

調 查 報 告

壹、案由：因應新冠肺炎疫情，民眾無法出國旅遊，行政院亦宣布山林解禁政策，推出向山致敬新思維，均使我國露營風氣日盛，惟全臺1,785家露營場，僅有202家合法，其中不乏位於飲用水水源水質保護區等敏感地區，究相關主管機關對於露營場之管制措施為何？對於違規之露營場址應如何處置？實有深入調查瞭解之必要案。

貳、調查意見：

本案經調閱行政院、交通部、經濟部、行政院農業委員會（下稱農委會）、內政部、行政院環境保護署（下稱環保署）、原住民族委員會、審計部等機關卷證資料，於民國（下同）111年4月19日邀請專家學者召開諮詢會議，嗣於111年8月12日請交通部陳彥伯次長、內政部花敬群次長、農委會陳添壽副主任委員、環保署蔡鴻德副署長、交通部觀光局（下稱觀光局）張錫聰局長及相關主管人員到院詢問，已調查竣事，茲臚列調查意見如下：

- 一、交通部111年7月20日令頒公告「露營場管理要點」，針對營位設施之定義為露營活動之帳篷、停放領有牌照之露營車、供裝載露營用具使用之附掛拖車區域、臨時性建築物等4項，惟無停車場或停車空間區域之敘述，由於露營場通常設立於偏僻之山林間以便親近大自然，國人常以自小客車等交通工具自行前往，以致各露營場皆需砍除樹木或整平坡地以設停車場，且露營場規模越大者、停車場亦越大。交通部允應重新檢視「露營場管理要點」，為維護景觀及環境永續發展，建議以不設立水泥鋪面為原則，完備法令，俾符實需

- (一)交通部111年7月20日以交授觀技字第11140013511號令訂定「露營場管理要點」，並自111年7月22日生效，該要點第2點第1項規定：「本要點用詞，定義如下：……(三) 露營設施：指從事露營活動所需之**營位設施**、衛生設施及管理室等設施。」第2點第2項則有針對同點第1項第3款所稱營位設施，敘述其定義，係指露營場內供露營活動之帳篷、停放領有牌照之露營車、供裝載露營用具使用之附掛拖車區域、以及臨時性建築物等4項。
- (二)本院於111年8月12日約詢時，詢問交通部，「露營場管理要點」內有關營位設施之定義，停車場是否包含在內？觀光局張局長答復：停車場不屬於營位設施。惟實際狀況，露營場通常設立於偏僻之山林間，較無光害之農牧用地或林業用地，以便親近大自然或夜晚可觀星等活動，民眾多自駕小客車前往露營所在地，而業者亦會先予整地、預留停車空間，供前來露營之車輛停放。而目前令頒之「露營場管理要點」，未就此停車場或停車空間給予定義或說明，此將牽涉「非都市土地使用管制規則」第6條附表一中，農牧用地與林業用地能否供作前往露營遊客之交通工具停放，不無疑義。
- (三)綜上，交通部111年7月20日令頒公告「露營場管理要點」，針對營位設施之定義為露營活動之帳篷、停放領有牌照之露營車、供裝載露營用具使用之附掛拖車區域、臨時性建築物等4項，惟無停車場或停車空間區域之敘述，由於露營場通常設立於偏僻之山林間以便親近大自然，國人常以自小客車等交通工具自行前往，以致各露營場皆需砍除樹木或整平坡地以設停車場，且露營場規模越大者、停車場亦越大。交通部允應重新檢視「露營場管理要點」，為維

護景觀及環境永續發展，建議以不設立水泥鋪面為原則，完備法令，俾符實需。

二、內政部111年7月20日令頒修正「非都市土地使用管制規則」第6條附表一，於農牧用地與林業用地上，新增可供露營相關設施，律定第1級環境敏感地區之災害敏感類型、生態敏感類型、資源利用敏感類型，以及第2級環境敏感地區之災害敏感類型等區域不得設置，殊值肯定。然查110年3月23日行政院召開協商會議時，不得設置區域之資源利用敏感類型原本包含「飲用水水源水質保護區或飲用水取水口一定距離內地區」，惟111年7月20日公布時卻移除此項。臺灣為島嶼型生態系，本已相當脆弱，加以山高水急，為全球第18名之缺水國家，如今極端氣候危機籠罩全球之際，我國對於水資源，特別是飲用水之水源水質保護更應列為重中之重，視之為攸關民生安全之重要資源，而飲用水水源水質保護區為確保飲用水水源之水質，維護國民健康，係飲用水管理條例第1條所明定，內政部應確實檢討，審慎納入考量

(一)內政部111年7月20日以台內地字第1110264095號令修正「非都市土地使用管制規則」第6條附表一，新增項目如下：

1、農牧用地：

(1) 新增「露營相關設施」使用項目。

(2) 新增「1.營位設施、2.衛生設施、3.管理室」許可使用細目。

(3) 附帶條件：

〈1〉本款應依「露營場管理要點」規定辦理，開發利用涉及建築法、水土保持法及其他相關法令事項，應依各該法令規定辦理。

〈2〉露營場面積應小於1公頃，其許可使用細目

合計面積不得超過露營場面積10%，並以660平方公尺為限；且限採點狀配置，其中衛生設施及管理室合計面積不得超過許可使用細目面積30%，且設施高度不得超過3公尺。

- 〈3〉不得位於第1級環境敏感地區之災害敏感類型、生態敏感類型、資源利用敏感類型（水庫蓄水範圍、國有林事業區、保安林等森林地區、溫泉露頭及其一定範圍、水產動植物繁殖保育區或優良農地）及第2級環境敏感地區之災害敏感類型（土石流潛勢溪流及海堤區域之堤身範圍）。

2、林業用地：

- （1）新增「露營相關設施」使用項目。

- （2）新增「1.營位設施、2.衛生設施」許可使用細目。

- （3）附帶條件：

- 〈1〉本款應依「露營場管理要點」規定辦理，開發利用涉及建築法、水土保持法及其他相關法令事項，應依各該法令規定辦理。

- 〈2〉露營場面積應小於1公頃，其許可使用細目合計面積不得超過露營場面積10%，並以660平方公尺為限；且限採點狀配置，其中衛生設施面積不得超過許可使用細目面積10%，且設施高度不得超過3公尺。

- 〈3〉不得位於第1級環境敏感地區之災害敏感類型、生態敏感類型、資源利用敏感類型（水庫蓄水範圍、國有林事業區、保安林等森林地區、溫泉露頭及其一定範圍、水產動植物繁殖保育區或優良農地）及第2級環境敏感地區之災害敏感類型（土石流潛勢溪流及海堤

區域之堤身範圍)。

- (二)行政院秘書長李孟諺於110年3月23日召開「釐清非都市土地農牧用地、林業用地容許使用新增『露營設施』之目的事業主管機關疑義」第3次協商會議，確認位於非都市土地農牧用地、林業用地上露營設施之中央目的事業主管機關及分工原則：除少數屬教育用途者由教育部認定予以納管外，其餘則因多屬住宿及遊憩用途者，則全數均由交通部擔任主管機關予以協助輔導納管。該次會議之附件「非都市土地使用管制規則第6條附表一」修正草案，其附帶條件內容，不得設於第1級環境敏感地區之資源利用敏感類型中，列有「**飲用水水源水質保護區或飲用水取水口一定距離內地區**」，亦即表示此時飲用水水源水質保護區或飲用水取水口一定距離內之地區，屬於不得設置露營場之環境敏感地區。
- (三)惟內政部111年7月20日令頒修正「非都市土地使用管制規則」第6條附表一中，不論在農牧用地、或是林業用地，其新增露營相關設施之附帶條件，資源利用敏感類型的定義，僅有水庫蓄水範圍、國有林事業區、保安林等森林地區、溫泉露頭及其一定範圍、水產動植物繁殖保育區或優良農地，已無飲用水水源水質保護區或飲用水取水口一定距離內地區。查行政院召開協商會議時既將飲用水水源水質保護區或飲用水取水口一定距離內地區列入，一定有其保護飲用水水源之用義，內政部自應審慎檢討，以符飲用水管理條例有關提昇公眾飲用水品質、維護國民健康之立法意旨。
- (四)綜上，內政部111年7月20日令頒修正「非都市土地使用管制規則」第6條附表一，於農牧用地與林業用地上，新增可供露營相關設施，律定第1級環境敏感

地區之災害敏感類型、生態敏感類型、資源利用敏感類型，以及第2級環境敏感地區之災害敏感類型等區域不得設置，殊值肯定。然查110年3月23日行政院召開協商會議時，不得設置區域之資源利用敏感類型原本包含「飲用水水源水質保護區或飲用水取水口一定距離內地區」，惟111年7月20日公布時卻移除此項。臺灣為島嶼型生態系，本已相當脆弱，加以山高水急，為全球第18名之缺水國家，如今極端氣候危機籠罩全球之際，我國對於水資源，特別是飲用水之水源水質保護更應列為重中之重，視之為攸關民生安全之重要資源，而飲用水水源水質保護區為確保飲用水水源之水質，維護國民健康，係飲用水管理條例第1條所明定，內政部應確實檢討，審慎納入考量。

三、環保署針對全國位於飲用水水源水質保護區之露營場共計有144家，惟近幾年地方政府前往稽查與檢驗水質，僅有武陵農場、福壽山農場等公家單位超標，此皆位於臺中市轄範圍，其餘縣市之142家均查無污染水源水質，且無相關裁罰情形，然該署於本院約詢時即說明，露營場大多於假日方有大量遊客，但稽查之公務人員多於非假日之上班時間前往稽核，以致查無結果。環保署允應加強民間露營場以及假日時期之查核能量，若公務人員無法確實稽查，致公權力無法守護飲用水水源水質保護區，即不應同意開放飲用水水源水質保護區設置露營場，否則將淪為一場竭澤而漁的遊戲

(一)環保署查復本院資料，全國共有144家露營場位於「飲用水水源水質保護區」，包括桃園市(6家)、臺中市(2家)、臺南市(2家)、高雄市(4家)、新北市(2家)、宜蘭縣(1家)、新竹縣(1家)、苗栗縣(

98家)、南投縣(2家)、嘉義縣(26家)。

(二)環保署近3年(109-111年)督促地方政府環保單位，針對飲用水水源水質保護區稽查情形如下：

1、109年辦理情形：

- (1) 環保署於109年4月21日¹函請地方政府環保局，請加強辦理轄內飲用水水源水質保護區污染水質行為之稽查管制，並請提報稽查結果。
- (2) 經地方政府環保局函報稽查情形及結果，均查無污染水源水質相關行為，亦無相關裁罰情形。

2、110年辦理情形：

- (1) 環保署於110年3月12日²、110年5月28日³分別函請相關地方政府環保局，請加強辦理轄內飲用水水源水質保護區污染水質行為之稽查管制，並請提報**稽查結果**。該署續於110年7月2日⁴相關地方政府環保局，請加強辦理該轄飲用水水源水質保護區內露營場之污染水質行為稽查及污(廢)水水質檢測，並請提報**稽查結果及水質檢測數據**。
- (2) 經各縣市政府環保局函報稽查情形及結果，依飲用水管理條例均查無相關污染水源水質行為。
- (3) 另有關污(廢)水水質檢測部分，其中有2家不符合放流水標準，已依法裁處。

〈1〉武陵農場：

《1》臺中市政府環保局110年4月19日派員前往

¹ 環署毒字第1091041381號函。

² 環署水字第1101032941號函。

³ 環署水字第1101069662號函。

⁴ 環署水字第1101089730號函。

稽查及採驗放流口檢驗結果，測得放流水氨氮檢測值：28.1mg/L（限值：10 mg/L），未符合放流水標準，已於110年5月18日函請陳述意見及限期改善，該場並於110年6月15日出具符合標準之水質檢測報告（氨氮測值：6.57mg/L），予以認定改善完成，於110年8月25日依水污染防治法第40條第1項裁罰新臺幣（下同）**14萬8,500元**。

《2》該局另於110年10月14日派員前往查核，查獲下列違規事項：

〔1〕稽查當日經該局巡視污（廢）水處理設施，砂濾器設備故障並已停止使用，亦無停止排放無法處理之污（廢）水，經該局於放流口處採樣檢測結果，氨氮測為15.6mg/L（限值：10mg/L）未符合放流水標準，已違反水污染防治法第7條第1項及第18條暨水污染防治措施及檢測申報管理辦法第18條規定。

〔2〕操作現場廢水處理流程係直接從中繼槽未經砂濾器逕自流至過濾槽，未依許可登載流程操作，已違反水污染防治法第14條第1項規定。

〔3〕上述兩案分別處分**32萬1,300元**及**6萬元**，並於111年4月19日提送符合放流水標準檢測報告，認定予以改善完成。

〈2〉福壽山農場：臺中市政府環保局110年8月9日派員前往稽查及採驗放流口檢驗結果，測得放流水懸浮固體檢測值：76.5mg/L（限值：30 mg/L），未符合放流水標準，擬依水污染防治法第7條逕行告發處分，處分金額為**12**

萬1,500元。該局於110年12月6日依據該農場提送之改善完成報告書，派員前往查驗並會同事業代表於放流口採樣檢驗結果，前次違規項目懸浮固體測值：7.1mg/L，符合放流水標準，故前案予以認定改善完成。

3、111年1月至6月辦理情形

- (1) 環保署111年4月8日函⁵相關地方政府環保局，請加強辦理轄內飲用水水源水質保護區污染水質行為之稽查管制，並請提報稽查結果。該署復於111年7月26日再函⁶相關地方政府環保局，請加強辦理該轄飲用水水源水質保護區內露營場之污染水質行為稽查及污（廢）水水質檢測，並請提報111年1月至6月底之稽查結果及水質檢測數值。
- (2) 經各縣市政府環保局函報111年1月至6月稽查情形及結果，依飲用水管理條例均查無相關污染水源水質行為。
- (3) 有關污（廢）水水質檢測部分，其中有1家不符合放流水標準：臺中市政府環保局於110年12月6日會同事業代表於福壽山農場放流口採樣檢驗結果，測得放流水之氨氮檢測值：43mg/L（限值：10mg/L），未符合放流水標準，已違反水污染防治法第7條第1項規定，該局111年3月22日依水污染防治法第40條第1項裁罰44萬1,000元，並於111年3月25日該場出具符合標準之水質檢測報告（氨氮測值：0.65mg/L），該案予以認定改善完成。

⁵ 環署水字第1111044990號函。

⁶ 環署水字第1111101351號函。

(4) 其餘尚未稽查之飲用水水源水質保護區內露營場(約46場)，該署表示仍請地方政府環保局持續加強稽查、進行污(廢)水水質檢測，並於111年11月10日前函復該署。

(三) 上開稽查到水質超標之武陵農場、福壽山農場均位於臺中市，亦即臺中市的轄區中，位於飲用水水源水質保護區僅有2家，而此2家之水質均有超標與裁罰紀錄，且均屬公家單位。其他縣市的142家，地方政府均查無違規或超標紀錄，實有疑義，本院111年8月12日約詢時，環保署蔡副署長亦自承，因為地方政府環保局都是平常日過去稽查，大多採不到水量，所以在平日較難查到排放行為。

(四) 綜上，環保署針對全國位於飲用水水源水質保護區之露營場共計有144家，惟近幾年地方政府前往稽查與檢驗水質，僅有武陵農場、福壽山農場等公家單位超標，此皆位於臺中市轄範圍，其餘縣市之142家均查無污染水源水質，且無相關裁罰情形，該署於本院約詢時即說明，露營場大多於假日方有大量遊客，但稽查之公務人員多於非假日之上班時間前往稽核，以致查無結果。環保署允應加強民間露營場以及假日時期之查核能量，若公務人員無法確實稽查，致公權力無法守護飲用水水源水質保護區，即不應同意開放飲用水水源水質保護區設置露營場，否則將淪為一場竭澤而漁的遊戲。

四、農委會為水土保持法中央主管機關，全國露營場有1,500餘處尚未合法，交通部與內政部為納管1公頃以下露營場，並輔導其走向合法化，特訂定及修正相關法規，使露營場業者遵循及依流程申請，因露營場多位於山坡地，依規定需提送水土保持計畫或簡易水土保持申報書，並由地方政府水保單位受理及審查，農

委會允宜結合露營場所在縣市之水土保持服務團，提前因應此上千處露營場申請之業務，以加速配合政府政策，不致因水保審查時程延宕而卡關，確屬實需

- (一)山坡地保育利用條例第3條規定：「本條例所稱山坡地，係指……一、標高在100公尺以上者。」水土保持法第3條第3款亦有相同山坡地定義之規定。水土保持法第12條規定：「水土保持義務人於山坡地或森林區內從事下列行為，應先擬具水土保持計畫，送請主管機關核定……一、從事農、林、漁、牧地之開發利用所需之修築農路或整坡作業。……第1項各款行為，屬中央主管機關指定之種類，且其規模未達中央主管機關所定者，其水土保持計畫得以簡易水土保持申報書代替之。」
- (二)水土保持計畫審核監督辦法第3條規定：「於山坡地或森林區內從事本法第12條第1項各款行為，且挖方及填方加計總和或堆積土石方分別未滿2,000立方公尺，其水土保持計畫得以簡易水土保持申報書代替之種類及規模如下：一、從事農、林、漁、牧地之開發利用所需之修築農路：路基寬度未滿4公尺，且長度未滿500公尺者。二、從事農、林、漁、牧地之開發利用所需之整坡作業：未滿2公頃者。……」
- (三)交通部111年7月20日令頒「露營場管理要點」第9點第1項第5款規定：「位屬山坡地及森林區範圍，依水土保持法相關規定，應擬具水土保持計畫者，應檢附水土保持完工證明書。」
- (四)查觀光局各露營場權管機關盤點露營場資訊平台，111年8月18日最新統計資料，全國1,785處露營場中，僅202處合法，餘1,583處皆屬未合法之露營場所。交通部、內政部於111年7月20日令頒「露營場管理要點」、修正「非都市土地使用管制規則」第6條附

表一，未合法、1公頃以下之露營場，可檢據相關文件，向有關單位申請露營場登記，惟露營場多位山坡地之農牧用地、林業用地，合法化程序中必然包含水土保持計畫或簡易水土保持申報書。

(五)查農委會水土保持局108年11月15日以水保監字第1081866019號函訂定頒布「行政院農業委員會水土保持局推動地方政府**水土保持服務團**執行方案」，方案中說明自94年起結合社會資源、擴大民間參與，提供民眾優質的免費諮詢及技術服務，輔導各直轄市、縣（市）政府成立水土保持服務團推展水土保持管理業務，期落實各項水土保持工作，且該方案中，服務團之服務項目列有「協助簡易水土保持申報書填寫及施工指導服務」等事項。

(六)綜上，農委會為水土保持法中央主管機關，全國露營場有1,500餘處尚未合法，交通部與內政部為納管1公頃以下露營場，並輔導其走向合法化，特訂定及修正相關法規，使露營場業者遵循及依流程申請，因露營場多位於山坡地，依規定需提送水土保持計畫或簡易水土保持申報書，並由地方政府水保單位受理及審查，農委會允宜結合露營場所在縣市之水土保持服務團，提前因應此上千處露營場申請之業務，以加速配合政府政策，不致因水保審查時程延宕而卡關，確屬實需。

五、交通部除應透過露營相關公協會，積極宣導、並鼓勵業者依規定提出露營場申請登記，針對有心走向合法化之1公頃以下露營場，應結合各面向能量、輔導登記，於此同時，對於1公頃以上，不符合此次法規修正之納管對象，亦應同步進行聯合稽查，以彰顯政府「向山致敬」政策，在保護山林、守護水資源的前提下，鼓勵民眾走向山林、親近大自然

- (一)行政院於110年3月23日召開會議，指定由交通部擔任主管機關予以協助輔導納管，交通部遂規劃3階段執行：第1階段為110年至111年上半年，為露營場設施法規修正，盤點露營產業重點，交通部、內政部均於111年7月20日令頒法規，可供露營場業者遵循。第2階段為111年下半年至112年，交通部規劃輔導露營場業者申請登記，走向合法化的流程，此需由各地方政府協助配合。第3階段為113年以後，交通部規劃研修發展觀光條例，將露營管理法制化與產業優化。
- (二)本院111年8月12日約詢時，觀光局張局長表示，目前第1階段已初步完成修法、即修正「非都市土地使用管制規則」第6條附表一、於農牧用地與林業用地上新增露營相關設施項目，後續進入輔導階段，我們一方面輔導，既有可能會破壞國土或水源之虞，我們也會處理，不會讓公權力睡著，後續執行上，觀光局會出來主導、協助各部會整合與地方政府執行，沒提出申請顯然要持續營業，這種不需要輔導就直接取締，另一種可能是很明顯不會審查通過、又不調整設施面積的，也會用取締方式來進行，我們請地方政府清查後予以分類，排定優先順序來處理。
- (三)另本院約詢時詢問交通部，目前尚未合法的1,500多處露營場，1公頃以下之占比為多少？觀光局張局長說明，約占78%，大約有1,200多處，亦即表示，目前仍有300多處的露營場屬於1公頃以上，但仍未依區域計畫法相關規定辦理，亦不符合本次修法納管的1公頃以下之範圍，交通部允應責成地方政府觀光單位出面主導，邀請地政、環保、農業等相關單位組成聯合稽查小組，於輔導1公頃以下走向合

法化的同時，針對1公頃以上未合法之露營場，依法執行。

(四)行政院於108年10月21日，由蘇院長召開記者會，宣布國家山林解禁政策，以「開放山林」、「資訊透明」、「便民服務」、「教育普及」及「明確責任」等5項政策主軸，積極推動山林開放，期盼民眾「敬山、進山，也要淨山。」⁷

(五)綜上，交通部除應透過露營相關公協會，積極宣導、並鼓勵業者依規定提出露營場申請登記，針對有心走向合法化之1公頃以下露營場，應結合各面向能量、輔導登記，於此同時，對於1公頃以上，不符合此次法規修正之納管對象，亦應同步進行聯合稽查，以彰顯政府「向山致敬」政策，在保護山林、守護水資源的前題下，鼓勵民眾走向山林、親近大自然。

⁷ 資料來源：行政院官網108年10月21日新聞稿。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至五，函請行政院督飭所屬確實檢討改進見復。
- 二、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：田秋堃

蔡崇義

林盛豐

中 華 民 國 1 1 1 年 9 月 1 3 日