

國家公園入園入山制度的問題與改善建議

黃福文¹

摘 要

自從民國 74 年玉山國家公園管理處成立以來，對於以往僅有警政署入山管制的台灣高山地區山地管理，有了重大變革，一般民眾在從事國家公園區內的高山地區登山活動時，除了原有的入山申請之外，大多數的百岳活動路線，還必須另外申請進入國家公園生態保護區的入園證，在台灣地區本國人從事運動的過程，同時需辦理兩個許可證的活動，除了登山活動外，其他應寥寥可數，而台灣也成為全世界進行登山健行活動，同時需申請兩項許可證的唯一國家，長久以來，最為熱愛登山活動的社會大眾所詬病。

此外玉山、太魯閣、雪霸三座國家公園管理處，各有不同的入園管理制度，有些是一個月前的午夜凌晨開始申請，有些則限定申請時間為早上七點開始，登山朋友們為了申請入園證往往需耗費許多心力，導致部分商業性登山旅遊團體，利用入園申請管理的漏洞，時有不論活動是否成行，先行強佔申請床位的惡行發生，使得國人在自己的國家從事登山活動，比起出國爬山還更加困難，這種狀況持續發生，導致一般民眾對各國家公園高山入園管理的公信力大打則扣，也容易衍生不滿的情緒。

本文嘗試將現行國家公園高山入園管理制度做一完整的介紹，針對管理上的缺失及漏洞加以詳述，並將歷年來登山研討會上有關入山管理的論文做一完整回顧，從世界各國的登山管理制度中，針對我國國情截取可參考的作法，彙整成為完整建議，提供現行三大高山國家公園入園管理制度整合之參考，期許未來台灣的登山環境能做到「人人有山爬」。

關鍵字：

登山健行活動、山屋、入山管理制度、入園許可證、國家公園、生態承載量

¹ 黃福森：北台灣山徑聯盟召集人、逢甲萬里登山社 OB

國家公園入園入山制度的問題與改善建議

黃福森

一、前言

1.1 台灣高山地區入山管理與相關設施概況

民國 74 年玉山國家公園管理處成立，75 年太魯閣國家公園管理處成立，而後 85 年雪霸國家公園管理處成立，成為全台灣第三座典型的高山型國家公園，範圍囊括玉山山脈、雪山山脈、中央山脈等大多數的高山區域，在台灣登山界熱門的三千公尺級高山「百岳」中，玉山國家公園內計有 30 座、太魯閣國家公園內有 27 座、加上雪霸國家公園內的 18 座，共計有 75 座百岳名山被劃入國家公園的區域，占全台灣百岳總數的 75%，如以一般山友在台灣高山攀登的路線來計算，幾乎四分之三以上除了受到以往內政部警政署的入山管制之外，還同時受到國家公園的管制。

有關台灣高山地區百岳路線的狀況及入園入山管制資料，筆者將台灣地區主要高山活動的路線整理分析，分別依照入園證是否需要？承載管制狀況？山屋設施有無？行程天數及步道狀況加以分類，初步得到如下的結果，詳情可參見表一。

- (1) 台灣地區主要的高山地區登山路線，依照登山界攀登百岳的習慣，可以大致分為 36 條主要路線，其中玉山國家公園計有 7 條路線、雪霸國家公園也有 7 條路線，太魯閣國家公園則負責管理 11 條路線，其餘 11 條路線則是屬於國家公園外的高山路線。
- (2) 入園證申請需求：目前所有的高山路線都須辦理內政部警政署的入山許可證件，而由於受到各國家公園管理處管理，同時需辦理入園證及入山證的路線共計有 24 條路線，其中太魯閣國家公園內的屏風山線，是位於國家公園內，但不需辦理入園證的唯一路線。
- (3) 承載量狀況：目前承載量管制已造成一般民眾假日申請困難的路線，共計有玉山群峰、雪山東峰、武陵四秀、大霸群峰、奇萊主北等 5 條路線，主要的原因是步道狀況良好、適合規劃週休二日的行程、並有大型山屋的設置有關。
- (4) 入口管制：各路線的登山口，目前設有包含各國家公園、警政署、以及林務局的管制站，共計有 11 條路線，會進行經常性的查驗入山證件，而其他路線則並未設置任何管制站，無法做例行性的查驗工作。
- (5) 行程天數：各高山行程中，適合做為單攻路線，或規劃為週休二日遊的共計有 16 條路線。
- (6) 步道狀況：近年來各國家公園及林務局，已陸續在山區整理步道，目前步道狀況維繫良好的共計有 20 條路線，6 條路線也已經由各相關單位初步整理，剩下的 10 條路線，則僅依賴登山隊結繫的路標辨識山徑，且部分步道路徑不明、雜草叢生，對登山安全有很大的隱憂；其中位於國家公園內的，計有雪霸國家公園的「大小劍線」、「雪山西稜線」；位於太魯閣國家公園內的則有「北二段線」、「門山鈴鳴線」，登山步道還有很大的改善空間。

表一、台灣高山地區主要路線相關設施及管制狀況一覽表

編號	路線名稱	所屬山脈	國家公園	入園證	承載量狀況	入口管制	行程天數	步道狀況	山屋	備註
01	玉山群峰	玉山山脈	玉管	需要	A	有	A, B	A	有	
02	郡大山	玉山山脈	無	不需要	C	有	A	A	無	
03	西巒大山	玉山山脈	無	不需要	C	有	A	A	無	
04	雪山東峰線	雪山山脈	雪霸	需要	A	有	A	A	有	
05	武陵四秀線	雪山山脈	雪霸	需要	A	無	A	A	有	
06	大霸群峰線	雪山山脈	雪霸	需要	A	有	B	A	有	
07	聖稜線	雪山山脈	雪霸	需要	B	無	C	A	有	
08	志佳陽線	雪山山脈	雪霸	需要	B	無	A	A	有	
09	大小劍	雪山山脈	雪霸	需要	B	無	C	C	無	
10	雪山西稜	雪山山脈	雪霸	需要	B	有	C	C	無	
11	白姑大山	雪山山脈	無	不需要	C	無	B	C	無	
12	南湖群峰	中央山脈	太管	需要	B	無	C	A	有	
13	北一段	中央山脈	太管	需要	B	無	D	B	有	
14	北二段	中央山脈	太管	需要	B	無	C	C	無	
15	門山鈴鳴	中央山脈	太管	需要	C	無	B	C	無	
16	畢祿山	中央山脈	太管	需要	C	無	A	A	無	
17	羊頭山	中央山脈	太管	需要	C	無	A	A	無	
18	屏風山	中央山脈	太管	不需要	C	無	B	A	無	
19	合歡群峰	中央山脈	太管	需要	C	無	A	A	無	
20	合歡西峰	中央山脈	太管	需要	C	無	A	A	無	
21	奇萊主北	中央山脈	太管	需要	A	無	B	A	有	
22	奇萊東稜	中央山脈	太管	需要	B	無	C	B	無	
23	能高越嶺	中央山脈	無	不需要	C	無	B	A	有	
24	能高安東軍	中央山脈	無	不需要	C	無	C	C	無	
25	千卓萬群峰	中央山脈	無	不需要	C	無	C	C	無	
26	東郡橫斷	中央山脈	無	不需要	C	無	D	C	無	
27	七彩六順	中央山脈	無	不需要	C	有	C	C	無	
28	八大秀馬	中央山脈	玉管	需要	B	無	C	A	有	
29	馬博橫斷	中央山脈	玉管	需要	B	無	D	B	有	
30	八通關越嶺	中央山脈	玉管	需要	B	無	C	B	有	
31	南二段	中央山脈	玉管	需要	B	有	D	B	有	



32	三叉向陽	中央山脈	無	不需要	B	有	B	A	有	
33	新康橫斷	中央山脈	玉管	需要	B	有	C	B	無	
34	南橫三星	中央山脈	玉管	不需要	C	無	A	A	無	
35	南一段	中央山脈	無	不需要	C	無	C	C	無	
36	北大武山	中央山脈	無	不需要	C	有	A, B	A	有	

【補充說明】：

1. 國家公園項次說明：「玉管」表示玉山國家公園管理處、「雪霸」表示雪霸國家公園管理處、「太管」表示太魯閣國家公園管理處。
2. 行程天數項次說明：「A」表示單攻路線，一般人多以單日來完成；「B」表示 2~3 天行程，可規劃為週休二日活動；「C」為 4~6 天的行程；「D」表示需 7 天以上的縱走行程。
3. 步道狀況說明：「A」表示步道狀況良好，有架設繩索及雜草修整；「B」表示步道僅略微整修，「C」表示步道完全無整理。
4. 承載量狀況說明：依作者申請經驗分析，「A」表示路線太過熱門、假日申請不易，承載管制限制人數已嚴重不足，「B」表示目前承載管制人數尚可符合實際登山旅遊人數；「C」表示路線並未管制。

1.2 有關入山入園登山論壇意見的彙整

台灣地區擁有獨特的地理氣候環境，一年四季皆可進行登山健行活動，在國外許多山區，一般大眾每年健行活動，僅能在 6~9 月的非雪期進行，其他月份則是大雪封山的時節；所以很適合向世界各地，推廣來台灣健行的活動，讓一些歐美國家的民眾，在居住地區積雪的季節，也可來台灣從事健行活動，對於促進觀光及增加經濟繁榮都會有實值得助益，但目前的入山入園制度，一般大眾了解有限，假日的熱門山區床位的一位難求，成了商業性團體的兵家必爭之地，即使是本國人，想要申請到山屋床位就難如登天，更何況要向國際推廣台灣山岳觀光資源。如果實際到各山區觀察，才發現許多假日山屋床位，在國家公園的入園申請狀態顯示額滿，上山後才發現山屋進住率不到一半，顯見入園管理存在著許多問題亟待解決。

依據 2010 年登山論壇及歷年來登山相關研討會有關入山入園管理的意見，大致歸納彙整重點如下：

(1) 簡化入園申請手續

推廣登山健行運動，應逐漸取消現行審核制，改為採用報備制來簡化申請程序，並逐漸縮短現有須 7 天提出申請的限制。

(2) 整合國家公園入園申請

目前三座國家公園的申請方式、時間、及表格均不相同，亟待整合統一管理。

(3) 改善熱門山區入園許可的公平性

為什麼山區總是見到固定的商業團體在辦活動？為什麼總是那些商業團體，有辦法抽的到籤，搶的到秒殺的床位？這些都是需要探究原因並加以改善的重點。

(4) 適度增加承載管制量

各路線生態承載管制量的依據何理性，山屋的容納量是否具備充分理由，可否代表著實際山區，在生態保育需求下，適合活動人數的因子。熱門的週休二日行程，應在兼顧生態考量的狀況下，適度增加承載管制量。

(5) 有效解決占用申請名額的問題

熱門山區申請時一位難求，實際上山才發現入住率極低，到底申請到入園許可後又不去的原因何在？如何防止商業團體利用人頭戶來占用承載管制量的名額。

(6) 入園入山申請合一

簡化現行須申請分別申請兩種許可證的雙軌制作業程序，思考入園証可直接轉為入山證的變通方式。

(7) 山屋委外經營

落實使用者付費的觀念，提昇台灣高山地區山屋的品質，建構國際化的登山環境。

二、現行各國家公園的入園申請制度比較

2.1 玉山國家公園的入園申請制度

玉山國家公園園區內擁有全台灣第一高峰「玉山主峰」，目前積極爭取世界新七大自然奇景的票選活動，受到全民瘋玉山的活動影響，而唯一的山區居住地點排雲山莊僅有不到百人的有限床位；所以各商業高山旅遊團體，無不使勁全力、用盡各種手段來取得排雲山莊的床位，以取得玉山主峰登頂的入門保證票，導致本路線入園管理審核制度也備受考驗，每日塔塔加往排雲道上相同格式的背包防雨套，標示著同樣的商業性登山團體，讓玉山主峰線的入園許可核發，也最常受到社會大眾的質疑。

- (1) 申請時間：網路開放申請的時間並沒有限制，但須在行程出發前的 7 天前進行申請，額滿為止，但是部分熱門路線則須於 30 天前提出申請，並參於公開抽籤。
- (2) 核可方式：對於熱門路線的山屋及營位，是採用抽籤制，不論申請人數多寡，以實際抽籤的方式，抽出可符合現有床位的人數，才決定發給入園許可；如果為多日行程，則須於每日山屋及營位都能中籤，才會發給入園許可。
- (3) 申請方式：申請人第一階段需輸入身分證字號及密碼後，開始登錄路線規劃、聯絡電話、行程計畫、災難處理計畫、環境維護計畫（以上三項均附有範例可參考）；第二階段則分別輸入隊員姓名、國籍、性別、身分證字號、出生年月日、緊急聯絡人及聯絡電話；第三階段則選擇宿營的地點，此處並可查詢預約的人數。
- (4) 熱門路線：目前園區內最熱門的路線為玉山主峰線及玉山群峰線，最熱門的宿營地點則為排雲山莊及圓峰山屋營地，排雲山莊假日床位抽籤人數經常高達千人以上，中籤率遠小於 10%。
- (5) 床位編號：入園許可證上會有山屋床位的編號。
- (6) 承載量管制方式：以山屋或宿營地作為承載量管制的依據，管制「宿營地」的人數。
- (7) 其他要求：無。



(8) 目前較嚴重的問題點：抽籤的公平及公正性。

2.2 太魯閣國家公園的入園申請制度

太魯閣國家公園於 2005 年 7 月 6 日公告「生態保護區登山路線承載量措施」，同年 8 月 5 日再公告「修正公告太魯閣國家公園生態保護區登山路線承載量措施」，並於 9 月開始網路線上申請系統，由於園區的南湖大山主線，一般人至少需要 3 天以上的時間，比較不容易安排週休二日行程，加上假日開放 100 人的承載管制量，所以假日一位難求的情形並不多見，反而是奇萊主峰線僅限制 60 人，又可安排週休二日行程，所以假日要順利申請到床位，必須在 30 天前可開始申請的凌晨時分，立刻送出申請才能順利取得床位。

- (1) 申請時間：網路開放申請的時間並沒有限制，但須在一般多天數行程，需在出發前的 7 天~30 天之間進行申請，額滿為止，但是部分熱門路線則須於 30 天前，一開放申請時就提出申請，以先登記先取得核可的方式，決定入園許可的核發。為了增加園區內單攻路線申請的便利性，目前畢祿山單攻、羊頭山單攻可於 3 天前提出申請，而錐麓古道則可於 5 天前提出申請。
- (2) 核可方式：採用先登記先取得核可的方式，電腦作業的申請速度將決定取得核可的機會。
- (3) 申請方式：申請人第一階段需輸入包含身分證字號及電話後，並提供留守人的身分證字號、姓名、生日、性別、電話；第二階段則在選擇前往地點後，開始填入每日行程路線計劃及宿營地點；第三階段則是分別輸入領隊及隊員的姓名、國籍、性別、身分證字號、出生年月日、緊急聯絡人及聯絡電話。
- (4) 熱門路線：目前園區內最熱門的路線為奇萊主峰線及錐麓古道線，假日的入園許可，往往在不到 1 分鐘內，就被以秒殺的速度搶光。
- (5) 床位編號：入園許可證上無床位編號，山屋以先到先佔位的方式決定入住權。
- (6) 承載量管制方式：以登山路線作為承載量管制的依據，管制「登山路線」的人數。
- (7) 其他要求：某些困難路線須另外上傳「登山計畫書」，積雪期間申請還需另外附上「登山安全計畫書」及「雪季登山安全切結書」。
- (8) 目前較嚴重的問題點：如何防止假日秒殺搶位的狀況發生。

2.3 雪霸國家公園的入園申請制度

最晚成立的雪霸國家公園，為了避免昔日申請人採用預先卡位的方式申請床位，特委託學者專家研究相關管制作法，而採用迥異於其他國家公園以「出發日」管制申請時間的方式，而以「下山日」決定申請時間的開始，可惜實行多年之後，還是無法有效改善假日各熱門山區「強佔名額」、「申請卻不住」的嚴重問題，筆者個人就曾在天候良好的狀況下，週六晚間系統顯示桃山山屋、營位額滿時，當日僅筆者申請到營位的隊伍 4 人入住，而山屋完全無隊伍入住的狀況發生。

- (1) 申請時間：網路開放申請的時間限制為自上午 7 點開始至晚上 11 點整，且需在出發前的

7 天~30 天之間進行申請，也無法在更早的時間申請，進入網路申請的頁面，即清楚的標示現在時間，可申請的日期範圍和每日時段，部分熱門路線則須於 30 天前開放申請的時段，以先登記先取得核可的方式，決定入園許可的核發。為了強調公平性，路線規劃採用線上地圖，以滑鼠拖曳的方式進行路線規劃，申請者必須多加熟練，才能在最短的時間完成申請。

- (2) 核可方式：採用先登記先取得核可的方式，電腦作業的申請速度將決定取得核可的機會。
- (3) 申請方式：申請人第一階段需輸入申請人包含身分證字號及電話後，然後選取進出山區的日子；第二階段則進行行程規劃及床位預約，行程規劃須以滑鼠在電子地圖上拖曳編列；第三階段則是分別輸入隊員的姓名、出生年月日、身分證字號、性別、緊急聯絡人及聯絡電話。
- (4) 熱門路線：目前園區內最熱門的路線為雪山東峰線的三六九山莊，以及武陵四秀線的桃山及新達山屋，假日的入園許可，需在 3 分鐘內完成申請手續，才有機會取得入園許可。(詳見附表三、附表四)。
- (5) 床位編號：入園許可證上有床位編號，取得入園許可後即確定試否有山屋床位可住。
- (6) 承載量管制方式：以山屋床位作為承載量管制的依據，管制「山屋及宿營地」的人數。
- (7) 其他要求：無。
- (8) 目前較嚴重的問題點：如何防止三六九山莊、新達山屋、桃山山屋、九九山莊假日秒殺搶位的狀況發生。

2.4 各國家公園的入園申請制度的比較

目前台灣地區三個高山型國家公園，各自採取不同的入園申請方式進行管理，除了出現一國三制的問題外，也透露出國家公園間缺乏整合性，茲整理如附表二，以提供未來整合時之參考比較。

表二、各國家公園申請制度的參考比較

國家公園名稱	玉山國家公園	太魯閣國家公園	雪霸國家公園
申請時間	7~30 天前	3~30 天內	7~30 天內
每日申請時段	不限	不限	AM 7:00 ~ PM 11:00
核可方式	抽籤制	先申請先核可	先申請先核可
人數管制方式	山屋及宿營地	登山路線	山屋及宿營地
床位編號	有	無	有
熱門路線或山屋	排雲山莊 圓峰山屋及營位	奇萊主峰線 錐麓古道線	三六九山莊、新達山屋 桃山山屋
其他要求	無	困難路線須登山計畫書 雪季需登山安全計畫書、雪季登山安全切結書	無



三、現有入園申請制度的問題點

目前各國家公園入園申請的問題點，主要發生在假日熱門登山路線的入園許可申請上，雖然各國家公園設想了許多的制度與方式，來避免申請時發生不公平的現象，但在實行多年之後，這些不同的制度之間，也各自出現了不同的問題，依各國家公園熱門路線分述如下，讓大家了解商業團體所用來爭取床位的手段，更進而思考解決的方式。

3.1 玉山國家公園的抽籤制

玉山國家公園是三座高山型國家公園中，唯一採用抽籤制，來解決熱門路線的床位問題，照理而言應是最公平的方式，但是某些特定團體中籤率特別高，也一直令人懷疑其公平性，在沒有具體證據下，去懷疑相關公務人員也不是客觀的方式與解決方法。依筆者常年在各山區活動的訪談了解，其實大多數商業團體使用的方式，就是使用「人頭戶」來增加中籤的機率，由於各商業團體在辦理入園申請時，掌握了許多人的個人資料，可以很容易地使用人頭戶，來進行入園許可的申請，即使使用最公平的「抽籤制」，在商業團體以人頭戶，多申請幾隊參加抽籤的方式，來增加中籤的機率的方式，抽籤制所展現的公平客觀意義已蕩然無存。

商業團體能以人頭戶參與抽籤的原因，主要是因在玉山主峰線進行登山活動時，會進行人員名單查核的機會並不高，住宿在排雲山莊時也不會有人向您查核身分，另外，這些商業團體大多經常往來此路線，國家公園相關人員及志工在息事寧人的心態下，也極少會主動去查核參加者的身分，如此，更助長了商業團體使用人頭戶抽籤的風氣。參考近年來，排雲山莊假日抽籤人數動輒千人以上的記錄，到底有多少人頭戶在其中值得玉管處深思；而在公部門無力管理，一般百姓也在不知情的狀況下，被不肖商業團體用來做為人頭戶的現象，值得有關單位正視。

3.2 太魯閣國家公園的登山路線人數管理

相對於玉山國家公園的「抽籤制」，太魯閣國家公園入園管理採用「先申請先核可的方式」，就比較容易突破了，由於申請者可在事前先打好相關申請頁面，等到申請開始的那一刻，看準時間立刻按下送出審核按鍵，時間掌握的好就可順利取得入園許可，所以資料顯示假日申請到床位的，多是在1分鐘以內完成申請。

採用人頭戶申請的情形，在太魯閣國家公園內雖然不多，但也偶爾可見，主要的原因還是在於即使申請到入園許可，事後不去也不取消，也不會有任何罰則，而大多數的商業團體總是以先佔位，才開始招收隊員的方式運作，且經常有隊伍因為招生不足而取消，其所佔的承載量就直接影響到其他山友的權益了。

目前園區內最熱門的路線為奇萊主峰線及錐麓古道線，假日的入園許可，往往在不到1分鐘內，就被以秒殺的速度搶光。（請參考附表二及附表三）

表二、太魯閣國家公園內奇萊主峰線 2010 年 10 月 9 日星期六的申請狀況

承載管制狀況：奇萊主峰+連峰 於 2010-10-09 隊伍

[回到上頁](#)

申請編號	申請時間	申請人	隊伍隊人數	申請審核狀態
B00012965	2010-09-10 00:00:47	王富貞	12	審核通過
B00012968	2010-09-10 00:01:46	沈昱嘉	9	審核通過
B00012971	2010-09-10 00:01:57	沈昱嘉	10	審核通過
B00012972	2010-09-10 00:02:13	林宗蔚	12	審核通過
B00012973	2010-09-10 00:02:34	吳慶源	3	審核通過
B00012980	2010-09-10 00:06:25	張志宇	2	審核通過
B00012982	2010-09-10 00:12:34	王富貞	5	審核通過
B00013082	2010-09-13 20:43:32	洪輝宗	5	審核通過
A00012974	2010-09-10 00:02:42	曾啓明	2	審核通過

[回到上頁](#)

表三、太魯閣國家公園內錐麓古道線 2010 年 10 月 30 日星期六的申請狀況

承載管制狀況：錐麓古道 於 2010-10-30 隊伍

[回到上頁](#)

申請編號	申請時間	申請人	隊伍隊人數	申請審核狀態
C00013641	2010-10-01 00:00:07	方翰真	4	審核通過
C00013643	2010-10-01 00:00:37	蔡玉卿	12	審核通過
C00013645	2010-10-01 00:00:47	黃文彬	12	審核通過
C00013646	2010-10-01 00:00:53	蔡玉卿	12	審核通過
C00013648	2010-10-01 00:01:10	蔡玉卿	12	審核通過
C00013649	2010-10-01 00:01:11	黃文彬	12	審核通過
C00013651	2010-10-01 00:01:28	蔡玉卿	6	審核通過
C00013664	2010-10-01 10:44:49	蔡玉卿	2	審核通過

[回到上頁](#)

3.3 雪霸國家公園的下山時間管制申請政策

雪霸國家公園在管理上，採用了以「下山時間」管制申請時間的方式，使得許多要申請星期五、六、日三日行程的民眾，發現在星期日前的30天開放申請時，星期五的床位已所剩無幾了；而當想要同時申請連續兩天的床位，卻發現前面已排了無數的申請者。大多數商業團體使用的方式，是先申請週五及週六的二日行程，如此就可以提早一天展開週五床位的卡位戰，將周五的床位申請妥當後，隔天以後，再接著以同步取消週五床位，立刻申請連續兩



天的床位，就完成了三日行程規劃的床位申請，這樣的申請手法，以應用在需要三日行程的「大霸尖山」九九山莊上最為明顯。

此外，雪霸國家公園還會限制在可開始申請的時間，才可進行網路申請作業，所以各商業團體除了加快申請作業速度，還可使用一些網頁軟體來愈先作業，目前一般隊伍申請4~5人小隊的標準作業時間為5分鐘，但要搶到假日的床位則必須在3分鐘以內完成，已超過一般人使用「複製」及「貼上」指令完成申請所需花費的時間，可參考表四桃山山屋申請的秒殺狀況。

由於雪霸國家公園內「三六九山莊」、「桃山山屋」、「新達山屋」，既有現成的山屋可睡，也很適合做為週休二日的行程規劃，所以很自然地成為商業團體搶奪床位的重要據點，一般人想要申請到山屋，則是難上加難。同樣由於商業團體申請到床位，如果招生不足時取消活動，也不會正式上網取消入園許可，如此狀況國家公園也不會有任何處罰，各佔位的商業團體也沒有任何損失，自然而然地變本加厲地搶奪假日床位，這種狀況也導致上述這些山屋的假日實際平均入住率，遠低於50%以上，造成山屋資源及承載量被嚴重的浪費問題。

表四、雪霸國家公園內桃山山屋 2010 年 10 月 6 日星期六的申請狀況

[回首頁][回床位/營位查詢首頁]

2010-10-16 - 桃山山屋

承載量: 19 個床位 / 通過審核: 19 個床位 / 已預約待審: 0 個床位

申請日期	額降	身分證	床位數
2010-09-17 07:03:13	黃**	H1**59****	6
2010-09-17 07:03:32	陳**	A2**14****	5
2010-09-17 07:03:33	楊**	G2**57****	7
2010-09-17 07:08:14	宣**	U2**32****	1

四、現有入園問題的解決方案

4-1. 熱門山屋申請問題

各國家公園內的登山路線會成為熱門路線的原因，大致有如下幾個條件：

- ◎ 重要地標與山峰：例如台灣五岳三尖中的玉山主峰、雪山主峰、及大霸尖山。
- ◎ 風景優美、視野良好：高山開闊區域的風景，山區步道兩側展望及視野良好。
- ◎ 符合週休二日行程：一般人可以在不請假的狀況下，安排登山活動
- ◎ 有山屋興建：有山屋興建的路線，提供旅途的便利性，減少背負重裝的需求。
- ◎ 步道設施良好：步道狀況良好，可吸引人多次前往健行。

而熱門山區登山路線承載量及山屋設施的管理，更是各國家公園入園許可制度上的管理重點，如何做到公正及合理性也直接影響到，參與登山活動民眾對於各國家公園的觀感，對

於熱門路線，各國家公園目前大多以「限制」的方向來管理，而非以更開放性的態度，或更積極的作為，來推廣這些風景優美路線給國人，及世界各國熱愛自然風光的國際登山健行客，實在是十分可惜的現象；而過多的限制，往往最後淪為少數商業團體壟斷的局面，使得來自全國百姓納稅所興建的山屋，成為少數人牟利的工具，是目前國家公園管理制度上最為可悲的現象。針對目前各國家公園管理上的問題，參酌世界各地入山管理制度，提供的建議方案如下：

(1) 山屋委外經營、落實使用者付費的觀念

目前熱門山區的大型山屋，共計有雪霸國家公園內的九九山莊、七卡山莊、三六九山莊、新達山屋，太魯閣國家公園內的新雲稜山莊，以及玉山國家公園內的排雲山莊，除了九九山莊及排雲山莊，象徵性的收取 220 元山屋住宿費外，其餘均為免費提供登山朋友使用，但是卻由於缺乏適當的管理制度，常常造成假日山屋床位資源被浪費的狀況下，許多常在這幾處山屋路線上登山的朋友都知道，雖然申請時一位難求，但是上了山之後卻有許多床位空著，主要的原因有一部份就是「免費使用」的原因，造成大家的觀念裏會想先佔位，而形成浮濫申請山屋床位的問題，「反正最後不去又不會有什麼損失」是許多人搶先申請時心中浮現的念頭。執行山屋委外經營，可以得到的優點如下：

- ◎ **落實使用者付費的觀念**：避免山屋資源被惡意佔用及浪費。
- ◎ **提高山屋住宿費用**：以價制量來減少貪圖免費任意申請山屋的人數；同時也應開放收費較低的露營地申請名額，使得登山者可以自助的方式進行登山活動，類似日本的登山環境設施。
- ◎ **安排專人管理進行住宿名單的查核**：避免利用人頭戶申請佔用床位，並提升山屋的服務品質。
- ◎ **增進國家公園財源收入**：以提供山區山屋步道維修、垃圾清運、及糞便清除等工作的經費來源。
- ◎ **統一管理山屋食宿以改善服務品質**：目前提供餐飲服務的商業團體，常有糧食過剩、廚餘處理不當的狀況發生，且各自佔用山區廚房公共空間，山屋委外經營對此種現象可以有效管理，並提供名種更優質的山區餐飲服務。

目前太魯閣國家公園「合流露營地」，就是採用委外經營的模式，對於園區環境及設施維護改善良多，可以提供未來山屋委外經營模式的參考，而日本山區的山屋經營模式，也多是採用更積極開放的專業管理，依照使用者付費的觀念，登山健行的人可依照不同需求選擇花費較高的山屋住宿，或是收費低廉的露營地，常常使得前往登山的遊客留下了良好的印象。

(2) 避免利用人頭戶佔用、任意浪費山屋床位資源

台灣山區目前熱門山屋的管理，最嚴重的問題在於資源的浪費，因為沒有收取任何山屋床位的制度以及取得入園許可證佔用名額後，即使不去健行、也不使用佔用的床位名額，國家公園也不會有任何的懲罰制度、或者是即使有也沒有認真執行過，造成商業團體及大眾產生「先佔先贏」的觀念，先把山屋床位搶到手再說，造成熱門山區的山屋床位愈來愈難申請。

各國家公園針對這個現象，一直以來顯得束手無策，更讓許多登山朋友義憤填膺，而對於各國家公園的充斥著不滿的情緒。以下提供幾個簡單可行又有效的改善方式：



- ◎ **落實各登山管制入口名單的詳細查核**：現行玉山及雪山登山口的管制，大多是以隊伍的型態，提供入山證及入園証給管理單位即可，很少會有認真查核人員名單的狀況，主要是執行單位怕得罪人及造成分爭，如此狀態間接助長了商業團體，長期採用人頭戶參與抽籤搶佔承載管制名額的現象。
- ◎ **定期回報追蹤山屋實際住宿狀況**：可安排各國家公園志工，在山屋詳細核對各申請者及隊員的名單，整理申請到床位卻未住宿人員名單，並訂定懲罰制度，但是在懲罰前需先以電話確認申請者及隊員，不是被不肖商業團體利用的人頭戶。
- ◎ **訂定合理的候補制度**：申請入園許可時，必須建立合情合理的候補排隊制度，如果有隊伍取消行程，應該依照遞補順位按順序核發候補的入園許可，而非重新開放申請，因為這樣的方式，會有取消者優先知道候補名單開放的流弊，很容易另外以同一團體的另一組人，同步申請即刻爭取到自己所取消的入園許可名額。
- ◎ **提高收費且建立繳費制度**：一但申請到床位後，須於三日內繳交住宿金額，否則則依照候補的遞補順序，將原申請者取得的入園許可取消，改為核定給候補名單中的下一組人。
- ◎ **建立申請者及參加者的個人密碼制度**
現有申請系統有規劃個人密碼，所以申請者一般不會使用人頭戶，但是隊員部分濫用人頭戶申請的情形十分嚴重，可以考慮所有隊員均需建立個人密碼，並以密碼啟動所申請的入園許可，以杜絕濫用人頭戶申請的問題。
- ◎ **現制同一申請人所能申請的名額上限**
現有申請系統雖然限制每隊人數 12 人的上限，但是申請人可申請的總人數卻沒有上限，商業團體很容易就可利用單一申請人，進行大規模的人數申請。
去過馬來西亞神山的登山者，大多會經歷到三次以上的身分查驗，以確保非使用人頭戶佔用山屋床位名額，值得各國家公園在熱門山區管理上的借鏡。

(3) 提高熱門路線承載量、合理開放固定地點露營

現有的熱門登山路線承載量，大多是以山屋住宿量訂定，再冠以生態承載量的名詞來執行，遠遠低於山區實際上可負荷的登山人口數，有些地點還以遠低於山屋住宿量的承載量來進行管制，就更加令人感到不解，例如九九山莊的住宿量包含龍門客棧及數個蒙古包，共計有約 300 人以上的容量，卻因雪霸國家公園以生態承載管制的名義，僅開放 90 人申請，結果反而成為商業團體壟斷的狀況。建議提高的承載量依據各熱門路線分述如下：

- ◎ **雪霸國家公園「三六九山莊」**：現有山屋床位人數不變，另增加可供 60~80 人露營的營位設施（可考慮利用雪山東峰附近現有的停機坪）。
- ◎ **雪霸國家公園「九九山莊」**：現有承載量遠低於山屋設施，可將目前的 100 人提高到符合現有山屋床位的人數，約為 300 人，以充足的床位有效解決，因為床位有現而搶佔山屋的狀態。
- ◎ **雪霸國家公園「桃山山屋」**：現有山屋床位人數不變，露營的營位設施人數由現有的 8 人提升為 20 人。
- ◎ **太魯閣國家公園「奇萊主峰線」**：現有山屋共計有奇萊山莊（大小各一座，分別為約 6

人及 10 人)、成功山屋 (40 人)、黑水塘山屋 (20 人)、二號成功堡 (約 10 人)、一號成功堡 (約 10 人), 以上共計約為 96 人, 實際開放人數為假日 60 人, 建議重新思考增加管制人數。

- ◎ **太魯閣國家公園「錐麓古道線」**: 目前步道設施完善景觀優美, 但假日開放人數僅為 72 人, 時常人滿為患, 因斷崖路線已規劃單行方向, 建議重新思考增加管制人數為 100 人。
- ◎ **玉山國家公園「圓峰山屋」**: 假日開放人數為床位 15 人, 營位 21 人, 時常人滿為患, 該區露營腹地廣大, 建議重新思考增加露營管制人數為 40 人。

4-2. 國家公園入園申請整合

現行的國家公園高山地區入園許可, 是由三個國家公園依照不同的制度分開辦理, 且是採用不同的管制措施, 分開管理有下列的缺點:

- ◎ 參加者需熟悉不同國家公園的管理模式與申請制度, 增加民眾困擾, 毫無任何便民措施。
- ◎ 申請者可在同一天, 對不同的國家公園申請不同的行程, 各國家公園間無法查核表較, 容易造成佔用山屋資源的問題。
- ◎ 各國家公園均需派專人管理入園申請, 增加人事成本及國家財政支出。

現有各國家公園入園申請系統, 如果能經由網路整合成同一套系統, 將會在管理上減少很多問題, 各國家公園的資源也可整合運用, 及增加政府機關便民的措施。

4-3. 入山入園合一簡化作業程序

當透過千辛萬苦取得入園許可證後, 申請者還必需重複類似的相同資料輸入, 上去內政部警政署的網站申請入山許可證, 然後經過約 2~3 天的等待時間, 才能正式取得入山許可證, 完成計畫行程的所有證件申請, 如果不幸碰到颱風來攪局, 則申請者之前所花費的心血都將付諸東流, 全部的動作都要重來一遍, 這就是一個上班族在台灣國家公園內爬山的悲哀。

入山入園申請分開辦理, 要在網路上重複進行兩次重要個人資料的輸入動作, 增加個人資料外洩的機率, 在現今大家十分重視個人資料機密性, 避免詐騙集團利用的時刻, 僅為了進入國家公園爬個山, 可憐的登山者, 就必須連續兩次暴露在危機之中。入山入園合一簡單來說, 只是政府公務部門之間資料轉換的問題, 既然我們已經將入山的所有個人及行程資料, 提供給國家公園管理單位, 只需政府單位的溝通協調, 應該就可透過程式轉換, 同時轉換為符合現行法令的入山證。

4-4. 登記報備制與許可制

擁有豐富海外攀登經驗的台灣登山家李美涼小姐, 在 2009 年全國登山研討會「各國入山管理比較」一文中表示, 「各國多採取登記報備制或不需申請、入山申請都是採入山前一天申請即可」, 目前台灣內政部警政署的入山管理制度, 也已做到可當日隨到隨辦, 但是國家公園的入園許可, 除了少數的單攻路線之外, 還是必須於 7 天前上網申請, 造成入山的不便, 嚴重影響到台灣登山健行活動的發展與普及。



4-5. 生態管制區的重新定位

各個國家公園目前大多數園區內的高山百岳登山路線，都已劃入生態保護區，並依此理由設定生態承載管制量，來管制入山的人數，其實真正的生態保護區，是否合適開放一般的登山健行人員進入也是值得探討的課題，以現行狀況而言，如果可以先將步道兩側 20 公尺內的範圍，透過法令修正排除於生態保護區之外，或許可以作為另一個開放管制量的思考方向

太天真了

五、結語和建議

在世界許多國家健行、觀光之後，深深發現到台灣豐富的自然地形景觀資源，加上一年四季宜人的氣候，十分利於發展以徒步旅行（Hiking & Backpacking）為主的登山健行活動，但是卻在國家公園的入園管理制度下，讓人覺得有寸步難行的感覺。

總覺得身為一個台灣人，在自己的國家從事登山健行活動，竟然比去別的國家登山健行，當個外國人還來的不便，這是多麼令人不堪的事實；而偶然得到入園許可上山後，又多發現假日登記額滿的山屋，實際入住率卻又低的離譜。與各國家公園志工的閒聊之中，對於搶佔床位的現象，他們除了嘆氣也莫可奈何；而當筆者還在每日苦練，增加入園申請的快速鍵入技巧時，偶然相遇到大型商業團體的登山導遊，他們自豪地宣稱全台灣的山屋，只要他們想要就沒有搶不到的，不經感嘆國家公園入園管理制度上的無能，與入園制度上缺乏公平正義的可悲，也開始懷念起日本山區「人人有山爬」的境界，透過落實使用者付費，富有者在山上花費較高的費用，可以得到最高級的食宿服務；而喜好自助旅行的節約山客，也可以低廉的價格得到露營的空間，不論最富有與最貧窮的人，他們都具有一樣的權利，可以享受同樣的自然景觀資源。

僅以此文提供各國家公園相關承辦人員，希望能透過制度的改善，提供給所有全台灣愛好自然的登山朋友們，一個公平正義的戶外環境，當是國人之福。

六、參考文獻

1. 陳永龍，2005，「承載量管制、入山管理與登山安全—由生態登山角度理述自然保育區內入出管制問題」，《2005年全國登山研討會論文集》（雪霸國家公園管理處）。
2. 李美涼，2009，「各國入山管理比較—一個利於登山推廣登山客觀點探討之」，《2009年全國登山研討會論文集》（行政院體育委員會）。
3. 雪霸國家公園網站 <http://www.spnp.gov.tw/>
4. 太魯閣國家公園網站 <http://www.taroko.gov.tw/>
5. 玉山國家公園網站 <http://www.ysnp.gov.tw/>