

從登山管理條例談登山民眾參與公共政策的行動

林乙華*

摘 要

今年八月底有一則登山新聞：兩位未成年高中生在自行攀登高山奇萊北峰後，到他們原本詢問登山準備知識的網站上 PO 他們登頂的消息。整個過程是因為他們想要自行登高山，不跟團也不請嚮導，但是由於年紀未滿十八歲，不能自行合法申請登山，於是引起許多山友勸退或指稱他們太過衝動。網路討論除了議論他們是否太過冒險以及未依政府規定之外，仍然有些人讚揚年輕人的勇氣，但是更多人是在對他們說教。結果，高中生克服自我到高山上的重要歷程，卻不被討論和重視，因此無從了解他們的登山準備過程。

這是一個很值得探討的例子，臺灣登山活動已經算全民休閒活動的今日，並由於網路傳播媒體的發達，學齡兒童以及青少年已經非常容易看到與取得坊間的登山活動資訊，但是由於學校教育仍然缺乏認識台灣山野環境的登山知能，因而產生學校與社會環境脫節的情況。另一個相當矛盾之處，則是在於國家的登山管制規定，在已經步入民主化社會的臺灣和相當普及化的登山活動上，產生極為不對稱的狀況。社會群眾對於登山行為的正當性，在認知上也常常具有衝突性，應該屬於有益身心的活動，但往往由於未申請入山、颱風遲歸等原因，成了違反社會秩序的事情。

登山活動興盛、登山教育不足、山區管制問題等等存在現象的交互作用，造成臺灣的登山活動因豐富的山林環境而具有潛力，但是又受到種種政令限制而畸形發展，就在今年八月台中政府提出《登山活動自治條例》後，馬上引發網路登山社群的批評，國家又作出民主倒退的登山政策。

包括筆者在內的一些登山人士，決定不再只是批評政府而採取公民行動，我們選擇要直接與政府對話，並試圖透過共議研討臺灣未來的登山政策應該如何前進的建議給予政府。

關鍵字

登山管理、民眾參與、公共政策

*基地營自然探索嚮導

從登山管理條例談登山民眾參與公共政策的行動

林乙華

從山區管制到限制的管理

國家登山管理政策對於登山朋友的越來越不友善，除了國家公園訂立複雜的登山申請手續外，今年，台中市、南投縣政府以預防山難意外為理由也欲加入管理行列，各自提出登山活動管理自治條例（草案），在條例中放入一些登山隊伍需要具備的審核條件，如果不符合規定就將被罰鍰。而時代力量黨團也提出《登山活動自治條例》（草案），以登山活動發展蓬勃，為防範未然，避免搜救人員疲於奔命，浪費國家搜救資源，納入從事登山活動人員應投保登山強制險……。以上登山管理條例草案都是專對「登山活動」而訂制的法案，如果法案通過，原本麻煩的登山申請手續如果再加上罰款，將會讓登山活動將來受限更多，草案公布後立即引起登山界的反彈和討論。

國民政府以來，臺灣的山區因為軍事警備政策而列為管制區，也因此臺灣人民的生活場域上，對於山的親密程度，長期受到政令的影響，好似隔了一道牆，即使我們的生活周遭就是群山。

不過，上有政策下有對策，雖然有禁山令，但是臺灣的登山活動還是擁有一片天。日治時期成立的臺灣山岳會在日籍幹部陸續離台之際將登山會委任台籍會員承接。內政部營建署網站台灣登山史中指出（無日期），後來因為山地管制政策，部分人士透過申請成立「特許」社團，而能進入山區爬山，因此山友們紛紛聚眾組隊成立社團，透過登山社團進行登山活動。

後來社會整體經濟漸漸發達，更加重視休閒活動，1971 到 1981 年是登山活動復甦時期，漸漸回到日治時期昌盛的光景，並隨著山地經濟開發（林業、農業等）的道路建設和環境開發的步伐，部分登山愛好者透過利用山林事業單位的工寮、產業道路的設施或人力協助因而開發許多登山路線。目前臺灣高山盛行的百岳路線，即是隨著經濟發展腳步而發展的登山休閒活動。百岳運動帶動登山風潮，1981 年後登山活動朝向更多元化方向的發展，中級山探勘、古道學術考古與探查、溯溪攀岩技術發展以及海外攀登活動的興起等等。

不在政策鼓勵下但依然成長的登山活動，不僅提供我們接觸自然土地的機會，更保留台灣自然探索精神。國家公園成立後，加入登山管理，1990 年起陸續進行山屋整修工作，並開始進行登山入園申請管理。

登山在現代人類活動中是對環境衝擊相對較低的，而從事登山活動過程所帶來的身心感受，以及體認山野環境的經驗，更是不可多得的自然體驗，國際上政策支持登山活動的國家，可以從登山申請手續以登記制或無需任何手續的便民性來看出。筆者曾走訪世界許多山區，除了四千公尺以上的極地環境山區有攀登許可的規定，三千公尺及以下的山區通常都可以自由攀登。但是臺灣即使是一條大眾化的高山健行路線，申請手續的複雜程度卻是世界罕見。

政府為什麼要對登山加強管理？

臺灣疊床架屋的登山管制規定，政府的理由到底是什麼？

我們在發動『反對不合理登山管制與罰則』連署過程的討論中，從來來往往的爭論話語當中，後來找到問題的方向，大致重點是：消防單位（目前地方政府的登山意外搜救權責單位）認為越來越多的山區意外是登山隊伍處置不當而濫叫搜救，再加上部份山難家屬提告政府搜救單位救援不力，以及在中央政府無作為的情況下，使得地方政府必需提出行政作為，那就是以規定和罰則來處理登山隊伍，希望透過此降低山難意外發生。

而登山者則認為目前山區管制與登山安全、生態環境維持無完全關聯，封山往往只是政府便於行事，封山並無法減少登山意外減少，反而增加「爬黑山」（不申請入山）的隊伍，導致登山隊伍在山區的行蹤更難掌握，如果出意外，救援反而增加搜索難度。管理條例加諸登山隊伍的申請要求上，不僅無相對應的客觀條件配套，讓登山隊伍能夠獲得更多的安全性，反而因此縮限到具有豐富經驗的登山者自主上山的機會，勢必讓臺灣登山界的攀登技術能力發展越來越低落。

這樣的爭論之中，對於自主登山者和急於解決山區搜救問題的消防隊之間，產生了一種矛盾，而問題的源頭卻是第三方：未把自己準備好的登山客和提告國家的家屬造成的，所以如果不能相互理解彼此的思考點，一直固著於各自的立場的話，問題將永遠沒有交集而無法建立共識。

登山倫理與登山自由

野外活動本來就具有未知的風險，登山者需要學習風險管理能力，並應該要建立起登山安全自我負責的態度。

登山也是個人意志的行為，屬於人民的行動自由，基於此，若是真正的自由也要包括登山者的自律，這也是對大自然保持尊敬的態度，更是登山精神。

此次公民參與公共政策的行動，登山人士來自各個領域，大家是基於認同登山自由精神才挺身而出的發聲。我們以共識方式，求同存異，希望提供政府尋求登山政策的共識，也希望透過此讓政府知道登山界擁有多元的聲音，也應該尊重多元的特質。

政府因為登山搜救問題而開始思考登山管理制度，但是由上而下的管制思維卻只是縮限登山活動的發展。但是山難意外是由登山活動產生，被動承接搜救工作的消防單位，可以怎麼為減少繁重而非擅長的山區搜救任務，往往就只能從限制和規範登山隊伍來做。如果我們期待政府不以登山意外為理由限制登山自由，就必需大家建立起共識：登山者永遠是山難預防的第一線，登山安全自我負責，而不是山難搜救單位的責任與義務。

登山活動政府該扮演的角色

時代力量黨團聽到登山界反彈的聲音，主動邀請登山社群與相關政府部門開會召開「登

山活動教育、救難機制及制度保障公聽會」。公聽會後時代力量決定撤案，他們了解到登山法案需要更廣度的思考，考慮重新提出適合山友也減輕行政部門負荷的登山條例。

如果從登山活動在建立人與環境間的關係性上來看，若善用登山做為自然環境教育的途徑，我相信它的詮釋空間是相當豐富的，讓人體驗到大自然的瞬息萬變、自身的渺小，親眼見識生態律動，以及反省人類過份仰賴物質資源的惰性等等。但是，如果我們只是把登山當作休閒運動工具的話，自然環境就只是一個遊樂場域，走入山林中的種種體驗也是回應人的舒適性與運動感，消費自然的思維而已，人與環境之間依然平行，無法建構相互依存感。

政府政策介入登山活動是巨版的人與環境間關係性的模式，如果政策導向鼓勵人民登山來向自然學習，體認山野環境，制度上是建立登山支持系統，例如完整登山教育與山區搜救機制；而如果圈限自然環境管理範圍，強化山區人工設施以及休閒消費的功能，但忽略環境的可探索性的話；以上兩者的差別，所創造的登山者心態是很容易分辨的出來的。

所以在政策上應該做的是建立登山支持系統，例如完整登山教育、建立山區搜救機制並建置山難資料庫、提供山區路線資訊與完善登山保險規劃，讓登山者在國家政策支持下，可以依個人自由從事登山活動。

公民行動的意義

我們的連署行動不僅僅單面向的向政府抗議管制，同時還是參與共議的登山朋友，也同時是在一起找尋臺灣某種人與山野環境之間的共存價值，並嘗試與政府對話。登山者需要認知道自己應該對登山行為負責，也需肩負維護原始生態環境的責任，才能夠真正享有倘佯山野的自由，山野環境的不確定性需要透過把自己準備好去面對，登山人才是山難預防的第一道防線。

而環境政策訂立者需要慎重的把人類文化價值放回永續自然系統的架構上，才不致於讓環境政策成為政治操作工具，而無實質促進環境倫理演進的意義性。

在網路資訊暢達的時代，登山訊息的流通更加迅速，再加上透過臉書、手機、GPS 軟體等等的工具運用，讓登山社群的攀登活動資訊流通與交流性已大大不同二十年前的情況。這樣的改變讓民眾可以更加迅速的取得登山資訊與知識，但是卻依然無法快速提升登山技能養成，因為登山技能仍然還是需要親自走入山林，透過體驗與時間的累積才能夠融合所學，更需要持續培養體能才足以應付活動的體力。

近年來登山人口的成長，已不同於過去由登山社團所創造的登山社群，就如本文章一開始提到的青少年，透過便利的資訊管道取得就可取得登山知識和登山管道。對於這樣的現象，登山教育與公民參與政策的工作就更形重要，因為在登山活動、環境管理與問題解決上建立出暢通的管道，讓山友們、行政部門、民間救難團隊等持續對話與溝通，如此才能即刻協調行政部門解決問題，並善用民間能量，以產生對登山安全與山野環境維持有幫助的法案。