

談登山罰責管理對登山文化與教育的影響

林乙華*

摘 要

由於各縣市登山自治管理條例實施，國家公園配合管理，已經發生幾例違法罰款判例，筆者認為相關管理的罰責事由對於台灣登山文化與教育的長遠發展極具負面影響，並認為政府需要正視如何面對登山意外事故浪費國家資源的爭議，從登山文化延續的角度呼籲，修正登山自治管理條例與登山政策的需要。

關鍵字

登山文化、山域政策、多元文化意識

*基地營自然探索有限公司負責人

談登山罰責管理對登山文化與教育的影響

林乙華

當我們把臺灣的歷史政權背景與登山活動發展的歷程疊合觀看時，臺灣登山史以 1926 年「臺灣山岳會」的成立作為近代登山活動的起始，然後一直發展至今，無論臺灣山地政治如何疊換轉換，登山活動從地理探險到學術探險，再到現今普及性的戶外休閒活動的演變，即使日治時期與國民政府山區戒嚴管制時期，日治時期，日本讓登山在學校大力推行因而成為臺灣戶外體驗教育的前身；國民政府戒嚴時期，以特許社團的方式，讓登山透過登山協會申請入山而得以繼續從事，這個階段甚至出現高山百岳運動，推動臺灣高山活動路線的基本網絡；不同歷史時代背景，雖然登山有時受到政府的宣揚政策利用，或是山地軍事的管制，但是在國家角色對於登山活動的想法，即使非積極鼓勵，但仍然還是保持著認同與接納的態度。

但是當走入民進黨執政，在強調以民為主與多元文化價值的管理之下，卻從 2016 年起，由台中市政府頒布實施我國第一部的登山管理自治條例，接續幾個縣市陸續公布相似的規定，登山活動卻開始走入法令處罰的管理。登山管理自治條例採用罰則對於登山意外搜救事件進行審議及罰款，由於條例所規定的登山隊伍所需具備的條件，與登山意外預防並無因果關係性，除了無法降低登山意外的發生外，也造成登山活動受到不適切的規定縮限。法規如此，不僅因為罰則規定而使得登山活動開始出現違法的條件，也使得政府利用政令做反對登山活動的實際工具。但是，政府推行這樣的法規的目的為何？真的是在反對登山活動嗎？經了解後得知，由於目前國家山區搜救系統，仍然不足以應對登山活動普及而登山意外亦增多的情況，地方消防局被迫賦予山區救援任務，但是專業能力明顯不足卻又增加工作的負荷量。

為減少山域意外事故發生而訂立的登山自治條例，公布兩年至今，登山意外事故並沒有減少，而且有了三起因為報案搜救但違反自治條例而被開罰的案例。有兩起在於違反未依登山計畫從事登山活動，不得改變登山活動路線或範圍，一起則是對於隊伍未投保登山綜合保險以及具備急救證件而罰款，除了罰款，開罰單位還列舉目前仍無法源依據得向民眾收取的龐大搜救費用，以自治條例要求山難隊伍去承擔。¹

¹ 自 2016 年台中市政府頒布台中登山活動自治條例起，已有台中、南投、花蓮、苗栗、屏東登山活動自治條例頒布。登山活動自治條例規定進入特殊管制山域應依登山計畫從事登山活動，不得改變登山活動路線或範圍。未開放之山域步道禁止進入及自行開闢路徑。應攜帶下列裝備：一、具有定位功能之器材。二、可供緊急聯絡之通信設備。領隊應具備初級緊急救護能力，並領有基本救命術證書或初級救護技術員等相關證照。領隊應為本人及隊員辦理登山綜合保險。經交通部中央氣象局發布海上颱風警報時，本府得公告禁止進入山域活動，並以書面傳真或電話通知許可入山或入園機關，採取緊急管制措施。違反以上事項的登山活動將處以罰鍰，並於特殊管制山域從事登山活動遭受登山事故，由本府進行搜救者，本府得以書面命其支付搜救費用。

除了受罰緣由，無法理解它與不當使用搜救資源的關聯外，並也對於未依照申請路線、未投保登山險、未有急救證的理由就處罰的情況，而感到同樣為登山群眾的恐慌，再加上現在新聞報導上，常把登山出事者先貼上社會麻煩製造者的標籤，容易造成不理解登山活動的群眾視登山搜救為浪費國家社會資源的輿論，如果哪一天我在山區遇到緊急危險狀況，我要求救嗎？

登山活動的管理，從過去只是山地場域使用權力的控管外，現在的法規已到限制登山隊伍方式，對於登山活動原本是最能夠體驗自由生活的探索過程，卻被法治綑綁成有如去人工的遊樂場，若不依照遊戲規則走，還會受處罰。

不當的登山罰則管理，對於登山文化的影響至大，從以下幾個方向來說明：

(一) 擔憂「探勘文化」的消失

登山路線並不是自然就存在的，而是登山前輩依過往山區部落的聯絡道、產業道、獵徑等等為根據，或是直接依地形環境找尋、開闢而來。由於臺灣地質年輕，容易崩塌，再加上森林生態年年茂長，臺灣登山路線不時需依山況再探勘評估換道，當臺灣登山被限定只能走固定現有的活動路線後，探勘形式的登山行程，就無法從合法管道提出申請，而使得探勘活動沒落，或是隱入不可公開的「黑山」行程中。

(二) 未有整體山林生活的山區搜救規劃

架構於現有山區管制框架下的登山活動管理自治條例，除了針對登山活動提出管理罰則，並未對登山活動以外的山林活動提出通盤的山區救護規劃，雖然登山健行是目前臺灣山區最多人從事的活動，但是山野教育活動、原住民文化尋根、非固定路線的戶外活動，或是農業、林業經濟活動等等也還是存在於臺灣山地空間，舉例：當一位溪釣者到山上溪釣，他有安全留守的支援嗎？若出意外，同樣在山區環境，搜救工作也與登山活動相同，但唯獨登山活動受到罰則管理。

(三) 搜救新聞的偏頗與負面

現在登山意外新聞由搜救單位提供媒體時，新聞內容常常只針對登山意外的結果和救援勤務寫出簡單說明，然後用極短淺的字句評論意外原因，就掛上浪費社會資源、需要使用者付費的結論。媒體報導不完整又腥羶的事件敘述，是社會大眾得知登山意外的資訊。從這樣偏頗並不帶理解的單方資訊中，我們無法累積登山意外預防經驗，也沒有獲得幫助釐清更多山區搜救工作困難點的資訊。

(四)阻礙戶外教育的推動

登山活動的發展在社會文化上，不僅僅只有現代休閒活動一個層面，由於登山的形式多樣、從事環境豐富、目的多元性與綜合技能等等的特性，登山活動還有生活價值選擇、冒險精神保存、環境探索能力提升的重要作用，而戶外教育的推動，登山活動就是最重要的方式之一。

在帶領高山教學活動時，雪山主東峰的登山口豎立一個關起來的柵欄門擋在登山步道的中央處，門上張貼未申請入園入山擅入者罰鍰的告示。由於門旁邊有可以通過的縫隙，所以門沒有打開我們還是可以從旁邊繞過。經過時，學生問老師，這道門怎麼沒有打開，它在擋誰？現場老師都無以回應這樣荒謬的設施，在不可能完全堵住的山徑上。

因為尊重法治，登山教育需要是合法申請登山，但是對於形式化的登山管理和不合理的管制規定，讓本來是學習自由的登山，成為登山教學上與學生談親近大自然的第一個矛盾點。

需催生山域政策與配套

登山活動對於我們現代人確實具有相當重要的作用，它是能夠讓我們重新接近大自然的方法之一，並讓我們在享有便利物質條件生活的同時，藉由登山生活而有調整與省思生活過度耗能的機會，在趨向永續生態社會發展的今日，鼓勵登山應該是積極的政策方向。

朝向多元文化價值前進的同時，讓眾多存在於此的不同族群或社群能保留自身的文化，並且維持不同文化的和平地交流與尊重，以做為支持社會基本價值觀是當今重要的課題。本就多元化的登山活動，更需要多元文化意識與文化基本權在登山政策上出現，我們談論社會如何朝向環境永續發展的現在，於大自然中從事的戶外活動（登山是其中之一），對於人類文化活動上都具有保留與推廣的價值性，多山的臺灣，透過登山活動更能夠延續山林文化的生命。

除了山區管理單位的登山管理規定，政府部門已出現部分登山相關的政策，其中包含教育部在教育改革上因應十二年國民教育、實驗教育而提出戶外教育推動；體育署在全民運動推動上變革山域嚮導認證制度；觀光局將把 2020 年定為脊樑山脈旅遊年，對於臺灣發展山岳旅遊的條件去延伸登山環境現況上的政策討論。

從政府單位擬定政策方向來看，多已觸及或關係到登山活動相關事務的發展需要的可能，但是對於登山活動在政府的法治面與行政管理面遭遇的困境，尤其對於山區管制與環境單位行政管理上疊床架屋的問題，現況上無謂的管制及無法保有登山自由的制度與待改善登山搜救的問題，都期待政府能夠有重視登山環境發展的山岳政策，透過這樣的基礎，讓政府各部門得以跨部會的溝通，以產生具統整性的管理制度，來面對登山活動跨越自然保育、教育、

文化、觀光、運動、生活的特性。

只是橫在眼前最急迫的是登山活動安全維護工作，應該如何解決？當政府各單位看見登山活動前瞻性發展的同時，國家在山域空間的人民安全維護系統可已經開始規劃建構？

登山搜救工作，在政府單位是誰的權責以及程度定義上仍很不明確，而目前將工作勤務放置於各縣市的消防局，與目前國家行政組織屬災害防救事務的最高主管機關消防署。但是由於城市救災工作已極為繁重與眾多的消防單位，在人力與專業知能上，都很難應付山域搜救工作，因而發生多次山難意外工作耗費消防工作人力的情形，這樣消防基層人員工作的困境已被提出。

自從筆者參與山域政策討論的社會運動以來，透過網路媒體獲得各界山域政策討論的聲音，對於山域環境如何思考納入生活空間而政府政策接軌的工作，在開放山域、環境保育、原住民文化保存到人民生命財產安全保障等等的，清楚理解這個議題的龐大與複雜，並無法從單一觀點就可兼顧政府角度、登山群眾角度或是社會大眾角度的清楚論述，但是筆者基於登山教育與文化價值推廣的位置上，在此提供建議方向：

(一)需保有人民探索山林自由的權利

在多元文化價值的立場上，不應該以規格化的登山型式限制登山活動的入山申請。也許在環境保育或活動安全的立場上，場域管理單位有職權提出管理措施，但是要注重人民探索山林自由的權利，省思管理部門以上而下的行政思維。

(二)政府需要建置山域搜救專業單位

相對於城市救災環境，臺灣山域環境幅員廣大，氣候、地形、生態條件等等皆更複雜。而於野外環境發生的意外事故，因為自然環境的變數，與城市救援工作也相差甚遠，單舉例山區的迷途搜索，就有許多山野專業知識。但是目前卻把山區的安全維護責任附屬於消防單位下的工作項目之一，實在不太合理，政府應該慎重思考在現有行政組織中建置山域生活安全維護的專責單位，才有助於發展山域搜救任務的專業。

(三)整體山域政策思考和配套政策

如同海洋政策，臺灣在環境政策上也應該考量山域政策，並需要改變過往將山地視為經濟資源、產地的物質性需要，必須將山域視為生活空間，讓在地文化、教育、生活需求都回到被管制已久的山林之中，延續山林文化。

由地方政府提出登山活動管理自治條例的罰責管理，是一個嚴重的社會警訊。原本深具在地文化特色的登山活動，應該是貼近自然、健康、正面、對國家整體發展有幫助的全民運



動，但是卻被當成違法、浪費國家資源的行為。它讓我們看到，中央政府因無前瞻作為，迫使得地方政府任用行政權力，但卻導致登山民眾與政府更加對立的結果，而其危害最深的還是生活於臺灣這塊土地上的人，讓我們對於自己所生活的地方更加疏離與陌生。

參考文獻

- 林玫君（2008）。臺灣登山一百年。台北市：玉山社
- 鄭安晞、陳永龍（2013）。臺灣登山史 總論。臺北市：內政部營建署。