

調 查 報 告

壹、案由：據報載：陸客來台觀光旅遊多支付高價團費，惟經層層剝削多已遠低於我國「旅行業接待大陸地區人民來台觀光旅行團品質注意事項」之標準，導致旅遊品質低落，甚至間接影響旅遊安全，其關係我國觀光旅遊事業未來之發展至鉅，政府相關單位有無違失，又究應如何補救，均有深入瞭解之必要乙案。

貳、調查意見：

我國自 97 年 7 月 18 日全面開放陸客來台觀光後，觀光人數逐年攀升，對我經濟帶來一定之助益，然伴隨陸客來台人數不斷增加，亦衍生出團費高、品質低之爭議，甚至間接影響旅遊安全等問題，對我國觀光旅遊事業未來之發展影響甚鉅，究政府相關單位之監督管制措施是否完備，案經本院調查竣事，爰將調查意見臚述於后：

- 一、針對陸客來台發生團費高品質低之爭議，觀光局應透過現有協商機制，基於平等互惠原則與對岸積極磋商，解決團費遭剝削之問題，以避免對我方誤解，影響我觀光旅遊聲譽；另宜充分發揮台旅會駐北京辦事處職能，藉以提昇我旅遊品質
- (一)為落實提升大陸地區人民來臺觀光旅遊團品質、保障旅客權益，觀光局業訂頒「旅行業接待大陸地區人民來台觀光旅遊團品質注意事項」，要求旅行業者辦理大陸觀光團體業務應遵守相關規範，且該局在執行面部分，採事前審核、事中查核、事後考核機制，事前透過管考系統自動檢核大陸觀光團資料以確保基本接待品質，維護旅客旅遊安全；事中透

過景點、定點及跟團查核方式以稽查是否符合規範，如有違規經調查屬實，依規定予以嚴處。事後則透過旅客滿意度調查，以瞭解大陸旅客在臺旅遊品質及意見。並輔以監看大陸地區旅遊廣告、兩岸兩會（台旅會、海旅會）協商、提供檢舉專線等措施，遏止接待業者惡性削價競爭。又為提升服務品質，辦理導遊人員在職及精進訓練、推動旅行購物保障制度並輔導旅行業推出區域化、深度化之旅遊行程，有效分流旅客，使大陸旅客充分體驗高品質服務。且對於國內部分旅行業者反映大陸組團社壓低團費等情，觀光局業邀請旅行業及法律專家會商，未來將從法制、管理及大陸旅客意見調查等面向研議改進。

- (二) 惟查觀光局對於陸客來台旅遊品質雖已建立諸多監管措施及執行相關作為，然仍無法全面遏阻高團費低品質之爭議出現，相關原因，經本院邀集旅行社業者、旅行公會座談，據渠等表示，對於團費高品質低之原因，在於陸客來台觀光業務為買方市場，旅客繳交高額團費給大陸組團社，而大陸組團社高接後低付給臺灣接待社，臺灣旅行業者為取得接待機會，不得已接受大陸組團社削價，甚至為取得業務自行削價競爭，導致零團費及負團費之情形發生，僅能透過購物行程賺取佣金以彌補團費損失。
- (三) 是以，旅遊團品質之良莠與團費價格實有極大關連性，旅遊費用之多寡與可享受旅遊品質之高低有直接影響。陸客如付出高額團費給大陸組團社，大陸組團社高接後低付給臺灣接待社，導致接待社能提供之旅遊品質，必定與旅客支付之團費無法達成等價關係，致有團費高品質低之批評出現。基此，觀光局應透過現有協商機制，基於平等互惠原則與對

岸積極磋商，解決團費遭壓低剝削之問題，以避免對我方誤解，影響我觀光旅遊聲譽。

- (四)另台旅會已於99年5月4日正式於北京設立辦事處，為第一處有官方色彩之駐大陸機構，意義重大，其業務職掌係辦理大陸市場宣傳推廣、媒體邀訪、旅遊資訊提供及兩岸觀光交流合作等事宜，於對推動台海兩岸觀光交流合作及聯繫應有助益。觀光局應研擬如何充分發揮辦事處職能，為旅客提供快捷、便利、有效之服務，並以該處作為陸客來台旅遊返陸後對於我國旅遊品質相關意見之反應窗口，藉以瞭解旅客對於我國旅遊環境及相關旅遊軟硬體設施之滿意程度，進而提昇我國旅遊品質。

二、觀光局針對旅行業及導遊人員辦理接待大陸地區人民來臺觀光團體業務，訂定價格管制，冀以維護旅遊服務品質，惟旅遊活動係屬自由競爭市場，過多干預與限制是否恰當，該局應予檢討，適時逐步回歸市場機制

- (一)依據「旅行業接待大陸地區人民來臺觀光旅遊團品質注意事項」第2點規定略以：「為落實提升大陸地區人民來臺觀光旅遊團品質、保障旅客權益、確保旅行業誠信經營及服務、禁止零負團費並維持旅遊市場秩序，旅行業及導遊人員辦理接待大陸地區人民來臺觀光團體業務，最低接待費用每人每夜平均至少60美元，該費用包括住宿、餐食、交通、門票、導遊出差費、雜支等費用及合理之作業利潤，但不含規費及小費。」訂定價格控管之目的在於陸客來台觀光係屬旅遊新興市場，為維護旅遊服務品質並顧及兩岸特殊關係情勢，價格控管為不得已之過渡性輔導措施。

- (二)本院為瞭解陸客來台旅遊業務實際執行情形，經邀

集旅行業者、公會舉行座談，據渠等表示，政府雖訂有諸多規定，然上有政策，下有對策，為了搶奪陸客大餅，業者削價競爭十分普遍，觀光局雖有陸客團每人每夜平均至少 60 美元之最低接待費用規定，然實際上低於 60 美元，甚至 30 美元以下之低價團卻屢見不鮮。因低價接團，導致大陸觀光客旅遊品質不佳，不如一般國民旅遊團外，甚至因低價競爭，無利可圖之下，僅能透過購物行程賺取佣金以彌補團費損失，購物佣金收入成為導遊收入的一種賭注時，引發購物糾紛情事，時有所聞。復以入境旅遊無須直接面對客訴壓力，接待旅行社對於品牌之維護較不重視。而部分守法旅行社，為符合規定，又要講求旅遊品質，根本無法接到生意，只能選擇退出市場，或選擇性接團，導致劣幣驅逐良幣之情形發生。又花蓮縣政府於 100 年 5 月 19 日以旅行業未能確實遵守執行「旅行業接待大陸地區人民來臺觀光團品質注意事項」規定，並有以低價甚至零團費競攬陸客團，均以依賴遊客購物佣金維持成本之情事，造成藝品商店藉以抬高物價以供導遊人員抽取佣金，形成剝皮商店，影響消費者權益及我觀光形象甚鉅，函請觀光局查復並副知本院。顯見確有低價團及零團費狀況存在。

- (三) 經查觀光局為維持陸客來台旅遊品質，穩健市場發展，除要求旅行業及導遊人員接待大陸觀光團應遵守上開規範外，在執行面部分，尚採事前審核、事中查核、事後考核機制，且每週固定至少派員 1 至 2 組前往旅行社及陸客團前往之重要景點查察，查察結果，大陸旅行團來台平均每日團費成本均達最低 60 美元之規定，少數落在 50 至 60 美元之間的旅行團，若加上合理利潤則均符合規定。然而觀光局

囿於人力不足，尚難全面稽查，故其查察結果顯與上開旅行業者及地方政府反映之實際結果存有極大落差。

- (四) 基上可知，觀光局訂定「旅行業接待大陸地區人民來臺觀光旅遊團品質注意事項」，據以規範旅行業及導遊人員辦理接待大陸地區人民來臺從事觀光活動業務，有關之團費、品質、租用遊覽車、安排購物及其他與旅遊品質等規定，立意良善。然業者為符合價格規定，又為爭取業務，不乏有削價競爭之傳聞，甚以購物佣金貼補團費損失之情事發生，導致市場秩序遭到破壞，甚至排擠優良旅行社之情形發生。反觀該局對於日、韓、港、澳、星馬等其他國家地區人民來台觀光旅遊團部分，並未如大陸團一般訂定價格控管及諸多限制措施。是以，觀光局為維護旅遊服務品質並顧及兩岸特殊關係情勢，價格控管為初期不得已之過渡性輔導措施，惟在自由市場經濟下，價格控管及過多之限制是否恰當，該局應予以檢討，適時逐步回歸市場機制。

- 三、開放陸客來台觀光自由行在即，面對可能衍生之問題，觀光局亟宜儘早籌謀，預先研議配套措施。另應重視觀光景點品質維護及旅遊安全之管理，期使我觀光事業得以永續經營

經查自 97 年 7 月 18 日正式全面開放陸客來台觀光迄 100 年 4 月 30 日止，陸客來台人數總計 336 萬 5,150 人次（觀光團 224 萬 6,540 人次，商務及其他目的 111 萬 8,610 人次）；合計創匯新台幣 1,958 億元（其中觀光團 1,147 億元，商務及其他目的 811 億元）。各地旅館、餐飲、遊覽車、購物店乃至夜市商家直接受惠，也有助於促進國內觀光相關產業的投資及發展。又兩岸協議預定於近期開放北京、上海等定

點陸客來台自由行，未來大陸地區居民來台觀光人次將再增加。面對如此龐大之觀光人口，除探討可帶來之商機之外，政府單位更應作好相關配套措施，針對開放自由行之後，旅客在無隨團導遊領隊之照料下，如面臨安全問題時，如何解決。且自由行無團進團出之限制，面對旅客逾期滯留，是否將造成國家安全威脅之疑慮。另自由行旅客規劃行程將透過網路查詢或其他管道詢問相關資訊，是以我國旅遊環境之資訊化程度、相關資訊透明度，將直接面臨檢驗，在資訊的提供與連結上，能否做到即時與充分，能否提供機票、酒店、行程規劃上等基本資訊予旅客參考，並藉以宣導我國特色觀光行程。甚至就購物商店、旅館、餐廳等能否設置相關推薦商店制度，於給予旅客更安心之選擇；另針對某些藝品商店藉抬高物價以供導遊人員抽取佣金，形成剝皮商店，影響消費者權益及我觀光形象之情形，更應加強查察。凡此種種，主管機關觀光局亟宜儘早籌謀，預為規劃因應。復以，近年來陸客來台觀光旅遊發生重大意外事件頻傳，已造成多人死傷，在追求提高陸客來台觀光人數及其帶來之商機下，是否應更加重視觀光景點品質維護及旅遊安全之管理，以避免重大災害再度發生，斲傷我觀光旅遊形象，期使我觀光事業得以永續經營，乃主管機關當務之急。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至三，函請交通部觀光局檢討改進見復。
- 二、檢附派查函及相關附件，送請交通及採購委員會處理

。