

民間參與登山服務管理制度之探討

林 文 和

玉山國家公園管理處觀光遊憩課課長

【摘要】

台灣特殊的環境資源，塑造了豐富優質的登山環境，而且登山健行活動在登山界及許許多多登山前輩的推廣努力下，可說是日趨蓬勃發展；尤其是在政府實施週休二日及推動觀光政策後，儼然已成為國人重要的戶外休閒遊憩活動。雖然如此，但目前之登山健行活動相關法令規定不完備，服務管理措施尚闕如，又較不受到政府及社會各界之重視，以致各項登山服務管理制度仍不健全。

登山健行活動涉及生態保育、環境保護、休閒遊憩、運動健身、遊客安全等層面相當廣泛，因此如何做好登山服務與管理工作，為全國人民的責任，須賴政府及全民共同的合作與努力。本文就目前民間可參與登山服務管理之方向加以探討，並介紹玉山國家公園目前規劃推動民間參與國家公園登山服務管理之方式，以作為未來民間參與登山服務管理制度之參考。

【關鍵字】：民間參與、登山服務管理、志工、認養

壹、前言

台灣是一個多高山少平地的環境，超過 3000 公尺以上的山峰計達 260 座之多，而其中因山勢卓越、山形明顯而獨特的 100 座高山，被山岳界稱為「台灣百岳」，另外也衍生出「五嶽（玉山、雪山、秀姑巒山、南湖大山、北大武山）、三尖（大霸尖山、中央尖山、達芬尖山）」和「十峻（玉山東峰、玉山南峰、馬博拉斯山、關山、奇萊北峰、大劍山、品田山、無明山、能高南峰、新康山）」之高山名號，塑造了台灣豐富優質的登山環境（黃文卿，2001）；同時配合政府所推動的「觀光客倍增計畫」、「生態旅遊」政策，規劃辦理「國家步道系統」與「登高山成年禮」等活動以及山岳界推動多年的「台灣百岳攀登」、「中央山脈大縱走」及「海外攀登成功」等活動，營造了台灣蓬勃的登山風氣；致使熱愛登山的中外人士，每年約有 600 萬人次從事登山健行活動。

在每年這麼多的登山健行活動人口，如何做好登山服務與管理，提供遊客既安全又舒適的登山環境，這不僅是政府相關管理機關的責任與義務，更需賴登山界與民眾共同的配合與努力；因此在政府實行精簡人力與經費政策之同時，由民間參與登山之服務管理，可說是未來登山服務管理的趨勢。

本文為本人在國家公園從事登山遊憩服務管理多年，提出民間如何參與國家公園登山服務管理之經驗與心得，期望各界不吝指正，以使制度更健全。

貳、登山服務管理概述

國內登山服務管理是依據不同法令規定，依權屬由不同機關辦理。以下針對國內目前有關登山服務管理措施之演變、相關法令規定與權責機關及未來發展，做一概述：

一、高山嚮導

早在民國 68 年當時之內政部公告由台灣省警務處所定之「台灣省高山地區防範救護山難注意事項」，規定擔任機關學校及登山團體之嚮導人員，須具備年齡 55 歲以下、有攀登 3000 公尺以上高山 2 年經驗、擔任登山隊伍領隊 3 次以上者等資格與經驗，由申請單位依照「登山嚮導人員甄選標準規定」申請辦理之。

然自行政院體育委員會成立後，有關高山嚮導證之授證業務，由內政部移由體委會辦理，體委會遂於民國 87 年發布「高山嚮導員授證辦法」，提供年齡 20 至 65 歲、攀登 3000 公尺以上山岳 15 座之經驗經機關學校及合法登山社團證明有案者、攀登國內百岳 10 座以上之經驗且經登山團體證明有案者、素行良好身心健康者申請領證，擔任高山登山活動之嚮導、解說、突發狀況之處理等工作。

民國 90 年行政院體委會再提出「登山嚮導員授證辦法」，將「高山嚮導員」修正為「登山嚮導員」，將嚮導證之授證方式由具有登山經驗之認定，提升為實質檢定嚮導之專業能力，以因應登山多元實際之需求，將登山嚮導員依專業程度分為「健行」、「攀登」及「山岳」三級，並訂定各級嚮導員之檢定科目和檢定方式，明定授證方式和評選程序以及得委託國家公園管理處和全國性體育團體辦理各級嚮導員之檢定授證和撤銷廢止等管理機關。而原有的高山嚮導證將至民國 93 年 12 月底失效。

二、入山許可

依據民國 82 年國防部及內政部會銜發布，民國 85 年修正之「國家安全法」及其施行細則第 48 條之規定所訂定之「人民入出台灣地區山地管制區作業規定」第 8 條之規定，有關人民申請入出山地經常管制區之許可條件之一為：學校、機關、公民營事業機構、人民團體或人民因組隊（三人以上）登山健行者（攀登 3000 公尺以上之高山者）須領有嚮導證之嚮導隨行；而所謂的山地經常管制區大多涵蓋台灣高山原野自然的環境，包括百岳高山。

然為因應行政程序法之實施，國防部和內政部再於民國 90 年修正「人民入出台灣地區山地管制區作業規定」，取消原來第 8 條：「申請進入山地經常管制區須以學校、機關、公民營事業機構、人民團體或人民因組隊（三人以上）及攀登 3000 公尺以上之高山者須領有嚮導證之嚮導隨行」之規定。並自 91 年元月起實施。因此目前民眾申請入出山地經常管制區，只要備妥資料向相關警政單位申請許可即可，也就是說攀登 3000 公尺以上之高山個人亦可申請核准，並不須嚮導帶隊。

三、入園許可

依據國家公園法第 19 條之規定，進入國家公園生態保護區應經國家公園管理處之許可。而玉山、太魯閣及雪霸等三個高山型的國家公園，為做好生態保護區之經營管理及登山遊憩管理，在民國 87 年間三個管理處共同訂定「玉山、太魯閣、雪霸國家公園進入生態保護區申請須知」，規定民眾進入生態保護區活動應先申請辦妥進入生態保護區之入園許可證，且由於玉山、太魯閣及雪霸等三個國家公園之生態保護區亦大都涵括 3000 公尺以上之高山地區，為與入山許可之申辦相結合，亦規定須有高山嚮導之隨行始可核發入園許可證。另玉山國家公園園區及雪霸國家公園之雪山地區，更進一步的實施承載總量管制，管制每日進入該區登山人數，以真正落實生態保護與提昇登山遊憩品質。

然為因應行政程序法之實施及登山活動觀念之變革，民國 91 年玉山、太魯閣及雪霸等三個管理處共同修訂「玉山、太魯閣、雪霸國家公園進入生態保護區申請須知」，取消申請進入生態保護區之入園許可須嚮導帶隊、三人以上成行及須機關團體申請之規定，以加強教育宣導及領隊民眾切結以強調領隊民眾責任等方式來取代嚮導之責任，並自 92 年元月起實施。因此目前民眾申請進入國家公園生態保護區活動或登山健行，已不用嚮導隨行且個人亦可申請，只需在一定期限內檢附相關資料向國家公園管理處申請核准即可。

四、其他

除上述高山嚮導、入山許可及入園許可等三項重要之登山服務管理措施之外，其他亦有林務單位、觀光單位及縣市地方政府等單位，依其業務權責推動相關登山服務管理工作。

- (一)林務單位：民國 90 年行政院經濟建設委員會為配合「促進國內旅遊方案」推動「建立全國登山步道系統網」，責由林務局扮演高山步道政策之整合與推動角色，並辦理「國家步道系統設計規範」以作為未來高山步道規劃設計與維護管理規範。至於位屬國有林班地之登山管理，除在自然保護區須另申請許可外（如棲蘭的鴛鴦湖保護區、屏東之大鬼湖保護區），其他由警政單位依入山許可辦法來管理。
- (二)觀光單位：交通部觀光局為推動「生態旅遊」及「觀光客倍增計劃」，訂定「發展觀光條例」，並於民國 90 年 10 月 14 日修正公布，其中第 19 條規定：為保存、維護及解說國內特有自然生態資源，各目的事業主管機關應於自然人文生態景觀區，設置專業導覽人員，旅客進入該地區，應申請專業導覽人員陪同進入，以提供旅客詳盡之說明，減少破壞行為發生，並維護自然資源之永續發展。而其所謂自然人文生態景觀區範圍幾乎涵蓋高山地區，而有關專業導覽人員之訓練管理及運用雖訂有「自然人文生態景觀區專業導覽人員管理辦法」，但須賴進一步確定及與相關機關溝通配合，始得實施，目前僅止於法令規定，尚無實際實施之案例。
- (三)地方縣市政府：各地方縣市政府為推廣當地觀光，依據各縣市政府的環境資源特色，推動辦理各項登山服務；如高雄縣政府的十大名山選拔及高雄縣屏東縣每年舉行的登山成年禮活動，均提供各項登山活動服務。

綜上所述，隨著社會日趨開放，民眾登山觀念的改變，加上高山嚮導制度的取消、入山及入園管制的變革（取消嚮導隨行及三人成行之規定），使原有登山服務管理朝更開放自由的方向發展。雖體委會已修訂通過「登山嚮導員授證辦法」，對我國的登山安全服務管理朝專業化和國際化之方向發展，但目前諸多配套措施尚未擬定，以致仍無法實施。因此在政府相關單位對於觀光遊憩與登山運動之推行及國民參與登山健行活動的日益增加，未來登山服務管理有必要在相關登山管理規定、申請資格條件、嚮導員專業素質的培訓、登山者教育觀念以及登山服務措施（應軟體設施）的議題上，加以深入研究探討，俾能在高山生態環境保護前提下，提供登山者既安全又生態的高品質遊憩體驗（黃文卿，2002）。

參、民間參與登山服務管理之可行性

在政府目前財政拮据力行人力縮減之同時，由民間參與國家建設與管理是未來政府實施之政策，一方面可以引進民間企業創新迅速之效率，改善政府僵化保守之觀念，另一方面亦可藉由民眾直接之參與，使其有認同感而達到事半功倍之效果。基此，由民間企業團體參與登山設施（包括步道、山屋、牌誌棧道等）之管理維護、遊客之解說教育及登山活動之辦理等登山服務管理，是相關管理機關未來積極推動之方向。

一、參與內容

民間參與登山服務管理之內容可以相當廣泛，舉凡從登山設施之規劃設計施工、管理維護到山友登山服務、活動辦理及環境資源維護等，有關登山服務管理各項軟硬體設施均可為內容對象。然以目前登山硬體設施之建設須有較專業技術及須較龐大之經費限制下，除擁有專業技術及資金豐富之企業財團外，一般民間團體參與登山服務管理之對象內容，則以步道設施管理維護、山友登山服務、活動辦理及環境資源維護等主。

二、參與單位

民間參與登山服務管理單位可包括私人企業團體、社區聚落或商圈組織、登山協會或環保團體及個人等，在主管機關的管理審核下，提供全民參與登山服務管理之機會（汪荷清，2003）。

三、參與方式

民間參與登山服務管理之方式，可依民間企業團體本身組織狀況及願意提供參與條件，在有錢出錢、有力出力之原則下，分為以下三種參與方式：

- (一)提供經費方式（出錢）：是由參與單位提供一定金額之經費交由主管機關作為登山服務管理之費用，此方式以私人企業團體最多。
- (二)派人執行方式（出力）：是由參與單位調派人員實際參與登山服務管理工作，此方式以民間登山環保團體、社區聚落或個人最多。
- (三)派人及提供經費並行方式（出錢出力）：一方面參與單位提供一定金額之經費交由主管機關作為登山服務管理之費用，另一方面亦派人員實際參與登山服務管理工作。此方式究以派人執行或提供經費為主，當看主管機關與參與單位商談合作方式而定。

四、權責關係

民間參與登山服務管理，無論何種參與單位與主管機關均需是平行、對等的夥伴合作關係，除了參與單位提供財力人力協助主管機關推動登山服務管理之外，同時主管機關亦須創造民間參與之利基，以增加民間參與之意願與機會。

- (一)企業團體：舉辦公益環境關懷活動，樹立具宣傳效果之廣告性牌誌，提高企業知名度，塑造良好形象。
- (二)社區部落：社區聚落可藉由參與登山服務管理之工作，向外宣傳推廣優美之環境及觀光
- (三)社團組織及個人：自然環境愛好者可藉由實際參與監控登山設施及環境的發展現況，實踐其山林保護之理想與對土地之熱愛，同時亦可達到休閒娛樂與身心健康之功效。

五、監督管考

民間參與登山服務管理除了有上述權責關係外，最重要的是主管機關要做好監督管考的工作，例如確實要求遵守相關規定、派人實際現場督導、執行報告撰寫等，以防

止假借參與之名，行登山方便之門，確實達到登山設施維護與環境資源管理的工作。

六、推動策略

- (一)訂定相關計劃、規定或合約，以作為民間參與登山服務管理之依據與規範。
- (二)由主管機關優先選定示範登山服務管理之對象與願意參與單位，建立合作模式與機制，以作為擴大推廣之參考與依據。
- (三)邀請相關企業團體、民間社團、社區居民及民眾個人，舉辦說明會，進行政策宣導及參與利基之說明，逐步推廣民間參與登山服務管理之進行。
- (四)配合服務管理之教育訓練，以落實各階段品管要求。
- (五)登山服務管理使用者付費制度之研擬。

肆、民間參與玉山國家公園登山服務管理之規劃與執行

玉山國家公園的環境資源有 80% 以上的高山地區及 65% 以上的生態保護區，是一座生態資源相當豐富的高山型國家公園；園區內含括 30 座百岳名山及 27 座 3000 公尺以上之高山，除了國內外知名的玉山群峰外，南二段、馬博橫斷、八通關日據越道、南橫三山及關山新康山等步道更是登山客的最愛，每逢登山旺季登山人潮不斷，因此有關登山服務管理可說是玉山國家公園管理處相關重要的園區經營管理業務。

為做好園區登山服務管理之工作，玉山國家公園管理處自民國 74 年成立後即本於權責，興建各項登山軟硬體設施、聘僱保育巡查員及解說員、辦理相關活動及辦理入園承載管制等業務；然為配合政府精簡人事與經費之政策，有關玉山園區內之登山服務管理工作，近年來已由原先管理處自行辦理逐步規劃鼓勵由民間來參與服務管理，以真正落實政府政策，同時達到全民共管國家公園之目標。

有關玉山國家公園登山服務管理規劃由民間參與執行之業務，目前較具有制度與成效者，有志工培訓服勤、步道設施認養、登山活動辦理等三項工作，茲將相關執行辦理情形敘述下：

一、志工培訓服勤

志願服務法已於民國 90 年 1 月 20 日公佈實施，而國家公園之主管機關營建署，亦邀集各國家公園管理處開會決議，有關國家公園之志工依其屬性分為解說志工（平地地區）及保育志工（高山地區）兩類。玉山國家公園管理處為善用社會資源，補園區巡山護管人力老化與不足，自民國 90 年起依據「志願服務法」及「玉山國家公園義務生態嚮導員（保育志工）協勤管理要點」之規定，開始規劃實施保育志工制度，協助玉山園區內登山之環境清潔、設施維護、遊客服務管理、災難救助及資源巡查等巡山護管業務。目前總共培訓有 80 位保育志工（其中原住民有 12 位），除每逢假日調派園區排雲山莊、觀高登山服務站、瓦拉米及南橫三山等地點做定點服勤外，並不定期協助相關活動辦理、訓練及園區勘查等工作，在今（92）年至 7 月底已有 33 人 83 人次參與協勤工作，協助園區經營管理各項業務，對於園區環境清潔、設施資源巡查維護、遊客服務管理等工作，可說是幫住相當大。

二、步道設施認養

玉山園區幅員廣大，登山健行為園區主要遊憩模式之一，尤其是玉山主峰每年大約有 20 萬人次申請攀登，為服務廣大的登山遊客，妥善做好登山經營管理工作，

提昇登山遊憩品質，玉山國家公園管理處自民國 90 年即著手擬定認養計劃及約定書，推動辦理園區內步道及設施由民間企業及社會團體認養的工作，以善用社會資源，彌補管理處人力與經費不足。

本項業務自民國 90 年由統一企業股份有限公司首先認養玉山主峰步道後，目前已有六項步道及設施由企業團體或民間社團認養（如下表）：

項次	認養單位	認養地點	認養時間	認養方式	認養內容	備註 (參與方式)
一	統一企業股份有限公司	玉山主峰步道 (塔塔加登山口至玉山主峰)	第一期 90 年 9 月 1 日至 91 年 8 月 31 日 第二期 91 年年 9 月 1 日至 92 年 8 月 31 日	第一年認捐 30 萬 5 千 6 百元 第二年認捐 19 萬 5 千 6 百元	由管理處聘僱原住民每月一次執行步道環境清潔及設施維護等工作	提供經費方式 (出錢)
二	中華民國山岳協會	南二段步道 (東埔登山口經大水窟至向陽登山口)	第一期 91 年 5 月 1 日至 92 年 4 月 30 日 第二期 92 年 5 月 1 日至 95 年 4 月 30 日	每兩個月派員執行認養工作	步道環境清潔、設施維護、遊客宣導服務及資源巡查等	派人執行方式 (出力)
三	中華民國山難救助協會	南橫三山及關山步道	第一期 91 年 5 月 1 日至 92 年 4 月 30 日 第二期 92 年 5 月 1 日至 94 年 4 月 30 日	每兩個月派員執行認養工作	步道環境清潔、設施維護、遊客宣導服務及資源巡查等	派人執行方式 (出力)
四	漢翔公司職工福利委員會	玉山風口經八通關至東埔步道	92 年 5 月 1 日至 93 年 4 月 30 日	認捐 10 萬元及每月派員執行認養工作	步道環境清潔、設施維護、遊客宣導服務及資源巡查等	派人及提供經費並行方式 (出錢出力)
五	明碁電通股份有限公司	塔塔加遊憩區及玉山後五峰步道	92 年 6 月 1 日至 93 年 5 月 31 日	認捐 30 萬元	由管理處聘僱原住民每月一次執行步道環境清潔及設施維護等工作	提供經費方式 (出錢)
六	中華汽車工業股份有限公司	排雲山莊、觀高服務站、瓦拉米山屋及山風至瓦拉米步道	92 年 7 月 1 日至 93 年 6 月 30 日	認捐 30 萬元	由管理處聘僱原住民每月一次執行步道、山屋環境清潔及設施維護等工作，並提供部分經費辦理設施公共意外責任保險	提供經費方式 (出錢)

本項認養工作自 90 年 8 月起執行，經統計每月大約可協助清除園區 200 公斤垃圾、步道每年至少 2 次雜草清理、步道坍方簡易處理、牌誌棧道山屋等設施維護、遊客安全服務 10 件等工作，同時並將認養範圍擴大到山屋步道等設施之公共意外責任保險，成效斐然，已初步達到認養及宣傳效果，頗受社會各界好評與認同，這一點可從初辦時由管理處覓尋團體認養，到今年由企業團體主動提出認養合作可茲證明。

國家公園是屬於全體國民所共享的，未來國家公園之經營管理應走向協同管理之趨勢，而民間參與認養就是新的方向；透過認養制度之推動不僅可以讓民間企業及社會團體參與公益活動，亦可以帶動更多的民眾參與服務及監督管理國家公園的業務。因此未來除須加強督導既有認養工作之執行外，並將持續規劃推動其他步道與設施（如馬博橫斷步道、緊急醫療站等）由民間認養，同時再擴大認養工作（如設施之建設管理、山難防救基金、登山保險、登山宣導等），期望藉由廣大民間力量，達到國家公園全民共管

的目標。

三、登山活動辦理

預防山難事件之發生有賴登山安全教育之宣導，玉山國家公園管理處為推廣正確的登山觀念及配合政府「生態旅遊」的政策，於今（92）年規劃辦理「與玉山生態有約」活動，藉由帶領遊客實際攀登玉山，教導遊客正確登山安全與觀念，並體驗玉山生態之美。本項活動依「與玉山生態有約」活動計畫，由玉山國家公園管理處策劃並由中華民國山岳協會、中華民國健行登山會及中華民國山難救助協會等三大登山團體，參與承辦及保育志工之服勤協助，今年共規劃辦理 10 梯次，參加人數約 200 人；社會大眾反映熱烈，對於登山教育之教導、高山生態之解說與登山服務管理，有相當大的助益。

伍、結語

台灣的高山環境資源是屬於全體國民所共有，在廣大的登山環境及每年 600 萬龐大的登山人口中，如何做好登山服務與管理，在生態資源保育的原則下，提供遊客既安全又舒適的登山環境，這不僅是政府相關管理機關的責任與義務，更需賴登山界與民眾共同的合作與努力。

政府資源有限，民間力量無窮，民間參與投資國家建設與管理為未來政府積極推動之政策，我們期望民間社會有錢出錢，有力出力，參與山林維護及登山服務管理工作，共同保育高山珍貴生態資源，讓我們的自然生態資源能永續的使用。

參考文獻

1. 黃文卿，2001。國家登山步道系統與國家公園步道系統聯結之探討，太魯閣國家公園登山研討會論文集，太魯閣國家公園管理處，P217-227。
2. 黃文卿，2002。台灣地區登山管理制度和家公園關聯之探討，雪霸國家公園登山研討會成果報告，P83--97。
3. 汪荷清，2003。國家步道系統設計規範，行政院農業委員會林務局，P2-35—2-40。