



向山致敬 啓動山林政策 新思維

臺灣山岳環境豐富多樣，為全面提升我國登山運動環境，行政院於 109 年 7 月 13 日核備「山林開放暨登山活動管理實施方案」，以「全面開放、有效管理」為原則，改變態度，向山致敬。本文簡介新政策主軸內涵與經費內容及來源。

李翊柔、李瑞瑜（行政院主計總處公務預算處科長、專員）

壹、前言

臺灣擁有豐富多樣的山岳環境，然登山界屢次反映山域管理不合時宜或太過嚴苛，登山環境尚有改善空間，蘇院長於 108 年 10 月 21 日舉行「向山致敬」記者會，揭示「山是大家的、山是台灣的，我們要向山致敬」，以全面開放，有效管理為原則，提出國家山林政策之新思維，行政院並於 109 年 7 月 13 日核備「山林開放暨登山活動管理實施方案」，

將以「開放」、「透明」、「服務」、「教育」及「責任」五大政策主軸，全面提升我國登山運動環境。本文謹就山林政策之現況、新政策五大主軸與經費內容及來源予以簡要說明，俾供各界參考。

貳、山林政策之現況

一、設有山地管制區及核心保護區，民衆親山不易

基於國防安全、生態保

育等因素，臺灣部分山區依國家安全法、國家公園法、森林法等規定劃設為「山地管制區」、「生態保護區」、「自然保留區」等，民衆須依法向內政部、行政院農業委員會等單位分別申請始可進入，又部分林道管制人車通行，民衆親山不易。

二、4 大登山申請系統各自獨立，申請程序複雜

民衆申請入山前，須先辨識登山路線之管轄單位，再至

內政部警政署「入山案件申請系統」、內政部營建署「臺灣國家公園入園入山線上申請服務網」、行政院農業委員會林務局「山屋及營地申請」及「自然保護區域進入申請系統」等 4 大申請系統提出申請，部分山區涉及不同管轄單位，則須分別至不同系統提出申請，申請程序複雜。

三、山屋、營地、步道及山區通訊，尚有改善空間

山屋之數量、設備及空間，尚有可改善處；玉山、雪山主峰線等熱門路線及連續假日，營地供不應求；各類步道、指示牌及里程碑，須持續整建維護；山區通信訊號易受地形影響，基地臺受用地、電力及法規等限制，興建不易。

四、民衆登山政府負有賠償責任，各地方政府規定不一，易生爭議

民衆於開放之大自然從事危險性活動發生意外，依 108 年 12 月 20 日修正施行前之國

家賠償法規定，管理機關可能負無過失之國家賠償責任，造成各級政府開放山林之疑慮。又各地方政府因應山區環境不同，訂定相關自治條例，要求登山須具備救護能力、投保登山險及攜帶定位通訊設備等，並訂有罰則處分及救援費用，惟各地方政府規定不一，易生爭議。

參、國家山林開放新政策主軸內涵

一、開放山林，簡化管理

山域除國防安全、環境敏感、生態保育等原因外，以全面開放為原則，具體措施如不再以危險為封山理由，全面開放申請、持續縮減山地管制區、林道管車不管人、國家公園生態保護區取消登山能力或經驗審查、放寬各項登山申辦期限、成立登山解禁跨部會工作小組，加強橫向連結等，在兼顧山林環境下，提供國人開放便捷的登山環境。

二、資訊透明，簡化申請

整合 4 大登山系統為「臺灣登山申請一站式服務網」，將入山證、國家公園入園、自然保留區、步道等申請整合，民衆點選登山入線及日期，系統會顯示沿路山屋及營地剩餘名額等狀況，自動將申請案件投送至相關單位，民衆可隨時查閱申請情形，大幅簡化程序，提升資訊透明度，並將持續蒐集相關意見，以使用者為導向，滾動式改善申請介面、各項行政規則之檢討與調整。

三、服務設施，便民取向

在兼顧環境承載負荷與登山活動需求下，內政部及行政院農業委員會預計新建 12 座山屋，既有 37 座中，亦將整建 23 座，其餘 14 座辦理設備提升及空間改善，並增加營地，至 112 年底前將有 49 座山屋及 59 處營地提供山友服務；此外，預計至 109 年底前完成 78 條步道及牌示整修。

另國家通訊傳播委員會持續協調相關機關及電信業者解決山區基地臺興建問題，並以減免頻率使用費及專案經費

論述》預算·決算



補助，加速基地臺建置，預計 112 年底前，就 112 處優先改善通訊地點，以及七星山等重要登山步道，完成基地臺建置等，提升山區通信品質及急難救助之效能。

四、登山教育，落實普及

除既有之山野教育推廣計畫、戶外教育課程、登山教育懶人包及全國登山日系列活動外，教育部持續擴大並優化上開政策或計畫，發展優質戶外教育課程及降低戶外教育風險，鼓勵社會大眾、社區、樂齡大學學員及各級學校學生親近山林，並於推動開放山林政策之同時，兼顧安全及環境層面衝擊。交通部觀光局並將 109 年訂為脊梁山脈旅遊年，形塑臺灣為親山旅遊目的地之意象，吸引國際旅客來臺登山旅遊。

五、責任分擔，觀念傳播

考量山域管理以維持原有地形地貌為原則，尚無法全面設置安全輔助設施，亦不宜或難以人為方式除去風險，民

眾親近山林時仍應具備風險意識，做好自主管理，為避免恣意浪費社會資源，使責任分明，爰修正國家賠償法第 3 條，增列於開放之山域，管理機關已為適當之警告或標示，而人民仍從事冒險或具危險性活動，國家不負損害賠償責任，並於 108 年 12 月 20 日施行。內政部並函頒地方政府自治條例修正建議事項，避免過多管理與處罰，設置救援費用審核機制等，提供地方政府做為修正參考。

此外，為貼近登山者風險規劃需求，金融監督管理委員會亦完成新版「登山綜合保險」，完備保險商品內容，教育部並訂定「登山活動應注意事項」，明確宣導應負責任之具體內容，提供登山活動更全面之保障與規範。

肆、山林開放暨登山活動管理實施方案經費內容及來源

一、經費內容

本方案期程 108 至 112 年

度，總經費 15 億 8,665 萬元，辦理機關包括行政院農業委員會、內政部、國家通訊傳播委員會及教育部等 11 個部會（下頁附表），項目包括：

- （一）服務設施，便民取向 14 億 1,865 萬元：辦理山屋改善 6 億 5,315 萬元、步道及牌示整修 2 億 7,305 萬元，以及基地臺建置與通訊改善 4 億 9,245 萬元。
- （二）登山教育，落實普及 1 億 6,400 萬元：辦理登山安全教育及活動推廣 1 億 1,400 萬元及海外宣傳 5,000 萬元。
- （三）其他：資訊透明，簡化申請 400 萬元，係整合 4 大登山系統為一站式服務網經費，至開放山林、簡化管理及責任分擔，觀念傳播，主要係辦理山林開放評估、申請程序簡化、修正法規等行政作業事項，爰無經費需求。

二、預算來源

(一) 108 及 109 年度：所需經費計 7 億 395 萬元，包括 108 年度 2 億 4,400

萬元及 109 年度 4 億 5,995 萬元，其中行政院農業委員會及內政部

等機關所需經費 5 億 4,470 萬元，由機關原預算調應，至國家通訊傳播委員會建置山區基地臺等經費 1 億 5,925 萬元，因原預算無法容納，由 109 年度中央政府總預算第二預備金支應。

(二) 110 及以後年度：各該機關所需經費 8 億 8,270 萬元，由各機關視業務需要及實際執行情形，循年度預算程序辦理。

附表 山林開放暨登山活動管理實施方案預算編列情形

單位：千元

項目	辦理機關	108 年度	109 年度	110 及以後年度	合計
合計		244,000	459,950	882,700	1,586,650
一、開放山林，簡化管理		-	-	-	-
持續縮減山林管制區、申請程序簡化等	行政院農業委員會、內政部等	-	-	-	-
二、資訊透明，簡化申請		4,000	-	-	4,000
整合 4 大登山系統為一站式服務網	行政院農業委員會	2,000	-	-	2,000
	內政部	2,000	-	-	2,000
三、服務設施，便民取向		164,000	371,950	882,700	1,418,650
山屋改善、步道及牌示整修	行政院農業委員會	137,000	138,800	337,200	613,000
	內政部	27,000	73,900	212,300	313,200
基地臺建置及訊號改善等	國家通訊傳播委員會	-	159,250	333,200	492,450
四、登山教育，落實普及		76,000	88,000	-	164,000
登山安全教育及活動推廣	教育部	56,000	58,000	-	114,000
海外宣傳	交通部	20,000	30,000	-	50,000
五、責任分擔，觀念傳播		-	-	-	-
修正法規、完備保險商品內容等	法務部、金融監督管理委員會、內政部、教育部	-	-	-	-

資料來源：作者自行整理。

伍、結語

為回應登山界開放山林需求，政府以「全面開放、有效管理」為原則，推動「山林開放暨登山活動管理實施方案」，以提升登山運動環境，鼓勵人民走向山林，並修正國家賠償法，揭示政府之責任並非無限，民眾在親近山林的同時，亦應兼顧安全、善盡保護山林環境之責任，以對大自然致上最高敬意。❖