

學術
論壇

南向政策下的觀光推展研究

高雄市政府觀光局

摘要

近年來，號稱無煙囪的觀光產業已成為世界各個國家或各個城市相當重視的產業經濟動能，現今，亞洲各城市也快速的發展，透過更臻完善的基礎建設與交通網絡，同時也以跨域合作和異業結盟的方式來發展成為遊客的旅遊目的地。

要發展觀光，交通更扮演著關鍵影響因素。因此，許多廉價航空看好這些新興潛力都市，開始進一步接觸，進而開拓新航點、開設新航線，將人潮帶往這些城市，而觀光人潮的引入與流動，更間接加速促進了當地都市化發展，創造旅客和旅遊目的地雙贏局面。

高雄，為台灣第二大城市，除了是台灣最重要貨運港外，也是南台灣經貿中心和觀光城市據點，而為因應 E 化世代所帶來的觀光旅遊習慣變化，包括廉價航空使用率漸高致使個人旅遊風氣轉盛、互聯網盛行而創造了『分享型經濟』之新興經濟體等，因此，以「亞洲新灣區」計畫，因應未來發展與挑戰。冀藉整合及發展港區與附近都市用地，讓高雄躍升為國際大都會讓更多人看見高雄，看見台灣！

日前因兩岸政治影響，致使陸客縮減，為解決客源問題，中央也推出「新南向政策推動計畫」，而配合中央「新南向政策推動計畫」之主張，從「經貿合作」、「人才交流」、「資源共享」與「區域鏈結」四大面向切入，期望創造互利共贏合作模式。因此，除持續深耕既有的港、澳、日、韓等觀光客源市場外，也期待開發更多元的觀光市場。

關鍵詞：南向政策、航班航線、導覽人員、旅宿優惠

壹、觀光首重交通

近年來，無煙囪的觀光產業已被認為是帶動地方產業經濟動能發展的火車頭，也因為如此，國家間的競爭已轉為城市間的競合，「觀光」成了當今顯學。而要發展觀光，首重交通！便捷的交通，雖不一定是吸引遊客旅遊前往的主因，但一定是影響旅遊選擇旅遊目的地的關鍵影響因素。依據交通部觀光局 105 年度『國人旅遊狀況調查』選擇旅遊地點時，以「交通便利」為首要考慮因素；其次則以「品嚐美食」次之。

表 1 選擇旅遊地點時的考慮因素(重要度)

單位：%、重要度序位

考慮因數	105 年	104 年
交通便利	42.9 (1)	45.1 (1)
品嚐美食	14.3 (2)	12.9 (2)
沒去過、好奇	13.2 (2)	13.0 (2)
有主題活動	10.3 (4)	9.1 (4)
配合同行兒童的喜好	6.2 (5)	7.2 (5)
參觀展覽	3.3 (6)	2.9 (6)
配合長輩的喜好	3.1 (6)	3.4 (6)
新景點新設施	2.8 (6)	2.8 (6)
民俗節慶活動	1.4 (9)	0.9 (9)
保健醫療	0.3 (9)	0.5 (9)
其他	2.1	2.3

- 註：1. 按選擇考慮因素重要的排序給予權重，並計算重要度百分比。
 2. ()內數字表示排名，名次相同者表示在 5% 顯著水準下，無顯著差異。
 3. 104 年及 105 年考慮因素為交通便利者中，各有 9.7% 及 10.1% 為考慮大眾運輸交通接駁方便。
 4. 其他包含有優惠券、每年固定行程等。

資料來源：轉摘自交通部觀光局中華民國 105 年國人旅遊狀況調查

高雄位居南臺灣，得天獨厚，除同時擁有山、海、河、港外，更是南部唯一擁有陸、海、空完善交通網絡的城市。然翻開高雄歷史，可以看出，這是個完全為了工業而生的都市。從過去為工業服務，到現在是以人為度的量衡標準，翻轉的背後，其實歷經冗長的黑暗摸索期。因為，我們知道，再造不能追求「效率」，只能慢慢轉型，如同接力賽一樣，一棒接一棒，一代傳承一代。而走在高雄市的街頭，穿梭在街道巷弄中，就可以發現—改變，四處發生。從鬧區的愛河，一直貫穿到臨岸的高雄港；從城市的市中心一直延伸至邊境的郊野山區。

高雄，它沒有像東京六本木之丘的時尚前衛，也沒有似上海外灘的貴氣凌人、或有如新興都市杜拜的驚世駭俗，但身處其中，卻有親切自然的愜意。有意識、有目的、有策略地規劃都市更新，將高雄打造成具有鮮明個性、辨識度高的城市，高雄也不再「以貨為尊」，而是用「以人為本」的綠概念打造生活共同的公共空間，用藝術文化的特區營造屬於文創產業的氛圍，高雄的改變，正以「宜居城市」的目標邁進。這一切，都因為高雄開始用不同度量衡尺度，測量城市的底蘊價值。因此，特別是在擴大旅遊消費、促進城市經濟成長、甚至就業機會和促進多元文化交流等面向…城市，扮演著相當重要的角色，許多的基礎建設也圍繞的城市中心而興建。

在高雄，腳踏車、公車、捷運、輕軌等多元交通運具串接起高雄市的 38 區，每一區的特色，也都有如磁鐵般的吸引各城市旅人的來訪。便捷的交通路網，就在下飛機、下高鐵、離開郵輪進到高雄的那一刻起！

貳、開拓多元觀光市場

然而觀光產業也是一個極度敏感的產業，容易且深受大環境影響，其中政治影響因素最大，因為只要啟動禁止前往的政策，效果馬上見效，所以，觀光也往往成為國與國之間的談判籌碼、城市與城市之間的角力競合。如之前菲律賓漁船事件，我方就對菲國啟動旅遊警戒，也重創菲國經濟；另韓國於 2016 年 7 月部署薩德，大陸則馬上實施禁韓令進行報復，據韓國產業研究院（KIET）發布的《中國赴韓旅遊對韓消費產業涉及的影響分析報告》指出，禁韓令對韓國經濟影響金額至少達 5 兆 6 千億韓元，最多高達 15 兆 2 千億韓元，多以深受陸客偏好

消費的產品類別產業。

相較於高雄，也因政治因素受到影響，依據統計，106 年 1-6 月來高住宿人數較 105 年同期比較，其他國家市場雖皆有成長，因兩岸關係，就陸客衰退約 52.34%，致使 106 年 1-6 月較 105 年同期衰退約 11.23%。因此，為因應陸客縮減，高雄市觀光政策除持續經營日、韓、新、馬及港澳市場外，也配合中央政府「南向政策」，開發越南、泰國、印尼及穆斯林等客源市場，並向中央爭取開放東南亞國家免簽措施；亦透過旅遊業獎勵措施補助，期盼業者可包裝更多關於高雄的旅遊產品。國內市場部份，則透過參加大型國際性旅展和舉辦大型活動；另同時也推廣郵輪觀光、以 Fly-cruise 模式爭取航商靠港，來開拓多元市場為策略，減少陸客縮減的衝擊。今年更爭取到公主、麗星郵輪以高雄為母港推出多航次，目前預報停靠艘次也達 41 艘，預計可為高雄帶來超過 12 萬名旅客。截至 8 月已有 32 艘國際郵輪靠港，進港旅客 40,010 人次、出港旅客 39,980 人次，共計 79,990 人次。

參、開拓航班航線

另近年來，由於智慧型手機、網路普及，加上廉價航空的盛行等(詳如表 2)，旅遊習慣早已改變，不但促成了自由行的旅遊風氣，更加深講究旅遊體驗的要求。據統計，截至 9 月，高雄平均航班計有 314 班（不含兩岸航班，則平均航班為 247 班）、平均航點共有 36 據點，而廉價航空家數也逐年成長，目前已有 10 家，每周單向 59 班。除此之外，10 月的高雄天空也將有泰國 smile 航空開航高雄-曼谷，7 班/週單向、越捷航空開航高雄-河內，5 班/週單向。

因此，再推展南向政策的同時，是否有航班航線(詳如表 3)，即交通因素，就顯的特別重要，小港機場擁有絕佳地理優勢，是成為新南向政策門戶最佳首選(詳如圖 1)。

而要推展南向，高雄航點航班問題，一直是被討論的重點。據統計，桃園機場 106 年 1-8 月計有 129 個平均航點，而高雄小港機場相對於僅有 39 個平均航點，空間上實具有成長空間(詳如表 4)。

表 2 高雄國際機場低成本航空航班統計表

航空公司 起站		春秋	吉祥	釜山	香草	虎航	樂桃	酷航	亞航	越捷	濟州
1	上海	3	3								
2	澳門					7					
3	東京(成田)				7	2					
4	關西(大阪)					3	7	3			
5	琉球					2					
6	首爾(仁川)										2
7	釜山			5							
8	吉隆坡								7		
9	新加坡							3			
10	越南胡志明									5	
小計		3	3	5	7	14	7	6	7	5	2
總計								59			

年份	家數	航空公司
102	3	春秋、吉祥、釜山
103	5	春秋、吉祥、釜山、樂桃、虎航
104	8	春秋、吉祥、釜山、樂桃、虎航、香草、亞航、酷航
105	9	春秋、吉祥、釜山、樂桃、虎航、香草、亞航、酷航、越捷
106	10	春秋、吉祥、釜山、樂桃、虎航、香草、亞航、酷航、越捷、濟州

資料來源：民航局數據，高雄市觀光局整理

表 3 2017 年 9 月份國際(含港澳)航班

		2017年9月份國際(含港澳)航班(註：17航點，每週單向 247班)																
		航空公司	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	一週 總計
起站	港	中華 華信	長榮	港龍	澳門	日航	越航	釜山	香草	虎航	樂桃	酷航	亞航	越捷	濟州			
		1 香港	21	7		49												77
日本	澳	2 澳門			10		7					7						24
	3 東京(成田)	7		7			7			7	2							30
	4 關西(大阪)	11		7							3	7	3					31
	5 福岡			5														5
	6 札幌	5																5
	7 琉球	4									2							6
韓國	8 熊本	3																3
	9 高松	2																2
東南亞	10 首爾(仁川)	7		7												2		16
	11 釜山							5										5
東南亞	12 吉隆坡														7			7
	13 新加坡	2												3				5
	14 越南胡志明						10								5			15
	15 越南河內							7										7
	16 泰國曼谷	5																5
	17 菲律賓馬尼拉	4																4
合計		71	7	36	49	7	7	17	5	7	14	7	6	7	5	2		247

資料來源：民航局數據，高雄市觀光局整理



圖 1 小港機場就南向政策地理區位圖

資料來源：高雄市議會電子期刊

據交通部民用航空局 2017 年 3 月『高雄國際機場 2035 年整體規劃』報告中指出，未來的高雄機場應朝向「南部地區區域性國際機場」、「新南向政策發展基地」和「服務東部及離島地區知國內線機場」之定位發展，同時也規劃拆除國內航廈、重新改建新航廈，並與現在的國際航廈連接成一個國內、國際共用的大航廈。近日民航局亦發新聞稿表示，有關『高雄國際機場 2035 年整體規劃』交通部已審查完畢，等行政院核定後將馬上推動，明年(2018)開始先做國內航廈整建的環評跟規劃設計，讓旅客來台旅遊更方便。

表 4 全國各國際機場航點航班比較表

年別	桃園機場				高雄機場				松山機場				台中機場			
	平均航點	出境航班	入境航班	合計航班	平均航點	出境航班	入境航班	合計航班	平均航點	出境航班	入境航班	合計航班	平均航點	出境航班	入境航班	合計航班
101年	112	77,356	77,402	154,758	31	11,345	11,332	22,677	15	7,691	7,679	15,370	22	4,750	4,731	9,481
102年	113	83,793	83,799	167,592	34	12,146	12,160	24,306	15	7,859	7,852	15,711	22	5,301	5,294	10,595
103年	116	90,978	90,982	181,960	39	14,838	14,841	29,679	14	8,557	8,543	17,100	26	5,999	5,984	11,983
104年	120	97,478	97,455	194,933	41	17,009	17,004	34,013	14	8,514	8,503	17,017	31	6,565	6,537	13,102
105年	129	109,424	109,384	218,027	41	17,135	17,133	34,268	14	8,429	8,430	16,859	25	5,758	5,721	11,479
106年1-8月	129	73,033	73,042	146,075	39	10,520	10,519	21,039	12	4,977	4,976	9,953	17	3,543	3,518	7,061

資料來源：民航局數據，高雄市觀光局整理

肆、東南亞語系導覽人員培訓

過去旅遊業者多將主力置於陸客市場，因受陸客縮減衝擊，目前也逐漸移轉至南向國家，不仰賴單一客源市場，這個決策方向是對的，然就短期而言，消費力較低的東南亞國家較難彌補陸客造成的人數及產值的落差。不過以趨勢而言，發展新南向的同時，也鼓勵東南亞國家透過觀光來認識臺灣，認識高雄，也藉由觀光旅遊與世界做朋友。要做朋友之前，語言的溝通也就顯得重要，而這就是推動南向政策的另一議題—就是稀少語言的導遊（或導覽人員）嚴重不足。

因此，為建置更友善旅遊環境，建議可善用在臺留學的外籍生或東南亞國家新住民進行培訓課程，以解決東南語系導遊(或導覽人員)人才缺口，同時也製作多語的指示及行銷宣傳手冊，藉此來展現推展新南向的誠意，讓東南亞的遊客到臺灣可以有特別的生活體驗，如廟宇文化、腳底按摩、逛夜市、採購美妝品等，不會因語言溝通上的隔閡造成遺憾。除此之外，也可結合學界針對客源結構、消費習慣、產品需求進行研究，找出問題徵點。去年高雄市就曾辦理 2016 東南亞語導覽人員培訓班，共培訓 34 位新住民姊妹（越南 24、印尼 6、泰國 3、柬埔寨 1），已學得基本導覽解說技巧，而業者也已採用其中 4 名學員協助導遊，做為旅遊輔助人員，配合一同帶團。

然據 8 月所舉辦的『觀光產業發展論壇』中也有業者指出，以在台具有正式學籍之僑外生以及持有外僑居留證或身分證之新住民為優先訓練對象的『稀少語

旅遊輔助人員訓練』，執行上仍會有其無法克服的地方，就因僑外生本身對於台灣的歷史、人文、地理生態並不熟悉，致使翻譯、解說或形容時，而無法精準到位。除此之外，僑外生畢業後也會因相關的法規政策無法長期居留工作，這也是必須要克服的另一課題。

伍、營造友善的旅遊環境

在推展南向觀光政策的同時，如何營造友善的旅遊環境亦是推動過程中另一重要課題。在東南亞的國家中不少為穆斯林國家（詳如圖 2），為推廣穆斯林旅客來臺旅遊，正加強高雄接待穆斯林旅客環境，並提升旅遊服務品質。



圖 2 世界各國穆斯林人口數量圖

資料來源：維基百科

目前本市通過餐旅與餐廳認證有國賓大飯店、翰品酒店、義大皇家酒店與威豪酒店等 4 家旅館，通過餐廳認證君鴻國際酒店 1 家旅館。目前也規劃輔導高雄市旅宿業及高雄市餐飲業取得穆斯林認證計畫，故於今年 7 月在康橋大飯店七賢同愛館舉辦「106 年高雄市穆斯林友善旅宿餐飲計畫」說明會，預計在 12 月前至少再輔導本市 10 家旅宿業或餐廳取得穆斯林認證，及輔導 5 家本市旅宿業提供穆斯林旅客友善住宿環境。

除此之外，為開拓新南向對象國家客源，產官合作，也針對新南向對象國家旅客

提供住宿優惠，計有君鴻國際酒店、高雄福華大飯店、高雄寒軒國際大飯店、華園飯店、高雄圓山大飯店、義大皇家飯店、福容大飯店 高雄等 8 家觀光旅館及義大天悅飯店、翰品酒店高雄、立多商旅、御宿商旅－站前館、御宿商旅－後驛館、御宿商旅－中央公園館、御宿商旅－明華館、御宿商旅－博愛館、華賓旅館、文賓大飯店-駁二館、旗津道酒店、春天藝術飯店、R7 環保商旅、R8 環保商旅、R10 環保文旅、雲海精品旅館等 16 家旅館提供住宿優惠。

希望藉由輔導旅宿業提供穆斯林旅客友善住宿服務、取得穆斯林認證及輔導餐飲業取得穆斯林認證，讓來高雄市的穆斯林旅客可以享受更多元友善的住宿環境與餐飲選擇。

陸、小結

在迎接新南向的同時，我們發現，鄰近國家，如日、韓等國，透過推出簽證優惠措施，吸引了不少東南亞國家旅客，而反觀台灣，在要求互惠的前提下，目前僅泰國、汶萊、新、馬免簽證，而印尼、菲律賓（免簽，最快 10 月上路）、越南則為簡易簽證，整體而言對於爭取東南亞國家旅客來台仍屬不便。再者，中國的一帶一路政策，所釋出的誘因，在某方面也會壓縮到新南向政策的國際行銷。因此，在未來行銷推廣的策略上，馬來西亞、越南、新加坡等視為主力市場；而印度、印尼、菲律賓，則需透過各種行銷管道，加強宣傳曝光；至於其他，如緬甸、柬埔寨、汶萊等，則列為暫待開發之潛力市場。

除此之外，不只觀光業應對於東南亞整體市場有所了解外，相關的單位，如教育部、勞動部、內政部、僑委會等跨部會更應共同合作，以解決後端的接待人力問題。

再者，也不能一味地期待新南向政策在短期內所帶來的明顯成長數字。在這期間，仍需有其他的產經策略的配合，並從最接近台灣航程在四至五小時內的客源國切入。持續持平大陸市場，深耕東北亞市場和港澳市場、積極開拓東南亞市場、整合接待人力、輔導飯店業積極轉型、強化與旅遊業間的策略合作，來面對新南向政策的各項挑戰！

參考文獻 |

- [1] 工研院，「2016 台灣智慧城市發展關鍵論壇」《解問題：智慧創新樂活城市》專刊，
http://ieknet.iek.org.tw/iekppt/ppt_more.aspx?actiontype=ppt&indu_idno=11&domain=50&sld_preib=4761
- [2] 臺灣觀光論壇『迎接新南向新挑戰 臺灣觀光如何佈局全新市場』<http://twtf2010.pixnet.net/blog/post/117523984>
- [3] 臺灣觀光論壇『最壞時機最好年代 臺灣觀光如何化危機為轉機』<http://twtf2010.pixnet.net/blog/post/117523994>
- [4] 行政院官網，「新南向政策推動計畫」正式啟動 105-09-05
http://www.ey.gov.tw/News_Content2.aspx?n=F8BAE9491FC830&s=82400B39366A678A
- [5] 行政院全球資訊網，http://www.ey.gov.tw/hot_topic.aspx?n=81DAF53C997620B0&sms=B1D3C39B7DD015F3
- [6] 高雄市議會電子期刊，「支援新南向政策，推動高雄市成為南部境外理財中心及成立『金融與休閒產學聯盟』」公聽會，http://cityforum.kcc.gov.tw/Alderman/ViewDetail/?id=3&content_id=1134
- [7] 高雄市議會電子期刊，「高雄南部國際機場」公聽會，
http://cityforum.kcc.gov.tw/Alderman/ViewDetail/?id=3&content_id=1126
- [8] 『影響旅遊目的地選擇之地點特性及市場區隔之研究』，陳思倫&劉錦桂，戶外遊憩研究；5 卷 2 期 (1992 / 05 / 01) ，P39 – 70
- [9] 中央廣播電台，吳珮君撰稿，打造「新南向新門戶」 高雄小港機場將改建，2017-10-02，
<http://news.rti.org.tw/news/detail/?recordId=371912>
- [10] 維基百科，「穆斯林世界」
<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E7%A9%86%E6%96%AF%E6%9E%97%E4%B8%96%E7%95%8C>
- [11] 交通部民用航空局，2017 年 3 月，『高雄國際機場 2035 年整體規劃』報告
- [12] 台灣時報，吳榮偉，2017 年 10 月 4 日，『李昆澤爭取高雄國際機場改建 落實高雄成為新南向基地』，
<http://www.twtimes.com.tw/index.php?page=news&nid=672230>