

東海大學公共事務碩士專班碩士論文

指導教授：紀俊臣博士

The seal of Donghai University is a circular emblem with a scalloped outer edge. It features the university's name in Chinese characters '東海大學' at the top and 'DONGHAI UNIVERSITY' in English around the bottom. The year '1955' is inscribed at the very bottom. In the center, there are three interlocking rings and a vertical line.

山難搜救與國家賠償責任-
以臺中市政府消防局為例

碩士班研究生：賴揚智

中華民國 107 年 7 月 10 日

山難搜救與國家賠償責任—
以臺中市政府消防局為例
研究生：賴揚智

指導教授： 紀復臣 (簽章)

審查教授： 陳秋政 (簽章)

李長安 (簽章)

紀復臣 (簽章)

專班主任： 史美強 (簽章)

東海大學公共事務碩士在職專班碩士論文

中華民國 107 年 6 月 27 日

謝 誌

終於，終於，終於完成了碩士學業，從開始進入在職專班第一天直到最後的這一刻，許多回憶開始像電影情節般倒敘，回想進入東海大學求學日子的畫面，常常下了班趕緊騎著摩托車飆速在車水馬龍的路上，星期二、三、四的晚餐總是拋下妻小獨自在路途中隨便吃吃路邊攤，或是在教室一邊吃麵包一邊聽課的感覺，下課回到家小孩都已經睡著，總是在當時發現小孩又長大了，這些回憶相信許多人都是一樣，所以努力的過程是時間點滴的累積，學業文憑是努力加上時間與金錢的加乘，在修成正果的此時更加覺得可貴、值得。

特別感謝我的指導教授紀俊臣博士，在我研究論文的過程中不斷的鼓勵與支持，在專業上給予我正確的研究方向與嚴謹的訂正，讓我的論文能夠順利在期限內通過考試，在課餘教導我們「從心開始」的精神態度，讓我準備進入四十不惑階段更能體悟活在當下的生活意義，感謝紀老師對我的啟發。

另外要感謝口試委員李長晏教授與陳秋政教授，在口試過程細心、謹慎的提出更臻完善的增修建議，並對我研究的結果給予肯定，除此之外感謝專班系主任與助教協助最後論文比對與定稿審閱工作。

最後，我要謝謝我的妻子，在我碩士求學階段的支持，因為她無怨無悔、辛勤的照顧小孩，才讓我能有閒暇時間專心上課、用心寫作論文，在我遇到瓶頸卡關的時候，適時給我鼓勵，減輕我的心理壓力，能夠完成課業，她是我的最大幫手。

求學過程有啟發的歡喜、有低潮的心境、怠惰的心理、激勵的衝勁，這些感覺因為學業完成而結束，卻也深刻體會文憑只是一張紙，身邊不斷鼓勵、支持我的人，給我持續努力不懈的能量，是我得到最有價值的收穫。

揚智 謹誌

107年8月11日

摘要

登山客在深山內受傷、受困，消防局必須投入大量的人力、物資展開與時間賽跑的搜救工作，而山域的救援並非想像中的容易，因為不是在平面的場域裡尋找受困者，在垂直複雜的山域地形裡，包含許多意想不到困境，消防救援大多是以徒步的方式進入山區，很多是直升機沒辦法靠近的地形，也只能靠人力一步一腳印的前往，要能幸運地找到受困者最快也要數小時，而將受困、受傷的登山客安全的救出山區就醫，所需花費的救災成本實在難以估算。

張博崴白姑山事件是國內史上第一宗山難搜救失敗被提起國家賠償案例，第一審法院認為轄區負責搜救消防局有疏失判賠，第二審卻改判免賠，因此讓本研究興起研究山難搜救與國家賠償責任的動機，認為國家賠償法的立法精神與案情實際的判定上是有很大的討論空間，應深入的研究、分析各個層面，才能正確的判斷。

本論文研究針對現行的山難搜救制度與國家賠償法律並採取實務案例分析，對國家賠償責任的理論基礎與山難搜救工作目的、義務，以及賠償責任成立的要件與因果關係深入分析，以各層面的探討與文獻研究的結果及實務運作之結合，以達研究的目的。故本研究採內容分析法、歸納法、以及文獻探討法，以切開各部關連性的環節逐一探討、分析，再據以綜合研判歸納出本研究之結論。

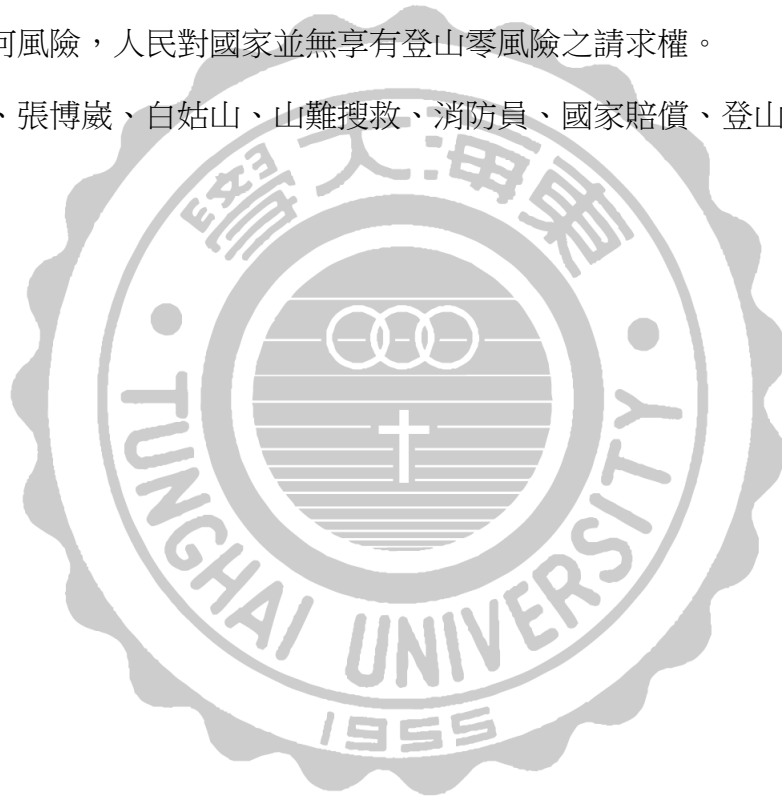
從消防員執行救災失敗的國賠個案中，分析法律層面判定不作為之依據理由，期望透過研究，思考未來因應各式災害搶救、緊急救護之工作層面。若任務失敗，仍為法律認定順利完成勤務，即使可能面臨國家賠償的提告，執勤的消防人員卻不致於憂心可能牽涉到法律層面，始能在救災救護搶救過程中，盡心盡力。

以山難搜救勤務來說，尋找受困者的救援過程非常辛苦，而且多數登山客會受傷、迷路，因為天候不佳、路程偏遠與地勢險峻，所以在這些不利搜救的條件下，前往的人員本來就不易到達施行救援，好不容易找尋到失蹤受困的人員，如果發現時已經死亡，或者待救者因傷勢嚴重、生命徵象不穩定，最後送醫救治是傷重致殘或是傷重死亡的結

果，實在難以評斷搜救勤務有無疏失，有無證據證明搜救疏失與造成致殘、死亡有直接因果關係。

登山活動本身即有相當風險，與登山者本身之體力、健康狀態、對於攀登山岳之知識、所攜裝備器材、糧食飲水、氣候、遭遇臨時狀況時之判斷等均有關，並非消防單位、搜救人員未尋獲失蹤者，即與失蹤者之罹難有因果關係。山難搜救相關法律的規定，其目的確係為保護人民生命、身體、健康等法益，法規所定之國家保護義務，其目的在於緊急救援山難事件以減少傷亡，並非因此即完全排除人民登山可能致生命、身體、健康受損害之任何風險，人民對國家並無享有登山零風險之請求權。

關鍵字：登山、張博崴、白姑山、山難搜救、消防員、國家賠償、登山零風險。



目 錄

第一章 緒論	1
第一節 研究背景與動機	1
第二節 研究目的與問題	3
第三節 研究方法與架構	4
第四節 研究範圍與限制	6
第二章 理論基礎與案例分析	9
第一節 國家賠償	9
第二節 消防人員國家賠償案例分析	20
第三章 消防人員山域事故救災工作的服務特性分析	25
第一節 山域事故救災事項規制	25
第二節 臺中市消防人員的山難搜救作業管理	28
第四章 山難搜救失敗的國家賠償問題與對策	39
第一節 山難搜救失敗的國家賠償問題	39
第二節 山難搜救失敗的國家賠償對策可能方案	46
第五章 結論	65
第一節 研究發現	65
第二節 研究建議	68
參考書目	71

圖目錄

圖 1-1 研究架構圖.....	5
圖 3-1 消防局山難搜救組織架構.....	30
圖 3-2 山難事故幕僚群編組架構圖.....	31



第一章 緒論

第一節 研究背景與動機

壹、研究背景

臺中市行政區域轄內山川百嶽雲集，海拔高度三千公尺以上山岳大約就有六十五座，熱門登山路線有：八仙山國家森林遊樂區、武陵四秀、志佳陽線、雪東線、大劍線、北一段、北二段、大雪山等，不少登山客眷戀本市的山川壯麗景色，因此山域意外事故頻傳，也讓臺中市政府消防局在山難搜救的勤務量比其他縣市更為繁重。每次有登山客在深山內受傷、受困，消防局必須投入大量的人力、物資展開與時間賽跑的搜救工作；而山域的救援並非想像中的容易，因為不是在平面的場域裡尋找受困者，在垂直複雜的山域地形裡，包含許多意想不到困境，消防救援大多是以徒步的方式進入山區，每個人除要背袋自己需要的水、糧食、衣物還有裝備，還要分擔背負搶救所需的器材；即便知道受困人員可能發生意外的區域定位，很多是直升機沒辦法靠近的地形，也只能造人力一步一腳印的前往，要能幸運地找到受困者最快也要數小時。若是天不從人願，遇到天候狀況不佳，救援工作不斷受阻，那要找到受困者往往需要更多的時間與運氣；而將受困、受傷的登山客安全的救出山區就醫，所需花費的救災成本實在難以估算。

於是，現行政府部門執行人員山難搜救工作的業務單位，實務上係歸屬轄區消防機關之工作範疇。主要是因為登山客在山區受困、迷路、失聯時，通常能預見登山客會有受傷的可能，甚至極大的可能會因斷糧、失溫、野獸攻擊等情況下危及性命。消防機關法定業務範圍，在〈消防法〉第一條明定：「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」。雖未明文山難搜救工作為消防機關之任務，但緊急救護的廣義範圍似乎已涵蓋。消防機關擔任山難搜救的責任機關已經是大

眾認定的事實，消防人員從事相關救援工作應不遺餘力，也不曾懷疑身為消防人員對於山難救援工作應是職責也是義務。消防工作主要的三個任務為預防火災、搶救災害及緊急救護。因此，山難搜救工作在地方消防機關屬於災害搶救科業務規劃範圍，實際從事山難救援則是轄區外勤消防人員的任務工作。

貳、研究動機

2011 年一位中山醫學大學學生張博崴，於二二八連假時獨自一人攀登白姑大山而失蹤，當時南投縣政府警察、消防、國軍、民間救難組織等，投入了大約六百人次、救援工作長達五十一天，均未尋獲，家屬認為張博崴應該會在北港溪附近受困，最後是由兩位專業登山客前往山區搜救，用了二天的時間尋獲因失溫休克死亡的張博崴遺體，於是家屬開始認為是政府執行山難搜救不力，沒有善用手机定位系統，並認為自己的孩子會在山區死亡是因為政府機關公務人員怠惰執行職務所造成。因此提起國家賠償訴訟，臺北地方法院於 2012 年判決，南投縣消防局有疏失須負國家賠償責任，創下山難搜救案國賠首例。

南投縣消防局不服判決提起上訴，高等法院在 2015 年判決指出，對於山難搜救消防局執行勤務目的是減少傷亡，登山本來就有可能導致生命、身體、健康受損害風險，也就是說，登山者或家屬對國家政府沒有要求「登山零風險」的權利。此外，本案罹難者張博崴當時已 21 歲，應有判斷危險的能力，但他自己一人輕裝爬白姑大山，知道自己所帶糧食只能供應一晚的量，發現自己迷路應該要知道待在原地或手機有收訊的地方較易獲救，但他卻冒險於糧食不足、體力耗弱的狀況下，冒險往下步行到北港溪上游溪谷，最後因為體力耗盡、失溫、休克造成死亡，這已經不是消防局派遣人員前往緊急救護就能避免的結果。因此，改判南投縣消防局無疏失，國家賠償案免賠。

本案山難搜救的失敗，是否有涉疏失或違法，在第一審法官認為消防局有疏失判賠，第二審卻改判免賠，因此讓本研究興起研究山難搜救與國家賠償責任的動機，認為國家賠償法的立法精神與案情實際的判定上是有很大的討論空間，並須深入的研究、分析各個層面，才能正確的判斷；也是本研究案所要深切探究的「國家賠償責任」。

第二節 研究目的與問題

壹、研究目的

根據本研究背景與動機論述，可以了解消防機關執行山難救援工作，係針對人命的搜救、緊急救護，在消防人員搜救失敗的情況下，是否須背負國家賠償責任。本研究深信有很大的討論空間，雖然說山難之搜救義務，既是對於人民生命權之保障，惟在已可確認待援者死亡時，政府本應無「搜索」或「救助」之義務；另一種情況下，若消防人員依法執行救援勤務，在黃金救援時間 72 小時內未能尋獲登山客，最後發現時已死亡。在沒有違法的前提下，是否仍適用國家賠償法？

本研究之目的如下：

- 一、研究山難搜救的法定規章與國家賠償責任之分析。
- 二、分析消防人員國家賠償案例與山難搜救國家賠償判賠案例的比較，作為日後消防機關避免山難搜救工作，涉及國家賠償的訴訟，並作為投入救災資源優先順序之參考。

貳、研究問題

本研究之問題如下：

壹、主要研究問題

民眾發生山難事故，消防人員前往救援是職責也是義務，一般人會認為冒險患難救人精神是令人敬佩的，但是如果消防人員執行山難搜救工作失敗了，罹難者家屬卻是質疑因為搜救不力導致失敗，民眾看法可能有正面有反面，本研究希望能以法律的觀點來探究消防人員執行山難搜救失利是否應負國家賠償責任？

貳、細目研究問題

- 一、臺中市政府消防局執行山難搜救法定工作範圍與作業程序為何？
- 二、臺中市消防人員依消防局山難搜救作業程序執行山難搜救工作；若是失敗是否應負國家賠償責任？

第三節 研究方法與架構

壹、研究方法

本論文研究針對現行的山難搜救制度與國家賠償法律並採取實務案例分析，對國家賠償責任的理論基礎與山難搜救工作目的、義務，以及賠償責任成立的要件與因果關係的深入分析，以各層面的探討與文獻研究的結果及實務運作之結合，以達研究的目的。故本研究採內容分析法、歸納法、以及文獻探討法，以切開各部關連性的環節逐一探討、分析，再據以綜合研判歸納出本研究之結論。

(一) 文獻探討法

就國家賠償理論基礎論述，透過各學者、專家著作文章、專書及法令解釋，做深入討論，並對有關消防人員執行公務而涉及國家賠償的成立要件、因素做一分析探討，再與山難搜救國家賠償案成立與不成立之比較，整理導出過往的實務經驗與法學上的理論應用結果。

(二) 內容分析法

本研究係針對消防人員執行救援工作上所致人民權益受損，有關國家賠償責任的成立分析，與山難搜救國家賠償案例內容分析互相比較。

(三) 歸納法

歸納法是由事實與實證中整理出經驗法則、原理通則，進而形成理論。本研究由國家賠償立法旨趣與法理論述，研究消防人員國家賠償實例中，歸納比較發現通則，再進而研究分析山難搜救的國家賠償案，逐步歸納出本研究的問題與結論，藉由研究發現提出個人的建議，以供處理日後類似案件的參考與因應對策。

貳、研究架構

本研究主要分為 5 個部分，第一個部分在為緒論，主要說明研究背景、研究動機、研究目的、研究問題等，簡要的說明本研究的主要內涵；第二部分理論基礎在探討國家賠償責任與消防人員國家賠償案例分析，本研究的理論基礎從國家賠償責任的觀點出發，以消防人員在執行救人工作上的國家賠償案例來分析賠償責任是否成立；第三部分在探討臺中市政府消防局消防人員救災工作服務特性，第四部分則導論臺中市消防人員山難搜救失敗的國家賠償問題與對策，最後一部分提出研究結論，綜合相關以上研究理論，提出研究發現與建議。

本研究所研究架構（圖 1-1）如下所示：

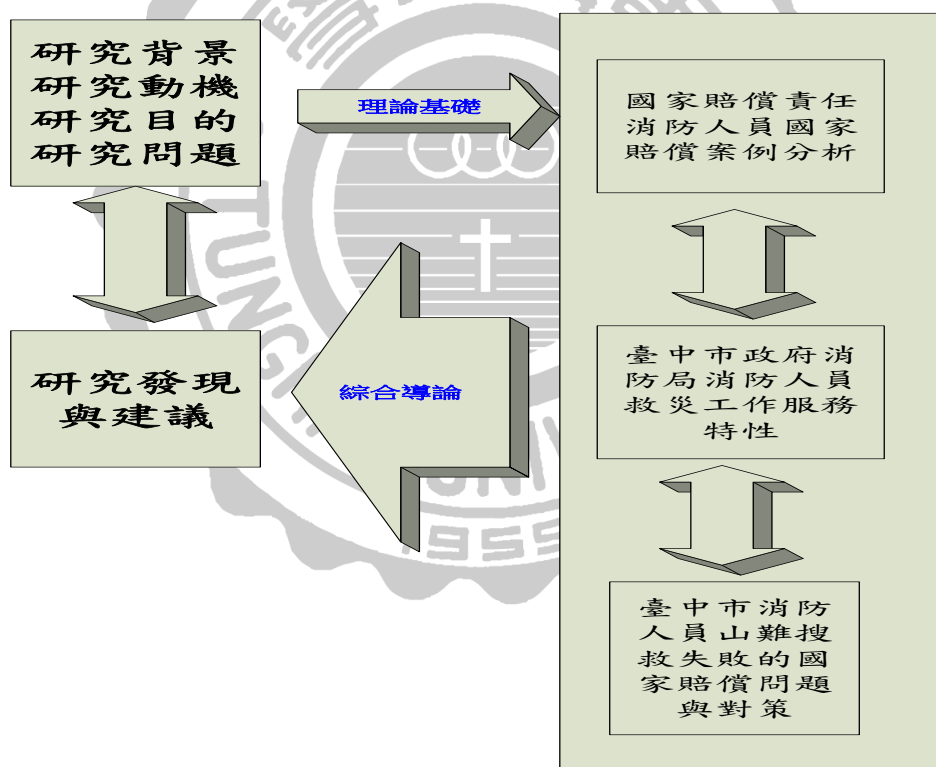


圖 1-1 研究架構圖

資料來源：本研究繪製

第三節 研究範圍與限制

壹、研究範圍

山難搜救為消防機關執行職務之一小部分，但參與山難搜救的單位可能會包括警察、國軍、民間救難團體等，本研究範圍在於山難搜救與國家賠償責任之分析探究。因此，會以山難搜救的部分為主要研究範疇，而比較其他國家賠償案例的判例。〈國家賠償法〉第 2 條第 2 項規定：「公務員於執行職務行使公權力時，因故意或過失不法侵害人民自由或權利者，國家應負損害賠償責任。公務員怠於執行職務，致人民自由或權利遭受損害者亦同」究竟在消防作業程序中如何判斷關於山難搜救怠於執行職務？國家作為應遵循法律依據，行政機關對於行政工作具有裁量空間，法律賦予機關作為之權限，法規或執行標準作業程序係有保護人民之目的。

研討消防機關行使山難搜救之義務及適法性，進而探討是否有作為與不作為認定空間？如何以「保護規範理論」套用在山難搜救工作為研究範圍，讓消防機關可避免衍生出後續國家賠償責任之問題。

貳、研究限制

南投縣消防局因張博威案被臺北地方法院判決應負國家賠償責任，為國內山難搜救工作獲判國家賠償成立之首例，經上訴臺灣高等法院臺中分院後又判決南投縣消防局無過失責任免賠。

本研究為能探討實務面與法制面相互印證情況，各研究資料係以我國國家賠償責任實務應用，及法理上的文獻與法院判決資料為主要，研討消防機關執行山難搜救工作，不可強求救援結果順利的事實，與過程中發生危害的可能風險，並以救災作業程序為研究方向，加上利用我國其他國家賠償個案，探討消防救災疏失與怠於執行職務的認定。

從消防員執行救災失敗的國賠個案中，分析法律層面判定不作為之依據理由，期望透過研究，思考未來因應各式災害搶救、緊急救護之工作層面。若任務失敗，仍為法律認定順利完成勤務；即使可能面臨國家賠償的提告，執勤的消防人員卻不致於憂心可能牽涉到法律層面，始能在救災救護搶救過程中，盡心盡力。

本研究以山難搜救工作執行失敗與國家賠償責任為主要探討的核心問題，因限制於山難搜救的實際救援過程資訊取得困難，目前僅能以張博威山難事件家屬訴請國賠的實際案例，參閱法院判決文內容來分析、探討救援過程的詳細情況是否有疏失，第一審地方法院認定負責搜救任務的南投縣消防局有過失，應負擔國家賠償責任，此判決一出即造成國內登山客與消防人員的論戰，待案件上訴到高等法院最終的判決卻是大逆轉，高等法院認為消防局及搜救人員均無過失，其中的正反辦證過程值得深入探究，雖然單一案件的研究結果有其侷限性，不能一概而論所有的山難事故案件，因為不同的案情會因公務執行情形、修訂的法規、社會觀念、輿論及影響層面有所差異。

第二章 理論基礎與案例分析

第一節 國家賠償

〈憲法〉第二十四條規定：「凡公務員違法侵害人民之自由或權利者，除依法律受懲戒外，應負刑事及民事責任。被害人民就其所受損害，並得依法律向國家請求賠償。」國家賠償責任制度可分為兩類：(1)公務員違法行為之國家賠償責任，屬於「人的責任」，國家賠償法第 2 條規定：「公務員於執行職務行使公權力時，因故意或過失不法侵害人民自由或權利者，國家應負賠償責任。公務員怠於執行職務，致人民自由或權利遭受損害者亦同。前項情形，公務員有故意或重大過失時，賠償義務機關對之有求償權。」對於公務員之違法行為而言，賠償採「國家代位」責任，也就是由國家或公法人承擔賠償責任，並保有對公務員之求償權；(2)公有公共設施之國家賠償責任，屬於「物的責任」，國家賠償法第 3 條規定：「公有公共設施因設置或管理欠缺，致人民生命、身體或財產受損者，國家應負賠償責任。」對於公有公共設施而言，不問公務員的過失與否，即使無故意或過失，國家也應負賠償責任。

公務員執行職務行使公權力導致人民權益受損害之賠償責任，依照國家賠償法的規定，又可分為下列三種¹：(1)因一般公務員違法行為之國家賠償責任；(2)因受委託行使公權力之團體或個人違法行為之國家賠償責任；(3)因有審判或追訴職務之公務員犯有判決確定罪刑行為之國家賠償責任。

有關公務員行為所衍生的國家賠償責任成立之構成要件分述如下：

一、行為人必須具有公務員身分

「公務員」之涵義綜合現行相關法令規定，分別有最廣義、廣義、狹義與最狹義，說明

¹ 參照廖義男(1993)，國家賠償法，第 24 頁，臺北：三民。

如下：(張孝昭，1987，29 頁)

(一) 最廣義之公務員：依國家賠償法第 2 條之規定：「本法所稱公務員者，謂依法令從事於公務之人員。」所謂依法令從事於公務之人員，不論其係因考試或選舉而來，或為任用、派用、聘用或雇用，抑或有無俸給、文職或武職，政務官或事務官均屬之，其不以具備公務人員資格為限。

(二) 廣義之公務員：依公務員服務法第 24 條之規定：「本法於受有俸給之文武職公務員，及其他公營事業機關服務人員，均適用之。」凡有俸給者，即為公務員服務法之公務員，若未有俸給者則不屬之。

(三) 狹義之公務員：依公務員懲戒法之規定，係指法定機關編制內之有給職人員，官等為特任、簡任、薦任、或委任之文職人員，包括事務官與政務官在內。

(四) 最狹義之公務員：依公務人員任用法第五條規定，公務人員之官等分委任、薦任與簡任。職等分第一至第十四職等，以十四職等為最高職等。同法施行細則第二條補充規定，本法所稱公務人員，指下列各機關組織法中，除政務人員及民選人員外，定有職稱及官等職等之人員：1.中央政府及其所屬各機關；2.地方政府及其屬各機關；3.各級民意機關；4.各級公立學校；5.公營事業機構；6.交通事業機構；7.其他依法組織之機關。以上規定係專指文職人員且具有職等者，不僅武職人員及民選人員不包括在內，文職之政務官亦不是用該法之規定。行政法上所謂公務員，通常為指本項最狹義之公務員。

關於公務員之含意，我國至今尚無統一之規定，學者之見解亦不一致，各機關只能依據各種相關之法律規定予以適用。國家賠償法立法本意在於確保憲法保障基本人權之宗旨。為避免「公務員」之概念因廣義、狹義等不同見解，以致適用時有所爭議，並希望人民權益獲得充分保障，因此採最廣義公務員，國家賠償法第二條第一項規定：「本法所稱之公務員，謂依法令從事於公務之人員」即刑法上最廣義之公務員，依國家賠償法規定，包含以下三種人員在內：(翁岳生，2006，頁 1119-1127)

(一) 依法令從事於公務之人員

國家賠償法所謂之公務員須具備「依法令」及「從事於公務」兩要件，而其差異於是否行使公權力，重點在於其表現行為之功能，只要是依法令從事於公法職務之人即屬之，而不僅限於行政機關之人員；立法、司法、考試及監察機關等人員也包含在內。刑法方面則是強調對犯罪行為的制裁，解釋上應該從嚴，無論是從事於私經濟行政、公權力或其他工作性質者均屬之。而說到各級民意機關之民意代表是否包括在國家賠償法之公務員，各學者則持有不同見解。然而以立法委員和各縣市議員職司法令的訂定並非對個別人民執行職務行使公權力，與國家賠償以受損害之特定個人彌補之性質並不同，一般不至於直接造成人民的自由或權利被侵害，而且無論個別或集體行使職權之情況下，民意代表依法受言論免責權之保障國家應無代位賠償責任可言，不屬於該法所稱之公務員，而不受國家賠償法之適用。

（二）受委託行使公權力之人

國家賠償法第四條第一項規定：「受委託行使公權力之團體，其執行職務之人於行使公權力時，視同委託機關之公務員。受委託行使公權力之個人，於執行職務行使公權力時亦同。」政府機關的職權以該機關及其所屬公務員自己行使權力為原則，但有時須由其他機關、團體或個人代為行使，也就是「行政上之授權」。一般對此分成兩類：1.「行政職權之代行」為由主管機關授權其他政府機關代為行使。2.「委任行政」及行政委託，是授權私法上的團體或個人代為行使。國家機關將部分的公權力委託民間團體或個人，該團體或個人以自己的名義行使，成為所謂的「公權力受託人」時即本條委託行政下的「擬制公務員」。行政委託依照學者通說是屬於法律保留事項，故為貫徹法律保留原則，須有法律依據否則不能認為其合法。現代國家的功能日益增進，政府機關為了擴大服務效能，在人手及設備不足的形況下，經常把部分公權力委託私法上之團體或個人代為行使，受委託行使公權力的團體或個人皆視同受委託機關的公務員，因此被害人可直接向委託機關請求賠償。

（三）追訴或審判職務之人

國家賠法第十三條規定：「有審判或追訴職務之公務員，因執行職務侵害人民自由或權

利，就參與審判或追訴案件犯職務上之罪，經判決有罪確定者，適用本法規定。」此為國家賠償法為了擴大保障人民的權益，針對公務員中具有審判追溯職務者的特別規定，所謂有審判職務的公務員，指職司民刑事訴訟及行政訴訟審判的各級法院法官、行政法院法官、公務員懲戒委員會、司法院大法官及對非現役軍人審判之軍事審判官。

二、須為執行職務行使公權力之行為

(一) 執行職務之行為 (張孝昭，1987，頁 33，廖義男，1994，頁 29，李震山，1999，頁 475)

所謂「執行職務之行為」，是指公務員行使其職務上的權力或履行職務上的意思並與其所執行之公務有關的行為。

有關「執行職務」的判斷標準有下列幾點觀念值得探討：

1、執行職務是否需於上班時間內執行

公務員的行為是否於上班時間內執行職務，目前為止在學理上仍頗有爭議，但上班時間單純為國家與公務員之內部規定，與該公務員的行為是否執行職務並無關連，實務上則認為公務員下班後的行為只要依法令執行公務也屬執行職務。

2、執行職務是否僅限於轄區內

公務員的行為是否應該受到所屬機關土地管轄權的限制至今仍有疑問。而公務員執行職務應該已在轄區內為原則，然而如果基於法令規定在管轄區域外執行職務，也應屬國家所為的意思表示，所以實務上認為公務員執行職務不應限於轄區範圍。

3、僭稱職務之行為是否屬執行職務行為

所謂「僭稱職務之行為」，指行為者並非居於該職位，也未具有一定職務的權限，卻冒充該職位行使職權。因僭稱職務之行為人並不具有事務管轄權，其行為當然不屬於執行職務的範圍，若不法侵害人民權益，國家對其不需負損害賠償責任。僭稱職務的行為與逾越權限又有些不同：僭稱職務不屬於執行職務的範圍；而逾越權限屬於執行職務。僭稱職務係指本身無此權限卻冒充；逾越權限則指本身有權限，只是其行為逾越了法令規定的範圍。公務員執行職務逾越自身的權限而導致人民的自由或權利遭受

損害時，國家仍須負起損害賠償的責任。

4、濫用職權之行為是否屬執行職務

公務員利用執行職務的機會濫用權力而導致人民的自由或權利受到損害，因屬於執行職務的行為，國家應該負起損害賠償的責任。

(二) 行使公權力之行為

關於公權力之意義各學說及學者皆有不同見解，大致分為以下三類：(劉春堂，1994，頁 19，張孝昭，1983，頁 36)

- 1、最廣義說：認為公權力係指國家或其他公法人的一切作用而言，包括公權力作用、非權力之公行政作用及私經濟作用。
- 2、廣義說：除私經濟作用及營造物之設置或管理以外，包括非權力之公行政作用。
- 3、狹義說：基於統治權之優越意思所發動之作用，無論是命令強制作用或法律關係之形成、變更、消滅均屬之。

國家賠償法之訂定在於保護被害人，使其因公務員執行職務行使公權力造成之傷害能對國家或其他公法人請求賠償。現代國家之任務除權力作用外，還包括給付行政、保育行政等為社會目的的作用，而隨著政府行政權的擴大，人民因公務員不法行為而受害的情況越趨增加，為確保人民的權益，應將公權力之界定從寬解釋，使被害人能獲得較多救濟的機會，所以以上三點應以廣義說解釋較為恰當。

公權力的行使攸關國家賠償責任的認定，在實務上，最高法院 80 年台上字第 525 號判決載明：「所謂行使公權力，係指公務員居於國家機關之地位，行使統治作用之行為而言，並包括運用命令及強制等手段干預人民自由及權利之行為，以及提供給付、服務、救濟、照顧等方法，增進公共及社會成員之利益，以達成國家任務之行為。如國家機關立於私法主體之地位，從事一般行政之補助行為，如購置行政業務所需之物品或處理行政業務相關之物品，自與公權力之行使有間，不生國家賠償法適用之問題」。

實務上，警察人員於執行公務緝捕嫌疑犯時因使用槍械導致人民財產受損害者，若為合法使用警械，則不適用於國家賠償法；若因故意或過失違法使用警械，則可適用於

國家賠償法²；戶籍員出具不實之印鑑證明致損害房屋所有權人之財產權及環保局清潔車於收集垃圾時，不慎撞傷民眾，皆屬於行使公權力之行為，可依法請求國家賠償³。另如市公車或市立殯儀館運屍車肇事致民眾死傷，屬私法上之運送契約，並非行使公權力之行為，不適用於國家賠償法，只能依民法有關規定請求賠償⁴；依公司法組織之公營事業，如台灣電力公司、中國石油股份有限公司、台灣糖業等公司雖有行政目的，但其行為屬私經濟範圍，既非行使公權力，該等公司人員之侵權行為，不適用於國家賠償法。機關之內部行為，如機關之總務人員奉命前往垃圾場焚燒作廢公文與資料之行使，亦非行使公權力之行為⁵。以上案例皆經由國家賠償法之主管機關法務部函釋有案，可做為實務上處理類似案件之參考，提供國家賠償責任正確之認定基準。

三、須行為係屬不法

關於侵權行為之認定，憲法第 24 條，訴願法第 1 條及行政訴訟法第 1 條之規定使用「違法」一詞；而國家賠償法 2 條與民法第 184 條、185 條則使用「不法」之用語。兩者之意義是否相同，關係到國家賠償法之性質為何之問題，本研究以國家賠償法係屬公法性質，其所指之「不法」自然與上開公法上習慣用語「違法」意義相當，有關「不法」之涵義及認定自應從此觀點來說明。

(一) 不法之涵義

公務員不法執行職務之侵權行為計有以下四種情形⁶：

- 1、公務員執行職務之本身違法：公務員執行職務行使公權力之行為違反法律、法規命令、行政規則、大法官會議解釋、行政函釋、行政法院判例或上級長官合法之命令。
- 2、執行職務之方法不當：公務員執行職務之方法，如時間、地點、手續及行為，均須合法適當。另法律之解釋及適用雖無錯誤，而認定事實違背經驗法則或論理法則者，

² 行政函釋：法務部 79 年 12 月 28 日法 79 律字第 18992 號函。

³ 參閱林石猛，國家賠償實用，第 29 頁。

⁴ 參閱法務部七十三年十二月十五日法 73 律字第 14586 號函釋。

⁵ 參閱林石猛，國家賠償法實用，第 30 頁。

⁶ 參閱張孝昭，國家賠償法逐條論述，第46頁；林騰鶴，行政法總論，第742頁；吳庚，行政法之理論與實用，第742頁。

亦為違法。

- 3、濫用職權或逾越裁量權：公務員執行職務行使公權力時須審酌案情及該事務之範圍，不能逾越權限，濫用職權；或濫用裁量權限，逾越法定裁量範圍，或對不確定法律概念之解釋及適用，顯然已超出「判斷餘地」所能容許之限度者，皆屬違法。
- 4、怠於執行職務：公務員違背執行職務義務，不限於積極之行為，其對於第三人有應作為之義務而不作為，或未依限為之者，均屬之。例如：消防人員結束勤務返回駐地，途中發現有人發生車禍受傷，卻未停車救援。

（二）阻卻違法之事由⁷

公務員之侵害行為縱屬不法，如該行為具有違法阻卻之事由，國家或其他公法人不負損害賠償責任。依學者通說，此項違法阻卻事由，有下列幾種情形：

- 1、無因管理之行為：即未受委任，並無義務，而為他人管理事務，有利於本人，並不違反本人明示或可得推知之意思者，為適法之行為。例如消防隊員由火災現場帶出財物加以保管，即具有阻卻違法性。
- 2、經被害人允諾之行為：被害人允許得侵害其權利者，以該承諾不違反公序良俗者為限，有阻卻違法性。例如屋主允許無持搜索票之警察搜索其房屋。
- 3、行使合法權利之行為：正當權利或業務之行使，屬依法令或業務上之正當行為，為適法行為，雖因而侵害人民自由或權利，並不違法。例如：司法警察依刑事訴訟法第八十八條規定逮捕現行犯；或地方法院民事執行處執行人員，查封、拍賣或強制管理債務人之動產或不動產。
- 4、自我防衛之行為：即正當防衛、緊急避難、自助行為等，在不違背公序良俗或非權利之濫用下，均足以阻卻行為之違法性，故雖侵害人民之權益，國家亦不負損害賠償責任。

（三）是否違法尚有爭議之行為

⁷ 參閱張孝昭，國家賠償法逐條論述，第 46、47 頁；劉春堂，國家賠償法，第 30 頁；葉百修，國家賠償法，第 1150 頁。

統治行為與特別權力關係之行為是否具有違法性，在學說上尚有爭論，茲說明如下：

- 1、統治行為：係指具有高度政治性而不受法院審查之國家機關所為之法律行為。現代若干司法權發達之國家，依「司法自我設限」之法理，乃產生對若干國家行政行為之合法性不加審查之理論。此種理論，即美國所謂之「政治問題」，德國稱之為「統治行為或免於法院審查之公權力行為」，法國、日本及我國均稱之為「統治行為」。由於統治行為是否具合法性法院不得加以審查，故被害人自無從向國家請求賠償。
- 2、特別權力關係之行為：此種關係又稱「特別服從關係」，係行政法學上之專有名詞，乃指國家或其他公法人等行政主體，基於特別之法律關係，在一定範圍內對於相對人有概括之命令強制之權力，另一方面相對人卻負有服從之義務者，如學生、公務員、軍人、犯人等。傳統理論上認為特別權力主體行使其特別權限，在目的範圍內，屬自由裁量範圍，不生違法問題。我國裁判實務上一向較為保守，仍認特別權力關係之相對人對國家等行政主體基於特別權力關係所為之行為，即使有不當，仍不得訴請行政法院請求救濟。法院對上開行為是否違法既無從加以審查，相對人自無從請求國家賠償；惟基於特別權力關係之理論日益限縮適用，為使公務員與一般國民同享有憲法上基本人權之保障，在國家賠償法對「人民」並未將公務員特別排除適用之情況下，司法實務上實不宜一再援用特別權力關係之理論，而限制公務員請求國家賠償之權利⁸。

四、須行為人有故意或過失

國家賠償責任，我國家賠償法係採「過失責任主義」，公務員因執行職務行使公權力不法侵害人民自由或權利之國家賠償責任。該法第二條規定，以出於故意或過失者為限。

（一）故意過失之意義

稱故意者乃行為人對於構成不法侵害行為之事實，明知並有意使其發生，或預見其

⁸ 參閱林石猛，國家賠償法實用，第 34 頁。

發生而並不違背其本意者。換言之，故意乃明知其行為會導致一定結果，而仍有意為之的一種心理狀態。亦即公務員明知其行為有背於其職務之義務，而仍有意從事該行為者，即具有故意。稱過失者乃行為人並非故意，但按其情節應注意而未注意；或對於構成不法侵害行為之事實，雖預見其發生，而確信其不發生者。換言之，過失乃怠於注意之一種心理狀態。又所謂應注意並能注意之標準，以忠於職守之一般公務員在該具體情況應該能注意並可期待其注意之程度而言。如為行為之公務員欠缺此注意程度，即屬有過失。故意過失之成立，並非以公務員預見損害之發生為必要，並且也不因公務員是否知曉其所違背職務義務之被害人為誰而受影響。請求國家賠償責任之被害人，只須舉證證明公務員有違背其職務義務之行為而使其受害，不須再證明行為人有故意或過失⁹。

（二）過失之認定基準

對於過失之認定，學說上逐漸採用過失之客觀化，以及過失推定之法理。所謂「過失之客觀化」，係指以善良管理人社會生活上之注意義務作為過失判斷之依據。過失責任之有無，專以善良管理人之注意義務為判斷標準。若行為人之行為違反善良管理人之注意義務，除法定無責任能力外，即認定成立過失。所謂「過失推定」，即從違法結果之發生推定有過失之傾向，亦即被害人只要能證明是因公務員之違法行使公權力致受損害，就推定該公務員具有過失，國家若不能為無過失反證時，應當負起賠償責任。實務上公務員執行公權力之職務行為，如具有下列情形，均認為有過失：

- 1、忽視法規之存在。
- 2、錯誤解釋法規之意義。
- 3、忽視司法院解釋。
- 4、牴觸法院判例。
- 5、服從長官或上級機關之違法指示。
- 6、認定要件事實時未盡調查義務。

⁹ 參閱廖義男，國家賠償法，第 60、61 頁；劉春堂，國家賠償法，第 32、33 頁。

7、誤認事實。¹⁰

關於一定職務之執行，法令已有明確規定者，公務員對之即必須有所瞭解並且確實注意與遵行。若未盡此等注意，而不知該法令之存在；或法令規定用語相當明確，而解釋錯誤者，即屬於過失。司法院大法官會議之解釋，其拘束力與法律有同等效力，國家機關與人民皆應受其拘束，若某項法規，大法官會議已有解釋者，如公務員適用該項法規而採取不同見解時，也應認為有過失¹¹。

公務員違法行為之有責性以公務員自身故意或過失之有無為判斷之基準，惟該違法行為如出自於合議制機關（如各委員會）之決議，則應如何認定其故意或過失，實有待探討，依外國學說見解，不認定各個構成員主觀上之過失，僅探究合議制機關自身之過失，純以其決定過程有無違法為斷。而外國裁判實務亦認為國會為違憲之立法行為時，國會是否具有過失，以國會議員在審議過程中是否有錯誤或充分討論為斷。是項見解足以提供實務上之參考。另公務員如因工作量負荷過重，以致不能盡其應盡之注意義務時；或公務員處於心神喪失之無責任能力狀態時，所為之行為，是否得認為無過失，而有免責之事由。依外國學說之見解，一般認為公務員負荷過重，僅能做為減輕過失有責性之理由，並不能做為當然免除責任之事由。至於公務員於心神喪失中所為之行為，基於國家賠償係以公務員有責能力為要件之「代位責任說」理論，不能認為公務員有過失，令國家負賠償責任¹²。

五、須人民之自由或權利受到侵害

國家賠償法所指「人民」，乃對稱於國家以外，而得為權利義務主體之人，包括自然人與依法設立之法人在內，有公務員身分之人，解釋上亦包括在內，又大陸地區人民，參照台灣地區與大陸地區人民關係條例第2條第2款、第4款之規定意旨，亦為中華民國人民，該條例及國家賠償法並無禁止大陸地區人民請求國家賠償之規定，故大陸地區

¹⁰ 參閱葉百修，國家賠償法，第1153至1155頁。

¹¹ 參閱司法院大法官會議釋字第185號及188號解釋，關於司法院大法官會議解釋之效力。

¹² 參閱葉百修，國家賠償法，第1155頁；廖義男，國家賠償法，第61頁。

人民如在台灣地區因公務員執行職務遭受不法侵害，或因公有公共設施設置或管理有欠缺導致人民生命、身體或財產受有損害者，適用於國家賠償法¹³。公務員與國家或其他地方自治團體是一種權力服從關係，即所謂「特別權力關係」，此有別於人民與國家或地方自治團體間之一般權力關係，司法實務上，雖有公務員基於特別權力關係而受處分，與以人民身分因公務員於執行職務時受損害者不同，自不得依此規定請求國家賠償之見解，惟司法院大法官會議解釋第 187、201、243、266、312、323 號對於公務員請領退休金、專案考績免職處分、考績獎金、請領福利互助金，任用審查不合格或認應予降低擬任之官等，對審定之級俸有爭執等等，已突破舊日傳統特別權力關係之見解，承認公務員對自身權益受侵害時，除依循行政訴訟程序提起附帶民事訴訟請求彌補其損害外，亦得請求國家賠償¹⁴。

自由或權利乃個人法的地位之總稱。凡足以減損憲法或法律所保障之自由或權利，皆得以請求國家賠償，無論其為財產上之損害或非財產上之損害¹⁵。所謂自由，包括身體自由、居住及遷徙之自由、著作及出版自由、言論自由、集會及結社自由及職業自由等。所謂權利，包括生存權、工作權、財產權、請願、訴願及訴訟之權，應考試服公職之權、受國民教育之權等。故舉凡人民之生命、身體、健康、自由、名譽，及物權、準物權、無體財產權及債權等皆屬之。所謂侵害，諸如生命之剝奪、身體健康之傷害、自由之限制或妨害，以及造成財產上之損失，使現存財產減少或妨害現存財產增加等是¹⁶。

六、不法之行為與損害之發生須有相當因果關係

損害之發生，必須因公務員侵害人民之自由或權利之行為所致者，即為侵害之行為與損害間有因果關係，國家對受害之人民始負賠償責任。關於因果關係之有無，其判斷標準，學說上有條件說：凡發生結果之條件；原因說：即多數條件中，其中一條件為原因，其餘皆為條件；及相當因果關係說：又稱適當條件說或相當條件說。而以相當因果

¹³ 參閱法務部八十二年八月五日法82律決字第16337號、八十三年六月二十五日法83律字第1331號函。

¹⁴ 參閱林石猛，國家賠償法實用，第 34 頁。

¹⁵ 參閱吳庚，行政法之理論與實用，第 662 頁。

¹⁶ 參閱廖義男，國家賠償法，第 68 頁；劉春堂，國家賠償法，第 34 頁。

關係說為近時學者所採之通說¹⁷。所謂「相當因果關係」，學者及實務上通說認為：「無此行為，雖絕不生此種損害，有此行為，通常即足生此種損害者，是有因果關係。無此行為，必不生此種損害，有此行為通常亦不生此種損害者，即無因果關係」¹⁸。所以，人民之自由或權利受到侵害而請求國家賠償者，必須主張其損害與公務員之不法行為有此等因果關係，亦即必須證明係由於公務員違背其職務義務之行為所致。如該職務義務之行為與該受害之自由或權利無關，亦即並不在保護被害人之自由或權利為目的者，則不能認為有相當因果關係¹⁹。

第二節 消防人員國家賠償案例分析

消防人員依法執行公務，從事救災、救護工作，肩負著保護民眾生命與財產的安全責任，平常民眾的印象就是扮演良好的社會英雄角色，救人的責任是消防人員的天職，放諸四海皆準，身為消防人員非常清楚救人、救災是工作也是義務，並有其相關法令的規範，因此，我們並不難理解，雖然救人工作是神聖的，但是一旦違反國家法令的規範，就有可能涉及國家賠償。以下分析一則消防人員救災任務涉及國家賠償之案例，以法院判決內容來分析法律觀點，從中研究法院是如何判定行政作為有無過失及損害的發生有無因過關係。

消防人員國家賠償案例摘要

2010年，男子林志明至新北市林口「吉祥工業」清洗油槽內壁，工作時他爬進油槽，卻因內部瀰漫油氣導致他缺氧後昏迷而摔落槽底，獲報前往救援的消防員到場，認為情況危急，若貿然直接進入救援，恐會導致救人的消防人員陷入同樣的危險，便決定持切

¹⁷參閱劉春堂，國家賠償法，第36頁；張孝昭，國家賠償法逐條論述，第53、54頁。

¹⁸參閱法務部八十二年十一月十七日法82律司字第279號、八十五年五月十日法85律決字第11355號函釋；鄭玉波，民法債編總論，第156頁以下；王伯琦，民法債編總論，第77頁；孫森焱，民法債編總論，第176頁；最高法院23年上字第107號、33年上字第769號及48年臺上字第481號判例。

¹⁹參閱廖義男，國家賠償法，第69頁。

割器切開油槽將他帶出。不料切割油槽的火花引燃內部油氣，造成當時昏迷受困槽底的林男全身 49% 嚴重燒燙傷而毀容，便提出國家賠償申請，案件歷經多次上訴，期間高等地方法院一度認定消防員救人過程有疏失，判新北市消防局賠償 412 萬餘元，最後又改判免賠。

法院判決文重點整理如下：

- 一、按公務員於執行職務、行使公權力時，因故意或過失不法侵害人民自由或權利者，國家應負損害賠償責任，國家賠償法第 2 條第 2 項前段定有明文。是國家負損害賠償責任，應具備：1. 行為人須為公務員，2. 須為執行職務行使公權力之行為，3. 須係不法之行為，4. 須行為人有故意過失，5. 須侵害人民之自由或權利，6. 須不法行為與損害之發生有相當因果關係之要件，始足相當（最高法院 90 年度台上字第 371 號判決要旨參照）。
- 二、原告主張消防隊員李○○、莊○○於現場救護時，有人告知消防隊員油槽內有柴油並阻止切割，但消防隊員仍執意切割油槽云云。惟查證人證述內容可知，當時雖有人表示不要切割油槽，但並無任何人告知消防人員該油槽曾以柴油清洗。
- 三、案發後檢察官至現場測量，該油槽呈圓柱狀，高 4.8 公尺，油槽頂端呈圓弧狀，直徑約 2.5 公尺，上方洩油孔直徑 50 公分，下方洩油孔直徑不足 42 公分，且油槽上方距離天花板約 11 公尺，經現場測試其他救助方式，皆因客觀環境限制而無法實施，再參酌含有吊臂之消防車車寬 2.5 公尺，吊臂最長可伸展至 9.5 公尺，但支撐腳架必須全部張開，才足以支撐車體而不會搖晃，現場廠房為狹長型，油槽設置在廠房內側距離前方開口約 20 公尺，當時廠房外側堆放木棧板及木箱，通道口寬度為 2.2 公尺，檢察官指揮現場模擬結果，若未移開棧板情況下，因通道口寬度不夠，吊臂消防車無法駛入，可見當時消防人員在棧板、木箱未移動前，確實無法將吊臂消防車駛近油槽，以吊掛方式搭救原告。
- 四、衡諸消防人員於現場救護時之狀況，當時油槽外並無任何物質標示，在場人員亦未告知該油槽內有柴油，消防人員考量該油槽原先儲放重油，相較其他油體較不易燃

燒，先前以人力揹負救助未果，並且原告昏迷時間已長達半小時以上，若不立即救出，恐會導致器官衰竭、腦死或死亡，當時吊臂消防車又因現場棧板、木箱堆置無法駛近進行吊掛救援，才決定以切割油槽方式進行救援，同時以水線防護，切割時油槽內尚有 2 位消防隊員在內注意原告狀況，自難謂李○○、莊○○2 人於救護原告過程有何過失行為，李○○、莊○○2 人更無明知油槽內有柴油，為救助原告，無視引燃造成其他消防員受傷風險，仍執意切割油槽之可能，新北地檢署檢察官亦同此見解，對李○○、莊○○2 人為不起訴處分確定。本件原告既無法舉證消防人員於執行職務行使公權力時有何故意過失，更遑論消防人員之故意過失行為與原告受傷結果間之有何因果關係。

五、綜合以上，原告未能證明消防人員於救助原告過程有何故意或過失不法侵害原告身體之事實，原告依據國家賠償法第 2 條第 2 項之規定，請求被告給付七百五十二萬元及遲延利息，為無理由，應予駁回。

判決研究分析

依據國家賠償法的規定，除公務員於執行職務行使公權力時，因故意或過失不法侵害人民自由或權利，國家應負損害賠償責任外，若公務員怠於執行職務，導致人民自由或權利遭受損害，同樣適用國家賠償法。

本案判決文研究分析如下：

- 一、消防隊員施行切割油槽時，雖經證人表示不要切割，卻無人告知油槽曾以柴油清洗，且油槽外無任何物質標示，油槽原先儲放重油非易燃之油品，為迅速搶救昏迷於油槽底部已久之原告，才以較快之切割油槽方式搶救，難認違反應注意、應注意而未注意之義務，並無過失。
- 二、消防人員於切割油槽時，油槽內尚有其他消防隊員 2 人，衡以常情，豈會在明知油槽內有易燃之殘存柴油情形下，無視可能因此引燃危及被救援者及其他消防人員安全，而仍執意切割，並且油槽清洗須添加柴油作為清洗劑，應屬從事清洗油槽工作之專業知識，非消防人員事先知悉。

三、原告雖以吊掛方式脫離油槽，但未切割油槽前，因通道口狹窄，有棧板堆放，消防車無法駛近以吊掛方式搶救被救援者，並非消防局所屬消防人員之過失所致。又災害現場救援之方式，應隨現場狀況不同而有異，應以現場立即可為且易救出受困者之方式為優先，起初因現場堆放雜物，導致車輛不易進入救援，且消防人員嘗試其他行為均無法達成救助目的，才採取切割破壞槽體之方式救助，並考量其危險性，布置水線防護，認為消防人員已盡注意義務。

綜合以上，本案例判決的考量重點著眼於消防人員搶救行為產生的結果，是否為故意的過失行為，若非故意過失造成災害，即便行為結果與被救者的損害有著必然的因果關係，於法律的觀點尚有先後順序的判定。也就是說，國家賠償要能成立，應該先討論消防搶救有無作為，有作為後的過失行為是否被認定屬於故意、違法或怠於執行職務，若消防人員已注意或依法規標準來執行搶救工作，即便救援失敗仍應排除國家賠償的適用與損害賠償責任。



第三章 消防人員山域事故救災工作的服務特性分析

第一節 山域事故救災事項規制

消防機關在組織上有分外勤單位與內勤單位，外勤單位為大（中）隊、分隊，內勤單位設有科、室、中心等，內勤人員的工作性質類似一般公務員，主要以文書工作為主，如業務計畫的制定、推行，業務職掌內的公文簽辦等，外勤人員則都是以救災、救護工作為主，另有專責安檢、救護、火災調查等人員，因此主要從事救災工作的消防人員大多是指外勤人員，另外還有民力運用的義消及志工人員也是救災行列的成員，因此一般統稱公職消防人員為警消人員。

消防人員主要服務工作有災害搶救（包含各類災害）、緊急救護、消防安全檢查、火災原因調查、抓蜂捕蛇等為民服務事項，隨著社會環境的變化驅使著消防工作不斷的進步，救災是需要專業的知識與技能支持，消防法規制定的內容多以預防的角度切入，要求必要的措施以預防災害的發生，而災害發生時現場狀況往往是瞬息萬變，救災人員須針對不同的狀況來因應，以最適當、最快速、最安全的方式來救援，相同的災害環境可以有不同的救災方式或戰術應用，很難用法律、法條來規範救災的方法，因此救災事項在法律面的規制大多只能針對權責劃分、執行程序及預防措施來做規範。

本研究主要探討山難搜救工作與國家賠償責任，而消防機關係依『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』規定執行山難搜救工作，該作業要點原名稱為『〈消防機關與協助救災機關團體處理山難事故支援聯繫作業要點〉』，在 2015 年 4 月 23 日修訂為『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』，內容有部分修改，以下整理說明作業要點修正的內容與目的。

一、作業要點名稱修正說明

「〈消防機關與協助救災機關團體處理山難事故支援聯繫作業要點〉」修正為『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』，主要是因為我國地方制度法規定，災害防救的規劃及執行是屬於直轄市、縣（市）政府自治事項，而各直轄市、縣（市）政府所屬消防機關則是實際處理山域事故人命救助工作的機關，所以原來作業要點內所指「消防機關」修正後統一改稱「直轄市及縣（市）政府消防機關」，中央政府的消防機關為消防署，地方政府的消防機關則為縣市消防局，因此該作業要點是適用規範於地方消防局。

二、作業要點內容修正說明

（一）原作業要點內容所指「協助救災機關」修正為「協同處理機關」，是因為在法律上救災業務機關已經非常明確的劃定給消防機關來主管，因此「救災」權責機關在法規上應該是消防機關的專用名稱，為避免對救災權責有所混淆，而將原本作業要點所稱的協助救災機關（如警察局、國家公園管理處、林務局、衛生所等）與協助救災團體（如民間救難隊或登山隊），修正為「協同處理」機關、團體，也就把「協助救災」改為「協同處理」，筆者認為其內涵意義是將協助救災單位的救災權責在法律面上移除，雖然表面上應協助的工作並未改變，但在法律上的作用卻有著明顯劃分救災權責的概念。

（二）山域事故由消防機關指派適當幹部擔任人命救助指揮官，是依照 2014 年 10 月 16 日內政部國家公園安全維護及急難救助機制會議、10 月 20 日行政院國家公園山難急難救助運作機制協調會議結論，原作業要點所稱「山難」統一修正為「山域事故」，而本作業要點所謂「山域事故」的定義為縣市政府消防機關接到民眾報案或轉報，有民眾迷途或受傷待救案件，因此以往所謂「山難」，在法律的用語則統一為「山域事故」；為能掌握黃金救援時間，協同處理機關應於第一時間動員前往救援，並指派適當層級的幹部負責與消防機關聯繫與協調事宜，救援時間依照行政院災害防救辦公室「山難等常見災害合理搜救時間會議」決議，山域事故黃金救援時

間七天，再加入人道救援時間七天，並視救援情形得以延長，這與大部分民眾所知的黃金 72 小時是不同的，根據研究人體在 3 天也就是 72 小時沒有進食與飲水，是可以依賴本身體力存活 3 天，3 天後存活率將降到最低，而該作業要點規定的黃金救援時間是 7 天，應該無法排除有些人雖然迷路或者輕傷卻仍可以在山中野外求生，所以基本上規定單一山域事故的搜救時間是 14 天，視情況還可延長，筆者認為以生命無價的觀點，這是非常人道的規定，但是對於消防機關及消防人員來說是不符合比例原則，因為政府針對救援人數最小值（1 人）所需派出 14 天的救援人力，可能是幾百人次，還有需要調用的器材、直升機、車輛、物資等耗費金錢成本難以估算。

（三）縣市政府消防機關為處理山域事故人命救助（山難搜救）工作，於必要時可以請求協同處理機關或團體協助之事項，將已涵括重複部分刪除，相同類似部分予以整併；現行支援屍體勘驗規定，以及發現大體的後續事宜，本應由檢察機關、警察機關依照刑事訴訟法第 218 條及相關注意事項規定辦理，現行直昇機申請程序是依照內政部空中勤務總隊航空器申請暨派遣作業規定辦理，所以刪除；另外，因為各消防機關就山域事故發生時，邀集協同處理機關召開協調會，視轄區山域環境特性對於所需協助事項與協同處理機關研訂相關支援方式，故刪除原作業要點第二項規定。

（四）作業要點增列第二項明定協同處理機關平時應落實園（轄）區安全管理，以因應緊急意外事故的發生，並整備及提供消防機關執行人命救助工作所需資訊及人力裝備，增訂第三項請求遭拒絕時，得由各該主管機關協調，協調不成時，得報請行政院（或指定單位）定之，係為避免消防機關依作業要點第一項所請求協助事項遭拒絕。

（五）為要求消防機關應建立第一時間通報、出動救援機制，以及落實作業程序等事項，內政部消防署函發「直轄市、縣（市）消防局 103 至 104 年強化山域意外事故救援機制實施計畫」，另外為兼顧地區特性及救災需求，應由各直轄市、縣（市）政府消防機關依所轄山域環境自行研訂相關山域事故人命救助作業程序及流程圖。

從直轄市及縣（市）政府消防機關處理山域事故人命救助作業要點的修正內容，可以發現修正明定實際處理山域事故人命救助工作的機關為消防機關，要求消防機關與協同處理機關、團體平時應該要保持密切的聯繫，建立山難事故時相互通報的機制，事故發生第一時間派員救援及指派指揮官等，對於救援所需的物資、器材、人力能夠做最有效率的調派，本作業要點規定的內容，大致在強調山域事故救援行動的資訊通報、指揮調度及制定作業程序幾個大原則，其中第七項規定直轄市及縣（市）政府消防機關平時應建立山域事故人命救助人力、編組及裝備等相關資料庫，並視山域事故情境，區分動員梯次與能量，已明確要求消防機關平時應整備山域事故的救災因應能力。

第二節 臺中市消防人員的山難搜救作業管理

臺中市行政區域幅員廣闊，轄內地區有海域、山域、大都會地區及工業區等不同型態的生活圈，因此災害發生的類型較多元，以山域的特性來說，轄內山川百嶽雲集，海拔高度三千公尺以上山岳大約就有六十五座，常有登山客前來本市從事爬山健行的活動，也經常有登山客在高山上發生迷途或受傷待救案件，因此臺中市政府消防局在山難搜救的勤務量是比較繁重的。因此台中市政府消防局為有效執行山難事故搶救作業，以提供搜救時之處理程序及作業準則，確保消防搶救人員救災行動安全，制定搜救標準作業程序，強化內部單位的任務編組及分工。台中市政府消防局整體山難搜救勤務的任務分配如下：

壹、轄區大隊

- 一、調派整備所屬分隊山難事故搜救人員、車輛、裝備器材。
- 二、成立前進指揮所，並指定指揮官。
- 三、擬定搜救方案報救災救護指揮中心申請支援之人員、車輛、裝備器材及直昇機需求。

四、依勤務需求採購搜救隊伍物資、耗材。

五、發佈山難事故新聞稿。

貳、各大隊：整備所屬分隊山難事故搜救人員、車輛、器材，由救災救護指揮中心視山難救援狀況、人員調配派遣調度、救援任務困難狀況派遣。

參、轄區分隊

一、聯繫山難搜救小組人員待命準備，全力配合各大隊調派作業。

二、維持分隊必要救災人力。

肆、前進指揮所

一、由指揮官指定適當處所成立之，並指定專人擔任新聞官、聯絡官、安全官，負責指揮官與救災救護指揮中心之聯繫與協調。

二、接受搜救人員報到，並成立指揮組、作業組、計畫組、後勤組適當幕僚編組。

三、協調、管制搜救小組人員救援位置。

四、其他緊急狀況處理及回報。

伍、山難搜救小組成員

一、隨時保持通聯。

二、整備相關應勤裝備，保持待命以供調度救災，如遇不可抗力之情形無法接受派遣，應檢附證明陳報大隊轉災害搶救科備查。

陸、災害搶救科

一、山難事故搜救業務規劃及推動。

二、橫向協調聯繫各政府機關、友軍單位及民間救難團體。

三、建立並更新山難動員能量資料。

四、山難裝備採購、汰換。

柒、救災救護指揮中心

一、受理報案。

二、聯繫通報相關機關、團體。

- 三、配合指揮官提出之計畫需求、依本標準作業程序調派本局各大隊及分隊人員（以山難編組內及轄區為優先）、通報其他友軍單位、聯繫民間救難團體。
- 四、申請直昇機作業事宜。
- 五、統計出勤人力和梯次。
- 六、相關媒體工作。

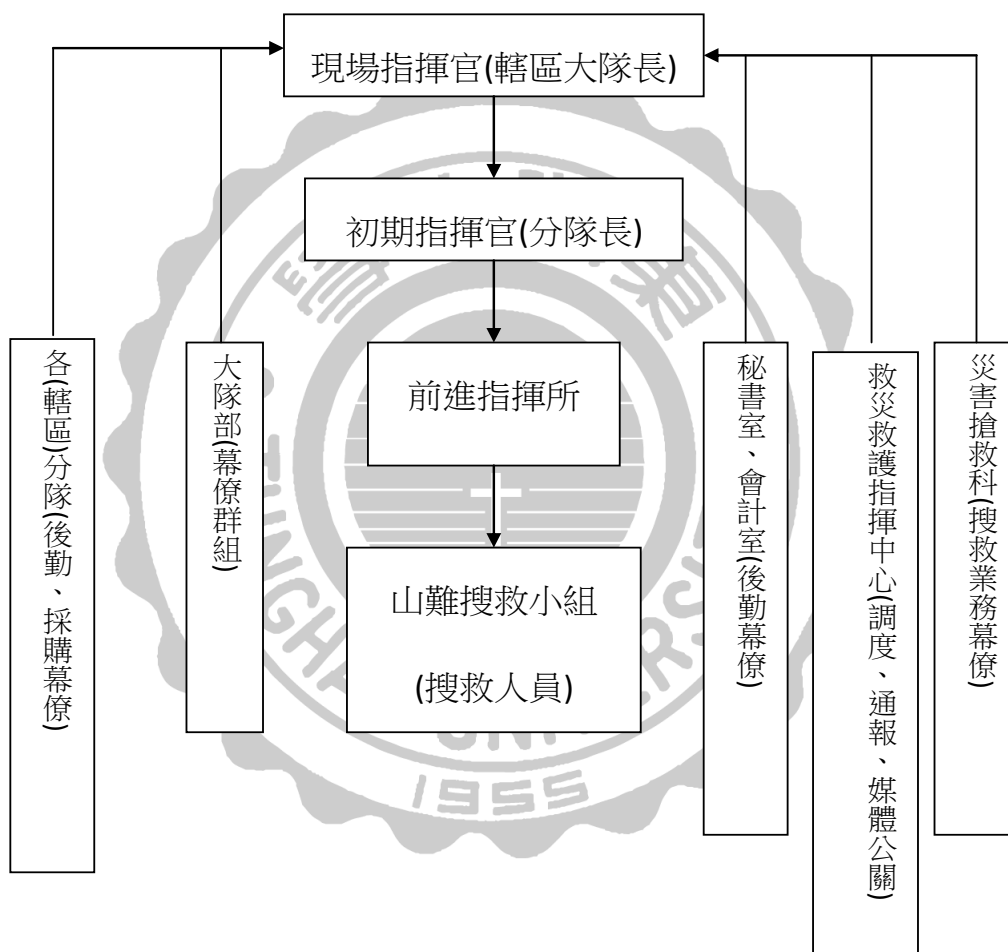


圖 3-1 消防局山難搜救組織架構

資料來源：臺中市政府消防局

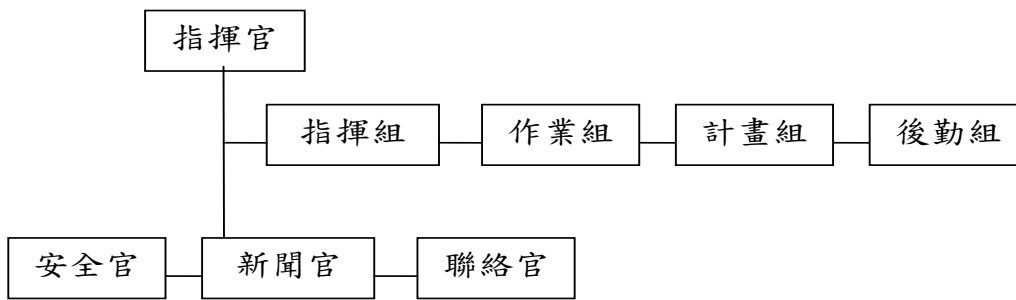


圖 3-2 山難事故幕僚群編組架構圖

資料來源：臺中市政府消防局

山難事故發生時，消防局即依照前述任務分工各司其職，現場便由指揮官全權來指揮調度人員、器材及物資，而指揮官背後則需要有幕僚群來協助執行各項工作，以下是幕僚群的任務分工情形。

壹、指揮組

- 一、負責指揮佈署山難事故現場救災處理作業。
- 二、向協同處理單位、團體提出救災支援需求事項。
- 三、機動調派救難人力支援事項。

貳、作業組

- 一、通報山域事故現場處理狀況及緊急狀況的警報發佈。
- 二、依照指揮官的指示執行工作與現場指揮中心聯繫作業。
- 三、向有關單位請求支援協助事宜。

參、計畫組

一、策畫制定隔日山難搜救計畫。

二、編排翌日山難搜救編組。

肆、後勤組

一、管制山域事故救災現場人員、車輛、搜救裝備器材。

二、負責山域事故救災現場糧食物資補給工作。

伍、新聞官

一、負責山難事故現場媒體人員接待事宜。

二、提供現場媒體新聞資料。

陸、連絡官：負責災情管制、連絡通訊事宜。

柒、安全官：管理山難事故現場安全管制事項。

當有民眾在山區受傷、受困發生事故時，執行山難搜救工作已然是消防局的權責，但是山區救援工作需要投入的資源相當龐大，面臨的狀況非常複雜，光是指揮官一人是無法顧及所有的面向，因此，幕僚群就是指揮官的延伸觸角，指揮官下達指令給各組去執行分派的工作，各組及幕僚官要即時的將工作執行進度向指揮官回報，並依最新災情研擬建議事項，讓指揮官能夠裁決最佳的救災方案。

從消防局受理山難事故的報案，到派出人員執行搜救任務，有制定一套作業流程，從受理報案時應該收集的資訊，通報資訊傳達給各相關單位，接著指派人員、調派搜救人員、車輛、裝備器材等，都有詳細的作業要點規定。

壹、受理報案

一、狀況瞭解及資料蒐集

- (一) 發生時間、地點。
- (二) 待救援的人數及性別、年齡、姓名、特徵、身體狀況及有攜帶之裝備。
- (三) 登山路線及出發、預定結束日期。
- (四) 報案者或團員聯絡電話、無線電頻率等。

二、評估災情

- (一) 事故後可能之行進路線。
- (二) 山區氣候及近日天候狀況（颱風、豪雨、低溫等）。
- (三) 事故者所攜帶之裝備糧食是否足夠。

貳、通報及層報

一、通報（或請求支援）

- (一) 通報警察局或分局、國家公園管理處、國家公園警察隊、林務局林區管理處，立即派員救援，應併同要求警察局、分局、國家公園管理處提供登山者名冊、登山路線資料。
- (二) 跨縣市時應通報其他縣（市）消防局，由轄區大隊通報局內值日（勤）官員同意後，選覓適當人員及整備器材，立即派員救援，救災救護指揮中心配合協助聯繫。
- (三) 通知民間救難團體準備救援。

(四) 通知家屬。

二、層報

(一) 消防局內長官。

(二) 往上陳報內政部消防署。

(三) 需申請支援時陳報行政院國家搜救指揮中心。

參、指派指揮官：轄區分隊長（代理人）為初期指揮官，轄區大隊長（或副大隊長）擔任指揮官。

肆、調派搜救人員、車輛、裝備器材

一、調派所有山難搜救人員整裝待命（備妥搜救物資、個人及團體裝備），第一梯次搜救人員應於接獲派遣後三小時內完成出發。

二、派遣原則：第一、二梯次由所轄分隊派員處理。第三梯次以後山難救災，由轄區大隊 1 人、山搜小組 3 人共同組成。

三、救災救護指揮中心橫向聯繫確認警察局、國家公園管理處、國家公園警察隊、林務局等單位派出第一梯次救援人員及民間救難團體整備情形，並轉報指揮官。

伍、購置救援物資：轄區大隊負責採購各梯次搜救所需物資，並準備各項救援所需團體裝備。

陸、成立前進指揮所

一、以轄區分隊或洽借其他協助救災機關適當處所作為前進指揮所，並轉知救災救護指揮中心。

二、指揮官進駐指揮調度、並指派聯絡官、幕僚人員，後勤人員以當地以外分隊之消防、義消人員擔任為宜。

- 三、接受搜救人員報到並清點所需裝備器材。
- 四、備妥乾糧飲水。
- 五、與救災救護指揮中心及其他協助救災機關、團體密切聯繫，並將每日搜救情形填入
搜救日誌。
- 六、慎重正確傳遞消息。
- 七、指定專人與家屬溝通聯繫，告知搶救情形。
- 柒、擬訂搜救方案
- 一、指揮官召集各機關、團體及專業人員共同擬定搜救方案。
- 二、計畫內容：
- (一) 根據事故者資料及登山路徑研判事故地點及搜尋路線、區域，已失蹤人員最後地
點及位置為搜索重點。
- (二) 研擬搜救步驟方式及紮營、取水點，必要時設搜救營地。
- (三) 編組搜救責任區域、梯次及小隊，一小隊以四人以上，一梯次以執行四天任務，
攜帶五天份糧食為原則。
- (四) 必要時，申請直昇機支援運送或實施空中搜索，並註明可供起降之座標。
- (五) 訂定搜救期程：1-3 天為搜尋黃金期，4-7 天為密集搜尋期，8-14 天為延長搜尋期，
14 天以後必要時得延長之。
- (六) 編組後勤補給及支援人員，擬定各項所需物品清單供救災救護指揮中心調度。
- (七) 預判未來天候影響狀況。
- (八) 每日 18 時召集相關搜救人員檢討當日搜救勤務並訂定隔日搜救計畫，並轉報救
災救護指揮中心。

玖、執行搜救

- 一、搜救人員依梯次前往責任區搜救並與前進指揮所保持密切聯繫。
- 二、前進指揮所留守通訊、情報、補給、機動待命人員。
- 三、搜救人員務必集體行動、不可單獨執勤。
- 四、必要時於事故現場附近或直昇機起降點附近設置搜救營地，指派適當人員擔任指揮、負責通訊聯繫及後勤補給事宜。
- 五、每日 7、11、14、17 時定時（必要時得隨時）回報前進指揮所搜索進度及地點和紮營處所、人員狀況。

台中市政府為了加強山域事故搶救及指揮調度能力，增加救人、救災效率，已將和平、梨山消防分隊人員增加編制至 42 人，並成立山域事故人命救助編組隊伍，專責執行山域搜救勤務，山難搜救編組隊伍負責臺中市轄內山域救助的重責大任，並於 104 年 3 月 21 日成立「義勇消防總隊第二大隊山難救護分隊」，另外調用具山域搜救能力之民間救難人員，協助執行 2,500 公尺以上高海拔山域事故人命救助勤務，目前已同意受徵用之民間救難單位有臺中市山難搜救協會、中華民國山難救助協會、社團法人南投縣山區救災防護協會救援隊、台灣磐石救難隊、高雄市六龜救難協會、布農卡里布灣企業社、雲豹登山生態嚮導行等 7 隊民間救難團體救災人員加入。

臺中市政府消防局對於山域事故搜救人員的調度基準原則分為兩個部分，以山域高度 2500 公尺為劃分。

一、2500 公尺高度以下山域

- (一)山域事故發生在海拔高度 2,500 公尺以下，由轄區大隊自行調派所屬人員執行搜救勤務，密集救援期（4-7 天），必要時得向救災救護指揮中心申請調度各大隊派遣支援。

(二)每梯次至少 4 人（含協同處理機關人員）以上始可執行任務，救助人員以當日往返轄區大隊為原則。

二、2500 公尺高度以上山域

(一)海拔 2,500 公尺以上山域發生事故，派遣山域事故人命救助編組人員。

(二)每梯次至少 4 人（含協同處理機關人員）以上始可執行任務，第一梯次視勤務難易程度以執行五天任務，攜帶六天份糧食為原則，指揮官得視勤務狀況調整物資採購數量；第二梯次以後執行 7 天任務，攜帶八天份糧食為原則，每梯次最後 1 日為勤務互換基準日（視任務需求彈性調整）。

(三)前一梯次山域事故人命救助人員出發後，次一梯次救助人員應於翌日 7 時前出發，至前進指揮所向指揮官報到待命（視任務需求彈性調整）。

(四)支援他縣市山域事故人命救助人員，由救災救護指揮中心指定派遣。

(五)人命救助隊伍可搭配國家公園管理處、保安警察第七總隊、警察分局或其他協同處理機關共同執行。



第四章 山難搜救失敗的國家賠償問題與對策

第一節 山難搜救失敗的國家賠償問題

中山醫學大學學生張博崴於 2011 年 228 國定假日，獨自一人攀登白姑大山發生山域事故死亡，張博崴的父母痛失愛子，認為是國家的公務人員怠於執行勤務，才導致兒子無法被救援，因此提起國家賠償。台北地方法院判定南投縣消防局有疏失應負國家賠償責任，為史上首件山難搜救案件判國賠成立案，後來南投縣政府提起上訴，最後高等法院又判南投縣消防局疏失，不須負擔賠償責任。

以下先以探討地方法院判決的理由，了解地方法院認定山難搜救工作失敗所涉的法律問題，再從癥結點來釐清這些問題能否有改善的空間。

104/05/27 臺灣臺北地方法院字號：101 年度重國字第 30 號判決文重點整理如下：

一、東勢林管處：

張博崴家屬（原告）主張：

東勢林管處怠於設置明顯指示路標，且白姑山路況差，理應封山。

東勢林管處（被告）答辯內容：

白姑大山不是給供遊客玩的地方，沒有義務設置路標。而且無法證明本次山難和有沒有路標設置是否有因果關係。事發當時山況並無原告所稱走山或崩塌之情，無封山必要，況且封山並不是林管處的權責。

法官認定：

東勢林管處並無缺失。森林法和林管處管的不是人，縱使個人因該作為獲有反射利益²⁰，亦不能因國家機關不執行該作為，即主張怠於執行職務，而請求國家賠償。

二、南投縣警察局：

張博崴家屬（原告）主張：

南投縣警察局未確實審核張博崴申請入山管制條件，違法核發入山證。

南投縣警察局答辯內容：

入山管制的目的在於維護山地治安，與山難防制無關，並不是要保護人民生命、身體及財產等法益之保護規範。人民對於警察機關執行入山管制，僅享有反射利益，無公法上請求權，而張博崴之死亡原因，亦與入山許可證之核發無因果關係。而自士林分局收到張博崴的發話地點後也立即轉報給該轄區消防隊；且山難期間動員警力、山地義警達 100 人次，已盡山難搜救工作之責，並無原告所指怠於執行職務之情。

法官認定：

南投縣警察局並無缺失。國家安全法第 5 條規定：「為確保海防及軍事設施安全，並維護山地治安，得由國防部會同內政部指定海岸、山地或重要軍事設施地區，劃為管制區，並公告之。人民入出前項管制區，應向該管機關申請許可。」警察機關對於從事登山健行活動人民入出山地管制區所為之管制措施，目的在維護山地之治安。上開法規立法目的旨在增進國土安全維護之公益，與山難之防制無關。

三、台北市警察局士林分局：

張博崴家屬（原告）主張：

²⁰ 所謂「反射利益」係指人民與行政主體間有一積極關係，得對行政主體行使一定之請求權利或利益。

台北市警察局士林分局怠於取得張博崴之雙向通聯紀錄。

台北市警察局士林分局答辯內容：

張博崴家屬報案後即由勤務指揮中心協請電信公司取得張博崴手機門號最後發話位置，通報案發地南投縣警察局，並未置原告請求於不顧，亦無影響或延誤搜救時機。另外山區的基地臺密度低，縱取得基地台位址，以目前科技水平，亦難有效大幅縮小搜救範圍，是有無調取張博崴最後通信記錄，與張博崴之死亡結果間，並無相當因果關係。

法官認定：

台北市警察局士林分局並無缺失。張博崴家屬報案後，即由勤務指揮中心協請電信公司取得張博崴手機門號最後發話位置，通報案發地南投縣警察局，尚無原告所指怠於執行職務情事，自無國家賠償責任可言。

四、內政部消防署：

張博崴家屬主張：

內政部消防署未能充分整合民間團體救災能量，疏於督促考核下級包括南投縣消防局在內之救災勤務。

內政部消防署答辯內容：

消防局是縣市政府所屬一級機關，直接受縣市長指揮監督，不是消防署的下級機關。地方制度法也說災害防救之規劃及執行，亦屬地方政府自治事項，由地方政府負責第一線救援任務之執行，不是消防署的法定職責。張博崴家屬所謂統一協調機制，不過是公、民機構、人員彼此相互聯繫合作之方法，如何執行，性質上不屬於行政裁量，本不生違法與否之問題，自無公務員怠於執行職務可言。而有關登山管理、山域管理依法非屬消防署業務，且政策規劃完善與否，與本件災難之發生亦無相當因果關係。

法官認定：

內政部消防署並無缺失。南投縣消防局隸屬於南投縣政府，依法辦理預防火災、搶救災害及緊急救護等業務。本次山難非屬消防署之法定職責。雖消防署依其組織條例規定，有監督全國消防機關的義務，惟其監督縱有功能未彰情事，亦屬應負行政責任問題，究與本件張博崴未能及時獲得救援之結果間，無相當因果關係。

五、南投縣消防局：

張博崴家屬主張：

南投縣消防局未能確實蒐集、掌握諸如雙向通聯紀錄、其他登山山友資訊及各搜救小隊搜索範圍與定位等相關情報，搜救指揮系統紊亂、搜救小隊搜救不確實。

南投縣消防局答辯內容：

本局第一時間就在仁愛分隊成立前進指揮所也並非不具備搜救能力或經驗不足之機關，每梯次出勤人員於勤前均作案情簡介，備妥個人及團隊裝備、器材，並無延誤或其他失職情事。另與各協助救災機關及團體亦保持溝通、協調，並極力指派、調度協助救災機關或團體參與搜救，無原告所指未於黃金 72 小時內主動向臨近救災機關或民間救難團體請求支援情事。救人員亦皆按照搜救計畫落實進行，確實搜尋可能路線、區域，窮盡搜救職責。大體最後被發現的位置偏離其原先規劃之登山路徑甚遠，已非常理，並非本案搜救人員及家屬第一時間可優先考量搜索之區域。本件搜救任務雖未果，然被告南投縣消防局並無怠於執行職務可言，亦不具執行搜救勤務之過失。縱認被告南投縣消防局有怠於執行職務行為，亦與張博崴死亡結果間，無相當因果關係。

法官認定：

南投縣消防局怠於執行職務。憲法第 15 條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 條規定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。雖然張博崴自己前往白姑大山屬冒險行為，但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。本案南投縣消防局對於張博崴之山難迷途致生生命危害，應有義務施予救護。而公務員依其職務，對於第三人有作為之義務，而不作為或遲緩履行者，即屬怠於執行職務。

本案有關於南投縣消防局之山難搜救之行為瑕疵包括：

- 一、未即時蒐集登山山友的情資，查訪後亦未據以研判過濾搜救範圍。
- 二、沒有訪查最後通話對象（張的女朋友）以掌握相關線索。
- 三、搜救記錄不確實。每一梯次搜救時間共為期三天，扣除往返和夜晚，實際搜索不到半天，所以必須仰賴先後梯次相繼銜接。各梯次搜救人員均攜帶衛星定位儀器，南投縣消防局未要求搜救人員回報搜救軌跡，亦未利用相關地圖標示已進行及未進行之搜救路線區域，以利隨後搜救路線之掌控，卻僅以粗略之管制表記錄搜救隊員敘述式的回報。觀諸被告記錄之管制表，2011年3月2日下午2時40分即有搜救隊員回報「於水管路T口附近搜尋，無所獲，至溪底搜尋亦無所獲」等文字，此搜救路線之記載，形式上與尋獲張博崴大體之證人黃國書所證稱之搜索路徑相同。但黃國書進入水管路後約莫一小時路程，即發覺單人行經之蹤跡，並循跡尋獲張博崴大體，被告指揮之搜救人員行經同一路線卻無所獲，足見被告當日派出之搜救人員，或未確實搜索，或所為敘述式回報有所誤差。而此情形，在被告僅依敘述式回報做粗略管制之情況下，顯然無法掌握其實情，有礙搜救指揮功能之落實，足證南投縣消防局有未確實記錄統整搜救路線之疏失。

四、南投縣消防局於 2011 年 3 月 1 日向消防署申請直升機支援空中搜尋、3 月 1 日通報台中市消防局派員支援、3 月 2 日通報消防署申請特搜人員及搜救犬支援，及通報林務局巡山員支援協尋、3 月 6 日申請國軍特種部隊支援，並依序於通報翌日獲得支援。但張博歲在 2011 年 2 月 27 至 28 日寒冬期間，在白姑大山迷途，顯有危及生命之緊急情況，已如前述，南投縣消防局負責緊急救護，應於接獲報案時即可緊急通報請求支援。並無待到翌日以後始行通報而延後搜救人力到場之理由。依證人張慶銳所證，南投縣消防局並未指示中華山難救助協會如何搜救，到場支援之玉山國家公園、國軍指揮中心等單位，皆有各自搜救計劃，入山搜救只向南投縣消防局仁愛分隊報備，執行自己之計劃，並無整合。

證人吳嘉宏亦證稱空中搜索區域是由空勤總隊主導，可知南投縣消防局對於到場支援人力，並未依消防機關與協助救災機關處理山難事故支援聯繫作業要點第 4 點規定發揮指揮中心應具備之指揮統合功能，對於搜救人力之布置及搜救路線之規劃，顯未有效妥善掌控，致生搜救範圍紊亂、搜救人力配置不均致錯失救援時機之弊。因此，本件搜救雖經投入 605 人次、搜救犬 20 隻次、空勤直升機 5 架次，然經搜救 51 日迄無所獲，其耗費眾多辛勤人力投入可過濾排除之區域，致成效不彰，南投縣消防局之指揮疏失，實難諉責。

根據法務部法醫研究所鑑定，張博歲走失後滯停於溪谷中，一、兩日後即無體力，可知其活動範圍有限。若南投縣消防局接獲報案後能立即蒐集山友資訊、張博歲通聯紀錄、手機基地台訊號區域，輔以張博歲之個人特質及通話內容透露之訊息，綜合分析研判，合理預期將可過濾出先期搜救重點區域，而布置主要搜救人力於最可能迷途之登山口至三椎山北坡可接收基地台訊號區域之向下路徑，及該區域週遭之平緩空曠地帶，並迅速緊急通報各協助機關派出支援人力、器材，發揮統一調度指揮功能，確實掌握地面、空中搜救航跡，以空搜迅速在重

點區域大範圍勘察，地面搜救人員深入仔細追蹤搜救，非無可能在張博崴失蹤後7至9日死亡前，發現張博崴帳篷架設於顯而易見之空曠溪谷，而及時施予救援。惟南投縣消防局未確實為之，對張博崴未獲及時救援所導致之死亡結果，難謂無相當因果關係。

綜上，南投縣消防局接獲張博崴迷途事故報案後，未於最短時間內迅速蒐集研判足供縮小搜救範圍之相關情資，自有違背其應受期待之注意義務，其組織運作之結果，導致投入之搜救人力未能針對重點區域加強搜索，虛耗人力，錯失時機，終致張博崴未能獲得及時救援而失溫休克死亡，應認已有國家賠償法第2條第2項所稱怠於執行職務之情事。

探究臺灣臺北地方法院判決文內容，可知法院僅判定負責山難搜救的轄區消防機關是有疏失的，主要認定怠於執行職務之問題在於：

- 1、消防局接獲報案後未即時蒐集當時登山山友的情資，未進行查訪以研判過濾搜救範圍。
- 2、消防局沒有訪查（張博崴的女朋友）最後通話對象以掌握相關線索。
- 3、搜救記錄不確實，未要求搜救人員回報搜救軌跡，亦未利用相關地圖標示已進行及未進行之搜救路線區域，以利隨後搜救路線之掌控，卻僅以粗略之管制表記錄搜救隊員敘述式的回報。
- 4、消防局負責緊急救護應分秒必爭，未於接獲報案時即緊急通報請求直升機、特種搜救隊、搜救犬、國軍等支援。
- 5、支援單位後續前往執行搜救任務時，消防局未統整投入之搜救人力，未能針對重點區域加強搜索，虛耗人力，錯失時機。

第二節 山難搜救失敗的國家賠償對策可能方案

台中市山地面積遼闊，登山活動發展蓬勃，惟山難事件頻頻發生。按現行法律，雖有管制區或保護區山地須經相關單位許可方能進入之規定，山難受難者與家屬又每每指責相關單位救難不力，影響搜救人員士氣，因此，對於消防機關對於山難搜救失敗的國家賠償問題進行研析並尋求具體對策，實有探討之必要。

台中市、南投縣及花蓮縣政府等，為減少山難事故發生，特制定自治條例管理登山活動，惟有登山客認為政府不應該對登山活動有過多的規範或打壓，因而多有不服的聲浪出現。目前山難之救援任務主要由各地方政府之所轄消防單位為主，或在地山青、登山救難協會等民間力量協助搜尋，而登山具有相當之專業性，搜救人員須同時具備搜救與登山專業能力，才能在山區裡克服嚴峻天候、地形的困難，以執行山難搜救的任務。

為避免消防人員因山難搜救失敗而需擔負國家賠償責任，首先應先強化搜救人員的技能與任務編組，建議消防機關應先加強搜救人員的相關專業裝備及訓練，增加相關救援的技能，平時與民間救難團體共同訓練合作，熟習轄內山區地形、登山路線，增加橫向聯繫默契，以利事故發生時能及時編組共同執行任務。當山難事故發生時，山區平時人煙稀少，但仍有登山客或原住民山青會在登山路線上活動，如消防局接獲報案後，應能盡快收集該山區登山人員的名單及聯繫方式，查訪曾行經該山區的人員進行調查比對，儘可能限縮出一個可能受困的位置、範圍，供第一梯次的搜救人員能即時前往搜救，可大幅提升救援成功的機率。

雖然張博威事件國家賠償案第一審時法院認定成立，但上訴到高等法院判決卻有180度的轉變，高院的判決理由如下（臺灣高等法院民事判決104年度上國字第14號）：

- （一）上訴人就張博威發生系爭山難，是否有施予緊急救護之作為義務？另上訴人就系爭山難指揮調度之注意義務標準為何？

1. 按公務員於執行職務行使公權力時，因故意或過失不法侵害人民自由或權利者，國家應負損害賠償責任。公務員怠於執行職務，致人民自由或權利遭受損害者亦同。國家賠償法第2條第2項定有明文。法律規定之內容非僅屬授予國家機關推行公共事務之權限，而其目的係為保護人民生命、身體及財產等法益，且法律對主管機關應執行職務行使公權力之事項規定明確，該管機關公務員依此規定對可得特定之人所負作為義務已無不作為之裁量餘地，猶因故意或過失怠於執行職務，致特定人之自由或權利遭受損害，被害人得依國家賠償法第2條第2項後段，向國家請求損害賠償。（司法院大法官會議釋字第469號解釋參照）。是以，侵權行為之成立，須具備：（一）加害人之故意或過失不法行為、（二）侵害被害人之權利、（三）加害行為與被害人所受損害間有相當因果關係等要件，始足當之。

2. 查消防法第16條規定：「各級消防機關應設救災救護指揮中心，以統籌指揮、調度、管制及聯繫救災、救護相關事宜。」、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。」；依消防法第24條第2項規定訂定之「緊急救護辦法」第3條第1款、第2款規定：「本辦法用語，定義如下：一緊急救護：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。二緊急傷病患：指下列情形之一者：（一）因災害或意外事故急待救護者。（二）路倒傷病無法行動者。（三）孕婦待產者。（四）其他緊急傷病者。」、第4條第1項規定：「直轄市、縣（市）消防機關受理緊急傷病事故之申請或知悉有緊急事故發生時，應確認該事故之發生場所、緊急傷病患之人數及程度等，並立即出動所需之救護隊前往救護。」；另「消防機關與協助救災機關團體處理山難事件支援聯繫作業要點」，係內政部消防署為處理山難事件，加強與協助救災機關團體聯繫，並相互支援，特訂定

該要點，此觀該要點第1點規定即明，且該要點第2點規定：「本要點所稱消防機關，係指直轄市、縣（市）消防機關；所稱協助救災團體係指民間救難組織或登山團體。」第4點規定：「山難發生時，為使事權統一，由當地消防機關指派適當幹部擔任指揮官，協助救災機關支援山難事件救援，依任務需要，指派適當人員，負責支援人力之協調聯繫，並配合指揮官執行。接獲山難事故通報，事故發生地轄區及相鄰轄區之協助救災機關應先派員救援，並指派適當人員負責指揮工作，俟消防機關指揮官抵達，指揮權應隨之移轉。」、第5點規定：「消防機關處理山難事件，於必要時得請求協助救災機關或團體協助下列事項：（一）提供依法申請入山（園）者身分資料。（二）提供山區地理環境資料。（三）提供適當處所成立指揮所。（四）提供直昇機起降處所。（五）提供醫療諮詢或支援醫護人員。（六）支援搜救人力、裝備及通訊設施。（七）支援嚮導人員。（八）支援屍體勘驗。（九）支援直昇機載運。（十）支援民間山難搜救人力、裝備及通訊設施。前項請求應以書面為之。但情形急迫時得以電話、傳真或其他方式先行連繫，各協助救災機關應本權責、行政能力全力支援。」、第6點規定：「消防機關及協助救災機關、團體處理山難事故救援應依〈山難事故搜救作業程序〉執行」。

可知上開規定係賦予山難事件救災地方主管機關即直轄市、縣（市）消防局，於山難事件發生時，針對登山發生事故受傷者消防單位應先派出人員前往執行緊急救護任務，並指派適當人員負責指揮工作，再指派適當幹部擔任指揮官，接任指揮、調度之權責，規定之內容除了授予國家機關推行公共事務之權限外，其目的主要是為保護人民生命、身體、健康等法益，而本案山難事件發生地點在南投縣消防局轄區內，負有施予受傷待救者緊急救護之作為義務，而無不作為決定之裁量餘地；南投縣消防局應為之搜救步驟方式、措施，依〈消防機關與協助救災機關團體處理山難事故支援聯繫作業要點〉及〈山難事故搜救作業程序〉規定，消防局於受理報案後，依序應相互通報、

指派指揮官、調派搜救人員、出發、成立前進指揮所、擬訂搜救計畫、勤前教育、執行搜救，搜救無功，再反覆搜索，並報告前進指揮所，就最新搜救情形及氣象因素全盤考量決定結束作業或再進行搜救，是上開辦法、作業要點雖係內政部消防署、縣（市）消防局就山難事件救助之行政規則，然其既願自我拘束，則基於平等原則之作用，對類似事件，即負有對人民應依上開行政規則所定之流程加以相同處理之義務。惟上開〈消防機關與協助救災機關團體處理山難事故支援聯繫作業要點〉，亦同時授與南投縣消防局於山難救援必要時，就其第5點（一）至（十）所列事項，得請求協助救災機關或民間救難團體協助之選擇裁量權限，另參考上開要點、辦法所定之國家保護義務，其目的在於緊急救援山難事件以減少傷亡，並非因此即完全排除人民登山可能致生命、身體、健康受損害之任何風險，換言之，人民對國家並無享有登山零風險之請求權，且如上所述，南投縣消防局就本案山難之事故發生地點之研判，及如何進行搜救，並非無選擇裁量之餘地，故南投縣消防局所為事故發生地點研判及如何進行搜救是否適當，性質上僅屬適當與否之行政裁量問題。

3.因過失不法侵害他人權利者，固應負損害賠償責任。但過失之有無，應以是否怠於善良管理人之注意為論斷，苟非怠於此種注意，即不得謂之有過失（最高法院19年上字第2746號判例參照）。本案山難之救援，屬南投縣消防局應執行之職務，其行使公權力係基於公共利益所必要，惟山難搜救僅係南投縣消防局應執行之緊急救護職務之一，山難搜救訓練亦僅為消防人員常年訓練之個人訓練術科項目之一（消防法第1條、第24條及消防人員常年訓練實施規定第4點、第6點參照），自應以忠於職務之一般消防人員，從事山難救援可平均注意之事，為消防人員執行山難救援義務之注意標準，而非專業高注意水準。

（二）張博歲家屬主張南投縣消防局就本案山難事件之搜救步驟方式、措施

違反〈消防機關與協助救災機關處理山難事件支援聯繫作業要點〉、〈山難事故搜救作業程序〉規定，未即時蒐集整合足供縮小搜救範圍之相關情資、未儘速派出第一梯次搜救人員（或隊伍）進行搜救、搜救隊伍未定時報點及搜救狀況、指揮所之存否不明與設立不當、指揮官怠於指揮調度、主動聯繫救災機關或團體並怠於整合搜救過程，顯有過失或怠於執行職務，致侵害張博歲之權利，經查：

1. 張博歲家屬以南投縣消防局未能於第一時間主動取得張博歲手機通信記錄為由，主張南投縣消防局未即時蒐集整合足供縮小搜救範圍之相關情資云云，為南投縣消防局否認，且查南投縣消防局所為山難救援行為，核係執行山難救災職務之行為，並非不法之加害行為，且南投縣消防局辯稱系爭山難事件發生時，並無法令明文課予其有立即調取登山失蹤者手機通信記錄義務乙節，此為張博歲家屬所不爭執，堪認此部分南投縣消防局之指揮官尚有選擇之行政裁量權限，得自行決定是否調取登山失蹤者手機通信記錄。參以南投縣消防局機關指揮科於2011年3月1日下午1時25分接獲報案，並進而查知該基地台位置應在台中市和平區福壽山農場附近，是南投縣消防局雖未主動調取，惟既已有相關協助救災機關調取並提供予南投縣消防局，南投縣消防局於取得資料後，亦有查詢基地台位置，並非完全不作為，且以當時通聯記錄之申請，僅能申請至最後發話最近基地台位置，無法精確定位當事人確切IP或TA位置²¹。

此據國家通訊傳播委員會向監察院表示：「...（二）有關如何提供救災機關團體處理山難事故通信方面之協助...1.手機定位部分：行動電話使用者

²¹ 「I.P.值」前三碼是手機與塔台的定位值，後兩碼是象限值，可搜尋到120度的方位角。「T.A.值」是手機與塔台通聯的波長值，可以知道通話者與塔台的距離。

於山間活動通聯紀錄註冊基地臺僅為參考位置，並非山難發生詳細地點；且山區存有基地臺設立困難之問題，基地臺設立密度將影響通訊定位訊號之區域及範圍精確度。...2.通信紀錄查詢部分：為兼顧用戶個人資料保護及救難單位快速取得相關資訊，該會已訂有相關規定可供有關機關及電信事業遵循。建議消防機關可依消防署2011年7月4日『2011年度強化山難救援效能討論會』，所定加強手機定位申請作業之操作，且如有需電信事業改善之處，該會將協商電信事業研析可行改善措施。3.行動通信山區存有信號涵蓋限制：鑑於行動電話等公眾通信服務均係民間經營，其以商業營運為目的，故建設、信號涵蓋均以報酬、成本為主要考量，實務上恐無法因應山難所需通信需求。...(五)關於山難發生時，救難人員攜帶GPS，並利用IP值、TA值進行定位問題時，該會表示：1.按GPS屬個人持有獨立定位設備，與行動通信系統無涉，可由救難人員自行配置使用。另有關於利用行動電話數據IP值、T.A.值進行定位，查現行3G行動數據上網服務有利用動態指配IP address作為網路識別用戶之用，惟不具備辨識用戶所在位置功用。2.至於TA(Timing Advance)則為2G系統之參數值，係利用基地臺與手機訊號溝通時間差，亦可用於調整基地臺涵蓋範圍，TA值每調1階，使用者與基地臺間之距離（亦即信號涵蓋範圍）即可能差距550米。亦即若手機有撥通，可從通聯紀錄查詢從哪個基地臺發出，惟亦僅能知道在基地臺所涵蓋範圍內；以都會區而言，半徑範圍為300至500公尺，於山區可能擴大至5公里以上，因基地臺密度不高，經常無法進行三角定位，只知與哪些基地臺曾通訊過。」等語，並據台灣大哥大股份有限公司於105年5月18日以台信網字第1050001393號函復本院：「...二、...1.福壽山農場有2處基地台，...，各有3個Cell，涵蓋範圍請參考附件1。2.華岡設有1處基地台，有2個Cell，涵蓋範圍請參考附件2。3.以Cell ID及RTT(T.A.)確實可推測用戶位置，但僅限於地形平坦、建物不多的環境下且周遭須有足夠多的基地台資訊取得交集。山區接收的電磁波訊號會有較多機會

來自反射，會影響基地台遠近的準確性推測，加上山區的基地台較少，難有基地台資訊交集，只能推測出較為粗糙的大範圍。」等語。是以系爭山難事件發生時，山區基地台建置並不密集，單一手機基地台涵蓋範圍極廣，依行動電話數據IP、TA值或CellID並不具備辨識用戶所在位置之功能，只能推測出為粗糙的大範圍。

另依通聯紀錄，亦僅能查知登記失蹤者之手機訊號係自何基地臺發出而已，無法進行三角定位，況張博歲於2011年2月28日下午3時32分許接聽其女友電話表示其疑似迷路後，除於同日下午3時33分收簡訊外，並未主動撥打110、119或112求救，以致電信公司並未留存其當時所在位置資料，且之後張博歲未再使用手機或可能已進入無手機訊號區域，另佐以法務部法醫研究所鑑定研判：「張博歲於2011年02月27日上白姑大山，預期隔日下山而失蹤，由攜帶之口糧僅過夜，雖走失後滯停於溪谷中雖有飲水，但一、兩日後即無體力，三、四日即因大霧後即失溫、缺糧可達精神恍惚，故死亡可在失蹤後約1週內，再遇當週內下大雨及寒流極度寒冷，應可在失蹤後7-9日內死亡（即在2011年3月7日深夜死亡之可能性）。」等語，並參以尋獲張博歲大體位置與其最後收簡訊之福壽山農場、華岡基地台位置亦有相當距離，可推知張博歲於可能迷途後尚有體力時，並未留在手機最後通話位置或手機訊號所及範圍內等待救援，而係在其尚有體力時，繼續下切溪谷至後來其大體被發現處附近，是縱上訴人在第一時間取得張博歲之通聯記錄，雖能得知於2011年2月28日下午3時32分在福壽山基地台訊號所及範圍內接話，同日下午3時33分之最後收簡訊處為福壽山基地台，簡訊結束前測得華崗基地台，惟仍無法確定張博歲移動後所在位置，尚難認憑此即可有效縮小搜尋範圍，自難認上訴人未於第一時間取得通聯紀錄據以作為研判事故地點之依據，係屬過失不法加害行為，或有怠於執行職務之情。

2.又被上訴人主張依山難搜救作業程序項次七規定，擬定搜救計畫，應根據

救災機關提供之事故者資料及登山路徑研判事故地點及搜尋路線，而南投縣警察局於2011年3月4日才進行山友訪查，顯見上訴人所屬大隊長吳嘉宏並未於本件迷途事件發生當晚即向南投縣警察局調閱入山民眾資料，以確認張博歲行蹤，顯有延遲查訪、怠於執行職務致錯失此一重要資訊之違失云云，惟查訪登山山友並非〈消防機關與協助救災機關團體處理山難事故支援聯繫作業要點〉、〈山難事故搜救作業程序〉所規定上訴人應辦事項。且查上訴人辯稱其於2011年3月1日研判事故地點為司宴池營地附近，係因張博歲於2011年2月28日下午3時32分許，尚能透過行動電話與其女友連絡，因此推測張博歲當時較可能位於稜線上，如偏離此位置，例如身處山溝溪谷則手機將無訊號，且其女友強調，在與張博歲通話的同時，背景聲音有聽到疑似風吹的聲音，可得研判張博歲非處在山谷或是溪溝，比較可能的位置是在稜線上，而依正常情況，倘若攀登白姑大山之登山者天黑前出發，通常下午3至4時就會返回司宴池營地，準備下山，返回登山口，復參張博歲前開通話時間及通話內容表示其快要下山，應得合理推測其係位於司宴池營地附近，且2011年3月1日紅香派出所即指出，在2月27日大約過中午時，有一前往部落水源頭修理水管的老人有看見1位獨攀的年輕人，告訴他現在已經過中午了，貿然攀登白姑大山到司宴池肯定要摸黑，不是很安全，建議這位獨攀的年輕人回家，下次再來，不料該名年輕人執意上山，因此研判張博歲可能的走失地點就是在司宴池到登山口的這段路途上。

於2011年3月4日、5日研判事故地點為「三錐山至登山口之間」，係因先前各梯次搜救人員進行搜救時，發現三錐山至司宴池間並無明顯有人迷路之跡象，經與各搜救隊伍討論後，遂限縮搜救範圍，劃定三錐山至登山口為最有可能之區域，並於3月4日上訴人指派之指揮官大隊長吳嘉宏再次電話詢問山友，亦均表示在司宴池往登山口下山路上皆無看到張博歲，因此合理研判張博歲可能於三錐山至登山口之間，於森林中發生迷途；於2011年3月6日、7

日研判事故地點為「三錐山至登山口之間與下水管路附近」，係因該區域為攀登白姑大山，於上山時較容易迷路之區域，下山時反而較不易於該區域迷路，而張博歲係於攀登白姑大山次日即2月28日以電話告知其女友似已迷路，因此於搜索前階段應得合理推測其係於該日下山途中迷路，惟展開搜索至今均尚未尋獲張博歲，因此可得合理假設張博歲可能並非於2月28日始出現迷途狀態，而係於2月27日上山後即已陷於迷途狀態，惟未即時報案，因此增列下水管路溪谷作為研判事故地點；於2011年3月9日研判事故地點為「三錐山下切至帖比倫溪之間與下水管路溪谷」，係因搜救人員於搜救過程中發現，位於三錐山往帖比倫溪方向有鳥類盤旋，推測可能有遺體（不知為人類或其他生物）在此區域，遂劃定該區域為可能之事故地點；於2011年3月11日研判事故發生地點為「三錐山鞍部右下方懸崖」，係因搜救人員途經三錐山鞍部時，於右下方區域發現有疑似腐肉之味道，遂劃定該區域為可能之事故地點；於2011年3月19日研判搜救地點為「第一條水管路至三錐山之間叢林」，係因相較於三錐山至司宴池與司宴池至白姑大山間之登山路徑，第一水管路至三錐山之間路徑較為複雜而不明顯，登山客通常須仰賴其他山友在樹上綁布條，以作為指引，亦為容易發生迷途之路段，於搜索後期，經與各搜救隊伍討論後，研判此區域為最有可能之事故地點；於2011年4月1、3、5日研判事故發生地點仍為「第一條水管路至三錐山之間叢林」，係依家屬3月31日提供相關失聯者相關定位位址，隨即派遣人員前往測試手機基地台收訊範圍，並再組搜救人員執行搜救任務，而於4月1至5日配合中搜人員進行所謂手機定位，其經工模機之計算結果，亦肯認目前最有可能之事故地點為3月19日研判之事故地點，即第一水管路至三錐山之間叢林，經搜索仍無尋獲等語，並據其提出搜救計畫、管制表為證，堪認上訴人辯稱所為事故地點研判係考量搜救當時所得知悉之資訊與協助救災機關或團體討論後而為判斷乙節，應可採信。再佐以上訴人於接獲張博歲之女友報案後，縱立即訪查入山者，亦不能免除張

博歲迷途後自甘冒險繼續下切溪谷，終因體力不支、失溫休克死亡之風險，自難認有相當因果關係，故被上訴人主張上訴人應就所屬大隊長吳嘉宏未即時調閱入山者資料應負國家賠償責任云云，並不足採。

3.再依上訴人提出之系爭山難搜救計畫，2011年3月1日地面搜索方案為第1梯由隊員陳惠雄帶組員（隊員陳智翔、仁愛義消2名、紅香所警員2名），研判事故地點於司宴池營地附近，搜索步驟方式為搜救人員6名於8時0分在仁愛分隊出發，前往紅香登山口徒步進入，被上訴人主張上訴人未於第一時間派員先行救援乙節，固據證人李正一於本院證述：「要求我在當日上午10點到當地霧社分隊會合，整理裝備及採買食物後約2小時出發」等語，然山難救助固屬上訴人職務，惟亦須在不危害搜救人員自己生命、身體安全情形況下為之，否則亦僅係徒增搜救風險，搜救人員雖為準備登山所需物資、裝備而未立即上山，惟仍在接獲報案後72小時內之2011年3月1日中午已上山執行搜救，並非完全不作為，縱當時研判事故地點與最後尋獲張博歲大體地點相距甚遠，亦難逕指為有過失，且上訴人就研判事故地點既有行政裁量權，於係考量搜救當時所得知悉之資訊與協助救災機關或團體討論後而為研判，已如前述，尚難認上訴人所為行政裁量有瑕疵。雖證人黃國書於2011年4月19日上山搜尋張博歲，於翌日即尋獲張博歲之大體，此為兩造所不爭執，惟查證人黃國書入山前，係聽聞吳鳳翔、王茂泉說登山客都是在水管路T字路口走錯路，比正路還明顯，所以伊決定沿北港溪上游溪谷找，參以黃書國自承搜索時並未帶地圖，也沒有帶GPS，及其於2012年間擔任內政部消防署山難救援諮詢小組委員、第13期救助隊師資班訓練山域實地操作課程授課教官，顯係因其本身常年登山，累積多年登山經驗及技能，並曾多次參與山難救援，且於出發前打聽多方索搜資料及判斷張博歲可能迷途地點後，而有高於一般理性消防員之專業注意能力、判斷及登山高遠技巧，才能不到2天就尋獲張博歲之大體，尚難僅因黃國書於事發後1個多月，經累積上訴人及其他搜救團體搜救資

訊及其個人救難經驗，幸能於2天內即尋獲張博崴大體，遽推認上訴人最初判斷張博崴係於「下山」途中可能發生迷路，或之後判斷張博崴係於「上山」途中可能發生迷路，有違背一般消防員處理山難救援之注意標準。參以上訴人於2011年2月28日晚間11時21分接獲張博崴女友之報案電話後，尚須蒐集確認張博崴向警方提出之入山許可申請資料，且當時尚不能排除張博崴已自行脫困返家之可能，則上訴人之指揮官吳嘉宏基於登山失蹤者資訊未明、救援人員未到、裝備器材尚未準備、尚未擬定救援計畫，及兼顧救援人員安全之考量下，而未立即於報案當晚派員救援，並不足認其所為裁量有瑕疵，尚不足認上訴人所屬公務員有何怠於執行職務之情形，核亦與違反從事山難救援公務員可平均注意標準之過失不法加害行為有別，自難令上訴人負國家賠償責任。

4.雖被上訴人復主張上訴人之搜救隊伍未定時報點云云，惟查〈山難事故搜救作業程序〉項次八規定勤前教育包括案情簡介、重點說明搜救計畫、提示搜救應注意事項、檢查通訊設備、檢查應勤裝備器材及糧食飲水、登錄搜救人員資料，及項次九規定執行搜救時，搜救人員（或隊伍）與前進指揮所保持密切聯繫並定時報點，惟並未明文定時報點應以何方式為之，參以依上訴人提出之報案管制表，搜救隊伍均有回報搜救情形，雖非定時報點，惟上訴人辯稱山上通訊不易，搜救隊伍係於通訊許可之情形下回報搜救情形，核與上開國家通訊傳播委員會表示之意見及台灣大哥大股份有限公司函復本院內容相符，應可採信。

又搜救人員所為敘述事實之回報，雖未包括搜索路徑之GPS路徑，然上訴人對此並非無選擇裁量之餘地，已如前述，則尚難據此認上訴人有怠於執行職務之情事。且上訴人辯稱搜救人員已盡力找尋可能係張博崴留下之痕跡，惟仍無所獲，此有管制紀錄表、搜救任務範圍及指揮所設置圖示資料在卷可證，並據證人即林務局巡山員兼仁愛消防分隊義消之李正一於本院證述

搜救過程中，都是由伊與消防隊第二大隊長以電話或無線電聯絡，上山搜救時有聽紅香派出所警員說張博崴已下白姑大山，並有打電話給他女朋友，該名紅香派出所警員在前2、3年已往生，搜救過程中，會往懸崖峭壁注意是否有遺漏帽子、拐杖或揹包袋等蛛絲馬跡，但都沒看到，當時並沒有拿望遠鏡，因為當地屬於森林地形，並不適合使用望遠鏡，那裡雖不是伊巡山的區域，但是伊2、3個月就會帶一次3天2夜行程的團登白姑大山，路線是從白姑大山登山口出發到司宴池營地紮營，第二天從司宴池直接攻頂到白姑大山山頂，再下山回到司宴池營地睡一晚，第三天就回程。此次救援我們有準備4、5天的糧食，至3月4日有人接替我就下山了。本次山難救援我共上山了3次，是間隔一週上山搜救，我在第一次下山隔了一週，收到消防局要求我從三錐山再走到白姑大山的訊息，搜尋附近的懸崖峭壁，第二次搜救我待了5天，隔了一週我又上去做第三次的搜救，消防局要求我從白姑大山往梨山方向走到青山活動中心，這次是搜救5天，與消防局約每2小時聯絡1次，如果消防局有新的狀況會以電話與我們聯繫，無線電話也都是開啟的，我也有帶中華電信行動電話及衛星電話，有前往水管T字路口搜救，是伊帶隊的，當時第1、2天都在稜線上找，第3天因為隊部通知有人前來支援，白姑山登山口約30分鐘就是水管路與白姑大山的T字路口，直線是水管路與步道平行，水管路也有登山步道，往左側高處稜線走就是通往三錐山，三錐山是通往白姑大山的必經之路，往白姑大山方向有登山客綁繞的登山步條，讓登山客可以認路，T字路二條路都有登山步條，因為紅香派出所警員說在水管路附近修水管的老人有遇到張博崴，是紅香派出所警員在3月3日一早接獲派出所主管的電話告知的，所以我們至水源頭搜救，從T字路走進去40分鐘就到水源地，從水源地看是否可以找到張博崴的線索，水源頭順著小溪往下走1公里半時間約4小時，因都是瀑布地形，走到與登山口平行的溪流，就到了壺口地形而無法再往下，因為已天黑為了自身安全所以就先回到登山口，當時並未發現可疑

的跡證，並無看到張博崴的足跡及裝備，當時也未看到有木頭折枝及腳印，我們也有注意青苔處是否有滑落的痕跡，當天搜救過程中並未發現有滑落的痕跡，到壺口未再往下，是因為瀑布落差很大，最大有50、60米，在沒有繩索情況下，如果再下去就會被水流沖到底部，性命可能不保，以一個人的情況，不可能下切等語，參以被上訴人並未舉證證明上訴人所派搜救人員係能救助張博崴，且繼續下切水管路盡頭之溪谷並不會危害該等搜救人員自身安全，而不為救助，自難認上訴人所屬搜救人員在搜救過程中未繼續下切溪谷有過失或屬不完全作為之怠於執行職務。

5.另被上訴人主張依〈山難事故搜救作業程序〉項次四規定，調派搜救人員，必要時向鄰近協助救災機關或民間救難團體請求支援，惟上訴人之指揮官明知搜救人力不足，卻未向民間救難團體請求支援，亦未對參與搜救之各單位加以整合指揮，致生搜救範圍紊亂、搜救人力配置不均、重複搜索同樣區域，致錯失救援時機，上訴人指揮顯有疏失，且指揮所存否不明、設立不當等情，惟依〈消防機關與協助救災機關團體處理山難事故支援聯繫作業要點〉第5點規定，救災指揮官於必要時得請求協助救災機關或民間團體協助支援搜救人力、裝備及通訊設備，並非無選擇裁量餘地，則於指揮官裁量請求支援前，協助救災機關或民間團體已主動表示提供協助，自難認上訴人係怠於執行職務。且依上訴人提出之系爭山難事件搜救計畫、管制表、搜救任務範圍及指揮所設置圖示資料，上訴人確有設立指揮所，規劃各梯隊含隊員、義消、協助救災機關、民間救難團體之搜救步驟方式，編組搜救責任區域，並記載各隊伍搜救處理情形，且依搜救獲悉之訊息，隨之調整所研判張博崴迷途事故地點，是上訴人所屬公務員就系爭山難救援，雖未必均由大隊吳嘉宏親為，而係由副大隊長或分隊長或吳嘉宏輪流參與跟專業人士其他團體之搜救計畫討論乙節，亦據證人吳嘉宏到庭證實，是其等討論內容雖未紀錄在指揮管制表上，亦尚難據此即認其等有過失不法加害行為或怠於執行職務之情事。

(三) 且按損害賠償之債之成立，其損害之發生與有責原因事實間，所謂之相當因果關係，係指依經驗法則，綜合行為當時所存在之一切事實，為客觀之事後審查，在一般情形上，有此環境、有此行為之同一條件，足以發生同一之結果者，該條件即為發生結果之相當條件，其行為與結果為有相當之因果關係。反之，若在一般情形上，有此同一條件存在，依客觀之審查，不必皆發生此結果，該條件與結果尚非相當，而僅屬偶發之事實，其行為與結果間即難認為有相當因果關係。本件被上訴人主張張博崴因上訴人未儘早調閱通聯紀錄、查訪登山山友、派員救援，致失及時救援之先機，使張博崴繼續迷途下切溪谷因失溫休克而亡故云云，惟登山活動本身即有相當風險，與登山者本身之體力、健康狀態、對於攀登山岳之知識、所攜裝備器材、糧食飲水、氣候、遭遇臨時狀況時之判斷等均有關，張博崴獨自攀登白姑大山，未注意自身安全，明知其輕裝登山，所帶口糧僅供過一夜，於2011年2月28日下午3時32分許發現似有迷途接聽其女友電話後，應知悉待在原地或手機訊號所及之處將較易獲救，離開該處，將使搜救人員更難掌握其位置，增加救援難度，使救援成功機率降低，且其當時已年滿21歲，難謂無判斷是非危險之能力，卻甘願冒險，未待在原地或手機有訊號可使用處等待救助，而未考量自身體力，於糧食、裝備器材均已不足之情形下，貿然下切至北港溪上游溪谷，終因體力不支、失溫休克而亡故，且依上開說明，顯非上訴人執行山難緊急救護職務即能達成防止登山失蹤者死亡結果之發生，亦難認張博崴之死亡係因上訴人未即時蒐集足供縮小搜救範圍之相關情資、未儘速派出第一梯次搜救人員（或隊伍）進行搜救、搜救隊伍未定時報點及搜救狀況、指揮所之存否不明與設立不當、指揮官怠於指揮調度、主動聯繫救災機關或團體、怠於整合搜救過程所致。上訴人抗辯其並未違背其注意義務，不成立過失侵權行為，亦非怠於執行職務，且與張博崴死亡間並無相當因果關係等語，應堪採信。

被上訴人主張依國家賠償法第2條第2項前段或後段、第5條、民法第192條、第194條規定之法律關係，請求上訴人就系爭山難事件負國家賠償責任，賠償伊等殯葬費各33萬4,970元及精神慰撫金各100萬元，即屬無據，不能准許。被上訴人所為請求既屬無據，則上訴人所為過失相抵之抗辯，即無審酌必要，附此敘明。

研究本案於高院所判之結果與原審判截然不同，其中所論之道理皆有所據，然延伸出的觀點與解釋值得深入探究，故筆者將判決文之重點整理與分析如下：

- 一、高院認為所有相關法律的規定係賦予山難事件救災地方主管機關即直轄市、縣（市）消防局，於山難事件發生時，應先派員救援因登山意外事故急待救護者，並指派適當人員負責指揮工作，再指派適當幹部擔任指揮官，接任指揮、調度之權責，規定之內容除授予國家機關推行公共事務之權限外，其目的確係為保護人民生命、身體、健康等法益。法規所定之國家保護義務，其目的在於緊急救援山難事件以減少傷亡，並非因此即完全排除人民登山可能致生命、身體、健康受損害之任何風險，換言之，人民對國家並無享有登山零風險之請求權，且如上所述，消防局就系爭山難之事故發生地點之研判，及如何進行搜救，是有選擇裁量之餘地，對於事故發生地點研判及如何進行搜救是否適當，性質上僅屬適當與否之行政裁量問題。另山難之救援，屬消防局應執行之職務，其行使公權力係基於公共利益所必要，惟山難搜救僅係消防局應執行之緊急救護職務之一，山難搜救訓練亦僅為消防人員常年訓練之個人訓練術科項目之一，應以一般消防人員從事山難救援平均注意之水準，為消防人員執行山難救援義務之注意標準，而非專業高注意水準。
- 二、罹難者家屬認為消防局於接獲通報時未即時蒐集整合足供縮小搜救範圍之相關情資，惟山難事件發生時，山區基地台建置並不密集，單一手機基地台涵蓋範圍極廣，依行動電話數據並不具備辨識用戶所在位置之功能，只能推測出為粗糙的大範圍，另依通聯紀錄，亦僅能查知登記失蹤者之手機訊號係自何基地臺發出而

已，無法進行三角定位，故縱然消防局在第一時間取得失蹤者之通聯記錄，仍無法確定其移動後所在位置，尚難認憑此即得有效縮小搜尋範圍，自難認消防局未於第一時間取得通聯紀錄據以作為研判事故地點之依據，係屬過失不法加害行為，或有怠於執行職務之情。另查訪登山山友並非〈消防機關與協助救災機關團體處理山難事故支援聯繫作業要點〉、〈山難事故搜救作業程序〉所規定應辦事項，再者以消防局於接獲張博崴之女友報案後，縱立即訪查入山者，亦不能免除張博崴迷途後自甘冒險繼續下切溪谷，終因體力不支、失溫休克死亡之風險，自難認有相當因果關係，然山難救助係屬消防局之職務，惟亦須在不危害搜救人員自己生命、身體安全情形況下為之，否則亦僅係徒增搜救風險，搜救人員雖為準備登山所需物資、裝備而未立即上山，惟仍在接獲報案後72小時內上山執行搜救，並非完全不作為，縱當時研判事故地點與最後尋獲失蹤者大體地點相距甚遠，亦不能直接認定為有過失，且消防局就研判事故地點既有行政裁量權，於係考量搜救當時所得之資訊與協助救災機關或團體討論後而為研判，也難認消防局之研判之所為有行政裁量瑕疵。

登山活動本身即有相當風險，與登山者本身之體力、健康狀態、對於攀登山岳之知識、所攜裝備器材、糧食飲水、氣候、遭遇臨時狀況時之判斷等均有關係，張博崴獨自攀登白姑大山，未注意自身安全，明知其輕裝登山，所帶口糧僅供過一夜，其當時已年滿21歲，難謂無判斷是非危險之能力，卻甘願冒險，未待在原地或手機有訊號可使用處等待救助，而未考量自身體力，於糧食、裝備器材均已不足之情形下，貿然下切至北港溪上游溪谷，終因體力不支、失溫休克而亡故，顯非消防局執行山難緊急救護職務即能達成防止登山失蹤者死亡結果之發生，亦難認張博崴之死亡係因消防局未即時蒐集足供縮小搜救範圍之相關情資、未儘速派出第一梯次搜救人員（或隊伍）進行搜救等怠於整合搜救過程所致，應與張博崴死亡間並無相當因果關係。

山難搜救相關法律的規定，其目的確係為保護人民生命、身體、健康等法益，法規所定之國家保護義務，其目的在於緊急救援山難事件以減少傷亡，並非因此即完全

排除人民登山可能致生命、身體、健康受損害之任何風險，人民對國家並無享有登山零風險之請求權。

消防局對於山難之事故發生地點及研擬搜救範圍之研判，與如何進行搜救，是有選擇裁量之餘地，但對於失蹤者及家屬之期待，政府是有責任提升消防局機關對於山難搜救工作的重視，加強山搜的定位能力及設備，山難搜救訓練亦僅為消防人員常年訓練之個人訓練術科項目之一，難以要求所有消防人員執行山難救援義務能達專業水準，因此在山區轄內成立專責山難搜救隊，應可符合大多數民眾之期待與肯定，也因為出勤人員均具備有專業技能與設備，除能大幅提升救援成功的機率，更能保護搜救人員自身安全。

法院最終的判決認定登山活動本身即有相當風險，與登山者本身之體力、健康狀態、對於攀登山岳之知識、所攜裝備器材、糧食飲水、氣候、遭遇臨時狀況時之判斷等均有關，不認為消防單位、搜救人員未尋獲失蹤者，即與失蹤者之罹難有因果關係，因此消防局與搜救人員執行山難勤務時，若能於法定時間內盡快出勤、並以 GPS 衛星定位來劃設搜救範圍，掌握範圍內最常受困地點、溪谷，及時申請直升機或支援協助單位加入搜救行列，強化指揮系統與搜索的管制，應能避免山難搜救失敗可能延伸的國家賠償問題。



第五章 結論

第一節 研究發現

本研究從國家賠償責任與案例分析之理論基礎中了解到，消防人員執行救人救護工作是眾人所期待的，在待救者與家屬的立場通常以最高標準來要求消防人員，認為接獲報案則要立刻出勤，等待救援的心情一分一秒都是煎熬，急切的心情下，一分鐘的等待時間似乎有十分鐘之久，即使救援人員以最快速的時間到達待救地點，先不論救援過程是否順利，大多數民眾經常反映現場等待救援的時間過久，消防局救災救護指揮中心均有建置電腦派遣系統，對於受理案件過程均有詳盡的時間紀錄，出勤時間也有人員管制，因此，目前消防單位實際救災救護的執勤狀況，延誤出勤的比例普遍降低，消防人員接到出勤救災救護的指令時，不管是在做任何事情都會立刻丟下手邊的工作，馬上著裝便出發，所以雖然常常接到民眾的陳情、申述，卻很少聽到因為延誤出勤而遭訴訟成立的案例，反倒是，受災戶、傷者提出救災救護過程疏失的比例越來越高，現今社會法律知識越來越普及，民眾對自身權益要求更高，消防人員救援失敗可能延伸國家賠償責任的問題層面可能更廣泛。

以山難搜救勤務來說，尋找受困者的救援過程非常辛苦，而且多數登山客會受傷、迷路，因為天候不佳、路程偏遠與地勢險峻應該是共通點，所以在這些不利搜救的條件下，前往的人員本來就不易到達施行救援，好不容易找尋到失蹤受困的人員，如果發現時已經死亡，或者待救者因傷勢嚴重、生命徵象不穩定，最後送醫救治是傷重致殘或是傷重死亡的結果，實在難以評斷搜救勤務有無疏失，有無證據證明搜救疏失與造成致殘、死亡有直接因果關係。

前述國家賠償案例研究裡發現法院在探討消防機關、人員在執行單一事件救援勤務上有無過失的認定，須剖析的面向有以下部分：

一、消防機關在救災救護的勤務規劃、人員訓練、裝備器材是否有違失。

實務上消防機關係依照「消防勤務實施要點」規定執行勤務，救災救護工作主要以消防分隊為勤務執行單位，消防大隊為勤務規劃單位，山域事故發生時，負責執行搜救任務的人員原則上係由轄區分隊依勤務表派員前往，平時人員訓練由分隊自行訓練，大隊應定期辦理訓練測驗，裝備器材規定由器材使用單位負責保養維護，基本上，以目前的規定辦理，應不會有勤務規劃、人員訓練、裝備器材違失的情形發生。

二、消防人員的指揮調度、擬定的救援計畫是否有欠周慮。

一般災害事故發生時，轄區消防分隊會由當日主管率領備勤人員前往現場救災，指揮中心會依災害程度、規模大小，適時的增派支援單位前往，初期指揮官係由轄區帶班主管擔任，當災情擴大時，會依層級調派更多人力，救援計畫的擬定通常要依現場狀況隨機應變，考量不同的災害情勢，必須採取最迅速、安全的方式救援，因此，錯誤的救援方式或不適當的佈署搶救可能導致災情擴大，造成人員死傷，延伸後續國家賠償問題。

三、救援現場的環境條件是否有礙於搜救的進行。

救援現場的環境條件，應考量環境結構、地形是否有利人員操作救援工作，如果條件不利人員搜救進行，應設法突破阻礙，或是利用車輛、器材輔助、大型機具、直升機吊掛等方式進行救援。

四、有無故意或過失怠於執行職務。

救災工作通常是小組出勤，或是多組人員輪替進行，故意不作為或怠於執行職務的情況較為少見，但是當救援失敗被質疑有過失時，過失的判斷認定應由法官來裁定。

五、救援的執行與待救者的死傷有無因果關係。

待救者的死亡或受傷，如果非救援行為導致即無因果關係，但是因為救援延誤，導致待救者死亡則有可能產生直接因果關係，例如最著名的八掌溪事件，2000年7月22日八掌溪河床有多名工人在施工，因為溪水有上漲的趨勢，有部分工人有先行避

難，4名工人因為收拾工具被受困河床中央等待救援，最後因為救援延誤、無法即時派遣直升機救援，4名工人被河水沖走的新聞畫面不斷播送，媒體的過度報導，引起全國人民對政府的救災體系產生質疑與撻伐，強烈負面的輿論壓力，甚至影響了人民對剛執政的民進黨政府支持度下滑，政府為了對人民負責，行政院長、副院長為了營救時任總統陳水扁的政治危機，先後對外宣布引咎辭職的，最後由當時的行政院副院長游錫堃請辭獲准，扛起此事件的政治責任，並懲處消防署、警政署、國防部及嘉義縣政府等多位官員以向全國人民交代。

對遭遇不幸的人伸出援手是人類基於惻隱之心延伸出的本性、本能，過去常聽聞車禍現場，熱心民眾為將傷者迅速送醫，而自行搬運頸椎骨折傷者送醫，在不了解救護技術及未保護固定患者頸椎強行搬運送醫的情形下，反而造成傷者二次傷害，導致傷者終身癱瘓，若是等待救護車到場，由專業救護技術人員使用創傷固定術來搬運送醫，也許就不會發生如此憾事。因此，救援行為是否延伸賠償責任的問題應該分以下四個層面探討：

- 一、行為人有無作為義務而論。
- 二、有義務救人而失敗應論其有無故意、過失、怠於執行。
- 三、救援行為有無侵權。
- 四、損害的發生與救援行為有無因果關係。

綜上，本研究發現從法的觀點來看，消防機關對於山難搜救工作，平時應該擬定完整的計畫，定期訓練搜救人員的山難救助技能，充實救援單位的人力、裝備器材，遇有山難事故的發生就啟動橫向、垂直的聯繫平台，迅速投入救災能量到目標山區，並能利用各方蒐集的資訊限縮搜索的範圍，有效率的進行尋找，再配合直升機的空中支援，若最終發現救者已經罹難也不會因為怠於執行職務的理由被提起國家賠償。

第二節 研究建議

山難事件頻傳的台灣山區，由於山區環境險峻及氣候的惡劣，山區救援有時難免遇到無法施展或窒礙難行的窘境，無法成功救出每一位受難的登山者。如果可以從過去失敗累積的經驗之中，力求精進，以增加山難搜救的效率、能力以及效果。

從本研究中發現山難搜救工作成敗在國家賠償責任上是較難認定的，因為山地救援工作不若平地，有許多阻礙是不能克服的，且探討人員登山的風險與救援者的風險其實是相對的重要，人民對國家並無享有登山零風險之請求權，也不能期待救援者在山區內如魚得水般自若，未能及時前往救援就認為其有怠於職責，台灣山區緊急救援最大的問題，便是「山難救援的架構」以及「執行人員的素質與能力」，如果以「適當的人」運用「適當的體系」來執行山難搜救，相信便可以解決絕大部分目前無法解決或不知如何解決的問題。執行山難搜救人員的能力是目前進行山難搜救的一大問題。再好的體系與指揮系統及計畫，如果沒有適當的人來執行系統以及任務，則一樣會導致搜救效能不彰。目前搜救體系的編制人員搜救能力還有許多提升的空間。如果派出的搜救人員缺乏足夠的專業能力與經驗，則會嚴重影響搜救時效與搜救結果（死亡），致民眾對公務機關搜救能力的質疑與不信任，嚴重影響政府整體形象。

山難搜救與一般平地的救援不同，救援人員必須具備登山的專業以及高度的體能，險峻的地形及驟變的氣候環境，並非所有消防人員均能適應，因此，山難搜救人員面對危險的山區環境，不僅要先確保自身安全，也要在艱險的山區完成救援任務，以下提出幾點建議，供消防搜救人員參考：

一、加強山難搜救小組登山技術

登山技術是執行山難搜救最基本的要求。執行山難搜救的消防員必須能在山區保護自身安全、行動迅捷、隨時能因應山區氣候，對於登山裝備器材使用熟巧，才能對於山區待救者進行救援。因此，基本登山技術包括了體能訓練、裝備器材、定

位能力、急救技術、野地求生、排除野獸攻擊、自救、狀況應變等等。因此，山難搜救人員能在山區安全的行動，才能進一步執行山難搜救任務

二、提升搜救小組救援能力

救援能力指的是在待救者已被尋獲與定位後，如何幫助待救者脫離困境的能力。包括救護技術、繩索操作與吊掛技能、搬運傷患能力、救援器材使用、以及搭配直昇機吊掛作業等等。這部分能力牽涉到許多相關器材與裝備的使用，懂得適當運用這些救援器材，才能在各種狀況以最有效率、最安全的方法，幫助待援者脫離險境。

三、精進搜索能力

搜索能力指的是如何用最快最有效率的方法尋找待救者，加以定位以進行後續救援的能力。搜索者必須具備追蹤、線索判斷以及失蹤者心理的瞭解等能力，找到待救者，才能進行救援。

過去山難搜救工作通常僅由受過幾天訓練且平常無登山經驗的成員與國家公園管理處巡山員、警察隊合作，民間志工協助，並沒有專責的山難搜救隊員，更無專業山區搜救訓練及裝備，而民間有能力參與搜救的人不多。因此過去實際山難搜救的任務常處無統一指揮架構，無正式的搜救成果與經驗傳承制度，致使搜救成效不彰。臺中市政府消防局目前已成立專責山難搜救隊，執行成效如何仍待更多的出勤次數分析評估績效，不過以目前的山搜工作精進的情況已有不少救援成功的案例。

本研究後的發現對於消防機關之建議如下：

- 一、加強指揮體系平台，為使山難事故現場各類救災資源達到最大的功效，建立一套具備單一指揮、統合的指揮架構、共通的救災語言及整合通訊的救災指揮體系應為首當要務。
- 二、搜編當地原住民青年組織山難搜救義勇消防隊，山難搜救者以熟悉地緣者為佳，當地原住民青年長期在山區中生活、務農、狩獵，因此對於自己熟悉的山域能以最快的路線到達目標地點，對於搜救任務的執行應最能發揮效用。

- 三、建置山區定位系統，在山難救援黃金時間內，提供相關救援單位最準確實用之訊息，可有效的縮小搜救範圍，提昇救援速度，以節省搜尋救援工作所耗費之人力與物力成本，並加強保障遊客之生命安全。
- 四、採購高性能登山越野車輛，當發生山難事故時，山搜小組人員能越快到達登山口越能加快救援腳步，惟山區路況不如平地，有些路段一般車輛難以進入，救援人員就必須提早下車徒步進入，因此，配發高性能登山車輛，能提高搜救人員進入山區救援的效率。
- 五、配置空拍機予山搜小組運用，山中地形崎嶇、險峻，人員搜索路線有時無法迅速登高山頂或是快速下切溪谷探勘，運用空拍機的特性，可以節省許多體力及時間，可以擴大人員搜索的有效範圍。



參考書目

一、專書

吳庚(1996)。行政法之理論與實用。台北：三民書局。

李震山(1999)。行政法導論。台北：三民書局。

林石猛(1996)。國家賠償法實用，高雄：高雄市政府公教人力資源發展中心。

翁岳生(2006)，行政法，台北：元照出版有限公司。

張孝昭(1983)。國家賠償法逐條論述。上海：金湯書局。

陳敏(1998)。行政法總論。台北：三民書局。

葉百修(2008)。國家賠償法之理論與實務。台北：元照出版有限公司。

廖義男(1994)。國家賠償法。台北：三民書局。

劉春堂(1994)。國家賠償法。台北：三民書局。

劉清景等(1981)。國家賠償法實用。台北：宏律出版社。

羅明通(1995)。國家賠償法上公權力概念之比較研究。台北：群彥圖書公司。

二、碩士論文

王寬弘(1985)。論警察之國家賠償責任，中央警察大學警政研究所碩士論文。

林明昕(1991)。立法不法與國家賠償責任，台灣大學法律研究所碩士論文。

蔡春富(1989)。從國家賠償法論警察不作為之違法定性，中央警察大學警政研究所碩士論文。

鄭秋洪(1977)。國家賠償責任之實證研究—以高雄市政府國家賠償案件為例，中山大學中山學術研究所碩士論文。

謝榮盛(1985)。國家賠償構成要件之研究，國立政治大學法律研究所碩士論文。

羅明通(1983)。國家賠償法上公權力概念之比較研究，文化大學法律研究所碩士論文。

三、期刊

廖義男(1995)。「公務員怠於執行職務與國家賠償責任—兼評最高法院七十二年臺上字

第七〇四號判例」，**月旦法學**，(1)，40-43。

蔡志方(1991)。「論行政違法不作為之國家賠償要件— 國家賠償法第二條第二項後段之分析與檢討」，**植根雜誌**，11(7)，16-34。

蔡宗珍(1999)。「公務員怠於執行職務之國家賠償責任理論結構之探討— 評大法官會議第四六九號解釋」，**臺灣本土法學雜誌**，(1)，51-63。

