

台灣觀光 2020 永續發展策略

Taiwan Tourism 2020: A Sustainable Tourism Development Strategy

周永暉¹、歐陽忻憶^{2,*}、陳冠竹³

Yung-Hui Chou¹, Hsin-Yi Ou-Yang^{2,*}, Kuan-Chu Chen³

摘要

在全球競爭激烈的旅遊環境中，交通部觀光局以開拓多元市場與活絡國民旅遊為兩大主軸研擬觀光新政策，在整體政策務實考量下，將「觀光大國」調整為「觀光立國」，不再追求數量成長，而是以深度旅遊為在地觀光求發展。「Tourism 2020——臺灣永續觀光發展方案」就是在此精神推動五大發展策略，分別以設定來台旅客1千萬與國民旅遊2億人次的總目標研提「輔導產業轉型、發展智慧觀光、推廣體驗觀光」方向邁入。「Tourism 2020」是政府發展台灣觀光的上位指導計畫，期以「創新永續，打造在地幸福產業」、「多元開拓，創造觀光附加價值」、「安全安心，落實旅遊社會責任」為核心目標，透過落實不同的策略與執行計畫，持續厚植國旅基礎及開拓國際市場，並分年以生態旅遊、海灣旅遊、小鎮漫遊及脊梁山脈旅遊的四年旅遊主軸特色，強化體驗經濟時代的作為，導引整體觀光環境、軟硬體建設、產業人力、就業能量及服務品質等蓬勃發展，形塑台灣成為「智慧行旅、感動體驗」之亞洲重要旅遊目的地。

關鍵詞：Tourism 2020、永續觀光、觀光策略

Abstract

In the highly competitive global tourism environment, the Tourism Bureau of the Ministry of Transportation and Communications has developed a new tourism policy based on the two main themes of “Expanding and Diversifying Markets” and “Reinvigorating Domestic Tourism”. Due to practical considerations, we will switch from pursuing the goal of becoming a major tourism nation by focusing mainly on growing the number of tourist arrivals, to focusing more on quantitative growth and developing in-depth tourism. In this spirit, the “Tourism 2020” Taiwan

¹ 中華民國交通部觀光局局長；Director-general, Tourism Bureau, Ministry of Transportation and Communications.

² 中華民國交通部觀光局企劃組科長；Section Chief, Planning Division, Tourism Bureau, Ministry of Transportation and Communications.

³ 中華民國交通部觀光局大阪辦事處主任；Director, Osaka Office, Tourism Bureau, Ministry of Transportation and Communications.

* 通訊作者：歐陽忻憶，E-mail: joyce@tboc.gov.tw

sustainable tourism development program promotes the five major development strategies of attracting 10 million overseas tourists, having 200 million domestic tourists, developing the “Guiding Industry Transformation” plan, developing smart tourism and promoting experiential tourism. “Tourism 2020” is the government’s top guiding plan for the development of Taiwan’s tourism. Its core goals are “innovation and sustainability, building a local happiness industry”, “diversified development, creating tourism added value”, “safety and security, implementing tourism social responsibility”. Through the implementation of different strategies and implementation plans, we will continue to build the foundation for promoting domestic tourism and explore the international market. Based on the four-year tour highlights of “Year of Ecotourism,” “Year of Bay Tourism,” the “Year of Small Town Tourism” and the “Year of Mountain Tourism” we will reinforce the era of experience economy, guide the overall development of the tourism environment, and develop hardware and software, industrial manpower, employment energy and service quality. Our goal is to mold Taiwan into an important Asian tourist destination focused on “smart travel and touching experiences”.

Key words: Tourism 2020, sustainable tourism, tourism strategy

壹、前言

台灣位處亞太地理位置中心，係重要交通運籌樞紐，觀光資源多元豐富，為我國最具發展潛力之產業之一。交通部觀光局為力促台灣觀光優質化發展、帶動產業轉型升級，經參考聯合國世界觀光組織（World Tourism Organization, UNWTO）在 2017 年以生態旅遊為主題下，面對我國觀光產業必須務實理解全球化、數位化、在地化之發展衝擊，調整來台客源市場結構盤整、倡議區域旅遊及逐步實現產業關鍵轉型等挑戰，加上近年來，積極推動永續觀光理念，強調環境面、社會面及經濟面之永續發展，爰研訂「Tourism 2020——臺灣永續觀光發展方案」，並案經行政院核定據以執行（交通部觀光局，2018）。

在參據國際觀光發展趨勢、他國推動經驗，以及在地觀光發展現況與需求，所核定的四年觀光發展方案，計有開拓多元市場、活絡國民旅遊、輔導產業轉型、發展智慧觀光、推廣體驗觀光等五大策略計畫，總經費 318 億元。在 2018 年檢討國際觀光發展趨勢及在地觀光發展需求後，我國推動永續觀光理念是可以逐步實現。2017 年再度以連續三年來台千萬人數達標後，四大國際市場來台占比結構改變，中國大陸市場從 40% 下修近 25%，而南向市場成長逾 220 萬人次與東北亞近 300 萬人次，合計占比突破 50% 即為明證。當然受廉價航空、新台幣升值及國人出國意願高之情境下，國民旅遊總旅次在 2017 年估算雖較 2016 年減少，其總旅次仍為 5 年內的第二高，經分析國旅市場的關聯性，必須審思帶動我國觀光產業轉型升級之急迫性，惟有重新掌握台灣觀光品牌化及優質化之發展，才能為台灣觀光開拓新道路。尤其當前旅行業、旅宿業及觀光遊樂業等應結合運用 artificial intelligence (AI) 技術來發展智慧觀光，共同推廣體驗經濟時代的旅遊新市場，形塑台灣成為「智慧行旅、感動體驗」之亞洲重要旅遊目的地。

貳、國內外觀光市場發展趨勢

一、全球整體觀光表現與長期預測

全球觀光產業蓬勃發展，成為驅動各國經濟發展的重要引擎，尤其是開發中國家的主要收入來源之一。根據 UNWTO（2017c）統計，2016 年國際旅客人數達到 12.35 億人次，創造觀光外匯收入達 1.22 兆美元，占全球 gross domestic product（GDP）的 10%，而全球每 10 份工作中，就有 1 份與觀光產業相關（圖 1）。顯見，觀光產業已成為世界各國競相發展的重要產業，區域競爭愈趨激烈。

依據 UNWTO（2018）預測 2010 年至 2030 年間，全球國際旅客年平均成長率約為 3.3%，2020 年將可達到 14 億人次，2030 年則將達到 18 億人次。就區域市場發展而言，亞太地區仍是成長力道最強之區域，預估 2010 年至 2030 年間，亞太地區國際旅客年平均成長率為 4.9%，將從 2010 年 2 億 400 萬人次增加至 2030 年 5 億 3,500 萬人次，於全球占比預估從 2010 年 21.7%，成長至 2030 年 29.6%。2017 年全球國際旅客達 13.22 億人次規模，較 2016 年 12.39 億人次成長 6.7%，其中亞太地區國際旅客人數更創下歷史新高，估計達 3.24 億人次（+5.8%），顯見亞太地區之觀光發展動能強勁（表 1、2）。

觀光：二十一世紀最富「生機」的產業



圖 1 聯合國世界觀光組織（World Tourism Organization）強調觀光產業對全球經濟發展的重要性
資料來源：UNWTO（n.d.）。

二、國際區域市場競爭與合作永續觀光發展趨勢

受到全球化（如國際政經情勢變化）、數位化（如網路、資通訊科技、行動裝置普及廉價航空興起）及旅遊自主意識抬頭等因素影響，旅遊型態逐漸轉變為短程、

表 1 聯合國世界觀光組織 (World Tourism Organization) 預測 2030 年各區域旅遊市場人次及占比表

年度	國際旅客 (億人次)			市場占比 (%)		
	實際值		預測值	實際值		預測值
	2010	2017	2030	2010	2017	2030
全球	9.40	13.22	18.09	100	100	100
非洲	0.50	0.62	1.34	5.3	4.7	7.4
美洲	1.50	2.07	2.48	15.9	15.7	13.7
亞太	2.04	3.24	5.35	21.7	24.5	29.6
東北亞	1.11	1.59	2.93	11.9	12.0	16.2
東南亞	0.70	1.20	1.87	7.4	0.9	10.3
歐洲	4.75	6.71	7.44	50.6	50.8	41.1
中東	0.61	0.58	1.49	6.5	4.4	8.2

資料來源：整理自 UNWTO (2017c, 2018)。

表 2 2016 年亞太地區入境旅客人次及觀光外匯收入排名表

地區	入境旅客人次 (萬人次)	世界排名	觀光外匯收入 (億美元)	世界排名
中國大陸	5,930	4	444	4
泰國	3,260	9	488	3
馬來西亞	2,680	12	184	19
香港	2,660	13	329	10
日本	2,400	16	307	11
韓國	1,720	21	173	21
澳門	1,570	23	300	12
新加坡	1,290	29	184	18
台灣	1,069	33	134	26

資料來源：UNWTO (2018)。

短天數、多元深度體驗等模式。在全球觀光產業快速成長下，其對於自然環境、在地文化保存等影響，亦逐漸備受重視。順應 UNWTO (2017b) 對永續觀光發展定義如下：指「充分考慮當前和未來之經濟、社會、環境影響，儘量滿足遊客、產業、自然環境及當地居民之需求」，並將 2017 年訂為「國際永續觀光發展年」(UNWTO, 2017a)，主要訴求：「旅行 (travel)、樂享 (enjoy) 與尊重 (respect)」，續訂有 17 項永續發展目標 (sustainable development goals, SDGs)，包含海洋生態、陸地生態、就業與經濟成長、永續城市及全球夥伴等，期呼籲世界各旅遊目的地，於提升觀光產業與經濟規模同時，應持續關注整體旅遊環境、經濟與尊重社會文化等面向之均衡及永續發展 (圖 2)。

三、台灣旅遊市場發展結構

檢視國際觀光市場現況與趨勢後，依據 UNWTO（2017c）統計，2016 年台灣入境旅客人次（1,069 萬 279 人次）名列全球第 31 名（較 2015 年名次第 31 名持平），



圖 2 聯合國世界觀光組織（World Tourism Organization）訂定 17 項永續發展目標圖

資料來源：UNWTO（n.d.）。

創造觀光外匯收入約 134 億美元，排名全球第 26 名（較 2015 年名次第 24 名退後 2 名）。另依世界經濟論壇（World Economic Forum, WEF）2017 年 4 月 5 日發布之「2017 年全球觀光競爭力指數報告（The Travel and Tourism Competitiveness Report 2017）」（WEF, 2017），台灣整體觀光競爭力指數，於全球 136 個參與評比之國家與地區中名列第 30 名，較上次 2015 年評比（第 32 名）上升 2 名，亞太地區則排名第 9 名。我國較具競爭優勢之項目包括商業環境、治安、人力資源與勞動力市場、資通訊設備、國際開放程度等；較弱勢之項目則有健康與衛生、價格競爭力、環境永續及自然資源條件等。茲盤點台灣觀光市場發展現況、課題及後續因應對策，概述如次。

（一）來台旅客市場

近 5 年來台國際旅客由 2013 年 801 萬 6,280 人次成長至 2017 年 1,073 萬 9,601 人次，年平均成長率 7.96%。國際旅客帶進的觀光外匯收入亦從 2013 年新台幣 3,668 億元成長至 2017 年 3,749 億元，年平均成長率 0.5%（整理自交通部觀光局，2017a、2018；圖 3）。

現階段來台旅客市場正處於結構調整階段，包括團客與自由行旅客之來台比例，受到陸客、廉價航空與 online travel agency (OTA) 等因素，其總平均已達 19.14% 與 80.86% 之比，在來台市場結構上亦產生量變、質變課題。來台人數自 2015 年 1,043 萬人次增至 2017 年 1,074 萬人次，約成長 30 萬人次，其中大陸市場則自 2015 年最高峰 418 萬人次下降至 2017 年 273 萬人次，減少 145 萬人次，占比從 40% 調整為 25%；

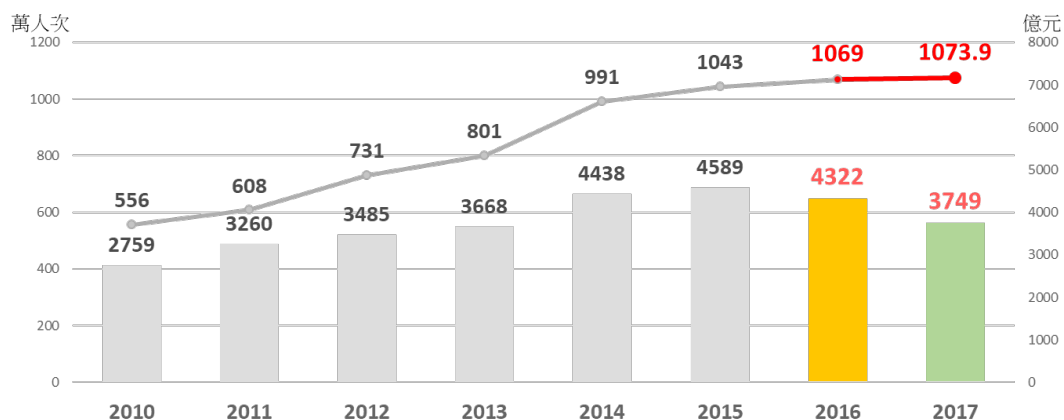


圖 3 來台旅遊市場人次及觀光外匯收入變化

資料來源：交通部觀光局（2018）。

而東北亞市場占比從 2016 年 22%（278 萬人次）提升至 27%（296 萬人次），新南向市場占比從 15%（178 萬人次）提升至 21%（228 萬人次），歐美、港澳市場均提升 1%。另 2017 年新南向市場成長幅度約 28%，韓國維持近 2 成的成長幅度，美國、加拿大及歐洲長線市場維持 8 ~ 11% 的成長率，顯見多元開拓東北亞、新南向及長程市場策略奏效（圖 4）。

因應來台市場結構變化，應持續掌握包括大陸市場與非大陸市場來台旅客之消長、旅遊模式、旅客特性與偏好之改變，且因應來台自由行旅客比例已超過 8 成、新興市場仍處開拓階段、追求深度體驗取代走馬看花行程、旅客平均消費力近年持續降低趨勢等，調整我國觀光產業經營策略、調配區域發展資源投入。以 2017 年來台旅客遊覽景點仍集中在都會型態的台北市、新北市、台中市、南投縣、高雄市、屏東縣及花蓮縣。因此，加強多元客源及高潛力客源之開拓，期能讓來台目標市場及旅遊目的地均能更趨均衡，朝向東北亞、東南亞、大陸、歐美港澳其他市場客源各占四分之一之結構調整（圖 5），與北、中、南、東區域均衡分布的目標邁進。

（二）國民旅遊市場

近 5 年國人國內旅遊需求增加，自 2013 年 1.43 億人次，穩定成長至 2016 年，在 2017 年略為下降，為 1.83 億人次規模，年平均成長率 6.71%。有關國旅人次 2017 年雖較 2015 年略高，惟首度出現負成長（較 2016 年負成長 3.64%），但消費金額創新高，

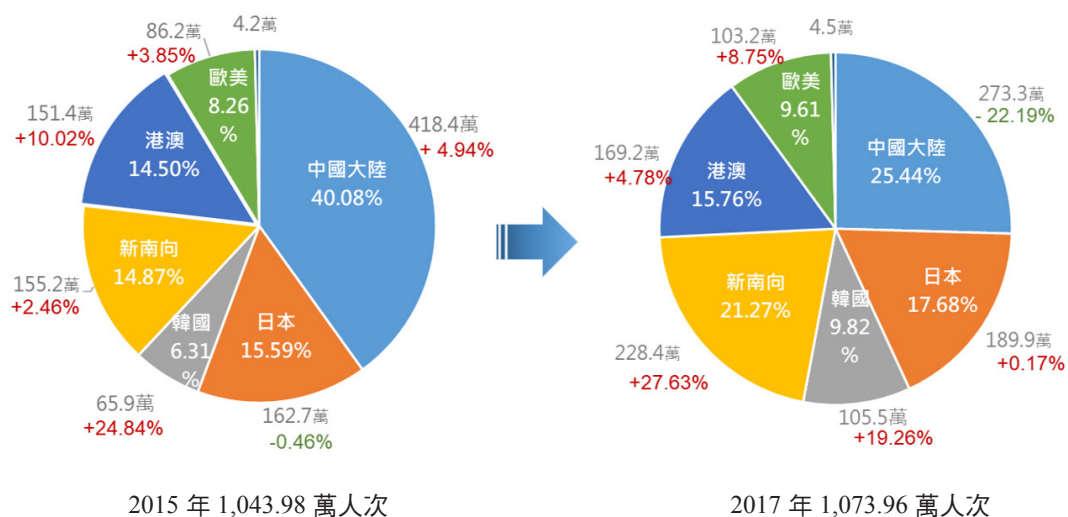


圖 4 來台旅遊市場結構變化

資料來源：交通部觀光局（2018）。

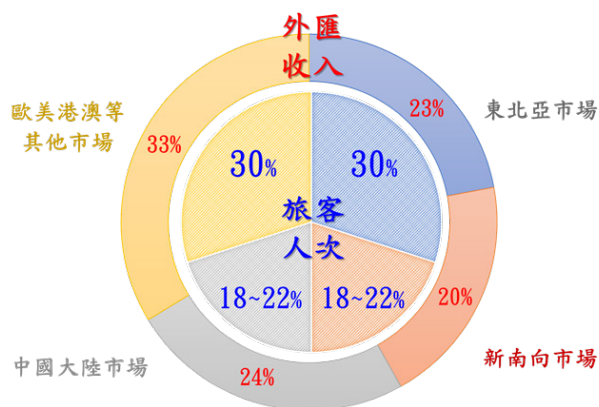


圖 5 來台客源市場旅客人次及外匯收入之占比目標

資料來源：交通部觀光局（2018）。

達新台幣 4,021 億元（整理自交通部觀光局，2017a、2018；圖 6）。推估原因可能受到國內旅遊消費成本增加及廉價航空市場蓬勃，導致國人傾向出國旅遊等原因所致。又，國內旅遊環境面臨各地旅遊景點風貌特色及國際化程度較不足，遊憩設施、旅遊產品或觀光活動相互模仿，同質性高，宜積極營造深度、多元、在地特色。

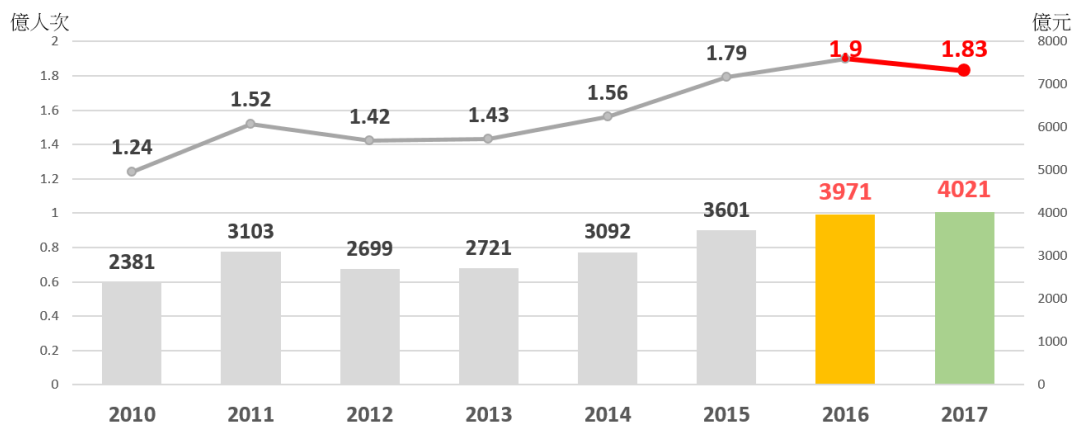


圖 6 國民旅遊市場人次及消費情形

資料來源：交通部觀光局（2018）。

參、觀光產業課題及因應對策

一、旅行業

針對交通部觀光局權責範疇，截至 2017 年底統計資料顯示，我國合法旅行社共計 3,868 家（含分公司），其營業項目依法規規定可區分為綜合、甲種及乙種旅行社。由於旅行社多為中小型規模，員工 10 人以下旅行社占 72%，業務市場集中且多以傳統模式經營，品牌化程度較不足，旅遊產品複製性亦高。以經營屬性來看，主要以經營「出國旅遊」（outbound）為大宗，其中出國旅遊占 31%、航空票務占 24%、代訂票證及簽證占 13%、國內旅遊（domestic）占 17%、來台旅遊（inbound）占 9%，顯見經營來台市場的比重仍偏低。

- （一）旅行業刻正面臨來台客源市場結構調整，以及線上旅行社或國際大型旅遊網站平台興起等課題，需持續透過旅行業品牌化，來調整經營體質，提升消費者識別度。政府目前從財務透明化、經營品牌化、產品優質化、網路電商化等四方面著手。現已有上市（雄獅、鳳凰）、上櫃（燦星、易飛網、五福）、興櫃（山富），以及新創（如：酷遊天 [kkday]、飛亞 [MyTaiwanTour]、沃科 [Wogogo]）等進入市場。
- （二）為促進產業轉型，政府積極推動輔導旅行業轉型拓源計畫，以開發具創意且質優的體驗式旅遊商品，發展在地旅遊，整合縣市政府與國家風景區管理處資源，開拓新興市場客源，讓深度旅遊成為主流，提升旅遊服務品質與價值。在 2017 年已辦理研習課程、產業媒合會、踩線體驗活動及宣傳推廣記者會，引導業者著手引進新的經營方式。

- (三) 為確保旅行團旅遊安全，已於 2017 年陸續修正「旅行業管理規則」，規範旅行業應妥適安排行程，不得使遊覽車駕駛違反超時工作之規定，針對大陸觀光團訂有每日行駛里程上限，並修訂「旅行業接待大陸地區人民來台觀光旅遊團品質注意事項」，增訂行程資訊透明化、環島行程須為 8 天 7 夜以上、7 天 6 夜以上輪替駕駛、每日行程不超過 12 小時及使用評鑑乙等以上遊覽車等規範，透過積極稽查加以落實。同時，督促旅行團出發前落實由導遊或隨團服務人員檢查遊覽車安全出口及設備，並實施遊覽車逃生安全解說及示範，列入旅行業及從業人員教育訓練課程。此外，自 2017 年 9 月 1 日陸團遊覽車均需加裝 global positioning system (GPS) 衛星定位系統，觀光局與公路總局完成遊覽車動態資訊平台介接，掌握實際行車動態，並實施道路聯稽以落實規範。
- (四) 在旅行業管理制度上，近年因應數位科技和全球化發展，外國遊客不透過旅行社代購住宿交通，以自由行旅遊方式，直接與店家交易情況日益普及；另一方面，外國遊客期待深入當地文化、豐富旅遊體驗的需求與日俱增。因此，2017 年 11 月立法院交通委員會研商「觀光發展條例」第 27 條，擬研議新增「三種旅行業」，並將其業務限縮為「旅遊諮詢服務業」，不得經營旅遊團或代收代辦代付（如代訂機票、訂房），但應具有公益性，以地方特色旅遊為主，或可由地方農會或合作社發起，或由地方政府觀光主管機關監管之，後續也有各界倡議旅遊沙盒之發展，仍待持續研議與溝通（張家豪，2017）。

二、旅宿業

我國旅宿業可概分為旅館業及民宿業，在管理上以觀光旅館（又分為「國際觀光旅館」及「一般觀光旅館」）、一般旅館、民宿三類辦理之。2017 年合法觀光旅館計 126 家、一般旅館計 3,277 家、民宿計 7,793 家，提供房間數合計超過 20 萬間。依據交通部觀光局推估，2017 年平均來台旅客每日住宿需求約 104,884 間客房，國人旅遊平均每日住宿需求約 39,120 間客房，合計平均每日住宿總需求約 144,004 間客房。因此，目前旅宿供給量尚稱足夠，但旅宿經營已形成 M 型化發展，旅宿品牌識別度與國際化程度較不足。

- (一) 在旅宿業管理制度上，「國際觀光旅館」及非直轄市之「一般觀光旅館」屬中央主管機關權責，直轄市「一般觀光旅館」屬直轄市政府權責，一般旅館業及民宿均屬地方政府權責，而涉及觀光旅館業管理規則、旅館業管理規則、民宿管理辦法等三大法規，仍需有另規範於都計、建築、消防及衛生等其他法規之適用。為避免外界混淆，宜落實以「中央督導、地方執行」原則，除法規與政策之研訂、設立發照與經營管理等事項，需要事權統一外，部分管理事項得授權地方政府因地制宜自訂管理規範。例如：觀光旅館理應不再區分國際或一般，以及逐步授權地方政府在地管理，讓申設程序及產業管理更加一致。

- (二) 在旅館業優質化方面，與國際制度接軌，政府參考美國 AAA 評鑑制度，於 2009 年推動星級旅館評鑑制度，鼓勵業者取得 1 ~ 5 星的評鑑，俾展現品牌定位及價值，便利消費者識別及選擇；同時，也獎勵業者加入訂房系統、創新發展國內自有國際品牌，並提供更新改善之優惠融資貸款及利息補貼、輔導設置無障礙設施環境、營造在地特色等措施，提升競爭力。
- (三) 在民宿管理方面，因應台灣加入 WTO，為彌補休耕政策且鼓勵傳統農業轉型，遂自 2001 年 12 月 12 日訂定發布「民宿管理辦法」加以管理，定位民宿以家庭副業方式經營，並需位於觀光、國家公園、原住民、偏遠或離島等地區。時至今日，台灣的民宿發展已不同以往，合法民宿從未滿百家增加至現在 7,793 家，從過去家庭副業走向專業化、精緻化，民宿已不單是住宿空間的分享，更是深耕在地文化、帶動地方觀光發展與推廣台灣的重要平台，但 16 年來尚未修法實不符實際，經 2017 年 11 月 16 日起完成修正發布，修法條文達 21 條，歸納起來有 6 項重點如下：1. 為創造就業機會吸引青年返鄉工作，透過放寬古蹟建築或歷史人文風貌之區域可設立民宿；2. 放寬客房數使其具一定經營規模，將有利於青年從事特色及文創旅宿，返鄉維持生計；3. 適度開放部分區域建管與消防之限制，達到活化老屋利用促進地方經濟之目的。其中修正客房總樓地板面積規定，將從現行的 5 間、150 平方公尺以下，放寬至 8 間、240 平方公尺以下；4. 增訂農舍供作民宿使用的客房總樓地板面積 300 平方公尺以下的限制；5. 有條件放寬得設於古蹟建築或歷史人文風貌之區域、老屋及歷史街區、集合住宅與地下樓層等規定，放寬繼承程序，利於第二代繼承接班；6. 原住民於「部落」範圍申請民宿、馬祖地區已經地方政府列冊輔導之尚未合法民宿，得以安全鑑定替代使用執照等規定，引導民宿發展更健全。

三、觀光遊樂業

我國合法觀光遊樂業者共計 24 家，年平均遊客數約 1,000 萬人次。觀光遊樂業係屬資本密集度高、投資額大、回收期長、進入門檻高之產業，面臨新興觀光據點興起及內需市場日趨飽和，業者投資新設施信心不足，亟待加強跨業合作及拓展新市場等。

為強化觀光遊樂業與在地連結，增加集客力及留宿，觀光局併同地方政府輔導業者一方面改變業者良莠差異問題，一方面加強辦理產業聯盟及異業合作，提升產品包裝、人才培育、交通接駁及國內行銷等。同時，輔導業者建置穆斯林友善環境，參與東南亞地區旅展，開拓東南亞新興客源。

(一) 觀光產業人力

我國觀光產業人力於 2017 年共 20.3 萬人次，其中旅行業約 10 萬人、旅宿業 9.7 萬人及觀光遊樂業 0.5 萬人。而領有執業證導遊計 39,777 人（含外語導遊 9,048 人及華語導遊 30,729 人），華語導遊人數充足，東南亞印泰越語導遊供需有缺口。產業面臨基層人力流動性高且素質不足、缺乏稀少語別導遊及接待人才、能經營多樣性客源、策劃多樣化產品人才等課題。

1. 為培養觀光人才，觀光局規劃於「觀光署」成立後，配合旅遊服務中心功能調整，成立「產學合作中心」，促進產業人才培訓及交流。現階段係透過基層、中階、高階等分級訓練，尤其，以中高階主管為培訓對象的「觀光產業關鍵人才培育計畫」，係透過強化管理職能核心課程、產業主題模組課程、國外觀摩學習，以及國外大師觀光論壇、觀光職能學院等多領域管道，強化專業職能及國際觀。
2. 為配合新南向政策，政府鼓勵新住民、僑外生參加「稀少語別導遊輔導考照訓練班」，以增補導遊人力；復於 2016 年發布「東南亞語隨團導遊或翻譯人員補助要點」，補助旅行社派遣新手導遊或翻譯人員隨團，並於 2017 年辦理「稀少語旅遊輔助人員訓練」，施予觀光旅遊知識與解說技巧，以協助外語導遊翻譯導覽；更於 2018 年 2 月 1 日修訂「旅行業管理規則」第 23 條第 1 項，刪除旅行業依來台旅客使用語言派遣導遊，放寬外語導遊人員得接待東南亞旅客。期以循序漸進方式，改善稀少語別導遊缺口。
3. 有關考試制度變革，考試院為回應社會期待並減輕應考人負擔，於 2017 年修正發布考試規則部分條文，增訂部分免試規定，考選部亦配合修正應試科目之命題大綱及調降考試題數；另 2017 年 12 月 21 日立法院朝野黨團協商會議決議，導遊及領隊人員考試自 2019 年 7 月 1 日改由交通部觀光局辦理測驗（尚待立法院三讀通過），期待考證合一符合業界實際需求。

肆、新思維、新策略

一、新思維

衡酌國際觀光發展趨勢及在地觀光發展需求，參據 UNWTO 推動永續觀光理念，在連續 3 年來台千萬人數達標後，2017 年四大國際市場來台占比結構改變，中國大陸市場從 40% 下修至 25%，而南向市場成長逾 220 萬人次與東北亞近 300 萬人次，合計占比突破 50% 即為明證。當然受廉價航空、新台幣升值及國人出國意願高之情境下，國民旅遊總旅次在 2017 年估算雖較 2016 年減少，其總旅次仍為 5 年內的第二高，經分析國旅市場的關聯性，必須審思帶動我國觀光產業轉型升級之急迫性，惟有重新掌握台灣觀光品牌化及優質化之發展，才能為台灣觀光開拓新道路。

交通部觀光局以「開拓多元市場」與「活絡國民旅遊」為兩大主軸研擬觀光新政策，並在整體政策務實考量下將「觀光大國」調整為「觀光立國」，不再追求數量成長，而是以深度旅遊為在地觀光求發展。「Tourism 2020」的台灣永續觀光發展方案就是在此精神推動五大發展策略，分別以設定來台旅客 1 千萬與國民旅遊 2 億人次的總目標，透過「開拓多元市場、活絡國民旅遊」兩大策略，以「發展智慧觀光」的策略技術，有效「輔導產業轉型」，達成「推廣體驗觀光」之策略發展，形塑台灣成為「智慧行旅、感動體驗」之亞洲重要旅遊目的地（圖 7）。



圖 7 Tourism 2020 台灣永續觀光發展策略及目標

資料來源：交通部觀光局（2018）。

二、新策略（整理自交通部觀光局，2017b）

（一）開拓多元市場

採「日韓主攻、南向布局、歐美深化、大陸為守」等戰略，針對四大目標市場及客群分眾行銷，並開發多元旅遊產品及高潛力客源，規劃增設駐外駐點（新設泰國、印度、印尼、越南、倫敦等）、簡化來台簽證、創新行銷手法、研訂獎勵優惠措施等方式，提升來客規模及深化台灣觀光品牌印象。

（二）活絡國民旅遊

以活動大型化帶動產業發展，推廣觀光局四大節慶活動（台灣燈會、寶島仲夏節、台灣自行車節、台灣好湯）及地方特色觀光活動，並結合國民旅遊卡新制，以及國內旅遊整合行銷宣傳推廣，引導跨區、過夜及平日（離峰）旅遊，擴大國旅消費規模。

（三）輔導產業轉型

落實獎優汰劣、資訊公開，並檢討管理制度，俾調整產業體質，加速品牌化、優質化及電商化，並協助青年創業及新創入行。同時，加強產業人才培育，強化稀少語別導遊訓練，以及推動導遊考試制度變革。

（四）發展智慧觀光

運用 AI 人工智慧，建立觀光大數據資料庫，加強資訊應用及旅客行為分析；並運用智慧科技及行動載具技術，完善自由行旅遊資訊服務、票證系統及旅運服務品質，便利自由行旅客深入遊台灣。

（五）推廣體驗觀光

訂定永續旅遊年度推廣主軸，引導觀光環境整備及產業發展，訴求深度旅遊與在地生活，營造感動體驗，並帶動青年返鄉，促進區域均衡發展。

伍、觀光旅遊作為之具體措施

為落實台灣永續觀光發展，依各策略擇重點具體措施說明如下。

一、開拓多元市場

（一）國際市場開拓計畫

運用名人帶路、產品包裝、多元宣傳、旅展推廣、獎勵措施等五大手法，針對四大目標市場分眾行銷。

1. 日韓市場

透過一線城市——強化吸引自由行及重遊旅客、二線城市（有定期航班地區）——開發潛力客源、三線城市（其他城市）——累積台灣觀光知名度等策略，獎勵業者開發分區旅遊優質行程，並鼓勵來台獎勵旅遊及修學旅行。同時，邀請對年輕族群具影響力的藝人代言台灣觀光，吸引年輕自由行旅客。

2. 新南向市場

推動新設駐點（規劃新設泰國、印度、印尼、越南等）、放寬與簡化來台簽證、加強觀光行銷與宣傳、健全國內穆斯林旅客接待環境、鼓勵東協台商或協力廠商來台辦理獎勵旅遊等措施。尤其，自 2015 年 11 月起針對新南向 5 國（印度、印尼、泰國、菲律賓及越南）旅行團實施「觀宏專案」，2016 年起陸續於 8 月試辦泰國、汶萊來台觀光免簽，10 月菲律賓適用個人電子簽，2017 年 11 月起菲律賓試辦來台觀光免簽。此外，2017 年觀宏專案適用國家新增柬埔寨、緬甸及寮國，並自 2017 年 3 月起發放電子簽證。後續仍續與外交部協調鬆綁。

3. 歐美市場

與當地公關公司合作，營造台灣旅遊目的地印象，並積極推動「台灣－美洲－歐洲大三角計畫」，結合現有外籍航空中轉赴台航線／國籍航空擴點增班，鏈結台灣與重要亞洲旅遊目的地，借力使力，發展一程多站行程，吸引長程市場旅客來台。

4. 大陸市場

以自由行、高端旅客及年輕客群為主要目標，加強二、三線自由行城市行銷，邀請媒體、旅遊作家、網紅及部落客來台採訪報導，增加台灣旅遊話題與熱度，並與主要組團社合作包裝符合自由行需求之旅遊創新產品。

（二）多元旅遊產品深耕

依據 Lanquar（1991/1993）引述旅行就是生活，歸納旅遊體驗的五大特色，需要掌握文化、歷史、環保、休憩以及原住民部落特色之旅等。整體而言，交通部觀光局計有下列六大主題深耕。

1. 影視旅遊

結合文化部相關國際影視推廣，依客源市場特性，納入宣傳行銷元素。

2. 保健旅遊

與衛生福利部合作協助醫療院所前往杜拜、印尼、香港等參加旅展推廣行銷；亦邀請美加地區華文媒體團、沙烏地阿拉伯、杜拜及汶萊等地業者團來台參訪。

3. 休閒農場旅遊

與農業委員會及國軍退除役官兵輔導委員會（退輔會）合作，整合休閒農業業者及退輔會農場，組團至新加坡、馬來西亞、菲律賓、越南、印尼、泰國、日本、港澳及大陸等地區之國際展會及推廣會，辦理共同行銷，並且持續辦理穆斯林友善餐飲餐廳認證輔導工作。

4. 客庄觀光

配合行政院推動「國家級台三線客庄浪漫大道」方案，與客委會合作行銷台三線客庄旅遊。

5. 觀光工廠體驗

與經濟部合作運用觀光工廠體驗元素，規劃旅遊主題產品，並邀請國際品牌業者來台體驗，加強交流。

6. 部落觀光

透過「原住民族地區觀光推動會」，以尊重部落文化及傳統為核心，包裝部落特色遊程體驗，並辦理「歡迎來做部落客」活動，加強宣傳。

（三）高潛力客源開拓作為

1. 郵輪市場

亞洲郵輪聯盟（Asia Cruise Cooperation, ACC）包含我國、香港、廈門、菲律賓、海南及南韓等成員，透過借力使力、擴大合作，爭取國際郵輪停靠台灣。亦增訂「推動來台空海聯營旅遊獎助要點」，鼓勵國際郵輪公司吸引外籍旅客搭乘飛機來台停留後，再搭乘郵輪體驗，擴大產業潛在效益。同時，參與重要國際郵輪展，爭取郵輪論壇在台辦理。協助強化國際郵輪接待旅遊環境，提升台灣港口競爭力。優化岸上行程，建立港口旅遊特色。研訂「郵輪國外旅遊定型化契約應記載及不得記載事項暨定型化契約」範本，保障郵輪旅客旅遊消費權益。

2. 穆斯林市場

持續營造穆斯林友善旅遊環境，並補助業者取得清真餐飲認證。持續邀請穆斯林媒體與獎勵旅遊團體來台，增加國內業者穆斯林旅客接待經驗，並配合穆斯林國家重要旅展擴大宣傳。

3. 會議、展覽及獎勵旅遊（Meetings, Incentives, Conferences and Exhibitions, MICE）

結合經濟部資源，提供獎勵旅遊優惠措施，並共同參與國際重要專業會展及獎勵旅遊展，協助業者接觸國際市場，擴大曝光度。

（四）青年旅遊與修學旅行之積極作為

教育修學旅行與青年結合是未來重要課題，我們不能短視近利，青年是國家主力，鼓勵青年來台認識台灣是當前重要的課題。觀光局駐外辦事處積極於各主力客源市場辦理教育旅行說明會及邀請相關單位來台參訪教育旅行環境；同時，與台灣國際教育旅行聯盟合作共同拓展海外來台教育旅行業務。

二、活絡國民旅遊

（一）擴大國民旅遊措施

積極辦理國內旅遊宣傳整體行銷推廣，搭配「台灣觀光年曆」活動，透過活動網頁推薦主題行程與優惠，提高國人出遊（平日、跨區、隔夜）意願。另推動國民旅遊卡新制，結合旅行業、住宿業、交通運輸業、觀光遊樂業及台灣好玩卡等旅遊電子票證，預期可帶動每年至少新台幣 40 億元以上之商機，同時刺激各地區旅宿、餐飲、購物、遊覽車等觀光相關周邊產業復甦、協助地區觀光產業發展。

（二）觀光特色活動扶植計畫

輔導「台灣觀光年曆」國際級特色活動主辦單位逐年落實改善活動內涵及提升國際化，並與旅行業者結合，規劃遊程，整合規劃食、宿、遊、購、行、娛等優惠措施、開發特色伴手禮或紀念商品等。2018 年成功推出的台北米其林，為台灣美食與國際接軌的重要里程碑，帶動 3 月分當月台北餐飲業的業績比去年成長 7.4%。此外，觀光局帶頭示範推廣四大節慶活動，包含春季——台灣燈會、夏季——寶島仲夏節、秋季——台灣自行車節、冬季——台灣好湯等，提升國內舉辦觀光活動品質。

（三）促進旅遊安全措施

啟動旅遊安全總體檢，針對旅遊景點、旅運安全、住宿安全及觀光遊樂業安全，透過檢討法規制度、加強聯合稽查及整體宣傳等面向相關管理作為，確保旅遊安全及旅客權益。訂於每年 3 月第 3 週為「旅遊安全週」，持續強化各項旅遊安全活動。

三、輔導產業轉型

（一）旅行業品牌化計畫

輔導旅行業品牌化經營，訂定「交通部觀光局輔導建立品牌旅行業獎勵補助要點」，輔導補助旅行業朝向財務透明化、產品優質化、經營電商化發展。

（二）旅宿業品質化計畫

推動星級旅館評鑑及好客民宿輔導，促使業者自我提升，強化在地特色連結，落實綠色環保理念，行銷自有品牌。亦協助小型旅館經營數位化，鼓勵旅宿業加入國內外訂房平台或建置電子商務或數位工具系統，以提升競爭力及科技發展。

（三）觀光遊樂業優質化計畫

輔導業者開拓新興客源、運用文化創意加值、鼓勵低碳旅遊、環境教育課程、科

技創新服務，建構智慧導覽、住宿、餐廳、交通及行銷系統等，優先運用行動支付，並建構園區全面 Wi-Fi 熱點服務，提升友善服務廣度。

(四) 觀光關鍵人才培育計畫

分級訓練觀光基層、中階及高階人才，辦理國際觀光大師論壇講座，並強化南向導遊人力培育（含稀少語導遊輔導考照班、旅遊輔助人員培訓班）等。

(五) 觀光產業數位服務提升暨網絡資訊整合計畫

推動觀光產業導入數位化應用，輔導企業發展適合自身具價值之商業營運模式。透過產業電子商務系統整合，降低產業交易成本，進而串連產業與政府觀光資訊形成大數據平台，強化產業產值分析與業務監理資訊透明性，並透過政府開放資料（open data）平台，提供產學研各界發展新興商業營運服務。

四、發展智慧觀光

(一) 創新科技服務計畫

整合觀光服務與資訊科技運用，提供旅客旅行前、中、後之無縫隙友善旅遊資訊服務，包括整合建置「台灣觀光資訊資料庫」，促進觀光相關商業模式加值應用。同時掌握雲端科技巨量資料（big data）分析功能，社群媒體（social media）與行動（mobile）科技發展趨勢，逐步整合推動各項智慧觀光服務。

(二) I-center 旅服創新計畫

結合行動科技與低碳運具使用趨勢，擴大導入民營產業參與，輔導「行動旅服」走動式旅遊服務、推廣「借問站」、提升服務品質等，俾提供遊客貼心服務體驗，並促進服務標準一致化。

(三) 「台灣好玩卡」推廣計畫

輔導縣市運用電子票證，結合食、宿、遊、購、行等產品，搭配折扣優惠與建議行程，引導旅客持卡輕鬆走訪各城市亮點。目前已推出高屏澎、宜蘭、中台灣、台東、北北基及台南好玩卡，將持續整合平台，擴大自由行便利性。

(四) 「台灣好行」服務升級計畫

確保「台灣好行」各路線穩定服務，並強化觀光景點聯外交通接駁、導引服務、資訊服務及宣導推廣等，提升旅客旅遊之便利性及友善性。擴大交通套票導入電子票證，並擴大台灣周遊券之複合運具及觀光景點合作範疇（含陸、海、空運及博物館、美術館、特色景點等），以增加搭乘意願及周邊產業收益。

(五) 「台灣觀巴」服務維新計畫

「台灣觀巴」套裝旅遊產品行程全面提供中英日韓文語音導覽、無線網路 Wi-Fi 服務等智慧旅遊服務，並推出主題性、季節性及活動性多元套裝旅遊產品，與台鐵及高鐵等相關長途運具結合推出旅遊優惠護照，透過異業合作，拓展多元通路。

五、推廣體驗觀光

(一) 台灣永續觀光年推廣計畫

定調 4 年旅遊推廣主軸，分別為生態旅遊年、海灣旅遊年、小鎮漫遊年及脊樑山脈旅遊年。

1. 2017 生態旅遊年

以「2017 國際賞螢年會」揭開序幕，搭配全國四季賞螢、賞鳥、賞鷹、賞蝶、鯨豚等在地生態體驗系列活動，結合產、官、學界共同推動生態旅遊並完成議題性宣傳策略、二波主題行銷活動及媒體通路宣傳，評選出 42 條生態旅遊行程，並辦理生態旅行社及生態遊程規劃，以輔導旅行業者建立綠色、生態旅遊品牌。全年創造 33.6 萬遊客人次、827 就業人數，以及培訓 466 位解說員，觀光產值推估約新台幣 2.5 億元。

2. 2018 海灣旅遊年

運用世界最美麗海灣年會在澎湖舉辦契機，將以「台灣 10⁺ 島」為活動品牌，包含龜山島、綠島、蘭嶼、小琉球、七美、漁翁島（西嶼）、吉貝、小金門（烈嶼）、東莒及北竿等，建構島嶼生態觀光旅遊，透過「本島 + 離島」的觀光模式，期望發揮 1 + 1 > 2 的加乘效果，帶動本島及離島的整體觀光及在地產業共榮（圖 8）。



圖 8 2018 海灣旅遊年以「台灣 10⁺ 島」為活動品牌

資料來源：交通部觀光局（2018）。

3. 2019 小鎮漫遊年

以結合國際慢城的南庄、鳳林等地之台灣特色鄉鎮為主題，搭配生態旅遊或體驗行程，推廣山城漫遊體驗。

4. 2020 脊梁山脈旅遊年

以台灣五大山脈為主軸，包括阿里山原住民鄒族古道與阿里山脊梁山脈生態觀光發展結合，透過生態觀光發展建構計畫與就地輔導方式深化發展。同時，強化台灣國家地質特色做為宣傳力道。

(1) 「體驗觀光·點亮村落」示範計畫

已推出 6 處國家風景區示範計畫，將逐步擴至 13 處，期整合地方觀光資源及推展旅遊產業多元化，精進在地特色旅遊行程及產品，輔導專業經營組織及解說導覽人才，提升社區或村落自主經營能力，吸引青年返鄉回流。

(2) 原住民族地區觀光推動計畫

透過「原住民族地區觀光推動會」，跨部會合作推動部落觀光，以原住民族文化、人文、景觀等為核心元素，透過遊程體驗、食宿活動、農特物產、在地導覽等觀光遊憩行為載具，建構完整部落觀光產業基礎，讓遊客體驗原民特色。

(3) 無障礙及銀髮族旅遊計畫

運用通用設計概念，建構通用化（無障礙）旅遊環境及加強行銷推廣。輔導旅行業推出銀髮族及無障礙旅遊商品，推廣旅宿業無障礙設施，並透過旅行台灣 App 適地性定位服務持續提供公廁及無障礙廁所資訊。

(4) 重要觀光景點建設中程計畫

目前國家風景區管理處全力以 6S 的整理（SEIRI）、整頓（SEITON）、清掃（SEISO）、清潔（SEIKETSU）、素養（SHITSUKE）、安全（SECURITY）全力打造觀光旅遊發展，秉持環境優先、設施減量之原則，同時重視親善環境價值，強化自然保育與生物多樣性；並與地方政府及在地社區組織相互合作、協調及整合，善用在地產業、文化及自然資源，朝向生態旅遊、部落深度旅遊等在地旅遊發展。將持續建設 13 處國家風景區內重要觀光景點，將單點建設擴大觀光服務層面為旅遊線與面之串連及創新加值，全方位提升旅遊品質及接待質量，提供多元遊憩體驗，且兼顧後續經營管理工作、服務品質及財務自償能力。

(5) 跨域亮點及特色加值計畫

「跨域亮點示範計畫」將打造出具獨特性、唯一性之國際觀光遊憩亮點共計 6 處。另「遊憩據點特色加值計畫」以北、中、南、東及離島等五大區域觀光特色發展主軸，補助地方政府針對既有遊憩據點進行區域特色加值，以強化建設與地方特色及後續行銷推廣之連結。

(6) 海灣山城及觀光營造計畫

「海灣山城計畫」以友善環境、觀光永續、特色漫遊、樂趣體驗與產業加值五大目標，協助地方政府整備海灣或山城之觀光環境，發展在地特色活動。另「觀光營造

計畫」則以「尊重環境，資源永續」、「整合特色，景點串聯」、「友善設施，優質服務」三大目標，協助地方政府發展區域觀光遊憩建設，提升整體觀光遊憩品質。

陸、結語

- 一、全球觀光產業正蓬勃發展，依據 UNWTO 估計觀光業占全球 GDP 之貢獻度達 10%，每 10 個就業工作者中，即有 1 位是與觀光產業相關，顯見觀光產業已成為世界各國競相發展之重要產業，對於區域、國家及地方等經濟貢獻更不容忽視。台灣順應 UNWTO 在 2017 年訂定為國際永續觀光發展年的同時，以 Tourism 2020 作為政府觀光政策綱領，配合國際所研訂的 17 項 SDGs，內化為我國的行動指標，相信在全球積極呼籲之各旅遊目的地，於提升觀光產業與經濟規模，應持續關注整體旅遊環境、經濟與尊重社會文化等面向之均衡及永續的發展。
- 二、面對全球化、數位化、在地化及區域高度競爭下，接軌全球永續觀光發展及活絡在地化旅遊，是具有相當大的挑戰。這項挑戰可分為三個面向，其一、旅遊景點、美食入選及相關人力資源的國際化；其二、國人旅遊偏好的調整，除國外旅行外，應有效提升國人在台跨域旅遊的績效；其三、各國來台旅遊的結構及人數的穩定成長，並以倡議深度旅遊與青年旅行吸引到訪台灣。
- 三、在區域旅遊競爭激烈的環境下，交通部觀光局整體政策務實考量下將「觀光大國」調整為「觀光立國」，不再追求數量成長，而是以深度旅遊為在地觀光求發展。並研訂「Tourism 2020——台灣永續觀光發展方案」，以設定來台旅客 1 千萬與國民旅遊 2 億人次的總目標，透過開拓多元市場、活絡國民旅遊、輔導產業轉型、發展智慧觀光、推廣體驗觀光等五大發展策略，持續厚植國旅基礎及開拓國際市場，並導引整體觀光環境、軟硬體建設、產業人力、就業能量及服務品質等蓬勃發展，形塑台灣成為「智慧行旅、感動體驗」之亞洲重要旅遊目的地。
- 四、觀光產業涉及面向廣泛，觀光產業宜透過自律、他律，提升自我經營能力，而政府也應秉除本位心態，由行政院觀光發展推動委員會來積極跨部會合作，協助業管資源整合與觀光化，打造因地量身訂做的創新旅遊模式，形塑「特色景點、友善產品、感動服務」，帶給旅客有別以往的旅遊體驗。
- 五、配合行政院組改作業，交通部改組為交通及建設部，觀光局將同步改制為觀光署，兼負政策擬定與執行，權責歸屬更為明確。除組織編制合理化外，將由更多的資源及人力推展觀光，也會更落實產學合作，促進產業人才培訓及交流，對於永續觀光發展更有助益。
- 六、世界旅遊發展已走向體驗經濟世代，觀光施政需順應國內外政經情勢及觀光市場更迭變化，提出與時俱進的觀光政策，後續在 Tourism 2020 的強化體驗旅遊基礎下，將會研訂 2030 年的觀光發展藍圖，並透過 2020 ~ 2025 年及 2025 ~ 2030 年之 2 期 5 年的計畫，運用滾動檢討落實台灣當代觀光新旅遊時代。

參考文獻

- 交通部觀光局 (2017a)。中華民國 105 年觀光統計年報。台北市：交通部觀光局。
- 交通部觀光局 (2017b)。中華民國 105 年觀光業務年報。台北市：交通部觀光局。
- 交通部觀光局 (2018)。Tourism 2020 —— 臺灣永續觀光發展方案 (106 ~ 109 年)。取自 <http://admin.taiwan.net.tw/upload/public/20180118/303b7396-4267-4562-a2f0-52dbabfb4f24.pdf>
- 張家豪 (2017, 10 月 10 日)。「已經吃不飽了！」業者怒擋增設旅遊諮詢服務業。中時電子報。取自 <http://www.chinatimes.com/realtimenews/20171010002188-260405>
- Lanquar, R (1993). 觀光旅遊社會學 (黃發典譯)。台北市：遠流出版社。(原著於 1991 出版)
- World Economic Forum. (2017). The travel & tourism competitiveness report 2017. Retrieved from <https://www.weforum.org/reports/the-travel-tourism-competitiveness-report-2017>
- World Tourism Organization. (n.d.). Tourism and the SDGs. Retrieved from <http://icr.unwto.org/content/tourism-and-sdgs>
- World Tourism Organization. (2017a). International year of sustainable tourism for development. Retrieved from <http://www.tourism4development2017.org>
- World Tourism Organization. (2017b). The World Tourism Organization begins the International Year of Sustainable Tourism for Development. Retrieved from <http://media.unwto.org/press-release/2017-01-20/world-tourism-organization-begins-international-year-sustainable-tourism-de>
- World Tourism Organization. (2017c). Tourism Highlights 2017 Edition. Retrieved from <http://mkt.unwto.org/publication/unwto-tourism-highlights>
- World Tourism Organization. (2018). World Tourism Barometer Vol.16 Advance Release. Retrieved from <http://mkt.unwto.org/barometer/january-2018-volume-16-advance-release>