

向山致敬，因為山就在那裡——山林開放之政策省思、意涵及階段成果

撰文 | 黃信富（林務局森林育樂組技正）
鄭伊娟（林務局森林育樂組科長）

"Because it's there." — 喬治·馬洛里（1886~1924）

1924年英國探險家喬治·馬洛里第3度嘗試珠穆朗瑪峰登頂，行前有人問他為何在失敗2次後還要嚐試，他作此回答。

當年的6月8日中午，他的同伴望向山峰，在山頂不遠處的岩壁上瞥見一個小黑點，隨後雲霧遮蔽，人們直到1999年才在山谷發現他的遺體；至今，仍沒有證據能確知他是否比1953年愛德蒙·希拉瑞（Edmund Hillary）更早登頂，留給後世無窮的論辯。之後，登山界人士多引用他的名言，借喻山對於登山者微妙的魅力。

而這樣的吸引力，在臺灣，也同樣適用。

臺灣五大山脈縱貫全島、山區面積占72.88%，三千公尺以上高山逾269座，以面積3.6萬平方公里論，實為高山島嶼。年均雨量達2,500公釐，相對濕度約80%，森林覆蓋率60.71%，孕育逾6萬種生物。另外，山區古道刻印著不同族群先民生活足跡，訴說島嶼身世。整體而言，臺灣山區多變地形、多樣生態及多元文化，宛如栩栩如生的博物世界，吸引著愛好者點頭寸進（林浩貞，2009）。



@嘉明湖 攝影 | Gmoz/CC BY-NC-ND 2.0

臺灣登山運動的發展與困境

然而，臺灣登山活動發展卻相對坎坷，此與近代長期山地管制有關。溯自清領、日治時期，臺灣即以所謂「蕃界」與「蕃地」的範圍，進行山地管制。戰後，國民政府之山地行政，亦承襲日治時期，一度將30個山地鄉全域納管。畫界分治下的山地行政，內涵延續管制思維，登山被限制為附屬於資源開發調查行為，而非活動目的（陳慧先，2017、根雨屋，2019）。

至1971年，中華民國山岳協會舉辦首次中央山脈大縱走，引發百岳選定及發表，始有規模的帶動近代登山活動風潮（鄭安晞等，2013）。今日之登山運動已演變出多元型態，在個人社群媒體的普及下，人人皆可輕易分享其攀登經驗及成就，故益受國人喜愛。依教育部體育署「2019年運動現況調查統計」，登山運動比例由2017年的11.7%逐步攀升至13.5%，據此推估臺灣登山運動人口可逾250萬人，在所有運動項目中名列第三。另，依交通部觀光局「2018年國人旅遊狀況調查」，「森林步道健行、登山、露營、溯溪」比例達45.3%，在國人旅遊時主要從事遊憩活動中名列第二。

雖然登山活動已成為全民戶外運動及觀光旅遊之重要環節，但基於國安、保育及觀光等相關法律因素，目前部分山區存有各類入出管制，讓登山運動申請不便，甚而造成障礙。另，國家賠償法對人民生命財產之高度保障責任，造成各級政府開放山域之責任疑慮。再者，以上各類管理權責，分散於中央、地方各個行

政管理體系，過去行政院經濟建設委員會乃至於民間發起之臺灣山岳聯盟，曾提出「臺灣山岳活動發展綱領與行動方案」（黃德雄，2006）及「建構《台灣山岳活動綱領》芻議」（陳永龍，2011），試圖跨域整合，但面臨國賠責任的疑慮及山域事故搜救之困難，一個兼顧登山自由、戶外安全及環境保育的完善登山管理體制，始終難產。

衝突與兩難

隨著登山活動參與度日益提升，相關管制衝突也愈受大眾討論，終在一些指標案件的推波助瀾下，凝結出「合法不等於合理」的公民訴求，以社會運動的姿態，強力挑戰政府登山管理的正當性。

2011年2月中山醫學大學張姓學生攀登白姑大山失蹤，南投縣消防局搜救51天、600多人次未有斬獲，而民間山友則於第52日沿已搜索過路線尋獲張生大體，張生父母因而向相關單位請求國賠。一審臺北地方法院於2015年5月27日判決，南投縣政府消防局違背應受期待的注意義務，符合「怠於執行職務」國賠要件，判賠267萬元；其餘單位則認定無過失免賠。

一審判決引發各界廣泛關注與議論，尤其對主管山域搜救之地方消防體系造成巨大衝擊，南投縣政府立即表示，判決對警義消同仁不公，宣示上訴，並將研擬自治條例限制獨攀及重罰違規。2016年11月24日，臺中市政府公告實施「臺中市登山活動管理自治條例」，正式開啟地方立法規範登山活動的序幕，其後，南投縣、花蓮縣、苗栗縣、屏東縣、高雄市陸續跟進。而臺中市政府消防局更積極邀集相關縣市會商，並進一步向立法院時代力量黨團提案，爭取由中央訂定「國家公園登山活動安全管理條例（草案）」。一時之間，臺灣由地方包圍中央，興起立法規範登山活動的風潮（洪振豪，2017；蔡日興，2018）。

然而，民間山友認為各地方自治條例之規範內容，明顯以處罰為手段、嚇阻為目的，若群起效尤且實際執行，將對我國登山活動帶來重大衝擊與負面影響，故反對意見四起。2016年8月，各登山團體、意見領袖積極串連運作，於國家發

展委員會「公共政策網路參與平臺」提案「反對國家公園登山活動安全管理條例草案、臺中市、南投縣登山活動管理自治條例的不合理登山管制與罰則」，並通過連署門檻。另外，立法院時代力量黨團亦於同年9月23日召開「登山活動教育、救難機制及制度保障」立法公聽會，於聽取登山界意見後撤回草案。

至此，民間山友與各級政府間對登山管理意見日益對立，在登山安全責任張力下，各說各話、難有共識。嗣張案二審臺灣高等法院於2017年12月27日廢棄一審判決，三審最高法院復於2018年11月14日駁回上訴後全案免賠確定，國賠爭議看似告終，但登山管理待解之結已成千絲萬縷之勢。

期間，部分山難事故動輒請求空勤支援，一再讓山友與地方政府關係持續緊繃，每個山域事故搜救後，大眾輿論檢查登山隊伍是否具有「合法登山資格」，變成全民公審，而各類入園證、入山證，就形成登山者是否具正當性的關鍵事證，讓國內登山發展空前膠著。「好山、好水、好難爬」、「登山，是法律問題」成為山友的集體自嘲，部分山友甩開法律枷鎖，轉入「黑山」，向山林訴求公平與正義（黃鈺翔，2016）。

持平而論，親人因登山而逝，確為難以承受之痛，亦令人不捨；而另一方面，自治條例的立法風潮，代表了地方消防對登山活動的重視與搜救行動資源濫用的焦慮，顯示其保護登山安全、避免浪費搜救資源之決心，立意極佳。但由各條例規範內容觀之，確不免有是否瞭解登山活動、規範是否明確、手段是否足以達成其目的、是否符合比例原則、是否抑制登山活動正常發展、導致實質封山之憂慮（洪振豪，2017）。

2019年1月19日，被岳界稱為「G哥」的山友吳季芸小姐，於獨攀駒盆山下切無雙山時失足死亡。因當事人知名度高，且媒體初期批露重點為「黑山」，引起岳界輿論沸騰。

向山致敬再出發：山林開放暨登山活動管理實施方案

改革呼聲撼動政府高層，行政院自2019年3月起，由李孟諺秘書長及張景森政

務委員領銜，召開一系列會議，動員3位政務委員及內政部（營建署、警政署、消防署、空勤總隊）、農委會（林務局）、教育部（體育署、國教署）、交通部（觀光局）、法務部、國防部、國家通訊傳播委員會（NCC）、金融監督管理委員會等12個中央機關共同研議檢討，定調朝「全面開放、有效管理」方向改善；行政院蘇貞昌院長並三度親自主持，確定未來登山活動的政策方針，要求各機關從民眾需求著手，切實檢討，以教育部為登山活動主管機關，彙整提報「山林開放暨登山活動管理實施方案」（下稱實施方案），政府投入之力道及層級，前所未見。

在通盤爬梳管理課題後，實施方案設定「開放山林，簡化管理」、「資訊透明，簡化申請」、「設施服務，便民取向」、「登山教育，落實普及」、「責任承擔，觀念傳播」5大目標，並由蘇貞昌院長於2019年10月21日召開「向山致敬向山友獻禮」記者會，對外宣布。其中包含多項林務局近2年來積極推動的營造友善登山環境措施，說明如下：

一、開放山林，簡化管理

目前部分山區有依「國家安全法」公告為山地管制區者；或有依「國家公園法」、「森林法」、「文化資產保存法」、「野生動物保育法」等規定，劃設「生態保護區」、「自然保護區」、「自然保留區」或「野生動物保護區（核心區）」等核心保護區域者；亦有依「發展觀光條例」劃為「自然人文生態景觀區」者，各有其入出申請方式及許可條件。

以上管制區域若有重疊，則皆須分別申請。而因主管單位不同，許可條件各異，登山所需之申請多樣而不一致，往往造成困擾。另，各主管機關在安全等因素考量下，曾進行下列管制：

（一）國家公園停發入園許可者：如重大天災後之雪山西稜線、八通關越嶺道、南橫三星等。

（二）警政單位停發入山許可者：如丹大林道、水漾森林、萬榮林道、石山林道、南一段、南大武山等，主要係因地方警消單位提案建議或因山域機關意見而作成停發之決定。

(三) 靜山措施：於雪季安全及保育考量下，營建署及林務局曾經年實施玉山、嘉明湖等靜山管制措施。

(四) 林道管制：林務局之林道81條，過去因道路中斷或防止盜伐等因素，計有41條進車輛管制，其中3條完全禁止人車通行。

過去基於行政一體之觀念，各相關機關於停發入出許可或封閉場域時，皆互相通報，取得一致之共識，以避免各類申請准駁不一，致申請人徒勞而造成困擾。但此亦造成在少數單位保守思維下，連環影響成為互相牽制的整體封山狀態。尤其是山地管制區，因涵蓋10縣市、26區鄉，故經常匯流為封山之終極關卡，高峰時期曾有雪山西稜、六順山、南一段、南三段、馬博橫斷、干卓萬橫斷…等超過20座百岳，處於長期封山狀態（黃鈺翔，2016）。

山林開放首要之務，即是破除以安全為由停發相關申請的思維，排除「法律不能」的狀態，鼓勵民眾在充分風險認知下從事登山，進而達到環境保護與活動發展雙贏目的。在2019年整體檢討後，以上停發入園、入山地區，各單位皆陸續研議恢復受理相關申請。另因山地管制區無涉生態承載量，警政署進一步解除管制區範圍，將範圍縮減到7縣市、22區鄉，並持續檢討中。林務局並於2019年9月25日修正發布林道管制執行要點，放寬林道管制作業，落實「管車不管人」原則，將車輛管制縮減至33條，並全面開放登山者自由步行進出。

二、資訊透明，簡化申請

我國與登山有關之申請系統，分散於警政署「入山案件申請系統」、營建署「臺灣國家公園入園入山線上申請服務網」、林務局「山屋及營地申請」及「自然保護區域進入申請系統」等4大系統，如何分辨登山應申請項目及申請期限，長期以來造成登山者之困擾。

為此，營建署、林務局與警政署跨單位合作，第一階段於2019年6月30日完成「臺灣登山申請整合資訊網」，提供各申請系統連結。林務局並改版天池、檜谷、向陽及嘉明湖等山屋申請系統，全面開放單人申請、線上繳退費。第二階段，在唐鳳政務委員及其資訊團隊的指導協助下，3個機關合作於2019年9月6日召開開放政府第54次議題協作會議，歸納山友需求並蒐集公眾意見，續於2019

年11月1日開發完成「臺灣登山申請一站式服務網」平臺，提供一站式登山申請。林務局並與營建署洽商，將各類核心生態保區申請期限同步化為「2（個月前申請）、1（個月前抽籤）、5（天前截止）」原則，大幅簡化申請作業。

三、設施服務，便民取向

營建署及林務局維管之山屋計37座，過去在運補、法令、經費等限制下，設施品質有待改進；另有174條各類型步道，需持續維護。

營建署及林務局已於2019年底完成23座現有山屋設備提升及空間改善、4座山屋整建、46條步道之整建維護及牌示檢修。另，行政院核定營建署「2020年至2023年國家公園中程計畫」及審議林務局「森林永續經營及產業振興計畫」，納入山屋整體改善及步道維護之相關經費，供雙方規劃推動。

其次，山區行動通信不佳。林務局於2017年協調全國4G行動通信業者，訂定手機訊號共同標示規範，迄2019年已完成84條步道山徑之463面可通訊點標示，並建立開放資料，將點位繪入魯地圖Taiwan TOPO，手機可免費下載供離線使用。另提出112處長期待改善地點，請NCC持續協調業者改善。

四、登山教育，落實普及

山林開放需建立於登山者責任自負之基礎上，故登山教育亦刻不容緩。教育部每年辦理校園山野教育推廣計畫，近年亦製作登山教育懶人包，配合全國登山日系列活動宣傳，教導民眾正確觀念。林務局除配合提供相關步道、山屋，作為登山教育之示範地點，亦基於推動「無痕山林運動」之經驗，釋出推廣成果教材，由教育部整合納入運動資訊平台推廣利用。

五、責任承擔，觀念傳播

國家賠償責任為登山管制日益嚴格之核心因素，此亦為登山活動管理難以克服之瓶頸。此次山林開放，藉由行政院之高度，得以邀集法務部以國家賠償法主管機關之角色首次參與，可謂為一大亮點。

查國家賠償法原係1980年訂定，原條文第3條：「公共設施，因設置或管理有欠缺，致人民生命、身體或財產受損害者，國家應負損害賠償責任。」而臺灣山城，多為公有土地，範圍廣大而政府管理資源有限；登山活動本質不刻意排除風

險，並於克服挑戰過程中，獲得樂趣，此與國賠責任負擔機制衝突，故封山，為多數管理機關不得不之應對措施，是以本法雖保障人民權益，卻亦間接造成登山活動限制。在面對山域管理責任問題時，應有賦予登山者自律責任的空間，找出合適的平衡點。

為此，行政院由羅秉成及張景森政務委員共同召開會議，研議修法，避免受法院個案見解影響，造成機關行政不可承受之負擔。最終，行政院作成區分為自然公物與設施等二種責任情狀之修法原則，並給予減輕或免除國家賠償責任之要件。修正條文於立法院於2019年12月3日三讀通過、總統於2019年12月18日公布，同月20日施行，為開放山林環境，走出保障人民權益也兼顧基層公務人員的重要一步。

回訪自然

時序邁入2020年，武漢肺炎的威脅下，城市緊密生活被禁止，跨國旅遊變得艱難，而另一方面，許多人選擇走向自然。在遠離群聚、找回自我的驅使下，山林開放政策，也意外成為整體防疫超前部署的一環。

登山就是一種感受自然的途徑，當路徑湮滅時，找路就是一種創造性的行為。面對危險時，身體在極限中想盡方法尋求脫困，萌發創造，帶給經歷者真實活著的感受。或許最終能把臺灣帶出泥沼的，也將是你我所在的「自然」（詹偉雄，2019）。

1949年，英國通過「國家公園與通往鄉間法案」；40年後，英國鄉間委員會於1989年出版「Paths, Routes and Trails」一書，揭示「政府有義務將最細緻、最美麗的地景地貌提供給民眾，讓民眾擁有在具有國家級特色路徑上行走的體驗。」之政策願景，而2019年臺灣的山林開放政策，正與此30年前的英國國家步道政策互相呼應。誠然與先進國家相較，目前臺灣之整體政策內容尚有許多可再細緻、改進之處，期許未來在愛好山林活動與支持生態保育的各方期待、對話、參與及督促下，可以逐步周全完善。讓我們一起回訪臺灣美麗山林，建立人與自然的和諧關係。