。實務上，多係由登山者向家醫科醫師說明登山需求後，由醫師開立主成分相同之其他副廠藥品供使用。

¹²⁷ 參 Linda，〈神來一筆 Epipen—嚴重過敏反應之緊急處置〉，因果與醫學交響曲痞客邦部落格，101年10月4日，<http://magiclinda600.pixnet.net/blog/post/240239120-%E7%A5%9E%E4%BE%86%E4%B8%80%E7%AD%86epipen%E2%80%94%E5%9A%B4%E9%87%8D%E9%81%8E%E6%95%8F%E5%8F%8D%E6%87%89%E4%B9%8B%E7%B7%8A%E6%80%A5%E8%99%95%E7%BD%AE>（最終點擊日期：106年9月6日）。

緊急救護能力證明之人，依法亦無法對其他登山者施用¹²⁸，此可說是緊急救護能力證明於法令面及實務面上的極限，蓋無權於危急時給藥者，「巧婦亦難為無米之炊」。雖然救護人員以外之人為免除他人生命之急迫危險而施予急救措施者，可適用民法、刑法緊急避難免責之規定¹²⁹，惟在傷病者仍然發生傷亡結果時，施救者是否確不構成犯罪，仍需經刑法上「違法性」¹³⁰之檢驗，看是否有避難過當等情事，並非可直接免責，此點亦應注意。

(D) 又野外緊急救護技能的養成固然重要，使登山者知悉緊急救護技能的極限亦甚為重要。亦即，除前述法令上的極限外，領隊等亦須於個案中自我評量自身急救能力及熟悉度等，量力而為，蓋不恰當的處置有時候比起不處置更糟糕，在在都影響後續責任的判定。

(2) 關於領隊義務中「山域嚮導優先擔任」之要求（「花蓮縣登山管理條例」第 6 條第 2 項）

A、「花蓮縣登山管理條例」於正式公告實施之際，新增了草案階段所無，亦未見於其他二條例之「領隊優先由具有山域嚮導專業人員證書者擔任」之義務。雖花蓮縣政府未一併公告立法理由，惟因「山域嚮導」係依據國民體育法¹³¹授權訂定之山域嚮導資格檢定辦法所舉辦之學術科考試且經實習期滿成績及格始得獲授證之體育專業人員¹³²，諒係花蓮縣政府欲透過本法定義務，將長久以來「被晾在登山活動各環節外」的專業人士儘可能拉入登山活動中擔任領隊乙職，藉以提升山行安全。

B、然而，此要求立意雖佳，卻仍有下列疑慮：

(A) 立法技術上的瑕疵。觀該條例第 6 條第 2 項係規定：「前項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；且優先由具有山域嚮導專業人員證書者擔

¹²⁸ 藥事法第 50 條第 1 項本文規定：「須由醫師處方之藥品，非經醫師處方，不得調劑供應。」

¹²⁹ 緊急醫療救護法第 14 條之 2 第 1 項規定：「救護人員以外之人，為免除他人生命之急迫危險，使用緊急救護設備或施予急救措施者，適用民法、刑法緊急避難免責之規定。」比如說取得緊急救護能力證明之領隊等對遭遇蜂螫且引發嚴重之過敏反應之同行隊員施用「艾筆腎上腺素注射」，即屬適例。

¹³⁰ 參維基百科「違法性」詞條，<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E9%81%95%E6%B3%95%E6%80%A7>（最終點擊日期：106 年 9 月 6 日）。

¹³¹ 國民體育法第 10 條規定：「（第 1 項）中央主管機關應建立體育專業人員之進修及檢定制度。（第 2 項）前項體育專業人員之範圍，由中央主管機關定之；各體育專業人員資格檢定、證書核發、校正、換發、檢定費與證書費之費額、證書之撤銷、廢止及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。」山域嚮導資格檢定辦法第 1 條規定：「本辦法依國民體育法第 11 條（筆者：此為國民體育法 106 年修法前之舊條號，新法為第 10 條）第 2 項規定訂定之。」

¹³² 山域嚮導資格檢定辦法第 7 條第 1 項規定：「第五條申請，經審查合格者，得參加學科測驗；學科成績達七十分以上者，得參加術科測驗；術科成績達七十分以上，並經連續三日以上高山活動實習期滿，成績及格者，發給山域嚮導證書。」

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。」即「山域嚮導優先擔任」之要求與「緊急救護能力證明」之要求同規範於「花蓮縣登山管理條例」第6條第2項本文，且其間以分號「；」作區隔，並非句號「。」，而本條項但書是用「或」來連結「具備相關證照」及「山域嚮導專業人員證書」。是本條項但書二種情形中的任一種情形，依文義解釋自可分別對應於「緊急救護能力證明」要求或「山域嚮導優先擔任」之要求。換言之，依本條項之規定，論理上本文與但書間可能會有如表格6所示之四種對應組合，而因其中組合3組合顯然無替代關係¹³³，可輕易得知發生了花蓮縣政府所未預期的謬誤。亦即，本條項本文係要求「山域嚮導優先任領隊」，則何以隊員中有一人具備「緊急救護能力證明」時，即便免除本文之要求？

	本條項「本文」	本條項「但書」	效果
1	緊急救護能力證明要求	隊員一人領有基本救命術證書等相關證照	可免除本文之法定要求
2		隊員一人具備山域嚮導證書	
3	山域嚮導優先任領隊	隊員一人領有基本救命術證書等相關證照	
4		隊員一人具備山域嚮導證書	

表格 6

- (B) 另外，何謂「優先」？是在什麼樣的範圍內與誰相比而「優先」？由本條項但書「隊員一人已具備山域嚮導專業人員證書者，不在此限」觀之，由於隊員間只要有一人有山域嚮導專業人員證書，即不要求領隊要優先由山域嚮導擔任，則「優先的範圍」或「比較的對象」應不在同樣欲參加該次山行之成員內。那麼，應該如何理解？在商業隊或社團出隊的情形下，是否係指所屬團體內之其他的領隊嚮導？友人出隊及自組隊的情形又為何？均有待花蓮縣政府進一步釐清。
- (C) 本條項固然要求「優先由具有山域嚮導證書者擔任之」，是否意謂著可不顧該有「山域嚮導」資格者的意願？且若未優先由該有「山域嚮導」資格者來擔任領隊者，誰才是違反本要求的行為人？是未依本要求擔任領隊而有山域嚮導資格的人？還是未具有山域嚮導資格卻擔任領隊的人？

¹³³ 關於組合2，由於在取得山域嚮導證照時，學科課程中有包含山區緊急應變之「野外緊急救護」，因此隊員一人中有人具備山域嚮導證照時可免除領隊的「緊急救護能力證明要求」仍屬合理，並非顯不相關。參教育部體育署104年02月03日臺教體署全(三)字第1040003733號函公告之「山域嚮導資格檢定辦法」學術科測驗暨複訓之科目、方式及評分基準。

- (D) 另外，何以「山域嚮導」僅作「證照要求」，而未如同「緊急救護能力證明」般設有「能力要求」？相較於擁有數十年帶領各式高山縱走、中級山探勘經驗且風評甚佳的登山老手，是否仍應無條件優先由完全無登山經驗而只是剛取得山域嚮導專業人員證書的新手擔任領隊？
- (3) 關於領隊義務中之「帶領義務」(「三登山條例」第6條第1項)基本上，登山活動有「領隊」帶領，較易貫徹一致的安全觀念，並使隊員於山行中能有所依循，有助於山行安全的提升。我國商業隊伍及社團出隊一般均會先特定「領隊」，並透過契約約定等方式賦予一定領導權限，因此符合本義務要求並非難事。只是多樣的登山活動型態中，尚包含友人組隊及自組隊等型態，各該類型不一定會預先擇定「領隊」。蓋友人組隊可能藉由過往的合作默契於山行中相互配合，不待明定誰是「領隊」；自組隊則著重在成本均攤，於山行中僅作有限度的互助，性質上本來就不期待有高度向心力，自然也無擇定「領隊」的問題。而現狀下，這樣的組成並不構成困擾，理由在於絕大多數的山行順利，且即便發生爭議，實務上仍然得以透過事後認定，判斷誰應負「領隊職責」，並討論其應負的責任¹³⁴。然而，「三登山條例」則要求登山活動「前」均應先決定「領隊」是誰，蓋如此才可以要求其履行條例上「帶領、禁止隊員脫隊、辦理保險、執行緊急救護及照顧之責」等義務，也方可確認其是否有「緊急救護能力證明」等資格。惟如此要求，勢必會對友人組隊及自組隊等活動型態造成一定程度的衝擊。對此，筆者認為，既然「三登山條例」中對領隊的各要求均有不當之處，包括要求不到位、無須條例強制要求及處罰(如「緊急救護能力證明」，已詳前述；「登山保險」則詳後述)，或有滯礙難行之處(如「禁止脫隊義務」及「緊急照護義務」，均詳後述)，而無規定的實益，自無於本條項要求須「先」決定「領隊」來「帶領」隊伍之必要，亦即回歸「三登山條例」制定前之狀態應已足

¹³⁴ 比如在涉及自組隊案件之高雄地方法院 103 年度易字第 508 號刑事判決即曾表示：「另被告沈宗毅在本案登山隊之事前招攬、事中行政事務處理、登山過程中之工作分配、事發後之善後等，均已儼然有領隊之主觀認知及客觀行為，析如前述，其空言否認已為領隊，亦不足信。」另外，亦可能透過危險共同體之概念，認定同行者均應負擔相關注意義務，比如南投地方法院 100 年度易字第 210 號刑事判決表示：「被告簡志成既確有於前揭時、地參與上開登山活動，並與被害人邱垂坤係同登山隊之成員…則被告對於被害人即因為同登山隊之成員，具有危險共同體之關係，在登山期間彼此間即應有相互扶持、照顧之義務，是以被告對於被害人自係居於不純正不作為犯之保證人地位，而負有防止被害人因山難死亡之結果發生之客觀注意義務，殆無疑義。」「…被害人邱垂坤確有行進速度緩慢，拖延該登山隊全隊行程，甚且有經常脫隊及晚間未能抵達營地之情事，然由是可知被告簡志成及該登山隊其他成員許激靈、龍天池、楊三郎、林勝宗、呂春長、楊俊賢、凌仲政、林西銘等均已明知被害人顯有體能不濟，難以跟隨隊友之行程進度，而全隊成員基於同為登山隊危險共同體之保證人地位，自須隨時對於被害人行蹤及各種情狀格外注意，並適時給予援助，始得以達成全隊山友均同時並安全下山之目標。」

夠。

(4) 關於領隊義務中「禁止脫隊及緊急照護義務」之要求（「三登山條例」第6條第3項）

A、關於禁止脫隊義務

首先，「三登山條例」並沒有且法制上亦無權給予「領隊」相應的強制權力¹³⁵。在此情形下，姑不論友人組隊還是自組隊等本屬較為鬆散的隊伍類型，即便是山行前即明定「領隊」的商業隊伍及社團出隊，對於「刻意違背領隊指示之隊員」也無法期待「領隊」能「掌控」其行動¹³⁶。而既然無強制管理的期待可能性，則處罰擋不住隊員脫隊離去的「領隊」的合理依據為何？況且，堅持脫隊的隊員自脫隊後，原則上自應基於自我責任對自己的行為負責，若發生事故，「領隊」自得主張無相當因果關係等以免除相關責任¹³⁷，「三登山條例」反而回頭處罰「領隊」，令人費解。相反的，隊員基於種種考量，比如自身已有相當登山技能，誤跟安全觀念顯然不足或領導統御不佳的領隊上山，在可確保自身依既有山行計畫平安下山的情形下決定脫隊離去時，既係基於自我責任自負其責，自毋庸加以限制或處罰，以免影響隊員於山行中的合理判斷空間。是「花蓮縣登山管理條例」對隊員脫隊的處罰，筆者認為亦不需要。

另外，當隊員發生意外事故致危及生命安全時，依條例規定「領隊本身」是須履行緊急照護義務的（詳後述）。那麼當「可供緊急聯絡之通信設備」比如因地形關係無法對外通聯時，「領隊」可能只得派遣其他隊員下山求援，這也符合岳界通常採取的應變作法。然而，因隊伍人數關係等因素，僅能派遣一位隊員時，依本條項，這樣的派遣是被禁止的。蓋「禁止隊員脫隊獨行」並無設任何例外規定，則這無異是以本義務限縮領隊設法求援的空間與手段，進一步陷該發生意外事故之隊員乃至於山行中的隊伍於危險之中¹³⁸。筆者認為本義務並不恰當，應以刪除為宜。

¹³⁵ 參註 15。

¹³⁶ 充其量在造成相關損害時，只能事後請求損害賠償等。

¹³⁷ 參臺北地方法院 102 年度聲判字第 53 號刑事裁定：「又從被害人之死亡原因觀之，係失足跌入山溝，溺水、休克造成死亡…從而被害人係因失足跌入山溝，溺水休克，而造成死亡，則以一般人於剛登山不久若即折返登山口，依據經驗法則做客觀的判斷，在通常的情況下，並不必然會導致死亡，而本件係被害人自行離開登山步道，失足跌入山溝，依當時之情況，被告 2 人非居於保證人地位，已如前述，且被害人自行脫隊而失足跌入山溝因而死亡，非被告 2 人所得預見，是被告 2 人之行為與陳登嵩之死亡間，不具有相當因果關係，自難僅憑聲請人之指訴，即遽以業務過失致死罪責相繩。」

¹³⁸ 確實，於此情形或可依「緊急避難」來使派遣隊員獨行下山求援的領隊免於處罰（行政罰法第 13 條規定：「因避免自己或他人生命、身體、自由、名譽或財產之緊急危難而出於不得已之行為，不予處罰。但避難行為過當者，得減輕或免除其處罰。」）。但因是否可執緊急避難來免於處罰，仍需進行「避難是否過當」之檢視，非一律免除領隊的責任，故仍不免會影響領隊於山行中遇狀況時之判斷。此部分亦可參註 129、130 及與其相關之本文討論。

B、關於緊急照護義務

一般來說，在設有「領隊」的隊伍中，「領隊」可說是最為關鍵之人，因其最熟知隊員的經驗、能力、體能狀況等，亦最瞭解隊員乃至於全隊的裝備、食糧及登山計畫、行程與應變計畫，也最清楚山下留守等情形。是當隊員中有人發生狀況時，最能將全隊資源做最有效之統籌調度的，自然非「領隊」莫屬。對發生狀況的隊員給予協助固屬重要，然若有其他隊員在，亦有顧及該等隊員安全的必要。此時全隊的進退及後續處置，即須以「全隊整體最大利益」為優先考量¹³⁹，並非一味以發生狀況的隊員優先。

則姑不論本義務何以僅要求隊員發生「意外事故」時始負緊急照護義務（發生「急病」時則可不必？），復不論在山域中何謂「致危及生命安全」有其不明確之處¹⁴⁰，本義務在隊員「發生意外事故致危及生命安全」之狀況時，竟硬性要求「領隊本人」¹⁴¹應執行緊急救護並負起照顧之責，使「領隊」無法基於現有人力、物力等客觀情形有充分的思考決策空間以顧及全隊安全（別忘了依「禁止脫隊義務」要求，「領隊」不能派遣隊員單獨下山求援），即顯然無視前揭「全隊整體最大利益」優先之意旨，反可能置全隊於更危險的境地，十分不妥。再說，若不幸有不同隊員同時因故在二個相距甚遠的地方發生狀況且均危及生命安全時，「領隊」究竟要對哪一位履行本義務？又若「領隊」為親身履行本義務而無暇顧及其他隊員致生山難時，各縣市政府是否願為此承擔國家賠償責任？

實則，登山活動中隊伍發生狀況，「領隊」基於保證人地位，自有給予隊員扶助之義務，本不待條例再行規定。且對於狀況處理，自是給予「領隊」最大空間及彈性為宜，法令實不宜過於瑣碎地、硬性地介入，否則反而可能有害於山行安全。在此意義上，本義務亦以刪除為宜。

(5) 關於領隊義務中「投保登山綜合保險」之要求（「臺中市登山管理

¹³⁹ 高雄地方法院 103 年度易字第 508 號刑事判決即曾表示：「…若其中有隊員身體不適而落後，甚無法繼續行程時，登山領隊或嚮導應在『保障隊伍整體及其他成員安全』之前提下，依據隊伍本身能力及資源，給予不適隊員必要的扶助或協助，或設法與外界取得聯繫以提供及時救助。必要時，領隊或嚮導得重新分配隊伍人員及資源，親自或指派具相當經驗的幹部或隊員陪同不適隊員，餘人則依登山計畫或應變路線下山救援…。」

¹⁴⁰ 即便在平地屬輕微事故，但在氣溫遠較平地為低、天候瞬息萬變之高山峻嶺間發生而缺乏醫藥設備、無法立即送醫之情形下，許多情形都可能導致「危及生命安全」。則「致危及生命安全」應該如何理解，即待進一步釐清。

¹⁴¹ 由「三登山條例」第 6 條規定用語及文義，可推知條文中的「領隊」，均係指「領隊本人」，比如：(1)「南投縣登山管理條例」第 6 條第 1 項分列「領隊」(本人)及「隊員」，顯為有意區隔。「臺中市登山管理條例」及「花蓮縣登山管理條例」第 6 條第 4 項亦有類似規定，解釋上亦同。(2)「臺中市登山管理條例」第 6 條第 1 項規定領隊帶領義務，若肯認亦可包含「領隊指派之隊員」者，將無法達到該條項之規範意旨。「花蓮縣登山管理條例」及「南投縣登山管理條例」同條項亦應作相同解釋。(3)「臺中市登山管理條例」第 6 條第 2 項及「花蓮縣登山管理條例」同條項均將「領隊」具備法定證照與「隊員一人」具備相關證照明確區分。

條例」及「花蓮縣登山管理條例」第 6 條第 4 項、「南投縣登山管理條例」第 6 條第 1 項)

A、立法目的探究與政策性保險

由「三登山條例」強制要求領隊應為本人及隊員向民間保險業者投保登山綜合保險、違者處罰，並將此要求與「三登山條例」第 14 條第 3 項作連結，以此要求中緊急救援費用/搜救費用保險金額作為搜救費用之上限（詳後述），諒係想引導並建構多贏局面—使政府於登山活動中的搜救資源成本得以轉嫁、給予保險業者拓展業務機會、降低登山者負擔及促進合理且有限度的使用者付費¹⁴²¹⁴³，顯然帶有政策上的目的，屬於「政策性保險」的一種¹⁴⁴。因為此要求立法意旨有其正當性，實務上其他領域亦存有先例¹⁴⁵，故各縣市政

¹⁴² 雖「臺中市登山管理條例」及「花蓮縣登山管理條例」草案並未於立法說明中明示本要求之立法意旨，惟由條例特意將本要求與「三登山條例」第 14 條第 3 項相連結則可推導得出。

¹⁴³ 截至 106 年 9 月 30 日止，僅臺中市政府公告登山綜合保險之最低保險金額草案如下：

項次	山域業務主管機關	公告區域	最低保險金額 (NT)
一	雪霸國家公園管理處	雪東線：雪山東峰。	NT30 萬元
		雪東線：雪山主峰。	NT50 萬元
		雪山西稜線：火石山、頭鷹山、大雪山。	
		聖稜線：匹匹達山、雪山北峰、巴紗拉雲山、布秀蘭山、素密達山、凱蘭特崑山、北稜角。	
		武陵四秀線：桃山、品田山、池有山、喀拉業山。	
		志佳陽線：志佳陽大山。	
		雪劍線：推論山、油婆蘭山、佳陽山、小劍山、大劍山。	
二	太魯閣國家公園管理處	南湖大山線：審馬陣山、南湖北山、南湖群峰。	
		北一段：巴巴山、中央尖山、甘薯峰。	
		北二段：730 林道、遠多志山、甘薯南峰、無明山、鈴鳴山、門山、北畢祿山。	

參〈臺中市登山活動管理自治條例登山綜合保險最低投保金額表草案〉，《臺中市政府公報》春字第 1 期 106 年，頁 185、187，發文字號為府授消救字第 10502694331 號，<http://www.secretariat.taichung.gov.tw/public/Attachment/101010/711699467.pdf>（最終點擊日期：106 年 3 月 16 日）。

¹⁴⁴ 「政策性保險係指政府為實現某種政策目的，強制或鼓勵受有特殊風險之族群投保，而保險人不得拒保之保險。」參江朝國，〈社會保險、商業保險在福利社會中的角色-以健康安全及老年經濟安全為中心〉，《月旦法學雜誌》第 179 號，2010 年 4 月，頁 83。「政策性保險(government sponsored insurance)有別於一般傳統商業保險、社會保險，係指政府機關為實現某種政策目的，以法令規定某類團體或個人應投保，或是規定經營保險事業之保險業者不得拒保者，由一般商業保險公司或是政府專設機構經營，並由政府以某種補助方式鼓勵或強制人民投保之保險。」參游淑君，《兩岸強制汽車責任保險法制重要問題比較研究》，國立政治大學風險管理與保險研究所碩士論文，2008 年，頁 5-6，

<https://nccur.lib.nccu.edu.tw/bitstream/140.119/36965/7/801207.pdf>（最終點擊日期：106 年 9 月 27 日）。而政策性保險一般來說包含下列特點：「1、法令規定強制民眾投保或強制保險業者不得拒保；2、由一般商業保險公司承辦該項業務；3、政策性保險性質仍為私法契約，相關權利義務關係仍適用私法規定…」參陳定輝，〈政策性保險法制化過程重要原則初探-以新修正汽車責任保險法為例〉，《台灣本土法學雜誌》第 68 期，2005 年 3 月，頁 74。

¹⁴⁵ 「政策性保險」除了強制汽車責任保險法最為典型外，亦可參公寓大廈管理條例第 17 條第 1 項規定：「住戶於公寓大廈內依法經營餐飲、瓦斯、電焊或其他危險營業或存放有爆炸性或易

府於「三登山條例」選用「政策性保險」方式要求納保應無疑義。截至106年9月30日止，共計有兆豐產物、富邦產物、明台產物、第一產物、旺旺友聯產物、新光產物、華南產物、國泰產物及新安東京海上產物等九家保險業者（均省略公司型態之記載，下同）合計十份登山綜合保險（按：旺旺友聯產物推出二份保單）¹⁴⁶銷售中。其中，除了兆豐產物及旺旺友聯產物仍有銷售限五人以上群體始得購買之登山綜合保險外，其餘八份保單均開放即便一人也可承保，已大幅降低可能的違憲疑慮¹⁴⁷，值得肯定。但畢竟「強制要求領隊投保登山綜合保險」具有干預性質，涉及人民財產權處分之限制，應受「比例原則」，亦即適當性原則、必要性原則、狹義比例原則以及目的正當性原則¹⁴⁸等的檢驗¹⁴⁹，以確保其合憲性。

B、無法充饑的大餅—此要求的疑慮

然而，檢視上揭條文，呈現出下列問題：

（A）搜救費用是否全額可用保險來轉嫁已有疑問

此要求之前提，亦即依「三登山條例」第14條第1、2項算定的搜救費用，是否應全由被救援者負擔，從而得透過「三登山條例」第14條第3項等條項設計轉嫁由保險支出，已有疑問¹⁵⁰。基此，此要求恐怕無法通過比例原則中「目的正當性原則」之檢驗。

燃性物品者，應依中央主管機關所定保險金額投保公共意外責任保險。其因此增加其他住戶投保火災保險之保險費者，並應就其差額負補償責任。其投保、補償辦法及保險費率由中央主管機關會同財政部定之。」違者依同條例第48、49條處罰。另外，大眾捷運法第47條第1項規定：「大眾捷運系統旅客之運送，應依中央主管機關指定金額投保責任保險，其投保金額，得另以提存保證金支付之。」違者依同法第51條處罰。

¹⁴⁶ 參〈保險商品資料庫資訊〉，財團法人保險事業發展中心網頁，

<http://insprod.tii.org.tw/database/insurance/query.asp>（最終點擊日期：106年9月30日）。

¹⁴⁷ 參註25，雪羊文，「強制保險，現實脫節，漠視憲法」段落。

¹⁴⁸ 傳統的比例原則有三大派生子原則，分別為「適當性原則：國家所採取者必須是有助於達成目的的措施，又稱『合目的性原則』。必要性原則：如果有多種措施均可達成目的，國家應採取對人民侵害最小者，又稱『侵害最小原則』或『最小侵害原則』。狹義比例原則：國家所採取的手段所造成人民基本權利的侵害和所欲達成之目的間應該有相當的平衡（兩者不能顯失均衡），亦即不能為了達成很小的目的而使人民蒙受過大的損失，又稱『衡量性原則』。亦即，合法的手段和合法的目的之間存在的損害比例必須相當。」「近年來受到美國三重審查基準的影響，比例原則也做出了調整：在三大派生子原則外，增加了『目的正當性原則』，意即國家所欲達到的目的須正當。」，參維基百科「比例原則」詞條，

<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E6%AF%94%E4%BE%8B%E5%8E%9F%E5%89%87>（最終點擊日期：106年9月30日）。

¹⁴⁹ 「界限上，政策性保險型基於干預性質，仍應受到比例原則的限制；惟相較於社會保險，政策性保險係採以個人風險高低對應相當保費之原則。故在衡量對人民財產權的侵害以及政策性目的時，比例原則之檢視密度可以稍低於社會保險。」「此外，政策性保險承保範圍仍應受到保險原則之限制，自不待言。」參註144，江朝國文，頁86。

¹⁵⁰ 關於本段落提及的違憲疑慮，均詳後述。

(B) 保險費率之釐訂並不透明

政策性保險制度的興辦，多以法令規定承保範圍及保險費率¹⁵¹，且多委由商業保險人經營，「然而國家興辦強制投保之政策性保險，卻委由商業保險人經營，勢必會遭受圖利保險公司之質疑¹⁵²」。為避免此類問題，學者表示客觀公正的保險費率釐訂即為重要，比如採由包含外部學者專家、各方團體之合議組織型態訂定¹⁵³，甚或採取無盈無虧之原則經營，以創造多贏的局面¹⁵⁴。依筆者之理解，雖然如此作法並非絕對，諒基於公益性、普遍性高低程度等的不同，同樣是政策性保險，費率釐訂亦有由非合議組織型態訂定或非採無盈無虧原則經營之空間¹⁵⁵，只是費率釐訂朝向客觀、公正及公開之方向努力的話，越能預防前揭流弊，也越能就費率合理性等進行比例原則，特別是「必要性原則」及「狹義比例原則」之檢驗¹⁵⁶。基此，在「三登山條例」均未就保險費率有所規定之情形下，實務上各業者運作之情形為何？保險費率究竟如何釐訂？釐訂主體為何？考量因素及依據為何？是否曾就我國目前各種登山活動、各主要活動路線或範圍、依各主要事故類型的發生率跟致死率等做過充分研究、取得客觀數據等以供精算師先行概算？¹⁵⁷又各業者究竟是採取何種原則經營？

¹⁵¹ 例如強制汽車責任保險法第 45 條規定：「(第 1 項) 本保險費率，由主管機關會同中央交通主管機關擬訂，提經社會公正人士組成之費率審議委員會審議通過後發布之。(第 2 項) 前項費率擬訂工作，得委託適當專業機構辦理。(第 3 項) 保險費率之訂定，以兼採從人因素及從車因素為原則。但得視社會實際情形擇一採用之。(第 4 項) 保險人應依主管機關會同中央交通主管機關依第一項規定發布之保險費率計收保險費。(第 5 項) 主管機關得委託專業機構辦理保險費及其他相關資訊之查詢服務。」

¹⁵² 參註 144，江朝國文，頁 83。

¹⁵³ 參註 144，江朝國文，頁 83。

¹⁵⁴ 「故保險費率釐訂上，須由學者專家、各方團體組成合議制組織為之，俾不受制於商業保險人之漫天喊價；甚者，政策性保險中尚可採『無盈無虧』原則。所謂無盈無虧，係指保險人在純保費部分，不加計預期利潤，又若實際損失率低於預期損失率時，差額僅能供調整保險費率、調高保險金額或提存作為未來純保費虧損撥補之準備金，不得收回做收益處理。…又何以營利取向之商業保險人願意勞碌而『無盈』？此乃係因為此原則巧妙的運用商業保險人樂意提升企業形象，加上業務員為求增加他種保險締約機會，縱佣金甚低亦在所不辭的心態。況且保險人可利用既有之人員、場站，亦無須增加大筆之行政成本，故多樂意承作。此原則可謂有效地在商業營利與公共利益上取得平衡，堪稱一大良制。」參註 144，江朝國文，頁 83。

¹⁵⁵ 是以當部分學者說明「策政性保險」之特徵時，亦僅表示「…該類政策性保險具有下列特點：…4、『部分』政策性保險已有財務獨立，專款專用、無盈無虧經營原則；5、費率精算過程已『逐漸被要求』透明化及公開化；…」參註 144，陳定輝文，頁 74-75 (『』為筆者為強調而標註)。

¹⁵⁶ 「又基於政策性保險的強制性，故無論在興辦與否、承保範圍或是給付標準上，亦有比例原則的考量。」參註 144，江朝國文，頁 85。

¹⁵⁷ 自 106 年 5 月 26 日華南產物開賣我國第一張一人也承保之新版登山綜合保險起，截至同年 10 月 3 日止，經查也僅有新光產物於官網(<http://www.99mib.com.tw//file/download/Fr1466-1.xls>)及新安東京海上產物於財團法人保險事業發展中心公開資料庫中有揭載各給付之保險費率(<http://insprod.tii.org.tw/database/insurance/open2.asp?id=079D4969-AF5B-40D5-A795-8E116C114554>)，至於其他各業者官網或未公告、或於財團法人保險事業發展中心公開資料庫之各業者

¹⁵⁸即有待主管機關或業者進一步揭露。

(C) 保險理賠範圍大縮水致政策目的難以達成

再者，一般來說，山難事件中的「搜尋」是最耗費人力物力的¹⁵⁹；相較下，在知悉山難者位置而單純進行「救援」時，資源投入程度則較低。諒為避免「逆選擇」¹⁶⁰的問題，登山綜合保險「緊急救援費用」費率並不區分「搜尋」及「救護」，而係綜合二者進行評估、釐訂一體而偏高的費率，進而使保險費用隨之提高，這或有為達政策目的不得已之處。然既以強制性的政策性保險且較高保費之作法來達成前述多贏局面，自應在本該由使用者付費的範圍內盡可能擴大納保範圍。惟不論是「搜尋」還是「救護」過程中，往往最能爭取時效、可能也是搜救行動中最為關鍵的「航空器費用」，比如救難直昇機的費用，竟一概不包含在「緊急救援費用」給付的範圍內¹⁶¹。如此一來，以 106 年 3 月間於花蓮縣南二子山進行之搜救行動¹⁶²為例，將導致「搜救花費

保單費率說明文件僅載「保險費計算公式」而已，並無任何費率相關記載，遑論保險費率釐訂之相關資訊。富邦產物參 https://tran.518fb.com/portal/products/car_list.asp?index2=12463、<http://insprod.tii.org.tw/database/insurance/open2.asp?id=640C729A-254A-48AE-9CC1-5B83AADC54F8>；明台產物參 <https://www.msig-mingtai.com.tw/upload/images/1709201250360.pdf>、<http://insprod.tii.org.tw/database/insurance/open2.asp?id=E13EE3D9-9B91-43FD-BAEF-3076950F2134>；第一產物參 <http://insprod.tii.org.tw/database/insurance/open2.asp?id=EA2531B8-A0AF-4621-BDC5-F0DA66B72726>；旺旺友聯參 https://www.wwunion.com/3_per_product5_article.aspx?item=I#、<http://insprod.tii.org.tw/database/insurance/open2.asp?id=4EAB7125-ODF1-4A0F-88AC-E777A260E37C>；華南產物參 <https://www.south-china.com.tw/open%20info/ah4-4.pdf>、<http://insprod.tii.org.tw/database/insurance/open2.asp?id=4D0F3607-CF54-4778-96AB-E3920393E27A>（只有一行：「總保險費＝純保險費/(1－附加費用率)」)；國泰產物參 <http://insprod.tii.org.tw/database/insurance/open2.asp?id=9641BF3F-0B74-4123-8D0C-395AB08B2D4A>（最終點擊日期均為：106 年 10 月 3 日）。

¹⁵⁸ 總保險費由純保險費及附加費用等組成，而附加費用中，可能包含業者之預期利潤，參〈保險費率基本結構之實質意涵〉，中華民國保險經營學會 103 年 8 月 5 日保險經營論壇，<http://www.insop.org.tw/resources/forum/20140805.pdf>（最終點擊日期：106 年 10 月 3 日），以及中央法規「財產保險費率結構」之前言，亦即「財產保險之營業管理費用及預期利潤等之附加費用及特別準備金，按總保費依下列標準附加之…」由註 157 所提及之各保單費率資訊，可得悉新光產物及國泰產物完全無附加費用率之記載，華南產物則在保費公式中有提及附加費用率，至於富邦產物、明台產物、第一產物、旺旺友聯產物及新安東京產物則明白揭示有 28~35% 不等之附加費率，可供作判斷各業者採取何種原則經營之要素之一。

¹⁵⁹ 最典型的案例為 61 年間發生於奇萊山區之邱高山難事件及 100 年間發生於白姑大山區之張博崙山難事件。邱高山難事件搜尋期間長達二個月，從秋天找到冬天，數千人的搜尋陣仗；張博崙山難事件搜尋期間亦長達五十一日，動用六百多人次進行搜尋。參生活中心，〈「邱高事件」翻版？大四生山難 出動 600 人次找不到〉，今日新聞 NOWnews，100 年 4 月 28 日，<https://www.nownews.com/news/20110428/472128>（最終點擊日期：106 年 10 月 2 日）。

¹⁶⁰ 「逆選擇係指要保人所為與保險人利益相反之選擇。亦即風險較低者不願投保，唯有風險較高者方投保的情形。」參註 144，江朝國文，頁 82 之註 12。

¹⁶¹ 參新版登山綜合保險第 27 條除外責任（不保事由）第 7 款：「為搜尋、救護或移送被保險人所生航空器之費用。」

¹⁶² 社會中心，〈快訊／散打冠軍花蓮南二子山失蹤 搜救隊員遭溪水沖走〉，ETNEWS 新聞雲，106 年 3 月 8 日，<https://www.ettoday.net/news/20170308/880193.htm>（最終點擊日期：106 年

868 萬中，94%是保險不理賠的¹⁶³」的結果，這對於一個「政策性保險」來說，委實是情何以堪。且在納入保險給付部分占比過低而無法達成政策目的時，強制要求投保也將隨之喪失正當性基礎，難以通過比例原則中「適當性原則」之檢驗。

C、旅行平安險似較登山綜合保險更有投保誘因

筆者試從另一個角度進行說明。在登山綜合保險推出前，旅行平安險即已存在於我國市場，此為二種不同之險種，但同樣適用於旅遊及戶外活動等。是於我國從事登山活動，除了可考慮投保近年新推出的登山綜合保險外，當然也可以選擇投保旅行平安險，只是二者承保範圍等確有不同。為利後續論述之便，筆者以同業者所推出之保單，並以盡可能相同之條件估算保費¹⁶⁴，製作二險種之簡要比較表供參：

項目	登山綜合保險		旅行平安險	
投保要求	1 人以上可投保			
保險期間	最長不得超過三十日		依保單記載 ¹⁶⁵	
告知義務	無		有（簡易）	
承保範圍	登山事故保險 （意外傷害事故+列舉之特定事故）	緊急救援費用保險	旅行平安保險 （意外傷害事故）	傷害醫療費用保險
給付項目	身故、喪葬費用、殘廢、醫	搜尋費用、救護費用、遺體移送費用	身故、喪葬費用、殘廢	傷害醫療費用（實支

10 月 3 日)。

¹⁶³ 宋俯倣·山域政策監督聯盟，〈“搜救費用支付”根本是假議題〉，山域政策監督聯盟網頁，106 年 6 月 19 日，

<https://www.facebook.com/notes/%E5%B1%B1%E5%9F%9F%E6%94%BF%E7%AD%96%E7%9B%A3%E7%9D%A3%E8%81%AF%E7%9B%9F/%E6%90%9C%E6%95%91%E8%B2%BB%E7%94%A8%E6%94%AF%E4%BB%98%E6%A0%B9%E6%9C%AC%E6%98%AF%E5%81%87%E8%AD%B0%E9%A1%8C/464701477255778/>（最終點擊日期：106 年 10 月 3 日）。

¹⁶⁴ 筆者以富邦產物推出的「富邦產物登山綜合保險」(106 年 3 月 21 日富保業字第 1060000502 號函備查，

<http://insprod.tii.org.tw/database/insurance/open2.asp?id=A6FCA4D5-91DD-491A-B90C-7873DB505FDF>) 保單條款為例，製作表格 7 各該內容，並依該公司官網線上試算投保功能計算預估保費為 336 元（設定條件：1 人、玉山、106 年 11 月 17 日~11 月 21 日、保額 100 萬元。方案內容：登山事故保險 100 萬元、實支實付醫療保險 10 萬元、緊急救援費用保險 30 萬元。

<https://b2c.518fb.com/ecmobile/travel/step2.do>）。另外，筆者以富邦產物推出的「富邦產物旅行平安保險」(105 年 10 月 20 日富保業字第 1050002177 號函備查，

<http://insprod.tii.org.tw/database/insurance/open2.asp?id=418COEE6-E636-4163-B790-ED379833AD04>) 保單條款為例，製作表格 7 各該內容，並依該公司官網線上試算投保功能計算預估保費為 62 元（設定條件：1 人、臺灣、106 年 11 月 17 日~11 月 21 日、保額 100 萬元。方案內容：個人賠償責任保險 25 萬元、附加旅行平安險 100 萬元、傷害醫療費用附加條款 10 萬元。

<https://b2c.518fb.com/ecmobile/travel/step2.do>，最終點擊日期均為：106 年 10 月 5 日）。

¹⁶⁵ 有表示旅行平安險保險期間最長不得長於 180 日，參〈登山保險專區〉，富邦產物網頁，https://www.fubon.com/insurance/b2c/content/climbing_insurance/index.html（最終點擊日期：106 年 10 月 5 日）。惟筆者無法由註 164 所揭露如要保書、契約條款等之保險文件中找到依據。

	療(實支實付) 保險金		保險金	實付)保險 金
除外責任	故意、犯罪、 戰爭、原子爆 炸等	同左。應經許可而未 經許可、進入公告禁 止進入區域、未攜帶 定位通信設備、變更 計畫、未由領隊帶 領、航空器費用、超 出下山時間 24 小時 內之搜尋費用	故意、犯罪、酒駕、戰爭、 原子爆炸等、從事競賽或 表演	
參考保費	336 元 (玉山 4 天)		62 元 (臺灣 4 天)	

表格 7

由表格 7 可知，對欲於我國從事登山活動之登山者而言，二險種實質上最大的差別應該在「承保範圍」(隨之給付項目及除外責任部分亦有不同)及「保費」。然而由下列各點可知，若暫不考量登山綜合保險屬於一種強制性的政策性保險，現狀下並無足夠誘因促使登山者選擇投保登山綜合保險：

- (A) 關於登山綜合保險「登山事故保險」所列舉之「特定事故」¹⁶⁶，諸多成因是來自外在突發因素所引發，且在無個人痼疾等內在因素影響之情形下，或業經司法實務明確認定屬於「意外」¹⁶⁷，

¹⁶⁶ 包含：狂犬病、光害性角膜炎(電焊眼、雪盲)、溫度降低之影響、面部凍傷、手凍傷、足凍傷、其他凍傷、足浸病(戰壕足)、凍瘡、溫度過低(低體溫、失溫)、溫度降低之其他特定影響、溫度降低之影響、熱及光之影響、中暑、熱暈厥、熱痙攣、缺水性中熱衰竭、鹽分缺乏所致之中熱衰竭、中熱衰竭、暫時性熱疲勞、熱水腫、其他特定之熱影響、熱及光之影響、氣壓之影響、耳的氣壓傷、鼻竇氣壓傷、高空所致之其他影響(高山病)、潛水夫病、爆炸所致氣壓之影響、氣壓之其他特定影響、氣壓之影響等。參註 157，各保單條款之特定事故表。

¹⁶⁷ 如「高山病」，參最高法院 95 年度台上字第 1398 號民事判決：「高山症乃係於高海拔地區，因環境氣壓下降，空氣稀薄或於高海拔運動，動脈內氣壓下降，致使肺部換氧效率降低，體內氧氣供應不足所生嘔吐、耳鳴、頭痛、頭暈、胸悶心慌、呼吸急迫(急性高山症)；或極度疲乏無力、嚴重呼吸困難、面色蒼白、心跳加快、持續性咳嗽(高山肺水腫)；或劇烈頭痛、嘔吐頻繁、反應遲頓、視力障礙、嗜睡以致昏迷、大小便失禁(高山腦水腫)等生理反應，則高山症應為外在環境空氣稀薄、氣壓下降所造成，其事故之發生應為外來性。倘林○○以往於高海拔地區從事登山活動，未曾發生高山症之生理反應，則其於八十九年五月四日攀登希夏邦瑪峰時，因空氣稀薄、氣壓下降所導致之急性高山症死亡事故，能否謂不具有外來性、偶然性、不可預見性，即非無疑。」

如「中暑」，參最高法院 102 年度台上字第 1023 號民事判決：「中暑係外在環境(外來因素)高溫下造成人體體溫異常升高不降所引起的症狀，並非源自器官本身老化、疾病、細菌感染所致。中暑所致之生理反應，應為外在環境溫度升高所造成，故其事故之發生具外來性。倘楊寶涼以往工作時未曾發生中暑之生理反應，則其於九十八年六月二十六日中暑致死，能否謂不具有外來性、偶然性、不可預見性，即非無疑。原判決認中暑並非意外事故而為上訴人敗訴之判決，依上說明，自有未洽。」

如「熱衰竭、熱崩潰」，參臺灣高等法院 100 年度保險上字第 8 號民事判決：「衡之參與馬拉松路跑活動，並不必然發生熱衰竭、熱崩潰致猝死之情形，此由系爭路跑活動除諶錫欽外，其餘參賽者皆平安完成賽程可徵，足見此種情形是否發生、症狀程度如何，均屬具偶然性，且不能預料。而諶錫欽於參與系爭路跑前之心臟功能檢查正常，另無其他不適於參與系爭路跑活動之身體因素存在，卻於完成賽程時發生嚴重之熱衰竭、熱崩潰症狀導致猝死，益證該事故出乎一

或業由金融監督管理委員會宣布屬於「意外」¹⁶⁸，或依前揭意旨可解釋屬於「意外」¹⁶⁹，從而同屬旅行平安險的承保範圍，並沒有非得投保登山綜合保險始得獲理賠的問題。

(B) 關於登山綜合保險之「緊急救援費用保險」，首先，往往占比最重的航空器費用排除在給付項目之外，基本上已大幅削弱政策性保險的效能，已詳前述。再者，現狀下我國山域並未全面開放供登山者自由擇定路線，登山者無法「據實填寫登山計畫」，又「定位通信設備」攜帶義務、領隊帶領義務等過於僵化，可能與部分登山活動性質衝突，亦詳前述¹⁷⁰。則現狀下，因登山者即便只是一般的登山活動仍然「極易違反各保單除外責任規定」的關係，從而毋寧多數的情形是無法享受投保「緊急救援費用保險」帶來的好處的。

(C) 相同條件下，旅行平安險的保險費用遠低於登山綜合保險。

D、結論—此要求係不當之限制

綜上，可知現狀下強制投保登山綜合保險的正當性已所剩無幾，整體來說難以通過比例原則之檢驗，投保旅行平安險也能得到相當程度的保障。此外，登山綜合保險亦尚有其他疑義仍待釐清，諸如怎

般預料之外，堪認諶錫欽係因外來突發之意外事故致死。是被上訴人主張諶錫欽之死亡原因應屬系爭保險契約第 3 條所定『意外事故死亡』，衡情可採。而被保險人諶錫欽雖係自願參與系爭路跑活動，挑戰自我體能，惟並無證據證明其有故意陷己於熱虛（筆者：應為「衰」之誤）」竭、熱崩潰狀態之情事，且參與路跑活動，亦非屬系爭保險契約第 12 條所約定被保險人不得從事角力、摔角、柔道、空手道、跆拳道、馬術、拳擊、特技表演，或汽車、機車及自由車等競賽或表演之不保事項。」

如「失溫」，參臺北地方法院 103 年度保險字第 4 號民事判決：「查陳秀寬與蔡陽輝、林雅青、吳竹茂於 101 年 12 月 30 日進行『畢祿山—羊頭山縱走』登山行程，並於當日下午攀爬鋸齒連峰第二峰時，因氣溫驟降至冰點左右，導致陳秀寬失溫，蔡陽輝、林雅青也因寒冷快要失溫…該署檢驗員出具之檢驗報告書亦認定陳秀寬死亡之先行原因為高山（約 3,400 公尺）嚴寒失溫引發，係登爬高山又下雨引發失溫…足堪認定陳秀寬係因攀登高山因溫度過低引發失溫現象。又 101 年 12 月 30 日當時鋸齒連峰第二峰天候為雨天有下冰雹、低溫、濕冷…則該日氣候惡劣嚴寒已可認定。再陳秀寬於該日發生失溫不適情形，林雅青、蔡陽輝 2 人身體亦呈現失溫狀態，足認並非陳秀寬個人身體因素致失溫，而係外在天候因素所致，惟因陳秀寬體能狀況較差而導致其失溫嚴重而死亡。綜上，可認造成陳秀寬死亡之失溫現象係外在天候因素所致，自屬非疾病引起之外來突發事故，係系爭保險契約第 2 條所稱之意外傷害事故。」

¹⁶⁸ 如「狂犬病」，參〈金管會 遭咬傷染狂犬病 意外險要賠〉，聯合報系經濟日報，102 年 10 月 6 日，<http://edn.udn.com/news/view.jsp?aid=667691&cid=47#>（最終點擊日期：106 年 10 月 5 日）。

¹⁶⁹ 如凍傷、凍瘡等，參希財網，〈99%的人不知道，意外險到底保障哪些意外？〉，每日頭條，106 年 1 月 4 日，<https://kknews.cc/finance/jv20xeq.html>（最終點擊日期：106 年 10 月 5 日）。

¹⁷⁰ 現行登山綜合保險第 27 條除外責任（不保事由），包含第 5 款「被保險人於應申請許可而未經許可…或於其他經管理機關公告禁止進入之區域所發生之緊急救援費用。但於…其他相關法令規定劃定前或管理機關公告前，已進入…公告禁止進入區域，且非因可歸責於被保險人之事由而留滯者，不在此限。」第 6 款「被保險人未依相關法令規定攜帶定位器材及緊急通信設備、任意變更登山活動計畫（含登山路線及範圍）、未由領隊帶領登山所發生之搜尋費用。」事實上，既然各該條款有本文前揭所述的問題，則是否各該事項還適合作為「不保事由」、若仍欲作為不保事由者是否沒有再修改的必要，值得思考。

麼樣的搜救支出單據始可被承認¹⁷¹、政策性保險該如何被監理¹⁷²等。因此，雖然此強制投保之要求立意良善，登山者多亦樂見其成，願投保以分散風險，使國家資源運用上有得轉嫁之可能，期待可有效減輕一再被指責「浪費國家資源」的罵名，但經前揭檢驗，實在無法消彌「登山條例規定要投保登山保險，只是變相透過罰鍰來課予人民不當的限制¹⁷³」之疑慮。

4、颱風等撤離相關事項（「三登山條例」第 7 條及第 12 條）：

（1）「三登山條例」規定整理

「三登山條例」就颱風等撤離相關事項均有規範，惟規定內容有些微不同，為便於比較及理解，製作下表說明之：

條例別	臺中市	花蓮縣	南投縣
警報類別	中央氣象局「海上颱風警報」(7I)		中央氣象局「颱風警報」或「災害性天氣特報」(7I)
緊急管制	特殊管制山域(7I)	山域(7I)	特殊管制山域(7I)

¹⁷¹ 「台灣並不像國外有專業搜救公司，所以如果是請友人、山青、民間救難協會幫忙搜救，他們是否為公司行號？有搜救的營業項目登記？可以出具費用單據？而保險公司是否認可這樣的費用單據？」參粉圓妹，〈登山險投保了，就會理賠嗎！？〉，健行筆記，105 年 8 月 16 日，http://tw.hiking.biji.co/index.php?q=review&act=info&review_id=1628（最終點擊日期：106 年 10 月 6 日）。

¹⁷² 學者表示政策性保險法制化過程中應考慮之重要原則共有三項，分別為：立法目的需確立、承保理賠程序宜周詳及行政監理須公平而有效。另外，關於行政監理之必要性，學者表示：「各國政府都會對保險市場實行涉入，不同涉入方式有直接也有間接，但是，無論涉入的性質和程度如何，他們的目標通常都是高尚的，即是保護消費者、增加稅收以支撐具有意義的社會目標，或是確保適切的且良性的保險市場，因此所有的政府涉入市場，主要是尋求社會福利的極大化。此外，人們認為保險產業對於國民的福利有切身的關係，直接影響著國民和企業的經濟安全，因此各國政府相關部門對於保險業服務和商品監理要求較其他產業特別嚴格。政策性保險通常係以法令強制特定民眾投保，其應更重視監理品質與效能，加強對於投保大眾權益之確保，更為當然之理。」參註 144，陳定輝文，頁 78、87、88。

至於欠缺行政監理時，任由民間業者辦理政策性保險可能帶來的弊病，另參「…政策性保險已逐漸在現代社會中扮演強化社會安全功能之角色，惟實務上所見多為目的事業主管機關基於社會上突發事件或關心議題，由母法規定一條條文授權主管機關以行政命令方式規範相關權利義務關係…以法制觀點，此雖屬合法，然相關法令是否可涵蓋實務所需且又不侵及人民權利？已屬可疑…」學者指出：『上述情形不僅顯示強制投保公共責任保險之普及性明顯不足，且更顯示欠缺完整法律規範之嚴重缺失。所謂普及性不足，係指可能發生意外事故造成人員傷亡或財物損害的許多情形並未包括；所謂欠缺完整之法律規範係指上述法令僅規定應投保某項政策性保險，至於該保險有關之契約所生權利義務及業務經營之監督管理之規範則均付諸闕如。若任由保險業者適用保險法關於責任保險之規定，依商業保險之經營方式承保，則將難免衍生各種缺失，舉其犖犖大者如受害人無直接給付請求權、除外不保事項過多、保費結構未配合強制保險、保險費率偏高、受害人之範圍過狹、當事人得任意終止契約、保險契約期滿不再續保、保險人保有和解參與權、保險業經營本保險之會計財務不獨立、投保普及率偏低、未投保時受害人無法獲保障、業務統計與盈虧處理不適當等等均是』，誠屬的論。」註 144，陳定輝文，頁 77。

另外，經檢索，關於登山綜合保險，多查得保險商品審核通過之訊息，行政監理相關之訊息則迄未查得。

¹⁷³ 參註 163，宋份攸文。

措施區域			
緊急管制措施之啟動	市府公告禁止進入活動、以書面、傳真或電話通知許可入山入園機關採取緊急管制措施(7I)	縣府公告禁止進入活動、以書面、傳真、簡訊或電話通知許可入山入園機關採取緊急管制措施(7I)	縣府公告禁止進入活動、以書面、傳真或電話通知許可入山入園機關採取緊急管制措施(7I)
許可入山入園機關應配合之處置	-	已取得之入山或入園許可應予廢止(7II)	接獲通知後，應即通知登山客撤離或依現地情況緊急就地避難，必要時連絡留守人員或緊急連絡人(7II) 已取得許可者，入山入園機關不得准許進入(7III)
登山者義務	不得進入特殊管制山域、已進入者應於接獲通知後立即撤離(7II)	不得進入山域、已進入者應於接獲通知後立即撤離(7II)	接獲7II通知後應撤離下山(12本文)
登山者違反效果	違反7II處罰鍰(12本文)	違反7II處罰鍰(10本文)	接獲7II通知而未撤離下山，處罰鍰(12本文)
例外規定	但因即時撤離顯有危險之虞者，不在此限(12但書)		

表格 8

(2) 關於颱風警報及災害性天氣特報之發布

在進行後續討論前，應有必要先行瞭解中央氣象局「颱風警報」及「災害性天氣特報」之意義及相關實務。

A、關於「颱風警報」：

依氣象法，所謂「災害性天氣」，係指可能造成生命或財產損失之颱風、大雨、豪雨、雷電、冰雹、濃霧、龍捲風、強風、低溫、焚風、乾旱等天氣現象¹⁷⁴，可知「颱風」亦屬「災害性天氣」中的

¹⁷⁴ 參氣象法第2條第12款。中央氣象局為此訂定有「交通部中央氣象局災害性天氣作業要點」，就大雨、豪雨、雷電、冰雹、濃霧、龍捲風、強風、低溫、焚風等名詞進行定義，並規範相關單位權責、災害性天氣之處理等事項。參臺北市法規查詢系統，https://www.laws.taipei.gov.tw/lawsystem/wfLaw_ArticleContent.aspx?LawID=A040110110001300-20041126。惟在93年11月26日修正後，中央氣象局就前揭部分名稱定義有再陸續進行修正，目前應以104年7月13日版為準，參<http://cwb.gov.tw/V7/service/notice/download/disaswea.htm>。就此，亦可參〈災害性天氣定義與標準（臺灣的災害性天氣）〉，中央氣象局網頁，

一種類型。「警報」係指預測可能發生氣象、地震或海象災害而發布之警告性預報¹⁷⁵，是「颱風」來襲時，自可發布「颱風警報」。依據氣象法子法之氣象預報警報統一發布辦法，颱風進入動態發布區¹⁷⁶後往我國方向移動途中，依暴風範圍距我國之遠近，可區分颱風警報為「海上颱風警報」（下稱「海警」）及「陸上颱風警報」（下稱「陸警」）。發布之標準原則上分別為「預測颱風之七級風暴風範圍可能侵襲臺灣本島、澎湖、金門或馬祖一百公里以內海域時之前二十四小時¹⁷⁷」及「預測颱風之七級風暴風範圍可能侵襲臺灣本島、澎湖、金門或馬祖陸上之前十八小時¹⁷⁸」¹⁷⁹。

據筆者之瞭解，颱風在進入颱風動態發布區後朝我國移動至「海警」發布所需之時間，短則可能在當天（如颱風於東沙島一帶生成時），長則可能達6天（如颱風於關島一帶生成時）¹⁸⁰。再者，筆者於106年10月15日檢索中央氣象局颱風資料庫所記載近五年（102年至106年）之颱風，共計有127個，其中未發布任何颱風警報者計有102個，僅發布「海警」而未發布「陸警」的計有7個。而除「海警」外亦發布「陸警」且直接侵襲臺灣本島（包含颱風中心登陸臺灣本島及中心雖未登陸但七級暴風範圍掃過臺灣本島，下稱「襲臺」）的計有18個¹⁸¹，其相關資訊如下¹⁸²：

名稱	海警發布日期及時間	陸警發布日期及時間	間隔時間
----	-----------	-----------	------

http://www.cwb.gov.tw/V7/prevent/taiwan_prevent.pdf。又關於大雨及豪雨定義、濃霧、強風及低溫，中央氣象局網頁亦另設網頁專文介紹，參
http://www.cwb.gov.tw/V7/eservice/docs/overview/forecast_web/sudden/hvrain.htm、
http://www.cwb.gov.tw/V7/eservice/docs/overview/forecast_web/sudden/fog.htm、
http://www.cwb.gov.tw/V7/eservice/docs/overview/forecast_web/sudden/wind.htm、
http://www.cwb.gov.tw/V7/eservice/docs/overview/forecast_web/sudden/lowtemp.htm（最終點擊日期均為：106年10月15日）。

¹⁷⁵ 參氣象法第2條第14款。至於「預報」，則係指以觀測結果為基礎，發布氣象、地震或海象等現象所為之預測，參氣象法第2條第13款。

¹⁷⁶ 氣象預報警報統一發布辦法第10條規定：「颱風進入北緯十度至三十度、東經一百零五度至一百八十度之範圍內時，中央氣象局應適時發布颱風動態。」

¹⁷⁷ 參氣象預報警報統一發布辦法第11條第1項第1款。

¹⁷⁸ 參氣象預報警報統一發布辦法第11條第1項第2款。

¹⁷⁹ 前揭發布標準之例外，參氣象預報警報統一發布辦法第11條第3項：「颱風發生於臺灣本島、澎湖、金門或馬祖近海，或颱風之暴風範圍、移動速度、方向發生特殊變化時，得即發布海上或陸上颱風警報，必要時並得同時發布海上及陸上颱風警報，不受第一項之限制。」

¹⁸⁰ 中央氣象局之颱風資料庫似未公布有發布海警及陸警之颱風之生成日期。筆者僅在僅發布海警而未發布陸警之部分颱風資訊中，查得颱風生成日期，從而得以得出颱風生成、朝臺灣移動至發布海警約花多久時間。據悉，104年之「紅霞」為6天（生成於關島附近，

http://rdc28.cwb.gov.tw/TDB/ntdb/pageControl/typhoon?year=2015&num=201506&name=NOUL&from_warning=true），103年之「哈吉貝」則為當天（生成於東沙島附近，

http://rdc28.cwb.gov.tw/TDB/ntdb/pageControl/typhoon?year=2014&num=201407&name=HAGIBI_S&from_warning=true，最終點擊日期均為：106年10月15日）。

¹⁸¹ 經確認，該十八個發布「陸警」的颱風，其後均「襲臺」，並無例外。

¹⁸² 參〈颱風列表〉，中央氣象局颱風資料庫網頁，

<http://rdc28.cwb.gov.tw/TDB/ntdb/pageControl/typhoon>（最終點擊日期：106年10月13日）。

天鴿	106/8/20 23:30	106/8/21 14:30	15 小時
海棠	106/7/29 17:30	106/7/29 17:30	0 小時
尼莎	106/7/28 08:30	106/7/28 14:30	6 小時
梅姬	105/9/25 23:30	105/9/26 11:30	12 小時
馬勒卡	105/9/15 23:30	105/9/16 08:30	9 小時
莫蘭蒂	105/9/12 23:30	105/9/13 08:30	9 小時
尼伯特	105/7/6 14:30	105/7/6 20:30	6 小時
杜鵑	104/9/27 08:30	104/9/27 17:30	9 小時
蘇迪勒	104/8/6 11:30	104/8/6 20:30	9 小時
蓮花	104/7/6 08:30	104/7/7 02:30	18 小時
昌鴻	104/7/9 05:30	104/7/9 20:30	15 小時
鳳凰	103/9/19 08:30	103/9/19 20:30	12 小時
麥德姆	103/7/21 17:30	103/7/22 02:30	9 小時
菲特	102/10/4 23:30	102/10/5 14:30	15 小時
天兔	102/9/19 23:30	102/9/20 08:30	9 小時
康芮	102/8/27 11:30	102/8/28 11:30	24 小時
潭美	102/8/20 11:30	102/8/20 20:30	9 小時
蘇力	102/7/11 08:30	102/7/11 20:30	12 小時

表格 9

由前揭資訊可知，颱風生成後實際「襲臺」之機率約 14.1%(18/127)，但發布「海警」後襲臺之機率則大幅提高為 72% (18/25)；另外，「襲臺」颱風自「海警」發布後至「陸警」發布之平均間隔時間為 11 小時 (198/18)，惟 18 個颱風中有 10 個颱風在「海警」發布後 10 小時內即發布「陸警」，其中 1 個甚至是在「海警」發布之同時發布「陸警」。

B、關於「災害性天氣特報」：

「特報」定義於氣象預報警報統一發布辦法中，指針對災害性天氣而發布之預報¹⁸³，然而該辦法似有意將我國常見、影響較重大之「颱風警報」獨立稱之，僅將颱風以外的災害性天氣，比如可能造成生命或財產損失之大雨、豪雨、雷電、冰雹、濃霧、龍捲風、強風、低溫、焚風、乾旱等之預報稱為「災害性天氣特報」¹⁸⁴。而經檢索，中央氣象局似僅就天氣的「即時狀況」進行天氣警特報之提醒與公告¹⁸⁵，但未就此類災害性天氣特報建立系統化的資料庫

¹⁸³ 參氣象預報警報統一發布辦法第 2 條第 2 款。

¹⁸⁴ 參氣象預報警報統一發布辦法第 14 條第 1 項。

¹⁸⁵ 〈天氣警特報〉，中央氣象局防災氣象網頁，<http://www.cwb.gov.tw/V7/prevent/warning.htm>。「本局因此設計此一天長警特報網頁，以不同顏色代表各種的天氣警特報，『即時』顯示臺灣地區各縣市可能發生或正在發生的災害性天氣，這些產品便於使用者更能一目了然『即時』的

以供檢索。另外，我國雖有建置可發送災防訊息至 4G 用戶手機之「災防告警廣播訊息服務 (Public Warning System, PWS)」¹⁸⁶，且中央氣象局有彙整近期 (即 30 日內) 曾發送過之告警訊息¹⁸⁷，但經檢視筆數甚少¹⁸⁸，實際運用情形仍待持續觀察¹⁸⁹。

(3) 思考與評析

A、首先，許可入山入園之中央行政機關是否受自治條例拘束有疑問。特別是當登山者是向內政部警政署及向內政部營建署各國家公園管理處等中央行政機關申請並取得入山入園許可，在中央氣象局發布「颱風警報/『海警』」或「災害性天氣特報」之情形下，各該縣市政府依「三登山條例」第 7 條第 1 項規定通知各該許可機關採取緊急管制措施 (參「南投縣登山管理條例」第 7 條第 2 項，如促請其通知山域內登山客撤離) 時，各該中央行政機關是否受條例拘束並有配合之義務？又在相同之情形下，花蓮縣政府依「花蓮縣登山管理條例」第 7 條第 2 項要求廢止原許可入山入園處分或南投縣政府依「南投縣登山管理條例」第 7 條第 3 項要求許可入山入園機關「不得准許登山者進入」時，各該中央行政機關是否有「遵從」的義務？伸言之，「地方自治團體」是否有權於地方自治條例中就非自治事項創設或賦予「中央行政機關」相關配合義務或干涉「中央行政機關」職權？因涉及中央權限之僭越，違反中央地方權限劃分之原則，筆者認為顯有疑義¹⁹⁰。惟就「颱風警

災害性天氣發生及分布的狀況，可作為防災規劃及風險評估之參考。」參〈天氣警特報網頁說明〉，http://www.cwb.gov.tw/V7/prevent/fifows/html/help/HazardWeather_ProductDescription.pdf (最終點擊日期均為：106 年 10 月 15 日。『』為筆者為強調而標註)。實則筆者 106 年 10 月 15 日執筆此段落之際，中央氣象局天氣警特報網頁正公告雙北市等地之大雨、豪雨特報，其內容包含涵蓋區域 (以區為單位)、雨量等級及特報概述 (說明原因、大雨、豪雨發生之日期) 並提請注意 (比如注意瞬間大雨、雷擊及強陣風，山區慎防坍方、落石、土石流及溪水暴漲等)。

¹⁸⁶ 參〈災防告警服務專區〉，國家通訊傳播委員會網頁，

https://www.ncc.gov.tw/chinese/gradation.aspx?site_content_sn=3725&is_history=0 (最終點擊日期：106 年 10 月 15 日)。

¹⁸⁶ 參〈災防告警服務專區〉，國家通訊傳播委員會網頁，

https://www.ncc.gov.tw/chinese/gradation.aspx?site_content_sn=3725&is_history=0 (最終點擊日期：106 年 10 月 15 日)。

¹⁸⁷ 〈災防訊息彙整〉，中央氣象局網頁，http://www.cwb.gov.tw/V7/prevent/PWS_History.htm (最終點擊日期：106 年 10 月 15 日)。

¹⁸⁸ 106 年 10 月 15 日檢索之結果，僅三筆記錄，其中一筆為 106 年 9 月 29 日的大雷雨即時訊息 (<http://cbph.cwb.gov.tw/ui/cells/20170929160320000>。由其內容記載，似可歸類為「雷電」之「災害性天氣特報」)，另二筆為地震報告。

¹⁸⁹ 比如筆者位於新北市，即未能於 106 年 10 月 15 日由筆者所持 4G 手機或中央氣象局災防訊息彙整網頁處查得「現正由中央氣象局公告中之雙北市等地大雨、豪雨天氣警特報」(參註 187)。

¹⁹⁰ 首先，觀憲法及地方制度法，「颱風警報等發布時，預防性通知登山者撤離、廢止入山入園許可、不准入山入園」等措施，解釋上非屬地方自治事項，合先敘明。依地方制度法第 25 條前段規定：「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。」可知，地方自治團體在無其他法令授權之情形下，無權就非自治事項訂定自治

報等發布時，通知廢止入山入園許可以及不準入山入園」之部分，若是將該地方自治團體之通知定位為促請中央行政機關重新檢視原處分妥適性之「建議」，進而由「中央行政機關」自行決定是否依職權變更處分內容者，即無太大的問題，併此敘明¹⁹¹。

B、以「颱風警報/『海警』」或「災害性天氣特報」發布作為本要求發動條件值得肯定

如長達一周以上的長程縱走登山活動，確實可能在出發時尚不知颱風會生成¹⁹²（更別論「襲臺」）或日後颱風以外的災害性天氣會發生。且依前述可知，一旦發布「海警」者，其後發布「陸警」並「襲臺」的機率將大幅提高，而待發布「陸警」才著手避難已然太遲；災害性天氣特報的發布，亦表示嚴重性已達一定程度而可能造成生命或財產之損失¹⁹³。是「三登山條例」以「颱風警報/『海警』」或「災害性天氣特報」發布作為啟動避難要求之條件，值得肯定。只是「災害性天氣特報」諸多類型中，較難想像山域受「龍捲風」¹⁹⁴及「焚風」¹⁹⁵之影響；又部分災害性天氣應可藉由

法規（包含自治條例）。學者亦採相同見解：「自治條例係地方之『法律』…在範圍上，地方自治條例只能針對領域內之人民而為規範…在內容上，自治條例不得逾越自治事項範圍。」參黃錦堂，《地方制度法論》，頁 414，元照出版有限公司，二版，101 年 3 月。另外，雖係德國見解，惟德國通說理論亦說明「…地方議會就地方自治事項所為的立法決定，性質上為地方之立法行為，其對地方居民及地方行政機關具有拘束力。但此等規範畢竟在制定的過程受到較低的公民或公共參與及監督，而且地方議會係有憲法與各邦地方自治法律所賦權，而與國會之全面性之代表全民而為立法有別…。其次，地方自治條例並不能如國家法律般於爭訟時被推定有原則上的合法性。…第四，地方自治團體就自治事項所制定的自治條例從而不得入侵到國家的事項…」另外，就我國法制部分「自治條例係地方之『法律』…在範圍上，地方自治條例只能針對領域內之人民而為規範…在內容上，自治條例不得逾越自治事項範圍。」參前述黃錦堂，頁 397，可資參考。

¹⁹¹ 比如「花蓮縣登山管理條例」第 7 條第 2 項規定「前項公告禁止期間內，已取得之入山或入園許可應予廢止」（廢止所產生之疑義詳後述），「南投縣登山管理條例」第 7 條第 3 項規定「入山或入園機關不得准許入山或入園」，均有逾權侵害到許可入山入園中央行政機關權限的疑慮。惟若中央行政機關在接獲地方自治團體通知後，為保障登山者安全進而重新檢視原處分之妥當性，是有可能自行依行政程序法相關規定廢止原處分的。此時的廢止，即非地方自治團體逾權干涉之結果，而是中央行政機關自己的判斷與決定。

¹⁹² 實則中央氣象局於其官網「預報」數值模式」下，提供「數值預報模式圖」之天氣預測選項，在點選「海平面氣壓場和降水」並全選預報、點擊「動畫」或「排列」之情形下，可預測 192 小時即八天內的天氣概況。〈數值預報模式圖〉，中央氣象局網頁，<http://www.cwb.gov.tw/V7/forecast/nwp/nwp.htm>。另外，Windy 網站（或稱為 Windyty）亦可預測九天內的天氣概況，參 <https://www.windy.com/?25.042,121.497,5>（最終點擊日期均為：106 年 10 月 15 日）。雖二者均不一定準確，但仍不失為一個參考。若預測得颱風可能生成，至少也可藉此提醒登山者應於山行中密切注意天氣變化或與留守人保持連繫，以取得最新颱風動態。

¹⁹³ 事實上，發生於 106 年 6 月初之淡江大學登山運動課程大鹿林道師生受困案例，當時中央氣象局即有針對苗栗山區發布大雨特報。參吳傑沐，〈執意登山不聽勸 大學登山隊 15 人受困大鹿林道〉，蘋果即時，106 年 6 月 2 日，<http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20170602/1131827/>（最終點擊日期：106 年 10 月 16 日）。

¹⁹⁴ 「龍捲風出現的地點以西南部（臺南、高雄及屏東）地區最多，其次是花、東海域，龍捲

登山者的準備與規劃有效迴避(比如「濃霧」、「低溫」及「乾旱」);復有小範圍或短期間類型的特報(比如「雷電」、「冰雹」及「強風」),是將災害性天氣特報列入此要求啟動條件之一的南投縣政府日後針對不同類型之特報如何具體操作,即待觀察。

C、颱風等災害性天氣下不宜輕言撤離

對於有經驗的登山者來說,「避免在颱風天趕路下山」可說是經驗法則,蓋匆促的撤退往往更易發生意外等而引發山難¹⁹⁶。此在颱風外的災害性天氣特報下亦應作相同理解¹⁹⁷。因此,「南投縣登山管理條例」第7條第2項闡述「緊急管制措施」內涵時,除了表示可通知「撤離」外,亦得通知「依現地情況緊急就地避難」,且「三登山條例」第12條但書均規定「即時撤離顯有危險之虞者,不在此限」,即值得贊同,也期待各縣市政府在實際操作時,得以充分衡量、妥善運用。

D、關於撤離

- (A) 若登山客是接獲「撤離」通知,當下撤離亦顯無危險之虞時,即有「撤離」之必要。惟何謂「撤離」?就「花蓮縣登山管理條例」及「臺中市登山管理條例」來說,依該二條例草案第7

風出現在這些區域的機率較高可能與當地地勢相對平坦有關。」參〈臺灣哪裡較容易發生龍捲風?〉,中央氣象局龍捲風特輯網頁,

<http://www.cwb.gov.tw/V7/knowledge/planning/tornado.htm> (最終點擊日期:106年10月16日)。

¹⁹⁵ 「...當有颱風或低氣壓在台灣北部通過,吹強勁之西風時,常在台東一帶發生焚風。」參〈三、天氣現象 7. 焚風?〉,中央氣象局氣象常識網頁,

<http://www.cwb.gov.tw/V7/knowledge/encyclopedia/me023.htm> (最終點擊日期:106年10月16日)。

¹⁹⁶ 「『颱風天到底該不該撤退下山?』這個問題對有經驗的登山者來說,第一個反應都是『幹嘛下山?你傻了嗎?』因為那才是真正危險的做法。颱風天趕緊找地方搭好避難所躲颱風才是最重要的事情,而不是跟颱風賽跑看誰先到,就算安全撤退到登山口,還得賭命閃落石下山,要不就困在坍塌的公路上。」詹喬愉,〈登山活動不該為了保護而管制,而應為了保護而教育〉,鳴人堂,105年10月4日,<http://opinion.udn.com/opinion/story/10124/2001053>。另外,因躲避颱風下山途中發生山難之新聞,可參〈【登山墜谷】登山隊下山躲尼莎 花蓮 1 登山客墜谷不治〉,蘋果即時,106年7月29日,

<http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20170729/1171115/>;花孟璟,〈杜鵑來襲爬奇萊東稜下撤 60 歲男猝死〉,自由時報,104年9月28日,

<http://news.ltn.com.tw/news/society/breakingnews/1459000>。相較於此,關於山上躲颱風之經驗分享等,登山補給站已多有討論,參〈在山上躲颱風的經驗〉,登山補給站本站留言板,

<https://www.keepon.com.tw/thread-b469f1c7-0fd8-e411-93ec-000e04b74954.html>。另外,在山上躲颱風的心得及實際案例亦可參 KuoWei Chang (張國威),〈在颱風來襲,登山失聯的背後〉,活著的意義網誌,101年8月9日,https://elliottway.blogspot.tw/2012/08/blog-post_9.html (最終點擊日期均為:106年10月16日)「...最安全的辦法就是找個背風處躲起來。像是躲在森林或是山谷中,當然有山屋是最好的啦!」

¹⁹⁷ 事實上106年6月間淡江大學登山運動課程在大雨特報下受困於大鹿林道案,全隊覓得適當地點於帳篷避難,未冒進下撤或冒險涉渡暴漲溪水至15K工寮,亦應為全員得以均安之理由之一。參註193。

條立法理由，可知應係指「下撤至安全處所」之意¹⁹⁸。相較於「南投縣登山管理條例」第 12 條本文非採「撤離」而是採取「撤離下山」之用語，則解釋上「下撤至安全處所」之「安全處所」自不限要抵達「山下」，即便仍在山域之中只要處所「安全」即可。

(B) 反之，「南投縣登山管理條例」則無法作此解釋，蓋該條例第 12 條本文採取「撤離下山」之用語，本與「花蓮縣登山管理條例」及「臺中市登山管理條例」之用語「撤離」不同。且由於「南投縣登山管理條例」未公告立法理由，無法進行立法解釋，也無法瞭解何以擇用與其他條例不同之用語。是為符文義，亦為作合理區隔，自可理解「撤離下山」除要「下山」外，尚須抵達「山下」的安全處所。

若然，則何謂「山下」的安全處所？以在丹大山¹⁹⁹頂接獲「海警」發布的撤離下山通知為例，經盧利拉駱山、太平溪源等下抵瑞穗林道 34k 登山口已然約須 16 小時²⁰⁰，已大幅超出「海警」發布後至「陸警」發布之平均間隔時間 11 小時（事實上，即使是 11 小時也是最理想值。蓋礙於定位聯絡設備先天上收訊限制、海警發布時間可能在深夜等原因，實際在山上之登山者確知海警等發布後，可能已超過發布後數小時，則實際供「撤離下山」的時間將更少），更別提由 34k 登山口徒步下抵最後可通車處，亦即瑞穗林道 19k 處水泥橋尚約須 7 小時²⁰¹。若無車可接應時，徒步向外至最近有人煙的瑞穗溫泉或紅葉溫泉一帶更另須數小時之譜。且下撤期間中，颱風的外圍環流等可能早已先帶來強風及強降雨等，徒增風險。則認為「撤離下山」會比在山林間就近尋找安全處所還要安全之依據為何？若南投縣政府考量的是諸如玉山前峰下撤至塔塔加鞍部登山口的話或有其理，但至

¹⁹⁸ 「花蓮縣登山管理條例」草案第 7 條立法說明之二：「為防範於未然，考量並評估登山客下撤路程時間，故規範於交通部中央氣象局發布海上颱風警報時，公告禁止進入特殊管制山域活動並請山域業務主管機關採取強制措施，因颱風來襲登山客應即提高警覺，不再冒險上山且在山上之登山客應儘速掌握時間『下撤至安全處所』，以避免發生危險。」（『』為筆者為強調而標註）另外，「臺中市登山管理條例」草案第 7 條立法說明之二亦有相同內容。

¹⁹⁹ 參維基百科「丹大山」詞條，

<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E4%B8%B9%E5%A4%A7%E5%B1%B1>（最終點擊日期均為：106 年 10 月 16 日）。

²⁰⁰ 為筆者依後述網頁資訊反推下行時間之初估。參〈南三段(丹大、東郡橫斷)〉，健行筆記，<http://tw.hiking.biji.co/index.php?q=trail&act=detail&id=667>（最終點擊日期均為：106 年 10 月 16 日）。

²⁰¹ 為筆者依註 200 網頁所載資訊反推下行時間之初估。另外，依 106 年較新的資訊顯示，瑞穗林道已可通車至 19k 水泥橋處，參盧威聿，〈丹大嘆息灣- GREGORY Baltoro 65L 體驗〉，健行筆記，106 年 7 月 18 日，

http://tw.hiking.biji.co/index.php?q=review&act=info&review_id=2694&fb_comment_id=1608224845876589_1644221198943620#f35529e1000bcb（最終點擊日期：106 年 10 月 17 日）。

少這也說明了「南投縣登山管理條例」就「撤離下山」有必要依路線作更細緻、明確而合理的區別與規劃，而不是登山者不管何時不論在何處均須下撤到山下。

E、關於入山入園許可廢止之必要性

「花蓮縣登山管理條例」公告實施時，新增草案階段所無之規定於第7條第2項，即「前項公告禁止期間內，已取得之入山或入園許可應予廢止」。對於尚未入山入園之登山者來說固無差別，惟對已在山域內之登山者則影響重大，蓋從斯時起即變成「爬黑山」。筆者認為此除便於催促登山者撤離、處罰登山者、給予媒體話題外，對該登山者的安全來說完全無任何幫助。復參「臺中市登山管理條例」²⁰²及「南投縣登山管理條例」均無類此規定，應以刪除為宜。

5、配合查核、檢驗或提出文件（「三登山條例」第13條）：

「臺中市登山管理條例」及「南投縣登山管理條例」未就何謂本條要求的「相關文件資料」進行規範及說明，則究竟是指國民身分證、駕照、全民健保卡、良民證還是入山入園許可等易生爭議。相較下，「花蓮縣登山管理條例」於公告實施之際，明確規範係指「『入山或入園許可等』相關文件資料」，則無此類困擾，值得贊同。另外，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地方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²⁰³。若確有必要，也應該提案修正入山入園相關法規才是。

（四）關於「搜救費用」之負擔

1、「被搜救者」（非「獲救者」）支付搜救費用規定彙整

其依據為「三登山條例」第14條，首先整理其要件及效果等如下：

條例別	臺中市	花蓮縣	南投縣
要件(14I)	1、「 特殊管制山域 」從事登山活動遭受登山事故 2、市府進行搜救	1、「 山域 」從事登山活動遭受登山事故 2、縣府進行搜救	1、「 特殊管制山域 」從事登山活動遭受登山事故 2、縣府進行搜救
效果(14I)	各縣市府得以書面命其支付搜救費用。		
搜救費用(14Ii)	「 本府各機關 」所屬人員之人事費用（固定薪俸外所增加之加班費、差旅費及保險	「 本府及相關參與搜救機關 」所屬人員之人事費用（固定薪俸外所增加之加班費、	「 相關政府機關 」所屬人員之人事費用（固定薪俸外所增加之加班費、差旅費及

²⁰² 「臺中市登山管理條例」草案階段於第7條第3項亦有類此規定：「第一項公告禁止期間內，許可入山或入園機關不得許可入山或入園申請，已許可者應公告廢止。」惟公告實施後已刪除。

²⁰³ 參註 190。

所指各項支出		費等), 並以實際支付者計算之	差旅費及保險費等), 並以實際支付者計算之	保險費等), 並以實際支付者計算之
	民間人力 (14I Iii)	「 本府 」徵調、委任、僱傭之民間勞務等費用, 並以實際支付者計算之	「 本府及相關參與搜救機關 」徵調、委任、僱傭之民間勞務等費用, 並以實際支付者計算之	「 本府 」徵調、委任、僱用之民間勞務等費用, 並以實際支付者計算之
	機關民間物力 (14I Iiii)	「 本府 」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	「 本府及相關參與搜救機關 」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	「 本府 」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
	其他	其他因搜救所支付之必要費用。(14IIiv)		
費用上限 (原則)	不得逾 6IV 登山綜合保險「 <u>緊急救援費用</u> 」保險金額 (14III 本文)		以投保之登山綜合保險「 <u>核定之搜救費用</u> 」為上限 (14III 本文)	
費用上限 (例外)	違反 4 (即「入山入園許可申請」、「依登山計畫, 不得變更路線或範圍」及「禁入未開放山域步道及開路」)、6I (即「帶領義務」)、IV (即「登山保險辦理義務」) 或 7II (即「颱風警報發布後撤離義務」) 規定情形之一 (14III 但書)	違反 4 (即「入山入園許可申請」、「依登山計畫, 不得變更路線或範圍」及「禁入未開放山域步道及開路」)、6I (即「帶領義務」)、III (即「 禁脫隊、緊急照護要求 」、「 隊員遵從義務 」)、IV (即「登山保險辦理義務」) 或 7II (即「颱風警報發布後撤離義務」) 規定情形之一 (14III 但書)	違反 4i-iii (即「入山入園許可申請」、「依登山計畫, 不得變更路線或範圍」及「禁入未開放山域步道及開路」)、5 (即「 攜帶定位及聯絡設備 」)、6 (即「帶領義務」、「 救護能力要求 」、「登山保險辦理義務」及「 禁脫隊、緊急照護要求 」) 或 7II (即「颱風警報發布後撤離義務」) 規定情形之一 (14III 但書)	

2、臺日搜救資源收費動向舉隅

為與「三登山條例」第 14 條進行比較，爰舉鄰國日本就救難直昇機收費之相關法令動態以及我國搜救資源收費情形為例，說明如下：

(1) 日本國埼玉縣防災航空隊救難直昇機收費動向

A、日本國直昇機投入山難救助活動及收費動向概述

關於日本國現行山難事件的空勤救援，計有各都道府縣的警察航空隊所屬直昇機（即「警察系統」）²⁰⁴、東京都、政令指定都市消防局、都道府縣以及總務省消防廳所屬之消防防災直昇機（即「消防系統」）²⁰⁵以及航空自衛隊航空救難團救難隊²⁰⁶或海上自衛隊航空分遣隊（即「自衛隊系統」）²⁰⁷所屬直昇機可從事及支援。而調度順位上，地方自治團體所屬的警察系統及消防系統優先，若有困難時，始視情況請求自衛隊系統支援。而各系統所屬直昇機均非單為山難救助目的而設立，平日亦有其他諸如追緝人犯、空中救火、傷患緊急運送、轉播災區影像等任務²⁰⁸。著眼於以直昇機進行山難搜救風險較大、減少準備不足的登山、抑止山難發生等目的與考量，雖仍有疑慮與爭議²⁰⁹，日本國埼玉縣於 106 年 3 月針對已於 99 年公布實施的「埼玉縣防災航空隊緊急運航業務相關條例」²¹⁰通過了修正案，追加「消防系統」救難直昇機出勤得收費之規

²⁰⁴ 參維基百科「都道府県警察航空隊」詞條，
<https://ja.wikipedia.org/wiki/%E9%83%BD%E9%81%93%E5%BA%9C%E7%9C%8C%E8%AD%A6%E5%AF%9F%E8%88%AA%E7%A9%BA%E9%9A%8A>（日文網頁。最終點擊日期：106 年 10 月 17 日）。

²⁰⁵ 參維基百科「消防防災ヘリコプター」詞條，
<https://ja.wikipedia.org/wiki/%E6%B6%88%E9%98%B2%E9%98%B2%E7%81%BD%E3%83%98%E3%83%AA%E3%82%B3%E3%83%97%E3%82%BF%E3%83%BC>（日文網頁。最終點擊日期：106 年 10 月 17 日）。

²⁰⁶ 參維基百科「救難隊」詞條，<https://ja.wikipedia.org/wiki/%E6%95%91%E9%9B%A3%E9%9A%8A>（日文網頁。最終點擊日期：106 年 10 月 17 日）。

²⁰⁷ 參維基百科「救難飛行隊」詞條，
<https://ja.wikipedia.org/wiki/%E6%95%91%E9%9B%A3%E9%A3%9B%E8%A1%8C%E9%9A%8A>（日文網頁。最終點擊日期：106 年 10 月 17 日）。

²⁰⁸ 參維基百科「山岳救助」詞條，
<https://ja.wikipedia.org/wiki/%E5%B1%B1%E5%B2%B3%E6%95%91%E5%8A%A9>。曾有民間航空公司「東邦航空」投入山難救助，惟因故於 91 年間退出，參維基百科「東邦航空」詞條，
<https://ja.wikipedia.org/wiki/%E6%9D%B1%E9%82%A6%E8%88%AA%E7%A9%BA>（均為日文網頁。最終點擊日期均為：106 年 10 月 17 日）。

²⁰⁹ 諸如〈埼玉で救助ヘリ有料化の動き〉，りんどう山の会，106 年 1 月 20 日，
<https://rindow33kai.grupo.jp/blog/1600524>（疑慮與爭議，例：5 萬日幣過低；警察系統的直昇機仍然不收費，可能造成搜救集中於警察系統，致過度負擔；其他縣不收費，跨界救援時難處理等）；森有正，〈防災ヘリ有料化へ 埼玉県が条例改正案〉，毎日新聞，106 年 3 月 24 日，
<https://mainichi.jp/articles/20170324/k00/00e/040/231000c>（疑慮與爭議，例：影響觀光；如何周知給來埼玉縣登山的人）（均為日文網頁。最終點擊日期均為：106 年 10 月 18 日）。

²¹⁰ 日文原文為「埼玉県防災航空隊の緊急運航業務に関する条例」，參 99 年 12 月 24 日第 2248 號埼玉縣報，

定，使得該條例成為日本國第一部向獲救者收取救難直昇機費用的法案，並預計於 107 年 1 月 1 日施行²¹¹。

B、「埼玉縣防災航空隊緊急運航業務相關條例」修正案內容

修正案新增內容列於該條例第 10 條，主要規定如下：

- (A) 要件：於埼玉縣區域內之山岳發生山難，因緊急飛航²¹²而獲救助之登山者等，須繳納縣知事公告所定金額的手續費。
- (B) 適用地域：非指埼玉縣所屬山岳全境，而是其指定的地域（目前正討論中）。
- (C) 手續費金額：約莫與實際產生的燃料費相當（預估約 5 萬日幣左右。目前正討論中²¹³）
- (D) 減免情狀：縣知事認為有災害、經濟困難等特別情事時，得減免前揭手續費。
- (E) 其他：該條例修正案公告施行之際，亦僅提醒登山者提出登山報備及投保山岳保險，並未將該條例的收費與保險強制連結，也未指定投保險種²¹⁴。

(2) 我國災防法令搜救費用繳納規定概述

在「三登山條例」制定前，我國災害防救法第 31 條第 1 項第 2、3 款及第 2 項以及其授權訂定之災害搜救費用繳納辦法第 3、4 條已就搜救資源收費事宜進行規範²¹⁵，說明如下：

- A、要件：各級政府成立之災害應變中心指揮官於災害應變範圍內，依其權責劃定警戒區域限制或禁止人民進入或命其離去等時，違反而致遭遇危難並由災害應變中心進行搜救而獲救者，各級政府得於搜救任務完成後三個月內，以書面命獲救者或可歸責之業者繳納搜救費用²¹⁶。

http://www.pref.saitama.lg.jp/a0203/kense/shiryu/kenho/documents/2248_20101224.pdf#page=15（日文文件。最終點擊日期：106 年 10 月 18 日）。

²¹¹ 〈安全登山で無事なおかえりを！〉，埼玉縣網頁，106 年 7 月 12 日，參

<https://www.pref.saitama.lg.jp/a0402/herizyourei/herizyourei.html>。另亦可參〈「埼玉県防災航空隊の緊急運業務に関する条例」を改正〉，埼玉県議会だより No.149，106 年 5 月 13 日，https://www.pref.saitama.lg.jp/e1601/dayori-vol149/documents/no149_08.pdf（均為日文網頁。最終點擊日期均為：106 年 10 月 18 日）。

²¹² 依埼玉縣防災航空隊緊急運航業務相關條例第 2 條第 1 款，其態樣包含因救援活動之航空機（含直昇機）緊急飛航。參註 210。

²¹³ 按埼玉縣網頁文義，應係指「合計」5 萬日幣（參註 211。即通常出勤 1 小時所需之油費），惟似有媒體解讀係「每小時」5 萬日幣（亦即，2 小時則為 10 萬日幣）諒為誤解。惟無論如何，詳情仍以埼玉縣日後之公告為準。

²¹⁴ 參註 211。

²¹⁵ 事實上，臺中市登山管理條例第 14 條即係參照災害防救法授權訂定之災害搜救費用繳納辦法而來，參註 27，洪振豪文，頁 212。其他二登山管理條例諒亦同。

²¹⁶ 災害防救法第 31 條第 1 項第 2、3 款及第 2 項規定：「（第 1 項）各級政府成立災害應變中心後，指揮官於災害應變範圍內，依其權責分別實施下列事項，並以各級政府名義為之：二、劃定警戒區域，製發臨時通行證，限制或禁止人民進入或命其離去。三、指定道路區間、水域、空域高度，限制或禁止車輛、船舶或航空器之通行。（第 2 項）違反前項第二款、第三款規定

B、搜救費用之計算：包含「相關政府機關、國軍等所屬人員，除固定薪俸外，所增加之加班費、差旅費及保險費等費用」（即「機關人力費用」）、「徵調、委任、僱傭之民間勞務等費用」（即「民間人力費用」）、「相關政府機關、國軍或徵用、徵購、租用民間之搜救犬、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」（即「機關·民間物力費用」）²¹⁷。

C、減免情狀：違反情節輕微或有特殊原因者得減輕之²¹⁸。

(3) 我國救護車出勤收費狀況概述

另外，我國緊急醫療救護法自 89 年起修法規定救護車出勤「應」收取費用，惟不收取並無罰則，僅在超收的情形始有罰則²¹⁹。而截至 97 年為止，同法施行細則均規定得收費之範圍限「應要求送至救護區『外』醫療機構」及「『非』緊急醫療救護之病人」²²⁰。依此，各地方政府多訂有收費相關法令²²¹。以臺北市為例，即於 99 年訂定

致遭遇危難，並由各級災害應變中心進行搜救而獲救者，各級政府得就搜救所生費用，以書面命獲救者或可歸責之業者繳納；其費用之計算、分擔、作業程序及其他應遵行事項之辦法，由內政部定之。」災害搜救費用繳納辦法第 3 條第 1 項規定：「人民違反本法第三十一條第一項第二款或第三款規定致遭遇危難，由災害應變中心進行搜救而獲救者，執行機關於搜救任務完成後三個月內，應統籌計算搜救所需費用，開具處分書，命獲救者或可歸責之業者（以下簡稱處分相對人）繳納搜救費用。」

²¹⁷ 災害搜救費用繳納辦法第 3 條第 2 項規定：「前項搜救所需費用，指下列項目：一、相關政府機關、國軍等所屬人員，除固定薪俸外，所增加之加班費、差旅費及保險費等費用。二、徵調、委任、僱傭之民間勞務等費用。三、相關政府機關、國軍或徵用、徵購、租用民間之搜救犬、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。」同辦法第 4 條規定：「前條第二項搜救所需費用，除第一款依政府機關實際支付之人事費用計算外，其餘各款依政府機關所定費率計算；政府機關未定有費率者，依相關公會所定費率計算；政府機關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。」

²¹⁸ 災害搜救費用繳納辦法第 3 條第 4 項規定：「處分相對人違反之情節輕微或有特殊原因者，得減輕其應負擔之費用。」

²¹⁹ 緊急醫療救護法第 20 條規定：「救護車執行勤務，應依據所在地直轄市、縣（市）衛生主管機關訂定之收費標準收費。」同法第 42 條規定：「有下列情形之一者，處新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰：一、救護車設置機關（構）…違反依第二十條所定標準超額收費。」同法第 49 條規定：「適用第十六條第四項所定辦法之救護車設置機關（構）有下列情形之一者，廢止其全部救護車之設置許可；其屬救護車營業機構者，並廢止其設立許可：四、違反第二十條規定，超收救護車服務費用經查屬實，而未依限將超收部分退還傷病患。」

²²⁰ 舊緊急醫療救護法施行細則第 12 條第 1 項規定：「救護車執行勤務依本法第二十條第一項規定得收取費用之範圍如下：一、應緊急傷病患或其家屬要求送至該救護區外之醫療機構。二、非緊急醫療救護之運送病人。」本條項於 97 年修法時遭刪除。

²²¹ 以自治條例訂定者，諸如彰化縣救護車執行勤務收費自治條例。其他各縣市則以訂定行政規則之方式為之，現行尚有效未經廢止者包含臺北市救護車設置機關（構）救護車收費基準、新北市救護車執行勤務收費標準、桃園市救護車執行勤務收費標準、桃園市政府消防救護車執行勤務收費須知、新竹市消防救護車收費實施辦法、新竹縣救護車執行勤務收費標準、臺中市救護車收費標準、南投縣救護車收費標準、雲林縣救護車執行勤務收費標準、嘉義市救護車執行勤務收費標準、嘉義縣救護車執行勤務收費標準、高雄市救護車收費標準、高雄市救護車執行勤務收費標準、高雄市消防救護車收費辦法、屏東縣救護車執行勤務收費基準、宜蘭縣救護

「臺北市救護車設置機關（構）救護車收費基準」，針對「非」臺北市消防局依法設置之救護車輛規定救護車費用、救護員費用、過橋費、過路費及藥品、醫材費之計價標準²²²。至於消防局依法設置之救護車輛（即民眾撥打 119 後會派遣的救護車），則僅有在「非至急救責任醫院之急診就醫」（非緊急傷病患）之濫用情形下，始依「臺北市民眾濫用消防局救護車收費計畫」進行收費，以每趟新臺幣一千八百元計收²²³。

3、評析

（1）臺日既有搜救資源收費制度均呈現克制與保守的特色

以前述日本國埼玉縣救難直昇機收費之法案觀之，其不但為日本國首例，亦為目前唯一的一例，僅限於「消防系統」救難直昇機出勤始將開始收費（並非「處罰」，而是帶有「使用者付費」性質），「警察系統」及「自衛隊系統」仍維持不收費。收費適用的地域範圍會再限縮，收費之前提情狀為待救者「獲救」，收費金額預估也將僅象徵性收取相當於實際產生的燃料費之金額（預估約為 5 萬日幣），並不致因該費用開徵造成民眾過高負擔，況還設有可因經濟困難等特別情事減免之機制。而「三登山條例」第 14 條制定之初所仿效之災害防救法以及災害搜救費用繳納辦法相關規定，則屬「處罰」，限行為人進入個案上由災害應變中心指揮官劃定之限制進入警戒區域，或在該警戒區域內命離去而不離去始該當之，亦即須帶有主觀犯意以作為處罰之門檻。且收費須限於受「災害應變中心」搜救且「獲救」，收費項目亦甚明確，並可因情節輕微等特別情事減免。至於前揭臺北市消防局依法設置之救護車出勤收費，亦以有「濫用」之情形始定額（1,800 元）收取，並非全面、不分情狀、回收所有成本性質的收費。雖前揭臺日各該制度未有明言，惟搜救資源收費上的克制與保守，筆者認為背後均與生命權保障之考量有關²²⁴。

車執行勤務收費標準、花蓮縣救護車執行勤務收費標準、臺東縣救護車執行勤務收費標準、澎湖縣救護車執行勤務收費標準。

²²² 臺北市救護車設置機關（構）救護車收費基準附註第二點：「二、本市依法設置之救護車執行勤務，除臺北市政府消防局依消防法相關規定設置之救護車輛，應另依「臺北市民眾濫用消防局救護車收費計畫」收費者外，依本收費基準所定標準收費。」參〈臺北市救護車設置機關（構）救護車收費基準〉，臺北市法規查詢系統，

http://www.laws.taipei.gov.tw/lawsystem/wfLaw_ArticleContent.aspx?LawID=P11C2019-20100615&RealID=11-03-3003（最終點擊日期：106 年 10 月 18 日）。

²²³ 〈臺北市民眾濫用消防局救護車收費計畫〉，臺北市政府消防局網頁，103.10.9 修訂，<http://www.119.gov.taipei/detail.php?type=article&id=14706>。依該計畫，無爭議之情形由負責救護之分隊隊員當場告知使用者後，事後寄發繳款單；若有爭議之情形，則交臺北市政府緊急救護審核小組開會審議，確認非屬緊急傷病患，始寄發繳款單。關於收費與否之標準，另可參〈Q：請問現在叫救護車要收費嗎？〉，臺北市政府消防局常見問答集網頁，

https://www.119.gov.taipei/faq_detail.php?id=12300（最終點擊日期均為：106 年 10 月 18 日），亦即當係送至「本市非急救責任醫院」以及「未赴急診室檢傷掛傷」時，即行收費。

²²⁴ 關於生存權/生命權保障，可參註 27，洪振豪文，頁 191-197。

(2) 「三登山條例」第 14 條之違憲爭議

相較於此，「三登山條例」第 14 條第 1 項規定則是只要在廣闊且範圍不甚明確²²⁵之「山域/特殊管制山域」範圍內，被「進行搜救」，不問理由、不分情形、不待「獲救」，即可就搜救行為請求全面付費，顯然過於輕易啟動「使用者付費」機制，實不足以落實憲法保障生命權之意旨²²⁶。況且，依「三登山條例」第 14 條第 2 項，被搜救者應支付的費用包含機關人力、民間人力、機關民間物力以及「其他」，項目上已較所仿效之災害防救法以及災害搜救費用繳納辦法相關規定為多；且收費內容上「三登山條例」不以合理、必要者為限，而均以「實際支付者」為依據。換言之，只要政府機關拿得出單據，不論是否有必要、是否合理，被搜救者都必須買單²²⁷，也沒有衡情減免的機制，費用涵蓋範圍亦較所仿效之災害防救法以及災害搜救費用繳納辦法相關規定來得廣且嚴。更別說關於民間人力以及機關民間物力之支付項目上，「花蓮縣登山管理條例」除了「本府」（即花蓮縣政府）外，甚至也將「相關參與搜救機關」對外之徵調、委任、僱傭之民間勞務等費用以及「相關參與搜救機關」對外徵用、徵購、租用救災機具等之費用納入範圍。「相關參與搜救機關」為何？其對外以何標準向何管道取得相關資源？是否必要？在無法控管的情形下，將使被搜救者負擔無從評估起的費用。由上述可知，可說「三登山條例」第 14 條除已先天錯誤地排除了屬政府單位基於生命權保障應承擔的國家任務，後天再強要被搜救者全盤支付所有費用，且支付項目及支付標準等明顯向各縣市政府傾斜，不但是對生命權保障之認識不足，甚或進一步有侵害人民財產權之虞²²⁸。

至於「三登山條例」第 14 條第 3 項本文固然為前揭搜救費用設定上限，惟不受上限拘束之例外事由甚多（參表格 10），且現狀下各該事由多有不合理之處（已詳前述），在難以合理期待登山者得以完全合規而從事登山活動之情形下，「三登山條例」的上限規定並

²²⁵ 此部分特指「臺中市登山管理條例」及「南投縣登山管理條例」，相關論述均詳參前述。「花蓮縣登山管理條例」仍待具體公告山域範圍。

²²⁶ 筆者曾為文就「臺中市登山管理條例」草案第 14 條第 1 項之規定作如此之批評，「忽略災害防救法體系下之搜救費用由獲救者自付是有前提的。…簡單來說，須是『主管機關因災害應變而個案劃設了必要的管制區域』，而獲救者『有硬闖、無故不離去等特殊違反管制之行為』，從而方要求獲救者支付費用，並加以處罰。然而，臺中市登山活動管理自治條例草案第 14 條卻是不問理由、不分情形，只要『於該草案中一般性劃定的『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』，臺中市政府均可以命獲救者支付。」，詳註 27，洪振豪文，頁 213。而這樣的批評，亦可適用於「三登山條例」第 14 條第 1 項之規定。

²²⁷ 筆者曾為文就「臺中市登山管理條例」草案第 14 條第 2 項之規定作類此批評，詳註 27，洪振豪文，頁 213。而這樣的批評，亦可適用於「三登山條例」第 14 條第 2 項之規定。

²²⁸ 筆者曾為文就「臺中市登山管理條例」草案第 14 條整體規定作如此之批評，詳註 27，洪振豪文，頁 213。

不實際，甚可謂形同虛設。諸如在南投縣，甚至只要有一名隊員執意脫隊而行，因其個人行為，就將導致由領隊帶領其他隊員的隊伍只要因故被搜救，即無法主張搜救費用上限之窘境。

4、附記—關於搜救費用負擔之思考方向

關於「三登山條例」規定搜救費用以「實際支付者」計算之，或係因搜救，特別是大海撈針似地大規模「搜索」會大量耗費搜救資源有關。以106年3月初發生於花蓮縣南二子山之臺北市消防局李姓消防員山難事件為例，據同年3月4日報載「…花蓮縣消防局表示，這次登山失聯的是消防弟兄自己人，搜救行動會一直持續進行，直到找到為止²²⁹。」在歷經十八天，動員臺北市、新北市及花蓮縣數百人次在懸崖峭壁間的搜尋仍音訊全無後，花蓮縣消防局於3月21日決議搜救任務結束²³⁰。據悉，此段期間動員實達九百多人次，預計伙食費用為六十萬元，直升機燃料費更高達二千多萬元²³¹。若均屬實，則無怪忽各縣市政府均欲轉嫁各項開支由被搜救者（或罹難者家屬）負擔。只是依「三登山條例」第14條現狀，全面且徹底轉嫁搜救費用既有前揭問題，即應尋思其他方案，以使「鼓勵登山活動」（避免登山者過度負擔）與「國家急難救助義務」（降低搜救成本等）二者得以盡可能取得平衡。初步方向上，筆者仍然認為可考量建立山難搜救「基本款」、適當課予登山者協力義務、建立山難搜救「進階款」並適當導入民間資源及使用者付費機制、建立濫用審查及懲罰機制²³²，以期從根本減少搜救資源的支出。

（五）跨區行為及原住民特定行為之排除

「花蓮縣登山管理條例」第15條就跨區前來其管轄山域之登山活動，亦要求適用「花蓮縣登山管理條例」，係基於地方條例屬地要求；另外，「三登山條例」第16條規定原住民依原住民族基本法第19條²³³之行為不適用「三登山條例」之規定，亦僅係既有規定的再確認，實則均不待重複規定本可作相同解釋。

（六）諮詢委員會配套制度

為處理登山活動事故人命救助相關諮詢事宜，臺中市政府特別設置了「登

²²⁹ 李先鳳，〈上山搜救失聯者 2 消防員受傷吊掛下山〉，中央通訊社，106年3月4日，參 <https://today.line.me/tw/article/886c8bdc92c3e3da8332c57bd02d8e4a23728a5a327c2df56493963fe81e46bb>（最終點擊日期：106年10月20日）。

²³⁰ 王文傑，〈搜救 18 天音訊全無 南二子山任務今結束〉，蘋果即時，106年3月21日，<http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20170321/1080944/>（最終點擊日期：106年10月20日）。

²³¹ 東森新聞雲生活中心，〈花蓮再傳山難！搜救費燒數十萬 消防局嘆：別逞強〉，東森新聞雲，106年5月9日，參 <http://www.ettoday.net/news/20170509/920084.htm>（最終點擊日期：106年10月20日）。

²³² 關於此初步方向之說明以及「基本款」和「進階款」之意義等，均參註 27，洪振豪文，頁 215-218。

²³³ 原住民族基本法第 19 條規定：「（第 1 項）原住民得在原住民族地區依法從事下列非營利行為：一、獵捕野生動物。二、採集野生植物及菌類。三、採取礦物、土石。四、利用水資源。（第 2 項）前項各款，以傳統文化、祭儀或自用為限。」

山活動專家諮詢委員會」，並公告「登山活動專家諮詢委員會設置要點」(下稱「諮詢委員要點」)加以規範²³⁴。立意良善，且委員會成員包含政府機關代表、學者專家及社會公正人士、經民眾票選選出之登山活動團體代表及關心登山活動議題民眾，甚為多元，應有一定的代表性。據悉該諮詢委員會業於106年7月4日召開第一次會議，並就登山保險等議題交換意見²³⁵。惟因「諮詢委員要

²³⁴ 臺中市政府於105年12月20日府授人企字第1050008656號函訂定發布「臺中市政府登山活動專家諮詢委員會設置要點」，並以同日府授人企字第1050277229號函轉知臺中市政府各單位，說明即日生效。參《臺中市政府公報》春字第1期106年，頁41-42，<http://www.secretariat.taichung.gov.tw/public/Attachment/101010/711699467.pdf> (最終點擊日期：106年10月20日)。條文規定如下：

一、臺中市政府(以下簡稱本府)為處理登山活動事故人命救助相關諮詢，設臺中市政府登山活動專家諮詢委員會(以下簡稱本委員會)，並訂定本要點。

二、本委員會其任務如下：

(一)臺中市登山活動事故人命救助規劃及執行相關事宜諮詢。

(二)臺中市登山活動管理自治條例相關執行爭議事項諮詢。

(三)提供登山活動事故人命救助陳情案件之諮詢，並協助提供登山活動事故人命救助案件之專業意見。

(四)其他登山活動事故人命救助相關業務諮詢。

三、本委員會置委員十五人至二十一人，其中一人為召集人，由市長指定人員兼任，綜理本委員會事務；副召集人一人，由本府消防局局長兼任，襄助會務；其餘委員就下列人員由本府聘(派)兼之：

(一)政府機關代表四至六人。

(二)學者專家及社會公正人士四至六人。

(三)經民眾票選選出之登山活動團體代表及關心登山活動議題民眾五至七人。

前項第三款登山活動團體代表及關心登山活動議題民眾，所票選出之委員，不得少於委員人數之三分之一。

本委員會委員任期二年，期滿得續聘(派)兼之。但代表機關、團體出任之委員應隨其本職進退。

委員出缺時得補聘(派)，其繼任人之任期至原任期屆滿之日為止。

四、本委員會置執行秘書一人，由本府消防局副局長兼任，副執行秘書一人，由本府消防局指定人員兼任，其他工作人員若干人，由本府相關業務人員兼任。

五、本委員會會議每半年召開一次，必要時得舉行臨時會，由召集人召集並擔任主席，召集人因故不能出席時，由副召集人代理之，召集人及副召集人均因故不能出席時，由召集人指定委員一人代理之。

除召集人外，其餘委員應親自出席前項會議。

會議之決議應以全體委員過半數出席及出席委員過半數之同意。

六、本委員會召開會議時，得邀請本府相關局處、民間團體代表及相關人士列席。必要時，得請登山活動事故案件關係人與會說明事故經過，並載入紀錄。

七、本會會議之決議事項，以本府名義送請本府各相關機關辦理。

八、本委員會委員及兼任人員均為無給職。

九、本委員會所需經費由本府消防局編列年度預算支應。

²³⁵ 據悉議題包含：登山綜合險最低保險金額、BLS基本救命術訓練課程推廣、宣導預開高山症處方箋、自治條例管制山城範圍、未開放山城步道禁止進入及自行開闢路徑規定之刪除或修正、5W以下行動式無線電之業餘無線電機免測使用等。參魏泰域，〈台中市登山活動專家諮詢委員會第一次會議會後說明〉，魏泰域臉書網頁，106年7月5日，

<https://www.facebook.com/notes/%E9%AD%8F%E6%B3%B0%E5%9F%9F/%E5%8F%B0%E4%B8%AD%E5%B8%82%E7%99%BB%E5%B1%B1%E6%B4%BB%E5%8B%95%E5%B0%88%E5%AE%B6%E8%AB%AE%E8%A9%A2%E5%A7%94%E5%93%A1%E6%9C%83%E7%AC%AC%E4%B8%80%E6%AC%A1%E6%9C%83%E8%AD%B0%E6%9C%83%E5%BE%8C%E8%AA%AA%E6%98%8E/1015540472024936/>(最終點擊日期：106年10月20日)。

點」並無法源依據，依「諮詢委員要點」亦可瞭解其定位充其量僅供「諮詢」，因此事實上委員會的討論及決議可如何程度地影響臺中市政府就山域事件之決策並不明確，成效仍待後續觀察。

五、結論

綜合整理前揭觀察並附加初步評析如下：

		臺中市	花蓮縣	南投縣	
整體觀察		1、與「鼓勵登山活動」漸行漸遠 (1) 欠缺積極引導作為。 (2) 課予眾多義務，以禁止、限制為中心 (3) 逐項訂定處罰、處罰效率化，整體反而欠缺管理效率 (4) 欠缺濫用資源之配套對策 2、內容雷同欠缺在地化調整 3、立法品質待加強 <u>建議調整</u>			
個別評價	定義	登山活動 (3i)	欠缺相應配套， <u>建議調整</u>		
		山域相關	1、與其他法體系疊床架屋 2、山域、一般管制山域、特殊管制山域定義欠整體考量、或有欠缺客觀認定標準之情形、未沿用既有用語 <u>建議調整</u>		
			3、實際指定範圍不夠明確， <u>建議調整</u>		3、實際指定範圍不夠明確， <u>建議調整</u>
	入山入園許可申請 (4i)		本不待規定， <u>可考慮刪除</u>		
	依登山計畫，不得變更路線或範圍、禁入未開放山域步道及開路 (4ii、iii)		<u>贊同</u> ，但現狀下適用有阻礙登山活動正常發展之虞 <u>在配套未能建立前建議暫緩實施</u>		
	攜帶定位及聯絡設備 (5)		<u>贊同</u> ，但需要基礎建設及推廣教育配合		
				電源規定反生問題 <u>建議刪除</u>	
	領隊帶領義務 (6I)		衝擊友人出隊及自組隊等類型、欠缺必要性， <u>建議刪除</u>		
	領隊救護能力要求 (6II。)		證照迷思、強制要求的必要性不足， <u>建議調整或刪除</u>		
	領隊由山域嚮導優先擔任 (6II)			立法瑕疵、規範不明確， <u>建議調整</u>	
領隊禁脫隊、緊急照護要求 (6III)		無期待可能性、不當影響領隊決策之合理判斷空間 <u>建議刪除</u>			
隊員遵從義務 (6III)			不當影響隊員基於自我責任之判斷空間， <u>建議刪除</u>		

領隊登山保險辦理義務	無法達成政策目的、強制要求投保之正當性低 建議刪除		
颱風警報等發布後撤離義務	特警報發布後啟動、明示例外不用撤離情狀， 贊同 但部分規定有僭越中央權限之虞， 建議調整		
		事後廢止入山入園許可無助登山安全 建議刪除	無「撤離下山」必要性， 建議調整
配合查核、檢驗或文件等提出義務（13I）	有僭越中央權限之虞， 建議刪除		
	文件對象不明確， 建議調整		文件對象不明確， 建議調整
搜救費用負擔（14I）	過於輕易啟動「使用者付費」機制、對生命權保障不周、同時有侵害人民財產權之虞， 建議調整或刪除		
跨區處理（15）		本不待規定， 可考慮刪除	
原住民排除條款（16）	本不待規定， 可考慮刪除		

表格 11

登山活動有必要受一定程度的管制，固為的論，惟由前述可知，「三登山條例」不論是宏觀其格局、架構與體質抑或是微觀各別規範，均有大小不一的問題。在我國既有之登山活動管制相關法制已有不少問題²³⁶的情形下，「三登山條例」的出現將只是雪上加霜。惟可以預見的是，隨著「三登山條例」的施行，山域內的登山安全極可能確實提升，也應可減少搜救資源等社會成本的支出，然而，那將是建立在過度犧牲與限縮登山活動發展、冒著登山活動萎縮的風險所換來的。於此同時，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。

臺灣並不大，臺中市、花蓮縣及南投縣以外，目前已有不少縣市打算跟進立法，而觀「三登山條例」的立法過程，各縣市繼續沿襲「三登山條例」的規範模式應不意外。然立法技術上實亦有追求「減法的藝術」的可能，蓋立意良善的法令規定交疊越多，反可能偏離原始的立法目的越遠，特別如登山活動這種自由、原始與奔放的活動。是實盼各地縣市政府可以三思。

儘管我國有拍攝精美的宣傳影片，可以讓國人自豪地告知外國人臺灣山林之美，但我們在法制上的配套是不是也該加把勁？²³⁷

²³⁶ 參註 8，洪振豪〈我國登山活動管制制度概況及評析〉文之四、（一）及（四）。

²³⁷ 陳郁仁，〈花 900 萬拍登山廣告 觀光局卻沒配套措施〉，蘋果即時，

<http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20170919/1206534/>。Michael Sone，〈外籍山友對於台灣新登山條例和台灣山岳登山國際化的建議〉，健行筆記，106 年 10 月 19 日，

截稿日期：106 年 10 月 24 日

http://tw.hiking.biji.co/index.php?q=review&act=info&review_id=1765（最終點擊日期均為：106 年 10 月 21 日）。