

議題研析

一、題目：日美德山域救援系統簡介

二、議題所涉法規

消防法、緊急醫療救護法、災害防救法

三、背景說明(緣起)

報載，近日有一名 51 歲女山友，與 7 名山友以 LINE 揪團爬卑南主峰，但過程中身體不適，獨自留在 3,000 公尺高山待援，一度以為是遭隊員丟包，女山友獲救後澄清是自己要求隊員先行下山，且沿途一直受到照顧，輿論大逆轉。對此，登山專家表示，隊友要慎選，能力參差不齊，往往是造成山難的原因¹。

依內政部消防署統計²發現，自 110³年起，山難事故連續 3 年創下新高，112 年山難案件已高達 513 件、救援人數 786 人，造成 48 人喪生，也是近 22 年來的最高峰。

四、問題爭點

從事登山及戶外環境教育均有一定的風險，且並非民眾日常生活或工作之一部分，性質較偏向運動、體驗或遊憩活動，且相關事故的發生亦在所難免。但山域事故發生時，往往耗費大量人力與物力救

¹ 施郁韻，撿回一命山神保佑！登山專家曝 4 年前「打死不退姐」山難：救援該收費了，三立新聞網，114 年 1 月 5 日，網址：https://www.setn.com/News.aspx?utm_source=facebook&utm_medium=mainpage&utm_campaign=005&NewsID=1590033&fbclid=IwZXh0bgNhZW0CMTAAAR2cM0M3diWQ-MqnoxzHwqcWHwb2J14AV8QpL-UwozByXXEu_-GZuEeLT-o_aem_q9CFwe4853UQuJm-xlwxDQ，最後瀏覽日期：114 年 1 月 10 日。

² 內政部消防署，112 年山域事故案件分析，113 年 9 月 12 日，網址：<https://www.nfa.gov.tw/c/ht/index.php?code=list&ids=1625>，最後瀏覽日期：114 年 1 月 16 日。

³ 本報告有關年分之使用，原則以民國紀年表述，惟涉及外國法制或立法例部分，改採西元紀年表述。

援，進而衍生搜救費用爭議。擬介紹日本、美國及德國的山難意外應變體系及搜救費用的分擔機制供參。

五、探討研析

(一) 日本

1. **搜救組織**：山難的搜救任務主要由地方政府的警察局和消防署負責，管轄範圍內擁有高山的長野縣、富山縣、岐阜縣等甚至還有設置專門搜救山難的警察山岳警備隊，或是消防署的山岳救助隊⁴。
2. **搜救費用**：除了埼玉縣於 2017 年修正「埼玉縣防災航空隊緊急運航業務相關條例」，增加了直昇機出勤費用收取之規定⁵之外，原則上政府初步的搜救都是免費的，但只要臨時租賃民間的直升機協勤，或是徵調需付費的民間搜救組織，求援者或家屬就會需要付費。當然，一旦需要付費，負責協調搜救任務的單位也會盡量詢問求援者或家屬的意見，以免未來產生爭議⁶。
3. **保險制度**：日本的山岳保險基本上都包含了搜救費用，其保險金額端看投保的內容。日本山岳保險裡有些只有保搜救費用，並不含人壽傷害費用，換句話說，日本的山岳保險以搜救費用的保險為主。支付保費有幾種不同的模式，有的是年費式，有的則是單次式，所以每個登山者會依其需求投保最適合的保險。如果只在夏天高山健行且一年只爬幾次，那每次買單次的健行保險就夠；如果要攀登冬季雪山岩壁，且常爬山，那買年費式高搜救費保險最好，但並不強制登山者投保⁷。

(二) 美國

⁴ Michael Sone，日本的山岳救援與登山保險制度，健行筆記，網址：<https://hiking.biji.co/index.php?q=news&act=info&id=9719>，最後瀏覽日期：114 年 1 月 16 日。

⁵ 洪振豪，從憲法基本權探討山域事故搜救「使用者付費」的妥適性，2019 全國登山研討會論文集，108 年 9 月 26 日，頁 204。

⁶ 董威言，使用者付費，或濫用者買單？山難搜救再思考（上），111 年 1 月 27 日，網址：<https://news.pts.org.tw/article/551559>，最後瀏覽日期：114 年 1 月 16 日。

⁷Michael Sone，同註 4。

1. **搜救組織**：雖然美國各州法令不同，但聯邦政府在搜救領域制定了「國家搜救計畫 (National Search and Rescue Plan)」，明確定義不同區域的搜救主責機關。以美國國家公園來看，園區內部署全職搜救人員，並輔以受過訓練的志願者⁸。其他地區則是以成立於 1950 年的全國性民間志願者組織-美國登山救援協會 (Mountain Rescue Association) 為主，各州都有其分會，各州的登山救援協會均有多個救援中心，該中心在業務上歸地方政府之警察局管轄⁹。
2. **搜救費用**：美國的戶外救助行動跟警察和消防救援一樣是免費的，費用由政府承擔。但是，由於一些成本過高的救援事件導致公眾不滿，已有 8 個州通過可對求救者收費的法律。但是大多數州，包括加利福尼亞州和愛達荷州的法律均規定，收費往往係針對因疏忽或刻意違規而令自己身陷險境的求救者¹⁰。
3. **搜救基金**：對應可能有使用者付費的情況，科羅拉多州、猶他州和新罕布夏州皆推出了類似山難救助基金的制度，讓民眾以繳交年費的方式免除救援費用。另一個選項則是美國登山俱樂部 (American Alpine Club) 推出的付費會員機制¹¹。

(三) 德國¹²

1. **搜救組織**：在德國，山域救援 (Bergrettung) 屬於救援服務 (Rettungsdienst) 的一種特殊類型。救援服務在德國非屬聯邦權限，而是歸屬於各邦，巴伐利亞邦(下稱巴邦)於 1974 年 1 月 11 日率先制定公布救援服務法 (Bayerisches Rettungsdienstgesetz)，為現代的救援服務創立獨立的法律基礎，許多邦後來陸續跟進。該法明定，提供全面的救援服務是一項公共任務，並應由公共救援服務予以確保¹³。依據該法規定山域救援係由「救援消防地方聯合會」

⁸ 董威言，同註 6。

⁹ 林志純、陳玉婷，國際山域事故救助政策制度與我國救助成本之初探，2017 全國登山研討會論文集，106 年 11 月 17 日，頁 50。

¹⁰ 同前註，頁 51。

¹¹ 董威言，同註 6。

¹² 劉如慧，山域救援收費及保險問題初探，全國律師，第 24 卷，第 2 期，109 年 2 月，頁 26-32。

¹³ 巴邦救援服務法第 1 條：「1Dieses Gesetz regelt Notfallrettung, arztbegleiteten Patiententrans

- 委託巴伐利亞紅十字會的「巴伐利亞山域守護隊」(Bergwacht Bayern)，或是經由甄選程序委託合適的私人山域救援企業實施之。如上述單位無法執行，則由「救援消防地方聯合會」自行為之。
2. **搜救費用**：依巴邦救援服務法第 36 條第 1 項規定¹⁴，山域救援實施者，得為其服務收取費用。「巴伐利亞山域守護隊」依任務分級定額向當事人及其親屬請求支付。該守護隊總支出的 1/3 係來自於向當事人收取的費用；另 1/3 由巴邦政府提供，以採購裝備車輛、通訊及其他救援設備；其餘金額則經由捐款來募集。
 3. **保險制度**：傷者和患者的救援行動通常由法定或私人的健康保險法人支付費用。健康保險法人吸收的費用必須是基於健康醫療需要。反之，如涉及營救而非救援¹⁵，即不屬於法定或私人的健康保險範圍。因此，各界大多建議登山者自行投保涵蓋「搜尋」、「營救」、「救援」和「運送」等之險種。

(四) 我國山域救援法制之省思

1. **搜救組織**：我國現行法中關於登山活動管制之規範，分別定於《國家安全法》、《國家公園法》、《森林法》、《文化資產保護法》及《發展觀光條例》等¹⁶。惟現行中央相關山域管理規範，雖有管制區或

port, Krankentransport, Patientenrückholung, Berg- und Höhlenrettung sowie Wasserrettung (Rettungsdienst). 2Die flächendeckende Versorgung mit rettungsdienstlichen Leistungen ist vorbehaltlich der Sätze 3 und 4 eine öffentliche Aufgabe und durch einen öffentlichen Rettungsdienst sicherzustellen. 3Die Patientenrückholung erfolgt außerhalb des öffentlichen Rettungsdienstes. 4Der bodengebundene Krankentransport kann außerhalb des öffentlichen Rettungsdienstes erfolgen, soweit dies durch dieses Gesetz zugelassen ist.」，網址：<https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayRDG-1>，最後瀏覽日期：114 年 1 月 18 日。

¹⁴ 巴邦救援服務法第 36 條第 1 項：「Die Durchführenden der Berg- und Höhlenrettung sowie der Wasserrettung können für ihre Leistungen Benutzungsentgelte erheben.」，網址：<https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayRDG-36>，最後瀏覽日期：114 年 1 月 18 日。

¹⁵ 營救：例如滑雪者因天候因素而無法安全返回，需要直升機運輸的情形。救援：例如登山客心肌梗塞或遭落石擊中，需要立即的醫療協助。

¹⁶ 參「國家安全法」第 6 條，由國防部會同內政部指定山地管制區並公告之，人民出入管制區應提出申請並經許可；「國家公園法」第 19 條，則得劃分生態保護區，人民進入該區應經許可；「森林法」第 17 條之 1，基於維護森林生態環境及保存生物多樣性之考量，劃設自然保護區，人民不得擅自進入；「文化資產保存法」第 86 條，就自然地景劃設自然保留區，非經許可不得任意進入其區域範圍；「發展觀光條例」第 19 及第 64 條，則指定及劃定觀光地區及風景特定區，禁止人民擅自進入觀光地區或風景特定區管理機關公告禁止進入之地區，另劃設自然人文生態景觀區須申請專業導覽人員陪同進入。

保護區山地須經相關單位許可或符合特定要件方可進入之規定¹⁷，但有關山域救援定位，並無明確法律基礎。目前是依《消防法》第24條¹⁸規定及該法授權之《緊急救護辦法》為之。內政部另訂有「直轄市及縣（市）政府消防機關處理山域事故人命救助作業要點」，但該要點法位階過低，亦未就山域救援之任務性質、組織安排、經費來源等等有相關規範。德國巴邦的救援服務法，相當於我國《緊急醫療救護法》，但我國該法並未規定山域及水域救援的類型¹⁹。至是否納入《災害防救法》由各主管機關針對山域事故的防治，落實減災的管理措施，以減少山域事故的發生，則有待各界凝聚共識。

2. **搜救費用**：105年起，臺中市政府轄內有多起濫用救援資源之疑慮案件，遂於105年11月24日制定公布《臺中市登山活動管理自治條例》，研訂相關事前預防措施及罰則，如發生事故，得以書面命被救者支付相關搜救費用，隨後南投縣、花蓮縣、高雄市、苗栗縣及屏東縣政府，陸續制定公布所屬登山活動管理或救援管理自治條例²⁰。惟搜救費用之計算不得逾登山綜合保險緊急救護費用保險金額²¹。
3. **保險制度**：論者指出，由於目前的登山綜合險實際上並不包含航空器費用，所以這個保險只是象徵性地符合規定，實際的搜救費用仍是由納稅人買單，無法遏止資源的濫用²²。另有論者認，考量我國登山及戶外教育保險市場尚在起步階段，可先由山岳協會、山難搜救協會或登山用品裝備公司等，鼓勵其會員以會員制山難基

¹⁷ 張哲豪、廖子緹、郭德田、蔡佳融、林瑞安，整合山域事故救援效能法制化之第一步，2022全國登山研討會論文集，111年10月21日，頁153、154、155。

¹⁸ 消防法第24條：「直轄市、縣（市）消防機關應依實際需要普遍設置救護隊；救護隊應配置救護車輛及救護人員，負責緊急救護業務（第1項）。前項救護車輛、裝備、人力配置標準及緊急救護辦法，由中央主管機關會同中央目的事業主管機關定之（第2項）。」

¹⁹ 劉如慧，同註12，頁35、36。

²⁰ 張哲豪、廖子緹、郭德田、蔡佳融、林瑞安，同註17，頁151。

²¹ 臺中市登山活動管理自治條例第14條第3項：「第1項搜救費用之計算不得逾第6條第4項登山綜合保險緊急救護費用保險金額。但從事登山活動者有違反第4條、第6條第1項、第4項或第7條第2項規定情形之一者，不在此限。」

²² 孫嘉君、陳禹綦，一國多制的登山條例、未達共識的定型化契約草案——安全登頂路還有多遠？報導者，111年7月28日，網址：<https://www.twreporter.org/a/climbing-security-policy-and-awareness>，最後瀏覽日期：114年2月4日。

金之運作模式，基於使用者負擔及互助原則，共同分攤戶外風險²³。

撰稿人：吳淑青

²³ 林志純、陳玉婷，同註 9，頁 56。