

觀光餐飲業

台灣經濟研究院 倪浩軒助理研究員

一、產業範疇

根據「發展觀光條例」，觀光產業指有關觀光資源之開發、建設與維護，觀光設施之興建、改善，為觀光旅客旅遊、食宿提供服務與便利及提供舉辦各類型國際會議、展覽相關之旅遊服務產業。照條例的定義，觀光產業範疇相當廣泛，不僅包含一般認知的旅遊、食宿等服務，還包含了會展、觀光資源開發、觀光設施興建等。再根據交通部觀光局編製的「台灣地區觀光衛星帳」，其定義的觀光特徵產業包含住宿服務業、餐飲業、陸上運輸業、航空運輸業、汽車租賃業、旅行業、藝術娛樂及休閒服務業，可以發現觀光衛星帳內的觀光特徵產業已較條例內的觀光產業範疇限縮。而為了更進一步聚焦，本文探討的觀光餐飲業包含住宿服務業、餐飲業、旅行業、以及陸上運輸業內的汽車客運業。

介紹住宿服務業、餐飲業、旅行業、汽車客運業的內涵。根據民國100年第9次修訂的行業標準分類，住宿服務業定義為從事短期或臨時性住宿服務之行業，有些場所僅提供住宿服務，有些場所則提供結合住宿、餐飲及休閒設施之複合式服務。餐飲業定義為從事調理餐食或飲料提供現場立即消費之餐飲服務之行業。餐飲外帶外送、餐飲承包等服務亦歸入此類。旅行業定義為從事旅行及相關代訂服務之行業，如安排及販售旅遊行程（食宿、交通、參觀活動等）、提供旅遊諮詢及旅遊相關之代訂服務等。提供導遊及領隊服務亦歸入此類。汽車客運業定義為從事以汽車運輸旅客之行業。

二、整體產業概況

（一）產值

根據行政院主計處的國民所得統計觀察住宿及餐飲業近年來的生產總額，2009年的生產總額為4,754.6億元，產值占服務業GDP比重為2.94%。住宿及餐飲業的生產總額近3年沒有絕對數值的成長，甚至還有

微幅下滑，但產值占服務業 GDP 比重逆向微幅上漲。由於國民所得統計中沒有旅行業和汽車客運業的細類別統計，故利用 95 年工商普查資料，拆解出支援服務業中旅行業所占比例以及陸上運輸業中汽車客運業所占比例，再據此估算出旅行業和汽車客運業的逐年生產總額及產值。如此可以得出符合本文觀光餐飲業範疇的統計，則 2009 年觀光餐飲業的生產總額為 6104.9 億元，產值占服務業 GDP 比重為 3.97%。而近年趨勢和住宿餐飲業類似，生產總額沒有成長甚至微幅下滑，但產值占服務業 GDP 比重微幅上升。然而值得注意的是，無論是觀光餐飲業或是住宿餐飲業，2009 年占服務業 GDP 比重和 2000 年相比都是微幅下滑。說明了近 10 年台灣觀光餐飲業發展和整體服務業相比仍然較慢。

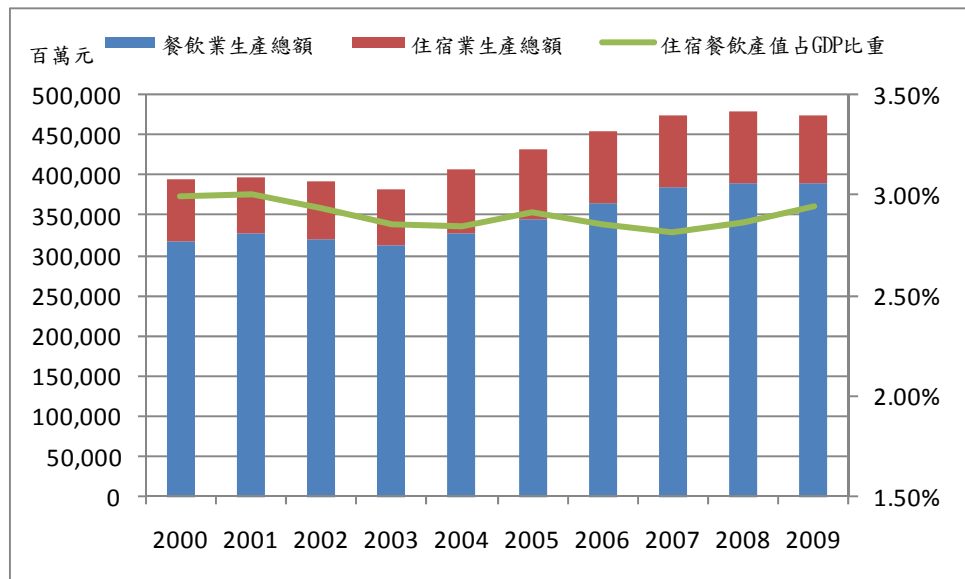


圖 1 近 10 年住宿餐飲業生產總額與 GDP 占比

資料來源：行政院主計處。

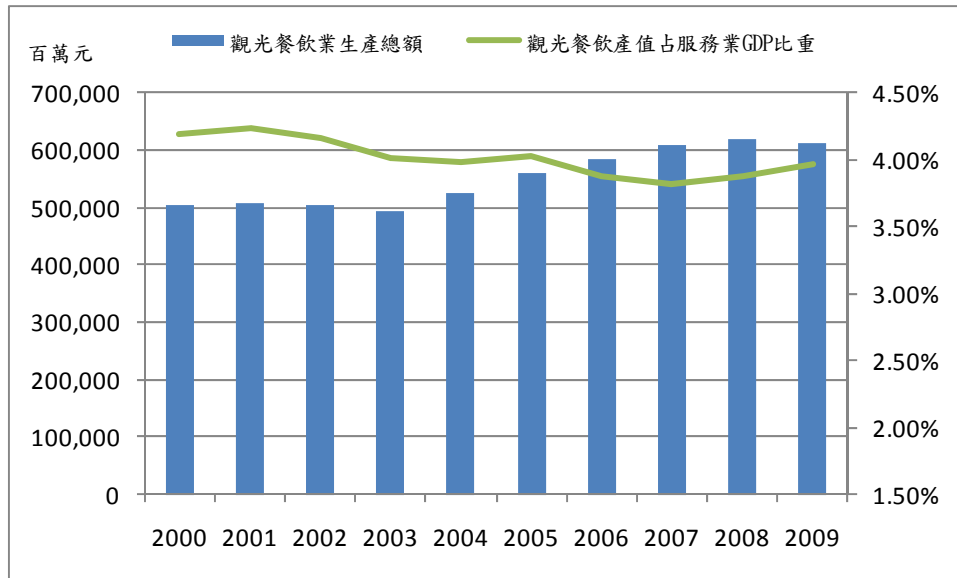


圖 2 近 10 年觀光餐飲業生產總額與 GDP 占比

資料來源：行政院主計處，工商普查資料；本研究自行計算。

(二) 就業

根據主計處薪資及生產力統計，住宿及餐飲業、旅行業、汽車客運業中的公共汽車客運業和其他汽車客運業，加總的近年受僱人數和占服務業受僱人數比如下圖。2010 年時受僱人數 328,644 人，占服務業比重約 9%。觀察近 10 年的趨勢變化，受僱人數和占服務業比重均持續增加，受僱人數從 2001 年的 201,583 人上升到 2010 年的 328,644 人，占服務業比重從 2001 年的 6.9% 上升到 2010 年的 9%，不過近年增加的幅度有放緩的跡象。

本文定義的觀光餐飲業範疇中，計程車客運業屬於自營業者，在受僱人數統計中並沒有包含計程車駕駛人數。因此要評估觀光餐飲業的就業情況，還應將計程車駕駛考慮進去。根據交通部最新一期 2009 年的計程車營運狀況調查，台灣地區計程車有 88,589 輛。交通部每兩年進行一次計乘車營運狀況調查，根據最近 10 年的調查結果，計程車數量從 1999 年的 109,809 輛，持續減少到 2009 年的 88,589 輛。計乘車駕駛人數應也隨之逐年減少，但仍是相當大的就業人口。

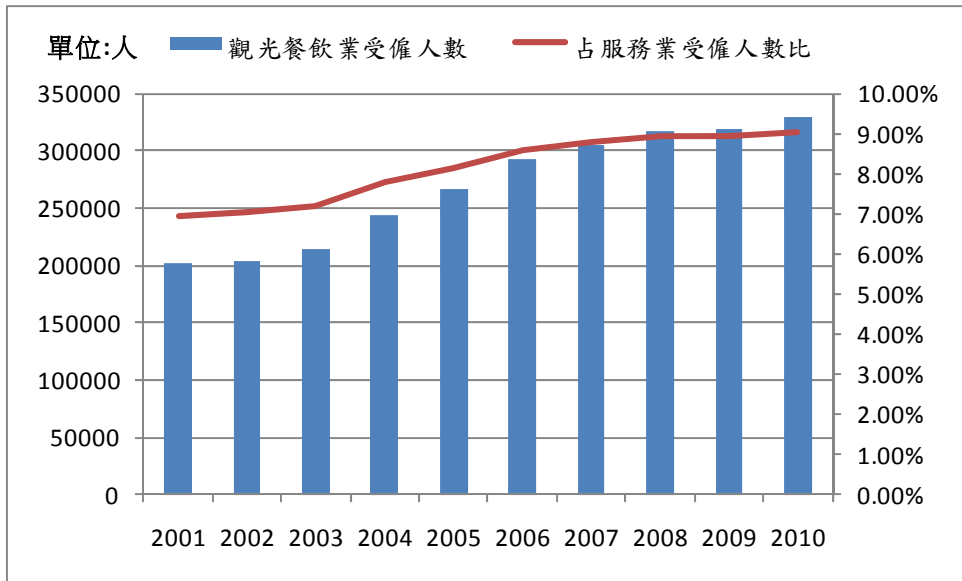


圖 3 近 10 年觀光餐飲業受僱人數與成長率

資料來源：行政院主計處。

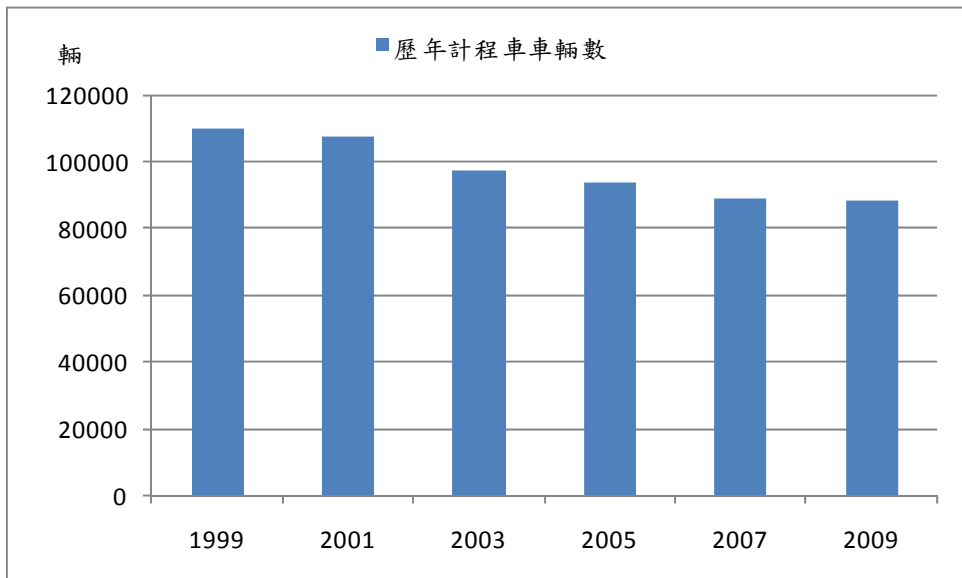


圖 4 近年台灣地區計程車車輛數

資料來源：交通部統計處。

三、細產業概況

(一) 住宿服務業

根據最新一次 2006 年的工商普查，住宿服務業的企業共有 4,511 家，從業員工 53,465 人，各項收入總額約 865.7 億元，各項支出總額約 770.6 億元，和 2001 年相比都呈現增加的情況。附加價值率 2006 年為 52.61%，2001 年為 54.47%，附加價值率小幅下降。而勞動報酬占生產淨額的比重 2006 年為 63.88%，2001 年為 67.99%，勞動報酬占比亦小幅下降。

表 1 2001 年和 2006 年工商普查住宿服務業企業經營概況

	2001 年	2006 年	變動率
企業單位數(家)	3,559	4,511	26.7%
從業員工人數(人)	48,059	53,465	11.2%
使用土地面積(平方公尺)	5,226,000	7,958,294	52.3%
使用建築物樓地板面積(平方公尺)	7,377,000	9,033,242	22.5%
各項收入總額(千元)	69,229,000	86,566,321	25.0%
各項支出總額(千元)	65,649,000	77,062,866	17.4%
勞動報酬支出(千元)	20,340,054	23,263,508	14.4%
生產總額(千元)	67,223,000	80,875,481	20.3%
生產毛額(千元)	31,063,748	42,547,957	37.0%
實際運用資產淨額(千元)	309,465,000	360,528,277	16.5%

資料來源：行政院主計處，2006 年和 2001 年工商普查；本文自行計算。

根據觀光局觀光旅館統計月報，住宿服務業提供的服務可分為客房、餐飲、其他三部分。客房服務主要來自於外籍旅客，餐飲還包括婚宴、尾牙等客製化的專屬方案，其他服務則是像清洗衣物、精品銷售、一般商務服務等。2010 年，客房服務占營收比重達 45.1% 是最主要的營收來源，餐飲占比 41.91% 次之，其他占比為 13%。過去 3 年餐飲服務是最主要的營收來源，但 2010 年由於來台旅客增加，客房服務成長，壓縮了餐飲服務的比重。總體而言，客房和餐飲服務相加可超過 85% 的營收，而客房和餐飲的收入也大致相仿，都是住宿服務業的主要收入。

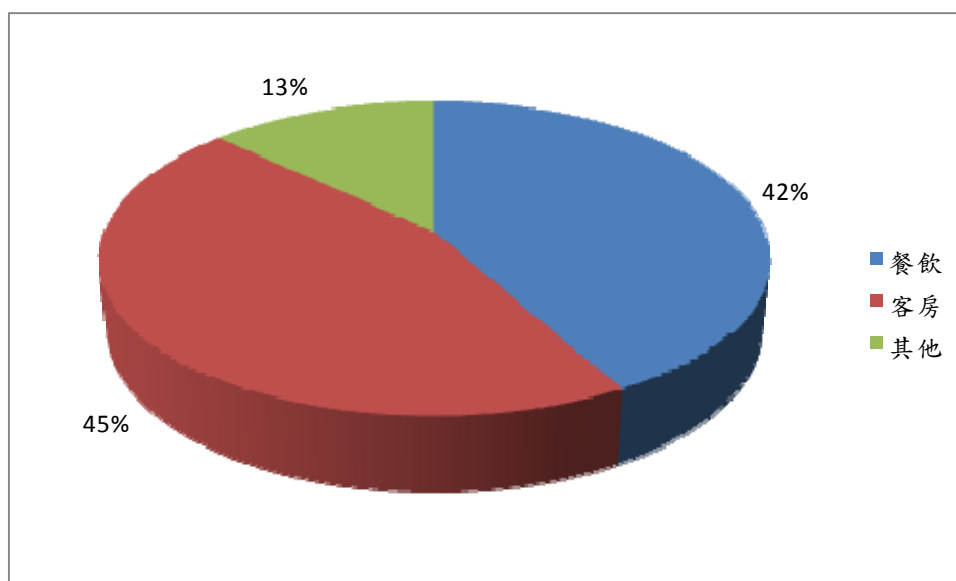


圖 5 2010 年台灣住宿服務業產品/服務比重

資料來源：觀光局觀光旅館營運統計月報。

(二) 餐飲服務業

根據最新一次 2006 年的工商普查，餐飲服務業的企業共有 83,837 家，從業員工 269,460 人，各項收入總額約 3038.4 億元，各項支出總額約 2697.1 億元，和 2001 年相比都呈現增加的情況。附加價值率 2006 年為 48.86%，2001 年為 44.98%，附加價值率小幅上升。而勞動報酬占生產淨額的比重 2006 年為 67.88%，2001 年為 63.32%，勞動報酬占比亦呈小幅上升。

表 2 2001 年和 2006 年工商普查餐飲服務業企業經營概況

	2001 年	2006 年	變動率
企業單位數(家)	83,837	58,484	-30.2%
從業員工人數(人)	269,460	202,247	-24.9%
使用土地面積(平方公尺)	6,913,014	4,059,000	-41.3%
使用建築物樓地板面積(平方公尺)	8,740,008	6,712,000	-23.2%
各項收入總額(千元)	303,846,944	255,560,000	-15.9%
各項支出總額(千元)	269,712,133	236,316,000	-12.4%
勞動報酬支出(千元)	94,197,862	64,906,608	-31.1%
生產總額(千元)	297,974,029	242,847,000	-18.5%
生產毛額(千元)	145,589,665	102,554,288	-29.6%

實際運用資產淨額(千元)	469,111,889	429,096,000	-8.5%
--------------	-------------	-------------	-------

資料來源：行政院主計處，2006 年和 2001 年工商普查；本文自行計算。

根據經濟部統計處「批發、零售及餐飲業動態統計」的資料，2010 年各業別營業額占餐飲服務業的比重以餐飲業達 84.6% 最高，飲料店業占比 11% 次之，其他餐飲業為 4.4%。台灣餐飲服務業仍是以餐飲業為主流，營業額的比重遠遠超過其它類別的餐飲服務業。

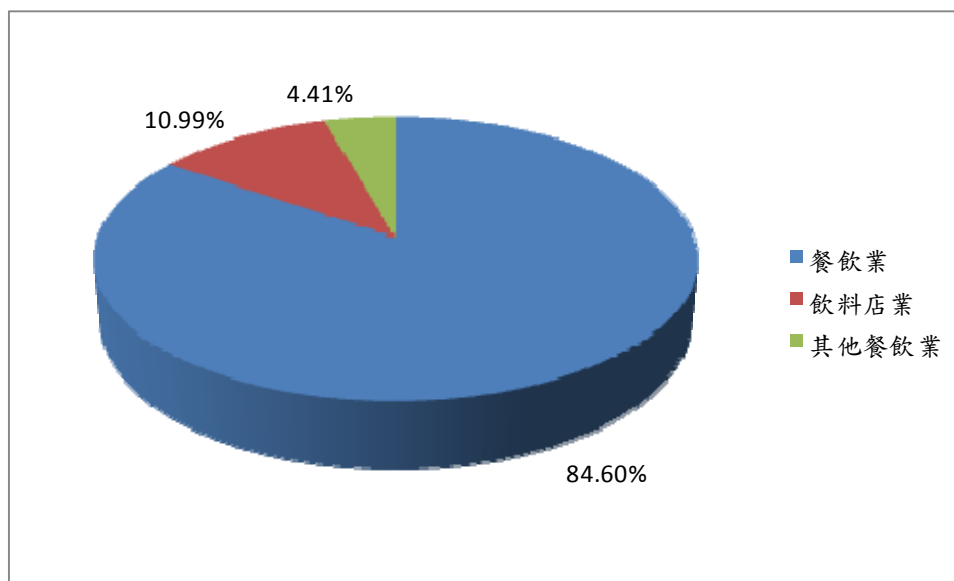


圖 6 2010 年台灣餐飲服務業各業別營業額

資料來源：經濟部統計處。

(三) 旅行業

根據最新一次 2006 年的工商普查，旅行業的企業共有 2,118 家，從業員工 23,219 人，各項收入總額約 333.7 億元，各項支出總額約 305.9 億元，和 2001 年相比都呈現增加的情況。附加價值率 2006 年為 57.87%，2001 年為 57.95%，附加價值率基本不變。而勞動報酬占生產淨額的比重 2006 年為 68.98%，2001 年為 69.34%，勞動報酬占比亦基本不變。

表 3 2001 年和 2006 年工商普查旅行業企業經營概況

	2001 年	2006 年	變動率
企業單位數(家)	1,708	2,118	24.0%
從業員工人數(人)	20,874	23,219	11.2%
使用土地面積(平方公尺)	71,000	84,336	18.8%
使用建築物樓地板面積(平方公尺)	306,000	364,663	19.2%

各項收入總額(千元)	24,156,000	33,375,281	38.2%
各項支出總額(千元)	23,254,000	30,595,980	31.6%
勞動報酬支出(千元)	8,452,000	10,147,778	20.1%
生產總額(千元)	23,517,000	27,080,270	15.2%
生產毛額(千元)	12,188,861	15,671,503	28.6%
實際運用資產淨額(千元)	53,275,000	62,546,808	17.4%

資料來源：行政院主計處，2006 年和 2001 年工商普查；本文自行計算。

台灣旅行業者服務項目主要包括：代辦出國手續、代售交通客票、代為安排交通工具、接待外國旅客及導遊、承辦國民旅遊。根據台經院產經資料庫資料，參考相關業者營收後，估計接待國外旅客及導遊業務占旅行業營收比重最高，約為 30%，代辦出國手續服務比重次之，約 27%，代售交通客票占營收 25%，代為安排交通工具服務占營收 10%，佔整體營收最低者則為承辦國民旅遊業務，估計比重僅約 8% 左右。

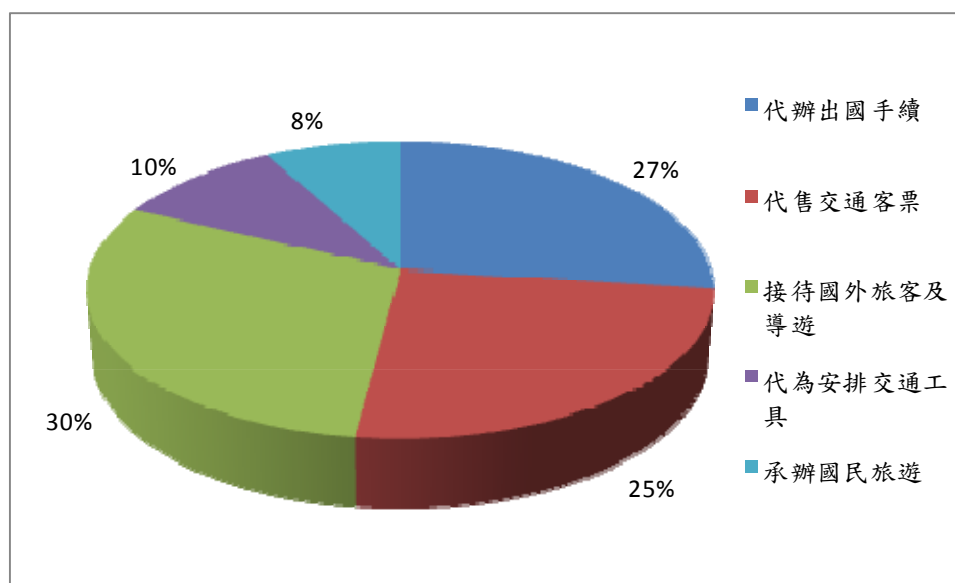


圖 7 2010 年旅行業產品/服務比重

資料來源：旅行業者；台經院產經資料庫估計。

依旅行社之業務型態加以分類，旅行業可分為綜合旅行社、甲種旅行社及乙種旅行社 3 類。根據交通部觀光局統計資料，2010 年甲種旅行社家數占總家數比重約 80% 居冠，綜合旅行社占總家數比重約 14% 次之，乙種旅行社占總家數比重 6% 最小。

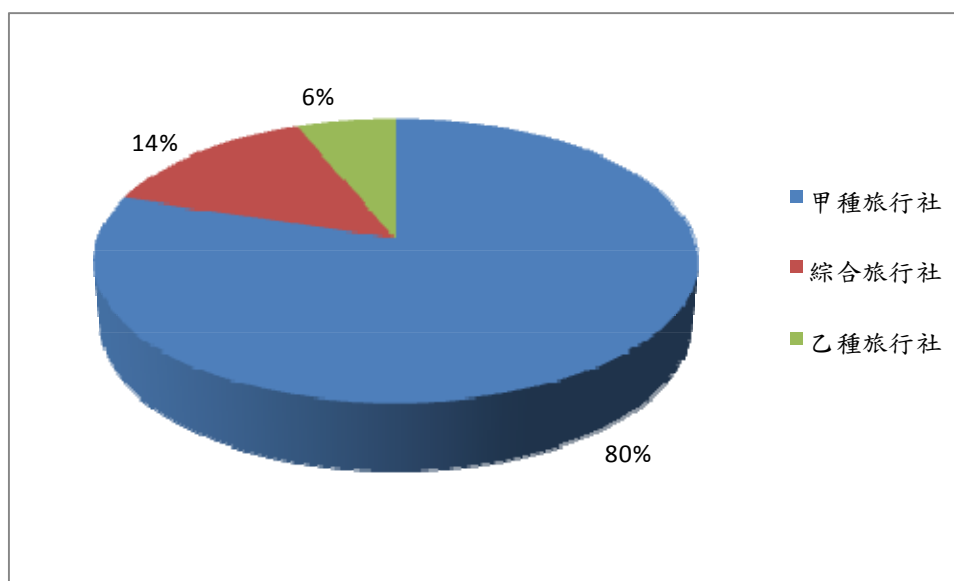


圖 8 2010 年各類旅行社家數比重

資料來源：交通部觀光局。

(四) 汽車客運業

根據最新一次 2006 年的工商普查，汽車客運業的企業共有 44,331 家，從業員工 122,954 人，各項支出總額約 853.9 億元，和 2001 年相比都呈現減少的情況。附加價值率 2006 年為 67.78%，2001 年為 71.96%，附加價值率小幅下降。而勞動報酬占生產淨額的比重 2006 年為 78.79%，2001 年為 80.28%，勞動報酬占比亦小幅下降。進一步觀察汽車客運業更細業別資料，顯示公共汽車客運業的生產總額和從業員工人數，在 2006 年和 2001 年相比是成長的，整體汽車客運業的從業員工人數和生產總額下滑是由於計程車客運和其他汽車客運業的衰退導致。

表 4 2001 年和 2006 年工商普查汽車客運業企業經營概況

	2001 年	2006 年	變動率
企業單位數(家)	50,526	44,331	-12.3%
從業員工人數(人)	128,213	122,954	-4.1%
使用土地面積(平方公尺)	1,867,307	1,794,442	-3.9%
使用建築物樓地板面積(平方公尺)	971,367	824,400	-15.1%
各項收入總額(千元)	83,194,575	88,280,810	6.1%
各項支出總額(千元)	92,880,044	85,392,264	-8.1%
勞動報酬支出(千元)	50,807,065	45,812,691	-9.8%

生產總額(千元)	87,946,151	85,791,504	-2.4%
生產毛額(千元)	63,283,734	58,148,438	-8.1%
實際運用資產淨額(千元)	223,625,400	166,142,805	-25.7%

資料來源：行政院主計處，2006 年和 2001 年工商普查；本文自行計算。

根據交通統計年鑑與交通部統計處台灣地區運輸倉儲及通信業產值調查報告，汽車客運業的營收服務可分為計程車客運、公路汽車客運、遊覽車客運、市區汽車客運。2009 年計程車客運營收占汽車客運業總營收比重約 64% 最高，公路汽車客運營收占比約 21% 次之，遊覽車客運營收占比約 12% 再次之，市區汽車客運營收占比約 3% 最低。計程車客運雖是汽車客運業營收中的最大宗，但觀察歷年數據顯示，計程車客運的占比從 2004 年的超過 70%，一路下滑至 2009 年的 64%。而除了計程車客運，其它服務的營收占比都呈現上升的趨勢。

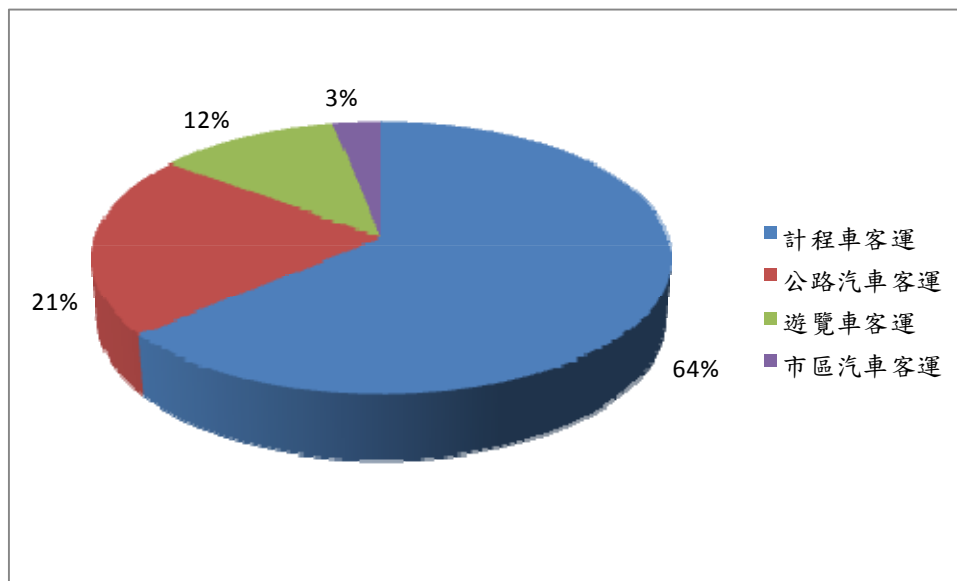


圖 9 2009 年汽車客運業各項服務營收比重

資料來源：交通統計年鑑、運輸倉儲及通信業產值調查報告。

四、觀光相關統計

評析觀光餐飲業，除了各業別的產業概況和資料外，觀光相關統計也是不可忽視的一環。因為觀光相關統計和觀光餐飲業的發展密不可分。觀察近 10 年我國觀光總收入資料顯示，2010 年觀光總收入大幅成長到 5,100 億元，但在此之前，從 2000 年起到 2009 年止，觀光總收入基本

沒有成長。而 2010 年觀光總收入大幅成長的來源是外匯收入的增加，和 2001 年相比，國人國內旅遊收入基本維持不變，成長完全是由外匯收入支撐，即來台外籍人士的增加是觀光總收入成長的原因，而來台外籍人士近年的成長主要是中國大陸來台旅客人數有大幅的增加。

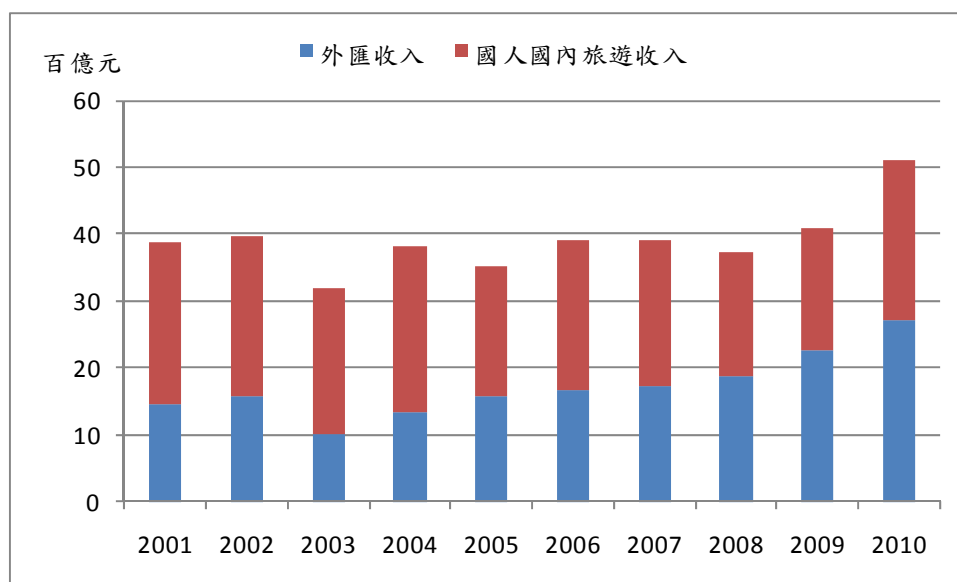


圖 10 近 10 年觀光總收入

註：2010 年為估計值。

資料來源：交通部觀光局。

觀察近 10 年來台旅客來源國家，過去 3 年中國大陸來台旅客大幅成長，在 2010 年中國大陸來台旅客超過 160 萬人次，不僅超越日本成為我國最大的旅客來源地區，而且占了總來台旅客人次約 30%，除了中國大陸外，港澳和東南亞地區來台旅客也呈現成長趨勢，歐美和韓國則維持平盤。

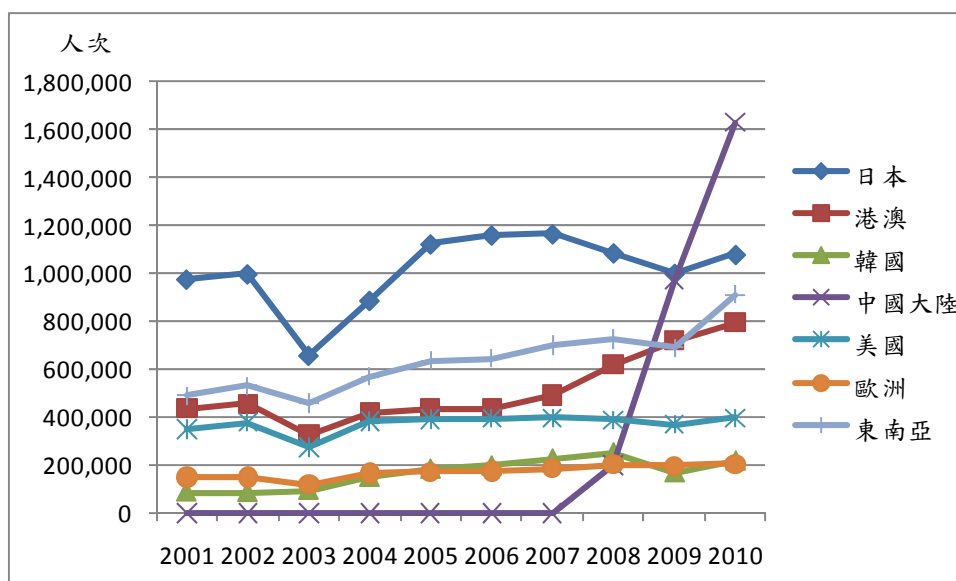


圖 11 近 10 年來台旅客分國家統計

資料來源：交通部觀光局。

根據交通部觀光局的 98 年來台旅客消費及動向調查，全體團體旅客每人每日平均消費支出約為 250 美元，其中購物費占了最大宗，約 43%，其次是旅館內支出費的 33%。日本團體旅客是亞洲旅客中平均消費支出最高的，每人每日可達到約 314 美元，且日本旅客旅館內支出費和旅館外餐飲費的支出比例都比全體平均高。反觀中國大陸團體旅客，每人每日平均消費支出約 232 美元，比全體平均低，但中國大陸的購物費支出占比將近合計支出的一半，因此中國大陸旅客的購物費支出反而變成旅客中最高的，比日本旅客還高。相對來說，中國大陸旅客旅館內支出和旅館外餐飲的消費金額偏低。

表 5 2009 年全體、日本、中國觀光團體旅客每人每日平均消費

居住地別		旅館內支出費	旅館外餐飲費	在台境內交通費	娛樂費	雜費	購物費	合計
全體	金額(美元)	82.77	18.85	17.25	20.93	1.81	108.45	250.06
	結構比(%)	33.1	7.54	6.9	8.37	0.72	43.37	100
日本	金額(美元)	125.54	28.08	24.87	31.7	3.15	100.88	314.22
	結構比(%)	39.95	8.94	7.91	10.09	1	32.11	100
中國	金額(美元)	68.9	14.78	14.62	17.29	1.21	115.31	232.11
	結構比(%)	29.68	6.37	6.3	7.45	0.52	49.68	100

資料來源：交通部觀光局；中華民國 98 年來台旅客消費及動向調查

五、現行政策與相關法令

（一）觀光拔尖領航方案

觀光業名列 2009 年政府規劃的六大新興產業之中，藉由觀光拔尖領航方案推動。方案規劃的願景為掌握「兩岸大三通」的新契機，透過兩岸航線增班及延遠權之拓展，發揮台灣樞紐地緣優勢以及特殊自然、人文與社經資源，使台灣成為「東亞觀光交流轉運中心」及「國際觀光重要旅遊目的地」。規劃的目標為在 2012 年，觀光外匯收入達到 90 億美金，觀光外匯收入占 GDP 比重超過 2%。

具體的行動方案則包括拔尖方案、築底方案、提升方案三類。拔尖方案中的主軸之一是魅力旗艦計畫，推出「區域觀光旗艦計畫」，打造 5 大區域觀光特色，並推動「競爭型國際觀光魅力據點示範計畫」及「觀光景點無縫隙旅遊服務計畫」，以創造具國際魅力的獨特景點及無縫隙旅遊資訊及接駁服務，營造國際觀光魅力旗艦景點及高品質的旅客服務。拔尖方案的另一主軸是國際光點計畫，找出具國際級、獨特性、長期定點定時、每日展演可吸引國際旅客之產品，供旅行社包裝或由交通部觀光局辦理國際宣傳推廣；另依區域特色，舉辦或邀請國際知名賽會、活動，行銷台灣，以收立竿見影之效。

築底方案中的主軸之一是產業再造計畫，為協助觀光產業轉型，改善並提升軟硬體設施臻於國際水準，規劃推動「振興景氣再創觀光產業商機計畫」、「觀光遊樂業經營升級計畫」、「輔導星級旅館加入國際或本土品牌連鎖旅館計畫」、「獎勵觀光產業取得專業認證計畫」及「海外旅行社創新產品包裝販售送客獎勵計畫」，以營造有利的經營環境，促進觀光產業加速升級與國際接軌。築底方案的另一主軸是菁英養成計畫，為培訓優秀觀光人才，除持續協調教育部鼓勵觀光相關科系及特殊語文科系在學學生，積極參與觀光產業實習、國際觀光活動推廣及接待等工作外，並持續加強觀光從業人員職前培訓與在職職能精進訓練，而為導入國際觀光產業經營管理職能，爰規劃推動「觀光從業菁英養成計畫」，薦送優秀觀光從業人員及國內大專院校觀光相關科系現任專任教師赴國外受訓，增進國際觀光人才專業素質與國際視野，並邀請重量級專家學者

參與國際專題研習營或論壇座談，以及補助開辦觀光產業高階領導課程，以提升觀光產業國際競爭力，並強化台灣觀光品質形象。

提升方案中的主軸之一是市場開拓計劃。為運用兩岸大三通之契機及未來國際航線延遠權之利基，讓台灣成為東亞觀光交流轉運中心，將積極拓展國際觀光市場，並思考突破行政機關較缺乏彈性之組織編制，將配合行政院組織再造期程，推動「成立『台灣國際觀光發展中心』計畫」，以延聘及培養優秀行銷、研發等國際觀光專業人才，積極拓展國際市場。提升方案的另一主軸是品質提升計畫，為營造友善旅遊環境，確保旅遊品質與安全，將在交通部觀光局既有預算內，持續以「顧客導向」思維，加強規範業者提供質優服務，除推動「旅行業交易安全查核制度」、「旅行購物保障制度」等措施，保障旅客消費權益外，亦將推動「星級旅館評鑑計畫」及「民宿認證計畫」，以提供高品質且具保障的旅遊服務。

（二）美食國際化

餐飲業名列 2010 年核定的十大重點服務業發展項目中，由美食國際化推動。鑒於台灣美食國際化需要較長時間之規劃與經營，政府應有一完整輔導措施，循序漸進帶領國內餐飲業者，建立品牌，將台灣美食推廣至國際，並以全世界為長期發展目標。美食國際化以「在地國際化」、「國際當地化」為發展策略，追求「世界美食匯集台灣」、「讓全球讚嘆的台灣美食」的願景，達到「國內外展店新增 3,500 家」、「創造至少 10,000 個就業機會」、「國際美食品牌新增至 50 個」、「培育國際化人才 1,000 人次」、「協助商機媒合 500 家次」、「促進民間投資 20 億元」目標。

具體的推動策略包括在地國際化和國際當地化。在地國際化的主軸之一為奠定國計畫展店基礎，以拓展國際餐飲市場為目標，成立國際化輔導團隊，運用科技技術提升業者服務能量，並提供輔導與資源協助，規劃培訓國際化餐飲人才，協助建立海外營運據點，以擴展我國餐飲營運版圖。另一主軸為培育台灣國際名廚，結合餐飲院校或民間協會辦理台灣美食廚師訓練與海外參賽培訓，透過篩選機制，選派得獎廚師參加國際廚藝競賽，爭取國際榮譽及聲望，並順勢行銷台灣美食。

國際當地化的主軸之一為國際展店支援輔導，透過專責的海外支援平台，進行海外投資調查與商情蒐集，並凝聚產官學等專業人員，協助台商進行海外展店與營運等輔導，提高台灣美食海外展店與成功機會。另一主軸為群聚台灣美食專區，針對主要國際城市，選擇具特色之區域，複製台灣美食商圈，塑造台灣美食特區意象。結合海外展覽等機會，進行商機媒合及形象推廣，拓展台灣美食海外市場。最後一主軸為海外行銷台灣美食，以台灣美食品牌為意象，在海外選擇適宜的展售與表演機會，深化推廣台灣美食之涵量。

（三）陸客自由行

兩岸於 2008 年簽訂《海峽兩岸關於大陸居民赴台灣旅遊協議》後，大陸已迅速成長為來台灣觀光客最主要的來源地區。在協議內文中明訂赴台旅遊以組團方式實施，採取團進團出，團體活動，整團往返。另外政府針對每日陸客數額、陸客停留期間、組團人數下限、旅行業者每日送件次數都有明確規範。交通部觀光局隨後訂定的《旅行業接待大陸地區人民來台觀光團體配額獎勵作業要點》規定，只要申請通過的績優業者將給予獎勵配額，不受每日陸客數額的限制，鼓勵優良業者同時進一步鬆綁陸客來台的規範。而於 2011 年 1 月 1 日起，陸客來台由每日 3,000 人次提高為 4,000 人次，更是加快大陸觀光客來台的腳步。

標誌大陸觀光客從團進團出晉升為個人自由行的《海峽兩岸關於大陸居民赴台灣旅遊協議修正文件一》及《海峽兩岸空運補充協議修正文件三》於 2011 年 6 月 22 日生效，隨後內政部公布了《大陸地區人民來台從事觀光活動許可辦法部分條文修正條文》，明確對陸客自由行的各種規範，例如每日受理申請數額為 500 人，每家旅行業申請接待數額不得超過 40 人，自由行陸客必須設籍於大陸地區北京市、上海市及廈門市，必須年滿 20 歲，若為在學學生則須年滿 18 歲，須具有新台幣 20 萬元以上存款或年工資新台幣 50 萬元以上。自由行陸客須由旅行業者代申請許可，由駐外館處和移民署審核，並由旅行業負責人擔任保證人。若發生陸客滯留未歸情事，則逾期停留 7 日內仍未歸者，第 1 人給予旅行業警

示，自第 2 人起，每逾期停留 1 人停止該旅行業辦理陸客自由行業務一個月，或旅行業願意扣繳保證金 10 萬元，則處罰停止。

六、產業建言

根據產業現況，以下列出數點具體建言，期望可使台灣觀光餐飲產業更加蓬勃發展。

(一)完善交通基本建設

觀光行為和交通脫不了關係，雖然交通建設不屬於觀光設施的範疇，但交通建設的良莠卻直接影響觀光產業的發展。交通建設是否完善具體可分為幾個層面觀察，首先是國際機場的環境。桃園國際機場的軟硬體設備和國際排名近年在國內成為話題，桃園國際機場整體機能的提升逐漸受到政府重視，隨著桃園國際機場公司的成立以及第一航廈的改建工程，未來桃園國際機場的整體轉運能力和品質應可提升，但較諸於近幾年大幅成長的來台觀光旅客數量，不免讓人扼腕，如機場提升的工作能早幾年推動，是否就可避免現在的陣痛期。尤其離機場捷運完工仍要數年，相當程度制約了目前國際機場到台北的客運功能。

再來是觀光景點的交通安全問題。阿里山的小火車出軌、蘇花高的交通意外、遊覽車翻覆，這些關乎觀光客基本生命安全的嚴重交通事故近年不止一次地反覆發生。試想，來台旅客抱著愉悅的心情飽覽寶島美麗的風土民情，但卻遭逢生離死別的噩運。以後是否還有意願再來台灣觀光？保障觀光客的人身安全是任何欲發展觀光產業地區的基本要求。

最後是大眾運輸工具網絡的健全。隨著陸客自由行的開放，這些觀光客「化整為零」在台灣進行深度遊覽，使用的交通工具也將由遊覽車改為捷運、公車等大眾運輸工具。然而目前除了台北市擁有完整的捷運和公車路網外，其他地方的大眾運輸機能都仍待提升。缺乏了健全的大眾運輸網絡，觀光客的深度遊覽也將受到限制。

綜上所言，交通基本設施完善的建言具體包括對國際機場的長期規劃和有計劃地提升軟硬體、轉運功能；反覆發生嚴重交通事故原因的排

除；大眾運輸工具路網的健全。

(二)觀光景點收費，應專款專用於觀光景點的維護和改善

經濟學的公共財理論中一條重要的基本原則為使用者付費。觀光景點無論是天然景觀或是人文遺產，其都具有明顯的公共財性質。因此基於使用者付費的原則，向觀光客收取費用，於學理上應是合情。在實務上可斟酌各景點的觀光效益，使用者付費並非向觀光客漫天要價，是據觀光景點帶給觀光客的效用，收取合理的費用。因此部分效益較低的景點，或是收取費用的行政成本太高的景點，仍應維持免費使用。但部分較熱門，觀光效益高的景點，則應收取合理的費用。

而收費的目的是為了觀光景點的維持和籌措投資的財源。台灣目前觀光景點的管理單位分佈於地方政府、交通部、文建會或其他專設的政府組織，無論管理單位歸屬，最重要的問題都是財源的穩健。這些管理單位若缺乏獨立自主的財源，觀光景點的維護就很容易受到政府預算的排擠而無法作到妥善，更遑論對觀光景點的長期投資和開發的計劃。而透過對觀光客收費，獲得的收入可由該管理單位專款用於維護和再投資，提升觀光景點的長期效益，回饋於民，同時保持觀光景點的活力。如此方為觀光產業發展的長遠之計。

(三)旅行社特許經營應以輔導代替管制

旅行社在台灣是特許行業，面對著較嚴格的進入管制。具體而言，旅行社的組織必須符合「發展觀光條例」中的旅行社管理條文，除了要符合經濟部商業司的公司設立條件和地方政府的營利事業登記外，還必須取得交通部觀光局核發的營業執照。而對於不同類型的旅行社，條文中明訂了實收資本額和增設新公司的增資下限，如綜合旅行社的實收資本額不得低於 2,500 萬元，每增設一家分公司需增資 100 萬元。同時旅行社必須繳納品質保證金，如綜合旅行社應繳的保證金為 1,000 萬元，而各類旅行社的業務經營範圍也有所規範。

旅行社之所以受到較嚴格的管制有其學理基礎，旅行社承辦國人出

國或國外人士來台業務，在國家安全上負有一定責任，這是必須以特許方式予以管制的原因之一。另外從經濟學的角度看，由於旅行社的行業性質是高度資訊不對稱的市場，消費者向旅行社購買旅遊服務時，對於產品的資訊認識遠不如旅行社，旅行社在擁有高度資訊優勢的情況下，有市場失靈的風險。像是帶團出國旅遊，旅行社和當地商家勾結，惡意安排價格灌水的購物行程等，消費者在資訊不足的情況下很難防範。而資訊不對稱的市場還可能出現劣幣驅逐良幣的情形，消費者缺乏資訊故一律以低價為考慮標準，長此以來造成有品質的產品退出，市場充斥劣質品。為了解決和避免這類問題出現，故有賴政府以特許方式，保障旅行社的品質。

但隨著時代變遷，近年情況已有所變化。由於網路的發達，消費者可藉著網路蒐集旅遊資訊，過去資訊不對稱的情況已有相當程度的改善。另外藉著網路技術的應用，越來越多網站開始涉入類旅遊產品的銷售業務，便利商店也可以販賣國內的機票、船票，以特許經營的方式對旅行社行業的進入管制，已經漸漸失去必要性。且在此同時，觀光作為一種越來越受到重視的產業，政府也應重新思考以輔導代替管制的特許經營。

例如現行對於旅行社增設新公司的增資規範，在網路應用普及的情況下是否合適；行業同業公會在行業管理和行業自律上的功能應予以肯定，政府將行業同業公會視為營利組織追討稅款是否恰當；旅行社的進入有高度管制，但網路上透過數位技術提供類旅行產品卻規範很少；以輔導產業發展的角度，傳統旅行社、便利超商、提供旅行資訊或類旅遊商品的網站應該可進行整合，將其全納入為觀光產業的價值鏈體系底下。

綜上言之，政府應從輔導產業發展思考，如何規範整體環境，促進產業更良好的向上提升，而不僅僅是管制業者的慣性思維。

(四)釐清遊覽車於發展觀光產業的權利和義務

發展大眾運輸條例明訂，大眾運輸係指具有固定路（航）線、固定

班（航）次、固定場站及固定費率，提供旅客運送服務之公共運輸。爾後列出市區汽車客運業、公路汽車客運業、鐵路運輸業、大眾捷運系統運輸業、船舶運送業、載客小船經營業、民用航空運輸業為條例適用的大眾運輸事業。遊覽車客運業非屬大眾運輸事業，由條例內文看應無疑義。

然而從觀光產業發展的角度看，遊覽車客運業卻負有不下於其他大眾運輸業者的義務和責任。如遊覽車的行車安全，駕駛的道路禮儀等，都和旅客的觀光體驗有直接的相關。況且遊覽車本來就是觀光團體普遍使用的交通工具，從觀光產業的價值鏈體系看，遊覽車是很重要的一個環節。

故，當遊覽車客運在觀光產業發展中扮演角色，負有不可推卸的責任和義務時，給予其相應的權利，即和其他大眾運輸事業享有平等的租稅優惠，應是可以考慮的事項。站在輔導觀光產業發展的立場，與其就法論法強調遊覽車客運業不屬大眾運輸事業，應考量遊覽車客運在觀光產業中的地位，而給予相應的待遇。所謂待遇不僅是租稅上的優惠，也可從觀光產業發展的角度，進一步規範要求業者提升其安全和品質、或是推出更便民的服務，如能釐清遊覽車客運業在發展觀光產業的應盡義務和應享權利，無論對遊覽車客運業者或整體觀光產業都將有正面的助益。

七、結論

觀光旅遊是政府提出的六大新興產業之一，然而從產業生產總額、產值占 GDP 的比重來看，觀光餐飲業近年沒有明顯的成長。不過由觀光總收入統計來看，受惠於來台旅遊人士的大幅增加，主要增加來自中國大陸和港澳地區觀光旅客，2010 年的觀光總收入有了很大的成長，這也說明了台灣發展觀光旅遊的潛力。但要把這股能量完全的發揮出來，仍需要在更多環節上作得更好。

因此建議政府注意交通基本設施的完善，具體像是國際機場的長期

規劃、連續重大交通事故原因的排除、地方大眾運輸工具網絡的建置；觀光景點收費，收入以專款專用形式用於觀光景點的維護和投資再開發；以輔導代替管制，重新思考旅行社特許經營的意義，創造更適合產業發展的環境；釐清遊覽車客運在觀光產業發展的權利和義務，規範其提供更佳服務的同時，也應給予其相仿大眾運輸工具的優惠。