

# 台灣山域法令對觀光發展影響之研析

楊志明\*

## 摘 要

本研究主要目的探討台灣山域政策對於山域觀光發展之影響，當世界各地山岳觀光已經成為炙手可熱市場，亦被國家定位為重點產業之一，如香港的麥理浩徑、日本的阿爾卑斯山域、馬來西亞的神山以及美國阿拉帕契山脈等，故政府所研訂的觀光及山域政策誠為重要，政策之良窳，攸關整體發展，為扶持產業發展與發揮觀光資源永續效用的重要推手而做通盤適切的考慮，故以合宜的政策推動實質策略與配套工作，才能使整體發展更加圓滿。

山域觀光政策扮演極其重要之角色，於國內須滿足國人登山需求，提升國內山域旅遊品質，於國外須提升台灣的國際能見度並創造外匯收入，平衡觀光收支，使台灣在國際旅客之市場愈加具有競爭力。因此，過去順應時勢而修改的山岳政策必當思考台灣的整體資源與國內外競爭市場，時代更迭，在開放的各國山域競爭市場之中，各種挑戰已經不同時日而語，為求未來的觀光政策都發揮積極確實之效。

本研究試著就探討台灣地區山域政策發展，從而瞭解觀光遊憩資源的重要性，並就目前山域發展現況試圖了解問題之層面，從使用者、觀光事業經營者、非營利事業組織以及各級政府決策等，試圖了解未來山域觀光發展以及提供看法，作為決策者規劃以及未來法規擘畫設計之參考。

## 關鍵字

台灣山域觀光、台灣山域政策、山域發展現況、世界觀光趨勢、山域發展建言

---

\* 野樵國際旅行社總經理

# 台灣山域法令對觀光發展影響之研析

楊志明

## 一、台灣與世界山岳觀光的發展

台灣<Ilha Formosa>，一個以美麗島嶼聞名的山岳型國家，不到三萬六千平方公里的面積裡擁有超過 268 座三千公尺級的高山、豐富的南島語族文化以及多項地形景觀特色，如冰原圈谷<聖稜線及雪山、南湖大山>、高山溪谷<溯溪與溪降>、中央脊梁之生物與景觀多樣性、火炎山表層紅土化景象<荒地>以及抹茶山低海拔翠綠箭竹<聖母山莊>等，特殊景緻均受到國外友人相當的關注，亦衍生相當豐富的生態活動，如賞鳥、等。

旅遊(tourism)是全球最大產業，近年來山岳旅遊活動因後疫情時間發展，山岳旅遊(Mountain tourism)活動已經成為另種顯學。然而，台灣因山域開放時程較短，雖 2019 年行政院宣示開放山域，國家政策法令推行未能及時跟上，台灣擁有豐富的自然資源卻無法為國家觀光事業挹注及賺取更多的無煙囪外匯；長期缺乏明確的法令制度以及人才的培養造就了登山技術人員嚴重的斷層，推動的山域嚮導制度卻因配套法規不健全以及未能因地制宜；變成亂象也影響了台灣未來山域發展。

每逢山難事件就被媒體以負向傳播的登山汙名化現象更造就了國民的裹足不前，甚至全國性登山風氣的後退；這些，都直接或間接的影響台灣山岳觀光的發展，因此國內登山制度與其觀光發展相關法規之健全推廣，至為重要。環顧世界登山觀光發展，雖然不是每個人都有能力或資格攀登世界高峰，但隨之修改後的舒適型登山型態以及結合挑戰多元化的山岳體驗，鄰近各國諸如馬來西亞神山<Mount Kinabalu>以及尼泊爾的健行路線<EBC、ABC>或是香港麥理浩徑(MacLehose Trail)，甚至是日本特色山屋式的經營方式與管理，觀光行銷<如一輩子一定要看一次珠穆朗瑪峰、文化巡禮健行或是宗教因素朝聖健行等>均有我方可借鏡之處，茲重點整理分述如下：

### (一) 世界山脈旅遊與永續生態人文齊頭並進

2020 年台灣以脊梁山脈年為主題發展之時，同年亦是尼泊爾國家山岳年，當各國無論是已發展或發展中國家均意識山脈永續旅遊的重要性，更致力於充分體認到山脈旅遊在觀光發展上的世界潛力，世界各國聯合國世界觀光組織(以下簡稱 UNWTO，或譯世界旅遊組織)於 2019 年第 4 屆歐亞山脈旅遊大會中指出：山脈旅遊目的地目前正面臨環境適應等不同程度的挑戰，新的消費趨勢和未來市場變化，同時更需保護自然和地方文化資源以因應季節性的問題。同時，山脈旅遊帶來許多就業機會，可以透過旅遊促進地方團體共榮、區域發展和改善現地生活等。此外，山脈旅遊更需要以永續的方式加以規劃、發想、治理和管理。

另外，UNWTO 於 2018 年 12 月出版「永續山脈旅遊－在地社區的機會」一書亦指出，因應山脈旅遊日益成熟，大眾已經不能滿足於僅僅是登山健行等體力性的付出活動設計，而是轉變為多樣化以及精緻生態人文市場樣化，不同類型遊客逐漸嚮往不同的更大山景以及著重不同生態文化體驗，而觀光發展無疑是創傷最小且易於創造地方財富的途徑，換句話說，無煙囪的生態旅遊發展結合特色山脈是每個國家需積極進行的推廣活動，且在過程中更須注重生態保育的永續性；氣候、地形、生態、人文、地景和季節週期等因素都決定了山脈旅遊的設施、活動及脈動，反映出山脈生態與旅遊系統之間的強烈相互依存關係。因此，觀光產業的發展必須與資源保育與維護攜手共存，以確保永續穩定成長和生存能力，觀光設施的投資，可為山區居民創造就業和收入層面以及增進生活品質等社會及經濟的效益。

台灣山脈生態本質有其脆弱性，例如：島嶼面積的脆弱性、生態分化細膩亦受傷害之脆弱性等等，不適合大面積之開發行為，故以最小開發以及教育推廣生態山岳旅遊應該是台灣脆弱型生態環境較可以為眾人所接受的方式。

另一方面，台灣山域管理單位眾多，山脈登山旅遊市場需要許多單位共同攜手合作，例如代表環境保育的國家公園系統、場域屬地的林務局系統、屬人取向的原民會、業務取向的觀光局，甚至消防署、體育署、文建會、環保署以及各縣市政府均扮演不同角色，民間團體如荒野保育協會、千里步道協會、中華民國山岳協會、中華民國健行登山會等亦發揮了一定功用，生態永續發展規範，從管制政策觀點分析更發現管制改革，要與公私夥伴關係(PPPs)，倡導聯盟(Advocacy Coalition)，以及制度誘因(Institutional Incentives)相結合，才有效。

## (二) 山脈與人文旅遊發展攜手同行

因應國人日益重視休閒樂活及在地消費，當地原住民的傳奇以及人文特色、部落的自然生態旅遊更是觀光旅遊的賣點。而為了瞭解國際遊客對部落旅遊的認知，提出部落休閒旅遊可發展之方向，包括：

1. 體驗人文探索：發展地區原民生態地景連結教育活動，鼓勵人們走入部落，透過具體體驗方式深刻瞭解當地居民與生態地景及歷史文化的交互作用(如食物生產、環境生態、地方故事、耆老說話等)，並發展生態及人文體驗活動，建立永續旅遊的發展觀念。

2. 傳統植物食用饗宴：原住民族傳統植物之使用、會走路的樹及黑色部落司馬庫斯等具有特色之原民行銷，所保有健康與安全食育設計相關系列活動，教導國際遊客食農安全、透明來源、減少食物里程以及生態永續發展的概念，維護土地健康與避免部落環境被破壞，生態與人文永續發展。

3. 部落知性微旅行：部落所保存的地方農業、文化、藝術、餐食以及語言進行整體規劃屬於部落的套裝行程，此類行程可於短時間的旅程中，提供遊客緩慢步調的生活價值，以仔

細品味部落的自然生態與人文之美。

### (三) 台灣山脈旅遊資源及品項豐富

台灣擁有多樣而複雜的地形，範圍不及於 140 公里的水平寬度裡擁有著垂直高度將近 4,000 公尺的落差，北回歸線及赤道攔腰而過，於全球相同的氣候帶上，僅台灣擁有密度極高的高山，3 萬 6 千平方公里的面積，屬於山地面積占 70%，是以高山聳立聞名國際的「高山島嶼」；以中央山脈為主幹、東為海岸山脈、西有阿里山山脈及玉山山脈、北有雪山山脈，年輕的新摺曲山地區由於偌大的海拔差距與海島型國家的多雨潮濕環境，造就四季變化而呈現不同的動植物景觀、山岳景觀、氣象景觀，更因地形多陡坡、峭壁、峽谷、急川等面貌，如此包羅萬象的自然資源與獨具人文特色的南島原民文化，築育出極具國際獨特價值之台灣魅力觀光旅遊資源與觀光發展特色。

旅遊品項上，如「百岳」、「小百岳」、「高山冰河遺跡」、「國家綠道」、「高山健行」、「賞鳥」以及「溯溪」等均對國外人士有一定的吸引及需求度，這些山域休閒品項的現狀，卻多數仍未有整合規劃以及遠景思考；更甚者，在提供山域旅遊人次面向，供給卻遠大於需求，國內已發展出自己爬山體驗需求已經僧多粥少，為何還要發展外國人來台山脈旅遊之議，也因此，台灣山岳旅遊的願景，應建立在生態人文遊憩結合的規劃、政府單位跨部門整合、公私部門投入的增加以及如何營造國際化舞台的思考之上。

## 二、台灣山域法規現況

臺灣山岳旅遊環境豐富，各項山岳以及其衍伸活動諸如百岳、小百岳、縱走活動蓬勃發展，交通部觀光局曾將 2020 年定為「脊梁山脈旅遊年」，後雖然因疫情嚴峻而未執行，但此立意即想透過國際宣傳大力推廣臺灣獨特的四季高山、原民、人文生態以及其獨特的攀登環境。然而，近年來由於山岳教育訓練不足，負面新聞頻傳，除有山友不幸意外罹難的消息外，更不乏少數濫用搜救資源的欠缺思考之行為，引發國內輿論以及媒體對所謂「爬黑山」的爭議與批判，更造成登山者與搜救執行業務的主管機關消防局間長期的不信任與對抗，加以缺乏良善溝通管道與未來大方向思考模式，登山自治條例一度成為消防局制定後懲罰良善登山人的法規工具，然台灣惟對絕大多數登山愛好者而言，用以偏概全的眼光即思考來看待登山活動亦未盡公平。且對我國登山制度以及觀光發展影響更甚鉅，為探討我國登山管理法制之合理性，茲針對登山活動所涉及相關法令規定及行政管制措施析述如下：

### (一) 國家安全法山地管制

國家安全法第 5 條：「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……劃為管制區，並公告之。其管制內如無非是因應戰時需求，為恐匪諜藏匿深山或掌

控原住民不易而制定之法律，然而在時空背景已遠加以現代民智已開，往例社會造成世界地球村，故部分山地管制區是否保存現階段實務上傾向讓各縣市政府以及部落自治共同決定仍需有更大討論空間。

山地管制區依其性質又可細分為「山地經常管制區」及「山地特定管制區」。人民入出山地管制區，事前須向警政機關提出申請，經該警察機關查驗證明文件或查證確有入出之必要後，始得取得入山許可(同法施行細則第 29 條至第 31 條)。針對申請入山許可相關事項，國防部與內政部會銜訂頒《人民入出臺灣地區山地管制區作業規定》，以資規範。未經申請許可無故入出管制區(即所謂「爬黑山」)經通知離去而不從者，處 6 月以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣 1 萬 5 千元以下罰金(同法第 7 條第 1 項)。

依據規定，具有原住民身分、戶籍設在管制區內民眾，進出山地管制區是不需要申請許可憑身分證自由進出外，另有當地部落居民因畏懼部落治安條件變差而有不想開放之議，此部分尚待國防部、內政部會基於國家安全理由以及生態保育之現實<如國家公園境內山區>外，行政單位應有清楚對於國安及原民權益之間的折衷後另行訂定相關明確之實施辦法，此一部份在於政府宣布開放山域後，已有明顯簡化以及改善，但申請時卻也常遭混淆，是否申請入山證在山域旅遊部分，易造成疊床架屋之困擾。

## (二) 國家公園管制

為保存生物多樣性或供研究生態，國家公園法第 12 條規定主管機關得劃定「生態保護區」，以嚴格保護天然生物社會及其生育環境，羅列各項禁止行為(同法第 13 條)。進入生態保護區者，應經國家公園管理處之許可(同法第 19 條)。為統一規範國家公園管理處受理申請進入國家公園生態保護區案件(入園許可)，內政部訂頒有《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》。未經申請許可進入生態保護區者，處 1 千元以下罰鍰(同法第 26 條)。

國家公園以生態保育為主要目的，對入園申請名額予以限縮，至屬合理，然在環境乘載量與設施乘載量之間，卻也無相對應之生態乘載量研討資料可供卓參，在山域活動日益蓬勃發展的今日，原本の入園申請數量也常造成僧多粥少的競爭，以台灣高山型國家公園的玉山國家公園為例，本國人員每日開放 116 員，外籍人士以預定入園日期前 35 天至前 4 個月間提出申請，於非假日(週日至週四)每日原則提供 24 個名額(每 10 個外國人+2 名本國人之比例原則)，仍希望在人民登山以及生態教育已逐漸普及的同時，逐漸開放更多名額予以申請，以利於創造規模經濟。

## (三) 森林法管制

依森林法第 17 條之 1 第 1 項規定，為維護森林生態環境，保存生物多樣性，得在森林區

域內設置「自然保護區」，並依其資源特性，管制人員及交通工具。依該條授權訂定《自然保護區設置管理辦法》，明定管理經營機關得視環境特性及生態狀況，將自然保護區劃分為「核心區」、「緩衝區」及「永續利用區」，並禁止擅自進入。僅「永續利用區」部分得經申請管理經營機關或管理單位轉主管機關許可，為許可事項範圍內之行為(該辦法第 9 條至第 11 條)。而未經許可，擅自進入自然保護區內者，處新臺幣 1 千元以上 6 萬元以下罰鍰(同法第 56 條之 3 第 1 項)。

林務局為台灣林業事務的最高主管機關，主管全國森林、保安林的經營管理及自然生態保育等相關業務之推動及其政策、法規之擬訂與執行，在近期登山遊憩發展迅速後，在國家步道以及綠道部分的推動不遺餘力，亦為國家綠道「山海圳」主管機關，然在於嘉明湖以及北大武人員管制進出卻也常因法令授權不足以及鄰近國家公園區域<指嘉明湖>而管理困難，法規間的競合亟待解決。

#### (四) 文資法管制

為保存自然地景，主管機關得依文化資產保存法第 78 條規定劃設「自然保留區」。為維護自然保留區之原有自然狀態，除其他法律另有規定外，非經主管機關許可，不得任意進入其區域範圍(同法第 86 條第 2 項)未經主管機關許可，任意進入自然保留區範圍者，處新臺幣 3 萬元以上 15 萬元以下罰鍰(同法第 108 條第 1 項)。而另於農委會林務局所建置的「自然保留區暨自然保護區進入申請系統」線上申請之申請規範載明「自然保留區是嚴禁破壞的重要自然文化資產，不提供登山遊憩活動……」，故登山活動依規定不得申請許可進入。

此部分以林業試驗所福山研究中心管理的「哈盆自然保留區」為例，係行政院農委會依據「文化資產保存法」之規定公告設立。該保留區位於台北烏來及宜蘭員山山區，為代表臺灣東北部中低海拔的森林生態系，設立目的為保育其天然闊葉林及野生動植物，供永久保存及研究調查。而依據文資法規定相對嚴謹，保留區除經核准之研究與管理人員外，其餘民眾不得進入。曾有民眾認為申請入山證後而誤闖自然保留區活動，觸犯文資法。

#### (五) 地方政府登山自治條例

因登山人口暴增造成山域事故頻傳，消防局為加強山域登山活動意外事故之預防管理，臺中市政府率先於 105 年 1 月 24 日公布施行《臺中市登山活動管理自治條例》後，南投縣、花蓮縣、苗栗縣、屏東縣等地方政府陸續制定公布登山活動管理自治條例。審視其大約內容為：進入公告山域從事登山活動應遵守事項(先取得入山入園許可、不得改變登山活動路線或範圍等)；應攜帶具有定位功能器材及可供緊急聯絡之通信設備等裝備；發布海上颱風警報時，地方政府得公告禁止進入山域活動，並通知許可入山或入園機關，採取緊急管制措施；公告禁止期間內，不得進入特殊管制山域，已進入者應於接獲通知後立即撤離；於特殊管制山域

從事登山活動遭受登山事故，由地方政府進行搜救者，得以書面命其支付搜救費用；針對違反前述規定者，分別訂有不同額度之罰則。而後期制定的高雄市政府《高雄市山域事故救援管理自治條例》則與前開自治條例規定顯有不同，也對山友相對友善，僅就違反規定於山域發生事故而由該府進行救援者，明定主管機關得以書面命其支付救援費用，以落實違規者自付救援費用精神。

在實務執行面上，山域開放後，雖然默契傾向擱置法條，但畢竟惡法亦法，法律條文依然存在，而各地縣府消防局表示，在安全及山區救難能量的考量下，此條文仍有保留必要，但罰則部份將以輔導或教育訓練方式取代，不過，進入管制山域仍然要申請，未經許可擅闖若發生山難，得自行負擔搜救費用。

#### (六) 山域嚮導資格檢定辦法

依據國民體育法第 10 條第二項規定建立，並於本法中第二條定義山域嚮導為指從事登山、溯溪、攀岩及雪攀之山域相關活動之嚮導及其實施與考照相關規定等等。

但在實用性上，因為山域嚮導僅為”資格檢定證”的公證制度，而非如同觀光局的導遊領隊證為執業證，造成山域嚮導推動困難亦早成了山域嚮導不受管制的消極面問題，此部分引用魏泰域說法，本章證書僅能提供相關之登山技能檢定證明，而對於高山帶團資格以及執業並無助益。

#### (七) 發展觀光條例

本法為旅行社設置以及導領人員職業之依據，第 27 條規定旅行業業務範圍以及非旅行業者不得經營旅行業業務。同法第 32 條規定導遊人員及領隊人員，應經考試主管機關或其委託之有關機關考試及訓練合格，並發於執業證，並受旅行業僱用或受政府機關、團體之臨時招請，始得執行業務。

現行制度部分觀光局因對於山域活動不熟悉，而自行解釋登山活動”為專業性活動”不當曲解法規，而將登山運動歸屬於非屬於旅行業經營業務範圍，無須申領旅行業執照，無疑是自廢武功，造成商業團體經營山域活動或以登記為業之旅行業搭配經營時無所適從。

#### (八) 原住民族基本法<未來需參照>

為維護原住民族對於自然資源及其他經濟事業的權益，以及合理規劃國土、區域或城鄉等計劃性事項，以保障原住民族之自主性及權益；且原住民地區多位於政府列為限制利用及禁止開發之區域，如國家公園、國家級風景特定區、水資源用地或保護區、森林用地等，剝奪原住民傳統生計經濟活動進行，及自然資源之利用，影響原住民族生存。故在同法 20 條中臚列政府承認原住民族土地及自然資源權利，同法 21 條中規定政府或私人於原住民族土地或

部落及其周邊一定範圍內之公有土地從事土地開發、資源利用、生態保育及學術研究，應諮商並取得原住民族或部落同意或參與，原住民得分享相關利益；同法 22 條政府於原住民族地區劃設國家公園、國家級風景特定區、林業區、生態保育區、遊樂區及其他資源治理機關時，應徵得當地原住民族同意，並與原住民族建立共同管理機制等等。

台灣山域登山路線在很多部分仍與原住民土地(傳統領域與於原住民保留地)重疊，對於原民傳統領域以及祖靈應給予尊重，現今雖未直接影響到登山者，僅為規範未來政府行為，但仍須尊重。除以開放路線外，並應盡量避免在未徵詢狀況下進入；長期而言應建立雙方共識，徵詢原民部落意見，建立路線範圍或設計規劃迴避，以防誤闖。

### (九) 其他

諸如野生動物保育法、災害防救法以及業餘無線電管理辦法等等，野保法規定為保育野生動物，保育類不得騷擾、虐待、獵捕、宰殺或為其他利用。以及災害防救法於登山者知悉登山山域發生災害，且經政府依災害防救法第三十一條第一項第二款劃定警戒區域，並公告或個別通知禁止進入者，應即終止登山活動，並於不影響安全之情形下，儘速撤離或避難；業餘無線電人員須經主管機關測試及格，取得業餘無線電人員執照者等等。

## 三、台灣山域法規與觀光發展競合

### (一) 台灣山域法規發展

國家安全法因時空變遷，凡山地管制區內已完成開發，或因交通設施等情況改善之地區居民，時有要求解除管制之聲浪。山友也可能因未經許可進入管制區而誤「爬黑山」，甚有涉犯國安法之虞。為此，行政院內政委員會已於 106 年 11 月 15 日審查通過刪除該條項「維護山地治安」及「山地」之文字，並於 2019 年宣示開放台灣山域，雖然如此，與山岳先進國家如日本、紐西蘭、加拿大、美國等山區相關比較，台灣部分山域登山須經警察機關申請許可，依然是非常特殊狀況。而加以不同地域管理機關須有不同申請方式，如國家公園的入園許可<通常需經過抽籤手續>加以管理權責利用單位<如林務局、水土保持局>以及學術單位<如台大實驗林>，權責分散，管理單位與法令疊床架屋，並不利於登山觀光旅遊之發展。

地方政府為避免搜救資源遭到有心人士濫用，制定登山自治條例，不僅山友對此不表認同，在法律設計機制下就算領隊帶領、領隊有證照或有投保登山綜合險都無法促進登山安全。立法之立意形同技術性以法律阻礙人民登山，目前尚未廢除，負責推廣登山山域旅行的登山旅行社、一般社會團體及個人依然權責混淆不分，缺乏有效積極整體管理；山域嚮導授證也僅僅在停留在檢定部分，無法成為真正執業證。



## (二) 參酌鄰近國家山域發展現況後修正改進

鄰國日本對於登山係採「報備制」，由登山者將載有登山者姓名等資料之登山報備書報備。地方政府亦會於入山處設置「報備投遞箱」或設置網頁供登山者完成登山報備。如不幸發生山難，詳實的報備資訊將有助搜救行動進行。我國開放山域後，在部分入山入園仍採申請許可制，涉及山域之各主管機關更應檢討所屬管制區內容促進登山使用之可能，減少過管理，在登山教育訓練落實後，管理者能充分放手，讓登山管理制度能更趨於友善、務實，增進山域旅遊的發展。

## (三) 2020 脊梁山脈旅遊年的推播以及競合

2019 年當疫情尚未開始推播前，為行銷 2020 脊梁山脈旅遊年，筆者曾遠赴洛杉磯、馬來西亞、新加坡、日本及香港進行山岳介紹及觀光行銷，深深了解台灣的山域觀光其實是塊璞玉，我們欠缺的只是與世界各地競爭的行銷融合技巧以及如何將台灣賣出去的勇氣，吸收外國成功經驗(如香港麥理浩徑、馬來西亞神山)，加強人員訓練以及規範好相關法制，建立共識共同吸引國際旅客來台，營造台灣親山品牌，讓世界看見台灣並非夢想。

本次活動雖然因為疫情未竟全功，但也首開了由觀光局號召各山域主管單位共同思考以及發想的第一步，共同為台灣山域觀光而努力，由登山社團或機構所組成的登山活動，轉向全民參與迎接外國友人的全民活動。

## 四、未來台灣山域法規與旅遊發展模式的建議

### (一) 商業團與自組團應予分流管理

登山當屬全民運動，故對於自組團之認定當屬放寬，觀光局對於目前商業旅行團以及非商業旅行界定在於是否營利部分，在於登山行為是否屬於商業行為部分以及是否適法部分實可套用，目前界線模糊不清，舉例而言私下約團前往蘭嶼旅遊即違反觀光發展條例中的非旅行業不得經營旅遊業務規定，但如以紅頭山為名義招攬旅遊，觀光局又自行排除法律適用範圍，鑽營漏洞謀取私財又可以不用擔負法律以及營管責任，造成國家管理困難。

商業團收取費用營利，自當擔當更多責任，然目前在觀光局自行解釋條文自廢武功狀況下，將登山解釋屬「專業性」而非觀光發展條例所認可的旅遊活動下，造成了登山跑單幫或旅遊業俗稱牛頭的私下攬客登山行為，法律界限模糊，造成商業山域活動管理更加困難，而眾所周知 2019 年 3 月一名張姓登山客去年參與網路臉書「虎哥」的登山團，挑戰登山健行的活動，期間不慎墜落 300 公尺深谷後不幸身亡，因領隊訓練不足而造成事態跨大，也僅是一個血淚的例子。

因此，如何納管商業登山，建立安全登山制度以及收取稅金跨大政府歲收，是我們必須

去思考以及解決的方向，在這部分，觀光局似可考量「微型經濟」開放納管之可能，蓋旅遊業因屬於預先收款，買空賣空之商業經營模式，故當商業規模越重，理當所屬承擔之責任越重，而目前發展觀光條例規定旅行業規模如綜合、甲種、乙種旅行社，自當可以另行開放丙種<資本額可能 30 萬以內>旅行社，讓一般登山社團或自組團領隊申請，既可以依法納管，建置相關營業規定以及增加政府歲收，不失為一兩全其美的辦法。

## (二) 培訓基層專業山域嚮導，觀光發展條例應與山域嚮導授證辦法應相輔相成

山域嚮導證在 2019 年曾一度由兩百多人暴增至近千人報考，主要原因是因為登山自治條例與嚮導制度產生勾稽，未具有山域嚮導而從事業務行為，有可能會造成業務執行不當賠償以及罰款問題，因此雖然無相關執行細則，但卻因為人心惶惶以及帶隊壓力，一度造成山域嚮導的考證人員暴增，一度讓 AED 執照成為全民登山顯學。

全國山域主管機關為教育部體育署，但因層級過低，無法獨力協調如觀光局或縣市政府，以山域嚮導員授證為例，僅屬於公證執照，而非執業證，法律效力不高造成了本張證照考取後形同廢紙，而非如同發展觀光條例中的導遊領隊證，而真正需要使用的商業團卻也因無法令依據，而無法聘任為執業人員，時屬可惜。與其等待立法院重新立法曠日廢時，敝人認為目前最好的方式是應該建立在觀光發展的條例基礎下，專案另設「山域嚮導授證」實施辦法，並沿用導遊領隊任用相關規定或專案交予體育署執行發證，讓登山回歸專業，如此一來，可提供商業登山公司聘請人員依據，亦可符合相關法令，健全山域嚮導組織，解決台灣山域發展目前窘境。

## (三) 正視廢止登山自治條例之可能

拜網路發達之賜，鄰近東南亞國家的山友都了解台灣有登山自治條例，雖隨著開放山域，登山自治條例被各縣市單位暫時默契擱置，但畢竟惡法亦法，不管是誰在登山自治條例尚未廢止之前，任誰也無法保證這條法律會在判例裡重現。與國際登山活動發展趨勢背道而馳；因此落實登山教育推廣以及相關山野急救訓練知識、提升都山人員對自我負責之意識、協助民間建立完整山域救援機制、提供一個能讓登山者「據實填寫」登山計畫的法令環境與申請系統，以及對真正濫用搜救資源者建立「使用者付費機制」均可參考。是以，建議有關機關應廣納登山界專業意見，檢討改進現行登山管理制度，以有效落實登山管理，增進登山安全及營造友善登山環境，俾利向國外愛好登山人士推廣臺灣山林之美。

## (四) 跨部會的山域活動管理協調以及重啟脊梁山脈旅遊年

聯合國世界旅遊組織 (UNWTO) 2020 年發布的報告，如果各國的旅遊限制及各國的邊界在今年 7 月初逐步開放，那麼國際旅客人數將減少 58%。如果各國在今年 12 月初才放寬旅

遊限制及開放邊界，那麼國際旅客人數將減少 78%。而國際旅遊業面臨的這場危機可能威脅最高 1.2 億人的生計，這些人直接仰賴旅遊業為生，而間接仰賴旅遊業為生的數百萬人也將受影響，而旅遊業出口收入的財務損失是 7360 億英鎊至 9710 億英鎊（約新台幣 28 兆至 37 兆元）。這些預測是根據世界旅遊組織今年第 1 季的數據，該數據顯示，全球國際旅客人數減少 22%。而許多國家實施封鎖政策後，光是 3 月的人境人數就減少了 57%。

但危機未必不是轉機，台灣擁有的豐富資源，在此更必須有更大的思搞與轉折，公部門的山域旅遊投入不應該侷限於傳統登山活動，諸如溯溪、特有種鳥類、國家綠道(淡蘭古道、樟之細路、山海圳)以及冰河遺跡(雪山、南湖大山、合歡山等圈谷)的觀光導覽，已在世界各地逐漸形成外國人認知的台灣特色，新興套裝旅遊路線與國家山域整體規劃發展攜手並進，則需如同 2020 年觀光局的前置作業般，號召各國家單位(如林務局、國家公園、縣市政府、旅行社以及民間團體)踴躍響應，共同建造起國際化山岳旅遊發展的舞台。

綜上，山脈旅遊對於台灣人而言的確非常重要，是與世界觀光接壤的第一大步。新的行銷方式以及創新旅遊型態，因應後疫情時代消費趨勢的改變，永續觀光經營與生態人文旅遊、國家綠道的積極推廣，小眾深度體驗以及遵守無痕山臨 LNT 原則等，是未來山岳觀光發展時，可以先預測的依據。

問題是，疫情後我們準備好了沒。目前山域主管機關繁多且行政區域交疊，法規多如牛毛且以部分需因時改進卻尚未修正。若是想提升台灣知名度，形塑台灣為知名國際觀光登山地點為未來目標，吸引國際旅客，那麼目前距離目標仍有一段很大段距離。

山域開放後，行政院指示所轄山域以「全面開放、有效管理」為原則，但除了簡化部分行政手續及山屋增修建外，最重要的是解決目前相關急迫問題，如商業登山團的依法納管、山域嚮導證的位階、及跨部會的山岳旅遊資源整合等。透過賦予主管機關依法行政的能力，使交通部觀光局具備能力協助發展出結合生態、文化、深度、精緻的旅遊產品，使觀光政策貼近市場需求，進而活絡台灣登山觀光產業。

## 參考資料

1. 洪振豪律師<商業法制面的困境>，2021。
2. 交通部觀光局脊梁山脈旅遊年< <https://i30.taiwan.net.tw/> >，2020。
3. 黃信富<後山林開放時代—山林開放之政策回顧與展望>，2019。
4. 吳亭燁、楊志明<從山岳旅遊角度談台灣山屋應有的管理模式>，2019。
5. 林乙華<登山的自由與制規—試談登山隊伍的自我規範對於登山管理制度的影響>，2019。
6. 吳瑋涵<台中山域事故件數(104~109)暨案例探討>，2019。
7. 凡工程顧問公司，<浪漫台三線國家自然步道網路建置籌>，2018。
8. 王正平、蘇毓婷、葉協和<登山者對高山頂峰空間感知暨體驗內容之研究>，2013。
9. 內政部營建署，<臺灣國家公園史>《內政部營建署，(2002)》
10. 交通部，<挑戰 2008：國家發展重點計畫具體執行計畫（2002-2007）觀光客倍增計畫，2008》
11. 李美涼，<國際現行山岳管理制度>《2003 國家公園登山研討會論文集》，2003，頁 39。
12. 吳崇旗，巫昌陽，王偉琴，<登山健行者遊憩專門化與管理策略支持之關係><期刊，2011>。
13. 吳致呈，黃德雄，黃一元，丁雲芝，翁注賢，張玉龍<IFMGA 所屬各國山岳嚮導制度之機制>《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，2001)
14. 吳致呈，黃德雄，黃一元，丁雲芝，翁注賢，張玉龍<IFMGA 所屬各國山岳嚮導制度之機制>《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，2001)
15. 張良漢，吳崇旗，王偉琴，<登山健行經驗對活動參與之研究>，2006。
16. 張君如，林志遠，李宜錫，<登山健行者參與動機之探究>，2008
17. 黃德雄，<世界各國高山型國家公園遊憩型態發展之探討>《內政部營建署太魯閣國家公園管理處委託報告》
18. 黃文卿，<台灣地區山林守護制度之建立>《雪霸國家公園登山研討會論文集》(內政部營建署，2002)
19. 國際自然及資源保育聯盟 [http://wpc.e-info.org.tw/PAGE/ABOUT/brief\\_iucn.html](http://wpc.e-info.org.tw/PAGE/ABOUT/brief_iucn.html)