

從山岳旅遊角度談台灣山屋應有的管理模式

吳亭燁*、楊志明†

摘 要

2020 年因武漢肺炎疫情的影響，台灣國內旅遊市場蓬勃發展，許多人開始進入山林，開啟山岳旅遊的巔峰。回顧台灣山屋的管理，因入園人數的限制、山屋經營模式的限制、以及定位不明等因素，使得難以親近及無法充分地享受山岳旅遊的美好。另一方面，從日本百年來的山屋發展之管理及現況，建議未來有效的山屋管理，除了硬體方面須兼顧安全和舒適之外，透過 BOT 方式借重政府和民間的力量，兼顧商業團和自組團的需求，並且以透明且合理的山屋申請方式，方能提升台灣山岳旅遊的質與量，營造出推廣到全世界的可能性。

關鍵字

山屋管理、登山安全、BOT 經營、分流管理、山岳旅遊

* 日本京都大學 博士

† 野樵國際旅行社 總經理

從山岳旅遊角度談台灣山屋應有的管理模式

吳亭燁、楊志明

一、前言

臺灣的山坡地面積占總面積 70%，三千公尺以上高山有兩百多座，由於近年來國人重視休閒活動，對於山林旅遊的需求逐漸增加，以近年來申請玉山國家公園入園人數變化為例(圖 1)。以 2009 年因莫拉克颱風影響中南部山林為甚，玉山國家公園進行入園人數的管制，使得申請人數較低，但從 2012 至 2019，申請入園人數每年呈現大幅增加，於 2017 年已超過莫拉克颱風之前的申請人數。並且，比較 2012 年的申請人數，2019 年的申請人數之增加幅度達到近三倍，顯示越來越多人欲嘗試山岳旅遊。

特別是今年因受到疫情影響，近數個月各山區的登山人數均大幅超越去年同時間之人數。另一方面，因應山林解禁，行政院預計從 2019 年起，在四年內投入經費整建全台山屋三十餘間(陳乾隆，2019)，雖然該項政策受到許多山友的讚賞，然而，對於山屋管理存在既有問題，若僅仰賴一次性的山屋整建勢必無法解決現有山屋管理所面臨的狀況，必須導入有效的山屋管理，才能夠使山岳旅遊更趨正向發展。

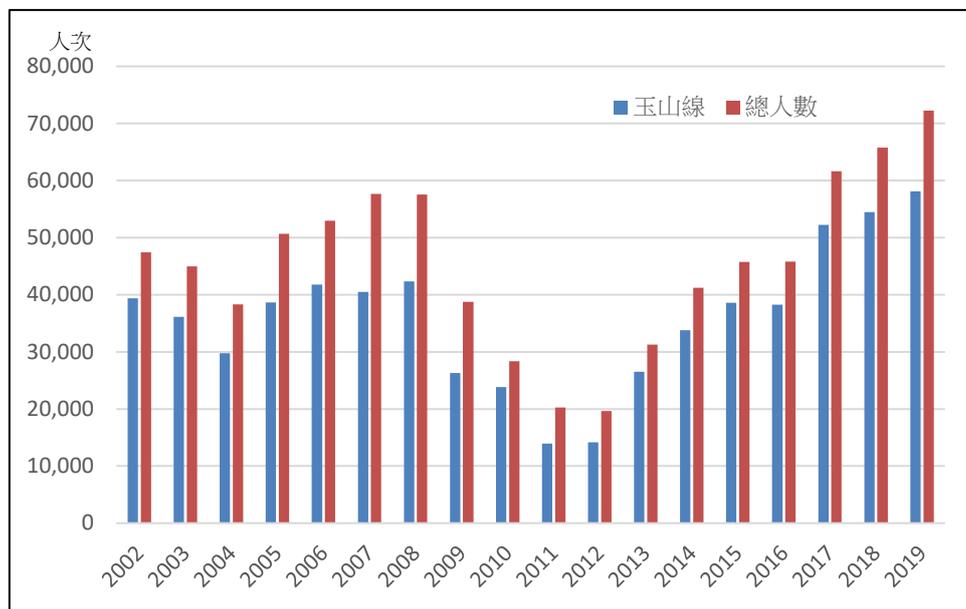


圖 1.近年來玉山國家公園申請入園人數變化 (資料來源：玉管處)

二、日本山岳旅遊下山屋管理面臨之狀況及發展

依照一般登山者對於山屋的認識，山屋是遠離交通所能達到之處，所興建能提供住宿、休憩、避難、或提供飲食之場所。因此，山屋的設置，不可否認對於山岳旅遊有非常大的好

309 處，特別是台灣三千公尺以上高山數量眾多，地形起伏相當大，許多較為深遠的山區的山屋設置，對於許多登山者而言，不啻是為一大福音。以近年來許多人喜愛前往登山的日本為例，除了提供飲食及住宿之外，山屋販賣的紀念品品項眾多，各式設備齊全，讓許多台灣登山客趨之若鶩。當然，對於山屋文化及歷史發展已超過一百年的日本來說，在山屋管理方面也一直面臨許多困境和問題，值得借鏡。

自古以來因高山信仰及幕府禁止之故，日本過去的登山活動主要以修行者進入山林修行、或一般民眾的上山參拜為主（奧矢及大場，2018）。近代登山形式變化，二十世紀初登山旅遊逐漸盛行，各個主要山岳區域開始建造山屋，如北阿爾卑斯、南阿爾卑斯、八之岳、雲取山、尾瀨溼原區域等，提供登山客使用。

山屋型式相當多樣，大神賢一郎（2020）根據山屋營運的內容、以及是否位於交通可及之處，將山屋粗略分為四種類型，包括提供住宿且位於登山路線上，包括避難小屋和營業小屋兩種，大部分山屋即屬此種類型，部分位於登山路線上山屋，僅提供飲食和休息，因規模不大或所在位置限制，而無法提供住宿。營業山屋所提供的服務，除了最基本的食宿休憩之外，另有幾項重要任務，包括確保提供飲水給登山者、提供登山者緊急避難或救護場所、維持登山步道、管理帳篷營區、提供通訊及天氣資訊、資訊交流與交換、以及根據登山者登記住宿資料，達到守護登山者的功能等（大神，2020），由此可見，山屋被賦予的功能相當多元。

雖然被稱為營業山屋，似乎是以營利為主，然而實際上，一般的營業小屋，從建造到營運與管理，須負擔龐大的成本費用，包括土地的租賃、屋舍的建造費用、物資的運補、登山步道的維護、硬體設備維護等。雖然可從政府獲得一定金額的補助，然而相對於龐大的營運費用，卻是杯水車薪。雖然許多熱門路線上的山屋經營得有聲有色，但近年來亦有較為冷門路線的山屋，因搭帳篷的人數增加而較少人住宿山屋，使得山屋收入減少而難以經營，最後導致關閉。

另外，如何爭取更多登山客，是許多山區的山屋經營者重視的主題。以物資運補為例，許多山屋地處較為偏遠，需固定仰賴物資的運補維持山屋的營運。物資的運補，多半使用直升機，如北阿爾卑斯山區的槍之岳山莊、燕山莊、八之岳山區等，或是仰賴人力運送，如尾瀨溼原地區的山屋。對於人力運送往返需數日、較為偏遠的山屋而言，雖然直升機運補費用可觀，一次需花費約 5 至 20 萬日幣左右，但相較人力所能運補的物資重量和成本花費，仍是相當划算。

對於登山客絡繹不絕區域的山屋來說，龐大的人流所帶來的收入能輕鬆應付運補物資所需成本，但相對地處十分偏遠，較少登山客造訪的山屋來說，即使運補成本已大幅降低，這項花費仍然會成為經營的負擔。因此，如何有效籌措經營費用、或是減少成本費用，來吸引

更多登山客造訪，成為各個山屋面臨的重要課題，也是形成目前許多山屋各具有特色的主要原因之一。

營業山屋在經營上，透過許多觸角盡可能的增加自家山屋的收入。除了在食宿方面提供更多選擇，讓登山客在享受山林之美時，能有有別於平地的特殊體驗，例如可以品嚐到自家山屋製作的鄉土美食、喝到當地限定釀製的清酒等之外，每個山屋設計屬於該山區或自家限定的紀念品，吸引登山客收藏，成為該區域的特色。這是在山屋的主要任務之外，所衍生的附加價值。

除了單一山屋耕耘自身特色之外，不同山屋的結盟、或有相同經營者的山屋之間，透過同一系列山屋住宿的點數蒐集或消費，來換取下一次的住宿折扣，是另外一種增加來源的方式。近年來，部分山屋注意到日本登山對於外國人登山客族群市場的魅力，透過山屋經營者的主動聯繫，推銷登山遊程、提供接送服務及優惠價格，來吸引更多外國人造訪。

即使日本有許多有特色的營業山屋，但同樣重要的避難山屋亦不可忽視。根據大神(2020)統計，營業山屋總共有 257 間，另一方面避難山屋亦有 207 間之多。避難山屋多半分布在營業山屋較少的山區，例如北海道、東北地區、四國、九州等，為地方政府出資建造及營運。大多數避難山屋為無人管理，部分避難山屋在夏季較熱門的時段設有管理員，提供登山客協助及緊急避難使用，因此大部分避難山屋不收費，但接受小額捐獻。

避難山屋的功能，雖然部分作為露營使用，但大部分的使用，仍強調主要提供登山者遇到惡劣天氣、或不可抗力狀況時，臨時避難使用。因此，出發前登山計畫擬定、登山裝備的攜帶、以及相關資訊的掌握，仍是登山客在登山前所需準備的功課。由此可知，避難山屋的建設，符合最基本的公眾服務及提供急難救助使用，也因此無論在設備和硬體設施上維持符合最低限度的需求。雖然硬體設施或許與休閒型山屋所能提供的服務相差甚遠，但作為享受山林樂趣的必要設施，仍扮演不可缺少的角色。

三、台灣山屋的管理與發展競合

台灣山屋除了在質與量，一直為人所詬病有所不足之外，山屋的管理受到國家公園法限制以及長久以來封山制度遺害之故，仍有相當大的進步空間。山屋數量及提供床位的有限，國家公園入園管制數量不僅未有第三方公正機構正確的環境影響評估，而僅以所謂的生態承載量一詞而輕易帶過，以愚民制度限制了山屋管理的永續經營，山屋床位數量等同於生態承載量，而不思如何改變與增進；這樣的連結思維，間接對於 2020 台灣脊梁山脈旅遊年，甚至未來爭取國外友人來台山岳旅遊的發展性，產生了巨大的限制。

目前大部分山屋位於國家公園的範圍之內，包括玉山、太魯閣、以及雪霸國家公園等，若要進入國家公園內的登山路線，則必須要申請山屋床位或營位，若沒有申請到登山床位，

等同除了單攻外無法獲得入園許可，大幅限制了每日能夠進入該山區的人數；加以申請制度繁雜，蕞爾小國三大國家公園卻各有不同入園申請模式，且歷經兩次的整合後仍無法統一，身為台灣人對於自身國家申請入園制度及遊戲規則尚無法完全理解，更何況是國外友人。此方面如是以創造人民育樂需求的服務以及爭取外匯最大化目的而言，目前山屋申請模式、管理方式以及軟硬體設施條件不合邏輯，反倒是值得我們好好思考。

山屋本身硬體設施的管理，必須符合國家公園法，不可任意整建或擴充，甚至於山屋維護所需使用到的資材，亦需人力從山下運補，更十分耗費資源，對於山屋的發展亦有所限制。

另外，就山屋的建造以及後續維護管理，所費金額龐大，無論對於政府或私人企業來說，不啻是沉重的負擔。以此次行政院新建山屋的資料顯示，避難型山屋的新建費用，約在台幣一千萬元左右，山屋的整建費用，由三百萬元以上不等（陳乾隆，2019），此項費用尚不包含平時的成本支出。就長期發展而言，山屋若沒有發展多角收入，僅有支出，對於政府或私人經營，都會是一大負擔。以現行有管理者的山屋為例，如排雲山莊或嘉明湖避難山屋，其主要收入來源為中籤後所支付床位費用，除了部分不須付費的如南湖群峰山屋外，除政府補助外並沒有額外的財源支持山屋營運所需費用，仰賴管理單位的經費，而其他諸如睡袋租賃、餐食提供部分則任由台灣背工經營者分頭搶食，未有一套明確規則，造成山屋制度管理不易。

筆者帶領外國友人來台登山旅遊多年，而整理外國友人最無法忍受台灣的山屋問題，依次分別為睡眠打呼干擾、老鼠橫行、廁所衛生以及居室髒亂狹小及動線管理困難，是目前台灣山城對外觀光發在山屋部分的最大狀況。

以玉山主峰國際線為例，因國際知名度高且攀爬人數眾多，人氣指標也高居不下，但山屋設計及規定對於自組團烹煮習慣的不友善、乾燥室設計不良，山屋內老鼠橫行，雖有外包廠商提供租借睡袋及餐點，卻未再持續進步經營相對的軟硬體。

本應最以引為傲的國際路線—台灣聖山，在這部分都還維持著生態管制為由，「不管是軟硬體設施，都停留僅聞樓梯響」的台灣最美麗鐵皮屋自我感覺良好階段。加以機關管理的長期弊病，台灣號稱最舒適的鹿林山莊卻淪為國家公園招待長官以及私下收受的秘密山屋，而未能提供出來成為全民的皆可申請的登山處所，這也必須成為了我們應正視討論的問題。

四、管理模式的建議

台灣山區許多山屋為日治時代日本人建造的駐在所演變而來，除了山屋本身所具備的功能之外，亦具備有歷史文化之意義，對於後續軟體的發展，有其先天的條件具備。對於每一個山屋，如何結合山屋本身的資源發展其專屬之特色，是後續相當值得思考的一點。

因應山林開放政策，行政院日前編列了七億餘元經費從事卅五座山屋改建以及軟硬體的建置費用，太魯閣五座（成功、雲稜、南湖圈谷、奇萊稜線、中央尖溪）、玉山三座（瓦

拉米、觀高、雲峰)、雪霸四座(三六九、瓢簞池、七卡、油婆蘭)等。

山屋除了提供食宿，基本物資的補給、緊急救難、資訊交流傳遞是最為重要的功能，台灣三千公尺以上高山數量相當多，理論上來說，有相對足夠數量的山屋整備則對於徜徉山林有相當大的助益。然而，因新生代地質導致易於破碎以及地形陡峭，並非有足夠的地理條件，大量建造休閒型山屋。故擬建議採取商業與自組行為並存，休閒與避難山屋共同發展，對於需花費數日以及因地形地質不易抵達之處，以避難型山屋為主、對於較易抵達，具有廣大腹地之處，以休閒型山屋為主，搭配登山客的基本登山知識培養，期能使山屋效能發揮其功能。

綜合以上所述，有關台灣山屋在管理模式的建議如下：

1. 結合政府與民間合作的 BOT 發展模式

建議政府可以優先選擇已有山屋且易於發展觀光山區如南二段，建立觀光型休閒服務山屋，以日本山屋經營模式，在完成相關軟硬體設施整建後，採取 BOT 方式發包或商業經營模式統包，提供給有心想經營山屋且能力足夠的單位協助經營，如此，不但容易發展出台灣觀光特色，亦可結合當地援助原住民文化形成一山屋一特色的管理制度，二方面也可解決當地原住民的就業問題，管理者亦可在其轄區提供第一線的山區救難以及資訊服務，降低山難發生機會。

政府 BOT 條款中並該加入優惠方案及罰則，優惠績優業者永續經營降低成本並要求經營山屋管理單位處理垃圾以及排遺清運問題，提高保證金費用以避免得標單位的惡意或不作為。荒野型態偏遠以及物資補給不易到達山區，則以避難型山屋為主，依據申請流量參酌作為規劃設計，簡單、清潔、水源獲取容易及排泄物易於管理，以最少危害環境需求之方式建置是本山屋的重點。

長久觀點，在山屋建置完成後，可重新尋找直升機廠商吊掛發包，此部分供給數量決定於需求，高山產業鏈只要數量以及商業模式夠大，比照日本的經營模式在這部分也應該不是問題；盤點目前山屋現有資源，依照路程以及補給難易度計算出食宿費用，或可充分運用當地部落人才，採取近端人力、遠端直升機補給模式，共創雙贏；更可減少公家機關在山林解禁後增加的管理責任。

2. 山屋選址修繕應顧及必要、安全與通訊需求

因應著山岳觀光國際化以及台灣人民對登山遊憩的需求，未來國家級步道山海圳以及樟之細路的國際化宣傳，如何讓趨之若鶩的國際旅人以及背包客能有一舒適及方便的住宿場所，是關乎整個步道活動推動的成敗；山海圳烏山頭往曾文的西口住宿、特富野古道入口旁的舊警局是否能以國家力量徵召改建，也是全線貫通的最大問題。

台灣高山玉山八通關線觀高山屋的選址重建〈目前已在經費審核階段〉，以及馬博橫斷

線中平林道 35K 工寮改建等等，也是登山者最殷殷期盼的山屋建設重點。而因應台灣山屋偏遠以及通訊欠佳，山岳攀登者往往需要無線電以及衛星電話聯繫，常因為天候不佳或山徑彎曲阻隔而通訊欠佳，這部分，政府也應協調通訊業者建立必要之基地台，以最低安全行為模式建立並在山屋裡設置簡單救難設施如日本通常會有背板、鋁箔或是 AED、PAC 設置等，確保登山者以及急難救助者第一線的聯繫及最低安全狀況維持。

3. 商業團體與自組團管理分流

商業團與自組團的管理分流，也可提供成為另一種山屋整建的思維模式；政府應就有山屋路線如南二段或必要需求者如排雲山莊、三六九山莊等等，就地擴大山屋規模，並在建設完成後，提供不同申請流量給予不同消費者，比照馬來西亞神山經營模式，國外友人申請固然可以提早，但也應該付出更高費用；商業團與自組團申請數量限制各有定額，軟硬體設施設置更需兩者一起考量，配合登山教育訓練，重新建構起台灣登山商業經營模式，如此則可將登山商業經營者納入管理，增加國家稅收，一方面又可以尊重自組團登山申請不致於因人頭帳號充斥而影響權益，共創多贏，一起為山屋環境以及山域管理精進而努力。

4. 山屋申請方式的公開化及名額數據合理化

鹿林山莊是否開放全民申請、台灣三大高山型國家公園入園以及相關山域主管機關如林務局等山屋的申請方式未統一、山屋承載量或另一說謂之設施承載量數據應拿出科學根據及研究資料向社會大眾說明理由以及每年玉山的二月的靜山活動只有願景而提不出相關生態佐證資料，是目前岳界申請山屋入園的四大疑問。

有了初階的生態環境資料，我們才能更進一步說明山林解禁更需搭配著生態視角，而這部分需建立在扎實的科學基礎調查上，而這卻是目前台灣最欠缺的一環，加以民智已開，現在已經不是威權時代官方說了算，一味打著生態大旗做文章強壓人民最基礎的登山遊憩需求，這方面實不足取，人民的眼睛是雪亮，自非對生態承載及保育無感，但如一味的無法解釋和稀泥，自會讓人民所唾棄。

五、結論

我們的高山美麗豐富卻也險峻奇絕，豐富自然資源卻常無法為國家觀光事業挹注及賺取更多的無煙囪外匯；山域主管機關多如牛毛，如屬地的國家公園管理處、林務局、警政署，管理權的退輔會，管理山域嚮導授證的體育署，實際負責國內外觀光推廣業務的觀光局以及管理原住民的原委會，機關繁雜且法令規章缺乏整合，是台灣邁向山岳觀光大國的最大阻力。

實務面，我們必須先確定台灣山屋未來十年乃至於廿年卅年，我們的需求模式是甚麼？登山者的行為模式為何？生態環保議題之間的競合？登山休閒是該維持現有的避難山屋管理模式，



抑是休閒山屋的經營管理；這部分都會決定我們未來的山屋軟硬體建置以及各部門之間山域管理整合。

因此，期待著我們台灣政府先於目前各山屋整建之前，優先召開台灣山岳發展國是會議，產官學加以整合，重新探討台灣山岳活動的未來發展目標及簡化相關行政流程，藉以擬定整體發展政策。更希望政府各部會間拋開成見，在山林解禁後，共同為這島嶼的山域環境共同努力，降低生態環境衝擊，迎接美麗台灣，進而將台灣特色舉凡南島語族、美麗山林等文化特色美景推廣到全世界，是這塊島嶼上所有人的共同責任。

參考資料

1. 陳乾隆，2019，提升山域服務品質－ 國家公園山屋整體改善計畫，2019 全國登山研討會
2. 大神賢一郎，2020，山小屋經營の現状と課題，Sanno University Bulletin Vol. 40 No. 2, pp.97-113
3. 奥矢惠、大場修，2018，富士山の吉野口登山道における山小屋建築の近代化の様相日本建築学会計画系論文集，第 83 卷，第 744 號，297-305