



旅行業管制制度與法規鬆綁研議 －由部落文化體驗行程為觀察角度

The Study of Deregulation of Travel Agency Industry in Taiwan: Why the Indigenous Culture Tourism is underdeveloped

蔡文宜

Wenyi, Tsai

摘 要

我國發展觀光條例乃在動員戡亂時期的團體旅遊為本位所設立的管理制度，當時因尚未有消費者保護法與其他可保障旅客的法律規範，為保護旅客及監控團體行程，將旅行業定義放寬納入所有可能發生的旅遊行為以避免非旅行業者假借招攬旅客旅遊名義從事旅遊相關業務而無法管控。然而過去 20 年來國內外旅遊趨勢早已改變，70 % 以上遊客選擇自主規劃旅遊行程而不參加團體旅行，旅行業管制架構與法規卻仍以團體旅遊為主要規範對象。

旅行業管制制度與法規至今未能鬆綁，非法律問題，而是政治問題。傳統旅遊產業以政治力阻擋制度開放與法規修訂以阻礙更多新進業者加入，維護其既得利益。對於新創業者、社區發展協會及返鄉青年爭取多年至今無法獲得合法解套，消費者也無法獲得充足保障，甚感遺憾。

本文回顧旅行業發展軌跡、述說臺灣旅行業管制架構與法規設計之演進，提供旅遊產業鏈分析，說明當前旅行業管理架構與法規應降低門檻讓更多新進業者加入增加消費者選擇以促進產業轉型與升級，也能提供旅客更完整的權益保障。

最後以疫情期間深度旅遊趨勢下部落文化體驗行程爆紅為例，建議推出旅行業監理沙盒以實驗旅行業在科技創新與旅遊型態轉變後，新形態旅遊商業模式的法規調適最佳方案。



關鍵字：

發展觀光條例、旅行業管理規則、永續旅遊、部落文化體驗、地方創生、數位經濟、消費者保護、政府失靈、競租、俘虜理論、監理沙盒



Abstract

Taiwan is a heaven for free independent travellers (FIT) who enjoy outdoor activities, such as hiking, cycling, water sports and beach. Over two-thirds of Taiwan being mountainous, there's a lot of space to get away from the crowds, esp. in pandemic era. Indigenous villages dot the foothills of mountain ranges, forest reserves and national parks. Many offer eco tours and indigenous hunting adventures. Why all these fun outdoor activities in Taiwan are hidden jewelry without much exposure on the press or social media? The key reason is offering package, provide travel planning or itinerary publicly online without a travel agency license may be illegal and subject to fine.

The Regulation Governing Travel Agencies, enacted on October 27, 1953, is to regulated the travel agencies for mass tourism and to protect the mass tourists who travel in large groups and buy predefined travel packages. Though this Regulations has been amended 46 times in the past 60 years, it still keeps the original regulatory framework since 1950s where no FITs and the main goal was to protect the mass tourists only. Since mass tourism is fading and FIT is becoming a norm, there are many service providers offer variety of services to FITs, such as diving, farming experience or indigenous culture adventure. The majority of these service providers don't have travel agency licenses, because the cost of obtaining a license is quite high and the industry is highly or even over-regulated for mass tourists protection. Though academic and a few Congressmen have urged Taiwan Tourism Bureau (TTB) to deregulate the travel industry by relaxing the regulation so that no license requirement for travel consultation or the service for meal, lodging and transportation arrangement. However, these suggestions were strongly against by the dominant players in the travel agency industry and TTB was forced to ignore the needs of FITs and travel start-ups.

This study analysis the root cause of government failure in the deregulation of travel agency industry, and suggest to apply the sandbox system in the indigenous culture tourism to allow the travel star-up to grow



and FITs have more options to choose.

Keyword:

Act for the Development of Tourism, Regulation Governing Travel Agencies, Substantiable Tourism, Indigenous Culture Tourism, Placemaking, Regional Revitalization, Digital Economy, Customer Protection, Government Failure, Regulatory Capture, Rent-Seeking, Sandbox



旅行業管制制度與法規鬆綁研議 —由部落文化體驗行程為觀察角度

蔡文宜*

目次

- 壹、問題提出：以動員戡亂時期旅行業法規來規範數位經濟時代的旅遊產業所產生的問題
- 貳、旅行產業管制政策與法律規範之研析
 - 一、旅行業之業務與管制規範
 - 二、戒嚴時期制定的旅行業管制架構在數位經濟時代產生的問題
- 參、旅遊業管制架構轉型就在疫情蔓延時
 - 一、疫情全球蔓延及國旅爆發帶來旅行業轉型與管制模式鬆綁的契機
 - 二、以部落文化體驗為實驗場域的旅行業監理沙盒初步構想
- 肆、結論與建議

* 國立政治大學法學院法律學博士，現為台灣惠普資訊科技股份有限公司政府關係暨公共政策總監（National Chengchi University, College of Law, Doctor of Juridical Science; Head of Government Affairs & Public Policy, HP Taiwan）。

作者長期任職外商科技業，因熱愛推廣台灣美景、美食與文化，為了吸引更多世界旅人來到臺灣體驗臺灣自然人文之美，長期投入觀光產業管制架構革新、法規鬆綁、各國觀光政策及觀光行銷策略研究。



壹、問題之提出：以動員戡亂時期旅行業法規來規範數位經濟時代的旅遊產業所產生的問題

2020 年新冠肺炎疫情全球大爆發，對全球觀光旅遊產業更帶來前所未有的衝擊。全球旅遊產業都被迫轉型以求生存，業者除了提供安全標準更高的旅遊產品之外，服務流程與內容必須加速創新以提供旅客疫情期間出門的誘因。即使是疫情控制良好的臺灣，遊客仍傾向避開大型遊覽車，改為自駕出遊。為避免人潮擁擠造成的感染，多數遊客會去人少的景點，甚至找尋秘境，以健康與安全考量為首要已成為疫情中的旅遊常態。一年多來國境至今未解封，臺灣原本經營出境與入境旅遊為主的旅行業為了生存，必須開發有特色的深度文化體驗行程以吸引出不了國的高端客戶願意下鄉體驗農漁村生活、部落文化、生態導覽。不少旅遊業者將國外人力轉回來，開始發掘臺灣祕密景點，也開始願意放低身段跟社區小旅行業者合作。

幸運的是臺灣中央及各縣市政府過去二十年來投注不少資源在農漁村、部落、社區，以輔導該地居民發展文創、餐飲、旅宿、導覽、景觀設計優化等社造能力，而多數社區的成效就是以社區或部落小旅行型態呈現¹，因此臺灣旅行業在這一波轉型期能跟大量社區小旅行或部落體驗服務者洽談合作。

過去因社區民宿、餐廳容客量少，周邊交通狹窄，甚至靠小巴或當地居民的車子接駁，因能操作的團數與人數很有限，無法產生經濟規模而難獲旅行業青睞。這些社區或部落多數靠政府機關補助維持運作，但自 2020

1 社區小旅行多由在地民間組織（如部落發展協會或在地人文歷史保存促進協會）擔任整合居民與外部資源的平臺，透過串連在地志工及業者，規劃在地人文或自然資源的旅遊路線，形成一條條小眾的微型經濟效益遊程。小旅行對該地社區收益不高，卻是當地居民額外的收入來源與成就感，賴鵬智，給社區小旅行一條生路，聯合報民意論壇，<https://www.facebook.com/udnip/posts/2388912854508535/>（2021/04/01，造訪）。



年 7 月起國旅大爆發卻變成各大旅行社業者積極拜訪尋求合作的對象²。除了業者自救外，文化部³、農委會⁴、林務局⁵等政府機關也積極利用這時間將國內優質文化體驗與自然生態旅遊行程推廣給國人以期日後國境開放後，能讓入境旅客體驗臺灣文化與生態旅遊等特色行程。

- 2 例如全臺最大的旅遊集團雄獅，將國旅團隊 280 人的編制擴大為 1500 人，並且進行調研，每周都派人走訪全臺，試圖把所有中央政府的、民宿的、車子的、酒店的、原料的業者都盤點起來。張玉鉉，雄獅董座王文傑：不要怕國旅大爆發，今周刊，第 1225 期，頁 58-59，2020 年。
- 3 以文化部為例，為推廣文化體驗產業，2020 年年底與雄獅、山富及 KKDAY 等旅行社談合作，開發一天花費 2 萬元高級國旅團，及一天花費 1 萬元中高級國旅團，將對文化體驗消費產業大有助益。此外，文化部也與旅遊體驗預訂平臺 KLOOK 簽署合作意向書推出 12 個特色社區營造和小旅行，2021 年將擴增至 50 個社區，將老街商圈漫遊、文創手作 DIY、文化生態探索等旅遊商品上架至 KLOOK 網路平臺。見邱莉玲，旅遊業攜文化部 搶 8 千億商機，工商時報，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20201109000226-260204?chdtv> (2020/11/09，最後更新日)。
- 4 在疫情的沉潛期間，農委會一改以往的補助方式，改用獎勵措施，除了降低疫情對於休閒農場經營衝擊與資金調度壓力外，同時透過紓困協助農遊業者打底，透過輔導機制協助業者場域提升、伴手開發、服務提升等。例如農委會輔導田媽媽班 20 年，很多當年熱情、親切的媽媽們，早已升格為阿嬤，有些餐廳正面臨瓶頸，有的後繼無力，苦於無人接班。農委會以往輔導著重「內場」，但疫情初期農委會增加「外場」的輔導，在陪伴師與專業顧問輔導的協助下，重新營造場域特色、優化服務設施、菜色調整與開發、規劃互動式料理體驗服務、強化菜色解說、場域服務動線改善，讓田媽媽品牌煥然一新。農委會也持續盡全力輔導業者營造場域的農遊特色、串聯特色遊程，故在國旅爆發時能吸引更多年輕族群來 72 家經過認證的特色農遊場域嘗鮮，結合農村的農事體驗，認識在地產業與料理文化，提升區域農業旅遊市場競爭力。詳見遠見雜誌整合傳播部企劃製作，疫後轉彎，開啟農遊運動，遠見雜誌，<https://www.gvm.com.tw/article/76091> (2020/11/26，最後更新日)。
- 5 林務局轄管 18 處國家森林遊樂區、3 處平地森林園區、4 處林業文化園區及 152 條自然步道，蘊含豐富自然生態及林業文化資源，但因交通路途遙遠，缺乏固定營運的巴士路線可輕易到達，點與點之間路程過遠且多為蜿蜒的山區小路，遊客需忍受舟車勞頓之苦。故林務局自 2020 年 7 月與雄獅集團合作推出國家森林遊樂區生態巴士之旅，藉由雄獅的專業設計遊程與提供專業載具，擴大行銷國家森林遊樂區，推升臺灣的綠色旅遊經濟，讓更多民眾走入優美的森林，品嚐在地風味餐食，增加遊程的豐富度，也回饋在地經濟。詳見行政院農業委員會林務局，林務局推出「幸福·森在其中」安心旅遊 攜手雄獅旅遊八月起天天出發，<https://www.forest.gov.tw/forest-news/0066004> (2020/07/08，最後更新日)。



臺灣有 16 個原住民族、746 個部落，近年推動部落觀光有成，已成臺灣觀光的特殊吸引力。原住民部落靠山靠海，自然景觀當然絕佳；各族不同的文化，更是深度旅遊的好素材。原住民生性樂天幽默，能營造好的交流經驗，是很好的觀光資源。部落文化體驗是原住民族產業發展重要的一環，部落文化體驗可以結合文化、飲食、民宿、農林環境等作為內涵，設計成一套具有特色的旅遊行程，吸引觀光客進入部落，創造穩定就業機會讓部落年輕人返回部落定居。

部落旅遊的特色在於文化體驗與生態旅遊，必須要兼顧自然生態、部落文化與經濟的平衡點才能永續經營，因此不適合直接套用商業旅遊的銷售方式，也不適合接待超過 30 人以上的團體旅客，要顧及部落環境的承載量。此外，一般旅行社的導遊或領隊並不理解部落文化與生活方式，無法提供專業解說，因此全程導覽必須仰賴部落族人說明當地文化與生態環境，自不待言。

此外，臺灣部落多半地處深山，人煙罕至，交通不便，一旦上山沿途未必有旅宿或小吃。為避免遊客空腹往返，或為了避免遊客在不熟悉的崎嶇山路摸黑下山發生危險而需留宿一晚，部分部落文化體驗服務者提供遊客相關旅程資訊，也會在能力範圍內協助訂餐、訂房或必要時危險山路的接送等。以上旅遊諮詢服務或代訂服務並非其營業項目，乃因荒郊野嶺，前不著村，後不著店，導航也未必找得到，為旅客安全與便利所必需提供的旅遊諮詢服務及安排，這跟一般旅行社提供全程包套團體旅遊承攬服務所提供的營利型旅遊諮詢屬性截然不同。

令人遺憾的是，很多旅行業者主張依照現行法規制度，部落文化體驗服務者如無旅行社執照，不得代購車票、安排餐點或住宿。即使在地形特殊的險惡交通環境，也不得由熟悉部落環境居民車輛接駁。據悉有不少優質部落體驗行程被媒體報導火紅後，曾被檢舉屬違法旅行業者收到警告或罰單。然而，部落文化體驗推廣多為部落之社區發展協會或個人工作室所為，他們僅為豐富旅遊行程的內容提供者，實難要求這些微型組織，不論是社區發展協會、個人工作室、或以部落為名，申請旅行社以提供部落文化體驗遊程並進行收費。



依照目前發展觀光條例的規定非旅行業者不得經營旅行業務，不可做套裝遊程或在任何媒體上做行銷招攬。然而，農村旅遊、生態旅遊等微型旅行與傳統旅行社經營方式很不同，不適合大量團客，也是部落、社區、農村等旅程過去不受旅行社青睞的主因。實務上有經驗跟社區發展協會配合共同操作社區小旅行的旅行社屈指可數。但如社區發展協會自行在網路上行銷與操作社區小旅行之推廣以招攬旅客，會因法令不合時宜而背負「違法經營旅行業」罪名。這幾年民怨四起而要求政府放寬法令讓這些社區小旅行被合法化⁶，雖然交通部觀光局曾有意調降乙種旅行社資本額或增加低資本額的丙種旅行社型態，但無論哪種方式，要社區組織或部落湊錢成立股東制的旅行社，姑不論資本額大小與高額保證金的籌措，光是非營利團體與營利公司本質上的差異，就會是各方矛盾衝突的火種⁷。

我國發展觀光條例乃在戒嚴時期以團體旅遊為本位所設立的管理制度，當年因尚未建立保護消費者的法律規範，故將旅行業之定義無限上綱的放寬⁸，並制定極為嚴格的旅行業管理規則以保護旅客權益。每次發生大型遊客傷亡意外事件主管機關就會新增一條行政命令或函釋⁹，重重管制枷

6 立委余宛如於 2019 年 4 月底發起「特定地區小旅行合法納管」連署，「發展觀光條例」新增「特定地區小旅行專章」，或由文化部、農委會或勞動部增訂專法。全臺 80 處社區協會與學者共同發起，短短幾天已超過 1,500 人連署，https://docs.google.com/forms/d/17cWkyFLkscTAmf9cgRmwi0jeobjGZZdFGMC30RrpjLg/viewform?edit_requested=true (2019/05/15, 造訪)。

7 見賴鵬智，同註 1。

8 旅行業業務因具有整合包裝旅遊所需之食、宿、交通及行程景點等特性，故為避免非旅行業者假借招攬旅客旅遊名義從事旅遊相關業務，肇致合法旅行業者及旅遊消費者權益受損，發展觀光條例第 27 條第 1 項第 3 款及第 5 款爰將「招攬或接待觀光旅客，並安排旅遊、食宿及交通」、「提供旅遊諮詢服務」之行為，明定為專屬旅行業之業務範圍，並於同條第 3 項明文禁止未經觀光局申請核准設立登記之非旅行業者經營旅行業業務。

9 臺灣每隔幾年就發生的遊覽車翻車死傷慘重事件為例，多數情況為遊覽車靠行所產生問題。但交通部長期以來對於防範疲勞駕駛議題，不考量將待命準備、維護清洗、旅途休息時間納入勞動工時予以管理。關於靠行問題，也未研擬行政措施調整或修法之因應之道。遊覽車車體改裝盛行，也未就車體安全結構進一步加強監理。以上種種問題僅在每次發生事故後以函釋或行政命令應付了事，未能做通盤性管制與管理架構的檢討與法規修訂，不知臺灣還要犧牲多少旅客人命，交通部才會有長官扛起積極修法的責任，並確實執法，以期早日消弭遊覽



鎖不但無法讓市場機制發揮作用，反而因為管太多，造成「劣幣驅逐良幣」¹⁰。特別是過去 20 年來國內外旅遊趨勢已經大幅度改變，70% 以上遊客選擇自主規劃旅遊行程而不參加旅行團，上開旅行業管制架構與法規是否真能促進觀光產業發展，實有通盤檢討之必要。

目前旅行業者的迷思為旅行業屬特許行業，主要是基於兩大歷史因素，一是預先收款後提供服務，必須控管；二是戒嚴時期出入境管制考量。但這兩項時空背景因素已不復存在，前者可藉「信託」或「保險」方式保障消費者權益，後者更已走入歷史。因此，旅行業早已非特許制，只是必須依照旅行業管理規則之規定取得執照。然而，現代旅行內容與服務類型多元，政府應與時俱進，調整旅行業資格認定，允許農漁村、社區、部落等非營利組織與個人可自主行銷與操作在地與周邊（特定地區）資源連結的遊程，才符合數位經濟時代的旅遊行為模式現狀。

本文首先回顧旅行業發展軌跡、述說臺灣旅行業管制架構與法規設計之演進，並提供旅遊產業鏈分析，說明在數位時代，目前旅行業管理架構與法規應鬆綁之原及提出管制架構修正建議。

其次，以部落文化體驗為例，說明戒嚴時期以保障出入境團體客所設計的旅行業定義與管制架構造成數位時代體驗經濟潮流下臺灣國民旅遊產業轉型與升級的一大障礙。又因政府失靈與競租行為讓旅行業遲遲無法解除管制，鬆綁法規，降低入門檻，回歸自由競爭的市場。

車旅遊死傷事故之重演。相關議題報導請參見，劉育辰、魏廷彥、陳鄭為，遊覽車成行動棺材？！誰讓臺灣觀光產業蒙上不該有的血淚，多維新聞，<https://duoweicn.dwnews.com/TW-2016%E5%B9%B416%E6%9C%9F/10004401.html>（2020/04/22，造訪）。

10 自 2012 年起陸續出現報導臺灣旅行社惡性競爭，低價搶陸客團，最後只好靠購物佣金支撐，根本無旅遊品質可言。賴琬荊，宰殺陸客 臺灣旅遊業玩完了！，今周刊，第 828 期，<https://www.business.today.com.tw/article/category/80392/post/201211010004/%E5%AE%B0%E6%AE%BA%E9%99%B8%E5%AE%A2%20%20%E5%8F%B0%E7%81%A3%E6%97%85%E9%81%8A%E6%A5%AD%E7%8E%A9%E5%AE%8C%E4%BA%86%EF%BC%81>（2012/11/01，最後更新日）。



為了找出政治上可行的修法籌碼，本文建議援引當初為鼓勵金融產業創新發展所制定的金融監理沙盒概念，以類似的實驗模式鼓勵有創意願意找出創新旅遊模式的非典型旅遊業者加入國旅市場，在實驗場域內測試其創新產品、服務或商業模式，不會立即受到現行法規的制約，並在風險可控情況下，驗證該科技、商業模式的可行性與實施成效後，依據實驗成果鬆綁相關法規以加速產業轉型升級，提升臺灣國旅競爭力。

貳、旅行產業管制政策與法律規範之研析

一、旅行業之業務與管制規範

(一) 旅行業業務與產業鏈分析

因交通不便與費用昂貴，旅遊是歐陸貴族才負擔得起的活動。15 世紀時，在義大利威尼斯出現安排宗教團體前往中東朝聖之旅，這種旅遊預約團體行程可謂是世界上最早期的旅行社業務。19 世紀因火車與汽船的出現讓交通變得相對便利，英國湯瑪斯庫克先生首創團體旅遊，以低價火車票為號召，鼓勵中下層民眾和女性參與，一般大眾負擔得起的團體旅遊因而誕生¹¹。湯瑪斯庫克先生首創經營火車路線團體票與行程與飲食的安排，讓套裝旅遊服務的系統化與便捷性深受大眾歡迎，而開創了現代旅遊業的先河。二次世界大戰前後，湯瑪斯庫克公司是當時世界最具規模的旅行社。直到 2019 年為止，此公司年銷售額達 90 億英鎊、每年服務 1,900 萬客戶、擁有 2.2 萬名僱員的全球旅遊集團¹²，龐大的金流與服務網路，讓他們得發

11 英國湯瑪斯庫克先生原是傳教士，1841 年英國中部的拉弗鎮舉行禁酒大會，庫克為了激勵民眾參與，行前跟中部鐵路公司洽商包車服務，票價則是以五折計算。過去民眾搭不起昂貴的馬車，而徒步又浪費時間，庫克首度主導包下火車的團體旅行備受稱讚，募集 570 人而轟動一時。詳見辜振豐，世界最老的旅行社－湯瑪斯·庫克的創舉，<https://kucf326.medium.com/%E4%B8%96%E7%95%8C%E6%9C%80%E8%80%81%E7%9A%84%E6%97%85%E8%A1%8C%E7%A4%BE-%E6%B9%AF%E7%91%AA%E6%96%AF-%E5%BA%AB%E5%85%8B%E7%9A%84%E5%89%B5%E8%88%89-3fadeaf5e6c1> (2019/09/23, 最後更新日)。

12 不僅全球都有加盟旅館與民宿，旗下還有多家航空公司、龐大的機隊規模包含 117 架各式客機，除此之外還出版自家品牌的旅遊指南。



行全球通用的「旅行支票」、代售旅行保險與各項增值服務，是「一條龍旅行社」的極致¹³。

旅行業因其專業經營的角色扮演，必然要結合各相關產業，始能包裝開發出各不同之產品，供各種需求不同之消費者選購。旅行業本身並無有形產品，旅遊業的基本運作方式，是從上游採購機票、飯店、門票等旅遊元件，經由旅行社將觀光資源搭配勞務組合成無形商品，再銷售給下游的旅客。換言之，是一種將旅遊相關產業資源加以搭配組合，並提供勞務服務的行業。由於旅行業無法單獨生產商品，必須受到上游事業（如交通、住宿、餐飲、風景遊樂區及其他觀光娛樂單位或組織），以及行銷通路的牽制。因此，旅行業除了服務業特性之外，也有居間服務¹⁴的特性。

旅遊產品的價值是旅行社競爭的優勢。旅遊產品作為一種組合產品時，它的可複製性是很強的。旅行社生產這樣產品的門檻又是很低的。所以，當同質化的產品充滿市場時，市場競爭是非常激烈，惡性競爭不少，為管理當時旅行產業的亂象，政府於民國 58 年制定《發展觀光條例》。戒嚴時期的臺灣旅行業是特許制，需向政府繳納保證金並經核准、領取牌照始能營業，並依照保證金與資本額大小，可分為綜合、甲種與乙種旅行。旅行社提供服務的內涵，主要是代辦出入境手續、簽證業務、組織旅行團體成行、訂位開票、替個人或機關團體設計及安排行程、提供旅遊資訊、收取合理報酬的事業。旅行社的營運範圍大小，應評估其財力、人力、經

13 遺憾的是隨著廉價航空的普及而逐漸碎片化，民眾的旅行型態逐漸走向「多點體驗」的個人化旅行，「一條龍」旅行團的利潤空間被嚴重壓縮，自 2009 年起湯瑪斯庫克集團就不斷因財務問題爆出經營危機，最後在 2019 年 9 月倒閉而殃及 60 萬旅客滯留海外，迫使各國政府和保險公司協調展開大規模援助行動。詳見李秉芳，全球最老牌旅行社「湯瑪斯庫克」破產：60 萬旅客受困海外，2.2 萬員工失業，關鍵評論，<https://www.thenewslens.com/article/125152>（2019/09/24，最後更新日）。

14 這些特性包含：1. 資源整合性，將上游供應的觀光資源，如：交通、住宿、遊樂園、餐飲等相關產業組合而成的一種可售性商品。2. 通路結構性：將觀光產品組合、行銷、推廣至中間代理商或直售業者，以至於消費者之銷售通路的組合結購。3. 市場競爭性：產品開發的掌握性並無智慧財產權，形成資源人人可得，商品人人可賣（包括上游供應事業體及旅社業者本身），同質性高、競爭性強，利潤必須掌握在時間差或供需變化的空間裡。



驗及設備等項目。一般來說，從實務面看旅行社的營運範圍，可涵蓋如下：
1. 代辦觀光旅遊相關業務，例如辦理出入國手續、辦理簽證、票務（個別的、團體的、躉售的、國際的、國內的）；2. 行程規劃與承攬¹⁵；3. 交通代理服務，例如代理航空公司¹⁶或其他各類交通工具（國外火車或豪華郵輪）及遊覽車業務或租車業務；4. 訂房中心¹⁷；5. 簽證代辦¹⁸。

因市場需求，造成業者在淡、旺季或來臺業務、出國業務及國內旅遊等各營運項目上，會因市場的供需而與各種配合的產業形成必需相互依存發展的關係。與旅行社配合最頻繁的各種服務產業以旅館業¹⁹、餐飲業、航空旅遊業、水上旅遊業²⁰、陸路旅遊業²¹、休憩旅遊業²²、零售業²³、金

15 常見的旅行社規劃與承攬項目：

- (A) 行程安排與設計（個人、團體、特殊行程）。
- (B) 組織出國旅遊團（躉售、直售、或販售其他公司的旅遊商品）。
- (C) 接待外賓來華業務（包括旅遊、商務、會議、導覽、接送等）。
- (D) 代訂國內外旅館及其與機場間的接送服務。
- (E) 國際性會議或展覽會之參展遊程。
- (F) 代理各國旅行社業務（LOCAL）或遊樂事業業務。
- (G) 特定日期或特定航線經營包機業務。

- 16 有些旅行社代理航空公司機票，銷售給同業，有這種功能的旅行社就稱票務中心（TC）。有些只代理一家航空公司機票，也有代理二、三十家航空公司機票的 TC，相當於航空公司票務櫃臺的延伸。
- 17 介於旅行社與飯店之間的專業仲介營業單位，可提供全球或國外部分地區或國內各飯店及渡假村等代訂房的業務，方便國內各旅行社在經營商務旅客或個人旅遊之業務時，可依消費旅客之需求而直接經由此訂房中心，取得各飯店之報價及預訂房間之作業；雖然最近有些旅客或旅行社會有在飯店網路或訂位系統上直接訂房之情形，惟其房價依然是以訂房中心所提供報價為優。
- 18 以代理旅行社申辦各地區、國家簽證或入境證手續之作業服務的營業單位。尤其在臺灣地區尚未設置代辦服務處提供該項服務而必須透過鄰近國家申辦簽證時，不但手續更費周章且成本也相對增加，代替業者統籌辦理簽證服務的「簽證中心」便因此應運而生。
- 19 住宿業在《發展觀光條例》中依經營型態可分為三種：觀光旅館業、一般旅館業和民宿業，觀光旅館又可再細分國際和一般觀光旅館。
- 20 包括大型郵輪、觀光渡輪和具有地方特色之河川遊艇等。
- 21 包括鐵路、公路如（國外 Avis、Hertz、Budget 或國內的格上、和運等）租車公司及提供司機服務、遊覽車、其他（如纜車、馬車等）。



融業²⁴、保險業²⁵等。此外，部分旅行社因市場競爭劇烈，為求差異化會選擇異業結盟，一起合作開法跟旅遊相關之業務，例如：與移民公司合作，或共同開發成立旅行社經營所需專屬軟體與電腦系統公司；代辦遊學等²⁶。關於傳統旅行社與上中下游所形成之產業鏈，詳見下圖 1 所示。

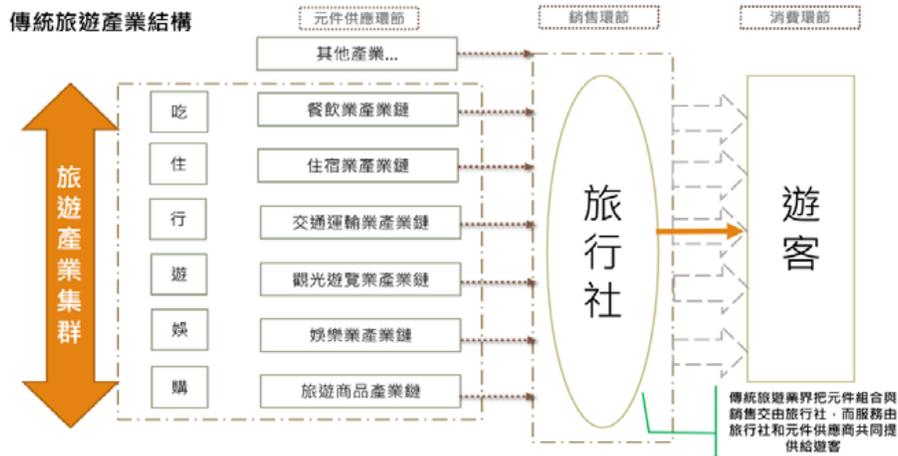


圖 1：傳統旅遊產業鏈²⁷

- 22 旅遊安排除了人文景觀和自然資源景觀之參觀遊覽之外，更可結合各地之特殊娛樂設施、遊樂方式和遊憩場所，如主題樂園、戶外運動(如滑雪、泛舟、高爾夫)、全包式休閒度假村(如 Club Med)
- 23 如紀念品、免稅店等。
- 24 金融業與旅遊業最息息相關的項目便是提供隨時可兌現的旅行支票、國際通用的信用卡、旅遊卡、可在當地提領現金的金融卡、以及兼具信用卡和金融卡功能的 IC 卡。不但提供購物之便利且可以周借現金或國際電話之用，同時也提供了旅者安全性與便捷性，更開發了許多潛在的旅行消費市場。
- 25 包括旅行業履約責任險、旅遊契約責任險、預約取消責任險(國外針對遊輪之消費者保障)、旅行平安保險、旅行意外、行李遺失以及海外事故之急難救助等保險。
- 26 須注意的是，旅行業不得從事旅遊以外的其他安排，此業務應以遊學公司專責主導，旅行社僅負責配合後半部遊程的進行。
- 27 資料來源 DTTA (臺灣觀光策略發展協會) 觀光策略民間建言 2019 年版。本文作者曾於 2018-2020 年擔任 DTTA 理事，同時也是 DTTA 觀光策略民間建言研究計畫協同主持人之一，此表格乃本文作者參與此計畫時蒐集資料整理而成。



(二) 旅行業管制政策與法律規範

臺灣光復後，日本人在臺灣設立的「東亞交通公社臺灣支部」負責處理臺灣相關旅行業務，民國 36 年由臺灣省鐵路局接收，改組為「臺灣旅行社」，這是臺灣第一家公營旅行社。民國 49 年，臺灣旅行社核准開放民營，民間投資觀光事業意願加強。民國 53 年，日本開放國民海外旅遊，基於地緣關係及經濟活動密切等因素，為臺灣觀光事業帶來了快速繁榮，旅行社紛紛成立，以接待日本人為主的來臺觀光客。政府為發展觀光事業，民國 58 年『發展觀光條例』頒布實施²⁸，惟當時處於戒嚴時期，故管制目的在於如何以特許方式，讓少數旅行社得管理入境旅客與賺取外匯。當時所稱觀光事業，係指有關觀光之開發、建設及為觀光旅客旅遊、住宿提供服務與便利之事業²⁹。而唯一跟保障旅客安全有關的規範僅限於觀光事業主管機關對觀光地區之遊樂設施及其使用，應會同有關機關施行安全檢查³⁰。也因當時對旅行業的管制政策與規範付之闕如，各旅行社組織、規模、經營方式形形色色，同業之間惡性競爭，故於民國 58 年臺灣省觀光局為調整所有旅行社步調，跟當時 8 大旅行社協調，籌組臺北市旅行商業同業公會，藉由公會力量讓業者自律³¹。

DTTA 民間建言初稿於 2019 年年中完成，因 2019 年年底總統與立委選舉而決定 2020 年再公告。然 2020 年年初因新冠肺炎大爆發重挫旅遊產業決定待疫情結束後找合適時間公布。未料疫情延燒全球一年尚未結束，且旅遊產業在疫情中有許多變化，此建言有修正之必要，故目前此建言全文僅供 DTTA 會員參考及使用。

28 見民國 58 年制定之發展觀光條例第 1 條。立法院網站，<https://lis.ly.gov.tw/lglawc/lawsingle?000212156CD10000000000000000A00000002000000^02018058071500^0000E001001> (2021/04/02，造訪)。

29 見民國 58 年制定之發展觀光條例第 2 條，同前註。

30 見民國 58 年制定之發展觀光條例第 17 條，同前註。

31 臺北市旅行商業同業公會成立於 1969 年，迄今已逾 50 年歷史。創立目的在於團結同業，避免惡性競爭。因此，凝聚同業共識，團結同業力量，提昇旅遊品質，謀求合理利潤。成立宗旨：以發展國內外觀光事業，促進經濟繁榮，服務社會，協調同業關係，增進共同利益。隨著臺灣觀光產業的蓬勃發展，從創會之初的 55 家，發展至今已超過 1460 家。由於臺北市位居首都政經要塞，旅行社家數佔全國半數，本會會員數亦居全國旅行公會之冠，具舉足輕重的地位，備受各方矚目。詳見臺北市旅行商業同業公會網站，<http://www.tata.org.tw/intro/statute.jsp>



旅行社家數於民國 59 年時已成長至 126 家，但直到民國 61 年才成立交通部觀光局。在戒嚴時期，為了國安考量，不只人民無法自由出國，就連出入境管制還是由國防部底下的臺灣省警備總部負責，當年的臺灣如同現在的北韓，一般人民無法任意出國，僅能依就學、探親、商務等事由申請出國。直到民國 68 年開放國人出國觀光³²，我國觀光產業才開始由過去『入境旅客』為主，而改為『國人出境』為主的產業，同時修訂發展觀光條例，訂明觀光事業、觀光旅客、國民旅舍、遊樂設施、觀光旅館業、旅行業、導遊人員等定義³³。

(2021/04/01，造訪)。

- 32 在戒嚴時期，為了國安考量，不只人民無法自由出國，就連出入境管制還是由國防部底下的臺灣省警備總部負責，在 1972 年才改由警政署入出境管理局負責。遲至 1979 年才開放人民出國觀光，在此之前，僅能依就學、探親、商務等事由，申請出國。而國人的出國人數，1980 年還不到 50 萬人，在 1987 年突破 100 萬人，並於短短 8 年後 1995 年突破 500 萬人；之後年年穩定成長，在 2012 年正式突破 1,000 萬人，到 2018 年更創下 1,664 萬人的新高。不得以觀光名義出國，對現代人而言，已是難以想像的天方夜譚。根雨屋，【當年不能做的事！】你不能出國觀光，小英教育基金會，<https://www.thinkingtaiwan.com/content/7506> (2021/04/01，造訪)。
- 33 民國 69 年公布的發展觀光條例第二條之定義：
- 一、觀光事業：指有關觀光資源之開發、建設與維護，觀光設施之興建、改善及為觀光旅客旅遊、食宿提供服務與便利之事業。
 - 二、觀光旅客：指觀光旅遊活動之人。
 - 三、觀光地區：指觀光旅客遊覽之風景、名勝、古蹟、博物館、展覽場所及其他可供觀光之地區。
 - 四、風景特定區：指依規定程序劃定之風景或名勝地區。
 - 五、國民旅舍：指在風景特定區或鄰近地區提供一般旅客旅遊住宿之設施。
 - 六、遊樂設施：指在風景特定區內經觀光主管機關核准提供有益觀光旅客身心之遊樂設施。
 - 七、觀光旅館業：指經營觀光旅館，接待觀光旅客住宿及提供服務之事業。
 - 八、旅行業：指為旅客代辦出國及簽證手續或安排觀光旅客旅遊、食宿及提供有關服務而收取報酬之事業。
 - 九、導遊人員：指接待或引導觀光旅客旅遊而收取報酬之服務人員」。
- 此條例第 22 條規定旅行業之業務範圍：
- 一、接受委託代售海、陸、空運輸事業之客票或代旅客購買客票。
 - 二、接受旅客委託代辦出、入國境及簽證手續。
 - 三、接待國內外觀光旅客並安排旅遊、食宿及導遊。



民國 76 年底的開放大陸探親政策及重新開放旅行業執照之申請³⁴，並將旅行業區分為綜合、甲種和乙種三類，這三個類別主要以能否接受委託代售國內外海、陸、空運輸事業之客票、代辦出入國境及簽證手續，是否能招攬或接待國內外觀光旅客並安排旅遊、食宿及交通，或是否能以包辦旅遊方式或自行組團方式來區別與管理。

由以上旅行業與管理規範的沿革可知民國 70 年起對於旅行業與從業人員才有比較完整的規範，以保障遊客權益與旅遊品質。同時為了保障消費者安全與權益，將旅行業區分綜合、甲種、乙種執業模式³⁵（詳見圖 2）

四、其他經交通部核定與國內外觀光旅客旅遊有關之事項。

前項業務，中央觀光主管機關得按其性質區分旅行業種類核定之」

見中華民國六十九年十一月十四日總統(69)台統(一)義字第 6755 號令修正公布全文 49 條，
[\(2021/04/01, 造訪\)](https://zh.m.wikisource.org/zh-hant/%E7%99%BC%E5%B1%95%E8%A7%80%E5%85%89%E6%A2%9D%E4%BE%8B_(%E6%B0%91%E5%9C%8B69%E5%B9%B4))。

34 臺灣旅行業家數在民國 65 年已增至 353 家，五年內成長 2.2 倍，十分可觀。但因旅行業產生惡性競爭，影響旅遊品質，民國 67 年宣布暫停旅行社申請設立。

35 (一) 綜合旅行業

依旅行業管理規則第 3 條第 2 項：「綜合旅行業經營下列業務：一、接受委託代售國內外海、陸、空運輸事業之客票或代旅客購買國內外客票、託運行李。二、接受旅客委託代辦出、入國境及簽證手續。三、招攬或接待國內外觀光旅客並安排旅遊、食宿及交通。四、以包辦旅遊方式或自行組團，安排旅客國內外觀光旅遊、食宿、交通及提供有關服務。五、委託甲種旅行業代為招攬前款業務。六、委託乙種旅行業代為招攬第四款國內團體旅遊業務。七、代理外國旅行業辦理聯絡、推廣、報價等業務。八、設計國內外旅程、安排導遊人員或領隊人員。九、提供國內外旅遊諮詢服務。十、。」

(二) 甲種旅行業

依旅行業管理規則第 3 條第 3 項「：甲種旅行業經營下列業務：一、接受委託代售國內外海、陸、空運輸事業之客票或代旅客購買國內外客票、託運行李。二、接受旅客委託代辦出、入國境及簽證手續。三、招攬或接待國內外觀光旅客並安排旅遊、食宿及交通。四、自行組團安排旅客出國觀光旅遊、食宿、交通及提供有關服務。五、代理綜合旅行業招攬前項第五款之業務。六、代理外國旅行業辦理聯絡、推廣、報價等業務。七、設計國內外旅程、安排導遊人員或領隊人員。八、提供國內外旅遊諮詢服務。九、其他經中央主管機關核定與國內外旅遊有關之事項」

(三) 乙種旅行業

依旅行業管理規則第 3 條第 4 項：「乙種旅行業經營下列業務：一、接受委託代售國內海、



類別	項目	綜合旅行社	甲種旅行社	乙種旅行社
代辦/待購業務	代售/代購國內外海、陸、空運輸事業客票	√	√	僅限國內
	代辦國內外託運行李	√	√	僅限國內
	代辦出、入國境及簽證手續	√	√	×
旅行接待及安排	招攬或接待國內外觀光旅客並安排旅遊、食宿及交通	√	√	僅限國內
	自行組團安排旅客出國觀光旅遊、食宿、交通及提供有關服務	√	√	×
	以包辦旅遊方式安排旅客出國觀光旅遊、食宿、交通及提供有關服務	√	×	×
	設計國內外旅程、安排導遊人員或領隊人員	√	√	僅限國內
招攬業務之委託及代理	委託甲種/乙種旅行社代為招攬團體旅遊之業務	√	×	×
	代理綜合旅行社委託之國內外團體旅遊業務	-	√	僅限國內
	代理外國旅行社辦理聯絡、推廣、報價等業務	√	√	×
其他	提供國內外旅遊諮詢服務	√	√	僅限國內
	其他經中央主管機關核定與國內外旅遊有關之事項	√	√	僅限國內

圖 2：不同類別旅行業可經營的業務（本研究整理）

根據以上不同分類而對設立分支機構、實收最低資本額³⁶、最低保證金³⁷、外國公司在我國經營旅行業規定³⁸、投保履約保證保險最低金額³⁹都

陸、空運輸事業之客票或代旅客購買國內客票、託運行李。二、招攬或接待本國觀光旅客國內旅遊、食宿、交通及提供有關服務。三、代理綜合旅行社招攬第二項第六款國內團體旅遊業務。四、設計國內旅程。五、提供國內旅遊諮詢服務。六、其他經中央主管機關核定與國內旅遊有關之事項。」。

36 旅行業管理規則第 11 條：

旅行業實收之資本總額，規定如下：

- 一、綜合旅行業不得少於新臺幣三千萬元。
- 二、甲種旅行業不得少於新臺幣六百萬元。
- 三、乙種旅行業不得少於新臺幣三百萬元。

綜合旅行業在國內每增設分公司一家，須增資新臺幣一百五十萬元，甲種旅行業在國內每增設分公司一家，須增資新臺幣一百萬元，乙種旅行業在國內每增設分公司一家，須增資新臺幣七十五萬元。但其原資本總額，已達增設分公司所須資本總額者，不在此限。

37 發展觀光條例第 30 條：(1) 經營旅行者者，應依規定繳納保證金；其金額，由中央主管機關



各有不同標準，此種傳統高度管制模式以特許執照、繳納保證金、最低實收資本額等高門檻的負擔與限制，作為政府管制旅遊活動中可能產生的風險與責任設計。

種類	綜合旅行業	甲種旅行業	乙種旅行業
業務特性	<ul style="list-style-type: none"> 經營國內外旅遊 包辦旅遊方式或自行組團 委託甲、乙種代為招攬法定業務 招攬或接待國內外旅客 	<ul style="list-style-type: none"> 經營國內外旅遊 只能自行組團 可代理綜合旅行業包辦旅遊方式或自行組團，安排旅客國內觀光旅遊業務 招攬或接待國內外旅客 	<ul style="list-style-type: none"> 經營國內旅遊 可代理綜合旅行業以包辦旅遊方式或自行組團，安排旅客國內觀光旅遊業務 招攬或接待國內旅客（修正前）
資本額	3000萬	600萬	120萬
保證金	1000萬	150萬	60萬
投保履約保證保險之最低金額	6000萬	2000萬	800萬
導遊人員制度	須通過國家考試，取得證照		
旅行業經理人制度	依學歷及工作經歷，分別須具備2~10年旅行業相關工作資歷，並經60節課之訓練課程		

圖 3：不同類別旅行社業務、資本額與保證金比較（本研究整理）⁴⁰

- 定之。金額調整時，原已核准設立之旅行業亦適用之。（2）旅客對旅行業者，因旅遊糾紛所生之債權，對前項保證金有優先受償之權。（3）旅行業未依規定繳足保證金，經主管機關通知限期繳納，屆期仍未繳納者，廢止其旅行業執照。
- 旅行業管理規則第 12 條關於保證金之規定：
- （一）綜合旅行業新臺幣一千萬元。
 - （二）甲種旅行業新臺幣一百五十萬元。
 - （三）乙種旅行業新臺幣六十萬元。
 - （四）綜合旅行業、甲種旅行業每一分公司新臺幣三十萬元。
 - （五）乙種旅行業每一分公司新臺幣十五萬元。
- 38 發展觀光條例第 28 條：（1）外國旅行業在中華民國設立分公司，應先向中央主管機關申請核准，並依公司法規定辦理認許後，領取旅行業執照，始得營業。（2）外國旅行業在中華民國境內所置代表人，應向中央主管機關申請核准，並依公司法規定向經濟部備案。但不得對外營業。
- 39 發展觀光條例第 31 條：（1）觀光旅館業、旅館業、旅行業、觀光遊樂業及民宿經營者，於經營各該業務時，應依規定投保責任保險。（2）旅行業辦理旅客出國及國內旅遊業務時，應依規定投保履約保證保險。（3）前二項各行業應投保之保險範圍及金額，由中央主管機關會商有關機關定之。
- 40 交通部於 2019 年 9 月 23 日公告旅行業管理規則修正條文，修正後的條文主要是放寬乙種旅行

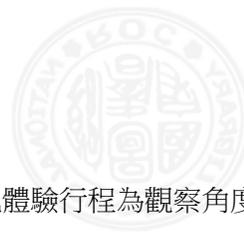


直到民國 76 年開放國人赴大陸探親後，我國出國旅遊人數才突破一百萬人次。國民旅遊則是到民國 90 年全臺周休二日制度實施後，國旅才開始發展⁴¹。也因國內外觀光旅遊人次增加，旅遊糾紛不斷，民國 81 年政府修改法令，明定旅行社應為團體旅客投保 200 萬之旅遊平安險。民國 83 年消費者保護法公布施行後，除了原有的品保團體可以申訴外，也可向消費者保護官提出申訴。民國 84 年，修訂旅行業管理規則，規定旅行業必須投保履約保證保險及責任保險。民國 88 年民法增訂旅遊專節以加強對旅客權益之保護。民國 91 年公布國內外旅遊定型化契約以保障消費者。換言之，戒嚴時期僅能靠嚴格管制旅行業者行為來保護旅客安全與權益，但在解嚴後陸續修訂民法、消保法、保險法等相關以提高對消費者保障。旅行業是否仍需維持戒嚴時期高密度行政管制模式，值得深思。特別是全球旅行型態改變，行動網路興起與社群媒體的風行造成全球旅遊產業鏈巨變後，目前高密度行政管制模式只能保障參加旅行社安排的團體旅遊旅客，對於數位經濟時代旅客自主性高，自行規劃行程並自行在網路上訂購交通、食、宿、遊程等之自由行旅客恐無法提供充分保障。而高密度行政管制的模式也讓數位經濟下，跨境、跨界、以創新模式或科技提供更多元化旅遊服務的非旅遊業者面臨進入市場的障礙，分析如下。

社的資本額從 300 萬元降至 120 萬元；乙種旅行業在國內每增設分公司 1 家，從須增資 75 萬元降至 60 萬元，但其原資本總額，已達增設分公司所須資本總額者，不在此限。

除此之外，過去取得臺灣居留證的外國人無法參加專營國旅的乙種旅行社旅遊團，但許多東南亞移工在臺工作也會有旅遊需求或需要陪同雇主參團，因此也放寬。圖表 3 的乙種旅行社在 2019 年上開修正公告前只能招攬國內旅客，修正後得能接待有合法居留證的外國人。

- 41 根據資料九十年國人國內旅遊次數計達九千七百萬人次以上，較八十八年成長 34 %；九十年中有 86.1 % 的十二歲以上國民至少曾從事一次國內旅遊，且各季旅遊率皆高於 88 年；全年平均每人國內旅遊次數為 5.26 次(高於 88 年的 4.01 次)。惟人潮過分集於周末假日，導致交通、旅遊設施、服務人力各環節服務品質普遍下降，將不利國內旅遊市場之均衡調整，詳見交通部觀光局，中華民國九十年國人旅遊狀況調查，<https://admin.taiwan.net.tw/Handlers/FileHandler.ashx?fid=c5c2fb54-6a1e-4487-85c8-28738bdc7669&type=4&no=1>(2021/04/01, 造訪)。



二、戒嚴時期制定的旅行業管制架構在數位經濟時代產生的問題

旅遊產業結構的演進可分為四大階段：初階旅遊、進階旅遊、跨業整合以及跨界融合。傳統旅行團屬於初階旅遊，旅行社安排一套走馬看花的踩點式行程，再由具有經驗的導遊帶領，講求的是到此一遊的旅遊經驗，此時出團數量的多寡對於旅行社的營運尤其重要，成團量越大越能達到規模經濟。

當制式化的團遊行程大量的生產，使得市場供過於求，旅遊商品需轉向分眾、差異化才能吸引客人，於是「主題旅遊」應運而生，進入了進階旅遊的階段。依照不同的興趣規劃主題行程，能更加精準地瞄準目標客群，滿足其需求，比如說日本滑雪行程、北歐極光之旅等，而較高單價的主題旅遊亦是推升營運成長的一大動力。

隨著廉價航空的興起、國際比價和國際訂房網站的設立，行動網路的普及，促使旅客自主意識抬頭並助長了自由行的風潮⁴²。旅遊碎片化的巨大推手之一就是手機與網路：年輕人已經習慣在手機端完成一個旅行的完整規劃，從靈感啟發、流覽資訊、規劃行程、達成交易到分享旅遊照片都在手機上完成。因此，世界各大知名旅遊網站平臺都想辦法滿足客戶所有需求，都盡量在同一個 APP 裡進行，儘量避免跳轉⁴³。

網路無國界，多數知名跨國網路旅遊服務公司都能提供比國內旅行業者更好更快更新穎的旅遊服務與選擇，而旅遊新創公司及在地文化團隊也能提供比旅行社更多元且內容豐富的旅程，很遺憾政府卻繼續維持過時旅行業管理架構與法規，壓抑旅遊新創產業的萌芽與發展，這對國內外消費

42 以大陸最大的旅遊服務銷售平臺攜程網為了吸引拿了手機、護照，想玩就玩，說走就走的 Z 世代的年輕人，特別推出攜程玩樂這一目的地碎片化整合平臺，點開攜程玩樂的主頁，服務內容涵蓋一日遊、特色體驗、WIFI 電話卡、當地美食、交通接駁、城市通票、遊船、旅遊購物、設備租賃、SPA 等 10 大類產品，產品覆蓋內外多個熱門城市與景區，服務物件也以各國年輕人為主，是不折不扣的“小年輕”必備 APP。

43 品澄旅遊，碎片化旅游时代，携程是如何插“手”的？，<https://www.pinchain.com/article/11799> (2021/01/17, 最後更新日)。



者並非最佳政策選擇。旅遊新創團隊與跨國網路平臺因臺灣過時的旅行業管制規範，無法取得旅行社執照而在臺經營困難，或選擇不在臺灣落地經營透過境外網路提供消費者服務。然而 2020 新冠肺炎蔓延全球，不但對旅行業投下如核彈般毀滅性影響，也讓網路平臺經濟更加蓬勃發展，食衣住行等消費性產業更加仰賴網路電商來突破疫情期間消費者無法出門購買的限制。在銳不可擋的數位經濟趨勢，臺灣旅行業產業未來應如何發展，相關管制制度與法規應如何調整，分析如下。

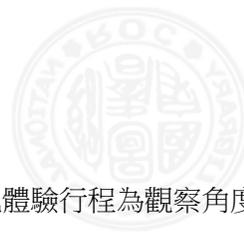
（一）全球旅遊趨勢之變化與產業鏈之轉變

1. 廉價航空對旅遊產業的重大影響

廉價航空的出現，大大改變了旅遊業生態。冷戰結束後，國際政治趨於穩定，各國紛紛開放天空後，在各國解除天空管制之後，低成本航空憑藉著票價便宜、低成本的營運模式，切入航空的市場。又因受到 911 事件和 2008 年全球股災，油價受到影響，導致油價高漲，傳統航空遭受極大的影響，低成本航空抓準機會，以低廉價格，打入消費者的市場，「低價是王」的口號當道，而消費者也更傾向於便宜的價格，因為他們的需求只是為了抵達目的地，而不是在多餘的服務⁴⁴。這樣的營運模式，使得廉價航空快速興起，並快速在世界各地擴展。

廉航增加了年輕人出遊的次數，可說是近年推動「背包客」風氣的重要因素，除了價格低廉外，也在於旅遊方式，旅行地點亦變得多元化。廉航通常會開設冷門航綫，因為會得到當地政府給予機場使用費優惠，甚至是補助，減低營運成本，旅行社亦因此樂於與廉航合作開辦相關地點旅行團，讓顧客有更多選擇。根據國際民航組織（ICAO）統計，廉航於 2016

44 廉價航空業者看到這樣的需求，所以提供「服務」也相較於一般航空簡便，廉航於機上並不會免費提供餐飲，座位也較為狹窄，托運行李的部分也會依使用者的選擇而付費；廉航大多數也不提供機票改簽（改簽包括更改及簽轉，係指更改資訊如日期、艙等、姓名或航空公司等）以及取消預定的服務，但節省下來的成本能讓原本消費力不高的族群能夠搭乘國際航空出國遊玩。



年在全球載客超過 10 億人次，佔全球航空載客量的 28 %。以亞洲來說，廉價航空在 2016 年東南亞市占率已達到 56 %⁴⁵。

廉航對旅行社營銷手法的限制較少，旅行社可以將機位自由定價，甚至變成免費機票作推廣之用，但傳統航空公司的限制則較多。日本在 2012 年出現了三家廉航，令該年的國內航線錄得 8.7 % 增長，當地酒店的預訂率更大幅飆升 30 %⁴⁶。2009 年臺灣廉價航空市占率僅 1.08 %，約 25 萬人次，2012 年首度破百萬人次，達 125 萬人次，2018 年已經達到 1,063 萬人次，從 0 到百萬花了 8 年時間，而從百萬到千萬，僅花了 6 年時間⁴⁷。

廉價航空興起，各國在地旅遊業者都面臨了出國門檻降低、消費者不甘留於國內的考驗，也逼得各國國內旅遊內容與品質都必須要升級，加入爭奪國際觀光客的戰局。很遺憾當時臺灣旅行業卻因為開放陸客來臺旅遊，錢潮湧入而錯失國民旅遊產業升級與鄰近國家共同競爭以爭取更多國人願意留在臺灣旅遊以及提高國內旅遊品質以吸引更多世界旅人遠道來臺玩的良機。

45 眾所周知廉價航空的營運模式早期是以最低價格（美國西南航空公司以城市間往來的長途巴士公司為競爭對手，而非其他航空公司）、單一機種、快速迴轉（Turn Around）、密集班次、單點對飛、第二機場、簡化服務、扁平組織等策略為主，以取得獲利空間；近期又加入其他要素，例如廉價航廈、預購模式、分構模式、自助服務、網路策略、交易模式等，經營方式更多元化，競爭對手更多，形成廉價航空區域航線的戰國時代。這些策略的選擇及執行關乎廉價航空賴以生存的兩大重要基礎「降低成本」與「航機利用」的成效，關於廉價航空成功的商業模式，詳見葉忠文，廉價航空商業模式分析，<https://www.linkedin.com/pulse/%E5%BB%89%E5%83%B9%E8%88%AA%E7%A9%BA%E5%95%86%E6%A5%AD%E6%A8%A1%E5%BC%8F%E5%88%86%E6%9E%90-jeb-%E8%91%89%E5%BF%A0%E6%96%87/?originalSubdomain=cn>（2015/10/19，最後更新日）。

46 星島教育，掀航空業革命 廉航改變旅遊生態，<https://stedu.stheadline.com/sec/article/17807/%E9%80%9A%E8%AD%98%E5%A4%A7%E5%85%A8-%E5%85%A8%E7%90%83%E5%8C%96-%E6%8E%80%E8%88%AA%E7%A9%BA%E6%A5%AD%E9%9D%A9%E5%91%BD-%E5%BB%89%E8%88%AA%E6%94%B9%E8%AE%8A%E6%97%85%E9%81%8A%E7%94%9F%E6%85%8B>（2017/11/01，最後更新日）。

47 張佩芬，十年有成 廉航載客數暴增 42 倍，工商時報，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20190930000270-260204?chdtv>（2019/09/30，最後更新日）。



2. 網路世代求新求快求變的旅遊需求

網路世代的年輕人不買房不買車不結婚生子，唯獨各式各樣的旅遊與體驗最大方且最大膽。根據統計，千禧世代⁴⁸一年要旅行 35 天，為所有年齡層中最多的世代。相較奢侈品，他們更願意在旅行上多花錢，且這些年輕人更喜歡體驗旅行，如文化／教育、烹飪、志工旅遊和探險旅遊，與周圍的人建立聯繫⁴⁹。Z 世代⁵⁰雖然剛出社會不久，平均收入不高，但平均一年花 29 天旅行。生長在數位原生世代的 Z 世代更仰賴網路，受到社交媒體和廣告影響很大。近 90 % 的 Z 世代表示其旅行計劃和靈感來自 Facebook、Instagram 和 Snapchat 等社交網路，而且他們比其他世代更仰賴智慧手機。這些年輕人喜歡透過影音分享各式各樣的內容，不論是美食旅遊、美妝保養、語言知識還是遊戲實況，在影音平臺上都能輕鬆找到。

相較於 30 年前因資訊不易取得安排出遊不易，多數人在國內外旅遊都透過旅行社安排以團體旅遊為主。但現代人自主性高，喜歡自行安排行程，且網路搜尋與訂購方便⁵¹，故自由行成為主流。根據觀光局統計資料來看，2015 年底國人出國自由行的比例已經到 65.7 %，而在國內旅遊，自由行更

48 千禧一代，又稱 Y 世代，被定義為 1981~1999 年間出生的人口統計群體，他們是精通技術的創新思想家和有影響力的買家，也是旅遊業市場中最賺錢的部分。在這個時代出生的人將在未來十年內達到他們的最高收入和消費能力，而他們的收入潛力與生活態度可能是旅遊業的強勁推動力。就算有孩子，千禧世代與老一代人相比，更會毫不猶豫地和孩子一起旅行，調查發現 62 % 的千禧一代父母與 5 歲以下的孩子一起旅行。黃 嫻，千禧世代一年要旅行 35 天，花錢也最不手軟，科技新報，<https://technews.tw/2019/04/22/the-young-people-spend-on-travel-most/> (2019/04/22, 最後更新日)。更多關於千禧世代旅遊行為模式改變的文章，See Noni Edwards, *The generation reshaping the travel industry*, Gulf News, at <https://gulfnews.com/travel/the-generation-reshaping-the-travel-industry-1.1544426346030> (last visited 2018/12/10).

49 黃 嫻，同前註。

50 1990 年代中至 2000 年後出生的年齡層統稱為 Z 世代。

51 根據觀光局統計資料，超過 48.9 % 的國人透過網路與社群媒體獲得旅遊相關資訊，48.1 % 透過親友獲得旅遊資訊。透過旅行社獲取旅遊資訊者僅有 2.4 %。資料來源交通部觀光局，觀光統計，108 年臺灣旅遊狀況調查，頁 49，<https://admin.taiwan.net.tw/Handlers/FileHandler.ashx?fid=6fa12aea-d02e-4059-8483-9d0fff9400ba&type=4&no=2> (2021/04/30, 造訪)。



是高達九成以上⁵²。來臺旅客自由行比例於 2017 年已超過八成⁵³，入境觀光團體旅遊跌破兩成。而目前採取自由行的國內外消費者已經不再是因追求較優惠的交通＋住宿組合，他們更希望能有機會嘗試在地深度文化旅遊或獨特活動體驗⁵⁴。而這樣的自行安排行程的旅遊趨勢與數位習慣也改變了消費者下單旅遊的行為模式。

傳統旅遊產業鏈被拆解後，市場「零碎化」，因旅遊元素被一件件拆開，民眾喜歡自己作主在網路上比價後，透過全球知名旅遊網路平臺業者下單，例如：專營機票比價的 Skyscanner，訂飯店透過 Agoda、Booking，訂民宿則使用 Airbnb、販售票券找 Klook 或 KKDay 等網路平臺業者。消費者訂購旅遊產品的消費模式跟以往找旅行社購買包套服務的套裝行程完全不同。透過這些網路平臺，消費者可以很輕鬆地訂住宿飯店、民宿、購買機票、乘車票券及表演票券…等，或是參加當天來回的在地旅行團。對消費者而言，網路平臺的興起讓他們可以輕鬆比價，降低旅遊成本，也讓旅遊變得更客製化，更有彈性。但對傳統旅行業者而言，這些擁有各自專營領域的網路公司，不僅瓜分旅行社包套行程中的元素，更逐步蠶食旅行社的營運版圖（詳見圖 4 說明）。

52 蔡宗保，四張圖看懂臺灣目的地旅遊與活動網站發展，104 職涯社群，<https://plus.104.com.tw/activity/bdb8208c-bef4-432c-8e18-210dc397cdb4>（2016/10/28，最後更新日）。

53 其中以大陸客自由行成長最快，2017 年自由行大陸客達 180 萬人次，直逼日韓等成熟市場，成長速度遠高於其他各國。蕭玗欣，自由行旅客破 8 成 中客成長最快，自由時報，<https://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/1224674>（2018/08/15，最後更新日）

54 根據全球旅遊趨勢 Skift Research 的調查，67 %的旅行者願意掏腰包購買當地獨特體驗活動，而不是去住更好的飯店，而千禧世代的族群更加想沉浸在旅遊當地文化中，他們想做當地人做的事情，吃當地人吃的東西，並追求一生一次的獨特體驗，Cynthia Frebet, *Tours & Activities and OTAs: Partnerships With Benefits*, at <https://www.wexinc.com/insights/blog/wex-travel/partnerships-benefits/> (last visited 2018/07/02).



2010年後全球旅遊需求及旅客行為模式變化

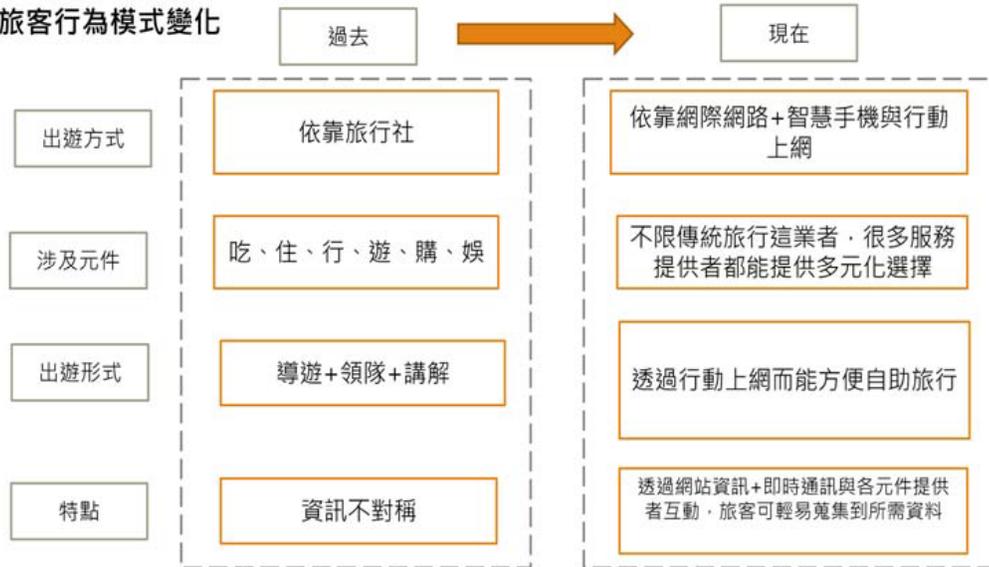


圖 4：2010 年起全球旅遊需求及旅客行為模式⁵⁵

面對旅遊市場碎片化、年輕族群只用手機下單的行為模式，相較於常規化的團體旅遊產品或半自由行產品，碎片化的旅遊產品必須更加精細、服務面更全面，因此旅遊業者需要具備更強的企畫力才能提出好的內容與更精緻的服務能力，例如以策展方式規劃有話題及價值性的文化旅遊行程，或是針對喜歡運動或刺激性活動的族群推出各種新產品，例如潛入巴厘島海域探索神秘沉船、乘坐直升飛機鳥瞰大地、安排健康有錢有閒的熟齡族跳傘、衝浪、潛水、騎自行車環臺等刺激活動。換言之，團體旅遊已成明日黃花，產業去中間化已改變了旅遊產業鏈（如圖 5）。以團客為主的旅行社已經無法輕鬆推出類似的套裝行程賺錢。

55 資料來源：DTTA 觀光策略民間建言 2019 年版，同註 28。

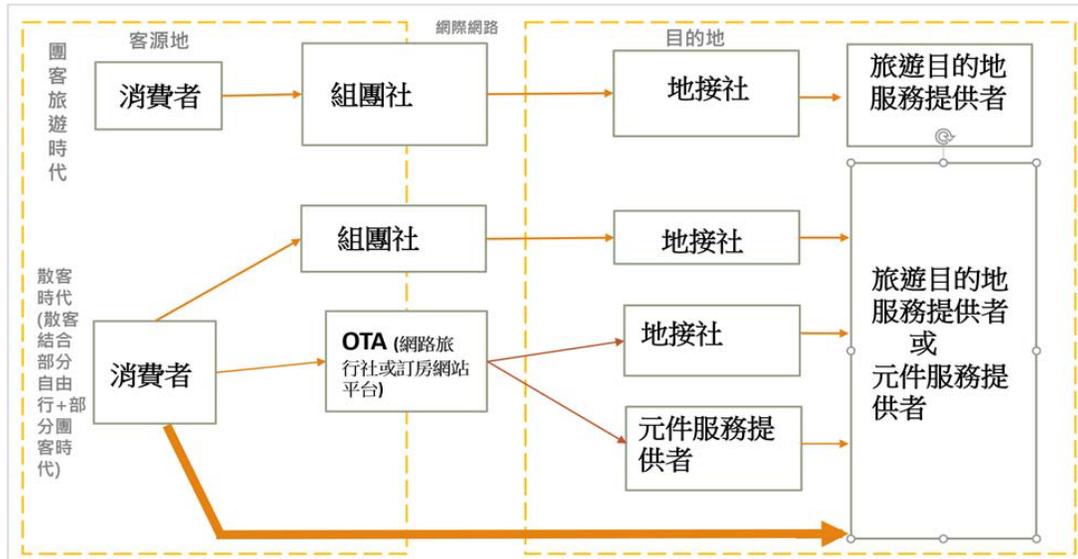


圖 5：客時代消費者訂購旅遊產品行為模式之改變⁵⁶

也因寬頻普及，連網費用降低，智慧型手機價格低廉，相比傳統媒體如報章以文字為主、雜誌以圖文為主、廣播以聲音為主，透過電子化的手段同時整合文字、圖文和影像與聲音在何時何地快速傳遞訊息，做到即時互動的效果的自媒體就成為主流⁵⁷。換言之，進入網路寬頻的行動影音世代，人們只要一機在手就能隨時隨地自主選擇想看的影音內容。在人們注意力更難集中的情況下，如何透過影音抓住使用者眼球、引發共鳴，成為想要抓緊消費者的廠商必定要研究與了解的趨勢。因此，不論在哪一個國家，任何旅遊業者想要銷售其服務或產品，必須打造更適合行動裝置的廣告內容與使用多種網路平臺銷售策略，才能吸引這些年輕世代⁵⁸。

56 同前註。

57 自媒體是指私人化、平民化、普泛化、自主化的傳播者，以現代化、電子化的手段，向不特定的大多數或者特定的單個人傳遞規範性及非規範性信息的新媒體的總稱，也叫“個人媒體”。包括 BBS（電子佈告欄系統），Blog（部落客），GroupMessage（手機群發）等。

58 以印尼為例，過去九年印尼網路使用者由 200 萬人飆升到 1.43 億人。整個國家一半以上的人口都用社群網站，對 Twitter、Facebook、WhatsApp 等國，印尼是全球前五大市場。在臺灣，臉書每月活躍數為 1,900 萬人，大約占全體人口八成，但隨著臉書也慢慢成為「老人家在用的平臺」，到 2018 年 9 月，臺灣 Instagram 月活躍用戶數達到 740 萬人，約佔臺灣 31 % 人口，而



綜上而論，如果臺灣旅行業無法垂直整合以加強效能，同時善用文創、觀光工廠和新創電商平臺等，形成跨境、跨域、跨業的多元產業媒合，則無法存活。這也是以往仰賴農漁會、里長、進香團等人際關係組團而無法靠自己產生優質內容吸引客戶上門的傳統國旅跟經營大陸團業者所面對的困境。臺灣國旅與大陸團旅行業者如何改變舊有思維模式，跟上數位趨勢，活用社群平臺與線上支付、線上訂購等數位平臺，推出數位化創新的旅遊經營型態是不得不面對的轉型。如何輔導這些抄襲救國團⁵⁹的旅遊行程的業者，轉變成具有開放性創意思考尋求跨界融合，把生活美學與在地深度文化體驗成為旅遊核心，讓旅遊融入生活、生活即是旅遊⁶⁰，同時製作出觸動人心的影音行銷，再透過大數據的分析提供客制化精準行銷，以上都是新冠肺炎爆發前臺灣國民旅遊產業必須面臨必須轉型的嚴峻挑戰。

3. 新冠肺炎讓旅遊產業置之死地而後重生

2020 年新冠疫情的全球爆發造成史上最大的全球災難，不只影響了人們的生活，改變全世界的產業生態，旅遊業更是無可避免地成為重災區⁶¹。

在年齡使用上，IG 使用人口介於 15~34 歲間便佔 6 成以上。在臺灣如要抓年輕人的心，則需要學會如何運用 IG。

- 59 民國 60 到 70 年代旅行社以服務出境與入境旅客為主，救國團應為國旅團體旅遊的主要推手，直到民國 82 年救國團才設立自己的旅行社：中國青年旅行社。此旅行社與救國團同屬一活動服務體系，下轄桃竹苗、中部、雲嘉南、南部及東部等 5 家分公司。民國 89 成立子公司--嚕啦拉旅行社下轄 9 家分公司。中國青年旅行社，http://cyta.travel.net.tw/eWeb/Main/home.asp?SITE_CD=205&MP_ID=MP020&STYLE_TP=3（2021/04/28，造訪）。
- 60 Penny，旅遊產業概觀，股感知識庫，<https://www.stockfeel.com.tw/%E6%97%85%E9%81%8A%E7%94%A2%E6%A5%AD%E6%A6%82%E8%A7%80/>（2018/12/06，最後更新日）。
- 61 世界旅遊組織（UNWTO）於今年 1 月發表了 COVID-19 AND TOURISM 2020: A year in review 提到國際旅遊人次在 2003 SARS 期間減少了 0.4%，在 2009 全球經濟危機時減少了 4%，而 2020 的 COVID-19 大減了 73.9%，從 2019 年的 14.61 億人次掉到剩 3.81 億人次，國際旅遊人次倒退到 1990 年的數字，全球旅遊業損失 1.3 兆美元，全球 GDP 減少超過 2 兆美元，觀光旅遊業的工作機會有超過一億份受到疫情影響而消失。See UNWTO, COVID-19 and Tourism, 2020: A year in Review, 2021 January, at https://webunwto.s3.eu-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/2020-12/2020_Year_in_Review_0.pdf?fbclid=IwAR1mkde3_oX-e6RvV-hP5R0YMJqFChDDZ9r8Hrq6GsGmx9b6kN8RxL4-HQw (last visited 2021/04/10).



疫情延燒一年多，即使有了疫苗，多數國家都還處在實施封鎖邊境與隔離措施⁶²，全球旅遊模式持續改變，旅遊「防疫成本」成為旅遊中為重要的項目⁶³，全球跨國旅遊產業供應鏈產生結構性改變，國際機場⁶⁴、國際航空⁶⁵、機場接送及當地交通⁶⁶、旅館⁶⁷等都需改變營運模式⁶⁸以配合防疫政

- 62 2020年4月時德國專家預測，德國人要開始無後顧之憂的跨國旅遊，最樂觀也要到2021年的3月（目前已幻滅），而國際航空運輸協會（IATA）表示疫情重創全球空運，在2024年以前很難恢復水準，事實上這場疫情真的很難去預測何時會結束？何時可以開始國際旅遊？全球疫情狀況時好時壞，原本在2021年2月趨緩下來，大概全球每日是20~30萬人的確診數，但4/23創下了新高，來到了單日近90萬人，這其中印度單日就佔了34萬人，雖然很多國家也開始打了疫苗，但美國每天確診人數還是有6至7萬人，所以全球還是在一個疫情非常險峻的狀態裡，誰也不敢把握說何時可以真正放心的出國旅遊。
- 63 從出發前的旅遊規劃開始，要考量出發地及目的地的相關防疫政策，以此篩選出旅遊地點，也就是人們的採購決策不再是依照假期、飛行成本、旅遊地豐富度來選擇，而是必須優先考慮簽證限制、健康檢查、居家檢疫長短、當地疫情狀況等條件。而在預定完畢到動身前的準備出發期，過往只需要準備行李箱、衣物、旅遊資料，現在多了一個防疫成本是「必須維持可出國的健康狀況」。素雅如，回不去，但更有未來一疫後旅遊業深度解析①防疫成本，泛旅遊，<https://rtmasia.org/2020jun-column1/>（2021/04/10，造訪）。
- 64 以機場運作的結構性改變作說明：
航空公司的報到流程大幅度調整，例如：取消預辦登機報到措施；增加書面和當面健康審查；行李也要做防疫篩檢；報到行列改變，人跟人必須保持社交距離。報到之後是證照查驗，為了分流及無接觸，除了加大空間場域，審查的辨識精準度也要跟著提升。
過了證照查驗，旅客開始分流，在禁區的活動空間包括免稅店、貴賓室、餐飲區等應該會進行人數限制，以避免旅客大規模聚集，必須在動線上分流，這也造成機場容留人數下降。以上將直接影響到機場的收入和經營成本，機場營運模式必須改變。
從行李安檢、過海關、免稅店、貴賓室，一路來到登機口候機室，一直要維持著無人化及分流措施，連登機順序都要跟著改變。登機門將會再做一次安檢，因航空公司必須延伸它的安檢責任從旅客踏上飛機的那一刻，防疫也視為安全的一部分。上述所有流程還有最難的一件事，全部必須以無接觸的方式完成。可預期未來報到至登機的時間將會大幅增加一倍以上，還不算因檢查條件增加而隨之增加的時間變數。
當飛機落地後，前面所講的所有檢疫流程又要再全部走一次，機場的承受力道再度被檢驗，瓶頸不再是跑道，而是航廈空間對應檢疫流程所能消化的時間單位量能。儘管多數國際機場已經動工進行改裝配合上述社交距離、無接觸服務政策，實際成效還要等未來全面解禁開放後方能得知。見泛旅遊專欄，同前註。
- 65 航空業的座位出售必須更改為梅花座，估算將影響窄體客機減少33%、廣體客機減少40%的乘載量，平均僅剩62%的運能。因此航空公司為了存活以支付其高昂的營運成本，機票價格



策。基於安全考量，旅遊選擇也將趨於個人化、戶外開放式的旅遊方式，避免參團、避免擁擠密閉空間、避開大規模的人潮聚集。海島、郊外、非都市型景點反而成為熱門旅遊景點。

新冠疫情初期對臺灣觀光旅遊產業的「出境旅遊」⁶⁹、「入境旅遊」及「國內旅遊」三個市場都有劇烈影響⁷⁰。在出境與入境旅遊市場方面，各國紛紛於 2020 年 3 月開始實行邊境管制是旅遊產業遭受衝擊的主因⁷¹。

-
- 上漲成為必然的趨勢。客艙服務流程也會隨之改變。歡迎飲料、毛巾、送餐、免稅品銷售等服務流程會被簡化，甚至連廁所也是分流使用，並且中間可能會加入消毒流程，甚至可能因防疫直接取消機上供餐。見素雅如，同前註。
- 66 從機場出關後，接下來面臨到的是接機與使用大眾運輸工具的防疫措施，這將成為旅遊安全控管的一環，各國的防疫規定將變成旅客的新門檻，特別是對自由行旅客的挑戰將會增加。見泛旅遊專欄，同前註。
- 67 到了住宿點，又要展開另一次的無接觸化服務流程。客人間的區隔，限制人數的餐廳，外來客跟住宿客分流，再再使得飯店的使用空間坪效降低，在防疫的前提下，旅宿將被重新定義，也許是一個較小規模的、保有健康的住宿空間，又或者是強調獨立空調、有空氣清淨機、加強滅菌效果等機制。清潔完的旅館房間也許未來會在門口貼上封條，保證在客人入住之前沒有其他人進去過。見素雅如，同前註。
- 68 所有國際旅遊環節上的人力、物力，都會因為加諸了防疫成本而大幅增加，成本結構的改變會延伸到所有階段，而從空服員到飯店服務人員、清潔人員也都成了高風險、高成本行業。見素雅如，同前註。
- 69 疫情前幾年臺灣的出國旅遊人數都遠超過來臺旅客人數；數據顯示從 2011 年到 2018 年，臺灣出國旅遊人數都超過來臺旅客人數，以 2018 年為例，出國旅遊人數達到 1,664 萬 4,684 人次，達歷年新高點，出國旅遊外匯支出達新臺幣 5,477 億元。從 2019 年旅遊人數來看，等於臺灣人出境旅遊人次比外國人入境臺灣旅遊人次「出超」558 萬人次，觀光外匯則「出超」1,262 億元。交通部觀光局觀光統計資料庫，<https://stat.taiwan.net.tw/>（2021/04/10，造訪）。
- 70 「根據臺灣交通部觀光局統計，2020 年 1 月，因觀光、商務、求學等各種不同原因，從全球各地入境臺灣的旅客有 81 萬人次。然而，隨著新冠疫情的爆發，入境人次轉眼間就大幅衰退至 35 萬人次，減少了五成以上。將眼光移轉至世界各國，也呈現相同的低迷景況，在勤業眾信《航空與旅遊產業：顧客忠誠度如何在危機中展現價值》報告中提到，2020 年全球旅館業的住房率預估減少達 42 %；在航空業方面，2020 年全球航空旅遊的需求預計將銳減 48 %，並帶來 3,000 億美元的損失」。簡明彥，「後疫情」時代觀光旅遊業再創高峰？人性化體驗是關鍵，<https://www2.deloitte.com/tw/tc/pages/consumer-business/articles/tourism-and-travel.html>（2021/04/10，造訪）。
- 71 以臺灣而言，隨著各國陸續施行鎖國政策，交通部觀光局宣布因疫情暫停旅行業組團赴國外



但隨著臺灣疫情妥善控制，雖無出境與入境旅遊市場，但國內旅遊卻仍可
行。交通部與觀光局自 2020 年 6 月起開始鼓勵民眾安心出遊並提供補助
72，政府補助國旅成為臺灣各大旅行社與旅宿的續命丸⁷³。

因新冠病毒主要是通過人際之間的密切接觸進行傳播，人潮如鯽的旅
行目的地可能會增加病毒感染的風險，考慮到安全條件和衛生標準，旅客
傾向於避免大型團體遊。巴士旅遊也以 9 人座小型巴士取代中大型遊覽
車，防疫信任度高的小包團型態成為國旅主力。集中在都會區以商務客為

-
- 旅遊及接待來臺觀光客。隨著出境與入境人流移動被迫停止，曾經佔據旅行社業者收入相當
大比重的出境與入境旅遊業務停擺，航空業及郵輪業者也失去了客戶基礎，受創慘重。另一
方面，對於國內旅遊，新冠肺炎所帶來的公衛危機則是主要挑戰。在疫情爆發的初期，大部
分民眾選擇避免出入群聚場所，為觀光遊憩區、飯店、百貨等傳統旅遊景點與相關業者帶來
顯著的衝擊。根據交通部的統計數據，2020 年 4 月，全臺觀光旅館的住用率僅有 15.13%，是
1 月份住用率 58.90% 的四分之一，公衛疑慮對臺灣旅遊所造成的衝擊可見一般。同前註。
- 72 這次疫情中，目前政府對旅行社給予一些協助除了補貼業者薪資 4 成外，也請相關單位開了培
訓課程讓員工來學習，這些課程或許無法立即的有實質幫助到業者或員工，但可讓他們了解
旅遊業還有更多的發展性。同時 2020 年 7 月為了刺激國旅，交通部推出安心國旅方案補助，
三個月內刺激 1,725 萬人次出遊，民眾每趟出遊都帶動食宿遊購行消費，觀光效益達新臺幣
635 億元，是政府投入預算點火的 7 倍。任婉鵬，中秋、雙十都有補助！安心旅遊續辦到 10
月，國旅千萬人出門玩，中央社，<https://www.storm.mg/article/3070577> (2020/09/29, 最後更新
日)。
- 73 臺灣觀光旅館本地旅客數量 2020 全年成長至 749 萬人次，年成長 26.5%，創下臺灣觀光旅館
本地旅客數量歷史新高紀錄。不過，觀光旅館海外旅客數量則崩跌至 134 萬，年衰退幅度高達
81.1%，對臺灣整體觀光旅館業仍形成相當嚴峻的挑戰，總計 2020 全年臺灣整體觀光旅館旅
客人次衰退幅度仍達到 32.1%。關鍵評論，2020 國旅大爆發，對旅遊產業有挹注嗎？一張圖
看懂臺灣觀光旅館營運實況，<https://www.thenewslens.com/article/148080?fbclid=IwAR3UNle4H8eeqyTyw9hAOuC2cO3RVheerJrWqZMbdNQLUWpuI5gbD3l--ds> (2021/03/19, 最後更新
日)。
- 另有旅行公會業者估算入境旅遊損失 4,000 億臺幣，出境旅遊業，以臺灣每年 1,800 萬出
境人次，每人至少花 2 萬元出境旅遊費用，就將近 3,600 億，總計旅行業 8,000 億營收消失；
另外臺灣有 3,900 家旅行社、遊覽車 15,000 臺、合法旅館大概有 4 萬個房間都成了疫情產業海
嘯第一排。全臺導遊約有 35,000 位、領隊 15,000 位，大概有一半改去送「foodpanda」。潘維
廷，有多慘？他點出旅遊業蒸發 8000 億：偽出國代表臺灣人想出國想瘋了，風傳媒，
<https://www.storm.mg/amparticle/3464950> (2021/02/09, 最後更新)。



主的國際型連鎖飯店受到嚴重衝擊⁷⁴。住宿旅遊化成為趨勢，館內設施必須從純硬體奢華提升至心靈層面，走向在地文化體驗、特色餐飲等差異化與客製化服務⁷⁵。小型旅宿、民宿因符合疫情期間出遊需求而供不應求。人煙稀少的冷門景點或秘境成為疫情時代旅客的新寵兒，以確保足夠有效的社交距離。疫情期間旅遊行為是「寧到山邊海角也不到熱鬧景區」、「寧到市郊景點也不到人潮聚集的市區」。因而讓過去不受國內旅行社重視的離島旅遊、農村體驗、部落森林探險等大受歡迎⁷⁶。

疫情後全球環境保護意識更顯著，生態與永續旅遊更風行。自然原始的原住民地區，擁有豐富的文化及生態資源，能提供旅遊地點及環境教育的機會，與生態及永續旅遊的觀念契合成為觀光亮點。又因部落體驗不但能強調原民文化的主體性又能扶植原住民的觀光旅遊產業，推廣原住民部落文化體驗在疫情前成為許多地方縣市主推項目。而疫情期間尋求戶外秘境的旅遊趨勢讓部落旅遊變得更加熱門。因此，本文將以部落文化體驗為例說明旅行業管理政策與規範未能與時俱進所產生的實務運作問題。

74 2020 年臺灣觀光旅館業營業額重挫 32 %，產業規模創下 10 年新低；臺北成為疫情衝擊重災區：觀光旅館平均住用率跌至 28 %、平均住房價格衰退 21 %；國旅人次年增 26.5 %創下歷史新高，但仍無法彌補海外旅客人次驟降 81 %嚴峻挑戰；在無法彌補海外商務及遊客大幅衰退所形成的缺口影響下，以臺北為首的都會區觀光旅館產業成為此次疫情中受損最嚴重的重災區，同前註。

75 『以臺北市晶華酒店為例，疫情發生後，晶華陸續推出一系列新型行銷活動，像是住在飯店內，就能享有三天兩夜的郵輪式度假體驗、日籍管家服務的偽出國東京美食之旅、結合大數據分析及中醫科學的智能養生專案，或是搭配瑜珈修行 (Yoga Retreat) 課程的住房專案等，讓本來以國際商務客為主的臺北晶華，變身為大城市內的休閒度假酒店，創造特殊體驗』，哈佛商業評論，晶華如何走過 30 年、挺過四大衝擊？董事長潘思亮就靠「將心比心」，遠見雜誌，<https://www.gvm.com.tw/article/75887> (2020/11/24，最後更新日)。

76 新聞上也看到因遊客暴增，2020 年暑假旺季時澎湖缺水、蘭嶼停電、綠島居民買不到船票。這些一窩蜂的現象，表面上看似振興了國旅，但旅客遭遇不好的旅遊體驗，地方居民生活大受干擾。如果臺灣旅行業不能切中不同遊客的實際需求，規畫有深度、有溫度的行程；商家不能提供有特色、精緻化的商品和服務，全球交通解封後，國旅恐難免又走回萎縮一途。



(二) 舊時旅行業管制架構窒礙部落文化體驗與生態旅遊的永續發展

部落文化體驗可分為四種：體驗部落日常生活、參加傳統節慶祭典、自然生態體驗、傳統技藝學習等。多數部落提供的文化體驗或森林探險為半天或一天行程；有些部落會提供營地供露營或簡易民宿讓遊客住一晚後離開⁷⁷。臺灣多數部落地處深山，人煙罕至，交通不便，一旦上山沿途未必有旅宿或小吃。為避免遊客空腹往返，或為了避免遊客在不熟悉的崎嶇山路摸黑下山發生危險而需留宿一晚，部分部落文化體驗服務者提供遊客相關旅程資訊，包含如何上山、哪裡可果腹，哪裡有民宿，山路危險路段等免費諮詢，也會安排訂餐、訂房或必要時危險山路的接送等。以上旅遊諮詢服務並非其營業項目，而是因部落位於荒郊野嶺，前不著村，後不著店，導航也未必找得到，為旅客安全與便利而不得不提供的額外旅遊諮詢服務及安排，這跟一般旅行社提供全程包套團體旅遊承攬服務所提供的營利型旅遊諮詢屬性截然不同。

除了慶典外，目前在臺灣能提供深度二天一夜以上部落文化體驗行程的部落並不多。一般部落頂多提供露營區或民宿供遊客休憩，但未必能提供完整兩天一夜的部落文化體驗。人力不足為主要原因外，還有足夠的硬體設備，優化文化體驗與導覽行程、訓練解說員，提升部落接待能量與人力等因素。特別是形成平等互惠的深度文化體驗，讓原住民部落與外來遊客在平等立場下，相互認識、瞭解尊重彼此文化才是更需要探索與重視的議題。帶領遊客體驗部落生活與文化的解說員與遊程規畫者，不只需

77 除了慶典外，目前在臺灣能提供深度二天一夜以上部落文化體驗行程的部落並不多。一般部落頂多提供露營區或民宿供遊客休憩，但未必能提供完整兩天一夜的部落文化體驗。人力不足為主要原因外，還有足夠的硬體設備，優化文化體驗與導覽行程、訓練解說員，提升部落接待能量與人力等因素。特別是形成平等互惠的深度文化體驗，讓原住民部落與外來遊客在平等立場下，相互認識、瞭解尊重彼此文化才是更需要探索與重視的議題。帶領遊客體驗部落生活與文化的解說員與遊程規畫者，不只需要本身生命歷程待在部落的經驗，還要能觀察與分析部落之人文與自然資源內容與其他部落、族群、文化的差異，甚至還要能分析部落族群在生活、節慶、生態、工藝、產業的特色與其他不同族群的不同，特別是在傳統生活、圖騰與制度等部落之社會意義與價值，才能帶領遊客感受與認識，形成遊客學習與記憶之深度旅遊功能。國內知名且能持續性提供部落文化體驗過夜行程乃花蓮奇美部落。



要本身生命歷程待在部落的經驗，還要能觀察與分析部落之人文與自然資源內容與其他部落、族群、文化的差異，甚至還要能分析部落族群在生活、節慶、生態、工藝、產業的特色與其他不同族群的不同，特別是在傳統生活、圖騰與制度等部落之社會意義與價值，才能帶領遊客感受與認識，形成遊客學習與記憶之深度旅遊功能。花蓮奇美部落屬於少數能持續提供部落文化體驗過夜行程。

如有提供過夜行程的部落體驗通常由部落導覽員向參與活動者介紹所屬部落歷史、特色建築等，讓參與者對部落有初步的瞭解後，再帶參與者認識附近的與製作風味餐。晚上安排夜間生態導覽後，夜宿所屬部落內之露營地、活動中心或民宅。隔天部落導覽員再帶參與者深入森林探險，或跟隨前人足跡以了解部落過往歷史等。以上體驗行程所提供風味餐、住宿或必要交通接駁，乃為深入部落文化體驗所設計。

表面上兩天一夜的部落文化體驗與旅行社安排套裝行程的承攬服務無太大差異，實際上兩者最大差異為「動機」、「目的」、「營業項目」不同，且各自在旅遊產業鏈所扮演的角色不同。一般旅行社以營利為目的，將行程規劃、安排食宿交通等整合包裝成為旅遊套裝行程銷售而獲利。但部落文化與生態體驗活動提供者，多為部落之社區發展協會或個人工作室所為，其主要收費項目與營業目的乃為推廣部落文化及生態導覽，他們是豐富旅遊行程的內容提供者，讓旅客理解部落文化歷史、生態導覽等知識。其中不乏創新思維，把企業領袖訓練或森林身心靈淨化等項目帶入體驗行程中，早就不是傳統旅行業所能規劃。

論其本質，部落文化體驗服務，如無提供交通或食宿代訂服務，在旅遊產業鏈中僅扮演「元件供應」的角色（如圖 6）。而非旅遊營業人，無需申請旅行社執照自不待言。即使這些微型組織，不論是社區發展協會、個人工作室、或以部落為名，代旅客安排食、住、行等服務，乃居於旅遊輔助人的角色。這些組織與旅客的關係應為民法委任契約，在外部關係上應認為基於代理人之身分所為代理行為。

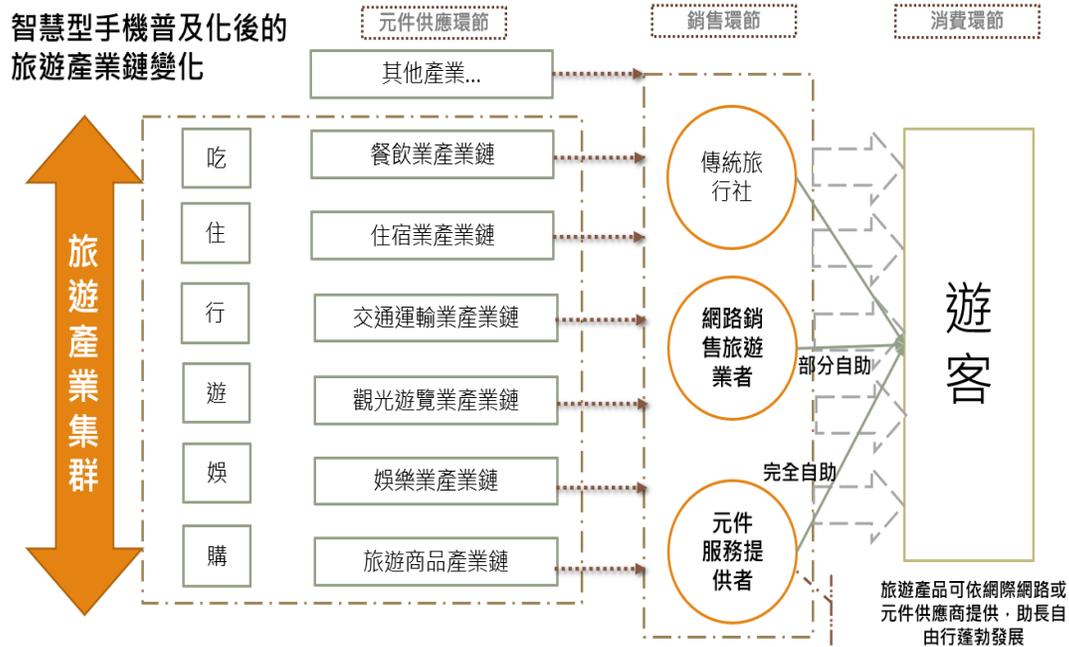


圖 6：智慧型手機普及化後對旅遊產業的影響⁷⁸

實務上有爭議之處在於數位經濟時代，為吸引更多旅客前來部落體驗，有些部落發展協會或個人工作室會在網路或社群媒體上公告體驗行程以招攬旅客。且為增加消費者前來體驗的誘因，會把食、宿、交通等配套措施安排妥當讓消費者可安心出遊。有些部落，為了增加旅客停留在該區域體驗的時間，甚至推出一天內體驗兩個部落的串連以吸引更多旅客深度體驗不同的部落文化。傳統旅行業者認為以上業務屬於旅行社業務，部落發展協會沒有取得旅行社執照提供這些服務並營利就是違法。

但部落文化體驗活動，除了有環境乘載量、人力資源配置等限制，更重要的是乘載了部落對於復興與傳承文化的期待。為了復興與傳承，不少部落會投入相當多資源重建古道、協助部落文化地景重建等，甚至有拜託耆老領隊進行 6 天 5 夜的古道踏尋，把這樣的行程視為文化傳承的教材。能被邀請參與這樣的行程在部落是極為榮耀的一件事，這並非為了賺遊客錢所設計的深度體驗行程。文化體驗或生態旅遊只是部落的工具，真正的

78 DTTA (臺灣觀光策略發展協會) 觀光策略民間建言 2019 年版，同前註。



目標是教育，讓消費者認識部落文化，擁抱土地甚至尋找自己認同的價值，這一趟旅程的價值才會無可取代。這種 6 天 5 夜的古道踏尋探險乃終身可遇不可求的體驗行程，如只因包含食宿安排或在網路上宣傳這難能可貴的體驗活動，就要求有旅行社才能合法為之，實屬漢人的傲慢以及對部落文化的藐視。

此外，有些部落傳統文化，財產制分為部落集體所有權跟私人所有權⁷⁹。採取部落共有財產管理的部落，這些文化體驗活動辦理後的營收是部落共有，收入歸入部落共有財產後，再由耆老依照部落實際所需提供老人照護、醫療及教育補助、部落硬體維修、自然環境維護或其他社福需求等。傳統旅行業者不了解部落文化與慣習，將漢人財產權觀念與旅行業規範強行套入部落，極度不尊重原住民族傳統慣習，自然引發部落極大反彈。

本文認為旅遊輔助人或代理人，不因其提供之服務與旅遊有關，就需要旅行社執照。舉例說明，餐廳之收入乃餐飲，幫客人叫計程車乃服務客戶。餐廳不會因為跟客人收取餐飲費用後，外加提供叫車服務，而變成執行旅行社業務。因此，身為「旅遊元件服務提供者」的部落，如因其場域地處偏遠交通不便，為便利遊客在部落體驗不用挨餓受凍，準備部落風味餐、安排住宿或交通接駁等套裝行程，此乃為推廣文化體驗目的，並不涉及旅行社業務。

但為了解決部落發展協會或個人工作室在網路或社群媒體上公告包含食宿安排在內的體驗行程，招攬消費者而可能觸法的問題。有學者主張基於永續觀光、在地文化體驗的發展，讓部落、社區、農村等社區發展協會或個人工作室有更多動機成為「旅遊元件服務提供者」以提供旅客更多元的文化體驗與在地生活分享，也建議政府應盡早成立跨部會小組，行政機關內互相協調以設計一套能鼓勵文化體驗與永續旅遊為主的微型經濟在偏

79 例如新竹司馬庫斯為泰雅族部落，此部落全面實施「共營制度」。居民分擔工作、共用土地、均分所得，同時享有醫療、教育等各方面福利津貼。共營制下的奇蹟原住民部落司馬庫斯，臺灣光華雜誌，<https://nspp.mofa.gov.tw/nspp/news.php?post=139183> (2018/08/30, 更新)；東海岸阿美族財產所有制可分為部落集體所有權與私人所有權。詳見蔡中涵，阿美族傳統社會組織與財產制，臺灣原住民族研究學報，第 1 卷第 3 期，頁 1-17，2011 年。



鄉與部落發展，增定推展部落生態旅遊之特殊規範，例如增設丙種旅行社以使部落生態旅遊合法化⁸⁰。

也有學者建議交通部觀光局應參考日本立法例，增設區域限定旅行業之類別⁸¹。為了推動在地旅遊與地方創生，日本除了限定地域型旅行業者的營業範圍外，也訂定幾項規範：

1. 新增「地域型旅行業」：地域型旅行業的業務範圍僅限於所在地與相鄰的町村，因此發行資本額調降至 100 萬日圓⁸²。
2. 日本除了新增「地域型旅行業」，依據業務內容的差異，在橫向部分加以分流。以「地域型旅行業」為例，日本將服務內容分成「募集型企劃旅行」、「受注型企劃旅行」、「手配旅行」等 3 種。「募集型企劃旅行」是旅行社設計旅遊套裝，吸引旅客報名參加；「受注型企劃旅行」是旅行社執行旅客的行程規劃，如學校的畢業旅行便常採用這種模式；「手配旅行」則是提供住宿、交通、用餐、體驗、導遊等單項預約服務，而非整套旅遊的設計與執行，如沖繩的山原生態導覽（Acorn okinawa）就是手配旅行。透過分級分流，使民眾在進入社區遊玩時，增添更多選擇，也有助觀光發展⁸³。
3. 延伸「地域型旅行業」業務範圍到機場、港口或車站：依據 2012 年《旅行業法》的規定，地域限定旅行業的業務範圍，僅限於自己的所在地與相鄰的町村，若超過就需與全國型的旅行業合作。為解決主要的機場、

80 鄭啟明，學者憂觀光發展條例增修 55、55-1 條草案衝擊地方創生發展，工商時報，<https://ctee.com.tw/industrynews/96504.html>（2019/05/03，最後更新日）。

81 成功大學法律系副教授王毓正表示，日本推動地域限定旅行業有兩大原因。第一，因應千禧年後旅遊觀光市場的轉變，提供旅客多元且深度的旅遊選擇；第二，使社區產業化，進而推動地方創生。日本認為與其補助地方，不如使地方產業化，而鼓勵其成立旅行社便是一個具體的做法。當地方的內涵透過地域型旅行業的包裝，吸引國內外的旅客前往體驗消費時，地方創生自然成形。張以牧，看創生大國日本 如何修法推動在地旅遊，芥助網社區力點線面，http://ms-community.azurewebsites.net/spotlight_20190808/（2021/4/20，造訪）。

82 學者王毓正說：「日本政府認為，觀光旅遊需要的是創意，不應讓資本額成為地方小旅行的阻礙。而擔保的問題，透過保險便可以解決。」，同前註。

83 同前註。



港口或車站不在區域內的接送問題，日本政府放寬規定，使地域限定旅行業者可以將服務延伸到機場、港口或車站的接駁。不僅提升地方旅遊的方便性；若發生意外，責任歸屬也能較為明確，保障旅客的安全。⁸⁴

雖曾有立委提議修法讓部落發展協會或個人工作室得以較低門檻取得「特定區域小旅行」執照，不但可合法招攬國內外遊客，協助國內旅客規劃部落行程，提供消費者更完整的保障⁸⁵。據悉觀光局亦曾提出討論因應旅遊型態轉變，建議放寬旅行社執照修法，開放非屬旅行業者但提供旅遊安排服務只要經主管機關審查同意、中央機關備查後，就可安排國內外旅客的國內旅遊、食宿與交通服務等修法建議。令人遺憾的是，傳統旅遊業公協會因擔心粥少僧多，在陸客不來業績已經受到嚴重打擊，政府又想開放非旅行業者或「旅遊元件服務提供者」用比較少的資本額與保證金無庸審查就可合法營業，一旦市場開放後勢必會讓國內旅遊市場競爭更激烈。因此不論上開何種開放市場的修法提案，一概強烈反對⁸⁶，主張降低門檻

84 同前註。

85 2019 年為解決建議部落文化體驗與社區小旅行納管問題，當時余宛如立委提議採取以下方式解決爭議：

一、修訂發展觀光條例，新增特定地區小旅行專章。

二、或由支持輔導特定地區小旅行之部會，如有法源依據者，應修法納管（如農再條例）；如無法源依據者（如文化部），應立專法或管理條例。

三、為因地制宜，法規應授權地方主管機關受理登記與管理，其經營項目可包含交通食宿等。

四、訂定合適的履約保證及旅遊保險規範，保障消費者權益

相關報導見納管社區小旅行盼開出合法營運之路，芥助網社區力點線面，http://ms-community.azurewebsites.net/spotlight_20190807/（2021/4/20，造訪）。

86 根據新聞報導，當時中華民國旅行公會全聯會、高雄市、臺南市、臺中市、桃園市、新北市旅行公會及臺灣省旅行公會聯合會理事長共同聲明反對此項提案。聲明指出，鬆綁後微型旅行社會雨後春筍般冒出來，「微型旅行社因為管銷成本大幅降低，又為了搶生意，必定削價競爭。」會讓旅遊消費者風險大為提高。聲明擔心，主管機關降低門檻後，只有 1、2 人經營的微型網路公司，是否會假借旅遊規劃，仍經營代收代付代辦行為，卻又未開立代收轉付收據，成為逃漏稅溫床，旅遊糾紛也會層出不窮，並造成不公平競爭。…有旅行業者擔心，鬆綁申設「旅遊諮詢服務業」，會有讓個人（一人公司、旅遊達人、導遊）、白牌車、租賃車公司、民宿都可在網路招攬各國自由行客人，如此有規避管理的疑慮，也罔顧旅行業為特許經



開放執照是剝奪「旅行社特許權」，堅持不能修法開放，而「旅遊元件服務提供者」或非旅遊業者等只要涉及招攬或接待國內外觀光客，或代為安排遊程、食宿、交通等就是違法經營旅行社業務⁸⁷。

過去十年交通部觀光局本可因全球旅遊產業鏈的改變，大刀闊斧修正旅行業管制制度與相關法規以促進旅遊產業之進化與未來發展。但來自傳統旅營業者的強大遊說而遲遲無法修法。直至 2019 年因行政院推動地方創生政策⁸⁸，來自國發會、文化部、原民會、農委會、林務局等機關為了推動各地地方創生業務持續跟觀光局溝通，交通部才於 109 年以函示澄清部落文化體驗的定性來排除旅行業管理的適用。以下案例呈現旅行業管制出現嚴重政府失靈現象⁸⁹。

營，應受嚴格管理。見張家豪，「已經吃不飽了！」業者怒擋增設旅遊諮詢服務業，中國時報，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20171010002188-260405?chdtv> (2017/10/10, 最後更新日)。

87 陳建明，擋了三種旅行社！又來了旅遊專章？，旅報，<https://www.tnmedia.com/%E6%93%8B%E4%BA%86%E4%B8%99%E7%A8%AE%E6%97%85%E8%A1%8C%E7%A4%BE%EF%BC%81%E5%8F%88%E4%BE%86%E4%BA%86%E6%97%85%E9%81%8A%E5%B0%88%E7%AB%A0%EF%BC%9F/> (2019/05/13, 最後更新日)。

88 行政院召開宣示 108 年為臺灣地方創生元年，定位地方創生為國家安全戰略層級的國家政策，將以人為本，透過地方創生與新創結合，復興地方產業、創造就業人口，促進人口回流。詳細政策說明請參考國家發展委員會，https://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=78EEFC1D5A43877 (2021/04/01, 造訪)。

89 政府失靈指政府為解決市場失靈所產生的各種問題，乃採取各式各樣的政策工具與干預行動，以補救市場失靈的缺失。但是由於政府在制度上、結構上、及運作上，具有許多先天性的缺陷，因此並無法充分達到預定的目的，而造成政府失靈的狀況。造成政府失靈的原因可歸納如下：1. 政府資訊不足：因此無法在事前預知政策執行的結果。2. 公共決策具公共財性質：因此在大眾同蒙利害的情況下，會有坐享其成 (free-rider) 的心態出現，造成政治冷感而有害政府決策的品質。3. 民主政治運作本身的缺陷：多數決矛盾 (paradox of voting) 的存在，將使選舉結果無法做出社會最適的決定。4. 利益團體的影響：利益團體遊說的競租 (rent-seeking) 行為影響下之決策，有可能不利於一般大眾，但或由於要集合眾人之力反對的交易成本 (transaction cost) 太高，或由於不利於大眾之決策對每個人平均造成的損害不大，因此會有沈默的大多數之情形出現。5. 官員與民意代表之私心：政府官員可能並非仁慈的無私者，民意代表也可能就是某個利益團體的代表，因此政策未必有利於社會大眾。國家教育研究院，<https://terms.naer.edu.tw/detail/1317932/> (2002/02, 最後更新日)。



（三）部落文化體驗定性解釋函—換湯不換藥的解方

願意返回部落推廣部落文化的青年不多，但這些部落青年返鄉後，為了謀生通常一邊務農，一邊經營文化體驗行程或經營民宿。但卻因法規限制，無法安心經營為地方找出活水。他們一方面受到國發會、文化部⁹⁰、農委會、青年署、原民會以地方創生或社區發展為由，返鄉振興部落文化與發展經濟，另一方卻收到各縣市觀光局處以開罰取代輔導，交通部觀光局更是屢屢修法提高罰款金額，箝制阻礙部落發展深度文化體驗產業。

為解決社區團體經營生態、環境及文化小旅行，利用網路或其他媒介對外招攬遊客，以及體驗行程安排食、宿、交通接駁等元素以提供遊客較完整且便利的服務，卻面臨隨時被檢舉違反旅行業管理法規而可能被開罰⁹¹。又因小旅行的適法性疑慮造成各縣市政府或中央部會對於文化體驗、生態旅遊等有助於農村與部落發展微型經濟，無法制訂出一致性產業發展與輔導政策。為此文化部、農委會、林務局、客委會與原民會等部會持續跟交通部觀光局溝通，希望就此議題能澄清或修法。

90 文化部積極推廣文化體驗遊程，需要在地社區與社群與旅行社共同合作推廣。如因適法性問題而造成雙方有歧見，則將難以有效推廣。舉例說明：文化部積極推廣串聯八縣市的糖、鐵廠文化路徑，阿里山林業鐵道文化路徑、北中南區茶文化路徑、再造歷史現場，陸續開發城市散步路徑，以歷史、文化、藝術為脈絡，帶領大眾一覽在地方歷史場景與城市風光，創新觀光體驗服務。以上的解說員與導覽員絕非一般旅行社導遊所能擔任，必須由在地社區的文化導覽人員才有足夠的專業知識明。

91 在 2020 新冠肺炎報爆發前，國民旅遊以自由行為主，而專營國民旅遊團體行程的旅行社通常以學校畢業旅行及公司行號員工旅行為大宗。因此，除了極其少數的旅行社不以剝削的心態在經營部落深度旅遊，與部落是夥伴關係外，大部分旅行社並不看重也沒介入這塊市場，甚至依照行規依照人頭數索取佣金而讓部落無法接受。

此外，多數國民旅遊的旅行社對於無法接受大量遊客，不具市場經濟規模的部落體驗及社區小旅行沒興趣，部落及社區發展委員會必須自行在網路上經營網站或社群媒體行銷推廣該社區或部落小旅行，透過遊客參訪的收入才能持續穩定的運作社區小旅行衍生帶動的相關事務，例如回饋社區環境巡護、部落資源監測與保育、公益回饋（老人供餐、敬老禮金、獎助學金…）等。而為吸引遊客能到偏鄉，多數的部落或社區發展協會樂於提供遊客組合在地的食宿服務，解說員也會帶遊客到農戶家採買新鮮蔬果當伴手禮。旅行業者只是單純以字面上的遊程規劃，食宿交通安排等字眼，就指稱這些都是旅行社業務，只有旅行社才能經營。為打壓這些社區小旅行甚至會找員工去蒐集傳單、DM 或臉書資訊提出檢舉。



首先，交通部於 108 年 4 月 8 日發布交路（一）字第 1088200179 號解釋函說明此類體驗活動合法可經營範圍⁹²，然該解釋函並未釐清部落體驗與社區小旅行違法疑慮⁹³。因此，108 年 5 月 3 日幾位立委共同舉辦公聽會⁹⁴，邀請各權責部會及地方社區與團體代表、學界代表、旅行業代表同場面對面交換意見，期能形成共識，給這些地方性微型經濟體一條合法營運

92 以下為交路（一）字第 1088200179 號解釋函內容第 3 點：

「關於在地創生經營者等非旅行業者非以舉辦旅遊為目的，所辦理之生態、文化體驗或教育研習課程等活動，而於其所屬場域附隨提供所屬食、宿、當地接駁等體驗活動所需，尚未涉及經營旅行業專屬法定業務；另有在地導覽解說人員，如僅係單純從事在地導覽解說服務之行為，而未涉及代為安排旅遊、食宿及交通等旅行業業務，尚無需申請旅行業執照，亦非屬執行導遊業務，爰均未抵觸前揭發展觀光條例之規定，<https://motclaw.motc.gov.tw/s.aspx?soid=9389>（2021/04/08，造訪）。

93 以下為交路（一）字第 1088200179 號解釋函內容第 4 點：

「復按旅行業業務因具有整合包裝旅遊所需之食、宿、交通及行程景點等特性，故為避免非旅行業者假借招攬旅客旅遊名義從事旅遊相關業務，肇致合法旅行業者及旅遊消費者權益受損，發展觀光條例第 27 條第 1 項第 3 款爰將「招攬或接待觀光旅客，並安排旅遊、食宿及交通」之行為，明定為專屬旅行業之業務範圍，並於同條第 3 項明文禁止未經本部觀光局申請核准設立登記之非旅行業者經營旅行業業務。是以，在地創生經營者等非旅行業者倘有以辦理生態、文化體驗或教育研習課程之名義而實質經營前揭條例所列各項營利收費之旅遊行程或服務者，仍涉有違反前揭條例第 27 條第 3 項之規定，建請輔導或告知其依法申領旅行業營業執照再行經營。」同前註。

94 解決社區團體經營生態、環境及文化小旅行，長期面臨違法被檢舉開罰的困境，立法委員余宛如及立法委員鍾佳濱、莊瑞雄、蕭美琴與吳思瑤國會辦公室，在 108 年 5 月 3 日共同舉辦「特定地區小旅行合法納管，共創觀光新藍海」公聽會。在該公聽會中余宛如委員從產創條例立法經驗切入。她說產創條例立法之初，也沒想到數位金融產業在短短 5 年內就從萌芽到茁壯，難道政府不應該在修法時納入這個新興產業的需求嗎？所以她義無反顧與屏東科技大學森林系陳美惠老師聯手發起共同聲明連署活動，到今天已有 280 人共同發起，1,500 人連署，都是代表性的社區與意見領袖，目的就是為了反映民意讓政府聽見。蕭美琴委員則認為，地方創生是維繫地方發展的重要政策。她在花蓮接觸過非常多部落旅遊，深度體驗式的旅遊是未來的趨勢，而這些新的旅遊樣態所產生的各種適法問題，則是現在進行式，應理性討論，並充分兼顧對各種產業的衝擊，以免顧此失彼。此公聽會紀要與正反雙方發言摘要，https://m.xuite.net/blog/wild.fun/blog/587512048?fbclid=IwAR3sm3JbJKHWEE60x-ERWof_cGDm cDSNjwWfCXrt7wx9umikphgH1irKg（2021/04/08，造訪）。該公聽會全程錄影，https://www.facebook.com/watch/live/?v=176788183229565&ref=watch_permalink（2021/04/28，造訪）。



的途徑。該公聽會發言熱烈，引起媒體關注與討論，國發會遂於 108 年 5 月 31 日召開「研商地方創生法規調適議題」會議，依其會議結論，交通部觀光局於同年 7 月 30 日發出交路（一）字第 1088200323 號函，就「農村生態體驗」、「部落文化體驗」、「製茶研習課程」等，定性為「係於其所屬場域提供附隨之食、宿及當地接駁，與一般觀光旅遊活動性質有別，尚無違反發展觀光條例第 26 條、第 27 條第 1 項及第 3 項規定」⁹⁵。以上公聽會與解釋函內容，正是臺灣旅行業管制發生政府失靈現象的鐵證。

有學者認為上開函示僅以解釋代替修法，不但界定標準不明確，無法讓部落取得能投保責任險與履約保證險等資格以加強對消費者之保障。也沒辦法解決鄰近部落間想彼此串聯，提供交通接駁服務或遊程設計以增加遊客在該山區停留時間以增加營收等需求。僅以函示鬆綁，而不修訂發展觀光條例第 27 條與旅行業管理規則相關規定，恐有違反憲法比例原則之疑慮⁹⁶。但即使有違法律保留原則，甚至違憲之虞，為何主管機關不願修法？表面上觀光局是管制者，旅行業是被管制者，但因傳統旅行業者為維護其既得利益，持續競租⁹⁷。而交通部觀光局及立院交通委員會的多數委員已

95 見交通部，交路（一）字第 1088200323 號函，<https://ezgo.coa.gov.tw/Law/Front/LegalLetter/Detail/172>（2021/04/08，造訪）。

96 王毓正，農村體驗旅遊機會與挑戰，發表於社團法人臺灣休閒農業學會，區域小旅行法規研析第四次工作會議，2020 年 12 月 8 日。此會議與資料並未對外公開，筆者因代表臺灣觀光策略發展協會出席此會議參與討論而有幸取得會議資料。

97 「競租」一詞的概念最早是出現在 1974 年 Anne Krueger 所著「競租社會的政治經濟學」一文中。在經濟學裡，是指發生在當個人、組織或是公司以操縱環境或制度，而不是透過交易或生產財貨的利潤來取得報酬。在市場經濟的環境裡，每個人為了追求個人利益最大化所從事的行為，如果是在缺乏合理公平的競爭機制這類特定環境底下，追求利益最大化的行為很可能會對其他人造成傷害或利益的損失。因此，其發生的條件多半是存在限制市場進入或市場競爭的制度或政策，大部分多與政府管制與公權力的濫用有關。

政府的某些政策或措施，如關稅、進口配額或種種管制政策，往往會造成經濟租。而民選的行政首長及民意代表所追求的『租』，就是謀求能當選或連任。為了透過政府或公共機關得到經濟租，政府人物、民眾或團體必須投注相當多的時間、精力及金錢在某些活動，這些活動及行為就是所謂的『競租』。」

較為常見的競租行為多為政府的管制措施，例如進口限制、關稅、貸款限制等。任何有可能造成私人以合法或非法的手段來謀取私人利益的政策或制度，都有可能發生競租的



被傳統觀光公協會政治力與媒體力影響，成為旅行業的政治俘虜⁹⁸，明知旅行業管制架構與法規已過時需修改與鬆綁，卻動彈不得。檢視過去 5 年

為。而政府官員的貪污導致社會經濟效率的低落，也是一種競租行為。

同時，因政府錯誤決策造成的競租，也是一種政府失靈。而在私部門，常見的也包括了插隊、非法走私、廠商以遊說或賄賂政府官員等方式以謀取私利。

舉例說明：某縣政府對於所轄砂石採礦權之核發，廠商處心積慮取得某地之砂石採礦權，無奈主管機關對於廠商資格規定門檻太高，於是該廠商與民意代表結盟向主管機關施壓或關說，藉此採得開採權，此即為第一種層次。如該縣政府將開採權廠商資格之審查委託由該縣砂石工會辦理，只須經該工會審查合格者，即可向該縣政府申請開採權，則某廠商為順利取得合格之資格審查，遂於工會理事改選時積極參選，設法取得該工會內部之職位，藉此輔佐其公司取得合格廠商之資格，即為第二種層次。又假設該縣政府對於委託砂石工會審查廠商資格之業務，每年提撥一定金額之補助金，則該補助金最後僅分配或流向特定少數人之手，即為第三種層次之競租。以上三種狀況常見於臺灣旅行業公會的活動中。

關於『競租』理論文獻，可參考陳寶瑞，公共經濟學，頁 151-154，五南，2011 年 2 版；吳秀光、許立一，公共治理，頁 67-6，空大，2008 年。公共治理：競租，http://pa641001.blogspot.com/2009/10/blog-post_17.html（2009/10/17，最後更新日）。

- 98 管制理論中有一個有名的理論叫俘虜理論（The Capture Theory）。提出管制程序受制於該行業主導地位者之說的學者 George Stigler，經由實證研究發現管制手段往往嘉惠該行業的財團，而非原先管制手段想保障的一般民眾。他認為背後的原因，在於政府制訂管制程序必先通過公開諮詢，過程中難免受到利害相關者影響；特別是在該行業中歷史悠久、規模大、利益攸關的財團，往往擁有最強影響力。

如政府的管制措施以特許制度為之，例如牌照、進出口配額、價格管制等管制手段，這樣的措施通常只會削弱後進生產者的競爭力，卻無助於保障消費者。一方面，消費者對管制措施的實際影響力微乎其微，常遭原應維護其利益的管制機關所忽視；另一方面，凝聚力強的利益集團，在政治上的影響力遠大於一盤散沙的消費者。

換言之，政府在進行管制時，表面理由可能都是為了保障一般市民的利益，如政府為了讓市民能生活在藍天白雲下，就會對發電廠排放污染物進行管制。發電廠這些擁有龐大財政資源及社會資本的大財團，原先應是被管制的，但因管制會對其利益產生重大限制，故會促使這些大財團運用大量財政資源及社會資本去遊說政府，使政府在設計管制的方法和標準時，不會對大財團的利益造成傷害。

由於這些大財團長期與主事的政府官員接觸，他們之間逐漸建立起相互依附的關係，結果是原先應是被管制的，卻反過來把管制者俘虜了，致相關的管制法規和政策，實質上並不是以一般市民的利益為依歸，反而是保障了受管制者的利益。這就是此理論稱為俘虜理論的原因，因政府實質上被財團俘虜了。這理論是以美國的民主社會為背景發展出來的，即政府是由市民普選產生，但最終仍會出現政府被大財團俘虜的情況。更多資料請參考張其祿，管制行政—理論與經驗分析，頁 49-53，商鼎文化，2007 年；戴耀廷，俘虜理論與功能團體，



來，發展觀光條例修正案能快速修法通過的只有加重違法業者的處罰條文⁹⁹，如有任一政府單位或立委提出因應旅遊業典範轉移，需鬆綁現行管理機制，就會在媒體上被傳統業者猛烈攻擊，並立刻動員所有人脈遊說資深立委與黨政高層圍剿該立委或機關¹⁰⁰，最後守在立院委員會以程序方式阻擋提案一讀，等拖過四年任期該法案自然石沉大海。這也是國發會跟交通

http://legalsandwich.blogspot.com/2007/03/blog-post_14.html(2007/03/14,最後更新日);王于漸,規管專制之俘虜論, <http://wangyujian.hku.hk/?p=7356&lang=zh-hant> (2016/11/02,最後更新日)。

99 自 103 年至 108 年,《發展觀光條例》的修法次數累計三次,其中,與部落旅遊、在地體驗息息相關的第 55 條,修正次數更多達兩次,與其相關的第 55-1 條亦是 108 年修法過程所新增。

以交通部觀光局 108 年 3 月 26 日預告修正《發展觀光條例》第 55 條將裁罰金額上限由原本之 50 萬增至新臺幣 200 萬元。而原第 55 條之 1 之規定則為:「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 3 萬元以上 30 萬元以下罰鍰。」,修正相關之規範,其條文如下:「未依本條例領取觀光旅館業、旅行業、觀光遊樂業營業執照或旅館業、民宿登記證而以廣告物、出版品、廣播、電視、電子訊號、電腦網路或其他媒體等,散布、播送或刊登營業訊息者,處新臺幣 6 萬元以上 200 萬元以下罰鍰,並命限期移除其內容;屆期不履行者,得按次處罰。

網際網路平臺提供者刊登前項非法營業訊息,得處新臺幣 6 萬元以上 200 萬元以下罰鍰,並命限期移除其內容;屆期不履行者,得按次處罰。」

其修法理由略以:1. 鑑於非法營業廣告大多以網際網路平臺等傳播媒介為大宗,加重非法旅宿刊登住宿營業廣告之罰則上限至新臺幣 200 萬元。2. 為遏止未依法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,以各種媒體散布、播送或刊登非法營業廣告,爰規定限期未改善,得按次處罰之法律效果。3. 查目前非法營業住宿廣告大多以網際網路平臺為大宗;依行政罰法第 14 條(共同違反義務行為之處罰)規定,固可將協助刊登營業訊息之提供者視為共同實施行為義務人,一併處罰之;惟為期明確其處罰,宜獨立一項規定,爰增訂第 2 項。

整體修正草案來看,除了因應實需增訂、修正了二條處罰條款外,似乎看不出什麼新的政策趨勢。甚至提高無證照業者裁罰與取締,對發展地方觀光與小旅行發展影響甚大。

100 例如曾有立委提案修法增設新類別「旅遊諮詢服務業」來鼓勵創新業者或網路平臺業者跨界進入旅行產業以提升產值與產能,該提案立委不但遭受強烈人身攻擊,該提案也在立院被猛烈抨擊而無法過關。見張家豪,「已經吃不飽了!」業者怒擋增設旅遊諮詢服務業,中國時報 <https://www.chinatimes.com/realtimenews/20171010002188-260405?chdtv> (2017/10/10,最後更新日)。



部觀光局只能用函示來解決部分問題，卻無法以修法增訂「特定區域小旅行」或丙種旅行社來解決問題。

參、旅遊業管制架構轉型就在疫情蔓延時

一、疫情全球蔓延及國旅爆發帶來旅行業轉型與管制模式鬆綁的契機

智慧型手機、社群媒體和廉價航空在 10 年始興起，各國在地旅遊業者都面臨了出國門檻降低、消費者不甘留於國內的考驗，也逼得各國國內旅遊內容與品質都必須要升級，加入爭奪國際觀光客的戰局。但同一時期，臺灣旅行業卻因為開放陸客來臺旅遊，錢潮湧入而失去升級動機，當各國都參與了世界競爭，臺灣國旅卻獨戀中國來的遊客潮而錯失轉型升級的機會¹⁰¹。

疫情讓臺灣國境近乎關閉，每年 1,700 萬出國旅遊人次全留在國內，近 4,000 家旅行社只能回頭經營國內旅遊產品求生，但國人旅遊有 9 成以自由行、自駕為主，臺灣傳統國旅經營的門檻低、產品的獨特性不高，連遊覽車業者都可以賣行程，加上 9 成遊客選擇自由行，旅行社要抓得住客人、證明自我價值，就必須發掘更多在地獨特的觀光元素，將其包裝成有特色的內容產品。疫情創造的特殊情境，把善於開發產品的出境旅行社和以國際眼光選擇旅遊產品的消費者都留在國內。飛不出去的遊客和業者，在疫情下逐漸重塑臺灣旅遊市場。臺灣經營境外旅遊旅行社佔臺灣旅行社近 9 成¹⁰²。每年近 1,700 萬境外旅遊人次讓這批臺灣旅行社菁英部隊開發

101 嚴長壽，我所嚮往的生活文明，頁 41-49，天下文化，2021 年 1 版。

102 因臺灣旅行社的分類只有甲種跟乙種，並非以專營出境、入境、或國民旅區分。依據本研究對市場與這次疫情對出入境旅行社補助的分析，專營國內旅遊的旅行社應不到 1 成，國內旅行社業務仍以出境旅遊為主（一年 1,700 萬人次），入境旅遊為輔（一年 1,000 萬人次，50 % 以上陸客，20 % 日本客，10 % 韓國客），這些出入境業務為主的旅行社，雖提供國內團體旅遊，但以服務老客戶為主，非其主要營業項目。主要原因在於國內旅遊人次每年有 1.7 億人次，但國人習慣國內旅遊以自駕或自由行為主。國內旅遊搭遊覽車的比例僅有 12.5 %（2,125 萬人次）。雖然國人平均每人每年有 7.99 次在國內出遊，一年卻有 1.5 天會停留在當地，依此比例



出不少國外多元高檔的精緻旅遊產品。疫情讓這群在世界各地玩透透的旅遊達人困在境內，為生存他們轉作國內旅遊，公司的行銷、企劃、業務、導遊，各憑本事到臺灣各地開發出不一樣的精緻行程，滿足過去跟著他們走遍天下的老顧客。

以「跟著董事長遊臺灣」為例，此旅行社以中小企業主為主要目標，提供客製化行程和中小企業主社群串聯機會，成功創造國旅高含金量旅遊商業模式，也讓過去許多冷門、非主流的臺灣景點，例如馬祖與花東部落被看見。透過這些非傳統國旅業者的投入，將有機會影響疫情後臺灣旅遊產業的轉型。不論是茶園體驗、地方酒廠行程¹⁰³，還是東部原民文化和自然生態的學習體驗，疫情下臺灣旅遊業者的求生，正推動著臺灣國內旅遊走上轉型之路。臺灣高階觀光消費客層史無前例的被留在國內，他們的旅遊消費需求讓臺灣國旅有機會產生更精緻、更優質、更多元的深度旅遊行程¹⁰⁴。

換算國旅當日往返的比例超過 81 %。因此，參加團體旅遊以遊覽車出遊且有過夜的人次比例每年應低於 400 萬人次。本研究由以上數字推估，國內旅遊市場競爭激烈，毛利極低，跟出境旅遊毛利相比可能差 10 到 100 倍，故九成的旅行業者仍著重於出境旅遊業務。

交通部觀光局，中華民國 108 年臺灣旅遊狀況調查報告，<https://admin.taiwan.net.tw/Handlers/FileHandler.ashx?fid=6fa12aea-d02e-4059-8483-9d0fff9400ba&type=4&no=2> (2021/04/30，造訪)。

103 過去以經營古巴、日本、歐洲等高價團為主的米飯旅行社董事長工頭堅，在疫情下同樣只能以國內旅遊產品來撐起經營。要如何滿足過去跟著他出國遊玩、享受在地風土的粉絲、顧客？他從日本的經驗出發，近年，日本與臺灣一樣，試圖推廣地方創生、鄉村旅遊，「小村莊都有魅力，但沒有一個一定要去的亮點。於是有的地方開始辦起馬拉松、做節慶，但作為旅行社，他必須找到一個消費者一定需要他的理由。他找到的生存之道是地方酒廠。因各地的酒廠都有特色。其次，偏鄉的酒廠通常沒有交通配套，加上喝了酒又不便自駕，於是就創造了搭旅行巴士的「硬需求」。最後，人文歷史的消費金額不多，可是如果是酒，大家很願意花。把日本帶來的靈感，化成疫情下臺灣國內市場的產品，工頭堅從宜蘭開始，如今已在金門、馬祖、澎湖、中部，都打造出「酒鬼巴士」為題的地方行程，還有其他旅行社主動尋求合作。詳見劉致昕，補助之外，尋找旅遊業生機 從「冷門景點」練出的生存之道，能否助臺灣國旅成為疫後新贏家？，報導者，<https://www.twreporter.org/a/covid-19-tourism-policy-way-to-survive> (2020/07/29，最後更新日)。

104 例如 2020 年完成正濱漁港光雕，創造居民與觀光共生典範的新形態旅行社「讓世界愛上臺灣」



因遊客期待深入當地文化、豐富旅遊體驗的需求與日俱增，部落青年返鄉創業，重點擺在提供部落旅遊體驗加值服務，而無意賺取代購差價和代辦服務費。如何建立一個新的制度，讓能提供消費者所需的深度旅遊體驗規劃與諮詢的新創團隊能合法經營，同時又能保障消費者權益。如比照日本立法例增設區域限定旅行之旅行業類別，在疫情爆發前因選舉及傳統旅營業者遊說壓力而暫不考量。是否在疫情蔓延時，因高端消費者有精緻國旅的需求，而原本專營出入境的旅行業為了求生積極求新求變，加入原本競爭激烈的國內旅遊戰場，積極開發秘境，同時與部落及社區小旅行建議合作關係。在疫情蔓延及國境封鎖的時空背景下，建議政府援引當初為鼓勵金融產業創新發展所制定的金融監理沙盒¹⁰⁵概念，以類似沙盒模式鼓勵有創意，願意找出創新旅遊模式的非典型旅遊業者加入國內旅遊市場。提出旅遊創新實驗計畫在實驗場域內測試其創新產品、服務或商業模式，不會立即受到現行法規的制約，並在風險可控情況下，驗證該科技、商模的可行性與成效以提升臺灣國旅的競爭力。

跟旅遊電商合作打造旅遊的全新可能，以「匠人精神」為旅遊主題來規劃打造。他們找到身懷絕技不同領域的國寶老師，希望透過分享、對話、體驗，讓更多人能認識臺灣的美好。這家旅遊新創公司期待持續挖掘屬於臺灣的元素，秉持精緻與深度路線，跳脫廉價國旅的框架。2020年年底第一波上線推出16種不同的體驗，像是跟著國寶級畫師顏振發學手繪早期臺灣的電影院的版畫，用古法手工去柴燒醬油，與傳承三代的手工榻榻米匠人身邊一同了解製作，這家旅遊新創公司要在疫情期間打造「文化精緻旅遊」，並跟臺灣各地的匠人們，一起將文化傳承跟旅遊體驗這事成真，去創造旅遊新典範。陳逸群，打造臺灣深度旅遊匠生活上線，風傳媒，<https://www.storm.mg/localarticle/3309031>（2020/12/08，最後更新日）。

- 105 創新科技的發展正急速翻轉我們的生活和世界，科技用於金融方面即是其中之一。金融科技（FinTech）將改變全球商業模式，為金融服務帶來新樣貌、新體驗，除可提供民眾更安全、有效率的金融服務，亦能促進普惠金融，讓更多人因此受益。金融科技創新實驗，即俗稱的「金融監理沙盒（Financial Regulatory Sandbox）」，乃政府在鼓勵金融科技創新的同時，考量業者可能面對現行法規的阻礙或困難。為提供金融科技研發試作之安全環境，臺灣於106年通過了《金融科技發展與創新實驗條例》（俗稱金融監理沙盒）。



二、以部落文化體驗為實驗場域的旅行業監理沙盒初步構想

為避免傳統旅行業者之反彈，以及有效統計實驗成果，建議挑選部落文化體驗為實驗場域。因全臺僅有 746 個部落¹⁰⁶，而能持續推出部落文化體驗或生態旅遊且受到好評的部落不超過 100 個。這 100 個部落中，可先挑選過去五年被原民會或觀光局各地風管處挑選出來的旗艦部落為做為旅遊法規鬆綁監理沙河實驗場域，因這些旗艦部落的文化體驗推動者有較清楚的發展理念，組織較健全，能將部落文化完整顯現，接待旅客經驗較多，有良好評價¹⁰⁷。相較於其他部落在組織發展、部落特色、套裝行程、導覽人員與餐飲品質等方面，仍有大幅改善空間，需要更長時間的輔導。

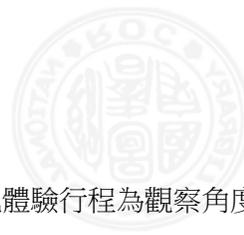
挑選部落作為實驗場域的原因之一，乃因部落地理位置與地形限制，環境乘載量與人力有限，只能接待中型或小型巴士的團客或自駕散客，對於以大型巴士為主的傳統國民旅遊業者業務影響小。此外，部落文化體驗多以部落發展協會或個人工作室動員部落所提供，很難期待這樣的非營利組織或個人能申請旅行社。因此，透過旅行業監理沙盒機制，期待可用創新方式設計消費者保障的機制。

最後，傳統國內旅遊業者對部落文化與慣習的不理解，很少有人願意投資長時間理解部落文化，以平等尊重態度建立商業合作關係¹⁰⁸。透過這監理沙盒的實驗性，也許能讓有創新想法業者，以不同思維模式融入部落而能建立互惠合作能長久運作的商業關係，而讓部落文化體驗不但成為高

106 參見原住民族委員會部落核定彙整總表，<https://www.cip.gov.tw/portal/docDetail.html?CID=70BB33E603A72F50&DID=0C3331F0EBD318C27663B7B0AC83ABB6>（2018/04/17，最後更新日）。

107 觀光局東管處依據部落的觀光旅遊條件將東海岸的副落分為旗艦部落與潛力部落兩種。以花蓮為例，2014 年的旗艦部落為奇美部落，靜浦部落、新社部落。見賴兩陽，以社區為基礎推動原住民族部落觀光產業的過程與成效：部落推動者的觀點，社會政策與社會工作學刊，第 19 卷第 1 期，頁 45-90，2015 年。

108 雖然數量很少，仍有幾家旅行社十多年來長期投資在生態旅遊與部落文化體驗，陪伴部落成長而深受好評，例如原森旅行社、瘋馬旅行社等。



端旅客的秘境行程首選外，也能成為疫後國外旅客入境臺灣旅遊時推薦的亮點。

臺灣金融監理沙盒申請量少，審核嚴格，能進入沙盒實驗之申請量過低¹⁰⁹。旅行業監理沙盒應記取前車之鑑，盡量擴大範圍讓申請者能進入沙盒實驗，畢竟相較於金融業監管的嚴格，旅遊業之監管相對有彈性。也期待保險業者與金融業者，特別是第三方支付業者，能跟非傳統旅遊業者合作一起找出商模申請旅行業監理沙盒以期未來能擴大服務到偏鄉，以及嘉惠未來國境開放後的外國入境旅客。以下幾個實務上待解決問題，如真能開放旅行業監理沙盒，期待有非傳統旅行業者與金融保險業者合作，或與交通運輸業者合作，提出創新商模申請進入沙盒進行實驗。

（一）毋庸保證金與資本額卻仍能保障消費者權益之替代方案

1. 第三方支付

如何確保業者事先收取旅費卻不會捲款而逃，或是旅程產生糾紛或有損失時，消費者可獲得應有的賠償才是消費者關心的重點。發展觀光條例的保證金¹¹⁰與最低資本額制度乃為此而生。然而，即使旅行社設立時有最低資本額限制，與依法必須繳納一定保證金，但幾乎每年還是有旅行社捲款而逃或出大事後發現旅行社早已無資產等而無法賠償的新聞。是否能透過這個監理沙盒實驗設計由第三方收款及付款機制，例如單筆旅費在五千元以下，如部落要求事先收取旅費以避免消費者臨時取消而產生人力物力損失，則部落必須與第三方支付平臺或政府認證的網路平臺業者合作，待

109 英國的監理沙盒制度實施4年，已核准5批近百家的業者進入沙盒試驗，其中最新通過的第5批公司共29家，涵蓋保險、電子支付、數位身份認證、不動產投資等各金融服務領域。臺灣沙盒制度通過2年，僅有7案進入沙盒試驗，數量顯然不及英國。見陳國瑞，「金融監理沙盒」上路兩年只核准七案，問題出在哪裡？，關鍵評論網，<https://www.thenewslens.com/article/134230>（2020/04/24，最後更新日）。

110 旅行業與旅客交易非屬銀貨兩訖，旅客參加旅行社所舉辦之旅遊，出發前先繳清團費；出發後，再由旅行社分時分段提供食宿、交通、導遊等服務。旅客給付團費時無法檢視產品有無瑕疵。是故，經營旅行業者，依其營運規模（營業額多寡或營業場所之個數）繳納一定金額，作為瑕疵擔保，以保障旅客權益，即為保證金制度，保證金制度依其擔保的範圍。



體驗行程結束後兩天，如無消費糾紛，則該第三方支付平臺才能撥款給部落？透過收付款方式的改變，即使沒有提供保證金或資本額，也能讓消費者不用擔心捲款而逃或發生糾紛卻無法退費等問題。

2. 擴大責任險與履約保證險之辦理

依法旅行社辦理旅遊應向保險公司投保一定金額之責任保險¹¹¹，在旅客發生傷亡意外事故而旅行社有責任時（亦有採取無過失責任者），由保險公司給付保險。如何設計創新制度讓不具有法人資格的部落也能投保責任險加強對消費者之保障，是期待看到創新商模之一。

111 旅行業管理規則第 53 條：

旅行業舉辦團體旅遊、個別旅客旅遊及辦理接待國外、香港、澳門或大陸地區觀光團體、個別旅客旅遊業務，應投保責任保險，其投保最低金額及範圍至少如下：

- 一、每一旅客及隨團服務人員意外死亡新臺幣二百萬元。
- 二、每一旅客及隨團服務人員因意外事故所致體傷之醫療費用新臺幣十萬元。
- 三、旅客及隨團服務人員家屬前往海外或來中華民國處理善後所必需支之費用新臺幣十萬元；國內旅遊善後處理費用新臺幣五萬元。
- 四、每一旅客及隨團服務人員證件遺失之損害賠償費用新臺幣二千元。

旅行業辦理旅客出國及國內旅遊業務時，應投保履約保證保險，其投保最低金額如下：

- 一、綜合旅行業新臺幣六千萬元。
- 二、甲種旅行業新臺幣二千萬元。
- 三、乙種旅行業新臺幣八百萬元。
- 四、綜合旅行業、甲種旅行業每增設分公司一家，應增加新臺幣四百萬元，乙種旅行業每增設分公司一家，應增加新臺幣二百萬元。

旅行業已取得經中央主管機關認可足以保障旅客權益之觀光公益法人會員資格者，其履約保證保險應投保最低金額如下，不適用前項之規定：

- 一、綜合旅行業新臺幣四千萬元。
- 二、甲種旅行業新臺幣五百萬元。
- 三、乙種旅行業新臺幣二百萬元。
- 四、綜合旅行業、甲種旅行業每增設分公司一家，應增加新臺幣一百萬元，乙種旅行業每增設分公司一家，應增加新臺幣五十萬元。

履約保證保險之投保範圍，為旅行業因財務困難，未能繼續經營，而無力支付辦理旅遊所需一部或全部費用，致其安排之旅遊活動一部或全部無法完成時，在保險金額範圍內，所應給付旅客之費用。



履約保證保險的投保人，國外有二種立法例：（1）旅客投保：旅客參加旅行團時，自行向保險公司投保。每一旅客投保之保險公司不同，分散損失：旅客只要有投保可十足受償。（2）旅行社投保：主管機關以法令規定強制旅行社投保一定金額之保險。強制旅行社投保，旅客未投保仍可獲得理賠。臺灣採取第二種立法例。但是部落並無旅行社執照，如部落本身無法投保履約保證險，是否能設計創新機制讓旅客投保履約保證險？

3. 預收款信託之實驗

實務上，部落協會是被壓榨的弱勢旅行輔助人。常聽到部落抱怨旅行業者訂了 20 人份餐點卻臨時取消行程，以至於部落媽媽採買備餐卻無法得應有的報酬或賠償。更常有的爭議是不肖旅行業者要求部落文化體驗服務者給付旅行社傭金、或額外提供免費餐飲等¹¹²。為保障弱勢旅行輔助人，期待有金融業者設計部落體驗服務預收款信託服務：任何旅行社或散客事先預約部落文化體驗時，為避免故意欠款或支付不足金額，讓部落難以求償。旅行業者或散客應先將費用支付到該信託專戶。體驗遊程結束兩天後，部落文化體驗服務者檢付履約文件即可提領費用。

當旅行社或散客違反旅遊契約，讓部落服務提供者權益受損時，部落得向此協會提出申訴，經過糾紛調處委員會的調處後，如該旅行社或散客確實有違反旅遊契約而須負起賠償責任時，旅行社或散戶應於 10 日內支付賠償金。逾期未支付者，由原民品保協會先予代償，再向該旅行社或散客追償。反之，如部落文化體驗者違反其與旅行社或散客之約定，亦須負起賠償責任。

（二）旅行社加盟制之實驗

因旅行社執照申請諸多限制，多年來許多個體戶以靠行方式招攬客戶出團。因此，有不少旅行同業就建議部落以靠行方式來提供部落體驗。但

112 國旅大爆發後，有原民臉書上表示，位於原鄉部落的餐廳遭旅遊業者潛規則剝削，威脅餐廳退 10 %回扣未果，就態度惡劣少付錢吃霸王餐。旅行社壓低團費吸引遊客，又把成本轉嫁給配合餐旅。見侯文婷，逼付回扣還吃霸王餐 原民控旅行業潛規則剝削原鄉，中央通訊社，<https://www.cna.com.tw/news/aloc/202102220153.aspx>（2021/02/22，最後更新日）。



部落人士並非旅行業出身，體驗行程定價已偏低，又不知如何跟旅行社討論合理分潤制度，雙方不歡而散，時有所聞。不如透過此實驗，讓檯面下的靠行制能浮出水面，且找出合適的監理方式。例如保險經紀人不會單賣一家保險公司產品。是否能發展出個人旅遊經紀人的商業模式？這些經紀人可加盟大型旅行業者。是否也能實驗讓大型旅行社成立虛擬店面，或區域內有一家門市就能讓這些旅遊經紀人加盟。以上跳脫現行旅行社管制框架的模式，如能透過旅行業監理沙盒實驗，也許能找出部落發展協會或個人工作室以旅遊經紀人身分加盟旅行社而被合法化的可能。

（三）交通接駁延伸與收費之實驗

部落交通問題最難突破，因為牽涉到部落所在之山區道路狹小，甲種大客車載客量高，卻難以進入，改用多輛小車多次接駁時，交通成本就會提高，影響遊客旅遊意願。聯外交通、旅客接駁、收費問題，如何改善需要有創新模式進行實驗。

如果碰到自由行卻非自駕的旅客，通常部落需派人到車站或機場接送。如部落距離機場、港口或車站遙遠，交通接駁與費用是很大問題。如果搭計程車，車資昂貴恐非一般自由行旅客所能負擔¹¹³。但通常也無大眾交通工具可抵達部落。如能比照日本政府放寬規定，將交通接駁服務範圍可延伸到機場、港口或車站。不僅提升部落旅遊的方便性；若發生意外，責任歸屬也能較為明確，保障旅客的安全。但交通範圍延伸，可能還會涉及職業駕駛執照與其他交通相關法規鬆綁問題，需靠創新交通服務模式來實驗並提出可行建議。

肆、結論與建議

數位經濟時代，網際網路與智慧型手機普及，網路社群媒體興起，旅遊元件服務提供者可輕易透過臉書、IG 等網路社群媒體曝光，消費者可輕易地自行聯繫「旅遊元件服務提供者」，而使得旅遊產業鏈產生巨大變化。

113 尤聰光、羅紹平，臺東火車站想搭小黃到長濱 車資天價 5 千元？，聯合報，<https://udn.com/news/story/7328/4660950>（2020/06/26，最後更新日）。



此外，因應旅遊產品碎片化，旅行社如要找到新出路，必須開放更大彈性讓還願意參與團體旅遊的消費者能決定行程與參與度，因此需要很強大的企畫力，並找到能配合提供優質服務與內容的旅遊元件服務提供者一起配合。

旅遊產業管制核心應是旅遊安全風險控制和消費者保護。團體旅遊並不會消失，但傳統旅行社服務的對象只佔國內外遊客的 3 成¹¹⁴，原本以提供團體旅遊為主的旅行社管制模式與架構並無大幅度修改之必要。然而，針對另外 7 成不參加旅行社行程，自主安排行程，直接跟「旅遊元件服務提供者」或「網路銷售旅遊業者」購買旅遊商品或服務的消費者，理應重新設計一套新制度來管理「旅遊元件服務提供者」及「網路銷售旅遊業者」以提供消費者完整的保障。

發展觀光條例第 1 條規定：「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」。旅行業管理規則之訂定乃為輔導與管理旅行業、健全交易秩序、提高服務品質、保障旅客安全與權益。可惜多年來交通部觀光局所訂立的旅行業管理規則仍維持戒嚴時期的高度監管思維，並未因解嚴 30 多年，也未因全球旅遊市場巨大變化、行動網路普及改變了旅遊行為與模式，進而調整旅行業行政管理架構與法規。本文以部落文化體驗為例說明旅行業管理政策與規範未能與時俱進所產生的實務問題，主管機關維持過時的旅行業管制制度與行政規則恐有牴觸母法而違反法律保留原則。

然而制度與法規修正不難提出，難的是所有利害相關人的溝通與協調。以旅行業改革為例，政府失靈才是旅行業管制架構與法規自今無法改革的主要原因。但新冠肺炎疫情讓臺灣旅遊產業有轉型的機會。疫情後全球環境保護意識更顯著，生態與永續旅遊更風行。而疫情期間尋求戶外秘境的旅遊趨勢讓部落旅遊變得更加熱門。雖然臺灣傳統國民旅遊業者多數

114 2018 年整體團體行與自由行比例已經來到了 3:7，蔡宗保，2019 臺灣國外自由行市場與族群分析，旅遊研究所，<https://travel20.blogspot.com/2019/07/2019.html> (2021/04/18，造訪)。



仍無法由無明顯差異化的產品中跳出。但有另一群原非國旅業者，因疫情出不了國，為求生存針對不同客群去設計內容。這些非傳統國旅業者不侷限自我只賣旅遊，而是走向販賣「生活體驗」不斷發想新產品，思考如何滿足旅客對體驗式旅遊的需求。

從臺灣觀光產業的長遠發展還需要跨部會整合溝通¹¹⁵，推出整合型觀光策略，培育多元人才、協助旅遊業導入數位優化方案以提升觀光產業價值，同時朝著永續旅遊發展，在遊客數量增加的同時也兼顧臺灣環境資源的保育維護。本文建議政府善用疫情蔓延時特殊背景，以部落為實驗場域進行旅行業監理沙盒實驗。如各種創新商模與相對應的管理機制實驗結果出爐後，的確可提供消費者更完整的保障，也能有助於部落文化體驗的推廣與國旅升級。則實驗結束後，期待主管機關能將實驗正面結果列為優先修法，盡快修正相關旅行業管制架構與法規。

期許臺灣觀光產業在疫情蔓延時，透過旅行業監理沙盒之建立，讓更多非傳統旅遊業者加入旅遊產業。當旅遊服務越多元，內容朝著精緻化與客制化發展時，不但國內外遊客數量將增加，也會因服務品質與內容優化而提升國內旅遊價格，讓臺灣旅遊產業機會成為臺灣下個兆元產業。

115 臺灣的觀光政策有3個不足：「整合不足、投資不足、行銷不足。」政府各事業單位、部會長期各自為政，缺乏整合。1972年政府訂定《交通部觀光局組織條例》，隔年觀光局成立。但觀光是服務、文化產業的總和，政府內與其相關的單位多元龐雜，位階不高的觀光局，要負起盤整資源、國際行銷、訂定順應時代的制度等。像是阿里山、日月潭等國家風景區，歸在觀光局管轄；但國家公園如墾丁，卻是歸在內政部營建署；森林遊樂區由農委會林務局管；清境、武陵等農場，則在退輔會轄下。許多與觀光相關的政策推動，也分屬不同單位。文資保存或社區營造等工作，是文化部的業務；國發會主導地方創生；經濟部主管獎勵旅遊、國際會議「MICE（會議、獎勵、大會、參展）產業」。觀光局位階不高，難做跨部會橫向聯繫，觀光政策也就難免各自為政。詳見陳亭均，臺灣觀光需要的不只是重開機，今周刊，第1225期，頁66-67，2020年。



參考文獻

中文

一、專書

1. 吳秀光、許立一，公共治理，空大，2008年。
2. 張其祿，管制行政－理論與經驗分析，商鼎文化，2007年。
3. 陳寶瑞，公共經濟學，五南，2011年2版。
4. 嚴長壽，我所嚮往的生活文明，天下文化，2021年1版。

二、期刊論文

1. 張玉鉉，雄獅董座王文傑：不要怕國旅大爆發，今周刊，第 1225 期，2020年。
2. 陳亭均，臺灣觀光需要的不只是重開機，今周刊，第 1225 期，2020年。
3. 蔡中涵，阿美族傳統社會組織與財產制，臺灣原住民族研究學報，第 1 卷第 3 期，2011年。
4. 賴兩陽，以社區為基礎推動原住民族部落觀光產業的過程與成效：部落推動者的觀點，社會政策與社會工作學刊，第 19 卷第 1 期，2015年。

三、其他資料

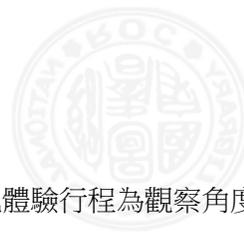
1. 2018 年整體團體行與自由行比例已經來到了 3:7，蔡宗保，2019 臺灣國外自由行市場與族群分析，旅遊研究所，<https://travel20.blogspot.com/2019/07/2019.html>(2021/04/18, 造訪)。
2. Penny，旅遊產業概觀，股感知識庫，<https://www.stockfeel.com.tw/%E6%97%85%E9%81%8A%E7%94%A2%E6%A5%AD%E6%A6%82%E8%A7%80/> (2018/12/06, 最後更新日)。
3. 中國青年旅行社，http://cyta.travel.net.tw/eWeb/Main/home.asp?SITE_CD=205&MP_ID=MP020&STYLE_TP=3 (2021/04/28, 造訪)。



15. 李秉芳，全球最老牌旅行社「湯瑪斯庫克」破產：60 萬旅客受困海外，2.2 萬員工失業，關鍵評論，<https://www.thenewslens.com/article/125152>（2019/09/24，最後更新日）。
16. 邱莉玲，旅遊業攜文化部 搶 8 千億商機，工商時報，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20201109000226-260204?chdtv>（2020/11/09，最後更新日）。
17. 侯文婷，逼付回扣還吃霸王餐 原民控旅行業潛規則剝削原鄉，中央通訊社，<https://www.cna.com.tw/news/alog/202102220153.aspx>（2021/02/22，最後更新日）。
18. 品澄旅遊，碎片化旅游时代，携程是如何插“手”的？，<https://www.pinchain.com/article/11799>（2021/01/17，最後更新日）。
19. 哈佛商業評論，晶華如何走過 30 年、挺過四大衝擊？董事長潘思亮就靠「將心比心」，遠見雜誌，<https://www.gvm.com.tw/article/75887>（2020/11/24，最後更新日）。
20. 星島教育，掀航空業革命 廉航改變旅遊生態，<https://stedu.stheadline.com/sec/article/17807/%E9%80%9A%E8%AD%98%E5%A4%A7%E5%85%A8-%E5%85%A8%E7%90%83%E5%8C%96-%E6%8E%80%E8%88%AA%E7%A9%BA%E6%A5%AD%E9%9D%A9%E5%91%BD-%E5%BB%89%E8%88%AA%E6%94%B9%E8%AE%8A%E6%97%85%E9%81%8A%E7%94%9F%E6%85%8B>（2017/11/01，最後更新日）。
21. 原住民族委員會部落核定彙整總表，<https://www.cip.gov.tw/portal/docDetail.html?CID=70BB33E603A72F50&DID=0C3331F0EBD318C27663B7B0AC83ABB6>（2018/04/17，最後更新日）。
22. 根雨屋，【當年不能做的事！】你不能出國觀光，小英教育基金會，<https://www.thinkingtaiwan.com/content/7506>（2021/04/01，造訪）。
23. 納管社區小旅行盼開出合法營運之路，芥助網社區力點線面，http://ms-community.azurewebsites.net/spotlight_20190807/（2021/04/20，造訪）。



24. 秦雅如，回不去，但更有未來—疫後旅遊業深度解析①防疫成本，泛旅遊，<https://rtmasia.org/2020jun-column1/>（2021/04/10，造訪）。
25. 國家教育研究院，<https://terms.naer.edu.tw/detail/1317932/>（2002/02，最後更新日）。
26. 國家發展委員會，https://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=78EEEF1D5A43877（2021/04/01，造訪）。
27. 張以牧，看創生大國日本 如何修法推動在地旅遊，芥助網社區重點線面，http://ms-community.azurewebsites.net/spotlight_20190808/（2021/04/20，造訪）。
28. 張佩芬，十年有成 廉航載客數暴增 42 倍，工商時報，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20190930000270-260204?chdtv>（2019/09/30，最後更新日）。
29. 張家豪，「已經吃不飽了！」業者怒擋增設旅遊諮詢服務業，中國時報 <https://www.chinatimes.com/realtimenews/20171010002188-260405?chdtv>（2017/10/10，最後更新日）。
30. 陳建明，擋了丙種旅行社！又來了旅遊專章？，旅報，<https://www.ttnmedia.com/%E6%93%8B%E4%BA%86%E4%B8%99%E7%A8%AE%E6%97%85%E8%A1%8C%E7%A4%BE%EF%BC%81%E5%8F%88%E4%BE%86%E4%BA%86%E6%97%85%E9%81%8A%E5%B0%88%E7%AB%A0%EF%BC%9F/>（2019/05/13，最後更新日）。
31. 陳國瑞，「金融監理沙盒」上路兩年只核准七案，問題出在哪裡？，關鍵評論網，<https://www.thenewslens.com/article/134230>（2020/04/24，最後更新日）。
32. 陳逸群，打造臺灣深度旅遊匠生活上線，風傳媒，<https://www.storm.mg/localarticle/3309031>（2020/12/08，最後更新日）。
33. 辜振豐，世界最老的旅行社—湯瑪斯·庫克的創舉，<https://kucf326.medium.com/%E4%B8%96%E7%95%8C%E6%9C%>



80%E8%80%81%E7%9A%84%E6%97%85%E8%A1%8C%E7%A4%BE-%E6%B9%AF%E7%91%AA%E6%96%AF-%E5%BA%AB%E5%85%8B%E7%9A%84%E5%89%B5%E8%88%89-3fadeaf5e6c1
(2019/09/23, 最後更新日)。

34. 黃 嫻, 千禧世代一年要旅行 35 天, 花錢也最不手軟, 科技新報, <https://technews.tw/2019/04/22/the-young-people-spend-on-travel-most/> (2019/04/22, 最後更新日)。
35. 葉忠文, 廉價航空商業模式分析, <https://www.linkedin.com/pulse/%E5%BB%89%E5%83%B9%E8%88%AA%E7%A9%BA%E5%95%86%E6%A5%AD%E6%A8%A1%E5%BC%8F%E5%88%86%E6%9E%90-jeb-%E8%91%89%E5%BF%A0%E6%96%87/?originalSubdomain=cn> (2015/10/19, 最後更新日)。
36. 臺北市旅行商業同業公會網站, <http://www.tata.org.tw/intro/statute.jsp> (2021/04/01, 造訪)。
37. 臺灣光華雜誌, <https://nspp.mofa.gov.tw/nspp/news.php?post=139183> (2018/08/30, 更新)。
38. 遠見雜誌整合傳播部企劃製作, 疫後轉彎, 開啟農遊運動, 遠見雜誌, <https://www.gvm.com.tw/article/76091> (2020/11/26, 最後更新日)。
39. 劉育辰、魏廷彥、陳鄭為, 遊覽車成行動棺材?! 誰讓臺灣觀光產業蒙上不該有的血淚, 多維新聞, <https://duoweicn.dwnnews.com/TW-2016%E5%B9%B416%E6%9C%9F/10004401.html> (2020/04/22, 造訪)。
40. 劉致昕, 補助之外, 尋找旅遊業生機 從「冷門景點」練出的生存之道, 能否助臺灣國旅成為疫後新贏家?, 報導者, <https://www.twreporter.org/a/covid-19-tourism-policy-way-to-survive> (2020/07/29, 最後更新日)。



41. 潘維廷，有多慘？他點出旅遊業蒸發 8000 億：偽出國代表臺灣人想出國想瘋了，風傳媒，<https://www.storm.mg/amparticle/3464950>（2021/02/09，最後更新）。
42. 蔡宗保，四張圖看懂臺灣目的地旅遊與活動網站發展，104 職涯社群，<https://plus.104.com.tw/activity/bdb8208c-bef4-432c-8e18-210dc397cdb4>（2016/10/28，最後更新日）。
43. 鄭啟明，學者憂觀光發展條例增修 55、55-1 條草案衝擊地方創生發展，工商時報，<https://ctee.com.tw/industrynews/96504.html>（2019/05/03，最後更新日）。
44. 蕭玗欣，自由行旅客破 8 成 中客成長最快，自由時報，<https://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/1224674>（2018/08/15，最後更新日）。
45. 賴琬莉，宰殺陸客 臺灣旅遊業玩完了！，今周刊，第 828 期，<https://www.businesstoday.com.tw/article/category/80392/post/201211010004/%E5%AE%B0%E6%AE%BA%E9%99%B8%E5%AE%A2%20%20%E5%8F%B0%E7%81%A3%E6%97%85%E9%81%8A%E6%A5%AD%E7%8E%A9%E5%AE%8C%E4%BA%86%EF%BC%81>（2012/11/01，最後更新日）。
46. 賴鵬智，給社區小旅行一條生路，聯合報民意論壇，<https://www.facebook.com/udnip/posts/2388912854508535/>（2021/04/01，造訪）。
47. 戴耀廷，俘虜理論與功能團體，http://legalsandwich.blogspot.com/2007/03/blog-post_14.html（2007/03/14，最後更新日）。
48. 簡明彥，「後疫情」時代觀光旅遊業再創高峰？人性化體驗是關鍵，<https://www2.deloitte.com/tw/tc/pages/consumer-business/articles/tourism-and-travel.html>（2021/04/10，造訪）。
49. 關鍵評論，2020 國旅大爆發，對旅遊產業有挹注嗎？一張圖看懂臺灣觀光旅館營運實況，<https://www.thenewslens.com/article/>



旅行業管制制度與法規鬆綁研議－由部落文化體驗行程為觀察角度

148080?fbclid=IwAR3UNle4H8eeqyTyw9hAOuC2cO3RVheeRJrwq
ZMbdNQLUWpuI5gbD3l--ds (2021/03/19, 最後更新日)。



英文

1. Frebet, Cynthia, Tours & Activities and OTAs: Partnerships With Benefits, *at* <https://www.wexinc.com/insights/blog/wex-travel/partnerships-benefits/> (last visited 2018/07/02).
2. Noni Edwards, The generation reshaping the travel industry, Gulf News, *at* <https://gulfnews.com/travel/the-generation-reshaping-the-travel-industry-1.1544426346030> (last visited 2018/12/10).
3. UNWTO, COVID-19 and Tourism, 2020: A year in Review, 2021 January, *at* https://webunwto.s3.eu-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/2020-12/2020_Year_in_Review_0.pdf?fbclid=IwAR1mkde3_oX-e6RvV-hP5R0YMJqFChDDZ9r8Hrq6GsGmx9b6kN8RxL4-HQw (last visited 2021/04/10).