

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 日及同年 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

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（略。詳電子版）²。其後，（略。詳電子版）³⁴⁵⁶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（略。詳電子版），筆者曾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。惟隨後得悉在將草案做小幅度修改後，「臺中市登山管理條例」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。緊迫在臺中市政府之後，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（略。詳電子版）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

1 （略。詳電子版）

2 （略。詳電子版）

3 （略。詳電子版）

4 （略。詳電子版）

5 （略。詳電子版）

6 （略。詳電子版）

7 （略。詳電子版）

8 （略。詳電子版）

9 （略。詳電子版）

10 （略。詳電子版）

11 （略。詳電子版）

12 （略。詳電子版）

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。（略。詳電子版）

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（略。詳電子版）保護登山者人身安全、避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，因此焦點在於法規內容的妥適性。（略。詳電子版）

二、「三登山條例」內容

（一）條文比較表

| 「臺中市登山管理條例」 | 「花蓮縣登山管理條例」 | 「南投縣登山管理條例」 |
|-------------|-------------|-------------|
| （略。詳電子版） | | |

表格 1

（二）條例架構整理

為方便觀察討論（略。詳電子版），將「三登山條例」主要規定簡單分類如下：

| 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 | ✓ | ✓ | ✓ |

14 （略。詳電子版）

15 （略。詳電子版）

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」。

| | | | | |
|-----------------------|--------------------------|-----------------------|-----------------|----------------------|
| | (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, (略。詳電子版) 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 (略。詳電子版)。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」

17 (略。詳電子版)

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（略。詳電子版）²¹「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（略。詳電子版）²³。

在登山活動態樣複雜多樣（略。詳電子版）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（略。詳電子版）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（略。詳電子版）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（略。詳電子版），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」

18 （略。詳電子版）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」（（略。詳電子版）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（略。詳電子版）。

20 （略。詳電子版）

21 （略。詳電子版）

22 （略。詳電子版）

23 （略。詳電子版）

24 （略。詳電子版）

25 （略。詳電子版）

26 依內政部消防署102年、103年及104年統計資料（略。詳電子版）。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（略。詳電子版）。

27 （略。詳電子版）

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（略。詳電子版），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（略。詳電子版）「沒人上山自然就不會有山難」。

（略。詳電子版）²⁸²⁹筆者雖非全然排斥「三登山條例」課予登山者相關義務、違者處罰之規範方式，但除了應留意各該義務之妥適性外，各縣市政府實不應僅自詡為「處罰之執行者」，而當有其他更應積極扮演的角色才是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。（略。詳電子版）

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。（略。詳電子版）³²³³

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計（略。詳電子版），而是深怕錯漏其一，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

（略。詳電子版）

（四）花蓮縣及南投縣二條例管制程度較高、較為嚴格

（略。詳電子版）

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

（略。詳電子版）³⁵³⁶

28 （略。詳電子版）
29 （略。詳電子版）
30 （略。詳電子版）
31 （略。詳電子版）
32 （略。詳電子版）
33 （略。詳電子版）
34 （略。詳電子版）
35 （略。詳電子版）
36 （略。詳電子版）

1. 總體來說，「山域」指定與既有登山活動管制制度疊床架屋：

(略。詳電子版)³⁷³⁸³⁹⁴⁰

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」：

(略。詳電子版)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) (略。詳電子版)

(B) (略。詳電子版)。

C、關於「南投縣登山管理條例」的「一般管制山域」：

(略。詳電子版) 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」：

37 (略。詳電子版)

38 (略。詳電子版)

39 (略。詳電子版)

40 (略。詳電子版)

41 (略。詳電子版)

42 (略。詳電子版)

43 (略。詳電子版)

44 (略。詳電子版)

(略。詳電子版)⁴⁵⁴⁶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」：

(略。詳電子版)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：(略。詳電子版)⁴⁷⁴⁸⁴⁹⁵⁰

(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：
(略。詳電子版)

表格 4

南投縣政府則正式公告如下⁵²：(略。詳電子版)

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、(略。詳電子版)管制區域是否即為(略。詳電子版)既有登山路徑本身(亦即「線」)?(略。詳電子版)⁵⁶還是實係包含登山路徑外一定範圍內的區域(亦即「面」)?(略。詳電子版)如何認定⁵⁷?

(略。詳電子版)⁵⁸⁵⁹

-
- 45 (略。詳電子版)
46 (略。詳電子版)
47 (略。詳電子版)
48 (略。詳電子版)
49 (略。詳電子版)
50 (略。詳電子版)
51 (略。詳電子版)
52 (略。詳電子版)
53 (略。詳電子版)
54 (略。詳電子版)
55 (略。詳電子版)
56 (略。詳電子版)
57 (略。詳電子版)
58 (略。詳電子版)
59 (略。詳電子版)

乙、「一般管制山域」中，有以「里」及「鄰」來界定管制範圍。(略。詳電子版) 有何管道可取得「鄰」的範圍，以特定管制山域⁶⁰？且在認定「鄰」時，如何具體認定「里民聚落周邊」？(略。詳電子版)⁶¹

(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」(略。詳電子版)，實在無法(略。詳電子版)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。(略。詳電子版)⁶²

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」？(略。詳電子版)⁶⁴又(略。詳電子版)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「山域及其附近山域」範圍？

(二) 關於「登山活動」

(略。詳電子版)

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」

(略。詳電子版)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⁶⁵」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

60 (略。詳電子版)

61 (略。詳電子版)

62 (略。詳電子版)

63 (略。詳電子版)

64 (略。詳電子版)

65 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」(略。詳電子版)這種情形。(略。詳電子版)。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」？

野跑⁶⁶」(Trail running 或 Fell running。下稱「野跑」)，(略。詳電子版)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⁶⁷。(略。詳電子版)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⁶⁸。此外，依前述，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？(略。詳電子版)⁶⁹。

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

(略。詳電子版)⁷⁰1727374

(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(略。詳電子版)⁷⁵6，「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」⁷⁷。是以本

66 (略。詳電子版)

67 (略。詳電子版)

68 (略。詳電子版)

69 (略。詳電子版)

70 (略。詳電子版)

71 (略。詳電子版)

72 (略。詳電子版)

73 (略。詳電子版)

74 (略。詳電子版)

75 (略。詳電子版)

76 (略。詳電子版)

77 (略。詳電子版)

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。(略。詳電子版)

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」)(略。詳電子版)⁷⁸⁷⁹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(略。詳電子版)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(略。詳電子版)，要求攜帶「定位聯絡裝備」有其必要，應值得肯認⁸⁰。

只是，在(略。詳電子版)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。(略。詳電子版)⁸¹⁸²⁸³

另外，(略。詳電子版)「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。(略。詳電子版)

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

(略。詳電子版)⁸⁴「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」(略。詳電子版)⁸⁵⁸⁶⁸⁷⁸⁸⁸⁹。

78 (略。詳電子版)

79 (略。詳電子版)

80 (略。詳電子版)

81 (略。詳電子版)

82 (略。詳電子版)

83 (略。詳電子版)

84 (略。詳電子版)

85 (略。詳電子版)

86 (略。詳電子版)

87 (略。詳電子版)

88 (略。詳電子版)

(B) 至於「初級救護技術員」(略。詳電子版)⁹⁰⁹¹⁹²⁹³⁹⁴⁹⁵⁹⁶⁹⁷⁹⁸⁹⁹。

(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(略。詳電子版)。

C、「緊急救護能力證明」要求之反思

(略。詳電子版)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益評估等，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(略。詳電子版)¹⁰⁰。然(略。詳電子版)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」(略。詳電子版)並非我國山域隨處置放¹⁰¹、山友普遍背負的器材¹⁰²，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，「初級救護技術員」之訓練內容(略。詳電子版)¹⁰³與一般山林間所需之救護能力(略。詳電子版)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。

(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(略。詳電子版)¹⁰⁴。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

- 89 (略。詳電子版)
- 90 (略。詳電子版)
- 91 (略。詳電子版)
- 92 (略。詳電子版)
- 93 (略。詳電子版)
- 94 (略。詳電子版)
- 95 (略。詳電子版)
- 96 (略。詳電子版)
- 97 (略。詳電子版)
- 98 (略。詳電子版)
- 99 (略。詳電子版)
- 100 (略。詳電子版)
- 101 (略。詳電子版)
- 102 (略。詳電子版)
- 103 (略。詳電子版)
- 104 (略。詳電子版)

卻是「緊急救護能力證明」，實難調對症下藥。

確實（略。詳電子版）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。（略。詳電子版）實則「接受訓練」即可¹⁰⁵，亦即意謂「能力」重於「證照」。（略。詳電子版）¹⁰⁶。

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」，實際上又能發揮多少功效，即有可疑。（略。詳電子版）¹⁰⁷¹⁰⁸¹⁰⁹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。（略。詳電子版）¹¹⁰否則循相同理路，為保障登山者食的安全（略。詳電子版）難道也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¹¹¹？

（C）與其他休憩活動相較下的公平性觀點

（略。詳電子版）海釣、磯釣、戲水、潛水、獨木舟等海域活動¹¹²等，我國法令上並無要求從事者需有緊急救護能力證明¹¹³，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

（略。詳電子版）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（略。詳電子版）中總體成本效益的評估¹¹⁴。蓋本條項強制要

105 （略。詳電子版）

106 （略。詳電子版）

107 高雄地方法院 103 年度易字第 508 號刑事判決記載（略。詳電子版）

108 同判決中，法院亦作出類此之判決內容（略。詳電子版）

109 （略。詳電子版）

110 （略。詳電子版）

111 （略。詳電子版）

112 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）（略。詳電子版）

113 （略。詳電子版）

114 （略。詳電子版）

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¹¹⁵。且「三登山條例」外，若其他縣市也跟進比照辦理，其規模將更為驚人¹¹⁶。然而，如前述，在二種法定證照不盡然適合我國登山活動之情形下，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¹¹⁷。事實上（略。詳電子版）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¹¹⁸。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¹¹⁹。
- (B) 另外，戶外活動領域中尚有其他值得參考的課程，比如說評價甚高由國際野外醫學協會規劃的「野外第一響應人」(Wilderness First Responders, WFR) 訓練，即為其例¹²⁰（略。詳電子版）¹²¹¹²²¹²³。另外，該協會另有其他較低階的訓練課程¹²⁴。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

115 (略。詳電子版)

116 (略。詳電子版)

117 (略。詳電子版)

118 (略。詳電子版)

119 (略。詳電子版)

120 (略。詳電子版)

121 (略。詳電子版)

122 (略。詳電子版)

123 (略。詳電子版)

124 (略。詳電子版)

高山病用藥 Acetazolamide、Nifedipine 及 Dexamethasone¹²⁵（略。詳電子版）¹²⁶，即便是取得緊急救護能力證明之人，依法亦無法對其他登山者施用¹²⁷，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¹²⁸，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」¹²⁹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)（略。詳電子版）

(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、（略。詳電子版）¹³⁰¹³¹。

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。（略。詳電子版）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¹³²，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」？（略。詳電子版）

(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

125 （略。詳電子版）

126 （略。詳電子版）

127 （略。詳電子版）

128 （略。詳電子版）

129 （略。詳電子版）

130 （略。詳電子版）

131 （略。詳電子版）

132 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。（略。詳電子版）

未具有山域嚮導資格卻擔任領隊的人？

(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」？（略。詳電子版）

(3) 關於領隊義務中之「帶領義務」（「三登山條例」第6條第1項）

（略。詳電子版）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。（略。詳電子版）然而友人組隊及自組隊等型態，則不一定會預先擇定「領隊」。（略。詳電子版）現狀下，這樣的作法並不構成困擾，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¹³³。然而，「三登山條例」卻要求登山活動「前」均應先決定「領隊」是誰（略。詳電子版），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（略。詳電子版）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¹³⁴。（略。詳電子版）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¹³⁵。（略。詳電子版）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¹³⁶，「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。

133 （略。詳電子版）

134 （略。詳電子版）

135 （略。詳電子版）

136 參臺北地方法院 102 年度聲判字第 53 號刑事裁定（略。詳電子版）

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¹³⁷。筆者認為本義務並不恰當，應以刪除為宜。

B、關於緊急照護義務

（略。詳電子版）當隊員中有人發生狀況時，（略。詳電子版）須以「全隊整體最大利益」為優先考量¹³⁸，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¹³⁹，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」¹⁴⁰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。（略。詳電子版）

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¹⁴¹¹⁴²，顯然帶有政策上的目的，屬於「政策性保險」的

137 （略。詳電子版）

138 高雄地方法院 103 年度易字第 508 號刑事判決即曾表示（略。詳電子版）

139 （略。詳電子版）

140 （略。詳電子版）

141 （略。詳電子版）

142 （略。詳電子版）

一種¹⁴³。(略。詳電子版)¹⁴⁴。截至 106 年 9 月 30 日止，共計有(略。詳電子版)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)¹⁴⁵銷售中。其中(略。詳電子版)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¹⁴⁶，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」(略。詳電子版)¹⁴⁷等的檢驗¹⁴⁸，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¹⁴⁹。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。

(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¹⁵⁰，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¹⁵¹」。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¹⁵²，甚或採取無盈無虧之原則經營，以創造多贏的局面¹⁵³。依筆者之理解，雖然如此作法並非絕對(略。詳電子版)¹⁵⁴，然而只要費率釐訂朝向客觀、公正及公開之方向努力的話，就越能預防前揭流弊，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¹⁵⁵。基此，在「三登山條例」均未就保險費率

143 (略。詳電子版)
144 (略。詳電子版)
145 (略。詳電子版)
146 (略。詳電子版)
147 (略。詳電子版)
148 (略。詳電子版)
149 (略。詳電子版)
150 (略。詳電子版)
151 (略。詳電子版)
152 (略。詳電子版)
153 (略。詳電子版)
154 (略。詳電子版)
155 (略。詳電子版)

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？¹⁵⁶又各業者究竟是採取何種原則經營？¹⁵⁷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

(略。詳電子版)¹⁵⁸¹⁵⁹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(略。詳電子版)的「航空器費用」，比如救難直升機的費用，竟一概不包含在「緊急救援費用」給付的範圍內¹⁶⁰。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¹⁶¹為例，將導致「搜救花費 868 萬中，94%是保險不理賠的¹⁶²」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

(略。詳電子版)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¹⁶³，製作二險種之簡要比較表供參：

156 (略。詳電子版)

157 (略。詳電子版)

158 (略。詳電子版)

159 (略。詳電子版)

160 (略。詳電子版)

161 (略。詳電子版)

162 (略。詳電子版)

163 筆者以富邦產物推出的「富邦產物登山綜合保險」(略。詳電子版)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(略。詳電子版))。另外，筆者以富邦產物推出的「富邦產物旅行平安保險」((略。詳電子版)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。(略。詳電子版))。

| 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 ¹⁶⁴ | |
| 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、醫療(實支實付)保險金 | 搜尋費用、救護費用、遺體移送費用 | 身故、喪葬費用、殘廢保險金 | 傷害醫療費用(實支實付)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

(略。詳電子版)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」¹⁶⁵,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」¹⁶⁶,或業由金融監督管理委員會宣布屬於「意外」¹⁶⁷,或依前揭意旨可解釋屬於「意外」¹⁶⁸,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,(略。詳電子版)¹⁶⁹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。

164 (略。詳電子版)

165 (略。詳電子版)

166 「高山病」,參最高法院 95 年度台上字第 1398 號民事判決(略。詳電子版)。

如「中暑」,參最高法院 102 年度台上字第 1023 號民事判決(略。詳電子版)。

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(略。詳電子版)。

如「失溫」,參臺北地方法院 103 年度保險字第 4 號民事判決(略。詳電子版)。

167 (略。詳電子版)

168 (略。詳電子版)

169 (略。詳電子版)

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。(略。詳電子版)¹⁷⁰¹⁷¹。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(略。詳電子版)，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¹⁷²」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

(略。詳電子版):

| 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) |
| 緊急管制措施區域 | 特殊管制山域(7I) | 山域(7I) | 特殊管制山域(7I) |
| 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」:

170 (略。詳電子版)

171 (略。詳電子版)

172 (略。詳電子版)

(略。詳電子版) 173174175176177178179180181 :

| 名稱 | 海警發布日期及時間 | 陸警發布日期及時間 | 間隔時間 |
|----------|-----------|-----------|------|
| (略。詳電子版) | | | |

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」：(略。詳電子版) 182183184185186187188。

(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 (略。詳電子版) 189190

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 (略。詳電子版) 191192193194

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¹⁹⁵。此在颱風外的災害性天氣特報下亦應作相同理解¹⁹⁶。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

- 173 (略。詳電子版)
- 174 (略。詳電子版)
- 175 (略。詳電子版)
- 176 (略。詳電子版)
- 177 (略。詳電子版)
- 178 (略。詳電子版)
- 179 (略。詳電子版)
- 180 (略。詳電子版)
- 181 (略。詳電子版)
- 182 (略。詳電子版)
- 183 (略。詳電子版)
- 184 (略。詳電子版)
- 185 (略。詳電子版)
- 186 (略。詳電子版)
- 187 (略。詳電子版)
- 188 (略。詳電子版)
- 189 (略。詳電子版)
- 190 (略。詳電子版)
- 191 (略。詳電子版)
- 192 (略。詳電子版)
- 193 (略。詳電子版)
- 194 (略。詳電子版)
- 195 (略。詳電子版)
- 196 (略。詳電子版)

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 條立法理由，可知應係指「下撤至安全處所」之意¹⁹⁷。(略。詳電子版) 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。(略。詳電子版) 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？(略。詳電子版)¹⁹⁸¹⁹⁹²⁰⁰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？

E、關於入山入園許可廢止之必要性

(略。詳電子版) 對已在山域內之登山者影響重大。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。(略。詳電子版)²⁰¹

5. 配合查核、檢驗或提出文件(「三登山條例」第 13 條):

(略。詳電子版)²⁰²

(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：

197 (略。詳電子版)

198 (略。詳電子版)

199 (略。詳電子版)

200 (略。詳電子版)

201 (略。詳電子版)

202 (略。詳電子版)

| 條例別 | 臺中市 | 花蓮縣 | 南投縣 |
|------------|---|--|---|
| 要件 (14I) | 「特殊管制山域」從事登山活動遭受登山事故 市府進行搜救 | 「山域」從事登山活動遭受登山事故 縣府進行搜救 | 「特殊管制山域」從事登山活動遭受登山事故 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。 | | |
| 搜救費用所指各項支出 | 機關人力 (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、差旅費及保險費等), 並以實際支付者計算之 | 「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、差旅費及保險費等), 並以實際支付者計算之 |
| | 民間人力 (14Iii) | 「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 |
| | 機關民間物力 (14Iiii) | 「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 |
| | 其他 | 其他因搜救所支付之必要費用。(14Iiv) | |
| 費用上限 (原則) | 不得逾 6IV 登山綜合保險「緊急救援費用」保險金額 (14III 本文) | 以投保之登山綜合保險「核定之搜救費用」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「颱風警報等發布後撤離義務」) 規定情形之一 (14III 但書) |

表格 10

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: (略。詳電子版) ²⁰³²⁰⁴²⁰⁵²⁰⁶²⁰⁷²⁰⁸²⁰⁹²¹⁰

203 (略。詳電子版)

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：(略。詳電子版)²¹¹²¹²²¹³。

(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²¹⁴，說明如下：(略。詳電子版)²¹⁵²¹⁶²¹⁷。

(3) 我國救護車出勤收費狀況概述

(略。詳電子版)²¹⁸²¹⁹²²⁰²²¹²²²。

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，

-
- 204 (略。詳電子版)
 - 205 (略。詳電子版)
 - 206 (略。詳電子版)
 - 207 (略。詳電子版)
 - 208 (略。詳電子版)
 - 209 (略。詳電子版)
 - 210 (略。詳電子版)
 - 211 (略。詳電子版)
 - 212 (略。詳電子版)
 - 213 (略。詳電子版)
 - 214 (略。詳電子版)
 - 215 (略。詳電子版)
 - 216 (略。詳電子版)
 - 217 (略。詳電子版)
 - 218 (略。詳電子版)
 - 219 (略。詳電子版)
 - 220 (略。詳電子版)
 - 221 (略。詳電子版)
 - 222 (略。詳電子版)

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。綜上，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²²³。

（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²²⁴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²²⁵。況且，依「三登山條例」第 14 條第 2 項，被搜救者應支付的費用（略。詳電子版）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」（略。詳電子版）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²²⁶，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²²⁷。

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」的上限規定並不實際，甚可謂形同虛設。（略。詳電子版）

4. 附記—關於搜救費用負擔之思考方向

223 （略。詳電子版）

224 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」則尚未具體公告山域範圍。

225 （略。詳電子版）

226 （略。詳電子版）

227 （略。詳電子版）

(略。詳電子版)²²⁸²²⁹²³⁰²³¹。

(五) 跨區行為及原住民特定行為之排除

(略。詳電子版)²³²。

(六) 諮詢委員會配套制度

(略。詳電子版)²³³²³⁴。

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 建議調整 | | |
| 個別 評價 | 定義 | 登山活動 (3i) | 欠缺相應配套， 建議調整 | |
| | | 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 建議調整 | |
| | | 3、實際指定範圍不夠明確， 建議調整 | | 3、實際指定範圍不夠明確， 建議調整 |
| | 入山入園許可申請 (4i) | 本不待規定， 可考慮刪除 | | |
| | 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) | 贊同 ，但現狀下適用有阻礙登山活動正常發展之虞 在配套未能建立前建議暫緩實施 | | |
| | 攜帶定位及聯絡設備 (5) | 贊同 ，但需要基礎建設及推廣教育配合 | | 電源規定反生問題 建議刪除 |
| 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， 建議刪除 | | | |
| 領隊救護能力要求 (6II。) | 證照迷思、強制要求的必要性不足， 建議調整或刪除 | | | |

228 (略。詳電子版)

229 (略。詳電子版)

230 (略。詳電子版)

231 (略。詳電子版)

232 (略。詳電子版)

233 (略。詳電子版)

234 (略。詳電子版)

| | | | |
|-----------------------|---|---------------------------------|-------------------------|
| 領隊由山域嚮導優先擔任 (6II) | | 立法瑕疵、規範不明確， 建議調整 | |
| 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 建議刪除 | | |
| 隊員遵從義務 (6III) | | 不當影響隊員基於自我責任之判斷空間， 建議刪除 | |
| 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²³⁵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。(略。詳電子版)²³⁶

關於洪振豪《封山，由地方包圍中央？-談我國登山活動管制新動向之疑義》完整論文電子版。請掃描下列 QRcode，進入網頁觀看。



235 (略。詳電子版)

236 (略。詳電子版)