

# 調 查 報 告

壹、案由：據訴，為臺中市政府觀光旅遊局將日租套房行政稽查工作委外，涉有違失等情案。

貳、調查意見：

「日租套房」一詞為近年興起的一種旅宿型態，通常隱藏在都會公寓大樓內及都市鬧區民宅中，藉「民宿」之名或登記為「租賃業」而經營旅館業務，然而其並非合法的旅館。簡言之，其以不動產租賃方式經營，提供旅遊、商務、出差等不特定人有日或週之住宿或休息事實而收取費用營業者，核屬旅館業務之營業行為，應依法取得旅館業登記證，始得營業。惟查，日租套房為非法旅館，均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。

有關旅館業及民宿管理係屬各地方政府權責，爰各地方政府之權責分工、業務職掌及人力配置等，均由各地方政府視業務需求安排。是以，目前各縣市政府對於日租套房之行政稽查，採委外辦理、自行派員亦或兩者兼具等方式，然部分地方政府因稽查人力及蒐證困難性，透過委外方式，增加人力取得及保全完整經營實證相關手段。經查，對於日租套房之行政稽查工作，桃園市、臺中市及臺南市等3直轄市採委外辦理，惟透過委外蒐集資料方式執行非法旅宿管理業務，易肇致大眾疑慮。對此，本院亦接獲陳訴，臺中市政府觀光旅遊局將日租套房行政稽查工作委外，及包庇得標廠商以人頭身分詐領檢舉獎金等情，究委託民間廠商協助辦理之合法性與合理性？相關實情為何？均有討論空間，爰立案調查。

承前所及，對於日租套房之管理與輔導及行政稽查工作等情，案經分別函請審計部及交通部觀光局（下稱

觀光局)、臺中市政府、法務部、財政部就有關事項提出說明併附佐證資料到院<sup>1</sup>，嗣為澈底全盤瞭解日租套房之實際現況等情，分別邀請旅宿業學者、法律學者、旅館公會代表參與諮詢會議<sup>2</sup>，以提供本案專業實務意見。另約請觀光局周副局長廷彰、臺中市政府觀光旅遊局林主任秘書鴻文率觀光管理科相關業管人員到院說明；經彙整上述調卷來文及諮詢等相關卷證資料，再參酌觀光局、臺中市政府於本院約詢後所補充之書面說明等資料，業經調查竣事，列述調查意見於后：

一、有關臺中市政府觀光旅遊局將日租套房行政稽查工作委外與得標廠商以人頭詐領檢舉獎金等情案，查該府委外執行協助蒐集非法旅宿經營資料工作，係參照「行政院及所屬各機關推動業務委託民間辦理實施要點」要旨，以及依政府採購法辦理服務案之蒐證及取證作業，於法尚無不符，未涉違法委託或執行之情事；另將得標廠商所查清冊與獎金申請清冊進行比對，廠商未有詐領檢舉獎金等情，為不失檢舉獎金之設立目的，亟待觀光局持續加強宣導

(一)有關地方政府委外執行協助蒐集非法旅宿經營資料工作，查行政院訂有「行政院及所屬各機關推動業務委託民間辦理實施要點」，摘要如下：

1、第1點：為使行政院及所屬各機關（構）、學校（下稱各機關）善用民間資源與活力，活化公務人力運用，降低政府財政負擔，提升公共服務效率及品質，特訂定本要點。

---

<sup>1</sup>審計部110年3月9日台審部交字第1108405578號、110年8月11日台審部交字第1108407234號；觀光局110年4月1日觀宿字第1100600535號、110年9月22日來函（收文號：1100801376）；臺中市政府110年3月30日府授觀管字第1100036211號；法務部110年8月18日法律字第11003510570號；財政部110年10月22日台財稅字第11004662570號。

<sup>2</sup>學界代表：國立高雄餐旅大學餐旅管理研究所郭教授德賓、靜宜大學觀光事業學系黃副教授正聰、國立成功大學法律系王副教授毓正；公會代表：中華民國旅館商業同業公會全國聯合會陳副理事長義豐等4位專家學者參與諮詢會議。

- 2、第3點：(第1項)各機關業務除涉及公權力委託民間辦理案件，應依相關法令規定辦理外，屬公共服務或執行性質，經主管機關評估適合委託民間辦理(下稱委外)者，得委外辦理。(第2項)主管機關應依本要點督導各機關委外辦理情形。
- 3、第8點：主管機關督導，至少應包含契約履行情形、人力運用狀況、經費收支情形、查核報告之複查。

(二)觀光局查復，旅館業及民宿管理係屬各地方政府權責，爰各地方政府之權責分工、業務職掌以及人力配置等，均由各地方政府視業務需求安排，目前各縣市政府對於日租套房之行政稽查，採委外辦理、自行派員亦或是兩者兼具等方式。本案調查後發現，多數地方政府均自行派員稽查，除臺中市政府外，另有桃園市政府與臺南市政府透過採購方式，委託外部機構協助辦理相關蒐證工作，說明如下：

- 1、臺中市：由得標廠商於網路搜尋已揭露之招攬訊息彙集而成，相關名單列入工作執行計畫書，並經該府備查後始得執行，而廠商完成前開取證對象之調查作業後，需依契約書規定交付結案報告及相關電子檔資料予該府備查，而該府於取得調查資料後，即依行政程序法進行資料查證，倘違反發展觀光條例事實明確，依法辦理裁處事宜。
- 2、桃園市：僅透過委外廠商進行蒐證並無涉及後續公權力之行使，其執行之方式係委託廠商上網訂房，入住蒐集日租套房地地址、聯絡方式、網頁資訊、房間照片或影片等公開資料及事證，該府再循建物所有權人或房東手機號碼等資訊逐一查核比對實際經營者資料，並參考廠商收集之事證作成行政處分，並無違反行政程序法等相關規定。

3、臺南市：委託民間廠商採秘密客實際訂房入住方式僅執行入住取得營業證據為止，其餘函請業者陳述意見及行政裁處等作為皆由該府自行執行。

(三)針對陳訴意見指稱，臺中市政府觀光旅遊局將日租套房行政稽查工作委外涉有違失等情。是以，本院詢據觀光局對於自行派員或委外辦理情形、原因，及政府與廠商之角色，該局表示如下：

1、委外辦理情形：旅宿業稽查及管理係屬地方政府權責，爰稽查方式均由各地方政府視業務需求自行規劃，且應滾動式檢討、與時俱進，只要能達成遏止非法旅宿持續經營之目的，均予尊重，並鼓勵地方政府創新或改進查處技巧。

2、委外辦理原因：多因非法旅宿(日租套房)廣告無明確地址，且訂房平台公司又不配合提供基本資料，致稽查困難，爰地方政府僅能透過直接訂房始得有效取得確切地址，而該稽查模式經數次訂房後，可能造成稽查同仁遭業者認出，進而衍生人身安全疑慮，爰部分縣市改採委託民間廠商協助蒐證之方式辦理。

3、政府與廠商角色：地方政府均為公權力之執行單位，委外廠商應僅為協助之單位，而廠商所蒐證之資料則作為地方政府處分之參考依據，並由各地方政府依行政程序法第43條<sup>3</sup>規定斟酌該資料之證據力強度，決定是否再複查或審查，並循相關行政程序辦理。

(四)另查，臺中市將非法旅宿取證工作委託專業服務案(下稱服務案)情形，該府說明如下：

---

<sup>3</sup> 第43條規定：行政機關為處分或其他行政行為，應斟酌全部陳述與調查事實及證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽，並將其決定及理由告知當事人。

- 1、服務案之辦理情形：民國(下同)106-109年間該府依政府採購法<sup>4</sup>辦理服務案之蒐證及取證作業，歷次皆有採購案契約書在案。
  - 2、服務案之取證對象：委託取證對象係由該府或得標廠商，於網路上搜尋已揭露之招攬訊息，由得標廠商進行訂房、匯款等相關資料之蒐集，相關名單列入工作執行計畫書，並經該府備查後始得執行。經統計106-109年間，得標廠商分別執行60、40、92、60家非法日租套房取證作業。
- (五)究地方政府將日租套房委外辦理之合理性與合法性，詢據觀光局、臺中市政府、法務部分別說明如下：
- 1、觀光局表示：參考臺灣桃園地方法院108年度簡更一字第8號行政訴訟判決略以：「因行政機關對於現場稽查具有當困難性及行政機關之人力短缺等現實問題，行政機關自得依……規定，將有關調查未取得營業執照或登記證而經營旅館業務者，其調查蒐證之權限之一部分，委託民間團體或個人辦理」，爰該局認為地方政府委託民間廠商協助蒐集違規資料之作為似無不妥，至於蒐集資料以外之工作（如開立處分書等）涉及法定公權力行使之行為，則不宜委外辦理。另亦表示，臺中市政府委外辦理之主要原因，目的係因稽查人力及蒐證困難性，爰透過委外方式，增加人力取得及保全完整經營實證相關手段。
  - 2、臺中市政府表示：案內服務案之得標廠商係依採購契約書規定完成觀旅局委託之臺中市日租套房等非法旅宿取證（包含訂房、匯款資料取得等）

---

<sup>4</sup> 係依政府採購法第22條第1項第9款及未達公告金額採購招標辦法辦理招標，並以準用最有利標或參考最有利標精神進行評選（審）後決標。

協助作業，其中並無授與得標廠商相關公權力，屬行政助手或行政輔助人，爰無需依照行政程序法第16條規定辦理。另服務案之調查對象由該府或得標廠商於網路上搜尋已揭露之招攬訊息，由得標廠商進行訂房、匯款等相關資料之蒐集，其並非以不法或違反常情之方法，唆使行為人違反行政法上義務進而藉機蒐證，故案內服務案未涉違法委託或執行之情事。

- 3、法務部表示：稽查工作如涉及公權力行使之權限移轉，自有行政程序法第16條之規定適用，其權限委託方式，得以行政處分或行政契約方式為之。惟如係行政助手、獨立之行政助手（專家參與）或受私法契約羅致之私人，則與該法第16條規定之情形迥然有別，自無該條之適用；另上開三者均得透過與民間團體或個人訂定契約方式為之，倘其契約性質屬純粹私法關係上之「勞務採購」，適用政府採購法並無疑義。

(六)有關臺中市政府得標廠商以人頭詐領檢舉獎金一節，說明如下：

- 1、按發展觀光條例第55條之2規定：「(第1項)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。(第2項)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。(第3項)前項檢舉及獎勵辦法，由主管機關定之。……。」觀光局依發展觀光條例授權規定，於107年10月22日訂定發布檢舉違反發展觀光條例案件獎勵辦法（下稱檢舉案件獎勵辦法），查檢舉案件獎勵辦法第2條、第3條、第4條規定略以：檢舉案件

經裁處確定並完成罰鍰收繳者，罰鍰新臺幣(下同)10萬元以上未滿50萬元者，檢舉獎金為罰鍰15%，罰鍰在50萬元以上者，檢舉獎金為罰鍰10%，最高金額以10萬元為限，檢舉人應以書面敘明並檢附該非法旅宿相關資料(如檢舉人之名稱、營業所在地、違規行為事證……等)，向受理檢舉機關提出。如資料不全經通知限期補正而不能補正或屆期未補正完成者，或同一案件，業經受理檢舉機關發現、查處中、依法裁處或已發放獎金者，不予受理，且就檢舉案件負有查察權責之機關人員，亦不適用該辦法之規定。基此，有關日租套房檢舉獎金制度，乃依照檢舉案件獎勵辦法，觀光局建立檢舉獎金制度，透過全民監督方式，提升非法旅宿查處成效。

2、針對陳訴意見指稱，得標廠商以人頭詐領檢舉獎金一節，臺中市政府說明與觀光局說明如下：

(1) 臺中市政府

〈1〉審查標準與依據：依據檢舉案件獎勵辦法第2條第2項規定：「就檢舉案件負有查察權責之機關人員，不適用本辦法之規定」。又委外辦理蒐證廠商係為行政助手，歸屬機關委託的行政機關，故其依前該規定，不適用該辦法。

〈2〉核發檢舉獎金情形：統計自至110年8月底，臺中市共計受理41件檢舉違反發展觀光條例案件之獎金申請案件，其中已核發檢舉獎金6件，不核發2件，待核發1件，其餘尚辦理裁處作業程序中。不核發者，一件因被檢舉對象已依法裁處，故不予受理申請，另一件因被檢舉對象屬合法旅館市招不符，業者已

於通知期限內完成改善，爰未裁處罰鍰，故不予受理申請。

〈3〉經查，受理檢舉獎金申請案件之非法旅宿經營地址與委外蒐證業務得標廠商調查對象之經營地址未有重複，並未有詐領檢舉獎金之相關情事。

〈4〉精進作為：為避免遭民眾質疑，後續將加強招標文件內容之說明，並要求執行廠商簽訂保密條款，不得外洩調查名單等資料。

## (2) 觀光局

〈1〉因檢舉獎金係由各地方政府自行編列預算及核發，爰觀光局並無相關資料。有關地方政府委外蒐證之資料，因該蒐證行為如係公部門委託之辦理事項，與一般民眾檢舉案件性質不同，似不宜作為檢舉獎金發放對象。

〈2〉各地方政府尚無將委外辦理蒐證之廠商員工納入檢舉獎金發放對象情形。臺中市政府個案部分，觀光局詢據市府表示，並無發放檢舉獎金予委外廠商員工情事，後續該局將適時再向地方政府宣導。

(3) 將獎金申請清冊（檢舉違反發展觀光條例案件之獎金申請名冊）與得標廠商所查清冊（臺中市提升旅宿住宿安全品質委託專業服務案調查資料清冊）之經營名稱與地點，以書面進行比對，發現未有重複情形。

(七)據上論結，現行各縣市政府對於日租套房行政稽查方式，觀光局僅表示，旅宿業稽查及管理係屬地方政府權責，均由各地方政府視業務需求自行規劃，且應滾動式檢討、與時俱進，對於查處方式予以尊重，然對於陳情所指疑義尚無掌握，迨本院調查後

始知悉；再者，我國法院實務向來見解認為，行政機關取締違法經營旅館業務之行為，由於現場稽查具有相當困難性，故在合乎比例原則前提下，以訂房詢問方式取締違法經營旅館業務行為，係合法且具有證據能力之取證方法（最高行政法院102年度判字第568號、臺北高等行政法院105年度訴字第605號、臺灣高雄地方法院106年度簡字第67號等行政判決意旨參照）。準此，如行政機關取締違法經營旅館業務於現場稽查具有相當困難性及人力短缺等現實困難，而將其調查蒐證之一部分權限，委託民間團體辦理，依法辦理採購，依上開法院判決意旨，於法有據。準此，本案參照「行政院及所屬各機關推動業務委託民間辦理實施要點」要旨，以及依政府採購法辦理服務案之蒐證及取證作業，於法尚無不符，未涉違法委託或執行之情事。另，有關臺中市政府得標廠商是否以人頭詐領檢舉獎金一節，依據檢舉案件獎勵辦法規定，就檢舉案件負有查察權責之機關人員不適用之，委外辦理蒐證廠商亦同，查該府受理檢舉獎金申請案件之非法旅宿經營地址與委外蒐證業務得標廠商調查對象，其經營地址未有重複，無詐領檢舉獎金之情事。然而，觀光局身為中央主管機關，無法以檢舉獎金係由各地方政府自行編列預算及核發為由置身事外，為不失檢舉獎金之設立目的，地方政府受理與核發檢舉獎金案件時應嚴加審查，亟待觀光局持續加強宣導。

二、「日租套房」標榜「\*\*套房」、「\*\*公寓」、「\*\*旅棧」、「\*\*飯店」、「\*\*渡假村」、「\*\*山莊」等各種名目吸引消費者，經營旅宿業務，卻非屬合法旅館，自104年358家攀升至110年810家，近5年家數增加2倍多，且集中

於六都，另統計自106年至110年間日租套房家數占非法旅宿最高達6成，且呈現逐年增加現象，觀光局允應宣導入住合法旅宿之重要性，並持續督促地方政府加強旅宿業查處作為

(一)旅宿業依其經營模式、所在地區和特性區分為3種，包含觀光旅館業、旅館業、民宿，除國際觀光旅館由觀光局主管，餘分別由各縣市政府負責，另據發展觀光條例第2條規定，對於前揭旅宿業之類別有其定義<sup>5</sup>，不論經營何種類型之旅宿業，皆需依發展觀光條例第24條、第25條分別規定：「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，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」。發展觀光條例所定義之旅宿業如前所述，再據交通部於99年12月29日令略以，除合法經營之觀光旅館業及民宿以外，其以不動產租賃方式經營，提供旅遊、商務、出差等不特定人有日或週之住宿或休息事實而收取費用營業者，核屬旅館業務之營業行為，應依法取得旅館業登記證，始得營業。查「日租套房」並非合法的旅館，發展觀光條例並無日租套房一詞，須視該日租套房租賃之行為是否涉及違法經營旅館業或民宿業務，合先敘明。

(二)準此以言，「日租套房」一詞為近年興起的一種旅宿型態，藉民宿之名或是登記為租賃業，經營旅館業務，規避旅館業相關規範，實際經營行為與非法

---

<sup>5</sup> 觀光旅館業：旅客提供住宿及相關服務之營利事業。旅館業：觀光旅館業以外，以各種方式名義提供不特定人以日或週之住宿、休息並收取費用及其他相關服務之營利事業。民宿：利用自用或自有住宅，結合當地人文街區、歷史風貌、自然景觀、生態、環境資源、農林漁牧、工藝製造、藝術文創等生產活動，以在地體驗交流為目的、家庭副業方式經營，提供旅客城鄉家庭式住宿環境與文化生活之住宿處所。

旅館業無異，然而其並非合法的旅館；況在訂房平台上標榜「\*\*套房」、「\*\*公寓」、「\*\*旅棧」、「\*\*飯店」、「\*\*渡假村」、「\*\*山莊」等各種名目，以價格低廉與交通便利為由，吸引消費者，然迄今並無定義日租套房亦無認定標準，均致部分消費者無法判斷。

(三)各地方政府日租套房查處情形發現，仍有精進空間：

1、日租套房家數與占比：

(1) 104-108年日租套房逐年增加，自104年358家，攀升至110年810家。

(2) 106至110年間日租套房家數分別為627、754、759、579、810，各占非法旅宿之52%、61%、61%、45%及67%，自104年44%到108年61%，110年達67%，竟已超過半數之多。

表1 104-110年各地方政府查處日租套房情形（總表）

單位：家數；%

年度 項目	104	105	106	107	108	109	110 <sup>註</sup>
日租套房	358	437	627	754	759	579	810
非法旅宿	821	978	1,201	1,245	1,243	1,281	1,214
日租套房占非法旅宿%	44	45	52	61	61	45	67

註：110年的數據取自觀光局行政資訊網/「各縣市政府110年1-12月旅館業管理查察及罰鍰統計表」。

資料來源：本調查據審計部與觀光局查復資料以及該局官方網站資料自行彙製。

2、再將日租套房依縣市別分析發現，日租套房之經營模式多集中於都會區，並非各縣市均有，尤其以直轄市最多，以110年為例，各地方政府查處日租套房，超過百家情形，由多至少分別為臺北市196家、臺中市170家、新北市126家、臺南市109家、高雄市107家。

- 3、違規態樣：不符都市計畫土地使用分區管制規定、不符建築法相關建築物或設施(備)之設置規定、違章建築、不符旅館業管理規則或民宿管理辦法規定。

表2 104-110年各地方政府查處日租套房情形（依縣市別）

單位：家數；%

縣市別 \ 年度	104	105	106	107	108	109	110
臺北市	76	128	115	121	117	87	196
臺中市	34	32	51	128	151	146	170
新北市	-	8	11	22	29	26	126
臺南市	75	79	130	152	158	113	109
高雄市	154	174	250	293	249	133	107
嘉義市	18	12	29	28	28	39	72
桃園市	1	4	41	8	13	11	14
花蓮縣	0	0	0	0	0	3	13
新竹市	-	-	-	-	-	13	2
基隆市	0	0	0	0	12	3	0
新竹縣	0	0	0	0	0	1	0
苗栗縣	0	0	0	0	0	0	0
彰化縣	0	0	0	2	2	2	0
南投縣	0	0	0	0	0	0	0
雲林縣	0	0	0	0	0	0	1
嘉義縣	0	0	0	0	0	0	0
屏東縣	0	0	0	0	0	0	0
宜蘭縣	0	0	0	0	0	0	0
臺東縣	0	0	0	0	0	0	0
澎湖縣	0	0	0	0	0	28	0
連江縣	0	0	0	0	0	0	0
金門縣	0	0	0	0	0	0	0
總計	358	437	627	754	759	579	810

資料來源：交通部觀光局查復資料。

- 4、日租套房由非法轉為合法情形統計：108-110年

各地政府輔導合法化家數：分別為104家、90家、47家，逐年遞減。

(四)對於存在已久之日租套房產生諸多問題，此分別據本院諮詢學者與觀光局查復資料，整理如下：

(1) 諮詢學者：日租套房存有「安全疑慮、未負擔之納稅義務、影響當地居民隱私及安寧、消費糾紛、淪為吸毒者、幫派分子、從事色情行業者之場所、防疫旅館漏洞、對合法旅宿業之衝擊」等議題。

(2) 觀光局

〈1〉日租套房藏身公寓大廈，建物分類及逃生動線與旅館業有別，且消防設施未經檢驗合格。

〈2〉日租套房於住宅大樓經營，旅客深夜喧嘩或亂丟垃圾，影響鄰居住宿安寧或生活品質。

〈3〉日租套房影響合法旅宿業商序，且日租套房透過削價競爭，影響旅宿產業永續發展。

(五)綜上言之，日租套房在訂房平台上標榜「\*\*套房」、「\*\*公寓」、「\*\*旅棧」、「\*\*飯店」、「\*\*渡假村」、「\*\*山莊」等各種名目，以價格低廉與交通便利為由，吸引消費者，然迄今並無定義日租套房亦無認定標準，致部分消費者無法判斷。本院調查亦發現，「日租套房」自104年358家攀升至110年810家，近5年家數增加2倍多，另統計自106至110年間日租套房家數分別為627、754、759、579、810，各占非法旅宿之52%、61%、61%、45%及67%，呈現逐年增加現象，營業場址因多散落民宅與廣告營業資訊不明，縣市較不易掌握，觀光局允應持續督促地方政府加強旅宿業查處作為。

三、觀光局考量地方政府人力及經費有限，協助地方政府

執行違法旅館及民宿管理工作，特訂定「觀光局協助地方政府執行違法旅宿管理工作補助要點」，查105年補助經費2,944萬餘元，111年成長2倍多至6,000萬元，允應建立監督機制，並對補助用途詳加審查，強化具體效益，以符實需

(一)觀光局考量地方政府人力<sup>6</sup>及經費有限，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，特訂定「觀光局協助地方政府執行違法旅宿管理工作補助要點(下稱旅宿管理補助要點<sup>7</sup>)」，各地方政府向該局爭取相關經費補助，辦理蒐證工作相關服務案及增聘專案人力，提升日租套房之查處比率：

(1)補助項目：補助地方政府旅宿管理之相關人力、物力經費，項目分為「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」、「製作非法旅宿之反行銷公告或相關文宣資料」、「購置或租賃執行現場稽查作業所需設備或器材」及「其他具創意且可達成本要點目的之作為」，多數縣市申請補助之項目均以人事費用為大宗。

(2)補助情形：

〈1〉自105年起，持續補助各地方政府違法旅宿管理經費，其預算均為每年單獨編列，並依地方政府提案給予補助，目前仍持續辦理，105-110年分別補助2,944萬餘元、3,075萬

---

<sup>6</sup> 本院調查時發現，觀光局查復旅宿業檢查人力運用情形統計：每人所管理旅宿業均大於50家以上(除基隆市以外)，甚有縣市管理家數達上千家；審計部109年辦理「違法旅宿稽查取締及輔導管理執行情形」之執行情形共同性缺失指出：「部分市縣辦理違法旅宿稽查取締及輔導業務，管理人力不足，……」；本院諮詢學者表示：稽查方法有改進空間。

<sup>7</sup> 104年12月30日觀字第10409263921號令訂定發布，並自即日生效。

餘元、3,196萬餘元、3,878萬餘元、4,661萬餘元、補助4,953萬餘元，111年度補助經費預算為6,000萬元。

〈2〉另查，各地方政府向該局爭取蒐證工作經費詳下表，以110年為例，除基隆市（2萬元）、新竹市（9萬元）、桃園市（10萬元）、臺北市（15萬元）、高雄市（20萬元）、臺中市（375萬元）有申請補助外，餘者縣市皆無申請，臺南市政府106年至109年皆有申請，110年則無申請。另，對於工作經費之實際運用情形，詢據觀光局表示，多為非法旅宿訂房費用。

表3 各地方政府向觀光局爭取蒐證工作經費一覽表

單位：新臺幣（元）

年度 縣市別	105	106	107	108	109	110
基隆市	-	-	-	-	-	蒐證工作 業務費2 萬元
新竹市	-	-	-	9萬元	9萬元	9萬元
桃園市	-	12萬元	6萬元	6萬元	10萬元	10萬元
臺北市	40萬元	40萬元	40萬元	40萬元	20萬元	15萬元
高雄市	22萬元	38萬4,469元	50萬元	40萬元	20萬元	20萬元
臺中市	-	162萬7,000元	110萬元	292萬元	290萬元	375萬元
臺南市	-	自行派員59萬1,000元	自行派員110萬元、委外稽查17萬9,000元。	自行派員234萬4,000元、委外稽查12萬元。	自行派員275萬元、委外稽查8萬元。	-

註：「-」表示縣市政府無申請。

資料來源：本調查據觀光局查復資料自行彙製。

（二）承前，對於旅宿管理補助要點執行情形，觀光局表

示：「旅宿管理補助要點，主要係提升各縣市政府旅宿業稽查之次數，以落實旅宿業管理作為。105年開始補助後，各地方政府整體旅宿業查處次數已有提升，強化旅宿管理成效」、「近年非法旅宿猖獗，日租套房稽查係人力不足及網路查處不易之因素，補助各地方政府管理經費後，多數地方政府已招募相關臨時人力協助稽查作業，協助地方政府提升查處成效」、「各地方政府如有旅宿業管理上之需求，且用途符合補助要點規定，均可透過該補助機制向本局申請」等語。

- (三)綜上言之，觀光局為提升非法旅宿日租套房之查處比率，特訂定旅宿管理補助要點，從105年補助經費2,944萬餘元，111年補助經費預算高達6,000萬元；惟該要點尚無相關績效指標，不利內部及外部監督者評估其運作成效，實有欠當，允宜積極檢討。另該局亦應對補助用途詳加審查，並建立監督機制，以符實需。

四、「日租套房」衝擊合法旅宿業，現有法令無法扼止非法亂象，基於社會風險合理分配、保障消費者安全之原則，觀光局已研修發展觀光條例第55條及第55條之1規定，研擬加重非法旅宿罰則，並將訂房平台納入管理，甚應加強社會溝通並加速法案完成立法程序，尚未通過前，為提升與精進日租套房稽查作為，允應全盤檢討並研擬相關配套措施

- (一)有關日租套房型態、家數以及存在問題詳如調查意見二所述，日租套房正因網路無遠弗屆，為規避地方政府稽查，於訂房網站所刊登之資訊多不全，致地方政府查處困難。此外，以住宿、房間共享為號召的線上訂房平台(Online Travel Agency, OTA)，

成為日租套房或是公寓隱身的最佳場所，由於衝擊現行旅宿業者經營，出現假共享真日租，充斥各大線上訂房平台<sup>8</sup>。足徵，線上平台成為日租房源隱身場所，鑑於非法營業廣告大多以網際網路平台傳播媒介為大宗，以及在訂房平台上增列合法旅館登記證字號以利消費者辨認等情，說明如下：

- 1、臺中市政府表示：「目前日租套房約有90%（甚至更高）透過各大國際訂訂房網站；市府實施日租套房等非法旅宿現場稽查入住旅客之結果，絕大多數旅客皆表示係透過國際訂房網站訂房入住」、「近年網路發達，消費者普遍利用訂房網訂房，已鮮少透過電話向旅宿業者訂房，國際訂房網具有較大行銷能力，為消費者普遍知悉，及日租套房倘自行架設網頁既耗經營成本，又易招致被查察，故日租套房為招攬生意，自多利用各大國際訂房網站刊登訂房資訊」、「建請中央比照研擬相關法規，要求業者於國內外訂房平台刊登招攬廣告時，必須刊登合法登記證相片或填列合法登記證字號，未確實填列或揭露者，依法裁處。另針對平台部分亦建議訂定相關規範，要求建立相關審核機制，未配合者給予相關處罰」。
- 2、觀光局表示：「依旅館業管理規則第18條之1及民宿管理辦法第31條<sup>9</sup>，均訂有旅宿業者刊登住宿廣告，應載明旅宿登記證編號之規定」、「已於107年10月23日及110年1月14日邀集訂房平台業者共

---

<sup>8</sup> 資料來源：中央廣播電台，共享經濟/住宿篇-違法日租充斥 最終能合法嗎？取自：  
<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2012755>。

<sup>9</sup> 旅館業管理規則第18條之1規定：旅館業以廣告物、出版品、廣播、電視、電子訊號、電腦網路或其他媒體業者，刊登之住宿廣告，應載明旅館業登記證編號。民宿管理辦法第31條第5款規定：以廣告物、出版品、廣播、電視、電子訊號、電腦網路或其他媒體業者，刊登之住宿廣告，應載明民宿登記證編號。

商，請其於訂房平台增設登記證字號欄位，惟各訂房平台多表示仍需與總公司討論，將改以督導地方政府輔導合法旅宿業者於刊登廣告時，上傳合法旅宿證號或登記證照片」。

- 3、據107年10月23日會議結論<sup>10</sup>略以：1. 衡酌政府對於旅館業均有核准證號，請各平台業者於銷售平台配合刊登旅宿證號，以利消費者辨認。2. 各平台業者在提供消費者安全保障的前提下，配合將非法旅宿資訊下架，並於旅宿資訊刊載旅宿證編號、保險等資訊。
- 4、本案調查發現：多數業者反映訂房平台無相對應之欄位而未登載，似乎發生部分業者並未依規定載明旅宿登記編號。是以，法有明文規定要求旅宿業者刊登住宿廣告，應載明旅宿登記證編號之規定，為保障消費者權益，在訂房平台增設欄位前，觀光局應研擬配套措施，以利消費者辨別。

(二)然而，日租套房衝擊合法旅宿業，現有法條無法扼止非法亂象，為保障合法觀光產業經營權利並有效遏止非法營業，且鑑於非法營業將影響消費者旅遊安全品質，基於社會風險合理分配原則，其應承擔更多責任，爰提高非法營業之裁罰金額上限，參考國際裁罰策略亦同<sup>11</sup>，以重罰希能杜絕非法營業，觀光局108年預告修正發展觀光條例第55條、第55條之1，將網際網路平台明確納入裁罰對象，且有關違法經營觀光旅館、旅館業、旅行業及遊樂業者

<sup>10</sup> 觀光局召開「研商因應智慧旅遊下，國內外訂房平台相關議題」座談會，邀集各大訂房平台業者了解各訂房平台非法旅宿訊息情形，並要求將其下架。

<sup>11</sup> 資料來源：摘錄觀光局查復資料47頁，有關本案可供政府機關推動日租套房管理與合法化，作為參採之個案或國際比較經驗，內容略以，以高額罰鍰嚇阻非法旅宿持續經營，如：德國柏林罰鍰上限達10萬歐元(約350萬元)罰款，新加坡罰鍰上限為20萬新幣(約450萬)或12個月有期徒刑，日本罰鍰上限為100萬日圓(約27萬元)或處以6個月以下有期徒刑等，交通部刻正研擬修法提高罰鍰金額，以嚇阻非法旅宿持續經營。

罰鍰由50萬提高至200萬元，分別針對「提高非法旅宿罰鍰」與「納入訂房平台」部分說明如下：

- 1、提高非法旅宿罰鍰部分：嚇阻國內非法旅宿業者持續經營，外國公司如未於我國辦理公司登記，但提供國內非法旅宿訂房，其公司及網站均架設於國外，確有執行裁處之困難性，惟國內旅宿業者即無法規避，可有效提高嚇阻力。
- 2、納入訂房平台部分：非法營業廣告大多以網際網路平台傳播媒介為大宗，足以證明二者在行銷業務上互相依存。為維護公共利益，有效遏止非法營業訊息傳遞，將網際網路平台納入裁罰對象。
- 3、目前進度：觀光局表示，修正草案於109年9月18日陳報交通部，經交通部於109年10月13日核可，於同年12月22日依法制作業程序再報交通部，並經交通部110年1月19日陳請行政院轉立法院審議，該條文修正草案後續如經立法院審議通過，將督促各地方政府落實辦理。

(三)承前所及，發展觀光條例朝修法方向邁進，機關均樂見其成，未來期可協助地方政府落實違法旅宿管理業務並提升查處成效，詢據觀光局、臺中市政府於本院約詢時分別表示：「未來期修法，強制規範包含國、內外OTA業者，只能刊登合法旅宿業者，非法旅宿不得刊登行銷與媒介」、「針對非法業者部分，在取締刊登平台，經由修法如網際網路平台刊登非法營業訊息，主管機關會限期移除，如不改善，處高額罰款，可按次處罰，目前已將修法報行政院」、「透過修法，將國外OTA業者也納入」、「提高發展觀光條例第55條及第55條之1最高罰鍰額度一節，市府原則贊同」等語益彰。

(四)綜上，旅宿業管理並非單一面向，多數地方政府均

反映非法旅宿經營處所多為民宅，而違反發展觀光條例係行政罰案件，並非刑事案件，不符合刑事訴訟法搜索相關規定，縱使為警察機關都不得強行進入稽查；然觀光局查復表示，先從法制面、行政面、宣傳面等各面向同步進行，協助地方政府落實稽查工作，並加強消費者選擇合法旅宿之觀念，提升消費者旅遊住宿安全與權益。查發展觀光條例目前修法進度，尚在立法院審議，修正草案尚未通過前，為提升與精進日租套房稽查作為，觀光局允應全盤檢討並研擬相關配套措施。

五、逃漏稅不僅造成國家稅收損失，亦形成不公平競爭，嚴重影響合法經營業者之權益。基此，財政部每年進行例行性清查，確認是否有逃漏稅或未依規定辦理稅籍登記等情，日租套房亦不例外，觀光單位依法認定日租套房之違規事實並予以裁罰，國稅單位接獲是類案件通報，依規定核課稅捐並裁罰，兩單位各司其職；然財政部109年起因疫情期間暫緩查核，109年與110年分別15%與56%尚待查核，復參該部110年起將日租套房列入清查重點項目之一，為維護租稅公平，允應加強查核

(一)目前常見地下經濟型態經營者有特種飲食業、夜店、夜市及傳統市場攤商等，日租套房亦包含其中，逃漏稅不僅造成國家稅收損失，亦形成不公平競爭，嚴重影響合法經營業者之權益，亟待就制度面及執行面檢討改善，並積極輔導業者合法經營。基此，為維護租稅公平，本調查欲瞭解日租套房課稅情形，詢據財政部表示，雖然日租套房不合法，相關主管機關不同意其合法登記，但在稅務部分，是採核實課稅原則，不論是否合法，有出租收入就要課稅，

財政部各地區國稅局(下稱各地區國稅局)依稅捐稽徵法第21條及第22條規定，按個案事實認定核課期間之起算日及適用5年或7年期間，其日租套房依課稅對象不同，稅目、稅率等亦有異，說明如下：

表4 日租套房依法課稅之對象、稅目、稅率、事實發生時點一覽表

對象	稅目	稅率	事實發生時點
營業人	營業稅	1%或5%	1. 自動報繳：以營業人收取租金收入時為限開立統一發票，按規定課稅。 2. 查定課徵：由稽徵機關查定稅額發單課徵。
營利事業	營利事業所得稅	20%	依權責發生制於確定應收租金收入時計入所得額，按規定課稅。
個人	綜合所得稅	5%~40%	依收入給付時點認定所得發生年度，按規定課稅。
房屋所有權人	房屋稅	3%~5%	供營業使用時，按營業用稅率課稅。

資料來源：本調查據財政部查復資料自行彙製。

(二)如前言之，日租套房只要有營業事實則需依法課稅，在憲法第19條明定人民有依法律納稅之義務，對於未盡納稅義務的對象，有賴各機關間之橫向聯繫，建立通報機制與分享查核資料。經查，觀光單位認定違規事實到稅務單位查察逃漏稅之處置，兩者間之權責與分工等情，財政部查復表示：「各地方政府主管機關依觀光管理相關法規認定日租套房之違規事實並予以裁罰；各地區國稅局接獲是類案件通報，於檢視營業人稅籍登記情形並確認相關違法事證，倘涉逃漏稅捐，依稅法相關規定核課稅捐並裁罰」、「各地區國稅局依現行相關稅法規定審認及查察個案，無窒礙之處」；另據臺中市政府觀光旅遊局於本院詢問時表示：「現行日租套房稽查後，會將副本給稅捐單位」；再據觀光局約詢後查復：「觀光單位之權責在於稽查非法旅宿，經稽查確認

該非法經營確有非法經營事實後，觀光單位則將該非法旅宿相關稽查資訊移送稅務單位，日租套房雖未辦理合法旅館業登記，但只要有營業事實，即應依法納稅，至其稅別、稅率、課稅期間等，則由稅務單位依權責審認」等語。足見，觀光單位與財政部各司其職，觀光單位查察違法旅宿、財政部各地區國稅局則查漏稅情形，個案審議尚無困難。此外，為防杜營業人擅自經營日租套房逃漏稅捐，財政部依106年度中央政府總預算案立法院審查總報告決議事項，函請<sup>12</sup>交通部就該部及其所屬機關將是類稽查案件查核結果通報營業人所在地國稅局<sup>13</sup>。

(三)另查，有關非法日租套房案件稅籍清查情形，自109年起，除受嚴重特殊傳染性肺炎疫情影響期間暫緩查核外，各地區國稅局均賡續將日租套房納入營業稅清查作業範圍，加強查核及輔導渠等依法辦理稅籍登記及報繳相關稅捐，其清查成果如下：

1、非法日租套房案件稅籍清查情形：106年至109年間財政部各地區國稅局清查日租套房情形如下表，調查後發現清查家數逐年提升，106年299家至109年772家；106-108年間均已清查完畢，惟109年與110年尚未清查仍有114件與173件，分別占清查總家數15%與56%，允應積極辦理。

表5 106-110年財政部各地區國稅局清查日租套房清查情形表

單位：件數

年度	清查情形	
	清查家數	是否已辦理稅籍登記

<sup>12</sup> 財政部於106年3月9日以台財稅字第10604538390號函交通部。

<sup>13</sup> 函文主旨：為防杜營業人擅自經營日租套房逃漏稅捐，請交通部及該部所屬機關於稽查是類案件時，將查核結果提供營業人所在地國稅局，以利查核其納稅情形，防杜逃漏。正本：交通部；副本：財政部（臺北國稅局、高雄國稅局、北區國稅局、中區國稅局、南區國稅局）。

		已辦理登記	未繼續營業	查核中
106	299	164	135	0
107	309	152	157	0
108	355	155	200	0
109	772	319	339	114
110 (1-9月)	310	63	74	173

資料來源：本調查據財政部查復資料自行彙製。

2、六都非法日租套房案件查處情形：106年至109年間六都非法日租套房已依相關規定課稅者，其課稅金額以107年最多，補徵稅額1,016,377元；裁處罰鍰1,098,380元，各年度課稅情形如下表：

表6 106-110年補徵稅額與裁處罰鍰一覽表

單位：新臺幣（元）

年度	補徵稅額	裁處罰鍰
106	409,935	451,395
107	1,016,377	1,098,380
108	341,526	306,445
109	342,941	420,934
110 (1-9月)	113,895	56,164

資料來源：本調查據財政部查復資料自行彙製。

(四)再查，各地區國稅局除運用各地方政府主管機關通報資料辦理清查及查辦檢舉案件外，亦主動至主管機關網站查調非法旅宿業者名冊及蒐集網路訂房平台刊登資訊等課稅資料，俾加強查核該等營業人是否依規定辦理稅籍登記及報繳相關稅捐。然而，日租套房其稅率計算與一般自用住宅有別，恐對合法旅宿業造成不公平情事，助長非法旅宿業之存在，對此，財政部查復：「房屋稅係以房屋實際使用情形核認其適用稅率，對營業之日租套房課徵；為維護租稅公平，財政部每年訂定『房屋稅稅籍及使用情形清查作業細部計畫』，並將房屋使用情形之清

查列為重點工作項目，以督促地方稅捐稽徵機關加強執行。另已函請各地區國稅局就查獲未辦稅籍登記擅自經營日租套房之案件，通報各地方稅捐稽徵機關，續查房屋稅核課情形，以維租稅公平」等語，該部已將日租套房納入清查作業範圍，亦應持續督促地方稅捐稽徵機關依前揭計畫澈底清查。

(五)綜上以論，憲法規定國民有依照法律納稅的基本義務，逃漏稅不僅造成國家稅收損失，亦形成不公平競爭，嚴重影響合法經營業者之權益。基此，財政部每年進行例行性清查，確認是否有逃漏稅或未依規定辦理稅籍登記等情，日租套房亦不例外，當觀光單位依法認定日租套房之違規事實並予以裁罰，國稅單位接獲是類案件通報，依稅法規定核課稅捐並裁罰，兩單位各司其職，允應賡續分享查核資料並澈底落實清查；然財政部109年起因疫情期間暫緩查核，109年與110年分別15%與56%尚待查核，復參該部110年已將日租套房列入清查重點項目之一，為維護租稅公平，允應加強查核。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一，函請交通部觀光局、臺中市政府參考，另（密）函陳訴人。
- 二、調查意見二至四，函請交通部觀光局檢討改進見復。
- 三、調查意見五，函請財政部檢討改進見復。
- 四、檢附派查函及相關附件，送請交通及採購委員會、內政及族群委員會、財政及經濟委員會聯席會議處理。

調查委員：施錦芳

中 華 民 國 1 1 1 年 5 月 1 0 日