

## 議題研析

一、題目：「日租套房」管理問題探討

二、所涉法律：發展觀光條例、旅館業管理規則、民宿管理辦法

三、探討研析

- (一) 據近日報載，觀光局統計國內觀光旅館、一般旅館及民宿等合法旅宿業者達 1 萬 1,490 家，各縣市政府列管在案之非法旅宿業者約 3,000 家；2014 至 2017 年底，非法旅館家數則從 411 家增加到 608 家。其中「日租套房」是近幾年興起之一種旅宿型態，在自由行與輕旅行蔚為風尚的時代潮流下，日租套房挾其房型風格多樣，臨近重要交通樞紐，價位較同地區旅館相對低廉，並可透過網路訂房等優勢，對於追求低房價、高 CP 值之旅遊客群，已然成為其主要旅宿選擇。惟日租套房多未經合法登記營業，因而衍生諸多社會問題及消費糾紛；非法業者透過國際網路訂房平台行銷，對國內合法旅宿產業亦造成相當大之衝擊。
- (二) 按發展觀光條例第 2 條第 8 款「旅館業」，係指「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。」；第 9 款「民宿」，則指「利用自用住宅空閒房間，結合當地人文、自然景觀、生態、環境資源及農林漁牧生產活動，以家庭副業方式經營，提供旅客鄉野生活之住宿處所。」查日租套房係以日租方式對不特定人提供住宿服務及收取費用，實質上已涉上開「旅館業」或「民宿」之經營，依同條例第 24 條、

第 25 條之規定，應向地方主管機關申請登記，並領取登記證及專用標識後，始得為之。又日租套房通常隱藏於都會公寓大樓及都市鬧區民宅，且登記「租賃業」或假借「民宿」之名營業。惟一般房屋租賃係指將房屋租與他人使用收益並收取租金<sup>1</sup>，與日租套房之提供不特定人住宿並收取服務費用，仍有不同；且依民宿管理辦法第 3 條規定<sup>2</sup>，都會鬧區亦難申設「民宿」。因此，都會地區「日租套房」縱以「租賃業」登記或「民宿」之名營業，殆仍未符法令規定而屬非法旅宿業。

(三)「日租套房」固因時代與社會需求而興起，然亦引發諸多社會問題，如火災、一氧化碳中毒或窩藏通緝犯、販毒、偷拍等公安或犯罪事件；二房東改裝日租套房轉租謀利、廣告不實、詐騙等消費糾紛事件。另外，未與合法業者公平負擔納稅義務及影響當地住民隱私與居住安寧等，也是各國政府關注與查察之重點。主管機關除應積極查緝非法業者並修法遏阻其透過網路媒體行銷之不當投機行為外，亦應充實相關旅宿資訊提供消費者自主運用，以導正市場交易秩序並保

---

<sup>1</sup> 民法第 421 條規定：「稱租賃者，謂當事人約定，一方以物租與他方使用收益，他方支付租金之契約。前項租金，得以金錢或租賃物之孳息充之。」

<sup>2</sup> 民宿之設置，以下列地區為限，並須符合各該相關土地使用管制法令之規定：

一、非都市土地。

二、都市計畫範圍內，且位於下列地區者：

(一) 風景特定區。

(二) 觀光地區。

(三) 原住民族地區。

(四) 偏遠地區。

(五) 離島地區。

(六) 經農業主管機關核發許可登記證之休閒農場或經農業主管機關劃定之休閒農業區。

(七) 依文化資產保存法指定或登錄之古蹟、歷史建築、紀念建築、聚落建築群、史蹟及文化景觀，已擬具相關管理維護或保存計畫之區域。

(八) 具人文或歷史風貌之相關區域。

三、國家公園區。

障消費者權益。此外，鑒於外國法例對於日租旅宿產業亦有相關規範，我國有無參採修法之必要，似可再作研議。

#### 四、建議事項

##### (一) 查緝非法業者，修法規範廣告媒體行銷

不合法之「日租套房」，既未經公共安全設施檢查，亦未依法投保公共安全意外責任險，對於社會公安及消費者權益已成為重大隱憂。主管機關除應依發展觀光條例第 55 條之 2 規定鼓勵民眾踴躍檢舉並加強執法擴大查緝外，對於非法業者利用廣告或媒體行銷之商業投機行為，亦宜採取相關處置措施，促令廣告媒體業者停止散播非法業者之營業資訊，以遏阻其宣傳源頭，避免損及消費者權益並維護產業競爭秩序。爰建議修正發展觀光條例第 55 條之 1 規定（按：增訂第 2 項）為：「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，處新臺幣三萬元以上三十萬元以下罰鍰。（第 1 項）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散布、播送或刊登前項訊息者，主管機關應令其停止散布、播送或刊登；未停止散布、播送或刊登者，處新臺幣一萬元以上五萬元以下罰鍰，並得按次處罰。（第 2 項）」

##### (二) 充實旅宿資訊，加強消費者維權教育

消費者保護法第 5 條明定：「政府、企業經營者及消費者均應致力充實消費資訊，提供消費者運用，俾能採取正確合理之消費行為，以維護其安全與權

益。」因此，相關主管機關除積極查處非法「日租套房」並追蹤列管輔導使其合法經營外，亦應適時公告非法業者名單，並充實合法旅宿產業相關資訊，提供消費者自主運用，以維護其人身及財產安全有關權益。

### (三) 研修相關法制，因應共享經濟治理需要

共享經濟之時代浪潮來襲，如何因應相關市場之治理需要，已成各國政府難以迴避之課題與挑戰。鑒於日租旅宿產業之管理，日本、法國、英國已採限制一定營業日數之立法規範方式；我國有無參採修法或研議制定相關專法（或基本法）之必要，似可再作研酌。

撰稿人：彭文暉

「日租套房管理問題探討」書面意見表

單位：立法院法制局

提供日期：2018/07/04

姓名：傅朝文

職稱：助理研究員

聯絡分機：8645

經審查提供意見如下：

- 一、依行政罰法第 3 條規定：「本法所稱行為人，係指實施違反行政法上義務行為之自然人、法人、設有代表人或管理人之非法人團體、中央或地方機關或其他組織。」換言之，受行政罰之行為人，須以實施違反行政法上義務行為作為前提。一般而言，媒體業者對訊息或其提供者之身分合法性，宜有法律明定，始負檢查義務。本案中所稱廣告物、出版品、廣播、電視、電子訊號、電腦網路或其他媒體業者，如欲處其行政罰，宜先明確其不得為未取得觀光旅館業執照者傳播營業訊息之行政法上義務，罰鍰處分之構成要件始為完整。
- 二、具體之修法方式，可參照健康食品管理法第 15 條第 1 項：「傳播業者不得為未依第七條規定取得許可證之食品刊播為健康食品之廣告。」及同法第 24 條第 4 項：「傳播業者刊播違反第十五條第一項規定之廣告，或未依前項規定，繼續刊播違反第十四條規定之廣告者，直轄市、縣（市）政府應處新臺幣十二萬元以上六十萬元以下罰鍰，並應按次連續處罰。」等立法例修正之。
- 三、另本案中所稱廣告物、出版品、廣播、電視、電子訊號、電腦網路或其他媒體業者，建議參照健康食品管理法、食品安全衛生管理法等規定採用「傳播業者」之用語。