

建構《台灣山岳活動綱領》芻議

陳永龍*

摘 要

山海台灣，台灣山區面積佔了全台灣三分之二以上，因此國土規劃中自然不應該忽略這片充滿生態、文化多樣性；本文以推動建構「台灣山岳政策白皮書」為目標，透過歷史研究分析法及規劃研究方法，釐析台灣山區環境破壞的成因，並以聯合國《廿一世紀議程》和永續發展的目標，參考其原則、策略與行動綱領，來建構《台灣山岳活動綱領》的八大策略和行動方案條目。本文認為，若要健全台灣的山岳活動環境，在行動綱領的策略上應包括：(一) 保育山林資源、確保山區多樣生態世界；(二) 深耕山岳文教、促進多元文化繽紛生命；(三) 促進山區活化、保障山區活動安全依歸；(四) 培育山野人才、精進戶外領導科研知能；(五) 健全山岳法制、提昇山區服務管理品質；(六) 立基山林生態、發展創意經濟生活產業；(七) 研發山野科技、建立資訊服務整合平台；(八) 推廣山岳休憩、宣揚健康登山活力台灣。

關鍵字

政策白皮書、行動綱領、山岳活動、登山教育、生物多樣性、原住民

*本文作者為國立台灣師範大學公民教育與活動領導學系助理教授

建構《台灣山岳活動綱領》芻議

陳永龍

一、導言

台灣是一個「山海文化」豐富、生態繽紛多元的社會。山海是台灣生命的原鄉，也構成台灣「生命文化多樣性」的繽紛世界。山海台灣，台灣山區面積佔了全台灣三分之二以上，因此國土規劃中自然不應該忽略這片充滿生態、文化多樣性，而且作為台灣發展與屏障的重要區域。

由國土規劃的角度來重新「定位」台灣，台灣本島（及列島）確實是一個山海環境構成的島嶼國家。以本島而言，從生態、經濟、文化與資源的角度觀之，自然環境中的「山」與「海」共同構成了台灣發展的基盤。除此之外，海洋事務攸關外交，而山岳事務則屬內政，一外一內，共同孕育了台灣在生態、文化的多樣性與永續發展的潛能。

以下，沿著陳永龍（2004）「朝向山的守護者」及陳永龍（2008）「山是一所學校--創意教育的文化土壤與像山一樣的思考」等論文的理脈延伸思考，期許未來能由行政院設立「國家山岳事務推動委員會」來制訂整合性的山岳活動綱領與政策。

（一）立足台灣放眼天下

立足台灣、放眼天下，台灣才能培養出優秀而具有競爭力的下一代。而立足台灣，當然是放眼天下的起點。放眼天下；地球上海洋約佔地表面積的三分之二強。海洋在生態平衡上，擔任全球碳循環、水循環與能量重地的功能；在氣候變遷上，攸關全球環境永續發展的關鍵；在交通運輸上，提供無遠弗屆的便捷功能；在資源蘊藏上，提供豐富的生物與非生物資源，每年約有一億噸的水產品佔人類動物蛋白需求量的十分之一；在替代能源上，除了海域石油探勘之外，海洋潮汐、溫差、風力等新興能源的發展，近年來也吸引各國的關注。

在海之濱、山之巔共構的地球上，國際對山岳環境的保護與資源使用，各國也日益重視。自聯合國 1992 年起制訂的《生物多樣性公約》、《廿一世紀議程》等攸關「永續發展」的文件中，都有與山區暨原住民的條文專章，更可見山岳在地球生態平衡與人類永續發展中的重要性！而聯合國把 2002 年訂為「國際山岳年」與「生態旅遊年」，即是為了檢視自一九九二年起推動「永續發展」在十年後的實施狀況。

立足台灣；台灣本島山岳佔有三分之二強之面積；山域生態文化的多樣性，提供台灣全體可以安居的基礎。山岳在台灣生態平衡上，擔任氣象、水循環、特有種動植物與生態多樣性的角色；在氣候變遷上，山是台灣的屏障，具有全球暖化之微氣候調節作用，也阻卻了颱風的侵襲；在交通上，人的雙腳有時是比任何機動工具更好的交通方式；在資源蘊藏上，具有多樣性的水資源、生物資源和文化資源等，是台灣永續發展的基盤。

儘管台灣多山，且山岳遠比海洋容易親近，但國人對於山野卻是陌生的！不僅缺乏山野生活知識與野外求生技能，更對台灣山林野地的多樣生態、多元文化無知。因為，台灣人民從小就沒有在教育與生活中，感受與意識山岳對我們生活的重要性，更沒有足夠的基本能力在山野地區行動。但從另外的角度來看，目前國際上在極端自然條件下的科學研究者，例如南極、喜馬拉雅山區等等，無不是這些研究者都是登山與愛山者，才可能忍受惡劣的生存條件來進行科學研究。

(二) 山的世界浩瀚深遠

山是地表突出高度到一定程度的地形，一般來說，是地表隆起比周遭土地還要高（以海拔為基準）的地方；而聚集這類地形很多的地方，就叫做山區。許多地形學的教科書會把山定義成「介於山谷與山谷之間的隆起部分」，或以超過七百公尺的地方叫做山，不到的叫做丘陵等等¹¹。

日本登山家暨學術工作者梅棹忠夫、山本紀夫（2007）編著《山的世界》一書，集結三十餘位日本知名山岳專家及登山家的專業，以全世界山林景況及作者自身經驗，探討了登山科學、山的文化、山林生活、環保意識等等，即已跳脫只把山看成挑戰與登臨對象的思考，而把山當作知識領域的對象來探究。

山的世界基本上是先從地球生成的地質地形現象，即地理學的地形地貌開始，而後涉入天文（氣候）、水文等環境因子，而產生山的環境生態面向，或冰雪岩、或苔原、或草原、或森林等等，而構成陸域生態系的生物多樣性與繽紛生命。因此，山的世界不只是物理的世界，更是生物與環境交織的世界，是孕育生命演化的母體。山被許多原始民族認為是有生命的母體，另一種代名詞的稱謂則是 GAYA（蓋婭）或說大地母親。

而在這樣的生態環境下，居住於不同生態環境的人群，透過人與環境集體互動的「創造性的適應」機制，而建構了獨特的生態文化。因此，不同的山區總是生物多樣性和原住民文化多樣性的地方，而具有許多古老的土地倫理與生態智慧，也成為人類共同的文化資產。甚

¹¹ 請參見梅棹忠夫、山本紀夫編，2007，《山的世界》，pp.101-102，台北：商務出版社。

至，世界上絕大多數在雄偉險峻的高峰地區，這些巨峰往往被鄰近的原住民族當作神聖空間來保護與信仰。在這個層面的意義下，山是神聖的。

只不過，在今日的山區世界，由於人類過度開發與對山區土地的超限利用，使山區裸露化、沙漠化而造成洪水與土石流的天地；山在人類今日文明下面臨了巨大的危機，即：全球暖化、氣候兩極化與地域沙漠化的現象。也正是在這種全球環境變遷與政治經濟變動中，我們更有必要警覺到山林守護的必要與重要，而不只是把山當作踐踏與登臨的對象而已。立足台灣、放眼天下，也在這個概念下而更具有全球在地化的行動意涵。

日本的登山家與山的研究者共同從「人為什麼要登山？」起，探究「山的環境」、「山裡的生活與文化」和「山的危機與保護」等面向；而日本政府更自 2008 年起編列五年四百億元的預算，欲促使全國的青少年得以在正規教育中，開啓親近山林的自然體驗與探索教育。因此，這些「他山之石」的借鏡，亦值得國人認真思考山岳政策與山岳教育的重要性。

而在台灣，多數的人並沒有機會到美國的山野地區去聽狼嚎，也未必有緣去阿帕拉契山徑或太平洋山徑登山健行；那麼，在台灣的人該如何立足台灣、放眼天下，但卻懂得「像山一樣的思考」呢？也許，我們得先回到「山的世界」來對山有基本的認識與理解，再開始出發會比較好些。

(三) 向山學習與山岳政策白皮書的重要

向山學習，我們可以說出許多道理；但要「像山一樣的思考²」，卻多半仍只是一種口號。山會思考嗎？山又是怎麼思考的呢？「像山一樣思考」這句經典話語，是李奧帕德(Aldo Leopold)在《沙郡年記》(A Sand County Almanac)中首先提出來的「土地倫理」觀念；背景是當時美國白人大量撲殺狼群，以為那樣可以保護牲畜與享受更多的鹿群資源，不料卻帶來更大的生態災難！

當時美國各州的獵人樂於殺狼，以為狼一旦減少，將能獵得更多的鹿皮，對狼嚎最為懼怕的鹿群，在狼群消失後不再恐懼；然而，當一座失去狼的山，所有灌木和幼木的嫩葉都被過多的鹿群吃掉，變成光禿禿的，至於鹿群最後則因數量過多而餓死。因此，撲殺狼群基本上反應的是人們對大自然的無知與對狼群的恐懼。而在這些明顯而迫近的希望和恐懼之後，卻藏著一個更深奧的意義，即：「只有山知道這個意義，只有山活得夠久，可以客觀地聆聽狼的嚎叫。」³

² 請參見李奧帕德 (Aldo Leopold) 著/吳美真譯，1998，《沙郡年記》，台北：天下文化出版。

³ 同上註。Pp.190。

相較於「海洋」而言，「山岳」「教育」是遠比海洋更容易親近，更容易推動「戶外教育」而容易看見成果的。換句話說，登山無異是一種把「山」當作媒介，透過體驗、探索等方式，來「打開經驗世界」、「發展抽象能力」並「與世界連結」的絕佳管道，要像山一樣具有「空間的廣度和時間的深度」來思考，才能讓人在「體察與探索內在自我」時，也看見更寬廣而能修補人與大自然、人與人之間的關係。

當然，關注山必然不是排斥海。若重新回顧與檢視台灣的「山岳事務」和「海洋事務」的推動歷程，近十年來台灣是重海輕山的！以海洋政策為例，略微回顧台灣從《海洋白皮書》的制訂開始，以至《海洋教育白皮書》的頒佈，並開啓全民海洋教育的推展，這期間不過十年左右；因此，從海洋事務與海洋政策開始被重視、研議、制訂政策等，以至今日嘗試落實到「教育」領域中，這個推動過程是深具啓發性的。

台灣在近十年來已經開始重視「海洋事務」並逐步推動政策改革，亦已看見一些成效。但在「山岳事務」上，卻可說是一片空白；除了行政院經濟建設委員會曾於 2006 年委託「台灣山岳綱領」的規劃方案外，並未見到以「國家永續發展」為核心思考的統合性政策計畫。但在前人基礎上，未來仍有必要推動國家的山岳政策，從制訂《山岳白皮書》、《山岳政策白皮書》、《山岳教育政策白皮書》等，全面推展山岳活動和山野教育的工作。

二、維護山岳環境確保國家社會永續發展

山岳活動，並非只有「登山」活動，更和多數的人在山區消費、使用、破壞大自然的種種土地使用方式有關。因此，思考山岳活動綱領，並非只從「登山」的狹隘角度觀之，而得有宏觀的視野，才能立基在維護台灣山岳環境的基礎上，確保國家社會的永續發展，並使山岳活動和原住民生計文化等，都獲得自由、平等、互利的保障。

在原住民的文化傳統中，原本有著人與自然和諧共處的土地倫理；因此除了部落住地附近的刀耕火種游耕農地外，到處幾乎都是青翠的山林，而使其所依存的生態環境，始終保有著生物多樣性的特質，具備了永續發展的條件與內涵。在原住民各族群還是山林主體的傳統部落社會裡，儘管各有不同的文化制度，卻有相通的生態智慧與文化觀念，視山林大地為滋養萬物的母親，河流則是大地的奶水。然而，今日原住民不再是山林土地的主人，廿一世紀的我們，必須共同承擔過往山林生態破壞的苦果。

(一) 今日始嚐台灣山林生態破壞的惡果

全球環境變遷加上人們無知地浩劫對待大地，大自然終究是會反撲的。自 1988 年植樹節「送樹到林務局、為台灣森林請命」起的森林運動，十年來的成果已使台灣林業全面停止伐

木；但許多的山林地現況，卻依然不是蒼鬱的森林，而變成了茶葉、高冷蔬菜、檳榔、山葵等等經濟農作物地；甚至是變成爲牧場、高爾夫球場、遊樂場、住宅、寺廟及納骨塔等等非農業使用地。更者，許多不當的工程開發，往往水土保持不良；土地超限利用的結果，造成大地本身無法自然回復的傷害，而招致大自然的反撲，帶來逢雨必災的環境災難。例如，近年來各山區每在颱風或豪雨後，接連出現的洪災、山崩、土石流、或如「林肯大郡」事件等等災害，都是最佳的明證。

在每次的颱風災後，報章雜誌總會有檢討與撻伐的聲音出現，政府部門見輿論之壓力，有時會表示出整治的決心。而這樣的過程中，原住民往往又成爲二度受害者，在 1998 颱風災後，當時法務部長陳仲模爲顯示魄力，多次搭直升機檢視國土超限利用與濫墾狀況，第一個開刀的對象就是找烏來鄉原住民，彷彿原住民就是破壞山林保育的殺手。但對於更嚴重的平地財團在山林地區的違法開發案卻視而不見。這些狀況，一直到十年之後的九二一地震、廿年之後的八八風災，災害模式愈來愈大，國家社會主流的思維和因應模式卻大同小異。

事實上，政府部門在面對這些現象時，雖然也會用水土保持的角度，將之視爲「山坡地濫墾、濫建問題」來看待；但在處理問題方面，卻經常是束手無策的。一方面，山坡地被劃分爲不同的權責單位管理，有許多不同（甚至衝突）的制度與法令存在，常被形容爲多頭馬車；而這也往往成爲無法解決問題時，互推責任的藉口。若政府強力肅查，也多半只拍蒼蠅不打老虎，原住民遂常成爲這種狀況下的替死鬼。

另一方面，即使非關多頭馬車，針對某些土地超限利用問題嚴重地區，如阿里山地區、台中縣和平鄉地區、南投縣仁愛鄉與信義鄉地區等等；政府部門雖曾仔細研擬一些方案，但最後的結果，卻是連非法濫墾且查證屬實的部份，也沒有辦法清理、查辦與復原。其中有一個典型的案例爲「德基水庫集水區超限利用山坡地專案」（簡稱爲梨山事件）。

1992 年，行政院蕭萬長院長曾想要專案處理梨山地區土地超限利用問題，包括合法承租但變相使用者以及非法佔用公地濫墾者二大類的清查作業。但是針對德基水庫上游集水區非法變更使用濫墾部份一千一百七十一公頃，擬以終止租約，限期收回林地方式處理。因此核定凡自公告日起三年內申請終止租約交還林地者，由政府依下列標準發給轉業救助金。該案提出第一年繳回者每公頃補償九十萬元、第二年繳回者補償七十萬元、第三年四十萬元、第四年還不繳回則終止租約強制收回林地，並不予任何補償。結果卻是該案尚未推動，就因某些立委替居民開公聽會反對，而取消此一已經過行政院核准方案的執行。

諸如這類的個案，實已凸顯出山坡地濫墾濫建等超限利用問題，並非如政府官員或大部分學者專家想像的那樣單純；因爲它不只是土地利用方式與水土保持技術問題、或違法違規

使用的問題，而是森林生態系的保育問題；但卻涉及了更複雜且更深沈的社會人文、政治結構、生計經濟與土地倫理等糾結的問題。亦即，它是山林土地的社會發展史問題。

(二) 台灣山林環境變遷的政治經濟分析

依陳永龍（1999）的研究指出，台灣在前清時期的西部平原地區，平埔諸族群已經因與漢人水稻文化的接觸，在番產漢佃與一田二主的狀況下，地權逐漸地私有化與流失，平原地區也漸漸原野破壞、鹿場消失。而自晚清 1860 年後，即開始和世界市場接合，對外開放通商口岸，對內則反映在開山撫番的政策上，在平埔諸族土地逐漸流失的同時，也開始把統治勢力伸向內山一帶，開始開山種茶與伐樟製腦，是為山林地區生態環境破壞之肇始，但當時的開發仍多集中在中低海拔與北部山區一帶，對於中高海拔地區的影響並不大。

到日據時期，在日本帝國主義擴張與殖民主義統治下，殖民政權透過武力征討，使國家機器的政治權力全面進入深山地區。然後在各時期因應殖民母國意識形態與政經理脈需要的「理蕃計畫」下，一方面榨取山林資源，另一方面則透過扶植授產與集團移住計畫，以及醫學、衛生與教育等社會改造政策，以期徹底摧毀了山林地區原住民各部落的生活空間與世界觀。

此時，作為提供日本殖民母國物資所需的殖民地，為了順利取得開發山林資源的正當性，台灣的殖民地政權透過林野調查，除保留部份「準要存置林野」給山區的原住民外，其餘的山林地區的土地，全部被視為「官有林野」地，變成了國家擁有的土地。這進一步地剝奪了原住民對山林地與獵場使用的自然主權，促使了這些高山地區開始砍伐紅檜或開礦，成為以違反生態法則使用山林資源的濫觴。

戰後國民政府接收台灣，同時也接收了日本政權的殖民地遺產。此時，準要置存林野變成了山胞（後改稱為原住民）保留地，原住民得以承租使用保留地竟彷彿成了國家的恩賜！至於官有林野，則變成國有林班地，林務局延續著日人伐木的林業政策，自己砍樹去賣以求財源自主；或將林班地承租給包商砍伐，造成了原始森林與生態多樣性的摧毀。

而隨著中部橫貫公路及其支線的開拓，政府於公路兩側就地安置開路的榮民；為了使其能自力更生而不致成為國家負擔，退輔會遂輔導榮民開墾山地農業（梨山地區）種植溫帶果樹，或自己經營牧場（清境農場一帶）來增加財源。這些墾植現象造成土地超限利用與農藥污染水源問題，而成為另一波的生態環境浩劫。同時，因為公路的開通也增加了山區的外地移民，提供平地資本進入山區的機會。

1980年代起，林業市場的價格不高，而農業市場上卻有著高山茶、高冷蔬菜以及檳榔等的龐大需求，因此隨著阿里山公路的開通，在利之所趨下，阿里山地區不少林地承租人或業主遂擅伐原有竹木，改種高山茶與檳榔，並興建房舍與製茶廠。而丹大林道盡頭承租出去的林班地以及中橫支線等高山地區，也紛紛改種高冷蔬菜或茶葉。這些根系更淺、固土更差的經濟作物，所帶來的水土保持問題當然是較諸溫帶果樹來得嚴重，就更遑論生態環境衝擊問題了。

約與此同時，1980年代中由於國民旅遊需求增加，為紓解雇傭勞動工作壓力與躲避都市惡劣的生活品質，中產階級紛紛朝向消費自然的旅遊。這使得更多的平地資本進入山區，設法以各種方式取得山林土地的實際使用權，並投資休閒工業，在風景優美（特別是有溫泉所在）的地區，蓋起渡假山莊與休閒旅館。因而使這些地區出現更多的非農業使用，形成濫建問題。

在1990年代之後，因應週休二日的休閒旅遊需求，這些休閒產業對山林地區的開發破壞，事實上已經成為更為普遍的現象。不僅國家公園與林務局的森林遊樂區成為重要經營方向；土地的轉租、轉賣與炒作現象，也因資本家對休閒市場的預期而變得更加頻繁。而這種休閒工業的投資，讓土地使用以非生物性方式固著化的結果，除了造成山林生態無法再自然回復的新災難外，也產生更多的族群性經濟剝削現象。

對這些「本土」新生的次級資本家而言，他們多半並沒有大財團的鉅額資本，但因國家對山林地區土地的分類與限制，使這些地方擁有比平地地區更低的地租；因此即使只有承租之使用權，只要賭注國家可能沒有能力執行違法或處理違規使用問題，在有利可圖之下就往往會進行土地的超限利用。再加上原住民的單純易騙與作為廉價勞動力的來源，就更足以獲取經濟上短期的最大利潤了。而若遭到查處，則尋求透過紅包、關說等等方式來延長使用年限。或者，運氣好的話，若是能配合官員異動、法令修訂或地目變更，已變相取得土地所有權者將會獲得更大的暴利。

當然，也正因為戰後的「黨國國家機器」為漢人移民的政權，對山林地區的主權，是自日本政權手上「接收」過來的，因此在接收殖民地遺產的同時，也接收了各項研究調查與法令制度的成果，而不必在實踐上有所反省。因此隨著台灣被整合進世界市場的同時，政權關注的重點一直是國際分工下工業發展的問題，在六〇年代起以農養工的政策下，自然更不會注意原住民的處境與山林環境保育等種種問題。

於是，非立基在原住民生存暨生態保育的政權，舊有的法令與制度，以及沒有效率的官僚體系，始終跟不上山林地區土地使用變遷的腳步。而在民意代表的關說或政治妥協的壓力

下，歷年來政府多次清理原住民保留地及高山地區違規或違法使用的問題，其結果也就往往是變成睜一隻眼閉一隻眼，或者更加放寬土地使用管制，以及放鬆土地權之取得，而造成這些山林土地逐步地被蠶食鯨吞。

近廿年來有關「山坡地保育利用條例」修法、「水土保持法」的頒佈等等，雖然訂定了更嚴格的利用規範；但由於前一個階段造成土地使用與權屬的複雜，加上新「國族國家機器」打造，所謂本土政權與本土資本更緊密地相結合。因此嚴峻法令，除了造成對原住民族更大的生存限制與環境不正義現象外，是否有助於解決數萬公頃山林地超限利用問題，情勢恐怕未必那麼樂觀。

而在這樣的歷史過程裡，處境最糟的山林子民可能就是原本的原住民族群了。他們在前一個次帝國主義的殖民主義政權（日本）下，被剝奪了所依存的土地，摧毀了原有和生態系緊密相連的生活空間；緊接著，又在次國族主義所翻製的內部殖民主義國家機器（國民政府）下，透過平地化與「現代化」的社會同化政策與教育體系，進一步地在成為廉價勞動力的同時，還不斷地被研究、被教化、被操弄文化。

這樣的結果使大部分的原住民部落，漸漸喪失其主體性，甚至忘掉了祖先代代相傳的土地倫理，而學習平地人的山地開發使用模式。在資本不足的狀況下，往往更難和平地資本家競爭，最後常常是土地脫手轉租轉讓而無法贖回，成為新的無產勞動者；甚至還在土地轉租（賣）出去之後的同時，淪為租（買）地者的僱工。

同時，又因為原住民是少數民族與弱勢者，在今日票選假民主的社會裡，其環境與生存權並不受主體社會重視，遂在資本/國族主義複合體的聯手作用下，或因水庫、發電場、核廢場等之公共工程，或因水泥、採礦等財團投資，而對原住民的土地與生存權利產生新的威脅，即使是藉保育知名成立的國家公園也不例外。因此，存在了許多的「環境不正義」現象，壓迫著原住民生存的空間，但只有少數幸運的地區其生存抗爭獲得重視與善意回應。

(三) 環境生態保護與環境正義的主張

若以政治經濟史的分析角度觀之，隨著台灣被納入資本主義世界市場体系的同時，農產品與自然資源逐漸地商品化，由早期的製腦、茶葉出口以換取某些工業產品，以至日據時期開始伐木、採礦與建造水力設施等等措施，不僅一步步地破壞山林生態平衡，也同時將原住民捲入市場經濟的洪流裡，並摧毀了其與土地共生的自然經濟生計方式。戰後台灣所謂的經濟奇蹟，事實上也是奠基在對生態環境與底層勞力（含原住民）的剝削之上，才達成所謂「現代化」歷程的。

1980 年代以後，因為林業的利潤降低，一些山林地開始有更多的經濟作物栽植，例如茶葉、檳榔、果樹、山葵與高冷蔬菜等等，而造成濫墾與土地超限利用等現象。也因這些坡地農業需要密集資本投入，原住民多半沒有這樣的財力，而使保留地的使用有更多轉租情形發生，土地使用更趨複雜。而這些土地不當開發或超限利用情形，不僅造成水土流失、逢雨必災的潛勢，更造成野生動植物棲息地的破壞，使一些珍貴稀有動物面臨瀕臨滅絕的危機。但是大社會在保育聲浪崛起之時，卻往往不察地誤以為原住民狩獵是生態破壞的殺手。

這些土地使用的擴張，經常夾擠了原住民的生存環境，特別是以國家之名的公共建設與財團投資開發的種種措施，例如水庫、核廢場、國家公園以及水泥場、採礦場等等，也因而不可避免地會有原住民的生存抗爭存在。儘管有不少部落因為妥協、退讓而早已在歷史的洪流裡被淹沒（例如因石門水庫而千村的泰雅族部落），但這類原住民的生存抗爭，在過去的歷史上確是不曾停息過的，只不過是在不同的時期裡，因為不同的緣由事件，而有不同的抗爭形式出現。但所爭的東西，卻不外乎是土地、生活與尊嚴的自主權。

因此，我們可由諸多史料中發現，在明鄭以至晚清 1860 年開山撫番後的原住民地區，環境生態與自然地景的破壞實其來有自，因此才會牛山濯濯、鹿場消失之語。而面對生活空間被擠迫與生存環境被破壞的原住民，或因歸順而漸被同化，或因衛土護生而與漢人發生衝突，甚至「出草」來遏止外人入侵，遂被稱為「番害」來對待。特別在日據殖民時期日人急速向山區擴張進逼，更是大大縮限了原住民傳統的生活領域，而招致大小不斷的「蕃害」，其中最悲壯而為驚天動地的生存抗爭，即是「霧社事件」。

戰後的台灣，因為承繼了日本人武力鎮壓原住民而全面控制山區的成果，再加上日據末期新理蕃政策的奏效，原住民部落的生存抗爭意識，在主體社會同化教育數十年之後幾已停息，直至 1984 年原住民權利促進會成立後，才又跨族群部落地燃起了弱勢者生存抗爭之火。此後更於 1988 與 1989 年發起了兩次的還我土地運動，以及間接影響到一些原住民地區爭環境生存權的運動，例如屏東魯凱族反瑪家水庫、蘭嶼達悟族反核廢運動、布農族反玉山國家公園、太魯閣人反國家公園及水泥工業運動、水漣阿美族反牛山欲建火力發電廠等等，在在都反映了原住民的環境生存權不容破壞的聲音。

上述的種種現象，也凸顯了原住民族作為「人」的存在以及其環境生存權問題；由於大社會多半站在都市中心角度思考，因而缺乏對邊陲地區弱勢族群主體性發展的更多關注。換句話說，在以政權與資本為中心的思考範疇裡，山林地區（或限制發展地區）的開發與保育，往往都忽略了該限制區內原住民族（或其他弱勢群體）的生存權益，而招致開發、保育與地方生計的衝突現象，產生「環境正義」問題。

「環境正義」簡單地說，便是因環境因素而引發的社會（不）正義，尤其是關乎強勢與弱勢團體間不對等關係的議題（紀駿傑，1997：77）。其論述的興起，主要是因全球資本主義擴張過程，導致地球資源日益枯竭及因環境改變或破壞所引起的社會衝突不斷，於是美國自1970年代開始出現環境社會學的論述（Buttel，1987）。更因美國長期來的種族問題，以及有毒廢棄物與垃圾場、核廢料等多選擇在非白人地區處理，因而1980年代末的新環境社會學（即環境正義）論述，將這些現象稱為「環境的種族（偏見）主義」（Environmental Racism）（Bullard，1993；紀駿傑，1993）。

有關環境正義的論述，在全球環境遭受嚴重破壞的二十世紀末，開始被廣泛引用來討論有關少數民族與弱勢團體所遭遇的環境議題。並且，這樣的議題不只有在廢棄物的處理上，也呈顯在資源的擷取過程，因而有一些環境社會學者視此現象為環境與社會間的持久性衝突（Schnaiberg and Gould，1994）。

紀駿傑（1997）以全球原住民為例，整理環境正義的相關研究，強調儘管原住民的知識與文化對全球生態與人類生存有多重意義，但他們在全世界仍遭受各種無情的生態迫害，甚至滅族的危機。而迫害與威脅主要來自（一）政府選擇原住民傳統家園作為核子試爆與堆放核廢料的地方。（二）外來人口的侵入逼近與強勢文化的滲入。（三）國家與資本家常以私有化與更有效利用為理由搶奪原住民土地。（四）政府以成立國家公園及保護區名義，侵佔原住民歷史家園，並限制其傳統經濟及文化活動。（五）強勢文化所謂的「發展」與「開發」，包括林木採收、採礦、採石油及水資源利用等等，是生態與原住民的另一種浩劫。（紀駿傑，1997a：81-89）

因此「環境正義」的基本主張包括了原住民（與弱勢團體）有免於遭受環境迫害的自由，社會資源的平均分配，資源的永續利用以提升人民的生活素質，以及每個人、每個社會群體對乾淨的土地、空氣、水，和其他自然環境有平等享用的權利。而其規範性意義就在於使我們面對那些環境不正義現象時，要毫不猶豫地選擇站在哪一邊（紀駿傑，1997：78、86）。這裡觸及了研究之政治正確性的問題，也點出持正義論的學者其關懷行動的積極意義。

（四）確保山林生態才是台灣永續發展的根基

在1987年WCED《我們共同的未來》報告裡，已經注意到原住民和保持生態體系與維護生物多樣性之間的關係，強調「原住民能提供現代社會關於森林、山地、旱地等複雜生態體系資源管理的經驗。」（WCED，1987：12）也注意到環境正義的問題，因而提到「人類社會正進行著一項極諷刺的現象，當發展擴及雨林、沙漠及其它孤立的環境之後，它傾向於將

唯一能在此環境下生存的文化給摧毀掉。」(WCED, 1987: 115)而在聯合國(1992)的《廿一世紀議程》裡頭，也有同樣的關注，強調原住民與其居住土地有歷史淵源，對自然資源保育有獨特的貢獻，其對「永續發展」的參與應予加強，傳統知識與經驗應予尊重(Sitarz, 1993)。

因此，思考台灣「山岳活動綱領」時，必然得先回到確保山林生態保育和原住民文化生計發展並存，以此作為基本出發點，才能在永續發展的觀念下，重新看見登山與山岳活動的重要性與可能性。

三、架構台灣山岳活動綱領的八大策略

為了架構台灣山岳活動綱領的實踐策略，我們有必要先回顧聯合國面對「全球環境變遷」與面對未來的「廿一世紀議程」裡重要的內涵，尤其是與「山岳區域」有關的部份。

(一) 廿一世紀議程及其行動綱領中的山岳永續發展

聯合國 1992 年在巴西里約舉行的「地球高峰會議」，各國共同發表《廿一世紀議程》，作為各國推動永續發展的行動方案，期使達成永續發展之長程目標。《廿一世紀議程》稟持「永續發展」的理念，提出處理地球環境問題的全球策略，具體地為人類的未來規劃了行動綱領，在社會與經濟方面，主要包括：向開發中國家提供財務援助，鼓勵有利於環境發展的宏觀經濟政策；消除貧窮，加緊為人類提供永續的生計機會；改變非永續性的生產和消費型態；保護和增加人類健康；促進人類居住的「永續發展」；以及，將環境與發展問題納入決策過程，制定有效的法律和條例架構。

而在保育和資源管理以促進發展上，強調應保護大氣層、綜合性土地資源利用、保護並合理使用森林資源、控制沙漠化、保護山區生態系、滿足農業需要而不破壞土地資源、生物多樣化之「永續發展」、對環境友善之生物技術管理、保護海洋資源、保護及管理淡水資源、管理有害廢棄物等等。

其中，「保護並合理使用森林資源」方面，強調應管理不當的森林砍伐、火燒、放牧，以避免水土資源之品質劣化、野生動植物消滅和全球溫暖化；支持森林在生態體系、經濟、社會和文化各方面的綜合性角色發揮，加強森林相關研究工作。在「保護山區生態系」方面，則強調應促進對山區生態系的生態狀況及持續發展的了解，及水源區的發展，降低山區居民對山區生態品質的負面影響；促進國際合作研究山區生態系；國家應鼓勵民眾參與保育工作，多樣化的山區生態，調查易受侵蝕、洪患、山崩、地震、及各種自然災害的地區加以保護。⁴

⁴ 請參考聯合國正式文件《廿一世紀議程》。參考網址：<http://www.un.org/chinese/events/wssd/agenda21.htm>

聯合國糧食及農業組織在農業委員會第十六屆會議（2001年3月26—30日於羅馬）討論「關於《21世紀議程》的進展報告：糧農組織貢獻的要點」，強調「里約+10年」的重點應放在審查《21世紀議程》的實施方面。其中，關於《廿一世紀議程》第13章「山區永續發展」的主要任務，包括籌備2002年的「國際山岳年」。2000年6月，糧農組織以國際山區年領導機構的身份，編寫了秘書長關於2002年國際山區年籌備情況的報告，該報告將提交第五十五屆聯大。該報告闡述了在國家、區域和國際一級的活動，並列舉了在某些國家內採取行動的例子。糧農組織還於2000年7月開創了關於國際山區年的正式網際網路網站。2000年9月，向成員國各部發送了一份正式函件，並附有一張調查表，要求提供關於國家為「國際山岳年」所採取的舉措、是否擁有與山區有關的資料庫以及山區重要問題的資訊。⁵

而在里約會議十年後的2002年，聯合國又有《2002世界高峰會永續發展行動計畫》，強烈確認對里約原則、全面執行《廿一世紀議程》和《進一步執行廿一世紀議程方案》的承諾。因此針對《廿一世紀議程》各章節的內容，提出更多行動綱領與策略上的建議。與山區暨原住民有關的部份，包括：

- 38(r) 「促進對傳統和原住民農業系統的保護、永續利用及管理，並加強原住民的農業生產模式；」
 - 39(d) 「透過相關的政策和方案，來採取綜合措施以防治荒漠化和減輕乾旱的影響，例如透過土地、水和森林的管理、農業、農村發展、預警系統、環境、能源、自然資源、保健和教育以及消除貧窮和永續發展策略等；」
 - 41 「促進永續的旅遊發展，包括非消費型生態旅遊，其中考慮到2002年國際生態旅遊年、2002年聯合國文化遺產年、2002年世界生態旅遊高峰會議及其《魁北克宣言》和世界旅遊組織通過的《全球旅遊業道德守則》的精神，以增加旅遊資源對旅遊區人民的收益，同時保持旅遊區文化與環境的完整性和加強生態敏感區和自然遺產的保護工作。」
 - 42 「生物多樣性在整個永續發展和消除貧窮過程中發揮著關鍵作用，它對地球、人類福祉、人民生計和文化完整性也是必不可少的。不過由於人類的活動，生物多樣性目前正以前所未有的速度消失；只有根據《生物多樣性公約》第15條的規定，讓當地人民，特別是遺傳資源原產國從生物多樣性的保護和永續利用中受益，才能扭轉這種趨勢。」
- 而直接指明「山區永續發展」的行動策略，則是：

⁵ 請參考聯合國正式文件 COAG/01/Inf.6：「關於《21世紀議程》的進展報告：糧農組織貢獻的要點」。

40. [議定]山脈生態系統支持特定的生計，並包括重要的流域資源、生物多樣性和獨特的動物群。其中許多係十分脆弱，容易遭受氣候變化的不利影響並需要得到特定保護。為此需要在所有層級上採取行動，以便：
- (a) 制訂和促進各種方案、政策和辦法，來整合永續山脈發展的環境、經濟和社會組成部分並加強國際合作使它對消除貧窮方案產生積極影響，特別是在開發中國家中；
 - (b) 執行各項方案，酌情處理森林破壞、土地流失、土地退化、生物多樣性減少、水流中以及冰川縮退等問題；
 - (c) 酌情制訂和執行各項對性別問題敏感的政策和方案，包括公共和私人投資的政策和方案，以協助消除山地社區面臨的不公平現象；
 - (d) 執行各項方案來促進多樣化和傳統的山地經濟、永續生計和小規模生產體系，包括能更
易於進入國內和國際市場、通信和運輸規劃，同時考慮到山區的特殊敏感性；
 - (e) 促進山地社區全面參與和參加影響到它們的決策，並將原住民的知識、遺產和價值觀
納入所有發展倡議中；
 - (f) 為應用研究和建立能力而調動國內和國際支援，以為開發中國家和經濟轉型國家有效執行山脈生態系統的永續發展提供財政和技術援助，並透過具體的計畫、專案和方案，
解決在山地生活人民的貧窮問題，對所有利害相關者提供充分支援，同時考慮到 2002 年
際山岳年的精神。⁶（粗體底線為作者強調）

因此，聯合國在 2002「國際山岳年」對於山區永續發展的強調，其原則是相當清楚明白的。在此行動計畫中所揭示的重點，也是我們構思《台灣山岳活動綱領》的指導原則。

（二）台灣山岳活動行動綱領的策略研擬

有關台灣的山岳活動行動綱領，在 2006 年時經建會透過「財團法人國土規劃及不動產資訊中心」邀請黃德維先生，研擬了一份《台灣中央山脈永續發展議程規劃--台灣山岳活動發展綱領與行動方案（草案）》；依經建會官方網站對此計畫的摘要描述，指出：「台灣中央山脈地區的山岳活動日趨發展，但是目前的山岳活動欠缺整合性的管理政策，現有的相關知

⁶ 請參見聯合國正式文件《2002 世界高峰會永續發展行動計畫》。參考網址：

http://www.google.com.tw/url?sa=t&source=web&cd=3&ved=0CCsQFjAC&url=http%3A%2F%2Fsta.epa.gov.tw%2Fnsdn%2Fdownload%2Faction-c.doc&rct=j&q=%20%E8%81%AF%E5%90%88%E5%9C%8B%20%E6%B0%B8%BA%8C%E7%99%BC%E5%B1%95%E8%A1%8C%E5%8B%95%E8%A8%88%E7%95%AB2002&ei=ReGNTyHaiYiAfwnc3qDQ&usq=AFQjCNHpk2kbFEdlmKqYvir38ASpQMKS4A&sig2=9tYeDeBER2z_eKYg9RNL1w&cac
ja

及人才資料也散落四方，並且缺乏政策議談之學術網絡及山岳知識的教育研習機制。為確保台灣中央山脈的永續發展，本計畫案將運用文獻探討與整合、制度比較與分析、專家學者訪談及現場勘查之研究方式，並配合台灣國土規劃之研究與政策的推動與發展，針對國內所面臨的山岳活動提出相關問題的解決方案。本計畫之主要工作內容包括：1. 回顧整理已有的政策研究成果，提出有助於解決問題之政策課題研究；2. 規劃山岳活動知識資料庫之建置；3. 組織學術網絡，建立專業交流平台；4. 規劃國內山岳活動與知識的教育研習機制。」⁷

由於先前政府的相關計畫，並無針對「山岳地區」當做主題的統整思考；因此該草案可說是台灣有關山區永續發展的初步規劃，並設定了「山岳政策」的目標為：

為使台灣的登山運動成為合乎生態旅遊規範之全民運動項目，在永續國土保育與維護生態環境，減低對環境衝擊的前提下，整體規劃運用山岳資源，妥善規劃發展山岳活動活動與生態旅遊事業，應朝向發展山林自然教育及山地生態旅遊產業之方向發展，期能達成。

1. 短期目標：(1)設立教育訓練中心(登山學校)建立教學體系。
(2)增加登山運動人口每年成長10%。
2. 中程目標：促進山地生態旅遊產業產值每年成長10%。
3. 長程目標：實現綠色魅力家園，達成國土永續發展願景。⁸

該規劃方案中也指出：「如果要正確推動台灣山岳活動的發展，基本政策應包括創新的思維、推動產業化、以及統合部會行政功能、減低對環境衝擊等。」而其設定「山岳政策」的架構，則強調山岳活動應從建構活動知識與技術、整合環境資源、健全服務與管理制度、提供資訊流通等方面，來構思規劃整體的山岳政策；台灣發展山岳活動的政策綱領架構，可以從幾個構面來整合配套，才能順利推動山岳活動的發展。其中，這些山岳政策最基本構面包括有：「研究發展、教育訓練、資訊服務、宣導推廣、產業服務、管理制度、建設經營等七大項目。」⁹

因此，該規劃草案在其設定的七大項目上，進一步演敘出「台灣山岳活動發展綱領策略及行動方案(草案)」，包括：

1. **研究發展**：以創新的思維進行山岳活動相關的研究奠定未來發展基礎。
 - 1.1 規劃國內學術網路組織
 - 1.2 推動國際山岳相關機構與學者交流

⁷ 資料來源請參：<http://www.cepd.gov.tw/ml.aspx?sNo=0009066>。

⁸ 請參見黃德雄，2006，《台灣中央山脈永續發展議程規劃--台灣山岳活動發展綱領與行動方案(草案)》，台北：行政院經濟建設委員會。

⁹ 同上註。請參黃德雄(2006)。

2. **教育訓練：**設置教育訓練機構推廣正確的山岳活動知識與技能。
 - 2.1 規劃台灣山岳教育研習機制
 - 2.2 設立山岳教育研習中心
3. **資訊服務：**提供便利整合的資訊使民眾易於親近山岳活動。
 - 3.1 建置山岳知識資料庫
 - 3.2 充實山岳活動資訊網路
4. **宣導推廣：**鼓勵全民登山運動，提昇國人對山岳活動、生態旅遊與自然環境的認識。
 - 4.1 組織國家登山隊宣導山岳活動
 - 4.2 推廣全民當山活動
 - 4.3 籌設台灣山岳博物館
5. **山岳旅遊產業服務：**結合登山活動、生態旅遊，發展觀光與休閒服務業的山岳旅遊永續特色產業。
 - 5.1 發展山地生態旅遊產業
 - 5.2 組織專業登山嚮導
 - 5.3 輔導山地原住民社區發展山岳旅遊相關服務產業
6. **管理制度：**規範山岳活動的內容，統合管理體系。
 - 6.1 規範山岳活動內容建立分級制度
 - 6.2 檢定認證山岳活動能力以利管理
 - 6.3 檢討入山管理制度
 - 6.4 統合行政機關體系
7. **建設經營：**以永續國土保育與維護生態環境為前提，整體規劃運用山岳資源。
 - 7.1 籌設各地山岳活動服務中心
 - 7.2 強化山難救助組織
 - 7.3 整建山岳活動環境設施¹⁰

基本上，這份山岳活動發展綱領策略及行動方案，是當時經過幾次登山界集思廣益的意見，才匯集出來的；因此，儘管七大項目的架構仍不夠縝密完整，但綱領策略及行動方案，卻多是符合登山界期待的重點。因此，本研究重新把山岳地區立基在保護「生物多樣性」暨「文化多樣性」的前提下，藉著保護山岳環境來確保國家社會的永續發展。藉由生態、文化、政治、經濟、科技等面向的考量，本研究重新框架《台灣山岳活動綱領》以期提供作為推重

¹⁰ 同上註。請參見：黃德雄（2006）。

「台灣山岳政策白皮書」的前置思考；並以八項發展策略，來建構《台灣山岳活動綱領》的行動方案。這八項發展策略包括：

- 策略（一）保育山林資源、確保山區多樣生態世界；
- 策略（二）深耕山岳文教、促進多元文化繽紛生命；
- 策略（三）促進山區活化、保障山區活動安全依歸；
- 策略（四）培育山野人才、精進戶外領導科研知能；
- 策略（五）健全山岳法制、提昇山區服務管理品質；
- 策略（六）立基山林生態、發展創意經濟生活產業；
- 策略（七）研發山野科技、建立資訊服務整合平台；
- 策略（八）推廣山岳休憩、宣揚健康登山活力台灣。

以下，本研究把這八大策略及可衍生出來的工作項目和行動方案，透過表格的方式來呈現，以期更看見架構的系統性與綱要重點。

表 1 台灣山岳活動綱領發展策略與行動方案

發展策略	行動方案	主辦機關	備註
1.保育山林資源、確保山區多樣生態世界	1.1 調查山區生態，建立生物多樣性資源庫。	農委會/NP/學術	
	1.2 建立長期監測，進行環境變遷系統研究。	農委會/NP/學術	
	1.3 保護山與溪谷，建立山域及河川巡守隊。	農委會/NP/學術	
	1.4 健全 GIS 系統，充實生物地理資料庫。	農委會/NP/學術	
	1.5 獎勵社區林業，培養地方文化生態人才。	農委會/原民會	
2.深耕山岳文教、促進多元文化繽紛生命	2.1 籌設山岳博物館	跨部會	
	2.2 連結山區單位/文化中心辦山岳文化展。	文建會	
	2.3 尊重原住民文化，獎助原住民文化慶典。	原民會/地方政府	
	2.4 辦理全國登山研討會與民意論壇。	跨部會	
	2.5 尊重原住民進入傳統領域使用自然資源。	跨部會	
	2.6 獎勵原住民手工藝及各種手作技藝。	原民會/地方政府	
3.促進山區活化、保障山區活動安全依歸	3.1 確保山區交通軟硬體建設服務暢通安全。	交通部/地方政府	
	3.2 辦理各類別登山知能研習與安全講習。	教育	
	3.3 官民協力強化山域搜救知能技術。	消防署/國搜 etc	
	3.4 健全野外緊急醫療救護系統。	衛生署/消防署	
	3.5 建立職業嚮導制、培養原住民生態嚮導。	原民會/NP	
	3.6 出版山野活動與戶外安全指導手冊。	教育部/體委會	
	3.7 推動登山安全研習暨教練認證（時數）。	教育部/體委會	

4. 培育山野人才、精進戶外領導科研知能	4.1 獎勵大學設「山野探索與戶外教育」中心	教育部	
	4.2 獎助大學開設山野探索與戶外領導學程。	教育部	
	4.3 設立登山學校(山岳教育研習中心)	教育部/NP	
	4.4 制訂「台灣山岳教育政策白皮書」。	教育部	
	4.5 研修山野教育融入 12 年國教課綱。	教育部	
	4.6 編定各類山野教育與生態文化叢書。	教部/林務局/NP	
	4.7 辦理大專登山安全與戶外領導研習。	教育部	
	4.8 連結山野教育提昇中學生科研人文知能。	教育部	
5. 健全山岳法制、提昇山區服務管理品質	5.1 修訂各個有礙山野活動發展的法規。	行政院/立法院	
	5.2 修改入山管理辦法使朝向登記報備制。	警政署	
	5.3 設置小而分散適地的山區避難小屋。	林務局/NP	
	5.4 規範山岳活動與山區步道分級制度。	林務局/NP	
	5.5 維護山區步道資訊與指標系統使明確。	林務局/NP	
	5.6 健全各山屋之醫藥與通訊設施。	林務局/NP	
	5.7 推廣 LNT 教育降低山林環境污染破壞。	林務局/NP	
6. 立基山林生態、發展創意經濟生活產業 6.	6.1 保障原住民在地性傳統生計農牧採集。	原民會/農委會	
	6.2 輔導原住民發展文化創意生活產業。	原民會/經濟部	
	6.3 提供原住民擔任生態嚮導員就業保障。	原民會/NP	
	6.4 發展綠色休閒民宿特色餐飲樂活產業。	原民會/觀光局	
	6.5 推動山岳活動連結生態旅遊與文化體驗。	原民會/觀光局	
	6.6 加強山區行銷以提升山區創意經濟市場。	經濟部	
7. 研發山野科技、建立資訊服務整合平台	7.1 建置「台灣登山健行」山區資訊網站。	林務局	
	7.2 建置網路登山學校和山野知能資源網。	教育部	
	7.3 強化山區通訊、航空與各項 E 化服務。	跨部會/NCC	
	7.4 定期更新山區即時資訊與通報系統。	網站管理機制	
	7.5 建置山岳生態旅遊產業服務資訊網。	觀光局	
	7.6 研發山區發報電子系統與無線電網絡。	資科單位	
8. 推廣山岳休憩、宣揚健康登山活力台灣	8.1 辦理 837 爬山去或動(8/3 七點集合)	體委會	
	8.2 輔導登山社團推廣全民登山健行運動。	體委會/內政部	
	8.3 辦理各項山岳文化活動講演或影音會。	文建會	
	8.4 訂定十月為「山岳活動月」串連各活動。	跨部會	
	8.5 獎助全國登山大會師、溪仙大會等交流。	體委會	
	8.6 辦理山岳影展、讀書會等活動。	教育部	

四、推動台灣山岳活動綱領的跨部會行動

依照目前政府機關各單位與登山有關的事業主管機關，有些是已經有明確的工作職掌，有些則是還具備灰色地帶，故採取無作為的方式面對山岳活動的服務管理。以下是目前政府中央機關各單位與山岳活動有關之現況概要表。

表 2 中央機關各單位山岳活動相關業務分工表

中央機關	單位	相關法規	登山相關業務	目前作為	
行政院	教育部	各司處室	環境教育法 etc.	登山安全/山野教育	已草擬「登山安全與山野教育方案」
	內政部	警政署	入出山管理辦法	入出山管制	尚無積極作為
		消防署	災害防救法 etc.	山難與山域搜救	被動待命處理山區救難但專業略不足
		營建署(含各 NP)	國公公園法 etc.	生態區入園許可/國家公園登山學校	步道山屋維護、指標、解說教育，登山學校尚無積極作為
	農委會	林務局	森林法 etc.	山林步道/山屋/解說/LNT...	自然中心/國家步道/LNT 教育推廣
	體委會	全民運動處	登山嚮導員授證辦法	登山嚮導員授證/小百岳推廣	只辦理兩次授證照/無積極作為
	交通部	觀光局	發展觀光條例	商業登山/職業嚮導	無積極作為(商業登山旅遊安全規範)
	國防部		國安法	入出山管制	無積極作為
	經濟部	水利署	水利法 etc.	溯溪與溪流活動管理	無積極作為
	衛生署		緊急醫療救護法	救護直升機、急救醫藥管理	尚無積極作為
	環保署		環境基本法 etc.	環境污染管制、環保教育	尚無積極作為
	經建會		山坡地保利用育條例	山區使用與發展	曾規劃「山岳活動綱領與行動方案」草案
	原民會		原住民族基本法 etc.	原住民登山嚮導職業保障	尚無積極作為
	文建會		文資法 etc.	自然地景文化地景保護	山區尚無積極作為
	國土安全辦公室		山坡地保利用育條例	國土保安	觀念錯誤擬欲把原住民趕下山居住
	災害防救辦公室	(含國搜)	災害防救法 etc.	各項災害防救(含山域救援)	除海鷗直升機外山區尚無積極作為

由上述表 2 可以看到，目前政府機關欠缺「山岳活動」的統籌指導系統，未來政府組織再造中，山岳活動管理可能歸屬在環境資源部，但目前仍欠缺完善的法制與發展計畫。因此，建議在組織再造前，應由行政院「國家永續發展委員會」及政務委員來統整各機關單位的協調、合作，才能共同制定一致的服務管理方式，在保護山區環境下，藉著山岳活動來促進山區活化和在地經濟、文化的永續發展，

五、結語

推動《台灣山岳政策白皮書》是一條必須走的路。然而，在現實的層面上，我們更希望先從務實的角度出發，考量《廿一世紀議程》和永續發展的原則與行動綱領，先推動「台灣山岳活動綱領」策略和行動方案，來逐步推動山岳活動與山區的永續發展。

參考文獻

- 李奧帕德 (Aldo Leopold) 著/吳美真譯，1998，《沙郡年記》，台北：天下文化出版。
- 梅棹忠夫、山本紀夫編，2007，《山的世界》，pp.101-102，台北：商務出版社。
- 陳永龍，1999，「反思台灣原住民族土地、文化與保育：關於原住民土地倫理與生態智慧之重構」，於《原住民保留地利用與環境保育研討會論文集》，台北：中國地政學會。
- 陳永龍，2004，「朝向山的守護者：由神聖空間保護省思山林變遷與登山教育」，發表於 2004/10/2-3 玉山國家公園主辦之「2004 國家公園登山研討會」。
- 陳永龍，2008，「山是一所學校——創意教育的文化土壤與像山一樣的思考」，於 2008/11/14-15 谷關，教育部主辦之「2008 全國登山研討會」發表。
- 黃德雄，2006，《台灣中央山脈永續發展議程規劃--台灣山岳活動發展綱領與行動方案（草案）》，台北：行政院經濟建設委員會。
- 紀駿傑，1993，「種族歧視與環境破壞」，於自立晚報 1993/12/05 日
- 紀駿傑，1996，「原住民、生物多樣、文化多樣性」於拓邊/扣邊社會學研討會，東海大學。
- 紀駿傑，1997，「環境正義：環境社會學的規範性關懷」，於“第一屆環境價值觀與環境教育學術研討會論文集第一輯”pp72-93
- 聯合國相關文件：聯合國官方網站。