

溯溪活動管理規範與現況探討

王力恆*、莊家幸†

摘 要

一、前言

105 年坪林溯溪意外，各界重視溯溪活動安全，爰要求體育署研訂規範納管，溯溪活動管理規範歷經數次變革，期望在「商業蓬勃發展」與「參與者安全保障」間取得平衡。本文目的在於爬梳溯溪活動管理相關法規研革，闡述體育署訂定現行規範之政策意旨，彙整近年執行現況，並提出未來務實檢討建議。

二、法規沿革

活動管理方面，體育署 105 年應各界要求，訂定「辦理溯溪活動應注意事項」；107 年配合體育改革及國民體育法修法，訂定「溯溪活動及其經營管理辦法」，採取高密度管理的許可制；108 年因應開放山林政策，廢止管理辦法並修正「辦理溯溪活動應注意事項」，作為現行執行依據。

嚮導人員方面，體育署 107 年修訂「山域嚮導資格檢定辦法」，取消攀登嚮導並將溯溪嚮導訂為山域嚮導類別之一，希符應實務需求。

三、現行規範重點

- (一) 提醒參與人員應注意事項。
- (二) 規範主辦單位計畫、人員、裝備及保險。
- (三) 規範縣市政府備查轄內活動。
- (四) 其他規範內容。

四、執行現況

為輔導各縣市政府掌握轄內溯溪活動辦理情形，體育署 109 年盤點 26 條適合商業登山的溯溪熱門路線，路線資訊包括距離、高度落差、危險點標示等，盤點結果函送各縣市政府參考。體育署近年亦依行政院消保處要求，訂定輔導地方政府辦理溯溪活動業安全及消費保護查核計畫，每年函請地方政府進行查核，並於年底前回報查核結果。

五、檢討與未來展望

- (一) 民眾對溯溪活動認識仍不足。
- (二) 官方與民間共識尚待建立。
- (三) 溯溪嚮導人數仍不足。
- (四) 溯溪場域資訊待更新。關鍵字

*教育部體育署學校體育組 科長

†教育部體育署全民運動組 專員

溯溪活動管理規範與現況探討

王力恆、莊家幸

一、前言

105 年坪林溯溪意外，各界重視溯溪活動安全，爰要求體育署研訂規範納管，溯溪活動管理規範歷經數次變革，期望在「商業蓬勃發展」與「參與者安全保障」間取得平衡。本文目的在於爬梳溯溪活動管理相關法規研革，闡述體育署訂定現行規範之政策意旨，彙整近年執行現況，並提出未來務實檢討建議。

二、法規沿革

(一)活動管理

102 年 6 月體育署訂有「辦理水域活動安全原則」，其中列有風險評估、游泳能力或健康篩選、活動人數管控及強化保險機制等相關建議，並登載本署官網公告及檢送各地方政府及全國性體育團體等，作為各該單位辦理時檢核與參考。

105 年新北市坪林區牛寮溪溯溪意外發生後，應各界要求，且為確實保障民眾參與水域活動之安全，體育署邀集交通部觀光局、內政部警政署、營建署、林務局、水利署、各直轄市及縣（市）政府、中華民國健行登山會、中華民國溯溪協會、中華民國山岳協會、中華民國水中運動協會及中華民國海洋安全暨冒險學習發展協會等召開會議研商，除由體育署著手進行國民體育法修正、訂定「溯溪安全注意事項」外，亦請交通部觀光局研議將溯溪納入「水域遊憩活動管理辦法」，以及請各直轄市、縣（市）政府依「地方自治法」，本於權責針對轄區內溯溪活動訂定相關規範，以因地制宜落實管理，保障參與民眾之安全。

會後交通部觀光局表示溯溪活動之性質係以沿著溪谷進行於河床逆流而上，視河川地形（如瀑布或巨石）進行技術性行進與攀登的活動，為進行於陸地（河床）及攀登（岩石、瀑布）之行為，屬於登山、攀岩運動，與「水域遊憩活動管理辦法」第 3 條所規範活動種類之屬性：利用水體從事活動（如游泳、衝浪、潛水），或於水體上操作乘騎器具活動（如風浪板、滑水板、水上摩托車、獨木舟、泛舟艇、香蕉船、橡皮艇、拖曳浮胎、水上腳踏車、手划船、風箏衝浪、立式划槳等）不同，爰無法納入「水域遊憩活動管理辦法」管理。體育署則按會議決議於 105 年 8 月 3 日研訂「辦理溯溪活動應注意事項」提醒主辦單位及參與者辦理或參與溯溪活動前應遵行事項，並提醒應參酌中央氣象局所發布溯溪地點之氣象、風力及累積雨量等情形，採取應變機制。

106 年 9 月 20 日修正公布國民體育法，其中第 20 條第 1 項規定「為加強安全管理及維護參加者之權益，各機關、機構、學校、法人及團體辦理高風險體育活動時，應經活動場地所在主管機關或直轄市、縣（市）主管機關許可；其運動種類、規模、經營之許可、廢止與撤銷、安全設施或措施、體育專業人員、運動教練或安全人員之設置、醫療衛生、保險、管理及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之」，鑑於溯溪活動場域涉及水域及山城，存在相當風險，爰配合體育改革及國民體育法修正，依據國民體育法第 20 條授權，於 107 年 7 月

19 日訂定「溯溪活動及其經營管理辦法」，規範辦理溯溪活動之主辦單位，應先向地方政府申請許可、活動結束應將參與人員名冊報地方政府備查等，針對溯溪活動場地、活動及經營等事項，採取高密度管理的許可制。

後政府山林開放政策以「全面開放、有效管理」為原則，108 年 5 月 29 日行政院張景森政務委員召開研商登山活動管理相關事宜第 3 次會議，決議廢止「溯溪活動及其經營管理辦法」並修正「辦理溯溪活動應注意事項」。爰體育署配合簡化山林活動之限制，於 109 年 3 月 27 日完成修正「辦理溯溪活動應注意事項」，並函知各直轄市及縣（市）政府、各相關體育團體，作為現行執行依據，以開放、低密度管制的方向，鼓勵民眾親近山林。

(二) 嚮導人員

現行「山域嚮導資格檢定辦法」將山域嚮導定義為「從事登山、溯溪、攀岩及雪攀之山域相關活動之嚮導」，並依此將山域嚮導之類別及執行業務範圍劃分為登山嚮導、溯溪嚮導、攀岩嚮導及雪攀嚮導四大類，在 107 年前，法制上是沒有溯溪嚮導這個獨立類別的。

前行政院體育委員會（下稱前體委會）87 年成立後，原由內政部警政署核發的登山嚮導人員業務移由前體委會辦理，前體委會 87 年訂定發布「登山嚮導員授證辦法」、90 年修正名稱為「高山嚮導員授證辦法」，直至 101 年 2 月 22 日廢止，此時期的登山嚮導採分級制，依其專業能力分為健行嚮導員、攀登嚮導員及山岳嚮導員。

101 年 2 月 22 日前體委會訂定「山域嚮導授證管理辦法」，103 年體育署（前體委員會 102 年組織改造為體育署）修正名稱為「山域嚮導資格檢定辦法」，此時期山域嚮導分級調整為登山嚮導及攀登嚮導二級。

為配合 106 年修正公布之國民體育法，以及使各體育專業人員之訓練及檢定制度、用詞與體例一致及因應時空演變，符合實務運作等，體育署 107 年 7 月 10 日修正「山域嚮導資格檢定辦法」，在山域嚮導類別上，考量原攀登嚮導包括攀岩、溯溪及冰雪地等專業領域，雖具有共通專業技能，惟其特有之專業技能差異頗大，遂修正區分為溯溪嚮導、攀岩項導及雪攀嚮導。至此，溯溪嚮導爰獨立為山域嚮導類別之一。

三、現行規範重點

109 年 3 月 27 日修正之「辦理溯溪活動應注意事項」，係體育署配合行政院推動開放山林政策，以簡化山林活動管制之方向，彙整各直轄市、縣（市）政府實務意見，再徵詢行政院消費者保護處、溯溪活動相關團體及業者意見後修正，作為各界參與溯溪活動之參考，提醒參與溯溪活動者應注意之事項，期以較長遠的角度，籲請溯溪參與者自發配合，逐步健全整體登山環境，俾利登山活動之發展及安全，屬行政程序法第 165 條之行政指導，無強制力，規範重點說明如下：

(一) 提醒溯溪活動參與者應注意事項。

透過各點注意事項，讓民眾知道，如何評斷參與的溯溪活動是否合規，例如主辦單位是否有完整規劃溯溪路線、備案路線、活動行程、緊急應變措施、保險規劃、收退費基準，溯溪嚮導及安全人員的配置是否符合最低配比，溯溪相關裝備是否俱足，是否於活動開始前進



行前說明、中央氣象局是否有發布溯溪活動所在地的相關訊息等。另外也提醒民眾注重環境保護，在參與過程不要在活動中丟棄物品、垃圾或廚餘等，以維護自然環境生態及水資源。

(二) 規範主辦單位計畫、人員、裝備及保險。

規範主辦單位應於活動前將實施計畫報活動所在地直轄市、縣（市）主管機關備查，且實施計畫內容須有、溯溪嚮導及安全人員等資訊，並於注意事項建議參與人數與溯溪嚮導或安全人員之人員配比、要求主辦單位應為參與者投保公共意外責任險或傷害保險或特定活動綜合保險，以及提醒參與者應注重環境保護等等注意事項

(三) 規範縣市政府備查轄內活動。

注意事項第 3 點要求溯溪活動主辦單位辦理溯溪活動前，除直轄市、縣（市）主管機關另有規定外，應於活動開始日 14 日前檢具實施計畫，報活動所在地直轄市、縣（市）主管機關備查，並臚列實施計畫之內容供直轄市、縣（市）主管機關參酌。主要目的即係請活動所在地主管機關能確實掌握轄內溯溪活動動態，俾利於緊急情況發生時能瞭解活動始末、人員情形，給予適當之及時處置。

(四) 其他規範內容。

有鑑於本署係基於行政指導角度提醒溯溪活動參與者，條文研擬過程盡力囊括專家學者、團體、業者等各方意見，將進行溯溪遵行注意事項以最低限度之要求條列，較為重要者包括溯溪嚮導與安全人員之配比（第 6 點）、保險規定及保險金額（第 7 點）、退費情形與退費比率（第 8 點）。

四、執行現況

為輔導各縣市政府掌握轄內溯溪活動辦理情形，體育署 109 年經請產學界專家學者參考業者經常辦理溯溪活動之據點、坊間熱愛挑戰之路線，並經實地訪視後，盤點全臺 26 條適合商業登山的熱門或經常溯溪之路，路線資訊包括距離、高度落差、危險點標示等，盤點結果函送各縣市政府參考。

體育署近年亦依行政院消費者保護處要求，每年函請各地方政府針對轄內熱門溯溪地點（不限於 26 條路線），擬定溯溪活動業安全及消費保護查核計畫及辦理查核，並於年底前回報查核結果，另體育署訂定輔導地方政府辦理溯溪活動業安全及消費保護查核計畫，部分補助地方政府查核輔導所需經費。祈藉此敦促地方政府檢視轄內溯溪活動是否配置足額溯溪嚮導或安全人員、穿戴符合安全標準之配備、訂定完整緊急應變措施及投保足額公共意外責任險等「辦理溯溪活動應注意事項」之規範。

五、檢討與未來展望

(一) 民眾對溯溪活動認識仍不足。

臺灣山林溪谷景觀優美，溯溪活動漸成為民眾熱門的休閒活動之一。溯溪活動又稱溯行，是一項沿河川、溪（谷）等水域及鄰近區域溯行，或視地形需要而進行部分技術性攀登或垂

降之複合性活動，在活動中可以欣賞大自然的美景及鬼斧神工的地貌，因此吸引眾多愛好者參與及體驗。想追求冒險刺激，卻又未曾受過相關訓練的民眾，通常會選擇參與業者提供的套裝行程，惟溯溪活動可能因環境、天候判讀、裝備器材、水域地形熟悉度等，而使意外事件發生。

為維護溯溪活動安全及保障消費者權益，本署每年請各地方政府依據「辦理溯溪活動應注意事項」，查核並輔導轄內從事溯溪活動經營者，要求於活動前檢具實施計畫報活動所在地主管機關備查，並應配置足額溯溪嚮導或安全人員、穿戴符合安全標準之配備、訂定完整緊急應變措施及投保足額公共意外責任險等，並透過各種宣傳管道，向民眾宣導如何安全參與溯溪活動，檢視帶隊教練的資格、經歷、了解行程中專業人員比例，另審視活動保險、緊急醫療救護規劃及相關退費機制，提醒參與者一定要審視自身的能力及健康狀況，活動行進間，也必須確實穿戴防護裝備、配合教練指示團體行動，以降低意外風險。

(二)官方與民間共識尚待建立。

溯溪相關法規歷經更迭，從寬鬆到嚴格，再走向參與者風險自律的行政指導作為，政府致力於蒐集各界意見，並調整規範角色，辦理溯溪活動已無須事前許可，惟仍須由活動所在地之直轄市、縣（市）政府備查整體計畫及事後檢驗，基於維護民眾參與安全及業者動態掌握，官方採取最低幅度的管控，是必要的。

惟此舉雖立意良善但仍不乏相關業者認為官方管制過多，或規範不明確，本署將持續透過全國登山研討會、山域嚮導工作坊等場合，與民間團體及業者溝通及交流意見，暢通溝通管道，共同建立良好溯溪活動環境。

(三)溯溪嚮導人數仍不足。

依據「辦理溯溪活動應注意事項」第 6 點規定，主辦單位應依參與者人數，配置溯溪嚮導或安全人員，每 5 人至少配置 1 人，其中至少 1 人為溯溪嚮導，截至 112 年 7 月，合格溯溪嚮導計有 117 位，相較於國內溯溪團體的活動需求，人數仍有不足。

為此，本署每年積極辦理山域嚮導推廣講座，強化溯溪專業人員參與溯溪嚮導檢定的意向，提升一般民眾對溯溪嚮導專業能力的認識與肯定，增加溯溪嚮導社會價值；此外，配合實務需求檢視山域嚮導檢定授證制度，111 年起開放具 3 年以上從業經驗，其從業證明文件經審議通過者，得申請山域嚮導資格檢定，此舉將可讓實際執業許多、具豐富溯溪經驗的溯溪教練們，更快取得嚮導資格；最後，本署亦將重新檢視溯溪嚮導檢定基準，期使溯溪嚮導的檢定科目得具專業鑒別度，且符合實務需求。

(四)溯溪場域資訊待更新。

配合行政院山林開放政策調修溯溪活動相關規範後，為瞭解溯溪活動情形，本署 109 年經請產學界專家學者參考業者經常辦理溯溪活動之據點、坊間熱愛挑戰之路線，並經實地訪視後，統整全臺 26 條熱門或經常溯溪之路線，並依據行政院消費者保護政策及本部消費者方案，每年函請各地方政府針對轄內熱門溯溪地點（不限於 26 條路線），擬定溯溪活動業安全及消費保護查核計畫及辦理查核，藉此敦促地方政府檢視轄內溯溪活動是否配置足額溯溪嚮



導或安全人員、穿戴符合安全標準之配備、訂定完整緊急應變措施及投保足額公共意外責任險等。

考量溯溪地點極易受水文地形、季節而變化，且業者可能開發新的秘境，本署刻正著手擬規劃重新盤點全臺熱門溯溪地點，俾符合地方政府實際查核情境。