

RDEC-TPG-098-003（委託研究報告）

觀光民宿管理之
政府職能與角色分析

行政院研究發展考核委員會編印

中華民國九十八年十二月

RDEC-TPG-098-003（委託研究報告）

觀光民宿管理之 政府職能與角色分析

受委託單位：國立臺灣大學
執行單位：行政院研考會委辦臺灣公共治理研究中心
研究主持人：江大樹
協同主持人：鄭健雄
研究助理：曾士瑋、林劭潔

行政院研究發展考核委員會編印
中華民國九十八年十二月

目 次

目 次	i
表 次	iii
圖 次	v
提 要	vii
第一章 緒論.....	1
第一節 問題背景與研究目的	1
第二節 文獻回顧與研究概況	2
第三節 研究途徑與分析架構	4
第四節 研究方法	10
第二章 民宿產業發展趨勢與政府職能角色之探討.....	17
第一節 臺灣民宿產業發展趨勢	17
第二節 政府職能角色之問題探討	21
第三章 當前民宿管理之法制規範與治理缺失.....	27
第一節 民宿管理辦法	27
第二節 民宿管理其他相關規範	30
第三節 縣市執法的概況分析	33
第四節 網絡治理的運作缺失	35
第四章 國外民宿管理經驗之探討.....	37
第一節 國外民宿發展與管理經驗概述	37
第二節 比較分析與啓示	41
第五章 政府角色職能之調整與治理策略.....	45

觀光民宿管理之政府職能與角色分析

第一節 解除管制與彈性規範	45
第二節 地方分權化	47
第三節 公私協力	48
第四節 優質治理	50
第六章 結論與建議	53
第一節 主要研究發現	53
第二節 具體政策建議	54
參考文獻	59
附錄一、焦點團體座談	69
附錄二、深度訪談	85
附錄三、問卷調查統計結果	101
附錄四、審查意見處理對照	117

表 次

表 1-1 三種治理模型的比較	7
表 1-2 問卷調查對象	13
表 1-3 研究活動與執行進度	14
表 2-1 臺灣 2009 年 12 月民宿家數、客房數統計	18
表 2-2 民宿管理辦法實施後民宿登記狀況	19
表 3-1 民宿管理辦法之民宿分類與實際發展之對照	30
表 4-1 各國旅宿業分類比較一覽表	42
表 4-2 日本民宿分類比較（依管轄機關之不同區分）	43

觀光民宿管理之政府職能與角色分析

圖 次

圖 1-1 分析架構圖－觀光民宿網絡治理行為者互動關係.....	9
圖 1-2 研究流程圖--實質改革方案衡量因素	10
圖 1-3 研究方法所得資料與各章節對應關係圖	14
圖 3-1 觀光民宿及相關事務法規整理	32

觀光民宿管理之政府職能與角色分析

提要

最近這十年來，臺灣民宿產業蓬勃發展，各地風景區與農村皆可見其蹤影。因設立門檻低，而且具備不同於旅館的多樣化服務，民宿帶給觀光客全新的體驗，同時也帶動農村的轉型，並吸引離鄉工作者返鄉建設，儼然成爲一種新興行業。面對民宿產業的快速發展與變遷，中央主管部會與地方縣市政府能否即時且適當地調整既有法制規範？如何跨越職權的本位主義，積極建構中央與地方、政府與民間的夥伴合作關係？這些議題都將密切影響未來民宿產業的經營型態，及其對觀光發展的實際效益。

鑑於觀光民宿相關管理課題，涉及跨部門之多元行爲者間的互動關係，本文乃以「網絡治理」作爲研究途徑。在研究方法上，除相關文獻分析外，並前往較具代表性之縣市進行深度訪談，同時舉辦三場焦點團體座談會進行意見交流，再對各相關民宿協會及縣市主管官員進行問卷調查，俾對民宿現況發展進行深入瞭解。

本研究的主要結論包括：民宿管理絕不應視爲是一個單純的觀光議題，而是涉及多重政府部門之職掌與規範、私部門之經營權益，及民間社會之消費安全和環境開發、生活品質等面向之複雜治理議題。另方面，中央政府制訂法規、地方政府負責執行之府際運作，如未能增進彼此溝通協調，實際瞭解地方發展需求，則不論發展觀光或民宿管理之政策，皆會有落實與執行上的困難。對照外國治理經驗之比較，則顯示出我國民宿管理制度，對於主業民宿缺乏相關規範之不足處。

針對觀光民宿管理之政策建議，本研究依據執行時程，分爲立即可行（一～二年）與中長期（三～五年）建議。立即可行建議主要有六：

- 一、進行主要縣市民宿產業發展概況普查（主辦單位：交通部觀光局，協辦單位：各縣市政府）。

觀光民宿管理之政府職能與角色分析

- 二、儘速修正民宿管理辦法及相關法令規範（主辦單位：交通部觀光局，協辦單位：各縣市政府、行政院農委會、內政部營建署）。
- 三、放寬不必要之法令限制（主辦單位：交通部觀光局，協辦單位：行政院農委會、內政部營建署、財政部國稅局）。
- 四、健全管理規範（主辦單位：交通部觀光局，協辦單位：內政部營建署、財政部國稅局）。
- 五、限期輔導合法經營（主辦單位：縣市政府，協辦單位：交通部觀光局、行政院農委會）。
- 六、建構資訊平台、公開市場供需（主辦單位：交通部觀光局，協辦單位：各縣市政府）。

至於，民宿管理之中長期政策建議，則有以下三點：

- 一、研修「發展觀光條例」暨相關法令對民宿的分類及規範（主辦單位：交通部觀光局、行政院農委會，協辦單位：財政部國稅局、內政部營建署、縣市政府）。
- 二、分類輔導民宿產業，調整部會職能分工（主辦單位：交通部觀光局、行政院農委會，協辦單位：財政部國稅局、內政部營建署、縣市政府）。
- 三、全面查報嚴格處罰民宿非法違規營業（主辦單位：縣市政府，協辦單位：交通部觀光局）。

第一章 緒論

第一節 問題背景與研究目的

最近這十年來，臺灣民宿產業蓬勃發展，各地風景區與農村皆可見其蹤影。因設立門檻低，又具備不同於旅館的多樣化服務，民宿帶給觀光客全新的體驗，同時也帶動農村的轉型，並吸引離鄉工作者返鄉建設，儼然成爲一種新興行業。隨著民宿不斷增加與經營模式的多樣化，政府相關管理課題也逐漸浮現，包括：民宿之定位、旅宿業之分類查報、土地使用之分區規範、主管機關之職權分配、如何積極輔導及對違法業者有效處罰等等。這些課題正激烈衝擊政府機關既有的法令規範與組織運作，形成政府職能發揮與角色定位之嶄新挑戰。面對民宿發展的快速變遷，中央主管部會與地方縣市政府能否即時、適當調整既有法制規範？如何跨越職權的本位主義，積極建構中央與地方、政府與民間的夥伴合作關係？這些議題都將密切影響未來民宿產業的經營型態，及其對臺灣觀光發展的實際效益。

臺灣民宿近幾年的主要發展趨勢，約可歸納爲五點：首先，臺灣的民宿成長相當快速，累積間數與房間數相當可觀；其次，2001年民宿管理辦法實施至今，合法民宿已提升至將近九成；另外，實際存在的民宿數量，可能遠比官方所統計的民宿數量多；再者，民宿的經營有朝向專業化的趨勢；最後，民宿對於臺灣觀光發展具相當的重要性，政府有必要妥善規劃處理。關於以上各點之具體說明，本研究第二章第一節將會有更進一步的分析。

有鑑於觀光民宿之相關管理課題，涉及跨部門之多元行爲者間的互動關係，本文乃以「網絡治理」作爲研究途徑。在研究方法上，除相關文獻分析外，同時前往較具代表性之縣市進行深度訪談，並舉辦三場焦點座談會進行意見交流，再對各相關民宿協會及縣市觀光主管官員進行問卷調查，俾對臺灣民宿現況發展進行初步瞭解。以下，本

章第二節概述觀光民宿管理之研究概況，第三節說明本文採取之研究途徑、分析架構之內涵，及所使用的研究方法；第二章探討臺灣民宿產業的發展趨勢，以及政府之職能與角色問題；第三章則分析當前民宿管理之法制規範，與執行上的治理缺失；第四章將介紹外國民宿管理經驗，同時透過比較分析，提出我國民宿管理可借鏡之處；第五章則參照本文分析架構，依序探討四項興革策略：解除管制與彈性規範、地方分權化、公私協力，及優質治理；最後第六章摘要本研究之發現，並提出立即可行與中長程之政策建議。

第二節 文獻回顧與研究概況

一、文獻回顧

目前與觀光民宿發展之相關文獻（包含專書、研究報告、學位論文、期刊論文以及研討會論文），依其研究取向大致可分為以下幾類：

（一）外國經驗介紹

民宿起源於國外，因此，瞭解外國民宿的發展經驗，對我國民宿的經營實具相當的重要性。鄭健雄、吳乾正（2004）所著之專書，即以專章分別介紹了歐美各國、紐澳、日本與中國大陸的民宿特色；蘇成田（2007）的研究報告也概要地探討日、法、德、英、美的民宿發展沿革；鄒哲宗、劉秋棠（2006）介紹了法國民宿與鄉村度假屋，而顏建賢（2009）和李依亭（2008）則研究了日本的民宿類型與綠色觀光發展等議題。

（二）地區、個案性研究

此類文獻多以特定地區或特定民宿之發展進行個案分析，其探討主題則相當多元，研究範圍則包含整個臺灣到地區、縣、市、鄉鎮、社區、部落，或某一（些）代表性之民宿館舍皆有。地區性研究如劉明政（2007）、陳美華（2007）、龔筱嫻（2006）、王宗珍（2007）、徐能勳（2006）、陳永慶（2007）、黃雅鳳（2003）與徐欽賢、沈嘉

偉（2005）等；民宿個案研究則有李一民、倪維亞（2005）、莊修田、葉佳琪（2008）、陳美靖（2006）、蕭喻文（2006）、張瑞麟（2007）與謝明達（2007）等。

（三）經營方式、行銷策略探討

民宿本質上就是一種商業營利行爲，因此探討各種經營要素、建築設計、品質認證、消費行爲、顧客滿意度、市場調查，以及行銷策略、網路傳媒應用等面向之文獻也相當豐富。舉例如王美慧等（2006）、歐聖榮等（2008）、林銘鴻（2006）、陳宗玄、林靜芳（2006）、顏建賢等（2006）、蔣淑娟（2006）、蕭國華（2006）、王嘉玲（2006）、李淑梅（2006）、陸允怡、陳箴（2007）、石名君（2007）、呂育青（2007），以及黃獻隆（2007）等。

（四）山區部落與原住民相關研究

做爲觀光產業一環的民宿，其設置地點多位於鄉野地帶。臺灣的山區又是許多原住民的生活地帶，因此，民宿的發展自然衍伸出相關的原住民議題，如部落發展、原住民就業機會、原住民文化節慶吸引力。相關文獻包含馮光化（2007）、陳谷松（2006）、蕭喻文（2006）、掌慶琳等（2009）、陳錦鴻等（2006）、掌慶琳等（2006）、陳錦鴻、司馬庫斯（2006），與楊錫麒等（2006）。

（五）農、漁、文化產業議題研究

民宿本身是一種強調創意與特色的產業，其經常以地方文化特色、自然景觀、和鄉村體驗等要素做爲其吸引遊客的特色。因此，民宿的研究也涉及到地方農、漁、文化產業的轉型發展和特色應用。此類的研究有歐世文、周邵寰（2004）、何立德（2002）、陳昭郎、張東友（2003）、文祖湘、蕭玥涓（2005）、王俊豪（2005）、陳永慶（2007）、段兆麟（2006），和陳宗玄（2007）等。

（六）政策議題、法制研究

此類的文獻與前述各類不同之處，在於其所關切的面向超越了民宿本身，主要探討的是國家或者公部門與民宿產業之間的關係，故本

類型的文獻主要透過法律規範，或者政策議題分析的角度，試圖以較為宏觀的視野探究民宿產業的法規內涵，政策定位以及可能的未來前景。蘇成田（2007）、李祥萍（2007）、陳耀南（2007）、楊文廣等（2008）、張良漢等（2006）、陳清淵（2002）、黃鈺雲（2004）、劉健哲、林碧釧（2007）、林德芳（2006）、吳碩文（2006），以及高翎瑱（2006）等，皆屬此類。

二、研究概況

綜合上述文獻的整理，可將目前觀光民宿的研究概況歸納為三點：首先，目前與觀光民宿相關之文獻，有相當大的比例仍著重於民宿的經營與行銷面之探討，研究重心圍繞著經營策略、創新成功案例、網路行銷、消費者行為、定價策略，以及品質認證等主題。其次，民宿相關文獻的主題多樣性，可以瞭解到觀光民宿此一議題在內涵上的多元與複雜性，這意味著觀光民宿管理政策的回顧與探討，將涉及到許多政府機關之職責劃分與法律規範，而無法以化約式或單一面向式的思考模式處理。最後，觀光民宿管理的文獻雖然展現出相當多元的內涵，但透過政策分析的宏觀角度，探討我國民宿發展與政府施政之間的互動關係與相關議題之研究，仍然相當欠缺，唯有的兩篇 TSSCI 期刊論文，研究主題皆以民宿經營面為主（王美慧等，2006；歐聖榮等，2008），未探討民宿管理之政策與相關議題。而這種觀點與研究重心的欠缺，正是本研究所欲填補的。

第三節 研究途徑與分析架構

一、網絡治理的研究途徑

觀光民宿管理此議題，與衛生、消防、建築、土地使用等事務皆有關聯，因此，除了各級政府之觀光、衛生、消防、建築、土地主管等部門，以及民宿業者、旅館業者和民宿協會之外，各種非營利組織都具有相當的重要性（包含消費者團體、環保人士、社造團體）。考

量觀光民宿管理之研究，將會涉及到跨部門多元行為者之間的動態互動關係，故以網絡治理（network governance）做為研究途徑，應較能符合本議題之特質。以下將逐項說明網絡治理的具體主張，並透過相關學理之探討，做為研擬具體政策建議之指引方針。

（一）解除管制（deregulation）

近十年來，有關政府職能與角色調整的呼聲實不勝枚舉，Newman（2001）指出，過去政府習慣採取的層級管控機制已在 1980 與 1990 年代初期被市場體制所取代，1990 年代中更進一步被網絡與伙伴關係所超越。Kooiman 也指出，複雜棘手的社會問題更使傳統統治方法顯得毫無作用，這意味著國家已不具備獨佔統治所需要的資源和專業，因而必須與自政府內、外部的多種獨立機制和行為者之合作。

Osborne 與 Gaebler（1993）對現代政府的新角色下了精簡有力的界定「掌舵而不搖槳（steer rather than row）」。所謂掌舵是指訂定廣泛的政策目標，搖槳則是實際採取行動以實現目標。其他學者也呼應此訴求，強調現代國家應著重扮演「掌舵者（steering）」的角色，認為調整後的新政府角色必須避免承擔太多直接服務提供的工作（Kooiman 1993；Clarke & Stewart 1999；Stewart & Stoker 1998；Stoker 1999）。

Stoker（1998：18）在談到治理的意涵時也指出「提出治理的訴求，是因為我們瞭解公共事務的解決之道，不在於政府的權威與管控的權力，而在於政府運用新的工具與技術，以進行領航和引導的能力」。另一方面，E. S. Savas（1999）從民營化策略的探討中，也提出「解除管制（de-regulation）」做為政府施行民營化的策略，他認為政府管制的解除將有助於民營化，並且使得民間部門能挑戰政府的壟斷地位甚至取代之，讓政府退出特定事務的操作以減輕負擔。

（二）地方化（localization）

隨著全球化（globalization）的發展過程及其帶來的影響，產業的國際分工、文化的跨國交流，以及快速且具穿透力的全球流動空間，衝擊並動搖以固定空間領域為基礎的傳統國家機關治理型態。全球化

促成產業變動的速度與幅度增快、企業體的經營能力增強，且整體活動自由空間日益增大，主導國家機關的中央政府對於經濟產業發展的規劃與管理能力也隨之降低。另一方面，新世代的治理型態也在全球化的洪流中脫穎而出，各國中央政府面臨前述嚴峻挑戰，大多就其組織結構與角色職能進行檢討與改造。因之，「全球思考、在地行動」（think globally and act locally）的思維架構已日漸受到重視，而相較於深陷困境且一籌莫展的中央政府，各地方或都會政府所扮演的角色更為重要，並具有關鍵性影響（吳松林，2006：4）。

所謂「地方化」（localization）除指涉「國家所轄特定地理區域」外，顧名思義，係指「每個地方均具有特殊的社經文化背景」，亦即每一個地方政府均有其「在地化特色」，而每一個地方政府均應善用其優勢（紀俊臣，2006：6）。當然，地方政府善用其優勢從事各種行動之終極目標，理應為「如何以本身特質尋求有利且適宜的全球定位」，亦即反身連結全球性思考。

地方化除了具有「發展地方特色」之意涵，也與中央政府的權力下放(devolution)此一概念有著密不可分的關係。Frederickson 與 Smith（2003）指出，中央政府權力下放是政府權力去核心的一個重要面向，目的在於拉近政府與公民之間的距離，同時讓政府更注重地方人士的偏好和實際需求。Kettl（2002）則以美國的經驗為例，說明美國如何在福利政策上透過運用權力下放，讓地方政府成為實際的服務提供者，而中央政府則可在不擴張規模的前提下做更廣泛的指引。

（三）民間參與（participation）

近年來，政策網絡的概念快速興起，並逐漸成為一種新興的治理型態。所謂「網絡」係由廣泛而多元的行為者所構成，包括政府機關、利益團體及非營利組織等；早期學者曾以「鐵三角關係(iron triangles)」稱之，晚近則經常與「政策社群」（policy community）概念混合採用（孫本初審定，2002：24-27）。

特別的是，網絡治理已被許多政治學者及核心決策人士視為提升效率（effective）與正當性（legitimate）的治理機制。一方面，治理

網絡納入了重要與被影響的群體組織，將有助克服社會對立與抗拒政策變遷的情況；更重要的是，讓各方各界的利害關係人（stakeholder）參與政策制訂過程，可強化整個治理過程及公共政策的民主正當性（Sørensen & Torfing，2007：4）。

透過與其他重要治理模型的比較（見下表 1-1），能使吾人更清楚地理解網絡治理的內涵與特質：政策社群成員之間，透過彼此互賴與互補的優勢，建構互利與共存的關係，同時強調高度信任與承諾行動的特質，有助實現互惠與合作的目標（江大樹，2007：139）。

表 1-1 三種治理模型的比較

	市場	科層體制	網絡
規範基礎	契約－所有權	職務關係	互補優勢
溝通方式	價格	例行規範	關係取向
解決衝突的方法	爭論－訴諸法院	行政命令－監督	對等規範－聲望顧慮
彈性程度	高	低	中
團體間的承諾	低	中	高
體制氣氛、基調	嚴肅與（或）多疑	正式化、官僚化	開放與互利
行為者偏好、選擇	獨立的	依賴的	互賴的

註 資料來源：Lowndes & Skelcher（1998：319）。

網絡治理強調的廣納群體、開放參決，實與良善治理的內涵與精神（見下文）密切呼應。政府欲實踐良善治理，則應營造促進治理網絡的環境，讓公部門、私部門、非營利組織（第三部門）以及其他相關個人、群體及組織參與決策，進而發揮掌舵者的角色，引導政策過程並與行為者密切互動，才能廣納眾見並釋放所有可能的社會能量。

（四）優質治理（good governance）

「良善治理¹」之概念，最早是 1989 年世界銀行（World Bank）

¹ 「優質治理（good governance）」即是一般泛稱的「治理」概念。

在非洲發展問題的研究報告²上提出 (Leftwich, 1993: 610), 其後, 在聯合國與 OECD 等國際組織的提倡下, 治理觀點迅速成爲各國政府改善能力與規劃發展策略的重要目標 (呂育誠, 2005: 4)。

聯合國世界治理會議 (World Conference on Governance), 列出良善治理的五大要點: 1. 分享重大全球議題與伙伴關係的共識, 將共同接受的行動付諸實踐; 2. 由國家層次的政府發起, 與私部門及民間社會組織締結伙伴關係; 3. 鼓勵不同階層政府與社會組織, 在治理上提供意見; 4. 重視都市層次中, 有助形成社會生態原則的伙伴關係; 5. 透過效率政府、私部門與公民社會間建立的伙伴關係, 賦予人民權力 (empower) (UN, 2000: 5)。依據良善治理的精神, Anthony Giddens 進一步指引了國家機關職能革新的幾個方向: 權力的下放、雙重民主化³、公共領域的更新與透明度、行政效率、直接民主機制、政府作爲風險管理者 (鄭武國譯, 1999: 79-110)。

Leftwich (1993: 611) 主張最有體系且廣泛的「治理」意涵, 是指「內外政經權力鬆散、廣闊的分佈」, 因此, 良善治理意謂以最小的國家主持資本主義民主政體, 國家也同時是新世界秩序 (New World Order) 中的治理成員。Jon Pierre & Guy Peters 在所著《Governance, Politics and the State》一書中, 以國家機關政治權力的三種轉移型態, 具體地探討新治理的運作模式, 包含向上移轉至國際組織、向下移轉至區域機關、地方政府、社區組織, 以及向外移轉至非政府組織、民營化、行政法人化等 (孫本初審定, 2002: 92)。

網絡治理除了作爲本研究之途徑, 也是以上四點策略之總稱。其中, 解除管制、地方化及民間參與爲實踐網絡治理之手段; 良善治理則是實踐網絡治理所欲達成的理想目標。在實務上, 本研究是以上述四點主張, 作爲觀光民宿管理之相關法規與體制改革所應依循的主要策略。此四點主張具體應用於觀光民宿管理之進一步分析探討, 相關論述將於本文第五章提出, 此處不另贅述。

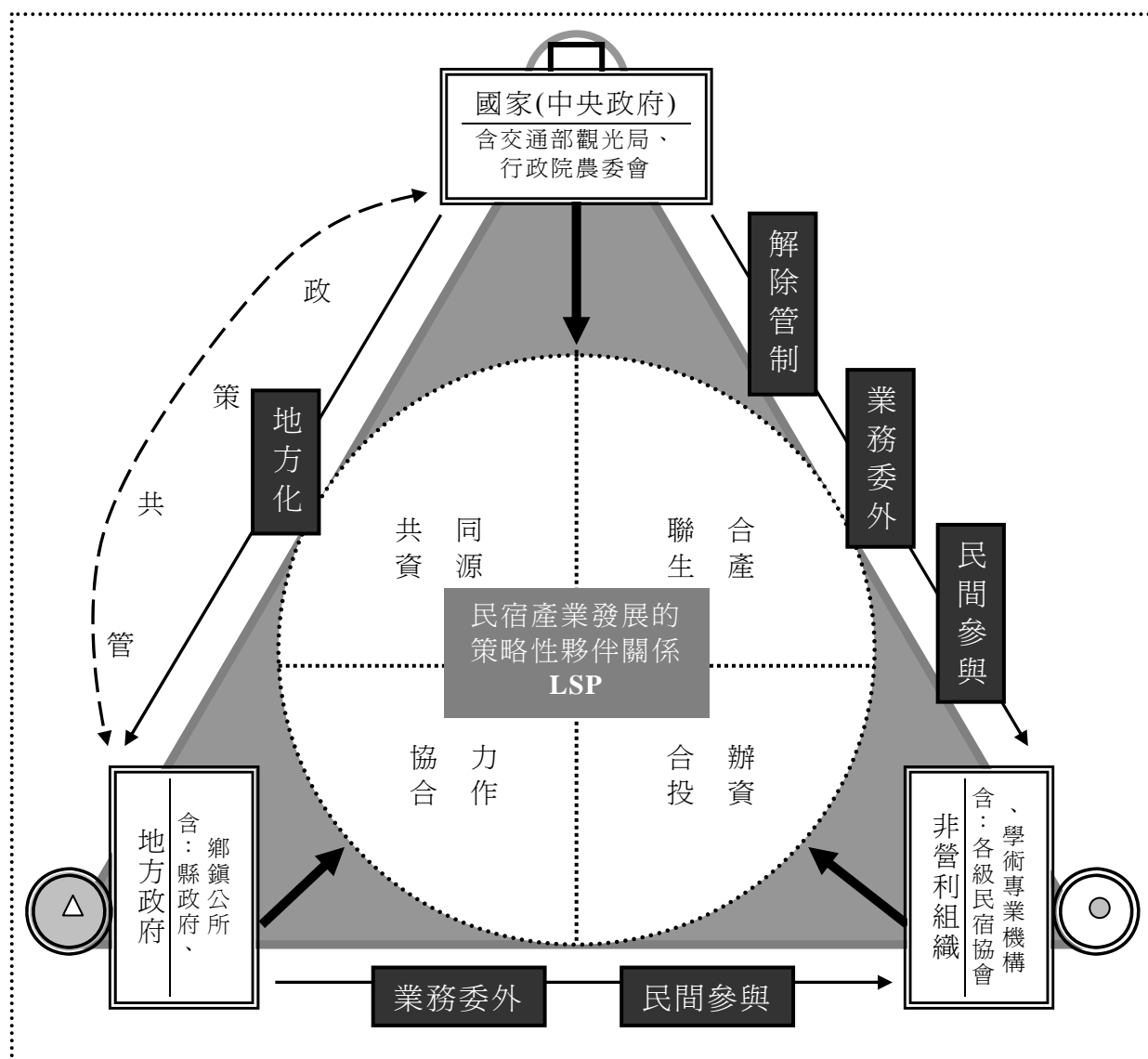
² 該報告指出, 「治理危機 (crisis of governance) 就是非洲發展問題的根源」, 參見 World Bank (1998)。

³ 指國家權力的下放 (即 decentralization) 與上移。

二、本研究之分析架構

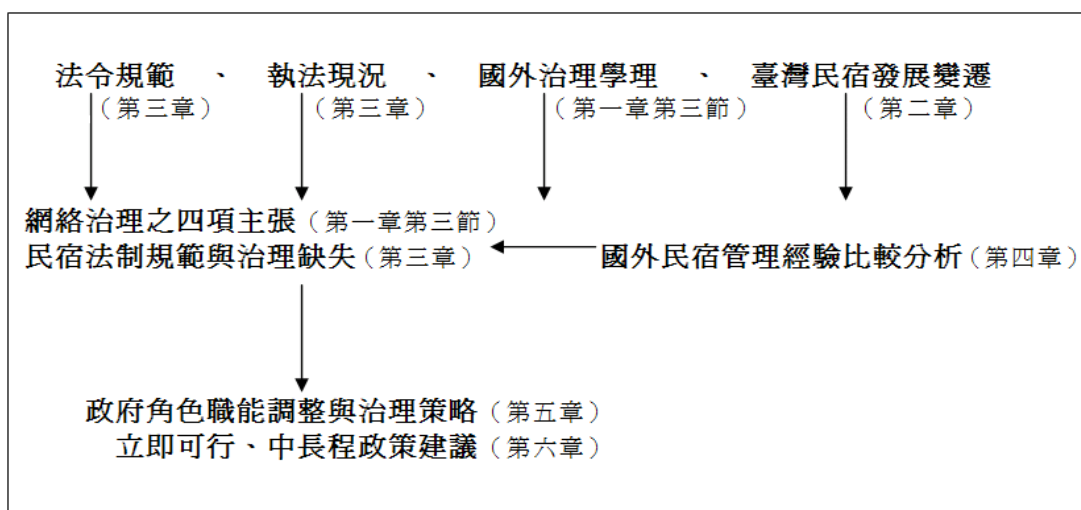
觀光民宿管理的良善治理，有賴政府相關制度及規範的系統性分析探討，而就觀光民宿管理而言，影響重大者包括「組織結構」、「法規體制」以及「財政分配」此三大面向，唯有政府機關之組織定位、歸屬與位階的恰當規劃、管制規範的適度鬆綁與救濟體制的健全，以及財政資源的妥善分配及財政權限的去集中化，才能讓政府的民宿管理措施更切合實際，同時邁向長遠與優質的公共治理。總和觀光民宿管理相關行為者之網絡關係，可概略以下圖 1-1 呈現之。

圖 1-1 分析架構圖－觀光民宿網絡治理行為者互動關係



本研究參考黃錦堂等（2008）之論述架構，依照下圖 1-2 之研究流程，探討臺灣觀光民宿之政府職能與角色問題。首先，從法令規範、執法現況、國外治理學理、臺灣民宿發展變遷等層面析論臺灣觀光民宿管理之相關治理議題，並說明採取「網絡治理」此研究途徑之原因，並探討網絡治理四項主張之意涵。接著，依據民宿管理之現況，深入剖析其法制規範內容與相關治理缺失；另一方面，介紹並比較國外民宿管理之經驗，以作為我國民宿管理之改革啓示。最後，綜合上述之研究發現及學理主張，建構我國觀光民宿管理之政府角色職能調整策略，並提出關於此一新興治理課題之立即可行與中長程政策建議。

圖 1-2 研究流程圖--實質改革方案衡量因素



註 資料來源：本研究繪製。

第四節 研究方法

爲了釐清政府在民宿管理事務所應扮演與肩負的角色與職能，同時掌握目前民宿研究相關文獻之成果與取向，並且進一步整合公、私及非營利部門之不同觀點，本計畫搭配採用下列四種研究方法：

一、文獻分析法

此法係指蒐集與整理與研究議題相關之各領域文獻資料。本研究於計畫執行期間，曾持續不斷地廣泛搜尋與民宿發展、經營和管理相關之專書、研究報告、期刊論文、學位論文，以及各報章雜誌之專文。文獻資料之來源，以全國各大學院校圖書館及國家圖書館之館藏資料為主。另外，有鑑於網路資訊之發達，本研究亦定期且持續地瀏覽有公信力且可靠的網站資訊，如政府機關的統計報告與委託研究、新聞媒體網站，和相關協會組織的公開資料等。

透過以上各類文獻資料之閱讀與彙整，本研究達成以下幾項主要目的：首先是對我國觀光民宿整體概況和發展趨勢的掌握；其次，有助釐清民宿管理所涉及之政策面向和具體議題；再者，本研究彙整了關於民宿管理之不同主張與建議，並從中瞭解政府與民間等各界人士對此議題所持之立場與觀點；最後，透過歸納並區分各種文獻之研究主題和取向，本研究已系統性地說明目前民宿相關文獻之主要研究取向及研究限制。上述之各種分析所得，將作為本研究之研究設計及議題分析之重要參考基礎。

二、焦點團體法

此法係透過 6-12 位參與者針對特定主題進行自由的互動式討論，以蒐集較深入與真實意見之調查方法。此法不但可快速且彈性地反覆探詢現階段欲獲得之特定資訊，以強化系統分析法之修正、回饋作用；也可有效修正政策德菲法以事先設計問卷擷取意見而可能有的制式、封閉偏失，透過事後舉辦座談會方式，將可收多元、周全之效，亦即輔助解釋問卷結果。

本研究一共舉辦了三場焦點團體座談會，邀請與談之對象，包含中央與地方政府的觀光與農政主管、民意代表、學者專家、民宿業者，以及民宿協會組織人士等。由於本研究採之研究途徑「網絡治理」，其理論內涵強調公、私與非營利部門的結構特質，因此，焦點團體座談會所邀請之對象，也儘可能涵蓋此三部門之人士。透過出席代表結構的特別設計，希望在蒐集各界意見的同時，也能促進不同部門人士之意見交流與對話。

三、深度訪談法

深度訪談法是一種無結構的、直接的、針對個人的訪問，在一對一的訪問過程中，調查者必須掌握高級技巧訪問被調查者，以揭示對某一問題的潛在動機、信念、態度和感情。

本研究一共舉行了七次訪談，訪談對象有三類。首先，也是最主要的對象，為南投、花蓮、彰化及連江縣政府之觀光與農政主管。選擇訪談南投縣，除因其民宿數量居全國第二，也希望瞭解其民宿管理業務執行困難之原因；選擇花蓮縣，乃著眼於其位於東部地區，且為最多民宿聚集之縣市；訪談彰化縣，則是為了瞭解民宿較不發達的縣市，其民宿管理之實際概況與困境；訪談連江縣則是考量其外島之屬性，同時也是外島三地中未合法民宿較多者。其次，為增進研究觀點之廣度，同時對旅宿業之概況有進一步的瞭解，本研究安排訪談南投縣旅館公會理事長，希望能夠從與民宿競爭最激烈的旅館業者之觀點，瞭解其對民宿發展之認識與看法。最後，由於觀光民宿與休閒農業之發展息息相關，且欲瞭解農委會對於承攬部分民宿管理業務之意向，因而訪談了休閒農業的主管機構——農委會休閒產業科。

四、問卷調查法

問卷調查是一種發掘事實現況的研究方式，最大的目的是蒐集、累積某一目標族群的各項科學教育屬性的基本資料，可分為描述性研究及分析性研究兩大類。設計關於民宿現況之問卷，請全國各相關民宿協會與各縣市民宿主管機構作答，依此瞭解各縣市民宿發展現況，並推估全國民宿總體概況。

問卷訪問之問題，是依據本研究之主題「觀光民宿管理之政府職能與角色」進行設計，分為「民宿設立概況」與「民宿營運概況」兩類，探討主軸包含民宿總家數、客房數分配、非法與違規民宿成因、農業屬性民宿、特色民宿制度，以及政府對民宿之輔導概況等（詳見附錄三）。本研究發放問卷前，曾邀請臺灣民宿協會以及南投縣政府觀光處施行前測，並參考受訪者之建議進行修正與調整。

本研究共發出問卷數 33 份，於 2009 年 9 月 1 日至 10 月 31 日進

行問卷施測及收集，回收總數 26 份，有效回收率達 78.79%。施測之對象，主要可分為「全國各主要民宿協會」與「地方政府觀光主管」兩類（詳見表 1-2）。前者包含各縣市與全國性民宿協會，共發出 15 份問卷，回收 9 份；後者則包含全國所有的縣政府之觀光主管，共發出 18 份問卷，回收 17 份。問卷回收後，將透過敘述統計進行分析，分析結果則用於佐證本研究之相關論點。

表 1-2 問卷調查對象

	全國各主要民宿協會	地方政府觀光主管
1	臺灣民宿協會	台北縣政府
2	苗栗縣民宿發展協會	桃園縣政府
3	台中縣民宿促進協會	新竹縣政府
4	南投縣民宿發展協會	苗栗縣政府
5	雲林縣民宿發展協會	宜蘭縣政府
6	嘉義縣民宿發展協會	台中縣政府
7	宜蘭縣民宿發展協會	彰化縣政府
8	宜蘭縣鄉村民宿發展協會	南投縣政府
9	花蓮縣優質民宿事業發展協會	嘉義縣政府
10	台東縣休閒度假民宿協會	雲林縣政府
11	澎湖縣民宿發展協會	台南縣政府
12	金門縣民宿旅遊發展協會	高雄縣政府
13	新竹縣觀光民宿協會（一家三國民宿）	澎湖縣政府
14	中華民國民宿協會全國聯合會	屏東縣政府
15	南投縣日月潭民宿發展協會	台東縣政府
16		花蓮縣政府

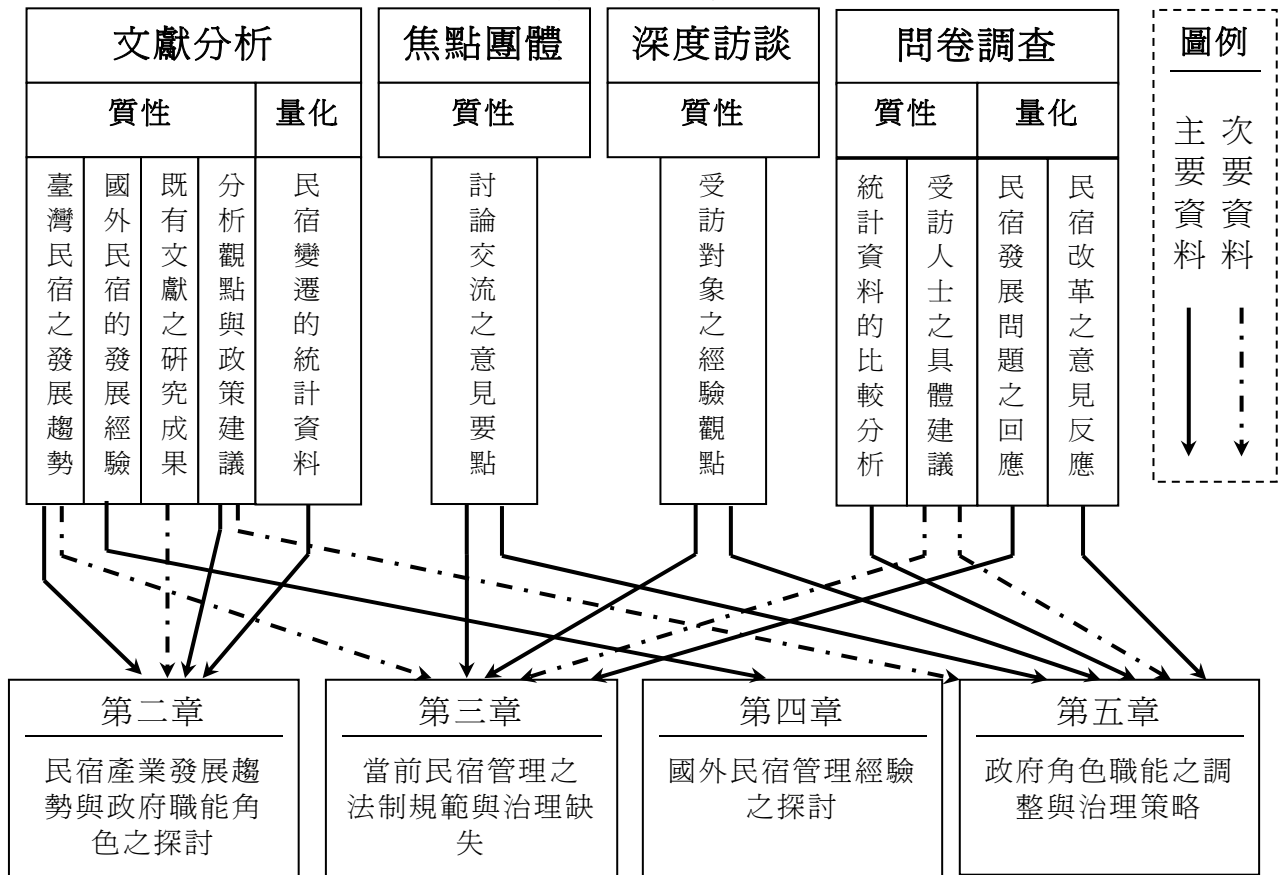
觀光民宿管理之政府職能與角色分析

17		金門縣政府
18		連江縣政府

註 資料來源：本研究繪製。

茲將各研究方法所得之量化與質性資料的實際應用與對應關係呈現如下：

圖 1-3 研究方法所得資料與各章節對應關係圖



註 資料來源：本研究繪製。

最後，關於上述研究方法之具體執行進度，茲整理於下表 1-3：

表 1-3 研究活動與執行進度

研究方法	研究活動項目與內容	執行日程	執行進度
文獻分析	1. 蒐集公共治理與民宿研究相關文獻及資料。	2009年 2-11月	○ 已執行
	2. 持續發掘新發表的相關文獻及資料。	2009年 2-11月	○ 已執行
焦點團體座談	1. 第一場焦點團體座談：邀請中部地區民宿產學界代表，於南投縣國立暨南國際大學舉辦。	2009年 4月7日	○ 已執行
	2. 第二場焦點團體座談：邀請東部地區民宿產學界代表，於花蓮縣政府舉辦。	2009年 6月4日	○ 已執行
	3. 第三場焦點團體座談：邀請中央政府民宿主管機關相關人士，於公共治理中心台北辦公室舉辦。	2009年 9月7日	○ 已執行
深度訪談	1. 訪談南投縣政府——瞭解民宿問題嚴重之縣市在民宿管理上之相關問題。	2009年 3月25日	○ 已執行
	2. 訪談花蓮縣政府——瞭解民宿第一大縣之民宿發展概況。	2009年 6月4日	○ 已執行
	3. 訪談彰化縣政府——瞭解民宿稀少縣市之民宿發展問題。	2009年 6月25日	○ 已執行
	4. 訪談連江縣政府（馬祖）——瞭解未合法民宿問題較多之離島地區，其民宿管理之問題。	2009年 7月17日	○ 已執行
	5. 二度訪談南投縣政府——討論當地甫完成之民宿普查結果，進一步瞭解未合法民宿問題。	2009年 8月21日	○ 已執行
	6. 訪談旅館業者——瞭解旅館業對於民宿發展之看法與意見。	2009年 8月28日	○ 已執行
	7. 訪談農委會休閒產業科——瞭解休閒農場與民宿發展之關聯性。	2009年 9月18日	○ 已執行
統計資料調查	1. 設計問卷，請全國各相關民宿協會與各縣市民宿主管機構作答，以瞭解各縣市民宿發展現況，並推估全國民宿總體運作概況。	2009年 9-10月	○ 已執行

註 資料來源：本研究繪製。

觀光民宿管理之政府職能與角色分析

第二章 民宿產業發展趨勢與政府職能角色之探討

第一節 臺灣民宿產業發展趨勢

自從 2001 年 12 月交通部公布實施《民宿管理辦法》後，民宿便開始在各個風景區迅速蔓開，始於墾丁，長於宜蘭，卻在清境茁壯，形成一股圓夢創業風潮（鄭健雄、吳乾正，2004：8-9）。臺灣民宿早期給國人的印象是品質較低但價格低廉，正反評價皆有。民宿的特色固然是由在地人經營，地方人情味濃，可以深度旅遊鄉間，部分新建民宿更強調其建築特色，融入當地自然人文景觀，與臺灣傳統農村的農舍迥然不同。

綜合鄭健雄、吳乾正（2004）之《渡假民宿管理》，以及曾任觀光局長之蘇成田教授（2007）研究團隊所發表之《民宿經營管理發展趨勢之研究》，臺灣近年民宿的主要發展趨勢約可整合為以下五點：

一、全台民宿蓬勃發展，數量成長驚人

2001 年 12 月初《民宿管理辦法》實施前，全台已有約 988 家未經合法認證的民宿。依據交通部觀光局統計，2003 年 2 月的合法民宿僅 65 家，隔年成長至 394 家，足足多了五倍（參見表 2-2）！而至 2009 年 12 月，合法民宿已有 2,885 間（參見表 2-1），民宿管理辦法實施至今將近八年，臺灣合法民宿總量即已較實施前未列管的民宿數量增加約兩倍（2.92：1），可見其成長速度之快。蘇成田（2007：111-112）的研究也指出了臺灣民宿短期內仍有持續快速發展的可能性。

表 2-1 臺灣 2009 年 12 月民宿家數、客房數統計

縣市別	合法民宿		未合法民宿		小計	
	家數	房間數	家數	房間數	家數	房間數
台北縣	95	379	44	308	139	687
桃園縣	22	97	16	66	38	163
新竹縣	41	167	26	86	67	253
苗栗縣	173	630	3	3	176	633
台中縣	44	151	6	21	50	172
南投縣	451	2,179	104	727	555	2,906
彰化縣	17	69	1	14	18	83
雲林縣	49	208	14	42	63	250
嘉義縣	86	295	61	317	147	612
台南縣	48	201	0	0	48	201
高雄縣	56	229	15	76	71	305
屏東縣	80	363	51	379	131	742
宜蘭縣	448	1,744	22	132	470	1,876
花蓮縣	746	2,608	20	77	766	2,685
台東縣	304	1,200	7	22	311	1,222
澎湖縣	159	668	3	14	162	682
金門縣	49	230	0	0	49	230
連江縣	17	77	9	71	26	148
總計	2,885	11,495	402	2,355	3,287	13,850

註 資料來源：交通部觀光局旅館業及民宿管理資訊系統

http://hotelhomestay.tbrc.gov.tw/admin/report_view/report_08_view_p.jsp
(2009/12/5 造訪)

二、合法民宿比例逐年提高

民宿管理辦法實施初期，未合法民宿仍占總體民宿的多數，然此趨勢正逐年下降（參見表 2-2）：2003 年的合法民宿比率僅占 20%，2004 年中即提升至 42.2%，2005 年底，合法民宿正式超越全體民宿的半數以上並持續增加；依據交通部觀光局的最新統計，2009 年 12 月，合法民宿的比率已經高達 87.7%，完全顛覆了八年前未合法登記民宿占絕大多數的情況，此一變遷趨勢，對於臺灣民宿的發展具有相當正面之意義。

表 2-2 民宿管理辦法實施後民宿登記狀況

時間	函報現有家數	合法家數 (%)	合法房間數	未合法家數 (%)
2001/12	—	—	—	988* (100.0)
2003/01	600	65 (10.8)	280	535 (89.2)
2003/06	802	124 (15.5)	543	678 (84.5)
2004/01	1,399	394 (28.1)	1,680	1,005 (71.8)
2004/06	1,458	533 (36.6)	2,199	925 (63.4)
2004/08	1,466	625 (42.6)	2,575	841 (57.3)
2005/12	1,851	1,194 (64.5)	4,866	657 (35.5)
2006/12	2,001	1,704 (85.2)	6,836	297 (14.8)
2007/12	2,800	2,301 (82.2)	9,192	499 (17.8)
2008/12	3,139	2,636 (84.0)	10,524	503 (16.0)
2009/12	3,287	2,885 (87.7)	11,495	402 (12.3)

註 * 民宿管理辦法是在 2001 年 12 月 12 日發佈實施

註 資料來源：交通部觀光局旅館業及民宿管理資訊系統

<http://hotelhomestay.tbrc.gov.tw> (2009/12/6 造訪)；台北戶外生活圖書公司 (2002、2003)。

三、全台民宿平均客房數約 10 間

依據民宿管理辦法第五條規定，民宿之經營規模以客房數 5 間為限，然以目前全台民宿經營規模來看，根據台北戶外生活圖書公司（2003）所提供的民宿房間數資料可知，全臺灣民宿有相當比例是以主業經營，平均客房數約為 9.9 間，約三分之二的民宿都有客房超出法定規範（5 間）的問題。另外，蘇成田（2007：112-113）的研究也呼應此項看法，指出目前臺灣已有為數不少的民宿業者是以主業經營的模式發展民宿，政府必須對此變遷趨勢研擬因應的配套措施，才能引導民宿業者朝向永續經營。

四、民宿經營需要專業能力與經營能力

蘇成田（2007：112-113）認為，以臺灣目前民宿走向專業經營的趨勢，業者除了提供房間外，還必須具備各種不同專業技能的訓練，如餐飲製作、服務接待、遊憩活動規劃、行銷與財務管理等。而有鑑於目前民宿經營者年齡層偏高（49%超過 50 歲），而 46%有雇用臨時工之情形，再加上尖峰時日額外的臨時人力需求，因此主張未來民宿產業勢必會產生專職經營人力的雇用需求。

五、民宿對臺灣觀光發展具相當的重要性

蘇成田（2007：112）之研究指出，98%的民宿住客與 83%的民宿管理者都認同臺灣民宿的發展對臺灣觀光與國民休閒旅遊具有正面之效益，90%的民宿經營者仍會持續經營民宿，這代表民眾對臺灣民宿發展的認同，及對活絡臺灣農村社經發展的肯定；另一方面，30%的民宿經營者表示，外國遊客已成為主要客源，並以花蓮與南投民宿居多，顯示部分民宿具有接待國際旅客之能力，也證實民宿具有吸引國際旅客之發展潛力。由此可知，不論是對內部的國民休閒與觀光發展，或做為吸引國際觀光客的觀光賣點，臺灣民宿都展現出相當大的發展潛能，值得政府妥善進行規劃。

綜合上述趨勢，臺灣民宿普遍且多元性發展的結果，不僅使得民宿業者間之競爭日趨激烈，也讓近年大力推動觀光的政府，必需正視民宿管理所衍生出的各種難題：包含法規內容的適當性評估與調整、

部會職掌與組織權限之配置、縣市政府的角色與執行能力，以及民宿產業現況之精確掌握。政府治理之良莠，將直接牽動國家政策能否有效實踐、民眾基本權益是否受到保障，以及民宿產業之潛能是否受到有效統合，對整體國家發展事關重大。因此，各級政府似應以更審慎之態度、更創新的理念、更寬廣的思維與更長遠的眼光來治理觀光民宿，使臺灣的觀光民宿管理能朝向良善治理之理想目標邁進。

第二節 政府職能角色之問題探討

臺灣民宿之發展，在社會上反映了豐富的民間創意和深切的鄉土情感；在經濟上則是促進觀光發展的重要產業，同時也是農村轉型的有利途徑。近來，伴隨週休二日的實施，休閒農業經濟的蓬勃發展，觀光民宿的興建和違建數量與日遽增。民宿的快速發展衍生出各級政府如何定位其所應當扮演之角色，以及建立適宜的職務權限分配的問題，如此才能強化其對觀光民宿的治理能力和管理效率。民宿管理之全盤性檢討，將牽涉政府有關單位現行的法令規範、習常的本位思維與固有的職權劃分等問題，亟需各階層政府及跨機關、跨部門的合作，藉由釐清政府職能與角色，期能為如何消弭並有效解決前述迫切的公共治理議題，提出立即可行及中長期的政策建議。

茲將臺灣觀光民宿管理之問題背景，分點說明如下：

一、臺灣民宿產業發展迅速，經營模式逐漸朝向主業（旅館業）發展。現行「民宿管理辦法」未能有效規範，引發各利害相關團體的諸多論爭，成為地方觀光發展的隱憂。

蘇成田（2007：112-116）之研究中，受訪民宿業者有近半數（46%）是以主業之模式經營民宿，75%之受訪者則投資300萬元以上，亦有業者透過建物合併之方式，將民宿實質上當成旅館經營。在政府規範不健全，以及地方政府執法怠惰之現況下，民宿業的主業化發展，將造成公部門難以有效管理，並且影響旅館業的正常營運，同時使消費者之生命財產毫無保障，以上均不利於地方觀光發展之推動。

二、根據最新修正之發展觀光條例之政策精神，民宿產業是觀光產業的重要一環，其發展應受政府重視。是否應從「副業」朝向「主業」發展，須有明確政策方針，並且研修相關法令，方能導正發展趨勢。

許多民宿業者採取主業經營模式之現象，在相關文獻和本研究訪談與座談活動，均一再被提出與認同。對於主業民宿之處理，有民宿協會代表主張放寬目前對於民宿之定位，從體制上將民宿分為「主業經營」與「副業經營」兩類(張清來, 2009: 5); 蘇成田(2007: 114-118)則反對調整法定的民宿定位——「家庭副業」，但仍認同政府應對主業民宿研擬因應的配套措施，如市場開發、經營規模調整等，以導引業者朝向永續經營。事實上，主業與副業民宿依據服務項目與性質之區別，在賦稅、衛生、消防、建築等方面，均應受到不同的限制而承擔不同的法定義務。因此，主業民宿問題之解決，必須由相關部門共同協議，研修各種相關法規，方能獲得實質解決。

三、目前民宿經營頗多「未合法」與「違規」情事，不僅影響旅客權益、破壞觀光形象，且衝擊旅館業者。然而，地方政府未能積極輔導與有效執法，潛伏諸多問題與缺失。

蘇成田(2007: 114-115)之研究認為，臺灣目前未合法民宿之成因，主要是建地所有權、土地使用規定、違章建築、經營規模等問題。南投縣政府觀光處受訪時指出，民宿不合法之主要原因，應是經營規模超過法定標準。花蓮縣政府則認為民宿主要違法原因來自違建與房間數。

地方政府的執法問題，則是造成許多未合法民宿存在，甚至隱藏於檯面下持續經營的主要原因，南投縣政府受訪時指出，地方政府在民宿管理的執行上會面臨到資源不足以及地方壓力之窘境，特別是在查報非法民宿的作業上。呼應這些論點，蘇成田(2007: 115)進一步指出，地方政府在執行民宿管理時，經常面臨人力不足、經費欠缺、業者規避或不配合，以及地方人士關說壓力等問題，致使民宿管理無法有效執行。

四、各縣市民宿產業發展不一，主要集中在花蓮、南投、宜蘭、台東、

苗栗及澎湖六縣（約占全國八成），中央法令規範缺乏彈性，地方政策執行則寬嚴不一。

根據觀光局之統計資料（參見表 2-1），花蓮、南投、宜蘭、台東、苗栗及澎湖六縣之民宿總量，約占全國民宿八成之比例（79%）。而從研究訪談中亦得知，關於中央法令之問題，可以土地利用（准設民宿地區）之劃定說明之。目前各縣市土地使用之劃定，是由地方政府提出申請，再由中央政府審核後通知地方政府核准與否，此種運作模式並未賦予地方政府實質參決權，且不符地方自治之精神，此將造成地方積極推動民宿發展之困難。另外，地方政府執法標準不一之情況，也可由各縣市核准特色民宿之情形窺知一二，南投縣的 60 間與台北縣的 1 間特色民宿數量差距，即形成極大對比，此亦顯現出，縣市政府對民宿管理的執行，存在著標準不一之情形。

五、民宿管理辦法發佈施行將近八年，業已無法因應實際政策需求。交通部觀光局研議修正草案，學者專家、民宿業者與旅館業者有各種不同意見，亟待積極整合。

臺灣民宿的實際發展趨勢，已與法規規範有脫節之現象，由臺灣民宿之平均房間數遠高於法定限制（10：5 間）、主業經營民宿的興盛等現象皆可證實之。民宿管理辦法此一核心規範實施將近八年，早已累積相當多之重大爭議與管理問題，何以至今尚未進行修訂，客觀原因應在於民宿管理改革所涉及之多元行為者之意見調和、跨部門跨機構之法規配套修訂，以及多個政府機關之權限調整等複雜工程，實屬不易。然而，有鑑於觀光民宿數量快速增加，且政府大力推動觀光之趨勢，相關部門仍須儘速規劃出民宿管理的改革藍圖，同時有效整合各重要行為者之意見，才能讓民宿成為推動觀光的助力，而非治理上的不定時炸彈。

六、政府職能與角色調整的應然目標有三：

（一）導引民宿產業配合觀光政策發展：政府應強化其與民宿業者間的溝通互動，舉辦宣導活動或藉助民宿協會扮演溝通橋樑，以增進民宿業者對民宿管理法規與政府觀光政策內涵之瞭解，使民宿產業

發展能配合政府觀光政策。

(二) 解除不必要之管制並制訂彈性合理規範：施行許久的民宿管理辦法，以及所涉及之其他相關法令，應依據民宿現況與觀光發展之需要，進行合理與適度的鬆綁，讓更多民宿業者得以合法化而納入政府管理體系。

(三) 積極調查市場供需，且適當輔導民宿業者：中央政府應有效掌握觀光客數量、以及休閒模式之偏好等資訊，並將相關資訊予以公佈，使民宿業者能對市場脈動與前景有所瞭解，避免一窩蜂效應而產生供給過剩的問題。

七、建構優質治理網絡的主要理念有三：

(一) 立法從寬、執法從嚴：觀光民宿的良善治理，必須在法規合理化之前提下落實法治。政府部門一方面應對過度管制之規範進行合理的鬆綁，另一方面也必須有效且嚴格地落實相關規範，以避免違法投機行為的一再出現。

(二) 限期改善、積極導正：民宿業所提供之住宿與餐飲服務，直接影響消費者之生命財產安全，且連帶涉及我國觀光品質之形象，有鑑於此，對於民宿之未合法與違規情事，相關單位應透過各種方式促請其儘速改善。

(三) 中央政府修法與補助、地方政府執行與獎懲、民間團體協力與輔導：優質治理講求行為者之間的資源互補，有鑑於此，則各級政府機關與民間組織，應在觀光民宿管理各自扮演適當角色。中央政府儘速修正相關法令規範，同時對適度補助業務負荷過重之地方政府；地方政府必須落實法治規範，透過各種獎懲手段促進民宿的良性競爭與品質提升；政府與民間應建立策略性夥伴關係，利用民間豐沛的資源與專業能力，協助政府處理相關輔導工作。

綜合上述民宿管理之各項問題背景可知，對於觀光民宿管理，我國政府之職能與角色存在著「立法與執行未能有效統合」、「政府與民間立場分歧」、「法令規範不夠彈性化」、「多重法令規範亟待配

第二章 臺灣民宿產業發展趨勢與政府職能角色之問題探討

套修訂」、「夥伴關係未能建立」等問題，此皆為公共治理所欲矯治之弊病。運用公共治理之相關學理內涵為導引，應能有助釐清觀光民宿管理之問題癥結，同時提供有效的解決方案。因此，為解決各項存在已久之重大爭議，使民宿產業成為觀光發展的助力，政府部門必須因應時勢之變遷，重新調整固有之角色與職能，並與民間攜手合作，共同促進臺灣觀光民宿產業的繁榮發展。

觀光民宿管理之政府職能與角色分析

第三章 當前民宿管理之法制規範與治理缺失

本章首先將分析民宿管理辦法此核心規範之內容與相關爭議，再進一步延伸到與民宿管理之其他相關法規，以宏觀與系統性之視野進行法制回顧。接著探討縣市政府的執行存有哪些一般性與特殊性之問題。最後，綜合前述之法制與執行問題，將當前民宿管理之治理缺失作一總體性之探討。

第一節 民宿管理辦法

民宿管理辦法是交通部觀光局根據發展觀光條例第 25 條之授權所訂定，並於 2001 年 12 月 12 日頒佈實施，實施至今約八年未曾修訂。然而，因長年未配合民宿產業之實際發展，該法部分條文的內容已有研修調整之必要與迫切性。民宿管理最核心之規範，乃交通部觀光局所訂定之民宿管理辦法，該法所衍生出最具爭議性之議題主要有二：

一、民宿定位問題

民宿管理辦法第三條雖明定民宿為「家庭副業」，然而，根據本研究之問卷調查結果，縣市政府受訪者（35.3%）與民間組織受訪者（50%），兩者皆有較多之比例認為，當地民宿以「副業型態」經營之比例者多屬少數（21%~40%）。由此可知，國內已有為數不少之民宿採取主業經營之模式。此類民宿業者是投注大量資本，將民宿當成事業在經營的，它的客房顯然不會只是「自用住宅的空閒房間」，而是經過特別設計與精緻的布置而成的；另一方面，這些主業民宿經常都投注了高額資本，若以五間以下客房來經營，顯然不符合規模經濟（蘇成田，2007），自然產生加蓋擴充或建造獨棟樓房之情況。多數民宿之主業化，也間接證實了政府低估民宿數量之可能性，也揭露了民宿法規定位與實際發展之間的落差。

關於民宿定位問題應如何解決，目前主要有兩種主張。第一種見

解偏向於維持「家庭副業」之原有規範，主張應透過其他政策與法規之研修，以解決當前民宿定位所衍生出的相關管理問題，前觀光局長蘇成田（2007：117-118）之主張屬之；另一種主張則認為應將民宿管理辦法之「家庭副業」定位予以放寬（張清來，2009），使主業民宿得以合法化，如此亦可使得民宿經營者享有一般「事業」所應有的基本權益，如職訓、借貸、補助、保險等。

二、民宿分類與規模限制問題

依據民宿管理辦法第六條之規定，我國民宿可區分為「一般民宿」與「特色民宿」。一般民宿只能設置 5 間客房，而特色民宿可允許經營 15 間客房，且此兩種民宿之客房坪數總面積也有相關限制。目前各縣市政府對於特色民宿之設立標準，並非根據申設民宿之經營規模，而是以民宿是否符合地方政府對於「特色」之界定，來決定其是否能成為特色民宿。特色民宿只被縣市政府認定成民宿制度的「少數、例外」類型，並不具有解決客房超量民宿之合法化問題的作用，反而形成其合法化的阻礙。

推測民宿管理辦法之原意，應是預期多數的民宿應以家庭副業模式小規模經營，只有少數經地方政府認定為「特色民宿」者，方能以較大之規模進行經營。然而，民宿的實務發展趨勢卻與此立場背道而馳，有一定比例的民宿業者是以「主業」的形式經營民宿（蘇成田，2007：114-120）；而不論合法或非法民宿，經營規模遠超出法定限制之情況可以說相當普遍（台北戶外生活圖書公司，2003）。然而，這些主業經營或規模過大之民宿，極少能經地方政府認定為「特色民宿」（全台僅 84 間），因此只能消極地一面規避公權力、一面違法（或違規）經營。政府機關查核時，部分業者為規避處罰，刻意謊報自用客房與營業用客房之數量，或於查核通過後再加蓋者亦有之，此現象不僅說明法律規範與實務脫節，也透露了政府與民間之認知存在著相當大的落差。

依據本研究的問卷調查結果，縣市政府受訪者有將近半數（47.1%）認為，民宿因為建築物問題未能合法之情況相當普遍（80~100

%)；各民宿協會受訪者之中，有較多比例(40%)認為建築物問題是未合法民宿主要成因，且此種情況約佔(61%~80%)。若將此一調查結果對照南投縣政府受訪時之主張「大部分不合法民宿原因都是加蓋」，以及第二次焦點座談會之意見「民宿部分違法問題仍以違章建築與房間數為主要問題」，則此一統計分析再次強化了此一主張之可信度。

另外，本研究的問卷調查結果也顯示，縣市政府受訪者中有較多的比例(62.5%)傾向廢除特色民宿制度，而民間組織受訪者則有較多的比例(40%)認為應保留特色民宿制度。調查結果顯示，對於特色民宿制度的走向，縣市政府與民間組織持有不同立場，而相較於縣市政府對特色民宿制度所呈現出的消極性，民間團體對於特色民宿仍有期待之立場，則再度反映了當前民宿分類不健全所產生的治理問題，亦即缺乏大規模主業民宿之對應規範。

再者，關於民宿房間數之概況，縣市政府與民間組織之認知又呈現出相當大的差距。對於客房數五間以下之民宿所佔比例，縣市政府受訪者有37.5%認為相當普遍(80~100%)，民間組織受訪者則各有30%認為此規模之民宿為少數(21~40%)與相對少數(1~20%)。另外，就民宿的平均客房數而論，縣市政府受訪者約有六成(62.5%)認為平均客房數應在「5間以下」的合法範圍之內；民間組織的受訪者則有大約六成(60%)認為平均客房數應在「6~10間」，兩者形成極大對比。此一結果說明，政府對民宿之瞭解與民間實際民宿發展，極可能有相當差距。

最後，縣市政府雖然認為多數民宿客房數都在合法範圍內，卻對放寬民宿客房數限制呈現高度共識。本研究問卷所訪問的縣市政府，有64.7%認為未來可提高客房數門檻至「8間」；另一方面，民間組織受訪者，則有40%認為應放寬至「12間」。此顯示縣市政府與民間組織，雖然對客房數門檻的放寬有程度差距，卻都肯定客房數門檻應當放寬之改革方向。

觀光民宿管理之政府職能與角色分析

綜合以上關於民宿定位、民宿分類與經營規模限制之探討可知，目前臺灣可能存在著為數不少之民宿，因未能符合民宿管理辦法中有關民宿定位、分類標準和經營規模限制之規範，而以違法（未取得地方政府核發民宿登記證）或違規（客房數超出法定之限制）的形式持續經營。另一方面，政府管理「重查報、輕輔導」的處理方式，不僅造成地方政府主管機構之業務負擔，也無法拉近民眾與政府之間的認知落差，最終造就了觀光民宿管理的一大漏洞，且將危害國家推動觀光發展、民宿產業之永續經營、以及消費者生命財產之權益保障。下表 3-1 將臺灣民宿之法制分類與實際民宿概況做一對照，以呈現目前民宿分類之規範與經營規模之限制所衍生之問題。

表 3-1 民宿管理辦法之民宿分類與實際發展之對照

	5 間以下客房	6-15 間客房	16 間以上客房
民宿管理辦法之民宿類型（政府界定）	「一般民宿」	1.僅地方政府認定之「特色民宿」合法（全台僅 84 間） 2.未經認定為特色民宿即屬非法或違規	非法或違規民宿
實際民宿概況（民間認知）	少數民宿屬之	多數民宿屬之	

註 本表將不同客房數級距所呈現的「法定民宿分類」與「實際民宿數量」進行對照，有關民宿管理辦法中的客房面積限制相關規定，在此不予討論。另外，本表之「實際民宿數量」，是假定「全台民宿客房數平均 10 間」所做之推估。

註 資料來源：本研究繪製。

第二節 民宿管理其他相關規範

觀光民宿管理所涉及之政府業務，除了觀光以外，還包括建築、消防、衛生、財稅等。因此，欲全盤性地瞭解政府的民宿管理，絕不能僅著眼於交通部觀光局及其所制訂之發展觀光條例與民宿管理辦法，諸如土地使用許可、建築管理、賦稅課徵以及休閒農業發展等面

向，都會牽扯到許多不同的政府機關業務職掌與法令規範。首先，從政府職能之角度以觀之，觀光民宿管理的立法與執行，涉及中央與地方政府的權限劃分運作，而牽涉地方制度法之相關內容；另外，關於民宿設立地點之相關認定標準，將直接連結到內政部營建署所制訂之都市計畫法；再者，經營民宿被視為是農村發展與轉型的一種新策略，因而涉及農委會所制訂之農業發展條例、休閒農業輔導管理辦法等；最後，民宿的經營細節，包括消防安檢與課稅標準等，則涉及內政部所訂定之消防法、各類場所消防安全設備設置標準，以及財政部所訂定之相關稅法，包含房屋稅、地價稅及營業稅等。

綜合上述，由治理的角度以觀之，欲使臺灣民宿管理朝向良善治理之理想，就不能自陷於傳統的「功能劃分式」職能分工思維，誤將民宿管理化約成純觀光事務，如此勢將忽略民宿管理此一公共議題之複雜性，以及構成民宿管理辦法之其他眾多且複雜的法律規範。為對觀光民宿管理之所涉法規做一總體性的檢視與回顧，本研究彙集相關的法律規範，並將其分類統整於下圖 3-1：

觀光民宿管理之政府職能與角色分析

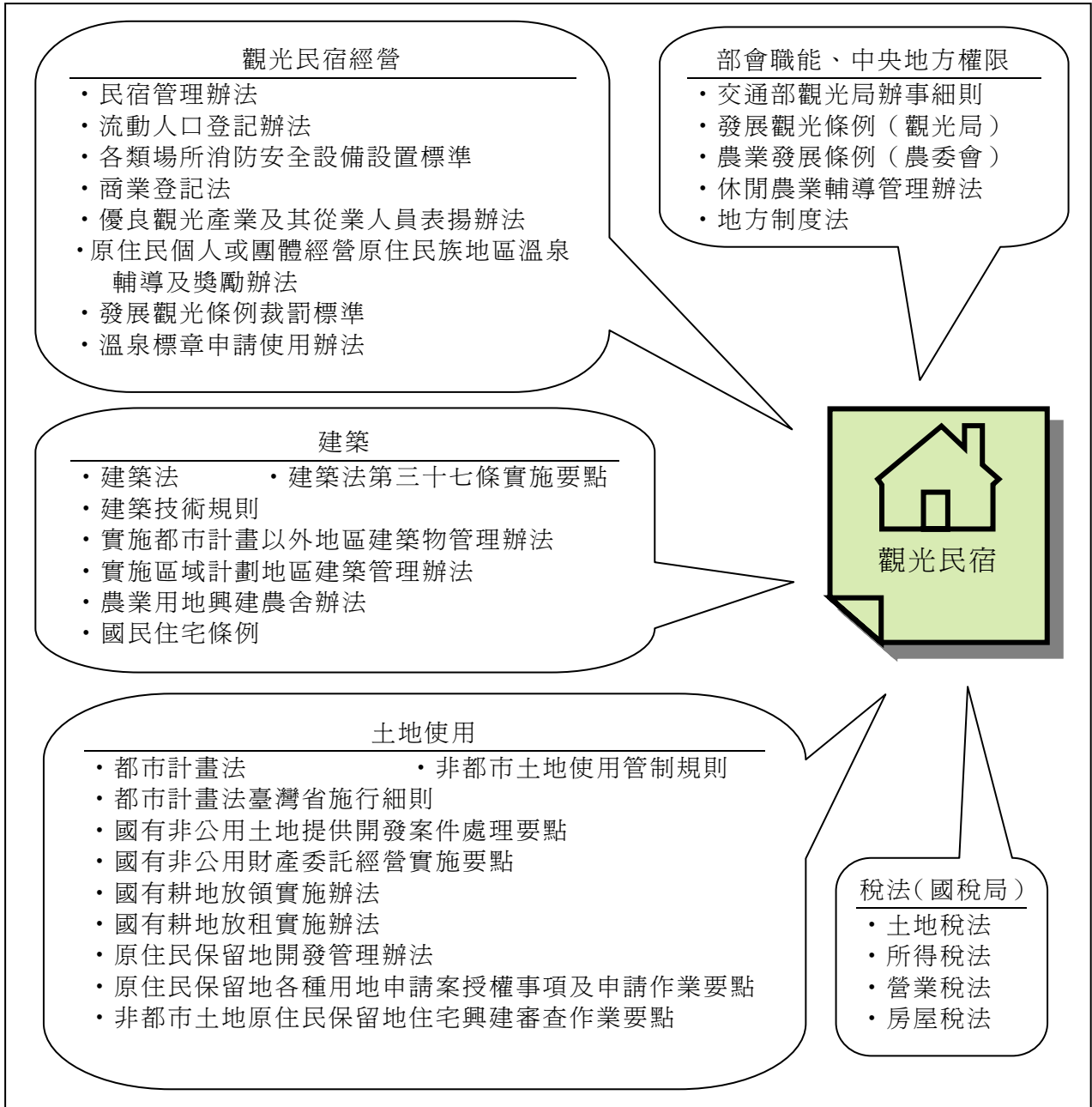


圖 3-1 觀光民宿及相關事務法規整理

註 資料來源：本研究參考交通部觀光局網站與全國法規資料庫網站資料製成

第三節 縣市執法的概況分析

臺灣民宿管理之規範是由中央政府制訂，再由地方（縣市）政府負責執行。此種職能分配經常導致以下幾種問題產生：

一、執法標準各地不一

各縣市對於觀光民宿之申請審查與經營訪查標準不同，相關執行事項缺乏明確標準與評鑑原則。花蓮縣政府受訪時表示「... 民宿管理辦法的明確性，有些部分太過籠統，如：安寧的定義、如何取締」，南投縣政府也指出「... 詢問中央政府有關執行與處罰的標準時，中央的回覆往往過於籠統（附錄第 88 頁第 8 行）」、「... 南投縣與台北縣的特色民宿數量是 60：1，顯示南投縣的認定標準實在太寬鬆（附錄第 89 頁第 3 行）」，凡此皆顯示出，地方政府在民宿管理辦法的執行上，需要中央政府對一些抽象概念或裁量標準提供較明確的原則，以利各地執行尺度能更為統一。

二、地方政府角色衝突

花蓮縣、南投縣及彰化縣等地受訪時表示，中央對於地方政府執行民宿管理，有著「重查報、輕輔導」之傾向。當面臨必須「扮黑臉」對地方民宿業者違規或違法情事予以開罰時，地方政府容易受到民眾強烈反彈或民意代表的關切施壓，最後甚至完全停止開罰。南投縣政府受訪時指出「... 民宿的開罰經常引來地方民意代表或相關人士的關切（附錄第 87 頁第 12 行）」。民主體制下，地方政府本應照料轄區人民、以選民之意見為重，將民宿裁罰之職責完全歸於地方，可能不易兼顧「民意取向」與裁罰所需之「超然無私」角色。

三、主管機關業務超載

從證照申請到實地勘查、定時訪查、違法開罰、法規宣導，以及其他輔導業務，民宿管理所有相關的業務都是由地方政府觀光主管機關負責承辦。南投縣政府受訪時指出「... 南投縣地處偏遠，民宿旅館分佈又很分散，許多地方來回一趟就要花一天時間，七、八百個地方卻只有兩個稽查員（附錄第 88 頁第 12 行）」，花蓮縣政府也表示「... 700

多家民宿的稽查...以目前縣府的人力分配不均，實會影響績效（附錄第 92 頁第 14 行）」，連江縣政府亦表示「...中央政府對於民宿管理沒有任何經費補助（附錄第 97 頁第 22 行）」。在民宿快速發展且中央政府對並無額外補助的情況下，地方主管機關之人力資源相形不足，而民宿查報還需要聯合許多單位才能執行，致使民宿管理執行效率不彰之情況普遍存在。

四、資源分配標準不當

各縣市民宿管理之業務量，與當地民宿數量及分佈情況相關，而與人口多寡較無關聯。南投縣政府受訪時指出「...中央資源分配都是看人口數，因此我們分配到的員額相當稀少（附錄第 88 頁第 16 行）」。民宿之特質在於提供鄉村體驗，因此設置地區多在偏遠或鄉村等人口較少地區，故中央政府在資源分配上，應以較能反應地方民宿管理實際業務負擔之指標（如旅宿業規模）為標準較為合理，如此可避免產生資源分配無法反應實際業務負荷之情況。

除了以上各項一般性的執法問題，本研究在訪談各縣市之過程中，亦發現一些較為特別的執行困難，茲概述如下：

位於國土東岸且開發程度較低的花蓮縣，相當注重民宿產業開發對於環境之衝擊。依據 2009 年 4 月環保署所舉辦的「東區環保團體座談會」，環保團體與地方人士分別指出了民宿開發所可能涉及的主要問題，包含農地地貌之破壞、污染物的製造排放，以及對當地民眾生活之干擾⁴。縣府希望透過自治條例之訂定適度管控民宿數量，然因抵觸民宿管理辦法並引發爭議，因而未能實現。

全國民宿第二大縣南投，因過去主管機關執法怠惰，事前管控不嚴、事後又開罰不力，造成其非法民宿數量居高不下。南投縣民宿管理之執行何以如此困難，主要是因為當地面積廣大、高山峻嶺多，民宿之分佈又較分散，不若東部集中，因此，查報一間民宿所需時間與

⁴ 參照行政院環境保護署網站，網址：http://share1.epa.gov.tw/l_forum/東區環保團體座談會 會議紀錄.pdf（2009/12/1 造訪）。

資源，均遠高於其他縣市，其主管機關業務負擔之沈重更不在話下。

彰化縣政府在執行民宿管理方面，則面臨地方與中央之間對土地使用之認定不同問題，此對該地政府發展觀光之自主權有所影響。另外，縣府亦指出「日租型套房」之模式，可能成為政府過度限制民宿業者時，成為民宿業者規避開罰的制度漏洞。

連江縣政府在民宿管理方面，則面臨軍事建築外包經營民宿之認可問題，及集合式住宅經營民宿之合法問題。

第四節 網絡治理的運作缺失

綜合目前民宿管理辦法與其他相關法制之問題，並考量各受訪縣市的執行概況，可知民宿之發展與管理深受當地人文與自然環境之差異所影響，而會出現不同的發展特性與管理問題。因此，政府未來修訂民宿管理相關規範時，亦應考量民宿的實際發展概況，以及各縣市之特殊問題，使部分細節規範，能夠在解除管制與彈性規範的原則下進行合理與適當的調整。另外，民宿管理之相關規範，必須正視私部門的發展趨勢同時考量其經營需要。最後，有鑑於政府業務不斷擴張而資源又相對有限之趨勢下，政府相關決策必須納入非營利部門的主張，且應藉助民間之專業與資源，協助處理相關業務，實現公私協力之理想。

一、公部門

（一）民宿管理辦法中，中央與地方政府間存在著分權合理性、執法明確性與可課責性問題。

（二）民宿管理涉及許多不同政府機關訂定之法規，議題複雜性高，改革需跨部門共同協議。

（三）多重相關法規間未能協調一致。

（四）現行法規對民宿之定位、分類與規模限制，似有調整之必要。

觀光民宿管理之政府職能與角色分析

- (五) 財政資源：預算編列難以支應稽查業務負擔。
- (六) 民宿管理缺乏專責單位，且重查報、輕輔導。
- (七) 無法有效掌握全國民宿數量與經營現況。

二、私部門

- (一) 民宿產業蓬勃發展，但現有的法規（民宿管理辦法與旅館業管理規則）無法合理規範與有效輔導。
- (二) 副業定位影響業者之就業、職訓、借貸與保險等權益。
- (三) 實際客房數與法規規範落差甚大（10 間：5 間）。
- (四) 民宿的快速發展，可能衍生破壞地方環境之風貌、廢棄物排放，以及影響居民生活品質之問題。

三、非營利部門

- (一) 協會與學會組織在民宿輔導之角色可再強化。
- (二) 民宿經營與社區營造特色如何更有效結合。

第四章 國外民宿管理經驗之探討

世界最早的民宿，約可追溯至 18 世紀法國貴族式的農村休閒渡假，當時僅皇室親戚、貴族才有能力在風景名勝區租一棟別墅作為渡假聖地；後來社會結構與經濟改變，觀光旅遊平民化，因而興起綠色旅遊（Green Tour）的休閒風潮，一般民眾開始走向田園鄉野、體驗農村休閒生活。而因為這些旅遊區的飯店與旅館所提供的住宿空間不足，為了讓遊客有地方住，於是當地農舍出租空餘房間供旅客住宿。針對國外觀光民宿的相關發展經驗，本研究簡單說明與歸納如下：

第一節 國外民宿發展與管理經驗概述

一、歐洲的觀光民宿

歐洲的民宿農莊主要分為兩種型態，一是住宿在農家中與農家成員共同生活，或是住在由農舍改建成的房舍，此種民宿型態在中歐（歐陸）國家（Frater, 1983）居多，如英國、奧地利、德國、法國以及其他歐洲國家亦非常普遍，且普遍住宿是僅提供遊客最簡單的 B&B 服務，以英國為例，這種僅提供 B&B 住宿服務的觀光農場即高達 60% 左右；另一種則是住在緊鄰農家的出租小平房，或是農場提供露營住宿，炊事自理，此種型態常見於北歐國家（Dernoi, 1983）。

歐洲國家農莊民宿的房間大多利用農家空出的房間或農舍稍加改建整理後開放經營，因此，大部分農場能夠提供出來作為民宿的房間不多，每一農場所能提供的住宿單位介於 2-6 間房間，約可提供 4-15 個床位；在奧地利、德國、愛爾蘭與英國等國觀光農場之民宿床位，最常見的是每一農場提供 6-8 個床位；各國政府為防止部份農場走上專業旅館化經營，亦訂定每一農場之民宿床位上限：如法國民宿床位上限為 5 個床位，愛爾蘭為 6 個床位，奧地利為 10 個床位，德國為 15 個床位（Dernoi, 1983），農場提供之民宿床位若低於政府規定的上限，將享有免稅優惠，超高上限則比照旅館業相關法令管理與制約。

二、紐澳的觀光民宿

紐西蘭、澳洲是為讓旅客體驗牧場文化，發展出獨特的牧場住宿、及「農場住宿」(Farm Stay)，其農場民宿的方式如下：

(一) 農場附設的 B&B

紐西蘭觀光旅遊業發達，觀光旅遊業收入已為主要的外匯收入。有許多大型牧場大都有專業級觀光牧場，有大規模房舍，並開放住宿。但是，另一種為一般家庭式牧場，子女長大後在外居住，牧場主人利用空出來房間、多餘倉庫稍加整理而開放經營，兼營 B&B，價格便宜，為一邊經營牧場，一邊兼營副業，讓遊客有機會親身體驗牧場生活。兩種牧場各有千秋，觀光牧場會安排參觀活動，房間也具旅館專業水準；家庭牧場則屬於 Farm Stay，比較類似 Home Stay，跟牧場主人住在一起，晚餐吃女主人親自下廚的料理，有主人的用心，感覺像是到牧場人家作客。根據 1988 年估計，目前紐西蘭有附設 B&B 的農場超過 1,000 家，約佔全國農場總數的 3%，近年來紐西蘭的 B&B 頗具國際知名度。而「民宿型」的度假農莊型態在鄰國澳洲，甚至其他歐洲國家亦非常普遍 (Frater, 1982)。

(二) 度假莊園

除上述的農場住宿外，紐西蘭觀光局這幾年大力推動頂級莊園 (Lodge)。屬於大英國協的紐西蘭，南島、北島擁有多家莊園，”Lodge”一詞原指歐陸地區專供出外打獵或釣魚人士住宿過夜的休憩小木屋，含有「住宿」之意。目前紐西蘭境內，到處可見莊園 (Lodge) 的招牌；在紐西蘭談到”Lodge”，就意味一種風格講究、別樹一幟的頂級民宿，多位於林間湖邊，座擁大自然美景。Lodge 大多是私人將自家住宅的一部份開放成民宿，主人親自接待，有時甚至兼任廚師，親自款待訪客，一般的 Lodge 客房不過 10 幾間，最多 20 間左右 (類似臺灣高級獨棟的別墅型度假民宿)，但遍佈紐西蘭全國各地。為了讓訪客有家的感覺，莊園主人會把訪客當作「自家客人」看待，和他們同桌共餐，甚至初次來訪的訪客，會詢問好訪客飲食偏好，陪伴出外遊樂。所以主人不等於「旅館服務生」，而是負責接待賓客、盡地主之誼的主人。

（三）澳洲民宿

澳洲農莊民宿發展主要是以畜牧業為骨幹的觀光牧場（farm tourism）所附設的民宿。因觀光農場均以農場特色及牲畜飼養過程為主題訴求，呈現鮮明的農場生活、生態及牧場風光；且農業觀光組織非常健全，間接促成觀光牧場結合 B&B 的蓬勃發展（湯建廣，1989）。農莊住宿主要可分為兩種：一是當晚住宿於農莊，與農莊家庭成員共同生活，即所謂「民宿」；另一種則是和農家分開居住，炊事自理。

三、日本的觀光民宿

日本的民宿係源起於前一世紀 60 年代，當時由於經濟高度成長，東京、大阪等都市及工商業吸引大量農村青壯人口，使得農村人口外流嚴重，並快速產生高齡化現象。日本民宿的發展，首先是從滑雪場附近的農家開始，主要服務項目是提供遠道而來的遊客能夠體會傳統的住宿方式，並提供鄉土且較便宜的料理。在這種狀況之下，農村高齡者即肩負家庭經濟重任，他們一方面從事農業生產；另一方面，則以傳統方式兼營農村民俗文化事業，而間接的保存了農村的環境、景觀、產業和文化的風貌和特色，這種結合自然景觀與農村文化的農村旅遊方式，逐漸蔚為風氣，成為都市人休閒渡假的另類選擇。為了便利前來農村旅遊的都市居民住宿需求，擁有房子的農家，將多出的空餘房間提供出來租給都市旅客住宿，這種住宿方式有別於一般的觀光飯店。這種早期民宿發展形式在 90 年代以前非常盛行，不過，爾後隨著日本國民所得的提高，以及歐風民宿的流行，傳統民宿已逐漸式微（顏建賢，2009：1）。

結合有機與體驗農學發展之「社區營造」是當前與未來日本民宿的重要歸屬。曾宇良、曾慈慧（2007：274-275）研究日本九州綠色觀光⁵之發展指出：未來地方發展與旅遊型態，是以健康自然為背景，地方藝術文化為主題的觀光型態為特點，且範圍不侷限於一個固定園

⁵ 過去的觀光型態，主要的目的是遊覽參觀地方名勝、風景等，大部分是與觀光業者有關的活動。綠色觀光與過去觀光型態有差異很大，其目的是為了「去知名度不高的農山漁村資源與交流」，且綠色觀光的發展是與地方結為一體的（田中，2003）

區，不需投資大量的資金，並結合當地社區意識而發展出一個新的永續發展的旅遊特色。嚴長壽先生曾經在訪問中談到：第一代的觀光客走馬看花，觀光不能漏看名山大鎮；第二代的觀光客要的是主題式的、深耕的旅遊；第三代則是無為而治的，不是為了看東西而去旅行，而會在同一個地方待一整個禮拜。臺灣的優勢不在於吸引第一代的觀光客，而在於第二、三代的觀光客，綠色觀光的耕耘便為如此。由日本九州的兩個成功案例來看，對於產業文化及農業資源豐富的臺灣，可作為一個參考的對象（楊玟欣，2006：84-88）。

依據林秋雄（2001）之研究，2000年日本共有5,054家民宿，可提供46,497個房間，同時接待192,557人。每家民宿平均有9.2個房間，可接待38人。日本的民宿依據建築形式，大概可區分為和式民宿（Minshuku）與歐風民宿（pension）兩種。

（一）和式民宿（Minshuku）

和式民宿就是日式家庭旅館，大都是一般家庭將多出來、沒有使用的房間加以整理、裝潢後，提供給遊客做為短期住宿之用；因此，住宿費均比旅館便宜。日本政府對民宿的管制規範相當嚴格，除要遵行當地的旅館業法中有關衛生、安全、消防、稅捐相關法令外，民宿的名稱標示要清楚，英文名務必要讓外國人看得懂，客房和客房要有隔間，每一間客房要附鎖，空調設備、衛浴設備、冷熱水供應一應俱全。由於民宿有提供餐飲服務的關係，民宿主人必須具備廚師證照。日本和式民宿提供的餐宿，有別於一般歐美國家的B&B，日式民宿大都提供所謂的「一泊二食」，指「一夜住宿」加上「晚餐和隔天早餐」，但餐宿費亦可分開計價，且標示清楚。

（二）歐風民宿（pension）

日本民宿除了和式民宿外，還有一種名為Pension的歐式民宿。Pension原意是「提供膳宿的公寓」，源自歐洲，對日本人而言，是一種展現歐式風格的民宿，故將其翻譯為「歐風民宿」（Western-style Minshuku）。這類民宿的建築風格與房間室內裝潢相當歐式風格，較趨向頂級飯店的內部裝潢與西式床舖。除提供基本的B&B、收費合理

外，還融入東方文化，「一泊二食」的方式加以包裝。Pension 的價格因季節、地域不同而異，每晚的價格大約在日幣 6,000-12,000 元之間。

四、中國農家樂的發展

隨著中國大陸旅遊產業蓬勃發展，雖未使用「民宿」一詞，但「農家樂」一詞已具備民宿雛形。1998 年，大陸國家旅遊局推出「華夏城鄉遊」，提出「吃農家飯、住農家院、做農家活、看農家景、享農家樂」的口號，大力推動以農家樂核心的觀光農業與鄉村旅遊項目。農家樂，一般接待農戶稱之為民俗旅遊戶，主要是利用農村特色、地域文化、風俗習慣、民俗活動或民族特色的村莊、或農場，開設農家旅社，稱之為「農家樂」，集合整個村落而成為頗具特色的民俗村（民宿村）。其結合觀光休閒農業、鄉村民俗旅遊與農家樂的鄉村旅遊，為目前大陸農民脫貧致富的重要途徑之一。

第二節 比較分析與啓示

一、旅宿業分類之對照

本研究綜合全球觀光休閒發展較著名的國家，將其旅館與民宿之類型進行比較分析，發現多數國家的旅宿產業皆有連貫且完整的分類界定：由財團與企業所經營的規模較大、專業程度較高者，屬企業旅館類型，並可進一步分為大型、中小型、經濟型旅館（或酒店）；另外，以家庭旅館方式經營之住宿產業，則有以主業經營方式為之的 pension、鄉村旅館、莊園民宿、鄉村酒店等；亦有以副業方式經營之的民宿，如英國的 B&B、德國的 Gästezimmer（簡易民宿）、Bauernbett（農家民宿）、中國大陸的農家樂、民俗旅遊戶等（參見表 4-1）。

表 4-1、各國旅宿業分類比較一覽表

企業旅館 家庭旅館 民宿				
經營 型態 國家	財團	中小企業	個體業者：主業	個體業者：副業
日本	大型旅館	中小型旅館	歐風民宿 (pension)	和式民宿
英國	大型旅館	中小型旅館	Lodge (莊園民宿)	B&B
紐西蘭	大型旅館	中小型旅館	Lodge (莊園民宿)	B&B
法國	大型旅館	中小型旅館	Auberge (鄉村旅館)	Chamber(B&B)
德國	大型旅館	中小型旅館	Gasthof (pension) Landhäuser (鄉村旅館)	Gästezimmer (簡易民宿) Bauernbett (農家民宿)
中國	大型酒店	中小型酒店 經濟型酒店	農家樂 民俗旅遊戶 鄉村酒店	農家樂 民俗旅遊戶
臺灣	大型旅館	中小型旅館	受限於民宿「副業」定位，主業民宿即使為數不少，卻只能非法營業	民宿 特色民宿

註 資料來源：本研究整理。

相較於上述各國分類，臺灣現行民宿管理辦法所定義之「民宿」，不論是客房數五間以下的一般民宿，抑或十五間以下之特色民宿，皆被限定為「家庭副業」；對於以主業方式經營的民宿，亦即家庭旅館式的產業，並未訂定相關規範。政府主管單位在無法可循之情況下，只能認定其經營違法、違規並予開罰，使業者縮小經營規模或直接轉型為旅館，此不僅不利於民宿的發展，且政府單位執行上無法予以有效規範，最終可能導致觀光發展潛力的限縮，以及消費者權益的損害。臺灣已存在為數不少的主業民宿，其所反映的是，政府相關規範的制訂並未考量民宿之實務發展，因此，參考其他國家的旅宿業治理模式，基於促進旅宿業規範朝向健全化發展之考量，我國政府應召集相關單

位與各界民間團體共同協商，對於主業民宿之問題訂定明確、有效且合理的配套措施。

二、主管機關制度調整之可能性--以日本為例

日本民宿共可分為「歐風民宿」與「體驗民宿」，此兩類民宿除在經營特質上有所不同，亦分屬不同主管單位，其中（ペンション，或稱 pension）」，由觀光主管機關管理，「體驗民宿」則歸農政機關管轄，其比較可參見下表 4-2：

表 4-2、日本民宿分類比較（依管轄機關之不同區分）

	ペンション(pension)	農林漁業體驗民宿
主管機構	日本政府觀光局	農林水產省
特色	小型旅館	農家附設
經營方式	家庭式主業	家庭式副業
餐飲類型	洋式	和式
建築型態	新建洋式房舍	民家利用剩餘房間提供住宿
交流活動	少	基本上與主人共同用餐及體驗
顧客	小家庭	喜歡鄉村體驗客層
經營者	年輕人為主	農漁村老夫婦
興起年代	1990	1960
法律依據	旅館業法	簡易住宿場所許可(法規較寬鬆)
賣點	自然景觀	地方特色餐飲及鄉村體驗

註 資料來源：本研究參考顏建賢（2009：3）修正製成。

我國政府對於觀光民宿之管理，在主管機關的組織結構方面，目前是採「單軌制」之型態運作，即以交通部觀光局負責主管全國民宿。然而，民宿的發展不僅與觀光發展密切相關，且對農業轉型、農村再生，甚至社區營造都具有深切影響，這些特質也在日本民宿的發展過程獲得彰顯。由此可知，民宿不必然須以「觀光」作為其基本定位，或許亦可以「農業」作為本位，期能使民宿發揮更多元性之價值。

有鑑於國內民宿之制度分類，可能有進一步調整之必要性，而本研究問卷亦證實國內具有「農舍」或「農業」屬性之民宿已相當普遍。

觀光民宿管理之政府職能與角色分析

因此，民宿的管理制度設計，或可參考日本所採用的「雙軌制」主管制度，將具有農村體驗性質之民宿獨立為一類型，並訂定相關配套措施由農委會主管。必須注意的是，制度性調整將涉及農委會不同單位之規範與主管權責之調整，其應避免與農委會相關部門之原有法令規範相抵觸，方能提升實踐此一改制構想之可行性。舉例說明之，依據休閒農業輔導管理辦法第五條之規定，休閒農場必須於申請時應說明其「農業條件及基本資料，包括農業生產種類及規模」，則受農委會管轄之民宿，皆應符合此規範，以免衍生出農業生產總量控管的新問題。

第五章 政府角色職能之調整與治理策略

我國觀光民宿之發展，在政府與民間認知分歧，且相關法規並未考量民宿業之實際發展特質與需求下，已造成中央政府推動民宿觀光發展之政策難以落實、地方政府執行困境重重、業者消極規避法規、消費者權益缺乏保障之情況，面對此一治理困境，政府理應正視民宿管理問題的嚴重性與急迫性，以宏觀的視野突破既有的法規限制與思維，有體系地處理觀光民宿管理之各種問題。考量觀光民宿管理之問題廣度、所涉及之相關單位之多重，以及行為者之多元等特性，實應應用網絡治理（network governance）之學理，在「公、私及非營利」部門之間，積極營造伙伴合作關係，以有效處理此一複雜公共議題。

本章運用網絡治理所衍生出的四種主要興革訴求，深入分析探討觀光民宿管理之政府角色與職能，以下將分項探討之：

第一節 解除管制與彈性規範

從前述理論探討可知，現代國家已不再獨占統治之資源與專業。因此，透過解除管制此一策略可免除政府承擔過多「直接服務提供」之角色。由企業或其他比政府具優勢之團體提供服務，政府也可藉此退出特定事務之操作以減輕負擔，而能集中資源進行監督與把關之工作，且有更多能力應付複雜棘手的新興公共議題。解除管制對觀光民宿管理之意義在於，政府對於觀光民宿的相關業務，包括民宿的定義、申請、檢驗、輔導與監督等事務，其相關法律規範可能存在著過度管制的情況，故應將所有現行法規進行全面性與系統性地回顧與檢驗，以便能將過度管制及不合時宜之法規進行鬆綁與調整，以釋放民間的活力，同時使得民宿管理的執行效率有所提升。

依據解除管制之學理指引，臺灣觀光民宿之相關法規可在「產業定位」、「土地使用認定」、「客房數量」三方面，將原有的規範進行適切調整。

首先，關於民宿產業定位之法規調整。主要是爲了處理目前實際存在爲數不少之主業民宿，並且讓民宿從副業轉型爲正式產業，如此之改制，有利政府以產業之相關規範強化約束業者之經營行爲，同時也能保障業者所應享有之權益，如職訓、經營權、借貸與保險等。本研究之問卷調查顯示，縣市政府受訪者（35.3%）與民間組織受訪者（50%），兩者皆有較多之比例認爲，當地民宿以「副業型態」經營之比例者多屬少數（21%~40%）。由此可知，國內已有爲數不少之民宿採取主業經營之模式。另外，本研究舉辦首次焦點座談會時，與會者即主張「民宿既是副業，不屬經濟部所列之行業，相關權限也受到限制，例如爭取政府的補助、教育金，以及申請銀行借貸等。連休閒旅遊的刺激內需補助也一樣拿不到...（附錄第 72 頁第 21 行）」。

也就是說，受限於法令「副業」之界定，民宿的相關經營權益相當受限。綜合以上研究發現，解除民宿「副業定位」之限制，不僅能使民宿發展更爲健全化，民宿業者在經營權益更爲完整之情況下，未來理應對政府之法令規範與政策措施更爲配合。

對於可設置民宿之土地使用認定問題，本研究舉辦第三次焦點座談時，與會者指出「民宿管理辦法因涉及土地、建管及消防等相關規定，如欲鬆綁相關法令，須要與相關主管機關協商（附錄第 82 頁第 13 行）」。

由此可知，土地使用規範之修訂，爲較複雜之改革工程。然而，在沒有破壞生態及造成其他公共危害之顧慮下，政府可適度放寬民宿設定地區之土地使用規範，儘可能減少未合法民宿之存在，以保障消費者權益，同時提昇我國觀光事業的服務品質。

有關客房數量之限制，本研究之問卷調查顯示，62.5%之縣市政府認爲民宿平均客房數應在「5 間以下」，但 60%民間組織卻主張民宿之平均客房數應在「6-10 間」，兩者之間有明顯落差。然而，當被問到對於民宿客房數限制之調整，縣市政府卻與民間同樣主張放寬，兩者僅有程度之差異：50%縣市政府主張微幅調整至 8 間，40%民間組織則認爲應提高至 12 間。而在問卷調查中，地方政府曾有建議「依市場機制需求管理，相關設置條件宜放寬（附錄第 115 頁第 24 行）」，而民間組織亦主張「15 間以上為旅館...以下即是民宿，由市場需求決

定存廢（附錄第 115 頁第 22 行）」。由此可知，各界對於放寬民宿客房數限制已有相當之共識。

再者，關於特色民宿之問題，研究問卷亦顯示出，地方政府傾向廢除，與民間團體較傾向保留之立場有差距，而民間團體亦有主張「鄉村旅館之發展有其必要性（附錄第 115 頁第 11 行）」之呼聲。臺灣目前實務上已有不少民宿以超過法定之規模經營，現行之特色民宿制度無法解套民宿客房數限制之問題，政府主管機關應為「六間客房」以上之民宿另尋一合理之出路。短期內，可放寬特色民宿之認定標準，為五間以上客房民宿的合法化問題解套；就長遠而論，建立類似於「家庭旅館」之制度，促進旅宿業分類制度之健全化，應為政府改革民宿管理之要務。

第二節 地方分權化

「地方化」之驅使力與背景，來自於全球化時期對各種疆界的穿透，這種趨勢進一步弱化了國家對內統治的能力。做為一種改革策略，地方化之意義在於，各地均存在著特殊的社經文化背景，而每一個地方政府均應善用其優勢（紀俊臣，2006：6）。當然，地方政府善用其優勢從事各種行動之終極目標，理應為「如何以本身特質尋求有利且適宜的全球定位」，亦即反身連結全球性思考。除了「發展地方特色」之意涵，地方化也隱含中央政府權力下放之概念，目的在於拉近政府與公民之間的距離，同時讓政府更注重地方人士的偏好和實際需求。

地方化（localization）對觀光民宿管理之意義在於，受到全球化與民主化等潮流的影響，國家的中央與地方之間差異逐漸擴大，中央政府不宜採行過多一體性的規範，且應賦予地方彈性空間，讓地方政府能依據本身之情況進行最適切的規劃。檢視中央與地方所制訂的民宿管理法規，可以瞭解當前中央與地方在民宿管理事務上的權限分配，並推導地方政府在民宿管理此一議題中所應得之權限。伴隨著權限的下放，中央政府不能持續指引財政資源的運用與人事職位的任

免，而需完全交由地方政府運作。以財政權為例，權限下放後的中央政府，只能夠對地方事務進行大方向的規定，財政資源則應透過直接委辦或一般補助款、專案補助款交由地方政府統籌使用，而非按照中央統一的作業方式來處理。

另外，目前我國地方政府雖對民宿管理負有完全的執行責任，然而，對於攸關民宿能否設立之「土地使用分區」之劃定僅有提案權，決定權仍在交通部觀光局，似有權責不相稱之情況。另外，在中央與地方關係之運作上，本研究於訪談彰化縣政府時指出「目前中央比起地方較保守...觀光地區規劃的範圍太小，而曾向中央申請核定鹿港為觀光地區，中央機關對於鹿港的提案認為範圍太大，被駁回兩次，所以鹿港附近無法申請民宿（附錄第 95 頁第 24 行）」。問卷調查中，亦有地方政府建議「偏遠地區...交由地方政府全權認定，以符合地方均衡發展與推動觀光之需求（附錄第 114 頁第 22 行）」，顯示目前「地方申請，中央核定」之土地使用權限劃分，似有調整之需要。對於此類爭議，未來應朝向中央主管機關審查權下放、只做最基本之原則審查，且讓地方政府能實際參與審查過程，而非僅是審查後予以通知；而地方政府則應考量各地區之環境特性與開發程度，提出更合適的區劃提案，以促進地方分權化之實踐。

第三節 公私協力

網絡治理是被認為能有助提升效率與正當性的治理機制。治理網絡的建立，使得重要與受影響的群體組織可以納入於決策過程，將有助克服社會對立與抗拒變遷的情況；更重要的是，各方各界的利害相關人參與政策制訂過程，可強化整個治理過程及公共政策的民主正當性。政策社群成員之間，透過彼此互賴與互補的優勢，透過公私協力建構互利與共存的關係，同時強調高度信任與承諾行動的特質，有助實現互惠與合作的目標。

公私協力對觀光民宿管理之意義在於，在解除管制與地方化的前

提之下，各種網絡中的行為者應能取得更大的彈性空間。因此，如何透過互動平台促進民間參與，並與民間建立密切之夥伴關係，將各方人士的需求、資訊與共同經營的目標進行統合，將是政府管理觀光民宿的過程中必須重視的一環，而哪些事務是由中央、哪些則由地方政府來建立互動的平台，則必須進一步釐清。互動平台的建立，除涉及資訊流通、競爭規則與評比標準等細部事務，更重要的是，該平台必須促進所有政策利害關係人士的參與和對話討論，以增進政策正當性，同時也讓政策內涵能符合實務上的情況。

目前我國政府與民間對於民宿管理存有許多認知差距，形成「一人一把號，各吹各的調」之困境。以未合法民宿查報的執行而論，本研究進行首次焦點團體座談時，與會者提到「民宿副業的定位同時限制了房間數，相當不妥，政府有政策，老百姓有對策，逃避查報的方式相當多。房間數的多寡不該由政府限制，而應由市場決定尊重市場機制（附錄第 73 頁第 25 行）」；第二次焦點團體座談會時，與會者指出「業者會於查報後從網路下架一星期，等鋒頭過後仍然會持續營業...（附錄第 78 頁第 4 行）」；南投縣政府受訪時補充「大部分不合法民宿原因都是加蓋（附錄第 99 頁第 11 行）」。這種民間規避政府查報的情況相當普遍，主要原因還是在於經營規模的問題，本研究舉行訪談或座談會時，類似觀點更是一再出現，此種情形反映了政府管理民宿的困境，也說明民宿管理制度與法規，或有考量實務發展趨勢，進行檢討與修正之必要性。

值得慶幸的是，依據本研究之問卷調查，民間組織與縣市政府對於彼此之間合作關係之強化，縣市政府受訪者有 52.9%、民間團體受訪者則有 70% 表達高度意願（81%~100%），然縣市政府之意願略低於地方團體。另一方面，對於政府推動輔導工作之滿意程度，就中央政府而言，民間團體受訪者有 40% 認為非常不滿意（1%~20%），而就地方政府而論，民間團體受訪者看法呈現兩極化，認為非常滿意（81%~100%）及非常不滿意（1%~20%）者各佔 30%。第三次焦點座談時，參與者也認為「可委託民間單位辦理相關調查研究，如此較易獲得所需要的資料（附錄第 83 頁第 25 行）」；南投縣政府受訪

時亦認為「政府可以嘗試與協會或學會結合，將法規說明的工作委辦給他們執行（附錄第 89 頁第 7 行）」。這些意見一再重申了落實公私協力之必要性，政府應妥善利用民間團體之專業性，並強化協會組織的角色作用，與上述民間組織建立更密切之夥伴關係，利用民間組織優勢行動力與彈性，將民宿評鑑、定期普查等繁瑣之工作委外進行，或利用協會組織協助進行政令宣導與民宿評鑑。如此則應有助於政府政策之落實，以及相關行政工作之執行效率。

第四節 優質治理

依據優質治理的精神，國家機關職能應朝向權力下放、公共領域的更新與透明度、行政效率、直接民主機制、政府作為風險管理者。在全球化的去疆界趨勢下，新治理的運作模式的國家機關，其政治權力勢將以各種型態進行轉移，包含向上移轉至國際組織、向下移轉至區域機關、地方政府、社區組織，以及向外移轉至非政府組織、民營化、行政法人化等。

為促進觀光民宿管理的優質治理，必須對於政府的各種不同制度及規範進行分析與探討，而就觀光民宿管理而言，影響重大者包括「組織結構」、「法規體制」以及「財政分配」此三大面向，唯有政府機關之組織定位、歸屬與位階的恰當規劃、管制規範的適度鬆綁與救濟體制的健全，以及財政資源的妥善分配及財政權限的去集中化，才能讓政府的民宿管理措施更切合實際，同時邁向長遠與優質的公共治理。

臺灣觀光民宿管理之相關業務主要還是由政府自行承擔，在民宿快速增加以及經營型態日新月異的今日，政府機關的管理容易陷入業務超載或管控效率不彰之困境。本研究舉辦首次焦點座談會時，與會者便指出「民宿之監督管理，目前主要是由政府機關進行查報，這是「他律」的管制模式。考量目前政府普遍面臨人力與財力不足問題，往後應可將監管業務部分外包，讓協會發揮更積極之功能，對各地民宿做檢驗認證，藉助民間之專業，使民宿朝向「自律」式管理（附錄

第 73 頁第 18 行)」。本研究第二次焦點團體座談會時，與會者亦提出「監督權責交由協會，給予經費、樹立權威性(附錄第 79 頁第 3 行)」。綜合上述意見，未來觀光民宿的優質治理模式，政府應負起總體政策制訂之責，並且為消費者權益把關，至於經營面之細部限制與管控，若無侵害重大公共利益者，則可輔導民間協會組織或委託專業團體建立評鑑機制，一方面可以讓民宿業者自我約束管理，另外則可減輕政府業務負荷，同時增進治理效能。除此之外，上述三大原則下之改革措施，包括法令規範的鬆綁與彈性化、擴大地方政府權限或參決權、業務委外、資訊公開以及夥伴關係之應用，均為邁向觀光民宿優質治理所不可或缺。

觀光民宿管理之政府職能與角色分析

第六章 結論與建議

本報告係以公共治理中網絡治理之研究途徑，借用相關學理主張提出改革指引與政策建議，以適當引導我國觀光民宿管理朝向善治之理想邁進。研究過程之相關發現，茲摘要整理如下：

第一節 主要研究發現

觀光民宿之管理實涉及多重政府部門之職掌規範與協力共治、私部門之經營運作、民間社會之消費權益生活品質，和生態環境之保護等各種層級與面向之複雜治理課題。若僅以單純的觀光議題視之，不僅忽略了問題內涵的多樣性，也難以制訂一套面面俱到且切中要害的解決方針。本研究進行文獻回顧時也發現到，探討我國民宿發展與政府施政之間的互動關係與相關議題之研究，仍然相當欠缺，而這種觀點與研究重心的欠缺，正是本研究所欲填補的。

綜合臺灣民宿產業發展趨勢與政府職能角色之問題可知：一、臺灣民宿產業發展迅速且朝向主業經營。現行民宿管理辦法未能有效規範並引發諸多論爭，成為地方觀光發展的隱憂。二、民宿產業是觀光產業的重要一環，其發展應受政府重視。是否應從「副業」朝向「主業」發展，須有明確政策方針，並且研修相關法令，方能導正發展趨勢。三、民宿經營之「未合法」與「違規」情事，不僅影響旅客權益、破壞觀光形象，且衝擊旅館業者。然而，地方政府未能積極輔導與有效執法，潛伏諸多問題與缺失。四、各縣市民宿產業發展不一，中央法令規範缺乏彈性，地方政策執行則寬嚴不一。五、民宿管理辦法發佈施行將近八年，業已無法因應實際政策需求。交通部觀光局研議修正草案，不同意見亟待積極整合。

關於民宿管理之法治規範與治理缺失，首先，以民宿管理辦法而論，民宿的法訂定位「家庭副業」與現實發展有相當差距，而在民宿分類與規模限制問題方面，「特色民宿」與「一般民宿」之區隔，不

僅引發規模限制之爭議，也暴露了我國旅宿業分類體制未臻健全的問題。另一方面，各縣市的執法運作，則存有執法標準各地不一、地方政府角色衝突、主管機關業務超載，以及資源分配標準不當等問題。

綜合比較各國旅宿管理模式，則多數國家的旅宿產業皆有連貫且完整的分類界定。相較之下，臺灣現行民宿管理辦法所定義之「民宿」，對於以主業方式經營的民宿，相關單位在無法可循之情況下，只能認定其經營違法、違規並予開罰，使業者縮小經營規模或直接轉型為旅館，此不僅不利於產業的發展，且政府單位執行上無法予以有效規範，最終可能導致觀光發展潛力的限縮，以及消費者權益的損害。我國的政府主管觀光民宿的組織結構是採「單軌制」之型態運作，即以交通部觀光局負責主管全國民宿。有鑑於國內民宿之制度分類，可能存有進一步調整之必要性，而本研究問卷亦證實國內具有「農舍」或「農業」屬性之民宿已相當普遍。因此，民宿的管理制度設計，或可參考日本所採用的「雙軌制」主管制度，將具有農村體驗性質之民宿獨立為一類型，並訂定相關配套措施由農委會主管。然須避免與農委會相關部門之原有法令規範相抵觸，方能提升實踐此一改制構想之可行性。

最後，為有效調整政府之角色職能，本研究提出四種主要興革主張：解除管制與彈性規範、地方分權化、公私協力與優質治理。依此指引，政府應導引民宿產業配合觀光政策發展、解除不必要之管制並制訂彈性合理規範，並積極調查市場供需，且適當輔導民宿業者。

第二節 具體政策建議

針對觀光民宿管理之政策建議，本研究依據時程長短，將下列各項建議分為立即可行（一～二年）與中長期（三～五年）政策建議。立即可行建議主要有六：

一、進行主要縣市民宿產業發展概況普查（主辦單位：交通部觀光局，協辦單位：各縣市政府）

交通部觀光局之民宿統計，僅著眼於合法與非法民宿之數量。政

府應對全國民宿數量較多的六個縣市（花蓮、南投、宜蘭、台東、苗栗、澎湖）進行更深入之普查，全盤瞭解臺灣民宿實際的設置地點、建物屬性、投入資本、經營型態、服務類型、實際客房數，據此方可訂定有效解決民宿問題之對應策略與改革方向。

二、儘速修正民宿管理辦法及相關法令規範（主辦單位：交通部觀光局，協辦單位：各縣市政府、行政院農委會、內政部營建署）

民宿管理辦法長期未考量民宿實際發展所造成的問題中，以違規和非法民宿的「非法客房」對消費者之危害最為嚴重，政府應修訂相關的法規、適度放寬民宿之經營規模限制，以減少消費者住進非法客房之機率，避免重大危機發生時，民宿業與政府形象之全盤皆輸。

三、放寬不必要之法令限制（主辦單位：交通部觀光局，協辦單位：行政院農委會、內政部營建署、財政部國稅局）

民宿管理辦法對民宿之產業定位、土地分區與客房數量，均訂有許多限制，這些限制不僅損害民宿業者的經營權益、限縮民宿產業的發展、也間接導致民宿實際發展與政策規範漸行漸遠之結果，應予適度放寬。

四、健全管理規範（主辦單位：交通部觀光局，協辦單位：內政部營建署、財政部國稅局）

為維護消費者權益、提升民宿服務品質，政府應修訂民宿管理規範使其更為健全，如制訂或強化關於民宿客房標章、集保客訴、消防安全、營業課稅之規範，同時也應公告違規民宿之名單。

五、限期輔導合法經營（主辦單位：縣市政府，協辦單位：交通部觀光局、行政院農委會）

政府對民宿之管理，應由「重查報輕輔導」之現況，朝向「查報輔導並重」之方向，透過各種輔導活動的舉辦，能使多數願意合法經營的業者有機會實際瞭解政府之規範與政策，進而朝向合法化經營，如此也能減輕觀光主管機關之查報業務負荷，增進觀光之治理效能。

六、建構資訊平台、公開市場供需（主辦單位：交通部觀光局，協辦單位：各縣市政府）

在資訊公開的趨勢下，政府應建立或利用各種資訊平台，公布與民宿相關之市場資訊，提供民宿業者或有心投入民宿經營之人士做為投資與否之參考，以達到市場自動調節總量之效果，同時抑制民間投資過熱之現象。

至於，民宿管理之中長期政策建議，則有以下三點：

一、研修「發展觀光條例」暨相關法令對民宿的分類及規範（主辦單位：交通部觀光局、行政院農委會，協辦單位：財政部國稅局、內政部營建署、縣市政府）

由於民宿管理辦法之副業定位，我國政府一直未能對主業民宿訂定相關規範。欲健全化民宿管理，政府有必要考量民宿發展之變遷，將旅宿業之分類與規範進行系統性的修正，使主業民宿能合法化，同時亦可課予其所應負擔之責任，如賦稅負擔與消防安全標準。

二、分類輔導民宿產業，調整部會職能分工（主辦單位：交通部觀光局、行政院農委會，協辦單位：財政部國稅局、內政部營建署、縣市政府）

目前我國民宿管理是由觀光主管機構統一管理，其他如農委會與原民會等單位，僅在施政與民宿有關時會進行經營民宿的宣導工作，有鑑於民宿與農村再造之關聯性，且目前有部分民宿是以農舍名目申請，或設立於休閒農業區，未來或可仿效日本採「雙軌制」管理，由不同機關管理屬性不同之民宿，例如將具有農村屬性之民宿劃歸農委會管理，或可增進治理效率。

三、全面查報嚴格處罰民宿非法違規營業（主辦單位：縣市政府，協辦單位：交通部觀光局）

民宿發展的諸多隱憂，以非法客房對消費者生命財產的威脅最為嚴重，倘若發生重大事故，甚至可能影響我國觀光事業的國際形象，嚴重影響國家利益，因此，政府除致力於民宿管理相關法規之健全化，

中央政府亦應協助地方政府切實執行民宿查報業務，對嚴重違法違規且未能如期改善之民宿予以嚴格處分。

總之，觀光民宿管理乃當前政府推動觀光政策的重要環節之一。交通部長毛治國（2009：102）主張：應以「導禁兼施」策略加強民宿管理，除依民宿管理辦法持續督導縣市政府輔導轄內業者合法經營，為充實提升民宿實質服務品質，亦將積極辦理民宿經營者訓練，儘速完成實地評核作業，通過之民宿經營者將頒發 Taiwan Host 認證標章，並於媒體或網站廣為宣傳，以鼓勵業者提升服務質量。毛部長所主張之措施，包括：輔導合法化、頒發經營標章、公開優質業者資訊等等，與本研究之政策建議皆有相符之處，顯示政府亦已朝向民宿優質治理之方向努力。最後，呼籲各級政府應對觀光民宿管理進行公、私部門與非營利組織之資源整合，並且由漸進改革走向較為整體性之規劃，使相關體制規範更加健全，期能使觀光民宿的發展，成為提振經濟之新動力，並落實其引導農村轉型再生、保障旅客權益、促進觀光發展之重要使命。

觀光民宿管理之政府職能與角色分析

參考文獻

一、中文文獻

- 毛治國（2009）。觀光政策之規劃與推動。研考雙月刊，第 33:2=270 期，頁 96-102。
- 戶外生活圖書公司（2002）。北臺灣、中臺灣民宿全集。台北市：戶外生活圖書公司。
- 戶外生活圖書公司（2003）。南臺灣、東臺灣民宿全集。台北市：戶外生活圖書公司。
- 文祖湘、蕭玥涓（2005）。宜蘭縣發展休閒漁業和漁村民宿之環境規劃管理策略的研究。宜蘭大學工程學刊，第 1 期，頁 97-110。
- 王宗珍（2007）。民宿房間價格影響因素探討—以臺灣中部地區民宿為例。亞洲大學休閒與遊憩管理學系碩士班碩士論文，台中縣。
- 王美慧、陳瑞龍、葉陳錦（2006）。民宿旅客之消費行為探討—以花蓮地區為例。戶外遊憩研究，第 19 卷第 4 期，頁 1-30。
- 王俊豪（2005）。有機農業、渡假農場與鄉村民宿的整合經營。臺灣休閒農業會訊，第 5 期，頁 15-19。
- 王嘉玲（2006）。美濃民宿經營長宿休閒之意願及訂價策略之研究。國立屏東商業技術學院行銷與流通管理系碩士論文，屏東縣。
- 石名君（2007）。臺灣民宿品質認證之研究。亞洲大學休閒與遊憩管理學系碩士班碩士論文，台中縣。
- 江大樹（2007）。「建構地方文官培訓藍海策略—網絡治理觀點」。載於行政院人事行政局地方行政研習中心（編），研習論壇精選第一輯 地方治理的藍海策略（127-163 頁）。南投市：人事行政局地方行政研習中心。
- 何立德（2002）。漁村社區總體營造--漁村民宿與社區發展之關聯。

觀光民宿管理之政府職能與角色分析

- 中國水產，第 600 期，頁 41。
- 吳松林（2006）。全球化下的城市競爭策略。研考雙月刊，第 30 卷第 5 期，頁 3-12。
- 吳碩文（2006）。民宿管理政策論證之研究。國立東華大學觀光暨遊憩管理研究所碩士論文，花蓮縣。
- 呂育青（2007）。以綠建築評估指標探討綠建築民宿開發之研究--以台東鹿野鄉自用農舍用地為例。中國文化大學觀光休閒事業管理研究所碩士論文，台北市。
- 呂育誠（2005）。地方治理意涵及其制度建立策略之研究—兼論我國縣市推動地方治理的問題與前景。公共行政學報，第 14 期，頁 1-38。
- 李一民、倪維亞（2005）。宜蘭梅花湖民宿探討。中華家政學刊，第 38 期，頁 77-90。
- 李永展（2004）。永續發展策略（初版）。台北市：詹氏書局。
- 李依亭（2008）。日本綠色民宿的發展現況與市場行銷。台南科技大學通識教育學刊，第 7 期，頁 355-378。
- 李長晏（2007）。邁向府際地方治理：理論與實踐。台北市：元照。
- 李淑梅（2006）。民宿的服務品質、顧客滿意度及忠誠度之關係研究—以澎湖地區為例。國立澎湖科技大學服務業經營管理研究所碩士論文，澎湖縣。
- 李祥萍（2007）。國內民宿管理辦法評估因素重要性分析及民宿未來發展趨勢之探討。中華大學經營管理研究所碩士論文，新竹市。
- 林秋雄（2001）。歐日兩地四國農業旅遊對照探討。農訓雜誌，第 137 期。
- 林銘鴻（2006）。民宿業者經營創新之研究-以宜蘭地區為例。佛光大學管理學研究所碩士論文，宜蘭縣。

- 林德芳（2006）。清境地區民宿業者對國土復育政策內容態度之研究。逢甲大學土地管理所碩士論文，台中市。
- 段兆麟（2006）。運用農村與農業資源發展民宿。農業世界，第 274 期，頁 78-87。
- 紀俊臣（2006）。都會區產業與都會發展之關係--以臺中都會區為例。經科學報，第 1:2 期，頁 3-34。
- 孫本初審定（2002）。治理、政治與國家（Jon Pierre & B. Guy Peters 原著），台北市：智勝文化。
- 徐能勛（2006）。民宿經營策略與成功關鍵因素探討-以苗栗縣南莊鄉為例。南台科技大學國際企業系碩士論文，台南縣。
- 徐欽賢、沈嘉偉（2005）。民宿經營現況與遊客消費特性之分析--以臺東縣為例。運動休閒管理學報，第 2 卷第 1 期，頁 145-158。
- 高翎瑱（2006）。民宿災害管理之研究-以台北縣為例。東南技術學院防災科技研究所碩士論文，台北縣。
- 張良漢、高崇倫、林香君、林契文（2006）。臺灣業者與遊客對民宿法規認同之研究。生物與休閒事業研究，第 4 卷第 1 期，頁 69-87。
- 張清來（2009 年 2 月）。「臺灣民宿產業定位與歸屬」。發表於民宿產業定位與歸屬高峰論壇，臺灣民宿協會主辦，台北縣新店市。
- 張瑞麟（2007）。民宿行銷組合、遊客關係與行為意向之研究-以永茂森林山莊為例。屏東科技大學高階經營管理碩士在職專班 (EMBA) 碩士論文，屏東縣。
- 莊修田、葉佳琪（2008）。遊客對民宿印象與再宿意願關係研究--以「A 田庄」為例。設計學研究，第 11 卷第 2 期，頁 47-69。
- 郭奇正（2000）。城市行銷與創造性破壞下的投機城市營造--以臺中市的都市發展為例。東海學報，第 41 期，頁 43-64。
- 陳永慶（2007）。臺灣休閒農業中民宿產業的研究-以宜蘭縣冬山鄉珍珠社區為例。佛光大學未來學系碩士論文，宜蘭縣。

觀光民宿管理之政府職能與角色分析

- 陳谷松（2006）。結合原住民文化傳承與生態旅遊之研究。淡江大學企業管理學系碩士在職專班碩士論文，台北縣。
- 陳宗玄（2007）。臺灣民宿業經營概況與發展分析。臺灣經濟金融月刊，第 43:10=513 期，頁 91-103。
- 陳宗玄、林靜芳（2006）。清境地區民宿遊客滿意度與再宿意願之研究。旅遊管理研究，第 6 卷第 1 期，頁 21-44。
- 陳昭郎、張東友（2003）。農村民宿產業發展之定位。農業經營管理會訊，第 36 期，頁 22-25。
- 陳美華（2007）。台東地區民宿經營關鍵成功因素之研究。國立臺東大學健康促進與休閒管理碩士在職專班碩士論文，台東縣。
- 陳美靖（2006）。生態旅遊規劃設計與發展策略之研究—以新瀛休閒農場為例。南華大學旅遊事業管理研究所碩士論文，嘉義縣。
- 陳清淵（2002）從民宿管理辦法看民宿經營的未來發展。農業經營管理會訊，第 33 期，頁 21-23。
- 陳錦鴻、司馬庫斯（2006）。部落居民對民宿業發展衝擊的環境識覺之研究。中華農學會報，第 7 卷第 2 期，頁 203-221。
- 陳錦鴻、張長義、劉英毓（2006）。原住民部落居民對民宿業發展衝擊的環境識覺差異分析--以司馬庫斯、新光部落為例。華岡地理學報，第 19 期，頁 85-110。
- 陳耀南（2007）。民宿管理辦法修正草案適用性之探討—以民宿經營者之觀點立論。朝陽科技大學休閒事業管理系碩士論文，台中縣。
- 陸允怡、陳箴（2007）。民宿產業運用網路行銷策略之研究。景文學報，第 17 卷第 2 期，頁 69-86。
- 掌慶琳、洪雅芳、吳淑鈴（2006）原住民節慶活動期間民宿遊客動機之研究。運動休閒餐旅研究，第 1 卷第 2 期，頁 90-118。
- 掌慶琳、張舉成、高秋英（2009）。原住民部落民宿概況--以屏東縣霧臺村為例。永續發展與管理策略，第 1 卷第 1 期，頁 25-32。

- 馮光化（2007）。原住民地區觀光產業經營管理策略之研究-以花蓮縣民宿遊客環境滿意度為例。玄奘大學國際企業學系碩士班碩士論文，新竹市。
- 黃雅鳳（2003）。築夢——松鶴部落自力打造高度人文民宿村。師友月刊，第 437 期，頁 21-23。
- 黃鈺雲（2004）。民宿消防安全誰來把關？。消防與防災科技雜誌，第 13 期，頁 61-67。
- 黃錦堂、呂育誠、楊戊龍（2008）。政府職能與角色分析架構建立之研究。行政院研究發展考核委員會研究報告：未出版。
- 黃獻隆（2007）。民宿整合行銷與行銷績效模式之研究—以花蓮縣為例。屏東科技大學農企業管理系所碩士論文，屏東縣。
- 湯建廣（1989）。「澳洲的觀光農業」。載於國立臺灣大學農業推廣學系，發展休閒農業研討會論文集（237-240 頁）。台北：國立臺灣大學農業推廣學系編印。
- 楊文廣、李素箱、鄧迺鏞、陳耀南（2008）。民宿管理辦法修正草案適用性之探討--以民宿經營者之觀點立論。朝陽學報，第 13 期，頁 271-309。
- 楊玟欣（2006）。與其與世界賭氣，不如自己爭氣。財訊，第 303 期，頁 84-88。
- 楊錫麒、高靜宜、方伯晉（2006）。原住民地區民宿發展可行性評估模式之探討。中華建築學刊，第 2 卷第 2 期，頁 17-25。
- 鄒哲宗、劉秋棠（2006）。「法國鄉村渡假屋」和「法國民宿」。稻江學報，第 1 卷第 2 期，頁 80-88。
- 劉明政（2007）。臺灣民宿產業經營關鍵成功因素之研究—以清境農場地區為例。國立臺灣科技大學企業管理系碩士論文，台北市。
- 劉健哲、林碧釧（2007）。臺灣民宿發展之問題與對策。鄉村旅遊研究，第 1 卷第 2 期，頁 39-60。

觀光民宿管理之政府職能與角色分析

- 歐世文、周邵寰（2004）。臺南縣濱海鄉鎮文化產業與民宿系統建構之可行性初探--以濱海三鄉鎮為例。南瀛文獻，第3期，頁181-188。
- 歐聖榮、林奕君、柯嘉鈞（2008）。民宿關係品質模式之研究。戶外遊憩研究，第21卷第2期，頁43-65。
- 蔣淑娟（2006）。市場區隔與定位理論應用於商業空間之室內設計的研究--以民宿客房為例。育達學報，第20期，頁232-271。
- 鄭健雄、吳乾正（2004）。渡假民宿管理。台北市：全華科技圖書。
- 蕭國華（2006）。民宿與休閒旅遊行銷策略之研究—以花蓮縣富裡鄉六十石山為例。屏東科技大學農企業管理系所碩士論文，屏東縣。
- 蕭喻文（2006）。原住民經濟變遷與觀光資源的自主治理—以新光、鎮西堡民宿事業發展為例。國立政治大學民族研究所碩士論文，台北市。
- 謝明達（2007）。環境美學對民宿風格關係之影響以墾丁班卡拉民宿為例。樹德科技大學應用設計研究所碩士論文，高雄縣。
- 顏建賢（2009年2月）。「日本民宿產業定位與歸屬」，發表於民宿產業定位與歸屬高峰論壇，臺灣民宿協會主辦，台北縣新店市。
- 顏建賢、張君如、簡玲玲（2006）。民宿評鑑指標之研究。農民組織學刊，第8期，頁133-175
- 蘇成田（2007）。民宿經營管理發展趨勢之研究。交通部觀光局委託研究報告，未出版。
- 龔筱嫻（2006）。民宿特色與遊客住宿偏好之研究—以宜蘭地區為例。世新大學觀光學研究所（含碩專班）碩士論文，台北市。

二、英文文獻

- Clarke, M. & Stewart, J. (1999). *Community governance, community leadership and the new local government*. The University of Birmingham INLOGOV.
- Dernoi, L. A. (1983), "Farm Tourism in Europe," *Tourism Management*, September pp.155-166.
- Frater, J. (1982). Farm Tourism in England and Overseas. *Research Memorandum* No 93, Birmingham: Centre for Urban and Regional Studies, University of Birmingham.
- Frater, J. M. (1983). Farm Tourism in England: Planning, Funding, Promotion and Some Lessons from Europe. *Tourism Management*, September pp.167-179. Butterworth & Co (Publishers) Ltd.
- Frederickson, H. G. & Smith, K. B. (2003). *The public administration theory primer*. Boulder, Colo.: Westview Press.
- Kettl, Donald F. (2000). The Transformation of Governance: Globalization, Devolution, and the Role of Government. *Public Administration Review*, 60(6): 488-497.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. London: Sage.
- Leftwich, A. (1993). Governance, democracy and development in the Third World. *Third World Quarterly*, 14: 605-24.
- Lowndes, V. & Skelcher, C. (1998). The Dynamics of Multi-Organizational Partnerships – an Analysis of Changing Modes of Governance. *Public Administration*, 76(2): 313-333.
- Newman, J. (2001). *Modernising Governance—New Labour, Policy and Society*. London: SAGE.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1993). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector, From*

- Schoolhouse to Statehouse, City Hall to the Pentagon, Reading.*
MA: Addison-Wesley Pub. Co.
- Savas, E. S. (1999). *Privatization and Public-Private Partnerships*. New York: Chatham House.
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2007). Introduction: Governance Network Research: Towards a Second Generation. In *Theories of Democratic Network Governance* (pp.1-21). New York: Palgrave Macmillian,.
- Stewart, J. & Stoker, G.. (1988). *The Future of local Gonerment*. London: Macmillan Education LTD.
- Stoker, G. (1999). *The New Management of British Local Governance*. London : MacMillan Press LTD
- UN (2000). *Building Partnerships for Good Governance - The Spirit and the Reality of South-South Cooperation*. UN: Department of Economic and Social Affairs, Division for Public Economics and Public Administration (ST/ESA/PAD/SER.E/6).
- World Bank (1989). *Sub-Saharan Africa: from Crisis to Sustainable Growth*. Washington DC: The World Bank.

三、網路資料

交通部觀光局網站 <http://admin.taiwan.net.tw>

全國法規資料庫網站 <http://law.moj.gov.tw>

觀光民宿管理之政府職能與角色分析

附錄一、焦點團體座談

壹、第一次焦點座談會綱要

會議主旨：

有鑑於國內觀光旅遊盛行，各觀光產業蓬勃發展，旅遊住宿需求大量增加，觀光民宿的興建及數量與日遽增。而民宿的快速成長及現行的法規政策衍生出許多實務上的衝突及相關議題，因此，如何促進民宿健全發展、民宿產業如何定位及特色民宿該如何認定與管理及未來民宿產業的分類與輔導方式，皆為目前迫切的公共治理問題，亟需各單位合作，提出立即可行及中長期的政策建議。因此本計劃乃擬透過此次中央部會焦點座談的互動討論，蒐集觀光民宿各界相關之真實意見，以做多元、周全的輔助解釋，提出可行之政策建議。

說明：

本研究針對目前觀光民宿所面臨之民宿的定位、各級政府對民宿管理的角色與職能、民宿法規、稅務、普查及未來發展等相關問題，擬定本次座談主要討論議題方向：

- 一、由法治觀點，觀看目前與觀光民宿相關的迫切問題
- 二、目前國內觀光民宿政策實行上的實踐結果
- 三、由外國經驗觀看國內觀光民宿發展與政策
- 四、如何健全國內觀光民宿相關治理網絡（政策、法治、財政稅務、角色扮演等）

焦點座談題綱：

- 一、法治角度

觀光民宿管理之政府職能與角色分析

當前與民宿發展有關之法規，包含憲法的中央與地方權限劃分、產業發展與國土規劃等規範，和發展觀光條例、農業發展條例、民宿管理辦法等法律，以及各縣市政府自行訂定的自治條例和行政規則等。近年來民宿產業快速發展，相關法律規範卻與實務脫節，造成政府治理失靈、民宿業者無所適從、以及消費者權益受損。如土地使用權、民宿客房數限制與營業坪數限制等面向，都存有相當的爭議。

(一) 目前在各民宿相關法規與各級單位民宿申請的適用性？

(二) 就目前與民宿相關的法規「民宿管理辦法」，您認為在民宿申請，民宿定位「副業方式」經營、區域限制、房間數及坪數等各相關部分的適切性？

二、實踐結果（政府政策執行）

臺灣發展民宿歷程上，從為促進臺灣農業轉型，因應加入 WTO 的衝擊，政府農政單位制定以結合農林漁牧生產、農業經營活動、農村文化及農村生活等相關目的之休閒農業政策，容許在休閒農場內提供遊客住宿設施。而民間亦於觀光旅遊興盛後，開始自行發展民宿；服務項目更由僅單純滿足住宿需求轉變到提供另類住宿體驗或導覽當地特色資源的領域服務。但在發展歷程中發現，臺灣民宿產業定義不明，管理單位與輔導單位亦不一等，形成觀光發展與管理的競合；加上民宿經營水準參差不齊，又缺乏完善之管理制度，而在<民宿管理辦法>執行之後亦面臨上許多政策推動的相關議題，如課稅、民宿設施基準訂定問題、民宿安全、衛生、環保、消防檢查困難、稽查管理問題、民宿法規的認知與輔導、

(一) 就您認為民宿的主管機關為何者較為恰當？或您覺得民宿的申請監督與執行、查報單位是否有所抵觸？應如何劃分？

(二) 就各級單位政府在觀光民宿的的輔導與推動上，目前進行了哪些部分？

(三) 對於民宿的稅務問題該如何訂定？及民宿消防、安全、衛生、

環保該如何規範？

三、外國經驗

由國外民宿發展經驗發現，許多國家政策鼓勵並致力營造發展的微型企業，透過民宿的發展和經營，得保存當地的珍貴資源，協助鄉村產業發展，將自然文化、知性、感性和體驗融入鄉村生活中，如日本民宿發展乃充分運用地方資源與特色藉由公部門推動，和地方民眾配合來發展發展出獨特的綠色觀光，我國民宿應如何參考國外的經驗，找到臺灣民宿的未來發展方向。

（一）就您的經驗與看法，國外政策推行上，是否遭遇不合理或推行上之困難，相關政府與行政部門的解決方式為何？

（二）國外民宿政府政策上如何與地方產業、民宿業者相結合，推動民宿的發展？

（三）就國外民宿發展的經驗是否發現其依民宿種類、經營方式與營運特色的不同，法律依據與推動政策也有所不同？當地民宿如何歸屬與定位？政府單位如何執行與推動？（如日本的 pension 或一般農林漁業體驗民宿）

四、綜合討論

貳、第一次焦點座談會議紀要

會議時間：2009 年 4 月 7 日 下午 3：30~5：30

會議地點：國立暨南國際大學 R339 室

主持人：江大樹教授（國立暨南國際大學公行系教授）

鄭健雄教授（國立暨南國際大學觀光學系教授）

出席人員：私立靜宜大學觀光學系 黃正聰副教授；

臺灣民宿協會 陳智夫理事長；

國立暨南國際大學觀光學程 林士彥副教授；

中臺灣南投觀光產業聯盟 王子華秘書長

松濤園民宿主人 梁瑞夫先生；

戲綠川民宿主人 洪旭暉先生；

二鹿行館民宿負責人 林美珍女士

紀錄：曾士瑋助理

一、法治角度

（一）民宿管理辦法制定時，當時的時空背景下，旅館業者憂心民宿將瓜分臺灣的旅遊市場，因此對於民宿法之制訂形成很大的壓力，觀光局在民宿管理辦法之制訂，也必須考量旅館業之立場。至今民宿雖有 6-7000 家，但民宿管理辦法之嚴格限制，導致許多民宿無法合法，衍生的安全問題也造成觀光局的憂慮。

（二）民宿管理辦法將民宿定位副業，且應以多餘房間來經營。在不公平競爭之下，業者多有不滿，很難要求民宿「自律」。民宿既是副業，不屬經濟部所列之行業，相關權限也受到限制，例如爭取政府的補助、教育金，以及申請銀行借貸等。連休閒旅遊的刺激內需補助也一樣拿不到，就因為不屬行業。

- (三) 民宿設立條件之限制也衍生出問題：「偏遠地區」可設民宿，但偏遠地區是政府依據早期地方的經濟產值訂定的，如今時空已不同。另外，山區原住民舊屋很多都沒有建照，這些房屋要經營民宿，政府就依據過去的「空照圖」為準，圖中有的房屋就准設，但後來因為補辦合法執照要花很多錢，很多原住民索性不辦了，於是又造成民宿申請登記的問題。如能擴大其彈性空間，將有利於民宿發展。
- (四) 民宿設置地區之條件，似乎缺乏以文化為認定標準之規範，而只注重於農業區或偏遠山區等制式條件。當然，民宿設立條件之放寬，可能會改變整個民宿產業的競爭型態，相關配套措施之訂定，也應隨著改制而配套調整。
- (五) 民宿管理辦法長年未有任何修正，已與實務發展嚴重脫節，有必要適度調整，以改善當前地方政府在執行上效率不彰、人力吃緊之困境。

二、實踐結果（政府政策執行）

- (一) 中央政府應該在各地區舉辦論壇，邀集相關利害關係人，確立上層的政策，如此法規與行政措施才能據以開展。論壇層級由區域開始，最終到全國性論壇，如此更有說服力。
- (二) 民宿之監督管理，目前主要是由政府機關進行查報，這是「他律」的管制模式。考量目前政府普遍面臨人力與財力不足問題，往後應可將監管業務部分外包，讓協會發揮更積極之功能，對各地民宿做檢驗認證，藉助民間之專業，使民宿朝向「自律」式管理。
- (三) 臺灣的一些觀光地區如墾丁、九份，民宿經營都是打帶跑在經營，特定時機到了就掛牌招客。另一方面由於法規限制房間數，有的業者就申請三個執照以經營幾十個房間。
- (四) 民宿副業的定位同時限制了房間數，相當不妥，政府有政策，老百姓有對策，逃避查報的方式相當多。房間數的多寡不該由政府限制，而應由市場決定尊重市場機制，當然該繳的稅，消防衛生等規定一概不能少。另外，房間坪數限制阻礙了民宿發展之彈性，缺

乏管制實益。

(五) 部分地方政府對於開放某地區發展民宿，會有總量管控及業務負荷之顧慮。此外，地方政府對於中央法規所賦予之權限，其執行上的立場與標準，有著各地不一之情形。

(六) 關於政府人力不足之問題，亦存有「重查報輕輔導」之偏差，有錢請人在網路上找非法民宿，卻還主張人力不足，很難讓人信服。人力的另一個問題在於，其對民宿相關的法規不夠瞭解，專業能力不足。

三、外國經驗

(一) 民宿重分類之構想：參考日本經驗，建議將民宿分成觀光地區與非觀光地區民宿，觀光地區的民宿由觀光局比照旅館的規格來課稅與管理，非觀光地區、休閒農場及休閒農業區的民宿，則由農委會來管理。雙管齊下，應當比較能被業者所接受。至於觀光地區之劃定，仍應由政府制訂相關規範。而目前應以「非觀光地區」之民宿，為數較多。休閒農業管理輔導辦法的修訂，若能明確將民宿包含於休閒農業之型態，將使得民宿的分類發展有法源依據。

四、綜合討論

(一) 民宿難以管制之問題必須釐清，才能據以提出正確的解決方針。如果是自律問題就應加強自律，如果是歸屬的問題就應該檢討民宿主管機關之劃分問題。

(二) 民宿概況要有較深入的掌握：有多少比例之民宿設在觀光地區、多少比例在休閒農業區或非觀光地區，如有具體數據，則民宿管理的相關改制方向將更為明朗化。

(三) 民宿法規之修訂，除了考量產業經營的觀點以外，最重要的是要能回歸到滿足遊憩需求之角度。例如民宿之規模，五間以下真的沒辦法經營，你要讓他有一定的規模經濟，服務品質才會提升，遊憩需求才能獲得滿足。適當的規模到底是多少？以目前民宿的經營型態都是「平實無客、假日有客」，大概要能容納一輛遊覽車的規

模，這也比較符合我國主要觀光模式。

(四) 民宿的進一步分類已經有相當之必要性，除了依地區以外，也可依據規模、性質來區分。另外關於主管機構的改制問題，也可以採管理單軌、輔導多元的方式處理。

參、第二次焦點座談會議紀要

會議時間：2009 年 6 月 4 日 上午 9：00

會議地點：花蓮縣政府 觀光發展處會議室

主持人：江大樹教授（國立暨南國際大學公行系教授）、
鄭健雄教授（國立暨南國際大學觀光學程教授）

出席人員：花蓮縣政府觀光旅遊處 管理課 翁美華課長

花蓮縣政府農業發展處 休閒科 杞文慈技士

國立東華大學運動與休閒學系/觀光暨遊憩管理研究所
林玥秀教授

國立東華大學公共行政研究 朱鎮明副教授

國立東華大學公共行政研究 魯炳炎副教授

近月旭海民宿、臺灣民宿協會常務監事 邱明昌先生

檜木居民宿、花蓮縣優質民宿事業協會 葉陳錦理事長

紀 錄：林劭潔助理

一、法治角度

（一）、業者

- 1、目前民宿法規對於民宿的定義未明確，應開放說明民宿的經營、限制、房間數及坪數問題。如：明確說明是否可以聘請員工，員工數多少人。
- 2、目前對於民宿經營皆以非副業經營之，若聘請員工，合理的扣稅，皆可接受。
- 3、由於民宿管理辦法規定民宿為副業經營之，無法申請勞健保，對民宿經營者與員工無保障。

4、房間數的限制問題，應可考慮市場機制決定數量。

(二)、地方主管機關

- 1、目前民宿部分違法問題仍以違章建築與房間數為主要問題。
- 2、通常觀光處對於民宿的查報以合法的一年一次，非法的一年兩次進行訪視，稽查；然花蓮縣許多自用住宅型或假日型的非法民宿通常查報不到。
- 3、許多民宿經營者目前會利用漏洞，雖辦法規定 5 間，卻簽戶口以多人申請之；或以農舍等不同方式申請。

(三)、學者

- 1、並不贊成房間數放寬，若房間數限制放寬，其消防安檢都必須重新評估，否則礙於現行法規限制下，對於消費者是沒有保障的。

二、實踐結果

(一)、業者

1. 通常發生為相關政府單位將民宿的角色定位定義不清楚，如觀光經營人才培訓課程，民宿既為副業經營，卻會被歸類為觀光經營者角色。

(二)、地方主管機關

- 1、目前縣政府對於民宿管理、查報部分人力僅編列兩位專員與課長共三位，面對花蓮縣民宿數量，人力有限，明顯不足。
- 2、當自治條例訂定後，引發建築師公會反彈。
- 3、目前雖然花蓮縣民宿數量為全國前三，然大部分民宿卻是以農舍方式申請經營之，實際農民與原住民的比例卻僅有 20% 以下。
- 4、民宿發展對於花蓮縣的觀光發展影響幫助頗大。
- 5、以當地居民觀點，卻對當地居民生活造成影響。
- 6、就農業處觀點，由於花蓮縣民宿屬地大多非屬於農業區域，即使以

觀光民宿管理之政府職能與角色分析

農舍名義申請之，亦非屬農業處管轄，乃為營建屬城鄉發展處。

- 7、在地方與中央分工的部分，目前進行的部分為觀光局派專人查網路上未申請合法登記卻在營利之民宿，名單交由地方單位查報。
- 8、通常業者會於查報後從網路下架一星期，等鋒頭過後仍然會持續營業。
- 9、曾發生過地方居民與民宿業者因為對生活環境造成影響、影響林居安寧，而產生相關言語上衝突。

(三)、學者

- 1、對於花蓮縣而言，民宿家數過多，相關可以管理之人員卻過少。

三、國外經驗

(一)、學者

- 1、根據之前經驗，認為民宿目前需作一有系統性之普查，建議可以進行的步驟有：取得政府相關資料、蒐集相關出版品、入口網站搜尋、各地沿途掃街及拍照、電話調查、比照縣政府名單再進一步確認。

四、綜合討論

(一) 虛擬網路問題使消費者選擇民宿上有所顧忌，以及消費者權益未有保障。

(二) 民宿的調查需更新。

(三) 針對消費者的部分應進行教育，教育其選擇合法經營之民宿，較具有保障。

(四) 若民宿乃以副業經營之，而一般房舍顯然亦沒有可能超過五間。

(五) 若為了使目前民宿可以解套的話，必須將相關的配套部分想清楚，如消防、安檢、衛生、盥洗用品等部分，皆須謹慎規劃。

(六) 若要歸為農業單位主管，應先視對農民的發展是否有意義，是否導致一國兩制？

(七) 若花蓮縣為原住民保留地，是否有針對限定原住民條款之相關限定。

(八) 因地制宜，監督權責交由協會，給予經費、豎立權威性。

(九) 建議可從民宿相關的問題層面進行分類，並發展與提出相關政策。

肆、第三次焦點座談會討論綱要

焦點座談題綱：

一、如何促進民宿健全發展

現今的民宿管理辦法與民宿發展的實況有相當的差距，造成政府部門的管理負擔、業者經營無所適從，也連帶危及消費者的權益，並減損政府拓展觀光事業的成效。如何透過制度性的調整、強化不同部門的合作能力，並透過政策的施行與輔導，使民宿搭上「全球在地化」之風潮，為促進民宿健全發展之重要課題。

二、民宿的定位

現行民宿管理辦法規定民宿為副業，且將（一般）民宿及特色民宿之經營規模分別限制於五間及十五間以下。然而，「副業」之界定不僅影響民宿業者之權益，如無法參與職訓輔導體系、轉讓經營權等；客房數限制也與實際民情有脫節之情況，為數不少的民宿不僅是以主業型態經營，且平均客房數較合法規模多出一倍（約十間）。對此，政府部門之因應之道為何？未來是否可能對於民宿的定位採取較為寬鬆多元之規範？

三、特色民宿的認定與管理

民宿管理辦法中之「特色民宿」制度也有相關問題值得討論，一方面，各縣市對「特色」之認定與判斷標準不一，另一方面，部分業者也誤將此制度視為突破經營規模之出路，顯然違反立法原意，亦無助於現今民宿管理問題之解決。未來有關「特色民宿」之規範，是否有進一步調整之可能性？其可能走向為何？

四、未來民宿的分類與輔導

在法規與現實脫節之今日，如欲依現行規範清查開罰，極可能造成許多執行阻力與爭議，在政府大力推展觀光事業之今日，是否可調合實際民情、外國經驗與施政考量，為普遍存在之「主業民宿」建立

專屬分類（如稱爲「家庭旅館」），並制訂相關規範，期能使法制更加完備、有意守法之多數良善業者在經營上有所遵循，同時增進政府施政效能與經濟收益？

另方面，在政府職能分配上，若將觀光民宿管理之部分業務（如事先之輔導管理）轉由農委會分擔，是否有此一可能性？

伍、第三次焦點座談會議紀要

會議時間：2009 年 9 月 7 日 下午 2：00～4：00

會議地點：公共治理研究中心台北辦公室

主持人：江大樹教授（國立暨南國際大學公行系教授）、

出席人員：吳勉勤課長（交通部觀光局旅館業查報督導中心）

趙永茂院長（臺灣大學社會科學院）

王俊豪教授（臺灣大學生物產業傳播暨發展學系）

列席人員：張興中專員（臺灣公共治理研究中心）

會議記錄：曾士瑋助理、林劭潔助理

綜合意見：

- 1、觀光局將於近期邀集專家學者、交通部及民宿協會等相關單位研商「民宿管理辦法」修正草案，以獲取共識。
- 2、「民宿管理辦法」因涉及土地、建管及消防等相關規定，如欲鬆綁相關法令，須要與相關主管機關協商。
- 3、部分民眾缺乏守法觀念，致衍生違規情事（如擴大經營範圍等），宜加以導正。
- 4、民宿管理係採「中央督導，地方執行」之原則辦理。

一、如何促進民宿健全發展

- （一）重視民宿經營者及地方之意見。
- （二）地方政府輔導民宿之策略，應採中長期方式逐步輔導改善。
- （三）民宿品牌建立，宜透過地方主管機關協助輔導。
- （四）目前大專院校會經過教育單位辦理學校評鑑，因此民宿亦可比照由主管機關先給予認定後，再進行評鑑為宜。

(五) 國外案例，如奧地利有關旅館的品牌如何建立，即自己規定的比國家多，待其他業者加盟後，再推動評鑑制度，所以品牌維持相當良好。

二、民宿的定位

(一) 旅館與民宿及特色民宿之間，應該如何界定，宜再研議。

(二) 國外有渡假屋的住宿型態，目前臺灣也開始流行，如花蓮租屋民宿、家庭休閒旅館等。

(三) 在德國的民宿案例為原有 9 間後來放寬為 15 間，但是臺灣還是維持在 5 間以下。並且在德國會發放民宿的獎勵和鼓勵來支持民宿經營者。

三、特色民宿的認定與管理

(一) 目前全國合法登記之民宿共有 2800 餘家，其中特色民宿約有 84 家，其餘房間數都是在 5 間以下。

(二) 鄉村住宅供民宿使用，在符合客房數 5 間以下，客房總面積不超過 150 平方公尺以下，及未僱用員工，自行經營情形下，將民宿視為家庭副業，得免辦營業登記，免徵營業稅，依住宅用房屋稅稅率課徵房屋稅，按一般用地稅率課徵地價稅及所得課徵綜合所得稅。如經營規模未符前開條件者，其稅捐之稽徵，依據現行稅法辦理。

(三) 特色民宿申請合法登記者，目前以南投縣居多，其他少數則分佈在台北縣、苗栗縣、台東縣等縣市。

(四) 希望未來特色民宿可以找到一個合適的民稱，以及適合之規範。

四、未來民宿的分類與輔導

(一) 有關民宿分類的問題，因所涉甚廣，且具專業性，暫不討論。

(二) 未來推動民宿認證的對象，係以合法登記之民宿為主。

(三) 建議未來可委託民間單位辦理相關調查研究，如此較易獲得所需要的資料。

五、其他

- (一) 臺灣有很多民宿都是獨棟出租，無法顧慮到房間數的問題。
- (二) 國外沒有農地的法規，只有亞洲國家有農地法規的規定。
- (三) 為輔導民宿與國際接軌，觀光局於 95 年曾編印「國際青年旅遊手冊」(英文版)，已分送本局各駐外辦事處配合加強國際行銷推廣，並將訊息置於觀光局網站。參與該手冊宣傳之民宿約有 150 家。
- (四) 應該保障原住民族地區原住民的權利和工作權。

附錄二、深度訪談

壹、各主要代表縣市民宿主管機關之深度訪談問項

訪談問題：

- 1、請問縣政府目前有哪些主要政策方案與觀光民宿的發展相關？目前縣政府對民宿管理的事務中，哪些業務量最多、最主要？業者對縣政府政策的配合情況好不好？雙方在認知上有沒有什麼差距？
- 2、請問目前縣政府在民宿管理上有哪些法律規範？這些法規是否適當有效地被執行？另外，民宿業者對相關法規的認識是否足夠？政府是否經常進行法規宣導？透過什麼方式？再者，民宿業者對政府訂定的法規是否順從？那些情況的配合度比較不高？主要的原因為何？最後，當前的民宿管理法規內容，有哪些地方值得調整或補強？
- 3-1、請問中央與地方政府對民宿管理的立場是否完全一致？協調是否密切？互動是否良好？另外，中央與地方政府之間的職權劃分有無重疊之處？
- 3-2、請問縣政府執行民宿管理的執行上預算配置是否充足？人力與專業是否足夠？組織結構與位階是否適宜？又中央政府機構對於地方政府執行民宿管理的財政資源支援情況如何？
- 4-1、請您概述縣政府目前與民宿業者的互動概況，包括
 - 互動的對象：個別或集體的？
 - 互動的形式：定期或不定期？有無正式聚會？
 - 互動的頻率：多久一次？
 - 互動的關係：是否良好？
- 4-2、請問您認為哪些民間團體對於民宿管理的相關業務比較關切？縣政府的民宿管理措施之訂定是否開放民間參與？民間對於縣政府的民宿管理業務主要（有／無）反映哪些意見？縣政府回應民間意見有無固定單位或專員？有無固定程序？

觀光民宿管理之政府職能與角色分析

- 4-3、請問您認為未來縣政府與民宿業者各自應加強哪些工作，才能改善民宿的發展現況？
- 5、關於民宿管理，您對中央政府在法制面與執行面各有何政策建議？
您對縣政府在觀光民宿管理的法制面與執行面各有何政策建議？

貳、南投縣政府觀光處訪談紀要

訪談時間：2009年3月25日（三）下午3:00

訪談地點：南投縣政府

訪談對象：南投縣政府觀光處處長 洪文能先生

 南投縣政府觀光處管理科科长 張世昌先生

訪談內容：

一、客房門檻之爭議：民宿的實際客房數是目前民宿管理的一大問題，實際遵守「五間客房」規定的可能不到三分之一，部分業者會在通過檢驗後自動加建，或在檢驗時宣稱部分房間是自住而非經營用，這些多出來的房間的問題不僅在於違反法規，更重要的是這些房間未經檢驗，對入住民眾的安全可能造成相當大的危害。

二、執法怠惰的過去與廬山水災的轉折：過去民宿的違規問題要開罰的時候經常會有來自地方民代的關心，在還沒有發生廬山水災前，在觀光局的統計上，南投縣是全國處分民宿違規取締成效最差的，也就是處罰最少。民宿與旅館的房間總數是全國數一數二多，但處罰卻是最少，不管消防、衛生或者違建方面的開罰數量都沒幾件。

馬政府上任後監察院重新運作，2008年9月辛樂克颱風造成廬山水災後，包括監察院、觀光局（中央主管機關）、檢察機構等各方的壓力，全都排山倒海而來。廬山的民宿絕大多數是違法的情況其實有歷史背景的因素：一來地權原本多屬原住民，經過轉手...更為複雜；另外就是都市計畫法的水線劃定得不清楚，業者申請雖未通過，卻也不見縣政府對此有反應，結果讓業者認為有機可趁，引起一波搶建風潮，其後三十年的時間也不知什麼因素，就這樣一直沒有處理。

三、正常執法的問題：廬山事件後，執法開始照規定處理，然而各種問題就全部浮現出來，首先是清境農場那邊大量的違法或合法後違

觀光民宿管理之政府職能與角色分析

規民宿問題，由於開發造成水土保持破壞，只要出事，相關單位（衛生消防觀光）都扛不起責任。第二是民眾法治觀念的普遍不足，這與過去對違規開罰情況放水，以及民代的「關心」脫不了關係。現在中央政府在追查違法民宿方面抓得緊，利用業者的網路資料比對，只要發現不合法營業馬上正式公文就來了，這樣比較沒有漏網之魚。

四、執法標準的欠缺：縣政府目前如被評比執行不力或是評比敬陪末座，中央就會刪減補助款。但地方政府詢問中央政府有關執行與處罰的標準時，中央的回覆往往過於籠統，例如回覆地方政府應做出「適法解釋」、「妥為處理」、「依法處理」等等，無助於問題解決，且造成各縣市的執法鬆緊不一，連帶提高了民宿的安全風險。

五、聯合稽查的困境：南投縣地處偏遠，民宿旅館分佈又很分散，許多地方來回一趟就要花一天時間，七八百個地方卻只有兩個稽查員，當然，許多縣市也大概有這種情況，但南投縣因為多山、路途遙遠又交通不方便，所以特別嚴重！一樣的業務量，我們可能要三四倍人力才夠，可是中央資源分配都是看人口數，因此我們分配到的員額相當稀少。以上只是就民宿申請時的首次聯合稽查而論，後面的例行稽查與行動稽查業務量更大，更不用提那些業者彼此之間因競爭而相互檢舉的業務，實在運作不來。

六、民宿界定的不明確：理論上（依據日本的經驗），民宿應該是要民眾利用剩餘空間經營小規模家庭副業，但現在一票民宿動輒四十幾間客房，都是專業經營。民宿界定的不明確，連帶侵蝕到合法旅館的市場，因為民宿的課稅比旅館少很多，且成本低、彈性高。因此對於現有觀光民宿規模較大者，應可輔導其轉向旅館業經營。另一方面，特色民宿如果限制在五間，規模上也太小，不合成本，可能有適度調整的彈性。甚至可以考慮以後取消「特色民宿」這種制度，直接用民宿（八間以下）與旅館兩分比較簡單，規模較大的民宿（如日本 **pension** 專業民宿，視同旅館）就應該用旅館的規範進行規劃，這樣對消費者也比較有保障。

- 七、地方政府自訂民宿管理規範時也應訂定較為明確的評估標準，以免造成特色民宿品質參差不齊，連帶影響消費者觀感。南投縣與台北縣的特色民宿是 60：1，顯示南投的認定標準實在太寬鬆。
- 八、有些民宿業者申請執照是透過代辦業者，結果業者只知道聽代辦的話提供資料，自己卻對法規的瞭解不足，遇到違法開罰時，我們發現業者自己陳述時多半是不瞭解法規。民眾與業者對於法令認識的欠缺，公部門也有責任，因為說明會辦得很少。政府可以嘗試與協會或學會結合，將法規說明的工作委辦給他們執行。

參、南投縣政府農業處訪談紀要

訪談時間：2009年3月25日（三）下午3:00

訪談地點：南投縣政府

訪談對象：南投縣政府農業處處長 陳朝旺先生

訪談內容：

- 一、清境農場的問題，一年前有訂定行政命令，農地是不能旅館的，但可以蓋農舍，農舍應該是自己住的，可是民眾拿到農舍建築執照後，再用農舍的名義申請民宿，甚至是完全提供給旅客住的有點變調。縣府對清境農場。農舍本來不用作水保計劃，只需要提交簡易水保申報書，不用水保技師簽證，只要提出簡單配置圖就准了！針對清境我們要求即使只是蓋農舍，也要附上水保計劃，申請人就需要取得水保、土木、大地等四種技師的簽證，不僅要付出成本，技師也要對安全負責。
- 二、民宿業務雖由觀光處主辦，但很多休閒農業區也有經營民宿。農政單位對農民由一級產業轉型為休閒農業是持鼓勵態度。休閒農業如果涉及到設置餐廳及民宿，就必須轉向觀光局申請。（目前觀光局與農委會初步同意將農地及休閒農業區的民宿管理業務承攬下來）南投目前大約有 100 間民宿位於休閒農業區，數量不少。如果農委會願意承攬，對我們的影響大概就是業務量的增加，專業上問題不大。
- 三、目前陸客都是團近團出，住的都是旅館。未來開放大陸觀光客自由行，配合觀光宣導，可以推薦陸客進行深度旅遊。如此應可讓民宿的市場擴大，提升住客率。
- 四、農舍附設的民宿，主要位在「休閒農業區（整個村里）」與「休閒農場（個體戶）」，目前南投有十三個休閒農業區，與宜蘭並列第一多，明年可能就會最多，休閒農場約五六十間。
- 五、農政單位對民眾的政策宣導媒介包括農會以及南投縣休閒農業策略聯盟
- 六、民宿應回歸應有的本質，民宿就該農民經營，同時因為農民大多沒有所需的專業，也應適度包容投入農業區的經營者。
- 七、農舍的建地面積其實有限制，而且不足以蓋民宿，未來若農舍面積的規範有放寬，農政單位或許可承攬管理職責。

肆、花蓮縣政府觀光處訪談紀要

訪談時間：2009 年 6 月 4 日（四）下午 1:00

訪談地點：花蓮縣政府觀光管理處

訪談對象：花蓮縣政府觀光管理處處旅遊課課長 翁美華女士

訪談內容：

一、縣政府目前政策規劃與觀光民宿發展

- （一）目前花蓮縣之民宿數量過度，發展至今已七佰多家，縣府發展已開始朝向總量管制。
- （二）目前訂的方向與民宿管理辦法抵觸，之後即無在訂定。
- （三）96 年訂自治條例後開始限制民宿發展，若 12 月 12 日間時間前拿到建照則可認定。
- （四）公布之後建築師工會反彈限制發展，向縣議會陳情。

二、民宿管理相關法規與民宿發展現況

- （一）目前主要問題為房間數問題，核准間數為 5 間，然主人有時不會住於當地，處理中常發生噪音等相關爭議。
- （二）通常遇到問題為建管單位的安全認定問題，有先前認定與目前的認定標準不一的爭議。
- （三）住宅才可經營，然有樓下經營店鋪，業者申請則無法通過，因必須整棟才可經營。（需作建築變動，樓下經營餐廳，樓上為民宿，其實仍與民宿定義不符合。）

三、中央與地方政府之間關係：在法律上問題目前仍以公文書函方式處理。中央每年以一次考核，考核時再次進行提議。

四、目前縣政府執行民宿管理相關業務的財政資源及交通部觀光局對於地方政府執行民宿管理的財政資源支援情況

- （一）中央對地方無補助部分。
- （二）目前有向縣政府建議是否編列補助獎金，如將罰款、稽查等編列查報獎金
- （三）目前觀光處不含人事費 500 多萬，多用於風景區管理，若運用於民宿上約 30-40 萬，多用於稽查差旅費、講習課程等。

五、在縣政府目前與民宿業者的互動情況主要為舉辦：觀光人力培訓、及有協會相關活動、講習等會互作邀請。

六、縣政府與民宿相關民間組織關係

- (一) 目前花蓮縣民宿協會為 1 個，會員不到 200 多個。
- (二) 有衝突的話可以透過觀光資訊網、縣長電子信箱、電話窗口反應。
- (三) 通常有個保險系統，若保險過期，則會顯現出來，由縣府同仁每天查詢並通報業者申報。(電話→發公文→沒繳罰款)
- (四) 非法稽查(合法每年一次，非法兩次)
- (五) 主要除課長外，另外還有 2 外相關同仁會處理相關民宿問題。

七、未來希望朝優質民宿發展，展現民宿特質，有時縣府會補助協會互相觀摩之經費，以求品質提升。

八、相關建議

- (一) 以花蓮縣政府 700 多家民宿的稽查比例來算，以目前縣府的人力分配不均，實會影響績效。
- (二) 交通部觀光局與當地政府之互動頻繁度過低，缺乏管理機制與地方之互動與溝通。
- (三) 對於民宿管理辦法的明確性，有些部分太過籠統，如：安寧的定義、如何取締。
- (四) 計劃提出擴大就業能力，提升稽查效力，然增加人力怕引起反彈。
- (五) 輔導部分只有針對講習，害怕輔導後數量更增加。
- (六) 目前有特色民宿(0 家)的認定作業要點(即使要申請困難度高)，但不鼓勵，會鼓勵業者申請一般民宿。

伍、花蓮縣政府農業處訪談紀要

訪談時間：2009 年 6 月 4 日（四）下午 2:30

訪談地點：花蓮縣政府農業發展處

訪談對象：花蓮縣政府農業發展處處長 陳德惠先生

訪談內容：

一、農業處主要立場說明

- （一）休閒農場立場為多角化經營，輔導農民轉型，除住宿外還包含體驗型、餐飲等。
- （二）民宿非主要的輔導對象，目前沒有針對民宿做調查或輔導，而是以休閒農業區輔導。
- （三）農舍主管機關：營建署、城鄉發展處，非農業單位。所以農業處僅核定後，農舍即歸城鄉發展處主管。
- （四）若是鄉村地區的民宿範圍農業處皆可輔導，但其他部分的民宿還是以觀光處為主較為適合。
- （五）農業處立場為，若是經營和農業相關之民宿歸為農業處輔導仍是可做，但主管單位必須做好必要的分工。以事業別區分。

二、就縣政府農業處而言與觀光民宿發展相關的政策規劃與管理

（一）

- 1、農業處配合行政院農業委員會發展休閒農業政策，所推動的「休閒農場」中有包含住宿設施。目前花蓮縣已取得許可登記的休閒農場有新光兆豐休閒農場與君達休閒農場等 2 家，獲准同意籌設者有 17 家。
 - 2、目前依政策與相關規劃部分有：依據「休閒農業輔導管理辦法」第 24 條第 2 項規定：經主管機關核發許可登記之休閒農場依法興建之農舍，得依民宿管理辦法之規定申請經營民宿。另依據「休閒農業輔導管理辦法」第 6 條：...經中央主管機關劃定之休閒農業區內依宿管理辦法規定核准經營民宿者，得提供農特產品零售及餐飲服務。本縣目前獲中央劃定之休閒農業區共有 3 處：「光復鄉馬太鞍休閒農業區」、「瑞穗鄉舞鶴休閒農業區」及「玉里鎮東豐休閒農業區」。
- （二）因推動發展休閒農業，規劃成立休閒農業區。對農企業者申請籌設休閒農場非常鼓勵，因此整體政策推動配合情形良好。

- 三、依照分工作業，目前民宿之申請受理單位仍為縣政府觀光旅遊處，係依據中央訂定之發展觀光條例「民宿管理辦法」執行。因本縣全縣皆屬原住民地區（3個平地 10個山地）、花蓮市為非偏遠地區。故全縣除花蓮市之農地依法興建之農舍皆可做民宿；惟本縣 96 年 9 月 12 日觀光旅遊處公告之偏遠地區認定範圍已排除新城鄉、吉安鄉為偏遠地區；即連同原來的非偏遠地區花蓮市，則新城、吉安、花蓮不論非都或都內土地之農舍皆不能申請作民宿，除非是休閒農場範圍內的。
- 四、花蓮縣民宿之管理單位為觀光旅遊處，觀光旅遊處每年皆由縣預算編列經費辦理民宿經營管理研習會 1 天，經費約 8 萬元。計 180 人參加，針對經營民宿較實務之管理專業知識邀請專家老師解說教導。如：如何經營行銷？基本之舖床、衛生、消毒及服務態度、專業知識等惠予指導。
- 另若有違規，不照規定者（如核准房間數為 3 間、違規作 5 間使用），亦於研習中告知將依違反發展觀光條例相關規定裁罰。亦請消保官於研習中上課，消費者若有消保問題者以便提出自救及尋求解決。
- 五、縣政府農業處與民宿業者的互動概況：目前許多經營休閒農業的業者本身兼經營民宿，而農業處發展的休閒農業含蓋農、林、漁、牧等各方面，業者負責人多為農民，同時是農會產銷班、家政班、或農會相關團體成員，因此對農業業者發展動向與需求非常瞭解。
- 六、未來縣政府或相關單位與民宿業者各自應加強哪些工作，才能改善民宿的發展現況？
- （一）民宿可朝特色，尤其結合農村資源發展特色，以縣農會、家政等班員，配合農村再生、培養社區人力，配合生態與環境相容措施，含花海、農業(無毒)生產體驗。
 - （二）市區民宿由於交通便利，應予緩量管制，讓鄉村地區發展。
 - （三）另外如原住民行政處、教育處、城鄉發展處亦可互相配合、結合。
- 七、關於民宿管理，對中央政府及縣政府在法制面與執行面之政策建議：建議中央政府在法制面上，修正「民宿管理辦法」第 5 條，如第四項原住民地區，用但書方式，（將花蓮市列屬非原住民地區）就可限制市區之建築用地、住宅（商）區不能作民宿，如此將住宅與農舍作區別，市區有旅館，遊客就住旅館，將鄉間較有特色之農舍作民宿使用，似較符合「民宿管理辦法」第 3 條之...結合當地人文、自然景觀、...農林漁牧生產活動、鄉野生活之住宿處所等意旨。

陸、彰化縣政府觀光處訪談紀要

訪談時間：2009 年 6 月 25 日（四）上午 10：00

訪談地點：彰化縣政府觀光處

訪談對象：彰化縣政府城市暨觀光發展處處長 陳君瑞先生

訪談內容：

一、彰化縣目前民宿發展現況：

彰化縣目前合法民宿共有 17 家，僅有 1 家未合法。經營不錯的民宿為 4 家，主要與文化及農業息息相關，大部分民宿都以農業型態為主要規劃。許多農民對於轉型民宿，但仍所顧慮；目前來說，以農業體系的單位對於民宿的相關輔導較多。

二、民宿現行法規對縣內民宿的發展：

（一）彰化縣目前還是較適合發展農業為主的民宿

（二）政府會在一年內讓民宿業者懂法規。

（三）彰化縣為農業型態，比較保守，且離台中市只要半個多小時路程，所以民宿不發達。

（四）以角度跟立場來看，業者大部分都是法規部分較有問題，如：鹿港是非都市土地，所以不得申請民宿，但如以觀光地區、以遠離塵囂的想法來看，那就是農漁業的生活比較符合民宿。

（五）若是又有另一套家庭旅館等概念，觀光局目前應無法在去訂定一套標準，建議直接放寬。

（六）在民宿管理辦法中，認為相重疊的地方甚多，建議不如觀光及歸觀光法規，建築就歸建築。

三、中央與地方政府間的互動

（一）目前中央比起地方較保守，雖都說要輔導，然觀光局太過於保守，觀光地區規劃的範圍太小，而曾向中央申請核定鹿港為觀光地區，中央機關對於鹿港的提案認為範圍太大，被駁回 2 次，所以鹿港附近無法申請民宿。

（二）田尾這兩年都在發展休閒農業區，但政府沒把經費都用在休閒農業區裡，而去擴展其他市場，比起來南投縣跟苗栗縣比較會主動去找適合休閒農業區去協商發展。

四、執行民宿管理相關業務的財政資源情況

(一) 目前觀光局與地方政府的關係，即為定期的查報

(二) 對於不合法業者的罰則為一次罰 20 萬，一年最多罰到罰 40 萬。

五、縣政府目前與民宿業者的互動概況

(一) 縣政府會將相關法令跟民宿業者說明，如何經營、文件、現況、違章建築都會事先說明，若是民宿為非法建築會有法律上的責任。

(二) 公告或轉知與民宿相關之論壇、研習或活動。

(三) 縣政府方面大多一年半一次的座談會。

(四) 因目前彰化縣合法民宿較少，有出現問題的即為彰化鹿港之二鹿行館，當初申請時就有告知土地限制的條款就無法申請通過了，然現在其是以一日出租套房方式出租，所以沒有法源可以開罰。但若是要於都市住宅區內申請合法，站在縣政府立場仍不建議，較建議以旅館方式申請之。

(五) 通常會於查報對象出現後，將法令等告知民宿，並輔導設立，若不符合規定，則會請其再三考慮。

(六) 許多民宿業者有所困擾乃為政府規定民宿房間之限制，但若是一超過 5 間，稅捐單位及馬上課稅，效率佳。

(七) 由於民宿少，所以以彰化縣來說，目前無法申請相關協會，因此縣市政府的態度為鼓勵其參加全國性的協會。

(八) 縣政府有訂定特色民宿的辦法（作業標準），但目前僅有二鹿行館申請，可是他第一關就不過了。

(九) 縣政府目前乃管理科 1 人負責民宿業務，預算與經費已經涵蓋其中。

六、未來建議：政府可提升民宿為主業。有幾間就以幾間來課稅。

柒、連江縣政府觀光局訪談紀要

訪談時間：2009 年 7 月 17 日（五）上午 10：00

訪談地點：連江縣政府觀光局

訪談對象：連江縣政府觀光局局長 曹爾元先生

訪談內容：

一、金門是國家公園區，對經營民宿管理較沒有太大問題。

二、目前連江縣的民宿現況與遇到的問題：

（一）土地問題(離島觀光快速發展住宿空間小，土地上是個問題)

（二）合法民宿只有兩家利用剩餘空間來做為民宿規劃，政府對於民宿業者有限制房間數，法定修繕後有幾家民宿業者規劃像汽車旅館模式經營。

（三）離島可做特殊民宿 15 間以內，坪數 200 坪。

（四）飯店規則比民宿較有管理。

（五）符合 83 年以內的建築物可至鄉公所申請民宿建照

（六）媽祖是國家公園，每半年會檢查民宿規定與管理

（七）90 年民宿成立，95 年才開始訂定法則

（八）馬祖目前登記合格民宿只有 2 家，對於合法民宿來說一家可以登記到 10 家以內。

（九）金門、媽祖是離島地區沒有民宿法令規定。

（十）目前媽祖有 10 間不合法民宿原因有哪幾種：集合式住宅、不算是舊屋（83 年之前房屋證明或是繳交水電費收據）

（十一）不符合民宿規定者一年內可開罰一至二次。(來確保政府對民宿的抽查)

三、目前中央政府對於民宿區塊管理沒有任何經費補助

四、在縣政府與民宿業者的互動上：找相關企業人事上課來提升民宿業者、到各地方去觀摩民宿經營方式、找主管機關來跟民宿業者做法令宣導。

捌、旅館業業者代表：南投縣旅館公會理事長訪談紀要

訪談時間：2009 年 8 月 28 日（五）下午 2：00

訪談地點：國立暨南國際大學觀光系

訪談對象：南投縣旅館工會理事長 李吉田先生

訪談內容：

- 一、對日月潭民宿來說都是湖面上所蓋的民宿居多。日月潭漁會有發 97 張湖面建照，都是發放給漁民使用，但是後來政府想要在湖面上蓋民宿。許多人就用漁民的建照來蓋湖上民宿。造成民宿情況氾濫。
- 二、湖上民宿許多違規事項：如電都是由環潭路燈偷牽下來使用。
- 三、早期水上人家在岸上開設民宿都是合法，但是湖面上的民宿就不合法。（簡單來說就是合法掩護非法）
- 四、南投縣民宿問題大多都不是違章建築而都是擴大經營。如：清境跟廬山大部分罰單都是擴大經營，5 間以上就要繳交營業稅，但大部分的人都是報 5 間以下，後來查報人員都會直接打電話過去訂房順便查看幾間房間數。
- 五、希望未來大學、研究所在就讀時就可以到各家飯店實習，也可以順便當作工作的平台。
- 六、以旅館來說，每半年需申報一次，如果沒有申報罰款 6 萬元，但是大部分都是民意上的壓力來壓住罰款。
- 七、商業區內才可以蓋旅館但房間數不限制，旅館業有限條件要 8 米以上的條件才可以蓋旅館。
- 八、大型民宿都變成爲農場來經營，農場有民宿也要申請旅館執照。
- 九、觀光局同意民宿合法就可以接待自由行旅客，但是目前許多民宿的要求都是房間數不夠。
- 十、民宿申請合法通過後，民宿就會擴大經營但是民宿上都沒有保意外險。只有合法的那 5 間可以索賠其他房間就沒有索賠。
- 十一、未來的民宿業者市場要以自由行旅客爲主，才是主要的經營模式。
- 十二、民宿管理辦法都沒有很積極的來管理或是回報，政府應該是要放寬或是從新輔導，不過大部分的民宿都是走在合法邊緣內或是不理會，地方政府對民宿管理辦法也是很無奈。

玖、南投縣政府觀光處管理科訪談紀要

訪談時間：2009 年 8 月 21 日（五）下午 4：00

訪談地點：南投縣政府觀光處

訪談對象：南投縣政府觀光處管理科科长 張世昌先生

訪談內容：

- 一、日本、德國和其他國外民宿稱為簡易民宿，是以農業來統一管理。
- 二、臺灣民宿竟然叫副業就不是觀光局管理而是農業單位管理。
- 三、原住民區住地應該是以原住民來提出申請民宿，而不是其他人來提出申請民宿。
- 四、花蓮縣民宿合法民宿大概有 7 百多家但是觀光局網站正式寫上的只有 10 多家而已，不合法民宿有 1000 多家大部分不合法民宿原因都是加蓋。
- 五、大部分的特色民宿業者都希望能以特色民宿經營，以主業為主。
- 六、地方政府應輔導特色民宿設施管理和一些課稅相關問題。
- 七、若房間數 15 間以上就應該設為旅館（家庭旅館方式）非設為一般型民宿經營。政府應該可輔導民宿轉型為家庭民宿方式。
- 八、目前觀光局有意設民宿房間數為 8 間，希望 10 間以下都免於扣稅。房間數 8 間以下為副業民宿，10 間為家庭民宿或鄉村民宿。
- 九、南投縣特色民宿有 60 多家。
- 十、家庭旅館大部分都是家族企業為多。
- 十一、雖現在國道六號開通，然對南投縣沒有帶來大量的商機。加上現在不景氣大部分旅遊的人大多都是選擇一日遊較為多，其實目前民宿業的經營上亦有所困難。
- 十二、早期的 B&B 就是住家有多餘的房間才外租給遊客
- 十三、副業民宿應該要到農業部申請，主業民宿應該要到觀光局申請。

拾、行政院農委會輔導處休閒產業科訪談紀要

訪談時間：2009年9月18日（五）下午4：00

訪談地點：行政院農委會

訪談對象：行政院農委會輔導處休閒產業科科长 蘇夢蘭女士

訪談內容：

- 一、旅客、消費客都受到影響，政府在輔導上沒有很完善的實施輔導。
- 二、臺灣民宿希望跟鄉村做個結合，民宿管理希望是農委會來做為管理。
- 三、休閒農場有住宿設施的目前只有兩家一家是苗栗的飛牛農場另一家是台北縣的。
- 四、在目前農委會的休閒農場認定分為兩種：
 - a、體驗型農場-農場提供DIY活動；
 - b、綜合型農場-其中除包含農場的基本設施、DIY體驗外，尚提供住宿和餐飲、解說等服務；然通過也是極為不易，需要建管、消保等相關部門一同到場檢驗，通過。
- 五、若是民宿交由農委會相關部門管理，亦是茲事體大，需要各部會一同協商，需要商議的問題包含部門牽扯過多，如：建築法、消保法、建管都是很重要問題。
- 六、在休閒農場的部分房間數是沒有任何限制。
- 七、目前有些農場是屬於體驗型的農場，但會另外在旁申請民宿經營住宿服務。
- 八、如果以現在許多民宿所申請的農舍，主要乃由水保局農村發展屬農舍管理科來管理。
- 九、在農委會休閒產業輔導科部分，與民宿相關目前僅有一次由立委提出相關陳情希望民宿歸由農委會輔導，另外還有參加過由臺灣民宿協會所舉辦之民宿產業定位的論壇，提及是否將民宿的主管機關改由農委會主管輔導。然在會裡及科裡目前仍未有相關提案討論與民宿相關議題。

附錄三、問卷調查統計結果

壹、各縣市民宿主管機關研究問卷設計

一、民宿設立概況

1. 縣\市別： _____ (縣市)
2. 請問貴縣市民宿總數約有 _____ 家，總房間數約有 _____ 間
其中，合法民宿約有 _____ 家，未合法民宿約有 _____ 家
3. 請問貴縣市未合法之民宿中，屬於「**用地問題**」者所佔比例 **(單選)**
例如：設立地點不符合「**民宿管理辦法**」第五條規定
 無此情況 (0%) 相對少數 (1%~20%) 少數(21%~40%)
 中等 (41%~60%) 普遍 (61%~80%) 非常普遍 (81%~100%)
4. 請問貴縣市未合法之民宿中，屬於「**建築物問題**」者所佔比例 **(單選)**
例如：民宿之建築物有違建或違規情事者
 無此情況 (0%) 相對少數 (1%~20%) 少數(21%~40%)
 中等 (41%~60%) 普遍 (61%~80%) 非常普遍 (81%~100%)
5. 請問貴縣市未合法之民宿中，屬於「**業者(身份)問題**」者所佔比例 **(單選)**
例如：民宿業者未取得營業登記證，或未取得建物所有權
 無此情況 (0%) 相對少數 (1%~20%) 少數(21%~40%)
 中等 (41%~60%) 普遍 (61%~80%) 非常普遍 (81%~100%)
6. 請問貴縣市未合法之民宿中，另有「**其他問題**」者所佔比例 **(單選)**
例如：未合法民宿之問題不屬於上述三類(用地、房舍、業者身份)
 無此情況 (0%) 相對少數 (1%~20%) 少數(21%~40%)
 中等 (41%~60%) 普遍 (61%~80%) 非常普遍 (81%~100%)

二、民宿營運概況

7. 請問貴縣市民宿之建物屬性為「**農舍**」之比例 **(單選)**
 無此情況 (0%) 相對少數 (1%~20%) 少數(21%~40%)
 中等 (41%~60%) 普遍 (61%~80%) 非常普遍 (81%~100%)

8. 請問貴縣市民宿實際客房數在 5 間以下 (含 5 間) 者所佔比例 (單選)

- 無此情況 (0%) 相對少數 (1%~20%) 少數(21%~40%)
 中等 (41%~60%) 普遍 (61%~80%) 非常普遍 (81%~100%)

9. 請問貴縣市民宿實際客房數在 6~10 間者所佔比例 (單選)

- 無此情況 (0%) 相對少數 (1%~20%) 少數(21%~40%)
 中等 (41%~60%) 普遍 (61%~80%) 非常普遍 (81%~100%)

10. 請問貴縣市民宿實際客房數在 11~15 間者所佔比例 (單選)

- 無此情況 (0%) 相對少數 (1%~20%) 少數(21%~40%)
 中等 (41%~60%) 普遍 (61%~80%) 非常普遍 (81%~100%)

11. 請問貴縣市民宿實際客房數在 16 間以上者所佔比例 (單選)

- 無此情況 (0%) 相對少數 (1%~20%) 少數(21%~40%)
 中等 (41%~60%) 普遍 (61%~80%) 非常普遍 (81%~100%)

12. 請問貴縣市民宿之平均客房數約幾間 (單選)

- 5 間以下 6~10 間 11~15 間
 16 間以上

13. 請問您認為民宿管理辦法所規定的「民宿房間數五間以下」之限制是否合理? 若不合理, 則較為適宜之房間數限制應為何? (單選)

- 合理, 應維持五間 應提高至八間 應提高至十間
 應提高至十二間 應提高至十五間 應完全開放不必限制

14. 請問您認為「特色民宿」制度, 是否仍須保留?

- 仍須保留 沒意見 不須保留

15. 請問貴縣市之民宿, 實際上以「副業型態」經營的比例 (單選)

- 無此情況 (0%) 相對少數 (1%~20%) 少數(21%~40%)
 中等 (41%~60%) 普遍 (61%~80%) 非常普遍 (81%~100%)

16. 請問貴縣市政府有否透過民宿協會進行政令宣導、經營管理、傳達政策資訊與溝通意見等輔導工作 (單選)

- 無此情況 (0%) 相對少數 (1%~20%) 少數(21%~40%)
 中等 (41%~60%) 普遍 (61%~80%) 非常普遍 (81%~100%)

17. 請問貴縣市政府對於民宿（或）協會經常給予哪些輔導（若很少，勿勾選）
（複選）

- 政策與法令宣導
- 補助研習觀摩活動
- 補助協會運作經費
- 舉辦旅遊展覽會
- 補助旅遊展覽會
- 補助出版品費用（例：文宣、簡介）
- 其他（請說明）_____

18. 請問縣市政府未來是否願意在政令宣導、經營管理、傳達政策資訊與溝通意見等工作上，與協會進行更密切之合作，使其發揮更為積極之角色（單選）

- 完全不願意
- 意願極低（1%~20%）
- 意願稍低（21%~40%）
- 意願中等（41%~60%）
- 意願稍高（61%~80%）
- 意願極高（81%~100%）

19. 請問貴縣市政府對民宿產業未來發展的看法（如對觀光之貢獻或影響程度）
（單選）

- 少有影響（1%~20%）
- 影響力極小（21%~40%）
- 普通（41%~60%）
- 稍有影響（61%~80%）
- 極有影響（81%~100%）

20. 請問貴縣市政府認為民宿產業發展有哪些重要意涵（複選）

- 對促進觀光發展有相當重要地位
- 對經濟發展（GDP）與財政稅收有所助益
- 是農村與農業發展轉型的重要趨勢
- 能將小地方特色行銷於國際，吸引其他國家人士前來深度旅遊，進而促進地方發展
- 是吸引城市住民返鄉建設的驅使力，有助於國內區域發展更為均衡
- 其他（請說明）_____

21. 請問您認為中央與地方政府對民宿管理，還有哪些值得努力之處？

貳、各相關民宿協會研究問卷設計

一、民宿設立概況

1. 請問貴協會之所在地區為 _____ (縣\市)
2. 請問貴縣市民宿總數約有 _____ 家，總房間數約有 _____ 間
其中，合法民宿約有 _____ 家，未合法民宿約有 _____ 家
3. 請問貴縣市未合法之民宿中，屬於「**用地問題**」者所佔比例 **(單選)**
例如：設立地點不符合「**民宿管理辦法**」第五條規定(詳附錄一)
 無此情況 (0%) 相對少數 (1%~20%) 少數(21%~40%)
 中等 (41%~60%) 普遍 (61%~80%) 非常普遍 (81%~100%)
4. 請問貴縣市未合法之民宿中，屬於「**房屋問題**」者所佔比例 **(單選)**
例如：民宿之建築物有違建或違規情事者
 無此情況 (0%) 相對少數 (1%~20%) 少數(21%~40%)
 中等 (41%~60%) 普遍 (61%~80%) 非常普遍 (81%~100%)
5. 請問貴縣市未合法之民宿中，屬於「**業者(身份)問題**」者所佔比例 **(單選)**
例如：民宿業者未取得營業登記證，或未取得建物所有權
 無此情況 (0%) 相對少數 (1%~20%) 少數(21%~40%)
 中等 (41%~60%) 普遍 (61%~80%) 非常普遍 (81%~100%)
6. 請問貴縣市未合法之民宿中，另有「**其他問題**」者所佔比例 **(單選)**
例如：未合法民宿之問題不屬於上述三類(用地、房舍、業者身份)
 無此情況 (0%) 相對少數 (1%~20%) 少數(21%~40%)
 中等 (41%~60%) 普遍 (61%~80%) 非常普遍 (81%~100%)

二、民宿營運概況

7. 請問貴縣市民宿之建物屬性為「**農舍**」之比例 **(單選)**
 無此情況 (0%) 相對少數 (1%~20%) 少數(21%~40%)
 中等 (41%~60%) 普遍 (61%~80%) 非常普遍 (81%~100%)
8. 請問貴縣市民宿實際客房數在 5 間以下(含五間)者所佔比例 **(單選)**
 無此情況 (0%) 相對少數 (1%~20%) 少數(21%~40%)

- 中 等 (41%~60%) 普 遍 (61%~80%) 非常普遍 (81%~100%)
9. 請問貴縣市民宿實際客房數在 6~10 間者所佔比例 (單選)
- 無此情況 (0%) 相對少數 (1%~20%) 少 數(21%~40%)
- 中 等 (41%~60%) 普 遍 (61%~80%) 非常普遍 (81%~100%)
10. 請問貴縣市民宿實際客房數在 11~15 間者所佔比例 (單選)
- 無此情況 (0%) 相對少數 (1%~20%) 少 數(21%~40%)
- 中 等 (41%~60%) 普 遍 (61%~80%) 非常普遍 (81%~100%)
11. 請問貴縣市民宿實際客房數在 16 間以上者所佔比例 (單選)
- 無此情況 (0%) 相對少數 (1%~20%) 少 數(21%~40%)
- 中 等 (41%~60%) 普 遍 (61%~80%) 非常普遍 (81%~100%)
12. 請問貴縣市民宿之平均客房數約幾間 (單選)
- 5 間以下 6~10 間 11~15 間
- 16 間以上
13. 請問您認為民宿管理辦法所規定的「民宿房間數五間以下」之限制是否合理？若不合理，則較為適宜之房間數限制應為何？ (單選)
- 合理，應維持五間 應提高至八間 應提高至十間
- 應提高至十二間 應提高至十五間 應完全開放不必限制
14. 請問您認為「特色民宿」制度，是否仍須保留？
- 仍須保留 沒意見 不須保留
15. 請問貴縣市之民宿，實際上以「副業型態」經營的比例 (單選)
- 無此情況 (0%) 相對少數 (1%~20%) 少 數(21%~40%)
- 中 等 (41%~60%) 普 遍 (61%~80%) 非常普遍 (81%~100%)
16. 請問縣市政府民宿主管機關是否有透過民宿協會進行政令宣導、經營管理、傳達政策資訊與溝通意見等輔導工作 (單選)
- 無此情況 (0%) 相對少數 (1%~20%) 少 數(21%~40%)
- 中 等 (41%~60%) 普 遍 (61%~80%) 非常普遍 (81%~100%)
17. 請問縣市政府民宿主管機關經常給予哪些輔導 (若很少，勿勾選) (複選)
- 政策與法令宣導

- 補助研習觀摩活動
- 補助協會運作經費
- 舉辦旅遊展覽會
- 補助旅遊展覽會
- 補助出版品費用（例：文宣、簡介）
- 其他（請說明）_____

18. 倘若縣市政府未來欲加強與協會之合作關係，進行政令宣導、經營管理、傳達政策資訊與溝通意見等工作，則協會之配合意願如何 **（單選）**

- 完全不願意
- 意願極低 (1%~20%)
- 意願稍低 (21%~40%)
- 意願中等 (41%~60%)
- 意願稍高 (61%~80%)
- 意願極高 (81%~100%)

19. 請問貴協會對中央政府各項輔導工作的滿意程度如何 **（單選）**

- 非常不滿意 (1%~20%)
- 有點不滿意 (21%~40%)
- 普通 (41%~60%)
- 有點滿意 (61%~80%)
- 非常滿意 (81%~100%)

20. 請問貴協會對地方（縣市）政府各項輔導工作的滿意程度如何 **（單選）**

- 非常不滿意 (1%~20%)
- 有點不滿意 (21%~40%)
- 普通 (41%~60%)
- 有點滿意 (61%~80%)
- 非常滿意 (81%~100%)

21. 請問您認為中央與地方政府對民宿管理，還有哪些值得改進注意之處？

參、問卷調查統計結果

研究對象：全台各縣市政府主辦單位長官、全台各相關民宿協會

調查期間：98/09/01～98/10/31。

一、問卷寄送與回收之概況

（一）各縣市政府

共發出問卷 18 份，回收 17 份，回收率 94.4%。（尚缺苗栗縣政府觀光處）

（二）全台各縣市民宿協會

共發出問卷 15 份，回收 9 份，回收率 60%。（尚缺宜蘭縣民宿協會*2、金門、新竹、雲林民宿協會及民宿全聯會）

（三）總計

本研究共發出問卷數 33 份，於 2009 年 9 月 1 日～10 月 31 日進行問卷施測及收集，回收總數 26 份，有效回收率達 78.79%。

二、受訪者作答之統計分析

（一）民宿家數統計

- 1、全台各縣市（官方，17 縣市）統計，民宿總數約有 3,134 家，總房間數約有 13,917 間；其中，合法民宿約有 2,677 家，未合法民宿約有 773 家。
- 2、全台各縣市（民間組織，僅 8 個縣市）統計，民宿總數約有 1,385 家，總房間數約有 4,175 間；其中，合法民宿約有 5,560 家，未合法民宿約有 331 家。
- 3、交通部觀光局資料：全台各縣市（交通部觀光局網站，截至 2009 年 12 月）統計民宿總數約有 3,287 家，總房間數約有 13,850 間；其中，合法民宿約有 2,885 家，未合法民宿約有 402 家。

觀光民宿管理之政府職能與角色分析

(二) 民宿未合法問題

1、縣市政府

- (1) 主管機關認為，在各縣市未合法民宿之中，屬於用地問題所佔的比例，為相對少數 (1%~20%)，佔 35.3%。
- (2) 主管機關認為，在各縣市未合法民宿之中，屬於房屋問題所佔的比例，是非常普遍 (80%~1000%)的，佔 47.1%。
- (3) 主管機關認為，在各縣市未合法民宿之中，屬於業者(身份)問題所佔的比例，為無此情況(0%)與相對少數 (1%~20%)為次數最多次(35.3%)，由此可見各縣市未合法原因與業者(身份)較無關係。
- (4) 主管機關認為，在各縣市未合法民宿之中，屬於其他問題所佔的比例，是相對少數 (1%~20%)，佔 52.9%。

表 1、未合法民宿問題次數分析表(縣市政府，n=17)

未合法原因	平均數 (SD)	最高次數	次數	百分比 (%)
用地問題	3.41	相對少數	6	35.3
建築物問題	4.41	非常普遍	8	47.1
業者(身份)問題	2.78	無此情況	6	35.3
		相對少數	6	35.3
其他問題	1.76	相對少數	9	52.9

2、民宿相關協會

- (1) 各地方組織民宿協會認為，在各縣市未合法民宿之中，屬於用地問題所佔的比例，為相對少數 (1%~20%)，佔 30%。

- (2) 各地方組織民宿協會認為，在各縣市未合法民宿之中，屬於建築物問題所佔的比例，普通 (61%~80%)的次數最多，佔 40%，即建築物問題佔各縣市為合法原因 60%~80%。
- (3) 各地方組織民宿協會認為，在各縣市未合法民宿之中，屬於業者（身份）問題所佔的比例，為少數(21%~40%)與相對少數 (1%~20%)為次數最多次(40%)，由此可見各縣市未合法原因與業者（身份）較無關係。
- (4) 各地方組織民宿協會認為，在各縣市未合法民宿之中，屬於其他問題所佔的比例，是相對少數 (1%~20%)，佔 60%。

表 2、未合法民宿問題次數分析表(民宿協會，n=9)

未合法原因	平均數 (SD)	最高次數	次數	百分比 (%)
用地問題	3.78	相對少數	3	30.0
建築物問題	4.33	普通	4	40.0
業者（身份）問題	2.33	相對少數	4	40.0
		少數	4	40.0
其他問題	2.50	相對少數	6	60.0

（三）民宿營運概況

1、縣市政府

- (1) 以縣市政府回答的狀況，在各縣市民宿中，建築物屬性為農舍的比例為少數(21%~40%)及相對少數 (1%~20%)，各佔 29.4%。
- (2) 以縣市政府回答的狀況，在各縣市民宿中，民宿實際房間數在 5 間以下的比例為普通(61%~80%)及非常普通 (81%~100%)，各

觀光民宿管理之政府職能與角色分析

佔 36.3%。而實際客房數在 6~10 間及 11~15 間的大多是屬於相對少數 (佔 1%~20%)。另外實際客房數在 16 間以上的以無此情況 (0%) 回答次數最多，共 10 次 (25.8%)。

- (3) 各縣市政府統計其縣內民宿的平均客房數有 58.8% 客房數為 5 間。另有 41.2% 平均客房數為 6~10 間。

表 3、民宿營運概況次數分析表(縣市政府，n=17)

營運狀況	平均數 (SD)	最高次數	次數	百分比 (%)
建築物屬性為農舍	3.82	少數	5	29.4
		非常普遍	5	29.4
實際客房 5 間以下	4.88	普通	6	36.3
		非常普通	6	36.3
實際客房 6~10 間	2.59	相對少數	11	64.7
實際客房 11~15 間	2.18	相對少數	10	58.8
實際客房 16 間以上	1.65	無此狀況	10	58.8
平均客房數	1.41	5 間以下	10	58.8
		6~10 間	7	41.2

2 民宿相關協會

- (1) 以各民宿協會回答的狀況，在各縣市民宿中，建築物屬性為農舍的比例為普遍(61%~80%)及非常普遍 (81%~100%)，共佔 60%。
- (2) 以各民宿協會回答的狀況，在各縣市民宿中，民宿實際房間數在 5 間以下的比例為少數(21%~40%)及相對少數 (1%~20%)。

%)，共佔 60%。而實際客房數在 6~10 間比例為少數(21%~40%)及普通(61%~80%)。客房數在 11~15 間的比例為少數 (佔 21%~40%)及中等 (41%~60%)。另外實際客房數在 16 間以上的比例為相對少數 (1%~20%)。

- (3) 以各相關協會統計其縣內民宿的平均客房數其回答次數最多為 6~10 間，佔 60%。

表 4、民宿營運概況次數分析表(民宿協會，n=9)

營運狀況	平均數 (SD)	最高次數	次數	百分比 (%)
建築物屬性為農舍	3.82	非常普遍	3	30.0
		普 遍	3	30.0
實際客房 5 間以下	4.89	少 數	3	30.0
		相對少數	3	30.0
實際客房 6~10 間	2.89	少 數	3	30.0
		普 通	3	30.0
實際客房 11~15 間	2.18	少 數	3	30.0
		中 等	3	30.0
實際客房 16 間以上	1.65	相對少數	6	60.0
平均客房數	1.41	6~10 間	6	60.0

(四) 民宿法規合理性與主管機關輔導概況

1、縣市政府

- (1) 以縣市政府而言，認為民宿管理辦法所規定的「民宿房間數五間以下」之限制應可提高至八間 (64.7%)。

觀光民宿管理之政府職能與角色分析

- (2) 以縣市政府而言，多數皆認為「特色民宿」制度不須保留（64.7%）。
- (3) 在縣市政府問卷統計發現，該縣市之民宿，實際上以「副業型態」經營的比例多屬少數（21%~40%）。
- (4) 縣市政府民宿主管機關是否透過民宿協會進行政令宣導、經營管理、傳達政策資訊與溝通意見等輔導工作比例為中等（41%~60%）。
- (5) 縣市政府民宿主管機關最經常給予民宿的輔導內容為政策與法令上的宣導（82.4%）；其次為輔助研習與觀摩活動（58.8%）

表 4、民宿法規合理性與主管機關輔導概況次數分析表(縣市政府，n = 17)

法規與輔導狀況	最高次數	次數	百分比(%)
民宿房間數的限制	應提高至八間	8	47.1
特色民宿制度	不須保留	11	64.7
副業型態經營比例	少數(21%~40%)	6	35.3
政令宣導與輔導	中等 (41%~60%)	4	23.5
主管機關常給予的輔導	政策與法令宣導補助研習觀摩活動	14	82.4
		10	58.8

2、民宿相關協會

- (1) 以各民宿相關協會而言，多數認為民宿管理辦法所規定的「民宿房間數五間以下」之限制應可提高至十二間（40%）。
- (2) 以各民宿相關協會而言，多數皆認為「特色民宿」制度仍須保留（40%）。

- (3) 在各民宿相關協會問卷統計發現，該縣市之民宿，實際上以「副業型態」經營的比例多屬少數（21%~40%）。
- (4) 以各民宿相關協會而言，縣市政府民宿主管機關是透過民宿協會進行政令宣導、經營管理、傳達政策資訊與溝通意見等輔導工作比例各縣市比例不一，某些縣市為數少數（20%），然有某些縣市則為非常普遍（20%）。
- (5) 就民宿相關協會認為，縣市政府民宿主管機關最經常給予民宿的輔導內容為亦政策與法令上的宣導（60%）；其次亦為輔助研習與觀摩活動（50%）

表 5、民宿法規合理性與主管機關輔導概況次數分析表(民宿協會，n=9)

法規與輔導狀況	最高次數	次數	百分比(%)
民宿房間數的限制	應提高至十二間	4	40.0
特色民宿制度	仍須保留	4	40.0
副業型態經營比例	少數(21%~40%)	5	50.0
政令宣導與輔導	少數、普通、非常普通	各 2	各 20.0
主管機關常給予的輔導	政策與法令宣導	6	60.0
	補助研習觀摩活動	5	50.0

（五）縣市政府主管機關與協會民間組織、產業間關係

1、縣市政府

- (1) 就縣市政府而言，認為未來願意在政令宣導、經營管理、傳達政策資訊與溝通意見等工作上，與協會進行更密切之合作，使其發

觀光民宿管理之政府職能與角色分析

揮更爲積極之角色的意願極高 (81%~100%)，佔 52.9%。

- (2) 就縣市政府而言，認爲民宿產業未來發展對觀光之貢獻或影響程度爲極有影響 (81%~100%)，佔 41.2%。
- (3) 就縣市政府而言，認爲民宿產業發展主要意涵爲：是農村與農業發展轉型的重要趨勢→並對促進觀光發展有相當重要地位，另外是吸引城市住民返鄉建設的驅動力，有助於國內區域發展更爲均衡。

2、民宿相關協會

- (1) 就民宿協會而言，縣市政府未來欲加強與協會之合作關係，進行政令宣導、經營管理、傳達政策資訊與溝通意見等工作，則協會之配合意願爲意願極高 (81%~100%)，70%。
- (2) 目前就協會對中央政府各項輔導工作的滿意程度爲非常不滿意 (1%~20%)，佔 40%。
- (3) 就目前各協會對地方 (縣市) 政府各項輔導工作的滿意程度兩極化：非常不滿意 (1%~20%)，非常滿意 (81%~100%)，各佔 30%。

(六) 中央與地方政府對民宿管理之建議

縣市政府	民間組織
以副業方式申請時的法令限制，尤其土地分區制宜活度放寬，如：水源特定區內申請極爲困難。	發展觀光條例及民宿管理法之法源，條列中部分條文極須修改，以利民宿的發展
偏遠地區之認定能交由地方政府全權認定，以符合地方均衡發展之推展觀光需求。	民宿餐飲是否需要課稅之問題？
法令之修正，有關民宿申請應符合消防安全設備、建築物之設備及條件規定，應回歸各業法令規定內規範之。	協助民宿網際網路的普及性及，地方文化特色教育，達到深度旅遊之目的

附錄

特定民宿取消，一般民宿房間數可增加，但應對總房間數及地板面積有限制，為保障旅客住宿安全，應要求民宿比照旅館做建築物及消防安全申報。	中央管理層級太低，如觀光局應提高層級，民宿管理單位另設，不屬於旅館查報中心
目前中央仍極少協助地方取締非法民宿，盼中央能依民宿管理辦法規定，共同參與取締違法業者任務。	建議請交通部以 15 間以下做為輔導準則，超過 15 間以上之民宿訂定法條重罰三至五倍罰則,以利民宿管理。
應加強與橫向機關(如土地使用、建築管理)的整合輔導與管理如土地使用違規及違建的問題，非觀光單位能輔導或管理。	南投縣為觀光大縣，民宿、飯店為觀光的基礎，縣政府不落實基層輔導，只重於罰則，阻礙觀光發展
90%以上未能合法登記之旅商業，均為建築物不符相關法令規定，地方觀光主管機關僅為管理窗口，對不合法民宿之建管部分無權管理，僅能為事後行政管理，無法解決根本問題。	對民宿房間數的限制有其必要性，但鄉村旅店的發展(不含房間數)亦有其必要性，兩者對促進鄉村繁榮，提昇農民所得均有其功能。
即有民宿應朝向與旅館相同之管理為法及法令規定。	縣政府著重輔導協會，運用協會落實基層工作
中央法令諸多不合時宜部分，應連檢討修正之，另中央應釐清我國民宿發展政策究竟為何(民宿為副業？經營規模合理性)	取得民宿登記證者應加入各縣市民宿協會，以利管理
未合法民宿輔導合法化	民宿名稱應管制，同名性造成旅客困擾
復興鄉多為原住民保留地區另涉「原住民保留地開發管理辦法」規定有關設定地上權及取得年限的限制尚無法解決。	民宿與旅館房間數可採=階段，凡是房間在 15 間以上就是旅館，15 間以下就是民宿，由市場需求決定生存與淘汰
依市場機制需求管理，相關設置條件宜放寬。	民宿行銷，走上國際化
對於合法民宿違規情形予限其改善仍未符合者，退場機制(撤照)要有明確規定。	各縣市民宿協會以一個為原則，協會以合法民宿為主，不得拒絕合法業者加入

觀光民宿管理之政府職能與角色分析

裁罰標準應組化並保留彈性	
加強輔導經營者之經營與服務理念，提昇外語能力，便接待外國旅客，促進民宿產業邁入國際化。	

附錄四、審查意見處理對照

審查意見處理對照表

審查意見摘要	研究團隊回應處理
一、建議報告中可再酌予補充環保團體觀點	依審查意見修改，於第 31 及第 33 頁補充調整
二、（一）建議可將第二章有關國內民宿產業現況之內容前置於第一章內 補充說明網絡治理與優質治理之差異性	依審查意見參酌補充，於第 1,第 8 及第 9 頁補充相關內容
二、（二）研究方法建請另成一章，依序說明如何取得次級資料文獻，以及焦點團體、深度訪談及問卷調查之研究設計與執行方式。 補充說明焦點團體、深度訪談及問卷發放之樣本抽樣方式與過程，參與受試者之背景，問卷設計方式及是否進行前測，發放及有效回收問卷份數，以及調查結果之信度效度 並請補充說明資料分析方法，例如如何運用焦點座談內容與深度訪談內容作為結果分析之基礎等	依審查意見參酌辦理，將研究方法獨立成一節，並於第 11-14 頁補充說明研究方法執行細節
二、（三）第三章，請依序針對研究目的與問題進行分析與論述，並請將附錄三有關問卷調查結果及敘述統計分析部份，置於本章進行分析論述	依審查意見參酌補充，於第 14 頁說明量化及質性資料之處理與分析方式；另外，為避免統計分析內容過於冗長，將問卷調查之重點呈現於第 28-29 頁，

觀光民宿管理之政府職能與角色分析

	其餘置於附錄。
二、（四）第五章建請由訪談、座談資料深入分析政府職能的適切定位與民宿管理策略、作法，以更為加強本章之論述與策略性建議	依審查意見參酌補充，於第 48-52 頁補充相關內容，並註明附錄之出處頁碼。
二、（五）第六章結論與建議，建議可於本章增加一節，綜整本研究主要發現	依審查意見修改，增列「主要研究發現」一節於本文第 53-54 頁。
三、文獻分析部份，請補充分析優質學報的相關論文	依審查意見修改，修訂於第 3-4 頁
四、標題「歐美的觀光民宿」（第 35 頁）宜修改為「歐洲的觀光民宿」	依審查意見修改，修訂於第 37 頁
五、「進行主要縣市民宿產業發展概況普查」與「建構資訊平台，公開市場供需」之建議，改由交通部觀光局主政辦理，地方政府協辦	依審查意見修改，修訂於第 54、56 頁
六、本報告建議事項部分，各民宿協會及委託學者專家部分請免列主協辦機關	依審查意見修改，修訂於第 54-56 頁