

調 查 報 告

壹、案由：據審計部函報：臺灣省屏東縣審計室派員抽查屏東縣政府觀光資源整合及執行成效，據報該府於稽查「墾丁馬爾地夫溫泉大飯店」，發現業者違法擅自擴大營業場所及將集合住宅變更為旅館使用，核有未依規定落實裁罰等違失情事，經通知該府查明妥處並追究疏失責任，惟該府未為負責之答復，依審計法第 20 條第 2 項規定，報請鑒核乙案。

貳、調查意見：

我國國際旅客在民國(下同)103 年 12 月達到 900 萬人次之歷史新高，聯合國世界旅遊組織 (UNWTO) 公布為國際旅客成長率全球第一名，國際旅客來臺人數已經連續 4 年以百萬之數增長，最快將於 104 年躋身千萬觀光大國行列，創造約新臺幣(下同)4,700 億元的觀光外匯收入。

旅宿業是觀光產業的重要環節，合法安全的旅宿業，方能保障國內外旅客的消費權益與安全。發展觀光條例甫於 104 年 2 月 4 日修正通過，修正目的正是針對近年大量出現之違法且未經安全檢查通過的日租套房與民宿，除損及合格旅館業者權益，更嚴重戕害遊客生命安全，萬一發生消費糾紛也因無法可管，使住宿旅客面臨求償無門之亂象。

本案係審計部函報：該部臺灣省屏東縣審計室稽查屏東縣政府，發現該府對於「墾丁馬爾地夫溫泉大飯店」違法擅自擴大營業場所未依規定落實裁罰，經通知該府查明妥處仍未處理，經本院值日委員核批調查。經向屏東縣政府調閱卷證資料，函請交通部觀光局、內政部營建署及法務部等機關說明，並於 104 年 2 月 9 日約詢

交通部觀光局、內政部營建署及屏東縣政府等相關主管人員，業經調查竣事，茲臚列調查意見如下：

- 一、屏東縣政府 101 年 2 月 24 日、4 月 13 日對墾丁馬爾地夫溫泉大飯店進行聯合稽查，已於該縣建築物防火避難設施與設備安全檢查報告書載明「該飯店 5 至 9 樓違規擴大經營及未變更類組，違反建築法第 73 條」，卻未予裁罰，僅作成法規無授權之限期改善處分，嗣後復未對違反建築法部分裁處而僅依發展觀光條例裁罰，核屬怠於行使法定職權之違誤

- (一)按發展觀光條例第 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 37 條：「主管機關對觀光旅館業、旅館業、旅行業、觀光遊樂業或民宿經營者之經營管理、營業設施，得實施定期或不定期檢查」；修正前同條例第 55 條第 2 項第 3 款：「有下列情形之一者，處新臺幣 1 萬元以上 5 萬元以下罰鍰：……三、觀光旅館業、旅館業、旅行業、觀光遊樂業或民宿經營者，違反依本條例所發布之命令」。依發展觀光條例第 66 條第 2 項規定所定之旅館業管理規則第 24 條：「旅館業不得擅自擴大營業場所，並應經常維持場所之安全與清潔」；第 29 條第 2 項：「旅館之建築管理與防火避難設施及防空避難設備、消防安全設備、營業衛生、安全防護，由各有關機關逕依主管法令實施檢查；經檢查有不合規定事項時，並由各有關機關逕依主管法令辦理」。建築法第 73 條第 2 項：「建築物應依核定之使用類組使用，其有變更使用類組或有第 9 條建造行為以外主要構造、防火區劃、防火避難設施、消防設備、停車空間及其他與原核定使用不合之變更者，應申請變更使用執照。但建築物在一定規模以下之使用變更

，不在此限」；第 91 條第 1 項：「有左列情形之一者，處建築物所有權人、使用人、機械遊樂設施之經營者新臺幣 6 萬元以上 30 萬元以下罰鍰，並限期改善或補辦手續，……：一、違反第 73 條第 2 項規定，未經核准變更使用擅自使用建築物者」。加強建築物公共安全檢查及取締執行要點(下稱執行要點)第 5 點第 1 款第 1 目：「建築物有下列情形之一者，應依相關規定從嚴處理：(一)建築物構造與設備安全檢查合格，而有擅自變更使用類組及用途者，應依下列規定辦理：1. 擅自變更使用用途符合土地使用管制之容許使用項目，依本法第 91 條第 1 項第 1 款規定，處建築物所有權人或使用人新臺幣 6 萬元以上 30 萬元以下罰鍰，並限期補辦手續，屆期未補辦手續而繼續使用，得連續處罰。必要時，停止其供水供電」。

- (二)查墾丁馬爾地夫溫泉大飯店座落於屏東縣恆春鎮網沙里省北路○巷○號建物中。該建物為地下 1 層，地上 12 層建物，其中第 2、3、4 及 12 樓於 88 年間向屏東縣政府申請變更使用執照，將原有用途集合住宅，變更為旅館，其餘第 5 至第 11 樓用途仍為集合住宅，此有屏東縣政府 88 年 3 月屏府建管使恆字第 373 號變更使用執照影本在卷可稽。屏東縣政府於 101 年 2 月 24 日對該飯店進行聯合稽查，當日「屏東縣建築物防火避難設施與設備安全檢查報告書」(下稱檢查表)載明：「經查該飯店 5 至 9 樓擴大經營，房間數 93 間，請於 1 個月內向本府申請合法登記，經復(複)查後仍未改善，依違反發展觀光條例及旅館業管理規則辦理」及「未變更類組，5 樓至 9 樓業已違反建築法第 73 條」，足徵該府於稽查當時，已確認業者不但違反修正前發展觀光條例第 55 條第 2 項第 3 款，更違反建築法第 73 條第 2 項

規定。嗣該府觀光傳播處以 101 年 3 月 5 日屏府觀發字第 1010061330 號函¹請業者於一個月內申請核准設立始可營業。該府城鄉發展處則以 101 年 3 月 14 日屏府城管字第 1010071947 號函，以業者未變更建築物使用執照使用，違反建築法第 73 條第 2 項規定，依行政程序法第 102 條給予陳述意見機會。嗣該府於同年 4 月 13 日對墾丁馬爾地夫溫泉大飯店再度進行聯合稽查，並於當日檢查表中載明：「該飯店 5 至 9 樓擴大經營，房間數 93 間，未向本府申請合法登記，依違反發展觀光條例及旅館業管理規則辦理」，並以同年 4 月 17 日屏府觀發字第 1010104816 號函請業者陳述意見²。該府終以 101 年 7 月 23 日屏府觀發字第 10122998300 號函，以業者擅自擴大營業第 5 樓至第 9 樓，間數 93 間，依當時有效之發展觀光條例裁罰標準表第 6 條附表 2 第 22 項，裁處 5 萬元。上開經過，有屏東縣政府上述函、檢表表、陳述意見通知書影本在卷可按。

(三)據屏東縣政府查復稱：該府係依「屏東縣政府查處違規旅館及民宿業標準作業程序」³命業者限期改善，倘業者逾期未改善或無法取得合法設立登記，始通知業者陳述意見後依法裁罰。本案因該府觀光傳播處已對業者進行裁處，且依執行要點第 4 點第 1 款第 1 目規定由各目的事業主管機關法規處理，該府城鄉發展處因此未另依建築法相關規定，對業者未變更使用類組部分進行裁處云云。

(四)惟查，發展觀光條例第 54 條雖設有限期改善規定，

¹ 同時副知該府城鄉發展處建築管理科公共安全檢查小組。

² 同時副知該府城鄉發展處建築管理科公共安全檢查小組。

³ 經該府檢討「屏東縣政府查處違規旅館及民宿業標準作業程序」於法不符，業以 103 年 8 月 4 日屏府觀發字第 10323473000 號函公布停止適用。

然係針對主管機關檢查不合格，除依法令辦理(例如依同條例第 55 條規定處以罰鍰)外，並得令限期改善。修正前發展觀光條例第 55 條並未授權主管機關於裁處罰鍰前得先作成限期改善處分，交通部觀光局 104 年 1 月 9 日觀賓字第 1040900009 號函亦同此旨。「屏東縣政府查處違規旅館及民宿業標準作業程序」增加法令所無之規定，核與修正前發展觀光條例第 55 條第 2 項第 3 款規定不符，則該府依前開作業程序，於稽查發現業者違規時僅函請業者限期改善，而未依法裁罰，自違反修正前發展觀光條例第 55 條第 2 項第 3 款規定。

(五)次查，旅館業管理規則第 29 條第 2 項已明定旅館之建築管理、防火避難設施等，經各有關機關經檢查有不合規定事項時，由各有關機關逕依主管法令辦理。而執行要點並未規定：建築主管機關於其他目的事業主管機關依權責裁處後即無需依法查處。反之，執行要點第 5 點第 1 款第 1 目及其附表一，均揭明建築主管機關對建築物擅自變更使用者，應依建築法第 73 條及第 91 條裁處，內政部營建署主管人員於本案約詢所述，亦同此旨。則屏東縣政府城鄉發展處辯稱係因該府觀光傳播處已對業者裁處，且受限於執行要點規定故未就 101 年 2 月 24 日、4 月 13 日稽查所得違規事實依建築法相關規定進行裁處云云，顯屬推託卸責之詞，核無足採。

(六)綜上，屏東縣政府以自行訂定之「屏東縣政府查處違規旅館及民宿業標準作業程序」(已於 103 年 8 月 4 日停止適用)，對違規擴大營業場所之墾丁馬爾地夫溫泉大飯店僅作成限期改善處分，核與修正前發展觀光條例第 55 條第 2 項第 3 款規定不符。而該府城鄉發展處既已於 101 年 2 月 24 日、4 月 13 日

稽查時確認業者違反建築法相關規定，並已記明於當日檢查表，卻猶以執行要點規定及該府觀光傳播處已裁罰等推託卸責之詞未對擴大營業場所部分裁處，核屬怠於執行法定職權之違誤。

二、屏東縣政府 102 年 4 月 11 日對墾丁馬爾地夫溫泉大飯店進行聯合稽查，已於該縣建築物防火避難設施與設備安全檢查報告書載明第 5 樓至 11 樓擴大經營，迄今仍怠於對該違規事實依法進行裁處，嗣經審計部臺灣省屏東縣審計室多次函請該府查明，詎該府一律以同年 10 月 30 日複查時，業者已卸除房間門牌即無擴大經營置辯，未依法行政且有失政府公信，核有怠失

(一)查屏東縣政府於 102 年 4 月 11 日再度對墾丁馬爾地夫溫泉大飯店進行聯合稽查，該次檢查表載明：「經查該飯店 5 至 11 樓擴大經營，房間數 93 間，請向本府申請合法登記後始可經營，經復(複)查後仍未改善，依違反發展觀光條例及旅館業管理規則辦理」，並勾選「非防火區劃分間牆、內部裝修材料不合格；違反建築法第 77 條第 1 項規定，未維護建築物合法使用與其構造安全及設備，依同法第 91 條規定處理、違反建築法第 77 條之 2 規定，室內裝修材料不合規定或妨害、破壞防火避難設施、防火區劃及主要構造，依同法第 95 條之 1 規定處理」足徵該府於稽查當時，業已確認業者不但擴大經營，更違反建築法相關規定。然查，該府除以 102 年 4 月 18 日屏府觀發字第 10211530900 號函⁴對業者敘明：「請向該府申請核准後始可營業，違者將依違反發展觀光條例第 55 條第 2 項第 3 款及旅館業管理

⁴ 同時副知該府城鄉發展處建築管理科。

規則第 24 條辦理」外，即無任何後續作為，遲至同年 10 月 30 日，該府對該飯店再行聯合稽查，以業者已將第 5 至 11 樓房間門牌取下，認定業者不合格部分已改善，無擴大經營。然對業者 102 年 4 月 11 日之違規事實，迄今始終未依法裁罰，前開各節有該府相關函文、檢查表影本在卷可稽。

(二)對前開各節，屏東縣政府辯稱：該府係依「屏東縣政府查處違規旅館及民宿業標準作業程序」辦理，而該府以 102 年 4 月 18 日屏府觀發字第 10211530900 號函知業者需申請核准後始可營業，係基於輔導業者合法，促進縣內觀光產業發展；同年 10 月 30 日複查時，因業者當時已無擴大營業，故未予以裁處；又該府另以 103 年 2 月 24 日屏府觀發字第 10305411800 號函知該府稅務局逕依相關規定查處，並非毫無作為云云。

(三)然查，「屏東縣政府查處違規旅館及民宿業標準作業程序」增加法令所無之規定，與修正前發展觀光條例第 55 條第 2 項第 3 款不符，業如前述。而屏東縣政府縱係依前開作業程序，該府 101 年 3 月 5 日屏府觀發字第 1010061330 號函與 102 年 4 月 18 日屏府觀發字第 10211530900 號函均係於聯合稽查後作成，二者間卻彼此矛盾。前者限期業者於一個月內申請核准設立始可營業，後者則無限期，僅單純告知業者應申請核准後始可營業，與前開作業程序亦屬不符。而無論該府觀光傳播處或城鄉發展處，自 102 年 4 月 11 日聯合稽查後，至同年 10 月 30 日複查前，均無後續相關作為，足認該府對業者擴大營業場所及違反建築法相關規定之事實，視若無睹。至該府為輔導業者合法，促進縣內觀光產業發展，及以 103 年 2 月 24 日屏府觀發字第 10305411800

號函知該府稅務局逕依相關規定查處等節，經約詢交通部觀光局、內政部營建署相關主管人員表示：輔導業者與取締違規係屬二事；建築主管機關既已查到違規事實，即可依法辦理，有無違反稅務規定屬另一問題。足徵屏東縣政府稽查墾丁馬爾地夫溫泉大飯店，對業者 102 年 4 月 11 日違規擴大營業場所及變更使用類組情事，始終未積極依法辦理或裁處，事後猶飾詞狡辯，殊無足採。

- (四)另查，審計部臺灣省屏東縣審計室自 102 年 11 月 6 日起至 103 年 5 月 15 日，5 次函請屏東縣政府說明 102 年 4 月 11 日該府稽查確認墾丁馬爾地夫溫泉大飯店違規擴大營業，卻僅令其改善而未予裁罰之原因，並請該府查處業者未依核定使用，擅自變更類組使用情形⁵，惟均遭該府以「102 年 10 月 30 日稽查墾丁馬爾地夫溫泉大飯店，不合格部分已改善完畢，故未再次裁罰」等語回復，始終未對業者 102 年 4 月 11 日之違規事實進行裁處，亦未向中央主管機關內政部、交通部觀光局請求釋示相關法令疑義，執意依與修正前發展觀光條例第 55 條第 2 項第 3 款不符之「屏東縣政府查處違規旅館及民宿業標準作業程序」辦理。此外，該府觀光傳播處既未對業者 102 年 4 月 11 日違規情形進行裁處，已無所謂「其他目的事業主管機關已裁處」情事，則該府城鄉管理處自應積極依建築法相關規定查辦，詎該府至同年 10 月 30 日對業者複查前，均無任何積極作為，此有審計部臺灣省屏東縣審計室及屏東縣政府

⁵ 審計部臺灣省屏東縣審計室 102 年 11 月 6 日審屏縣三字第號 1020000460 號函、102 年 12 月 26 日審屏縣三字第 1020000513 號函、103 年 2 月 5 日審屏縣三字第 1030050240 號函、103 年 3 月 31 日審屏縣三字第 1030050825 號函、103 年 5 月 15 日審屏縣三字第 1030001408 號函。

相關函文影本可按。

- (五)綜上，屏東縣政府 102 年 4 月 11 日對墾丁馬爾地夫溫泉大飯店進行聯合稽查，既已確認業者擴大營業場所，並違反建築法相關規定，惟該府未積極依法查處，竟執意依不符修正前發展觀光條例第 55 條第 2 項第 3 款之「屏東縣政府查處違規旅館及民宿業標準作業程序」辦理。經審計部臺灣省屏東縣審計室多次函請查明，該府亦未主動向中央主管機關內政部營建署、交通部觀光局請求釋示相關法令疑義，始終以「同年 10 月 30 日複查時，業者已改善無擴大營業」之消極態度置辯，對業者先前違規情節置若罔聞，未依法行政且有失政府公信，核有怠失。

三、交通部觀光局與內政部營建署允宜協助各縣市政府，提昇違規旅宿業之稽查技巧，俾維護觀光品質，確保旅客生命、財產等安全

- (一)按發展觀光條例第 25 條：「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」；第 37 條第 1 項：「主管機關對觀光旅館業、旅館業、旅行業、觀光遊樂業或民宿經營者之經營管理、營業設施，得實施定期或不定期檢查」、第 2 項：「觀光旅館業、旅館業、旅行業、觀光遊樂業或民宿經營者不得規避、妨礙或拒絕前項檢查，並應提供必要之協助」；修正前第 55 條第 2 項第 3 款：「有下列情形之一者，處新臺幣 1 萬元以上 5 萬元以下罰鍰：……三、觀光旅館業、旅館業、旅行業、觀光遊樂業或民宿經營者，違反依本條例所發布之命令」。旅館業管理規則第 3 條第 1 項：「旅館業之主管機關：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 24 條：「旅館業不得擅自擴大營業場所，並應經常維持場所之安全與清潔」；第 30 條第 1 項：「主管機關人員對於旅館業之經營管理、營業設施進行檢查時，應出示公務身分證明文件，並說明實施之內容」、第 2 項：「旅館業及其從業人員不得規避、妨礙或拒絕前項檢查，並應提供必要之協助」。民宿管理辦法第 4 條：「民宿之主管機關，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 27 條第 5 款：「民宿經營者不得有下列之行為：……五、擅自擴大經營規模」；第 33 條第 1 項：「主管機關得派員，攜帶身分證明文件，進入民宿場所進行訪查」、第 3 項：「民宿經營者對於主管機關之訪查應積極配合，並提供必要之協助」。建築法第 77 條第 2 項：「直轄市、縣(市)(局)主管建築機關，對於建築物得隨時派員檢查其有關公共安全與公共衛生之構造與設備」。

- (二)屏東縣政府稱墾丁馬爾地夫溫泉大飯店於 102 年 10 月 30 日複查時已改善，原擴大營業場所之房間門牌業已取下，至內部陳設情形，業者表示因第 5 至 11 樓屬集合住宅，為住戶所有，無房間鑰匙故該府無法進入比對等語。惟詢據屏東縣政府到院約詢時稱：該府 104 年 1 月 24 日對該飯店再行稽查，發現業者復將第 5 至 11 樓違規擴大為營業場所。可見業者對於第 5 至 11 樓房間難謂無實際使用權，此凸顯違規旅宿業之稽查方式與技巧個案不同，且有與時俱進之必要。
- (三)交通部觀光局主管人員於約詢時表示：依現有觀光法規，尚無法令依據得據以進入業者拒絕受檢之房間，惟在稽查技巧上未必必須進入房間查看房間陳設，方能對業者進行裁處，其他如：蒐集住(訂)房

網站(頁)資訊、樓梯間門牌指示牌、訪談訂房業者、訪談出入旅客等，均可輔助判斷業者有無違規。該局為協助各縣市政府增進非法旅宿業查處技巧，每年辦理相關研討在案。內政部營建署主管人員於約詢時表示：建築法第 77 條第 2 項明定直轄市、縣(市)(局)主管建築機關，對於建築物得隨時派員檢查其有關公共安全與公共衛生之構造與設備，可供作各縣市政府聯合稽查非法旅宿業之法令依據。

(四)綜上，鑒於旅宿業違規型態各異且日新月異，各縣市政府所遇困難各有不同，交通部觀光局與內政部營建署允宜賡續提昇各縣市政府主管機關對於違規旅宿業之稽查實務技巧，交流稽查經驗與法令適用方式、落實橫向溝通，俾維護國內外旅客的觀光品質、消費權益與生命、財產安全。

參、處理辦法：

- 一、影附調查意見一、二，提案糾正屏東縣政府。
- 二、影附調查意見三，函請交通部觀光局、內政部營建署參處見復。
- 三、影附調查意見，函審計部。
- 四、檢附派查函及相關附件，送請交通及採購委員會處理。

調查委員：江明蒼

中華民國 104 年 2 月 日
附件：本院 103 年 12 月 25 日院台調壹字第 103800251 號函
派查函暨相關案卷宗。