

調 查 報 告

壹、案由：據報載：日月潭違法船屋倍增，遊客入住，垃圾、污水隨意丟棄、排放湖中，造成嚴重污染，然觀光局、南投縣政府、台電等相關單位都互踢皮球，而形成三不管地帶云云。實情為何？認有深入瞭解之必要。

貳、調查意見：

據報載：日月潭違法船屋倍增，遊客入住，垃圾、污水隨意丟棄、排放湖中，造成嚴重污染，然相關單位都互踢皮球，而形成三不管地帶云云。案經南投縣政府、經濟部、台灣電力股份有限公司（下稱台電公司）及交通部觀光局（下稱觀光局）函復說明；另於 99 年 11 月 21 及 22 日履勘日月潭國家風景區，並約詢上開機關及經濟部水利署、南投縣政府警察局等相關主管人員。茲列述調查意見如次：

- 一、南投縣政府管理日月潭舢舨漁筏審核發照，未依規定定期檢查換證，又放任擴大漁筏及作業房面積，進而從事非漁業之船屋住宿、餐飲等商業行為，以致違法船屋散布湖面，核有違失。

（一）查早期日月潭邵族原住民及當地民眾以四角吊網或舢舨等漁具在潭面上捕撈，多於夜間進行，利用魚群趨光性進行捕撈，故舢舨漁筏上多設置有小型工寮，以便擺放工具或過夜，形成了明潭八景之一的「萬點漁火」盛況。而舢舨、漁筏、四角吊網皆為傳統捕撈器具，83 年以前並未有相關法令管理，致傳統捕撈器具四處散置湖面水域，南投縣政府乃於 83 年起委託南投縣日月潭區漁會（下稱漁會）進行舢舨、漁筏、四角吊網清查及發照。因發照浮濫，南投縣政府於 86 年函知日月潭漁會停止依「南投縣日月潭區漁會會員舢舨漁筏作業管理要點」發照事宜，同函並敘明將依據漁業相關法規重新審核發照。總計南投縣政府委託漁會於 86 年前核發舢舨漁筏證 322 張、四角吊網證 93 張。詢據南投縣政府，86 年後並無其他機關或該府有另行核發相關證照，亦無進行相關換證、檢查或重新審核發照，故現有日月潭所持有證照之舢舨漁筏或四角吊網

都屬南投縣政府所委託發放。

- (二)據「南投縣日月潭區漁會會員舢舨漁筏作業管理要點」第6點規定，經檢查合格核發之舢舨、漁筏登記證有效期限為3年，屆滿前後各1個月需申請換證檢查，檢查合格後漁會於登記欄內簽署再發還繼續使用。未依規定申請檢查或檢查不合格者，其登記證失效；同管理要點第8點規定，申請登記之舢舨、漁筏應符合下列規定：…置四角吊網之漁筏（俗稱漁排）長度不得低於10公尺不得超過18公尺，寬度不得低於3公尺不得超過6公尺，作業房面積不得超過漁筏面積的十分之一，且不得有動力的裝置，放置地點如有變更應先徵得漁會同意申請；同管理要點第9點規定，下列情形之舢舨、漁筏不再准予登記或註銷已核發之登記證：（一）從事非漁業之其他商業行為，經有關單位取締者…。由上開管理要點可知，日月潭所持有證照之舢舨漁筏或四角吊網都應經南投縣政府定期換證、尺寸檢查及不得從事非漁業之商業行為。
- (三)目前日月潭水面上約有各式船屋150艘（99年9月中觀光局日月潭國家風景區管理處）【下稱日管處】清查數量為172艘，因其中有部分為草排，嗣經確認為150艘），其中93艘（僅52艘有依規定在作業房上掛證，其餘有領證而未掛出）領有日月潭區漁會於83至86年期間核發之漁筏證，其餘無任何許可文件。
- (四)次查，因媒體大幅報導，日月潭違法船屋肆虐，嚴重影響旅遊品質及破壞水質，故南投縣政府於99年10月21日召開「日月潭水域違規置四角吊網漁筏(船屋)聯合稽查執行」會議，決議於同年月27日起辦理聯合稽查工作，由限制活動蓄水域先行執

行，其次再辦理申請活動水域稽查。嗣經 8 次聯合稽查，共計清查置四角吊網漁筏（船屋）違規情形 150 艘（其中限制水域 16 艘、申請活動水域 134 艘），其違規情形分別為漁筏尺寸、作業房尺寸、及高度不合格、具住宿房間、具浴室、廚房、廁所、具水上遊憩設施及設置箱網等，詢據南投縣政府表示，於 150 艘四角吊網漁筏中僅 52 艘有掛證，其餘皆屬違法之船屋，又 52 艘有掛證之四角吊網漁筏，僅有 1 艘符合當初發照之相關規定。

(五)綜上，南投縣政府於 86 年收回管理日月潭舢舨漁筏審核發照權後，卻未依規定每 3 年進行 1 次檢查換證，又由聯合稽查小組稽查日月潭水域置四角吊網漁筏（船屋）違規情形可知，於 150 艘四角吊網漁筏中僅有 52 艘有掛證，又 52 艘有掛證之四角吊網漁筏，僅有 1 艘符合當初發照之相關規定，顯見該府放任擴大漁筏及作業房面積，而從事非漁業之船屋住宿、餐飲等商業行為，因未能確實執行檢查，以致違法船屋散布湖面，有損旅遊觀瞻、秩序及水質，核有違失。

二、南投縣政府於日月潭限制活動水域設置碼頭，已明顯違反相關管理辦法，嗣經裁罰仍未改善，核有違失。

(一)依水庫蓄水範圍使用管理辦法第 6 條規定，管理機關(構)應於蓄水範圍內重要工程設施周圍劃定區域限制活動，並依同辦法第 3 條第 2 項規定，報請主管機關核定蓄水範圍時併由主管機關公告之。詢據日月潭水庫管理機構台電公司表示：日月潭水庫限制活動蓄水域之劃設主要係落實水庫重要設施保護，確保水庫整體安全及營運管理，其限制管制區域為水社壩向外延伸 150 公尺、溢流井向外延伸 150 公尺、大觀一廠進水口向外延伸 300 公尺為引

水渠道、大觀二廠進水口向外延伸 540 公尺、明潭進水口向外延伸 450 公尺、頭社培厚區向外延伸 150 公尺、頭社壩向外延伸 150 公尺、拔社埔薄山脊以山脊端點向外延伸 150 公尺、舊武界隧道進水口、新武界隧道進水口等區域。故各項活動與設施之申請與許可範圍應排除上開限制管制區域，其具有保護設施及水域活動安全之功用等語。

(二)另詢據南投縣政府教育處稱：該府設置供南投縣體育會划船委員會使用之碼頭，其所在位置為面向頭社培厚區右側端點處，位於頭社壩限制活動蓄水域內云云。按南投縣體育會划船委員會於限制活動蓄水域內設置碼頭，經核違反水利法，已由管理機構台電公司向主管機關經濟部舉發 2 次，第 1 次於 95 年 3 月 28 日由經濟部裁罰新台幣（下同）1 萬元；97 年 7 月 29 日台電公司再次現場勘查南投縣體育會划船委員會原所在位置，發現該浮具已遷離限制活動蓄水域；第 2 次台電公司於 99 年 1 月 28 日勘查「日月潭水庫限制活動蓄水域範圍內擅置浮具」，並舉發南投縣體育會划船委員會違反水利法，移送經濟部裁處。嗣經經濟部水利署同年 4 月 19 日函復台電公司，要求查明該會正式名稱，台電公司大觀發電廠復於同年 5 月 18 日函請該會答復正式名稱，惟迄未見復。經詢據南投縣政府表示：頭社培厚區非屬重要工程設施，且本區屬月潭非動力活動水域，輕艇活動亦為非動力，為發展輕艇活動兼具培育國家人才，希望重行考量，縮小限制範圍云云。

(三)綜上，日月潭各項活動與設施之申請應在限制活動水域外，其用意係在保護設施及活動之安全，然南投縣政府卻於日月潭頭社壩限制活動水域設置碼

頭供該縣體育會划船委員會使用，已明顯違反規定，嗣經舉發、裁罰後仍未改善，核有違失。

三、經濟部為日月潭水庫主管機關，未能督導管理機構依規定有效管理該水庫，肇致違法船屋與日俱增，污染水庫水源、水質，核有違失。

(一)經濟部依台灣省水庫蓄水範圍使用管理辦法第 2 條規定，於 91 年 2 月 8 日公告「南投縣日月潭水庫蓄水範圍及蓄水範圍內禁止事項」，並公告台電公司為日月潭管理機構；另經濟部於 98 年 2 月 4 日公告「日月潭水庫蓄水範圍及其申請許可事項」；同管理辦法第 4 條規定，蓄水範圍之管理事項：1. 堰壩設施及蓄水範圍之巡防檢查與維護。2. 違反水利法第 54 條之 1 行為事項之舉發。3. 許可案件申請之受理、審核及許可。4. 其他有關蓄水範圍管理事務；同管理辦法第 5 條規定，蓄水範圍內第 1 項第 1 款至第 6 款使用行為，其行為人應向台電公司申請許可：1. 施設建造物。2. 變更地形地貌。3. 放生、捕撈孳生魚類、水產物。4. 行駛船筏、浮具。5. 水域、水面使用。6. 其他影響水庫水質、水庫營運安全之使用行為。由上開規定及公告可知，日月潭之主管機關為經濟部，並指定管理機構為台電公司，且明訂管理機構之權責，除違反水利法之舉發外，更負有蓄水範圍巡防檢查、管理與維護之責。

(二)查「日月潭水域違規置四角吊網漁筏(船屋)聯合稽查」小組，自 99 年 10 月起，經前後共進行 8 次之稽查，查出違規情形 150 艘（其中限制水域 16 艘、申請活動水域 134 艘），其中僅有 52 艘有掛證，其餘皆屬違法之船屋。

(三)按水利法第 93 條之 4 規定，違反第 54 條之 1 主管機關得限期令行為人回復原狀、拆除、清除或適當

處分其設施或建造物；同法第 93 條之 5 規定，違反第 54 條之 1 主管機關得沒入行為人使用之設施或機具，並得公告拍賣之，且經濟部訂有「經濟部辦理違反水利法案件裁罰實施要點」及「經濟部沒入設施或機具作業要點」，經濟部為日月潭水庫主管機關，自應監督台電公司依規定有效管理該水庫。惟查台電公司於 92 年 2 月 27 日起會同日月潭漁會，勘查限制活動蓄水範圍內漁業設施，並於違規之設施上張貼公告，請其在 3 月底前自行拖離，超過期限未拖離者視同無主物；95 年 12 月 19 日於日月潭水庫限制活動蓄水範圍內違規停置之漁業設施上張貼公告，請其在 1 個月內自行拖離；96 年 9 月 19 日～同年 12 月 21 日辦理「限制水域浮具清查工作」及「申請許可活動蓄水域新建浮具現勘」；96 年 10 月 31 日辦理大竹湖水域新建浮具舉發作業之現場勘查；96 年 11 月 7 日辦理限制活動蓄水域舉發作業之現場勘查，將行為人移請主管機關（經濟部）依法處分，因經濟部水利署要求舉發單內容須補充違規行為人出生年月日、身分證字號或營利事業統一編號、確實可收件住址及電話等資料退回補正；97 年 6 月 5 日再行現場勘查，將未移出限制活動蓄水域之違規行為再行舉發，因經濟部水利署要求再確認實際違規行為人身分，舉發單內須檢附其身分證正反面影本，致舉發作業未能完成裁罰；99 年 1 月 28 日辦理「日月潭水庫限制活動蓄水域範圍內擅置浮具」現場勘查舉發；99 年 2 月 9 日將謝東田君等人及南投縣體委會划船委員會依違反水利法予以舉發，水利署再次要求確實核對行為人基本資料（檢附其身分證正反面影本）；99 年 10 月 11 日於日月潭水庫限制活動蓄水範圍內違規停置之

浮具上張貼公告，限於 10 日內移開限制活動蓄水域，否則將依法向水庫主管機關舉發。據台電公司陳稱：漁筏、船屋泊置於限制活動蓄水域，台電公司均依違反水利法向經濟部舉發，惟該公司並無公權力，無法取得違規行為人之身分證明資料，致相關舉發案送經濟部後，尚無實際裁罰之案例云云。又由上開台電公司所舉發之水域性質而言，僅就限制性水域進行清查舉發，然對一般申請許可活動水域之舢舨漁筏及船屋之清查舉發卻未有相關行政作為。又台電公司表示：目前於水域活動之舢舨漁筏或船屋從未檢附相關證明文件向台電公司提出申請許可，致不曾對該等設施或活動核發行駛船筏、浮具同意書等語。由上開台電公司之權管作為，可知其僅對限制性水域進行清查舉發，惟仍有 16 艘四角吊網漁筏（船屋）置於限制水域，又台電公司明知一般申請許可活動水域之舢舨漁筏及船屋亦屬違法，亦未依權管對申請許可活動水域進行相關行政作為。

- (四)另詢據台電公司稱：因該公司不具公權力故於清查違法船屋時遭業者惡言相向，故難以完成舉發作業云云。惟詢據南投縣政府警察局稱：該局依據行政程序法給予各機關行政協助，除以「人身安全維護」為重點，如於協助當時發現違反刑事法行為，基於警察維護治安職責亦依規定查究法辦云云。且經濟部於 97 年 12 月 4 日函知台電公司，有關現場取締工作如有遭受抗拒或查證疑義，應可洽請當地縣市政府警察單位協助執行或查證工作。故該警察局多次協助日管處及日月潭船屋聯合稽查小組進行清查之警力支援，惟台電公司僅於 99 年 1 月 28 日，請求協助辦理安全維護，並由該局派遣警力協助

，其餘時間並未接獲台電公司要求警力支援。可證台電公司以不具公權力為由，稱人身安全維護未獲保障，而無法進行相關管理作業，應屬卸責之詞。

(五)再查水利法第 54 條之 1 第 1 項規定，為維護水庫安全，水庫蓄水範圍內禁止棄置廢棄物及排放污水等污染行為。台電公司陳稱：依行政院環境保護署（下稱環保署）每年委託監測日月潭水質及台電公司電力綜合研究所每季採取日月潭水樣監測結果均為良好云云；南投縣政府亦稱：該府環境保護局彙整近 5 年來環保署於日月潭潭面設置 5 座自動監測設施監測結果顯示，檢測項目中氨氣、總磷及化學需氧量逐年日趨下降，且優養程度判定大多數為貧氧狀態，故其水質無優養化之情形等語。然實際上未經污水處理之船屋上污水、排泄物，均直接排入水中，雖目前經檢測尚未對日月潭水庫水質造成嚴重影響，惟其行為已違反水利法之規定，且目前若不對船屋之污水、排泄物進行處置，日後勢將造成日月潭不可回復之影響。

(六)綜上，經濟部為日月潭水庫主管機關，不能以台電公司為管理機構為卸詞，坐視台電公司無法有效維護水庫管理，肇致違法船屋與日俱增；又公告台電公司為其指定之管理機構，該公司卻僅對限制性水域進行清查舉發，惟仍有 16 艘四角吊網漁筏（船屋）置於限制水域，又明知一般申請許可活動水域之舢舨漁筏及船屋亦屬違法，卻未依權管對其進行相關行政作為；嗣台電公司未依法申請警力支援，卻以不具公權力為由，稱人身安全維護未獲保障，而無法進行相關管理作業，顯見台電公司未能為維護水庫安全，採取必要之改善措施，放任違法漁筏、船屋四處設置，污染水源、水質。經濟部督導不

週，核有違失。

四、行政院對日月潭舢舨漁筏違規載客、四角吊網擴建營業及破舊浮具散布水面等違法脫序行為，應督促相關機關密切聯繫，落實查報舉發、裁罰，以維持日月潭旅遊品質與水庫安全。

(一)交通部於88年12月31日公告日月潭為「國家級風景特定區」，於89年1月24日成立「交通部觀光局日月潭國家風景區管理處」。依「水域遊憩活動管理辦法」第4條第1項第1款規定，水域遊憩活動位於風景特定區、國家公園所轄範圍者，為該特定管理機關；日月潭風景區由交通部依「風景特定區管理規則」第5、6條規定，公告為國家級風景特定區並專設日月潭國家風景區管理處經營管理之，同規則第11條規定主管機關為辦理風景特定區內景觀資源、旅遊秩序、遊客安全等事項，得於風景特定區內置駐衛警察或商請警察機關置專業警察。故日月潭地區觀光行為與旅遊秩序維持應為交通部觀光局日月潭國家風景區管理處之執掌權責。

(二)詢據日管處表示：該處為維護日月潭水域載客船舶及遊憩活動秩序及安全，設置有巡邏艇乙艘，每日執行水域巡查工作，訂有巡察工作日報表，其工作內容包含，水域設施妥善度、載客船舶營運秩序、水域清潔、水域遊憩活動等事項。另有關船屋、漁筏載客等違反漁業或水庫管理事件，亦協助向相關單位查報舉發。如96年5月起，該處於水域巡邏時發現，伊達邵地區有船屋在陸地上興建並持續下水，該處亦分別行文向南投縣政府、台電公司等權責單位舉發；又因報載日月潭船屋氾濫、污染水質及破壞景觀等脫序行為，日管處自96年起即就船屋數量及位置進行清查，99年更是每季清查乙次，並以

衛星定位瞭解船屋分布情形，函轉各權管單位，並作為日後聯合稽查小組查處之依據云云。惟依據日月潭各項行為之管理權責劃分情形，就漁業行為、舢舨漁筏及住宿營業行為（旅館及民宿）之權責單位為南投縣政府；水域、水面使用之權責管理單位為台電公司；水域遊憩活動之權責單位為日管處。故行政院就不同單位間權管之配合，應督促其密切聯繫，避免發生報載之機關三不管或互踢皮球等有損政府形象情事。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一、二提案糾正南投縣政府。
- 二、調查意見三，提案糾正經濟部。
- 三、調查意見四，函請行政院參處見復。
- 四、檢附派查函及相關附件，送請財政及經濟、內政及少數民族委員會聯席會議處理。