

調 查 報 告

壹、案由：據悉，審計部查核發現部分縣市公教人員違法兼任旅宿業負責人，包括12名公務員及5名教師，核與公務員服務法第13條：「公務員不得經營商業」規定不符。又近日媒體亦報導臺北大眾捷運股份有限公司（政府投資超過99%）經營北投會館沒有旅館業登記證，卻違法刊登招攬住宿廣告，形同以政府資源挹注違法旅宿等，茲據審計部審核報告指出截至109年底止各市縣旅宿業計一萬四千餘家，其中屬非法旅宿即高達1,281家，約近一成左右，究各市縣政府主管機關有無落實稽查取締或輔導合法化等，相關非法旅宿資料建立與通報是否即時且完備，公共安全或消防是否無虞，消費者及合法業者權益如何確保等均值得關注！另公教人員違法兼任旅宿業負責人等情，相關主管機關於核定時是否確實審查，均有深入了解必要案。

貳、調查意見：

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，旅宿業務之權責分工係採中央督導、地方執行，惟交通部觀光局（下稱觀光局）督導地方政府管理旅宿業並進行查報，統計數據未能真實反映現況，以及未依規定落實非法旅宿稽查取締及管理，致非法旅宿長期違法經營，且未向觀光單位申辦旅館業設立登記，亦未經過衛生、消防、建管與警察等單位檢核，甚至逃避投保公共意外責任險，如意外發生，後果不堪設想，另據統計資料顯示，非法旅宿高達上千家，分布於全臺各地區，其中審計部

查核發現非法旅宿位於環境敏感地區及涉及違章建築，嚴重影響環境生態，潛藏極大公共安全風險，又除非法旅宿外，亦存在違規擴大營業旅宿，即取得旅宿登記證而擅自擴大旅宿業，中央與地方政府未有效掌握。以及有關公教人員疑似違法兼任旅宿業負責人、臺北大眾捷運股份有限公司（下稱北捷公司）所屬北投會館疑涉違反發展觀光條例規定，均有深入瞭解之必要，爰立案調查。

案經審計部到院簡報並就有關事項提出說明併附佐證資料，另調閱行政院、臺北市政府、觀光局、內政部營建署（下稱營建署）、國家通訊傳播委員會（下稱通傳會）等機關卷證資料，復於民國（下同）111年7月6日邀請專家學者召開諮詢會議¹，以提供本案專業實務意見。為澈底全盤瞭解主管機關對旅宿業之監督、管理與輔導情形等情，分別於111年6月27日至28日及同年8月25日至26日赴屏東縣與嘉義縣、南投縣履勘，嗣於111年8月15日請觀光局周副局長廷彰及相關主管人員到院詢問，嗣於111年9月23日分別請中央（觀光局）與地方政府（新北市政府、新竹縣政府、雲林縣政府、花蓮縣政府）²到院詢問，復經研析前揭各機關分別於會後陸續補充書面說明及佐證資料後，業已調查竣事，茲臚列調查意見如下：

- 一、**南投縣政府及嘉義縣政府長期對於非法旅宿與違規擴大營業旅宿之管理工作不力，致其轄區內分別有高達57家及38家存在10年以上且係位於災害敏感類型環境敏感區內之非法或違規擴大營業之旅宿，不利旅**

¹與會人員包含學者代表與團體代表。

²有關各縣市政府轄區非法旅位於環境敏感區（災害敏感）情形，旅店家數由多到少，分別為南投縣（57家）、嘉義縣（38家）、花蓮縣（19家）、新北市（12家）、新竹縣（9家）、雲林縣（8家），除南投、嘉義採現地履勘外，餘4縣市採約詢方式。

客生命與財產安全之保障，核有怠失。觀光局已將452家存在10年以上之非法或違規擴大營業且位於環境敏感區之旅宿名單，將其分為災害敏感類型、資源利用敏感類型及生態敏感類型等3類，並將其中166家位於災害敏感類型之旅宿列為短期優先處理對象，茲因該類旅宿事涉投宿旅客安全，允應積極督促各相關政府確實辦理，並加強宣導教育消費者選擇旅宿時應留意其是否位於易致災地區。另查發展觀光條例與民宿管理辦法，均未對環境敏感地區訂定相關規範，允宜考量明確規範，俾資各方遵循。

(一)查內政部於102年10月17日以台內營字第1020810668號公告「全國區域計畫」，嗣於106年5月16日以台內營字第1060806764號公告實施「修正全國區域計畫」，依其內容說明如下：

- 1、環境敏感地區之定義：係指對於人類具有特殊價值或具有潛在天然災害，極容易受到人為的不當開發活動之影響而產生環境負面效應的地區。因考量相關目的事業主管法令對相關環境敏感地區並無禁止或限制土地開發利用或使用分區變更之規定，且為將環境敏感特性納入土地使用考量，該計畫特將「限制發展地區」及「條件發展地區」統整為環境敏感地區。
- 2、劃設目的：包括加強資源保育與環境保護及不破壞原生態環境與景觀資源為保育及發展，俾達到保障人民生命財產安全，避免天災危害、保護各種珍貴稀有之自然資源、保存深具文化歷史價值之法定古蹟以及維護重要生產資源等成效；此外考量某些環境敏感地區對於開發行為的容受力有限，為兼顧保育與開發，加強管制條件，俾據以規範該類土地開發。

- 3、環境敏感地區之類型：若按土地資源敏感特性，可分為災害、生態、文化景觀、資源利用及其他等5類，並應依災害、生態、資源及景觀之不同性質，按其環境敏感程度研擬土地使用管制原則。
 - 4、「修正全國區域計畫」第4章計畫目標與發展策略：已揭櫫「賡續劃設環境敏感地區，落實國土保育與管理」之目標，提出為因應全球氣候變遷，應強化資源保育及環境保全工作，對於災害敏感、重要生態資源、文化景觀、資源利用等地區應劃為環境敏感地區；並應考量環境對各類開發行為之容受力及各項致災因子之影響，分析災害潛勢，透過土地使用管制，避免不當的土地開發行為；對於嚴重山坡地地質災害、地層下陷等災害敏感地區，應積極推動保安、復育等工作之主張，據以訂定之發展策略包括：「(一)考量土地所在之環境特性與資源敏感情形，劃設環境敏感地區，並予以劃分為災害、生態、文化景觀、資源利用及其他類型，針對不同敏感程度進行差別管理。(二)透過各目的事業主管機關之災害潛勢及防災地圖等相關資料，掌握易致災地區，並適度檢討調整其土地利用型態。……」
 - 5、承前所及，各相關主管機關，自應就其主管業務若涉及土地不同敏感程度允應予以差別管理，並透過各目的事業主管機關之災害潛勢及防災地圖等相關資料，掌握易致災地區，並適度檢討調整其土地利用型態，俾避免天災危害造成人民生命財產安全之損傷。
- (二)經查，審計部就存在10年以上非法旅宿暨涉有違規擴大營業之旅宿營業場址與環境敏感地區相關圖資進行套疊，發現114家旅館及341家民宿，合計高達

455家之旅宿係位於特定水土保持區、河川區域、國家公園區內之特別景觀區、一級海岸保護區、飲用水水源水質保護區、水庫集水區、地質敏感區（活動斷層、山崩與地滑）、土石流潛勢溪流及其影響範圍、二級海岸保護區等9種環境敏感區內。觀光局將審計部上開存在10年以上非法旅宿及疑似涉及違規擴大旅宿位於環境敏感區之旅宿名單，依內政部營建署全國國土計畫內所劃設環境敏感地區類型，分別列為災害敏感類型166家、資源利用敏感類型168家及生態敏感類型118家，合計為452家³；經查其中存在10年以上攸關公共安全之災害敏感類型166家非法旅宿及疑似涉及違規擴大旅宿中，以南投縣之57家及嘉義縣之38家，其家數明顯高於其他地區。

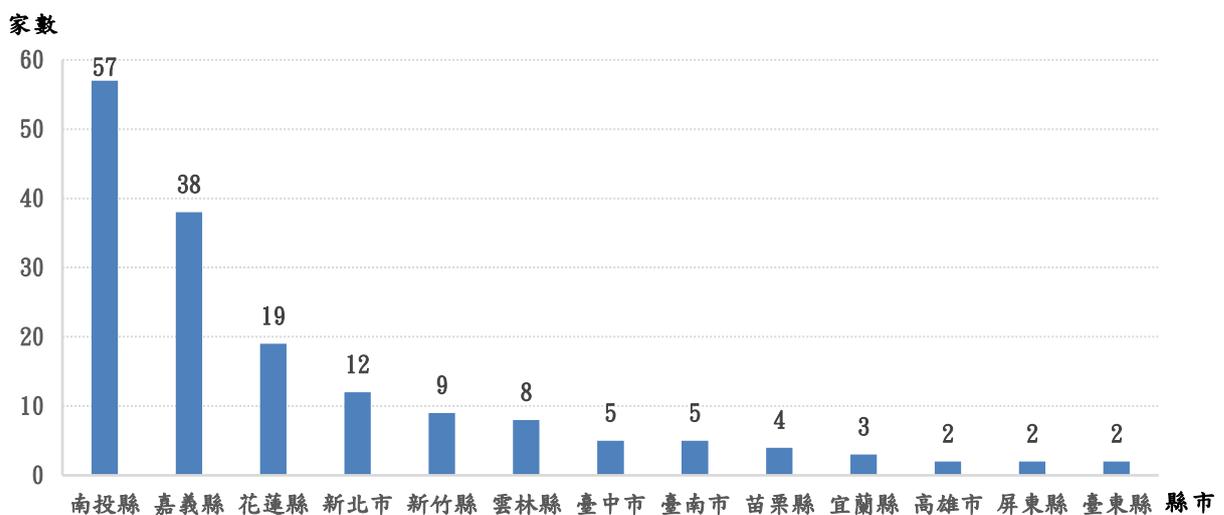


圖1 各縣市位於災害敏感類型地區之非法旅宿及違規擴大旅宿家數

資料來源：本圖依據觀光局111年8月15日詢問會議後補充資料繪製。

(三)考量各地非法與違規擴大營業旅宿位於環境敏感區問題甚為嚴重，尤以活動斷層、山崩與地滑、土石流潛勢溪流及其影響範圍等環境敏感區有較大之安全疑慮，且全國各地位於上開環境敏感區之非法

³觀光局查復本院表示，將審計部位於環境敏感地區455家名單中之桃園市3家旅宿業予以更新刪除，爰總家數由455家減至452家。

與違規擴大營業旅宿合計家數達166家，事涉安全問題，茲事體大，為促使相關地方政府高度重視並加速解決上開位於活動斷層、山崩與地滑、土石流潛勢溪流及其影響範圍地區之非法與違規擴大營業旅宿問題，本院特別履勘家數最多之南投縣及嘉義縣等地，發現相關問題，顯已刻不容緩，均亟待積極嚴肅面對，茲舉例說明如下：

- 1、現勘南投縣清境地區：所履勘民宿建築物之後方即為近在咫尺的一大片陡峭山坡；時恰逢陰雨天，不時可見民宿出入道路附近之陡坡旁，道路上堆積著不知何時被衝刷下來之土石。



圖2 南投縣清境地區之民宿與其旁邊山坡

資料來源：本院111年8月25日履勘南投縣清境地區時所拍攝。



圖3 南投縣清境地區之道路

資料來源：本院111年8月25日履勘南投縣清境地區時所拍攝。

2、現勘嘉義縣：該府人員竟表示不清楚轄區之環境敏感區，由該府機關所在地來回履勘之旅宿相當費時且其旅宿業務承辦人力僅1人等情。

(四)按環境敏感地區係指對於人類具有特殊價值或具有潛在天然災害，極容易受到人為的不當開發活動之影響而產生環境負面效應的地區，其劃設目的包括以加強資源保育與環境保護及不破壞原生環境與景觀資源為保育及發展原則，期保障人民生命財產安全，爰各相關主管機關，自應就其主管業務掌握環境敏感地區範圍，尤其是易致災之災害敏感類型地區，採取各項積極措施與作為，俾避免天災危害造成人民生命財產安全之重大損傷。又位於災害敏感類型環境敏感區內之非法或違規擴大營業旅宿，其營業場所通常可提供旅客輕鬆旅遊並享受無與倫比之景觀或視野，故其潛在風險極易為一般旅客所輕忽，然其係位於活動斷層、山崩與地滑、土石流潛勢溪流及其影響範圍等地質明顯相對脆弱地區，一旦突然發生地震或降下大雨等致災因素，其可能瞬間即嚴重威脅投宿旅客生命財產之安全，相關主管機關更應重視並加強稽查與管理，以提供旅客最佳之安全保障。惟南投縣政府及嘉義縣政府長期對於非法旅宿與違規擴大營業旅宿之管理工作不力，態度消極，竟多年來容任非法或違規擴大營業旅宿於地質明顯相對脆弱地區內設置營業場所並據以營業，致其轄區內迄今已分別有高達57家及38家存在10年以上且其係位於災害敏感類型環境敏感區內之非法或違規擴大營業之旅宿，不利旅客生命與財產安全之保障，核有怠失，應儘速澈底

檢討改善。

(五)對於審計部發現高達455家存在10年以上之非法或違規擴大營業旅宿，其營業場所係位於環境敏感地區，觀光局原表示因環境敏感地區及違章建築涉及建管及水保單位權責，依審計部之建議，已於110年7月30日以觀宿字第1100913005號函請各地方政府落實於稽查該類非法旅宿時，邀請府內建管及水保單位進行聯合稽查，視稽查結果移請權責單位後續依法處理；觀光局嗣於接受本院詢問時進一步表示，已將審計部提供之存在10年以上非法旅宿及疑似涉及違規擴大旅宿位於環境敏感區之旅宿名單共452家，依內政部營建署全國國土計畫內所劃設環境敏感地區類型，分別為災害敏感類型166家、資源利用敏感類型168家及生態敏感類型118家，短、中、期規劃如下：

- 1、短期：觀光局將166家位於災害敏感類型之非法旅宿及違規擴大旅宿列為短期處理對象，處理方式為請各地方政府回報是否已歇業或已改善，如未歇業或未改善，請地方政府提出3個月內之具體措施等。
- 2、中期：針對災害敏感類型以外之資源利用敏感及生態敏感之非法旅宿及違規擴大旅宿，回報是否已歇業或已改善，如未歇業者或未改善者，各地方政府須提出強制歇業或擴大部分歇業之具體措施，如短期內無法強制歇業或擴大部分歇業者，地方政府須提出原因及擬採取作為，本局將持續列管至其改善完成。
- 3、長期：考量避免持續新增相關位於敏感地區之非法旅宿或違規擴大業者，該局將請各地方政府，就查有非法旅宿或違規擴大者，釐清該業者是否

位於環境敏感區，若是，則立刻採取強制歇業措施。

- 4、小結：觀光局在本院調查前，原僅發函請各地方政府落實於稽查該類非法旅宿時，邀請府內建管及水保單位進行聯合稽查，視稽查結果移請權責單位後續依法處理，嗣本院於調查期間強調事涉投宿旅客安全，允應儘速積極辦理後，該局始將災害敏感類型166家之非法旅宿及違規擴大旅宿列為短期處理對象、中期針對災害敏感類型以外之資源利用敏感及生態敏感之非法旅宿及違規擴大旅宿、長期將請各地方政府，就查有非法旅宿或違規擴大者，釐清該業者是否位於環境敏感區等，核其態度略嫌被動、有欠積極。

表1 各縣市於各類型環境敏感區之家數一覽表

單位：家數

市縣別 \ 類型	災害敏感	資源利用敏感	生態敏感	合計
新北市	12	2	3	17
桃園市		1		1
新竹縣	9	10		19
苗栗縣	4	17		21
臺中市	5	2		7
南投縣	57	50		107
雲林縣	8			8
嘉義縣	38	21		59
臺南市	5	5		10
高雄市	2	18		20

屏東縣	2	9	64	75
宜蘭縣	3	20	12	35
花蓮縣	19		16	35
臺東縣	2		23	25
澎湖縣		13		13
合計	166	168	118	452

資料來源：本表彙整自觀光局111年8月15日詢問會議後之補充資料。

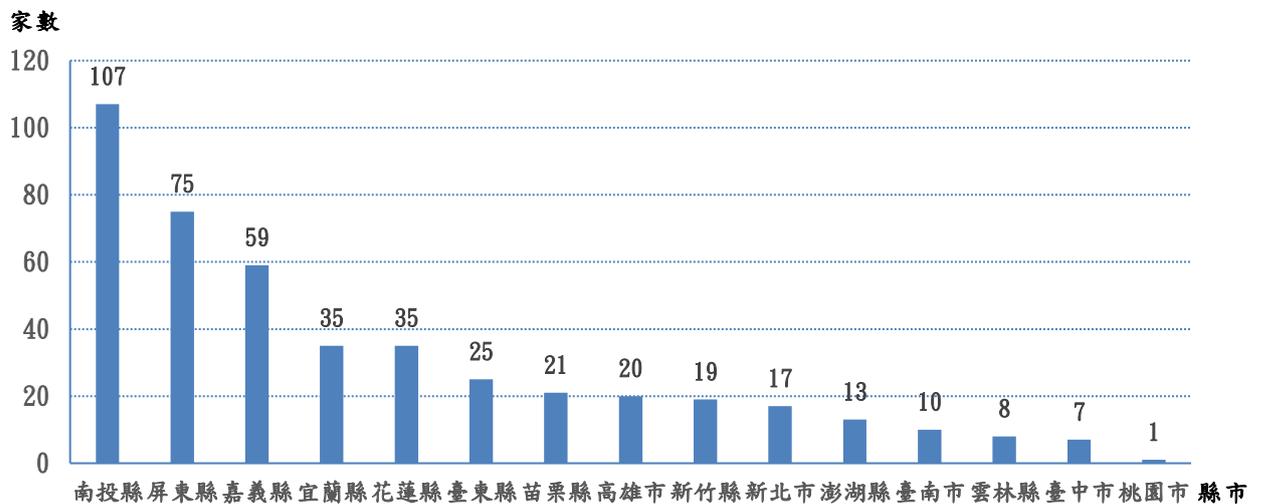


圖4 各縣市位於各類型環境敏感區之非法及違規擴大旅宿家數

資料來源：本圖依據觀光局111年8月15日詢問會議後補充資料繪製。

(六)綜上，南投縣政府及嘉義縣政府長期對於非法旅宿與違規擴大營業旅宿之管理工作不力，致其轄區內分別有高達57家及38家存在10年以上且係位於災害敏感類型環境敏感區內之非法或違規擴大營業之旅宿。位於風景區之非法或違規擴大營業旅宿通常可提供旅客就近輕鬆旅遊或享受無與倫比之景觀或視野等因素，故其潛在風險極易為一般旅客所輕忽，若其位於活動斷層、山崩與地滑、土石流潛勢溪流及其影響範圍等地質明顯相對脆弱地區，一旦災害發生可能瞬間即嚴重威脅投宿旅客生命財

產之安全，主管機關更應重視並加強稽查與管理，惟南投縣政府及嘉義縣政府長期容任多家非法或違規擴大營業旅宿於災害敏感類型環境敏感區內營業，不利旅客生命與財產安全之保障，核有未當，應儘速澈底檢討改善。以本案而言，若非審計部就存在10年以上非法旅宿暨涉有違規擴大營業之旅宿營業場址與環境敏感地區相關圖資進行套疊後，始發現全國竟有超過400家之非法或違規擴大營業之旅宿係位於特定水土保持區、河川區域、國家公園區內之特別景觀區、一級海岸保護區、飲用水水源水質保護區、水庫集水區（供家用或公共給水）、地質敏感區（活動斷層、山崩與地滑）、土石流潛勢溪流及其影響範圍、二級海岸保護區等9個環境敏感區內，恐中央及各相關地方之觀光主管機關，仍未能切實了解並掌握此一重要資訊，遑論依「修正全國區域計畫」所提醒之考量土地所在之災害、生態、文化景觀、資源利用之環境特性與資源敏感情形，針對不同敏感程度進行差別管理。本院調查期間，觀光局既已依據審計部所提供存在10年以上非法旅宿及疑似涉及違規擴大旅宿位於環境敏感區之旅宿名單資料，將位於環境敏感地區之452家旅宿，依內政部營建署全國國土計畫內所劃設環境敏感地區類型，分為災害敏感類型、資源利用敏感類型及生態敏感類型，並將位於災害敏感類型之非法旅宿及違規擴大旅宿列為短期處理對象，限期3個月請各地方政府回報渠等之營業概況與提出具體措施等作為，茲因該類旅宿事涉投宿旅客安全問題，茲事體大，允應積極督促各相關政府確實辦理，並應加強宣導教育消費者選擇旅宿時應留意其是否位於災害敏感類型之易致災地區。此外，經查現

行發展觀光條例與民宿管理辦法，均未對於環境敏感地區訂定相關規範，則各地方政府如何差別管理位於各環境敏感區之旅館與民宿，以及如何審查與否准申請新設立位於各環境敏感區之旅館或民宿之案件，允宜考量明確相關規範，俾資各方遵循。

二、查新竹縣、南投縣、雲林縣及花蓮縣等地方政府，對於旅宿業之監督、輔導及管理等攸關公共安全之相關工作，自106年至110年期間連續5年經觀光局旅館業及民宿管理輔導績效考核小組評為須列管之等次（乙、丙），而上開地方政府多年來未見採取積極作為以有效解決相關缺失俾利加強保障投宿旅客安全，態度消極，亟待澈底檢討改進。另，觀光局雖列管上開4個縣市，然渠等連續5年未見明顯改善，竟仍無有效之措施促其積極改善，相關機制顯有檢討之必要；除上開4個縣市外，屏東縣、宜蘭縣、金門縣、連江縣、新竹市、苗栗縣及澎湖縣等7個地方政府，依考核結果顯示其於各年度間之工作表現尚不穩定，觀光局亦應及早督促其檢討與改善，以利加強保障投宿旅客之安全。

（一）交通部為考核直轄市、縣（市）政府辦理旅館業及民宿之管理輔導，改善其經營體質，健全其營運秩序，維護公共安全，以促進觀光事業之發展，特訂定：「交通部考核地方政府辦理旅館業及民宿管理輔導績效要點（下稱考核要點）」，依該要點第2點規定，該部委由觀光局設旅館業及民宿管理輔導績效考核小組（下稱考核小組），辦理審查各直轄市與縣（市）政府執行旅館及民宿管理輔導績效資料、抽查旅館業及民宿實際管理情形，以及評定受考核機關年度執行成效等次等相關事宜。考核小組與等次及列管情形說明如下：

- 1、考核小組：委員為9至15人，其中屬於國內相關領域之專家、學者之人數不得少於委員總人數三分之二。
- 2、考核等次：原則為評分90分以上者，列為特優；85分以上、未達90分者，列為優等；80分以上、未達85分者，列為甲等；65分以上、未達80分者，列為乙等；未達65分者，則列為丙等。
- 3、成績列為乙、丙等者，觀光局應予列管，並請其研提改善報告函報該局備查。

(二)經查，觀光局所提供106年至110年各地方政府之年度執行成效等次，於全國22個直轄市、縣（市）政府中，竟有連續5年列為乙或丙而遭觀光局列管之情事，包括：新竹縣、南投縣、雲林縣及花蓮縣等4個地方政府，連續5年經考核小組評定列為乙或丙。在106年至110年之5個年度期間，南投縣與雲林縣3年列乙、2年列丙；花蓮縣2年列乙、3年列丙，而新竹縣竟連續5年均遭列為丙等，前開4個地方政府多年評核結果均不理想且未見積極改善。

表2 106年至110年連續5年均遭觀光局列管之地方政府

年度 市縣別	106	107	108	109	110
新竹縣	丙等	丙等	丙等	丙等	丙等
花蓮縣	丙等	丙等	乙等	丙等	乙等
南投縣	乙等	乙等	乙等	丙等	丙等
雲林縣	丙等	乙等	乙等	乙等	丙等

資料來源：整理自觀光局之調卷說明。

(三)復查，106年至110年連續5年均遭觀光局列管之新竹縣、南投縣、雲林縣及花蓮縣等4個地方政府，歷年來考核小組委員分別就其缺失提出相關意見，茲綜整如下：

- 1、新竹縣：公共意外保險投保比率未見提升/偏低、對於旅宿管理業務人力明顯不足、稽查比率偏低、非法旅宿稽查與裁處追蹤比率偏低、非法旅宿稽查有非法營業，但查處後未裁罰(民宿10家，日租套房5家)、依據審計部查核重點，非法旅宿長年租占公有土地違法營業，非法旅宿位於環境敏感地區及危害公共安全等三項有缺失之縣市政府，該縣皆名列其中。
- 2、南投縣：部分旅宿業者未能按期填報營運報表、稽查比率偏低、公共意外責任險投保比率仍有進步空間、非法旅宿稽查裁處有進步空間、對於旅宿管理業務人力明顯不足、非法旅宿稽查與裁處追蹤比率偏低、多數未合法旅宿長年違規營運。
- 3、雲林縣：稽查同仁明顯員額不足、縣內部分旅宿業者未能按期填報營運報表、稽查比率偏低、公共意外責任險投保比率未達90%、初審得分非常低，甚至有4項掛零，應重視本項考核業務，尤其事涉公共意外責任，更牽涉主管單位職責所在。
- 4、花蓮縣：未合法名單無主動進行網路搜尋，未落實縣市管理清查及掌握、非法旅宿之掌握度尚有不足、縣內部分旅宿業者未能按期填報營運報表、公共意外責任險投保比率與營運報表填報比率未達100%、非法旅宿稽查與裁處追蹤比率偏低、針對審計部審查意見指陳，長期(達10年以上)違規營業非法旅宿稽查取締方面，仍有4家具有廣告刊登之違法情事，顯見仍未落實加強取締或依法採行強制性及停止營業作為，任令業者長期違法經營。

(四)綜觀上開歷年來考核小組委員就新竹縣、南投縣、雲林縣及花蓮縣等4個地方政府相關缺失所提出之意

見，諸如：非法旅宿稽查與裁處追蹤比率偏低、業者公共意外責任險投保比率偏低、對於旅宿管理業務人力明顯不足、非法營業查處後未裁罰、初審得分非常低，應重視本項考核業務，尤其事涉公共意外責任，更牽涉主管單位職責所在、針對審計部查核意見指陳，長期違規營業非法旅宿稽查取締方面，仍有4家有廣告刊登之違法情事，未落實加強取締或依法採行強制性及停止營業作為，任令業者長期違法經營等，應督促轄區內旅宿業加強公共安全相關事宜，詎前揭4個地方政府長期未重視考核小組所提意見，未見採取積極作為以求有效解決相關缺失，對於此攸關公共安全之工作仍態度消極，肇致投宿其轄區內旅宿業之旅客，其安全保障不足，致多年來經考核小組評定渠等之年度執行成效等次為須列管之乙或丙，爰核新竹縣政府、南投縣政府、雲林縣政府及花蓮縣政府長期對轄區內旅宿業未善盡監督、輔導及管理等相关工作，態度消極，顯有違失，洵應檢討改進。

- (五)另查，除上開新竹縣、南投縣、雲林縣及花蓮縣等4個地方政府外，於106至110年度5個年度中，經考核小組評定列為乙或丙達4個年度之地方政府包括：屏東縣、宜蘭縣、金門縣及連江縣等4個地方政府、達3個年度者包括：新竹市、苗栗縣及澎湖縣等3個地方政府。茲以屏東縣為例，屏東縣106年至109年連續4個年度均經考核小組評定列為須列管之等次乙等，考核小組對該府提出之缺失，包括：旅宿業者未能按期填報營運報表、稽查比率偏低、公共意外責任險投保比率與營運報表填報比率，均未達100%、非法旅宿稽查與裁處追蹤比率偏低、應將人力時間著重在非法及不合格旅宿輔導、非法旅宿稽

查裁處應落實控管等，110年度雖因考評作業之配分調整，加重配合防疫旅館政策之配分等因素，該府已暫脫離須列管之等次，揆上開歷年來考核小組對該府提出之缺失可知，該府對於非法與違規擴大營業旅宿業之監督、輔導及管理等相关工作，實仍顯有嚴重不足，允應確實檢討改進。爰對於各地方政府辦理旅宿業之監督、輔導及管理等相关工作，經觀光局考核結果，於5個年度中評定列為乙或丙達3個與4個年度之地方政府，考量配分調整與其於各年度間之工作表現尚不穩定等因素，觀光局允應及早督促其檢討與改善，以利穩定保障投宿其轄區內旅宿旅客之安全。

表3 106年至110年評定列為乙或丙達4個年度之地方政府

年度 市縣別	106	107	108	109	110
屏東縣	乙等	乙等	乙等	乙等	優等
宜蘭縣	乙等	丙等	丙等	丙等	甲等
金門縣	乙等	丙等	丙等	丙等	優等
連江縣	丙等	丙等	乙等	乙等	特優

資料來源：整理自觀光局之調卷說明。

表4 106年至110年評定列為乙或丙達3個年度之地方政府

年度 市縣別	106	107	108	109	110
新竹市	丙等	甲等	丙等	丙等	特優
苗栗縣	乙等	甲等	甲等	乙等	丙等
澎湖縣	甲等	特優	乙等	乙等	乙等

資料來源：整理自觀光局之調卷說明。

(六)又，觀光局於106年至110年各年度辦理考核地方政府辦理旅館業及民宿管理輔導績效時，於總分為100分之配分中，其中有關非法旅宿管理面部分之權重，106年度至110年度其配分依序分別為35分、

40分、45分、40分、35分，自108年度以來其配分呈現遞減情形，基於非法旅宿因若干原因未能合法經營，其對公共安全之保障程度是否可達合法旅宿水準，不無重大疑慮，允應持續要求地方主管機關強化對非法旅宿之管理，以加強保障投宿旅客安全與消費者權益，惟該局近年於辦理考核地方政府辦理旅宿業管理輔導績效時，卻將有關非法旅宿管理面部分之配分調降，應有檢討空間。

- (七)據上論結，交通部為考核直轄市、縣(市)政府辦理旅宿業之管理輔導，改善其經營體質，健全其營運秩序，維護公共安全，以促進觀光事業之發展，特訂定考核要點，依據考核要點委由觀光局設考核小組，辦理審查各直轄市與縣(市)政府執行旅宿業管理輔導績效資料、抽查旅宿業實際管理情形，以及評定受考核機關年度執行成效等次等相關事宜；詎新竹縣、南投縣、雲林縣及花蓮縣等4個地方政府，106年至110年連續5年經該考核小組評定列為乙或丙之等次，未見渠等積極改善，未善盡旅宿業之監督、輔導及管理等相关工作，對於投宿其轄區內旅宿業旅客之安全與消費者權益之保障明顯不足。依考核要點規定，成績列為乙、丙等者，觀光局應予列管並請其研提改善報告函報備查，然前揭地方政府5年來未見具體改善，該局竟無力促其積極改善，對各地方政府之監督機制，實有再予檢討之必要。除上開新竹縣、南投縣、雲林縣及花蓮縣等4個地方政府外，於106至110年度5個年度中，經考核小組評定列為乙或丙達4個年度之地方政府包括：屏東縣、宜蘭縣、金門縣及連江縣等4個地方政府、達3個年度者包括：新竹市、苗栗縣及澎湖縣等3個地方政府，依考核結果顯示其於各年度間之工

作表現尚不穩定，觀光局亦應及早督促其檢討與改善，以利穩定保障投宿其轄區內旅宿旅客之安全。此外，該局持續要求地方主管機關強化非法旅宿之管理，另一方面於辦理考核地方政府辦理旅宿業管理輔導績效時，卻將有關非法旅宿管理面部分配分調降之作法，應有檢討空間。

三、有關非法與違規擴大營業之旅宿，發展觀光條例第55條已有明文規定，可進行裁罰或採取立即結束經營措施；惟依統計資料顯示，不論旅館或民宿，其平均罰鍰金額不高且呈現逐年遞減情形，又部分地方政府對其轄內某些類別之旅宿業未辦理稽查抑或檢查比率不高，相對於其經營所得獲利，實難稱有所謂嚇阻不法效果；復以各地方政府不輕易採取停止供水、供電、強制拆除等可立即結束經營之強制措施，肇致是類旅宿肆無忌憚與目無法紀，各相關地方政府難辭其責。是以，觀光局允應強化對各地方政府之監督力道，並要求加強旅宿業稽查作業，對於違反發展觀光條例之行為，應確實依規辦理，俾藉由持續有效遏止非法與違規營業之行為，導正市場秩序，宣示維護法紀之決心。

(一)依據發展觀光條例第24條第1項及第25條第2項規定，經營旅館業者，除依法辦妥公司或商業登記外，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；民宿經營者，亦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。若未依前開規定領取登記證而逕經營業務者，發展觀光條例第55條第5項及第6項規定，旅館業及民宿經營者分處新臺幣（下同）10萬元以上50萬元以下、6萬元以上30萬元以下之罰鍰，並均勒令歇

業。倘若擅自擴大營業客房部分者，其擴大部分，依發展觀光條例第55條第7項規定，旅館業處5萬元以上25萬元以下、民宿經營者處3萬元以上15萬元以下之罰鍰，擴大部分並勒令歇業。若經勒令歇業仍繼續經營者，依據發展觀光條例第55條第8項，除得按次處罰外，主管機關並得移送相關主管機關，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，且其費用由該違反本條例之經營者負擔。

(二)本院為了解各地方政府近年實際依據上開發展觀光條例規定對旅館與民宿之查處情形，爰請觀光局提供106年至110年間各地方政府轄區內之合法與非法之旅館及民宿家數，以及其對渠等之檢查次數、罰鍰次數與罰鍰金額等相關統計資料，說明如下：

1、旅館及民宿家數呈現增加趨勢：

(1) 觀光局查復資料：

〈1〉旅館：合法旅館家數由3,094家增至3,360家，非法旅館列管家數則由974家降至751家。

〈2〉民宿：合法民宿家數由7,107家增至10,276家，非法民宿列管家數由827家降至773家。

(2) 諮詢會議：與會學者質疑上開統計資料，認有低估情事。

表5 106年至110年合法與列管非法旅宿之家數

單位：家數、%

旅宿業		年度	106	107	108	109	110
		合法旅館家數(1)	3,094	3,199	3,252	3,318	3,360
旅館	列管非法家數(2)	974	955	794	736	751	
	非法旅館占比(%) (3)=(2)/((1)+(2))	23.94	22.99	19.62	18.15	18.27	
	合法民宿家數(4)	7,107	7,882	8,661	9,470	10,276	
民宿	列管非法家數(5)	827	852	865	824	773	
	非法民宿占比(%) (6)=(5)/((4)+(5))	10.42	9.75	9.08	8.00	7.00	

合法旅宿總家數 (7)=(1)+(4)	10,201	11,081	11,913	12,788	13,636
列管非法旅宿總家數 (8)=(2)+(5)	1,801	1,807	1,659	1,560	1,524
旅宿總家數 (9)=(7)+(8)	12,002	12,888	13,572	14,348	15,160
非法旅宿占比(%) (10)=(8)/(9)	15.01	14.02	12.22	10.87	10.05

備註：新竹縣政府於本院約詢時表示，有關旅館業、民宿業合法旅館與列管非法家數，該府當時提供予觀光局資料中有誤繕情形，爰於約詢會議後更新資料提供本院。

資料來源：本表彙整自觀光局函詢資料及新竹縣政府之補充資料。

2、檢查旅館業與民宿業之家次與罰鍰次數，均呈現增加態勢；罰鍰金額合計數則未見明顯增加。

表6 106年至110年合法與非法旅宿之檢查與罰鍰統計表

單位：次、%、萬元

		年度	106	107	108	109	110
			106	107	108	109	110
旅 館 業	檢 查	合法旅館檢查家次	3,006	2,679	2,978	3,280	4,445
		合法旅館檢查家次比率(%)	97.16	83.74	91.57	98.85	132.29
		非法旅館檢查家次	1,273	1,189	1,402	1,191	1,998
		非法旅館檢查家次比率(%)	130.70	124.50	176.57	161.82	266.05
	處 理	旅館罰鍰次數	709	684	772	592	732
		旅館檢查後罰鍰比率(%)	16.57	17.68	17.63	13.24	11.36
		旅館罰鍰金額(萬元)	11,206	10,054	10,058	8,763	9,524
		平均每次罰鍰金額(萬元)	15.81	14.70	13.03	14.80	13.01
民 宿	檢 查	合法民宿檢查家次	3,860	4,068	4,065	5,312	7,932
		合法民宿檢查家次比率(%)	54.31	51.61	46.93	56.09	77.19
		非法民宿檢查家次	511	336	536	636	629
		非法民宿檢查家次比率(%)	61.79	39.44	61.97	77.18	81.37
	處 理	民宿罰鍰次數	368	418	380	382	541
		民宿檢查後罰鍰比率(%)	8.42	9.49	8.26	6.42	6.32
		民宿罰鍰金額(萬元)	2,810	2,960	2,378	2,356	2,509
		平均每次罰鍰金額(萬元)	7.64	7.08	6.26	6.17	4.64

備註：1. 本表除依據觀光局提供資料，本院分別請南投縣政府協助修正 106 年至 108 年對旅館業之罰鍰金額、新竹縣政府重新更新相關數據後予以彙整。罰鍰金額以萬元為單位，以下四捨五入。

2. 各類旅宿中之檢查家次比率，為本表之檢查家次除以前表中該類旅宿之家數。檢查後罰鍰比率，為該類旅宿罰鍰次數除以檢查該類合法與非法旅宿業者次數之合計數。

資料來源：本調查自行彙製。

(1) 檢查家次：就全國統計資料而言，合法旅館檢查家次由106年之3,006家次至110年增至4,445家次，非法旅館檢查家次由1,273家次增至1,998家次；同期間合法民宿檢查家次由3,860家次增至7,932家次，非法民宿檢查家次由511家次增至629家次。

(2) 檢查比率⁴：

〈1〉就全國統計資料而言，合法旅館檢查比率於106年為97.16%，110年時增加至132.29%，非法旅館檢查比率於106年為130.70%，110年時增加至266.05%；合法民宿檢查比率由106年之54.31%，至110年時增至77.19%，同期間非法民宿檢查比率由61.79%增至81.37%。

〈2〉依旅館業與民宿以及其是否合法分類，各縣市於106年至110年間，部分地方政府未對其轄內某些類別之旅宿業辦理稽查（檢查比率為0），包括：臺北市、新竹市、新竹縣、雲林縣、金門縣及連江縣等，其中以新竹縣未辦理檢查類別之旅宿家數最多。於各類別中扣除上開未曾辦理檢查者後，已辦理檢查惟其檢查比率最低之地方政府，各年度各分類下包括：新竹縣、南投縣、臺南市、高雄市、

⁴檢查比率=檢查家次/檢查家數。

屏東縣、宜蘭縣、花蓮縣、澎湖縣等，其中以宜蘭縣、新竹縣及花蓮縣出現檢查比率最低之次數較多，尤其是宜蘭縣，均應檢討。茲以110年度宜蘭縣對於列管非法旅館之檢查比率10.69%為例，若該府對該分類之旅宿維持該檢查比率，則對於該分類中之非法旅館業者意謂平均9.35⁵年始會面對1次檢查，則如何期待渠等願意改善成合法業者或確實停止營業？

表7 106年至110年未辦理旅宿檢查情形

單位：家數

年度		106	107	108	109	110
旅宿業	合法旅館	-	-	-	-	-
	列管非法	-	連江縣(2)	連江縣(1)	連江縣(1)	-
民宿	合法民宿	臺北市(1)	臺北市(1)	臺北市(1)	臺北市(1) 新竹市(1)	臺北市(1) 新竹縣(98)
	列管非法	新竹縣(34) 金門縣(1)	新竹縣(34) 金門縣(1) 連江縣(13)	新竹縣(32) 金門縣(4)	雲林縣(6)	新竹縣(11)

備註：括弧內數字為其對應類別之旅宿家數。

資料來源：本表係本院篩選自觀光局函詢資料及新竹縣政府補充資料所製。

表8 106年至110年辦理檢查而檢查比率最低之地方政府暨其檢查比率

單位：%

年度		106	107	108	109	110
旅宿業	合法旅館	宜蘭縣 5.91%	宜蘭縣 20.09%	澎湖縣 22.00%	新竹縣 7.69%	新竹縣 34.62%
	列管	花蓮縣 7.41%	花蓮縣 3.57%	屏東縣 5.17%	南投縣 3.51%	宜蘭縣 10.69%

⁵計算如下：1/10.69%=9.35。

	非法					
民 宿	合法 民宿	宜蘭縣 2.05%	宜蘭縣 0.40%	宜蘭縣 4.21%	新竹縣 3.19%	高雄市 23.81%
	列管 非法	花蓮縣 22.39%	臺南市 2.13%	宜蘭縣 7.41%	南投縣 15.91%	宜蘭縣 17.57%

資料來源：本表係本院篩選自觀光局函詢資料及新竹縣政府補充資料所製。

(3) 罰鍰統計：106年分別對旅館業與民宿業處罰鍰計709次、11,206萬元，以及368次、2,810萬元，至110年對旅館業處罰鍰計732次、9,524萬元，對民宿業則處罰鍰計541次、2,509萬元。

3、小結：初步分析，依該等資料予以計算近年來各年度之非法旅宿占比、檢查家次比率、罰鍰次數占檢查家次次數比率、平均每次罰鍰金額等數據。自106年至110年期間，非法旅館與非法民宿之占比均為略降，非法旅宿占全體旅宿比率由15.01%降至10.05%；檢查合法旅館家次占其家數比率由97.16%增至132.29%，檢查非法旅館家次占其家數比率由130.07%增至266.05%，檢查合法民宿家次占其家數比率由54.31%增至77.19%，檢查非法民宿家次占其家數比率由61.79%增至81.37%，檢查旅館頻率似已大致符合觀光局「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」之要求，惟對民宿業之檢查作業顯然仍然相對不足，不論合法抑或非法民宿，其1年內未必會被稽查1次；再細究各地方政府之統計資料，若將旅館業與民宿以及其是否合法予以分類後，即可發現於106年至110年之間，部分地方政府對其轄內某些類別之旅宿業於年度內未曾辦理稽查，包括臺北市、新竹市、新竹縣、雲林縣、

金門縣、連江縣等，而辦理檢查之地方政府亦有檢查比率極低之情事，例如新竹縣、南投縣、臺南市、高雄市、屏東縣、宜蘭縣、花蓮縣、澎湖縣等，均將導致其轄區內之旅宿業者，心存僥倖，自不待言。又，取得合法營業登記證後擅自擴大經營行為，應依發展觀光條例第55條第7項：「擅自擴大營業客房部分者，其擴大部分，觀光旅館業及旅館業處新臺幣5萬元以上25萬元以下罰鍰。民宿經營者處新臺幣3萬元以上15萬元以下罰鍰。擴大部分並勒令歇業。」之規定予以處罰，是類旅宿可能依其所具有之合法身分而檢查密度較低，恐有「合法掩護非法」之情事，較不易被察覺，觀光局允宜提醒各地方主管機關於規劃稽查工作時留意此情。

(三)再就檢查後予以罰鍰之統計數據研析，106年檢查旅館次數中，其中16.57%家次會處以罰鍰，至110年降至11.36%家次；106年檢查民宿次數中，其中8.42%家次會處以罰鍰，至110年降至6.32%家次。其次計算平均每次罰鍰金額，106年對旅館平均每次罰鍰15.81萬元，至110年降至13.01萬元，106年對民宿平均每次罰鍰7.64萬元，至110年降至4.64萬元。綜合上開數據說明如下：

- 1、旅館部分：106年度合法與非法旅館之檢查比率分別為97.16%及130.70%，稽查後16.57%之家次被處以平均15.81萬元罰鍰，至110年度時，合法與非法旅館之檢查比率分別為132.29%及266.05%，稽查後11.36%之家次被處以平均13.01萬元罰鍰，平均罰鍰逐年遞減。
- 2、民宿部分：106年度合法與非法民宿之檢查比率分別為54.31%及61.79%，稽查後8.42%之家次

被處以平均7.64萬元罰鍰，至110年度時，合法與非法民宿之檢查比率分別為77.19%及81.37%，稽查後6.32%被處以平均4.64萬元罰鍰，平均罰鍰亦呈現逐年遞減，上開平均每次罰鍰金額，相對於其經營所得獲利，顯難稱有所謂嚇阻效果。

- 3、估計罰鍰金額預期值⁶：倘若以檢查比率、檢查後裁處罰鍰比率、以及平均每次罰鍰金額等數據相乘粗略推估旅宿業經營時，各年度遭主管機關稽核後處以罰鍰處分之罰鍰金額預期值，若以合法與非法業者均會遭受處罰估算，旅館部分，106年度合法與非法旅館分別為2.54萬元及3.42萬元，至110年度時，合法旅館略降為1.96萬元而非法旅館略增至3.93萬元；民宿部分，106年度合法與非法民宿分別為0.35萬元及0.40萬元，至110年度時其預期值均下降，合法與非法民宿分別再降為0.23萬元及0.24萬元。又，若以罰鍰均為處罰非法業者估算，106年至110年間，每家非法旅館預期罰鍰雖增加為10.53萬元至12.68萬元間、每家非法民宿預期罰鍰亦增加為2.75萬元至3.47萬元間，然相對於其每年之營業收益，應無實質嚇阻效果。上開數據雖係彙整自全國各地數據，未能反映各地方政府轄區間之差異，然其仍能適度反映出實務上全國各地非法與違規擴大營業之旅館與民宿，不畏懼主管機關之罰鍰而勇於長期經營之理由。

⁶此處僅就所得數據資料進行初步推估。

表9 106年至110年合法與非法旅宿之檢查比率與罰鍰分析表

單位：家數、%、萬元

項目		年度				
		106	107	108	109	110
合法旅館檢查家次比率(%) (1)		97.16	83.74	91.57	98.85	132.29
非法旅館檢查家次比率(%) (2)		130.70	124.50	176.57	161.82	266.05
合法民宿檢查家次比率(%) (3)		54.31	51.61	46.93	56.09	77.19
非法民宿檢查家次比率(%) (4)		61.79	39.44	61.97	77.18	81.37
旅館檢查後罰鍰比率(%) (5)		16.57%	17.68%	17.63%	13.24%	11.36%
民宿檢查後罰鍰比率(%) (6)		8.42%	9.49%	8.26%	6.42%	6.32%
旅館平均每次罰鍰金額(萬元) (7)		15.81	14.70	13.03	14.80	13.01
民宿平均每次罰鍰金額(萬元) (8)		7.64	7.08	6.26	6.17	4.64
非法旅館家數 (9)		974	955	794	736	751
非法民宿家數 (10)		827	852	865	824	773
旅館罰鍰金額(萬元) (11)		11,206	10,054	10,058	8,763	9,524
民宿罰鍰金額(萬元) (12)		2,810	2,960	2,378	2,356	2,509
假設合法與非法業者均處罰	合法旅館預期罰鍰金額(萬元) (13) = (1) * (5) * (7)	2.54	2.18	2.10	1.94	1.96
	非法旅館預期罰鍰金額(萬元) (14) = (2) * (5) * (7)	3.42	3.24	4.05	3.17	3.93
	合法民宿預期罰鍰金額(萬元) (15) = (3) * (6) * (8)	0.35	0.35	0.24	0.22	0.23
	非法民宿預期罰鍰金額(萬元) (16) = (4) * (6) * (8)	0.40	0.27	0.32	0.31	0.24
假設僅處罰非法業者	非法旅館預期罰鍰金額(萬元) (17) = (11) / (9)	11.51	10.53	12.67	11.91	12.68
	非法民宿預期罰鍰金額(萬元) (18) = (12) / (10)	3.40	3.47	2.75	2.86	3.25

備註：非法旅館及民宿家數，引自表 25；各類旅宿中之檢查家次比率、檢查後罰鍰比率、罰鍰金額、平均每次罰鍰金額等欄位，引自表 26。

資料來源：本調查自行彙製。

(四)發展觀光條例第55條雖明定，未取得旅宿登記證及違規擴大經營者，經勒令歇業仍繼續經營者得按次

處罰，主管機關並得移送相關主管機關，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，且其費用由經營者負擔，然據觀光局提供近年來各地方政府各年度採取停止供水、供電等強制結束營業作為之統計情形，107年計2家、108年為最高之8家、109年計0家、110年計4家、111年迄9月計2家，合計16家旅宿遭採取停止供水、供電等強制結束營業，即每年平均約強制3.2家之非法旅宿業結束營業；上開16家中，其中高雄市最高為5家，其次依序為臺中市4家、臺北市3家、桃園市2家、新北市與南投縣均為1家，其他地方政府則均無。本院舉行諮詢會議時，即有與會專家表示合法旅宿業之相關法遵成本極高，被要求須符合各項法令規範，如建築物耐震評估、遵循消防法規、配合毒品管制條例及設置無障礙空間等⁷，且若非法旅宿發生火災等災害時，政府又常增修法令來加重對合法旅館之要求。爰各地方政府不輕易採取停止供水、供電、封閉、強制拆除或其他必要可立即結束經營之強制措施，肇致非法與違規擴大營業之旅館與民宿，當然不太在意稽查後被處其所能承受之輕微罰鍰，尤其是完全沒有採取停止供水、供電或強制拆除措施紀錄之地方政府，其轄區內之旅宿業恐更為肆無忌憚而目無法紀，實務上非法與違規擴大

⁷旅館業管理規則第27條：「旅館業知悉旅客有下列情形之一者，應即報請當地警察機關處理或為必要之處理：一、攜帶槍械或其他違禁物品。二、施用毒品。三、有自殺跡象或死亡。四、在旅館內聚賭或深夜喧嘩，妨害公眾安寧。五、行為有公共危險之虞或其他犯罪嫌疑。」第29條：「……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……。」

內政部發布之「既有公共建築物無障礙設施替代改善計畫作業程序及認定原則」，於第2點明定既有公共建築物改善無障礙設施之種類，屬B-4類組之國際觀光旅館、一般觀光旅館及一般旅館應依該規定檢討改善無障礙設施，並應設置一定比例之無障礙客房（客房數50-100間者應設1間無障礙客房；客房數超過100間者，每增加1至100間，應再增加1間無障礙客房）。

營業之旅宿業之機會成本不高，故可長期存在。

表10 107年迄今採取停止供水、供電等強制結束營業作為之旅宿家數

單位：家數

市縣別 \ 年度	107	108	109	110	111	合計
高雄市	1	2	0	2	0	5
臺中市	1	3	0	0	0	4
臺北市	0	2	0	1	0	3
桃園市	0	0	0	0	2	2
新北市	0	1	0	0	0	1
南投縣	0	0	0	1	0	1
合計	2	8	0	4	2	16

資料來源：本表彙整自觀光局於111年6月27日、28日履勘後補充資料之附件2，以及新竹縣政府於約詢後回覆資料。

(五)綜上，未取得旅宿登記證及違規擴大經營者，發展觀光條例第55條已明定，可進行裁罰或採取立即結束經營措施；惟依全國統計資料顯示，不論旅館或民宿，其檢查家次占其家數比率雖逐年增加，惟平均罰鍰不高且呈現逐年遞減情形，又部分地方政府對其轄內某些類別之旅宿業未辦理稽查抑或檢查比率不高，相對於其經營所得獲利，實難稱有所謂嚇阻效果。復以各地方政府不輕易採取停止供水、供電、封閉、強制拆除或其他必要可立即結束經營之強制措施，肇致非法與違規擴大營業之旅宿業之肆無忌憚與目無法紀，各相關地方政府難辭其責。觀光局允應強化對各地方政府之監督力道，要求渠等加強旅館與民宿稽查作業，對於違反發展觀光條例之行為，除應確實依該條例第55條規定予以核處罰鍰外，對於經勒令歇業仍繼續挑戰公權力之經營者，更應考慮依據該條採取可立即結束經營之措

施，藉由持續有效遏止非法與違規營業行為，以導正市場秩序，宣示維護法紀之決心。

四、目前各地整棟違建型態之非法旅館與民宿共計高達332家，其中以屏東縣境內高達189家、約占57%，其餘依家數高低之地區分別為：嘉義市26家、嘉義縣25家、桃園市21家、新北市20家、南投縣12家、高雄市12家、臺東縣9家、澎湖縣7家、新竹縣4家、臺中市4家、苗栗縣2家及臺北市1家等，渠等除已嚴重影響合法旅宿業經營權益、妨害營運秩序外，其建築物之安全性不明，對於公共安全明顯有重大疑慮，各該地方政府機關容忍此脫法情況持續存在而不思澈底解決，顯有未當。觀光局允應嚴格督促各相關地方政府積極儘速依法處理，避免地方主管機關逃避心態虛應故事所衍生之公共安全等問題。

(一)按「為實施建築管理，以維護公共安全、公共交通、公共衛生及增進市容觀瞻，特制定本法；本法未規定者，適用其他法律之規定。」、「主管建築機關，在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」、「建築物非經申請直轄市、縣（市）（局）主管建築機關之審查許可並發給執照，不得擅自建造或使用或拆除。」及「違反本法或基於本法所發布命令規定之建築物，其處理辦法，由內政部定之。」分別為建築法第1條、第2條第1項、第25條第1項前段及第97條之2所明定，爰建築物非經申請各地方政府主管建築機關之審查許可並發給執照，不得擅自建造或使用或拆除，以達維護公共安全、公共交通、公共衛生及增進市容觀瞻等目的。

(二)復查，依據建築法第97條之2規定授權訂定之違章建

築處理辦法第3條第1項：「違章建築之拆除，由直轄市、縣（市）主管建築機關執行之。」、第6條：「依規定應拆除之違章建築，不得准許緩拆或免拆。」、第11條：「舊違章建築，其妨礙都市計畫、公共交通、公共安全、公共衛生、防空疏散、軍事設施及對市容觀瞻有重大影響者，得由直轄市、縣（市）政府實地勘查、劃分左列地區分別處理：一、必須限期拆遷地區。二、配合實施都市計畫拆遷地區。三、其他必須整理地區。前項地區經勘定後，應函請內政部備查，並以公告限定於一定期限內拆遷或整理。……」及第11條之1：「既存違章建築影響公共安全者，當地主管建築機關應訂定拆除計畫限期拆除；不影響公共安全者，由當地主管建築機關分類分期予以列管拆除。前項影響公共安全之範圍如下：一、供營業使用之整幢違章建築。營業使用之對象由當地主管建築機關於查報及拆除計畫中定之。……」等規定，各地方政府對於涉及公共安全疑慮之違章建築，例如將整棟屬違章建築之建築物供做旅館或民宿營業使用而顯有公共安全疑慮情形，應本諸權責訂定拆除計畫限期辦理拆除作業，自不待言。



圖5 南投縣清境地區某旅館（屬大型違建）已拆除至無法使用

資料來源：本院111年8月25日履勘南投縣清境地區時所拍攝。

(三)惟查，依據觀光局及相關縣市政府提供資料，目前各地整棟違建型態之非法旅館與民宿共計高達332家，其中屏東縣境內即高達189家、約占57%，上開家數中有99家係位於墾丁國家公園境內，屏東縣政府仍擁有其餘90家之建築管理權，其數量遠高於全國其他地區，亦未見該府採取停止供水、供電等強制結束其營業之積極作為。除屏東縣外，其餘依家數高低排列之地區分別為嘉義市26家、嘉義縣25家、桃園市21家、新北市20家、南投縣12家、高雄市12家、臺東縣9家、澎湖縣7家、新竹縣4家、臺中市4家、苗栗縣2家及臺北市1家等，渠等輔導合法化之機會已然不高，上開地方政府紛紛表示已裁處罰鍰、歇令歇業、持續列管、查報後知會建管單位等，然據觀光局提供資料，屏東縣政府對其境內整棟違建之非法旅宿雖於96年6月迄今均已陸續裁罰並將行政裁處書(違建)副知建管單位辦理，迄今竟仍有高達189家，即使扣除建築管理權屬墾丁國家公園管理

處之99家後，尚有高達90家；澎湖縣境內整棟違建之7家非法旅宿於102年7月遭裁罰後，迄今已逾9年該府仍稱持續追蹤、後續輔導合法化等。本院諮詢會議時，即有與會學者提出首長有民選壓力或鄉愿，不見棺材不掉淚，不出事則不重視等嚴厲批判。

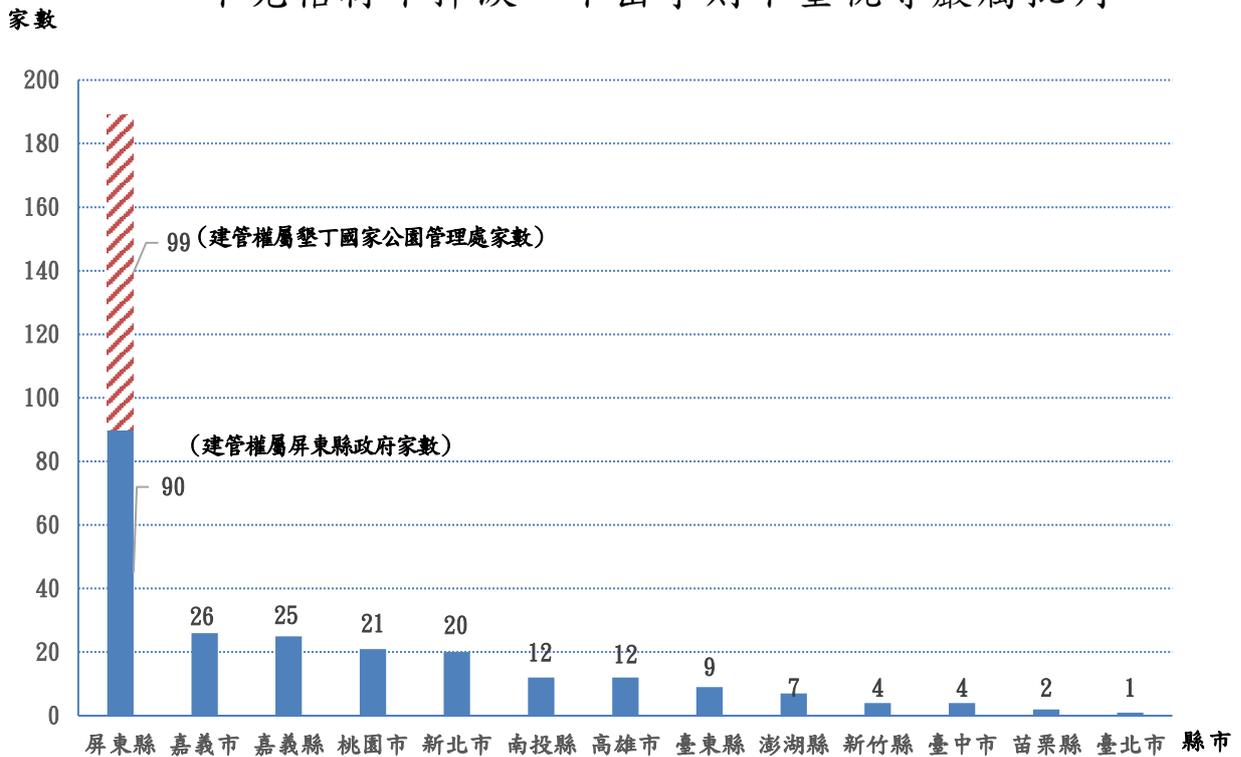


圖6 各地整棟違建型態之非法旅館與民宿

備註：屏東縣整棟違建計189家，依其所屬建管單位區分，墾丁國家公園管理處計99家、屏東縣政府計90家。

資料來源：綜整自觀光局及相關地方政府所提供之資料。

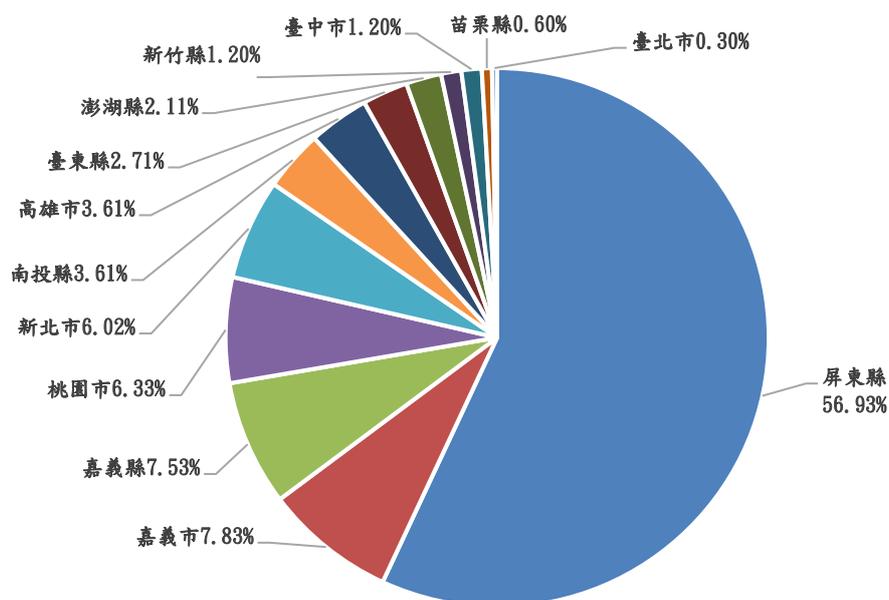


圖7 各地整棟違建型態之非法旅館與民宿

備註：1. 屏東縣整棟違建，包含位於墾丁國家公園範圍內之99家。

2. 單位：%。

資料來源：綜整自觀光局及相關地方政府所提供之資料。

(四) 經查，將整棟屬違章建築之建築物供做旅館或民宿營業使用，其斷難依發展觀光條例第24條第1項或第25條第2項取得旅宿登記證，依該條例第55條規定，經勒令歇業仍繼續經營者得按次處罰，主管機關並得移送相關主管機關，採取包括強制拆除等可立即結束其經營之措施。將整棟屬違章建築之建築物供做旅館或民宿營業使用情形，除公然挑戰公權力外，已嚴重影響合法旅館業及民宿經營權益、妨害旅館業及民宿之營運秩序外，尤其是建築物之安全性或不明或不足，對於公共安全明顯有重大疑慮，各該地方政府機關竟容忍此脫法情況持續存在而不予澈底解決，顯有未當。觀光局既為交通部依據發展觀光條例第4條第1項為主管全國觀光事務所特設，允應嚴格督促各相關地方政府積極確認其轄區內整棟屬違章建築之建築物是否仍有供做旅

館或民宿營業使用，倘若其仍有供做旅館或民宿營業使用，即應儘速依法處理，避免地方主管機關採取如學者所批評與擔憂逃避心態虛應故事所衍生之公共安全等問題。

五、國家公園中以墾丁國家公園之違規經營民宿及旅館情況最為嚴重，墾管處多年雖已持續輔導其合法，問題仍持續存在，且屬整棟違建之非法旅宿高達99家，其建築物之狀況不明，若據以營業，對於公共安全顯有重大疑慮，允應積極處理。又依國家公園法現行規定目前裁罰金額最高僅為3,000元，且無連續處罰規定，對於非法與違規擴大營業之旅宿毫無嚇阻效果，相關法令規範應予檢討，俾利促進國家公園之永續與管理。

(一)建築法第2條規定：「主管建築機關，在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。在第3條規定之地區，如以特設之管理機關為主管建築機關者，應經內政部之核定。」爰主管建築機關，除內政部、直轄市政府及縣(市)政府外，內政部可依上開條文第2項核定特設之管理機關為主管建築機關。國家公園轄區內基於生態、保育之理念，依國家公園法等相關規定劃分不同分區進行管制，但鑒於建築管理所涉業務，除關乎國家公園土地利用管制之審核問題外，其他如違建之查報拆除，建築物景觀之美化維護及使用管理等，亦均影響國家公園之整體景觀至鉅，與坐落所轄地方政府建築管理及都市計畫法令規定不盡相同，爰此為有效推展國家公園之管理及建設工作，故內政部依建築法第2條第2項規定於78年5月22日起陸續將各國家公園管理處指定為特設主管建築機關並分別自

78年7月1日陸續接管各轄區內之建管業務迄今⁸。

(二)國家公園法第14條第1項規定：「一般管制區或遊憩區內，經國家公園管理處之許可，得為左列行為：一、公私建築物或道路、橋樑之建設或拆除。……四、土地之開墾或變更使用。……八、廣告、招牌或其類似物之設置。……十、其他須經主管機關許可事項。」，違反上開規定時，依內政部營建署訂定之違反國家公園法案件裁處罰鍰數額表，均為罰款3,000元。關於各國家公園境內之旅館與民宿業，國家公園與各地方政府之權責分工，據內政部營建署回覆略以⁹，發展觀光條例、旅館業管理規則、觀光旅館業管理規則、民宿管理辦法等相關法規規範之事項，由直轄市、縣市政府主政，涉國家公園區域內土地使用管制及建築管理部分會同國家公園管理處進行。國家公園管理處之權責為：

- 1、土地使用管制：依據國家公園法、國家公園計畫所訂土地允許使用項目及強度管制，配合直轄市、縣市政府進行旅館業聯合稽查作業。

⁸資料來源：本段內容引述自臺灣國家公園數位典藏網中之國家公園建管權接管歷程相關內容，網址：https://npda.cpami.gov.tw/tab1/web1_main.php?mod=K，依其內容，內政部78年5月22日台(78)內營字第691747號函核定，自78年7月1日起為玉山國家公園計畫範圍內之主管建築機關。權管之建管業務，包含園區內：1. 建照、雜照管理、申請報備之建築許可、建築線指示；2. 建築物施工管理及使用執照核發；3. 建築物使用管理（包括廣告物）；4. 建築物違規使用及安全檢查；5. 建築物變更使用執照審查；6. 違章建築業務；7. 建築物無障礙設施業務。玉山國家公園範圍內之建築行為仍應依建築法之規定辦理，依建築法第9條所謂建造行為：新建、增建、改建及修建；涉及以上建造行為須依建築法第25條申請建築執照，另有關建築物（新建、增建、改建、修建）、雜項構造物，施工完竣後之使用或建築物之拆除，應分別依建築法第70條及第78條等相關規定辦理各項建築執照之申請。內政部78年5月22日亦核定墾丁國家公園為墾丁國家公園計畫範圍之主管建築機關，惟同年月30日因屏東縣議會反對，屏東縣政府建請在尚未完成溝通、協調及徵得縣議會同意前，建請暫緩實施墾丁國家公園為墾丁國家公園計畫範圍之主管建築機關，同年6月1日內政部同意暫緩實施並請屏東縣政府積極協調縣議會。90年12月25日本院函請內政部積極督導營建署協調屏東縣政府將建管權移交墾管處，並核定墾管處為建築主管機關，91年2月20日內政部營建署率墾管處及國家公園組赴屏東縣政府拜會蘇嘉全縣長，研商建管權移交墾管處相關事宜，嗣91年3月22日內政部公告核定墾丁國家公園管理處自91年7月1日起為墾丁國家公園計畫範圍之主管建築機關。

⁹內政部營建署111年6月6日營署園字第1111115994號函。

2、建築管理部分：依據建築管理相關法規、違章建築處理要點管理，並配合直轄市政府進行旅館業聯合稽查作業。

(三)有關審計部查核初步發現存在10年以上名單，位於國家公園範圍內計有1家，其位於墾丁國家公園範圍內，位置坐落於船帆石聚落南側海岸邊，為林務局管轄之保安林地，同屬環境敏感地區第1級並為墾丁國家公園特別景觀區。各國家公園境內非法與違規擴大營業之旅館與民宿業之概況，據營建署之說明，陽明山國家公園與海洋國家公園所轄範圍內僅有零星違規旅館案件外，而墾丁國家公園違規旅宿之問題相當嚴重。墾丁國家公園管理處（下稱墾管處）前於102年間辦理園區內違規旅宿業清查作業（總計清查園區內423家民宿旅館：合法營業者51家；325家尚待輔導合法¹⁰、47家違反土地容許使用項目經營民宿或旅館），後續即擬具「輔導墾丁國家公園旅宿業之分年分期工作計畫」（102-107年）針對上述旅宿業實施分期分工輔導作業，其執行成效雖自102年清查園區內合法登記旅宿業之51家（旅館10家、民宿41家），至111年5月底前合法登記旅宿業已增加至295家（旅館11家、民宿284家、註銷民宿8家）；然仍有百餘家業者仍待輔導或處理，整棟違建之非法旅宿竟高達99家，營建署允應持續督促墾管處積極妥處。

(四)又，營建署表示鑑於旅館與民宿業相關土地及建築物違規使用之種類與樣態殊異，實務上難以作一致性之規範，國家公園內違規經營之民宿及旅館業，除違反國家公園內土地使用管制規定，倘另涉有違

¹⁰符合容許使用而未登記者。

反發展觀光條例、民宿管理辦法、旅館業管理規則、建築法等，各規定間罰則輕重不一，民眾易生違反行為之目的事業專業性與「特別法優先適用原則」、「一行為不二罰原則」及「數行為分別處罰原則」等法律適用疑義；依國家公園法現行規定目前裁罰金額最高為3,000元，且無連續處罰規定，無嚇阻效果。為加強對違規行為收嚇阻效果，確保國家公園資源保護、保育、保存，該署刻正積極進行國家公園法修正工作，適度提高罰則，以有效促進國家公園經營管理等。

- (五) 經查，為有效推展國家公園之管理及建設工作，爰內政部特依建築法第2條第2項規定將各國家公園管理處指定為特設主管建築機關以接管其轄區內之建管業務，加強建築物景觀之美化維護及使用管理，以及違建之查報拆除等工作，俾優化國家公園之整體景觀。依據營建署查復情形，國家公園中以墾丁國家公園之違規經營旅宿情況最為嚴重，墾管處雖已持續清理與輔導其範圍內之違規經營旅宿，問題仍十分嚴重，且屬整棟違建之非法旅宿高達99家，其建築物之狀況不明，若據以營業，對於公共安全顯有重大疑慮，允應積極處理。又依國家公園法現行規定目前裁罰金額最高僅為3,000元，且無連續處罰規定，內政部營建署亦坦承對於非法或違規擴大營業之旅宿毫無嚇阻效果，相關法令規範，顯應予以檢討。誠如內政部營建署前開函復本院內容，國家公園內違規經營之民宿及旅館業，除違反國家公園內土地使用管制規定，常涉有違反發展觀光條例、民宿管理辦法、旅館業管理規則、建築法等情形，且為避免民眾產生法律適用疑義，內政部營建署允宜研酌適度提高國家公園法罰則之修正

作業，或可考量與交通部觀光局進行相關研商與意見交流，俾利促進國家公園之永續與管理。

六、觀光局訂定「交通部觀光局協助地方政府執行違法旅宿管理工作補助要點」，俾利各地方政府招募協助執行違法旅宿管理之人力與物力，觀諸整體旅宿業查處次數提升，並對於績效考核成績優異者予以較高比例或金額之補助，以資獎勵，其立意極佳；然對於績效考核成績不佳亦不申請補助經費以求積極改善旅宿管理工作之地方政府，該局不應任其消極不作為，允應建立監督機制，據以啟動更強力督促作為，促其改善旅宿管理與稽核等相關工作，以維公共安全。

(一)依據發展觀光條例及旅宿業相關法規規定，觀光局為督導及協助各地方政府落實執行旅宿業管理，而旅館業及民宿之申請設立登記、發照及經營管理等事項之主管機關為地方政府，又各地方政府因對於轄區發展目標或重點不同，觀光單位之業務分工亦有所不同，如直轄市政府分工較細，旅宿業管理人力則較集中於旅宿稽查及管理業務，而一般縣市政府因編制較小，業務較為繁雜，旅宿業管理單位人力除一般旅宿稽查及管理業務外，仍可能包含其他觀光業務等(如露營區、溫泉等)，各地方政府多表示承辦旅宿業管理相關工作之人力不足，爰請觀光局統計各地方政府承辦人員之人力概況，其合計數不包括澎湖縣為126人，相對於110年度合法與列管非法旅館與民宿家數15,160家，其負擔不可謂不沈重，又直轄市政府之人力相對較為充裕，而部分地方政方政府僅有1~2位人力，不論其為刻意抑或確有實際困難，人力確實極為有限。

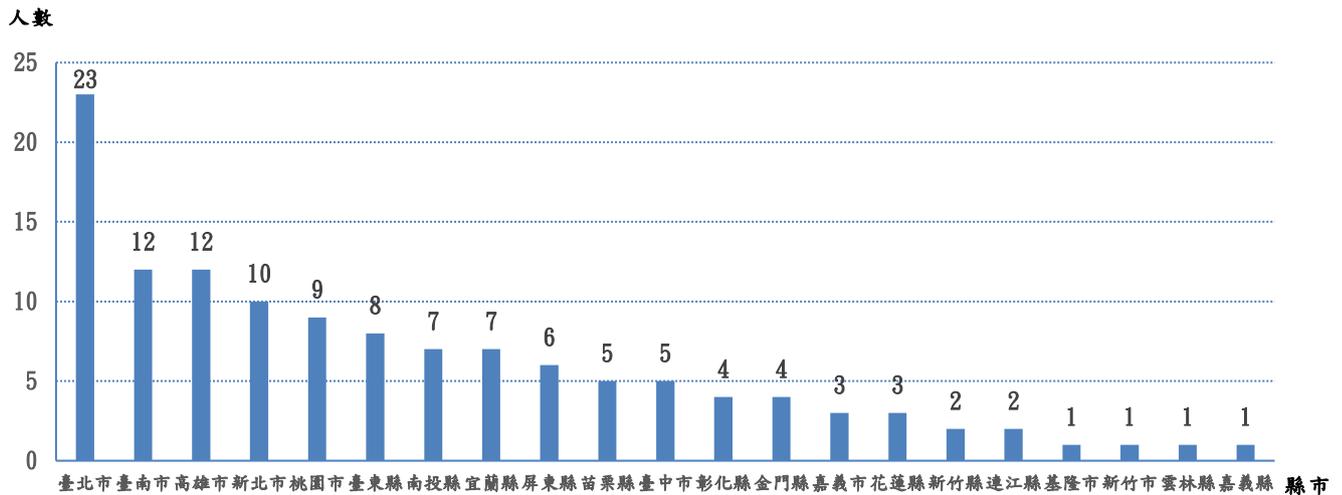


圖8 各地方政府承辦旅宿業務之人力

資料來源：據觀光局111年8月15日詢問說明資料繪製。

(二)因各地方政府之人力資源多有不足，為協助各直轄市及縣(市)政府執行違法旅館及民宿管理工作(包含稽查、取締、反行銷、輔導合法化及其他管理作為)，保障合法業者及維護旅客住宿權益，觀光局特訂定「交通部觀光局協助地方政府執行違法旅宿管理工作補助要點」，該要點規定說明如下：

- 1、補助對象：各直轄市及縣(市)政府可就一完整年度之經費需求，並於前一年七月底前，備具申請書件向觀光局提出該年度之申請。
- 2、補助用途：
 - (1) 提供協助執行稽查、取締、輔導合法化等管理工作之相關人員所需經費。
 - (2) 製作非法旅宿之反行銷公告或相關文宣資料。
 - (3) 購置或租賃執行現場稽查作業所需設備或器材。
 - (4) 其他具創意且可達成本要點目的之作為。
- 3、補助數額：原規定以補助審查核定項目總金額之全部為原則，於109年6月18日修正為依其旅宿業規模及前一年度交通部考核地方政府辦理旅館業及民宿管理輔導績效之考核等次，核定補助數

額之原則說明如下：

- (1) 補助數額上限：1. 旅宿業家數合計未達500家者：補助上限為250萬元。2. 旅宿業家數合計達500家以上、未達1,000家者：補助上限為350萬元。3. 旅宿業家數合計達1,000家以上者：補助上限為450萬元。4. 績效考核列特優者：除前開補助數額上限外，得額外提高100萬元。5. 績效考核列優等者：除前開補助數額上限外，得額外提高50萬元。
 - (2) 補助數額比例：1. 績效考核列特優、優等、甲等者：核定項目總金額之全部。2. 績效考核列乙等者：核定項目總金額之85%，其餘15%由受補助對象編列配合款。3. 績效考核列丙等者：核定項目總金額之70%，其餘30%由受補助對象編列配合款。
- (三) 經查，觀光局依據「交通部觀光局協助地方政府執行違法旅宿管理工作補助要點」第9點規定，各縣市政府於申請書件審查核定後，檢附領據及納入預算證明，先核撥核定補助數額50%，其餘數額於補助對象備具領據、納入預算證明、計畫經費分攤表、支出明細表及執行成果報告向該局辦理核銷時核撥，茲據觀光局提供資料，109至111年度分別共核定4,666萬6,000元、4,846萬6,908元及5,052萬2,692元，各縣市政府已請領金額合計數分別為3,952萬8,791元、3,476萬8,488元及2,060萬7,825元；109年度新竹縣及雲林縣均未申請，新竹縣於110年度至111年度撤案或未申請。109年度至111年度上半年核定各地方政府經費金額及其執行概況，列如下表。

表11 觀光局補助各地方政府旅宿管理經費概況

單位：萬元

年度 市縣別	109	110	111
臺北市	核定389萬4,000元 執行291萬7,365元	核定480萬元 執行397萬2,241元	核定450萬元 第1期已撥付225萬元(執行中)
新北市	核定325萬 執行270萬1,057元	核定300萬元 第1期撥付150萬元 (第2期經費尚未請款)	核定316萬元 第1期已撥付158萬元(執行中)
基隆市	核定103萬6,000元 執行75萬8,348元	核定84萬元 執行67萬7,393元	核定89萬元 第1期已撥付44萬5,000元(執行中)
桃園市	核定255萬元 執行194萬3,633元	核定195萬元 執行145萬9,203元	核定198萬元 第1期已撥付96萬5,000元(執行中)
新竹市	核定155萬5,000元 第1期撥付77萬元 (第2期經費尚未請款)	核定129萬2,000元 第1.2期尚未請款	核定106萬4,000元 第1期尚未請款(執行中)
新竹縣	無申請	撤案	無申請
苗栗縣	核定200萬元 執行197萬2,270元	核定221萬元 執行211萬4,817元	核定204萬元 第1期已撥付102萬元(執行中)
臺中市	核定350萬 執行329萬4,377元	核定399萬 執行362萬9,085元	核定440萬元 第1期已撥付220萬元(執行中)
彰化縣	核定173萬 執行94萬6,488元	核定229萬9,808元 第1、2期尚未請款	核定160萬5,505元 第1期尚未請款(執行中)
南投縣	核定180萬元 執行170萬3,747元	核定147萬2,200元 執行137萬8,708元	核定148萬4,000元 第1期已撥付74萬2,000元(執行中)
雲林縣	無申請	核定55萬2,500元執行 44萬7,255元	核定59萬8,937元 第1期已撥付29萬7,500元(執行中)
嘉義市	核定110萬 執行93萬2,539元	核定93萬5,000元 執行77萬2,633元	核定160萬元 第1期已撥付80萬元(執行中)
嘉義縣	核定199萬元 執行191萬2,414元	核定230萬元 執行204萬9,550元	核定190萬元 第1期已撥付95萬元(執行中)
臺南市	核定350萬元 執行322萬8,252元	核定418萬元 第1期撥付209萬元(第 2期經費尚未請款)	核定450萬元 第1期已撥付225萬元(執行中)
高雄市	核定350萬元 執行325萬7,056元	核定430萬元 第1期撥付215萬元(第 2期經費尚未請款)	核定450萬元 第1期已撥付225萬元(執行中)

年度 市縣別	109	110	111
屏東縣	核定277萬2,000元 執行251萬3,002元	核定310萬元 執行277萬1,476元	核定341萬7,000元 第1期已撥付170萬8,500元(執行中)
宜蘭縣	核定288萬9,000元 執行288萬9,000元	核定168萬元 執行168萬元	核定266萬元 第1期尚未請款(執行中)
花蓮縣	核定193萬5,000元 執行96萬7,500元(第2期經費尚未請款)	核定149萬6,000元 第1期撥付74萬8,000元(第2期經費尚未請款)	核定168萬7,000元 第1期尚未請款(執行中)
臺東縣	核定450萬元 執行422萬3,664元	核定476萬元 執行448萬3,905元	核定500萬元 第1期已撥付250萬元(執行中)
澎湖縣	核定141萬元 執行101萬1,765元	核定127萬8,900元 執行120萬2,962元	核定129萬2,000元 第1期已撥付64萬9,825元(執行中)
金門縣	核定49萬5,000元 執行46萬7,925元	核定96萬6,000元 執行77萬元	核定105萬元 第1期尚未請款(執行中)
連江縣	核定126萬元 執行111萬8,389元	核定106萬2,500元 執行87萬1,260元	核定119萬4,250元 第1期尚未請款(執行中)
總計	核定4,666萬6,000元 請領3,952萬8,791元	核定4,846萬6,908元 請領3,476萬8,488元	核定5,052萬2,692元 請領2,060萬7,825元

資料來源：觀光局111年8月15日詢問說明資料。

(四) 綜上論結，對於人力或經費有所欠缺之地方政府，觀光局鼓勵其依「交通部觀光局協助地方政府執行違法旅宿管理工作補助要點」提出申請，並對於績效考核成績優異者予以較高比例或金額之補助，以為獎勵，其立意極佳，查補助各地方政府旅宿管理經費情形，歷年各地方政府檢查旅館與民宿家次之合計數呈現上揚趨勢，以109及110年度為例，觀光局分別核定補助4,666萬6,000元及4,846萬6,908元，109年檢查旅館合計4,471家、民宿合計5,948家、合計10,419家；110年檢查旅館合計增至6,443家、民宿合計增至8,561家、合計增至15,004家，爰觀光局補助地方政府旅宿管理經費，於地方政府辦理旅宿管理與稽查人力不足之情況下，此補助地方政府辦理旅宿管理相關工作之機制，應有一定程度

之助益，觀光局於接受本院詢問時即表示自該局105年起補助各地方政府違法旅宿管理經費後，各地方政府招募協助執行違法旅宿管理之人力及申請相關物力，納入旅宿業稽查及管理業務運用，整體旅宿業查處次數已有明顯提升，強化旅宿管理成效；且因各地方政府須提交計畫，經由該局審核後方能執行，並於執行計畫完成後檢具成果報告及相關資料向該局請款，如報告內無依照原核定計畫進行，或有部分項目未執行，該局亦會依該府實際執行之項目撥付，目前尚未發現有經費不當運用情事；然查，績效考核結果不理想之新竹縣竟未向觀光局申請補助以改善其旅宿管理相關工作，應屬未洽，而觀光局竟無相關監督機制，可促其改善，難謂允當，允應建立相關監督機制，據以啟動更強力督促作為以促其有效改善旅宿管理與稽核等相關工作，以維公共安全。

七、為杜絕未依發展觀光條例規定領取營業執照或登記證者，以任何宣傳管道提供營業訊息，達有效根絕源頭之目的，該條例於106年1月11日修正增訂第55條之1處罰規定，查各地方主管機關自106年至111年依該條文對旅館業裁罰情形，應已初步達成立法目的；惟觀光局仍應督促各地方主管機關持續就非法旅宿所進行之廣告或宣傳等行為，予以處罰，保障合法業者權益及維護市場秩序。另，目前部分網美、網紅、旅遊達人或民眾，可將其住宿體驗與感想，以照片、影片或文字等方式於社群網路分享，其廣告投放影響力甚深，該局允應適時對消費者進行宣導，避免因其一時不慎，而為非法旅宿進行不當宣傳。

(一)為杜絕未依發展觀光條例規定領取營業執照或登記

證者以任何宣傳管道提供營業訊息，達到有效根絕其源頭之目的，發展觀光條例於106年1月11日修正增訂第55條之1：「未依本條例規定領取營業執照或登記證而經營觀光旅館業務、旅行業務、觀光遊樂業務、旅館業務或民宿者，以廣告物、出版品、廣播、電視、電子訊號、電腦網路或其他媒體等，散布、播送或刊登營業之訊息者，處新臺幣3萬元以上30萬元以下罰鍰」之規定，明定非法旅宿若以廣告物、出版品、廣播、電視、電子訊號、電腦網路或其他媒體等各種方式進行廣告或宣傳，主管機關即可依規定對於非法旅宿之廣告或宣傳行為，進行處罰。

- (二)本院為了解發展觀光條例第55條之1自106年1月11日施行迄今年6月，歷年來各年度分別對旅館與民宿之裁罰件數與金額，爰請觀光局彙整並提供資料，依統計資料足徵，各地方主管機關自106年至111年依該條文已對旅館業裁罰案件數計625件、金額計4,093萬1,000元；對民宿業裁罰案件數計440件、金額計1,494萬6,000元，應已初步達成杜絕未依發展觀光條例規定領取營業執照或登記證者以任何宣傳管道提供營業訊息，有效根絕其源頭，加強保障合法業者權益之目的。各地方主管機關雖已依據發展觀光條例第55條之1之規定陸續處罰非法旅宿業之廣告或宣傳行為，觀光局仍應督促各地方主管機關持續就非法旅館與非法民宿所進行之廣告或宣傳等行為，予以處罰，以加強保障合法業者權益及維護市場秩序。

表12 各主管機關依據發展觀光條例第55條之1對旅宿業之裁罰統計

單位：件數、萬元

年度		案件數及金額						合計
		106	107	108	109	110	111	
旅館	案件數	103	139	119	59	135	70	625
	金額	897.7	1,023.0	642.0	408.0	657.4	465.0	4,093.1
民宿	案件數	34	56	47	70	143	90	440
	金額	182.6	186.0	153.0	225.0	439.0	309.0	1,494.6

備註：澎湖縣政府未提供資料予觀光局。

資料來源：觀光局111年8月15日詢問說明資料。

(三)復依上開統計資料可知，非法旅館與民宿為追求其營業利益之增加，仍不時進行廣告或宣傳之行為，而目前因網際網路技術之發達，以及智慧型手機普及且其功能日益強大情況下，不論是所謂網美、網紅、旅遊達人或一些民眾，均可將其住宿旅宿業之體驗與感想，以照片、影片或文字等方式立即於網路社群上分享，其廣告、宣傳之效果已遠大於傳統之以廣告物、出版品、廣播或電視等方式進行宣傳，非法旅宿應不會輕易放棄以此管道進行相關廣告與宣傳，觀光局允應適時對消費者進行相關宣導，以避免因其一時之不慎，而為非法旅宿進行不當宣傳。

(四)綜上，發展觀光條例於106年1月11日修正增訂第55條之1之規定，以利杜絕未依發展觀光條例規定領取營業執照或登記證者，以任何宣傳管道提供營業訊息，達到有效根絕其源頭之目的。依據觀光局彙整並提供各地方主管機關自106年至111年依該條文對旅館業與民宿業裁罰之案件數與裁罰金額之統計資料，應已初步達成其立法之目的，惟該局仍

應督促各地方主管機關持續就非法旅宿所進行之廣告或宣傳等行為，予以處罰，以加強保障合法業者權益及維護市場秩序。另，目前部分網美、網紅、旅遊達人或民眾常於網路社群上分享其住宿經驗，該局亦應適時對消費者進行相關宣導，以避免其為非法旅館與非法民宿進行不當宣傳。

八、發展觀光條例於106年1月11日修正增訂第55條之2之規定，獎勵民眾敘明事實並檢具證據資料後向主管機關提出檢舉，應可有效節省稽查作業之人力或時間，助於發揮稽查實益；惟該條文施行迄今已逾5年，僅5個地方政府陸續核發民眾檢舉旅館業違反上開條例規定之檢舉獎金，迄未有地方政府核發民眾檢舉民宿業違反上開條例規定檢舉獎金之紀錄，成效尚屬有限，難謂達成鼓勵民眾協助行政機關，檢舉非法旅館業及民宿，導正市場秩序，保障消費者權益等目標。觀光局身為中央觀光主管機關，責無旁貸，除應適時提醒各地方觀光主管機關，在稽查人力普遍不足情況下，應妥善運用該條例以提升稽查成效外，亦應向社會大眾宣導此條文並鼓勵積極參與，除可協助主管機關納入列管之重要管道，亦可健全市場秩序並保障消費者權益。

(一)發展觀光條例於106年1月11日修正增訂第55條之2：
「對於違反本條例之行為，民眾得敘明事實並檢具證據資料，向主管機關檢舉。主管機關對於前項檢舉，經查證屬實並處以罰鍰者，其罰鍰金額達一定數額時，得以實收罰鍰總金額收入之一定比例，提充檢舉獎金予檢舉人。前項檢舉及獎勵辦法，由主管機關定之。主管機關為第二項查證時，對檢舉人

之身分應予保密。」¹¹之規定，賦與民眾若發現違反發展觀光條例之行為時，得敘明事實並檢具相關證據資料，向相關主管機關提出檢舉，爰觀光局依上開條文之授權於107年10月22日以交路（一）字第10782004665號令訂定發布「檢舉違反發展觀光條例案件獎勵辦法」全文計10條；並自發布日施行。

(二)為了解發展觀光條例於106年1月11日修正增訂第55條之2規定後之施行情形，爰請觀光局提供106年迄今各地方政府各年度核發檢舉獎金之件數與金額統計，於107年起新北市首先核發1件檢舉旅館業之檢舉獎金1萬5,000元，其後桃園市、臺北市、臺中市及宜蘭縣等地方政府亦紛紛開始核發檢舉旅館業之檢舉獎金，其餘縣市則無核發紀錄，107年迄今合計核發124件檢舉旅館業違反發展觀光條例之檢舉獎金、其金額合計189萬5,000元，其中除110年之件數達78件外，其餘年度之件數均不高；依觀光局提供資料，目前尚未有對民眾檢舉民宿違反發展觀光條例而核發檢舉獎金之案件。依據上開統計數據，發展觀光條例於106年1月11日所增訂之第55條之2規定，其施行迄今尚難稱已達成鼓勵民眾協助行政機關，檢舉非法旅館業及民宿，導正市場秩序，保障消費者權益等目標。

表13 各地方政府歷年來核發檢舉旅館業之檢舉獎金統計表

單位：件數、萬元

市縣別		各年度核發檢舉獎金之件數與金額總表(旅館業)					合計
		107	108	109	110	111	
新北市	案件數	1	0	1	1	0	3
	金額	1.5	0	1.5	1.5	0	4.5

¹¹106年1月11日總統華總一義字第10600002021號令。

市縣別		各年度核發檢舉獎金之件數與金額總表(旅館業)					合計
		107	108	109	110	111	
桃園市	案件數	0	2	8	0	0	10
	金額	0	3.0	12.0	0	0	15.0
臺北市	案件數	0	0	7	68	23	98
	金額	0	0	10.5	102.0	34.5	147.0
臺中市	案件數	0	0	4	8	0	12
	金額	0	0	6.0	15.5	0	21.5
宜蘭縣	案件數	0	0	0	1	0	1
	金額	0	0	0	1.5	0	1.5
合計	案件數	1	2	20	78	23	124
	金額	1.5	3.0	30.0	120.5	34.5	189.5

備註：111年之資料非全年。

資料來源：觀光局111年8月15日詢問說明資料。

(三)本院履勘嘉義縣時，由該府機關所在地點前往所履勘之非法旅宿地區，來回一趟約需5小時，該府僅有1位稽查人員，其現有人力資源明顯不足。本院舉行諮詢會議時，與會專家語重心長地表示，公共安全是很重大的問題，常年來稽查不力，大家平常都很輕忽；地方政府的稽查人員，業者都認識，故鼓勵檢舉，類似檢舉交通違規或冷氣滴水，教育民眾要附上哪些證明資料其檢舉才會有效，否則僅靠地方政府有限人力，或首長有民選壓力或鄉愿，不見棺材不掉淚，不出事則不重視等語；其他與會專家亦紛紛發言表示，非法業者被罰久了也會怕，檢舉制度要落實、獎勵檢舉，也認同檢舉制度可適度解決目前各地方政府稽查人力不足問題（詳如調查意見六所述）。觀光局於接受本院詢問時亦表示，發展觀光條例為行政法，並無強制稽查規定或授權，稽查時如遭遇不願配合或拒不開門之業者，可透過各式不同之蒐證方式，其中即包括透過檢舉獎金辦法，由民眾檢舉之方式，有效取得非法經營事證，以提

升地方政府查處成效。

- (四)經查，據觀光局及相關地方政府提供之數據，110年度合法旅館3,360家、列管之非法旅館751家、合法民宿10,276家、非法民宿773家，依據該局99年12月3日觀賓字第0990600658號函：「……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……。」之要求，各地方政府每年須稽查合法旅館及民宿全國合計13,636家至少1次，稽查非法旅館及非法民宿合計1,524家至少2次，故全國各地每年稽查旅館及民宿之次數至少為16,684次，顯然需要各地方政府投入相當人力與時間辦理此稽查作業，然若可善用上開發展觀光條例第55條之2規定，獎勵民眾敘明事實並檢具證據資料後向主管機關提出檢舉，顯有助於主管機關較為精準地掌握轄區內之旅館及民宿可能涉嫌違反發展觀光條例之行為並可據以進行深入查證工作，應可有效節省稽查作業之人力或時間，並更有助於發揮稽查之實益，俾保障入住旅客之安全與權益，惟該條文施行迄今已逾5年，僅5個地方政府陸續核發民眾檢舉旅館業違反上開條例規定之檢舉獎金，尚未有檢舉民宿違反上開條例而核發檢舉獎金情事，成效尚屬有限，難謂達成鼓勵民眾協助行政機關，檢舉非法旅宿，導正市場秩序，保障消費者權益等目的，殊為可惜。另，對於各地倘若仍存在尚未被列管之非法旅宿，於政府機關稽查人力極為有限之情況下，獎勵民眾踴躍檢舉之措施，可協助各主管機關察覺並將其納入列管之重要管道，應予重視。觀光局身為中央觀光主管機關，責無旁貸，除應適時提醒各地方觀光主管機關，於目前稽查人力普遍不足情況下，應妥善運用發展觀光條例第55條之2之

規定以提升稽查成效外，亦應向社會大眾宣導此條文對保障消費者自身權益之重要性，鼓勵其積極參與，以收健全市場秩序並保障消費者權益之功效。

九、臺灣旅宿網係以行政監理功能為主，建置目的在於揭露旅宿業是否合法及提供民眾查詢合法旅宿之設施及價格等資訊，爰應對社會大眾加強宣導；然目前旅宿業者所填報營業資料不全以及未能確信其所填報相關營業資訊之真實性，故觀光局應有改善相關問題與疑慮之具體規劃，俾利地方主管機關據以掌握旅宿業真實概況，並可供該局做為決策參考。又，為避免社會大眾使用該網查詢旅宿業合法與否，即誤認為該業者所提供之全部房間皆為合法安全，而不知其恐有違規擴大營業行為，此攸關公共安全，該局允應持續檢討與精進該網旅宿業所揭露的資訊內容，俾減少消費者安全與權益因資訊不對稱而有損害情形。

(一)臺灣旅宿網第二代系統係於110年1月18日經觀光局驗收完成，契約價金為945萬5,000元，後續維運契約價金為290萬元，其內容項目主要包括合、非法旅宿家數及基本資料、稽查次數、罰鍰金額等，係由各縣市政府本權責稽查及列管，並填報合、非法旅宿家數。據觀光局表示臺灣旅宿網係以行政監理功能為主，其建置目的在於揭露旅宿業是否合法及提供民眾查詢合法旅宿之設施及價格等資訊，並提供各縣市政府及合法旅宿業者依法規填報住宿率、營運狀況等資料。依據旅館業管理規則第27條之1：「經營旅館者，應每月填報總出租客房數、客房住用數、客房住用率、住宿人數、營業收入等統計資料，並於次月二十日前陳報地方主管機關；其營業支出、裝修及設備支出及固定資產變動，應於每年

一月及七月底前陳報地方主管機關。」及民宿管理辦法第33條：「民宿經營者，應於每年一月及七月底前，將前六個月每月客房住用率、住宿人數、經營收入統計等資料，依式陳報地方主管機關。前項資料，地方主管機關應於次月底前，陳報交通部。」之規定，旅館業及民宿業之業者須自行至臺灣旅宿網填報營運相關資料。

- (二)按消費者可於臺灣旅宿網查詢合法之旅宿業者，並且由該網站連結至合法業者之官方網站直接進行訂房，相當便利，可快速滿足消費者選擇合法旅館或民宿後即可進行預訂房間之需求，值得肯定，應多向消費者宣導其功能；惟本院抽查臺灣旅宿網中所履勘之南投縣境內之民宿發現，以A民宿為例，其在臺灣旅宿網標示總房間為4間、定價2,000元，連結到該民宿之官方網站後，可見有20間左右房間，定價為4,200元~7,200元不等；以B民宿為例，在臺灣旅宿網標示總房間數5間，連結到該民宿之官方網站後，可見有14間左右房間。臺灣旅宿網中之旅宿業者固然均屬合法業者，然渠等是否違規擴大營業、不當自行增設房間，消費者無從知悉；對於應如何處理以確保消費者的安全與權益，以及避免發生不必要的爭議，詢據觀光局表示，該局已於111年9月14日以觀宿字第1110601185號函請各地方政府如查有違規擴大旅宿，須將其臺灣旅宿網上官網連結刪除，以保障消費者權益，為使消費者知悉入住之客房是否屬經核准之合法客房，研議於民宿管理辦法增訂「業者應將所有核准客房之配置圖，置於客房明顯光亮之處」之規定等語；惟僅將查有違規擴大營業旅宿之官方網站連結由臺灣旅宿網上刪除，是否即足以保障消費者權益？不無疑慮，又除

研議於民宿管理辦法增訂「業者應將所有核准客房之配置圖，置於客房明顯光亮之處」之規定外，上開資訊似更應於臺灣旅宿網上揭露，若可於旅館業管理規則與民宿管理辦法中進一步要求旅館與民宿之官方網站中，於其首頁或訂房頁面中有所核准營業客房之客房數與其配置圖等資訊，是否更可提供房間是否為合法核准而非違規擴大營業之攸關資訊俾供消費者據以審慎判斷？為避免社會大眾依據臺灣旅宿網判斷旅館與民宿是否為合法業者後，即誤認為該業者所提供之全部房間皆為合法安全而不知其若有違規擴大營業行為所隱藏之安全疑慮，此攸關公共安全，觀光局允應持續精進臺灣旅宿網所揭露資訊內容，以及規劃與推動合法旅館與民宿進一步揭露其合法營業之相關資訊，以減少消費者安全與其權益因資訊不對稱而可能受有損害之情形。

- (三)旅館業及民宿業營運報表由業者自行至臺灣旅宿網填報，旅館業者依據旅館業管理規則第27條之1之規定，每月填報總出租客房數、客房住用數、客房住用率、住宿人數、營業收入等統計資料，並於次月20日前陳報地方主管機關；民宿業者依據民宿管理辦法第33條規定，於每年1月及7月底前，將前6個月每月客房住用率、住宿人數、經營收入統計等資料，陳報地方主管機關，以利地方主管機關掌握營運狀況，而觀光局亦可依該統計數據做為推動相關政策參考，其立意可謂良善。然本院抽查110年各月份各縣市旅館業與民宿業營運報表發現，有部分縣市出現旅館業與民宿業未依規定填報，11月及12月未填報家數均超過400家；又旅館業與民宿業之業者自行或可恣意輸入營運相關資訊，毫無檢核或確

認其所輸入資料正確性之相關機制，本院前調查教育部函報某國立大學系主任擔任民宿負責人案件時，渠即表示其所擔任民宿負責人之民宿，其營運報表上之資料均係純為應付臺灣旅宿網而隨意填寫等語，且有違規擴大營業旅宿業者所填報營業資料，恐難期待該等數據係完全真實。於資料不全且其相關內容無法確信為真實之情況下，則地方主管機關究竟是否可據以掌握轄區內旅宿業之真實營運狀況，顯有重大疑義，若觀光局以旅宿業家數110年高達1.3萬家為由，遽認少數個別填報業者未盡正確之填報資訊，尚不明顯影響整體及全面性的營運狀況，而據該統計數據推動相關政策，恐將有未符實際需求之虞。縱基於「先求有，再求好」之角度，觀光局亦應有具體規劃，依時程逐漸改善臺灣旅宿網中，旅宿業者所填報營業資料不全以及增進所填報相關營業資訊之真實性。

表14 110年各地方政府轄區內未填報營運報表家數一覽表

單位：家數

旅宿業	市縣別	月份											
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
旅館業	臺北市							1	5	7	12	16	16
	桃園市											1	
	臺中市							5	7	4	3	3	3
	新竹縣							1	3	3	3	4	4
	新竹市							1				1	1
	彰化縣								1	1	1		1
	南投縣							2	2	2	2	2	2
	花蓮縣							10	15	15	14	18	16
	高雄市											4	5
	苗栗縣											1	
	小計							20	33	32	35	50	48
民宿業	新竹縣	18	17	11	11	11	24	29	33	34	34	39	41
	高雄市							27					
	南投縣							40	65	73	75	83	83
	花蓮縣							121	171	183	191	196	202
	宜蘭縣								50	54	54	59	57

旅宿業	市縣別	月份											
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
	小計	18	17	11	11	11	24	217	319	344	354	377	383
合計		18	17	11	11	11	24	237	352	376	389	427	431

資料來源：本調查據觀光局公開資訊資料自行整理。

(四)綜上，臺灣旅宿網係以行政監理功能為主，其建置目的在於揭露旅宿業是否合法及提供民眾查詢合法旅宿之設施及價格等資訊，爰應對社會大眾加強宣導其功能，然目前旅宿業者所填報營業資料不全以及未能確信其所填報相關營業資訊之真實性，故觀光局應有具體規劃，依時程逐漸改善相關問題與疑慮，俾利地方主管機關可據以掌握轄區內旅宿業之真實營運狀況，並可供觀光局做為決策之重要參考準據。又，為避免社會大眾依據臺灣旅宿網判斷旅館與民宿是否為合法業者後，即誤認為該業者所提供之全部房間皆為合法安全而不知其若有違規擴大營業行為所隱藏之安全疑慮，此攸關公共安全，觀光局於對消費者宣導使用臺灣旅宿網查詢合法旅宿之同時，允應持續精進臺灣旅宿網所揭露旅宿業之資訊內容，以及規劃與推動合法旅館與民宿進一步揭露其合法營業之相關資訊，俾減少消費者安全與其權益因資訊不對稱而可能受有損害之情形。

十、發展觀光條例為旅館業及民宿管理之重要法源依據，為求澈底解決地方政府長期無法有效解決之非法與違規擴大營業之旅宿實務問題，觀光局允宜考量審慎務實檢討現行中央與地方主管機關之分工與權責之妥適性，承擔更大之責任，以利加強保障公共安全與合法業者應有之權益；又，非法旅館與非法民宿之界

線不易判斷，易滋質疑，該局允應訂定明確規範，俾資各地方政府於執法時有一致之認定標準。

- (一)依發展觀光條例第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。」及第4條第1項：「中央主管機關為主管全國觀光事務，設觀光局；其組織，另以法律定之。」之規定，交通部設觀光局主管全國觀光事務，依據觀光局之說明，旅館業及民宿管理係屬地方主管機關權責，爰輔導非法旅宿合法化之相關政策、方案或計畫，均由各地方政府視管理需求本於權責制定。揆諸發展觀光條例相關條文，對於中央主管機關與地方主管機關之分工與權責尚稱明確，惟非法旅宿長期存在，違規擴大營業者更是屢見不鮮，對多年來嚴守法令之合法業者，政府與法令之威信何在？公平正義何在？長期以往，是否即為變相鼓勵合法業者採取違規擴大營業以增加其收益，抑或甚至我國旅宿業終將成為非法業者的天堂？觀光局自105年起補助地方政府補助各地方政府違法旅宿管理經費後，整體旅宿業查處次數雖有提升，然此在合法旅館業者眼中，僅屬消極作為，而認為政府沒有魄力要解決問題。非法與違規擴大營業之旅宿於減省衛生管理、消防安全、環境保護、建築管理、都市計畫等相關法令所要求之法遵成本後，以較低之經營成本大肆侵蝕合法業者應有權益而可長期繼續營業，合法旅館業者除一再呼籲政府加強查緝非法與違規行為外，顯然已感十分無奈，甚至表示已對政府取締非法旅館死心。爰觀光局除提供經費補助地方政府辦理包括稽查非法旅宿業等工作外，更應審慎思考發展觀光條例中對於中央主管機關與地方主管機關之分工與權責應如何檢討，

承擔更大之責任。以旅館與民宿管理為例，其建築物使用執照及營業登記證均由地方政府核發，而地方政府又長期無力澈底解決非法與違規擴大營業旅宿之查處，應如何調整中央與地方主管機關之分工與權責，抑或是中央主管機關於地方政府執行不力、消極或怠惰時，應如何加強監督機制以促其採積極作為甚至究責，因涉及民眾安全，亟需特別注意並且改善，中央主管機關斷無迴避檢討之餘地，以避免地方主管機關消極或怠惰時，中央主管機關竟束手無策之窘境。

- (二) 依發展觀光條例第24條第1項規定，經營旅館業者，除依法辦妥公司或商業登記外，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；違反上開規定者，即為非法旅館。次依發展觀光條例第25條第2項規定，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；違反者，為非法民宿。發展觀光條例第55條第5項與第6項分別規定：「未依本條例領取登記證而經營旅館業務者，處新臺幣10萬元以上50萬元以下罰鍰，並勒令歇業。」與「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，並勒令歇業。」法規條文看似明確，惟非法旅館之處罰重於非法民宿之處罰，實務上有時對於非法旅館與非法民宿之界線不易判斷，易滋質疑，觀光局允應訂定明確規範，非任由各地方政府自行判斷，致有不同之處罰標準。
- (三) 綜上，發展觀光條例為旅館業及民宿管理之重要法源依據，為求澈底解決地方政府長期無法有效解決之非法與違規擴大營業旅宿長期營業等問題，觀光局允宜考量審慎務實檢討現行中央主管機關與地

方主管機關之分工與權責之妥適性，承擔更大之責任，以加強保障公共安全與合法業者應有之權益；又，非法旅館與非法民宿之界線不易判斷，易滋質疑，觀光局允應訂定明確規範，俾資各地方政府於執法時有一致之認定標準。

十一、基於保障入住旅宿業旅客之安全與權益，在法令上要求應具備有合法旅宿登記證之旅宿業始可在訂房相關平台上架商品之建議，應屬合理，交通部允應研議納入相關法令中。目前疫情趨緩，發展觀光條例第55條及第55條之1等條文修正草案若可順利完成，藉由大幅加重對非法與違規擴大營業之旅宿業處罰，加速渠等合法化或退場轉型之動機與時程，保障合法旅宿業之生存空間，交通部責無旁貸，允應持續配合行政院之指示，俾利該院進行相關審查作業。

(一)按「經營旅館業者，除依法辦妥公司或商業登記外，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。」、「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。」、「未依本條例領取登記證而經營旅館業務者，處新臺幣10萬元以上50萬元以下罰鍰，並勒令歇業。」、「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，並勒令歇業。」、「觀光旅館業、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，觀光旅館業及旅館業處新臺幣5萬元以上25萬元以下罰鍰。民宿經營者處新臺幣3萬元以上15萬元以下罰鍰。擴大部分並勒令歇業。」、「經營觀光旅館業務、旅館業務及民宿者，依前4項規定經勒令歇業仍繼續經營

者，得按次處罰，主管機關並得移送相關主管機關，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，且其費用由該違反本條例之經營者負擔。」及「未依本條例規定領取營業執照或登記證而經營觀光旅館業務、旅行業務、觀光遊樂業務、旅館業務或民宿者，以廣告物、出版品、廣播、電視、電子訊號、電腦網路或其他媒體等，散布、播送或刊登營業之訊息者，處新臺幣3萬元以上30萬元以下罰鍰。」分別為發展觀光條例第24條第1項、第25條第2項、第55條第5項、第55條第6項、第55條第7項、第55條第8項及第55條之1所明定，爰旅館業及民宿經營者應依上開法令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，否則須面對處罰並遭勒令歇業，經勒令歇業仍繼續經營者，得按次處罰，主管機關並得移送相關主管機關，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。然實務上採取停止供水、供電、封閉、強制拆除或其他必要可立即結束經營之措施之案件不多，相對於非法與違規擴大營業之旅館業及民宿其營業所獲取之利益，上開規定之罰鍰金額顯未能發揮有效之嚇阻作用，復囿於稽查人力資源有限與執法決心，非法與違規擴大營業之旅館業及民宿於各地長期存在情形，竟已屢見不鮮，顯非所宜，相關法令實已確有再檢討之必要。

(二)本院舉行諮詢會議時，與會專家表示散客訂房的管道絕大多數是從網路，訂房網站，不論是本土的或國外的，如果能把房源掐住，問題大概即可減少一大半；旅宿業如果要在訂房平台上架，要求有合法的登記證，應屬合理，不知道為什麼不做、做不到；在法令上應要求訂房網站上的旅宿業應具有旅館

登記證或民宿登記證，建議查獲非法旅宿時，連同訂房網站一併開罰；又發展觀光條例相關處罰條文於108年3月27日即已預告將進行修正，非法業者罰鍰上限預計由現行之50萬元大幅提高至200萬元，惟不知何故迄今一直未能完成修正並公告，其認為提高非法業者罰鍰上限應有其一定效果。爰本院據以函詢行政院有關發展觀光條例第55條及第55條之1之條文修正草案相關審議情形與進度，該院表示¹²：

- 1、交通部110年1月19日交路(一)字第1098200662號函將發展觀光條例部分條文修正草案總說明、條文對照表及法案及性別影響評估檢視表等陳報行政院審查。
- 2、交通部函報之修正條文主要增修觀光旅館之等級評鑑改以星等區分，及提高非法營業與網路平臺未配合移除非營業訊息等之裁罰，前考量疫情期間旅館業者經營困難，亟需政府提供相關紓困措施，宜優先處理紓困辦法相關規定；且針對國際旅館提升品質的部分，需業者投入配合，時間上尚無急迫性；又本次修法將對旅館業管理增加門檻規定及加重處罰機制，於疫情期間推動，恐不符實需，並可能徒增業界反彈，或引起此時修法未能雪中送炭，更無疑係雪上加霜之爭議，本案爰予暫緩。
- 3、茲因應近期邊境準備開放，相關產業紓困作業也告一段落，爰行政院業於111年8月31日請張政務委員景森協助召集會議審查，將俟審查會議時間確認後儘速審理該條例修正草案。

¹²行政院111年9月6日院臺交字第1110028550號。

4、又查近年外界關切露營場管理及救國團經營旅宿業等議題尚有納入修法之需，行政院亦請交通部儘速研提修正條文草案到院，俾利併同一次完成審查。

(三)經查，111年9月29日行政院第3822次院會決議略以，隨著世界各國陸續開放入境管制，在國人殷殷期盼下，以及考量臺灣各方條件，無論是疫苗施打率、快篩試劑及抗病毒藥物等準備充足……自今(29)日起正式實施第一階段開放措施，包括每週入境6萬人次、3+4全程1人1室、取消機場唾液PCR、全面恢復免簽等……並將繼續朝穩健開放邁進，亦即從今日起再經二週預告，讓各行各業有所準備，預計自10月13日起將再擴大國境開放，正式實施入境免居隔「0+7」、每週入境15萬人次，並開放非免簽證國家入境，入境觀光也取消禁團令等措施¹³。因疫情趨緩，行政院已依規劃期程自111年10月13日起對入境觀光予以取消禁團令，持續擴大國境開放等措施之際，則原行政院所擔憂之疫情期間旅館業者經營困難，推動旅館業管理增加門檻規定及加重處罰機制可能徒增業界反彈等疑慮，應已逐漸消弭，則發展觀光條例第55條及第55條之1等條文修正草案，已可儘速審理，俾利藉由大幅加重對非法與違規擴大營業之旅館業及民宿之處罰額度之方式，加速渠等合法化或退場轉型之動機與時程，以加強保障合法旅宿業之生存空間，同時可避免國內外旅客因入住非法與違規擴大營業旅館業或民宿所引發

¹³摘錄自111年9月29日行政院第3822次院會之報告事項一、衛生福利部陳報「COVID-19疫情現況及開放準備」報告，請鑒核案之決定(二)內容，資料來源為行政院官方網站，網址：<https://www.ey.gov.tw/Page/4EC2394BE4EE9DD0/5e74d73a-61d8-409e-b255-10ce8be74a7a>。

之安全疑慮或消費爭議等諸多問題。行政院既已要求交通部將近年外界關切露營場管理及救國團經營旅宿業等議題，亦研提相關修正條文草案陳送行政院併同審查，爰交通部應依該院指示提出相關修正條文草案，以利行政院之審查作業。

(四) 綜上，因網路科技長足進步與快速發展，目前預訂入住旅館或民宿最便利的管道係藉由網際網路，基於保障入住旅宿業旅客之安全與相關權益，在法令上要求應具備有合法旅館登記證或民宿登記證的旅宿業始可在訂房相關平台上架其商品之建議，應屬合理，允應研議納入相關法令中。且因目前疫情趨緩，原行政院所擔憂之疫情期間旅館業者經營困難，推動旅館業管理增加門檻規定及加重處罰機制可能徒增業界反彈等疑慮，應已逐漸消弭，則發展觀光條例第55條及第55條之1等條文修正草案，若可順利完成修正，可藉由大幅加重對非法與違規擴大營業之旅館業及民宿之處罰額度之方式，加速渠等合法化或退場轉型之動機與時程，以加強保障合法旅宿業之生存空間，交通部責無旁貸，允應積極持續配合行政院之指示，俾利該院續行相關審查作業。

十二、依據審計部查核初步發現，存在10年以上非法旅宿竟高達62家係位於公有土地，經觀光局轉請相關機關及各地方政府查處後所提供之家數統計，歇業者計10家、稽查未見營業者計13家，雖已對其中39家業者租用或占用土地據以經營非法旅館或民宿之情形予以裁罰，仍應持續逐案追蹤其後續情況。該局後續定期列管並監督各相關政府機關辦理情形，相當重要，允應力求切實，務求澈底改善。

- (一)據審計部運用內政部國土測繪中心國土測繪圖資服務雲進行查核後，發現有存在10年以上非法旅宿62家位於公有土地情形，土地經管單位包括行政院農業委員會林務局、財政部國有財產署、交通部公路總局及臺中市政府原住民族事務委員會等政府機關，爰審計部認為觀光局係旅宿業之中央主管機關，卻任由所屬將經管之國有土地長期出租予業者經營列管在案之非法旅宿業，致非法旅宿存在多年，未能有效處理，未積極查處。
- (二)詢據觀光局表示，有關審計部所列62家非法旅宿業者向行政院農委會林務局、財政部國有財產署及臺中市政府原住民事務委員會等政府機關租用(或占用)土地經營非法旅宿部分，該局已轉請相關機關及各地方政府查處，渠等係分別位於新北市計5家、桃園市計2家、新竹縣計1家、苗栗縣計1家、臺中市計6家、南投縣計21家、嘉義縣計8家、高雄市計6家、屏東縣計6家、宜蘭縣計1家、花蓮縣計2家、臺東縣計3家。

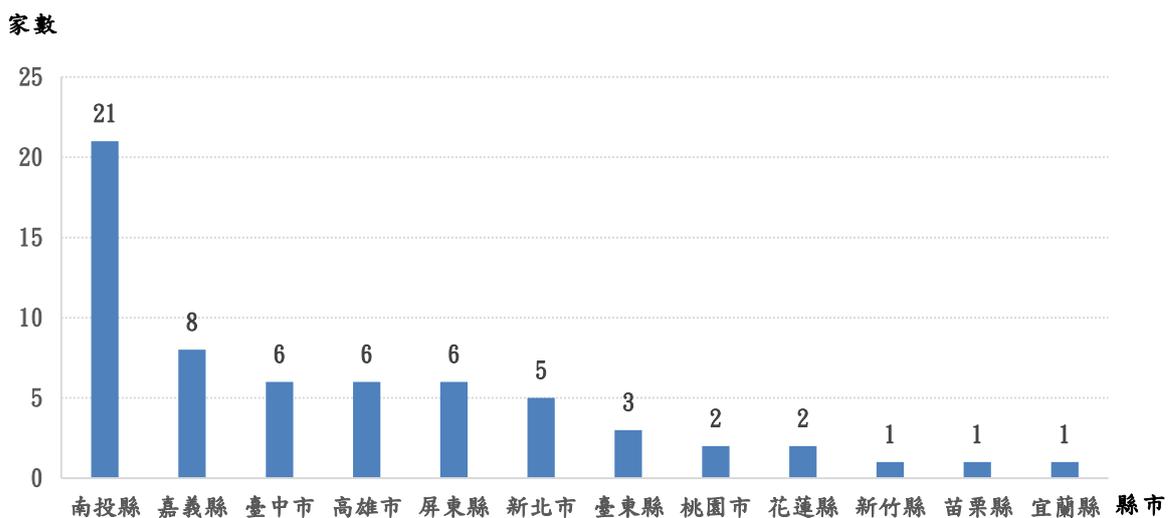


圖9 非法旅宿業者向政府租用或占用土地經營非法旅宿之地區

資料來源：本調查據觀光局111年8月15日詢問說明及其後補充資料繪製。

- (三)上開審計部所列62家非法旅宿業者，經其所在地之各地方政府查復觀光局資料，其中新北市政府、苗栗縣政府、臺中市政府、南投縣政府、高雄市政府、屏東縣政府、花蓮縣政府、臺東縣政府等分別裁罰其轄區內相關違規業者合計39家，金額為3萬元至50萬元之間不等、合計514.5萬元之罰鍰；歇業計10家業者；稽查未見營業並持續列管計13家業者，並將分別由各主管機關持續就個案情況辦理稽查、違章建物建管單位排拆、收取使用補償金輔導租用、限期占用人繳交使用補償金並申請取得合法使用權或騰空返還土地、委請律師提起返還土地民事訴訟等作為。觀光局亦表示日後將列管該名單，請土地所屬機關及各地方政府每3個月回報最新辦理情形，以確實掌握辦理進度。
- (四)將國有非公用或閒置土地依法辦理出租或委託經營，一方面可避免國家資產閒置，另一面可增進土地使用效益與充實國庫，其作法本無疑義，惟所出租之國有土地，其承租人若未經同意而擅自增建、修建、改建或新建地上建築改良物、設置雜項工作物或其他設施以供經營非法旅館或民宿之使用，則應有違反租約之情事，該土地管理單位允應儘速查明並依法、依約妥處，否則將難杜各界質疑而斲傷政府機關形象；國有非公用或閒置土地若未出租或委託經營即遭占用並據以經營非法旅館或民宿，其公然挑戰公權力，目無法紀，該土地管理單位更應積極依法排除其占用或妥適處理，以維國家財產之完整與應有之權益。依據審計部初步發現，存在10年以上非法旅宿竟高達62家係位於公有土地，經觀光局轉請相關機關及各地方政府查處後，歇業者計10家、稽查未見營業者計13家，雖已對其中39家業

者租用或占用各政府機關管理之土地，據以經營非法旅館或民宿之情形予以裁罰，仍應持續逐案追蹤其後續情況；觀光局於接受本院詢問時表示將定期列管後續之最新辦理情形，該工作相當重要，允應力求切實，務求澈底改善。

十三、關於北捷公司所屬北投會館疑涉違反發展觀光條例規定一節，經核觀光局及臺北市政府查復結果觀之，並無明確營業事證足資證明該會館當時有違反發展觀光條例規定之情事。

- (一) 臺北市政府查復本院之內容略以，觀光局於110年8月3日電洽臺北市政府觀光傳播局（下稱觀傳局），提及北捷公司於捷運站及車廂內刊載北投會館廣告訊息，請該局確認是否有涉違反發展觀光條例規定。觀傳局即於網路、捷運車站候車月台燈箱廣告及車廂內海報等，查得提供教育訓練及逃生體驗營住宿相關廣告；觀傳局當日於網路蒐證，以地址查Google介紹網頁，即顯示為「暫停營業」狀態。經觀傳局110年8月6日函請該公司，就其所刊載廣告涉旅宿業資訊說明及提出相關證明文件或資料。北捷公司110年8月11日函復觀傳局，表示北投會館乃依該公司「北投會館管理要點」規定，提供予辦理訓練活動之學員住宿使用，非屬提供不特定人住宿之旅館業，另就刊載之廣告先行下架重新檢視內容、避免不必要之誤解等語。觀傳局110年8月12日再查捷運站內燈箱廣告，原內容已撤除，且該公司北投會館網頁，於110年8月12日公佈其學員宿舍訓練套裝方案，因營運政策調整暫停服務。另查，北投會館前於110年5月及7月期間，皆已公告暫停營運。觀傳局對非法旅宿業之蒐證作業，除實際門牌

地址及蒐集網路上相關營業資訊，尚須取得交易證據，或查有旅客住宿事實，始得核實違規情事，綜上所查，北投會館於觀傳局蒐證前，即顯示已無營業狀況，且刊登廣告為經營旅館業附屬行為，無明確營業事證可證明其違反發展觀光條例規定。

- (二) 觀光局於接受本院詢問時亦表示該府於當日初步調查時，即已知北投會館前因疫情已停止對外提供住宿，而後查證係以涉及發展觀光條例第55條之2之規定，請捷運公司說明並提供佐證。該會館屬發展觀光條例第70條之2之規定「非以營利為目的且供特定對象住宿之場所」，其使用管理要點並曾報經該府核定；另該會館前已依法辦理旅館業設立登記，核准日期為111年7月22日。經核觀光局及臺北市政府上開查復結果觀之，並無明確營業事證足資證明該會館當時有違反發展觀光條例規定之情事。

十四、**公教人員疑似違法兼任旅宿業負責人，經審計部請各相關機關協助清查結果發現，高達59位服務於政府機關兼營旅宿業負責人，核有違失。基此，觀光局允宜考量是否於申請辦理旅宿業負責人登記相關作業時，建立適當提醒機制，避免類此情形一再發生。**

- (一) 公務員服務法第14條規定：「公務員不得經營商業。前項經營商業，包括依公司法擔任公司發起人或公司負責人、依商業登記法擔任商業負責人，或依其他法令擔任以營利為目的之事業負責人、董事、監察人或相類似職務。但經公股股權管理機關（構）指派代表公股或遴薦兼任政府直接或間接投資事業之董事、監察人或相類似職務，並經服務機關（構）事先核准或機關（構）首長經上級機關（構）

事先核准者，不受前項規定之限制。……」，公務員須遵守上開服務法之規定，自不待言。

(二)惟經審計部請各相關中央及地方主管機關協助清查疑似公教人員有違反上開法令經營商業之行為計208人，結果發現其中59人確有兼任旅宿業負責人情形，其中服務於中央機關計36人、服務於地方機關計23人。上開59位人員多受到服務機關之直接懲處，包含記過2次計2人、記過1次計6人、申誡2次計5人、申誡1次計17人、書面告誡計7人、口頭告誡計6人，此外遭移送懲戒法院計4人(均為申誡)、移本院審查後彈劾計1人；另不予懲處計1人、列入年終考績或續聘參據計10人。

表15 公教人員違法兼任旅宿業負責人之處理統計

單位：人

主管機關		清查人數	機關釐清情形				
			合計	已離職	身分證 字號錯誤	未違規	違規
合計		208	208	10	4	135	59
中央 主管 機關	小計	90	90	6	-	48	36
	中研院	1	1	-	-	-	1
	立法院	2	2	-	-	2	-
	考選部	1	1	-	-	1	-
	內政部	4	4	-	-	1	3
	國防部	13	13	-	-	2	11
	財政部	2	2	-	-	1	1
	教育部	26	26	6	-	10	10
	法務部	3	3	-	-	2	1
	經濟部	1	1	-	-	1	-
	交通部	1	1	-	-	1	-
	農委會	19	19	-	-	16	3
	衛福部	7	7	-	-	3	4
	文化部	3	3	-	-	2	1
	海委會	1	1	-	-	-	1
	退輔會	6	6	-	-	6	-
小計		118	118	4	4	87	23
臺北市		1	1	-	-	1	-

主管機關	清查人數	機關釐清情形					
		合計	已離職	身分證 字號錯誤	未違規	違規	
地方政府	新北市	7	7	-	-	6	1
	桃園市	2	2	-	-	2	-
	臺中市	2	2	-	-	1	1
	高雄市	1	1	-	-	1	-
	基隆市	1	1	-	-	-	1
	宜蘭縣	13	13	-	1	9	3
	新竹縣	4	4	-	-	3	1
	苗栗縣	7	7	-	-	7	-
	彰化縣	1	1	-	-	1	-
	南投縣	8	8	1	-	5	2
	嘉義縣	4	4	-	-	4	-
	屏東縣	6	6	-	-	3	3
	花蓮縣	15	15	1	-	11	3
	臺東縣	16	16	1	2	9	4
	澎湖縣	8	8	-	-	8	-
金門縣	14	14	1	1	8	4	
連江縣	8	8	-	-	8	-	

資料來源：本調查據審計部查復資料自行彙製。

表16 違法兼任旅宿業負責人之職稱

單位：人

主管機關	違規 人數	說明
中央 主管 機關 國防部	11	<ol style="list-style-type: none"> 1. 三軍總醫院附設民眾診療服務處聘員（申誠） 2. 三軍總醫院澎湖分院附設民眾診療服務處資訊作業員（申誠） 3. 國軍高雄總醫院附設民眾診療服務處民聘二等護理師（申誠） 4. 國軍生產及服務作業基金福利文教作業五三四營站雇員（申誠） 5. 空軍第十二戰術偵察機隊聘員（申誠） 6. 軍備局生產製造中心第401廠上尉（申誠） 7. 國軍花蓮總醫院聘一等護理員（申誠） 8. 國家中山科學研究院資訊通信研究所工程師（申誠） 9. 國家中山科學研究院系統發展中心技師（申誠） 10. 國防部福利事業管理處中華福利站中華站經理（記過） 11. 海軍701作戰隊中校（記過）

主管機關		違規人數	說明
教育部	10	1. 國立羅東高級中學主計室佐理員（申誠1次）	
		2. 國立台東大學約用人員（口頭告誡）	
		3. 國立陽明大學附設醫院臨時人員（口頭告誡）	
		4. 國立成功大學臨時人員（列入考核）	
		5. 國立南科國際實驗高級中學工友（列入考核）	
		6. 國立高雄科技大學光電工程研究所教授（辦理變更登記）	
		7. 國立東華大學編制外人員（書面告誡）	
		8. 國立清華大學約用人員（書面告誡）	
		9. 國立暨南國際大學專任助理（書面告誡）	
		10. 國立東華大學教育行政與管理學系教授（移送本院）	
衛福部	4	1. 衛福部台東醫院約用人員（書面告誡）	
		2. 衛福部嘉南療養院約用人員（違反醫院規定）	
		3. 衛生福利部澎湖醫院約用人員（違反醫院規定）	
		4. 衛生福利部澎湖醫院約用人員（違反醫院規定）	
內政部	3	1. 內政部役政署替代役退役役男（不予懲處）	
		2. 墾丁國家公園管理處約僱保育巡查（記過2次）	
		3. 內政部警政署保安警察第三總隊小隊長（申誠）	
農委會	3	1. 行政院農業委員會林務局新竹林區管理處森林護管員（記過2次）	
		2. 行政院農業委員會畜產試驗所恆春分所約僱技術員（記過1次）	
		3. 行政院農業委員會茶業改良場臨時人員（口頭告誡，並列入年終考核）	
法務部	1	法務部矯正署屏東看守所前科長（申誠）。	
中研院	1	非編制內人員	
財政部	1	財政部關務署基隆關課員	
文化部	1	國家人權博物館臨時人員	
海委會	1	海洋委員會海巡署南部分署陸軍中士	
小計		36	
地方政府	臺東縣	4	1. 台東縣台東市光明國民小學代理教師（列入再聘依據）
			2. 台東縣台東市南王國民小學代理教師（列入再聘依據）
			3. 台東縣鹿野鄉瑞源國民小學代理教師（列入再聘依據）
			4. 台東縣政府臨時人員（申誠2次）

主管機關		違規人數	說明
金門縣	4	1. 金門縣金湖鎮公所約用人員（申誡1次） 2. 金門縣烈嶼鄉公所約用人員（申誡1次） 2. 金門縣烈嶼鄉公所約用人員（書面告誡） 3. 金門縣議會約用人員（口頭告誡）	
屏東縣	3	1. 屏東縣恆春鎮公所清潔人員（2名）（書面告誡） 2. 屏東縣琉球鄉衛生所約用人員（列入年終考績）	
宜蘭縣	3	1. 宜蘭縣政府工商旅遊處臨時人員（申誡1次） 2. 宜蘭縣立頭城國民中學教師兼註冊組長（記過1次） 3. 宜蘭縣壯圍鄉新南國民小學代理教師（記過1次）	
花蓮縣	3	1. 花蓮縣花蓮市鑄強國民小學兼任行政職代理教師（申誡2次） 2. 花蓮縣富里鄉東里國民小學兼任行政職代理教師（申誡1次） 3. 花蓮縣富里鄉公所機要秘書（記過1次）	
基隆市	1	基隆市警察局交通警察隊前警員	
新北市	1	新北市萬里區大鵬國民小學（查無相關資料）	
新竹縣	1	新竹縣竹東鎮公所清潔隊隊員	
臺中市	1	臺中市政府秘書處總務科行政助理	
南投縣	2	1. 南投縣信義鄉人和國民小學教師兼總務主任（申誡2次） 2. 南投縣仁愛鄉公所前約僱人員（現為臨時人員）（申誡2次）	
小計	23		
合計	59		

資料來源：本調查據審計部查復資料自行彙製。

(三)按公務員服務法規定公務員非經公股股權管理機關(構)指派代表公股或遴薦兼任政府直接或間接投資事業之董事、監察人或相類似職務，並經服務機關(構)事先核准或機關(構)首長經上級機關(構)事先核准者，不得經營商業，其旨在確保公務員執行公務之公正，防止職務之懈怠，以維持國民之信賴，則其違法經營商業之行為自易使民眾產生公務員不專心公務、國家公務紀律鬆散之不良觀感。詎審計部請各相關中央及地方主管機關協助清查疑

似公教人員有違反上開法令經營商業之行為計208人，結果竟發現其中59人確有兼任旅宿業負責人情形，核有違失。各機關之人事單位雖每年度均會調查所屬人員是否有兼職情況，然仍竟仍有高達59人登記為旅宿負責人，觀光局允宜考量是否於申請辦理旅宿業負責人登記相關作業時，建立適當提醒機制，以避免日後類似情形再次發生。

參、處理辦理：

- 一、調查意見一(一)至(四)，提案糾正南投縣政府及嘉義縣政府。
- 二、調查意見二(一)至(四)，提案糾正新竹縣政府、南投縣政府、雲林縣政府及花蓮縣政府。
- 三、調查意見二(五)、四，提案糾正屏東縣政府。
- 四、調查意見一至四、六至十二，函請交通部確實檢討改進見復。
- 五、調查意見五，函請內政部確實檢討改進見復。
- 六、調查意見十三至十四，函請交通部參處。
- 七、調查意見函復審計部。
- 八、本案審計部運用相關技術，發現行政機關未能掌握之大量非法旅宿業位於環境敏感地區或公有土地情形，以及清查後確認59位政府機關人員違規兼任旅宿負責人等，殊值肯定，函請該部建請對有功人員予以敘獎，以資鼓勵。
- 九、調查意見(不含附件、附錄)上網公布。
- 十、檢附派查函及相關附件，送請交通及採購、內政及族群委員會聯席會議處理。

調查委員：王麗珍

葉宜津

張菊芳

中華民國 111 年 12 月 13 日