

議題研析

一、題目：觀光產業發展相關法制研析

二、議題所涉法規

發展觀光條例、鐵路法

三、背景說明（緣起）

依據交通部觀光署（下稱觀光署）截至 2024 年 12 月 3 日統計，已有超過 700 萬人次國際旅客來臺觀光，相較於 2023 年同期約 570 萬人次，2024 年 12 月份的來臺旅客人數應可持續穩定成長。分析各國來臺人數，以日本旅客最多，約 118 萬人次，其次是港澳旅客，約 116 萬人次，第三為韓國旅客，約 90 萬人次，第四為美國旅客，約 60 萬人次。為吸引國際旅客，觀光署以海外布局設置旅客服務推廣中心為策略，陸續成立印尼雅加達、印度孟買、法國巴黎、加拿大溫哥華等 4 處臺灣觀光服務分處(Taiwan Tourism Information Center, 簡稱 TTIC)，2024 年 12 月 20 日再增設菲律賓馬尼拉 TTIC，透過上述 TTIC 的設置，預期未來將可強化宣傳並有效深耕歐洲、新南向與穆斯林市場，另為持續提升美國及澳洲市場，2025 年將增設西雅圖 TTIC 及雪梨 TTIC，以擴大觀光市場利基¹。

四、問題爭點

為開拓國際觀光旅遊市場，除積極加強國際行銷推廣，於海外布局設置旅客服務推廣中心之外，我國觀光旅遊主管機關也須檢討與精進觀光旅遊有關政策與基礎建設之法制與規範，導引臺灣觀光產業的

¹ 交通部觀光署-觀光資訊網，〈觀光署多管齊下拚觀光，用主題及亮點提升來台數，已達 700 萬人次〉，網址：<https://www.taiwan.net.tw/ml.aspx?sNo=0043799>，最後瀏覽日期：2024 年 12 月 19 日。

發展方向與機會，強化我國觀光產業發展之建設與基礎設施。參考日本觀光法制規範，國家觀光產業政策法制規範除了觀光旅遊發展相關法令的立法外，規範有助於發展觀光旅遊設施之法規亦須一併納入檢討研議，以提升國家整體觀光發展的環境。

五、探討研析

(一) 日本觀光發展簡介

日本自 1964 年開放海外觀光後，因日幣升值及國民所得提高，日本國人前往海外的旅遊人數增加，但因吸引外國旅客到訪日本的相關誘因相對不足，所以兩類旅客數之間造成不平衡現象。此外，日本受少子化影響，人口成長有限，且已邁入高齡社會，加上日本國內財政長期負債高築，為能持續國家相關建設與發展，爰期透過觀光立國政策，有效活用人才、技術能力、觀光產業等資源，以達活化地區經濟、創造僱用機會及增進國際間相互理解之目標²。

1、推進觀光立國基本法

為推動觀光立國政策，2003 年 4 月由專家所組成之觀光立國懇談會提出報告書，揭示實現觀光立國的課題與戰略³，於 2006 年 12 月 13 日修正 1963 年制定的「觀光基本法」，並改名為「推進觀光立國基本法」(下簡稱基本法)，並於 2007 年 1 月 1 日施行，明確地將觀光定位為 21 世紀日本首要政策的主軸⁴。基本法共計 5 章，第 1 章總則，第 2 章觀光立國推進基本計畫，第 3 章基本措施，第 4 章國家與地方政府的合作⁵。

2、觀光立國推進基本計畫

² 陳佩棻、陳其華、張贊育，日本鐵路觀光推動經驗與策略，交通部運輸研究所，2022 年 3 月 22 日，頁 12。

³ 同前註，頁 12。

⁴ 王政，陳盛山看旅遊大國—日本 如何藉由《觀光立國推進基本法》帶動國家蛻變，旅奇週刊，第 719 期，2022 年 9 月 19 日，網址：

https://b2b.travelrich.tw/newweb/news_into.aspx?Second_classification_id=57&Subject_id=35442，最後瀏覽日期：2024 年 12 月 20 日。

⁵ 參照推進觀光立國基本法，e-Gov，網址：<https://laws.e-gov.go.jp/law/418AC1000000117>，最後瀏覽日期：2024 年 12 月 20 日。

依基本法第 10 條⁶規定，於 2007 年 6 月制定「觀光立國推進基本計畫」，依該條第 2 項規定，觀光立國推進基本計畫應規定：(1) 實現觀光立國相關措施之基本方針；(2) 實現觀光立國的目標；(3) 政府為實現觀光立國應採取全面性且具系統性的措施；(4) 為實現觀光立國需推動相關建設措施。

3、鐵道觀光發展

為因應日本政府觀光立國政策以及實現 2020 年訪日外國旅客達 2,000 萬人之目標，日本各家鐵路公司在其經營計畫中，多明確揭示對應之觀光戰略，各家鐵路公司所規劃主要策略方向大多為：(1) 與觀光相關的集團進行合作；(2) 利用鐵路沿線寶貴的旅遊資源，促進鐵道集團業務發展；(3) 經由提升鐵路沿線公共設施之吸引力，加強與鐵道集團資源之合作，俾創造更多商機。日本藉由資源整合與創造價值，將鐵路沿線價值最大化，吸引各地方之觀光客，並最大化活用鐵道集團所擁有之資源，包括鐵路、酒店、休閒設施、購物中心、巴士或租賃車等，創造觀光區域之旅遊魅力⁷。是以，日本藉由良好的運輸連結，以提供旅客順暢且舒適之無縫公共運輸服務。

(二) 借鏡國外觀光發展經驗，檢視我國觀光發展相關法制規範

據 NHK 報導，日本政府觀光局 2024 年 12 月 18 日公布 11 月份訪日外國遊客人數統計，截至 2024 年 11 月外國旅客人數高達 3,338

⁶ 觀光立國推進基本法第十條：「政府は、観光立国の実現に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、観光立国の実現に関する基本的な計画（以下「観光立国推進基本計画」という。）を定めなければならない。

2 観光立国推進基本計画は、次に掲げる事項について定めるものとする。

一 観光立国の実現に関する施策についての基本的な方針

二 観光立国の実現に関する目標

三 観光立国の実現に関し、政府が総合的かつ計画的に講ずべき施策

四 前三号に掲げるもののほか、観光立国の実現に関する施策を総合的かつ計画的に推進するために必要な事項

3 国土交通大臣は、交通政策審議会の意見を聴いて、観光立国推進基本計画の案を作成し、閣議の決定を求めなければならない。

4 国土交通大臣は、前項の規定による閣議の決定があったときは、遅滞なく、観光立国推進基本計画を国会に報告するとともに、公表しなければならない。

5 前二項の規定は、観光立国推進基本計画の変更について準用する。」摘自 e-Gov，同前註。

⁷ 陳佩綦、陳其華、張贊育，同註 2，頁 15。

萬人次，再創歷史新高；其中臺灣占 555.3 萬人次，也就是說，訪日的外國旅客當中，每 6 人就有 1 個是臺灣人⁸。若與臺灣比較⁹，2024 年訪日外國遊客總人數(3,338 萬人)約為訪臺外國遊客總人數(700 萬人)4.77 倍；臺灣訪日旅客人數(555.3 萬人)約為日本訪臺旅客人數(118 萬人)4.71 倍。可見，日本觀光發展經驗，實值我國借鏡參考。

1、法制體例

我國於 1969 年 7 月 15 日制定發展觀光條例，歷經 11 次修正，共計 5 章，第 1 章總則，第 2 章規劃建設，第 3 章經營管理，第 4 章獎勵及處罰，第 5 章附則。相較於日本基本法，我國發展觀光條例較側重於觀光產業的經營管理與獎勵、處罰(共 49 條)，將近占整部法律的三分之二，不似日本基本法著重於觀光立國推進基本計畫及基本措施，透過發展觀光產業，打造具有國際競爭力的魅力觀光地，並推動觀光業的振興與人力資源的培育，進而促進國際觀光的發展，係以觀光發展為主。在法制體例上，雖然我國發展觀光條例與日本基本法之立法體例不同，但是鑒於日本觀光發展之成功實例，或可做為我國未來修法方向之參考。

2、觀光政策

論者認¹⁰，臺灣旅遊選擇雖多，卻也因價格考量而有所限制，地狹人稠若要玩得開心、舒適，就必須接受飯店的高價格，而且面對觀光發展受限，政府在推廣政策上並無明顯成效。因此，依據發展觀光條例第 6 條第 1 項規定，「為有效積極發展觀光產業，中央主管機關應每年就觀光市場進行調查及資訊蒐集，並及時揭露，以供**擬定國家觀光產業政策**之參考。」建議主管機關宜參酌日本基本法第 3 章基本

⁸ 林耿郁，快新聞／世界第三！統計今年訪日外客總數 「六分之一」是台灣人，民視新聞網，2024 年 12 月 18 日，網址：<https://www.taiwan.net.tw/m1.aspx?sNo=0043799>，最後瀏覽日期：2024 年 12 月 20 日。

⁹ 2024 年外國遊客人數統計期間：日本統計至 11 月 30 日，臺灣統計至 12 月 3 日。

¹⁰ 鄭丞皓、陳威頤、黃子睿，再現台灣觀光新亮點 提升國旅競爭力，2024 年 5 月 14 日，網址：<http://shuj.shu.edu.tw/blog/2024/05/14/%E5%9C%8B%E6%97%85%E7%AB%B6%E7%88%AD%E4%B8%8D%E8%B6%B3-%E6%8C%91%E6%88%B0%E5%92%8C%E5%B1%95%E6%9C%9B/>，最後瀏覽日期：2024 年 12 月 20 日。

措施¹¹規範內容：「(1)打造具有國際競爭力的旅遊目的地，確保為旅遊目的地提供優質服務；(2)培養有助於增強旅遊業的國際競爭力，提供適應旅遊需求日益複雜和旅遊態樣多樣化的服務，並促進旅遊業發展人力資源，提高從事旅遊業務人員的知識和技能；(3)促進國際旅遊，在海外開展有針對性的旅遊宣傳活動，並降低國內交通、住宿和其他觀光旅遊所需的費用；(4)改善旅遊發展環境，減少特定季節旅遊需求的集中情況，提高遊客的便利及旅遊安全。」做為我國擬定國家觀光產業政策之參考。

3、跨機關檢討觀光基礎建設之政策與法令規範

觀光發展環境之健全，並非僅止於健全觀光產業之規範，包括與發展觀光有關之基礎建設及其法令規範皆須一併檢討，與時俱進。舉例而言，為兼顧觀光發展與生態永續，低碳節能之鐵道觀光旅遊模式已成為未來發展趨勢，鐵道觀光在世界各國亦已逐漸蔚為風氣。因此，為加速推動觀光鐵路，使鐵路機構符合觀光服務性質之路線經營，我國於2022年5月27日增訂鐵路法第47條之1¹²，明定鐵路機構服務計畫需報交通部核定後實施，費用得依提供之觀光服務內涵與市場機能收取，基此，對於具觀光性質鐵路之票價不再納入管制範疇。然而，論者指出，臺灣雖有完整環島鐵路網，但鐵道觀光發展仍較為有限，與地方合作機制稍顯不足，缺乏整體規劃的格局¹³，仍有進步發展空間。反觀日本，擁有為數眾多的觀光列車及D&S列車，每種觀光列車的市場定位與特色均不相同，路線長短不一，價格也各有差異，因其服務的獨特性，成為旅客旅遊日本的重要選擇¹⁴。故此，在發展低碳生態旅遊趨勢下，有必要整合鐵道運輸與觀光發展，除鐵

¹¹ 推進觀光立國基本法第3章參照，e-Gov，同註5。

¹² 鐵路法第47條之1：「鐵路機構經營之一部或全部路線可串聯沿線觀光地區並具觀光服務性質者，得依提供之觀光服務內涵收取費用；其費用、路線範圍併同觀光服務計畫應報主管機關核定，經核定後由鐵路機構公告實施。變更時，亦同。」

前項觀光服務計畫至少應包括下列內容：

一、所具之觀光服務特性。

二、規劃之路線、服務範圍及期程。

三、服務內涵、費用、對當地旅客之影響及配套措施等。」

¹³ 陳佩棻、陳其華、張贊育，同註2，頁36。

¹⁴ 陳佩棻、陳其華、張贊育，同註2，頁24、25。

路法第 47 條之 1 票價優惠規定外，日本相關鐵道開發與配套措施等推動經驗，或可做為我國推動各類觀光鐵道之借鏡與參考。

撰稿人：林鈺琪