

開啟原住民夥伴關係——

九九山莊經營管理與登山協作團體服務合作案試辦分享

林葭瑀*、周以哲†、夏榮生‡

摘要

九九山莊位於苗栗縣泰安鄉，屬林務局新竹林區管理處（下稱新竹林管處）管轄山屋，為多數山友前往大霸尖山登山步道必經之地，也多選擇於此住宿。因山屋未供餐，故山友除自炊外，也經常聘請高山協作員提供餐食或休宿設備服務，對於山屋公共空間之使用，不同協作團體或個別山友常因炊煮空間與用餐時段有所重疊而時有爭議。九九山莊的高山協作員多為新竹縣五峰鄉在地原住民，為深化與原住民部落的夥伴關係，新竹林管處於 108 年起試辦大鹿林道東線機車運補物資計畫。為避免山屋成本外部化，落實公共資源公平合理利用，逐步穩定登山服務產業發展，新竹林管處以遴選方式，將九九山莊部分儲物和炊食空間出租，並附帶配合事項，期以公私協力達成大霸尖山登山步道永續與安全登山旅遊目標。

目前台灣各山屋之餐宿服務，多以勞務委託或公開標租等方式委由單一團體辦理，新竹林管處為保障九九山莊周邊在地部落產業發展，踐行原住民族基本法精神，經多次聽取在地原民意見，透過說明會溝通結果，評估以開放複數團體參與，較能符合在地部落及山友需求，避免特定團體獨占、進而促進協作團體良性競爭，提供山友更優質的高山登山服務。

合作計畫參加遴選者須為設立於新竹縣或苗栗縣之合法立案團體，並依經營協作服務能力、促進原住民族就業機會、回饋事項等項目進行評分。透過公開遴選程序後擇優簽約，契約明訂租金、協作人員住宿、機車運補物資規定、回饋事項、督導考核等，並特別明訂協作團體應對其協作人員投保保險，以保障協作人員勞動權益。本合作案最終遴選出「布農卡里布灣企業社」及「新竹縣原住民青年協會」兩協作團隊參與，於 110 年 6 月 9 日簽訂契約。

九九山莊服務合作案適逢 COVID-19 疫情影響，新竹林管處遵循中央指揮中心防疫指引，自 110 年 9 月 10 日始開放入住，藉由透過本合作方式，期能開創不同以往之公部門與原住民協作團體合作模式，促進原住民登山協作服務產業永續發展。

關鍵字

九九山莊、原住民登山協作員、原住民夥伴關係、公私協力

* 林務局新竹林區管理處育樂課 技士

† 林務局新竹林區管理處育樂課 課長

‡ 林務局新竹林區管理處 處長

開啟原住民夥伴關係——

九九山莊經營管理與登山協作團體服務合作案試辦分享

林葭瑀、周以哲、夏榮生

前言

108 年 10 月 21 日行政院宣布「山林開放政策」，以五大目標「開放山林，簡化管理」、「資訊透明，簡化申請」、「設施服務，便民取向」、「登山教育，落實普及」、「責任承擔，觀念傳播」為發展核心，各部會同步推展登山業務。在開放山林之後，對於登山文化之形塑也在登山界及原住民團體引起相當多的討論，2020 全國登山研討會更有多篇論文討論山屋發展、山屋管理與原住民共管機制等議題。

行政院原住民族基本法推動會第 12 次委員會議中，泰雅族委員提案建議，因應山林開放政策，建請行政院督促國家公園、林務局、體育署、勞動部等機關，踐行原住民族基本法精神，推動跨部會工作圈，制定相關「辦法」保障部落族人從事高山協作或嚮導之相對權益，並協助建構依循傳統領域知識之「在地專營化」之登山產業，以扭轉原住民族地區族人生存結構之劣勢。

109 年 8 月至 9 月間，行政院多次召開會議，並指示營建署及林務局就原住民及高山協作合作部分，研議管理及合作方式，在法規制定前先就所轄場域研商登山協作團體之使用原則或管理要點，避免占用情事。有鑑於此，林務局於 109 年 10 月 12 日邀集各林區管理處共同研商，分析各高山山屋態樣，規劃因地制宜的經營方式，並賦予規範。

九九山莊位於苗栗縣泰安鄉，為林務局新竹林區管理處（下稱新竹林管處）管轄山屋，山莊包含多棟建物，自 60 年開始陸續建置，提供前往大霸尖山登山山友過夜住宿。山屋以機關自營方式，由新竹林管處派員於山屋現場輪班管理，囿於人力有限，山屋並無供餐或提供睡袋租賃等服務，故山友多另行接洽登山協作團體提供服務，多年來山屋內因商業團體、自組團、個人等多樣的使用者群體，導致群體競爭空間、商業行為缺乏有效之法律關係管理，形成山屋經營之成本外部化，各種爭議不斷（城市山人，2020）。

九九山莊的高山協作員

九九山莊服務的高山協作員可分為：協助物資運補的揹負型協作員、駐點提供餐食的廚工協作員、提供小團體服務的隨隊協作員，並分屬 2 至 3 個不同的團體，多數為在地原住民，也有部分非在地原住民或非原住民擔任協作員。

此外，在前往大霸尖山登頂的路上，長達 19 公里的大鹿林道東線考驗著往來的山友，對於在九九山莊服務的原住民協作員，動輒背負數十公斤行走，長期下來對身體體能及生理負荷極大。新竹林管處在 108 年起試辦在地原住民協作員騎乘機車通行大鹿林道東線運補物資方案，雖提升在地原住民協作員之勞動權益，但在 1 年多的試行期間，卻也偶有協作團隊內部競爭爭議發生。

各種不同型態的服務模式及不同協作服務團體既存多年，在山屋經營管理及登山產業正常發展之目標下，實需建立符合在地特色的經營管理模式，以落實公部門與協作團體之關係正常化。

推動過程

參考國內各高山山屋的經營模式，多以勞務委託或公開標租等方式委由單一團體辦理，但新竹林管處考量九九山莊既有協作運作模式及空間屬性，並兼顧在地周邊部落的產業需求，前述其他高山山屋的經營方式相較不適合依循辦理，故首次推動以出租山屋儲物及炊食空間，附帶約定山屋管理配合事項，遴選優秀在地高山協作團體共同合作，以提升九九山莊服務品質及在地協作產業發展的模式。

為廣納權益關係人意見，新竹林管處 109 年 12 月 29 日召開說明會，邀集與九九山莊相關之協作團體、公部門、民意代表等共同研商，與會之在地部落族人提供許多寶貴意見，如：應增加部落組織參與及在地部落意見、協作運作不同態樣應一併考量、增加機車運補數量、鼓勵新興原住民團體發展、建議回饋項目等。

經參酌會議與會人員的意見，為更廣泛瞭解實務運作狀況，及落實原住民族基本法精神，新竹林管處 110 年 1 月 27 日、1 月 29 日、2 月 2 日分別於新竹縣尖石鄉斯馬庫斯（新光）部落、苗栗縣泰安鄉梅園部落、新竹縣五峰鄉桃山村辦理 3 場在地說明會，將本案規劃方向再次向在地部落說明並蒐集意見。3 次說明會，新竹縣尖石鄉曾鄉長親自出席，斯馬庫斯（新光）部落、梅園部落、桃山部落、白蘭部落、民都有部落代表也都熱烈參與。

經過多次溝通，新竹林管處修正合作計畫內容並陳報林務局，於 110 年 4 月 26 日公告遴選事宜，包含合作須知、公開遴選作業規定、提案計畫書範例等。最終選出「布農卡里布灣企業社」及「新竹縣原住民青年協會」兩團隊為合作簽約團體，自 110 年 9 月 10 日開始執行為期一年的合作計畫。

九九山屋群登山協作團體餐宿及運補服務合作計畫

以落實公共資源之公平合理利用，促進在地原住民族協作服務及登山服務發展，共同協力達成大霸尖山登山步道永續與安全登山旅遊為目標，新竹林管處重新規劃九九山莊既有空間，區隔供協作團體使用之儲物及炊煮空間，以供協作團體存放食材、用具、供租睡袋及固定炊煮供餐區域。此空間依國有財產法租予經遴選優勝之團體，租金則依據國有公用不動產收益原則，就山屋使用方式、區位條件、興建維護成本、市場行情等因素計算。計畫內一併約定協作員住宿規定，除保留額外住宿床位，與一般住宿山友有所區隔，協作員住宿仍須繳納住宿費用，但秉持互惠合作精神，新竹林管處提供合作的協作團體住宿折扣優惠。

考量在地協作員長期體能負荷，新竹林管處與雪霸國家公園研商溝通後，評估少數機車通行運補對生態環境的影響尚屬輕微，在相關配套措施原則下，本計畫採維持合作團體以機車通行大鹿林道東線運補物資，將運補機車造冊以利管理，並約定各合作團體每週得擇週一至周四期間 2 日進行運補，每日通行機車至多 3 台，其通行時間以對登山遊客干擾最小時段通行，並限制機車僅能載運物資。

高山協作員長期從事具高風險性且專業的工作，然而其勞動權益及其職業傷害風險卻難以具體規範並獲得應有的保障（高潞·以用，2018）。因此，合作計畫中特別明訂登山協作團體應對其協作人員及車輛，依法投保勞保等或相同性質之商業保險，而登山協作團體也應辦理雇主意外責任險及第三人責任險，以期能落實最基本的高山協作員勞動權益保障。

本計畫也約定督導考核機制及回饋事項，在遴選時更鼓勵提案的登山協作團體自提回饋事項，最終契約內的回饋事項如：協助山域事故救援、中霸山屋及大鹿林道東線 3 棟避難山屋認養維護、協助原鄉學校辦理傳統文化或尋根活動、協助政令宣導等。計畫內也透過相關約定如：須配合山屋設施維護及步道沿線維護，提供民眾服務而產生之廚餘及垃圾應由協作團體自行攜出至合法垃圾清運場所丟棄，如任意棄置查獲後有對應罰則，以減少在登山活動過程中對自然環境的干擾。

合作計畫的執行過程分為：公告、徵求提案團體、公開遴選、議約、簽約。參加遴選的提案團體，基本條件為設立於新竹縣或苗栗縣之合法立案團體，並需提供納稅或免稅證明、參加之協作員名冊及提案計畫書，新竹林管處也提供提案計畫書格式及範本，讓有意參與之團體有所依循。參選團體的協作人員也必須無違反森林法、國家公園法、野生動物保育法等法規。經過 14 天的提案時間，符合資格審查的團體需再參加遴選會議進行口頭簡報。

遴選會議於 110 年 5 月 20 日召開，遴選委員依經營高山協作服務量能、經營運作經驗、雇用在地原住民協作人員比例、促進原住民發展、回饋項目及現場詢答項目進行評分，並提

供合作計畫履約建議。遴選委員的意見也在議約時納入契約事項，諸如要求簽約之 2 團體提供「參與人員工作規範」、「廚餘處理紀錄」、未滿 20 歲之協作人員雇用也應符合相關規範等，最終於 110 年 6 月 9 日完成議約，與「布農卡里布灣企業社」及「新竹縣原住民青年協會」兩協作團隊簽訂契約。惟因時逢 COVID-19 疫情防疫警戒期間，故也特別約定自山屋重啟日為履約起始日，執行為期 1 年的合作計畫。

考量防疫需求，新竹林管處透過工作會議討論，與 2 協作團體就山屋內清潔消毒、調整以套餐取代過往山友自助打菜之供餐方式、協調 2 團體服務山友的用餐時間、暫不提供睡袋租賃，以減低室內群聚及疾病傳染的風險。

在此合作計畫內，展現公私合作下創造更多元的發展，並將登山活動中過往模糊地帶的商業行為以明文規範，逐步建立完整的山屋經營機制。

未來展望

山屋設置對登山產業發展影響甚深，林務局及國家公園自 108 年起針對所轄高山山屋進行全面性評估檢討，針對山屋屬性分類、分級及定位，擬訂山屋規劃原則及維護檢核機制等。九九山莊定位為服務型山屋，除提供住宿外，應有較舒適、安全、寬敞的空間，並有專人駐站管理、提供餐飲及販售服務。

九九山莊之整體改建計畫業經行政院 109 年核定，在未來山屋硬體改善規劃設計，已將協作產業納入考量，山屋空間規劃特別納入協作員住宿空間、廚房及餐廳亦規劃自炊區及協作供餐區，全面提升服務空間與環境品質。高山山屋所在區域不僅是登山活動重要發展據點，更是原住民族傳統領域，故如何協調在地部落、高山協作、商業團體及登山民眾，運作符合平等的管理方式，是管理機關及在地部落須共同努力的方向（沙力浪，2020）。

本次的合作計畫為新竹林管處首次合作示範案例，賡續也將依實務運作情形，滾動調整相關內容，並持續與協作團體共商精進山屋服務及高山環境保護的事項，期許能透過此合作模式，企希有朝一日可由在地原住民團體經營管理九九山莊，永續經營登山協作產業，真正達成山林共管的目標。

資料來源

1. 內政部營建署，國家公園山屋整體改善計畫。2019。
2. 沙力浪，山屋管理與原住民共管機制，2020 全國登山研討會論文集。2020。
3. 城市山人，沒有配套的「山林解禁」，只是另一波亂象的起點，聯合報鳴人堂專欄。2020。
4. 高潞·以用，高潞·以用觀點：高山協作員之勞動權益，新新聞專欄。2018。
5. 農業委員會林務局，林務局登山山屋經營管理暨整理改善策略研究發展計畫。2019。