國立政治大學公共行政學系

碩士學位論文

從彈性治理與政策網絡的角度探討共享經濟的治理策略－以 Airbnb 為例

Exploring Governance Strategy of the Sharing Economy from the Perspective of Adaptive Governance and Policy Network : A Case Study of Airbnb

指導教授:傅凱若 博士

研究生:吳奇軒 撰

中 華 民 國 一 一 〇 年 六 月

DOI:10.6814/NCCU202101279

國立政治大學
National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202101279

National Chengchi University

Department of Public Administration

Master Thesis

Exploring Governance Strategy of the Sharing Economy from the Perspective of Adaptive Governance and Policy Network : A Case Study of Airbnb

Advisor: Kai-Jo Fu, Ph.D.

Graduate Student: Chi-Hsuan Wu

June, 2021

DOI:10.6814/NCCU202101279

國立政治大學
National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202101279

謝辭

論文口試結束的那一刻起，代表我終於畢業了!回想起碩士班的生活，真的點滴在心頭，內心還有些不捨。時間回到自己剛進入碩士班的時候，每天都有做不完的報告，有很多的書和文獻要閱讀，幾乎每個星期都有導讀，課程也比大學紮實很多。雖然碩士班的日子真的很忙碌，但是能從許多老師身上學到許多知識覺得很值得，偶爾還可以利用空閒的時間做自己喜歡的事情，那就是旅行。

這本論文算是跟我的興趣相關，因為我喜歡旅行，而旅行的時候總要找個落腳處，因此決定撰寫與旅宿相關的論文。首先，我要感謝我的指導教授傅凱若教授，當我寫論文遇到瓶頸的時候，都會耐心的指引我論文的方向，讓我的論文能夠更有邏輯。我也要感謝兩位口試委員，廖興中教授和李仲彬教授對我的論文給予許多寶貴的建議，讓我的論文能夠更加充實和完整。感謝答應我訪談的受訪者，即使要舟車勞頓，能夠蒐集到受訪者的訪談資料也很值得。感謝同樣身為碩士生的子霖，謝謝你幫我找到合適的受訪者，讓我能夠取得更多受訪者的訪談資料。另外，我也要感謝陪我度過碩士班日子的朋友們，則翔、亮瑋、慧盈、雅瑄、姵文、家瑋、欣燕、柏賢、姿妤、怡安、冠逸、名庭、逸丞，還有一些因人數眾多，沒列舉的朋友和同學們，感謝你們在碩士班的日子，增添精彩和豐富的生活，讓我擁有許多美好的回憶。

最後，我很感謝我家人的支持和陪伴，畢竟碩士念了不短的時間，同年齡的朋友已經工作好幾年了，對我形成莫大的壓力，想要趕快畢業。但是在撰寫論文的過程中遇到許多困難，好險後來都一一克服，完成這本論文，沒有辜負家人對我的期待，我也準備好迎接人生的下一段旅程。期許自己未來投入職場後能夠更順利，而且還能繼續做自己喜歡的事，到世界各地旅行，接觸到不同的人事物。祝福自己和所有人都能健康、事事順心，開心的過每一天!

奇軒 謹誌於

政大，2021 年 7 月

DOI:10.6814/NCCU202101279

國立政治大學
National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202101279

摘要

共享經濟近幾年在世界掀起一股浪潮，其概念是將自己身邊閒置的資源或空間提供給需要的人，讓它們能夠做更有效的利用，並且能夠讓提供者賺取報酬。共享經濟近年來發展的型態越來越多元，從叫車、外送到住宿都可以看到共享經濟的影子。隨著科技的發展，提供者和使用者雙方只要透過共享經濟平台和 app 就可以完成交易，滿足我們各種生活上的需求。雖然共享經濟有許多優點，相反的它可能與當地的法規、政策或是既有合法業者產生衝突。

本研究以旅宿型共享經濟 Airbnb 作為研究對象，並且以公部門的角度探討 Airbnb 來台後對於政府和當地業者產生哪些影響。相較於其他國家或城市，台灣政府目前沒有將 Airbnb 和它平台上的日租套房納管，政府亦沒有針對他們制定相關法規，僅就以目前的法規取締及處罰 Airbnb 和日租套房業者，造成政府在取締及處罰的過程中遇到許多困境。另外，Airbnb 和日租套房在台灣產生許多爭議如安全和消費糾紛的問題，而且日租套房經營的成本遠比合法旅宿業者低，甚至可能都沒有繳稅，造成日租套房和合法旅宿業者在不公平的基礎上競爭。

本研究透過次級資料分析法與深度訪談法，蒐集 Airbnb、觀光局(中央政府)、地方政府、合法旅宿與日租套房業者等利害關係人的立場以及意見。首先，本研究透過政策網絡的概念，探討彼此間互動的情況，並且釐清各個政策利害關係人彼此間的關係。接著，本研究將彈性化政府與彈性治理的概念導入旅宿型共享經濟，探討政府各層級管理旅宿型共享經濟的彈性化的程度。最後，嘗試解決 Airbnb 和日租套房產生的問題，並且提供政府適合管理旅宿型共享經濟的方式，除了能夠維護合法旅宿業者的權益，同時能夠讓共享經濟發揮它原有的本質，讓台灣的旅宿的選擇更多元，共享經濟在台灣也能夠發展的更為順利。

關鍵詞:共享經濟、短期租賃、Airbnb、彈性治理、政策網絡

DOI:10.6814/NCCU202101279

Abstract

The sharing economy has set off a wave in the world in recent years, the concept of the sharing economy is to provide one's idle resources or space to people in need, which can use them effectively and enable providers to earn rewards. The development of the sharing economy has become more and more diverse in recent years, you can see the sharing economy from car-hailing and food delivery to accommodation everywhere. With the development of technology, both providers and users can complete transactions through the sharing economy platforms and apps, which can satisfy our various needs. Although there are many advantages of the sharing economy, on the contrary, it may conflict with local regulations, public policies or traditional industries.

The study takes the lodging-type sharing economy as the research object, and focuses on the impact of Airbnb on the local industry from the perspective of the public sector. Compared with other countries or cities, Airbnb and short-term rentals have not yet been managed by the government. Also, there are no any laws and regulations for Airbnb and short-term rentals, but only bans and penalizes Airbnb and operators of short-term rentals with the current laws and regulations, causing the government encounters many difficulties in the process of banning and punishment. In addition, Airbnb and short-term rentals have caused many disputes in Taiwan, such as safety and consumption disputes. Moreover, the operating cost of short-term rentals is much lower than that of hotel industry operators, and they may not even pay taxes, causing operators of short-term rentals and hotel industry compete on an unfair basis.

The study uses secondary data analysis and in-depth interview methods to collect the positions and opinions of stakeholders such as Airbnb, Tourism Bureau (central government), local government, hotel industry and short-term rentals operators. First

DOI:10.6814/NCCU202101279

of all, the study uses the concept of policy network to explore the interaction between each other and clarify the relationship between each policy stakeholder. Subsequently, the study introduces the concepts of flexible government and adaptive governance into the lodging-type sharing economy, and explores the degree of flexibility in the management of the lodging-type sharing economy at various levels of government. Finally, trying to solve the problems caused by Airbnb and short-term rentals, and provide the government with a way to manage the lodging-type sharing economy. In addition to safeguarding the rights and interests of operators of hotel industry, it also allows the sharing economy to give full play to its original nature, making Taiwan's accommodation options more diverse, and the sharing economy can also develop more smoothly in Taiwan.

Key Words: Sharing economy, Airbnb, Short rental, Adaptive governance, Policy network

國立政治大學
National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202101279

目次

第一章 緒論.....1

第一節 研究背景.....1

第二節 研究動機.....4

第三節 研究目的與問題.....7

第四節 個案介紹.....10

第二章 文獻探討.....21

第一節 共享經濟之定義及發展.....21

第二節 彈性化政府與彈性治理.....23

第三節 政策利害關係人.....35

第四節 政策網絡.....40

第五節 其他國家或城市管理短期租賃的方式.....43

第三章 研究設計與方法.....52

第一節 研究方法.....52

第二節 研究設計.....53

第四章 研究分析.....61

第一節 目前政府管理日租套房的方式與困境.....61

第二節 政府管理 Airbnb 的困境.....74

第三節 Airbnb 與相關政策利害關係人網絡.....79

第四節 彈性治理的運用.....86

第五節 解決 Airbnb 和日租套房問題的方式.....98

第五章 結論與建議.....103

DOI:10.6814/NCCU202101279

第一節 研究發現與結論.....103
第二節 政策建議.....108
第三節 研究限制及研究建議.....112
參考文獻.....114
附錄一 發展觀光條例的修訂過程.....121
附錄二 訪談大綱.....126

國立政治大學
National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202101279

表次

表 1:成本效益分配的類型 31

表 2:Mitchell 利害關係人分類模式的三種屬性比較.....37

表 3:本研究利害關係人之分類 38

表 4:台灣與其他國家管理短期租賃的方式 50

表 5:訪談對象 54

表 6:訪談大綱(受訪對象:中央政府).....55

表 7:訪談大綱(受訪對象:地方政府).....57

表 8:訪談大綱(受訪對象:合法旅宿業者).....59

表 9:訪談大綱(受訪對象:Airbnb) 60

表 10:觀光局對於各個旅館業之定義 62

表 11:台灣各縣市 109 年 1-8 月非法旅館家數取締績效統計表 63

表 12:台灣各縣市 109 年 1-8 月非法民宿家數取締績效統計表 64

表 13:Airbnb 政策利害關係人分析比較表 80

DOI:10.6814/NCCU202101279

圖次

圖 1:目前在台灣經營的共享平台 3
圖 2:Airbnb 的運作方式 12
圖 3:台北市短租分布情形 14
圖 4:桃園市短租分布情形 14
圖 5:台中市短租分布情形 15
圖 6:台南市短租分布情形 16
圖 7:高雄市短租分布情形 16
圖 8:歷年外國觀光客來台觀光人數統計(2009 年到 2018 年).....17
圖 9:台灣歷年各級旅館家數(2007 年到 2019 年).....18
圖 10:國人歷年出國人次(2010 年到 2018 年).....20
圖 11:檢視治理機制是否合適(Fit-for purpose)的架構圖 27
圖 12:分權化與彈性治理 30
圖 13:政策網絡示意圖 43
圖 14:日本民泊法案概要圖 45
圖 15:美國主要城市管理短期租賃的方式 47
圖 16:Airbnb 與相關政策利害關係人網絡圖 81
圖 17:現行交通部觀光局組織架構圖 88
圖 18:旅宿型共享經濟的彈性治理模式 92
圖 19:比較韓國與台灣分權化與彈性治理的情況 97

DOI:10.6814/NCCU202101279

國立政治大學
National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202101279

第一章 緒論

共享經濟在近十年快速成長，這股潮流開始席捲全球，到目前為止已經發展出許多不同類型共享經濟的型態。共享經濟這股潮流也吹進台灣，讓民眾在食衣住行育樂上有更多不同選擇。共享經濟的發展雖然帶來了許多好處及利益，同時也帶來一些負面的影響，這使各國政府開始重視共享經濟所帶來的影響。本研究以旅宿型共享經濟 Airbnb 作為研究對象，探討 Airbnb 在各國以及台灣所帶來的影響，政府面對共享經濟的浪潮下如何管理及修法。本章首先探討共享經濟的背景，接著是研究動機、研究目的與問題，最後是 Airbnb 的介紹。

第一節 研究背景

所謂共享就是人們提供自己所擁有閒置或是很少使用的資源，這些資源還能利用交換的方式與他人交換其他資源，或是利用自己提供的資源來獲取利益。以古代來說，人們將自己用不到的物品來與其他人交換自己想要的物品，如此一來雙方都能得到自己想要的東西。而在網路尚未成熟的年代，我們很難透過其他管道得知自己所想要的資源。但是，隨著網路及物聯網[1]的發展漸趨成熟，創造了新的經濟體系，這個新的經濟體系稱為「共享經濟」(Sharing Economy)。共享經濟是透過分享、租借、贈與、交換…等行為以P2P (Peer To Peer)的合作達成，以共享替代消費，消費者無須購買產品，卻可以獲得產品的效用滿足個人的需求；這種以「使用權」代替「所有權」的方式，讓閒置的資產(Idle Assets)可以有效地被運用，進而產生更多價值，消弭過度消費所產生的資源浪費(胡文棟，2017)。換句話說，我們可以藉由網路得知自己所想要的閒置資源，而提供這些閒置資源的人也可以藉由提供這些資源來獲取報酬(如金錢)。

[1] 1995 年，比爾蓋茲在《未來之路》一書中，展開他的智慧家居狂想，成為物聯網概念的濫觴。1998 年，美國麻省理工學院 Auto-ID 中心主任愛斯頓(Kevin Ashton)提出物聯網(Internet of Things，簡稱 IoT）一詞，全球化的網路基礎建設，透過資料擷取以及通訊能力，連結實體物件與虛擬數據，進行各類控制、偵測、識別及服務，從此這詞廣泛流傳。翁書婷，30 個關鍵字!讓你搞懂物聯網(IoT)，數位時代，2015 年 12 月 1 日，網址: https://www.bnext.com.tw/article/34549/bn-article-34549 (瀏覽日期:2020 年 5 月 15 日)

DOI:10.6814/NCCU202101279

另外，根據 Owyang (2013)提出的共享經濟的效益，有以下四點:

1.提升資源效率：透過共享服務可以提高資源使用效率，以較少的資源讓消費 者得以獲得更高的便利性，並有助於避免因過度消費所帶來的環境破壞。

2.促進創新創業：透過網路技術的應用，讓各項閒置資源得以與相對有需求者連結，以提供新型態的創業機會，進而達到創造就業的目標。

3.恢復社會信任：共享經濟以信任為前提，以利益共享為基礎進而發展，讓「信任」為新型態貨幣，在共享經濟下扮演不可或缺的關鍵角色。

4.公共價值交換：透過網路環境交流，了解群眾的社交與交換需求，讓虛擬的 社群參與者彼此互相連結，進而透過共同創造，發展出創新產品／服務以及營運模式。

共享經濟應用的層面其實非常廣泛，從食衣住行育樂各方面都有共享經濟的影子。共享經濟已催生超過 200 家的新創企業，並在資本市場中獲得大量資金挹注。根據 PWC 及德盛安聯預估，全球共享經濟產值預計至 2025 年將可衝破 3,350 億美元。Uber 市值已成長至 510 億美元，現已成為全球新創企業第一大、全球科技業前 25 大企業。[2]此外，Airbnb 在 2019 年第二季的營收已經突破 300 億美元，也準備要 IPO (Initial Public Offering，首次公開發行)，Airbnb 在全球遍布超過 190 個國家及 35,000 個城市。

共享經濟已經成為一種新的消費模式，也改變了人們消費的習慣，或是提供了人們一種新的交易選擇，這股浪潮已經席捲全世界，當然台灣也不例外。目前台灣也存在許多共享經濟的平台(如圖 1)，我們可以發現台灣的共享平台非常多元，從汽車、機車、腳踏車到住宿等，台灣已經有非常多共享經濟的平台進駐，對於民眾的日常生活又多了新的消費選擇。

[2] 溫怡玲，你今天共享了嗎?包裹在糖衣下的新經濟模式，鉅亨網，網址: https://topics.cnyes.com/sharing/ (瀏覽日:2020 年 1 月 16 日)

DOI:10.6814/NCCU202101279

圖 1:目前在台灣經營的共享平台[3](資料來源:鉅亨網)[4]

隨著科技的發展，加上最近這幾年旅遊蔚為風潮，旅客透過短期租賃平台如 Airbnb 就可以預訂住宿的房間。另外，持有房屋的人可以利用家中閒置的空間，將自家的房子或房間租給短期住宿的旅客，而且 Airbnb 的價格比起一般旅館甚至是民宿更為便宜，近幾年也成為國內外民眾出遊住宿的選擇之一。Airbnb 的房東除了可以利用閒置的空間賺錢外，旅客又能以便宜的價格找到合適的住宿。總結來說，Airbnb 的概念是住宿出租媒合的網站，透過手機或網站，旅客可以輕易的找到不同國家的民宿，因此頗受觀光客及背包客的歡迎(Shaheena and Cohena, 2013)。

共享經濟雖然存在許多優點，相反地，它也存在一些缺點和爭議。以本研究的 Airbnb 來說，它在許多國家及城市與當地的租屋政策及法規產生衝突，亦或是影響到當地合法旅館的經營。以美國的城市來說，每個城市對於 Airbnb 都有管理方式都有所不同。有的城市採取的管制措施是限制住客居住的天數或是房東也必須要居住在自己出租的房屋中，甚至需要申請許可證才可以經營 Airbnb，上述的管制措施不僅在美國城市，其他國家的城市也是。隨著 Airbnb 的發展，許多城市(如柏林、巴塞隆納和巴黎)都有嚴格的管制措施，但是阿姆斯特丹和倫敦

[3] 有些共享平台已撤出台灣或已經無人經營如 obike
[4] 同註 2

DOI:10.6814/NCCU202101279

是歡迎 Airbnb 這項住宿型的共享服務。當考量到管制共享經濟的優缺點，當地的政府基本上會考量到當地的旅館業的意見，而當地的旅館業當然會很強烈的去反抗旅宿型共享經濟，因為他們可能會影響到當地既有旅館業的生意。另外，旅宿型的共享經濟可能會帶來一些外部成本，舉例來說，如果透過 Airbnb 或其他短期租賃平台訂房的房客很吵雜或是從事非法行為，他們所產生的外部成本可能就會轉嫁到周遭的鄰居，更有可能造成安全上的風險。因此必須要有完整的配套措施才能避免這些房客產生的外部成本。而共享經濟雖然帶來一些好處，但是許多國家也正在面對共享經濟所產生的問題和爭議，而本研究將會深入探討旅宿型共享經濟對於台灣的影響。

第二節 研究動機

每個國家或城市對於旅宿型共享經濟抱持的態度都不太一樣，如果當地政府准許旅宿型共享經濟在該地區經營，政府大多對於 Airbnb 和它平台上的房源都有制訂相關的法規及政策。這些房源大部分以短期租賃的方式經營，因此在台灣大多以日租套房的方式稱呼。相較於國外對於旅宿型共享經濟有一套管理的方式，台灣政府目前對於 Airbnb 和短期租賃這類型的旅宿型態尚未有明確的規範或是政策，目前旅宿業的相關法規以發展觀光條例、民宿管理條例及旅館業管理規則為主。根據《發展觀光條例》第 55 條規定「非屬觀光局定義的觀光旅館業、旅館業及民宿經營者，且未領取營業執照而經營觀光旅館業務、旅行業務或觀光遊樂業務者，處新臺幣 10 萬元以上 50 萬元以下罰鍰，並勒令歇業」。另外，根據《發展觀光條例》第 55-1 條則規定「未依本條例規定領取營業執照或登記證而經營觀光旅館業務、旅行業務、觀光遊樂業務、旅館業務或民宿者，以廣告物、出版品、廣播、電視、電子訊號、電腦網路或其他媒體等，散布、播送或刊登營業之訊息者，處新臺幣 3 萬元以上 30 萬元以下罰鍰」。由於政府對於 Airbnb 平台上部分的房源尚未有明確的法規及政策，所以它的網站跟房源在台灣可能都是不合法的。

DOI:10.6814/NCCU202101279

針對非法的短期租賃平台及非法旅館，交通部研擬提高現行的罰則，2019年4月交通部預告修正「《發展觀光條例》第55、55-1條修正草案」，提高對非法旅館的罰鍰；非法經營觀光旅館、旅館或民宿業者，罰鍰從現行最高的50萬元提高到200萬元，並得按次處罰。而Airbnb等網站平台若刊登非法旅宿資訊，也從過去最高開罰30萬元，提高到最高200萬元罰鍰，並命其限期移除內容，[5]這對Airbnb和短期租賃要在台灣合法經營又更為困難。

從台灣的政策及法規來看，政府並沒有針對短租平台和短期租賃制定相關法規或政策，目前的法規僅透過提高罰款的方式來遏止這類型的非法旅館，而且台灣旅宿業的相關法規較為嚴峻，要鬆綁相關法規可能相當不容易。除了法規及政策較無彈性的治理空間，政府並沒有一套政策和法規管理Airbnb和日租套房，對於共享經濟這種新創產業相關的政策及法規似乎不夠周延及完整。另外Airbnb在台灣營運後除了可能會影響當地旅館的生意，由於Airbnb部分的房源並沒有合法的旅館登記，Airbnb的房東不需繳稅和其他必須的支出。在房源的安全性上，Airbnb上架的非法房源也潛藏許多風險，如房屋的安全(消防設備沒有合格)或是房東的品性都會影響到投宿者(房客)的安全及權益，這對台灣的旅宿及觀光產業也不見得是好事。而過去的文獻大多探討共享經濟成功的原因、共享經濟的商業模式或是用法律的角度去探討它的合法性等，本研究將以公部門的角度探討政府目前管理旅宿型共享經濟的困境，並且提出適合政府管理旅宿型共享經濟的方式。

相較於其他型態的共享經濟，如Uber與政府和計程車業者從2013年經過長達6年的協商，期間經過幾次的抗爭，終於在2019年三方達成協議，讓Uber在台灣合法經營。同樣身為共享經濟的Airbnb從2013年進入台灣

[5] 以上內容摘自觀光局副局長張錫聰口述，聯合新聞網楊文琪整理，新聞中的法律/遏止非法日租房 罰則將加重，2019年4月22日，網址: https://udn.com/news/story/7243/3769147 (瀏覽日期:2020年2月23日)

DOI:10.6814/NCCU202101279

到現在仍然無法合法經營，政府將 Airbnb 平台上的非法房源，非屬政府所列合法旅館之類型修改法規調高罰則。因此，本研究將聚焦在 Airbnb，探討 Airbnb 和短期租賃無法在台灣完成合法化的原因。

由多家本土與全球新創業者共組的台灣平台數位經濟協會(Digital Economy Association, DEAT，前身為台灣協作暨共享經濟協會)建議，針對政府因應叫車、訂房平台推出的法規，呼籲政府公共政策制定應該反映科技發展與產業現狀，並且成立跨部會、跨領域的新單位，專責管理數位經濟。該會表示，台灣共享經濟推估產值達新台幣 1,500 億元，政府應該要擱置爭議，廣納多方意見，共同打造傳統與新創皆能雙贏的政策基礎，讓公共政策能開拓台灣未來的發展，而非僅侷限在擺平眼前的新舊爭議。台灣政府在面對共享經濟態度較為消極且政策及法規的制定上較為偏向台灣既有業者，理所當然會制定出以限制為主的政策。政府當然要保護既有的業者，同時也要擁抱創新的產業，讓台灣能夠與世界接軌。

但是，前提是政府必須要制定完善的政策，政府可以進行公開、全面性的政策溝通，納入傳統業者、新創業者、平台業者、科技專家、一般從業人員、政府部門人員與使用者等意見，透過未來新成立的專責機關來針對新經濟模式建立更具正面意義與前瞻性的管理政策，打造多贏局面，而非讓新舊業者在政府缺乏溝通與多方考量下貿然訂立的法規，觸發更多的爭議與矛盾，變成政府、民眾、業者三輸的狀況[6]。上述 DEAT 建議政府成立專責機關及跨部會管理共享經濟的方式，似乎是一種解決的方式之一。而跨部會和成立專責機關的管理通常涉及到各部門的組織架構、相關法規及利害關係人，本研究將會深入探討觀光局的組織架構、旅宿業

[6] 台灣錯過 1500 億產值？Uber 等業者籲政府設立「新單位」專管數位經濟，科技橘報，2019 年 4 月 17 日，網址:
https://buzzorange.com/techorange/2019/04/17/sharing-economy-in-tw/ (瀏覽日期:2020 年 1 月 22 日)

DOI:10.6814/NCCU202101279

相關法規，並且釐清 Airbnb 和日租套房相關的利害關係人彼此的關係為何，旅宿業者受到Airbnb和日租套房的影響有哪些，這些都是本研究想要探討的重點。

第三節 研究目的與問題

本研究認為，政府目前管理旅宿型共享經濟的政策及法規較為僵化，在治理上較沒有彈性的空間，因此本研究首先藉由彈性化政府的相關概念，探討政府對於 Airbnb 和日租套房的管理上無法較為彈性的原因，並且嘗試提供政府管理旅宿型共享經濟的方式。接著探討 Airbnb 和短期租賃在台灣無法合法化的原因，無法合法的阻礙有哪些。如果政府鬆綁相關法規或政策，Airbnb 和短期租賃合法化後會對既有合法的旅宿業造成哪些影響，政府要如何管理才能讓旅宿業能夠更公平競爭，最後根據以上研究目的提出研究問題。

壹、提供政府管理旅宿型共享經濟的管理方式

面臨產業升級與企業創新之需求，政府介入市場重要的工作，便是在於建立各種公私協力制度與網絡治理模式，共同促進政府與市場之間的協力合作(陳秉立，2016)。當共享經濟這種新興的產業進入台灣時，政府應該思考如何讓共享經濟與現有的產業如何合作，而不是消極的去處理共享經濟的問題，甚至造成雙方的敵對關係。政府應該扮演雙方仲介的角色，甚至可以與雙方合作，達成雙贏的局面。因此，本研究將聚焦討論政府如何管理旅宿型共享經濟，並且比較其他國家管理的方式。

DEAT 前述提到，政府對於共享經濟並沒有一個專責機構、跨部會甚至是跨部門解決共享經濟所發生的問題，由於目前政府的組織架構缺乏彈性，導致政府在面對快速變遷的環境時，往往都無法快速且正確回應社會或是民眾的期待。政府在面對共享經濟這種新興的商業模式時，只能用摸索甚至是頭痛醫頭腳痛醫腳的方式，這可能會成為阻礙台灣發展共享經濟的絆腳石。本研究將藉由探討政府組織架構，更深入了解政府的組織架構的彈性程度，如果政府能夠更彈性的去調整組織的架構，讓組織架構面對

DOI:10.6814/NCCU202101279

新的經濟模式時，能夠更迅速的回應民眾甚至是社會的需求，不再讓原有的組織架構綁手綁腳。

目前政府針對短期租賃、日租套房及房屋共享等尚未有明確的法規及政策，僅就未取得合法旅館的業者開罰。而 Airbnb 在台灣同樣也尚未合法，所以政府目前也針對 Airbnb 違法的部分開罰。如同前述，政府目前遏止非法旅館的方式僅就透過開罰且有意提高罰鍰，而不是在現有的法規制度下鬆綁或是訂定新的法規。目前政府的管理旅宿型共享經濟的方式是否能解決目前 Airbnb 及日租套房的問題，本研究將會檢視目前的法規、政策及罰鍰的狀況，針對旅宿型共享經濟，嘗試提出一些解決的方案或管理方式，有哪些政策或是其他的辦法可以解決當前的問題，讓政府在管理或是治理上能夠更為順利。

貳、探討 Airbnb 無法在台灣合法的原因

共享經濟中最大的企業 Uber，同樣在各城市引發法規與實務上的衝突，近來台灣也捲入爭議中。一些人抱持著偏向(新)自由主義的觀點來支持 Uber，認為 Uber 本質上是一種「去中間人」的創新，用科技讓原本的商業活動更有效率；反對者則認為 Uber 並非是真正的創新，而是破壞交通體制、勞雇關係，甚至可能是剝削司機的企業組織。[7]Uber 於 2013 進入台灣的時候並沒有納管，甚至沒有繳稅，也沒有幫乘客和駕駛保保險。在計程車司機經過多年的抗爭，政府與 Uber 多次溝通後，於 2019 年修正汽車運輸業管理規則 91-4 條，讓租賃車業的法人車輛，也能透過向計程車行靠行方式，成為計程車並進行營運。另外，於 2019 年 6 月修正汽車運輸業管理規則第 103 之 1 條，修正後則有 4 個月緩衝期間要讓業者可轉型，並修正開放多元計程車彈性費率、免裝計程車計費表、可

[7] 周睦怡、郭怡棻、陳慧艷、黃靖玫，是創新、還是走回原點?共享經濟的探討(上)，新作坊，網址: https://www.hisp.ntu.edu.tw/report_paper?id=150 (瀏覽日期:2020 年 2 月 3 日)

DOI:10.6814/NCCU202101279

採用 APP 事前預估車資做為實收車資等。[8]其他國家的做法如日本 Uber 初期以白牌車營運被禁止，2016 年 5 月與非營利事業組織合作，利用 Uber APP，以區域內自用車輛提供有償旅客運輸服務，但人車都要造冊列管。2018 年中宣布與合法計程車業者合作，營運範圍由名古屋擴大到大阪、東北地區，東京只能以約租計程車提供服務，不但要事前預約且不得巡迴攬客。[9]

如同上述提到，政府剛開始對於共享經濟進入台灣的時候並沒有很積極管理。Airbnb 剛進入台灣的時候，政府對於 Airbnb 這種類型的共享經濟加以管制，修改法規並且提高罰鍰。修改法規後 Airbnb 並沒有像 Uber 走完合法化的程序。本研究想要探討的是，有哪些阻礙導致 Airbnb 在台灣無法合法化?另外，旅宿業者也是整個旅宿業的利害關係人之一，站在傳統產業的角度，他們對於政府的政策及管理方式想法為何?透過後續的文獻分析及訪談希望能夠幫助政府找到適合管理住宿型共享經濟的政策，希望在 Airbnb 和合法旅宿業者之間找到平衡，落實公平競爭，讓更多旅客在台灣旅遊的同時，能夠享受到合法且優質的旅館。

參、探討 Airbnb 與其他利害關係人之關係

本研究 Airbnb 的利害關係人也是影響共享經濟發展相當重要的一環，而 Airbnb 相關的利害關係人相當複雜，除了牽涉到既有的傳統旅館業者，也牽涉到相關的公部門及使用者等。在 Airbnb 相關的利害關係人中，公部門還可以細分相關政策的制定機關、中央政府、地方政府。在公部門當中，又牽涉到不同的機關。例如，Airbnb 或是其他日租套房的安全性(消防、建築、衛生)等檢查通常是由各縣市政府的觀光局負責，至於稅收則是由財政相關機關負責。由於非法日租套房無法納管，所以也無法從這些日租套房

[8] 鄭瑋奇，Uber 條款 10/6 上路 交通部讓駕駛、租賃車業「有路走」，2019 年 10 月 3 日，網址: https://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/2935029 (瀏覽日期:2020 年 1 月 20 日)

[9] 汪淑芬，多國認定 Uber 為運輸業 納管或勒令退出市場，2019 年 4 月 28 日，網址:https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201904280011.aspx (瀏覽日期:2020 年 1 月 13 日)

DOI:10.6814/NCCU202101279

獲得應有的稅收，而這些稅收有機會成為挹注政府財源的方式。上述這些利害關係人的關係能夠形成一個複雜的政策網絡，本研究希望可以找出這些關鍵的利害關係人，繪製成一個政策網絡並且深入了解這些利害關係人對於旅宿產業及 Airbnb 的想法。

是以，本論文提出以下的研究問題:

1.Airbnb 和日租套房無法在台灣合法化的原因為何?

2. Airbnb 相關的政策利害關係人(如中央、地方政府、其他政府機關或是合法旅宿業者)彼此間的關係為何?

3.面對越來越多共享經濟在台灣經營，政府如何管理 Airbnb 這種類型的共享經濟?

第四節 個案介紹

本節首先介紹 Airbnb 的背景、發展、運作方式以及 Airbnb 房源分布在台灣五個都會區的情況。接著本研究利用相關數據，探討 Airbnb 對於我國旅宿產業的影響。

壹、Airbnb 之介紹

Airbnb 的創辦人 Brian Chesky 以及 Joe Gebbia 於 2008 年來到舊金山租屋同住，因緣際會得知設計師協會的活動，促使兩位共同創辦人看見了商機，為與會者提供早餐、氣墊床，並且架設網站對外公告。在 2009 年正式將 Airbed＆Breakfast 更名為 Airbnb，成為一個提供大眾短期出租房間或房屋服務的平台網站，讓旅行者可以預訂全球各種獨特的房源，目前 Airbnb 已經在 191 個國家、81,000 個城市中有超過 5,000,000 筆房源。

針對度假旅行的租用者以及出租者兩種目標客層，Airbnb 設計出不同的價值主張、通路和收益流，創造「雙邊平台」的模式，希望透過網路，引領旅客體驗在地的生活，成為旅人們在不同城市的「家」。收益方面，為了維持平台利潤，Airbnb 分別向兩種客層收費，並且與 PayPal 及信用卡等第三方支付公司合作，

DOI:10.6814/NCCU202101279

提供便捷的支付管道，憑藉強大的社群和品牌力，不僅獲得許多投資人的支持，更積極開發新產品，滿足消費者需求，目前也為了要更穩定的成長，開始加入傳統旅館模式，進軍商務人士市場。[10]

貳、Airbnb 服務內容與交易方式

Airbnb 主要是提供來自世界各地的遊客短期的住宿服務，透過網路平台讓一般民眾只要有住宿空間、願意出租，就可上網提供全球遊客選擇，賺取租金。出租物件包括合法民宿、觀光旅館、樹屋、城堡、私人島嶼、船屋、別墅、公寓、套房等各類住宿空間。在提供服務的過程中，Airbnb 向房客收取 6~12%的費用、並同步向房東收取 3%。房客預定住宿服務時，透過 Airbnb 支付租金，Airbnb 會在房客入住 24 小時之後，再支付租金予房東。這樣的商業模式不僅讓租用者體驗到當地民情，體驗在地生活，也讓出租者當老闆帶領租用者體驗在地文化，並且賺取額外的收入。[11]

參、Airbnb 運作機制與發展特色

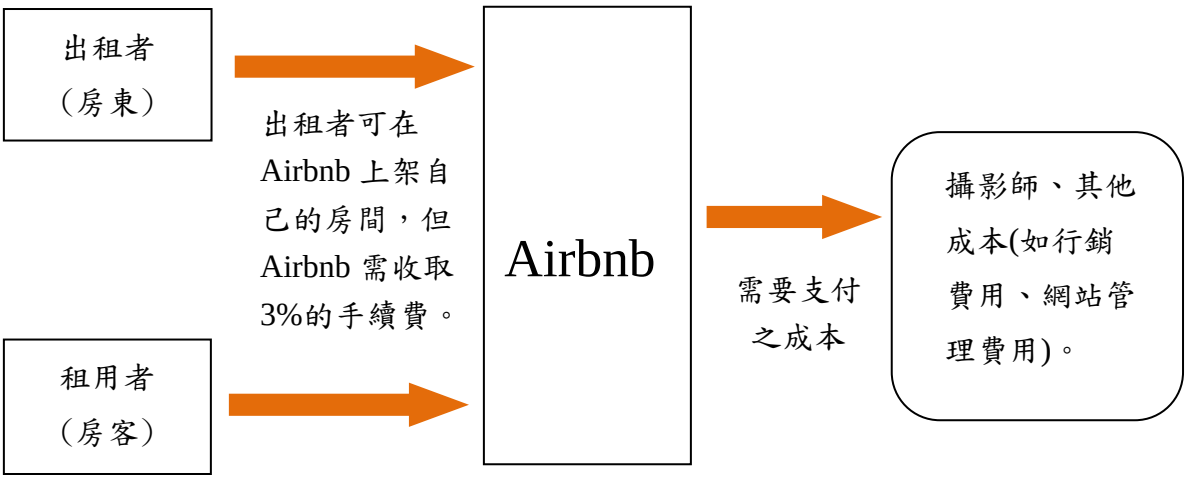
為解決住宿服務交易過程所衍生的信任與安全問題，Airbnb 透過 Facebook、Twitter、 LinkedIn 等社交媒體進行身分驗證，讓交易雙方瞭解彼此的公開資料、協助建立交易雙方的聯繫與信任，房客完成交易後，也可透過 Facebook 進行住宿服務評價。Airbnb 在全球聘用超過 3,000 位攝影師拍攝出租物件，提供房客驗證物件情況，並在特定國家推出房東保障計畫，若出租的物件遭房客破壞，Airbnb 將為房東提供高達 100 萬美元的損失賠償，以及提供 24 小時的即時客服(邱昱芳，2014)。綜合以上敘述，圖 2 整理 Airbnb 的運作方式。

---

[10] 謝宗憲，居住共享經濟　Airbnb 發展起源與營運模式概況，電子商務時報，2019 年 5 月 14 日，網址: https://www.ectimes.org.tw/?p=57585 (瀏覽日期: 2020 年 2 月 25 日)

[11] 劉思函、廖庭儀，享受生活 體驗城市-Airbnb 的共享時代，網址: https://www.shs.edu.tw/works/essay/2016/11/2016111411025325.pdf (瀏覽日期:2020 年 3 月 1 日)

DOI:10.6814/NCCU202101279



租用者可在 Airbnb 網站瀏覽各種房型，訂房且付款後 Airbnb 會向房客收取房價的 6%~12%作為服務費的手續費

圖 2:Airbnb 的運作方式(本研究自行繪製)

肆、Airbnb 在台灣營運狀況

根據 Airbnb 官方公布相關數據，截至 2018 年底為止，Airbnb 在台灣約有 3.5 萬個房源、1 萬名房東，2018 年更有超過 160 萬的國內使用人次[12]，其中大約有 33%是國內民眾訂房，熱門目的地包括花蓮與台東，平均年成長率高達 53.7%。Airbnb 也指出，70%的受訪者認為交通與語言的便利性，是台灣人選擇國內旅遊的原因，尤其國內觀光熱點，像澎湖(75%)、金門(50%)、基隆(30%)、台東(23%)等，預定量更穩定成長。Airbnb 分析指出，台灣最大吸引力，仍來自眾所皆知的好客文化、與獨一無二的「人情味」，根據 Airbnb 統計，台灣近 5 分之 1 的房東，是受到住客好評的超讚房東，在亞洲僅次於日本(30%)，更高出亞洲區域內平均數 15%達 4%。[13]

[12] 吳元熙，Airbnb 心中「瘋狂」的台灣政府——不斷修罰金，卻無法真正解決問題，數位時代雜誌，2019 年 4 月 12 日，網址: https://www.bnext.com.tw/article/52906/airbnb-call-on-taiwanese-government-stop-increase-panelty (瀏覽日期:2020 年 7 月 25 日)

[13] 陳炳宏，Airbnb 年住房人次 150 萬人 花東為觀光熱點，自由時報，2018 年 11 月 6 日，網址: https://ec.ltn.com.tw/article/breakingnews/2603497 (瀏覽日期:2020 年 7 月 25 日)

DOI:10.6814/NCCU202101279

另外根據 Airbnb 統計，Airbnb 在 2018 年為台灣旅遊市場帶來超過 160 億台幣的觀光收入。這之中除了涵蓋於該平台上預定的住宿費用外，也囊括 Airbnb 使用者於造訪台灣旅途中的觀光消費支出推估。除了之外，Airbnb 也同時發佈一份涵蓋房東與旅客社群，訪問近 1,500 名台灣 Airbnb 房東與造訪台灣旅客的旅遊調查報告。從中除了能觀察到 Airbnb 為台灣帶來的觀光效益已逐漸擴散至整體旅遊產業，也顯現出造訪台灣的旅客在旅行偏好上已產生顯著改變。[14]

伍、Airbnb 平台上的房源在五都分布的情形

本段呈現台北市、桃園市、台中市、台南市及高雄市(如圖 3 至圖 7)這五個都市日租套房的分布情形。本研究使用短租分析平台 AirDNA[15]的資料來探討短租在五都分布的情形，AirDNA 是將 Airbnb 和其他短期租賃平台上的房源做資料分析，網站上的資訊包括短租在該城市或國家分布的情形、租金、房源數量、房源上架的管道、空房率、租金收入、房間季節需求、房間內的設備(如有無冷暖器、廚房、網路)等等，目前網站上有超過 5000 個城市的短租相關資訊。由於該網站無新北市的資料，所以僅呈現五都短租分布的情形。

[14] Airbnb 去年在台貢獻超過 160 億台幣觀光財，Airbnb 官方網站，2019 年 7 月 2 日，網址: https://news.airbnb.com/zh-tw/airbnb%E5%8E%BB%E5%B9%B4%E5%9C%A8%E5%8F%B0%E8%B2%A2%E7%8D%BB%E8%B6%85%E9%81%8E160%E5%84%84%E5%8F%B0%E5%B9%A3%E8%A7%80%E5%85%89%E8%B2%A1/ (瀏覽日期:2020 年 7 月 26 日)

[15] AirDNA 網址: https://www.airdna.co/

DOI:10.6814/NCCU202101279

一、台北市

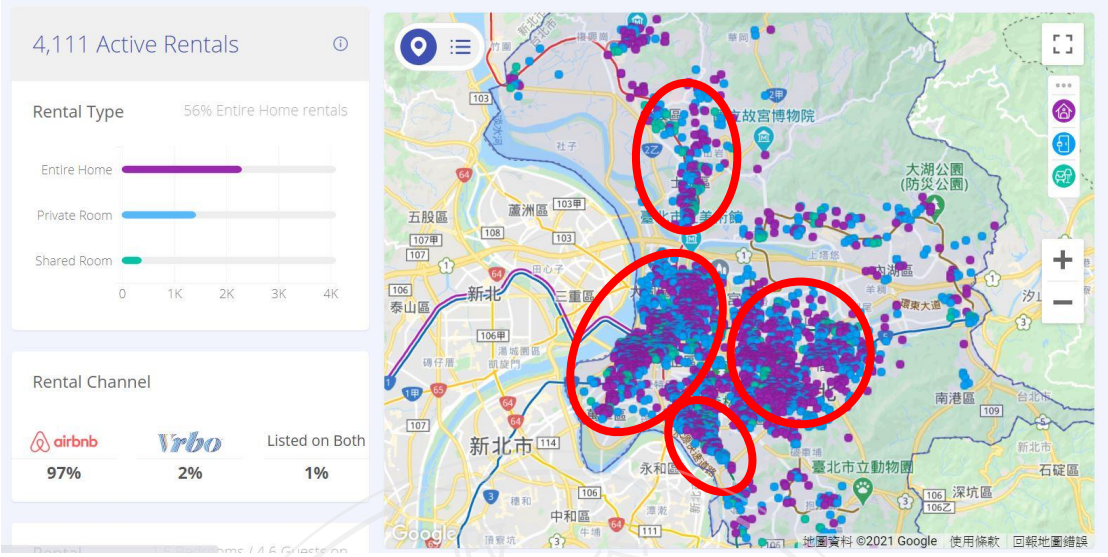


圖 3:台北市短租分布情形(搜尋日期:2021 年 3 月)

從圖 3 可以發現，台北市的日租套房多位於市中心或是捷運站附近(如圓圈的位置)，從台北市西區、西門到東邊的南港一帶，往南到公館的範圍幾乎都是日租套房集中的區域，這些區域大多是台北市人口密集、觀光景點較多和交通方便的區域，少部分的日租套房則分布在士林和北投一帶或是捷運沿線上。而台北市目前有 4,111 間房間可租，數量相當多。

二、桃園市

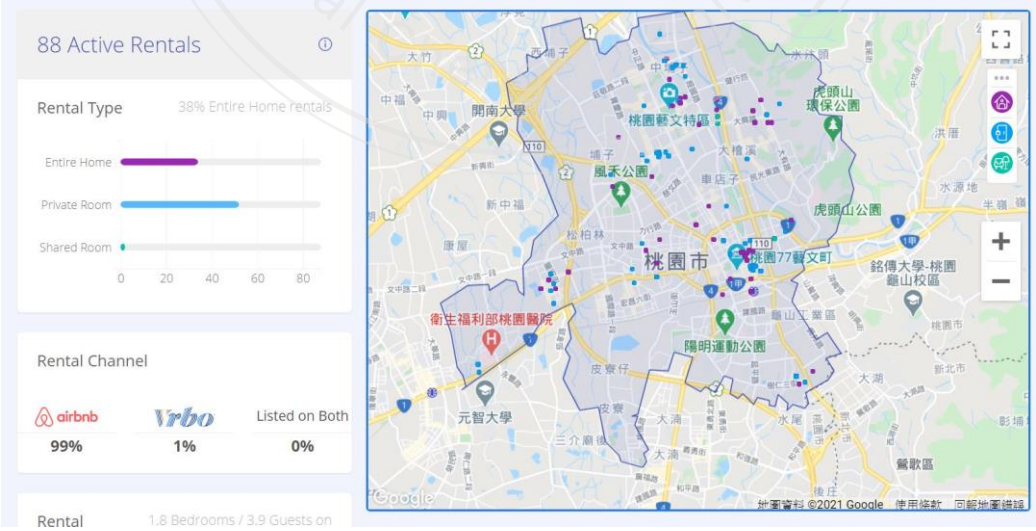


圖 4:桃園市短租分布情形(搜尋日期:2021 年 3 月)

從圖 4 可以發現桃園市的日租套房分布較為鬆散且零星，較為集中的區域則

DOI:10.6814/NCCU202101279

是在桃園火車站附近，桃園市可租的房間數量僅只有 88 間，數量較其他縣市少，而 AirDNA 平台上的資料僅限於桃園市區，並沒有桃園市其他地區的資料，或許桃園市其他區域可能也有日租套房。

三、台中市

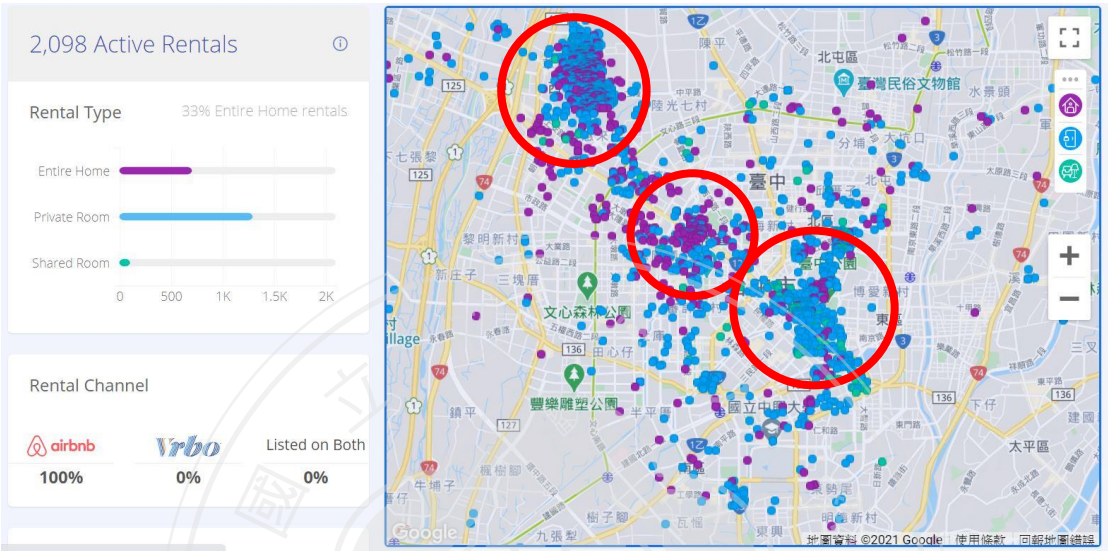


圖 5: 台中市短租分布情形(搜尋日期:2021 年 3 月)

從圖 5 可以發現，台中市日租套房主要集中在三個區域(如圓圈的位置)，分別是逢甲夜市、台灣大道周邊以及台中火車站周邊的區域，基本上也是分布在市中心、觀光景點以及交通便利的地區，台中市可租的房間數量為 2,098 間，數量只有台北市的一半。

DOI:10.6814/NCCU202101279

四、台南市

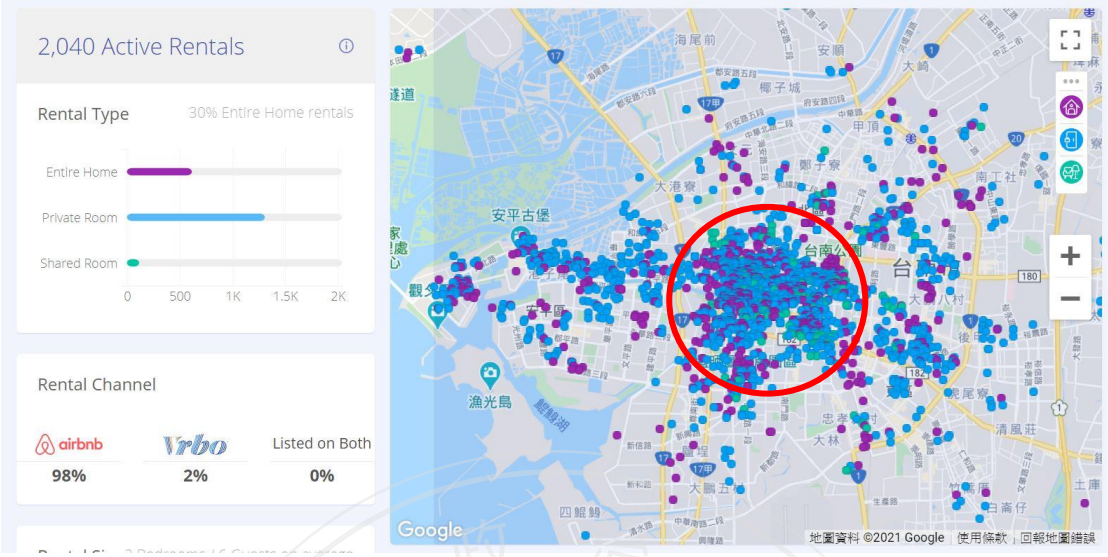


圖 6:台南市短租分布情形(搜尋日期:2021 年 3 月)

從圖 6 可以發現，台南市的日租套房分布較為集中(如圓圈的位置)，集中的區域以台南火車站並且呈放射狀分布，安平地區也有一些日租套房，推測原因是該區有較多觀光景點的關係，台南市可租的房間數量為 2,040 間，與台中市的數量差不多。

五、高雄市

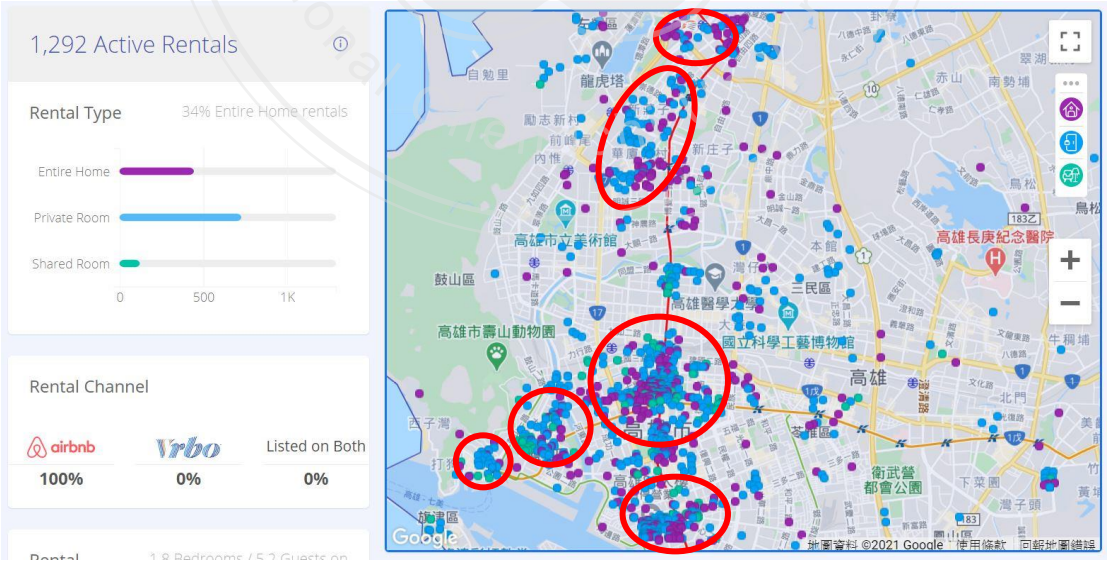


圖 7:高雄市短租分布情形(搜尋日期:2021 年 3 月)

從圖 7 可以發現，高雄市日租套房的分布主要集中在高雄火車站周邊(如圓

DOI:10.6814/NCCU202101279

圈的位置)，但是還有幾個較為集中的區域如鹽埕埔、西子灣、三多商圈、高雄巨蛋和高鐵左營站等觀光景點。與台北市一樣，捷運沿線上也有一些日租套房，這也是和交通便利有關係，高雄市可租的房間數量為 1,292 間，數量比台北市、台中市和台南市少。

伍、Airbnb 與我國旅宿業產生之影響

前述探討日租套房在台灣個五個都會區都分布的情形，本段透過我國旅宿業相關的數據，外國觀光客來台的人數和台灣歷年各級旅館家數，探討及比較 Airbnb 來台前後對於旅宿業之影響。

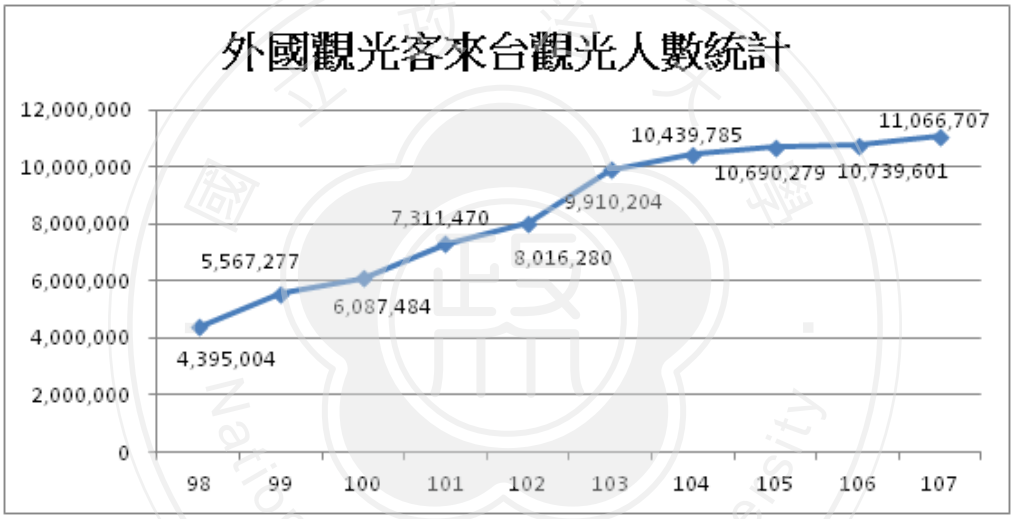


圖 8:歷年外國觀光客來台觀光人數統計(2009 年到 2018 年)[16]

資料來源:交通部統計查詢網

[16] 資料來源:交通部統計查詢網，網址:
https://stat.motc.gov.tw/mocdb/stmain.jsp?sys=100&funid=a7101

DOI:10.6814/NCCU202101279

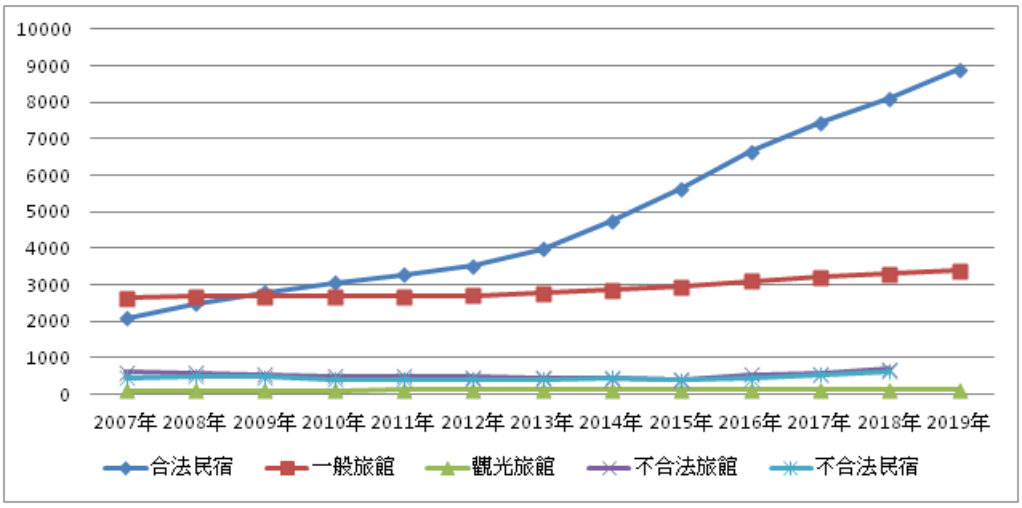


圖 9: 台灣歷年各級旅館家數(2007 年到 2019 年)

資料來源:交通部觀光業務統計[17]

以圖 9 來說，過去 10 年來台灣的合法民宿快速增加，從 2007 年的 2,084 間到 2019 年的 8,893 間。一般旅館也有緩慢成長，觀光旅館的增長程度最少。另外不合法旅館及民宿每年大約維持在 300 多至 500 多間，但從 2015 年又開始增加，至 2018 年不合法旅館及民宿已達到 600 多間，有微幅上升的趨勢。而 Airbnb 自 2013 年開始在台灣經營，推測可能與 Airbnb 引進到台灣有關。

在 2015 年的時候，中國來台旅客人次為 418 萬，占當年度所有旅客的 40%，是史上最高峰。建商、藝品業從馬政府時代就押注陸客，競相投入旅宿業，導致飯店數量暴增。政府當時未能總量控管，恐怕是最大失策。據觀光局統計，近 3 年總住宿家數增加 21.7%。2017 年全台灣增加了 7 間觀光飯店、128 間旅館和 756 間民宿，年成長 8.7%，但實際入住旅客總人次卻僅成長 1.8%。今年前 6 個月，全國一般旅館的住用率僅為 46.7%。

2017 年在多方因素交錯影響下，中國大陸全年人次為 2,732,549，比 2016 年的 3,511,734 再下降近 78 萬人次，年減率達 22.19%。中國大陸以減少陸客的方式，對台灣進行政治施壓；旅遊業估計今年陸客來台將跌到 200 萬人次。雖然

[17] 資料來源:交通部觀光業務統計，網址:
https://admin.taiwan.net.tw/FileUploadCategoryListC003330.aspx?CategoryID=3d2faec1-39d0-4a48-8b90-bc34e1330b18&appname=FileUploadCategoryListC003330

DOI:10.6814/NCCU202101279

東南亞市場2017年來台旅客總計為2,109,874人次，與2016年的1,635,158相比，成長了有 29.03%，但旅客大都集中在北部都會區，對其他地區飯店業者助益有限。[18]更不用說因為 Airbnb 的出現，讓台灣部分的旅館生意受到影響。以 2017 年來說，根據 Airbnb 房源資料顯示，已有超過 130 萬名旅客來台遊玩時，以 Airbnb 選擇旅宿，與 2016 年相比，成長率突破 5 成，其中成長最快速的地區為台南市。

Airbnb 表示台南成長主因來自國民旅遊前往台南的成長率高漲。根據 Airbnb 內部統計，最愛前往台南的旅客來源國依序為台灣、中國大陸、香港、美國與新加坡。其中 2016 到 2017 台灣本土國民旅遊前往台南的人次就翻倍成長 109%，而儘管中國大陸來台旅客總數下滑，但透過 Airbnb 前往台南的旅客在 2017 年仍有兩位數的成長，而來自美國、新加坡的 Airbnb 旅客在 2017 年前往台南的人次也都成長超過五成以上， 促成台南拿下 2017 年旅客人數成長王的寶座。另外，截至 2018 年 2 月 1 日數據顯示，Airbnb 已協助 10,500 名台灣房東投入旅宿新創產業，平均每位房東年收入達新台幣 4.7 萬元。[19]

[18] 丁肇九，Airbnb 想在台灣合法化，最該負責的是「平台」而不是房東，2018 年 8 月 27 日，關鍵評論網，網址: https://www.thenewslens.com/article/102616 (瀏覽日期:2020 年 1 月 28 日)

[19] 回顧 2017 年:Airbnb 揭露房東數據與台灣城市熱點，旅飯，2018 年 4 月 11 日，網址: https://pantravel.life/archives/17457 (瀏覽日期:2020 年 2 月 1 日)

DOI:10.6814/NCCU202101279

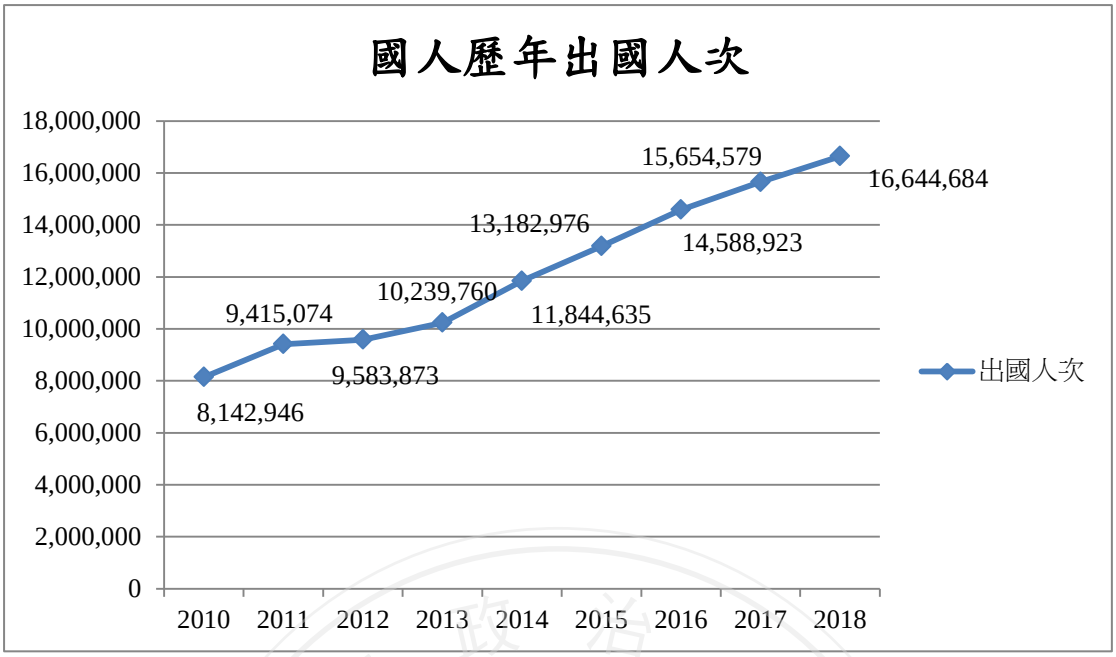


圖 10:國人歷年出國人次(2010 年到 2018 年)

資料來源:觀光統計年報[20]

由此可知，選擇 Airbnb 住宿的旅客越來越多，再加上陸客限縮政策的影響，陸客來台觀光的人數逐年下滑。雖然外國觀光客來台人數逐年上升，但是隨著廉價航空的興起，出國的負擔沒有早期那麼大，國人出國的人次也越來越高(如圖 10)，我國出國人次從 2010 年的 8,142,946 人次到 2018 年 16,644,684 人次，不到 10 年的時間，我國出國人次成長一倍。國人出國的比率越高，勢必也會衝擊到部分台灣旅館的生意，對於台灣的旅館業並不是好事。由於大部分的民宿和 Airbnb 平台上的房源在設備上較為接近，價格又比一般旅館便宜許多，合法民宿近 10 年也有大幅成長的趨勢，勢必會讓合法民宿、一般旅館和 Airbnb 之間的競爭越來越激烈。

[20] 資料來源:觀光統計年報，網址:
https://admin.taiwan.net.tw/FileUploadCategoryListC003330.aspx?Pindex=1&CategoryID=e0fdeea6-1df9-4454-829f-510504a3b9e9&appname=FileUploadCategoryListC003330

DOI:10.6814/NCCU202101279

第二章 文獻探討

為建構本研究之相關理論及訪談後續之分析，本章首先介紹共享經濟及其發展。接著，透過彈性化政府及彈性治理之相關理論，探討政府在組織架構上是否有彈性，讓政府的組織有足夠的彈性來管理共享經濟，並且以美國及韓國的例子來探討旅宿型共享經濟在這兩個國家發展的情況。接著探討 Airbnb 的政策利害關係人，分析各個利害關係人在政府目前制定政策之中所扮演的角色，試圖在這些利害關係人之中找到一個平衡點。而這些利害關係人彼此間的關係就會形成一個政策網絡，這節將會探討政策網絡相關概念及理論。最後一節比較日本和美國城市管理 Airbnb 這類型短期租賃的方式。

第一節 共享經濟之定義及發展

共享經濟這個名詞最早由美國德州州立大學社會學教授馬科斯・費爾遜(Marcus Felson)和伊利諾大學社會學教授瓊・斯潘思 （Joel. Spaeth）於 1978 年發表的論文《Community Structure and Collaborative Consumption : A Routine Activity Approach》中提出(林惠玲，2017)，又可以稱為協同消費(Collaborative Consumption)。共享經濟已於 2015 年被正式納入牛津字典，其定義為：個體或群體普遍透過網際網路平台交易，以免費或付費方式，共同分享各種資產或服務的一種經濟體制。[21]從字面上的敘述，共享經濟主要藉由網際網路的平台來進行，因此，網際網路的發展加強資訊的快速跨境流動，的確是支撐共享經濟發展的主因。除此之外，信任(trust)、便利性(convenience)及社區概念(sense of community)是促進共享經濟發展的重要要素(Finley, 2013)。

共享經濟主要的概念包括跳過中間交易方式、運用一定程度的資訊科技，來達到供需的訴求(消費方與服務與貨品提供方)。一般也將共享經 濟的概念套用在新創企業及商業模式，除了共享經濟，同儕經濟(peer economy)、協同經濟

[21] 原文為“An economic system in which assets or services are shared between private individuals, either for free or for a fee, typically by means of the Internet.”

DOI:10.6814/NCCU202101279

(collaborative economy)、因應需求經濟(on-demand economy) 或協同消費(collaborative consumption)也有同樣的意思(Benjaafar et. al, 2015)。

分享(sharing)是一種本質與直覺的本能，與人類進化過程緊密連結。分享可以說是最古老的人類行為(Benjaafar et. al, 2015)。自古以來，人類既懂的透過群聚方式進行打獵、設置小農舍群進行農耕，以及運用貿易網絡進行物物交換(Burnham, 2011)。而現今社會中，人類的互動也包括朋友、家人、鄰居間彼此分享，屬於平常的行為。不過，近年來分享的概念則有所轉變，從社群行為(community practice)轉為營利商業模式。以比較專業的術語來表達這樣的大行其道現象可包括同儕網路(peer-to-peer, P2P)、協同消費(collaborative consumption)[22]。

共享經濟有幾個重要層面。首先，科技的創新快速，一般消費者在手機的購買能力上升，因此，也提高了使用手機 app 的意願及機會。另一方面，品牌的創新及行銷門檻降低，創新的週期縮短，速度也變快。在這樣的情況下，也較容易抓到使用者的心理情緒及建立消費群組[23]。

第二，共享經濟的另一個重要要素，是建立在「不浪費」的概念[24]。這種不浪費的風潮被認為是歐美國家人民消費習慣的改變所帶起的，而這種對於消費習慣或價值觀的改變原因是經濟及社會價值觀的因素。原本歐美國民因國家富裕，消費行為變得奢侈，對於物質的慾望高。除此之外，全球化發展情況也讓生產過程加速，物質更容易取得，導致過於消費或浪費。這種情況也在近年全球經濟景

---

[22] Triple Pundit, “The Rise of the Sharing Economy,” 網址: http://www.triplepundit.com/series/rise-of-the-sharing-economy/.

[23] John Nicholas, *Sharing, Collaborative Consumption and Web 2.0* (London: Media@LSE,2013), p. 10.

[24] Rachel Botsman and Roo Rogers, *What's Mine Is Yours: The Rise of Collaborative Consumption* (New York: Harper Business, 2010), pp. 56-58. 作者以一個環保消費者的觀點出發，提出觀點。她以美國最為人詬病的消費主義，提到近40年間，美國家庭的平均住宅大小由1,140平方呎倍增至2,434平方呎，成員數則下降0.7人，然而購入過多物品，使得現代家庭並沒有比40年前有更多活動空間，有時還需付出額外費用在郊外租用倉庫。

DOI:10.6814/NCCU202101279

氣不好而漸有改變。歐美國民的失業率攀升，工作不穩定使得他們不得不思考如何增加收入、貨品，以及服務的方法。另一種 則是來自於社會價值觀的改變，近年來，人類對於環境保護或資源匱乏的隱憂相當重視，並在各國政府與社會輿論中，從新對世人教育需節儉，讓歐美國家重新找回以往的價值觀。

共享經濟可見盛行於不少產業，例如交通運輸(如共乘、計程車)、住宿(共用住宿或工作空間)、勞力服務(共用技能)及糧食(共用食物餐點、務農合作)等。在這些所謂的協同消費中，貨品擁有方(稱為賣方)將各種閒置資源出租，分享給需要的人使用，以此增加經濟效益。另外，這種將閒置的資產分享出去，也能達到社會效益，除了避免資源浪費，也能讓真正需要但無法負擔的人使用(鍾錦墀，2016)。

第二節 彈性化政府與彈性治理

本節從政府的組織架構來看政府的架構及治理方式是不是有足夠的彈性來面對共享經濟這種新興的商業模式。如同第一章 DEAT 所提到的，政府似乎對於共享經濟沒有特別設立一個專門處理的部會和法規，政府的橫向溝通似乎也不太足夠，因此本節探討政府在管理共享經濟時是否有所彈性，如果缺乏彈性則政府應該如何修正政府的組織架構、法規或政策等，讓政府管理共享經濟的時候能夠更為有效率，以上將會在研究分析的章節探討。

壹、彈性的定義及其理論基礎

以彈性為主題的相關研究，雖然在近十多年才逐漸蓬勃發展，但是彈性運用的概念卻早就與勞資關係雙方息息相關(Poole & Warner, 1998)。根據 Sanchez(1995: 36)對彈性的定義：「企業對於來自動態競爭環境的各種不同需求之回應能力。」，以及 Volberda(1996: 57)的看法：「彈性源自於因應組織內、外部壓力，所以在層面上可能是策略的(strategic)、結構的(structural)或是營運的(operational)性質。」，可知組織在整體作業上、結構上或策略上可做調整變動的特質，而組織之所以需要做這些本質上的調整變動，主要是為回應治理環境所

DOI:10.6814/NCCU202101279

引起的壓力(Carrillo & Gaimon, 2000)。因此，政府或機關組織對於環境狀態之本質、環境變遷之效應以及政策回應能力，均面臨了不確定性，故有必要在組織結構與行政過程等各層面，採取彈性化策略，以蒐集各種可能資訊、獲取各方資源，並提昇溝通、協調能力，協助解決各項複雜且深具動態性的政策問題，從而降低不確定環境之衝擊，引導制度或組織變遷的走向，此乃彈性意義之所在(林水波，1999：68)。當組織在面臨內、外治理環境變動所產生的壓力時，彈性的運用能使組織有效率地做適當的改變或反應；而不同組織在遭遇到不同的環境衝擊狀況時，亦會發展出不同的彈性型態以資因應(林士峰，2003：13)。

貳、彈性化政府(Flexible Government)之意義

就理論與實務來論述，行政改革以彈性化為策略的主要論證，在於改革者主張今日全球環境變遷快速、資訊科技發展一日千里，因此公部門有必要以彈性化的制度結構、組織與個人，才能因應這些變遷，滿足內外在顧客的需求。(林水波、陳志瑋，2000)

彈性化是行政改革的主要策略之一，其證成基礎已如前述，因此公部門有必要透過授權或賦予管理者彈性空間之誘因等方式，以因應環境變遷。因此，所謂彈性化乃指對應外在環境變遷時，能採不同的策略、結構或過程因應之。換言之，彈性化政府追求的原則有二：制宜原則與適應原則。前者指個人或組織能因人、因地、因時、因事而制宜；後者指稱個人或組織能適應環境變遷，而以比較衡量備選方案後選擇較有效能之策略。換言之，這兩項原則乃立基於適應力的假定與理性人的假定之上(Stone, 1997: 265)。

參、彈性化政府理論基礎

從改造政府的目的來看，彈性化政府與市場化、法令鬆綁(deregulation)的趨勢一致，均以效率極大化做為判斷改革績效之主要標準。而代表這些策略設計背後的主要理論基礎為管理主義(Managerialism)，其認為政府應該盡量採用市場機制進行服務與財貨的提供。換言之，管理主義和英國前首相柴契爾夫人，與美國

DOI:10.6814/NCCU202101279

前總統雷根所倡導的新右派保守主義相當契合。大抵而論，新右派思想 主張政府限縮自我功能，釋出政府無法有效推動之任務，而由私部門來替代，因此主要政策取向為民營化、政府組織結構重組與員額精簡、社會福利支出削減等等。此新政府運動甚至成為對行政國(Administrative State)的反對運動(Dobuzinskis, 1992: 360)。

在此氛圍下，彈性化策略的設計取向也是以摒棄傳統政府運作模式與過程為主軸，而利用民間部門多樣化、活潑化的策略做為參考標的。因此，彈性化政府背後的假定之一，即認為民間部門的決策思惟、組織模式與管理策略，均比公部門來得靈活彈性，故值得加以參酌採納。不過，正宗明義而言，彈性化政府並不意味著全然市場化、競爭化。彈性化政府追求知識的學習與創新，如此才不受既有思惟模式與結構慣性的影響，而能以新的、靈活的策略因應環境變化。反之，以市場化做為主要改革手段的假定，是認定市場能使資源做有效率之配置，此和彈性化重視結構的多元性與管理的靈活性有所不同(林水波、陳志瑋，2000)。

肆、彈性治理之起源、意義及應用

彈性治理(亦稱為調適治理)(Adaptive Governance)的概念是源自於兩個研究領域的交叉點:生態系統理論應用在自然資源的管理，並且將這兩個文獻整合在一起。由 Buzz Holling 催生這項管理的工作，彈性聯盟(Resilience Alliance)則持續了這項管理的工作，並且由 Elinor Ostrom 來領導這個自治的研究機構。而彈性治理的文獻則廣泛借鑒系統分析(systems analysis)、生態學(ecology)、政治經濟學(political economy)、資源和環境方面的經濟學(resource and environmental economics)、行為經濟學(behavioral economics)和複雜系統科學(complex systems science)。而治理的含意是指制度上的安排會影響到行動者的決策和行為，包括在團體或組織內部行使權力(例如公司或國家)。因此，彈性治理是指制度在不斷變化的環境中，不斷演變來滿足群體的需求和願望。換句話說，我們定義彈性治理如下：「彈性治理是指在人們的目標、社會、經濟和環境背景的變化下，促進

DOI:10.6814/NCCU202101279

及滿足人們對於基本人類發展需求和偏好的規則與規範。」(Hatfield-Dodds et. al, 2007)。

其他學者認為彈性治理是在不斷變遷的環境下，透過迅速回應民眾的需求，進而增加公眾利益的治理方式。快速的環境變遷使得組織必須要去適應各種情況(尤其是那些由於新技術發展的影響而帶來的變化）。但是，政府通常對此類變化的反應較慢，這導致環境特性與政府政策之間存在差異。先前的研究探討了各種特性和策略，使政府可以透過變得更加靈活，敏捷和彈性的方式解決此問題(Gong & Janssen, 2012; Janssen & Van der Voort, 2016; Mergel, 2016)。

政府常常無法適應不斷變化的環境條件，這也導致無法提高公共利益。先前的研究已經明確指出政府有保護既定利益(即現狀)的趨勢，是讓政府成功實現彈性化的主要障礙(e.g., Bernstein, 1955; Cobb & Elder, 1972; Schattschneider, 1960)。政府決策中的這種「現狀偏差」(status quo bias)可以普遍從「政策壟斷」(policy monopoly)來解釋，這種現象描述了一種情況，即單一行業的經濟利益「俘獲」了決策者，並且使他們與民主力量隔絕(e.g., Baumgartner & Jones, 2010; Jordan, 1972)。研究也顯示，市場主導者(即受管制的公司)通常會在影響政策制定的鬥爭中佔上風(Bernstein, 1955; Schattschneider, 1960; Schlozman, Verba, & Brady, 2012; Stigler, 1971; Verba, Schlozman, & Brady, 1995)。來自既定利益團體的政治壓力影響著政府組織，他們較喜愛現狀的偏差並且拒絕去適應環境的變化。因此，我們將「現狀」概念化為政府執行有利於市場主導者的政策的狀態，而「彈性」則是政府容納可能破壞的現狀，並可能促進公共利益的新市場進入者的狀態(Hong and Lee, 2018)。

彈性治理的文獻多半與環境議題(如全球暖化或環境變遷等議題)有關，彈性治理其實就是不斷調整個治理機制和方式。過去政府的大多採取制式和官僚的治理方式，有學者認為政府可以搭配彈性治理的方式，檢驗該治理方式是否適合利害關係人，並且讓彈性治理可操作化。為了檢驗整個治理機制是否適合所有利害

DOI:10.6814/NCCU202101279

關係人，圖 11 為檢驗該治理機制是否適合的關鍵三步驟。此架構的運作方式如下，首先需要根據政策目標確認實施或提議的治理機制的目的(例如，由時間和空間維度和/或產量，資源消耗流來表示)。第二，需要繪製實施治理策略的環境。儘管缺少可用的工具來繪製特定的內容，但至少發展此架構可以提供繪製內容的起點。例如，治理系統可視為社會生態系統的次系統來與以下的系統產生交互作用：(1)資源系統(例如，污水系統，河流)，生產，消費或運輸資源單位(例如，廢水，魚類)；(2)相關生態系統；(3)社會、經濟和政治環境的設定(Ostrom, 2007)。最後，評估治理機制的預期結果及其與原始目的的契合度。例如眾所周知，集中式治理的結構對於協調各種行動是有效的。因為他們很有可能在危機情況下立即做出決策，而這種機制對他們來說是非常適合的(Jeroen Rijke et al.,2012:76)。

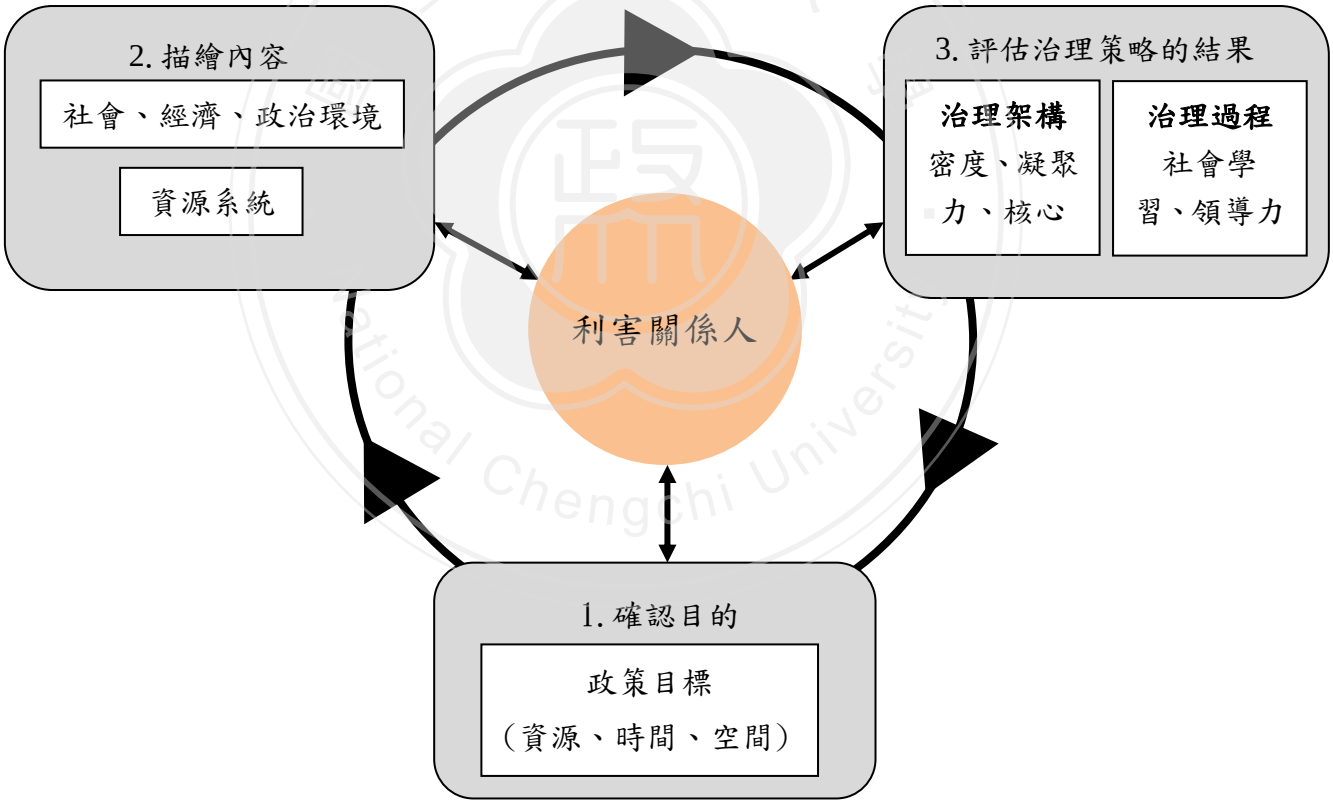


圖 11:檢視治理機制是否合適(Fit-for purpose)的架構圖

(資料來源:改編自 Jeroen Rijke et al.,2012)

從圖 11 可以觀察到利害關係人在此模型中處於中心地位，因為這三個步驟的結果取決於評估利害關係人的組合。治理策略源於多方利害關係人的過程，因

DOI:10.6814/NCCU202101279

此治理機制的目的也由多個利害關係人共同決定。他們的觀點取決於他們的價值觀、興趣、知識和期望。另一方面，治理策略的目的決定了哪些參與者有興趣並成為利害關係人。此架構圖透過三個不確定的觀點，明確指出彈性治理的實施所帶來挑戰，該框架旨在使政策制定者和決策者去注意需要解決的問題，藉此來開發有效(彈性)治理的機制。因此，此架構可以用來建立彈性治理的工具。(Jeroen Rijke et al.,2012:77)

雖然圖 11 主要是用來描述環境議題的治理機制、策略和利害關係人之間的關係。以本研究來說，我們可以利用圖 11 來描述 Airbnb 的利害關係人以及政府可以採取的治理機制和策略。舉例來說，政府如果想要將管制 Airbnb 平台上的非法日租套房作為主要的目的，政府首先可能採取的是政府花了多少時間或是用了多少資源(如人力)來取締日租套房。第二，繪製能夠達到政府目的的治理環境有哪些，如利用立法的方式來對日租套房罰款，或是由利益團體去對政府施壓，迫使政府立法或取締日租套房。最後，評估政府管理日租套房是否與當初的設定的目的是否相同。例如，如果政府採取分權化的治理策略，讓地方政府取締日租套房，這樣的治理機制是否適合。如果不適合，該如何調整。此外，政府也要注意到中間的利害關係人，因為利害關係人也會影響到政府的治理機制。以 Airbnb 來說，除了政府以外，利害關係人就包括當地居民、Airbnb、既有合法旅宿業者、相關利益團體、住宿的房客等，而這些利害關係人的想法則是要透過進一步訪談才能找到適合政府管理 Airbnb 的方式。

韓國學者 Sounman Hong 和 Sanghyun Lee 利用量化及統計上的資料來更進一步探討該城市的政策環境是否對於短期住宿共享服務(如 Airbnb)較為有利，他們將美國 47 個城市如紐約、邁阿密、費城等多個美國城市與政治競爭(Political competition)[25]、旅館稅(Lodging Tax Rate)[26]和家庭有網路的比例(Share of

[25] 政治競爭分數的算法如下:先將該地區市長或是最近選舉的勝選人得票率減去第二名候選人的得票率，接著再用 100 減去這之間的差額。

[26] 旅館稅為美國政府對於當地合法飯店、汽車旅館或是短期過夜的旅館所課予的稅。

DOI:10.6814/NCCU202101279

households of Internet)[27]，利用最小平方法(*Ordinary Least Squares*, OLS)的方式做統計上的分析。他們發現，短期住宿共享服務與政治競爭有顯著的正相關。換句話說，政治競爭越高，越有利於該短期住宿共享服務產業。其原因是，政治競爭越高代表政府越重視公眾(如消費者)的利益，而不是當地既有旅館的利益，這會讓短期住宿共享服務(如 Airbnb)更容易進入該城市提供其服務。另外，他們發現旅館稅與短期租賃服務呈現顯著的負相關。其原因是旅館稅越高，當地的政府越保護當地既有的產業(如旅館業)。因為這些合法的旅館向當地的政府繳交越多的旅館稅，就越會保護當地既有的旅館，這也讓短期住宿共享服務難以進入當地區。最後是家庭有網路的比例和短期住宿共享服務的關係，他們發現兩者並沒有顯著的相關，也就是說家庭內有網路比例的高低與短期住宿共享服務的提供不會有太大的關係。

伍、比較彈性治理運用在政府各層級的狀況

Hong 和 Lee 針對共享經濟在韓國發展的情況做了一些研究，韓國和其他國家同樣也受到共享經濟的影響，衝擊到當地既有的產業，Hong 和 Lee 比較政府各個層級對於 Airbnb 這種新型態服務管制的看法。一般來說，政策產生的效益和成本必須由社會大眾負擔，他們進一步假設政策是有淨利的(net benefit)，換句話說，正在規劃且有淨利的政策如果真的被執行，從效率的角度來看，以及與現狀(status quo)相比，更能夠改善社會福利。在這個情況下，政府執行這種政策提案(policy proposal)就能達到彈性治理(adaptive governance)的功能。

Hong 和 Lee 提出三個假設，第一個是事務官為避免被苛責，即使政策的結果可能是對大眾或是組織有益的，事務官也不想執行，因為執行這些政策也有失敗的可能性。因此，公共組織傾向於規避風險，它們喜歡穩定而不是做出改變，這使得它們難以採用彈性治理。第二個假設與中央和地方政府的差異性有關，在官僚的態度和行為方面，民主力量對地方的影響比中央政府的影響要大。Hong

[27] 家庭有網路的比例係指家庭中裝設或持有網路的比例。

DOI:10.6814/NCCU202101279

和 Lee 發現，不同層級的政府對於共享經濟的接受度會有所不同。原因是地方政府相較於中央政府通常有政治及來自選民的壓力，而中央政府底下的高層官員不太需要面對政治和選民的壓力(如中央政府的部會首長)，原因是這些部會首長通常是由總統或首相指派，中央政府的基層官僚比地方政府的基層官僚更不受政治力量的影響。另外，中央政府的指揮鏈(chain of command)較多層，而地方政府的指揮鏈較少層，地方政府可能拒絕改變既有的政策或法規。第三個假設是，當公共組織的領導人透過定期選舉承擔責任時，公共組織的風險規避程度降低，更能針對公民的需求做彈性化調整(Hong and Lee, 2018)。

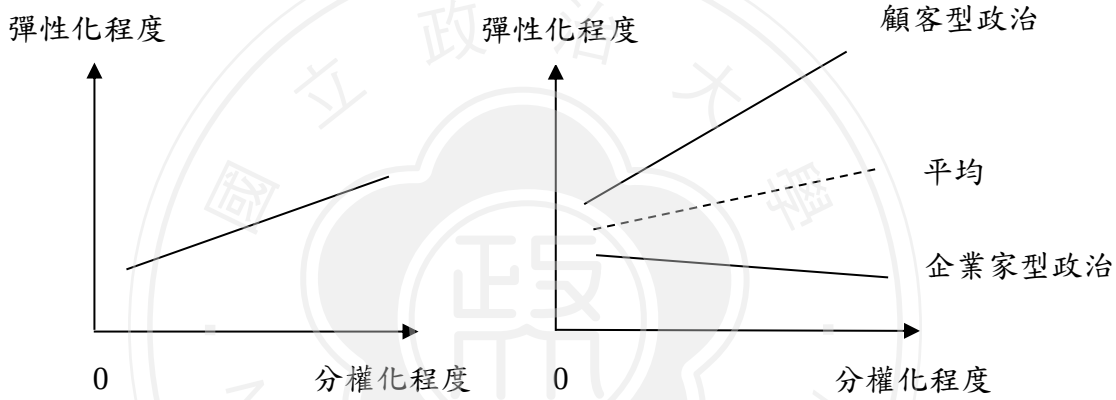


圖 12:分權化與彈性治理(Hong and Lee, 2018)

如果政府採取分權化(decentralization)的組織結構，就會有彈性治理的可能性。但是，分權化不一定會導致彈性治理，如果我們考量到政策變遷的成本效益的分布，這個關聯性就會有重大的變化。先前的文獻指出，經濟利益的政治意義來自於社會中成員之間的分配(e.g. Ferguson & Rogers, 1984)。威爾遜(James Q. Wilson,1980)認為，政策議程可以根據其利益和成本的分佈來分類。具體來說，利益和成本可能都狹小集中或廣泛分布。換句話說，當立法者要制定法規或政策，也就是進入到政策議程的階段時，有時會受到利益團體的遊說或壓力所影響，而且較有影響力的利益團體常常握有議題設定權，在政策過程中產生影響力，希望政策的產出能夠滿足各自所代表的社會利益。

DOI:10.6814/NCCU202101279

上述指稱的成本是指和特定政策或爭議問題有關的負擔或利益之損失，亦即因特定決策或立法而引起社會上價值分配的改變及轉移，其因此而導致特定人增加負擔或利益減損。而上述的利益乃指和特定政策或爭議問題有關之利益取得，亦即因特定決策或立法而引起社會上價值分配的改變或移轉，特定人因此所增加之利益或減少之負擔、損失。就特定決策或立法所涉及之成本利益分配以及其變動的型態而言，有的利益、成本之分配與變動結果，分散於眾多一般大眾或不特定之多數人身上，因此利益、成本之變動可能是集中(在少數人或團體身上)或分散(擴散到多數人或團體上)，兩個面向交叉配對結果，會產生四種情況(如表 1)，「利益分散，成本分散」、「利益分散，成本集中」、「利益集中，成本分散」「利益集中，成本集中」，每一種情況都導致不同型態之利益團體活動和相對力量的大小，最終將形成不同類型之立法需求(陳銘祥，2019:73)。

表 1:成本效益分配的類型(James Q. Wilson, 1980)

		成本	
		狹小集中型	廣泛分配型
利益	廣泛分配型	企業家型政治	多數型政治
	狹小集中型	利益團體型政治	顧客型政治

資料來源:本研究自行整理繪製

我們可以將 James Q. Wilson 分類的利益團體的政治環境根據利益分散和集中以及成本分散和集中分為企業家型政治、多數型政治、利益團體型政治、顧客型政治，以下介紹四種類型之定義及例子:

1.企業家型政治(Entrepreneurial politics)

政策執行的成本由少數人或團體負擔，但是利益全民享受。政府所設定議程的內容大多是與既得利益者相衝突，因此負擔成本的利益團體有強烈的動機去進行遊說或動員。如消費者保護措施之菸害防治法、商品標示法等。

2.多數型政治(Majority Politics)

DOI:10.6814/NCCU202101279

政策執行的成本由多數人負擔，利益也由多數人享受。通常涉及公共財，利益團體一般來說會對於此類型的議題較無興趣，很少會有利益團體的遊說或活動，如綜合所得稅的調整、兵役或是教育政策。

3. 利益團體型政治(Interest-group Politics)

政策執行的成本與利益，皆由少數人所承擔與享受。針對利益歸屬與成本負擔之問題，將導致相對團體間有組織之持續對抗，如勞資對立之糾紛，政府的醫藥分業政策等。

4. 顧客型政治(Client Politics)

此類型的政策因其利益是集中於相當小的團體身上，所以該團體具有強力的誘因去動員群眾及進行遊說。政策利益所造成的成本分布到廣大的民眾身上，但每人負擔的比例不高，所以廣大群眾缺乏誘因以組織起來對抗該政策，一般民眾對該議題可能不會去理會或關心，如公園之公共建設、老人年金之社會福利政策或是各種產業之津貼。

Hong 和 Lee 主要探討及聚焦在企業家型政治和顧客型政治，因為在多數型政治中，政府是否採取既有政策很大程度上可能取決於一般大眾對該議題的看法。而在利益團體型政治中，政府的決策可能取決於有組織、有相對優勢且有政治影響力的利益團體。在企業家型政治中，由於受到組織良好且具有政治影響力的人或團體反對，政府可能會不願意執行較有前瞻性的政策，即便該政策的效益比成本高。如果決策權不是在地方政府而是中央政府，地方政府不願意執行該政策的意願就會更高，分權化就會阻礙政府適應環境的變化。相反的在顧客型政治中，由於受到組織良好的人或團體支持和政治影響，政府會被鼓勵採取該政策，分權化可能會進一步加速環境的適應。對此，Hong 和 Lee 提出兩個假設:(1)在企業家型政治中，且其他條件的情況相同下，分權化會阻礙彈性治理。(2)在顧客型政治中，且其他條件的情況相同下，分權化會加速政府彈性治理。

DOI:10.6814/NCCU202101279

針對共享經濟，許多國家的政府正面臨選擇放寬對它的限制，還是保護既有的合法業者，Hong 和 Lee 假設韓國政府針對共享經濟這項新服務移除所有的障礙和制定新的法規，並且將它視為對整個社會是有益的，因為共享經濟對於使用者是有效益的。他們認為一旦解除對共享經濟的管制，那韓國的情況就是屬於企業家型政治，原因是共享經濟的利益廣泛分布在大眾，但是負擔的成本集中在既有的合法業者。相反的，如果針對共享經濟制定管制措施，那就會是顧客型政治。如果政府鬆綁對共享經濟的管制，政府將會面對來自傳統產業且有組織的人或團體強烈反對。為了檢驗上述這些假設，Hong 和 Lee 訪談了負責制定共享經濟政策的中央政府、首爾市政府相關官員，另外還有相關的利害關係人如首爾地鐵和 Airbnb 等單位。

他們在訪談 Airbnb 後，得出的結論是中央政府和地方政府對於 Airbnb 的態度，中央政府顯得更為歡迎 Airbnb。在中央與地方政府的受訪者部分，韓國中央政府在 2016 草擬共享住宿法案(Sharing Accommodation Act)，鬆綁共享住宿的管制，但最後以失敗告終，原因是地方政府不願意去執行這個管制上的改變。在企業家型政治的情況下，地方政府不太能接受中央政府鬆綁共享經濟的管制措施。地方政府身為分權化的機關，能夠達到彈性治理的目的，但是面對選民及政治的壓力，即使鬆綁共享經濟的法規可以產生外部性的利益大於成本，其產生的成本可能由當地的民眾或傳統產業負擔。舉例來說，Airbnb 可以讓房東利用閒置的空間賺錢，吸引觀光客到該地消費，但是當地的合法旅宿業者卻面臨競爭上的壓力，當地的民眾可能認為 Airbnb 會產生一些問題(例如安全、噪音)。Hong 和 Lee 訪談政府官員後的結果與上述的假設相同，而且被訪談的政府官員的回答幾乎都一致，他們認為地方政府的官員受到政治考量的影響比中央政府大上許多。如果地方政府與民眾或利益團體起衝突，可能會讓地方政府增加不願意採取適應環境變化的政策。總結來說，與地方政府相比，中央政府的官員似乎相對不會受到民主政治的影響。

DOI:10.6814/NCCU202101279

本研究前述提到分權化會隨著成本效益分配的類型有所改變(圖 12)，但是從上述 Hong 和 Lee 研究的結果，似乎地方政府也是阻礙彈性治理的原因之一。如果對民主影響更為敏感的地方政府有權做出管制的決策，那麼即使利益遠大於成本，社會大眾可能也會反對政府採取這種彈性的變化。而先前的文獻指出，分權化、由下而上的決策對於彈性治理是很重要環節，Hong 和 Lee 也同意分權化可以讓政府更彈性和敏捷。如果中央政府鬆綁共享經濟的管制，那就會讓韓國處於企業家型政治，讓地方政府無法發揮分權化的功能。所以 Hong 和 Lee 在企業家型政治和顧客型政治中間還有一條平均線，他們認為如果能夠在企業家型政治和顧客型政治中間取得一個平衡，或許能夠讓政府更有效的管理共享經濟，同時又能兼顧既有傳統產業，讓政府也能發揮分權化與彈性治理的效果。

Hong 和 Lee 也提到本研究第一章 DEAT 的看法，也就是政府跨部會的管理方式，透過有效的資源分配和政府跨部門及階層合作的方式，讓管理共享經濟更為有效率。諷刺的是，由於要確保利益團體、選民、政黨對於政策制定者的苛責性，他們常常阻礙跨部會的合作，讓他們選擇對於整個社會不太有利的行動，因此當要選擇重要的政策時，各級政府之間進行有效的跨部會合作及彼此磋商是有必要的。當然，中央政府與地方政府由於所處的組織、經濟、社會、政治環境有所不同，所以對於共享經濟的管理方式以及想法也會有所不同(Hong and Lee, 2018)。

以台灣來說，旅館業相關的政策及法規，大多是由中央政府所制定的，而地方政府負責去執行中央政府所制定的政策及法規。他們(合法旅館業者)向政府喊話，盼能鬆綁法規納管日租套房。學者坦言，日租套房確實有其市場需求，現行中央法規對旅館及民宿管理早已過時，建議應有條件開放，還給地方自治彈性。以台北市來說，都會區對日租套房的需求量最大，過去北市府也曾考慮納管日租套房，最後礙於中央法規僵化而無法執行。但是站在合法旅宿業者的角度來看，桃園市旅館公會理事長表示，大環境來看，台灣旅宿平均住房率仍呈現下滑趨勢，

DOI:10.6814/NCCU202101279

這時候談納管根本沒必要。理事長也批，Airbnb 在日本頒布民泊法後，自行下架高達八成非法房源，為何在台灣不先展現誠意，反而要政府先開方便之門。不具名的本土訂房平台業者也表示，日租房源的消防、建管等安全仍存有疑慮，不能因為 Airbnb 想要賣，政府就為他們降低法規門檻，否則根本就是本末倒置。[28]

分權化應該是政府展現彈性治理的方式，地方政府有考慮想要納管 Airbnb 這類型的日租套房，但是礙於中央法規及政策的限制，地方政府也無法將日租套房納管。地方政府除了受到中央政府法規及政策的限制外，是否如同韓國一樣，地方政府為了當地的選民、相關利益團體及政治影響的關係，支持中央政府管制共享經濟，亦或是地方政府與中央政府的想法有所不同，則必須要透過訪談才能得知中央政府不願鬆綁法規的原因，以及地方政府對於管制旅宿型共享經濟的看法，讓地方政府在治理上能夠更為彈性。

第三節 政策利害關係人

本研究想要了解 Airbnb 相關的利害關係人彼此間的關係，因此本研究從政策利害關係人的概念探討相關文獻。首先是利害關係人相關理論及觀點，接著透過政策利害關係人的角度去探討 Airbnb 的政策利害關係人有哪些，並且去分析他們在政策利害關係人當中，各自所扮演的角色。最後，為建立後續訪談後 Airbnb 的政策網絡，下一節探討政策網絡相關理論。

壹、 利害關係人的定義

利害關係人(Stakeholders)這一詞最早來自企業界，可追朔1984年Freeman出版的「策略管理：利益關係人方法（Strategic Management: A Stakeholder Approach）」一書中，他將利害關係人定義為：「所有受到企業，或是能夠影響企業達成組織目標的團體與個人。」這樣的觀點切入及建構，在利害關係人分析方面提供有力的討論，且帶入管理研究的領域中，主張經營者在決策時，可同時納入策略考量，

[28] 蕭玗欣，學者建議有條件開放日租套房 旅宿業:Airbnb 應自行下架，自由時報，2019 年 11 月 7 日，網址: https://news.ltn.com.tw/news/life/paper/1330165 (瀏覽日期:2020 年 3 月 23 日)

DOI:10.6814/NCCU202101279

獲得更有效的管理組織績效(呂麗雯，2018)。Freeman認為利害關係人是會影響組織目標或被組織影響的團體或個人(any group or individual who can affect or is affected by the achievement of the organization's objectives)，包含7種類別：政府、競爭者、顧客、員工、市民團體、供應商、股東。利害關係人理論的核心精神，是企業必須兼顧不同利害關係人的利害，同時對利害關係人加以管理，企業如果想要永續經營，就必須以各種策略與作為滿足不同利害關係人的需求(曾憲立，2015)。

從工具性的角度來說，企業經過有系統地收集可能影響經營績效的個人、團體、或組織對於企業經營決策方向的偏好，決策核心可以基此設計相關經營策略，保障企業獲利的目標(陳敦源，2011)。利害關係人的本意是「賭局中持有籌碼的人」，而在政策制定過程中，由於這些參與政策或受政策影響特定人就像在一場賭局中下籌碼一樣，會因為政策的實施獲得利益或受到損失，所以稱為「利害關係人」。利害關係人對政策認知、態度與意向會影響最終結果，在治理過程中，不僅會影響制度體制與相關團體運作，亦會形塑最終地方環境治理結果(柯志昌，2014)

貳、利害關係人的分類

1997年Mitchell et al.提出了利害關係人確認的動態理論，針對「利害關係人界定」以及「對於利害關係人特性的認知」兩個核心問題整理相關文獻與理論，區分出利害關係人所具備的三種屬性並進而界定類型(如表2)，分別為權力性(Power)、合法性(Legitimacy)、急迫性(Urgency)。其認為利害關係人確認理論為動態理論的主要原因包含了:(1)每一個因素都不是維持現狀的，而是多變的，以及利害關係人管理者關係或是任何項目的本質都是可以改變的；(2)每個因素是取決於知覺的現實概念，而非客觀的；(3)個人可能無法察覺到自己所具有的特性。[29]

[29] Ronald K. Mitchell, and Bradley R. Agle, and Donna J. Wood, *op.cit*.,pp.869-874.

DOI:10.6814/NCCU202101279

表 2:Mitchell 利害關係人分類模式的三種屬性比較

屬性	定義	特性
權力性 (Power)	利害關係人是否擁有影響組織或計畫決策的地位和能力的手段	強制力：建立在外部資源上的控制 功利主義：建立在內部或是財政資源上 具有規範的權力：建立在象徵性的資源上
合法性 (Legitimacy)	利害關係人在社會規範中與組織或計畫互動是否是適宜	多層次分析的社會系統：個人、組織或計畫與社會
迫切性 (Urgency)	利害關係人的需求或利益是否能立即引起組織或計畫的關注	時間敏感性：管理方面延誤回應利害關係人的需求 臨界點：重要需求與利害關係人的關聯

資料來源:Ronald K. Mitchell, and Bradley R. Agle and Donna J. Wood, *op.cit*.,p.869.

1.權力性(Power)：即利害關係人是否擁有影響組織或計畫決策的地位和能力的手段，如：角色A可以使角色B去做一些事情，而角色B不能以角色A命令以外的其他方式完成。因此一個團體經由強制力(Coercive)與規範意涵(Normative)的權力促使他人執行某些事情，並亦經由權力來取得利害關係人之最大利益(Utilitarian)。簡言之，權力取決於誰擁有強大火力(強制性)，誰花費較多的錢(功利主義)，或者誰能主宰新聞媒體的注意力(規範性)。

2.合法性(Legitimacy)：即利害關係人在社會規範中與組織或計畫互動是否是適宜。合法性與權力性雖是不同的屬性，卻是相輔相成。一個團體在社會中可能擁有合法地位，或在組織或計畫中執行合法的要求，但他們同時亦須要擁有權力，

DOI:10.6814/NCCU202101279

才能執行本身或組織的目的或期望。合法性是一個多層次分析的社會系統，最常見的是個人、組織與社會。這定義意味著合法性能在社會組織或計畫中的不同層級裡，獲得明確的界定與協商。

3.急迫性(Urgency)：即利害關係人的需求或利益是否能立即引起組織或計畫的關注。迫切性存在於兩種狀況：當需求本身具有時間特質，以及當需求對利害關係人是重要的或是急迫的。兩種狀況是可以同時並存的(柯志昌，2014)。

綜合以上敘述，我們可以利用 Mitchell 利害關係人分類模式的概念將 Airbnb 的利害關係人大致上分為三種類型(表 3)。

表 3:本研究利害關係人之分類

屬性	定義	本研究之利害關係人
權力性 (Power)	旅宿業是否有影響政府的決策、政策或法規的團體	旅宿業同業公會、在旅宿業中較有份量的合法旅館業者
合法性 (Legitimacy)	制定旅宿業的政府機關，通常涉及立法機關或地方議會	中央機關:交通部觀光局 地方機關:各縣市政府觀光局
迫切性 (Urgency)	旅宿業中因為 Airbnb 受到經營上影響的業者，且需要立即政府修法	1.現有合法旅館 2.周遭有許多非法日租套房的合法旅館

資料來源:本研究自行整理繪製

參、政策利害關係人(policy Stakeholders)

在現今多元民主的社會環境中，決策者無法僅以單一專業面向思考，而應更重視不同利害關係人的想法，並根據不同利害關係人多元目標及目的審慎評估（Habermas, 1976; Simon,1987）。雖然公共事務與企業管理的本質是不相同的，我們可以將同樣的概念運用在公共事務上。公共事務與企業管理不同的地方有以下幾點:第一，公共事務因為涉及政府的決策，所以利害關係人更為複雜；第二，公共事務通常不是以營利為目的，而是以最大公共利益、社會福祉為目標；第三，

DOI:10.6814/NCCU202101279

公共事務不需要對股東及投資人負責，且公共事務負責的對象通常也較為複雜。

我們可以將企業管理利害關係人的概念延伸到「政策利害關係人」，政策利害關係人是指「受到公共政策影響或影響公共政策制定的個人或團體」，能夠影響政府決策或受政府政策影響的個體或團體，就可被視為是政策的利害關係人(Dunn, 1994)。一般而言，常見的政策利害關係人包括:政府機關中的政策分析人員、政策決策者、政策執行人員，以及社會中的特定民眾、利益團體、政黨組織等(汪正洋，2018)。

肆、政策利害關係人的類型

如果要在某個政策或是公共議題中分類政策利害關係人，我們可以將政策利害關係人可以分成三種類型:

1.政策制定者

制定或執行公共政策的個人或團體，例如決策的官員，以及執行的機關等。

2.受益者

直接或間接從該政策中獲得利益的個人或團體。直接受益者通常是「標的團體」，間接受益者往往是因為直接受益者的關係而得到好處，例如小學學童營養午餐的直接受益者是小學生，但父母也因此減輕照顧學童的壓力，是間接受益者。

3.受害者

直接或間接因該政策而失去應得利益、遭受意外損失，或希望受到特定政策照顧卻未能如願的個人或團體，例如上例中，學校提供營養午餐，校外便當店就是受害者。

伍、標的人口

標的人口指政策方案直接實施的對象，往往以特定群體或利益團體的方式呈現，故又可稱為標的團體(target group)。標的人口類似一般企業行銷中的「目標市場」(target market)的概念，亦即前述利害關係人中「直接」的受益者或受害者。

DOI:10.6814/NCCU202101279

由於標的人口是最直接受影響的一群人，所以在政策制定與執行的過程中，一定要隨時注意他們的行為與態度；政策如能得到標的人口的支持，成功的機率也必定較高。

標的人口與政策與利害關係人不僅被動地受到政策直接與間接的影響；更多的時候，他們會採取主動的行為以促使政策朝向有利他們的方向發展。故政府一定要了解政策標的人口與利害關係人是誰，才能在一開始的時候掌握他們的動機，爭取他們的支持，以利日後政策的執行。

第四節 政策網絡

壹、政策網絡的定義

如果將各個政策利害關係人彼此串連，就會形成一個複雜的政策網絡(Policy Network)，政策網絡也能幫助本研究釐清各個政策利害關係人彼此間的關係。政策網絡的概念，可能比較適合來探討複雜的社會與政治問題。Rhodes (1997)可能是最早提出政策網絡理論的發展，其以分立政體 (differentiated polity)觀念探討英國中央與地方的府際關係，認為政策與政體呈現功能與制度專業化的斷裂(fragmentation)，並以此解讀英國政府體制與政策制定、執行的問題。因此，政策網絡理論的重點在基於資源、權力相互依賴所建立的組織間關係，著重探討組織間互動。1980 年代傳統的政府體制走向民主治理發展，不同政府部門間逐漸成為一種伙伴關係。因此，政策發展過程中必須尊重各利害關係者的參與者(包括：被影響者)。此時強調政府治理與政策發展，必須依靠公民組織、民間公司、地方政府甚至是國際的各種機構或個人的配合支持(Rhodes, 1997)。

政策網絡的定義是兩個或兩個以上彼此互相沒有隸屬關係、但業務上有聯繫、有依存度的行為者(含機構機關)之間的結構與互動關係，並對互動關係加以管理以達成共同目標(Whetten, 1981; Mandell, 1990:34)。這個定義包括五個要素：兩個以上、互不隸屬的機構或行為者(相對自主)、相互依存與互賴、穩定結構與人事(至少維持一段時期，網絡內的行為者彼此認識，甚至於建立信任的人際關係)，

DOI:10.6814/NCCU202101279

在網絡內從事一些管理行為(採取主動態度，為方案與政策爭取支持與資源)。在政策過程，這個以「參與及互動過程」串起行為者之間關係的網絡結構，主政的政府機關雖是必然而且重要的參與者，但不是唯一，而且治理的過程與功能發揮(協商、協調、調適、調和、合作、聯盟建立)，遠比政府層級節制(強制、命令與控制)更重要(朱鎮明，2005:117)。

貳、政策網絡的應用

政策網絡概念在公共政策或政治科學領域的出現與應用，主要起源於現代政府推動公共政策時，越來越不易透過相關部門動員到所有必要的政策資源，往往必須依賴政策利害關係者的合作，結合與動員原本分散的社會資源，以期能在和諧的集體行動過程解決政策問題，而政策網絡正是這種穩定與持續關係所形成的互動型態(Richardson & Jordan, 1979: 29; Marin & Mayntz, 1991: 35-36)。

Richardson和Jordan (1979)指出：社會實際上是由許多利益團體組成，而公共政策的制定必須在各種政策網絡進行；亦即，由某些特定利益團體與不同的政府部門形成緊密的關係，並加以協商而產生；亦即，應著重於政策社群內的人際互動而非關係結構。而網絡治理概念主要源自於政府推動公共政策時，由於資源有限、環境複雜、參與者眾多，已經無法透過單一組織的意志獨力完成，往往必須依賴政策利害關係者的合作，結合與動員原本分散的社會資源，其中關係者包括公私部門組織，組織本身不僅具有各自的責任與權力基礎，但彼此之間又具有相互垂直與水平依賴關係，因此現代治理觀念，已經轉變為誰能有效管理網絡內的協力合作並有效協調各組織間的互動，逐漸成為決定政策成敗的關鍵(朱鎮明，2005；劉宜君，2007)。因此，如果將政策網絡在公共政策分析的應用，可由下觀點敘述之：

1.政策網絡概念強調各行政機構因為擁有不同的政策責任與權力基礎，在與民間社會不同利害相關團體互動時，也展現不同的行動與政策偏好。

2.政策網絡途徑視公共決策過程為多元行動者之間權力互動的結果，不再只是行

DOI:10.6814/NCCU202101279

政部門純理性的規劃活動。

3.政策網絡參與者各自擁有其政策需求與資源，基於妥協的邏輯(the logic of negotiation)參與者必須就政策內容進行交涉(van Warrden, 1992: 31)。

政策網絡可視為政策利害關係與政府各部門之間建立例行化的互動模式，對關心的議題進行溝通與協商，使得參與者的政策偏好被滿足或是政策訴求獲得重視，以增進彼此的政策利益。通常政策網絡內的行動者包括行政人員、國會議員、學者專家、利益團體等與該政策有利害關係的個人或團體，這些個別行動者或團體因為法定權威、資金、資訊、專業技術與知識等資源的相互依賴，而結合成行動聯盟或是利益共同體(Skok and Arrisburg, 1995: 329；丁仁方，1999：141)。

我們可以將政策利害關係人彼此間複雜的關係繪製成政策網絡示意圖(如圖13)，從政策網絡示意圖可以看出，雖然網絡是以A組織為中心建構出來的，並以粗實線與參與者B、E進行互相聯繫，但是B、E兩組織各有資源以及網絡，具有抗衡A組織的力量，如果A能夠拉高視野，設法整合與管理全部參與者，將能善用其外部資源，使政策的影響層面擴大(朱鎮明，2005:118)。而粗的大圓圈(如A, B)代表合作組織(主要的利害關係人)，橢圓形和細的大圓圈代表一般組織，虛線橢圓形代表政府部門，這些圓圈彼此間的箭頭代表彼此間互動的關係(如合作關係) (Huxham & Vangen, 2000b)。本研究將利用圖13的概念，將旅宿型共享經濟相關的政策利害關係人繪製出類似的政策網絡圖，探討彼此間的關係以及受到甚麼樣的影響。

在日常生活中，網絡管理與協力關係的重要性相當普遍。地方政府打掃街道，除非民眾不再隨便亂丟垃圾，否則單憑政府設立清潔隊投入大量人力，也不容易維持道路整潔。另外，政府也可與學校、社區團體合作，增加學生、居民等大眾對於環境維護的體認。推而廣之，中央層次的永續發展，不能單靠單一機關(環保部門)，也要靠計畫、經濟、企業，及其他管制機關的協力參與。因此如何營、維持與管理網絡中的協力關係，甚至評估協力網絡的成效，要針對參與者的整體

DOI:10.6814/NCCU202101279

組織體，而不能單獨評鑑單一組織的績效(朱鎮明，2005:119)。

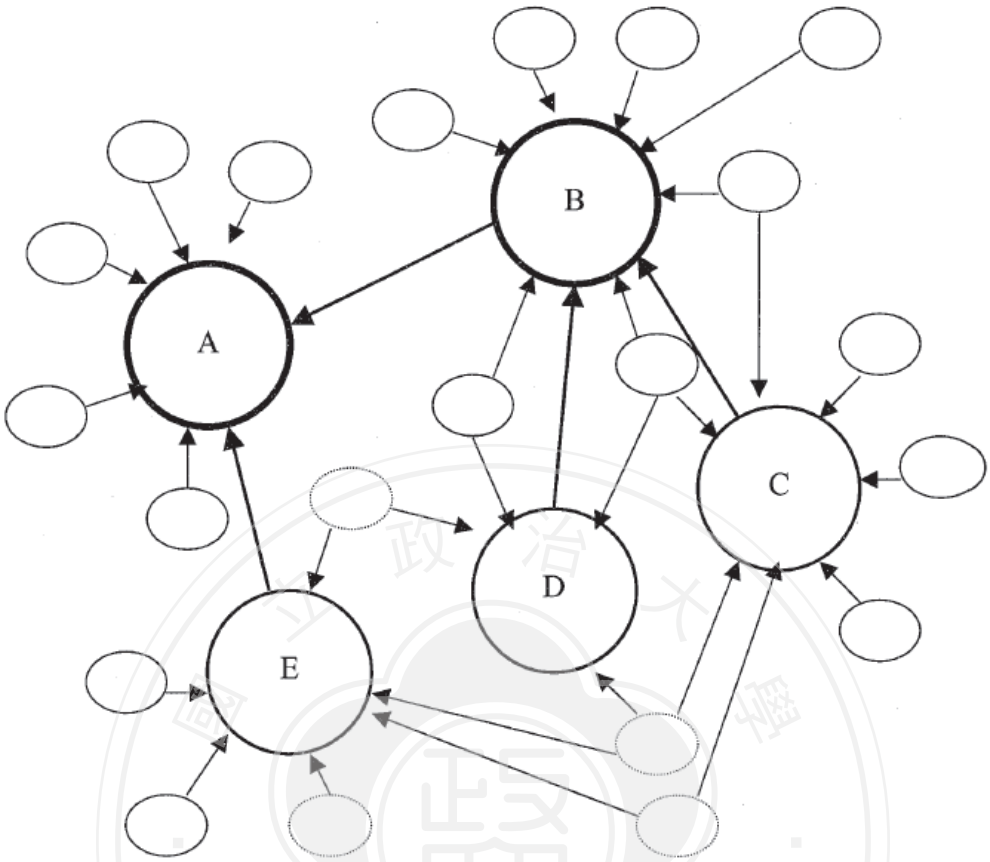


圖 13:政策網絡示意圖(Huxham, 2003:412)

第五節 其他國家或城市管理短期租賃的方式

相較於台灣政府的管理方式，我們可以參考其他國家管理短期租賃及 Airbnb 的方式。由於其他國家會因為當地的風俗民情、政治、社會及經濟環境等因素，每個國家政府管理的方式有所不同，但是台灣仍然可以借鏡其他國家的做法，找到適合自己的管理方式，以下為日本及美國對於短期租賃及 Airbnb 的管理方式。

壹、日本管理短期租賃的管理方式

日本對於既有的旅館規範在「旅館業法」，將旅館業分為以下三種營運模式[30]，三種模式均為旅館業[31]，都必須經過各地方政府(都道府縣知事)的許可，未經

[30] 日本旅館業法第2條：「この法律で「旅館業」とは、旅館・ホテル営業、簡易宿所営業及び下宿営業をいう」。

DOI:10.6814/NCCU202101279

地方政府許可而經營旅館業者，應處六個月以下有期徒刑，或科或併科100萬日圓以下罰金[32]，而這三種旅館分為旅館業、簡易宿所業和下宿業:

1.旅館業（旅館・ホテル営業）：

設置設施、收取住宿費用提供人住宿的業務，不包括簡易住宿業及寄宿業在內[33]。

2.簡易住所業（簡易宿所営業）：

提供多數人共用的住宿設備及場所，收取住宿費提供人住宿的業務，不包含住宿期間在一個月以上的下宿業[34]，簡易住所業比較近似於台灣所認知的民宿，大部分的簡易住宿業會擺放上下舖等可以供多人使用的設備，例如青年旅館、背包客棧、膠囊旅館、小木屋、一般民宿、渡假村、山中小屋等等。

3.下宿業（下宿営業）：

設置設施，以一個月為單位收取住宿費、供人住宿期間在一個月以上的業務[35]，較偏向我國的民法中一般租賃的類型，如果已經獲得旅館業或簡易住所業的許可，則不需要再取得下宿業許可。[36]

---

[31] 富永哲雄，和歌山県における民泊サービスの状況，頁 235，東洋大学大学院紀要，53 巻，2016 年。

[32] 日本旅館業法第10條：「次の各号のいずれかに該当する者は、これを六月以下の懲役若しくは百万円以下の罰金に処し、又はこれを併科する。一、第三条第一項の規定に違反して同項の規定による許可を受けないで旅館業を営んだ者。二、第八条の規定による命令に違反した者」。

[33] 日本旅館業法第2條第2款：「この法律で「旅館・ホテル営業」とは、施設を設け、宿泊料を受けて、人を宿泊させる営業で、簡易宿所営業及び下宿営業以外のものをいう」。

[34] 日本旅館業法第2條第3款：「この法律で「簡易宿所営業」とは、宿泊する場所を多数人で共用する構造及び設備を主とする施設を設け、宿泊料を受けて、人を宿泊させる営業で、下宿営業以外のものをいう」。

[35] 日本旅館業法第2條第4款：「この法律で「下宿営業」とは、施設を設け、一月以上の期間を単位とする宿泊料を受けて、人を宿泊させる営業をいう」。

[36] 資料來自:林昱朋，共享經濟的自治與管制之研究－以 Airbnb 為中心，國立高雄大學法律研究所碩士論文，頁 63；日本旅館業法，網址: https://hourei.net/law/323AC0000000138

DOI:10.6814/NCCU202101279

日本在 2017 年 6 月通過的「住宅宿泊事業法」，又稱民泊法案，正式開放短租合法化，和現行的旅館、民宿做出區分(如圖 14)。民泊受每年 180 天的營運上限，且須向地方政府註冊登記並取得登記編號。屋主與旅客同住者，其營運門檻較低；屋主不與旅客同住者，需透過合法的物業管理業者登記並代為營運。[37]

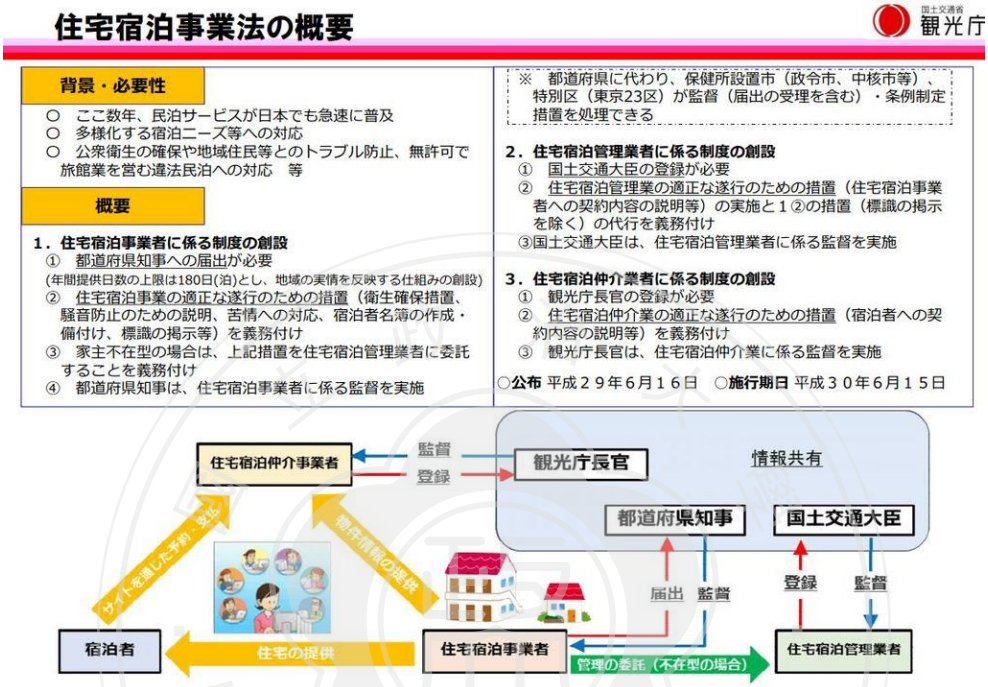


圖 14: 日本民泊法案概要圖

資料來源: 日本觀光廳[38]

[37] 陳君毅，舊法規與新模式：9 個政府與 Airbnb 共存的成功案例，總有一種適合台灣，數位時代，2018 年 12 月 3 日，網址: https://www.bnext.com.tw/article/51487/airbnb-in-the-world (瀏覽日期:2020 年 7 月 21 日)

[38] 資料來源: 日本觀光廳，網址: https://www.mlit.go.jp/common/001212562.pdf

DOI:10.6814/NCCU202101279

貳、美國對於短期租賃的管理方式

美國各州對共享經濟與新創公司的態度莫衷一是，2013年3月，美國15座城市市長，包含紐約彭博(Michael Bloomberg)市長、舊金山的Ed Lee市長在內，共同宣布《共享城市解決方案》(Shareable Cities Resolution)，提出共享經濟正在透過利用可負擔的方式來替代所有權的取得，重新定義商品或服務的交易方式，在不穩定的現代市場中，使城市生活變得更加經濟實惠，降低交易成本，提高資源使用效率，促進創業與創新，並且提供就業機會[39]，因此，美國各州對於共享經濟的態度是相對開放的[40]，而美國每個城市對於短期租賃的法規都有所不同，圖15為美國7個主要城市對於短期租賃的管理規範。

[39] Techonomy Media Inc., Mayors Endorse the Sharing Economy, Aug 20 2013, 網址: https://techonomy.com/2013/08/mayors-endorse-the-sharing-economy/ (瀏覽日期:2020 年 7 月 21 日)

[40] Johanna Interian, *Up in the Air: Harmonizing the Sharing Economy Through Airbnb Regulations*, Page 137,Boston College International and Comparative Law Review, Volume 39, Issue 1, Article 6, 2016

DOI:10.6814/NCCU202101279

COMPARED:

Short-Term Rental Laws Across the Country

City	Summary	Take Effect	Fine	STR License Fee	Additional Cost
New York	1. Can't rent out entire apartment (hosts must be present) 2. Can't advertise an apartment 3. Up to 2 paying guests	May 2011	$1,000 - $7,500 (illegal advertising of apartments)	N/A	1. Sales and use tax 2. Hotel room occupancy tax
San Francisco	1. Must register as a business and as a short-term rental 2. Hosts must be permanent residents 3. Up to 90 nights a year without hosts 4. No income-restricted affordable housing	Feb. 2015	≥ $484 (per day)	$250	1. Transient occupancy tax 2. Business personal property tax
Los Angeles	1. Must obtain licenses 2. Must be primary residence 3. Up to 120 days a year	July 2019	≥ $500 (per day)	$89	Transient occupancy tax
Washington DC	1. Must obtain license, additional "vacation rental" endorsement for renting out an entire unit 2. Must be primary residence 3. Up to 90 nights a year without hosts	Oct 2019	$500 - $6,000 (per violation)	TBD	Transient lodging tax
Chicago	1. Short-term rental platforms must obtain license 2. Hosts with 1 home-share unit register through the rental platform 3. Hosts with ≥ 1 home-share unit must obtain license from city of Chicago 4. Vacation rental must obtain license	March 2017 (host registration)	$1,500 - $3,000 (per day)	$0 - $250	Hotel accommodation tax
Boston	1. Must obtain license 2. Must be primary residence or an secondary unit at their primary residence 3. No income-restricted units	Jan. 2019	$100 - $300 (per day)	$25 - $200	Same tax as hotel
Seattle	1. Short-term rental platforms must obtain license 2. Hosts must register as a business and as a short-term rental 3. Up to 2 units 4. If operate 2 units, one must be primary residence	Sep. 2019	$500 - $1,000 (per violation)	$75	1. Retail sales tax 2. Lodging tax 3. Business and occupation tax

Data source: Municipal Codes

2nd Address

圖 15:美國主要城市管理短期租賃的方式(資料來源:2nd Address Research)[41]

[41] Short-Term Rental Laws in Major U.S. Cities (Updated 2/5/2020)，2nd Address Research，網址: https://www.2ndaddress.com/research/short-term-rental-laws/ (瀏覽日期:2021 年 5 月 1 日)

DOI:10.6814/NCCU202101279

1.紐約(New York)

紐約是較早提出短租管理的城市，甚至在Airbnb受歡迎之前就提出短租的相關規定。房東不能出租整個公寓，必須以房間為單位且房東需與旅客同住，最多只能有2位旅客，房東也不能刊登出租公寓的廣告，違反上述規定將處以1,000至7,500美元的罰鍰。

2.舊金山(San Francisco)

2017 年 5 月，舊金山市政府與主要民宿平台達成協議，由平台協助架設短租登記註冊網站，**同時政府擔當起判斷申請者是否符合規定的責任**。房東與旅客同住一房源，則無出租天數限制；若房東與旅客不同住一房源，則須受每年 90 天的出租日上限[42]，房東也必須是永久住戶。

3.洛杉磯(Los Angeles)

經過 3 年的討論，洛杉磯於 2019 年 7 月通過短租法規。洛杉磯規定經營短租的房東出租的房子必須是他的主要住所，出租的房子必須經過登記且繳交旅館稅。房東一年出租房子的天數不得超過 120 天，住客每次承租的天數不得超過 30 天，違者每超過一天會被罰款超過 500 美元。

4.華盛頓特區(Washington D.C.)

房東經營短租必須向當地政府登記，如果房東要出租整個房子，房東必須要有額外的「度假租賃」的背書登記證，房子每年不能出租超過 90 個晚上，每違反一個規定罰 500 至 6,000 美元。

5.芝加哥(Chicago)

房東經營短租必須要合法登記，出租天數並無限制，在芝加哥經營短租平台也必須要登記如 Airbnb、VRBO 和 HomeAway 等。使用 Airbnb 的房東在平台只能登記一個房源並取得登記編號，登記後由 Airbnb 或其他平台必須將房東的相關數據提交給該城市的政府，如果在 Airbnb 上的房東登記多個房源必須獲得政

[42] 同註 37

DOI:10.6814/NCCU202101279

府的許可並繳交 250 美元的費用，房東還必須提供肥皂、清潔用品或是其他生活必需品，芝加哥對於違反上述短租規定的房東處以每天 1,500 至 3,000 美元的高額罰款。

6.波士頓(Boston)

房東經營短租必須向波士頓政府登記並且不可出租超過 28 個晚上，房東出租自己房子的其中一個房間必須繳交 25 美元的登記費，如果出租整個房子則必須繳交 200 美元的登記費，房東如果沒有登記每天將面臨罰款，每次罰款 100 至 300 美元，房東如果出租不合格的房源(例如低於市場價格的房屋)每天將被罰款，每次罰款 300 美元。而根據州新通過的法律，短租房東與旅館一樣需支付 5.7%的州稅。過去一年，Airbnb 一直和波士頓法院對於短租管制鬥爭。

7.西雅圖(Seattle)

在西雅圖，個人房東和短租平台皆須取得合格登記證，這些平台必須向政府報告他們的營運的狀況和列出所有房源，房東必須申請商業和短租許可證。如果房東有兩個房源，一個房源必須是他(她)的主要住所。初犯者將被罰款 500 美元，再犯者將被罰款 1,000 美元，短期租賃房東必須就租賃費用繳納零售稅和適用的住宿稅。

參、比較台灣、日本、美國對於短期租賃的執行情況

本研究將日本和美國目前管理短期租賃的方式與台灣做比較(如表 4)，本研究將比較的項目分為該國家或城市管理短期租賃或是旅館業的法律依據以及管理或執行的方式。

DOI:10.6814/NCCU202101279

表 4:台灣與其他國家管理短期租賃的方式

	法律依據	執行方式
台灣	發展觀光條例 民宿管理辦法 旅館業管理規則	針對非領有合格旅館業執照開罰、斷水斷電或勒令停業等。
日本	民泊法	房東每年最多只能出租自己的房子 180 天，將自己的房子註冊及登記，如果房東和房客沒有同住必須要交由合法的物業管理登記和營運
美國	各州的城市法律不同，以下列舉紐約、波士頓及洛杉磯的法規: 紐約: New York State Multiple Dwelling Law（紐約州多種類住宅法） 波士頓: An Ordinance Allowing Short-Term Residential Rentals In The City Of Boston (波士頓允許短期租賃條例) 洛杉磯: Los Angeles Municipal Code (洛杉磯市法規)	每年有營業的上限天數(各州規定不同)、向經營短期租賃的房東課稅、經營短租需經過當地政府登記等。

資料來源:本研究自行整理繪製

綜合以上敘述可以發現，不管是日本還是美國幾乎都有營業天數的上限，房東基本上都需要登記才能經營短租，美國甚至有的城市要求短租平台也需要登記才能在該地營運，並且繳交相關的稅或是登記手續費等。另外針對違規者也有罰鍰，紐約對於違規者的罰鍰金額甚至高達 7,500 美元(約新台幣 21 萬元)，而政府收到這些稅、費用或罰鍰多半用於改善當地設施、幫助弱勢或是回饋當地等，對於挹注當地政府的財源也有些幫助。但是台灣並沒有相關法規管理短期租賃，仍

DOI:10.6814/NCCU202101279

然僅就沒有合格旅館業登記證的業者依照現行的法規開罰，也沒有將短租平台納管的相關法規或政策，相較於日本及美國的管理方式，台灣對於短期租賃這方面的法規及政策相當不足。

國立政治大學
National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202101279

第三章 研究設計與方法

本章第一節為研究方法，本研究採用次級資料分析法及深度訪談法，訪談對象為 Airbnb 相關的利害關係人。第二節為研究設計，提出適合本研究之訪談大綱，本研究的訪談大綱是依照本研究的理論和研究問題設計，以利後續訪談後之研究分析。

第一節 研究方法

壹、次集資料分析法

次級資料乃是相對於一級資料而言，於實際研究作業中，不少佐證來源需利用研究者之第一手資料的收集，進行直接與受訪者訪談、或是進行相關的問卷調查等;但現實裡,其他有利的資訊,卻是利用第一手資訊無法提供給研究者參考，此時吾人便可藉由參考其他相關的資訊，如報章雜誌、會議紀錄、備忘錄、歷史記載、前人所提供資料再次的引用、或是機關內部文書檔案等，皆可作為次級資料的來源，其主要目的乃是為了瞭解過去，站在巨人的肩膀上，期待能洞悉精準的未來發展。次級資料的使用，除了可更快速的得知過去與未來外，另外在分析次級資料的過程中，與現實的對話將顯格外重要，更可得到某些第一手資料無法提供的資訊(陳向明，2016)。如前述章節所提到的，本研究透過次級資料和相關政策理論，探討和分析 Airbnb 在整個政策中所扮演的角色和對台灣既有產業的影響，並且回應研究問題。

貳、深度訪談法

深度訪談法顧名思義就是研究者「尋訪」、「訪問」被研究者並且與其進行「交談」和「詢問」的一種活動。「訪談」是一種研究性交談，是研究者透過口頭談話的方式從被研究者那裡搜集(或者是說「建構」)第一手資料的一種研究方法。由於社會科學涉及到人的理念、意義建構和語言表達，因此「訪談」便成為社會科學研究中一個十分有用的研究方法(陳向明，2016)。本研究採滾雪球抽樣的方

DOI:10.6814/NCCU202101279

式進行訪談，希望藉由滾雪球的方式來訪談適合本研究的利害關係人。

本研究將訪談公部門、該產業既有業者及共享經濟業者，其中為了更深入探討中央政府及地方政府在共享經濟上之想法及比較其管理差異，公部門的受訪者分為中央政府及地方政府之相關人員，希望能夠藉由訪談，更深入探討我國政府的組織架構是否有足夠的彈性來管理共享經濟。中央政府通常是扮演制定政策及法規的角色，地方政府則是扮演政策執行的角色，地方政府對於中央政府所制定法規政策的想法為何?中央政對於共享經濟的想法為何?為何要制定這樣的政策或法規?本研究將會探討中央政府與地方政府對於共享經濟的想法，中央及地方政府彼此間的關係，以及他們認為適合的管理方式。如果政府在治理上能夠更為彈性，除了能夠適應這個快速變遷的環境，也能夠迅速回應民眾的需求，達到社會對政府的期待。

第二節 研究設計

壹、訪談對象

本研究將輔以次級資料分析及公共政策相關理論，分析並且深度探討共享經濟目前在台灣發展的狀況，試圖去尋找這些利害關係人的平衡點，並且提出適合政府管理共享經濟的方式，回應研究問題之外，盡量提供相關的政策建議。除了能夠幫助政府解決共享經濟所發生的問題之外，也試圖探討如何在既有業者和共享經濟業者中間取得平衡。綜合以上之敘述，表5為本研究的訪談對象。

DOI:10.6814/NCCU202101279

表 5:訪談對象

訪談對象所屬類型		受訪者代號	受訪者所屬機關(單位)
公部門	中央政府	A1	交通部觀光局
		A2	
		A3	
	地方政府	B1	台北市政府觀光傳播局
		B2	桃園市政府觀光旅遊局
私部門	旅宿相關同業公會	C1	桃園市旅館商業同業公會
		C2	新北市旅館商業同業公會
		C3	宜蘭縣旅館商業同業公會
		C4	台中市民宿同業公會
	旅宿型共享經濟業者	D1	Airbnb

資料來源:本研究自行繪製

貳、訪談大綱

本研究以中央政府及地方政府負責旅宿業務相關機關為主要的訪談對象，為了深入了解該產業既有業者對於 Airbnb 以及對於政府所制定的政策的看法，本研究利用滾雪球訪談的方式，訪談當地較大的旅宿業者或是同業公會，以利後續的利害關係人及政策網絡之分析，也能更深入探討現行政府的組織架構對於管理共享經濟方式的可行性。最後本研究訪談住宿型共享經濟的業者 Airbnb，深入了解共享經濟業者對於政府管理共享經濟方式的看法。本研究的訪談大綱是將研究問題和本研究的理論(政策利害關係人、政策網絡及彈性治理)結合所設計的， 並且針對各個訪談對象設計不同的訪談大綱(如表 6 至表 9)。

DOI:10.6814/NCCU202101279

一、訪談對象:中央政府

表 6:訪談大綱(受訪對象:中央政府)

研究問題	訪談目的與理論之關聯性	訪談大綱
Airbnb 相關的政策利害關係人(如中央、地方政府、其他政府機關或是合法旅宿業者)彼此間的關係為何?	探討觀光局與本研究相關利害關係人的互動情況，屬於政策利害關係人的一環	請問目前觀光局與地方政府管理民宿的業務分別有哪些?
		在旅宿相關的政策當中，請問觀光局會與哪些政府機關合作或是交流?合作或是交流的項目為何?
		請問觀光局與旅宿業者平常往來的業務有哪些?
	1.探討合法旅宿業者對於政府管理日租套房的看法 2.探討中央以及地方間的互動關係，深入了解地方政府取締的困境 3.探討現行觀光局的是否有能力管理旅宿型共享經濟即日租套房，組織架構彈性化的程度為何 4.本段訪談大綱與政策利害關係人以及彈性治理有關	目前觀光局的組織架構讓您在執行業務(如管理旅館)上有困難的地方嗎(如沒有一個專責機關或是多餘的人力管理 Airbnb 這種類型的日租套房)?
		請問觀光局會去掌握地方政府取締非法日租套房的執行的成效嗎?如果有，目前地方政府執行的成效為何(如取締間數、罰鍰金額等)?地方政府在取締過程中有遇到什麼樣的困難嗎?如果有，請問遇到什麼樣的困難(如房東不配合稽查、斷水斷電後仍照常營業)?
		您認為合法旅宿業者對於現行政府管理日租套房的相關法規看法為何呢?
Airbnb 和日租套房無法在台灣合法化的原因為何?	探討 Airbnb 和日租套房合法化的障礙有哪些以及現行相關罰則成效檢視，屬於政策網絡的一環	您認為 Airbnb 或是其它日租套房有沒有為了合法化而做出努力，做了哪些努力?為什麼仍然無法合法化，其阻礙的原因為何?
		現行對於取締日租套房的罰則僅只有罰鍰及勒令停業，請問有沒有達到預期的成效?若沒有達到原因是甚麼呢?

DOI:10.6814/NCCU202101279

	假設 Airbnb 或是短期租賃在台灣會產生哪些影響，民宿是否有鬆綁法規的可能性，屬於彈性治理的一環	如果 Airbnb 或是類似的日租套房在台灣合法，影響合法旅宿業者的程度為何?有哪些衝擊和影響?
		您認為目前民宿的相關法規或政策有需要調整的地方嗎?如果有，哪些地方需要做調整?請問目前的進度到哪裡了呢?
面對越來越多共享經濟在台灣經營，政府如何管理 Airbnb 這種類型的共享經濟?	1. 面對共享經濟的問題，政府遇到那些困難，是否有完整的管理方式	面對共享經濟的浪潮，觀光局在管理 Airbnb 有無困難的地方?如果有，遇到那些困難?有無解決的方式?其他國家的做法為何?
	2.探討共享經濟在台灣是否有達到它真正的精神	以台灣來說，您認為 Airbnb 真的有達到共享經濟的精神嗎?其原因為何?

國立政治大學 National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202101279

二、訪談對象:地方政府

表 7:訪談大綱(受訪對象:地方政府)

研究問題	訪談目的與理論之關聯性	訪談大綱
Airbnb 相關的政策利害關係人(如中央、地方政府、其他政府機關或是合法旅宿業者)彼此間的關係為何?	1.探討中央與地方政府的業務範圍及彼此的關係	請問目前觀光局與地方政府管理民宿的業務分別有哪些?
	2. 探討地方政府與的合法旅宿業者的互動情況，屬於政策利害關係人的一環	請問貴單位與合法旅宿業者平常往來的業務有哪些?
	1.探討合法旅宿業者對於目前政府管理日租套房成效的看法 2. 相較於觀光局，地方政府身為分權化的機關，受到合法旅宿業者的壓力的程度為何，是否會受到合法旅宿業者的壓力加強取締日租套房，屬於政策利害關係人的一環 3.如果 Airbnb 和日租套房合法，對於合法旅宿業者有哪些衝擊，本研究欲探討這些政策利害關係人彼此間的影響	合法旅宿業者對於地方政府取締非法日租套房的成效看法為何?地方政府是否會受到合法旅宿業者的壓力對日租套房加強取締及處罰? 如果 Airbnb 或是類似的日租套房在台灣合法，影響合法旅宿業者的程度為何?有哪些衝擊和影響?
Airbnb 和日租套房無法在台灣合法化的原因為何?	1.探討目前政府取締日租套房的成效	請問目前貴單位取締日租套房執行的成效為何?
	2.探討政府取締日租套房的困境，處罰的方式是否有效，處罰後是否有達到預期的成效 3.探討 Airbnb 和日租套房	請問貴單位在取締日租套房的過程中有遇到什麼樣的困難嗎?如果有，請問遇到什麼樣的困難(如房東不配合稽查、斷水斷電後仍照常營業)?

DOI:10.6814/NCCU202101279

	為了配合旅宿相關法規及政策，做了哪些努力	現行對於取締日租套房的罰則僅只有罰鍰及勒令停業，請問有沒有達到預期的成效?若沒有達到原因是甚麼呢?
		您認為 Airbnb 或是其它日租套房有沒有為了合法化而做出努力?做了哪些努力?
	1.探討現行的相關法規或政策是否需要修改，修改的方式是否朝向彈性治理的方式，屬於彈性治理的一環	目前貴單位的組織架構讓您在執行業務(如管理旅館)上有困難的地方嗎(如沒有一個專責機關或是多餘的人力管理 Airbnb 這種類型的日租套房)?
	2.如果需要修改法規及政策，與本研究相關的政策利害關係人做了哪些討論，如何修改相關法規及政策才能讓合法旅宿業者與日租套房公平競爭	您認為目前日租套房的相關法規或政策有需要調整的地方嗎?如果有，哪些地方需要做調整?與觀光局和合法旅宿業者做了那些討論?
面對越來越多共享經濟在台灣經營，政府如何管理 Airbnb 這種類型的共享經濟?	1.面對共享經濟的問題，政府遇到那些困難，是否有完整的管理方式	面對共享經濟的浪潮，您認為管理 Airbnb 有無困難的地方?如果有，遇到那些困難?有無解決的方式?其他國家的做法為何?
	2.探討共享經濟在台灣是否有達到它真正的精神	以台灣來說，您認為 Airbnb 真的有達到共享經濟的精神嗎?

DOI:10.6814/NCCU202101279

三、訪談對象:合法旅宿業者

表 8:訪談大綱(受訪對象:合法旅宿業者)

研究問題	訪談目的與理論之關聯性	訪談大綱
Airbnb 相關的政策利害關係人(如中央、地方政府、其他政府機關或是合法旅宿業者)彼此間的關係為何?	探討合法旅宿業者與觀光局和地方政府間有甚麼業務上的往來，中央與地方政府在旅宿業扮演甚麼角色	請問您在經營旅館時與中央政府和地方政府分別有哪些業務上的往來?
	探討合法旅宿業者受到 Airbnb 相關的政策利害關係人-日租套房的影響，並且探討其影響的程度為何，屬於政策網絡的一環	就您所知，目前台灣或是○○市(縣)的合法旅館有受到日租套房經營的影響嗎(如住客率降和營收降低)?
		您認為政府在處理日租套房的問題態度較為積極還是消極的?其原因為何?
Airbnb 和日租套房無法在台灣合法化的原因為何?	1.探討合法旅宿業者對於政府的相關罰則是否可以遏止業者經營日租套房 2.探討合法旅宿業者對於日租套房合法化的看法	現行政府對於取締非法日租套房的法規僅只有罰鍰及勒令停業，您認為可以有效遏止業者經營非法日租套房嗎
		請問您贊成或是反對日租套房合法化?其原因為何?
面對越來越多共享經濟在台灣經營，政府如何管理 Airbnb 這種類型的共享經濟?	1.對於現行管理 Airbnb 和日租套房的方式，探討合法旅宿業者的看法，需要修改那些法規或政策能夠使雙方公平競爭 2.面對共享經濟的問題,探討合法旅宿業者對於政府的現行管理方式的看法，如何修改相關法規才能在管理上更為順利	對於目前政府管理 Airbnb 的方式，請問您認為有需要修改嗎?如果有，您認為如何修改?
		面對旅宿型共享經濟的浪潮，您認為政府應該怎麼做(如成立新的專責機關或是修改現行的法規及政策)才可以落實公平競爭?
	3.探討共享經濟在台灣是否有達到它真正的精神	以台灣來說，您認為 Airbnb 真的有達到共享經濟的精神嗎?

DOI:10.6814/NCCU202101279

四、受訪對象:Airbnb

表 9:訪談大綱(受訪對象:Airbnb)

研究問題	訪談目的與理論之關聯性	訪談大綱
Airbnb 和日租套房無法在台灣合法化的原因為何?	探討 Airbnb 目前無法合法化的原因，如何解決 Aitbnb 產生的糾紛及爭議	Airbnb目前無法合法化的原因為何?有哪些阻礙?
		對於Airbnb產生的爭議(如房間的消防、安全性、消費糾紛、納稅)等問題，Airbnb的處理方式為何?
Airbnb 相關的政策利害關係人(如中央、地方政府、其他政府機關或是合法旅宿業者)彼此間的關係為何?	探討 Airbnb 為了配合台灣相關法規做了哪些努力	Airbnb為了符合台灣的旅宿業相關的法規及政策，做了哪些努力?
	探討 Airbnb 對於合法旅宿業者產生哪些影響，屬於政策網絡的一環	您認為Airbnb會影響到合法旅宿業者的經營嗎?
	探討 Airbnb 和政府、合法旅宿業者做了哪些溝通，讓合法旅宿業和日租套房能夠公平競爭	對於Airbnb所產生的問題，Airbnb分別與政府和合法旅宿業者做了哪些溝通?
面對越來越多共享經濟在台灣經營，政府如何管理 Airbnb 這種類型的共享經濟?	1.探討 Airbnb 對於政府管理他們和他們平台上房源的方式有哪些應對的措施 2.探討 Airbnb 對於台灣現行管理共享經濟的看法，台灣可以學習其他國家的管理方式有哪些 3.探討現行政府管理旅宿型共享經濟有哪些修改的地方	政府對非法房源和Airbnb平台一直做開罰的動作，Airbnb對於政府上述的做法，Airbnb有相關的應對措施嗎?
		總體來說，您認為台灣是否適合發展 Airbnb 和其他共享經濟?
		相較其他國家對於 Airbnb 的做法，您認為有適合台灣學習的做法嗎?
		對於現在政府管理Airbnb和其他共享經濟平台的方式，您認為有需要修改的地方嗎(如修改法規、相關政策或是成立專門管理共享經濟的機關)?

DOI:10.6814/NCCU202101279

第四章 研究分析

本研究透過訪談 10 位旅宿業相關的政策利害關係人，歸類並且分析旅宿型共享經濟對於台灣旅宿業所產生的影響。本章首先介紹目前政府管理旅宿業的方式，接著探討政府目前管理 Airbnb 的困境。接下來描繪 Airbnb 相關政策利害關係人網絡並加以分析，歸納出政府管理旅宿型共享經濟的問題，並且運用彈性化政府及彈性治理相關理論嘗試提出解決 Airbnb 和日租套房的方式，最後針對旅宿型共享經濟提出適合管理的方式。

第一節 目前政府管理日租套房的方式與困境

本節首先探討政府目前管理旅宿業的相關法規，中央與地方政府分別管理旅宿業的業務內容以及各縣市政府列管非法旅館及民宿的相關統計。接著探討日租套房產生的爭議以及政府管理日租套房遇到的困境，最後探討目前的法規及罰則對於日租套房的效果。

壹、目前政府管理旅宿業的方式

在探討 Airbnb 和日租套房的問題前，本研究首先探討中央政府與地方政府管理旅宿業的方式以及業務上的內容，以及政府管理旅宿業的相關政策及法規，以利後續探討中央與地方政府管理 Airbnb 和日租套房的方式。一般來說，中央政府扮演政策及法規制定的功能，地方政府則是執行中央政府政策及法規。

以本研究來說，交通部觀光局負責的業務有制定旅館業登記的相關法規，如發展觀光條例，另外還有一些輔導、補助、獎勵及紓困措施等如最近的安心旅補助的相關措施，大多都是由交通部觀光局制定。至於各縣市地方政府則是執行觀光局制定的相關法規及政策，如執行發展觀光條例即是屬於地方政府的業務內容。根據發展觀光條例第 2 條的規定，我國旅館業分為觀光旅館業、旅館業及民宿(如表 10)。另外根據旅館業管理規則第 3 條，旅館業之主管機關：在中央為交通部；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府，以下是觀光局對於各級旅館之

DOI:10.6814/NCCU202101279

定義:

表 10:觀光局對於各個旅館業之定義

旅館種類	該旅館業之定義
觀光旅館業	指經營國際觀光旅館或一般觀光旅館，對旅客提供住宿及相關服務之營利事業。
旅館業	指觀光旅館業以外，以各種方式名義提供不特定人以日或週之住宿、休息並收取費用及其他相關服務之營利事業。
民宿	指利用自用或自有住宅，結合當地人文街區、歷史風貌、自然景觀、生態、環境資源、農林漁牧、工藝製造、藝術文創等生產活動，以在地體驗交流為目的、家庭副業方式經營，提供旅客城鄉家庭式住宿環境與文化生活之住宿處所。

資料來源:全國法規資料庫[43]，本研究再自行整理繪製

我們講的旅館業跟民宿，目前都是由各縣市政府在管理，…，民宿現在是都是由地方縣市政府，包括它的設立，比如說設立或者是撤銷這些等等的部分，它都是依照我們發展觀光條例的規定還有我們的民宿的管理辦法相關的規定去處理的，所以縣市政府都會依據這個。那如果有相關的一些法令比如說要去解釋或者是修正，就是由我們這邊去發…去解釋然後發函給各縣市政府他們依照我們去做一個依據，做後續的處理這樣子。(受訪者 A3)

[43] 資料來源:全國法規資料庫，網址:
https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=K0110001

DOI:10.6814/NCCU202101279

貳、各縣市取締非法旅館及民宿的數量

目前地方政府取締非法旅館和民宿的家數是由各地方縣市政府呈報給觀光局，觀光局再去做統計，表 11 是台灣各縣市 109 年 1-8 月非法旅館家數取締績效統計表:

表 11:台灣各縣市 109 年 1-8 月非法旅館家數取締績效統計表

各縣市政府 109 年 1~8 月旅館業查報取締績效統計表																							
		新北市	臺北市	桃園市	臺中市	臺南市	高雄市	宜蘭縣	新竹縣	苗栗縣	彰化縣	南投縣	雲林縣	嘉義縣	屏東縣	臺東縣	花蓮縣	澎湖縣	基隆市	新竹市	嘉義市	金門縣	連江縣	總計
一、現有家數	合法旅館(家數)	247	607	215	407	259	388	238	28	65	69	119	69	48	105	124	149	52	33	59	76	21	4	3,382
	未合法旅館(家數)	28	0	15	20	19	11	262	4	2	10	72	19	20	59	11	12	5	2	3	7	0	1	582
二、檢查家次	合法旅館(家次)	262	236	162	116	162	406	126	2	56	23	9	39	75	119	124	38	47	34	48	0	22	2	2,108
	未合法旅館(家次)	4	0	9	9	4	13	52	0	2	8	0	9	25	9	3	1	3	0	3	0	0	0	154
三、處理情形件數金額	罰鍰(次數)	23	70	12	37	103	82	5	0	4	0	8	9	0	5	0	1	0	2	0	0	0	0	361
	罰鍰金額(萬元)	620	728	180	780	1,155	1,314	93	0	50	0	58	195	0	146	0	30	0	20	0	0	0	0	5,370
備註	六都日租套房稽查部分：臺北市列管日租套房 696 家、新北市列管日租套房 101 家、桃園市列管日租套房 20 家、臺中市列管日租套房 136 家、臺南市列管日租套房 153 家、高雄市列管日租套房 170 家；截至 8 月底臺北市稽查 45 次、新北市稽查 2 次、桃園市稽查 9 次、臺南市稽查 78 次、高雄市稽查 87 次，臺中市則尚無填報查處資料。																						

資料來源：依各地方政府填報彙整。

資料來源:台灣旅宿網[44]

從表 11 可以發現,109 年 1 到 8 月宜蘭縣的非法旅館家數是全台灣最多的，且宜蘭縣政府並沒有針對非法旅館檢查及罰鍰。在日租套房的部分，六都當中台北市列管的日租套房是最多的，而桃園市是日租套房最少的縣市，罰鍰部分則是高雄市開罰最多，但由於各縣市政府對於非法旅館及日租套房取締的及統計的時間不同，對於非法旅館及日租套房取締的做法也有所不同，所以該統計表僅能當作參考。

[44] 資料來源:台灣旅宿網，網址: https://taiwanstay.net.tw/news-detail?id=495&start=0

DOI:10.6814/NCCU202101279

表 12:台灣各縣市 109 年 1-8 月非法民宿家數取締績效統計表

各縣市政府 109 年 1~8 月民宿查報取締績效統計表																							
		新北市	臺北市	桃園市	臺中市	臺南市	高雄市	宜蘭縣	新竹縣	苗栗縣	彰化縣	南投縣	雲林縣	嘉義縣	屏東縣	臺東縣	花蓮縣	澎湖縣	基隆市	新竹市	嘉義市	金門縣	連江縣	總計
一、現有家數	合法民宿(家數)	279	1	79	101	376	108	1,573	93	320	72	760	68	230	898	1,336	1,804	919	2	0	1	415	196	9,631
	未合法民宿(家數)	20	0	15	9	1	1	99	10	1	2	138	4	36	219	81	62	26	0	0	0	10	0	734
二、檢查家次	合法民宿(家次)	180	1	45	69	264	94	253	2	95	57	204	23	182	505	955	322	732	4	0	0	58	102	4,147
	未合法民宿(家次)	1	0	10	1	1	1	44	0	0	0	4	0	34	48	70	60	23	0	0	0	10	8	315
三、處理情形件數金額	罰鍰(次數)	5	0	8	2	10	4	8	0	3	0	40	0	6	25	20	25	0	0	0	0	0	0	156
	罰鍰金額(萬元)	40	0	42	33	81	33	59	0	9	0	296	0	36	224	82	129	0	0	0	0	0	0	1,064

資料來源：依各地方政府填報彙整。

資料來源:台灣旅宿網[45]

從表 12 可以發現，109 年 1 到 8 月屏東縣的非法民宿的家數是全台灣最多的。在檢查次數方面，台東縣的檢查次數最多，罰鍰金額的部分則是南投縣開罰最多。與旅館業的取締績效統計情況一樣，由於各縣市政府對於非法民宿的統計時間不同，對於非法民宿的取締做法也有所不同，所以該統計表僅能當作參考。由於日租套房尚未被納管，因此產生許多爭議，接著探討日租套房產生的爭議以及觀光局和地方政府取締租套房遇到的困境。

貳、日租套房的相關爭議

Airbnb 平台上的非法房源大多以日租套房的形式經營，本段從日租套房的安全性、消費糾紛以及納管的問題，探討日租套房在台灣產生那些爭議。

一、日租套房的安全性及消費糾紛

由於日租套房大多都不符合目前旅館業的規範，不管是消防設備或是建築法規可能都不符合現行旅館業的規定，旅客住如果入住這些有問題的房源可能會有安全上的疑慮，導致旅客的安全無法獲得保障。舉例來說，受訪者 A3 提到日租

[45] 同註 47

DOI:10.6814/NCCU202101279

套房可能有(熱水器)瓦斯中毒的問題，一旦發生的話對於旅客的生命上的安全是有威脅的。不只安全上的問題，日租套房可能也會有消費權益和糾紛的問題，舉例來說，房東可能會有刊登不實的狀況，也就是房間的照片與實際不符，或是可能超租自己的房源，導致有旅客無房可住的狀況，如果發生以上的消費糾紛可能求償困難甚至無法獲得求償。不只旅客住宿安全上的問題，有時候旅客本身可能也有一些問題。由於日租套房大多在一般公寓或大樓中，加上周遭鄰居不熟悉旅客的身分，入住日租套房的旅客有可能從事非法的事情，造成日租套房周遭的鄰居可能也有安全上的疑慮。

比如說之前有一些不合法的，入住不合法的日租套房，他就因為瓦斯中毒啊，類似這種安全的話，如果說有甚麼樣的消費糾紛，找不到人家去幫你，權益上都會受到損害。(受訪者 A3)

那還有提到這些都是一些非法日租的所謂的公安跟消防的問題，吸毒嘛，然後這個是藏匿犯人、出入、衛生、恐怖犯罪這個都是。(受訪者 C1)

他(日租套房業者)用這個非法的商品(日租套房)，那差別…對消費者來說在哪裡呢?消費者沒有消防安全的保障，沒有建築安全的保障，最重要沒公共安全保險的保障，一旦出事之後，完全都沒有一個賠償的機會。(受訪者 C1)

那你今天弄一個非法日租，他是不是沒有請員工?甚至他(日租套房)在公安消防這些都是非常不安全的地方。(受訪者 C2)

通常會有的消費糾紛在我們平台上，最常見的其實就是房東刊登不實，

DOI:10.6814/NCCU202101279

就是照片拍的太漂亮，或者是一些房東自己沒有管理好他的房源的供應。(受訪者 D1)

二、日租套房納管的問題

由於日租套房尚未被政府納管也沒有在現行合法旅館的分類標準內，所以日租套房的業者可能都沒有繳交相關的稅。不只沒有繳稅，由於旅館在建築、消防及公共安全上有一定的規範，政府每年都要針對旅館做許多的檢查，而這些檢查的目的就是要讓旅客住宿時能夠更為安全。合法旅館業者為了配合現行旅館業的法規，投入相當多的成本，所以合法旅館和日租套房的業者經營上的成本就會有所不同，這也是日租套房往往比合法旅館便宜的原因之一，本研究將在後面探討兩者公平性的問題。

比如說你的…自己的一間房間拿去給他做…所謂的旅館的話，對他們(合法旅館業者)來講其實並不公平，因為大家都有繳稅，然後他(日租套房)不用繳稅，而且也沒有符合一些那種消防法規。(受訪者 A1)

因為日租他沒有合法的定位在，所以相對來講他就不用繳稅，不用做消防，畢竟旅館要做麼多的檢查，定期要做公安申報、消防申報，成本就不一樣，兩個經營成本不一樣。(受訪者 C4)

參、探討目前旅宿業的法規

目前日租套房尚未被政府歸類，而日租套房的經營型態大概是介於一般旅館和民宿之間，但是日租套房無法符合一般旅館所要求的規模及相關法規，所以目前的法規並沒有針對日租套房有專門的法規及分類，所以被光觀光局歸類為非法旅館。至於民宿可設立的地點，根據民宿管理辦法第三條規定，民宿之設置，以

DOI:10.6814/NCCU202101279

下列地區為限，並須符合各該相關土地使用管制法令之規定：

一、非都市土地。

二、都市計畫範圍內，且位於下列地區者：

（一）風景特定區。

（二）觀光地區。

（三）原住民族地區。

（四）偏遠地區。

（五）離島地區。

（六)經農業主管機關核發許可登記證之休閒農場或經農業主管機關劃定之休閒農業區。

（七)依文化資產保存法指定或登錄之古蹟、歷史建築、紀念建築、聚落建築群、史蹟及文化景觀，已擬具相關管理維護或保存計畫之區域。

（八）具人文或歷史風貌之相關區域。

三、國家公園區。

由於日租套房的旅客大多是觀光客為主，所以日租套房大多位於都會區、交通方便或是有觀光景點的區域。民宿的開設地點不可以在政府公告的都市土地，只能在非都市土地，如果在都市計畫範圍內設的民宿則有特定的範圍如風景特定區、離島等，所以是市區內不可能有民宿，除非中央或地方政府有公告特定的範圍可以設立民宿。

你的設置的話，它(法規)還有規定說，要符合土地使用法令的規定。比如說你必須在非都市土地，那像很多現在的 Airbnb 都是在都市，或是在市區(受訪者 A1)

其實不能合法化最主要的原因是因為那個土地的問題或是建築物的問

DOI:10.6814/NCCU202101279

題他(日租套房)又不能合法。(受訪者 A2)

一般來講，在市區不會有民宿的，民宿它的範圍我們把它定位它目前是屬於家庭副業，你在都會區像台北市不太有可能有家庭副業，所以我們現在很多就是在台北市…最多就是日租套房，它都是屬於違法的。(受訪者 A3)

完全不可能就是涉及到所謂的土地的使用的限制，比如說這個區域本來就不能設民宿，土地的使用的限制，我的土地在我的縣市政府他這個土地使用的限制，他就是不能做民宿，他就是不能做。除非我是把整個我的都市計畫甚麼的改變以後，你才有可能去辦理，不然你的使用地目是完全不可能的。(受訪者 A3)

另外民宿管理辦法第 8 條第二款規定，民宿不得設於集合住宅。但以集合住宅社區內整棟建築物申請，且申請人取得區分所有權人會議同意者，地方主管機關得為保留民宿登記廢止權之附款，核准其申請。日租套房還有另外一個問題是他們的房間多半在整層樓的其中一兩間，如果要在住宅內申請經營旅館，除了需要取得所有權人同意，經營範圍需要跟其他樓層有所區隔，也必須符合各項相關法規及規範。總結來說，日租套房的規模並沒有像旅館一樣有這麼多房間及人力，此外旅館相關法規有經營旅館所需的設備、房間數量、房間大小、配置人力、消防安全等等。而日租套房的業者多數都在大樓或公寓中，將數間房間出租，基本上無法達到前述合法旅館的標準，因此屬於不合法的旅宿。

其實旅館現在主要的申請的條件是…至少他是要跟…他的經營的範圍要跟其他地方要有實體的區隔，以整層樓來說，原則上整層樓一起做，你不要說你做了中間有一兩個散落的零星的住戶，這樣是不允許的，

DOI:10.6814/NCCU202101279

就是說要跟其他的要有實體的區隔。(受訪者 A2)

肆、政府管理日租套房管理的困境

由於日租套房尚未被政府納管，其產生的問題讓政府不管在管理或是取締上遇到許多困難，本段探討政府在取締日租套房時遇到哪些困難。觀光局的受訪者表示地方政府通常會遇到取締上人力及設備不足的問題，這時候觀光局也會視取締狀況，增加取締人力或是編列給地方政府檢舉獎金等，讓地方政府取締時能夠彈性運用相關資源。受訪者列舉了地方政府在取締時遇到的困難。另外，每個縣市政府取締日租套房的力道也有所不同。以表 12 日租套房的列管數量來說，台北市是六都中日租套房列管數量最多的地方，所以需要非常多的時間及人力去取締。但是像桃園市列管的日租套房只有台北市的十分之一，在取締上可能就沒有台北市這麼辛苦。最後，地方政府除了有取締上的壓力，他們也會受到合法旅宿業者的壓力，希望地方政府能夠大力取締非法旅館，目的是保障合法旅宿經營的權利。

一、檢舉上的困難

如果要阻止日租套房的經營，其中一種方式是向有關單位檢舉。但是依照現行的法規規定，民眾要檢舉日租套房，必須要有相關的事證如經營事實，並且由政府調查蒐證等，才能夠對業者開罰，所以檢舉的過程是有一定的難度跟複雜性。

日租套房的檢舉啊，檢舉我們還要去查有事證，才能夠罰。如果你只是檢舉，有時候就是政府機關他們會當作住宿客去住宿，他真的查有事證，那就可以回來簽報檢舉。那常常是有民眾來檢舉，民眾檢舉的話，這種東西因為就法律層面來講，我們就真的要查有事證，不是說民眾檢舉就會罰，這是法令上的規定。(受訪者 A1)

DOI:10.6814/NCCU202101279

另外，有的日租套房的房東在上架房源時，不會顯示房源正確的地址，必須要由房東帶旅客前往正確的房源地點，確認是旅客身分後再由房東帶到正確的地點以便過濾旅客身分，確保不是政府官員來稽查或是取締，造成查緝以及檢舉上的困難。

它就是…他留的地址，你到那邊不是房間的地方，他是在有一個人帶你去走過去房間那邊，那只是一個 check-in 櫃台吧，過濾身分的地方，然後確認你不是那種政府官員或者是檢查的，他再帶你去房間的地方。(受訪者 B2)

二、罰鍰、勒令停業和斷水斷電

目前對於日租套房的處罰大多為罰鍰、斷水斷電和勒令停業等，而受訪者表示，罰鍰跟勒令停業對於短期或是小型經營日租套房的房東來說可能有效。但是受限於政府人力、資源有限，所以每年稽查的次數不多，生意好的日租套房對於罰鍰就不痛不癢，而且這些日租套房大多隱匿在大樓公寓中，政府要去取締也有些難度。至於斷水斷電也有一些難度，原因是日租套房通常都是在樓層中的某幾個房間，如果要斷水斷電可能會就會是一整層斷，所以不太可能這樣做，所以只能用對日租套房業者罰鍰，但是罰鍰後有些業者可能換個名字繼續經營。

你說罰鍰跟勒令停業…罰鍰一定會有效的啊，一定會有效，只是你可能覺得沒什麼效是日租套房不好查，你如果問台北市就知道他們查的很辛苦，畢竟它都躲在大樓裡面，你一年也頂多不過查個一兩次，但是你罰的…他如果真的生意夠好其實對他來講不痛不癢。(受訪者 A2)

那更不要講像斷水斷電這種，其實也很難，因為它可能就是一層樓裡面

DOI:10.6814/NCCU202101279

它自己可能就是其中一戶，那其實斷水斷電，一層樓都要斷，它是整個表連在一起的，就不太可能這樣子做，有的時候就是罰錢，罰錢之後他就又繼續再偷偷做也是有的。(受訪者 B2)

三、私人住宅與日租套房地點藏匿問題

大多數的日租套房都屬於私人住宅，所以政府如果收到民眾檢舉或是自己來取締業者，除非有搜索票或是明確的經營事實，不然是不能進入私人住宅，因為那是私人的領域。另外，就算政府找到了日租套房的地點，房東可能也不會開門，房東開門了也不見得說實話，而且有時候房東還會隱藏真正的地點，對於政府取締日租套房更加困難。

那種就是取締上面確實是有一些困難點，還有他的一個入住的，還有一些甚至他是設在公寓大廈裡面的，那社區裡面如果說管理員不願讓你進去，你也沒轍。(受訪者 A3)

有一個地址去敲了門，不見得有人應門，有時候還不見得上的去，就算上去了，不見得能開門，就算開門也不見得講實話，…，他的地址是隱匿的，所以查不到，實務上是很難查的。(受訪者 B1)

因為日租套房這個東西，它其實是自用的住宅，應該知道日租套房那種吧，它用自有的住宅去提供人家住宿，那這種其實他這些人也很聰明，這些房東他也知道這個是我自有的住宅，那其實他們就是用這種手段去規避，這個是我私空間，你不能擅闖民宅。(受訪者 B2)

DOI:10.6814/NCCU202101279

伍、日租套房取締及處罰的效果

目前對於日租套房的罰則，受訪者 C2 和 C3 認為現行的法規無法有效遏止日租套房，受訪者認為現行的相關罰則如勒令停業、罰鍰和斷水電以短期來說或許可以遏止日租套房的經營。但是以長遠來說，日租套房的業者可能換個名字或是地點繼續經營，亦或是如同受訪者 C3 所敘述，將罰鍰當作繳稅金，繳完罰鍰後仍繼續經營，現行的罰則似乎都無法有效控制非法旅館的數量。就算要取締非法旅館，取締過程繁雜，且如同受訪者 C2 的描述，可能還有政治因素的介入，讓日租套房還能持續營業。而合法旅宿業者認為目前政府處理日租套房的問題較為消極，但是每位合法旅宿業的受訪者對於現行的罰則有不一樣的見解。

日租的法規…其實沒有嚇阻，其實沒有辦法嚇阻，因為他第一個我有問過政府單位，他們行政順序是這樣，先警告，罰鍰，罰鍰之後再來，罰鍰第幾次，然後才會斷水斷電，那通常罰鍰之後他們就會找議員，找議員之後就不會有後面的動作，你懂嗎?他們就不會有後面的動作，那沒有後面的動作他們基本上就不會勒令停業，也不會…也就是我可能繳了罰鍰之後就繼續經營，所以才會沒辦法…其實嚇阻不了。(受訪者 C2)

因為他現在只有說勒令停業，他沒有強迫停業啊，所以如果說以罰鍰，基本上第一個罰鍰根本是沒有用的阿，反正就當作繳稅金。然後勒令停業是要用甚麼方式，如果單純給斷水斷電勒令停業是有用的，如果講說勒令停業，可是在於業者選不選擇要不要停業，是業者選擇的，繼續痞痞的也沒有用啊，只有斷水斷電最有用啊。(受訪者 C3)

你說只有罰鍰跟勒令停業，原則上它應該是有效的啦，我覺得應該是有效的，就是說罰鍰，多罰幾次還是有些營業壓力啦，或者是一些勒令停業，但停業就停業啊，他當然就不能做，但是他會是...原則上這

DOI:10.6814/NCCU202101279

兩個做法我覺得是可以的，但只是說它可以遏止他營業，但是你要降低他的比率我覺得還是有點難度，因為他等於要抓到才有嘛，等於說你要罰鍰或勒令停業都是要查到，但是大部分都查不到，所以說有效遏止有，有效，那可是查不到還是查不到，大概是這樣子。(受訪者 C4)

合法旅宿業者認為除了加強取締外，提高罰鍰也是阻止日租套房業者經營的手段之一。本研究第一章提到，目前發展觀光條例第 55 條規定，沒有取得合法旅館登記證的旅館，依法罰鍰最高 50 萬元。合法旅宿業者希望政府能夠提高現行罰鍰的金額，目前政府也在研擬將罰鍰提高至 200 萬元。

非法日租套房他...我剛剛講到的，他唯一就只能夠過訂房平台去露出跟販售，那要處裡這件事情，之前我們一直在強調法令的修正去提高罰鍰，甚至斷水斷電。(受訪者 C1)

陸、小結

目前政府將旅館分為三大類，如果要合法取得旅館登記證，旅館的各項設備及建築必須符合現行旅館業的法規。以現行旅館業的法規來說，日租套房目前無法被納管，其原因是日租套房不屬於現行的旅館種類中，各項設備及建築不符合現行旅館業的法規及政策，設立的地點也大多位於不合法的區域內，而且也產生許多安全性、消費糾紛等問題。中央政府和地方政府針對這些日租套房一直都有在做查緝，只是各縣市政府對於取締的力道有所不同。各個縣市政府配置的人力、幅員、經費、非法旅館的數量和各縣市日租套房分布等都不盡相同，才會造成各縣市政府在取締日租套房的狀況有所落差。日租套房的業者都有許多躲避查緝的方式，而且現行的法規可能無法完全遏止業者經營日租套房，所以目前政府管理

DOI:10.6814/NCCU202101279

日租套房有一定的難度。

第二節 政府管理 Airbnb 的困境

在上一節提到政府目前管理旅館的方式以及地方政府在取締日租套房遇到許多問題，本節則是探討政府管理 Airbnb 遇到的困境。由於 Airbnb 屬於國外的平台，所以目前無法納管。由於無法被政府納管，所以相關的義務如納稅可能就會有模糊的地帶，而 Airbnb 上架房源是否嚴謹也是本節想要探討的地方，最後探討現行的罰則對於 Airbnb 的效果。

壹、Airbnb 納管上的問題

上述提到日租套房納管上的問題，同樣的 Airbnb 也有相同的問題。由於 Airbnb 屬於外國電商平台，目前在台灣無法被政府納管。在沒被納管的狀況下，Airbnb 在台灣不須繳相關的稅，如果有違規事實也無法對 Airbnb 裁罰，造成政府在管理 Airbnb 時遇到一些困境。對此，Airbnb 的受訪者表示，他們公司都有持續在繳營業稅和營利事業所得稅。另外一種是房東要繳的稅，但是對於房東需要繳的稅，Airbnb 的受訪者表示，他們並不清楚。從 Airbnb 的受訪者的描述可以得知，在個人房東繳稅的部分，Airbnb 並沒有強制個人房東要繳稅，而且 Airbnb 也不知道個人房東到底有沒有繳稅。誠如前述受訪者表示，日租套房的業者都沒有繳相關的稅，這可能會造成旅宿業市場不公平的基礎上競爭。

你說真的要管 Airbnb 其實…說實在還是有困難，因為我們通通管的叫做旅宿業，就是管旅館或是民宿，實質上它在台灣所存在的個體，但是 Airbnb 它是外國的公司。(受訪者 A2)

因為那是國外的，我的法管不到他(Airbnb)。(受訪者 A3)

DOI:10.6814/NCCU202101279

Airbnb 它的公司設籍在國外，就像我們台灣的法律不可能去跨到他們國外的。(受訪者 B2)

Airbnb 要繳甚麼樣的稅?要繳營業稅，就是台灣所開門營業的店家都要繳營業稅，就是 5%的營業稅，然後還要繳一個叫做企業所得稅，那目前從…營業稅我們從 2017 年，企業所得稅應該是 20…，…，反正就是這兩個我們都有在繳，就是以境外電商的形式在繳，…，那其實我們就很配合他。(受訪者 D1)

房東裡面也會分企業房東跟個人房東，那企業房東就會跟我們一樣，要繳這兩個稅，那這就是看他有沒有繳，我們不知道，因為他自己要去報。(受訪者 D1)

貳、Airbnb 上架房源的審核問題

前述提到 Airbnb 平台上的非法房源不符合台灣現行的旅館業的法規，而這些非法房源大多是以短期租賃或日租套房的形式經營。其實日租套房在 Airbnb 來台經營之前就已經存在，但是隨著科技的發展，這些日租套房多了網路平台的銷售管道如 Airbnb 或是其他的訂房平台。

日租套房其實存在很久，我覺得對他們(日租套房)來講，Airbnb 或是網際網路平台的出現是把這些資訊做統整。(受訪者 D1)

而受訪者 A3、B1 認為，Airbnb 對於房源上架的審核機制可能較為鬆散，導致 Airbnb 上充斥日租套房。受訪者先前與 Airbnb 嘗試溝通，希望下架非法房源且審核房源時能夠更嚴謹，但是受訪者普遍認為 Airbnb 在此問題上的態度較為

DOI:10.6814/NCCU202101279

消極。另外受訪者 B2 表示，Airbnb 高達 9 成的房源可能都是日租套房，如果下架這些日租套房對於 Airbnb 的營運可能有影響，這可能也是 Airbnb 不太願意配合下架非法房源的原因之一。

其實我們跟他(Airbnb)溝通過，我如果是做生意的話，我管你合法非法，我只要它來，跟我登記我收錢就好，就是他們的心態是這樣子。我們希望溝通的是說，你在我這邊做生意，你的房源就是要合法，我不希望有不合法。那不合法的話，在我這邊來講，有可能造成很多一些糾紛，甚至有一些安全的疑慮。(受訪者 A3)

他(Airbnb)只是上架審核不夠嚴謹，他不認同台灣的做法。(受訪者 B1)

他(Airbnb)也沒有在跟我們配合，他們就是在表面上跟我們講會，如果有安全或者有甚麼他們會配合處理，但實際上他們並沒有。(受訪者 B2)

Airbnb 讓很多的日租套房可以透過它去經營，…，日租套房現在大部分都是躲在 Airbnb 裡面。(受訪者 A2)

Airbnb 他很難(配合)是因為，他 9 成都是日租，他如果下掉就沒有房源了，所以我覺得在現階段，我覺得他並沒有在配合台灣的政府去做這一塊。(受訪者 B2)

參、Airbnb 的安全性及消費糾紛

本段以受訪者 D1 的角度，回應外界對於 Airbnb 所產生的爭議，首先是房源

DOI:10.6814/NCCU202101279

安全性的問題。受訪者 D1 表示，日租套房的房東大多是素人，他們不知道消防安全要做到甚麼樣的程度，這些房東不熟悉旅館業的消防安全、公共安全的規範。Airbnb 的受訪者與受訪者 A3 同樣舉了熱水器造成一氧化碳中毒的事情。來自歐美的住客不知道室內熱水器沒有強制排氣的功能或是沒有裝設在正確位置的話，就要把窗戶打開一點保持通風。因為在歐美大多數國家都有暖氣，所以會將窗戶緊閉。如果把這個習慣帶到台灣，外國住客就會有一氧化碳中毒的危險性。對此，Airbnb 的受訪者認為針對安全性的部分，應該要鬆綁法規並且推動短租修法，希望未來如果訂定短租相關法規，政府要將相關安全性的規範列入管理的範圍內。

我講一個安全性，其實的確是一個狀況，我覺得這也是為甚麼我們希望可以推動這個短租修法，就我必須要講，合法納管而不是就地合法，就是放鬆法律但還是要維持一定的監管的合理性，尤其是安全性，消防安全上面，為甚麼?因為很多 Airbnb 上面的素人房東，他的確不知道他的消防安全要做到甚麼程度。(受訪者 D1)

你必須要去調整，就是你要能夠拿到短租，不管他未來是採取登記制或是牌照制，你要能夠有些基本安全讓不懂在地風情的外國人會因為你這個地方的特殊狀況受到傷害。(受訪者 D1)

至於消費糾紛及旅客的權益，如果住客與房東發生消費糾紛的狀況，Airbnb 有一個協調中心的機制，住客與房東如果先自行協調，協調不成再由 Airbnb 協調和處理，受訪者 D1 也特別強調，這是他們與其他訂房網站不同的地方。但是受訪者 A3 表示在 Airbnb 發生的消費糾紛他們是不會處理的，雙方的說法明顯有所不同。

DOI:10.6814/NCCU202101279

有消費糾紛他(Airbnb)不會處理的，因為消費糾紛在這邊來講大概都是…而且你也不能是說我把他…封他的網站，因為這種網路不可能，做這個把網站鎖起來，那個不可能，那個都不可能，都不可能做。(受訪者 A3)

那我們的房東很多都是個人，所以在我們這邊處理消費糾紛會有一個比較特殊的叫做協調中心的機制，就是我們會先想辦法讓客人跟房東先協調，協調不成我們再介入，所以我們這個是跟一般的訂房網站稍微有不一樣的地方。(受訪者 D1)

肆、處罰 Airbnb 的效果

由於目前並沒有針對日租套房制定相關法規，所以政府取締及處罰日租套房的效果有限。對於處罰 Airbnb 同樣也有一定的難度，而且可能是無效的。根據發展觀光條例第 55-1 條規定:「未依本條例規定領取營業執照或登記證而經營觀光旅館業務、旅行業務、觀光遊樂業務、旅館業務或民宿者，以廣告物、出版品、廣播、電視、電子訊號、電腦網路或其他媒體等，散布、播送或刊登營業之訊息者，處新臺幣三萬元以上三十萬元以下罰鍰。」受訪者 B2 表示，由於現行的法規處罰的對象只有針對經營「住宿」的業者，Airbnb 只是一個平台，提供房東刊登房源，並沒有實際經營住宿的行為，所以政府目前無法對 Airbnb 開罰。而且 Airbnb 是外國業者，台灣的法規無法管到國外亦無法封鎖它的網路平台。

法規沒有明文去罰說，平台這樣子可以罰多少錢。我們現在的規定，你如果去看那個發展觀光條例的規定的話，他是說你有經營這個行為，你有經營住宿行為，而且也是非法的，然後你把你的相關的資訊廣告放在網頁上面招攬生意，這個可以罰錢，但是 Airbnb 沒有啊，他們沒有經營住宿，他沒有房間啊，這樣子有辦法罰嗎?其實沒有辦法罰，所以在管理這個平台，我是覺得其實沒有依據去管。(受訪者 B2)

DOI:10.6814/NCCU202101279

因為他(Airbnb)是國外的業者，所以像我們很多被我們罰了之後，那些房東說為甚麼你只罰我，不罰這個平台，因為他在國外啊，這個他就等於是這個公司設在國外，所以我們罰不到。(受訪者 B2)

伍、小結

由於 Airbnb 上架房源的審核機制不夠嚴謹，許多非法房源充斥在 Airbnb 的平台上。另外，由於 Airbnb 屬於國外的公司，屬於國外的電商平台，目前尚未被政府納管，所以在繳稅這部分外界可能會所疑慮。Airbnb 表示有在台灣繳相關的稅，但是對於房東有沒有繳稅， Airbnb 也不太清楚。對於 Airbnb 上架房源的安全性，受訪者表示由於 Airbnb 的房東多為素人，所以對於房間要求的安全性可能不太清楚。因此，Airbnb 的受訪者希望能夠推動短租修法、鬆綁法規，並且將安全性納入法規中。而政府目前並沒有制定短期租賃的相關法規，如果未來要制定短租法規，本研究認為政府也會制訂安全性的相關法規。最後，針對 Airbnb 相關的罰則也如同前述提到的，由於 Airbnb 屬於國外的平台且不符合目前法規開罰的對象，所以無法對 Airbnb 開罰。

第三節 Airbnb 與相關政策利害關係人網絡

本節綜合受訪者的訪談內容及前述的文獻，歸納及繪製 Airbnb 相關政策利害關係人網絡圖，並且探討及分析 Airbnb 及相關政策利害關係人彼此間的關係。

壹、探討 Airbnb 的政策利害關係人

根據前述政策利害關係人的分類，我們可以將目前政府對於 Airbnb 及旅宿業所制定的政策及法規整理成表 13。

DOI:10.6814/NCCU202101279

表 13:Airbnb 政策利害關係人分析比較表

政策利害關係人類型		政策利害關係人
政策制定者		交通部觀光局
直接	受益者	既有且合法的旅館業者
間接		住宿的民眾
受害者		修法後[46]的 Airbnb

資料來源:本研究自行整理繪製

以旅宿業來說，他們的主管機關及政策制定者大多是交通部觀光局，他們所制定的政策及法規會影響到所有的旅宿業者。以目前旅宿相關政策及法規來說，如前述提到的《發展觀光條例》第 55 條規定和第 55-1 條的規定，這兩條法規就會讓日租套房和 Airbnb 在臺灣經營更加困難，而且未來還有加重罰則的可能性。而近幾年 Airbnb 在台灣的房間數量也是逐年成長，但是對於投宿的旅客來說，旅客可以選擇的旅館型態仍然非常多元，而且因為近年來陸客限縮政策和飯店民宿數量逐年成長的影響，削價競爭的結果會讓民眾間接受益，讓民眾住到心裡理想的旅館。接著，本研究透過圖 13 的概念，將 Airbnb 相關的政策利害關係人彼此間的關係繪製成圖 16，並且分別探討彼此間的關係。

[46] 此處的修法係指發展觀光條例第 55 條及 55-1 條

DOI:10.6814/NCCU202101279

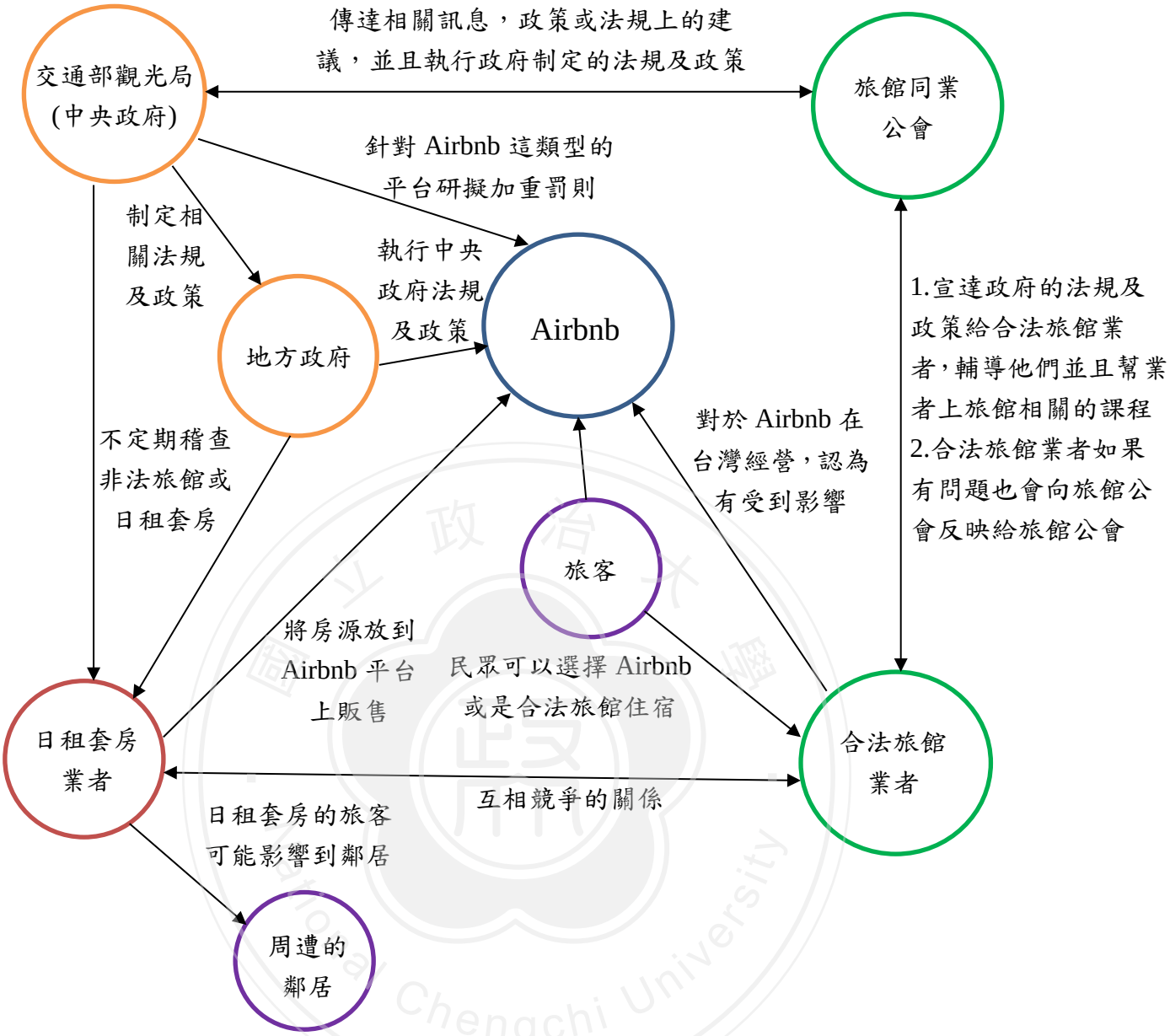


圖 16:Airbnb 與相關政策利害關係人網絡圖(本研究自行繪製)

貳、合法旅宿業者受到 Airbnb 及日租套房的影響

合法旅宿業者是直接受到 Airbnb 和其他訂房網站平台影響的政策利害關係人，一般來說一間合法的旅館，業者所投入的成本相當高。受訪者 C1 表示，以 40 間房間的旅館來說，每年投入的成本可能就要 500 萬，而這些成本除了人事、水電等費用，還包括稅、保險、消防及建築檢查費用等。日租套房的成本可能比合法旅館低許多，所以在訂價上日租套房的價格往往都比合法旅館便宜，有些住

DOI:10.6814/NCCU202101279

客就會選擇比較便宜的日租套房，但是其安全性可能就有些疑慮。而且日租套房的經營也可能影響到合法旅館的生意，對於合法旅宿業者來說相當困擾，這是站在一個不公平的基礎上競爭。

以這個 40 個房間的旅館來說，他每一年的固定成本，所謂的固定成本包含稅金、水電費、相關的勞健保，或者是政府相關的公共安全的保險、消防的費用、建築物稽查，政府林林總總一二十個單位所要符合的部分，他一年固定成本，可能在 40 個房間來說，他就要 500 萬元(受訪者 C1)

因為其實為甚麼我們會非常反對那個日租套房，因為今天第一個，我們飯店一個飯店要開成其實要花費非常多的經費，要讓它合法化你的公安、消安，任何申報甚麼東西都要合法，然後他才會給你營業證照，對不對?(受訪者 C2)

你今天你在做經營旅館會有受到日租型套房的影響，為甚麼?因為第一個日租型套房他在...因為我們經營旅館他所有的規費、稅金，然後消防檢查的規費，還有公安的保險，公安的規費，還有一些很多的檢查沒有，在日租型套房他們都是沒有的，所以相對的他們成本會來的比我們低，與成本上面的價格壓力就會有不同，所以會有影響嗎?一定會有影響。(受訪者 C3)

所有的合法旅館他一定受到非法日租的影響，最大的一個因素是非法日租其實他用比較低單價的房價去搶食合法旅館的客源，這個是第一個，這是一個在不公平的競爭基礎上的一個競爭。(受訪者 C1)

DOI:10.6814/NCCU202101279

參、Airbnb 與合法旅宿業者的競爭

Airbnb 除了有日租套房的爭議，Airbnb 平台上的日租套房與合法旅宿業者是處於一個不公平的競爭基礎上競爭，部分合法旅館業者認為 Airbnb 進入台灣後影響到他們的生意，Airbnb 的受訪者認為台灣的旅宿市場是供過於求的狀態且 Airbnb 的市占率不到 3%，因此對於整個旅宿市場市幾乎沒有影響的。受訪者認為合法旅館的經營最大的威脅是旅館業自己本身行內的競爭，但外界大都認為 Airbnb 是影響合法旅館經營的競爭者。

我們佔整體市場的市占率其實才 2.4%，不到 3%，非常小。(受訪者 D1)

會影響到合法旅宿經營的部分，就我剛有講，就是我用那個數字，就是一定會影響，但我覺得影響範圍很小，實際上目前它被認為的很大，那關鍵是，就是對我來講關鍵是，因為任何新業者的加入一定會產生影響，但是我講說目前台灣合法旅宿業者經營的最大威脅不是來自於 Airbnb，是來自於不同的合法旅宿業者自己行內的競爭，因為我講這是一個供過於求的市場，是一個僧多粥少的市場。(受訪者 D1)

肆、各個利害關係人對於 Airbnb 與共享經濟的看法

不同的政策利害關係人對於共享經濟的看法可能有所不同，本段從各個政策利害關係人的角度去探討以下這幾種利害關係人對於共享經濟和 Airbnb 的看法。

一、中央政府

對於政府來說，Airbnb 和它網站上的日租套房仍然屬於非法的，如果外國公司要在台灣合法經營就必須要配合台灣的法規及政策，除了與合法業者站在同一個基礎上公平競爭外，對於消費者來說更有保障。至於共享經濟這個概念，每個受訪者的見解不太一樣，如受訪者 A2 認為台灣並沒有所謂的共享經濟，共享經

DOI:10.6814/NCCU202101279

濟是將閒置的資源拿來使用，並不會有實質上經濟行為。至於 A3 受訪者同樣也認為 Airbnb 並不是共享經濟，比較像以民宿的方式經營，但 Airbnb 上的房源有些是非法的，這讓政府在管理旅館上有些負擔。

其實他有很多共享都是假的，台灣沒有所謂真正的共享，對，你說甚麼 Airbnb、Uber，現在還有甚麼...其實那些通通都是租賃業，那些都是租賃業，只是用一個好聽的名字，但是它就是租賃業。其實所謂的共享應該是不會有產生...不會產生有實質的經濟行為，那才叫共享。(受訪者 A2)

你說 Airbnb 的話，在台灣來講的話，我覺得他...我們不能跟他講是共享經濟的，因為你要共享經濟你的共享是跟誰共享，他只是跟消費者，對於政府來講的話，以管理面來講，倒是覺得這個是並不是很好的一個做法。(受訪者 A3)

二、地方政府

對於地方政府的受訪者來說，他們也不認為 Airbnb 是共享經濟，他們認為 Airbnb 只是另一種經營的模式，而且在台灣也不合法，Airbnb 上面也充斥著許多日租套房。共享經濟應該不牽涉到金錢的交易，真正將自己閒置的資源分享給需要的人，達到資源最大的效用。

共享經濟這件事情要先去看，這個其實大家之前...我有看了一些新聞，比如說到底甚麼是共享經濟，其實它不牽涉到收費這件事情，他只是我今天這個東西我們一起 share 甚麼之類的，他只是硬把他搭在一起而已，其實他就是訂一個經營模式的行為，他只是講好聽的。(受訪者 B1)

DOI:10.6814/NCCU202101279

我覺得共享經濟是家裡閒置的空間，所以我一直覺得 Airbnb 不是閒置空間，…，那現在 Airbnb 這個根本就只是租賃而已，他就把長時間的租賃變成短時間的租賃又不取得牌照，就這樣子而已。(受訪者 B2)

對於台灣來說我覺得 Airbnb 就不是共享經濟啊。(受訪者 B2)

三、合法旅宿業者

合法旅宿業者的受訪者認為，共享經濟只是另一種商業行為，看法與中央與地方政府類似。共享經濟表面看似是閒置資源的利用，但是如果牽涉到金錢上的交易，那可能只是另一種商業模式。他們認為旅宿型共享經濟只是打著共享經濟的名號，實際上只是在經營非法的旅宿，並且規避掉許多法規，與共享經濟真正的定義相差甚遠。

我還是覺得，既然你要做旅館，那還是要回歸到一個法令的本質，那你要去探討它真正旅館這個行業以目前實務上這些日租套房它不是共享。共享是說，我們家有空房間我拿出來跟人家 share，可是事實上目前台灣看到的非法日租套房，它是叫做職業房東，…，就是一個集團式的經營模式。…，就是等於它用共享經濟這個糖衣來包住裡面這個不合法、非法日租的一個所謂的毒藥。(受訪者 C1)

所謂的共享，一般人都打著共享經濟的口號，但實際上他為甚麼要共享經濟?我為甚麼要把我的經濟分給你?因為你才有錢賺，但是我呢?我養那麼多員工我的錢都被你分走，那我怎麼生存?是不是這樣，所以這並沒有甚麼共享經濟，真的是沒有甚麼共享經濟的效益啦我覺得就這樣。(受訪者 C2)

DOI:10.6814/NCCU202101279

Airbnb 本身的精神是 ok 的，可是我覺得還是建築在他合法之上，應該是說 Airbnb 在台灣，他應該是說 Airbnb 他以前最早開始是用一個床位在做那個...分享的那件事情，然後他真的是共享沒有錯嘛，可是如果在以住宿，他有關於到安全性這個問題，適不適合這件事情我覺得這是可以討論的，這沒有辦法說有沒有真的達到共享，他是共享沒有錯，可是有非法有合法，這沒有辦法去討論，無法討論，對我來說無法討論，無法探討。(受訪者 C3)

共享經濟的概念比較不是一個商業化在經營的感覺，就是說我有空房，或者是說像 Uber 一樣，就是說我原本大家可以共享，但台灣發展到最後都是專業，我專業在開Uber，但是我規避掉很多計程車的一個規範，那台灣的 Airbnb 我覺得也比較是這種感覺，就是我避開了很多法律上要遵循的，我打著共享經濟的名號來做商業化模式的經營，大概是我個人的看法。(受訪者 C4)

伍、小結

本節主要是釐清各個政策利害關係人之間的關係及彼此間的看法，合法旅宿業者認為受到 Airbnb 和日租套房的影響蠻大的，因為旅宿業者認為他們與日租套房經營成本差異太大，站在不同的基礎上競爭，旅宿業者當然會覺得自己的生意受到影響。而 Airbnb 的受訪者則認為自己在旅宿業的市佔率非常小，不足以影響到旅宿業的市場。至於政府與合法旅宿的受訪者認為 Airbnb 沒有達到共享經濟的精神，它並沒有將閒置的空間或是資源拿來利用，反而只是另外一種形式的旅宿業，而且認為 Airbnb 只是個訂房的平台而已。

第四節 彈性治理的運用

前述提到政府管理日租套房及 Airbnb 遇到許多困境，而這些困境不只有是日租套房和 Airbnb 產生的問題，目前的政府的組織架構、法規及政策也是讓政府管理日租套房和 Airbnb 上不太順利的原因之一。本研究認為政府的組織架構、

DOI:10.6814/NCCU202101279

法規及政策可能存在缺乏彈性化的問題，因此在管理上可能會遇到許多困境。本研究認為運用彈性治理相關概念可能有助於解決共享經濟在台灣發生的問題，透過前述彈性化政府及彈性治理相關文獻，本研究發現法令鬆綁以及回應民眾的需求是政府目前較為缺乏的治理觀念。在法規的部分，目前政府並未針對短期租賃訂定相關法規，僅只有將合法旅館分為三大種類，並且針對合法旅館訂定相關法規。本節綜合受訪者及本研究的看法，以下分別探討短租合法化的可能性以及政府組織架構彈性的問題。

壹、觀光局的組織架構及治理的情況

本段首先介紹交通部觀光局的組織架構(如圖 17)，接著綜合受訪者的訪談內容分析觀光局目前組織架構的彈性及問題。目前交通部觀光局設有： 企劃、 業務、 技術、 國際、國民旅遊、旅宿 6 組及秘書、 人事、 政風、 主計、 公關、 資訊 6 室；為加強來華及出國觀光旅客之服務，先後於桃園及高雄設立「臺灣桃園國際機場旅客服務中心」及「高雄國際機場旅客服務中心」，並於台北設立「旅遊服務中心」及台中、台南、高雄服務處；另為直接開發及管理國家級風景特定區觀光資源，成立「國家風景區管理處」；為辦理國際觀光推廣業務，分別在東京、大阪、首爾、新加坡、吉隆坡、曼谷、紐約、舊金山、洛杉磯、法蘭克福、香港、北京、上海(福州)、胡志明市、倫敦等地設置駐外辦事處。[47]

[47] 同註 28

DOI:10.6814/NCCU202101279

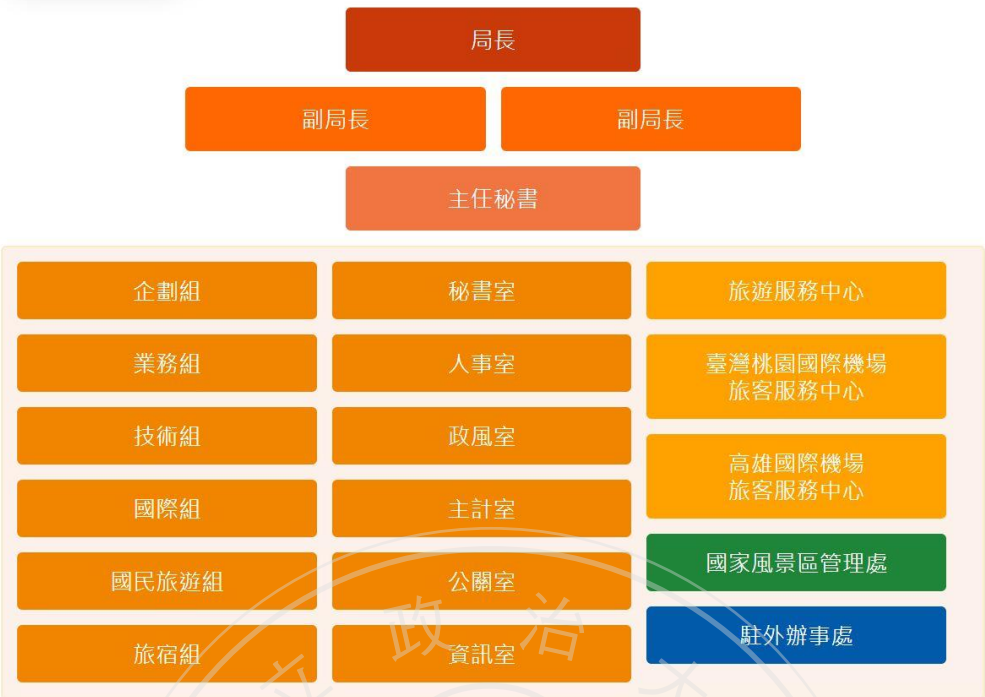


圖 17:現行交通部觀光局組織架構圖

資料來源:交通部觀光局[48]

在觀光局的組織架構中，與本研究有關的組室為圖 17 中的「旅宿組」。根據觀光局的業執掌內容，旅宿組負責以下業務:[49]

1.國際觀光旅館、一般觀光旅館之建築與設備標準之審核、營業執照之核發及換發。

2.觀光旅館之管理輔導、定期與不定期檢查及年度督導考核地方政府辦理旅宿業管理與輔導績效事項。

3.觀光旅館業定型化契約及消費者申訴案之處理及旅館業、民宿定型化契約之訂修事項。

4.觀光旅館業、旅館業、民宿專案研究、資料蒐集、調查分析及法規之訂修及釋義。

5.觀光旅館用地變更與依促進民間參與公共建設法投資案興辦事業計畫之審查。

[48] 資料來源:交通部觀光局組織與職掌，網址: https://admin.taiwan.net.tw/Organize/Jiagou.htm

[49] 資來來源:交通部觀光局各組聯絡室電話網站:，網址: https://admin.taiwan.net.tw/Organize/Zhizhang16.htm#oc06

DOI:10.6814/NCCU202101279

6.觀光旅館業、旅館業及民宿行銷推廣之協助，提昇觀光旅館業、旅館業品質之輔導及獎補助事項。

7.觀光旅館業、旅館業、民宿相關社團之輔導與其優良從業人員或經營者之選拔及表揚。

8.觀光旅館業從業人員之教育訓練及協助、輔導地方政府辦理旅館業從業人員及民宿經營者之教育訓練。

9.旅館星級評鑑及輔導、好客民宿遴選活動。

10.其他有關觀光旅館業、旅館業及民宿業務事項。

由上述的業務職掌可以得知，第一項的業務內容與各級旅館的合法化最有關係，第二項則是在監督地方政府辦理旅宿業管理及輔導等相關事項，第四項則是旅館業及民宿業的法規之修訂即釋義。換句話說，旅宿組的業務與本研究的利害關係人最有關係，旅宿組可以決定該旅館是否可以合法經營，其他如消防安檢等則是由內政部消防單位檢查。而由圖 17 的組織架構圖可以得知，觀光局並沒有針對日租套房或是旅宿型共享經濟設立一個專責的管理單位。旅宿業是由政府機關(觀光局、消防單位、財政機關、地方政府等)、Airbnb 和日租套房的業者、現有旅館業者、住客甚至是旅館周遭的鄰居等，這些利害關係人形成一個複雜的政策利害關係人網絡。

貳、檢視政府管理旅宿型共享經濟的機制

本研究在第二章提到檢視治理架構的機制是否合適的圖，本研究將旅宿型共享經濟帶入 Jeroen Rijke et al.提出治理架構是否合適的圖，檢視政府現行的治理架構是否適合管理旅宿型共享經濟。

第一步、政策目標

政府的目標當然是希望所有的日租套房下架，並且希望 Airbnb 能夠在台灣被納管並且繳稅。政府用了多少時間和資源去取締日租套房，這就要取決於政府的人力和資源，各縣市的日租套房數量和幅員也有所不同。而合法旅宿業者的受

DOI:10.6814/NCCU202101279

訪者認為政府對於取締日租套房不夠積極，甚至有的受訪者認為是消極的，但是他們也明白政府取締困難的地方。

(政府)就是說處理日租問題的態度是消極的還是積極的，有在處理，但是要再更積極的，建議要用更積極有效的方法來處理日租問題，更積極而且有效。(受訪者 C1)

(政府)處理日租套房的問題)消極，非常消極。(受訪者 C2)

第一個太多的因素考量，為甚麼消極你要問政府，我不知道，我認為是消極的。(受訪者 C3)

以台中來講我覺得還可以啦，就是因為他(政府)...我覺得也算積極啦，因為事實上還是有一些它的難度在。(受訪者 C4)

第二步、繪製治理機制的內容

合法旅宿業者的受訪者普遍都認為政府在處理日租套房的問題上不夠積極，對此政府面對這個問題的處理方式如同上述提到的，對日租套房開罰、斷水斷電、甚至是拆除違建等方式，而這些方式合法旅宿業者的受訪者認為這不是一個長久的解決之道。如果要讓政府有解決問題的治理環境，合法旅宿業者也有解決辦法，提供政府作為管理旅宿型共享經濟的參考，受訪者 C1 有提供以下治理的方式。

由於政府每年都有編列行銷費用來招攬國外的旅客，政府可以嘗試跟 Airbnb 這類型的訂房平台合作，當作海外行銷的工具。舉例來說，政府可以撥一筆預算給訂房平台，讓這些平台針對特定地區域如日韓或東南亞國家幫忙行銷台灣，訂定一個外國旅客來台人次，並且獎勵這些來台觀光的旅客。而這些獎勵的附帶的

DOI:10.6814/NCCU202101279

條件是希望 Airbnb 下架非法房源，這樣做的好處是 Airbnb 是跟政府合作的優良平台，第二個是政府提供預算給 Airbnb 當作國際行銷的費用，第三個好處是可以下架非法的房源(治理模式如圖 18)。受訪者 C1 認為，與其用罰鍰或斷水斷電的方式取締日租套房，不如以一個更彈性和靈活的方式管理旅宿型共享經濟。政府可以提供誘因給 Airbnb，讓他們主動下架非法房源，還能讓推廣自己的平台，並且為台灣帶來更多外國觀光客，增加經濟效益和政府的稅收。

第三步、評估治理策略的結果

以現行政府的治理模式來說，目前中央與地方政府對於旅宿型共享經濟的管理方式並沒有達到當初所設定的目標。由於現行地方政府不定期取締日租套房，並且針對沒有旅館相關牌照和違法事項開罰，但是仍然趕不上日租套房成長的速度，所以目前的治理模式無法有效阻止日租套房的經營。因此，如果真的採用受訪者 C1 的治理模式，對於解決 Airbnb 和日租套房的問題或許有所幫助，但是小果可能要等政府真的納入政策議程，並且立法通過後才會知道受訪者 C1 提出的治理模式的效益為何。至於 Jeroen Rijke et al.提出的圖中間的利害關係人包括觀光局、地方政府、Airbnb、合法及非法旅宿業者，而這些利害關係人會根據他們在這個治理模式上是否滿足增加或退出會影響到整個治理模式，透過不斷修正治理模式，讓政府找到一個適合政府管理共享經濟的方法。

DOI:10.6814/NCCU202101279

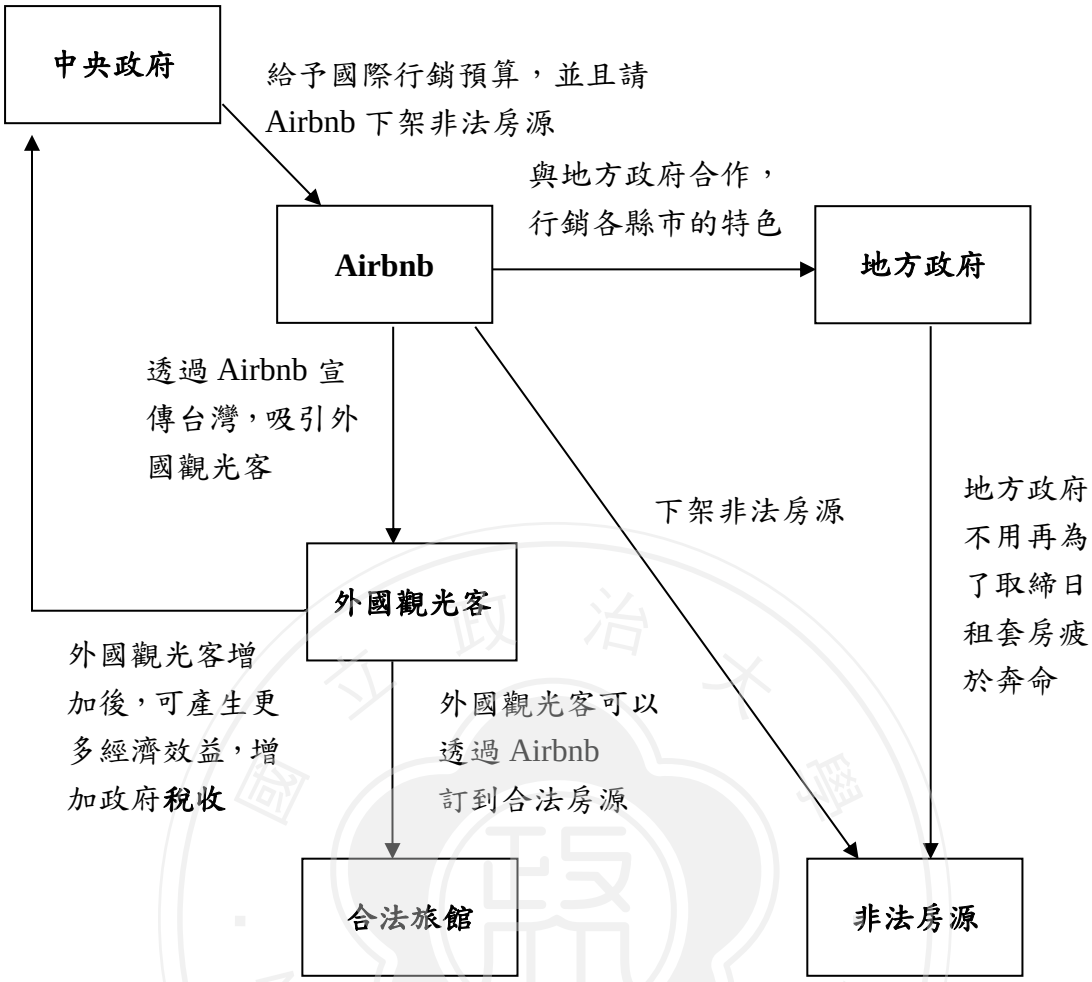


圖 18:旅宿型共享經濟的彈性治理模式(受訪者 C1 提供，本研究再自行整理繪製)

雖然圖 18 的治理模式為受訪者 C1 個人提出的，相較於目前政府管理 Airbnb 和日租套房的方式，採用受訪者 C1 的治理模式或許是另外一個較好的管理方法。本研究認為可以以圖 18 的治理模式為基礎，與其他利害關係人如政府、其他旅館公會、Airbnb 或日租套房業者溝通及討論，讓所有相關的利害關係人能夠達成共識，設計出一套所有利害關係人能夠接受的治理模式。

貳、探討政府組織的彈性狀況

上一段是調整政府的治理模式，本段則是探討政府的組織架構的彈性狀況，是否在管理旅宿型共享經濟上更有彈性的空間。本研究在第二章對於彈性的定義:「彈性源自於因應組織內、外部壓力，所以在層面上可能是策略的(strategic)、結構的(structural)或是營運的(operational)性質。」(Volberda，1996:57)，觀光局在

DOI:10.6814/NCCU202101279

管理 Airbnb 時會面對相當多的利害關係人，一定會受到其內部和外部的壓力，在內外的治理上必定有不同的策略。對於觀光局內部的壓力可能來自於觀光局本身的業務量和地方政府執行法規上遇到的困境。除此之外，觀光局有時候在制定法規的時候可能會與其他機關有所衝突，例如觀光局對於旅館的建築法規和內政部的法規可能就有不一致的狀況，造成地方政府可能不知道要遵從誰制定的法規。至於觀光局外部壓力的來源可能來自於旅館公會或是民眾，他們希望能夠多多取締日租套房，這對於中央及地方政府也是有壓力，本研究認為如果有機關或是相關法規可以遵循，讓政府的組織架構有彈性的空間可以處理相關問題，或許可以讓政府在治理上更有彈性。

而中央對於地方上的組織編制，原則上是由各縣市地方政府去規劃自己的組織架構，觀光局並不會干涉到地方政府的組織編制。但是當地方政府的人力出現缺口時，觀光局也會適時給予協助。不過觀光局解決人手不足的問題是給予經費上的支持，讓地方政府有更多人力取締非法旅館，給予地方政府組織架構上的彈性。

地方縣市政府的人力掌握在縣市政府，我該給你這個屬於觀光單位多少人，這是他組織編制的問題，我沒辦法干涉他們。(受訪者 A3)

業者都有壓力來反映給中央，那當然中央編預算給地方，支持你一些取締的人力，讓你有辦法去做，這個就是我們可以做的，反正地方來講，你中央要出錢，那至少可以解決我的一些問題，解決我人力不足的問題。(受訪者 A3)

其實以桃園目前…這個其實牽涉到這個組織的…組織架構它的編制人力跟我內部的業務分配夠不夠。以目前桃園來說算 ok。(受訪者 B2)

DOI:10.6814/NCCU202101279

參、成立專責機關管理旅宿型共享經濟

前述 DEAT 提到，建議政府可以成立專責機關管理共享經濟。受訪者表示，如果要管理共享經濟以及他所屬的平台，第一個是增加管理的機關和人力，第二個就是制訂或修改相關的法規，但是觀光局的受訪者認為現行如果要增加人力管理共享經濟也有一定的難度，所以本段以跨部會和成立專責機關的可能性來探討政府組織架構的彈性。Hong 和 Lee 建議可以透過跨部會的方式管理旅宿型共享經濟，跨部會除了涉及到各機關的彈性之外，各部會做決策時也會受到政策利害關係人的影響。以本研究的政策利害關係人來說包括 Airbnb、合法旅宿業者、非法旅館經營者等等，而如果政府機關保有彈性治理的空間，在處理共享經濟時可能會較有效率。而旅館業涉及到的層面較廣且面對到的政策利害關係人較多，所以 Airbnb 和日租套房的問題也可以藉由跨部會的方式管理。目前除了交通部觀光局負責管理旅館外，如果涉及到消防安檢是內政部消防署負責，涉及到建築法規則是內政部營建署負責。例如先前民宿可經營的房間間數由原本上限的 5 間提升至 8 間，在特殊區域內如休閒農場、偏遠地區等可經營的房間數量為 15 間。因為修改民宿可經營的房間數，所以連帶建築物相關執照也要變更，但是觀光局並沒有跟營建署或其他部會的相關法規一起調整，所以顯示出如果真的要管理旅宿型共享經濟，可能需要多個部會來討論相關法規。一旦修改法規可能又會影響到現有的體制或政策，所以本研究認為在跨部會管理旅宿型共享經濟上是缺乏一些彈性的。

> *內政部訂的消防法規，那是地方去依照那個法規去執行，也就是說我地方，我在執行的時候屬於建築的，我是依照建築法規、消防法規甚麼法規，他地方是一個執行者，我去執行，就我管理的對象去執行而已。…，因為我們民宿的房間數不會很多，只有民宿才會到 15 間，其他 5 間至 8 間，我們已經放寬，法規也修正到 8 間。(受訪者 A3)*

DOI:10.6814/NCCU202101279

那個時候民宿他規範是家庭副業，那它的副業就是前提以小規模經營，那個時候小規模談定就是 5 間，所以它可以省略掉一些比如說營業稅或者是消防不用那麼高一些相關的規定。但是這次的 8 間在談定後跟中央的一些部會並沒有去調整，所以比如說像剛剛講的營業稅或者是一些後面的建築物的執照變更，他都還是用原本 5 間的規模去做，等於是他們沒有調啦，其他部會沒有調，只有我們自己觀光的規定調整而已。(受訪者 B2)

成立專責機關是政府常用的管理方式之一，但是受訪者表示目前沒有成專責機關的可能性，原因是中央政府受限於人力有限及法規上的限制，對於共享經濟只能以現有的編制的人力及組織架構加以管理，如果再成立一個新的專責機關，恐怕會增加觀光局業務上的負擔。而地方政府同樣也有人力不足的問題，由於非法旅館成長快速，政府在取締非法旅館的人力上已經相當吃緊，如果地方政府還要再去執行中央政府所制定的法規或政策，一樣也會對地方政府造成負擔。但是觀光局並沒有完全否定成立專責機關的可能性，未來是有可能會有一個機關專門管理共享經濟。由於地方政府對於自己管轄範圍內的旅館經營情況最為了解，如果真的要取締非法日租套房，觀光局能做的只有對地方政府的補助、法規的修正等等，中央政府與地方政府一起攜手合作。

政府就是依法行政，不管怎樣你法律訂的就是一條線在那邊，你違法就是要去罰，很難有彈性啦，除非你法規...法規有辦法去調整。(受訪者 A2)

不會特別(成立專責機關)啦，因為這個部分來講會涉及到各縣市政府他們的一個…以取締來講的話，各縣市政府，因為都是他(各縣市政府)主管的，他最清楚。(受訪者 A3)

DOI:10.6814/NCCU202101279

我不會去成立一個專責機關，比如說我今天要去取締這些非法日租，再成立一個單位，我們可以就是跟地方去合作的部分，比如說像我剛剛講的，就是包括經費上的支持，或者是法規修正，甚至這一類的部分倒是可以去做一些處理。但實際執行面來講，以後我還不敢講，以後會不會去成立這種機構我也不敢講，但是基本上來講在執行面來講，還是地方縣市政府執行會以較好。(受訪者 A3)。

而 Airbnb 的受訪者在彈性治理上認為政府的組織和公共政策制定的過程不是為了一個更彈性、更有效率的目的去設計的，反而是為了效率和防弊去設計的且趨於保守。受訪者認為這可能與台灣社會的整體氛圍有關，因為政府怕犯錯被罵，就不敢嘗試新的事物。因此，他認為台灣應該在公共政策的制定上應該更勇於嘗試，希望整體的社會能多給政府機會與鼓勵，讓政府的組織架構或是在公共政策及法規的制定上能夠更有彈性。

我們的政策應該是有理由更有彈性，還有做一個領導性的測試，就是做更多大改革，公共政策嘗試。(受訪者 D1)

你要有比較相對彈性的公共政策架構，那台灣的政府組織設計也好，或是公共政策形成的設計的流程也好，都不是為了一個更有彈性的目的去設計的，那更多是為了要防範、防弊的目的去設計的，或是為了效率去設計的。(受訪者 D1)

肆、台灣與韓國中央與地方政府管理旅宿業的情況

本研究於第二章提到，Hong 和 Lee 分析各個政府層級對於共享經濟管制的看法，他們認為一旦鬆綁共享經濟的管制，那就會是企業家型政治的情況，原因是共享經濟的利益廣泛分布在大眾，但是共享經濟產生的成本則是由既有合法業

DOI:10.6814/NCCU202101279

者及少數的人負擔，因此 Hong 和 Lee 認為分權化不會讓治理更有彈性，而這與地方政府有關。由於地方政府的首長或是層級較高的官員可能面對許多利害關係人、選票及政治的壓力，加上地方政府指揮鏈比中央政府少，可能受到政治跟選民上的壓力。當地方政府執行中央政府制定鬆綁共享經濟的相關措施的時候，如果地方政府握有決策權，地方政府可能更不願意執行。因此，韓國的中央政府雖然支持共享經濟但是地方政府可能是不支持的，希望中央政府能夠對於共享經濟有所管制。

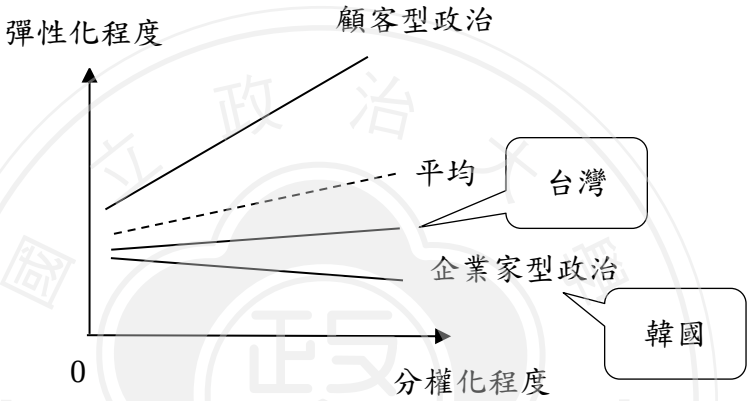


圖 19:比較韓國與台灣分權化與彈性治理的情況

(改編自 Hong and Lee, 2018)

台灣與韓國的情況不太一樣，中央政府和地方政府對於共享經濟的看法似乎一致，認為共享經濟並沒有發揮它原有的精神，因此本研究認為不管中央或地方政府，以保護現有的合法旅宿業者為主，因此不像韓國屬於企業家型政治的狀態，反而是在平均線和企業家型政治中間(如圖 19)。其原因是目前中央政府並沒有鬆綁共享經濟管制的打算，政府也尚未針對共享經濟制定相關法案，僅只有在現行的法規中加重罰則，地方政府也接受並且執行中央政府制定的法規及政策，並沒有像韓國的地方政府不接受中央政府制定的法規及政策，台灣的地方政府相較於韓國，發揮了分權化的功能。對於是否會鬆綁 Airbnb 和日租套房的管制並且制定相關法規及政策，以台灣目前的情況是無法達成的原因如同前述，合法旅館業者認為日租套房和 Airbnb 影響到他們的經營，加上目前旅宿業處於供過於求的

DOI:10.6814/NCCU202101279

狀態，政府也沒有打算開放新型態的旅宿。另外，目前合法旅館的業者數量還是遠遠大於日租套房的業者，中央和地方政府當然會受到合法旅宿業者的壓力。政府在旅宿相關政策及法規的制定上，也會保護合法旅宿業者。地方政府對於日租套房這類型的非法旅館加強取締，畢竟合法旅宿業者是經營合法的旅館，其權益當然要受到政府保障。日後中央政府是否會鬆綁共享經濟的管制，是否會讓地方政府不願意執行鬆綁後的法規，以及是否會跟韓國的情況相同，則需要再做觀察。

伍、小結

本節嘗試利用彈性治理的方式解決旅宿型共享經濟的問題，政府在管理旅宿型共享經濟的彈性似乎不太足夠，而彈性不足可能讓政府在執行政策及法規上只能在現有的組織架構下執行。另外，目前共享經濟還是由各個政府機關管理，由於受限於人力和法規，加上地方政府較為了解自己的管轄區域內的狀況，所以並沒有成立專責機關或是跨部會管理的可能性。最後，Hong 和 Lee 認為鬆綁共享經濟屬於企業家型政治，除了不會產生彈性治理，反而阻礙政府適應不斷變遷的環境，即使執行政策後的效益遠大於成本。最後，地方政府應該是展現彈性治理的機關，但是地方政府的指揮鏈較短且較容易接觸到相關的政策利害關係人，以本研究來說，在執行相關政策及法規上可能也會受到旅館公會或是立法者的壓力，盡力去保護現有的產業，因此政府對於管理旅宿業的立場不太會去做出改變。

第五節 解決 Airbnb 和日租套房問題的方式

除了上一節利用彈性治理的觀點來解決 Airbnb 和非法旅館的問題，本節以政府和合法旅宿業者的角度來探討當前的問題。以目前的現況來說，要解決 Airbnb 和日租套房的問題仍然非常困難，目前政府和合法旅宿業者對於 Airbnb 和日租套房解決的方式有提供一些建議，本研究將受訪者的建議分為下架非法房源、落實公平競爭，最後是希望 Airbnb 和非法旅館都能遵守相關法規。

DOI:10.6814/NCCU202101279

壹、下架非法房源

第一個是從 Airbnb 平台下架非法房源並且要求 Airbnb 在審核房源時能夠更為嚴格，如果 Airbnb 持續上架非法的房源，那麼政府單位就算一直取締也永遠取締不完，而且地方政府一直疲於奔命取締，對於地方政府的人力來說也會相當吃緊。至於觀光局的受訪者表示目前的確需要一套管理 Airbnb 的方式，可以從法規或是制度去著手，但是觀光局並沒有想要做這部份，因為他們認為 Airbnb 仍然是非法的，如果要在台灣經營仍須遵守台灣的法規。

如果真的要去做 Airbnb 勢必需要一套管理的方法，那是去調整現有的法規嗎，還是說弄一個新的法規出來，這個到現在都沒有，我們觀光局並沒有想要去做這塊，因為我們還是覺得他是一個非法的。(受訪者 A1)

第一個希望大家下架非法房源，第二個在台設立分支分公司來去處理相關的一些…做生意嘛，合法繳稅等等，我覺得在哪邊做生意你就是符合當地國家的法規，你沒有符合當地的法規來講的話，你只做生意我覺得這樣對於那些合法經營者是不公平的。(受訪者 A3)

那這個日租的問題，我們後來發現為甚麼現在這個問題還沒有遲遲，還沒有獲得解決，其實一個我們應該把問題癥結著眼在說，如何讓非法日租能夠在訂房平台下架，這個才是最源頭有效的方式。(受訪者 C1)

自從 Airbnb 這類型的平台在台灣經營後，日租套房或是其他非法旅館就有管道上架他的房源。早期台灣沒有這種類型的平台，所以日租套房的銷售管道通常都是住客口耳相傳，且數量沒有那麼多。Airbnb 平台進入台灣後，日租套房的

DOI:10.6814/NCCU202101279

業者有了銷售管道，非法的房間數量不僅變多，且大都集中在口密集的都會區，例如捷運站、觀光景點、夜市附近等。而合法旅宿業者認為最有效的方式應該是與 Airbnb 溝通，將這些非法房源下架，如此一來地方政府就不用疲於奔命的取締、開罰等後續動作，減少觀光局和地方政府的業務量。

你所面對的是跨國企業的訂房平台，這個是日租套房唯一的行銷管道。所以說你說積極還是消極，那我的意思就是說，建議政府，尤其是中央政府，因為他是有真的權力跟他的支援能夠更積極有效，能夠在源頭...有四個字可以寫，怎麼樣再更積極的做到「溯源管理」，你只要那個平台上非法日租都下架的話，其實就不會有後面的那一些取締啦，裁罰啦，斷水斷電那些問題。(受訪者 C1)

貳、落實公平競爭

如同前述，非法旅館來自不同的一個競爭的基礎，經營上的成本差異非常大，合法旅宿業者的成本一年可能高達上百萬元，但是非法旅館的成本一年可能只有合法旅館的十分之一，許多非法旅館也沒有通過安全及消防檢查等，所以合法旅宿業者認為落實公平競爭是非常重要的。其實合法旅宿業者並不排斥日租套房，只要這些日租套房拿到合法的旅館牌照，也就是按照正常程序合法化，如果非法旅館能夠取得旅館業登記證和繳稅，合法旅館也非常歡迎他們加入旅館業的行列。不過礙於現行法規問題，部分日租套房可能至今還是無法合法。

這是一個在不公平的競爭基礎上的一個競爭。那就一個實務上的數據，以這個 40 個房間的旅館來說，他每一年的固定成本，所謂的固定成本包含稅金、水電費、相關的勞健保，或者是政府相關的公共安全的保險、消防的費用、建築物稽查，政府林林總總一二十個單位所要符合的部分，他一年固定成本，可能在 40 個房間來說，他就要 500 萬元。

DOI:10.6814/NCCU202101279

(受訪者 C1)

我為甚麼要花那麼多錢每年繳那麼多錢納稅，我要養這麼多的人，但是你的成本跟我的成本完全是不符合，但是你賣的房間比我便宜，我的客人都被你拿走了，這是不是一個很大的問題?今天我繳了...我一年繳了幾百萬的稅，你一年可能沒有繳幾十萬，但是你把我的客源都搶走了，然後我沒有生意之後我還得養人，我還得繳稅，那是不是企業都得倒閉?(受訪者 C2)

對於日租套房合法化來講，一個就是它解決公共安全各方面消防，因為其實住宿就是考量安全，讓旅客能夠安心嘛，它在可以確保它的一個住宿的一個環境品質，然後有一個相關的法令規範出來，他必須要去遵守，那跟比照民宿或比照旅館有一些稅收，等於你有賺錢要繳稅嘛，…，民宿旅館他一年都有聯合稽查，有列管然後有符合消防安檢公安各方面的要求，那我覺得合法化也沒有關係，他有一個相關的法令出來，然後他有一個可以依循的，那我覺得是可以。(受訪者 C4)

參、Airbnb 和日租套房遵守目前的法規

受訪者 C2 認為，Airbnb 是一個很好的平台，他也不排斥 Airbnb 在台灣經營，但前提是要上架合法的旅館，並且嚴格執行審核及管理，如果能做到的話那受訪者 C2 支持 Airbnb 在台灣經營。受訪者 B1 與受訪者 C2 也有類似的看法，受訪者 B1 認為 Airbnb 只是一個旅宿型共享經濟的平台，提供旅客訂房，本身並沒有合法或非法的問題，有問題的是 Airbnb 平台上面非法的房源。總結來說多數受訪者希望 Airbnb 和日租套房能夠遵守台灣的相關法規，並且納管及繳稅，這樣也能減少政府管理上的負擔。

DOI:10.6814/NCCU202101279

我不覺得 Airbnb 有甚麼合法非法的問題，他就只是一個載具和平台。(受訪者 B1)

如果上面他(Airbnb)登錄的是合法旅館我不排斥，但是他(Airbnb)如果是放日租非法旅館的那種套房式的那我就覺得不 ok，因為 Airbnb 我覺得它是一個很好的平台，但是你要分享的應該是合法的東西，你應該是分享合法的旅館，合法的飯店，汽車旅館這些東西，我覺得那都 ok。(受訪者 C2)

肆、小結

綜上所述，合法旅宿業者認為下架非法房源、溯源管理和落實公平競爭可能是解決 Airbnb 和非法旅館問題的方式。受訪者認為從 Airbnb 源頭下架日租套房，嚴格去審核及管理他平台上的房間，並且再配合政府的稽查及取締，雖然很難完全讓日租套房消失，但是至少能夠保障合法旅宿業者的權益。第二個是落實公平競爭，希望日租套房和非法旅館能夠按照相關法規合法化，與合法旅館在公平的基礎上競爭，最後就是希望 Airbnb 能夠遵照台灣的法規經營並且被政府納管。

DOI:10.6814/NCCU202101279

第五章 結論與建議

本研究發現政府在管理共享經濟的時候，不管在組織架構或是政策法規的確存在僵化的問題，於是利用彈性治理的方式嘗試解決Airbnb和日租套房的問題。彈性治理的幾個概念如果運用在台灣的旅宿型共享經濟，本研究認為可以解決當前的問題。此外政策利害關係人也是影響政府管理共享經濟的因素之一，釐清政策利害關係人彼此間的關係也是本研究探討的重點。本章分為三節來討論，首先是本研究的發現與結論，並且回應本研究的研究問題。接著是政策建議，建議政府未來如何管理旅宿型及其他型態的共享經濟，最後是研究限制及未來的研究建議。

第一節 研究發現與結論

本節綜合訪談及分析結果，將本研究的發現與文獻之間進行對話，並且回應研究問題。本節首先總結目前政府管理旅宿型共享經濟的狀況及困境，回應DEAT成立專責機關的可能性，接著說明旅館業目前的情況，最後則是探討受訪者對於共享經濟精神的看法。

壹、政府管理旅宿型共享經濟的情況

一、相關法規及政策的限制

日租套房的經營模式大概介於旅館和民宿之間，但是日租套房並沒有像旅館有這麼大的規模，較為偏向民宿的經營型態。目前日租套房仍屬於非法的，原因在研究分析提到，目前法規並沒有將日租套房分類，都市土地不能經營民宿，如果要讓他們合法只能修改相關法規或另外立法。日租套房除了經營地點的問題，還有建築、消防法規及安全性的問題。由於旅館有一定的建築、消防法規且需要取得合格執照，每年必須做消防安全等稽查，目的就是確保旅客能夠住的安心。而日租套房的建築消防大多不符合現行的法規，如果有旅客入住可能就會安全上

DOI:10.6814/NCCU202101279

的疑慮。而旅宿相關的法規其實都有一直在做修正[50]，屬於政策賡續的狀態。但是針對日租套房納管，觀光局表示目前並沒有打算將日租套房合法化，因為一旦合法化之後會大大影響既有合法旅宿業者的經營，但是否能在現有的法規下治理更有彈性，這必須要由所有的政策利害關係人共同協商，提出一個大家都還算滿意的解決方案。

二、彈性化和彈性治理政府運用在旅宿型共享經濟的可能性

本研究認為，目前政府對於管理共享經濟仍然還在摸索的階段，所以對於目前政府的組織架構對於共享經濟這種新興的商業模式較為僵化，並沒有制定相關法規，亦沒有專責機關管理共享經濟。政府目前管理的方式大多以修改法規及政策為主，再輔以現行的法規和調高罰則來管理共享經濟，這也顯示出政府在管理共享經濟上不夠彈性。彈性化政府及彈性治理的功能在於能夠快速回應顧客的需求，本研究指的顧客是與旅宿業相關的利害關係人，但是目前政府管理旅宿型共享經濟的方式仍然以提高罰鍰、斷水斷電等，並沒有真正解決當前的問題。如果能夠鬆綁相關法規及政策，不過這必須由相關的利害關係人討論，政府可能無法單方面做決策。或者如同受訪者所述給予日租套房及 Airbnb 誘因，讓他們能夠朝向合法化的道路，並且不斷檢視執行的成效，本研究認為既可以達到彈性治理的效果，也能讓 Airbnb 的問題解套。

三、比較台灣與韓國的中央及地方政府治理上的差異性

另外在先前的文獻回顧提到，韓國的地方政府不願意執行中央政府草擬的住宿共享法案，原因是韓國的地方政府指揮鏈較短，對於選舉和政治較為敏感，一旦採用住宿共享法案，地方政府的高層甚至首長受到選民和利益團體的壓力，即使該法案的利益大於成本，地方政府也拒絕執行，導致本應發揮分權化的地方政府無法達到彈性治理的目的， 因此 Hong 和 Lee 認為韓國的情況屬於企業家型政治。由於台灣目前並沒有針對短期租賃或是日租套房制定規或是鬆綁相關法規，

[50] 詳細民宿法規修正內容可參考附錄一

DOI:10.6814/NCCU202101279

所以並沒有像韓國一樣處於企業家型政治的狀態，台灣的地方政府仍然可以保有分權化的功能。透過研究分析，本研究認為地方政府目前針對中央政府制定的相關法規並沒有太大的異議，中央政府也沒有給予地方政府太多制定相關法規或政策的限制，主要的目標以保障合法旅宿為主，也沒有開放新的旅宿型態的可能性。所以，本研究認為台灣地方政府治理的情況相較韓國較為彈性，但是沒有到很彈性的狀態，因此本研究認為台灣的狀態在企業家政治和平均線中間。如果能讓台灣的狀況更為接近平均線，那可能會讓地方政府的治理賞更為彈性。

三、政府將 Airbnb 納管及旅宿業競爭的問題

Airbnb 公司表示他們只是個共享經濟的媒合平台，將房東的房間上架在自己的網站，並不屬於旅館業的範疇。受訪者提到，Airbnb 其實與其他訂房平台相當類似，只不過是另一種旅宿業的經營型態。其實政府可以利用發展觀光條例第 55-1 條，只要 Airbnb 上刊登非法的房源就可以開罰，但效果可能也有限。另外，Airbnb 屬於境外電商且尚未被政府納管，所以政府要針對 Airbnb 開罰也有一定的難度。目前政府也尚未有任何法規及政策可以將旅宿型共享經濟納管，如果要納管這類型的共享經濟可能需要透過修法、制定相關政策等方式。而 Airbnb 如果要在台灣合法經營，或許可參照 Uber 的合法模式，修改相關法規，讓 Airbnb 能夠被政府納管。

誠如研究結果所述，Airbnb 牽涉到許多政策利害關係人且網絡較為複雜，而 Airbnb 其中一個政策利害關係人為合法旅宿業者。除了要被政府納管外，合法旅宿業者希望 Airbnb 能夠與他們公平競爭。由於目前 Airbnb 尚未被政府納管，所以不須繳交稅，Airbnb 網站上刊登的非法房源同樣也不須繳稅，且日租套房的價格通常低於合法旅館，日租套房與合法旅宿業者在經營上的成本差異過大，合法旅宿業者認為除了不公平的競爭外，生意也會受到日租套房影響。而 Airbnb 的受訪者表示他們的房源在整個旅宿市場的比例非常低，但仍然希望 Airbnb 及其他訂房平台(OTA)在審核房源時能夠更為謹慎，減少政府取締日租套房的負擔。

DOI:10.6814/NCCU202101279

貳、政府管理旅宿型共享經濟的困境

一、相關罰則的問題

目前政府針對非法旅館的罰則大多是開罰、斷水斷電、勒令停業等方式，旅宿業者的受訪者認為這不是一個長久的解決之道。而受訪者認為於這些經營非法旅館的業者有不同的管理方式，如前述發展觀光條例第 55 條，非領有合格旅館登記證業者經營旅宿者，目前是處新台幣 10 萬元以上 50 萬元以下的罰鍰，政府研擬將罰鍰提高至 200 萬元，部分受訪者也認為應該要加重罰則，希望政府提高罰鍰。另外針對 Airbnb 上架非法旅館的部份，目前可依照發展觀光條例第 55-1 條，未領有合格旅館登記證業者，透過網際網路或其他媒體等方式刊登營業之訊息者處新台幣 3 萬元以上，30 萬元以下的罰鍰，政府也有研擬將此法規的罰鍰提高至新台幣 200 萬元。至於罰鍰的效果為何，受訪者認為現行的罰鍰對於大型房東可能不痛不癢，罰鍰可能短期抑制非法旅館的數量，但長期來說效果可能有限。

二、政府取締日租套房的困境

如果將日租套房斷水斷電或是勒令業者停業，部分受訪者也認為效果有限。受訪者表示，日租套房通常都在大樓公寓中，要斷水斷電有一定的難度，因為部分建築物內的電線和水管可能是連在一起的，如果斷水斷電會影響到其他住戶或是房間的管線。另外，即使強制讓非法旅館業者停業，這些日租套房業者可能只是換個地點或是換名字繼續經營，而且還有一些躲避查緝的方式，例如前述受訪者提到，日租套房業者在網站上刊登房源時沒有顯示正確的房間地點，旅客訂房後必須由房東帶往住宿地點，以上種種因素讓政府取締非法旅館上更為困難。而政府取締的速度仍然跟不上日租套房成長的速度，在政府人力及預算有限的情況下，政府每年稽查及取締的頻率也無法提高。而且每個縣市的幅員不同，非法旅館的數量及分布情形也不同，所以各個縣市取締非法旅館的狀況也不同，當然地方政府也希望觀光局能夠撥更多的預算及人力協助地方政府取締非法旅館，保障

DOI:10.6814/NCCU202101279

合法旅館的權益。

參、成立專責機關的可能性

目前政府管理共享經濟主要還是各個機關管理為主，仍就各個機關就自己的業務範圍內及相關法規管理共享經濟。DEAT 先前提到成立專責機關管理共享經濟，這個專責機關可能是在行政院底下的二級機關。而政府的受訪者表示現行成立專責機關有一定的難度，其原因是目前政府的人力不足再加上地方政府較為了解自己管轄區域內的狀況，如果再成立專責機關管理共享經濟，可能會讓政府的人力和預算上較為吃緊。另外，從 1980 年代以來，OECD 國家部級機關的發展情況顯示了兩大趨勢：第一，部級機關的數目越趨精簡，主要集中在 13 個到 17 個之間；第二，各部的核心功能匯流到 13 項核心功能(彭錦鵬，2009)。根據行政院組織法第 3 至 15 條設置部會的規定，目前我國有 14 個部、8 個委員會、3 獨立機關、1 行、1 院及 2 個總處共 29 個二級機關部會，相較於南韓及日本的部會數量落在 11 和 15 個，我國的部會數量相較日韓兩國多。因此，政府這幾年政府推動組織精簡的計畫，提升政府機關的效率，成立專責機關似乎與政府目前推動的計畫背道而馳。綜合以上因素，目前並沒有成立專責機關管理共享經濟的可能性。

肆、現行旅館的供給狀況

根據受訪者表示，台灣旅館的房間數目前是處於供過於求的狀態，自從開放陸客來台觀光後，台灣旅館的房間數量開始激增。但是自 2017 年陸客限縮政策後，觀光客成長的數量漸趨緩和，而旅館仍然一家家的蓋，造成供過於求的狀態，相關數據可以參考本研究第三章第一節。觀光局的受訪者表示，在房間數量供過於求的狀態下，如果政府再開放新的旅宿型態，勢必會影響到本來的旅宿業，所以目前並沒有考慮要開放新的旅宿型態。而 Airbnb 的受訪者表示，目前整個旅宿業達到飽和的狀態，所以也認為目前政府要開放新的旅宿型態是不太可能的，但是他認為他們所提供的房間不會影響到現有旅宿業的供給且能夠提供更多元

DOI:10.6814/NCCU202101279

的旅宿。而 Airbnb 平台上的房間多以短租的型態經營，所以短租如果要合法納管，合法旅館的經營就會受到影響。

伍、共享經濟的精神

各國對於共享經濟的評價其實好壞不一，有的國家能夠接受共享經濟的存在，認為共享經濟能夠提供更多元的服務，提升該國的競爭力，讓閒置的資源都能得到充分的利用。但是有的國家不能接受共享經濟，甚至立法禁止共享經濟在該地經營，認為共享經濟會破壞現有體制和法律，影響到既有業者的經營。誠如研究分析的結果，受訪者大多也認為目前共享經濟並不是真正的共享，或許共享經濟在其他國家已經發展的比較成熟，但是本研究認為共享經濟在台灣並沒有像其他國家發展的很成熟，法規及政策也不周全，受訪者大多認為台灣的共享經濟只是另一種商業模式，用另一種方式賺錢而已，並不是所謂的共享經濟。如同前述受訪者表示，他認為共享經濟只是包著糖果外衣的毒藥，台灣要達到共享經濟真正的精神，除了法規及制度上的問題要克服，台灣的國情適不適合發展共享經濟，這些都是需要政府和其他利害關係人必須要一起溝通討論。

第二節 政策建議

本節首先建議政府可以採用哪些方式管理 Airbnb 和日租套房這類型的短期租賃更有效率，接著是如何將非法旅館溯源管理，最後是建議政府參考別的國家管理共享經濟的方式，這些方式如何應用在台灣。

壹、規劃短期租賃可設立的區域

本研究認為可以從修改相關法規或是給予地方政府部分的立法權限。經由本研究的分析，本研究認為地方政府比較會受到政策利害關係人的影響，原因是地方政府接觸到合法旅宿業者、Airbnb、日租套房及民眾的機會可能比中央政府多。而旅宿相關法規大多是由中央政府制定，本研究認為地方政府身為分權化下的機關，中央政府可以依照各個縣市的狀況且針對共享經濟的部分，視情況給予地方

DOI:10.6814/NCCU202101279

政府制定相關法規的權限，因為地方政府較為了解自己管轄區域內的情況，讓地方政府發揮彈性治理的效果。中央政府目前授予地方政府可以自行規劃某些區域合法設立民宿，如果能夠比照民宿的方式，在某些區域規劃讓業者經營短期租賃，並且要求短期租賃的業者登記，房間要符合現行旅館業消防安全的法規以及繳稅，讓這些地區能夠促進觀光效益，至於要在哪裡區域規劃短期租賃的區域以及鬆綁哪些法規則需要中央、地方政府及旅館業者一同討論。

貳、跨部門管理共享經濟

除了成立專責機關， Hong 和 Lee 還有提出跨部門治理的方式。跨部門治理旨在探究介於公部門、私部門與第三部門之間的各種互動形式。政府、企業、第三部門各有其運作機制以及優勢之所在，問題是政府應如何把握、善用與整合這三個部門的重要特質，及發揮彼此不同的利基組合(Steiner & Steiner, 2003; Adler, 2001: 215- 234; 江明修，2008)。在角色定位上，公部門從事政策規劃與執行，私部門仰賴市場機能的主導，而第三部門則是公民社會的基礎，三個部門各有其不同的運作機制，反映出以「部門化」角度出發來探討特定類型的組織議題之價值(官有垣，2003)。以本研究來說，旅宿業牽涉到多個政府機關如交通部觀光局、地方政府、內政部營建署、內政部消防署、財政部等機關，私部門則是合法及非法旅館業者、Airbnb，而旅館同業公會則較為接近第三部門。隨著全球化的影響，共享經濟的發展越來越複雜及多元，目前觀光局為主要制定旅宿業相關法規及政策的機關，如果能夠與其他政府機關、第二部門和旅宿同業公會共同針對旅宿型共享經濟一起制定相關法規及政策，除了不會讓各個機關的法規發生衝突，制定出的法規及政策更能順應趨勢有所變動，滿足外在顧客(第二、三部門)的需求。

參、讓各個政策利害關係人有協商的空間

除了上述修改相關法規、政策以及放寬經營旅宿業的標準外，同時也要兼顧其他利害關係人的權益。利害關係人也是本研究探討的重點之一，本研究將利害關係人分為政策制定者、受益者及受害者，而受益者和受害者會隨著政策制定者

DOI:10.6814/NCCU202101279

制定的法規或政策有所改變。如果政策制定者對於共享經濟採取較為開放的態度，制定相關法規及政策，受益者就會是共享經濟平台，受害者就會是既有產業的業者，因為他們的生意可能就會受到影響。反之，如果政策制定者採取嚴格的管制措施，立法禁止共享經濟在台灣經營並且給予更嚴重的罰則，受害者就是共享經濟平台，但受益者則變成是既有的合法業者。

由於各個政策利害關係人當然都想要成為受益者，但是政府如何在這些政策利害關係人中提出一個政策利害關係人都能滿意的方案是而且找到平衡點是當前政府需要面對的課題。本研究在政策網絡的文獻提到，政策網絡參與者各自擁有其政策需求與資源，基於妥協的邏輯(the logic of negotiation)參與者必須就政策內容進行交涉(van Warrden, 1992: 31)，如果各個利害關係人能夠各退一步，那就有達成共識的機會。政府如果願意鬆綁旅館相關的法規及政策，有條件讓短期租賃合法，現行的合法旅館業者也願意讓短期租賃在台灣經營，短期租賃的業者以及 Airbnb 這類型的平台願意配合台灣相關的法規及政策並且負相關義務，找到一套各個政策利害關係人都能夠滿意的方案，政府也能適時的去調整相關法規、政策甚至是治理模式，達到彈性治理的效果。雖然共享經濟的類型不同，但是政府可以參考 Uber 的作法，雖然最後做出的決策讓 Uber 各個政策利害關係人可能都不甚滿意，但現行 Uber 相關的法規及政策可能是各個利害關係人做出最大的妥協。

肆、溯源管理非法旅館

一、輔導非法旅館合法化

根據受訪者表示，目前日租套房無法合法的原因大多是因為法規上的問題，誠如研究分析所述，日租套房大多位於都會區，房間大多不符合建築消防法規。如果政府能夠輔導部分非法旅館合法，或是能夠從相關法規著手，或許能解決一些非法旅館的問題。以台中市來說，為加速輔導業者合法化，台中市政府組成輔導小組現地輔導，逐一與業者面對面溝通了解其遲未能合法化之原因及問題點，

DOI:10.6814/NCCU202101279

針對有合法化條件者，就問題涉及法令提供建議解決方案予業者依循，加速合法化。亦針對無合法化條件者，請業者歇業或另覓合法地點營業，確保台中市旅宿業公共安全及合法業者的權益[51]，這兩年總共輔導 17 間非法旅館合法化，另外台北市截至 2020 年 6 月底輔導 119 間非法旅館合法化。但是非法旅館的數量及成長的速度仍然成長當中，合法化的速度仍然趕不上非法旅館長的速度。本研究認為，除了輔導非法旅館合法化，政府應該從法規及政策面去思考哪些法規已經不合時宜需要修改或是放寬一些標準，讓政府在管理共享經濟上能夠為彈性。

二、下架非法房房源

除了上述輔導非法旅館合法化，誠如前述，Airbnb 或是其他訂房網站可以從源頭下架非法房源的方式，雖然讓非法旅館完全消失有一定的難度，但是至少能夠保障合法旅宿業者的權益，也能減輕政府取締日租套房的負擔。而前述受訪者提到用獎勵代替懲罰也是政府可以考慮的管理方式，透過誘因讓 Airbnb 能夠主動下架非法房源外，政府能夠給予一定的獎勵，甚至 Airbnb 可以與觀光局、地方政府合作推廣台灣合法且有特色的旅宿，讓更多外國人知道台灣的美，旅客也都能安心的住到合法的旅館。

伍、參考國外管理共享經濟的方式

本研究在第二章有提到其他國家管理共享經濟的方式，受訪者也有提到其他城市的管理方式。各國的管理短期租賃的方式相當多元，對於適合台灣的管理方式，受訪者認為可以參考別的國家的管理方式，有的國家限制房東營業的天數，有的需要有經營的許可證，有的規定只能在哪些區域經營房間，有的一整棟大樓或公寓裡不能超過幾間房間經營 Airbnb，有的則是對於有在經營 Airbnb 的房東課稅。由於各個國家國情不同，本研究認為政府還是需要有自己一套的管理方式。綜合受訪者的論述，本研究認為較為適合台灣管理旅宿型共享經濟的方式還是採

[51] 中市府積極輔導民宿合法化 兩年努力漸展成效，台中市政府新聞稿，2021 年 2 月 5 日，網址：https://www.taichung.gov.tw/1723511/post (瀏覽日期:2021 年 4 月 20 日)

DOI:10.6814/NCCU202101279

用限制經營的方式，台灣政府可以思考限制經營的天數以及針對房東及平台採用登記的制度，並且對於有經營事實的房東課稅，一方面增加政府稅收，讓稅收回饋給大眾；另一方面也能跟既有的合法旅宿業者站在同個基礎上競爭。如果有違規的事情發生，本研究認為除了可以透過現行的法規如發展觀光條例或是民宿管理辦法開罰，政府也可以另外針對短期租賃訂定新的罰則。最後，本研究並不排斥共享經濟在台灣經營，共享經濟能夠讓整體市場更為活絡，讓民眾有更多樣化的服務可以選擇，充分利用閒置的空間及資源，但前提是要在台灣的制度及法規下合法，或是經由各個政策利害關係人協商，如現行的 Uber 能夠合法上路是經過計程車司機、交通部、Uber 等多方協商溝通，共同討論出一套解套的方式，但以現階段來說讓旅宿型共享經濟合法化仍然有一定的難度。

第三節 研究限制及研究建議

本節首先探討哪些研究限制讓本研究無法更為全面的原因為何，接著是後續的研究建議，建議後續的研究者有哪些地方可以再繼續探討，讓共享經濟相關的研究能夠更為豐富。

壹、研究限制

一、研究對象的限制

由於研究的時間有限，無法訪談與本研究所有相關的利害關係人(如立法機關的相關人員、日租套房周遭的住戶或是平台使用者)。另外，有些受訪者因公務繁忙無法接受訪談，或者受訪的時間有限制，所以在相關利害關係人的分析上可能不夠全面及完整。

二、訪談法上的限制

有些受訪者可能基於心理上的防衛，又或者基於業務上的保密原則，在受訪時可能沒有將所有的內容或想法說出來，這可能會讓本研究無法全面分析受訪者的訪談內容，讓分析結果可能產生一些偏誤。

三、研究時間上的限制

DOI:10.6814/NCCU202101279

自 Airbnb 來台灣經營大概只有 8 年的時間，對於後續是否影響到合法旅宿業者的經營或者影響的程度是否越來越多，尤其本研究僅觀察近幾年的趨勢及變化，這可能需要長時間的觀察才知道影響合法旅宿的程度，並且能夠更完整的去探討旅宿業整體的發展狀況。

貳、後續的研究建議

一、觀察共享經濟在台灣後續的發展狀況

共享經濟大概是近十年左右新興的商業模式，對於共享經濟產生的問題，各國政府管理共享經濟的方式也大不相同，有的國家非常歡迎共享經濟在當地經營，但是有的國家不歡迎共享經濟在當地經營，甚至祭出嚴刑峻法遏止共享經濟的發展，深怕影響到當地合法業者的經營權利，又或者共享經濟產生的問題可能會讓當地政府相當煩惱。近幾年越來越多共享經濟在台灣經營，除了本研究住宿型態的共享經濟，從食物、運輸、車位都能看到共享經濟的影子。本研究認為後續的研究者可以研究其他共享經濟型態在台灣產生了哪些問題，深入參考別的國家管理共享經濟的方式，並且探討如果政府開放共享經濟會對我國產業造成甚麼影響。如果管制或限制共享經濟的發展，對於我國既有的合法產業的影響為何，民眾對於共享經濟的看法為何，深入探討各個相關利害關係人的想法，本研究認為這是後續的研究者可以去探討的方向。

二、完整的相關利害關係人訪談，並且以量化研究法作為輔助

由於研究時間上的限制，本研究僅訪談 10 位相關的利害關係人，本研究認為如果能夠再訪談更多利害關係人，或許其他的利害關係人對於共享經濟有更多不同的觀點，也能讓共享經濟相關的研究更為豐富。另外，共享經濟的使用者也是利害關係人的一環，如果可以再針對使用者設計問卷，並且使用量化研究法輔助，或許能夠提供政府在管理共享經濟上有更多的幫助，提供政府修改相關法規或是制定政策的方向，讓我國共享經濟與現有合法業者有一個更好的經營環境，提供民眾更多元及便利的服務。

DOI:10.6814/NCCU202101279

參考文獻

壹、中文文獻

丁仁方(1999)。**威權統合主義：理論、發展與轉型**。臺北：時英出版

丘昌泰(2015)。**公共政策基礎篇**(第五版)。高雄:巨流

石振國(2016)。政策停頓的特徵、原因與影響:以證所稅復徵及大戶條款為例。**中華行政學報，18**，55-73

李允傑、丘昌泰(2009)。**政策執行與評估**。台北:元照

李允傑、丘昌泰(2002)。**政策執行與評估**。台北:空中大學。

江明修、曾冠球(2009)。政府再造：跨部門治理的觀點。**國家菁英，5**(1)，97-122

李欣(2015)。**共享經濟的困境與限制—以 Airbnb 為例**。國立政治大學科技管理與智慧財產研究所，未出版，台北市

朱鎮明(2005)。政策網絡中協力關係的成效：理論性的探討，**公共行政學報，17**，113-158。

汪正洋(2018)。**圖解公共政策**(第四版)。台北:五南

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，14**，1-38

呂麗雯、張碩芳、戴珮珺(2018)。探討遠距照護服務利害關係人的互動與衝突。**台灣醫學資訊學會，27**(3)，49-62

余昌翰(2015)。**共享經濟平台下信任機制之探討—以 Airbnb 為例**。國立中央大學產業經濟研究所碩士論文，未出版，桃園市

吳定(2003)。公共政策。台北:國立空中大學

吳振龍(2008)。臺灣禽流感防治政策評估。**北市醫學雜誌，5**(3)，352-371

林水吉(2007)。彈性用人制度之檢討與展望:政策價值衝突的分析。**公共行政學報，22**，1-37

DOI:10.6814/NCCU202101279

林水波、陳志瑋(2000)。彈性化政府的設計與評估。**人文及社會集刊，12**(2)，237-280

官有垣(2003)。第三部門的研究：經濟學觀點與部門互動理論的檢視。**台灣社會福利學刊，3**，1-29。

林昱朋(2020)。共享經濟的自治與管制之研究-以 Airbnb 為中心，國立高雄大學法律研究所碩士論文，未出版，高雄市

林惠玲(2017)。共享經濟的特質及其影響。**台灣銀行家，88**，14-15

邱文宏、蔡詠安(2018)。共享經濟之平台信任機制：以 Uber 為例。**科技管理學刊，23**(4)，1-26

邱昱芳(2014)。共享經濟顛覆傳統，打造創新服務模式。**臺灣經濟研究月刊，37**(8)，18-24

柯于璋(2015)。利害關係人分析在政策分析之應用－以大社石化專業工業區土地使用計畫為例。**政策與人力管理，6**(3)，21-60

胡文棟(2017)。交通住宿共享經濟之法制因應探討。**國會季刊，45**(1)，70-100

柯志昌(2014)。地方環境治理中利害關係人確認與網絡互動分析模式-以臺東美麗灣度假村 BOT 開發案為例。**法治與公共治理學報，2**，29-62

紀俊臣、林怡君(2007)。檢視政策網絡的應用。**公共事務評論，8**(1)，31-46

陳向明(2016)。社會科學質的研究。台北:五南

陳秉立、閻永祺、孔憲法(2016)。南部科學園區創新平台形成之政策網絡分析。**建築與規劃學報，17**(1)，25-52

陳敦源、劉宜君、蕭乃沂、林昭吟(2011)。政策利害關係人指認的理論與實務：以全民健保改革爲例。**國家與社會，10**，1-65

陳姿妙(2014)。**Uber 經營模式與法律爭議之探究。**國立政治大學科技管理與智慧財產研究所碩士論文，未出版，台北市

陳銘祥(2019)。**法政策學**。台北:元照

DOI:10.6814/NCCU202101279

彭錦鵬(2009)。各國中央政府組織架構分析:主要以 OECD 國家為例。**研考雙月刊，33**(3)，32-42

黃靖麟(2019)。以政策網絡觀點思考我國海洋政策發展。**中華行政學報，24**，93-117

曾憲立、朱斌妤、吳濟華(2015)。影響企業環境友善行為之關鍵因素:法令制度與利害關係人之整合觀點。**公共行政學報，48**，43-72

郭耀昌(2008)。政策評估與決策模式。**研考雙月刊，32**(2)，69-79

廖謹志(2016)。**共享經濟應用於交通運輸業之法律研究**，東吳大學法律學系研究所碩士論文，未出版，台北市

劉宜君(2007)。政策參與與政府再造-談政策網絡的概念與類型，國政研究報告，2007年2月8日，取自:http://www.npf.org.tw/post/2/925

鍾錦墀(2016)。共享經濟與區域經濟整合之關聯性研究。**全球政治評論，4**，55-70

貳、外文文獻

Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (2010). ***Agendas and instability in American politics***. University of Chicago Press.

Bernstein, M. H. (1955). ***Regulating business by independent commission***. Princeton University Press.

Carrillo, J., & Gaimon, C. (2000). Improving manufacturing performance through process change and knowledge creation. ***Management Science, 46***(2): 265 – 288.

Cobb, R. W., & Elder, C. D. (1972). The dynamics of agenda-building. ***Classics of Public Policy***, 128–136.

Coles, P. A., Egesdal, M., Ellen, I. G., Li, X., & Sundararajan, A. (2017). ***Airbnb usage across New York City Neighborhoods: Geographic Patterns and Regulatory Implications.***

DOI:10.6814/NCCU202101279

Deborah Stone (1997) **P*olicy paradox: The art of political decision making***. New York: W. W. Norton & Company.

Dobuzinskis, Laurent (1992). Modernist and postmodernist metaphors of the policy process: Control and stability Vs. chaos and reflexive understanding. ***Policy Science, 25***, 355-380.

Dunn, W. (1994). ***Public policy analysis: An introduction. Englewood Cliffs, NJ***. Prentice Hal.

Ferguson, T., & Rogers, J. (1984). ***The political economy: Readings in the politics and economics of American public policy***. ME Sharpe.

Glaser, B. G. (1978). ***Theoretical sensitivity.*** Mill Valley, CA: The Sociology Press.

Glaser, B. G., & Strauss, A. L. (1965). ***Awareness of dying***. New York, NY: Aldine.

Glaser, B. G., & Strauss, A. L. (1967). ***The discovery of ground Ed theory***. Chicago, IL:Aldine.

Hong, S., & Lee, S. (2017). ***Adaptive governance and decentralization: Evidence from regulation of the sharing economy in multi-level governance.*** Government Information Quarterly (in press).

Horton, J. J. (2015). ***The tragedy of your upstairs neighbors: Is the Airbnb negative externality internalized?.*** Cornell University Press.

Huxham, Chris (2003). Theorizing collaboration practice. ***Public Management Review***, **5**(3), 401-423.

Huxham, C. and Vangen, S. (2000b). Ambiguity, complexity and dynamics in the membership of collaboration. ***Human Relations,*** **53**(6), 771-806.

Janssen, M., & Van der Voort, H. (2016). Adaptive governance: Towards a stable, accountable and responsive government. ***Government Information Quarterly, 33***(1), 1–5.

DOI:10.6814/NCCU202101279

Jeroen Rijke, Rebekah Brown, Chris Zevenbergen , Richard Ashley, Megan Farrelly , Peter Morison, Sebastiaan van Herk (2012). Fit-for-purpose governance: A framework to make adaptive governance operational. **E*nvironmental Science & Policy, 22***, 73-84

Jordan, W. A. (1972). Producer protection, Prior market structure and the effects of government regulation. ***The Journal of Law and Economics, 15***(1), 151–176.

Katie Finley (2013). ***Trust in the sharing economy: An exploratory study***. United Kingdom: The University of Warwick.

Marin, Bernd, Renate Mayntz (1991). ***Policy network empirical evidence and theoretical considerations***. Boulder, CO: Westview Press.

Mergel, I. (2016). Agile Innovation Management in Government: A Research Agenda. ***government information quarterly, 33***(3), 516–523.

Ostrom, E. (2007). A diagnostic approach for going beyond panaceas. ***Proceedings of the National Academy of Sciences, 104***(39), 15181-15187.

Poole, M., & Warner, M. (1998). ***Handbook of human resource management***. London: International Thomson Business Press.

R. A. W. *Rhodes.* (1997). ***Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity, and accountability***. Buckingham: Open University Press.

R. Edward Freeman (1984). Strategic management: A stakeholder approach, Cambridge University Press, 43-51.

Richardson, J. J. and A. G. Jordan (1979). ***Governing under pressure: The policy process in a post-parliamentary democracy.*** Oxford: Martin Robertson.

Saif Benjaafar, Guangwen Kong, Xiang Li, and Costas Courcoubetis (2015). Modeling and analysis of collaborative consumption in peer-to-Peer car Sharing. ***Performance Evaluation Review ,43***(3), 87-90.

DOI:10.6814/NCCU202101279

Sanchez, R. (1995). Strategic flexibility in product competition. Strategic Management Journal.

Schattschneider, E. E. (1960). ***The semi-sovereign people***. New York: Holt, Rinehart and Winston.

Schlozman, K. L., Verba, S., & Brady, H. E. (2012). ***The unheavenly chorus: Unequal political voice and the broken promise of American democracy***. Princeton University Press.

Scott Burnham (2011). The publicization of trust. ***Trust design: Public trust, 30***, 3-7.

Skok, James E.(1995).Policy issue networks and the policy cycle: A Structural-functional framework to public administration. ***Public Administration Review, 55***(4), 325-332.

Sounman Hong, Sanghyun Lee (2018). Adaptive governance and decentralization: evidence from regulation of the sharing economy in multi-level governance. ***Government Information Quarterly, 35***, 299-305.

Sounman Hong , Sanghyun Lee (2018). Adaptive governance, Status quo bias, and political competition: Why the Sharing economy is welcome in some cities but not in others. ***Government Information Quarterly, 35***, 283-290.

Steve Hatfield-Dodds, Rohan Nelson and David C. Cook (2007). ***Adaptive governance: An introduction, and implications for public policy.*** ANZSEE Conference, Noosa Australia.

Stigler, G. J. (1971). The Theory of Economic Regulation***. The bell journal of economics and management science, 2***(1), 3–21.

Susan A. Shaheena and Adam P. Cohena (2013). Carsharing and personal vehicle services: Worldwide market developments and emerging trends. ***International Journal of Sustainable Transportation, 7***(1), 8

DOI:10.6814/NCCU202101279

Thomas R. Dye (1992). ***Understanding public policy*** (7th ed.). Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 21-22.

Van Waarden, F. (1992). Dimensions and types of policy networks. ***European Journal of Political Research, 21***, 29-52.

Verba, S., Schlozman, K. L., & Brady, H. E. (1995). ***Voice and equality: Civic voluntarism in American politics***. Harvard University Press.

Volberda, H. W. (1996). Towards flexible from: How to remain vital in hypercompetitive environments. ***Organization Science, 7***(4): 359-374.

國立政治大學
National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202101279

附錄一 發展觀光條例的修訂過程

從 Airbnb 自 2013 年來台灣經營以來，其爭議不斷，如同第一章所提到的，Airbnb 的房東不需繳稅，住客住的房子可能也潛藏許多風險，如房屋的安全(消防設備沒有合格)或是房東的品性等等都會影響到房客的安全及權益，而且還會影響到周遭的鄰居，甚至影響到台灣的合法旅館，本節利用政策變遷相關理論來探討 Airbnb 來台灣後，政府修改的政策或法規。本研究以《發展觀光條例》歷年所增修的條文來探討 Airbnb 的政策變遷。《發展觀光條例》於 1969 年 7 月制定以來，至今修訂過 10 次，以下是可能針對 Airbnb 或是日租套房歷次所修改或增訂的條文。

1.第七次修訂

修法時間:

2015 年 1 月 22 日

修訂條號:

發展觀光條例第 2 條第 8 項(增訂)

修訂條文內容:

旅館業：指觀光旅館業以外，以各種方式名義提供不特定人以日或週之住宿、休息並收取費用及其他相關服務之營利事業。

修訂理由:

現行許多未領有旅館業登記之業者，而以日租、會館、招待所等其他名義，實際上亦係提供旅客住宿、休息之營業行為，其亦應受旅館業之限制規範，以保障旅客權益，爰修正原條文第八款規定。

修訂條號:

發展觀光條例第 55 條第 4 項(修正)

修訂條文內容:

DOI:10.6814/NCCU202101279

未依本條例領取營業執照而經營觀光旅館業務、旅行業務或觀光遊樂業務者，處新臺幣九萬元以上四十五萬元以下罰鍰，並禁止其營業。

修訂條號:

發展觀光條例第 55 條第 6 項(增訂)

修訂條文內容:

未依本條例領取登記證而經營民宿者，處新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰，並命其立即停業。經命停業仍繼續經營者，得按次處罰，主管機關並得移送建築主管機關，採取停止供水、供電、封閉、強制拆除或其他必要可立即結束經營之措施，且其費用由該違反本條例之民宿經營者負擔。

修訂理由:

原條文第四項移列第六項並修正

此次修法小結:

本研究認為，修訂發展觀光條例第 2 條第 8 項的原因可能與 Airbnb 或其他日租套房越來越多有關，而這些日租套房也有營業事實，因此也要受到旅館業的限制規範。至於發展觀光條例第 55 條第 6 項可能與 Airbnb 較有關係，因為 Airbnb 平台上的房源幾乎都是以日租套房的型態經營，所以此增訂條文可能是針對 Airbnb 或是其他日租套房，管制他們的數量。

2.第八次修訂

修法時間:

2016 年 10 月 21 日

修訂條號:

發展觀光條例第 55 條第 4 項、第 5 項及第 6 項(修正)

修訂條文內容:

四、未依本條例領取營業執照而經營觀光旅館業務、旅行業務或觀光遊樂業務者，處新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰，並勒令歇業。

DOI:10.6814/NCCU202101279

五、未依本條例領取登記證而經營旅館業務者，處新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰，並勒令歇業。

六、未依本條例領取登記證而經營民宿者，處新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰，並勒令歇業。

修改理由:

第四項提高罰鍰數額，並配合第五項、第六項用語為文字修正。第五項調整其罰鍰數額與第四項相同，因旅館業規模較觀光旅館業為小，其罰鍰數額不應遠高於第四項罰鍰。至命其停業後之效果統一規定於新增之第八項規定。無照民宿經營者之規模完全無法與觀光旅館業及旅館業相比，故仍維持其罰鍰數額。至命其停業後之效果，亦統一規定於新增之第八項規定。

修訂條號:

發展觀光條例第 55 條第 8 項(增訂)

修訂條文內容:

經營觀光旅館業務、旅館業務及民宿者，依前四項規定經勒令歇業仍繼續經營者，得按次處罰，主管機關並得移送相關主管機關，採取停止供水、供電、封閉、強制拆除或其他必要可立即結束經營之措施，且其費用由該違反本條例之經營者負擔。

修改理由:

新增第八項規定，將無照或擅自擴大營業之觀光旅館業、旅館業及民宿經營者，經命其停業後之效果統一規定於本項。

此次修法小結:

本研究認為此次的修訂，尤其是發展觀光條例第 55 條第 4 項的提高罰鍰可能是要控制非法旅館的數量，而提高罰鍰金額，從原先罰鍰九萬至四十五萬提高至十萬至五十萬元。

DOI:10.6814/NCCU202101279

3.第九次修訂

修法時間:

2016 年 12 月 23 日

修訂條號:

發展觀光條例第 55 條之 1(增訂)

修訂條文內容:

未依本條例規定領取營業執照或登記證而經營觀光旅館業務、旅行業務、觀光遊樂業務、旅館業務或民宿者，以廣告物、出版品、廣播、電視、電子訊號、電腦網路或其他媒體等，散布、播送或刊登營業之訊息者，處新臺幣三萬元以上三十萬元以下罰鍰。

修改理由:

杜絕未依本條例規定領取營業執照或登記證者以任何宣傳管道提供營業訊息，有效根絕其源頭，爰訂定相關罰則。

修改條號:

發展觀光條例第 55 條之 2(增訂)

修改條文內容:

對於違反本條例之行為，民眾得敘明事實並檢具證據資料，向主管機關檢舉。主管機關對於前項檢舉，經查證屬實並處以罰鍰者，其罰鍰金額達一定數額時，得以實收罰鍰總金額收入之一定比例，提充檢舉獎金予檢舉人。前項檢舉及獎勵辦法，由主管機關定之。主管機關為第二項查證時，對檢舉人之身分應予保密。

修改理由:

為鼓勵民眾協助行政機關，檢舉非法旅行業、觀光旅館業、觀光遊樂業、旅館業及民宿，導正市場秩序，保障消費者權益，明定檢舉違法案件經查證屬實並處以罰鍰者，其罰鍰數額達一定數額時，得提充給予檢舉人一定獎金；另於第三項賦予主管機關檢舉獎金之編列依據。

DOI:10.6814/NCCU202101279

此次修法小結:

本研究認為，發展觀光條例第 55 條之 1 增訂的原因可能與 Airbnb 或其他類似非法住宿網站有關，因為 Airbnb 平台上的房源幾乎沒有合法的營業執照或登記證，但仍然透過他的網站或是 app 提供房屋出租的資訊，為了杜絕其源頭，政府新增此條文。但是違反此條文僅只有罰款，本研究認為執行成效可能有限。至於新增第 55 條之 2 則是希望民眾能夠多多檢舉 Airbnb 平台上的日租套房，這對於 Airbnb 在台灣經營又更加困難且阻礙越來越多。發展觀光條例於 2019 年 5 月 31 日做最後的修訂(第 10 次修訂)，但是修訂的條文與 Airbnb 無關。而且此次的修訂本來預告要將《發展觀光條例》第 55 條修正，將現行未依本條例領取登記證而經營旅館業務者，最高罰鍰 50 萬提高至 200 萬元，但是此次的修法並沒有提高罰鍰，因此本研究並沒有探討此次的修訂條文。未來是否會再修訂提高罰鍰,則需要看政府是否有意進一步管制日租套房或是其他非法旅館的型態。綜合以上討論，本研究認為 Airbnb 政策變遷的類型屬於政策賡續，也就是在現行政策基礎上作漸進改進，但是並沒有做太大的變動。《發展觀光條例》處罰日租套房大多都是罰鍰、勒令停業或是拆除等方式，至於是否有成效，則是需要看公部門的執行力或無照業者自行下架房源。

DOI:10.6814/NCCU202101279

附錄二 訪談大綱

壹、訪談對象:中央政府(交通部觀光局)

交通部觀光局您好，

百忙之中打擾您了!我是目前就讀國立政治大學公共行政研究所的碩士研究生吳奇軒，目前針對政府如何管理旅宿型共享經濟以及日租套房的合法化正在做相關研究以及撰寫論文。由於想要更深入了解政府目前管理旅宿型共享經濟以及日租套房的方式，所以想要訪談貴單位，感謝您撥冗參與本次訪談。本訪談內容僅作研究使用且受訪者的資料皆會保密，不會透露給第三方，請貴單位及受訪者放心，非常感謝您!

指導教授:傅凱若 教授

研究生姓名:吳奇軒

I.基本問題

請問您在交通部觀光局擔任的職位為何?服務的時間多久?主要的工作內容為何?

II.訪談問題

1. 請問目前觀光局與地方政府管理民宿的業務分別有哪些?
2. 請問觀光局與旅宿業者平常往來的業務有哪些?
3. 在旅宿相關的政策當中，請問觀光局會與哪些政府機關合作或是交流?合作或是交流的項目為何?
4. 目前觀光局的組織架構讓您在執行業務(如管理旅館)上有困難的地方嗎(如沒有一個專責機關或是多餘的人力管理 Airbnb 這種類型的日租套房)?
5. 現行對於取締非法日租套房的罰則僅只有罰鍰及勒令停業，請問有沒有達到預期的成效?若沒有達到原因是甚麼呢?
6. 請問觀光局會去掌握地方政府取締非法日租套房的執行的成效嗎?如果有，目前地方政府執行的成效為何(如取締間數、罰鍰金額等)?地方政府在取締過程中有遇到什麼樣的困難嗎?如果有，請問遇到什麼樣的困難(如房東不配合稽查、斷水斷電後仍照常營業)?
7. 您認為 Airbnb 或是其它日租套房有沒有為了合法化而做出努力，做了哪些努力?為什麼仍然無法合法化，其阻礙的原因為何?

DOI:10.6814/NCCU202101279

8. 您認為合法旅宿業者對於現行政府管理非法日租套房的相關法規看法為何呢?
9. 如果 Airbnb 或是類似的日租套房在台灣合法,影響合法旅宿業者的程度為何?有哪些衝擊和影響?
10. 您認為目前民宿的相關法規或政策有需要調整的地方嗎?如果有,哪些地方需要做調整?請問目前的進度到哪裡了呢?
11. 面對共享經濟的浪潮，觀光局在管理 Airbnb 有無困難的地方?如果有，遇到那些困難?有無解決的方式?其他國家的做法為何?
12. 以台灣來說，您認為 Airbnb 真的有達到共享經濟的精神嗎?其原因為何?

國立政治大學
National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202101279

貳、訪談對象:地方政府

○○市(縣)政府○○局您好，

百忙之中打擾您了!我是目前就讀國立政治大學公共行政研究所的碩士研究生吳奇軒，目前針對政府如何管理旅宿型共享經濟以及日租套房的合法化正在做相關研究以及撰寫論文。由於想要更深入了解政府目前管理旅宿型共享經濟以及日租套房的方式，所以想要訪談貴單位，感謝您撥冗參與本次訪談。本訪談內容僅作研究使用且受訪者的資料皆會保密，不會透露給第三方，請貴單位及受訪者放心，非常感謝您!

指導教授:傅凱若 教授

研究生姓名:吳奇軒

I.基本問題

請問您在○○市(縣)政府○○局擔任的職位為何?服務的時間多久?主要的工作內容為何?

II.訪談問題

1. 請問目前觀光局與地方政府管理民宿的業務分別有哪些?
2. 請問貴單位與旅宿業者平常往來的業務有哪些?
3. 請問目前貴單位取締非法日租套房執行的成效為何?
4. 請問貴單位在取締非法日租套房的過程中有遇到什麼樣的困難嗎?如果有，請問遇到什麼樣的困難(如房東不配合稽查、斷水斷電後仍照常營業)?
5. 現行對於取締非法日租套房的罰則僅只有罰鍰及勒令停業，請問有沒有達到預期的成效?若沒有達到原因是甚麼呢?
6. 目前貴單位的組織架構讓您在執行業務(如管理旅館)上有困難的地方嗎(如沒有一個專責機關或是多餘的人力管理 Airbnb 這種類型的日租套房)?
7. 合法旅宿業者對於地方政府取締非法日租套房的成效看法為何?地方政府是否會受到合法旅宿業者的壓力對非法日租套房加強取締及處罰?
8. 如果 Airbnb 或是類似的日租套房在台灣合法,影響合法旅宿業者的程度為何?有哪些衝擊和影響?
9. 您認為 Airbnb 或是其它日租套房有沒有為了合法化而做出努力?做了哪些努

DOI:10.6814/NCCU202101279

力?

10. 您認為目前日租套房的相關法規或政策有需要調整的地方嗎?如果有，哪些地方需要做調整?與觀光局和合法旅宿業者做了那些討論?
11. 面對共享經濟的浪潮，您認為管理 Airbnb 有無困難的地方?如果有，遇到那些困難?有無解決的方式?其他國家的做法為何?
12. 以台灣來說，您認為 Airbnb 真的有達到共享經濟的精神嗎?

國立政治大學
National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202101279

參、訪談對象:合法旅宿業者

○○市(縣)旅館商業同業公會您好，

百忙之中打擾您了!我是目前就讀國立政治大學公共行政研究所的碩士研究生吳奇軒，目前針對政府如何管理旅宿型共享經濟以及日租套房的合法化正在做相關研究以及撰寫論文。由於想要更深入了解合法旅館對於 Airbnb 和日租套房的想法，所以想要訪談您，感謝您撥冗參與本次訪談。本訪談內容僅作研究使用且受訪者的資料皆會保密，不會透露給第三方，請貴單位及受訪者放心，非常感謝您!

指導教授:傅凱若 教授

研究生姓名:吳奇軒

I.基本問題

請問您擔任理事長(總幹事)的時間多久?主要的工作內容為何?

II.訪談問題

1. 請問您在經營旅館時與中央政府和地方政府分別有哪些業務上的往來?
2. 就您所知，目前台灣或是○○市(縣)的合法旅館有受到非法日租套房經營的影響嗎(如住客率降和營收降低)?
3. 現行政府對於取締非法日租套房的法規僅只有罰鍰及勒令停業，您認為可以有效遏止業者經營非法日租套房嗎?
4. 您認為政府在處理日租套房的問題態度較為積極還是消極的?其原因為何?
5. 請問您贊成或是反對非法日租套房合法化?其原因為何?
6. 面對旅宿型共享經濟的浪潮，您認為政府應該怎麼做(如成立新的專責機關或是修改現行的法規及政策)才可以落實公平競爭?
7. 對於目前政府管理 Airbnb 的方式，請問您認為有需要修改嗎?如果有，您認為如何修改?
8. 以台灣來說，您認為 Airbnb 真的有達到共享經濟的精神嗎?

DOI:10.6814/NCCU202101279

肆、訪談對象:Airbnb

社團法人台灣數位平台經濟協會您好，

百忙之中打擾您了!我是目前就讀國立政治大學公共行政研究所碩士的學生吳奇軒。隨著共享經濟的浪潮席捲而來，越來越多共享經濟平台融入我們的日常生活，大大的影響我們的生活習慣，除了降低交易的成本外，還能提供更便利的服務。目前針對旅宿型共享經濟 Airbnb，我正在做相關研究及撰寫論文，為了更深入了解共享經濟在台灣經營的現況，以及貴單位對於政府管理共享經濟的看法，所以想訪談貴單位，感謝您撥冗參與本次訪談。本訪談內容僅作研究使用且受訪者的資料皆會保密，不會透露給第三方，請貴單位及受訪者放心，非常感謝您

指導教授:傅凱若 教授

研究生姓名:吳奇軒

I.基本資料問題

請問您擔任這個職位的時間多久?主要的工作內容為何?

II.經營狀況問題

請問目前台灣有多少位房東經營 Airbnb?房間數量大約有多少?大多集中在哪些區域? Airbnb 在台灣的營收大約為多少?

III.訪談問題

1. Airbnb 目前無法合法化的原因為何?有哪些阻礙?
2. Airbnb 為了符合台灣的旅宿業相關的法規及政策，做了哪些努力?
3. 政府對非法房源和 Airbnb 平台一直做開罰的動作，Airbnb 對於政府上述的做法，Airbnb 有相關的應對措施嗎?
4. 對於 Airbnb 產生的爭議(如房間的消防、安全性、消費糾紛、納稅)等問題，Airbnb 的處理方式為何?
5. 您認為 Airbnb 會影響到合法旅宿業者的經營嗎?
6. 對於 Airbnb 所產生的問題，Airbnb 分別與政府和合法旅宿業者做了哪些溝通?
7. 對於現在政府管理 Airbnb 和其他共享經濟平台的方式，您認為有需要修改的地方嗎(如修改法規、相關政策或是成立專門管理共享經濟的機關)?

DOI:10.6814/NCCU202101279

8. 相較其他國家對於 Airbnb 的做法，您認為有適合台灣學習的做法嗎?

9. 總體來說，您認為台灣是否適合發展 Airbnb 和其他共享經濟?

國立政治大學
National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202101279