

# 現行入山管理辦法的探討

楊文章

## 一.現行入山規定

目前入山管理辦法大致是這樣：登山活動隊伍（至少三人）若要進入國家公園生態保護區，必須向管理處申請入園證。進入山地經常管制區，還要申請入山證，由機關團體發出公文，另附相關文件，文件上應載明入山事由、人數、前往地區、停留期間等。若攀登三千公尺以上高山，需要附上嚮導證正本，名冊一式三份，另附計畫書及路線圖。登山活動由領有嚮導證之高山嚮導隨行，每十一人須有嚮導一名。此外，想要進入生態保護區，另有一些繁瑣的規定。

## 二.檢視現行規定

〈孤鷹行〉這篇膾炙人口的作品相信很多人讀過，作者當時是二十歲左右的女青年，卻獨自走過中央山脈北一段，她把這次旅程視為自己的成年禮，個人生命上的意義相當深遠。獨自登山在目前的規定下是不容許的，一個人去爬山也根本無法申請，但是，獨登在登山界並不是罕見的事，像一些山岳攝影家有時就需要獨自上山拍照。許多入山規定行之已久，這些規定是否合理，大家可以來討論。提這個例子並不是鼓勵大家獨登，而是要突顯出現行規定太過僵硬，等於讓年輕人沒有長大的機會。

對於登山活動政府單位管太多，入山限制太嚴，造成有興趣的人無法攀登高山。我知道很多人在學生時代是登山健將，畢業後雖然還是愛山，卻礙於種種規定和限制，無法再親近台灣的高山，只能憑弔往昔美好的歲月。台灣目前關於入山申請的規定太過嚴苛，這是不爭的事實。

管制太多、限制太嚴的另一種結果是登山的人乾脆不辦入山證，直接入山。這樣的情況一般稱為「偷跑」，登山過程中必須躲避檢查哨或巡山員。從事正當的爬山活動，卻像小偷一樣，這是台灣登山者的悲哀。我相信：在自己的國土上從事健康的休閒活動，絕對不應該受到那樣的對待。

沒有申請入山而被開罰單是相當荒謬的一件事。事實上，私自入山的人通常對山區沒有造成什麼衝擊，跟他們相比，網鳥、盜採、盜伐、濫墾的人才真正可惡，而管理單位恐怕無力取締這些人，因為想要管的事情太多，或者這些人有不為人知的管道。重點應該放在哪裡？處罰那些沒有申請的人，不如把人力放在真正有害的事情上，而入山管理鬆綁才是正確的做法。管理鬆綁，讓登山者正大光明去爬山，管理單位也不會掉入所謂「取締非法入山」的陷阱。

根本上，入山申請與登山安全並沒有關係，如果為了掌握登山隊伍的行蹤，根本不必要求人們這麼麻煩申請入山。為了安全問題而限制重重，好比因噎廢食。限制打壓只是消極做法。如果不讓登山者有成長的機會，如果沒有提升一般人野地的知識和求生技能，再多的限制也是枉然，受到過度保護的登山者即使在合歡山區也可能會迷路受困。

參與這次會議的陳永龍先生寫過一篇專論，涉及本地入山申請問題。他的結論之一是：入山管制辦法其實是違憲的規定。憲法賦予人民自由行動的權利，現在入山還要申請，再經過批准才能活動，山區等於處在戒嚴狀態。我們知道政治早已解嚴，有關山野活動的規定卻停留在戒嚴時期，真是不可思議的事情。

在台灣，入山管制對登山活動已經造成不良影響，登山風氣大不如前，這是大家有目共睹的。以往登山者在高山地區活動，大家常會互相問候或互相幫忙，近來卻發現同好越來越少，山區變得冷清，這是登山運動發展的警訊。

現行辦法幾乎全部把登山者納入團體，再對團體加以規範，其結果是登山團體聽話了，但無法規範個人。顯然，立法與執法的方向有問題，或者講難聽一點是立法與執法存著惰性，而不管如何，現行辦法與現實脫節是可以確定的。登山可能是社團活動，也可能是個人行為，很多人喜歡三五好友相邀去爬山，尤其是比較資深的登山者。登山方式不只一種，管理單位卻一廂情願，認定只有一種，當然會生出許多無解的問題。

### 三、必須改變之處

登山界現況有許多要改變的地方，首先，觀念上必須改變。管理者不要再把年輕人視為長不大的小孩，管理方面必須適度鬆綁，給他們應有的活動空間。管理者或當權者往往把學生當作教訓的對象，管得太多，一副倚老賣老的樣子，實在令人不敢恭維。有人說一切都是為了年輕人好，但出發點為了他們好，結果可能反而對他們有害。此外，年輕學生往往是最愛護山區環境的一群，年輕人的開拓精神與登山活力很好，老一輩而較少登山的人絕對是比不上的，應該給予尊重和疏導。說得難聽一點，不爬山又要限制他人爬山。

其次，現行入山管理制度應該廢除，這是個人在此最主要的訴求。現行入山管理制度應該廢除！國安法早已不合時宜，入山手續過度繁瑣，相關規定不敷需要，把大家的精神耗費在無關緊要的瑣事，只是把嚮往野地活動的人們隔離於自然環境之外。

山區活動的安全問題是最重要的，野地暗藏著危險，登山者必須嚴肅對待，並且不斷學習。在安全問題方面，限制入山根本沒有什麼用處，應該致力於提升知識及技術水準，才是正本清源之道。入山管制與登山安全基本上並無關聯，管理單位不能以此為藉口，設下種種限制。廢除現行入山管理制度，把人力及經費用在人員掌握和通訊聯絡方面，才是正確的做法。

要有新的辦法來取代現行入山管理制度，比較理想的方式是報備制或登記制，例如呈送計畫書或行程表，讓管理單位確實掌握人員活動情況。有人認為管理辦法不嚴，最後會沒有效果，事實並非如此，執法不力才是主因。

最後，呼籲落實嚮導制度，並與入山方式配套。健全的嚮導制度是登山運動發展的保證，如何設計並執行健全的嚮導制度，這屬於技術問題，有待大家一起努力。在嚮導身分

方面，不應僅有社團嚮導，還要有個人登山證，嚮導證核發工作必須建立公信力，嚮導身分必須切實考核。

國家公園或生態保護區的管理有其必要，但現行辦法還是流於全面防堵，讓登山運動變為陪葬品。生態保育當然重要，但立法時不能單方面思考。法律已經很嚴，為什麼成效不彰，問題不再法律本身，而在於執法人員的素養和執法方式。法律的訂定有其來由，執法時應該針對重點，要抓到法律的精神所在。

前一陣子玉山園區試辦生態嚮導制，實施這個制度給人的感想是：管理單位太多，規定也太多，執行上卻沒有整合。何不把高山嚮導資格提高，把生態知識包含進去。沒有成熟、可行的辦法就貿然提出，徒增民怨，也是自找的結果。大部分人贊成生態嚮導的想法，但對生態嚮導制貿然實施卻無法苟同。

#### 四努力方向

第一，設計出一套完備而符合現代精神的入山管理辦法，並隨時加以修正。第二，藉著資格考試、訓練活動、講習、交流等方法落實嚮導制度。第三，提升登山知識水準和技術層次，培養登山者的正確觀念及人文素養。

關於入山管理，非常盼望相關單位能夠制定一套比較完善的辦法，在此個人僅能提出一些方向、觀念和大概的做法，無法顧及細節。將來重新設計和修法的時候，期待有成套完善的辦法研擬出來。

要政府單位自行修改法律，主動為登山者設想，這並不可能，一定要有人去去推動、施壓才行。個人力量相當有限，登山界許多人希望中華山岳和中華健行二個最大、最有力的單位能夠出面，為登山者爭取應有的權益。

利用這次研討會的機會，說出登山者的心聲，希望能給管理單位一些動力，大家一起努力，制定一套符合現代精神的管理辦法，讓台灣的登山運動早日步上正軌。

#### 五建議事項

(一)建議國家公園管理處少管制而多服務，利用網路及書報提供完善而及時的山區資訊。不論哪一個山岳型國家公園，目前高山步道資料總是不足，或者過於簡單，根本不敷使用。我們知道，三千公尺以上山區是最危險的地方，而國家公園資料長期缺乏，顯然是一大缺失。

(二)本項是大學生的意見，在此代為反映。辦理入園證的時間過長，往往在管理處核准後人員已經下山。目前國家公園以單一窗口接受入山申請，在同樣的精神之下，有人建議不同國家公園可在同一處接受申請。

(三)本項是對於玉管處的意見。目前實施承載量管制，而根據住宿容量管制入山人數的做法並不妥當，真正爬山的人常不住山莊，會自備帳篷。像圓峰容量完全不是玉管處所設定的情況。

(四)制定入山辦法的人最好本人是登山者，至少要瞭解山區倫理，或願意傾聽登山者意見。將來，不想見到一些行不通的辦法面世，再度戕害公權力，也對登山運動產生無謂的困擾。

## 六其他意見

- (一)大力宣導並切實執行「把垃圾帶下山」的政策，巡山員不必再為垃圾奔忙，改而致力於山路的整修與維護等工作。而在高山步道沿線，拜託不要再設立垃圾桶。有了垃圾桶，當然是要人們丟垃圾，這與正確的方向相違背，而且高山地區不可能經常收垃圾，垃圾桶旁邊一定是骯髒不堪。
- (二)合歡主、東峰鞍部，也就是武嶺一帶，武嶺南坡是濁水溪源頭，不知哪個單位在此建立廁所，攤販亂倒垃圾，台灣第一大溪流濁水溪從源頭開始受到污染，讓人覺得很悲哀。拆除廁所，整頓攤販，這是一定要做的。遊客多，廁所有需要，但也不能便宜行事，毫不考慮後果。
- (三)請玉管處儘速修復八通關越嶺道西段東埔到八通關路段，進而把八通關越嶺道東段大水窟至瓦拉米路段開通。另外，請太管處重新開通合歡越嶺道的錐麓斷崖段和掘鑿曲流段。