

**MOUNTAIN TAIWAN POLICY SERIES 01**

# 臺灣國家山域治理政策白皮書 Mountain Taiwan White Paper

建構安全、自由、永續、共榮的國家山域治理體系

中華民國山岳協會

Chinese Taipei Alpine Association

## 序

臺灣是一座山的島嶼。

三千公尺以上的高山超過兩百座，郊山與中級山遍布各縣市，溪谷、林道與部落道路構成另一層更細密的網絡。對許多人而言，山是假日的去處；對本會與長年在山域工作的人而言，山則是數十年來訓練、帶隊、服務與生活的地方。正因為長期在現場，我們比多數人更早看見一件事：臺灣許多山域問題，往往不是出在某一個機關管得太鬆或太嚴，而是出在制度與制度之間的縫隙。

一場山域活動，可能同時面對場域進入、專業資格、商業服務、安全管理與事故應變等不同制度。每一套制度都有存在的理由，卻未必是從「一場完整的山域活動」出發設計。當制度彼此沒有接合，缺口落在中間，責任也落在中間，最後往往由第一線的工作者、承辦人員與山域參與者自行承擔。

2019年的「向山致敬」，讓臺灣重新思考人民與山林的關係，山不再只是需要被限制進入的空間，而逐步被理解為國民生活與公共價值的一部分。到了2026年，相關調查與公共討論又進一步指出，山林開放之後，活動責任、專業資格、市場秩序與安全治理之間，仍存在許多需要銜接的制度課題。這兩個時間點所說明的，不是誰做錯了，而是一件更根本的事：「開放需要制度承接，而制度不會自己長出來」。

這也是中華民國山岳協會決定提出《臺灣國家山域治理政策白皮書》的原因。

有人或許會問：既然談的是「國家山域治理」，為什麼不是由政府部門提出，而是由一個民間山岳組織發起？我們認為，這並不是政府與民間何者更有資格提出政策的問題。政府機關依法行政，各自負有明確的法定職掌，這是公共治理必要的基礎；但山域議題橫跨運動、土地與場域管理、自然保育、觀光、消防救援、原住民族事務、氣象、通訊、交通與地方治理，任何單一機關都很難僅從自身職掌重新拼出問題的全貌；民間組織的角色，正是在這些行政邊界之間，從長期參與制度、使用制度與面對第一線問題的經驗出發，先把散落的問題放回同一張圖上。

因此，本會提出這份白皮書，不是因為我們掌握了所有答案，也不是意圖取代政府制定政策，而是因為我們認為，有些問題不應該再等到下一次事故發生，才重新被社會看見。這份文件必須被清楚定位，它是一份由民間提出的國家山域治理政策倡議，不是法規草案，也不是第一線作業規定，書中所提出的制度架構、政策方向與行動建議，都是供政府與社會討論的政策選項，而不是既存義務。我們不期待政府照單全收，也不認為任何一份白皮書可以一次解決所有問題。我們更期待的是，重要的政策建議能夠得到具體回應；無論採納、調整或不採納，都能說明理由，讓山域政策逐步形成一個可以被理解、被討論，也可以被檢驗的公共決策過程。

中華民國山岳協會並不是這套制度的旁觀者，本會長期參與教育訓練、山域活動、專業人才培育與相關資格制度；因此，書中主張的資格制度、業者登錄、專業組織角色分工、利益迴避與外部監督，如果有一天真正成為制度，同樣應該約束我們自己。

我們不能一方面要求政府與其他組織透明，另一方面卻把自己排除在制度之外。因此，在提出改革主張的同時，本會也願意朝相同的標準要求自己，包括更清楚地揭露角色與授權範圍、降低制度參與中的利益衝突、區分標準研擬與資格評量角色，並逐步建立可以接受外部檢視的治理方式。我們也願意承擔一部分工作，而不只是向政府提出要求，職務與能力的對照、實務認定案例的整理、專業工作者保障現況的調查、共同術語的建立，以及與山域社群持續溝通，這些事情不必全部等到法制完成才開始。民間可以先做的，就應該先做。

最後，我們也必須坦白說明，這份白皮書不代表所有登山者，也不宣稱代表整個臺灣山岳社群。書中若干主張，在不同團體與實務工作者之間仍可能存在不同意見。我們把它們寫下來，不是為了終結討論，而是希望讓討論從零散的事件與立場，走向一個可以共同檢驗的制度架構。我們誠懇邀請政府部門、地方政府、原住民族、專業工作者、山岳團體、產業、學術界，以及每一位關心臺灣山林的人，從不同的位置一起檢視這份白皮書，也一起把它改得更好。

今年，中華民國山岳協會迎來成立一百週年。一百年前，走進臺灣的高山，意味著探勘、測量與面對未知；一百年後，登山已成為許多人生活的一部分，步道資訊、入山申請與救援通報，也逐漸成為公共服務的一環。這一個世紀裡，一代又一代的山友在山上開路、帶隊、授課、協助搜救，把個人的經驗累積成共同的知識。我們今天之所以能夠討論制度，是因為前人先把路走了出來。然而，百年不應只是回顧的時刻。對本會而言，如果第一個一百年，是讓更多人走進山林；那麼下一個一百年，就是讓每一個走進山林的人，都能被一套可靠的制度所承接。

我們想像的下一個百年是這樣的：一個人走進山林，無論是第一次登郊山的學生，還是深入中級山的資深山友，都能清楚知道自己需要做哪些準備、可以向誰求助、發生事故時責任如何分擔。山域專業工作者能以此為一生的志業，有清楚的資格路徑、合理的保障與持續成長的空間，不必再於制度縫隙中獨自承擔風險。原住民族與山林的關係、累積數代的山域知識，在制度中被正式承認與尊重，而不只是被引用。政府、民間組織與山域社群之間，有穩定的對話與分工機制，政策的形成與修正都有跡可循。而本會自身，則期許成為一個角色清楚、治理透明、經得起外部檢驗的專業組織。一個組織的正當性，不應來自歷史的長度，而應來自持續的公共貢獻。百年，是我們重新接受檢驗的起點，而不是可以倚靠的資歷。

這份白皮書，是我們交給下一個百年的第一份作業。

我們希望留給下一代的，不只是更多可以走的路線，而是一個讓人民可以安全、自由而負責任地走入山林，讓專業受到尊重、文化得以延續、自然可以永續，也讓政府與社會知道如何共同承擔責任的制度。如果這份白皮書能成為這場改變的起點，那麼中華民國山岳協會在百年之際發起這項工作的目的，就已經達成了一半。剩下的一半，需要由整個臺灣，在下一個一百年裡共同完成。

中華民國山岳協會理事長 王嘉蓮

王 嘉 蓮

## 序

開始編寫這份白皮書時，我們原本以為，要處理的是臺灣山域制度中一連串彼此相關的問題。山域嚮導資格如何改革、商業活動如何管理、山難救援如何更專業、山屋與通訊如何改善、不同機關之間如何協調，以及山林開放之後，人民的自由與責任應如何重新界定。但真正把這些問題一項一項攤開之後，我們逐漸發現，臺灣山域治理最困難的地方，並不是缺少制度。

恰恰相反，我們有很多制度。有管理場域的制度、有管理資格的制度、有管理活動的制度、有管理觀光與消費關係的制度，也有處理事故、救援與公共安全的制度。問題在於，這些制度是在不同年代、不同機關、不同政策目的下逐步形成的，彼此之間未必使用相同的問題意識，也沒有一個共同架構，把它們重新放回「人民如何進入並使用山域」這件完整的事情上理解。

於是，本白皮書的編撰方向也逐漸改變。我們不再試圖逐項回答「哪一條規定應該修改」，而先追問一個更前面的問題：臺灣究竟需要什麼樣的山域治理？這個問題看似抽象，實際上決定了後面所有制度設計。如果山只是需要被管理的危險場域，那麼制度自然會以限制、許可與事故處理為核心；如果山域同時是運動、生活、文化、產業、教育、觀光與自然環境共同交會的公共空間，那麼治理方式就不能只剩下管制，而必須同時回答人民如何合理近山、風險如何分配、專業如何形成、產業如何被規範，以及政府、民間與參與者各自應承擔什麼責任。

因此，這份白皮書最重要的工作，並不是增加更多制度，而是重新整理制度之間的關係。

我們嘗試把過去分散在不同機關、不同法規與不同實務領域中的問題，放進同一套治理語言之中。從公共價值與合理近山開始，經過風險相稱、共同治理與責任分配，再延伸到專業人才、安全治理、產業政策、文化與環境，最後形成 Mountain Taiwan 所提出的整體治理架構。這個過程並不容易。

山域政策之所以難，不只是因為跨部會，也因為很多問題沒有唯一答案。自由與安全之間如何取得平衡？專業資格應保障到什麼程度？商業服務何時需要被管理？事故發生時，個人責任與國家救援責任如何界定？原住民族傳統領域、自然保育與公共使用之間如何共存？不同位置的人，會得到不同答案。

因此，編撰這份白皮書時，我們刻意不把它寫成一套「標準答案」，而是試著建立一個可以讓不同答案進入討論的制度框架。這也是為什麼書中部分內容看似談的是登山，實際處理的卻是治理；看似談的是資格，背後談的是專業制度；看似談的是山難，真正處理的則是風險責任與公共服務。

我們希望讀者不要只從單一章節判斷這份白皮書。它真正想提出的，是一個彼此連動的治理系統。第四篇的專業人才，會影響第五篇的安全治理；安全治理又會影響第六篇的產業責任；產業、文化、環境與地方治理最終都必須回到同一套國家治理架構之中。這也是本書後段提出 Mountain Taiwan Framework 與治理循環的原因。

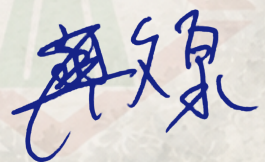
當然，這份白皮書仍然有很多限制。部分政策領域缺乏完整統計，一些第一線問題尚未形成正式研究資料，不同機關之間的制度與資訊也未必容易被放在同一基準比較。因此，本書有些內容是研究證據，有些來自制度分析，也有相當部分建立在多年實務經驗與政策參與之上，我們沒有刻意掩飾這些差異。

政策白皮書的價值，不在於假裝所有問題都已經得到證明，而在於清楚區分：哪些事情已經知道、哪些仍待查證、哪些是制度判斷，以及哪些只是我們提出、等待社會檢驗的政策選項。

如果說理事長序回答的是「為什麼本會決定做這件事」，那麼身為本白皮書的編撰者，我更希望回答另一個問題：為什麼我們最後把它寫成現在這個樣子？答案其實很簡單，因為看得愈久，我們愈確定，臺灣真正缺少的不是另一條單獨的規定，而是一套讓不同制度能夠彼此理解、彼此連接，也知道自己位於什麼位置的共同架構。

這份白皮書，就是我們嘗試畫出的第一張圖，它一定還不完整，也一定會被修正。但只要這張圖能讓政府、民間、專業工作者與山域參與者開始在同一張桌子上討論同一個問題，它就有存在的價值。因為治理真正開始的地方，從來不是所有人已經得到相同答案，而是我們終於開始用同一個問題彼此對話。

中華民國山岳協會山域政策權益促進委員會主任委員 廖文泉



## 編撰與致謝

《臺灣國家山域治理政策白皮書》的完成，來自長期山域實務、政策研究與多方對話的累積。本書編撰期間，承蒙山域工作者、專業組織、學術研究者、原住民族及部落夥伴、政府機關同仁、戶外產業從業人員與民間團體提供資料、實務經驗及政策建議，使本書得以從不同職務、場域與治理視角，檢視臺灣山域制度面臨的問題與改革方向。

特別感謝參與歷次談話、工作會議、書面審查及意見回饋的審查委員。各位委員分別從山域活動、搜救與緊急醫療、法律與政策、原住民族與地方治理、生態保育、戶外教育、產業服務及國際交流等面向，協助本書修正論述、辨識制度盲點並強化政策可行性。

以下為中華民國山岳協會山域政策權益促進委員會各委員、以及提供本白皮書各項審查意見之致謝名單，依照姓氏筆畫順序排列：

王 綱、王廷元、尤翰彬、任鐵剛、伍安慶、李偉忠、宋份欣、吳幸如、吳瑋涵、巫怡穎、呂忠翰、卓利昌、林美君、侯俐安、施宏憲、徐銘謙、徐彥暉、高傑心、陳昱仁、許智鈞、莊政御、郭彥仁、崔祖錫、黃耀禾、黃鈺翔、曾瀛澂、葉兆擁、楊志明、溫樂源、廖文泉、廖登山、趙秀瑩、鄭宏熙、蔡奕緯、鍾文達、羅弘安。

同時感謝所有曾參與訪談、提供資料、協助查證、分享第一線經驗及投入行政、編輯與設計工作的夥伴。部分貢獻未能逐一具名，仍是本書形成不可或缺的基礎。

## 責任說明

本書由「中華民國山岳協會山域政策權益促進委員會」統籌編撰。文中政策主張及制度建議由出版及編撰單位負責；委員參與審查、提供意見或接受列名，不代表個人或其所屬機關、團體對本書全部內容均表示同意或正式背書。

## 生成式人工智慧使用聲明

本書編撰過程使用生成式人工智慧工具，協助進行資料整理、架構分析、文字草擬與潤飾、內容比對及編校檢查。所有政策主張、事實資料、引用來源與最終文字，均由編撰團隊審閱、判斷並定稿，相關內容及出版責任由中華民國山岳協會承擔；生成式人工智慧工具不具作者、編撰者或審查者身分。

## 給山友：這份白皮書和你的關係

本書主要寫給政策與行政讀者，篇幅較長，所提出的改革方案與新增規範均尚未生效。若你是登山、健行、溯溪或攀岩的參與者，以下六個問題涵蓋了與你最直接相關的內容，各段末並註明可進一步閱讀的篇章。

### 一、我自己揪的隊、社團的隊，會被管嗎？

原則上不應僅因揪團、社團名義或共同分攤費用，就被認定為商業服務。本書主張以服務與控制關係及對價為核心事實，並以公開招攬、契約與消費期待作為補充判斷；組織名稱或是否有費用分攤，都不能單獨決定結果。在沒有固定帶領報酬、服務主從關係或由特定人控制行程安全的情況下，一次性揪團平均分攤費用、社團會員輪值領隊及學校自辦活動，原則上不進入商業治理，但仍依實際關係承擔相應的活動組織責任。本書也要求：未來若要擴大納管範圍，主管機關必須先提出必要性與成本評估、公開徵詢意見並確認法源，不能只靠行政指引逐步擴張。（第六篇第三章，表6-1）

### 二、未來業者登錄制度建立後，我可以查到什麼？

本書建議建立業者登錄制度，登錄內容包括經營主體與負責人、服務類型與活動場域、配置的專業人力與其資格、投保的保險種類與額度，以及聯絡與申訴管道，並以可查驗的方式公開。制度建立後，你可以在報名前分別確認兩件事：帶領你的人是否具備該職務所需的資格（個人能力），以及提供服務的一方是否完成登錄並維持相應的保險與契約（營運責任）。這兩件事分屬不同制度，不能互相取代。（第六篇第二章、第四章）

### 三、出事的時候，誰負什麼責任？

本書把責任分為四個角色：政府負責法制、資訊、場域與必要公共服務；服務提供者負責風險評估、告知、人力配置、契約、保險與應變；活動組織者依教育、社團、公益或僱用關係負組織責任；參與者則負責依能力選擇、事前準備、提供必要資訊並遵守合理指示。

需要特別說明的是「風險自負」。山域活動有無法完全消除的固有風險，在你已取得足夠資訊、且在可選擇範圍內作成決定時，這部分風險由你承擔。但「風險自負」不是一句可以概括免除他人責任的結論：若服務提供者未盡當時合理的專業標準、或政府未盡合理治理義務，責任仍依適用法令及個案事實判斷。簡單說：你為自己的選擇負責，別人也要為自己該做的事負責，兩者並存。（第三篇表3-4、第五篇第二章）

舉一組對照說明：同樣在天候轉壞的路線上，若你參加的是商業團，服務提供者依當時合理的專業標準，負有事前評估與告知、配置足夠人力、判斷是否續行或撤退、並執行應變的責任；你的責任是據實提供自身狀況、依能力選擇行程並遵守合理指示。若是自組隊，這些判斷由隊伍自己承擔，政府的責任則落在提供可取得、標示來源、更新時間、適用範圍與不確定性的氣

象及路況資訊、清楚的申請與求援管道，以及必要的救援服務。兩種情形下你都不會因為「風險自負」而失去主張他人責任的空間，差別在於有沒有一個依契約承擔專業判斷義務的對象。

#### 四、路線被限制的時候，政府該交代什麼？

本書主張任何限制措施都應同時說明五件事：法律依據、具體風險、適用範圍、實施期間，以及解除或檢討的條件。限制應與風險相稱，並定期檢視是否仍有必要；不宜以無限期封閉替代管理，也不宜在事故後以全面禁止取代原因分析。這一條同時適用於中央與地方。（第三篇第二章、第七篇第二章）

#### 五、未來制度中，我可以如何表達意見並要求回應？

本書建議政府建立持續的參與機制，包括提出議題、取得資訊、討論方案、追蹤決議及要求回應的機會，會議資料應提前提供，採納與未採納的意見都應留下理由。代表選擇也不應只邀請固定團體，而要兼顧不同專業、地區、組織規模，以及尚未組織化的一般使用者。本書本身是民間提出的政策選項，因此也建議政府就主要建議公開說明採納情形與未採納理由。（第七篇第五章）

#### 六、我的報名、定位或事故資料會被怎麼用？

本書主張，業者登錄、資格查驗、活動報名、定位通訊、事故與近失資料，必須分別說明蒐集目的、使用範圍、保存期間、可存取對象、錯誤更正與申訴方式。公開查驗應以業者、資格及服務責任為主，不公開參與者不必要的個人資料；事故及近失資料用於風險分析時，應依目的採去識別化、分級存取與必要限制。自願提供的近失或學習資料，不得在欠缺明確法源、事前告知與程序保障下，轉作裁罰、保費個別核定、就業篩選或其他不利決定。資料跨機關使用或改變目的時，必須另行確認法源、必要性與監督機制。（第五篇第三、七章；第六篇第四章；第八篇第六章）

#### 有三件事，本書沒有主張

第一，本書不主張山域搜救全面收費：基本救援具有公共安全功能，收費疑慮可能讓人在情況惡化前猶豫是否求援。

第二，本書不主張為商業活動另設一張新的嚮導證照，而是以既有資格搭配業者登錄處理，避免證照加倍與標準分裂。

第三，本書不主張以「零事故」作為治理成敗的標準，也不主張把人擋在山下：安全治理的目的是讓更多人能在有支持的條件下合理近山。

## 摘要

臺灣是一座因山而生、也必須學會與山共存的島嶼。高密度山域、頻繁的極端天候、多元的活動型態、成熟的民間社群與深厚的原住民族文化，使山域同時成為自然生命的棲地、地方社會的生活空間、全民健康與教育的公共場域，也是國土安全與氣候韌性的前線。

然而現行制度仍以分散的土地管理、活動規範與事故應變處理跨域問題。問題並非完全沒有制度，而是制度之間缺乏共同目標、共同資料、共同責任鏈與持續學習機制。

監察院於2026年7月16日通過相關調查報告，提出山域專法、嚮導資格與市場銜接及部落共管等改革議題。其新聞稿列示114年度山域事故救援通報531件、涉及727人，自組隊伍與獨自登山占比合計77.31%，並對偽自組商業團提出警訊。本書將事故統計與該項判斷分開處理：比較各類活動的事故風險，需要活動人次或活動人日；辨識商業規避，則需要招攬、收費、服務關係及決策者資料。現有身分類別占比不足以單獨證明規避規模或事故成因。

本書以共同法制、行政院協調、六大治理支柱及VIMLI循環，組成改革架構。建議研議的《山域治理法》處理跨部門共同事項，各目的事業法規保留專業功能。政府對外提供整合服務入口，分別承接規則與風險查詢、業者與資格查驗、登錄送件，以及申訴與資料更正；各項服務可共用前端介面，但仍由法定主管機關分別作成決定。政府對內依場域、服務關係與風險分工，並就跨域案件指定主責、協力及回應期限。新增義務須完成必要授權；既有權限內的資訊、服務與協作改善可先行推動。

全書以「人如何與山域建立關係」作為共同問題。專業人力制度處理誰具備何種能力、可以擔任哪些職務；安全制度建立事故前、事故中與事故後的完整服務鏈；產業治理要求業者依服務與風險承擔契約、保險及品質責任；文化與共同治理則確認人民合理近山、原住民族權利、地方知識與公共參與：不讓人只在被管理或發生事故時，才進入政策的視野。以民眾用火、爐具炊煮與野地紮營為例：本白皮書既不主張這些是不受限制的絕對權利，也不認為應一律視為危險行為而禁止，而是以合理使用與比例原則處理。限制必須有明確法源與事實基礎，並依場域、季節、天候、行為方式、承載量及緊急避難需求，採取分區、分時、分級或附條件管理。

Mountain Taiwan Framework 是改革完成後的共同治理架構，以健全治理、安全韌性、專業人力、文化永續、產業發展、知識創新六項為治理支柱。VIMLI 則由共同願景（Vision）、跨域整合（Integration）、資源動員（Mobilization）、治理學習（Learning）與制度創新（Innovation）形成循環，使政策能從價值走向制度與服務，再依資料、事故、地方知識及社會參與持續修正。

白皮書的任務，是提出國家願景、共同原則與制度藍圖，而非把每一項操作程序寫入正文。後續《Mountain Taiwan 行動計畫》應回答誰在何時完成什麼、如何追蹤；《Mountain Taiwan 政策工具手冊》則承接 SOP、表單、檢核與案例。三者再由治理儀表板、年度報告與五年檢討相互連結，使出版不成為終點，而成為一套可執行、可衡量、可學習的長期治理機制。

## 改革面向

|    |                                          |
|----|------------------------------------------|
| 法制 | 建議研議《山域治理法》為共同母法，處理跨法域共同事項，不僵硬列舉活動名稱     |
| 組織 | 行政院統籌；目的事業主管機關依功能主責與協力                   |
| 人力 | 以能力架構銜接資格、執業、勞動、保險與國際採認                  |
| 安全 | 由事故救援轉為風險資訊、預防、應變、調查與學習                  |
| 產業 | 識別與登錄、整合服務入口、消費保障、公平市場與地方利益              |
| 文化 | 原住民族為權利主體；推動山域文化資源保存、資料主權、地方詮釋、公共近用與利益分享 |
| 資料 | 共同標準、分級開放、可交換格式與公共應用                     |
| 績效 | 儀表板、年度報告、五年檢討與新版白皮書                      |

## 機關首長決策摘要

本書請求政府先作成三項決策：由行政院指定暫行召集人與固定幕僚，確認跨機關議題的分級、主責與爭議升級程序；由各主管機關完成現行權限、須修法事項與資源量能盤點；以一至二個示範場域或縣市測試資料交換、案件轉介、專業轉銜及安全服務。涉及新增人民義務的措施，須待法源、救濟及合理轉銜條件具備後實施。

行政院決定啟動政策評估並指定暫行召集人後一百日內，先辦理不以新法為前提的工作：指定聯絡窗口、建立法規與服務盤點格式、提出首版資料字典、整理民間協勤合作文件及跨機關轉介清單。啟動後第30日、第60日及第100日公開階段成果、待解障礙、負責機關及下一次檢視日期；第一年其餘期間按季公開，第二年起併入半年進度或年度報告。所稱啟動日，以行政院核定函、院會決議或其他可公開查驗之正式文件所載日期為第0日。

第0日前，運動部得會同場域、安全、觀光、原住民族及地方主管機關，彙整跨部會治理提案、初步工作範圍與既有量能盤點，報請行政院決定統籌機制、暫行召集人及整合主責。運動部在此階段負責提案彙整與報院，不因此取得對其他機關的指揮權，也不承擔其他機關法定職掌、場域管理、消防指揮、原住民族權利程序或觀光業監理責任。行政院以可公開查驗的正式文件決定啟動後，始進入第0日；在此之前，不以尚未成立的推動機制作為責任主體。

下列十項為前述三項決策所衍生的第一年執行清單，並非要求行政院一次作成十項相互獨立的政策決定；各項工作仍應依現行權限、資源盤點及必要法制作業分別推動。

| 順位 | 決策內容                 | 建議主責 | 須修法 | 第一年可交付成果         |
|----|----------------------|------|-----|------------------|
| 1  | 確認行政院統籌機制、暫行召集人與固定幕僚 | 行政院  | 否   | 正式啟動文件、分工及爭議升級程序 |

| 順位 | 決策內容             | 建議主責             | 須修法 | 第一年可交付成果          |
|----|------------------|------------------|-----|-------------------|
| 2  | 完成現行權限、法規與服務盤點   | 各主管機關；行政院彙整      | 否   | 權限矩陣、授權缺口及重複事項清單  |
| 3  | 建立共同術語、資料字典與版本管理 | 行政院、數發部及資料主管機關   | 否   | 首版資料字典與更新規則       |
| 4  | 選定一至二個示範場域或縣市    | 行政院會同中央及地方       | 否   | 試辦範圍、基線、成本與停止條件   |
| 5  | 建立跨機關案件轉介與單一受理入口 | 行政院指定整合主責        | 部分  | 轉介清單、期限與追蹤格式      |
| 6  | 啟動專業職務與能力模組驗證    | 運動部會同專業及用人機關     | 否   | 職務樣本、模組工作版及既有資格對位 |
| 7  | 建立商業服務認定案例庫      | 行政院指定整合主責及法定主管機關 | 否   | 去識別化案例、認定理由及申復窗口  |
| 8  | 盤點民間協勤四項保障       | 消防主管機關會同勞動及預算單位  | 部分  | 身分、責任、保險職災及費用缺口   |
| 9  | 建立事故學習與改善追蹤試行    | 消防及場域主管機關        | 部分  | 共同欄位、改善清單及查驗方式    |
| 10 | 決定是否提出《山域治理法》    | 行政院              | 是   | 必要性、權利影響及財務影響評估   |

## 白皮書閱讀架構

本書依背景、診斷、原則、領域制度、整合模式與推動路徑展開。第一篇說明改革背景，第二篇辨識制度缺口，第三篇確立共同原則及法制邊界；第四至第七篇分別處理專業人力、安全、產業，以及文化權利與公共價值。第八篇完整呈現 Mountain Taiwan Framework、六大治理支柱、VIMLI與資料架構；第九篇提出責任、資源、條件式里程碑及績效安排；終篇以公共承諾收束；附錄提供術語、角色揭露、立法要點與意見處理。

閱讀時可把前三篇視為共同語言，第四至第七篇視為四組相互銜接的政策制度，第八篇視為目標治理模式，第九篇視為由現況走向目標的路徑。各篇會保留必要的前後引用，但同一概念不再於不同篇章反覆完整展開；讀者因此仍能理解議題的來龍去脈，也能清楚辨認每一項政策主張應在哪一篇被討論、由哪一類制度承接。

## 四類讀者建議閱讀路徑

| 讀者   | 建議優先閱讀                    | 主要問題                      |
|------|---------------------------|---------------------------|
| 一般民眾 | 摘要、第三篇六原則、第五篇安全服務、第七篇合理近山 | 規則去哪裡查、政府提供什麼服務、權益受限时如何處理 |

| 讀者    | 建議優先閱讀                        | 主要問題                  |
|-------|-------------------------------|-----------------------|
| 民間協會  | 第四篇專業人力、第六篇商業認定、第七篇共同治理       | 自主活動界線、工作保障、參與及利益衝突   |
| 機關長官  | 第二篇診斷、第八篇架構、第九篇責任、資源與里程碑      | 誰主責、為何採此法制工具、如何驗收     |
| 基層公務員 | 第三篇法制邊界、第六篇案件示例、第八篇資料責任、第九篇分工 | 受理、轉介、法源、期限、資料錯誤與停止條件 |

## 本書提出的五項服務目標

承諾是後續制度與服務的驗收方向，不表示尚未完成法制作業的措施已經生效。改革應使民眾具體獲得下列五項：

- 一、查得到有效規則與更新日期。
- 二、看得懂風險與限制的理由。
- 三、知道案件由誰受理。
- 四、遇到跨機關案件時，不必自行尋找主管機關。
- 五、對限制、錯誤資訊與服務爭議，具有陳述、申訴及更正管道。

第一年應至少選定一項民眾可直接感受且不以新法為前提的服務改善。建議由示範場域統一公開限制或封閉公告，載明法律或管理依據、具體風險、適用範圍、開始日期、預定檢討日期、解除條件、替代路線或替代使用方式及聯絡窗口。成果不以公告件數計算，而以資訊完整率、更新準時、逾期末檢討及民眾查詢是否獲得回應衡量。

## 本書的政策範圍與建議性質

本書以山域公共利用、活動及相關服務為治理核心，討論其與保育、土地、文化、地方生活及公共安全的接口。山域包括依地形與使用關係辨識的山區、郊山及相關溪谷；不因單一海拔門檻即納入或排除，也不以本書取代所有山區土地、產業或居民生活的法制。

河川、水庫、私人土地及特殊管制場域，仍依各自法令與權利關係處理。境外活動僅在國內招攬、締約或相關服務責任涉及我國制度時討論。母法適用範圍須經場域盤點、權利影響評估及公開討論確認。

正文所稱「建議」「宜」「應」，均屬本書提出的政策方向或制度選項；除明示現行法令者外，不表示已存在法定義務。本書不是現行法規、許可基準或第一線作業程序。任何新增登錄、資料提供、資格限制、費用負擔、裁罰或其他不利益措施，均須確認主管權限、法律依據、必要性、比例原則、救濟管道與合理轉銜；既有權限內的資訊整合、服務改善、合作文件、資料盤點與自願試辦，則得依法先行。本項說明適用於全書，後續各篇僅在權利影響特別重大或容易誤解時重申，不再逐段重複。

## Mountain Taiwan 政策出版系列

| 冊別      | 文件                       | 主要回答           |
|---------|--------------------------|----------------|
| Vision  | 《臺灣國家山域治理政策白皮書》          | 國家要走向哪裡？       |
| Action  | 《Mountain Taiwan 行動計畫》   | 誰在何時完成什麼，如何追蹤？ |
| Toolkit | 《Mountain Taiwan 政策工具手冊》 | 政府與民間在第一線如何執行？ |

# 目錄

| 篇章                     | 頁碼  |
|------------------------|-----|
| 序、編撰與致謝、摘要與閱讀架構        | 2   |
| 第一篇 臺灣山域治理的時代背景        | 15  |
| 第二篇 臺灣山域管理現況診斷         | 24  |
| 第三篇 建立國家山域治理改革架構       | 36  |
| 第四篇 建立國家山域專業人力制度       | 45  |
| 第五篇 建立健全的山域安全治理制度      | 66  |
| 第六篇 建立健全的山域商業服務與產業治理制度 | 86  |
| 第七篇 山域文化、權利與共同治理       | 111 |
| 第八篇 臺灣山域治理模式           | 123 |
| 第九篇 國家山域治理推動藍圖         | 133 |
| 終篇 臺灣山域治理宣言            | 163 |
| 附錄 A-F 與參考文獻           | 164 |

第一篇

# 臺灣山域治理的時代背景

*The Changing Context of Taiwan's Mountains*

引言 臺灣是因山而生的島嶼；真正需要治理的，是人與自然、文化、社會及未來世代之間的關係



## 第一章 山域已成為公共領域

第一次踏上步道的親子、安排戶外教育的學校、提供文化導覽的部落，以及需要穩定工作條件的山域工作者，面對的是同一片山林，卻有不同的需求與責任。臺灣山域同時承載生態保育、生活文化、運動休閒及專業服務；政策必須把這些關係放在一起處理。

### 公共使用與既有權利

本書所稱公共領域，指山域使用牽涉共同利益與公共責任，不表示所有土地均屬公有，或任何人都可無條件進入。原住民族傳統領域、私人土地權利與保育要求，均須受到尊重。政府應讓人民理解何處可以使用、何種限制有必要，以及遇到程序衝突時由誰回應。

### 場域使用已有規模，變化方向各不相同

官方統計顯示，山域遊憩已有具體的公共服務需求，但各場域並非同步成長。阿里山國家森林遊樂區111至113年入園人次依序為850,537、1,001,837及899,366，呈現先升後降；玉山國家公園管理處邀標書所列塔塔加遊客中心同三年遊客人次，則為120,884、136,627及149,003，逐年增加。

為補充較直接的山域使用指標，同一邀標書列示排雲山莊111至113年入園人次分別為59,271、55,913及45,712，這項數列較接近須申請之高山路線使用量，但必須注意其性質：玉山主峰線採總量管制，排雲山莊住宿名額以電腦抽籤決定，該三年床位上限為每日116床，中籤率長期偏低。因此這組數字反映的是核准入園與實際入住量，受床位供給、整修封閉、天候取消及爽約率影響，不能解讀為登山需求的增減。

三組資料的定義與涵蓋範圍各不相同，不宜相加，也不等於全國登山人口或活動人日。它們能確認的是特定場域具有持續的服務量與不同年度變化，不能證明全國人口或產業連年快速成長。更值得注意的是：目前最接近登山活動量的公開數列，仍是一組受名額上限決定的數字。這本身即說明國家尚缺乏可用於風險比較與政策評估的活動暴露量資料，也是第二篇資料治理診斷與第九篇資料基線工作的直接依據。

因此，政策應依場域監測人流、設施負荷與服務需求，並在資料基線建立前，不以全國成長假設作為改革的必要條件。

### 不同使用者，需要不同支持

第一次踏上步道的親子，需要容易理解的路線難度與撤退資訊；退休後開始健行的長者，重視交通、休息點與身體負荷；參與戶外教育的學生，則需要符合學習目的的活動設計與照顧安排。公共服務應以參與者的實際需求設計，而非把所有進山者視為同一種登山者。

山域公共使用也不只包括傳統登山與健行。越野跑、越野單車、攀岩、露營及其他與山域發生實質關聯的戶外活動，對路面條件、移動速度、設施配置與使用空間各有不同需求；不同活動在同一路線或場域相遇時，也可能產生安全、環境與使用秩序上的衝突。治理不宜僅以活動名

稱決定准駁，而應依場域承載、活動強度、速度差異、設施需求及對其他使用者的影響，評估分區、分時、分級、路線配置或附條件使用。活動社群及專業組織可參與形成活動別指引，但場域開放、限制及設施決策，仍由法定主管機關依權限與公開程序作成。

## 服務關係與地方生活

一場部落文化導覽，需要尊重知識使用與地方決策；一趟多日行程，可能連結嚮導、協作、交通及山屋服務。工作者可能受僱、承攬或自行經營，各種角色的契約與責任不同。政策應使服務關係可以辨識，讓專業工作獲得相應保障，也讓地方對使用方式與利益分配具有發言權。

## 資訊工具與現地判斷

社群貼文可以介紹路線，卻未必交代拍攝季節、隊伍能力與撤離條件；數位軌跡能協助定位，也不能代替天候判斷與現地觀察。治理需要讓資訊附有日期、來源與適用限制，並透過教育協助使用者判讀。氣候與地形變動所帶來的調適課題，於第三章進一步說明。

山域成為公共領域，也意味使用者須理解自身能力、尊重權利與環境，並與政府、服務提供者共同承擔相稱責任；完整的山域文化與公民素養制度於第七篇說明。

# 第二章 一百年的山域制度演變

臺灣山域制度經歷原住民族生活領域、殖民時期資源調查與國家控制、戰後森林與治安管理，再逐步走向開放山林及多元使用。今日不同機關的權責、申請制度與管理習慣，並非一次設計完成，而是不同歷史目的長期疊加的結果。

## 山林作為生活空間

在近代國家行政體系形成之前，原住民族已依各自的社會組織、規範與知識維繫山林生活。理解制度演變，應同時看見國家法制與在地治理傳統。

不同族群透過狩獵、採集、耕作及祭儀累積土地知識，並形成使用秩序與責任關係。部落與山林的密切連結，不代表傳統領域或使用界線不存在；各地的權利與歷史經驗需要分別理解。

對平地聚落而言，山林則是木材、藥材、水源與獵場的來源，也是不同族群交流、貿易與遷徙的通道。

## 管制時期的形成

日治時期起，山林被視為資源開發與安全管理的對象。政府建立了森林行政、地籍測量、進入許可等制度，奠定臺灣山域治理的行政基礎。

戰後的山林行政延續並調整既有體系，國家安全、林業資源與自然保育等目的，先後影響特定山區的進入及使用規範。各時期措施的範圍與強度不同，不能將所有山林概括為同一種管制空間。

這樣的制度在當時有其歷史背景，也確實反映了特定年代的治理需求。但長期下來，它同時形塑了一種深植社會的觀念：山林是一個需要被限制、被管理、甚至帶有危險性的特殊區域，而非尋常的公共空間。對許多人而言，山林不再是日常生活的一部分，而成為一個充滿距離感的地方。

## 民主化之後的轉向

八〇年代末期以後，隨著民主化發展、經濟成長與社會開放，臺灣社會開始重新思考人與自然的關係。

民間山岳團體、救援組織、環境保育團體與戶外教育機構，分別累積帶領、救援、環境監測及教育經驗。百岳登山之外，步道健行、社團訓練與學校活動也呈現不同的參與方式。這些實務提醒政府：山林使用不能只依少數技術登山者的能力與需要設計。

山域活動同時連結健康、教育、休閒與地方生活；制度須讓不同使用者取得與其能力及活動條件相稱的支持。

## 「向山致敬」與開放之後的新課題

2019年，行政院推動「向山致敬」政策，提出開放山林、簡化行政程序、改善步道設施、提升資訊透明與強化安全教育等方向，成為山林開放與公共服務的重要政策節點。其意義不只是開放更多路線，也在於國家開始面對人民如何合理使用山域，以及政府應提供哪些公共服務。

開放之後，民眾如何取得可信資訊、服務提供者承擔何種責任、場域如何兼顧使用與保育，以及原住民族與地方居民如何影響決策，都需要清楚的後續安排。例如一場學校山域活動，同時需要合適路線、具能力的帶領者、清楚契約與可執行的應變計畫。

制度改革應以完整使用情境檢查機關分工，補上單一法規無法獨立處理的接口。即使人次持平或下降，這些課題仍然存在；山域治理不能以「沒有人進山」作為安全或保育成果，也不能把開放理解為政府責任退出。

## 舊制度為何不足以回應新課題

回顧這一百多年的發展，臺灣的山林政策始終隨著社會需求而改變。過去的制度曾經回應特定時代的需要，也累積了森林調查、國土保育、步道建設與災害應變等重要能力。

今日的政策課題，在於不同公共需求必須同時被處理。原住民族權利與共同治理、氣候調適、地方生計，以及運動與戶外教育服務，分別涉及不同制度，卻在同一場域相遇。改革的理由是這些責任需要銜接，而不以尚未建立的全國人口或產業成長數列為前提。

當山域成為全民使用的空間，過去以資源控制、土地管制與事故責任為中心的制度，便難以獨立處理教育、專業、市場、地方發展與文化權利等新課題。

## 改革不是否定過去

因此，改革不是否定過去，而是辨認哪些制度仍然必要、哪些規範已失去原有條件，以及哪些公共功能尚未建立。

只有理解制度從何而來，才能避免把歷史形成的行政界線，誤認為今日最合理的治理方式。

表 1-1 臺灣山域制度演變與公共價值變遷

| 時期         | 制度重心                 | 治理課題           |
|------------|----------------------|----------------|
| 1895–1945  | 殖民治理、林業資源與山地管制       | 山域被視為資源與邊界     |
| 1945–1980s | 國家林政、保安、國家公園與登山管理    | 保育與活動管理逐步制度化   |
| 1990s–2018 | 環境、民間參與、戶外活動與權利意識    | 公共價值與使用需求趨於多元  |
| 2019–2026  | 山林開放、申請簡化、資訊與公共服務    | 自由、安全與政府責任重新平衡 |
| 未來         | 跨部會治理、共同決策、開放資料與持續學習 | 把分散管理整合成國家治理能力 |

## 第三章 氣候變遷使山域成為國土韌性的前線

極端降雨、高溫、乾旱、坡地災害及生態變化，正在改變步道、山屋、橋梁、水源與救援條件。氣候變遷不是獨立於山域政策之外的環境議題，而會直接影響活動開放、安全資訊、基礎設施、地方生活及保育決策。

### 氣候變遷如何改變山域的判斷條件

氣候變遷首先影響的是人的判斷。過去依固定季節、靜態路況或單一警戒值所形成的活動安排，已難以完整反映現地風險。這使三種角色同時面臨新的要求：使用者需要更即時、可理解且能說明不確定性的資訊；專業帶領者需要新的決策能力；場域管理者則必須把封閉、開放、維修與替代路線的理由說明清楚。若制度只在事故後才回應，氣候風險就會被轉化為人民與第一線工作者各自承擔的不確定性。

### 氣候風險重新連結安全、保育與地方生活

氣候變遷帶來的調整，往往不只影響單一場域。步道或山屋的變動，可能牽動部落交通、地方產業與文化路徑；水源與生態的改變，則可能要求活動承載量與使用方式同步調整。這些決定

不能只由工程、保育或遊憩的單一觀點處理，而應讓科學資料、在地觀察、原住民族知識、活動經驗與公共需求進入共同判斷。

## 山域韌性的意義

所謂山域韌性，並不是用更多永久設施抵抗所有變化，也不是遇到風險便長期封閉。它要求制度能夠辨識：什麼必須保護、什麼可以調整、什麼需要暫停。在做出判斷的同時，也要為使用者提供替代方案與清楚資訊，並透過監測、維護、演練與事件回顧，讓每一次氣候衝擊都能回饋到下一輪的場域規劃與公共服務。因此，面對不確定性，政府需要的是動態預警、設施韌性評估、替代路線與分時分區管理，而不是在事故後才長期封閉。限制確有必要時，仍應說明範圍、期間、理由與解除條件，使保育、安全與人民合理使用之間，存在可理解、可檢討的制度界線。

## 社會韌性

山域韌性也包含社會韌性。地方社區、原住民族、專業工作者、民間救援與活動使用者所累積的經驗，應進入風險評估與調適決策，使政策不只依靠中央資料，也能回應現地變化。

## 第四章 山域治理已成為國家治理課題

一次山域活動同時使用多種公共服務。場域維護、風險資訊與緊急應變分屬不同專業，政策需要指定各環節的主責，並建立共同資料及案件銜接程序。

### 從「誰負責」到「國家需要哪些能力」

機關分工必須連接到人民實際使用的服務。當路線封閉時，場域管理者應發布理由與解除條件，交通及地方服務應取得一致資訊，帶領者與使用者才能調整行程。國家需要的協調能力，就體現在這些跨越業務界線的日常作業。

### 山域治理是跨領域的公共事務

相關機關在山區的工作彼此影響。例如路線封閉牽動交通、地方服務與活動安排，通訊中斷則影響求援與醫療指導。跨域治理的任務，是將這些相互依賴納入平時規劃與責任追蹤。

因此真正需要思考的，不是哪一個機關最重要，而是如何讓所有機關共同完成同一件事。山域治理之所以複雜，並非因為主管機關太多，而是因為它本身就是一項跨領域的公共事務。

### 從森林管理到山域治理

回顧臺灣山域政策的發展，過去的治理重心多半建立在森林管理與土地管理的基礎之上。這樣的制度曾經有效維護森林資源，也奠定今日自然保育的重要基礎。

但今天真正需要治理的，已不只是森林本身，而是整個山域所承載的人、文化、自然與社會。原住民族傳統領域與文化保存，需要建立真正的夥伴關係與共同治理；地方觀光、步道建設、山屋經營與社區發展，需要中央與地方共同合作；氣象預報、通訊建設、開放資料、交通運輸、環境教育與保險制度，也都與山域治理密不可分。

## 需要的不是新部會，而是協作架構

山域治理從來不是某一個部會「多做一點工作」就能完成，而是不同專業共同支撐同一項公共目標。因此真正需要建立的並非新的部會，而是一套共同合作的治理架構：讓每一項公共功能都能找到最適合承擔責任的專業體系，並且清楚知道彼此如何銜接。

## 山域治理與國家永續發展

聯合國永續發展目標15.4將山地生態系統保育列為目標；《仙台減災綱領》則強調理解風險、治理、投資與復原。這些文件不直接決定臺灣的機關或資格制度，但提供清楚的檢驗方向：山域政策應把生態維護、風險管理與地方生活連接到國家永續目標。

## 國際經驗提供四項比較方向

國際文件與專業標準可用來比較治理功能，而非證明各國走在同一條改革道路。下列四項方向分別對應跨域分工、專業能力、權利參與與風險治理，供臺灣檢驗制度設計。

### （一）由單一領域走向跨領域整合：

山地保育及減災文件要求協調不同公共目標，提供跨領域整合的理由。臺灣可據此檢視哪些工作需要共同資料、資源及爭議處理，而非直接移植他國組織。

### （二）由資格管理走向專業體系：

ISO21102討論冒險旅遊帶領者能力，ISO21101處理安全管理系統；本書僅作架構參照，並未據付費全文判定符合性，也不推定各國採用相同證照。其比較價值在於區分個人能力與組織責任，讓兩者各有標準並相互銜接。

### （三）由諮詢對象走向治理夥伴：

《聯合國原住民族權利宣言》及相關國際保育議題，使權利主體參與受到重視。臺灣仍須依本地法制、部落代表形成及個別權利範圍，設計可以影響決策的參與程序。

### （四）由搜救能力走向風險治理：

《仙台減災綱領》將理解風險、強化治理、韌性投資與有效應變納入同一架構。具體作法須依本地條件設計；臺灣可採用的方向，是讓既有搜救能力與預防、復原及改善追蹤相連，形成持續運作的安全鏈。

## 國際經驗的用法

國際經驗提供比較問題與工具選項，採用前須檢驗法律基礎、資源需求及在地適用性。臺灣的制度選擇應能說明：借用哪一項功能、由誰執行、如何保障既有權利，以及用什麼結果檢驗成效。臺灣的高山地形、多元生態、原住民族文化與民間實務網絡，是制度設計必須回應的具體條件。改革應讓各機關依專業合作，使地方知識進入決策，並以共同資料追蹤服務與環境結果，形成符合臺灣需要的治理模式。

## 本篇小結 改革的起點是公共需求與責任銜接

本篇確立三項改革依據：山域已有具體且多元的公共使用；歷史形成的制度分工必須回應同一活動的完整需求；氣候與現地條件要求政府持續調整服務。局部使用數據不足以推論全國快速成長，但不影響這三項課題的成立。改革因此應從清楚權責、可靠資訊、專業支持與實質參與著手，讓合理使用、文化權利與自然保育在同一套程序中受到重視。第二篇據此辨識制度接口，第三篇再提出共同原則與改革方法。



圖 1-1 二種制度邏輯的差異

第二篇

# 臺灣山域管理現況診斷

*Diagnosis of Taiwan's Current Mountain Management*

引言 問題不是沒有管理，而是管理沒有被整合成治理



## 第一章 跨機關協調：共同責任尚未固定

臺灣山域事務涉及運動、土地、保育、消防、觀光、交通、原住民族、教育、衛生、氣象、通訊及地方政府。多機關分工本身並不等於治理破碎；問題在於各機關依自己的法定任務、資料與績效推動工作，卻缺少共同政策目標、跨機關案件處理程序及衝突解決機制。

### 分工之後，仍須處理共同事項

場域進入、個人資格、商業服務與事故應變各有管理制度，卻不能由其中任一制度獨自回答一次活動的全部責任。診斷的重點是跨機關事項如何指定主責、交換資料及追蹤回應，而非假定機關分工本身就是錯誤。第二至第七章依不同接口逐一說明。

### 問題來自跨越分工界線的活動本質

許多長期存在的治理問題，其實並非源自單一制度的設計不良，而是因為山域活動牽涉的範圍早已跨越行政機關的分工界線。一場山域活動可能同時涉及土地管理、安全管理、專業資格、商業服務、交通運輸、氣象資訊、通訊設備、保險制度與地方治理等不同面向，任何一個環節出現缺口，都可能影響整體治理成效。而當問題跨越部會權責時，往往缺乏一個能夠統整協調的治理架構。

### 落在誰身上的成本

制度未能整合的代價，最終由第一線承擔。當政策彼此矛盾，承辦人員往往只能依個別規定處理；民眾則必須在不同網站、申請制度與主管機關之間自行判斷。跨部會會議雖然可以處理單一事件，卻難以累積成穩定制度，政策也因此容易隨首長異動、事件發生或專案期程而改變。

### 真正缺少的是共同責任

臺灣山域治理所面臨的挑戰，並非政府是否投入管理，而是現行模式仍停留在各自管理、各自負責的運作方式，尚未回應山域活動跨領域、多元參與與共同協作的實際需求。因此，問題不在於「機關太多」，而在於缺少共同責任—國家尚未建立一套讓不同機關對同一治理結果共同負責的制度。這也是後續各項制度改革必須共同面對的課題。

## 第二章 法規與權責：制度接口仍不完整

現行法規多依土地、活動、專業資格或地方安全需求分別形成。《國民體育法》及相關資格辦法處理誰通過檢定，土地與國家公園法規處理場域進入，地方自治條例處理特定活動風險，消費與觀光制度則處理部分商業關係。各制度分別存在，卻未形成由能力、職務、服務到營運責任的完整鏈結。

### 個人資格與服務責任尚未形成制度接口

現行《山域嚮導資格檢定辦法》規範個人資格類別、業務範圍、效期與展延；至於服務業者如何配置適任人力、服務品質如何查驗，以及工作保障如何銜接，則分屬其他法規或尚待制度設計。持有個人資格，也不表示已完成自行招攬服務所需的營運程序。本書所診斷的，是個人資格、業者用人、品質查驗與工作保障之間缺少明確而可追蹤的制度接口。

### 資格採認須區分經歷免訓與能力轉銜

《山域嚮導資格檢定辦法》第5條設有從事山域活動工作三年以上、經審議後免檢附特定訓練證明的途徑。這是申請檢定時的經歷審查，不等於境外資格已完成等值比對或取得本國資格。本書因此主張把能力對照、在地補充要求與審查結果公開，讓經歷免訓與資格轉銜各有清楚程序。

### 地方之間的能力落差

地方政府因地理環境、行政資源與政策方向不同，在山域治理能力上存在明顯差異。有些地方已建立較完整的管理制度，有些地方則仍缺乏足夠的人力與專業資源。結果是，相同類型的山域活動在不同地區可能面臨截然不同的行政要求與管理品質。這不僅增加行政複雜性，也使治理的一致性難以維持——對跨區域執業的嚮導與跨區域營運的業者而言，尤其如此。

### 制度銜接不足的形成

上述缺口有共同的成因。山域治理所涉及的森林、運動、保育、觀光、地方自治等領域，各有獨立的法源依據與主管機關；每個機關都在自身法定職權內，有效地建立了應對單一問題的制度。這些制度各自具有必要性，但都不是以山域活動的完整需求作為設計起點。

因此，當同一項活動同時涉及多個領域時，這些單一領域的制度就難以相互銜接，甚至出現重複管理、權責不清或相互牴觸。對民眾而言，難以理解不同主管機關之間的權責界線；對政府而言，跨部門整合也需要投入大量行政成本。制度銜接不足並非來自任何單一機關的疏失，而是長期制度累積所形成的結果。

### 第三章 專業人力：職務、資格與保障未銜接

山域職務包含活動帶領、教育、救援協作與設施維護等不同工作。現行山域嚮導制度已有檢定、實習及展延安排，但各類山域工作尚未形成共同職務與能力比較架構，執業品質及保障的銜接也需深化。

#### 資格之後的工作責任與保障

個人資格確認的是特定能力與業務範圍，契約則決定工作關係及服務責任，保險與勞動制度再處理相應保障。這些制度功能不同，不能以持有證書替代。現行資格制度已有檢定與展延，本書所指出的銜接問題，是各類職務如何援引能力標準、由誰管理服務品質，以及工作保障如何依實際關係落實。

#### 共同能力語言尚未建立

登山、溯溪、溪降、攀岩及其他戶外工作可能共享導航、急救與風險管理能力，也有不同技術與在地要求。政府資格、民間培育及境外訓練分別建立標準，若缺少共同職務與成果對照，便難以判斷哪些能力可採認、哪些必須補強。改革應先建立比較方法，減少僅憑證照名稱或訓練時數作判斷的情形。

#### 跨來源能力對照與資格後管理

境外訓練、民間經驗與政府資格之間的轉銜，應分別查驗能力成果及適用範圍。缺少公開對照時，申請人難以預先理解補訓要求，審查者也難以維持一致尺度；應以可說明、可查驗的轉銜程序處理。

資格後管理需要檢視能力維持、近期實務及事件回饋是否有效。已有展延規定與具備完整執業治理，是兩個不同層次；本書主張在既有制度上補足品質、名錄及工作保障，而非重新建立所有資格。

#### 需要的不是更多證照

專業制度銜接不足，不能只用新增證照解決。共同職務標準、能力採認、近期實務、品質回饋與工作保障，必須在保留既有資格基礎上形成連續安排。制度要讓工作者與服務使用者都能理解證書代表什麼，以及證書之外仍由誰承擔責任。第四篇據此提出職務分析、四類能力模組及轉銜方案。採認成效應以案例、處理時間、補訓理由與工作者經驗追蹤；本書主張以公開的能力比較及責任接口，連接培育、資格與實際工作。

目前全國山域嚮導的持證、展延與實際從業情形，尚無公開彙整統計；現行系統可查詢個人證照及個別機構執行量能，但無法回答全國有效持證者、實際從業者與職務配置等問題。未來建立統計時，應先統一年度、類別、通過人次、持證人數、有效資格、重複持證、展延狀態與實際從業的定義，並與主管機關資料核對。本篇僅說明現有資料的限制；第四篇與第九篇則將

「持證—從業—職務—保障」建立為後續基線。任何統計均不得以發證數直接推估市場規模或事故風險。

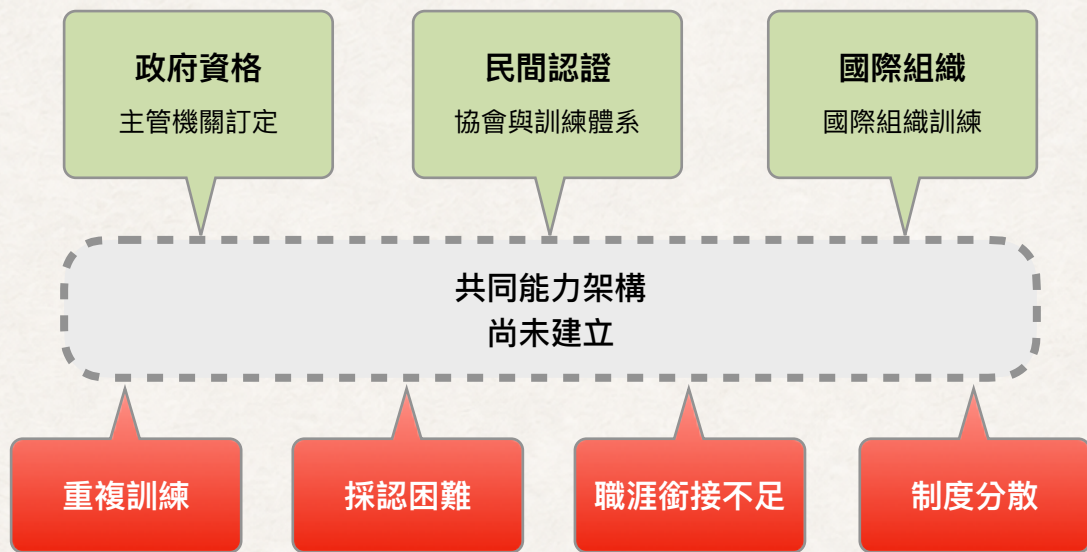


圖 2-1 共同能力架構銜接不足

## 第四章 安全治理：預防與事故學習未成閉環

臺灣山域安全體系具有消防、空勤、地方救援及民間協作等重要能力，但政策焦點仍容易集中在事故發生後的搜索、救援、責任追究與社會輿論。事前風險資訊、活動教育、現場醫療、通訊替代、事故資料分析及改善追蹤，尚未形成一條完整安全鏈。

### 山域安全，不應只從事故發生後才開始

近年來，每當山域事故發生，消防、空勤、國家公園、林業及地方政府等單位皆迅速投入搜救，展現高度的救援能量與跨機關合作能力。事故發生後，社會輿論也多聚焦於搜救效率、救援成本與事故責任。然而回顧歷年山域事故，可以發現許多事故在發生之前，往往已存在天候變化、路線資訊不足、裝備準備不完整、能力與行程不相符、商業服務品質不一或通訊受限等風險因素。這些因素橫跨教育、資訊、環境、專業服務與公共管理等不同面向，並非單一機關、也不是在事故發生的當下所能解決。

### 預防、資訊與事故回饋的責任接口

既有應變體系是安全治理的基礎，但救援案件結束，不等於預防工作已完成。服務覆蓋與案件回顧可用來確認各地缺口的範圍；制度上則應要求改善事項列明主責、期限及查驗方式，將教育、風險資訊與事故分析接成固定回饋程序。

## 事故資料不足，使學習難以發生

本書引用的公開事故統計以案件與涉及人數為主，未提供可與各類活動相配對的活動人次或人日，因而無法單憑事故占比比較不同隊伍的風險。這不代表機關內部沒有個案資料；關鍵是公開分析尚需補足可比較的分母、分類及資料接口。安全政策應先建立這些條件，再據以調整預防措施，避免由單一事故推導全面限制。

## 救援體系內部的銜接缺口

即使在事故之後，制度也仍有未完成的部分。Mountain EMS（山域緊急醫療救護）、遠距醫療指導、PAC（攜帶型加壓艙）維護、第一線急救人員的權限，以及空中後送的銜接，尚未形成跨越消防與衛生體系的完整制度。救援能力的重要性不應被低估，但安全治理不能只依賴救援。

## 從救援效率到風險治理

本章指出的核心問題，是救援成果尚不足以回答風險是否降低、改善是否落實。第五篇應將預防、資訊、現場服務、醫療與事件回饋連成責任鏈，每項改善均有主責、期限及查驗結果；安全治理的成果，必須包括下一次活動能否獲得更好的判斷與支持。

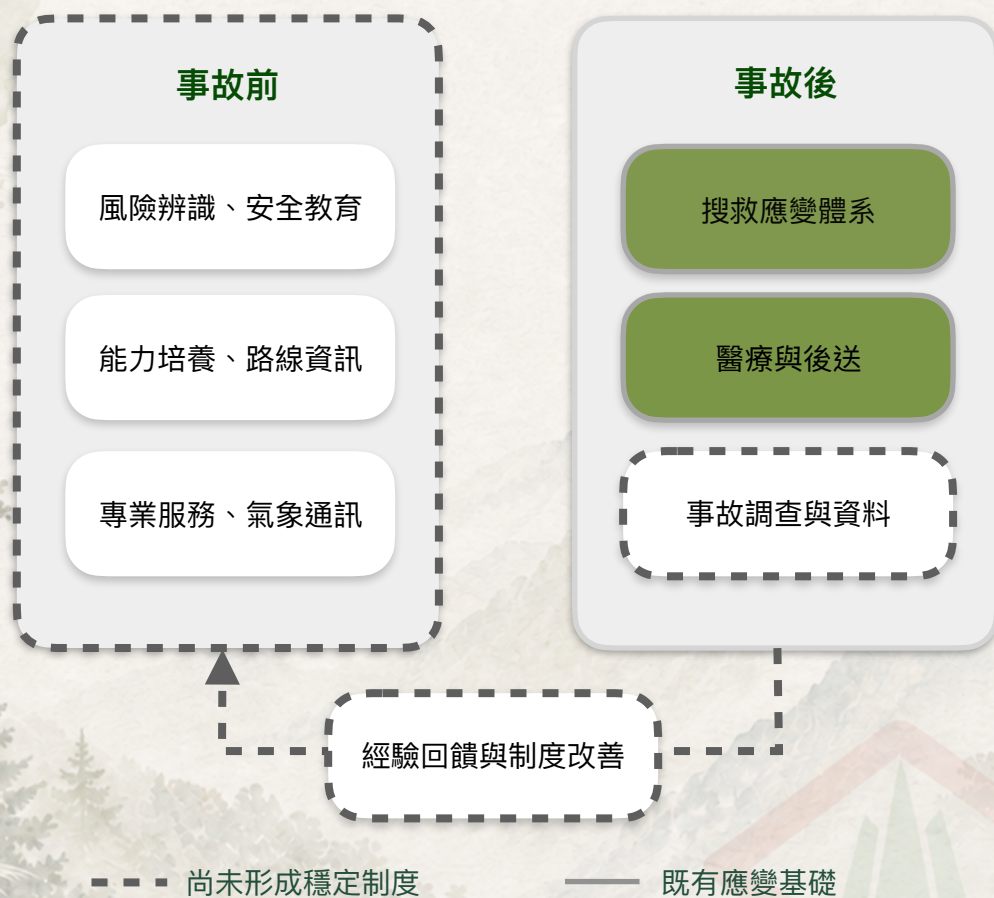


圖 2-2 事件治理機制

## 第五章 商業服務：責任主體仍難辨識

山域商業服務早已存在，包含帶領、教學、戶外教育、賽事、協作、裝備、影像、山屋及地方導覽。制度若只承認活動而不承認市場，合法經營者便難以建立穩定規則，消費者也難以辨識資格、契約、保險及風險管理品質。

### 不同經營形式，需要可比較的責任底線

民眾可透過旅行社、戶外活動公司、個人工作者或網路媒合取得山域服務。不同法令各有適用目的，不能僅因經營形式不同，就判定管理不當；真正需要比對的是，相同服務關係中的契約相對人、能力要求、風險告知、保險及申訴責任是否清楚。第六篇因此以服務實質而非組織名稱作為認定起點。

### 契約主體與保險範圍需要共同辨識

公司、社團、工作室及個人都可能提供山域服務，必須依具體交易辨識契約相對人、雇用或承攬關係，以及各項保險承擔的風險。服務分類與資料品質對核保成本及承保意願的影響，仍須市場資料驗證；可以先確立的制度要求，是讓參與者能查明誰提供服務、誰負責，以及哪些風險已有保障。

### 商業服務不是一般消費市場

山域活動具有高度公共性與風險特性，其商業服務並非一般消費市場，而涉及公共安全、專業能力、環境永續、原住民族權益與地方發展等多元政策目標。目前不同類型的服務多依不同法令、行政規範或地方管理方式運作，主管機關亦分屬不同部門，各自依職掌推動管理措施。各項制度皆有其目的與功能，但在商業服務認定、執業規範、消費保障、服務品質與市場秩序等面向，仍缺乏一致的架構與跨部門協調機制。若持續以零散法規或個別行政措施管理，不僅增加業者與民眾的遵循成本，也不利於建立公平、透明且可持續的市場環境。

### 市場治理應先讓責任可辨識

商業服務涉及的責任不會因分類不清而消失，也不能留待事故後才逐一釐清。本書主張以服務實質認定、登錄資訊、契約及保險揭露建立共同底線，再依風險配置適任人力與監督強度。同時保障自主活動，避免把非商業社團一併推入事前審查。第六篇承接這項責任辨識工作。

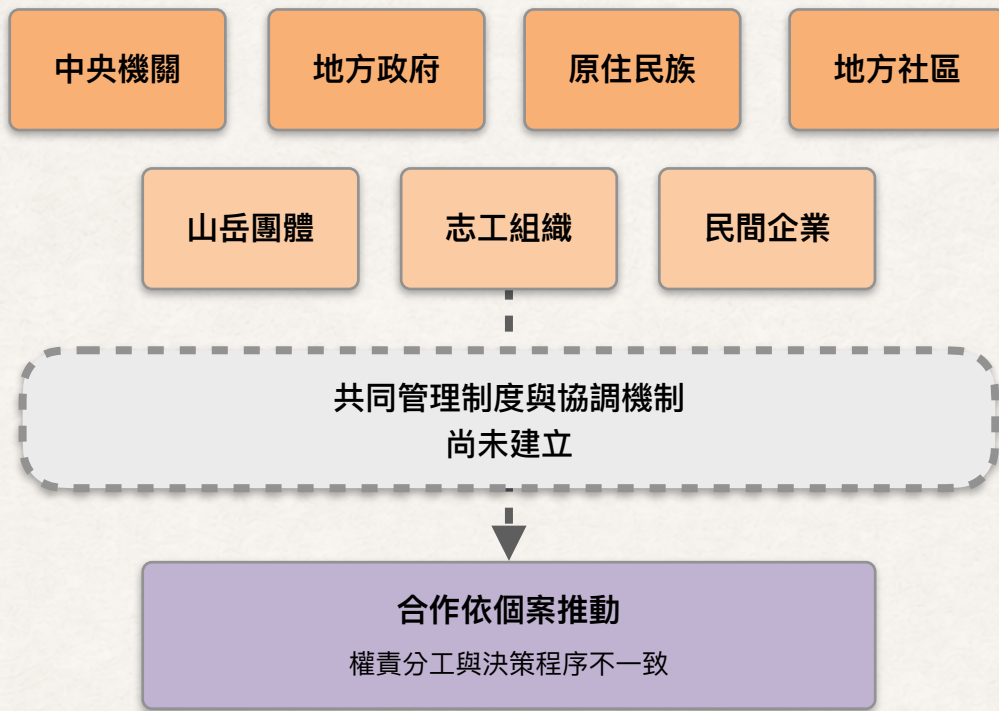


圖 2-3 共同管理制度與協調機制尚未建立

## 第六章 共同治理：參與尚未進入持續決策

原住民族、地方社區、民間團體、專業工作者及使用者，長期累積山域知識與實務能力，卻未必能在議題設定、制度設計、執行監督與成效評估中持續參與。政策諮詢常發生在方案已大致形成之後，參與者能否影響決策、取得資料或要求回應，並不清楚。

### 從利害關係人參與到共同治理的制度缺口

臺灣山域不僅是自然環境，也是歷史文化、生活記憶與公共利益交會的重要場域。近年來，政府已逐步重視原住民族權益、公民參與及地方協力，並在部分政策與個案中推動共管、協作及諮詢等機制，展現由政府單一管理邁向多元合作的努力。

然而這些合作多建立於專案計畫、行政協調或個案基礎之上，模式因主管機關、地區與政策目標不同而有所差異。當議題涉及土地利用、文化資源、公共設施、山域活動或環境管理時，各方角色雖共同參與，但權責分工、決策程序與協調機制仍多依個案處理，難以形成長期而穩定的合作關係。

## 原住民族權利須貫穿各項制度

原住民族議題也容易被集中在文化章節或特定計畫，未能實質進入專業制度、土地使用、安全治理、資料治理與利益分享等領域。若只在形式上增加代表席次，卻沒有共同決策、知識同意（原住民族傳統知識的自由、事先、知情同意）及利益回饋機制，仍不足以稱為共同治理。

## 價值之間的協調缺乏平台

不同價值之間的協調同樣存在挑戰。自然保育、文化保存、山域利用、觀光發展、地方產業與公共安全等目標，彼此並非對立，但在制度缺乏整合的情況下，仍可能因政策目標不同而產生衝突。當缺乏有效的對話與協調平台時，各方立場容易形成對立，也增加政策推動的困難。

山域治理所涉及的不只是自然資源管理，更包括文化保存、傳統知識、地方發展、公共服務與產業合作等多元面向。若仍以行政管理為主要思維，而未建立政府、原住民族、地方社區、民間組織與專業團體共同參與決策的制度機制，將難以回應現代山域治理所強調的多元價值與公共參與。

山域文化治理同樣存在責任接口不足的問題。歷史山徑、山屋、地名、山岳社團紀錄、登山文獻、影像、口述歷史及救援互助記憶，分散保存於場域管理機關、地方政府、民間團體與個人手中，尚未形成穩定的調查、保存、授權、數位典藏與公共轉譯機制。這些文化資源若只被視為觀光素材或活動紀錄，可能隨人員更替、設施改建及資料散失而消失；但其保存與利用，也不得取代原住民族及地方知識持有者對文化內容的決定權。第七篇據此提出山域文化、權利與共同治理安排，第九篇再釐清文化主管機關的角色。

## 需要深化的不只是參與

目前臺灣山域管理最大的挑戰，不在於缺乏參與者，而在於各方皆願意投入的情況下，仍缺乏一套能夠整合不同價值、不同角色與不同專業的治理機制。

各地共管與協作成果應分別盤點，不能因制度形式不同便否定既有參與。進一步改革的判準是：權利主體與合作夥伴能否提案、取得必要資料、影響決策並得到有理由的回應。第七篇應將這些權利連接到固定程序、資源支持與責任追蹤，使參與不止於出席會議。

## 第七章 資料治理：互通與持續投入不足

山域資訊分散於不同機關與系統，格式、更新頻率、開放程度及責任歸屬並不一致。國家尚未形成跨部會的山域資料底座，風險資訊、活動服務、專業人力、產業登錄與政策績效也缺少清楚接口。

### 山域資料分散管理，難以形成完整的決策資訊

山域管理涉及步道、森林、國家公園、氣象、災害、救援、觀光、活動管理與地方治理等多項業務，各主管機關也已陸續建置不同的資訊系統與資料庫。步道資訊、登山入園入山資料、氣象資訊、災害警示、山域事故統計與環境監測等，都已累積相當豐富的資料。然而這些資料多依不同主管機關與行政目的分別建置，格式、更新頻率與開放方式並不一致，跨機關之間亦缺乏有效的整合與共享機制。

### 分散的代價

對民眾而言，登山者往往需要查詢多個網站、不同系統與不同主管機關發布的資訊，才能完成一次活動規劃；地方政府與民間組織也常因資料取得不易而增加治理與服務成本。對政府而言，在政策規劃與風險分析時，難以透過單一平台掌握整體山域管理現況。當資料無法有效連結，不僅降低行政效率，也限制了風險預警、公共服務與政策決策的品質。

### 缺乏持續分析與政策評估

除了整合，山域治理也缺乏持續性的統計分析與政策評估機制。山域活動人數、專業人力、事故原因、服務市場與治理成效等資料，多數尚未形成長期追蹤與公開分析制度。這使政策制定難以建立在完整而持續累積的數據基礎上，也限制了制度檢討與滾動修正的能力。

### 智慧管理的核心不是更多系統

本章所反映的，並非缺乏資訊系統，也不是缺乏資料，而是現有資料尚未形成跨部門整合與共同應用的能力。目前的資料管理仍以行政作業為主要目的，尚未建立資料分析、風險預警、政策評估與跨部門決策支援等能力。因此，智慧管理的核心不在於建立更多資訊系統，而在於建立共同的資料標準、跨機關共享機制與決策支援能力，使資料能夠轉化為公共服務與政策治理的基礎。需要整合的不只是資料，而是讓資料成為治理決策、公共服務與制度改革共同基礎。

### 財政邏輯的缺口

資料之外，山域治理同樣欠缺可持續的財政邏輯。步道與山屋維護、風險資訊、通訊備援、專業培育、部落與地方參與、事故調查與資料平台，都需要長期投入，卻常由年度預算、競爭型計畫或個別機關各自支應。當經費只跟著單一工程或短期活動移動，制度便難以維護共同基

礎，也無法向社會說明公共預算、使用者付費、商業回饋、保育責任與地方利益之間應如何平衡。這幾者之間，尚未形成可長期討論的財政原則。

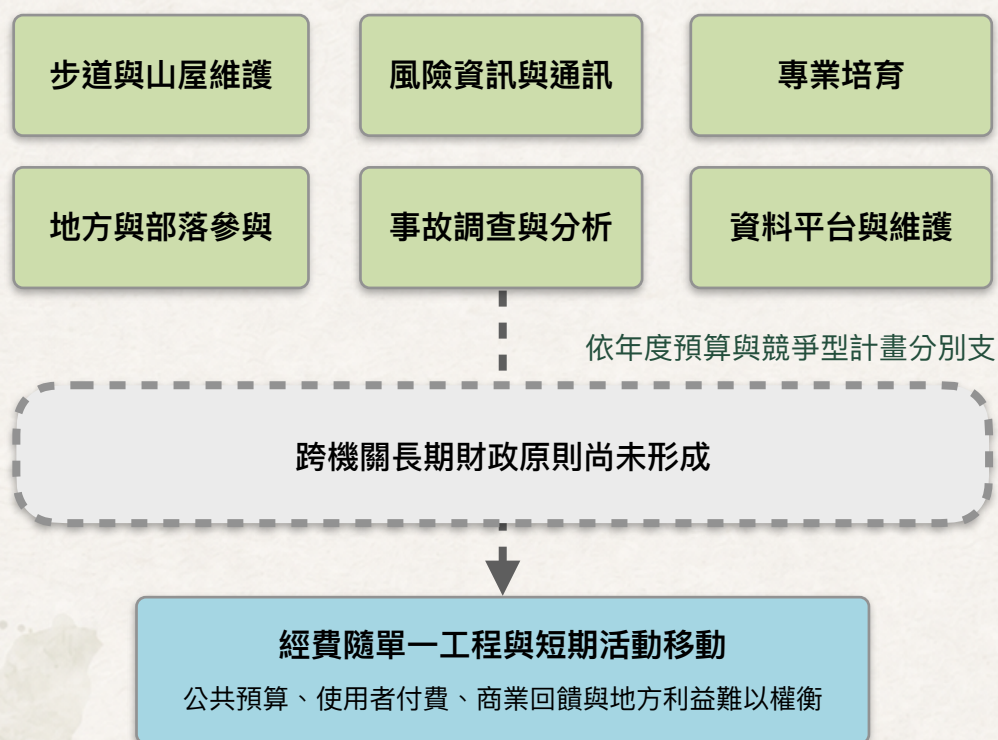


圖 2-4 跨機關長期財政原則尚未形成

## 本篇小結 制度問題不在單一機關，而在治理接口尚未形成

臺灣不是沒有制度，而是制度彼此分散，尚未形成共同目標、共同資料與可追蹤的責任鏈。七項診斷分別是跨機關協調、法規與權責、專業人力、安全治理、商業服務、共同治理及資料治理。各章以不同問題說明責任尚未固定、制度接口不完整或支持機制不足的具體表現；第八篇六大支柱則是整合治理能力的架構，不是另一套診斷名稱。共同的改革任務，是讓每一項接口都有可辨識的責任、可取得的資料與可檢驗的結果。

第三篇據此建立共同原則及法制方法。可以在既有權限內完成的資訊與服務改善，應先行推動；涉及新增人民義務或跨機關法定責任者，再完成必要修法。改革必須對準上述缺口，而非以新增機關、證照或平台的數量作為成果。

表 2-1 七項診斷、主要缺口與後續政策承接

| 診斷               | 主要缺口               | 後續承接  |
|------------------|--------------------|-------|
| 跨機關協調：共同責任尚未固定   | 議題跨越場域、活動、服務及救援    | 第三篇   |
| 法規與權責：制度接口仍不完整   | 主責、協力與爭議處理未整合      | 第三、九篇 |
| 專業人力：職務、資格與保障未銜接 | 職務、能力、資格、執業及保障銜接不足 | 第四篇   |
| 安全治理：預防與事故學習未成閉環 | 預防與事件回饋缺少可查驗的共同責任鏈 | 第五篇   |
| 商業服務：責任主體仍難辨識    | 識別、契約、保險及責任不清      | 第六篇   |
| 共同治理：參與尚未進入持續決策  | 權利主體與地方難以實質影響決策    | 第七篇   |
| 資料治理：互通與持續投入不足   | 資料標準、交換與長期維護投入未整合  | 第八、九篇 |

第三篇

# 建立國家山域治理改革架構

*Building the National Mountain Governance Reform Architecture*

引言 依公共功能釐清責任，以能力支撐專業，透過共同資料改善決策



## 第一章 治理典範的轉型

治理在規則及行政執行的基礎上，進一步處理多元價值、跨部門協作與制度學習。改革的任務，是使既有制度依共同原則協作，並對執行結果負責。

### 既有制度是改革基礎

臺灣已建立自然保育、國家公園、森林經營、登山管理、山難搜救、觀光遊憩及資格檢定等制度。問題不在完全沒有制度，而在各制度多依機關職掌分別運作，面對同時涉及人民權益、文化、生態、專業、市場與安全的議題時，缺少共同目標與責任接口。

### 四項基本認識

本白皮書的改革原則建立在四項認識上：山域具有多元公共價值；自然風險無法完全消除；不同權利與使用方式需要制度協調；治理必須對未來世代負責。這四項認識是後續原則的理由，不另形成一套需要平行記憶的政策清單。

公共服務應涵蓋活動前的資訊與教育、活動中的合理規則與專業支持，以及必要的緊急應變。這些服務共同支持合理近山、安全與永續。

### 轉型不是重建，也不是集權

治理轉型不等於另設包辦一切的新機關，也不表示以單一母法取代所有目的事業法。中央負責共同底線與跨域協調，各主管機關保留專業判斷，地方依地形、服務能力與治理需要補充實施；改變的是協作方式與結果責任。

## 第二章 國家山域治理的共同原則

公共價值、合理近山、風險相稱、共同治理、責任清楚及永續韌性，是本書一致使用的六項治理原則，用於檢驗法規、預算、限制與公共服務。能力導向則是專業人力制度的設計方法；第八篇六大支柱用來組織治理能力，三者功能不同。

### 六項治理原則

國家山域治理不應只追求行政效率或事故減少，而應同時處理人民權益、公共安全、環境永續、文化尊重與制度責任。為避免後續政策因主管機關或個別事件而偏離整體方向，本白皮書提出六項共同治理原則，作為專業人力、安全、產業、文化、資料與法制改革的共同判準。

### （一）公共價值：

山域具有生態、文化、教育、健康、休閒及地方發展等多重公共價值。國家政策不應只把山域視為需要管制的土地或事故發生的場所，而應在保育前提下，積極創造全民可以合理共享的公共利益。

### （二）合理近山：

人民應享有合理接近、認識與使用山域的機會。政府採取限制措施時，必須具備明確法源與事實依據，符合必要性及比例原則，並提供可理解的理由、替代方案及定期檢討機制。

### （三）風險相稱：

山域活動具有不同程度的自然與人為風險，制度不應將所有活動、場域與參與者視為相同。管理強度應依場域條件、活動性質、服務責任及可能影響決定，以教育、資訊與專業支持優先，必要時才採取限制或許可措施。

### （四）共同治理：

山域治理不是單一機關可以完成的工作。中央與地方政府、原住民族、地方社區、專業團體、產業組織及山域使用者，都應在清楚權責、資訊透明及持續協商的制度下參與治理，使政策能結合公共責任、地方知識與現場經驗。

### （五）責任清楚：

國家、管理機關、服務提供者、專業人員及活動參與者，應依其實際控制能力、專業程度與受益關係承擔相稱責任。事故發生後，不應只追究最接近現場的個人，而應檢視資訊、制度、契約、管理與決策是否共同發生缺口。

### （六）永續韌性：

山域政策應同時維護自然環境、文化傳承、地方社會與制度持續運作的能力。面對氣候變遷、極端天候、活動型態及科技快速改變，法規與政策必須保有調整、學習與修正空間，避免以一次性規範回應長期變動。

六項原則之間可能產生衝突，例如合理近山與生態保育、地方發展與環境承載、個人自主與公共安全未必能同時最大化。治理的目的不是假設衝突不存在，而是要求政府公開相關事實、法律依據、政策選項與決策理由，透過正當程序作出可以被檢驗的選擇。

## 原則衝突如何處理

六項共同原則不是彼此獨立的政策口號，而是所有法規、預算、限制措施與公共服務共同適用的檢驗尺度。個案涉及原則衝突時，政府應說明受影響的公共價值與權利、所依據的事實及法律、比較過的替代方案、採取措施的理由，以及檢討期限與解除條件，使政策取捨可以被理解、檢驗及修正。

表 3-1 六項共同原則及其制度判準

| 共同原則 | 制度判準                                                       | 主要檢查事項                             |
|------|------------------------------------------------------------|------------------------------------|
| 公共價值 | 政策是否同時辨識山域的生態、文化、教育、健康、休閒及地方發展等多元價值，並公平處理公共利益、成本與影響？       | 政策目標、公共利益、受益對象、受影響群體、成本與資源分配       |
| 合理近山 | 人民是否具有合理接近、認識及使用山域的機會；政府所採限制是否具有明確法源、事實依據，並符合必要性及比例原則？     | 法律依據、限制理由、資訊可及性、替代方案、期限及定期檢討       |
| 風險相稱 | 管理強度是否依場域條件、活動性質、服務責任、參與者能力及可能影響分級配置，避免對不同風險採取相同管制？        | 風險分級、證據基礎、控制能力、差異化措施、最小必要限制        |
| 共同治理 | 原住民族、地方社區、民間團體、專業組織、產業及山域使用者，能否在適當階段實質參與決策，並獲得政府具體回應？      | 代表性、參與時點、資訊公開、知識授權、理由回應、申訴與救濟      |
| 責任清楚 | 國家、主管機關、服務提供者、專業人員及活動參與者的責任，是否依其法定職權、實際控制能力、專業程度與受益關係合理配置？ | 主責與協力、權限依據、注意義務、契約責任、機關接口、究責與救濟    |
| 永續韌性 | 制度是否兼顧自然環境、文化傳承、地方社會與治理能力的長期維持，並能因應氣候、社會、活動型態及科技變化持續調整？    | 環境承載、文化延續、地方影響、資源量能、資料學習、定期評估與制度修正 |

### 第三章 以功能為基礎的治理架構

山域制度不宜依活動名稱持續切割。制度應先判斷場域、職務、服務關係、控制能力與風險，再指定主責與協力機關。相同活動可能因是否收費、是否教學、參與者特性與撤離條件而適用不同要求；不同活動也可能共享同一套公共服務與能力標準。

#### 治理應以共同基礎分類，而非逐項立法

治理宜以場域、職務、服務關係、能力需求與風險程度作為共同分類基礎。相同活動會因季節、地形、隊伍能力及撤離條件而有不同要求；不同活動也可能共享導航、繩索、急救與環境倫理等能力。制度應回應實際任務，不必為每一個活動名稱另設法律或證照。

#### 三層法制工具各有邊界

功能導向的治理，不代表將所有山域事務集中於一部法律，也不表示各主管機關可以各自擴張權限。山域治理涉及自然資源、國家公園、原住民族權利、運動、觀光、消費、安全、消防、

教育、醫療及地方自治等不同領域，合理的法制設計應在共同原則與專業分工之間建立清楚界線。本白皮書因此主張建立「共同母法、目的事業法規、執行與調適規範」三層法制工具。

本書所稱「三層法制工具」，是指共同母法、目的事業法規及執行與調適規範的規範分工；第八篇所稱「三層治理架構」，則是共同願景、治理能力與制度底座的運作關係。前者回答法律工具如何分工，後者回答治理能力如何組成，兩者不得混用。

#### 第一層：共同母法，建立全國一致的治理底線

建議研議《山域治理法》作為共同母法，處理的是跨領域、跨機關及跨地方政府的共同事項，包括國家山域治理原則、人民合理使用山域的權益與基本責任、行政院統籌機制、跨部會協調、風險相稱原則、資料治理、專業人力與商業服務的制度接口，以及政策監督與定期檢討。

母法的邊界，是不取代各目的事業法，也不詳細列舉每一種山域活動、證照、裝備或技術標準。它所建立的是各機關共同遵循的治理框架，而不是另一套包辦所有事務的管理法規。

#### 第二層：目的事業法規，依專業功能處理實體事項

森林、國家公園、原住民族、運動、觀光、消費者保護、消防、教育、勞動及衛生醫療等主管機關，應依其法定職掌處理各自領域的實體事項。例如場域保育與承載管理、專業資格與職務制度、商業服務與消費保障、事故應變與調查、原住民族權利及山域緊急醫療等。

目的事業法規保留各領域的實體規範。未來母法與既有法律的適用、協調及修法義務，須由立法明定；「母法」名稱本身不當然使其優於其他法律。跨機關事項則透過依法建立的主責、協力及爭議程序銜接。

#### 第三層：執行與調適規範，回應場域、風險與技術變化

各主管機關及地方政府依適用法制使用不同工具：法規命令承接明確法律授權；自治法規依地方制度及相關法律處理地方事項；行政規則與技術指引協助內部作業、解釋及專業判斷。其功能與法律效果不能互換。

新增人民義務、許可或處罰，必須具有足夠的法律依據，不能僅以行政規則或工具手冊創設。技術與場域條件可以調整，對外限制的授權範圍、必要性及救濟仍須清楚。

表 3-2 三層法制工具的功能與邊界

| 法制層次    | 主要功能                       | 制度邊界               |
|---------|----------------------------|--------------------|
| 框架性母法   | 共同原則、基本權利義務、協調、資料與監督       | 不列舉所有活動，不取代目的事業法   |
| 目的事業法規  | 依場域、專業、服務、消費、救援與權利處理實體義務   | 保留各領域專業判斷          |
| 執行與調適規範 | 依各自法源使用法規命令、自治法規、行政規則及技術指引 | 不得以內部指引替代對外義務的法律授權 |

表 3-3 後續篇章與六大治理支柱閱讀引導

| 後續篇章                          | 主要承接支柱    | 展開內容                   |
|-------------------------------|-----------|------------------------|
| 第四篇 專業人力                      | 專業人力      | 能力、資格、執業與品質制度          |
| 第五篇 安全治理                      | 安全韌性、知識創新 | 預防、資訊、EMS、救援與事故學習      |
| 第六篇 產業治理                      | 產業發展、專業人力 | 服務認定、登錄、契約、保險與市場秩序     |
| 第七篇 文化與共同治理                   | 文化永續、健全治理 | 合理使用、原住民族權利、地方與民間夥伴    |
| 第八篇 Mountain Taiwan Framework | 六大支柱整合    | 三層治理架構、VIMLI、治理夥伴與資料底座 |

## 第四章 從行政管制走向公共服務

人民在山域中需要的不只是規則，也需要可理解的氣象與風險資訊、清楚的申請入口、基本設施、教育資源、專業服務辨識、緊急通訊與救援支持。公共服務越完整，人民越有能力作出判斷，政府也越不需要以全面限制取代治理。

### 責任依角色、關係與控制能力分配

不同活動的責任密度，依服務實質、控制能力、可預見風險及適用法令判斷；非營利身分本身不決定較低責任。事故發生不等於任何一方當然有責，免責條款的效力亦須依法判斷。

本書列示「活動組織者」，是為辨識實際存在的教育、社團、公益、僱用或委託關係，不因使用社團名稱、擔任輪值領隊或協助聯絡，即當然創設新的民事、行政或刑事責任。責任仍應依適用法令、契約、實際控制能力、資訊掌握、專業程度與合理注意義務判斷。政府宜提供組織者責任指引、風險告知範本，以及可負擔的團體責任保險或共同投保方案；不得以商業業者標準概括要求所有自主活動。

表 3-4 山域活動的基本責任配置

| 角色    | 基本責任                 | 事故後的判斷重點           |
|-------|----------------------|--------------------|
| 政府    | 法制、資訊、場域與必要公共服務      | 是否已盡合理治理與管理義務      |
| 服務提供者 | 風險評估、告知、人力、契約、保險與應變  | 是否符合當時合理專業標準       |
| 活動組織者 | 依教育、社團、公益或僱用關係履行組織責任 | 是否可合理控制風險及配置支持     |
| 參與者   | 依能力選擇、準備、提供資訊並遵守合理指示 | 是否知情且在可選擇範圍內承擔固有風險 |

### 可預期的制度質疑

對於三層法制工具，最直接的質疑是：現行法規已相當繁多，是否仍有必要另立《山域治理法》，並可能造成重複管制與行政負擔？本白皮書主張，問題不在法規數量不足，而在於各目的事業法缺乏共同原則、制度接口與跨部會責任機制。母法的目的不是取代既有法規，也不是增加新的活動許可，而是處理單一主管機關無法獨立解決的共同事項。

另一項疑慮是，全國一致的制度是否會壓縮地方自治及場域差異。對此，母法只建立權利保障、風險相稱、資料責任及程序正當等共同底線；具體管理措施仍應由主管機關和地方政府依環境承載、活動型態與地方需求調整，但限制人民權益時，必須提出法律依據、風險證據與定期檢討機制。

現行部分地方政府已就登山活動、山域事故救援、保險、留守、通報、裁罰或費用訂定自治條例。《山域治理法》研議時，應逐項盤點其法源、規範目的、執行成效與人民權利影響，不以中央立法當然排除地方自治。中央法律宜建立跨縣市共同最低底線，包括限制措施的理由與期限、風險資訊、基本程序、資料定義、救濟與定期檢討；地方則得依地形、季節、救援量能及實際風險補充差異化措施。既有地方罰則、費用或強制義務如與中央共同標準不一致，應設合理檢討及過渡期，不溯及既往，也不在法源未明時以行政指引擴張。

立法也不應被視為改革的唯一目的。推動前仍須完成法規盤點、制度影響評估及地方試辦；既有法規可以透過修正解決者，應優先修正。只有涉及跨機關共同義務、權責銜接及全國一致標準的事項，才由母法加以規範，以避免改革最終又形成另一套疊床架屋的制度。

《山域治理法》為本書建議採用的暫名，以凸顯共同治理、公共服務與跨機關協作；正式名稱仍應於立法必要性及影響評估後確認，亦可比較《山域治理基本法》等名稱。名稱不應先於立法目的、權利保障及適用邊界作成決定。

母法必要性應通過三項檢驗：第一，跨機關共同義務無法僅靠現行協調機制穩定履行；第二，涉及人民權利義務、強制登錄或資料調取，須由法律明定；第三，全國共同底線無法由個別目的事業法一致建立。未符合上述條件的事項，應優先採行政改善、資料協作或個別法規修正。

表 3-5 改革架構的主要質疑與回應

| 可預期的質疑           | 制度回應                                   |
|------------------|----------------------------------------|
| 為何不只修既有法，而要研議母法？ | 既有法仍須修正；母法只處理跨法域共同義務、資料、協調與監督，避免各法各自定義 |
| 功能分工是否增加行政複雜度？   | 政府對外提供單一入口，對內依功能分辦；以處理時間、重複送件與爭議結果檢驗   |
| 能力導向制度是否成本過高？    | 先處理高風險與既有資格職務，採共同標準、分階段上路、RPL、公開評量與申訴  |
| 原住民族權利與合理近山如何協調？ | 先確認法定權利範圍，再以共同決策、替代方案、期限、理由公開及救濟處理     |

## 本篇小結 為國家山域治理建立共同尺度

臺灣山域治理的改革，需要讓政府依公共功能配置責任，並將人民權益、環境條件與服務風險納入判斷。共同原則提供檢驗尺度，法制架構則區分不同制度工具的作用。

本篇提出六項治理原則，作為後續政策共同遵循的治理憲章；並以「共同母法、目的事業法規、執行與調適規範」建立三層法制邊界，使跨部會共同事項有一致規範，各主管機關仍能依專業職掌處理實體問題，地方政府也能在國家共同底線下回應場域差異。

這套架構並非為了增加管制或成立更多機關，而是讓人民的權益可以被理解、政府的責任可以被追蹤、限制措施可以被檢驗，並使資訊、教育、專業服務與風險支持成為國家應提供的公共服務。當不同價值發生衝突時，政府也應公開事實、法律依據、替代方案與決策理由，而不是以單一事故或行政便利取代政策判斷。

後續各篇將依此共同尺度，分別展開山域專業人力、安全治理、產業發展、文化權利與共同治理等制度設計，並於 Mountain Taiwan Framework 中整合為國家長期治理架構。第三篇因此不是改革內容的終點，而是後續所有政策主張得以相互銜接、避免彼此矛盾的共同起點。

第四篇

# 建立國家山域專業人力制度

*A National Mountain Professional Workforce System*

引言 專業制度的終點，不是證書，而是值得信任、能被保障、可以持續成長的工作



## 第一章 山域專業人力是治理核心

資格檢定可以確認個人在特定時間通過評量，卻不能單獨建立完整專業。專業制度還需要職務定位、能力標準、培育路徑、實習與評量、持續教育、執業支持、品質監督及職涯發展。若缺少這些環節，證書與實際工作之間便容易產生落差。

### 專業人力是安全治理的防線

活動帶領者能夠依據天候、地形、人員狀況與行程變化調整決策；教育工作者協助參與者建立正確的風險觀念；安全與救援人員則在事故發生時提供專業應變。這些能力共同構成山域安全治理的重要防線。真正有效的安全治理，不只是增加限制，而是讓具備能力的人，在適當的制度下承擔專業責任。

### 專業人力也是保育的實務基礎

山域保育同樣不能只依靠禁止與管制，更需要長期在山域工作的專業人員，把環境知識轉化為日常實務。步道維護人員、山屋管理人員、生態調查者、環境教育工作者與活動帶領者，都直接影響山域的使用方式與環境品質。他們不只是執行工作，也在傳遞無痕山林、棲地保護、資源節制與環境倫理等價值。當專業人力具備環境能力並受到制度支持，山域使用與保育之間才有可能建立更穩定的平衡。

### 信任來自能力與責任，而非證照本身

人民是否願意信任山域服務，往往不只取決於是否持有某張證照，而在於專業人員是否具備足夠能力、清楚責任與良好倫理。一套成熟的人力制度，應讓社會理解不同專業的工作內容、能力範圍與責任界線，也讓專業人員知道自己應承擔什麼責任、接受什麼標準、如何持續精進。當能力可以被辨識、服務品質可以被理解、責任可以被釐清，社會才能逐步建立對山域專業的信任。

### 專業人力與地方發展

山域不只是活動空間，也是地方文化、觀光服務、教育、研究與產業發展的場域，而許多山域工作者同時是地方經濟與社會網絡的一部分。他們可能提供活動帶領、環境解說、文化導覽、技術服務、山屋經營、裝備支援或在地協作。這些專業服務不僅創造就業，也連結地方知識、青年返鄉與社區發展。若缺乏穩定的人力制度，專業工作便容易停留在短期、零散與非正式的狀態，也難以形成具品質與信任的產業環境。

### 從資格管理走向人力發展

過去的制度常把山域工作者視為需要被管理的對象，政策焦點集中在資格、證照與行政規範。然而真正成熟的人力治理，不只是確認誰可以工作，更要回答專業如何被培育、辨識、合理配

置並獲得長期保障。因此，國家建立山域專業人力制度的目的不是增加證照數量，而是讓服務使用者、業者、政府與工作者都能理解：某一資格代表哪些能力、可擔任哪些職務、在什麼場域工作，以及應接受何種持續管理。制度的目的並非限制人力，而是讓專業被看見、被信任、被支持，也讓不同領域的人力能夠相互合作，共同承擔山域治理責任。

## 資格不等於業者登錄

專業資格與業者登錄回答兩個不同問題。資格制度處理個人的能力、職務範圍、適用場域、持續進修與執業倫理；商業治理則處理服務主體、契約、保險、風險告知、事故通報與申訴責任。前者回答這個人能否勝任，後者回答由誰對服務負責。

同一個人受僱帶領活動時適用資格制度；自行招攬並收費提供服務時，則同時適用資格制度與業者登錄。持有資格不等於完成登錄；完成登錄也不能免除能力要求。兩者需要接口，不應合併。

資格要求應與職務風險相稱。高風險服務可依法要求配置具相應資格的人員，但個人證書不能代替業者的契約、保險及品質責任。營運規範援引共同能力標準，人力制度則依實際職務更新標準，兩者共同支撐服務品質。

## 第二章 建立國家分類架構

國家山域專業人才制度應以全山域活動與工項為範圍，先分析工作任務、責任與場域，再建立能力標準，不以山域嚮導或既有證照作為分類中心。職務功能包括活動帶領、山域搜救、山屋管理、步道與設施工作、戶外教育、山域調查研究、巡護保育、高山運補勤務及其他技術性山域作業。不同職務可共用相同能力模組，但所需深度、獨立決策權與任務授權不同。

### 能力導向的人力架構

未來的國家山域專業人才制度，應以能力導向（Competency-based）與工項導向作為核心，依工作成果、風險與責任建立分類，不以主管機關、活動名稱或證照名稱作為唯一依據。山域專業人才（Mountain Professionals）是全山域工作的上位架構，山域嚮導只是其中一種職務，各領域仍由有權機關依職掌決定資格、任務授權與品質管理。

### 共同能力架構

共同能力架構採四類模組：共同核心、職務專業功能、進階及在地模組。環境與路線判讀、技術操作、團隊帶領、風險管理、急救與應變、溝通與倫理、環境責任及在地文化知識，是檢視能力內容的八個面向，不是另外八張證書，也不是四個固定等級。各職務依任務選取模組，並訂定所需的表現標準。

## 能力模組的規格與深度

能力模組不是課程名稱，也不是一張可以單獨累積的證書，而是對特定工作成果的可驗證描述。每一模組至少應記載適用任務、預期工作成果、適用場域與風險條件、所需知識技能與態度、可獨立執行或須受督導的範圍、評量證據，以及有效期間與更新條件。只有將這些要素寫清楚，不同主管機關、培育單位與用人組織才可能使用同一套語言判斷能力，工作者也才能在不同職務間移轉已取得的學習成果。

四類模組各有不同功能。共同核心模組處理所有山域工作都必須具備的安全、風險、急救、溝通、倫理、環境與文化基礎；職務功能模組對應可辨識的工作任務，例如帶領、搜索、技術救援、山屋維運、步道施工、教學、調查、巡護或運補；進階模組用於高風險、高技術、偏遠、複合災害或需要獨立決策的工作條件；在地模組則承接特定場域的地形氣候、原住民族權利與知識、地方語言、文化規範、生態敏感性及設施操作。四類模組可以組合，但不能互相取代。

能力深度宜依責任而非年資標示。制度可區分「受督導參與」、「獨立執行」、「帶領與決策」及「標準、教學或評量」等深度；同一人不必在所有模組都達到最高深度。能在複雜環境中執行任務，不當然表示具備課程設計、教學或評量他人的能力；擔任評量者，還應具備評量方法、證據判讀、利益衝突揭露及程序公平能力。此種區分可避免把資深經驗、教學資格與評量權限混為一體。

模組、資格與任務授權應分層處理。能力模組是組成單位；資格是主管機關依特定職務核定的模組組合與證據門檻；實際任務授權則仍須考量組織責任、場域規則、設備、人力配置及當次風險。培育可以由多元機構提供，評量應依風險程度建立適當的角色分工、利益衝突管理與申復程序；先前學習認定則以相同成果標準檢視證據。這套架構不直接創設新證照或強制義務，其法律效果仍須由各法定主管機關依職掌及正當程序確認。

## 山域專業人才共同核心模組

共同核心模組是所有山域專業職務共享的最低能力底座，但不表示每一職務採用相同難度或相同評量方式。制度應依工作者是否受督導、是否獨立執行、是否負責帶領決策，以及是否承擔標準、教學或評量工作，設定不同表現深度。例如，山屋管理者、步道工作者與活動帶領者都需要風險辨識及緊急應變能力，但其判斷範圍、設備使用、參與者責任及事件指揮要求並不相同。

共同核心應聚焦跨職務都必須面對的公共責任，而不是把所有技術內容塞入同一套基礎訓練。專門繩索、水域救援、雪地行進、野外研究或設施施工等能力，應列入專業功能或進階模組；共同核心只要求工作者能辨識自身職務邊界、在能力不足時停止作業、尋求支援並完成必要通報。

表 4-1 山域專業人才共同核心

| 編號 | 共同核心       | 共同工作成果                                                           | 深度配置原則                             |
|----|------------|------------------------------------------------------------------|------------------------------------|
| C1 | 山域環境與場域認知  | 辨識地形、氣象、季節、路線、通訊、設施與撤退條件，理解資訊來源、更新時間與不確定性。                       | 由基本資訊判讀，逐步提高至多來源整合與複雜環境決策。         |
| C2 | 個人與團隊安全    | 評估健康、體能、裝備、疲勞、工作節奏及團隊狀況，維持安全界線並在能力不足時停止作業。                       | 依是否照顧他人、帶領團隊或管理工作場所提高要求。           |
| C3 | 風險辨識與動態決策  | 完成行前風險評估，持續監測現地變化，作成績行、調整、停止或撤退判斷並留下必要紀錄。                        | 受督導者重在辨識與回報；帶領及指揮者須承擔整合判斷。         |
| C4 | 急救、通訊與緊急應變 | 進行基本急救、定位、求援、現場穩定、資訊傳遞及後續交接，理解自身處置權限。                            | 依偏遠程度、等待時間、傷病風險及任務責任配置深度。          |
| C5 | 協作與風險溝通    | 與參與者、同儕、機關、部落及其他專業者溝通，進行任務確認、風險告知、交接與衝突處理。                       | 獨立執行者須完成工作溝通；帶領者須處理團隊與跨組織協作。       |
| C6 | 法律責任與專業倫理  | 理解職務、資格、授權及注意義務的界線，遵守個資、紀錄、利益衝突、性騷擾防治、兒少及需要特別支持之參與者保護、申訴及資訊揭露要求。 | 承擔招攬、契約、評量、監督或不利決定者，程序責任較高。        |
| C7 | 環境責任與永續實務  | 降低對棲地、步道、水源、野生動物及地方生活的影響，妥善處理火源、廢棄物、排遺與環境事件。                     | 依工項、活動人數、場域敏感度及影響範圍提高要求。           |
| C8 | 文化權利與在地關係  | 尊重原住民族權利、地方規範與知識使用條件，辨識需諮商、同意、授權或利益回饋的情形。                        | 一般工作者須具基本辨識能力；涉及知識使用或共同決策者須接受專門要求。 |

註：共同核心是能力底座，不等於統一課程、統一時數或單一證照；具體深度須依職務分析與風險確認

## 山域專業功能模組

專業功能模組應依可辨識的工作任務與成果建立，使不同職務可以共用相同模組，也使新興活動不必每次另創證照。同一模組可以具有不同場域版本或技術分支，例如「技術移動與安全系統」可依岩壁、溪谷、水域、雪地或高暴露施工形成子模組；是否形成法定資格、專項授權或僅作為用人標準，則由主管機關依風險與法律效果決定。

表 4-2 山域專業功能模組

| 編號 | 專業功能模組  | 主要任務成果                                      | 主要銜接職務或工項            |
|----|---------|---------------------------------------------|----------------------|
| F1 | 活動規劃與帶領 | 依參與者、路線、天候與服務關係設計行程，完成風險告知、人力配置、團隊帶領、調整與撤退。 | 山域嚮導、戶外教育、文化導覽及活動組織。 |

| 編號  | 專業功能模組     | 主要任務成果                                 | 主要銜接職務或工項                 |
|-----|------------|----------------------------------------|---------------------------|
| F2  | 導航與路線決策    | 使用地圖、定位與現地線索判讀位置及路線，選擇替代路徑並處理迷途與撤離。    | 活動帶領、搜救、巡護、調查、步道及運補。      |
| F3  | 技術移動與安全系統  | 依地形建立個人與團隊安全系統，操作繩索、確保、渡涉、攀登或其他專門移動技術。 | 岩壁、溪谷、水域、雪地、高暴露施工及救援。     |
| F4  | 搜索與技術救援    | 規劃搜索、接近傷患、排除現場危害、執行脫困搬運並維護救援者安全。       | 消防與民間搜救、場域應變及專業協勤。        |
| F5  | 山域醫療與後送    | 評估傷病、提供權限內處置、進行長時間照護、遠距醫療聯繫、後送決策與醫療交接。 | 搜救、山屋、活動帶領、賽事及偏遠工作團隊。     |
| F6  | 事件指揮與跨域協作  | 建立任務目標、分工、通訊、資源調度、安全簡報、決策紀錄與跨機關協作。     | 搜救指揮、大型活動、災害應變及複合工項。      |
| F7  | 山屋與營地營運    | 管理容量、設施、能源、水源、衛生、廢棄物、物資、避難與緊急聯絡。       | 山屋、營地、避難設施及偏遠服務據點。        |
| F8  | 步道與設施作業    | 進行巡查、施工、維修、工具機具操作、工項安全、環境減輕及完工紀錄。      | 步道、橋梁、山屋、標示、通訊及監測設施。      |
| F9  | 戶外教育與團體引導  | 設定學習目標、設計課程、照顧參與者、進行團體引導、事件處理與學習評估。    | 學校、教育機構、社區、兒少及特殊需求方案。     |
| F10 | 調查研究與資料治理  | 執行採樣觀測、維持資料品質、遵守研究倫理、管理紀錄並處理知識授權與成果回饋。 | 生態、地質、氣象、文化、遊憩及安全研究。      |
| F11 | 巡護保育與環境監測  | 巡查場域、辨識環境事件、監測物種棲地、進行民眾溝通、通報及權限內處置。    | 保育巡護、場域管理、部落協作及人獸衝突工作。    |
| F12 | 高山運補與勤務支持  | 管理載重、物資、路線、天候、工作節奏、交接、通訊與緊急處置。         | 人力運補、山屋補給、工程支援及航空吊掛協作。    |
| F13 | 教學、評量與品質保證 | 進行課程與實習設計、教學督導、能力評量、證據判讀、利益衝突管理及品質回饋。  | 培育機構、評量人員、受託機構、專業組織及主管機關。 |

註：專業功能模組不是固定職稱或獨立證照；主管機關得依技術、場域與風險建立子模組、進階模組或退場條件

## 進階與在地補充能力模組

進階模組與在地模組不是附屬或次要能力，而是使共同核心與專業功能能在特定風險及場域中安全落地的補充層。進階模組處理技術複雜度、環境暴露、孤立程度、任務時程及決策責任的

提高；在地模組則處理特定山域的地形氣候、法規、設施、原住民族權利、地方關係、生態敏感性與救援資源。兩者均應以任務需要配置，不得因取得一般資格而自動推定具備。

補充能力模組應採開放清單管理。主管機關得依事故調查、氣候變遷、新興技術、場域條件及第一線回饋新增、調整、整併或退場；但每次變動都應說明適用職務、能力成果、評量證據、有效期間及轉銜安排。涉及原住民族傳統領域、文化知識或地方工作權益者，模組內容與使用方式應由權利主體共同參與決定，不能只由外部訓練或發證機構單方面制定。

表 4-3 進階與在地補充能力模組

| 編號    | 補充能力模組      | 主要適用條件                        | 應達工作成果                                   |
|-------|-------------|-------------------------------|------------------------------------------|
| 進階 A1 | 高海拔與低氧環境    | 高海拔、多日暴露、低氧、低溫或後送時間長的任務。      | 辨識高山病與失溫風險，調整行程、工作節奏與人力，作成下降、撤退、供氧或後送決策。 |
| 進階 A2 | 雪地與寒冷環境     | 積雪、結冰、低溫、強風或視線不良環境。           | 判讀雪況與滑墜風險，使用相應裝備及移動技術，建立保護、撤退與緊急應變方案。    |
| 進階 A3 | 溪谷水域與急流     | 溯溪、溪降、渡涉、急流、峽谷或水位快速變化環境。      | 判讀水文與逃生條件，建立水域安全系統，控制團隊暴露並執行必要的脫困或撤離。    |
| 進階 A4 | 繩索與高暴露作業    | 岩壁、邊坡、峽谷、高空、技術路段或施工救援。        | 設置及檢查繩索安全系統，選擇適當保護方式，控制墜落、落石及系統失效風險。     |
| 進階 A5 | 偏遠長時程與孤立任務  | 通訊不穩、支援延遲、多日工作或資源有限場域。        | 規劃冗餘通訊、能源、醫療、物資與撤退方案，維持團隊及任務的持續運作能力。     |
| 進階 A6 | 複合事件與指揮決策   | 多人、多機關、重大事故、複合災害或需要跨域資源調度的任務。 | 建立指揮分工、共同情勢圖、風險門檻、決策紀錄與交接機制，兼顧救援者安全。     |
| 進階 A7 | 航空與特殊運補協作   | 航空吊掛、重物、危險品、特殊器材或高風險補給。       | 完成載荷、地面安全、通訊、交接及緊急程序，理解航空與地面任務的權責邊界。     |
| 在地 L1 | 地形氣候與季節條件   | 特定山區、溪谷、季風、颱風、豪雨、枯水或特殊地質條件。   | 運用在地資料及經驗辨識季節性風險，調整路線、作業窗口、裝備與撤退標準。      |
| 在地 L2 | 場域法規與使用規則   | 國家公園、林地、保護區、管制區、傳統領域或特定設施。    | 確認申請、通報、承攬、封閉、容量與行為規範，避免資格與場域授權混淆。       |
| 在地 L3 | 原住民族權利與部落關係 | 涉及原住民族土地、文化、知識、祭儀、導覽或地方工作權益。  | 辨識應諮商、同意、授權及回饋事項，以合宜程序和權利主體合作並尊重知識治理。    |

| 編號       | 補充能力模組      | 主要適用條件                        | 應達工作成果                                |
|----------|-------------|-------------------------------|---------------------------------------|
| 在地<br>L4 | 生態敏感與人獸衝突   | 敏感棲地、野生動物活動區、水源地或高使用壓力場域。     | 採取環境減輕、食物與廢棄物管理、監測通報及人獸衝突預防措施。        |
| 在地<br>L5 | 設施通訊與救援資源   | 特定山屋、營地、步道、通訊設備、醫療物資及地方救援網絡。  | 正確操作設施與通訊系統，掌握物資狀況、支援限制、聯絡窗口及交接程序。    |
| 在地<br>L6 | 地方語言文化與知識使用 | 需要地方語言溝通、文化解說、研究採集或使用在地知識的任務。 | 依授權範圍使用語言與知識，維持文化正確性、資料主權、成果回饋及不公開界線。 |

註：進階與在地模組須依任務條件選配，不是所有職務的共同必修，也不是獨立證照；同一任務可同時配置多項補充模組

## 模組化而非僵化職稱

能力模組是跨職務的共同語言，不是永久固定的職業清單。主管機關應依工作技術、環境變化、事故學習與產業需求，透過公開程序新增、調整、整併或退場模組；但不得僅因新增活動名稱就另設一張證照。工作者可累積多個模組形成不同職涯路徑，主管機關與民間培育體系則以同一成果標準進行培育、採認及更新。

## 模組配置的例示

下表以九類常見山域職務或工項說明模組如何配置。所有職務均須依責任深度配置共同核心；表列內容用於職務分析與制度設計，不是固定職業清單，也不表示每一職務都必須取得表內全部模組。主管機關應依任務、場域、服務關係、風險及既有法制，與第一線工作者及權利主體共同確認實際要求。表中以（F）代表專業功能模組、（A）代表進階模組、（L）代表在地模組；模組名稱及完整工作成果分別回查表 4-2 及表 4-3。

表 4-4 山域專業職務與能力模組配置示例

| 職務或工項     | 主要職務功能模組<br>(F)                                        | 進階模組<br>(A)                                                  | 在地模組與跨域接口<br>(L)                   |
|-----------|--------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|------------------------------------|
| 活動帶領與山域嚮導 | F1 活動規劃與帶領<br>F2 導航與路線決策<br>F3 技術移動與安全系統<br>F5 山域醫療與後送 | A1 高海拔與低氧<br>A2 雪地與寒冷<br>A3 溪谷水域與急流<br>A4 繩索與高暴露<br>A5 偏遠長時程 | L1、L2、L3、L4、L5、L6；另銜接消費服務、保險及醫療救援。 |

| 職務或工項     | 主要職務功能模組<br>(F)                                                        | 進階模組<br>(A)                                                                              | 在地模組與跨域接口<br>(L)                        |
|-----------|------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------|
| 山域搜救      | F2 導航與路線決策<br>F3 技術移動與安全系統<br>F4 搜索與技術救援<br>F5 山域醫療與後送<br>F6 事件指揮與跨域協作 | A1 高海拔與低氧<br>A2 雪地與寒冷<br>A3 溪谷水域與急流<br>A4 繩索與高暴露<br>A5 偏遠長時程<br>A6 複合事件與指揮<br>A7 航空與特殊運補 | L1、L2、L5；另銜接消防指揮、空勤、醫療、民間協勤與救援者安全。      |
| 山屋與營地管理   | F5 山域醫療與後送<br>F7 山屋與營地營運<br>F11 巡護保育與環境監測<br>F12 高山運補與勤務支持             | A1 高海拔與低氧<br>A5 偏遠長時程<br>A6 複合事件與指揮                                                      | L1、L2、L3、L4、L5；另銜接場域管理、部落合作、保育、運補與救援轉介。 |
| 步道與設施工作   | F2 導航與路線決策<br>F3 技術移動與安全系統<br>F8 步道與設施作業<br>F12 高山運補與勤務支持              | A4 繩索與高暴露<br>A5 偏遠長時程<br>A6 複合事件與指揮<br>A7 航空與特殊運補                                        | L1、L2、L3、L4、L5；另銜接職業安全、採購承攬及場域封閉管理。     |
| 戶外教育      | F1 活動規劃與帶領<br>F2 導航與路線決策<br>F5 山域醫療與後送<br>F9 戶外教育與團體引導                 | 依活動配置A1至A5；涉及大型或複合事件時配置A6。                                                               | L1至L6依場域配置；另銜接教育、兒少權益、家長溝通與跨專業支持。       |
| 山域調查與研究   | F2 導航與路線決策<br>F5 山域醫療與後送<br>F10 調查研究與資料治理<br>必要時配置F12                  | 依調查環境配置A1、A3、A4或A5。                                                                      | L1至L6依研究場域配置；另銜接研究倫理、保育許可、資料治理與成果回饋。    |
| 巡護與保育     | F2 導航與路線決策<br>F5 山域醫療與後送<br>F6 事件指揮與跨域協作<br>F11 巡護保育與環境監測              | 依勤務配置A1、A3、A4、A5或A6。                                                                     | L1至L6依場域配置；另銜接執法權限、獸醫專業、消防及地方治理。        |
| 高山運補勤務    | F2 導航與路線決策<br>F3 技術移動與安全系統<br>F5 山域醫療與後送<br>F12 高山運補與勤務支持              | A1 高海拔與低氧<br>A2 雪地與寒冷<br>A3 溪谷水域與急流<br>A4 繩索與高暴露<br>A5 偏遠長時程<br>A7 航空與特殊運補               | L1、L2、L3、L5；另銜接勞動承攬、山屋營運、航空安全及地方工作權益。   |
| 其他技術性山域作業 | 依職務分析選配F1至F13，不因職稱直接推定。                                                | 依風險條件選配A1至A7，並定期檢討其必要性。                                                                  | 依場域選配L1至L6；由法定主管機關確認權限及新增、調整、整併或退場程序。   |

註：所有職務均須配置表4-1的共同核心模組，深度依責任而異。F、A、L代號分別回查表4-2及表4-3；表列組合僅為職務分析示例，不是法定資格清單。個人具備能力，不等同服務提供者已完成登錄、保險或契約義務。

## 與商業制度的接口

資格決定個人可以擔任哪些職務；服務類型則決定應配置何種職務與人數。這項接口是本篇與第六篇連結的核心：商業制度在規範服務責任時，直接援引共同能力架構所定義的職務，而不必另行建立一套平行的證照系統。

表 4-5 個人資格與服務提供者營運責任的共同接口

| 共同接口              | 個人資格與執業                 | 服務提供者營運責任          |
|-------------------|-------------------------|--------------------|
| 共同能力架構<br>(全山域工項) | 依職務、工項與能力模組界定可執行工作及所需深度 | 依服務或任務需求配置適任職務及人力  |
| 風險分級              | 技術、孤立程度及決策責任決定能力要求      | 依服務風險配置安全、契約及保障要求  |
| 查驗與更新             | 資格範圍、近期實務、CPD及狀態查驗      | 登錄、資訊揭露、保險、事故處理及申訴 |

## 第三章 建立能力導向的資格與認證

專業能力可能來自正式訓練、長期工作、軍警消經驗、民間救援、原住民族知識、國際證照或海外執業。制度應建立認可先前學習與專業經歷的機制，使具備能力者不必重複接受相同訓練，但仍須補足臺灣場域、法律、語言、安全及文化所需能力。

### 四類模組與職務要求

共同核心提供基本風險、倫理、急救、環境與文化素養；職務功能模組處理帶領、教學、搜救、山屋與步道設施、運補、巡護、調查或其他技術作業；進階模組提高技術複雜度、孤立程度與獨立決策要求；在地模組補充地形、法規、語言、部落關係與文化責任。八個能力面向可跨越多類模組，培育、評量、任務授權與持續專業發展均使用同一架構。

### 多元評量方式

能力不應只透過筆試或一次性的術科測驗認定，而應建立多元且符合實際工作的評量方式。未來資格制度可結合理論測驗、情境模擬、實地操作、案例分析、工作成果、實務經驗與專業面談，全面檢視專業能力。對於長期投入山域工作的實務人力，也應建立經驗採認制度，使多年累積的工作成果與專業能力能夠獲得合理認定，而非僅以重新參與完整課程作為唯一取得資格的途徑。

### 制度銜接與資格採認

既有資格與經歷的轉銜，依本篇第四章的先前學習認定程序進行；第七章另處理過渡期、權益及境外對照。這裡確立的原則，是以可驗證能力決定採認範圍，並公開差距補足與救濟方式。

## 國際資格的採認

國際資格採認不宜採取一律承認或一律拒絕。國家應先建立能力標準，再依申請資格進行模組比對，區分全部採認、部分採認、補充訓練與不予採認四種結果，並公開審查基準、程序與救濟方式。比對時亦應納入臺灣法規與環境特性的對照。國際山岳嚮導聯盟（International Federation of Mountain Guides Associations, IFMGA）、國際山岳聯盟（Union Internationale des Associations d'Alpinisme, UIAA）及其他國際訓練系統可作為比較來源，但不得以單一國際組織取代國家制度。臺灣也應透過國際交流、教官培育與本土研究，逐步使國內能力標準能與國際對話。

## 持續專業發展制度（Continuing Professional Development, CPD）

持續專業發展連接近期實務、核心能力更新及事件回饋。其具體運作依第四章第六環辦理，轉銜期則依第七章安排。資格主管機關需檢視學習成果與職務能力的關係，避免只以出席時數衡量。

## 由證照導向轉型為能力導向

共同能力標準、多元評量、資格採認與持續專業發展，讓不同背景的人才依透明且一致的程序接受能力檢驗。第四章將這些工具放入專業生命週期，說明彼此如何銜接。

# 第四章 建立六環專業生命週期

專業生命週期由六環組成：職務界定、能力標準、多元培育與先前學習認定、評量與受督導實務、執業治理，以及持續專業發展與回饋。外部品質保證貫穿標準、培育、評量及執業，並由第六環彙整結果、促成更新。以下正文、表4-6及生命週期圖均依此分類。

## 行政成本與認定爭議如何承擔

能力導向不等於把所有山域工作立即納入同一考試。制度應先處理高風險、對他人安全具有實質控制力或已有法定資格的職務，再逐步建立共同能力模組。中央負責標準、資料與品質保證；專業組織及訓練機構依授權辦理評量；申請人享有公開基準、合理費用、補正、申訴與救濟。既有資格及經驗以RPL對位，避免重複訓練。

## 專業人力制度的六環架構

六環連接個人進入專業、執行工作與持續發展的歷程。各環有明確產出，也須接受其他環節及外部查核的回饋。

### 第一環：職務界定

以職務分析辨識任務、服務對象、決策權、場域、可預見風險與高後果失誤，形成角色說明、可執行範圍、不得執行事項及督導界線。分析應由實務者、雇主、使用者、場域機關及相關專業共同檢視，並公開版本與修訂理由，避免由既有證書名稱反推工作內容。

### 第二環：能力標準

將職務任務轉化為可觀察的工作成果、表現準則及證據要求，再以能力矩陣連結共同核心、功能模組、進階模組與在地模組。標準除技術操作外，亦納入情境察覺、風險溝通、團隊領導、撤退決策、倫理及文化責任，作為培育、先前學習認定、評量及持續學習發展的共用尺度。

### 第三環：多元培育與先前學習認定 (Recognition of Prior Learning, RPL)

學校、專業團體、企業、師徒、部落及國際課程均可提供培育，但須以相同能力成果接受檢驗。先前學習認定依序進行經驗辨識、證據整理、能力對照與差距分析，申請人可用工作紀錄、見證、作品、在地語言口試與現地操作呈現能力，不足部分再以補充模組或受督導實務完成。改變的是舉證方式，不是能力標準。

### 第四環：評量與受督導實務

評量依能力矩陣建立藍圖，以多站情境、技術操作、作品、口試、現場觀察及督導紀錄取得證據。非技術能力 (Non-Technical Skills, NTS) 應在天候變化、資訊不完整、隊員能力落差、通訊中斷或時間壓力等情境中評量，並以行為錨定規準、考前共同訓練、樣例評分及考後差異檢視校準考官。先前學習認定申請者仍依同一成果標準接受在地化評量。受督導實務則須記錄任務難度、候選人決策、督導介入與改進結果；受督導者應有合理報酬、申訴途徑，並由雇主或承攬組織納入相應的執業責任保障。

### 第五環：執業治理

取得資格後，制度須把能力範圍轉化為可查驗的執業狀態，連結名錄、服務範圍揭露、書面契約、執業責任保障、工作紀錄、督導關係、事件通報及申訴救濟。資格暫停、逾期、範圍變更或附帶督導條件時，名錄與服務文件應同步更新。治理要求則依風險層級調整。

### 第六環：持續專業發展 (Continuing Professional Development, CPD) 與回饋

資格主管機關會同專業組織，將近期實務、急救與核心技術更新、倫理及文化能力納入持續專業發展。個人以學習計畫及事件反思呈現能力維持，主管機關以去識別化共同趨勢檢討職務、課程、評量及執業規範，避免僅以出席時數衡量。

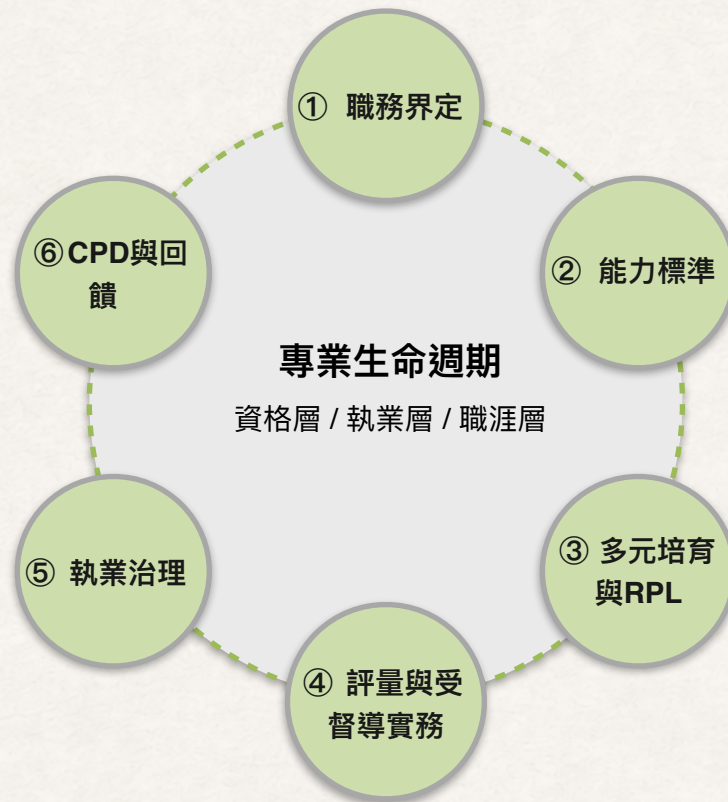


圖 4-1 山域專業制度生命週期

表 4-6 山域專業制度治理目的

| 環節             | 制度任務                                                        | 治理目的                                            |
|----------------|-------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|
| 職務界定           | 分析工作任務、服務對象、決策權限、適用場域、可預見風險及不得執行事項，形成公開且可定期修正的職務說明。         | 先釐清「誰應負責什麼」，避免由既有證照名稱反推工作內容，建立職務、權限與責任的清楚邊界。    |
| 能力標準           | 將職務轉化為可觀察的工作成果、表現準則及證據要求，建立共同核心、專業功能、進階及在地能力模組。             | 建立培育、評量、資格採認及執業管理共用的尺度，使資格真正對應工作能力。             |
| 多元培育與先前學習認定RPL | 開放學校、專業團體、企業、師徒、部落及國際課程等多元培育途徑；既有工作經驗則透過證據整理、能力比對及差距補足予以認定。 | 保障不同背景人才公平進入專業體系，承接既有實務經驗與地方知識，避免訓練壟斷及不必要的重複受訓。 |
| 評量與受督導實務       | 依能力標準進行情境模擬、技術操作、現場觀察、口試及作品評量，並建立考官標準、受督導實務、紀錄及申訴機制。        | 以有效且一致的證據確認申請人能否勝任實際工作，降低「通過考試卻無法執行職務」的落差。      |

| 環節               | 制度任務                                                                     | 治理目的                                                |
|------------------|--------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|
| 執業治理             | 建立資格名錄、執業狀態、服務範圍揭露、契約與責任保障、工作紀錄、督導關係、事件通報、懲戒及救濟制度，並依風險採取不同管理密度。          | 將取得資格後的能力轉化為可查驗的執業責任，保障服務使用者，也避免將所有責任不成比例地轉嫁給個別工作者。 |
| 持續專業發展<br>CPD與回饋 | 透過近期實務、持續專業發展、急救與核心技術更新、資格展延、外部品質查核、申訴、事故及未遂事件分析，將結果回饋至職務、能力、培育、評量與執業規範。 | 防止資格成為終身不變的證明，使個人能力持續更新，也讓整體制度具備學習、修正及回應環境變化的能力。    |

## 六環之間的循環關係

各環之間必須相互回饋，而非各自運作。職務改變時，能力標準應隨之檢討；事故與市場經驗應回到訓練與評量；持續教育也應回應新技術、氣候風險、法規變動與文化治理，而不是只累積形式時數。

## 誰來承擔

政府負責建立共同標準與品質要求；訓練機構、專業組織、學校與民間體系則依標準提供多元培育。制度應避免單一組織壟斷，也不應由行政機關獨自決定所有技術內容。

外部品質查核應涵蓋訓練與評量的利益衝突、考官一致性、申訴處理及資格後品質。主管機關可由不同於受查單位的人員辦理查核，公開共同缺口及改善完成情形，避免同一組織兼具所有決策與救濟角色。

## 受託執行不能取代主管機關責任

資格制度委託學校、專業組織或其他機構辦理時，主管機關仍應決定並公告法規原則、年度規則、權責清冊及不利處理程序。受託單位依契約執行書審、平台、訪視或技術協調，不得以作業說明、平台欄位或訪視意見自行創設新義務；涉及計點、駁回、停權或其他不利結果者，應由有權機關作成或核定，並提供陳述、補正與申復。

戶外課程與實作評量具有天候、場域、通訊及安全上的不確定性。訪視與稽核應區分輔導、品質查核與違規調查的目的，建立通知、身分、非介入原則、紀錄確認、安全例外及獨立複核程序；資料則以單一來源、一次填報及版本管理為原則，避免紙本、平台與重複預約同時增加第一線負擔。

制度績效應以師資與評量一致性、學習成果、安全管理、申訴處理、資格後從業及持續改善為核心，不以文件數量、訪視頻率或發證件數代替品質。新增機構前並應評估區域需求與評量量能，建立改善期限及退場機制。

## 第五章 專業定位、執業與風險分級

取得資格後的執業治理，依職務責任、技術要求及實際風險配置監督。非商業活動也可能具有高度風險，但不因此自動適用商業登錄；活動安全要求與營運責任須分別判斷。

### 山域專業人力的範圍

山域專業人才涵蓋山域嚮導、山域搜救與安全人員、山屋管理、步道與設施工作、戶外教育、調查研究、巡護保育、高山運補、文化導覽、部落協作及其他技術性山域作業。不同職務肩負的公共功能、控制能力與風險不同，不宜納入單一考試或由同一機關包辦；共同能力架構負責跨職務對照，各有權機關再依職掌建立資格、任務授權、訓練、增能與持續專業發展。

### 差異化的執業制度

由於各專業所承擔的公共責任與風險程度不同，執業制度亦應採取差異化設計，而非一體適用相同的管理方式。涉及直接帶領民眾從事高風險山域活動者，應建立較完整的能力要求與執業規範；教育、研究、文化推廣、環境維護及其他專業工作，則依其工作內容建立相應的專業制度與品質管理機制。制度設計的目的在於建立合理的專業責任，而非增加行政管制。

### 承接既有制度

既有資格的效力、補充訓練及差距補足，依第七章的轉銜安排處理。本章集中說明取得資格後，哪些職務需要較高管理密度，以及服務配置如何依風險調整。

### 優先推動山域嚮導制度

本書提出以登山與溯溪作為嚮導制度的兩個帶領領域，理由不在於這兩類活動較重要，而在於它們共享同一組核心職務：連續行程中的路線判斷、隊伍管理、時間與體能配置、天候與現地條件的持續評估，以及撤離時機的決定。雪地能力依任務列為登山進階模組；溪降依技術與撤離條件納入溯溪相關進階模組。

天然岩場的攀岩帶領與攀登教學，本書建議不納入山域嚮導的帶領領域。理由是職務性質不同，而非技術難易或重要性的差別：嚮導職務的核心是在移動中持續作成判斷，責任分布於整段行程；攀岩帶領則以特定岩場為場域，核心是技術教學與確保系統的建立與操作，責任高度集中於單一技術系統的正確性。兩者的風險型態、能力養成路徑與複訓需求都不相同：前者依賴經驗累積與情境判斷，後者依賴系統操作的精確與反覆驗證。

若將攀岩併入山域嚮導體系，會同時產生兩項損失。對嚮導制度而言，等於為多數不從事攀岩帶領的持證者增加與其職務無關的評量與複訓負擔，拉高整體門檻卻不提升行程帶領的安全；對攀岩而言，其技術評量將被壓縮為登山制度下的一個模組，難以維持該領域本身所需的專業深度與更新速度。這與本書「制度應回應實際任務，不必為每一個活動名稱另設法律或證照」的原則是同一個判斷的兩面：不因名稱而增設，也不因分類而強併。

## 必須保留的兩個接口

### （一）行程中的繩索與確保能力仍屬嚮導職務：

登山路線上的攀登路段、需要架設固定點的地形、以繩索進行的垂降或撤離，其目的是完成行程與確保隊伍安全，並非以攀登本身為服務內容，因此仍屬登山嚮導的職務範圍，應以進階模組處理，並依技術難度與孤立程度設定能力要求。將攀岩帶領移出帶領領域，不等於嚮導可以不具備繩索與確保能力；這兩件事的區別在於服務的目的，不在於是否使用繩索。

### （二）攀岩的商業服務仍完整受第六篇規範：

第六篇依服務實質認定，不依活動名稱劃分，且已將天然岩場攀登列為高風險商業服務。因此商業攀岩服務一樣適用業者登錄、服務資訊揭露、契約、風險告知、責任保險、申訴管道、風險管理與緊急應變計畫等要求，差別僅在於其人力配置所對應的資格，應由攀登運動的既有專業體系認定，而非由山域嚮導資格認定。換言之，攀岩移出的是資格體系中的一個帶領領域，不是治理範圍。

## 攀岩的制度歸屬

攀岩帶領、攀登教學與相關繩索技術，宜由運動主管機關會同運動攀登及天然岩場實務組織，建立能承接教學、天然岩場帶領、技術標準、複訓及商業人力配置的專業體系。現行運動教練制度可作為競技與教學能力的基礎，但在職務分析尚未確認其涵蓋天然岩場商業帶領、戶外風險決策與緊急應變以前，不宜直接推定已能完整取代現行攀岩嚮導制度。本書第二篇所指出的「缺少共同職務與成果對照」問題，在此領域同樣存在，因此仍應納入第四篇的共同能力架構進行對照：共享的導航、急救、風險管理與環境倫理能力採同一組標準，技術與帶領能力則各依領域認定。共同對照的目的是使跨領域採認與轉銜成為可能，不是把攀岩併入嚮導制度。

## 本會角色揭露與開放承接

本會目前辦理運動攀登相關訓練、教練與裁判員的培訓及認證，並承接運動攀登訓練及賽事等業務（詳見附錄D）。本節建議將天然岩場攀岩帶領移出山域嚮導的帶領領域，改由攀登專業體系承接；此項建議與本會現行業務存在利害關係，因此在論證處一併揭露，供讀者檢視。

本書提出此項建議，理由在於職務性質、風險型態與能力養成路徑的差異，已如前文所述；這項理由不以任何特定組織承接為前提。承接天然岩場攀岩帶領的專業體系，應由主管機關訂定能力標準、評量基準與申訴程序，開放所有符合條件的組織參與培育，並依第七篇第五章的原則，使標準研擬、訓練提供與資格評量分別由不同主體承擔。本會若參與該體系，應與其他組織適用相同的標準與外部評量，不因本書的倡議而取得優先或排他地位。

## 轉銜與程序保障

現行《山域嚮導資格檢定辦法》仍設有攀岩嚮導與雪攀嚮導類別。本書所提兩個帶領領域屬修法後的政策選項；在天然岩場攀岩的職務分析、資格承接、商業配置及轉銜程序完成前，仍依現行法制辦理，不得因政策分類建議而提前排除既有資格的效力。現有攀岩嚮導及雪攀嚮導資格的效力、補充訓練與差距補足，依本篇第七章的轉銜安排處理，不因分類調整而失效或自動貶值。主管機關應於第一年的職務分析工作中，與攀岩、繩索、登山、溯溪及雪地領域實務者共同確認職務邊界與能力對照，並公開對照結果與轉銜方式；在對照完成並經公開討論以前，不逕行取消或限縮任何現有資格。

## 工作保障與責任分擔

執業責任須有相應保障。本書所稱保險，依所承擔的風險區分為主辦或營運責任、專業責任、參與者傷害及工作者職業災害保障；其商品名稱及承保範圍須逐案查驗。第六章處理工作者保障，第六篇處理服務提供者的營運義務，不能以參與者自行投保代替業者責任。

## 從資格管理到人力發展

山域專業人力制度並非一次性的資格管理，而應是持續發展的培育體系。國家應建立人力培育、能力提升、資格採認、專業發展與國際交流等完整制度，使不同專業能隨山域活動發展與社會需求持續成長，並透過共同能力標準建立跨專業合作機制，形成完整的國家山域治理人力網絡。唯有建立制度、培養人力、累積專業，才能支撐臺灣山域治理的長期發展，也讓山域專業工作成為一項值得投入、受到尊重且具永續發展潛力的公共專業。

# 第六章 職涯支持、勞動與執業保障

專業人力制度的終點並非取得證書，而是形成可長期執業的工作環境。制度應處理合理報酬、契約透明、工時與休息、職業災害、責任保險、健康風險、裝備成本、持續進修與申訴救濟，並承認山域工作具有季節性、高風險與多重雇用型態。

## 契約先釐清工作關係

工作保障以實際工作關係為起點。服務提供者應在工作前以書面交代任務、報酬、工作與休息安排、裝備及交通費用、取消條件、保險與事故處理。是否屬雇用或承攬，仍依具體關係及適用法令判斷，不能僅以契約名稱排除應負責任。勞動主管機關可會同運動與產業主管機關提供示例及諮詢。

## 合理報酬與安全工作條件

業者應將行前規劃、行中帶領、後勤交接及必要回訓納入成本，避免只計算活動當日工時。高負荷行程須安排輪替、休息與替補，並事先約定因天候或安全決策取消行程時的報酬處理。公共採購與補助計畫可要求揭露人力成本及保障安排，促使預算反映實際服務需求。

## 職災與責任保障的銜接

工作者、雇主或發包組織，應在任務前確認下列保障事項。勞動主管機關與保險監理機關提供法規及商品適用諮詢，專業組織可協助契約與保障資訊的理解。

### （一）保障對象與期間：

包括受僱、承攬、受督導實務及受請求協勤者，確認交通、執勤與撤離是否涵蓋。

### （二）事故風險與除外事項：

核對活動、海拔、技術或職務限制，不以保單名稱推定全部山域工作均已承保。

### （三）責任分擔：

區分雇主、主辦者、專業人員及其他合作單位，確認第三人損害、法律協助與求償程序。

### （四）事故後支持：

提供醫療與復工銜接、必要的心理支持、申請補償及爭議協助。

### （五）保障查驗：

任務主辦者留存查驗紀錄，異動或到期時更新，不公開不必要的健康或保險個資。

### （六）缺口改善：

主管機關彙整未承保或保障不足的常見情境，與工作者、雇主及保險人檢討可行方案。

對保險市場尚無適合商品的職務，政策先釐清風險與責任，評估團體投保或其他合法保障安排。新增強制投保要求前，須確認可得性、費用及轉銜措施。

## 資格管理與工作者保障必須同時前進

運動主管機關可結合專業組織、學校及工會，提供進修、法律諮詢與職涯轉換支持。資深工作者可以轉向教學、督導、風險評估、設施管理或研究，相關經驗依共同能力架構採認。成效應看工作保障覆蓋、契約透明與人才留任，不只看發證或培訓人數。

## 第七章 既有制度轉銜與國際接軌

山域專業制度需要跨領域的標準制定與外部品質保證。運動主管機關可負責共同能力與資格政策，並與教育、勞動、消防、衛生、觀光、原住民族及土地管理機關建立接口；專業團體與第一線工作者則應參與職務分析、技術標準及定期檢討。

### 制度上路之後

一套人力制度的成敗，不只取決於設計得好不好，更取決於它如何從舊制走到新制、如何與外部制度對話，以及發證之後還做不做事。以下三項，分別回應這三個問題：

#### （一）從舊制到新制：轉銜

制度轉銜須公開新舊職務對照、既有資格的有效範圍、補足內容、費用及合理期限。原有合格資格在既定效期內的地位，不宜因分類調整即被否定；新增高風險要求則須說明必要性及過渡措施。改革不能保證每張證書的市場價格，但應避免無理由縮減可執行職務或要求重複付費。

- 1、短期：先由現行資格辦法、訓練與展延規定著手改善，並盤點既有證照、民間訓練與實務經歷。
- 2、中期：透過認可先前學習、能力補正與資格採認，銜接新的職務分類與持續教育。
- 3、長期：再由建議制定的《山域治理法》或相關授權體系，連結專業職務與商業服務的人力配置標準。

共同能力標準是轉銜的比較基礎。資格主管機關應提供個別對照結果及申復途徑，並先評估訓練容量、工作者時間與費用負擔；補足要求超出可得資源時，應調整施行行程或提供必要支持。

#### （二）從國內到國際：接軌

國際接軌的重點，是讓臺灣資格所代表的能力可以被理解、比較與查驗。國內外訓練內容、實務要求及法規不同，合作須以逐項對照與在地要求為基礎，不以組織名氣或證書名稱直接推定等值。國際資格的採認選項見本篇第三章。第七章進一步處理制度間的對照、交流及持續品質管理。

##### 1、能力對照與轉換機制：

不同國家對山域專業人力的分類方式、能力要求與執業制度雖不盡相同，但多數皆以能力為核心。未來可建立能力矩陣與對照機制，讓不同國家、不同專業、不同制度之間具有清楚的能力對應關係。這與轉銜階段的資格盤點使用同一套能力語言，差別只在比對的對象是境外資格。

##### 2、國際交流與專業合作：

透過參與國際山域組織、辦理國際研討會、共同培訓、師資交流與技術合作，讓臺灣專業人力持續吸收國際經驗，同時將臺灣在高山管理、防災應變、戶外教育、山域文化與社區參與的實務成果分享至國際社會。臺灣建立的能力架構本身也應朝國際可理解、可比較、可採認的方向發展，提高本國資格的能見度。

### （三）發證之後：品質治理

轉銜與接軌都只處理「如何取得資格」。但制度若停在發證，能力標準就無法持續發揮作用。品質治理的目的不是增加審查，而是建立公共信任。資格、職務、有效期限、停權與申訴資訊，應在兼顧個資保護的前提下適度公開；事故與申訴資料則應去識別化後回饋制度，避免品質管理只發生在發證的那一刻。

這條回饋路徑，正是把三者連成一個循環的關鍵：發證後累積的事故與申訴資料，回過頭修正能力標準；修正後的標準，又成為下一輪轉銜對位與國際比對的依據。制度因此不是一次性的改革工程，而是能夠持續自我校正的體系。

## 本篇小結 從資格管理走向國家專業人力制度

山域專業制度連接能力辨識、職務範圍、工作保障與公共信任。六環生命週期提供制度運作方式，風險分級調整執業要求，轉銜與品質查核則確保改革可以逐步落實。

未來制度應以實際職務與風險責任為基礎，建立可以跨領域銜接的能力架構。現有山域嚮導、教練、救援、教育及其他民間資格不必全面廢除，而應透過先備學習認可、能力補足及共同品質標準逐步整合，使既有經驗得以延續，也讓不同來源的人才具有公平進入專業體系的途徑。

專業資格與商業營運必須維持清楚界線。資格制度回答「個人是否具備執行職務的能力」，商業治理則處理「服務提供者如何承擔契約、保險及經營責任」。兩者應建立接口，但不能以證照取代產業管理，也不能以完成登錄取代專業能力。

國家應以能力辨識、經驗採認、責任分工與工作保障，建立可持續的專業路徑，使人力制度支撐安全、教育、文化與地方發展。



圖 4-2 從能力到長期執業

第五篇

# 建立健全的山域安全治理制度

*Mountain Safety Governance*

**引言** 安全不是把人擋在山下，而是讓每一次進山都有更好的判斷、更強的支持與可學習的制度



## 第一章 從事故管理走向風險治理

山域具有不可完全消除的不確定性。天候、地形、個人能力、團隊決策與設備狀況相互作用，政府不可能承諾零事故，也不應以零事故作為治理成敗的唯一標準。安全治理的重點，是降低可避免事故、提升應變能力，並讓風險被理解、分擔與持續學習。

### 安全不是事故發生後才開始

安全治理應從出發前開始，透過資訊、教育與專業支持協助判斷，並以救援及事件學習處理殘餘風險。「向山致敬」所提出的合理使用方向，需要相應的安全服務承接；不論活動總量如何變化，政府都應把預防工作納入平時責任。

### 從 Safety-I 到 Safety-II

Safety-I 著重避免失敗及分析事故，Safety-II 則關注日常工作如何在變動條件下成功，兩者可互補。Hollnagel 等人的白皮書提供這項安全觀點；將其應用於山域，仍須透過活動紀錄及決策回顧驗證，不能推定國際山域制度已全面採用同一模式。

### 由事故處理轉向風險治理

本白皮書據此提出，臺灣應由過去以事故處理為核心的安全政策，逐步轉向以風險治理（Risk Governance）為核心的模式。風險治理並非消除所有風險，而是透過教育、資訊、專業制度、公共服務、科技應用與跨部門合作，使風險能夠被辨識、被評估、被管理，並在必要時得到有效應變。政府的角色也將由傳統的管理者與救援者，轉變為制度建立者、公共服務提供者與治理協調者。具體而言，安全政策應由事故發生後的救援與責任追究，向前延伸至風險辨識、資訊服務、教育、專業支持與現場醫療，向後延伸至事故調查、改善追蹤與制度修正。救援仍是重要能力，但不應成為唯一的政策中心。

### 風險治理與人民自由

風險治理的核心，在於承認山域本身具有自然風險，同時尊重人民依法進入山林、探索自然的自由。政府的責任並非以更多限制取代風險，而是透過完善的制度，協助人民理解風險、降低風險、承擔風險，並在事故發生時提供適當的支援與保障。因此不同情境應採取相稱的措施。一般步道、技術活動、商業服務、學校教育與大型賽事的風險並不相同，不能以單一規則處理；限制與人力配置也應依暴露程度、撤離難度與參與者特性調整。

### 大型有組織活動的安全成本與公共救援邊界

收費、大型或高度組織化的活動，主辦者對可預見風險具有較高控制能力，應把風險評估、專業安全人力、醫療站、通訊、撤離、交通與必要船艇或技術裝備納入活動計畫及成本。消防、

警察、空勤與公共醫療體系是重大事故的緊急應變後盾，不應被當作主辦者例行警戒、救生或現場安全人力的免費替代。

主管機關審查大型活動時，應同時檢視主辦者自備量能、公共支援的法源與費用、消防與醫療剩餘應變能力、輪休與疲勞風險，以及事故升級後的指揮交接。公共機關參與並非禁止，但須以不削弱日常救災救護為前提，明確區分主辦者的第一層責任與政府的第二層緊急支援。

## 安全治理是跨部門的公共政策

山域安全從來不是單一機關可以完成的工作。它涉及教育體系的戶外教育、運動主管機關的安全推廣、林業與國家公園的場域管理、氣象單位的預警資訊、數位治理的資訊整合、地方政府的公共服務、醫療體系的緊急救護，以及民間團體、專業嚮導、山屋管理者、社區居民與志工的共同參與。安全治理因此是一項典型的跨部門、跨領域、跨專業的公共政策，而非消防或警政單位的單一業務。各機關應依功能形成固定的責任鏈；事故、近失事件與成功處置經驗，則應回到教育、資訊、救援程序與專業標準，形成可追蹤的改善循環。

## 第二章 建立全民山域安全文化

人民親近山林的自由，需要以基本能力與責任文化支持。山域素養包括路線與天候判讀、裝備準備、風險溝通、團隊決策、迷途預防、基本急救、環境倫理及求援方式。它不是把所有人訓練成專家，而是讓民眾知道何時可以自行判斷、何時應尋求專業服務。

### 開放之後更需要成熟的山域文化

「向山致敬」政策提出合理使用與公共服務的方向，山域也承載休閒、教育、運動、文化與觀光等需求。然而開放山林並不代表風險消失，反而更需要建立成熟的山域文化。自由與責任必須同步成長。人民享有親近山林的權利，也應具備理解風險、管理風險與尊重自然的能力。本白皮書主張，臺灣應建立以全民為核心的山域安全文化，讓安全教育從專業領域走向社會日常，使每一位山林使用者都成為安全治理的一環。

### 安全教育納入國民教育體系

山域安全教育不應侷限於專業嚮導或特定訓練課程，而應逐步納入學校教育、戶外教育、社區學習與終身教育體系。學生在成長過程中，就應接觸基礎戶外能力、自然環境認識、地圖判讀、天氣判讀、風險辨識與團隊合作等基本知識；成人則可透過社會教育、企業課程、社區推廣與民間組織持續提升能力，使安全觀念成為全民的生活素養，而非少數人的專業知識。推動主體不應只有政府。學校、社區、社團、媒體、活動業者與公共資訊都應共同參與：教育主管機關可在戶外教育與高等教育中建立基本能力，運動與土地管理機關則提供分級指引、路線資訊與案例學習。

## 安全是持續學習的能力

安全並非取得一張證照後便能永久擁有，而是需要持續累積經驗與不斷學習的能力。每一次登山、溯溪、攀岩或其他山域活動，都應鼓勵參與者事前做好行程規劃、裝備檢查、氣象研判、風險評估與緊急應變準備，並在活動結束後回顧整體過程、檢討決策與經驗，形成持續改善的學習循環。

## 責任分工，而非責任轉嫁

本書以知情選擇及合理責任分配，理解參與者對固有風險的承擔。民眾需要取得資訊並評估能力；政府及專業服務提供者則履行各自義務。「風險自負」不構成一概免責的法律結論，責任仍依適用法令及個案事實判斷。

合理的分工是：政府負責建構制度、提供資訊與公共服務；專業人員提供安全且符合標準的服務；民眾則應做好準備、遵守基本安全原則並尊重自然環境。其中特別需要說明的是：商業業者與專業人員應依其控制能力承擔較高的責任。他們對行程決策、人員配置與現場判斷擁有遠高於參與者的控制力，責任自然不能與一般參與者等同。全民教育不能成為業者轉嫁責任的依據，也不能成為政府減少公共服務的理由。

安全文化需要同時支持適時求援、誠實說明與依法釐清責任，避免把所有事故簡化為單一角色的失誤。

## 安全、環境倫理與文化尊重

山域安全不僅關乎人的生命安全，也涉及自然環境與文化資產的永續利用。進入山林的人除了保護自身安全，也應尊重山林環境、原住民族文化與地方社區生活，理解不同山域所具有的自然、生態與文化價值。本白皮書建議將無痕山林（Leave No Trace, LNT）及尊重原住民族傳統領域與文化知識，納入全民山域教育的重要內容，使山域安全與環境倫理、文化尊重同步發展。

## 從經驗分享到正向循環

成熟的安全文化不會因事故而停止討論，也不會因成功而停止學習。每一次活動經驗，不論是否發生事故，都應鼓勵參與者分享路況資訊、天候變化、裝備使用、決策經驗與近失事件（Near Miss）。政府也應建立公開透明的事故分析與知識分享平台，讓事故成為制度改善與教育推廣的教材，而非僅止於責任追究或新聞事件。與此相對，社會溝通應避免把事故簡化為個人失誤或流於獵巫：當分享可能招致責難，近失事件與錯誤決策就更不會被公開，整個社會也就失去了最有價值的學習材料。

法定事故通報、行政或司法調查資料，以及自願性的近失學習回報，應採不同流程管理，分別說明目的、必填欄位、存取權限、去識別方式、保存期限、是否得作為處分證據及對回報者的告知文字。自願學習制度不能只以「非懲罰」概括其保密與使用界線。

## 從安全宣導到全民山域教育

山域教育應採分齡、分級與情境化設計，連接國民教育、戶外教育、成人學習、專業服務與地方知識。教育部門負責學習架構，安全、場域、氣象、原住民族與民間專業提供內容；成效以能力與行為改變檢驗，不以宣導場次取代。

## 第三章 建立完整風險資訊系統

山域風險資訊系統是安全治理的決策層，應整合氣象、水文、地形、步道與設施狀況、事故資料、通訊覆蓋及地方回報，形成容易理解的預警與行動建議。資訊不只提供給政府，也應以開放格式支援地方、業者、專業工作者與民眾使用。

### 資訊分散是安全問題，不只是使用問題

資訊分散所造成的問題，不只是使用不便，更可能形成安全風險。不同機關的資訊更新速度不一致、格式不統一，內容甚至彼此有落差，容易導致民眾做出錯誤判斷。此外，許多重要資訊仍停留在政府內部，未能以開放資料形式提供社會使用，使民間開發者、產業服務者與學術研究機構難以共同參與資訊服務的創新。因此本白皮書主張，山域資訊應視為國家的公共基礎設施，而非單一機關的行政資料。政府的角色不是壟斷資訊，而是建立標準、整合資料、確保品質，並透過開放資料機制讓社會共同參與。

### 與國家山域資料平台的分工

需要先釐清的是，風險資訊系統不等於第八篇第六章所提出的國家山域資料平台。資料平台是跨領域的共同底座，風險資訊系統則是本篇的安全應用，負責把資料轉化為判斷。兩者應各自具備清楚的資料來源、更新責任、品質標準與錯誤更正機制。

### 國家山域風險資訊系統的四層架構

未來臺灣應逐步建立「國家山域風險資訊系統」（National Mountain Information System），整合各主管機關現有資料，形成跨機關、跨領域、跨平台的服務架構，使用者不必再逐一查詢不同單位，而能透過單一入口取得完整資訊。

#### 第一層：自然環境資訊

天氣、降雨、雷擊、高山溫度、風速、能見度、溪流水位、土石流、崩塌與森林火災等動態資料。資訊必須標示更新時間、不確定性與建議行動，避免只有數值而缺少判斷脈絡。

#### 第二層：路線與現地條件

步道、山屋、水源、橋梁、通訊覆蓋、替代路線與臨時封閉情形。

### 第三層：事故與近失資料

以歷年事故與近失紀錄辨識迷途、溪流暴漲、落石與季節性風險，使使用者能在行程規劃階段調整選擇。此層與本篇第七章所述的事故調查制度使用同一批資料，並非另建資料庫：事故調查著重於制度改善，本層則將同一批紀錄轉為使用者可用的風險判斷；兩者的差別在於呈現方式與去識別化程度，而非資料來源。

### 第四層：公共服務與教育資訊

交通、飲水、避難、緊急聯絡、自動體外心臟電擊去顫器（Automated External Defibrillator, AED）、山屋預約、安全教材、裝備建議、案例與風險評估工具。

四層資訊由共同入口提供，其運作採「標準集中、資料分散」的原則：共同入口的營運機關負責訂定資料格式、更新頻率、品質指標與錯誤更正程序，各資料主管機關則依該標準供應並維護自身來源。如此既不侵奪各機關的法定職掌，也能解決現行格式與更新頻率不一致的問題。

## 開放資料制度

資料主管機關宜依共同標準提供可公開的山域資訊與應用介面，支持民間及研究使用。個人資料、國家安全、敏感生態位置、原住民族知識及其他依法限制公開的內容，依目的與權限分級處理。開放的重點是提升資訊可用性與治理透明，不是無條件公開所有資料。

## 智慧化服務

隨著人工智慧與數位科技發展，資訊系統亦可逐步導入智慧化服務：結合即時氣象、地形、水文與歷史事故資料提供風險預警與行程建議；運用衛星定位、離線地圖與緊急定位技術提高事故定位效率；透過群眾回報機制即時更新步道路況與災害資訊，形成政府與民間共同維護的資訊網絡。其中群眾回報是即時性最高、但查證度最低的來源，因此必須與官方資料分層呈現。使用者回報應明確標示為未經查證，並註記回報時間與位置；經現地確認或多筆一致回報後，再由主管機關轉為正式資訊。系統也應提供錯誤回報與更正管道，使資料品質能持續改善，而非累積無法驗證的內容。

## 管制決策也應留下依據

資訊透明的要求同樣適用於政府自身的決策。封閉路線、限制活動或解除管制時，應說明風險指標、適用範圍、檢討時間與替代措施，逐步由靜態公告走向動態、分級且可追蹤的風險治理。

## 資訊透明即治理透明

資料主管機關負責來源與更新，平台維運者負責交換、版本及更正程序，服務提供者則將資訊轉為可理解的行動建議。這項分工可以讓公開資料支援安全、研究與產業應用，同時保留權利保護及品質追蹤。

## 第四章 山域安全服務網與通訊韌性

山域安全服務網是把資訊轉化為現場支持的服務層，包含入山前資訊、路線標示、山屋與避難設施、緊急定位、通訊替代、醫療諮詢、通報與地方支援。它不是單一網站，也不是由某一機關包辦，而是不同服務依共同標準彼此連接。

### 在個人準備與政府救援之間

山域安全不可能只依靠個人準備，也不能完全仰賴事故發生後的政府救援。在全民安全能力與政府緊急應變之間，必須存在一個穩定、專業且值得信任的安全服務體系。原因不只是分工偏好，更是能力的現實限制。山域幅員廣大、活動類型多元，風險會隨天候、地形、季節、隊伍能力與活動內容快速變化。政府不可能僅依靠公務體系掌握所有現場狀況，也難以直接提供所有活動所需的專業服務。

### 誰在第一線

這套體系包含的不只是山域嚮導，也包括活動領隊、戶外教練、山屋管理人員、步道巡查與維護人員、環境教育工作者、部落與地方協作者、醫療與救護人員、通訊技術服務者、民間搜救團體，以及其他長期在山域現場工作的專業人力。他們共同形成安全治理的第一線支持網絡，也是政府公共服務得以進入山林、連結民眾與回應地方需求的重要力量。

### 結構性缺口

然而臺灣現行的山域安全政策長期存在一項結構性問題：政府重視事故發生後的消防搜救，卻未充分建立事故發生前的專業服務支持。許多安全工作依靠民間團體、在地工作者與個別專業人員自行維持，缺乏穩定的制度、經費、職業定位與品質標準。當事故發生時，社會期待政府全面承擔；但在事故發生以前，能夠協助民眾降低風險的專業服務，卻未被納入公共治理體系。

因此本白皮書主張，臺灣應將山域安全服務視為國家公共安全體系的重要組成，從過去以行政管理與事故救援為主的政策，轉向建立多元、分層、專業且可持續的安全服務網絡。

### 安全服務網要回答的四個問題

安全服務網的設計，應能具體回答四個實務問題：誰能在事故前辨識風險、誰提供現場支持、資訊如何到達使用者，以及民間能力如何與公共救援銜接。依此，服務應按工作功能、活動風險與服務對象建立清楚分類，主要類型包括風險諮詢、活動帶領、通訊與定位、山屋與避難、醫療急救與現場協力。

這六項是服務功能，與第四篇所列的專業人力類別是兩個不同的軸。人力類別回答「誰是這個專業」，服務功能回答「這項服務在做什麼」；同一類人力可能提供多種服務功能，同一項服務功能也可能由不同專業人力承擔。例如山域嚮導同時涉及風險諮詢與活動帶領，山屋管理人

員則同時涉及山屋與避難、現場協力，在部分場域也承擔通訊中繼。制度設計時應以服務功能界定責任與配置要求，以人力類別界定能力與資格，兩者交叉對應而非彼此取代。

## 民間參與的四項保障

民間參與公共安全工作，需要身分、責任、保險與職災、費用四項保障。制度應先盤點各種協勤及工作關係的既有依據，再補足適用不明或保障不足之處。

### （一）身分：

受政府請求協助、依約提供服務或自發志願參與，可能適用不同制度。任務前應確認召集依據、指揮關係及工作範圍，不能將志願協勤概稱為義務役。

### （二）責任：

協助搜救過程中若造成第三人損害，或救援行動未能成功，責任歸屬與免責範圍缺乏明確依據，使民間團體長期承擔難以評估的法律風險。

### （三）保險與職災：

召集或委託單位應確認人員身分、任務與事故保障是否相符；已有法定或團體保障者依其規定辦理，缺口則須在任務配置及制度檢討中處理。

### （四）費用：

出勤所需的裝備損耗、交通與人力成本由誰負擔，目前多由團體自行吸收或依地方政府慣例處理，缺乏穩定機制。

專業的價值不只在事故發生時提供救援，更在事故發生以前，以知識、經驗與現場判斷協助人們降低風險。國家的責任，是讓真正具備能力的人被看見、被信任、被合理保障，並成為公共安全體系的一部分——而保障若不落實到上述四項，「被看見」就只會停留在肯定與感謝的層次。

## 通訊：從技術建設到服務銜接

上述四個問題中的第三項「資訊如何到達使用者」，最終取決於通訊。通訊死區因此是安全服務的重要缺口。政策應同時改善既有的行動與無線通訊、建立離線地圖與定位資料標準，並評估衛星簡訊、低軌衛星或其他替代技術。技術選擇可以隨市場改變，但緊急通訊的公共責任、資料格式與使用指引應由國家建立。

需要強調的是，通訊設備的存在不等於風險已被解決。位置能否正確傳遞、訊息是否有共同格式、接收端由誰判讀、故障如何備援，以及個人資料與救援資訊如何保護，都需要制度銜接。唯有把技術、服務流程與現場能力一起設計，通訊才會成為安全鏈的一環，而不是新的依賴。

通訊覆蓋、延遲與失效情境應清楚公告，協助使用者評估求援限制與備援需求。設備提供的是通訊能力，不能等同保證即時救援，也不當然決定事故責任。

## 第五章 山域緊急醫療、應變救援與後送銜接

山域事故中的失溫、高山疾病、創傷與急性疾病，往往取決於第一時間的評估、處置與後送。Mountain EMS應串連現場急救、遠距醫療指導、消防救援、地面與空中後送及後續醫療，使安全制度不在傷者離開山區後才開始。

### 事故應變不是單一機關的工作

成熟的山域安全治理，不應以「零事故」作為唯一目標，而應建立一套能在事故發生後迅速反應、有效協調、降低傷害並持續改善的應變體系。臺灣現行的事故處理模式仍以消防搜救為主要核心。事故發生後，社會普遍期待消防機關立即投入大量人力、空勤直升機與醫療資源完成救援，形成「事故即消防」的思維。這樣的制度在重大事故中確實發揮重要功能，但也使消防資源長期承受龐大壓力，同時忽略了事故初期最關鍵的自救、互助、專業協作與地方支援。

本書建議把事故初期的自救、隊伍互助、現場專業、民間支援、政府搜救及醫療後送連成相互支援的網絡。這是服務功能的分層，不是依序通過的關卡；急迫事件可立即通報並同步啟動必要支援。

### 六層山域安全鏈

以下六層用來辨識可動員的能力。醫療評估、遠距指導及救援可自事故初期介入，不須等待自救、民間支援或政府搜救依序完成；任何人均不應因分層設計而延後必要通報。

#### 第一層：個人自救

每一位山林使用者都應具備基本的風險判斷、自我照護、裝備使用、定位導航、通訊求援與初步急救能力。許多事故在初期若能妥善處理即可避免惡化，也能減少大型搜救資源的投入。

#### 第二層：隊伍互助

山域活動多以團隊形式進行，同行隊員往往是最早接觸傷者、也最了解現場狀況的人。隊伍應具備基本急救、傷患照護、分工、緊急撤離與資訊回報能力，是事故初期最重要的應變力量。

#### 第三層：現場專業人員

包括山域嚮導、活動帶領人、山屋管理員、步道巡查人員、部落協作者、戶外教育工作者及其他專業服務人員。他們長期熟悉現場環境，能在事故初期提供專業判斷、通訊協調、現場資訊與初步處置，是連結民眾與政府的重要橋梁。

#### 第四層：民間救援團體

民間搜救團體及受訓在地協作者，可依事件需求與指揮安排提供搜尋、資訊及技術支援。政府動員與民間協作可以同步進行；參與者須有相應能力、任務界線及保障。

### 第五層：政府搜救

由消防機關擔任主要指揮，依事故規模整合警察、林業及自然保育署、國家公園管理機關、地方政府及其他相關單位，投入地面搜救、空中支援與後勤補給，建立跨機關聯合作業模式。

### 第六層：緊急醫療與後送

現場檢傷、醫療指導、空中後送與責任醫院銜接，詳如下節。

## 山域緊急醫療（Mountain EMS）

山域緊急醫療與後送應建立 Mountain EMS（Mountain Emergency Medical Services）架構。現行空中救援與後送主要由內政部體系運作：消防機關提出救援需求，空中勤務總隊執行或支援空中救難與救護，並銜接緊急醫療體系、責任醫院與後續照護。改革重點不是另建一套平行機關，而是統一現場檢傷、醫療指導、航空任務風險評估、起降與轉送標準，以及任務後的資料回饋。消防、空勤、衛生主管機關、責任醫院、場域管理機關、地方政府與民間救援，應建立共同的分級、通訊與交接標準。

消防、空勤、醫療與場域單位宜在平時共同訂定任務分級及交接程序。任務當下則分清判斷責任：消防指揮體系整合救援需求與資源，醫療端提供傷情及後送急迫性評估，航空執行單位依適用飛航規範判斷可執行條件，現場專業團隊判斷技術方案。地方及部落提供現地資訊；跨機關協調不應取代飛航安全與現場專業決策。

## 待釐清的法制界線

Mountain EMS 涉及若干尚未確定的法制問題，本白皮書提出檢討與試辦方向，不預先代替主管機關作成結論。

### （一）急救設備的設置與維護：

高山山屋的攜帶型加壓艙（Portable Altitude Chamber, PAC）與其他急救設備，需要清楚的設置標準、維護責任、耗材更換、使用紀錄與教育訓練。

### （二）第一線人員的處置範圍：

嚮導、搜救員、緊急救護技術員（Emergency Medical Technician, EMT）、野外進階急救訓練員（Wilderness Advanced First Aid, WAFA）或野外第一線反應人員（Wilderness First Responder, WFR）受訓者的處置與給藥範圍，涉及醫療法制、醫師指導與責任界線。

### （三）其他界線：

給藥權限、遠距醫療指導、醫療器材管理、責任歸屬與個人資料保護。

白皮書的任務是先確認制度目標，使衛生、消防、空勤、場域管理機關、專業組織與在地協力者能在後續的政策工具手冊中共同完成規範。缺少這一層，救援即使成功抵達，傷者仍可能在評估、處置與後送之間失去連續性。

## 跨機關指揮與資訊整合

山域事故通常涉及消防、警察、空勤、醫療、林業、國家公園、地方政府與民間團體等不同單位。若缺乏統一指揮與資訊整合，容易產生重複投入、資源浪費或資訊落差。未來應參考國際事故指揮系統（Incident Command System, ICS）的精神，依事故規模建立彈性指揮架構：不同事件可依需求整合各機關資源，但仍維持清楚的指揮權責、通訊標準與資訊流程。同時應建立共同地理資訊平台、標準化事故回報格式與跨機關資料共享制度，使事故資訊能即時傳遞。ICS在本書僅作角色、指揮跨度與資訊流程的參照；實施時須嵌入現行災害防救、消防指揮及空勤專業決策體系，並經聯合演練確認，不另形成平行指揮鏈。

標準化的事故通報格式尤其重要——讓報案者能快速提供位置、傷勢、人數、天候、裝備與現場環境等資訊，協助救援單位進行風險評估與資源調度。定位、衛星通訊與數位地圖等科技應用，也應以此為基礎導入。

## 民間力量的制度化

臺灣民間搜救團體長期投入山域救援，累積大量實務經驗，是安全治理的重要資產。然而目前民間參與多仰賴志願精神，缺乏穩定的制度支持。本白皮書建議建立民間搜救團體合作制度，包括共同訓練、裝備補助、責任保險、通訊系統、聯合作業標準與政府委託機制，使民間力量能在適當保障下參與公共安全工作。同時應建立地方山域安全協力網絡，結合山屋、部落、地方工作者、社區巡守與專業團體，提升偏遠地區的事故初期應變能力。

## 先盤點既有能力，再補制度缺口

政府建立 Mountain EMS、安全教育與救援合作制度前，應先盤點民間已長期運作的急救教育、專業培訓、PAC 與其他設備建置維護、通訊、留守、事故支援及安全推廣能力。盤點不只記錄組織名稱，也要確認服務範圍、專業標準、設備所有權與維護週期、值勤可用性、資料與教材權利，以及目前依賴的經費與志工負擔。

既有民間量能符合公共需求者，應以多年期合作、共同標準、合理費用、責任保險、資料治理及定期評估予以銜接；未達標者提供改善路徑。新制度不得因重新命名或重新採購而排除已累積的實務成果，也不能把民間合作理解為政府責任與成本的轉嫁。

## 演練與制度修正

政府應定期辦理跨機關聯合演練，結合消防、空勤、醫療、林業、國家公園、地方政府、民間搜救團體與專業山域工作者，共同驗證事故應變流程。事故應變能力並非建立於一次成功的救援，而是建立於每一次演練、每一次合作與每一次制度修正之中。

## 第六章 建立救援風險決策與救援者安全制度

救援制度須同時保護受困者與執行任務的人員。面對高度不確定的環境，任務指揮需要評估替代方案、持續更新風險，並取得停止、延後或轉換策略的組織支持。

### 從英勇救援走向專業救援

長期以來，臺灣社會對山域救援的想像，經常建立在「即時出動、全力搶救」的期待之上。當事故發生，救援人員迅速進入現場、冒險接近受困者，往往被視為責任與勇氣的展現。

然而山域、溪谷、激流、岩壁及惡劣天候等救援環境，本身即具有高度不確定性。若救援決策只建立在「有人等待救援，因此必須立即進入」的單一邏輯上，反而可能使原本的一起事故，擴大為救援者傷亡的二次事故。

成熟的山域安全治理，必須從「英勇救援」逐步轉向「專業救援」。國家的救援義務，不應被理解為要求救援人員承擔無限風險，而應建立一套能夠評估風險、比較方案、選擇適當時機，並允許現場指揮體系依專業判斷調整策略的制度。

2026年8月31日濁水溪武界段救援事故造成消防人員殉職，再次提醒社會：救援任務本身也是高風險作業，制度不能只問是否即時出動，也必須確保指揮者能依水文、天候、裝備、人員能力與替代方案，作成執行、延後、改採其他方式或停止任務的專業決策。本書不就個案責任作成判斷，事故原因仍應由正式調查釐清；本章所提出的風險評估、停止與延後決策權、能力授權、裝備及任務後檢討，是為建立可普遍適用的救援者安全制度。

### 救援的第一原則：避免二次事故

山域救援所面對的風險，往往同時來自地形、天候、水文、能見度、落石、雪況與人員體能等多重因素，且可能隨時間快速改變。因此是否立即進入事故現場，並非單純的道德判斷，而是一項專業的風險決策。

航空救援的運作提供了容易理解的例子。當天候、能見度或飛航條件超出安全範圍時，即使現場有人等待救援，也可能必須暫停或延後飛航。這並不是拒絕救援，而是確認救援行動本身不應產生新的重大事故。相同的原則，也應適用於地面、溪谷與山域救援。

因此救援策略不應只有「進入」與「不進入」兩種選項，而應依風險與受困者狀況，在多種方案之間動態選擇：立即進入、延後進入、改變進入路線、遠端監測、建立通訊、投送物資、原地避難指示、航空救援、專業技術隊伍接替，或等待環境條件改善後再行動。

真正的專業救援，不是任何情況都必須立即冒險進入，而是能夠判斷「何時進入、由誰進入、使用何種方式進入」。

## 建立風險相稱的救援決策制度

現行救援現場雖已有指揮體系，但面對低頻率、高風險且高度技術性的事故，仍有必要進一步建立標準化的風險決策機制。未來可逐步發展「救援風險評估框架」，至少納入七項因素：

- (一) 受困者的生命危急程度與可等待時間
- (二) 地形、水文、天候與環境風險
- (三) 救援人員的能力、裝備與人力條件
- (四) 現場可運用的救援技術
- (五) 是否存在風險較低的替代方案
- (六) 行動失敗可能造成的後果
- (七) 環境條件在未來數小時的可能變化

其核心並非以表格取代現場判斷，而是使重要的決策因素被系統性確認、紀錄與交接。重大或高風險救援亦應建立必要的「決策紀錄」，使事故後的檢討能夠回到當時現場所掌握的資訊，而不是以事後結果反推當時的決策是否正確。

判斷一項救援決策是否合理，應問的是：在當時所掌握的資訊、能力與環境條件下，一名具有相當專業能力的指揮人員，是否可能做出相同或相近的決定？而非僅因最後救援成功或失敗，決定指揮官的判斷是否正確。

## 資格不等於能力：建立高風險救援的任務授權制度

救援專業不能只以「是否取得證照」判斷。一名消防或搜救人員即使曾接受山域、激流、繩索或其他專業訓練，也不代表其能力必然長期維持在足以執行所有高風險勤務的程度。尤其激流、溪谷、岩壁、雪地及複雜繩索救援等工作，往往具有低頻率、高技術、高後果的特性。若缺乏持續操作、複訓與能力驗證，專業技能可能快速下降。

因此高風險救援人力制度應逐步由「證照管理」轉向「能力管理」，形成完整的序列：基礎資格 → 專項訓練 → 能力驗證 → 定期複訓 → 任務授權 → 實務經驗累積。這與第四篇所建立的能力管理原則一致：資格證明能力曾被驗證，任務授權則確認能力現在仍然存在。本節是該項原則在高風險救援領域的具體化。

不同人員亦應依能力分工，例如現場指揮、技術救援、舟艇操作、繩索系統、航空協調、醫療與搜索規劃等，而非期待所有第一線消防人員同時具備所有專業能力。

## 建立區域專業救援與跨區支援能力

臺灣消防人員的勤務範圍極廣，除火災搶救與緊急醫療外，亦需處理車禍、化學災害、水域事故、山難、繩索、颱風及各類災害勤務。在此制度下，要求每一名消防員長期維持所有特殊救援技能的高度熟練，實務上並不容易。

山域救援因此可朝「基礎能力普及、專業能力區域化」發展：各地方消防機關維持基本的山域事故應變與初期救援能力；針對溪谷、激流、長程搜索、高山技術、岩壁與特殊繩索等高風險事故，則建立跨縣市或區域性的專業救援量能。

政策目標不必是讓所有消防員都成為山域救援專家，而是確保：需要專業能力時，國家的救援體系能迅速調度真正具備該項能力的人員。此一制度亦可進一步整合民間搜救組織、山域專業人才及其他專業技術資源，建立平時共同訓練、事故分級動員與跨機關協作的機制。

## 建立停止、延後與策略轉換的專業決策權

近年討論救援者安全時，常以「退避權」描述救援人員在高度危險情境下拒絕或停止進入的權利。然而若僅以「退避」理解，容易被誤解為消防或搜救人員具有「可以不救」的權利。

更完整的制度概念，應是建立高風險救援之停止、延後及策略轉換的決策權。當環境條件超出現有救援能力，或執行行動所增加的風險已明顯高於可能取得的救援效益時，現場指揮體系應有權決定：暫停進入、等待水位或天候改善、改採航空方式、增派專業隊伍、調整技術方案，或要求受困者先行原地避難。

此項決策應建立在可辨識的風險條件與專業標準之上，並受到組織制度的保障。若一名現場指揮官依照既定程序做出專業判斷，卻可能因媒體壓力、政治介入或事故最後結果而受到不當究責，現場就很難真正形成安全決策文化。

專業決策保障須連接風險評估、紀錄、訓練及任務後審查。組織應依當時可得資訊與合理專業標準評估決策，不能僅以結果究責；符合程序是重要證據，但不當然免除所有法律責任。涉及新增責任保障或例外者，仍須完成相應法制檢討。

## 避免政治與輿論介入現場戰術決策

重大山域事故經常受到媒體、民意代表、家屬與社會的高度關注。公共機關當然有說明、協調與資訊公開的責任，但外部壓力不應直接介入現場的戰術決策。

政府首長與行政體系的角色，應是確保救援資源得以調度、跨機關協調順利與資訊透明，而不是要求現場在不安全的條件下採取特定行動。制度上宜建立明確原則：行政與政治層級可以要求充分說明救援決策，但不應凌駕現場專業指揮體系，直接要求執行特定的高風險戰術。同

時，救援單位也必須建立對外的風險溝通能力，使家屬、媒體與社會理解「暫停進入」並不同「停止救援」。救援隊伍等待環境改善，有時本身就是救援策略的一部分。

## 第七章 建立事故調查與學習制度

重大或具制度意義的山域事故，應建立跨專業、非懲罰取向的調查機制，分析環境、資訊、裝備、組織、決策與制度因素。調查目的不是取代司法或行政責任，而是避免相同問題再次發生。

### 事故未被學習，只被處理

臺灣目前仍缺乏完整的山域事故調查與學習制度。事故發生後多由消防機關完成救援，相關資訊散見於新聞報導、行政報告或個別單位紀錄，缺乏統一的分析架構，也缺少跨機關、跨領域的知識整合。許多事故的真正成因：環境因素、決策過程、資訊取得、裝備使用、隊伍管理、教育不足與制度缺陷：並未被完整分析，也就難以形成政策改善的依據。

因此本白皮書主張，臺灣應建立一套以「學習」而非「究責」為核心的事故調查制度，使每一次事故都能累積為國家安全治理的知識資產。事故調查的目的不應是尋找應受責難的人，而是找出事故形成的原因、理解事故如何發生，以及制度還有哪些可以改善之處。

### 公正文化與責任判斷

公正文化鼓勵誠實通報與系統改善，同時保留依法處理故意違法、重大過失及其他應負責任事項的機制。主管機關宜將學習訪談、個資保護及行政司法程序的關係公開說明，不能僅以「非懲罰」宣示保證所有資料均不被依法使用。

需要說明的是，公正文化並不等於免除責任，而是改變責任的判斷方式。責任判斷應依角色、能力、控制範圍、契約關係與可預見性認定，不能只因事故結果反推所有參與者有過失。一般參與者、隊伍領隊、專業帶領者、活動業者、土地管理者與救援機關，各自掌握的資訊與控制能力並不相同，責任自應有所區分。

### 調查的獨立性與改善責任

重大或具制度意義事件的學習調查，宜由跨專業小組辦理，揭露成員與事件的關係，涉案或受查單位不單獨決定結論。消防及相關機關提供依法可供使用的紀錄，新增資料調取權則須另有法源。

報告應區分確認事實、分析推論及建議，並給予相關單位回應機會。每項改善列明主責、期限、查驗方式及公開範圍；涉及個資或司法程序者依法處理。中央協調機制追蹤跨機關事項，避免調查結束後無人執行。

## 國家山域事故資料庫

目前臺灣的事故資料分散於消防、警政、林業、國家公園、地方政府與民間團體，各單位採用不同分類方式，缺乏共同格式，難以進行長期趨勢分析。本白皮書建議建立「國家山域事故資料庫」，由中央建立統一的事務分類、資料標準與管理機制，整合歷年事故資訊。資料內容除基本事故資訊外，也應包含活動型態、路線、天候、地形、裝備、隊伍組成、事故原因、通報時間、救援歷程、醫療後送與最終結果，並建立匿名化與個人資料保護機制。透過長期累積，即可分析事故熱點、季節變化、活動風險與制度缺口，作為政策規劃、教育推廣與公共資訊的依據。

## 近失事件回報

能持續學習的安全制度，不只研究事故，更重視那些「差一點發生事故」的經驗。許多重大事故之前，都曾出現裝備失效、判斷錯誤、迷途、落石、溪水暴漲、天候突變或通訊中斷等近失事件。若能在事故真正發生之前蒐集這些資訊，便能及早發現系統風險。本白皮書建議建立匿名的近失事件（Near Miss）回報平台，鼓勵山域工作者、帶隊人員、一般民眾與民間團體分享經驗，不以究責為目的，而以教育與制度改善為核心。這些資料除可作為教育教材外，也能成為風險預警與政策修正的依據。

## 年度分析與跨領域研究

建議建立年度山域安全分析制度，每年彙整事故統計、事故型態、原因分析、近失事件、風險趨勢與制度改善建議，發布《臺灣山域安全年度報告》。公開透明的年度報告，能使政府、民間、學界與產業共同參與安全治理。山域事故涉及醫學、地理、氣象、水文、心理、人因工程、教育、法律與公共政策等多元領域，不應由單一機關獨立研究。本白皮書建議建立跨領域山域安全研究平台，結合政府、學術機構、消防、醫療、民間團體與產業，共同推動事故研究、安全技術、風險模型與政策分析，建立屬於臺灣自己的山域安全知識體系。

## 從分析到改善：可追蹤的清單

分析若不連結行動，學習便停留在報告層次。事故改善應納入氣候與設施韌性。步道中斷、山屋損壞、動物入侵、通訊失效或撤離困難等問題，均應形成改善清單，並明確標示主責機關、完成期限與公開追蹤，使每一次事故與近失事件都能轉化為國家能力。

## 持續改善循環

事故學習由受理、分析、提出改善、指定主責到完成查驗形成循環。各主管機關依職掌執行改善，行政院協調機制處理跨部會障礙；相關結果納入第八篇VIMLI的學習及制度更新，不另建立平行績效分類。

## 第八章 建立韌性安全治理體系

前七章分別處理安全文化、風險資訊、現場服務、緊急醫療與救援、救援者安全，以及事故學習。本章將這些制度連接到預防、應變、復原及學習四項功能。

### 從零事故到韌性社會

韌性強調制度在衝擊下維持必要功能、降低傷害、恢復服務並持續學習。《仙台減災綱領》提供預防、應變及復原的政策參考；山域治理仍須以場域條件及實際結果檢驗其適用性。

本白皮書因此提出，臺灣未來的山域安全政策應以建立「韌性的山域安全治理體系」(Resilient Mountain Safety Governance) 作為長期目標，讓政府、專業工作者、地方社群、民間組織與每一位山林使用者，共同構成能夠自我調適、持續改善與共同承擔責任的治理網絡。

### 安全是循環，不是單次事件

過去的山域安全制度往往將事故視為獨立事件：事故發生後投入搜救，事件結束後制度也隨之停止。韌性治理則強調安全是一個持續循環。四個階段構成持續運作的治理循環，使安全制度不斷累積經驗、提升韌性，而不是停留於事故處理。

#### (一) 預防 (Prevention)：

透過安全教育、風險資訊、專業服務與能力培養，在事故發生前降低風險。

#### (二) 應變 (Response)：

透過多層次事故應變體系、跨機關協作與科技支援，在事故發生時快速控制風險、降低傷害。此階段亦包含通訊、現場醫療、救援與後送的完整銜接，以及專業服務對不同能力使用者的支持。

#### (三) 復原 (Recovery)：

在事故或災害後恢復服務、照顧受影響者、修復設施與社群能力。復原是四個階段中最少被制度化的一環。事故結束、搜救人員撤離之後，仍有若干工作缺乏明確的主責與期限：受影響者及其家屬的後續照顧與資訊提供；參與救援的第一線人員與同行隊員的心理支持；步道、山屋、橋梁與通訊節點的修復排序與經費來源；以及地方社群在事故後可能承受的觀感衝擊與經營影響。其中設施韌性的原則已見於第一篇第三章，地方社群的支持機制屬第七篇第四章範圍，本篇不再重複。但需要在此明確的是：復原工作本身也可能製造新的環境與文化衝擊，災後搶修若未經評估，可能對棲地、傳統領域或原有的路線倫理造成二次影響。因此復原應與預防同樣納入事前規劃，而非事故後才臨時決定。

#### （四）學習（Learning）：

將事故調查、近失事件分析、年度安全報告與制度檢討，回饋至教育、法制、公共服務與人力培育，使每一次經驗都能轉化為下一次安全的基礎。

### 共同治理的安全網絡

山域安全涉及中央與地方政府、消防、警察、醫療、氣象、林業及自然保育、國家公園、教育單位、專業團體、山域工作者、部落、地方社區、企業與每一位山林使用者。各角色承擔不同責任：政府建立制度、整合資源並提供公共服務；專業工作者提供技術、安全與教育服務；地方社群提供在地知識與第一線支援；民間組織推動教育、研究與志願服務；山林使用者則做好準備、尊重自然並承擔合理風險。

### 通訊韌性

本篇第四章已說明通訊服務與資訊揭露。韌性層面另有以下三項要求。

#### （一）跨系統互通：

行動通訊、無線電、衛星訊息與各機關既有系統之間，應建立共同的訊息格式與交接程序，避免各層級使用彼此無法銜接的管道。

#### （二）斷網可用：

離線地圖、離線定位與山屋、避難節點的備援設備，應確保在主要通訊中斷時仍能維持基本的求援與定位能力。

#### （三）災時優先：

重大事故或災害期間，山域緊急通訊應有明確的頻寬與資源優先順序，並事先約定啟動條件與權責。

這三項的共同前提是：韌性不等於覆蓋率。通訊建設的目標不只是讓更多地點收得到訊號，更是讓系統在部分失效時仍能運作。

### 氣候韌性

氣候變遷將放大短延時強降雨、高溫、乾旱、野火、崩塌與季節錯置等複合風險。安全治理應把氣候情境納入路線分級、設施韌性、預警門檻、救援部署與年度演練，並依監測與事故資料滾動修正而不是另設一個與各制度分離的氣候章節。

### 山屋韌性與人獸衝突預防

山屋、營地及補給節點的韌性不只涉及人性化空間規劃、耐候與結構安全，也包括食物、垃圾、氣味及野生動物接觸管理。新建與改建工程應依物種、地點及管理模式評估防動物儲存櫃、耐咬廢棄物容器、食物與廚餘分流、門窗與通風口防護、照明及使用動線，並建立清潔、

巡檢、異常通報與使用者教育。設備設置後須有維護責任與成效監測，不能以單一規格取代場域評估。

人獸衝突資料應回饋山屋設計、營地管理與遊客指引；涉及原住民族傳統領域、野生動物研究與文化知識時，應由保育機關、場域管理者、部落及專業研究者共同決定資料使用與管理措施。治理目標是降低人類食物與廢棄物對動物行為的改變，同時避免以餵食、捕捉或全面排除作為常態手段。

## 科技的角色

科技的角色不是取代人的判斷，而是協助人做出更好的決策。透過即時資訊、風險預警、智慧導航、事故定位與資料分析，可以提高預防能力、縮短應變時間，也能降低行政成本與資源浪費。然而科技必須建立在公開、共享與互通的原則之上，避免形成新的資訊孤島。唯有資料能夠跨機關整合、跨平台共享，科技才能真正成為山域治理的工具。

## 持續改善機制

本白皮書建議將持續改善（Continuous Improvement）作為山域安全治理的原則。無論事故調查、教育課程、專業訓練、資訊平台、法規制度或公共服務，都應建立定期檢討與修正機制。政府應建立跨部門檢討平台，定期檢視事故趨勢、制度執行情形、專業人力發展、公共設施維護與國際發展趨勢，適時調整政策方向。民間團體、學術界與地方社群亦應共同參與政策討論，使治理體系能反映實際需求，而非停留於行政程序。

## 判準：三個階段缺一不可

韌性安全治理是否成立，判準在於制度能否於事故前提供資訊與預防、事故中完成醫療與救援銜接、事故後回到調查與改善。三個階段缺一不可。自由與安全因此不是二選一，而是由資訊、能力、合理規範與責任分擔共同維持。

表 5-1 安全治理責任鏈

| 階段  | 治理功能                    | 主要協力                 |
|-----|-------------------------|----------------------|
| 事故前 | 安全文化、風險資訊、預警、教育、諮詢與留守服務 | 運動、場域、氣象、通訊、教育、專業與地方 |
| 事故中 | 通報、定位、緊急通訊、醫療決策、搜救與現場協調 | 消防、警政、空勤、醫療、場域與民間    |
| 事故後 | 事故調查、資料回饋、制度修正、支持與責任處理  | 獨立調查、各主管機關、研究與專業團體   |

## 本篇小結 從事故救援走向安全韌性

山域安全不能只以事故件數、救援成敗或管制強度衡量。事故發生以前，人民是否取得正確資訊、是否具備風險判斷能力、場域是否提供必要服務、專業人力能否發揮作用；事故發生以後，通訊、緊急醫療、搜救決策與後送體系能否有效銜接，才共同構成完整的安全治理能力。

未來的山域安全政策應由事故管理轉向風險治理，依序建立風險資訊、全民教育、專業服務、緊急通訊、Mountain EMS、搜救應變、事故調查與經驗學習等相互連結的安全鏈。政府的責任不是排除所有風險，也不是以全面限制代替治理，而是讓人民有能力辨識風險，讓專業人員能在清楚制度下工作，並讓救援者在合理決策與安全保障下執行任務。

安全責任也不應在事故發生後集中歸咎於參與者、帶領者或第一線救援人員。政府、場域管理機關、活動參與者、專業服務提供者及救援體系，應依其資訊掌握、決策權限與實際能力承擔相稱責任。救援行動則應建立風險評估、任務中止及替代方案機制，使保護受困者與保障救援者安全成為同一項制度責任。

事故與近失資料經合法蒐集、共同分類及分析後，可用來檢討教育、資訊、場域與救援程序。改善事項須列明主責、期限及查驗方式，使事件學習真正回到預防及下一次決策。



圖 5-1 山域安全治理循環

第六篇

# 建立健全的山域商業服務與產業治理制度

*Mountain Commercial Services and Industry Governance*

引言 市場已經形成；政府的工作，是建立可信、公平、可持續的規則



## 第一章 政策前提：服務關係已存在，制度必須接住

臺灣已存在結合運動、教育、觀光、文化、地方創生與健康促進的多元山域服務。現有資料尚不足以證明全國市場規模或成長率，但服務關係已產生契約、風險告知、人力配置、保險與責任辨識等治理需求。政府是否建立制度，不會決定這些服務是否存在；會影響的是責任能否被查驗，以及合法服務提供者能否在公平條件下發展。

### 服務關係的治理需求

市場已存在涵蓋活動帶領、戶外教育、後勤、裝備及地方導覽等多種類型的山域服務關係，現有資料尚不足以推估全國市場規模及成長率，但既有服務已產生契約、風險告知、人力配置、保險及責任辨識等治理需求。政府的任務，是先使這些責任可以辨識、查驗與追蹤，再依後續市場調查調整制度密度。

### 服務已存在，責任需要銜接

山域服務分別涉及運動、觀光、土地使用與消費等制度，適用方式取決於實際服務內容及法律關係。同一經營者可能同時需要理解多套要求，個人資格也不能替代營運責任。本篇因此提出服務實質認定、共同登錄接口及風險相稱要求，讓業者可遵循、消費者可查驗；這項改革以既有服務責任為依據，不以全國市場快速成長的推論為前提。

## 第二章 法律定位與功能分類

商業制度應先依服務功能與風險分類，例如一般健行帶領、高山行程、溯溪與溪降、技術活動、戶外教育、賽事及多日探險服務。分類的目的不是建立更多名稱，而是決定業者應提出哪些計畫、配置何種人力、購買何種保險，以及建立哪些緊急應變措施。

### 法律定位為何重要

法律定位（Legal Positioning）決定一項活動在法律體系中的身分，也決定後續適用哪些法律、由哪些主管機關負責，以及政府應建立什麼樣的管理制度。因此在討論山域商業服務應由哪一個部會主管之前，更重要的是先建立一套符合山域發展需求的法律概念。

### 現行法令分別處理山域活動的不同面向

現行法令已有直接規範登山活動、山域嚮導或特定場域使用者，但整體仍依各機關的管理目的分散配置，尚未以跨場域、跨服務及跨事件流程的山域治理作為共同法制對象。其涵蓋範圍與制度接口大致如下：

- (一) 《發展觀光條例》及相關旅行業規範，處理依法屬於旅行業的旅客招攬、旅程設計、交通食宿安排及旅遊服務。山域商品如具有上述旅行業務實質，不因使用登山、戶外課程、社團、自組隊或活動體驗等名稱，而排除旅行業法規的適用；反之，僅提供單項活動帶領、技術教學或現場安全服務，且未從事旅行業務者，也不宜僅因活動具有旅遊性質，即概括納入旅行業管理。旅行業資格不能取代山域技術能力查驗；業者是否履行人員選任、旅遊履約及服務安全義務，仍應依其實際提供的服務內容、相關法律及個案事實分別判斷。
- (二) 《國家公園法》及園區規範，處理場域進入、使用及保育。服務品質與業者責任仍須連接消保、契約及專業規範，不能僅以合法入園證明全部服務義務已履行。
- (三) 《森林法》及相關法令管理森林資源、林地使用與森林遊樂區，其規範對象是資源與土地，而非在其上發生的服務關係。
- (四) 《運動產業發展條例》提供產業政策工具；山域特定服務的人力、登錄及監督要求，仍須分別確認現有授權或提出修法。
- (五) 《消費者保護法》已規定商品與服務安全、危險告知及定型化契約等要求，並非只有事故後救濟。山域政策需要進一步將一般安全義務轉為可查驗的人力配置、風險計畫及契約內容。

本書所指缺口，是一般義務與山域具體標準之間、以及不同主管法規之間的銜接不足。哪些服務已有規範、哪些須補充程序、哪些確需修法，應逐項盤點，不能概括認定各法交界均無人管轄。

然而一場商業登山活動，可能同時涉及專業帶領、安全風險、教育訓練、交通接駁、住宿安排、裝備租借、地方文化、生態保育與消費契約等多重法律關係。它既不是單純的旅遊，也不是一般運動，更不是單純利用森林資源。若仍以既有法律的片段解釋，不僅無法完整回應實際需求，也容易造成主管機關權責重疊或管理空白。

## 活動名稱不決定主管機關，服務功能才是分工基礎

山域服務是否收費，只是辨識商業關係的起點，不能直接決定由觀光主管機關或運動主管機關單獨管理。主管機關的判斷應先拆解實際服務內容：活動帶領、技術指導、風險管理及專業人員能力，由運動主管機關依其職掌及法源處理；招攬旅客、設計旅程、安排交通食宿及旅行業監理，由觀光主管機關處理；契約、資訊揭露及消費爭議，由各中央目的事業主管機關依《消費者保護法》及主管法規辦理；跨機關協調、監督及政策整合，由行政院消費者保護處負責；尚無明確中央目的事業主管機關者，應依《行政程序法》及本書所定跨機關協調程序確認既有管轄；如現行法制確無主管權限，或處理事項涉及新增人民義務、限制或裁罰，則應另循立法或授權程序辦理，不以指定管轄替代法源；場域進入、承載及保育事項，則由各場域管理機關處理。

同一項山域商品可能同時具有活動服務與旅行業務性質，因而分別適用不同法規。跨域商品不應被迫只能選擇一個主管機關，也不得由業者透過登記名稱、契約名稱或「自組」聲明自行選擇管轄。政府應建立共同認定、案件移送、資料交換及爭議協調程序，使各機關依功能作成法定決定。

## 山域商業服務的定義

因此本白皮書提出「山域商業服務」作為法律概念：指以山域自然環境為主要服務場域，透過專業知識、技術能力或活動規劃，向他人提供具有對價關係的專業服務。其服務內容可能包括活動帶領、教育訓練、安全管理、技術指導、後勤支援、環境解說、裝備提供，或其他與山域活動相關的專業服務。這個定義的作用，是讓分散在各法令中的山域服務有一個共同的指涉對象：不必為此另立單一法律，但在適用既有法令時，能以同一套概念判斷責任與管理需求。

## 不另設商業嚮導證

有了共同定義之後，人力要求便不需另起爐灶。本篇直接引用第四篇建立的職務與資格分類：業者依服務類型配置相應的專業職務。配置要求依風險調整—服務風險越高、業者對行程的控制越強，對人力、契約、資訊、裝備與應變的要求就越高。本白皮書明確主張，不應另設「商業嚮導證」或任何與既有資格平行的證照，理由有三：

- （一）同一個人將因此持有兩張性質高度重疊的證照，訓練、考核與展延成本加倍，而其實際能力並未因此提高。
- （二）平行證照會使能力標準出現兩套版本，一旦兩者要求不一致，市場與主管機關都無從判斷何者為準，第二篇所診斷的「制度分散」將在新制度中重演。
- （三）商業活動需要管理的是營運責任—契約、保險、人力配置與事故處理：這些屬於業者的義務，無法透過對個人發證來達成；以證照處理市場問題，等於用錯工具。

正確的作法是：能力由資格制度認定，營運責任由業者登錄與人力配置要求承擔。兩者分工明確，才不會互相取代。

## 人力配置要求的市場效果，須一併處理

需要誠實說明的是：不另設商業嚮導證，並不表示資格對市場沒有影響。本篇同時主張業者依服務類型與風險配置相應職務的人員，這使既有資格在高風險領域實質成為經營條件。制度設計因此避免了證照加倍與標準分裂，但仍會經由配置要求影響市場進入，這一點不應迴避。由此產生三項須配套處理的問題。

第一：評量與訓練的容量若不足以支應配置要求，將形成人力瓶頸，對小型業者與新進者尤其不利。因此新增或提高配置要求前，資格主管機關應先評估可供應的合格人力、訓練與評量容量，並訂定合理的施行期程與過渡配置方式。

第二：資格制度的設計者因而實質影響商業市場的進入門檻。其標準訂定、評量委辦與容量安排，應適用高於一般能力認定的程序要求：公開草案、聽取業者與工作者意見、揭露參與者的利益關係，並定期檢視是否形成特定訓練或組織的壟斷。

第三：配置要求會使既有資格取得市場價值。本書在第四篇說明改革不保證每張證書的市場價格，此處補充其反面：資格價值上升時，制度應確保取得管道維持開放與可負擔，避免資格由能力證明轉為稀缺租金。認可先前學習、多元培育途徑與公開的評量基準，正是防止此種轉變的主要工具。

### 資格與登錄各自代表什麼

這套設計也能讓消費者清楚理解兩者的差別：持有資格代表個人具備特定職務能力；完成業者登錄代表服務主體承擔營運責任。依法或依風險必須配置特定專業職務的服務，兩項條件均須具備；未要求特定資格的一般服務，仍應完成登錄，並配置足以履行服務內容的適任人力。所稱適任，指業者能就該人員的相關經驗、訓練紀錄或受督導實務提出說明並於登錄資料揭露；主管機關對此類服務不另設資格門檻，但得於事故、申訴或查核時檢視該項說明是否合理。消費者應分別查驗個人能力與服務提供者的營運責任。

## 第三章 認定原則與風險分級

商業與非商業的界線，應以服務事實而非組織形式判斷；認定標準全國一致，管理密度則依風險調整。本章先建立辨識商業服務的共同事實，再依風險決定管理級別，作為後續登錄、契約與保險義務的共同前提。

### 產業治理的範圍如何界定

制度落差的根源之一，是「什麼算商業活動」始終沒有明確標準。因此在提出具體制度之前，須先界定產業治理的適用範圍。首先要說明的是這套制度不做什麼。產業治理不是以限制取代市場，也不是把所有民間活動商業化。制度應區分自組、社團、教育、公益、承攬，以及直接向消費者收費等不同關係，而非一律納管。

認定採服務事實初核與必要調查兩階段，兩階段均不以組織形式決定結果。

#### （一）第一階段：

由受理機關依活動招攬、對價、服務及控制關係進行初核。共同分攤合理成本、共同決策且沒有實質服務提供關係者，原則上不納入商業登錄；公司、協會或個人均使用相同判準。組織形式只協助辨識責任主體，不形成納管或豁免的推定。

## （二）第二階段：

主管機關發現持續公開招攬、固定帶領報酬、以費用包裝提供服務，或收到具有具體事實的申訴時，可依法調查。調查機關須指出疑義及所需資料，兼顧有利與不利事實，提供當事人陳述、補正及異議機會。新增強制調取資料權限須有法源，不能要求所有社團預先證明自己非商業。

判斷在於服務關係、對價與控制力的組合，不以主觀營利目的為必要要件。共同分攤合理成本、沒有服務主從關係且共同承擔決策風險者，原則上屬自主或社團活動；反之，即使以非營利名義運作，只要持續對外提供有對價的服務並實際控制行程與安全，仍應承擔相應的服務責任。

個人直接提供服務者同樣適用。制度採低負擔登錄與風險分級；資格處理個人能力，登錄處理服務主體、保險、契約、事故通報與申訴責任，兩者不能互相替代。

## 認定依據應是服務實質，不是組織形式

對參與者而言，其實際接受的服務內容、支付的費用、承擔的風險，以及對服務提供者專業能力與安全責任的合理期待，並不會因組織形式不同而有所改變。若法律仍以業者身分或行政分類作為主要認定依據，不僅容易造成市場競爭不公平，也會使消費者權益、專業責任與公共安全缺乏一致保障。

因此本白皮書建議建立全國一致的山域商業服務認定制度，以實際服務內容與法律關係作為判斷基礎，而非僅以活動名稱、組織形式或是否具備特定業別資格作為依據。制度所要規範的是實質存在的商業服務，所要保障的則是人民自主參與山域活動的自由－兩者必須清楚區分，才能避免管理不足與過度管制同時發生。

## 四項認定原則

下列四項是全書辨識山域商業服務的共同事實；中央與地方應採一致定義，再依風險決定管理密度。

### （一）服務與控制關係：

是否由一方規劃、帶領或作成主要風險決策，使參與者對其專業與安全管理產生合理信賴。

### （二）對價與持續性：

是否因提供服務取得金錢或其他報酬；反覆提供服務可補強判斷，但偶發收費也須依實際關係檢視。共同分攤成本與支付帶領報酬應分開辨識。

### （三）市場提供：

是否向不特定人招攬、廣告、媒合或以可重複的服務方案進入市場。

## (四) 契約與消費期待：

是否形成給付、服務內容、取消、保險、申訴等可被辨識的契約或消費關係。

前兩項是核心事實，後兩項用來補強判斷；任何單一因素都不應自動決定結果。認定機關應公開理由、提供補正與異議程序，並建立一致案例庫。

認定順序為確認服務事實、決定是否進入商業治理，再依風險配置義務。認定理由應指出哪些事實共同成立，不以單一廣告、單筆費用或非營利登記自動決定結果。

表 6-1 社團與自主活動的認定示範（含進入與不進入商業治理的對照）

| 活動型態         | 觀察到的事實                                            | 認定結果                      | 主要理由                                           |
|--------------|---------------------------------------------------|---------------------------|------------------------------------------------|
| 社團例行隊        | 僅向會員公告；領隊由會員輪值，未支領固定報酬；費用為交通、保險與公裝耗材的實支分攤，行程後結算退補 | 不進入商業治理                   | 未向不特定人招攬、無持續性對價、無服務主從關係；屬結社自由範圍                |
| 社團技術訓練       | 講師由會員義務擔任；收取場地、器材與保險成本；對象為會員或會員推薦者                | 不進入商業治理                   | 對價僅及於成本，未形成營利性服務關係；教育性質由組織責任承接                 |
| 社團會員付費技術課程   | 以課程招生方式反覆辦理；收費除場地與器材成本外，另含講師報酬；由社團安排教材、師資與評量      | 課程服務部分進入商業治理；其餘會員活動分別認定   | 會員身分不排除實質有償教學服務；應就課程、保險、師資與申訴責任判斷，不使社團其他活動一併納管 |
| 社團受託辦理外部團體活動 | 受學校或企業委託，收取含管理費之對價；由社團指派人員負責行程與安全                 | 受託部分進入商業治理                | 形成契約、對價與控制關係；與社團自身會員活動分別認定                     |
| 以社團名義持續對外經營  | 長期向不特定人公開招募；固定支付帶領報酬；費用未結算且含管理利潤；由特定人主導行程與安全      | 進入商業治理                    | 第二階段實質審酌，四項事實共同成立；組織形式不影響認定結果                  |
| 個人臨時揪團       | 一次性揪團；費用平均分攤並公開結算；未指定固定領隊，未支付帶領報酬                 | 不進入商業治理                   | 未形成持續性服務與控制關係；共同分擔合理成本不以主觀營利意圖為判準              |
| 網路固定團主收取領隊費  | 長期向不特定人開團；每人收取定額領隊費或行政費；由固定團主規劃路線、決定成員與作成主要安全判斷   | 進入第二階段實質認定；事實成立時原則上進入商業治理 | 名稱雖稱自組互助，仍同時存在持續招攬、對價、服務及控制關係；應給予陳述、補正與異議機會    |
| 學校或機關自辦活動    | 由校內教師或所屬員工帶領，未另支付帶領報酬，未對外招收                       | 不進入商業治理，適用活動組織者責任         | 屬教育或僱用關係下的組織責任，非對外提供之商業服務                      |

註：本表為示範，認定以事實組合為準，任何單一因素都不自動決定結果。受理機關應公開認定理由，並提供補正及異議程序；同一組織的不同活動得分別認定，不因其中一項活動被認定為商業服務而使其餘活動一併納入。

## 涉及原住民族傳統領域或文化實踐者的認定程序

傳統文化實踐與對外提供的體驗服務，實務上經常發生於同一場活動，因而可能同時落入本篇的商業服務認定與第七篇的原住民族權利程序。兩者若無先後安排，將由承辦機關在個案中自行取捨，結果難以一致，也可能牴觸法定權利程序。

因此，涉及依法應踐行原住民族權利程序的活動，認定機關應先依適用法律完成相應程序，再處理商業服務認定；未達法定程序適用條件，但涉及傳統文化、知識或地方利益者，則以協作、資訊確認及契約方式處理，不以行政認定擴張或縮減既有法定權利。認定時仍須釐清該活動屬傳統文化實踐、對外提供之商業服務，或兩者兼具而可分段辨識，不得僅以收取費用一項事實作成商業認定。兩者兼具時，就對外提供服務的部分適用本篇義務；傳統知識使用、代表形成與利益分配則依權利主體、知識持有者及適用法律分別處理。

上述安排不創設新的權利，也不排除既有法定諮商同意程序；其目的在於區分法定程序、政策協作與商業認定，避免承辦機關以單一費用事實取代權利判斷。

## 成本分攤不是營利

朋友同行、固定社團活動或隊員共同分攤交通、住宿、伙食、保險與公共裝備等必要成本，若沒有服務主從關係、持續報酬與一方控制他人安全的事實，原則上仍屬自主活動。

若以成本分攤名義持續對外招募，實際支付帶領報酬並由特定人控制行程，則回到四項事實判斷；這可同時避免過度納管與形式規避。

## 自主活動的程序防護

主管機關認定某活動屬商業服務時，須具體說明服務、對價及控制關係，並提供陳述及救濟。組織登記、公開揪團或共同分攤費用，均不得單獨作為強制登錄的充分理由。擴大納管範圍須先公開影響評估、取得必要法源，並檢查對結社及合理近山的影響。

## 服務範圍

構成商業服務者，其服務內容可能包括路線規劃、行程設計、活動帶領、技術指導、教育訓練、風險評估、安全管理、裝備配置、氣象判讀、緊急應變、後勤支援、環境解說、高山協作，以及其他相關的專業服務。

## 認定之後，依風險分級

管理分兩個軸：商業認定決定是否適用本篇營運義務；風險評估決定相應安全要求。以下先說明非商業活動的邊界，再區分一般及高風險商業服務，三者不是由低至高的自然風險等級。

山域商業服務種類多元，活動風險、服務複雜度與公共影響並不相同。若所有活動均採相同管理強度，不僅行政成本過高，也可能壓縮小型服務、地方創生與新興產業的發展空間。因此本

白皮書主張採取「一致認定、風險分級、比例管理」的架構：認定標準全國一致，管理密度則依風險調整。

#### （一）非商業活動：保留自主空間

人民自行登山、親友同行、家庭活動、固定社團活動、AA 制成本分攤、志工服務、非營利交流、學校正式教育、公務執行、學術研究、救援訓練，以及原住民族依其傳統文化與生活方式進行的山域活動，原則上均不應因涉及費用或組織行為，即被直接認定為商業服務。

符合自主活動條件者，不因本篇制度而負商業登錄義務。但非商業不等於低風險或無責任；學校、雇主、研究或救援組織仍依其法令與實際控制關係履行安全及人力配置義務。活動具有教育、公務、研究或公益目的，不當然排除其中存在委外或有償服務。應就每一項服務關係分別判斷主辦目的、受託者所受對價、行程控制、契約相對人及適用法令，不以整體活動名稱概括豁免或納管。

需要區辨的是原住民族相關活動。傳統文化實踐與生活方式的延續，不因涉及費用而成為商業服務；部落或其相關組織對外提供文化導覽、深度旅遊或體驗服務，則可能同時涉及文化實踐與有償服務。是否進入商業治理，仍應依服務與控制關係、對價、市場提供及契約期待等事實認定，不因文化目的當然豁免，也不因收取費用直接納管。傳統知識使用、代表形成及利益分配，另依權利主體、知識持有者及適用法律處理。涉及依法應踐行原住民族權利程序者，其與商業認定的先後順序依本章前段所定，應先完成法定程序再處理商業服務認定；協作與知識治理的具體作法詳見第七篇。

#### （二）一般商業服務：基本營運義務

風險相對可控、技術門檻較低，且事故發生後通常可由一般公共安全體系處理的商業活動，例如一般步道健行、低風險自然體驗、基礎戶外教育、定點環境解說或其他類似服務。

此類服務採取較低度、透明且容易遵循的基本管理：業者或服務提供者登錄、服務資訊揭露、契約內容、風險告知、責任保險、申訴管道與基本安全計畫。

本篇所稱保險要求，須以法律授權、商品實際可得、保障範圍可查驗、費用合理及轉銜措施具備為實施條件。條件尚未具備時，不得以特定保單作為市場排除工具；主管機關應先評估團體投保或其他合法的過渡保障安排。

#### （三）高風險商業服務：加強專業與安全要求

具有較高技術要求、環境風險、事故嚴重性或救援困難度的活動，例如高山長程登山、雪地活動、溯溪、溪降、天然岩場攀登、洞穴探勘、偏遠地區探險，以及其他需要特殊技術與風險管理能力的服務。

此類活動除履行一般商業服務義務外，另應符合較高的專業與安全要求：配置符合活動領域與風險程度的專業人員、提出風險管理及緊急應變計畫、建立人員與裝備配置標準、確認通訊與撤退方案、保存活動紀錄，並依特定場域或活動特性辦理必要報備。

分級判準依第四篇認定：技術難度、孤立程度、撤離條件、參與者特性與服務責任，而非僅以海拔或活動名稱劃分。上述活動類型為例示，非窮盡列舉。所稱「配置符合活動領域與風險程度的專業人員」，係指該活動領域所適用的資格體系：行程帶領類活動對應山域嚮導資格，天然岩場攀登等以特定技術為服務內容者，則對應該領域自身的專業資格，不以山域嚮導資格替代，亦不因未納入嚮導帶領領域而降低其安全與登錄義務。

## 分級適用的兩項補充

### （一）混合型服務採整體責任辨識與分段風險配置：

企業團隊訓練、高山協作、多日綜合行程等服務，可能同時包含不同風險等級的活動段落。制度應先辨識整體服務主體、契約及共同責任，再就各活動段配置相稱的人力、裝備與應變要求。最高風險段決定該段的安全密度，不當然使全程所有行政程序一律提高為最高級。

### （二）境外服務分清國內與現地義務：

國內招攬、締約或收費，依我國適用法令判斷；境外執業、場域使用及救援安排，另須遵守當地規範。業者應揭露境外人力、保險與應變安排，本書不預設所有境外行程均適用相同國內登錄要求。

## 第四章 登錄、整合服務入口與實施方式

山域商業服務應建立適度登錄與公開識別，使政府掌握服務主體與服務樣態、消費者查詢業者，並為保險與契約制度建立可查驗基礎。登錄內容可包括營業主體、服務類型、專業人力配置、責任保險、申訴窗口及重大違規狀態，並依個資與營業秘密採取分級公開。

### 基本登錄制度

本書建議的基本登錄，是依法申報服務主體及必要營運資訊的制度。資料完備時依規定完成登錄；查核及違規處理另依法律辦理，不以無限期實質審查取代申報。場域許可、旅行業許可及特定高風險要求仍各依其法源，不因完成基本登錄而免除。

登錄的內容至少應包括：經營主體與負責人、服務類型與活動場域、配置的專業人力與其資格、投保的保險種類與額度，以及聯絡與申訴管道。

登錄僅表示服務主體已完成法定或政策要求的基本識別與資訊揭露，不當然代表服務品質、政府推薦、採購得標資格或場域優先權。品質認證、採購評選、場域許可及專業人員資格，仍應依各自的法律依據與審查標準分別判斷。

## 從發證統計走向市場基線調查

定型化契約與登錄制度要能落地，政府必須先回答市場上「誰正在提供什麼服務」。第一階段應辦理四項基線調查：人員面掌握各類資格的有效、展延與實際從業情形；業者面盤點公司、工作室、協會與個人業者；活動面辨識實際商品、場域與服務型態；資格對照面檢視從業者能力與所執行職務是否相符。持有資格與實際從業是不同資料，不得以發證數直接推估市場量能。

調查應以法定目的、必要欄位、去識別化統計及資料更新週期為前提，並與既有工商、旅行業、資格及場域資料串接。初期以建立母體與抽樣框為目的，不將尚未完成法源與補正程序的普查資料直接用於裁罰；成果則定期公開人力、服務、區域、保險可得性與制度缺口，作為課程供給、查核與政策評估基線。

## 遵循誘因與公平監督

完成登錄者可透過共同入口減少重複送件、取得可查驗的服務頁面及契約保險資訊。已受旅行業等制度管理者，應以既有資料串接共同欄位，只補足山域服務所需資訊，避免第二套實質相同的許可。

公共採購、補助及依法辦理的商業場域使用，可將有效登錄與相稱保障列為資格或評選條件；平台可提供登錄連結及風險揭露。這些措施須與服務目的及法律依據相稱，不得限制一般民眾的自主進入，也不以基本風險資訊作為登錄者專享利益。

新制度生效前應設合理過渡期與補正機會。公共資源連結登錄時，須公開必要性、比例及可接受的替代證明；在登錄系統、輔導或必要保險尚不可得時，不得以新制資格形成實質排除。

對規避義務的服務，誘因須配合依法查核及改善程序。主管機關以具體風險、申訴及資料異常安排查核，並評估遵循成本與可得保障；正式強制制度上路前完成合理轉銜，避免有能力規避者反而取得競爭優勢。

承接前述整合主責與法制前提，以下說明登錄制度的實施順序。

## 誘因必須能觸及規避者

前述誘因有一項共同限制：減少重複送件、場域申請程序、教育訓練管道與公共採購資格，主要對已經打算依規定經營的服務提供者有價值。刻意規避管理者通常不申請政府補助、不參與公共採購、不申請正式場域使用，也不需要出現在政府名錄上。若誘因僅設在政府端，便無法觸及本書所指出、也是改革理由之一的那部分市場。

因此除政府端誘因外，應同步建立作用於市場端的機制。以下三項依現行法制與市場條件評估可行性，並於試辦後確認效果：

#### （一）消費端可見性：

與服務媒合平台、通路及大型團體客戶（學校、企業、機關）協商，將有效登錄與保險狀態列為上架、刊登或委託的查驗事項。此舉作用於規避者的客源，而非其與政府的關係，但須注意不得因此形成排他性通路或妨礙公平競爭。

#### （二）保險可得性：

登錄所提供的服務分類與風險分級，可作為保險人理解服務內容與整體風險的資料基礎。主管機關與保險人建立對話時，應先確認商品可得性、除外條款、費用及小型服務者負擔，再評估登錄資訊如何用於核保；不得在適切商品尚不可得時，以登錄或特定保險證明形成事實上的市場排除。政府不指定單一商品，也不得將自願性近失資料用於個別核保或費率。

#### （三）場域准入差別化：

依法辦理的商業場域使用、高風險路線的商業許可及大型活動報備，得以有效登錄為申請要件。此項須有明確法源與比例考量，且不得影響一般民眾的自主進入。

這三項與查核並行：誘因處理「為何值得進來」，查核處理「不進來的後果」，兩者缺一，登錄都會停留在守法者的自願登錄。同時應避免相反的失衡，若誘因與查核同時偏弱，實際效果將是守法者承擔成本、規避者取得競爭優勢，與本篇所主張的公平市場相反。

建議由行政院指定跨域山域商業服務的整合主責，統籌共同認定標準、案件路由及資料介面。運動部負責山域活動政策、活動規範、專業能力及人員資格制度；交通部觀光署就依法屬於旅行業的旅客招攬、旅程設計、交通食宿安排、旅行業監理及旅遊市場事項負責；契約及消費保障，由各中央目的事業主管機關依服務類型及主管法規辦理；涉及跨機關協調、監督及共同政策事項者，由行政院消費者保護處協調處理；地方政府及場域管理機關則依其法源辦理受理、查核及場域管理。

同一服務同時涉及活動專業與旅行業務時，應由單一入口收件，再由法定主管機關依功能分別處理，不要求業者或消費者自行判斷機關管轄。尚無明確主管的服務，由行政院依《行政程序法》及前述跨機關協調程序確認既有管轄，並公開主管機關及案件移送清單；現行法制確無主管權限者，另循修法或授權程序處理。正式強制登錄前，仍須完成法源、主管權限、申報效果、資料使用及救濟程序的設計；此前僅得在既有權限內推動自願性資料試辦。

### 實施方式：先輔導，後管制

制度上路的方式與制度內容同樣重要。

惟契約制度處理的是交易關係，不構成對業者資格、專業能力或活動安全的政府認證，也不能取代商業服務的實質認定、業者登錄、人力配置、事故通報及行政監督。推動時應區分具有法定效力的應記載及不得記載事項與供參考使用的契約範本，並同步釐清適用範圍及查核機制。

定型化契約的適用，仍應與商業服務之實質認定分別判斷。《消費者保護法》所稱營業雖不以營利為必要，但個人、社團或非營利組織是否構成企業經營者，仍須依其是否持續對外提供服務、是否存在對價或勞務報酬、是否控制行程及安全決策，以及參加者是否形成合理的消費服務期待等事實綜合認定。公開招募、收取費用或主辦人減免部分共同成本，不宜單獨作為適用定型化契約或認定商業服務的充分理由。未來公告相關規範時，應明確界定適用的服務類型、活動範圍及排除事項，避免一般自組、固定社團及單純成本分攤活動產生不必要的適用疑義。

契約制度亦應與活動責任保險、業者營運責任保險及專業責任保險銜接，使責任得以在事前評估與分配，而不是在事故發生後才由司法個案界定。

## 保險市場的形成條件

保險市場的運作需要三項基礎：事故資料、服務分類與安全標準。三者目前都不完整，這也是第二篇診斷「保險業者評估與開發商品意願低落」的原因。政府不宜指定單一保險商品，但可建立最低保障原則、共同風險資料與政策對話平台，降低業者與保險人之間的資訊落差。前述風險分級與登錄制度可提供服務分類基礎；事故資料與活動暴露量可供整體風險研究。自願性近失回報以安全學習為目的，不作個別核保、費率、裁罰或其他不利處分的依據；如欲擴張用途，須另有明確法源、目的告知及必要的同意與監督。

在把特定保險列為強制進入條件前，主管機關應確認商品可得性、費用、除外條款及小型服務者的負擔。商品不可得或保障明顯不足時，應評估團體採購、團體保險或其他合法過渡安排，但不因此免除服務提供者原應承擔的責任。

## 活動別安全指引與保險資料

越野跑、長程縱走、技術攀登、雪地訓練、溯溪、溪降及其他活動的風險來源不同，可由主管機關會同主辦者、專業組織、醫療、消防、場域與保險人建立活動別安全指引，處理能力門檻、強制裝備、氣象與水文停賽條件、通訊、醫療配置、撤離及事件回報。指引用來把專業注意義務轉為可操作標準，不等於為每一活動另設證照。

指引應保留活動規模與場域差異，並透過試辦、事故資料與公開檢討更新。保險人可使用去識別化的服務分類與整體風險資料評估商品，不得把自願近失通報直接用於個人核保或不利處分。

惟契約制度處理的是交易關係，不構成對業者資格、專業能力或活動安全的政府認證，也不能取代商業服務的實質認定、業者登錄、人力配置、事故通報及行政監督。推動時應區分具有法定效力的應記載及不得記載事項與供參考使用的契約範本，並同步釐清適用範圍及查核機制。契約制度亦應與活動責任保險、業者營運責任保險及專業責任保險銜接，使責任得以在事前評估與分配，而不是在事故發生後才由司法個案界定。

## 保險市場的形成條件

保險市場的運作需要三項基礎：事故資料、服務分類與安全標準。三者目前都不完整，這也是第二篇診斷「保險業者評估與開發商品意願低落」的原因。政府不宜指定單一保險商品，但可建立最低保障原則、共同風險資料與政策對話平台，降低業者與保險人之間的資訊落差。前述風險分級與登錄制度可提供服務分類基礎；事故資料與活動暴露量可供整體風險研究。自願性近失回報以安全學習為目的，不作個別核保、費率、裁罰或其他不利處分的依據；如欲擴張用途，須另有明確法源、目的告知及必要的同意與監督。

在把特定保險列為強制進入條件前，主管機關應確認商品可得性、費用、除外條款及小型服務者的負擔。商品不可得或保障明顯不足時，應評估團體採購、團體保險或其他合法過渡安排，但不因此免除服務提供者原應承擔的責任。

## 活動別安全指引與保險資料

越野跑、長程縱走、技術攀登、雪地訓練、溯溪、溪降及其他活動的風險來源不同，可由主管機關會同主辦者、專業組織、醫療、消防、場域與保險人建立活動別安全指引，處理能力門檻、強制裝備、氣象與水文停賽條件、通訊、醫療配置、撤離及事件回報。指引用來把專業注意義務轉為可操作標準，不等於為每一活動另設證照。

指引應保留活動規模與場域差異，並透過試辦、事故資料與公開檢討更新。保險人可使用去識別化的服務分類與整體風險資料評估商品，不得把自願近失通報直接用於個人核保或不利處分。

## 第六章 跨部會產業治理

山域商業服務治理採行政院統籌、法定主管機關分工及整合主責協調。運動部依現行法制主管山域運動及山域嚮導資格制度，並得依《山域嚮導資格檢定辦法》委任全民運動署辦理相關事項；本書並建議由運動部擔任跨域山域活動與專業人力政策的整合主責，全民運動署依授權及分工承接執行。交通部觀光署處理旅行業及旅遊服務法規範圍。其他服務的法定主管、地方受理與場域接口，由行政院依現行權限確認；需要新增職掌或人民義務者，另循法制程序，不把既有單一業別管轄概括擴張為所有山域商業服務。

### 山域商業服務的跨領域特性

本章將第三篇的共同原則與功能分工應用於商業服務。第八篇再將其納入六大支柱。重點是讓每類服務有可查詢的主責、明確程序及歧異處理，避免業者自行協調不同機關。

山域商業服務具有高度的跨領域特性。一項登山、溯溪、溪降、攀岩、戶外教育或探險體驗服務，可能同時涉及活動專業、旅遊服務、消費契約、土地管理、自然保育、原住民族權利、氣象資訊、通訊安全、事故預防、搜救應變與地方產業發展。任何單一部會都難以獨立承擔完整的治理責任。

因此山域產業治理的核心問題，不只是「由哪一個部會主管」，而是國家能否建立一套具有共同法律基礎、明確功能分工與穩定協作機制的治理架構。

### 每個部會都有權責，卻無人對整體負責

現行制度雖有許多機關參與山域事務，但各部會大多依自身組織法與主管法規處理局部事項：運動主管機關著重活動推廣與專業人力，觀光主管機關處理旅行業與觀光發展，場域管理機關負責土地、步道與自然保育，消防機關承擔事故搜救，地方政府則執行各類申請、管理與產業輔導。

這些職掌個別存在，卻缺乏一套能將其連結起來的共同制度。結果是，每個部會看似都有權責，卻沒有人對整體治理結果負責。

問題發生時，各機關往往先判斷是否屬於自身主管法規；若無直接法源，便難以積極介入。商業服務業者則必須自行穿梭於不同機關之間，面對標準不一、窗口分散與認定矛盾。這不僅增加行政成本，更使政府難以掌握市場現況、建立產業政策與保障消費者權益。

### 觀光署不必全面接管，也不能全面退出

交通部觀光署不宜被要求承擔所有山域活動的技術、安全及專業人力管理。單純的登山帶領、溯溪教學、攀登訓練或現場安全服務，未必當然構成旅行業務；若概括交由觀光署管理，不僅可能超出現行法定職掌，也無法取代運動主管機關及山域專業體系的功能。

但山域商品如已涉及公開招攬旅客、設計旅程、安排交通食宿，或由旅行業者組合銷售，觀光主管機關即應依旅行業及觀光市場法規承擔相應責任，不應僅因活動發生在山域，便將整體案

件移由運動主管機關處理。合理的制度不是把全部責任交給觀光署，也不是讓觀光署全面退出，而是由運動部負責活動與專業、觀光署負責旅行業與旅遊市場，並由行政院建立兩者之間的認定及移送機制。

## 從指定主管機關到共同治理架構

本白皮書主張，山域產業治理應從「指定單一主管機關」的思維，轉向「行政院統籌、法律明定、部會分工、地方執行、民間參與」的共同治理架構。

產業治理並非新增一個主管機關，而是讓運動、觀光、教育、勞動、消費、保險與場域管理各自依功能負責，並以共同標準處理跨域問題。

若僅依一般行政協調或臨時會議處理，往往難以形成穩定政策。各部會可能因法源不足、預算限制、權責爭議或政策優先順序不同而無法持續投入，也容易在重大事件發生後才進行短期協調。

行政院可先在既有權限內設置固定協調及幕僚作業，建立年度計畫、議題追蹤與公開回應。協調結論不得逾越既有法令，新增人民義務或調整管轄須完成必要法制程序；中長期應將確有需要的跨機關作為義務納入立法，使協調成果可以持續追蹤。

如此既可保留各部會原有的專業，也能避免山域治理再次被切割成彼此孤立的行政事項。

## 運作原則：對外是一個政府

共同治理架構要能運作，關鍵在於分工必須被明確記載，而非停留在原則宣示。每一類案件都應標示主責機關與協力機關，並設定回應期限、爭議協調程序與資料交換規則。對外是一個政府，對內才是多個專業機關。

以一場商業溯溪活動的申請為例，現行實務上業者可能需要分別接觸活動主管機關、場域管理機關、地方政府與水域安全相關單位，各自送件、各自等待、標準不一。在共同治理架構下，此案的建議處理如下表所示：

表 6-2 商業溯溪活動申請建議制度示意

| 事項               | 主責                     | 協力            | 處理原則與期限依據                 |
|------------------|------------------------|---------------|---------------------------|
| 業者登錄與資格查驗        | 行政院確認之登錄主責 / 依法受理之地方機關 | 運動主管機關（資格認定）  | 申報完備後依規定登錄；異常另行查核         |
| 場域進入與使用          | 場域管理機關                 | 地方政府          | 依場域法源設定；評估常態行程簡化，不新增無必要報備 |
| 高風險服務人力與安全要求     | 運動主管機關                 | 場域管理機關        | 依授權及風險訂定查核方式與期限           |
| 涉及依法應履行原住民族權利程序者 | 場域管理機關                 | 原住民族主管機關、當地部落 | 依適用法定程序；不以逾期無意見替代同意       |

| 事項      | 主責      | 協力   | 處理原則與期限依據      |
|---------|---------|------|----------------|
| 跨機關認定歧異 | 行政院協調機制 | 相關機關 | 依爭議類型與適用法定期限辦理 |

註：本表為政策目標流程示範，不是現行管轄或法定期限清單。後續政策工具手冊應逐列標示現行可辦、需協調或需修法，並列有效法源、受理機關、期限起算、逾期處理及救濟；實際案件類型、機關對應與期限，再依各服務類型逐項訂定。尚無明確中央目的事業主管機關者，依本篇第四章所定管轄確認及法制補正程序辦理。

一般步道的商業健行是案量最大、風險級別多屬一般級的類型，其處理重點在於避免以高風險程序覆蓋常態行程。

表 6-3 一般步道商業健行申請建議制度示意

| 事項        | 主責                     | 協力                   | 處理原則與期限依據                                                                                               |
|-----------|------------------------|----------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 業者登錄與資格查驗 | 行政院確認之登錄主責 / 依法受理之地方機關 | 運動主管機關（資格認定）         | 申報完備後依規定登錄；異常另行查核                                                                                       |
| 步道使用與團體規模 | 步道或場域管理機關              | 地方政府                 | 依場域法源設定；常態行程以登錄資料替代逐次報備                                                                                 |
| 人力配置與風險告知 | 運動主管機關                 | 相關目的事業主管機關、行政院消費者保護處 | 依風險級別訂定；一般級以契約與告知查核為主                                                                                   |
| 契約與保險揭露   | 適用服務之中央目的事業主管機關        | 行政院消費者保護處、運動及觀光主管機關  | 依服務類型適用《消費者保護法》、主管法規及相關定型化契約規定；跨機關事項建立共同審議及移送機制                                                         |
| 涉及旅行業務者   | 觀光主管機關                 | 運動主管機關               | 依實際服務內容判斷是否涉及旅客招攬、旅程設計或交通食宿安排；依法屬旅行業務者，由觀光主管機關管理，活動專業、人員資格及風險要求仍由運動主管機關依職掌處理。既有旅行業資料與山域服務登錄資料應互通，避免重複填報 |
| 事故通報與後續學習 | 場域管理機關                 | 消防、運動主管機關            | 依通報規定期限；學習用資料與究責程序分流                                                                                    |

註：同表6-2

學校戶外教育的委外辦理，涉及教育、採購、勞動與場域四套制度，是機關組合最複雜的類型之一。

表 6-4 學校戶外教育委外辦理建議制度示意

| 事項          | 主責           | 協力           | 處理原則與期限依據                |
|-------------|--------------|--------------|--------------------------|
| 委外部分的服務認定   | 依法受理之地方機關    | 教育主管機關       | 依四項認定原則就受託部分認定；學校自辦部分不納入 |
| 承辦業者資格與人力配置 | 教育主管機關（採購條件） | 運動主管機關（資格認定） | 於招標文件載明；不以最低價決定安全條件      |
| 學生風險告知與同意   | 學校及主管教育行政機關  | 承辦業者         | 行前完成告知並留存紀錄              |
| 保險與工作人員職災   | 教育主管機關       | 勞動、保險主管機關    | 確認學生保險與工作人員職災保障同時到位      |
| 場域使用        | 場域管理機關       | 教育主管機關       | 教育性使用得評估簡化程序，惟安全要求不因此降低  |
| 事故處理與檢討回饋   | 學校及主管教育行政機關  | 消防、場域、運動主管機關 | 依通報規定；檢討結果回饋課程設計與次年採購條件  |

註：同表6-2

部落文化導覽同時涉及本篇的商業服務認定與第七篇的原住民族權利程序，因此其處理順序需要單獨示範。

表 6-5 部落文化導覽建議制度示意

| 事項          | 主責        | 協力            | 處理原則與期限依據                                   |
|-------------|-----------|---------------|---------------------------------------------|
| 活動性質確認      | 場域或地方主管機關 | 原住民族主管機關、當地部落 | 先確認是否適用法定權利程序；未適用者以協作及資訊確認處理，不以收取費用一項事實作成認定 |
| 屬對外商業服務之部分  | 依法受理之地方機關 | 原住民族主管機關      | 就該部分適用登錄、契約與保險義務；其餘部分不併入                    |
| 傳統領域內之進入與使用 | 場域管理機關    | 原住民族主管機關、當地部落 | 依適用法定程序；不以逾期無意見替代同意                         |
| 傳統知識與影像資料使用 | 原住民族主管機關  | 資料主管機關、當地部落   | 依知識持有者、依法有權代表者或相關部落決定的授權範圍；公開層級依具體權利關係確認    |

| 事項        | 主責       | 協力            | 處理原則與期限依據                   |
|-----------|----------|---------------|-----------------------------|
| 利益分配與在地就業 | 原住民族主管機關 | 地方政府、觀光主管機關   | 由部落與業者約定；主管機關協助建立可檢視的安排     |
| 認定或程序歧異   | 行政院協調機制  | 原住民族主管機關、相關機關 | 依爭議類型與適用法定期限辦理；不以協調取代法定權利程序 |

註：同表6-2

業者由單一入口送件，系統依事項分辦並顯示各項期限。逾期時由主責機關催辦、說明及提請協調，不概括視為同意。若未來對特定內部會辦採逾期無意見規則，須明定依據及範圍，且不取代法定許可、專業安全判斷或原住民族權利程序。

## 第七章 公平、透明與永續的市場

山域產業政策的目的，不只是管理業者或擴大市場規模，而是建立公平、透明、專業且能夠長期發展的市場秩序。良好的制度應使參與者能辨識服務與風險，使專業工作者獲得合理對待，使負責任的經營者不因承擔較高守法成本而居於競爭劣勢，也使地方、文化與自然環境能夠分享產業發展成果。未來山域市場不應建立在規避責任、資訊不對稱或削價競爭之上，而應以公平進入、資訊透明、風險分擔、品質競爭及永續共享作為共同判準。

### 公平進入與相同責任

相同的服務內容，應承擔相同的基本義務。只要經常性對外招攬、收取對價並提供具有帶領、教學、技術操作或安全決策責任的山域服務，即應依實際功能適用相應規範，不因其以公司、協會、工作室、社團或個人名義經營而有不同待遇。

公平並不代表所有業者適用完全相同的行政程序。個人工作者、小型業者與地方組織的規模及行政能力不同，制度可以依服務風險、經營規模及持續程度，採取簡化登錄、分級申報或不同查核頻率；但資格配置、資訊揭露、契約責任及基本保障等核心義務，不應因組織形式而免除。制度應同時防止大型業者壟斷，也避免過度行政成本排除小型及新興服務。

### 資訊透明與責任可追溯

山域服務具有專業性及資訊落差，參與者通常難以在活動前判斷難度、環境風險、人員能力、保險範圍及服務品質。因此，資訊透明是市場信任的基本條件。

政府應建立統一的公開查詢機制，使民眾能查驗服務提供者的登錄狀態、專業人力、服務範圍、基本保障、重大違規及申訴管道。業者則應在招攬及締約前，清楚說明活動內容、費用、取消條件、風險、參與者應具備的能力及緊急應變安排。

資訊公開應兼顧個人資料及正當程序。尚未確定、已撤銷或與公共安全無直接關聯的資訊，不宜任意公開；重大違規及處分資訊則應訂定公開期限、更正及救濟程序，讓透明制度同時具備公平性。

## 風險相稱與合理分擔

山域活動無法完全排除自然風險，但自然風險的存在不等於業者可以免除專業、契約及安全責任。政府、服務提供者、專業工作者與參與者，應依其資訊掌握、決策權限及風險控制能力承擔相應責任。

政府負責建立制度、提供公共資訊及維持場域基本服務；業者負責適當配置人力、提供正確資訊、履行契約並建立事故應變機制；專業人員依其職務範圍作成合理判斷；參與者則應誠實提供身體及能力資訊、遵守安全指示，並承擔已被充分告知且無法由服務提供者合理控制的固有風險。

契約、風險告知與保險是責任分擔的工具，但不能取代應有的注意義務。保險制度應依營運責任、專業責任、參與者傷害及工作者職業災害等不同風險分別設計，不能以參與者自行投保取代業者或雇主應負的責任。

## 品質競爭與工作保障

市場競爭應建立在專業能力、服務品質、安全管理及消費者信任之上，而不是以降低人力成本、減少保障或規避法規取得價格優勢。政府應透過公開資訊、申訴處理、品質查核及違規退場機制，讓長期提供良好服務的業者得以累積信譽，也使持續忽視安全與服務責任者受到相應處理。

政府採購、補助、特許經營及示範計畫，不宜只以最低價格作為決定標準。專業人力配置、合理報酬、契約安排、保險保障、事故紀錄、環境責任及地方合作，都應納入評選與履約管理。公共資源不應支持以犧牲工作者權益及服務品質為代價的經營模式。

## 環境永續與地方共享

山域產業依賴自然環境、地方公共服務及文化資源，其發展成果不應只由外部經營者取得，而將環境負荷、安全成本及公共設施支出留給地方承擔。政府在推動山域產業時，應同步建立環境承載、地方參與、文化尊重及利益共享機制。

產業發展所創造的收益，可透過在地採購、地方就業、服務合作、使用回饋、環境維護及文化傳承等方式回到地方。但利益共享不代表以經濟利益取代原住民族依法享有的權利，也不能以地方發展之名忽略生態承載及文化界線。相關決策仍應建立在知情參與、資訊公開及定期評估之上。

## 五項判準的政策運用

上述五項判準應成為政府設計業者登錄、採購與特許、產業補助、品質認證、示範計畫及 Mountain Taiwan 品牌授權時的共同審查標準。任何政策工具若造成相同服務適用不同責任、重要資訊無法查驗、風險被不合理地轉嫁、最低價格排擠專業品質，或使地方與環境只承擔成本而無法分享成果，即不符合本白皮書所主張的市場治理方向。

Mountain Taiwan 品牌也不應只是行銷標誌，而應建立在可以驗證的制度基礎之上。完成登錄、配置適當專業人力、維持必要保障、遵守環境與文化責任並無重大違規紀錄者，才能取得或持續使用品牌；政府亦應建立定期查核及退場程序。

品牌條件涉及責任保險時，應先確認適切商品及合理費用確實可得；尚不可得者，應提供風險計畫、契約責任或其他相稱保障的替代證明及過渡安排，不得以市場上無法取得的商品形成實質排除。

公平、透明與永續的市場，不是由政府全面介入每一項交易，也不能單靠市場自行形成。國家的責任是建立共同規則、修正資訊與競爭的不對等，並使專業、責任與永續成為可以被辨識的市場價值。當負責任的服務能獲得合理回報、工作者受到保障、參與者能作出知情選擇，地方及環境也能分享成果，山域產業才能成為支持公共安全、全民健康與地方發展的長期力量。

## 第八章 產業支持、創新與地方利益

本章承接第七章的市場判準，說明如何配置產業支持。制度成本、人才及保險可得性，會影響小型業者能否遵循規範；公共投資應針對已辨識的缺口，並以試辦與評估控制擴張。

### 從管理山域到投資山域

臺灣擁有豐富的高山地形、多樣的自然環境與深厚的山岳文化，也具有成熟的戶外人口與專業人力基礎。然而目前政府對山域仍多以管理與管制為主要思維，產業政策投入相對有限，缺乏長期發展策略，也未能有效整合中央與地方資源。

未來山域政策應從「管理山域」進一步邁向「投資山域」，將山域產業納入國家整體發展政策：以公共投資帶動市場成長，以制度創造發展機會，使山域成為地方創生、健康促進、觀光升級與綠色經濟的重要支柱。

### 納入國家發展戰略

山域產業涉及運動、觀光、教育、文化、農業、環境、地方創生與原住民族發展等多元領域，不應被視為單一部會的附屬政策。

行政院應將山域產業納入國家發展戰略，建立中長程山域產業發展計畫，明確訂定產業發展目標、投資方向、跨部會合作與績效指標，使各項資源形成相互支援的產業鏈，而非各自推動、彼此分散。

產業規劃需要可比較的從業人口、服務主體、活動及地方效益資料。既有統計可能提供部分資訊，但尚須界定山域服務的統計口徑，避免將缺少完整專項統計寫成所有相關資料均不存在。

因此中長程計畫應優先完成產業盤點與統計制度的建立，並以此作為後續投資規模、資源配置與績效評估的基礎。在基礎資料建立之前，各項投資宜採試辦與滾動檢討方式推動，避免在缺乏依據的情況下決定資源規模。

## 產業支持政策

山域產業多屬中小型事業與地方創業，初期投入成本高、回收期長，若缺乏政策支持往往難以形成穩定經營。

政府應提供產業成長所需的公共支持，並鼓勵跨領域合作，促進科技、設計、教育、保險、醫療與戶外服務的整合，提升山域產業的附加價值。政府的角色不是取代市場，而是降低創新門檻。

## 地方參與

許多山區聚落長期面臨人口流失、高齡化與產業萎縮，而山域活動的發展正提供地方新的契機。政策設計應讓地方居民成為山域服務的重要參與者，而不是山域開發的旁觀者。

## 專業人力的產業支持

第四篇第六章處理工作關係與保障。本章以培育經費、補助條件及保險市場對話，支持相關要求落實於實際經營。

本章要補充的是產業政策角度的支持措施。職涯保障若僅停留在制度規範，業者未必有能力承擔；因此產業政策應提供相應的資源，使保障得以落實：

人才培育經費應與第四篇的能力標準與持續專業發展制度連結，補助對象包括訓練機構、專業組織與業者內部的教育訓練，而非僅補助個人考照。

產業補助應將保障條件納入評分。申請政府補助、參與示範計畫或取得場域經營機會者，其僱用契約與保險安排是否符合規範，應列為審查的重要項目，使公共資源成為推動職涯保障的誘因，而非與其脫節的兩套政策。

保險支持承接本篇第五章，由服務分類、事故資料及條款對照開始。主管機關與保險人共同確認可承保風險、除外事項與成本，再評估是否需要新商品或其他合法保障安排。

## 國際化與品牌推動

臺灣具備發展山域、峽谷、戶外教育、救援訓練與國際交流的條件。國際化不止於吸引旅客，更在於提升服務標準、支持人才往返、建立本土訓練能力，並讓產業發展與臺灣山域文化相互支持。Mountain Taiwan 品牌不能由政府單方宣告，而應建立在可驗證的基礎之上。推動工作至少包括三項：

- (一) 訂定品牌的使用條件，例如以完成登錄、維持保險、配置合格人力與無重大違規紀錄作為使用資格，使品牌成為品質的表徵而非行銷標語。
- (二) 建立管理與退場機制，明定授權期限、查核方式與違規時的撤銷程序。
- (三) 確立推動主體，由中央主管機關會同產業與專業團體共同管理，避免品牌淪為單一機關的宣傳工具或特定業者的專屬資源。

品牌的國際推廣，則應與前述國際化工作同步：服務標準、人才交流與訓練能力才是品牌的實質內容，行銷只是其延伸。

## 資源整合

上述各項政策的推動，應整合中央預算、地方政府、企業 ESG、公益信託與民間捐助等多元資源，共同支持山域的長期發展。

投資山域，不只是投資產業，更是投資國家的自然資本、文化資本與人民健康。

## 制度與投資必須同步

產業支持是公共政策介入市場的一種方式，應以改善資訊、人才及保障缺口為目的，公開受益對象與評估結果，避免形成排他補助或長期依賴。

唯有制度改革與公共投資同步推進，山域產業才能成為臺灣的重要國家競爭力。制度讓產業有秩序，投資讓產業有未來；山域政策的成功，不在於管理多少活動，而在於培養多少永續發展的機會。

## 本篇小結 從活動管制走向可信賴的山域服務市場

山域產業政策的目標不是追求活動人次，而是讓服務可辨識、責任可承擔、工作可持續、地方能共享利益，並使市場成長不超過環境與文化的承載。因此本篇以實質認定、低負擔登錄、風險分級、契約保險、跨部會協作與產業支持形成完整鏈條。

而山域產業治理的核心，不是限制人民自主活動，也不是為所有收費行為增設許可，而是辨識何種服務已對外形成招攬、契約、收費及安全承諾，並使提供服務者承擔與其控制能力相稱的營運責任。制度應依實際服務內容判斷，而不能只依公司、協會、自組隊伍或個人工作者等名義決定是否納管。

專業資格與商業治理必須各自維持清楚邊界。資格制度回答「執行職務者是否具備所需能力」；產業制度則回答「誰是服務提供者、應如何履行契約，以及事故發生時由誰承擔營運責任」。未來應透過業者登錄、人力配置、資訊揭露、定型化契約、風險告知、保險、申訴及退場機制建立兩者接口，但不應以新增商業嚮導證取代營運治理。

管理密度應與服務風險相稱。低風險或小規模服務應採簡便登錄與基本揭露，高風險、持續招攬或涉及較多人員安全責任的服務，則應提高人力、契約、保險及事件通報要求。登錄制度的目的在於確認責任主體並提供市場資訊，不應透過不必要的文件、費用或審查，實質轉變為許可制度並排除個人及小型業者。

健全的山域產業政策也不能只看市場規模。專業工作者的合理報酬、勞動與職災保障、地方社區的參與及利益共享、環境承載與服務品質，都應成為產業發展條件。當消費者能辨識可信賴的服務、工作者獲得合理保障、地方與環境分享發展成果，Mountain Taiwan 才可能成為建立在專業、責任與公共價值之上的國家山域品牌。

表 6-6 山域商業服務類型與主要治理功能

| 服務類型 | 主要判斷                       | 治理重點                                                                       |
|------|----------------------------|----------------------------------------------------------------------------|
| 活動帶領 | 提供組織性帶領並承擔現場安全責任           | 專業能力、風險揭露、保險與服務紀錄                                                          |
| 技能教學 | 以訓練、評量或技術傳授為主要內容           | 師資能力、課程品質、場域與事故通報                                                          |
| 探險體驗 | 具有較高技術、環境或救援困難度            | 風險分級、較高能力與應變要求                                                             |
| 旅行套裝 | 對外招攬旅客，並組合或安排旅程、交通、住宿及山域活動 | 觀光主管機關依旅行業法規處理招攬、旅程、履約、保險與消費保障；運動主管機關處理活動規範、專業人員能力及風險要求。兩者以共同欄位及案件移送避免重複管理 |
| 場域體驗 | 以特定場域、設施或地方服務為核心           | 場域安全、承載、地方規範與利益分享                                                          |

| 服務類型  | 主要判斷              | 治理重點              |
|-------|-------------------|-------------------|
| 裝備與支援 | 提供裝備租售、運補、協作或技術支援 | 產品責任、資訊揭露、契約與工作保障 |

註：單純商品銷售、一般裝備出租、交通或住宿服務，若未整合為山域行程、未控制活動決策，也未承擔現場專業責任，不因顧客可能用於山域活動而自動納入本篇登錄；仍依產品、租賃、運輸、旅宿及消費法規處理。山域活動具有旅遊性質，不當然構成旅行業務；是否適用旅行業法規，仍應依實際招攬、旅程設計、交通食宿安排及契約關係判斷。



圖 6-1 山域商業服務的治理路徑

第七篇

# 山域文化、權利與共同治理

*Mountain Culture and Co-governance*

引言 共同治理不是邀請更多人出席，而是重新分配資訊、責任、利益與決策權



## 第一章 建立臺灣山域文化與倫理

山域文化並非登頂數量、活動技巧或裝備消費的集合，而是社會如何理解自然、風險、他人與土地。成熟的山域文化允許不同使用方式存在，也要求參與者認識自己的能力、降低環境衝擊、尊重地方生活及承擔行為後果。

### 從單一成就走向多元價值

山域可以是挑戰自我的場所，也可以是觀察生態、陪伴家人、認識文化、維護步道與學習合作的空間。不同參與方式不應只以高度、速度或難度排列價值。

挑戰與冒險仍有其位置，但應建立在充分準備、合理判斷與尊重環境之上。登頂可以是個人目標，卻不能凌駕團隊安全、環境承載及地方權益。能依天候、體能或隊伍狀況改變行程、選擇撤退，同樣是成熟山域能力的表現。

政策應支持這種多元文化，讓公共宣傳、教育活動與資源投入不再只獎勵完成紀錄，也看見風險判斷、互助、文化理解與環境維護的價值。

### 自主、互助與環境責任

山域具有不確定性，完善準備與專業服務也無法消除所有風險。參與者應取得必要資訊、評估自身能力、準備裝備並理解行為後果；政府與服務提供者則應履行各自的資訊、公共服務及專業責任。自主不等於政府卸責，專業帶領也不等於參與者無須判斷。

互助應以自身安全與能力為前提，包括提供資訊、協助通報、照顧同行者及必要的初步支持，而非要求每個人冒險救援。隊伍也應在出發前形成決策方式、撤退原則及緊急聯絡安排，避免在壓力下才爭論責任。

環境倫理則應落實於日常行為，包括減少垃圾與排遺衝擊、不餵食或干擾野生動物、妥善保存食物、節制資源使用，以及尊重步道、山屋與營地的共同使用秩序。政府應提供可理解的指引與必要設施，使負責任的行為具有實際可行性。

### 尊重文化，也容許學習

同一條山徑可能同時承載遊憩、生活、祭儀與歷史記憶。使用者應理解，場域開放不代表其中的文化、影像與知識都可以自由取用。政策應支持地方地名、口述歷史、登山文獻及原住民族知識的保存與詮釋，並尊重其持有者對公開及使用範圍的決定。

文化形成也需要面對錯誤的空間。事故討論應區分事實、責任與尚待查證的推論，避免羞辱與獵巫壓抑通報、求援及經驗分享。責任調查與公共學習可以並行，不應互相取代。

國家應透過學校、家庭、社團、部落、專業工作者與媒體共同累積山域文化。第一章確立的是共同生活的價值，第六章則進一步說明如何透過教育與公共服務實踐。

## 山域文化、登山文化與公共記憶

本書所稱山域文化，係指不同群體在山域長期生活、移動、勞動、探勘、登山、教育、救援及環境互動過程中所形成之知識、技術、地名、路徑、設施、紀錄、敘事與集體記憶。登山文化為山域文化的重要組成，包括山岳社團發展、登山技術與倫理、山屋與路線使用、救援互助、山岳文學、影像及器材演變等，但不取代原住民族及各地方群體對其文化的自我定義。

文化部宜依《文化基本法》、《文化資產保存法》等相關法規及其法定職掌，並透過文化路徑、國家文化記憶庫等政策計畫，會同原住民族委員會、運動部、內政部國家公園署、農業部林業及自然保育署、交通部觀光署、教育部、地方政府及民間團體，推動山域文化資源調查、保存、數位典藏與公共轉譯。

前述文化治理不取代山域活動、安全、商業服務、搜救及場域管理權限。涉及原住民族傳統領域、文化表現、傳統知識或敏感地點者，應以原住民族權利保障及部落共同治理程序為前提，不得僅以文化保存、研究或觀光推廣之名逕行蒐集、公開或利用。

## 第二章 民眾山域活動權益與合理使用

山域是自然資源，也是人民從事運動、教育、文化、休憩及自我實踐的重要公共場域。民眾合理進入、通行、停留及從事正當山域活動的權益，應受到治理制度保障。人民不是單純被管理者，也是山域知識、文化與公共價值的共同創造者。

### 合理近山不是無條件進入

本白皮書主張，人民合理接近、認識及使用山域的機會，應成為政策保障的方向。政府不應只將民眾視為管理對象，也應看見其在運動、教育、文化、休憩及公共參與上的需求。

合理使用並不代表可以進入任何土地、從事任何活動，也不能排除生態保育、原住民族權利、土地權利及公共安全的考量。政策要處理的，是如何在不同權益之間建立可以理解、可以檢驗的規則，而不是預設開放或禁止任何一方永遠優先。

### 限制應有理由、範圍與檢討

本白皮書主張，限制措施應說明法律依據、具體風險、適用範圍、期間及解除條件，並比較分區、分時、總量管理、資訊告知或設施改善等替代方式。若較輕微的措施已足以達成目的，就不宜採取全面且長期的禁止。

用火與野地紮營可以作為檢討示例。營火、爐具炊煮與緊急求生，在目的及可控制性上不同；指定營地、低衝擊宿營及緊急避難，也具有不同情境。未來規範應在既有法制檢討下，依季節、場域、行為方式與承載條件予以區分，而非直接以單一標籤處理。這是改革方向，不代表現行限制已經解除。

面對突發災害，可以先採必要的暫時措施；但後續應補充風險資訊及檢討安排，避免緊急封閉逐漸變成沒有期限的常態管理。

### 從形式開放走向實際可及

山域即使名義上開放，若申請程序分散、資訊難以理解、交通不足或費用過高，部分民眾仍難以參與。政府應整合查詢入口，公布規範版本、更新日期、限制理由與申訴管道，並提供適合不同語言及使用需求的資訊。

合理近山至少應轉化為四項可查驗服務：規則可查、限制理由可知、合理替代方案可得、爭議窗口可用。資訊服務除數位平台外，也應提供電話、現地服務點、可下載列印版本、無障礙格式及必要的多語資訊；重大封閉或安全警示不得只存在於App或單一社群平台。

合理近山也不意味所有場域都必須設施化。政策應在保育與安全條件下，提供不同難度、距離及服務程度的選擇，讓兒童、高齡者、身心障礙者及資源較少的家庭，都有適合的自然參與機會，而非以單一路線或能力標準定義誰能親近山林。

## 第三章 原住民族權利、文化差異與知識治理

臺灣許多山域位於原住民族傳統領域。原住民族不是一般利害關係人，而是具有歷史、文化、土地及集體權利的治理主體。政策應依《原住民族基本法》及相關權利原則，建立諮商、同意、共同決策與利益共享機制。

### 原住民族是權利主體

原住民族在山域中的角色，不只是接受政策照顧的對象或提供文化特色的參與者，也涉及土地、傳統文化與集體權利。本白皮書主張，相關制度應依適用法規落實權利保障，不能以一般諮詢會議取代依法應履行的程序。

原住民族同時可以是嚮導、教師、研究者、救援人員、業者及一般使用者，其專業與公共角色應貫穿各篇。本章獨立討論的，是具有特殊基礎的權利與知識治理，而不是將所有原住民族事務集中在單一文化章節。

政策也應尊重族群與部落之間的差異，不宜假設單一代表可以表達所有立場，或將身分名額視為共同治理的全部成果。

### 從徵詢意見走向實質參與

涉及部落權益的政策，應在問題設定與方案形成階段即展開溝通，提供可理解的資料、足夠討論時間及必要的專業支持，而非待方案定案後才徵詢意見。

共同治理安排應明確記載參與者的代表形成方式、可參與決策的事項、資訊取得、執行責任及爭議處理程序。部落內部不同世代、性別與生活經驗也應有表達空間，避免公共資源與代表權長期集中於少數人。

當文化權利、一般近山需求與保育措施發生衝突時，應先釐清適用法規、權利主體及具體爭議，再比較分區、時段、路線調整等方案。協商無法解決者，應依爭議性質交由有權機關依法處理，並保留相應救濟途徑；跨部會協調不能取代法定權利程序，也不能用多數表決消除既有權利。

### 國際經驗：紐西蘭東格里羅國家公園（Tongariro National Park）

東格里羅案例適合用來理解文化意義與國家保護制度的關係，不能僅憑其知名度推定現行權力分配可直接移植。紐西蘭保育部說明，1887年的 *tuku* 涉及依毛利習慣建立保護關係，其意圖是由 Ngāti Tūwharetoa 與王室形成夥伴，共同保護山岳。園區具有自然及文化世界遺產價值。以一般土地「讓與」概括這段歷史，可能忽略文化及關係意義。

臺灣可借鏡的是讓文化意義與權利主體進入保護理由及治理程序。特定管理權限、同意或諮詢安排，仍須依各地法律及協議查證；本書不以此例證明已存在某一套完整且等同臺灣所提的共同決策制度。

### 知識的保存不等於無限制公開

地名、路徑、祭儀、生態觀察及文化故事，可能包含不宜公開的敏感內容。研究、觀光、教育及數位平台使用這些資料時，應確認知識持有者及適當授權，約定使用目的、公開層級、署名、保存、再利用與回饋方式。

資料治理宜區分可公開、限制存取及不公開的內容。敏感地點不宜因地圖開放而遭任意傳播；資料用途變更或轉作商業使用時，也應重新檢視原有同意與授權範圍。

國家應支持由部落主導的紀錄、教材及文化交流，使知識持有者具有詮釋與管理能力。利益共享不能取代同意，數位典藏也不能成為外部機構取得知識控制權的途徑。

## 第四章 地方社區、山村與利益共享

山域治理的影響首先落在地方。步道、人潮、救援、交通、垃圾、山屋與活動服務，會改變聚落生活，也可能創造就業與公共投資。地方不應只在中央政策完成後負責執行，而應參與問題設定、方案選擇、監督與評估。

### 地方首先是生活空間

山域發展不能只以遊客人次、設施數量或觀光收入衡量。交通、垃圾、救援、土地使用與公共設施都會影響居民生活；若地方只承擔成本，卻無法參與決策與分享成果，產業成長便難以轉化為治理支持。

政策應優先理解居民的生活需求，包括交通、通訊、基本服務、工作機會及環境品質。山村不是單純的遊憩入口，也不應被迫以持續增加人潮作為唯一發展方向。

### 建立有資源的地方合作

地方政府與場域管理機關應建立固定的協作機制，使居民、部落、社區組織、在地工作者及服務提供者能共同討論使用秩序、設施維護與發展方案。

步道巡護、資訊更新、生態監測及遊客服務可以透過地方合作辦理，但應明定工作內容、合理報酬、訓練、保險與責任，不能以共同治理之名，把政府應負擔的工作無償轉嫁給居民。

公共服務據點宜優先整合既有設施與組織，依需求提供資訊、通報、地方導覽及維護協調。新建設則應在規劃階段確認營運人力與長期經費，避免設施完成後無人維護。

### 把環境監測連接到管理措施

場域管理機關會同地方、部落及研究團隊，選擇可維持的指標與監測位置，追蹤步道侵蝕、棲地擾動、垃圾排遺及野生動物接觸。當資料顯示使用壓力超出可接受條件時，提出維護、資訊教育、分時分區或使用量調整，公開理由與複查時間。

山屋與營地新建或改善時，應評估食物儲放、廢棄物及動物入侵的管理需求，並確認操作人力與維護預算。設施選擇須依現地動物、使用方式及保育條件判斷，避免僅增加設備卻未改變使用行為。成效納入第九篇跨支柱環境結果。

### 利益共享必須看得見

利益共享應先盤點地方承擔的成本及可分配的資源，再選擇在地採購、地方就業、公共服務契約、維護經費或依法可行的收入回流等方式，不宜在缺乏財務資料時預設全國一致的分配比例。

制度應公開資源來源、使用目的、分配依據、受益對象及執行成果，並納入利益衝突揭露與申訴機制。公共利益不能只由少數經營者或組織取得，也應照顧未直接參與觀光、卻同樣承受環境與生活影響的居民。

地方發展還應包含技術培育、文化保存、環境維護及跨地區經驗交流，使合作成果能留在地方，而非隨短期補助結束而消失。

## 第五章 民間組織與公民社會

臺灣山岳社團、救援組織、戶外教育機構、環境團體、專業協會及地方組織，長期承擔教育、路線知識、事故協作、政策倡議與文化傳承。這些能力並非政府資源不足時才臨時動員的備援，而是國家治理的重要夥伴。

### 從政策配合者走向治理夥伴

民間團體、專業社群及志工可以在教育、步道維護、救援協作、資料蒐集、政策監督與公共討論中提供不同於行政體系的經驗。本白皮書主張，政府應建立持續合作的制度，使這些經驗能進入政策形成與修正，而不只在活動辦理或緊急事件中被動支援。

民間參與不能取代政府責任。政府仍須提供必要資源、作成權責範圍內的決策並接受監督；民間夥伴則應對承接的工作、資料品質與公共資源使用負責。

### 參與必須能夠影響政策

參與機制應包括提出議題、取得資訊、討論方案、追蹤決議及要求回應的機會。會議資料宜提前提供，採納與未採納的意見應留下理由，重要決議也應有主責單位及辦理進度。

代表選擇應兼顧不同專業、地區、組織規模及未組織化使用者，不宜只邀請固定團體。與會者涉及補助、採購、資格認定或其他利益關係時，應揭露並建立迴避安排。參與設計並應包含公開徵選席、未組織使用者席、任期與輪替、書面或線上提案、地方場次，以及必要的交通、照顧或專業支持，使參與不因組織規模與資源差異而失衡。

同一組織同時承擔訓練、評量、資格建議、補助審查或場域經營時，應分離決策角色；涉及自身利益的議案須迴避，申訴及外部品質查核應由不同主體承擔。專業參與的價值在於協助形成可檢驗的共同標準，而不是讓少數組織取得排他性的發證、訓練或市場地位。

### 專業組織的多重角色須事前分割

山域領域的專業組織數量有限，同一個協會很可能同時是訓練提供者、評量執行者、標準制定的參與者、政府委辦案的承接者，以及政策倡議者。這是專業社群規模小的自然結果，不必然代表不當，但若沒有事前的分割規則，任何一項授權日後都容易被質疑，對政府與該組織本身

都是風險。僅以「揭露並迴避」處理並不足夠；揭露解決的是資訊問題，分割解決的是結構問題。本書建議建立三層分割：

（一）標準與評量分離：

參與能力標準或評量基準訂定的組織，不宜同時承接該項目的評量執行；如因專業人力不足而無法分離，應改由外部人員擔任評分、採雙軌覆核，或設定落日期限並公告替代規劃。

（二）訓練與發證分離：

提供訓練課程的組織，不應同時決定其學員的通過與否。評量基準、評分者資格與申訴管道應由主管機關訂定並公開，評分者不得評量自己近期授課的對象。

（三）倡議與承辦分離：

組織以政策倡議者身分提出的主張，與其承接政府委辦、補助或授權的業務，應分別揭露；參與政策會議者若同時為相關案件的承接方或投標方，應於該議題迴避表決或建議。

主管機關應建立授權的定期檢視：每次授權訂有期限、公開授權範圍與對價、定期評估是否形成單一組織的排他地位，並保留其他合格組織進入的管道。組織端則應公開自身的收入結構、決策程序與申訴管道。這些安排的目的不是限制專業組織參與，而是讓其專業判斷在被質疑時站得住，沒有分割規則的參與，最終受損的會是專業本身的公信力。

## 支持協作，也維持公共問責

政府與民間合作應依工作性質採取合適的契約、補助或協作方式，明定成果、資源、責任及檢討機制。長期維護、教育與資料工作宜有穩定支持，避免只以單次活動人數或年度核銷成果衡量。

對志工而言，應提供必要訓練、裝備、保障與任務界線；對持續承擔專業工作的人員，則不宜用志願服務取代合理報酬。民間組織也應公開資源使用、決策程序及申訴管道，使合作建立在可被信任的基礎上。

本白皮書本身也是公民社會提出政策選項的一種方式。政府不必接受所有主張，但本書建議建立公開回應機制，說明主要建議的採納情形、未採納理由及替代處理方式，讓政策討論能夠持續，而非停留在意見收件。

中華民國山岳協會作為本書編撰與倡議單位，並長期參與教育訓練、資格制度及相關委辦工作，應接受本章相同標準。本會將於附錄D揭露現行角色、授權與資源來源，逐步區分政策倡議、標準研擬、訓練提供、資格評量及申復監督，並公開利益迴避與外部檢視方式。本項承諾不預定政府未來的委託或發證安排，也不以白皮書倡議取得排他地位。

表 7-1 共同治理各階段的權利保障與制度責任

| 治理階段 | 權利保障                 | 制度責任                |
|------|----------------------|---------------------|
| 議題設定 | 權利主體可提出議題並取得必要資訊     | 政府主動揭露、提供可理解資料與支持參與 |
| 方案設計 | 原住民族、地方與相關主體實質影響方案   | 說明選項、衝突、風險及意見採納情形   |
| 決策   | 涉及傳統領域或文化權利時依法建立同意程序 | 承認代表形成方式並留下決策紀錄     |
| 執行   | 權利、責任、工作與利益共同分配      | 建立契約、資源、能力與申訴支持     |
| 評估修正 | 可檢視結果、提出異議並要求回應      | 公開績效、差異影響與修正理由      |

## 第六章 全民山域素養

全民山域教育不以培養更多考照者或高難度活動參與者為唯一目標，而是使人們具備理解自然、辨識風險、尊重文化及承擔公共責任的能力。這些素養應透過實際體驗、討論與反思形成，不能只以宣導場次或參加人數代表學習成果。

### 教育場域與參與機會

學校可在既有課程與戶外教育中，依年齡結合自然觀察、環境倫理、團隊合作及自主判斷；家庭、社區與民間團體則提供持續參與的機會。

政策應支持師資增能、教材及適合的場域，也應降低交通與費用造成的參與差距。本章關注的不只是教育如何普及，也包括誰仍被排除在學習機會之外，若參與始終集中於資源較充足的家庭與地區，山域素養便無法成為全民的生活能力。

### 與其他制度的分工

安全技能的具體要求依第五篇銜接，專業教學者的能力與品質制度則依第四篇辦理。本章不另建一套平行的證照制度。

全民素養與專業職能並非兩套獨立系統，而是同一條能力光譜上的不同位置：素養處理的是每一位使用者都應具備的判斷與責任，專業職能則在同一組能力上加深程度、擴大範圍，並加上為他人承擔責任所需的帶領、應變與教學能力。如此，學校教育與專業訓練得以銜接，學習者不必在轉入專業路徑時從頭開始。

### 推動方式

全民山域素養若要落實，需要具體的行政程序，而非僅止於政策宣示。建議自兩處著手：

### （一）課綱檢討：

山域素養不必另設科目，而應在既有課程綱要的檢討週期中，納入相關領域的學習重點，並於戶外教育相關規範中明確其地位。

### （二）師資培育與增能：

教師本身若無戶外經驗與風險判斷能力，課程便難以實施。應於師資培育課程與教師在職進修中，提供山域安全、風險管理與環境倫理的基礎訓練；偏遠與山區學校的教師可優先納入。

此外，學校辦理戶外教育活動時的安全規範、人力配置與委外標準，涉及第四篇的專業資格與第六篇的商業服務認定，宜由教育主管機關會同相關機關一併檢討。

## 第七章 山域的社會公共價值

不應僅以自然保育、戶外遊憩、運動發展與事故防救衡量。隨著高齡化、心理健康、青少年發展與社會復歸等公共議題受到重視，自然環境與戶外活動逐漸成為健康促進、教育與社會支持體系可以運用的資源。國家的山域政策因此有必要從「管理山林活動」，進一步發展為「運用山林創造公共價值」。前章談的是社會如何培養進入山林的能力，本章則談山林能為社會提供什麼。

### 拓展自然健康促進的公共服務

林業及自然保育署臺中分署於2026年8月14日與臺中榮民總醫院簽署森林療癒與健康促進合作備忘錄，這項合作提供森林與健康服務相互連結的案例，但合作成立不等於療效已獲證明，也不表示已有全國醫療轉介制度。本白皮書建議將森林步行、健行、自然觀察及森林療癒等活動，納入健康促進與社區支持的政策評估範圍。目標不是將所有戶外活動醫療化，而是探索自然參與如何與日常運動、社會連結及生活支持相互配合。

專業界線必須清楚，一般自然體驗與涉及醫療、心理照護需求的服務應予區分；森林療癒不宜被等同於醫療行為，森林療癒師亦不應取代醫師、心理師或其他醫事專業人員。較適當的制度方向，是建立「醫療與健康專業評估—自然活動轉介—合格戶外專業人員執行—成效追蹤」的跨專業合作模式；活動帶領不能取代診斷與治療。此處所稱「合格戶外專業人員」，其能力標準依第四篇的職務分類與資格制度認定。

英國綠色社會處方透過轉介及社區合作，連結自然活動與健康、社會支持需求。計畫合作機構社會處方國家研究院（National Academy for Social Prescribing, NASP）列示，2021年4月至2023年3月已有逾8,500人獲轉介。這是服務使用規模，不能直接視為療效或成本效益的證明。

臺灣未來可由衛生福利部、農業部、運動部與地方政府共同試辦類似機制，依對象與風險分級發展方案。推動初期宜採跨部門試辦，檢視服務可及性、參與持續性、健康與社會連結指標、

執行成本及不良事件。成效尚未充分確認前，不宜以療效保證宣傳，也不應僅依參加人數決定是否擴大投入。

## 支持青少年發展與社會復歸

自然環境與戶外活動的另一項公共價值，在於青少年教育、行為輔導與社會復歸。登山、戶外生活、團隊任務與自然體驗所具有的挑戰、責任分工、問題解決、挫折調適與團體互助等特性，使其具備發展為體驗教育與矯正教育工具的可能性。

《少年矯正學校辦理校外教學活動實施辦法》規定教學目標、周延計畫及安全考量，提供檢視戶外教育方案的法制起點。個別方案仍須確認適用對象、核准及安全要求，不能據此推定所有少年處遇均可使用相同程序。

國際少年戶外方案可列為後續比較議題，但本版不以未完整核對的韓國案例作為降低再犯或矯正成效的證據。臺灣的政策評估，先從可確認法源的教育方案與個別支持需求出發。

臺灣可評估由法務部矯正署、教育部、衛生福利部、運動部與具專業能力的民間戶外組織合作，發展以自然環境與戶外活動為媒介的青少年支持方案，例如戶外體驗教育、服務學習、登山健行、自然保育、團隊任務與山林技能教育。

但此類方案應服務於明確的教育與個別支持目標，而非以完成艱難行程作為改變行為的證明。對處於困境、接受輔導或處於矯正教育情境的青少年，方案應由教育、社工、心理及戶外專業共同設計，處理參與程序、個別需求、風險評估、尊嚴保障與活動後支持。不能將冒險活動當成懲罰，也不能以意志鍛鍊掩蓋羞辱、強迫或不當風險。

政策評估應觀察學習參與、人際合作、生活適應及後續支持銜接，並明確區分短期活動感受與長期成效。沒有充分的追蹤與比較，不能直接宣稱山域活動能降低再犯或解決心理問題。

## 從短期活動走向長期公共投資

森林療癒與青少年戶外方案所共同反映的，是山域政策可以進一步拓展的治理想像：山林不只是等待人民進入遊憩的空間，也可以成為國家健康、教育、社會福利與社會復歸政策的一部分。

面向 Mountain Taiwan 2035，教育、健康與社會支持應形成可持續的服務合作，而非各部門分別補助零散活動。教育、衛生福利、法務、運動、農業及地方政府可依服務對象與職掌建立轉介、合作及評估機制，並納入部落、社區與民間專業組織。

這也意味著國家山域治理不只是「如何管理進入山林的人」，而應進一步回答：「國家如何運用山林，改善人民的健康、教育、社會參與與生活品質」。

但發展這些服務仍應尊重環境承載與地方意願，不能因公共目的就忽略場域限制。國家應依試辦結果逐步擴大有效方案，同時修正或停止效果不足的做法，使山域資源真正轉化為可持續、可檢驗的公共價值。

## 本篇小結 讓權利與公共價值進入制度

合理近山、原住民族權利與地方生活，需要同時進入決策、資源及評估。民間參與須有回應與保障，知識使用須尊重授權，地方合作須看得見成本與成果。健康及青少年方案則由合適的專業及法定程序支持，以試辦確認效果。第八篇將上述要求與人力、安全及產業制度整合，建立共同治理模式。



圖 7-1 共同治理的六個制度支點

第八篇

# 臺灣山域治理模式

*Mountain Taiwan Framework*

引言 六大支柱不是六個機關，而是國家必須共同具備的六種治理能力



## 第一章 從行政分工轉向國家治理能力

Mountain Taiwan Framework 不是新的行政機關，也不是宣傳品牌，而是一套檢視國家是否具備完整山域治理能力的共同架構。第三篇確立改革原則與制度方法，第四至第七篇提出領域制度；本篇負責把它們整合為可以協調、執行、評估與更新的治理模式。

### 以共同結果連接領域制度

共同架構用來檢查各領域方案能否相互銜接。高風險服務、人員保障與環境承載常需多個制度共同處理；本篇將其連接到治理能力、資料及決策程序，第九篇再指定推動責任。

### 共同原則作為判斷依據

第三篇的六項原則提供權利、責任及取捨尺度。各支柱依其功能提出方案，涉及衝突時回到相同原則檢驗，並保留法定權利及救濟程序。

## 第二章 共同願景、治理支柱與制度底座

治理模式分為三層：共同願景確立國家與山域的長期關係；六大支柱把願景轉為治理能力；制度底座則提供法制、組織、財源、資料、專業標準、地方平台與公民參與。願景是結果方向，支柱是治理手段，底座是持續運作條件。

### 共同願景

國家與山域的長期關係，可以用一句話說清楚：讓臺灣成為一個人民能夠安全、自由且負責任地親近山林，而山林的自然價值與文化價值同時被長期維護的國家。這句話同時包含兩件事：人的合理近山，與山的長期存續。白皮書的全部制度設計，都是在處理這兩者之間的張力。

共同願景之所以必須先被寫下，是因為跨部會協作若沒有共同的結果描述，各機關就只能回到自己的績效指標，協調也就只能停留在會議層次。願景因此不是宣示性的裝飾，而是取捨時的最後依據：當保育與近山、地方發展與環境承載、個人自主與公共安全發生衝突而無法同時最大化時，決策者需要一個各方都已承認的方向，才能說明為什麼選擇這一邊，也才能被事後檢驗。

三層必須連動。只有願景，政策容易停留在宣示；只有支柱，部會可能各自推動而缺少共同結果；只有底座，則可能建立平台、法規與預算，卻說不清要解決什麼公共問題。

表 8-1 MOUNTAIN TAIWAN 三層治理架構

| 層次   | 功能          | 主要內容                          |
|------|-------------|-------------------------------|
| 共同願景 | 確立公共方向與長期結果 | 合理近山、安全韌性、文化尊重、環境永續、專業信任、地方共榮 |
| 治理能力 | 組織全書政策主脊    | 健全治理、安全韌性、專業人力、文化永續、產業發展、知識創新 |
| 制度底座 | 使能力可以執行與檢驗  | 法制、協調、財源、資料、標準、地方平台、參與及監督     |

### 第三章 六大治理支柱

六大支柱是全書唯一的政策主脊。第二篇的七項診斷用來辨識缺口，第三篇的六項原則用來判斷制度，第四至第七篇提出領域方案；六大支柱則把這些內容整合為可分工、可衡量且可持續改善的國家能力。

#### 為何是這六項

六大支柱由第二篇七項診斷整併而來。跨機關協調與法規權責共同由「健全治理」承接；專業人力、安全治理、商業服務、共同治理與資料治理，分別由專業人力、安全韌性、產業發展、文化永續與知識創新承接。支柱是治理能力的分類，不另取代七項診斷。

表 8-2 六大治理支柱

| 治理支柱 | 核心問題                                  | 主要承接    |
|------|---------------------------------------|---------|
| 健全治理 | 權責、法制、財源與績效能否整合？                      | 第三、八、九篇 |
| 安全韌性 | 風險能否被預防、應變、復原並轉化為學習？                  | 第五篇     |
| 專業人力 | 職務、能力、資格、執業與保障是否連接？                   | 第四篇     |
| 文化永續 | 合理使用、原住民族權利、地方知識、山域文化記憶與環境是否被尊重並適當傳承？ | 第七篇     |
| 產業發展 | 服務是否可辨識、責任是否清楚、市場是否公平？                | 第六篇     |
| 知識創新 | 資料能否支援判斷、公共服務與制度修正？                   | 第五、八、九篇 |

註：文化永續不以文化資產指定數量為成果，而應同時檢視權利程序、知識治理、歷史記憶保存、地方詮釋能力及公共近用；涉及原住民族文化者，文化保存不得取代依法應履行的權利程序

六項之間並非平行並列。健全治理是其他五項的運作條件：沒有跨部會的權責、法制與財源整合，安全韌性、專業人力、文化永續、產業發展都只能停留在單一機關的層次。知識創新則是

其他五項的回饋條件：沒有共同的資料與學習機制，其餘支柱無法知道自己是否有效。中間四項（安全韌性、專業人力、文化永續、產業發展）才是直接面對公眾的實質治理領域。這個「一項條件、四項實質、一項回饋」的結構，也決定了第九篇推動路徑的先後順序。

## 支柱是手段，願景面向是結果

2035願景所呈現的安全、人力、產業、環境、文化、地方、資料與國際等面向，是用來觀察社會結果；六大支柱則是政府與治理夥伴為達成結果所建構的能力。兩者不必逐項對號，也不應各自發展一套績效分類。

## 支柱之間必須共同運作

例如高風險商業行程不只屬於產業治理，也同時涉及專業人力、安全韌性、資料回饋與責任監督；傳統領域的路線開放也不只屬於文化議題，而需連接權利程序、地方治理、風險資訊與替代方案。支柱的價值正在於揭露單一機關無法獨自完成的接口。

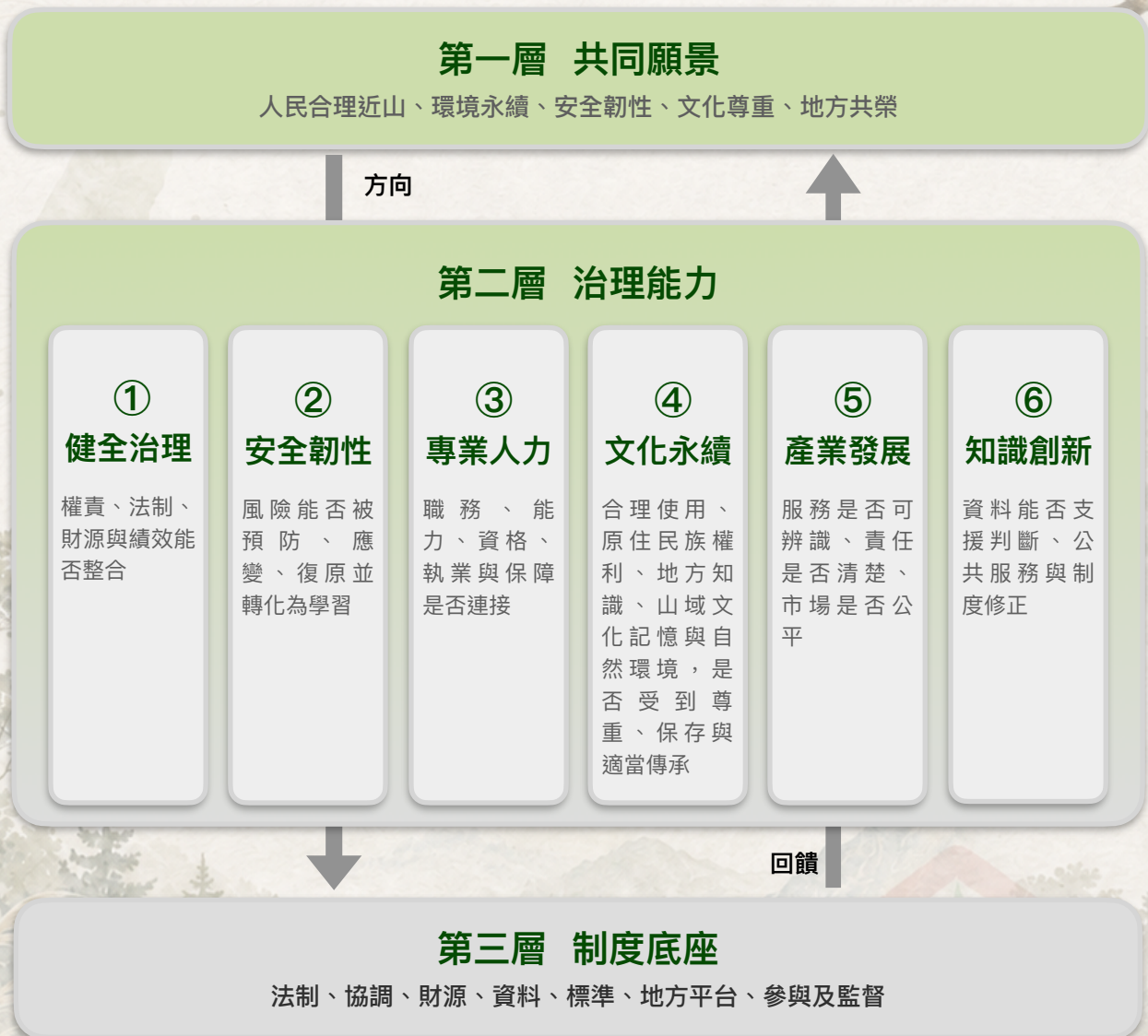


圖 8-1 三層治理圖

## 支柱衝突時如何取捨

支柱之間會發生實質衝突，制度不應假裝不會。承載量管理可能同時壓縮產業發展與合理近山；提高專業人力要求會增加小型業者的成本；資料開放可能牴觸原住民族的知識控制權。本白皮書不主張建立支柱的固定優先順序，因為固定順序會使某一類價值在所有個案中永遠劣後。取捨應回到第三篇的六項共同原則進行判斷，並要求決策者公開四件事：受影響的是哪一項或哪幾項支柱所承載的公共價值、所依據的事實與法律、曾經比較過而未採取的替代方案，以及本次決定的檢討期限與解除條件。支柱的作用是讓衝突被看見並被命名，而不是讓衝突被一套排序自動解消。

## 第四章 VIMLI 山域治理循環

六大支柱說明國家需要哪些能力；VIMLI 說明這些能力如何被啟動、運作與更新。它由共同願景、跨域整合、資源動員、治理學習與制度創新構成，是持續循環，不是一次完成的線性流程。

### 從願景到行動，在學習中更新

VIMLI 山域治理循環是Mountain Taiwan Framework的核心運作模式，透過共同願景（Vision）、跨域整合（Integration）、資源動員（Mobilization）、治理學習（Learning）與制度創新（Innovation），使六大治理支柱持續運作。政策由共同目標出發，整合各方權責，將法規、預算與人力轉化為具體行動，再依執行成果、事故資料及地方經驗檢視落差，據以調整制度與資源配置，開啟下一輪治理。這套循環使改革具備持續學習與修正的能力，能隨環境及社會需求變化而更新。

VIMLI 與各領域內部循環不是競爭關係。安全事件、資格品質、產業申訴、文化衝突與地方試辦先在各自制度中處理；當問題跨越部會、需要共同資源或必須調整國家制度時，再進入VIMLI的整合與學習。

表 8-3 VIMLI階段、核心工作與政策產出

| 階段             | 核心工作               | 主要產出      |
|----------------|--------------------|-----------|
| V—Vision       | 形成共同願景、界定公共價值與問題   | 白皮書、長期目標  |
| I—Integration  | 整合權責、法制、資料與治理夥伴    | 責任矩陣、共同標準 |
| M—Mobilization | 配置預算、人力、試辦與地方能力    | 行動計畫、年度工作 |
| L—Learning     | 分析績效、事故、近失、申訴與不同意見 | 儀表板、年度報告  |
| I—Innovation   | 修正制度、標準、服務與資源配置    | 法規與政策工具更新 |

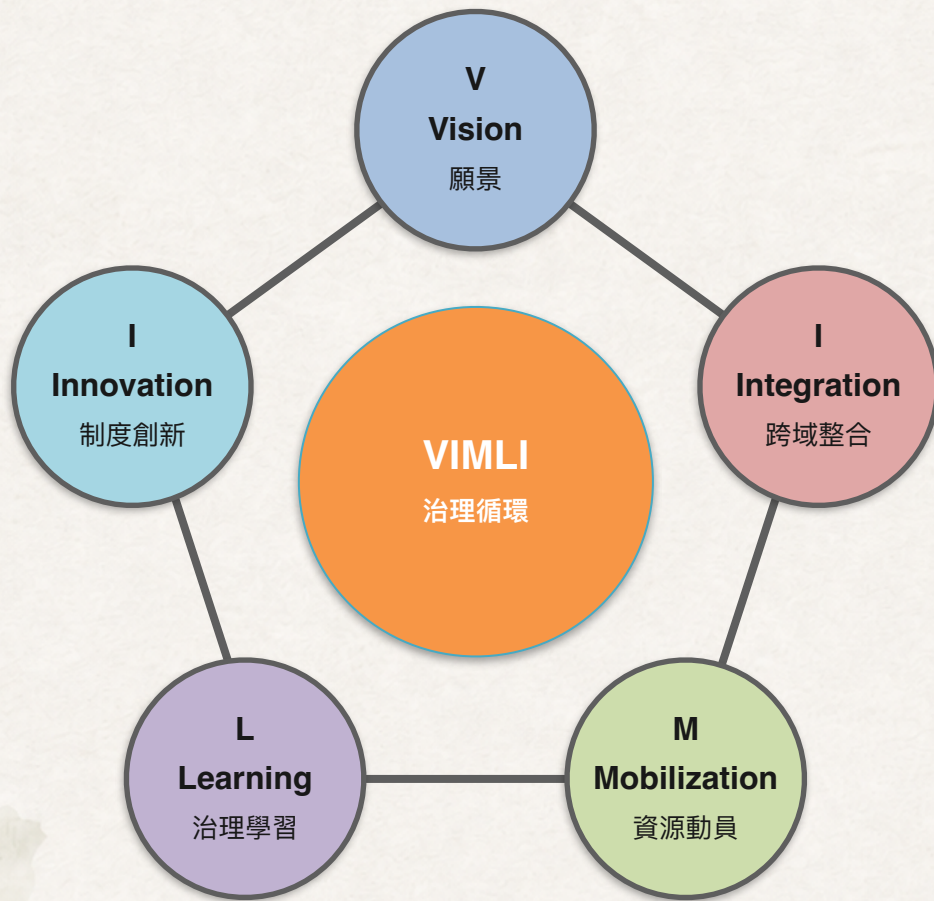


圖 8-2 VIMLI治理循環

## 第五章 多元夥伴共同治理機制

共同治理需要穩定制度，而不是臨時邀請。中央協調、地方治理、原住民族共同決策、專業諮詢與公民參與，應有清楚任務、代表形成方式、資訊取得權、回應義務及利益衝突規範。

### 讓多元參與形成持續協力

山域治理需要中央與地方政府、原住民族、地方社區、專業團體、產業、學術機構及使用者共同參與，並依各自權利、職掌與能力建立合作關係。政府應提供穩定的協調平台、資訊與資源支持，明定主責與協力分工，使夥伴能參與議題設定、方案討論、執行及成效檢討。合作機制也應具備代表形成、意見回應、利益衝突揭露與爭議處理程序，保障不同聲音具有實質影響。透過可追蹤的決策與定期回饋，將分散的專業、地方知識與社會力量連結起來，形成能夠持續運作的共同治理網絡。

表 8-4 治理夥伴、主要角色與責任邊界

| 治理夥伴     | 主要角色                    | 責任邊界            |
|----------|-------------------------|-----------------|
| 行政院與中央機關 | 共同政策、法制、財源、標準與跨部會爭議     | 不取代目的事業機關日常執行   |
| 地方政府     | 在地服務、場域協調、執行、回報與試辦      | 不得低於中央共同底線      |
| 原住民族權利主體 | 依法律與傳統制度參與、同意、知識授權與共同決策 | 不以一般諮詢取代法定程序    |
| 專業與民間組織  | 標準研擬、服務、研究、監督與政策回饋      | 不得以參與取代政府最終責任   |
| 一般民眾與使用者 | 表達需求、提供經驗、遵守合理規則並參與監督   | 參與權不等於免除個人準備與責任 |

## 第六章 智慧治理與開放資料能力

智慧治理不是建立單一巨型系統，而是先確定資料主責、共同定義、交換規則、權限、品質與版本，再把資料轉為風險判斷、公共服務及政策學習。

### 資料開放必須同時處理權利

個人資料、事故紀錄、敏感生態位置與原住民族傳統知識不能因開放資料政策而失去保護。制度應採最少必要、分級開放、知識主體同意、用途限制、版本紀錄與稽核；公共透明的對象是治理判斷與績效，不是無限制揭露個人或文化資訊。

資料平台採共同標準、來源分工的方式維運。各資料主管機關指定更新責任與更正窗口，數位主管機關協助交換、安全及版本規格；風險服務端記錄資料時間與不確定性。平台先接通少數高需求資料，再依品質及使用評估擴大，不預設所有資料均需重新集中建置。

共同資料標準尚未完成前，可先採版本化資料字典、暫行分類及可停止的試辦，每一版本均公開已知、未知、適用限制與下次修正日，避免因等待完整資料而延後建立標準，也避免以未成熟標準形成永久義務。

行政院應指定國家層級資料統籌者（data steward），各項資料產品另有內容負責人，分別記載來源、定義、更新日期、版本、品質狀態、更正時限與停止使用權責。資料過期、來源不明、存在重大矛盾或可能造成安全誤判時，應標示警示或暫停自動決策；資料主管負責修正，平台負責版本與下游通知，服務端負責更新呈現。數位主管機關支援交換與資安，不當然成為各項資料內容的主管機關。

表 8-5 資料底座、風險判斷與安全服務

| 層次       | 主要責任                | 不應混淆           |
|----------|---------------------|----------------|
| 國家山域資料平台 | 共同標準、資料主責、交換、權限與品質  | 不是把所有資料集中到單一系統 |
| 山域風險資訊系統 | 風險模型、預警、限制依據與更新     | 不是只有地圖或氣象展示    |
| 山域安全服務網  | 行前、現場、通訊、醫療、通報與地方支持 | 不是單一網站或App     |

## 第七章 臺灣山域治理模式的國際定位

國際合作的目的不是複製高山國家制度或先建立品牌，而是以可驗證的國內成果參與能力標準、風險治理、保育、原住民族權利、戶外教育與資料方法的雙向交流。

### 以專業連結國際，以制度建立信任

臺灣可依既有專業組織、學術網絡與民間會籍推動資格比對、研究合作、人才交流及議題型技術合作。政府提供法制與資源支持，品牌使用則須連接登錄、保險、適任人力、成果公開與退場機制，避免國際定位先於制度內容。

## 第八章 治理圖像與跨支柱檢驗

架構的價值不在完成一張漂亮的圖，而在使每項政策都能被追問：共同結果是什麼、誰負責、依據何在、影響哪些權利、使用什麼資料、提供哪些服務，以及何時檢討。

### 跨域方案必須以試辦與證據前進

森林健康、戶外教育與青少年社會復歸可展現山域公共價值，但尚不足以直接擴張為全國制度。適合的作法是由衛生、教育、法務、運動、農業、原住民族與地方機關共同試辦，先界定對象、轉介與退出、專業支持、風險計畫、不良事件及追蹤指標，再由獨立評估決定是否擴大。

本章方案屬延伸公共價值的試辦，不是母法、安全鏈、專業人力、權利程序或資料底座完成的前置條件；試辦不得排擠核心治理工作及既有法定服務的資源。

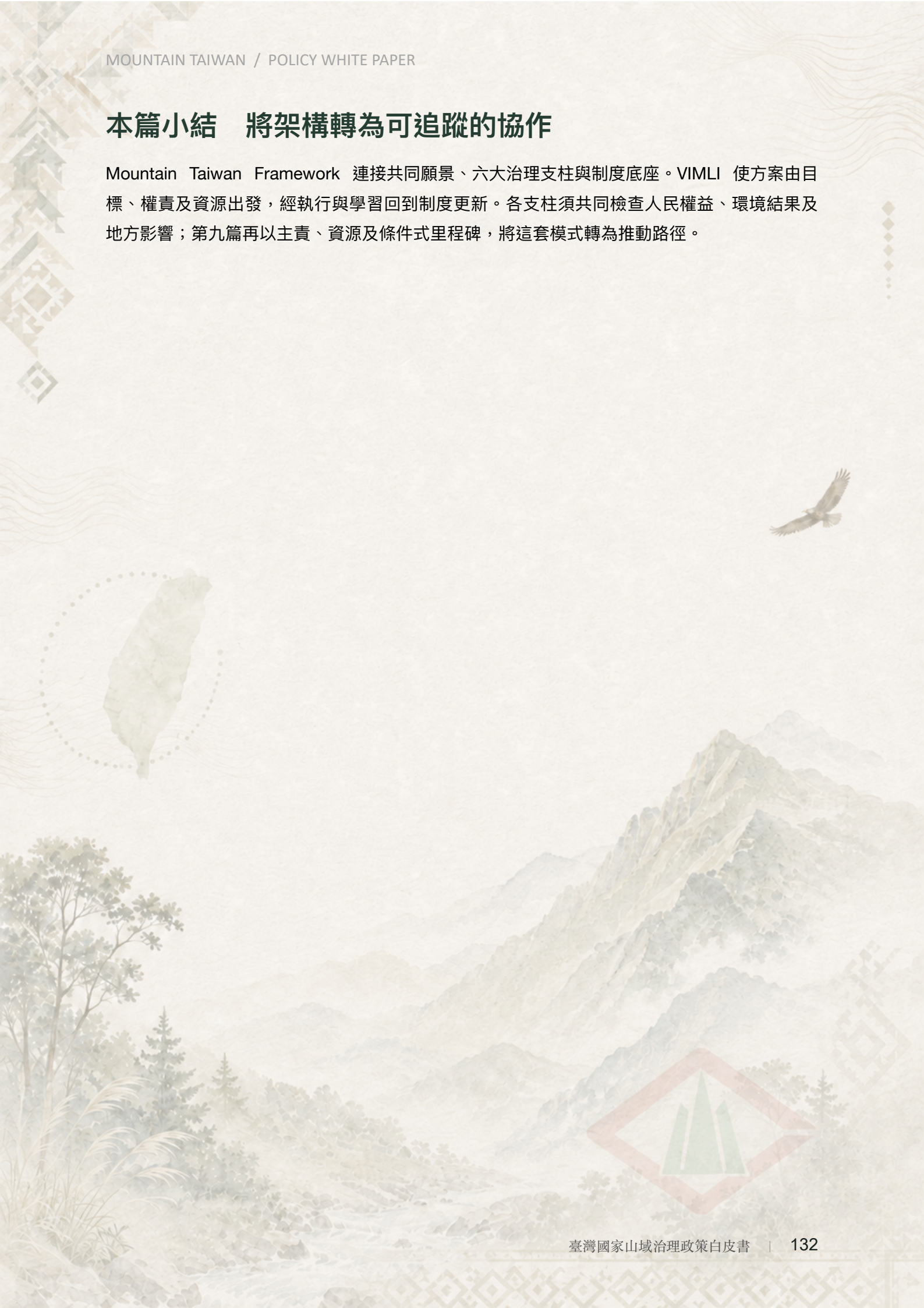
任何政策若只能說明主管機關，卻說不清共同結果、受影響權利、資料來源、申訴救濟與檢討期限，就仍停留在分工而不是治理。Mountain Taiwan Framework 的用途，是持續揭露並補上這些接口。

表 8-6 跨支柱治理情境與必要接口

| 治理情境        | 必要支柱            | 必須回答的接口                 |
|-------------|-----------------|-------------------------|
| 高風險商業行程     | 產業、人力、安全、治理     | 誰完成登錄？配置何種能力？事故資訊如何回饋？  |
| 傳統領域的路線開放   | 文化、治理、安全、知識     | 誰參與決策？限制依據、替代方案與資料權限為何？ |
| 颱風後步道與山屋復原  | 安全、知識、健全治理、文化永續 | 風險如何判斷？誰排定修復並公開進度？      |
| 地方山城公共服務    | 文化、產業、人力、治理     | 地方成本與利益如何分配？服務品質由誰負責？   |
| 森林健康與社會復歸試辦 | 治理、人力、安全、文化、知識  | 對象、轉介、專業、風險、倫理及成效如何驗證？  |

## 本篇小結 將架構轉為可追蹤的協作

Mountain Taiwan Framework 連接共同願景、六大治理支柱與制度底座。VIMLI 使方案由目標、權責及資源出發，經執行與學習回到制度更新。各支柱須共同檢查人民權益、環境結果及地方影響；第九篇再以主責、資源及條件式里程碑，將這套模式轉為推動路徑。



第九篇

# 國家山域治理推動藍圖

*National Mountain Governance Roadmap*

引言 真正的改革，不是完成白皮書，而是建立能持續執行、公開、學習  
與修正的治理循環



## 第一章 行政院層級的推動機制

山域治理跨越多個目的事業主管機關，需要行政院層級確立共同政策、協調爭議及追蹤成果。推動機制應有固定幕僚、年度工作計畫、議題分級與公開報告，而不只在重大事故或政策衝突時召開會議。

### 定位

前述各篇界定了國家應具備的治理能力，本篇則進一步指出：這些能力應由哪些機關承擔、以什麼順序推動、需要什麼法源與資源。因此本篇改以現行機關名稱表述，並對各主管機關提出具體的改革建議。

本篇區分既有職掌、建議整合主責及須另行授權的事項。各機關先依現行法令辦理；跨域服務的完整認定、登錄及監督，需要行政院確認分工與必要法制。既有行政協調或單一業別的主管安排，不能直接推定為所有山域服務的完整管轄。

### 問題不在缺乏主管機關，而在缺乏共同平台

山域治理改革並非單一部會即可完成的工作，而是一項涉及公共安全、運動發展、觀光旅遊、自然保育、原住民族權益、教育推廣、地方治理與產業發展等多元面向的國家治理工程。

過去臺灣山域政策推動最大的限制，不在於缺乏改革方向，也不在於沒有主管機關，而在於行政體系長期依循部會本位運作：各機關依法各自執行職掌，卻缺乏共同的政策平台與協調機制。當議題跨越不同部會權責時，往往形成權責重疊、制度空白或相互推諉，使許多改革方案難以落實。

因此本篇的第一項建議，是建立行政院層級的統籌機制。

### 行政院的角色

未來山域治理應由行政院負責整體政策統籌，以國家治理的高度建立跨部會協調架構，將山域政策視為橫跨多個目的事業主管機關的公共政策，而非單一部會的行政業務。

行政院的角色不是取代各部會的專業職權，而是負責建立共同政策目標、協調跨部會分工、整合法制作業、推動資源配置與督導執行成效，使各部會能依其專業權責共同完成國家山域治理工作。

### 機關分工與角色定位

依現行職掌，各機關在山域治理中的角色可分為四類：

#### （一）核心政策與整合機關：

- 1、運動部及全民運動署：運動部依現行法制主管山域運動及山域嚮導資格相關政策，並得依《山域嚮導資格檢定辦法》委任全民運動署辦理相關事項。本書建議由運動部擔任跨域山域活動與專業人力政策的整合主責，全民運動署依授權及分工承接執行；涉及其他

目的事業、場域許可、商業監督或新增人民義務者，仍由各法定主管機關決定或另行取得授權

- 2、交通部觀光署：依旅行業及旅遊服務相關法規承擔市場與消費保障職能，參與山域商業服務的共同認定及資料銜接；其他服務不得未經法源確認即概括納入。

## (二) 場域與功能主責機關：

- 1、農業部林業及自然保育署、內政部國家公園署：山域自然資源與場域管理。
- 2、內政部消防署：事故應變與搜救體系。
- 3、原住民族委員會：原住民族權利、諮商同意程序與傳統知識保護。
- 4、教育部：戶外教育、學校安全與全民山域素養。
- 5、文化部：依《文化基本法》、《文化資產保存法》等相關法規，辦理山域文化資源保存與公共近用，並透過文化路徑、國家文化記憶庫等政策計畫，推動文獻、影像、口述歷史及地方文化記憶的保存與轉譯。涉及原住民族傳統知識、文化表現及敏感地點者，應會同原住民族委員會並依權利主體之決定辦理。文化部不承擔山域活動安全、商業服務、嚮導資格、搜救指揮或場域開放管理。
- 6、衛生福利部：依衛生醫療職掌參與現場救護、醫療指導及後送銜接；自然健康促進則以跨部門試辦、服務界線及成效追蹤為重點。
- 7、法務部矯正署：依職掌與少年矯正學校評估校外教育方案。涉及少年保護管束或其他處遇時，須另洽有權司法及教育、社政體系，不概括由矯正署主管。（司法院，少年保護處分說明）
- 8、環境部：氣候變遷調適政策協調、環境影響評估、環境治理與環境教育。
- 9、經濟部水利署及所屬河川分署：依河川、水庫、防洪及水利設施相關職掌，處理其管理範圍內的場域使用、警戒資訊及設施安全，並與地方政府、場域管理機關及活動主管機關銜接。
- 10、地方政府：場域執行、地方公共服務與在地治理方案。

## (三) 資訊支援機關：

- 1、中央氣象署：氣象、降雨與災害預警資訊。
- 2、數位發展部、國家通訊傳播委員會：資料平台、開放資料標準與通訊建設。

此類機關並非山域政策的主管機關，但其所提供的資訊與基礎設施，是其他機關履行職責的前提。其角色應被明確定位為支援，而非要求其承擔山域政策的實質責任。

## (四) 協力單位：

國防部、退輔會等機關，應依管制區、設施、土地或特定任務列為協力單位，不宜在缺乏具體權責的情況下與主責機關並列。跨部會名單的目的是釐清責任，而不是擴大會議規模。

表 9-1 中央統籌、主管機關與協力功能建議

| 機關            | 建議功能                             | 主要協力               | 權限性質                                      |
|---------------|----------------------------------|--------------------|-------------------------------------------|
| 行政院           | 國家政策整合統籌（不作個案法定處分）、跨部會協調、共同預算與績效 | 各中央與地方機關           | 建議統籌；不取代法定主管機關作成個案決定                      |
| 運動部及全民運動署     | 山域運動、全民運動、專業人力、能力標準與現行山域嚮導資格制度   | 教育、觀光、地方、專業團體      | 運動部法定主管 / 全民運動署依委任執行 + 建議整合主責；跨域新增權限須另行授權 |
| 交通部觀光署        | 旅行業、套裝旅遊、旅遊招攬與觀光市場（現行法定職掌）       | 運動、消保、地方、產業        | 現行職掌內辦理；跨域事項協力                            |
| 經濟部水利署 / 河川分署 | 河川、水庫、防洪與水利設施管理範圍內之場域、警戒及設施安全    | 地方、運動、消防、氣象及其他場域機關 | 現行職掌內辦理；跨域事項協力                            |
| 農業部林業及自然保育署   | 森林、林道、自然保育、公共利用與承載管理             | 原民、地方、運動、安全及環境     | 現行職掌內辦理；跨域事項協力                            |
| 內政部國家公園署      | 國家公園場域、資源保育、公共利用與承載管理            | 原民、地方、運動、安全及環境     | 現行職掌內辦理；跨域事項協力                            |
| 內政部消防署        | 緊急應變、搜救協調與救援能力                   | 警政、空勤、醫療、場域機關、民間   | 現行職掌內辦理；跨域事項協力                            |
| 中央氣象署         | 山區天氣、極端氣候、預警與資料服務                | 場域、安全、數位與媒體        | 現行職掌內提供資訊；不承擔整合主責                         |
| 數位發展部         | 資料整合、資料標準、系統韌性與公共數位服務            | 氣象、消防、場域、通訊監理及地方   | 現行職掌內支援；資料內容仍由來源機關負責                      |
| 國家通訊傳播委員會     | 通訊傳播監理及偏遠、緊急通訊政策協力               | 數位、電信業者、消防、氣象及場域   | 現行職掌內支援；不承擔活動或場域管轄                        |
| 原住民族委員會       | 權利、文化、傳統領域與共同治理                  | 各目的事業主管機關、部落       | 現行職掌及法定權利程序；跨域事項共同決策                      |
| 教育部           | 戶外教育政策、學校活動與委外規範                 | 運動、場域、地方、學校及專業組織   | 現行職掌內辦理；跨域事項協力                            |

| 機關           | 建議功能                                    | 主要協力                                | 權限性質                              |
|--------------|-----------------------------------------|-------------------------------------|-----------------------------------|
| 文化部          | 山域文化資源保存、文化路徑推動、文化記憶整備、文獻影像與口述歷史典藏及公共轉譯 | 原民會、運動部、國家公園署、林保署、教育部、觀光署、地方政府及民間團體 | 現行職掌內辦理；跨域事項協力，不承擔活動、安全、商業或場域管理權限 |
| 環境部          | 環境教育、環境治理及跨場域政策協調                       | 農業、教育、場域、地方及部落                      | 現行職掌內辦理；跨域事項協力                    |
| 衛生福利部        | 山域緊急醫療、醫療支援、給藥與健康方案的專業邊界（現行職掌＋跨機關協作）    | 消防、運動、場域、醫療機構及地方                    | 現行職掌內辦理；新增醫療處置權限須另行授權             |
| 法務部矯正署       | 少年矯正教育、戶外方案及社會復歸試辦                      | 教育、衛福、運動、地方及專業組織                    | 現行職掌內試辦；跨域新增事項須另確認                |
| 勞動部          | 工作條件、職業安全衛生與職業災害保障                      | 運動、觀光、消防、產業及地方                      | 現行職掌內辦理；跨域事項協力                    |
| 金融監督管理委員會保險局 | 責任保險市場、保險商品及保險業監理                       | 勞動、運動、觀光、消保、產業及地方                   | 現行保險監理職掌；跨域事項協力                   |
| 行政院消費者保護處    | 消費政策、定型化契約及跨機關消費爭議協調                    | 運動、觀光、保險、產業及地方                      | 現行職掌內協調；不取代目的事業主管機關               |
| 國防部          | 依法辦理所管土地、設施及特定任務協力                      | 行政院、場域、安全及地方                        | 現行職掌內協力；不列為整合主責                   |
| 國軍退除役官兵輔導委員會 | 依法辦理所屬場域、設施及公共服務協力                      | 行政院、場域、地方及相關目的事業主管機關                | 現行職掌內協力；不列為整合主責                   |

註：本表的「權限性質」僅用於區分現行職掌、政策建議與待授權事項，不取代組織法、作用法及個案管轄判斷

## 機制需要法定依據

為使跨部會協調具有持續性，未來應透過山域治理相關法律或行政院層級的推動機制，建立四項要件：固定的跨部會會議、政策協調程序、年度工作計畫，以及績效追蹤制度。

如此山域治理才不會因組織調整、人員更迭或政策方向改變而中斷，而能形成具延續性的國家治理體系。

## 為何這一次的協調機制可能不同

本書在第二篇指出，跨部會會議「難以累積成穩定制度，政策容易隨首長異動、事件發生或專案期程而改變」，並在第六篇歸納出四項失敗原因：法源不足、預算限制、權責爭議，以及各

部會政策優先順序不同。既然本書把改革的核心放在一個常設的跨部會機制上，就必須說明這四項原因分別能否被處理，而不是預設換一個名稱就會有不同結果。

#### （一）法源不足：

可由母法解決，但母法是條件式建議，也可能不被提出。因此推動機制不應以母法為前提，而應先依行政院既有權限設置，並以年度計畫、議題追蹤與公開回應建立運作紀錄；待實務證明有必要且範圍明確時，再將確有需要的跨機關作為義務納入立法。這是本書「不必等待母法完成」原則在協調機制上的具體適用。

#### （二）預算限制：

協調機制本身的幕僚、資料與公開報告需要固定經費，不能僅以各機關現有人力兼辦。第四章的資源盤點應把「協調幕僚」列為需專責維運的增量項目，並在整體計畫核定時一併確認；若此項無法編列，其餘工作的追蹤能力即無法建立，應據實說明而非以兼辦掩蓋。

#### （三）權責爭議：

由四層關係（主責、協力、諮詢、知會）處理，關鍵在於爭議的裁決層級必須高於爭議當事機關。協調機制得以會議紀錄記載主責與期限，但涉及管轄歸屬的實質爭議，仍應循行政院對所屬機關的權限劃分程序處理；協調機制的功能是把爭議具體化並留下紀錄，不是取代法定的管轄決定。

#### （四）優先順序不同：

這是四項中最難處理、也最容易被忽略的一項。制度設計無法要求各部會改變本身的政策排序，可行的方式是降低參與成本並提高不參與的可見度：共同資料由協調機制彙整而非各機關另行製作、年度報告逐項列出各機關的承辦事項與辦理情形、未完成事項公開障礙與負責機關，並將已核定事項納入行政院年度列管、預算績效與首長層級檢討。公開透明本身不能保證優先順序改變，但可與行政管考共同使延宕留下責任紀錄。

以上四項中，前三項可由制度設計處理，第四項只能以透明度部分緩解。本書據實載明此一限制：若協調機制在數年後仍無法累積成穩定制度，應在五年檢討中檢視是否需要更高層級的法定安排，而非重複設置功能相同的會議。

## 第二章 推動山域治理法制改革

本白皮書建議研議《山域治理法》，建立人民基本權益與義務、共同治理原則、中央與地方權責、資料治理、專業與商業服務接口、風險相稱管理及監督機制。母法不必列舉所有活動名稱，也不應取代森林、國家公園、消防、觀光或原住民族等目的事業法。

### 現行法制的問題

目前與山域相關的法規散見於《國家公園法》、《森林法》、《文化資產保存法》、《發展觀光條例》、《運動產業發展條例》、《災害防救法》、《原住民族基本法》及各類行政命令、自治條例與作業規範之中。

這些法律各自具有不同的立法目的，分別處理自然保育、森林經營、觀光發展、運動推廣、災害應變與原住民族權益等議題，但並未以「山域治理」作為共同目標，也缺乏跨部會的整合機制。因此當山域活動同時涉及安全、商業服務、文化、教育與自然保育等多重面向時，往往出現法規重疊、管理空白或主管機關權責不明的情形。

同一項山域服務可能涉及招攬、專業帶領、場域使用及消費責任，各部分已有不同規範。法制盤點須找出未被承接或重複辦理的具體事項，再決定共同規則與主責接口，不能由跨部門特性直接推定所有服務均無主管。

### 監察院的調查已指出同一問題

法制缺口並非白皮書的單方主張。監察院於2026年7月通過的調查報告，已明確指出現行山域管理制度存在闕漏，並促請行政院研議制定「山域專法」。

監察院新聞稿列示114年度531件通報、727名涉及者，以及自組與獨自登山合計77.31%的身分占比，並對偽自組商業團提出警訊。本書尊重其調查意見，但不由占比直接推算商業規避人數或事故因果。（監察院，2026a）

法制檢討需要兩類證據：活動暴露量用於比較風險，招攬、對價與控制關係用於辨識服務性質。制度是否降低事故與規避，須由後續資料驗證；第六篇的實質認定及程序防護，則先使服務關係可查驗、認定有依據、自主活動不被推定為商業。

監察院所提證照與市場銜接、部落共管及制度檢討，與本書關注的問題相通。但「證照市場化」不當然等於另設商業嚮導證，本書也不將監委主張解讀為增設證照。具體方案是以可查驗的資格、人力配置及業者營運責任，使專業在市場上發揮作用；是否採用及如何授權，仍須經政策與法制審議。

### 建議研議《山域治理法》

本白皮書建議研議《山域治理法》，作為國家山域治理的母法。其應規範的事項至少包括：

(一) 人民的基本權益與義務：

合理近山的權益、限制的法定要件與檢討程序、使用者的準備與環境責任。

(二) 共同治理原則：

多元參與、原住民族權利、地方協力與資訊公開。

(三) 中央與地方權責：

行政院統籌機制、各主管機關的功能定位、中央與地方的分工與歧異處理。

(四) 資料治理：

國家山域資料平台的法源、資料主責、開放範圍與個資及文化知識的保護。

(五) 專業與商業服務的接口：

資格制度與營運責任的分立與銜接。

(六) 風險相稱管理：

依風險程度決定管理密度的原則與判準。

(七) 監督機制：

績效報告、公開義務與定期檢討。

母法處理的是各法之間的事項與銜接規則，而非個別領域的實體管理。

至於立法形式，我國已有《原住民族基本法》、《環境基本法》等以基本原則統攝各目的事業法的立法例可資參照。此類法律的效力範圍與拘束力向來存在討論空間，因此《山域治理法》宜就其與目的事業法的適用關係、以及各機關依本法所負的作為義務予以明定，避免流於宣示性規範。

### 三層法制工具

法制安排沿用第三篇的「共同母法、目的事業法規、執行與調適規範」。這是功能分工，不表示三類名稱本身決定法律位階；相互適用及授權關係須明文處理。

(一) 第一層：山域治理法

如前所述，建立國家治理原則、行政院統籌機制、跨部會協調制度與各主管機關的功能定位，提供整體政策方向與法律基礎。

(二) 第二層：各目的事業法

由各主管機關依其專業職掌，分別檢討應以法律、法規命令或政策計畫承接的事項。運動主管機關就山域活動規範、專業人力制度及活動服務能力要求，涉及新增義務者應完成必要授權；觀光主管機關就依法屬於旅行業的旅客招攬、旅程設計、交通食宿安排、旅行業監理及旅遊市場治理；各中央目的事業主管機關依《消費者保護法》及主管法規

辦理契約、資訊揭露、申訴及消費保障事項；行政院消費者保護處負責跨機關協調、監督及政策整合；林業及自然保育主管機關就森林及山域場域管理；國家公園主管機關就園區治理與承載管理；消防主管機關就事故調查、資料建置與民間協力的身分與保障；文化主管機關則依《文化基本法》、《文化資產保存法》等相關法規及其法定職掌，並透過文化路徑、國家文化記憶庫等政策計畫，處理山域文化資源的調查、保存與公共近用。是否指定或登錄為文化資產，仍應依個案價值、法定程序、權利影響及保存可行性判斷；原住民族主管機關就山域範圍內諮商同意程序與傳統知識使用的具體規範；教育主管機關就戶外教育的實施規範與委外標準；衛生主管機關就山域緊急醫療、給藥權限與後送銜接。

其他機關是否需要修法，仍依盤點結果確認，不預先排除勞動、保險、資料、環境或水利等領域的必要調整。

### （三）第三層：執行與調適規範

法規命令、自治法規、行政規則與技術指引，依各自法源及法律效果承接執行需求。新增對外義務與限制須有足夠法律依據；內部作業或專業指引不能替代授權。

這一層的設計，是為了兼顧全國一致性與地方差異，「共同底線由中央訂定，地方得依實際條件加以調整，但不得低於底線」。

地方採取較嚴措施時，應具備法源、具體風險證據、影響評估、適用期間與檢討日期，並登載於共同入口；中央應提供跨縣市差異對照及跨區案件協調，避免使用者與業者自行拼湊各地規則。

## 不必等待母法完成

短期先盤點資格辦法、活動注意事項、契約規範與地方自治法規，逐項區分既有權限可改善、須依現有授權訂定，以及必須修法的工作。入山入園、用火及宿營限制可能涉及不同法律層次，不宜概括認為均可由行政規則直接解除。

如此可使改革在法制工程進行的同時即開始產生實際效果，也能累積後續立法所需的實務經驗與資料。監察院所指出的問題正在持續發生，先行改善本身就是對該項調查的具體回應。

後續《Mountain Taiwan 政策工具手冊》至少建立四類案件路由：服務認定、場域限制、事故或近失、資料錯誤。每類均列受理窗口、必要欄位、法源、轉介、期限、逾期處理與爭議升級；單一入口負責受理與追蹤，法定主管機關仍分別作成決定。

行政院決定啟動政策評估並指定暫行召集人後一百日內，先辦理不以新法為前提的工作：指定聯絡窗口、建立法規與服務盤點格式、提出首版資料字典、整理民間協勤合作文件及跨機關轉介清單。啟動後第30日、第60日及第100日公開階段成果、待解障礙、負責機關及下一次檢視日期；第一年其餘期間按季公開，第二年起併入半年進度或年度報告。所稱啟動日，以行政院核定函、院會決議或其他可公開查驗之正式文件所載日期為第0日。

表 9-2 三層法制工具（政策功能分工）

| 層次      | 功能與效力界線                                     |
|---------|---------------------------------------------|
| 共同框架    | 擬議《山域治理法》處理共同原則、協調、權利義務及監督；與其他法律關係須明定，不當然優位 |
| 目的事業法規  | 依各領域法源處理土地、保育、活動、服務、救援、消費及勞動責任              |
| 執行與調適規範 | 區分法規命令、自治法規、行政規則及技術指引；對外義務須有適當法源，不由內部指引創設   |

### 第三章 中央、地方與治理夥伴責任

中央負責共同法制、標準、資料、財源與跨區域問題；地方政府負責因地制宜的服務整合、場域執行、地方產業與社區協作；土地管理機關依環境承載與法定任務管理場域；消防與衛生體系負責應變、醫療及事故回饋；原住民族則依權利基礎參與共同決策。民間組織、專業團體、業者與使用者不取代政府，但可以參與標準制定、教育、資料回報、地方試辦及政策監督。每項政策應建立主責、協力、諮詢與知會關係，避免以「共同辦理」掩蓋無人負責。

#### 中央機關以功能承擔責任

過去山域政策推動最大的問題，在於行政體系普遍依循部會本位思維：各主管機關僅依自身法定職掌處理相關事項，缺乏共同目標與橫向協調。當一項政策同時涉及多個主管機關時，往往因權責未明而形成制度空白。

商業登山需要連接旅行業監理、帶領能力、場域規範與消費保障。行政院可先確認各部分的既有職掌及案件轉介，對無法由現有制度承接的服務另提出分工與授權方案。

因此本白皮書提出「功能取代部會本位」的原則：未來中央各部會應依政策功能共同完成山域治理，而非以行政組織界線作為治理範圍。行政院負責政策統籌與跨部會協調，各主管機關則依專業分工共同建立完整的治理體系。

#### 每項政策都應有四層關係

功能分工若無明確記載，仍會回到協調會議的層次。因此每項政策都應建立主責、協力、諮詢與知會四層關係：

- （一）主責：負責政策成敗，並對外代表政府說明。
- （二）協力：依其職掌承擔特定環節，並有回應期限。
- （三）諮詢：就其專業或權利範圍提供意見，主責機關應說明採納情形。
- （四）知會：受政策影響但不承擔執行責任，應被告知。

四層關係的目的，是避免以「共同辦理」掩蓋無人負責。一項政策若列出十個共同辦理機關而無主責，實務上等同於沒有機關負責。

此處的「主責」表示對政策整合、案件轉介與結果追蹤負責，不當然創設處分、調查、許可或資料調取權。每一項對外措施仍須標明法源、管轄機關、程序與救濟，承辦人不得僅因被列為主責而逾越法定權限。

同樣地，民間組織、專業團體、業者與使用者不取代政府，但可以參與標準制定、教育、資料回報、地方試辦與政策監督；其角色也應在四層關係中被明確定位，而非籠統列為「參與」。

表 9-3 七項診斷的責任鏈索引

| 診斷    | 主要工具                                   | 整合主責          | 首年成果              | 法源 / 權利護欄         |
|-------|----------------------------------------|---------------|-------------------|-------------------|
| 跨機關協調 | 固定幕僚、案件分級與升級                           | 行政院           | 聯絡窗口與期限表          | 協調不取代法定管轄         |
| 法規與權責 | 法規盤點、必要性評估                             | 行政院及法務幕僚      | 現行權限 / 須修法清單      | 法律保留與救濟           |
| 專業人力  | 職務—能力—資格—配置鏈；並完成攀岩、繩索與嚮導帶領領域的職務邊界對照及公開 | 運動主管機關會同各專業主管 | 職務與模組工作版          | 既有資格轉銜、RPL與申訴     |
| 安全治理  | 六項安全服務、事故學習                            | 安全及場域主管機關     | 服務名冊與改善追蹤         | 救援者安全、依法調查與保密學習分流 |
| 商業服務  | 實質認定、登錄、契約與保險                          | 行政院確認整合主責     | 共同認定與轉介規則、首批認定案例庫 | 自主活動防護、比例與轉銜      |
| 共同治理  | 參與、回應、利益與知識治理                          | 各政策主責及權利主管機關  | 代表形成與回應規則         | 原住民族法定權利及迴避       |
| 資料治理  | 資料字典、產品責任與版本                           | 國家資料統籌者及各資料主管 | 首版字典與品質標示         | 目的限制、個資、知識授權與停用   |

## 各機關的建議改革重點

本章依第一章所列的機關角色，逐一說明各機關在既有職掌中尚待完整化的部分。第一章依角色分為核心主責、場域與功能主責、資訊支援及協力四類，本章則依機關逐項列示；兩份清單的機關範圍以本章為準，地方政府另於第三節說明。

### （一）行政院：

現行缺乏固定的跨部會治理平台，協調多依個案或重大事件啟動。應建立常設機制，統整政策方向、資源配置與績效追蹤，並負責協調跨部會的權責爭議。最低運作組成包括行政院層級召集人、固定幕僚或專案辦公室、各機關單一聯絡窗口、案件分級與處理期限、爭議升級程序、年度計畫及公開進度。

### （二）運動部及全民運動署：

運動部依現行法制主管山域運動與山域嚮導資格制度，並得依《山域嚮導資格檢定辦法》委任全民運動署辦理相關事項。後續應由運動部負責政策、法規與制度責任，全民運動署依授權承接行政執行，共同推動全山域工項導向的能力架構、多元評量、資格採認與持續專業發展，並與商業服務人力配置建立接口。共同能力架構是跨制度參照，不是由運動主管機關統一發證；教育、消防、衛生、原住民族、保育及場域機關仍依職掌決定資格與任務授權。委託學校或專業組織執行時，主管機關仍應負責標準制定、利益衝突管理、品質查核、申復及最終行政責任。

### （三）交通部觀光署：

觀光署先就旅行業及旅遊服務範圍內的契約、安全及市場監督建立山域適用指引，與運動主管機關串接人力查驗。跨出既有業別的服務，由行政院確認整合主責及法源，不以行政解釋概括擴權。

### （四）農業部林業及自然保育署：

現行管理森林、步道、林道與山屋。除既有場域管理外，應補上三項：承載量的管理依據與調整程序；場域資訊公開的一致格式與更新責任；與商業服務登錄的銜接。

此外，山屋、營地及相關設施的收費，應建立透明且合理的制度。收費項目、計算基礎與調整程序應予公開，收入的運用方向：設施維護、環境復育、安全服務或在地回饋。亦應定期公開說明。使用者付費若無法對應到可見的服務改善，制度便難以取得信任。

### （五）內政部國家公園署：

現行管理園區進入與保育。應建立園區的承載管理與商業服務對應機制，並與其他場域管理機關的規範取得一致，避免同一條路線因跨越不同管理權屬而適用差異過大的規則。

入園費用同樣應適用前述的透明化原則：收費的目的、金額依據與運用情形應公開，並與園區的服務品質、設施維護及保育成效建立可檢驗的連結。

### （六）內政部消防署：

消防署會同地方消防機關及民間團體，盤點協勤召集、任務指揮、責任、保障及費用程序，先形成可使用的合作文件與查驗方式；新增法定補償或責任保障再提出修法。事故學習另採跨專業查核及改善追蹤，連接第五篇制度。

## (七) 教育部：

教育部會同地方教育機關盤點既有戶外教育、師資培育及增能資源，依不同年齡與場域補足山域素養、風險管理及委外查驗。既有教材或課程是否不足，應以盤點及教學需求確認，不概括認定完全沒有對應內容。

## (八) 文化部：

文化部會同原住民族委員會、場域管理機關、運動部、教育部、地方政府及民間團體，盤點山域文化資源與保存現況。第一階段以歷史山徑、山屋、山岳社團、登山文獻、地圖影像、口述歷史及救援互助記憶為優先，建立資料授權、敏感資訊分級、數位典藏及公共轉譯原則。涉及原住民族文化與知識者，由權利主體決定紀錄、公開及再利用範圍，不以國家典藏或公共利益概括取代同意。

## (九) 法務部矯正署：

矯正署依職掌與少年矯正學校評估校外教育方案；涉及少年保護處分、一般學校教育、社政服務或醫療支持時，另由有權司法、教育、社政及衛生體系承接，不因方案使用山域場域即概括移轉管轄。

## (十) 衛生福利部：

現行山域緊急醫療已有消防救護、空勤後送及醫療機構等工作基礎，但尚未形成跨消防、空勤、責任醫院與現地人員的完整銜接架構。應會同消防、空勤與責任醫院建立現場檢傷、醫療指導、後送銜接與交接標準，並就第一線人員的處置與給藥範圍、遠距醫療指導及急救設備的設置維護，提出法制檢討與試辦方向。

此外，救援人員的勤務健康與事故後心理支持，宜納入職業安全衛生規劃；並可與農業、運動及地方主管機關共同試辦自然健康促進方案。

## (十一) 原住民族委員會：

原民會與權利主體、場域及目的事業機關共同釐清個案適用程序，提供資料使用、研究、觀光及文化知識的作業指引。已有法定同意程序者確實履行；政策建議擴充的共同決策安排則另說明依據，不混同一般參與與法定同意。

## (十二) 中央氣象署：

中央氣象署可與活動、場域及救援單位檢視既有山區氣象服務，補足使用者對尺度、更新、不確定性及行動建議的需求。水文、河川及水庫操作資訊另由相應主管或管理單位提供，建立交接與警示責任。

## (十三) 數位發展部、國家通訊傳播委員會：

現行山域資料分散於各機關，缺乏共同標準。應協助建立國家山域資料平台的資料目錄、交換標準與開放規範；通訊部分則應盤點涵蓋範圍、評估替代技術，並確保覆蓋限制被清楚公告。

#### (十四) 環境部：

應依國家氣候變遷調適架構，會同場域、保育、氣象、地方及相關目的事業主管機關，將山域氣候風險、設施韌性、承載量與復原需求納入調適工作；並就山域活動的環境影響、承載量評估方法、環境教育及復原工作的環境衝擊提供專業支持。環境部負責政策協調，不取代各場域與設施主管機關的法定管理責任。

#### (十五) 經濟部水利署及所屬河川分署：

水利署及所屬河川分署依所管河川、水庫、防洪及水利設施職掌，提供水情、放流、使用限制及警示資訊，並與氣象、地方、消防、場域及活動主管機關建立通報接口。

#### (十六) 勞動、保險監理與消費保護機關：

勞動主管機關處理僱用、承攬、職業安全衛生及職災保障；保險監理機關處理商品監理、承保資訊與市場可得性接口；消費保護體系會同各目的事業主管機關處理定型化契約、資訊揭露、申訴及消費爭議。三者應分別記載主責，不以合併列名取代法定職掌。

#### (十七) 其他協力機關：

國防部、退輔會等機關依實際土地、設施或任務承擔相應責任，不僅列名參與；具體機關、協力事項及程序由行政院分工盤點確認。

### 共同目標與共同績效

各部會的分工不應停留於行政協調，而應建立共同政策目標、共同績效指標與共同治理責任。山域治理並非增加新的主管機關，而是讓每一個主管機關依其專業功能，共同完成國家山域治理的責任。

### 治理具有高度地方性：地方政府與治理夥伴

國家山域治理的成功，不僅取決於中央是否建立完善制度，更取決於地方政府與民間社會是否真正參與。

山域治理的本質具有高度地方性。不同地區因地形環境、自然資源、原住民族文化、產業發展與利用型態各有差異，中央政府無法以單一制度回應所有地方需求。因此治理模式應建立在中央統籌、地方實踐、民間參與與跨域合作的共同架構之上，兼顧國家一致性與地方自主性。

### 角色的轉變

過去山域政策多由中央主導，地方政府往往僅扮演法令執行者，缺乏完整的政策參與及治理能力。同時，多年來投入山域工作的民間團體、專業協會、救援組織、原住民族部落、學術機構與地方產業，也因制度設計不足而未能充分納入治理體系。結果是政府與民間各自努力，卻缺乏共同目標與合作平台。

因此地方政府的角色應由「行政管理者」轉變為「地方治理協調者」，民間團體則由「政策配合者」轉變為「共同治理夥伴」。中央負責建立制度與政策方向，地方依地方特色整合資源、推動政策並建立合作平台，民間提供專業知識、實務經驗與社會參與。

## 地方山域治理平台

地方政府應依中央法制架構與地方實際需求，整合轄內各相關局處、山域管理機關、警消單位、原住民族部落、地方社區、觀光產業與民間團體，建立地方山域治理平台，形成固定的協調機制。

該平台除協助中央政策落實外，更應成為地方山域發展、事故預防、環境管理、觀光推廣與產業合作的窗口。各地可依特性推動不同重點：高山縣市可著重山域旅遊、步道管理與山屋服務；溪流資源豐富地區可發展溯溪、水域與戶外教育；原住民族地區則可結合文化傳承、部落導覽與共同治理模式。

## 共同標準與地方差異

地方政府負責在地場域、公共服務、緊急應變、產業與社區協作，但全國共同標準不能因行政資源差異而碎裂。

中央應提供資料、技術、人力與財務支持，並允許地方在共同底線之上，依地形、文化與承載量採取差異化措施。

地方能力的差異需要中央支持。偏遠或高風險地區不應只承擔更多執行責任，而應取得穩定的人力、資料、訓練與財政資源，否則所謂地方治理，實際上只是把中央無力處理的問題往下推。

## 治理夥伴的角色

原住民族依其權利與傳統制度參與共同決策；民間組織、專業團體、產業、研究機構與公民社會則參與服務、監督、教育與知識生產。

政府應公開說明如何回應參與意見，避免把協作變成單向諮詢。這也是前述四層關係中「諮詢」一層的必要條件：意見被聽取而未被回應，與未被聽取的實際效果相同。

## 共同承擔，而非移轉責任

Mountain Taiwan 所追求的共同治理，並非將政府責任交由民間承擔，而是在政府負責制度建構與公共責任的前提下，透過地方政府、原住民族、民間組織、學術界與企業等多元夥伴共同參與，建立具有信任、合作與共享責任的治理體系。它不是中央政府單方面推動的政策，而是中央、地方、原住民族、民間組織與企業共同參與、共同承擔、共同實踐的國家治理工程。

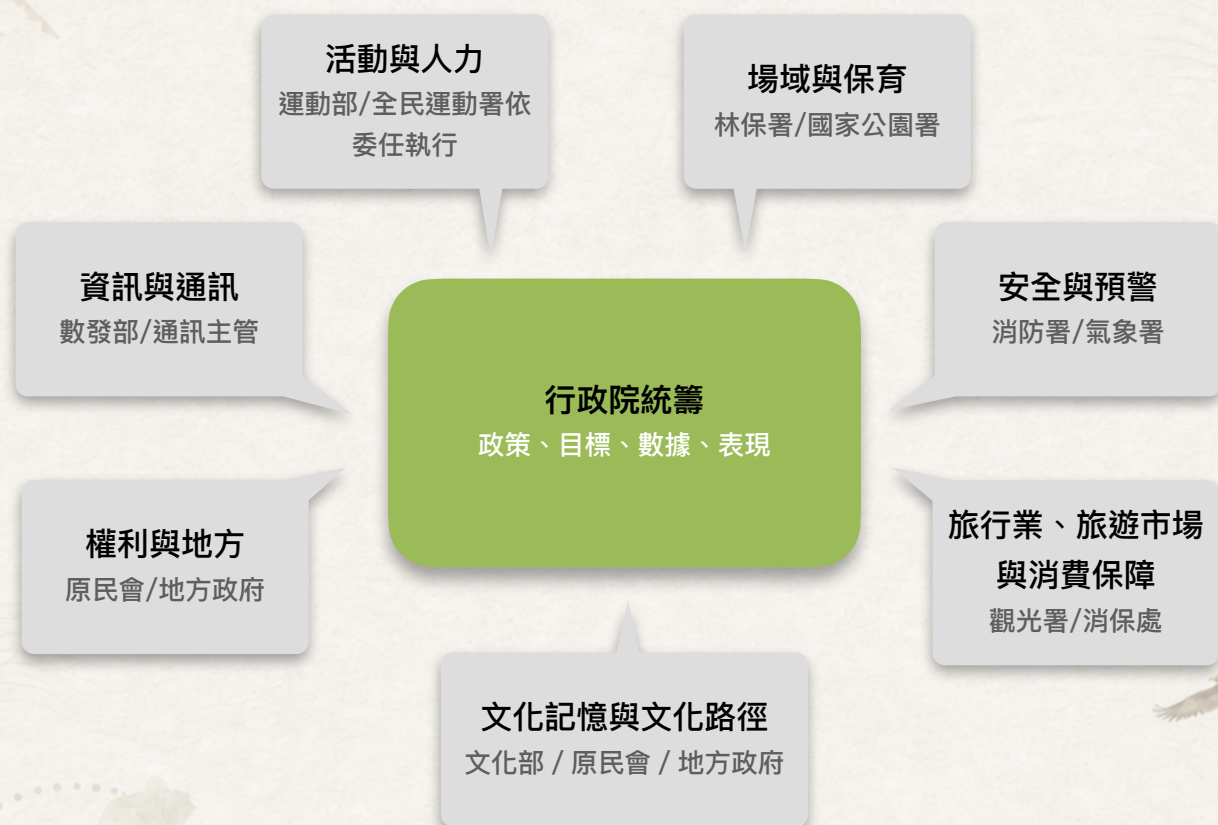


圖 9-1 中央統籌與地方協作

## 第四章 永續財源與山域發展基金

山域治理需要穩定財源，但不能把公共安全與自然保育全部轉嫁給使用者。中央與地方一般預算仍是基本責任；入園規費、特許費、商業服務回饋、公益捐助及公私協力，可作為特定設施、環境維護、地方共享與創新試辦的補充。

### 誰應該負擔山域治理的成本

在討論收費方式之前，須先回答一個更基本的問題：山域治理的成本，應由誰負擔？山域治理的支出大致可分為三類，各有不同的合理負擔者。

#### （一）普及性的公共功能：

基本風險資訊、氣象與路況服務、安全教育、共同資料平台、緊急救援、權利保障，以及具公共價值的山域文化資源調查與記憶保存。這類支出的受益者是全體國民，且具有不可分割性，應以公共預算支應。

## （二）可歸屬的使用成本：

特定場域的設施維護、山屋與營地管理、清運、承載量管理與現地服務。這類支出可對應到具體的使用行為，適合由使用者依實際使用情形分擔。

## （三）因營利而產生的額外成本：

商業服務所增加的管理、查核與行政負荷。這類支出應由取得商業利益者負擔，而非由一般使用者或全體納稅人吸收。

三者的界線不會絕對清楚，但區分本身是必要的。若不作區分，財政討論便容易在兩個極端之間擺盪：要求政府全額負擔，或主張使用者付清全部成本。

## 財源配置的四項原則

在前述區分之上，財源配置應遵循四項原則：

### （一）核心公共功能不因支付能力而排除：

基本風險資訊、緊急救援、共同資料與權利保障屬於核心公共功能，不應因個人的支付能力而被排除在外。

### （二）收費須有明確法源、成本與用途說明：

收費設計須說明法律依據、成本、用途及對參與機會的影響。費用可作為資源管理工具之一，但不能替代場域維護、服務改善與權利程序。

### （三）合理收益應透明回流：

山域利用形成的收益，宜以透明機制支持環境維護、地方與原住民族共同治理、文化傳承、工作保障及服務品質。具體回流方式須由本章的場域財務模擬與第七篇的利益協議共同確認。

### （四）分配與成效應接受公開監督：

資源的配置與使用成效，應公開並定期檢討。

## 搜救不宜全面收費

本書不主張山域搜救全面收費。基本救援具有公共安全功能，費用疑慮也可能影響求援時機；政策應評估對通報、救援成本及公平性的影響，不能只以單次支出決定制度。此處是政策風險判斷，不宣稱臺灣已完成因果估計。

現行法規下特定費用負擔，仍依其構成要件及程序判斷。未來若研議例外收費，須明定法源、範圍、救濟及支付能力考量，並維持救援與後續費用處理的區分，不能以本書例示直接作為收費依據。

## 山域發展基金：一個待評估的選項

「山域發展基金」或類似的專款機制具有討論價值，但本白皮書不預先決定基金形式、固定比例或單一收費來源。基金確實能提供跨年度與跨機關的支出彈性，這正是第二篇所診斷「經費依年度預算與專案補助分散支應」的可能解方。但它也可能造成資源僵化，或與既有預算產生重疊。因此是否設置，仍需檢視現行的基金法制、財源穩定性、行政成本、用途邊界與地方分配機制。

設立之前，至少應先釐清六件事：財源、用途、治理組成、地方與原住民族的參與方式、資訊公開機制，以及利益衝突的迴避規範。

兩項紅線需要明確：基金不應成為規避預算監督的工具；也不應成為把搜救改為全面收費的途徑。後者與前述兩項原則直接抵觸。

## 下一步，場域模擬

財政設計不宜在缺乏資料的情況下決定。後續應選擇一至二個場域，進行收入、成本、承載量與地方回饋的模擬，作為政策的基礎。模擬時應同時區分前述三類支出，使「哪些成本由誰負擔」有實際數據可依。

模擬的結果，也將支撐第七篇的利益共享機制：分配比例與回流方式，都需要真實的財務資料才能討論。

## 資源需求、估算方法與啟動門檻

行政院協調機制應請各主責機關先清查現有業務、工時、採購、設備及維運契約，再提出新增需求。既有人力可承接哪些工作，須由機關確認排擠效果；資訊整合也可能涉及資料清理、授權與資安成本，不能預先視為免費或低成本。每項新增任務並應列出現有人力工時、訓練需求、系統維運、可能被排擠的工作、補充人力或委託方案及停止條件；未通過量能門檻，不得僅將新增工作下交地方。

資源盤點分為三組，作為估算順序，並非已核定的預算量級。下表所列工作可跨組，最終分類取決於可用能力與試辦結果。

## 規則性工作與基礎建設，適用不同的證據要求

本書在第一篇說明，局部場域數列不足以推論全國成長，因此不以成長假設作為改革的必要條件；在第六篇也主張基礎資料建立之前，投資宜採試辦與滾動檢討。同一標準應同時適用於本書自己提出的制度，否則證據紀律只會用於描述外部現象，卻不及於自身主張。據此，本書把所提制度分為兩類，適用不同的證據要求：

### 第一類是規則性工作：

服務認定原則、責任配置、契約與風險告知、保險揭露、資料格式與術語、法規盤點與程序保障。這類工作處理的是「同一件事應如何判斷」，其必要性不隨使用量增減而改變。即使活動人次持平或下降，認定不一致、責任不清與程序不透明的問題依然存在。這類工作不以量化基線為啟動條件。

### 第二類是基礎建設：

登錄系統、資料平台、風險資訊系統、地方治理平台、常設幕僚與儀表板。這類工作的合理規模取決於服務量、案件量與地方案源，因此其規模必須依第一年盤點結果決定，不得在盤點完成前預設全國同步布建。啟動時應採最小可行規模，以一至二個示範場域或縣市驗證資料品質、處理時間與承接量能。試辦前應公告場域選擇理由、基線、比較條件、權利影響、成本、成功門檻及停止條件；不得以資源最完整的單一場域直接推論全國可行，擴大範圍則由行政院依公開評估決定。

### 兩類的區分也決定失敗時的處理方式：

規則性工作若成效不足，應檢討規則本身；基礎建設若使用率偏低或維運成本超出效益，應縮減規模或停止，並公開理由，不以已投入成本作為續行依據。本書因此不主張「先建置、後找需求」的推動順序。

表 9-4 資源、估算與啟動條件

| 資源組別      | 工作與成本內容                                                 | 進入下一階段的條件                   |
|-----------|---------------------------------------------------------|-----------------------------|
| 既有量能優先盤點  | 法規及術語整理、資料欄位對照、既有服務改善；仍計入工時及被排擠業務                       | 主責機關確認可用人力、工時與原有服務不致失能      |
| 需專責維運的增量  | 協調幕僚、登錄及資料接口、事故分析、資安與申訴處理；單一入口收件與案件追蹤（落在收件端，通常為地方或場域機關） | 提出一次性建置費、每年維運費、專責人力及責任分工    |
| 須先試辦的擴大投資 | 能力評量與採認、地方平台、偏遠通訊及醫療服務、設施韌性改善                           | 比較服務效果、地方承接能力及全生命週期成本，再決定範圍 |

本版尚無可核實的案件量、工時、單價及服務量基線，因此不提出金額或員額。第一年先依現行跨機關案件量、協調工時、資料維運需求及地方承接量能，建立高、中、低三種資源情境；在基線完成前，僅配置最小啟動幕僚，不預設專案辦公室的正式規模。示範場域以一至二處、示範縣市以一至二個起步；登錄與資料系統先評估擴充既有系統，不預設新建全國平台。實際規模依第一年盤點與試辦結果調整。所稱最小啟動幕僚，不得解釋為零員額兼辦；如採現有人員兼任，仍應揭露新增工時、被排擠業務、外部採購需求及停止條件。

山域活動資料基線不宜只統計總參與人數或事故件數，應逐步辨識活動類型、活動人日、場域與路線、季節、使用方式、商業或自主性質，以及可合理取得的環境負荷資料。涉及越野跑、

越野單車、大型賽事及其他集中使用行為時，可依政策需要觀察路面侵蝕、棲地擾動、垃圾排遺、交通及公共設施負荷，但指標、調查方法與資料用途應先公開說明。相關資料用於場域規劃、活動指引與資源配置，不應在欠缺暴露量、比較基準或因果證據時，直接推論特定活動必然造成事故或環境破壞。

## 第五章 五年推動路徑與政策里程碑

本白皮書所提出的改革，不是一項可以在短時間內完成的單一政策，而是一場涉及治理理念、法制架構、行政制度、專業人力、市場治理與社會參與的國家治理轉型工程。因此主張以五年為一個政策推動週期，循序漸進完成制度建立、法制改革、行政整合與地方落實，讓 Mountain Taiwan 由政策願景逐步成為國家治理的日常。

### 五年推動週期

五年是推動及檢討週期，起算點以政府核定整體計畫為準；2026至2035是本書的願景參考期間。各項里程碑依授權、資源、資料及試辦結果推進，不把立法院審議結果視為行政機關可以預先保證的時程。

五年分為三期：第一年為制度盤點與共同基礎期，第二至第三年為制度建構與示範期，第四至第五年為擴大實施與評估期。

### 第一年 制度盤點與共同基礎期

第一年的重點並非立即新增大量制度，而是建立共同治理方向、完成整體盤點，並正式啟動跨部會改革工作。

#### （一）建立機制：

行政院成立國家山域治理推動機制，建立跨部會協調平台。

#### （二）分層盤點：

第一年優先完成法規、現有資料目錄及高風險服務、協勤保障的缺口清單；全面市場與活動暴露量調查，依資料可得性分期完成，公開已知、未知及補查期限。商業服務認定並應於首年建立首批一致案例庫，將已作成的認定理由去識別化後公開，供各受理機關參照，避免制度上路初期各自判斷；完成山域文化資源類型、保存現況及權利風險的初步盤點，優先確認瀕危文獻、影像、社團紀錄與口述歷史，並建立資料授權及敏感內容分級原則。

#### （三）確立共同術語與版本管理：

推動機制依公開討論形成服務認定、能力模組及風險分類的工作版本，說明修訂理由與生效時間。術語可依試辦更新，但各機關須使用同一有效版本。

**(四) 展開溝通：**

與地方政府、原住民族、民間團體、學術界及產業代表溝通，形成改革共識，降低制度推動的阻力。

**(五) 啟動優先工作：**

專業人力、風險資訊、Mountain EMS及地方合作先確立主責、資源與驗收條件。資料整理、合作文件及服務改善可在既有權限內先行試辦；涉及強制登錄、資料調取或新增醫療處置權限者，完成相應授權後始得實施。民間協勤四項保障列為首年盤點與合作試行項目。

**第二至第三年 制度建構與示範期****(一) 法制工程：**

行政院以完成必要性評估、權利影響評估及草案審議為階段目標，符合條件時提出《山域治理法》草案；各機關並行檢討可獨立修正的既有法規，不預定立法完成日期。

**(二) 建立核心制度：**

山域服務分類、商業服務治理、專業人力制度、安全治理制度與共同治理架構。具體包括專業職務分類、資格採認、業者登錄、定型化契約、資料標準與事故學習機制。選擇一至二項跨區域或跨社群主題，試辦山域文化路徑、口述歷史、數位典藏或地方共同策展；試辦前應確認權利主體、資料來源、詮釋權、公開範圍與維運責任。

**(三) 條件式試辦：**

先確認主管權限、參與方式、資源與評估方法，再測試資料交換、資格轉銜、地方協作及服務認定。試辦計畫應事前公告選擇理由、基線、比較條件、權利影響、成本、成功門檻、停止條件及擴大決定者。未具強制法源者採自願試辦，不能以試辦名義創設普遍義務；試辦結果公開後，才決定修正、擴大或停止。

獨立評估者不得由試辦執行單位自行指定；評估範圍、方法、選任程序、利益揭露、原始資料可得性及完整報告，應於試辦前公告。

**(四) 財政模擬：**

就一至二個場域進行收入、成本、承載量與地方回饋的模擬，作為財政設計與利益共享機制的基礎。

**第四至第五年 擴大實施與評估期****(一) 法規與規範：**

已完成法律授權者，依授權完成配套及合理轉銜；尚未完成者，持續執行既有權限內的服務改善，公開未解決事項及下一階段法制工作。

## (二) 地方合作：

依試辦需求及財源逐步擴大，可使用既有平台、跨縣市聯合幕僚或區域協作，不要求每個縣市另設同規模機構。中央並應提供共用法律、資料、採購、訓練及臨時增援支援；地方可沿用既有平台，不以另設新組織作為績效。

## (三) 資訊整合：

以既有資料交換、品質及服務可用性為驗收重點，分期擴大接口，不以完成單一巨型平台作為唯一成果。依試辦成果擴大文化資源保存與公共近用，並由文化部會同相關機關評估是否形成長期文化路徑、典藏或教育支持機制。

## (四) 擴大覆蓋：

依示範結果調整制度，擴大地方平台與服務的覆蓋範圍。

## (五) 產業與國際：

推動山域產業支持政策、國際合作與 Mountain Taiwan 品牌建設。

## (六) 評估與檢討：

完成獨立評估、年度報告，並進行下一輪白皮書的檢討。

## 第五年之後 持續治理

五年週期結束後，行政院依獨立評估及VIMLI循環，校準下一階段目標與資源配置。未完成授權或未達推展門檻的工作，續列責任、替代安排與檢視期限，銜接2035願景。

五年是規劃週期，不是立法完成的保證。行政院應每年依授權、經費、人力及試辦證據確認是否跨越門檻；涉及新法的工作，自法律公布及相關配套具備後再核定施行日期。未達門檻者持續替代路徑，公開障礙、負責機關及下一次檢視日期。

表 9-5 五年關鍵任務與治理成果

| 期程      | 關鍵任務                          | 判斷成果                              |
|---------|-------------------------------|-----------------------------------|
| 第 1 年   | 法規與資料分層盤點、協勤保障試行、現有權限內的優先服務改善 | 主責、資源、基線及授權缺口可查驗                  |
| 第 2-3 年 | 草案評估與審議、具條件之人力及服務試辦、地方與財政模擬   | 試辦有合法依據、資源及公開評估                   |
| 第 4-5 年 | 依授權與證據擴大、維持替代路徑、獨立評估與下一輪計畫    | 成果及成本可比較；未完成事項有明確主責、替代路徑與下一次檢視期限。 |

表 9-6 授權依賴與條件式里程碑

| 工作         | 啟動/擴大門檻                          | 法制延宕時的替代路徑                                                  |
|------------|----------------------------------|-------------------------------------------------------------|
| 跨機關協調及資料交換 | 確認各機關現有職掌、資料用途與權限；有經費及維運人力       | 先交換依法可用資料與共同欄位；新增強制提供或跨目的使用權限另行立法                           |
| 業者登錄與服務要求  | 法源明確、主責確定、系統及救濟可用、業者有合理轉銜期       | 先提供自願公開名錄及既有登記查詢；不得以試辦名義強制登錄或限制營業                           |
| 資格採認與能力評量  | 職務及模組經驗證，評量者足夠，既有資格效力及補足方式已公告    | 先以依法可用及自願提供資料辦理學習；不得逕行強制調取資料                                |
| 事故學習與調查    | 資料取得合法、調查與受查角色分開、建議有承辦及追蹤        | 先以依法可用的既有紀錄辦理去識別化案件回顧與改善追蹤；未具法源前，不強制調取額外資料，也不將自願學習回報作為處罰依據。 |
| 安全服務及協勤保障  | 服務責任、現地量能、經費與保障方案到位；醫療行為遵守現行專業規範 | 優先改善既有通報與協勤合作，對新增權利或給付提出法制及預算方案                             |
| 地方擴大實施     | 示範評估達標、地方確認承接量能、權利程序完成           | 採區域共享支援或維持示範，逐年公布未擴大原因及補強期限                                 |

## 第六章 績效治理、儀表板與年度報告

績效不能只計算會議、宣導、補助與法規數量。Mountain Taiwan 儀表板（Dashboard）應同時呈現產出、結果及長期影響，並優先測試少數具有資料基礎的指標，例如風險資訊完整度、事故改善事項完成率、跨機關案件處理時間、專業資格維持與工作保障、資料更新品質及共同決策程度。

### 為什麼需要績效管理

制度改革的真正挑戰，不在於完成法規制定或組織調整，而在於如何讓制度持續運作、持續學習，並因應社會環境的變化不斷精進。

山域治理涉及公共安全、自然保育、專業人力、產業發展、原住民族文化、地方治理與數位治理等多元面向，不可能透過一次性的改革便永久解決所有問題。因此必須建立一套具有持續管理、績效追蹤、公開透明與滾動修正能力的制度，使山域治理由政策倡議，逐步發展為穩定運作的國家治理能力。

本白皮書建議由行政院建立「國家山域治理績效管理制度（National Mountain Governance Performance Management System）」，透過共同績效指標、年度成果公開、跨部會檢討與政策滾動修正，持續提升治理品質。

## 由工作導向轉為成果導向

傳統政府績效管理偏重法規制定數量、計畫執行率或預算執行情形。本制度則更重視政策是否真正創造公共價值，如山域是否更加安全？人民是否更容易親近山林？專業制度是否受到信任？地方是否因山域而發展？自然環境是否更加永續？這些才是應持續檢視的核心成果。

因此績效管理應由「工作導向」(Output) 逐步轉向「成果導向」(Outcome)，並兼顧長期影響 (Impact)，建立由政策、執行、成果到社會價值的完整評估架構。中央各部會與地方政府應共同對治理成果負責，而非僅完成各自業務，使跨部會合作真正形成共同目標、共同責任與共同成果。

## 依六大支柱設定指標

績效指標應依第八篇的六大支柱分別設定，使評估範圍與治理架構一致：

### (一) 健全治理：

跨部會協調機制的運作情形、法制完成度、權責爭議處理時效、公民參與意見回應率、跨機關重複送件與逾期情形，以及第一線新增工時與未補量能。

### (二) 安全韌性：

分活動暴露量的風險指標、六項安全服務的覆蓋與可靠度、事故改善完成率、醫療交接及民間協勤四項保障的落實情形。近失通報增加可能反映通報改善，須與資料品質及處理結果合併解讀。

### (三) 專業人力：

各類山域工項的職務與模組覆蓋、資格採認、持續教育、實際從業、執業保障、受託執行申復及國際接軌成果；不以發證數或訪視件數作為主要績效。

### (四) 文化永續：

法定權利程序、知識授權與利益回饋、地方實質參與、山域文化資源保存、文獻與口述歷史典藏、地方詮釋能力及公共近用情形。文化績效不以文化資產指定數量、展覽場次或參觀人次作為主要指標；涉及原住民族文化者，應優先檢視權利主體是否具有決定、限制及撤回授權的能力。

### (五) 產業發展：

業者登錄涵蓋率、平均填報工時、小型服務者合規成本、保險可得性與契約普及程度、從業者工作條件及地方收益回流情形。

### (六) 知識創新：

資料平台的整合進度、開放資料的使用情形、事故資料的完整度、研究成果轉化為政策的情形。

## 指標本身也需要規範

指標若無明確定義，容易淪為數字的堆疊或選擇性呈現。因此每項指標都應說明定義、分母、資料來源、主責機關、更新頻率、基準值、目標與限制。缺乏基準資料時，應先建立資料，不宜以無法比較的案件數營造績效。

事故風險比較需要活動暴露量與共同分類；辨識偽自組則需要招攬、對價及控制關係。缺少前者時，難以比較事故率；缺少後者時，難以估計商業規避程度。其他政策仍可用程序、服務品質及結果資料評估，但須清楚說明推論限制，不能把「沒有分母」擴大為所有政策均無法評估。

## 國家山域治理儀表板

為提升治理透明度與跨部會管理效率，本白皮書建議建立「國家山域治理儀表板（Mountain Taiwan Dashboard）」，作為行政院統籌掌握治理現況的工具。儀表板建立於第八篇所述的國家山域資料平台之上，依六大支柱呈現各項指標的現況、趨勢與缺口。

儀表板並非排名工具，而是讓政府與社會知道哪些能力正在改善、哪些差距仍未處理。若被用於機關之間的比較與排名，各機關將傾向選擇容易達標的指標，反而使真實的缺口被隱藏。指標試行期應先檢驗定義、分母與資料品質，不作個人懲處或機關排名；近失通報增加不得直接判定安全惡化。

表 9-7 國家山域治理儀表板核心指標欄位

| 面向   | 結果指標示例                                                       | 資料責任                        |
|------|--------------------------------------------------------------|-----------------------------|
| 安全韌性 | 六項服務可用性、事故改善及協勤保障覆蓋                                          | 場域、氣象、消防、運動與地方              |
| 專業人力 | 能力採認、執業保障、保險與持續進修覆蓋                                          | 運動、勞動、保險與專業組織               |
| 產業發展 | 登錄資訊完整、爭議處理時間、地方利益與市場公平                                      | 運動、觀光、消保、地方                 |
| 文化永續 | 權利程序履行情形、知識授權與利益分享、文化資源保存風險、文獻與口述歷史近用、地方共同詮釋                 | 文化部、原民會、場域機關、地方政府、部落及資料持有組織 |
| 知識創新 | 更新準時、標準一致、開放品質與公共應用                                          | 行政院、數發、各資料主管機關              |
| 健全治理 | 首次送件完整率、平均轉介次數、收件至確認主責時間、重複補件與逾期案件、民眾仍須自行聯絡的機關數、預算對齊及政策修正完成率 | 行政院與各主責機關                   |

表 9-8 安全服務、協勤保障與環境結果的追蹤設計

| 服務/結果        | 資料責任建議                 | 指標定義與推動承接                                              |
|--------------|------------------------|--------------------------------------------------------|
| 風險諮詢         | 場域機關會同氣象、地方            | 列冊服務窗口中，完成測試且資訊有效者占比；第一年建立名冊及測試標準                      |
| 活動帶領         | 活動主管機關與服務提供者           | 抽查服務的職務及能力配置符合率；第二至三年驗證抽樣及判定方式                         |
| 通訊與定位        | 通訊主管、消防、場域             | 選定路段測試成功率及通報失敗改善完成率；標示測試時空條件                           |
| 山屋與避難        | 設施管理機關及地方              | 列冊設施的避難、資訊及維運標準達成率；偏遠場域分別呈現                            |
| 醫療急救         | 衛生、消防及合作醫療單位           | 試辦通報中，依方案獲得醫療支援者占比及時間分布；依事件難度分層                        |
| 現場協力         | 消防及實際派遣機關              | 協勤任務中有明確派遣、聯絡及安全簡報紀錄者占比                                |
| 四項協勤保障       | 消防主責協調，會同勞動及預算單位       | 分別呈現身分、責任、保險與職災、費用四項覆蓋率；以實際協勤人次或任務為分母，並列給付等待時間         |
| 跨支柱環境與氣候韌性結果 | 環境部、氣象署、場域及保育機關會同地方、部落 | 選定場域之氣候風險、設施中斷、侵蝕、棲地擾動及廢棄物趨勢；達管理觸發條件後之調適、復育、限制措施與複查完成率 |

第一年由行政院指定各指標的單一彙整窗口，完成基線、資料字典、更新頻率與成本評估；協勤四項保障優先盤點並在現有合法合作中試行。第二至三年隨示範檢驗可用性，第四至五年依成效及資源擴大。目標值由基線及風險評估設定，本版不填入無依據的達成率。

六項服務是安全服務網的功能分類，不全屬商業服務；四項保障則適用於依法或依約協勤的安排。兩者均以安全韌性支柱為彙整入口，並與專業人力及健全治理共用資料。環境結果跨文化永續、安全韌性及健全治理檢視，不新增第七個支柱。

環境屬跨支柱結果，不表示沒有法定主責。場域與保育主管機關仍依職掌設定生態底線、承載觸發條件、復育與監測；產業收益、地方偏好或多數意見不得取代法定環境標準及權利程序。

## 治理循環

本白皮書建議建立完整的治理循環，使各項文件與機制相互連結，即「白皮書」提出方向與制度設計、「行動計畫」轉為具體工作、「政策工具手冊」提供操作依據、「治理儀表板」呈現即時現況、「年度報告」每年公開進度、落差、資源與修正、「五年政策檢討」則重新檢視白皮書本身。

VIMLI連接各項文件與實際決策：願景及五年檢討校準目標，行動計畫與工具手冊支援整合及動員，儀表板與年度報告呈現學習結果，制度與資源調整則落實創新。文件可以整合編製，重點是每項功能均有人承擔、留下紀錄並完成回饋。

真正的績效管理，不是衡量政府完成多少工作，而是持續檢視 Mountain Taiwan 是否真正創造安全、信任、永續與公共價值。

## 第七章 Mountain Taiwan 2035 願景

Mountain Taiwan 2035 的目標，是讓臺灣成為一個能與山共存的成熟社會：人民享有接近山域、取得資訊與選擇活動的自由；政府以公共服務和比例原則管理風險；專業工作者受到信任與保障；原住民族權利與文化成為治理基礎；產業與地方共享合理利益；自然環境被長期維護。

### 2035 作為時間座標

Mountain Taiwan 不是一項短期政策，也不是由單一部會主導的行政計畫，而是一個國家重新理解山域、重建制度並累積治理能力的長期工程。

前述各章所提出的行政院統籌機制、山域治理法制、中央部會分工、地方與民間共同治理、五年推動路徑與績效管理制度，目的不只是解決當前的制度問題，更是為臺灣未來十年的山域治理建立穩定基礎。

本書以2035年作為檢視治理轉型的時間座標，期望在分工銜接、公共服務、安全、人力、市場及共同治理等面向取得可驗證的改善。五年計畫以核定時點起算，之後依評估結果調整至2035年的工作重點。整體計畫核定後一年內，應就安全服務、重複送件、專業保障、共同治理、環境結果及資料品質公布基準值、2030年中期目標與2035年檢驗標準。

2035年的檢驗重點，是中央、地方、權利主體、專業工作者及服務提供者，能否依共同程序持續改善山域公共服務。

### 願景面向是結果，不是另一套治理支柱

下列安全、人力、產業、環境、文化、地方、資料與國際，是2035年可觀察的結果面向；六大支柱則是達成結果的治理手段。兩者不逐一對號，也不另建平行的績效分類。

#### （一）安全：

安全治理由事故後救援轉向風險辨識、預警、教育、專業帶領、事故調查與制度改善。

#### （二）人力：

建立以能力為核心、與國際接軌並支持長期職涯發展的專業人力制度。登山、溯溪、攀岩、戶外教育、山域救援、步道維護、高山協作及其他山域工作者，均能在清楚的能力架構、教育訓練、資格採認、持續進修與執業支持下發展專業。山域工作應成為可長期投入、受到尊重且具有保障的職業，而非僅憑熱忱維持的兼職。

### (三) 產業：

商業服務有明確的法律定位與一致的認定標準，依風險程度採取相稱的管理。市場競爭建立於專業能力與服務品質之上，而非規避責任與削價；消費者能查證業者資格與保險，從業者則有合理的報酬與工作保障。

### (四) 環境：

山域使用與環境保育之間建立可調整的平衡機制。承載量有管理依據，設施韌性能因應氣候變遷，環境監測資料公開且能回饋至路線分級與開放決策。使用者具備環境倫理，而非僅受規則約束。

### (五) 文化：

原住民族的法定權利在山域治理中被確實履行：諮商同意程序明確、傳統知識受到保護、利益分享有制度依據。山岳歷史、歷史山徑、山屋、山岳社團、地方文化、登山文獻與戶外倫理，形成受到保存且可適當近用的公共記憶；文化保存尊重各權利主體的自我定義，不以單一國家敘事取代不同群體的歷史經驗。

### (六) 地方：

山村不再只是山域的入口，而是治理的夥伴。地方社區透過共管會參與決策，並從山域產業中獲得合理收益；青年返鄉有穩定的工作機會，地方公共服務具備維持的能力。

### (七) 資料：

國家山域資料平台成為跨領域的共同底座。資料有共同標準、明確主責與開放機制，能支援風險判斷、公共服務、政策評估與研究，並使每一次事故與近失經驗都能回饋至制度。

### (八) 國際：

臺灣由制度的學習者成為治理知識的分享者，在亞洲建立穩定的研究、專業與政策夥伴關係，並以可驗證的國內成果建立 Mountain Taiwan 的國際辨識。

## 共同治理是這一切的前提

上述八項面向，都無法由政府單方完成。共同治理並非政府責任的外包，而是政府在承擔公共責任的前提下，讓不同治理夥伴能夠共同參與、共享資訊、承擔責任並創造公共價值。

## 2035 檢驗的是什麼

本篇提出的五年推動路徑，是 Mountain Taiwan 的制度啟動期；2035 願景，則是檢視臺灣是否真正完成治理轉型的時間座標。

2035 不是活動數量、觀光人次或設施規模的競賽，而是國家治理能力的檢驗：「檢驗臺灣能否在人民權益、自然環境、文化差異、專業服務與地方發展之間，形成可長期維持的公共秩

序」。其目標不是讓政府管理更多山域事務，而是讓臺灣具備更成熟的制度、更安全的環境、更受信任的專業、更公平的市場，以及更有能力共同守護山林的社會。

## 第八章 從白皮書到行動：邁向 Mountain Taiwan

白皮書處理願景、原則與制度藍圖；《Mountain Taiwan 行動計畫》回答誰在何時完成什麼、需要哪些資源及如何追蹤；《Mountain Taiwan 政策工具手冊》則提供第一線流程、表單、檢核、範例與操作指引。

### 白皮書已完成的工作

本書已提出願景、共同原則、領域制度及推動架構。下一階段須完成法制與資源盤點，將建議轉為可核定、可驗收及可追蹤的工作。

各項方案共同處理人民權益、自然保育、專業與地方發展的關係。具體優先順序，須依問題證據、權利影響與可用資源決定。

### 以固定程序建立跨機關協作

行政院統籌跨域事項，各主管機關依功能承擔執行，地方及民間夥伴參與現地方案。固定幕僚、共同資料、回應期限及公開評估，使協作不依賴單次會議或個別人員。

Mountain Taiwan 以公共服務支持合理近山，以能力標準支撐專業，以共同治理銜接部門，以資料與理由公開約束裁量。各機關仍保有依法判斷的空間，同時接受程序、結果及救濟的檢驗。

### 後續應完成的三份工作

政策改革不應止於制度設計，而應建立持續推動的治理循環。本白皮書完成後，建議政府依據本書內容分階段推動以下工作：

(一) 《Mountain Taiwan 行動計畫》：

作為核定起算五年的推動計畫，列明年度目標、主責、資源、法制依賴及條件式里程碑，並說明如何銜接2035願景。

(二) 《Mountain Taiwan 政策工具手冊》：

提供行政院、中央各部會、地方政府及民間夥伴具體的施政建議、工作流程、治理矩陣、執行指引與實務案例，使白皮書的理念能夠轉化為行政實踐。

(三) 國家山域治理儀表板與年度報告：

每年公開治理成果、接受社會監督，並透過績效管理與滾動修正機制，持續精進國家山域治理能力。

## 三份文件之間需要索引

三份文件若各自獨立編寫，白皮書的主張仍可能在轉譯過程中流失。因此後續應建立清楚的索引，使正文提出的每一項制度工具，都能在行動計畫中找到主責機關、時程與里程碑，並在政策工具手冊中找到實際的操作方法。

儀表板與年度報告則將執行結果回饋至 VIMLI 治理循環，形成下一輪的政策修正。

## 治理循環

上述各項文件與機制，構成一個完整的循環：

白皮書 → 行動計畫 → 政策工具手冊 → 治理儀表板 → 年度報告 → 政策檢討與制度修正 → 新版白皮書

Mountain Taiwan 因此是一套持續演進的國家治理系統。從白皮書、行動計畫、政策工具手冊、治理儀表板到年度報告與五年政策檢討，形成規劃、執行、評估、修正的完整循環，讓山域治理成為臺灣長期而穩定的國家能力。

終篇

## Mountain Taiwan Declaration

臺灣山域治理宣言

**我們相信，臺灣不只擁有高山，也有能力成為一個真正與山共存的國家。**

山域不是等待被開發的空白，也不是只能被管制的危險。它是自然生命的棲地、原住民族的傳統領域、地方社會的生活空間，也是全民學習自由、責任與敬畏的公共場域。我們選擇以公共服務支持自由，以風險治理取代恐懼管理，以專業能力建立信任，以權利與共同決策守護文化，以公平規則支持產業，以開放資料累積公共知識。我們承認山域有多元民族、多種記憶與不同使用方式。共同未來不要求彼此變得一樣，而要求制度能尊重差異、處理衝突、分享責任與利益。

Mountain Taiwan 並非一本白皮書的名稱，而是一項長期公共承諾：讓每一次政策都更接近山林、人民與未來世代的共同利益。共享山林・多元民族・共同未來。

*Shared Mountains · Diverse Peoples · Common Future*

## 附錄 A 九篇任務與篇章邊界

本版保留九篇架構。第三篇提供判斷方法，第四至第七篇處理領域制度，第八篇統整治理模式，第九篇承接執行；跨篇引用用於交代接口。

表 A-1 九篇任務與內容歸屬

| 篇章  | 主要任務                      | 與其他篇的接口                         |
|-----|---------------------------|---------------------------------|
| 第一篇 | 交代山域公共利用及社會環境變化           | 具體缺口由第二篇診斷                      |
| 第二篇 | 辨識七項制度缺口                  | 連接第三篇原則及第四至九篇方案                 |
| 第三篇 | 六項原則、功能法制、責任與改革辯護         | 能力制度在第四篇；完整Framework在第八篇        |
| 第四篇 | 職務、模組、資格、執業及工作保障          | 人力配置連第六篇；不另建平行商業證照              |
| 第五篇 | 風險資訊、安全服務、EMS、救援與學習       | 全民文化學習由第七篇補充；指標在第九篇             |
| 第六篇 | 商業認定、登錄、責任、保險及產業支持        | 通用能力採第四篇；權利程序連第七篇               |
| 第七篇 | 山域文化、權利、地方、民間、全民素養與跨域公共價值 | 文化主管機關及推動路徑連第九篇；專業與商業事項分別連第四、六篇 |
| 第八篇 | 三層治理架構、六支柱、VIMLI與資料協作     | 整合前述制度，避免再次完整重述                 |
| 第九篇 | 主責、法制、資源、條件式路徑、KPI與2035   | 將政策轉交行動計畫、工具手冊及年度報告             |

## 附錄 B 共同術語與架構對照

表 B-1 本版共用定義

| 術語        | 本版用法                                                                                             |
|-----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 六項共同原則    | 公共價值、合理近山、風險相稱、共同治理、責任清楚、永續韌性。                                                                   |
| 六大治理支柱    | 健全治理、安全韌性、專業人力、產業發展、文化永續、知識創新。                                                                   |
| 山域文化      | 涵蓋原住民族與山域的生活關係、歷史山徑與聚落、林業與山屋設施、登山社團、救援互助、地名、文獻、影像及其他集體記憶；不取代各族群與地方群體對其文化的自我定義。                   |
| 登山文化      | 山域文化的重要組成，包括登山社團、帶領實踐、技術倫理、山屋與路線使用、風險判斷、互助救援、山岳文學、影像及器材演變。                                       |
| 文化路徑      | 以歷史脈絡、文化資源、地景及社群生活的關聯，進行跨地域保存與公共轉譯；不等同觀光遊程，也不表示沿線資源均已指定為文化資產。                                    |
| 文化永續      | 六大治理支柱之一，處理合理近山、原住民族權利、地方知識、山域文化記憶與自然環境的保存、傳承及共同治理。                                              |
| 山域專業人才    | 為政策性總稱，並非單一法定職稱，依循工作功能、決策責任與風險情境劃分，涵蓋活動帶領與教學、安全救援與野外醫療、設施維護、環境研究與保育、文化社區服務、商業後勤及資料通訊等領域。         |
| 共同能力架構    | 適用全山域活動與工項，不以嚮導為中心；以共同核心、職務功能、進階及在地四類模組，配置於帶領、搜救、山屋、步道設施、教育、調查、巡護、運補及其他技術作業。模組可經公開程序新增、調整、整併或退場。 |
| 專業六環      | 職務界定、能力標準、多元培育與RPL、評量與受督導實務、執業治理、CPD與回饋。                                                         |
| 商業服務認定    | 依服務、對價及實際責任控制等事實判斷；組織形式不單獨決定納管或豁免。                                                               |
| 風險分級      | 依技術、環境、孤立程度、參與者及救援條件配置相稱要求；與商業認定分開。                                                              |
| 登錄        | 擬議服務識別及責任制度；強制範圍、法律效果、程序及救濟須有法源。                                                                 |
| RPL / CPD | 既有學習成果認定 / 持續專業發展；RPL仍需證據，CPD依職務及近期實務設計。                                                         |
| VIMLI     | Vision共同願景、Integration跨域整合、Mobilization資源動員、Learning治理學習、Innovation制度創新。                         |
| 六項安全服務    | 風險諮詢、活動帶領、通訊與定位、山屋與避難、醫療急救、現場協力。                                                                 |
| 四項協勤保障    | 身分、責任、保險與職災、費用；依協勤關係確認適用制度。                                                                      |
| 2035願景    | 結果觀察時間座標；五年為推動週期，實際施行依授權及量能確認。                                                                   |
| 法定主管機關    | 依現行法律具有許可、處分、調查或監督權限的機關。                                                                         |

| 術語                | 本版用法                                |
|-------------------|-------------------------------------|
| 整合主責              | 負責跨機關協調、案件追蹤及結果彙整；不因此取得法定處分、許可或調查權。 |
| 受理窗口              | 接收文件、確認必要欄位、轉介案件並提供進度資訊的前端單位。       |
| 協力機關              | 依其法定職掌提供專業意見、資料或執行支援的機關。            |
| 單一入口 / 整合<br>服務入口 | 民眾或業者共用的前端服務介面；不等於由單一機關作成所有法定決定。    |

## 附錄 C 本版核心圖表索引

表 C-1 圖索引

| 圖號  | 圖名              | 位置  |
|-----|-----------------|-----|
| 1-1 | 二種制度邏輯的差異       | 第一篇 |
| 2-1 | 共同能力架構銜接不足      | 第二篇 |
| 2-2 | 事件治理機制尚未形成穩定制度  | 第二篇 |
| 2-3 | 共同管理制度與協調機制尚未建立 | 第二篇 |
| 2-4 | 跨機關長期財政原則尚未形成   | 第二篇 |
| 4-1 | 山域專業制度生命週期      | 第四篇 |
| 4-2 | 從能力到長期執業        | 第四篇 |
| 5-1 | 山域安全治理循環        | 第五篇 |
| 6-1 | 山域商業服務的治理路徑     | 第六篇 |
| 7-1 | 共同治理的六個制度支點     | 第七篇 |
| 8-1 | 三層治理圖           | 第八篇 |
| 8-2 | VIMLI治理循環       | 第八篇 |
| 9-1 | 中央統籌與地方協作       | 第九篇 |

表 C-2 正文表索引

| 表號 / 項目 | 內容               | 位置  |
|---------|------------------|-----|
| 1-1     | 臺灣山域制度演變與公共價值變遷  | 第一篇 |
| 2-1     | 七項診斷、主要缺口與後續政策承接 | 第二篇 |
| 3-1     | 六項共同原則及其制度判準     | 第三篇 |
| 3-2     | 三層法制工具的功能與邊界     | 第三篇 |
| 3-3     | 後續篇章與六大治理支柱閱讀引導  | 第三篇 |
| 3-4     | 山域活動的基本責任配置      | 第三篇 |
| 3-5     | 改革架構的主要質疑與回應     | 第三篇 |
| 4-1     | 山域專業人才共同核心模組     | 第四篇 |
| 4-2     | 山域專業功能模組         | 第四篇 |

| 表號 / 項目 | 內容                           | 位置  |
|---------|------------------------------|-----|
| 4-3     | 進階與在地補充能力模組                  | 第四篇 |
| 4-4     | 山域專業職務與能力模組配置示例              | 第四篇 |
| 4-5     | 個人資格與服務提供者營運責任的共同接口          | 第四篇 |
| 4-6     | 山域專業制度治理目的                   | 第四篇 |
| 5-1     | 安全治理責任鏈                      | 第五篇 |
| 6-1     | 社團與自主活動的認定示範（含進入與不進入商業治理的對照） | 第六篇 |
| 6-2     | 商業溯溪活動申請建議制度示意               | 第六篇 |
| 6-3     | 一般步道商業健行申請建議制度示意             | 第六篇 |
| 6-4     | 學校戶外教育委外辦理建議制度示意             | 第六篇 |
| 6-5     | 部落文化導覽建議制度示意                 | 第六篇 |
| 6-6     | 山域商業服務類型與主要治理功能              | 第六篇 |
| 7-1     | 共同治理各階段的權利保障與制度責任            | 第七篇 |
| 8-1     | Mountain Taiwan三層治理架構        | 第八篇 |
| 8-2     | 六大治理支柱                       | 第八篇 |
| 8-3     | VIMLI階段、核心工作與政策產出            | 第八篇 |
| 8-4     | 治理夥伴、主要角色與責任邊界               | 第八篇 |
| 8-5     | 資料底座、風險判斷與安全服務               | 第八篇 |
| 8-6     | 跨支柱治理情境與必要接口                 | 第八篇 |
| 9-1     | 中央統籌、主管機關與協力功能建議             | 第九篇 |
| 9-2     | 三層法制工具（政策功能分工）               | 第九篇 |
| 9-3     | 七項診斷的責任鏈索引                   | 第九篇 |
| 9-4     | 資源、估算與啟動條件                   | 第九篇 |
| 9-5     | 五年關鍵任務與治理成果                  | 第九篇 |
| 9-6     | 授權依賴與條件式里程碑                  | 第九篇 |
| 9-7     | 國家山域治理儀表板核心指標欄位              | 第九篇 |
| 9-8     | 安全服務、協勤保障與環境結果的追蹤設計          | 第九篇 |

## 附錄 D 本會角色揭露與分離承諾

本附錄用於落實本書對專業組織透明、角色分割與利益衝突管理的要求。本表依現行章程、契約、委辦文件、會內決議及實際業務，揭露本會承擔之角色；未承擔的角色明載「不適用」。

表 D-1 本會角色揭露與分離承諾

| 角色         | 現行依據與權限                                                                                         | 主要風險                   | 分離或防護措施                                                                        | 現況                          |
|------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|
| 政策倡議與標準研擬  | 本白皮書之編撰與政策倡議；參與山域專業制度、能力架構及相關標準之研究與建議。                                                          | 倡議內容可能提高本會或特定制度參與者的影響力 | 公開編撰及審查機制、參與名單、版本理由與意見處理；涉及本會受託、認可、投標或其他資源利益之議題時，應主動揭露並迴避                      | 已揭露本書相關編撰審查者                |
| 教育訓練提供     | 山域嚮導訓練認定：登山、溯溪；登山安全訓練營相關課程；運動攀登確保能力檢測（CBT）、教練、裁判員、定線員等訓練                                        | 訓練成為取得資格的事實上唯一途徑       | 維持多元培育與RPL；不使未參加本會課程者處於不合理不利；相關業務依其法令、認可文件、委辦或補助契約，接受主管機關監督、查核或考核              | 均依照運動部指定規範事項辦理              |
| 資格評量或檢定協力  | 山域嚮導複訓/檢定受認可：登山、溯溪；運動攀登確保能力檢測（CBT）、教練、裁判、定線員等認證                                                 | 授課者評量自己學員；評量與申復由同一體系控制 | 評量者迴避、檢定評審不由該梯次授課講師擔任、外部覆核、紀錄保存、獨立申復與定期抽查；相關業務依其法令、認可文件、委辦或補助契約，接受主管機關監督、查核或考核 | 均依照運動部指定規範事項辦理              |
| 政府委辦、補助或專案 | 運動部全民運動署相關山域活動、運動部運動攀登各項訓練及賽事等；近年受各機關委辦、補助之情形另行揭露                                               | 政策倡議與承辦利益未分離           | 公開授權範圍、對價、成果及退場條件；相關政策表決迴避；相關業務依其法令、認可文件、委辦或補助契約，接受主管機關監督、查核或考核                | 運動攀登均公告於本會網站；其餘預計於2027年2月公開 |
| 活動或市場服務    | 本會自行辦理健行推廣活動，各小隊亦辦理會員登山健行活動；相關活動是否涉及對價、招攬、服務承諾或其他市場服務關係，應依本書所提出之實質認定原則個案判斷，不因以協會或會員活動名義辦理而當然排除。 | 協會公共角色與服務提供者責任混淆       | 分別揭露契約、保險、申訴及服務責任；不以協會名義形成豁免；相關活動依其性質、適用法令及委辦或補助關係，接受主管機關監督、查核或考核              | 活動資料均公開於本會網站                |

## 執行及更新時程

本版已完成首次角色類型揭露；政府委辦、補助或專案之資源來源，依表列時程補充公開。其後至少每年檢視一次。新增委辦、補助、認可、投標、評量或市場服務角色時，應於事實發生後三十日內更新，並同步檢視利益迴避及角色分離措施。

## 附錄 E 《山域治理法》立法要點

《山域治理法》（暫名）的目的，在於建立跨法域共同原則、公共服務、責任接口、資料治理及持續學習制度，不取代各目的事業法，也不以法律列舉所有山域活動名稱。是否正式提案，仍應先完成必要性、權利、地方自治、原住民族、環境、財務及行政量能評估。

表 E-1 建議章次與規範事項

| 建議章次             | 主要規範事項                              | 與既有法規關係                               | 授權子法 |
|------------------|-------------------------------------|---------------------------------------|------|
| 第一章<br>總則        | 目的、用詞、適用範圍與共同原則                     | 不取代目的事業法；明定法律適用關係                     | 部分   |
| 第二章<br>治理機制與分工   | 行政院統籌、主管與協力機關、地方協作及爭議升級             | 維持各機關法定權限                             | 是    |
| 第三章<br>公共服務與合理近山 | 規則與風險資訊、限制理由、期限、替代方案及救濟             | 各場域法規優先處理實體限制                         | 是    |
| 第四章<br>專業人力      | 職務、能力、資格採認、轉銜、持續專業發展及申復             | 銜接國民體育、教育、勞動及各專業法規                    | 是    |
| 第五章<br>服務與責任     | 商業服務認定、登錄、契約、保險、事故通報及申訴             | 銜接觀光、消保、保險與地方制度                       | 是    |
| 第六章<br>安全與事故學習   | 安全服務、協勤保障、事件調查、改善追蹤及救援者安全           | 不取代災害防救、消防及醫療指揮                       | 是    |
| 第七章<br>權利與共同治理   | 原住民族權利程序、地方參與、知識治理、利益分享、山域文化保存及公共近用 | 法定同意程序優先適用；文化資產之指定、登錄與保存仍依《文化資產保存法》辦理 | 部分   |
| 第八章<br>資料與績效     | 資料目的、主責、交換、存取、品質、儀表板及年度報告           | 銜接個資、資安與政府資訊法制                        | 是    |
| 第九章<br>附則        | 施行、過渡、既有資格及地方自治條例檢討                 | 設合理轉銜，不溯及既往                           | 部分   |

立法前應另製作中央與地方權限對照、既有自治條例影響、人民與業者新增義務、原住民族權利程序、資料利用、救濟、行政成本及財務影響說明。未完成前述評估者，不以白皮書章節直接轉寫為法條。

## 附錄 F 主要意見處理與待確認事項

本附錄彙整白皮書編撰、審查及意見交換過程中，對政策方向具有實質影響的主要意見，說明本版之處理方式、採納理由及後續仍待確認事項。本表不取代完整會議紀錄，也不表示相關爭點已獲得一致結論；其目的在於保留政策形成軌跡，使後續政府評估、社會討論與版本修正有所依循。

| 主要意見             | 本版處理                                                                        | 處理理由                                                            | 後續待確認事項                                                                  |
|------------------|-----------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|
| 一、法律名稱與共同母法定位    | 採納。全書以《山域治理法》作為暫名，定位為處理跨法域共同原則、行政院統籌、權利義務、資料治理與監督機制的共同母法，不取代各目的事業法。         | 「治理」較能表達跨機關協作、公共服務與多元參與，也避免與單向管制邏輯混淆。母法仍須明定與各目的事業法之適用關係，避免流於宣示。 | 正式法案名稱、立法必要性、規範密度及授權範圍，仍須經權利、地方自治、原住民族、環境、財務與行政量能評估。                     |
| 二、中央法律與地方自治條例銜接  | 採納。增列中央法律建立共同最低底線、地方依場域及救援量能補充差異化措施，以及既有罰則、費用與強制義務之過渡檢討原則。                  | 中央立法不應當然排除地方自治，但人民權利限制、程序保障、資料定義與救濟機制需要全國一致的最低標準。               | 逐項盤點各地方自治條例之法源、目的、執行成效及權利影響，確認保留、修正、停止適用或設定過渡期間之方式。                      |
| 三、自主活動與商業服務的灰色地帶 | 採納。以服務、對價、公開招攬、決策控制及責任承擔等事實判斷是否進入商業治理，並補入固定網路團主、定額領隊費及會員付費技術課程等案例。          | 組織名稱、免責聲明或自稱自組互助，不能取代實質認定；同時也不能因社團或活動組織者身分，就當然擴張民事、行政或刑事責任。     | 由主管機關建立去識別化案例庫、認定理由、補正程序及申復窗口，並以實務案件持續校正判準。                              |
| 四、山域專業人才不以嚮導為中心  | 採納。建立適用全山域活動與工項的共同能力架構，涵蓋帶領、搜救、山屋、步道設施、戶外教育、調查研究、巡護保育、運補及技術作業等職務。           | 山域嚮導只是山域專業工作之一。資格制度應從單一證照分類轉向職務功能、風險情境與能力深度，並允許模組新增、調整、整併或退場。   | 以職務樣本驗證能力模組，建立既有資格對位、先前學習認定、補訓、受督導實務、持續專業發展及申復機制。                        |
| 五、攀岩移出嚮導體系與本會角色  | 採納並補強揭露。天然岩場攀岩帶領宜依職務分析，銜接運動攀登及天然岩場實務領域的專業體系；正文同步揭露本會現有CBT、教練、裁判訓練認證及相關賽事角色。 | 制度調整的依據應是職務功能、能力需求與風險情境，而非特定組織利益。正文就地揭露，可避免僅在附錄說明而被理解為迴避利益關係。   | 運動教練制度僅作為可供銜接的基礎之一；未來不得指定本會或單一組織當然承接，並須建立公開標準、多元培育、訓練與評量分離、外部覆核、申復及退場機制。 |

| 主要意見            | 本版處理                                                                                             | 處理理由                                                            | 後續待確認事項                                                                             |
|-----------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|
| 六、救援者安全與停止延後決策權 | 採納。將安全治理由事故救援擴展至風險資訊、預防、應變、事件調查與學習，並明確支持指揮及執行人員依風險評估作成停止、延後或改變救援方式的決策。                           | 公共救援不能只以任務完成衡量；制度也必須保護救援者，避免在資訊不足、環境惡化或量能不足時，以英勇文化取代專業風險決策。     | 釐清指揮權限、決策紀錄、專業判斷保障、民間協勤身分、保險職災、費用與事故後檢討程序；不就個別事件預斷責任。                               |
| 七、個人資料與原住民族知識治理 | 採納。將資料依公共資訊、個人資料、事件資料及原住民族傳統知識分級治理；近失與事故學習資料原則上去識別化，並限制與安全改善目的無關的使用。                             | 資料整合不等於無限制集中或公開。個資、敏感位置、事故紀錄及傳統知識具有不同權利基礎，必須分別處理存取、授權、保存、修正與刪除。 | 確認法定目的、最小必要欄位、保存期限、資料更正與申訴程序；涉及原住民族知識時，須建立集體授權、使用條件及利益分享機制。                         |
| 八、本會角色分離與利益衝突管理 | 採納。附錄D 揭露本會在政策倡議、教育訓練、資格評量、政府委辦及活動服務等角色，並提出倡議、訓練、評量、申復與承辦工作的分離及防護原則。                             | 專業組織兼具多重角色不必然不當，但若未事前揭露並建立結構性分離，白皮書所倡議的制度容易被質疑為擴張自身市場或制度地位。     | 本版已揭露角色；資源來源預計於2027年2月前公開於本會網站；其後至少每年更新。新增委辦、補助、投標、認可、評量或市場服務角色時，應同步檢視迴避、外部覆核及退場措施。 |
| 九、推動責任資源與時程     | 部分採納。由行政院決定統籌機制，運動部於第0日前負責會同彙整及報院，不取得對其他機關的指揮權；首年按季、第二年起按半年或年度公開進度。                              | 改革需要明確責任與里程碑，但目前缺乏案件量、工時、單價及服務量基線，不宜預先提出看似精確的總額或員額。             | 第一年建立高、中、低資源情境及最小啟動量能；最小啟動幕僚不得解釋為零員額兼辦。示範場域應公開成本、成效、權利影響、擴大及停止條件。                   |
| 十、山域文化與文化部角色    | 採納。明定山域文化為上位概念，並將文化部納入山域文化資源保存、文化記憶整備及文化路徑推動的功能主責機關；涉及原住民族權利、場域管理、文化資產審議或地方權限者，仍由各法定主管機關依權責共同辦理。 | 原版已有文化論述，但文化部未進入機關分工、推動路徑與績效指標。                                 | 盤點文化資源、資料權利及保存需求；涉及原住民族文化者，由權利主體決定公開與利用範圍。                                          |

版本管理說明：本附錄應與白皮書版本同步更新。後續如因立法評估、機關協調、公開諮詢或實務試辦而調整政策方向，應記錄調整內容、理由、影響及待確認事項。

## 參考文獻

### 一、臺灣法規、行政規則與地方自治條例

- 全國法規資料庫 (2026)。《國民體育法》(2026年7月15日修正)。<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=H0120001>
- 運動部主管法規共用系統 (2025)。〈運動部及所屬機關組織法施行後相關權限業務承接公告〉。<https://law.sports.gov.tw/LawContent.aspx?id=GL000046>
- 全國法規資料庫 (2025)。《運動產業發展條例》(2025年7月23日修正)。
- 運動部主管法規共用系統 (2026)。《山域嚮導資格檢定辦法》(2026年9月18日修正，運授全部字第1150200727A號)。<https://law.sports.gov.tw/LawContent.aspx?id=FL064387>
- 運動部 (2026年9月18日)。〈修正「山域嚮導資格檢定辦法」第二條、第八條、第二十五條及第九條附件一、附件二、第十六條附表二、第二十一條附表三、附表四〉。《行政院公報》，32 (175)，運授全部字第1150200727A號。[https://gazette.nat.gov.tw/EG\\_FileManager/eguploadpub/eg032175/ch05/type1/gov89/num5/Eg.htm](https://gazette.nat.gov.tw/EG_FileManager/eguploadpub/eg032175/ch05/type1/gov89/num5/Eg.htm)
- 運動部主管法規共用系統 (2026)。《登山活動應注意事項》(2026年4月29日發布)。
- 運動部主管法規共用系統 (2026)。《辦理溯溪活動應注意事項》(2026年4月29日修正，運全署綜字第1150100198A號)。<https://law.sports.gov.tw/LawContentSource.aspx?id=FL105295>
- 運動部主管法規共用系統 (2026)。《山域嚮導訓練與檢定及複訓審議小組組織及作業要點》(2026年4月28日發布)。
- 教育部 (2024)。〈山域嚮導資格檢定辦法部分條文修正條文〉。《行政院公報》，30 (172)。[https://gazette.nat.gov.tw/egFront/eguploadpubWrapper?file=%2FEG\\_FileManager%2Feguploadpub%2Feg030172%2Fch05%2Ftype1%2Fgov40%2Fnum11%2FEg.htm&metaid=151987](https://gazette.nat.gov.tw/egFront/eguploadpubWrapper?file=%2FEG_FileManager%2Feguploadpub%2Feg030172%2Fch05%2Ftype1%2Fgov40%2Fnum11%2FEg.htm&metaid=151987)〔前次修正沿革資料〕
- 全國法規資料庫 (2023)。《氣候變遷因應法》(2023年2月15日修正公布)。<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=O0020098>
- 全國法規資料庫 (2025)。《發展觀光條例》(2025年11月28日修正)。
- 全國法規資料庫 (2015)。《消費者保護法》(2015年6月17日修正)，尤其第7條、第10條及第17條。<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=J0170001>
- 全國法規資料庫。《行政程序法》，尤其管轄、法規命令及行政規則相關規定。<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=A0030055>
- 全國法規資料庫 (2010)。《國家公園法》(2010年12月8日修正)。
- 全國法規資料庫 (2021)。《森林法》(2021年5月5日修正)。
- 全國法規資料庫 (2025)。《災害防救法》(2025年5月28日修正)。
- 全國法規資料庫 (2013)。《緊急醫療救護法》(2013年1月16日修正)。
- 全國法規資料庫 (2025)。《個人資料保護法》(2025年11月11日修正；部分條文施行日期另定)。<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=I0050021>
- 全國法規資料庫 (2018)。《原住民族基本法》(2018年6月20日修正)。<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=D0130003>
- 原住民族委員會主管法規共用系統 (2016)。《諮商取得原住民族部落同意參與辦法》。
- 原住民族委員會主管法規共用系統 (2017)。《原住民族土地或部落範圍土地劃設辦法》。
- 全國法規資料庫 (2015)。《原住民族傳統智慧創作保護條例》。

- 文化部主管法規共用系統 (2011) 。《文化部組織法》 (2011年6月29日制定公布) 。 <https://law.moc.gov.tw/LawContent.aspx?id=GL000086>
- 文化部主管法規共用系統 (2019) 。《文化基本法》 (2019年6月5日公布施行) 。 <https://law.moc.gov.tw/LawContent.aspx?id=GL001282>
- 文化部主管法規共用系統 (2026) 。《文化資產保存法》 (2026年7月1日修正) 。 <https://law.moc.gov.tw/LawContent.aspx?id=FL009589>
- 全國法規資料庫 (2025) 。《職業安全衛生法》 (2025年12月19日修正條文之施行日期依行政院命令確認) 。
- 全國法規資料庫 (2021) 。《勞工職業災害保險及保護法》 。
- 全國法規資料庫 (2019) 。《政府採購法》 (2019年5月22日修正) 。
- 法務部主管法規查詢系統 (1999) 。《少年矯正學校辦理校外教學活動實施辦法》 (1999年6月30日發布) 。 <https://mojlaw.moj.gov.tw/LawContent.aspx?LSID=FL010506>
- 臺中市政府 (2016) 。《臺中市登山活動管理自治條例》 。
- 南投縣政府 (2017) 。《南投縣登山活動管理自治條例》 。
- 花蓮縣政府 (2017) 。《花蓮縣登山活動管理自治條例》 。
- 苗栗縣政府 (2018) 。《苗栗縣登山活動管理自治條例》 。
- 屏東縣政府 (2018) 。《屏東縣登山活動管理自治條例》 。
- 高雄市政府 (2018) 。《高雄市山域事故救援管理自治條例》 。

## 二、政府政策、調查統計與公開資料

- 行政院 (2019年10月21日) 。〈「向山致敬」政策記者會〉。行政院全球資訊網。
- 行政院 (2019) 。〈院會議案：「向山致敬」相關政策〉。行政院全球資訊網。
- 監察院 (2026a) 。〈為終結「偽自組」登山亂象，拒絕搜救成本由全民買單〉 (2026年7月17日) 。 [https://www.cy.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=795&s=37719](https://www.cy.gov.tw/News_Content.aspx?n=795&s=37719)
- 監察院 (2026b) 。《115教調0023調查報告》 (2026年7月16日審議通過) 。 <https://cybsbox.cy.gov.tw/CYBSBoxSSL/edoc/download/76589>
- 環境部氣候變遷署 (2023) 。《國家氣候變遷調適行動計畫 (112－115年) 》 (2023年10月4日經行政院院臺綠能字第1121034942號函核定) 。 <https://www.cca.gov.tw/information-service/info/3824.html>
- 內政部消防署 (2026) 。《114年山域事故統計》 。
- 內政部消防署 (2025) 。〈消防署召開2025臺日山域事故救援對策研討會 強化科技救援量能 打造安全山林環境〉。 [https://www.nfa.gov.tw/cht/index.php?article\\_id=19040&code=list&flag=detail&ids=1468](https://www.nfa.gov.tw/cht/index.php?article_id=19040&code=list&flag=detail&ids=1468)
- 內政部消防署特種搜救隊 (2026) 。〈南投縣西巒大山域搜救任務 消防署特搜隊馳援〉。 [https://www.nfa.gov.tw/ssrt/index.php?article\\_id=20791&code=list&flag=detail&ids=1740](https://www.nfa.gov.tw/ssrt/index.php?article_id=20791&code=list&flag=detail&ids=1740)
- 內政部國家公園署 (無日期) 。《臺灣登山申請一站式服務網：網站說明、山域事故儀表板、山域開放與管制公告》 。
- 內政部國家公園署 (無日期) 。〈山林中的自由與責任 國家公園的山林開放政策〉。 <https://www.taiwan.nps.gov.tw/home/zh-tw/quarterly/7972/7539.html>
- 內政部國家公園署 (2026) 。《國家公園政策白皮書草案初稿》。未出版政策草案。
- 玉山國家公園管理處 (2026) 。《115年塔塔加遊客中心餐飲部及排雲山莊服務據點經營管理標租案邀標書》，第1、4頁。正文採111至113年完整年度人次；排雲山莊數列僅反映特定入園路線與山屋服

務，不代表全國登山活動。[https://www.ysnp.gov.tw/UploadPlugin?Caption=01\\_%E9%82%80%E6%A8%99%E6%9B%B8&file=6Np%2BcljPU1BwKHJXBjNITd%2BW9%2BxCwey4AYiY8FVOmqmCaHL9reL26UzNgERNYNtt6MB9VrrMvyk5Yx8i68JpA%3D%3D](https://www.ysnp.gov.tw/UploadPlugin?Caption=01_%E9%82%80%E6%A8%99%E6%9B%B8&file=6Np%2BcljPU1BwKHJXBjNITd%2BW9%2BxCwey4AYiY8FVOmqmCaHL9reL26UzNgERNYNtt6MB9VrrMvyk5Yx8i68JpA%3D%3D)

玉山國家公園管理處（2024）。〈前山基金會精進高山醫療 捐贈玉山國家公園PAC〉。<https://www.ysnp.gov.tw/Announcement/C001000?ID=c6864e68-6535-401d-9552-c30e7ff57f7b&PageIndex=1&PageType=1>

農業部林業及自然保育署嘉義分署（無日期）。《阿里山國家森林遊樂區每月入園人次》，111至113年資料。正文採原表全年合計；112年月值加總與原表合計相差2人次，114年合計與月值加總亦不一致，故未據以計算成長率。<https://chiayi.forest.gov.tw/0000133>

農業部林業及自然保育署臺中分署（2026年8月15日）。〈與臺中榮民總醫院合作推動森林療癒相關新聞〉。<https://taichung.forest.gov.tw/roadmaintain/news/0079013>

國家災害防救科技中心、臺灣氣候變遷推估資訊與調適知識平台（2024）。《國家氣候變遷科學報告2024》第四章。[https://tccip.ncdr.nat.gov.tw/ScientificReport2024/dl\\_chapter\\_4.aspx](https://tccip.ncdr.nat.gov.tw/ScientificReport2024/dl_chapter_4.aspx)

運動部全民運動署（2026）。《中華民國114年運動現況調查》。[https://www.sa.gov.tw/News\\_Content/179/20747](https://www.sa.gov.tw/News_Content/179/20747)

交通部觀光署（2026）。《中華民國114年臺灣旅遊狀況調查摘要》。<https://admin.taiwan.net.tw/fapi/AttFile?id=41732&type=AttFile>

行政院研究發展考核委員會（2011）。《我國觀光及運動休閒服務業證照制度之研究》。行政院研究發展考核委員會。

立法院（2018）。〈登山活動管理自治條例相關法制問題研析〉。立法院法制局。

司法院（無日期）。〈少年之保護處分有哪些 如何執行〉。<https://www.judicial.gov.tw/tw/cp-1654-2512-3a4a7-1.html>

總統府（2025）。〈制定運動部全民運動署組織法〉。《總統府公報》，第7768號。<https://www.president.gov.tw/Page/294/49745>

運動部（2025）。《運動部成立及全民運動署設置之機關改制資料》〔正文引用之PDF資料〕。<https://ws.sports.gov.tw/FS01/FilePath/1/relfile/148/20458/b1d015f8-1087-4a97-b4ef-3a3cf6aac21f.pdf>

文化部（2018年8月11日）。〈「2018全國文化資產會議」新北市登場 期提升文資保存能量、建構文資保存環境〉。[https://www.moc.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=105&s=54657](https://www.moc.gov.tw/News_Content.aspx?n=105&s=54657)

文化部（2018年12月24日）。〈「臺灣文化路徑交流會」探討臺灣文化路徑的多元想像與實踐〉。[https://www.moc.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=105&s=55082](https://www.moc.gov.tw/News_Content.aspx?n=105&s=55082)

文化部主管法規共用系統（無日期）。《文化部推動國家文化記憶庫計畫補助作業要點》。<https://law.moc.gov.tw/LawContent.aspx?id=GL001230>

文化部文化資產局（無日期）。《國家文化資產網》。<https://nchdb.boch.gov.tw/>

文化部（2025）。《百大文化基地》。<https://www.moc.gov.tw/cp.aspx?n=9212>

### 三、中文學術論文、研究報告與研討會出版品

林男洧（2006）。《冒險遊憩活動指導員專業職能建構之研究：工作職能評鑑法觀點》〔未出版碩士論文〕。國立體育學院。

胡耀富（2013）。《台灣登山嚮導認證基礎能力之研究》〔未出版碩士論文〕。康寧大學。

莊淑萍（2009）。《登山嚮導員授證制度之研究》〔未出版碩士論文〕。國立臺灣師範大學。

薛雅云（2021）。《我國登山活動管理制度之研究：政策論證觀點》〔未出版碩士論文〕。國立臺灣師範大學運動休閒與餐旅管理研究所。

- 黃柔立（2017）。《我國登山管理與山難搜救相關法律問題研究》〔未出版碩士論文〕。國立高雄第一科技大學科技法律研究所碩士專班。
- 江淑芬（2022）。《我國登山活動管理與山域事故搜救相關法律問題之研究》〔未出版碩士論文〕。國立高雄科技大學科技法律研究所。
- 陳宥佐（2018）。《登山活動管理制度對山域搜救之影響：以高雄市為例》〔未出版碩士論文〕。國立高雄科技大學土木工程系土木工程與防災科技碩士在職專班。
- 楊志明（2022）。《台灣山域觀光發展計策：以旅行業經營為例》〔未出版碩士論文〕。國立臺中教育大學區域與社會發展研究所。
- 林菊美（2022）。《跨文化溝通對原住民部落發展影響之研究：以太巴塢部落為例》〔未出版碩士論文〕。環球科技大學公共事務管理研究所。
- 董威言（年份未標示）。〈初探臺灣原住民地方社群發展登山健行活動冒險觀光〉。《展望山岳新視界 探索 融合 深耕》，15起。
- 楊志明（年份未標示）。〈台灣山域法令對觀光發展影響之研析〉。《展望山岳新視界 探索 融合 深耕》，81起。
- 溫樂源（2023）。〈從登山嚮導訓練原住民班的課程設計論跨文化能力〉。《2023全國登山研討會論文集 山林有愛 部落心繫》，275–284。原住民族委員會。
- 洪振豪（2016）。〈國家的山難搜救義務：在張博葳案判決之後〉。《2016全國登山研討會論文集》，189–218。內政部營建署。
- 李美涼（2004）。〈法國山岳活動的發展現況與登山教育制度〉。《2004國家公園登山研討會論文集》，5–13。玉山國家公園管理處。
- 伍玉龍（2005）。〈山難救助〉。《國家步道研討會論文集》，65–78。內政部營建署。
- 中華民國五二三登山會（2004）。《山區緊急救援體系檢討與建議之研究》。內政部消防署委託研究報告。
- 林喜雲、陳惠美、陸洛（2015）。〈山岳活動體驗價值之探索：登山與健行之比較〉。《臺灣運動心理學報》，15（1），1–31。
- 歐雙磐、侯錦雄（2007）。〈登山者遊憩專門化與登山類型偏好〉。《戶外遊憩研究》，20，51–74。
- 曾宇良、佐藤宣子（2012）。〈日本推動森林療癒基地之過程與現況之研究：以九州為例〉。《林業研究季刊》，34（2），161–171。

#### 四、外文專書、期刊與專業制度研究

- Abbott, A. (1988). *The system of professions: An essay on the division of expert labor*. University of Chicago Press.
- Carroll, S. R., Garba, I., Figueroa-Rodríguez, O. L., et al. (2020). The CARE principles for Indigenous data governance. *Data Science Journal*, 19, 43. <https://doi.org/10.5334/dsj-2020-043>
- Cousquer, G. O., & Beames, S. (2013). Professionalism in mountain tourism and the claims to professional status of the International Mountain Leader. *Journal of Sport & Tourism*, 18(3), 185–215. <https://doi.org/10.1080/14775085.2014.904246>
- Dekker, S. (2012). *Just culture: Balancing safety and accountability* (2nd ed.). Ashgate.
- Evetts, J. (2013). Professionalism: Value and ideology. *Current Sociology*, 61(5–6), 778–796. <https://doi.org/10.1177/0011392113479316>
- Freidson, E. (2001). *Professionalism: The third logic*. University of Chicago Press.
- Friedman, A. L., & Phillips, M. E. (2004). Continuing professional development: Developing a vision. *Journal of Education and Work*, 17(3), 361–376. <https://doi.org/10.1080/1363908042000267432>

- Hollnagel, E., Leonhardt, J., Licu, T., & Shorrock, S. (2013). From Safety-I to Safety-II: A white paper. EUROCONTROL. <https://portal.findresearcher.sdu.dk/en/publications/from-safety-i-to-safety-ii-a-white-paper/>
- Irwin, A., Thacker, J., Brame, G., & Hamlet, O. E. D. (2023). Having a grand view of what the day entails: A qualitative investigation of the non-technical skills utilised by mountain guides. *Journal of Outdoor Recreation and Tourism*, 43, 100688. <https://doi.org/10.1016/j.jort.2023.100688>
- Løland, S., Søreide, M. N., Hällgren, M., & Hetland, A. (2023). Updating in the mountains: A sensemaking perspective on ski guiding. *Journal of Outdoor Recreation and Tourism*, 44, 100660. <https://doi.org/10.1016/j.jort.2023.100660>
- Luks, A. M., et al. (2024). Wilderness Medical Society clinical practice guidelines for the prevention, diagnosis, and treatment of acute altitude illness: 2024 update. *Wilderness & Environmental Medicine*, 35(1 Suppl), 2S–19S.
- Spencer, L. M., & Spencer, S. M. (1993). *Competence at work: Models for superior performance*. John Wiley & Sons.

## 五、國際公約、政策框架標準與比較案例

- Adler, C., et al. (2022). Cross-Chapter Paper 5: Mountains. In *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability* (pp. 2273–2318). Intergovernmental Panel on Climate Change.
- Borrini-Feyerabend, G., Dudley, N., Jaeger, T., Lassen, B., Pathak Broome, N., Phillips, A., & Sandwith, T. (2013). *Governance of protected areas: From understanding to action*. IUCN Best Practice Protected Area Guidelines Series No. 20.
- Cedefop. (2023). *European guidelines for validating non-formal and informal learning* (3rd ed., Cedefop Reference Series No. 124). Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2801/389827>
- Convention on Biological Diversity. (2010). Nagoya Protocol on Access and Benefit-sharing.
- Convention on Biological Diversity. (2022). Kunming–Montreal Global Biodiversity Framework (Decision 15/4).
- Department of Conservation, New Zealand. (n.d.). History and culture of Tongariro National Park. <https://www.doc.govt.nz/parks-and-recreation/places-to-go/central-north-island/places/tongariro-national-park/about-tongariro-national-park/history-and-culture/>
- European Parliament & Council of the European Union. (2014). Regulation (EU) No 376/2014 on the reporting, analysis and follow-up of occurrences in civil aviation.
- FAO Mountain Partnership. (n.d.). Vision, mission and sustainable mountain development resources. <https://www.fao.org/mountain-partnership/>
- Federal Emergency Management Agency. (2017). *National Incident Management System* (3rd ed.).
- Global Indigenous Data Alliance. (n.d.). CARE Principles for Indigenous Data Governance. <https://www.gida-global.org/care>
- Intergovernmental Panel on Climate Change. (2019). High mountain areas. In *Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate*, Chapter 2.
- International Climbing and Mountaineering Federation. (n.d.). Mountain Qualification Label.
- International Federation of Mountain Guides Associations. (n.d.). Training and assessment. Retrieved August 20, 2026, from <https://ifmga.net/professional-mountain-guide/training-and-assessment>
- International Labour Organization. (2018). *Recognition of prior learning: Learning package*.
- International Labour Organization. (2020). *Competency-based training: An introductory manual for practitioners*.
- International Organization for Standardization. (2014a). ISO 21101:2014 Adventure tourism Safety management systems Requirements.
- International Organization for Standardization. (2014b). ISO 21103:2014 Adventure tourism Information for participants.

- International Organization for Standardization. (2018). ISO 20611:2018 Adventure tourism Good practices for sustainability.
- International Organization for Standardization. (2020). ISO 21102:2020 Adventure tourism Leaders Personnel competence.
- International Organization for Standardization. (2023). ISO 3021:2023 Adventure tourism Hiking and trekking activities Requirements and recommendations.
- International Organization for Standardization. (2024). ISO 21101:2014/Amd 1:2024 Climate action changes.
- International Organization for Standardization & International Electrotechnical Commission. (2026). ISO/IEC 17024:2026 Conformity assessment General requirements for bodies operating certification of persons.
- Leave No Trace. (n.d.). The 7 Principles. <https://lnt.org/why/7-principles/>
- Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism, Japan. (n.d.). Mountain village promotion measures.
- National Academy for Social Prescribing. (n.d.). The cross-government Green Social Prescribing Programme. <https://socialprescribingacademy.org.uk/what-is-social-prescribing/green-social-prescribing/the-cross-government-green-social-prescribing-programme/>
- Department for Environment, Food & Rural Affairs. (2023). National green social prescribing delivery capacity assessment: Final report. <https://www.gov.uk/government/publications/national-green-social-prescribing-delivery-capacity-assessment/national-green-social-prescribing-delivery-capacity-assessment-final-report>
- New Zealand Legislation. (2018). Ngāti Tūwharetoa Claims Settlement Act 2018.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2024). Competition and regulation in professions and occupations (OECD Roundtables on Competition Policy Papers No. 307). OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/218869f5-en>
- Österreichischer Alpenverein. (2023). 26,000 kilometres of trails maintained by around 1,000 volunteers.
- Swiss Federal Office for Agriculture. (n.d.). Direct payments: Overview.
- UNESCO Institute for Lifelong Learning. (2012). UNESCO guidelines for the recognition, validation and accreditation of the outcomes of non-formal and informal learning.
- UNESCO World Heritage Centre. (n.d.-a). Tongariro National Park (World Heritage List No. 421).
- UNESCO World Heritage Centre. (n.d.-b). The story of Tongariro National Park.
- Union of International Mountain Leader Associations. (2022). New UIMLA carnet worldwide. <https://uimla.org/uimla/new-uimla-carnet-worldwide/>
- Union of International Mountain Leader Associations. (2024). Introducing the 2024 UIMLA Standard. <https://uimla.org/uimla/introducing-the-2024-uimla-standard/>
- United Nations. (2007). United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (A/RES/61/295).
- United Nations. (2015). Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development (A/RES/70/1). <https://sdgs.un.org/goals/goal15>
- United Nations General Assembly. (2022). Sustainable mountain development (A/RES/77/172).
- United Nations General Assembly. (2025). Sustainable mountain development (A/RES/80/144). <https://digitallibrary.un.org/>
- United Nations Office for Disaster Risk Reduction. (2015). Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030. <https://www.undrr.org/publication/sendai-framework-disaster-risk-reduction-2015-2030>

## 六、媒體報導與事件背景資料

徐銘謙（2025年2月27日）。〈有健康人民，也要健康土地！對運動部的期待與建言〉。《獨立評論@天下》。<https://opinion.cw.com.tw/blog/profile/52/article/15883>

中央通訊社（2026年7月17日）。〈監院促政院推動山域嚮導證照市場化 終結偽自組亂象〉。<https://www.cna.com.tw/news/aip/202607170167.aspx>

公視新聞網（2026年9月1日）。〈民眾泛舟受困釀救援消防殉職 南投縣府擬依闖未開放水域開罰〉。<https://news.pts.org.tw/article/825072>

東森新聞（2026年8月31日）。〈武界泛舟搜救意外 消防員翻船落水殉職〉。<https://news.ebc.net.tw/news/living/569097>

TVBS新聞網（2026年9月）。〈勇消武界救援殉職 昔英勇搜救受困山區寫遺言 屢獲表揚〉。<https://news.tvbs.com.tw/local/4015991>

聯合影音（2026年9月）。〈殉職勇消母靈前見獲救者 叮嚀戶外活動先評估安全〉。<https://video.udn.com/news/1328467>

台灣野外地區緊急救護協會（無日期）。〈PAC攜帶型加壓艙永續經營計畫〉。<https://twma.neticrm.tw/civicrm/contribute/transact?id=2&reset=1>

內政部國家公園署（無日期）。〈高海拔疾病與攜帶型加壓袋PAC〉。<https://www.taiwan.nps.gov.tw/home/zh-tw/quarterly/7977/7608>

## 七、本會與主管機關未出版實務資料

中華民國山岳協會（2020）。《109年山域嚮導執行概要》。未出版執行資料。

國立體育大學山域嚮導執行小組（2020）。《109年山域嚮導受認定機構工作坊會議手冊》。未出版會議資料。

中華民國山岳協會（2021）。《110年山域嚮導新訓訓練工作統計表》。未出版統計資料。

中華民國山岳協會（2021）。《110年山域嚮導展延工作統計表》。未出版統計資料。

中華民國山岳協會（2022）。《111年山域嚮導新訓、檢定、複訓及展延工作統計資料》。未出版統計資料。

國立體育大學山域嚮導執行小組（2022）。《111年申請及展延認定受認可山域嚮導訓練機構說明會會議手冊》。未出版會議資料。

中華民國山岳協會（2023）。《112年山域嚮導新訓、檢定、複訓及展延工作統計資料》。未出版統計資料。

國立體育大學山域嚮導執行小組（2023）。《112年山域嚮導訓練機構工作坊手冊》。未出版會議資料。

中華民國山岳協會（2024）。《113年山域嚮導新訓、檢定、複訓及展延工作統計資料》。未出版統計資料。

國立體育大學山域嚮導執行小組（2024）。《113年山域嚮導訓練機構工作坊手冊》。未出版會議資料。

中華民國山岳協會（2025）。《114年山域嚮導新訓、檢定及複訓成果報告書》。未出版成果報告。

中華民國山岳協會（2025）。《114年山域嚮導訓練檢定執行概況》。未出版執行資料。

中華民國山岳協會（2025）。《114年山域嚮導新訓、檢定、複訓及展延工作統計資料》。未出版統計資料。

國立體育大學山域嚮導執行小組（2025）。《114年山域嚮導訓練機構第一及第四次工作坊手冊》。未出版會議資料。

中華民國山岳協會（2026）。《115年山域嚮導新訓及檢定工作統計資料》。未出版統計資料。

- 中華民國山岳協會（2026）。《本會山域嚮導政策編年史及改善建議》。未出版協會政策紀錄。
- 中華民國山岳協會（2026）。《臺灣登山四百年的回顧 前行與永續》。展板文字工作稿。
- 教育部體育署（2025）。《山域嚮導資格檢定FAQ》（2025年4月2日更新）。[https://isports.sa.gov.tw/Apps/Fessay.aspx?MENU\\_PRG\\_CD=96&PKNO=6503&SYS=MTG](https://isports.sa.gov.tw/Apps/Fessay.aspx?MENU_PRG_CD=96&PKNO=6503&SYS=MTG)
- 運動部全民運動署（2025）。《115年各中央目的事業主管機關核發委託認證或認可證照一覽表》。  
<https://me.moe.edu.tw/license/savefile.php?fid=11>
- 運動部全民運動署（2026）。《山域嚮導資格檢定簡章範例》。未出版行政資料。
- 教育部體育署（2024）。《登山嚮導術科檢定表》及《溯溪嚮導術科檢定表》。檢定工作文件。
- 運動部全民運動署（2026）。《山域嚮導訓練機構約定事項行政契約及修正條文對照表》。未出版行政資料。
- 洪振豪（2023年8月27日）。《登山法規與保險》。中華民國山岳協會112年度山域嚮導訓練講義。
- 吳瑋涵（2023）。《山難案例分析》。中華民國山岳協會112年度山域嚮導課程講義。
- 楊志明（2024）。《登山市場趨勢分析 後疫情時代》。簡報資料。
- 中華民國山岳協會、中華民國溯溪協會、中華民國山難救助協會（2026）。《2026溪仙大會大會手冊》。未出版活動資料。

## 八、書目使用說明

本書提出之 Mountain Taiwan Framework、六大治理支柱、三層架構及 VIMLI 治理循環，屬本白皮書之整合設計，不列為外部文獻。ISO標準僅作政策架構與能力制度之參照，不據以逐條宣稱符合性。同一資料有多個版本者，書目僅列實際採用版本；內容或年度不同者則分列。本會未出版之行政、訓練及執行資料，僅用於制度沿革、執行情形與統計背景之說明，不作為一般性政策主張的唯一依據；涉及個人資訊者，不予引用或公開。網路資料之統一查閱基準日為2026年9月26日。

## 出版資訊

書名：臺灣國家山域治理政策白皮書

英文書名：Mountain Taiwan White Paper

系列名稱：Mountain Taiwan Policy Series 01

版本：第一版 | 正式發布版 Version 1.0

出版日期：2026年10月2日

發行單位：中華民國山岳協會 Chinese Taipei Alpine Association

統籌編撰：中華民國山岳協會山域政策權益促進委員會

發行人：王嘉蓮

編撰統籌：溫樂源

聯絡資訊：

地址：台北市中山區中山北路二段185號10樓

電話：(02) 2594-2108

電子郵件：ctaa06@gmail.com

官方網站：<https://www.mountaineering.org.tw/>

## 文件性質與責任說明

本書由中華民國山岳協會提出，屬民間政策倡議文件，旨在提供政府機關、立法部門、地方政府、原住民族、山域工作者、民間組織、產業、學術界及社會大眾，作為研議臺灣國家山域治理政策之參考。

本書所提出之制度架構、政策方向及行動建議，均屬政策選項，不代表現行法規、行政處分、許可基準或第一線作業程序，亦不表示相關政府機關、審查委員、受訪者或其所屬單位已對本書全部內容正式背書。

涉及新增人民義務、資格限制、業者登錄、資料提供、費用負擔、裁罰或其他不利益措施者，仍須依法完成主管權限、法律依據、必要性、比例原則、權利影響、救濟程序及合理轉銜之評估。

## 資料與版本說明

本版網路資料統一查閱基準日為2026年9月26日。出版後如發現文字、數據、法規或引用資料需要更正，將以勘誤表及版本紀錄公開說明，不以無版本標示方式直接抽換。後續如因法規修正、政府協調、公開諮詢、實務試辦或政策評估而調整內容，將依版本管理原則記錄修正事項、理由、影響及日期。正式勘誤與更新資訊，以本會官方網站所公布版本為準。

## 建議引用格式

中華民國山岳協會 (2026)。《臺灣國家山域治理政策白皮書》第一版 | 正式發布版 Version 1.0。中華民國山岳協會。

## 英文引用格式

Chinese Taipei Alpine Association. (2026). Mountain Taiwan White Paper (Version 1.0). Chinese Taipei Alpine Association.

## 著作權與利用說明

© 2026 中華民國山岳協會。保留所有權利。

本書得於《著作權法》所定合理使用範圍內，為政策研究、教育、學術及非營利目的引用；引用時應註明書名、版本及出版單位。全文重製、改作、商業利用，或以中華民國山岳協會名義對外發布者，應事先取得本會同意。書中另有著作權或資料來源標示者，依各該權利人及來源規定辦理。