

改善觀光事業投資環境之研究

交通部觀光局 委託
台灣經濟研究院 研究

中華民國七十八年十二月

改善觀光事業投資環境之研究

計劃主持人：劉泰英博士

協同主持人：吳再益博士

研究人員：王國雄

吳文彬

研究助理：黃玉娟

交通部觀光局 委託

台灣經濟研究院 研究

中華民國七十八年十二月

摘 要

一、研究目的

本研究係以觀光旅館、旅行社、風景遊樂業等狹義的觀光事業單位為研究對象，試圖以問卷調查及人員訪查的方式，以期實地瞭解業者對目前經營現況的評估及其所遭遇的各種困難，除此之外，也針對各觀光業者對未來投資意願及所考慮的各項因素作深入探討。在面對當前發展觀光事業的既定目標，其需求量不斷增加與供給量無法配合之情況下，研擬一具體可行之獎勵措施，以誘發觀光事業之投資意願，是主管當局應謀求之對策。

二、主要發現

依本研究調查顯示，目前觀光事業存在之問題不外乎，專業人才不足(基層從業人員最為欠缺)，地價偏高，航空機位不足，租稅偏高，沈重利息支付，設備老舊無力更新等困難。而業者希望由政府協助專業人才培訓，訂定租稅減免獎勵措施，強化國內外旅遊資訊，加強區域性國際觀光合作，穩定匯率，協助用地取得，加強道路指標，訂定專案低利貸款及延長貸款年限等。

至於能提高觀光事業單位投資意願的措施中，以政府協助觀光事業人才之培訓，加強國際宣傳，鼓勵外國觀光客來華觀光，定期提供國內外觀光資訊最為重要。其次為重新規劃觀光地區，提供技術合作，公有土地有限期的租用，放寬土地申請管理規定，研究發展費用之投資抵減及提供金融協助，惟放寬外人投資的重要性最低，顯示國內目前觀光業者對放寬外人投資規定與外商合作投資經營的意願不高。

三、建議事項

針對目前觀光事業經營環境存在的問題及未來可能衍生的狀況，我們對觀光事業主管機關的建議是：

1. 檢討並規劃大專院校觀光科系課程，洽商各觀光事業單位，安排各級學校觀光科系學生於寒暑假至各單位實習，中央觀光主管機

關應經常辦理專業人才之短期講習班，以協助從業人員在職教育，並向受訓單位收取部份費用。

2. 協助業者取得土地，節省業者資金籌措的負擔，提供公有土地承租給業者，並針對台灣土地使用結構上，提出公正評估，對未符合經濟效益的農牧用地，考慮允許變更為遊憩用地，以增加其經濟利益。惟政府在與業者訂定租賃契約時應考量到業者投資經營後為地方帶來之繁榮，此時在租金計算上應予以適度調整。
3. 儘速研擬恢復短期入境免簽證規定，開放初期先以對我友好之國家或締約有免簽證國家之國民，只要無意從事任何有酬勞之活動及停留期間不超過期限者，均可讓其免簽證入境，爾後並視實施成果，做為修改政策之參考。定期實施旅客意見調查，針對缺失加以檢討，以提供完善之服務。
4. 擴大國內公共建設投資，加強道路維修，並訂定獎勵辦法，鼓勵私人修築道路，以補公路單位人力財力之不足。對於新設立之風景遊樂區政府應儘量予以協助修築對外聯絡道路。
5. 觀光局可於正在研擬修訂的「發展觀光條例」中設立「觀光事業發展基金」，由政府分期籌措款項，亦可報請上級於該條例中規劃設立專案性金融機構及信用保證機構成立各種專案貸款，以利觀光事業單位之投資。
6. 未來「獎勵投資條例」即將廢止，因應而生的「促進產業升級條例」在取法與推動的焦點偏向功能性獎勵，其目的自然是「升級」重於「發展」。而觀光事業在未來持續成長及投資不足的情況下，欲獎勵業者進入市場投資的前題下，有關單位可從下列方向著手：

- (1) 增訂條文方式於「發展觀光條例」延續「獎勵投資條例」規定以新投資創立合於規定標準之觀光旅館、國民旅舍及遊樂設施，得採五(四)年免稅或採取固定資產加速折舊。此措施固然會扭曲資源配置效率，但是卻有利於業者加速累積資本，適合「

資本密集偏向」的產業，與當前觀光旅館業、風景遊樂業的特性相符合。

(2)對以”電力”投入為提供服務品質好壞的觀光旅館而言，採取商業用電計價，必影響了觀光旅館的國際競爭力。因觀光旅館其服務對象主要為國際觀光客或商務旅客，如外銷產業賺取外匯一般。故不宜以商業用電計價，應以工業電計價方為合理。

(3)我國房屋稅條例規定，營業房屋稅係按其現值課徵3%。比鄰近日本的1.7%及韓國的0.88%高出許多；以台北市為例若再加上1%教育捐則高出更多，在目前觀光旅館房屋稅仍嫌過高之情況下，房屋稅減半徵收有其存在的必要性。而一般觀光旅館及風景特定區之國民旅舍因經營性質與對象與國際觀光旅館類似，也應一併予以獎勵方屬合理。此外，遊樂設施內免費提供公眾之建築也應予以獎勵。

(4)訂定獎勵業者從事研究發展投資抵減辦法，修改為先以累進式之抵減稅額改為全部研究費用皆適用。

7.檢討法令規章之時宜性，鼓勵國外知名廠商來華投資，藉此引進卓越的經營理念，而未來觀光旅館在供不應求之情況下，亦可稍獲舒解。

8.加強提供國內外旅遊資訊，協助觀光客在資訊充分的情況下做旅遊決策，以減少不必要的糾紛。

9.加強國際宣傳推工作，強化駐外辦事處之任務，發揮海外宣傳之功能，以達成推廣旅遊與拓展外交之雙重任務。

10.「開放天空」不僅可改善不合理之票價結構，亦可因”競爭”而促使現有業者提供更高品質之服務，對於我國極力發展觀光事業的同時亦具有正面之影響。

目 錄

摘 要	1
第一章 緒論	1
第一節 研究動機與內容	1
第二節 研究範圍及限制	3
第三節 研究方法與步驟	4
第二章 我國觀光事業發展現況與相關文獻探討	7
第一節 我國觀光事業發展現況	7
第二節 相關之文獻探討	16
第三章 「改善觀光事業投資環境」調查結果	19
第一節 觀光旅館	20
第二節 旅行社	28
第三節 風景遊樂業	34
第四章 「改善觀光事業投資環境」措施探討	43
第一節 人才的培訓	44
第二節 土地取得	46
第三節 對外道路修護與道路指標	48
第四節 簡化入境手續	50
第五節 資金取得	52
第六節 獎勵措施	54
第七節 改善外人投資環境	58
第八節 其他相關環境	60
第五章 結論	63
參考文獻	67
附錄一	69
附錄二	76
附錄三	79
附錄四	88

第一章 緒論

第一節 研究動機與內容

觀光事業素有無煙囪工業之稱，為一具備多重目標之綜合性產業。除具有繁榮經濟、拓展貿易、吸收投資、促進國際文化交流之功能外，對於加速偏遠地區農、工、商業及自然景觀之發展，改善地方經濟、提高人民之生活水準各方面亦頗有助益。因此，世界各國莫不公認觀光事業實為經濟發展之主要環節。台灣地區過去近四十年來，由於政府之開明領導及全體人民之勤奮努力，社會安定，經濟繁榮，暨擁有秀麗壯觀之自然環境及良好之地理區位等有利因素，使觀光事業得以迅速成長。加以台灣在快速的經濟成長下，目前產業結構已由以製造業為發展重點轉移至以服務業為重心。因此，當前為配合日漸提昇之國民生活水準，及旅遊、休閒風氣日盛的趨勢，發展觀光事業以利服務業之蓬勃發展，實為功效宏大之方法。，除此之外，更可促使國際人士透過來華觀光旅遊方式，以認識我國歷史文物及中華傳統文化價值，以發揮其超經濟之功能。

觀光事業係屬綜合性及多元化之事業，其涵蓋之範圍相當廣且複雜，須賴社會各層面之共同配合始能彰顯其效果，若缺乏整體性之政策指引，則無法發揮其統合的功能。在預期未來隨著國人生活水準之提升，國人出國旅遊之風氣盛行，來華觀光洽商之旅客亦明顯逐年成長，休憩、觀光行業需求激增，乃是大力發展觀光事業之大好時機。但反觀國內現況，卻發現觀光事業有投資不前的傾向及其他瓶頸問題存在；如觀光旅館之投資意願低落，風景區遊樂業尚未能作有效的投資規劃，以及旅行業自民國七十七年開放新設之後，旅遊商業秩序的建立等問題，實需釐訂一具體可行之觀光事業獎勵措施，藉以提昇觀光事業之投資意願，將旅遊市場導入一個正常之營運管道，進而健全觀光事業之經營及投資環境。

以往政府對於產業之獎勵措施，往往是以租稅之減免為主，對於台灣地區早期由原先之農業生產轉向工業生產之發展有其不可抹煞的功能，同時也奠定了其良好的基礎，而後更助長了勞力密集產業的發展。但近年來，台灣之產業已慢慢轉型為資本密集度較大之精密工業或服務業，類似租稅減免之獎勵措施並未達到引導之效果，甚至反使賦稅失去其公平性，致使錯誤的資源配置產生。因此，研究功能性之獎勵措施，乃為當前解決觀光事業發展瓶頸及改善觀光事業投資環境之要題，此為本研究之研究動機所在。

歸納上述之研究動機，可導引出本研究之研究內容如下：

1. 探討觀光事業各行業之經營現況。
2. 探討觀光事業各行業所面臨之難題。
3. 分析觀光事業各行業之投資環境。
4. 探討如何改善觀光事業各行業之投資環境。

第二節 研究範圍及限制

鑑於上述之研究目的與動機，本研究係針對狹義之觀光事業所涵括之觀光旅館、風景區遊樂業及旅行業等為研究範圍，現分別說明如下：

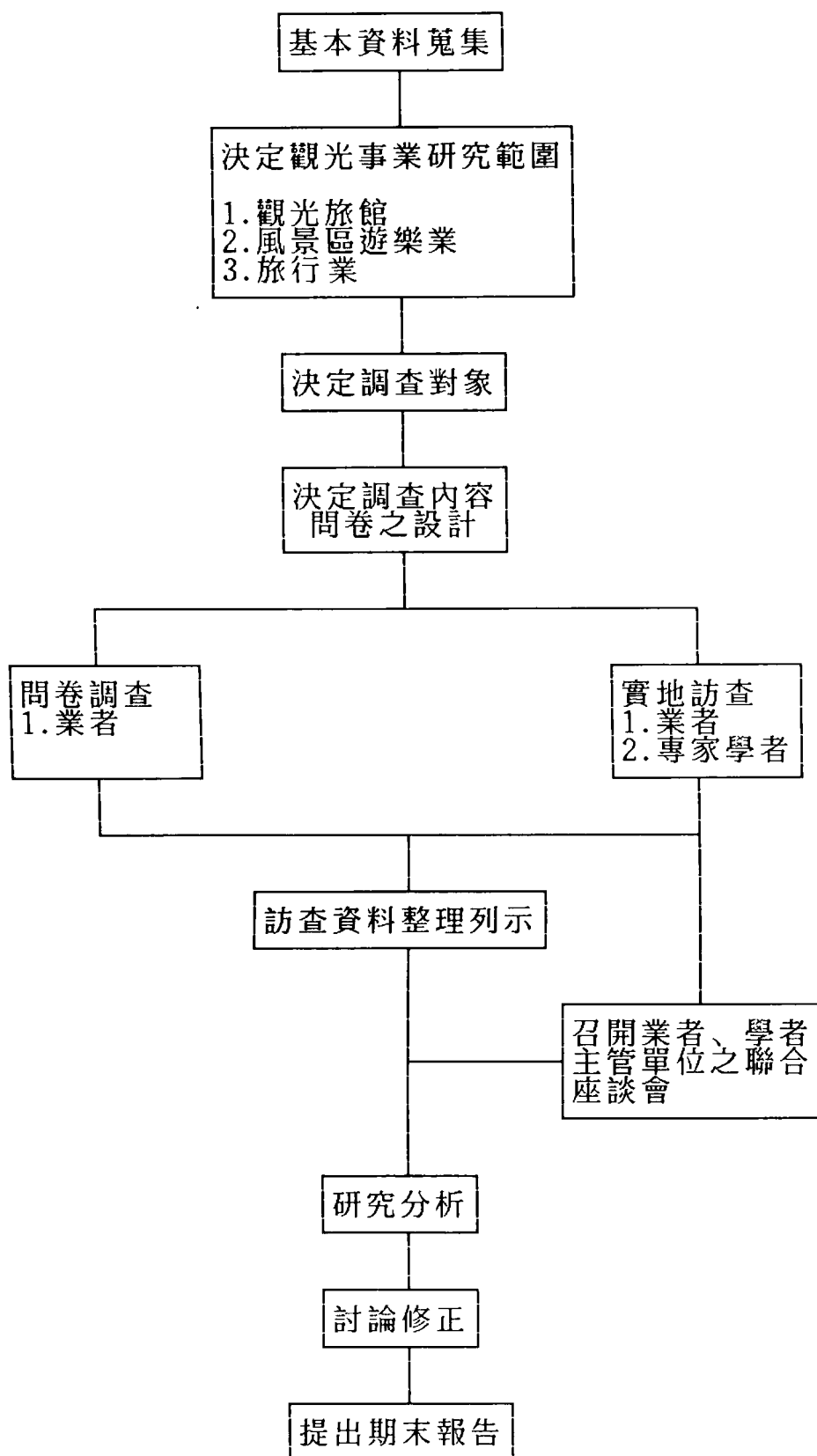
- 一、觀光旅館：凡依規定標準興建，並依發展觀光條例所發佈之命令經營管理，提供旅客住宿、餐飲及其他經核准之服務設施之場所稱之。共有兄弟大飯店等94家。
- 二、風景區遊樂業：以縣市政府登記設立之風景遊樂區，且為私人投資以營利為目的之公司組織。包括亞哥花園等70家。
- 三、旅行業：指為旅客代辦出國及簽證手續或安排觀光旅客旅遊，食宿及提供有關服務而收取報酬之事業組織。共有東南旅行社等共691家。

至於本研究所探討的風景遊樂業不包含由政府辦理經營組織的法人機構，實因為其並不是私人投資之營利機構，其經營理念方針及投資時所考慮的因素可能有別於私人投資以營利為目的之風景遊樂業，故將其排除於本研究之探討範圍之外，而其意見或面臨之問題並無法顯示在本研究結果中，此乃本研究之限制。

第三節 研究方法與步驟

面對當前謀求觀光事業發展，其需求量不斷增加與供給量無法配合之情況下，設法研擬一具體可行之獎勵措施以誘發觀光事業之投資意願勢在必行。但關於此項獎勵措施必須能針對當前業者經營之狀況及所面臨之實際困難詳加瞭解，並得悉其未來之投資發展意向，配合預期未來三、五年所衍生之情況而制定，以促使提升其投資意願。因此，本研究之研究方法係以問卷調查及實地訪查的方式，以期實地瞭解業者對目前觀光事業之經營現況及所遭遇各種困難，除此之外，也對各觀光業者對未來投資意願及所考慮之各項因素深入探討。再者，本研究在初步處理各項調查資料後，邀集部份業者、學者專家及觀光局等主管單位，舉辦座談會，期能由實務、理論及行政面彼此做充分之溝通，建立共識，以助問題之解決。

本研究計畫之主要研究步驟可以一流程圖列示如下：



第二章 我國觀光事業發展現況與相關文獻探討

第一節 我國觀光事業發展現況

我國觀光事業之發展，由於地理位置恰好位於亞洲旅遊活動最頻繁之路線中，除交通便捷，社會安定外，又有秀麗的自然景觀、氣候宜人、食物精美及濃厚的人情味，並且經濟繁榮，為國際人士所嚮往之寶島天堂。自民國四十五年台灣省政府成立觀光委員會開始，歷經了觀光事業專案小組、觀光事業小組、觀光事業委員會，一直到民國六十年成立觀光局，觀光事業由啓蒙時期走向發展時期。三十餘年來，由於政府與民間共同努力，發展相當迅速，不論在來華觀光旅客人數或觀光外匯收入各方面，每年均有相當可觀的成長。不僅可促進國內之經濟繁榮，對提升國民生活水準，宣揚中國故有歷史文化，增進國際友誼與彼此瞭解，均有相當卓越之貢獻。因此，發展台灣地區之觀光事業，無論在從事國民外交、國際貿易、文化交流等各方面而言，實具有多方面之功能。

一、整體觀光事業發展概況

現將歷年來來華觀光旅客統計與歷年觀光外匯收入統計分別列表如下：

表2-1 歷年來華觀光旅客統計表

年別	人 數	成長率 %	指 數 1956=100
45	14,974	-	100.0
46	18,159	21.3	121.3
47	16,709	-8.0	111.6
48	19,328	15.7	129.1
49	23,636	22.3	157.8
50	42,205	78.6	281.9
51	52,304	23.9	349.3
52	72,024	37.7	481.0
53	95,481	32.6	637.6
54	133,666	40.0	892.7
55	182,948	36.9	1,221.8
56	253,248	38.4	1,691.3
57	301,770	19.2	2,015.3
58	371,473	23.1	2,480.8
59	472,452	27.2	3,155.2
60	539,755	14.2	3,604.6
61	580,033	7.5	3,873.6
62	824,393	42.1	5,505.5
63	819,821	-0.6	5,475.0
64	853,140	4.1	5,697.5
65	1,008,126	18.2	6,732.5
66	1,110,182	10.1	7,414.1
67	1,270,977	14.5	8,487.9
68	1,340,382	5.5	8,951.4
69	1,393,254	3.9	9,304.5
70	1,409,465	1.2	9,412.8
71	1,419,178	0.7	9,477.6
72	1,457,404	2.7	9,732.9
73	1,516,138	4.0	10,125.1
74	1,451,659	-4.3	9,694.5
75	1,610,385	10.9	10,754.5
76	1,760,948	9.3	11,760.0
77	1,935,134	9.9	12,923.3

資料來源：中華民國七十七年觀光統計年報

表2-2 歷年觀光外匯收入統計表

年別	人 數	外匯收入(美元)	成長率 %	指 數 1956=100
45	14,974	936,000	-	100
46	18,159	1,135,000	21.3	121
47	16,709	1,044,000	-8.0	112
48	19,328	1,208,000	15.7	129
49	23,636	1,477,000	22.3	158
50	42,205	2,638,000	78.6	282
51	52,304	3,269,000	23.9	349
52	72,024	7,202,000	120.3	769
53	95,481	10,345,000	43.6	1,105
54	133,666	18,245,000	76.4	1,949
55	182,948	30,353,000	66.4	3,243
56	253,248	42,016,000	38.4	4,489
57	301,770	53,271,000	26.8	5,691
58	371,473	56,055,000	5.2	5,989
59	472,452	81,720,000	45.8	8,731
60	539,755	110,000,000	34.6	11,752
61	580,033	128,707,000	17.0	13,751
62	824,393	245,882,000	91.0	26,269
63	819,821	278,402,000	13.2	29,774
64	853,140	359,358,000	29.1	38,393
65	1,008,126	466,077,000	29.7	49,795
66	1,110,182	527,492,000	13.2	56,356
67	1,270,977	608,000,000	15.3	64,957
68	1,340,382	919,000,000	51.2	98,184
69	1,393,254	988,000,000	7.5	105,556
70	1,409,465	1,080,000,000	9.3	115,385
71	1,419,178	953,000,000	-11.8	101,816
72	1,457,404	990,000,000	3.9	105,769
73	1,516,138	1,066,000,000	7.7	113,889
74	1,451,659	963,000,000	-9.7	102,885
75	1,610,385	1,333,000,000	38.4	142,415
76	1,760,948	1,619,000,000	21.5	172,970
77	1,935,134	2,289,000,000	41.4	244,551

資料來源：中華民國七十七年觀光統計年報

由上表可以清楚的看出，自民國四十五年至今，來華觀光旅客總人數成長了將近一百三十倍，有接近二百萬人之多。就觀光外匯收入而言，更是增加了約二百五十倍，金額高達二十二億八千九百萬美元。由以上這些數字可以顯示，觀光事業對於增進國際間之友誼及文化之交流、爭取海外華僑對祖國之向心力與支持、繁榮國家經濟、增加政府稅收、提高國民就業以及鼓勵海外資金來華投資等確實有其不可抹煞之貢獻。

以上是說明外人來華觀光之情形，至於國人出國觀光及在台灣地區之國民旅遊方面，由於國內經濟快速成長，國民所得已達七千美元，國民生活水準普遍提升，除了豐富的物質生活外，對於正當休閒遊憩的活動，也相當重視。由以下之統計資料可以很清楚的看到，長期高度經濟成長的結果，不僅使國民所得大幅增加，也使得國民的休閒時間增多，因而促成了國內風景遊樂業及旅行社業者的蓬勃發展。歷年台灣地區主要風景區國民旅遊人次統計表，及近年來中華民國國民出國人數統計表如下列所示。其中，國人出國人數方面，自從政府開放觀光後，出國觀光熱潮頓時風起雲湧，每年平均成長率高達百分之十一，至七十七年時，人數已達一百六十萬人之多。在台灣地區主要風景名勝區遊客人數方面，也一直維持相當高之水準如表 2-3，使得一個兼具消費能力及消費時間之時期已面臨開始階段。

表2-3 71年至77年中華民國國民出國人數統計 單位：人

年別	亞 洲 地 區	美 洲 地 區	歐 洲 地 區	大洋洲 地 區	非 洲 地 區	合 計
71	522,434	104,135	7,786	1,444	4,870	640,669
72	545,211	115,874	8,926	1,214	3,353	674,578
73	594,752	139,104	11,498	1,741	3,309	750,404
74	649,584	173,188	18,296	2,735	2,986	846,789
75	627,134	162,137	16,772	3,475	3,410	812,928
76	849,516	173,067	26,672	4,086	5,069	1,058,410
77	1,374,976	193,304	22,279	4,781	6,652	1,601,992

資料來源：中華民國七十七年觀光統計年報

表2-4 歷年台灣地區主要風景名勝區遊客人數統計

年 別	人 次	年成長率%	備 註
71	27,284,017	14.63	本年之成長率係比較七十年之資料
72	30,689,282	12.5	
73	25,597,090	-16.59	
74	26,144,354	2.14	
75	25,624,906	-1.99	
76	33,684,002	31.45	
77	30,032,218	-10.84	

資料來源：中華民國七十七年觀光統計年報

二、觀光旅館業之發展現況

觀光事業係一兼具多重功能之綜合產業，涉及的業別相當廣泛，如交通運輸業、餐飲業、旅館事業、旅行業、自然景觀資源、遊樂區等，均屬觀光事業之一環。上述各項事業當中，又以觀光旅館業在觀光發展中扮演著相當重要的角色，其提供之客房數量，經營管理及服務品質是否良好，皆影響著觀光事業之發展。因此，觀光旅館之經營現況也就倍受各方關切。

關於觀光旅館家數及客房數，自民國五十四年至去年民國七十七年止，共有國際觀光旅館43家，客房數 13174間；觀光旅館家數56家，客房數6121間，歷年來之增減變化情形如下表所示（表2-5）。

至於觀光旅館之住用率方面，現將民國七十一年至七十七年之資料列表如下（表2-6）。其中在國際觀光旅館方面，因來華旅客人數日增，且設備較佳，服務品質也都維持在一定之水準之上，故平均住用率高達六成至七成以上。一般觀光旅館亦有五成至六成多之住用率，扣除淡季時之低度使用情形，觀光旅館在旺季時，甚至會出現供不應求之情況。因此，除了一方面應努力招徠國際人士來華觀光旅遊或洽商，以更充分使用現有之旅館資源外；另一方面，更應積極擴建或增加觀光旅館之客房供應數，以容納更多的觀光客或商務旅客，賺取更多的觀光收入。