

中高海拔山域遊憩人員管理制度之 改革倡議與步道維護之配套

蔡日興*

摘 要

台灣的人員入山管制原本係基於政治與軍事動機而設計，在解嚴後仍以治安為由保留過多山地管制區，因而有違憲問題。唯其罰則難以成立，故此問題從未浮上檯面。近年因消防單位借用國安法規定以安全為由請警務單位拒發入山證，登山者因而注意到其違憲問題。此外原住民立委開始注意到國安法山地管制區所隱含的歧視意義，因而開始有修法之倡議。

但依國安法申請入山證所留下的資訊，卻是我們目前唯一完整的山域人員行程資料庫，對搜救極為重要。在考慮國安法山地管制區退場之時，我們亦應考慮何種方案可以達成良好之銜接功能，並能符合我國的國情與民眾習性。

正本清源，現在需要完整的山域人員行程資料庫，主要係為了山難搜救，而預防重於彌補，山難的預防又以迷途問題最有著力點。是以我們應當以預防迷途為目標去設計一套過渡期的制度，引導民眾學習登山知識，並在不擾民的情況下降低迷途事件發生率。

關鍵字

登山人員管理、入山證、國安法、迷途、大眾化步道

*山谷登山會發起人、山域政策監督聯盟成員

中高海拔山域遊憩人員管理制度之 改革倡議與步道維護之配套

蔡日興

一、中高海拔山域人員管理法律的歷史

台灣的中高海拔山域管制，發源自日治時期對於「蕃地」的遲遲無法掌握，以至於後來有了「平」與「山」這兩種不同的原住民印記。因為標記為「山」的原住民是比較晚才被掌握的，所以被以不同方式對待著。換言之，中高海拔山域的人員管理原需求是軍事與政治。

但到了日治後期，已有純民間的登山活動，也有入山旅遊的文書，這意味著遊憩需求開始進入這套制度。

國民政府治台之後，延續了日治時期標記為「山」的體制發展出「山地鄉」的概念，旅遊方面則有甲種與乙種入山證，進行不同等級的管制。解嚴前的登山活動，均透過嚴格受控的登山協會，經由公文方式特許處理。這個時期中高海拔山域人員管理制度的需求是擔憂政權穩定，而遊憩則是以特許(甲種)和原則准許(乙種)兩種方式彈性處理。

解嚴之後，威權概念經過一番細部調整，登山協會的特許地位被移除。個人可以單純以登山為由申請甲種入山證，亦不再有人數限制。此外入山證申請跳過實質審核的程序，轉往資料備存的形式。

改革後的這種入山證型態，執行面確實有點偏向報備制的風格，也就是預設准許，無實質審核。但它在法律面，卻依舊是國家恩給的精神。依照國家安全法第五條的山地管制區規定，國家仍是「准許」民眾入山，而不是單純報備。

二、山域人員管理法律的邏輯問題

到最近幾年，因為大眾休憩壓力增加，山域活動量爆增，山難事件增加，引起負責搜救的消防單位反彈，因此入山證又開始轉向帶有實質審核的風格。但這一波審核動機和威權時代已經完全不同，威權時代是擔憂政權穩定，現在卻是擔憂山難問題。國家安全法第五條的山地管制區規定被搜救單位借去當作不同的用途，因此有法理邏輯不一致的問題。

最近幾年禁止入山的路線持續增加，登山圈稱之為「封山」，自此大家又開始注意到入山證法規的違憲可能。

有問題的點不在於國安法第五條本身，而是「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。」這個過程浮濫了。

國安法第五條本身不違憲，但執行時政府踰越比例原則，以莫須有的「治安」問題劃設

了過多過大的山地管制區，侵害了憲法所保障的人民旅行自由。這樣的違憲狀態，勢必要由內政部自己調整劃設區域來解決，或是透過漫長的釋憲程序才能處理。

但因為國安法第七條的規定「違反第五條第二項未經申請許可無故入出管制區經通知離去而不從者，處六月以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣一萬五千元以下罰金。」其中的「無故」以及「經通知離去而不從」在實務層面並不容易成立，直到最近才可能將要有實際處分的案例可以進行釋憲。

而也因此國安法第五條成為實務上沒有效力的法律。消防單位固然可以提出封山要求，也就是請警務署不要發入山許可，但人民依舊可以不辦理入山申請而自行進出，警政單位只能開「勸告單」，除非民眾拿了勸告單還執意進入，否則無法實際開罰。這被登山圈諷稱為「爬黑山」。表面上看起來似乎是人民違法了，可是這個違法的處分一旦成立，人民立刻可以進行釋憲程序，而政府的執法正當性問題就會暴露出來。

目前我們國家的入山制度就僵持在這樣荒謬的狀態下，政府不能拿法律處分人民，而人民也沒辦法讓政府改掉這個有問題的制度。大家都在做表面文章，浪費時間在公文往來，但入山申請資料的正確性完全無法判斷。

我國另外兩個可以管制山域人員進出的法案，分別是國家公園法規定的生態保護區，以及文資法規定的自然保留區，這兩個法案的處分正當性就比較高，只是文資法規定的罰款金額和執行時選定欲保護對象的特殊性頗有爭議。

實際從遊客數字來分析，自然保留區的遊憩行為比起生態保護區少得多。而因為國安法入山許可的處分不太可能實現，許多政府單位就都想拿國家公園法來進行山域管制，例如颱風的撤離。但這當中最大的問題就是生態保護跟颱風等等並沒有邏輯關聯性，所以國家公園轉而大量求助於國家公園法第十三條之八的規定「其他經國家公園主管機關禁止之行為」。

但國家公園法既然已經明文規定了生態保護區的人員進出管制，就是表示立法者對於管制人員行動自由的慎重。那麼國家公園可以濫用其他二字任意地擴權嗎？筆者對於第十三條之八此條文能否管制人員進出山域抱持反對的看法。

三、山域人員管理法律的改革動機

近日，原住民立委注意到山地管制區係基於「治安」問題所隱含的歧視意義，開始有了修法的倡議。明明是平地的治安事件比較多，為什麼山地卻被認為有治安問題而需要管制人員進出？明明警力配置一直是撤出山區，改交給林務局人員接手，為什麼還宣稱有治安問題？這樣虛假的制度，在解嚴近三十年後仍然存在，只能說是極度荒謬。

而此時，仰賴入山證申請資料作為搜救時需取得的人員行程資料庫的政府，也不得不開始思考入山證退場之後，維持登山活動安全，特別是加強搜救效率的新方案為何。

而同時，我們也該思索如何將整套制度中不合邏輯以至於窒礙難行的部分予以改正。

綜觀世界所有先進國家，入山許可確實是我們獨有的。歐美國家人民普遍有自己要對自

己安全負責的概念，政府並不會主動來管人民有沒有進入荒野。進入荒野失蹤，那也是人民自己的選擇。

可是，以國情而言，我國人民普遍缺乏自己要對自己安全負責的概念，要一次跳到歐美國家那樣頗有困難。歷經整個威權管制時代，我們整個社會卻已經習慣了政府應該要掌控人民有沒有進入荒野山域，如果沒有了人員行程資料庫，一旦發生事故，輿論會優先質疑政府的掌握度，而非出事者沒有留下資料。

留下自己的預定行程資料，讓搜救更有效率，本來應該是登山遊憩者自己的責任，但在台灣，比較資深的民眾卻普遍會認為找不到人是政府的問題。只有比較進階活躍的登山者認同並理解留下預定行程資料的重要性。這樣的民眾認知所形成的困境，必須要等到歷經威權時代的資深公民慢慢變少之時，才可能改變。但是制度改革的急迫性似乎無法等到那一天。

但不同於歐美國家，日本政府有入山報備這樣的制度，而且還施行地頗為成功。是以日本的入山報備制是我們思考山域遊憩人員管理制度銜接之時，最主要的參考標的。

四、日本的山域人員管理制度亦難直接套用於台灣

而當我們仔細去思考日本的入山報備制為何能成功，卻是跟他們登山環境的大眾化程度頗有關聯。日本的山域開發比我們深入，百名山都有大量的民營山莊可供食宿，登山者通常僅需背負單日行程所需的衣服與飲水等等。民眾只需在登山口將報備單投入信箱即可，亦可以年保或單次等多元方式快速參與保險。登山活動在日本是極為大眾化的一項結合運動的觀光，有非常多的高齡者參與。

但台灣和日本的登山環境有許多地方截然不同。

首先，台灣的整體山域地貌比日本更為年輕，山更高，谷更深，尤其是溪谷地形普遍比日本更險峻，這造就了居民遷徙的障礙。復因山域原住民被納入現代國家化的運作僅有百年歷史，台灣的山域比日本更為原始。

因為台灣山域開發晚且登山活動發展慢，所有山屋均為公營且總數量極少，供伙僅有排雲山莊為正式運作，其餘均為私下民營之運作模式，有可能供餐的山屋數量不及十處。是以有超過半數的百岳行程，均需以背負多日行程裝備包含糧食、帳篷與睡袋等等之方式進行，需要的基礎體能要求比日本高出許多，國民從事高山百岳活動之比例亦低。

大致而言，在台灣爬百岳，比在日本爬百名山難。而因為人民習性和環境差異，可以預見將日本的信箱式入山報備制直接搬到台灣套用，成功的可能性非常低。

五、解決迷途問題是新一代山域人員管理的首要目的

在山域解嚴之前，登山者的技術水準可以透過登山協會的內部訓練維持，迷途的問題不多。但在山域解嚴之後，政府面臨的問題是新進登山者的技術水準下降而大眾的參與度變高，這製造了搜救和環境生態保育的困擾。

我們都了解迷途是山難事故的頭號成因，而要降低迷途，最根本的做法應該是加強民眾的登山能力，尤其是定位的能力。然而，傳統以指北針進行的定位方式學習難度頗高，除了登山團體嚮導等級的，很難再向外推廣。另一個常被提起的定位方式就是使用手機的 GPS 功能。不過實務上可以發現，登山大眾化之後新進的登山者有許多是高齡者，他們對新科技的學習意願極低，如果主觀上他們認為這路很大條很安全，他們並不願意去學習一項特殊的技巧來保障自己的安全。

其他山難事故的可能成因如自然環境風險、人的體能與疾病等等，基本上就只會隨著參與人數成長而成長，不像迷途至少還有教育這個有效的解決方案。所以，基於登山安全而設計的山域人員管理制度，最核心的動機就是要解決迷途問題。

在大眾登山教育推行不易的狀況下，負責搜救的消防單位想到的解決方式是強迫民眾攜帶定位器材，這個想法被落實在幾個地方政府提出來的登山活動管理自治條例之中。但這個規定基本上不切實際。以現在智慧型手機的普及率，民眾上山時攜帶智慧型手機的比例極高，所以都符合這樣的規定。可是真正的問題卻是他們不會用這個功能呀！

六、改革倡議

對於這個問題，筆者想提出一套不同方向的倡議。我們應該要以登山防迷途能力為基礎，分級進行中高海拔山域的步道維護，並發展新一代的山域遊憩人員管理制度。

七、步道維護之配套

首先，場域管理單位，也就是林務局和三個中高海拔山岳型國家公園，應該要試著去定義出大眾化等級的中高海拔山域步道，並針對大眾化等級的需求去進行維護。這是這套制度的重要配套。而在定義出大眾化步道之後，我們就可以針對其他的深遠山域，套用不同的「特許」人員管理方式。這整個概念類似入山證的甲乙種劃分，就是有些選定路線可以特別降低管制強度。

這樣的好處是，對於絕大多數的大眾，他們有興趣的大多數山域都維持在低度管制的狀態。甚至，在這些被選擇出來的中高海拔山域大眾化步道之上，政府還可以試辦日本式的入山報備制，這樣對於社會大眾而言，反而還是制度的簡化與開放。這樣改革的阻力可以最小化，而且不牽涉到任何法律的變動。

而搜救單位的需求，也就是降低迷途事件的發生率，也可以在全民登山教育產生成效之前，先透過其他方式達成。例如，加強選定大眾化步道的防迷途設計。

在這些步道上，我們應該採用更強的「防呆」設計，區分出動線與非動線的外部山域，以此方式減少迷途發生的可能性。

這樣的大眾化步道設計，代價將是非常昂貴的，尤其在高山區域。也因此這樣的大眾化步道，現實上不可能涵蓋所有的百岳路線。寬大的路幅，大量使用木棧道與防迷線，大量的

表面徑流引出設計都是必須的。也只有透過這些昂貴的方式才能在防迷、高承載和低生態衝擊之間取得平衡。而自然景觀被人造設施所破壞則是不得不承受的代價。

八、山域遊憩人員管理制度的改革倡議

在前面提到針對大眾化步道之外其他的深遠中高海拔山域，我們可以考慮套用不同的「特許」人員管理方式。但在民主時代，這樣「特許」的正當性與公平性必須要很嚴格來檢視。

現在政府預設不允許民眾進入深遠山域的原因為何？這是因為深遠山域的步道無法達到大眾化的設計與維護規範，搜救單位擔憂民眾迷途或發生意外時，社會輿論期待政府能立即鎖定位置進行救援，但進行登山遊憩的民眾卻無法配合回報自己的位置。

以此觀之，該被「特許」的能力為何？首先，必須要有撰寫登山計畫書的能力。其次，必須要有閱讀等高線地圖與定位的能力，這是因為山域搜救的位置基準就是等高線地圖上的位置資訊(包含座標與高度)，回報位置與雙方的溝通都必須以此為基準。

實務上，由體育署補助進行全民登山基礎能力檢定是一種可能的實施方式。

以上提及的只是配合搜救所需的最基本登山知識與能力。以這樣的登山知識能力基礎去整理出一份可以自由出入中高海拔深遠山域的「特許」帶隊者名單，設法排除毫無基礎能力的社會大眾誤闖深遠山域而製造高額搜救社會成本，這樣的制度設計也許還是有政治不正確的問題，但至少有其理論邏輯脈絡。相對於現在「特許」與否根本是毫無規則純人治的管理方式，至少是一個進步。

實務上，這可以先透過現有入山證與入園證審核的系統，以一個大型試辦專案直接開始推行，並不需要牽涉到法律的變更。

九、製造大眾精進登山知識能力的動機

大眾的教育之所以難以進行，就是因為離開學校這樣的環境後，學習需要有誘因。

當然取得資格進入「特許」名單就是一個學習誘因，而讓自己的特許資格能被維持，更是維持登山安全很重要的一個動機。由這樣的角度去思考，「特許」也許還是有政治不正確的問題，但它卻能提供社會大眾精進登山知識與能力的動機，也對於經常在帶領登山隊伍的民眾形成一種制約。

怎麼樣能讓隊伍更安全？什麼樣的地方應該要準備什麼樣的裝備與登山能力？什麼樣的天候條件該進或該退？這些問題不可能由政府代替登山遊憩的民眾預先回答，我們應當要透過制度的引導讓它回到登山遊憩的民眾心中，讓他們意識到安全是自己該負起的責任。

而當有一天我國人民普遍接受在山域進行遊憩活動時，自己要對自己安全負責的概念，山域人員管理的制度也就能夠完全退場了。