

山林開放政策回顧與展望

林宜龍*

摘 要

本文作者從政府機關（內政部營建署）業務承辦人的視角，介紹行政院 108 年宣布之「山林開放政策」，透過詳實記錄政策研擬過程等大事紀要，以及「山林開放暨登山活動管理實施方案」的內容節錄，讓讀者一窺政府機關間、以及政府與民間如何就該政策意見摩盪互動，也體認「開放政府」精神在該政策制訂過程上的落實與影響。

本文內容包含：山林開放政策的歷史脈絡、山林開放政策的目標與實施方案內容、山林開放政策的現況挑戰與對策、山林開放政策的未來影響與展望等 4 部分，希望未來能維持民眾參與及政策溝通機制，持續精進山林開放政策與措施，並在「保育優先」前提下，讓「登山自由」、「登山安全」與「環境保護」三者取得平衡點，落實公民參與精神，共創山林治理新典範。

關鍵字

山林開放、國家公園、開放政府、登山活動

*內政部營建署 技正

山林開放政策回顧與展望

林宜龍

壹、前言

108 年登山界最重要的大事，莫過於行政院蘇貞昌院長在 108 年 10 月 21 日「向山致敬」記者會上，宣示山林開放政策。

身為國家公園主管機關之基層業務幕僚，我們常要處理各類民眾陳情案件，也逐漸了解登山界所關注的多元議題。有幸參與「山林開放政策」業務，我就試著從「承辦人」的視角，就業務所及部分，與各位山界朋友分享我的心得與看法。

臺灣現有 9 座國家公園與 1 座國家自然公園中，玉山、太魯閣及雪霸國家公園屬於高山型國家公園，總面積 27 萬 1,971 萬公頃，全臺 268 座 3,000 公尺以上高山，就有 157 座位在國家公園範圍內，百岳山峰數量高達 76 座。園區內除保有臺灣珍貴的生態環境、自然景觀與生物多樣性以外，同時也是臺灣登山活動的重要場域（詳表 1）。

表 1、高山型國家公園 3,000 公尺以上高山數量統計表

公園別	計畫公告 實施日期	面積（公頃）	3,000 公尺以上 山峰數量 （座）	百岳山峰數量 （座）	備註
玉山國家公園	74/04/06	103,121.40	52	30	占臺澎金馬陸 域面積比率 7.51%
太魯閣國家公園	75/11/12	92,000.00	54	27	
雪霸國家公園	81/07/01	76,850.00	51	19	
合計		271,971.40	157	76	

因此，當談論到登山相關議題時，不管是民間或政府部門，往往都會直接聯想到國家公園，幾乎把國家公園、登山活動與山域救援等劃上等號，殊不知國家公園法的立法意旨，還是以「保育」為首要、其次才是「研究」、「教育」與「遊憩」功能。雖然內政部(營建署)是國家公園主管機關，並非登山活動或山域救援的主管機關，但國家公園園區內的環境治理工作(包含自然保育、環境教育與遊憩服務等)卻對登山活動發展與山域意外事故救援扮演重要角色，尤其是在第一線執勤的保育巡查員(大多是原住民夥伴)、志工、解說員、環境清潔人員、山屋管理人員、保七總隊隊員等，其工作的重要性更是不言而喻。

因此，山林開放政策是跨地理空間、跨機關業務、跨法令權責的跨域整合型政策，不僅問題釐清不易，政策內容整合也複雜，因此有賴行政院層級的協調整合。從政策研擬層面來看，該政策的制定確屬不易，對於部分山友而言，也許未能盡如人意，但其豎立的政策整合成功模式，卻也讓行政院得用以比照推動「向海致敬政策」。

以下報告內容分為 4 部分，先從「山林開放政策的歷史脈絡」談起，接著說明「山林開放政策的目標與實施方案內容」，然後針對近期登山活動現況說明「山林開放政策的現況挑戰與對策」，最後分享「山林開放政策的未來影響與展望」。

貳、山林開放政策的歷史脈絡

一、張博崴事件及其國賠請求，促使政府研（修）訂救援機制以及預防山域意外事故相關管理規定：

100 年 2 月 27 日發生張博崴獨攀白姑大山迷途失聯憾事，事件發生後，家屬於 101 年向政府提出國家賠償請求，104 年第一審判決國賠新臺幣 267 萬元，106 年第二審改判免賠，107 年最高法院駁回上訴，維持二審判決，判南投縣政府消防局免賠定案。

張博崴事件發生後，博崴媽媽成立了「台灣登山教育推展協會」，推廣及辦理面山面海教育與救難機制論壇（迄今已連續辦理 9 屆），並持續投入登山安全及教育等社會公益，包括催生「登山綜合保險」與推動個人指位無線電示標（Personal Locator Beacon，簡稱 PLB）免電臺設置許可等。

張博崴事件及其國賠請求，促使政府研（修）訂救援機制以及預防山域意外事故之相關管理規定。除內政部於 104 年 4 月 23 日修訂「直轄市及縣（市）政府消防機關處理山域事故人命救助作業要點」以外，臺中市政府也於 104 年開始訂定登山活動管理自治條例，南投縣政府隨之跟進，希望透過登山活動管理規定與罰則設計，有效減少山域意外事故發生，保障民眾生命安全。

相關辦理歷程如下：

- (一) 104 年 4 月 23 日內政部修正「消防機關與協助救災機關團體處理山難事故支援聯繫作業要點」並更名為「直轄市及縣（市）政府消防機關處理山域事故人命救助作業要點」¹，明定消防機關與協同處理機關（警察機關、國家公園管理機關、林區管理機關）及協同處理團體（民間救難組織、登山團體等）處理山域事故人命救助的各項聯繫與合作機制。
- (二) 104 年 11 月 16 日臺中市政府召開審議「臺中市山域意外事故管理自治條例（草案）」研商會議。
- (三) 105 年 2 月 19 日南投縣政府召開審議「南投縣地區登山安全管理自治條例（草案）」研商會議。
- (四) 105 年 7 月 15 日時代力量立法院黨團於立法院第 9 屆第 1 會期第 21 次會議中提案「國家公園登山活動安全管理條例草案」（提案字號：院總第 866 號委員提案第 19464 號），105 年 9 月 23 日召開立法公聽會，105 年 9 月 29 日撤案。

¹ <https://law.nfa.gov.tw/MOBILE/law.aspx?LSID=FL035049>

- (五) 105 年 11 月 24 日臺中市政府訂定「臺中市登山活動管理自治條例」並公告實施。
- (六) 106 年 2 月 2 日南投縣政府訂定「南投縣登山活動管理自治條例」並公告實施。
- (七) 106 年 9 月 14 日花蓮縣政府訂定「花蓮縣登山活動管理自治條例」並公告實施。
- (八) 107 年 4 月 9 日苗栗縣政府訂定「苗栗縣登山活動管理自治條例」並公告實施。
- (九) 107 年 5 月 28 日屏東縣政府訂定「屏東縣登山活動管理自治條例」並公告實施。
- (十) 107 年 11 月 5 日高雄市政府訂定「高雄市山域事故救援管理自治條例」並公告實施。

二、因反對登山活動管理自治條例，山友透過行政院「公共政策網路參與平臺」、首長信箱等機制，積極表達訴求並參與登山相關公共政策議題討論，也引起媒體與民意代表的持續關注：

- (一) 105 年 8 月 10 日林乙華小姐於行政院公共政策網路參與平臺提點子專區提案「反對國家公園登山活動安全管理條例草案、臺中市、南投縣登山活動管理自治條例的不合理登山管制與罰則」²並通過 5,000 人附議門檻。主要訴求為：
 - 1. 以「浪費國家搜救資源」看待登山意外，未正視山域救護系統的重要性。
 - 2. 封閉步道、禁入荒野，限制人民自由。
 - 3. 個人無法投保登山保險，違反個人登山自由，也罔顧人民基本權。
 - 4. 規定與罰則內容，不會減少山難肇因。
- (二) 106 年 12 月 7 日蔡日興先生致內政部部长信箱，提出「國家安全法第 5 條山地管制區廢止後登山活動之因應」相關建言（信件編號：20171207006），針對入山管制退場後，提出 2 大配套訴求：
 - 1. 林務局轄區的大眾化步道及山屋周圍如何進行假日遊憩承載量管制？是否得另立專法？
 - 2. 國家公園生態保護區和文資法的自然保留區之外，民眾入山的行蹤掌握，要如何克服？
- (三) 107 年 6 月 18 日天下雜誌第 650 期「好山好水好難爬？臺灣登山六大難關」報導，提出 6 大登山課題：
 - 1. 難關一：申請不友善。
 - 2. 難關二：交通不便利。（往返各登山口的大眾交通工具不便利）。
 - 3. 難關三：山屋設施簡陋。（山屋的硬體及軟體較國外落後）。
 - 4. 難關四：服務跟不上。
 - 5. 難關五：政府山頭林立。（牽涉主管機關眾多，多頭馬車，各主管機關多以限制方式，規範入山活動）。

² <https://join.gov.tw/idea/detail/9cf2c5aa-2134-4b7e-b312-8bee4bf53fb9>

6. 難關六：民眾教育不足。

- (四) 107 年 7 月 20 日立法委員羅致政國會辦公室召開「發展山岳旅遊與登山安全政策」公聽會。
- (五) 107 年 7 月 31 日立法委員陳曼麗等召開「臺灣百岳登山困境與旅遊創新」公聽會。
- (六) 107 年 8 月 17 日財團法人臺灣山岳文教協會舉辦「戶外活動安全服務網建置策略座談會」。

三、政府機關（內政部）就媒體報導與山友關注議題持續研議處理³：

- (一) 105 年 11 月 8 日內政部營建署依據「公共政策網路參與實施要點」規定，召開「公共政策網路參與平臺之『反對國家公園登山活動安全管理條例草案、臺中市、南投縣登山活動管理自治條例的不合理登山管制與罰則』提點子議題研商會議」（出席山友代表：林乙華、蔡及文、蔡日興、陳雅得）（詹德樞組長主持）。
- (二) 107 年 3 月 19 日內政部召開「蔡日興先生致部長信箱有關國家安全法第 5 條山地管制區廢止後登山活動之因應建言座談會」（出席山友代表：蔡日興、蔡及文、張志湧、吳瑋涵、陳雅得）（陳肇琦參事主持）。
- (三) 107 年 4 月 25 日內政部召開「『蔡日興先生致部長信箱有關國家安全法第 5 條山地管制區廢止後登山活動之因應建言』後續研商會議」（林慈玲常務次長主持）。
- (四) 108 年 1 月 21 日內政部營建署召開「林務局山屋申請系統與國家公園入園入山申請系統整合」研商會議，並獲致成立登山服務整合平臺網站的共識（張維銓組長主持）。
- (五) 108 年 1 月 22 日內政部召開「國家公園登山安全與服務精進作為會議」（林慈玲常務次長主持）。

四、吳季芸小姐（G 哥）事件促使行政院啟動山林開放政策跨部會研議，並完成召開「向山致敬記者會」、「國家賠償法部分條文修正」、「登山活動應注意事項」與「山林開放暨登山活動管理實施方案」等：

108 年 1 月 19 日山友吳季芸小姐（G 哥）單獨前往無雙部落時，不幸跌落 30 公尺深山谷，無法自行移動，打衛星電話求援，消防人員很快地在 1 月 21 日中午尋獲，但已無生命跡象。吳女在山界頗負盛名，是有經驗的登山客，事前做足登山計畫，也攜帶衛星電話等裝備，但獨攀遇險仍生憾事，引起社會及登山界的關注與討論。

108 年 2 月 27 日行政院張景森政務委員邀集民間登山意見領袖，傾聽民眾意見後，遂召集相關單位開始山林開放政策的研議與討論，並分別於 108 年 3 月 7 日、15 日、5 月 29 日及 8 月 13 日召開 4 場會議研商登山活動管理相關事宜；行政院蘇貞昌院長也於 108 年 8 月 16

³ 囿於業務所及，僅就作者參與過的案件予以說明。

日、8月23日及9月6日三度召集相關部會，確定登山活動政策方針，要求各機關應從民眾需求著手，廣納各界意見，切實檢討，研擬相關措施，再由教育部彙整提報「山林開放暨登山活動管理實施方案」，俾供各部會據以執行。

為配合開放山林政策，行政院羅秉成政務委員於108年5月3日及29日邀集相關機關討論人民於山域及海域從事高風險活動而生之國家賠償責任問題，針對此種情形增訂國家不負或減免賠償責任之規定；嗣法務部擬具國賠法部分條文修正草案，並完成立法程序，總統於108年12月18日公布，同月20日施行。

為廣納各界意見，內政部於108年9月6日召開「開放政府第54次協作會議（議題：臺灣登山申請整合平臺後續功能改善精進措施）」，邀請登山界人士與相關部會共同討論，將國家公園入園入山線上申請、林務局山屋及營地申請、警政署入山案件申請等線上申請系統整併為單一窗口「臺灣登山申請一站式服務網」，並於108年11月1日正式上線。此外，教育部也於108年9月27日、28日舉辦全國登山研討會，10月31日辦理登山活動管理論壇，作為相關部會與關心登山議題民眾間的互動交流平臺。

經跨部會研議，並蒐整各方意見形成共識後，行政院於108年10月21日召開「向山致敬」記者會，由蘇貞昌院長正式向社會大眾宣示山林開放政策以及「開放」、「透明」、「服務」、「教育」及「責任」等五大施政主軸；教育部也於109年4月20日完成訂定「登山活動應注意事項」，而所提報之「山林開放暨登山活動管理實施方案」也經行政院於109年7月13日以院臺教字第1090179970號備查在案。

研擬歷程大事紀要如下：

- (一) 108年3月7日行政院召開「研商登山活動管理相關事宜會議」（張景森政務委員主持），重要決議：
1. 為打造友善山域，鼓勵親山活動，以「全面開放、有效管理」為原則進行通盤檢視。
 2. 整合為單一資訊平台，俾利簡化申請程序。
 3. 教育部（體育署）為推廣登山相關活動之主管機關。
 4. 請法務部檢討「國家賠償法」相關規定。
- (二) 108年3月15日行政院召開「研商登山活動管理相關事宜後續辦理情形會議」（張景森政務委員主持）。
- (三) 108年4月29日教育部體育署召開「登山活動管理辦理情形研商會議」（林哲宏副署長主持）。
- (四) 108年5月3日行政院召開「研商開放山域及海域之國家賠償責任事宜會議」（張景森政務委員與羅秉成政務委員主持）。

- (五) 108 年 5 月 29 日行政院召開「研商開放山域及海域之國家賠償責任事宜第 2 次會議」(張景森政務委員與羅秉成政務委員主持)。
- (六) 108 年 5 月 29 日行政院召開「研商登山活動管理相關事宜第 3 次會議」(張景森政務委員主持)。
- (七) 108 年 6 月 21 日行政院核定內政部「109 年至 112 年國家公園中程計畫」(內容包含國家公園山屋整體改善計畫)。
- (八) 108 年 8 月 2 日玉山北峰行動通訊基地臺完成啟用。
- (九) 108 年 8 月 6 日臺灣山岳文教協會召開「臺灣山屋發展定位研討會」。
- (十) 108 年 8 月 13 日行政院召開「研商登山活動管理相關事宜第 4 次會議」(張景森政務委員主持)。
- (十一) 108 年 8 月 16 日行政院長聽取「登山活動管理相關事宜報告」(蘇貞昌院長主持)。
- (十二) 108 年 8 月 23 日行政院長聽取「擴大全國登山月系列活動規劃會議」(蘇貞昌院長主持)。
- (十三) 108 年 8 月 29 日行政院召開「登山活動管理事宜工作會議」(李孟諺秘書長主持)。
- (十四) 108 年 9 月 5 日行政院召開「登山活動管理事宜第 2 次工作會議」(李孟諺秘書長主持)。
- (十五) 108 年 9 月 6 日行政院長聽取「登山活動管理相關事宜報告第 2 次會議」(蘇貞昌院長主持)。
- (十六) 108 年 9 月 6 日內政部召開「開放政府第 54 次協作會議(議題：臺灣登山申請整合平臺後續功能改善精進措施)」(唐鳳政務委員、張皓婷專案顧問主持)。
- (十七) 108 年 9 月 27 日行政院召開「研商陽明山山林管理相關事宜會議」(張景森政務委員主持)。
- (十八) 108 年 9 月 27-28 日教育部體育署主辦「2019 全國登山研討會」。
- (十九) 108 年 10 月 1 日進入國家公園生態保護區與林務局所管各類核心保護區及山屋住宿之申請截止期限，全面統整一致，由 7 至 14 天前截止，縮短為 5 天前截止。
- (二十) 108 年 10 月 21 日行政院舉行「向山致敬」記者會，正式宣示山林開放政策，包含「開放」、「透明」、「服務」、「教育」及「責任」等五大施政主軸。
- (二十一) 108 年 11 月 1 日內政部營建署「臺灣登山申請一站式服務網」正式上線。
- (二十二) 108 年 10 月 24 日行政院第 3673 次院會通過「國家賠償法部分條文修正草案」。
- (二十三) 108 年 10 月 31 日教育部召開「登山活動管理論壇」。討論「開放」、「透明」、「服務」、「教育」及「責任」等五大登山政策主軸中，民眾最關注之 3 項議題及數項子題。

- (二十四) 108 年 12 月 3 日立法院三讀通過「國家賠償法部分條文修正草案」，藉由責任分明，提升民眾自主管理意識，達到山域、水域全面開放之政策目標。
- (二十五) 108 年 12 月 18 日總統公布國家賠償法部分條文修正，同月 20 日施行。
- (二十六) 109 年 4 月 20 日教育部訂定「登山活動應注意事項」
- (二十七) 109 年 7 月 13 日教育部「山林開放暨登山活動管理實施方案」經行政院以院臺教字第 1090179970 號備查。

參、山林開放政策的目標與實施方案內容

一、政策目標

- (一) 開放山林，簡化管理：除國防安全、環境敏感、生態保育等特殊原因，山區朝全面開放為原則，簡化相關管理措施。
- (二) 資訊透明，簡化申請：整合現行內政部營建署國家公園入山入園線上申請系統、行政院農業委員會林務局山屋申請系統、自然保護區域進入申請系統及內政部警政署入山管制區申請系統，建立一站式申請方式，並可隨時查閱相關申請情形，達到作業簡化、訊息公開。
- (三) 設施服務，便民取向：整體考量環境、生態、文化、野生動物保育及山友需求，完成山屋整建改善，以及於適當地點建置避難小屋、簡易廁所及行動通訊基地臺。
- (四) 登山教育，落實普及：於校園中落實登山教育，建立學生正確登山觀念，與民間登山團體合作推廣登山活動，提供完善登山知識。
- (五) 責任承擔，觀念傳播：建立民眾登山責任自負觀念，並據以檢討修訂相關法規。

二、實施方案內容⁴

以下山林開放政策之工作內容，節錄自行政院 109 年 7 月 13 日院臺教字第 1090179970 號備查之「山林開放暨登山活動管理實施方案」：

(一) 開放山林，簡化管理

1. 國安及生態保育區外，全面開放

(1) 現況：

- a. 基於國防安全、生態保育等因素，目前部分山區仍依「國家安全法」（下稱國安法）公告為山地管制區，另依「國家公園法」、「森林法」、「文化資產保存法」、「野生動物保育法」等規定，劃設有「生態保護區」、「自然保護區」、「自然保

⁴ 「山林開放暨登山活動管理實施方案」中，工作內容涉及「現況」部分，係指截至 108 年 12 月 31 日止之現況與辦理情形。

留區」或「野生動物保護區（核心區）」等核心保護區域。

- b. 現有臺灣山區之國有林地 161.7 萬公頃中，屬於上開各類核心保護區域，具承載量管制需依法申請者，計有 26.5 萬公頃，占國有林地總面積之 16.4%；其餘 135.2 萬公頃則免申請或僅需辦理入山證，占國有林地總面積之 83.6%。

(2) 改善措施：

- a. 針對部分危險路段之封閉管制，不再以危險為封山理由，並全面開放申請（如 88 年九二一地震與 102 年蘇力風災後封閉之「雪山西稜線」，已於 106 年 1 月 4 日全面開放申請；98 年莫拉克風災後封閉之「八通關越嶺步道線」等，亦於 108 年 6 月開放申請）。
- b. 107 年 2 月全面取消核心保護區域以外之單攻人數限制。
- c. 108 年 1 月起取消嘉明湖靜山管制。
- d. 109 年 2 月取消玉山線靜山措施。

- (3) 成果：在兼顧山林環境永續發展前提下，營造友善便民之登山環境，鼓勵民眾在充分的安全風險認知與準備下從事登山活動，進而達到環境保護與促進登山活動發展之雙贏共好目的。

2. 所有林道全面開放，管車不管人

(1) 現況：

- a. 農委會及國軍退除役官兵輔導委員會（下稱退輔會）共轄管林道 86 條、1,694 公里，為森林資源經營之重要道路。
- b. 106 年 7 月起，如無道路中斷或其他法規限制因素，皆開放登山者自由步行進出，僅部分路段管制車輛。非位於山地管制區或核心保護區域者，入出免申請。
- c. 107 年 2 月農委會於政府資料開放及地理資訊圖資雲服務平臺公開林道分布圖及清單資訊，提供山友參考。

- (2) 改善措施：農委會進一步於 108 年 9 月 25 日修正發布林道管制執行要點，放寬管制作業。

- (3) 預期成果：為落實山域開放政策，農委會檢討林道相關管理規範，積極減少人員入出林道之非必要管制，落實「管車不管人」原則。

3. 大幅簡化申請程序及條件

- (1) 現況：民眾依法申請進入各類核心保護區域，須檢附相關申請書件，並依規定時程提出申請，對於從事登山活動民眾而言，認為確有朝簡政便民方向檢討之必要。

(2) 改善措施：

- a. 國家公園生態保護區全面取消登山能力或經驗證明審查，改以申請人線上自行檢核方式辦理。
 - b. 進入各類核心生態保護區及山屋住宿之申請截止期限，由現行 7 天至 15 天前，一致縮短為 5 天前。
 - c. 為增進及優化使用者體驗，持續簡化及統合各管理單位之申請系統。
- (3) 成果：透過大幅簡化申請程序及條件之作法，讓民眾更易親近山林，營造更友善之登山環境。

4. 檢討縮減山地管制區範圍

- (1) 現況：現行山地管制區分布於 10 直轄市、縣（市），共 26 區（鄉）。國安法第 5 條第 1 項規定「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。」復依同條第 2 項規定「人民入出前項管制區，應向該管機關申請許可」，另依同法施行細則第 31 條略以，人民入出山地管制區，應向警政署或該管警察局申請許可。故人民入出山地管制區申請許可作業，均由警政署及各相關警察機關提供臨櫃受理（隨到隨辦），或民眾亦得以電腦提出網路申請雙軌作業。
- (2) 改善措施：
- a. 鑒於國安法第 5 條第 1 項尚未刪除山地管制區之規定，有關山地管制區調整或解除作業，依「人民入出臺灣地區山地管制區作業規定」第 23 點規定，由該管警察機關協調當地居民、軍事、交通、林務、觀光及民意機關等單位共同辦理，目前已調整縮小範圍 2 處（宜蘭縣大同鄉及南澳鄉），同意調整縮小範圍 1 處（嘉義縣阿里山鄉）及同意解除山地管制區 4 處（桃園市復興區、臺中市和平區、苗栗縣泰安鄉、南投縣仁愛鄉），相關資料均已函請國防部辦理公告中，俾符行政院揭示山林「全面開放、有效管理」之目標。
 - b. 為精簡行政作業流程，警政署入山案件網路申辦系統期限由入山之日前 5 日縮短為入山之日前 3 日，另增加中英文對照、繪製山地管制區圖資，建置 GIS 地理資訊系統模式及簡化民眾填寫相關資料步驟等便民措施，均已於 108 年底前完成，俾有效縮短申辦流程與時間，回應民眾需求。
- (3) 成果：完成 5 處山地管制區解除及範圍調整縮小公告作業，屆時山地管制區減為 7 直轄市、縣（市），共 22 區（鄉）。

2. 成立登山解禁政策跨部會工作小組

- (1) 現況：山林政策業務繁多，亦涉及多個中央部會，各部會依其權責推行各項山林

相關政策。

- (2) 改善措施：依行政院 108 年 5 月 29 日「研商登山活動管理相關事宜第 3 次會議」決議，由教育部擔任登山解禁跨部會工作小組召集人。組成部會尚包含內政部（營建署、消防署、警政署）、農委會（林務局）、國防部、交通部（觀光局）、國家通訊傳播委員會（下稱通傳會）、金融監督管理委員會（下稱金管會）、退輔會及原住民族委員會。
- (3) 成果：建立跨部會橫向連結，俾利擬定相關政策及協調業務分工。另有關民眾申請事項，涉及跨部會權責者，亦可提該小組協調處理。

(二) 資訊透明，簡化申請

1. 完成登山申請一站式服務平臺

- (1) 現況：
 - a. 108 年 6 月 30 日內政部完成第一階段整合資訊網，提供各機關申請系統連結。網站上線後，山友希望針對資訊網可以進一步整合 4 個系統，提供一站式申請功能。
 - b. 108 年 7 月農委會完成天池山莊、檜谷山莊、嘉明湖避難山屋、向陽山屋等 4 座山屋申請系統改版，建置英文版網頁，全面開放個人申請，並提供信用卡線上繳（退）費。
 - c. 在保留各原有申請系統下，於 108 年 11 月 1 日建置完成「臺灣登山申請一站式服務網」平臺，供使用者於單一網站介面下，一站式完成相關入山申請。各原有申請系統，則由該管機關配合開發擴充功能，與「一站式服務」平臺整合介接。
- (2) 改善措施：後續將持續聽取山友意見，進行滾動式檢討與服務功能精進。
- (3) 成果：整合介接警政署「入山案件申請系統」、營建署「臺灣國家公園入園入山線上申請服務網」、林務局「山屋及營地申請」及「自然保護區域進入申請系統」等 4 大系統，提供民眾一站式完成相關入山申請，並可隨時查閱相關申請情形，達到作業簡化及訊息公開之目的。

2. 申請核准資訊公開透明即時回應

- (1) 現況：
 - a. 現行各申請系統之申請及核准資訊，均公開或提供申請人即時查詢。
 - b. 108 年 6 月 30 日完成第一階段整合資訊網，提供各機關申請系統連結，並設置民眾意見信箱，供民眾反映意見。

- c. 在保留各原有系統下，另於 108 年 11 月 1 日建置完成「臺灣登山申請一站式服務網」平臺，設置查詢功能及民眾意見信箱，民眾反映意見由相關部會即時回應，完成山友統一網站查訊案件進度與案件狀態之功能。
- (2) 改善措施：持續滾動式修正，以提供使用者更優化之體驗、擴充系統功能。
- (3) 成果：
 - a. 提供山友統一網站查訊案件進度與案件狀態之功能。
 - b. 廣泛收集民眾意見，並及時回應，或納入登山管理改善參考。
- 3. 完成推動公共政策網路參與
 - (1) 現況：
 - a. 自 95 年起，由內政部、農委會及教育部每年輪辦全國登山研討會，透過政府、登山團體、產業及專家學者之集思廣益及研討對話，提供各機關登山管理參考。
 - b. 行政院於 108 年 7 月 10 日，由唐鳳及張景森政務委員辦公室邀集研商登山入口網站改善精進會議，決定召開協作會議。
 - (2) 改善措施：
 - a. 藉由利害關係人訪談，並於 108 年 9 月 6 日召開開放政府第 54 次議題協作會議，透過小組腦力激盪及討論，歸納山友需求並蒐集公眾意見。
 - b. 於 108 年 9 月 2 日至 30 日，透過「公共政策網路參與平臺一眾開講」平台機制，公開提案徵求山友意見及進行公眾數位對話，並於 10 月 31 日召開實體論壇回應網友意見。
 - (3) 成果：持續蒐集相關意見，以使用者導向，滾動式改善申請介面、各項行政規則之檢討與調整。

(三) 設施服務，便民取向

1. 山屋整體改善計畫

- (1) 現況：內政部各高山型國家公園及農委會維護管理且供申請之山屋計 37 座，需考量設施現況、環境敏感、運補難易、維護成本、土地使用與建築管理法令等條件及限制，辦理整建或新建，以提升服務品質。
- (2) 改善措施：內政部及農委會已於 108 年底完成 23 座現有山屋設備提升及空間改善、4 座山屋整建。行政院於 109 年核定將山屋整體改善計畫納入「109 年至 112 年國家公園中程計畫」，依可行性評估、規劃設計、示範工程操作、推廣督導需求及相關開發審議作業所涉法令，編列各年度預算推動辦理。
- (3) 成果：內政部及農委會將於 112 年底前新建完成 12 座山屋，對於既有 37 座山屋

中，也將有 23 座完成整建（包含設備提升及空間改善），其餘 14 座完成設備提升及空間改善，屆時將共有 49 座山屋提供山友住宿服務。

2. 步道改善

(1) 現況：

- a. 農委會及內政部參考美國農業部林務署、國家公園署及日本環境省之步道牌示技術規範案例，配合國內環境特性並結合現場管理實務經驗，於 107 年研訂「步道工法設計手冊」、「國家公園步道設計準則」及「國家公園步道附屬設施設計準則」等規範，作為轄下各類型步道整建及指標牌示設計之一致性設計準則。
- b. 農委會及內政部於國有林地及高山型國家公園已設置 174 條各類型步道，並於重要路口及一定距離設置指示牌及里程碑，需持續加強整建維護，長期提供國人從事休閒健身、自然賞景、登山健行及山岳旅遊。

(2) 改善措施：辦理國有林及國家公園之步道整建維護及牌示檢修，兼顧一致性、安全性及自然融和度，提供安全優質之大眾健行登山路線；108 年度已完成 46 條步道之整建維護及牌示檢修。

(3) 成果：預定於 109 年度完成 32 條步道之整建維護及牌示檢修；後續年度並持續辦理。

3. 檢討增加營地容量

(1) 現況：

- a. 除玉山主峰線、雪山主峰線等熱門路線及連續假日等熱門時段外，國家公園大部分營地多未額滿，顯示目前營地供給尚符合需求。
- b. 營地規劃應充分考量生態衝擊與遊客需求，避免排遺、廚餘、垃圾對環境之污染，以及遊客與野生動物（如臺灣黑熊）之衝突。
- c. 國有林班地，核心保護區域外，未限制紮營。

(2) 改善措施：檢討增加後之營地總數為 59 處，容量總數為 1,491 人次。

(3) 成果：在兼顧環境承載負荷與考量登山活動需求下，調整全面劃設營地並調整營地宿營人數，讓更多人有機會親近山林，達到環境教育之目的。

4. 改善山區通訊品質

(1) 現況：

- a. 山區行動通信訊號易受地形影響，無法全面涵蓋。且因用地、電力及法規等限制，以及施工料件運送困難等因素，基地臺興建不易。
- b. 通傳會持續召開無線寬頻基礎建設小組協調會議，積極協調解決山區基地臺興

建及訊號改善事宜。

(2) 改善措施：

- a. 針對農委會提出之 112 處山區地點，以及七星山等國家公園內重要登山步道沿線，於 108 年底前完成訊號查測及改善評估作業，並自 109 年起陸續進行訊號優化或建置基地臺，於 112 年前完成通信訊號改善。
- b. 透過無線寬頻基礎建設小組會議，協調相關機關協助基地臺用地及電力之取得，以及修正法規，調整對基地臺建置之限制，以利訊號改善工程之進行。
- c. 以減免頻率使用費等政策引導，鼓勵業者建置偏鄉基地臺，並以相關專案之經費補助，加速山區基地臺之建置。
- d. 業者為改善山區通信新增基地臺所需林地，農委會於受理申請後全力配合現勘，依森林法加速出租審查作業。
- e. 農委會另將依電信業者改善成果，持續更新轄管步道之手機可通訊點標示資訊，發佈於政府公開資訊平臺、地理資訊圖資雲服務平臺。

(3) 成果：

- a. 有效改善 112 處山區地點及七星山步道等重要登山區域及鄰近路段之行動通信涵蓋，提升山區行動通信品質及山域急難救助之效能。
- b. 減少山難事故發生及遏止盜伐事件。
- c. 擴大登山民眾及遊客山區行動通信服務涵蓋，促進登山及觀光相關產業發展。

(四) 登山教育，落實普及

1. 辦理登山海外推廣宣傳

- (1) 現況：交通部觀光局利用多元管道，以相關之「生態、樂活、美食及文化」等旅遊主題，於目標市場進行國際宣傳。

(2) 改善措施：

- a. 扣合 2020 脊梁山脈旅遊年，以山脈旅遊為主題拍攝品牌形象廣告，並透過全球性媒體平臺投放。
- b. 邀請國際山岳及旅遊媒體來臺體驗採訪，向國際登山愛好者宣傳臺灣。
- c. 持續透過旅展、公關行銷專案、小型活動辦理及自有媒體露出等方式，觸及目標市場潛在受眾。
- d. 辦理 1 場登山活動與山脈旅遊研討會。

- (3) 成果：形塑臺灣為親山旅遊目的地之意象，提高臺灣觀光品牌知名度，吸引國際旅客來臺登山旅遊。

2. 辦理登山安全教育推廣

- (1) 現況：教育部每年辦理校園山野教育推廣計畫，近年製作登山教育懶人包，配合全國登山日系列活動宣傳，教導民眾正確觀念。此外，教育部亦鼓勵以學校本位課程為主軸，結合領域教學及彈性學習課程時間，鼓勵高級中等以下學校規劃系統性之戶外教育課程活動。
- (2) 改善措施：
 - a. 山野教育推廣計畫：108 年委託國立臺灣師範大學協助山野教育輔導工作，於 130 所高中以下學校推動山野教育計畫；規劃研擬山野教育安全管理教及辦理山野安全教育研討會，擴大山野教育推動成效。
 - b. 國民教育：持續推廣及優質化戶外教育課程，辦理「戶外教育風險評估、安全管理與急難處理」研習，以推廣戶外教育安全管理策略；並推動發展「戶外教育課程規劃評估工具」，促進戶外教育課程優質化，並鼓勵學校帶領學生走入山林鄉間，規劃山野實地探訪教學型態，促進學生擁有更多元學習歷程與真實世界接軌。
 - c. 青年教育：建置壯遊體驗相關網站，宣導「登山教育平臺」資訊，並鼓勵青年壯遊點於活動中融入登山安全教育宣傳，讓青年在體驗活動同時對所處之山林環境善盡關懷與責任，保護當地環境及尊重當地文化。
 - d. 終身教育：鼓勵各直轄市、（縣）市政府所轄社區大學、樂齡大學辦理山林安全教育相關活動。
 - e. 鼓勵民眾冒險犯難：體育署 108 年推動山林戶外冒險教育活動試辦計畫，核定 5 個團體辦理近百場次體驗活動，計約 2,600 人次參與。
- (3) 成果：擴大既有政策或計畫效益，發展優質戶外教育課程，降低辦理戶外教育風險，鼓勵社會大眾、社區、樂齡大學學員、以及各級學校學生親近山林、走進山林、淨化山林。推動開放山林政策，同時落實配套措施，減少安全及環境層面衝擊。

3. 登山活動推廣

- (1) 現況：教育部每年於國曆 9 月 9 日至農曆 9 月 9 日間，辦理全國登山日系列活動，號召全民登山。
- (2) 改善措施：
 - a. 持續並擴大辦理全國登山日系列活動：每年規劃登山日宣傳記者會，利用網路社群加強行銷宣傳。登山日系列活動期間密集辦理實體活動，並規劃趣味主題線上登山活動，鼓勵民眾自主登山。

- b. 除登山日系列活動外，未來將結合「運動 i 臺灣計畫」，於 22 縣市規劃全年度具在地特色之登山活動。
- (3) 成果：整合政府及民間資源，結合在地登山社團為主要合作夥伴，每年以累計 10 萬人次參與為目標。持續規劃年度登山活動，提升活動內容及服務品質，創造優質登山環境。

(五) 責任承擔，觀念傳播

1. 修正國賠法，自主管理，責任承擔

- (1) 現況：民眾於開放之山域水域等大自然從事戶外冒險或具危險性活動，發生意外，依修正前國賠法第 3 條規定，管理機關可能負無過失之國家賠償責任。考量管理機關對於該等公物及其設施之管理，以維持原有地形地貌為原則，尚無法全面設置安全輔助設施，亦不宜或難以人為方式除去風險，是以人民於接近使用山域水域時，亦應具備風險意識，做好自主管理，責任承擔。
- (2) 改善措施：研擬國賠法部分條文修正草案，明定管理機關等就人民使用自然公物及其設施已為適當之警告或標示，而人民仍從事冒險或具危險性活動，國家不負或減免損害賠償責任。上開修正條文業經總統於 108 年 12 月 18 日公布，同月 20 日施行。
- (3) 成果：
 - a. 避免恣意浪費社會資源：自主管理，降低民眾從事危險活動的僥倖心態，避免濫用社會資源。
 - b. 讓公務員勇於任事：使責任分明，消除公務員不做不錯心態。

2. 會商地方政府研修登山活動相關自治條例

- (1) 現況：現行地方政府相關登山活動相關自治條例，規範要求具備救護證照或基本救護能力、領隊及民眾投保登山險及攜帶定位通訊設備等，並訂有罰則處分；相關自治條例爭議在於各直轄市、縣（市）政府訂定之內容（如規範遵守行為、罰則、要求支付救援費用之裁量標準等）因山區環境不同而有所差異。
- (2) 改善措施：
 - a. 行政院為山林開放政策，張政務委員景森於 108 年 3 月 7 日及 15 日會議裁示，由體育署擔任登山活動主管機關，研訂全國性統一登山活動規範，內政部消防署（下稱消防署）會商地方政府修正相關自治條例內容。
 - b. 消防署於 108 年 3 月 4 日、4 月 23 日、7 月 11 日邀集相關地方政府消防機關或前往地方政府，就救援費用裁量標準及自治條例執行爭議進行研商，同時重

申行政院山林開放政策。

- c. 為引導地方政府修正相關自治條例有所參考，消防署於 108 年 12 月 27 日函頒地方政府相關自治條例修正建議事項，提供地方政府滾動檢討修正參考，並於 109 年 6 月底前完成檢討或修正。
 - (3) 成果：持續引導地方政府相關自治條例，朝向救援管理方向滾動式修正，避免過多管理與處罰，減少民眾爭議；設置救援費用審核機制，使救援費用收取及免除態樣更為明確。
3. 完備登山活動相關保險商品內容
- (1) 現況：為提供愛好登山者有較完善之保險保障，目前產險業者已有銷售登山綜合保險商品，其承保範圍含「登山死亡及失能保險」、「登山醫療保險」，又消費者於投保上述 2 種保險時，得自行選擇加保「登山緊急救援費用保險」。
 - (2) 改善措施：為貼近登山者風險規劃需求，金管會已督請中華民國產物保險商業同業公會於 108 年 9 月 10 日邀集相關部會、登山團體、及辦理該保險之保險公司等共同開會研商，蒐集相關意見，並提具檢討登山活動相關保險商品之規劃，俾更完備登山活動相關保險商品內容。
 - (3) 成果：使登山活動相關保險商品更符合登山者需求，以提高投保意願；提供登山者透過保險移轉相關風險，為登山者權益多一層保障（產險公司已於 108 年 12 月底完成保險商品備查程序）。
4. 訂定登山活動應注意事項
- (1) 現況：各部會配合行政院山林解禁政策方向，宣導登山者風險自負觀念，惟尚無向登山者明確宣導應負責任之具體內容。
 - (2) 改善措施：教育部擬訂「登山活動應注意事項」草案，108 年 8 月 12 日邀集專家學者召開研商會議，同月 20 日教育部召開第 1 次山林解禁工作小組會議，邀集各部會研商草案內容。
 - (3) 成果：教育部於 109 年 4 月 20 日發布「登山活動應注意事項」，該注意事項包含規範目的、用詞定義、登山者基本認知、登山者應遵行事項、登山活動風險之轉嫁、相關人員角色義務及留守安排等，為我國全國性、專為登山活動所訂定之行政指導規範。

肆、山林開放政策的現況挑戰與對策

一、後疫情時代國內旅遊大爆發，造成登山活動人數大幅增加：

108 年底，中國大陸發現首起新冠肺炎(COVID-19)病例，引起全球大流行。為預防 COVID-

19 疫情擴散，避免遊客過度聚集，確保合理社交距離，中央流行疫情指揮中心於 109 年 3 月 25 日發布「公眾集會指引室內 100 人以上集會活動建議暫停」、4 月 1 日發布「社交距離注意事項」，內政部營建署也據以公告調降國家公園山屋住宿量（雪霸國家公園管理處於 109 年 4 月 6 日公告，玉山、太魯閣國家公園管理處於 109 年 4 月 7 日公告），玉山國家公園「排雲山莊」因屬於隔間形式（非通鋪形式），住宿量由 116 人降為 60 人，並擴大床位間隔距離，其餘通鋪形式山屋，採「住一空一」調整方式以間隔床位，住宿總量均減半。

由於臺灣防疫成效顯著，隨著疫情趨緩，中央流行疫情指揮中心也鬆綁各項管制措施，玉山、太魯閣及雪霸國家公園管理處遂於 109 年 5 月 7 日起恢復原有山屋住宿量，同時宣導「防疫新生活運動」。

雖然臺灣疫情趨緩，但世界各國的疫情卻仍嚴峻，造成國際旅遊停滯，導致國內旅遊大爆發，讓更多人選擇登山作為後疫情時代的旅遊選擇，也帶動國內登山嚮導、協作等商業登山服務需求。

二、登山人數短期內大幅成長，帶來 3 大衝擊與影響：

（一）各類核心保護區域及山屋營地之入出使用人數大幅成長 57.39%

山林開放政策宣布，加上後疫情時代國旅爆發，吸引許多人前往從事登山活動，並帶動嚮導、協作等商業登山服務團體或業者的興起。109 年 1~8 月經許可進入各類核心保護區域及山屋營地之入出使用人數計有 29 萬 1,644 人，與去年同期相比成長 57.39%（詳表 2）。

表 2、各類核心保護區域及山屋營地之入出使用人數統計表

區域 地點	109 年 1~8 月 (人次)		108 年 1~8 月 (人次)		109 年同期 增加數(人次)		109 年同期 成長率(%)	
	申請人數 A	許可人數 a	申請人數 B	許可人數 b	申請人數 A-B	許可人數 a-b	申請人數 (A-B)/B	許可人數 (a-b)/b
玉山國家公園	337,854	47,855	272,230	40,927	65,624	6,928	24.11%	16.93%
太魯閣國家公園	123,577	76,344	92,385	53,426	31,192	22,918	33.76%	42.90%
雪霸國家公園	133,849	56,355	90,627	37,180	43,222	19,175	47.69%	51.57%
林務局自然保護區域	120,901	63,951	20,343	12,372	100,558	51,579	494.31%	416.90%
林務局山屋營地 (非自然保護區域者)	244,340	47,139	175,803	41,397	68,537	5,742	38.99%	13.87%
總計	960,521	291,644	651,388	185,302	309,133	106,342	47.46%	57.39%

（二）部分山友違規脫序行為增加，影響登山秩序與環境。

隨著登山活動人口的大幅增加，部分山友會有任意便溺、亂丟廢棄物或廚餘、餵食野生動物以及缺乏山屋禮儀等情形，嚴重影響山林環境與登山秩序。

(三) 山域意外事故求援案件增加，影響有限救援資源。

109 年 1~8 月發生在國家公園與林務局國有林之山域意外事故計有 248 件，較去年同期增加 78 件，成長 45.88%。事故增加主因為「疲勞」、「迷途」與「創傷」，推測應與山友經驗不足及缺乏準備有關（詳表 3）。

表 3、國家公園與林務局國有林山域意外事故統計表

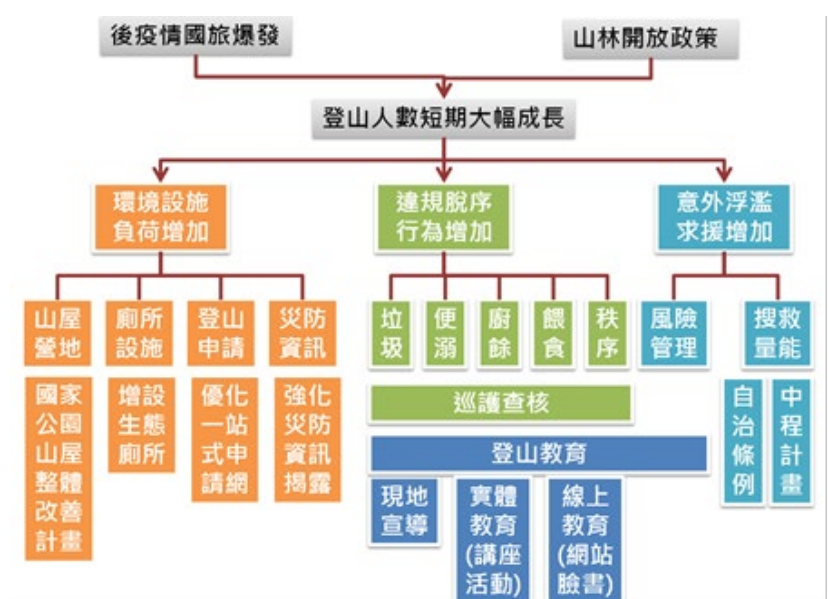
區域	109 年 1~8 月	108 年 1~8 月	109 年同期增加數	109 年同期成長率
	案件數(件)	案件數(件)	案件數(件)	案件數(%)
玉山國家公園	37	31	6	19.35%
太魯閣國家公園	54	28	26	92.86%
雪霸國家公園	22	13	9	69.23%
林務局國有林(不含國家公園)	135	98	37	37.76%
總計	248	170	78	45.88%

三、針對登山人數成長帶來的衝擊，行政院持續召會研擬改善對策：

對於登山人數短期內大幅成長所帶來的衝擊與影響，行政院非常重視，截至 109 年 8 月 31 日止，已陸續召開 4 場跨部會會議，積極研擬改善策略與作法：

- (一) 109 年 7 月 29 日行政院召開「登山秩序相關問題討論會議」（李孟諺秘書長主持）。
- (二) 109 年 8 月 19 日行政院召開「檢討山林開放暨登山活動管理執行相關問題會議」（李孟諺秘書長主持）。
- (三) 109 年 8 月 28 日行政院召開「蔡日興先生所提山屋興建與營管議題研商會議」（李孟諺秘書長主持）。
- (四) 109 年 8 月 28 日行政院召開「檢討山林開放暨登山活動管理執行相關問題會議」（李孟諺秘書長主持）。

四、截至 109 年 8 月 31 日止，內政部營建署及所屬國家公園管理處、教育部體育署、行政院農業委員會林務局、內政部消防署、法務部、國家通訊傳播委員會等機關，持續提報各項課題對策與改善作法中，詳如右圖。



伍、山林開放政策的未來影響與展望

山林開放政策似乎是在一連串偶然歷史事件下的必然產物，偶然的是某些偶發事件會特別引起政府與社會輿論的關注，但必然的是持續有一群熱心人士不斷地在關心登山相關議題並勇於提出建言，最後在 108 年的特定時空環境下自然產生。

所以，山林開放政策的制定，特別要感謝行政院長官積極召集跨部會研商，協助修正國家賠償法部分條文、確立登山活動主政機關等，解決過去登山活動無主政機關以及山域事故國家賠償責任的窘境，讓相關政府機關得據以推動「全面開放、有效管理」的山林政策，也讓民眾開始重視風險自主管理並走入山林。

後山林開放時代，臺灣登山活動發展與山域治理的未來走向會是如何呢？我想誰也說不準。但從這一次政策制定經驗中，我相信民眾對於政策都有一定的影響力，只要勇於發聲、提出建言、理性討論、改變自己、影響他人，一定可以讓臺灣發展出一套適合本身島嶼高山地景與生態特性之登山文化與經管模式，並成為世界典範。

對於未來發展，大家可以有無限想像，但還是需要透過不斷地集思廣益、腦力激盪，溝通協調，才能讓各項政策與配套措施臻于完善並有效落實。以下是我對於山林開放政策未來發展的想像，希望能夠拋磚引玉，對未來的政策精進或登山活動發展有所助益：

- 一、山林開放不只是讓人更容易親近山林，更希望能讓大自然更容易進入人們的心中，希望每個人在爬山或從事協作服務時，都能對自然環境、野生動植物、在地原住民與同行山友保有多一分同理與愛護之心。
- 二、打破國家公園等保護區實質治理空間範圍，將保育精神、作法與經驗外溢到保護區外，讓臺灣成為山林永續之島。
- 三、登山（環境）教育更加普及，當「自然體驗」能力與「無痕山林」觀念深植人心，就能從心所欲不逾矩，達到真正的登山自由。
- 四、登山服務產業百花崢嶸，登山動機百花齊放，百岳不再是唯一目標：除跑山，也可淨山；除單攻，也可慢行；除運動健身，也可樹療養生。
- 五、尊重原住民族傳統文化，讓登山活動成為促進臺灣族群文化交流的平臺；輔導原民登山服務產業，讓登山活動成為推動原鄉地方創生的養分。
- 六、以「保育優先」原則下，讓「環境保育」、「登山自由」、「登山安全」等 3 大訴求彼此取得平衡點。
- 七、讓「商業登山業者」、「山域管理者」、「遊客或消費者」與「在地原住民」成為夥伴合作關係，共同推動山林環境永續保存，健全登山活動健全發展，促進國民身心健康。