

推動開放式登山管理的 公民運動歷程—登山人的 自述與反思

撰文 | 蔡日興（山域政策監督盟發起人）



回顧自2019年初開始的行政院「開放山林」政策，或許可以這樣詮釋，它是把一個累積了二十年，逐漸失控的「社會問題」做一個總整理。

緣起 登山社團式微，缺乏其他教育系統

問題的濫觴起源自約三十年前，當時政府把登山活動的特許權限，從立案登山團體的手上解放出來給社會大眾。原本民眾想去登山，一定要加入經過立案的登山團體，或者參加其舉辦的活動、透過登山團體出具公文，才能拿到入山許可。當時如果被登山團體拒絕往來，基本上就是被判了登山生涯的死刑。

但從特許權被取消之後，登山團體的內部威權一落千丈，願意承擔傳承責任者越來越少。原本社團內部的教育功能，在登山人口中的涵蓋比例節節敗退。

網路輕鬆揪團，登山遊客大幅上升

但登山人口在這期間仍是有成長的，以筆者不精確的估計，成長幅度應該有十到二十倍。造成這個巨幅成長的，包含幾個可能原因，例如周休二日的實行，

帶動休憩風氣成長。三個高山型國家公園成立後，也帶動一波山屋建設風潮。另外，張景森政務委員於第一次入閣擔任經濟建設委員會副主任委員時，開始引領各部會關注山林遊憩發展。而行動通訊的普及，也讓民眾在山區活動的安全感提升，4G導入後，智慧型手機讓資訊的取得更容易，社群網頁的高擴散性，充分滿足登山者經驗分享樂趣。最後，整個商業條件日趨成熟，促成原住民協作產業開始發展…等。以上諸多因素都直接或間接地鼓勵了登山活動的成長。

但此時登山教育沒有跟上所造成的問題就爆發了。新一代的登山活動者，甚至是網路上陌生人「揪團」，只為了共乘節省車資，山下「組團」、上山後則完全是「自由行」，能力不足的隊員被「放生」後，只能自生自滅。傳統社團、有組織的隊伍內部互相照顧的觀念嚴重瓦解，山域事故見報頻率隨著登山人口成長一路攀升，即使時代進步帶來了通訊科技的便利，國家也做了更多山屋步道的建設，但登山活動在社會觀感上並未因此變得更安全。

張博崙山難事件引發爭議

發生在2011年的張博崙山難事故，是一個重要的關鍵事件。現在回顧當年，彼時消防體系對於山域的搜救，確實沒有很好的經驗與準備。然而家屬以提起國賠訴訟的方法，雖宣稱以督促國家的山域搜救水準提升為出發點，但結果卻衍生了更多問題。山域搜救技術、資訊統合與指揮體系的經驗累積，應以當代平均水準考量之，對單一個案要求完美演出，實屬不合理。

隨著國賠訴訟的進行，消防單位對於登山活動漸趨不友善，動輒以安全為由要求警政單位不核發入山許可，或是希望國家公園不核發生態保護區許可，長此以往，封閉山域逐漸累積增加，「黑山」成為高階登山運動的刻板印象。

從國家賠償到地方自治條例

2015年張博崙國賠案一审訴訟結果，臺北地方法院認為南投縣政府消防局之

國賠責任成立。該判決將此醞釀許久的社會問題正式引爆。為了避免於搜救任務中承擔國賠責任，山難搜救的動員規模、勤務長度逐漸增加，超過行政單位所能負擔。國賠案的苦主南投縣消防局，因此動念要介入管理登山活動，而臺中市消防局也跟進。這二個縣市正是山域事故數量的熱點行政區域，他們覺得中央政府在這件事欠缺作為，決定要在地方政府位階自行立法。

如果地方自治的立法結果，可以引導登山運動正向發展，倒也不失為解決之道。可惜在地方推動立法前期，或許因為各地方消防單位諮詢的對象素養不足，無法正確理解登山管理之沉痾所在，也或許是地方公部門已有定見的偏聽，法案方向並沒有對症下藥。由臺中市開頭所倡議的地方自治條例草案版本，基本上都採取了鋸箭式思維：當山域事故數量增多，就讓整個登山活動的進入障礙變高；只要登山活動人次變少，事故數量就會下降。

「管制」並非與山林共存的方式

不過，真正需要降低的是事故率，並非事故數量。而站在國家整體立場，鼓勵民眾從事山域活動並非只為發展觀光，登山同時也是一項重要的全民運動，甚至可說是國家戰略的一環。民眾越健康，國家的健保醫療支出就越少，而銀髮族的生活品質也就越理想。

地方政府立法的品質顯然不及中央政府，但即使有違憲疑慮，以及一堆法律設計上的缺陷，2016年臺中市的登山活動管理自治條例依舊在市議會通過後，報奉行政院公布施行。

值得注意的是，當時的臺中市消防局，也透過立法院洪慈庸委員，送了一份類似的草案進立法院。這個版本較地方自治條例，獲得了更多全國性關注，特別是許多年輕到中年世代，曾為大專院校登山社團成員的社會人士，都注意到這部法案以「加強管制」為出發點，對於登山活動相當地不友善，因此在時代力量黨團於2016年9月23日所召開的立院公聽會集結發聲反對。由登山補給站蔡及文與基地營自然探索團隊林乙華發起的「山域政策監督聯盟」，集結了社會上跨領域

山友，持續發聲，同時透過國家發展委員會「提點子」公共政策網路參與平臺，爭取到5,000人以上的連署，促成中央政府須列管，正式討論該議題。

面對公聽會上登山運動愛好者群起反對的尷尬，當時法案主要推手，臺中市政府消防局蕭煥章局長表示，透過草案的提出，至少讓原本是一盤散沙的登山圈人士，都可以聚在一起討論。蕭局長論點或許基於過去登山圈各主要派系的印象，從而期待在民間沒有具體共識的情形下，草案可以突圍而出。但是他並沒有正確認知到登山圈內人士的代際差異，因為這些年輕到中年世代的山友，對於憲法以及政府運作都有比年長世代更為成熟的觀點。而他們也有比較豐富的社會經驗，並不會淪於為反對而反對的狀態。

開啟一場思辨的長途旅程

2016年的公聽會上，山友聚集在一起，首先是針對法規進行了盤點，並且分析中央法規與自治條例的矛盾之處。另外也針對其他國家的制度進行了解，並且辯論在我國的憲法制度與國情之下，什麼是最可能的平衡點。

首先在中央政府的法律位階，最核心者為「國家安全法」所訂定的山地管制區、「國家公園法」所訂定的生態保護區與「文化資產保存法」所訂定的自然保留區等。這三項法律所劃設的特定範圍，都造成了縮限了人民大區域內行動自由的效果，但它是否合乎比例原則？

筆者認為，這三項法律的問題雖沒有法律層次的違憲，但在執行層面上則過於擴張，導致有違憲的效果。例如，山地管制區應該是為了防止匪諜等國家安全問題、山地治安問題，但為何在現代還會大量存在，而且被用來管制登山活動？生態保護區和自然保留區的劃設又真有多少生態珍稀特殊性的依據，設定承載量時是否有妥善考慮過登山這種廣泛存在的既有人為活動需求？抑或者最終只是又變成一個被「借用」的行政管理工具？

探索 解開糾結之鑰

登山是立足戶外的綜合活動，行為本質多元，相關權責糾葛難清，這也是長期以各種與登山有關的對話始終無法有效聚焦的原因。隨著我們公民與政府官員之間的對話進展，彼此的態度從對立變為漸漸互相理解。但有些根本的社會糾纏卻無法自動解開。例如國家賠償法的制約及諸多訴訟案例（如文山溫泉案）慘痛教訓，長期造成公務部門不得不的保守態度、社會整體對於休憩與運動的輕視態度、民眾對於登山專業需要學習的忽略、民眾對於保育和觀光發展態度矛盾…等。

就筆者自身的觀察，主因包含民眾欠缺登山教育，還有司法對行政單位國賠責任日益加重，以及警政單位承襲誤用法律，未於解嚴後檢討山地管制區制度，造成登山不是受憲法保障的行動自由之錯誤認知。

但，是否採釋憲途徑解決？釋憲門檻很高，首先我們必須產生案例，其中還要有人願意堅持走過整個釋憲程序。這也許要十年以上的努力。

百折不撓開啟對話

第一個契機發生在2017年底，當時所有原住民立委的共識一致希望廢止山地管制區。那時的內政部葉俊榮部長，他在內政委員會答詢，山地管制區若廢止，他認為「對登山民眾的行蹤掌握可以克服」。筆者看到這個新聞之後，決定以個人名義投書內政部首長信箱，詢問部長對這句話的細部構想為何？葉部長把這個議題交辦列管，我們與中央政府進行了一輪關於類似日本「報備制」的對話。

我當時的看法是需要有一個山地管制區的退場銜接方案。但很意外地，消防署不太認同這件事，最後葉部長轉任教育部長之後，討論也嘎然而止。

接著在2018年初，我們發現有山友真的因為步行於丹大林道而被以國家安全法起訴。此案本身有許多程序瑕疵，主要的爭點在林務局人員代行於國家安全法中應由警察機關執行之勸離程序，其於法律上的委託程序是否完備？而筆者特別在意的則是有沒有機會藉此發動釋憲。

當時我們拜託立法院黃國書委員幫我們召開記者會，會後警政署和林務局都表達了善意，只要法官發文詢問，他們將回歸依法行政的精神，同意該案林務局之勸離程序應不屬國家安全法之勸離作為，該二機關間亦無此等委託。但很不幸地，這個案子於二審中，高等法院臺中分院並未再深究，直接駁回上訴，因此沒機會讓行政部門表示意見。

既然原住民立委有共識，中央政府也不反對，那麼國家安全法修正廢止山地管制區，應有機會於第九屆會期通過。我們後來拜會內政委員會召委張宏陸委員，請求排入優先法案。然而依立法院公報顯示，修正案最終並未獲得全部原住民立委之同意，朝野協商時對於廢止後是否附帶賠償條款，無法形成共識，故修正案最後仍被擱置。

曙光 大步前行的內閣團隊

經過了兩年的折衝與嘗試，登山圈人士對於登山管理問題的所有糾纏、有哪些關鍵爭點漸有頭緒，但始終欠缺臨門一腳。2018年底，筆者跟一位法律背景的山友擬定了登山活動管理自治條例的修正建議，準備到各地消防局進行溝通，繼續這場長期抗戰。

但接著在2019年初出現重大轉折，「比基尼登山客」（又稱「G哥」，本名吳季芸）於盆駒山往無雙社路段墜谷死亡的事故，以重大社會事件的姿態，連續佔據新聞頭版數日，整件事衍生的「黑山」爭議，驚動總統府及行政院，終導致內閣團隊由最熟悉登山事務的張景森政務委員親自出面，督導各部會研議改善，開啟了開放山林的政策浪潮。終於，這場累積數十年的問題終於看到解套的契機，而我們公民團體的角色也從體制外的陳情，逐步走入體制內的討論。

筆者在登山圈四大團體的餐會上，第一次見到張景森政委。當時的感覺是他似乎不太清楚這二年內登山圈發生了什麼事。作為一個長期與行政立法單位溝通的公民運動者，筆者覺得自己應該可以幫忙一些事情。於是就寫了一篇資料提供給政委的幕僚參考，希望能加速大家認知的收斂。

將行動自由還給登山者

本來筆者是與張政委辦公室的幕僚約了時間要解釋資料內容，不過進到行政院的時候張政委居然直接排出時間一起來討論。張政委那時還有點困惑消防單位為什麼會想管登山，而筆者盡所能中性地為他分析這幾年所發生的多方糾纏問題。

之後筆者大約只知道行政院內部開了無數的會議來處理這些事，而且是幾乎動員了所有部會及數位政務委員，規模之大前所未見。首先，國賠的問題被特別挑出來解套，在羅秉成政委的支持之下，促成了國賠法修正。這是為了讓公務員能從怕事的心態轉變成為任事的積極角色。而張景森政委也從行政權積極地推動山地管制區的檢討解編。這兩項法律層面的作為，基本的觀念就是把憲法揭禁的行動自由還給人民，但同時政府也不再把自己定位為「直升機父母」，登山者不再是政府的「媽寶」，要學著對自己的安全負起責任。

「依法行政」排除執法困難

在其他的開放措施方面，林務局林華慶局長從2017年舉辦推動步道發展座談會之後，一直積極了解我們山友的意見。對於我們山友所說的，回歸「依法行政」，森林法對於林道的規定本來就是「管車不管人」，他相當認同並也在林務局內部持續推動，排除因為林政等細部問題所產生的障礙。這也是讓筆者印象非常深刻的。所以在張政委希望各單位提出自己所能達成的開放措施之時，林務局之所以能快速端出自己的方案，實際上是因為他們早已朝著開放方向努力許久了。

另外，在張政委的推動之下，幾個國家公園也努力朝向整合與開放的角度調整了一些做法。唐鳳政委辦公室也下來幫忙協調入園申請系統整併，最後蘇院長也召開記者會進行政策宣示。

張政委也指示了教育部體育署作為登山活動的主管機關，並開始嘗試鼓勵成人的登山教育，希望能從根源改善這二十年長期累積的問題。

展望 下一座山頂

回顧開放山林的整個歷程，筆者認為這算是一個少見成功的公民運動案例。或許我們的成功主要並不來自我們自己的努力，而是來自一位山友的犧牲，讓黑山議題被政府重視，來自行政部門的大刀闊斧，整個蘇院長團隊的全力以赴以及蔡總統的授權與支持。因為他們，我們這歷時將近3年的公民運動不是全無進展。

但未來就這樣就夠了嗎？回到根源來看，這是三十年前一個政策配套上的失誤，之後因為山難家屬的作為，還有登山者當中濫用直升機的老鼠屎，最後導致登山者與消防單位之間的不信任，甚至互相傷害，雖然白姑大山案的司法訴訟在二審家屬敗訴確定後，消防單位掙脫了司法責任，但這場嫌隙仍然持續拉拔，並沒有被有效療癒。

公私協力愛山親山

我們現在需要作出很多的配套作為，讓消防單位能看到這件事情有解決的曙光，這樣他們才會更願意修改原本的登山活動管理自治條例，回歸本業專注於搜救，不要跨界去管登山活動。登山安全的教育與相關配套，是其中最關鍵的一環。

而國賠法修正了，但場域主管機關是不是能自此調整心態，不要再動輒祭出以安全及保育當作藉口，真的把鼓勵民眾從事戶外活動，藉由親近而懂得珍惜自然環境？民眾可否變得更有保育觀念，不要滿腦子只想得到更多觀光化的步道與山屋建設？這需要很多細膩的政策規劃引導。但筆者相信人民是可以被教育而改變的，我們不該基於本位只想到自我保護。

整體我們回到鼓勵民眾從事登山活動，把山域當作民眾運動和調劑身心的場所，而對應也加強有關安全的教育，並提供更好的，能輔助登山安全的軟硬體。這樣才能把醞釀了數十年，互相傷害的錯誤互動，改正為良性的社會發展。國民的身心健康，本來就該是國家整體戰略的一環。登山活動對這個社會可以有很正面的角色，只是我們需要改掉以前的偏見，給它更細膩的政策引導。

未來這個社會能否更好，大家都還要努力。