

議題研析

一、題目：露營場設置管理相關法制研析

二、議題所涉法規

農業發展條例、區域計畫法、露營場管理要點

三、背景說明（緣起）

據報載¹，「2025 世界露營大會」睽違 34 後年重返臺灣舉辦，但籌備過程卻傳出適合場地難尋的消息。交通部觀光署(下稱觀光署)指出，臺灣露營場地雖上看 2 千家，但因涉及農林土地法規，因此難以大規模開發，以致缺乏舉辦大型露營活動的合法場地。

四、問題爭點

戶外露營已是近年我國民眾最喜愛的休閒活動之一，露營場如雨後春筍般在全國各地陸續興設，但非法經營問題日益嚴重。根據統計，臺灣露營人口已於 112 年²突破 200 萬，而且其中 30 萬到 50 萬都是常態露營客，但全臺 1,906 處露營場地，僅有 159 處屬合法，佔比不到 1 成³。業者抱怨，政府主管機關不一、法規又過於嚴苛，導致許多露營場想要合法化卻遇到瓶頸，甚至面臨倒閉⁴。爰擬檢視露營場設置管理之相關法規及面臨之問題，以利推動露營區合法化。

¹ 吳琍君，2025 世界露營大會土地難覓？觀光署：涉及農林用地法規限制，中央廣播電台，114 年 4 月 20 日，網址：<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2246511>，最後瀏覽日期：114 年 5 月 7 日。

² 本文有關年分之使用，原則以民國紀年表述，惟涉及外國法制或立法例部分，改採西元紀年表述。

³ 吳琍君，同註 1。

⁴ 江婉儀、張策，睽違 34 年臺灣再辦世界露營大會 難覓合適場地，聯合新聞網，114 年 4 月 20 日，網址：<https://udn.com/news/story/124458/8685822>，最後瀏覽日期：114 年 5 月 7 日。

五、探討研析

(一) 露營場之設置管理宜由專責主管機關專法管理

查《露營場管理要點》第3條第1項規定，露營場之管理機關在直轄市為直轄市政府，在縣（市）為縣（市）政府。直轄市、縣（市）訂有管理規定者，依其規定辦理；未訂有相關管理規定者，得適用本要點規定辦理⁵。同條第2項規定，露營場位於國家公園、國家風景區所轄據點、森林遊樂區、國軍退除役官兵輔導委員會所屬農場、休閒農場、觀光遊樂業或其他依相關法令劃設之經營管理地區，依各該目的事業主管機關相關管理規定辦理。有關露營場之管理，現行除該要點及各地方政府訂定之管理要點(事項)外，並未有法律位階的專法及專責主管機關，導致在實際執行面上，地方政府尚須透過農業發展條例等相關法規進行管理，管理機關妥適性有待檢討，管理密度及力度均不足，業者及民眾無所適從⁶。

按露營場之設置管理攸關業者及民眾之權利義務事項，實有提升其法律位階之必要，爰建議中央機關研議專責的主管機關，跨部會整合相關法規，並制定更具體明確的專法管理之可行性，俾明權責。

(二) 應依露營場不同類型建立分類分級的管理制度，輔導露營場走向合法化

依觀光署資料統計⁷，全臺違規露營場違反的相關法規包括農業發展條例、區域計畫法、水土保持法、都市計畫法、建築法、違章建築處理辦法、土地使用分區管制要點、森林法等，其中以農業發展條

⁵ 目前訂有相關管理規定的地方政府包括新北市訂定《新北市露營場地管理作業要點》、桃園市訂定《桃園市露營場輔導管理作業要點》、新竹縣訂定《新竹縣露營活動注意事項》、苗栗縣訂定《苗栗縣露營區管理要點》、雲林縣訂定《雲林縣露營場地管理要點》、嘉義縣訂定《嘉義縣露營場管理注意事項》、連江縣訂定《連江縣露營場地管理作業要點》等。

⁶ 程立民，〈露營場管理法制化之必要與建構〉，《健康政策與法律論叢》，第9期，110年1月，頁172。

⁷ 交通部觀光署露營區查詢專區，網址：<https://camp.tad.gov.tw/CMZ/illegal.jsp>，最後瀏覽日期：114年5月7日。

例及區域計畫法為大宗，主要原因為露營區多設置在山林中的農牧用地及林業用地，除了考量山林景色的觀光效益外，土地取得也相對便宜，但容易受到農地農用的土地使用管制限制而出現違法的情形。現行合法允許在農牧用地及林業用地設置露營場者，全區面積應小於1公頃，且僅容許設置營位設施、衛生設施及管理室，設施面積合計不得超過全區面積百分之10，並以660平方公尺為限⁸。然而，目前許多已設置的露營場面積多超過1公頃，設施面積也超過規定，要合法化勢必得縮小營地、減少帳篷數量、拆除既有雨遮設施等，也讓業者既有之露營場合法化更加困難⁹。

參考其他國家就露營場的設置管理，以德國為例，政府不會過度限制業者經營方式，而是訂下「低破壞」原則，當營運模式不影響生態環境時，就開放自由發展。日、韓土地資源跟我國類似，同樣受限，但政府只著重於管理露營行為，而非嚴格限制產業本身¹⁰。世界露營總會(Fédération Internationale de Camping, Caravanning et Autocaravanning, FICC)對於露營場訂有不同的星級標準，在制定管理法規上，提供各國重要的參考準則，該會所公布之相關趨勢及發展方向，殊值我國借鏡及參考¹¹，依照露營場不同類型建立分類分級的管理制度，讓有意投入露營產業的業者有較明確的法規依循，並輔導露營場走向合法化，至於完全無法合法或極具危險的露營場，應該明定落日條款，兼顧消費者安全與環境維護。

(三) 明定業者應投保責任保險及違反之罰責，以保護消費者

⁸ 余曉涵，農牧用地設露營場條件放寬 觀光局將輔導業者申請，111年7月20日，中央社，網址：https://www.cna.com.tw/news/ahel/202207200329.aspx?utm_source=chatgpt.com，最後瀏覽日期：114年5月7日。

⁹ 張裕珍、陳俊智、巫鴻瑋、胡蓬生、甘芝萁，新規上路法令嚴苛 露營場轉為合法難，聯合新聞網，113年7月21日，網址：<https://udn.com/news/story/11743/8108611>，最後瀏覽日期：114年5月7日。

¹⁰ 張策、江婉儀，拚露營經濟可取經國際 專家：由下而上促修法，聯合新聞網，114年4月20日，網址：<https://udn.com/news/story/124458/8685851>，最後瀏覽日期：114年5月7日。

¹¹ 程立民，同註6，頁184。

查《露營場管理要點》第 16 條規定：「露營場經營者應投保責任保險，其最低投保金額及範圍如下：（1）每一個人體傷責任之保險金額：新臺幣 300 萬元；（2）每一意外事故體傷責任之保險金額：新臺幣 1500 萬元；（3）每一意外事故財物損失責任之保險金額：新臺幣 200 萬元；（4）保險期間之最高賠償金額：新臺幣 3400 萬元（第 1 項）。前項保險範圍及最低金額，露營場管理機關或地方自治法規如有對消費者保護較有利之規定者，從其規定（第 2 項）。露營場經營者應於前項保險期間屆滿前，將有效之責任保險證明文件，陳報露營場管理機關備查（第 3 項）。」前開規定雖定有業者應投保責任險及其最低投保金額及範圍；然對違反之業者並無相關罰責規定，地方政府只能「建議」業者善盡社會責任盡速投保，並無強制力¹²。為確保露營民眾人身財產安全，爰建議對於未依規定投保責任險之業者，訂定明確之罰責規定。

撰稿人：黃嘉文

¹² 苗栗卓蘭發生一家農場違規設露營場，112 年底釀成一對父子在釣魚池溺水雙亡的悲劇，由於業者未投保公共意外責任險，賠償至今調解未果，張裕珍、陳俊智、巫鴻瑋、胡蓬生、甘芝萁，同註 9。