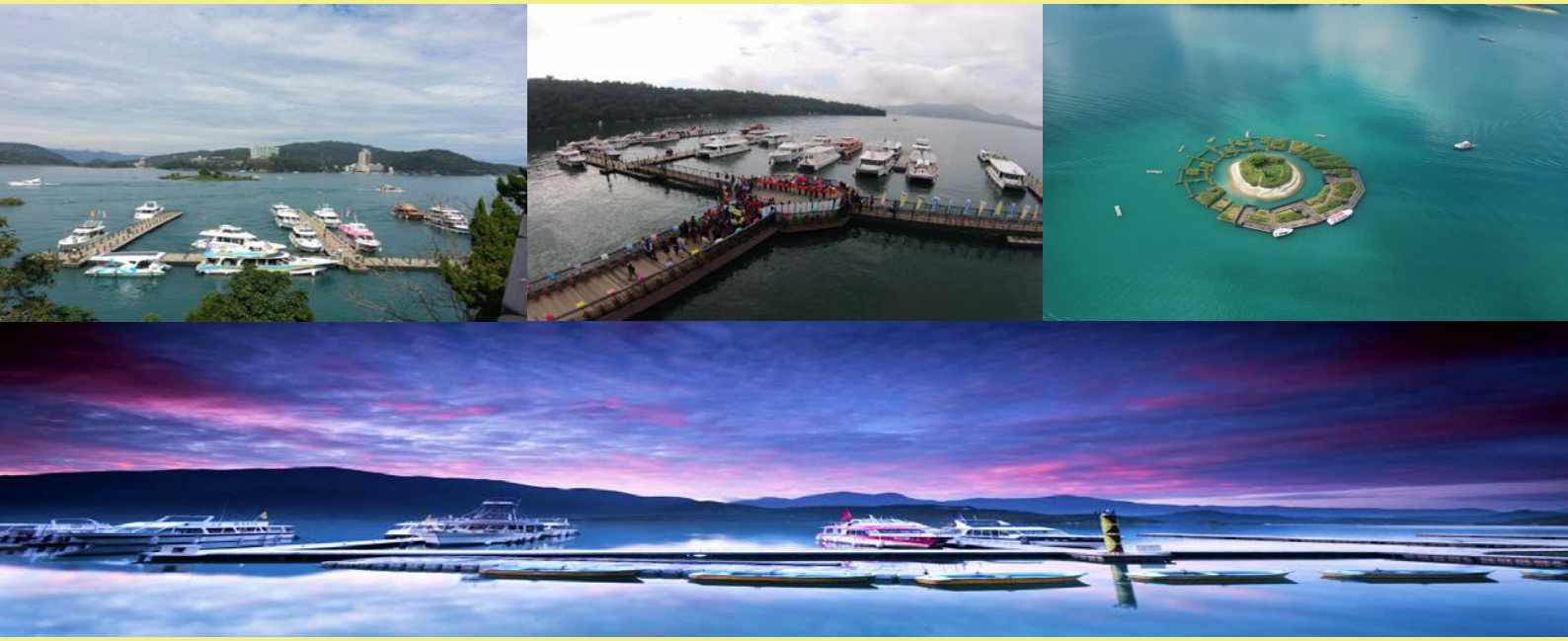
# 審計部專案審計報告

## 日月潭國家風景區觀光資源整合及執行情形



民國 105 年 12 月

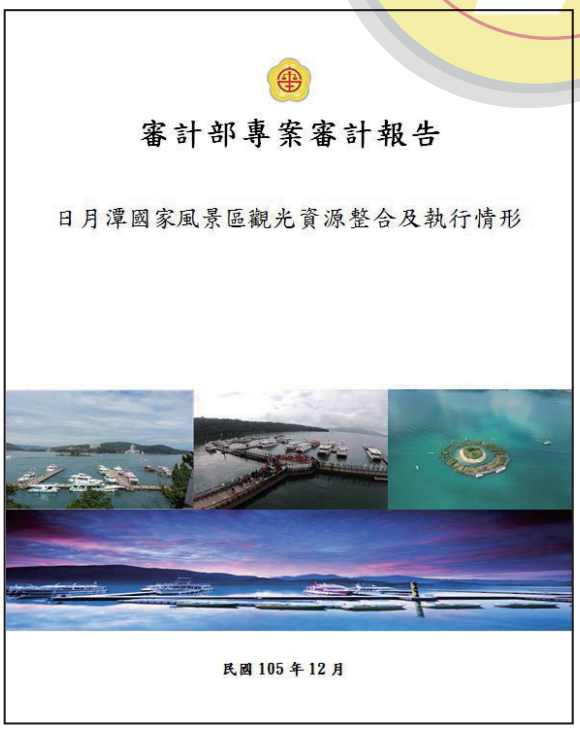
審計部

中華民國審計部及其所屬機關民國 105 年度審計人力計有 731 人(預算員額)，隸屬於監察院，獨立行使審計職權，監督政府及其所屬機關預算之執行，並就其運用資源之經濟性、效率性及效果性進行考核。

審計部及其所屬機關民國 104 年審計結果可量化財務效益約 183 億 4 千 3 百萬餘元，平均每支用政府預算 1 元至少可節省政府支出或增加收入 13.93 元。

本專案審計報告揭露日月潭國家風景區觀光資源整合及執行成效，於水域管理、環境永續、景觀維護及在地參與等管理事務，均待中央與地方政府積極協調及整合，經促請交通部等相關機關檢討改善，已見成效。

更多有關審計部之資訊，請參閱審計部全球資訊網(www.audit.gov.tw)




目　　錄

壹、總述……1
一、調查原委……1
二、調查範圍……2
三、調查方法及限制……2
四、調查發現……3
五、調查意見處理情形……4
貳、專案調查辦理情形……5
一、前言……5
二、調查重點及發現……6
三、調查意見及建議……11
參、機關回應情形……17
肆、後續改善情形……18
伍、結語……21

圖 目 錄

圖 1 國家風景區分佈圖……2
圖 2 日月潭湖畔自行車道……6
圖 3 水社右區預備碼頭邊坡掏空……8
圖 4 日月潭拉魯島……10
圖 5 日月潭遊艇碼頭……12
圖 6 水社碼頭預備浮排……13
圖 7 日管處日月潭二號電動船……13
圖 8 日月潭水陸交通聯合服務站……19
圖 9 105 年 1 月 8 日電動船聯合啟航‧19

表 目 錄

表 1 各類水域船舶管理權責劃分表…7
表 2 南投縣政府稽查南投縣魚池鄉地區旅宿業情形表……21
表 3 南投縣魚池鄉地區旅宿業家數統計表……21

# 日月潭國家風景區觀光資源整合及執行情形

## 壹、總述

### 一、調查原委

聯合國世界觀光組織（United Nations World Tourism Organization，簡稱 UNWTO）預測西元 2020 年全球國際旅客可達到 15 億人次，至 2030 年可達到 18 億人次，全球觀光市場呈現長期穩定的成長趨勢，觀光產業已成為各區域炙手可熱之市場，亦被多數國家定位為重要產業之一。我國觀光外匯收入及國人國內旅遊收入分別由民國(下同)91 年度 1,585 億元、2,368 億元，逐年增加至 100 年度 3,260 億元、3,103 億元，且據交通部觀光局(下稱觀光局)預估 105 年度觀光產值可望破兆，達 1.1 兆元。

觀光局依據發展觀光條例第 4 條及交通部觀光局組織條例第 2 條規定，交通部主管全國觀光事務，設觀光局，掌理觀光事業之規劃、輔導及推動；觀光旅館管理；觀光從業人員督導及考核；觀光風景特定區之開發管理；地方觀光事業之輔導等事項。中央機關辦理與觀光管理事務相關者，除觀光局及所屬 13 個國家風景區管理處(下稱風管處，圖 1)外，尚有經濟部水利署(下稱水利署)主管之水域、台灣電力股份有限公司(下稱台電公司)所管之水庫、行政院農業委員會林務局(下稱林務局)所管之林業用地等，至於地方政府除設有專責機關(觀光傳播局、縣市級風景區等)負責地方觀光事務外，亦有建管、消防等單位辦理觀光旅遊產業(旅館、民宿、餐廳、特產店等)之法規管理、安全檢查等事務，均與觀光局主管業務或旅遊安全等議題攸關。

依審計法第 2 條、第 65 條及第 67 條規定，審計機關職司政府財務效能之考核，辦理各計畫實施進度、收支預算執行經過及其績效之審計，並應注意各計畫已成與未成、經濟與不經濟及其效能之程度。審計部交通建設審計處(下稱交通建設審計處)為瞭解觀光局及其他中央、地方政府機關有關觀光管理事務執行狀況，與其執行結果對

圖 1　國家風景區分佈圖




資料來源：交通部觀光局提供。

民眾觀光旅遊安全保障程度，暨各觀光管理事務有關機關間之溝通協調機制運作情形，爰擇選近年遊客人數大幅成長之日月潭國家風景區為調查對象，於 102 年 2 月規劃辦理調查，期能發掘問題，提出整體性之建議意見，作為政府未來施政重點之借鏡，並促請檢討改善，俾提升政府施政效能，以善盡審計職責。

## 二、調查範圍

本調查範圍含括日月潭國家風景區涉及觀光相關事務有關之機關—觀光局日月潭風管處(下稱日管處)、原住民族委員會(下稱原民會)、水利署、台電公司、林務局、南投縣政府等單位主管業務管理情形，暨其相互間溝通協調機制之建立及運作情形。

## 三、調查方法及限制

### (一)調查方法

#### 1. 運用「情境故事法」互動式回饋概念，迅速融入查核情境

為有效降低以往單純以調查重點臚列方式，造成配合辦理審計機關存有資訊不足之問題，本調查運

用「情境故事法」(Scenario Design)互動式回饋概念，於調查計畫研擬前，預先進行參與角色設定、情境模擬、初步調查、情境調整及議題創造，期望藉由故事情節模擬，使參與查核之審計人員得以迅速融入查核情境。

**2.運用「規劃矩陣」，提升查核品質**

善用「規劃矩陣」(Planning Matrix)配合「議題分析」方法，逐一分析，並就本專案調查之研究問題、評量標準及資訊之來源、查核範圍及方法、查核限制、可能提出之查核意見等，有系統規劃各項查核重點，俾利調查計畫之撰擬，以提升查核品質。

**3.運用開放式調查問卷，強化跨域治理績效**

為使不同機關間意見及看法，與不同層面問題思考能被真實反映，本次調查加入跨域治理觀念，針對調查對象設計開放式調查問卷，問卷內容除就各機關轄管業務進行瞭解外，並列入日管處對轄區內各機關，及該區域內各機關對觀光局或該處相互之建議意見，並據以研提整體性及區域性建議意見。

**(二)調查限制**

囿於時間及人力之限制，僅就日月潭國家風景區轄區涉及觀光相關事務之辦理、督導考核及效益評估等進行資料蒐集，確認查核重點與範圍，調閱相關卷宗文件，輔以受查機關人員之說明，尚難全面施予查核，致調查廣度有所侷限，查證難期周延，並僅能就抽查部分深入查證屬實後，作成結論。

## 四、調查發現

案經交通建設審計處協同審計部第一廳、第四廳、教育農林審計處及臺灣省南投縣審計室(下稱南投縣審計室)調查結果，發現日月潭國家風景區相關管理事務有下列情事：

(一)觀光船舶時有超速情形，航速尚乏控管機制，潛藏旅遊安全隱憂，並礙水庫維護管理。

(二)民間業者販售觀光船票過程屢有削價競爭或於街道及碼頭等處穿梭攬客售票，致遊客頻受騷擾，且影響交通秩序。

(三)限制柴油船航行日月潭，涉有適法性與損及既有柴油船業者權益之爭議，電動船政策推動初期之成果仍屬有限。

(四)國有林地存有違約使用情形，造成國家風景區林相及景觀雜亂，影響遊憩品質。

(五)日月潭風景特定區計畫通盤檢討作業，因各事務主管機關對於土地管理及發展利用方向看法均存有差異，致協調過程耗時，不利區域整體發展。

(六)向山觀光旅館 BOT(Build－Operate－Transfer，簡稱BOT，民間興建營運後轉移模式)案引發適法性爭議，惟日管處未積極與當地原住民妥善溝通，不利於觀光設施開發建設。

(七)未落實對非合法旅宿業者之稽查及裁罰作業，亦未追蹤列管業者後續改善處理情形，致無法有效遏止及控管未合法營業情形，影響民眾旅宿安全與權益。

## 五、調查意見處理情形

上開調查發現之缺失，除由審計部第一廳、第四廳、教育農林審計處及南投縣審計室等審計單位分別通知相關機關檢討改善外，交通建設審計處並依審計法第69條規定於102年9月23日函請交通部督促觀光局基於區域治理概念，強化功能導向之治理體制，有效解決該風景區之中央與地方觀光資源整合協調課題，並善用行政院觀光發展推動委員會平台協調及督導相關機關落實辦理，嗣經中央及地方相關權責機關研提改善措施，包括：

(一)台電公司規劃採用雷射測速儀取締船舶超速。

(二)南投縣政府已邀集各權責單位開會研商，並修正相關自治條例草案內容，以健全日月潭載客小船管理制度。

(三)日管處已擬訂加速柴油船汰換策略，以達到日月潭船舶全面電動化目標。

(四)林務局南投林區管理處(下稱南投林管處)已加強轄管國有林地之巡查工作，及積極輔導承租人改正造林。

(五)南投縣政府將儘速完成日月潭特定區都市計畫通盤檢討作業。

(六)日管處原住民族文化與觀光發展資源共同管理會邀請邵族及布農族委員召開會議，建立共同管理機制。

(七)觀光局已督促南投縣政府加強

旅宿業管理及落實檢查工作。

## 貳、專案調查辦理情形

### 一、前言

觀光局依據發展觀光條例第 4 條及交通部觀光局組織條例第 2 條規定，交通部主管全國觀光事務，設觀光局，掌理觀光事業之規劃、輔導及推動；觀光旅館管理；觀光從業人員督導及考核；觀光風景特定區之開發管理；地方觀光事業之輔導等事項。然除觀光局及所屬外，中央及各地方政府機關辦理與觀光管理事務相關者，尚有原民會主管原住民族土地開發、水利署主管之水域、台電公司所管水庫、林務局所管之林業用地及森林遊樂區等，至於地方政府除設有專責機關(觀光傳播局、市縣級風景區等)負責地方觀光事務外，亦有建管、消防等單位辦理觀光旅遊產業(旅館、民宿、餐廳、特產店等)之法規管理、安全檢查等事務，均與觀光業務或旅遊安全等議題攸關。

行政院為涉多部會及地方政府權管事項之觀光發展業務能順利推動，於 91 年 7 月將原「行政院觀光發展推動小組」提升層級為「行政院觀光發展推動委員會」(下稱觀光發展推動委員會)，負「觀光發展方案、計畫之審議、協調及督導」、「觀光資源與觀光產業整合及管理之協調」、「觀光遊憩據點開發、套裝旅遊路線規劃、公共設施改善及推動民間投資等相關問題之研處」、「提昇國內旅遊品質，導引國人旅遊習慣」、「加強國際觀光宣傳，促進國外人士來華觀光」、「其他有關觀光事業發展事宜之協調處理」等 6 項任務，以發揮跨部會觀光業務之協調整合角色，該會召集人由行政院院長指派政務委員兼任，委員會由行政院副秘書長、中央各部會次長(副主任委員)、六都副市長及專家學者等共同組成，並由觀光局擔任幕僚作業。

鑑於觀光相關事務之協調介面、法令規章及管理機關眾多，觀光局及所屬風管處推動各項觀光事務，因各風景區屬性不同，且議題眾多，無法逐一論述，交通建設審計處擇選近年來隨著日月潭九族纜車，日月潭湖畔自行車道(圖 2)及環潭遊憩區等建設陸續完成，遊客人數倍增之日月潭國家風景區為調查

圖 2　日月潭湖畔自行車道




資料來源：交通部觀光局提供。

對象(遊客人數由 91 年度之 67 萬人次成長為 100 年度之 534 萬人次)，以瞭解觀光局及其他中央、地方政府機關有關觀光管理事務執行狀況，與其執行結果對民眾觀光旅遊安全保障程度，暨各觀光管理事務有關機關間之溝通協調機制運作情形。

## 二、調查重點及發現

經審計部第一廳、第四廳、教育農林審計處、交通建設審計處及南投縣審計室等審計單位透過「Google」及「Yahoo」等網路搜尋工具蒐集各方意見，並利用臺灣博碩士論文加值系統及網際網路，檢索蒐集包括論文、期刊、政府部門專題研究報告及媒體報導等資料，並請觀光局等提供相關預算及施政工作重點等資料，以瞭解近期施政方向及業務概況，規劃整體觀光宣傳及推廣事務、原住民傳統領域開發爭議處理、水域或水庫開放船舶行駛對其使用(設施、水質)影響、重大開發計畫涉及林業用地之管制事項、交通(含船舶)事故處理及裁罰情形等為調查重點。茲將各審計單位查核之發現，參酌聯合國環境規劃署(United Nations Environment Programme，簡稱 UNEP)及世界觀光組織(UNWTO)就政府對觀光發展建設與經營管理等政策規劃之關鍵影響力，提出儘可能減少對社會與環境之負面衝擊等 2 方向及活化經濟、當地繁榮等 12 項原則，茲就下列 4 個面向分述如次：

### (一)水域活動管理及載客船舶航行安全部分

觀光局所轄 13 處國家風景區，其中 11 處轄區內有海岸、溪流、湖泊及水庫等不同型態之水(海)域，並包含 6 座主要水庫，其中日月潭水庫及曾文水庫開放動力船舶觀光活動，其他(德基水庫、烏山頭水庫、牡丹水庫及成功水庫等 4 座)多屬景觀欣賞性質。因水域性質及遊憩活動類型不同(如海域之水上摩托車、溪流之泛舟及湖泊之乘船遊

覽等)，涉相關權管事務機關亦繁，觀光地區之水域活動主管機關(風管處、國家公園管理處、地方政府等)辦理相關事務，因與各水域管理機關(海巡署、水利署、台電公司等)之權管事項目標不同(觀光發展、生態保育、發電供水等)，而產生管理事項及範圍有權責不相當之情形，復因缺乏機關間之良好溝通協調機制，或有固守立場之情事，產生水域管理之困難，致影響遊憩民眾安全、觀光事務推展及水域資源保護等。有關日月潭國家風景區相關水域活動管理及載客船舶航行安全事務截至抽查日(102 年 4 月 19 日)之現況分析如次：

1. 交通部於 101 年 7 月 23 日修正各類水域船舶管理權責劃分表(表 1)。
2. 台電公司與日管處於 99 年間協調由日管處接受該公司委託受理民眾申請水域遊憩活動許可業務，使相關水域遊憩活動之申請及核准等權責統一。嗣因民眾質疑該處並無准駁水域遊憩活動申請權限，經交通部考量相關適法爭議，修正公告日月潭水域遊憩活動管理事項，取消行為人從事非動力遊憩活動應向該處申請許可之規定。
3. 日月潭水域內載客船舶之現場督導、業者輔導及違規舉發等業務係由日管處辦理，日管處舉發之相關違規案件須移送該主管機關依法裁罰，各相關單位每 2 個月辦理 1 次船舶聯合稽查。
4. 載客船舶航行許可應向台電公司申請，該公司以總量管制原則共核准 139 艘動力船舶，其中 3 艘為總噸位 20 噸以上船舶，136 艘為總噸位未滿 20 噸之小船。營運方式分為交通船與包船兩種，交通船以定時航班往返於水社、玄

**表 1　各類水域船舶管理權責劃分表**

| 水域 / 項目 | 設有航政機關之水域、港灣、口岸 | | 未設有航政機關之水域、港灣、口岸 | | 設有風景特定區之水域、港灣、口岸 | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 客船 | 載客小船 | 客船 | 載客小船 | 客船 | 載客小船 |
| 檢丈登記或註冊 | ● | ● | ● | ▲ | ● | ●或▲ |
| 航行安全 | ● | ● | ●或▲ | ▲ | ●或▲ | ●或▲或★ |
| 營運管理 | ● | ▲ | ● | ▲ | ● | ▲或★ |

註：1.●表示「航政機關」；▲表示「各直轄市及縣（市）政府」；★表示「風景特定區管理單位」。
2. 資料來源：交通部提供。

光及伊達邵等 3 個主要碼頭，平日以旅行團遊客居多，而散客則在周末較為常見。

5. 95 年以前，日月潭水域採載客船舶聯合營運制度，船票統一販售並排訂各業者出航班次，南投縣政府核定票價每人上限 300 元。嗣因行政院公平交易委員會於 95 年依涉及公平交易法聯合行為之規定，命其解散聯合行為，交通船票價由各業者自行決定，介於 50 元至 300 元之間。部分業者為吸引遊客而調降票價，再以提高船速增加航班方式維持高載客量以獲取營運利潤，經日管處實際調查發現，確實常有業者違規超速情形，已對遊客安全及水域環境維護造成負面影響。

6. 日月潭水域載客船舶多使用馬力大、速度快之柴油引擎，惟柴油動力船所帶來空氣、噪音及震動污染，及因船速過快引發船浪沖刷水庫邊坡，造成邊坡水土流失(圖 3)等負面效應。

**圖 3　水社右區預備碼頭邊坡掏空**



資料來源：交通部觀光局提供。

**(二)風景特定區景觀維護部分**

風景特定區計畫之實施，乃透過整體用地規劃及開發強度管制，由各風管處配合計畫目的執行開發建設，對風景區內土地有效利用、自然環境保護、景觀維護及觀光產業永續發展等具正面效益；各風景特定區景觀維護相關事項除由風管處負責綜理，尚須各權管單位協力配合，以創造符合其評鑑等級標準之觀賞風貌。有關日月潭國家風景區截至抽查日(102 年 4 月 19 日)涉及風景特定區景觀維護事務如次：

1. 日月潭特定區都市計畫土地總面積 1,912 公頃，包括土地使用分區用地 991 公頃及公共設施用地 921 公頃。日管處於 94 年 3 月委託南投縣政府辦理「日月潭特定區計畫第二次通盤檢討」，期間因日月潭區域整體旅遊結構改變及對計畫內容無法達成具體共識等因素，致該計畫案已逾 8 年始由南投縣政府於 102 年 4 月提送內

政部都市計畫委員會進行審議，截至102年4月19日止，尚未發布實施。

2. 日月潭船屋原為早期民眾於潭面上以四角吊網或舢舨等漁具在潭面上從事捕撈，後因民眾違規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。監察院於100年2月15日糾正南投縣政府及經濟部，放任違規行為及未能督導管理機構依規定有效管理該水庫等，嗣經日管處、水利署、南投縣政府及台電公司配合臺灣南投地方法院檢察署共同組成「日月潭水域聯合稽查暨處理小組」，各依職掌分工，於100年6月13日至11月24日間，完成共79艘違法船屋清除作業。

3. 日管處為改善日月潭風景區公共服務設施，部分用地須向林務局申請國有林地租、撥用事宜，截至101年12月31日止，林務局南投林區管理處因用地需要出租予日管處之國有林地為7.26公頃。另民眾向林務局承租之國有林地，存有栽種茶樹及檳榔等非規定樹種之違約使用情形，造成國家風景區林相及景觀雜亂，影響遊憩品質。

**(三)旅宿安全及品質部分**

觀光局依據旅館業管理規則、民宿管理辦法暨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規定，對地方政府辦理旅館業及民宿管理輔導績效，實施定期或不定期督導考核。截至102年6月底，國內非法旅館及民宿家數仍各有456家及396家，合計852家，與前3年(99至101年)各有864家、882家及876家相較，改善成效仍屬有限。有關日月潭周邊旅宿安全查察事務截至抽查日(102年4月19日)之現況分析如次：

1. 南投縣魚池鄉內一般旅館計有27家，其中領有旅館業登記證之合法旅館計17家，非合法旅館計10家；南投縣魚池鄉內民宿計有117家，其中領有登記證之合法民宿計有79家，未合法民宿計38家，未能合法原因主要係建築物基地內含有其他違章住宿用建築物、未領有使用執照、未取得土地所有權人同意經營等。

2. 南投縣政府每年度雖擬訂旅館業及民宿稽查裁處計畫，惟近3年

度(100至102年度)稽查次數(100年度稽查172家次,101年度稽查27家次,102年度1至3月份稽查12家次)未符合觀光局99年12月3日觀賓字第0990600658號函釋,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次之規定。

3. 南投縣魚池鄉旅館及民宿共144家,其中46家未投保公共意外責任險,南投縣政府採不定期稽查方式抽核投保情形,無法全面確保業者依規投保公共意外責任險。

4. 南投縣政府列管日月潭地區觀光旅館及旅館業者計有73家,其中4家旅館業者部分消防安全檢查項目不合格或無法檢查,另不合格或無法檢查項目自檢查日期迄抽查時已逾3個月仍未完成改善者,計有2家,逾1個月尚未完成改善作業者,亦有2家。

**(四)在地參與管理部分**

觀光局所轄13處國家風景區中,有7處(參山、日月潭、阿里山、茂林、大鵬灣、東部海岸、花東縱谷)範圍及於原住民族地區。日月潭風景區內之原住民族以邵族為主(另有布農族),人口約704人,大部分邵族人居住於日月潭畔的日月村,日月潭中之拉魯島(圖4,現遊客已不能登島,只能搭船於島的邊緣四周欣賞邵族文化)即為其祖靈地,所發展出來的漁獵方式為邵族文化獨特之處。日管處為辦理日月潭向山觀光旅館BOT開發案,於93年起辦理用地都市計畫變更(原屬電力事業用地),並於97年間經核定推動。有關日月潭國家風景區辦理重大開發建設案涉原住民族傳統領域爭議事務截至抽查日(102年4月19日)之現況分析如次:

1. 原民會於100年11月23日行政院環境保護署專案小組召開本案環境影響說明書初審第1次會議,書面意見提出開發案基地屬

**圖4　日月潭拉魯島**



資料來源:交通部觀光局提供。

原住民族傳統領域，時經101年2月9日環境影響說明書初審第2次會議決議：「本開發基地位於原住民族傳統領域範圍內，應至當地辦理原住民族諮詢會議以便諮詢當地原住民族對本開發案之意見並應取得其同意」。

2. 日管處於101年5月14日提請觀光發展推動委員會討論，因該案涉及諸多法律規範適用，於101年8月1日由政務委員楊秋興主持「日月潭向山觀光旅館BOT開發問題專案會議」決議：「……本開發案用地在原住民族傳統領域未依法劃定前，尚無原住民族基本法第21條之適用，惟仍請開發單位參酌該條立法精神，以召開說明會等方式與當地原住民溝通，讓當地原住民有參與機會」。

3. 本案開發單位(○○大飯店股份有限公司)於101年9月21日召開說明會，日管處協助發文邀請邵族原住民參與，惟該爭議事項仍因原民會於101年11月28日環境影響說明書初審第3次會議，書面意見表示該說明會僅7名原住民到場，恐與落實專案會議決議有間，並經決議：「請補充說明對原住民族生活、文化衝擊面評估等相關資料」。

4. 本案於102年6月13日召開環境影響說明書初審第4次會議，經開發單位補充對原住民族生活文化衝擊評估資料，原民會未再對前開爭議表示相關意見。

## 三、調查意見及建議

本案調查發現之缺失，除由審計部第一廳、第四廳、教育農林審計處及南投縣審計室等審計單位分別通知相關機關檢討改善外，交通建設審計處並依審計法第69條規定於102年9月23日通知交通部督促觀光局基於區域治理概念，強化功能導向之治理體制，並善用觀光發展推動委員會平台協調及督導落實，以提升觀光事務推動效率。茲就相關管理事務待改善事項分述如次：

**(一)觀光船舶時有超速情形，航速尚乏控管機制，潛藏旅遊安全隱憂，並礙水庫維護管理**

台電公司為日月潭水庫管理機關，負相關許可行為之管理責任，依經濟部公告日月潭水庫蓄水範圍及其申請許可事項第3點規定，觀

光船舶經營業者於該水域行駛動力船舶，受最大馬力、停泊位置、航行時間及航行速度等限制。據日管處稱，部分業者為增加航行班次，以獲取營運利潤，時有違反前開公告航行速度不得超過每小時 10 浬，接近碼頭(圖 5)或岸邊 50 公尺內時須降為 5 浬以下之超速行為，惟台電公司以目前尚無經認證之測速裝置，亦無相關裁罰規定可據以執行為由，未對違規超速船舶進行舉發作業，亦未研擬其他查證機制或控管船速因應作為，任令超速情形持續存在，由於日月潭非屬小船管理規則所規定，須強制穿著救生衣之水域，船舶航行速度過快，對搭乘民眾旅遊安全存有潛在隱憂，且船速帶動波浪沖刷水庫邊坡，造成邊坡土壤流失，對水庫水質及管理維護亦有影響。另日管處為日月潭國家風景區觀光事務主管機關，兼負風景區內旅遊秩序及安全維護之責，雖擬透過推動電動船政策，強制船舶裝設自動辨識系統(Automatic Identification System，簡稱 AIS)，達成管制船速及船舶監控管理等目的，惟補助電動船政策後續成效仍有待觀察，短期內船舶航行速度量測等問題，尚無法有效解決，亟待相關單位妥為研處，以維護民眾旅遊安全，及水庫管理維護。

**圖 5　日月潭遊艇碼頭**



資料來源：101 年 12 月 27 日實地拍攝。

**(二)民間業者販售觀光船票過程屢有削價競爭或於街道及碼頭等處穿梭攬客售票，致遊客頻受騷擾，且影響交通秩序**

日月潭水庫觀光船舶營運制度係採自由競爭市場機制，觀光船舶票價由各業者自行決定，遊客搭船遊湖係透過飯店代售、購買旅遊套票、遊客中心售票窗口、業者自設售票點及攬客兜售人員等方式取得船票，因部分業者將船票以低價批發予攬客兜售人員，以爭取遊客搭船，造成攬客兜售人員在停車場、街道及碼頭等處穿梭攬客售票，致遊客頻受騷擾，且影響交通秩序。日管處雖透過推動日月潭水域定時航班交通船計畫，並協調業者加強

現場售票秩序管理等，惟仍未能有顯著改善，甚於102年1月31日因業者間削價競爭，導致於水社碼頭預備浮排(圖 6)發生船舶遭縱火焚毀事件，船票販售秩序管理存有改善空間。另交通部為顧及各地方水域特性及適時有效管理，修正船舶法及小船管理規則，將小船從事客貨運送業務，交由各地方政府以自治法規規範管理，惟南投縣政府迄102年4月19日止，尚未針對小船營業許可登記、票價管理、乘客保險等事項訂定小船管理自治條例妥適規範，允宜研謀有效因應措施，以引導業者回歸合理競爭型態。

圖 6　水社碼頭預備浮排



資料來源：交通部觀光局提供。

**(三)限制柴油船航行日月潭，涉有適法性與損及既有柴油船業者權益之爭議，電動船政策推動初期之成果仍屬有限**

日月潭水域行駛之船舶，多以柴油為動力，近年隨著旅客人次大幅增加，水域觀光船舶航行所帶來之空氣、噪音及震動污染日益嚴重，日管處為降低船舶對環境影響程度，規劃透過推動電動船(圖 7)政策，及協調航政及水庫主管機關修法，限制或禁止柴油動力船於日月潭水域航行，以減少相關污染，並達成綠色低碳湖發展目標，惟航港局及台電公司對於修法(船舶法及日月潭水庫蓄水範圍及其申請許可事項)限制一案，因恐有適法性與損及既有柴油船業者權益之爭議等，而存有疑慮，致僅能以補助獎勵之方式引導業者，並自101至116年辦理「日月潭推動電動船行動策略方案」計畫，補助業者新建或改裝現有柴油船為電動船，預估經費5億7千餘萬元。惟多數船東尚因票

圖 7　日管處日月潭二號電動船



資料來源：101年12月27日實地拍攝。

價競爭造成利潤縮減，且增加成本支出，購置或改裝電動船之意願降低，或對電動船性能及後續充電設備建置等配套措施是否足夠等疑慮，亦抱持觀望態度，致本計畫自101年受理申請迄102年6月止，僅完成補助3艘(占全數船隻2.16%)，合計1,730萬元，未達每年補助5至10艘之計畫目標，初期成果仍屬有限。相關單位允宜積極與民間業者溝通，共謀具體可行方案，落實低碳觀光及污染防治政策。

**(四)國有林地存有違約使用情形，造成國家風景區林相及景觀雜亂，影響遊憩品質**

林務局依據國家公園或風景特定區內森林區域管理經營配合辦法第2條、第3條規定，就其經管之國有林地，經劃定於風景特定區內者，依權責區分原則，其中森林經營、保護及森林遊樂區設置、造林伐木等由該局主辦，風景區主管機關會辦；林務局擬訂森林經營計畫或經營管理方案時，應兼顧風景特定區計畫。日管處為風景特定區管理機構，應配合林務局，合力執行其區域內之森林保護工作，另遇有觀光遊憩設施興建之需求時，逐案向林務局申請租、撥用國有林地。對於日月潭風景區近年因遊客人數驟增，重要景點周邊多有違規使用林務局經管之國有林地情形，且有民眾向林務局承租之國有林地，栽種茶樹及檳榔等非規定樹種之違約使用情形，造成國家風景區林相及景觀雜亂，影響遊憩品質，允宜積極妥處。

**(五)日月潭風景特定區計畫通盤檢討作業，因各事務主管機關對於土地管理及發展利用方向看法均存有差異，致協調過程耗時，不利區域整體發展**

交通部依發展觀光條例第11條第1項及第13條規定，應會同有關機關，就地區特性及功能所作之評鑑結果，綜合規劃「風景特定區計畫」，並就其發展順序，實施開發建設；南投縣政府為地方都市計畫主管機關，依都市計畫法第12條及第13條規定辦理風景特定區計畫之擬定。南投縣政府於61年2月依都市計畫法發布實施「日月潭特定區計畫」，並於75年10月發布實施後第一次通盤檢討，嗣日管處於89年1月24日成立後，鑑於前開特定區計畫係以考量水庫安全及水源涵養為

主，對觀光發展助益有限，爰於 94 年 3 月委託南投縣政府辦理第二次通盤檢討作業，惟雙方因遲未能凝聚共識等，迄 102 年 4 月 19 日已逾 8 年，南投縣政府方於 102 年 4 月提送內政部都市計畫委員會審議，且尚未發布實施，辦理期間如遇未符原計畫內容之觀光建設需求，僅能以個案變更部分計畫內容辦理，且因未就計畫實質內容進行全面性檢討，亦造成計畫與實際發展需求間之落差，亟待導正。面對計畫區內用地管理機關眾多，且各事務主管機關對於土地管理及發展利用方向看法均存有差異，致協調過程耗時，缺乏效率，惟該特定區計畫對日管處而言，係為引導觀光建設，進而營造風景區整體風貌之依據，較其他事務主管機關更具重要性及迫切性，交通部允宜加強協調南投縣政府積極辦理，以為後續區域整體發展依據。

**(六)向山觀光旅館 BOT 案引發適法性爭議，惟日管處未積極與當地原住民妥善溝通，不利於觀光設施開發建設**

日管處為促進觀光發展及提升國際級住宿服務水準，於 92 年起規劃辦理日月潭向山觀光旅館 BOT 案，嗣原住民族基本法於 94 年 2 月 5 日施行，原民會並公布原住民族傳統領域土地調查成果，惟至 100 年 11 月 23 日該 BOT 案環境影響說明書初審第 1 次會議中，原民會始提出本案開發案用地位於上開原住民族傳統領域土地調查成果範圍內，嗣因「原住民族土地及海域法」尚未完成立法程序，原住民族傳統領域亦尚未劃定公告，引發本案是否適用原住民族基本法第 21 條等規定之爭議，經日管處提報觀光發展推動委員會協調處理，並於 101 年 8 月 1 日專案會議決議本案開發用地在原住民族傳統領域未依法劃定前，雖無原住民族基本法第 21 條之適用，仍請開發單位參酌該條立法精神，以召開說明會等方式與當地原住民溝通。惟未見日管處與原民會共同研議召開說明會妥善溝通，致 101 年 11 月 28 日本案環境影響說明書初審第 3 次會議，仍有因說明會出席原住民人數過少(僅 7 人到場)，引發代表性不足之爭議。由於原住民族保護區之觀光活動及開發行為，其具體之面積範圍、開發方式等，截至抽查日(102 年 4 月 19 日)

止，尚乏相關規範，各國家風景區涉及原住民族區域之開發建設，未來仍可能發生類似爭議，允宜妥擬因應方案或有效作為，期使觀光設施開發與特殊族群保護目標得以兼顧。

**(七)未落實對非合法旅宿業者之稽查及裁罰作業，亦未追蹤列管業者後續改善處理情形，致無法有效遏止及控管未合法營業情形，影響民眾旅宿安全與權益**

日月潭國家風景區主要觀光遊憩區域位於南投縣魚池鄉，南投縣政府依旅館業管理規則、民宿管理辦法等規定執行南投縣內旅館、民宿之管理與輔導，及依建築法辦理營建、消防設備管理等以維護旅宿安全。觀光局依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，對地方政府辦理旅館業及民宿管理輔導績效，實施定期或不定期督導考核。截至102年3月底止，魚池鄉內旅宿業者計有144家，其中非合法者計48家，占33.33%，另未投保公共意外責任險之家數46家，占31.94%，比率均偏高，南投縣政府未落實對非合法業者之稽查及裁罰作業，亦未追蹤列管業者後續改善處理情形，致無法有效遏止及控管未合法營業情形。又南投縣政府近2年度對旅館業及民宿稽查情形，100年度稽查172家次，101年度僅稽查27家次，未符合觀光局99年12月3日觀賓字第0990600658號函釋，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次之規定，顯示該輔導機制亦未發揮功能。另南投縣政府辦理建築物公共安全檢查業務，未全面清查該地區應辦理建築物公共安全申報之場所，並予以造冊列管，致無法確實掌握應辦理安全檢查申報場所之基本資料，對於因欠缺合法證明文件之旅館，亦未積極輔導業者補辦手續使其合法化，或另依據建築法相關規定查報違章建築，建築安全管理未臻完善；又該府所列管日月潭地區73家觀光旅館及旅館業者，有業者部分消防安全檢查項目不合格或無法檢查，或不合格及無法檢查項目逾時仍未完成改善之情形，皆影響民眾旅宿安全與權益，亟待正視問題並積極辦理。

## 參、機關回應情形

本案經交通部、林務局、南投縣政府及台電公司等單位針對前述查核結果與建議意見，研擬改進措施摘述如次：

**一、台電公司規劃採用雷射測速儀取締船舶超速**

經濟部標準檢驗局業於103年3月17日召開「船舶測速用雷射測速儀規劃納檢可行性座談會」，初步研議該技術可行，請台電公司持續規劃運用測速儀或其他方法取締觀光船舶超速。台電公司自103年10月1日起，配合「載客船舶聯合稽查作業」辦理船舶超速取締作業，維護搭乘民眾旅遊安全，打造優良的旅遊品質。

**二、南投縣政府已邀集各權責單位開會研商，並修正相關自治條例草案內容，以健全日月潭載客小船管理制度**

南投縣政府已積極邀集相關權責單位召開南投縣日月潭水域載客小船管理自治條例研商會議，並參照與會單位意見修正自治條例草案內容，儘速完成法案之制定程序。

**三、日管處已擬訂加速柴油船汰換策略，以達到日月潭船舶全面電動化目標**

日管處為加速推動電動船，已擬訂加速柴油船汰換策略，並納入「日月潭水域遊憩環境改善亮點計畫」中，在原有補助方案下，於103至104年度致力協調各水域、船舶相關單位修改相關法令，以達到柴油船禁止下水及禁止航行2階段目標，復於105至108年提高汰換誘因（交換及收購方案等），以達到日月潭船舶全面電動化目標。

**四、南投林管處已加強轄管國有林地之巡查工作，及積極輔導承租人改正造林**

南投林管處已加強轄管國有林地之巡查工作，以防範違規、違法情事發生。另林務局對於栽植違規作物之出租造林地部分，業依該局102年5月17日林政字第1021721408號函修正核定之「出租造林地逾期未續約案件處理作業規範」之相關規定，積極輔導承租人改正造林，俾辦理續約事宜。

**五、南投縣政府將儘速完成日月潭特定區都市計畫通盤檢討作業**

日管處委託南投縣政府辦理之「變更日月潭特定區計畫(第二次通盤檢討)案」，主要針對觀光發展

進行之通盤檢討。辦理期間已就日月潭地區觀光發展快速及政策變更等因素，調整原有規劃，著手辦理個案變更作業，並納入第二次通盤檢討案中進行討論，俟定案後儘速送內政部都市計畫委員會審議。

**六、日管處原住民族文化與觀光發展資源共同管理會邀請邵族及布農族委員召開會議，建立共同管理機制**

「交通部觀光局日月潭國家風景區管理處原住民族文化與觀光發展資源共同管理會」已積極邀請邵族及布農族委員召開會議，建立共同管理機制，推動日月潭國家風景區內有關原住民文化及觀光之發展業務。另向山觀光旅館 BOT 案引發適法性爭議部分，環評說明書已有條件審查通過。

**七、觀光局已督促南投縣政府加強旅宿業管理及落實檢查工作**

觀光局已督導南投縣政府加強旅宿業查核，對於未合法旅宿業列管追蹤，並分析其未合法原因，積極輔導業者合法或歇業，對涉及旅客住宿安全之建築、消防及公共責任保險部分，加強管理及落實檢查工作。

## 肆、後續改善情形

本案經審計部第一廳、第四廳、教育農林審計處、交通建設審計處及南投縣審計室追蹤交通部等機關研提改善措施執行結果，分述如次：

**一、經濟部標準檢驗局明確規定得使用車輛測速設備量測船舶船速，台電公司舉發 15 件船舶超速案並移送水利署裁處**

台電公司於 103 年至 104 年間已舉發 15 件船舶超速案並移送水利署裁處；經濟部標準檢驗局配合日月潭水庫超速取締所需，於 104 年 11 月 16 日修正度量衡器檢定檢查辦法，以明確規定得使用車輛測速設備量測船舶船速。

**二、南投縣政府已制定南投縣日月潭水域載客船舶營運管理自治條例，報經交通部核定於 105 年 8 月 17 日施行**

南投縣政府為維護水域秩序、公共安全，增進公共利益，促進日月潭水域遊憩發展及維持航運、碼頭船隻出入秩序，已制定南投縣日

月潭水域載客船舶營運管理自治條例，報經交通部核定於 105 年 8 月 17 日施行，該條例已就行駛定時定點航線(交通船)或區域，票價、租金及經營方式，各碼頭設立單一售票窗口及連絡站(圖 8)等予以規範，並就聯合營運行為進行合理管制，以健全日月潭載客小船管理制度，有效解決載客船舶業者間之營運秩序與票價惡性競爭問題，並提升整體觀光品質。

圖 8　日月潭水陸交通聯合服務站




資料來源:南投縣政府提供。

## 三、105 年底電動船數量將增加為 18 艘，電動船班之服務型態，頗獲遊客好評

日管處截至 104 年底止，已完成補助 11 艘電動船(圖 9)，在該處協助業者行銷之下，截至 105 年 3 月底止，已有 7 艘電動船業者提出預約補助申請，預計至 105 年底電動船數量將增加為 18 艘。目前電動船班之服務型態，頗獲遊客好評。

## 四、林務局已擬具計畫以因地制宜方式實行造林，並就違規租地部分，已改正造林或收回租地計 13.98 公頃

林務局已擬具「尚未完成造林之國有林出租造林地處理方案暨執行計畫」，針對尚未完成造林之租地，以因地制宜方式，由農民選擇租地面積之 30%以均勻、塊狀或帶狀方式，實行造林，並以 105 年 1 月 1 日起至 107 年 12 月 31 日止，為期 3 年實施，完成者換訂 9 年 1 期契約。另截至 104 年底止，針對日月潭國家風景區內列管之 16 筆違規租地，總計面積 15.62 公頃，已改正造林或收回者共 8 筆(合計面積 13.98 公頃)，其餘南投林管處將依

圖 9　105 年 1 月 8 日電動船聯合啟航



資料來源：交通部觀光局提供。

據上開處理方案之規定，持續輔導承租人改正造林。

**五、日月潭特定區(第二次通盤檢討)計畫已公布實施**

日管處委託南投縣政府辦理之「變更日月潭特定區計畫(第二次通盤檢討)案」，業於104年1月27日經內政部都市計畫委員會第844次會議決議通過，並由南投縣政府於104年6月25日公布實施，作為後續區域整體發展依據。

**六、原住民族文化與觀光發展資源共同管理會已召開5次會議，獲致各界對未來觀光發展之建議意見**

「交通部觀光局日月潭國家風景區管理處原住民族文化與觀光發展資源共同管理會」迄104年底止，共召開5次會議，就「布農族3村部落觀光推展聯盟組織章程」、「發現巴庫拉斯-布農族老部落自然遺址探索旅遊路線」、「日月潭地區部落觀光培訓計劃暨旅遊書籍案」、「日月潭原住民族部落音樂暨舞蹈展演計畫」及「日月潭原住民族地區觀光推動計畫」等議題進行討論，以獲取各專家學者及部落族群委員對日月潭原住民地區未來觀光發展之建議意見。另截至104年底止，向山觀光旅館BOT案，正著手辦理水土保持、都市設計審議及建照申請等事宜。

**七、南投縣政府已輔導20家旅宿業者合法化，且魚池鄉地區合法旅宿家數及比率已逐步提升**

南投縣政府近3年度(102至104年度)為全面輔導業者合法經營，並提升其服務品質，共舉辦12場講習會，已輔導20家旅館及民宿合法化。另該府依據發展觀光條例第37條第1項規定，對旅宿業經營者之經營管理、營業設施，加強實施定期或不定期檢查。其中魚池鄉地區(含日月潭地區)近3年度(102至104年度)分別稽查旅宿業39家次、55家次及49家次，分別裁罰8家次、14家次及7家次，裁罰金額分別為94萬元、115萬及25萬元，合計，稽查143家次、裁罰29家次、裁罰金額234萬元(詳表2)。經統計南投縣魚池鄉地區(含日月潭地區)合法旅宿業家數由102年度之109家增加為104年度之119家，合法旅宿業比率由102年度之70.32%提高為104年度之74.84%（詳表3)，合法旅宿業家數及比率已逐步

提升，有效改善旅宿業經營環境。

**表2　南投縣政府稽查南投縣魚池鄉地區旅宿業情形表**

單位：%、新臺幣千元

| 項目＼年度 | 合計 | 102 | 103 | 104 |
|---|---|---|---|---|
| 稽查家次 | 143 | 39 | 55 | 49 |
| 裁罰家次 | 29 | 8 | 14 | 7 |
| 裁罰比率 | 20.78 | 20.51 | 25.45 | 14.29 |
| 裁罰金額 | 2,340 | 940 | 1,150 | 250 |

資料來源：整理自南投縣政府提供資料。

**表3　南投縣魚池鄉地區旅宿業家數統計表**

單位:家

| 年度 | 合計 | 旅　館 | | | 民　宿 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 小計 | 合法營業 | 非法營業 | 小計 | 合法營業 | 非法營業 |
| 102 | 155 | 27 | 20 | 7 | 128 | 89 | 39 |
| 103 | 156 | 27 | 19 | 8 | 129 | 98 | 31 |
| 104 | 159 | 28 | 20 | 8 | 131 | 99 | 32 |

資料來源：整理自南投縣政府提供資料。

## 伍、結語

國際最高審計機關組織(International Organization of Supreme Audit Institutions，簡稱INTOSAI)於西元1977年利瑪宣言(Lima Declaration)指出，政府審計為任何管理制度下不可或缺的一環，審計本身並非最終目的，而是為了及早發現違反法令規定，及財務管理未具經濟、效率、效果性等情事，俾利及時督促採取改正行動、促使相關人員負責、督促研謀預防措施，或至少降低發生的可能性。

本案運用「情境故事法」互動式回饋概念，使參與查核之審計人員得以迅速融入查核情境，並加入跨域治理觀念，針對本次調查對象設計開放式調查問卷，據以研提水域活動管理事務等方面整體性及區域性建議意見，有顯著成果，從而對民眾生活產生正面影響。在審計效果性方面，相關審計作為業經受查機關參採，進行重要或創新之管理改革，改善相關業務之作業流程，訂定相關法令規定，提升施政效能；在效率性方面，「情境故事法」互動式回饋概念，迅速發掘問題癥結，提升審計工作效率；在經濟性方面，以開放式調查問卷方式，節省查核成本與時間；在促進社會公平正義方面，經積極督促台電公司、南投縣政府及日管處妥適處理船舶違規超速，取締未合法旅宿業，維護遊客旅遊安全。經交通建設審計處查核揭露於102年度中央政府總決算審核報告；另對於水域活動管理事務等缺失事項，亦已獲交通部等機關具體回應，並積極研謀相關改善措施。

未來，審計機關除將持續追蹤本案辦理成效外，對於政府其他重要施政工作，亦將持續扮演監督(oversight)、洞察(insight)及前瞻(foresight)的治理角色，並促進行政機關之透明與確保課責機制之建立，暨針對計畫之經濟、效率及效果性，提出改進意見，以協助行政機關聚焦於未來的挑戰，並本「獨立、廉正、專業、創新」之核心價值，「善盡審計職責，發揮監察功能」之使命，持續審核監督，發掘問題癥結，提出建議意見，期達成審計機關「實踐優質審計服務，創造最大審計價值」與「提升政府施政績效，促進政府廉能政治」之願景，實現審計機關成為對社會人民生活改善產生正面影響機關之目標。

# 審計部專案審計報告

## 日月潭國家風景區觀光資源整合及執行情形

編　者：審計部
發行人：林慶隆
查核團隊：審計部交通建設審計處洪嘉憶、曹燕君、武廉魁及第一廳、第四廳、教育農林審計處與臺灣省南投縣審計室相關人員
出版者：審計部
地　址：10058 臺北市中正區杭州北路 1 號
電　話：(02)2397-1366
網　址：http://www.audit.gov.tw
印刷者：曦望數位設計印刷庇護工場
地　址：10864 臺北市萬華區西園路二段 261 巷 12 弄 44 號
電　話：(02)2309-2815
經銷處：五南文化廣場
地　址：40042 臺中市中區中山路 6 號
電　話：(04)2226-0330
國家書店松江門市
地　址：10485 臺北市中山區松江路 209 號 1 樓
電　話：(02)2518-0207
出版年月：中華民國 105 年 12 月初版
定　價：新臺幣 100 元整
ISBN：978-986-05-1123-9　　GPN：1010502726

著作權管理訊息：
著作權人：審計部
＊欲利用本書或部分內容者，須徵求著作權人同意或書面授權



# 回饋單

**您好：**

**審計部為持續提升審計工作之價值與效益，誠摯地邀請您填寫這份回饋單，讓我們瞭解您對本專案審計報告的想法與建議。填寫完後，請傳真至 02-23977889。您所填寫的資料不會對外公開，請安心作答。**

- 報告名稱：NAO-105-25 日月潭國家風景區觀光資源整合及執行情形
- 性別：□男 □女
- 您的身分：□公部門(□行政機關□立法機關□監察院□審計機關) □媒體工作者 □私部門 □學術單位 □一般民眾 □其他：_____
- 從何處取得此份報告：□審計機關或人員贈閱 □審計部全球資訊網 □圖書館 □書店 □其他：_____

1. 您覺得此份報告是否具有價值：□是 □否

   _____

2. 您覺得此份報告對您幫助最大的地方是：

   _____

3. 您覺得此份報告可以再增加或減少哪些內容，使其更具可讀性：

   _____

4. 您認識對此份報告可能有興趣的人（請提供電子郵件信箱）：

   _____

5. 其它建議：

   _____



# 審計機關之使命、願景及核心價值

## 使命(Mission)

善盡審計職責　發揮監察功能

## 願景(Vision)

實踐優質審計服務　創造最大審計價值

提升政府施政績效　促進政府廉能政治

## 核心價值(Core Value)





獨立・廉正・專業・創新

ISBN 978-986-05-1123-9
9 789860 511239

GPN：1010502726
定價：新臺幣100元
NAO-105-25