

議題研析

一、題目：登山活動管理法制之探討

二、所涉法規

國家安全法、人民入出臺灣地區山地管制區作業規定、國家公園法、森林法、文化資產保存法等

三、探討研析

臺灣山岳環境豐富，登山活動蓬勃發展，交通部觀光局已將2020年定為「脊樑山脈旅遊年」，向國際大力推廣臺灣獨特的四季高山、原民及人文生態。不過，近年來登山相關負面新聞頻傳，除有山友不幸墜谷罹難的消息外，不乏少數山友濫用搜救資源的案例，引發社會輿論對所謂「爬黑山」的批判，惟對絕大多數登山愛好者而言，以過於直觀、以偏概全的眼光來看待登山活動亦未盡公平。為探討我國登山管理法制之合理性，茲針對登山活動所涉及相關法令規定及行政管制措施析述如下：

- (一) **山地管制**：國家安全法第5條：「為確保海防及軍事設施安全，並維護山地治安，得由國防部會同內政部指定海岸、山地或重要軍事設施地區，劃為管制區，並公告之。人民入出前項管制區，應向該管機關申請許可。……」爰授權由國防部會同內政部根據維護山地治安需要，就臺灣地區各山地鄉行政區內之山地劃定公告「山地管制區」。山地管制區依其性質又可分為「山地經常管制區」及「山地特定管制區」，管制區設置檢查所，由警察機關執行檢查、管制任務。人民入出山地管制區，事前須向警政機關提出申請，經該機關查驗證明文

件或查證確有入出之必要後，始得取得入山許可(同法施行細則第29條至第31條參照)。針對申請入山許可相關事項，國防部與內政部會銜訂頒《人民入出臺灣地區山地管制區作業規定》，以資規範。未經申請許可無故入出管制區(即所謂「爬黑山」)經通知離去而不從者，處6月以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣1萬5千元以下罰金(同法第7條第1項)。

(二) **國家公園管制**：為保存生物多樣性或供研究生態，依國家公園法第12條規定主管機關得劃定「生態保護區」，以嚴格保護天然生物社會及其生育環境。進入生態保護區者，應經國家公園管理處之許可(同法第19條)。為統一規範國家公園管理處受理申請進入國家公園生態保護區案件(入園許可)，內政部訂頒有《進入玉山、太魯閣、雪霸國家公園生態保護區申請許可作業須知》。未經申請許可進入生態保護區者，處1千元以下罰鍰(同法第26條)。

(三) **森林法管制**：依森林法第17條之1第1項規定，為維護森林生態環境，保存生物多樣性，得在森林區域內設置「自然保護區」，並依其資源特性，管制人員及交通工具入出。依該條授權訂定《自然保護區設置管理辦法》，明定管理經營機關得視環境特性及生態狀況，將自然保護區劃分為「核心區」、「緩衝區」及「永續利用區」，並禁止擅自進入。僅「永續利用區」，得經申請管理經營機關或管理單位轉主管機關許可，為許可事項範圍內之行為(該辦法第9條至第11條)。未經許可，擅自進入自然保護區內者，處新臺幣1千元以上6萬元以下罰鍰(同法第56條之3第1項)。

(四) **文資法管制**：為保存自然地景，主管機關得依文化資產保存法第78條規定劃設「自然保留區」。為維護自然保留區之原有

自然狀態，除其他法律另有規定外，非經主管機關許可，不得任意進入其區域範圍(同法第86條第2項)未經主管機關許可，任意進入自然保留區範圍者，處新臺幣3萬元以上15萬元以下罰鍰(同法第108條第1項)。另查農委會林務局所建置的「自然保留區暨自然保護區進入申請系統」線上申請之申請規範載明「自然保留區是嚴禁破壞的重要自然文化資產，不提供登山遊憩活動……」，故登山活動不得申請許可進入。

- (五) **地方政府自治條例**：為加強山域登山活動意外事故之預防管理，維護人民生命安全，繼臺中市政府率先於105年1月24日公布施行《臺中市登山活動管理自治條例》後，南投縣、花蓮縣、苗栗縣、屏東縣等地方政府陸續制定公布登山活動管理自治條例。揆其內容大致為：進入公告山域從事登山活動應遵守事項(先取得入山入園許可、不得改變登山活動路線或範圍等)；應攜帶具有定位功能器材及可供緊急聯絡之通信設備等裝備；涉及特殊管制山域，應由領隊帶領，領隊應具備資格及其應負之責(包括為全隊辦理登山綜合保險)；發布海上颱風警報時，地方政府得公告禁止進入山域活動，並通知許可入山或入園機關，採取緊急管制措施；公告禁止期間內，不得進入特殊管制山域，已進入者應於接獲通知後立即撤離；於特殊管制山域從事登山活動遭受登山事故，由地方政府進行搜救者，得以書面命其支付搜救費用；針對違反前述規定者，分別訂有不同額度之罰則。高雄市政府制定之《高雄巒山域事故救援管理自治條例》則與前開自治條例規定顯有不同，僅就違反規定於山域發生事故而由該府進行救援者，明定主管機關得以書面命其支付救援費用，以落實違規者自付救援費用精神。

四、建議事項

- (一) 國家安全法於民國81年修正前，原名稱為《動員戡亂時期國家安全法》(76年7月1日制定公布)，第5條立法理由略以：「海岸、山地及重要軍事設施地區，均為敵人破壞或刺探之目標，事關國防安全，…為確保海防及軍事設施安全並維護山地治安，得由國防部會同內政部指定劃為管制區。」然因時空變遷，凡山地管制區內已完成開發，或因交通設施等情況改善之地區居民，時有要求解除管制之聲浪。山友也可能因未經許可進入管制區而誤「爬黑山」，甚有涉犯國安法之虞。為此，本院內政委員會已於106年11月15日審查通過刪除該條項「維護山地治安」及「山地」之文字，並於同年12月6日完成黨團協商，此修正方向，實值贊同。
- (二) 經查日本對於登山係採「報備制」，由登山者將載有登山者姓名、性別、住所、年齡、登山經歷、行程、裝備、食糧、緊急連絡人及其聯絡方式之登山報備書向地方知事報備。地方政府亦會於入山處設置「報備投遞箱」或設置網頁供登山者完成登山報備。如不幸發生山難，詳實的報備資訊將有助搜救行動進行。我國入山入園採許可制，山友僅得就開放申請許可地區提出申請，以致常發生山友未依許可路線行進，遇危難時造成搜救困難之情形。國安法第5條完成修正後，除山地管制區將解除管制外，建議涉及山域之各主管機關應檢討所屬管制區內容許登山使用之可行性，盡可能減少過多限制，讓登山管理制度能更趨於友善、務實。
- (三) 地方政府為避免搜救資源遭到濫用，陸續制定登山管理自治條例，但有許多山友對此不表認同，認為有領隊帶領、領隊有證照或有投保登山綜合險都無法促進登山安全，過多的無

謂管制，形同是技術性阻礙人民親近山林，與國際登山活動發展趨勢背道而馳；並提出改進重點應置於落實面山教育推廣、提升登山者自我負責之意識、協助民間建構一個完善的山域救援機制、提供一個能讓登山者「據實填寫」登山計畫的法令環境與申請系統，以及對真正濫用搜救資源者建立「使用者付費機制」等建議，均有值得參採之處。是以，建議有關機關應廣納登山界專業意見，檢討改進現行登山管理制度，以有效落實登山管理，增進登山安全及營造友善登山環境，俾利向國外愛好登山人士推廣臺灣山林之美。

撰稿人：陳宏明