

從溫泉管理問題談溫泉法 經濟部水利署保育事業組

正工程司 / 郭萬木

一、緣起

「溫泉」對國人而言，不再是一個名詞，而是成為國人生活的一部分，「泡溫泉」、「泡湯」儼然成為全民新生活運動，更是新聞媒體節目的寵兒，建商、旅館飯店、渡假勝地眼中的金雞蛋、票房保證；探究溫泉能得到眾人青睞之魅力，除在於其提供享受泡熱水的樂趣、舒解壓力外，具有神奇醫療復健功效更為眾人津津樂道的，絕非一般溫水可以替代；所以，自人類發現溫泉以來，中外各國如日本、土耳其、匈牙利、冰島等，莫不視為該國至寶，更是該國發展休閒遊憩觀光、療養重要資源一環。

台灣位於歐亞板塊與菲律賓海板塊碰撞帶上，島上地質與構造複雜，地震頻繁，溫泉徵兆多，迄今已知的溫泉徵兆區已超過 120 餘處，全島縣境目前除了雲林縣、彰化縣及澎湖縣等三縣迄未發現有溫泉露頭之外，其餘各縣境均有溫泉分布，其中以台東縣、宜蘭縣及南投縣分布之溫泉最多。所以台灣地區溫泉資源利用的歷史其實甚早，然政府開始重視其發展，並有計畫的投資改善其環境，則是近幾年的事；相信泡過溫泉的國人，對目前溫泉地區的印象觀感普遍不佳，且都很難相信或忍受這是高國民所得應有的環境，諸如公共設施不足，管線任意架構，整體景觀零亂，建築物土地使用分區不合，非法佔用公有地，水權無法取得登記等，因此，才需政府公權力介入管理，起步是比起日本晚了 2、30 年。

政府管理溫泉具有多重標的，包括保育國家稀有珍貴水資源，保護消費者用水權益及健康，管制業者任意開發並強制其提供安全舒適的泡湯場所等，更負有振興觀光成長、發展溫泉產業的使命；所以，行政院於 88 年



5月25日核定「溫泉開發管理方案」跨出溫泉開發利用管理的第一步，隨即依經發會共識決議，制定溫泉法，經濟部奉行政院指示，研究國內溫泉地區現況與問題，邀集產、官、學界舉行座談、公聽會，研擬「溫泉法」草案，期藉由溫泉法立法之施行，建立我國溫泉管理法制，並使溫泉開發保育管理與促進溫泉觀光產業有法源規範，進而依法輔導協助現有溫泉業者，妥善規劃建設溫泉區，改善整體環境及設施品質，落實溫泉資源永續保育及利用；行政院於91年3月20日將「溫泉法」草案函送立法院審議，立法院於92年6月3日完成三讀程序，並於92年7月2日經總統公布，共計32條文。

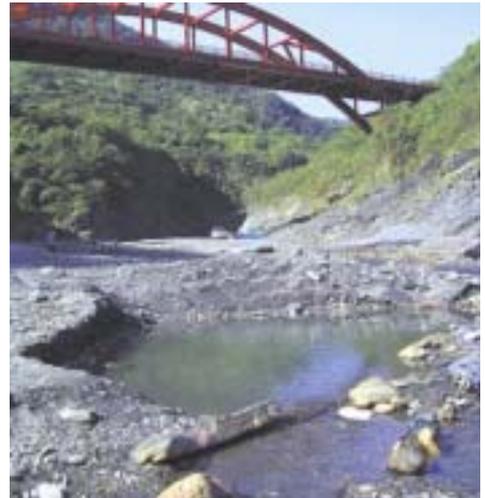
二、溫泉管理問題與機會

目前溫泉地區既存的問題錯綜複雜，經分析主要可歸納為五項管理面向：

1. 事權面：缺乏事權統一的專責管理機構，導致溫泉資源普遍非法利用。
2. 基礎資料面：溫泉資源基礎資料闕如，或未經系統性整理，無法據以進行有效的保育及管理。
3. 水權面：部分溫泉業者未依規定申請水權，私自取用溫泉露頭水源或任意鑽井汲取，往往過度開發或超抽溫泉水源，權責機關又未能有效統籌規劃管理，導致溫泉資源有日趨枯竭現象。
4. 規劃面：現有已開發溫泉地區，缺乏整體規劃，不僅溫泉管線任意架構、景觀零亂，且公共設施普遍不足。
5. 土地利用面：部份溫泉地區開發受限於地權利用、環境保護、山坡地開發利用、濫墾濫建等諸多問題，不僅影響公共安全，且建築物土地使用分區不合，非法佔用公有地，破壞整體環境景觀與保育。

上述溫泉管理諸多問題，僅是表象，其背後的成因，仍脫離不了經濟學理上之供給需求面法則，若能從經濟角度切入，相信更能掌握溫泉管理核心問題；首先，台灣五十年來的經濟奇蹟，讓人民富裕了，所以隨著國民所得提高，國人休閒時間增加，相對的對休閒養生的價值觀亦隨著改變，對於溫泉供作休閒療養使用的需求性日增，於是帶動國內休閒產業的崛起；剛開始時，由於需求供給面尚能平衡，所以溫泉問題並不嚴重，但隨著商人相準溫泉商機潛力無限之市場，不斷加碼投資，加上政府重視觀光產業的效應下，供需失調所衍生的問題便一一浮現。

其次，瞭解溫泉成因的人都應該會認同「溫泉」是屬於



稀有財，基本上，溫泉是地下水的一環，其成因有三種，包括火成岩區（如北投溫泉）、變質岩區（如台東知本溫泉）、沉積岩區（如宜蘭礁溪溫泉）的溫泉，且受到地質條件的限制，其水量補注速度很慢，換言之，溫泉是無法像地面水一樣，只要一場大雨或颱風，便能快速又大量補充水源，所以溫泉水資源先天上在供給面有限度的。

第三，國土規劃之土地使用檢討，跟不上經濟成長腳步及民間需求，市場供需失衡，於是違規使用土地的亂象，便無法杜絕；看到這一幕，不禁令人回顧起，台灣經濟奇蹟其實是建築在犧牲社會環境成本，為免溫泉發展步其後塵，國人對溫泉法的立法，抱有很高的期許。

在行政院推動「溫泉開發管理方案」階段，政府著實做了很多努力，包括加強溫泉水資源之保育及管理，推動為期六年（90年至96年）之「溫泉觀光整體開發建設計畫」，選列陽明山馬槽等四處示範區、北投等十四處整建溫泉區，進行溫泉地區環境品質改善與整體規劃開發，包括整頓溫泉區凌亂環境景觀、塑造具特色之溫泉區形象、整建溫泉區基本公共服務設施、吸引民間投資溫泉區之開發建設與經營管理等；不過，為了台灣溫泉觀光產業長期發展，以及溫泉水資源之保育及永續利用，仍需一部溫泉法，作為政府執行上的強力後盾。

溫泉法在法制設計的基本理念，仍在確保溫泉水量及永續利用之前提下，逐步發揮溫泉之多元性特質，諸如發展觀光休閒遊憩、農業栽培、地熱利用、生物科技、復健養生等事業外，同時亦強調溫泉的公平、合理利用及公益性；由於考量當前國內時空環境、條件，現階段仍是以觀光休閒遊憩為重，故在溫泉法立法過程中，經參考德日等相關溫泉法規及國內特殊泡湯結構，其主要內涵包括採取溫泉集中管理模式、建立溫泉成份標示制度、「使用者付費」、「受益者付費」環境成本概念，及溫泉區劃設管理等。

上述所謂採用溫泉集中管理模式，例如在溫泉水量之管控方面，包含有溫泉取供事業、溫泉使用事業及公共管線之機制，在空間方面，則有溫泉區之經營管理；建立溫泉成份標示制度，則有溫泉基準、溫泉標章；至於「使用者付費」、「受益者付費」環境成本概念，則係指溫泉取用費之徵收，以符合公益性。有關細部規定，則補充規範於溫泉法之十三項授權子法，分由經濟部（水利署）、交通部（觀光局）、行政院原住民族委員會訂定，有關溫泉法組織架構、主要內容及相關授權子法之簡介，摘述如附錄。

三、消費者切身的溫泉課題

1. 溫泉水質衛生條件問題：

為保障消費者健康，有關溫泉業之營業衛生管理工作，目前係由各級衛生單位依據「台灣省營業衛生輔導要點」及中央目的事業主管機關衛生署所擬訂之「溫泉浴池水質微生物指標」、「溫泉浴場設施衛生基準」，實施稽查輔導；地方政府衛生局會定期對轄內之溫泉場所作水質檢測，如總生菌數超量與規定不符者，將要求業者改善合格為止。

2.非溫泉原湯問題：

今(93)年3月份有一則南部新聞報導，說某知名溫泉區有所謂三湯，原湯、回鍋湯(循環過濾回鍋使用)、再製湯(沖泡溫泉粉)，雖說帶點嬉謔，倒也突顯溫泉水量供給與市場需求失衡的窘境；問題的核心在於，雖說回鍋湯與再製湯，應具有與原湯相同的功能，惟是否就會被消費者接受，這是屬於消費者心理及偏好層次，很難有定論；但不改變國人喜好穩密性高個人浴場之泡湯習性，在溫泉水量供給面無法滿足需求面情況下，消費者不僅泡到非原溫泉的機率高，對於溫泉水資源之保育、永續利用，仍是一大威脅，故如何教育民眾養成良好的泡湯習慣，例如入浴池前，須先洗淨身體再入池內，並宣導多使用大眾池，少用耗水量高的個人池等，改變對原湯溫泉的偏好，都是值得努力的方向。

3.溫泉療效問題：

國人喜愛溫泉，很重要的因素之一，是深信溫泉能提供身體健康一定程度的療效，且都能指證歷歷，否則大家去洗三溫暖的溫水池就好；在日本鳴子町立溫泉醫院，其溫泉醫療費用是納入健保給付項目，雖然現階段的溫泉法對溫泉療效著墨不多，僅於第一條：「提供輔助復健養生之場所，促進國民健康」作宣示性的規定，相信在未來，如何將溫泉療效納入國內輔助性醫療體系網及健保體系，必是時勢所趨。

4.溫泉住宅問題：

在當前房地產景氣低迷的現況下，有二類型的推案是逆勢上揚、異軍突起的，第一種是位於天然溫泉地區的溫泉社區，例如北投溫泉社區，在台北市政府大力推動溫泉博物館、溫泉公車等利多下，為該社區帶來了買氣，比起同區一般的產品價格高出很多成；另一類型，則是建商以溫泉為推案訴求，不論是採用載運供應溫泉方式或用溫泉粉補充社區溫泉水源不足問題，甚至開鑿深井取水，確實提高了銷售率及單價；不過交屋後所衍生的問題及爭議，例如由於溫泉管線維護問題，溫泉水源枯竭時是否有廣告不實等糾紛，才是消費者與政府相關機關深思的問題。

四、結語

溫泉法甫經總統公布，象徵國內溫泉產業新的里程碑，首要之務，當是整頓改善現行溫泉地區的管理問題，循序輔導業者步向合法經營；而對於溫泉產業的願景：「提振溫泉業者投資信心」、「提昇溫泉從業人員就業率」、「帶動國內各地區溫泉經濟產值」、「建立溫泉療養保健體系」、「培訓溫泉產業專業人才」、「提倡台灣溫泉文化」等，不僅國人充滿了期待，更有賴政府及民間共同努力。相信只要方向對了，成功的機率就大了。

附錄

一、溫泉法組織架構及主要內容

一般民眾對溫泉（泡湯）的認知上，總認為是一件很簡單的事，就如同在家中沐浴身體、浸泡在水中一樣，實則不然，因為溫泉的使用牽涉到營業場所，自然離不開泡湯公共安全、溫泉水品質、衛生條件、消費者權益、健康等，其背後所涉及的權責機關、法規層面則非常複雜，包括溫泉泉質、浴池的衛生條件、建築、環境保護、水土保持、文化、原住民等。溫泉法之主管機關：在中央為經濟部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府，有關溫泉之觀光發展業務，由中央觀光主管機關會商中央主管機關辦理（第二條），其組織架如表 1。

溫泉法共分六章（包括總則、溫泉保育、溫泉區、溫泉使用、罰則、附則），計三十二條，重點內容摘述如下：

1.申請溫泉水權登記：

申請溫泉水權登記，應取得溫泉引水地點用地同意使用之證明文件。

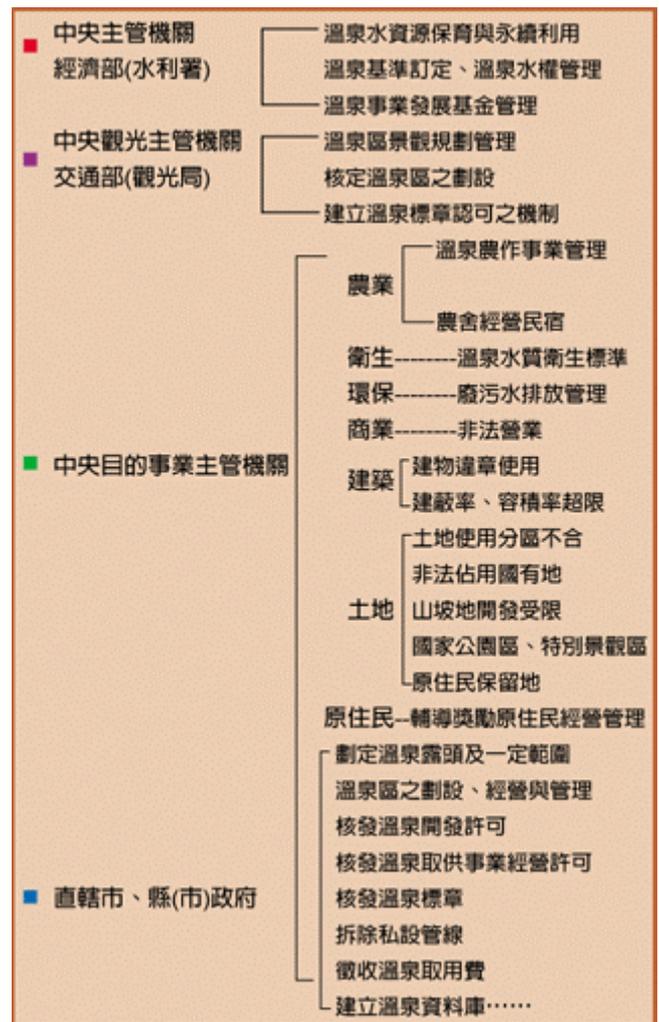
本法施行前已依規定取得溫泉用途之水權或礦業權者，主管機關應輔導於一定期限內辦理水權或礦業權之換證。

本法施行前，溫泉法施行前，已開發溫泉使用者，主管機關應輔導取得水權。（第四條）

2.申請溫泉開發許可：

溫泉取供事業開發溫泉，應附土地同意使用證明，並擬具經水利技師及應用地質技師或礦業技師簽證之溫泉開發及使用計畫書，向直轄市、縣（市）主管機關申請開發許可；變更時，亦同。國家公園、風景特定區、國有林區、森林遊樂

表 1 組織架構圖



區、水質水量保護區或原住民保留地者，各該管機關亦得辦理溫泉取供事業。（第五條）

3.建立溫泉基本資料庫：

直轄市、縣（市）主管機關應調查轄區內之現有位置、泉質、泉量、泉溫、取用量、使用現況等建立溫泉資源基本資料庫，並陳報中央主管機關。（第十條）

4.徵收溫泉取用費：

為保育與永續利用溫泉、主管機關得徵收溫泉取用費。

溫泉取用費，除支付管理費用外，應專供溫泉資源保育、管理、國際交流及溫泉區公共設施之相關用途使用，不得挪為他用。

位於原住民族地區內所徵收溫泉取用費，應提撥至少三分之一納入行政院原住民族綜合發展基金，作為原住民族發展經濟及文化產業之用。

直轄市、縣（市）主管機關徵收之溫泉取用費，除提撥原住民族地區三分之一外，應再提撥十分之一予中央主管機關設置之溫泉事業發展基金，供溫泉政策規劃、技術研究發展及國際交流用途使用。（第十一條）

5.劃設溫泉區：

直轄市、縣（市）主管機關於溫泉露頭、溫泉孔及計畫利用設施周邊勘定範圍，報經中央觀光主管機關核定後，公告劃設為溫泉區。（第十三條）

為有效利用溫泉資源，地方主管機關得擬訂溫泉區管理計畫，加強管理。（第十三條）

溫泉區劃設如涉及土地使用分區或用地之變更，直轄市、縣（市）主管機關應協調土地使用主管機關依相關法令配合辦理變更，並由中央觀光主管機關會同各土地使用中央主管機關依溫泉區特定需求，訂定溫泉區及建築物使用管理辦法。（第十三條）

於原住民族地區劃設溫泉區，中央觀光主管機關及各目的事業主管機關應會同中央原住民族主管機關辦理。原住民族地區之溫泉得輔導及獎勵當地原住民個人或團體經營，其輔導及獎勵辦法，由行政院原住民族委員會定之，以落實政府保障原住民權益之政策。（第十四條）

6.核發溫泉標章：

溫泉使用事業應將使用之溫泉送經中央觀光主管機關認可之機關（構）、團體檢驗，合格後發給溫泉標章，並於明顯可見之處懸掛。（第十八條）

一、露頭或泉孔口溫度 $\geq 30^{\circ}\text{C}$ ，及其水質成分符合下列各款之一者

| 成分項目 | | 成分基準 | 備註 |
|---------------|---|-------------------------|---------------------------|
| 總溶解固體量(mg/L) | 總溶解固體 (TDS) | ≥ 500 | 參考日本溫泉法資料 |
| 主要陰離子含量(mg/L) | 碳酸氫根離子(HCO_3^-) | ≥ 250 | 參考日本溫泉協會資料及台灣地區狀況 |
| | 硫酸根離子(SO_4^{2-}) | ≥ 250 | 參考日本溫泉協會資料及台灣地區狀況 |
| | 氯離子(含其他鹵族離子) (Cl^- , including other halide) | ≥ 250 | 參考日本溫泉協會資料及台灣地區狀況 |
| | 游離二氧化碳(CO_2) | ≥ 500 | 參考日本溫泉協會資料及台灣地區狀況，如蘇澳冷泉。 |
| 特殊成分(mg/L) | 總硫化物(Total sulfide) | >1 | 引用日本溫泉法資料，大屯火山地區存在該類溫泉。 |
| | 總鐵離子($\text{Fe}^{+2} + \text{Fe}^{+3}$) | >10 | 引用日本溫泉法資料，台灣地區存在該類溫泉，如瑞穗。 |
| | 釷(Ra) | $>$ 一德分之 1 (curie/L) | 引用日本溫泉法資料，北投地區存在。 |

二、冷泉基準：以游離 CO_2 的含量為基準，溫度以當地地下水恆溫層之溫度為冷泉溫度之基準。

7.罰則：

有關違反溫泉法有關規定之處罰（第二十二條至三十條），整理如下表：

| 違 法 行 為 | 罰 |
|--|--------------------------|
| 未依法取得溫泉水權或溫泉礦業權而為溫泉取用者（第二十二條） | 六萬元以上三十萬元以下 |
| 未取得開發許可而開發溫泉者（第二十三條） | 五萬元以上二十五萬元以下 |
| 未依開發許可內容開發溫泉者（第二十三條） | 四萬元以上二十萬元以下 |
| 違反於溫泉露頭及其一定範圍內，不得為開發行為規定進行開發行為者（第二十四條） | 三萬元以上十五萬元以下 |
| 未經許可開發溫泉或溫泉停止使用一年以上業者，未依規定拆除設施、恢復原狀或為適當之措施者（第二十五條） | 一萬元以上五萬元以下 |
| 未依規定取得溫泉標章而營業者（第二十六條）未依規定於明顯可見之處懸掛溫泉標章，並標示溫泉成分、溫泉、標章有效期限、禁忌及其他應行注意事項者（第二十六條） | 一萬元以上五萬元以下 一萬元以上五萬元以下 |
| 未依規定裝設計量設備者（第二十七條） | 四元以上一萬元以下 |
| 未依規定期限改善溫泉利用設施或經營管理措施者（第二十八條） | 一萬元以上五萬元以下 |
| 違反規避、妨礙、拒絕檢查或提供資料或提供不實資料者（第二十九條） | 一萬元以上五萬元以下 |
| 對依本法所定之溫泉取用費、滯納金之徵收有所不服。（第三十條） | 提起行政救濟 |
| 另依本法所處之罰鍰、屆時不繳納者（第三十條） | 依法移送強制執行 |

8.附則

本法施行細則，由中央主管機關會商各目的事業中央主管機關定之。現已開發溫泉使用者，未能於一定期限內取得合法登記之業者，應有7年之緩衝期限改善辦理。（第三十一條）

二、溫泉法授權子法

配合溫泉法（以下簡稱本法）之施行，中央主管機關經濟部與中央觀光主管機關（交通部）、行政院原住民族委員會應訂定各相關授權法規計13項子法如下表。

| 單 位 | 負責訂定之授權子法 |
|------------|--|
| 經濟部 | 1. 溫泉基準。 2. 溫泉水權輔導換證作業辦法。 3. 溫泉露頭限制開發範圍之劃定原則。 4. 溫泉開發許可辦法。 5. 溫泉開發許可移轉作業辦法。 6. 溫泉取用費徵收及使用辦法。 7. 溫泉資料申報作業辦法。 8. 溫泉法施行細則。 |
| 交通部 | 1. 溫泉標章申請使用辦法。 2. 溫泉取供事業申請許可辦法。 3. 溫泉區土地及建築物使用管理辦法。 4. 溫泉區管理計畫擬訂審議及管理辦法。 |
| 行政院原住民族委員會 | 1. 原住民個人或團體經營民族地區溫泉輔導及獎勵辦法。 |