發佈：2018-05-09, 週三 14:39
點擊數：14938



前言

因應今年蔡英文政府推動產業轉型的施政方向，「地方創生」是今年加速區域平衡發展的首要執行目標，藉此活絡地方經濟，帶動地方產業蓬勃發展。而旅宿產業，便是推動地方創生的必要工具！台灣的特色旅宿不只帶動地方觀光產業轉型發展，更帶來內外人潮回流聚集，增加消費及地方產業發展，創造地方再生。同時挖掘出在地專屬的「人、地、產」特色，現今旅宿更走向專業化、精緻化經營，是在地文化的實踐，更是年輕人利用專長創業、為家鄉實現理想的途徑！許多青年返鄉，結合跨領域專長，打造出融合「創意、創新、創業」三大重點的台灣特色旅宿，成為串起地方產業發展的重要平台。

然而反觀實際狀況，政府一方面說要發展地方產業、鼓勵青年創業，另一方面卻又持續不合時宜的法規、甚至提高罰款，箝制阻擋青年在旅宿產業創新，又如何能藉由地方創生的政策，實踐產業轉型帶動地方再生的目標呢？

一、旅宿，是地方創生的必要工具

Phoca PDF

（一）一間好旅宿，是啟動地方創生的樞紐

從2001年立法確立「民宿」的定義，至今已將近二十年的時間，現今的民宿早已褪去了家庭副業簡樸、品質參差不齊的負面印象，反而保存了台灣溫暖的在地人情，並與旅館的專業化經營方式融合，造就獨具台灣魅力的「旅宿」產業。不同於旅館以商務、過夜住宿需求為唯一考量，台灣的特色旅宿，融入在地建築、藝術、音樂、歷史及文化等元素，像是結合台灣古厝、老屋、展演空間或藝文沙龍，為旅宿空間創造更多元的運用。這些旅宿不只是在地生活的體現，是串連起城市內外的樞紐，更是啟動地方創生的必要工具。

（二）旅行行為改變促進旅宿發展，創造地方更深入的內外交流

隨著時代演進與科技發展，資訊化社會來臨、廉航興起，影響人們的旅遊習慣從依循旅行社資訊的團體旅行轉為自己安排行程的自由行，更帶來觀光及旅宿產業的轉型發展，不再侷限於團客入住的飯店及旅館，能夠擴散到遍佈於不同鄉鎮、結合在地特色的民宿、旅店，串連起地方產業，同時促進地方與國際接軌。

以台南為例，台南在近年成為熱門觀光城市，但其實在過去的台南，鮮少有觀光遊客，旅遊行為通常依旅行團規劃，自嘉義阿里山下來，到台南看古蹟、吃小吃後，便到高雄去過夜，因此台南飯店過去為數不多；也曾因弊案纏身，台南公車甚至破產停駛，整個城市毫無活力；但隨著2007、2008年台南謝宅、佳佳西市場開始打造老屋民宿、旅館，重新賦予老屋價值，不只吸引大家到台南體驗在地老屋，更帶動台南文化復興，開啟探尋在地特色的風潮。也因因為旅人住進旅宿，停留城市時間變長、消費機會變多，於是更多咖啡店、藝文空間入駐台南，吸引更多年輕人移居台南，整個城市重新活了起來。

因此，一間好的旅宿，比起一間咖啡店、餐廳，更能成為這個城市對外的連結平台，是一個對外交流的起點。

（三）旅宿產業的發展，深入且全面影響台灣

旅宿的發展，能夠為台灣帶來許多對於產業面、外交面、文化面、社會經濟與政治面的影響。

產業面：

當一個地方擁有了不同的定位的旅宿，才能吸引更多類型的人前來。發展一個國際級的觀光城市，需要有各種不同定位的旅宿來滿足不同客群的市場需求，需要大型的國際飯店、商務旅館、精緻又具美學的Boutique Hotel（精品旅店）、服務頂級客群的渡假型Villa，也需要以人為主的民宿、背包客交流的Hostel。當市場愈開放自由競爭，就愈能自然淘汰不夠用心、經營不善的旅宿業者，讓好的業者留下來，才能讓整個產業向上提昇、愈做愈好，而非劣幣驅逐良幣。

外交面：

從外
交面來看
，觀光旅遊本來就
是一種軟性手法，是外交溝通中最易
讓人親近的方式，更是唯一一個以「台灣」為名推廣的產業
。每一個來台灣的外國人，無一不是經過一連串觀光業者的服務來認識台灣。這也是為什麼觀光

Phoca PDF

產業的向上提昇，對國家的影響可能遠比其他產業來得更影響深遠，不夠用心、品質不良的業者都是在傷害台灣的國際形象。

文化面：

如同蔡英文總統所說：「文化是一個國家的靈魂。」要推廣自己，必先認識自己，文化才真正是觀光之母。旅宿是內外連結的最佳平台，愈在地深耕就對其中脈絡愈能夠掌握，內化後對外說起台灣的故事也就愈能具備吸引力，所以好的旅宿在傳遞分享在地特色的同時，也會因此被推著更深入認識腳下的土地與歷史，這對台灣人形塑自我認同與文化傳承，有莫大助益。

社會經濟與政治面：

而審視觀光旅宿業對整體社會的意義，不只是
取代代工製造相對環保的綠色經濟，
更能看出這個產業發展將能帶動青年返鄉、平衡區域發展，為鄉村帶來新的經濟可能與就業機會。不單是社會經濟面的影響，青年返鄉更有助於減緩鄉村老年化的困境，對於整體社會的和諧穩定與世代的理解對話有很大的幫助。更甚者，一個城市有青年參與、有對外交流的機會，就能進一步降低地方政治長期被特地少數族群把持的可能，才能真正開放公民參與政治，讓地方持續有新的活力、公平與平衡地發展，帶動地方產業持續向上。

Phoca PDF



二、源於對台灣的「愛」，青年返鄉打造旅宿，推廣臺灣

青年返鄉，無疑是投入在地產業復振的必要助力，台灣各地早已有許多青年返鄉投入住宿和旅遊的發展。不同於以往受政策導向吸引或因都市生活不易而回歸家鄉，這些青年都是源自對自己國家與對土地的熱愛，他們回到台中、到台南、到嘉義、到高雄，在家鄉實踐理想，選擇以更貼近於土地的方式，希望能向更多旅人介紹自己故鄉的美好。他們重新挖掘在地備具價值的文化特色，將旅宿或工作室打造成串連地方的平台，帶旅人體驗更深度的旅遊行程，這是大型旅行社可能因為成本考量而沒有投入的區塊，也是吸引許多國內外旅人的亮點。

遍地開花的新創旅宿實例，促進地方再生

台中一位熱愛自行車的旅宿主人，因為多次熱血騎車環島，後來決定與台中手工單車品牌合作，創辦以自行車為主題的背包客棧，帶旅人騎乘單車，縱遊台中彰化與南投。台南也有旅宿主人，既是攀岩教練，也是兒童體感訓練老師，他們結合老屋空間，用天井打造出絕無僅有的室內攀岩體驗場，不僅傳承了昔日歷史記憶，更融入創意打造新興時代潮流。

還有高雄的旅宿主人，放棄台北的金融高薪，回到高雄老家改造外婆當年創立的第一間婚紗店，

Phoca PDF

不僅空間改造獲得獎項肯定，也同時
結合在地導覽，更獲得CNN採訪報導，還帶CNN
記者深入富有歷史的高雄鹽埕巷弄，採訪更多老店。

以及新竹的藝文思想沙龍、苗栗的農事體驗客棧等等。這些都是來自於一群成長於台灣的青年們，用他們的視角在各地呈現出屬於台灣這塊土地的生活樣貌，更透過跨領域的經營模式、新舊文化的融合以及創新的行銷手法，幫助地方產業蛻變，突破困境、活絡在地觀光，吸引更多人前來，帶動在地產業蓬勃發展。

三、新創旅宿受限於過時法規，陷入無法合法的困境

然而，他們願意返鄉、推廣在地，打造富有在地特色的旅宿，卻受限於過時法規思維，陷入想要合法卻也無能為力的困境，儘管2017
年終於修正〈民宿管理辦法〉放寬部份設置地區與建管規定，但仍有諸多問題懸而未解，政府更不斷以開罰取代輔導，屢次修正〈發展觀光條例〉提高罰款金額，都讓這些深愛台灣土地的青年絕望。

面對新型態的社會與消費市場，現今旅宿法究竟悖離目前產業發展與市場需求多遠？目前政府使用〈民宿管理辦法〉與〈旅館業管理規則〉管理旅宿，在現行的規定下，這些新創旅宿又遇到什麼樣的法律困境？

（一）〈民宿管理辦法〉的旅宿法律困境

〈民宿管理辦法〉訂立於 2001 年，因應台灣加入 WTO
，政府為彌補休耕政策並促進傳統農業轉型，於是鼓勵農民活用資源、美化農舍、發展農業觀光經濟，為輔導推動更訂立〈民宿管理辦法〉加以管理。在當時的立法時空背景之下，定義民宿為：「利用自用住宅空閒房間，結合當地人文、自然景觀、生態、環境資源及農林漁牧生產活動，以家庭副業方式經營，提供旅客鄉野生活之住宿處所。」並限制民宿設立的地目，必須位於風景、觀光、國家公園、原住民、偏遠或離島等地區，或是非都市土地，更明文將民宿排除在都市地區之外。

即使 2017
年台南市通過「雙城觀光地區」，已開放中西與安平部分區域設置民宿；交通部觀光局也終於修正〈民宿管理辦法〉，將新法第3
條設置地區定義為三大類：國家公園、非都市土地、都市計畫區，但依然限制位於都市計畫區的民宿，必須同時位在風景、觀光、原住民、偏遠、離島、文資法指定建築、歷史或人文等地區，才得以申請民宿。此次修法固然是歷經16年等待的一大進步，但是依然存在以下問題有待解決：

1. 都市計畫區地目限制，扼殺旅宿與觀光可能旅宿多元與專業發展，受限於舊時管制思維
    1. 地目限制與疊床架屋的法規
    2. 人文歷史風貌區的地目適用瓶頸
2.
3. 建管法規的不合時宜與不符比例
4. 都市計畫法規的不合時宜與不符比例

台灣國土規劃與都市計畫的土地分區歷經多次變革，許多看似偏僻的鄉鎮，早已依〈都市計畫法

Phoca PDF

〉劃歸為都市計畫區，但發展程度、產業與人口結構，均和直轄市有所落差，法律規定的「非都市土地」根本寥寥無幾，台灣許多具有觀光可看性、有強烈住宿需求但未有旅館業者進駐的「都市」地區，倘若地方政府未劃設觀光或人文地區，就會因為地目的限制而胎死腹中；或有部分地方政府必須另闢蹊徑，為已劃入「都市計畫區」的鄉鎮，以重新認定「偏遠地區」的方式解套，形成同一個鄉鎮存在既是「都市」又是「偏遠」的荒謬矛盾，無異於疊床架屋。

以昔日有「一府二鹿三艋岬」盛名的彰化鹿港為例，富含台灣長遠的歷史人文，與深具特色的老屋古蹟，也是許多旅人嚮往的古樸小鎮；或是以好山好水聞名、致力於自然生態保育的南投埔里，都早已劃歸為都市計畫區，但城鎮風貌、人口與產業結構其實皆與直轄市的都會地帶截然不同，卻因為都市計畫的限制而不得申請民宿。
導致當地縣政府為求觀光發展，也斟酌地方發展或住商需求難以全數劃歸為觀光地區，因此只好選擇再認定鹿港、埔里等鄉鎮為偏遠地區，等於以「偏遠」疊於「都市」土地的方式為民宿需求解套；但這仍乃權宜之計，無法適用全台各地。

此外，雖修法後新增設置區域，開放都市計畫區的「具人文或歷史風貌之相關區域」，對於擁有眾多古蹟或多幢老屋群聚的城市或聚落，如台南、金門等，具有修法的正面意義。但非常可惜的是，依然有許多深具人文或歷史特色的空間，因為地目限制而無從留存。

以歷史老屋來看，台灣各地鄉鎮發展的年代不一，也因為時代背景疏於重視文化資產保留，隨著過往都市建築與更新歷程，只有少數老屋零散分布於城鎮裡，並不像台南雙城一帶，保留大量超過六十年、甚至上百年的多幢老屋群聚的歷史街區。以人文風貌來看，許多青年返鄉的旅宿主人，不僅結合在地活動或旅遊導覽，也舉辦附近居民共同參與的展覽或藝文活動，串連地方人文特色，更獲地方政府鼓勵，或是國際媒體報導肯定，如前面提及的台中、新竹或苗栗等新型態旅宿。但是，他們可能散落在不同民宅裡，未必鄰近政府劃設的文創園區，也未必有同樣人文特色的店家群聚，而無法重新劃歸為新法所規定的「具人文或歷史風貌之相關區域」，陷入地目的變向箝制。

況且時至今日，台灣的民宿產業發展早已不同以往，從家庭副業走向專業化、精緻化，更結合當地歷史文化特色來推展，民宿已不單是住宿空間的分享，而是深耕在地文化、串聯城市內外、帶動地方觀光發展與推廣台灣的重要平台，這是一個趨於成熟的產業勢必發展的方向；雖然法規歷經一次修正，但仍停留在16
年前為求管理方便制定的舊時思維，限制須為家庭副業，部分地方政府甚至規定不得同時經營餐廳或咖啡店，來打擊現在早已轉型的新型態民宿，形同要求已懂得用電生活的現代人，退回鑽木取火的石器時代。

（二）〈旅館業管理規則〉的旅宿法律困境

若今天要返鄉到台中高雄經營老屋旅宿，或是許多已經劃入都市計畫區的各鄉鎮，未能符合民宿新法的設置地區，縱使不申請民宿，改以申請旅館執照，卻會發現，看似門檻容易、一間房間也可申請的〈旅館業管理規則〉，但其建管與都市計畫法規卻仍與幾十間房的旅館採相同標準，等於騎機車卻也要考大卡車的執照，顯然過苛。以下僅用有限的篇幅呈現部分不合理之處：

青年返鄉經營老屋旅宿，多是回到老家或另外承租適合的老屋空間，但老房子皆會遇到棘手的建管法規。多數老屋在規劃建造當時，建
管法規相對寬鬆，30到60年前的老屋，根本難以符合現今愈來愈嚴苛的建管標準：

例如巷道寬度的要求，早期較無都市計劃的概念，許多老屋可能位於巷弄狹小的老市區或市場旁

Phoca PDF

，若申請旅館無論規格都須有8
米巷道寬，即雙向單車道的寬度；但從消防救災的考量來看，現已有1.8
米寬的消防車能夠進入巷弄，且若旅宿僅入住2至10
人，其逃生疏散的需求與一般住宅無異，而強制到8米的巷道寬度是否有其必要，值得檢討。

旅館法也規定，必須設有防火安全梯，且走廊、樓梯需一定寬度，但對於老屋，早期建築多半使用木造建材、空間也盡可能利用，與現代重視消防逃生的思維截然不同，因此老屋的樓梯寬度是窄的、足夠一個人通過即可，先天空間條件就與現代建築法規不符；但若為了讓老屋合法申請旅館，等於必須拆除原有建材與結構，這樣老屋還是老屋嗎？政府無疑是用現代住宅的嚴格建管標準，要求早期老屋必須削足適履，才得以符合今法的荒謬之最。

同時，在無障礙設施的要求也令人匪夷所思
，雖明定50
間房以下的旅館無需準備無障礙住房，但依然要設置無障礙廁所；對照民眾更常出入、需求更大的便利商店、小型（90
坪以下）餐廳咖啡店，卻反而沒有要求。甚至要求旅館必須有防空避難空間（地下室），此為動員戡亂時期遺留卻從未檢討的舊時法規，早已與現代時空不符。

都市計畫對停車位的必備要求，即使旅宿位在都會捷運公車站旁的交通便捷之地，依然強制準備停車位，甚至有地方政府要求在50
公尺內備設，在現今停車位一位難求的都市地區，根本強人所難，更悖離今日節能減碳、環保綠能的旅行趨勢；若尋覓不得停車位，其代金也未考量旅宿租期，即使旅宿租約僅一年，同樣必須付上終生買斷的停車位費用，高達幾十萬甚至幾百萬的代金制度，根本不是青年可以下手的替代方案，實在不合理。

Phoca PDF

發佈：2018-05-09, 週三 14:39
點擊數：14938



（三）不管是民宿法或旅館法，老屋都會有的違建難題

30至60
年前的老屋自然有多年因應住者需求修繕調整空間的過程，加上早期大眾鮮有建管法律知識，政府也未盡宣導之責，導致許多民眾在建管實施初期，仍常未請照就自行建屋，或是為了居住需求自行修繕但未通報政府，形成多數民宅常見書圖不符，導致現今老屋難以申請旅宿執照。但數十年積累的違建空間早已成為另一種老屋的文化遺痕，即使未有安全疑慮、也能自由買賣租賃，卻依然未有輔導機制，這對返鄉承接老家或另承租老屋的青年，形成難解的困境。因此即便是剛通過雙城觀光地區的台南市，依然有眾多老屋旅宿難以申請為合法。

綜觀現今營建署的建管法規，多未考量文化保存與觀光發展特色之面向，致使台灣旅宿產業難以更多元成長，反被政府箝制發展；且旅宿相關法規存在眾多與市場需求、產業發展脫節的荒謬之處，政府不應讓只是要騎機車的民眾卻要背負開大卡車的成本，不合時宜且多處設限的法規徒增業者不必要的沈重負擔，反而形成整個產業僅能讓財團富者才能進入的不公現象，對有心想投入觀光旅宿產業的青年實屬不利，更對於社會、對於地方發展造成無形的傷害。

Phoca PDF

唯有良好的法律，才能創建理想的社會環境。在台灣推動地方創生的此刻，單純另立「地方創生法」並無法解決問題，所有與地方創生相關的變革都源自於既有的產業與法規，而且產業創新也與既有法規息息相關，因此，更應該重新檢視現行旅宿法規，從根本解決問題，才能開創未來。

四、企盼旅宿修法與時俱進，帶動地方創生與觀光發展

Phoca PDF

發佈：2018-05-09, 週三 14:39
點擊數：14938

針對上述研究發現，若要推動地方創生，旅宿與觀光發展是關鍵必要的手段，因此，提出兩大建

Phoca PDF

議如下：

（一）成立跨部會具協調權責的高層級觀光單位

相較泰國、韓國觀光與文化同部門，菲律賓觀光局隸屬於外交部，資源與觀光佈局皆從國家角度出發，反觀台灣，觀光最高層級僅為觀光局，隸屬於交通部，在觀光發展的權限與視野明顯小於其他國家；且母法〈發展觀光條例〉未授權給交通部觀光局訂定例外法規。因此，政府應成立能整合觀光、外交、文化，且能協調營建署、農委會等具實權的部會平台，用更高的層級與眼光來部署台灣觀光的發展，也透過觀光促進各地的長遠發展。

（二）重新檢視旅宿管理架構與修法方向

1. 重新檢視旅宿法規，改以符合規模兼納自然文化的規範標準
2. 應為活化老屋另開建管彈性之道

現今旅宿發展蓬勃多元，早已難用政府規定的法律用字分類何為「民宿」、何為「一般旅館」、何為「觀光旅館」，政府應跳脫強制分類定義的方式，改用安全上真正需要考量的坪數、間數、入住人數，並同時納入與自然環境和歷史文化相關的屋齡、房屋建材、位置環境等資訊，制定相對應的消防安全標準，讓旅宿空間能真正安全又留存自然與文化的特色。稅制也應改以客觀的量化數字統一徵收。讓原本二分的「民宿」與「旅館」統合為「旅宿」，依合理的空間與收益規模為基準，才能消弭兩邊長期的對立現象，讓台灣的旅宿真正成為一體，也讓各地能擁有更多元旅宿空間，帶來地方創生的原動力！

若期待台灣能存有更豐富的文化、保有共同的生活記憶，鼓勵老屋的保存、鼓勵多元旅宿的可能，就應該要有更友善的法律與執法思維，促使這個社會走向更好的未來。期待地方創生，需要的是來自文化根基的自信，而保留老屋，必須讓其有新的經濟價值才能自然留存，因此更需要有彈性的建管法規與相關商業化的配套規範，鼓勵人民保存老屋並予以活用。

Phoca PDF

發佈：2018-05-09, 週三 14:39
點擊數：14938



結語

賴清德院長說：「希望能協助各地方政府結合在地文化特色，將文化結合產業、農業、觀光及生活，邁向文化臺灣，也讓世界看見臺灣。」如果固守舊有法律管制思維，形同扼殺新的創意、新的產業型態，也將扼殺台灣新生的可能。年輕人之於故鄉，如同旅宿之於地方，一間好的旅宿，不僅是台灣與世界各地旅人的下榻場所，也將是串聯在地的最佳平台，當年輕人回鄉紮穩根基，吸引更多內外人潮，便能創造更多消費與就業機會，進而帶動地方創新與永續發展。地方創生，不只是借鏡他國的趨勢，唯有賦予地方旅宿多元發展的契機，解決年輕人的困境，才能走向台灣的未來。

Phoca PDF

發佈：2018-05-09, 週三 14:39
點擊數：14938

作者　溫名秀、林睿瑀 為 Dear b&b　台灣精選旅宿指南　共同創辦人，吳貞寧
為產業政策與公共事務法律助理，吳雨潔　為專案企劃執行

Phoca PDF