

自我國現行登山嚮導員證照制度 及臺東縣海端鄉公所建立之高山措工證照制度等 觀看我國「登山專業人員」證照制度及未來展望

作者：羅英茂*、廖湘傑**

第一章 緒論

第一節 研究目的及其緣起

- 一、登山方面之專業證照，除我國中央體育行政主管機關即行政院體育委員會（以下簡稱體委會）依據《國民體育法》（以下簡稱本法）第 11 條第 2 項規定訂定之《登山嚮導員授證辦法》（以下簡稱本辦法）所建置之「登山嚮導員」制度外，是否有其他登山輔助人制度建立之必要？登山活動既屬「休憩」活動之一，應否自行負重入山？或由前開登山嚮導員負重入山？甚或由登山愛好人士自行尋覓山地青年負重入山？
- 二、山區風貌多元，氣候詭譎，地形地貌或有移改，而山區生物（例如：虎頭蜂或臺灣黑熊等）則叢聚或有騷擾，揆諸我國往昔民眾愛山親山經驗，卻往往導致不少山難案例發生；是此基於民眾生命健康財產安全等考量，登山輔助人制度自宜配套而生。前開「登山嚮導員」制度，係屬政府部門依法律授權之法規命令規定所建置「專業證照」之一，核渠性質係為協助民眾愛山親山而同時能沿途保障民眾生命健康財產安全等，惟有關「登山」範疇專業證照是否僅侷促於此？
- 三、入山所應配套具備之裝備器材衣物食物等，率皆屬於重物，設若自行負重入山，豈非喪失入山休憩之閒暇美緻，由前開登山嚮導員負重入山，則或混淆「登山嚮導員」嚮導之角色，而由登山愛好人士自行尋覓山地青年負重入山，則有是否專業導向或安全可靠等思維考量。為解決前開負重問題，得否藉由國家法令捏塑出「措工」專業證照？

第二節 研究方法及限制

- 一、本研究係針對我國目前有關「登山嚮導」制度有所觀察探討，僅作文獻部分探討，不作其他實證調查、訪談、統計或問卷調查。
- 二、本研究各該所得，或與當前政策不同，僅係提供國家釐定前開登山嚮導「制度」上，處理方式之不同面向思考。

第三節 研究範圍及架構

- 一、本研究係針對我國目前有關「登山嚮導」制度先行研析
- 二、其次針對臺東縣海端鄉公所所創設之「登山措工」制度進行研析。
- 三、本研究結論，僅研提配套意見及未來粗淺性質之展望。

*財團法人國華體育文教基金會副執行長、臺北市立體育學院運動科學研究所碩士、國立台灣大學政治研究所碩士班。

**財團法人國華體育文教基金會執行長。



第二章 登山嚮導員制度及高山措工證照制度之緣起及規劃內涵

第一節 現行登山嚮導員制度介紹

一、我國自中華民國（紀元下同）38 年 4 月間，中央政府播遷至臺北市，旋即由當時臺灣省警備總司令部於 38 年 5 月 19 日秉《戒嚴法》規定頒布臺灣省戒嚴令宣告翌日起全省戒嚴，復配合 36 年 7 月間所公布之《動員戡亂時期臨時條款》規定，展開「動員戡亂時期」。其中臺灣地區 30% 至 40% 土地係屬山地，地形險峻，且最高峰—玉山東峰，海拔 3869 公尺，形成國土安全管理上之一大隱憂；是此政府管理方式上，則以臺灣省山地管制區域劃分地區，同時區分為「山地經常管制區」及「山地特定管制區」等 2 大類，所謂山地經常管制區係政府為確保山地治安，維護山地人民利益，而由內政部依據《國家安全法施行細則》第 48 條規定訂定之《人民入出臺灣地區山地管制區作業規定》。其中有關山地管制規定，係將臺灣省部分山地鄉列為「山地經常管制區」，凡擬進入山地經常管制區，均應持有相當證明文件及具有正當理由而向內政部警政署或各該警察局、警察分局或國家公園警察隊申請甲種入山許可證，方可進入；至於山地特定管制區，則係政府為配合地方發展觀光事業，於經常管制區內，將名勝古蹟或風景優美具有遊覽休憩價值且對山地治安無影響地區而經國防部核定列為山地特定管制區，俾利民眾進入遊覽。而前開「臺灣省山地管制區域劃分地區」範圍之管制方式，則係採取「入山申請」制度，並由前開各該警察機關發給「入山證」，俾憑以管理。

臺灣省山地管制區域劃分地區之定義

山地經常管制區	山地特定管制區
政府為確保山地治安，維護山地人民利益而依據《國家安全法施行細則》有關山地管制規定，將臺灣省部分山地鄉列為管制區。而擬進入山地經常管制區者，均應持有相當證明文件及具有正當理由分別向內政部警政署或各該警察局、警察分局或國家公園警察隊申請甲種入山許可證，始得進入。	政府為配合地方發展觀光事業於經常管制區內將名勝古蹟或風景優美具遊覽休憩價值且對山地治安無影響地區而經國防部核定列為山地特定管制區，俾利民眾進入遊覽。

臺灣省山地管制區域劃分地區之區域

山地經常管制區	山地特定管制區
前臺灣省區列為山地經常管制區之山地鄉合計有下列 12 個縣份 29 個山地鄉： 1. 宜蘭縣南澳鄉、大同鄉。 2. 臺北縣烏來鄉。 3. 桃園縣復興鄉。 4. 新竹縣尖石鄉、五峰鄉。 5. 苗栗縣泰安鄉。 6. 臺中縣和平鄉。 7. 南投縣仁愛鄉、信義鄉。 8. 嘉義縣阿里山鄉。 9. 高雄縣三民鄉、茂林鄉、桃源鄉。	目前仍列山地特定管制區者，分別如下： 1. 宜蘭縣南澳鄉澳花檢查哨後方沿溪谷至澳花瀑布。 2. 臺北縣烏來鄉信賢派出所南端 1,300 公尺處、瀑布檢查哨至烏信隧道、烏信隧道至烏福路烏沙段。 3. 桃園縣復興鄉華陵村下巴陵同心路口至復興巨木群及其兩側各 50 公尺、上巴陵、達觀山復興巨木群區半徑 200 公尺範圍。另義盛村至小烏來風景特定區道路及其兩側各 50 公尺及風景區周圍 200 公尺以內。 4. 新竹縣尖石鄉錦屏村 第 1 鄰、第 3 鄰、第 4 鄰、第 6 鄰及第 8 鄰至第 11 鄰（尖石鄉入山檢查哨至那羅大橋業已取消）；五峰鄉桃山村 第 4 鄰、第 11 鄰、第 12 鄰、第 13 鄰、第 16 鄰及第 17 鄰（五峰檢查哨起沿南清公路至清泉派出所業已取消）。 5. 臺中縣和平鄉大雪山 200 林道 15 至 50 公里及其兩側 50 公尺（已

<p>10. 屏東縣霧臺鄉、三地門鄉、瑪家鄉、泰武鄉、春日鄉、來義鄉、獅子鄉、牡丹鄉。</p> <p>11. 臺東縣達仁鄉、金峰鄉、延平鄉、海端鄉。</p> <p>12. 花蓮縣卓溪鄉、秀林鄉、萬榮鄉。</p>	<p>取消)；200 林道 33 至 35 公里左側 2,000 公尺及右側 500 公尺內；200 林道 41 至 45 公里兩側 1,250 公尺；200 林道 47 至 50 公里兩側 1,000 公尺內。</p> <p>6. 南投縣仁愛鄉清流入山檢查哨至惠蓀林場道路全長 12 公里及其兩側 50 公尺及惠蓀林場地區；信義鄉地利村第 1 鄰至第 4 鄰示範部落遊覽區及雙龍村瀑布遊覽區。</p> <p>7. 嘉義縣阿里山鄉轄內，自眠月下線至阿里山道路及其兩側 50 公尺；達邦村、樂野村、十字村第 8 鄰、豐吉村、豐山村；達邦公路暨道路兩側各 50 公尺；嘉 155 線公路自豐山村至多林檢查哨及道路兩側各 50 公尺。</p> <p>8. 高雄縣三民鄉楠梓仙溪以西 2 號地、民族溪以北 21 號道路 14 號橋向西至雙連堀 146 號地以南；三民鄉民族、民權、民生等三村部落周圍各 50 公尺內；及連絡三村之臺 21 號公路由甲仙鄉界起至民生大橋 202 公里 98 公尺處止，公路沿線靠山側 30 公尺及以楠梓仙溪為界範圍等 4 處。</p> <p>9. 高雄縣茂林鄉自大津至多納道路及兩側各 50 公尺及茂林村情人谷瀑布、多納溫泉區；桃源鄉高中入山檢查哨至關山埡口隧道及其兩側 50 公尺內（南部橫貫公路全段均已取消入山管制）。</p> <p>10. 屏東縣三地門鄉口社村口社橋起 1,500 公尺以內依河床為中心向兩側延伸各 50 公尺處之綠茵湖地區；大水沖瀑布、阿烏瀑布。春日鄉力里村第 1 鄰至第 10 鄰及南和哨至歸崇哨沿環山道路兩側各 50 公尺以內。獅子鄉雙流森林遊樂區及內獅村第 1 鄰至第 5 鄰、第 6 鄰 56 號、58 號及竹坑村第 1 鄰至第 5 鄰村民聚居地區（雙流森林遊樂區已取消）。</p> <p>11. 臺東縣延平鄉武陵村明野路入口至南端產業道路；桃源村 第 10 鄰；江葉村北松楓橋起紅谷路兩側 50 公尺至第 5 鄰 119 號南端及臺東縣卑南鄉紅葉國民小學止（臺東縣海端鄉內南部橫貫公路及兩側各 50 公尺業已取消）。</p>
---	--

二、其中登山嚮導，以登山休憩面向上觀察，係為帶領山岳活動參與之靈魂人物，另一入山管制制度面向上，渠則可視為臺灣省山地管制區域劃分地區管制推動上之一大助力，或可視之為前開各該警察機關之「行政助手」，原本前臺灣省警備總司令部有推動「山岳嚮導」制度，惟渠制度並無法律依據，取而代之者，則係行政院體育委員會依據《國民體育法》（以下簡稱本法）第 11 條第 2 項規定訂定之《登山嚮導員授證辦法》（以下簡稱本辦法）。

	行政院體育委員會發布令字號	訂定或修正情形
發布訂定	87 年 6 月 25 日台八十七體委綜字第 004965 號令發布訂定	訂定全文 15 條；並自 87 年 7 月 1 日施行。
第 1 次修正	90 年 11 月 21 日(90)台體委綜字第 018675 號令修正發布	修正法規命令名稱（原法規命令名稱為《高山嚮導員授證辦法》）及全文 20 條
第 2 次修正	93 年 8 月 23 日體委全字第 09300166021 號令修正發布第 4 條、第 16 條及第 17 條條文	修正第 4 條、第 16 條及第 17 條條文。
第 3 次修正	93 年 9 月 6 日體委全字第 09300175051 號令修正發布	修正第 20 條條文。

三、我國目前有關「登山嚮導」制度，係依據前開《登山嚮導員授證辦法》，分別說明如下：



- (一) 本辦法依本法第 11 條第 2 項規定訂定之（本辦法第 1 條規定）。而本法第 11 條規定略以，中央主管機關應建立體育專業人員之進修及檢定制（第 1 項）。前項體育專業人員之範圍，由中央主管機關定之；各體育專業人員資格檢定、證照核發、校正、換發、檢定費與證照費之費額、證照之撤銷、廢止及其他應遵行事項，由中央主管機關訂定辦法辦理之（第 1 項）。
- (二) 本辦法所稱全國性體育團體，指依《人民團體法》於內政部立案，且以行政院體育委員會（以下簡稱本會）為目的事業主管機關之體育團體。本辦法所稱全國性登山團體，指前項體育團體，以推廣登山活動為宗旨者。本辦法所稱登山團體，指依《人民團體法》於各級主管機關立案，並以推展登山活動為宗旨之團體（本辦法第 2 條規定）。
- (三) 登山嚮導員依其專業能力而區分下列 3 級（本辦法第 3 條規定）：

登山嚮導員類別	應具備之能力	備註
健行嚮導員	具備從事郊山、中級山及 3,000 公尺以上高山等健行活動之嚮導專業技能者。攀登之等級以北美優勝美堤系統（YDS）界定，為自由攀登級數達四級者。	
攀登嚮導員	除具有健行嚮導員技能外，並具備攀岩、溯溪及雪地行進之嚮導專業技能者。攀登之等級以北美優勝美堤系統界定，為自由攀登級數達 5.8 級者或人工攀登達 A3 之攀登等級。	
山岳嚮導員	除具有健行嚮導員及攀登嚮導員技能外，並具備冰雪地之嚮導專業技能者。	

- (四) 登山嚮導員應檢定之資格（本辦法第四條規定）：

登山嚮導員類別	應檢定之資格	備註
健行嚮導員	年滿 20 歲以上，持有最近 3 個月內公立醫療院所體格檢查合格證明書及有效期內急救員或水上救生員證書，且具下列資格條件者，得參加各該級登山嚮導員之檢定	所定體格檢查合格證明書，於參加攀登嚮導員及山岳嚮導員檢定時，其檢查項目應包括血色素、肺吐氣量、肺動脈壓等 3 項。
攀登嚮導員	<p>(一) 完成附表一所定「健行嚮導員」級別之核定路線，經登山團體證明者。</p> <p>(二) 累計參加七天以上之登山訓練，經登山團體證明者。</p> <p>(三) 2 年內由健行嚮導員級以上合格登山嚮導員指導並擔任助理工作 2 次以上，經登山團體證明者。</p>	
山岳嚮導員	<p>(一) 完成附表一所定「攀登嚮導員」級別之核定路線，經登山團體證明者。</p> <p>(二) 累計參加 14 天以上之攀登訓練，經登山團體證明者。</p> <p>(三) 2 年內由攀登嚮導員級以上合格登山嚮導員指導並擔任助理工作 2 次以上，經登山團體證明者。</p>	
		<p>(一) 完成附表一所定「山岳嚮導員」級別之核定路線，經登山團體證明者。</p> <p>(二) 累計參加 14 天以上之冰雪地攀登訓練，經登山團體證明者。</p> <p>(三) 2 年內由合格山岳嚮導員指導並擔任助理工作 2 次以上，經登山團體證明者。</p>

- (五) 曾犯下列罪名之一，經法院判決確定者，不得參加登山嚮導員之檢定：一、妨害性自主罪。二、殺人罪。三、傷害罪，但屬過失犯者，不在此限。四、遺棄罪（本辦法第 5 條規定）。

(六) 符合本辦法第 4 條所定應檢資格且無第 5 條所定情形，經依附表二所列檢定科目檢定及格者，始得發給各該級登山嚮導員證。前項檢定科目，以筆試測驗方式為之者，成績採百分法計算，60 分為及格；是非題部分採答錯者倒扣該題配分方式計分。以實作方式為之者，由 3 位檢定人員，依應檢者所完成該科目之操作速度及操作方法之正確度，以合議方式予以評定（本辦法第 6 條規定）。

(七) 檢定之出題、評審人員應具下列資格之一，始得擔任之（本辦法第 7 條規定）：

檢定之出題及評審人員應具資格	備註
一、針對檢定科目相關領域學有專精並公開發表論文或著作者。 二、於大專校院運動管理系、休閒管理系或行政管理系等相關系所擔任與檢定科目相關領域課程二年以上者。 三、十年內曾任國內外登山團體與登山技術有關職務者。 四、十年內曾參與海外攀登實際作業，並完成攀登六千公尺以上山岳紀錄者。 五、曾參加國際山岳聯盟或國際職業嚮導聯盟所辦攀登競賽獲有獎項者。 六、取得國際山岳聯盟或國際職業嚮導聯盟核發證書證明專業技術能力者。 七、曾參加國際山岳聯盟或國際職業嚮導聯盟認可之專業登山訓練機構辦理三個月以上訓練，結訓取得及格證書者。 八、依本辦法取得登山嚮導員證書者，但以參與該等級以下級別之登山嚮導員檢定工作為限。	

(八) 各級登山嚮導員之檢定、授證、校正、換發、撤銷、廢止及相關管理工作，得委託下列機關、團體辦理之：一、國家公園管理處。二、全國性體育團體（本辦法第 8 條規定）。

(九) 前條受委託辦理檢定授證單位（以下簡稱受委託單位）決定，應由本會籌設評選委員會評選之。評選委員會由委員 11 人組成，其中三分之一以上之委員，由該會函請全國性登山團體推薦；其餘委員，由本會遴選專家學者擔任之，並指定其中 1 人為召集人。申請承辦委託業務之全國性登山團體，不得參與前項之推薦。評選應由全體委員二分之一之出席及出席委員三分之二決議選定之。委託期間以 5 年為限，期滿重新辦理評選（本辦法第 9 條規定）。

(十) 依本辦法辦理各級登山嚮導員證之檢定，應依下列標準收取檢定費及證照費（金額新臺幣元（下同））（本辦法第 10 條規定）：

登山嚮導員類別	檢定費 (新臺幣元)	發證	校正	備註
健行嚮導員	2,000	每件 200 元。補發時，亦同。	每件 100 元。	前項檢定費應包含每人保險金額 300 萬元（含死亡、傷殘及醫療給付）之保險費。
攀登嚮導員	3,500			
山岳嚮導員	47,000			

(十一) 前條所定費用收取，由受委託單位掣據收取後，設立專戶保管，以每 6 個月為期，造冊陳轉本會解繳國庫（本辦法第 11 條規定）。

(十二) 受委託單位辦理檢定工作，每年最少 2 次，並應事先擬訂工作計畫、報名簡章，報經本會核定後，於檢定日 3 個月前公告辦理。受委託單位於完成檢定授證後，應於 1 個月內將檢定授證名冊及其電子檔函送本會備查。前項有關報名文件、檢定成績等資料，受委託單位應妥為保存，備供本會查核（本辦法第 12 條規定）。

(十三) 登山嚮導員證遺失或毀損時，應檢附切結書，向受委託單位申請補發（本辦法第 13 條規定）。

(十四) 各級登山嚮導員證之有效期限為 4 年，期滿失效。但於期滿一個月前向受委託單位申請校正，並由受委託單位於證照上加蓋校正章者，有效期限延長 4 年。持證者於期限



- 內應參加累計 30 小時以上專業訓練課程，否則，期滿失效。前項專業訓練，由受委託單位依附表二所定科目舉辦並於登山嚮導員證註記之（本辦法第 14 條規定）。
- (十五) 受委託單位辦理發證或校正之前，應函請申請人所屬之直轄市或縣（市）警察局查核申請人有無第五條規定之情事（本辦法第 15 條規定）。
- (十六) 領有登山嚮導員證而有下列情事之一者，廢止其所持各級登山嚮導員證：一、擔任嚮導工作，怠忽職守致隊員失蹤或傷亡，情節重大者。二、轉讓、出借或出租登山嚮導員證予他人使用者。三、取得登山嚮導員證之後，有第五條所訂各款情形之一者。前項第 1 款、第 2 款規定事由廢止證照者，不得再參加檢定。具有第 5 條所訂各款情形之一而取得登山嚮導員證者，其所持登山嚮導員證應予撤銷（本辦法第 16 條規定）。
- (十七) 本辦法修正前已核發之高山嚮導員證，得繼續使用至 95 年 12 月 31 日，依其原核發之任務意旨執行嚮導工作，屆期該證失其效力。持有前項高山嚮導員證者，於前項所定有效期間內，可逕行申請各級登山嚮導員之檢定，不受第 4 條規定資格限制（本辦法第 17 條規定）。
- (十八) 曾參加國際山岳聯盟或國際職業嚮導聯盟認可之專業登山訓練機構辦理相關科目訓練結訓取得及格證書者，檢具相關證明文件送請受委託單位審查，依其所具專長科目，得予抵免相關科目之檢定（本辦法第 18 條規定）。
- (十九) 本辦法所定檢定、授證業務所需題庫資料、證書格式及相關作業要點，受委託單位應於委託契約簽訂日起 3 個月內完成，報經本會核定後實施（本辦法第 19 條規定）。
- (二十) 本辦法自發布日施行。但 90 年 11 月 21 日修正發布之第 1 條至第 7 條及第 10 條至第 19 條，自 91 年 1 月 1 日起施行（本辦法第 20 條規定）。
- (二十一) 本辦法之附表一及附表二，茲整理如下：

	各級登山嚮導員申請檢定資格核定路線表	檢定科目	備註
健行嚮導員	完成下列一及二項各一條以上路線： 一、三千公尺以上高山縱走路線（一）北一段（南湖中央尖縱走）（二）雪山西稜下志佳陽（三）北三段（奇萊連峰或能高安東軍縱走）（四）南一段（關山卑南主山縱走）（五）其他難度相當於以上所列路線之攀登路線 二、中級山攀登路線（一）夫婦山縱走雪霧鬧山（二）治茆山下雙龍瀑布（三）江坡吉山（四）其他難度相當於以上所列路線之攀登路線	登山與環境保護 登山計劃與領導統御 野活動技巧 一般救援作業認識	
攀登嚮導員	完成下列一及三或二及三項路線： 一、以先鋒自由攀登方式達北美優勝美堤系統五·七級以上之攀登路線 二、溯溪級數第四級以上之攀登路線 三、冰雪期三千公尺以上高山攀登活動最少二次	攀登環境認識與環境保護 岩攀技巧 溯溪技巧 雪地行進技巧 攀登場所救援作業認識	
山岳嚮導員	完成一項或二項路線： 一、冰雪期玉山北壁劍溝六條公認路線之任何一條 二、冰雪期奇萊連峰縱走	冰雪地環境認識與環境保護 冰雪地活動技巧 冰雪岩混合地形攀登 冰河行進與雪崩認識 冰雪地救援作業認識	

第二節 高山揸工證照制度緣起

- 一、按我國登山實務界，原本並無「高山揸工」制度之建立，僅以前開「登山嚮導」協助登山人士，愛山近山，而前開「登山嚮導」除提供登山嚮導服務，甚或協助登山人士攜背食物及烹煮用具等登山用品。其如有分工之必要，亦係由原住民青年（即山地青年，俗稱「山青」）協助登山人士攜背前開各該登山用品，法制面向上建構，實無「高山揸工」制度之建立。
- 二、臺東縣海端鄉（以下簡稱該鄉），地理位置為臺東、高雄、花蓮等 3 縣交接點，又為南橫公路東部出口處，至大關山埡口隧道後進入高雄縣桃源鄉。「海端」意指「三面被山圍繞、一面敞開」之虎口地形，境內全部幾為高山深谷，百分之八十七以上為布農族，為臺東縣面積最大之鄉鎮。海端鄉非僅擁有全世界知名之八部合音布農族文化，旅遊景點亦十分多樣，包括霧鹿溫泉、啞口、天龍吊橋、三叉山、向陽國家森林遊樂區以及嘉明湖、利稻、霧鹿古砲臺等等，均係該鄉具有魅力之觀光資源。而嘉明湖登山步道，更係為許多登山客必朝聖之地。臺東縣海端鄉公所（以下簡稱該所），基於鄉內原住民就業之協助，而自 96 年 8 月起，基於渠權責將前開各該登山用品攜揸工作區分，並以「先訓後考」方式，發給「高山揸工」結訓證書，並推介至登山界，提供登山人士攜背前開各該登山用品之服務，惟囿於前開本法及本辦法等各該法令限制而不提供前開登山嚮導服務。
- 三、該所執行前開「高山揸工」認證，並未依據中央法令或《地方制度法》等規定研訂「行政規則」或地方自治法規。
- 四、首批 13 位布農族原住民，最年長者，係 58 歲該鄉利稻村領袖余阿勇，而最年輕者，係 20 歲邱名漢。
- 五、該所觀光暨休閒農業課長邱俊彥表示，專業揸工以該鄉鄉民布農族為主，希望藉著原住民布農族森林之子，愛護森林、刻苦耐勞、認真負責之特質，結合專業的登山揸工訓練，培育專業登山揸工人員，開創鄉內登山休閒產業。而負責前開「高山揸工」專業訓練計畫之該鄉利稻社區發展協會總幹事達亥表示，稱職之專業揸工，體力係屬必備條件，接著亦應擁有嚮導專業知識及素養；希望透過前開專業揸工，讓遊客更接近嘉明湖，日後會擴展至其他山岳。

第三節 高山揸工證照制度規劃內涵

- 一、該所現行招訓對象，以該鄉鄉內布農族原住民為主。
- 二、高山揸工證照，係採以「先訓後考」方式。
- 三、訓練內容分為「學科」及「術科」等 2 大類。分成 3 階段訓練，第 1 階段訓練係負重 30 公斤 登上嘉明湖，第 2 階段轆轤溫泉布農族祖先之生態智慧傳承，第 3 階段攀登玉山之冰雪訓練。訓練課程除負重及實景挑戰外，還包括生態研習、炊事訓練、野外急救訓練、認識布農族文化、嘉明湖於布農族遷徙過程所扮演之重要角色，以及專業揸工素養講習。
- 四、前開認證，非屬「專門職業技術人員」，亦非屬《職業訓練法》規定之「技術士」證照。

第四章 高山揸工證照制度之中央與地方分權探討

第一節 高山揸工證照制度之實施內容

- 一、該所前開高山揸工證照制度之實施，並無任何中央法律、法規命令或行政規則之依據，亦無依《地方制度法》第 25 條第 1 項後段、第 26 條第 1 項後段、第 27 條第 1 項等相關



規定而訂定「自治條例」（即臺東縣海端鄉自治規約）或「自治規則」，僅以該所研擬之「計畫」即行辦理，核渠行政法上之性質僅具有《行政程序法》第 163 條以下規定之「行政計畫」或第 92 條第 1 項規定之「行政處分」等之性質。

- 二、該所前開高山措工證照，就渠實際，係屬「結訓證書」之一種。蓋渠訓練內容分為「學科」及「術科」等 2 大類，又分成 3 階段訓練，第 1 階段訓練係負重 30 公斤 登上嘉明湖，第 2 階段轆轤溫泉布農族祖先之生態智慧傳承，第 3 階段攀登玉山之冰雪訓練。訓練課程除負重及實景挑戰外，還包括生態研習、炊事訓練、野外急救訓練、認識布農族文化、嘉明湖於布農族遷徙過程所扮演之重要角色，以及第 3 階段專業措工素養講習。
- 三、就渠效力觀察，囿於無前開法制面向上之配套，應未具有「強制」性質之效力而僅具有「訓示」性質之效力；是此前來臺東縣海端鄉境內登山之人，非以聘僱具有前開高山措工證照之人，始得進行登山活動。
- 四、前開認證，縱非屬《專門職業技術人員考試法》規定之「專門職業技術人員」及《職業訓練法》規定之「技術士」，亦囿於無前開法制面向上之配套，應未具有「強制」性質之效力而僅具有「訓示」性質之效力，仍具有實質上之「榮譽」效果，臺東縣海端鄉境內，以及渠毗連區域，前來登山之人，自當抉擇聘僱具有前開高山措工證照之人。

第二節 法制規範層面比較—地方立法之可行性

- 一、按目前於現行《專門職業技術人員考試法》規定之「專門職業技術人員」、《職業訓練法》規定之「技術士」及行政院體育委員會依據《國民體育法》第 11 條及《國民體育法施行細則》第 5 條規定授權訂定之《登山嚮導員授證辦法》之「登山嚮導員」等均無辦理該所前開高山措工證照發給之規定，
- 二、然國家（包含中央及地方）有關「證照」之發給，係屬「受益行政」之一環，惟自另一面向觀察，實質上，亦限縮未具有「證照」之人進入各該專業職場之機會，該所前開高山措工證照制度之實施，係屬《地方制度法》第 20 條第 4 款「關於教育文化及體育事項如下：」第 3 目規定之「鄉（鎮、市）體育活動。」範疇，自有臺東縣海端鄉以該鄉地方立法之可行性。

第三節 證照公平層面比較—地方執行之可行性

- 一、續如前述，該所前開高山措工證照制度，僅具有「訓示」性質之效力，設若渠有依據前開《地方制度法》第 25 條第 1 項後段、第 26 條第 1 項後段、第 27 條第 1 項等相關規定而訂定「自治條例」（即臺東縣海端鄉自治規約）或「自治規則」，完成各該法制化作業，自有渠效力，尤不待言。
- 二、復揆諸《地方制度法》第 28 條「下列事項以自治條例定之：一、法律或自治條例規定應經地方立法機關議決者。二、創設、剝奪或限制地方自治團體居民之權利義務者。三、關於地方自治團體及所營事業機構之組織者。四、其他重要事項，經地方立法機關議決應以自治條例定之者。」規定，該所前開高山措工證照制度之實施，自當以依據前開《地方制度法》第 25 條第 1 項後段、第 26 條第 1 項後段、第 27 條第 1 項等相關規定而訂定「自治條例」（即臺東縣海端鄉自治規約）辦理為妥。
- 三、該所前開高山措工證照制度之實施，如配套有《地方制度法》25 條以下規定之法制化作業，自有渠執行之可行性，又渠毗連區域之鄉鎮市或縣市，亦得透過《行政程序法》第 15 條第 2 項以下規定之「行政委託」方式聯合該所共同辦理。

第四節 地方特色證照制度之上級政府監督

一、該所前開高山措工證照制度之建立，係屬該所行政行為之一種，自有依據中央法規及《地方制度法》有關各該「上級政府監督」規定之適用。

二、有關中央法規之上級政府監督

(一) 中央現行法規雖無針對該所前開高山措工證照制度而有所立法，仍有行政院所屬各該機關之行政監督及立法院之立法監督（例如：執行預算上之補助等）

(二) 按該所前開高山措工證照制度之實施，係屬公權力行使之行政措施之一種，司法院及各級法院（包含一般法院、行政法院及各該專業法院等）自有司法監督行使之必要。

(三) 該所前開高山措工證照制度之執行人員，渠等官職等之審定及考績之核定，或間接涉及考試院所屬各該機關之考試監督（亦屬廣義之行政監督）。

(四) 監察院所屬各該機關有依據《監察法》、《審計法》及其他相關法規等規定之監察監督（包含審計機關之審計，亦屬廣義之監察監督）。

三、有關《地方制度法》法規之上級政府監督

(一) 臺東縣海端鄉之上級政府為臺東縣政府（以下簡稱該府），而臺東縣現行法規雖無針對該所前開高山措工證照制度而有所立法，基於行政上之概括主動，該府仍有行政監督之必要。

(二) 中央政府（尤指行政院體育委員會）揆諸《地方制度法》規定，似無直接監督該所之職權，惟仍可藉由基於《地方制度法》規定對於該府之直接監督而間接監督該所。

四、高山措工證照制度之優劣分析

優點	缺點	備註
一、促進原住民或山區民眾就業。 二、提供登山人士自由選擇高山措工之機會。 三、以「政府認證」方式辦理，協助提供消費者服務品質保證。	一、係屬「地方性質」認證，尙待推廣。 二、如屬「地方性質」之認證，係屬臺東縣海端鄉公所應建立「區域效力」。 三、後續配套（例如：媒合機制、價格參考、工會等）尙待各級政府配套建立。 四、尙缺法制面向上之配套。 五、高山措工證照制度及登山嚮導員制度等職能，應予區隔。	高山措工執業型態，得以合夥、公司或其他非營利團體型態為之。

第五章 登山嚮導員證照制度及高山措工證照制度之未來效應及展望

第一節 登山嚮導員證照制度未來效應、展望及建構

一、高山嚮導員證照制度，目前業已初步建置完成，而實際上已有發出 100 多張登山嚮導員證照，初步卓見成效。

二、然而面對未來發展，仍有精益求精，賡行發展之必要，茲分述如下

(一) 建議刪除《國民體育法施行細則》第 5 條「本法第十一條所稱體育專業人員，指曾受體育專業教育或訓練之水域救生員、國民體能指導員、運動傷害防護員、登山嚮導員、潛水指導人員、漆彈活動指導員、運動教練及其他以體育為專業之從業人員。」規定，且建議將現行「登山嚮導員」改稱「登山嚮導」

(二) 登山專業人員證照建議納入前開「高山措工」證照，且前開「高山措工」證照建議改稱「登山措助」證照。



- (三) 建議前開各該登山專業人員成立專業人員公會或成立專業人員工會，並配套建置獎懲制度。
- (四) 前開各該登山專業人員除取得一般性質證照外，建議體委會應仿我國專科醫師制度而配套建置個別山脈或山岳嚮導專業進修課程，並應參與以個別山脈或山岳嚮導專業進修課程且取得渠等認證及格者，始得嚮導各該山脈或山岳之登山活動。
- (五) 前開個別山脈或山岳嚮導得配套接軌目前登山嚮導員 3 級制度。
- (六) 前開各該登山專業人員證照應採行認證團體機關「認可」制度，並得多元認證。而前開認證團體機關包括各該登山團體及國家公園管理處。同時建立認證團體機關之輔導、訪視、監督及退場等機制。
- (七) 設立培養登山專業人員學校或渠專業領域套裝課程（或學程）。
- (八) 建立登山專業人員執行業務之平台。
- (九) 另行研訂登山專業人員倫理規範及獎懲規範。
- (十) 特定山地區域內無登山專業人員偕同者，不得登入。
- (十一) 建立登山專業人員及渠等相對接受服務人員（即消費者）數量比例之適宜配當。
- (十二) 研究建置其他專業人員證照，例如：登山教練或爬樹教練等證照。

第二節 高山措工證照制度未來效應、展望及建構

- 一、高山措工證照制度，目前業經該所規畫，而實際上已有發出若干多張高山措工證照，明顯跨出一大步，同時亦為登山專業人員證照提供另一嶄新領域。
- 二、然而面對未來發展，仍有精益求精，賡行發展之必要，茲分述如下：
 - (一) 建議前開高山措工證照制度應尋求渠制度之積極法制化。
 - (二) 建議納入體委會前開《國民體育法》第 11 條及《國民體育法施行細則》第 5 條等規定之「體育專業人員」範疇且同時合併本辦法改稱《登山專業人員授證管理辦法》。
 - (三) 同一人縱兼有「登山嚮導員」及「高山措工」證照，亦不得同一個案當中，同時執行「登山嚮導員」及「高山措工」職務。
 - (四) 登山專業人員於外國執行業務方式，涉及國際接軌建議於《登山專業人員授證管理辦法》設立專章規範。
 - (五) 其他同前開「登山嚮導員」制度。

第六章 結論及建議

第一節 研究結論

「登山」本身即屬「專業」範疇，愛山人士親山禮山，同時亦應注意「登山」之危險性。而應配套渠等專業處理方式，作好充分完妥整備前往，始足當之，而前開登山嚮導員證照及高山措工證照等制度之建置，即係源此而至。吾人自當尊重尊敬前開登山專業人員之專業性。而各該山岳主管機關研訂有關山區管理政策及法令，亦應配套兼顧及此，不應偏廢。山區其他軟硬體設施，例如：避難山屋、衛星定位等等，則應配合新建、建置或修繕。

第二節 未來研究建議

登山事務執行至此，或已略見卓效，惟爾後仍有千頭萬緒，尙待吾儕多所理楚，例如：積極協助提升前開登山專業人員之專業性，積極提倡登山活動，避免登山人口高齡化，加強我國登山界之全球化、作好各該國際交流，行銷臺灣山岳至國際上，統整政府機關涉及登山事務之職權，建構普及化之登山路線及單車協力之郊山路線等等。