

# 意外不意外?!

## ——文山溫泉落石事件的法律經濟分析

熊 秉 元

### 目 次

- 一、前言
- 二、幾個法律概念
- 三、個案回顧
- 四、落石事件：責任問題
- 五、落石事件：善後問題
- 六、後見之明
- 七、尾聲
- 八、益智遊戲

### 一、前言

2005年4月3日，花蓮地區著名的文山溫泉發生落石意外，造成一死、兩重傷、數輕傷的慘劇。兩個月後，受害人的家屬委託律師，要求國家賠償。《太魯閣國家公園管理處》（《管理處》）拒絕協商，家屬因而提起民事訴訟。

爭議的焦點，涉及《國家賠償法》的第3條，「公共設施因設置或管理欠缺」，導致人民生命財產的損失。原告認為，對於溫泉的山岩落石，《管理處》事前沒有作土石結構評估，也沒有設防護罩，因而造成傷亡，應該負責賠償。如何妥善處理這件官司，對受害人、家屬、《管理處》、乃至於其他國家公園和公務機關，都有重大影響。而且，這件官司如何判決，對《國家賠償法》未來的具體操作，也

有深遠含義。

具體而論，這件官司有兩個關鍵問題：第一，對於落石傷人《管理處》有沒有責任？如果有，就援用《國家賠償法》依法賠償。如果沒有，就出現第二個問題：如何善後？

### 二、幾個法律概念

一件官司，有很多面向，也就涉及諸多法學概念。在這一節裡，將簡單回顧幾個相關的概念：目的，是希望像瞎子摸象一般，藉著不同的角度，烘托出這件官司較完整的面貌。

#### 1. 因果關係 (causal relation)：

原因和結果之間的聯結，可以是事實上 (factual) 的關聯，也可以是法律上 (legal) 的關聯。對於司法體系而言，在乎的自然是後者，也就是法律上的因果關係。

對於法律上的因果關係，國內外法學論著甚多；其中，直覺上很清楚、而且被廣泛採用的，是「可預見原則」(the foreseeable doctrine)——當事人在行為時，常情常理之下，是否可以預見行為的後果？譬如，火車誤點，旅客投宿旅館，旅館起火，旅客行李付之一炬；旅客告鐵路公司，認為是造成損失的始作俑者。火車誤點，「事實上」導致行李損失。但是，火車誤點，無法預見將有火災；因此，法律上的因果關係不成立。(註1)

註1：關於行為人的責任歸屬，國內法律實務上，多半援用「相當因果關係」；相關的討論，參考黃



## 2. 戶外休憩活動 (outdoor recreational activities) :

相對於市區內和一般戶內的活動，戶外休閒活動，自然有活動本身隱含的風險；而且，戶外活動通常是在大自然裡，也就意味著大自然隱含的風險和突發事件。更進一步，特殊的活動如高空彈跳、攀岩、跳傘、滑翔翼等等，涉及的風險程度更高；當事人本身的責任，自然也相對增加。美國大部分轄區都立法規定，公立機關在經營管理休憩旅遊區時，只對「故意的」或「荒唐的」疏失負法律責任。(註2)

## 3. 行為者身分 (註3) :

就遊樂區或國家公園而言，對於行為者的(法律)責任，依身分不同，而有差別待遇。主要的身分有三種，而三者之間有重疊模糊的灰色地帶：(a) 受邀者 (invitee)，是指付費或受邀之後，進入遊樂區/國家公園；(b) 合法進入者 (licensee)，是指當事人因工作 (如郵差) 或其它原因，毋需取得同意，就可以進入遊樂區/國家公園；(c) 闖入者 (trespasser)，是指沒有付費、沒有受邀請、沒有合情合理原因，自己進入遊樂區/國家公園。

顯然，遊樂區/國家公園所承擔的責任 (reasonable care)，對受邀者最高，對合法進入者其次，對闖入者最低。

## 4. 特殊區域：

像海灘、海水浴場等，可能藏有漩渦或險浪；這些場地的主人，無論是私人企業或國家

公園，都必須依當地特殊情況，提供充分的警示。不過，歐美各國，為了提倡戶外活動，鼓勵私人開放海灘、山區、平地等；因此，往往通過法案，讓私人享有免責權。只要不收費，對於在私人財產上發生的意外，主人通常毋需承擔責任。

## 三、相關個案

在這一節裡，將回顧國外的一些案例，主要有兩個目的：首先，由不同案例中，可以萃取一些相關資訊，增添資料庫 (data set) 的內容。其次，對於戶外休憩、國家公園裡發生意外，國外已經有相當多的官司；爭訟雙方的論點、以及最後的判決，都有可以借鏡、攻錯的價值。

這一節將分成兩部分，第一部分簡要的回顧十個案例；第二部分，則是較詳細的檢討發生在夏威夷州立公園、著名的「聖靈瀑布落石官司」 (Sacred Falls Rock Fall Cases)。

## 十個案例

**個案一：**原告駕駛雪車 (snowmobile)，在州政府擁有的森林裡行駛；撞上積雪覆蓋的樹根，因而受傷。賓州的《休憩用地法》 (State Recreation Land Use Act) 載明：

對於在私有地上從事休憩活動的人，地主並沒有責任要維持土地安全無慮，或是對土地、設施、活動的可能危險，提出警示。…只

榮堅 (2003)。文中，黃榮堅區分「事實上」 (factual) 的因果和「法律上」 (legal) 的因果。在英美法系裡，常援用的是「可預見原則」 (the foreseeable doctrine)——對於行為後果，當事人是否可以預見。這個原則的由來及相關考量，參考 Posner (1990) 及熊秉元 (2004) 第 11 章：「豈只是明察秋毫而已——法學裡的因果關係」。此外，van der Smissen (1998, p.15) 明確表示：「可預見和責任密不可分」 ( "Foreseeability is essential to liability." )。此外，參考 NaPier & Baldemor (2004)。

註 2 : Hronek & Spengler (1997, p. 169), "In most jurisdictions, public agencies, local, state, and Federal managing recreation areas are liable only for willful and wanton acts of negligence."

註 3 : 參考 Hronek & Spengler (1997, chapter 20)。



要私有地開放，不收費。這個法案的立意甚明：藉著限縮地主的法律責任，以鼓勵私有地地主開放私有地和水域，供公眾從事休憩活動。(註4)

賓州最高法院判決，被告勝訴，州政府毋需負責。(註5)

**個案二：**夏威夷海濱旅館(Royal Lahaina Hotel)的房客，在面對旅館的海濱游泳，被急浪衝擊而受傷，提出告訴。地方法院認定：對於海濱可能的危險，旅館有責任警告遊客；但是，事件當天的海象，任何正常人都可以看出、是很危險。上訴法院駁回，認為：「海象危險，任何正常人都看得出」的這個事實，是否成立，值得重新評估。(註6)

**個案三：**由《美國林業局》(United States Forest Service)經營的國家森林(National Forest)裡，滑雪者意外喪生；家屬提出訴訟，認定《林業局》設施不足，而且沒有充分的警示。《林業局》引述相關法律，主張免責。原告主張，相關的法律並不適用，因為意外發生地點，《林業局》向遊客收取費用。法院贊成原告主張，被告不得免責，因此進行訴訟。(註7)

**個案四：**國家公園裡，行駛中的貨車剛好被倒下的大樹壓毀，一死一傷。原告主張，國家公園管理上有疏失，沒有盡到防範意外或預警的責任。被告主張，根據《聯邦賠償法》

(Federal Tort Claims Act, FTCA)，對於人跡稀少地區的樹林，如何巡查，國家公園可以自由裁量；因此，對於這樁意外事件，國家公園毋需負責。法院同意被告主張，不經審判，駁回官司。

**個案五：**原告駕車，經過州立公園；突然麋鹿跳出，車鹿相撞，車子嚴重受損。車主提出告訴，認為州立公園管理不當；對於公路上麋鹿常出沒的區域，沒有設立「鹿出沒注意」的警告標誌、沒有人員巡查、也沒有設柵欄。法院認定，紐約州裡，許多地區都有麋鹿出沒；在公路旁普設柵欄，並不可能。因此，原告敗訴。

**個案六：**在《美國陸軍工程部隊》(U.S. Army Corps of Engineers)管理的人工水庫(man-made reservoir)裡，遊客跳水嬉戲；結果，撞上水底的一個樹幹，頭部受傷，永久癱瘓。原告主張：水底的樹幹，是潛在的危險，《工程部隊》應該主動清除。法院認定，根據《聯邦賠償法》，《工程部隊》有政策裁量權，決定要不要清除水底的樹幹等；但是，即使決定不清除，在執行這個政策時，還是要設置警告標誌；因此，認定被告有疏失。(註8)

**個案七：**1977年，美國《黃石公園》(Yellow Stone National Park)，發生灰熊傷人事件。受害人/原告馬丁(Martin)主張，公園管理處突然封閉垃圾場，灰熊頓失食物來源；

註4：Hronek & Spengler (1997, p. 171): "(A)n owner of land owes no duty of care to keep the premises safe for entry or use by others for recreational purposes, or to give any warning of a dangerous condition, use, structure or activity on such premises to persons entering for such purposes... The property is open to the public free of charge. The purpose of this act is self-evident. It encourages owners of land to make land and water areas available to the public for recreational purposes by limiting their liability toward persons entering thereon for such purposes."

註5：參考Hronek & Spengler (1997, pp. 171-172)。

註6：NaPier & Baldemor (2004, pp. 2-3)。

註7：參考Hronek & Spengler (1997, pp. 180-184)。

註8：McAvoy et al. (1985, p. 44)。



因此，才會遊蕩到露營地區，攻擊遊客。公園管理處主張：根據《聯邦賠償法》(FTCA)，公園決定封閉垃圾場，是本身裁量權的範圍，因此主張豁免。法院判決，國家公園勝訴。(註9)

個案八：內華達州(Nevada)《土地管理局》(Bureau of Land Management)管理的舊礦坑附近，一個年輕人由礦坑支架(old mine shaft)上摔落受傷，提出告訴。《管理局》主張，根據法律，對於危險的情境、結構、和行為，地主若是故意或惡意過失(a willful or malicious failure)，未作警示，則應負責。法院同意，《管理局》警示不足，並不是出於故意或惡意；被告勝訴。(註10)

個案九：在夏威夷利投登市(Littleton City)的《伊娃海濱公園》(Ewa Beach Park)，一位婦女沿沙灘撿拾海苔(seaweed)，但是被水中漂流的電線桿撞傷。夏威夷州的最高法院判決：對於受邀到《海濱公園》的遊客，市政府有責任，以合理的方式(exercise reasonable care)，維持遊客的安全；並且對可能的危險，提出預警。因此，原告勝訴。(註11)

個案十：英美習慣法(The Common Law)裡，有一世代相承的法原則(doctrine)：未開墾的土地(natural unimproved land)，若因為自然因素、而對相鄰房地造成損害，地主毋需負責。1978年3月，連日大雨後，洛杉磯郡(Los Angeles County)的馬力布海灘(Malibu beach)，發生土石移位。安門生集團(The Adamson Companies)所擁有的一大塊土地，因為位移而擠壓史匹索

(Sprecher)的海濱豪宅，造成豪宅旋轉，進一步擠壓隔壁鄰居薩克頓(Sexton)。兩鄰居之間的糾紛，由彼此保險公司處理。史匹索控告安門生集團的官司，上訴到加州最高法院，發回更審。最後，兩造以\$10,000美元造成和解。

\$10,000的金額，相對於繼續訴訟的費用，微不足道。因為，雙方都知道，如果繼續打官司，被告安門生集團將會勝訴——根據習慣法的傳統，原告在購屋置產時，早已知道附近土地曾經位移，自願承擔風險(assumption of risk)。(註12)

總結一下：十個案例，結果不同；法院裁決的理由，也不一而足。關鍵所在，是原告被告之間的責任如何劃分，以及影響責任歸屬的理由。

### 聖靈瀑布落石意外

1999年5月初，夏威夷《聖靈瀑布州立公園》(Sacred Falls State Park)發生落石意外。死傷者/家屬隨後提出11件官司，控告《州立公園》疏失；第一巡迴法院(The First Circuit Court)決定，併案審理。聖靈瀑布，位在夏威夷最大島歐胡(Oahu)的一個溪谷裡，風光明媚。這是一條狹長、寬約15公尺的溪谷，兩側岩壁往上垂直延伸600公尺，都是火山岩的結構；瀑布本身高約200公尺，下方形成一個水池，可以游泳。經過千萬年的風化和地殼運動，加上充沛的雨量 and 溫暖的氣候，附近的岩石持續、不定期斷裂剝落。因為地形結構使然，接近瀑布的300公尺，是落石最常發生、也最危險的區域。(註13)

註9：參考 McAvoy et al. (1985, p. 44)。

註10：參考 McAvoy et al. (1985, p. 44)。

註11：參考 NaPier & Baldemore (2004, p. 3)。

註12：參考 Roger & Olshansky (1992, pp. 25-26)。

註13：稱為聖靈，是因為當地原住民相信，瀑布有靈，可以排難解紛；否則，會降下落石，砸死紛爭雙方。瀑布之下，常有當地人擺放的鮮花等祭品。



1976年，州政府買下瀑布周邊的土地；經過研究和規劃，把瀑布區開發成徒步登山的景點。園方估計，瀑布區的遊客容量，每天（9個小時）是334人；以每人平均停留半小時計，同一個時間裡，在瀑布和水邊大約會有24位遊客。

《聖靈瀑布州立公園》於1980年對外開放，遊客持續增加；由當初每年7,000人，增加到1992年的70,000人左右。這段期間，瀑布區還是延續世世代代的傳統，斷斷續續發生落石，甚至造成死傷。然後，1999年5月9日，下午2點30左右，大約有25到30立方碼的石塊和碎岩，憑空轟然宣洩而下；塵埃落定之後，遊客8死、50餘傷，震驚全美。當時在場的目擊者表示，意外發生時，天朗氣清，惠風和暢，毫無預警可言。

判決書裡，主審法官德羅沙瑞爾（Hon. D. Del Rosario）以筆記摘要的方式，以平鋪直敘的白話文（plain English），列出194條相關事項；分為17大項，包括：公園的地理結構、公園的管理、對外宣傳、公園的組織結構、警告標誌的內容和設置地點、過去落石的記錄、對過去落石事件的處理、證人對警告標誌的證詞等等。

法官的主要結論，包括下列幾點：

1. 對於造訪某地的人員，無論身分，地主有責任（general duty）、以合理的方式（reasonable care），照顧這些人的安全。
2. 若地主已經知道（或應該知道），土地上有特殊情況，對造訪者有相當的潛在危害（unreasonable risk of harm）；則地主有責任，採取合理措施以消弭潛在風險、或充分警示造訪者。
3. 合理的警示，能充分表達：潛在的危險、危

險的性質、危險迫切的程度。根據《美國國家標準署》（American National Standards Institute, ANSI），警告標示應以明確、扼要的方式，傳達三種訊息：哪一種危害（hazards）、危害的可能後果、如何避開危害。而且，一個警示標誌上，只應標示一種危害。

4. 聖靈瀑布的落石，對公園遊客，是不合理的潛在危害（an unreasonable risk of harm）。根據過去的落石歷史，《州立公園》已經知道（或應該知道）這種潛在的危害。
5. 既然如此，《州立公園》應該以更多明確的警示，提醒遊客潛在的危害。然而，事發時，公園裡的警示標誌，並不能有效的警告遊客，落石危害的性質、嚴重性、和可能地點。
6. 法院認定，1999年5月9日聖靈瀑布的落石，不是「上帝之手」（an Act of God）。《州立公園》沒有盡到責任，沒有充分警示遊客、關於落石的危害。（“The State failed to adequately warn visitors of the rock fall hazard.”）

法官判決：原告勝訴；損害賠償部分，繼續審理。（註14）

聖靈瀑布落石意外和文山溫泉落石意外，有很多相同和相異之處。相同之處：都發生在國立/州立公園、都是知名景點、都是落石、都造成死傷、都有溫泉/水池、也都有警告落石的標誌。另一方面，相異之處：聖靈瀑布地區，一直斷斷續續有落石。對於這些落石和潛在的危險，遊客或許不了解；當地居民和《公園》管理單位，卻都知之甚明。聖靈瀑布的落石，過去已經造成死傷。相形之下，在文山溫泉，這些都不成立。

註 14：The Circuit Court of the First Circuit, State of Hawaii, “Sacred Falls Cases,” September 20, 2001.



#### 四、落石事件：責任問題

落石事件造成傷亡，《管理處》的作為是否符合《國家賠償法》第3條：「公共設施的設置或管理有欠缺」？因此，關鍵在於設置和管理是否欠缺，而法律上判斷是否有欠缺，必須根據某種尺度（measure）或參考座標（benchmark）。

如果《管理處》可以預見將有落石，但是沒有設置防護罩，顯然「設置」上有欠缺。如果巡查人員，可以預見將有落石，但是沒有關閉溫泉或預警遊客，顯然「管理」上有欠缺。對於這兩種缺失，下列幾點可以參考：

1. 如果知道將有落石，《管理處》當然願意加設防護罩；如果知道將有落石，受害人當然會避開。但是，這些都是後見之明。在事前，對於文山溫泉，《管理處》沒有料到將有落石，因此沒有加設防護罩；而且，不只對文山溫泉，對於整個太魯閣國家公園，也沒有普遍加裝防護罩。（註15）
2. 事故發生地點，並沒有落石的紀錄；無論是文字記載、或附近居民口耳相傳，近百年來，文山溫泉從沒有出現落石傷人的問題；唯一的一次，據說是猴群嬉戲，推下石頭，打傷遊客腳部。（註16）
3. 在管理上，《管理處》人員每天巡視溫泉附近，包括步道、停車場、溫泉、公廁、更衣室等；而且，記載大致的遊客量和突發事件（捕捉野狗、拆除帳篷等）。對於溪水暴漲

和地震，也都逐日登錄。在意外發生前幾個月，根據《文山溫泉步道保育巡查日誌簿》，並沒有任何跡象顯示，將有落石。

（註17）

4. 根據《巡查日誌簿》，管理人員的工作有兩個重點：第一，維持區域內的清潔；第二，注意遊客安全。第二項工作，平常主要是巡查步道是否溼滑、欄杆是否毀損等。雨季，則是注意山洪暴發、溪水暴漲。地震過後，注意步道周圍是否有落石或岩壁脫落等。因此，在安全上，無論是平時或雨季地震等，就文山溫泉本身而言，溫泉上方的落石，並不是「可預見」的危險。
5. 落石事件之後，《管理處》請多位地質專家現場勘察；專家們表示，4月3日落石前，曾經在3月29、30、31日連續三天大雨，可能因而造成岩片崩落。（註18）這當然是後見之明。因為，過去也有連日豪雨，可是並沒有引發落石。
6. 根據《管理處》紀錄，自84年公園成立以來，共有11次落石意外；可是，都不是發生在文山溫泉。（註19）而且，《管理處》歷年來曾委託不同學者，研究太魯閣地區岩層、崩塌、防災、落石等問題，文山溫泉也從來不在研究範圍內。原因很簡單，根據過去經驗，文山溫泉沒有落石的問題。（註20）
7. 文山溫泉的結構，可以利用《圖1》反映。圖中標示出幾個點，值得稍作說明：①是溫泉上方的陡坡，全是樹叢，往上延伸幾百公

註15：文山溫泉，面積120平方公尺，是太魯閣國家公園面積(92000公頃)的千萬分之1.3，也是公園內約六十個主要景點之一。

註16：參考《管理處》(2005)，「文山溫泉環境現況與未來發展評估報告」。

註17：溪水暴漲記錄，參考94年2月26日、3月3日、3月4日《日誌簿》；五級地震及震後巡查，參考94年2月1日《日誌簿》。

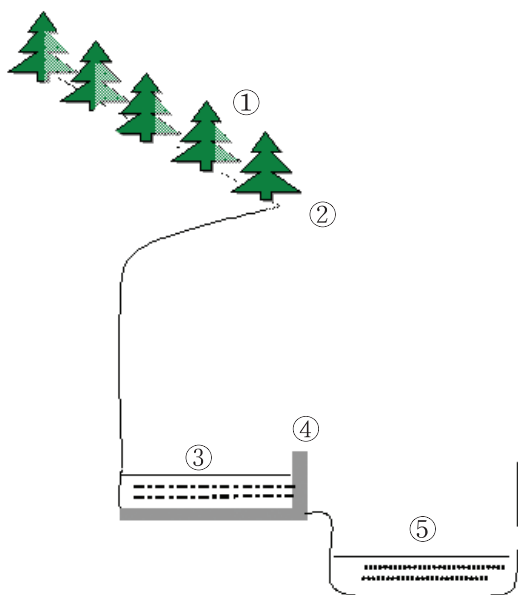
註18：參考《管理處》(2005)，「文山溫泉環境現況與未來發展評估報告」，p. 28。

註19：參考《管理處》(2005)，「文山溫泉環境現況與未來發展評估報告」，p. 2。

註20：參考《管理處》(2005)，「文山溫泉環境現況與未來發展評估報告」，附件11。

尺；無法攀爬，遊客和巡查人員，都不會涉足。②是坡沿，岩石結構；落石就是由這個點垂直落下，直接掉在溫泉③池邊和池內。

8. 對於文山溫泉，《管理處》曾經多次進行小型工程，改建池邊相關設施（《圖1》中的④）。工程期間，自然有挖掘敲打等作為；可是，因而產生的震動聲響，並沒有引發落石。此外，每年颱風季節，山洪帶來大量泥沙土石，順勢而下，甚至淹沒文山溫泉（《圖1》中的⑤，是溫泉旁、位置較低的溪流）。山洪土石所造成的聲響和震動，也從來沒有引發落石。

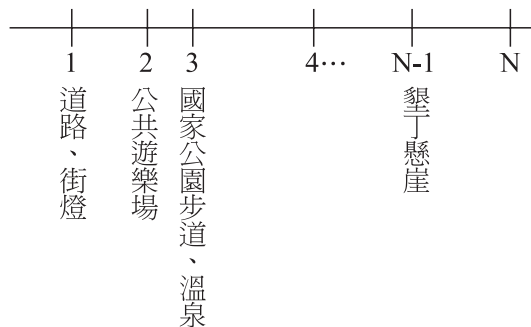


- 說明：①山坡和樹叢，人員無法到達  
 ②坡角是岩石結構，也就是落石處  
 ③溫泉  
 ④池邊水泥矮牆、池底也是水泥  
 ⑤溪水；颱風季節，大量沙石順流而下

《圖1》文山溫泉橫剖面

另一方面，就「設施」而言，文山溫泉算不算是「公共設施」呢？借用下面《圖2》的

光譜（spectrum），可以烘托出問題的曲折：



《圖2》「公共設施」的光譜

最左邊的點，是道路、街燈、市府、法院等建築；其次，往右邊，是公共遊樂場、青少年育樂中心等；然後，是國家公園的步道、溫泉、山徑；最後，是國家公園裡的山崖懸壁（玉山的峰崖峭壁、墾丁靠海的陡壁懸崖等）。光譜上的點，愈往左邊，公共設施的意義愈明確；愈往右邊，公共設施的意義愈糊模。

而且，在大自然裡，不可避免的含有風險；進入大自然，也隱含承擔某種風險（assumption of risk）。即使在國家公園裡，山川河流等，是不是一體適用「公共設施」，還有很大的討論空間。（註21）因此，就文山溫泉的意外而言，文山溫泉的池邊、階梯、欄杆等，確實為《管理處》所設置；然而，溫泉，是在國家公園的大自然環境裡；溫泉上方偶然掉落的石塊，是否就足以認定、涉及「公共設施」，值得斟酌。以國內法學界的見解而言，這點目前並沒有定論。（註22）

綜合以上幾點，就事前而言，文山溫泉的遊客，身份上是「合法進入者」（licensee）：在國家公園的大自然裡，從事休憩活動；《管理處》沒有收費，也沒有「故意」或「荒唐」

註 21：參考劉吉川 (2003) 和引用的文獻。

註 22：參考董保城的發言，法務部，《國家賠償法實施二十週年業務座談會會議資料彙編》，pp. 32-34。





的疏失。因此，無論「設置」和「管理」上，在合理的成本之內（納稅義務人所願意付的稅、以支持國家公園營運），並無法「預見」落石和傷人。94年4月3日的落石，可以看成純粹是意外。既然是意外，就涉及善後的問題。

## 五、落石事件：善後問題

落石傷人的意外，如果發生在民營的遊樂區，處理方式大致是：第一，園方有沒有過失？第二，如果沒有過失，就以意外來處理。既然出售入場券，自然會以部分收入，向保險公司投保意外險。而後，就以保險來處理意外。（註23）

同樣的道理，在國家公園裡休憩旅遊泡溫泉，確實有可能出現意外；意外，在文明社會裡，通常以保險來善後。試想，如果文山溫泉事件，是由天上掉下來的隕石造成傷亡，當然還是要善後。（註24）

在草擬《國家賠償法》時，翁岳生等（1978，p.16）表示：「不可抗力事件，造成的損害，國家不負賠償責任；如果以金錢救助，屬於社會救助的範圍，而非國家賠償」。（註25）然而，國家賠償法的解釋和適用，應該與時俱進；對於意外，可以利用保險來處理。事實上，《玉山國家公園》裡，已經為遊客投保意外險：（註26）《太魯閣國家公園》本身，也已經對遊客中心等建築，設置意外險。

根據前面的分析，對於文山溫泉的落石事件，《管理處》事先無從預見，純粹是意外。如果是意外，以保險來處理，而保險的方式，有很多種：自我保險（self-insurance）、商業

保險（commercial insurance）、社會保險（social insurance）、或是這三種的組合與變型。以文山溫泉落石意外而言，除了溫泉客個人所擁有的保險（公勞農保、以及自己購買的保險）之外，還有社會保險（社會局的急難救助、以及醫療部分的全民健保）。不過，考量各種因素，《管理處》應該設有意外險，處理善後事宜。這種判斷，是基於以下幾點理由：

首先，和社會局相比，《管理處》最了解園區內的狀況。在承擔風險和提供保險上，顯然具有比較優勢；能量身裁製，提供適當的保險措施。其次，文山溫泉過去從沒有發生落石，造成傷亡；但是，在《太魯閣國家公園》其他地區，歷年來卻遇有滾石落石等意外，造成傷亡。因此，根據「可預見原則」，《管理處》無從預見文山溫泉這個特定地點的意外和傷亡。然而，從過去經驗中，卻可以預見園區裡會不定期、不定點有意外和傷亡。除了以標誌事先警示之外，自然應該有保險，能在意外發生後處理善後。就像汽車強制保險一樣，事先不知道哪幾部車將有意外。但是，根據經驗法則（過去的記錄），總有意外發生；意外一旦發生，就以保險善後。

再其次，無論是對死傷的當事人或家屬，意外發生之後，總希望能藉著某種方式，「解釋」這個意外；而且，藉著某種方式，在心理上「因應」這個意外。透過這個過程，可以慢慢找回生活的秩序和意義，再繼續生命的旅程。如果《管理處》法律上沒有責任，也沒有保險理賠，死傷者和家屬要自己舔舐自己（心靈上）的傷口；那麼，不僅死傷者和家屬難以接受，一般社會大眾會覺得違反情理，《管理

註23：法學裡關於意外的討論，參考 Shavell (1988) 和 Witt (2001)。

註24：對於自然災害所引發的法律問題，參考 Rabin (1978) 和 Griffiths (1999)。

註25：參考廖義男 (1981)。

註26：參考《玉山國家公園管理處》(2003)。



處》上下恐怕也不會心安理得。相對的，《管理處》沒有法律責任，但是以保險善後，顯然比較能撫慰死傷者和家屬，並且說服社會大眾和《管理處》本身。

最後，落石意外發生之後，《管理處》採取多項措施。其中有三項，值得提出：第一，事故發生後第二天起，《管理處》就責成一級主管，每天輪流到醫院探視受傷就醫者。第二，落石意外的死者出殯時，《管理處》的處長率所有主管出席致祭。第三，《管理處》曾主動徵詢死者配偶，願意安排工作，協助度過難關。這三種措施，都是在善後；在性質上，其實就是保險——意外發生後，以他人力量，提供協助，希望減輕或彌補損失！因此，《管理處》本身的作為，其實已經反映保險的精神；進一步提供金錢上的慰藉，只是程度上的差別而已。（註27）

一旦以「保險」來處理「意外」，就文山溫泉的落石事件而言，立刻引發兩個問題：第一，保險涵蓋的程度，有諸多可能——有小保、中保、大保。在處理文山溫泉的意外時，最好採取哪一種作法？第二，以保險來處理意外，要援用《國家賠償法》的哪一個法條？或者，《國家賠償法》不適用，而要援用其他的法律？也就是，一旦決定以保險（金錢給付）的方式、處理落石意外，立刻面對兩個問題：首先，法律上，要如何解釋？其次，程度上，要選擇大保、中保、還是小保？

就法律解釋而言，《國家賠償法》第3條是「公共設施設置或管理上有欠缺」；因此，《管理處》本身沒有設立保險基金或投保意外險，可以看成是「管理上的欠缺」。也就是，《管理處》在經營管理《太魯閣國家公園》

時，由經驗法則裡，可以預見將有意外；除了急救送醫之外，對於死亡或重傷，應該以保險善後。因此，因為「管理上的欠缺」所遭受的損失，應該彌補；對於死亡和重傷的遊客，《管理處》應該彌補他們的損失。損失，就是沒有保險所受到的損失；彌補，就是對於意外的傷亡，提供保險理賠。

就保險理賠的程度而言，可以有小保、中保、和大保。小保，是基本保障；中保，是基本保障之外，還能照顧死傷者一段時間；大保，是對死傷者，能終生養護。在取捨時，有幾點值得考量：

第一，大保，通常是行為者惡意或有重大過失時，採取的善後措施。而且，因為意外而得到高額理賠，對死傷者和家屬而言，變成「意外利得」（windfall gains）。意外利得，容易形成不當誘因，引發道德風險（moral hazard），引發未來「人為」的意外和後續的爭訟；對當事人、律師、和司法體系而言，都增加額外的負擔。

第二，由司法上來看，文山溫泉落石事件引發的官司，最重要的是提出「管理含保險」這個法原則（legal doctrine）。一旦這個法原則為各級法院所接受，《管理處》及其他公立機關和事業單位，都將主動提供保險。長遠來看，這次意外保險理賠的金額大小，其實居次要的地位。

第三，關於戶外休憩旅遊，《國家賠償法》的適用範圍和程度，還在起步階段。從事戶外活動時，遊客和民眾本身，也應該有保險意識，自我保險。公立機關的保險，應該只是補充、濟其窮而已，而不應該是主導。

第四，意外事件的保險理賠，可以藉助一

註27：宜蘭縣曾發生意外，在類似產業道路上，因為路面坑洞，機車騎士滑倒致死。當時縣長陳定南認為，不適用《國家賠償法》，但是安排遺孀到縣立肉品市場工作。參考法務部，《國家賠償法實施二十週年業務座談會會議資料彙編》，p. 4。





些參考座標，考慮理賠的範圍和金額：《玉山國家公園》，為遊客投保的意外險；六福村等民間遊樂區，收費之後，為遊客投保的意外險；一般遊覽業者，為國內旅遊投保的意外險；各級政府，對民眾提供的「天然災害撫卹措施」。還有，《管理處》當初提議，為死者配偶安排工作；這份工作的淨收入（所得減去心力付出），考慮工作時間（到退休為止），再換算成目前的「折現值」（discounted present value）——這是《管理處》針對個案，主動提供的保險，也有相當的參考價值。

## 六、後見之明

前事不忘，後事之師。由文山溫泉落石意外、以及所引發的官司，希望能萃取出一些智慧；對當事人、各國家公園、一般公立機關、社會大眾、以及司法體系，都有參考的價值。

首先，對於爭訟，華人社會一向非常排斥，甚至認為不祥。在一個穩定、傳統的農業社會裡，價值體系穩定，權利義務清楚明確，爭訟可能確實勞民傷財。然而，當社會變動腳步加快，價值體系與時俱進，權利義務也因循變化時。藉著一連串的官司，往往才能釐清各當事人的權利義務、責任歸屬。

具體而言，文山溫泉意外引發的官司，有助於釐清：《管理處》（太魯閣及其他國家公園、事業單位、公務機關）在業務上應盡的責任（due care, reasonable care），到底為何。另一方面，對於從事戶外活動的民眾，本身所承擔的風險、應有的防範保障，界限又是如何。當然，透過這件官司，司法體系也可以澄清《國家賠償法》的具體內涵；在法條文字和真實世界之間，勾勒出適當的聯結。（註28）

註 28：McAvoy et al. (1985, p. 49) 在結論部分，看法也是如此；對戶外活動引發的訴訟，持正面的態度。

註 29：McAvoy et al. (1985, p. 42)。

其次，「管理含保險」的概念，是對《國家賠償法》新的解釋。一方面，反映事實。因為《玉山國家公園》和《太魯閣國家公園》在管理上，都已經主動採取保險措施。另一方面，也反映一般社會大眾的情懷，也就是反映了文化的特質。

英美社會，鼓勵戶外活動，強調大自然「不可預測」（unpredictable）和「不可控制」（uncontrolled）的特性。（註29）而且，透過一連串的立法，限縮公立機關（國家公園、林業局和各級政府等）的法律責任。因此，一旦有官司訴訟，只要沒有過失或侵權，就此結束，沒有保險的問題。不同的社會，有不同的歷史經驗，發展出不同的思想觀念和價值體系，自然是合情合理。

最後，延續上一點的思維。隨著經濟發展，所得水準提高，國內民眾溫飽之後，已經開始從事各種休閒旅遊活動。接觸大自然的頻率，快速上升；因而衍生的意外和官司，也可望逐年增加。對於風險的態度（事前的承擔和事後的善後），也會逐漸變化。相對的，司法體系所維持的遊戲規則，也必然是與時俱進（an evolving standard）。

因此，對於司法體系而言，重要的並不是找出一個亙久不變的量尺，而是辨認出影響量尺的主要因素。在任何一個時點上，能清楚的論述，主要影響量尺的因素是哪些，彼此之間的權重又是如何；當環境的主觀客觀條件發生變化時，這些主要因素又應該如何調節。

## 七、尾聲

天平兩邊的利益，都要照顧。就文山溫泉意外而言，天平的一邊，是這次意外的受害人

和家屬、以及未來類似意外事件的受害人——可能是你我，也就是一般社會大眾；天平的另一邊，是《管理處》、其他國家公園和公務機關、以及文山溫泉現在和未來的遊客和納稅義務人——也就是你我、一般社會大眾。

一個判決，不容易同時滿足訴訟雙方；但是，一個好的判決，不僅會為各級法院所接受，為未來法庭所援用，也能符合社會大眾的利益，呼應一般人對公平正義的認知和期望！

## 八、益智遊戲

(1) 文山溫泉發生落石意外之後，媒體廣泛報導；其中一則表示，落石發生前幾分鐘，曾陸續有碎石土塊掉落，但是溫泉客都不以為意。如果這項報導確實成立，對《管理處》和死傷遊客（被告和原告）的責任，有何影響？為什麼？

(2) 文中提出「管理含保險」的概念，而《國家賠償法》的條文本身，完全沒有「保險」這個概念。如果法院接受這個概念，法理上的根據為何？是對《國家賠償法》作擴張抽象的解釋，還是進一步延伸引用《國家賠償法》的法源——憲法？為什麼？\*

## 參考文獻

Griffiths J.S.， “Proving the Occurrence and Cause of a Landslide in a Legal Context，” *Bulletin of Engineering Geology and the Environment*， 58(1)： 75-85， 1999.

Hronek， Bruce B and Spengler， John O.， *Legal Liability in Recreation and Sports*， Champaign， IL.： Sagamore Pub.， 1997.

McAvoy， Leo， Daniel Dustin， Janna Rankin and Arthur Frakt， “Wilderness and Legal Liability： Guidelines for Resource Managers and Programs Leaders，” *Journal of Park*

and Recreation Administration， 3(1)： 41-47， 1985.

NaPier， Patricia Mathias and Baldemor， Jill Murakami， “Landowner Liability under Hawaii Law”， *Hawaii Bar Journal*， 8： 1-14， 2004.

Posner， Richard， *Cardozo*， Chicago： University of Chicago Press， 1990.

Rabin， Robert L.， “Dealing with Disasters： Some Thoughts on the Adequacy of the Legal System，” *Stanford Law Review*， 30： 281-298， 1978.

Rogers， J. David and Olshansky， Robert B.， “The Concept of ‘Reasonable Care’ on Unstable Hillsides，” Chapter 3， *Reviews in Engineering Geology*， Volume 9， *Landslides/Landslide Mitigation： Geological Society of America*， 23-27， 1992.

Shavell， S.， *Economic Analysis of Accident Law*， Cambridge， Mass.： Harvard University Press， 1988.

van der Smissen， Betty， “Legal Responsibility for Recreational Safety，” Chapter 2 in *Outdoor Recreation Safety*， ed. by Neil J. Dougherty， Champaign， IL： Human Kinetics， 1998.

Witt， John Fabian， “Toward a New History of American Accident Law： Classical Tort Law and the Cooperative First-Party Insurance Movement，” *Harvard Law Review*， 114： 690-841， 2001.

翁岳生主編，*《國家賠償法之研究》*，台北市：行政院研究發展考核委員會，1978。

廖義男，*《國家賠償法》*，台北市：撰者，1981。

熊秉元，「豈只是明察秋毫而已——法學



裡的因果關係」，《熊秉元漫步法律》，第 11 章，台北：時報文化，2003。

黃榮堅，「論相當因果關係理論」，月旦法學雜誌，96：312-327，2003。

劉吉川，「森林遊樂區之安全管理與法律責任」，戶外遊憩研究，14(1)：11-32，2001。

《太魯閣國家公園管理處》，「文山溫泉步道保育巡查日誌簿」，1 月 21 日至 4 月 30 日，2005。

「文山溫泉環境現況與未來發展評估報告」，4 月 13 日，2005。

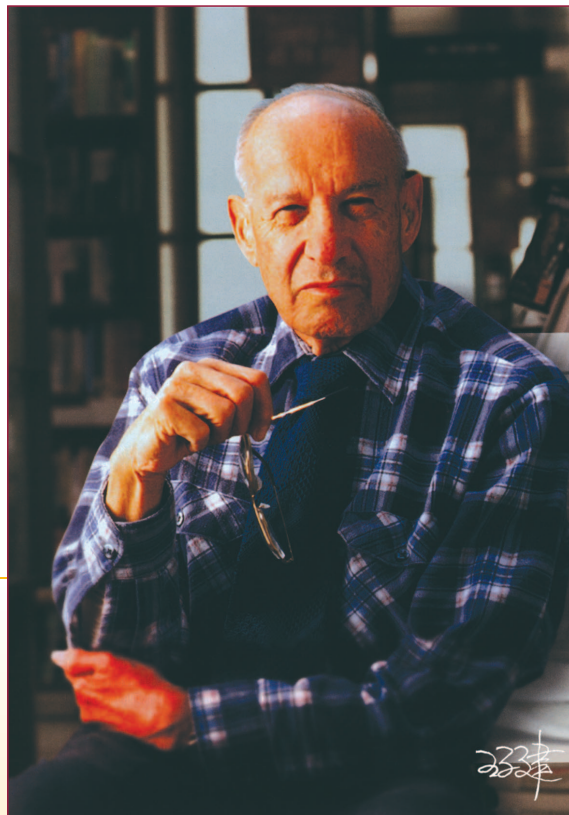
《玉山國家公園管理處》，「玉山園區日

前發現黑熊出沒痕跡，請登山遊客注意安全」，2003-07-23。

法務部編，《國家賠償法實施二十週年業務座談會會議資料彙編》，台北市：法務部，2001。

（本文作者現為國立台灣大學經濟系教授、美國布朗大學經濟學博士）

本文係作者接受《太魯閣國家公園管理處》委託，進行「文山溫泉意外國家賠償官司」研究，本文為研究成果的一部分。僅為作者意見，並不代表委託單位《管理處》的立場。



彼德·杜拉克 (1909 - 2005)

現代組織是由知識型的專家組成。成員之間必須是平等關係，對雇員的評價必須依據對組織貢獻的大小，而不是地位的高低。因此，現代組織不是老闆和下屬的組織，而是一個團隊。