

調查報告

壹、案由：旅宿業品質良窳攸關觀光發展甚鉅，惟中央與地方對於國內旅宿業之管理、輔導及查察機制仍存有諸多缺失，亦未落實執行，允宜探究等情案。

貳、調查意見：

行政院於民國（下同）97年推動「六大新興產業」，並將「觀光」列為六大新興產業之一，又依世界觀光組織104年公布資料分析，103年來臺旅客達991萬人次，成長率23.6%，居全球前50大觀光目的地中第2名，於104年更突破千萬人次，同時帶動國內觀光產業蓬勃發展，其中旅宿業之家數及房間數亦持續增長，然而旅宿業品質良窳攸關觀光發展甚鉅，除影響觀光旅客之住宿品質外，稍有不慎更可能影響旅客安危。

本案係審計部派員稽查發現中央與地方對於國內旅宿業之管理、輔導及查察機制仍存有諸多缺失，亦未落實執行。案經本院分別向審計部、交通部觀光局（下稱觀光局）、相關直轄市、縣市政府¹調閱有關資料，並於105年1月14日詢問觀光局、屏東縣政府觀光傳播處業務主管及相關人員，復於同年2月23日及3月10、11日會同觀光局分別赴宜蘭縣及南投縣實地履勘並聽取簡報，經綜整審計部查核報告、機關函復、履勘簡報及說明、詢問前後卷證及補充查復資料等，已調查竣事，茲將調查意見臚列如后：

- 一、交通部觀光局未能有效督導地方政府確實管理旅宿業並進行查報，致統計數據未能真實反映現況，非法旅宿數量仍待積極清查；且部分縣市仍以輔導為主、

¹ 包括新北市政府、高雄市政府、臺中市政府、南投縣政府、嘉義縣政府、屏東縣政府、宜蘭縣政府、澎湖縣政府。

裁罰為輔，難以嚇阻業者非法經營，肇生旅客住宿時之公共安全疑慮，該局允宜督促地方政府加強旅宿業管理作為，並確實追蹤列管，以有效遏止業者違法經營，保障合法業者及旅客權益。

- (一) 依據「發展觀光條例」第37條及「旅館業管理規則」第29條及「民宿管理辦法」第33條，主管機關得對旅館及民宿實施定期或不定期檢查。同條例第3條：「本條例所稱主管機關：在中央為交通部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」第4條：「中央主管機關為主管全國觀光事務，設觀光局……直轄市、縣（市）主管機關為主管地方觀光事務……」。顯見旅宿業務之管理分工係採「中央督導，地方執行」方式。
- (二) 經查，觀光局統計100年臺灣地區合法觀光旅館共105家，合法旅館及非法旅館分別為2,680家及512家；合法民宿及非法民宿分別為3,368家及381家。截至104年底，臺灣地區合法觀光旅館共計118家，直轄市政府轄管之一般觀光旅館計31家，觀光局轄管計87家。至於合法旅館及民宿分別有2,950家及5,921家，非法旅館及民宿分別有407家及434家（詳附表一）。若加計合法停業，全國旅館及民宿家數分別為3,010及6,077家，其中合法旅館及民宿停業家數分別為60及156家，非法旅館及民宿歇業家數分別為1,444及806家，占合法旅宿業之比率分別為13.52%、7.14%（詳附表二、三）。
- (三) 惟查，觀光局第一次查復²本院資料，全國旅宿業家數統計³合法旅館及民宿分別為2,983及5,950家，但全國旅館及民宿家數統計表合法家數部分卻為

² 交通部觀光局 104 年 12 月 15 日觀賓字第 1040600735 號。

³ 僅統計至 104 年 10 月 31 日止。

2,970及5,807家，加計停業家數後分別為3,026及5,957家，再經比對臺灣旅宿網旅館及民宿統計資料小計欄(包括合法營業及停業)為2,989及5,953家，三者數據均不相同。對此，觀光局稱係因臺灣旅宿網採浮動登記制，資料可隨時更新，因此統計資料可能產生時間落差，造成各縣市提供之資料與旅宿網數據差異，足證該局對全國旅宿家數數量之掌握，在技術上作到即時追蹤、即時資料更新應無困難，該局允應交互勾稽確實掌握。再依觀光局於103年10月9日召開「旅宿涉及土地及建築法規制度問題之研究專家座談會議」，中華民國民宿協會全國聯合會吳○○理事長發言紀錄：「臺灣的民宿經營者，目前合法的間數大概為5,000家，非法的則估計超過有8,000家，由此可以看出有很大的問題存在，應該探討如何讓民宿的定位清楚，使合法的經營者能夠努力經營，非法的經營者也能夠經輔導而成為合法經營者，或者是，無法輔導者應該加以促其退場……。」益證國內仍存有諸多非法旅宿業者經營，觀光局或地方政府並未掌握並納入管理。

(四)次查觀光局於104年1月至3月不定期抽查5個地方政府⁴，結果仍有建置旅宿清冊資料未詳實登錄於臺灣旅宿網、未即時更新資料及登載不符，或合法旅宿清冊不完整等缺失，顯見部分地方政府仍未積極清查轄內非法、違規旅宿家數及違規情形，此亦有審計部查復資料在卷可稽。再據本院調閱之縣市政府查復資料，發現部分縣市對於違法及違規案件，以輔導為主，裁罰為輔方式執行。對此觀光局查復表示，各縣市政府對歷年重大違規又持續營業之業

⁴ 包括臺中市、嘉義縣、宜蘭縣、花蓮縣及連江縣。

者，所採行之裁罰方式多為罰鍰，未能確實禁止業者非法經營之主因，係罰鍰金額相較於非法旅宿之營業所得過低，不足以對業者構成嚇阻效果，故新修正之發展觀光條例分別就非法旅館及民宿，修正提高裁罰額度，並授予地方政府採取強制作為之法源依據。

(五)然經本院調閱及詢問地方政府具體落實強制執行作為情形，其中屏東縣政府查復及於本院詢問時均表示，目前因民宿尚兼具住家之功能，進行斷水斷電等強制執行作為恐影響人民居住權利，故目前尚無針對違規或非法旅宿採取斷水斷電等強制執行作為。南投縣政府於本院實地履勘簡報亦稱：「民宿屬自用住宅，客房與自用房間水電錶合一，實務上有執行困難。」對此觀光局查復稱，對持續違規者斷水斷電，目的在強制其停業，在複查確認停業後，自當恢復供水電，且有顯無住家功能、無影響居住權利之非法旅宿，甚少聽聞斷水斷電之實際案例。並稱由於斷水斷電等強制措施為各地方主管機關行政裁量權，該局予以尊重，並考量調整強制執行等裁罰比例之配分，就有強制斷水斷電實際案件之縣市，給予考核加分，促使各縣市重視。足徵地方政府仍有未落實旅宿業稽查管理及裁處之缺失，且觀光局僅能透過考核方式督導為之，似嫌消極。

(六)再者非法旅宿業者未完成合法登記前，其公共安全之控管，據本院調閱之縣市政府查復資料，部分縣市對列管旅宿業每年不定期辦理稽查，倘經查有違法經營事實，則依法進行裁罰，同時副知建築管理、土地管理及消防安全等相關單位各依權責裁處，並視個案是否嚴重影響公共安全，提報公安小

組審議。另南投縣政府於本院履勘時亦表示，有關公共安全及消防安全檢查部分，就場所消防安全設備、防火管理制度及防焰規制等，查有違規先限期改善待複查時間到期日再前往複查，若仍不符規定再開立舉發單並再次限期改善，並追蹤複查至改善完畢為止。並表示內政部對於總房間數6間以上民宿，已納入公共安全檢查申報範圍，相關公共安全會於治安會報中討論。宜蘭縣政府簡報時亦稱公共安全及違章建築係優先處理，絕不退讓。惟查各地方政府列管名單，態樣眾多，且非法業者實際家數尚待中央與地方積極清查，對於未能列管或尚未清查之非法旅宿，如從未納入旅宿業名單中，遑論得以進行旅宿業稽查、公共安全或消防安全檢查；復再考量近年來國內所辦理大型活動，如恆春墾丁地區之春天吶喊、臺東國際熱氣球嘉年華、宜蘭國際童玩藝術節、臺中新社花海暨臺中國際花毯節、南投日月潭花火音樂暨自行車嘉年華或清境風車節、綿羊秀等，均於特定時段內擁入大量旅客，帶動龐大住宿商機與需求，區域合法旅宿業者供給不足情形下，擅自擴大營業及非法業者應運而生，將致旅客於非法且有公共安全危險疑慮之風險中。

(七)另各縣市政府查復稽查困境與建議，其中多為幅員廣大、相關稽查人力不足、業者規避查緝、違規舉證困難等因素，另非法旅宿宣傳因網站架設於國外，無法有效遏止其宣傳。對此觀光局查復目前已檢討修正發展觀光條例第37條之1(草案)規定，賦予主管機關為調查非法旅宿，得向有關單位請求提供必要文件之法源依據，並擬修法裁罰非法旅宿業者刊登旅宿廣告之行為，及課予媒體業者查核刊登

住宿廣告之義務。惟因營業事實認定項目眾多⁵，建議不詳細條列必要之文件，僅敘明原則，保留各縣市稽查認定之彈性，因應未來之變化。至於稽查人力不足乙節，觀光局於本院調查期間時，已於104年12月30日訂頒「交通部觀光局協助地方政府執行違法旅宿取締工作補助要點」，自105年起協助各縣市招募相關人力以加強旅宿業管理。據此，該局應積極辦理並衡酌各地方政府辦理成效，以落實改善國內旅宿業者擅自違規擴大及非法經營之現況。

(八)綜上，交通部觀光局未能有效督導地方政府確實管理旅宿業並進行查報，致統計數據未能真實反映現況，非法旅宿數量仍待積極清查；且部分縣市仍以輔導為主、裁罰為輔，難以嚇阻業者非法經營，肇生旅客住宿時之公共安全疑慮，該局允宜督促地方政府加強旅宿業管理作為，並確實追蹤列管，以有效遏止業者違法經營，保障合法業者及旅客權益。

二、交通部觀光局修正「發展觀光條例」並於104年2月4日公布，惟該條例之「發展觀光條例裁罰標準」附表2及附表5迄今均未同步修正發布，致使各縣市執行裁罰作業不一，部分縣市因而未能確實執行，該局應儘速修訂裁罰標準表，俾利遵循。

(一)依據中央行政機關法制作業注意事項第16點：「草擬法律制定、修正或廢止案時，對於應訂定、修正或廢止之法規命令，應一併規劃並先期作業，於法律公布施行後6個月內完成發布；其未能於6個月內完成發布者，應說明理由並自行評估完成期限陳報行政院，其延後發布期限不得逾6個月。」

(二)經查發展觀光條例於104年2月4日修正公布第55條

⁵ 如銀行轉帳紀錄、電子錢包付款、電話通聯、電子郵件聯絡紀錄……等。

第5項、第6項：「未依本條例領取登記證而經營旅館業務者，處新臺幣18萬元以上90萬元以下罰鍰，並命其立即停業。……主管機關並得移送建築主管機關，採取停止供水、供電、封閉、強制拆除或其他必要可立即結束營業之措施……」、「未依本條例領取登記證而經營民宿者，處新臺幣6萬元以上30萬元以下罰鍰，並命其立即停業。……主管機關並得移送建築主管機關，採取停止供水、供電、封閉、強制拆除或其他必要可立即結束經營之措施……」，同條第7項：「旅館業及民宿經營者，擅自擴大營業客房部分者，其擴大部分，分別依前二項違規營業或經營行為論處。」同條例第67條：「依本條例所為處罰之裁罰標準，由中央主管機關定之。」又發展觀光條例裁罰標準第6條、第9條規定：「旅館業與其僱用之人員違反本條例及旅館業管理規則之規定者，由直轄市或縣(市)政府依附表2之規定裁罰」、「民宿經營者違反本條例及民宿管理辦法之規定者，由直轄市或縣(市)政府依附表5之規定裁罰。」足徵發展觀光條例修正公布後，對違規旅宿業者加重裁罰，並加入可立即結束營業之強制執行規定，相關裁罰應由交通部觀光局定之。

(三)然查「發展觀光條例裁罰標準」第6條及第9條，其附表2「旅館業與其僱用之人員違反本條例及旅館業管理規則裁罰標準表」及附表5「民宿經營者違反本條例及民宿管理辦法裁罰標準表」，迄尚未修正發布，以致原裁罰標準之裁罰範圍⁶，未能符合新修正之法規。詢據觀光局稱現已完成修正上開裁罰標準表草案，並陳報交通部審議，於裁罰標準修正

⁶ 旅館業原處罰範圍為9萬至45萬元；民宿為3萬至15萬元。

公布前，已先以函釋⁷裁罰標準適用疑義，並建議各地方政府，於裁罰標準尚未修正發布前，辦理違規裁罰金額可依原裁罰標準之規定，將原裁罰金額乘以2倍計算，予以裁處。足證該局未能依據上開法制作業應注意事項確實掌握時效，致使法規修正迄今已逾1年，仍未修正發布相關裁罰標準表，顯有怠失。

(四)次查各地方政府於104年度違法(規)旅宿業者裁罰情形，部分縣市政府均表示因該條例裁罰標準表尚未同步修訂，致裁罰依據不一致，造成第一線執行人員無所適從，擬俟相關規定修正後續行辦理。觀光局經本院詢問後查復資料稱，對於非法及違規案件之裁罰疑義，可依發展觀光條例公布後新的罰鍰金額並配合行政罰法第18條第1項規定「裁處罰鍰，應審酌違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益，並得考量受處罰者資力」進行裁罰，並無因裁罰標準未修訂而不得處分。並稱旅館業管理規則及民宿管理辦法修法作業尚未完成前，各縣市仍應依據現行法規辦理，且旅館業管理規則及民宿管理辦法已施行多年，並非臨時性之法規，歷年均均有非法旅宿業稽查成效，對非法旅宿業應無判斷上之困難。

(五)復查觀光局書面補充資料，其中已依該局函釋建議完成全數違規案件裁處縣市計有8縣市⁸，然而桃園市、新竹市、新竹縣、南投縣、屏東縣、連江縣等縣市仍有多數尚未裁罰，甚至部分縣市僅完成意見陳述。揆諸各縣市未裁罰原因，包括「因發展觀光

⁷ 交通部觀光局 104 年 3 月 17 日觀賓字第 1040903643 號、104 年 4 月 7 日觀賓字第 1040600113 號、104 年 6 月 9 日觀賓字第 1040909665 號及 104 年 9 月 2 日觀賓字第 1040918116 號。

⁸ 新北市、臺中市、宜蘭縣、苗栗縣、嘉義市、嘉義縣、雲林縣及澎湖縣等縣市。

條例裁罰標準迄今尚未公布，為避免行政處分失當，造成民眾權益損失，爰暫未裁罰。將俟裁罰標準公布後，衡量新法及舊法罰鍰差距及法令從輕從優（按：依行政罰法應為從新從輕）、不溯既往等原則，再擬定合理處理方式」、「違規擴大房間數之裁罰級距標準尚未定案，俟裁罰標準定案後依規定裁處」、「非法旅館於104年底稽查，目前進行準備程序陳述意見，尚未裁罰」等情，足徵裁罰標準表係法律授權之法規命令，亦為地方政府執行裁罰之重要依據。

(六)再據屏東縣政府觀光傳播處處長於本院詢問時稱：「裁罰基準表未修正，執行面最困擾的例如原本5間以內罰3萬（違規民宿），6間罰9萬，修法後5間罰6萬，但只多一個房間的6房業者要罰18萬，這麼大的落差，讓第一線執行有困難……」等語，可證違規擴大房間數之裁罰級距標準，攸關地方政府辦理旅宿業稽查並執行裁罰之重要依據，且具有明確性原則，惟觀光局迄今尚未發布新修正之裁罰標準表，致使各地方政府落實執行裁罰強度及標準不一，恐影響業者權益，徒增第一線人員執法困境，不利行政行為之執行與效率，亦未能確實達到發展觀光條例對違規旅宿業者，加重裁罰之修法目的。

(七)綜上，交通部觀光局修正「發展觀光條例」並於104年2月4日公布，惟該條例之「發展觀光條例裁罰標準」附表2及附表5迄今均未同步修正發布，致使各縣市執行裁罰作業不一，部分縣市因而未能確實執行，該局應儘速修訂裁罰標準表，俾利遵循。

三、地方政府執行旅宿業稽查人力嚴重不足，導致稽查及裁罰比率嚴重偏低，且部分縣市僅著重合法旅宿稽查，對於合法違規擴大經營業者，亦未能採行強制性

或停止營業等積極作為，任令業者長期違規經營，嚴重斷傷政府形象，交通部觀光局及地方政府責無旁貸，應落實稽查確保旅宿安全。

- (一)依據「發展觀光條例」第37條及「旅館業管理規則」第29條及「民宿管理辦法」第33條，主管機關得對旅館及民宿實施定期或不定期檢查。另據觀光局函釋⁹說明二(四):「對於未合法旅館及民宿之稽查次數，每年至少應稽查2次，合法旅館及民宿，每年至少應稽查1次。」
- (二)經查，觀光局於本院詢問後再補充資料¹⁰之各縣市查報人力，配合臺灣旅宿網統計資料，截至104年底各地方政府執行旅宿業稽查之人力約在1至15人左右，但除臺北市15人外，其他縣市皆在6人以下，甚至僅1-2人，負責辦理旅宿業監督、管理與稽查業務，其中每人平均管理達200家以上者，依序分別是宜蘭縣、澎湖縣、臺東縣及屏東縣¹¹，尤以宜蘭縣高達712家居全國之冠，澎湖縣485家次之；至於管理100至200家有6個縣市，依序分別為臺中市、雲林縣、桃園市、新北市及連江縣，以104年度為例，行政機關辦公天數為250天，扣除休假及承辦其他公務，部分地方政府顯難達成上開函釋規定。

各縣市承辦旅宿業家數人力表

單位：人、家數

縣市	承辦人數	合法家數	非法家數	合計	每人所管理旅宿業家數
臺北市	15	458	4	462	31

⁹ 交通部觀光局 99 年 12 月 3 日觀賓字第 0990600658 號。

¹⁰ 交通部觀光局 105 年 3 月 2 日觀賓字第 1050600948 號及 105 年 3 月 10 日觀賓字第 1050904377 號函。

¹¹ 依據觀光局查復各縣市人力統計表計算，其中基隆市、苗栗縣、金門縣及花蓮縣未查填人力，故未能列入計算。

單位：人、家數

縣市	承辦人數	合法家數	非法家數	合計	每人所管理旅宿業家數
新北市	4	445	77	522	131
桃園市	2	227	50	277	139
臺中市	2.5	401	34	435	174
臺南市	5	306	21	327	65
高雄市	5	435	29	464	93
基隆市	-	33	0	33	-
新竹市	1	58	5	63	63
新竹縣	2	100	20	120	60
苗栗縣	-	302	4	306	-
彰化縣	4	98	15	113	28
南投縣	6	655	168	823	137
雲林縣	1	130	31	161	161
嘉義縣	3	190	60	250	83
嘉義市	1	61	7	68	68
屏東縣	3	507	150	657	219
宜蘭縣	2	1,356	67	1,423	712
花蓮縣	-	1,603	15	1,618	-
臺東縣	3	990	36	1,026	342
澎湖縣	1	445	40	485	485
金門縣	-	190	0	190	-
連江縣	1	97	8	105	105

註：

1. 統計時間至104年12月底止。
2. “-”表示未填報，故未能統計平均每人承辦家數。
3. 資料來源：交通部觀光局、臺灣旅宿網，並經本調查案彙整。

(三)復查觀光局委外辦理之「104年城市好旅宿評比計畫」

評比結果，其中各縣市執行落實情形摘要如下：

- 1、合法旅館稽查比例：縣市平均為78.10%，其中宜蘭縣稽查比例較低。
- 2、未合法旅館（含日租套房）稽查比例：縣市平均為62.96%，其中臺東縣稽查比例偏低。
- 3、合法旅館裁處追蹤比例及未合法旅館裁處追蹤比例，縣市平均分為62.8%及52.58%，其中合

法旅館裁處追蹤比例偏低者有宜蘭縣、南投縣、澎湖縣，另連江縣為未合法旅館裁處追蹤比例低。

- 4、民宿部分，合法及未合法民宿裁處追蹤比例，縣市平均分別為73.79%及54.44%，裁處追蹤比例較低者為南投縣、新竹縣、金門縣及臺東縣等縣市。

揆諸執行比例較低縣市，亦為每人平均管理家數較高者，凸顯各縣市政府執行旅宿業稽查人力不足之困境。

(四)至於非法旅宿業者係以旅館或民宿之規定裁處，觀光局稱已函示¹²各縣市政府，房間數16間以上之違規旅宿均依旅館業管理規則相關規定裁處；房間數16間以下非法旅宿，因涉及經營特性、設置地區及土地使用強度等認定，其違法態樣眾多，各縣市政府應綜合考量個案違規具體事實，本於權責認定。

(五)惟查地方政府因人力不足，故多由各相關業管單位（如衛生、消防、建管……等）舉辦聯合稽查，就涉及公共安全及民眾檢舉案優先檢查，並對重大違規業者加強稽查。然據各縣市政府查復資料，部分縣市因幅原廣闊，致旅宿業稽查作業往往所需耗費時間甚長，許多非法旅宿業者平日多非住宿於當地，導致裁罰舉證困難。且上開城市好旅宿評比計畫各縣市綜合評比意見，亦有「縣市辦理聯合稽查後，未見移送土地管理、建築管理續行裁處及追蹤改善之紀錄」、「103年未合法旅館，是否一年裁處以罰鍰一次；針對合法與未合法之裁罰是否公平，建議針對累犯業者，可依法令規定，加重裁罰力度。」等意見，足徵地方政府仍有稽查及裁罰比率

¹² 97年10月29日觀賓字第0970600382號、101年2月2日觀賓字第1010000773號及103年6月4日觀賓字第1030010555號函。

嚴重偏低，且部分縣市僅著重合法旅館稽查，對於違規擴大營業者，未能落實強制執行作為，中央亦未提供相關共通性稽查原則可供地方執行參考，致各縣市政府執行成效不一。

(六)近年來政府陸續推動各項觀光政策，帶動旅遊住宿需求大幅成長，合法旅宿家數及房間數亦隨之增加，相對提供非法旅宿生存空間。我國早於97年推動「六大新興產業」，將「觀光」列為其中之一，已可預期觀光產業之發展將帶動遊客及旅宿業增加，惟觀光局查復卻稱貿然增列經費與人力恐排擠其他業務，然依附表一民宿家數為例，100年底合計3,749家，103年底合計5,683家，至104年底成長至6,355家，顯示旅宿業家數近年來已急速成長，觀光局始於104年12月30日訂頒「交通部觀光局協助地方政府執行違法旅宿取締工作補助要點」，自105年起才開始協助各縣市招募相關人力，加強旅宿業管理，顯未能跟上民間發展觀光及旅宿業之速度。

(七)綜上，地方政府執行旅宿業稽查人力嚴重不足，導致稽查及裁罰比率嚴重偏低，且部分縣市僅著重合法旅宿稽查，對於合法違規擴大經營業者，亦未能採行強制性或停止營業等積極作為，任令業者長期違規經營，嚴重斷傷政府形象，交通部觀光局及地方政府責無旁貸，應落實稽查確保旅宿安全。

四、國內非法旅宿業者無法取得登記證合法經營原因態樣複雜，然多受限於土地使用及建築物管理等相關法規，並涉及相關法令修正，交通部觀光局應就其違法(規)態樣通盤檢討，並會同有關機關檢視相關法規修正或通案性原則，積極協助地方政府輔導業者合法化，並促使非法業者退場，藉以保障合法業者權益及

消費者之安全，俾利提升旅宿業管理成效。

- (一) 依據發展觀光條例第24條：「經營旅館業者……，並應向地方主管機關申請登記，領取登記證及專用標識後，始得營業。」同條例第25條第2項：「民宿經營者，應向地方主管機關申請登記，領取登記證及專用標識後，始得經營。」又據旅館管理規則第4條第2項規定，旅館業於+9申請登記時，應檢附文件包括建築物核准使用證明文件影本、土地、建物登記(簿)謄本、土地、建物同意使用證明文件影本(所有人申請登記者免附)……等；民宿管理辦法第13條規定，申請民宿登記應檢附文件包括土地使用分區證明文件影本(申請之土地為都市土地時檢附)、最近三個月內核發之地籍圖謄本及土地登記(簿)謄本、土地同意使用之證明文件(為所有權人時免附)、建築物使用執照影本或實施建築管理前合法房屋證明文件…等，相關土地分區使用及建築物管理證明文件，故未依規定申請之旅宿業即為非法旅宿。
- (二) 據觀光局查復各縣市有關非法經營旅宿業者未能合法經營之原因多數為未能符合土地使用分區用途及建築管理等相關法規，以致無法取得旅館業或民宿登記證，相關說明如下：
- 1、土地因素：
 - (1) 如建築物位於工業區、住宅區(部分縣市有放寬)、保護區、農業區…等與設置旅館或民宿規定不符等，須透過都市計畫變更方式辦理始得合法化，且亦須視各該縣市之都市發展計畫整體規劃。
 - (2) 土地所有權問題：多發生於離島、原住民地區等因土地產權複雜或國有地問題等，以致無土地證明權利文件無法合法申請旅館業或民宿登記證。

2、建築問題：

- (1) 如舊有建物原使用類組與旅宿業不符，且因舊有建物之建築法規檢討限制、水保、環評等因素無法變更使用執照，或涉及設置消防設備、違章建築拆除等需花費龐大費用等，致業者無改建意願等。
 - (2) 另有小部分屬舊有建築物無法出示產權證明者，均屬建築因素以致無法合法申請旅館業或民宿登記證。
- (三) 經查有關違章建築之查處，內政部訂頒「違章建築處理方案」，具體要求各目的事業主管機關制定相關處理原則，故觀光局訂定「交通部觀光局防止違建提供民宿及旅館使用處理原則」¹³，對涉及違建之案件，責成縣市政府觀光單位應移請建管單位依權責查處，涉及土地違規使用部分，另併移送土地管理單位裁處，強化查處作為。觀光局亦於查復資料稱，因各縣市旅宿違法態樣及原因不盡相同，各縣市或有其專案輔導計畫及其輔導期程¹⁴，尚不宜訂定統一之輔導期限或原則。
- (四) 惟查各縣市政府輔導取得合法登記證家數與其轄內非法旅宿家數之比例，仍有部分縣市輔導合法化比例偏低情形，且多數縣市並未訂定輔導期限或原則，僅能就違規事實進行裁處，就惡性違法或違規業者加強取締，足徵多數違法(規)業者，其未能合法經營原因非由輔導即能解決。又本院實地履勘南投縣時，業者表示違法經營原因包括建物未取得法定空地，造成建蔽率不足，致無法取得建築物核准

¹³ 交通部觀光局 100 年 1 月 31 日以觀賓字第 10000025871 號。

¹⁴ 如茂林國家風景區寶來、不老溫泉地區旅館業及民宿專案輔導合法化方案、清境地區都市計畫推動期程等。

使用證明文件，致有擅自擴大違規營業情形，或因土地所有權人人數眾多，取得過半數人同意有其實際執行困難，導致業者即使有意願申請合法經營，仍難符合現行相關法令規定。再據宜蘭縣查復¹⁵轄內非法旅宿業未能合法原因，包括位於都市計畫商業區，但建物使用執照無法變更使用用途；不符特定使用分區旅館業設置條件；位於休閒農業區，建築物、土地違規使用不符相關法令；位於非都市土地、風景特定區，建築物不符建築相關法令；非位於休閒農業區、休閒農場或原住民保留地之農舍；不符非都市土地使用管制規定之民宿設置要件等眾多原因。基此，旅宿業者實際違法(規)原因態樣複雜，有自始未能符合申請要件之非法經營，亦有領取登記證後擅自違規擴大營業，且擅自擴大規模及情況各不相同，惟綜整其未能合法原因，仍多為未能符合土地使用及建築管理等相關法規之規定。

(五) 隨著國內旅遊的持續成長，住宿需求亦隨之增長，此由民宿家數已成長超過6,000家，可知民宿已成為受民眾歡迎與選擇的住宿方式之一，政府與業者對於保障旅客住宿安全、品質、消費權益等責無旁貸。然而土地使用及建築管理相關規定，係為確保土地之合理利用及公共安全，其規範目的與發展觀光之經濟利益如何取得平衡，仍有賴觀光局通盤檢討及檢視全國非法旅宿其未能合法原因後，予以分類或建立通案性原則，並積極與土地及建築管理目的事業主管機關共同研商修正相關法規，以協助各縣市政府確實執行輔導業者合法化或轉業，俾利持續擴增與提升合法旅宿業數量與品質。

¹⁵ 交通部觀光局 105 年 3 月 11 日府旅觀字第 1050039685 號函。

(六) 綜上，國內非法旅宿業者無法取得登記證合法經營原因態樣複雜，然多受限於土地使用及建築物管理等相關法規，並涉及相關法令修正，交通部觀光局應就其違法(規)態樣通盤檢討，會同有關機關檢視法規修正或通案性原則，積極協助地方政府輔導業者合法化，並促使非法業者退場，藉以保障合法業者權益及消費者之安全，俾利提升旅宿業管理成效。

參、處理辦法：

- 一、調查意見及附表，函請交通部確實檢討改進見復。
- 二、調查意見三，函請宜蘭縣、澎湖縣、臺東縣、屏東縣、及花蓮縣政府確實檢討見復。
- 三、調查意見及附表，函審計部參考。
- 四、檢附派查函及相關附件，送請交通及採購、內政及少數民族聯席委員會處理。

調查委員：蔡培村

方萬富

王美玉

中 華 民 國 1 0 5 年 3 月 日
附件：本院104年10月19日院台調壹字第1040800179號派查函
暨相關案卷。