

建構台灣良好山域商業環境

楊志明*

摘要

本研究探討現行從事山域商業活動經營面相中，可能遭遇的問題及困難，並針對疫情趨緩開放之際，未來重啟海外山域旅遊發展提出建言及建構優良環境所需要之條件。首先，透過法規探討、訪談及文獻彙整後發現，因國內山域商業活動長期缺乏主管機關，造成旅行社在山域活動經營方面，缺乏國家行政力量之支持，在推廣活動時發生困難，這也是經營山域活動旅行社面臨到最大的困境。

有鑑於此，經由訪談產官學各界專家下，以及世界開放國境之際，政府必須儘速在法令方面納管商業登山團、提升山域嚮導執業證及整合跨部會的山域旅遊資源。更重要的是，責成觀光局為商業登山主管機關，降低旅行社在經營山域觀光時面臨的困境，並且將一般未立案之山域營利組織納入管理。透過一連串有系統的管理，讓旅行社在疫情後，能儘早提供具台灣特色的冒險旅遊，完善台灣山域觀光發展所需的基礎。

關鍵字

觀光發展、政策研析、山域活動、登山法規、冒險旅遊、觀光困境

*野樵國際旅行社 總經理

建構台灣良好山城商業環境

楊志明

壹、台灣山城活動、法規與觀光發展競合

國家安全法因時空變遷，凡山地管制區內已經完成開發之原民部落，或因交通設施等情況改善之地區居民而有要求解除國安法管制之聲浪。山友也可能因未經許可進入管制區，造成誤「爬黑山」，甚有涉犯國安法之虞；立法院內政委員會已於 2017 年 11 月 15 日審查後通過刪除該條項「維護山地治安」及「山地」之文字，行政院並於 2019 年宣示開放台灣山城，雖然如此，與山岳活動先進國家如日本、紐西蘭、加拿大、美國等山區相關比較，台灣部分山城登山須經警察機關申請許可，加以不同地域管理機關須有不同申請方式，如國家公園的入園許可（通常需經過抽籤手續），場域管理單位（如林務局、水土保持局）以及學術單位（如台大實驗林），彼此權責分散，管理單位與法令疊床架屋，不利於登山旅遊之發展。

山城開放後的登山人口暴增，而缺乏訓練管制或是未登記旅行業之公司團體（跑單幫）等亦前仆後繼地加入此一競爭行列，未能依照發展觀光條例中所規定之旅行業設置管理以及規則辦理，加以觀光局不當解釋的雙重要素加乘，參與山城活動本身就具備發展觀光條例第 27 條第 3 款所謂招攬或接待觀光旅客，並安排旅遊、食宿及交通，屬於旅行業業務範圍，本就須依法納管，而主管機關非但不依法行政造成山城活動諸多問題之起源，造成台灣山城活動遭遇多項問題，並僅以一函釋即認定登山活動為專門技術活動予以規避，違反立法精神，對合法負責推廣山城旅行的登山旅行業、一般社會團體及跑單幫依然對法令混淆不清而無所遵從，缺乏有效積極整體管理政策，也造成消費者權益以及身體安全狀況受損。再者，因法令曲解未明，微型企業以及跑單幫目前部分已具相當規模，為保護人民財產權以及掌控管理，此部分也須另以專案斟酌與考量。

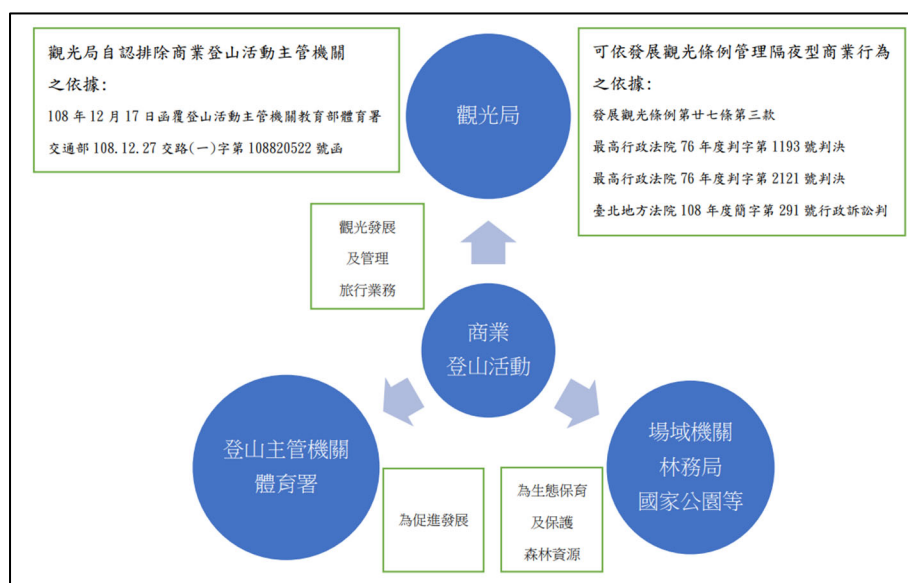


圖 1-1 台灣商業登山管轄法源依據（資料來源：本研究繪製）

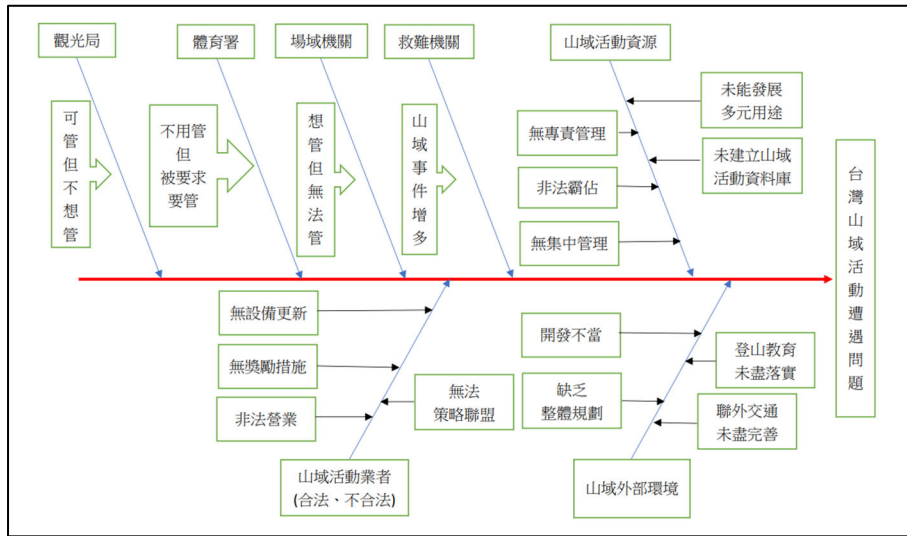


圖 1-2 台灣山域活動遭遇問題（資料來源：本研究繪製）

地方政府為避免搜救資源遭到有心人士濫用，制定登山自治條例，不僅山友對此不表認同，在法律設計機制下就算領隊帶領、領隊有證照或有投保登山綜合險都無法促進登山安全。立法之立意形同技術性以法律阻礙人民登山，目前仍尚未廢除，山域嚮導授證辦法也僅僅停留在檢定部分的資格證，無法成為真正執業證，對於跟進世界潮流小眾旅遊、生態旅遊及永續旅遊觀點助益不大，更枉論推動台灣山域國際化。

山域旅遊活動並非由單一產業或法規規範即可獨立包辦，其所關連的產業範圍多如牛毛，像是旅行、運輸、餐飲、住宿等業者以及場域管理機關國家公園、林務局等，這些交互錯綜的情形已經影響擴展至政治、經濟、社會文化、環境等多項不同層面及管理時，即如同 Richter（1985）所表示「當旅遊產業不斷擴張成長的情況下，政府須承擔更重大的責任並介入或干涉旅遊活動。」因此，政府當有明確確立山域觀光政策之必要，並跨部會協調以期在山域觀光領域內發揮承上啟下的機制。

而在疫情前的 2020 脊梁山脈旅遊年，旅行業者曾在觀光局各地駐地辦事處的幫忙之下，遠赴洛杉磯、馬來西亞、新加坡、日本及香港進行山岳介紹及旅遊行銷，深深了解台灣在山域旅遊市場欠缺的只是與世界各地競爭的行銷融合技巧以及勇氣，必須多方吸收外國山域銷售成功經驗（如香港麥理浩徑、馬來西亞神山、日本富士山等），加強人員訓練以及規範相關法制，建立共識吸引國際旅客來台，營造台灣近山、親山品牌，如此一來，讓世界看見台灣並非夢想；而 2020 脊梁山脈年後雖因疫情未竟全功，但也邁出由觀光局號召各山域主管單位共同思考以及發想的第一步，共同為台灣山域旅遊努力，由登山社團或機構所組成的登山活動，轉向全民參與迎接外國友人的全民活動。而未來後疫情時代，也期許有如同此次宣傳行銷活動一般，全國行政機關動起來，共同行銷台灣山岳之美。

從眾多訪談案例中得知，台灣最有資格拿來吸引外國旅人的資源條件，一是山域時空壓縮的易及性，我們可以在最短時間，甚至一天內即可由海平面到達海拔近四千公尺，而另一方面又有豐富的南島文化資源，部落旅遊結合生態文化旅遊；而新興的溯溪以及溪降活動，

高山結合淺山地帶，不但將台灣原本山高水短的劣勢一舉轉換成優勢，更是世界各地所無法類比與想像的，有機會成為台灣未來的旅遊優勢發展潛力；又因為台灣是海島型山岳國家，發展生態旅遊特色如地理區隔後的生態特有種活動如賞鳥等，也是未來可以吸引外國觀光客的優勢；加以原本的美食文化、地景特色以及濃郁的人情味，針對不同國家予以不同的行銷手段及界定客群，是台灣傲視世界的強項，而疫情過後，世界旅遊組織強調全世界旅遊業強調綠色轉型的必要性，不僅是為了地球資源永續發展，也是為了對於旅遊業本身提高競爭力及增強復原力的必要投資條件，更讓身為綠色島國的我們，對於生態旅遊、綠色旅遊更需好好思考。

貳、山域觀光發展與政府機關管理現況之困境

疫情後時代，世界各國無不傾全力發展特色旅遊、生態旅遊與永續旅遊，而台灣山域旅遊因長期受國安法箝制，山域開放時程過晚加上法律見解及設置未見健全，行政機關之間重要的山域旅遊發展政策缺乏協調，而主管台灣發展觀光的機關忽視正當行政法律程序，僅以一函釋規定即片面解讀及排除《發展觀光條例》第 27 條第 3 項所訂定之旅行業業務範圍中所界定「招攬或接待觀光旅客，並安排旅遊、食宿及交通即屬於旅行業業務範圍」之法條規定，造成山域旅遊發展停滯，非法經營山域旅遊業者（即跑單幫）眾多且無法管理，非營利事業組織及公司組織業者辦理山域活動亦無所適從，且因非法經營山域商業活動業者無須負擔任何責任，不僅損害合法業者權益，造成劣幣驅逐良幣，消費者權益遭受損失及人身安全亦受威脅。

根據根據國民健康局的資料推估，台灣登山健行人口約有 500 萬人（占總人口約 22%），體育署為山域主管機關並於 109 年 4 月訂定「登山活動應注意事項」，並推動「山域嚮導授證辦法」，辦理山域嚮導專長人員訓練，迄至 111 年 5 月，持有體育署山域嚮導專業人員證書人數達到六百餘人。其為因應高階山域活動培養專業能力人員，逐步充實專業人力，以期降低山域事故，但實際狀況卻因為此證書僅為資格證而無法成為執業證，造成專業化推動困難。

林務局以及國家公園等為山域活動場域主管機關，辦理生態保育以及觀光遊憩、入園申請等管理業務，亦跟山域活動申請、辦理及資訊管理息息相關，但因其開放人數過少造成入園申請不易，人民親近山林難度增高，亦造成教育能量不足等困境，長期發展亦令人堪憂。

本文試就第一次問卷訪談調查後尋找出國人最關切之問題如山域旅遊缺乏主管機關、山域嚮導是否該為執業證、微型經濟之就地合法與輔導等問題實際訪談包含主管機關、非營利事業組織、旅行業者以及山域經營業者，期能藉由訪談釐清山域問題之所在。

一、山域旅遊活動缺乏主管機關

山域開放從 2019 年 10 月 21 日迄今已逾四年半時間，台灣山域法令仍未設置健全。2021 年 10 月 16 日下午，發生於台灣新北市雙溪區虎豹潭景區的溺水事故，造成了參加自然營的六名成員慘遭洪水沒頂，更完全反映出台灣山域活動無主管機關以及相關法令配套措施之弊病，辦理活動之主管機關、活動帶領人以及民眾對於法規遵守及究責方面無所適從，影響民眾活動權益甚鉅。

第一件事情就是政府機關的傲慢。那為什麼講這種機關傲慢？因為對於政府機關公務人員來講，他很簡單嘛，只要不是我們的就好了，所以他們會想盡辦法，去排除他的一個責任，跟他要去負擔的一些義務，然後他就不會主動要去接受登山啊？這個區塊上面在兩個機關，從頭到尾就是在推卸。(法律界執業律師)

有山這種產品的，在活動性上目前是無法可管，特殊旅遊產品，沒有規範到所有可能性，事件爆發後政府機關再管，會給民眾印象差，對政府機關不是好事。(前任觀光局長官)

很可惜。我們其實以前政府都是因為這個禁山政策嘛，一直沒有好好開發這一塊，那你這樣慢慢開發之後，又沒有在原本的這個山岳基礎上有好的經營，所以開放之後就很多亂象。那也要有個好的旅遊環境啊，開放國外的旅客進來，他對這個山域活動品質，跟國外的品質相比是有一段落差啦。(非營利事業組織長官)

《發展觀光條例》立法規定「招攬或接待觀光旅客，並安排旅遊、食宿及交通」業務即專屬旅行業者，其目的在於避免非旅行業從業人員或業者「假借招攬旅遊名義從事旅遊相關業務」，肇致合法業者及旅遊消費者權益受到損害(洪振豪律師 商業登山法制面的困境 2021)。依此意旨，登山商業團活動，觀光局自當難以排除適法疑慮。而觀光局除了須依法行政外，我們也必須了解發展觀光條例發布日期為民國 58 年 7 月 30 日，期間雖經歷多次大幅修改，其中最近一次為民國 108 年，但台灣山域活動發展迅速，尤其是冒險領域項目增多，修法速度以及針對新興活動之適用進度卻緩不濟急。而不同旅遊的旅遊模式有不同的客層來源，因分層而吸引不同人員進行旅遊，是旅遊活動之所以成功的關鍵。而發展國內或國際旅遊在產官學以及民眾之間的配合與意見更為重要，茲就台灣山域主管機關是否該由觀光局承擔及相關法令判例及訪談意見整理如下。

商業團的話必須做管制。但我認為，就登山活動來講，政府應該比較積極去介入的部分主要有 3 個。第一個部分就是有關於場域的管理，那當然就是涉及國家公園跟林務局權限的部分；那第二個部分就是有關於商業的管理，因為畢竟有營利有收錢。通常我們會期待雙業團的專業能力會比較高。消費者通常會信賴商業團，企業主也應該確保消費者安全。從消費者保護的專業觀點來講，這也是必要的。那第三個我認為，應該要比較積極介入的是在山岳搜救的部分。特別是現在山岳搜救的直升機使用，我們台灣的話只有政府才有支配權。關於這三部分我會認為，其實政府能夠做到基本的照顧，基本的管理。其他可以採取一個比較開放自由的做法；你直接說《發展觀光條例》就是商業團的法源依據的話，似乎這個部分有一些漏洞，那但是講到這一步之前，觀光局的態度是最大的問題，我們沒有辦法直接一刀切就是說，這個是不管商業非商業，登山活動都要由觀光局管。我覺得不限外國團，過夜的商業活動針對帶領收報酬了這樣一個登山活動，可以直接歸觀光局。(法律界執業律師)

有一個面向就是說，如果當我今天要開始立法說這個業務應該屬於哪一個機關的時候，這個時候大家在角力，其實我覺得最大的問題都出在人力，在於這個單位

願不願意承接，我相信單位會願意承接。但是以公部門來講，如果他的人力結構不能改變，經費上面也不允許讓類似像派遣人力進來，所以他們基本上就沒有辦法把這些業務都完成。近 10 年的專案裡面，只要有機會可以接觸到各縣市的體健課，或是運動局及類似這樣的單位，你就會發現，他們人力非常不夠。人力不夠的原因是因為業務量其實是種類一直在增加，但人力沒有增加。(大學教授)

我真的覺得它就是一個基本上就是跟旅遊有關的東西啊，對但是它要去做。這件事情是，我今天說，實在的就是回歸到那個問題點，然後主管機關裡面安排旅遊、食宿及交通，就是旅遊活動，就回去看他立法意旨啦。然後立法意旨如果是這個樣子時候就是，現在誰手上有武器，誰手上有寶劍？如果給他就管的話，那這個東西就叫做觀光局。(觀光局長官)

營利，結果就是商業，這是很簡單的沒錯，我們都很清楚。那純粹就《發展觀光條例》的字面上的意思來看的話，確實觀光局該管法律上也能管的，觀光局因為它現在在法規上，它就可以管它來講它來做，其實相對之下，那個法規的擾動是最少，是它的一個優勢。第二個就是說，觀光局把山域活動視為一種旅行業的話，還有一個優勢，這意思就是說，其實旅行業的業者並不是少數……我們可以鼓勵某些旅行社去發展這邊的業務。(林務局長官)

因為《發展觀光條例》的條件沒有寫旅行社不能帶領登山，所以或許可以從《發展觀光條例》怎麼去扶植旅行社來辦這件事情，這不違和，會比較正面的。那以台灣來講的話，我覺得比較好的服務也是安全的一環，這減少大量的搜救。鼓勵消費者去找合適的團體單位來辦活動，會變安全，這不會是壞事啊，而且你負擔合理消費，我覺得是這對產業跟山難防治是有好處的，支持參與商業活動納管，然後自組團自負其責的管理方式，因為你收了費用之後，就是國家要保證這個基本的權利。(非營利事業組織長官)

我是覺得觀光局，應該就是跟相關單位，譬如說教育部體育署提醒，他們是需要有一個寫協定，不然的話，到時候真的哪天出事就像虎豹潭一樣啊，又互踢皮球。就是觀光局說，「這一塊登山我們不管」可以嗎？你們就在推運動旅遊你們都已經在推廣，那你還說你不管，這不是很奇怪嗎？觀光局不能把它當作一個純粹專門技術，然後不去規範它，它也很奇怪，那我覺得應該是看怎麼樣去合作。(旅行業總經理)

二、山域嚮導證是否該轉執業證

有別於觀光局所發給之導遊領隊執照為國家級普考考試，由考試院考核通過及格後再經訓練合格所發給之執業證，體育署所考試及訓練發給之山域嚮導證則為資格證。而登山是一門須經過專業訓練的技能，不管在領導、危險地形通過或是緊急救護部分，似乎定位於資格證仍嫌不足，也造成一般民眾在聘請高山嚮導員時，無法有一個合格或是強制的認證標準。而登山自組團（指非營利目的登山團）應本於自我責任，充分了解山域潛在風險與山難搜救之困難，為自我安全把關，此乃風險自負概念。商業團本著營利為目的，自該提高本身安全維護以及聘請合格山域嚮導人員，在此部分，山域嚮導是否該如同觀光局導遊領隊證為執業

證，茲將各方看法臚列如下。

我們只要有一個山域嚮導，目前體育署已經很用心在做的這個制度其實也就夠了，觀光局這邊能夠有一個簡易的銜接課程來跟上。他講說，如果你是山域嚮導，你想要來做商業這塊的時候，我可以有一個簡單、簡易的一個課程去參加。我覺得，如果能夠做到這樣，其實，兩個各自不同的主管做各自東西，我認為的是 OK 的，能不能有一個銜接的過程和銜接的課程，我把你在台灣帶外國人來登山，可能會用到的一些 KNOW HOW，我用這種銜接課程的方式。(執業律師)

如果想要去找一個嚮導來帶領登山，其實可藉由這樣的系統，或是這樣的證照去判定，它是一個經過國家考試的證照，那其實在安全上提升很高，會比你去找一個不認識的來的安全，其實，如果這代表我個人的看法，我可能是主張它可以是技能的檢驗證照。我也認為，它可以隨時當法律會做修改的時候，它可以升格成另外一個執業的證照；其實，如果未來可以發展成這個方向，就是說，它已經變成是一個強制的執業的證照，那我其實我是贊成這個方向的發展，因為如果他被定位執業證照，那如果跟商業沒有關係，他怎麼可能繼續存活。所以，如果我們把他定成商業的證照就代表他一定要跟商業活動是集合在一起，這樣才是有意義的。(體大教授)

如果它可以變成一張執業證，政府絕對會樂觀其成，說實話，我們也還蠻期待它可以轉型成執業證。只是說，這一張執業證如何在執業施行的過程中，給大家保留自由從事的活動，假如有一天這種執業方式上路的話，那我們能夠給予什麼樣的支持或我們其實有想過，或許可以在商務申請上有一些配合。這樣在分流的狀況下，也可以給這些執業的一些福利，如果可以做得起來，那很多組團的亂象透過這些特別的管道的宣導，那或許可以慢慢引他們變成優質的隊伍。(林務局長官)

當旅行社從事山域業務的時候，這個山域嚮導的位階就應該被考慮進去了。我就覺得從這樣的角度去思考的話，這兩個東西要做一些連結，因為現在山域嚮導跟導遊領隊，好像是兩個不同的法治體系，《國民體育法》和《觀光發展條例》，我覺得，在這兩個法系之間的到底是領隊導遊要用到嚮導證，還是擁有山域嚮導證的人，他只要再做某些訓練，他就可以變成嚮導。(非營利事業組織長官)

領隊導遊還有一大堆實務、跟客人的互動，技術好跟真的帶團，我覺得不是等號。所以這中間的話，就是我覺得他其實還有一個改善的空間，現在在台灣帶團的不見得都知道領隊導遊應該做什麼事。那你說，導遊他想去帶這個登山健行，可是他可能不知道登山健行是什麼？就是他需要的。基本技術他也不知道。那這中間怎麼做，我就覺得是政府本身就是要去協調的。(旅行業總經理)

我認為，應該要是一張執業證，覺得只是有資格，沒有強制力的話，還是會有人認為你沒有拿到，不具備相應能力。但是若用低價加競爭的方式，消費者不見得知道那麼多，所以我覺得那個是對消費者也有一個基本保障的問題。(登山嚮導)

三、微型經濟之就地合法與輔導

山域活動接受觀光局依照《發展觀光條例》列管的另一個實務上問題，在於大多數的經

營者是以 NPO、山域嚮導業或是個人工作室方式為之，在這部分，如果強推《發展觀光條例》，則會造成諸多原本以此為生之業者因無法負擔高比例之保證金或是申請方式手續繁瑣而失業，這部分也需考量，勿因法律的一體適用影響人民之基本生存權。而這部分則輔導微型企業改為以縣市為執業規畫範圍之三種旅行社，也會有不一樣的想法。

政府依法納管，有助於國家稅收以及整體山域旅遊服務品質提升，之前持反對態度之公私協會，因時空遷移，在本次訪談則傾向於支持微型經濟產業的就地合法，或是與旅行社取得相關的合作方式，以產品供應商的方式將產業鏈重新連結，但不管是否於觀光體系的旅行業下成立三種旅行社，或是微型產業以另種方式就地合法，均須有一定的法律規範，以及增加公務機關行政業務，對其組織人力重新規畫，也必須在行政機關之考量內。

其實微型經濟這幾年一直有在看，癥結點我覺得不在觀光局，應該比較像是既有的，是公協會能不能接受。但是它允許這些後就會允許這些原來相關的人民團體組織私有的組織可以去運作，但是它有它的規範，是一個羽量級的東西，但是我覺得某種程度它不是一般旅行社、公司化運作的，這些組織也能夠收容進來，不是壞事，但觀光局業務量一定會增加。(林務局長官)

如果有一個政策，讓各地的政府可以變成主管機關，他們有那個管轄權，可以服務成立這些公司，這樣就好好去執行業務，這我非常贊成的啦，這樣就不要拿著保證金，太高了。國內這些商譽好的，以後如果成立公司，可以跟旅行社搭配，旅行社生意上也蠻好的。(非營利事業組織長官)

我是贊成開放所謂的微型經濟，因為把這些沒有辦法拿出那麼大資本額，小型的團體可以成立一個三種旅行社，讓他們好好去經營他們的事業。(旅行業總經理)

四、登山自治條例存廢問題

登山自治條例的制定來自於山難事件眾多，管理單位因人力不足後，所推廣而制定之條例，它部分條文如限制領隊帶領活動、強制山難搜救費用以及限定不適宜急救證照等方式，所代表的是台灣山域管理制度的倒退以及侵犯人民受憲法所保障的人身自由權。

人民的冒險精神會是一個國家之所以強大的力量，而變相以法令來告訴我們山域危險，禁止正當合理接觸山林，就算是真的因緊急危難而求援，還是被以濫用資源的大帽子扣著收費，在山上遇到狀況「99%沒用」的 BLS、EMT1 變成登山急救執照顯學，卻不進一步思考到如果人民真的在山域如遇見不可抗力之危難，民眾需要的是什麼樣的救護？直升機費用沒在保險理賠範圍卻強推登山保險，造成登山者寒蟬心理，讓真正需要面臨急難，面對命比較重要還是破產比較重要的抉擇，而政府忽視憲法有保障人民生命財產的權利，登山自治條例之所以問題重重，究其主要立法動機是山難事件層出不窮後，基層消防無力負荷山域搜救任務。然而中央政府機關並未針對「如何減少山難」或「減輕消防壓力」作出相對努力，反而任由地方機關制定一個無法解決問題的登山自治條例，徒增沒有必要之管制，並且限制登山活動發展提升的可能性，忽視人民冒險犯難精神甚鉅。

本次訪談者均一致同意登山自治條例應退場，在干涉人民自由權以及未來山域發展主要核心概念「風險自負」上，應以適當修法來改變，並不得侵犯憲法上所規定之自由權。

是說，責任自負這件事情，終究台灣的本土文化、傳統文化上來講就是跟不上，那甚至我們跨機關開會的時候，有些高層也很坦白講說，大家要面對一個現實，台灣就是媽寶社會，那媽寶社會是，這件事情是怎麼被體現的？就是在於搜救資源濫用，那為什麼講像這個濫用，就是以前登山的管制很嚴的時候，大家確實也都用團體的方式登山，有一個如果很鮮明的登山者形象，消防的應付度上來講，就屬於一個平衡、不滿意，但是可以接受。但是他一旦他的整體形象開始觀光化之後，基本上大家對於需要被救援這件事情不再那麼掛懷了，我本來以為救援是我的權利，你給我救援是你政府的義務的，那你的消防體系就會崩潰。(林務局長官)

我覺得不用訂登山自治條例，登山環境會往倒退，因為沒有其他任何一個活動，像這個登山自治條例一樣，這樣深入去干涉一個活動的自由，或是說，應該要怎麼樣去從事才叫做所謂的正確的管理。我應該說，就我所知道的法律，日本也沒有這樣子的方式來進行商業登山活動的管理，所以我認為這個部分影響重大且登山環境沒有幫助。我甚至覺得應該是後退，舉一個例子來講好了。比如說，等到活動管理條例強制，要求登山一定要有領隊，還有就是，隊員不可以擅自脫隊這件事來講，我認為安全有一些疑慮，像自組隊這樣的情形，彼此比較不熟悉，比如說為分擔車費就湊了一個團上山，大家的腳程、能力也都不一樣，然後對彼此認識也不夠深之下，讓你強制他們一定要走在一起，沒有辦法。比如說，在雙方都可以確保各自能夠自己負責分隊來行動，這樣把大家強制綁在一起，這件事情會造成無謂的風險。這是一個例子。

這個部分就我幾年前的一個算是歸納。結論上來講，我歸納的結果認為，日本的登山相關的法令當然也有很多跟台灣很像，然後有包含場域管理的法律、商業管理的法令、山域嚮導相關的法令等，他們並沒有像我們台灣的這個地方，登山自治條例這樣高度介入。(法律界執業律師)

登山自治條例沒必要存在，這是限制登山發展，其實不能因為出事，就用一個法去限制，問題就是要有過渡期啦，然後看到自己可能出事會怕，你才會說要小心要去學一些技術或觀念，或者是乾脆請專業的領隊來帶，不然真的都沒有用的，就說急救好了，登山出事，難道急救就可以解決嗎？不是啊，你可能是技術不好？我確保不夠，或其他因素造成山難，不是只有這個能力的要求。所以這個法規其實就是限制人爬山。我是不贊成的啦!! (非營利事業組織長官)

五、培植具備台灣特色冒險旅遊活動

2020年(Global Traveler)「環旅世界」6月號專刊公布年度「休閒生活風格獎」，其中台灣名列「全球最佳冒險旅遊目的地」第二名；台北連續3年蟬聯「亞洲最佳休閒旅遊目的地」榜首。觀光局駐洛杉磯辦事處施主任說：得獎代表台灣旅遊受肯定，更為後疫情時代的商機以及戶外冒險活動搶先布局；疫情過後，未來全世界冒險旅遊市場將重新洗牌，趨勢也將由動輒20到30人的旅遊團，轉變為10人以下的小團體模式，而台灣的特色小鎮、登山健行、單車樂活、海島山脈、潛水衝浪等優勢，更有利於在疫情過後掌握小型旅行團、客製化行程

的新趨勢，吸引優質的歐美旅客。

台灣中央山脈脊梁擁有獨特荒野程度以及文化性，而山高水短的溪流，更是創造冒險的無限可能，然而，這裡卻有許多的活動單項仍不合法，如何擴大政府機關的國際視野，積極培訓相對應人才，這是我們必須要去思考的點，及早布局，在後疫情時代，可望開創新局，讓世界看見不同的台灣，實踐我們以觀光立國的政策目標。

中央山脈脊梁綠道，當初規畫者會提出這一條，他就是充滿阿帕拉契山徑的想像。假設國際旅遊慢慢恢復，那修改一些過熱的地點可以接受承載管制，各種因素讓消防單位的負擔能夠回歸到以前的水準，那我們就可以繼續執行。(觀光局長官)

所有國家公園管理處都禁止溯溪，所以你想說大家一般普遍發展，但那絕美的地方本身就是違法，依法又危險，所以你要怎麼去扭轉主管機關的一個立場？本來就是溪源頭會有山椒魚，或者櫻花鉤吻鮭，如果我開放你去溯溪，那怎麼辦？其他人就會想說，那我是不是能不能進去烤肉？你說，都進去，為什麼我不能進去？所以如果真的要辦法去推這塊，你必須要幫政府機關想到處理方法。(體大教授)

用台灣現有自然資源發展旅遊是值得政府趕快推展。比如說，來建造一個像朝聖之路，那麼國外可以未來合作，可以締結一個跟東亞地區一個友好的聯盟，互相推動，中級山或郊山連成一個長距離的路線要來推廣，值得我們大力發展。國外目前比較盛行，我們認為是高山越野跑，第二還是溪降，這兩邊的發展有點冒險性。(非營利事業組織長官)

其實我覺得說，溯溪相對是一個處女地，那因為台灣的溪谷的難度高，而且夠精采，……那我覺得，現在比較大的問題是場域管理這一塊，我們對於溪谷的發展的認知有沒有。我覺得目前是我們沒有比較明確的方向，它就是一個我們在自然原野的一個活動的方式。所以我覺得是現在溯溪上最大的問題是場域的管理上的認知。(非營利事業組織長官)

我覺得，除了溯溪跟溪降(圖 4-4)，是台灣的優勢，所以你不用開個幾百公里。溯溪是亞洲所獨有，另一個國家是日本，台灣優勢是整合，跟山下的環境跟原民文化跟氣候全部加起來是高分。(溪降業者)

六、跨部會協調機制闕如

政府機關間所謂「本位主義」(departmentalism)，是指部會彼此間的界限，阻礙政策的有效制定與執行(Mandelson and Liddle, 1996)。而跨部會的政策協調業務，往往是新興，或是三不管地帶，若由部會業務承辦人去兼辦各方協商，不但層級以及視野不足，而且沒辦法專注在網絡建構與聯繫，間接或直接造成失敗的結果。而由上而下，跨部會間的當面積極溝通與協調，透過所謂「大政委」(政務委員)的方式協調，或是之前無法令依據的「產觀推」機制，其實都是一種加強政策領導的方式。每個政策均會有其細膩度與敏感度，也都具有時效性以及未來性，而行政機關跨領域溝通，卻往往成為成敗之關鍵，這也是目前解決觀光局、體育署、林務局以及國家公園等機關之間問題癥結之所在。我們期望的，是一個可以跨部會解決所有紛爭及問題的行政單位，從而解決最基礎之山域旅遊主管機關，共同為台灣未來的

山域發展努力。

這個政府應該要高層出來協調啦！我還是覺得應該要由中央主管機關，就是應該是從行政院。它要去律定中央的機關中主管機關。接到這樣的任務之後，他應該要很清晰地跟觀光局把這些相關權利義務去做一個釐清，然後大家把自己該走的業務做好，那這個機會就會比較好啦！

那是機關跟機關之間，遇有爭議不願意去做，所以在觀光上面以前有一個單位也很重要，那個叫做行政院觀光發展委員會，今天立法院開始在質詢的時候，行政院長可能責成行政院秘書長去做機關協調，把主管機關擬訂出來，這樣就出現了。（觀光局退休長官、大學教授）

我們可能會需要一個既定的平台去處理這個事情，而且必須要賦予他相應的法源，機關是依法去做協調的動作。我認為主管機關法源不同各自管各自的，這個是很自然的事情，我們有沒有一個機制能夠統合大家見解。針對同不管商業登山還是一般登山，我們怎麼去認識它，大家知道要取得一致，有一個平台的機制可以去緩解，機關之間認知上的矛盾，而林務局、國家公園等這個其實已經有一個平台，但是還沒有法律依據的。但是這個機制沒有把他法定，絕對是非常可惜的事情，我們還是必須要走政委的這條路。目前現狀如果都先無法通通都不變，沒有新增什麼法源的話，大概也是這樣。（法律界執業律師）

我個人希望各單位由行政院來主導，趕快有一個專責的登山政策。登山政策成立以後，統合所有的登山場域的機構有些條例，政府就編預算。政府工作人員有專業，可以來做跟人合作，跟社團合作，好好發展台灣的山域；另外，發展以外要保育，擁有經營的方式來制定一個好的政策，如果沒有政策的話，就沒有辦法成立一個機構專門負責。像現在一樣，好幾個單位要管，現在體育署要負擔登山政策卻沒有法律依據，對不對？那這些人沒有登山，你要他政策怎麼訂？沒有辦法。現在林務局也不是，國家公園也不是，場域機構太多了。（非營利事業組織長官）

其實我覺得應該政府組織再造，但是這不是很簡單可以推動。像你回到紐西蘭，他們的那個保育部是整合了所有戶外遊憩，他等於是你資源管理機關。（非營利事業組織長官）

台灣山域制度正在慢慢地改變與前進，不管是山域活動主管機關付之闕如、山域嚮導授證的期望或是地方微型經濟的就地合法等，都顯示出台灣或許是經濟或人權大國，但卻是山域旅遊發展的開發中國家，甚至與我們鄰近的馬來西亞、尼泊爾等山域活動發展大國無法相比。以山域各項活動發展以及旅遊推動上，我們依然有著許多的壘礙難行的困難；往好的方向思考，我們更必須了解危機未必不是轉機，因為國安法限制而發展遲緩，卻也讓我們擁有可以向世界山域活動甚至是冒險領域大國的學習機會以及更好的改變，台灣擁有豐富的自然與人文資源，整合各項活動本來就應該是我們的強項，而這部分就如同一個未被世界認知的香格里拉私房景點，我們要如何去建置與學習往台灣山域發展觀光大國的方向前進，這部分值得我們好好思考。

參、山域觀光政府政策思考

一、登山定型化契約之建立

2022年6月9日，教育部訂定了《山域活動定型化契約應記載及不得記載事項》草案（以下簡稱本草案），由消費者保護法令明定由行政機關加以監督，其立法目的本為對於部分重要行業使用之定型化契約，加強行政管理，本文在其保護消費者與提供山域活動從業業者可遵循法令之立意部分給予認同，但對於其即將施行後所衍生之問題以及無視於《發展觀光條例》而另闢蹊徑，以及未來政策施行後所遭遇的實際執行面問題卻不免令人憂心，故訂定本草案的未來山域活動實務發展恐產生極大問題。

(一) 疊床架屋的《山域活動定型化契約應記載及不得記載事項》草案

台灣登山主管機關是教育部體育署，而其業務範圍目前僅限於促進體育活動的推行，對於山域活動的商業登山行為卻面臨無法可管但被要求要管窘境，本草案序言第二項中，更直接排除旅行業所辦理活動之適用。而場域主管機關如林務局等其目的為生態保育或是保護森林資源，亦無管理登山商業活動之法條立基。故審視國內所有相關商業活動的管理條文，無可規避的《發展觀光條例》第27條第3款中規定：招攬或接待觀光旅客，並安排旅遊、食宿及交通即歸屬於旅行業之業務範圍；法院判決部分亦支持此一論點，將山域活動主管機關依《發展觀光條例》之規定而歸屬給予觀光局，但目前實務發展上，觀光局以函釋方式不當曲解法規而予以推卸；故綜合而言，山域活動之主管機關應為觀光局，這部分依照法律條文《發展觀光條例》以及法院判例部分應無庸至疑。

但本草案制定卻歸屬在體育署下另行訂定，原本可於發展觀光條例以及旅遊定型化契約架構下即可處理，而今卻疊床架屋，刻意迴避發展觀光條例本來就可以去規範的事實（洪振豪，2021）。

觀光局此一漠視法令的反操作，正如同洪振豪律師所言「不論是海內外之商業登山，本受《發展觀光條例》拘束，應無疑問，觀光局實不應悖於條文文義、過往實務而恣意帶入法所無之概念，更不應有說一套但做又有另一套的情形，徒增業者的困惑。」（洪振豪，2021），且本草案參考《國內旅遊定型化契約應記載及不得記載事項規定》所訂定，但除定義之意義及適用範圍均不同外，其餘如山域活動之廣告責任、費用所涵蓋之項目、付款方式、業者解除契約事由、業者之義務、嚮導之派遣、嚮導義務、業者之協助處理義務、個人資料之保護以及不得記載事項均有條文敘述狀況大小不一等問題產生，易造成消費者無所適從（如附件三）。此部分最大的爭議會如同上述所言，同一情境環境及條件下，卻會因為不同活動辦理單位的選擇而有一法兩制的適用情形，不僅違背行政程序法第四條行政行為應受法律及一般法律原則之拘束以及僅以函釋不當解釋《發展觀光條例》中明確規定的條文，更對未來山域商業活動發展投下未知之震撼彈。

實務上的推行而言，消費者於草案中所訂的山域活動範圍內參與活動，如不幸遭受意外或是行程上的困難，卻面臨因參加單位不同（旅行業者或是山域活動經營者），而會有不同的契約及法律適應情形，此舉不僅大開旅遊活動與山域商業活動中一國兩制的法律問題，更會使得消費者對兩種契約內容解釋無所適從而遭至危險的狀況；其違反事項雖屬同一，但罰則

內容卻顯然有別，卻依照不同規範裁處旅行社及企業經營者。舉例而言，不同人員同日參加○○旅行社與○○企業社所辦理的玉山活動，於排雲山莊時因身體不適而撤退，此時的狀況就會因為兩者參加不同單位舉辦的活動，而有不同的契約規範，這點對於消費者而言，不但對其無法理解且權益易遭受損害，更會對國家法律中所規範的安定性產生相對質疑。

故台灣山域商業活動發展窒礙，起因於觀光局對法律的不當解釋，而體育署在受命為登山活動主管機關後，卻又缺乏相關的活動法令管理，場域管理機關林務局也面臨諸多山域活動資源被霸占等想管又無法管理問題，這部分也亟待森林法改善後才能真正解決；缺乏山域活動資源管理以及外部環境的管控，山域活動主管機關的付之闕如，造就了台灣山域的重重問題，也才會有虎豹潭事件與虎虎虎南二段事件發生後，無主管機關亦無法究責之窘境。

(二)風險變相轉移消費者

旅行業本受發展觀光條例及旅行業管理規則之約束，其條件限制更為嚴格，包含依照規格申請不同需繳納保證金，亦須投保旅行業責任保險與履約保證保險及參加公會等。但本草案所規定之山域活動經營者指以帶領從事戶外山域運動為主要內容之企業經營者，無須提供擔保以及投保履約責任保險（僅須投保責任保險），加以企業經營者主體大小不一，亦無參加品保協會及公會共同提供擔保，萬一遭受事故，則企業主易以倒閉方式規避法律責任，此部分無疑是將風險轉移消費者，更與《消費者保護法》中保護消費者權益的立法目的相悖。

二、山域嚮導派遣合法性之授與

體育署本為山域嚮導授證之主管機關，在本草案制定上就可以直接勾稽授予山域嚮導成為執業證法源地位，近年來體育署依據《山域嚮導授證辦法》推廣考照及品質把關部分不遺餘力也獲得民眾信任，迄今已有六百餘員優秀之嚮導產生，但本次在於其所訂定之草案第十一條第三項所訂之嚮導人員資格，內容卻開放只需「取得國內外相關法人、團體所發具有山域嚮導專業能力證明文件之人員」，而非直接對於依照《山域嚮導授證辦法》所發給之山域嚮導證直接授權，而使其具有法定地位及優勢，吾人雖深知體育署長年來因各項體育活動類別增加造成業務繁重、人力資源不足之困擾，但於此部分之考量卻也令人頗為費解。

而實務上優秀之嚮導人員資格及能力界定不易，如今由本草案授權任由取得國內外相關法人、團體所發給，並未如同《山域嚮導授證辦法》中對其參與授證機關之嚴格限定資格方式，本草案施行後恐造成山域嚮導執照之界定濫竽充數，亦會影響第十二條嚮導人員調整山域活動行程之能力，以及其後所產生義務與責任歸屬問題；這應該也不會是一直致力於山域嚮導制度建立的體育署所樂見。

基本上，你用一個定型化契約，就像你去強制規範，不是壞事。意思就是說，在沒有特許團體，不特別營業的狀況下，故意說，這個關係也是可以啦，所以也是一種解放。登山這一塊就是需要一個新的秩序，地位要跟旅行社現在給消費者保障幾乎要對等，甚至更大，不然沒有意義嘛。未來的攻防應該是，當事人開始糾紛的時候，領隊須證明自己不是商業關係，有這個契約之後，現在教育部體育署的立場，我覺得可以先做的就是往各個學校推展，以往找旅行社辦登山活動的這件事情，對他有機會找一般企業也是可以構成一個正式、是合法的戶外教學的一個過程，那或

許這邊的執業證就會解套，我覺得這個長期來講是好事啦。(A6)

目前的這個做法之下，產生的問題就是那你會帶爬山，因為觀光局把它放在發展觀光條例裡面？在爬山之後的話，就會跟這個目前屬意的，這個所謂的定型化契約的前提不一樣，旅行社帶登山活動這件事情怎麼去跟這個定型化契約做連結，這是一個大問題。第二個問題是這個契約所規範的對象，覺得他可能也會有其他的課題。比如說，因為它對上的是營利的跟非營利的部分，我不知道非營利的就是覺得那個界定的點，到底該怎麼去決定？因為就我所知這契約，他自己把消費者保護是放在一個單位的角度，但是大家知道現在社團，在實務認定上面來講，其實有時候，連當時的雙方對於自己角色跟地位都不清楚，我覺得那是另外一個問題啦。我是覺得旅行社帶登山，這個東西很容易定義的，因為你的角色就是對他有利，而且他有他基本的保障架構。所以，我倒覺得，觀光局在假設維持這個方向不變成立之下，應該要去處理一下帶隊登山怎麼去因應這個契約。我覺得這個定型化契約，其實是來自消保法，大部分權責是要回到它的行政權。第一個部分，我就會去理解，是哪些人要做這件事。就我的理解的話，應該是有營業登記項目才要受到管轄。如果說你今天不是一個事業單位的話，今天是一個個人的，似乎就沒有這個訂定的，消費者保護條例是要保護消費者，那改到最後就會被限制消費者，這就有問題。(C6)

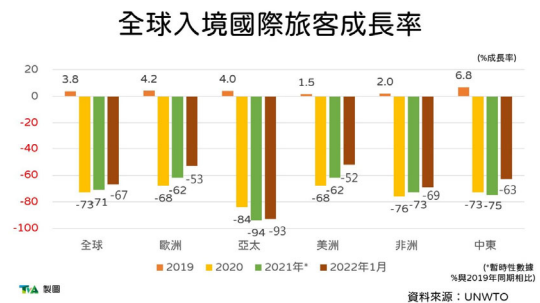
肆、結論與建議

一、結論

疫情後世界旅遊停擺，75% 的目的地世界都完全關閉了邊界，從而使國際旅遊業幾乎達到完全靜止，全球入境旅客均大幅衰退（4-1-1,4-1-2），而山域旅遊對於未來台灣旅遊發展非常重要，是與世界接壤的第一大步。新的行銷方式以及創新旅遊型態，因應後疫情時代消費趨勢的改變，永續觀光經營與生態人文旅遊、國家綠道的積極推廣、小眾深度體驗以及遵守無痕山林 LNT 原則等，是預測未來山域旅遊發展的依據。



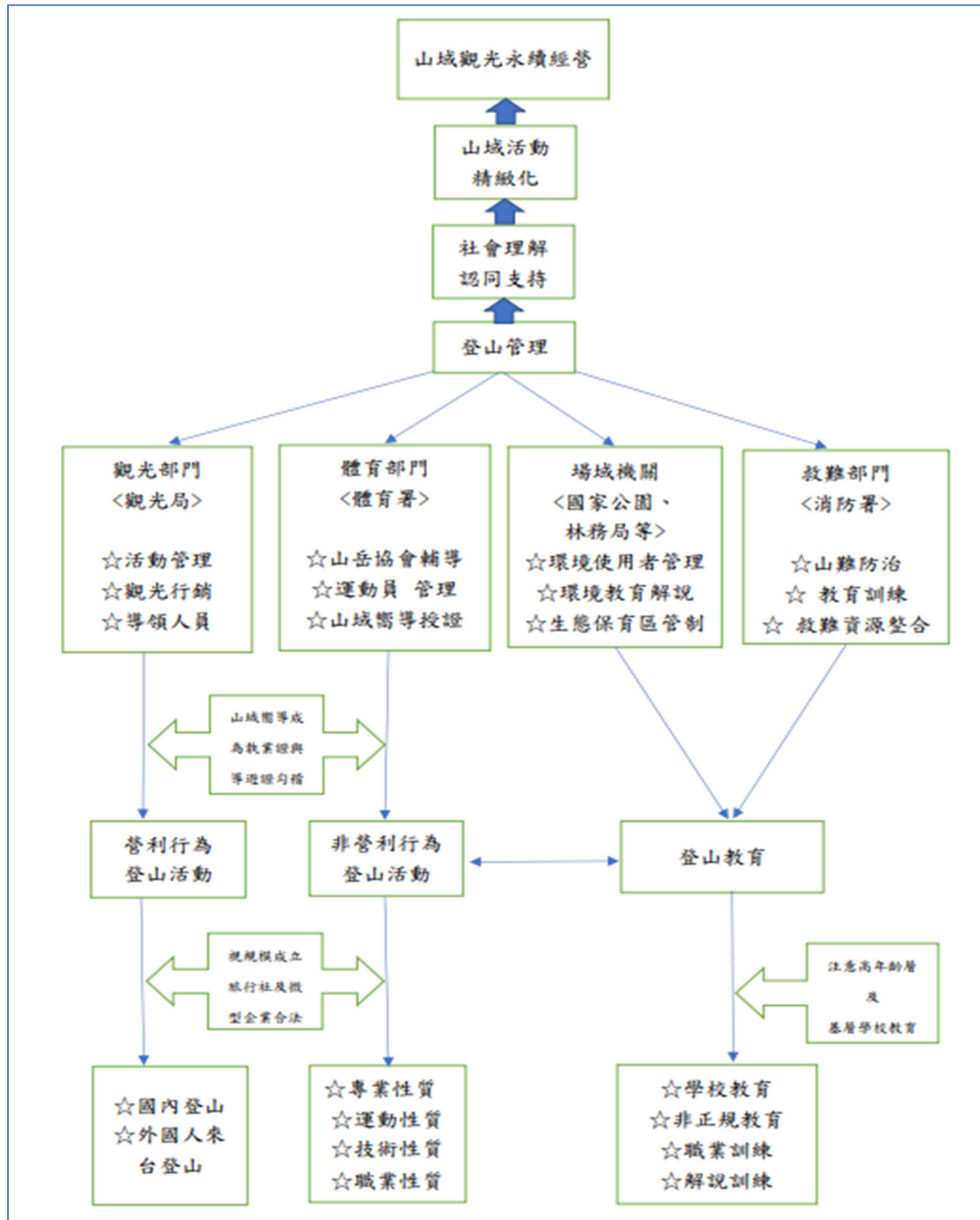
4-1-1. 2021 年受疫情影響國家
(資料來源：聯合國世界旅遊組織)



4-1-2. 全球入境旅客成長率
(資料來源：聯合國世界旅遊組織)

然而，從本文訪談資料看來，多數看法為山域主管機關繁多且行政區域交疊，法規多如牛毛尚未因時地制宜而修正。山域開放後，除了簡化部分行政手續及山屋增修建外，最重要

的是解決目前相關急迫問題，如商業登山團的依法納管、山域嚮導證是否成為執業證及跨部會的山域旅遊資源整合等。透過賦予主管機關依法行政的能力，觀光局的輔導，使山域旅遊業者具備能力協助發展出結合地方生態、原民文化、且具有深度且精緻的旅遊產品，使旅遊政策貼近市場需求，進而活絡台灣登山旅遊產業，直到永續經營，這也跟 2023 年世界旅遊組織所提出的疫情後國家應加速綠色旅遊業的轉型，發展全球與區域夥伴綠色投資創新理念不謀而合（4-2）。



4-2.台灣山域活動管理理想架構圖（修改自林志純及廖櫻芳）

二、建議

(一)給政府機關的建議

觀光行政是指政府機關對觀光產業的輔導和管理（許雅智，2002）。而觀光所涵蓋的項目繁雜，在觀光行政部分常與其他部會相連結，像是經濟、文化、農業、國發會等，需要各部門之間的溝通協調，才能夠達成共識以謀求完善。由上述資料得知，觀光行政不但需要橫向連貫以及與其他部會間相互協調，此部分又有由中央到地方層級的分工或合作特性，每個機關層級不同，所執掌的任務與扮演之角色各異，甚至需與組織外的公眾進行溝通，充分了解民意以及法規窒礙難行之處，應運用多元的方法進而達成政策目標，以符合人民之期望。

1.給觀光局建議

1-1.確認山域商業活動主管機關

登山當屬全民運動，故對於自組團之認定當屬放寬，觀光局對於目前商業旅行團以及非商業旅行界定在於是否營利，登山行為是否屬於商業行為以及是否適法部分實可套用，目前界線模糊不清。舉例而言，私下約團前往旅遊即違反《發展觀光條例》中的「非旅行業不得經營旅遊業務」規定，但如以登山為名義招攬旅遊，觀光局又自行排除法律適用範圍，因而造成眾多非法營業單位鑽漏洞謀取私財又不用擔負法律以及營管責任，影響國家管理困難以及民眾安全疑慮。

商業團收取費用營利，自當擔當更多責任，然目前在觀光局自行解釋條文自廢武功狀況下，將登山解釋屬「專業性」，非《發展觀光條例》所認可的旅遊活動下，造成了登山跑單幫或旅遊業俗稱「牛頭」的私下攬客登山行為，法律界限模糊，造成商業山域活動管理更加困難。2019年3月一名張姓登山客參與網路臉書「虎哥」的登山團，挑戰登山健行的活動，期間不慎墜落 500-600 公尺深谷後不幸身亡，因領隊無視天氣惡劣，在裝備不足情況下仍執意帶隊攻頂。檢方認定領隊王男不專業、無責任感難辭其咎，依過失致死罪將他起訴，具體求刑 2 年，但這也僅僅是眾多山難中一個例子而已。

因此，如何納管商業登山，建立安全登山制度以及增進人民安全，是我們必須去思考以及解決的方向。彙整相關台灣相關法律規定以及登山已被行政院歸類屬於體能冒險類後已將山域主管機關訂定為教育部體育署的發展現況，似可參酌當初經濟部與觀光局對於「溫泉」乙案誰是主管機關之協調方式，屬於運動競技、山域技能訓練以及高山嚮導培訓部分仍歸署體育署，而在商業山域活動的主管權責部分，依《發展觀光條例》或是公務員須依法行政觀點，觀光局在這部分當然責無旁貸；從溫泉法還沒施行前，溫泉資源之管理，依其使用目的分別由水利法、礦業法與觀光相關法規管理；而溫泉法公告施行後，溫泉之開發及管理以及維護除依據溫泉法及其相關子法外，尚涉及土地利用等相關法令及權責機關，其中包含經濟部、觀光局以及場域使用機關等。此一狀況與山域活動尚未於定型化契約中定義時處境十分相像，主管機關不明以及場域機關眾多，造成許多法規疊床架屋及窒礙難行，這部分也會造成許多業者與一般民眾的困擾；而溫泉主管機關歸屬這部分也經由經濟部與觀光局對於相關業務之解析後，對於溫泉法第二條分別給予主管機關以及業務執行機關不同權限可各自管理，獲得充分的解套；故如果觀光局、體育署及場域主管機關可以為了台灣山域環境的可長可久及未

來發展等舉辦相關學術研討會，在確定法規、理論與實際執行狀況後，一起坐下來大家好好地釐清跟界定，分頭執法，實為台灣山域之福。

此部份不僅建立在相關法規的懲處部分，更因將台灣山域活動食宿遊購行部分做整體行銷套裝的搭配，依照旅行業管理規則做處理，並依照《發展觀光條例》相關辦法輔導及獎勵業者，為台灣山域活動、綠色旅遊、永續旅遊深入包裝，以收取台灣觀光立國的契機。

1-2. 對於微型經濟予以納管

山域活動接受觀光局依照《發展觀光條例》列管的另一個實務上遭遇的問題，在於大多數的經營者是以 NPO（非營利事業組織）、山域嚮導業或是個人工作室方式為之，在這部分，如果強推《發展觀光條例》，則會造成諸多原本以此為生之業者因無法負擔高比例之保證金或是申請方式手續繁瑣而失業，基於此部分考量及歷史共業因素，勿因法律的一體適用而影響人民之基本生存權；輔導微型企業改為以縣市為執業規畫範圍之丙種旅行社，則會是另一種兩全其美的方式。

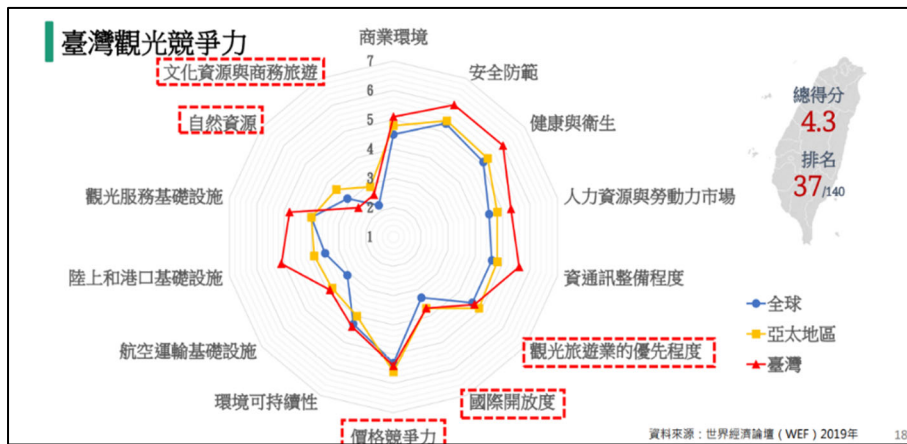
故現今如為解決因觀光局不當解釋法令以及台灣山域活動主管機關不明之歷史共業，訂定落日條款使之前無法合法經營之單位團體可以合法經營納管，因長期制度不善所造成的山域商業活動經營狀況才能迎刃而解。而另一部分，為保障原有旅行業（綜合、甲、乙種）合法經營之權益，故對於丙種旅行社之業務範圍及資本額也應予以限縮，除可讓有心經營山域活動業者不因資本額過高而卻步外，更可適時減輕現有旅遊業（旅行社）之反抗壓力，共同理解後共同承擔，方可符合打造台灣成為山域旅遊國家之遠望。

政府依法納管，有助於國家稅收以及整體山域觀光服務品質提升，之前持反對態度之公私協會，因時空遷移，在研究者訪談則傾向於支持微型經濟產業的就地合法，或是與旅行社取得相關的合作方式，以產品供應商的方式將產業鏈重新連結，但不管是否於觀光體系的旅行業下成立丙種旅行社，或是微型產業以另種方式納管，均須有一定的法律規範。公務機關增加行政業務後，對其組織人力重新規畫，也必須在行政院組織在造之考量內。如此一來既可以依法納管及保護消費者消費權益及登山安全，旅行業亦可處於同一遊戲規則平台上發揮創意行銷競爭，更創雙贏。

1-3. 針對重點活動行銷及推廣

台灣地區地小人稠，我們所具有的山域優勢，絕非所謂的天然大景，或是世界文化遺產。因此，結合空間與時間壓縮地景與人文的可及性，一直是台灣最大的優勢，在眾所接待的外國記者友人中，對他們而言最不可思議的是，他們可以在一天的時間裡，由山岳走到海洋，由海洋穿越山脈，加以結合南島語族的原民文化與豐富的島國人情。另一方面，山高水短本來應是台灣地理競爭上的劣勢，也因為如此，有別於其他國家開闊的老年河谷，因為急遽冲刷導致台灣的溯溪與溪降更是台灣睥睨世界的瑰寶，劣勢變成優勢，但因受限於目前國家公園限溪政策，其開放以及活動客製化還有一段路要走。再者，台灣生態豐富的多樣性以及島嶼區隔，造就許多特有種生物，其中我們約有 30 種特有種以及 50 餘種特有亞種鳥類，一直為國際所知名，這部分的客群，也可以從每年有許多歐美人是專程搭機前來包圍賞鳥可見一斑。

由上述各點，可知台灣在國際上無論是冒險活動、生態或是人文部分，都具有一定的知名度，但受限於國內尚在發展的管理政策與思維，以及台灣國家的政治特殊因素（我們沒有加入聯合國，當然沒有辦法列入文教組織評比），觀光競爭力之分數亦難以突破（錯誤！找不到參照來源。）；這部分有待山域教育的普及、政府對於永續觀光發展的重視及國情政治發展後，我們可以盡速跟國際接軌。



台灣觀光競爭力 (資料來源：世界經濟論壇)

1-4. 疫情後的觀光發展布局

國際旅遊業在經歷了 2020 和 2021 兩年空前下滑後，預計 2022 年將逐步復甦。截至 3 月 24 日，12 個旅遊目的地取消了 COVID-19 相關的旅遊限制，越來越多的旅遊目的地正在放鬆或取消旅行限制，這有助於釋放被壓抑的需求。根據最新數據，與 2021 年相比，2022 年 1 月全球國際遊客人數增加了一倍以上 (+130%)，今年第一個月全球遊客人數增加了 1,800 萬，相當於 2021 年全年的總增長，亞洲開發銀行與世界旅遊組織總監 Bruno Carrasco & Sandra Carvão 在〈亞太地區旅遊業的未來〉一文中即開宗名義地說，「冠狀病毒病 (COVID-19) 大流行對全球和亞太地區旅遊業的破壞已被廣泛討論和記錄，現在是我們將注意力轉向復甦的時候了。」

聯合國世界旅遊組織 (UNWTO) 2022 年發布報告：「如果各國的旅遊限制及各國的邊界在 7 月初逐步開放，那麼國際旅客人數將減少 58%。如果各國在 12 月初才放寬旅遊限制及開放邊界，那麼國際旅客人數將減少 78%。國際旅遊業面臨的這場危機可能威脅最高 1.2 億人的生計，這些人直接仰賴旅遊業為生，間接仰賴旅遊業為生的數百萬人也將受影響，旅遊業出口收入的財務損失是 7,360 億英鎊至 9,710 億英鎊 (約新台幣 28 兆至 37 兆元)。這些預測是根據世界旅遊組織第 1 季的數據，該數據顯示，全球國際旅客人數減少 22%。許多國家實施封鎖政策後，光是 3 月的入境人數就減少了 57%」。

但危機未必不是轉機，台灣擁有的豐富資源，在此必須有更大的思考與轉折，公部門的山域旅遊思考不應該侷限於傳統登山健行活動，其他有別於世界不同的特色旅遊諸如溯溪、溪降、特有種鳥類、國家綠道 (淡蘭古道、樟之細路、山海圳、百年大圳) 以及冰河遺跡 (雪山、南湖大山、合歡山等) 的旅遊導覽，加以台灣高度時空壓縮旅遊便利性，與新興套裝旅

遊路線與國家山域整體規畫發展攜手並進，則需如同 2020 年觀光局的前置作業般，號召各國家單位（如林務局、國家公園、縣市政府、旅行社以及民間團體）踴躍響應，共同建造國際化山域旅遊發展的舞台。

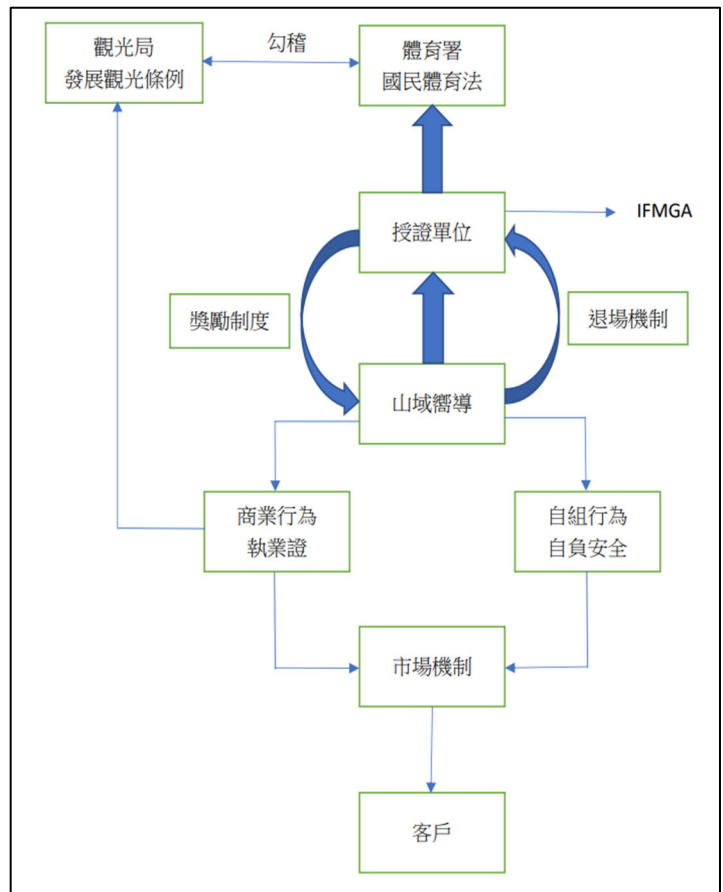
2. 給體育署建議

2-1. 山域嚮導證應由資格證改為執業證

山域嚮導證在 2019 年曾一度由兩百多人暴增至六百餘人報考，主要原因是因為登山自治條例與嚮導制度產生勾稽，未具有山域嚮導卻從事業務行為，可能會造成業務執行不當賠償以及罰款問題，因此雖然無相關執行細則，卻因為人心惶惶以及帶隊壓力，一度造成山域嚮導的考證人員暴增，讓 BLS 執照成為全民登山顯學。

全國山域主管機關為教育部體育署，但因層級相對較低，無法獨力協調如觀光局、農委會或縣市政府，以山域嚮導員授證為例，僅屬於公證執照而非執業證，法律效力不高造成本張證照考取後並無法規可以保障就業（登山是高技術活動，於國內山域活動部分也應區分，此部分與《發展觀光條例》規定國內活動不需導遊證帶領觀念不同），真正需要使用的商業團卻也因無法令依據，無法聘任為執業人員，實屬可惜。與其等待立法院重新立法亦曠日廢時，本研究認為目前最好的方式是應該建立在《發展觀光條例》的基礎下，勾稽《國民體育法》之「山域嚮導授證」授證辦法，並沿用導遊領隊任用相關規定或專案交予體育署執行發證，讓登山回歸專業，如此一來，可提供商業登山公司聘請人員依據，亦可符合相關法令，健全山域嚮導組織，解決台灣山域發展目前窘境(2-1)。

2-1 台灣山域嚮導制度良好發展模型
(資料來源：本研究繪製)



3. 給政府跨部門建議

3-1. 廢止登山自治條例

拜網路發達之賜，鄰近東南亞國家的山友都瞭解台灣登山自治條例這個對山友極不友善的規律條文，雖隨著開放山域，不管是任何登山者，在登山自治條例尚未廢止之前，誰也無法保證這條法律會在判例裡重現，而這部分與國際登山活動發展趨勢背道而馳，更讓我們本來依賴的亞洲山域市場產生觀望態度以及市場萎縮；因此落實登山教育推廣以及相關山野急救訓練知識、提升登山人員對自我負責之意識、協助民間建立完整山域救援機制、提供一個能讓登山者可以據實填寫之登山計畫的法令環境與入山入園申請系統，以及對真正極少數濫



用搜救資源者建立「使用者付費機制」均可參考。故建議有關機關應廣納登山界專業意見，檢討及改進現行登山管理制度，落實登山管理，增進登山安全及努力營造友善登山環境，俾利向國外愛好登山人士推廣台灣山林之美。

3-2. 山域旅遊人才之培養

山域基礎教育的推展，事關未來山域人才建立以及登山活動的常態推展，其重要性當然不可言喻；其宗旨除培育及訓練專業登山人員外，尚有推廣一般民眾對於山林認知、環境保育觀念以及健全未來發展台灣特殊山域活動品項人才等。

這些年來，雖然政府機關逐漸重視登山教育之重要性，包含體育署、林務局、國家公園及學校教育部分或聯合辦理諸如登山研討會、山域嚮導員授證、無痕山林以及山難搜救等的研習及技術交流，各種民間團體均利用各項管道提供登山安全教育訓練或保育知識，雖開啟多面性的教育環境，但卻缺乏統整性以及教材，造成眾口鑠金、莫衷一是的教學與訓練體制，除無法有效統一以及阻卻正確登山教育傳播知識外，亦會對於登山民眾之人身安全產生損害。

教育部在 108 課綱中將戶外教育納入議題教育，還有健康與體育學習領域的學習內容中也提及戶外休閒教育，雖然內容中已開始提到山野教育的內容，但仍不夠具體，課程規劃依照授課老師的專長，以及學校本位課程的規劃，所以並非必要的內容，教育部近年來有計劃培養具備山野教育專長的現職老師，學完之後回到學校推廣，雖有成效，距離普及及全面實施還有一段路（雖於一般基礎教育裡開始加入山野教育訓練，但仍未正常化列入一般課程教育）。一般課程教育如果適當規劃，除可引發學習動機，增進學習的趣味性、激發學習者的好奇與興趣，加深學習印象增強記憶外，更可以更正或改進台灣長期由於以來封山對山域環境不熟悉所帶來的困惑。

由於登山教育涉及範圍廣泛，包含登山安全、環境教育、登山技巧、領導統御等，加以台灣地理環境資源充沛，故須結合相關領域專業人士，針對本土可以吸引外來遊客的活動品項如賞鳥、溪降及南島語族（原住民）文化旅遊，建立相關行政制度以及完善的教學活動，均須有一套完整人員訓練之規畫（圖 5-7）。而現今包含觀光遊憩的主管機關以及從事各項山林活動教育的專家及學者，對此認同仍然薄弱，因此，整合產官學及業界專業人才，研擬相關品項的專案研究思維，政府機關與民間機構進行更多元化溝通，確認未來山域教學教案乃至實習活動進而擴大推廣培育山域旅遊產業關鍵人才，提升旅行業中高階主管專業山域職能，並赴國外觀摩實務，編撰教案、個案教材及推動數位化學習，提升台灣國際競爭力，實為當務之急。

3-3. 場域機關之軟硬體設施建置

台灣號稱有五百萬山友，但山屋年久失修，且業管以及土地持有單位眾多，包含最早開始整建的觀光局、國家公園、林務局等，數量也一直屬於低標，國人對眾多山屋的要求，僅現在「避難」一途而已。然而，面對未來疫情開放後，我們勢必面對國外其他國家的旅遊競爭，而山屋的建設軟硬體設施，也是外國友人來台灣進行山域旅遊消費時最基本的需求。而雖然在 2019 年開放山域，行政院核定編列整建其中 35 座山屋，包括太魯閣的成功山屋、雲稜山莊、南湖圈谷、奇萊稜線山屋、中央尖溪等五座，雪霸三六九、瓢簞池、七卡、油婆蘭等

四座，玉山的瓦拉米、觀高、雲峰等三座，但其建設型態以及發展，對真正的山域旅遊卻是杯水車薪，甚至可以說，品質水準跟國外比起來，尚有相當大的努力空間。再者，在不損及環境影響評估以及破壞生態的前提下，似乎可考量適當增加各山屋（尤其是玉山、雪山）之入園名額以及考量其入園申請方式，對外國人入園申請更應回歸體制面，由旅行社提出申請。

其中除玉山排雲、雪山三六九以及天池等山莊因為遊客眾多，所以設施較為新穎且有供餐服務外，其餘山屋係由山友自行炊煮或自備（也有供餐廠商，但遊走法律邊緣），其電力大多以太陽能板發電，用水則仰賴溪水及雨水供給，如天氣乾旱，加以環境極端、運補困難及維護成本高，要做到一定服務品質有相當困難。

餐食也是外國友人覺得最難以接受的一個重要的節點，目前山屋大多供應中式餐點（如排雲山莊雞腿飯、炕肉飯等商品），或是一般供餐業者所提供的臉盆餐，這當然與歐美人習慣的麵包或是冷食有很大差異，也讓這些外國友人佇足不前。

當前建議，除可模仿紐西蘭或馬來西亞神山模式將住宿以及山屋管理權外包以外，國家公園可以扮演幕後生態教育以及廠商品質的把關角色，讓商業機制回歸商業，承包業者有權利與義務需承擔山屋修繕以及路況維持，在遊客眾多的山屋，亦可統一承包直升機成固定運補模式，其費用轉嫁給消費者，而協作朋友亦可當成衛星狀運補，補其不足之處，希望除了落實原本保護景觀風貌為目標，更能朝向優質環境、保護地方特性且兼具國際視野的願景永續發展。

4. 跨部會的常態性協商組織

為了讓台灣儘速成為「觀光大國」，每個政策的結合及推展均依賴細膩的跨部會整合，而台灣山域主管機關眾多，山域法規多如牛毛，這些均賴行政院召開跨部會的協調會議，如之前大家所詳知之政觀推（行政院觀光發展推動委員會，2021年廢止）設置，由政務委員主持，可以解決觀光局因位階不足，而無法即時解決問題的困擾。

（二）給旅行社之建議

新冠肺炎於 2019 年在全球爆發後，國人因無法出國而帶動國內旅遊風潮，「登山」更成為戶外活動的熱門選項。然而近幾年來山域事故暴增，湧入山林的同時卻缺乏足夠的登山知識與技巧，也欠缺山林保護意識；加以許多網紅紛紛開始踏入未知的山域活動進行探索，並將過程拍攝成生動有趣的影片，逐漸吸引大批民眾走進山林，卻未直接告知山域活動具有一定之危險性。許多民眾在登山前並未做足準備，常將自身置於險境中，身為山域活動旅行業者的我們，除了進行商業活動行為賺取利益外，更希望能為提供合法且專業的登山旅遊，並建立制度。

而山域活動旅行社在台灣的經營對政府來說一直是個異類，我們一方面須受旅遊業的《發展觀光條例》管制及依法納稅，但卻無法享受到任何觀光局在業務經營管理上的支持，只要提到山域活動，就會被觀光局以山域活動是「專業技術」而拒於門外，不管從歷史角度的彙整（台灣有許多舊有山莊如天池是觀光局的經費建立的、2020 脊梁山脈年觀光局亦是主管單位）、國家法規《發展觀光條例》上的法條或是疫情後世界的發展趨勢，觀光局的「反操作」的確讓從事山域發展的旅遊業者心寒。

旅行社這一陣子當然也必須自力救濟，疫情期間，許多以國外山域活動為發展的同業，也不得已改經營國內的山域活動，對於主管機關的不輔導以及漠視，政府獎勵登山以及商業制度發展闕如也極需改善。而後疫情時代，除希望政府早日開放國境外，我們更要趁機發展具有台灣特色的山域冒險活動，為台灣山域政策改變而努力；這樣方能培植有效山域活動人口，健全國內合法之商業組織發展，將台灣美麗山林推銷到全世界。

(三)給非營利事業組織及跑單幫等經營商業登山之建議

1. 社團（非營利事業組織 NPO）

以登山為性質的非營利事業組織因 2001 年後的人山申請制度修改而沒落，間接造成了 NPO 人才培育、社團定位的發展困境，而非營利事業組織既然以非營利為目的，其任務包含推廣教育、代表國家推動與交流、嚮導員訓練等諸多任務，但在辦理山域旅遊活動時，卻常常因為需要辦理訂餐、訂房而與《發展觀光條例》產生競合，也因旅行社資本額較大，一般社團無法負荷，而解決這困境就是回歸體制裡尋找解方，除可以在活動部分儘速與大型旅行社簽署合作方案，或是在未來三種旅行社成立的法規建制完成後，在其組織下成立小規模的登山旅行社，如此一來，非營利事業組織亦可為組織倡導的服務對象和內容產生利益，而維持其具有獨立、公共、民間等特性，二來可完全合法經營活動，與合法旅行業者共同為台灣山域旅遊世界化的目標而努力。

2. 跑單幫經營山岳旅遊者

現行山域活動常常出現的低價團，非但影響合法業者之權益，更因不受法律之拘束，常常會產生一位登山嚮導帶多人團、司機兼任領隊及背工等不可思議狀況出現，對登山民眾的安全往往不受保障，而進一步將所謂的登山成本外部化，搜救成本轉嫁至每一個合法納稅的國民身上。因此，未來山岳法規緊縮之後，此一部分的經營者亦須加緊合法設立的腳步以因應政府的管理政策（參酌未來三種旅行社的設立），以及登山民眾對安全的基本需求。

(四)給一般愛好山域登山民眾之建議

層出不窮的山域事故，不但浪費消防資源，也使得救難隊員疲於奔命。把登山當作另一種出國旅遊，一般民眾覺得只要出錢就好，又可以在社群上發美照引人羨慕，不需鍛鍊知識技能，這些缺乏基礎知識技能的民眾，無疑是山上的未爆彈。除了在自己登山技術尚未嫻熟之前，尋找適合也具有口碑的活動辦理旅行社承辦外，登山民眾更需加強自身的能力訓練，舉凡手機下載軌跡檔、基礎山域知識、急救訓練或登山準則「無痕山林（Leave No Trace，簡稱 LNT）」等保育山林觀念等，瞭解並尊重山域環境，加強技術訓練，以期減少山難事故，共創美好山林。

伍、結語

政府推動山林解禁政策立意良善，但因配套措施不足以及觀光局對法令不當曲解，造成台灣山域商業活動無主管機關，因而山域事故、環境破壞事件頻傳及合法業者推行山域商業活動部分無所遵從。而此部分政府與人民更須共同努力，不管是機關團體、法界及學術界、非營利事業組織及旅行業均應廣納各方善言，實際針對國內外登山客的需求及疫情開放後之海外山域活動之發展作出改善。

而各主管機關身處第一線辦理山域活動之相關業務，受限於人力是否足夠與其執行業務之專業智能遠見是否具備，此部分也攸關山域商業活動業務得否順遂推展以及未來發展；就實務而言，身為一個合法之旅行業者，個人覺得台灣政府相關山域主管機關缺乏一種界定法律權限、認清自己本為山域國家以及往海外經營發展與接軌的勇氣，而因為缺乏這樣的勇氣，反成為了山域活動的阻力，造成業者往前推進窒礙難行，這是最為可惜的事情。

究其山域活動是一種包含專業性與冒險性的活動，從各國的發展趨勢而言，職業性質的山域商業活動帶領更是一種趨勢，而解構不合理的山域管制，是為了 Freedom of the Hills 的自我實現，而此部分登山者對於風險認知及山難救援的自我承擔是同等重要，也區別了自組團活動與商業團兩大區塊應給予不同之管理及主管機關；也因此，政府體制部分落實山林基礎教育，培植山域旅遊發展人才如山域嚮導成為執業證，健全政府組織與法規後各部門間彼此協調合作，重新建立人與山林之法令連結，商業型山域活動亦可由民眾可經過自我認知與風險評估後，在合法平台上選擇經營之旅遊業者，而辦理商業山域活動之旅行業也能有法令遵循，建置精緻化山域旅遊活動，自組團透過教育以及推廣，加強對其風險概念之認識與管理，民眾方可獲得安全更有保障以及美麗舒適的山林空間，達成台灣山林永續發展目標。

參考文獻

1. 大凡工程顧問公司（2018），〈浪漫台三線國家自然步道網路建置籌〉。
2. 王正平、蘇毓婷、葉協和（2013），〈登山者對高山頂峰空間感知暨體驗內容之研究〉。
3. 王伯宇（2014），〈臺灣冒險運動觀光的发展現況與展望〉。
4. 立法院議題研析-登山活動管理法制之探討（2019），陳宏明
<https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=6590&pid=180690> (最後點擊 2022/5/29)。
5. 世界旅遊組織 <https://www.unwto.org/> COVID-19 AND THE FUTURE OF TOURISM IN ASIA AND THE PACIFIC。
6. 朱鎮明、朱景鵬（2016）。《跨部會協調的績效管理新思維》。
7. 全國法規資料庫（2022），各項法規查詢 <https://law.moj.gov.tw/Index.aspx>
8. 交通部（2008），《挑戰 2008：國家發展重點計畫具體執行計畫（2002-2007）觀光客倍增計畫》。
9. 交通部觀光局（2019），《台灣政策白皮書》。
10. 吳忠宏（2021），〈如何促進永續觀光？〉《旅奇雜誌 650 期》。
11. 吳崇旗，巫昌陽，王偉琴（2011），〈登山健行者遊憩專門化與管理策略支持之關係〉。
12. 吳瑋涵（2019），〈台中山域事件數（104~109）暨案例探討〉。
13. 吳亭燁、楊志明（2019），〈從山岳旅遊角度談台灣山屋應有的管理模式〉收錄於《2020 全國登山論壇》。
14. 周永暉，歐陽忻憶，陳冠竹（2020）〈台灣觀光 2020 永續發展策略〉《台灣當代觀光》第 1 卷第 1 期。
15. 林乙華（2019），〈登山的自由與制規一試談登山隊伍的自我規範對於登山管理制定的影響〉。

16. 林乙華 (2017), 〈在地化與生活化登山－微型創業對臺灣戶外活動產業的意義〉。
17. 林文和、郭蘭生 (2010), 〈東亞地區神山、富士山及玉山登山遊憩服務管理之比較〉。
18. 林志純、廖櫻芳 (2007), 〈建構台灣登山嚮導員管理及培訓策略之探討〉。
19. 洪振豪律師 (2021), 〈商業法制面的困境〉收錄於《2021 全國登山論壇》。
20. 胡景程 (2021), 〈走一條「同理」的步道－以權益關係人初探大鹿林道東線經營管理〉收錄於《2021 全國登山論壇》。
21. 黃信富 (2019), 〈後山林開放時代－山林開放之政策回顧與展望〉。
22. 黃文卿 (2002), 〈台灣地區山林守護制度之建立〉收錄於《雪霸國家公園登山研討會論文集》。
23. ODOOR 溪降網頁 (20220808, 最後檢索日期) <https://odoor.co/canyoneering/>
24. 新聞傳播處 (110), 打造 7 條國家綠道 蘇揆：讓國人瞭解歷史、珍惜自然資源並認同台灣 <https://www.ey.gov.tw/Page/9277F759E41CCD91/c20e8a9e-f303-4a3e-86dd-4b0d6aa0738d>
25. 歐雙馨、侯錦雄、林志純 (2013) 登山者遊憩專門化程度與登山者類型探討。
26. 聯合國永續發展目標 (SDGs) 說明 <https://www.ait.org.tw/wp-content/uploads/sites/269/un-sdg.pdf>
27. 觀光局 2020 脊梁山脈旅遊年 (2020), <https://i30.taiwan.net.tw/>
28. 「環旅世界」(Global Traveler) 6 月號專刊 <https://www.globaltravelerusa.com/leisure-lifestyle-award-winners-2020-global-traveler/>
29. 行政院研究發展考核委員會 (2010), 〈我國觀光發展政策之研究〉。
30. 瑞士世界經濟論壇 (WEF) 發布「2019 年全球競爭力報告」(The Global Competitiveness Report 2019)。
31. 陳慶財、孫大川、江明蒼等(2018), 〈我國溫泉開發與管理維護機制探討專案調查研究報告〉。
32. 顏佑紘 (2019), 〈「行政機關以應記載及不得記載事項裁處企業經營者之適法性研究－以顯失公平之認定為中心」鑑定意見書〉, 台北市政府法務局。
https://www.legalaffairs.gov.taipei/News_Content.aspx?n=8767BABDD16C11A4&s=61EFEA2747F044A6
33. 葉繼升 (2019), 〈定型化契約與應記載不得記載事項之簡介〉, 中華國際聯合法律事務所。
<http://cilo.com.tw/cubekm/front/bin/ptdetail.phtml?Part=1010406-3>
34. Neil Leiper, The contribution of Neil Leiper to tourism studies, <https://ecotourism.org/> (最後點擊 2022/5/29)
35. Peter Mandelson, Roger Liddle (2019) The Blair Revolution: Can New Labour Deliver?
36. The Handbook of CLIMBING. 1990 British mountaineering Council.