

生態保護區管制和封山、封溪政策淺論

黃柏勳*

一、生態保護區管制淺論

隨著入山管制措施開放和嚮導制度通盤檢討，近來岳界關心議題，已聚焦於登山教育軟硬體架構，相對實施多年最被山友詬病的生態保護區入園管制作業規定，與處處可見便宜行事的封山和封溪政策，更具迫切檢討空間，急待岳界和相關單位研議，建立共識，以提供公部門重新制定規範參考。

最初國家公園設立，登山界多持樂觀其成態度，希望藉由嚴格法令，嚴懲濫墾、盜伐、濫採、盜獵等，嚴重破壞山林行為，確保珍貴國土自然生態，獲得永續保存與調養生息機會；不料國家公園成立後，卻大開民主與便民倒車，令原本因應民主演進，入山管制措施開放美意，大打折扣，還引來學術界傲慢文化入侵，藉機以生態保護區管制規定，訂定更嚴苛的入園管制辦法，讓國家公園假借生態之名，扼殺人民自由深入探索山林機會與權利，這是岳界始料未及之事；而因此衍生特權壟斷入園弊端，更是層出不窮，讓愛好山林者怨聲載道，早年南仁湖瀆職事件，便是鮮明寫照。

但多年銳意經營下，國家公園管理處讓人印象深刻的成就，似乎依然停留在限制和管理階段，相對重要的專業經營能力和服務熱忱，以及有效開放與合理運用的機制，卻又經常引人質疑，林務局曾說要造林，但國家公園管理處卻說不行，就事論事，只要林務局規劃造林植物，屬當地原生樹，亦非單一樹種，依山造林有益台灣脆弱地質穩定，且對節能減碳降低氣候災害貢獻厥偉，管理處持反對理由令人疑惑，更何況國家公園的經營計畫又遲遲只聞樓梯響，是否只能任令山林自然恢復舊貌，甚至自生自滅？管理處若僅抱此心態，試問國家公園還有何存在理由！

民主國家在法律上對人民都採取無罪推定，但台灣國家公園的思考管理模式，卻是有罪推定，似乎人民進入國家公園都只會搞破壞，祇要人類活動均會戕害自然生態，為了防止人類帶來傷害，最便宜簡單方式，便是封山管制，這種認知不只愚蠢，更讓人憤怒！國家公園對其經營目的與對象認知似乎產生了極度混淆現象；事實上永續經營對策是讓這片土地生態和人類學習和平共存共榮，而非讓自然生態獨享尊榮，卻讓人類孤獨生活在地狹人稠的城市，難以拓展他的視野和胸襟。

國家公園的經營管理，應秉持資訊充分、即時、完整公開之原則，但管理單位長久以來的經營風格，卻是專斷獨行，讓早年曾懷抱美好幻想的登山人和原住民，終於心死不再存有奢望，也讓後續擬議成立的棲蘭馬告檜木國家公園，以及蘭嶼和能丹國家公園計畫，均受到原住民強烈反彈，而胎死腹中，就連營運中的多座國家公園亦抗爭不斷，

*台中市文山社區大學講師



民怨沸騰，居民希望自己決定部落命運，不願受國家公園管轄；甚至地方議會還史無前例作出廢除國家公園的決議，亦讓延宕許久的第七座國家公園，落在遙遠海的彼岸—東沙群島，一處無人居住的島嶼，而爲了這座遠在天邊的無人島，不僅增加大量人事成本，每年更須浪費數億元經費，當人民生活面臨全面低落窘境，國家公園卻爲了增加表面經營業績，選擇消費國家預算，難道營建署亦缺乏有利決策智慧？例如調查當地生態，可徵召替代役男，或將業務併入墾丁國家公園等。

台灣地小人稠，七成屬崎嶇山地，每人可分配使用空間十分侷限，實務上既然稱爲國家公園就應該從宏觀角度去進行規劃，以發揮最大的效用，進而強化當地居民生存權、經濟權、活動權和文化權，免於遭受威脅與破壞，又可提升當地原住居民的基本核心價值，應是適合推展的目標。國家公園經營範圍雖屬山川自然萬物，但服務對象仍是人民，如何取得需求平衡點，仍須用心學習，未來還有很長的路要走，但民眾耐心有限，如何掌握事務輕重緩急，便視管理階層的經營智慧了。

近年來國防部研究法令，結果顯示禁止人民入山有違憲之虞，已傾向全面解除入山管制，惟部分國家公園管理處欠缺開放思維，仍以傳統保守心態，沿襲昔日山海防觀念，將入園證核發權限，視爲管理者禁攔，緊咬不放，年初更急著將瓦拉米古道部分路段和楠溪林道，自一般管制區劃入管制嚴格的生態保護區，無視於人民應有的權利，只能提醒沉默的愛山者，是否該站出來捍衛自己的權利了！

長久以來最讓山友頭痛與不滿的便是生態保護區人員管制與入園申請，尤其熱門山區更是擠爆申請人潮，以攀登台灣最高峰玉山爲例，依照正常的入園管制人數，暫不考慮強佔名額的特權，台灣人可能終其一生也排不上登臨玉山機會，因每年扣除冬天雪季與動物繁殖季節和惡劣天候禁止入山，僅剩不足 300 天可申辦入園，假設依每日開放 200 人計算，且每人登山持續年齡 60 年，則亦僅提供 360 萬個登上山頂機會，申請入園難度之高，可以想見，更罔論台灣特權橫行，幾近氾濫，入園親近玉山機會更是難上加難。

反觀日本登山運動十分盛行，政府鼓勵國民一生至少登上一次富士山；這開放性且深具遠見認知，讓前往富士山朝聖人潮不斷，更吸引了各國喜愛登山的觀光客爭相拜訪攬勝；此開放作爲，除創造可觀經濟價值外，登山活動拓展了個人視野，強化國民體魄，同時紓解了生活壓力，讓精神和心理更爲健康，無形中亦促進兩性和諧交往，提升生活情趣和工作效率與品質，並獲得降低慢性病發生機會，減少健保費用支出，健保局實應主動鼓勵民眾登山休閒，復可活化經濟，增加快樂指數，又可降低醫療費用，一舉數得何樂不爲！

事實上，攀登玉山的朋友都知道，玉山山道兩側幾乎都是懸崖峭壁，深壑險阻，平坦地形並不多，且登頂前的崩崖碎礫地質環境惡劣，除少數圓柏灌叢與草生苔蘚植物適合生存外，鳥類昆蟲等動物生態自屬罕見，這迤邐山道，若缺少棧道橋樑連結，也幾乎難以攀越，要說開放入山承載人數，即可能影響生態生存，似乎過於沉重，也不公平，畢竟人類也是地球生態系成員之一，人與自然本應和平共存，這也是從事生態保育的最高指標！

而且絕大多數登山者，僅具備行走既定步道技能，不至於也不願意履險擅闖茂密原

始森林，且生物鏈彼此共生共榮，只要不作蓄意破壞，在山區廣袤的立體空間裡，處處是生物樂園，動物自有智慧尋找生命最佳去處，反觀登山活動，範圍僅侷限狹促線狀步道，何需拒絕愛山者善意造訪？

基本上每種形式的生命，均十分獨特，多樣性生物觀值得被尊重，無論它對人類好壞與價值；但卻不宜片面偏頗強調生態保育，事實上唯有真實認識並接觸山林，和大地有了真摯情誼的朋友，更能認同這塊土地和生態共通的生存價值，自然懂得用心加倍珍惜它；一味禁止，只是讓人與土地產生更大疏離感，無法降低破壞生態機率，這是人性；重要的是規範人類不應破壞生態環境，因此該受約束的是違法的人，不應是善良愛山且敬山的登山客。

親近自然，認識自然，了解自然，理解自然，必能發自內心自然而然的去愛護它，一切都是如此順理成章，勿需矯情，試著想像水鹿和登山者相遇的感動情境，以及山道上和藍腹鷓巧遇的悸動，這是多麼溫馨浪漫，且充滿幸福滋味，這情境應是愛山者和生態保育先驅的共同期待吧！

古人說：「仁者樂山，智者樂水」，登山者秉持仁慈愛山天性，卻遭致不公平待遇，尤其當初專家學者提供作為執行入園人數承載量數據調查樣本及偏頗的專業報告，已頻遭質疑，但國家公園管理處依然蠻橫依其偏頗論斷，執行生態入園管制，更屬不當，值得相關單位，深入重新檢討。

此外依據中華民國六十一年六月二日立法院制定的國家公園法第六條（國家公園選定標準）

國家公園之選定標準如左：

- 一、具有特殊自然景觀、地形、地物、化石及未經人工培育自然演進生長之野生或孑遺動植物，足以代表國家自然遺產者。
- 二、具有重要之史前遺跡、史後古蹟及其環境，富有教育意義，足以培育國民情操，需由國家長期保存者。
- 三、具有天賦育樂資源，風景特異，交通便利，足以陶冶國民情性，供遊憩觀賞者。

以上三項選定標準，說明了國家公園特性與意義外，內涵還必須富有教育意義，足以培育國民情操，而且具有天賦育樂資源，風景特異，交通便利，足以陶冶國民情性，適合提供遊憩觀賞者。上項法條真實明確傳達出國家公園的應具備的核心價值，可惜依據國家公園法的執行經營單位，不知是有意還是無心的忽略了，竟選擇性偏重生態保育，而遺忘了人類基本需求，人亦屬生物鏈一環，如何應用智慧和公權力塑造一處讓天人合一，共創大自然和人類萬物和平生存法則，這才是國家公園適合存在的理由。

實際上自然資源亦非固定不變，物種、生態系統和資源都是不斷地演進或變化，我們無法把當代的這些資源毫無變化地轉移到後代，亦無法通過簡單推理或演繹目前的趨勢來解釋未來幾代人的需求和未來的資源價值，但必須強調在利用自然資源的過程中保持代際之間的公平性，防止當代人剝奪後代人利用資源的權利。

因此國家公園法第十三條（國家公園區域內之禁止行為）

國家公園區域內禁止左列行為：

- 一、焚燬草木或引火整地。
- 二、狩獵動物或捕捉魚類。
- 三、汙染水質或空氣。
- 四、採折花木。
- 五、於樹木、岩石及標示牌加刻文字或圖形。
- 六、任意拋棄果皮、紙屑或其他汙物。
- 七、將車輛開進規定以外之地區。
- 八、其他經國家公園主管機關禁止之行為。

以上條文已將國家公園區域內之禁止行為，完整涵蓋敘述，只要排除上項明定禁止行為，即無違法之虞，國家公園怎能私下擴權，禁止或管制人民入山從事正當休閒登山活動？！

上述法規為生態保護區應嚴格執行的行為規範標準，自然可以引為經常性的登山守則，也是登山者在山區活動便應遵守的行動準則，但卻不應成為管制人員入山的藉口。同時根據研究調查，動物天生敏銳警覺性極高，通常遠離人類活動區域，頻繁活動時間，多集中於清晨或黃昏夜晚時刻，白天多瑟縮在原始叢林之間休息覓食，而登山者習性多選擇白天活動，且行走於固定步道，兩者間並不衝突，因此生態保護區管制人員入山規定，自然更有值得商榷之處。

而且根據憲法：

第十條人民有居住及遷徙之自由。

第十五條人民之生存權，工作權及財產權，應予保障。

第二十二條凡人民之其他自由及權利，不妨害社會秩序公共利益者，均受憲法之保障。

第二十三條以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由，避免緊急危難，維持社會秩序，或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。

第一百四十三條第一節明確訂定中華民國領土內之土地屬於國民全體。

第一百五十八條教育文化，應發展國民之民族精神，自治精神，國民道德，健全體格，科學及生活智能。

第一百七十一條法律與憲法抵觸者無效。法律與憲法有無抵觸發生疑義時，由司法院解釋之。第一百七十二條命令與憲法或法律抵觸者無效。

上述憲法精神，都明確作出對人民生活、生存與行動自由的高度保障。反觀國家公園生態保護區申請作業規定所依據的國家公園法：

第十九條（進入生態保護區之許可）進入生態保護區者，應經國家公園管理處之許可。

基本上第十九條條文已有抵觸上述憲法條款疑慮，再說法律上只明定須經許可字樣，並無人數限制，國家公園怎可端視全球生態保育理念提升，便將生態保育價值無限上綱，藉以膨脹其管理基礎和權力；人與自然和諧共存理念和人本主張對國家公園而

言，似乎毫無價值；國家公園經營管理者，以為身處無人島國嗎？為何幾乎聞不出該具備的人文素養，讓許多身在國家公園內居民，憤怒指出，生活在園中的保育類動物都比他們過得好，這不也是另類諷刺！

再依國家公園法：

第八條 八、生態保護區：係指為供研究生態而應嚴格保護之天然生物社會及其生育環境之地區。

本條文僅明確界定生態保護區設立之主軸效能，並未述明應禁止或管制人員進入，更何況嚴格保護，不必然一定要限制人員造訪！難道管理處認定登山人一定是破壞生態元兇？這種認知與做法，似乎太超過了！事實上多數登山者只不過為尋求心靈舒放，藉由徒步早已存在的登山步道，欣賞四周廣闊森林和壯麗山色，或者尋求與台灣野生動物來趨不期而遇的約會，祈讓心胸得以開展，身心靈獲得滿足，而且多能秉持無痕山林守則，盡情山旅；因此走進山林的自由，應被尊重與鼓勵，這也只是愛山人的卑微心願而已。

事實上貪婪才是生態破壞的元兇，也是應被譴責對象，尤其錯誤政策更是山林生態最大潛在危機，雪山隧道開闢便是最典型案例，後續效應仍在發酵中；但攔河堰、水壩壑建危機正在擴大，攬水不成，反成了攔砂，致讓砂石不斷淤積，河床持續升高，加以官員怠於疏濬，遇上豪雨溪水自然宣洩不及，中部近年水患頻傳，谷關下游的馬鞍水壩，廬山下游的萬大水庫都是元兇，至於鄰近集集攔河堰的集集、水里和信義鄉地利村，則已處在危機邊緣，雖然地震導致土石鬆動亦是主因，但官員怠惰絕對難以卸責！

此外更讓人質疑，為何國家公園和政府官員總美其名身為人民公僕，是領取納稅人血汗錢的人，施政卻完全不理會納稅人需求，自以為是，將登山人都當成是破壞生態的頭號殺手，偏頗以為必須嚴格保護天然生物社會及其生育環境，便應禁止或管制從事休閒活動的愛山人進入，這邏輯從何而來，令人疑惑；更何況除非迷路，多數登山者通常行走路線，均為固定步道，在立體廣闊的山林間，不過屬微小的一道細線而已，和野生動植物活躍生存土地相比，有天壤地北差異，試問如此嚴苛管制登山者進入生態保護區，依據何在，相對不合理處，已昭然若揭。

實際上多數登山者，均是深具熱忱的山林守護者，雖不能否認少數不肖山友，入山動機並不單純，但不當作為可運用教育措施宣導，必要時課以嚴苛罰責，一件一罰，嚴格取締，必能有效遏阻惡習。

台灣登山運動蓬勃發展近半世紀，若自日治時期起算，更已近百年歷史，細數多數登山步道開闢，亦具數十年歷史，農委會主導規劃的中央山脈脊樑國家步道，以及雪山山脈群峰國家步道，自然又會碰觸人員管制申請關卡，這和推展國家步道初衷，又產生了矛盾衝突，深深期望有識執政者，能真正還政於民，以民意為依歸，讓最珍惜這片大地的愛山者，能早日自由縱橫台灣山林。

維護生態保育，應該是每個人共同責任，政府機關更是責無旁貸，政府是受人民託付的服務單位，怎能僅從台北看天下，只自顧在舒適的辦公室執行紙上作業，卻妄想正確處理複雜山林事務，或只想著掌握管理權限，卻不懂民眾心聲與需求；這種官僚外行



作風，應被唾棄，並從內心進行釜底抽薪的銳意改革，始能認清山岳生態事務真相，為美麗大地創造雙贏。

台灣依「國家公園法」規定已設置了 6 座國家公園；依「文化資產保存法」亦劃設 18 處自然保育區；依「野生動物保育法」劃設的野生動物保護區及野生動物重要棲息地共 28 處；此外依「森林法」劃設國有林自然保護區 35 處，總計 87 處，總面積約 80 萬公頃，佔台灣陸地面積超過五分之一；這些保護區佔地廣袤，雖非完全禁止人民入山親近，但仍有一定障礙，表面上已略具規模成效，但實質上國內仍缺乏全面性調查國家公園內的保育類動植物數量，但這謎樣的保育類動植物，卻至少可自在生活於台灣廣大陸地；反觀 2300 萬人卻被種種不合理法律認知和不成熟政策限制，可能終其一生亦難以走進這片被列為禁闕山林，是否公平合理，已清晰可辨！

愛山人應謹記，台灣登山人口高達 200 萬至 300 萬人，但國家公園完全不理會他們權益，因為登山者只是一盤散沙，缺乏掣肘力量，自然讓國家公園漠視登山者存在，因此唯有團結一致，共同監督行政院相關部會和農林單位及國家公園施政，同時正視山林與海洋的照護，始能建立真正具效率且不偏頗的永續生態保育理念，積極有效保護這塊脆弱而美麗大地，進而成為台灣未來世代依存的命脈，讓所有後代子孫都能在這片土地上快樂生長茁壯。

二、生態旅遊的評估

財團法人國家政策研究基金會永續發展組政策委員張隆盛曾於 89 年 90 年 2 月 8 日一份「論原住民的狩獵傳統與國家公園法的修正」報告指出：以生態旅遊的方式作永續經營。這對附近居民的幫助，除了實質增加收入之外，還帶來保育的聲譽，提升其國際地位；原住民長年與自然為友，瞭解生態，對周遭的環境瞭如指掌，也能對參觀者進行自然保護的教育，如果能發揮這方面的長處，協助保育工作的推展，做為自然保育的守護神，大力推展生態旅遊，豈不是一舉數得？！

同時根據國外著名生態學者調查研究顯示，生態資源遭受破壞，主因多是剝奪最接近生態保護區居民對資源經營權，而生態旅遊導向，讓保育和休閒並行不悖，也許最適合規劃為解決自然生態保護區面臨各界縫伐窘境的絕佳管道。而隨著生態學理論進化成熟，與山岳生態應用文化覺醒，總算讓偏頗的生態保護區入園制度的調整露出曙光，雖然生態旅遊盛況可期，但合宜的行為約束，更是創造雙贏的最佳利器。尤其生態旅遊屬非消費性旅遊，在旅遊者得到滿足後，自然景觀和環境條件並未受到破壞，有利實現生態資源的永續性目標。

再仔細思考，擁有龐大土地與獨特地景生態特色的國家公園，本質上便是一大筆取之不盡的財富，但如何有效取用，發揮這筆龐大財富效益，藉以強化國家經濟和社會穩定，又能防止產生不平衡的生態成本，達到永續利用目標，則是項嚴峻挑戰，因任何建設均會造成生態影響，得失之間如何取得正確定位，更須高度決策智慧和負責態度，但至少避免國家公園土地虛擲閒置，不妨集思廣益，思考活化使用規範，讓國家公園發揮

最大效能，莫將全民利益，假借生態保育之名，遂行綁架之實。

國家公園和其他開放性山林，同樣是生態教育的最大學校；山岳、岩石、森林、草原、海洋，動物、植物和珊瑚等自然景觀和豐富多樣性生物則是生態文明的最好教材，由於生態旅遊使人們真正體驗到自然之美，感受到大自然的魅力，由此能激發人們熱愛自然和優質環境意識，更喚起人們的愛心和保護動機，令環境保護意識自然轉化成一種有效的自覺性與自主性行動，更顯示未來實踐生態旅遊的真正價值。

三、生態保育亂象與封山、封溪政策探討

台灣生態保育殺手便是早年放領山地政策，尤其無知政客為求自身利益，縱容財團和山地居民濫墾、濫伐、濫建，結果導致國土千瘡百孔，此舉滿足了少數人賺取財富，而最終生態破壞惡果，卻須由多數人買單，最為可惡，這事實說明了政府錯誤政策，有時比貪污更可怕！

如今省視台灣高山與中級山地帶，人謀不臧和不當開發亂象，衍生災害逐一顯現，台灣近年來土石流和地震災害頻傳，風災水患肆虐亦逐漸擴大，且有蔓延全台之勢，國內官員專家卻仍束手無策，是怠惰無知或施政無能，總讓人感到無奈且憂心忡忡，亦提醒我們必須重新審視人與自然，以及人與環境的互動方式，唯有尊重自然，師法自然，始能終結大自然反撲惡夢。

而當務之急，便是避免破壞山林，以維護生態完整性；尤其國內法令不周全，罰責過輕和政府單位便宜行事風格，更成為生態保育的最大隱憂，加以國內生態學術研究，和實務經驗嚴謹度差強人意，致政策訂定，經常落入外行領導內行窘境，經常坐視災害擴大而束手無策，福壽螺和蔓澤蘭事件，以及引進外來物種生物政策，更須步步為營謹慎小心，當無意中不小心釀禍，也應積極研究補救和改進之道，才能防範災害擴大。

可惜各級政府在遭遇大自然反撲災害之後，經常缺乏自省和亡羊補牢的危機意識，卻多選擇便宜行事的封山和封溪政策，尤其災害防治法施行，以及國家賠償法立法漏洞，讓官員動輒得咎，加以民眾對野外安全教育與認知不足，與公共災害保險觀念薄弱，導致這種自保作為大行其道，這種因噎廢食的政策，完全不顧人民遊憩需求，和商家生計作為，自然難以獲得人民認同。

審視國內山林另類亂象，便是保護區系統設置混亂，甚至有重疊互相掣肘現象，此外管理機關權責不清，缺乏法律依據等，應有重新檢討整合必要。尤其以信託方式成立的非營利機構權責，或由社區主導設置及管理的保護區，例如河川、濕地或其他保護區的法規迄今闕如，均值得深入檢討。

以保育高山溪流鮭魚知名的阿里山鄉山美村達娜伊谷，以及尖石鄉鎮西堡由原住民組織守護的塔克金溪河川保護區，以及各級地方政府依當地社區居民要求劃設的各類保護區，通常僅以地方政府行政命令頒布，卻限制了法律保障人民的自由，其作為雖擁有權宜的需求考量，但實務上不僅缺乏法律依據，且管理效率低落，監督機制不明，而且運作方式並不合理，甚至僅負責設立，政府就不聞不問，或令其自生自滅，北部許多溪



流隨意的封溪政策和動輒封山禁入是個明顯的例子，這種閉門造車的駝鳥政策，自然引人詬病，民怨四起。

早年太極峽谷與瑞龍瀑布、聖人瀑布和文山溫泉落石悲劇，以及葫蘆谷、大豹溪頻傳的溺水意外均導致政府採取封山或封溪措施；其中以聖人瀑布、文山溫泉以及葫蘆谷、大豹溪，封閉措施，最讓人難以理解，事實上台灣地處兩大地殼板塊交錯邊緣，地質變動頻仍，所有山岳溪流均暗藏危機，尤其溪流峭壁長期受到溪水侵蝕和風化影響，地質脆弱，前往遊憩，必須隨時具備危機意識並提高警覺，每起個案發生，均蘊藏個人一時大意和疏忽，只要做好後續安全設施，同時規劃安全遊憩空間，並設立適當警告系統，豈有長時間封山禁入道理。

目前最具爭議性措施，首推方興未艾禁止所有水域活動的封溪政策，以及國家公園隨意以安全因素，採取封山措施，這兩項政策完全無視人民正當的休閒需求，尤其山岳型國家公園，封山措施已近氾濫程度，封山日數逐年攀升，且封山理由通常缺乏完整資訊，多輕率決定，美其名為維護人民安全，事實上為便宜行事和卸責心態作祟。

其中墾丁國家公園大尖山登山步道和青蛙石步道，並未劃入生態保護區範圍，而且山勢尖聳獨特，早年曾吸引許多山友專程前往攀登，體驗他驚而不險，且風情壯麗絕色；原以為經由國家公園規劃經營下，可讓步道安全設施更為完備，有助於吸引更多喜歡遠眺山海的年輕朋友，前往攀登這座迷人的墾丁地標名山，可惜事與願違，近日一探，居然兩條步道全都封山，禁止進入；封山主因究竟係潛在落石威脅或墜崖危機，或經營單位缺乏能力執行規劃改善工作，乾脆採取封山政策，一勞永逸解除山難可能發生壓力，令人費解而無奈。

此外許多生態保護區訂定浮濫，加以承載管制措施不當，生態保育核心價值定位標準模糊，多處管制措施似乎只為了遂行延續早年戒嚴時期山海防箝制管理的特權而已；例如香蕉灣海岸林和美麗的貝殼砂海灘---砂島，就在省道旁，只要施以簡單規劃設施，和志工協助，即能滿足遊客遊憩需求，同時達到國家公園法揭示的教育目標，可惜管理處放棄了，選擇最簡單易行的禁止遊客進入政策，其心態可議。

此外另兩處管制的南仁湖步道與龍坑生態步道，早年也都是遊客自由出入勝境，都以平坦碎石產業道路銜接，南仁湖為半人工湖，龍坑也規劃了高架式生態棧道，只要規劃步行進入和行為守則，步道應無承載量管制需求，至於深入山區部分，則維持原有管制，或採更開放措施，則無妨集思廣益，再作決策。

而風吹砂據點，遭公路截斷砂源，致沙瀑、沙河和沙丘地質美景，在國家公園成立這麼多年，並未作出試圖恢復原狀作為，其對生態認知和有心經營能力，不得不讓人質疑。

四、結語

短暫封山與封溪作為山林調養生息措施，屬合宜政策，但長期甚至無限期的封山與封溪措施，便屬戕害人民權利的不當作為，也是登山運動和正當休閒活動的另類殺手，

就適法性而言，自然更具爭議。

事實上許多意外事件發生主因，係政府相關單位，長年的疏忽或不作為肇事，譬如提供安全設施強化後的遊憩場地，本是政府應承擔責任；指導和教育人民山野活動安全技能，更屬不能推託的義務；可惜多年的不平衡教育導向，完全忽視體能社群訓練需求，年輕學子面對山野活動安全知能，幾乎懵懂無知，致在從事山野活動過程墜崖、溺水和山難意外頻傳，是人類輕忽了大自然之美背面隱藏的危機，甚至低估了大自然力量，浮誇了人定勝天的謊言，以致折損了不少年輕生命，更付出了慘痛代價。

面對這些悲劇，政府應從積極的教育途徑出發宣導，從教育上強化個人對自己負責態度，彰顯現代年輕人的自省能力，莫要隨意以安全因素，採取封山或封溪措施，這屬本末倒置作為，完全忽視經濟發展與人民精神生活以及強烈休閒需求。此外更應痛定思痛，積極強化體能，針對學校基礎教育，融入山野活動知識，並教導其面對危機方法與求生之道，同時授與水域安全技能，讓學童自幼習得健康養生之道，且能開闊心胸，提升山野活動安全觀念，孕育對台灣土地情感，培養鄉土意識，進一步紮根生態保育的基本理念。

至於硬體部分的步道安全和遊憩設施強化，同時主動調查溪流地景和水文狀態，規劃適合戲水水域，並全面提供完整且充分資訊，更是當務之急；必要時應結合志工社團，做好安全與生態維護，實務上透過教育和適當開放遊憩，更能維護自然生態完整。而非動輒封山封溪，始能建構 21 世紀優質的生態寶庫。

台灣是座蕞爾島嶼，長期受板塊運動影響，斷層褶皺十分發達，地形崎嶇壯麗，擁有豐富瑰麗地景，自然也隱藏著不少傷害危機，唯每逢意外發生後，總多採取封山措施，消極禁止入山，而非防範意外於未然，試問台灣有多少風景區經得起一次次的封山考驗。

政府許多封閉政策，根本忽略人民休閒遊憩需求，表面上害怕人民出事，事實卻是害怕出事後的權責善後問題會讓自己丟官，而理所當然選擇最一勞永逸之計——「封山」，解決之道可以思考規劃周全的登山保險方式，降低政府害怕國賠，卻又不得不作決定承擔後果的困窘形勢；而且政府推動的登山保險制度，除人身保障外，應包含山難搜救甚至動用直昇機的搜救支出，畢竟使用者付費已成世界潮流，亦可避免爭議，附帶優點尚可強化自我負責態度，降低山難發生機率。

事實上登山人要求不多，只需用最貼近原始型態方式整建的登山步道，和強化簡單的必要安全設施，以及用心修整穩定的步道系統和正確的簡易指標，與有效的避難系統，即可提供符合登山者的基本安全需求，根本毋須砸大錢修建好看卻不重用的人工木棧道，甚至採用進口石材作為山徑鋪面的謬誤政策，應嚴格管制的是不當的開發和破壞山林環境行為，必要時採取重罰政策，讓破壞者無利可圖，才能遏止災害不斷擴大悲劇繼續發生。

參考文獻

1. 李俊清、崔國發，〈自然保護區生態旅遊管理與可持續發展〉，2002 年 10 月 06 日。



2. 張隆盛，〈論原住民的狩獵傳統與國家公園法的修正〉，2000年2月8日。

附錄一 國內各國家公園管理處生態保護區申請作業須知

- 一、內政部營建署玉山、太魯閣、雪霸國家公園管理處為受理依國家公園法第十九條規定申請進入國家公園生態保護區之案件，特定本作業須知。
- 二、請進入生態保護區者，須於入園前七日至一個月內向欲前往之國家公園管理處以郵寄、網路單一窗口或親自送達方式提出申請，經許可後核發許可證。前項申請應檢附申請書，如附件，內含行程計畫、人員名冊。申請時每件不超過十二人為原則，同時間進入之申請人員均不得重覆。行政機關為公務需要進入生態保護區者，得憑各該主管機關之證明文件進入。
- 三、申請人員得洽各管理處單一窗口申辦入園或入山入園兩證合一許可證。
- 四、進入生態保護區遵守下列規定：
 - (一) 應隨身攜帶許可證、核准人員名冊及身分證明文件，並隨時接受國家公園管理處和國家公園警察隊檢查。
 - (二) 生態保護區內常有毒蛇、毒虫及猛獸出沒，部分地區氣候惡劣、地形險峻，常有落石崩塌危險，申請進入隊伍及人員務必注意安全，避免意外發生。
 - (三) 禁止任意污染環境，廢棄物請隨身攜帶下山。
 - (四) 除學術機構因研究需要而採集標本且經管理處核准，嚴禁有騷擾、捕、獵殺野生動物之行爲。
 - (五) 禁止離開已開放供使用之步道及區域。
 - (六) 禁止在生態保護區內以器材播放之喧鬧行爲。
- 五、有颱風警報發佈、森林火災或其他突發事件時，管理處得另行發佈緊急措施禁止人員進入；已於該期間獲許可進入者，該許可證自動作廢。

附錄二 陽明山國家公園生態保護區申請作業須知

- 一、本須知依國家公園法第十九條、第廿一條及陽明山國家公園保護利用管制規定第三條規定訂定之。
- 二、為確保陽明山國家公園生態保護區之生態環境，凡欲進入生態保護區者，應於欲進入日期二週前向本國家公園管理處(以下簡稱本處)提出申請。申請人於申請書寄出五天後，以電話向保育課詢問是否獲准。
- 三、申請時請填寫申請書暨切結書，(申請表格及切結書由本處提供)註明前往地點、路線、日期、領隊、嚮導及人數等有關資料，並加蓋申請單位印信，若自組隊伍者免蓋(即組成員無半數以上為同一單位者)逕向本處提出(或郵寄)申請辦理。
- 四、另鹿角坑生態保護區與磺嘴山生態保護區位置偏遠，路跡不明，為顧慮進入人員安全，申請隊伍應有嚮導人員帶路，嚮導需具政府相關機構核發之嚮導證(僅達鹿角坑生態保護區攔水壩魚梯即折回者，不在此限)，唯時間以不超過兩小時為限，並於申請時附嚮導證影本乙份。
- 五、學術研究單位因研究要專案申請進入生態保護區外，一般社會團體、機關申請進入生態保護區，每月僅受理乙次(以一次收件為憑)，全年不得超過十次，每次申請隊伍並以兩隊為限。
- 六、學術研究單位為進行生態研究或教學需要，辦理申請時應加附研究計畫書，並於研究結束後，將所採集標本(或名錄)及研究結果(或報告)各乙份檢送管理處，供為參考。
- 七、當地農民於生態保護區內擁有土地需往工作者，請檢齊有關證件(身分證影本、土地所權狀影本各乙份)辦理通行證。通行證有效期限為兩年。
- 八、生態保護區以供學術研究為主，避免過多人為干擾，影響生態資源，研究人員及遊客進入人數限制如後：
 - (1) 鹿角坑生態保護區:每隊最多廿人，每天最多三隊六十人，每月不得超過五〇〇人次，其中遊客人數每月不得超過四〇〇人次。
 - (2) 磺嘴山生態保護區:每隊最多廿人，每天最多三隊六十人，每月不得超過五〇〇人次，其中遊客人數每月不得超過四〇〇人次。
 - (3) 夢幻湖生態保護區: A.湖區:僅供學術單位教學及研究人員進入，每天最多五十人，每月不得超過五〇〇人次。 B.眺望平台:不必申請，供一般遊客使用。前項規定人數以學術研究人進入為優先，本處得視需要，作適度增減。
- 九、申請書函及有關資料送經本處核准後，由本處函送進入許可證、名冊，據以進入指定區域。



十、進入生態保護區時間限為上午九時三十分至下午四時並應於規定時間內進出，但學術研究人員及生態保護區內居民以實際核准時間為限。

十一、進入生態保護區人員應遵守下列有關管制規定：

- (1) 進入生態保護區應隨身攜帶身分證及許可證件、名冊，並隨時接受本處及國家公園警察隊之查詢及檢查攜帶物品。
- (2) 生態保護區內常有毒蛇、蟲獸出沒、氣候惡劣，於地形險峻處應自行注意安全，如發生意外本管理處不負任何責任。
- (3) 禁止攜入非本國家公園原有之動植物。
- (4) 禁止污染環境，廢棄物請攜至區外指定地點。
- (5) 除學術研究，經本處核准(持有核准文件)外，禁止摘採、獵捕動植物及掘取、撿拾岩石或土壤礦物。
- (6) 除學術研究人員外，不得擅自離開步道或指定之活動地點。
- (7) 禁止露營、烤肉、施放煙火、大聲喧鬧及攜帶播放音響器材等行爲。
- (8) 禁止於樹木、岩石及標示牌加刻文字或圖形，並禁止在植物上結紮註記色帶。
- (9) 其他有關國家公園法規定事項。

十二、申請團體之領隊對於前項各條之規定，負有督導及保證切結之責任。

十三、如有違反前述之規定，一經查獲，依國家公園法第廿五條及第廿六條之規定處理，並停止受理進入申請三年。

十四、為避免干擾生態保護區內動物之棲息繁殖及管理上之需要，本處得暫時關閉生態保護區。

十五、生態保護區除本處、警察隊、研究單位及區內事業單位之公務車因執行公務或載運器材得以進入外，其餘各種車輛一律禁止進入。

十六、颱風警報期間，為求安全，禁止人員進入，已申請許可進入者，請另行擇期進入，並請利用話聯絡本處，不必再重新表申請。

十七、本須知報經本處處長核定後實施，修訂時亦同。

附錄三 南仁山生態保護區環境教育活動實施要點

內政部營建署墾丁國家公園管理處(以下簡稱本處)為加強南仁山生態保護區實施環境教育之宗旨，依據國家公園法第十九條及墾丁國家公園計畫書相關規定訂定本要點。

申請進入生態保護區從事環境教育活動者，請使用墾丁國家公園生態保護區環境教育語音申請暨查詢系統，鍵入申請地點、進入日期(進入日期以申請日起六週內為限)、進入人數、連絡電話及身分證字號等資料，即可完成申請手續。另為顧及幼童安全七歲以下兒童不准進入，但因特殊理由需要，必須由家長至管理站出具切結書後始可進入。

進入生態保護區從事環境教育活動人員，每日核准人數以肆佰人為原則。本處得依區內生態環境狀況及經營管理上的需要，酌情調整核准進入之人數。本處並得視生態保護區內生態環境狀況每年定期關閉一至二個月停止環境教育活動，並實施保育養護工作。關閉起迄日期，本處事先公佈。為減輕活動人員對生態環境的衝擊及便利區內各項設施的維護，每週二關閉一天停止受理申請。