

議題研析

一、題目：山域事故搜救費用收取相關問題研析

二、議題所涉法規

消防法、緊急醫療救護法

三、背景說明(緣起)

近年來各地方自治團體為因應山域事故頻傳，加強山域登山活動意外事故預防管理，於 105 年¹後陸續制定登山活動管理之相關自治條例。依此等自治條例，不僅可對違規從事登山活動者開罰，亦可求償由地方政府進行搜救之費用。惟查 107 年間，某地方政府向違規登山隊代位內政部空中勤務總隊(以下簡稱空勤總隊)求償直昇機搜救費用時，內政部訴願委員會認為，空勤總隊並沒有收取直昇機搜救費用的法源依據，以自治條例規範該費用不合理，撤銷原處分。²。

內政部近期表示，近期多起山域事故凸顯民眾缺乏自負安全觀念，就國家公園入山管理及山域救援等事項，研議納入使用者付費機制，遏止不負責任登山行為³。

四、問題爭點

按山域事故之救援有時須動用直昇機等出勤費用龐大之搜救資源，全由政府預算支應未盡合理，如向被救援者收取又欠缺法源依

¹ 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。

² 江良誠、王燕華、陳宏睿、王思慧，缺法源 空勤山域搜救 僅 1 件求償成功 7 年前台電員工獨攀 代價 231 萬元 同年有登山隊訴願 內政部認無收費依據 撤銷處分，聯合報，114 年 4 月 13 日，第 A5 版。

³ 高華謙，登山意外頻傳 內政部：擬納搜救使用者付費機制，中央社，114 年 4 月 13 日。

據，應如何解決，實有探究之必要，爰研析國內外相關規範，以供我國法制之參考。

五、探討研析

(一) 國家對遭受山域事故者的救援義務

有關山域事故搜救費用應如何收取或分擔問題，首須釐清國家對因登山活動發生事故者有無救援義務，如無救援義務，自無由國家負擔全部或部分搜救費用之問題。按臺灣臺北地方法院 101 年度重國字第 30 號民事判決略以：「按人民生存權應予保障，乃憲法第 15 條所明定，人民遭受生存危害，本有請求國家施以救護之基本權，消防法第 16 條並課予各級消防機關設置救災救護指揮中心，統籌指揮、調度、管制及聯繫救災、救護相關事宜之義務。本件張○○隻身進入白姑大山管制區進行登山活動，固屬冒險行為，惟現行法令既無禁止其在山地管制區進行登山活動，且其進入白姑大山亦經入出山地管制警察機關核准，當其登山活動遭遇生存危險，國家仍有施予救護之義務。」據此，實務上認為，基於憲法第 15 條所揭櫫之人民生存權應予保障之精神，國家對從事登山活動發生事故者，依消防法相關規定，負有救援義務。

(二) 山域事故搜救的法律性質

依消防法第 1 條規定：「為預防火災、搶救災害及緊急救護，以維護公共安全，確保人民生命財產，特制定本法。」同法第 24 條規定：「直轄市、縣（市）消防機關應依實際需要普遍設置救護隊；救護隊應配置救護車輛及救護人員，負責緊急救護業務。前項救護車輛、裝備、人力配置標準及緊急救護辦法，由中央主管機關會同中央目的事業主管機關定之。」復依緊急救護辦法第 3 條第 1 款規定：「緊急救護：指緊急傷病患或大量傷病患之現場急救處理及送醫途中之救

護。」此外，內政部為利直轄市及縣（市）政府消防機關處理山域事故人命救助工作有所遵循，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」。是以，在我國法制上，山域事故搜救似屬消防法相關規定中之緊急救護範疇。

（三）現行收取山域事故搜救費用的法規依據

1、中央法規

依災害防救法第 30 條第 3 項規定，違反災害應變中心之限制或禁止規定，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。但山域事故不屬於災害防救法第 2 條第 1 款所稱「災難」⁴之定義類型，無從適用該規定。此外，依前揭緊急救護辦法亦僅就醫藥費用有所規範⁵，不及於搜救費用。換言之，現行中央法規尚無要求遭受山域事故者負擔搜救費用的法律依據⁶。

2、地方法規

臺中市為加強山域登山活動意外事故預防管理，於 105 年 11 月 24 日公布「臺中市登山活動管理自治條例」，主要內容為課予從事登山活動者各種義務。就登山事故搜救費用部分，依該條例第 14 條規定，於特殊管制山域從事登山活動遭受登山事故，由臺中市政府進行搜救者，該市政府得以書面命其支付搜救費用。搜救費用包含：1. 該市政府各機關所屬人員，所增加之加班費、差旅費及保險費等人事費用；2. 該市政府徵調、委任、僱傭之民間勞務等費用；3. 該市政府

⁴ 災害防救法第 2 條第 1 款規定：「本法用詞，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、土石流及大規模崩塌災害、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、毒性及關注化學物質災害、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。」

⁵ 緊急救護辦法第 6 條第 1 項規定：「緊急傷病患之入院手續及醫藥費用由其本人或家屬自行負責。但身分無法查明者或低收入戶者，其醫療費用依社會救助法及相關規定辦理。」

⁶ 王綱，阿北出事了！登山發生山難，得要自己付搜救費用嗎？法律百科網站，111 年 11 月 29 日，網址：<https://www.legis-pedia.com/article/environment-hygiene/992>

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；4. 其他因搜救所支付之必要費用。

嗣後南投縣、花蓮縣、苗栗縣、屏東縣等亦陸續制定登山活動管理自治條例，內容與「臺中市登山活動管理自治條例」大體相同。就搜救費用部分，不區分是否違規入山，一律採取使用者付費原則。但高雄市於 107 年 11 月 5 日公布「高雄市山域事故救援管理自治條例」，就搜救費用部分，則改採違規者付費。依該自治條例第 6 條規定，僅因違反規定從事山域活動發生事故，而由主管機關進行救援者，主管機關始得以書面命其支付救援費用⁷。

（四）德國(巴伐利亞邦)之山域救援費用收取

山域救援(Bergrettung)在德國屬於救援服務(Rettungsdienst)的一種類型。由於救援服務非屬聯邦權限，而是歸屬於各邦，巴伐利亞邦於 1974 年 1 月 11 日率先制定救援服務法 (Bayerisches Rettungsdienstgesetz)，許多邦陸續跟進。其救援服務的範圍大體上包含「緊急救援」及「病患醫療專業護送」。前者指在生命危險或健康嚴重損害之虞時所為之緊急醫療救援；後者指在非緊急狀況下對生病或需要援助的患者給予專業援助⁸。至於單純的載運不須專業醫療照護之病患，依該法第 3 條規定，不屬於該法之適用範圍。另依該法第 2 條第 9 項規定，空中救援是指利用飛機進行緊急救援和醫師陪同之病患醫療專業護送，與支援陸上、山域、洞穴及水上救援行動。⁹

有關山域救援之費用收取，依該法第 36 條第 1 項及第 3 項規定，

⁷ 劉如慧，〈山域救接收費及保險問題初探〉，《全國律師》，第 24 卷，第 2 期，109 年 02 月，頁 22-23 頁。

⁸ 同前註，頁 26-27。

⁹ 巴伐利亞邦政府網站，Bayerisches Rettungsdienstgesetz，網址：<https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayRDG>，最後瀏覽日：114 年 4 月 21 日。

山域、洞穴或水域救援之實施者，得為其服務收取費用。其救援服務不在保險保障範圍者，使用費之收取依民法規定。簡言之，救援服務費用(包含直昇機費用)，如基於醫療需要者，原則上由保險法人支付；如不涉及醫療需要，例如協尋失蹤者或未受傷之受困者，則由被搜尋或受困者依民法規定自行負擔救援服務費用¹⁰。

(五)比較法之借鏡及修法建議

我國現行法制，山域事故搜救屬消防法相關規定中之緊急救護範疇。惟學者觀察前揭德國救援服務法，其性質相當於我國「緊急醫療救護法」。我國緊急醫療救護法尚未就山域事故搜救有所規定，但對於空中救援則規定於該法第 22 條：「救護直昇機、救護飛機、救護船(艦)及其他救護車以外之救護運輸工具，其救護之範圍、應配置之配備、查核、申請與派遣救護之程序、停降地點與接駁方式、救護人員之資格與訓練、執勤人數、執勤紀錄之製作與保存、檢查及其他應遵行事項之辦法，由中央衛生主管機關會同有關機關定之。」衛生福利部依該規定之授權定有「救護直昇機管理辦法」，該辦法之救護任務亦未包含支援山域事故搜救。因此，有學者建議應研議山域事故搜救(含直昇機支援)是否繼續規定於消防法體系之下，或如德國立法例納入緊急醫療救護法體系¹¹。

按山域事故搜救費用所以成為爭議，主因在於直昇機搜救費用往往動輒新臺幣近百萬元，向被救援者收取費用又欠缺法源依據。前揭緊急醫療救護法及救護直昇機管理辦法等對救護直昇機之救護範圍、配備、查核、申請與派遣等事項已有所規定，然就其收費標準及支援山域事故搜救等事項尚無明確規範。建議主管機關研議修正緊急醫療救護法第 22 條，納入救護直昇機之收費標準，並修正救護直昇

¹⁰ 劉如慧，同註 7，頁 29-35。

¹¹ 劉如慧，同註 7，頁 36。

機管理辦法，增訂有關山域及水域等事故之救護事項，以健全山域救援相關法制。

撰稿人：傅朝文