

登山活動管理自治條例之修正建議

蔡日興*

摘 要

自 2016 年 11 月 24 日臺中市訂定《登山活動管理自治條例》起，陸續已有臺中市、南投縣、花蓮縣、苗栗縣以及屏東縣五個縣市跟進，而高雄市與台東縣亦基於相似的概念提出《山域事故救援管理自治條例草案》，正在或準備送入議會審理。

本文比較分析七縣市之法案版本之異同，分析其合憲性與行政程序法所要求之明確性、公平性、妥當性、必要性以及狹義比例性，並根據實務上已經發生的案例剖析法案的問題所在。

最後提出可參考之修正方向。

關鍵字

登山活動、自治條例、災害搜救、災害防救

*山谷登山會發起人

登山活動管理自治條例之修正建議

蔡日興

第一章 法律文字為「費用」之條文分析

第 1-1 節 搜救費用相關法律條文

除罰鍰外，各地方政府於《登山活動管理自治條例》之中，都加入了向人民收取搜救費用的條文。以下我們依時間序列出各地相關條文。

《台中市登山活動管理自治條例》(2016/11/24) 第十四條

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。

前項搜救費用係指下列各項支出：

- 一、本府各機關所屬人員，除固定薪俸外，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。
- 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。
- 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。
- 四、其他因搜救所支付之必要費用。

第一項搜救費用之計算不得逾第六條第四項登山綜合保險緊急救援費用保險金額。但從事登山活動者有違反第四條、第六條第一項、第四項或第七條第二項規定情形之一者，不在此限。

《南投縣登山活動管理自治條例》(2017/02/02) 第十四條

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。

前項搜救費用係指下列各項支出：

- 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。

(第二項第二至第四款與臺中市之條文相同，故略。)

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。

《花蓮縣登山活動管理自治條例》(2017/09/14) 第十四條

於本府公告之管制山域從事登山活動遭受登山事故，由本府進行搜救者，本府得以書面命其支付搜救費用。

前項搜救費用係指下列各項支出：

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。

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。

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。

四、其他因搜救所支付之必要費用。

第一項搜救費用之計算不得逾第六條第四項登山綜合保險緊急救援費用保險金額。但從事登山活動者有違反第四條、第六條第一項、第三項、第四項或第七條第二項規定情形之一者，不在此限。

《苗栗縣登山活動管理自治條例》(2018/04/09) 第十四條

於特殊管制山域從事登山活動發生事故，由本府進行搜救者，本府得以書面命其支付相關費用。

(第二項文字與前三者相似，僅單位主詞改以「各機關」稱之，故略。)

第一項費用合計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。但違反第四條、第五條、第六條或第七條規定者，可歸責於當事人者，不在此限。

《屏東縣登山活動管理自治條例》(2018/05/28) 第十四條

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。

(第二項之文字與花蓮縣完全相同，故略。)

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應給付之總金額。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。

《高雄市山域事故救援管理自治條例草案》 第六條

因違反前二條規定從事山域活動發生事故，而由主管機關進行救援者，主管機關得以書面命其支付救援費用。

前項救援費用指主管機關及參與救援相關機關協助搜救衍生之下列各項支出，並以實際支付之費用計算：

一、主管機關及相關參與救援機關所屬人員之加班費、差旅費及保險費等費用。

二、委任或僱傭民間勞務之費用。

三、參與救援所使用之救援機具、搜救犬、車輛或航空器等裝備及其所需飼料、油料、耗材及水電等所支出之費用。

四、租用土地、建築物、工作物之租金。

五、其他因救援所支付之必要費用。

前項費用，主管機關得視違規情節輕重，酌減之。

《台東縣山域事故救援管理自治條例草案》 第十一條

違反本法第四條至第五條及第十條規定，於本府管制山域從事山域活動遭受事故，由本府進行搜救者，本府得以書面命其支付相關費用。

（第二項之文字與花蓮縣完全相同，故略。）

而各地方政府於《登山活動管理自治條例》中，之所以有著類似的條文，是因為後面通過的縣市都參考了先前通過的地方政府，也參考了同一個中央法規，亦即母法為《災害防救法》第三十一條，中華民國 97 年 11 月 14 日內政部臺內消字第 0970824476 號令修正發布名稱及全文 7 條的《災害搜救費用繳納辦法》，其位階為施行細則。此施行細則主要由內政部消防署所擬定，並非立法院。

《災害搜救費用繳納辦法》 第三條

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。

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。

第一項處分相對人為二人以上者，搜救所需費用平均分擔之；有可歸責之業者，由該業者分擔二分之一，其餘二分之一由獲救者平均分擔。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。

它的母法是——

《災害防救法》 第三十一條

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：

一、緊急應變措施之宣示、發布及執行。

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。

（以下略）

而我們必須注意到中央版本《災害防救法》所定義的災害，並不包含「從事登山活動遭受登山事故」。

《災害防救法》第二條

本法專用名詞，定義如下：

一、災害：指下列災難所造成之禍害：

- (一) 風災、水災、震災（含土壤液化）、旱災、寒害、土石流災害、火山災害等天然災害。
- (二) 火災、爆炸、公用氣體與油料管線、輸電線路災害、礦災、空難、海難、陸上交通事故、森林火災、毒性化學物質災害、生物病原災害、動植物疫災、輻射災害、工業管線災害、懸浮微粒物質災害等災害。

（以下略）

是以，各地方政府於《登山活動管理自治條例》或《山域事故救援管理自治條例草案》之中增加的規範，與《災害防救法》並無衝突。《災害防救法》也不會是各地方政府《登山活動管理自治條例》的中央基準版本。

第 1-2 節 《災害搜救費用繳納辦法》第三條之問題分析

而《災害搜救費用繳納辦法》第三條這樣的法律條文寫法，有一個非常特殊的型態，就是它宣稱是要收取「費用」而不是「罰鍰」，但卻又帶著「違規事項」作為前提，因此帶有制裁之效果。但相較於概念最類似的《臺北市違章建築強制拆除收費辦法》，《災害搜救費用繳納辦法》第三條它又沒有明確的收費標準，導致總金額沒有上限。

這到底算是「費用」還是「罰鍰」，將會影響它的施程序與效果，是本文欲探討的重點之一。

若依其字面以「費用」觀之，它缺乏明確的使用前事先同意機制，照理講政府只適合收取達成此目的之絕對必要費用，否則即有「同意消費行為」認定的爭議。

而若以「罰鍰」觀之，行政程序法第七條所要求的狹義比例原則，《災害搜救費用繳納辦法》第三條得以透過最後一句的情節輕微或有特殊原因予以實現，算是合理的設計。只是它跟一般罰鍰都是固定金額有上下限很不一樣。

但整體而言，不論是「費用」或是「罰鍰」，《災害搜救費用繳納辦法》第三條的「所需費用」四字，亦即違規的代價無法評估，這缺乏行政程序法第五條所要求的明確性，特別是其中的可預見性，亦即應有客觀、一致之認定標準，使一般人得以明確掌握。而缺乏可預見性的根本原因是搜索行為跟目的不必然產生效果，搜救之中什麼是需要，什麼不需要，恐怕極難有客觀、一致之認定標準。

如果是所有相關費用都提出要求，然後再視情節輕微或有特殊原因減免，這樣可能還單純一點。

因此，《災害搜救費用繳納辦法》第三條這樣的法律條文寫法，究竟有無違反行政程序法

之處，有待法律專家進一步探討釐清。

《災害搜救費用繳納辦法》第三條這樣的法律設計，在立法院還沒有看到類似案例。目前只有在消防體系內針對搜救而沿用發展。但各地方政府於登山活動管理自治條例之中增加的變化，又讓本來就有頗有疑慮的法律設計又增加了更多問題。

第 1-3 節 《登山活動管理自治條例》或《山域事故救援管理自治條例草案》收費條文之問題分析

以下我們詳細從條文中使用的字句，來看收取搜救費用的法律條文從中央版本到各地方版本的演進，並分析這些演進帶來了哪些新的問題。

(1) 最高位收費的前提是否係違規事項

要談到這個收費到底算是「費用」或是「罰鍰」，我們不妨先探討可歸責性，也就是關於這筆費用，被收費的人到底有那些「該找他支付的理由」。而在法律條文中，這些「該找他支付的理由」是以收費前提的形式而展現。

罰鍰的金額是對應違規事項的嚴重程度，但是搜救費用本身是一個由實際支出組成的帳單。前者應該是一個依照比例裁量的結果，而後者是由執行所決定的。如果所收取之搜救費用不是對應到違規的嚴重程度，那就不應該當作「罰鍰」，只好歸屬於「費用」。白話來說就像是一——「剩下這些錢還是要你負責出。這個不是要多罰你，只是因為你有用到。」

因此，形式上觀之，如果收費前提不是個違規事項，對於法律的設計者而言它就偏向「費用」的意義多些。而如果收費前提是個違規事項，對於法律的設計者而言它就偏向「罰鍰」的意義多些，或是一種變相的罰鍰，名目是費用但實質是罰鍰。

如果法律的設計者的想法是個「費用」，那我們應該要分析它的收費前提是否違反公平性等等。如果法律的設計者的想法是個「罰鍰」，那我們應該要分析它的收費前提，也就是這個被違反的規定是否具有正當性，是否逾越憲法比例原則而侵害人權等等。

再來是行政程序法第七條所強調的(1) 妥當性：採取之方法應有助於目的達成。(2) 必要性：有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最小者。(3) 狹義比例性：採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡。當以上都滿足，違規者也就很明確有可歸責性，或說政府收取這個費用就很有正當性。

《災害搜救費用繳納辦法》第三條的最高位前提，是違反兩項法律規定之一，因此它的設計理念偏向「罰鍰」的意義多些。這兩項前提，以白話方式形容是有人在救災警戒區劃設後又意圖進入或是不願離去，或是不服交管而開車擅入，因而被搜救而且獲救。

以下我們首先探討這項規定的正當性。警戒區劃設這是對於人民的行動自由之限制，但它符合憲法比例原則的「避免緊急危難」條件。而接下來看行政程序法第七條的要求，《災害搜救費用繳納辦法》第三條的實行方式會讓人擔心需支付高額搜救費用，有嚇阻效果，採取之方法有助於目的達成，但又能權衡比例。所以整體看來沒有什麼問題，違反規定者具有高

度的可歸責性。

但是，從臺中市、南投縣、花蓮縣、苗栗縣、一直到屏東縣版本的《登山活動管理自治條例》，其收費條文之最高位前提，都只是「於特殊管制山域從事登山活動」（臺中市、南投縣、苗栗縣）或是「於管制山域從事登山活動」（花蓮縣、屏東縣），因遭受事故而被搜救。這根本就是憲法保障的正當行為呀！因此，從最高位的收費前提來看這五個縣市的收費條文偏向「費用」的意義多些。

為什麼「於特殊管制山域從事登山活動」或「於管制山域從事登山活動」不是個違規事項？憲法提到能夠縮限旅行自由的，只有防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益這四個原因。而於如果我們仔細去看所謂特殊管制山域是什麼，答案就很明顯了。

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。（臺中市、花蓮縣）

特殊管制山域：指需申請國家公園入園許可之山域。（苗栗縣）

特殊管制山域：指須申請國家公園入園許可，且經本府公告之山域。（屏東縣）

（南投縣無定義）

國家公園本來就是間具有遊憩和保育功能的，在國家公園從事登山活動，哪裡不正當了？取得許可後在這些山域從事登山活動，本身並不是違規事項。

《高雄市山域事故救援管理自治條例草案》的收費前提是違反第四或第五條。其中第五條的觀念基本上就是《災害搜救費用繳納辦法》第三條之延伸。

第四條 進入管制山域從事山域活動，依法令規定需申請者，應事先取得許可。

第五條 管制山域經主管機關或山域管理機關因颱風、森林火災或其他突發事件公告禁止進入時，任何人不得進入從事山域活動；已進入者應於接獲通知後立即撤離或依現地情況緊急就地避難。

而《台東縣山域事故救援管理自治條例草案》的收費前提是違反第四或第五條或第十條。（依照法律架構，台東縣收費條文的前提之中，第十條似乎是第六條的錯字未改，但因為這至少是公告草案，在此只能先原文照抄。但筆者也附上第六條條文供參考。）

第四條 進入本府管制山域從事山域活動，應遵守下列事項：

- 一、依國家安全法或相關法令規定須申請者，應先取得許可。
- 二、進入管制山域應依登山計畫從事山域活動，不得改變山域活動路線或範圍；但因天災或不可抗力因素致須變更登山計畫者，應以通訊設備向原申請機關報備。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。

第五條 進入本府公告之管制山域從事山域活動，應攜帶下列裝備：

- 一、具有定位功能之器材（如衛星定位儀、可定位之智慧型手機或其他具定位功能等器材）。
- 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）。

第六條 山域活動範圍涉及本府管制山域者，經交通部中央氣象局發布海上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、簡訊或電話通知許可入山機關，採取緊急管制措施。

前項公告禁止期間內，不得進入管制山域，已進入者應於接獲通知後立即撤離或依現地情況緊急就地避難，必要時連絡留守人員或緊急聯絡人。

第一項公告禁止期間內，已取得許可者，入山機關不得准許入山。

第十條 警察、消防機關或各山域業務主管機關得查核、檢驗並要求從事山域活動者提出入山許可等相關文件資料。

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，並當場禁止入山。

先不管違規事項與收費的因果關係，既然形式上收費的前提是個違規事項，高雄市和台東縣的《山域事故救援管理自治條例草案》收費條文，法律設計者的想法就是偏向「罰鍰」的意義多些。

而因為其他五縣市的《登山活動管理自治條例》收費條文中，也引進了有罰鍰的違規事項作為但書，故對於搜救而言，此七個縣市的收費條文裡面可歸責性的問題，也就是說「因為做錯了什麼事而要他們負擔更多的搜救費用」，這問題下一章談到罰鍰條文時再一併分析評論。

另外特別值得一提《高雄市山域事故救援管理自治條例草案》是怎麼定義管制山域呢？
管制山域：指經主管機關為防止山域活動危險，公告不得任意進入之山域或山域步道。

而第四條條文說明之中還有進一步解釋高雄市對需要申請許可的管制山域之想像——為加強登山管理，從事山域活動，應依國家公園法第十九條、國家安全法第五條、文化資產保存法第八十四條第二項、森林法第十七條之一或相關法令申請許可者，應事先申請許可。

高雄市的管制山域定義條文與第四條有一矛盾之處。我國山域需事先申請許可才能進入，其原因為國家安全（在該條文廢止之前只能如此解釋）與生態保育等等，從來不是為了防止山域活動危險。我們國家的山域管理機關，沒有任何一個單位依法有管理山域活動安全的職責。所以這樣看來，高雄市依照現行條文，根本沒辦法劃設任何管制山域。

但是，不要像其他地方政府借用國家公園生態保護區這樣不相干的區域劃設，真正以風險觀念來縮小特殊管制山域或管制山域的定義，絕對是一個值得鼓勵的方向。只是怎麼形成一個明確而客觀的標準，還有待進一步探討。

(2) 死亡者也要付費

若以《災害搜救費用繳納辦法》第三條為基準，從臺中市版本開始，《登山活動管理自治條例》或《山域事故救援管理自治條例草案》條文規範的當事人從「獲救者」修改為「由本府進行搜救者」，其差異就是未獲救者也是一樣是條文規範的當事人。

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。

這個寫法忽略了一個問題，那就是以這個條文的規定，構成要素之一的搜救行為若發生在死亡之後，或是整個開罰程序沒有辦法在當事人死亡之前完成，政府就沒辦法對死亡者課以「罰鍰」。而若要向死亡者收取這筆「費用」，就要先釐清這個法律的結構，是如何有可能在死亡者生前預先建立起這個同意付費的關係，因此這筆費用能成為他的一項生前遺留債務？

筆者有個推測是草擬法案者當時設想了張博崴事件的狀況，意圖把死亡者也納入以平衡無期限搜山之要求。

但其實在失蹤而死亡的案例中，真正要求並可能大量耗用搜救資源而製造公共經費使用的不公平者是家屬。因此，若以罰鍰的方式設計法律條文，並沒有辦法對大量耗用搜救資源的家屬達成平衡之效果。而家屬的行為根本不受此法律條文之規範，政府也無從對家屬收取費用。

在此情況下，唯一對大量耗用搜救資源可能達成平衡效果的，是委請那些要求長期搜山的家屬配合部分負擔或甚至全額自費。也就是說，其實我們真正需要的是一部關於搜救的法案，法條的架構應該要重新設計，而提出要求的家屬也才能順理成章地變成當事人之一。目前只有高雄市和台東縣有發展出這個觀念，他們的草案有改名為《山域事故救援管理自治條例》，但家屬的角色仍未納入。

或甚至，如果政府覺得有必要，《災害搜救費用繳納辦法》第三條也應該做出對應的修改。

(3)「由本府進行搜救者」的認定浮濫

除了高雄市採用「由主管機關進行救援者」，在各地方政府的《登山活動管理自治條例》或《山域事故救援管理自治條例草案》條文中，六個地方政府都用了「由本府進行搜救者」當作收取搜救費用的必要條件。但是在實務上卻出現認定浮濫的問題。

相關案例是發生在 2018 年二月底的八通關古道一人失足傷亡案。此案花蓮縣於 2018 年九月宣布要對其隊友收取 92 萬元的搜救費用。據了解，該隊於第一時間暫停行程並協助處理，而所有隊友是在死者遺體吊掛之後自行走出。

先不論違規事項，既然搜救費收費條文定義的條件是「由本府進行搜救者」，就應該是針對有搜救需求的特定人，而在本案就是死亡者。這中間的爭點就是前面講的，構成要素之一的搜救行為若發生在死亡之後，或是整個開罰程序沒有辦法在當事人死亡之前完成，政府就沒辦法對死亡者課以「罰鍰」。若這 92 萬搜救費的性質是「罰鍰」，對死亡者就不能開罰。但若這 92 萬搜救費的性質是「費用」，那死者或是隊友誰同意要支付了？就算是絕對必要支出，也是要問家屬是不是要付遺體搬運費吧？

而花蓮縣政府浮濫認定此六人為「由本府進行搜救者」，跨過空勤總隊不打算收費的想法，以《登山活動管理自治條例》逕行要求此六人支付其死亡隊友的搜救費用，這恐怕是前所未見的奇特法律案例。

即使是以所謂保證人的觀念，將隊友視為所謂危險共同體，也不可能把彼此關係就直接延伸為財產特別是債務上的保證人呀！

(4) 可歸責之業者的概念消失

原本在《災害搜救費用繳納辦法》第三條有帶入「可歸責之業者」這個概念，在各地方政府的《登山活動管理自治條例》或《山域事故救援管理自治條例草案》條文中並沒有沿用。推測其原因是地方政府不想觸碰商業登山行為此議題之故。

(5) 代替其他單位收費

收費條文第二項的主詞，在各地方版本略有不同。分別是

本府各機關（臺中市）

相關政府機關（南投縣）

本府及相關參與搜救機關（花蓮縣、屏東縣、台東縣）

各機關（苗栗縣）

主管機關及相關參與救援機關（高雄市）

也就是說，除臺中市之外，所有地方政府都意圖幫其他單位人員收加班費，例如林務局、國家公園、國搜中心、空勤總隊及特搜等等。

而在器材方面，每一個縣市的條文都包含了航空器（直升機），但徵調者的主詞也略有不同。

這樣的規定製造了一些爭議。第一，其他單位有沒有法源和程序可以跟民眾收取搜救相關費用，那這些錢最後要怎麼處理？第二，航空器（直升機）的徵調單位到底是誰？

實務上，航空器（直升機）屬於空勤總隊所管理，其派用可能是國搜中心的案件負責人就可以單獨做出實質決定，根本不需要通知地方政府消防局。所以例如臺中市和南投縣條文關於航空器費用的主詞是「本府」，或是苗栗縣這一款的文字根本沒有主詞，這在進法院審理航空器費用時都可能成為爭點。

(6) 《登山活動管理自治條例》收費條文之但書又引入違規作為差異對待之條件

雖然臺中市、南投縣、花蓮縣、苗栗縣與屏東縣的《登山活動管理自治條例》最高位收費前提都是正當行為，而且又引進了保險金額作為收費上限。這樣看起來是收取一筆有明確上限的「費用」。但這五個縣市卻又都在收費條文的中以但書形式，加入一些違規事項來作為差異對待之條件。而差異對待之下，所收取的費用變成沒有明確上限。

這產生了兩個問題。第一個問題是引入違規作為差異對待之條件，整個條文的概念又從語句和最高位前提所揭櫫的「費用」倒向「罰鍰」，結果是同一個法律條文寫了兩種狀況，一種比較像是「費用」而另一種比較像是「罰鍰」，但收取「費用」缺乏同意程序，而收取「罰鍰」又沒有明確可預見的金額，結果是二者都有爭議。第二個問題是原本一度明確的收費上限，又因為引入違規作為差異對待之條件而消失。

法律的設計者對於違規事項的嚴重程度，有時其想像是與現實脫鉤的。本來法律設計者想的可能是這個違規很嚴重，所以要罰很重，可是他剛好用「費用」這個字眼去取代「罰鍰」，那就製造出一堆問題。實際上這個違規以客觀角度去評量，整個社會可能覺得並不是很嚴重。但最後違規者卻還是依法被收了很高的金額，這樣在實務上它的效果又比就像是收取了服務費用而不是一種處罰。不過服務費用就應該要經過民眾的同意才去支用，而不是像罰鍰是由行政機關依法說了就算。

「費用」和「罰鍰」混淆不清，這是會發生類似消費爭議的根本原因。現在《登山活動管理自治條例》這種制度設計，就是罰鍰和費用混在一起講不清楚，大打迷糊仗的狀態。

(7) 《登山活動管理自治條例》採取收費方法與立法目的不一致

各地方政府所擬定的《登山活動管理自治條例》或《山域事故救援管理自治條例草案》收費條文所欲達成的目的是什麼？

以臺中市、南投縣、花蓮縣、苗栗縣與屏東縣《登山活動管理自治條例》這樣的條文寫法，意思是不希望人民於特殊管制山域或甚至管制山域從事登山活動，遭受事故，然後被政府搜救。但《登山活動管理自治條例》的立法目的是這些。

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。(臺中市、花蓮縣、苗栗縣、屏東縣)

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。(南投縣)

這就說不通了，採取收搜救費這個方法，為什麼會達成以上的目的？

關於採取收費方法與立法目的，高雄市和台東縣寫得就合理多了。高雄市《山域事故救援管理自治條例草案》的立法目的如下：

為維護人民生命安全，落實違規者自付救援費用精神。

台東縣《山域事故救援管理自治條例草案》的立法目的如下：

為提升民眾對登山行為自我責任、加強山域活動意外事故預防管理及人命搜救效能，維護人民生命安全。

高雄市和台東縣《山域事故救援管理自治條例草案》都是對違規者採取收費方法。先不論所違反之規定是否與搜救有關連，對違規者收取搜救費這個行政措施，和以上立法目的如「落實違規者自付救援費用精神」或「提升民眾對登山行為自我責任」，比較能產生關聯。

而我們亦可注意到，沒有任何一個縣市有在《登山活動管理自治條例》或《山域事故救援管理自治條例草案》立法目的之中提到完全無條件的自付救援費用，也沒有任何一個縣市抱怨外縣市的登山者使用地方政府的搜救資源，是中央與地方財政畫分上的不公平。地方政府財政困難和資源排擠，雖然確實是各地方政府立法的動機，但至少還沒人想明白地把它寫進立法目的裡面。

(8) 若為「費用」，收費前提欠缺公平性

由前述分析，我們發現各《登山活動管理自治條例》之中的收取搜救費用，偏向「費用」者，係「於特殊管制山域從事登山活動」（臺中市、南投縣、苗栗縣）或是「於管制山域從事登山活動」（花蓮縣、屏東縣），而未違反該收費條文但書中所列法規者。

此外再次強調，在高雄市和台東縣的《山域事故救援管理自治條例草案》之中，雖然文字用的是「費用」，但實際上卻是偏向「罰鍰」。

但這五縣市的《登山活動管理自治條例》針對這些在特定的山域所從事的活動，其搜救工作被特別要求得要收費，這樣符合所有法律最基本的公平性原則嗎？

首先，第一個疑問是山域的畫設必然有其邊界，但這邊界與搜救費用價格的關聯性為何？差一公尺就從不用錢變成需要很多錢，那這個地形是斷崖嗎？但實際上卻往往是向上緩緩延續的步道而已。

第二個問題是為什麼只有山域活動的搜救要收費，如果是因為消防單位主觀地認為這是危險的，那都市裡面其它的活動都不危險嗎？其實，在特定的山域所從事的活動平均死亡率並不高，大約只有萬分之三以下。根本算不上是高風險戶外活動。

政府的服務之所以收取費用，有成本與利用之普遍性等等考量，而有的也會採取部分負擔的設計例如勞健保。有些收費如證明文件之工本費，其考量為成本以及避免濫用。

所以，基於財政負擔的觀念，政府針對某些服務收取費用並非不可行。

但以搜救而言，因為它本身具有偶發意外之特性，而且牽涉到生命安全的保障，若要全面轉變為使用者付費，則牽動憲法保障人民生存權之問題。以《災害搜救費用繳納辦法》為例，為什麼只能向特定違規者收取搜救費用，而不是所有獲救者都收？因為某些狀況災民可能已經一無所有了，而若這是天災或是他人致使的人禍，災民本身並無可歸責性，這樣的情況下政府怎麼可能向災民收取搜救費用？這也就是憲法生存權的核心精神。而對於外國人，政府也必須有基本的人道立場，不能見死不救，一定要看到家屬的付費同意書才派出搜救隊，那就是國際醜聞了。

當然也是可能把這些一無所有的災民那種狀況當成特例予以減免，而政府對大多數的搜救行為還是要收取費用。但問題是以我們的國情，我們國家普遍所有的搜救都是免費，那為什麼這些在特定的山域所從事的活動要單獨予以不同處理？

而有些人可能會質疑登山活動屬於休閒，它對於搜救的需求和民眾對於醫療的這類基本需求不應類比，所以生存權的保障應該縮限。但是法律無法區分休閒與工作，上山工作的人一樣會有搜救的需求。而生命的價值又為何可以用休閒和工作來區分？

五縣市的《登山活動管理自治條例》都引進保險相關條文，並把搜救費用與之連動。用保險來分攤風險是個好觀念，但它和公平性依舊無關，為什麼只有在特定的山域所從事的活動要靠保險來分攤風險，其他活動都不需要？這不是一種歧視或至少是差別待遇嗎？行政程序法第六條：**行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇。我們能找到什麼正當理由來支撐**

這個差別待遇？

政府向人民收取搜救費用的合理原因，應該是因為公共資源的有限與排擠，在使用量高了之後必須要以價制量達成一種分配上的均衡。或是政府欠缺對應專長人員，需要徵調民間專才的狀況。而這其實都是基於財政負擔的觀念所作的妥協，或者說也是為了維持公平性，但這個公平性指的是個人耗用公共經費多寡，跟前述不同活動之間被差別待遇的公平性問題（或說是歧視問題）還是略有不同。

如果針對公共資源的有限與排擠這些狀況去重新設計制度呢？在特定的山域所從事的活動其搜救工作究竟哪些地方可能造成政府財政負擔，其原因為何，這在後面我們會詳加探討，並提出其他方式予以解決。

而依照行政程序法第七條第二項：**有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者**。如果有其他方法同樣能達成目的，對人民權益損害更小，我們為什麼一定要破壞公平性，單獨對在特定的山域所從事的活動要求保險支出，要求收取費用？

（9）若為「費用」，欠缺同意消費之程序

若為「費用」的狀況，除了絕對必要支出之外，其他支出應有同意消費之程序。

什麼是絕對必要支出？例如因為地形或時效之故，必須採用直升機搬運傷亡者，此趟直升機出勤之相關費用即屬絕對必要支出。

而什麼不是絕對必要支出？例如因懷疑迷途者可能往某個方向前去故派人搜尋，但結果卻沒有看到任何蹤跡。這樣的成果資訊可能對最後的結果有幫助，卻也可能沒有幫助，所以就不算是絕對必要支出。

山域搜救的特性，特別是在台灣這樣以森林為主的山域要執行搜索，本來就要面對很多的不確定性。因此，就算知道那樣的搜索任務可能不算是絕對必要支出，卻還是會予以執行。

在尋獲當事人之後，除了最後找到人的那一趟，先前的搜索都面臨質疑，哪幾趟是有必要的？此時對於必要二字廣義的或狹義的解釋就會造成很大的金額差異。而《登山活動管理自治條例》這樣的法律條文寫法，可能違反行政程序法的明確性要求。另外，獲救者亦可能質疑其中有浮濫派遣，導致金額過高。

跟所有消費行為一樣，「合意」的交易行為是根本。但是，搜索就是因為不知道人在哪裡，而絕大多數狀況都是無法與失蹤者通聯的，這樣的情況要如何達成「合意」的條件？

一個可能的改善方向，是由其家屬或親友或尚可通聯之本人針對每一趟搜索予以同意。但這在搜救發起的最前期卻也可能有困難，報案者可能是其他友人或甚至不認識的人，而家屬或親友在第一時間可能無法聯繫，或無法理解搜救行為的細節，因此根本無法決定要派多少人去找哪個區域。

由此觀之，把搜救工作的費用明訂在法律中，並且在缺乏可歸責性，或是可歸責性低的狀況下要求收取，會製造出許多的程序正義問題。而每一個案都需要詳細地檢視。或甚至可

能因為其家屬或親友無法做出決定，而延誤黃金時間。

另外，以目前各《登山活動管理自治條例》之規定，收費的對象是被搜救者本人，並非其家屬或親友。所以除非修改法律文字改變之，家屬或親友代替被搜救者所做的同意消費之行為表示，被搜救者最後是可以予以否定的。或甚至如前面提到的，被搜救者若找到時就已經死亡，那這同意消費的關係要怎麼認定？就跟醫院一樣，發生呆帳的狀況是很正常的。

搜救收費最根本的問題就在於，搜救行為跟緊急醫療行為一樣，本來就不能期待完完全全的使用者付費，因為生命的價值本來就不能單純地以金錢去衡量。

(10) 若為「費用」，恐有壓抑求救的道德風險

只要搜救可能收費，就會壓抑求救。若因延遲求救而致使情況變嚴重，或甚至是本來可以救的，最後變成救不到，搜救收費就演變成道德問題。這是一種我不殺伯仁，但伯仁因我而死的狀況。新聞中也有報導過，民眾以為救護車需要收費而延誤送醫致命的案例。

健保卡原本有所謂鎖卡的機制，就是欠繳健保費個人負擔到一定金額，健保卡拿到醫院就不能使用。但後來政府理解到，這樣可能導致有些民眾會因為欠繳健保費而完全失去醫療體系的支撐，因延遲而致使病情變嚴重，或甚至是本來可以救的變成救不到，所以現在鎖卡制度就廢止了。

若要搜救相關行為費用化，除了商業保險或類似日本的共濟金，很重要的社會配套就是必須引入慈善機構，這就像醫院也有對應的社工體系和慈善機構在配合。但即使有慈善機構和社工輔導，壓抑求救的道德風險也只能降低，有人因為擔心付不出錢而不敢求救的狀況，還是有可能發生。

山域的搜救需求，不盡然來自相對富裕的遊客，也可能來自周邊居民或其他因生活所需上山工作的人。政府很重要的一項功能就是壓抑貧富差異。若要把搜救相關行為費用化，絕對不能輕忽這樣的制度設計對社會所將產生之副作用，尤其是與生命價值有關的效應。

(11) 收取的搜救費若為「費用」，政府必須打破寡頭、迴避利潤並嚴守誠信

政府向人民提供收費的特定服務，確實可能成為政府財源。

但像醫療或是搜救這類與生命相關之事務，是否該以財源的角度觀之，頗值得商榷。

以目前的體制，政府在搜救服務中具有寡頭獨佔之特性，尤其是直升機的使用，除了政府的機隊，民間所擁有的直升機架數僅有個位數，也缺乏對應的山區飛航訓練及實戰能力。而在資訊傳遞方面，依現行法規體制，所有的當事人資訊都掌握在政府相關機構之中，民間的搜救團體根本只有被動接收的空間。再加上之前政府提供各式搜救服務均屬免費，因此壓抑了民間搜救產業發展之可能，就算現在消防單位開始收取搜救費用，也同步開放收費的民搜，短期內寡頭獨佔的態勢依舊無法改變。

在寡頭無法改變的狀態下，政府本該避免讓搜救收費成為高額利潤的項目。

例如現階段，空勤總隊的態度就是有編預算了，不針對特定使用方式收費，因為這樣破

壞公平性。但是消防機關卻又一直要求對沒有可歸責性的案件也一樣要收費，而且也幫其他單位收費。結果就是導致大筆收入的費用，無法真實轉交給當初提供服務的單位。要不是成為地方政府經營此項搜救服務的利潤，就是得耗費大量訴訟成本之後又再返還當事人。

而若這些費用成為地方政府經營此項搜救服務的利潤，是否違反行政程序法第八條：**行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴**。這也頗值得探討。

(12) 若為「罰鍰」，某些地方政府版本欠缺比例原則修正文字

由前述分析，我們發現各《登山活動管理自治條例》之中的收取搜救費用，偏向「罰鍰」者，係「於特殊管制山域從事登山活動」（臺中市、南投縣、苗栗縣）或是「於管制山域從事登山活動」（花蓮縣、屏東縣），而違反該收費條文之但書所列法規者。

而兩部《山域事故救援管理自治條例草案》之中的收取搜救費用，其實均偏向「罰鍰」。

所有罰鍰都應該要依循行政程序法第七條第三項（狹義比例原則）：**採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡**。

但以前述所有法律之設計，搜救的支出都是在收費前就已經發生的，所以像《災害搜救費用繳納辦法》第三條就加上這樣的但書作為減免條件：

情節輕微或有特殊原因

不過各《登山活動管理自治條例》之中的但書，全部都是以保險費用為基準，有違規事項則金額無上限。以另一個角度觀之這是可能取消上限往上加碼，成為一種變相的制裁手段。其中只有南投縣跟苗栗縣有加上「可歸責」的文字，但那應當只是配合對應違規事項當中本來就有的但書所為之。《登山活動管理自治條例》的收費規則裡面，完全沒有視情節輕微減少的可能，完全只看消防機關的高興，要不要啟動「得」那個字，也就是只有不收跟全部收兩種選項。

兩部《山域事故救援管理自治條例草案》都沒有保險費的相關條文，所以不像其他五部《登山活動管理自治條例》那樣設計，而是直接收到全額。可是台東縣卻沒有比例原則但書。高雄市有比例原則但書，法律考慮最為全面，值得讚許。

前項費用，主管機關得視違規情節輕重，酌減之。

(13) 若為「罰鍰」，條文寫法似有迴避地方制度法開後門之嫌

依照地方制度法第二十六條，各地方自治條例規定之罰鍰不得超過新台幣十萬元，但可以連續處罰。

自治條例應分別冠以各該地方自治團體之名稱，在直轄市稱直轄市法規，在縣（市）稱縣（市）規章，在鄉（鎮、市）稱鄉（鎮、市）規約。

直轄市法規、縣（市）規章就違反地方自治事項之行政業務者，得規定處以罰鍰或其他種類之行政罰。但法律另有規定者，不在此限。其為罰鍰之處罰，逾期不繳納者，得依相關法律移送強制執行。

前項罰鍰之處罰，最高以新臺幣十萬元為限；並得規定連續處罰之。其他行政罰之種類限於勒令停工、停止營業、吊扣執照或其他一定期限內限制或禁止為一定行為之不利處分。

把「罰鍰」刻意寫成「費用」，可以迴避地方制度法第二十六條，也不需要連續處罰的方式。在中央政府這並不是個問題，所以《災害搜救費用繳納辦法》並不需要刻意取巧。但這七個參考《災害搜救費用繳納辦法》，而在《登山活動管理自治條例》或《山域事故救援管理自治條例草案》之中擬定收取搜救費用條文的地方政府，就有利用文字取巧，開後門迴避地方制度法規定罰鍰不得超過十萬元之嫌疑。

第 1-4 節 小結

整體而言，七個縣市的《登山活動管理自治條例》或《山域事故救援管理自治條例草案》約略形成三個風格。前五個縣市的《登山活動管理自治條例》是比較偏向嚴刑峻罰型態的法律設計，對民眾的權益較為苛刻。而《高雄市山域事故救援管理自治條例草案》則較為節制，法律設計之考量較為完整，但還有一些小問題我們將在下一章講罰鍰的時候分析。至於《台東縣山域事故救援管理自治條例草案》則介於其間。

兩個改名為《山域事故救援管理自治條例草案》的縣市顯然比較有抓到問題的核心，那就是消防單位需要管理的事務是搜救，並不是登山活動。可惜台東縣還是卡在先前其他五縣市的法案框架之中，沒有像高雄市版本做出比較大幅度的修正，因而還是承襲了許多問題。

但就收取搜救費用此一議題，七個版本都忽略了家屬或親友有必要成為當事人，否則難以解決同意支付費用的問題。因此，七個版本都無法跳脫《災害搜救費用繳納辦法》第三條的框架侷限，而在擴充的時候陷入各式各樣的矛盾。我們將在第三章提出如何打破此框架，建議如何以最小的擾民代價，解決最多的問題。

第二章 法條文字為「罰鍰」之條文分析

臺中市、南投縣、花蓮縣、苗栗縣與屏東縣《登山活動管理自治條例》第四至第十三條有關罰鍰的條文寫法，都非常類似。《台東縣山域事故救援管理自治條例草案》第四至第十條亦然。而其共同鼻祖可認定為臺中市版本。

我們必須把高雄市的相對應條文也放在這章進行解釋，只是為了方便分析，但其實高雄市版本完全沒有名義上叫做罰鍰的設計。高雄市版本所有的條文完全是用來鋪陳那個名為「費用」實為「罰鍰」的第六條，也就是先前已經解釋過的收取搜救費條文。

特別一提，高雄市版本的原始概念很明確是消防單位只管搜救，不應該跨領域去管登山活動。這個概念非常值得其他縣市的消防單位參考。

除高雄市之外，這六個版本最主要的差異是根源於國家公園的分布。有些縣市沒有國家公園（台東縣），或是國家公園所佔的山域相較於其他高山不夠多（南投縣），或是境內的國家公園並非高山類型（屏東縣）。這也是法律制定時的荒謬之處。「國家公園生態保護區」

跟登山安全並沒有關聯呀！

從各縣市版本的演進，我們可以發現前期的《登山活動管理自治條例》各版本試圖以消防體系的觀點，去指導登山活動的安全。但到了後期的《山域事故救援管理自治條例草案》這兩個版本，消防體系理解以自己的專業，該管的是搜救而不是登山活動。

而罰鍰條文的撰寫牽涉到的就是選取指標，法律條文的草擬者試圖去選取什麼樣的行為需要被制裁。而我們首先要分析的是這些被消防單位主觀想像所選定的指標，當它變成了行政單位認定的違規事項，處罰這些違規者真的能幫助達成立法的目的嗎？而有沒有其他不擾民的選擇呢？這些處罰又是否符合比例原則呢？或更根本的，這些要求是否有違憲侵害人民基本權利的疑慮？

首先我們必須再次回顧立法目的。

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。(臺中市、花蓮縣、苗栗縣、屏東縣)

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。(南投縣)

為維護人民生命安全，落實違規者自付救援費用精神。(高雄市)

為提升民眾對登山行為自我責任、加強山域活動意外事故預防管理及人命搜救效能，維護人民生命安全。(台東縣)

人民生命是七個縣市的公約數。然而如果天氣環境不惡劣，完全違反以上規定者，是否必然遭受事故，而有人民生命安全的問題？

例如，沒有申請許可、沒有依登山計畫從事登山活動、改變登山活動路線或範圍、進入未開放之山域步道、自行開闢路徑、沒有攜帶具有定位功能之器材、沒有攜帶可供緊急聯絡之通信設備、沒有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的領隊、沒有辦理登山綜合保險，就算以上事情之一發生了，或是他們全部同時發生了，還是可能沒有任何人遭受事故，而有人民生命安全的問題。

這些要求全部都不是登山活動中「維護人民生命安全」的必要條件。

在這些法律出現之前，每一天都可能有這樣的人在山上活動，但是死亡率依舊是低於萬分之三。那我們要如何宣稱這些違規事項具有高度的可歸責性？我們要如何宣稱這些違規事項都應該要罰到幾萬元？

其實這幾部《登山活動管理自治條例》最大的問題，就是消防機關對於「維護人民生命安全」的想像太過脫離現實。完全沒辦法對應到憲法以及行政程序法要求的比例原則。違反這些規定不必然導致山域事故，那麼因果關係就無法建立。

可是，如果針對高雄市和台東縣所選擇的立法目的去看，若我們在意的「果」不是「減少山域事故」或「加強山域活動意外事故預防管理」，而是「加強人命搜救效能」、「提升民眾對登山行為自我責任」或是「落實違規者自付救援費用精神」呢？此時只要再加上一些條件，

有一部分原本對於山域活動並非必要條件的事，其可歸責性就變高了。

例如，未攜帶可供緊急聯絡之通信設備，且於管制山域從事山域活動遭受山域事故，由本府進行搜救者。

處罰這樣的登山者，其可歸責性就高多了，因為他未攜帶可供緊急聯絡之通信設備，確實會致使搜救變得困難而有浪費人力等等狀況。以高雄市和台東縣版本那樣的立法目的，這樣的法律條文就沒有太大爭議了。

當然文字和條件還可以修正得更細膩，但是把認定違規的範圍縮小，本來就是應該要致力的方向。怎麼可能有一個法律一出現，所有正常的行為就忽然變成違法的？

就算是因為地方制度法，每一罰都不會超過十萬元，可是如果他犯的具有可歸責性的過失有好幾項，累積起來的金額也會有相當嚇阻性。而這樣的設計就符合行政程序法的比例原則。

以下我們先以臺中市版本為基底，分析七個縣市的法案有關罰鍰部份之異同。之後再分析其合憲性、妥當性、必要性以及狹義比例原則等等。亦以此評斷對於山域事故的發生或是搜救資源的浪費，這些被認定的違規項目事實上是否有可歸責性。

第 2-1 節 第四條

臺中市版本如下：

進入本府公告山域從事登山活動，應遵守下列事項：

- 一、依國家公園法、人民入出臺灣地區山地管制區作業規定或相關法令規定需申請者，應先取得許可。
- 二、進入特殊管制山域應依登山計畫從事登山活動，不得改變登山活動路線或範圍。但因天災或不可抗力因素致須變更登山計畫者，不在此限。
- 三、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。

南投縣版本多列了三個應遵守事項，但是比較像是宣導，沒有罰則，也沒有納入收取搜救費用的前提。南投縣版本的前三個應遵守事項，跟臺中市版本只有些許文字差異。苗栗縣版本跟臺中市版本也一樣只有些許文字差異。

花蓮縣版本在第二個應遵守事項加入以下對免責但書的更詳細實作要求。
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。

而屏東縣版本跟花蓮縣版本只有很小的文字差異。

台東縣版本最大的差異是拿掉了第三個應遵守事項。第一個應遵守事項則是拿掉了國家公園法，但這只是因為台東沒有國家公園。而台東縣版本第二個應遵守事項跟花蓮縣版本幾乎一模一樣，只有把登山活動改為山域活動而已。

高雄市版本最特殊，只保留了第一個應遵守事項。

(1) 許可

申請國家公園生態保護區許可，是為了生態承載量，跟登山安全無關。沒有申請國家公園生態保護區許可，影響的是生態，它的可歸責性已經由國家公園法的罰則處理了，不管是《登山活動管理自治條例》或《山域事故救援管理自治條例草案》，都不是為了生態保護而立法，那為什麼要牽扯到國家公園生態保護區許可？

同樣地，自然保留區或自然保護區的許可，也是為了生態，它也有獨立的罰則，不管是《登山活動管理自治條例》或《山域事故救援管理自治條例草案》，都不是為了生態保護而立法，那為什麼要牽扯到這些許可？

申請國安法山地管制區許可，是為了山地治安，跟登山安全無關。沒有申請國安法山地管制區許可，影響的是山地治安，它的可歸責性已經由國安法的罰則處理了，不管是《登山活動管理自治條例》或《山域事故救援管理自治條例草案》，都不是為了山地治安而立法，那為什麼要牽扯到國安法山地管制區許可？

再一次處罰未申請上述許可者，顯然無助於達成立法目的。這樣只是一罪二罰，而且還是由一個業務職掌完全不相干的單位掠奪此罰鍰。也因此，《登山活動管理自治條例》或《山域事故救援管理自治條例草案》當中對此應遵守事項都沒有對應的罰鍰條款。

然而，違反此應遵守事項卻是兩個《山域事故救援管理自治條例草案》的收費前提，也是五個《登山活動管理自治條例》之搜救費用可能取消上限的但書條件。也因此這些法案之中許可還是成了一個被處罰的事由。但這些許可跟《登山活動管理自治條例》或《山域事故救援管理自治條例草案》的立法目的無關，是以《登山活動管理自治條例》或《山域事故救援管理自治條例草案》的搜救費用條文當中以此應遵守事項作為構成之條件，完全無法建立因果關係。這樣的法律設計違反行政程序法第七條第一項的妥當性：採取之方法應有助於目的達成。

許可跟登山安全無關，也跟搜救工作無關，對於登山安全和搜救工作，未獲得許可並不是可歸責的一個理由。許可就是生態保護或是國家安全議題。《高雄市山域事故救援管理自治條例草案》最大的敗筆就是沒有掌握這個觀念，而誤以為能否核發許可係表示這山區是否危險。但其實根本不是這一回事。

(2) 未依登山計畫從事登山活動、改變登山活動路線或範圍

除了高雄市之外，其他六個縣市都有第二個應遵守事項，而且都有對應的罰鍰條文，其金額為新臺幣六千元以上三萬元以下。違反此應遵守事項還是《台東縣山域事故救援管理自治條例草案》的收費前提，也是五個《登山活動管理自治條例》之搜救費用可能取消上限的但書條件。

登山計畫的意義，在於預先取得所需資訊並做好行程規劃。登山計畫的觀念並非在出發的那一刻就封存不動的，例如可放棄的單攻、預備天或休息天等等概念，就是一種行程中才

採取的動態調配手段。

登山計畫在登山教育中是很重要的一個環節。但在搜救體系，登山計畫的重要性卻不是一致性地被認可。之前我們倡議戶外活動安全支持網的會議上，消防署就表示他們在執行搜救之時，主要是依據報案人所提供之資訊，因此並無參考待搜救者其登山計畫之必要。

兩相對照，《登山活動管理自治條例》或《台東縣山域事故救援管理自治條例草案》對於未依登山計畫從事登山活動，決定予以如此重罰，顯示出消防體系內部對於登山計畫之必要存在有見解不一的狀況。而既是如此，此罰則是否具有妥當性、必要性又是否符合狹義比例原則，均有疑慮。

而進一步分析，登山計畫在搜救中確實不是每一案都有必要引用，僅有失蹤者所在區域為通訊死角或因故失聯，而失聯時間已有超過一日以上這類的狀況，登山計畫才會成為判斷應搜索區域的主要依據。是以消防署的觀點雖有不妥，亦不能說是無所本。

是以登山計畫雖是登山教育之重點方向，但真正與搜救有關的重點，乃登山者是否盡可能回報自己現在之位置，並讓留守者知道接下來他可能的去向及計畫，有無完全依照出發當時的原始規劃其實並非絕對必要。故未依登山計畫從事活動，這件事本身的可歸責性並不高，要處罰也應該要加上其他條件。而是否應納入法律予以處罰制裁，應予深思。

（3）進入未開放之山域步道及自行開闢路徑

五個縣市的《登山活動管理自治條例》都有第三個應遵守事項，而且都有對應的罰鍰條文，其金額為新臺幣六千元以上三萬元以下。而違反此應遵守事項也是此五縣市搜救費用可能取消上限的但書條件。

關於山域步道的「開放」，很大的迷思是政府究竟有沒有權力去限制憲法保障的行動自由？其根本為限制的原因必須要符合憲法揭櫫之比例原則，亦即防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益這四項。

而在中央政府，現在這件事已經相當程度釐清了。只有基於生態保護的《國家公園法》生態保護區、《文化資產保存法》自然保留區和《森林法》的自然保護區，還有基於國家安全的《國家安全法》軍事保護區這四項，可以常態性管制、有合憲性並有法律體制，因此可以縮限憲法保障的人民行動自由。即將廢止或不劃設的《國家安全法》山地管制區，違憲可能極高。而災害防救法對於山域的管制，應有緊急這類的時間區間概念，並非常態性，它合憲的原因則是符合「避免緊急危難」的比例原則。

因為工程或是主管機關主觀上認定危險，所以說成是「未開放」的步道，其實並不是法律上的不能進入，它只是提醒民眾有風險，並對法院解釋這應該要排除於國賠範圍之外。

憲法本來就保障了人民可以不要走在步道上的權利，如果政府想要規定人民必須要走在步道上，那就必須要講出是在哪個區域有此必要，客觀可檢視的理由為何，經過一個有公民和專家參與的完整程序，最後慎重地制定中央法律。

自行開闢路徑也是一樣，如果只是人單純行走通過，真的就是憲法保障的行動自由。如果有清理樹葉，那要看森林法的規範，但絕大多數狀況並無違法。整體而言，自行開闢路徑根本沒有可歸責性。

但我們現在看到的是地方政府自己片面就通過一個跟憲法牴觸的規定。根本還不用談到進入未開放之山域步道及自行開闢路徑的民眾是否有可歸責性，依照地方制度法第三十條：自治條例與憲法、法律或基於法律授權之法規或上級自治團體自治條例牴觸者，無效。

第 2-2 節 第五條

臺中市版本如下：

進入本府公告山域從事登山活動，應攜帶下列裝備：

- 一、具有定位功能之器材。
- 二、可供緊急聯絡之通信設備。

南投縣版本的主要差異是增加列舉說明。

- 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）。
- 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）。

花蓮縣版本的主要差異是，終於注意到這些裝備有沒有電源就等同於沒有用。

- 一、具有定位功能之器材。
- 二、可供緊急聯絡之通信設備及足夠之電源供應器。

而苗栗縣的主要差異是，只有進入國家公園生態保護區才要求定位器材。而屏東這一條參考花蓮，台東在這一條參考南投。

高雄市決定不介入登山的隊伍管理部份，沒有相關條文。

六個有此條文的縣市都有對應的罰鍰條文，其金額為新臺幣三千元以上一萬五千元以下。而違反此條文是《台東縣山域事故救援管理自治條例草案》的收費前提，也是南投縣及苗栗縣《登山活動管理自治條例》之搜救費用可能取消上限的但書條件。

有關此一條文最荒謬之處是，沒有任何一個縣市注意到最根本的問題——有攜帶具有定位功能的器材，並不代表會使用它。

進一步分析，有些步道有里程樁或位置編號設計，那就是假設了民眾可能無法掌握定位器材之使用。雖說要求學習使用定位器材確實是登山教育的重點之一，但既然政府自己也認為在某些步道上，可以有替代方式來解決民眾沒有定位能力的問題，攜帶定位器材顯非重點。

最重要的其實是求救的民眾能否清楚告知其位置，避免浪費搜救資源。講得出是在哪個里程樁或是位置編號，那也就可以了，並不一定要講出 GPS 座標數字。以此觀之，未攜帶定位器材的可歸責性極低，而且應該要補充許多條件，故是否應納入法律予以處罰制裁，應予深思。

至於通訊設備，重點也不是在於攜帶，而是有沒有因為疏失或故意所造成的失聯狀態，

而這樣的失聯狀態又是否會導致搜救資源被浪費。未攜帶通訊設備及充足電源的可歸責性極低，而且應該要補充許多條件，是否應納入法律予以處罰制裁，亦應予深思。

第 2-3 節 第六條

臺中市版本如下：

登山活動範圍涉及特殊管制山域，應由領隊帶領之。

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。

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。

領隊應為本人及隊員辦理登山綜合保險。

前項登山綜合保險之最低保險金額由本府公告之。

臺中市版本引入特殊管制山域這個概念，其實就是為了鋪陳這一條以及下一條的規定。但因為前面名詞定義又把特殊管制山域這個概念跟國家公園生態保護區掛勾，這導致後來其他縣市參考的時候，不知道要把特殊管制山域的概念跟保險、證照等等一併思考，或是該跟國家公園生態保護區劃上等號，特別是屏東縣的規定就因此變得很奇怪，還要特別弄一份保險金額表。

而高雄市和台東縣都沒有對應這條的文字。他們的觀念就是說消防單位管的是搜救，不應該跨域管到登山隊伍內部的事務。

南投縣版本的第一項有點不同，關鍵差異是有登山路線難易度決定保險這樣的觀念。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。

不過南投縣版本沒有「但隊員一人已具備相關證照者，不在此限。」這個但書。

花蓮縣版本的差異第一是全部的管制山域都要有領隊和保險等等。第二是承認「山域嚮導專業人員證書」，可取代「初級緊急救護能力」。第三是保險的規定寫得比較詳細，但並沒有實質差異。

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。

(中略)

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。

苗栗縣版本在這一條與台中市版本類似，但如同花蓮縣版本新增承認「山域嚮導專業人員證書」。

屏東縣版本在這一條與花蓮縣版本類似，因為國家公園的範圍太小而且並非高山型，屏東縣也是全部的管制山域都要有領隊和保險等等。屏東縣版本也承認「山域嚮導專業人員證書」。但保險部份沒有像花蓮縣版本一樣寫到那麼細。

五個有此條文的縣市都有對應的罰鍰條文，其金額為新臺幣一萬元以上五萬元以下。而違反此條文也是五個縣市《登山活動管理自治條例》之搜救費用可能取消上限的但書條件。

這個條文的重大問題，就是消防體系的官員試圖以自己的想像，勾勒出一個他認為安全的隊伍應該有的必要條件。但問題是滿足這些條件的隊伍也不是絕對安全的；不滿足這些條件的登山行為，也不必然就會發生事故。以道德或登山教育的角度看起來是對的事情，放進法律當中並加入罰則，就不一定是對的了。

不滿足這些條件的登山行為，既然不必然會發生山域事故，對於山域搜救而言又缺乏因果關係，因此沒有足夠的可歸責性。

初級緊急救護能力，只有對極少數山域事故有幫助。山域事故有接近一半是失聯或迷途，而剩下近一半的意外或是疾病，其實初級緊急救護能力能產生決定性影響的，佔整體山域事故比例恐不及 1%。有這能力的人在隊伍中，沒有什麼不好，其實有醫生在會更好。但是放進法律當中並加入罰則，就是侵害人民自由了。

相較於要求初級緊急救護能力，承認山域嚮導專業人員證書是一個好一點的改善方向，因為對於近一半的失聯或迷途狀況，讓能力不足的雇用山域嚮導專業是一個很有效率的改善方式。但同樣地，放進法律當中並加入罰則，就是侵害人民自由了。

而登山活動中領隊與隊員的關係，不管是商業或是無對價，都是一個沒有法律規範的狀態。要怎麼讓沒有公權力的領隊單向地擁有一個權力去「嚴禁隊員脫隊獨行」，這完全是不切實際的，但這樣的要求居然還被寫進法律當中並加入罰則，這實在已超越了所有法律的基本原則。

而最後關於保險，它其實是個人的財產處分自由。如果有富人說自己的財力不需要買這個保險，那又為什麼可以有一個法律來處分他，難道要處份的是不合群這件事？有些人會想到健保這樣的類比，來強調強制保險也是合理的，但是，健保是公平的，每個國民都有的，強制登山險卻是對特定人要求，並非公平的設計。而且強制登山險受益人是自己，但其他的強制險都是為了第三人的權益，例如車輛強制險是要賠給撞傷的人，例如職業強制險是要賠給客戶。那麼，登山險的哪個部分是要賠給第三人？

如果強制登山險的意義是要賠給消防單位，那政府就是把搜救當成是一項要收費的公共服務，這就會發生前一章所提到的各種問題。若基於財政考慮，想這樣做是可以，但我們的社會制度和程序要如何配套？如果是一種消費，那麼同意消費的程序要怎麼設計，消費者的權益又要怎麼保護？

所以強制登山險的可歸責性是一件很荒謬的事。保險分攤風險是好的，但放進法律當中並加入罰則，就是侵害人民自由了。

第 2-4 節 第七條

臺中市版本如下：

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。

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。

就臺中市的角度，當時並不是發明了一個創新的制度，而是把國家公園的實務做法寫入法律。但是，後來這兩年之中，國家公園已經放寬了這項規定，採取更有彈性的方式參考氣象預報。現在所謂擦邊而過，只削到海上颱風警報區之後立刻就離開的颱風，已經不一定會有取消生態保護區入園許可的措施了。因此，此條文面臨了中央與地方規定又再變成不同步的狀況。

另外，以臺中市和苗栗縣的情況，特殊管制山域剛好就跟國家公園生態保護區範圍一致，所以法律的邏輯觀念很單純。但對於南投縣，因為其特殊管制山域跟國家公園生態保護區範圍毫無關聯，而花蓮縣、屏東縣與台東縣，因為境內國家公園面積太小或是沒有國家公園，最後是南投的特殊管制山域和花蓮縣、屏東縣與台東縣全部的管制山域一起跟進這項措施。結果等於是四個縣市在颱風這個問題上，新增了一大塊山區是仿效國家公園生態保護區的取消入園許可措施的。

這產生一個問題，海上颱風警報這個規則，國家公園都懂得放寬彈性處理了，但地方政府卻反而把它入法律條文寫死了。

至於條文的變化補充，則是從南投縣版本開始加入「災害性天氣特報」、「連絡留守人員或緊急聯絡人」以及「已取得許可者，入山或入園機關不得准許入山或入園」這三個補充條件。

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。

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。

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。

但是比較晚通過的花蓮縣、苗栗縣和屏東縣版本文字都類似臺中市版本，沒有那麼複雜。也沒有增加「災害性天氣特報」這樣比較聰明有彈性的條件。

台東縣版本在這部份似乎是參考南投縣版本。

而高雄市的版本有類似的條文，它的概念完全拋掉了生態保護區和海上颱風警報這些可

能變化的實務細節，只做了上位宣示文字簡單乾淨，但卻涵蓋了更多狀況並保有彈性。

管制山域經主管機關或山域管理機關因颱風、森林火災或其他突發事件公告禁止進入時，任何人不得進入從事山域活動；已進入者應於接獲通知後立即撤離或依現地情況緊急就地避難。

除了高雄市和台東縣之外，其他五縣市都有對應的罰鍰條文，其金額為新臺幣一萬元以上五萬元以下。而違反此條文也是五個縣市《登山活動管理自治條例》之搜救費用可能取消上限的但書條件。兩份《山域事故救援管理自治條例草案》也都是以這一條作為收取搜救費用的前提之一。

這是所有《登山活動管理自治條例》或《山域事故救援管理自治條例草案》條文當中，爭議程度最低的條文。它的概念基本上跟《災害搜救費用繳納辦法》第三條是一樣的，所以依照先前的分析，違反規定的可歸責性很高。

第 2-5 節 第八條及第十三條

臺中市版本如下：

第八條 違反第四條至第七條規定者，得由警察、消防機關或各山域業務主管機關逕行舉發，並提供相關資料送本府裁處。但遇緊急危難狀況，得待該狀況解除後舉發。

第十三條 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。

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。

這個部份各縣市的條文類似，僅高雄市版本沒有。

第八條這意思有點像是說歡迎各單位幫忙當眼線舉發。是有點多餘的條文。

第十三條這個條文是一個補充性罰則，因為國安法有勸離程序，並不是很容易滿足所有條件成立開罰。所以消防單位又跨過各單位職權創立了一個新的補充性罰則。這一條的主要問題是相關文件的定義十分含糊，缺乏明確性，但罰則卻很重，所以是否合乎比例原則恐怕得就個案去探討。

第三章 建議修正

要制定一個有效的行政管理法律，我們首先應該確認管理者的職責，了解問題本質，接下來選出主要想要達成的目的，然後才選取最適當的方法。

第 3-1 節 管理者的職責

首先我們需要確認的是，消防體系需要管理的是跟山域搜救有關的事務，而不是登山活動本身。

就如同消防體系自己一直強調的，登山安全的教育和山域事故的預防，並不是消防機關的職掌。同理，消防體系也不應該涉入一個登山隊伍是否需要領隊，是否需要急救證照，是否要保險等等。這些不必然影響山域搜救的事務，消防體系不應該管。

具體的建議為：五個已經通過《登山活動管理自治條例》之縣市，應考慮改名為《山域事故救援管理自治條例》。

第 3-2 節 山域搜救問題的本質

再來，我們得解析所要面對的問題，也就是山域搜救。這裡面有哪些當事人，而他們的關係為何？

山域搜救行動，是由一個報案人所發起的。報案人與待搜救者可能是同一人，也可能是完全不相識的兩人。而待搜救者有可能是一個人，也可能是一群人，或甚至在謊報的狀態，是一個不存在的人。

而待搜救者有可能是失聯也不知位置的，有可能是可聯繫但不知位置的，有可能是失聯但知其位置的，也有可能是可聯繫也知其位置的。這是兩件事，四種可能。

待搜救者有可能是保有行動能力的，也可能是喪失行動能力的。待搜救者有可能是有陪伴的，也可能是無陪伴的。

有些人同時需要搜和救，而有些人可能只需要搜或救其中之一，而有些人可能不需要搜也不需要救，只是陪伴者。

而請求救援的人，可能跟報案人是同一人，卻也可能是另一人，或是另一團體。

例如待搜救者自己求救、家屬或親友發現逾時未歸而求救，或是政府在聽到報案人的描述之後主動決定直接開始搜救以爭取黃金時間，但此時卻還沒有聯絡上家屬或親友。

而除了以上直接跟搜救過程有關者，還有一個角色叫做「可歸責之業者」，如果發生搜救需求的山域活動具有商業屬性的話。

至此，我們可拆解出五個角色。報案人、被搜救者、搜救請求人、「可歸責之業者」還有政府自己。政府是搜救服務提供者，但有時也是基於爭取黃金時間的搜救請求者。

如果沒有搞錯，其實陪伴者在法律上是沒有角色的，他們不應該被處罰也不應該被收費。《登山活動管理自治條例》或《山域事故救援管理自治條例草案》當中，被處罰和被收費的永遠是登山者，這個想法是太過簡化的。

具體的建議為：《山域事故救援管理自治條例》之中，應帶入報案人、被救援者、救援請求人、「可歸責之業者」還有地方政府自己一共五種當事人。

第 3-3 節 關於山域搜救欲達成的目的

而關於山域搜救，我們想達成的目的，第一是避免緊急危難，第二是阻止謊報、濫用與可歸責行為耗用搜救資源，第三是增進搜救效率，第四是要避免搜救資源過度集中使用於單一個案，影響社會公平。

所謂濫用，有時也是謊報的結果。如果報案人說，我只是懶得走了，想要直升機載我下山，在不付錢的情況下會有人理他嗎？所以有時謊報就是為了濫用。

但有時濫用只是因為登山者習慣性嘗試超越自己能力的事。這類的濫用就會伴隨著一個特徵，也就是多次提出搜救需求的紀錄。

而可歸責行為是什麼？例如已經針對天災而劃設警戒區還硬要闖入者，或業者未盡照顧之責。

資源過度集中使用於特定個案是哪種狀況？例如超過兩星期還在動用大批人力為一個失蹤者進行搜山。

具體的建議為：《山域事故救援管理自治條例》的立法目的文字應予斟酌帶入上述四項概念。而絕對要避免的是「加強登山活動之管理」，因為消防局的職掌沒有管理登山活動這個項目。

第 3-4 節 關於山域搜救誰該被罰，誰該被收費？

若對於以上所列的山域搜救亂象有了共識，接下來就是怎麼選取一個法律架構，在最小的侵害之下，解決最多的亂象而達成目的。

首先我們探討，哪些事該要被罰，誰該被罰，而這個處罰可以幫助達成什麼目的？另外，誰該被收費？收費機制又是為了達成什麼目的？

第一種該罰的人，是強行進入天災警戒區，被搜救的獲救者。這個處罰可以幫助達成什麼目的？主要是避免緊急危難，阻止可歸責行為造成的搜救。

第二種該罰的人，是謊報案件的報案人。這個處罰可以幫助達成什麼目的？主要就是避免謊報成為風氣。

第三種該罰的人，是報案事由為傷病，但下了直升機之後卻不願意進醫院檢查的獲救者。或者更廣義來說是不配合山域事故調查者。這個處罰可以幫助達成什麼目的？主要就是避免心存僥倖的濫用風氣繼續增長。

第四種該罰的人，是謊報自己的身心狀況，或故意製造身心狀況而要求使用搜救資源者。這個處罰可以幫助達成什麼目的？主要就是避免以欺騙方式濫用的風氣繼續增長。

第五種該罰的人，是造成搜救資源使用的「可歸責之業者」。《登山活動管理自治條例》規定「嚴禁隊員脫隊獨行」，其實真正該罰的是有對價關係的這種狀況。這個處罰可以幫助達成什麼目的？主要是阻止可歸責行為造成的搜救。

第六種該罰的人，是因為疏失或故意致發生失聯狀態，而造成假性搜索需求者。《登山活動管理自治條例》規定未攜帶通訊器材或電池要罰，真的該罰的其實是這樣的事情。這個處罰可以幫助達成什麼目的？是增進搜索效率。

第七種該罰的人，是因為疏失或故意而未更新位置狀態，造成搜索範圍擴大的獲救者。《登山活動管理自治條例》規定未攜帶定位器材或變更登山計畫要罰，但真的該罰的其實是這樣的事情。這個處罰可以幫助達成什麼目的？是增進搜索效率。

而有一種不算罰，但應該考慮收取搜救費用的狀況，就是習慣性嘗試超越自己能力的山

域活動，習慣性要求使用搜救資源者。這個行政規定可以幫助達成什麼目的？主要就是避免資源過度集中使用於單一人，影響社會公平。

最後有一種不能罰，但可以要求部分負擔其費用的狀況，就是家屬或親友在黃金時間都已經過了之後，還請求投入大量人力去搜山。這個行政規定可以幫助達成什麼目的？是為了避免資源過度集中使用於單一個案，影響社會公平。

具體的建議為：《山域事故救援管理自治條例》的罰則與收費項目應予斟酌帶入上述項目，或可思考其他可能。只要所罰者或要求使用者付費係與搜救資源被浪費、濫用或過度大量使用有關，法律的正當性就不成問題。至於登山安全有關的預防及教育，就不該以法律去定義。

第 3-5 節 評議委員會

顯然，大多數人對於這些該罰和該收費的情況都很容易有共識，但這些規則怎麼轉變成一個可以實現的法律機制？

在前述該罰的狀況之中，第一種就是現在《登山活動管理自治條例》或《山域事故救援管理自治條例草案》中已經有的設計。第二與第三種要直接寫成法律也很容易。但第四到第七種還有關於「習慣性嘗試超越自己能力的山域活動」在判定上就有一些困難。

怎樣去判定是「謊報自己的身心狀況，或故意製造身心狀況」？怎麼決定「可歸責之業者」該要付多少比例的責任？怎麼判定是「因為疏失或故意致發生失聯狀態」？怎麼判定是「因為疏失或故意而未更新位置狀態，造成搜索範圍擴大」？怎麼判定是「習慣性嘗試超越自己能力的山域活動」？

濫用、可歸責、疏失或故意，這些都不是二分法可以決定的，它是一個程度的衡量。每一個有關衡量的決定，都必須瞭解所有的細節，而細節是跨越各種專業的，所以它就只能以混合各種專業的評議委員會來實現。像這樣的議題，可能至少就得有消防、空勤、醫療、法律和登山五種不同專業的代表一起討論。

以現在《登山活動管理自治條例》實際開罰和要求支付搜救費用之案例數，預估每年須以評議委員會檢視之案例應不超過十件。比較有效率的方式是中央政府消防署以常態性山域救援相關經費統一召開，其評議結果再交給各縣市參考開罰或收費。而若地方政府覺得財力允許，也可以自行召開評議會。

或許有些人會認為開評議委員會所耗費的行政成本可能比收取到的罰金和費用更多。但重點並不是在於收到的錢，而是在於避免浪費與濫用可以省下來的錢。還有因此實現的社會公義。

具體的建議為：《山域事故救援管理自治條例》應考慮設計條文做為評議委員會之法源。

第 3-6 節 罰鍰上限問題

地方制度法對於自治條例罰則有十萬元上限的限制。而名目為收取搜救費用，實際上為

帶有懲罰性質的收費，看似為一種解決方式。但仍有可能因違反地方制度法而被判定無效。

具體建議為：若要使用名目為收費，實際上為帶有懲罰性質的準罰鍰式收費，來阻止搜救資源被濫用，應當有更多關於事先同意支付的作業程序予以配套。同時亦須注意是否反而會是變成對富有的民眾提供特殊服務。

第 3-7 節 部分實現使用者收費

如前所述，全面性地實現山域事故救援使用者付費，在公平性、合憲性還有社會道德效應都有極大疑慮。然而，若因地方財政困難，中央與地方之間財政劃分不公等等因素，對於單一個案耗用大量資源者，或對於單一個人多次累計耗用大量資源者，設計部份負擔或是要求自費的機制，應可考慮。而若有特殊專業需求需委外者，亦可考慮專業委外部分需全額自費。

例如黃金時間 72 小時，或失蹤 7 天之後，若無新發現生命跡象，搜山之工作改為向家屬或親友要求部分負擔或甚至全額自費。

例如難度較高之百岳縱走或探勘或溯溪等等山域活動之搜救，要求專業委外部分需全額自費。

具體建議為：對於單一個案耗用大量資源者，或對於單一個人多次累計耗用大量資源者，設計部份負擔或是要求自費的機制，應可考慮。而若有特殊專業需求需委外者，亦可考慮專業委外部分需全額自費。

第 3-8 節 總結與效益分析

近年攸關山域救援資源耗用之社會爭議，主要係從白姑張博崴一案開始。家屬要求長期搜山或甚至開啟國賠訴訟，對消防體系產生極大壓力。而以社會整體角度而言，提升山域搜救能量是好，但鼓勵家屬無限期要求投入搜山，卻是對其他山友以及社會大眾的不公平。

而有些商業隊和個人，習慣性地以呼叫搜救直升機做為解決隊伍控管問題的解決方案，亦是對其他山友以及社會大眾的不公平。

解決不公平的方式不應該是讓其他山友成為被羞辱陪葬的受害者，而是應該針對性地處罰濫用搜救資源的山友，或是節制於單一個案要求大量使用搜救資源的受難家屬與親友。

以山域活動之複雜程度，不可能有一種法律規範可以寫出什麼是一個安全的隊伍所絕對必需。唯一可能找出其可歸責程度的方式，就是針對個案的評議。是以，不論這樣的評議看起來很困難，或可能無法完美達成公平，但相較於現在法律施行後的亂象，這都是必須要做的改變。

而制度的設計本來就不可能奢求完美，只要對絕大多數的惡意者能有嚇阻效果，對絕大多數的善良者沒有影響，就可以對社會的運作產生良性的效用。

期望各相關縣市政府之消防局能參考此文，考慮修正《登山活動管理自治條例》或《山



域事故救援管理自治條例草案》。

參考資料

- 台中市政府登山活動管理自治條例
<http://lawsearch.taichung.gov.tw/GLRSout/LawContent.aspx?id=GL003013#lawmenu>
- 南投縣政府登山活動管理自治條例
<http://link.nantou.gov.tw/glrsout/LawContent.aspx?id=GL000318#lawmenu>
- 花蓮縣政府登山活動管理自治條例
<http://glrs.hl.gov.tw/glrsout/LawContent.aspx?id=GL000696#lawmenu>
- 苗栗縣政府登山活動管理自治條例
<http://law.miaoli.gov.tw/glrsnewsout/LawContent.aspx?id=GL000119#lawmenu>
- 屏東縣政府登山活動管理自治條例
<http://ptlaw.pthg.gov.tw/NewsContent.aspx?id=987&KW=%e7%99%bb%e5%b1%b1>
- 高雄市山域事故救援管理自治條例草案
<http://cissearch.kcc.gov.tw/System/Proposal/Detail.aspx?s=F0CB0938F79040FE&ct=A3867EAAE05496DF>
- 台東縣山域事故救援管理自治條例草案 台東縣政府公告 府授消救字第 1070011344 號
2018/08/30
- 災害防救法 <https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=D0120014>
- 災害搜救費用繳納辦法
<http://www.rootlaw.com.tw/LawArticle.aspx?LawID=A040040130001600-0971114>
- 地方制度法 <https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=A0040003>