

現行山域嚮導資格制度與 職業體系連結之策略與建議

宋倫倣*

摘 要

我國山域嚮導證至今尚仍無法建立起專業的形象，而其與職業上的連結，較諸水域救生員、國民體能指導員等同性質的體育專業人員也相對薄弱。有鑒於此一證照同時涉及觀光及運動休閒產業之商業需要，以及一般國民非商業的休閒活動，因此如何才能在加深產業連結的方向下，同時保障山岳觀光產業消費者的安全，以及社會大眾自由決定是否聘請山域嚮導的權利，至關重要。本文認為：或可由體育專業及觀光產業兩個主管機關分別針對山域及山域休閒遊憩活動訂立相關辦法來規範或架構，將山域嚮導資格納入要求，採取偏向公證制之證照類型，以同時確保領有山域嚮導證認證之從業人員業已通過較為嚴格的資格考覈，而未獲認證之人亦可從事該類業務之權利，並且最終由社會大眾依其需求自由決定是否延請已獲認證者為其處理事務。惟如求達成此一目標，則國家發展政策之整體檢討與跨院會作業之有效協調，都將與之深切相關。

關鍵字

山岳地區觀光、觀光及運動休閒服務業、高山嚮導、山域嚮導、登山嚮導、攀登嚮導、國民體育法及其施行細則、專業證照、執業證照、專門技術人員、技術士

* 中華民國山岳協會訓練總監

現行山域嚮導資格制度與 職業體系連結之策略與建議

宋侑倣*

導言

相較於全世界多數國家，台灣的擁有豐富而特殊的山野戶外環境，若以土地總面積來論，平原地區（海拔標高未滿 100 公尺）約佔的 26.3%；山坡地區（海拔標高 100 公尺以上，未滿 1,000 公尺）約佔 27.7%；其餘則是高山地區（海拔標高 1,000 公尺以上）約佔 46%。若將山坡地區及高山地區合併稱為山岳地區的話，已幾乎占土地總面積的四分之三，更何況其中海拔 3,000 公尺以上山峰將近 270 座，因此台灣絕對是山區密度最高的島嶼之一。再以休閒遊憩及旅遊的面向來看，台灣山岳地區登山、健行、溯溪、攀岩等的山野戶外活動類型也相當多樣，活動頻度也高。在結合國人與國外旅客的需求之下，本來就極適合發展專業的山岳地區觀光休閒產業。

以下分別將由山域嚮導相關連產業與職業、現行山域嚮導相關制度、其他運動休閒服務相關證照制度與職業體系連結的狀態，以及山域嚮導制度相關調整與建議進行簡略論述：

山域嚮導相關產業與職業初探

就台灣相關產業或行業分類而言，在不同政府部門中略有差異。原行政院經濟建設委員會於 2004 年訂立的觀光及運動休閒服務業，主要區分成兩大區塊：觀光服務業及運動休閒服務業。其產業範疇分別為：

1. 觀光服務業

舉凡提供觀光旅客旅遊、食宿服務與便利及提供舉辦各類型國際會議、展覽相關之旅遊服務皆為觀光服務業。它包括旅行業、觀光旅館業、旅館業、觀光遊樂業、民宿及會議展覽業等。其中旅行業依經營業務再分為綜合旅行業、甲種旅行業及乙種旅行業三種，旅館業則因管理制度不同，區分為觀光旅館業及一般旅館業，民宿結合休閒農業與社區營造，提供遊客另類觀光住宿選擇及深度鄉野生活體驗，觀光遊樂業則在風景特定區或觀光地區提供休閒遊樂設施，會議展覽業則包括會議業與展覽業。

2. 運動休閒服務業

包括運動用品批發零售業、體育表演業、運動比賽業、競技及休閒體育場館業、運動訓練業、登山嚮導業、高爾夫球場業、運動傳播媒體業、運動管理顧問業等細項。其中運動用

* 中華民國山岳協會訓練總監

品包括運動服飾、體育用品及運動紀念收藏品；體育表演包括學校對各類運動賽會的體育表演及民俗技藝團體的體育表演活動；運動比賽分為職業運動比賽與企業贊助的運動比賽；競技及休閒體育場館大致可分為以推廣全民運動為主旨，由政府、社區、學校等單位經營之非營利設施，及以專業運動項目為主題，強調使用者付費概念的營利設施；運動訓練業係提供以競技運動員培訓及健身、休閒性質為目的之運動訓練活動；登山嚮導業除專業的登山嚮導服務公司外，其餘則是以附設在基金會、登山社團或學校的狀態下實施；高爾夫球場業則包括球具製造批發零售、高爾夫球場會員證、高爾夫球技術教學等；運動傳播媒體業主要係辦理各類運動大眾傳播媒體之傳播服務；運動管理顧問業則提供一般經營管理而非運動指導的相關服務。

其中運動休閒服務業項下的登山嚮導業，似與山岳地區觀光休閒產業較為符合，而體育運動相關的現時經管部門應屬教育部體育署。另外，登山嚮導業同時也出現在經濟部商業司經管的商工登記營業項目，營業項目代碼為 J903020。至於觀光服務業有關的經管部門則應屬交通部觀光局，在商工登記營業項目中，是以旅行業為行業項目，其代碼為 J902011。實質上，山岳地區觀光旅遊本應就屬於觀光及運動休閒服務業的範疇，更應兼跨登山嚮導業及旅行業兩個行業項目才是。

所以，山岳地區觀光旅遊除了要提供一般觀光服務業或旅行業應具備的服務與專業外，又由於山野活動類型廣泛，以及各該類型活動均有相關的知識與技術，必須成為擁有跨領域專業技能與知識的專門項目。如果單純只有旅行業單一領域的知識技能，而沒有登山嚮導業所應具備的知識與技術的話，不但無法提供滿足消費者需求的服務外，甚至有安全上的顧慮。

目前旅行業採行的是專業職業與技術人員職業證照制度，執業證主要區分為領隊人員及導遊人員兩大類。登山嚮導業相關的證照，由於山野戶外活動的實施場域—山岳地區—的特殊性及敏感性，在軍事、治安、資源管理，乃至生態環境等因素的考量之下，在台灣歷史發展的歷程中，結合其他如土地管理或管制的制度沿革，從早期搭配『入山管制』的高山嚮導制度，逐步發展到現行以體育專業人員技能為主要考量依據的山域嚮導制度。

然而，這些嚮導制度似乎在與相關職業或產業的連結與搭配上，並未做到應有的整合與考量，無法使登山嚮導業形成如旅行業或其他部分觀光及運動休閒服務業的職業市場機制，造成台灣的山岳地區觀光旅遊產業長期處於模糊或曖昧不明的狀態。

現行山域嚮導資格檢定制度的簡介

台灣登山嚮導的相關規定或制度，數經變革。自晚清時期的「開山撫番」政策；到日治殖民時期的「理蕃」政策；乃至國民政府遷台後，沿襲日治末期的制度，及隨後實施戒嚴時期的山地管制辦法（國防部陸續訂定《臺灣省戒嚴期間山地管制辦法》，後改為《戒嚴期間臺灣省區山地管制辦法》），均是從「入山管制」的措施來進行軍事或治安的目的，此時嚴格說來尚未觸及登山嚮導的制度問題。

1970年始，台灣開始推動「百岳」活動，政府機關搭配陸續訂定並公布的《高山活動管制辦法》、《戒嚴期間台灣省區山地管制辦法》、《台灣省高山地區防範救護山難注意事項》、《維護野外活動安全實施要點》、《動員戡亂時期國家安全法》及《人民入出台灣山地管制區作業規定》等命令及法律，頒定《機關學校及合法社團登山嚮導人員甄選標準》、《登山嚮導人員甄選標準規定》，始就登山嚮導人員的經驗、常識及能力等，訂立相關資格標準。

1997年行政院體育委員會(2013年降編為教育部附屬機關:教育部體育署,以下簡稱為:**前體委會**)成立,內政部警政署認為登山嚮導(高山嚮導)相關管理應屬體育運動主管機關的權責,經行政院裁示後,自此登山嚮導業務正式移轉由體育運動主管機關負責。體委會基於培養嚮導人才、防範山難事件發生及維護登山安全的目的,於1998年6月25日頒定『高山嚮導員授證辦法』後,歷經多次名稱及內容的修正:由『登山嚮導員授證辦法』、『山域嚮導授證管理辦法』依序轉變為今日由教育部體育署作為主管機關的『山域嚮導資格檢定辦法』(2014年3月11日發布施行)。

現行山域嚮導區分為兩級:登山嚮導及攀登嚮導。申請檢定的積極資格除了年滿二十歲之外,還需要曾受訓練機構所辦山域活動專業技能訓練達三日以上,且持有訓練證明書者。相較於舊法,並未限定中華民國國民,因此解釋上其他國籍身分的人員均得申請檢定。檢定仍採先學科測驗(筆試);通過後再進行術科測驗的模式。測驗成績通過之後,還需要經過連續三日以上高山活動實習期滿,成績及格者,方發給山域嚮導證書。證書有效期間為三年,期限屆滿三個月前,經累計二十四小時以上之複訓合格者,得申請證書效期之展延,每次展延期間為三年。

所以整個制度依序是先訓練、再檢定、再高山實習、領證,及期滿複訓申請展延的模式進行的。

現行山域嚮導制度的法源依據主要是《國民體育法》及其施行細則,條文內容如下:

《國民體育法》第十一條:

中央主管機關應建立體育專業人員之進修及檢定制度。

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。

《國民體育法施行細則》第五條

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。

然而,目前山域嚮導證照的性質究竟是技能檢定下的證照,還是專業人員能力檢定的性質,主管機關似乎並未明確定義。也並未賦予此證照具排他性,或與執業進行有關的規定與

設計。其他同樣依據『國民體育法』及其施行細則的體育專業人員，諸如：水域救生員、國民體能指導員、運動傷害防護員、潛水指導人員、漆彈活動指導員、運動教練等同性質的體育專業人員，或在政府部門以相關法規命令的輔助公告下；或在業界市場已自行建立一定機制的影響下，隱約與職業有較深的連結。相較之下，山域嚮導證至今尚仍無法建立起專業的形象，且與職業上的連結也相對薄弱。

其他運動休閒服務相關證照制度與職業體系連結的狀態

試舉與同屬《國民體育法》第十一條及《國民體育法施行細則》第五條規範的體育專業人員中的水域救生員及國民體能指導員兩項，就其目前證照制度與職業體系連結的概況來比對說明：

水域救生員部分

目前是依據教育部於 2014 年 2 月 17 日修正發布施行的《救生員資格檢定辦法》將救生員分為：游泳池救生員及開放性水域救生員兩級，其辦法內容與架構跟山域嚮導大致雷同，但申請檢定資格只要年滿十八歲，且並無要求必須有相關訓練證明書，惟申請開放性水域救生員檢定者應先具有游泳池救生員資格。

搭配游泳池及開放水域等水上運動或活動場域的需要，同時牽涉到保護參與水域活動民眾或人員的生命安全，具備一定資格或證照的救生員有其必要性。原民間發證團體（如：中華民國紅十字總會）即以核予「救生員證」的名義，在相關開放水域（如：海水浴場）或游泳池場所值勤，甚至受聘僱且有對價關係取得薪給或酬勞，這種制度或規則已行之有年，也自然形成一定的市場規則與職業上的規範。

2006 年 4 月 14 日前行政院體育委員會（以下簡稱前體委會）發布訂定《游泳池管理規範》，其中該規範即已規定：經營者應配置足額之合格救生員親自在場執行業務。之後 2011 年 2 月 24 日前體委會訂定《救生員授證管理辦法》；以及體育與運動事務主管機關降編改組，《游泳池管理規範》陸續搭配修正，現行規定（2013 年 3 月 11 日修正發布，並自 2013 年 1 月 1 日生效）為：「業者應以各該水池總面積而有依據《救生員授證管理辦法》規定授證之救生員親自在場執行業務」針對水域活動，交通部觀光局另有訂定《水域遊憩活動管理辦法》（2004 年 2 月 11 日訂定發布施行；2016 年 3 月 18 日修正發布施行），其中第九條規定：「水域遊憩活動管理機關得視水域遊憩活動安全及管理需要，訂定活動注意事項，要求帶客從事水域遊憩活動或提供場地、器材供遊客從事水域遊憩活動者配置合格**開放性水域救生員**及救生（艇）設備等相關事項。」

綜上觀之，水域救生員因為相關主管機關（教育部體育署及交通部觀光局）均有制訂相關辦法明訂游泳池與水域遊憩活動（開放性水域）管理機關必須配置合格的救生員，而與救生員資格證照制度建立起連結，而形成類似職業證照要求的體系。

國民體能指導員部分

依據教育部於 2014 年 5 月 28 日修正發布施行的《國民體適能指導員資格檢定辦法》(原《國民體能指導員授證管理辦法》2001 年 11 月 9 日發布實施)將國民體適能指導員(以下簡稱指導員)分成三級,其執行業務範圍如下:

一、初級指導員:

- (一) 擔任機關(構)、學校、民間機構及團體之體適能指導。
- (二) 擔任體適能檢測工作。
- (三) 指導未滿六十五歲民眾體適能活動。

二、中級指導員:

- (一) 執行前款初級指導員之業務。
- (二) 擔任健身中心之體適能指導員。
- (三) 指導六十五歲以上民眾體適能活動。

三、高級指導員:

- (一) 執行前二款初級及中級指導員之業務。
- (二) 擔任前二款初級與中級指導員之訓練及輔導。
- (三) 擔任健身中心之經營及管理。

目前該項檢定作業單一委辦給中華民國體育學會辦理。

另,透過其他國內各單項運動協會的體育教練或運動指導員的模式,國內尚有其他如:健身體適能教練、體適能健身指導員...等證照的認證與授與。

然而,實際業界對於健身教練證照的要求並無一定的標準。加上體適能及健身領域的國際證照也有許多被引進國內進行授證,不同證照的授課種類、時數及內容複雜繁多,分級分項制度與其時效長短也不一,證照在業界的評價與認定也相對分歧。雖然健身相關產業仍希望或要求健身教練必須具備相關證照,卻由於各業者的標準及要求不一,呈現出來的是多元而不統一的樣貌。但不管是健身教練、健美教練、有氧運動教練或其他體適能指導員,都應該隨時掌握最尖端運動科學資訊,並且培養人際溝通技巧、體適能、解剖學、生理學、心理學、營養學、運動傷害預防與處理、心肺復甦術甚至是外國語文能力等各項知識,仍使國內外各相關證照與職業或多或少有所連結。不過,國民體適能指導員在健身行業或市場上,並非是特別具有代表性的證照,反而是部份國際證照較受業界或市場上的肯定或青睞。

山域嚮導證照制度的調整及與職業體系連結的建議

國內執業證照依照法源不同約可以區分成:

(1) 專門職業技術人員考試

依據憲法第八十六條第二款規定：「專門職業及技術人員執業資格，應經考試院依法考選銓定之」及《專門職業及技術人員考試法》及其施行細則相關規定，是屬於國家考試。目前專門職業及技術人員考試種類有：

- 一、律師、會計師、專利師。
- 二、建築師、各科技師。
- 三、醫師、中醫師、牙醫師、藥師、醫事檢驗師、護理師、助產師、臨床心理師、諮商心理師、呼吸治療師、醫事放射師、營養師、物理治療師、職能治療師、語言治療師、聽力師、牙體技術師。
- 四、獸醫師。
- 五、社會工作師。
- 六、不動產估價師、地政士、不動產經紀人。
- 七、保險代理人、保險經紀人、保險公證人、記帳士。
- 八、導遊人員、領隊人員。
- 九、民間之公證人、法醫師。
- 十、牙體技術生。
- 十一、引水人、驗船師、航海人員。
- 十二、消防設備師、消防設備士。
- 十三、專責報關人員。
- 十四、其他依法律應經考試及格領有證書始能執業之專門職業及技術人員

(2) 技術士技能檢定

基於《職業訓練法》及《技術士技能檢定及發證辦法》等相關規定所建立的證照制度，並應由主管機關或委託有關機構、團體辦理相關技能檢定；技能檢定合格者稱技術士，由中央主管機關統一發給技術士證；技術上與公共安全有關業別之事業機構，應僱用一定比率之技術士。如由行政院勞委會辦理的冷凍空調裝配、泥水、中西餐烹調、職業潛水、職業安全管理、電腦軟體應用...等技術士技能檢定。

(3) 各主管機構認證證照

各主管機關為了執行任務與完成其法定職掌，在其主管法律或法規中設置並要求人民或業者必須設置之專業人員，並就其基本工作能力或開業能力作評量及要求。如：依據《保全業法》第十條，保全業應置保全人員，執行保全業務。

(4) 民間團體自行辦理的認證或證照

譬如，保險業的人身保險業務員、產險業務員；會計業的精算人員；銀行業的理財規劃

師(CFP)；證券期貨業的證券商業務員；風險管理業的企業風險管理師或稽核相關的國際內部稽核師(CIA)、國際內控自評師(CCSA)等。

另依大法官釋字第 655 號解釋中林子儀大法官所提部分協同意見書所示：

專業證照管制在自由經濟市場中之功能與意義，容或有不同類型存在。證照管制可分為以下三種類型：第一類為登記制 (registration)，政府要求欲從事某種職業者必須向政府主管機關登記，取得證照，始得執業。登記的目的是為了掌握從業人員之資料，便於日後追蹤管理。例如計程車司機駕駛執照。第二類為公證制(certification)，政府要求欲從事某種職業者，必須通過較嚴格之資格檢測，給予合格者一定之名稱，如會計師。經由檢測，對從業人員之專業能力賦予認證效力，以表示該類人員業已通過較為嚴格的資格考覈；但並未排除其他未獲認證之人從事該類業務，而交由社會大眾依其需求自由決定是否延請已獲認證者為其處理事務。第三類為執照制(licensure)，政府要求欲從事某種職業者，必須通過嚴格檢測合格，經政府核發執照始得執業；未取得執照者即不得執行該項業務，如醫師、律師。是以證照制度之建立，應以該證照在職業市場中所扮演之角色而定。上述第二類及第三類之證照，涉及「專業品質」有無之辨識，重點均在使廣大消費者獲得必要之資訊，以作成最有利於己之選擇。不同之處在於，該二類證照在紛爭傷害程度、責任鑑定及回復原狀之困難度上，顯有高低之別。政府在將特定職業以證照制度納入管理時，即有必要考量職業種類之差異，而採取不同證照制度之管理機制。

再者，依大法官釋字第 453 號解釋理由書提及：憲法第八十六條第二款所稱之專門職業及技術人員，係指具備經由現代教育或訓練之培養過程獲得特殊學識或技能，而其所從事之業務，與公共利益或人民之生命、身體、財產等權利有密切關係者。

筆者認為：山域嚮導或登山嚮導員似符合憲法第八十六條第二款所稱之專門職業及技術人員，類型則偏向公證制。

就臺灣現有觀光及運動休閒產業狀況而言，如果是進行類似商業行為的對外招攬顧客模式，可能將牽涉跨部會的體育專業及觀光產業兩個範疇，似應以朝向整合政府機關所授之職業證照及體育專業人員證照的方式，如此才能保障人民或牽涉專業山野活動的有關山岳地區觀光休閒產業消費者的安全與權利。兩個主管機關或應參照水域救生員的模式，分別針對山域及山域休閒遊憩活動訂立相關辦法來規範或架構，將山域嚮導資格納入要求。至於一般非商業的休閒活動，則因山域嚮導證照屬公證制，可交由社會大眾依其需求自由決定是否延請或委聘。

只是，山域環境經管的政府單位及部門比起水域而言相形複雜許多，如牽涉到各管理單位相關法規與管理制度的搭配，勢必需要一個（行政院）跨部會的組織來進行整合與協調。如果再涉及到考試制度的話，更需要到跨院會（行政院、考試院，乃至立法院）的作業，甚至是到國家發展政策（登山或山域活動與運動、環境、觀光、國土規劃等，均息息相關）。