

壹、目前規範之狀況

一、沿革及依據

(一) 沿革

民國六十三年六月內政部頒定「遏止社會奢靡風氣措施」，禁止舞廳、酒家、酒吧及特種咖啡茶室等特定目的事業之新設、擴大營業及轉讓，並由省（市）政府對各該行業依特定營業管理規則加以管理，以警察機關為主管機關。民國七十四年一月三十一日行政院修正內政部所報「特定營業管理政策改進建議」並核定名稱為「特定營業管理改進措施」，除將前述幾種營業劃出「特定營業」範圍外改依商業登記法之規定管理，並放寬其遷移、出租、轉讓、變更組織、增減股東、擴大營業場所等限制，惟仍禁止新設，其中並將十三種特定營業中之戲劇院、遊藝場業調整為特許營業，指定其目的事業主管機關在中央為教育部，在省（市）為省（市）政府教育廳（局），在縣（市）為縣（市）政府，並指示教育部依該部於民國六十八年訂頒之「演藝事業暨演藝人員輔導管理規則」之規定管理之。

民國七十六年六月二十四日行政院函示教育部將「演藝事業暨演藝人員輔導管理規則」修正草案中之遊藝場業、演藝事業、戲劇院之管理另定原則，交由省、市政府據以訂定管理辦法，送請省、市議會通過後分別實施管理；教育部旋即依據指示研訂「遊藝事業管理原則」草案乙種報院，並於民國

七十六年九月二十三日奉行政院核定實施，惟該項管理原則管理範圍並未含電動玩具。直至民國七十七年行政院因原屬管制之電動玩具進口已予開放，乃於同年二月十日台~~切~~經字第三七八一號函復經濟部，依經建會審核意見，請省（市）政府將不具賭博性、色情性質之電動玩具納入遊藝事業管理辦法中管理。至此電動玩具始納入遊藝事業管理範圍。

鑑於省市議會未能順利通過遊藝事業管理辦法，行政院乃於民國七十九年六月二十二日台~~切~~內字第一六一三五號函示電動玩具、柏青哥、M·T·V、K·T·V、卡拉OK、酒廊、茶室、理髮廳等之管理規則不必由省（市）政府訂定，可一律由中央基於法律訂頒行政命令。教育部乃訂頒「遊藝事業輔導管理規則」及修正「演藝事業暨演藝人員輔導管理規則」據以施行，並於同一年十二月十日發布實施至今。附帶一提，前開二種輔導管理規則，曾經教育部於民國七十九年十二月十日以台~~切~~參字第六一一八〇及六一一八一號函送立法院查照，惟該院教育委員會以前開二規則限制人民權利義務而將查照案改為審查案，並分別於民國八十一年四月二十九日及八十三年三月九日召開審查會議，決議通知教育部更正後再送立法院。

□ 依據

一般而言，關於電動玩具等遊藝事業之規範管理，除依上開教育部訂頒

之「遊藝場業輔導管理規則」以為執行依據外，並依行政院治安會報院長指示事項及治安會報裁決待辦事項協調會議會商結論〔註一〕，以及各相關法令辦理。其中除遊藝場業輔導管理規則另於後述外，以下就有關之規範重點略述如下：〔註二〕

1 治安會報提示事項重點

- (1) 電動玩具等管理規則一律由中央基於法律訂頒行政命令。
 - (2) 主管機關管理能力不夠，可酌情增設稽察人員（如因執行取締能力不足，可由警方配屬適當警力，歸其指揮運用）。
 - (3) 電動玩具非法業者查獲後沒入之機具，可依行政處分先行銷燬。
 - (4) 各目的事業稽察取締工作，可以各直轄市、縣市治安會報名義組成聯合稽察小組執行。
 - (5) 對各行業之管理，可研究以委託方式透過各行業公會辦理。
 - (6) 對違規行業、違章工廠之用電，經濟部依電業法規定，嚴格執行斷電處罰。
- ### 2 治安會報裁決待辦事項協調會議會商結論事項重點
- (1) 有關非法電動玩具之禁止陳列與營業，由警察機關配合執行。
 - (2) 已陳列而尚未檢驗之電動玩具，其程序上如何補正，請經濟部商檢局儘速配合辦理。

(3) 賭博性電動玩具，如屬違反社會秩序行為，由警察機關處理。

(4) 各特定目的事業主管機關，應就所主管目的事業之管理，提列其立法原則和理由，擬具處理意見，送由經濟部綜合彙整，並研究統一制定「特定目的事業管理法」案之可行性。

(5) 教育部為維護社會安寧秩序，公告查禁公然陳列色情及賭博性電動玩具，自可依社會秩序維護法第六十三條第一項第八款規定辦理。

(6) 通過「賭博性、色情性電動玩具管制進口作業要點」及本於職權訂定之「遊藝場業電動玩具機具補證作業規定」。

(7) 關於柏青哥（小鋼珠）業者陳情於商業團體分業標準中增列柏青哥商業業別，俾利其籌組公會，係屬商業團體法第四條規定由經濟部會同內政部訂定之事項。即使另組公會，仍應依其營業性質納入輔導管理範圍。

3 相關法令

依遊藝場業輔導管理規則第十七條第一項規定，營業有違法行為時，該管主管機關應依左列規定辦理。

(1) 未經登記即行營業或經營登記範圍外之業務者，依公司法、商業登記法之規定。

(2) 未經營業登記擅自營業或登記之事項不實者，依營業稅法之規定。

- (3) 違反都市土地使用分區管制或非都市土地使用管制者，依都市計畫法、區域計畫法之規定。
 - (4) 違法變更建築物之使用或擅自擴大營業場所者，依建築法之規定。
 - (5) 違反消防安全設備之規定者，依消防法之規定。
 - (6) 有違反社會秩序行為或犯罪嫌疑者，依社會秩序維護法、刑法之規定。
 - (7) 電動玩具之機具未經依法檢驗合格先行營業者，依商品檢驗法之規定。
 - (8) 有足以妨害兒童、少年身心發展之行為者，依兒童福利法、少年福利法之規定。
 - (9) 違反環境保護之規定者，依環境保護法令之規定。
 - (10) 違反其他法令規定者，依其規定。
- 另依同條第二項規定前項違法情節重大者，該管主管機關得依建築法、電業法、自來水法之有關規定，通知電業、自來水事業停止供電、供水。除上述各相關法律外，尚有諸多行政命令以為執行之依據。例如「遊藝場業電動玩具機具補證檢驗作業規定」、「賭博性、色情性電動玩具管制進口作業要點」、「警察機關取締色情及賭博性電動玩具執行要點」、「遊藝場業及演藝事業查報小組工作重點須知」等。

二、理論上與實際上之間題點

由上可知有關電動玩具等遊藝場業輔導管理之相關法規相當分歧，且主要依無法律位階之行政命令（多為學理上之行政規則）為之，由於管理事項多涉及人民之權利義務，在欠缺明確授權規範之情形下，遂使主管機關於執行上發生力不從心、猶豫不決之狀況。有關之間題約可整理為理論上之間題點與實際執行上之間題點加以說明。

(一) 理論上之間題點

1 合憲性

民主法治國家法律保留原則要求行政機關就一定事項為行政行為時，應有法律之依據，依目前學者通說認為至少關於侵害人民權利課予義務之行為應有法律之依據（即侵害保留說），雖中央法規標準法第七條有行政機關得依職權訂定命令之規定（職權命令），但此觀諸同法第五條關於應以法律規定之事項之規定，可知行政機關並無法據上開有關職權命令之規定制定限制人民權利課予義務之行政命令，而學者在有關此職權命令之解釋中，通說亦認為如欲承認具有法規範效力之職權命令，至少應將該命令之規範事項限定於授與人民權利、免除其義務或與人民權利義務無關之事項，亦即僅授益事項得訂定職權命令。據此以觀，有關電動玩具類遊藝場業之管理規定，其中

不乏涉及人民權利義務之事項，例如營業之許可、負責人之欠格事由、營業地點之限制、營業行為及營業方式之限制、撤銷許可以及停止供電、供水等，在此欠缺明確授權規範下卻對人民權利義務設有諸多重大規定（其中主要涉及營業自由），就憲法保障人民基本權利之有關規定而言，實難謂為妥當。此一問題於近來亦受各主管行政機關之重視，而有就各特定業種制定法律或統一制定特定目的事業管理法律之提議（註三），此項管理法律若能儘早制定通過，始為正本清源之道。

乙 營業種類與規範目的之關聯性

相同事項應為相同處理不同事項應為不同處理是為法治國家之基本要求，而依行政院核定影響治安之特定目的事業計有二十二種，分為舞廳業、舞場業、酒家業、酒吧（廊）業、特種咖啡茶室業、觀光理髮視聽理容院、視聽歌唱業（KTV）、浴室業（三溫暖）、地下工場、電動玩具業、遊藝場業、撞球場業、戲劇院（演藝場所）、觀光飯店（含夜總會）業、旅（賓）館業、電影院業、錄影節目製播映業（MTV）、指壓按摩中心業、妓女戶業、爆竹煙火業、車輛修配保管業以及寄售舊貨業，並分別交由經濟部、教育部、交通部、行政院新聞局以及內政部負責管理。其不問規範對象之性質為何，即一律納入作為特定目的事業（即俗稱之特種行業）加以規範管理，致使規範對象與規範目的未必一致（例如將地下工場、觀光飯店業、旅（賓）

（館業、電影院業、錄影節目製播映業、爆竹煙火業、車輛修配保管業、寄售舊貨業視為影響治安之行業），且同性質之特定目的事業分由不同之行政機關主管，違反法律適用一致化之要求，造成同一事項無同一規範之問題，且就各省（市）政府得對上開特定目的事業分別訂定單行法規管理之現狀而言，更使問題激化。將來統一制定特定目的事業管理法律時此一問題如未有妥適解決，對於將來之執行不僅將發生困難，且亦模糊法律之規範目的。

即以現行由教育部主管之電動玩具類遊藝場業之規範管理而言，依該部之遊藝場業輔導管理規則第三條規定「本規則所稱遊藝場業係指經營以場地設施供不特定人遊樂之場所。其經營種類如下：一、電動玩具類：電動玩具、小鋼珠（柏青哥）。二、球類：撞球。三、標射類：空氣槍、飛鏢。四、經指定屬於正當娛樂之其他遊藝」。其中關於撞球業是否宜納入為遊藝場業而與電動玩具作同一規範即有問題（註四），換言之自營業種類與規範目的之關聯性而言，規範對象應自規範目的加以限定，且所採取之規制手法或方式亦應分別各不同性質之營業作妥適規定。

3 規範目的與業務職掌

各行政機關之職權應依其組織法律定之，係屬法治國家之原則，故如欲增加、改變或調整行政機關之職權，由於涉及權限之變更或創設，應依法法律始得為之，否則即有違法之虞。準此以觀，目前行政院將核定之二十一種

(註五)影響治安行業之管理，分別交由經濟部、教育部、交通部、行政院新聞局以及法務部掌管，是否妥當即不無疑問。以教育部掌管遊藝場業之管理而言，依教育部組織法第一條規定「教育部主管全國學術、文化及教育行政事務」，故該部之職掌應指具有學術、文化、教育功能之行政事務，將上開遊藝場業之管理僅以行政院七十七年二月十日台⁷經字第三七八一號函即納入該部管理，似有違組織權限法定原則(註六)。且以管理各該營業之目的而言，係因各該行業係屬影響治安之行業，故在目前行政院之組織中，最適合之職掌機關應為內政部警政署，應納入警察之權限範圍內(註七)。如考慮由於關於各該行業之管理牽涉諸多相關行政機關之業務職掌，無法統由某一行政機關負責管理，而不得不分由業務相關機關管理或指定某一機關管理時，至少亦應以法律為組織法之授權。換言之無論係指定機關或另設置一專責機構，因涉及組織法上權限之變更或創設，應以法律定之，以免有違法之虞。

4 權限之融合

依遊藝場業輔導管理規則第十七條第二項規定，營業有違反行為且其情節重大者，該管主管機關得依建築法、電業法、自來水法之有關規定，通知電業、自來水事業停止供電、供水。此項規定並列為「遊藝場業及演藝事業查報小組工作重點須知」之共同查報重點，而此種對違法業者藉由停止供水

、供電（即俗稱之斷水斷電措施），以強制其改善違法行為，於行政實務上係行政機關執行取締違法工作上普遍使用之相當有效之手段之一。

惟行政機關執行法規應遵循該法規之目的，亦即依禁止不當聯結原則，行政應基於實質的觀點為決定與行為，且行政之任何措施與該措施所處理之事實狀態間須保持適度之關係，故如行政行為之作成如未考慮重要之觀點或考慮與其處理上無關之觀點，即屬違法之行為，此在行政享有裁量權之情形亦同。換言之行政依行政授權法規雖得為某種強制手段（如上開斷水斷電），但如行政機關利用該行政手段以達成不同於授權法規所欲達成之行政目的時（為私的報復目的而行使行政權限固不待言，即為達成不同於該當授權法規之目的之其他行政目的而行使行政權限時亦同），縱該二不同目的之規範主管機關為同一行政機關，亦有構成濫用行政權限之虞，此即學理上所謂權限之融合（Koppelung）。

準此以觀，上開遊藝場業輔導管理規則第十七條第二項之規定，即有待商榷。蓋依建築法第七十三條規定「建築物非經領得使用執照，不准接水、接電、或申請營業登記及使用，非經領得變更使用執照，不得變更其使用執照。」，電業法第七十二條第一項規定「電業因左列情形之一，得對用戶停止供電：一、用戶有竊電行為者。二、用戶用電裝置經檢驗不合規定，在指定期間未改善者。三、用戶拒絕檢查者。四、用戶欠繳電費經限期催繳仍不

交付者。」，自來水法第七十條第一項規定「自來水事業因左列情形之一，得對自來水用戶停止供水：一、有竊水行為，證據確實者。二、用水設備或其裝置方式經檢驗不合規定，在指定期間未經改善者。三、無正當理由拒絕第六十八條、第六十九條之檢查者。四、欠繳應付各費逾期二個月，經限期催繳仍不清付者。五、拒絕裝設量水器者。六、有違反第四十七條之情事，經通知改正，延不辦理者。」，上開有關得停止供水、供電之原因，均有嚴格之規定，而本輔導管理規則為達對遊藝場業之管理規範目的，卻規定得為停止供水供電，可謂正為上開權限之融合之典型。因此為避免因權限之融合所引起之違法爭議，在未有立法解決之前，由於上開建築法、電業法及自來水法關於得停止供水、供電之原因採列舉規定並無概括之規定，實不宜驟然採行。如認為有採行之必要，至少上開停止供水供電行政手段之行使，應限於業者違反行為所違反之規範目的與各該得為停止供水供電之授權法規規範目的間，有實質的關聯性始足當之（僅有抽象的一般的公共目的如公共安全之關聯性仍屬不足），即應採嚴格的附條件容許之態度。

5 統一法典之必要性

由於影響治安而與公共安全、社會善良風俗關係密切且須予以特別管理或加限制之行業種類繁多，對於此諸多業種之規制是否應予以制定統一的規範以為執行之依據，直接影響執行之成效。一般而言如規範對象之性質類似

或相同（如均為影響治安且有予以特別管理必要之行業）且有予以置於同一規範目的予以規律之必要（如均為防止各該業種與黃、賭、毒及暴力相結合而影響治安），即有予以統一規律之必要。就前開行政院核定影響治安之二十一種行業中，雖自理論上與實際上有諸多行業事實上不宜予以統一規範，但得加以整理而統一規範之行業亦所在多有。依民國八十一年經濟部委託中央警官學校警政研究所所做「統一制定特定目的事業管理法律之可行性研究報告」，對特定目的事業制定統一管理法律之優缺點與不制定之優缺點（註八）之評估結論，認為基於法治國家之要求應以制定統一法典為妥（註九）。誠然制定統一之法律非全無困難，且有無另設專責機構統籌辦理亦見人見智，但本文基於以下理由亦認為以制定統一的法律為妥。

(1) 符合同一性質之事項應作同一規律之要求 按依前述行政院核定二十一種特定行業為影響治安之行業而予以特別規範之原因，主要在於各該行業之性質與影響治安之黃、賭、毒、暴力等具有密切之關聯或具有高度之結合可能性，為維持公共秩序保護善良風俗，乃對之實施特別之規律。以此而言，如立法之目的在於公共秩序與善良風俗之維護，則在此目的下將相關聯且性質相同之行業統一納入管理，可使人民有一明確之規範可資依循，且在主管機關之執行上亦不致發生無法可資適用或因法規之混亂而造成適用上混亂或不一致之現象。

(2) 減少管理上之困擾 目前政府於執行特定目的事業之管理時，所面臨之最大困難即在於牽涉之相關行政機關眾多而無法協調一致，以致於造成多頭馬車現象或於執行上力不從心。因此為避免執行上各機關之本位主義或發生執行困難，制定統一之法律至少在若干程度上可明確各相關主管機關之權利與責任，不致發生互相推諉或敷衍了事之情況，對於專業人力之養成、經費之來源等制度上之問題亦可作相當程度之改善。且由於管理之對象、手段（如營業申請許可與設立之條件、營業時間、營業行為、營業檢查等）、處罰（如撤銷登記、停止營業、勒令歇業等）明確，亦可避免行政機關濫用其職權或造成管理上之漏洞並提高行政機關之執行能力。在管理執行之權限分屬中央與地方之情形，除可明確中央與地方之權限外，亦可由各地方視其地域實情做相應之規律。

(3) 輔導業者營業納入正軌 就目前之現況而言，上開二十一種特定目的事業最大之問題在於普遍之「地下化」，而業者所以不願取得合法執照營業之最大理由，主要在於相關法規如部計、消防、環保、衛生等法令之各種限制。此就特定目的事業管理法律之積極目的—營業之健全化、業務之適正化而言，此種業者配合意願不高之情況，顯非樂見。因之藉由統一立法，檢討不合時宜之相關法令以及業者之意見，於該統一法律中做適當之改善或配合措置，應可適度減少業者規避管理之心態，以達保護合法懲治非法之效果。

在個別修法緩不濟急或相關法律不宜為特定問題更動之情形下，亦可適度減少因不合理規定所造成管理上之問題。

(4) 強化青少年、兒童之保護　特定目的事業之管理雖同時兼具有保護消費者、環保、衛生以及消防之目的，但最重要者則在於其不僅與黃、賭、毒、暴力具有高度之結合可能性，且其營業與青少年、兒童之身心發展有密切之關係，在保護青少年、兒童為國家重要施政一環之現代行政，其保護應有綜合完善之規畫，是以對上開營業以法律統一規定青少年、兒童保護條款，除可落實保護外，亦可宣示政府執行之決心（註十）。

最後關於如制定統一之法律，其規範之對象應包括何種營業，有關問題詳如後述貳、二之說明。而在目前制定統一之法律仍有困難之情形，不妨先就各機關所主管特定目的事業之規範，選其性質相近者（如教育部所主管之電動玩具等遊藝場）制定法律以為規範。

□ 實際上之問題點

1 規範對象未切合實際

按規範對象應符合規範目的已如前述，而規範目的雖在於公共秩序及善良風俗之維持，但就其所規範之業種而言，則係因各該業種之性質及遊藝行為與黃、賭、毒、暴力有高度之結合可能性（例如酒家業、酒廊業之飲酒及

陪侍行為與色情之關聯性，電動玩具中如吃角子老虎等激發客人射倖心之游玩行為與賭博之關聯性等），故所規範之對象應符合此項要求者始足當之。因此前述二十一種影響治安行業中之地下工廠等固不待言（註十一），即以教育部納入作為遊藝場業而予以規範管理之業種而言，依該部遊藝場業輔導管理規則第三條規定包括撞球一項，但就撞球之性質及其營業行為而言均屬正當之休閒娛樂，成問題者僅在於該行業流行之初因業者以供應菸、酒等有害青少年健全發展之物以招徠顧客，而成為不良少年聚集之所，且因若干消費者利用撞球對賭而易滋生事端之故，並非撞球本身性質上或打撞球此一行為本身有何不當之處。換言之此種營業，除有特殊之原因外（例如實際上成為青少年聚集之所且經實證調查顯示該場所與青少年之犯罪或非行有密切之關係，為保護青少年之健全發展而予以納入規範）（註十二）並無特別加以規律之必要。

2 規範方式欠缺積極性

整體而言，政府關於特定目的事業之規範管理，係屬消極的防杜禁止，除政策上原則禁止新設外，於各相關規範法規亦多側重於違法行為之取締而少有輔導業者使其業務適正行使之措施，致使多數業者不願合法化而採地下營業之方式（註十三），而地下化又因無法受到公權力之保護易為色情與暴力組織集團所支配及控制，致使治安日益敗壞。此一惡性循環之結果，歸根

究底即在於不論政府之政策或相關法規均無法保護合法業者或輔導其步上正軌之故。以教育部遊藝場業輔導管理規則而言，除第一條規定「為輔導管理遊藝場業合法經營，推行正當休閒活動，以維護國民身心健康、社會安寧及善良風俗，特訂定本規則」，第十五條規定「主管機關應會同有關機關定期查驗遊藝場業，並予輔導、獎勵或處分」，第十六條「遊藝場業對於推行社會教育、倡導正當娛樂著有貢獻者，主管機關得予左列之獎勵：一、發給獎牌、獎狀或紀念狀。二、發給獎金。」共三個條文設有抽象且不切實際之輔導規定外，對遊藝場業之健全發展並無實質上助益（註十四），故空有輔導之理想而無輔導之實。

3 牽涉機關眾多協調不易與相關法令之不合時宜

以遊藝場業輔導管理依據而言，其種類繁多已如前述（壹、一、二參照），由於教育部所訂定之「遊藝場業輔導管理規則」性質上屬行政命令，對業者違法行為之取締因無法律之明確授權故無法制定明確有效之強制手段或罰則，僅能依公司法、商業登記法、營業稅法、都市計畫法、區域計畫法、建築法、消防法、社會秩序維護法、刑法、商品檢驗法、兒童福利法、少年福利法及環境保護法令等法規之規定，協調各主管機關配合稽查取締，如未獲相關單位配合，即難以收效。且因同一事項之執行，往往涉及多項法令，法令之規定如不合時宜，亦造成管理業務推展之困難（註十五）。而目前不

合時宜之法令主要以都市計畫法關於土地分區使用管制規定以及建築法關於建築物變更使用等之限制最為嚴苛（註十六）。

4 欠缺有效之規制手法

由於各特定目的事業之管理規範性質上多僅為行政命令，故對於違法業者得採取具體有效之強制、處罰手段者，僅限於依法具有強制、處罰權限之行政機關（多為主管社會治安之內政部以及主管商業登記、公司登記之經濟部），致造成雖為某一特定目的事業之主管機關卻不具強制、處罰權限之結果，使執行查察取締之效果不彰。以教育部主管之遊藝場業之稽查取締而言，依該部所訂遊藝場業輔導管理規則第十七條，關於對業者違法行為之處罰雖規定有(1)撤銷許可（第三項）、(2)停止供電、供水（第二項）、(3)依相關法令之規定辦理（第一項），其中撤銷許可因業者多為無照且多收買有所謂「職業人頭」以資規避，另對民國七十九年十二月十日遊藝場業輔導管理規則實施生效以前已辦妥公司執照、營利事業登記之遊藝場業，鑑於法規不溯及既往原則，業者縱不依管理規則辦理許可亦無違反管理規則之虞（註十七），從而亦不生撤銷許可之問題。至於停止供電、供水固為一有效之強制手段，但因涉及權限之融合問題，其合法性已有待商榷，且得為停止供電、供水之機關同項規定為該管主管機關，亦非教育部所得為之（註十八）。最後就依相關法令規定辦理而言，有關之強制、處罰亦非教育部所得置喙。因之

在有關之規制手法或法律層次偏低、或欠缺法律之根據、或屬於其他機關之權限之情形下，欲有效規制業者之行為無異於緣木求魚。

5 執行人力未制度化

由於特定目的事業之管理業務涉及諸多相關行政機關，故其查察取締首先即須協調各有關機關，目前雖有協調督導會報之設置以協調督導各機關配合行動，但各機關或因本身業務繁忙（最明顯者為警察機關）或因本位主義之故，其效果畢竟有限。且因人力分屬不同單位，其機動性、機密性、協調性均顯不足，各主管機關對於所主管特定目的事業之查察取締之人力編組多採臨時編組或為約僱性質缺乏專責機構及專業人員，工作危險性高而待遇、陞遷、保險等又缺乏保障致人員流動性高以及各機關財力有限等因素，致使查察取締工作難以推動（註十九）。

貳、制度設計之基本理念

關於特定目的事業尤其電動玩具等遊藝場類之目前規範狀況珞如前述，以下針對上述各項問題就電動玩具等遊藝場業法制化之基本理念進一步說明，以為制度設計時之依據。

一、規範之公共性與業者之基本權利

一般而言對營業之規制主要係以各該營業之營業自由為對象，而所謂營業自由一般係指選擇營業與營業方式之自由，對其加以規律自應符合憲法第二十三條非基於為防止防礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益所必要，不得以法律限制之規定。準此以觀，對電動玩具等遊藝場之規制自亦應符合上開憲法之要求。惟為避免過度規制或規制不足，於擬定法規時應注意下列各點：

(1) 提升法律層級 按有關規制行政由於多涉及人民之權利義務，故原則須有法律之根據或授權，尤其在定有處罰之規定時基於處罰法定原則更須有形式法律之根據始得為之，且提升根據法規之層級亦有助於執行之實效性，故不論自人民權利保護之觀點或執行實效性之觀點均有提升法律層級之必要

(2) 確立規範目的 規範目的之確立在於使受法規規律之營業種類、營業方式等有一合理明確之範圍，不僅可使行政機關於行使之規制權限時不致逾越或濫用其權力，亦得用以審查立法機關於制定法規時是否符合比例原則。以教育部「遊藝場業輔導管理規則」關於遊藝場業負責人資格之限制而言，同規則第八條第一項規定「遊藝場業之負責人應具有高級中等以上學校畢業之學歷或同等之資格」，此項限制是否為「輔導管理遊藝場業合法經營，推行正當休閒活動，以維護國民身心健康、社會安寧及善良風俗」（同規則第一條）所必要，即有待商榷。（註二十）。蓋所以對遊藝場業加以規律者主要係因各遊藝營業用之機具、設備等與遊藝方式結合之結果，與所欲規範之黃、賭、毒、暴力等違法行為間具有密切之合理關聯性之故。因之如以遊藝場業輔導管理規則第一條之規定而言，該法對遊藝場之規範目的應在於「具體藉由『對違法營業行為之規制及促進其業務之適正』以維持公共秩序、善良風俗並保護國民、青少年之身心健康」，而非僅抽象之公共秩序、善良風俗之維持與國民、青少年身心健康之保護（註二十一）。

(3) 明確行政權限 按行政之任務在於確保公益（公共性），惟因行政業務種類繁多乃於組織上分配予各機關掌理，是為行政權限分配原則，為使各行政機關之權限與責任相稱，各行政機關所掌理之業務應符合其組織法之規定。因此為避免如前述對遊藝場業之管理虞越主管機關之權限範圍、主管機

關有責無權、相關機關之混亂以及權限之融合等問題，關於遊藝場業之管理，應審慎評估權責適當之行政機關以為主管機關。

(4)擬定適正程序 基於法治國家之程序的理解，儘量賦與人民聽證等程序上權利，為現代行政之主要課題之一。雖何種行政活動應依一定之行政程序為之，難自憲法直接導出，但自人民自由、權利之程序的保障之觀點而言，至少關於侵害行政或涉及第三人或多數人之重大利益之情形，原則上應給予陳述意見之機會及聽證等最低程序上之要求。因之關於遊藝場業之規制，例如許可之撤銷、停業或歇業處分等對業者之重大不利益處分固不待言，即就例如許可申請之審查、電動玩具等遊藝機具之檢驗等，為加強行政之公正性、透明性並兼顧業者之意見，亦有依一定程序為之之必要。

二、規範目的與規範對象

對遊藝場業之規範目的為何固為立法政策之問題，然就前述規範之沿革及比較法上各國對特定目的事業之規律而言，規範之目的主要包括(1)消極的管制以及(2)積極的輔導二者。另外適於納入規律之業種為何，除應受規範目的左右外，亦受各該營業實際上對社會所造成之影響而定，是以各國未必相同，惟如自其與上開消極的管制與積極的輔導目的之關聯性而言，則可大別

為(1)有健全發展可能性之營業與(2)無健全發展可能性之營業二類。其中前者主管機關可對之為消極的管制與積極的輔導，而後者僅有消極的管制之問題，至於何種營業有健全發展可能何種營業無健全發展可能，應視各該營業之性質、遊藝方式等與所欲規律黃、賭、毒、暴力等行為之關聯性而定〔註十二〕。即基於此一觀念，本報告主張採行分級制。

(一) 有健全發展可能性之營業

電動玩具由於機具種類眾多，故難以為一律之規制，例如其中有純供娛樂者（如俄羅斯方塊、NBA籃球賽等）、遊藝方式易於激發客人之射慄心者（如吃角子老虎、麻將牌、撲克、輪盤、賽馬、水果盤等）以及易引起客人性慾或有猥褻影像圖案者（如美女拳），不一而足，而所謂之柏青哥亦具有激發客人射慄心之效果。然而由於電動玩具除非該機具本身即與黃、賭等行為直接結合〔註二十三〕者外，是否應加規制均與該遊藝機具之遊藝方式有關，且事實上電動玩具亦具有益智等健全休閒娛樂功能，故為有健全發展可能之營業。

(二) 無健全發展可能性之營業

就電動玩具等遊藝場之業種而言，除撞球場不宜列入外，約包括電動玩

具、柏青哥、標射類及其他同性質之營業，依其性質非無健全發展可能。依日本關於所謂無健全發展之風俗關聯營業，係指例如土耳其浴、脫衣舞劇場、愛人旅管及成人商品店等涉及「性風俗」之營業，為掌握其營業實態並加以嚴格規範乃採申報制，此為關於無健全發展可能性營業之規範特色（但並非所有有健全發展可能性之營業均採取許可制，按許可制與申報制之採用應視規範行為與規範目的間之關係而定。後述五、（參照）。固然由於國情之不同，外國之制度例如日本關於風俗營業、深夜飲食店營業與一般飲食店營業（以上為有健全發展可能性之營業）以及風俗關聯營業（無健全發展可能性之營業）之分類，未必可一概引進適用。例如最近流行之情趣商店與日本所謂之成人商品店性質相同，但在我國為國人接受之可能性顯然頗高，是以應否視為無健全發展可能即有待商榷。但就我國關於電動玩具之經營型態而言，雖其遊藝機具多混合純供娛樂者以及有激發客人射慄心或色慾之遊藝機具為主，要營業機具，並不乏全部均以後者為營業機具者，而其間更有以轉賣獎品再由業者買回之方式實際經營賭博者，然如前述因其多為如何規律其遊藝方式以及審核其遊藝機具之間題，並無將之列為無健全發展可能性營業之必要。

另外宜注意者，無健全化可能之營業並不意味該營業應予以禁絕而不予合法化，而係僅單就是否應積極的提供該營業輔導措施以促其業務之適正化

為著眼點，與是否合法化之問題無關。就我國國情而言，目前政策上雖對黃、賭、毒及暴力等四種行為採絕對禁止，但社會大眾對黃、賭二行為之容忍度（註二十四）及非價則顯低於毒、暴力二者。是以所謂色情或賭博行業將來如合法化，可將之列入無健全可能性之特定目的事業加以嚴格管理。

三、規範目的與規制手法

規範業種既如前述可分別依其健全可能性而區分為二種，則其規範之手段自亦可分別情形而為不同之規律。另外所謂有健全發展可能性之營業其本質既非與黃、賭等違法行為直接結合而有合理的關聯性，故對此類營業之規律，亦可分別其關聯性程度之強弱，而分別為不同之規律。因此有關電動玩具等營業場業之管理手段，即可約略歸納如下：

(一) 健全發展可能性

營業依其是否有健全發展可能性，其規制之手法可分別為輔導與規制手法二種說明。

1 輔導手法

僅適用於有健全發展可能性之營業。但基於自由市場經濟之原則，除非

必要否則政府不應介入市場之運作，因此所謂輔導之手法並非如資金補助等金錢、物資上之輔助，而係指提供營業合法之經營管道、減少對營業之不合理限制以及必要相關資訊技術之協助等而言。準此以觀，例如簡化行政作業手續、協助業者組織公會、明確各項規制基準、減少不合理之法令或限制以及給予陳述意見或參與之程序上權利等均屬之。

2 規制手法

不論營業有無健全發展可能性均可採取此一手法，僅其規制之程度有所不同（即對無健全發展可能之營業係以申報制掌握其營業實態且其規律方式較為嚴格）。一般而言對於電動玩具等遊藝場之規制，可自營業之許可、營業方式、營業場所構造、營業機具之型式等方面為之，且為確保規制之效果並有各種之強制、處罰手段。另為且為確實掌握營業動態，並有若干輔助監督措施，例如命營業為報告、提出資料以及進入、質問、檢查等行政調查措施。

(二) 與黃、賭、毒、暴力結合可能性

對營業所採取之規制手法，應考慮各營業之場所、構造、設備、營業用之機具與遊藝方式等與所欲規範之黃、賭、毒、暴力等行為間之合理的關聯性。因此關於遊藝機具型式之射倖性或是否有裸露等猥亵影像圖案（如吃角

子老虎、麻將牌、輪盤、水果盤等之射悻性與美女拳之猥亵性）、遊藝場所之構造（如封閉性、照度等）、遊藝方式（如提供獎品、兌換金錢等有價證券等）等，均應就其與違法行為間之關聯性加以妥適之規律。

三 影響青少年不良行為之可能性

由於電動玩具等遊藝場易為青少年聚集之場所而成為犯罪與非行之溫床（註二十五），為防止各該營業有防礙少年身心健全成長之行為，故對其營業行為應設以若干必要之限制。例如營業場所設置地點（如在學校周邊區域不得設置）、營業時間（如應限制青少年進入之時間）、營業方式（如不得對青少年提供菸、酒、檳榔、毒品等物品）、營業場所之構造（如封閉性、照度、不得容留客人休息等）等，均應自保護青少年之觀點做妥適規畫。

四 對消費者及附近居民之保障

例如營業場所設置地域之限制、營業所構造及設備應符合消防等安全要求、有關噪音、振動應符合環保標準、遊藝場許可證之揭示、費用等遊藝規則之表示、照度之限制、廣告、宣傳之限制、衛生之管理等。換言之對遊藝場之規制應考慮消費者保護及環境保護之要求。

四、專責規制機關與民間活力之運用

目前關於電動玩具等遊藝場業之輔導管理雖由教育部主管，但如前所述因此項業務性質與教育部之職掌頗有出入，且因財力、人力等因素使其業務之執行多由編制內人員兼任或由少數約僱人員辦理（註二十六），而在協調各相關機關協助上亦往遭遇困難，因此宜成立專責機構以統籌管理。至於此項專責機構應設於何機關之內應考慮各機關之權限職掌以及業務性質為妥適規劃，由於其業務在於藉由對營業之規制以維護社會秩序及善良風俗並促進營業之適正，似宜以警察機關之內政部警政署為主管機關。

另外由於電動玩具等遊藝場營業同時涉及善良風俗之保持、青少年身心健康，是以如何使營業適正經營以提供國民健康之休閒娛樂而避免其負面發展，應為努力之理想。為達此一理想除主管機關之指導、警告、查察取締及輔導外，更有待於民間之各項配合，其中如業者團體（如公會）本身之自律、各青少年、婦女保護團體之壓力監督、或其他全國性、地區性第三者公法人團體之處理陳情、研習講習、青少年之扶助援助、營業行為之調查報告等，此等民間活力如能妥適運用，當可進一步促進電動玩具等遊藝場業經營之適正。

五、具體規制手法之活用

對營業之規制並非僅以警察許可等權力性手法為之，非權力性之手法例如行政指導亦常可發揮重要之功能。而且為有效發揮各規制手法之實效性，通例大多設有各種行政上之義務履行擔保制度（例如行政秩序罰與行政刑罰等）。而此諸多規制手法如何運用，與受規範營業行為之性質具有重要之關係。因此如何有效運用各規制手法，直接影響規範目的之達成。

(一) 規範業種與許可制、申報制

對於規範業種因其營業性質之不同而分別採許可制及申報制者，為日本昭和五十九年修正之「風俗營業等之規制及業務之適正化法」之特色。考其採申報制之原因主要係針對以下二種營業〔註二十七〕。即(1)對於「個人房浴室」、「汽車旅館」、「愛人旅館」、「成人商品店」等所謂「性風俗」營業，因無健全發展可能，為掌握其營業實態並課以嚴格規範。(2)對不屬風俗營業之一般深夜飲食店營業之飲食業中之酒吧、酒家及其他「提供酒類之飲食店營業」採取申報制以為「必要」之規範。因此其包括為對無健全發展可能性之營業為掌握其實態而為嚴格規範）以及對有健全發展可能性之深夜飲食店營業，因其僅須取得食品衛生法上之飲食店營業許可即可營業而無須取得風俗營業之許可，但因其營業實態有僱用女侍陪侍者而成為該當風俗

營業之營業，為掌握其實態及避免取締上之困難而採申報制（註二十八）。因之申報制之精神在於掌握營業之實態，與規制手法之嚴苛或寬鬆並無必然之關係。準此而言，目前我國關於電動玩具之經營方式，除專業之經營方式外，尚有所謂「兼營」、「寄檯」等方式不一而足，要求此類營業一律須取得主管機關之營業許可事實上未必可行，但又不宜放任而不加規制，此時不妨可參照前揭申報制之精神，課予此類業者以申報義務以為規範。

□ 遵守事項與禁止事項

對於營業行為之規制方法，有以規定營業應遵守事項之正面表列方式以及規定營業禁止行為之負面表列方式二種。其區別標準係依行為之性質而定，故並非以法條之表現方式為「應……」或「不得……」為區別標準。亦即一般而言行政違反行為之態樣，依其受非價之程度可分別課以如停止營業、勒令歇業等具制裁性質不利益處分之行政上管制罰、科以罰鍰之行政上秩序罰以及科以刑事上刑名之行政刑罰，因此將營業受規制之行為區分為遵守事項及禁止事項，對前者原則輔以行政上管制罰及秩序罰等義務履行擔保制度，對後者則輔以行政刑罰之義務履行擔保制度，就規範目的而言，因各義務履行擔保制度各具有不同之功能（如停止營業往往較諸科以刑事制裁更能有效強制業者遵守行政規定），分別各種受行政規範行為之性質而活用各種規

制手法，將更能有效達成行政目的（註二十九）。且由於關於禁止事項之違反係科以刑事制裁，故其規定同時為犯罪構成要件之規定，基於罪刑法定原則其規定應儘量明確且原則不得為擴張解釋，故於法之訂定及適用上亦具有實益。

四 授益性規制手法與侵益性規制手法

行政為達一定行政目的，可採取各種手段，依其性質可分為積極的輔導協助以及消極的強制制裁）或分為經濟性誘因之提供或拒絕、技術、資訊等服務之提供或拒絕、社會性心理性之獎勵或制裁（例如對優良業者發給代表營業品質之標章或對違法業者予以公告其營業名稱及負責人姓名等）以及前揭各種行政上或刑事上之制裁等。其中積極的輔導協助或經濟性誘因之提供、資訊技術等服務之提供與社會性心理性之獎勵，由於係以賦與業者經濟性、技術性或社會性之利益為手段，故可視為授益性規制手法，而其他具制裁性質之不利益手段則可視為侵益性手法（註三十）。由於為達行政目的，通常無法僅依侵益性手法達成，故授益性手法之活用亦屬相當重要。

四 輔助性規制手法

行政為確實掌握營業動態，除藉由於為許可或申報之際所蒐集之資料外

，更須不斷對營業進行各種調查，始能確實監督營業。一般而言此項調查包括報告及資料之徵收權及進入、質問、檢查等行政調查權。

六、規制程序

如前所述自法治國家之程序的理解而言，行政程序之整備為法治國家之要求，因此上述各種規制手法，應視其性質儘量賦與相對人或利害關係人以適當的程序保障，此不贅述。

基於以上之說明，以下就研究所得擬定試案以為將來立法之參考。其中所以未就整體上所有特定目的營業擬定試案者，在於(1)本研究係以電動玩具類遊藝場業法制為研究對象，(2)將來如制定統一之特定目的事業管理法律，其是否納入電動玩具等遊藝場業仍有爭議〔註三十一〕，(3)雖僅針對電動玩具等遊藝場業所擬定，但其內容大致上仍可作為特定目的事業管理法律之參考，(4)符合目前分別各業種制定管理法令之現況。另外為使說明更為詳盡，除一般既定格式（如立法目標、立法方針、草案重點及草案條文與立法理由）外，並於適當之處列入教育部所定「遊藝場業輔導管理規則」以為比較參考。至於條文之說明為免贅述請參考立法理由及日本法部分之說明。

一、立法目標

- (一)維護公共秩序、善良風俗以及清淨之風俗環境。
- (二)保護青少年、兒童及消費者。
- (三)促進營業之適正化。

二、立法方針

- (一) 順應時代潮流及社會現況。
- 兼顧行政之公共性與營業自由。
- 輔導與管理並重。
- 規制手法符合規範目的。
- 活用各項規制手法以適應營業之特殊性。
- 重視行政程序。
- (七) 重視民間活力。

三、草案重點

本試案內容分為總則、營業之許可等、營業之遵守事項及禁止事項、監督、罰則及附則，共六章三十七條。

- (一) 明定本法之目的為維護公共秩序、善良風俗、清淨之風俗環境及保護青少年之健全成長，並促進營業之健全化。（草案第一條）
- 明定主管機關在中央為內政部警政署，在省（市）為省（市）政府警政廳（市警察局），在縣（市）為縣（市）政府，並明定內政部警政署設遊藝場業輔導管理委員會，統籌辦理有關遊藝場營業之輔導管理

事宜。（草案第二條）

(二)明定遊藝場營業之範圍，明文納入兼營或寄檯方式之營業，禁止流動攤販式營業，並規定遊藝場營業之分級制。（草案第三條至第五條）

(四)明定遊藝場業原則採許可制度，例外於第一級營業採申報制。並明定許可之程序、人的欠格事由、物的欠格事由及申報之程序。（第六條至第十條）

(五)明定營業之轉讓、出租或變更之限制，以及繼承之程序、要件。（第十一條）

(六)明定營業之構造、設備或機具變更之承認及申報制度。（第十二條）

(七)明定營業許可、繼承之承認及構造、設備或機具變更之承認之一般撤銷事由。（第十三條）

(八)明定營業之停業、復業及歇業之申報。（第十四條）

(九)明定許可證之繳還義務。（第十五條）

(十)明定營業之許可證揭示義務、構造及設備維持義務、營業時間之限制、遊藝費用及遊藝規則之表示、照明、噪音及振動之限制、禁止年少者進入之表示以及宣傳及廣告之限制等遵守事項。（第十六條至第二十二條）

(十一)明定遊藝場業者之一般禁止行為。（第二十四條）

- (十一)明定第二級及第三級營業之特別禁止行為。(第二十五條)
- (十二)明定採遊藝機具之認定及檢定制度。(第二十三條)
- (十三)明定採現場管理人制度。(第二十六條)
- (十四)明定主管機關為防止有害及本法目的行為之發生，對遊藝場營業有違反法令之行為者，得為指示。(第二十七條)
- (十五)明定主管機關為撤銷許可或停止營業處分等制裁性處分之要件。(第二十八條)
- (十六)明定主管機關於作成重大處分時應行聽證及其程序。(第二十九條)
- (十七)明定遊藝場業者之備置從業者名簿之義務，及主管機關之報告徵收權與進入檢查權。(第三十條、第三十一條)
- (十八)明定違反本法行為之處罰。(第三十二條、第三十三條)
- (十九)明定遊藝場業者團體並新設遊藝場業管理輔助團體制度。(第三十四條、第三十五條)
- (二十)明定本法施行時之過渡措施及本法自公布日施行。(第三十六條、第三十七條)

(一)名稱

遊藝場業輔導管理條例

立法理由：

訂明本法名稱。

現行法名稱：

遊藝場業輔導管理規則

口第一章 總則

第一條（一）目的

- ①為管理遊藝場業以維護公共秩序、善良風俗、清淨之風俗環境及保護青少年之健全成長，並促進營業之健全化，特制定本條例。
- ②本條例未規定者，適用其他法令之規定。

立法理由：

- 1 明定本條例之立法目的在於對遊藝場業加以管理以維護公共秩序、善良風俗、清淨之風俗環境及保護青少年之健全成長，並促進營業

之健全化

2 指明本法與其他法令之關係為基本法與補充法之關係。

遊藝場業輔導管理規則

為輔導管理遊藝場業合法經營，推行正當休閒活動，以維護國民身心健康、社會安寧及善良風俗，特訂定本規則。

第二章（主管機關）

- ① 遊藝場業之主管機關，在中央為內政部警政署，在省（市）為省（市）政府警政廳（市警察局），在縣（市）為縣（市）政府。

② 內政部警政署設包括學者專家、社會公正人士、青少年福利促進委員會委員代表、遊藝場營業團體代表組成之遊藝場業輔導管理委員會（以下稱輔導管理委員會），以統籌辦理有關遊藝場營業之輔導管理事宜），其組織規程由中央主管機關定之。

立法理由：

- 明定各級主管機關

明定各級主管機關

設立專責之遊藝場業輔導管理委員會以統籌辦理遊藝場營業之輔導管理事宜。

遊藝場業輔導管理規則

遊藝場業之主管機關，在中央為教育部，在省（市）為教育廳（局）

第二條

第三條（遊藝場業之範圍）

① 本條例所稱遊藝場業，指左列各款之營業：

- 一、經營以電動玩具供不特定人遊藝之營業。

二、經營以拍青哥供不特定人遊藝並提供獎品之營業。

三、經營以標射器具供不特定人遊藝並提供獎品之營業。

四、其他經中央主管機關指定之遊藝營業。

②其他營業兼營遊藝場業或以寄檯方式之定點營業，關於該

立法理由：

- 1 明定遊藝場業之範圍。
- 2 由於柏青哥之經營型態、經營方式與一般電動玩具店有別，其規制之手法亦有不同，故予分別規定。
- 3 第四款為概括規定以因應日後新型遊藝機具之出現。
- 4 為因應現實上業者以兼營遊藝場營業或寄檯經營方式造成管理上之困難，故明定此等營業中關於遊藝場營業之部分，亦有本法規定之適用。但以流動攤販方式之營業，因無法掌握其實態，故仍禁止之。

第四條（用語之意義）

- ①第三條第一款之電動玩具係指利用電、電子、電腦或其他類似方式操縱，以產生或顯示聲、光、影像、圖案之遊樂機具。
- ②第三條第二款之柏青哥係指利用電、電子、電腦或其他類似方式，以操縱鋼珠或鋼片之發射之遊樂機具。
- ③第三條第三款之標射器具指空氣槍、飛標或其他類似器具。

立法理由：

- 1 明定各種遊藝設備之構成要件。

所謂其他類似方式操縱之遊樂機具或其他類似器具，指具有相同

或類似功能之同類型或變異體之機具或器具

遊藝場業輔導管理規則

第三條

本規則所稱遊藝場業係指經營以場地設施供不特定人遊樂之場所。其經營種類如下：

- 一、電動玩具類：電動玩具、小鋼珠（
二、球類：撞球。
三、標射類：空氣槍、飛鏢。
四、經指定屬於正當娛樂之其他遊藝。

第四條

本規則所稱電動玩具，係指利用電、電子、電腦或其他類似方式操縱，以產生或顯示聲、光、影像、圖案之遊樂機具。

第五條

本規則以輔導管理遊藝場業之經營為範圍，有關遊藝機具之進口、製造、檢驗、販賣，另依相關法令辦理。

第十一條

遊藝場業不得附設未經登記之營業項目。

電動玩具不得附設於其他各種未登記電動玩具項目之營業場所，亦不得任意設置於騎樓、走廊等營業場所以外之地點。

第五條（營業之分級）

- ① 遊藝場業，應依其遊藝性質區分為第一級營業、第二級營業及第三級營業。

② 第一級營業，指以無激發客人射偉心或色慾心之虞之電動玩具遊藝機具供客人遊藝之營業。

③ 第二級營業，指以有激發客人射偉心或色慾心之虞之電動玩具遊藝機具供客人遊藝之營業。

④ 第三級營業，指以拍青哥或其他經指定為有激發射偉心之虞之類似遊藝機具供客人遊藝之營業。

⑤ 各等級之營業不得混合經營，第三條第二項之營業以第一級營業為限。

⑥ 前項營業之分級基準，依輔導管理委員會所定遊藝機具之分級與認定。

、檢定基準定之。

立法理由：

- 1 本條明定採分級制度。將遊藝場依遊藝機具之性質與其射倖性或色慾性程度，區分為第一級營業、第二級營業與第三級營業。
- 2 為易於管理，明定各級營業不得混合經營。且為便於管理，限制第三條第二項之營業為第一級營業。
- 3 明定營業分級之基準由具公信力之輔導管理委員會定之。
- 4 與日本法制比較，本條之特色在於除柏青哥外，另將電動玩具畫分等級，以符合我國打玩賭博性、色情性電動玩具佔大多數消費族群之現況，方便將之納入管理，且亦符合業者電動玩具分級管理之主張〔註三十二〕。

〔二〕第二章 營業之許可等

第六條（營業之許可）

- ① 遊藝場營業，除本法另有規定外，應依其營業之種類，就每一營業所，向該管營業所在地之主管機關申請許可。
- ② 主管機關應組織包括社會公正人士組成之審查委員會，審查前項之申請許可，其組織由主管機關另定之。

③ 前項審查委員會依申請人或利害關係人之申請而認有必要時，得舉行公開之聽證。

④ 主管機關為防止妨害善良風俗、清淨風俗環境或少年之健全成長之行為而認有必要時，得於必要限度內，就前項許可附加條件或變更之。

立法理由：

1 明定遊藝場營業，除本法另有規定外，應經許可。且其申請許可，應就每一營業所逐一為之。

2 所謂除本法另有規定，係指第十條所定之營業之申報者而言。
3 為使營業許可之審查具有公信力，明定其審查由包括社會公正人士之審查委員會為之。並規定於必要時得舉行聽證。

4 為妨止營業有害及社會健全生活環境及青少年福祉之行為，特承認主管機關得就許可為附款。惟其附款應限於必要限度內，即應
(1) 條件係有關害及善良風俗等之行為，(2) 該條件之附加須能防止該有害行為，(3) 須符合比例原則，(4) 須為營業者所能忍受之範圍且未造成其無用之負擔。

第六條

遊藝場業除應依法辦理登記外，並應向主管機關申請許可。

* * * * *

第七條（申請許可之手續）

① 前條許可之申請，應檢具申請書及左列資料向主管機關提出申請。

一、記載營業方式之書類。

二、證明營業場所使用權源之書面。

三、營業場所設備圖、建築物平面圖及營業所周邊略圖。

四、遊藝機具無依第五條第六項所公告禁止之遊藝機具之證明文件或保證書。

五、其為自然人者，該自然人無第八條所定消極資格之證明文件。其為法人者，其負責人亦同。

六、其為法人者，該法人之章程及營業登記證。

七、現場管理人之基本資料。但申請人自任現場管理人者，不在此限。

。

② 前項申請書應記載左列事項。

一、申請人之姓名及住所。為法人者，法人之名稱、主營業所所在地

以及負責人之姓名、住所：

二、營業所之名稱及所在地。

三、營業之種類。

四、現場管理人之姓名及住所或申請人自任現場管理人之記載。

③申請許可之決定，應自收受申請書之翌日起，三十日內為之。

④營業許可之申請欠缺本條所定書類者，應定期命補正，其期間不計入前項之決定期間。

⑤主管機關為許可申請者，應交付許可證。不為許可者，應以書面敘明理由通知申請人，並附記不服之救濟程序。

⑥前項許可證有遺失或滅失者，應即向該管主管機關申報並申請補發。

立法理由：

- 1 明定申請之手續、應檢附之書類及申請書應記載事項。
- 2 第一項第三款設備圖指載明消防安全設備之圖面；平面圖指載明營業所各部之區隔、用圖及尺寸之圖面；周邊圖指載明營業所依其種類並不在限制地域範圍內之圖面。
- 3 第二項第四款現場管理人為新增制度（第二十六條）。
- 4 明定主管機關之許可決定期間、命補正義務、交付許可證義務、不為許可之程序及教示義務。

5 明定營業之許可證遺失、滅失申報義務。

遊藝場業輔導管理規則

第七條

遊藝場業應檢附左列文件向當地主管機關申請許可。

- 一、負責人身分證明文件。
- 二、場所使用權證明文件。
- 三、有關設施之種類、數量及其他證明文件。

第八條（許可之基準）（一）人的消極資格（）

申請許可者有下列情形之一者，應不許可。

- 一、無行為能力人或限制行為能力人。但未成年人為營業之繼承人者不在此限。
- 二、曾犯無許可而營遊藝場營業罪、賭博罪、妨害風化罪、妨害家庭罪、略誘罪、鴉片罪、煙毒罪、違反麻醉藥品管理條例罪或違反藥事法禁藥罪，經判決確定執行完畢或赦免後未滿三年者。

三、犯前款以外之罪，經判決確定受五年以上有期徒刑執行完畢或赦免後未滿三年者。

四、具有集團性、習慣性暴力不法行為，經警察機關核定為重大流氓者。

五、精神病患或毒品、麻藥、酒精、興奮劑之成癮者。

六、曾經營遊藝場業因違反法令被撤銷營業許可未滿三年者。

七、法人之負責人有前述各款情形之一者。

八、未依第二十六條第一項選任現場管理人或現場管理人有第一款至第六款之情事者。

立法理由：

- 1 本條規定申請許可基準之人的消極資格。
- 2 第二款至第五款明定曾或現有涉及黃、賭、毒或暴力等嚴重違反行為者以及精神病患為不適格原因。
- 3 曾因違反法令而被撤銷營業許可者，因其本有違反遊藝場業管理法令之行為或為避免其重新申請許可以規避本法之規律，故特予限制。
- 4 對限制行為能力人限制其營業資格，係考慮遊藝場營業之易與黃、賭、毒、暴力結合之性質，為貫徹保護青少年之立法目的，故

予以限制

5 法人為申請人者，其負責人應做相同之考慮

現場管理人為直接負責遊藝場之經營業務之人，故亦規定未選任現場管理人或現場管理人有第一款至第五款之情形者，為欠格原

遊藝場業輔導管理規則

第八條

遊藝場業之負責人應具有高級中等以上學校畢業之學歷或同等之資格。但本規則施行前已登記為負責人者，不在此限。

有左列情形之一者，不得為遊藝場業負責人。³
一、受破產之宣告，尚未復權者。

二、無行為能力或限制行為能力者。

第九條（許可之基準）物的消極資格

① 遊藝場營業之營業場所、設備、構造或機具有左列情形之一者，應不

予許可。

一、營業場所之所在地位於為保全清淨之風俗環境而由各主管機關基於輔導管理委員會所定基準公告限制設置之地域內者。

二、營業場所之設備、構造，違反輔導管理委員會所定基準者，或未取得使用執照者。

三、遊藝場之遊藝機具經依第五條第六項之基準指定為高射倖性或色慾性而被公告禁止者。

四、不同等級之營業混合經營者。

②前項遊藝場所限制設置地域基準及設備、構造基準，由輔導管理委員會以命令定之。

③前項基準應分別營業之種類、等級別定之。

立法理由：

1 本條規定遊藝場業之營業場所、設備、構造或機具之基準。

2 由於目前有關都計、建築、消防等相關法規頗有不合時宜之處，且遊藝場營業涉及公共秩序、善良風俗等而有須特別規律之處，故關於其營業場所之所在地、設備、構造基準，規定由輔導管理委員會定之。

3 遊藝場營業之遊藝機具，不乏有涉及高射倖性或色慾性而有害青

少年之健全成長者，故規定其遊藝機具應符合輔導管理委員會所定基準，即須非禁止陳列、營業之機具。

4

所謂遊藝場所之限制，指為保全良好風俗環境考慮住居集合地域、學校、圖書館、兒童福祉設施、政府機關等附近地域、營業種類、商業習慣、各地實情及其他情況後，於最小必要限度內所為之限制或禁止地域。

5

所謂遊藝場所之設備、構造，指營業場所之區隔方式、透視度、照度、噪音及振動數值、廣告及各種裝飾之性質、電動玩具機具是否有投幣口、掉幣口等裝置、是否有上鎖或封閉式隔間、是否有混合各等級遊藝機具經營之情形、兌獎場所等。

遊藝場業輔導管理規則

第十條

遊藝場業之營業地點，應在都市計畫住宅區、行政區及其他限制使用區以外，並應距離學校、醫院等五十公尺以上。前項距離以二建築基地境界線最近二點作直線測量。

第十條（營業之申報等）

① 第一級營業，應檢具記載左列事項之申報書及資料向各營業所在地主管機關為申報。

一、申報人之姓名、住址，為法人者，法人之名稱、主營業所所在地以及負責人之姓名、住所。

二、行為能力證明文件。

三、有營業所者，其名稱及所在地。寄櫓定點營業者，其寄櫓地點、台數、及證明合法使用權源之書類。

四、營業之種類及機具之型式。

五、證明機具型式為第一級營業用機具之書類或保證書。

六、第七條第一項第三款、第六款所定書類。

② 前項營業於廢止、轉讓、出租其營業或變更前項各款所定事項時，關於其廢止、轉讓、出租或變更事項，應即向該主管機關申報。

立法理由：

- 1 本條規定對於經營含第三條第二項之第一級營業者之申報義務。
- 2 本條營業均為純粹娛樂性正當休閒娛樂，因為便於管理，始採申報制。

第十一條（營業之轉讓等）

- ① 遊藝場營業有轉讓、出租或變更營業負責人或營業種類時，除本法另有規定外，應重新向該管主管機關申請許可。
- ② 遊藝場營業負責人死亡而其繼承人欲繼續經營該營業者，除本法另有規定外，應於繼承開始後三個月內向該管主管機關為承認之申請。
- ③ 第八條之規定於前項之申請準用之。
- ④ 繼承人為第二項之申請時，關於對被繼承人所為之遊藝場營業許可，自被繼承人死亡之日起至為承認或不承認之日止，視為對該繼承人所為。
- ⑤ 取得第二項承認之繼承人，繼承被繼承人有關遊藝場營業者之地位。
- ⑥ 取得第二項承認之繼承人，應即繳還被繼承人之許可證換發新證。於接到不承認之通知時，應即繳還被繼承人之許可證。

立法理由：

- 1 本條規定許可之轉讓、出租、變更營業負責人或營業種類之限制。
2 因遊藝場之營業許可，為「對人的兼對物的」許可，具有高度屬人性，故其轉讓、出租、變更負責人或營業種類，除繼承為兼顧繼承人之利益而設有例外，原則上不被允許。

第十二條（構造、設備或機具等之變更）

① 遊藝場業者欲增建、改建或為其他變更營業場所構造或設備之行為時（不包括不影響第九條許可基準之輕微變更，第二項同），應事先取得主管機關之承認。

② 遊藝場業者欲增設、更換或為其他變更營業場所之遊藝機具或為變更遊藝方式之行為時，亦同，但其變更造成營業種類或營業等級之改變者，不在此限。

③ 主管機關認第一項、第二項之變更符合第九條之基準及第六條第四項所附之條件時，應為承認。

④ 營業有左列各款情形之一者，應向該管主管機關提出申報。

一、第七條第二項第一款、第二款及第四款所定事項有變更者。但營業負責人及所在地之變更不在此限。

二、有第一項、第二項所謂之輕微變更者。

⑤ 為前項第一款之變更之申報者，如其變更事項該當於許可證記載事項者，應為許可證之更改。

立法理由：

1 本條規定有關不影響許可之對人性質之變更。

2 遊藝場之構造及設備本為許可之審查項目之一，故其有變更者亦

應受規範，但因其不具屬人性，故採事先承認制度。遊藝機具之變更亦同。但機具之變更同時涉及營業種類與營業之等級，而本法對營業之種類、等級設有不同之規範，故明定造成營業種類、等級之變更者，排除在外。

3 較輕微之變更因無較大影響，故僅採申報制。

第十三條（營業許可之撤銷）

① 受營業之許可者有左列各款情形之一者，除本法另有規定外，應撤銷其營業許可。

- 一、以虛偽或其他不正手段取得許可者。
- 二、該當於第八條所揭各款之人者。
- 三、取得許可後六個月以內未開始營業或連續休業達六個月以上實際上現未營業者。
- 四、負責人三個月以上行蹤不明者。

② 前項之規定，於第十一條繼承之承認及第十二條第一項、第二項變更之承認，準用之。

立法理由：

- 1 本條為許可（含承認）之一般撤銷事由。

乙 本條所謂撤銷，依其發生之原因因為過去之瑕庇或新發生之瑕庇，分別包括學理上之撤銷及廢止二種態樣。

第十四條（停業、復業及歇業之申報）

- ① 營業自行停業達十五日以上者，應於停業後七日內向主管機關申報停業之原因及時間。其復業時亦同。
- ② 營業自行歇業者，應於歇業後七日內向主管機關為申報。

立法理由：

為掌握營業之實態，規定營業停業、復業及歇業之申報義務。

第十五條（許可證之繳還）

- ① 受許可之營業有左列各款情形者，應即將許可證繳還主管機關。
 - 一、歇業時。
 - 二、被撤銷許可時。
- 三、許可因有效期間之經過而失效時。
- 四、經補證後發現舊證時。
- ② 依前項繳還許可證時，其許可失其效力。
- ③ 許可證繳還義務人如下：

一、受許可證交付之人：

二、死亡時其同居親屬、法定代理人、或遺產管理人。

三、法人因合併而消滅時，其合併後存續或新設之法人之負責人。

立法理由：

本條規定許可證之繳還及繳還後許可之效力，以避免因許可證被不肖業者濫用。

四、第三章 營業之遵守事項及禁止事項

第十六條（許可證揭示義務等）

遊藝場營業者應將許可證及其營業之等級揭示於營業所內明顯之處。

立法理由：

本條明定業者之許可證揭示義務，另為貫徹營業之分級制，亦要求揭示營業之等級。

第十七條（構造及設備之維持）

遊藝場營業應維持營業所之構造及設備，使其符合第九條第一項第二款之基準。

立法理由：

本條確認業者第九條第一項第二款之構造及設備之維持義務。

第十八條（營業時間之限制）

① 遊藝場營業自夜間十一時起至翌日上午九時止之時間內，不得營業。

但為配合各地方之實情、風俗或商業習慣，而由各地方主管機關基於輔導管理委員會所定營業時間基準就各營業種類、營業地域指定營業時間者，不在此限。

② 輔導管理委員會，為防止害及善良風俗、社會安寧秩序或青少年之健全成長，得依地域及營業之種類於必要之限度內以命令指定不得營業之時間。

立法理由：

1 本條為營業時間之限制。

2 第一項但書係考慮各地方之需要，授權各地方主管機關依輔導管理委員會所定基準，指定各營業種類、營業地域之營業時間。

3 第二項為進一步限制營業之營業時間之規定，由於涉及營業之營業自由，故特別嚴格限定其要件。

第十九條（遊藝費用及遊藝規則之表示）

遊藝營業，應將其遊藝費用及遊藝規則，表示於營業所內明顯處。
立法理由：

本條為防止消費紛爭而設，明定營業之遊藝費用及遊藝規則之表示義務。

第二十條（照明、噪音及振動之限制）

遊藝場營業，應維持其營業所內之照明與營業所周邊之噪音及振動之數值，使符合輔導管理委員會所定之基準。

立法理由：

本條係為避免因低照度而生各種犯罪或非行，以及保護營業場所周邊之住居安寧而設。

第二十一條（禁止年少者進入之表示）

①第一級營業，應於其營業所之出入口明顯處，張貼未滿十八歲者於夜間十時以後禁止進入之告示。

②第二級營業與第三級營業，應於其營業所之出入口明顯處，張貼未滿十八歲者禁止進入之告示。

立法理由：

本條為保護青少年之健全發展而設，並分別營業之等級為不同規定。

第二十二條（廣告及宣傳之限制）

遊藝場營業，就其營業不得以有害其營業所周邊清淨風俗環境之虞之方法為廣告或宣傳。

立法理由：

本條為關保護遊藝場周邊清淨風俗環境之規定。

第二十三條（遊藝機之限制及認定、檢定等）

- ① 經營第二級與第三級之遊藝場營業，於其營業所內設置有經依第五條第六項之基準公告禁止之遊藝機具者，不得營業。
- ② 前項營業對其營業所內營業不屬於公告禁止遊藝機具，得請求輔導管理委員會為認定。
- ③ 第一項營業之遊藝機具之製造、輸入業者，對其製造或輸入之遊藝機是否為公告禁止之機具，得請求輔導管理委員會為檢定。
- ④ 輔導管理委員會，得將第二項之認定、第三項之檢定及第五條之分級所須實施之試驗事務，委託事先指定之公正法人機關實施之。
- ⑤ 接受前項指定機關之職員或曾任其職者，不得洩漏關於其職務上知悉

有關試驗事務之秘密。該人關於此守秘義務而有刑法或其他罰則之適用時，視同依法令從事於公務之人員。

⑥ 接受本條之認定、檢定或試驗者，應繳納必要之費用及手續費。

立法理由：

- 1 本條為關於第二級及第三級營業之特別遵守事項之規定。此等營業為與射性性、色慾性具有結合可能性之營業，故明定屬公告禁止之遊藝機具者不得營業，按此類營業依第九條第一項第三款規定本不應予以許可，故第一項僅為確認之規定。
- 2 此對遊藝機具是否具射性、色慾性，應就遊藝機具之性能（如遊藝之方式是否少技術性而多由電腦控制、是否具有特殊裝置）、遊藝機所使用之軟體、遊藝方式、遊藝機具之構造、影像、圖案等因素為判斷。另日本法制分為「性能規格」、「構造規格」及「材質規格」為審查標準，其包括遊藝機具之安全性審查，值得參考。
- 3 為方便遊藝場業者之經營及製造、輸入遊藝機具業者之推銷、販賣，故有第二項、第三項之設。且本條之認定、檢定係屬任意，未依本條為認定或檢定，並不影響業者關於營業許可或承認之申請之准否。

第二十四條（一般禁止行為）

遊藝場業者，不得為下列各款所揭之行為。

一、有關該營業之拉客行為。

二、第一級營業於夜間十時以後至翌日日出時止，僱用未滿十八歲者為從業人員。

三、第二級、第三級營業，僱用未滿十八歲者為從業人員。

四、於營業所內，令未滿十八歲者為接待或陪侍業務。

五、於營業所內，提供未滿二十歲者酒類、香菸或檳榔。

立法理由：

本條係規定營業之禁止行為，由於違反本條及次條之行為，直接構成犯罪，故本條亦為犯罪構成要件之規定。

第二十五條（特別禁止行為）

①經營第二級或第三級營業之遊藝場業者，有關其營業提供獎品者應依輔導管理委員會所定兌獎作業要點為之，不得為左列各款之行為。

- 一、提供現金、有價證券或其他通貨為獎品。
- 二、買回提供給客人之獎品。

三、容許客人將遊藝用之球、牌及其他類似之物擋出營業所外。

四、為客人保管前款之物而發行書面。

五、發行有關可流通於該營業之現金代用品。

- ②前項兌獎作業要點應包括每人每日限兌獎折換金額不超過新台幣二千元之非香菸日常生活用品乙次。

立法理由：

1 本條係立法解決有關遊藝場業提供客人獎品之行為是否涉及賭博罪之問題。為防止賭博等射倖心之蔓延，並同時兼顧我國營業之實態，本法採有限度的承認。

2 要求營業提供獎品之行為應依輔導管理委員會所定之兌獎作業要點為之，並進一步限定該作業要點之內容。所以禁止以香菸作為獎品者，係因在我國香菸已成為業者與客人間之現金代用品之故。

* * * * *

遊藝場業輔導管理規則

第十二條

遊藝場業之安全、消防設備及衛生、噪音標準，除應符合相關法令規定外，並應注意左列事項。

一、加強安全措施，並確保緊急避難路線之暢通。

二、營業場所經常保持清潔。

三、各項安全設備應定期保養維修。

四、不得安裝具有傷害性、危險性之設備。

五、不得裝置及使用與營業項目不符之設施。

六、於明顯處懸掛營利事業登記證。

前項規定之設施，主管機關應會同有關機官定期檢查。

第十三條

經營遊藝場業應遵守左列規定。

一、不得設置賭博、色情等電動玩具或其他遊藝機具。

二、不得任由精神病患、酒醉者或攜帶凶器者進入。

三、發覺有違反社會秩序行為或犯罪嫌疑者，應立即通知當地警察機關處理。

四、不得容留非工作人員在營業場所內住宿。

五、營業時間應依警察機關規定辦理。

六、一律不得以遊藝成績贈與獎金或退還款項，但得兌換價值新台幣二千元以下之獎品。

七、不得出租轉讓他人經營。

八、不得設置未經檢驗合格領有證明之機具，或將檢驗合格領有證明之機具擅加改裝。

九、不得播放查禁之歌曲。

十、不得任由遊客在場內跳舞。

十一、不得經營未經核准或違反國家法令、善良風俗之遊藝項目。

十二、應隨時接受查驗人員之現場查驗及輔導。

十三、電動玩具業及撞球業不得容許未滿十八歲之兒童及少年進入其營業場所。其他各遊藝場依主管機關規定辦理（並應於限制兒童或少年進入之營業場所入口明顯處標示，並隨時注意執行。

第十四條

臨時搭建之遊藝場所除應依第十條規定外，不得妨礙交通、安寧，並應於搭建前報經當地主管機關會同有關單位查驗核准後始得演出。

* * * * *

第二十六條（現場管理人）

① 遊藝場業者，除採寄檯定點經營者外，應就每一營業所，自實際從事該營業所業務之人中，選任一人為現場管理人以執行第三項規定之業務。

②有第八條第一款至第六款之情形之一者，不得為現場管理人。

③現場管理人有關該營業所業務之實施，對該營業之營業者或其代理人、受僱人及其他從業人員，應就遵守法令規定而實施業務為必要之勸告或指導，及其他為確保遊藝場營業之適正實施而由輔導管理委員會所定之必要業務。

④主管機關為使現場管理人業務之適正實施而認有必要時，得對現場管理人實施講習。

立法理由：

1 本條為有關現場管理人之規定，乃為使主管機關對營業之實態更能掌握，並促進營業之適正所設故。

2 規定其業務為勸告、指導及輔導管理委員會所定必要業務，並規定得對之為必要之講習，以使此現場管理人制度之運用更為順暢。惟為避免因此一新增制度課予現場管理人過重的負擔，並造成業者逃避刑則之辯解，運用上應慎重。

第二十七條（指示）

主管機關於遊藝場業者或其代理人有違反法令且認有害及公共秩序、善良風俗、清淨之風俗環境或青少年之健全發展之虞時，得對業者為

必要之指示。

立法理由：

- 1 本條為主管機關對營業之指示權之規定。其目的在於藉由業者有違法行為時，先依本條指示使其自動解消違法狀態，如仍不從始臨以較嚴厲之撤銷許可、停止營業等處分。
- 2 本條指示因有撤銷許可、停止營業等強力之處分為後盾，故性質上非單純之行政指導，而為較輕微之行政處分。
- 3 另為避免主管機關之行為造成對業者營業自由之侵害，本條之指示嚴格限定於有違反法令之行為，且為防止害及善良風俗等行為之發生，而於必要之限度內為指示。

第二十八條（停業處分等）

- 主管機關認營業有下列各款之情形之一而有必要時，得撤銷遊藝場業之營業許可或定六個月以內之期間命停止其營業之一部或全部。
- 一、營業者或其代理人有違反法令之行為，且認顯有害及公共秩序、善良風俗、清淨之風俗環境或青少年之健全發展之虞者。
 - 二、營業者或其代理人有違反基於本法所為之處分或基於第六條第四項所附之條件時。

立法理由：

- 1 本條規定具制裁性行政管制處分。
- 2 由於本條之撤銷許可及停業處分，均為對營業者具有重大不利益之處分，故其運用原則上應作為補充性手段。亦即應儘量先依指示改變違法狀態，如仍無法達成目的或有緊急特殊之事由時，始使用此項手段。
- 3 嚴格規定其適用要件限於必要時。

* * * * *

遊藝場業輔導管理規則

* * * * *

第十七條

本規則所定之營業有違法行為時，該管機關依左列規定辦理。

- 一、未經登記即行營業或經營登記範圍外之業務者，依公司法、商業登記法之規定。
- 二、未經營業登記擅自營業或登記之事項不實者，依營業稅法之規定。
- 三、違反都市土地使用分區管制或非都市土地使用管制者，依都市計畫法、區域計畫法之規定。

四、違反變更建築物之使用或擅自擴大營業場所者，依建築法之規定。

五、違反消防安全設備之規定者，依消防法之規定。

六、有違反社會秩序行為或犯罪嫌疑者，依社會秩序維護法、刑法之規定。

七、電動玩具之機具未經依法檢驗合格先行營業者，依商品檢驗法之規定。

八、有足以妨害兒童、少年身心發展之行為者，依兒童福利法、少年福利法之規定。

九、違反環境保護之規定者，依環境保護法令之規定。

十、違反其他法令規定者，依其規定。

前項違法情節重大者，該管主管機關得依建築法、電業法、自來水法之有關規定，通知電業、自來水事業停止供電、供水。

違反第十三條第一款、第五款、第六款、第八款或第十三款規定者，撤銷其許可。違反同條其他各款規定，經主管機關糾正而不改善者，撤銷其許可。

* * * * *

第二十九條（程序）

- ① 主管機關作成下列處分時，應為聽證。
 - 一、第十三條許可之撤銷。但因其該當於第八條第一款至第三款之人或經主管機關事先指定之醫師診斷該當於同條第五款之人，而撤銷許可者，不在此限。
 - 二、第二十八條許可之撤銷或停業處分。
- ② 主管機關至遲應於舉行聽證期日七日前，將處分之理由及聽證之期日與場所通知處分當事人，並應將聽證之期日與場所公告之。
- ③ 聽證時，處分當事人或其代理人得就該事案陳述意見並提出有利證據。
- ④ 第二項、第三項之規定於本法其他有聽證之規定時，準用之。

立法理由：

- 1 為加強遊藝場營業者之程序上權利，乃有本條之設。
- 2 明定對營業之重大不利益處分應舉行聽證。
- 3 明定聽證之程序及當事人陳述意見與提出證據之權利。

四 第四章 監督

第三十條（從業者名簿之備置）

遊藝場業者，應於每一營業所備置從業者名簿，記載從事該營業有關業務之人員之姓名、住所及其他依輔導管理委員會指定之事項。

立法理由：

本條規定營業之從業者名簿備置義務，以使主管機關能掌握其從業人員之構成，以避免發生有害青少年健全發展之行為。

第三十一條（報告徵收權及進入檢查權）

- ① 主管機關，於實施本法之必要限度內，得要求遊藝場業者等就其有關業務為報告或提出資料。
- ② 主管機關之稽查人員，於實施本法之必要限度內，得進入遊藝場營業場所，但應攜帶表示身分之證明文件並提示關係人。本項權限之行使，除有特殊之情形外，非依第一項限無法達成目的時，不得為之。
- ③ 依前二項權限所得之資料，不得作為犯罪搜查之用。
- ④ 輔導管理委員會應就有關第一項及第二項之權限之行使，訂定明確之程序

立法理由：

- 1 明定主管機關之報告徵收權與進入檢查權並嚴其要件。

2 由於依本法所為之調查屬行政調查，與依刑事程序所為之犯罪搜查異其性質與程序，為保障人民之基本人權，故不得作犯罪搜查之用。

3 明定輔導管理委員會應就行使此項權限之程序，訂定規則。

(四) 第五章 罰則

第三十二條（刑罰）

① 該當於左列各款行為之一者，處一年以下有期徒刑、拘役或科或併科十萬元以下罰金。

一、違反第六條第一項之規定未經許可而營業者。

二、以虛偽或其他不當手段取得第六條第一項之許可或第十一條第二項之承認者。

三、違反第十一條第一項之規定出租名義而使他人經營遊藝場業者。

四、違反第二十八條之處分者。

② 違反第二十三條第五項之規定者，處一年以下有期徒刑、拘役或五萬元以下之罰金。

③ 該當於左列各款行為之一者，處六個月以下有期徒刑、拘役或科或併科五萬元以下罰金。

一、違反第十二條第一項或第二項之規定未取得承認即為營業之構造、設備或機具之變更者。

二、以虛偽或其他不當手段取得第十二條第一項或第二項之承認者。

三、違反二十四條第二款、第三款或第四款之行為者。

四、違反二十五條第一項第一款、第二款或第五款之規定者。

④ 前項第三款之人不得以不知該未滿十八歲者之年齡為由而免除該款之處罰。但能證明無過失者不在此限。

⑤ 該當於左列各款行為之一者，處三萬元以下罰金：

一、對第七條第一項申請書或資料為虛偽記載而提出者。

二、違反二十四條第一款、第五款之規定者。

三、違反二十五條第一項第三款或第四款之規定者。

四、違反二十六條第一項之規定者。

五、違反第三十條之規定未備置從業者名簿或未為記載或記載不實者。

⑥ 該當於下列各款行為之一者，處二萬元以下罰金。

一、違反第十一條第六項前段或第十五條第一項之許可證繳還義務者

。

二、違反第十二條第四項之規定未提出申報書或資料或為虛偽記載而

提出者。

三、違反第十六條之規定者：

四、違反第三十一條第一項之規定未報告、未提出資料或其報告或資料有虛偽者，或對同條第二項之進入為拒絕、妨害或規避者。

⑦ 法人之代表人、法人或自然人之代理人、受僱人及其他從業人員，有關法人或自然人之營業有本條除第二項外之違反行為時，除行為人外，亦對該法人或自然人科以同項之罰金刑。

立法理由：

- 1 本條規定應科以刑事制裁之行為。
- 2 第七項明定兩罰規定，以強化制裁之效果。

第三十三條（罰鍰）

① 該當於下列各款情形之一者，處一萬元以下罰鍰。

一、違反第十一條第六項後段之規定者。

二、違反第十條或第十四條之規定不為申報或為虛偽之申報者。

三、違反第十七條至第二十二條之規定經限期命其改善仍不改善者。

② 罰鍰經通知後逾期仍不繳納者，移送法院強制執行。

立法理由：

本條規定行政上之秩序罰。且提高其金額以達遏阻之效。

(乙)第六章 附則

第三十四條（遊藝場業者團體）

遊藝場業者得依其業種組織公會，以促進同業業務之發展、推展會務。其管理辦法由經濟部諮詢輔導管理委員會意見後定之。

立法理由：

立法解決遊藝場業者（尤其拍賣業者）組織公會之間題。並明定管理辦法須諮詢輔導管理委員會，使其規定符合本法之精神。

第三十五條（管理輔助團體之指定）

① 中央或地方主管機關，得以維護公共秩序、善良風俗、清淨之風俗環境及青少年健全成長之全國性或地方性公益法人中，認其能適當且確實實施左列事務者，依其申請指定為遊藝場業管理輔助團體。

一、有關風俗環境之陳情。

二、舉辦為防止違反本法行為之啟發活動。

三、調查研究有關遊藝場營業影響青少年健全成長等風俗環境之關

聯。

四、其他經指定機關核定或請求協助之業務。

②前項指定應限全國一個及各地方各一個。

③關於第一項團體經指定後，應將該法人之名稱及事務所所在地公告之。

④有關第一項團體之指定程序、管理辦法及其他有關之必要事項，由輔導管理委員會定之。

立法說明：

仿日本風俗環境淨化協會，納入民間活力以協助遊藝場業之輔導管理。

第三十六條（過渡措施）

- ①本法之施行已取得許可或登記之遊藝場業，仍適用本法之規定，但關於第五條第五項、第六條至第九條、第十一條第三項、第十三條、第二十六條、第二十八條第二項、第三十二條第一項第一款、第五項第一款、第四款之規定不適用之。
- ②第十七條及第二十四條之規定，準用之。
- ③關於本法施行前遊藝場之申報準用本法第十條。

④ 第一項營業於本法施行滿三年後，適用本法。

立法理由：

明定本法施行前已取得許可或登記之遊藝場營業之適用方式。

第三十七條（施行日）

本法自公布日施行。

以上為關於我國電動玩具等遊藝場業之法制概況及針對問題所提出之解決試案，在未立法制定遊藝場業之輔導管理法律並據以執行之前，有關本草案之實效性及可行性如何，亦即可否發揮其應有之輔導、管理功能，實難驟下評斷。惟關於電動玩具等遊藝場業之管理，自民國七十九年由教育部接管以來，已歷經四年餘，其間因執行困難所累積之經驗，當可間接做為評鑑本試案可行性與設計配合試案之相關輔助制度時之參考，以下即就此一問題路作說明以代結論。

一般而言，目前針對遊藝場業之稽查取締，雖成立統一聯合稽查小組，惟因下列理由而執行困難：（註三十三）

(一) 業者防犯稽查取締之方式：

- 1 派人全程跟監，取締小組未到已先通報。
- 2 保鑣看守，非熟客不放闖，且房內有「狡兔三窟」之裝設，甚且通道狹窄，需橫身慢走，待查報人員到達現場，已無人把玩，無法查辦。
- 3 故意檢舉（向上級單位）本身以外之電動玩具店及非法電動玩具店，以使查報人員徒勞無功，且可避免自己被取締。
- 4 業者知悉政府人力有限，肆意擴增營業點或化整為零，採寄檯經營方

式，使被取締率驟降，獲利反高。

5 民代關切，因而影響各級教育行政執行人、經費及成效。

6 動輒控告執行查報人員，使其不堪其擾。

7 電子遙控使機器暫時故障，或變成娛樂機台或暫時停電。

8 罰鍰有限而收入甚豐，站崗人員又有限，業者存著與查報單位賭一賭的心理。

9 以「人頭」為職業犯罪人，待其闖進牢房，則按日計酬。

10 有照業者不願變更執照用途（即慮及依工務建管法令辦理過於繁瑣），寧自稱為無照，免因此被沒收執照。

□ 政府機關執行困難之處

1 人力及經費均有限，偶爾全力大掃蕩，僅收暫時成效。人員疲於奔命，而業者只是暫時停業。

2 執法人員於下班後，易受威脅利誘。

3 缺乏專責機構及專業人員，人力分屬不同主管單位，其機動性、機密性均不足，且不易領導統御。

4 法令不周延，位階低，或有需借用其他法令始得執行之情形。

5 申請搜索票不易（非重大案件），

6 臨時約僱人員均存五日京兆之心，流動率高，難免虛應故事，經驗無法累積。

7 待遇、陞遷、保險等問題均不足以留住人才。

由上述之說明，其執行困難之原因約可整理如下：(1)人力、經費等組織未制度化（如(1)之4、5、8及(2)之1、3、6、7）、(2)法令層次低未有效之強制執行措施（如(1)之6、7及(2)之4、5）、(3)非法經營較諸合法化獲利更豐使業者不願合法化（如(1)之1、2、3、9、10）以及(4)其他（如(2)之2）。其中除(4)暴力集團之介入因素外，不論人力、經費等組織制度化問題、法律層級問題或地下化問題均屬可相當程度立法解決之問題。換言之(1)使稽查管理組織在法律上有一明確定位，可減少以臨時兼任支援或以約僱人員執行工作所生人事問題，且在財源籌措上亦可編列獨立預算科目有其固定財源，甚至因有專責主管機關亦可發揮專業之功能。(2)提升法律層級，可有明確之執法依據，主管機關可有各種不同之強制或處罰手段以擔保執行之效果，更可落實人民權利之保護。(3)確立各種輔導措施，使業者非法經營之經濟效益遠低於合法化，自可使業者樂於合法化以避免因非法所造成之風險。

由上說明可知，電動玩具等遊藝場業之輔導管理，若有一合理之制度，

則其問題將減至最低，此亦說明法制化之必要性及其可預期之利益、效果。至於其他如藉由教育、輿論等方式，以培養人民正當休閒娛樂觀念，亦為必要之措施固不待言。

註釋：

- (1) 有關行政院治安會報院長指示事項及行政院治安會報裁決待辦事項協調會議會商結論，詳請參照教育部編印『遊藝場業及演藝事業輔導管理工作報告附錄資料』（民國八十二年六月）之附錄一及二。
- (2) 教育部編印『遊藝場業及演藝事業輔導管理工作報告』（民國八十二年六月）第七頁、第八頁及第十四頁至第十七頁。
- (3) 前者如教育部「遊藝場業輔導管理法草案」、「演藝事業及演藝人員輔導管理法草案」，後者如經濟部「特定目的營業管理條例」。
- (4) 例如前揭註二工作報告即指出，「為促進國內撞球運動正常發展，其屬正當休閒運動類（指經教育機關許可之領有營業執照且經營項目僅列撞球一項並為中華民國撞球運動協會會員者）之撞球業，已由本部（按教育部）提報行政院治安會報協調會議，並經商討結論：有關撞球之歸類，原則同意（將屬正當休閒運動乙類之撞球場）劃歸（教育部）體育司依『撞球場列為體育主管單位輔導範圍原則』予以輔導管理，至非屬運動類之撞球場（指無照營業或兼營其他營業項目者）或曾劃歸教育部體育司輔導但經查獲有危害國民身心健康、善良風俗等違法營業之實者，則（依）『遊藝場業輔導管理規則』嚴格管理」（第五十頁）。因此實務上之作法亦已逐漸將撞球業排除於遊藝場業輔導管理規則適用之外。

(5) 其中觀光旅館（含夜總會）依行政院第二十五次治安會議指示，已非影響治安之行業。

(6) 依中央法規標準法第五條第三款規定，關於國家各機關之組織應以法律定之。同旨，前揭註二書第六十三頁以下。

(7) 依內政部警政署組織條例第二條規定「內政部警政署承內政部長之命，執行全國警察行政業務，統一指揮、監督全國警察機關執行警察任務」，另依警察法第二條規定「警察任務為依法維持公共秩序，保護社會安全，防止一切危害，促進人民福利」，第九條第七款規定警察依法行使職權之事項包括「有關警察業務之保安、正俗、交通、衛生、消防、救災、營業、建築、市容整理、戶口查察、外事處理等事項」。另就各該行業之營業行為之管理而言，亦屬經濟部之職掌範圍，其理由不再贅述。

(8) 制定統一管理法律之優點如下：（一）對特定目的事業之管理將有一部具法律位階之規範。（二）特定目的事業範圍之界定具有彈性。（三）特定目的事業許可之審核將公正而不苛。（四）可確保合法取締非法。（五）可強化保護少年、兒童及消費者。（六）罰則可明確。（七）營業時間可有適當之規範。（八）可強化主管機關之執行能力，確實管理特定目的事業。缺點為：（一）不同類型行業以同一法律規範難免顧此失彼。（二）對各特定目的事業無法全部納入，不能避免規範不周延之問題。（三）特定目的事業營業範圍界定不易。（四）特定目的事業

目前大部分是由地方以單行法規管理，如改由中央立法交地方執行，則配合意願有待考驗。**(四)**特定目的事業專法係由中央制定，若地方政府對其管理所須人力、財力隨時要求中央補助，則將造成困擾。**(五)**特定目的事業類別型態不一，主管機關尤多，制法不易，修定亦難，不具彈性恐難適應多變之社會。而不制定之優點為：**(一)**避免制定程序之煩勞。**(二)**管理法規由各主管機關自行訂定較能隨時修正。**(三)**各主管機關對本身業務較為熟稔，所訂行政法規亦較能切合實際。**(四)**由地方自行訂定之管理法規，地方較願執行。缺點為：**(一)**違背中央法規標準法第五條第二款，關於人民之權利、義務應以法律定之之規定。**(二)**同等事物不能以同等標準予以規範。**(三)**特定目的事業與一般商業在性質上有所歧異，若欲以商業登記法規範特定目的事業，則係政府明白表示，特定目的事業與一般商業並無不同，此在立場上似有斟酌之必要。**(四)**商業登記法仍有若干不能針對特定目的事業規範之弊病，若不另訂統一專法，似無法長久有效管理特定目的事業。

(五)惟同報告結論亦認為前開二十二種行業中之**(1)**違章工廠、**(2)**遊藝場、撞球場、**(3)**戲劇院、**(4)**觀光飯店、**(5)**夜總會、**(6)**旅（賓）館、**(7)**電影院、**(8)**指壓按摩中心、**(9)**錄影節目製播映業、**(10)**妓女戶、**(11)**爆竹煙火業、**(12)**車輛修配保管業及**(13)**委託寄售及舊貨業等十三種行業應予以排除於特定目的事業管理法律之外，其中將遊藝場業（不含撞球場）予以排除而將觀光理髮

視聽理容院及浴室業予以納入似有不妥。其理由詳後述貳、二之說明。

(1)

目前關於少年及兒童之保護雖有少年福利法與兒童福利法等相關法律之規定，惟各該法律仍難符合對青少年、兒童之整體而完善之保護要求，仍有待各相關法令之具體落實。且觀諸各國之發展經驗，如前述日本之經驗，特定目的營業對青少年之健全身心發展與各種少年犯罪、非行之防範，實具有密切之關係，因之有必要針對此一問題設必要之全國最低程度規律。

(2)

前揭(一)、(二)參照。

(3) 例如日本昭和五十九年修正之「風俗營業等之規制及業務之適正化法」

，將電動玩具店納入規範即係基於此一考慮。

(4) 蓋合法化之結果除稅捐之納付外，更直接成為行政機關規制之對象，不如地下化既可逃漏稅捐復因營業動態不易為行政機關掌控，而可減少受規制之繁擾。

(5) 按依教育部民國八十一年七月二十九日「教育部執行電動玩具業稽查情形報告」，關於該部執行電動玩具業輔導管理內容措施，在協調督導方面：成立專責督導會報，負責督導協調事宜，透過治安協調會報，協調相關部會、單位防止非法電動玩具進口、製造及輔導無照業者依法取得合法營業證照等；在教育宣導方面：透過學校、社區、社會團體及大眾傳播媒體

，加強宣導，促使民眾拒絕賭博性、色情性電動玩具，青少年不進入不良遊藝場所，加強業者守法及企業倫理道德觀念；在輔導管理方面：以輔導管理電動玩具業者合法經營，掃除賭博性、色情性電動玩具為宗旨，針對電動玩具之來源，本部採取過慮、切斷、防堵政策，制定有關作業規定（第一頁第二頁）。另依同部民國八十二年六月「遊藝場及演藝事業輔導管理工作報告」，其他大致與上年度工作重點雷同，多僅具有形式上之意義（兩次工作重點中僅「輔導公會健全制度」乙項較具積極性）。

15 以遊藝場業申請營利事業登記證所涉及之審查單位與不合時宜之申請要件為例，約可整理如下表：（引自教育部『教育部執行電動玩具業稽查情形報告』（民國八十一年七月二十九日）第二十三頁）

單位	申請項目	申請要件	困難點
工務局 建管處	變更房屋使用 執照	一、需在商業區 二、需具備八個停車位 三、需有房屋使用執照 四、需委託建築師辦理	一、停車位要求不合 理
		二、六十年以前之房 屋無法辦理使用	

建設局	教育局	國稅局 稅捐稽徵處	警察局 消防隊
一、辦理營業 登記	一、電玩機具 檢驗證明 文件 二、核准許可	建立稅卡 (編列稅籍號碼)	一、消防 二、民防 規定
建立檔案 (完成整個登記手續)	一、營業場所電玩機具 應經檢驗合格始准營業 二、營業場所需經許可 核准營業	一、課徵營業稅 二、課徵娛樂稅 三、課徵營利事業綜合所得稅	一、依照公共安全規定 二、依照空襲安全設施 一、娛樂稅課徵調幅太高 二、無照不須納稅有失公允
	一、未辦檢驗執照無法取得 二、未辦許可登記		

二、核發證照

- (16) 同旨，經濟部委託中央警官學校警政研究所關於「統一制定特定目的事業管理法律之可行性研究報告」（民國八十一年五月）第二十頁、第二十一頁。
- (17) 『台北市政府教育局執行遊藝場業、演藝事業工作報告』（民國八十二年六月）附件二參照。
- (18) 依電業法第五條、自來水法第二條，其中央主管機關分別為經濟部及內政部。
- (19) 同旨，前揭註十三教育部八十二年六月之報告第七十三頁、第七十四頁，及註十五之報告第二十一頁。
- (20) 同旨，『高雄市政府教育局執行遊藝場業、演藝事業工作報告』（民國八十二年六月）中「高雄市政府執行遊藝場業輔導管理規則之執行困難、檢討與建議事項一覽表」參照。
- (21) 蓋單憑遊藝場業輔導管理規則並無法達成維持公共秩序及保護善良風俗之目的，尚有待於例如刑法、社會秩序維護法、少年福利法等相關法令之配合，故將其目的予以嚴格限定。
- (22) 例如妓院、賭場應無論在性質上或遊藝方式上均直接與黃、賭等違法行

為直接結合，故無健全發展可能；又如舞廳、酒家、酒吧（廊）等營業，本質上並非必然與黃、賭等違法行為相結合，而係因其以提供舞女、女侍以及酒類為主要遊藝方式之故，是以如能對其遊藝方式予以適度規範，應有健全發展可能。

(2) 例如流行一時之美女拳，其係以出現女性裸露或猥褻煽情等動作之影像為激發客人之遊興，故與色情之結合度極高。

(3) 例如前揭註十六之研究報告中就民眾對色情與賭博合法化之看法所做之社會調查，其中贊成色情合法化者佔受訪民眾之百分之五十六點一，而贊成賭博合法化者則佔百分之三十八點三（第十一頁），顯見民眾對此二種行為均具有相當之容忍度。

(4) 以台灣省政府、台北市政府及高雄市政府三省市之稽查成果而言，民國七十九年十二月十二日至八十一年一月三十一日查處學生人數（含電動玩具、撞球場、戲劇院及其他遊藝場）台灣省為一萬五百九十一人、台北市二千九百零一人、高雄市一百二十八人（民國八十二年三月九日台北市政府教育局主辦「教育部防制電動玩具危害青少年身心研討會」研討會手冊第十八頁參照），依『台灣省政府教育廳、台北市政府教育局、高雄市政府教育局執行遊藝場業、演藝事業輔導管理工作報告』（民國八十二年六月），民國七十九年十二月十二日至八十二年三月三十一日台灣省關於電

動玩具查處學生人數為九千六百六十九人（第十八頁）、台北市二千九百九十一人（第二十五頁）、高雄市自七十九年十二月十日至八十二年四月三十日查處學生人數（含電動玩具、撞球場、戲劇院及其他遊藝場）為一百六十八人（第三十頁）。

26 教育部自七十九年十二月接掌遊藝場業輔導管理業務以來，其所須人力均由該部及省（市）教育廳（局）編制內人員以組織內原有人力及約僱、聘僱人員支應。前者在教育部為二名；台灣省部分（包括省教育廳及二十一縣市）八十年度總計二十四名，八十一及八十二年度均為二十九名；台北市各年度均為二名，且因人員少不敷出勤之需，該市教育局採輪派社教單位人員支援方式執行稽查；高雄市各年度均為六名。後者教育部約聘二名；台灣省政府教育廳八十年度約聘七十五名，八十一年度七十九名，八十二年度八十七名；台北市自八十一年度始起始有約僱人員六名；高雄市均為四名（前揭註二報告第二十六頁）。另關於八十年度至八十二年度省市政府執行遊藝場業管理經費及配合警力人次統計，參照同報告第二十八頁、第二十九頁。

27 前揭日本法制部分壹、十之說明參照。

28 飛田清弘、柏原伸行共著『條解風俗營業等の規制及び業務の適正化等に關する法律（初版第一刷）』（立花書房、昭和六十一年二月二十日

）第四百七十六頁、四百七十七頁參照。

(2) 日本關於風俗營業之規範，亦分別規定遵守事項及禁止事項而輔以不同之制裁方法（請參照前揭日本法部分參、三、第三章風俗營業者之遵守事項等之說明）。

(3) 此項分類大致上係依行政之分類中侵害行政與授益行政所做之分類（但應注意並不等同於權力行政與非權力行政之分類），具有法解釋上之意義。

(4) 例如前揭註十六研究報告即認「從休閒角度言，這些場所（按遊藝場、撞球場）納入特定目的事業管理似乎過嚴」，而主張不宜列入（第十七頁）。

中華民國電子益智科技協進會研訂「台澎金馬地區電子遊樂事業條例草案」（民國八十二年七月）第三條第一項、第九條第一項參照。另『教育部執行電動玩具業稽查情形報告』（民國八十一年七月二十九日）第二十五頁，亦主張電動玩具分級制度。

前揭註二報告第七十一頁至七十三頁參照。