

MOUNTAIN TAIWAN POLICY SERIES 01 | 倡議者完整版

臺灣國家山域治理 政策白皮書

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 山域政策權益促進委員會 | 2026 年 10 月

問題不在沒有制度， 而在制度之間沒有接起來。

2019 年「向山致敬」開放山林；2026 年監察院調查指出，開放之後的活動責任、專業資格、市場秩序與安全治理，仍缺少可以承接的制度。

共同目標

共同資料

共同責任鏈

持續學習機制

監察院調查揭示的警訊

531 件

114 年度山域事故救援通報

727 人

通報案件涉及人數

77.31%

自組隊伍與獨自登山合計占比

本書的讀法

身分類別占比，不足以單獨證明「偽自組」的規避規模或事故成因。比較事故風險需要活動人次或人日；辨識商業規避，需要招攬、收費、服務關係及決策者資料。

七項制度缺口

01

跨機關協調

共同責任尚未固定

02

法規與權責

制度接口仍不完整

03

專業人力

職務、資格與保障未銜接

04

安全治理

預防與事故學習未成閉環

05

商業服務

責任主體仍難辨識

06

共同治理

參與尚未進入持續決策

07

資料治理

互通與持續投入不足

改革任務

每一項接口，都要有可辨識的責任、可取得的資料與可檢驗的結果

六項共同原則

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

合理近山

人民應享有合理接近、認識與使用山域的機會

風險相稱

不將所有活動、場域與參與者視為相同，管理強度依風險配置

共同治理

山域治理不是單一機關可以完成的工作

責任清楚

依實際控制能力、專業程度與受益關係，承擔相稱責任

永續韌性

維護自然環境、文化傳承、地方社會與制度持續運作的能力

Mountain Taiwan Framework

第一層 共同願景

人民合理近山、環境永續、安全韌性、文化尊重、地方共榮

第二層 治理能力：六大支柱

健全治理

安全韌性

專業人力

產業發展

文化永續

知識創新

第三層 制度底座

法制、協調、財源、資料、標準、地方平台、參與及監督

VIMLI 治理循環

V 共同願景 Vision

I 跨域整合 Integration

M 資源動員 Mobilization

L 治理學習 Learning

I 制度創新 Innovation

專業制度的終點不是證書，而是可信任的工作



四類能力模組

共同核心 · 職務功能 · 進階 · 在地

適用全山域工項，不以嚮導為中心；既有資格透過先備學習認可（RPL）與差距補足轉銜，經驗不歸零。

攀岩的制度歸屬

天然岩場攀岩帶領移出山域嚮導帶領領域，由攀登專業體系承接；行程中的繩索與確保仍屬嚮導職務。

本會與此建議有利害關係，已於附錄 D 揭露；承接體系應對所有合格組織開放。

從事故救援，走向風險治理

 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

事故學習

調查與究責分流；改善事項列明主責、期限與查驗方式

救援者安全

民間協勤四項保障：身分、責任、保險職災、費用

活動名稱不決定主管機關，服務功能才是分工基礎

如何認定商業服務

核心事實：服務與控制關係、對價

補充判斷：公開招攬、契約與消費期待

一次性揪團分攤、社團輪值領隊、學校自辦活動，原則上不進入商業治理

運動部

活動規範、專業人員能力、風險要求

交通部觀光署

旅行業：招攬旅客、旅程設計、交通食宿

行政院消費者保護處

跨機關協調、監督及政策整合

同一商品可同時適用兩套法規；業者不得以登記名稱、契約名稱或「自組」聲明自行選擇管轄。

共同治理，是重新分配資訊、責任、利益與決策權

權利程序優先

原住民族為權利主體。涉及傳統領域者，先依法完成權利程序，再處理商業認定；不以逾期無意見替代同意。

山域文化保存

歷史山徑、山屋、山岳社團紀錄與口述歷史，由文化部推動保存與轉譯；權利主體決定公開範圍。

限制要交代理由

路線限制須說明法律依據、具體風險、適用範圍、實施期間，以及解除或檢討條件。

《山域治理法》（暫名）：共同母法，不取代目的事業法

第一章
總則

第二章
治理機制與分工

第三章
公共服務與合理近山

第四章
專業人力

第五章
服務與責任

第六章
安全與事故學習

第七章
權利與共同治理

第八章
資料與績效

是否正式提案，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；不以白皮書章節直接轉寫為法條。

請政府先作成的三項決策

1 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

2 各主管機關完成現行權限、須修法事項與資源量能盤點

3 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

啟動後 100 日：不以新法為前提的工作先做，第 30、60、100 日公開階段成果與下一次檢視日期。

五年條件式路徑

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

判斷成果：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

判斷成果：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

判斷成果：成果及成本可比較

五年是規劃週期，不是立法完成的保證；未達門檻者維持替代路徑，並公開障礙、負責機關與下一次檢視日期。

改革要讓民眾具體得到的五件事

- 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，不必自行尋找主管機關
- 五 對限制、錯誤資訊與服務爭議，有陳述、申訴及更正管道

以上是後續制度與服務的驗收方向；本書相關規範均尚未生效。

本書沒有主張的三件事

不主張搜救全面收費

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。

不另設商業嚮導證

以既有資格搭配業者登錄處理，避免證照加倍與標準分裂。

不以零事故論成敗

也不把人擋在山下：安全治理是讓更多人在有支持的條件下合理近山。

本書是民間提出的政策選項，不是法規草案；也建議政府就主要建議公開採納情形與未採納理由。

五個最常被問到的質疑，與本書的回應

質疑	回應
法規已經很多，還要新法？	母法只處理單一機關無法解決的共同事項，須先通過三項必要性檢驗；可修正既有法規者優先修正
會不會壓縮地方自治？	中央只建立共同底線，地方可補充差異化措施；既有規定設過渡期、不溯及既往
會不會管到自組和社團？	以事實認定，自組與社團原則不進入；擴大納管須先評估、公開徵詢並確認法源
攀岩移出嚮導，是協會利益？	已就地揭露利害關係；承接體系對所有合格組織開放，不指定本會當然承接
預算要多少？	本版無可核實基線，不提金額；第一年建立高中低三種資源情境，先用既有量能

我們要求別人透明，也先要求自己

本會角色	分離或防護措施
政策倡議與標準研擬	公開編撰審查機制與意見處理；涉及本會資源利益時主動揭露並迴避
教育訓練	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
資格評量與檢定協力	評量者迴避、檢定評審不由該梯次授課講師擔任、外部覆核、獨立申復
政府委辦與補助	運動攀登已公告於本會網站；其餘資源來源於 2027 年 2 月前公開
活動服務	依本書實質認定原則個案判斷，不以協會名義形成責任豁免

新增委辦、補助、認可或評量角色時，於事實發生後三十日內更新揭露。

終篇 · 臺灣山域治理宣言

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。

共享山林 · 多元民族 · 共同未來

Shared Mountains · Diverse Peoples · Common Future

