

調 查 報 告

壹、案由：露營活動已成為國人休閒的新風潮，惟國內露營場地四處林立，似無明確之主管機關及專責法令規範，致露營區品質良莠不齊，不但破壞環境生態，更影響旅遊安全。究現行法令及管理機制對於露營場地之經營、民眾安全與業者管理等規範是否周延，容有瞭解之必要案。

貳、調查意見：

案經本院函詢行政院消費者保護處、交通部暨所屬觀光局、行政院農業委員會(下稱農委會)、教育部、內政部營建署、經濟部水利署、桃園市政府、新竹縣政府、苗栗縣政府及宜蘭縣政府等機關，辦理相關露營場地實地履勘及座談，並邀請專家辦理諮詢會議，且詢問相關主管人員，業已調查竣事，調查意見列述如下：

一、露營風氣蓬勃發展且竄升為國人熱門休閒活動，行政院允應居於主導者地位，針對露營活動及管理所涉及之法規及各部會主管權責，建立溝通協調整合機制，加強協調督導，促使露營活動朝正向發展，以保障人民生命財產之安全。

(一)按交通部組織法第5條第7款、第8款及第9款規定，路政司掌理事項包括：觀光事業籌設、規劃及觀光資源開發之策進事項，觀光事業建設、管理、經營之監督事項，及其他有關鐵路、公路及觀光事項。同法第16條，交通部設觀光局；其組織以法律定之。依據交通部觀光局組織條例第2條第1款規定，該局掌理觀光事業之規劃、輔導及推動事項，均有明文。經查行政院消費者保護會105年10月26日第49次會議，針對「露營場地安全聯合查核結果」主席裁示：

「露營活動及場地安全之主管機關迄今尚未臻明確，請行政院消費者保護處於1個月內開會研商指定主管機關……於陸域休閒活動共通性管理規範訂頒前，仍請農委會、內政部及交通部協助相關地方政府督導業者依相關法規改善。」嗣經行政院政務委員張景森105年11月25日召開協調指定露營活動之主管機關會議作成結論：露營等類此之戶外活動，政府宜採低度管理方式，提供基本安全規範、避免不必要的干擾，促使其正向發展。露營應可從「活動」及「場地」兩面向區分其管理權責。一、露營可增進國內觀光休閒旅遊之發展，故露營活動之推廣、輔導及協助相關措施，由交通部（觀光局）主政。二、有關露營場地之管理、安全規範及土地開發行為等事宜，由各目的事業主管機關本於權責管理，合先敘明。

- (二) 針對露營業者大部分屬非合法經營，交通部觀光局應如何研訂相關法令規範，以輔導業者合法申請一節，詢據交通部觀光局106年9月20日觀技字第1064001159號函復本院略以：「依發展觀光條例第2條第1項第1款規定，觀光產業係指有關觀光資源之開發、建設與維護。但露營活動非屬前述條例授權之業務範圍，且露營活動具有教育、訓練或休閒等多種目的，休閒者多以體驗親近大自然體驗為主，與登山、健行、戶外踏青等休閒活動屬性較為相近，異於觀光旅遊性質，另舉凡閱讀書報……野餐等亦屬休閒活動，皆非本局負責主管，顯見休閒活動不等同於從事觀光旅遊。又設置露營場地涉及多元管理法規，除應先考量符合其土地使用管制規則外，後續之場地開發及設置，仍應依區域計畫法、水土保持法、山坡地保育利用條例、農業發展條例、森

林法、環境法規、建築法等相關法令，向當地縣市政府申請開發，縣市政府相關權責單位亦應做好審查及現場管理稽查工作，同時並由其法令主管部會督導，避免業者濫砍濫挖或破壞環境，以減少民眾於未合法場地從事露營場地活動致發生危險情事。」

(三)另本院107年3月14日詢問交通部暨所屬觀光局相關主管人員後，該局提報建議事項：「露營場經營者申請登記時主要困難為『位處農牧用地內未申請休閒農場之獨立露營場』無法輔導，建議中央農業主管機關適度放寬休閒農場(附設露營場)之申請條件，並建議中央區域計畫(或國土計畫)主管機關，考量農牧用地等土地使用管制規定在安全範疇內有條件適度放寬得設置露營場。……且本局礙於行政體系及層級，協調整合前述輔導事宜，確有困難。至於非法開發山坡地、農牧、林業用地破壞表土等行為，經盤點現行法令計有區域計畫法、水土保持法、山坡地保育利用條例、森林法等多種法律可規範，並非無法可管，建議各該法律系統主管部會督導地方政府落實執法。」又本院詢據專家學者諮詢意見略為：「露營業的主管機關卻在交通部觀光局及教育部間互推……交通部觀光局打算把露營活動視為高爾夫球性質，建議由教育單位為主管機關……。」

(四)國內旅遊是觀光產業重要基石，近年來各縣市露營區如雨後春筍般出現，復因網路分享接觸大自然的露營熱潮、戶外露營設備功能的開發改良、觀光休閒產業的多元化，更引發具有親子教育、休閒育樂及戶外健康等特性的露營活動深受國人歡迎。惟現行露營業者多屬非合法經營，露營活動及場地設置

及管理涉及許多部會主管權責及相關法規，由交通部觀光局的行政層級負責協調農委會、內政部、交通部、教育部、經濟部及行政院原住民族委員會等部會與各縣市政府，建立溝通協調整合機制，確屬力有未逮。行政院於105年11月25日召開協調會議指定觀光局為露營活動之主管機關以來，該局於106年9月20日仍稱露營活動非屬該局之業務範圍，且露營活動等休閒活動，皆非該局負責主管；迄至本（107）年3月14日時觀光局仍稱礙於行政體系及層級，協調整合露營之輔導事宜，確有困難。且迄今該局對於露營活動之推廣、輔導及協助等相關措施亦無明顯進展。爰此，行政院既已決定露營活動宜採低度管理方式，提供基本安全規範、避免不必要的干擾，促使其正向發展。惟露營活動之推廣、輔導及協助，以及露營場地之管理、安全規範及土地開發行為等，涉及諸多中央部會與地方政府主管權責及相關法規，似非觀光局之機關層級所能勝任，宜由行政院建立中央與地方及中央各部會間之溝通協調與整合機制，加強協調與督導，俾促使各相關機關通力合作，使露營活動及場地管理儘快步入常軌。

（五）綜上，露營風氣蓬勃發展且竄升為國人熱門休閒活動，行政院允應居於主導者地位，針對露營活動及管理所涉及之法規及各部會主管權責，加強協調督導，促使露營活動朝正向發展，以保障人民生命財產之安全。

二、行政院允應針對露營活動及相關產業類型所涉及之相關法規，訂定自我檢核表供業者參據，並儘速配合檢討修正，由中央政府訂定一致性規範，供地方政府及民間業者遵循，俾利公部門執法及促使露營業者合

法經營。

- (一)按農業發展條例第9條：「中央主管機關為維護農業發展需要，應配合國土計畫之總體發展原則，擬定農業用地需求總量及可變更農地數量，並定期檢討。」又同條例第63條：「直轄市、縣(市)主管機關應依據各地區農業特色、景觀資源、生態及文化資產，規劃休閒農業區，報請中央主管機關劃定。休閒農場之設置，應報經直轄市或縣(市)主管機關核轉中央主管機關許可。第1項休閒農業區之劃定條件、程序與其他應遵行事項，及前項休閒農場設置之輔導、最小面積、申請許可條件、程序、許可證之核發、廢止、土地之使用與營建行為之管理及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。」係依土地使用管制原則，經編定為農業用地後，即應配合作農業生產或相關設施使用，故配合國土綜合發展計畫之國土規劃原則，考量農業發展政策需要，因應農業部門計畫發展所需之農地總量而劃定農業用地，中央主管機關得會同各目的事業主管機關，評估分期可變更使用之農業用地數量。又農業應隨社會經濟發展之變遷，其經營型態而有所改變，配合隔週週休二日之實施，休閒農業為未來農業發展方向之一，政府應予以鼓勵推廣，對於休閒農場之設置，亦宜輔導管理。又休閒農場之設置依申設面積及經營內容之不同，分為涉及土地變更編定及未涉及土地變更編定二種，涉及非都市土地變更編定者，可設置住宿、餐飲等休閒設施，係經中央主管機關許可，未涉及非都市土地變更編定者，亦與農地使用之管理有關，而由直轄市或縣市政府輔導管理。另依據休閒農業輔導管理辦法第19條第1項第15款：休閒農場得設置「露營設施」休閒農業

設施。同辦法第10條第1項前段規定：「設置休閒農場，其農業用地面積不得低於休閒農場面積90%，且不得小於0.5公頃。」是以休閒農業既為農業之轉型，申請設置休閒農場之土地，應以農業用地為主，明定休閒農場農業用地面積不得低於90%，且不得小於0.5公頃，並應以從事農業經營為目的，俾符合農業發展條例所定義休閒農業之意旨。

(二)有關露營場地之土地使用分區管制，若位處都市計畫用地則依由各直轄市或縣市政府之都市計畫規範；若在國家公園範圍內則依國家公園法屬於遊憩區、一般管制區得做露營用地或野外育樂用地；若位處非都市計畫土地則依內政部「非都市土地使用管理規則」，僅丙種建築用地、遊憩用地、農牧用地、林業用地、養殖用地等5種使用地類別得做露營場地使用。國內露營場地現況以所列資料甚為完整的著名之「露營窩網站」¹106年11月份約1,757筆露營場地資料為參考基準，案經內政部地政司及農委會²所提相關露營場地之土地使用分區統計資料(如下表1)。涉及「丙種建築用地」及「遊憩用地」之露營場計有61件；涉及「農牧用地」及「林業用地」之露營場計有1,288件，其中位於休閒農場部分有31件登記為合法附設露營設施，另有64件為未合法休閒農場，另範圍內無位於「養殖用地」之露營場地。另據觀光局查復，前述1,757筆露營場地符合可輔導申請露營場經營者計有428筆，占24.36%。其中涉及「丙種建築用地」及「遊憩用地」之非都市土地計61筆，涉及「農牧用地」及「林業用地」之非都

¹ 露營窩網址 URL(Universal Resource Locator) <https://rvcamp.org/>

² 內政部 106 年 11 月 24 日內授中辦字第 1060445037 號函及農委會 106 年 12 月 7 日農輔字第 1060246781 號函、106 年 12 月 13 日水保監字第 1061814595 號函。

市土地且已設置休閒農場計95筆，涉及都市土地則有272筆。不符合土地管制法令規定無法申請設置露營設施場地之露營場地計1,329筆，占75.64%。再細分成受限於「農牧用地」及「林業用地」土地管制法令規定，難以輔導設置休閒農場之用地，係因未能通過設置許可之最小土地面積門檻，即休閒農場用地面積不得小於0.5公頃（5,000平方公尺）之規定，計有1,193筆（占67.9%）為最大宗。

表1、露營場地所在土地使用分區概要表

土地使用分區		件數
都市土地		272
非都市土地	丙種建築用地	42
	遊憩用地	19
	農牧用地	1,109
	林業用地	179
	其他（國土保安、水利用地等）	136
合計		1,757

資料來源：本院綜整

(三)有關多數露營業者無法合法經營部分，學者專家於本院諮詢會議中表示：「……業者不是不申請合法，但土地使用分區的管制，目前業者用地有八成屬林業用地及農牧用地，區域計畫法內限規範土地使用，休閒農場內有露營場地規範，卻限制十分之一的使用限制。……露營業者不去申請，是因為申請了也因未能符相關法令，不會准。」觀光局亦於本院詢問後補充資料中坦認：「現階段地方政府輔導露營場經營者合法化，受限於『農牧用地』及『林業用地』土地管制法令規定（占67.9%），在中央農

業主管機關未檢討修正『休閒農業輔導管理辦法』適度放寬休閒農場（附設露營）之申請條件或中央區域計畫（或國土計畫）主管機關適度放寬農牧用地等土地使用管制規定前提下，依現行法令難以解決無法解決輔導露營場經營者合法之瓶頸。」是以，政府擬將露營活動及場地設置納入管理，據以保障人民生命財產安全及維護自然景觀、水土保持之完整，然而，相關法令的限制肇致絕大多數的露營業者均難以接受輔導或申請合法經營，非合法營業業者充斥，反致令民眾權益有受損害之虞。

- (四)再者，觀光局於107年5月9日發布「露營場管理要點」，除露營場位於國家公園、國家風景區、森林遊樂區、國軍退除役官兵輔導委員會所屬農場、休閒農場、觀光遊樂業或其他依相關法令劃設之經營管理地區，依各該目的事業主管機關相關管理規定辦理外，前揭管理機關未訂有相關管理規定者，得適用露營場管理要點規定辦理。該局並公布「判別符合土地使用管制之露營場參考流程圖」、「露營場申請標準作業流程圖」，以落實露營遊憩活動教育宣導之效果。是以，觀光局之「露營場管理要點」雖提供如何判別符合土地使用管制之作業流程及申請標準作業流程，使露營業者申請有所依循。惟該管理要點規定「露營場開發及經營涉及土地使用、開發利用、環境保護、水土保持、建築管理、消防管理、衛生管理或其他相關事宜者，應依各該相關法規規定辦理。」無助於輔導非法露營場地設置之合法化，且該管理要點未訂有罰則，對於未依該管理要點規定內容辦理者並無強制拘束力。
- (五)據本院赴數個露營區場地現場履勘及蒐集部分縣市政府相關意見，發現各露營區樣態及業者面臨的問題均不一致。觀光局除公布前揭「判別符合土地使用管制之露營場參考流程圖」、「露營場申請標準作業流程圖」外，宜依現

有法令規定及標準，訂立露營業者自我檢核表，讓業者充分瞭解該表表列之相關規定，並自我檢核，作為評估積極進場或退場之依據，以促進露營業朝正向發展。

- (六) 綜上所述，露營場地之土地使用分區管制部分，中央政府應制定明確的國土政策方向，讓露營產業有所依循而朝正向發展，而非任由各地方政府無所適從，或放任不法業者投機取巧，方能避免大規模開挖整地而破壞水土保持。露營風氣蓬勃發展且竄升為國人熱門休閒活動，多數露營業者卻因法令規定而未能合法經營。行政院既已決定將露營活動及場地設置納入管理，宜依現有法令規定及標準，訂立露營業者自我檢核表，讓業者自我檢核，作為評估進場或退場之依據。又允應針對露營活動及相關產業類型所涉及之各部會相關法規，儘速配合檢討修正，並由中央政府訂定一致性規範，供地方政府及民間業者遵循，俾利公部門執法及促使露營業者合法經營。

三、行政院允應督促所屬儘速盤點及公布全國露營場址相關資訊，對現有嚴重破壞水土保持及生態環境，影響生命安全之個案應加強取締、裁罰或移送偵辦；對於違規情節輕微，且未影響環境或安全之未合法露營業者，宜積極輔導、管理，並促其改善。

- (一) 國內旅遊是觀光產業重要基石，近年來露營休閒活動受國人歡迎，各縣市露營區如雨後春筍般出現，帶來新的商機，然因缺乏有效且一致性管理，導致露營業者品質良莠不齊，且政府長期以來對露營活動及場地管理未予正視，未能彙整及揭露露營區相關資料，民眾亦無法獲取足夠資訊。民間為因應此一潮流所帶來的商機，網路上有彙整較為完整之露營區資訊，如前所述，參據國內著名的「露營窩網站」於106年11月份即公告約1,757件合法及非合法露營場地資訊供民眾查詢。該網站建置全臺露營區(營地)資料庫，可依條件、地圖、景點等多重組合，直接點

選搜尋符合露營場地的基本資訊，且可參考熱門瀏覽營地排行或評分列表，更提供全球衛星定位導航的位置座標，可規劃行車交通路線，滿足露營愛好者社群網路服務的功能與用途。然查，觀光局迄至107年1月15日始於官方網站設置「露營專區」，提供民眾正確的露營資訊，陸續公布983家露營區名單彙整表，其中包含70家涉及違法占用公有土地或違反土地使用原則，且彙整農委會提報違反森林法、休閒農業輔導管理辦法之19家露營場；經濟部公布位於「山崩與地滑地質敏感區」之229家露營場參考資料；財政部國有財產署提供占用國有非公用土地，依「國有非公用不動產被占用處理要點」追收使用補償金，並移送警察機關偵辦竊佔罪責之24家露營場；以及內政部營建署提供違反合國家公園法設置之27家露營場等資訊。爰此，為保障消費者知的權益及活動安全，行政院允應督促所屬權責機關加速盤點全臺露營區，公開揭露資訊，使民眾能有正確之抉擇。

(二)復查，大眾傳播媒體屢屢報導露營業者開山整地、破壞山林及水土保持之違法案件，非合法之露營場地如雨後春筍般不斷出現，除與是項活動盛行，業者有利可圖有關外，亦與相關權責機關怠於取締有關。學者專家於本院諮詢會議中表示：「政府有法不執行，或沒有嚴格執行，業者一窩蜂，沒依法申請也沒取締，那大家不申請有樣學樣，政府也不會來取締，政府是睜一眼閉一眼，反正不來申請是業者的責任。事實上業者申請了也不會准，因為要符合法令，業者不願花錢去依法改善提出申請。而政府是只要不出事，沒人檢舉，也就裝做看不見。」本院調查期間，觀光局參照露營窩網站106年11月10日所列1,778處露營場地點位資訊，針對環境敏感區位，重新套疊土石流潛勢溪流影響範圍62處及特定水土保持區25處，以及3年內衛星影像變異點29處，已製作清冊及調查表格，函請當

地縣市政府依法查處。農委會水土保持局與臺灣高等檢察署合作，規劃辦理山坡地濫墾聯合查緝作為，並配合該署研訂「檢察機關查緝河川盜(濫)採砂石及濫墾(殖)山坡地破壞水土保持相關案件執行方案(草案)」，該署並於106年12月20日邀集森林、水利、水土保持及司法、警政等機關召開「強化查緝河川盜(濫)採砂石及濫墾(殖)山坡地破壞水土保持作為」研討會，除將前開方案(草案)於會中提出討論並獲修正通過，後續臺灣高等檢察署將報法務部核定後再實施；另農委會水土保持局於會中就露營場地開發涉及破壞水土保持議題提出討論，尋求檢察機關協力辦理。臺灣高等檢察署亦以107年1月15日檢文允字第10710001170號函請農委會水土保持局轉知各縣市政府如發現露營場地有違法開發使用，涉及刑事責任者，請移送該管地方檢察署偵辦。是以，露營業者如非法開發山坡地、農牧及林業用地，嚴重破壞表土或竊佔國土等行為，依現行法令有區域計畫法、水土保持法、山坡地保育利用條例、森林法等多種法律可予以規範，並非無法可管。且行政院政務委員張景森於105年11月25日召開協調指定露營活動之主管機關會議作成結論，已指定露營活動之推廣、輔導及協助相關措施，由交通部(觀光局)主政；有關露營場地之管理、安全規範及土地開發行為等事宜，由各目的事業主管機關本於權責管理，因此，各目的事業主管機關及縣市政府責無旁貸，對於違法情節嚴重之露營業者均應依法加強取締、裁罰或移送偵辦。

(三)另本院於現場實地履勘發現，部分非合法露營業者在合法民宿旁小面積的平坦空地增設露營區供民眾利用，目的在於民眾可選擇入住民宿或以露營方式投宿，盥洗及衛浴利用民宿設備，既無涉及安全問題，亦無開挖整地、破壞水土保持疑慮，惟該露營區卻屬非法。詢據觀光局於本院詢問後補充說明表示，該局以露營窩網站106年11月

份約1,757筆資料為參考基準統計結果，符合可輔導申請露營場經營者高達428筆，占24.36%其中涉及「丙種建築用地」及「遊憩用地」之非都市土地計61筆，涉及「農牧用地」及「林業用地」之非都市土地且已設置休閒農場計95筆，另涉及都市土地則計有272筆。爰此，非法露營場地既然有多數可經由輔導促其合法經營，且觀光局亦已發布「露營場管理要點」，提供露營場申請標準作業流程，相關權責機關允應就違規情節輕微且未涉及活動安全者加強輔導，促其改善，俾提供民眾安全舒適且合法的露營場域。

- (四)綜上，行政院允應督促所屬儘速盤點及公布全國露營場址相關資訊，對現有嚴重破壞水土保持及生態環境，影響生命安全之個案應加強取締、裁罰；對於違規情節輕微，且未影響環境或安全之未合法露營業者，宜積極輔導、管理，並促其改善。

參、處理辦法：

- 一、調查意見函請行政院督同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、內政及少數民族委員會、財政及經濟、教育及文化委員會聯席會議處理。

調查委員： 方萬富

陳慶財

蔡培村