

臺灣登山學校籌設之法令基礎探討  
The study of decrees for outdoor school in  
Taiwan

林志純<sup>★</sup> 歐雙磐<sup>★★</sup>

By Chi-Chwen Lin, Shuang-Pan Ou

(發表於 2005/10/1-2 雪霸國家公園主辦之「2005 年全國登山研討會」)

---

作者：★林志純，臺灣山林遨遊者協會理事長，新竹市東光路 22 號，聯絡方式 TEL：03-5735012，Email：[epa.lcchwen@msa.hinet.net](mailto:epa.lcchwen@msa.hinet.net)。★★歐雙磐，臺灣山林遨遊者協會監事，臺中市西屯區中港路三段 128 巷 20-5 號，TEL：04-24635298，Email：[dish\\_ou@so-net.net.tw](mailto:dish_ou@so-net.net.tw)

## 【摘要】

依據臺灣山岳雜誌第 57 期所載 2004 於玉山國家公園管理處舉辦之「國家公園登山研討會」所提會議結論：「登山學校之設立宜由政府提供場地資助籌設，並由民間自發性投入參與。」及依 陳總統指示：「民間可以做的，政府就不做」，因此，無論是現階段進行之公共建設，抑或是「挑戰 2008-國家重點發展計劃」規劃之創新及知識型產業發展與軟硬體基礎建設，皆優先朝民間參與方式辦理。因此本文探討政府部門該誰籌設及經檢查我國相關現行法規，發現與籌設登山學校有關的法規多如牛毛，但 93 年 11 月 10 日行政院通過「觀光及運動休閒服務業發展綱領及行動方案」可作為法令協調統整之依據，故不必受限草訂新法規，端賴政府部門協調並擬訂計畫及經費與民間共同推動。

從過去經驗與討論結果發現，應在正規教育系統之外，有一提供登山者、一般遊憩者、山野生活及調查者、山林使用及管理學習戶外教育與訓練服務之機構與機制，此機構與機制世界各國都已有所發展，而本文藉由檢討現行我國相關登山學校之本質、宗旨、目標、對象與可資籌設之法令定位功能與架構，由現行相關法規可資適用者中分別提出籌設登山學校之短程（講習班）中程（教育中心）長程（學校）之可行方案外，另嘗試草擬與架構出整體戶外教育之方針與基本關係，並建議以人才認定登錄制協助戶外教育與輔助體育專業嚮導制度之困境。

94 年 5 月 9 日立法院陳啟昱委員提出對行政院書面質詢「臺灣山岳政策」之檢討與建議，行政院亦已整合各部會意見回應，其中針對登山學校行政院亦已回應，因此呼籲以從事高山健行活動為主之民間登山團體或運動休閒服務業，可主動增列內政部營建署為目的事業主管機關，除成為國家公園夥伴外，由環境使用者進階為環境參與者與教育者，並可進一步協助登山環境之指導、糾舉與保育，以供有興趣之公、民機構作為未來籌設登山學校與推廣戶外教育之參考。

## ABSTRACT

According to 2004 forum conclusions mentioned of "The mountaineering seminar of national park" held in the national park administration office of Yushan that the 57th issue of mountains magazine of Taiwan states: "The establishment of the mountaineering school should be offered the place subsidy by government and set up, and is participated in by folk spontaneity input." and in accordance with Cheng presidential point out: "May do while being folk, the government does not do.", so, no matter the public construction while going on at the present stage, or the innovation of planning and knowledge type industry develop with software and hardware capital construction, all have priority to handle towards the folk participation method. So who will be on duty to this text probes into the government department to raise setting up and through checking our country's relevant current regulations, find that the regulations related to raising and setting up the outdoor school is as many as the hairs on an ox, but the executive yuan passed "Visiting and the development guiding principle of service trade of sport recreation and action scheme" and coordinate the basis with whole interconnected system as the decree on November 10, 2004, so needn't limited to pass a new law, end rely government department coordinate and work out plan and funds and folk to promote together.

Experience in the past and discussing that the result found, should be outside the regular educational system, offer the hiker, persons who generally visit the rest, hill life and investigator, mountain forest use and administrator to study the outdoor and educate and train the organization and mechanism served, this organization and countries all over the world of mechanism have already developed to some extent, and this text and be raised the decree set up and oriented the function and structure with essence, aim, goal, target who make a self-criticism current relevant outdoor school of our country, propose raising feasible track case outside of long term (school) of the intermediate range (educational center) of short term (workshop) who sets up the outdoor school separately from the suitable one of current relevant regulations, and produce whole policy and basic relation that the outdoor educate with structure to draw up to try separately, and propose asserting with talents that stepping on recording and produce helps the outdoor education of the predicament with the auxiliary professional guide's system of sports.

The legislative yuan opened committee member Cheng to propose the self-criticism and suggestion to the thing that the executive yuan inquires to "The mountaineering policy of Taiwan" on May 9, 2004, the executive yuan has also already combined every organization suggestion and reflected, among them has also already reacted to the executive yuan of outdoor school, so appeal for the folk

mountaineering group or sport recreation service trade that rely mainly on the fact that engaged in the high mountain walking event, can arrange Construction and Planning Agency Ministry of the interior as the undertaking competent authority of the purpose , besides becoming the partner of national park again voluntarily , the environmental user enters the steps as environmental participant and educator , and can help the guidance of the mountaineering environment , correct to report to the authorities and environment care further , it is common that it is interested to be for government and the people's organization sets up the outdoor school and popularizes the reference educated in the outdoor education in the future.

**【關鍵字】**

環境使用者、登山學校、目的事業主管機關、運動休閒服務業、戶外教育

Keywords : environmental user, outdoor school, purpose undertaking competent authority, recreation service trade of sports, the outdoor education

# 臺灣登山學校籌設之法令基礎探討

林志純<sup>\*</sup>、歐雙磐<sup>\*\*</sup>

(發表於 2005/10/1-2 雪霸國家公園主辦之「2005 年全國登山研討會」)

## 壹、前言

由 The freedom of the hill (國內譯為登山聖經) 編者群一個非營利的戶外活動兼保護河川森林的登山者俱樂部 (The Mountaineers 於 1906 創立) 之宗旨：

探索、研究並享受西北部及西北以外的山區、森林、河川。

蒐集前述地區的歷史、傳統和探險經驗，編輯成冊，留作永久紀錄。

用以身作則、教導和鼓勵方式，致力推動保護性法案，以及維護自然環境之優美。

親自遠征山區並提供教育機會達成上述目標。

鼓勵戶外活動的愛好者培養互助合作精神。

及該俱樂部贊助課程所開辦的戶外活動包括健行、登山、滑雪之旅、攀登雪山、自行車、露營、划獨木舟或皮艇、自然研究、航行及探險之旅，此外該俱樂部維護自然環境的部門舉辦教育性質的活動、推動立法，開辦知識性的課程，以環保為目標。(中譯登山聖經序言，6TH ED) 觀之，可看出國外登山團體之戶外活動已由體能運動 (sport) 進展到以保護戶外 (outdoor) 環境為目標。

登山活動的內容與發展方向，經運動探勘登山走向知性感性與休閒登山最後朝向心靈環保哲學登山，藉由體能的付出走向專業技術進而擔負起社會責任兼付保育與教育責任，故討論登山學校之設立，應該以心靈環保哲學登山為最終教育目標。參酌國外這些相關機構的前身，都有類似的理念「體驗自然、群體學習」。其辦學理念是利用優美、自然的大自然環境教室，進行團體營隊、技術教育、自然資源保育教育及戶外教育等教育計畫 (knapp,1990)，這些教育計畫的落實與長期經營，有賴設置定點的設施與機構，才能使理念落實與生根，因此本文相關討論登山學校之設置係以廣義登山戶外學校 (outdoor school) 為主要定義與範疇。

國外推動戶外教育工作的機構與設施如：北美地區的戶外學校（outdoor school）、保育學校、環境教育中心、自然中心、保育教育中心、戶外教育中心、戶外環境教育中心，向來有相當多的人力與專業投入，而這些活力的來源，往往以民間保育團體發揮的影響最大（周儒等，1996）。北美地區這些多樣化的設施與機構，與日本的森林學校、少年自然之家及青年之家，以及英國的田野學習中心及法國或西藏的登山學校等，在經營的目的地、目標對象、規模及經營的方式與策略上與國內山岳界期待以公部門為主導有著相當大的基礎差異，在現今依法行政的時代，行政機關之職權與作為必須有法令為依歸，而在政府財政短絀、人力資源稀少的當下，仍需借重民間資源與力量以活化我國登山學校之籌設。

就現行我國登山團體以環保或保育為宗旨或目的事業主管機關之團體屈指可數，且多數登山團體仍舊是登山體能運動及環境使用者及污染者或破壞者身分之大環境之下，三座高山型國家公園管理處仍願意持續辦理國家公園登山研討會凝聚山岳界共識，並進一步由國家公園登山研討會擴大到全國登山研討會，就國家公園法令職權部分，是否可達到國家公園法保護國家特有之自然風景、野生物及史蹟之法定主要目標，值得身為山岳環境使用污染者的登山者深思與檢討反省，此外在登山運動之基礎需求之教育與法令架構下，如何通盤考量登山環境保育與教育需求，讓登山者由環境使用污染者提昇為環境參與者與教育者亦是籌設登山學校相當重要之課題。

登山運動所屬之登山嚮導業在政府部門歸類係含括在運動休閒服務業中，依照行政院 93 年 11 月 10 日第 2914 次會議通過並經行政院 93 年 11 月 15 日院臺經字第 0930051134 號函核定『觀光及運動休閒服務業發展綱領及行動方案』，第二項觀光及運動休閒服務業發展綱領之第四點發展策略及具體措施中具體闡明：鑒於觀光及運動休閒服務業之發展有賴政府大力推動行政院在「挑戰 2008—國家發展重點計畫」提出觀光客備增計畫，並在「產值高值化計畫」中將運動休閒業列為四大重點產業之一。其中 6.2 列明「排除行政及法令障礙」，建構有利觀光及運動休閒服務業發展之整體環境。及 6.5 列明「培訓專業人才」，6.5.1：培育觀光及運動休閒服務業專業人員；6.5.2：推動觀光及運動休閒服務業人才證照（認證）制度（行政院,2004），前述中央政府所擬之綱領與行動方案即是山岳界籌設登山學校之相關法令依歸與整合之方向，目前係由行政院經濟建設委員會負責管考。

## 貳、臺灣登山學校本質內涵及相關法令

就行政院所核定『觀光及運動休閒服務業發展綱領及行動方案』中，第一項觀光及運動休閒服務產業分析之第二點發展現況中提到：登山是富冒險性甚至具

有危險性的活動，登山嚮導業除具專業的登山技能並嫻熟相關法規外，尚須具備領導統御能力、緊急應變與急難救助能力，以應付團體可能發生之事務；在國內申請高山嚮導證，需符合「高山嚮導員授證辦法」。

前述針對運動休閒服務業的 SWOT 分析同時可做為登山嚮導業之參考如表 1：

表 1、運動休閒服務業的 SWOT 分析

優勢(Strength)	劣勢(Weakness)
運動休閒服務業： 1.運動休閒服務產業符合國民所得提高後之時代潮流。 2.參與及觀賞休閒運動競賽之意願提升。	運動休閒服務業： 1.體育團體多仰賴政府挹注，缺乏市場競爭與獨立能力。 2.缺乏運動休閒服務業整體概念。 3.運動休閒服務業專業人員素質有待提升。
機會(Opportunity)	威脅(Threat)
運動休閒服務業： 1.政府政策鼓勵。 2.民間資金尋求多元的投資管道。 3.民眾願意付費使用運動休閒室內設施，使業界蓬勃發展。	運動休閒服務業： 1.運動服務業相關法規之不足。 2.傳統之體能運動遊走於醫療法規邊緣。

資料來源：觀光及運動休閒服務業發展綱領及行動方案

而在現行登山嚮導業及各登山團體發展瓶頸與所面臨的問題上，該綱領共歸納出以下四點問題供檢討改進之參考如下：

#### 一、體育團體過於仰賴政府資源的補助：

長久以來體育團體過於仰賴政府資源的補助，以致迄今體質依然弱化，缺乏市場競爭與獨立生存之能力。

#### 二、運動休閒服務業相關法規不足：

健全運動休閒服務業市場的運作，首賴明確、完備之市場法則。

#### 三、缺乏運動休閒服務業整體概念：

由於運動休閒服務業在國內尚未成熟與普遍，故各細項產業均各自發展，缺乏整體概念，降低運動休閒服務業整體效能。

#### 四、運動休閒服務業專業人員素質有待提升：

運動休閒服務業的發展是一項科技整合的工作，人力資源尤為其中之重點，



但因過去運動休閒服務業非屬主流產業，缺乏對專業人員培訓工作。前述行政部門之發展綱領與行動方案與研析所面臨問題，亦是發展登山學校之主要關鍵考量，本研究試研擬出以下一些相關的登山學校定位與內涵供公民部門與個人參考。

#### **(一) 登山學校 (outdoor school) 的本質**

1. 經過登山教育系統規劃，藉由相關軟硬體資源人力整合，經營一種系統性的登山教育活動與學習計畫，服務專業人士與一般大眾。

2. 藉由大自然，硬體教室與專業人員的指導，可在此研究發展與規劃執行專業的登山教育活動方案或系統性的課程。

3. 可作為運動休閒與環境保育服務的場所，以促成一般大眾正確的登山觀念，並提供滿足登山問題上的教育與管理資訊等需求。

#### **(二) 登山學校之宗旨**

1. 培育與訓練戶外運動休閒專業人員
2. 從事環境與保育之教育工作
3. 開辦知識性的課程與活動
4. 研究發展本土性登山學

#### **(三) 登山學校的目標**

1. 教育：經由學校專業的登山教育課程，引領學員了解登山技術與愛護環境。
2. 研究：經由學校的統合相關領域專業人士，做長期本土化登山學深入研究，並能提供作為課程之利用。
3. 保育：經由學校教育活動與大自然的觀察與了解，促使學員進而保育環境。
4. 遊憩：透過學校設施空間及環境的利用及體驗，鼓勵追求有意義的戶外休閒活動。
5. 文化：經由學校的統合與蒐集整理與設計，可逐步形成登山與生活及文化之互動。

#### **(四) 登山學校之服務對象**

登山學校主要服務對象及使用者是專業登山人士（含山林使用與管理者），其次是登山者，預估應佔八成以上，再其次是一般社會大眾。

#### **(五) 構成登山學校的要素**

登山學校要能夠存在，其基本要素為：1. 系統課程 (program)，2. 設施 (facility)，3. 人 (people)，4. 營運管理 (operation)，可由圖 1 說明：



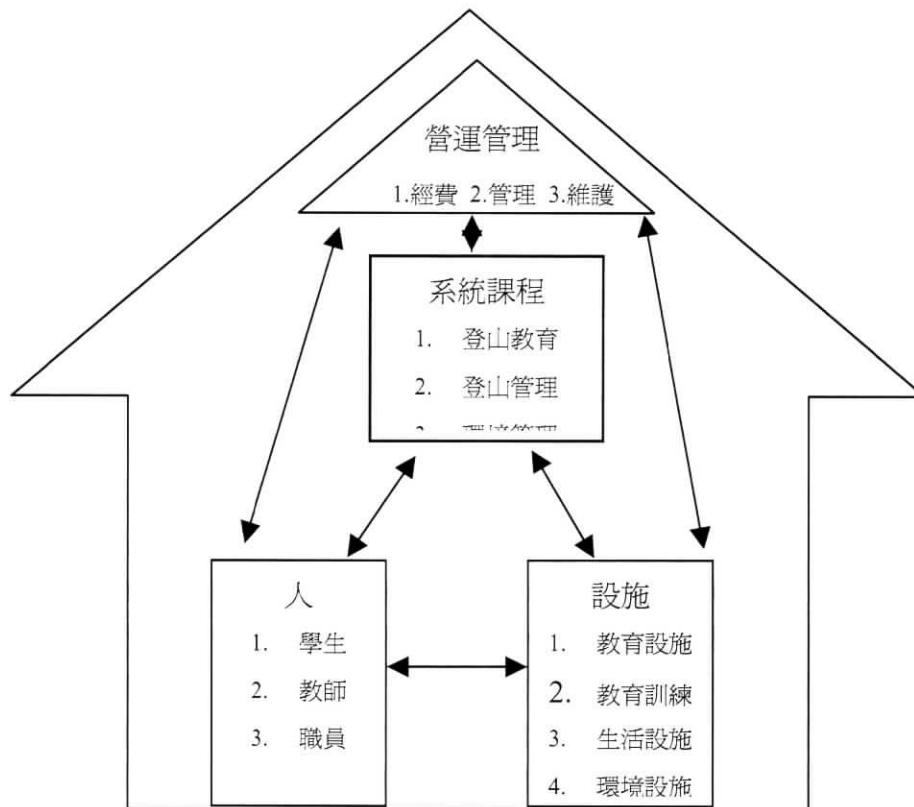


圖 1、登山學校基本架構圖(資料來源:本研究整理)

## (六) 登山學校的法令依據與教育架構

### 1. 專業人才培訓問題

根據行政院體委會之「當前臺灣運動休閒服務人才供給與培訓重要課題」研究，我國運動休閒服務業之人才供需面對六項亟待努力之策略與方向：1.從業人員專業程度偏低，亟需推動亟需推動回流教育以提昇運動休閒服務水準。2.學校教育與產業人才需求脫節，亟需調整學程以協助產業升級。3.運動場館需要適度法令鬆綁，充分提供運動休閒產業所需發展空間。4.專業形象不足，亟需推展專業證照制度並健全專業人才任用管道。5.加強國際化人才之培育與延攬，協助產業與國際接軌以因應全球經濟。6.建立長期之人才供需調控機制以利政策引導與公共資源有效運用。故登山學校的設置除考量前述人才之供給需求外，必須結合法制、經濟與教育等配套措施，塑造有利發展環境才能供需平衡，而登山學校的設置才有其意義。

### 2. 正規教育

正規教育依終身學習法的定義為：指由小學到大學具有層級架構之教育體制。簡言之是依大學法、私立學校法所成立之高等教育科系所，經過學校教學並採認學分後依學位授予法，所授予正式學分或學位，多為高等教育體系中之體育系所或運動休閒管理系所所培育之高等人才，而國內登山服務業對從業人員的學

歷要求偏低，目前實際從業人員具有運動休閒專業學歷背景者所佔比例相當的低，對應於高等教育體系中現有八十四個運動休閒相關系所，每年約畢業 3000 人的大量人才供給，供需之間呈現大幅的落差，具體改善建議是從大學校院或技職院校內另闢回流教育管道，也就是登山學校必須由大學校院或技職院校內籌設，其設置依法令規定相當嚴謹，就大學及分部設立標準理學護理及體育類每名學生規定樓地板面積即要求 13 平方公尺以上，尚不包括其他土地及軟硬體設施之規定，故除非有現行高等教育中之運動休閒服務等相關系所願意籌設正規教育之登山學校，設置困難度較高，但因為其教育屬正規教育，從長遠的角度來看應為努力的目標之一。

### 3.非正規教育

非正規教育依終身學習法之定義為：指在正規教育體制外，針對特定目的或對象而設計之有組織之教育活動。經查可資設置登山學校利用的母法有終身學習法、社會教育法、補習及進修教育法、原住民族教育法及環境教育法（草案）等，較為多元化且符合社會一般大眾需求，例如目前社區大學已有登山專業社團協助開設有關山野課程，而其課程依據「非正規教育學習成就認證辦法」第 5 條規定：終身學習機構申請認可之非正規教育課程，分為學分課程及非學分課程二類。學分課程經認可者，發給學分證明；非學分課程經認可者，發給修習證明。故前述山野課程依法可發給學分或修習證明以作為學習之證據，據以抵免各級各類學校學分或入學條件。

另依據社會教育法第 5 條之規定：各級政府視其財力與社會需要，得設立或依權責核准設立左列各社會教育機構：..八、體育場所。九、兒童及青少年育樂設施。..十一、其他有關社會教育機構。日本文部省之登山研修所即是在青少年局下之單位，而我國臺北市政府之攀岩館亦是設在青少年育樂中心之下，故登山學校亦可以經由前述社會教育機構之方式設立。在現行登山人口眾多而正規教育人才供需失衡無法滿足登山休閒運動之情形下，以非正規教育方式吸收社會各階層登山菁英推廣登山教育，實為目前較為可行之方案，就目前各民間團體精英或所謂之登山專家，多非正規登山或環境教育之背景，而其對登山界貢獻卻非常深遠，根源於登山運動不是只有體育或運動休閒專家才能從事之活動，已經類似全民運動，而臺灣之山林向來又親近臺灣人民不是遙不可及，故登山學校以非正規教育的方式設置，並廣納體育、運動休閒、醫界、法律、戶外裝備、環境保育及消防救災等人才，綜合各界專才進行登山教育之整合與教育才是完整之登山學校。

### 4.各目的事業主管機關專業訓練與檢定

(1)「國民體育法」第 11 條規定：中央主管機關應建立體育專業人員之進修及

檢定制度。前項體育專業人員之範圍，由中央主管機關定之；各體育專業人員資格檢定、證照核發、校正、換發、檢定費與證照費之費額、證照之撤銷、廢止及其他應遵行事項，由中央主管機關訂定辦法辦理之。另依「國民體育法施行細則」第五條規定：本法第十一條所稱體育專業人員，指曾受體育專業教育或訓練之水域救生員、國民體能指導員、運動傷害防護員、登山嚮導員、潛水指導人員、漆彈活動指導員、運動教練及其他以體育為專業之從業人員。又依「登山嚮導員授證辦法」第 8 條規定：各級登山嚮導員之檢定、授證、校正、換發、撤銷、廢止及相關管理工作，得委託下列機關、團體辦理之：一、國家公園管理處。二、全國性體育團體。

(2) 依「發展觀光條例」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。自然人文生態景觀區之劃定，由該管主管機關會同目的事業主管機關劃定之。專業導覽人員之資格及管理辦法，由中央主管機關會商各目的事業主管機關定之。另依「自然人文生態景觀區專業導覽人員管理辦法」第 6 條規定：專業導覽人員之培訓計畫，由自然人文生態景觀區之該管主管機關或其委託之機關、團體或學術機構規劃辦理。原住民保留地及山地管制區經劃定為自然人文生態景觀區，該管主管機關應優先培訓當地原住民從事專業導覽工作。又依前述辦法第 8 條規定：專業導覽人員之培訓及管理所需經費，由自然人文生態景觀區該管主管機關編列預算支應。

(3) 依「國家公園法」第 22 條規定：國家公園管理處為發揮國家公園教育功效，應視實際需要，設置專業人員，解釋天然景物及歷史古蹟等，並提供所必要之服務與設施。同法第 23 條規定：國家公園事業所需費用，在政府執行時，由公庫負擔；公營事業機構或公私團體經營時，由該經營人負擔之。政府執行國家公園事業所需費用之分擔，經國家公園計畫委員會審議後，由內政部呈請行政院核定。

(4) 另依據法令位階相當消防署函釋之「協助執行消防救災工作民間志願組織專業訓練認證須知」五、前點所稱專業合格證書(件)之種類及參加專業訓練發給合格證明之規定如下：3. 山域搜救類：依登山嚮導員授證辦法取得之登山嚮導員證。消防機關、全國性或國際認可之訓練機關(構)、團體、學校或由消防機關委託具山域搜救訓練能力之機關(構)、團體、學校，辦理山域搜救專業訓練核發之合格證明；其訓練課程、內容及時數如表 2。

表 2、山域搜救類訓練課程綱要

項次	課程名稱	內容	時數
一	山難搜救原則	後勤支援指揮控管通聯系統的資源整合、標準作業程序	三小時
二	地圖判讀與定位 導航技術	指北針、高度計、G.P.S.經緯座標、地形圖使用	三小時
三	固定點架設	困難地形架設與確保	四小時
四	基礎攀岩	上下直攀、懸崖攀爬(YDS5.7)	四小時
五	繩索登降	上升、下降、確保及器材使用	四小時
六	繩索運用	主繩、輔助繩運用與保養	四小時
七	簡易擔架製作	利用山中材料、登山器具製作技術	四小時
八	搜救器材操作	通訊與信號(標記)、各種搜救裝備與器材操作與正確使用時機	四小時
九	拖吊	懸崖、惡劣地形拖吊	六小時
十	野外求生	起火、緊急露營、取水、植物辨識、叢林穿越與追蹤	八小時
十一	溯溪、橫渡	深潭、急流、瀑布橫渡	六小時
十二	測驗	上述課程筆試，並由測驗官任選上述四項課程實際操作。	
		合計	五十小時

資料來源：：協助執行消防救災工作民間志願組織專業訓練認證須知

依「環境教育法」草案第 7 條規定：主管機關及目的事業主管機關得設置區域或地方環境教育設施，並鼓勵民間成立環境教育推廣之基地，整合環境教育資訊網絡及資源，以推展環境教育。及該草案第 8 條規定：主管機關及目的事業主管機關得自行或委託具專業能力之大專校院、機關(構)或團體，培訓環境教育推廣人員。

綜合上述登山教育有關之法令，主管機關或目的事業主管機關分別為教育部、行政院體委會、交通部、行政院農委會、內政部（營建署及消防署）及行政院環保署等，法令有如多頭馬車而無法整合，但就相關法令最後整合可歸納出一目的事業主管機關—「內政部營建署」，可主導其國家公園轄境內之登山學校之設置事宜。

### 參、臺灣登山學校籌設之法令檢討與可行方案

94 年 5 月 9 日立法院陳啓昱委員提出對行政院書面質詢「臺灣山岳政策」，而行政院亦於 94 年 5 月 16 日彙整內政部、教育部、交通部、行政院經建會、行

政院農委會、行政院體委會以院臺施字第 0940020635 號函答覆中央政府之山岳政策，其中有關「登山學校」答覆如下：至陳委員建議成立登山學校一節，查目前國內與登山教育有關之相關系所係以生物資源、森林園藝、水土保持與土壤科學等為主，至以登山技藝為主者，則以社團組織型態，並以推廣教育之形式為主。由於目前各級學校之數量已趨飽和，而人口數卻有逐年下降之趨勢，且大學設立專業系所係屬大學自主之權責，因此，對於登山教育之推展，仍宜由社教機構採取推廣教育之方式辦理，並強化現行中等以上學校之登山社團及各級學校團體活動課程，以養成國人認識山林、愛護土地之觀念。

因此，在前述行政部門已有定見之下，就現行相關法令及政府政策進行檢討，隨著資訊科技的急遽發展，世界經濟競爭日趨激烈，且為提升昇國家競爭力，加速促進政府與民間產業結合，加上人民對政府服務品質的要求相對提高，使得政府財政每難以適應，因此節省財政支出，提升服務效能，為政府現階段刻不容緩之課題，因此行政院於民國八十七年一月十四日核定頒布的「政府再造行動綱領」，其中將政府業務委託民間辦理列為重要工作項目之一，行政院復於民國八十九年八月三十日第二六九六次院會通過之「知識經濟發展方案」將政府業務委外辦理列為建立顧客導向服務型政府的具體措施之一，因此政府業務委託民間辦理已成為政府再造發展策略重要的工具，也是政府與民間尋求經濟發展與行政改革共同的理念。故登山學校的設置方式，應依政府業務委託民間辦理之相關規定籌設較為妥適與可行。

就分析現行整體環境較為可行的登山學校籌設方式如下：

### **一、部分公營、部分民營：**

政府提供建物設備，由政府與民間共同經營提供服務之型態，例如行政院人事行政局所屬的公務人力發展中心，該中心提供新建大樓之硬體設備，本身配置若干人力於上班時間利用該大樓完善設施負責執行公務人員訓練業務，另週休二日或例假日則委託民間業者辦理住宿、餐飲及場地維護管理經營。

### **二、公辦民營：**

政府提供土地建物及設備等既有基本設施，委託民間經營，民間業者享有業務執行權力，完全承擔提供公共服務之業務經營功能及效率與效能提昇之責任，政府則除擁有原先所提供的土地等硬體所有權，負有監督與目標達成之責任外，在某些個案中，不但不需撥款補助，還可在委託期間內收取租金或權利金或回饋金，獲得持續性資金收入，對政府財政助益頗大。目前國內較成功案例有高雄縣立鳳山、岡山醫院委外經營模式。

### **三、初期公民合營，逐步民營化：**

政府提供現有土地設備甚至人力，尋找適合的民間業者先行合作經營，再由



政府以土地等資產折價入股或直接由政府出錢與民間業者合資，逐步轉向營利或非營利機構模式，營利機構常以公司型態成立，我國公營事業民營化的過程常採如此的方式，例如經濟部的中鋼公司。

此外政府單位亦可以委託民間團體的方式辦理教育訓練，內政部消防署早於 87 年 8 月 28 日 87 消暑救字第 87F0378 函令「內政部消防署輔導及委託民間團體加強各項救災、救難及救援等訓練執行規定」，據以輔導與資助民間團體教育訓練工作，其經費分配、辦理程序，講師與測驗規定等均已予以規範。至民間社會教育機構之設置已有「私立社會教育機構設立及獎勵辦法」予以規範及獎勵，而登山學校之籌設，涉及各政府部門與各學科及軟硬體設備之整合籌設曠日費時，因此建議以分期分階段籌設方式，拉長整合與籌備期較為可行。

(1) 第一階段登山學校籌備期（基礎訓練）之講習班或訓練班：

由各登山團體之目的事業主管機關行政院體育委員會輔導，仿前述內政部消防署之訓練執行規定，以補助民間辦理並於週六日優先講習訓練已請領體委會登山嚮導員證約六千名。

(2) 第二階段登山學校整合期（專業訓練）之研習中心或教育中心：

由各專業目的事業主管機關（建議由內政部營建署）輔導，調訓專業人員（如巡山員、保育員、野外調查者等），逐步建立相關專業課程與學程之書面資料，成立登山論壇整合相關議題。

(3) 第三階段登山學校成立期（教育訓練）之完整登山學校：

由非正規教育方式，報請教育部認可學分或修習證明，並核發專業證照，以培訓完整之登山教育人才並推動國際交流。

有關登山學校各階段之內容細節如表 3：

表 3、登山學校各階段內容分析表

名稱	講習訓練班	教育中心	登山學校
主要對象	登山嚮導員	專業人員	全面（含一般民眾）
運作型態	解說	研習、戶外實作	教材研發、戶外教學
課程方式	單雙日教學	研討、研習	戶外教學
設施	租用教室	視提供主管機關	戶外、室內完整
人員	一位承辦	一位主任、助理	教師與職員若干
運作方式	體委會編預算	目的事業主管機關提供並委託	目的事業主管機關委託社教機構辦理
潛在問題	短期訓練效果有限 經費由政府負擔	需政府提供場地 講師專業性	需政府支持 政策人才以而

	無戶外教學 訓練時間急促 課程內容簡短	場地便利性 中心自給性	環境教育管理 市場機制
--	---------------------------	----------------	----------------

資料來源:本研究整理

#### 肆、架構完整之戶外教育法令、政策與體系

登山學校設置之目的在於提升山野安全與從事戶外教育以達自然資源的永續利用，目前我國各登山團體及公部門多數仍將登山活動視為技術或全民運動（sport）並無如歐美日般有本土化完整之戶外（outdoor）環境教育概念或架構，教育人民愛「山」敬「山」進而更愛護與保護這塊土地，其中登山與領導統馭技術部份已有許多山岳前輩引領，而以下茲就我國現有戶外教育法令提出概略介紹，並參考修正國外戶外教育做法以完備我登山學校之設置。

目前我國有關環境教育之推動係依據行政院 81 年所核定之「環境教育要項」。

其依據為：為加強推動環境教育，使全民皆能認識環境問題，了解並關切資源與生活環境間之關係，進而成為維護生態平衡及環境品質之實踐者，以達到資源永續利用，並使世代享有安全與健康之生活環境。該環境教育要項相關目標、策略與措施仍可作為現行籌設登山學校從事戶外教育之參考。此外依現行所公告之「環境教育法草案」第七條規定之說明如下：一、環境教育之發展若須符於實際，則環境狀況的相關資訊，應獲得適切與充分之供應，才能切合環境保護的目的及提昇民眾之認知與意識。二、藉由具有豐富環境資源特色的環境教育設施（如生態教育園區、動物園、植物園、鳥園、博物館、國家公園及自然保留區所屬解說教育中心、展示中心等場域，偏重硬體設施者屬之）及在全國各地所形成綿密的環境教育推廣之基地（社區發展協會、社區大學及其他民間團體所提供處所或網絡，以利國民容易取得環境教育機會或資訊，偏重軟體者屬之），可提供學生及社會各階層民眾更真實的專業環境學習機制與經驗。整體來說戶外學校與戶外教育之完整法令架構試草擬如下圖：



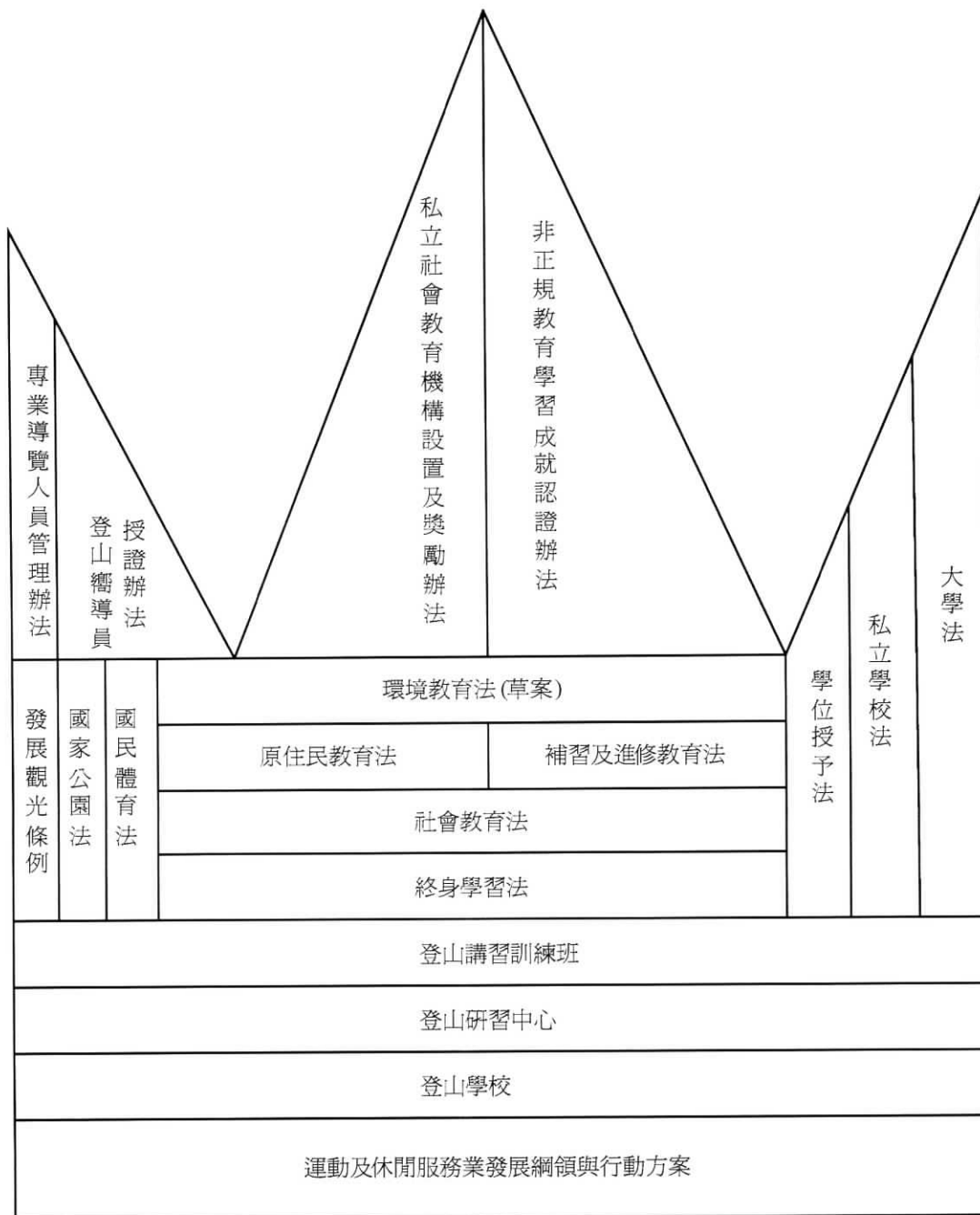


圖 2、我國登山學校法令架構圖(資料來源：本研究整理)

此外登山教育永續經營除法令外政策理念亦須配合，本研究草擬政策架構如下圖：

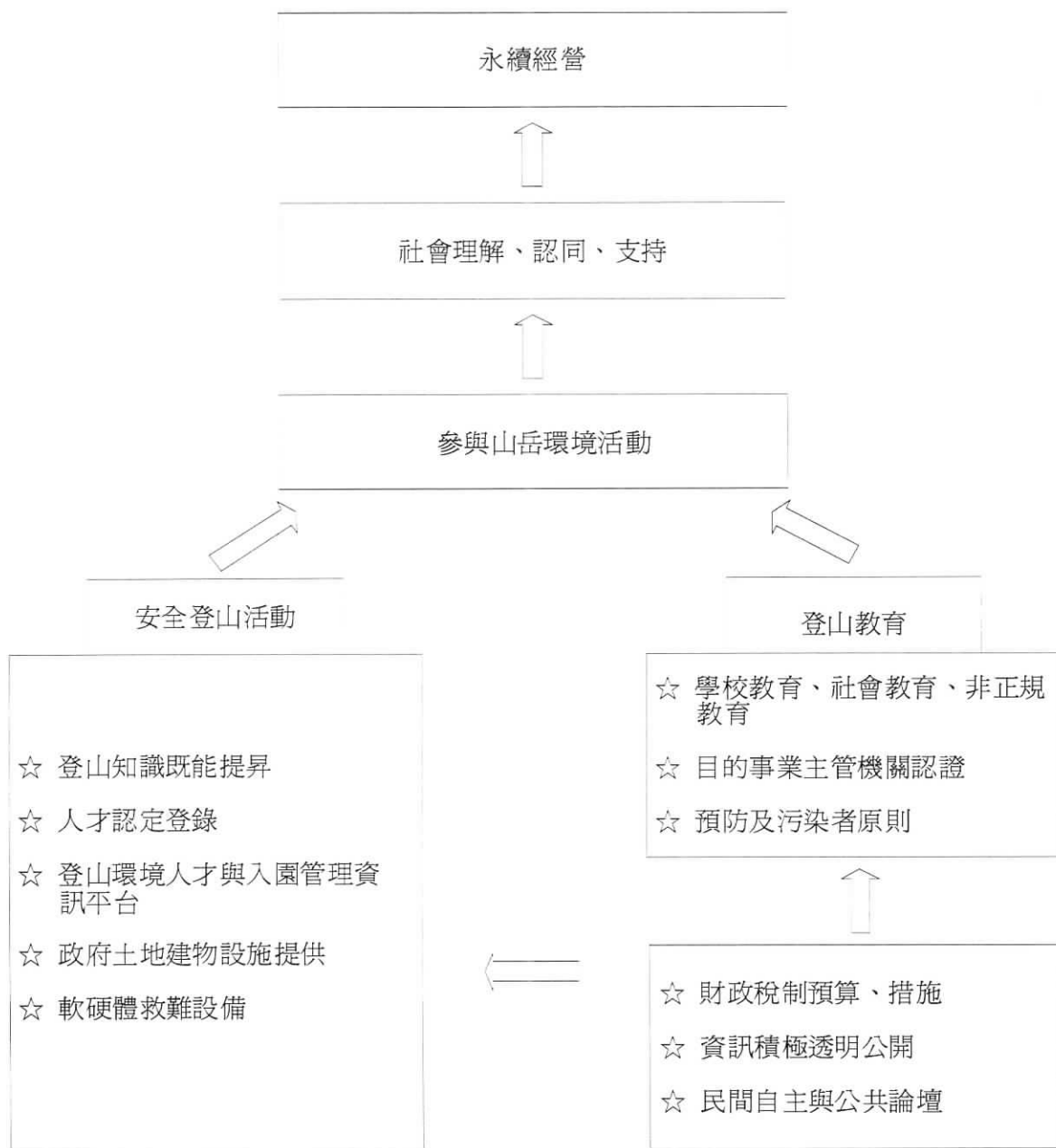


圖 3、登山政策架構圖(資料來源:本研究整理)

而登山教育亦需要各參與體系互相整合與協助，本研究草擬體系架構如下圖：

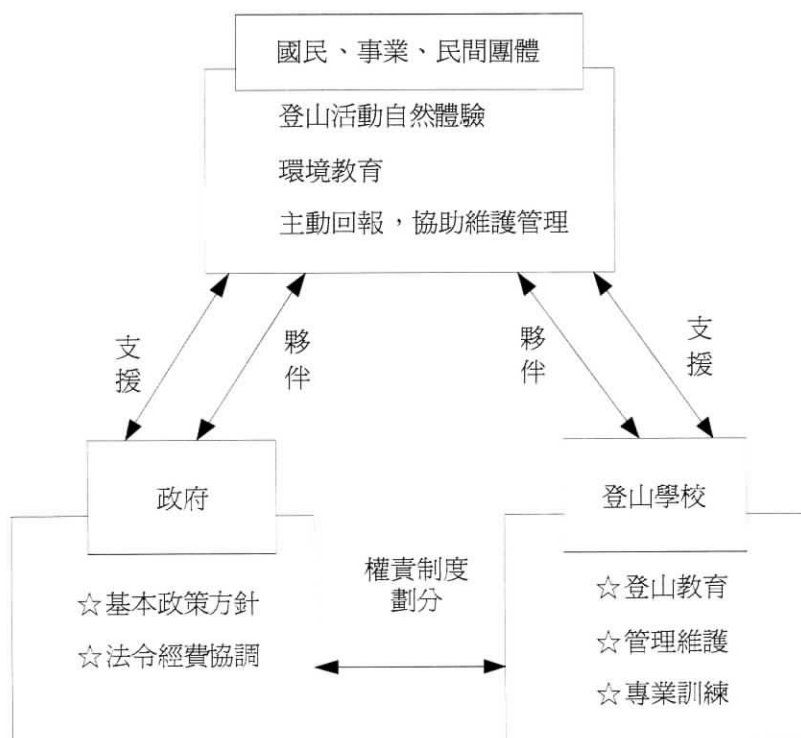


圖 4、登山教育各體系架構圖

資料來源:本研究整理

此外參酌前述我國中央政府今年已對登山學校之政策與籌設有定見情形下，經分析各國登山學校籌設之可行性，發現以日本登山之國情、法令、整體環境與我國較為相似，而其中 AGS-J 登山學校 (Alpine guide society of Japan) 更可作為我國籌設之參考雛形，其中 A G S - J 登山學校委員會委員長森鐵彌所介紹該登山學校：A G S - J 主持登山學校的日本高山嚮導協會(A G S-J) 山岳活動的重要性在橋本龍太郎會長支持下在日本作為唯一的公認山岳嚮導的組織在 1971 年 4 月由 28 名同志創設，並在同年 7 月厚生省 (同我內政部) 為監督政府機關(7 月之後在環境廳現環境省上移管 (我國應為環保署)) 成立社團法人以後是有 34 年的歷史的山岳嚮導組織。 1971 年創立以來 A G S - J 對正確的登山知識的普及發展，國立與國家公園的管理，提升自然保護活動的推動，安全登山的普及和山岳遇難事故的防止並以自然保護活動的推進為目標，以各式各樣的形式與企畫召開登山教室等等的活動。由前述日本民間登山學校之運作與內涵之提升觀之已與美國戶外教育之目標漸趨一致，而我國各登山團體目前尚仍停留在登山運動 (環境使用者即污染者) 之角色，如何提升各登山團體成為環境參與者與山岳保護者，實為現今登山教育與登山團體轉型提升當務之急。

## 伍、人才登錄制度民間貢獻心力

社團法人日本山岳嚮導協會針對山岳嚮導與自然嚮導已定有職能別資格檢定試驗詳細規定可供我國參考，而我國不管公民部門在將登山專業人員提升為環境參與及保護人員之能力仍相當薄弱，於 2004 年之國家公園登山研討會中亦已有山友提出建立歸屬專業嚮導人員資料庫及民間 RANGER 制度之提議，在世界各國多數山岳活動是以民間為主導情形下，如何活用與整合民力協助政府部門登山教育與自然環境之保護，日本方面已有相當成熟的人才及事業登錄制度可供我國參考，現嘗試以仿日本人才登錄制之做法整合歸納架構圖，如下圖 5。

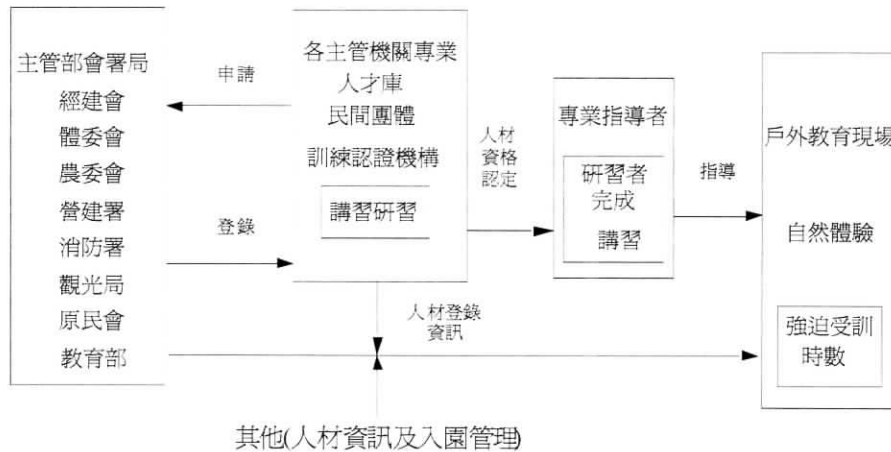


圖 5、人才登錄制度架構圖(資料來源:本研究整理)

我國登山運動在特性上與其他運動有相當大差異性除登山多在自然環境中完成外，臺灣的山多不需要特殊裝備就能親近，也就是說幾乎是只要有腳的人就可以登山，再者臺灣山岳界菁英亦多非運動、體育或自然保育背景，因此在美日各國山岳團體均多已協助公部門從事登山環境之參與及山岳保護工作情形下，從公部門現有資訊平臺中開放小部分空間即可從事類似公共工程委員會之人才資料庫或公部門網路公害陳情與申請許可系統之功能，以整合各方訊息暢通登山環境相關資訊應屬可行。

## 陸、結論與建議

1. 就我國現行相關法令與登山教育之關係可簡單歸類為 1.正規教育 2.非正規教育 3.目的事業主管機關專業檢定等三類，行政院之決定為：對於登山教育之推展，仍宜由社教機構採取推廣教育之方式辦理，並強化現行中等以上學校之登山社團及各級學校團體活動課程，以養成國人認識山林、愛護土地之觀念。因此，結論可視為以非正規教育方式由民間團體依相關法令辦理。

我國政府組織再造有傾向日本之趨勢，因此日本登山學校與教育之作法足可供我國借鏡，永續登山及環境參與及保護已成國際趨勢由日本 Alpine guide society of Japan 所轄機關由厚生省改隸環境省可看出。因此在此亦呼籲我國登山團體亦應由環境破壞者之角色進階成為環境參與者與守護者，初期作法可增列內政部營建署為目的事業主管機關，以實質協助國家公園內之山岳環境保護。

登山學校事涉各學科與龐雜法令之整合，因此確實以民間主導較為可行，短期部分建議由行政院體委會支援經費，國家公園管理處提供部分時段之解說教育設施供登山講習班使用，中期以研習中心或教育中心的方式推動，衡量國情及我國山岳環境，長期應可仿日本登山學校及環境教育之方式推動，就我國現行相關法令並無競合或窒礙難行之問題。

現行民間團體參與登山環境之守護作法，建議由國家公園開放小部份資訊平臺，作為人才登錄交流與山岳環境守護通報之用，以積極鼓勵國家公園內登山人員由山岳污染破壞者成為山岳環境參與者與保護者。

## 【參考文獻】

### 中文部分

1. 內政部消防署 (1996), 協助執行消防救災工作民間志願組織專業訓練認證須知。臺北, 內政部消防署。
2. 內政部消防署 (1998), 內政部消防署輔導及委託民間團體加強各項救災、救難及救援等訓練執行規定。臺北, 內政部消防署。
3. 玉山國家公園管理處 (2004), 2004 國家公園登山研討會論文集。南投, 玉管處。
4. 交通部觀光局(2003), 自然人文生態景觀區專業導覽人員管理辦法。臺北
5. 行政院 (2000), 知識經濟發展方案。臺北, 行政院。
6. 行政院 (2004), 觀光及運動休閒服務業發展綱領及行動方案。臺北, 行政院。
7. 行政院體委會 (2004), 登山嚮導員授證辦法。臺北, 行政院體委會。
8. 行政院體委會 (2005), 當前臺灣運動休閒服務人才供給與培訓重要課題。臺北, 行政院體委會。
9. 周儒、張子超、呂建政 (1996), 教育部委辦自然教育中心實施狀況之研究。臺北, 教育部環境保護小組。
10. 邱紫穎、平郁譯 (1999), 登山聖經。臺北, 商周出版。
11. 教育部 (1990), 環境教育要項。臺北, 教育部。
12. 教育部 (1999), 私立社會教育機構設立及獎勵辦法。臺北, 教育部。
13. 教育部 (2003), 非正規教育學習成就認證辦法。臺北, 教育部。

### 外文部分

1. McRae Ed., "Outdoor and environmental education : Diverse purposes and practices" , pp.28-40, South Melbourne, Australia : The Macmillan Company of Australia Pty LTD.
2. Knapp, C. " Outdoor education in the United States, Yesterday, today and tomorrow " , In K, 1990 .
3. 社團法人日本山岳ガイド協会檢定審査委員會 (2004), 山岳嚮導 自然嚮導 職能別資格檢定詳細規定。東京, 社團法人日本山岳ガイド協會。

### 網路資料

NPO 法人どんころ野外学校 <http://www1.ocn.ne.jp/~donkoro/>

NPO 法人北海道アウトドア協会 <http://www.h-outdoor.com>

中華民國立法院網站 <http://www.ly.gov.tw>

中華民國行政院網站 <http://www.ey.gov.tw>

北海道自然體驗學校 <http://www.neos.gr.jp/taiwan/>

立法院 (2005)。陳啟昇委員書面質詢臺灣山岳政策。民國 94 年 4 月 1 日, 取自 :

<http://210.69.7.199/qb/300000000s6134000017.htm>

社團法人日本山岳ガイド協會 <http://www.jfmga.com>

全國法規資料庫 <http://law.moj.gov.tw/>