

主題二 山岳管理方面



台灣山區整合性登山管理制度之研究

-朝向入出山登記報備制的再思考

陳永龍

學歷

第二屆亞洲資產國際田野學校結業

台大建築與城鄉所博士

台大建築與城鄉所碩士

台大農工系學士

現職

開南大學觀光與餐飲旅館學系暨研究所助理教授

經歷

原聲報（災區原住民平面媒體）主筆

台灣山岳雜誌 特約企劃

裕隆汽車公司委辦「第六屆裕隆環保季」中視衛星公司企劃顧問

第六屆裕隆環保季「為台灣生態而走」踏查隊領隊

專長

空間的政治經濟學

族群關係與文化研究

環境教育與永續發展



台灣山區整合性登山管理制度之研究

-朝向入出山登記報備制的再思考-

陳永龍

摘要

台灣山區的登山管理，不論就法制面向或者社會面向而言，基本上都還停留在警察國家之意識形態所延伸的「申請許可制」之範疇裡。因此，山區的管理因為不同業務部門不同管理單位的需要，不僅法令上缺乏整合性的連結，在管理上往往也各自訂定管理規定與辦法。而從登山作為一種移動性污染源或山林生態的干擾者角度思之，在生態的理由上一一定程度地限制人民入山，在法理上是可以被允許的；只不過，這種消極的保守主義作法，卻未必有助於更健全的登山環境，也無法讓愛山的登山者成為山林守護者。本文主要檢討台灣山區管理相關之法令規章，並以「登記報備制」作為一種未來方向的芻議，分別就登山環境管理、登山活動管理與登山教育等三個層面，提出暫時性的建議。

【關鍵詞】：入山管制、登記報備制、登山環境、登山活動、登山教育

壹、現象建構

全台灣三千公尺以上的高山有超過 220 座之多，以「山岳之島」稱呼台灣可說一點也不為過。山林地區常因地形起伏或河川切割等天然環境的隔絕，孕育出許多珍貴特有的生物與生態系；探究吸引大眾投入登山行列的理由，除了強健體魄、登山望遠之外，山林間豐富的地質地形景觀、獨特的生物、棲地、生態系也是吸引眾多登山客前往的主要原因。

台灣過往的登山活動，由於缺乏完整的山岳政策、專責的行政經管單位與登山教育機構，大部分的登山知識與技能之傳承，均賴各登山社團之內部傳習；而台灣山區的登山管理，亦因為不同的土地使用分區和不同職權所在，而分屬政府機關不同單位執掌；如此之狀況，不僅引起許多登山團體與登山專業人士詬病，也造成登山管理体系上的紊亂。尤其在各保育區、保護區的設立後，登山更應注意山林保育課題；但在玉山運動等推波助瀾下，近年商業登山活動日益蓬勃，這些未受妥善規管下的登山旅遊活動，不僅增添登山安全的變數，更可能帶來生態保育區的承載量負擔。

而若我們回到「使用者」的角度，回到山的世界裡重新思考，在基本概念上，登山者被稱為「登山客」是不無道理的。因為「登山客」和傳統「原住民」與山的關係，不論就角色、身份、活動屬性而言，都有很大的不同；所以，若以嚴苛的「生態人」角度來省思人與山的關係，登山者在山岳生態系統中所扮演的角色，確實可以暫時界定為「一種移動性的污染源」的存在，或是山林生態體系的干擾者與過客，登山者並不屬於該生態系統的一員。

只有在這樣的命題假設下，當代政權的「山林管理」才存在一種法哲學的基礎，以提供法理學的論證依據，而讓國家得以在保育「生態文化多樣性」的目的下，透過「限制登山者的權利」和行動自由的方式，來促成山林保育的目標，以維護原本豐富多樣的生態系統與文化系統。只不過，現代國家對於大自然保護的政策思維，也一樣得接受更原基的論詰挑戰；即在生態學跟法哲學基礎上，面對原住民和登山者都可以是山林守護者（而未必只是移動性干擾源或污染者）的角色，甚至比官僚體系更有能力守護山林的質疑。

從祛殖民的歷史層面來看，過往原住民在傳統領域內的採集、漁獵與游耕生活等等慣習，原本就是一種自然人與生態人的狀態；卻是在原住民各部落都被強制納入主體社會和現代國家系統後，殖民政權致使的移風易俗，才使原住民部落的傳統生活大受影響。就台灣原住民的歷史經驗來說，從日據殖民時期的集團移住、衛生改進等等措施，以至國民政府接收日本政權後所謂的「山地三大運動」（即扶植授產、定耕農業、山地人民生活改進）¹後，都使當今原住民部落受到漢人主流社會的巨大影響，只有少數深山部落中的老人家與不適應平地文明社會污染、堅持回到自己土地上生活的原住民，還能維持著接近生態人的生活。

但在殖民歷史的現實中，台灣原住民各部落對於「山林管理」的主導權，早已淪喪。過往部落同盟時期的部落政治，因各部落能擁有自己的「傳統領域」而維繫著一定程度的生態政治穩定平衡；但在殖民政權進入後，取而代之的是國家體系主導的山地行政與山地管制，不論基於對山區原住民的「防蕃」恐懼的山地管制，或基於歐美西奴學²下的生態保育潮流的山區保護，在意識形態層面基本上多是一種消極的、保守主義的、官僚主義的作法，而藉著「空間隔離」政策來進行山區管理工作。

即使今日，我們依然可以看到這個隔離主義下的影響。對於許多登山者來說，並不可能真正清楚去哪些山區需要辦理什麼樣的入山申請；而登山者對於「為何上山的行政程序這麼麻煩」也多半感到無奈，這樣的疑惑始終未曾消除過。下面這一段疑惑所引發的諸多討論，即是值得注意的基本面向：「有一點迷惑，為甚麼會有行政院農委會下的『林務局』，還會有一個行政院營建署下的『國家公園』，到底是農林業還是營建業，看了看網頁，好像除了區域（山頭）的劃分外，各有各的法源依據，奇怪的是業務蠻接近的，保育研究、解說與教育、休憩與旅遊、除了林務局上多了些比較專業的地理資訊系統外（使用 GIS 及 autodesk mapguild interface），好像都一樣，對我們登

¹ 國民政府遷台後，接收日本政權遺產而在 1951 年左右開始推行“山地人民生活改進”三大運動，並頒訂相關辦法；包括《山地人民生活改進運動辦法》，《獎勵山地人民育苗及造林實施辦法》，《獎勵山地定耕農業實施辦法》。

² 泛指那些把歐美世界的觀念與作法抄來就用，完全不加反省、修正的拿來主義式作風，實屬一種臣服於歐西世界的自我奴化意識。



山的人而言，如果要進入這些區域，還要跟『警察機關』另外申請，這些機關都有職權管理人民進入，這些機關沒有橫向的聯繫嗎？覺得很奇怪，這好像是日系組織與美式組織交雜，看不懂，怎麼演變成這樣的組織型態？」³。

誠然，當前台灣山區多屬國有林地，土地隸屬林務局的管理範圍；而地面上的經營管理則因不同之目的事業屬性，分別有不同權責管理單位。單就「登山」角度來看，入出山管制歸內政部警務署主管，登山嚮導證歸體委會主管，山區救難歸內政部消防署主管，進入國家公園生態保護區登山歸國家公園管理處主管，進入一般國有林地，包含自然保育區（保護區、保留區、野生動物重要棲息地等等）歸林務局主管；這樣的紛亂主管機關和各種規定，確實造成許多想登山的人在申請入山許可時的困擾。當然，也因整個社會尚未形成一股足夠的文化迫力，以致政府相關單位面對山區管理時，很少會把登山與山區管理當作是施政重點；而這樣的山區管理，總讓整個山區保育與登山管理，更顯得多頭馬車拉扯下的支離破碎。

若從整合性的登山管理觀點來看，不同單位如何在登山管理上具有統合性的制度，當是未來登山管理不得不面對的課題；尤其在政府組織再造尚未啟動，在當前各單位部門分層負責的狀況下，如何統整、協調，更需要有前瞻性跟魄力的高層決定，才可能有所突破。此外，台灣的山岳環境相異於歐陸及美國，在與國外民情不同、環境不同、法律體制不同、管理單位不同等等的情形下，更應積極發展一套屬於台灣本土環境下可行的「整合性登山管理」制度與推動機制。

換句話說，本文擬在保育山林生態環境的前提下，兼顧登山安全與具有環境倫理的登山素養的考量，來當作「山林管理」應該面對重要課題與思考起點，以提出針對台灣山區環境可行之登山管理制度，促進台灣山林永續發展的山林守護運動。以下，研究者透過質性研究中的文本分析、專家訪談、法制分析等等方法，先回顧台灣山區入出山管理的歷史脈絡，再提出從「申請許可制」到「登記報備制」的典範轉移及其背後的社會意涵。準此，據以指出當前台灣山區相關登山管理與登山教育的法制規定的闕遺，提出前瞻性的觀點與未來努力的方向。

貳、台灣山區山地管制的歷史脈絡

今日台灣山區的管理，在土地分類與分區管制日益複雜的年代裡，已經不單單只是警政單位基於人口調查與控制的需要，更和生態環境保育有關。也因此，思考台灣山區山地管制的歷史，大抵包含兩個面向的軸線得要思考。

一、警政時期的入山管制

戰後國民政府治台對於山區的山地管制，在威權統治時期它當然是屬於警務範圍。但在早年台灣相關法制尚未完備的狀況下，許多規定多半只是一種行政單位的內部規定，其法律位階不應擴及全國與全民來實施。

在解嚴前尚未頒訂「國家安全法」的年代裡，登山者進入特定山區的入山管制，就是警政單位行政命令的一紙規定而已。在國安法修訂後，入山管

³ 詳細討論請參見「登山補給站」論壇。討論主題：『林務局』『國家公園』跟『警察機關』。第一篇發表為 rene(rene)，寫入時間為 2007/08/18(六) 02:17 from 211.72.*。討論串所在之網址：<http://www.keepon.com.tw/ActiveSite/Message/One.asp?MessageID=60958>

制的依據乃從屬於國家安全法暨其施行細則，開始有了法源基礎。在警務處印製的小手冊《山地管制暨野外安全維護有關法令輯要》(台灣省政府警務處，1993/6/1)中的「人民入出台灣地區山地管制區作業規定」(國防部／內政部：1993/4/24)，第一項就載明該作業規定乃「依國家安全法施行細則第四十八條規定訂定。」因此，入山管制的目的，似乎是和登山安全無關，而套上個「國家安全」與「維護山地治安」的大帽子。

研究者曾在 2000 年時，為文論述「台灣當前的入山管制與高山嚮導員授證制度，看起來好像是為了增添登山安全而設計，但實際上卻非如此。入山管制乃基於國家安全法的理由而制定，和登山安全可說是毫不相干；而高山嚮導員授證制度原是警政署高山地區防範救護山難注意事項的附屬規定，雖移交到行政院體委會主管，核定辦法卻一成不變，致使高嚮證依舊只是辦理高山地區入山證的工具，始終無助於登山安全。本文認為，除非改變高山嚮導員授證辦法以及入山管制規定，並加強登山教育；否則現行的規定與辦法，不僅涉及違憲，更只會繼續衍生種種鑽漏洞的變形，以及倒果為因致生似是而非的誤論，甚至讓高嚮證變成了商品，終究無助於登山教育與登山安全的提昇。」(陳永龍，2000)

若回到「山地管制區」的法源來思考，在《國家安全法》(1992/7/29 修正公布，1992/8/1 施行)的第五條第一項：「為確保海防及軍事設施安全，並維護山地治安，得由國防部會同內政部指定海岸、山地或重要軍事設施區，劃為管制區，並公告之。」以及第二項：「人民入出前項管制區，應向該管機關申請許可。」相關懲處則源於第七條第一項：「違反第五條第二項未經申請許可入出管制區經通知離去而不從者，處六月以下徒刑、拘役或科或併科新台幣一萬五千元以下罰金。」

此外，在《國家安全法施行細則》(1995/11/29 行政院修正發佈)中，第四章入出管制區之許可的第二節山地管制區，第二十九條載明「... 山地管制區，由國防部會同內政部根據維護山地治安需要，就台灣地區各山地鄉行政區內之山地劃定公告之。」第三十條將山地管制區依其性質，分為「山地經常管制區」(即深山，昔日應辦甲種入山證地區)與「山地特定管制區」(即淺山一帶昔日應辦乙種入山證地區)，「... 管制區設置檢查哨，由警察機關執行檢查、管制任務。」第三十一條載明人民入出山地管制區應向該管單位申請許可，查驗身分證明文件。第三十二條載明無需申請許可、僅需查驗身分之情形。

更細的入山管制規定，主要在於「人民入出台灣地區山地管制區作業規定」的條文內。該作業規定的前身，是國安法之前訂定的《台灣地區戒嚴時期山地管制辦法》(行政院國防部，1961)。改訂後的第六到十五項，規定了人員、出入事由及申請方式。其中第六項為「無須申請許可」者，如原住民、設籍或設廠於管制區內的平地人、因公務需要進出者等等；第七項為因「不可抗力或緊急情事而有入出需要」者，如天災、空襲或急病救難等等。第八、九項分別為限制中外人民「可入出經常管制區但須申請入山許可」之事由；包括學術研究、公民營事業業務需要、醫療救濟服務與傳教、管制區內工作就業、登山健行、探訪親友、以及其他具正當事由而經由主管機關核可者。第

十至十二項為入出經常管制區申請方式及時間、地區限制；第十三至十五項則為入出山地特定管制區之申請規定。

其中，直接和登山有關的兩項入山管制作業規定，出現在第八項第五款：「機關、學校、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（攀登三千公尺以上之高山者須領有嚮導證之嚮導隨行）。」以及第十項，規定國人「依第八項第一至五款申請入出山地經常管制區者，應持所屬機關（構）、學校或團體出具載有入山人數、事由、前往地區、停留期間之證明文件，集體申請者另附入山申請名冊一示三份（格式如附件一；攀登三千公尺以上高山者另附計畫書及路線圖），連同國民身分證……向警務處或該管警察局、警察分局或國家公園警察對申請山地經常管制區入山許可證（格式如附件二）。……」

特別要注意的是，有關「三人以上才得入山登山健行」以及「三千公尺以上必須有高山嚮導證的登山嚮導隨行」的規定，已經在 2001/12/20 公布的修訂版本中移除。而這樣的移除造成兩種現象，一是便利了人民入山的申請；但同時也使在 1998 年被移轉到體委會的高山嚮導員授證辦法（體委會後來研擬修訂為「登山嚮導員授證辦法」），不再作為入出三千公尺以上高山申請入山許可的用途，而讓登山嚮導員的授證，不知所為為何。

在 2001 年修訂作業規定之前，就法理言法理，該作業規定乃依國安法施行細則訂定，那麼按照法理，入山管制基本上便已假定了：「每個入出山地管制區的人，都是可能危害『國家安全』的人。」因此，被限定最嚴格者就意味著是「最有可能危害國家安全」者；而由該作業規定我們不難發現，登山健行竟是所有申請入山許可的管制當中，限制條件最嚴格者！

調查研究或其他理由入山，因為不是登山團體，故無高嚮證，但通常卻可變通用鄉或縣作為申請的大範圍，避免掉了高山嚮導證的問題；並且可以一次辦三個月，進出申請區域內不同檢查哨而重複使用。但登山就不行如此了，不僅被限於必須是「登山相關團體」才行，且須一次一次申請；若要上三千公尺以上的高山，所被要求檢付的文件及證件就又更多。正是因為規定不合法理，想以登山理由取得入山許可如此困難，再加上手續麻煩繁瑣，也難怪會促使許多山友，只好未辦入山證（或無法辦）就逕行入山。

其次，我們假設《國家安全法》乃基於國家安全之需要，劃設山地管制區是合理的，因而可以限制人民入山。若是如此，其下授的相關規定，也應和國家安全有關，才具備法律延伸之效力。因此我們得仔細思辨該作業規定，是否超過法律授權範圍。在入山管制規定的第八項第五款，規定未隸屬於機關學校或機構團體之「人民」得以組隊登山健行，而第十項卻規定了「應持所屬機關學校或團體出具之證明文件」，方得辦理入山許可；這裡顯示出兩項規定之間的前後矛盾，又說人民可以自行組隊登山，又要人民有機關團體證明才能申請，不等於非要人民去「靠行」不可嗎？

同時，第十項規定剝奪了自行組隊之人民辦理入山許可的權利，也涉及違反了憲法保障人民行動自由之精神。至於規定登山健行的組隊人數限制，更是於法於理均無所據。於理，誰說雙人或獨自就不能登山？縱使基於登山

安全考量，一個人或兩個人只要經驗夠，也遠比三個以上經驗不足的人還安全！於法，就算入山管制依據國安法及其施行細則，難道國安法就能（或有）限制登山健行必須是「三人以上」組隊嗎？或者說，基於「國家安全」的理由，三人以上入山比較不會危害國家安全？

顯然，這些作業規定和國家安全並無直接關。非隸屬於機關團體之個人入山以及登山人數，既與登山安全無正相關之必然性，也和國家安全無關；若說該作業規定是依據國安法之授權，則其限制人民之權利的範圍應也僅以與國家安全有關者為限，登山究與國家安全有無相關尚成問題，更何況該規定無故限制人民組隊，以及登山健行之最少人數。在這樣的狀況下，去除了「三人以上始得申請登山健行」的規定，當然是比較合理的作法。

儘管如此，登山可能影響國家安全的法理思考，仍顯牽強。即便國安法可以限制人民入山，既有關於登山相關的入山管制的行政命令，恐怕也可能超過《國家安全法》的法律授權範圍。換句話說，登山這戶外休憩活動，究竟和「國家安全」何干呢？難不成，我們都成了「可能在山區密謀造反、煽動山地或破壞山區治安的嫌疑犯」嗎？或者，登山者比起依法設立登記的工礦農林業者（依第八項四款入山），更容易違反第二十一項五款：「不得有損害山地人民利益或破壞自然生態之行為」的情形？

因此，研究者回顧台灣山區「入山管制」的歷史脈絡，指出在不同的歷史時期裡，入山管制其實源於當代殖民政權所設立的隘勇防番制度，以至白色恐怖所延伸之「防備人民」的心態。而二二八的事件如今既已獲得平反，這種承襲自威權統治的心態是否合理，更屬可議；也因此，研究者（2000）的論述中，即已指出國安法在與人民登山相關的自由權利方面之限制，都可能有違憲之嫌！

事實上，由國安法施行細則中我們已可看出，山地管制區是根基在原住民行政區（山地鄉）的範圍上，為了所謂的「國家安全」與「維護山地治安」的理由而劃設。但戰後山地鄉行政區的劃設，基本上卻可說是建立在日本人為了統治原住民，所作的「蕃地劃設」基礎上而來。換言之，山地管制一方面管制平地人民入山，昔日檢查哨並掛有重大通緝犯照片以供稽查比對；但它同時更兼作監控原住民（當時被稱為山地人民或山胞）的柵門，這就又到台灣的原住民各部族，被納編到近代國家體系內的悲慘命運有關。

晚清（1860年之後）時期行開山撫番政策，開鑿了北、中、南三路多條官道（包括崑崙坳古道、八通關古道、蘇花古道、關門古道等等）通往後山，就是為了軍事的理由，招撫崇山峻嶺後的「化外之民」（被稱為生番）。雖然當時「生番地」大部分的部落，並沒因此一官方版圖與主權宣示而喪失自主性，但開山撫番結果確實使番界內移，隘勇線向內山（東）一帶推進，土牛紅線再往內移（註二）。事實上，當時的土牛紅線也就是「防番」的警戒線，各地「隘寮」則為民防檢查哨的濫觴。

日據殖民時期，進行大規模的「理蕃」事業，最後用武力征服了台灣的原住民，使警政權力全面伸入各山區部落。更為了榨取山地富源之經濟利益，

1925年起的森林計畫事業，將山地林野區分為「要存置林野」、「不要存置林野」與「准要存置林野」三類；其中「要存置林野」即現在的國有林，而「准要存置林野」則是「蕃人所要地」（今原住民保留地）與軍事需要用地（藤井志津枝，1997）。日本政府開始了全面監控山地地區的年代；因而山區各部落幾乎都有警察駐在所，嚴格進行入出山管制，以防「蕃害」。

戰後的國民政府，基本上繼承了日本人留下的殖民成果；因此山地管制依舊是所謂國家安全的軍警防護手段之一。而國民政府接收台灣初期，為了控制人民行為，發生了國／民衝突流血的二二八事件，之後繼續了一段時期的白色恐怖，而順利地延續其政權。在這種對人民設防的心態下，「山地人民」對其而言自然更為陌生而充滿恐懼；畢竟「山地地區」在統治者的文化想像裡，既是山林富源，卻總又交雜著偏遠、落後、危險與野蠻等等的意像。在這種情境下，當然繼續沿用日人遺留下的成果，進行入山管制。

由此，我們才能理解入山管制背後的意識形態，並非為了登山安全，而涉及統治者對原住民的文化偏見與設防之心，怕他們造反；一些深山地區至今仍有軍事設施或是砲台遺蹟，這些古道照血腥的歷史痕跡，不正是日據時為了監控與鎮壓原住民餘留的基地嗎！當然，入山管制在不同的歷史年代裡，意義不盡相同；但在意識或潛意識層次裡，入山管制法令背後的「防蕃」心態卻無二致。清領時期為了防「化外之民」；日據殖民時期則為山林資源，將之作為鎮壓與監控原住民的手段；國民政府時期雖接收了前朝統治成果，蕭規曹隨，卻又不似日警的嚴密。因此，若說入山管制依於國安法與國家安全之需要，還不如說是「政權統治人民之設防心態」還貼切些。

二、生態保育的入山管制

除了基於國家安全的理由所進行的管制之外，目前登山管理中更嚴苛的管理規定，乃源於生態環境保育的理由。

自從近代工業主義與資本主義的發展，帶來全球性的環境污染危害開始，世界各地都普遍存在著兩個軸線的環境運動，一個是以「反公害」為出發點的「環境保護」運動，另一個以強調「自然保育」為訴求的「環境教育」運動。這兩種運動，前者往往被視為激進主義的抗爭運動，被畏懼政治抗爭者視為洪水猛獸；後者往往是溫和的保守主義主張，而被積極份子斥為鴛鴦的政治妥協者。

然而，儘管兩種取向的環境運動在一開始的出發點上有差異，背後的終極關懷卻應該是相同的，即：建構一個更乾淨、更尊重生命和自然野地的健康環境。在過往，這兩種關懷行動往往分屬於不同類的人，少有交流；近年則因環境破壞的日益嚴重，既是全球化又是社區化的共通議題，讓這兩類的人不得不交會、互動、相挺，而能共同為「環境權」奮鬥。

台灣的環境運動，亦大抵分屬這兩種軸線的現象。自1980年代開始，因環境污染影響生存與健康的「反公害」運動，如「後勁反五輕」等，多是連結勞工運動、社區運動的抗爭行動；另一方面，則是以保育生物學界、環境教育組織等為首的生態保育主張與環境教育運動。而不論哪種運動，都會

使官部門受到壓力，而不得不試著調整政策，以舒緩社會壓力。

以自然保育運動來說，其對台灣官部門的影響，就是促使台灣不得不在國際潮流下開始制訂與「自然保育」相關的法令、制度、政策，並設立了「國家公園」和「特有生物研究保育中心」等機構，而林務局也就「自然保護區」、「自然保留區」、「野生動物重要棲息地」等等保護區，進行劃設與公告，來迎向這個世界潮流。儘管如此，若用台灣陸域環境的管理來看官部門的保育施為，與「山」有關的保育課題，事實上並未以自然地理區域、生態或文化區域的區分，而把管理權責統一起來；相反地，卻是以官僚體系的劃分，而把同一地域的不同事權給區隔開來。

由於山是台灣重要的地形地貌。台灣本島國家公園中，玉山、太魯閣與雪霸等三座高山型國家公園，涵括台灣三千公尺以上知名百岳超過三分之二，稱得上是名符其實的「山岳型」國家公園；而國家公園之外的高山地區，亦都是林務局管轄的範圍。因此，登山健行活動，自然的成為國家公園和林務局不得不面對的戶外遊憩活動。如何在保育山林生態環境的前提下，兼顧登山安全與培養環境倫理及登山素養，實為台灣山區永續發展之重要課題。

因此，不論是國家公園的生態保護區或林務局的自然保育區等，要進入這些區域都必須經過特別申請的許可才行；背後的理由，當然都是「生態保育」的主張。此外，這些單位也都必須在觀光遊憩方面，希望透過解說教育等手段，來提升遊客的保育觀念；國家公園與林務局儼然成為「生態保育」的引領、倡議與監護者，更扮演了「教育民眾」的角色。國家公園早在成立之初，就曾打出「除了攝影，什麼都不取；除了腳印，什麼都不留！」的宣導標語，而林務局這兩年則提出「無痕山林」運動，背後便都是希望宣導、教育遊客，避免遊憩活動對大自然帶來災害與負擔。

然而，弔詭與諷刺的是，這些與「山」和「登山」有關的管理單位，整個官僚體系機構中真正具有登山、溯溪、叢林穿越、探險等能力，或登山健行經驗豐富者，可說是少之又少的人。縱使國家公園和林務局都有保育巡山員和警政署的國家公園警察隊、森林警察等，但裡面除了一些原住民之外，多數的平地人是懂山的。因此，對許多經常登山的人而言，多半認為由這些只會「坐在辦公室吹冷氣」的人來管理登山，實在像是外行人在管理內行人的感覺。

但從「自然保育」的角度來看，當保育成為主制的意識形態時，官部門各單位自然得搭著這些順風車、服膺這些意識形態，以避免被譏為跟不上時代而遭受唾棄；而由政府單位帶頭「保育生態環境」的態勢，表面上來看也是正當的。因此，在「保育管制」和「登山活動」之間，存在一種微妙的矛盾與張力。就形式面來看，官方藉「生態保護」名義限制登山活動，終究具有道德上的正當性；但就實質面來看，管理單位確實沒有充分的執法人力與能力，除了少數巡山員和森林警察外，多數的管理單位的員工都難以在沒公路、中高海拔以上叢山峻嶺的山林野地裡活動，更遑論說要在深山地區進行教育、宣導與規管措施。



也正是如此，對那些有能力從事深山與高山地區活動的登山者，當前自然保育區內限制人民入山入園的規定，往往登山者的不滿。換句話說，原本在民主體系或說「三民主義」理想下的人民有權、政府有能主張，在登山管理上呈顯的反倒是政府有權卻無能的狀態，遂難令人信服。

參、現行台灣山區登山管理法制檢討分析

由於登山不單單只是一種運動或體育活動，而該放在戶外遊憩領域內對待；因此回到「登山活動」來看登山管理，比較能理解為何登山在特殊地區內，可能得受到一些限制與規管。

根據我國觀光局 95 年所做國人旅遊狀況調查顯示，將休閒遊憩的構面區分為自然賞景活動、文化體驗活動、運動型活動、遊樂園活動、其他休閒活動等五大類；其中，登山係屬遊憩活動中之自然賞景活動內的一項（包括：露營、登山及森林步道健行等），平均約佔國人喜歡的遊憩活動 15.5%強；而攀岩、溯溪等戶外活動，則被歸類在運動型活動中，分別有 0.1%的比例，是遠低於登山健行與露營等山林活動的。倘若把登山、露營、健行活動等，連同可伴隨著的更輕鬆些的賞花、賞鳥、賞瀑布、觀星、看日出日落等等生態欣賞一併採計，則從事自然賞景活動則約有 46.1%強。可見登山相關的自然賞景活動，佔國民休閒遊憩很重要的一個比例。

因此，若要討論現行台灣山區登山管理制度與法令，仍應該回歸到以登山的環境管理、登山的活動管理及環境教育等面向，來當作整合性的目標，再參酌我國及國外登山如何處理相關環境管理機制，才可能在推動整合性的登山管理上，在長程目標下，思考法律、制度的發展與調整方向，並提出短期建議措施，來做為暫行的行政權宜措施。

一、登山環境管理組織與法規分析

（一）登山環境管理相關母法

台灣山區登山遊憩環境資源之主要管理組織及母法，計有：1. 由行政院農業委員會依「森林法」及其子法「森林遊樂區設置管理辦法」、所劃設之森林遊樂區。2. 由行政院文建會依「文化資產保存法」會同農委會所訂子法「申請進入自然保留區許可辦法」所劃設之自然保留區。3. 由內政部依「國家公園法」劃設之國家公園。4. 由交通部依「發展觀光條例」及「風景特定區管理規則」劃設之風景特定區。5. 由教育部依「大學法」劃設之大學實驗林。6. 由行政院國軍退除役官兵輔導委員會依「國軍退除役官兵輔導條例」設置之國家農場等。這些都是與登山環境有關的法令。

雖因行政組織所司及母法立法旨意不同，加上有關登山環境資源規劃及管理不一，造成彼此範圍重疊現象，目前並無相關行政業務橫向及縱向之協調、督導與統合機制及登山管理行政權責之合理規劃。但就上述母法立法旨意分析，可發現就登山環境管理上可統整出「保育」、「保存」、「保護」、「永續經營」及「研究學術」等作為登山環境

管理之原則依據。登山環境相關管理母法條文（如表 1）：

表 1 登山環境管理母法條文

母法條文	法條內容
森林法第 16 條	國家公園或風景特定區設置於森林區域者，應先會同主管機關勘查。劃定範圍內之森林區域，仍由主管機關依照本法並配合國家公園計畫或風景特定區計畫管理經營之。 前項配合辦法，由行政院定之。
森林法第 17 條	森林區域內，經環境影響評估審查通過，得設置森林遊樂區；其設置管理辦法，由中央主管機關定之。 森林遊樂區得酌收環境美化及清潔維護費，遊樂設施得收取使用費；其收費標準，由中央主管機關定之。
森林法第 17 條之一	為維護森林生態環境，保存生物多樣性，森林區域內，得設置自然保護區，並依其資源特性，管制人員及交通工具出入；其設置與廢止條件、管理經營方式及許可、管制事項之辦法，由中央主管機關定之。
野生動物保育法第 22 條	為保育野生動物得設置保育警察。 主管機關或受託機關、團體得置野生動物保育或檢查人員，並於野生動物保護區內執行稽查、取締及保育工作有關事項。必要時，得商請轄區內之警察協助保育工作。 執法人員、民眾或團體主動參與或協助主管機關取締、舉發違法事件者，主管機關得予以獎勵；其獎勵辦法，由主管機關定之。
文化資產保存法第 80 條	自然地景由所有人、使用人或管理人管理維護；主管機關對私有自然地景，得提供適當輔導。 自然地景得委任、委辦其所屬機關（構）或委託其他機關（構）、登記有案之團體或個人管理維護。 自然地景之管理維護者應擬定管理維護計畫，報主管機關備查。
文化資產保存法第 83 條	自然紀念物禁止採摘、砍伐、挖掘或以其他方式破壞，並應維護其生態環境。但原住民族為傳統祭典需要及研究機構為研究、陳列或國際交換等特殊需要，報經主管機關核准者，不在此限。
文化資產保存法第 84 條	自然保留區禁止改變或破壞其原有自然狀態。 為維護自然保留區之原有自然狀態，非經主管機關許可，不得任意進入其區域範圍；其申請資格、許可條件、作業程序及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。
國家公園法第 12 條	國家公園得按區域內現有土地利用型態及資源特性，劃分下列各區管理之： 一、一般管制區。 二、遊憩區。 三、史蹟保存區。 四、特別景觀區。 五、生態保護區。
國家公園法第 13 條	國家公園區域內禁止左列行為： 一、焚燬草木或引火整地。 二、狩獵動物或捕捉魚類。 三、污染水質或空氣。 四、採折花木。 五、於樹林、岩石及標示牌加刻文字或圖形。 六、任意拋棄果皮、紙屑或其他污物。 七、將車輛開進規定以外之地區。 八、其他經國家公園主管機關禁止之行為。
國家公園法第 19 條	進入生態保護區者，應經國家公園管理處之許可。
發展觀光條例第 10 條	主管機關得視實際情形，會商有關機關，將重要風景或名勝地區，勘定範圍，劃為風景特定區；並得視其性質，專設機構經營管理之。 依其他法律或由其他目的事業主管機關劃定之風景區或遊樂區，其所設有關觀光之經營機構，均應接受主管機關之輔導。
發展觀光條例	具有大自然之優美景觀、生態、文化與人文觀光價值之地區，應規劃建設為觀光地區。該區域內

母法條文	法條內容
第 18 條	之名勝、古蹟及特殊動植物生態等觀光資源，各目的事業主管機關應嚴加維護，禁止破壞。
發展觀光條例 第 19 條	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。
大學法第 14 條	大學為達成第一條所定之目的，得設各種行政單位或召開各種會議；行政單位之名稱、會議之任務、職掌、分工、行政主管之資格及其他應遵行事項，於大學組織規程定之。
國軍退除役官兵輔導條例第 4 條	輔導會為執行主管業務，得設置各種附屬事業機構，並依安置需要與事業性質，釐訂管理經營辦法，報請行政院核定實施。

註：本研究整理

就上述與登山管理相關法條可以看出，就我國目前在自然保育之環境管理法規上尚無進行統合之法規範原則，均視其有否具體地被制定於個別法中進行管理。而就上述相關法令規定可以發現在環境管理上亦多採用行政管制措施進行管理，包括法令上之禁止與命令及個別的行政處分行為，例如森林法第 17 條之一規定：「...得設置自然保護區，並依其資源特性，管制人員及交通工具入出；...」，文化資產保存法第 84 條第二項規定：「為維護自然保留區之原有自然狀態，非經主管機關許可，不得任意進入其區域範圍；其申請資格、許可條件、作業程序及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。」國家公園法第 19 條規定：「進入生態保護區者，應經國家公園管理處之許可。」等等。

仔細審視上述各項法令條文，這些相關法令立法規劃與管理上，並無考量「環境法」上之基本原則，如：預防原則、污染者負責原則、共同負擔原則、合作原則、永續性原則及衡平原則等等，在法理上竟多僅採最簡便之行政管制措施，是否妥適，是值得從法理學層面好好探究的。

(二) 登山環境管理相關子法與規定

而在登山環境管理相關子法與子法條文上，《國家公園或風景特定區內森林區域管理經營配合辦法》第三條：「森林、國家公園或風景特定區主管機關對於國家公園或風景特定區內森林區域之管理經營，其權責區分如附表。附表未列項目，由各該主管機關依有關法令規定辦理；如有爭議，經有關機關會商後仍無法解決時，報請上級機關協調解決。」

《森林保護辦法》第四條：「森林保護機關應視需要，將轄管森林區域分區指定專人或編隊負責巡視，並得設管制站或柵門，執行森林保護工作。」「巡視人員發現森林災害或有發生之虞時，除應即報請該管森林保護機關處理外，並應為適當之處置。」

《森林遊樂區設置管理辦法》第十二條：「森林生態保育區應保存森林生態系之完整及珍貴稀有動植物之繁衍，非經中央主管機關許

可，禁止遊客進入，且禁止有改變或破壞其原有自然狀態之行為。」
第十六條：「森林遊樂區因天然災害或其他原因致有安全之虞者，管理經營者應即於明顯處為警告及停用之標示，並禁止遊客進入；其各項設施有危及遊客安全之虞者，管理經營者應即停止遊客使用，並於明顯處標示。」

《自然保護區設置管理辦法》第七條：「管理經營機關得視自然保護區內環境特性及生態狀況劃分下列各區，並報經中央主管機關同意後管理之：一、核心區：指受保護對象之主要生存、棲息、繁衍及族群最集中或地質地形最脆弱敏感之區域，並具易辨識區隔之天然或人為界線，區內僅供科學研究及生態監測活動。二、緩衝區：指位於核心區外圍，隔離外界與核心區，以減少外在環境對核心區之影響。區內可進行與核心區相關之科學研究與生態及人文監測活動，並容許有限度之環境教育活動。三、永續利用區：指位於緩衝區外圍，以維護保育對象的生存、繁衍，並促進鄰近社區之發展，區內資源容許有限度之利用。」

第九條：「自然保護區內禁止下列行為：一、採折花木，或於樹木、岩石、標示、解說牌或其他土地定著物加刻文字或圖形。二、經營流動攤販。三、隨地吐痰、拋棄瓜果、紙屑或其他廢棄物。四、污染地面、牆壁、樑柱、水體、空氣或製造噪音。五、騷擾或毀損野生動物巢穴。六、擅自進入自然保護區內。」

第十條：「在自然保護區之核心區與緩衝區，有下列情形，應經管理經營機關許可後進入。一、為學術研究必要者。二、為控制或防護傳染疫病所必要者。三、為維護原有之自然環境所必要者。前項進入之期間、範圍、人數以及從事之行為種類、地點等事項，管理經營機關應依保護區經營管理計畫審核。」

第十一條：「在自然保護區之永續利用區，經申請管理經營機關或管理單位轉主管機關許可者，得為下列行為：一、設置廣告、招牌或其他類似物。二、採集標本。三、焚毀草木。四、填塞、改道或擴展水道或水面。五、經營客、貨運。六、有正當理由，必須使用影響森林環境之交通工具。七、引進或攜出動、植物等天然出產物。八、採探礦、採取土石、挖掘埋藏物或改變水文、地形、地貌之行為。九、溯溪或泛舟。十、動、植物之復育。十一、經營管理計畫應經許可之事項。前項申請書格式如附表。」

第十三條：「在自然保護區內辦理經許可之各項相關活動或執行計畫，不得損害自然保護區環境，並應接受管理經營機關及管理單位之監督，其成果應於計畫結束後三個月內送管理經營機關備查。」

《取締或舉發違反野生動物保育法案件獎勵辦法》第五條：「民眾或團體舉發而查獲違反本法之案件者，得依下列標準發給舉發人獎勵金：一、有關第四條第一項第一款所列案件：(一)提供犯罪間接證據者，發給新臺幣一千元至五千元。(二)提供嫌犯姓名或住址者，發給新臺幣二千元至一萬元。(三)提供犯罪直接證據者，發給新臺

幣三千元至一萬五千元。(四)提供嫌犯姓名、住址及犯罪直接證據者，發給新臺幣五千元至二萬五千元。(五)直接逮捕現行犯或協助緝獲者，發給新臺幣二萬元至十萬元。二、有關第四條第一項第二款所列案件，發給獎勵金新臺幣五百元至五千元。前項舉發而查獲違反本法之同一案件，有第一款所列二目以上之情形者，從一最高額標準發給獎勵金。第一項案件如查獲之野生動物及產製品市價逾新臺幣一億元或查獲組織犯罪集團，足以影響國家形象，或第一項第一款第五目情節特殊重大者，得專案發給獎勵金，最高以新臺幣三十萬元為限。」

《台灣森林經營管理方案》之十三：「為保存自然景觀之完整，維護珍貴稀有動植物之繁衍，應積極依法劃定自然、生態保護區及野生動物保護區，並供科學研究及教育之用。」

《申請進入自然保留區許可辦法》第二條：「有下列情形之一者，得申請進入自然保留區：一、原住民族為傳統祭典之需要。二、研究機構或大專院校為學術研究之需要。三、相關團體為環境教育之需要。四、其他經主管機關認可之特殊需要。」

第三條：「申請進入自然保留區，應填具申請書，載明進入之目的、期間、範圍、人數及從事之行為種類、地點等事項，經管理機關(構)核轉主管機關許可後，始得進入。研究機構或大專院校申請時應附研究計畫書，敘明研究目的、範圍(地區)、方法及預期成果，並於當年計畫結束後三個月內將研究結果(或報告)三份送管理機關(構)備查。」

第四條：「主管機關應視自然保留區管理維護計畫及該區之承載量，審核申請進入自然保留區之期間、範圍、人數及從事之行為種類、地點等事項。」

第八條：「進入自然保留區人員除經主管機關許可外，禁止為下列行為：一、改變或破壞其原有自然狀態。二、攜入非本自然保留區原有之動植物。三、採集標本。四、在自然保留區內喧鬧或干擾野生動物。五、於植物、岩石及標示牌上另加文字、圖形或色帶等標示。六、擅自進入指定地點以外之區域。七、污染環境，丟棄廢棄物。八、其他破壞或改變原有自然狀態之行為。第九條：申請進入自然保留區團體，其領隊或研究計畫主持人應攜帶許可名冊並督導其成員遵守自然保留區應遵行事項。」

第十條：「違反第八條規定者，管理機關(構)應即制止取締，報請主管機關依本法相關規定處理及廢止其進入許可。違規行為人三年內不得再行申請進入自然保留區。」

《國家公園計畫保護利用管制原則》第二條：「國家公園區域內，經管理處許可，為資源保護、遊客安全維護與教育研究需要，得設置下列設施：◎防範森林大火之瞭望台、防火帶及消防救火等防護設施。◎維護登山健行安全之步道安全設施。◎生態及人文景觀之解說教育設施。◎生態及人文景觀之研究設施。◎景觀眺望或賞景良好地

區得設置觀景眺望設施。◎提供登山健行之簡易住宿及供水設施。◎維護環境衛生之廢棄物處理設施。◎其他為保護環境必要之保護設施與治理設施。◎其他必要之公共服務設施與公用設備。」

第三條：「生態保護區之土地以保護自然生物社會及其生育環境為主，其資源、土地及建築物之利用應依下列規定：◎進入生態保護區，應經國家公園管理處許可並辦理申請後，始可進入。除管理人員及申請生態研究人員外，遊客非經許可不得離開步道或觀景區。◎生態保護區內除為資源保育需要，經管理處許可得設置必須之設施外，禁止任何建築物、道路、橋樑或其他工程設施之設置。◎區內除為資源保育需要，經管理處許可外，禁止任何改變原有地形、地物之行為。◎區內除為避免嚴重風害或病蟲害等須進行殘材處理外，禁止從事林木伐採與林相變更等改變地貌之行為。◎區內為生態保護研究教育需要，得劃定特別動物或植物保護區，並設立管制站管制之。」

第四條：「特別景觀區內之土地以保護特殊自然景觀為主，其資源、土地利用及建築物，應依下列規定：◎進入特別景觀區，除管理人員及生態研究人員外，遊客非經許可不得離開步道或觀景區。◎特別景觀區內原有建築或工程設施之修建、改建或增建，需先徵得管理處之許可，區內除為資源保育需要，經管理處許可得設置必要之設施外，禁止興建任何建築物、道路、橋樑或其他工程設施。◎區內除為資源保育需要，經管理處許可外，禁止任何改變原有地形、地物之行為。◎區內除為避免嚴重風害或病蟲害等須進行殘材處理外，禁止從事林木伐採與林相變更等改變地貌之行為。」

《國家公園區域內禁止事項》的「七、禁止離開管理處指定之步道範圍。八、禁止於指定以外之地區露營、搭設營帳、使用器具以外之炊煮、燃火及大聲喧鬧或舉行營火等活動。九、禁止任意丟棄保特瓶、保麗龍、塑膠製品、金屬製品及其他不易自然腐化之物品及垃圾。十、禁止破壞維護公眾安全及公眾利益之任何公物與設施。十一、禁止餵食野生動物。十二、禁止放生、棄養動物。十三、禁止攜帶寵物進入生態保護區、史蹟保存區及特別景觀區（南橫公路沿線除外）。」

《進入玉山太魯閣雪霸國家公園生態保護區申請許可作業須知》的「一、內政部營建署玉山、太魯閣、雪霸國家公園管理處為受理依國家公園法第十九條規定申請進入國家公園生態保護區之案件，特訂定本作業須知。」「二、申請進入生態保護區者，須於入園前七日至一個月內向欲前往之國家公園管理處以郵寄、網路單一窗口或親自送達方式提出申請，經許可後核發許可證。前項申請應檢附申請書，如附件，內含行程計畫、人員名冊。申請時每件不超過十二人為原則，同時間進入之申請人員均不得重覆。行政機關為公務需要進入生態保護區者，得憑各該主管機關之證明文件進入。」「三、申請人員得洽各管理處單一窗口申辦入園或入山入園兩證合一許可證。」「四、進入生態保護區應遵守下列規定：（一）應隨身攜帶許可證、核准人員名冊及身分證明文件，並隨時接受國家公園管理處和國家公園警察隊

檢查。(二)生態保護區內常有毒蛇、毒虫及猛獸出沒，部分地區氣候惡劣、地形險峻，常有落石崩塌危險，申請進入隊伍及人員務必注意安全，避免意外發生。(三)禁止任意污染環境，廢棄物請隨身攜帶下山。(四)除學術機構因研究需要而採集標本且經管理處核准，嚴禁有騷擾、捕捉、獵殺野生動物之行為。(五)禁止離開已開放供使用之步道及區域。(六)禁止在生態保護區內以器材播放之喧鬧行為。」「五、有颱風警報發布、森林火災或其他突發事件時，管理處得另行發布緊急措施禁止人員進入；已於該期間獲許可進入者，該許可證自動作廢。」

《風景特定區管理規則》第二十三條：「風景特定區應依廢棄物清理法公告指定為清除地區，並嚴禁下列行為：一、隨地吐痰、拋棄紙屑、煙蒂、口香糖、瓜果皮核汁渣或其他一般廢棄物。二、污染地面、水質、空氣、牆壁、樑柱、樹木、道路、橋樑或其他土地定著物。三、鳴放噪音、焚燬、破壞花草樹木。四、於路旁、屋外或屋頂曝曬，堆置有礙衛生整潔之廢棄物。五、自廢棄物清運處理及貯存工具，設備或處所搜揀廢棄之物。六、拋棄熱灰爐、危險化學物品或爆炸性物品於廢棄貯存設備。七、狩獵、棄置動物屍體於廢棄物貯存設備以外之處所。八、其他依法禁止或經主管機關禁止之行為。」

就上述相關登山環境管理母法授權條文及其子法分析之，我國係屬大陸法系國家基於政府必須依法行政及法之明確性原則觀之，以行政院農委會所主管相關環境管理法令較為明確及完備。例如，針對森林與內政部營建署競合管理部份，亦訂有『國家公園或風景特定區內森林區域管理經營配合辦法』予以協調解決，除明訂權責劃分表外，亦規定如有爭議，經有關機關會商後仍無法解決時，報請上級機關協調解決。

此外，針對自然保護區之設置與管理，乃依據森林法訂有『自然保護區設置管理辦法』作為設置及管理之法令依據外，更訂有依據依文化資產保存法第八十四條第二項規定訂定之『申請進入自然保留區許可辦法』，以作為登山隊伍申請進入自然保留區及審核管理之依據，故就現行有關登山環境管理觀之，算是較為完備的規定。

反觀國家公園所主管之相關登山環境管理，子法均非中央法規標準法所明訂之法律或命令，亦無『申請進入生態保護區許可辦法』之授權與規定，僅僅用『國家公園計畫保護利用管制原則』之行政指導原則，與『進入玉山太魯閣雪霸國家公園生態保護區申請許可作業須知』等非法令授權的「行政管制作為」來規範登山行為，就管理法令上而言，是存在比較多的瑕疵。一則母法授權範圍與內容未臻明確，二則並無「許可審核程序」之相關依據；且既為許可審核之行政處分，均應依照行政程序法相關規定辦理。

二、登山活動管理組織與法規分析

(一) 登山活動管理組織之母法

台灣山區登山遊憩活動之主要管理組織及母法，計有：

1. 由內政部警政署依《國家安全法》及其命令「人民入出臺灣地區山地管制區作業規定」所劃設之山地管制區人民入出作業規定。
2. 由行政院體育委員會依《國民體育法》及其子法「登山嚮導員授證辦法」所訂之體育專業人員管理。
3. 由行政院農業委員會依《森林法》及其子法「自然保護區設置管理辦法」所規定之人員進入自然保留區規定。
4. 由內政部依《國家公園法》規定之「進入玉山太魯閣雪霸國家公園生態保護區申請許可作業須知」人員進入許可作業。
5. 由交通部依《發展觀光條例》及其子法「領隊人員管理規則」與「導遊人員管理規則」及「自然人文生態景觀區專業導覽人員管理辦法」等專業人員管理。
6. 由教育部依《大學法》所設置「校安中心」協處學生山難事宜。
7. 由內政部消防署依《災害防救法》及其子法「災害搜救費用請求支付辦法」等山難救援事宜規定。
8. 由內政部依《志願服務法》規定有關山域遊憩志工管理事宜。
9. 由行政院金融監督管理委員會依《保險法》規定有關旅遊保險事宜。

上述與登山活動管理相關法令《國家安全法》，係目前與登山活動入山管理直接相關之母法，台灣山區多為山地管制區故進入山區者多必須辦理甲種或乙種入山證，而政府要求人民辦理該入山證之目的係為確保國家安全，維護社會安定。而依據內政部警政署辦事細則第五條第七項之規定，山地管制、山地清查及山地警備治安工作之規劃、督導等職掌事項主要係內政部警政署保安組負責，又依該法施行細則第二十九條規定：「本法第五條第一項所定山地管制區，由國防部會同內政部根據維護山地治安需要，就臺灣地區各山地鄉行政區內之山地劃定公告之。就前述入山管制立法旨意觀之，警政部門只要查核人民無危害山地治安之虞者，得予以許可，因而並無環境負荷管理及實質人員登山管理之意旨。」

《國民體育法》立法目的係以鍛鍊國民健全體格，培養國民道德，發揚民族精神及充實國民生活為宗旨。因此其相關子法包括體育專業人員訓練、檢定及「登山嚮導員授證辦法」等均以上述為目的，而以我國登山體育活動性質觀之較為傾向休閒運動，且囿於台灣山岳環境並非像中國大陸具備許多 6000 公尺級以上山峰相當具備技術性、挑戰性、冒險性及運動性，而亟需專業化之管理，因而中共在體育總局下設有『登山運動管理中心』統籌登山運動管理事宜，法令上並設有『國內登山管理辦法』統籌登山法令，在保險部分更有『登山戶外運動專項保險』等等，在登山運動之相關法令及制度上已較台灣完備許多。

另《森林法》及《國家公園法》立法及管制登山遊憩人員之目的，係為保育及保護山岳環境，針對亟須保護之地區自應禁止及管制登山遊憩活動之行為以保護環境。而《發展觀光條例》中管制登山遊憩活動之目的，在立法旨意中亦有明確說明係為永續經營台灣特有之自然生態與人文景觀資源。而《大學法》中設置校安中心之目的係為培育人才為目的。

《災害防救法》之立法目的以確保人民生命、身體、財產之安全及國土之保全，故現行山難救援體制已由消防機關統籌指揮辦理，警政及國家公園、林管處等為協助機關。更因台灣山區面積廣泛而政府機關人力有限，為妥善運用民力，在登山管理上結合《志願服務法》之立法旨意：為整合社會人力資源，使願意投入志願服務工作之國民力量做最有效之運用，以發揚志願服務美德，促進社會各項建設及提昇國民生活素質。可以「森林保育志工」、「生態保育志工」、「環境保護志工」等方式協助登山活動及環境管理。另，依據我國「保險法」之規定，亦可研訂「戶外運動保險」規章，以作為登山活動風險分攤之社會責任方式；但這部分目前仍屬空白地帶。

上述有關登山活動管理之母法條文簡要分析說明如下：《國家安全法》第 5 條之規定為現行「入山管制之法源依據」，該條文規定係「為確保海防及軍事設施安全，並維護山地治安，得由國防部會同內政部指定海岸、山地或重要軍事設施地區，劃為管制區，並公告之；人民入出前項管制區，應向該管機關申請許可。」

由上述規定中，可以很明確發現現行入山管制之目的主要係為軍事設施安全並維護山地治安，固以登山遊憩活動之管制來說，只要經審查不會危害軍事設施及山地治安均應予以許可，該法之管制目的亦並非考量環境生態保育或登山遊憩安全，且山地治安目前亦應已不危害國家安全外登山遊憩活動之山域利用範圍，也幾乎不可能危害軍事設施，就民主法治國家來說實有檢討之必要性，尤其軍事設施之安全應以加強軍事設施之巡查與營區防衛管理取代而山地治安也並非施行入山管制即可治安良好。

《國民體育法》第 11 條為現行「登山嚮導員授證辦法」之母法授權依據，在《國民體育法施行細則》第 5 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。而回到國民體育法該條文第一項就明確規定：中央主管機關應建立體育專業人員之進修及檢定制度。」

目前該辦法公佈已近 5 年，尚未見任何進修制度，而檢定制度又未見整合相關台灣山區登山之環境、技術與知識，造成無法類似觀光導遊領隊之專業技術普通考試制度之客觀。反觀中國大陸，他們已將其登山運動員進行技術上分級並訂定相關法規規範，如「國內登山管

理辦法」等；我國連登山運動管理中心之設置亦付之闕如，就法論法，我國主管機關就相關登山運動法制作業，已由原本領先中國大陸到現在落後一大截，實應確切檢討改進。

《森林法》第 17 條之一的法條規範與授權已相當明確，「...自然保護區，並依其資源特性，管制人員及交通工具入出...」，管制依據係依照區內「資源特性」；該法並已明確授權：「其設置與廢止條件、管理經營方式及許可、管制事項之辦法，由中央主管機關定之。」故包括自然保護區內之管理經營方式及許可、管制事項等均可由其子法中訂定，法規明確符合現今依法行政之趨勢。

《國家公園法》第 19 條僅僅文字規定：「進入生態保護區者，應經國家公園管理處之許可。」法條文字內容已不符現今依法行政與明確性原則。相關問題分析如下：

1. 進入「生態保護區」者應經許可，現行許可證係核發「入園許可」，國家公園內非生態保護區依法不需許可，究竟是入「區」或入「園」許可？名詞定義上已屬矛盾。
2. 就前述章節所述相關環境或自然保育法令行政管理制度，就法理上而言，應訂定「許可辦法」以作為依法行政及許可之核發依據。
3. 有關「生態保護區」管理，在母法上未見可依「生態保護特性」及「環境管理負荷」等管理之依據。
4. 在生態保護區管理上，以「遊憩承載量」進行登山遊憩管理，有違《國家公園法》第 8 條「八、生態保護區：係指為供研究生態而應嚴格保護之天然生物社會及其生育環境之地區精神。」
5. 就現行入園許可制度實質上並無環境管理之實質效益，生態保護區內針對登山遊客之管理，並無積極之管理作法；如，馬來西亞沙巴的神山國家公園，就強制規定登山隊伍得聘僱「生態嚮導」隨行，以嚴格保護該地區之目的。

《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。」

前述法條已考量「保存」、「維護」、「解說」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」。就上述法條文字觀之，針對進入自然人文生態景觀區之登山賞景遊客，已可以進行實質上之管理。只要國家公園管理處或林管處等目的事業主管機關會商交通部觀光局，將「自然保留區」及「生態保護區」等劃定為「自然人文生態景觀區」之後，便可依法強制配屬專業導覽人員以保護環境及自然資源永續發展。

但，農委會的自然保留區、保護區以及國家公園的生態保護區，基本上跟觀光局想像的「自然人文生態景觀區」有所不同；因此，究竟不同單位之間，有關土地使用分區的名詞與內容之界定，恐怕也得先透過相關部門的協調、統合，才可能達成。而這也更凸顯即使在保護區的劃設與思考上，政府各業管單位多半仍只在自己的範疇內思考，才會產生這麼多紊亂甚至相衝突的法規。

再者，《災害防救法》第31條：「災害應變中心指揮官，於災害應變之必要範圍內，得為下列之處分或強制措施：一、徵調相關專門職業及技術人員協助救災。二、劃定一定區域範圍，製發臨時通行證，限制或禁止人民進入或命其離去，或指定道路區間、水域、空域高度，限制或禁止車輛、船舶或航空器之通行。」第39條之一係：「規範違反第三十一條第二款規定致遭遇危難，並由災害應變中心進行搜救而獲救者，該中心得就搜救所需費用請求支付之。」以及第二十四條（緊急避難之措施）：「災害發生或有發生之虞時，為保護人民生命、財產安全或防止災害擴大，直轄市、縣（市）政府、鄉（鎮、市、區）公所應勸告或指示撤離，並作適當之安置。」

上述法令規定，係授權於颱風警報發布時災害應變中心指揮官，在必要範圍內得為禁止人民進入山區之處分或強制措施。這幾條法令在登山活動管理上造成的問題，乃在於原本「災難」的界定，應自災難具體事件發生之後才開始；但各單位的保守主義心態，最後變成只要一發佈海上颱風警報，國家公園或相關單位便立即發佈「禁止入山從事登山活動」的禁令。而這項法令規定提供相關單位「依法行政」的依據，甚至可以強制登山者下山；儘管就安全的觀點而言，有時風雨來襲時在山區內就地掩蔽，會比冒著風雨下山要遠來得安全。

《志願服務法》第7條及第9條規定：「志願服務運用者應依志願服務計畫運用志願服務人員。前項志願服務計畫應包括志願服務人員之招募、訓練、管理、運用、輔導、考核及其服務項目。」「為提昇志願服務工作品質，保障受服務者之權益，志願服務運用單位應對志工辦理下列教育訓練：一、基礎訓練。二、特殊訓練。前項第一款訓練課程，由中央主管機關定之。第二款訓練課程，由各目的事業主管機關或各志願服務運用單位依其個別需求自行訂定。」

故在現行各政府部門環境管理及登山服務之人力短缺之下，依前述法條予以招募、訓練、管理、運用相關志工應可協助環境管理與提升登山服務品質，經特殊訓練與法條授權者，更可以進一步擔任環境維護與糾舉之工作，方能提高登山遊憩品質。

而《保險法》第43條及第131條，訂有：「保險契約，應以保險單或暫保單為之。」「與傷害保險人於被保險人遭受意外傷害及其所致殘廢或死亡時，負給付保險金額之責。前項意外傷害，指非由疾病引起之外來突發事故所致者。」之規定。而目前台灣尚無專屬戶外登山活動之保單，建議未來可由登山協會或者運動部門與保險公司洽

談，精算戶外登山保險保單並提供保險服務，以降低浪費國家資源之風險。

(二) 登山活動管理相關子法

在登山活動管理相關的子法方面，比較具體地規範了人民入、出山區的基本規定，以及申請進入的辦法。以下，是重要的相關條文之摘述討論。

《人民入出臺灣地區山地管制區作業規定》中，包括了原住民行政區的多數山區：「三、臺灣地區山地管制區，由內政部警政署（以下簡稱警政署）指導各警察機關執行之各級警察機關執行山地管制事項，並兼受國防部之督導。」「八、人民申請入出山地經常管制區，合於下列各款之一者得予許可：（一）學校教職員、學生或研究機構研究人員，因學術研究需要者。（二）公民營事業機構員工，因業務需要者。（三）人民團體或人民因辦理救濟、文化、傳教、醫療、衛生等事務者。（四）依法設立登記有案之工礦、農林、運輸業者之員工，其業務或工作係在山地經常管制區內者。（五）從事登山健行活動者。（六）人民入山探訪親友或參加婚喪喜慶，經查證屬實者。（七）其他具有正當理由，經查證屬實者。」「十、依第八點第五款至第七款申請入出山地經常管制區者，應填具申請書（格式如附件三；從事登山健行者另附計畫書及路線圖），按前項規定向權責警察機關申請山地經常管制區入山許可證。」

《登山嚮導員授證辦法》第3條：「登山嚮導員，依其專業能力，區分下列三級：一、健行嚮導員：具備從事郊山、中級山及三千公尺以上高山等健行活動之嚮導專業技能者。攀登之等級以北美優勝美堤系統（YDS）界定，為自由攀登級數達四級者。二、攀登嚮導員：除具有健行嚮導員技能外，並具備攀岩、溯溪及雪地行進之嚮導專業技能者。攀登之等級以北美優勝美堤系統界定，為自由攀登級數達五、八級者或人工攀登達A3之攀登等級。三、山岳嚮導員：除具有健行嚮導員及攀登嚮導員技能外，並具備冰雪地之嚮導專業技能者。」第8條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。」

《申請進入自然保留區許可辦法》第2條：「有下列情形之一者，得申請進入自然保留區：一、原住民族為傳統祭典之需要。二、研究機構或大專院校為學術研究之需要。三、相關團體為環境教育之需要。四、其他經主管機關認可之特殊需要。」第3條：「申請進入自然保留區，應填具申請書，載明進入之目的、期間、範圍、人數及從事之行為種類、地點等事項，經管理機關（構）核轉主管機關許可後，始得進入。研究機構或大專院校申請時應附研究計畫書，敘明研究目的、範圍（地區）、方法及預期成果，並於當年計畫結束後三個月內將研究結果（或報告）三份送管理機關（構）備查。」

第4條：「主管機關應視自然保留區管理維護計畫及該區之承載

量，審核申請進入自然保留區之期間、範圍、人數及從事之行為種類、地點等事項。」第7條：「進入自然保留區人員應隨身攜帶許可文件及身分證明證照，並隨時接受管理機關（構）查驗。」第8條：「進入自然保留區人員除經主管機關許可外，禁止為下列行為：一、改變或破壞其原有自然狀態。二、攜入非本自然保留區原有之動植物。三、採集標本。四、在自然保留區內喧鬧或干擾野生物。五、於植物、岩石及標示牌上另加文字、圖形或色帶等標示。六、擅自進入指定地點以外之區域。七、污染環境，丟棄廢棄物。八、其他破壞或改變原有自然狀態之行為。」

第9條：「申請進入自然保留區團體，其領隊或研究計畫主持人應攜帶許可名冊並督導其成員遵守自然保留區應遵行事項。」第10條：「違反第8條規定者，管理機關（構）應即制止取締，報請主管機關依本法相關規定處理及廢止其進入許可。違規行為人三年內不得再行申請進入自然保留區。」

《自然人文生態景觀區專業導覽人員管理辦法》第3條：「自然人文生態景觀區之範圍，按其所處區位分為原住民保留地、山地管制區、野生動物保護區、水產資源保育區、自然保留區、及國家公園內之史蹟保存區、特別景觀區、生態保護區等地區，由該管主管機關會同目的事業主管機關劃定之。」第4條：「旅客進入自然人文生態景觀區，應申請專業導覽人員陪同進入，該管主管機關應依照該地區資源及生態特性，設置、培訓並管理專業導覽人員。」

第7條：「專業導覽人員培訓課程，分為基礎科目及專業科目。基礎科目如下：一、自然人文生態概論。二、自然人文生態資源維護。三、導覽人員常識。四、解說理論與實務。五、安全須知。六、急救訓練。專業科目如下：一、自然人文生態景觀區之生態景觀知識。二、解說技巧。三、外國語文。第三項專業科目之規劃得依當地環境特色及多樣性酌情調整。」

《進入玉山太魯閣雪霸國家公園生態保護區申請許可作業須知》的「二、申請進入生態保護區者，須於入園前七日至一個月內向欲前往之國家公園管理處以郵寄、網路單一窗口或親自送達方式提出申請，經許可後核發許可證。前項申請應檢附申請書，如附件，內含行程計畫、人員名冊。申請時每件不超過十二人為原則，同時間進入之申請人員均不得重覆。」「四、進入生態保護區應遵守下列規定：（一）應隨身攜帶許可證、核准人員名冊及身分證明文件，並隨時接受國家公園管理處和國家公園警察隊檢查。（二）生態保護區內常有毒蛇、毒蟲及猛獸出沒，部分地區氣候惡劣、地形險峻，常有落石崩塌危險，申請進入隊伍及人員務必注意安全，避免意外發生。（三）禁止任意污染環境，廢棄物請隨身攜帶下山。（四）除學術機構因研究需要而採集標本且經管理處核准，嚴禁有騷擾、捕捉、獵殺野生動物之行為。（五）禁止離開已開放供使用之步道及區域。（六）禁止在生態保護區內以器材播放之喧鬧行為。」

《消防機關與協助救災機關團體處理山難事故支援聯繫作業要點》之「二、本要點所稱消防機關，係指直轄市、縣（市）消防機關；所稱協助救災機關，係指警察機關、國家公園管理機關、林業機關、衛生機關等；所稱協助救災團體係指民間救難組織或登山團體。」

「四、山難發生時，為使事權統一，由當地消防機關指派適當幹部擔任指揮官，協助救災機關支援山難事故救援，依任務需要，指派適當人員，負責支援人力之協調聯繫，並配合指揮官執行。接獲山難事故通報，事故發生地轄區及相鄰轄區之協助救災機關應先派員救援，並指派適當人員負責指揮工作，俟消防機關指揮官抵達，指揮權應隨之移轉。」

《行政院國家搜救指揮中心設置要點》的第二點：「二、本中心之任務如下：（一）航空器、船舶遇難事故之緊急搜救事項。（二）緊急傷（病）患之空中緊急救護事項。（三）移植器官之空中運送事項。（四）山區、高樓等重大災難事故之緊急救援事項。（五）其他重大災害事故之緊急救援事項。」

《教育部維護學生登山活動安全實施規定》的「一、安全教育宣導：登山活動係正當有益的戶外活動，對於激發冒險犯難精神，培養積極進取態度，鍛鍊學生強健體魄等，均有所助益。因此，學生登山活動之安全教育宣導重點，不在強調登山之害，而在教導學生正視登山之安全與其應負之社會責任，藉由正規性、經常性、普遍性之安全教育，輔導學生從事安全之登山活動。本此，各級學校應加強下列措施：（一）鼓勵學生登山社團參加或辦理登山專業知能研習活動。（二）結合相關課程，施予學生安全教育宣導或登山知能訓練。（三）利用各種集會時間，針對登山安全、緊急求援、山難防治等項目，加強教育宣導。（四）利用現有網站，增設（或連結）有關登山安全教育之網頁，提供安全教育、全國教官服務全國學生、各救難組織通聯方式等資訊，提供學生擷取運用。（五）於寒、暑（春）假前及颱風季節期間，加強戶外活動之安全宣導，以防止意外事件之發生。（六）實施與安全登山相關之專題講座，提供學生正確觀念與資訊，維護活動之安全。」

「二、登山社團輔導：學生從事登山活動以社團為多，相關之輔導作為除以登山社團為主外，另對於從事野外活動之社團，亦應比照辦理，俾使學生得以安全登山。各校應採行之輔導措施如下：（一）鼓勵社團學生參加青山高山嚮導、青年生態解說員等專業訓練，輔導學生取得高山嚮導等相關證照，引導學生登山活動正規化、合法化。（二）主動籌辦登山領隊人員之訓練，加強領隊在山野活動時之應變能力，並發給合格領隊之識別證明。（三）輔導登山社團經常辦理安全登山之講座及研習活動，以提昇社團專業水準。（四）協助社團補充必要裝備（以通信器材為先），增加其登山安全。（五）學生社團出隊申請時，審查其活動計畫書、裝備攜行表；檢視有無合格之領隊、嚮導、急救人員，高山活動之新手人數不得超過三分之一等，若申請地點屬國家公園區域，則需辦理入園證，以維護學生安全。（六）學生社團出隊前，確實實施行前會議及體能訓練，出發前並檢查個人之攜行裝備，請指

導老師及社團負責人全程參與。」「三、通報管制作法：通報管制作為旨在瞭解學生活動動向，適時予以協助。活動前置重點於惡劣天候之管制出隊，活動時則加強與出發隊伍之聯繫，各校應採行之作為如下：(一)調查統計所屬各登山(含野外活動)社團合格領隊、嚮導人數、需求裝備等基本資料，於每年九月底前送部。(社團調查表格式如附件)。(二)確實要求未滿廿歲之學生參加三千公尺以上登山或從事溯溪等活動時，需取得家長同意函，必要時聯絡家長，共同叮嚀其安全登山，以避免學生偽造家長同意函之情事發生。(三)登山社團出隊活動時，除既有之留守人員外，各校教官值勤室應擔任學生登山之留守中心，俾便即時提供支援與協助。(四)遇發布颱風、豪大雨、土石流等重大天災警報時或強烈地震後，應即時要求尚未出發之團隊禁止發隊；對已出發之團隊則應主動聯繫，瞭解其所處位置與狀況，並與本部校安中心保持密切聯繫，提供學生必要之協助。(五)各校軍訓值勤室(登山留守中心)應嚴密掌握各登山隊伍之歸期，逾預備日時，即應通知軍訓主管，提昇指揮層級，擴大值勤編組，並通報校安中心，以利統合協調各警政與救難單位，另須嚴格管制學生自力上山搜救。(六)對未經申請核准逕行出隊之團隊或個人，應訂定懲處規定，以防範學生私自登山。」「四、山難處理作為：所謂山難係指從事登山、溯溪等山野活動人員，因自然或人為等因素，於山區發生迷途、受困、失蹤、意外傷亡或逾時未歸之事件。為減低山難所造成之損害及影響，各校應採行下列作為：(一)依學校特性，結合軍訓值勤系統制定山難事件處理流程，使值勤人員均能迅速掌握處理要領，採行妥善應變措施。(二)學生發生山難事件，應以甲級事件通報，並應將活動計劃書(含裝備表)電傳本部校安中心，以掌握救援時效。(三)跨校性山難事件，各校應協同處理，並均應實施通報。(四)獲知學生發生山難時，應即時派員趕赴事發當地之警政單位，成立前進聯絡協調中心，瞭解搜救進度，妥善安撫學生家長。(五)前進聯絡協調中心應指派專人隨時向本部校安中心回報搜救進度與學生狀況。(六)學校應統一發布新聞，避免不實消息影響救援工作，並請廣播電台持續發布救援進度，增加受難學生及家屬之信心，俾順利進行救援工作。(七)針對受難學生狀況，適時實施心理復健工作，避免山難後遺症產生。(八)召開山難事件檢討會，並將檢討報告於事件後一週內陳報本部。」

就上述蒐集相關登山活動管理母法授權條文或子法命令分析如下：《人民入出臺灣地區山地管制區作業規定》之檢討，依照中央法規標準法之規定，相關「作業規定」並非法律或命令僅為申請之程序規定，而本作業規定法律授權依據載明依據「本作業規定依國家安全法施行細則第四十八條規定訂定之。」而施行細則於法律位階上係屬補充說明母法條文之命令，並非授權母法，就限制或強制要求人民申請許可制法典相關設計上恐有未妥。又依本作業規定八、規定人民申請入出山地經常管制區，合於下列各款之一者得予許可：(五)從事登山健行活動者。就現代各國登山管理與國家安全與山地治安相關性觀之，歐美日及中國大陸、韓國等鄰近國家並無此入山管制制度用來

維護山地治安與軍事設施，入山管制許可制實已不符合現代民主法治國家之需求。

《登山嚮導員授證辦法》於九十五年正式實施卻爭議不斷，就該命令的第 3 條觀之，該體育專業人員之分級制度是否妥適仍有探討空間。究係以運動為考量還是以台灣山區環境指導為考量？技術分級是否適合台灣登山環境？畢竟，台灣山區環境並不適合冒險競技攀登活動，而多以休閒健行及自然賞景為主；由本文前交通部觀光局 95 年所做調查，可以確認這點。另，第 5 條排除某些曾受刑者之檢定權是否妥適，母法國民體育法之相關條文並未予以明確授權，而第 8 條亦違反行政程序法與政府採購法之相關規定，於該辦法命令中限定僅全國性體育團體得接受委託，一則母法並未明確授權委託，二則事涉委託經費應採何種方式辦理恐有爭議。

《申請進入自然保留區許可辦法》中，本辦法相關設計上均已考量相關環境管理與可行做法，就實務面上現行登山團體多以進行「環境教育」名義申請進入，且該辦法第 9 條規定申請進入自然保留區團體，其領隊或研究計畫主持人應攜帶許可名冊，並督導其成員遵守自然保留區應遵行事項。給於領隊或計畫主持人督導之義務，第 10 條並規定違反第 8 條規定者，管理機關(構)應即制止取締，報請主管機關依本法相關規定處理及廢止其進入許可。違規行為人三年內不得再行申請進入自然保留區。本辦法違規之處分應有阻卻違法之作用。

而在《自然人文生態景觀區專業導覽人員管理辦法》第 4 條，規定旅客進入自然人文生態景觀區，應申請專業導覽人員陪同進入，該管主管機關應依照該地區資源及生態特性，設置、培訓並管理專業導覽人員。就環境管理上而言，針對亟需保護之地區所應採取之作法，而生態保護區及自然保留區，亦可參照相關規定辦理，特別是規範商業性登山的活動，方能實際保護該區域，避免缺乏生態保育知識的登山遊憩人員，破壞該地的生態環境。

《進入玉山太魯閣雪霸國家公園生態保護區申請許可作業須知》的法律位階，其實相當低；基本上本命令僅為「作業須知」，即相關申請或程序作業上之規定，亦並非中央法規標準法所定義之法律或命令，該作業須知卻課與人民之義務及限制是否妥適，及國家公園法母法是否明確授權，亦應予以儘速修訂，建議可以參考前述「申請進入自然保留區許可辦法」之相關法令，設計並考量環境管理之實務運作較為妥適。

《消防機關與協助救災機關團體處理山難事故支援聯繫作業要點》，於法令位階上係屬機關內部之作業程序，該要點所稱消防機關，係指直轄市、縣(市)消防機關；所稱協助救災機關，係指警察機關、國家公園管理機關、林業機關、衛生機關等；所稱協助救災團體係指民間救難組織或登山團體。相關山難處理之程序與權責均已在本要點規範，即相關山難事故之指揮權係屬消防機關。



《行政院國家搜救指揮中心設置要點》，係規範國蒐中心之相關任務與執程序，山區、高樓等重大災難事故之緊急救援事項。依照本要點規定為國蒐中心第四序位之任務。

《教育部維護學生登山活動安全實施規定》係教育部針對學生登山社團與山難協處所明確之規範，訂有一、安全教育宣導。二、登山社團輔導。三、通報管制作法。四、山難處理作為。在軍訓教官退出大學校園之前，這些規定並納入軍訓督導評鑑，對學校登山社團與山難協處，在事故發生時往往幫助良多。

肆、從申請許可制到登記報備制的典範轉移

基本上，上述對台灣當前山區環境管理和登山活動管理等法規分析，可以看到目前我們有關登山管理的法令制度，除了各部門各自在自身業管範圍內思考、缺乏縱向與橫向的跨部門連結，也看到有關自然保育區內的入山規定，都是採取所謂的「申請許可制」的方式在進行。但在國外，絕大多數的國家不論是先進工業國（已開發國家）或者第三世界，在有關登山管理的制度與政策，幾乎都是採取「登記報備制」的方式；因此，台灣在未來的登山管理上，應該也得朝這個方向思考，而不該繼續停留在威權時期警察國家的思維裡。

以下，研究者先整理七位經常出國從事海外登山活動的專家訪談資料，歸納其對國內登山管理制度的想法，再進一步論述從申請許可制到登記報備制的典範轉移之精神。

一、登山專家意向大要

（一）登記報備制的管理趨勢

根據目前訪談的專家中，其熟悉的海外登山區域包括美國、西藏（中國）、法國、韓國、非洲、沙巴（馬來西亞）等等國家地區的山岳。其中，也不乏是世界知名國家公園內的山區。但這些國家在面對登山活動，卻可說幾乎全部都是採取了「登記報備制」而非「申請許可制」的方式，而採取一種鼓勵登山探險活動的方式，進行山區管理工作，不論其有沒有訂定承載量管制的數量與原則。這樣的世界登山趨勢，確實值得政府思考國內登山管理時，為何還一直停留在申請許可制上面打轉。

（二）自主登山與商業登山分別管理

由於世界許多知名山區的巨峰，是全世界登山者挑戰、親臨、朝聖的臨界天堂；但也因為難易度差異大，以及各登山隊伍之間的實力良莠不齊，因此不少國家會制訂強制、半強制、建議聘僱當地「職業登山嚮導」隨行，一方面提升登山安全，另一方面則扮演環境教育者角色，也製造當地嚮導的就業機會。因此，面對國內目前某些熱門山區（如玉山、雪山等等）的商業登山活動甚至排擠了登山團體申請住宿的機會，這些不同性質隊伍的分別管理，也是未來國內登山管理中不該呼是的重點之一。

(三) 自主管理的登山安全與救護

不同國家在處理入山管制、登山安全時，有不同的作法。最先進的國家，應該是法國。在該國內阿爾卑斯山區的登山活動（含冰雪攀登等高風險性質的登山探險活動），是完全不必事先申請的！但，不同於美加地區「使用者風險自負」等的作法，當山區有災難事故發生，山區救援與山難醫救等工作，卻是國家的責任；因此，該國有專業的登山學校，以及專業的登山救難隊的編制。因此，對於未來如何朝向登山者自主管理的課題，強化登山教育的工作，也是登山管理中不可忽視的重要面向。

(四) 簡化申請手續的便民措施

在一些國家若需要申請入山登記，因為多半是登記報備制，所以有很多都是隨到隨辦、在國家公園入口買門票之後，就可以逕行進入該地區進行登山健行活動。映照著網路登山論壇中對於台灣山區登山不便的現象，顯然未來如何在簡化人民入、出山手續上，應該還有很大的改進空間。而在國內，如何整併各不同單位與山區內「多重管制」的入山申請手續，設立登山事務單一窗口的辦理平台，提供便民而合乎情理與法理的措施，亦是刻不容緩的事。

二、登記報備制作為一種新的可能

綜合前述法令規章之分析，若就「登山入區行政審查措施分析（山地管制、生態、保護、自然保留區等）」來看，一般而言，行政上之直接管制措施，除了前章法律禁止及命令外，可以行政處分或利用法上登記與報備規定來控制或限制登山環境污染之行為，此時入區之行為並非絕對禁止之行為，而是容許其存在，但須在法定環境負荷範圍之內。也因此，各政府部門法令規定在各部門內的完整性，也就更加重要。

就目前登山有關之管制措施分析，警察單位所轄入山管制並無法訂環境負荷之限制，只要對山地治安無害均應予以許可；而國家公園或自然保育單位卻應考量遊憩承載量對環境之負荷，故會有不予以許可之處分發生。就法理上而言，這二者是存在矛盾與的。

而行政上之許可制度，例如證照、執照及許可證等，係為一事前性質的允許與否之行政處分，亦即只要符合相關規定，行政機關則自始可為許可行為，但是基於依法行政原則，行政處分之作出必須是在有法律依據為前提，而實務上往往係以各該主管機關所為之規定，做為是否做出行政處分與否之依據，若符合便可以此行政處分許可或禁止為如此之行為。

所謂「事先的許可制」，乃是於人民欲為某特定行為（例如入區）而向主管機關申請許可時，對其申請預先為合法性審查之情形，原則上如果其符合法定要件之時，此種許可便必須發給，此種許可即稱之為羈束處分；若主管機關不發給時，則申請人即享有一個主觀公法上請求權，前述許可制度在環境法中大部分使用在，該行為對於自然資源的使用有非常重要之影響，且要求對於環境之破壞必須要在環境的負荷之內。

因此，就管理本質上而言，管制之目的不同會造成申請之結果有所不同，也就是最終登山人員管制與處分責任，應落於環境管理單位而非治安單位。而為減輕環境管理單位之負荷，各國環境管理部門多採用柔性管理措施，即「事前登記」與「事後報備」之方式，來降低與登山、愛山者之間的衝突。前者是源頭式的管理，也就是人民想要做此種行為前，就應開始接受提供資訊之義務；另一種是末端式的管理，也就是在從事該行為後應進行報備。以下，就上述簡單分析可行之柔性環境管理方式供參考：

(一) 事前登記

先登記、後管理之目的，乃在於將其可能之危害性以及未來預防及應變行為，得以事先準備，以達預防於先之效果。特別是緊急意外狀況發生時，才能將災害減至最低。至於登記之義務本身，也同時是一種主管機關應提供相關詳實資訊之義務，其規範強度與範圍，則視個別法規之規定為之。

(二) 事後報備

其係所謂整個過程完畢後所進行，是一種事後之監控，即行為人有提供最新資訊之義務、告知之義務及接受檢查之義務，亦為結果之管理。

綜言之，登記報備制提供登山者一種更便於入山的機會與可能，但同時也賦予山林守護的責任與義務，因此當「登記」變成一種基本義務，也就不單單只是一種由上而下的審查許可（但卻總缺乏符合具體保護的審查標準），而能在開放讓人民更自由入出山進行登山活動的同時，可以同時進行環境教育與賦予山林守護責任的工作。當然，這樣的登記報備制，背後亦得考量「登山社團自組」之隊伍或「商業登山旅遊」之隊伍，而分別在法制基礎上，擬定更完備的「登山嚮導員」或「生態嚮導員」的相關配屬規定。

當然，目前登山管理走在最開明、盡責的國家，法國可說是一個相當特別的例子。在法國，人們進入山區進行登山健行活動，是無須事先申請的；但萬一發生山難（通常由該隊伍自行約定的留守人通報）時，進行山域救難的工作，卻是國家山區救難隊的職責。而在該國登山學校的訓練下，其國家在山區救難方面可說是人民有權（登山）、政府有能（救難與醫療），這樣的先進經驗，當然更值得我們借鏡與思考。最後，研究者提出一些暫時性的結論與建議，以期未來可以早日建構出更完備、合理的登山管理制度。

伍、暫時性的結論與建議

一、現行登山環境管理相關法令之短、中、長程之建議

(一) 登山環境管理之短期建議

1. 登山環境管理依現行法令進行分區管理—針對生態保護及自然保留區仍以許可制進行管制審查。

2. 非生態保護區及自然保留區如森林遊樂區及國家步道等，於步道入口處設置登山登記箱並提供表格示範登記報備制。

(二) 登山環境管理之中程建議

1. 建立各區之環境負荷及登山品質標準以作為許可管制審查之依據。
2. 建請內政部營建署國家公園管理部門檢討研訂相關管理法令(如研訂進入國家公園生態保護區許可及管理辦法)以明確依法行政。

(三) 登山環境管理之長程建議

1. 成立自然保育署整合相關山域環境資源管理組織。
2. 研修森林法或國家公園法授權訂定「山域遊憩活動管理辦法」以作為相關登山管理之法令依據。

二、現行登山活動管理相關法令之短、中、長程之建議

(一) 登山活動管理之短期建議

1. 入山管制與入區管制兩證合一。
2. 修訂入園管制之相關法令與授權規定。
3. 推動運用志工協助登山管理與服務。

(二) 登山活動管理之中程建議

1. 生態保護區及自然保留區劃為自然人文生態景觀區。
2. 依照「自然人文生態景觀區」專業導覽人員管理辦法之規定，強制配屬專業導覽人員，隨同商業性登山隊伍進入保護保留區。
3. 推動戶外運動保險。

(三) 登山活動管理之長程建議

1. 體育部門仿效中國大陸法令規定與作法研訂相關登山運動子法。
2. 研修森林法或國家公園法授權訂定「山域遊憩活動管理辦法」以作為相關登山管理之法令依據。

三、現行登山教育之短中長程建議

(一) 短程建議：

立即可執行方案為就現行行政院農委會林務局所屬「自然教育中心」協助辦理相關登山教育課程，以減少山林破壞並加強巡山員與森林志工及森林警察之專業訓練。

(二) 中程建議：

1. 正規教育：於大學中開設相關課程授予學分，例如 NOLS 相關課程得以抵免相關學分。
2. 非正規教育：於社區大學等教育機構所上之課程授予時數認證。
3. 專業人員訓練與檢定：由各目的事業主管機關依所有權責推動。

(三) 長程建議為登山教育應該結合環境教育以培養登山客愛護山林進而協助保護山林之目標。



參考文獻

1. 交通部觀光局，2006，95年國人旅遊狀況調查，台北，交通部觀光局。
2. 立法院，2007，《森林法》、《野生動物保育法》、《文化資產保存法》、《國家安全法》、《災害防救法》、《志願服務法》、《保險法》、《大學法》、《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》、《環境教育法（草案）》、《國民體育法》、《國家公園法》、《發展觀光條例》、《國軍退除役官兵輔導條例》、《中央法規標準法》，台北，立法院。
3. 林志純、廖櫻芳，2007，建構台灣登山嚮導員管理及培訓策略之探討，第11屆全國大專院校登山運動研討會論文集。
4. 陳永龍，2000，入山管制、高山嚮導證與登山安全：兼論高山嚮導員授證辦法的一些問題，於中華民國大專登山聯盟2000/3/25主辦之《第四屆全國大專院校登山專文研討會論文集》。
5. 中華民國行政院網站 <http://www.ey.gov.tw>
6. 中華民國立法院網站 <http://www.ly.gov.tw>
7. 全國法規資料庫 <http://law.moj.gov.tw/>
8. 日本警察廳 <http://www.npa.go.jp/>
9. 國家體育總局 <http://www.sport.gov.cn/>
10. 登山補給站 <http://www.keepon.com.tw/>