

陸、結論與建議

本案經1年調查研究，並函請觀光遊樂業中央主管機關之交通部、24家觀光遊樂業地方主管機關之新北市政府、新竹縣政府、苗栗縣政府、臺中市政府、南投縣政府、雲林縣政府、臺南市政府、高雄市政府、屏東縣政府、花蓮縣政府等提供相關卷證，嗣後向內政部、行政院農業委員會（下稱農委會）、行政院環境保護署（下稱環保署）調閱相關資料。又為實地瞭解業者在觀光遊樂業開發與管理維護、轄管遊樂園區所面臨課題及推展觀光遊樂業現況，爰辦理5場次國內履勘，分別履勘北部雲仙樂園與八仙海岸樂園、中部九族文化村、南部義大遊樂世界、東部遠雄海洋公園，並舉辦1場次專家學者諮詢會議與國外考察，再邀集交通部觀光局（下稱觀光局）、內政部營建署（下稱營建署）及南投縣政府建設處等機關到院座談會，復研析各機關歷次函復¹及蒐集相關文獻，整理與統合產、官、學資料，業已調查研究竣事。茲將結論與建議分述如后：

- 一、觀光遊樂業屬於觀光產業之一環，觀光產業更列為六大新興產業，藉由觀光遊樂業經營升級計畫提昇其競爭力，然觀光遊樂業之發展願景與長期目標不明時，

¹ 資料來源：第1次調卷機關查復資料（交通部106年5月18日交路（一）字第1068200306號函、新北市政府106年5月12日新北府管字第1060900776號函、新竹縣政府106年3月10日府交管字第1060031742號函、苗栗縣政府106年4月5日府文銷字第1060003085號函、臺中市政府106年3月10日府授觀管字第1060048399號函、南投縣政府106年3月13日府觀景字第1060054772號函、雲林縣政府106年3月14日府文觀二字第1063802072號函、臺南市政府106年3月3日府觀業字第1060237133號函、高雄市政府106年3月24日高市府觀產字第1060848800號函、屏東縣政府106年4月10日屏府觀管字第10610541600號函、花蓮縣政府106年府觀產字第1060032298號函等）；歷次履勘簡報資料（觀光局106年4月18日觀旅字第1060907447號函、同年月24日觀旅字第1065000734號函、高雄市政府106年9月21日高市府觀產字第10631809900號函、花蓮縣政府106年10月24日府觀產字第1060190611號函）；第2次調卷機關查復資料（內政部106年11月1日內授營建管字第1060816752號函、農委會106年10月19日農牧字第1060238154號函、環保署106年10月6日環署訓字第1068000365號）；座談會機關查復資料（觀光局11月6日觀旅字第1065001996號函、內政部106年11月6日台內營字第1060816904號函）；機關相關補充資料說明（高雄市政府工務局106年10月12日高市工務建字第10637801900號函、九族文化村106年8月11日提供主題樂園未來經營困境（本院收文號106070533）。

地方政府及業者無所適從，將致地方發展自明性與意象不足，相關業者難以彰顯其特色，交通部對臺灣觀光遊樂業在整體定位、發展與位階亟應檢討正視。

(一)觀光產業為無煙囪產業，世界各國無不將其視為明星產業，對創造就業及賺取外匯具有明顯效益；臺灣地理環境特殊，擁有豐富的自然資源及多樣化的人文景觀，再者以人民熱情友善、社會治安良好等條件，實為我國發展觀光事業的雄厚潛力。而我國積極推展觀光產業，其政策歷程²如下：

- 1、臺灣觀光發展以「多元開放、全球布局」為理念，搭配兩岸關係的和緩，兩岸航線增班增點、旅遊交流鬆綁、開放陸客來臺觀光、自由行等一連串開放性政策利多下，促成來臺旅客連番成長，創造可觀的外匯收入。
- 2、於97年推動「六大新興產業³」，將「觀光」列為六大新興產業之一，由交通部編列300億元觀光發展基金，推動「觀光拔尖領航方案（98-103年）」，以「發展國際觀光、提昇國內旅遊品質、提昇觀光外匯收入」為理念，擴大臺灣觀光市場規模、引領產業國際化發展、營造資源分區旅遊風貌等，並於103年底創下來臺旅客991萬人次的歷史新高。
- 3、臺灣觀光市場處於從量變到質變的結構轉型階段，在我國將成為千萬觀光大國之際，品質及價值的提昇更顯重要。因此，交通部推動「觀光大國行動方案（104-107年）」，秉持「質量優化、價值提昇」理念，以「優質、特色、智慧、永續」

² 資料來源：行政院〈觀光大國〉觀光發展歷程，網址：<http://www.ey.gov.tw/policy9/cp.aspx?n=353285F42BEC7EEC>。取自時間：106年10月23日。

³ 生物科技、綠色能源、精緻農業、觀光旅遊、醫療照護及文化創意等六大產業。

等4大策略，透過搭建觀光平臺，促進觀光產業及人才優化、整合及行銷特色產品、引導智慧觀光增值應用、推廣綠色及關懷旅遊，全方位提昇臺灣觀光價值，提振國際觀光競爭力，營造臺灣成為質量優化、創意增值、處處皆可觀光的觀光大國。

- 4、聯合國世界旅遊組織（UNWTO）將2017年訂為國際永續觀光發展年。為順應國際觀光發展趨勢，並掌握臺灣觀光轉型契機，交通部將啟動「Tourism 2020-臺灣永續觀光發展策略」（106-109年），以「開拓多元市場、活絡國民旅遊、輔導產業轉型、發展智慧觀光及推廣體驗觀光」5大策略，持續促進觀光產業優化轉型、開發在地旅遊亮點、引導智慧觀光增值應用、推廣綠色運輸及關懷旅遊等，以優質觀光服務品質及品牌形象為口碑，吸引更多國際旅客來臺，營造臺灣成為「友善、智慧、體驗」之亞洲重要旅遊目的地形象。

（二）觀光遊樂業屬於觀光產業一環，於前述觀光拔尖領航方案針對培養觀光產業的競爭力方面（該計畫之築底行動方案），納入觀光遊樂業經營升級計畫，而國內目前觀光遊樂業領有執照且經營中業者計有24家⁴（如下表），再依據發展觀光條例規定，我國觀光產業權責主管機關於中央及地方分屬交通部及各直轄市、縣市政府，在主題樂園相關法規上包含：觀光發展條例、觀光遊樂業管理規則、觀光遊樂業管理暨督導考核辦法等規章。此外，涉關觀光遊樂業安全管理維護等相關事項另有其他機關

⁴ 目前已領得觀光遊樂業執照業者總計 26 家，屬重大投資案件之觀光遊樂業計 24 家，非屬重大投資案件之觀光遊樂業計 2 家。八仙海岸樂園 104 年 6 月 30 日經交通部觀光局處以停止營業，神去村 105 年 7 月 1 日申請暫停營業。

主管法令規範者，各類專法規範事項仍回歸各該主管機關，依其主管法令本於權責管理。

表1 全臺觀光遊樂業分布及特色

區域	遊樂園名稱及簡介	
北部 (共7家)	新北市 (2家)	1、野柳海洋世界：面積1.2公頃，緊鄰自然資源豐沛的野柳風景區，提供海豚、海獅表演及展示300餘種珍貴海洋動物。 2、雲仙樂園：面積約5公頃，位於烏來瀑布頂端，充滿負離子、芬多精的森林步道及天然生態，是一個休閒養生好地方。
	新竹縣 (3家)	1、小叮噹科學主題樂園：面積約17公頃，第一家以科學為主題樂園，融合了物理、化學，並結合了水、力、風、光、聲、電六大等元素之遊樂設施。 2、六福村主題遊樂園：面積約73公頃，包含原始非洲部落、牛仔狂野美國大西部、熱帶島嶼風情南太平洋、中東神秘色彩阿拉伯皇宮、六福水樂園及生態渡假旅館。 3、萬瑞森林樂園：面積約37公頃，以綠蔭森林、山訓攀岩及森林漆彈之體驗設施，提供學校戶外教學活動及迎新之好場地。
	桃園市 (1家)	小人國主題樂園：面積約36公頃，國內第一個以迷你建築為主題的樂園，各式遊樂設施，滿足大小朋友水陸共遊、親子同歡的夢想。
	宜蘭縣 (1家)	綠舞莊園日式主題遊樂區：面積約5.75公頃，位處蘭陽平原濱海遊憩區帶兼具景觀、人文藝術、生態與休閒遊憩之日式庭園渡假園區。
中部 (共9家)	苗栗縣 (3家)	1、香格里拉樂園：面積約32公頃，設置歐式浪漫的大花園、萬紫千紅的步道、許願池、山訓場、親子廣場、烤肉區等設施。 2、火炎山溫泉度假村：面積約15公頃，園區規劃秀場表演區、親子戲水區、溫泉泡湯等多功能的遊樂主題。 3、西湖渡假村：面積約16公頃，園區有凡爾賽花園的造景、懷舊卡通主題區，並提供完善、多樣選擇的住宿服務，及巨蛋會議場所。

區域	遊樂園名稱及簡介	
	臺中市 (2家)	1、東勢林場遊樂區：面積約31公頃，有住宿、體訓場、四季主題花木，以自然生態多角化經營型態的遊樂區。 2、麗寶樂園：面積約200公頃，馬拉灣水上樂園、探索樂園、福容飯店、購物街及摩天輪，未來將開發卡丁車園區，成為全台最大複合式主題樂園。
	南投縣 (3家)	1、泰雅渡假村：面積約47公頃，以泰雅文化為主軸，結合住宿、山林野趣與泡湯設施等休閒遊樂，是一個全方位的多功能渡假村。 2、九族文化村：面積約61公頃，結合九大原住民的文化村，配合原住民特色表演活動與遊客互動，及刺激的遊樂設施。 3、杉林溪森林生態渡假園區：面積約34公頃，以自然體驗為主，擁有原始森林、人工林、瀑布、特殊岩洞、壺穴、獨特高山溪流環繞園區10條森林步道。
	雲林縣 (1家)	劍湖山世界：面積約42公頃，有摩天廣場、兒童玩國、水樂園、耐斯影城及園外園等5大主題複合多功能娛樂園區。
南部 (共6家)	臺南市 (2家)	1、頑皮世界：面積約14公頃，飼養與展示許多珍貴的野生動物，塑造知性與感性的遊憩場所。 2、尖山埤江南渡假村：面積約25公頃，結合現有湖光山景及旅人渡假情境的想像空間，把建築與自然美融為一體獨具江南風光。
	高雄市 (1家)	義大世界：面積約12公頃，希臘情境式主題樂園，超過50項遊樂設施，結合飯店及購物商場，成為南部住宿、購物及遊樂最佳選擇去處。
	屏東縣 (3家)	1、8大森林樂園：面積約65公頃，獨有的平地桃花心木森林，蟲、魚、鳥、獸、花、草、樹、人等八大族為主題。 2、小墾丁渡假村：面積約14公頃，位於墾丁東邊之住宿設施，園區以牧草及原民風，提供遊客不同體驗。 3、大路觀主題樂園：面積約53公頃，南洋風渡

區域	遊樂園名稱及簡介	
		假村，有熱帶植物園、仙人掌世界、水上樂園及住宿設施。
東部 (共2家)	花蓮縣 (2家)	1、遠雄海洋公園：面積約15公頃，東部第一座主題樂園，讓遊客置身於海底世界，與海豚、海獅、海牛及6,000種海洋生物感受海洋的驚喜。 2、怡園渡假村：面積約12.78公頃，位處花東縱谷與海洋山脈的壽豐鄉，老樹環抱，享受度假的悠閒與自在，都市人夢幻後山的家。

資料來源：整理自觀光局〈全臺主題樂園網，網址：
<http://themepark.net.tw/>，與觀光局履勘簡報資料。

(三)對瞭解政府對觀光遊樂業管理作法、長期目標及願景，交通部表示略以：

- 1、定位：以觀光產業為領頭羊，積極於區域旅遊中聯結在地產業資源，打造異業合作平臺，引領遊客深度體驗，帶動地方發展。
- 2、願景目標：輔導觀光遊樂業發揮產業優勢，並配合市場導向，加速轉型經營，並鼓勵以複合經營方式，輔以觀光局政策引導，提昇業者集客力，透過服務增值、產品增值及品牌增值，達成優化觀光服務，創造產業價值之目標。
- 3、相關策略：觀光遊樂業優質計畫。
- 4、具體內容及作為：
 - (1) 加速觀光遊樂業投資輔導：專責諮詢、行政協調、適時適法。
 - (2) 強化產業留才機制：菁英養成訓練、人才培育機制。
 - (3) 創新增值暨品牌發展：文創增值與品牌深耕、低碳旅遊與永續觀光、智慧園區、無縫服務、客製化產品與友善服務環境。
 - (4) 形象提昇與推廣宣傳：創造新形象、開發新亮

點、跨域跨界整合。

(5) 行銷推廣：多語文整合形象文宣、通路進行合作、加強於國外媒體露出宣傳。

(6) 成效：引導觀光遊樂業增加投資，建置優質遊樂環境。

(四) 由此可見，近年政府大力推展觀光不遺餘力，觀光局更表示臺灣主題樂園在觀光產業當中占重要一環，已成為目前國內休閒旅遊的趨勢；觀光遊樂業每年遊客人次近千萬，占國民旅遊市場十五分之一⁵。以觀光遊樂業作為觀光產業之領頭羊，將積極於區域旅遊中聯結在地產業資源，打造異業合作平臺，引領遊客深度體驗，除可增加地方稅收外，並提供就業機會，帶動地方發展。惟據本案諮詢學者專家表示：「我國合法之遊樂園區，過去10年來，每年總遊客人次約在900~1,000萬人之間，國內量體小，加上中央與縣市政府舉辦太多免費活動（例如花博、農博、燈會），提供許多免費景點（國家公園、國家森林遊樂區、國家風景區），影響遊樂園區的入園人次，造成經營上的困境。」顯見公、民營遊樂區業者在相互競爭下，讓整體觀光遊憩區域的遊客產生變動。為有效推廣觀光遊樂業，應思考發展策略與創造觀光意象，以促進與增加經濟繁榮及就業機會，進而以觀光遊樂業帶動相關產業之發展，才能在競爭的環境下永續經營，實屬政府與業者應共同思考方向。

(五) 觀光意象乃指個人或團體對某一特定地點的知識、印象、偏見、想像和情感等多層面的概念所形成的認知和情感的評價，遊客對旅遊景點的意象多源自

⁵ 資料來源：交通部 106 年 5 月 18 日交路（一）字第 1068200306 號函。

於新聞、報章、雜誌、電視報導或相關資訊，這些訊息所產生的旅遊目的地屬性知覺與印象，會間接在遊客腦海中形成對風景區的觀光意象。因此，業者與政府需思考究如何創造觀光意象，交通部是否就「如何看待我國觀光遊樂業、訂定我國觀光遊樂業之願景、長期目標及相關策略」等議題，進行思考並彼此溝通以求政府各單位步調一致，另為發展觀光產業及推動遊樂業，是否有明確且長期一致的政策方向或發展策略，可供各地方政府遵循及配合皆是未來仍需思考的方向。此觀本案諮詢專家學者表示：「我國針對觀光遊樂業整個發展相關計畫，其實是欠缺的，吸引民間投入政策僅是一個平台，促進民間投資誘因，如同杯水車薪」等語可證。

(六)綜上，政府是民間業者後盾，政府相關政策是要扶持國內業者，而非資源錯置，任何公共政策的規劃，首要之務是發展願景、設定目標，願景包含描繪政策未來所欲達成的圖像、該政策重大目標、國家與執政團隊的核心價值，缺乏願景的政策，就只是口號而無法發展成具體策略的方案。發展觀光條例第1條揭示：「為發展觀光產業，宏揚傳統文化，推廣自然生態保育意識，永續經營臺灣特有之自然生態與人文景觀資源，敦睦國際友誼，增進國民身心健康，加速國內經濟繁榮，制定本條例。」觀光遊樂業之長期目標與願景，必須藉由各主管機關克盡其責與相互合作，始能有效落實，倘各主管機關理念、目標及作為不一致、導致推展觀光遊樂業淪為空談，民間對於遊樂業之開發、管理與維護無所適從。觀光遊樂業自屬觀光產業之一環，觀光產業更列為六大新興產業，藉由觀光遊樂業經營升級計畫提昇其競爭力，然觀光遊樂業之發展願景與長期

目標不明時，地方政府及業者無所適從，將致地方發展自明性與意象不足，相關業者難以彰顯其特色，交通部對臺灣觀光遊樂業在整體定位、發展與位階亟應檢討正視。

二、觀光遊樂業籌設開發多涉及環境影響評估、水土保持及土地開發等程序，交通部允宜適度管控申辦進度與時程，並與相關主管機關加強溝通或提供適時協助，俾利加速完成設立與發照；另為健全當地遊樂園區之發展與管理，交通部對觀光遊樂業應整體規劃以與既有業者良性競爭；有關觀光遊樂業管理制度之籌設發照授權地方政府，雖有助於地方統籌管理，然仍應考量中央與地方政府之權責分工與人力並適時辦理為宜。

(一) 觀光遊樂業設立、發照、經營管理與檢查等項目於觀光遊樂業管理規則皆有明定，其第3條、第4條指出「觀光遊樂業」乃指經主管機關核准經營觀光遊樂設施之營利事業，另所稱「觀光遊樂設施」，指在風景特定區或觀光地區提供觀光旅客休閒、遊樂之設施。申請經營觀光遊樂業之籌設面積除非地方主管機關另有規定，其籌設面積不得小於2公頃，由地方主管機關受理、核准、發照，若是重大投資案件者，則由觀光局受理、核准、發照。而所謂重大投資案件，除法令另有規定外，應符合下列之一：設置面積：位於都市土地，應達5公頃以上；非都市土地，應達10公頃以上。開發業者需提送給主管機關申請籌設文件，包含：觀光遊樂業籌設申請書、發起人名冊或董事、監察人名冊、公司章程或發起人會議紀錄、興辦事業計畫、最近3個月內核發之土地登記謄本、土地使用權利證明文件及土地使用分區證明、地籍圖謄本。依法應辦理土地使

用變更、環境影響評估或水土保持處理與維護者，申請人應於核准籌設1年內，依區域計畫法、都市計畫法、環境影響評估法、水土保持法及其他相關法令規定，向該管主管機關提出申請。核准後，應於3個月內，依核定內容修正興辦事業計畫相關書件，並製作定稿本，申請主管機關核定。自主管機關核定興辦事業計畫定稿本後3個月內依法辦妥公司登記，同時應於1年內，向當地建築主管機關申請建築執照，於興建完工後報請主管機關邀請相關主管機關檢查合格，並發給觀光遊樂業執照後，始得營業。

- (二)臺灣主題樂園與遊樂區並非僅有少數幾家，仍有一些中、小型規模園區業者持續經營，而目前屬觀光遊樂業領有執照且經營中業者計有24家，分屬北部地區7家、中部地區9家，南部地區6家及東部地區有2家。又依觀光局查復資料顯示，目前興建或籌設中觀光遊樂業（計16家），大部分遭遇困境分別為環境影響評估、水土保持工程、用地取得及變更問題等。遊樂園區之開發管理與維護機制，能否依其規劃落實，取決於觀光遊樂業興建或籌設中之實際執行情形，又依觀光局提供興建或籌設中觀光遊樂業籌設中資料，籌設迄今已逾10年以上者所在多有，籌設時程因行政申請程序耗時，不利產業整體發展，並錯失發展先機，此觀本案諮詢專家學者表示：「我國申請主題樂園開發約7年、8年、10年之久，從開發、水土保持、環評到營業，投資人力、物力、精神甚多」、本案履勘九族文化村時業者表示：「依法當初園區位於非都市土地計畫區，申請開發或累積開發面積達10公頃以上者，應實施環境影響評估、差異分析及興辦事業等計畫，並取得主

管機關核准始得營業，為了在主題樂園市場取得先機，園區投資增設開發面積達須施作環評或水保計畫，送審查時，常遇到國內環評制度審查許多問題，如包括環評委員會具否決權、下級機關承辦可否決上級決策、審查無量化標準、只挑剔負面，少支持正面，不依變更內容審查，導致無法信賴保護原則，相同問題被重覆討論等，常致業者開發時程嚴重延宕，往往一個開發新案從與承辦人溝通到取得核准，耗時動輒2-4年，甚至更長時間，業者不僅失去市場先機，更使成本不斷增高，往往嚴重打擊業者投資意願。」以及地方政府查復資料亦稱⁶：「遊樂區之設立，除資金來源外，首重土地問題之解決，有關涉及土地規劃及管理之法令及命令十分龐雜，致遊樂區申請手續複雜，往往由縣市至中央經過十數機關層層審查，耗時三年五載才得完成申請手續，故輔導績效於短期內不易彰顯。」等內容可證。

- (三)觀光遊樂業係屬本土化、深植化之產業，於國家整體產業發展及觀光旅遊市場中扮演重要角色，更是活絡地方經濟之龍頭產業。面對市場環境的快速變化，必須持續更新設備及再投資計畫，才能保持競爭優勢，揆其特性諸如資本密集、人力密集、科技密集及知識密集，因此觀光遊樂業之輔導與管理，乃為觀光主管機關重要工作，早於91年觀光年報⁷即已指出此問題徵結，時至今日仍待解決，故縮短審議流程、管控申辦進度與時程實屬重要，建立合

⁶ 資料來源：苗栗縣政府 106 年 4 月 5 日府文銷字第 1060003085 號函。

⁷ 資料來源：91 年觀光年報(Annual Report on Tourism 2002 Republic of China)，網址：http://admin.taiwan.net.tw/upload/contentFile/auser/b/Annual_2002/index.htm。取自時間：106 年 10 月 20 日。

理、透明、效率之審查機制，供開發及審辦單位遵循，以利既有業者申請擴大規模或變更，以及籌設中案件之加入營運，促使民間投資觀光遊樂業，並藉業界良性競爭提振觀光遊樂業之發展。

(四)另以，觀光遊樂業籌設發照權，按現行制度為重大投資案件⁸由觀光局主責，非重大案件乃由地方政府相關權責機關，觀光局現提出管理制度變革一下授地方政府，即將籌設發照權限下授地方政府。該局表示，鑒於觀光遊樂業管理制度已延續近15年，中央與地方政府權限版圖及社會、經濟環境均與觀光遊樂業管理規則訂定時有重大變遷，相關管理制度亦應隨時空變遷而與時俱進；另考量地方政府權責與資源統籌力增加，並為實現地方自治，與地域相關之事務應盡可能交由地方自治團體自主處理。此外，觀光遊樂業由地方政府統籌設立發照，有助於地方政府規劃發展與地方生活、文化直接相關或具有地方特色之經營型態，俾得依地方特色塑造旅遊經驗，並可帶動周邊觀光景點人潮，對於產業與地方合作、產品包裝等地方觀光業務推動均有助益，有利觀光遊樂業與在地產業結合，活絡地方經濟；再者，觀光遊樂業之籌設開發，籌設開發階段所涉土地開發許可、環境影響評估及水土保持多係由地方政府辦理，如區域計畫法、都市計畫法、環境影響評估法、水土保持法及其他相關法令規定，爰觀光遊樂業興辦事業計畫審查及設立發照，亦宜下授地方政府整合其他相關開發許可審議機制，而得採平行作業方式或聯合作業以聯席會議方式辦理，以加速開發審議，提昇行政程序效率，爰推動設立發

⁸ 重大投資案件乃指申請籌設面積，符合下列條件之一者：位於都市土地，達五公頃以上；位於非都市土地，達十公頃以上。

照下授地方政府⁹。又觀光局對目前觀光遊樂業雖以面積區分重大或非重大投資案件，分由中央或地方主機關審查，惟相關審查作業並無本質差異，且地方政府¹⁰多已訂有籌設審查自治法規，倘無自訂審查規範，亦得直接準用觀光局訂定要點辦理，爰地方政府對觀光遊樂業籌設、變更審查行政流程均已熟知，應不至於增加地方審查負擔。

(五)惟地方政府查復¹¹：「配合中央機關制訂之政策及相關法令規定，落實觀光遊樂業園區安全管理維護。觀光遊樂業牽涉中央各部會轄管業務，如消防、衛生、警政、勞動、環保、營建署及交通部、消費者保護等專業單位，全國重要之觀光遊樂業，應比照觀光飯店由中央發照管理，法規修訂上應朝此方向，便於統一事權，以提昇國內觀光遊樂業達到國際化之水準。」另本案於八仙海岸樂園履勘暨座談會時，新北市政府反應地方政府人力因其編制有限，無法負荷龐大業務。爰此，觀光局提出管理制度之變更雖有利於地方政府統籌區域觀光資源分配，但仍應審視觀光遊樂業之整體開發，切莫過於零碎化反致不利產業發展或國際化；至政府機關管理人力部分，中央、地方政府及各權責機關宜就管理之權責分工進一步檢討。

(六)綜上，觀光遊樂業籌設開發多涉及環境影響評估、水土保持及土地開發等程序，交通部允宜適度管控申辦進度與時程，並與相關主管機關加強溝通或提供適時協助，俾利加速完成設立與發照；另為健全

⁹ 資料來源：交通部觀光局座談會與簡報資料。

¹⁰ 包括臺中市政府、臺南市政府、南投縣政府、嘉義縣政府、屏東縣政府、宜蘭縣政府、花蓮縣政府、臺東縣政府、澎湖縣政府等。

¹¹ 資料來源：新竹縣政府 106 年 3 月 10 日府交管字第 1060031742 號函。

當地遊樂園區之發展與管理，交通部對觀光遊樂業應整體規劃以與既有業者良性競爭；有關觀光遊樂業管理制度之籌設發照授權地方政府，雖有助於地方統籌管理，然仍應考量中央與地方政府之權責分工與人力並適時辦理為宜。

三、觀光遊樂業推廣與行銷應著重市場區隔，而國內遊樂園區不乏富有原住民文化、自然環境與兼具教育目的之場域，中央主管機關應審視並輔導業者依其園區特性發展，並結合當地自然資源、人文景觀特色，或生態與環境教育，與其他中央或地方機關互助合作並行銷推廣，提供消費者選擇及再訪意願，以帶動區域經濟之發展。

(一)目前我國24家觀光遊樂業中，各園區發展歷程及特色不盡相同，除以遊樂設施（機械或水域設施）為主之劍湖山、麗寶樂園、義大遊樂世界，主題展演者如野柳、小人國，更有富含原住民文化元素者如九族文化村、泰雅度假村，資源體驗類者如雲仙樂園、杉林溪渡假園區等各式不同類別。而主題樂園入園人潮的多寡深受氣候、遊客所在地、旅遊型態或季節性因素，所以行銷時間、策略與管理等，影響著重點投入行銷才能創造立即的最大效益，才能掌握機會與市場¹²。迎接行銷時代來臨，行銷導向是未來任何企業唯一贏的策略，觀光產業中產品往往是無形的，爰「觀光行銷」更加重要¹³。觀光行銷乃指觀光地區（或國家），將其觀光資源¹⁴結合，

¹² 資料來源：吳滿財、鍾任榮（2012）。主題樂園經營管理，華都文化事業有限公司出版。

¹³ 資料來源：觀光學概論，2011，林燈燦，全華圖書股份有限公司。

¹⁴ 觀光資源，係泛指實際上或可能為觀光客提供之一觀光地區或一切事務；換言之「凡是可能吸引外地遊個來此旅遊之一切自然、人文景觀或勞務及商品，均稱為觀光資源。」具有可觀實性、區域性、自在性、不可轉移性、社會的時代性、民族性或文化性、季節性、動態性及科學性。

以滿足旅客最大需求，進而獲取利潤並兼顧到國家利益與社會福祉。本案赴韓國考察時發現，韓國設立韓國觀光公社，專責行銷與推廣韓國觀光，更快速有效執行相關行銷工作，提升行政效率，可作為我國借鏡與學習之處，以提昇整體觀光遊樂業的質與量。

(二)對臺灣而言，原住民族具有重要的歷史與文化的根源，目前臺灣原住民分為16大族群¹⁵，各族群擁有自己的文化、語言、風俗習慣和社會結構，且與大自然接觸、依賴天地維生的結果，致使他們常常藉由祭典、儀式、歌舞、競技等來表達對天地鬼神的崇敬。又因各族群間的傳統習俗和生活方式有所不同，故衍生出各式各樣的祭典風貌，如阿美族的豐年祭、賽夏族的矮靈祭、布農族的打耳祭、卑南族年祭、雅美族（達悟族）飛魚祭等，都極富特色，很具觀光價值¹⁶。以本案履勘九族文化村為例，該園區將原住民文化融入園區，所設原住民部落區約占全區範圍的半數，呈現臺灣原住民族傳統的建築、文化技藝及歌舞展演，甚且於園區內更設置「九族文化博物館」，介紹臺灣原住民與南島語系之關係，蒐集原住民族服飾、器具、各族頭目家族簷桁等各式文物，除充分展現該園區特色外，對原住民文化的保存亦貢獻其力。然九族文化村業者向本院提出未來經營困境指出略以：「九族文化村因歸屬觀光產業，而未受到原住民及文化主管單位的關心和協助，九族對原住民文化保存和推廣具體有顯著

¹⁵ 阿美族、泰雅族、卑南族、布農族、排灣族、雅美族（達悟族）、魯凱族、鄒族、賽夏族、邵族、噶瑪蘭族、太魯閣族、撒奇萊雅族、賽德克族、卡那卡那富族及拉阿魯哇族。

¹⁶ 資料來源：觀光局行政資訊網，網址：<http://www.taiwan.net.tw/ml.aspx?sNo=0001023>。取自時間：106年10月27日。

貢獻，希望政府單位，能屏除不能圖利私人企業的管見，給予對原住民文化真正有貢獻的單位，適當輔導協助和資源共享等語¹⁷。」對此，中央觀光主管機關應協助相關具有原住民文化之園區，促其原住民族委員會或各相關地方政府互助合作，發展具當地人文特色之深度旅遊。

- (三)此外，依環境教育設施場所認證及管理辦法第2條、第3條規定：「本辦法所稱環境教育設施、場所（以下簡稱設施場所），指整合環境教育專業人力、課程方案及經營管理，用以提供環境教育專業服務之具有豐富自然或人文特色之空間、場域、裝置或設備」、「設施場所之設置應尊重生命並維護自然生態資源與特色，避免興建不必要之人工裝置、鋪設或設備。」而目前觀光遊樂業之意含已非僅止於「遊樂」，更有戶外教室之名，且兼具學習與遊樂功能。
- (四)依環保署查復，截至106年9月26日為止共計151處環境教育設施場所取得認證，依申請設施場所性質分為10類，包含自然中心、國家公園/都會公園、農場、濕地/水資源廠、風景遊樂區/觀光工廠、社區總體營造、博物館/動物園、環保/節能設施、文化資產及水土保持等¹⁸。而觀光局認為，觀光遊樂業者響應「環境教育法」施行，配合環保署推動環境教育設施場所認證作業，促進遊客瞭解個人及社會與環境的相互依存關係，利用校外教學寓教於樂之功效，增進全民環境倫理與責任。目前共有9家觀光遊樂業（雲仙樂園、小人國主題樂園、小叮噹科學主題樂園、西湖渡假村、東勢林場遊樂區、九族

¹⁷ 資料來源：九族文化村 106 年 8 月 11 日提供主題樂園未來經營困境（監察業務處 1060705331）。

¹⁸ 資料來源：環保署 106 年 10 月 6 日環署訓字第 1068000365 號函。

文化村、杉林溪森林生態渡假園區、劍湖山世界與尖山埤江南渡假村)，因具有豐富生態或人文與自然特色之空間、場域、裝置或設備，並整合其環境教育專業人力、課程方案及經營管理，而取得環保署認證，可提供環境教育專業服務¹⁹。

- (五)另現有部分觀光遊樂業申請環境教育設施場所遭拒部分，係因具有動物表演性質者，此見本案諮詢學者表示：「曾輔導觀光遊樂業者（如杉林溪、劍湖山）成功申請環境教育設施場域的認證，但有些業者（如遠雄海洋公園、六福村、頑皮世界等），卻遇到困難，主要原因是環境教育大會審議中某些支持動物保護法的委員不同意，因為他們認為『動物表演』不符合環境教育的精神，因此拒絕業者申請環境教育設施場所的認證。」再查係因涉及動物活動之環境教育設施場所認證審查指引（下稱動物活動審查指引）第3點規定：「基於環境教育法尊重生命之立法意旨，任何申請設施場所設有動物表演者，本小組應作為不予通過環境教育設施場所認證之結論。」又本案履勘花蓮遠雄海洋世界，該園區除有動物表演活動外，並設有水族館及鯨豚生態教育等，業者則建議就環境教育設施場所認證得否採行分區申請。而環保署環境教育設施場所認證申請作業指引中指明動物活動審查指引應提出經目的事業主管機關核發設立或許可之證明文件、動物飼養清單（其內容至少包括動物種類、來源證明、特性、照料、飼養與管理方式、設施維護、訓練及操作標準）、對於動物活動與其課程方案及環境教育關連之具體說明、確保動物福祉之操作準則等。基

¹⁹ 資料來源：交通部觀光局座談會查復資料。

此，於符合環境教育法所揭示尊重生命之立法意旨下，對於環境教育設施場所之審認，宜探究其申請場所提出環境教育申請之教育人力、課程實質內涵及其推行方式，而非僅侷限於形式審查。

(六)綜上，觀光遊樂業推廣與行銷應著重市場區隔，而國內遊樂園區不乏富有原住民文化、自然環境與兼具教育目的之場域，中央主管機關應審視並輔導業者依其園區特性發展，並結合當地自然資源、人文景觀特色、或生態與環境教育，與其他中央或地方機關互助合作並行銷推廣，提供消費者選擇及再訪意願，以帶動區域經濟之發展。

四、觀光遊樂園占地開闊廣大，園區內設施與觀光遊樂業執照未盡相符部分，交通部應督促業者儘速依法辦理，使其納入管理；再者部分設施停用或未開放區域，甚至停業中之業者，仍應留意環境衛生與設施維護，以及禁止進入區域之管制，避免遊客隨意進入而形成安全上之隱憂。

(一)依法令規範觀光遊樂業之設置面積，位於都市土地應達5公頃以上，非都市土地應達10公頃以上。目前已領得觀光遊樂業執照業者之面積介於1.2公頃（野柳海洋世界）至上百公頃（六福村主題遊樂園），因此遊樂園區占地廣大，園區內設施應依核准項目及範圍使用，避免造成安全危害，本院調查「新北市八仙海岸水上樂園於104年6月27日舉辦彩色派對活動時，發生粉塵爆炸事故，造成參與活動之遊客逃離不及，致多人嚴重燒傷等情案」業已指出，事故發生原因其中包括業者擴大營業至未核准範圍、部分遊樂設施未經核准等情形²⁰。

²⁰ 資料來源：江綺雯、包宗和、方萬富，本院院台調查字第 1040800182 號函派查「新北市八

(二)查雲仙樂園為全臺第1家遊樂園且已取得環境教育設施場所標章，設有飯店、餐廳、別墅、划船湖、步道及原住民戶外表演區等，隨處可見的溪流與瀑布使其成為全臺負離子濃度最高之烏來旅遊景點。正因美景天成，春夏秋冬的演替各有不同之美而如同仙境般，故取名為「雲仙樂園」；另設有纜車，成為當地居民每日交通工具之一。然雲仙樂園現況與觀光遊樂業執照未盡相符。該樂園並無興辦事業計畫，而係依據觀光遊樂業管理規則第41條規定，以原核准機關之相關證明文件替代核准籌設文件申請觀光遊樂業執照，且雲仙飯店、纜車非屬觀光遊樂業執照範圍；另就園區擴大營業範圍部分，要求業者於導覽及文宣中刪除，並以固定式圍籬阻隔²¹，目前園區主要8個景區，尚有雲仙別墅區客房與景觀戲水池以及部分森林探索區域，還在整修維護無法對外提供服務，其餘的景區都是正常開放使用中。本案實地履勘雲仙樂園時，觀光局表示：「雲仙樂園目前係以建築物合法部分核准營業，取得執照。惟該局與新北市政府觀光旅遊局認為雲仙樂園應為整體性觀光（包含纜車、飯店等），未來利用每年督導予以考核。經濟部水利署臺北水源特定區管理局（下稱水利署水管局）與建管單位提醒，沒有拿到使用執照部分需補照，其補照最主要是與土地使用管制條例相關，雖然現況在都市計畫劃定與建管實施前就存在，依現行法令規範，無法拿到使

仙海岸樂園塵爆案」調查報告，其中調查意見一指出：「業者自 94 年起所能掌握之園區整體面積即為 26.79 公頃，近年來更積極於園區內之非核准地區恣意開發擴大營業範圍，總面積更高達 31.5 公頃，八仙塵爆事件後，始經該局事後查證事發地點之土地及地上物非屬上述觀光地區及觀光遊樂業執照範圍內」；調查意見二指出：「八仙樂園導覽圖所載 15 項遊樂設施有 8 項未經核准，亦即高達半數以上均屬違規營業。」

²¹ 交通部觀光局 106 年 6 月 21 日觀旅字第 1060911994 號函、同年 11 月 6 日觀旅字第 1065001996 號函。

用執照」；水利署水管局表示：「目前旺旺集團有意進入雲仙樂園，用不到或不能使用空間打掉，避免存在髒亂空間，既有空間符合現行規定，執照就沒問題。另一方式，假如能找到62年12月22日前之相關房舍外貌（舊照片）、稅藉資料（可知道建築面積大小），依現行規定高度不能超過10.5公尺（亦3層樓高度），目前為5層樓高度，假如可找到前揭資料，即可主張可維持原來高度，可作為主管單位核判依據」；雲仙樂園業者則認為：「目前遇到問題即管轄單位多、範圍不同，未來依合法程序申請需要花一段時間，故園區先用修繕方式，同時進行合法申請程序，將來設計以維持現況、樣貌，不會增加設施與樓地板面積」。

（三）續以，雲仙樂園自104年因受風災影響，導致園內受土石流影響嚴重且範圍廣大，各主管機關對於雲仙樂園未來走向，再補充說明如下：

- 1、交通部：業者目前就園區範圍與既有設施，並檢討受災後園區未來發展方向，刻正進行重新整體規劃。雲仙飯店、山上纜車站等建物為符合臺北水源特定區計畫之土地使用管制規定，業者賡續透過都市計畫通盤檢討程序，向新北市政府城鄉發展局提出第三次通盤檢討人民陳情意見之申請。雲仙樂園觀光遊樂業範圍內設施，如未依「建築法」第96條規定申請取得使用執照，觀光局皆要求業者使用固定式圍籬阻隔設施封閉，禁止遊客進出使用。而範圍外設施（雲仙飯店、山上纜車站）考量係屬實施都市計畫前（民國72年）與建築法修正實施前（民國60年）即存在，暫無相關適法性與罰則問題。未來倘經業者完成園區整體規劃後，並取得使用執照與建築主管機關（水

利署水管局)查驗許可，觀光局將配合辦理變更興辦事業計畫，將上開建物納入觀光遊樂業範圍，俾加強整體經營管理。

- 2、內政部：雲仙樂園位於「臺北水源特定區計畫案」內之遊憩區、保安保護區，惟雲仙樂園設置早於臺北水源特定區計畫，依都市計畫法臺灣省施行細則第31條之規定，都市計畫發布實施後，不合分區使用規定之建築物，得繼續為原來之使用。

據上可知，雲仙樂園對於園區內設施因風災後仍努力重建，以期恢復往日榮景，然因區內設施仍有與核發執照未盡相符之處，徒生管理維護及檢查爭議，該園區占地僅約5公頃，但因早年設置並營運迄今，致以現行法令檢討而有落差之處，仍待各中央、地方主管機關與業者審慎面對。

- (四)另以，雲仙樂園因風災而園區內設施受損，八仙海岸樂園則因粉塵爆炸事件，於104年6月30日經觀光局處以停止營業而尚未復業，本案於實地履勘2家業者，對於停業中業者及園區內未開放場域恐有影響衛生環境、遊憩安全等情，交通部表示略以：「八仙海岸樂園目前全園停業中，遊客已無法進入園區內，觀光局將請業者適時清潔維護，俾維環境衛生；雲仙樂園目前園區已大致整頓完成，未開放場域亦將請業者定時除草，加強清潔維護，俾維環境衛生。另請新北市政府於上下半年度定期檢查加強檢查，並督導其改善情形」、「雲仙樂園不能取得執照部分致無法使用，區隔嚴禁旅客進入，基於旅客立場來說，日後應要再注意；八仙海岸樂園部分，該局已行文要求業者，就提示事項全部改善（包含景觀安全）才可復業」等語，基此，對於各觀光遊樂業園區應由業者進一步檢討區內設施，避免設施

荒廢衍生安全疑慮。

(五)綜上，觀光遊樂園占地開闊廣大，園區內設施與觀光遊樂業執照未盡相符部分，交通部應督促業者儘速依法辦理，使其納入管理；再者部分設施停用或未開放區域，甚至停業中之業者，仍應留意環境衛生與設施維護，以及禁止進入區域之管制，避免遊客隨意進入而形成安全上之隱憂。

五、觀光局對於觀光遊樂業資料庫管理，僅建置觀光遊樂業動態管理資訊系統，每年雖有調查來臺旅客消費及動向調查，然未就觀光遊樂業市場動態加以統計並提供產業參考，致業者難以掌握基礎資料，亦與該局期望以觀光遊樂業作為觀光產業領頭羊之目的未盡相符，該局允宜善用相關資訊管理，並且加強功能及簡化行政作為，藉由資料透明化、公開揭露，及時掌握動向，提供地方主管機關與相關業者因應之參據。

(一)有關觀光遊樂業資料庫管理，目前乃依據觀光遊樂業管理規則(91年12月30日發布)規定，觀光局於93年建置「觀光遊樂業動態管理資訊系統」，其功能為供業者填報、供地方政府彙整資料及填報上下半年檢查、供觀光局備查彙整資料，此分別於觀光遊樂業管理規則第27條、第36條及第37條中所規定。此外，觀光局於106年度整併「動態資訊系統」與「全臺主題樂園網」，以加強觀光遊樂業管理並提供民眾更多元、專業之訊息。此外，觀光局每年進行來臺旅客消費及動向調查，藉以瞭解來臺旅客旅遊動機、動向、消費情形、觀光及意見，以供相關單位研擬國際觀光宣傳與行銷策略、提昇國內觀光服務品質與國際旅遊觀光競爭力之參考。

(二)本案履勘花蓮縣遠雄海洋公園與經營業者座談時，業者表示略以：「交通部觀光局統計資料無全臺遊

樂園遊客市場調查，希望未來有相關統計資料供業者依循」、「業者受限於人力、物力，未來希望政府定期調查全臺遊樂園遊客市場，分享調查資料，業者在營運規劃、市場分配有其依歸。」又依地方政府查復資料²²：「現行觀光遊樂業依發展觀光條例規定，在中央由觀光局為主管機關，惟觀光遊樂業管理規則又規定其業者營業收入等資料須由地方政府審核等，惟以現行資訊科技電子化時代，相關資訊均以網路填報完竣，若再由各地方政府再次上網審核，顯有重複行政流程，況且現今各地方政府人力短缺，建議應加強觀光遊樂業動態管理系統功能，並由觀光局由線上自行審核即可。」顯示觀光局除於法規中要求業者應填報資料外，同時辦理來臺旅客消費及動向調查，以期為掌握相關國內外遊客旅遊相關訊息，然而觀光局期望觀光遊樂業作為國內旅遊之領頭羊，對國內觀光遊樂業之遊客調查統計資料付之闕如，無法供營運或籌設中觀光遊樂業者之參考，實屬可惜；而地方政府對於觀光遊樂業者上網填報數據加以審核，可督促地方政府加強管理轄內業者，尚非無據，然既已採行資訊管理作為時，允宜可採自動勾稽查核，避免行政機關人力之浪費，並提昇行政效率。

(三) 基此，為使觀光遊樂業者能因應市場變化，調整經營策略，觀光局對於觀光遊樂業資料庫管理，僅建置觀光遊樂業動態管理資訊系統，每年雖有調查來臺旅客消費及動向調查，然未就觀光遊樂業市場動態加以統計並提供產業參考，致業者難以掌握基礎資料，亦與該局期望以觀光遊樂業作為觀光產業領

²² 資料來源：屏東縣政府 106 年 4 月 10 日屏府觀管字第 10610541600 號函。

頭羊之目的未盡相符，該局允宜善用相關資訊管理，並且加強功能及簡化行政作為，藉由資料透明化、公開揭露，及時掌握動向，提供地方主管機關與相關業者因應之參據。

六、安全為觀光遊樂業永續經營之首要，各園區發生意外事故原因不盡相同，除應探究較常發生意外事故之原因，防範意外事故之再發生外，尤應加強經營業者之危害認知與識別能力，以消弭事故於無形。

(一)「快快樂樂出門、平平安安回家」為人們耳熟能詳，平實卻重要的話語，觀光局更宣示「生命至上、安全第一」，沒有安全就沒有歡樂，沒有安全就沒有品質。落實檢查是展現政府重視安全的決心，輔導業者建置品質及安全兼顧之優質遊樂環境。而近年觀光遊樂業中重大意外事件發生，其發生原因大部分為人為因素（如遊客缺乏遊憩安全認知、人員操作不當等）。另據觀光局統計近10年觀光遊樂業發生事故之原因、遊樂設施類型、件數、死傷人數統計等情形（如下表），發現較常發生類型為遊客個人身體因素引發事件（如：心肌梗塞），占43%、一般環境安全意外（如：地滑滑倒），占41%。

表2 近10年觀光遊樂業發生事故之原因、遊樂設施類型、件數、死傷人數統計情形

年度		96	97	98	99	100	101	102	103	104	105	件數 (%)
遊樂設施故障導致意外事故	件數	—	1	20	15	8	5	3	6	7	8	73 (2.1%)
	註：死亡人數 0 件；受傷人數 75 件。											
未遵守安全措施或未確實執行導致意外事故	件數	—	15	61	49	31	24	18	22	5	23	248 (7.1%)
	註：死亡人數 1 件(100 年)；受傷人數 248 件。											
一般環境安全意外，如地滑滑倒	件數	4	27	139	172	179	190	226	243	144	102	1,426 (40.9%)

事故類型	年度											件數 (%)
	96	97	98	99	100	101	102	103	104	105		
	註：死亡人數 0 件；受傷人數 1,426 件。											
遊客個人身體因素引發事件，如心肌梗塞等	件數	—	—	234	258	212	188	179	113	154	167	1,505 (43.1%)
	註：死亡人數 1 件(102 年)；受傷人數 1,505 件。											
自然環境引發意外事件如蜜蜂咬傷	件數	1	3	13	15	21	24	9	13	9	8	116 (3.3%)
	註：死亡人數 0 件；受傷人數 116 件。											
其他，如跳電	件數	—	—	6	37	23	17	19	6	7	5	120 (3.4%)
	註：死亡人數 0 件；受傷人數 108 件。											

備註：八仙海岸樂園塵爆事件於104年發生之重大傷亡事件，計15人死亡、499人受傷，觀光局列為「其他」，但因事件特殊爰不列入於上表內。

資料來源：觀光局查復資料彙整製表。

(二)對於上揭所發生的傷亡事件，觀光遊樂業依其園區特性，理應已有掌握，以本案履勘觀光遊樂業為例，屬戶外活動者多以蜂叮蟲咬、戶外濕滑跌倒等，如屬機械或水域設施者，則可歸屬遊客未按規定使用或個人身體因素。對此類危害風險，因易於業者識別及發現，且已納入主管機關檢查項目或規範之中，經營業者對於區域既有設施或其常態性區內活動，事故類型及危害風險因素已有認知，並有適當的管理及處置作為，所造成事故件數已有降低，然仍應督促業者持續加強防範與演練，避免園區從業人員有所鬆懈。再者，本案赴韓國考察遊樂園設施亦發現，園區內設置無障礙設施、機械遊樂設施警語等標示，場所亦有相關安全資訊、禁止吸煙與AED裝置等。此外，園區操作人員穿著綠色背心以利識別。顯見，國內外遊樂園區為營造友善及安全的觀光遊樂環境，政府與業者在營運管理及安全維護上皆不遺餘力。

(三)重大事故是否發生，往往則取決於對風險辨識是否足夠，而災難發生總會有一些潛在問題浮出檯面，顯示出有應作為而未作為的疏失。以104年發生死傷嚴重之八仙塵爆事故為例，歸納其結論：1.業者安全認知嚴重不足；2.民眾缺乏安全教育訓練；3.公安與工安缺一不可，公安或工安，是行業中最容易被忽視的部分，安全投資，不像做工程可以很明確的看到績效或成果，所以常被遺忘或忽視，直到發生意外，才會知道安全不是賭注²³。另由於傷亡慘重，理賠金額嚴重不足，難以撫平及照料受害者身心，爰八仙塵爆事件後，觀光局為防範類似事件發生，強化法規管理機制如下：

- 1、發展觀光條例：為落實地方自治，並利觀光遊樂業與在地產業結合，研提「發展觀光條例」第35條修正草案，刪除現行第2項及第3項關於中央主管機關辦理重大投資案件程序及定義規定，下授地方政府管理產業；另修訂「發展觀光條例」第55條規定，提高裁處罰鍰額度，並增訂限期未改善者，得按次處罰，情節重大者，並得令停止營業之裁罰，並刻辦理法制作業程序。
- 2、觀光遊樂業管理規則：增訂規範開發期程變更改數限制及未於核定開發期程內完成開發之法律效果；增訂園區內舉辦特定活動，應於30日前檢附安全管理計畫報經地方主管機關核准，核准後陳報觀光局備查；提高觀光遊樂業強制責任保險最低保險金額，另舉辦特定活動時須投保活動責任保險；規範園區對外宣傳營業區域範圍圖應公告，並報請地方主管機關備查，以維護消費者權

²³ 資料來源：謝宜璋（2015）。天下雜誌，八仙樂園塵爆事件之「工安」與「公安」危機，網址：<http://opinion.cw.com.tw/blog/profile/52/article/3039>。

益，並加強行政監督。

3、觀光局基於觀光遊樂業中央目的事業主管機關立場，將賡續會同有關機關執行觀光遊樂業安全檢查及管理業務，督導業者加強安全管理，以維護遊客安全。

(四)依觀光遊樂業管理規則第19條之1規定，特定活動類型如下：1.依消防法第14條施放天燈活動；2.依消防法第14條之1以產生火焰、火花或火星等方式，進行表演性質之活動；3.依爆竹煙火管理條例第16條施放應申請許可專業爆竹煙火之活動；4.依據本部民用航空局發布之民航通告AC 91-005「熱氣球載人飛航活動或繫留作業」舉辦之熱氣球活動；5.路跑活動。日後園區舉辦符合前揭類型活動即應於舉辦活動30日前檢附安全管理計畫報地方主管機關核准，地方主管機關核准後陳報觀光局備查。觀光遊樂業辦理特定活動於104年至106年計11件，路跑活動4件、煙火活動7件。然審視八仙海岸樂園塵爆事件係使用玉米粉並遇火源所致，而目前這類活動則不在上述5類型之內予以規範，對於園區內辦理各式活動、使用物品等型態各異，此一規範是否已足供防範危害之發生，恐不無疑義。

(五)事故防範的解決之道仍在於預防勝於治療，欲達成其目的，首重危害認知、危害識別，方能進行風險管理。基此，對於曾發生的傷害或事件進行調查，以提供相關資料，避免類似事故再度發生，除應將資訊共享外，更應主動積極就園區內作業或設施進行觀察，縱屬虛驚事故亦應加以回報並探究原因，對於舉辦活動（特定活動或區內專題活動）時進行風險評估，以辨識出危害並加以改善。其中，尤以新興的遊樂設施，更應洞察其危害，預為管控，以

目前新興遊樂設施虛擬實境（Virtual Reality，VR）為例，本案履勘九族文化村與義大遊樂世界，均已耗費巨資設置，如九族文化村有星際大戰VR結合實體雲霄飛車、義大遊樂世界斥資1億元建置VR STATION，推出國內唯一走動式720度環景VR遊戲等。將數位科技模式引入樂園，虛擬互動形成熱潮並使樂園更具特殊性、差異化與獨創性，在推動過程可協助產業領域整合，並增進國內企業產值。惟走動式虛擬實境對於遊客之風險管理應加以留意，觀光局已表示於年度督導考核及檢查時，將要求業者增加該遊樂設施風險管理，並增加人力配置及安全規範說明，避免遊客碰撞或跌倒，將不可接受之風險，透過工程改善或行政管理控制在範圍內²⁴。

（六）綜上，安全為觀光遊樂業永續經營之首要，危機具有驚異性、嚴重性、短促性、衝突性、複雜性等特性，危險因子常潛藏於內而難以察知，國內各園區發生意外事故原因不盡相同，除應探究較常發生意外事故之原因，防範意外事故之再發生外，尤應加強經營業者之危害認知與識別能力，藉由資訊回饋作不斷地修正與調整，以有效預防危機、處理危機及化解危機，以消弭事故於無形。

七、對於觀光遊樂業者之檢查作為，宜視業者營運狀況或入園淡旺季節情形，俾檢查作業發揮效益且不致對業者造成困擾；另就觀光遊樂業之督考，應就其督考結果積極要求業者改善或輔導經營不佳之業者，並適時就法規或地方政府所建議事項進行檢討，健全考核機制以符實情。

²⁴ 資料來源：交通部觀光局座談會查復資料。

(一)依觀光遊樂業管理規則第33條、第34條規定：「觀光遊樂設施經相關主管機關檢查符合規定後核發之檢查文件，應標示或放置於各項受檢查之觀光遊樂設施明顯處……」、「觀光遊樂業經營之觀光遊樂設施應指定專人負責管理、維護、操作，並應設置合格救生人員及救生器材。觀光遊樂業應對觀光遊樂設施之管理、維護、操作、救生人員實施訓練，作成紀錄，並列為主管機關定期或不定期檢查項目。」再依同規則第35至38條規定：「觀光遊樂業應設置遊客安全維護及醫療急救設施，並建立緊急救難及醫療急救系統，報請地方主管機關備查。觀光遊樂業每年至少舉辦救難演習1次，並得配合其他演習舉辦。前項救難演習舉辦前應通知地方主管機關到場督導。地方主管機關應將督導情形作成紀錄並陳報觀光局備查，其認有改善之必要者，並應通知限期改善。」、「觀光遊樂業應就觀光遊樂設施之經營管理與安全維護等事項，定期或不定期實施檢查並作成紀錄，於1月、4月、7月及10月之第5日前，填報地方主管機關，地方主管機關必要時得予查核……」、「地方主管機關督導轄內觀光遊樂業之旅遊安全維護、觀光遊樂設施維護管理、環境整潔美化、遊客服務等事項，應邀請有關機關實施定期或不定期檢查並作成紀錄……。觀光局對第1項之事項得實施不定期檢查。」、「觀光局對觀光遊樂業之旅遊安全維護、觀光遊樂設施維護管理、環境整潔美化、遊客服務等事項，得辦理年度督導考核競賽。」由此觀之，觀光遊樂業管理分為三級管理，依次為業者落實自主檢查、地方政府依法檢查，觀光局辦理督考競賽，觀光局並藉三級管理持續引導業者建置優質遊樂環境。

(二)觀光局表示，目前觀光遊樂業管理分工業行之有年，各有該管權責及法令，尚無窒礙處。內政部亦表示觀光主管機關、建築主管機關及其他相關部會皆本於自身專業及業管範圍，針對觀光遊樂業者進行督導，可就其缺失個別提出改善事項。爰此，各主管機關權責分工尚無疑義²⁵。相關主管機關本於權責而對觀光遊樂業者進行檢查或督考，固有其必要性，然對於經營業者而言，過於頻繁的檢查次數，對於業者而言將衍生經營之困擾，此據本案諮詢專家學者表示略以：「營業後要接受觀光局督導考核（含產、官、學），光1個主題樂園約有10幾個單位在管理（1年2次）、縣政府（1年2次）、平時稽查部分（1年數次），每年應付政府督導（消防演練、衛福等），其他事情停擺，平日業者確實都有落實與執行，我國政府安全管理嚴謹，相較其他國是沒有的」、「目前遊樂業檢查部分，地方政府隨機檢查，不同單位不同時間去檢查，業者必須調整人力與業務以便配合檢查，造成困擾，希望能改進」、「未來遊樂園區的相關檢查制度可否統整，如中央（一大批人員）與地方檢查（縣市政府1年2次，包含警政、衛生、消防、環保等），業者每次都要戰戰兢兢、迎接人員（現有人力分散接待）等，建議中央單位與縣市政府的督導能相互配搭統一執行」等語，以及本案委員實地履勘遊樂園時業者亦表示中央與地方政府似有檢查次數頻繁情況發生。基此，遊樂園區安全有賴業者與行政機關層層把關，於執行檢查作為時，宜審酌各遊樂園經營之入園人數及淡旺季等，掌握檢查時機，俾使其發揮其效益。

²⁵ 資料來源：座談會交通部與內政部查復資料。

(三)又參據有關產品生命週期(Product Life Cycle, PLC)²⁶。是指產品從推出到被市場淘汰為止的期間，一般可以將產品生命週期分為導入期、成長期、成熟期和衰退期四個階段。可將產品視為企業。在臺灣企業常因環境變遷，造成整體產業失去競爭力而趨於早熟衰，常使企業面臨成熟轉型的壓力，其採行因應對策包括：開發新市場，移轉海外市場繼續發展垂直整合，往上下游產業發展水平分工，提昇附加價值多角化經營，轉投資具潛力的新興產業等，甚至是退出市場（亦可稱退場機制），其原意是體制較弱的組織退出市場，以改善市場服務與效能的一套規則。有研究指出，新增的主題遊樂設施有其生命週期，一旦經歷2年或3年的遊客量成長後，若未轉型或新增遊樂設施，遊客人數即呈現下降的趨勢²⁷。再據本案諮詢專家學者表示：「觀光遊樂業相關法規無退場機制，觀光局能否針對這些擁有觀光遊樂業執照的不列等業者，提出具體可行的退場機制，值得積極研議。倘有退場機制，或許業者就會落實委員之建議並積極改善缺失」、「連續多年都在後段班之不列等業者，督導考核時針對委員提出之改善建議都不予理會，觀光局能否針對這些擁有觀光遊樂業執照的不列等業者，提出具體可行的退場機制，值得積極研議，倘有退場機制，或許業者就會落實委員之建議並積極改善缺失」、「目前觀光遊樂業並無退場機制，如果沒有營業之實，督導考核就不去該園區，但執照仍存在，問題

²⁶ 產品生命週期(Product Life Cycle)，簡稱為 PLC，是美國經濟學家，哈佛大學教授雷蒙·弗農於 1966 年在其產品周期中的「國際投資與國際貿易」一文中首次提出。

²⁷ 資料來源：蕭瑞貞（1999）。遊客重遊行為與其對遊樂區屬性忠誠度關係之研究-以劍湖山世界為例碩士論文。逢甲大學管理學院土地管理研究所，臺中市。

要如何解決，值得研究。」

(四)續查近3年觀光局辦理觀光遊樂業督導考核結果，均列不列等業者為萬瑞森林樂園、火炎山溫泉度假村。以105年督導考核競賽結果為不列等之雲仙樂園為例，該樂園為全國第1家民營遊樂園，惟近期發生經營權轉移與進行災害復建等問題，但因纜車持續運轉，遊樂園安全似有疑慮，經本案實地履勘過程中發現，園區積極創新與發展，包含積極配合政府參與各項觀光旅遊政策、營塑企業品牌及形象、社群經營與行銷、特色商品及餐飲開發等，在105年雲仙樂園向觀光局申請優質化補助，辦理相關修復工程及導覽系統²⁸等，並對未來發展提出構想與願景，包含積極修復災後受損園區，提供品質優良的休閒娛樂服務；建立網路虛擬通路服務，提高服務效率；擴大行銷體系與規模，建立最完整之行銷團隊；拓展環境教育計畫活動業務，擴展事業版圖；藉由環境教育以推廣烏來以及新北市之在地文化；整合在地民俗文化、產業觀光資源，建置為獨特觀光區。

(五)觀光局針對觀光遊樂業相關退場機制表示，針對體質不良的業者已建立退場機制，經查目前發展觀光條例第54條第1項規定，經主管機關實施定期或不定期檢查，其檢查結果不合規定者，命其限期改善，屆期仍未改善者，處以罰鍰；情節重大者，另得定期停止其營業之一部或全部；經受停止營業處分仍繼續營業者，廢止其營業執照²⁹。惟依該局所述僅止於法令規範，且僅有經檢查不合格者退場；然交通部面對既有及籌設中之諸多業者，其經管理

²⁸ 資料來源：雲仙樂園業者簡報資料。

²⁹ 資料來源：交通部觀光局座談會查復資料 P20。

念及能力各不相同，除檢查機制外，應思考如何以良性競爭或客群區隔，並藉市場機制予以輔導調整。

(六)另依觀光遊樂業經營管理與安全維護檢查暨督導考核競賽作業要點³⁰(下稱督導考核作業要點)規定，業者應就觀光遊樂設施之經營管理與安全維護等事項，定期或不定期實施檢查並作成紀錄，並填報「觀光遊樂業業者經營管理與安全維護自主檢查紀錄表」函送地方主管機關，地方主管機關必要時得予查核，並且彙整後陳報觀光局備查，督導考核包含5大項目、24個項目、121個重點。又為瞭解觀光遊樂業督導考核競賽情形，本案諮詢專家表示：「過去遊樂園區的督導考核，若發現前一年有一人員死亡(不管是遊客或員工)，就會扣5分，如此園區就無法拿到特優等。經業者反應後調整為，除非是可歸責於業者之疏失才予以扣分，倘不屬應注意而未注意之範圍，則不會扣分，亦指出每年觀光局都會選派9位委員前往各園區督考，評比業者的經營管理缺失，有時總分都只差0點幾分，因為業者都希望拿到好成績以獲得補助，倘連續3年拿到特優，可在國道高速公路上豎立園區的招牌，因此大家都會兢兢業業的努力。」而據主管機關綜整辦理觀光遊樂業之督考情形，摘錄如下：

1、觀光局：彙整通案性督導考核意見。

(1)優點：觀光遊樂業投資成本大，設施更新迅速，業者亦與時俱進引進全新遊樂設施，吸引消費者目光，另因遊憩型態多元，形成集客力強之產業。

³⁰ 交通部94年函頒，105年5月19日最新修訂。

- (2) 缺點：督導考核之缺失如衛生、勞安等改善事項，業者多能於短期內改善竣事，惟建築管理缺失因改善需時較久，如補申請相關建築執照等，致該設施需禁止對外開放使用，以確保遊客安全。
 - (3) 建議事項：有關考核小組建議事項之內容有大量傷病患緊急救難演練及所需設備、改善無障礙旅遊設施、建置公共運輸系統、提供樂齡遊憩設施、導入科技化設施、環境教育及強化自媒體行銷等事項。
 - (4) 缺失改善：有關業者督導考核結果，倘有違反法規事項，除由各權責主管機關依其主管法令追蹤輔導至改善完成。
 - (5) 未來方向：持續要求業者加強自主檢查，地方政府落實辦理上、下半年度定期檢查，而觀光局於年度督導考核競賽時，邀集學專家學者透過產業診斷，針對企業經營提供建議方針，輔導產業永續經營；另地方政府檢查缺失及各中央單位督導缺失，要求各單位落實追蹤輔導業者改善完畢為止，保障消費者使用安全。
- 2、內政部：營建署每年辦理督導考核直轄市、縣（市）政府及特設主管建築機關辦理機械遊樂設施安全檢查與違規查處工作，以督促各單位針對機械遊樂設施之加強管理。另於督導後辦理相關研商檢討會議，相關意見交流皆可在會議中進行。另觀光主管機關、建築主管機關及其他相關部會皆本於自身專業及業管範圍，針對觀光遊樂業者進行督導，可就其缺失個別提出改善事項。另目前觀光遊樂業檢查時，最常發生缺失為跳電或安全裝置啟動係為造成機械遊樂設施停止的

多數原因。機械遊樂設施之安全裝置啟動係在風速或震動異常狀態下的維安措施，以維護遊客遊玩之安全。

(七)此外，於本案調查研究過程中，地方政府就督導考核作業要點提出相關建議，包括：1. 檢查紀錄表之評分尚無公告評分依據，有執行評等困難；2. 針對該要點之檢查項目旅遊安全維護-觀光遊樂設施安全檢查，其所列8項檢查重點尚有適用之疑義，如空域、陸域等觀光遊樂設施無訂定辦法、水域遊樂設施均以救生員數量、救生設備、環境衛生為主，與觀光遊樂設施安全檢查所列8項檢查重點，未盡相符；3. 針對該要點之檢查項目旅遊安全維護-建築物及附屬設施友善環境，依建築法及建築技術規則相關規定，並無「友善環境」之規定及定義，有執行評等之困難；現場如為建築管理實施前已存在之建物，衛生設備數量無相關法規規範，有執行評等困難；4. 地方主管機關與中央主管機關觀光局所辦理督考成績，妥適調整比例等事項。觀光局檢討如下：

- 1、地方政府建議定期檢查之評分等第執行疑義，觀光局業參採建議，納入督導考核作業要點法規修訂，針對地方政府辦理檢查作業，僅依規填列檢查合格與否，不予評分。
- 2、觀光遊樂設施安全檢查所列8項檢查重點，業參依地方政府所提建議，於本要點修訂作業中同步修正附表，請觀光遊樂業依本規則第19條規定應報請地方主管機關備查之服務項目依他機關主管法令規範者，如建築法、機械遊樂設施設置及檢查管理辦法、電子遊戲場業管理條例、熱氣球載人飛航活動或繫留作業等各類專法規範事項

仍回歸各該主管機關，依其主管法令本於權責管理，以符實際。

- 3、考量建管單位述及建築法及相關法規，並無「友善環境」規範，執行評等有疑義，惟因應高齡化時代來臨，觀光遊樂業建置友善旅遊環境亦有其必要性，爰併本要點法規修正納入研修，將主管單位由建管單位轉由觀光單位主政檢查事務。至如為建築管理實施前已存在之建物，衛生設備數量無相關法規規範一節，本案主政單位為建管單位，倘相關法規未能規範，觀光局仍積極輔導業者依現行法規規定設置衛生設備，以提供遊客舒適之旅遊環境。
- 4、地方政府建議調整督考成績比例一節，觀光局業納入本要點法規修訂作業，將地方政府及其他考核機關之分數占比提高至15%。

爰此，觀光局既有就督導考核措施進行檢討，並認為觀光遊樂業管理必須隨時代與時俱進，該局應定期檢視規範內容加以修正，同時利用督導考核及相關會議等場合，與業者或地方政府座談，瞭解需求，適時滾動檢討及推動修法，俾期管理制度與時俱進並臻完備³¹。

- (八)綜上，對於轄內有遊樂區之各相關地方政府，身為前線負有重要角色與使命，地方政府長期執行遊樂業之檢討並與業者溝通，實為瞭解法規與實務差距宜有精進空間。對於觀光遊樂業者之檢查作為宜視業者營運狀況或入園淡旺季節情形，而有差異，俾檢查作業發揮效益且不致對業者造成困擾；另就觀光遊樂業之督考，應就其督考結果積極要求業者改

³¹ 資料來源：交通部觀光局座談會查復資料。

善或輔導經營不佳之業者，並適時就法規或地方政府所建議事項進行檢討，健全考核機制以符實情。

八、觀光產業為勞力密集產業，因應設施內容須置相當之專業人力，用以維護設施運作及遊客安全，又因應旅遊尖離峰人潮而須聘用眾多臨時人員，如辦理遊樂園業務之人力欠缺或其專業難臻理想，將影響業務推行。爰此，攸關遊樂園區業務順遂及安全維護，主管機關應積極研謀人才訓練及留才機制，提昇觀光從業人員服務品質，增加觀光競爭力。

(一) 觀光遊樂業因應設施種類不同，而需置相當之專責人員、救生人員，其中機械遊樂設施部分依「機械遊樂設施設置及檢查管理辦法」規定配置，現場營運單位僅限於遊具操作服務、簡易故障排除，遊樂設施管理及維護，仍由設施維修單位負責管理。而設施維修單位人員，一般必須具備基本汽修技術證丙級以上、工業或室內配電技術、重機械維修技術證照或機械技師資格（二擇一），以及機械裝修技術證照。遊具操作及緊急故障排除作業之人員，須由設備維護人員進行SOP教學，使其對SOP程序達到一定之熟練度，方可進行設施操作。現場每日皆有安排設施維護人員及至現場檢測，依遊具型態及大小不同，配置相對應之維護人數。水域遊樂設施則依「觀光遊樂業水域遊樂設施檢查項目及檢查基準注意事項」規定配置專責人員或救生人員人數，救生員須依教育部「救生員資格檢定辦法」規定並取得教育部體育署救生員檢定授證單位認證，水輔員則依現地及設施需求由園區自行訓練擔任，並依其設施面積及其所附設之滑水道而個別規定³²。特定

³² 〈1〉個別設施應依下列水池總面積規定，配置救生員；其已配置1名以上救生員，且遊客

之技術人員如特技演員、舞者，及表演技術人員燈光音響等專責於節目表演，其工作職責皆有所區隔。其他設施則依原廠規定及實地需求配置，所有設施均須配合遊客人次機動調整，又因觀光遊樂業型態多元，設施種類差異頗大，故其專責人員、救生人員等並無固定之數量或比例。除所述專業人員外，園區其他營運仍須僱用相當人力，以維持其運作。

(二)本案諮詢專家學者表示：「因遊樂園區的經營有季節性因素影響（如：夏季水域遊樂設施），因此招募人員時全職者有限，會多找兼職的人。倘此時又規範求職者必須具備相關證照，執行面上恐不可行」、「人力成本增加，目前業者幾乎都用工讀生，因位處偏鄉，大專院校畢業生來此意願低（100人不到20人），退而求其次，僅找高中生」、「由於臺灣的量體甚小，園區卻不少，越來越多有經驗的遊樂園區高階經理人相繼離臺，被高薪挖角至對岸，中國現在很缺具實務經驗的遊樂園區人才。臺灣的大環境改變，專業人才正快速的流失中，這是非常嚴肅的情況，必須審慎應對。」本案實地履勘時發現各遊樂區存在人員進用窒礙難行處，九族文化村周邊地區缺工嚴重，人力招募困難，進用人次為425

搭乘水上載具已著救生衣及相關安全配備者，該水池得不列入總面積計算；其已明顯標示禁止游泳或深度30公分以下者，得指定專責人員替代救生員：《1》未達375平方公尺者，至少配置1名。《2》375平方公尺以上而未達750平方公尺者，至少配置2名。《3》750平方公尺以上而未達1250平方公尺者，至少配置3名。《4》1250平方公尺以上者，至少配置4名。〈2〉個別設施水池附設滑水道者，應於前款規定人數外，另依下列規定，增置合格救生員或指定專責人員：《1》滑水道終點，應增置救生員1名。但各滑水道配置於同一場域且目視可及者，得合併計算；同一場域而目視可及者，再增置1名。《2》於滑水道之起點，指定專責人員監控使用人進入水道次序及管制使用人數密度。但各滑水道配置於同一場域且目視可及者，得合併計算；同一場域而目視不可及者，再增置1名。〈3〉前款規定滑水道終點連結水池深度30公分以下者，得以指定專責人員替代終點救生員。〈4〉水池附設水療池等服務設施者，除依前3款規定外，至少應增置救生員1名。水療池配置於同一場域且目視可及者，得合併第1款規定救生員人數計算；同一場域而目視不可及者，再增置1名。

至435，寒暑假為450至460人次，產學合作約30至39人次；義大遊樂世界，正職人員進用人次590，寒暑假為590人次，產學合作一般為43人次（寒暑假增加至69人次），因工作地點處於郊區，較為偏遠，交通不便亦為常見問題、應徵履歷大幅減少、求職者學用不合、經驗不足，缺乏合適人才；遠雄海洋公園全職員工人數255人、非全職員工99人。又相關研究指出，遊樂園人才流動向來是臺灣各主題樂園最頭疼的問題，尤其是過年後或暑假期間。然而大型主大樂園對員工素質要求較高，不論是基層服務人員或中高層級主管，一旦流失，再訓練不易，如何廣徵人才、留住人才，成為主題樂園經營上的一大挑戰³³。觀光局出國考察報告指出，臺灣觀光產業面對世界各國高度競爭下，如何提昇國內觀光產業人才素質，加強人才培育，是目前臺灣現階段觀光產業關鍵人才培育重點工作，未來會督促觀光遊樂業者建立人才訓練及留才機制，讓企業文化落實在消費端，創造利潤及重遊效益，企業也才能永續經營³⁴。

(三)至有關新進人員教育訓練，以六福村為例，新進人員由園區至少接受12天基礎訓練，並依工作性質安排相關在職訓練³⁵。觀光遊樂業對其僱用之從業人員，應實施職前及在職訓練，必要時得由主管機關協助之。中央主管機關為提高觀光遊樂業之觀光遊樂設施管理、維護、操作人員、救生人員及從業人

³³ 吳滿財、鍾任榮（2012）。主題樂園經營管理，華都文化事業有限公司出版。

³⁴ 湯維堯（2016）。觀光產業關鍵人才培育國外訓練（觀光遊樂業團）出國考察報告。

³⁵ 六福村在職訓練包含：每年於寒、暑假時期因應遊客增加，會招聘時薪人員作為因應；為確保設施操作安全，新進人員由資深主管陪同帶領，課程包含服務理念、溝通技巧，以及遊樂設施 SOP 操作訓練；新進人員依據 SOP 操作訓練內容，模擬設施操作標準流程及緊急狀況處理，確認人員對 SOP 程序達到一定之熟練度，始能獨立進行設施操作，確保遊樂設施操作安全。

員素質，應舉辦之專業訓練，由觀光遊樂業派員參加。而觀光局於八仙海岸樂園塵爆事件後所增加相關訓練如觀光遊樂業優質化教育訓練、觀光遊樂業機械遊樂設施安全及緊急救護種子教練培訓研習會等。爰此觀光遊樂業業面臨人才流失及招募不易困境，主管機關雖已辦理相關專業訓練，對於業者困境仍亟待主管機關正視因應。

(四)綜上，觀光遊樂業除軟硬體進行提昇外，專業人才的培訓亦是產業提昇的一大根本，觀光局也輔導業者建立人才培育機制，落實人才培育計畫，並將人才培育機制列為考核重點項目。同時，亦鼓勵業者提供產學合作，預為打造園區人才庫，除投資優秀人才外，創造青年就業機會³⁶。故觀光產業為勞力密集產業，因應設施內容須置相當之專業人力，用以維護設施運作及遊客安全，又因應旅遊尖離峰人潮而須聘用眾多臨時人員，如辦理遊樂園業務之人力欠缺或其專業難臻理想，將影響業務推行。爰此，攸關遊樂園區業務順遂及安全維護，主管機關應積極研謀人才訓練及留才機制，提昇觀光從業人員服務品質，增加觀光競爭力。

九、纜車由運具演變為機械遊樂設施，觀光遊樂業者於園區內自設或園區外往返使用，並搭配園區營運，儼然使纜車本體即成為觀光景點及提振遊客入園量，因多位處制高點，對於環境風險因子的即時掌握尤為重要，方可即時管制搭乘；另以纜車設置因定位不同分屬不同主管機關及法令規範，但其本質屬性及安全要

³⁶ 資料來源：交通部觀光局國民旅遊組組長陳貴華（2016）。觀光大國行動方案 觀光遊樂業放眼國際 10年計畫帶動產業走出新格局。網址：http://b2b.travelrich.com.tw/newweb/news_into.aspx?Second_classification_id=48&Subject_id=20876，取自時間：2017年11月21日。

求應屬一致，以不同法令位階管理，恐欠周妥，有檢討改進必要。

(一)所謂纜車(Cableways)即是一般用纜繩在地面或空中拖曳載具運送人員或貨物以克服地形阻礙，而提高旅客量或貨物量的一種交通工具。一般而言，纜車系統主要具備交通運輸與觀光遊憩兩項功能。各國以規劃交通公共工程建設以提昇觀光區對外接駁功能，並藉以刺激觀光效益，纜車即為廣受世界各國歡迎之觀光運具。纜車系統之特性，主要可歸於以下幾點：1.省能源、無噪音汙染；2.不須大興土木，可輕鬆穿越地形地貌，對環境生態衝擊最小；3.兼具觀光遊與交通運輸兩項功能；4.本身即為觀光景點之一³⁷。故纜車自過去為運送木材或煤礦貨物為目的及服務偏遠地區交通之用途，朝發展地區休閒遊憩活動為主之運輸工具，遊樂園區並提供遊客體驗使用。

(二)國內纜車依設置區位及目的，而分屬不同管理法規及單位，其緣由始自69年經濟部中央標準局公布的架空索道中國國家標準(CNS)及72年營建署頒布機械遊樂設施設置及檢查管理辦法、97年交通部訂頒空中纜車興建營運注意事項。爰此，既有纜車定位則分屬交通運具及機械遊樂設施³⁸，如下表所示。

表3 國內纜車類別及定位差異

項次	類別	差異	定位	適用法規
1	貓空纜車	非屬一宗建	交通運具	空中纜車興建

³⁷ 葉千榆(2010)。以賽局理論探討政府介入遊憩區纜車建設最適策略碩士論文。國立交通大學交通運輸研究所，新竹市。

³⁸ 依照95年11月23日交通部召開之「……纜車法制方向與主管權責建議方案」會議記錄略以：「屬機械遊樂設施性質之纜車設施，仍由內政部依主管法規辦理；涉及跨區外之纜車設施定位則應屬交通運具，交通主管機關責無旁貸。……」。

2	烏來纜車	築基地內		營運注意事項 (97年4月1日修正公布)
3	日月潭纜車			
4	九族文化村纜車	一宗建築基地內	機械遊樂設施	機械遊樂設施 設置及檢查 管理辦法
5	遠雄海洋公園 空中纜車			

資料來源：營建署座談會簡報資料。

(三)纜車對遊樂園區之影響，以九族文化村連結日月潭之纜車為例，於99年開幕時，遊客人數暴漲近3倍，達到單年度超過200萬人次紀錄，隔年熱潮有遞減，大致維持3年熱潮，之後人次大幅下降。總括來看，纜車的話題和吸引力曾經帶動周邊的觀光產業，現在雖趨於平穩，但是仍有一定的加分效果。觀光遊樂業設置纜車者（區內或區外交通）分別有九族文化村、雲仙樂園、遠雄海洋世界，其相關營運及收費如下表所示。

表4 遊樂園之纜車比較

類別	日月潭纜車	烏來空中纜車	晴空纜車
圖示			
相關樂園	九族文化村	雲仙樂園	遠雄海洋世界
營運時間	98年12月28日	56年8月	91年12月14日（試營運）、同年月25日（正式營運）
營運地區	南投縣魚池鄉	新北市烏來區	花蓮縣壽豐鄉
營業時間	平日：10:30~16:00 假日：10:00~16:30	9:00~22:00	平日：9:30~17:00 假日：9:30~17:00
票價（門票+纜車）	全票：850元、學生票：750元、兒童票：650元、博幼票：420元	全票：220元、優惠票：150元、半票：110元	全票890元、優待票790元、博愛票590元、幼童票390元
車站總數	2	2	2
承載量	8人座車廂	91人座車廂	6人座車廂，共16台
列車編組	單線自動循環式纜	往復式纜車	單線自動循環式纜車

類別	日月潭纜車	烏來空中纜車	晴空纜車
	車系統		系統
特色	可俯瞰日月潭景色	臺灣第1座纜車	可全景眺望太平洋及海岸山脈的纜車
車程	約20分鐘	2分40秒	4分15秒(單程)
介紹	全線長1,877公尺，共設16支柱，連結日月潭與九族文化村，分別隸屬魚池鄉的日月村和大林村，以公路連接路線距離約10幾公里，纜車通車後僅剩1.8公里，大幅縮短二地的交通距離。	全長382公尺，高低落差達165公尺，行車速度約3.6公尺/秒，由日本安全索道股份有限公司所負責設計施工。興建當時由日本纜車系統專家近藤勇率領團隊勘察地形，選擇最堅固的硬頁岩設置纜車基座，以避開鬆動岩層。	全長311公尺，共設有4支塔註，最高塔柱為31.34公尺，連結園區下方區域(入口附近)與最高區域(水晶城堡)，因園區位處山坡地型，搭乘纜車可有效提昇遊客遊園的舒適感。乘坐纜車時東測可眺望到世界上最大的海洋太平洋及花蓮港，另一側也可以看到海洋山脈，依山傍水為晴空纜車最大的賣點。
安全管理	<ol style="list-style-type: none"> 1. 自有動力救援車。 2. 過伸檢查裝置、過張力檢查裝置。 3. 過速度輸出裝置、過負荷檢查裝置。 4. 脫索檢查裝置。 5. 緊急停止裝置。 6. 不完全握索檢查裝置、不完全放索檢查裝置。 7. 車廂門開關檢測裝置。 8. 車廂間隔控制裝置。 9. 其他：風速計、速度計、防雷擊設備、保安通信設備等。 10. 每個塔柱皆設置避雷針和接 	<p>履勘時業者說明：纜車遇停電狀況，有預備動力，3-5分鐘內馬上復駛，車廂內配有無線電對講機。另，纜車有2條鋼索不會同時斷，車廂有緩降裝置可安全輸送遊客，在演習均有演練。由於空中纜車非自動控制而是用人監督管制，故不受雷擊與風速影響。另業者簡報指出纜車安維護如下：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 空中纜車由專人管理、維護、操作。 2. 空中纜車依有關規定辦理專業性檢查及紀 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 纜車電力供應系統共有三套。 2. 纜車驅動系統共兩套，正常由直流主系統馬達驅動，故障時由備援柴油引擎驅動。 3. 自動檢查控制纜索張力。 4. 過速度輸出裝置、過負荷檢查裝置。 5. 脫索檢查裝置。 6. 緊急停止裝置。 7. 車廂進站時，每車廂均會偵測握索壓力值。 8. 車廂門開關檢測裝置。 9. 車廂間隔控制裝置。 10. 風速計超過系統安全運轉值會發生警報暫停停機，雷擊

類別	日月潭纜車	烏來空中纜車	晴空纜車
	<p>地網。</p> <p>11. 每個塔柱裝設 夜間航空警示 燈。</p>	<p>錄。</p> <p>3. 空中纜車每半 年檢查1次，安 檢證明有效期 間至106年12月 25日(公佈於車 廂內)</p> <p>4. 纜車內均配置 無線電緊急對 講機，可與站台 聯繫。</p>	<p>則參考中央氣象局 即時雷擊預報，進 行預警性停機。</p> <p>11. 每個塔柱皆接地 網。</p> <p>12. 纜索異常無法划動 時，則啟動人工救 援模式，105-106 年和花蓮消防局合 作購買4套歐洲進 口纜車救援用垂降 設備，每年均有作 救援教育訓練。</p>
相關報導	<p>1. 106.10.8(蘋果 即時): 日月潭 纜車疑因山谷 瞬間陣風超過4 級風，纜車自動 啟動安全機制 停擺。</p> <p>2. 104.2.28(自由 時報): 連假首 日，日月潭纜車 卻發生跳電停 擺的烏龍事件。</p>	無相關報導。	無相關報導。

資料來源：日月潭纜車、烏來空中纜車、晴空纜車等遊樂園區網頁資料、觀光局查復資料、履勘紀錄(含所拍攝照片)、座談會交通部補充資料。

(四)因纜車設置於制高點，纜索與車廂長期使用與受強風、地震及雷雨或是承載量管控，均對纜車系統之安全有所影響，可能造成意外事故風險亦高，故相關業者針對纜車之營運與管理不遺餘力，以確保遊憩安全。本案實地履勘3座園區並搭乘纜車，同時觀察相關預警與防制措施。各纜車隨設置時間、運送距離、設置位置等各有差異，其安全機制如上表所載。其中九族文化村日月潭纜車設置之安全機制特點為與中央氣象局合作，工作人員設有賴(line)通訊軟體九族通報系統群組，倘有雷雨、颱風傳至

手機，可在第一時間確實掌握與發布、另設有驅動站防撞系統，可控制纜車間距與與障礙偵錯等，在安全管理上，包含設有自有動力救援車、過伸檢查裝置、過速度輸出裝置、脫索檢查裝置、緊急停止裝置、不完全握索檢查裝置、車廂門開關檢測裝置、車廂間隔控制裝置、風速計、速度計、防雷擊、保安通信設備、避雷計和接地網、航空警示燈等。雲仙樂園則因運送距離短，採目視方式，纜車遇停電狀況，有預備動力，3-5分鐘內即可復駛，車廂內配有無線電對講機。另纜車有2條鋼索以防其中1條折裂，車廂有緩降裝置可安全輸送遊客，在演習均有演練。由於空中纜車非自動控制而是用人監督管制，故對雷擊與風速可立即反應，空中纜車由專人管理、維護、操作，且依有關規定辦理專業性檢查及紀錄、空中纜車每半年檢查1次、纜車內均配置無線電緊急對講機，可與站台聯繫。遠雄海洋世界之晴空纜車，其電力供應系統共有三套、纜車驅動系統共兩套，正常由直流主系統馬達驅動，故障時由備援柴油引擎驅動；另有自動檢查控制纜索張力、過速度輸出裝置、過負荷檢查裝置、脫索檢查裝置、緊急停止裝置、車廂進站時，每車廂均會偵測握索壓力值、車廂門開關檢測裝置、車廂間隔控制裝置、風速計超過系統安全運轉值會發生警報暫停停機，雷擊則參考中央氣象局即時雷擊預報，進行預警性停機、每個塔柱皆接地網、纜索異常無法划動時，則啟動人工救援模式。105-106年和花蓮消防局合作購買4套歐洲進口纜車救援用垂降設備，每年均有作救援教育訓練。據上所示，各遊樂園業者對其纜車設置之安全管理均依原廠設置及法令規範辦理，但由於纜車使用頻繁及搭載遊

客，其安全維護尤顯重要，對於環境風險因子應即時掌握，始可及時管制搭乘，並應持續加強纜車維護與管理及員工教育訓練，以降低危害風險發生，達到事前防範之目的。

(五)主管機關對於纜車安全之要求管理，經交通部與內政部分別表示略以：

- 1、交通部依據空中纜車興建營運注意事項(97年4月1日修正公布，下稱纜車注意事項)，定位於交通運具。業管纜車：貓空、烏來、日月潭纜車。觀光局及地方政府於年度督導考核及檢查時，要求業者增加該遊樂設施風險管理，引進最新偵測設備，隨時監控強風、地震及雷雨影響，並定期辦理緊急救難演練。
- 2、內政部依據機械遊樂設施設置及檢查管理辦法，定位為機械遊樂設施。業管纜車：九族文化村纜車、遠雄海洋公園空中纜車。

(六)惟參照現行管理法規，交通部於97年4月1日訂頒纜車注意事項，其主管機關為空中纜車所在之直轄市、縣(市)政府；空中纜車則指利用纜索懸吊並推進封閉式車廂，往返行駛於固定路徑，用以運送特定地點及其鄰近地區乘客之運輸設施，但不包括「機械遊樂設施設置及檢查管理辦法」第2條第1項第3款所規定之纜車。其授權地方辦理有關空中纜車規劃興建、履勘作業、經營管理、乘客安全及監督檢查等相關事項，並得參考該注意事項制(訂)定自治法規規範之。該注意事項並規範有關專任操作人員、維護實施計畫、安全說明、定期檢查及申報等事項。足見纜車之設置及管理因定位不同而分屬不同主管機關，且其法令規範位階顯有差異：機械遊樂設施係以管理辦法定之，空中纜車則以不具

法律效力之注意事項作為基礎。上述情形恐欠周妥，相關之法令規範容有與時俱進檢視之必要。

(七)綜上，纜車由運具演變為機械遊樂設施，觀光遊樂業者於園區內自設或園區外往返使用，並搭配園區營運，儼然使纜車本體即成為觀光景點及提振遊客入園量，因多位處制高點，對於環境風險因子的即時掌握尤為重要，方可即時管制搭乘，故應持續加強纜車維護與管理及員工教育訓練，以降低危害風險發生，達到事前防範之目的；另以纜車設置因定位不同分屬不同主管機關及法令規範，但其本質屬性及安全要求應屬一致，以不同法令位階管理，恐欠周妥，有檢討改進必要。

十、九族文化村為富含原住民文化元素之觀光產業，其所設置之部落展示屋可供遊客融入及瞭解原住民的文化與生活，然竟因其屬雜項工作物（文化景觀設施）而禁止入內參觀，實喪失深度旅遊之目的，中央及地方政府之觀光與建築管理主管機關，應以觀光遊樂業發展及遊客參訪安全考量，在不抵觸相關法令情形下，輔導業者採行適切之管理措施為宜。

(一)九族文化村園區為保存原住民族文化之遊樂園，且具有歷史性、文化性與學習性之部落展示屋³⁹，又

³⁹ 分別為排灣族（內文社頭目住屋、太麻里社麻伐利歐頭目住屋、古樓社穀倉、古樓社頭目住屋、佳平社頭目住屋、泰武社雞舍、琉璃珠工坊、草埔社住屋、彪馬社集會所、涼棚、涼棚-排灣族5年祭巫師小巫蠟像展示、萬安社穀倉、敵首棚、红柿工坊）、魯凱族（大武社頭目住屋、大南會所、多納社貴族住屋、多納社穀倉、阿禮社涼棚、阿禮社頭目住屋、烤芋棚、涼亭、魯凱族陶作坊）、阿美族（太巴望社住屋、太巴望社祖祠）、達悟族（東清社穀倉、紅頭社住屋、野銀社工作屋、野銀社住屋、野銀社涼台、野銀社船屋）、卑南族（女巫師住屋、少年集會所、住屋、青年會所、涼棚、靈屋）、布農族（中心崙住屋、巴庫拉斯社頭目住屋、布農烤肉店、布農族雞舍、打馬復社住屋、拉母郎社住屋、倉庫、加年瑞社頭目住屋）、鄒與邵族（石音劇場、伊母智社住屋、伊母智社豬舍、伊母智社雞舍、竹筒飯餐廳、邵族石印社祖靈屋、邵族柴房、邵族瞭望台、達邦社住屋、達邦社集會所、樂野社獸骨架、貓頭鷹森林之家）、泰雅族（蔭拉茅社雞舍、蔭拉茅社家屋、賽德克雞舍、嘉樂社頭目住屋、嘉樂社住屋、萬大社雞舍、萬大社住屋、瑞岩社住屋、湖濱小舖、泰雅族織布工作坊、眉原社住屋、東河社住屋、巫拉社穀倉、三村劇場、太魯閣衣坊）、賽德克族、太魯閣族、賽夏族（十八兒社住屋、賽夏族工作坊、棚架）、噶瑪蘭族等。

據觀光局101至105年統計遊客人次中，九族文化村均位屬前5名；且因該園區連結日月潭風景區，外籍遊客到訪九族文化村的入園比例均較其他園區來的高，於近3年之調查，外籍者占全部遊客比例各為103年17%、104年15%、105年14%，其餘園區之外籍遊客則為1至3%，可見區域觀光發展以及該園區原住民文化對國內外旅客之吸引力。

(二)本案實地履勘九族文化村時發現部落展示屋竟僅能參觀展示屋外觀，無法入內深度體驗與參觀，對九族文化村而言所保存原住民文化的部落景觀建設，已難展現該園區經營的特色，業者維持部落展示屋之心力亦付諸流水，對於該園區「部落展示屋」建築管理疑義，南投縣縣長表示：「雜項執照限制為個人認定亦或法令規範？本人認為目前這樣要求是不合理，迄今才知悉此情，應儘速與該處處長討論，如涼亭申請執照亦可進入，反觀九族限制之，內部確實討論，此為該府錯誤部分應馬上改進」等語，觀光局同時表示未聽聞前揭情事。惟南投縣政府於履勘後查復補充資料說明略以，依建築法第4條、第5條、第7條規定⁴⁰，展示屋倘供遊客入內參觀時，則係屬建築法第4條所稱之建築物，亦屬同法第5條供公眾遊覽之供公眾使用建築物，應依建築相關法令申請建造執照，續依展示屋規模依建築技術規則建築設計施工編規定⁴¹，該展示屋主要構

⁴⁰ 建築法第4條規定：「本法所稱建築物，為定著於土地上或地面下具有頂蓋、樑柱或牆壁，供個人或公眾使用之構造物或雜項工作物」、第5條規定：「本法所稱供公眾使用之建築物，為供公眾工作、營業、居住、遊覽、娛樂及其他供公眾使用之建築物」、第7條規定：「本法所稱雜項工作物，為營業爐竈、水塔、瞭望臺、招牌廣告、樹立廣告、散裝倉、廣播塔、煙囪、圍牆、機械遊樂設施、游泳池、地下儲藏庫、建築所需駁炭、挖填土石方等工程及建築物興建完成後增設之中央系統空氣調節設備、昇降設備、機械停車設備、防空避難設備、污物處理設施等。」

⁴¹ 建築技術規則建築設計施工編第69條規定非屬防火構造建築物，另按同編第84條之1規

造屬木構造建築，非以不燃材料建造或覆蓋，是其鄰棟間隔必須超過12公尺，才符合上開規定。惟其部分展示屋鄰棟間未達12公尺，致無法申請建造執照。本案部落展示屋無法申請建造執照，僅得以雜項工作物（文化景觀設施）申請雜項執照，雜項工作物非屬居室，自不得入內參觀，前已核發(93)投府建管（雜使）字第0252號雜項使用執照，並於備註欄加註：本案申請構造物為文化景觀設施，僅供觀賞，構造物不得作為供個人或公眾使用之工作、營業、居住、遊覽、娛樂之場所。依上開規定無法申請建造執照，僅得以雜項執照申請，惟不得入內參觀，應無疑義。

- (三)對此爭議事項，經觀光局、營建署、南投縣政府於本案座談會中說明，營建署王副署長表示略以：「九族文化村住屋現存在已久，今日在場才知道無法入內觀賞，到底屬建築物為雜項工作物，縣府已核發雜項工作物我們予以尊重，法並無明文限制不能入內觀賞，縣府擔心防火、公共等安全，可從管理維護或設備上（消防、滅火）加強，未來亦可控制人數、停留時間等，應該可以克服之。故已發給雜項執照即屬合法，未來管理措施使安全無虞才是解決之道。九族文化村當時原住民房舍（如：木頭、房舍、草屋等），透過其他方式管理，可降低危險性」、南投縣政府表示：「本案部落展示屋依上開規定無法申請建造執照，該府先前是以雜項執照辦理，為是否『入內參觀』，刻正研議中」、觀光局表示：「將賡續追蹤本案辦理進度，以協助業者解決執行困

定：「非防火構造建築物之外牆及屋頂，應使用不燃材料建造或覆蓋。……」，又按同編第 110 條之 1 規定：「非防火構造建築物……一基地內二幢建築物間留設之防火間隔超過 12 公尺之建築物外牆與屋頂部分，得不受本編第 84 條之 1 應以不燃材料建造或覆蓋之限制。」

境，另查目前觀光遊樂業除九族文化村外，尚無其他業者有類似情形」。是以，南投縣政府所核發之雜項執照並無限制入內參觀，法令亦無明文加以限制，該府對於該部落展示屋加諸規範徒生爭議，如係基於遊客安全考量時，允宜要求業者加強管理措施，而非冒然加以限制，該府作為實非允洽。

(四)綜上，九族文化村為富含原住民文化元素之觀光產業，其所設置之部落展示屋可供遊客融入及瞭解原住民的文化與生活，然竟因其屬雜項工作物（文化景觀設施）而禁止入內參觀，實喪失深度旅遊之目的，中央及地方政府之觀光與建築管理主管機關，應以觀光遊樂業發展及遊客參訪安全考量，在不牴觸相關法令情形下，輔導業者採行適切之管理措施為宜。

調查研究委員：李月德

方萬富

江明蒼

陳慶財

楊美鈴