

臺灣商業登山活動之管理

借鏡美國國家公園管理局商業服務(NPS Commercial Services)之體制與經驗

董威言*

摘要

以百岳為目標的登山活動在早年的入山管制、交通不便、費用高昂等障礙逐一排除之後，2001年取消高山嚮導證之舉更是全面地將攀登高山的自由還之於民，但由於當局並未區分商業和非商業使用，導致國家公園和國有林地之商業登山活動欠缺管理，引發一系列生態保護、登山安全與分配正義的疑慮。

舉例來說，業者利用屬於公共財的步道、山屋和營地牟利，設施維護成本卻由公帑負擔。熱門健行路線之上，商業隊伍藉著申請制、抽籤制的漏洞搶占位置，對自主隊伍產生排擠效應。更有甚者，經營者罔顧合理嚮導和隊員比例大量攬客，發生山難卻能轉嫁救援成本至納稅人身上，事後也免受檢討與處分。

本專文旨在美國國家公園管理局之商業服務計畫為鑑，深入探討適合臺灣的商業登山管理辦法，並提出我國管理山域商業行為之建議，盼成為有關單位藉之採取進一步研究與行動的基礎。

總結本文之論點與建議為：

- 政府宜研議修改相關法條，賦予管理國家公園與國有林地上商業行為之法源，並明確區分商用與非商用之定義。
- 應建立商用授權制度管理並掌握商業使用情況。
- 應公布受列管之合法業者供消費者參考，達成資訊公開化、透明化之目標。
- 山屋與營地資源應有定期酌情勢而修改之商用與非商用配額制。

關鍵字

登山產業、商業登山活動、商業團、商業登山管理

*資訊業 經理

臺灣商業登山活動之管理

借鏡美國國家公園管理局商業服務(NPS Commercial Services)之體制與經驗

董威言

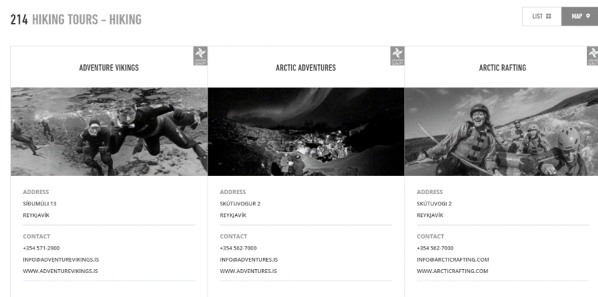
前言

因應 2017 年聯合國世界觀光組織(World Tourism Organization, UNWTO)所訂之「國際永續觀光發展年」，交通部觀光局決定以深度旅遊來發展地方觀光，而不再追求人數的成長；其中，由觀光局所提出之「Tourism 2020」三大核心目標「創新永續，打造在地幸福產業」、「多元開拓，創造觀光附加價值」、「安全安心，落實旅遊社會責任」，清楚地為 2020 年「脊梁山脈旅遊年」設下了規劃的方向。其以臺灣五大山脈為主軸，計畫透過生態觀光發展建構計畫與就地輔導方式深化發展之外，更要強化臺灣國家地質特色做為宣傳力道。

臺灣本島的土地有約四分之三為山坡地，不只擁有超過 250 座逾 3,000 公尺的山峰，更因居處亞熱帶而讓山岳自然景觀多變而豐富，深具向國際推廣的價值；但若仔細檢視我國現有的山域客觀情況，卻會發現臺灣地處歐亞大陸板塊與菲律賓海板塊之交界面上，造山運動頻繁引致山多坡陡、河川短促、地質脆弱等不利條件，每逢颱風、豪雨、地震等天然災害，還會造成山崩、土石流等情況，造成交通中斷不提，國民之生命、財產及公共設施更是飽受威脅。因此，我國山區的基礎建設開發空間十分有限，而且加上天氣、地形多變、垂直落差巨大等特色，以一日、多日徒步健行(hiking/backpacking)為主的活動型態，並不適合大眾觀光(mass tourism)，反而更貼近要求參與者具備一定體能基礎和風險承受能力的冒險觀光(adventure tourism)。

回到前言之中三大核心目標之一的安全和旅遊社會責任，向外推廣登山觀光機會之前，臺灣自身國民的需求方為優先討論的事項。倘若連普羅大眾都受現行制度之害，外國旅客來訪更亦如是，遑論營造國際口碑和吸引更多國際登山者前來。當前政府尚未列管登山商業活動，國家公園和林務局無從掌握轄區內山屋、營地之商業和非商業的使用，其不只有業者藉公共財產盈利、影響一般民眾自主登山權益之嫌，網路上商業團體之服務品質及評比資訊也付之闕如，一來消費者完全無法得知選項之間的優劣之分，二來還容許素有劣跡的業者持續攬客，不只非國民之福，也不符保障登山安全的基本目標。

另一方面，若是觀察世界上盛行登山健行主題之冒險觀光國家，例如冰島、紐西蘭、加拿大、美國等等，不難發現在官方的觀光旅遊網站上，即能找到專業嚮導公司之資訊（見圖片一和圖片二）。由此可見，欲向國際推行臺灣的山岳之美，除了基本的雙語軟硬體建設之外，更需要政府列管商業登山活動，方能(一)使得對外觀光資訊公開化、透明化，(二)依此建立審核制度，(三)維護國內外訪客之登山安全與權益，(四)透過妥善管理保護自然環境。



圖片一：冰島官方旅遊網站

www.inspiredbyiceland.com 上搜尋健行(hiking)活動之結果，即可找到上百家登記註冊業者，右上角之「VAKINN」則是冰島觀光委員會(Icelandic Tourist Board)所運營之認證標章，其源於紐西蘭之「Qualmark」系統，由官方來認證觀光服務提供者的服務品質、安全性和環保意識。(圖片來源：www.inspiredbyiceland.com, 搜尋結果擷圖，2019-7-3)



圖片二：以美國黃石國家公園官方網站為例，任何人都可查到註冊嚮導公司之資訊，這些公司提供「由嚮導帶領之偏遠地區過夜行程」，和臺灣山域之多日商業登山行程頗為相似。(圖片來源：<https://www.nps.gov/yell/planyourvisit/backpkbsn.htm>，搜尋結果擷圖 2019-7-3)

臺灣商業登山活動簡介

臺灣的商業登山伴隨著登山活動逐步發展，在不同時代有著不同的面相。自 1970 年代初的百岳俱樂部成立之始，登山活動蔚為風潮，即有代辦入山證、特許社團收費行程之商業行為存在；時光移轉，西元 2001 年取消高山嚮導制度、入山申請管制解禁之時，民眾雖獲得了自行組隊攀登 3,000 公尺以上高山的自由，但商業登山活動卻未受列管，埋下日後諸多登山現象之遠因，其中包括了公共資源問題、分配正義問題、登山安全問題、環境保護問題等等。

隸屬於內政部營建署的玉山國家公園、雪霸國家公園和太魯閣國家公園，園區內的山屋和營地皆採取入園證合併鋪位、營位的申請制度，意即任何隊伍都必須先取得山屋鋪位或營位，才能獲得入園證。園方或以抽籤決定，或以申請先後決定，卻沒有區分商業或非商業的使用，讓屬於全體人民的公共財產無限制地成為營利者的生財工具，甚至因為熱門路線上競爭激烈、名額有限而產生排擠自主隊伍的效應，分配正義方面極為可議。再者，由於當局並未以任何形式區分商業與非商業之入園證、住宿申請，使得無照營運者有機可趁。換句話說，假設有人公開在網路上攬客登山，行營利之實，卻無納稅之責，不只嚮導的專業素養、服務品質難以保證，還會附加影響到合法業者的收益，形成商業登山活動的惡性循環。

未妥善管理所造成的問題，尤以熱門路線上的排擠效應為甚。冒用客戶資料，以大量「人頭戶」申請營位或鋪位、先申請後攬客（若不成團則影響他人權益）、取消床位後再立即申請（黃福森，2010）、技術性請求緊急避難等手法一再遭到濫用，處罰卻始終停留在個人與隊伍層面，而觸及不到業者本身，缺乏懲戒效果。

美國國家公園管理局(NPS)的商業服務計畫 (Commercial Services Program)

美國第一個國家公園成立於 1872 年，直屬於聯邦政府的管理局成立於 1916 年，迄今俱有百年以上的歷史，其管理的經驗、體制歷經長久的發展與調整，有諸多值得我國政府參考之處。

一、緣起和架構

美國國家公園管理局深知商業服務的重要性，其可見於第一任處長史蒂芬·T·馬瑟(Stephen T. Mather)的名言：「對於睡眠品質極差，又吃了一頓難吃早餐的觀光客而言，早上啟程之後並不會有任何心情欣賞風景。」商業服務的精神在於提供管理局無法提供的貨物與服務，例如黃石公園老忠實噴泉旁的旅館、大峽谷國家公園內的餐廳、遊客服務中心內的禮品店，或是由嚮導帶領的深度健行(“Commercial Services Program,” 2019)。

美國的第一個國家公園——黃石國家公園於 1872 年成立，而國家公園管理局則是在 1916 年開始成正式營運。以此為起點，管理局開始和民營組織共同合作推廣國家公園以及提供服務給來訪的遊客，並以商業服務計畫來加以管理，包含了營業權(concession)合約、商用授權(Commercial Use Authorization, CUA)和租約(lease)三個部分。

營業權合約

經過評估之後，管理局與商家簽訂營業權合約，使他們成為特許經銷商，能夠在園區內提供食宿和零售服務給訪客。這類合約的效期通常為十年以下，但最久可延長至 20 年，其條款內容明確定義這類經銷商同意提供之住宿設施及服務類型。除了收費標準必須先由管理局核准之外，還必須跟園區外擁有類似條件的商家合理比較(“What We Do,” 2018)。

商用授權

管理局會核發此短期授權給欲在園區內提供小規模商業服務的個人、團體或營利組織。美國聯邦法規定管理局只能核發商用授權給符合以下三個條件的商業活動和遊客服務：(一)必須合理使用園區內的資源、(二)對國家公園的資源和價值有最小的影響、(三)符合該單位創建之目的、可實施的管理方案、園方政策和規範。由於美國國家公園內的商業嚮導服務皆屬於這個範疇，這也是本文接下來的介紹重點(“What We Do,” 2018)。

租約

當園區內的土地或某些建物不包含在營業權合約或商用授權之範圍時，即是歸於租約。出租資產的使用必須合乎園方法規所定義的目的，租金則至少等同於其合理的市場價位。考慮到投資需要和其他相關因素，租約約期可長達 60 年，以提供足夠的吸引力(“What We Do,” 2018)。

二、商用授權的介紹和商用定義

簡介

商用授權允許個人、團體、公司或其他營利實體在一國家公園內進行商業活動和提供特定的遊客服務(visitor services)。國家公園管理局以商用授權來管理豐富多樣的商業遊客服務，包括了基於公路的商業行程(road-based commercial tours)。每個國家公園允許的商業活動類別不盡相同，但總體來說其涵蓋了由嚮導帶領之登山與多日行程、單車行程、獨木舟行程、攝影工作坊、水肺潛水課程、釣魚行程和更多(“Commercial Use Authorizations,” 2019)。

法源

根據聯邦規則彙編(Code of Federal Regulations, CFR)¹第 36 篇第 5 部分第 3 小節指出，在園區範圍內無憑證、無合約或其他書面約定之情況下營業是為違法行為。另外，於 1998 年通過的公法(Public Law)²編號 105-391 第 418 節提供了國家公園管理局核發商用授權的權力，藉以允許商業行為以及為之酌收授權的管理費用(“Commercial Use Authorizations,” 2019)。

申請資格

如果任何個人、團體、公司或營利實體提供任何貨品、活動、服務、協議或其他用處給任何成員、顧客或大眾，並符合以下三個條件，即必須取得商用授權。另外，持有有效的商用授權並不代表在下一次申請時會享有優先待遇(“Interim Guidelines,” 2005)。

- 全部或一部份的發生地點位於國家公園管理局之轄區內
- 使用園方的資源
- 獲取報酬、金錢、益處或利潤(“Commercial Use Authorizations,” 2019)

效期與限制

商用授權的有效期間為 1 至 2 年。一旦園方認為商用授權發出數量「不符合園區資源與價值之保存和適當管理之目標」的時候，即有權限制其團體人數、出團次數、運營天數等(“Commercial Use Authorizations,” 2019)。

商用與非商用的定義

國家公園管理局對商用行為的定義，和主導之組織為營利與非營利性質與否無關，而是純以該行為本身來判斷。換言之，只要有人為了所提供的服務收取任何形式的補償，即會被視為是商業行為(“Non-commercial Organized Groups,” 2019)。

申請方式

商用授權有其法源，但詳細的實施辦法則操之在主管機關手裡，也就是說各個國家公園

¹ 聯邦規則彙編是由美國聯邦政府執行部門的聯邦公報發布的一般性和永久法律法規的彙編，通過不同的主題把聯邦規則分為 50 個主題。

² 公法是指規範國家和人民之間關係的法律，特色在於，其規範的是國家一方對人民一方下命式的關係。而在更精確的定義下，只要適用法律一方的主體（公權力主體），利用它不對等的「高權」行使其權利時，那麼規範這個行為的法律便是公法。

管理授權的方式皆略有不同。原則上來說，所有國家公園都是用公版申請表格，但部分管理單位可能會視情況在裡面加上特殊條款，例如證照要求、計劃書、緊急應變計畫、團體大小上限等等。

以下是公版申請表格之內容彙整：

- 欲提供之服務內容(園區內提供服務之地點、頻率、每趟行程和每年度的預計團員數等等)。
- 是否會在不只一處國家公園提供服務
- 申請者的公司名稱
- 員工名單(負責人的名字和職稱，以及授權在現場代表單位執行業務的人員姓名及職稱，國家公園可另外要求檢附專業嚮導所需之證照與經歷證明)
- 聯絡地址(含主要及第二地址)
- 申請者的事業形態(例如獨資經營者、合夥制、有限責任公司、法人、非營利)
- 商業註冊編號及到期日期
- 雇主識別號碼(Employer Identification Number, EIN)
- 責任及車輛保險
- 申請者的單位是否會在園區內運營車輛(提供品牌、型號、車牌號碼、出廠年份、最大載客量、自有/租賃)
- 員工的駕照和車輛登記證
- 親屬是否為國家公園之雇員
- 違法情事(公司或雇員五年內可曾有過犯罪紀錄或正在接受調查)
- 繳費憑證
- 簽名(“Instructions: Commercial Use Authorization Application,” 2019)

費用

申請商用授權需要繳交三種規費，用途補助園方在處理、批准或退回授權上所花的費用。

- 申請費：申請商用授權時，業者必須繳交不可退還的申請費。除了以公路為主的商業活動外，每個國家公園所收之申請費價格各不相同(“Commercial Use Authorizations,” 2019)。
- 管理費：由於每一種不同的商用授權都需要不同層級的管理和監控，這一種規費允許園方能夠在申請費之外打平花在管理商用授權上的費用(“Commercial Use Authorizations,” 2019)。
- 市價費(market price fee)：此規費從 2015 年啟徵，目的是讓園方能依照業者在園區內、或基於園區營利的多寡實施分級收費制度(見表格一)，打平商用授權方面的支出。值得一提的是，當業者於營運季(operating season)末繳納市價費的時候，將會扣除上述之申請費與管理費，也就是說此一費用包含了以上兩種規費。另，每年業者必須強制性地向園方報告基於園區營利之所得(見 8.責任與義務)(“Commercial Use Authorizations,” 2019)。

表格一：市價費之分級收費制度

基於園區之所得小於美金 250,000 元	總收入之 3% (扣除申請費)
基於園區之所得介於美金 250,000 元至 500,000 元之間	總收入之 4% (扣除申請費)
基於園區之所得大於美金 500,000 元	總收入之 5% (扣除申請費)

責任與義務

若業者未繳交報告或報告中之數據或收入數字經查有不實之情事，園方即會拒絕其下一次的商用授權申請。所有的國家公園都會使用上述事務處批准的報告格式，但也有權利依照各園的需求加上額外項目，例如業者造訪某座湖的次數。

商用授權的規定指出，所有的授權持有者皆必須填寫並繳交年度商用授權報告，其中包含了客戶數、傷病統計以及在園區內執行業務之總收入等項目，而批准年度報告所收集資料範圍之單位則是管理和預算事務處(Office of Management and Budget, OMB) (“Commercial Use Authorizations,” 2019)。

年度商用授權報告的繳交時機在於年初，也就是新的營運年(operating year)開始之際，例如 2018 年的報告就該在 2019 年初上繳。此外，有些國家公園會要求業者繳交額外的月度商用授權報告(“Monthly Report Instructions,” 2019)，但其內容只會和客戶和傷病統計數據相關。

臺灣版商用授權芻議

由於美國國家公園管理局在商用授權上尚未頒布統一標準，各個國家公園都在實施上擁有一定的自主權與靈活性，不可一概而論。以登山取向的商業服務管理計畫來說，其最適合應用在同屬山岳型國家公園的玉山國家公園、雪霸國家公園、太魯閣國家公園，以及林務局轄區內的熱門登山路線，例如嘉明湖。

以上國家公園都面臨了造訪人次屢創新高的負擔(見表格二)，同時也是商業登山活動最興盛的地方，尤以周末、連假時期為甚，亟需妥善管理。

表格二：玉山國家公園、雪霸國家公園、太魯閣國家公園
近五年之進入生態保護區核准人次統計

	玉山國家公園	雪霸國家公園	太魯閣國家公園
2014	41,216	34,469	50,353
2015	45,728	40,256	70,094
2016	45,788	47,497	60,451
2017	61,642	52,028	75,646
2018	65,756	57,245	78,525

資料來源：玉管處、雪管處、太管處

目前我國之「臺灣國家公園入園入山線上申請服務網」並未在申請時界定商業與非商業使用，所以沒有公開數據可為參考；不同的是，美國各國家公園在商用授權管理方面發展已久，其上有 2006 年的國家公園管理局管理條例(NPS Management Policies)、1998 年版的租約管理改善法案(Concessions Management Improvement Act)、2005 年的臨時指導條例(Interim

Guidelines)和商用授權收費法(Charging Fees for CUA)數個國家層級的法規。因此，臺灣版的商用授權規範應該循序漸進，徐圖商業登山之完善管理。

一、修法之建議

按照美國政府的方式，我國現行之《國家公園法》必須適當修法，確立於於國家公園及國有林範圍內未獲授權而執行商業活動是為非法，並賦予主管機關核發商用授權並酌量收取管理費之法源。同時，由於同為熱門路線之一的嘉明湖乃林務局臺東林區林區管理處所管，應當配合修改現行之《臺東林區管理處嘉明湖國家步道管制措施》及《臺東林區管理處嘉明湖國家步道山屋及露營地收費標準》，藉之符合管理標準化的精神。

依照《國家公園法》第 11 條所述，「(第 1 項) 國家公園事業，由內政部依據國家公園計畫決定之。(第 2 項) 前項事業，由國家公園主管機關執行；必要時，得由地方政府或公營事業機構或公私團體經國家公園主管機關核准，在國家公園管理處監督下投資經營。」(國家公園法，2019)

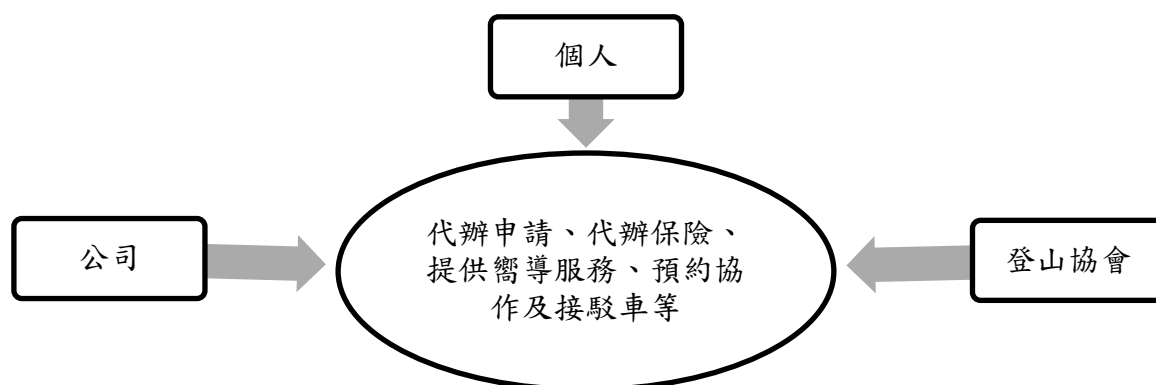
又，陽明山國家公園近期的「國家公園事業計畫」第七節，即有對觀光旅遊事業之經營有所定義：「包括導遊解說、露營地及服務性野外遊憩活動設施、其他休憩活動設施、登山嚮導與訓練、溫泉浴療、住宿、餐飲服務等提供餐飲服務、住宿服務及其他與旅遊有關之服務業。」

至於財務分擔部分，條文如下：「國家公園事業由國家公園管理處在內政部指揮監督下執行，必要時，得由地方政府或公營事業或公私團體經內政部核准，在國家公園管理處監督下投資經營。國家公園事業所需費用，在政府執行時，由公庫負擔，公營事業或公私團體經營時，由該經營人負擔之。其投資經營依國家公園事業投資經營監督管理辦法之規定辦理。」

(陽明山國家公園計畫，2013)至於條文中所稱之「國家公園事業投資經營監督管理辦法」，目前只查得到民國 90 年預告之草案，但就以上的條文來說，實則足夠作為商業活動管理之依據，祈相關單位能加以研討並實施。

二、商業活動之定義與影響範圍

按照美國國家公園管理局的定義，任何在園區內換取報酬的活動即是商業活動。以現狀來說，臺灣之登山商業活動不僅止於提供嚮導服務的公司、個人及登山協會，還有協作及接駁車服務等等(見圖示一)。



圖示一 商業登山業者所承攬之業務舉例

其中，負責為隊伍背負裝備、糧食之協作因為一樣在園區內執行業務而獲利，故也應該納於商用授權的範疇中；至於登山協會，雖然本身登記為非營利組織，若未能證明自身並未收取代辦費用及嚮導費用，則須一律申請商用授權。接駁車服務雖然可能發生於園區內的公路，唯其與登山活動本身關聯有限，不納入討論範圍之中。

三、活動類型

以下簡單區分我國國家公園內常見的商業登山活動型態：

- 單日往返(guided day hikes)
- 多日行程(guided backpacking)
- 冬季行程(winter day & overnight use)
- 健行和溪降活動(hiking and canyoneering)
- 溯溪活動
- 協作服務(portering)
- 伙伙服務

四、額度與申請門檻

美國版之商用授權可發與個人、團體、公司或其他營利實體，但臺灣業者目前卻受限於《發展觀光條例》，凡是牽涉國內旅遊之食、宿、訂車，就必須由資本額 300 萬以上的甲、乙種旅行社經營，使得部分業者不得不下地化經營，或是和旅行社合作（俗稱「靠行」）以規避風險。然而，臺灣登山之「冒險觀光」性質並不能以大眾觀光一般看待，不但收入有限、市場態勢不明，行程更可能常因為天候因素而被迫取消，因此政府應正視微型企業從事登山商業活動之可能。

從黃石公園的經驗來看，由於園方曾一度停發新的商用授權，導致許多業者不得不違規營業。他們可能以箱型車私載客戶，抑或是在檢查哨開啟前或關閉後進入，使得執法上有諸

多困難之處。對此情況，園方的營業權主任喬治·海爾富里克(George Helfrick)表示，他寧願每家公司都合法取得商用授權，這樣才能知道他們的營業情況，並讓他們達到所有的必需條件，而不讓是未受監管和未達商用授權最低要求的非法商業服務繼續存在(Murphy, 2017)。

故筆者建議於宣導期放寬商用授權的申請門檻，且不以額度限制，結果才會最貼近現實的商業登山市場，往後待充分收集資料與數據之後，再以更嚴格的申請條件限制之，而非設立數量上限。

五、申請窗口時限

不同的美國國家公園擁有不同的申請機制，例如峽谷地國家公園、拱門國家公園、冰川國家公園和黃石國家公園採用申請窗口制，意即一年之中只有一特定時段開放申請，而雷尼爾山國家公園、錫安國家公園、落磯山國家公園和大峽谷國家公園等則是全年開放申請(Murphy, 2017)。

採用窗口的好處是園方將較能預估工作量，壞處則是工作量將在該時段急速上升；同時，管理單位也必須公布審查申請案所需要的時間，讓申請者有所參考。有鑑於目前尚無任何數據，筆者建議宣導期開放全年皆可申請，待實施期再行調整。

六、商業與非商業使用配額

美國國家公園的體制，就和聯邦政府和州政府的關係一樣：管理局制訂基礎規範，讓各國家公園施政有據之餘，更保留一定的彈性來因地制宜，此即地方自治的精神。以臺灣的現況而言，由於訪客數量以山屋及營地設施的總容量為限，宜從嚴格實施訪客總量管制的國家公園借鏡，例如迪納利國家公園及保護區(Denali National Park and Preserve)就為了攀登北美第一高峰麥肯尼峰(Mt. McKinley)設定了一年至多 1,500 人次的乘載量限制，其中就劃分了商業與非商業使用的比例(“Environmental Assessment,” 2011)。

區分兩種使用的必要性，來自旺季名額供不應求的情況和園方於 2006 年修訂的偏遠地區管理計畫(Backcountry Management Plan, BCMP)。為了兼顧獨立隊伍和商業隊伍的權益，管理單位從訪客機會、園方資源、環境影響、社會經濟(socioeconomics)、荒野保護、聲景(soundscapes)方面綜合評估之後，提出了官方偏好的靈活方案：商業隊伍擁有 25%的保證額度，而且在這之外還能申請未使用的憑證(“Environmental Assessment,” 2011)。

但要注意的是，因為此偏遠地區管理計畫原則上鼓勵「自立自強的荒野休閒機會」，所以才會限縮商業隊伍的份額(“Environmental Assessment,” 2011)，而臺灣的國家公園並未像美國一樣有類似定義的偏遠地區或是荒野地帶(wilderness)。由於臺灣山岳的攀登難度遠不及麥肯尼峰，諸如玉山主峰、雪山主峰、奇萊南華、武陵四秀、北大武山、嘉明湖等熱門路線也已擁有成熟的步道與山屋系統，故筆者主張，應透過商用配額制鼓勵民眾以獨立方式登山。至於合適的比例為何，則需要收集足夠數據後再由當局決定。

七、協作與伙伙服務之管理

大峽谷國家公園針對商業多日行程(**commercial backpacking**)的商用授權條款中有明確定義協作服務(**portering**)：

非嵌入式協作服務(**Non-Embedded Portering**)是多日行程或單日行程商用授權所不允取的獨立服務。協作的定義是商用授權持有者之員工，角色為為他人代為背負與/或架設裝備，且不能同時兼任嚮導或領隊(**trip leader**)。非嵌入式協作如果不是受核准的多日行程隊伍其中一員，即不被允許執業。一位嵌入式協作是商用授權持有者的員工，會隨著隊伍移動並為訪客背負物品、架設與/或拆裝裝備，以及可能會煮食與/或清理。只要嵌入式協作是為受核准的隊伍一份子，即受允許執業(“**Grand Canyon Commercial Use Authorization,**” 2019)。

然而，臺灣現行協作體系之運作方式卻是由業者協助客戶代為雇用，協作本身可能屬於某公司，可能是獨立執業，也不見得會隨隊行走(例如先行抵達當日營地搭帳篷)。所以筆者建議的做法是，由當局設計針對協作服務的商用授權類型、設計相應的條款，並開放公司或個體申請。至於在各山屋執業的包餐業者，因為同屬於登山商業活動的一環，也推薦採同體系一併管理。

八、責任、監督與罰則

臺灣版商用授權最重要的功能，就是透過公權力有效的管理，淘汰未能符合當局對環境保護、登山安全、資源使用、訪客體驗等要求的業者，幫助國內商業登山產業健全化。倘若有商用授權持有者之隊伍未遵守所載之條款(例如嚮導/隊員比例、冒用他人名義申請營位/鋪位)，當局即有權利不予續約；針對違規情節重大者或累犯者，還可勒令禁止於園區執業或是需支付搜救費用以示懲戒。

再者，由於山岳地帶往往有監督、執法上的困難，除了代表官方的森林護管員、管理員和志工等必須隨時能獲取商用授權種類與核發資料詳情之外，當局更應該與商用授權持有者保持良好溝通管道，讓合法業者能在第一線協助舉報違規營業者，透過取締維護持有者之權益。現今網路發達，部分業者會透過 Facebook、LINE 等社交網路或通訊軟體攬客，隱蔽性較高，但筆者認為，只要檢舉者能提出網頁或社交網路上公開攬客的擷圖、顯示收費要求的聊天紀錄擷圖、匯款憑證等，即可作為有效的證據，防堵偽裝為自組隊伍的不肖業者。

以下列出大峽谷國家公園的罰則以為參考：

- 第一次違規的商用授權持有者將收到一封由商業服務辦公室(**Commercial Service Office**)發出的警告信函，並/或得到停權 30 天的處罰。當局採取之措施將依照違規情事本身和該持有者公司的歷史紀錄為準。

- 取決於違規情事嚴重性和該持有者公司之歷史紀錄，在兩年內第二次違規者將得到 30 至 90 天的停權懲罰，或是遭到當局取消商用授權。如果商用授權遭到取消，業者於 12 個月內都不能再行申請。

• 國家公園管理局可能於任何時間，或是在持有者違反任何授權所載條款的時候，取決於違規情事嚴重性和該持有者公司之歷史紀錄，主動終止此商用授權(“Grand Canyon Commercial Use Authorization,” 2019)。

討論

臺灣版商用授權芻議中尚有一塊遺失的拼圖：由教育部體育署主導的山域嚮導證。由於該嚮導證於申請入園的時候不需強制檢附，因此尚未發揮實際功用。放眼美國國家公園的體制，同樣的也沒有對健行嚮導有特別的嚮導證照要求(但若是牽涉技術攀登的話則不同)，舉雷尼爾山、大峽谷、黃石公園的商用授權為例子，可以看出共通點就是要具備野外急救員(Wilderness First Responder, WFR)、EMT、CPR、LNT(無痕山林)證照及充分的嚮導履歷等，例如大峽谷國家公園即要求在擔任嚮導前必須先在兩趟不同行程中完成過該路線(“Grand Canyon Commercial Use Authorization,” 2019)，可為我國當局設計商用授權制度的借鏡。

另外，如果我國的商業登山管理欲走向國際化、完善化，勢必會因為價格提高而壓縮到低價商業隊伍的生存空間，也可能會引起部分消費者反彈。假設當局以登山安全為最高指導原則，規定隊伍的嚮導與隊員比例以及審查嚮導履歷與資格，平均團費上漲是不可避免的結果。雖然表面上看似是影響了一部人的選擇權益，但我們應該換個角度來思考此事：規劃完整的熱門登山路線，其實是最不需要專業嚮導的路線。政府的管理方向應該是降低登山教育對於大眾的成本，鼓勵民眾學習相關技能、自主探索戶外，並藉由遏止低價競爭，讓嚮導的專業獲得應有的報酬與尊重，使我國的商業登山發展回歸良性競爭的正軌。往後，還能夠順應國際趨勢，結合地方原住民文化及豐富的自然資源，開發專業生態/文化解說員兼嚮導、雙語嚮導等新型態職業，既能帶給地方經濟上的挹注，又能以「深度旅遊」、「冒險觀光」吸引中外訪客前來，可謂一舉數得。

建議

第一階段：宣導期

本階段的目標是讓國家公園及林務局收集數據、建立業者名冊及溝通平台。由於進入國家公園及嘉明湖從事登山健行活動得先行申請入山證、入園證或是山屋/營地住宿核准證，為必經之管道，因此也是宣導之最佳途徑。公開資訊中應以醒目方式註明「在園區內未經授權而提供商業服務是為非法」，並提供宣導期限、商用授權申請管道與其他詳細資訊。

一如美國國家公園的辦法，商用授權一經核准，就會出現在網站的公開清單之上(見圖片二)，讓消費者在選擇上有參考資訊。唯此列管措施並非指國家公園有連帶擔保責任，而更像是職業駕照一般，政府透過一定的手續和流程來確保申請者符合基本條件，而不必負駕駛的肇事責任。此辦法的意義在於掌握執業者的身分，並以定期審核的方式去蕪存菁，淘汰違規情節重大或累犯者。

於申請入園證或是住宿核准證階段時，該網頁上應提供一個已獲商用授權業者的下拉式選單，供業者選擇，並在申請文件上顯示其組織名稱，方便園方授權人員查驗。

此外，建置溝通管道也是非常重要的一環。據美國錫安山國家公園的商業服務和合作關係主任傑克·伯恩斯(Jack Burns)表示，他們會主辦和商用授權持有者的年度會議，告知他們接下來的變化、資源更新、園方所觀察到的好現象和壞現象，並允許持有者詢問問題，藉之與合法業者建立更強固的關係、保證園方會認真阻絕鑽漏洞的不法之徒，並保持溝通管道通暢。另一個有效溝通方式則是建立一個通信系統，將路況、道路和步道關閉資訊以文字訊息形式即時地提供給所有持有者。(Murphy, 2017)

第二階段：實施期

本階段將正式實施商用授權之所有規定，依照宣導期所蒐集之資料與數據，構建更完整的授權審核流程，以及考慮限制核發數量和商用配額制之必要性。依照美國國家公園的原則，「如果主管(superintendent)決定要限制針對特定商業服務的商用授權核發總量，即需要透過遴選機制來核發授權…此流程的目的是讓所有申請人都有公平獲得授權的機會。最符合資格的申請人（依照主管為此流程所設下的條件）將會受核發商用授權(“Interim Guidelines,” 2005)。」，此機制可參考雷尼爾山國家公園的兩段式審核流程：首先園方在商用授權申請書上加上了三個問題，要求業者提供關於他們在資源保護、訪客安全和經驗方面的自我評量，然後第一個階段是檢查申請表格是否有妥善填寫完整，如果申請數量小於可核發總量，全部申請者皆可獲得商用授權，如果為否則進入第二個階段——主管將會為業者的自我評量評分，並推薦最符合「(1)資源保護、(2)安全和對客戶和公園訪客的反應能力」標準的申請人(“Mount Rainier 2019 Instructions: Commercial Use Authorization Application,” 2019)。

另，由於臺灣登山路線最熱門之時段皆為國定假日期間，為實現分配正義，此階段也需要考慮商用配額制之必要。因現行之可申請總額是依山屋及營地住宿空間而定，故限制上宜採人數計算，而非隊伍數量。

第三階段：完善期

以前兩階段所蒐集的資料與數據為基礎，此階段的目的是藉之設計出更完善的商業服務計畫書(Commercial Service Plan, CSP)或商業服務策略書(Commercial Service Strategy, CSS)，讓國家公園及林班地的商業登山活動管理趨於國際水準。這份計劃必須通盤檢討園區的資源保護、登山安全及資源使用等議題，並確立商用授權的申請遴選流程和以及各園區的商用容量(commercial capacity)。

在登山安全方面，則需要為不同的路線訂立合適的隊伍人數限制、嚮導和隊員比例、安全要求(例如配戴頭盔和要求嚮導必須有架繩確保能力)、通訊要求(例如規定必須配備衛星電話)、保險要求、嚮導訓練證書要求，或是限制商用授權持有者一年之中所能營運的天數等。

結語

與發展源遠流長的美國國家公園管理局不同，臺灣政府未曾在國家公園和國有林地上實施商業活動管制措施，也因此無法掌握詳細使用情況。然而，國家公園設置的目標正是「透過有效的經營管理與保育措施，以維護國家公園特殊的自然環境與生物多樣性」（“國家公園簡介，” 2018），而《森林法》第一章第一條也明示制定之因「為保育森林資源，發揮森林公益及經濟效用」，登山路線上的商業隊伍不只為山域公共資源使用頻率、次數最高的群體之一，長期帶領民眾進入山區的累積作用更是不可小覷，與保育息息相關的生態保護上，更擁有不可推卸的示範責任，理應儘速受妥善管理。

再者，多日行程健行往往深入人跡罕至、交通不易的山區，其海拔落差巨大、地形複雜、氣候多變、救援困難，具有一定危險性，考量到商業隊伍在客戶篩選上可能未有統一標準，應當由主管機關針對不同路線訂立合適規範，藉以促進登山安全並降低山難發生機率。

本專文所介紹之美國國家公園管理局商業服務計畫，並非獨厚登山健行活動，而是提出一套運營以久、證明可行的商業管理架構供政府參考，望能透過妥善管理來達成保護自然環境、保障戶外安全、促進地方經濟與觀光收益的長遠目標。透過計畫所收集之商用數據，更可以成為往後政府施政之依據，替未來觀光發展奠下堅實基礎，例如山屋民營化、深度體驗旅遊、部落旅遊等等，擦亮山岳觀光這塊臺灣最美的名片。

鳴謝

特別感謝洪振豪律師提供本文之《國家公園法》修法建議。

參考文獻

1. 黃福森，〈國家公園入園入山制度的問題與改善建議〉，《2010 第 10 屆全國登山研討會》，2010，Retrieved from <https://bit.ly/2JsBPXO>
2. 周永暉、歐陽忻憶、陳冠竹，〈臺灣觀光 2020 永續發展策略〉，《臺灣當代觀光》，1:1，交通部觀光局，2018:09，頁 1-20，Retrieved from <https://admin.taiwan.net.tw/Uploads/TWModernTourism01-01.pdf>。
3. 褚坤翰、林俐玲，〈臺灣地區土石流災害預防機制探討〉，《水土保持學報》，44:1，台中市：國立中興大學，2012，頁 27-36，Retrieved from <https://bit.ly/2FHYNJe>。
4. Commercial Services Program. (May 15 2019). Retrieved from <https://www.nps.gov/orgs/csp/index.htm>
5. What We Do. (Apr 27 2018). Retrieved from <https://www.nps.gov/orgs/csp/whatwedo.htm>
6. Commercial Use Authorizations. (2019). National Park Service. Retrieved from <https://www.nps.gov/aboutus/commercial-use-authorizations.htm>
7. U.S. Department of the Interior. Interim Guidelines for Commercial Use Authorizations.

- Washington, D.C.: 2005. (National Park Service)
8. U.S. Department of the Interior. Management Policies 2006. Washington, D.C.: 2006 (National Park Service).
 9. Non-commercial Organized Groups. (2019). National Park Service. Retrieved from <https://www.nps.gov/band/planyourvisit/non-commercial-organized-groups.htm>
 10. Instructions: Commercial Use Authorization Application. (2019). National Park Service. Retrieved from <https://www.nps.gov/aboutus/upload/NPS-Form-10-550-CUA-Application-with-Instructions.docx>
 11. Monthly Report Instructions: Commercial Use Authorization. (2019). National Park Service. Retrieved from <https://www.nps.gov/aboutus/upload/NPS-Form-10-660A-CUA-Monthly-Report-with-Instructions.docx>
 12. Kristin Murphy. (2017). Analysis of Commercial Use Management Policies in the National Park Service. Retrieved from DukeSpace, July 26, 2019.
 13. 玉管處，(2019)，歷年(91~107年)進入玉山國家公園生態保護區核准人次統計(含隊數)，Retrieved from https://npm.cpami.gov.tw/news_4main.aspx?id=1153
 14. 雪管處，(2019)，雪霸國家公園主要登山路線人數歷年統計表，Retrieved from <https://bit.ly/2K6zIzR>
 15. 內政部營建署，(2019)，太魯閣國家公園核准入園隊數人數統計表，Retrieved from <https://bit.ly/2ysJ113>
 16. 全國法規資料庫，(2019)，國家公園法，Retrieved from <https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=D0070105>
 17. 內政部，(2013)，陽明山國家公園計畫(第三次通盤檢討)計畫書，Retrieved from <https://bit.ly/2yMZDR4>
 18. 內政部，(2001)，內政部公告，Retrieved from <https://bit.ly/2Koybjh>
 19. ENVIRONMENTAL ASSESSMENT: DRAFT CLIMBING ALLOCATION FOR MOUNT MCKINLEY in
 20. DENALI NATIONAL PARK. (2011). National Park Service. Retrieved from <https://parkplanning.nps.gov/document.cfm?parkID=9&projectID=33610&documentID=43253>
 21. Grand Canyon 2019 Commercial Use Authorization. (2019). National Park Service. Retrieved from <https://www.nps.gov/grca/learn/management/loader.cfm?csModule=security/getfile&PageID=6101429>
 22. Mount Rainier 2019 Instructions: Commercial Use Authorization Application. (2019). National



23. Park Service. Retrieved from https://www.nps.gov/mora/getinvolved/upload/2019-CUA-Application_v7-17-19_final1.docx
24. 內政部營建署，(2018)，國家公園簡介，Retrieved from <https://bit.ly/2yJJRqb>