

登山運動疑缺乏政府管理機制案

115年7月16日

調查委員：浦忠成、賴鼎銘、蕭自佑



- 據悉，新北市郭姓退休校長攀登玉山後四峰失聯罹難，疑為領隊未及時發現郭男脫隊，並延誤黃金救援時間逾2小時所致。運動部雖設有「山域嚮導證書」機制，然現行法規並未強制要求商業登山隊伍領隊應具備該證書。
- 本院前於100年間即請主管機關落實登山嚮導員授證管理工作，何以迄今仍類案頻傳？究相關制度有無缺失？山域嚮導資格檢定辦法所定相關訓練之深度及廣度能否確保山域嚮導之專業性？現行法令規範是否周妥？主管機關有無善盡監督管理之責？均有深入瞭解之必要案

- 山域嚮導制度之歷史沿革與現行商業登山管理機制。
- 山域嚮導培訓課程設計、定期複訓與檢定換證審查機制。
- 山域嚮導培訓課程關於「尊重原住民族傳統領域文化」與「野生動物保育」核心素養之建構與實踐。
- 主管機關推動商業登山活動管理之缺失與檢討。

調查作為



一、山域嚮導制度演進與變革



山林管制與入山 制度之形成

- 從清代起，為避免與原住民族衝突，限制外人進入山區，曾廣設禁山政策與禁止越山措施。
- 日治時期「理蕃政策」，警政權力全面進入各山區部落，以控制原住民山區活動。
- 國民政府時期，戒嚴時代山區為重要軍事戰略用地。
- 歷經多次改革，改以「入山證」與「入山報備制」之管理方式處理。

嚮導角色與制度 變遷

- 後勤支援到社團榮譽義務
- 警政機關核發「高山嚮導識別證」時期（約60年代起）
- 體委會時期之嚮導制度（87年至101年）
- 山域嚮導制度建立（101年迄今）

二、登山活動之各機關權責分工



面向	中央主管機關	業務內容
運動活動安全制度	運動部	1. 建構國內山域活動之運動安全制度（含山域嚮導制度、活動風險管理觀念）。 2. 推動安全教育、自救能力培訓與專業人員培育。
山域土地與資源管理	山域管理機關 (國家公園署、林業署、觀光署)	1. 國家公園署：管理國家公園範圍，核發入園、入山許可，訂定園區活動規範與承載管理。 2. 林業署：管理國有林地、自然保護區，林道、山屋、步道經營與使用規範。 3. 觀光署：風景管理區。
災害應變與救援	消防機關	1. 山域事故之搜救指揮與執行，建立搜救體系、救援量能與通報機制，統籌地方消防局執行山難救援。 2. 制度定位屬於災害防救體系，並非登山活動主管機關，介入時點為「事故發生後」。

二、登山活動之事故型態分析



內政部消防署114年全國山域事故救援通報共計531件、涉及727人；其中680人獲救（占93.54%），34人不幸死亡（占4.68%）。

- ▣ 事故原因：前3名依序為「迷路」（38.61%）、「創傷」（19.40%）及「墜谷」（8.10%）。
- ▣ 身分類別：以「自組隊伍」（55.85%）與「獨自登山」（21.46%）為大宗，占比達 77.31%。
- ▣ 年齡區間：前3名依序為50-59歲（182人，25.03%）、60-69歲（173人，23.80%）、40-49歲（111人，15.27%）。多為中高年齡。

三、郭姓退休校長山難事故



山難事故時間軸整理如下：

- ▣ 11月26日：郭姓校長與6名山友組成登山團，前往攀登玉山後四峰。
- ▣ 11月27日（事發當日）
 - ◆ 白天：行經高雄市桃源區鹿山路段時，郭姓校長因腳程較慢落隊，獨留原地煮茶休息，領隊則繼續率隊前行。
 - ◆ 18：00：領隊抵達圓峰山屋，休息近2小時未有動作。
 - ◆ 20：00：在其他隊伍提醒下，領隊才出發回頭尋人，但因入夜視線不良且氣候惡劣，在距離遺體發現處約距離400公尺折返。

三、郭姓退休校長山難事故



- 11月28日
 - ◆ 02：54：領隊向高雄市政府消防局報案求助。
 - ◆ 白天：高雄市消防局與南投縣消防局、玉管處及警政署保七總隊等組成搜救隊，展開為期4天的地毯式擴大搜救。
- 12月1日（尋獲日）：清晨6時許，路過山友在距離圓峰山屋約1.2公里處的步道邊坡草叢內，發現郭姓校長已明顯無生命跡象。
- 12月3日至12月4日：橋頭地檢署會同法醫相驗解剖鑑定死因。
- 12月9日：橋頭地檢署傳喚蔡姓領隊說明，認定其明知郭男落隊卻未及時協助與求援，涉犯過失致死罪，諭令新10萬元交保候傳。

四、山岳界對本次事故省思



不負責任「偽自組」與劣質領隊

- 扼殺黃金救援時間
- 爆出領隊黑歷史

政府「六年如一日」的管理失能

- 歷史悲劇不斷重演
- 制度真空與放任

「領隊帶隊比」與「證照落實」必要性

- 官方證照流於虛設
- 缺乏安全基準限制

呼籲建立透明市場與退場機制

- 打破資訊不對等
- 消滅劣質地下團

五、國家公園署、專家學者建議



山域嚮導制度之 轉型建議

- 從「技術資格證」進化為「執業證」，成為商業帶團的法定門檻。
- 「山域活動定型化契約」規定商業活動強制合格嚮導帶隊，建立市場誘因與淘汰機制。
- 導入強制性投保公共意外責任險與登山綜合保險，研議支應民間協作救援費用。

跨部會資源共享 之配套

- 由國家公園提供培訓山域嚮導所需場域，透過真實深山環境強化嚮導面對壓力之決策與實戰能力。
- 於「臺灣登山申請一站式服務網」介接或提供運動部山域嚮導查詢系統之網址連結，便於民衆即時查詢

五、國家公園署、專家學者建議



治理思維轉型

- 傳統「入園控管」模式已不足以因應多元登山型態，應轉向「風險管理與共同責任」。
- 政府責任應聚焦於完整資訊揭露（如步道分級、路況示警）與教育培訓，鼓勵山友落實「責任登山」並為自我行為負責。

法制整合策略

- 建議制訂登山戶外活動管理專法，整合相關部會權責，政策內容應廣泛包含戶外教育、商業登山法制、專業嚮導制度、山屋使用規則與救援體系分工等。
- 將山域活動正式定位為具備永續價值的國家觀光與運動資產，完善法制規範，對接市場需求 並健全產業規範。



調查結果

調查意見一



- 現行「國民體育法」僅授權運動部建立「山域嚮導」資格檢定制，對於商業登山之管理措施卻付諸闕如，致使市面上充斥缺乏專業能力之業者或領隊，以「偽自組」團之名，私下營利攬客。一旦發生山難，頻將搜救風險與社會成本外部化，嚴重耗損國家搜救資源。
- 儘管運動部刻正擬訂「山域活動定型化契約」，欲於條款中明定涉及營利之商業登山團「建議」由持有山域嚮導證者帶隊，冀以引導商業市場健全；惟攸關民衆生命安全與公共利益之管理機制實不容久懸不決，且僅具「建議」性質之契約範本，其法律強制力與裁罰效能顯有不足。運動部宜通盤檢討既有法規之局限，持續優化商業登山市場之管理，並研議公告山域嚮導違規名單。唯有落實登山者個人應承擔之風險與責任，方能真正擺脫搜救成本與風險長期外部化之亂象，以維護山域活動安全與秩序。

調查意見二



- 「臺灣登山申請一站式服務網」雖統一前端報名窗口，惟後端流程仍回歸各山域管理機關自行審核，致使用者須耗時自行記錄，未達整合效益。另該平台缺乏主動式動態安全風險警示，基於衆多新手極易忽略高山環境之潛在危險，然各申請頁面欠缺特定年齡「身體狀況評估」與特定路線「高風險事故警示」等前端提示，未盡宣導及預警之責。
- 再者，該平台迄今未與運動部「合格山域嚮導資料庫」進行系統介接或網頁鏈結，致使民衆無從於官方管道即時知悉合格嚮導名冊，系統整合顯有疏漏。鑑於現行法規尚未將嚮導資格列為入山（園）許可之強制要件，運動部宜積極協調各山域管理機關，於該網站顯著版面採取主動式宣導，並建議民衆洽詢合格嚮導協助，期能透過一站式服務網之實質變革，以建構更健全之山域活動安全防護網。

調查意見三



- 山域嚮導培訓體制因缺乏現場實務訓練與健全之汰除機制，致難以確保持證者具備高山風險判斷與危機決策能力。為提升嚮導專業，亟需深化山域現場之實務訓練、導入國際野外急救標準，並應建立定期換照複訓制度。此外，我國高山多屬原住民族傳統領域，然過往培訓課程忽視原民傳統智慧與土地倫理，難謂落實對多元文化之實質尊重。
- 行政院允宜發揮國家治理與跨部會協調功能，積極推動以「部落為主體」之山域共管治理機制，並破除行政藩籬與本位主義，通盤研擬將原住民生態觀察、在地救難經驗等傳統山林智慧，轉化為永續登山產業與在地就業機會；並促成現代救難技術與原民傳統智慧之融合，從法制與實務面全面深化「開放山林、責任登山」之政策根基，並能維護我國山域活動與環境永續發展。

處理辦法



- 一、調查意見一、二，函請運動部檢討改進見復。
- 二、調查意見三，函請行政院督同所屬研議見復。
- 三、調查意見經委員會討論通過後公布（不含附表）。
- 四、檢附派查函及相關附件，送請教育及文化委員會處理。



簡報結束，敬請指正

