

陸、結論與建議

本案經1年調查研究，並函請觀光發展之中央主管機關交通部提供相關卷證。另為實地瞭解地方政府、團體與協會及各國家風景區管理處就轄區範圍內之交通網絡與觀光景點結合、如何提升當地觀光產值情形，及所面臨課題及推廣觀光現況，爰辦理5場國內履勘，分別前往交通部觀光局（下稱觀光局）所屬北海岸暨觀音山國家風景區管理處、馬祖國家風景區管理處、日月潭國家風景區管理處、東部海岸國家風景區管理處、茂林國家風景區管理處轄區現地履勘，並與地方民間團體座談。另舉辦1場次專家學者、業者、機關諮詢、座談會議與國外考察。最後，於民國（下同）107年10月24日邀集行政院、交通部、經濟部、文化部、行政院農業委員會（下稱農委會）、原住民族委員會（下稱原民會）及觀光局等機關到院座談，復研析各機關歷次函復¹及蒐集相關文獻，整理與統合產、官、學資料，業已調查研究竣事。茲將結論與建議分述如后：

- 一、政府制定觀光政策，從西元2002年「觀光客倍增計畫」起至「Tourism2020臺灣永續觀光發展策略」，說明政府對觀光產業重視，形成產業與機關的助力與動力。惟我國「觀光政策」在全球觀光競爭力評比中屬落後項目，對於政策穩定性與明確性，攸關觀光整體發展，除重視觀光客數的增加外，亦要兼顧觀光景點遊憩承

¹ 資料來源：調卷機關查復資料（交通部107年5月1日交路（一）字第1078200210號函、交通部107年5月3日紙本資料-收文號：1070101295、107年10月12日交通部觀光局觀宿字第1070921274號函、交通部觀光局107年10月26日觀宿字第1070601305號函）；歷次履勘簡報與座談會紀錄相關資料（各國家風景區提供，分別為北部北海岸暨觀音山國家風景區管理處、離島馬祖國家風景區管理處、中部日月潭國家風景區管理處、東部東部海岸國家風景區管理處、南部茂林國家風景區管理處、交通部觀光局遊輪簡報、臺灣港務股份有限公司遊輪業務推動現況簡報）；出國考察資料（One Tambon One Product-OTOP，內政部社區發展廳、Thai Tourism Promotion towards Taiwan Market，泰國觀光局、駐泰國代表處文化組書面補充資料、駐泰國代表處提供資料2份，分別為監察委員訪泰參考資料與新南向臺泰好）；專家學者、業者、機關諮詢座談會議資料；座談會前提供資料（行政院、交通部、交通部觀光局、文化部、原民會、農委會、經濟部）

載量，維持觀光服務品質，以利長期觀光永續發展。

- (一)世界觀光組織(World Tourism Organization, WTO)在21世紀初期即預測，西元(下同)2020年全球觀光人口將達到15億人次，是前所未有的高峰。而吸納最多的前3個區域分別是歐洲、亞洲地區及美洲。而亞洲地區也已超越美洲成為全球僅次於歐洲吸引最多觀光客的區域，已達發展觀光條例第1條規定所揭櫫目的：「為發展觀光產業，宏揚傳統文化，推廣自然生態保育意識，永續經營臺灣特有之自然生態與人文景觀資源，敦睦國際友誼，增進國民身心健康，加速國內經濟繁榮，制定本條例。」
- (二)爰此，為達到發展觀光條例之目的，觀光政策之制定尤其重要，應順應世界潮流，因應內、外在環境變遷，在有限資源條件下，兼顧環境融合與永續觀光雙重條件，俾滿足民眾的需求與國家發展的需要。然所謂觀光政策意指²，一國或一地區為達成整體觀光事業建設之目標所從事的權威性價值分配及其所選擇之肯定或否定之行為。換言之，觀光政策必須將觀光資源透過觀光組織體以及觀光從業人員，依觀光目標，環境與策略做最適配置與運用，並平衡政治、經濟、社會與文化之需要以導向符合大眾生活品質的目的。爰政策目標包含經濟發展、社會文化、市場開發、資源保護與保育、人力資源整合，以及政府運作。另，政策擬訂³係政府在現存之限制條件與預判未來可能變遷之情況下，為

² 資料來源：行政院研究發展考核委員會(2010)。我國觀光發展政策之研究委託研究報告。受委託單位，世新大學。

³ 資料來源：觀光政策-觀光行政法規實務與理論，取自：http://www.google.com.tw/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=10&ved=2ahUKEwjM_ebyOMbeAhVKvrwKHdXSB1wQFjAJegQIABAC&url=http%3A%2F%2Fwww.wun-ching.com.tw%2Fimg%2FBooks_files%2FHT40-9789864302031-trial.pdf&usq=A0vVaw09GjHBXYoGkrS89pCwhwCE，頁4-20。

因應觀光需求與發展所提出之「指導綱領」。臺灣的觀光產業在21世紀初始，將以「掌握優勢」、「提高價值」、「創造品味」為前提，用宏觀角度來訂定策略，展現臺灣豐沛的觀光魅力，行銷全球。當觀光已成為亞洲區域炙手可熱的市場，亦被國家定位為重點產業之一，政府所研訂的觀光政策誠為重要，政策之良窳攸關整體發展，為扶持產業發展與發揮觀光資源永續效用的重要推手，應通盤適切的考慮。

(三)交通部擬訂之觀光政策，係以「打造臺灣成為觀光之島」為目標，回顧觀光政策制定，發現政府積極推行各項觀光政策過程，從「重要觀光景點建設中程計畫、2001年觀光政策白皮書、2002年觀光客倍增計畫、2002年臺灣生態旅遊年、2004年臺灣觀光年、2008-2009年旅行臺灣年、旅行臺灣感動100、旅行臺灣就是現在、觀光拔尖領航方案、觀光大國行動方案」，直至目前推行「Tourism2020-臺灣永續觀光發展方案(106-109年)、觀光新南向、花東地區整體觀光發展政策環評」。茲整觀光局2015-2017年施政計畫與重點：

- 1、2015至2016年：推動「觀光大國行動方案」、「重要觀光景點建設中程計畫」，深化「Time for Taiwan旅行臺灣 就是現在」的行銷主軸，以「優質、特色、智慧、永續」為執行策略，逐步打造臺灣成為質量優化、創意加值，處處皆可觀光的觀光大國。
- 2、2017年：研訂「Tourism 2020-臺灣永續觀光發展策略」，以「創新永續 打造在地幸福產業」、「多元開拓 創造觀光附加價值」為目標，透過「開拓多元市場、推動國民旅遊、輔導產業轉型、發

展智慧觀光及推廣體驗觀光」等5大發展策略，落實相關執行計畫，期藉由整合觀光資源，發揮臺灣獨有的在地產業優勢，讓觀光旅遊不只帶來產值，也能發揮社會力、就業力及國際競爭力。

(四)政策必須明確，主管機關才能放手執行，其他配合單位在協調上較沒有模糊地帶，另倘政策時程過長致執行人員更迭影響政策穩定性、政策隱含政治因素等，引起觀光政策相形見絀，觀光成敗重要的是政策。惟據世界經濟論壇(WEF)2017年的「世界旅遊競爭力」報告發現，臺灣排名第30名，其弱項之一即為觀光政策。以泰國為例，該國以觀光狀況來評估，不缺觀光客時，簽證費需收費；需要觀光客時，仍需辦理簽證，但簽證費則為免費，泰國觀光局表示：「發展觀光目標已不強調到訪人數(量)，而是品質增加(質)，觀光收入必須增加，正因為是國家經濟的一部分，也是我們一直努力的目標。」本次出國考察泰國時，駐泰國臺北經濟文化辦事處觀光組主任巫宗霖表示略以，泰國政府有明確政策與策略且用心經營，重質不重量，魅力泰國的觀光策略，從北到南、由豐到儉，不管奢華(高價)或廉價(低價)，泰國提供不同多樣化選擇，這也是觀光客成長原因。爰此，政府政策需具有市場遠見，理念有務實性與行動力，宜評估計畫期程避免淪為紙上談兵。

(五)綜上，政府制定觀光政策，從2002年「觀光客倍增計畫」起至「Tourism2020臺灣永續觀光發展策略」，說明政府對觀光產業重視，對產業與機關形成助力與動力。惟2017年我國「觀光政策」在世界經濟論壇(WEF)全球觀光競爭力評比中屬落後項目，故未來宜著重政策穩定性與明確性，政策之良

窳攸關觀光整體發展，除重視觀光客數的增加外，亦要兼顧觀光景點遊憩承載量，維持觀光服務品質，以利長期觀光永續發展。爰此，對於觀光在整體政策、定位與發展之制定皆亟應正視之。

二、世界經濟論壇發布「世界旅遊競爭力」，判斷各經濟體在觀光方面發展力與競爭力，指出我國觀光產業弱項指標項目，包含：服務設施、自然資源、觀光產業優先、環境永續等項目，相關單位應全面檢視，以更好觀光旅遊品質吸引旅客再訪意願，提升觀光整體競爭力。

(一)世界經濟論壇(World Economic Forum, WEF)固定兩年1次進行觀光競爭力指標(Travel & Tourism Competitiveness Index, TTCI)調查研究。研究標的為各國觀光部門相關指標，由指標強弱判斷各經濟個體在觀光方面的發展潛力與競爭力。TTCI指標分為4大類，分別是觀光環境、觀光政策、基礎建設及自然人文條件，再區分為14項主要指標，以下又細分90項次要指標⁴。

(二)2017年全球旅遊競爭力評比，共有136個經濟個體納入調查，臺灣在全球136個國家或地區中排名第30名，在亞洲經濟發展程度相近國家中僅勝泰國，臺灣弱項包括空氣污染、政府預算比重低、國際大型租車公司未進駐，是拉低排名主因(詳下圖1)。我國歷年排名情形觀察，從2007年第30名、2009年第43名、2011年的第37名、2013年的第33名、2015年的第32名、2017年第32名後，2018年第30名，反觀

⁴ 資料來源：葉華容(2017)，提升我國觀光競爭力從細節做起，取自：<http://www.google.com.tw/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&ved=2ahUKEwjkiPXD-sneAhUGiLwKHQW1B9wQFjAEegQIBRAC&url=http%3A%2F%2Fwww.cier.edu.tw%2Fsite%2Fcier%2Fpublic%2Fdata%2F173-12%25E5%259C%258B%25E9%259A%259B%25E7%25B6%2593%25E6%25BF%259F.pdf&usg=AOvVaw106pGienJVGEZSUiTfwqK0>，頁68。

2007年日本從第25名提升至第4名；韓國從第42名提升至第19名，我國從2007年迄今仍維持第30名裹足不前，實需瞭解我國觀光競爭力面臨課題。

全球旅遊競爭力大評比！ 台灣贏在交通、輸在永續

世界經濟論壇(WEF)公布最新的2017年全球旅遊競爭力評比，台灣在全球136個國家或地區中排名第30名，在亞洲經濟發展程度相近國家中僅勝泰國。台灣弱項包括空氣污染、政府預算比重低、國際大型租車公司未進駐，是拉低排名主因。

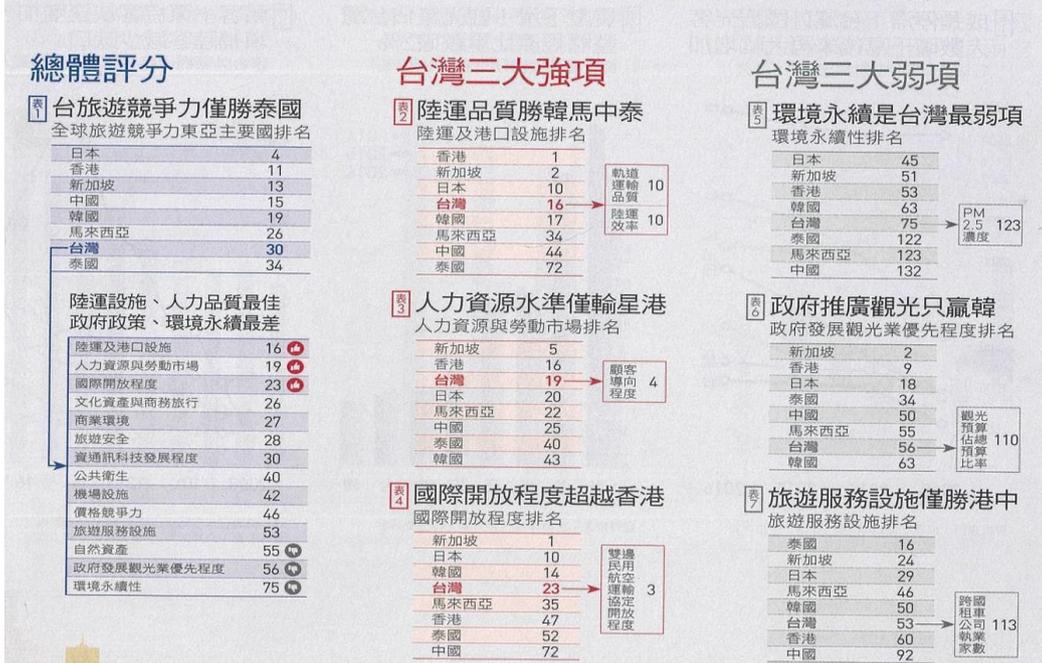


圖1 世界經濟論壇2017年全球旅遊競爭力評比分析。

資料來源：美麗臺灣行，出版地點：天下雜誌650期，頁46。

(三)學者表示⁵，臺灣旅遊主要競爭對手都是亞太區國家，分析其他國家的旅遊特質：中國文化與資源會比臺灣強；日、韓、港和新加坡的人才培育與通訊科技資源比臺灣充裕；馬來西亞的價格競爭力、文化與資源都比臺灣優越。雖然如此，臺灣也有些優勢，臺灣的交通建設、機場建設、開放程度和價格

⁵ 資料來源：WEF 全球旅遊競爭力 台排 30，曾喜鵬（註：國立暨南國際大學觀光休閒與餐旅管理學系）分析旅遊業潛力，取自：<https://news.pts.org.tw/article/399551>，報導時間：2018年7月9日。

競爭力都比中國好。並指出臺灣旅遊業發展建議，擴大旅遊業的市場，避免過度集中日、韓、中、港澳等遊客；國家應在國際上推廣我國的不同風貌，如國家公園、農業地方和新興發展的部落，吸引外國遊客；政府要多元地推銷臺灣景點，不能單一宣傳臺北；臺灣需要推動多語的環境，才能吸引更多國際的遊客。另，中華經濟研究院學者表示⁶，針對國內觀光滿意度進行調查，觀光景點壅塞、周遭環境維護欠佳、伴手禮小吃重複率過高、住宿價格偏高、餐飲品質水準不一、路面交通狀況較多，及建築物街景美觀程度有待改善等問題仍待解決。觀光局副局長張錫聰於本院座談時表示，我國世界競爭力位居第30名，涉及各部會整合如：經濟部、內政部、農委會等，弱項要審慎檢視與改進，名次進步有限，涉各部會共同精進與改善。

(四) 綜上，世界經濟論壇 (World Economic Forum, WEF) 「世界旅遊競爭力」，研究標的為各國觀光部門相關指標，由指標強弱判斷各經濟體在觀光方面發展力與競爭力，由資料發現，我國10年間形成空轉，2007年日本從第25名提升至第4名；韓國從第42名提升至第19名；反觀我國第30名裹足不前，在東亞排名僅勝泰國，其弱項為「旅遊服務設施、自然資源、政府發展觀光產業的優先度、環境永續度」，相關單位應予重視，以更好觀光旅遊品質吸引旅客再訪意願，以提升觀光整體競爭力。

三、觀光產業必須仰賴各部會整合，才得以發揮整體競爭力，各部會雖訂有相關觀光發展項目，但卻各自執行，難以發揮整體綜效。行政院設有「觀光發展推動委員

⁶ 同註 53，頁 72。

會」，未來宜積極從政策目標資源整合的角度，以更前瞻的眼光和執行力強化統合，以提升我國觀光政策的高度與競爭力。

- (一) 觀光行政系統及組織扮演重要角色，可能扮演觀光發展推動者、政策制定者、規劃者、協調者、經營管理者、推廣宣傳者及投資者1個或多重角色。惟臺灣有許多優勢的觀光資源，卻面臨多頭馬車，各單位政策目標不一，彼此抵銷力量。如：臺灣有連綿不絕的美麗山岳，是國內外登山客眼中的登山天堂。但要推廣登山，玉山、雪霸等國家公園的主管機關是內政部營建署（下稱營建署），國家森林遊樂區主管機關是農委會林務局（下稱林務局）所管，以阿里山地區為例，即有觀光局、林務局兩個主管機關。再者，各單位政策目標不同，不容易協調整合，如同為觀光局努力拍片宣傳臺灣山岳之美，但內政部掌理國家公園目的卻是生態保育。再者，最顯著例子如墾丁，因缺乏統籌規劃，致旅遊品質不佳、負評連連，究該依墾丁國家公園生態保育原則或以觀光局與地方政府產業發展為目標，值得省思。
- (二) 國家公園乃以保育為主，戶外遊憩為輔，觀光局則是戶外遊憩為主，保育為輔。爰此，部分主題觀光推廣，行政機關須面臨組織目標與觀光推廣產生認知矛盾或落差。如：國家公園以保育生態為組織目標，生態旅遊在保育環境下「不以熱門觀光景點為訴求」，與商業觀光所強調的「遊客友善」與「經濟效益」目標矛盾。在此類主題觀光的發展，與以「行銷推廣」為導向的觀光局在產品定位上有所不同，是「商業型」生態旅遊，還是「保育型」生態旅遊，目前國家公園主管機關營建署與觀光局仍各

以自己的角度雙軌推動。

(三)「行政院觀光發展推動委員會(下稱政觀推)」任務之一為「觀光資源與觀光產業整合及管理之協調」,綜觀由於國內主要觀光遊憩資源分屬於不同單位主管,除觀光行政系統所屬風景特定區(包括國家級與地方級)、海水浴場、民營遊樂區外,尚有營建署所管轄之國家公園、林務局所轄森林遊樂區、退輔會所屬農(林)場、教育部所管大學實驗林,均為國民從事觀光旅遊活動之重要場所。惟因上述各類觀光遊憩資源設置目標、管理機關及其管理法令均有不同,實因部分主管機關將觀光旅遊視為其多目標經營項目之一,重疊性高,未能有效整合,恐有浪費預算資源。爰此,為整合觀光事業之發展與推動,行政院於91年7月24日提升跨部會之「行政院觀光發展推動小組」為政觀推,係以委員會制度及指派政務委員強化組織權力作為跨部會「穿針引線」的平台,政觀推置召集人1人,由行政院指派政務委員擔任召集人,副召集人1人,由交通部部長兼任之,委員30人至34人,除召集人、副召集人為當然委員外,其餘委員由行政院院長就下列人員派(聘)兼之。政觀推組織代表與成員(詳下表1)

表1 行政院觀光發展推動委員會組織代表與成員

代表	組織成員
行政院	行政院副秘書長。
各部會代表	內政部次長、外交部次長、財政部次長、教育部次長、經濟部次長、交通部次長、文化部次長、農委會副主任委員、國家發展委員會副主任委員、行政院大陸委員會副主任委員、原民會副主任委員、客家委員會副主任委員、行政院主計總處副主計長。

6都	臺北市市長、新北市市長、桃園市市長、臺中市市長、臺南市市長、高雄市市長。
其它	國立故宮博物院副院長、專家學者7人至11人。

(二)經查，政觀推任務為1. 觀光發展方案、計畫之審議、協調及督導。2. 觀光資源與觀光產業整合及管理之協調。3. 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。4. 提升國內旅遊品質，導引國人旅遊習慣。5. 加強國際觀光宣傳，促進國外人士來華觀光。6. 其他有關觀光事業發展事宜之協調處理。透過政觀推協調各相關機關，整合觀光資源，改善整體觀光發展環境，促進旅遊設施之充分利用，以提升國人在國內旅遊之意願，並吸引國外人士來華觀光⁷。惟政觀推成立後運作成效，組織成員既為觀光產業代表，未能代表產業為旅遊產業發聲⁸，另發現縣市代表僅為資源較充足6都，並無傳統的重要觀光縣市，似無法發揮實質功能；行政院層級設置政觀推，但預算編列和幕僚作業仍由觀光局負責，又觀光局隸屬交通部，層級有限，協調整合能力與資源似乎力有未逮。對此，即有學者表示，政府內部與觀光有關的組織已有30年沒有調整，應該隨著時代需要做出改變，在行政院的政府組織改造方案中，建議觀光局未來是否升格為「觀光署」⁹。

(三)另據相關委託研究報告指出¹⁰，政務委員的行事風格與頻繁異動以及部會出席「政觀推」的層級，皆

⁷ 依據「行政院觀光發展推動委員會設置要點」第1條至第3條。

⁸ 資料來源：高名塗(2018年)，投書：顛覆思維讓觀光產業脫胎換骨，取自：https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=46901，報導時間：2018年9月3日。

⁹ 辜樹仁、陳崢詒、林偉妃(2018)。美麗臺灣行，出版地點：天下雜誌650期，頁230。

¹⁰ 資料來源：我國觀光發展政策之研究。行政院研究發展考核委員會編印，99年6月。受委託單位，世新大學。頁64、260、266、269。

是影響成效原因，也使政觀推不時形成「帶回各部會再討論」的缺憾。各機關的本位主義似乎也難在「政觀推」的平台上消靡。跨部會推動觀光常有「分工不清」或「資源重疊」「指揮不動」的窘境，於是部會間又常回歸自行其事的情況；行政院政觀推協調機制，大部分解決政策面的問題（觀光局國旅組，時間：98年8月12日）；政觀推是一個任務編組的單位，不是常態穩定機制，雖然協助解決很多事情，但還是必須花很多力氣跟時間去跟各部會做溝通（觀光局企劃組，時間：98年8月27日）；是由政務委員做跨部會的協調，政觀推階級非常高，多是政策性溝通，在日常的行政當還是要透過組織觀念的改革才有效（前行政院經濟建設委員會，時間：98年9月2日）等，有關政關推實際運作上的一些課題。

(四)另查，行政院在全國各地設置聯合服務中心，其在觀光推廣扮演角色，協助中央整體觀光政策宣導與發展，向國內各縣市與國際宣傳區域觀光特色，進行觀光推展。協助發展區域觀光特色，跨部會與縣市整合協調。聯合服務中心分為南部、中部、東部、雲嘉南、金馬。各聯合服務中心功能如下：

- (1) 受理民眾各項證照申請及處理事項。
- (2) 提供民眾所需資訊、諮詢、服務及輔導事項。
- (3) 接受民眾對各部會主管事務之陳情及建議等事項。
- (4) 協調各部會及地方政府推動有關地區各項重大建設事項。
- (5) 協調各部會相關政策及計畫須地方政府配合辦理之事項。
- (6) 督導、協調及整合派駐地區之各部會所屬

機關，提升為民服務品質事項。

(7) 推動地區資源整合，建立區域整合及協調。

(8) 其他涉及各部會主管權責須協調整合之事項。

(五) 綜上，發展觀光產業必須仰賴各部會協助發揮影響力，惟目前各部會間各本權責行政，及欠缺橫向聯繫溝通與協調，較難形成共識，資源整合遂成最大挑戰，如：觀光局觀光發展「商業型」生態旅遊與內政部國家公園資源保護「保育型」生態旅遊，目標大相逕庭。對此，政府為振興國家觀光發展，協調各相關機關，整合觀光資源，特設政觀推，其任務包含觀光資源與觀光產業整合及管理之「協調」，惟觀諸政觀推組織成員、各部會與會層級落差、運作成效不彰無法發揮功能等問題，未來宜落實政觀推跨部會溝通與行政資源整合，亦可透過行政院聯合服務中心協助中央整體觀光政策宣導與發展，以更具前瞻性眼光力及行動力，作為協助我國觀光發展與協調、解決推動觀光面臨課題之平台，並針對我國觀光資源特色與產品定位，釐清權責分工，妥適運用觀光行銷，以建立臺灣觀光競爭力。

四、「交通運輸」為旅遊先決條件亦為觀光基礎，影響旅客往返的便利性及機動性。然臺灣整體觀光交通環境存在陸、海、空運具間易行性與可及性等問題，運具多樣化，但缺乏界接整合，景點間私人運具使用率過高、聯外與景區內之公共運輸服務之「質」與「量」仍待提升，政府允應積極謀求對策，以利遊客景點串聯的進行。

(一) 旅遊產品透過整合形成旅遊供應鏈¹¹ (Tourism Supply Chain Management, TSCM)，所包含的食 (Food service)、宿 (Accommodation)、行 (Transportation)、遊 (Activities、Excursions、destination)、購 (Craft producers) 等面向，藉此提升並帶動周邊產業的發展。其中「交通運輸」是觀光旅遊從一地到另一地，必需的工具或設施，交通是觀光的基本元素，更為旅遊之先決條件，它有助於機動性，以及讓旅客自出發地到目的地之間的往返，為觀光之基礎。學者認為形成一個地方的觀光供給之組成因素可從觀光供給面的五大運作系統來看，分別為：觀光吸引力、觀光服務及設施、推廣促銷、觀光資訊及交通運輸，其中吸引力必須在交通運輸系統「可及性¹²」的提供下，克服空間的障礙，才可發揮目的地的吸引效果。對觀光遊憩地區來說，交通的可及性和易行性可以減少旅行時間與成本，促進觀光地區的發展。

(二) 臺灣觀光交通網絡串連：臺灣擁有最完善且安全的「海、陸、空」交通服務網絡，不論選擇任何一款交通方式旅遊臺灣，都可無縫隙轉乘交通工具前往全臺觀光景點，輕鬆暢遊臺灣，運用觀光旅遊方面，則可概分為空中、陸地、海上等交通事業，分述如下¹³：

1、空中交通：全世界大約有800多家航空公司，而

¹¹ 旅遊供應鏈一詞 (Tourism Supply Chain Management, TSCM) 最早由聯合國世界觀光組織 (UNWTO) 於 1975 年提出，又可稱作旅遊業供應鏈合作 (Tourism supply chain collaboration) 或永續供應鏈 (Sustainable supply chain)。旅遊供應鏈是圍繞著滿足旅遊者的需求，而建構的一種包括各供應商 (食、宿、行、遊、購)、分銷商、零售商直至最終用戶中的各環節，是一種需求與供給的關係。

¹² 可及性指接近某一定點的容易程度 (例如巷道的可及性最高，最容易到達，其次為次要幹道、幹道，高速公路為可及性最低之道路系統。)

¹³ 資料來源：李貽鴻 (2008) 觀光學概論，五南出版社。

航空公司有大有小，大者有上百架飛機，小者可能只有一架飛機。105年桃園機場客運量已突破4,000萬人次，晉升A級國際機場，106年更獲得Skytrax「世界機場大獎」第3名及全球最要機場服務人員多項肯定。

- 2、陸上交通：陸上運輸與觀光旅遊比較相關的如鐵路運輸（高鐵、臺鐵、捷運）、出租汽車（Rental Cars）、遊覽車、小汽車和休閒遊憩車（Recreation Vehicles, RV）、臺灣好行¹⁴、臺灣觀光巴士等。
- 3、海上交通：遊輪、快艇等。根據國際遊輪協會（Cruise Lines International Association, CLIA）報告，104年臺灣已經超越新加坡，成為亞洲主要客源市場第2名，基隆港更被評選為亞洲最佳遊輪母港，高雄港及臺中港亦積極爭取遊輪市場。

（三）交通運輸提供了觀光景點與市場間的橋樑，其扮演著觀光景點之可及性的重要角色，通常交通運輸不是觀光活動之目的，但卻是觀光活動有必需要素，供給面的所有因素均需依賴交通運輸，無論旅館的經營、餐飲服務、娛樂、商店及觀光景點之成功與否，端看交通運輸的規劃是否良好。爰此，由於觀光旅客可能使用不同種類交通工具，在規劃上就必須考量不同交通模式的應用¹⁵。惟，本院調查委員

¹⁴ 觀光局座談會前提供資料表示，「臺灣觀巴」係依據國內外自由行旅客動線，輔導旅行業者提供自國內各主要都市當地之飯店、機場及車站接送至國內各著名觀光遊樂地區便捷友善之半日、1日、2日及環島遊之專人專車導覽套裝旅遊產品，每年透過查核及年度檢討會議，對產品及服務進行考核檢討，期提升服務品質；「臺灣好行」其線規劃原則，觀光局要求提案所提路線原則應規劃行經主要鐵公路車站（含高鐵站）、航站及港口等，並以軌道運輸場站為優先，且提供景點間直捷旅遊接駁服務為主。

¹⁵ 資料來源：從促進區域觀光發展之觀點分析高雄市旅遊服務中心的策略選擇成果報告書（2011年），主辦單位：高雄市政府觀光局；承辦單位：國立高雄應用科技大學觀光管理系。

與協會團體、機關、學者諮詢座談會時，渠等提出看法，臺灣入境旅遊協會曾表示，臺灣好行乘車者可能都是在地居民，導致觀光客沒座位無法上車，致設立目的與實際使用現況及有不一致；交通建設友善化上，應注意語言標示、便利性、連結性、整潔性等問題，如我國捷運站與站之間距離短，但捷運上撥放的語言卻如此多種，有時甚至根本來不及撥放完畢就到下一站，又如語言標示翻譯錯誤等問題，中央應儘速統一國際友善化語言標誌及翻譯等內容，以俾國際旅客辨識；在交通友善化上，建議觀光局可參考日本作法，從機場到旅客目的地之間交通流暢度規劃，讓旅客可順利、連貫、安全抵達目的地。對於臺灣好行部分，觀光局現場表示，臺灣好行功能兼具旅遊與通勤功能，與會人員所提問題反映我國公共運輸上完備上仍有進步空間，未來將全面檢討制度面問題。

- (四) 本院調查委員實際履勘時各團體、協會、機關提出交通問題，如離島地區，北竿鄉公所鄉長陳如嵐表示，機位訂票不易；連江線馬祖觀光協會理事長王禮義認為，景點的開發疏忽大型的遊覽車停車的規劃，交通安全與和諧開發需雙向溝通以達最佳效益，並表示各景區都無大型遊覽車停車位，希望在各景區能夠規劃足夠數量之停車空間（包含汽、機車）。如東部地區，臺東旅行商業同業公會暨臺東休閒旅遊協會余清福理事長表示，臺東最大問題為交通，民眾交通方式大多只能選擇自駕，經由蘇花公路或南迴公路到達臺東，還有鐵路購票不易；臺東民宿協會余和宗理事長，臺東地處偏遠、交通不便，南迴鐵路電氣化遙遙無期，鐵路購票不易，只能選擇站票搭長途車，期望交通問題能加速改善；

臺東縣農會休閒事業部彭武謙，花蓮縣及臺東縣火車站與附近的公車轉運站銜接不便利，公車轉運站應在火車站旁，增加搭乘大眾交通工具便利性。如南部地區，東高雄產業聯盟吳理事長文豪，東高雄面積占高雄面積約70%，2,000多平方公里，惟提升交通網絡經費甚少；六龜協會施理事長惠昇，高鐵左營站→寶來，客運車行車時間約2.5-3小時，時間過長，建議可推觀光公車，且各遊憩據點(如美濃、旗山等)均可上下車等措施。由此可知，目前觀光推動上，交通停車容納量與可及性略顯不足。

(五)旅客在機場利用捷運、高鐵、臺鐵到臺灣各地(北部、中部、南部、東部地區)，透過臺灣好行(人等車)、觀光巴士(車等人)等工具深度到各地旅遊。爰此，對於外籍旅客移動性與交通工具相互銜接實屬重要，惟依統計資料顯示，「臺灣好行」外國旅客搭乘率占全體乘客2成，營運仍以國旅為主，且淪為菜籃族搭乘、班次少、候車時間長、乘車資訊欠缺等影響搭乘意願。爰此，亟應檢討國內、外國旅客搭乘意願、路線規劃與候車時間、市場區隔與推廣等實有必要，以滿足「行」的需求與提高景點間公共運輸無縫接駁與可及性。整體來說，交通部於本院座談時表示，交通網絡，包含海、陸、空全面形成無縫交通網絡實屬重要，除交通部例行施政計畫外，尚有前瞻軌道建設。有關高鐵、臺鐵、捷運間之連結，形成無縫交通網絡，是未來努力方向。

(六)綜上，「交通運輸(Transportation)」，為觀光旅遊目的地從一地到另一地所必需工具或設施，更為旅遊先決條件，影響旅客自出發地到目的地之間的往返取決於機動性，此為觀光基礎。政府建構健全與

無縫交通網絡以維持觀光供給基本構面，然臺灣整個觀光存在陸、海、空運具間交通網絡易行性及可及性問題，景點間私人運具使用率過高、景點聯外與區內之公共運輸服務「質」與「量」皆無法滿足需求，整體來說交通運具多樣化但缺乏整合，公共運輸整體服務品質欠佳，無法提供完整的營運服務，政府允應積極謀求對策，以克服空間移動的障礙。

五、「國際航空軟硬體服務設施」為吸引國際觀光客重要條件，惟桃園國際機場第3航廈與跑道興建進度緩慢，對於提升臺灣航運規模、擴充軟硬體相關服務設施、吸引各類遊客訪臺與轉機客、發展臺灣觀光及建立臺灣形象等，均有直接影響，期待政府能更積極努力完成第3航廈與跑道建設工程；另外，提供訪臺轉機客界接至特色景點之交通規劃，亦應有周延考量。

(一)在全球化環境，機場已不僅是航空運輸的起點和終點，為不可取代市場地位，飛機省時、安全、便利等特性，都促使航空運輸市場需求日益攀升，不但提供休閒、娛樂、餐飲、購物、搭機多功能的便利設施，提升經濟、社會發展、政治穩定生等方面發揮效用。據經濟部航空產業發展推動小組統計，在經濟部相關單位的推動與輔導下，我國航空產業已建構相關民用航空產品之供應鏈體系，與波音、空中巴士、龐巴迪、奇異、普惠、史奈克瑪等世界知名航太大廠建立合作夥伴關係。我國航空產業總產值，2017年度為新臺幣（下同）1,084.99億元，較前一年成長約8.2%¹⁶，歷年產值（詳下圖2），在國際及兩岸航線部分（含國籍、外籍及陸籍），截至10

¹⁶ 資料來源：經濟部航空產業發展推動小組，取自：<https://www.casid.org.tw/Page.aspx?ID=9e2d07e8-9f61-4e7a-8485-63b5dcd16dda>，報導時間：2018年3月2日。

7年上半年止，已有85家航空公司於我國飛航149個航點、295條國際及兩岸航線、每週班次數計達5,165班；國內航線部分，共4家航空公司飛航24條航線、每週班次數計達1,026班。另依勞動部勞動發展署臺灣就業通客服中心認為¹⁷，我國航空產業推動方向已經從「量 (volume)」轉到「價值(value)」概念，這都需要新血輪的投入職場，練就專業技術在手，具備多方面整合能力，才能開發系統化、模組化、高值化、高單價化的利基產品。

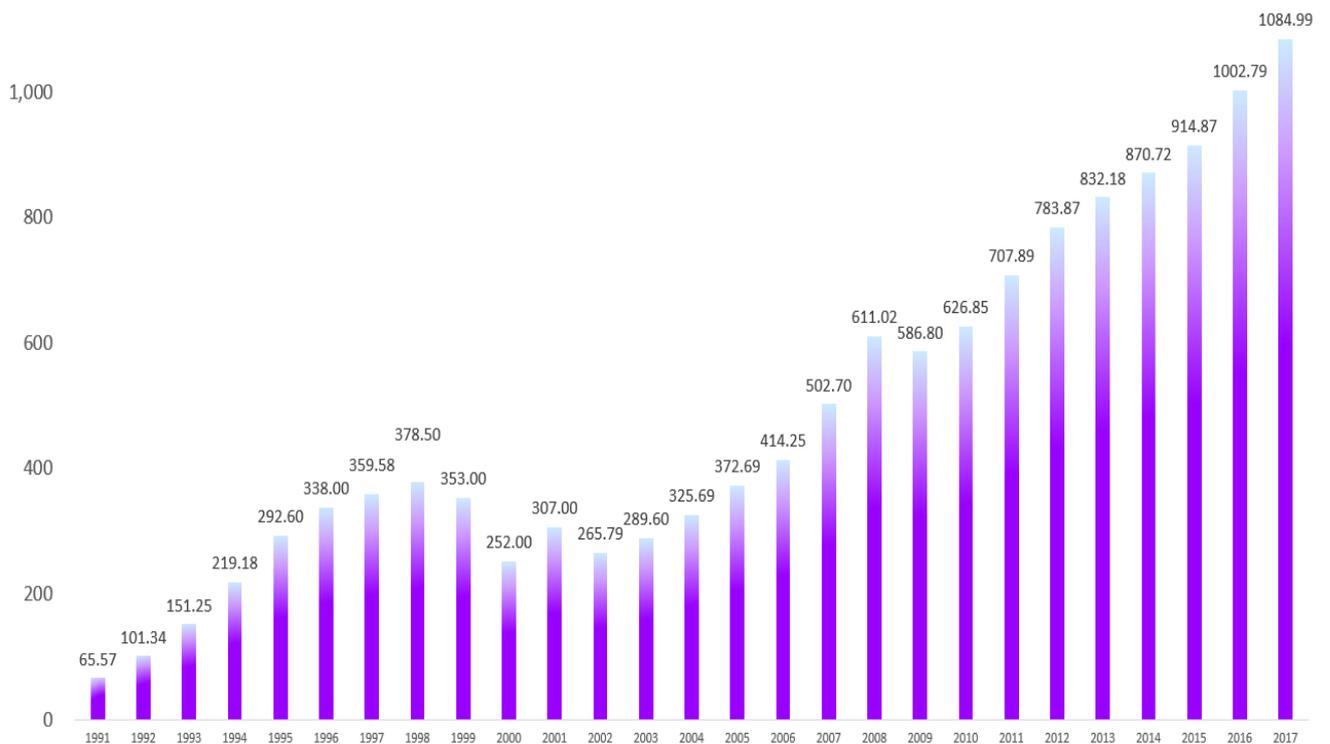


圖2 我國航空產業歷年產值

(二)桃園機場屢屢獲獎，依國際機場協會 (ACI) 公布2017年機場服務品質排行 (ASQ) 結果，在「旅客運量大於4,000萬」等級的類別中，臺灣桃園國際機場的服務品質榮獲排名第3。此外，每年英國航空

¹⁷ 資料來源：全球航空市場蓬勃發展、我國航空產業新契機，取自：<https://www.taiwanjobs.gov.tw/internet/jobwanted/docDetail.aspx?uid=1590&docid=32202>。

運輸研究機構Skytrax都會從世界各地約上千萬名旅客中調查，並排出當年度最佳空中服務員、機場、航空公司、航空酒廊、飛機餐、機上娛樂……等，在全球百大機場評比，桃園機場在Skytrax最佳機場排名中¹⁸，從2011年世界第31、2012年第29、2013年第24、2014年第18、2015年第17、2016年第20、2017年第21、2018年第15，歷年最佳成績殊榮，其中細項排名：證照查驗服務全球第1、機場服務人員滿意程度排世界第3、機場清潔全球第4、機場休閒設施全球第7、最佳安檢全球排名第4、最佳行李處理全球第4。行政院指出¹⁹，為因應國際航空客貨運量成長趨勢，並提升桃園國際機場整體之服務機能與強化國際競爭力，交通部積極推動「桃園航空城」計畫，期能帶動機場及周邊土地與產業發展，朝東亞空運樞紐目標邁進，俾使桃園國際機場成為「中華文化啟航點，臺灣特色大門」之世界級機場。惟代表國家門面國際機場，卻屢因「各項軟硬體服務設施躑步不前、廉價航空競爭、定位不明」等倍受挑戰。對此，交通部民用航空局表示，正在推動評估機場效用與設施能量，其評估報告利於後續對機場政策決定。學者表示，如果未來臺北松山機場作為兩岸及東北亞主要城市的商務機場；桃園機場負責主要國際航線；臺中機場為廉價航空的主要基地；高雄機場則以東南亞的區域航線為主，部分國際航線為輔，4個城市可相輔相成，也均有適當發展，或許是臺灣在土地資源有限以及避免過度

¹⁸ 資料來源：2018 全球百大機場排名公布：臺灣桃園機場獲近年最高名次，位居世界第 15！取自：<https://www.gq.com.tw/life/travel/content-35604.html>，報導時間：2018 年 3 月 23 日。

¹⁹ 資料來源：行政院，取自：https://www.ey.gov.tw/state/News_Content3.aspx?n=069440033EDFD033&sms=A7FAAF08DFE5A98E&s=6C39C76AE0A0AD8C，報導時間：2018 年 3 月 13 日。

建設的綜合考量下，最佳的航空運輸方案²⁰。民航局長林國顯出席「2017年桃園機場論壇」時指出，機場是一個國家的門戶，也是一個城市的門戶更是競爭力指標，松山機場功能性議題牽涉很廣，民航局的立場與角色很清楚，只要政策明朗，就會配合執行。

(三)爰此，隨著航空客運量增加，旅客對機場服務品質日益增長，惟學者表示²¹，旅客對機場陸側服務設施之要求已不僅限於其基本功能，隨著生活水準與教育程度的提升，機場大廳、候機室內部藝術櫥窗設置、餐飲購物選擇多樣性、便利性與機場環境美化愈顯重要，另提出桃園國際機場陸側服務評估準則之優先改善順序以「候機室設備舒適度」為首要，依序為「機場大廳設備舒適度」、「餐飲服務價值感與多樣性」與「機場環境美化」。對此，桃園國際機場股份有限公司表示²²，協助推動臺灣產業國際化，是桃園國際機場的重要使命，2030年設定成階段目標，改善與強化軟硬體設備，期許在15年內，讓桃園國際機場從東亞的航空樞紐，晉升為全球航空版圖中的關鍵。

(四)依交通部運輸研究所運輸政策白皮書指出²³，政策擬訂需從不同面向來檢討，朝6大面向發展政策：

- 1、國際航空市場：需考量的包括航權、航網、國籍航空公司競爭力、客貨運作業效率、航空產品適航協定、參與國際民航相關組織等。

²⁰ 資料來源：臺灣需要幾個國際機場，取自：<https://www.chinatimes.com/newspapers/20160618000393-260109>，報導時間：2016年6月18日。

²¹ 資料來源：賀天君、顏進儒(2017)。桃園國際機場陸側服務品質屬性與優先改善順序。運輸計劃季刊，46(4)。頁319-342。

²² 資料來源：桃園國際機場股份有限公司營運統計，取自：https://www.taoyuanairport.com.tw/company_ch/facts-and-statistics，發表時間：2017年10月13日。

²³ 資料來源：運輸政策白皮書-空運-肆、展望篇，頁100-10。

- 2、國內航空市場：需考量的包括國內本島與離島偏遠航線之營運、普通航空業之經營發展、空運相關服務業之發展等
 - 3、服務效能：需考量的包括組織人力的統合應用、民航人才訓練、空域結構優化、航空服務之智慧化與資訊化。
 - 4、機場發展：需考量的包括桃園航空城計畫核心項目之執行、十餘座國內機場之合理發展與經營等。
 - 5、友善綠色：需考量的包括綠色機場、航空產業碳排放管理、航管系統之節能減碳功能等，及航空站各種使用者之通用服務等。
 - 6、飛航安全：需考量的包括組織文化、國際標準的飛航安全管理機制、航空保安體系，以及國內日漸活絡的無人駕駛航空器、自由氣球、超輕載具等活動的安全管理。
- (五)觀光局表示，為促進國家經濟成長、帶動觀光產業發展、滿足民眾運輸需求，交通部積極拓展航權、綿密空運網絡，以強化國籍航空公司及機場競爭力，另亦積極提升國內航線服務品質，鼓勵航空公司引進新機。另，為爭取全球各市場旅客包機來臺旅遊，自93年起即研訂包機來臺獎助機制，訂有「交通部觀光局推動境外包機旅客來臺獎助要點」，觀光局業結合公協會、航空公司、旅行社及各駐外辦事處、地方縣市政府，並於推廣說明會加強宣傳包機獎助措施與各地觀光資源，並包裝區域特色之旅行商品，鼓勵各市場航空公司與旅行社運用該要點積極送客來臺，增加觀光經濟效益。
- (六)綜上，「航空服務設施」為吸引國際觀光客首要條件，然我國國際航空軟硬體服務設施建設期程遲

緩，如桃園國際機場第3航廈與跑道興建進度延宕。政府應予加速擴充相關軟硬體服務設施、提升臺灣航運規模成為空運樞紐、吸引各類遊客訪臺與轉機客入境觀光，以發展臺灣觀光及建立臺灣形象。

六、「遊輪產業」伴隨經濟發展、旅遊型態、港口轉型，促使遊輪市場蓬勃發展，方興未艾。臺灣為海島型國家，擁有優越地理位置與港埠設施，各部會與地方政府允應加強合作，營造出海上旅遊，並能與本島陸上觀光結合，同時重新檢視港埠效能、碼頭設施、周邊服務等，另一方面，更要並加強岸上接駁運輸，將既有港區資源連結地方旅遊特色，吸引海外旅客，帶動遊輪產業整體發展，提升經濟產值。

(一)郵輪旅遊(Cruise Tour)是指以遊輪作為交通載具、旅館住宿、餐飲供應及休閒場所之多功能工具，進行相關觀光、旅遊及觀賞風景文物等活動，故謂之「遊輪旅遊」，根據國際遊輪協會(Cruise Lines International Association, CLIA)統計，2017年遊輪旅次平均成長20.5%，預估2018年遊輪旅客將成長到2千7百萬人次，2030年可望突破1億人次，每年平均以7.2%的速度穩定成長，郵輪業表現在未來數年將優於其他類型的旅遊。有鑑於此，遊輪產業可創造觀光產值，亦可帶動港埠作業、船舶維修，船員服務等後勤業務發展，素有「漂浮在海上的黃金產業」的美譽，行政院加強推動我國遊輪產業化發展-掌握新商機合作創新局²⁴，提出發揮我國遊輪產業發展潛力，交通部積極拓展我國遊輪

業務之策略有：1. 加強港口國際行銷、2. 共同宣傳遊輪觀光魅力、3. 培養我國客源市場、4. 爭取Fly-Cruise客源（搭乘飛機抵臺，續搭國際遊輪來回，再搭飛機返國）、5. 提供完善交通服務、6. 強化區域合作、7. 簡化簽證辦理程序。爰此，政觀推成立「推動臺灣遊輪產業發展專案小組」，其任務為整合部會資源、優化國際遊輪旅客來臺旅遊條件、提升國際遊輪公司安排航線來臺意願，帶動港口城市及遊輪產業周邊商機。觀光局負責全臺遊輪相關之國際行銷宣傳，擔任小組幕僚單位進行資訊橫向連結；航港局協調航政港政有關遊輪產業發展之服務；港務公司負責全臺港口硬體設施及服務強化，進行遊輪相關產業招商作業。

(二) 觀光局與香港旅遊發展局在103年簽定「亞洲郵輪專案ACF(Asia Cruise Fund)」，於104年更名為ACC(Asia Cruise Cooperation, 亞洲郵輪聯盟)，目前成員包含海南、菲律賓、廈門及106年剛加入的南韓。

- 1、郵輪展共同推廣活動：Seatrade Cruise Global 係全美最大型之郵輪經營者會議，展期間聯盟成員共同舉辦聯合行銷宣傳活動。
- 2、ACF聯盟秘書處專責受理國際郵輪獎助案件：透過ACC成員所提供經費，提高郵輪公司在部署亞洲航線時將ACC成員的港口納入行程規劃之意願。
- 3、廣告投放：推廣聯盟品牌及推廣聯盟宗旨，由香港統籌規劃，各方分攤經費方式進行廣告投放。
- 4、郵輪旅遊節目：共同委託電視團隊拍攝郵輪旅遊節目，並於電視頻道播放，提高遊客對於郵輪旅遊及聯盟目的地的印象。

5、工作會議：每年舉辦2次，成員輪流主辦，商討合作事宜及交換情報、擬定多項合作方案。

(三)2017年基隆港榮獲「亞洲最佳遊輪母港²⁵」，相關統計資料指出，全球遊輪發展趨勢（詳下圖3），顯見全球遊輪公司已將發展重心逐步轉移亞洲，積極開發亞洲遊輪市場，是目前全球最繁榮的遊輪客源市場。2017年統計數據顯示，中國大陸旅客占全亞洲遊輪旅客比例達到67.8%，臺灣(7.6%)位居第二、日本(7.0%)、新加坡(6.4%)、印度(3.9%)、香港(3.6%)，其他國家均低於3%。我國遊輪定位，目前基隆港、高雄港為遊輪母港+掛靠港；花蓮港、臺中港、澎湖港、安平港為遊輪掛靠港（詳下圖4）

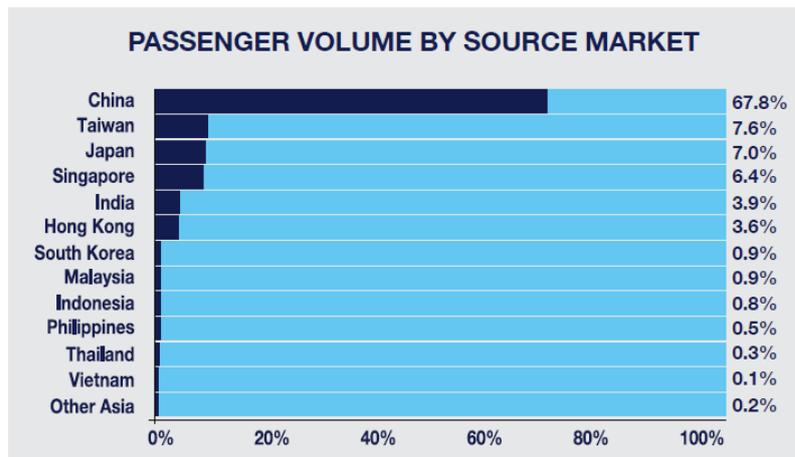


圖3 亞洲遊輪市場占比

資料來源：臺灣港務公司、觀光局簡報資料。

²⁵ 母港：旅客出發或回程的港口，如臺灣搭遊輪出去玩，臺灣的港口就是母港，簡言之即搭載國人出國觀光；掛靠港：遊輪航程中的任一停靠港，如外國人搭遊輪來臺灣玩，臺灣的港口就是掛靠港，簡言之即搭載海外旅客來臺觀光。



圖4 我國遊輪港群定位

資料來源：臺灣港務公司、觀光局簡報資料。

(四)港務公司認為可將既有港區資源，連結地方旅遊特色，帶動遊輪業務發展；觀光局表示希望可提高亞洲遊輪參與意願、市場規模擴大、爭取國際遊輪青睞、創造亞洲市場成長利多²⁶。惟學者表示我國遊輪產業發展策略上，應統籌規劃並區別各遊輪港埠市場定位，非各縣市所在地港埠都可為遊輪母港，建議我國可評估提供優惠費率方式，吸引業者停靠²⁷。惟我國發展遊輪產業SWOT分析指出²⁸，我國遊輪弱勢港口服務設施待加強、港口城市旅遊友善度不足、岸上套裝行程特色不明顯。對此，臺灣港務公司表示，逐步進行港區裝扮及硬體改建，打造嶄新的國際遊輪港，老舊港口改頭換面與魅力轉型²⁹。

²⁶ 資料來源：臺灣港務股份有限公司、觀光局履勘簡報資料。

²⁷ 資料來源：我國及亞洲主要地區遊輪產業發展政策之評估，取自：<https://www.npf.org.tw/2/18423>，財團法人國政研究報告。

²⁸ S優勢：多個具特色國際遊輪港口、各港口鄰近景點均近、旅行社接待能力成熟、具備補給/維修能力、政府及產業支持發展遊輪產業。W弱勢：港口服務設施待加強、港口城市旅遊友善度不足、岸上套裝行程特色不明顯。O機會：亞洲遊輪市場興起、臺灣位居東亞航線中點、發起亞洲遊輪聯盟國際合作。T威脅：亞洲競爭國增加、簽證措施便利性不及鄰近國家。

²⁹ 資料來源：自由時報，老舊的基隆港，急需點亮遊輪「國門」，取自：<http://news.ltn.com.tw/news/life/paper/1126558>

顯見，臺灣需具備發展遊輪產業備件，但港口仍有改善空間。另，為因應新南向政策，港務公司配合觀光局吸引新南向國家旅客來臺搭乘遊輪旅遊。

- (五) 綜上，伴隨著全球經濟發展、旅遊型態、港口轉型，促使世界遊輪市場興起，近年亞洲遊輪市場蓬勃發展，行政院應加強推動我國遊輪產業化發展，發揮我國遊輪產業發展潛力。爰此，各部會與地方政府允宜加強合作，營造出海上旅遊與本島陸上觀光結合，重新檢視效能不彰港灣港埠、碼頭設施、周邊服務等，並加強岸上接駁，將既有港區資源，連結地方旅遊的特色，吸引海外旅客，帶動遊輪業整體發展，提升遊輪經濟產值。

七、「休閒漁港」已成為新型觀光類型之一，要保有舊有漁業文化、結合新式觀光休閒，並思考「周遭環境髒亂、港區定位不明、面積規模不足、發展缺乏獨特性、缺乏與海岸觀光串聯」等課題，將漸失功能與閒置碼頭形塑成港灣都市新風貌，營造海洋城市魅力景觀，藉以發揮多功能使用、多元價值、休閒觀光之港區新風貌。

- (一) 據農委會陳稱，依據漁港法之規定，漁港分為第一類及第二類漁港，其規劃、建設、經營、管理及維護分別於農委會及直轄市、縣(市)政府管理。為促進遊艇活動發展，交通部自100年起陸續協調該委員會漁業署及地方政府開放漁港供遊艇停泊，目前全省可供遊艇停泊之漁港約20處，包含烏石、八斗子及安平等熱門遊艇停泊之漁港，其遊艇設施建設皆由漁港管理機關(構)辦理，近期則有馬公第一漁港及淡水第二漁港均由民間團體與地方政府、漁會合作開發遊艇設施。針對部分使用率低的漁港，必須轉型多元化使用功能，交通部建議可循淡水第

二漁港及馬公第一漁港開發模式，由地方政府視漁港需求尋求民間投資共同合作開發，倘閒置漁港經漁業署、地方政府評估可整合地方觀光資源招商或自辦發展觀光遊憩使用，交通部將協助推廣遊艇活動，以利港口轉型發展。

(二)臺灣四面環海，目前共有224處漁港，隨著國人生活型態的改變及生活品質的提升，漁港必須更積極的多元化發展，並兼具觀光休閒功能，以提昇到港旅遊人數並發揮漁港多元價值，為達漁港休閒化及多功能使用目標，目前已完成31處觀光漁港。另打造遊艇專業停泊區和示範級的休閒遊艇碼頭，目前為基隆八斗子漁港、宜蘭烏石漁港、臺南安平漁港等3處漁港，利用港內現有之水域，重新分配港內泊區，興建浮動碼頭。隨著國人生活型態的改變及生活品質的提升，漁港已無法僅提供單一的產業功能，因此，漁港必須更積極的多元化利用，讓漁港兼具觀光休閒功能。隨著硬體的提升與建設，漁港更加需要軟體的投入，讓建設好的硬體擁有生命。未來各縣市政府可結合地方資源、環境、文化、漁村社區等，巧思運用，持續發展，讓漁港不僅只是漁民的漁港，而是大眾都可親近、體驗的多元使用處所，讓民眾能夠瞭解漁港的特色及魅力³⁰。惟農委會表示，我國漁港自80年代開始推動漁港多元化以來，在中央及地方縣市政府積極發展下，已有近三分之一的漁港陸續推動發展多元化利用，環視推動過程，目前面臨課題如下：

1、周遭環境髒亂：以往漁港之興建都遷就於漁民之就近使用，故相關設備因陋就簡，亦無完整規

³⁰ 資料來源：農委會，趣遊全臺經典魅力漁港，102年3月第249期。

劃，周遭環境混亂，且無相關公共設施、道路狹窄，皆不利觀光發展之推動。

- 2、面積小規模不足：我國除第一類漁港有較大面積可引進所謂觀光遊憩設施外，其餘各漁港在原有港區之基礎下，可供引進其他項目或供民間參與公共建設之空間有限。
- 3、發展項目缺乏獨特性：各漁港多元化之發展項目仍以魚貨直銷中心、海鮮品嚐、海釣、海域賞鯨豚為主，許多漁港多元化項目相似性、設施重復性太高，缺乏吸引遊客再次參訪之獨特性。
- 4、缺乏與海岸觀光的串聯：漁港為海岸上單一的據點，許多漁港因港區規模小及遊憩項目單一，亦無連接相關觀光景點，缺乏足夠吸引遊客前往之誘因。
- 5、缺少釋出轉型成功案例帶動潮流：國外有港口轉型或碼頭作為其他用途之案例，我國近年也鬆綁遊艇發展限制，從事水域遊憩活動之民眾也增加，許多有多餘空間之漁港也具有足夠港埠設施與吸引力，惟目前國內僅臺南市馬沙溝漁港因配合地方發展需要而將漁港釋出案例，後續尚有待觀察，以進一步加強漁港釋出轉型。

(三)綜上，漁港已無法僅提供單一的漁業產業功能，必須多元化且兼具觀光休閒功能，「休閒漁港」已成為新型觀光類型之一，故如何保有舊有漁業文化，兼顧結合新式觀光休閒，並亟需重新思考「周遭環境髒亂、港區定位不明、面積規模不足、發展缺乏獨特性、缺乏與海岸觀光串聯」等課題，都亟需重新思考，將漸失功能與閒置碼頭形塑成港灣都市新風貌，營造海洋城市魅力景觀，藉以發揮多功能使用、多元價值、休閒觀光之港區新風貌。

八、「觀光資訊網絡」對旅客而言，係不可或缺的來源管道，不論是主動式「借問站」、「旅遊服務中心」或被動式「旅遊資訊網站」，皆為推展國內外觀光重要途徑。惟我國觀光網頁因資訊提供單位之觀光資訊不一或缺乏統一窗口，致旅客取得途徑之友善程度不足，對觀光資訊取得與運用形成一大困擾。政府允應全面整合與檢視觀光產業資訊網絡，以提供遊客即時與完整資訊有其必要。

(一)國人獲得旅遊資訊管道多元，親朋好友口碑行銷、報章雜誌、旅遊刊物、電視節目、廣播、活動看板、官方網站、旅遊網站、旅行社等，依據觀光局統計2017年來臺旅客消費及動向調查，網際網路滲透率仍居最高，親朋好友來臺口碑宣傳與網際網路影響旅客決定來臺觀光程度最高。另旅客來臺後希望取得旅遊資訊的地方以網站、機場入境處及旅館為最多，希望取得的旅遊資訊以大眾交通資訊、餐飲資訊及遊景點簡介為最多。隨著自由行旅客逐漸增加，從行前規劃到旅途過程應變，皆需概括承受，正因如此，自行規劃行程旅遊者在旅遊前更需旅遊資訊來協助他們做出決策，為了提升旅遊品質，降低旅遊的不確定性，遊客在旅遊前實有必要針對旅遊資訊進行搜尋³¹。除虛擬旅遊資訊，尚有實體如借問站、旅遊服務中心³²，前者為交通部觀光局為回應臺灣人「相借問」的臺式熱情，特別與在地特產店、便利商店、民宿飯店、旅行社、觀光工廠、博物館以及派出所等單位合作推出「借問站」。「借

³¹ 資料來源：賴春茹(2014)。以AHP探討旅客參考旅遊資訊的動視因素碩士論文。南華大學旅遊管理學系旅遊管理碩士班，嘉義縣。

³² 資料來源：交通部觀光局官方網站，取自：<https://www.taiwan.net.tw/ml.aspx?sNo=0020448>。

問站」示範點，必須能同時提供「友善、便利、貼心」的旅遊服務，門口將設有「借問站」識別，可以提供簡易的旅遊諮詢服務、推薦在地特色，並設有QRcode引導至雲端提供各項旅遊服務。期待藉由交通部觀光局、縣市推動單位與在地借問站合作，共同營造臺灣友善的旅遊環境，提升觀光旅遊服務品質；後者可提供臺灣觀光諮詢服務、旅遊資料索取等服務。

- (二) 觀光資訊網絡對旅客旅遊前、中、後皆扮演重要角色，藉由智慧化旅程規劃，刺激國外旅客。觀諸觀光施政重點分為「開拓多元市場、活絡國民旅遊、輔導產業轉型、發展智慧觀光、推廣體驗觀光等」。其中，其中發展智慧觀光提及「建立觀光大數據資料庫，全面整合觀光產業資訊網絡，加強觀光資訊應用及旅客旅遊行為分析等」。雖觀光局稱，已建置觀光統計資料庫，提供入出境旅客人次查詢。為精進服務，並增加資訊揭露之完整度，刻正進行網站改版，將納入主要觀光遊憩據點、遊輪等遊客人次統計資料，並提供更便捷的客製化查詢服務。惟因各資訊提供單位觀光資訊不一或因缺乏統一窗口，取得資訊友善程度不足外，對觀光資料的資通訊運用形成一大阻礙。目前中央有觀光局網站、地方有各觀光單位網頁，另內政部、農委會、文化部、經濟部等各有其管理網頁，分屬不同資訊，遊客資訊分散。惟觀光局表示，已建置臺灣觀光資訊資料庫，目前已整合觀光相關各部會、縣市政府及所屬管理處之景點、餐飲、活動、住宿資訊。目前各部會、縣市政府及所屬管理處提供之景點、餐飲、活動、住宿資訊等，未來將持續精進資料品質，開放有使用價值之資料，提升資料應用服務。

(三) 綜上，「實體與虛擬旅遊資訊」皆是旅客旅遊不可或缺的來源管道，我國觀光旅遊輔助如提供友善、便利、貼心的旅遊服務「借問站」與提供觀光諮詢服務「旅遊服務中心」，以及交通部觀光局行政資訊網，皆成為我國推展國內外觀光重要角色。惟我國觀光網頁因各資訊提供單位觀光資訊不一或因缺乏統一窗口，致遊客取得資訊途徑，友善程度不足，對觀光資訊取得與運用形成一大阻礙。爰此，政府允應建置友善可親旅遊環境，及多元便利的旅遊資訊為發展觀光重要一環，全面整合觀光產業資訊網絡，以提供遊客即時與完整資訊。

九、「觀光資料庫」的建立與完善，對於觀光產業界規劃未來發展方向為一項重要工具，可瞭解國人旅遊與外籍人士來臺旅遊情形，加強觀光資訊應用及分析旅客旅遊行為動向，對不同國家旅客旅遊動機與習性進行瞭解，透過大數據分析，將歸納結果作為產、官、學、研訂定觀光規劃與行銷策略，以目前國內相關觀光資料庫所收錄之資料較為片段與零散，允宜全面整合。

(一)「來臺旅客消費與動向調查」及「國人旅遊狀況調查」，摘錄調查結果（詳下表2）：

表2 「來臺旅客消費與動向調查」及「國人旅遊狀況調查」比較情形

	來臺旅客消費與動向調查	國人旅遊狀況調查
目的	瞭解來臺旅客旅遊動機、動向、消費情形、觀感及意見，以供相關單位研擬國際觀光宣傳與行銷策略、提升國內觀光旅遊服務品質與國際旅遊觀光競爭力之參考，並作為估算觀光外匯收入之依據。	瞭解國人旅遊動向、滿意度、消費情形及分析國人選擇在國內、外旅遊間之交互影響情形，並估算國人國內旅遊費用與出國旅遊支出，以供有關單位規劃與改善觀光設施、提升旅遊服務品質及訂定觀光發展

		策略之參考。
調查對象	臺灣桃園國際機場、高雄國際航空站、臺北松山機場及臺中航空站。	居住在國內12歲以上的國人
調查期間	106年度（如1月1日至12月31日）	
指標值 （摘錄2017年結果）	<ol style="list-style-type: none"> 1. 來臺旅客人次1,074萬，較上年成長0.46%。 2. 觀光外匯收入123.15億美元，較上年減少7.92%。 3. 臺來旅客平均每人消費1,147美元，較上年減少8.31%。 4. 來臺旅客平均停留夜數6.39夜，較上年減少0.10夜。 5. 來臺旅客平均每人每日消費179.45美元，較上年減少6.91%。 6. 來臺旅客整體滿意度98%，與上年相當。 7. 近3年旅客來臺重遊比率41%，較上年增加4個百分點。 	國人國內與（出國）分析： <ol style="list-style-type: none"> 1. 國人國內旅遊比率：91.0%（32.5%）。 2. 平均每人旅遊次數：8.70次（0.66次）。 3. 國人國內旅遊總旅次：約1.8億旅次（1,565萬人次）。 4. 平均停留天數：1.49天（7.97夜）。 5. 每人每次旅遊平均費用：71.90美元（1,569美元）。 6. 國人國內旅遊總費用：131.90億美元（245.66億美元）。

1、來臺旅客情形：外界普遍認為，陸客來臺人數減少後，來臺旅客量恐怕會出現的負成長，惟近二年結果顯示，臺灣觀光產業在全球市場已呈現更健康且多元的發展，並扭轉過去過度仰賴單一客源市場集團客為主的現象。根據觀光局統計顯示，2016年來臺旅客人次突破1,069萬，2017年再成長到1,073.9萬人次，主因是新南向、韓國、歐美等非陸客的大幅成長，兩年來已經成長175萬人次，足見來臺旅客已不再仰賴單一市場（詳下圖5）。

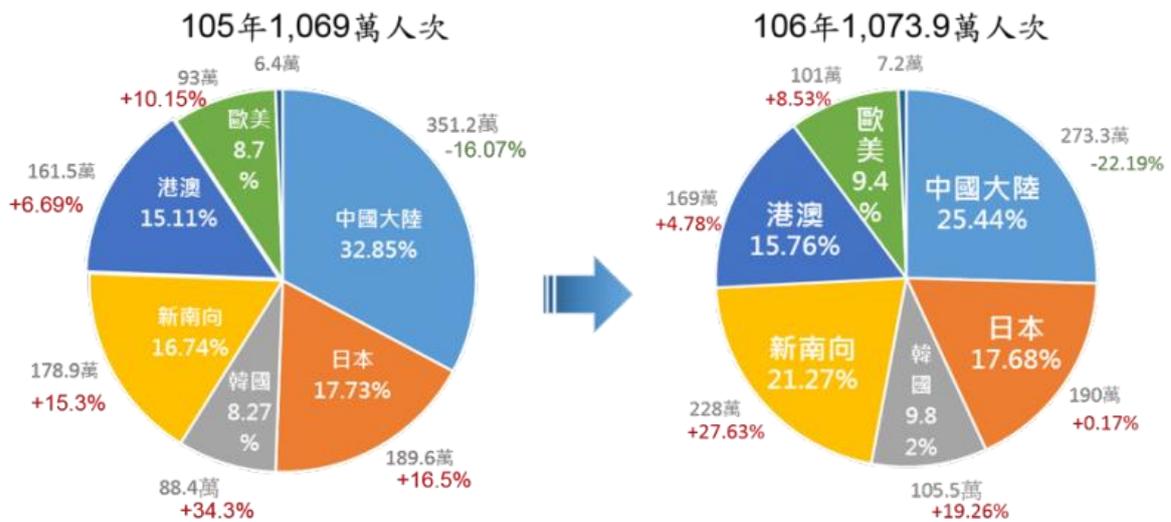


圖5 105-106年來臺旅客人次與客源占比圖

資料來源：風傳媒，取自：<https://www.storm.mg/lifestyle/461778>。

2、國人旅遊情形：2017年國內旅遊人數為近5年最低，惟出國人次屢屢增加，2017年突破1,565萬人，位居亞太地區第三大，旅遊地偏好，依觀光局統計顯示，逾1,425萬人、高達91%旅客集中在亞洲地區旅遊，前10大出境市場依序為，日本、中國大陸、香港、韓國、澳門、美國、越南、泰國、新加坡、馬來西亞。影響出國旅遊（outbound1）重要事件（詳下圖6）：

2017 v.s. 2016 年前往各國旅客
總人次與總成長率



影響 2017 年 Outbound 重要事件

- 1 外籍航空陸續新闢航線
加航復航台北—溫哥華
- 2 東北亞新開航線 & 加密
航班，吸引旅客重遊
- 3 LCC 持續開拓台灣
布局台中、高雄
- 4 數位化×行動化，自由
行與智慧旅遊為趨勢
- 5 消費習慣改變
淡旺季分界轉淡
- 6 旅遊產品
主題化、深度化
- 7 國際郵輪持續經營台灣
推母港航程
- 8 台幣強勢升值
帶動出國旅遊意願
- 9 赴美免簽 5 週年
台灣民眾再享快速通關
- 10 旅展場次更多
內容更多元

圖6 2016-2017年出國旅遊總人次與成長率暨相關重要事件

資料來源：欣傳媒，取自：<https://solomo.xinmedia.com/globaltourismvision/146741>。

(二)臺灣觀光市場已面臨轉型，產業界與政府分別表示，其中臺灣民宿協會代表曾提及，臺灣國民旅遊市場因受一例一休、年金改革等影響，導致消費性結構改變而使市場內需萎縮，應針對此議題去研究解決之策；行政院表示³³，受全球旅遊趨勢(如旅客傾向短程、短天數旅遊等)及來臺旅客消費習慣改變(如自由行旅客增加，電商購買通路選擇多元便利化、體驗旅遊的追求及旅客消費行為趨於成熟等)以及新臺幣升值(由105年之32.318元至106年之30.439元兌換1美元，漲幅6%)等因素影響；觀光局查復資料亦發現，隨著臺灣人口老化，高齡化旅遊為未來發展重點，新南向政策推動，日後來臺國際旅客更多元等。爰此，為減少陸客人數來臺人次減少，致引起旅遊業者不滿政府作為疑慮，我國並非因陸客不來會有影響，有鑑於我國觀光發展刻處於客源結構改變及產業關鍵轉型階段，此時已面臨

³³ 資料來源：行政院座談會前提供說明資料。

結構重整階段。然建立資料庫有其必要性，以瞭解國人旅遊與來臺旅遊情形，本院委員赴泰國考察泰國觀光局發現，泰方針對目標客群設計旅遊產品，2017年統計我國5個造訪泰國旅遊目的地：曼谷（73.33%）、春武里府（28.79%）、清邁（7.65%）、普吉（6.69%）、班武里府（9%）；另統計5個造訪泰國購買伴手禮：服飾（61.17%）、泰國食物、點心（50.69%）、紀念品（48.15%）、化妝品（22.63%）、手工藝（17.13%）³⁴。惟查「來臺旅客消費與動向調查」與「國人旅遊狀況調查」發現，資料較片段及零散，無法針對特定族群進行分眾行銷。

（三）另發現泰國對於國內與國際市場策略明確³⁵，泰國觀光局局長育他薩先生於2017年在記者會上表示2018年行銷計畫，泰國觀光局將利用觀光業推廣永續發展讓社區成為最終受益者。我們相信這將為泰國成為國際旅客的首選度假景點鋪平道路，國際行銷計畫策略已將全球範圍內的目標客戶從首度造訪遊客轉到重複造訪遊客、年長遊客、運動愛好者，亦同時還著重在特定市場，包括：婚禮與蜜月、女性遊客、以及繼續創造高端與奢華旅遊景點的品牌形象等；國內市場的策略，泰國觀光局將重點放在增加潛在團體（銀髮族、千禧代、家庭，Y世代、多世代以及女性遊客）的旅遊頻率、疏散壅擠的熱門地區、推廣平日旅遊、加強社會並保護環境等。

（四）綜上，「觀光資料庫」對觀光產業界，係為規劃未來之重要工具，可瞭解國人旅遊與外籍人士來臺旅遊

³⁴ 資料來源：Thai Tourism Promotion towards Taiwan Market，Deputy Executive Director, East Asia Region Tourism Authority of Thailand (TAT)，頁10-11。

³⁵ 資料來源：泰國觀光局-臺北辦事處，泰國觀光局2018年行銷計畫旨在提高泰國成為首選度假景點，取自：http://www.tattpe.org.tw/travelinfo/TravelInfo_detail.aspx?NewsID=1119，報導時間：2017年8月10日。

情形，廣泛蒐集數據適時檢討現況，可加強觀光資訊應用及旅客旅遊行為動向分析，對不同國家遊客生活習性，推廣已有優點及特色，檢討存在的缺點與不足，並分別研究歸納成具體產品，作為產、官、學、研訂定觀光規劃與行銷之方向，然觀光局現行「來臺旅客消費與動向調查」與「國人旅遊狀況調查」，藉此瞭解旅遊動機、動向和在消費行為情形、對我國觀感與滿意度。惟資料較片段及零散，無法針對特定族群進行分眾行銷。爰此，建立觀光資料庫，全面整合資訊網絡尚屬必要。

十、我國擁有世界稀少性自然資源及多樣性與多元性人文旅遊資源，而形成臺灣獨有魅力，各縣市亦有形塑特色小鎮或村落的條件，但應避免一窩蜂的複製，如天空步道的搶建，熱潮過後，因特色難以鮮明，無法吸引旅客再次前往，致遊客人數門可羅雀與門庭若市之歧異景象，政府允應盤點我國觀光資源，平衡淡旺季人潮，塑造成臺灣特有的典範小鎮。

(一)臺灣屬南北狹長型海島，面積約有3.6萬平方公里(14,400平方英哩)，位於亞洲大陸東南方、太平洋西岸東亞島弧間，北臨日本、琉球群島，南接菲律賓群島，是往來亞洲各地的樞紐；航空網路四通八達，為非常便利的旅遊地之一。蘊藏觀光遊憩資源³⁶。我國具有豐富自然與人文資源如下³⁷：

1、自然資源：由於地層板塊運動不斷的進行，造成臺灣複雜多變的地形地貌，高山、丘陵、平原、

³⁶ 所謂觀光資源(Tourism Resource)，係指環境中能夠滿足觀光遊憩者之需求，無論是有形或是無形的，均可稱為觀光資源。首先必須有需求存在，而環境中亦需具有某種特質與資源能滿足觀光遊憩需求。惟不論是自然資源、人文資源、觀光節慶、戶外遊憩設施、有形資源、無形資源、觀光吸引力甚至是具有潛在可開發性，足以迎合並滿足觀光客需求的特質及從事旅遊活動的一切事務，皆可稱之。

³⁷ 交通部觀光局，臺灣概況，取自：<https://www.taiwan.net.tw/ml.aspx?sNo=0001004>。

盆地、島嶼、縱谷與海岸等景觀豐富；再加上北迴歸線恰好從中通過，使臺灣同時擁有熱帶、亞熱帶、溫帶等各種自然生態，其中原生特有種的比例相當高，如櫻花鉤吻鮭、臺灣獼猴、臺灣黑熊、藍腹鵲等，已使臺灣成為世界保育的重地之一。為維護優美的自然景觀與保護生態，境內設置9個國家公園和13個國家風景區，將全臺最精華的自然美景和觀光資源集合在內。不僅可探訪太魯閣氣勢磅礴的險峻高山峽谷；乘坐登山鐵道小火車，穿梭林間觀看阿里山的日出、雲海；抑或攀登東北亞第一高峰—玉山，見證雄偉山岳和四季景緻之變幻；來到南臺灣的墾丁，濃厚的海洋度假氣息讓人感到輕鬆自在，享有「亞洲夏威夷」的美譽；日月潭則是一顆耀眼的山中明珠，湖山共融的景色教人嘆絕！而花東海岸和縱谷，保留了東臺灣最純淨的自然氣息；離島的金門與澎湖，則以豐富的地方特色、人文史蹟拼湊出與眾不同的風情……這些都是寶島美麗的召喚與邀約。

- 2、人文資源：兼融閩南、客家、外省及原住民等不同的族群，形成多姿多彩的人文色彩，無論在宗教信仰、建築、語言、生活習慣及飲食風味上，均處處展現和諧共榮的繽紛景象；其中「美食」為最鮮明的一項代表，如：臺菜、客家菜、湘菜、川菜、日式、韓式料理，或傳統小吃、地方特產美食，呈現出多元豐富的美食饗宴，使臺灣「美食王國」之名備受世界肯定。

(二)惟查³⁸，臺灣各縣市觀光單位設計經常一窩蜂，缺

³⁸ 謝明玲、辜樹仁、吳琬瑜 (2018)。美麗臺灣行，出版地點：天下雜誌 650 期，頁 36。

乏對當地文化特色的經營，每個縣市都有類似的老街，賣相同的批發商品。正當南投天空步道受到歡迎，各縣市爭相築道。每個夏天邀請知名歌手辦演唱會，但這也是曇花一現，與當地品牌辨識度毫無關係，別再一窩蜂、不團結拼觀光，需要戰略與資源整合。我國面臨「一次景點、蛋塔景點充斥」³⁹，財團法人商業發展研究院經營模式創新研究所副所長李世珍表示，臺灣各縣市有不少景點，但由於規劃不夠完善，熱鬧一時後往往就消聲匿跡，如：嘉義布袋的高跟鞋教堂，曾創下當日到訪人次5萬人的紀錄。但是針對訪客所做的調查卻顯示，有12~15%的比例表示「以後不會再來」，另外7成則說「若增加設施才會再考慮」，餘者一次景點如：水晶教堂，臺南北門、嘉義布袋、桃園大溪、苗栗通宵、嘉義山門都有；天空步道如：桃園復興、屏東泰武、南投中寮、彰化八卦山、花蓮豐濱、南投清境，還有最新啟用的嘉義太平雲梯。至於「蛋塔景點」則以「彩繪村」為代表，臺中彩虹眷村榮民伯伯的彩繪紅極一時後，各地陸續出現類似觀光景點，旅客也只能走馬看花、拍拍照上傳網路就離開。

(三)外籍人士對我國觀光看法⁴⁰，臺灣非常特別地方是多元文化，在其它亞洲國家找不到，有傳統閩南文化、客家、原住民和最近東南亞文化；全日本超過3,000公尺高山只有22座，臺灣比九洲小一點，就有268座，2-3千公尺以上高山還有林樹特色，對日本人來說是很有魅力的小島；外國人來臺灣可體驗

³⁹ 資料來源：鉅亨網，20年沒進步，盤點觀光業陳年問題，摘自：<https://topics.cnyes.com/travel01/>。

⁴⁰ 謝明玲、辜樹仁、吳琬瑜（2018）。美麗臺灣行，出版地點：天下雜誌650期，頁29。依序摘錄法國在臺協會主任、日本攝影師熊谷俊之、葉家喜 Joshua Samuel Brwon (Lonely Planet Taiwan 作者) 看法。

千百種極有特色的小東西，推廣臺灣觀光，要強調 Small package, Big experience。觀光局副局長張錫聰於本院座談時曾表示，我國從國家公園、觀光農場、觀光工廠，發展出各型態旅遊方式如原民旅遊、客家旅遊、休閒旅遊、生態旅遊等，都應盤點現有觀光資源。

(四)綜上，我國擁有世界稀少性的自然資源，又具多樣性與多元性的人文特色，而形成臺灣特有的觀光魅力。臺灣為面積達3萬6千平方公里的島嶼，擁有高山、海洋、平原、丘陵等變化多端地理景觀；有著熱帶、亞熱帶、溫帶、寒帶氣候孕育豐富自然生態，歷史融合中國、荷蘭、西班牙、日本與西方現代文化；閩南、客家、外省、原住民、新移民族群而形成臺灣魅力，惟未能善用在地優勢特色及整合軟硬體配套資源，形成多數景點風貌雷同、缺乏特色及亮點，致「一窩蜂或一次性遊客」與「一次景點、蛋塔景點充斥」，致遊客人數門可羅雀與門庭若市之歧異景象，政府允應盤點我國觀光資源，平衡淡旺季人潮，避免資源重置與浪費，塑造成臺灣特有的典範小鎮。

十一、政府推廣觀光政策、帶動旅客成長的同時，仍應以平等思維面對各種不同族群需求（如：穆斯林、無障礙、銀髮族、身心障礙、兒童、孕婦等），解決友善空間、基礎設施與配套不足之現況，促使公共建設與旅遊環境之友善程度能滿足多元需求。

(一)新南向政策，源自於蔡總統於105年8月16日召開對外經貿戰略會談，正式提出《新南向政策綱領》，將其定位為臺灣整體對外經貿戰略的重要一環，尋求新的方向和新的動能，並重新定位臺灣在亞洲發展的重要角色。行政院也依此於同年9月5日提出

《新南向政策推動計畫》，期透過促進臺灣和東協、南亞及紐澳等18個國家的經貿、科技、文化等各層面的連結，共享資源、人才與市場，創造互利共贏的新合作模式；以及透過建立廣泛的協商和對話機制，形塑和新南向國家的合作共識，進而建立「經濟共同體意識」，使臺灣成為新南向國家經濟發展的繁榮夥伴、人才資源的共享夥伴、生活品質的創新夥伴、及國際鏈結的互惠夥伴。跨部會整合：整合各部會、地方政府，以及民間企業與團體的資源，從「經貿合作」、「人才交流」、「資源共享」與「區域鏈結」4大領域建構各項工作計畫。

- 1、「經貿合作」係強化產業合作與經貿拓展、及促進基礎建設工程合作與系統整合服務輸出。
- 2、「人才交流」係在「以人為本、雙向多元」的交流原則下，透過雙向人才培養與交流，提升臺灣與新南向國家雙邊人才資源的互補與合作。
- 3、「資源共享」係發揮臺灣在醫衛、文化、觀光、科技、農業、災防等軟實力優勢，作為臺灣強化與新南向國家開展夥伴關係的利基，建立具包容性的互助合作。
- 4、「區域鏈結」係推動雙邊與多邊制度化合作，提升雙方協商對話位階，並透過國際合作、國際論壇等形式來建立與區域及新南向夥伴制度性的緊密關係。

(二)新南向觀光政策執行成效⁴¹，包含1.新南向18個國家來臺人次105-106年成長率27%。2.交通便利性，增加航班與航點。3.簽證便利（免簽）。4.旅行便利，協助180家餐旅取得穆斯林友善認證。有鑑於

⁴¹ 資料來源：行政院座談會前說明資料。

新南向政策帶動旅遊人次促進觀光發展，究有關穆斯林客群友善程度產、官、學看法為何？中華民國旅館商業同業公會、中華民國旅行商業同業公會全國聯合會（下稱旅行公會）分別表示，「針對穆斯林旅客，除推廣行銷吸引更多客源外，應加強對於穆斯林旅客習性之瞭解，並提升我國接待能力、設施及友善程度，如祈禱室、淨下設施的設置、清真認證的推廣等，才能留住客源」、「有關穆斯林客群，應提供更直觀、直覺性的環境建設及服務，如將穆斯林需求設施普及化，將穆斯林餐飲的標示統一化、簡潔化等。」本院調查委員與機關座談時，觀光局代表認為全球約18億穆斯林人口，穆斯林旅遊人次高達1.31億人次，占全球整體旅遊市場10%，穆斯林市場有其發展性，惟產品需精進，如：免治廁所、祈禱室等，高鐵、機場等場館都有但尚未普及，餐飲是關鍵，輔導餐廳通過相關認證，目前中、南部較少。爰此，整個友善環境塑造有很多努力空間，世界評比穆斯林友善環境，我國2018年位居第6名（去年7名）；交通部認為中央與地方配合是很重要的。「政觀推」作為一個整合平台，邀請各方學者，將整合資源、推廣法令、行銷觀光。過去政觀推開會次數為1年2次，近期會更密集開會，如：穆斯林等議題。整體來說，行政院則認為穆斯林特殊族群相關配套措施實有改善之處。除穆斯林客群外，尚有無障礙旅遊，經濟部中小企業處副處長胡貝蒂認為高齡化社會，目前有輪椅旅遊，結合計程車可先行預約，我國平地不多，是可妥適設計提供給特殊族群，提供優質友善環境。

(三)另，轉機旅客部分，旅行公會表示，在臺轉機旅客客源，應提供便利、友善的環境，如語言標示、交

通等。學者亦認為⁴²，轉機旅客若成長，除可帶動航班數、機場落地規費增加外，旅客在機場等候過程中，也會創造另外收入，有助於機場永續經營。對此，觀光局認為，有關爭取過境旅客觀光作為，據統計桃園國際機場過境的旅客約有120萬人，有辦理免費的過境半日遊，帶領旅客至三峽、鶯歌或臺北101的周圍進行城市旅遊，目前爭取到的過境旅客觀光，1年約僅有8,000人左右，每年皆有成長，後續將持續辦理。而轉機旅客入臺人數較少原因，係受限入境時間，為爭取過境旅客觀光，有跨部會與外交部、內政部移民署研議提供過境旅客免簽證的可行性。惟審計部指出，以105年資料為比較基準，桃園國際機場轉機比率為10.55%，僅高於中國北京首都機場的10%，遠低於鄰近的競爭機場香港赤鱗角機場轉機比率29.5%、泰國曼谷機場24.8%、新加坡樟宜機場26.7%等。再依106年年報發現，桃園國際機場轉機旅客比率成長遲滯，低於東亞地區主要競爭機場，且未擬定轉機旅客比率分年分期目標，要求檢討改進。

(四) 綜上，我國推行各項觀光政策，積極開拓客源、擴大旅遊服務業與周邊產業之輸出，惟業界及學者均表示目前友善空間、基礎設施與政府推廣不足等問題；另，隨著高齡化與休閒意識抬頭，樂齡旅遊產生新契機，惟無障礙旅遊 (Accessible tourism) 軟硬體顯不足 (如：設備需求、服務人員教育等)。因此，針對各種不同族群提供服務，不應造成對任何族群歧視，觀諸大多旅遊產品和行程均針對大眾需求規劃，忽略特殊族群 (如：銀髮族、穆斯林、

⁴² 資料來源：聯合新聞網，桃園機場轉機率成長慢，東亞吊車尾，取自：<https://udn.com/news/story/7266/3299245>，報導時間：2018年8月9日。

身心障礙、兒童、孕婦等)特殊需求，形成個體主觀知覺不喜歡或無法繼續參與休閒活動阻礙因子。爰此，未來宜加強宣導特殊族群旅遊權益，促使公共建設與旅遊環境友善化為目標，以達觀光推廣之目的。

十二、隨著國人生活型態改變與生活品質提升，臺灣已從農業、工業經濟發展到體驗式經濟時代，將第1級農業產業與第2級工業產業躍升成第3級服務業產業，因此政府應透過多元產業整合，其中休閒農業與觀光工廠即具整合之代表性，促使傳統產業開始轉型，透過觀光體驗讓旅客更瞭解產品製造，提供體驗樂趣機會，深度體驗城市文化與在地生活，並將友善農業與自然生態融入，創造產業觀光價值與傳承文化。

(一)觀光本質就是提供旅客一次結合美好的想像與實際感受的旅程經驗。不同個體會有不同的體驗，因為體驗是個人心智狀況與事件互動所產生的結果，商品是有形的、服務是無形的，所創造的體驗是另人難忘的。近年來經濟部所推廣的OTOP(一城鎮一特產)、農委會推廣的休閒農業、漁港旅遊等，皆有此意涵，除導入觀光業概念，另也結合了許多如文創、科技等元素，在眾多跨界融合中，呈現出截然不同的感動體驗。

(二)由於時代及產業結構的變遷，臺灣許多工廠為求突破營運瓶頸，在經濟部輔導與評鑑後，轉型為保有生產製造又開放廠區觀光的「觀光工廠」。每一家觀光工廠都擁有獨特的觀光主題，不僅呈現綠美化後的廠區環境，也提供產品製程參觀、文物展示、體驗設施等服務。展現出豐富的產業知識和文化，塑造休閒與美感氛圍，是集知性與休閒於一身的新興旅遊景點。透過轉型成為「觀光工廠」，整合具

有地方文化、產業文化的特色，且兼具寓教於樂和增廣見聞的功能，惟發現部分觀光工廠未依法登記無法有效控管業者所生產商品品質問題⁴³，相關單位未來對於稽核內容與標準有其檢討必要。

(三) 休閒農業，結合生產、生活與生態三生一體的休閒農業，在經營上結合農業產銷、農產加工及遊憩服務等三級產業於一體的農企業，集聚人、住宿、餐飲、場所、農特產品的魅力，亟需審慎評估。惟「地方特產囿於產量不穩致成本高、產品量少且銷售通路有限致備貨或囤貨風險大」等，在農業不斷轉型中，結合觀光與服務業，讓旅客可以在行程中，藉由許多的體驗活動，了解農村，進而了解在地文化。休閒農業其定義就是結合農、林、漁、牧各類生產，規劃農業經營活動，讓民眾實際瞭解農業文化及體驗農家生活，經過專業設計的調查、規劃、設計與建設後，使之成為具農業經營特色的區域，提供國民休閒，對農業經營、農村生活更多體驗的機會，休閒農業結合生產、生活與生態三生一體的農業，在經營上結合農業產銷、農產加工及遊憩服務等三級產業於一體的農企業。農委會代表即表示，為促進農業一級生產、二級加工及三級體驗服務的創新運用，結合在地農村景觀、農業文化創意及食農教育概念等元素，輔導傳統農業升級朝向主題化、特色化及區域化發展，並提升產業服務量能及友善旅遊環境，創造農業多元附加價值而形成農業升級增值發展休閒農業旅遊，由相關統計資料顯示，前往農業休閒旅遊遊客數由96年997萬人次增加至106年2,670萬人次，其中國外遊客人次亦由96

⁴³ 資料來源：鏡 MIRROR MEDIA，取自：<https://www.mirrormedia.mg/story/20181017soc004>，報導時間：2018年10月20日。

年4.3萬人次增加至106年50萬人次，創造產值由96年65億元增加至106年107億元。

- (四)為達農業旅遊國際化之政策目標，農委會加強整合內外部資源。從內部方面，結合該會相關單位之資源，發展森林生態旅遊、海上休閒、魅力農村或漁港深度探訪及在地食材嘗鮮路線等多元旅遊商品，發揮農業軟實力；外部方面，與交通部、經濟部等相關部會及旅運業者合作，開發穆斯林、國際自由行與會展產業遊客，拓展農遊國際市場。農委會代表表示，由於地方特產常囿於產量不穩定，小型自行加工品質不穩且包裝印刷量少致成本無法有效降低，但委託加工又需有一定規模且成本增加。另產品量少且銷售通路有限，農產品具一定食用效期，致備貨或囤貨風險大，該會輔導處處長范美玲於本院座談時認為，整合觀光資源規劃已在地方落實，如花蓮地區（整合葛噶瑪蘭與阿美族），有關友善部落、伴手禮品質提升等，透過原民會、林務局、NGO團體共同合作，惟伴手禮「質」的提升，尚有努力空間，通常農產品量不穩定、OEM價格高。目標族群多元化，休閒農業並非只有休閒農場，有農、林、漁、畜，需要經濟部共同協助與合作。休閒農業是結合農林漁牧生產、農村文化及農家生活，提供國民休閒旅遊與體驗學習的產業，是傳統農業提升附加價值的新亮點產業。休閒農業具有人力魅力、住宿的魅力、餐飲的魅力、場所的魅力、農特產品的魅力、不同旅遊據點的策略聯盟，讓遊客留下深刻印象。

44

⁴⁴ 資料來源：林梓聯，臺灣觀光休閒農業與生態旅遊的展開，行政院農業委員會前農業推廣

(五)綜上，隨著國人生活型態改變與生活品質提升，在臺灣從農業、工業經濟發展到服務、體驗式經濟時代，在體驗經濟時代產業，如：經濟部觀光工廠、農委會休閒農業等，即是傳統產業開始轉型，透過歷史文化與休閒觀光結合發展，在服務創新方面讓旅客更瞭解產品製造，提供體驗樂趣機會，創造產業觀光的價值、建立企業品牌與地位、文化傳承等，然疑有工廠未登記，而無法有效控管業者所生產商品品質問題、地方特產囿於產量不穩致成本高、產品量少且銷售通路有限致囤貨風險大等問題，未來宜允檢討並研擬相關配套措施。

十三、我國文化軟實力備受國際肯定，利用「文化元素」作為推展觀光之內涵，整合地方文化資源，形成具有文化的特色觀光亮點，如原民的豐年祭及客家文化風情，若能區域整合、串聯時序，塑造成具有亮點的活動，足以作為觀光行銷的珍珠。其次，臺灣有許多傳統節慶，如慶元宵活動、宗教慶典如燈會、天燈、媽祖出巡、燒王船等大型民俗活動，皆是臺灣觀光與文化亮點，允宜透過跨部會整合與輔導，共同檢視觀光資源，以利推廣與國際行銷。

(一)「文化觀光 (Culture tourism)」是一種與文化環境，包括景觀、視覺和表演藝術和其它特殊地區生活型態、價值傳統、事件活動和其它具創造和文化交流的過程的一種旅遊活動，與在地連結可重建時空轉移的記憶，並以活化保護既有當地文化資源，創造當地文化的新產值。運用族群間的傳統習俗和生活方式有所不同，衍生出各式祭典風貌。傳統節慶、慶元宵活動、宗教慶典、原住民、客家文化、

特色產業形成臺灣特有節慶活動，傳統節慶乃指農曆春節、元宵節、端午節、中元節、中秋節等；慶元宵活動乃指燈會、平溪放天燈、鹽水蜂炮、炸寒單；宗教慶典乃指大甲媽祖文化節、內門宋江陳、東港迎王平安祭、鯤鯓王平安鹽祭；客家文化乃指全國義民祭、客家桐花祭、苗栗火旁龍系列活動等；特色產業活動乃指國際玻璃藝術節、三義木雕藝術節、臺灣溫泉美食嘉年華、花蓮國際石雕藝術季、雲林偶戲節、臺灣國際蘭展等；閩南建築指臺灣傳統建築為閩、粵系，屬於南系的中國建築，雖然與代表中國建築之北式宮殿式建築有異，但兩者之寺廟建築之殿宇均蓋在基壇上，結構、布局都講究對稱之美，主殿與配殿亦有高低之限制等，是我國建築體系之特徵，與儒家文化息息相關。

- (二) 觀光的內涵隨著人類經濟、文化生活的轉變，已逐漸由原先的團體需求逐漸轉變為滿足個別需求的觀光型態。人們開始講求有意義的行程與感性的消費，此一概念的興起逐漸顛覆了傳統上以大眾行銷為主的觀光型態，「文化觀光 (Culture tourism)」即是一種與文化環境，包括景觀、視覺和表演藝術和其它特殊地區生活型態、價值傳統、事件活動和其它具創造和文化交流的過程的一種旅遊活動，與在地連結可重建時空轉移的記憶，並以活化保護既有當地文化資源，創造當地文化的新產值，透過「文化元素」作為推展觀光的火車頭。爰此，我國應善用文化軟實力重返國際社會，推動觀光產業行銷應與地方文化資源特色相結合，整合與規劃地方文化資源，提高經濟產值與產業競爭力，促進傳統工藝的發展，落實地方文化傳承，並展望國際化為目標。
- (三) 參與「慶典性的活動」已經變成當代觀光旅遊經驗

的重要一環。節慶與文化觀光存在互相依存的關係，節慶屬於文化觀光的一環，文化觀光亦可帶動節慶的發展，然而兩者最終都必需回到「地方」，才得以永續發展。此外，節慶與文化觀光都具有多樣性發展的特質，但若把其視為單一產業，很容易將某些特定類別特徵推論到所有類別，而忽略文化的獨特性、傳承性與價值性。文化概念的擴張不僅限於建築或儀式本身，還包括周邊的衍生產品。文化不只是意味世代的傳承，同時也包含那些被開發出來的「產品」。

(四) 綜上，我國應透過「文化元素」作為推展觀光的火車頭，整合與規劃地方文化資源，憑藉「傳統節慶、慶元宵活動、宗教慶典、客家義民、閩南建築」等地方文化特色，形成臺灣特有節慶活動，透過跨部會整合與輔導，若僅以零散式觀光活動展現，實不足以形成魅力，故應共同檢視觀光資源，並提供平臺協助整合推動，以達文化觀光之目標。

十四、「原住民地區觀光」係因原住民族分16大族群，族群間的傳統習俗和生活方式有所不同，故衍生出各式各樣的祭典風貌。然交通便利性、自主經營能力、完整行程規劃、環境生態等因素，致原民觀光發展仍有提升空間，都亟需政府支持與輔導，共同檢視與整合原住民觀光資源，並提供平臺協助推動，將生態旅遊與原民文化整合，促使原鄉部落發展，讓遊客深入瞭解部落生活型態與文化內涵。

(一) 原住民觀光指「原住民」本身、文化及自然資源做為一種文化觀光的活動型態。臺灣原住民分為阿美族、泰雅族、卑南族、布農族、排灣族、雅美族(達悟族)、魯凱族、鄒族、賽夏族、邵族、噶瑪蘭族、太魯閣族、撒奇萊雅族、賽德克族、卡那卡那富族

及拉阿魯哇族等16大族群，因各族群間的傳統習俗和生活方式有所不同，故衍生出各式各樣的祭典風貌，將原住民之美食、生活習慣、傳統文化（如：狩獵文化）等結合形成部落深度旅遊，原住民族委員會（下稱原民會）自104年度起形塑原住民族部落旅遊品牌－「uhtan'e ho mimimiyo」（鄒族語，意指從一個部落走到另一個部落），藉由帶領民眾體驗部落生活，強調自然與人文資源的保育與永續利用、小眾與深度、部落共同參與經營為主要方向，串連旅遊服務所需之產業鏈，提供消費者體驗部落生活及生態智慧，並增加部落就業機會、提升部落經濟收益，並提供相關輔導與獎勵措施。

- (二) 部落觀光發展有2大方向，其一為國家政策主道，另外一個是原住民族的自覺，爰此，公部門資源導入，原住民族自身文化知覺也是推動部落觀光一大動力。政府部分，觀光局成立「原住民族地區觀光推動會」作為溝通平台，原住民族地區觀光推動，涉及原住民族委員會及相關機關之權責，目的在於提供溝通平臺供討論。例如推動部落觀光，該局本於中央觀光主管機關之權責，協助行銷推廣；原住民族委員會則以中央原住民主管機關之權責，提供願意發展觀光之部落。並應共同檢視原住民觀光資源，文化部協助推動原住民族部落文創產業發展結合觀光推動事項、內政部營建署協助國家公園範圍原住民族地區觀光發展事項、農委會協助推廣原住民族地區農產品之行銷、勞動部協助原住民就業、教育部發展署協助原住民青年輔導事宜等。
- (三) 部落觀光面臨有些屬山區道路，無法直接前往部落做深度旅遊，要到部落須轉車造成2次運輸成本。再者，除交通尚有其它目前面臨課題，原民會表

示：1. 部落有許多接待家庭多屬不合法之住宿空間，除有安全疑慮，更降低旅行社開發及銷售部落旅遊商品之意願。2. 國內外旅客對於原住民族部落旅遊認識不足。3. 硬體設施未臻健全。4. 原住民族文化觀光及導覽人才缺乏。另，學者表示，部落觀光是從部落族人共同經營的角度出發，結合在地原住民族的文化元素，豐富光活動的內涵，部落觀光不一定要依附在特殊的景點或是特別為遊客設計的觀光空間裡，也不必刻意塑造「異文化」的體驗，只要把部落內的生活環境，整理成族人也能舒適生活的狀態，並將部落的文化元素，透過分享與體驗的概念，設計相關的觀光活動，發展出適合部落的觀光發展型態。

(四) 綜上，我國原住民分16大族群，因族群間的傳統習俗和生活方式有所不同，故衍生出各式各樣的祭典風貌。惟交通不便、無自主經營能力、缺乏完整規劃、環境破壞等因素致原民觀光發展不如預期，政府成立原住民族地區觀光推動會，亟需支持與輔導，共同檢視原住民觀光資源，並提供平臺協助整合推動，將生態旅遊與當地文化整合，促使原鄉部落發展，讓遊客深入瞭解部落生活型態與文化內涵。

十五、我國文化產業豐富多元，且具有潛在設計能量與人才，宜將設計元素與在地文化資源特色結合，整合與規劃地方文化資源。觀諸我國現行特色商品輔導之部會包括經濟部、文化部、農委會、客委會等，允應運用OTOP政策，進行跨部會與跨界整合，協助產業轉型與行銷，推動臺灣各鄉鎮村落文創產品；參考泰國創意設計中心媒合平台，建立推廣平台與材料資料中心，提高文化產值，俾利促進我國文化發展與傳承，

展望國際化並向世界展示，以吸引國外焦點。

(一) OTOP源自於日本OVOP (One Village One Product)

一村一品運動，我國與泰國受日本影響提出OTOP政策，我國以鄉、鎮、市為主，所發展出的特色產品需具有歷史性、文化性、獨特性等特質，然由本院實地考察發現，泰國在國際創意圈內頗享美譽，為第2個以文化创意產業受人注目的國家，從「OTOP」到「時尚曼谷」計畫，吸引全世界目光，成為「商品採購」的聖地，反觀我國面臨如OTOP產品仍侷限在產地及國內、產品的量產技術及市場行銷與應變能力不足、地方特色產品知名度未能有效呈現，品牌形象塑造力不足、無法自行吸引專業的資源加入與合作等課題，未來有精進空間。據此，經濟部並指出，OTOP外部環境威脅為國內地方特色產業同質性高、國內政策資源未能持續綜效；產業內部環境劣勢為地方特色產業生產規模有限、OTOP產業形象需再強化推廣。本院調查委員考察OTOP專案產品專區，該展區為泰國規模最大並最成功一鄉一產OTOP展區，可欣賞本地村民特色產品生產線及銷售方式，此展區目前已成為緬甸、越南、柬埔寨的學習對象，我國與泰國OTOP皆源自於日本OVOP，兩者在比較情形（如下表3）。⁴⁵

表3 我國與泰國OTOP比較一覽表

	我國	比較	泰國
推 時 時間	1989年 (我國較早)	-	1997年
政 策	源自日本OVOP	相同	源自日本OVOP
政 策	設計輔導、串聯地	-	開拓行銷通路

⁴⁵吳俊儀(2011)。「臺灣與泰國工藝類地方特色產業發展之比較研究」。國立雲林科技大學創意生活設計系碩士班，雲林縣。

協助	區產業資源			
推動背景	產業外移、協助轉型、地方經濟衰退。	產業轉型促進經濟	縮短貧富差距	提升鄉村地方經濟、縮短貧富差距
目的	強化產業特色、創造在地就業機會，解決失業	強化產業創造就業	解決經濟問題	解決農村地方經濟問題、增加收入
負責部會	經濟部中小企業處執行	三層部會	一級部會 三層部會	約10個部會共同推行，涉22個機構與單位（文化單位、農業單位、公共衛生單位、勞動單位、觀光單位、商業單位、財政單位、科技單位、公共企業單位）：NOA執行，泰國副總理整合、工業部出口促進局、經濟部商業發展廳、內政部社區發展廳等。
區域界定	鄉、鎮、市（縣轄市）	三級行政區	四級行政區	村、社區
推動方式	旅遊活動→平面與行銷→活動與空間、資訊與通訊科技			商品與E化行銷→平設計與地方符號→技術與管理
設計服務	藉由比賽讓國內設計師與地方特色產業合作	國內設計師	國際設計師	邀請全球頂尖設計師指導產品設計
行銷策略	協助參展、國內設置共同實體通路、建置共同網路平台	以國內為主	拓展於國外國際展覽	自行設置主題商展、協助參加國外展、國內設置共同實體通路及各別店

				鋪、建置共同網路平台
--	--	--	--	------------

資料來源：「臺灣與泰國工藝類地方特色產業發展之比較研究」

(二)經查，文化部座談前提供資料表示，目前相關計畫尚無與經濟部OTOP產品合作案例。該部規劃成立文化內容策進院(下稱文策院)，文策院將作為連結政府與民間之中介組織，主責振興影視、流行音樂、圖文出版、數位出版、遊戲、時尚設計、藝術支援及文化科技應用等文化內容產業，舉凡文字、符號、圖形、聲音、影像等整合運用之技術、產品或服務等均在服務範圍內。未來並將與經濟部臺灣創意設計中心等文化內容產業中介組織形成策略聯盟，依其不同之專業性進行多元合作，以「國家隊」概念發展資源整合平台，逐步健全產業生態系，並積極投入於國際布局相關工作，俾向國際傳播臺灣文化影響力；經濟部於2003年成立「財團法人臺灣創意設計中心」(Taiwan Design Center, TDC)(下稱TDC)，並於2004年正式啟動營運，TDC之主要任務為提升設計人才原創能力、促進國際設計交流、推動企業發展自有品牌、加強產業市場競爭力與提高產業附加價值。

(三)泰國創意設計中心(TCDC)其功能⁴⁶，1.加強文化產業獨特性與創新能量激盪；2.具有培育媒合平台角色，協助串連產業與市場端之連結，以朝向整合資源與建立產業鏈方式，透過專業分工，協助產業開發商品，有效與國內外市場接軌，其設立目的是成為泰國設計發展的訊息和資源中心，也是媒合設計者與企業家的重要平台；3.盤點工藝素材(材料

⁴⁶ 張惠珠、連婕、古惠茹(2015)。泰國村落文化文業轉型與加值輔導策略之參訪報告。服務機關文化部文化資源司；報告日期：104年2月12日。

旁設有QR code，藉由行動裝置可直接與廠商連繫，俾利設計者找尋相關材料)，設計材質資料之建立與應用，國際流行材料書刊、材質資料書庫，提供企業或設計師、學生瞭解國際設計趨勢，助於腦力激盪，提供各種材料。

(四)經濟產業結構調整，泰國產業轉型升級策略，積極推廣設計增值，TCDC可協助曼谷當地的設計師建立品牌並與世界接軌，因此賣店放置展售當地設計選品，讓設計師透過此管道媒合並與世界接軌；OTOP一村一特產計畫，運用當地原物料創造出高品質商品，改善農村與民眾經濟生活，在機場皆可看到OTOP設櫃。整體來說，可提高經濟產值與產業競爭力，促進傳統工藝的發展，讓國際看見泰國豐厚的文化軟實力。對此，OTOP與TCDC的看法，機關於本院座談時分別表示，經濟部胡中小企業處副處長貝蒂於表示，經濟部臺灣創意中心旨培養有創意的年輕人，有關泰國創意設計中心材料資料庫，目前有在研議辦理中；文化部文創發展司黃專門委員慧娟認為，從文化部角度思考，在找一些說故事的人才，融入在地人生素材形成文化路徑，需要跨部會整合力量，推動到觀光整個營運模式需清楚。我國經濟部創意設計中心、文化部文化內容策進院，需跨部會合作，如同行政院宋秘書長餘俠提及，產業整合、機關整合皆為重要。

(五)綜上，我國文化產業豐富多元，且具有潛在設計能量與人才，宜將設計元素與在地文化資源特色結合，整合與規劃地方文化資源，觀諸我國現行特色商品輔導之部會包括經濟部、文化部、農委會、客委會等，運用OTOP政策，跨部會與跨界整合，協助產業轉型與行銷，推動臺灣各鄉鎮村落文創產品；

參考泰國創意設計中心媒合平台，建立推廣平台與材料資料中心，提高文化產值。俾利促進我國文化發展與傳承，展望國際化向世界展示，以吸引國外焦點。

十六、導覽解說專業是觀光產業發展關鍵與核心，未來屬於「說故事產業」之世紀，地方故事對於在地行銷尤其重要，惟在導覽解說人員與服務人員不足且能力欠缺，特別是各國語言導覽人才缺乏，政府應積極重視與培養觀光產業人才，並加強產業、學校、政府間相互合作，對於各景點解說導覽人才培育與發展應為優先考慮，以加乘觀光效能。

(一)觀光產業相關需求人才眾多，需找出關鍵人才、給與正確培育方向與強化，才能讓資源集中產生效果，並透過產官學黃金三角，推動培育觀光人才。對於目前觀光人才供需情形，機關分別表示略以，目前確實國際化接待能力不足、產業國際化程度低等。嗣據觀光局查復資料指出，茲因業務擴充致人力不足，為完善國家風景區之觀光發展，投入更多的觀光資源，如：建設興辦、活動辦理等，觀光局與管理處相關業務將大幅擴增，人力的需求也隨之提升，觀光局業務多元龐雜，且因應市場多元化及產業轉型等挑戰，機關現有位階及人力實不敷業務需要。本院委員履勘東部與團體協會、地方政府座談時，均發現業界、政府人力不足情形，以東部為例，臺東旅行商業同業公會暨臺東休閒旅遊協會余清福理事長表示，觀光局東部海岸國家風景區管理處、臺東縣政府交通觀光處等公部門人力太少，轄區太大，以熱氣球季為例，工作人員已長時間超時工作，且因工作與待遇不對等，造成員工離職率高。希望政府能鼓勵花東偏遠地區辛勞的公務人員

及勞工，解決東部「有經費，無人力」的問題。對此，行政院東部觀合服務中心田永彥副執行長提出回應，有關東部人力不足的問題，建議將中央部會，包括原民會、客家委員會、文化部等單位之解說員及經費做統整，由行政院東部聯合服務中心將資源分配給花東縱谷國家風景區管理處及東部海岸國家風景區管理處，以增加服務品質。

(二)有關產業界觀光人才運用情形，我國培育觀光、餐旅與休閒相關科系學校眾多，相關科系畢業生服務觀光產業卻是有限，造成人才培育浪費，產業專業人力供需失衡。依據觀光局統計資料顯示，依推估結果，旅宿業及觀光遊樂業在人才供給數量上相對足夠，而旅行業則相對不足⁴⁷。調查發現原因乃為產業人才素質供需情形，缺乏滿足需求素質的基層人力，及因應旅客來源多元化、產品多樣化的專業技術與經營人才。其中專家焦點座談學者建議，可建立觀光研訓院，觀光各產業的專家都有提到「觀光研訓院」，但須針對高、中、低階人才之種類與特性，制定相關專業證照等配套措施與法律規範，由官方/業者規劃學程及訓練課程、學界提供教育訓練，才能因應觀光旅遊產品的快速變化，作出相對應的人才培訓、有效提升觀光人才素質。整體來說需求問題關鍵，業者問題在質不在量，重點是缺乏穩定可用人才⁴⁸。觀光產業重視「人」的服務產業，有人築底，觀光產業的發展才能基盤穩固。由

⁴⁷旅宿業 106 至 108 年平均每年新增需求 1,809~5,640 人，平均每年新增供給 6,723 人；旅行業平均每年新增需求 1,161~3,587 人，平均每年新增供給 1,631 人；觀光遊樂業平均每年新增需求 27~86 人，平均每年新增供給 145 人。

⁴⁸資料來源：106-108 年重點產業人才供需調查及推估結果摘錄（觀光產業），辦理機關：交通部觀光局；交通部觀光局「觀光產業人才供需調查」研究案結案報告書，主辦單位：交通部觀光局；執行單位：財團法人臺灣地理資訊中心。完成日期：2016 年 11 月 14 日，頁 102-105。

此可知，長久以來臺灣在觀光人才培育非量的問題，而是與市場需求不相符。

(三)「打工換宿」又稱食宿交換，是一種透過勞動力或專長交換店家食物與住宿的旅行方式，同時結合工作與旅遊體驗⁴⁹，臺灣「打工換宿」一詞的相關起源，來自於受到國外「打工度假」的影響。其中 Uriely 提到「打工度假」(Working-holiday Tourists)的概念，認為工作活動僅是旅遊經驗裡的一部分，參與者大多選擇從事不同於他們日常工作的工作類型，通常為一些手工勞動、需要運用到既有的知識與技巧的工作，這類休閒活動的工作只是旅遊經驗裡的一部分；「服務學習」是一種經驗教育之模式，強調服務與學習並重，於課程或活動方案中，結合有意義之服務活動及結構化之反思與互惠過程，達到所訂定之學習目標。爰此，皆可透過前揭方式由人與人的互動使自己開拓眼界，體驗當地人文風情與不同旅遊型態。觀光局表示，推廣部落工作假期，102年起推動辦理「東海岸部落工作假期」，與一般打工換宿或工作度假不同，無車馬費、無免費食宿、無志工服務時數，讓旅客付費「體驗」及「參與」部落生活。基此，政府、產業與學校/訓練機構彼此間如何無縫銜接？人才培養是一個很大課題，面臨國際競爭、旅遊產業內、外在環境與旅遊型態變化，建立產官學合作機制培訓人才，達學用合一。

(四)綜上，「導覽解說專業」是觀光產業發展關鍵與核心，未來屬於說故事產業世紀，地方故事行銷尤其重要，惟在導覽解說人員與服務人員不足與素質良莠

⁴⁹ 資料來源：維基百科，取自：<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E6%89%93%E5%B7%A5%E6%8F%9B%E5%AE%BF>。

(如語言隔閡)，政府亟應積極重視與培養觀光導覽解說專業人才，並宜研擬建置觀光人力資料庫與產學合作相關平台，加強產業、學校、政府間合作，以發揮最大效益。

十七、政府允應借重民間觀光協會與團體或NGO等組織力量，於推動國內外觀光時，作為政府與外界之橋樑，有效整合臺灣觀光資源與推銷地方特色，同步提升觀光產值與旅客數量，為臺灣觀光產業落實深厚基礎。

(一)構成觀光事業之機關和行業是多元且多樣的，大致可分為1.行政機構：即中央到地方各級政府部門，主要任務是制定和執行政策、2.公益團體：為全國性或地方性的觀光組織，公益團體間保持合作，協助國家執行觀光政策、3.旅遊關聯企業：直接招待觀光客觀光活動的企業，如旅館業、交通業、旅行業、導遊業等，及為旅遊者提供其他服務的附屬旅遊企業，如餐館、酒店、劇院、娛樂活動。此外，另有相關訓練機構及財團法人，為適應觀光產業需要，提高觀光從業人員素質，而產生許多專業人員訓練機構，如導遊協會、領隊協會、經理人協會等⁵⁰。其中，公私部介面 (the interface between the public and private sectors) 整合在觀光產業有其重要性，在觀光規劃和發展上相互整合及合作，可發揮整體的效益，因公私部門各自擁有相當龐大的觀光設施、活動和服務，可藉由雙方共同參與的組織，如臺灣觀光協會、各縣市觀光協會來進行對話、相互溝通以找出雙方互利的合作模式，以免各自為政、自我設限而妨礙了觀光地區的整體發

⁵⁰ 資料來源：林燈燦、林利徽 (2011) 觀光學概論，全國圖書股份有限公司。

展⁵¹。

- (二)本案委員為瞭解公私部門整合，以及私部門在發展觀光之角色與功能，前往各國家風景區管理處，包含北海岸暨觀音山國家風景區管理處、馬祖國家風景區管理處、日月潭國家風景區管理處、東部海岸國家風景區管理處、茂林國家風景區管理處，與在地團體與協會座談，對於地方政府之交通網絡與觀光景點結合、提升當地觀光產值情形，及所面臨課題及推廣觀光現況，在歷次座談會提出相關具體建議給政府機關。由此發現，民間觀光協會與團體，對於地方旅遊特色（包含食、宿、行、遊、購）十分瞭解，在推廣觀光為重要媒介與扮演不可或缺角色。未來政府、業界、團體與協會等針對觀光議題執行層面，共同研議改善，由中央與地方政府通力合作，結合民間業界力量，可創造最大效益。
- (三)另以「財團法人臺灣觀光協會」為例⁵²，是臺灣最具規模兼歷史悠久觀光推廣單位，該會成立於45年，是臺灣第1個獲得許可設立的民間觀光事業機構，目前有會員約500個，含旅行業、一般旅館業、觀光旅館業、航空業、運輸業、遊樂園業、藝品業等觀光產業。對內協積極做好政府與民間、中央與地方觀光單位溝通平台與橋樑，組成跨組織常態性會議，由協會與外貿協會、觀光局組成三長會議，近期加入整合各部會資源的角色，與外貿協會、僑委會、客委會、文化總會、博物館及縣市政府合作，深化臺灣觀光的多元性與文化底蘊。透過公私協力推動文化觀光⁵³，最具代表性即以日本為例，文化

⁵¹ 資料來源：陳思倫（2007）觀光學-從供需觀點解析產業，前程文化事業有限公司。

⁵² 資料來源：財團法人台灣觀光協會，取自：<http://www.tva.org.tw/>。

⁵³ 資料來源：文化部綜合規劃司，日本中介組織，推動文化藝術與文化觀光情形出國考察報

部曾赴日本考察，其考察報告指出，推動文化觀光成功在於公私協力，例如「京都市地域活性化總合特區」由京都市政府與當地民間團體地域協議會共同討論與推動，地方協會負責行銷，亦表示參考日本的作法，文化部與觀光局、經濟部進行跨部會合作，再者與地方政府合作，邀請民間參與討論，由下而上集思廣益，納入地方與民間之聲音與需求。

(四)綜上，政府允應借重民間觀光協會與團體或NGO等組織之力量，於推動國內或國際觀光時，作為政府與外界之橋樑，有效整合臺灣觀光資源與推銷地方特色，同步提升觀光產值與旅客數量，為臺灣觀光產業落實深厚基礎。

十八、我國來臺旅客人次連續3年突破千萬，且遊客數逐年小幅成長，然相對國際觀光產值卻是不升反降之處境，國內觀光消費產值亦未隨人數成長而增加；又近3年我國觀光產值僅占GDP貢獻度平均約4.73%，形成旅客數成長，但消費卻降低之處境，更有部分旅遊景點遊客數呈現雪崩式下降，顯示我國觀光產業發展已現警訊，政府應予審慎以對。

(一)依世界觀光旅遊委員會(WTTC)於2000年就觀光產業對世界經濟貢獻度所進行的相關統計與預估，該年全球觀光產業規模(包含觀光相關產業、投資及稅收等)約占全世界GDP的10.8%，約3兆5千億美元，並預估至2010年止，全球觀光產業的規模將達全世界GDP的11.6%，約6兆5千億美元。依2017年旅遊業競爭力報告，全球旅遊業收入占全球國內生產總值的10%。惟據觀光統計資料發現，近年來臺人數微幅增加，2017年1,074萬人次，較2016年成長0.

46%；而觀光外匯收入為3,749億元，則較2016年同期負成長13%。對此，行政院與觀光局皆表示⁵⁴，觀光外匯收入負成長原因，乃因受全球旅遊趨勢(如旅客傾向短程、短天數旅遊等)及來臺旅客消費習慣改變(如：自由行旅客增加，電商購買通路選擇多元便利化、體驗旅遊的追求及旅客消費行為趨於成熟等)以及新臺幣升值(由105年之32.318元至106年之30.439元兌換1美元，漲幅6%)等因素影響，致觀光外匯下降，觀光局副局長張錫聰於本院座談時表示，觀光人數維持千萬，究產值變化情形，在產、官、學界皆表示關心，觀光產值最直接是觀光外匯收入，消費額度沒提升實屬問題。其近年來臺旅客人次與觀光外匯收入相關分析整理(詳下表4)：

表4 近年來臺旅客人次與觀光外匯收入相關分析一覽表

項目	2017年	2016年	2015年	2014年
來臺旅客人次	1,074萬	1,069萬	1,044萬	991萬
觀光外匯收入	123.15億美元 (NT3,749億元)	133.74億美元 (NT4,322億元)	143.88億美元 (NT4,589億元)	146.15億美元 (NT4,438億元)
占GDP百分比	2.15%	4.84%	4.90%	4.68%
來臺旅客平均每人消費(美元)	1,147	1,251	1,378	1,475
來臺旅客平均停留夜數	6.39夜	6.49夜	6.63夜	6.65夜
來臺旅客平均每人每日消費(美元)	179.45	192.77	208.87	221.76
來臺旅客整體滿意度	98%	98%	97%	96%
旅客來臺重遊比	41%	37%	34%	34%

⁵⁴ 資料來源：行政院與觀光局座談會前查復資料。

率				
---	--	--	--	--

(二)因全球化和日益增長的旅遊需求促進旅遊業的發展，根據世界經濟論壇發布的2017年旅遊業競爭力報告⁵⁵，目前全球旅遊業收入已占到全球國內生產總值的10%，每10份工作中就有1份來自於旅遊業，行業發展速度遠高於全球經濟發展的平均水平，在一些國家，旅遊業甚至撐起整個國家經濟發展。依據聯合國世界旅遊組織（UNWTO）公開⁵⁶關於旅遊排行榜，統計2016年全世界旅遊人次最多與最賺錢前10名國家。資料顯示全球旅遊市場以歐洲最大，美國次之。至於亞洲則是中國大陸與泰國為領頭羊，成為亞洲最會賺錢與最多人拜訪之地方。另指出2010年至2030年間，全球國際旅遊人數將以每年3.3%速度增長，到2030年達到18億人次。

- 1、全國旅遊收入前10名：美國（2,059億）、西班牙（603億）、泰國（499億）、中國大陸（444億）、法國（425億）、義大利（402億）、英國（396億）、德國（374億）、香港（329億）、澳洲（324億）（單位：美元）。
- 2、亞太地區觀光收入前10名：泰國（499億）、中國大陸（444億）、香港（329億）、澳洲（324億）、日本（306億）、澳門（298億）、印度（224億）、新加坡（183億）、馬來西亞（180億）、南韓（172億）（單位：美元）。
- 3、最受歡迎旅遊目的地前10名：法國（8,260萬人次）、美國（7,560萬人次）、西班牙（7,560萬人

⁵⁵ 資料來源：旅遊業貢獻全球10%GDP，全球各地對旅遊業到底有多依賴，取自 <https://www.yicai.com/news/5358916.html>，報導時間：2017年10月24日。

⁵⁶ 資料來源：2016年觀光收入排行榜，全球第一是美國，取自：<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20170828005319-260415>，報導時間：2017年8月28日。

次)、中國大陸(5,930萬人次)、義大利(5,240萬人次)、英國(3,580萬人次)、德國(3,560萬人次)、墨西哥(3,500萬人次)、泰國(3,260萬人次)、土耳其(數據不明)。

4、GDP表現⁵⁷：2012年國際觀光收入占GDP百分比前3名國家之排序，依序為克羅埃西亞(15.62%)、香港(12.33%)，約旦(11.18%)。前10名亞洲國家中除了香港外，還包括泰國名列第4、新加坡第7、馬來西亞第8，亞洲國家就占4個，推測由於香港、新加坡、泰國、馬來西亞地理位置優越，國際商務人士往來頻繁，致力舉辦各式國際會議、展覽及賽事等，藉由增加國際能見度以吸引更多國際觀光客與商務人士來訪，臺灣或許可借鏡其政策與作法。由此可知，觀光產業乃至於單一國家之經濟發展，在可見未來均扮演重要角色。然從2014至2016年亞洲國家觀光產業GDP占比發現，我國仍屬偏低(詳下圖7)。

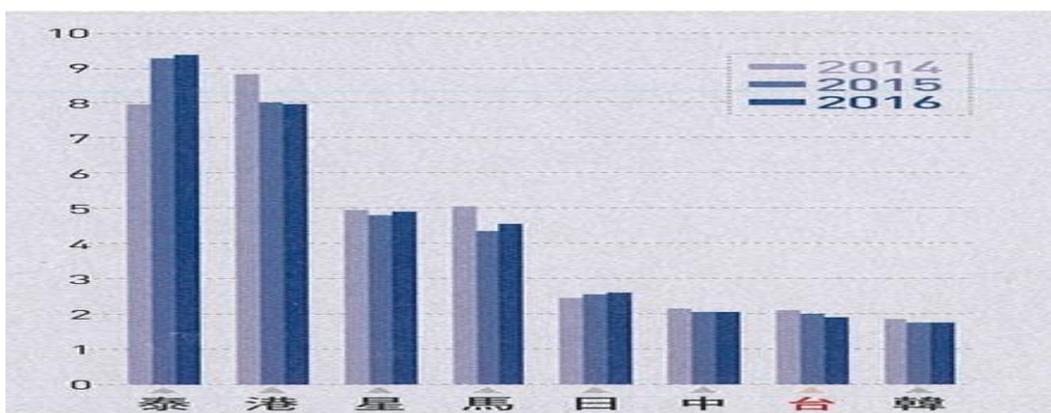


圖7 亞洲國家觀光產業對GDP直接貢獻(%)

資料來源：世界銀行、世界觀光旅遊委員會。

(三)「觀光雪崩」一詞陸續在部分景點出現，部分景點遊客人數遽降，市場欲振乏力，如：天價滷味墾丁

⁵⁷ (十)財團法人國家實驗研究院科技政策研究與資訊中心(2015年)，國內外觀光比一比，政策研究指標資料庫，PRIDE，頁7。

大街、人氣滑落九份老街、乏人問津嘉義高跟鞋教堂等。交通部前部長賀陳旦表示，身為主管機關的交通部責任應是幫助提升臺灣觀光旅遊品質與產值，來臺觀光人數只是參考，真正基礎應是在旅遊的滿意度及品質⁵⁸，觀光局副局長張錫聰於本院座談表示，部分遊客景點下滑如墾丁，茲因國民旅遊人數與陸客人數減少。需透過地方團體與地方政府持續努力推廣，目標客群盤點共同行銷，產品品質提升，現階段一方面必須在地化旅遊品質提升，另一方面也應加速將具觀光潛力及獨特魅力的活動與節慶予以整合，後續將再整合地方及產業資源能量，開發及包裝具獨特性、吸引力之地方觀光資源、活動與旅遊商品，強力行銷島嶼觀光，並加強於重點市場客源及國人國內旅遊開拓力度，多管齊下，形塑臺灣優質旅遊形象。惟，全臺風景區面臨遊客「雪崩式」下降，實不應以近3年突破千萬遊客數沾沾自喜，而應找出市場消失原因。

(四)綜上，來臺旅客數已連續3年突破千萬，遊客數仍小幅成長，然相對國際觀光產值卻是不升反降之處境，且國內觀光消費產值亦未隨遊客數成長而增加，又近3年我國觀光產值僅占GDP平均值約4.73%，另部分旅遊地區景點遊客數雪崩式下降，加上我國民眾在國內旅遊花費遠低於出國旅遊，顯見我國觀光產業正逢瓶頸，政府應予審慎以對。

⁵⁸ 觀光景點遊客雪崩？賀陳旦：不應以人數來衡量，取自：<https://newtalk.tw/news/view/2018-01-15/110670>，報導時間：2018年1月15日。