

奧地利農村民宿市場發展與管理規範

王俊豪 (臺灣大學生物產業傳播暨發展學系) 編譯

摘要

我國為擴展農村旅遊市場的住宿產業，除了農政單位主導的休閒農業發展計畫與台灣省政府輔導的山村設置民宿計畫之外，交通部依據《發展觀光條例》第 25 條之相關規定：「主管機關應依據各地區人文、自然景觀、生態、環境資源及農林漁牧生產活動，輔導管理民宿之設置。」，故於 2001 年底公告實施《民宿管理辦法》，順勢帶動民宿觀光旅遊型態的蓬勃發展，亦為農村旅遊市場開創出嶄新的風貌。我國自《民宿管理辦法》實施至 2011 年底止，辦理登記的民宿總計 3,588 家，並以花蓮、南投、宜蘭、台東、苗栗縣的合法民宿家數居多，約占全台 60% 以上；相對的，違法經營的民宿卻高達 10% 左右，並且以增建、擴建房間等違法或違規情事居多，故有必要針對農村住宿產業的行政管理架構與內容，作進一步的探討。進言之，儘管民宿產業與休閒農業隸屬於不同中央主管機關的管轄業務，分別滿足遊客農村住宿的需求與農村特色的休閒活動之需求，然而在農村旅遊事業推動實務上，兩者雖然具有重疊度頗高的經營內涵，但卻是農村旅遊市場發展不可或缺的任督二脈。有鑑於此，本文乃借鏡奧地利農村民宿產業的法規制度與發展經驗，希望瞭解奧地利農村民宿的行政管理架構，以及農村民宿在整體觀光住宿產業的市場地位，以做為來我國推動農村民宿事業管理與農村旅遊發展政策之參考。綜合前文對於奧地利農村民宿市場發展與管理規範的介紹與分析後，奧地利的農村民宿發展經驗，對於我國農村旅遊業推展的重要啟示與建議，包括農村民宿為農村旅遊產業發展的重要推力、農家民宿與一般民宿的市場區隔，及農村民宿產業多樣化發展與分類管理。

關鍵詞：農業旅遊(Agrotourismus)、農場度假(Urlaub am Bauernhof)、商業型民宿(Pension)農場民宿(Privatquartiere auf Bauernhöfen)、度假屋(Ferienwohnungen)

壹、前言

有關奧地利農村民宿在一般旅遊住宿業的市場定位與產業演變過程，可先從「民宿業」的相關概念來加以釐清。奧地利對於「民宿業」的德文用語，主要有 Pension 與 private Zimmervermietung(簡稱 Privatzimmer or Privatquartier)兩個概念，彼此間所蘊藏的意涵，略有異同。析言之，兩個概念間的共同之處，在於兩種住宿業業別均指涉「混合居家生活(Haushalt, household)與旅宿設施的特殊經營型態」，故與一般的商業旅館有所不同。奧地利將兩者歸類為個人經營的類似旅館之住宿業(privaten Parahotellerie, oder ähnliche Betriebe)，均屬於觀光旅遊業(Tourismus or Fremdenverkehrs)中旅宿業(Beherbergung im Reiseverkehr，即旅遊住宿業)項下的特殊經營型態。至於相類似旅館業的住宿經營型態，尚包括露營場(Campingplätze)、山區小木屋或山莊(private Berg- und Almhütten)、僅供床位與早餐的簡易型民宿(Bed and Breakfast)、不供早餐的半套式民宿(Halbpension)、度假屋或度假住宅(privaten Ferienhäuser/-wohnungen)等住宿業種類。惟個人經營的度假屋或度假住宅，其一般的租期則較長，至少以超過一週為原則。

再者，Privatzimmer 與 Pension 兩個概念間的差異之處，則在於前者(私人客房出租業)為具備法源基礎的法定用語，其雖然也具有經營旅宿業務的商業行為(Gewerbe)，但是民宿經營的方式或比重，仍是以個人的住家生活為主，故不被視為獨立的商業營運機構(Betriebsstätte, commercial unit)。故 private Zimmervermietung 的德語概念，可界定為「副業型的家庭民宿」(private Zimmervermietung)。相對的，Pension 的民宿概念，則不是法定的用語，通常指以個人的私有住宅或客房，從事專業旅宿經營業務的商業營運機構(Betriebsstätte)，故可譯解為「主業型的商業民宿」(Pension)(http://de.wikipedia.org/wiki/Private_Zimmervermietung)。

回顧奧地利民宿產業的發展歷史，可溯源自於 19 世紀末國民旅遊活動的盛行，特別在季節性旅遊(Saisontourismus)的旺季內，或是國內特定旅遊熱門景點中，如溫泉區(Baderegionen)、冬季滑雪區(Wintersportgebiete)，甚至是農業旅遊(Agrotourismus)所發展的農場度假(Urlaub am Bauernhof)熱潮下，為因應大量湧入遊客的住宿需求，促使鄉村居民紛紛將自家住宅轉變成遊客住宿服務場所。因此，傳統上，奧地利將民宿業定位為副業經營(Nebenerwerb)的住宿業經營類型。相似的，由於一般鄉村家庭或農家在兼營住宿服務時，對於鄉村地區(ländlicher Raum)的觀光產業發展，甚至是對於鄉村經濟結構的轉型，均已發揮極大的貢獻。

從上開的歷史發展脈絡來看，奧地利民宿業在整體住宿產業中的定位，常被冠予副業經營、家庭旅館或是鄉村旅舍等刻板印象，其主要的原因，係承傳自民宿演化歷史的發展結果，而不是來自於現有法律規章上的明確規範。事實上，奧地利的傳統民宿業演變至今，也已經發展出專業經營的商業型民宿(Pension)，儘管此類的商業型民宿，仍然具備經營規模較小、類似於旅館經營模式，以及仍與家庭生活(Familienleben)緊密結合的住宿業經營模式，但與以往「副業型家庭民宿」(private Zimmervermietung)的經營概念，相去甚遠。尤其在 1970 年代後，隨著歐洲觀展旅遊(Messetourismus)的盛行，都市地區也已普遍興起商業型民宿(Pension)，並已成為城市旅遊遊客的主要旅宿選擇，而 Pension 一語，也不再僅限於鄉村地區所特有的旅宿機構

(http://de.wikipedia.org/wiki/Private_Zimmervermietung)。綜合而言，無論是私人客房出租業的「副業型家庭民宿」，或是「主業型的商業民宿」，兩者具備的基本特徵，可歸納為(http://de.wikipedia.org/wiki/Private_Zimmervermietung)參考圖 1：

- 1.以私人住宅(Privathaushalt)為營業場所，將家中閒置的房間出租給遊客過夜使用的住宿業，故可界定為類似旅館的旅宿業(Parahotellerie)。
- 2.提供非長期性的客房出租服務，且租期通常以一週內為原則。
- 3.民宿業者僅供應床鋪與早餐，或簡單的膳食服務而已，故在商業業別的劃分上，可橫跨住宿業(Beherbergung)與餐飲業(Gastronomie)兩種業別。
- 4.混合居家生活(Familienleben)與旅宿經營業務的住宿服務型態。
- 5.民宿的旅宿服務內容，僅含客房清理、簡易供餐與過夜服務，而不提供其他休閒或娛樂設施與空間。
- 6.小規模經營：依現有的邦自治法規之規定，無論是「副業型家庭民宿」或「主業型的商業民宿」，其住宿的經營規模，均以 10 個床位為上限。

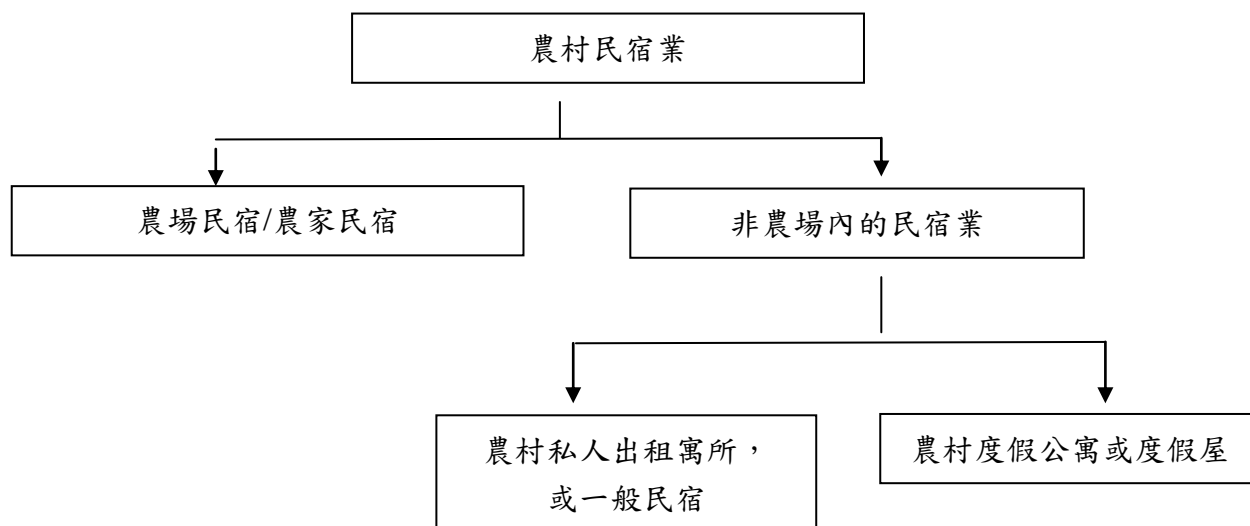


圖 1. 奧地利農村民宿業的概念圖

貳、奧地利民宿業的行政管理實務

根據奧地利聯邦經濟商會Tirol分會(Wirtschaftskammern Österreichs, The Austrian Federal Economic Chamber, WKO Tirol, 2009)指出，私人客房出租業(Privatzimmervermietung)為奧地利典型的民宿經營型態，因其經營規模最多不得超過10床，且以日常生活同住的家庭成員作為主要的經營人力，故定位為家庭副業(häusliche Nebenbeschäftigung)的住宿業。基此，「副業型家庭民宿」不適用於商業法第2條第1款(Gewerbeordnung, GewO § 2 Abs. 1 Z 9)之規範；相對的，部份的邦政府，則針對「副業型家庭民宿」制訂有專屬的法律管理規範，諸如Tirol城市所頒佈實施的私人客房出租法(Privatzimmervermietungsgesetz, LGBI. Nr. 29/1959)，作為該類民宿管理的法源依據。

奧地利在管理民宿業的行政實務上，特別從餐飲與住宿服務內容上來區隔，並將其區分為需嚴格管制的旅館與餐飲業與管制較為寬鬆的住宿業。進言之，需要嚴格管制的旅館與餐飲業(Reglementiertes Gastgewerbe)，其範圍包括：小旅館/旅舍(Gasthof)、附早餐的民宿(Frühstückspension)、沒有附餐廳的小旅館(Hotel-Garni)，均需依據商業法第111條之規定(Gewerbeordnung, GewO §111 Abs. 1 Z 1)辦理，包括必須進行商業登記，並檢附相關能力證明的住宿業；相對的，管制較為寬鬆的住宿業(Freies Gewerbe)，其範圍含山莊/小木屋、經營規模在10床以下的副業型民宿，則可不受上列商業法之規範，但仍須符合私人客房出租法(Privatzimmervermietungsgesetz, 1974, 1996)之相關規定。原則上，副業型民宿可以提供房客餐食服務，但是不得供應酒精類飲料，唯一的例外是，由農場自行生產的酒精飲料，則可允許販賣。

此外，對於新興的民宿經營型態，如單純提供空間的出租型公寓(Vermietung von Appartements reine Raumvermietung)，由於業者只提供鑰匙與地板清潔服務，而不提供典型的旅館與餐飲服務，也不提供每日更換床單、無客房服務，也無三溫暖等休閒服務。因此，此類住宿業的經營型態，基本上沒有供應床位數的經營規模之限制，也無專屬的適用法規，故委由當地的商業權責機構(zuständige Gewerbebehörde)負責管理，而行政管理的範圍與內容，則僅限於奧地利一般民法第1096條(Österreich Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch, ABGB § 1096 ff)與租賃權利法(Mietrechtsgesetz, MRG)所限定的法定規範而已(WKO Tirol, 2009)。

一、奧地利民宿業的一般營業條件

有關奧地利民宿業的一般營業條件，其基本的規範為「旅館業的一般營業條件」(Allgemeine Geschäftsbedingungen für die Hotellerie, AGBH)。必須要強調的是，但是AGBH係由奧地利聯邦經濟商會(Wirtschaftskammern Österreichs, WKÖ.at, 2006)所制訂出來營業規範，如住宿業者與房客間的權利和義務，而本身並不是實質的法律規章，僅是在規範租賃雙方的合約內容而已，以避免住宿業業務經營的紛爭。諸如房客在3個月期限內取消訂房的話，均不需繳納任何費用；相對的，如住宿業者在訂房期限的3個月內，臨時取消訂房時，則必須提供房客等值的替代性住房(Ersatzunterkunft)。

二、奧地利民宿業管理法規之分析

奧地利政府對民宿業管理的相關法規，主要依各邦自治法規的不同，而有所差異。目前在奧地利各邦中，僅有 Niederösterreich、Oberösterreich 與 Tirol 三個邦/自治市，制訂有民宿相關的管理法規，但其法規名稱不盡相同。傳統上，Niederösterreich 邦(1974)、Oberösterreich 邦(1976)與 Tirol 城市(1959)的法規名稱，均使用「私人客房出租法」(Privatzimmervermietungsgesetz)。然而，Oberösterreich 邦於 1996 年修法後，將該法更名並擴大為觀光法(Tourismusgesetz)，同時將私人客房出租業納入觀光法的管轄範圍之中。相似的，Sulzburg 邦原本亦曾於 1966 年實施民宿管理辦法-「私人客房出租法」，但該法已於 2003 年廢止，並將原有的民宿管理相關規範，轉納入 Sulzburg 邦的財稅法第 93 條中統一管理(http://de.wikipedia.org/wiki/Private_Zimmervermietung)。

值得注意的是，在所有以明確立法方式來管理民宿業之邦/自治市政府中，以 Innsbruck 邦首都-Tirol 城市的立法時間最早，早於 1937 年即公佈施行「邦法規第 60 號公報」(Landesgesetzblatt, LGBl. Nr. 60)-私人客房出租法，隨後再於 1959 年修法後實

施迄今(Salzbürger Privatzimmervermietungsgesetz, 1959)。由於 Tirol 城市的民宿管理法規，其立法時間最早，因此也成為其他各邦政府研擬民宿業管理規範的參考基準。基於此，本研究將以 Tirol 城市的民宿管理法規(亦即私人客房出租法)為例，進一步說明奧地利對於民宿經營的法律規範內容。

根據 Innsbruck 邦法規第 60 號公報(LGBI. Nr. 60)-私人客房出租法(Privatzimmervermietungsgesetz, 1996)之規定，總計列有九條條文，分別針對傳統民宿業的適用範圍(Anwendungsbereich)、事務性經營要件(Sachliche Voraussetzungen)、個人的經營要件(Persönliche Voraussetzungen)、民宿標示(Anzeige)、禁止營業(Untersagung)、告知程序(Ankündigung)、客房價格(Zimmerpreise)、罰則(Strafbestimmungen)，及決議(Schlußbestimmungen)等方面，進行明確的規範。茲列舉重要的民宿管理規範，說明如下(Tirol Privatzimmervermietungsgesetz, 1959)：

1. 傳統民宿業的適用範圍(Anwendungsbereich)

所謂的私人客房出租業(Privatzimmervermietung)，係指由個人家庭提供陌生房客住宿服務(Beherbergung von Fremden)的經營型態。原則上，奧地利政府將此私人客房的出租服務，定位為家庭副業(häusliche Nebenbeschäftigung)的經營型態，僅需符合商業法(Gewerbeordnung)中較為寬鬆的商業營運規定。因此，奧地利的私人客房出租業，在住宿業的業別概念上，較接近「家庭式民宿」的概念。其次，就陌生房客(Fremde)的定義而言，則是指出租者(即民宿經營者)戶籍人口以外的住宿客人，且該房客必須以支付租金的方式，換取暫時過夜駐留的住宿服務(第1條)。

2. 事務性經營要件(Sachliche Voraussetzungen)

一如前述，奧地利傳統的私人客房出租業，係定位為「副業經營的家庭式民宿」，故其營運的基本要件，包括：

- (1)用來出租的居住空間(vermietenden Wohnräume)，必須為民宿業者(出租人)本身住宅的一部分。
- (2)住宿的經營規模，不得超過10張床位。
- (3)提供住宿房客的相關服務內容，必須由民宿業者的一般家庭成員來提供，亦即不得僱用其他家庭外的人力。
- (4)住宿房客可以是民宿經營者的家庭成員，但家屬留宿時，仍應符合健康與道德的規範。
- (5)出租用的客房與設備，必須符合建築、消防、衛生等相關規範(第2條)。

3. 個人的經營要件(Persönliche Voraussetzungen)：民宿經營者及其家庭成員，必須對住宿房客有基本的信任感(第3條)。

4. 私人客房出租的標示(Anzeige)

民宿經營者必須將房間出租的廣告標示，以書面的方式送繳至縣級或鄉鎮級地方政府進行確認。有關出租房間的大小、狀況、房內設備(含床位數、暖氣、供水等)、房價，以及家庭成員數量等資訊，均需在標示內容中明確列出。相對的，地方政府則有權責針對出租房間的現況與標示內容，進行現場勘察。此外，當民宿業者進行出租客

房改建時，則必須提送新的標示內容給地方政府審查(第4條)。

5. 禁止營業(Untersagung)：

當民宿業者不符合上述事務性與個人的經營條件之規範時，縣籍的地方行政當局(Bezirksverwaltungsbehörde)，得禁止該民宿的營業，直到其改善相關缺失為止。值得注意的是，有關私人客房出租業務或民宿經營的許可，Innsbruck邦政府係採取分層授權的方式進行，亦即邦政府(Landeshauptstadt Innsbruck)授權給市政府(Stadtrat)、市長或鄉長(Bürgermeisters)、縣級的行政機關(Bezirksverwaltungsbehörde)來負責。如有特殊或必要之情況，則須進一步通知鄉鎮政府(Gemeinde)與地方交通協會(Verkehrsvereines)等進行查報與糾正，特別是民宿業者違反禁止營業的情事，諸如民宿業者不得在火車站、大眾交通工具與站牌、公共廣場與街道上招覽客人(第5-6條)。

6. 罰則(Strafbestimmungen)：凡是違規上開營業規定的民宿業者，地方政府最高得處以3000歐元的罰鍰，或是得處以最高2個星期的拘留(第8條)。

參、結論與政策建議

我國為擴展農村旅遊市場的住宿產業，除了農政單位主導的休閒農業發展計畫與台灣省政府輔導的山村設置民宿計畫之外，交通部依據《發展觀光條例》第25條之相關規定：「主管機關應依據各地區人文、自然景觀、生態、環境資源及農林漁牧生產活動，輔導管理民宿之設置。」，故於2001年底公告實施《民宿管理辦法》，順勢帶動民宿觀光旅遊型態的蓬勃發展，亦為農村旅遊市場開創出嶄新的風貌。我國自《民宿管理辦法》實施至2011年底止，辦理登記的民宿總計3,588家，並以花蓮、南投、宜蘭、台東、苗栗縣的合法民宿家數居多，約佔全台60%以上；相對的，違法經營的民宿卻高達10%左右，並且以增建、擴建房間等違法或違規情事居多，故有必要針對農村住宿產業的行政管理架構與內容，作進一步的探討。進言之，儘管民宿產業與休閒農業隸屬於不同中央主管機關的管轄業務，分別滿足遊客農村住宿的需求與農村特色的休閒活動之需求，然而在農村旅遊事業推動實務上，兩者雖然具有重疊度頗高的經營內涵，但卻是農村旅遊市場發展不可或缺的任督二脈。有鑑於此，本文乃借鏡奧地利農村民宿產業的法規制度與發展經驗，希望瞭解奧地利農村民宿的行政管理架構，以及農村民宿在整體觀光住宿產業的市場地位，以做為來我國推動農村民宿事業管理與農村旅遊發展政策之參考。綜合前文對於奧地利農村民宿市場發展與管理規範的介紹與分析後，奧地利的農村民宿發展經驗，對於我國農村旅遊業推展的重要啟示與建議，可分別從農村民宿為農村旅遊產業發展的重要推力、農家民宿與一般民宿的市場區隔、農村民宿產業多樣化發展與分類管理三方面來加以說明。

一、農村民宿為農村旅遊產業發展的重要推力

從奧地利農村民宿市場的供需面而言，農村民宿為農村旅遊產業發展的重要推力。首先，從民宿產業的供給面來看，農場民宿較為發達的邦別，前三名分別為Tirol邦、Salzburg邦與Steiermark邦。雖然農村住宿並非奧地利外籍旅客的最重要住宿選擇(此受限於旅遊目的地的選擇有關)，但上述三個邦均為農業較為發達的地區，故為數不少的農民會兼營農場的住宿服務，以增加額外的收入，同時也發展出有農業特色的農村住宿服務。相對的，從民宿產業的需求面來看，奧地利旅客的住宿選擇與過夜

數，前三名分別為非農場的私人度假公寓或度假屋(約 175 萬人，5.4%；約 1165 萬晚，9.4%)、商業度假公寓/度假屋(約 120 萬人，3.7%；約 771 萬晚，6.2%)、非農場的私人寓所/一般民宿(約 114 萬人，3.5%；約 512 萬晚，4.1%)。其中，第一、三名均為農村民宿的經營型態，可見農村住宿型態為奧地利旅客的重要住宿選擇。因此，未來農政單位可參考奧地利農村住宿產業的發展經驗，除了農家民宿或休閒農場的住宿服務之外，可嘗試推動創新型的農村住宿型態，結合農村人文、自然景觀、生態、環境資源及農林漁牧生產活動，以作為農村旅遊市場發展的推進動力，滿足旅客體驗鄉野生活的農村住宿需求。

二、農家民宿與一般民宿的市場區隔

從奧地利民宿業的歷史發展過程中，可知早期的民宿係因鄉村休閒旅遊產業的發展需求應運而生的特殊住宿型態，多數由一般鄉村家庭或農家在兼營住宿服務，故具有副業經營、家庭旅館或是鄉村旅舍等特徵。然演變至今，奧地利的民宿業已轉型為經營規模較小的商業型民宿(Pension)，雖然營運地點已不再侷限於鄉村地區，但仍是遊客住宿服務與業者家庭生活緊密結合的經營模式。綜合而言，奧地利民宿業的基本特徵，包括以私人住宅為營業場所、提供短期性的旅遊住宿服務、供應床鋪與簡單膳食服務、混合遊客住宿與業者居家生活、小規模經營(因各邦自治法規而異，但通常以 10 個床位為上限)，但是民宿已不再是專屬鄉村地區所特有的旅宿產業。雖然我國民宿業的主管機關為觀光局，但農村住宿服務仍是發展農村旅遊產業不可或缺的一環。因此，未來農政單位在輔導農村民宿產業時，可鎖定農家民宿(farmstay)或農場度假(holiday on farm)作為專案輔導的對象，強調農家生活或農場經營體驗的住宿服務，以與一般的民宿經營作適當的市場區隔。

三、農村民宿產業可多樣化發展與分類管理

奧地利將農村民宿的經營型態，依據民宿營運地點或經營者是否為農民，區分為農場民宿與非農場內的私人民宿兩大類，前者係以農民為經營主體，且農場民宿必需座落於農場之內、擁有農家生活的環境、有作物耕種或飼養家畜的經營現況，且需能夠提供遊客瞭解農村社會活動。相對的，非農場的鄉村民宿，則是指農場以外的私人住宅、公寓、別墅、度假屋山莊、小木屋等整棟建築物或部份房間出租給遊客使用。由於奧地利典型的民宿經營型態，因其經營規模最多不得超過10床，且以日常生活同住的家庭成員作為主要的經營人力，屬於家庭副業經營的住宿業。故奧地利政府對於「副業型家庭民宿」的管理，採取較為寬鬆的管制方式，可不受一般旅館業相關商業法規之規範。對照我國農村民宿產業輔導管理系統，休閒農場內的住宿服務係屬於農政單位的權責；相對的，農場以外的一般農村民宿業管理，則是以觀光單位為主管機關，此行政分工體系與奧地利農村民宿發展經驗一致，唯未來農政單位仍可嘗試推動創新型的農村住宿型態，如農村長宿休閒、為期較長的農村度假，以符合農村旅遊產業的發展需求。

肆、參考文獻

Bundesanstalt Statistik Österreich, 2004, Standard-Dokumentation Meta- informationen (Definitionen, Erläuterungen, Methoden, Qualität) zur Tourismusstatistik- jährliche

Bestandsstatistik, Wien.

Gewerbeordnung (GewO), 1994, <http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10007517>.

http://de.wikipedia.org/wiki/Private_Zimmervermietung

NÖ Privatzimmervermietungsgesetz (1974). Gesetz vom 25. April 1974 über die Beherbergung von Fremden als häusliche Nebenbeschäftigung, Niederösterreich.

Oö. Tourismus-Gesetz-Novelle, LGBL. Nr. 76/1996 (1996). Landesgesetz vom 12. Oktober 1989 über den Tourismus in Oberösterreich (ehemals Oö Privatzimmervermietungs Gesetz, 1976, LGBL. Nr. 7/1976), Oberösterreich.

Salzburger Privatzimmervermietungsgesetz, LGBL. Slbg 22/1966 (1966). Gesetz vom 2. April 1958 über die Regelung der Beherbergung von Fremden als häusliche Nebenbeschäftigung im Lande Salzburg, Salzburg.

Statistik Austria, 2010, Tourismus in Österreich- Ergebnisse der Beherbergungs- statistik, Wien: Statistik Austria.

Tirol Privatzimmervermietungsgesetz, LGBL. Nr. 29/1959, (1959). Gesetz vom 26. Juni 1959 über die Beherbergung von Fremden als häusliche Nebenbeschäftigung, Tirol.

WKO Tirol (2009). Wirtschafts- und Gewerberecht für Tourismus und Freizeit, Tirol.

WKO.at (2006). Allgemeine Geschäftsbedingungen für die Hotellerie 2006.