

112年2月14日

新北市虎豹潭「梳子壩」六人落水溺斃事故調查案

調查委員：葉大華、蔡崇義、范巽綠



監察院
REPUBLIC OF
CHINA
(TAIWAN)
THE CONTROL YUAN

調查緣起

大方公司蘇秋雅領隊於110年10月16日，帶領報名該公司「台灣樂樹班」之國小學童及家長共28人從事戶外自然體驗活動，其中2大4小橫越虎豹潭「梳子壩」時，因無人在前方導引，又未獲悉不要通過虎豹潭「梳子壩」之指示，而仍循去程路徑步行通過虎豹潭「梳子壩」時，因水量瞬間暴漲、水流湍急，遭沖落北勢溪致6人受害均因溺水窒息而死亡。大方公司明顯在「戶外教育的安全維護與風險管理」上有嚴重瑕疵與重大違失。~該公司表示:本次活動非登山亦無溯溪活動，除了走步道以外其他都是平面活動，故活動當時所有設備都放在車上



溪水暴漲、湍急情形



罹難者尋獲分布圖

圖片來源：新北市政府



基隆地院判決要旨-領隊蘇秋雅過失致死理由

蘇秋雅對於參加者負有隊伍領導、隊員安全看顧及緊急事故處理之責，應於行程前及行程中隨時留意路況及天候狀況，並確保過程中所有之活動訊息均能確實地傳達予各參加者知悉，而防止參加者之人身安全於行程中發生危險之義務。蘇秋雅竟為下列行為：

- 110年10月16日下午16時許，雨勢過大，蘇秋雅與參加者討論折返之際，未明確指示折返路線。
- 蘇秋雅可預見北勢溪上游已累積相當水量，水勢可能瞬間暴漲、湍急，虎豹潭「梳子壩」將淹沒在溪水之下，且其知悉尚有另一無須通過虎豹潭「梳子壩」、直接繼續往北勢溪下游行走至壽山宮之安全路線可供選擇。
- 蘇秋雅可預見參加者達28人，隊伍拖長，又有諸多參加者為兒童，彼時大雨滂沱，其邊往隊伍後方走，邊口頭告知「不要通過虎豹潭『梳子壩』」之訊息，將無法明確且順利傳達予每一參加者知悉。又其最熟悉路況，應在隊伍前方導引路線，竟疏未注意及此，使其中6人仍循去程路徑通過虎豹潭「梳子壩」時，因水量瞬間暴漲而湍急，遭沖落北勢溪，因溺水窒息而死亡。

本案重要記事 刑事判決時序概要

111.5.31

基隆地檢署依過失致死罪起訴帶隊者蘇秋雅；大方公司負責人張文賢、執行長涂淑芳、股東吳尊賢則獲不起訴（因無法確認誰為最終負責人、股東間互相提醒監督之責）

111.7.13

臺高檢駁回再議聲請

110.10.16

新北市虎豹潭發生溺斃意外

罹難者家屬就不起訴處分，聲請再議

111.11.17

基隆地院判處蘇秋雅有期徒刑2年，緩刑5年



調查發現:涂淑芳推動體驗自然教育活動出團25年，後設立公司僅透過網路招攬學員、不具登山嚮導專業、專業人力不足、家長變志工，形同“擦邊球”組織

☞ 涂淑芳於1996引進美國Joseph Cornell共享自然基金會推廣之自然教育體驗活動，1997年於台北市天母社區開始辦理小朋友體驗自然班，皆透過人際網絡及網路招攬學員。

☞ 2018年2月於新北市商業登記設立“天大地方自然文化有限公司”，為一般公司。同年11月又於台北市變更登記及更換負責人，營業登記項目含有登山嚮導業，但相關人員皆不具嚮導專業證照。另該公司執行業務僅四人，行政家長為志工，出團時家長皆未進行教育訓練與保險。



調查發現:事故現場無任何警告標示或救生設備

事故地點梳子壩因原設施年代久遠，據當地耆老稱原係當地居民過溪腳踏石墩，該處目前既有設施「石墩(石跳仔)」(即報載梳子壩)，為50、60年前公所所修建。就虎豹潭梳子壩提供居民、遊客通行一節，據水利署表示，係屬地方需求。另查地方制度法第18條第10款規定，直轄市道路之規劃、建設及管理均屬新北市政府自治事項。



事發前虎豹潭跨溪石墩(石跳仔)因左側石墩間距過大，人無法跳石通行，而放置木板供人行走。



事發後石墩上木板已滅失，新北市雙溪區公所改鋪設水泥混凝土板塊。

調查發現：事故現場無任何警告標示或救生設備



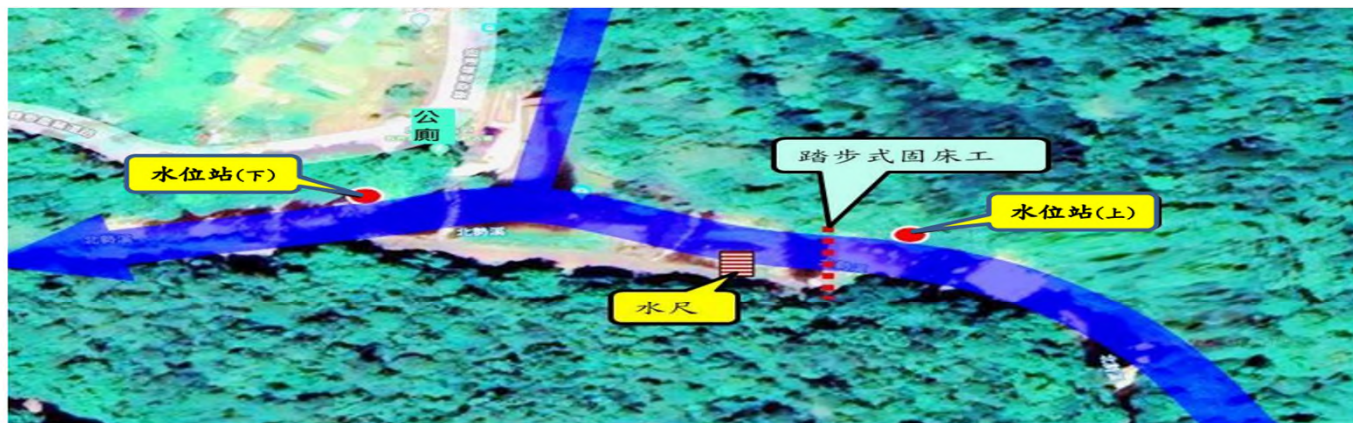
事發後新北市雙溪區公所增設「山洪爆發前兆，切勿過溪」告示牌。



事發後虎豹潭步道路線圖已加註「山洪爆發前兆，切勿過溪」等警語。



調查發現：事故現場無任何警告標示或救生設備



水特局111年5月完成設置虎豹潭水位站及水尺。

調查意見重點

1 新北市政府設置
梳子壩未善盡場
域管理責任

兒少安全
戶外活動

5 其他
蕭課長違反公服法
、大方公司負責人
涂淑芳涉過失致死
逃漏稅及業務侵占

2 具風險性戶外休閒
活動管理闕漏

3 戶外活動風險
教育推廣不足

4 業者責任保險、
兒童保單健檢
尚待強化

調查意見一

新北市政府事前未善盡場域管理責任，事後推託非該場域管理權責機關，顯有怠失-**糾正新北市政府**

- 事發前，新北市政府雖開放梳子壩提供居民、遊客通行，**卻未於其周邊設置「山洪爆發前兆，切勿過溪」相關之警告標示、廣播系統，以及落水所需之救生設備等，顯未善盡場域管理責任。**
- 本院詢據虎豹潭溺斃事件參團家長代表到院作證略以：
虎豹潭這個地點是有規劃的，可以讓民眾可以走梳子壩過溪流，廁所也規劃得很好，**但是為什麼沒有規劃有人落水時需要的救難設備，如游泳圈等，游泳圈這麼簡單且重要的救援設施，就算是在一般的河濱公園步道上寫牌子禁止大家戲水都有規劃並置放，為何在這個河邊卻沒有規劃意外落水的救難設施？**

調查意見一

新北市政府事前未善盡場域管理責任，事後推託非該場域管理權責機關，顯有怠失-**糾正新北市政府**

- 依地方制度法第18條第10款規定，直轄市交通之規劃、營運、管理及觀光事業均屬新北市政府自治事項，次依新北市政府水域安全維護工作分工表(108年12月19日修正)，有關安全宣導、場域管理、水域救援等事項均已於分工表內明訂，且分工表業已說明巡邏、勸導、裁罰、設置廣播系統及配置警戒人員之主政機關均為新北市政府相關局室。
- 另水利署已於93年12月16日與新北市政府升格前之臺北縣政府開會研商確定，有關於觀光遊憩管理、教育宣導及違規行為之查報取締事項，均由該府主辦，水特局協辦。
- 新北市政府事後卻推託其非權責機關，顯有怠失。

調查意見二

兒少參加業者透過網路招攬具風險性戶外休閒活動，相關活動權責機關、法規及督導機制均付之闕如，請行政院督導交通部觀光局召集有關機關檢討改進

- **針對虎豹潭溺斃事件所涉戶外休閒活動之主管機關為何?**本院詢據行政院消保處稱，自89年間召開協調會議以來，該處一貫立場咸認交通部觀光局擔任「**其他未有專責主管機關**」之收費型戶外休閒活動之主管機關最為妥適，惟該局持不同立場，致持續衍生權責疑義。
- **行政院業於110、111年召開協調會**，與會學者專家認為戶外休閒活動範圍過於廣泛，且依現行法規水域與山域休憩活動各有相關規範，建議宜由單一機關擔任召集機關，將戶外休閒活動盤點分類並進行權責分工。**嗣報請行政院於111年7月25日開會協調，決議由交通部觀光局擔任「戶外休閒活動」消費者保護業務之召集機關。**



調查意見二

兒少參加業者透過網路招攬具風險性戶外休閒活動，相關活動權責機關、法規及督導機制均付之闕如，請行政院督導交通部觀光局召集有關機關檢討改進

- 臺北市政府後續處置作為，乃針對「資訊揭露不足」、「欠缺自我承擔能力」及「場域管理缺失」等三大痛點，訂定「研訂契約範本」、「戶外活動安全教育」、「推廣場域安全資訊」及「導入專業人員」等四項子計畫。尤其，臺北市政府率先全國制定「戶外體驗活動契約範本」，其緣由係因該體驗活動主辦業者大方公司與消費者之間並無契約關係，且保險事項未盡完善，甚至陪同之家長未投保旅遊平安險。
- 為避免憾事重演，行政院應督導交通部觀光局召集有關機關根據戶外活動之風險屬性予以分級管理，於現行法制不足之際研訂全國適用之戶外活動定型化契約，就「資訊揭露」、「導入專業人員與配備」及「保險」等三大面向加強規範，並加以宣導、推廣，以促請業者自律，強化戶外活動安全。

調查意見三 教育部應積極推廣增進教師、學童與家長有關戶外活動安全意識，提升風險覺知及應變能力

- 基隆地院起訴書略以：6名隨隊學童與家長因無人在前方導引，又未獲悉不要通過虎豹潭「梳子壩」之指示，而仍循去程路徑步行通過虎豹潭「梳子壩」時，因水量瞬間暴漲而湍急，遭沖落北勢溪，致6人受害均因溺水窒息而死亡。顯示親子對於戶外活動之安全覺知與風險管理不足。
- 諮詢專家學者：戶外休閒活動之風險管理認知，藉由安全教育成為國人的常識，提升對戶外不確定與風險之警覺，是目前政府開放山林政策後，最重要且需要持續推展之配套措施。建議有關單位除加強推廣力道外，也能利用各大媒體管道，持續宣導增強安全教育觀念。

調查意見三 教育部應積極推廣增進教師、學童與家長有關戶外活動安全意識，提升風險覺知及應變能力

- 鑑於近來戶外教育已形成新興學習風潮，加上業者提供體驗自然活動盛行，教育部應積極向教師、學童與家長推廣戶外教育及戶外休閒活動之風險管理認知，以正確辨明、評估戶外休閒活動所潛藏之風險，增進戶外活動安全意識，提升風險覺知及應變能力。另並盡速研議完成「高級中等以下學校辦理學生課外活動及輔導學生參加校外營隊活動注意事項」修正事宜，俾防範虎豹潭溺斃憾事重演



調查意見四

蕭課長與涂淑芳合辦研習活動、於共享自然基金會網站散布公務聯繫資訊，並兼任教學領有報酬等，均未經陽管處許可，請陽管處議處違失人員，並督導屬員確實遵守公務員服務法

- 陽明山國家公園管理處薦任第8職等課長蕭淑碧稱，其受邀擔任「涂大芳體驗自然中心2009年暑假體驗自然教學研習活動」帶領人之一行為，與公務無關，未事先簽報陽管處同意，是其疏失，嗣因報名人數不足，取消該活動。然其於共享自然基金會網站列上個人之市內電話與個人信箱，並將陽管處電話與地址一併列上，並非執行公務或代表陽管處，只是為連繫方便。->違反公服法第6條
- 蕭課長於101年至109年期間，未經陽管處許可，於社團法人中華民國自然步道協會、財團法人天帝教等機關（構）、法人、團體兼任教學工作，並獲取報酬，稱其以休假方式前往，誤以為無須簽報機關云云。->違反公服法第15條



調查意見五

本案發現涂淑芳及大方公司涉犯過失致死、業務侵占及違反稅法等犯罪嫌疑，依法義務告發，分別函法務部、財政部臺北國稅局辦理

- 大方公司涂淑芳負責事先招攬業務、收取費用、安排路線、課程內容之審查及分配帶隊老師，對於路線發生之風險、備用措施、輔助人力及工具、救援措施、家長投保等有應注意能注意之義務，其為實際負責人。然其事前未注意業務執行之安全等情，原檢察官未調查斟酌，認涂淑芳等三人所涉過失致人於死罪嫌不足。惟經查本案有刑事訴訟法第260條第1款，發現新事證而再行起訴之事由，自應請法務部轉請所屬機關（基隆地檢）研議再行起訴，以維司法公義。
- 涂淑芳身兼大方公司出納，亦負責收取報名費事宜，於107年至110年間，疑有將客戶報名費轉匯至私人帳戶，是否涉犯刑法第336條第2項業務侵占罪嫌，請法務部轉請所屬機關（臺北地檢）查明。

調查意見五

本案發現涂淑芳及大方公司涉犯過失致死、業務侵占及違反稅法等犯罪嫌疑，依法義務告發，分別函法務部、財政部臺北國稅局辦理

- 大方公司要求客戶將活動報名費匯入涂淑芳之私人帳戶，則該公司是否涉有逃漏營業稅及營利事業所得稅，移請財政部臺北國稅局查明。



調查意見六

親子戶外活動前預先規劃相關保險保障需求，並促請活動業者投保責任保險，**函請金管會保險局加強宣導推廣**

- 虎豹潭溺斃事件引發**未滿15歲學童所投保旅行平安保險無涵蓋法定限額內喪葬費用保險金、活動業者並未投保責任保險，亦未為參團家長投保等爭議。**故金融監督管理委員會已督促保險業者，於110年12月1日前完成保險商品之修正，**110年12月1日後所銷售之兒童保單中人壽保險、傷害保險（含旅行平安保險）商品，皆已提供被保險人滿15歲前死亡喪葬費用保險金之保障。**另無喪葬費用保險金之傷害保險，已更名為「傷害失能保險」，以避免引起消費者之誤解。

兒童保單有無提供喪葬費用保險金對照表

銷售日期	110年12月1日前	110年12月1日後
人壽保險、傷害保險(含旅行平安保險)商品有無提供 被保險人滿15歲前死亡喪葬費用保險金	不一定。	1、有。 2、 無 喪葬費用保險金之傷害保險， 更名為「傷害失能保險」



調查意見六

親子戶外活動前預先規劃相關保險保障需求，並促請活動業者投保責任保險，函請金管會保險局加強宣導推廣

- 金管會保險局應加強宣導、推廣親子戶外活動前預先規劃相關保險保障需求，並促請要求活動業者投保責任保險。

簡報結束



感謝聆聽