

觀光叢書 8

李銘輝博士／主編

楊正寬／著

觀光政策・行政與法規

The Interaction and Adaptation of
Tourism Policy, Administration and Laws.



觀光政策、行政與法規

*The Interaction and Adaptation
of Tourism Policy, Administration
and Laws*

楊正寬著

觀光政策、行政與法規

觀光叢書8

作 者／楊正寬
出 版 者／揚智文化事業股份有限公司
發 行 人／李 厚
副 總 編 輯／葉忠賢
責 任 編 輯／賴筱彌
執 行 編 輯／范維君
地 址／台北市新生南路三段88號5樓之6
電 話／(02)366-0309 366-0313
傳 真／(02)366-0310
登 記 證／局版臺業字第4799號
印 刷／偉勵彩色印刷股份有限公司
法 律 顧 問／聲威法律事務所 陳慶尚律師
初 版 二 刷／1995年1月
I S B N／957-9091-78-1
定 價／500元

本書如有缺頁、破損、裝訂錯誤，請寄回更換。

張 序

觀光事業的發展是一個國家國際化與現代化的指標，開發中國家仰賴它賺取需要的外匯，創造就業機會，現代化的先進國家以這個服務業為主流，帶動其他產業發展，美化提昇國家的形象。

觀光活動自第二次世界大戰以還，由於國際政治局勢的穩定、交通運輸工具的進步、休閒時間的增長、可支配所得的提高、人類壽命的延長及觀光事業機構的大力推廣等因素，使觀光事業進入了「大眾觀光」(Mass Tourism) 的時代，無論是國際間或國內的觀光客人數正不斷的成長之中，觀光事業亦成為本世紀成長最快速的世界貿易項目之一。

目前國內觀光事業的發展，隨著國民所得的提高、休閒時間的增長、以及商務旅遊的增加，旅遊事業亦跟著蓬勃發展，並朝向多元化的目標邁進，無論是出國觀光或吸引外籍旅客來華觀光，皆有長足的成長。惟觀光事業之永續經營，除應有完善的硬體建設外，更應賴良好的人力資源之訓練與培育，方可竟其全功。

觀光事業從事人員是發展觀光事業的橋樑，它擔負增進國人與世界各國人民相互了解與建立友誼的任務，是國民外交的重要途徑之一，對整個國家的形象影響至鉅，是故發展觀光事業應先培養高素質的服務人才。

揆諸國內觀光之學術研究仍方興未艾，但觀光專業書籍相當缺乏，因此出版一套高水準的觀光叢書，以供培養和造就具有國際水準的觀光事業管理人員和旅遊服務人員實刻不容緩。

今欣聞揚智出版公司所見相同，敦請本校觀光事業研究所李銘輝博士擔任主編，歷經兩年時間的統籌擘劃，網羅國內觀光科系知名的

11/11/2364/01

教授以及實際從事實務工作的學者、專家共同參與，研擬出版國內第一套完整系列的「觀光叢書」，相信此叢書之推出將對我國觀光事業管理和服務，具有莫大的提昇與貢獻。值此叢書付梓之際，特綴數言予以推薦，是以爲序。

中國文化大學董事長

張鏡湖

揚智觀光學叢書序

觀光事業是新興的綜合性事業，也稱為無煙囪的工業。由於世界各國國民所得普遍增加，商務交往日頻繁，以及交通工具快捷舒適，觀光旅行已蔚為風氣。加以各國都在極力提倡政府與民間合作進行，因此發展至為迅速，現已形成國際貿易中最大的單一項目之一。

觀光事業不僅可以增加一國的「無形輸出」，以平衡國際收支與繁榮社會經濟，同時由於觀光旅客消費的增加，對於整個國家經濟的影響尤為深遠。此外，對於加速文化交流，增進國民外交，促進國際間的瞭解與合作，維護人類友誼與和平，更有重大的貢獻。是以觀光具有政治、經濟、文化教育與社會等各方面為目標的功能。從政治觀點可以開展國民外交，增進國際友誼；從經濟觀點可以爭取外匯收入，加速經濟繁榮；從社會觀點可以增加就業機會，促進均衡發展；從教育觀點可以增強國民健康、充實學識知能。

觀光事業是一種服務業，也是一種感官享受的事業，因此觀光客需求的滿足與否乃成為推展觀光的成敗關鍵。惟觀光事業既是以提供服務為主的企業，則有賴大量服務人力之投入。但良好的服務應具備良好的人力素質，良好的人力素質則需要良好的教育與訓練。因此觀光事業對於人力的需求非常殷切，對於人才的教育與訓練，尤應予以最大的重視。

觀光事業是一門涉及範圍甚廣的學科，在其廣泛的研究對象中，大致可分為二大類：一為「物」的，包括各種實質的自然資源、觀光相關設施等；一為「人」的，包括遊客和觀光管理及從業人員等；二者應相互為用，相輔相成，方可竟全功。同時，與觀光直接有關的行業包括旅館、餐廳、旅行社、導遊、遊覽車業、遊樂業以及手工藝品

業等，因此人才的需求是各方面的，其中除一般性的管理服務人才，例如會計、出納等，可由一般性的教育機構供應外，其他人才需要具備的專門知識與技能，則有賴專業的教育和訓練。

然而，人才的訓練與培育非朝夕可蹴，必須根據需要作長期而有計畫的培養，方能適應今後觀光事業的發展；展望國內外觀光事業，由於交通工具的改進、運輸能量的擴大、國際交往的頻繁，無論國際觀光或國民旅遊，都必然會更迅速的成長，因而今後觀光各行業對於人才的需求自然更為殷切，因此觀光人才之教育與訓練當愈形重要。

近年來，觀光學中文著作雖日增，但所涉及的範圍卻仍嫌不足，難以充分滿足學界、業者及讀者的需要。吾等從事觀光學研究與教育者，平常與業界言及觀光學用書時，均有難以滿足之感。

基於此一體認，遂萌生編輯一套完整觀光叢書的理念。適得揚智文化公司有此共識，積極支持推行此一計畫，最後乃決定長期編輯一系列的觀光學書籍，並定名為「揚智觀光學叢書」。依照編輯構想，這套叢書的編輯方針應走在觀光事業的尖端，做為觀光界前導的指標，並應能確實反應觀光事業的真正需求，以作為國人認識觀光事業的指引，同時要能綜合學術與實務操作的功能，滿足觀光科系學生的學習需要，並可提供業界實務操作及訓練之參考。因此本叢書將有以下幾項特點：

(1)叢書所涉及的内容範圍儘量廣闊，舉凡觀光行政與法規、自然和人文觀光資源的開發與保育、旅館與餐飲經營管理實務、旅行業經營與導遊和領隊的訓練等各種與觀光事業相關課程，都在選輯之列。

(2)各書所採取的理論觀點儘量多元化，不論其立論的學說派別，只要是屬於觀光事業學的範疇，都將兼容並蓄。

(3)各書所討論的内容，有偏重於理論者，有偏重於實用者，而以後者居多。

(4)各書之寫作性質不一，有屬於創作者，有屬於編纂者，也有屬於授權翻譯者。

(5)各書之難度與深度不同，有的可用作大專院校觀光科系的教科

書，有的可作為相關專業人員的參考書，也有的可供一般社會大眾閱讀。

(6)這套叢書的編輯是長期性的，將隨著社會上的實際需要，繼續加入新的書籍。

身為這套叢書的編者，謹在此感謝中國文化大學董事長張鏡湖博士賜序，觀光事業研究所唐學斌所長平日的激勵，同時更要感謝本叢書各書的著者，若非各位著者的奉獻與合作，本叢書當難以順利完成，內容也必非如此充實。同時，也要感謝揚智文化圖書公司執事諸君的支持與工作人員的辛勞，才使本叢書能順利的問世。

李銘輝謹識

中華民國八十一年十月於華崗

自序

無巧不成「書」，一切都歸人生的因緣際會。學習公共行政的我，民國79年6月，毫無選擇餘地的一頭栽進了觀光事業行列。原來惶恐的以為學非所用，孰知在狠下不以不舞之鶴而尸位素餐的決心之後，虛心學習。未久，「八二五日月潭船難」發生，震驚了海內外，也震出了與觀光旅遊有關的法令、制度、組織體系及管理權責等問題。嗣後，在歷次處理觀光業務，思考解決問題或參加各項與觀光旅遊有關的協調、會勘、座談、研討及公聽會等會議，不論是會前的準備或會中的學習，甚至會後結論的啟發，莫不抱持一次又一次「個案研究 (Case Study)」的學習心情，專注以對。不久，便放了心，且深刻地體悟到，觀光事業要轉型；要脫胎換骨；要展現出觀光市場的新秩序，甚至要在國際市場爭得一席之地，還非得賴觀光政策、行政與法規的強化不可。於是隨緣、惜福，安心地享受「從工作中學習；從學習中工作」的樂趣。

事實上，「觀光政策、行政與法規」是公共政策分析、行政學、組織理論及行政法原理等學科的整合應用，不但要以這方面的「理論」做基礎，而且還要有觀光旅遊的「實務」去結合，也惟有如此，才能一如琴師之調弦；大夫之把脈般，針對各種多元複雜，而且日益增多的觀光問題，做好「全方位」的因應與調適。因此本書——《觀光政策、行政與法規之互動調適》(The Interaction and Adaptation of Tourism Policy, Administration and Laws)，可說就是植基於此一研究動機與理念之下，所探討研究的心得報告。

全書分成「總論」、「各論」及「結論」三篇，共十七章。上篇總論部分，係就觀光政策、行政與法規之意義及其所具互動調適特性；

研究目的、範圍與方法；我國四十年來在此一方面的沿革及未來趨勢；世界各國、我國及大陸各級觀光行政組織及其重要政策與法規的調適；以及攸關業者榮譽、遊客生命的旅遊安全等共同事項，做系統性的探討、分析並提出調適的看法。

中篇各論部分，則就觀光旅遊各事業別，如：風景區、國家公園、森林遊樂區、觀光遊樂業或遊憩區、旅行業、領隊與導遊人員、觀光旅館業、旅館業及配合解嚴後之新興觀光事業等之管理與法規，就其政策發展背景、行政及管理體系、申請核准程序、土地取得變更、經營管理、從業人員資格條件以及獎懲等個別事項做完整的探討、分析並提出調適淺見。下篇則以「未來調適重點與建議」，做為本研究心得及結論。

經過多年來的觀察，不論在觀光行政單位服務，抑或濫竽觀光學系教席期間，常見觀光界一發生問題，大家莫不在倉皇中遍尋法規條文，如果法規條文找不著解決辦法時，立即在各項檢討場合中，交相指謫，但終結都只是撫平一時；或頭痛醫頭的「治標」做法而已，真正問題的癥結依然存在，甚或治絲益棼而已。殊不知法規條文的背後，與政策及行政具有密切而微妙的互動。辦法是人想的，法規是可以隨著不同的政治或行政生態環境，機動而靈活的與時推移，做最適切的調適。否則迷信法規，死守條文，時已過，境已遷，仍然字斟句酌的結果，只有鑽進法規的死胡同中，望「問題」而興歎，徒呼負負。因此，本書最主要目的，即希望藉由宏觀的角度，以系統途徑，就當前觀光旅遊實際問題，分別按照前述規劃的章節大綱，循序敷衍，提出政策，行政及法規三者之間極具「互動調適」特性的淺見。盼望此一論點，有助於觀光界解決觀光問題時，能放眼到政策及行政實際可資運用的互動層面，施展「既見樹又見林」的高招，甚至瞭解到縱然一時沒有法規，或法規不周延，仍能交互運用政策的、行政的規則，使問題迎刃而解，則斯願償矣！

儘管追求完美，向為個人約束自己的要求，並且也確信自己，已經慎重、負責地畫下了最後一個句點，但環誦至再，仍覺得它並不是自己最滿意的。尤其類此與瞬息萬變的觀光環境條件必須緊密結合的

書，在完稿的同時，觀光事業事實上已經又開始醞釀，甚至已邁步到另一層新的政策構想、新的法規條文及新的行政措施的境界了！它，永遠沒有休止符。所以，付梓後勢必再更加負責的留意並掌握下一波觀光政策、行政及法規的互動與調適脈搏，俾為再版做好萬全準備。職是之故，或因率爾操觚以致掛漏不妥之處必多，還懇請方家先進有以教正，曷勝感盼！

特別要感謝文化大學觀光事業研究所李所長銘輝兄誠懇的力促出書與指導；靜宜大學李校長家同及觀光事業學系宋主任秉明兄的指導及畀以教學相長機會；老長官許局長的指導、觀光局及旅遊局老同仁們的提供最新資料；業者們的不斷切磋，使我雖因職務異動，略有稽延，但仍能成書不輟。書成，復蒙業師中國行政發展學會廖理事長勝雄博士之潤正；靜宜大學觀光事業學系梁文嘉同學的細心繕校；敬愛的母親及內子全心支持；葉忠賢先生願意出版這類冷僻但卻非常重要的書，揚智文化公司全體同仁的敬業、辛勞。尤其出版前夕，又承蒙空大陳校長義揚、賴主任保禎、維堯，台中中心彭主任作奎、林導師連聰兄等的指教，並邀聘為該校播授「觀光行政與法規」的學科委員，隆情盛誼，無不令我百感交集地，務必藉此機會，申致個人由衷萬分的誠摯感謝與祝福之忱！謝謝大家！

楊正憲

謹識

民國八十三年五月二十日

目錄

張序	1
揚智觀光學叢書序	1
自序	1
表目錄	1
圖目錄	1

上篇 總論

第一章 觀光政策、行政與法規之意義及其互動性	3
第一節 政策與觀光政策	5
第二節 行政與觀光行政	9
第三節 法規與觀光法規	12
第四節 政策、行政與法規三者間具互動調適性	20
註釋	24
第二章 研究目的、範圍與方法	27
第一節 研究目的	28
第二節 研究範圍	32
第三節 研究方法	36
註釋	38
第三章 沿革與發展趨勢	39
第一節 四十年來之互動調適沿革	40
第二節 現階段發展觀光的政策、行政與法規問題	44

第三節	研訂未來觀光政策的參考背景	48
第四節	未來觀光政策、行政與法規的調適方向	52
	註釋	59
第四章	國際與世界主要國家觀光行政組織	61
第一節	國際主要觀光組織	62
第二節	各國觀光政策之制定	71
第三節	各國觀光行政組織的功能與型式	79
第四節	美國觀光行政組織	81
第五節	日本觀光行政組織	84
第六節	其他國家觀光行政組織	87
	註釋	94
	〔附錄4-1〕美國及現有國際性觀光組織全銜及簡稱	97
第五章	我國觀光行政組織及其調適	101
第一節	中央觀光行政組織	103
第二節	省（市）觀光行政組織	109
第三節	縣（市）觀光行政組織	113
第四節	觀光團體組織	115
第五節	當前觀光旅遊管理體制之檢討與調適	119
	註釋	123
第六章	大陸旅遊政策發展與法規	125
第一節	大陸旅遊事業發展背景	126
第二節	大陸現行重要旅遊政策檢析	131
第三節	大陸旅遊法規之本質與特性	134
第四節	大陸現行重要旅遊法規檢析	137
第五節	結論與觀念上的調適	149
	註釋	150

第七章	大陸旅遊行政組織及兩岸互動調適	153
第一節	大陸各級旅遊組織	155
第二節	中共對台胞赴大陸的政策與法規	165
第三節	政府對民衆赴大陸探親旅行的政策與法規	169
第四節	兩岸旅行政策及法規的檢討與調適	172
	註釋	177
	附錄〔7-1〕 大陸各部會有關旅遊工作的管理 機構之職掌	179
第八章	旅遊安全管理系統之建立	197
第一節	系統概念與旅遊安全系統之內涵	198
第二節	建立重大旅遊事故緊急救難系統 及危險預警管理	202
第三節	旅遊安全管理相關法規分析	206
第四節	旅遊安全的具體做法	219
	註釋	223

中篇 各論

第九章	風景區管理及法規	227
第一節	風景特定區與風景區	228
第二節	風景特定區之分級與管理	230
第三節	風景區管理現況問題探討	236
第四節	今後調適方向	239
第五節	公營風景區委託民間經營之可行性	246
	註釋	249

第十章	國家公園管理及法規	251
第一節	國家公園設立意義與目的	252
第二節	國家公園管理組織系統	253
第三節	國家公園之選定與計畫	259
第四節	國家公園計畫之實施	261
第五節	國家公園發展現況	263
第六節	國家公園發展面臨之問題與調適	267
	註釋	270
第十一章	森林遊樂區管理及法規	273
第一節	森林遊樂之政策背景	274
第二節	森林遊樂區之申請設置與管理	280
第三節	森林遊樂區組織體系及經營權責	284
第四節	森林遊樂政策及管理問題與調適	289
	註釋	293
第十二章	觀光遊樂業管理及法規	295
第一節	早日訂頒專屬法規的重要性	296
第二節	觀光遊樂業管理之法源基礎	297
第三節	觀光遊樂業政策檢視	298
第四節	現行觀光遊樂業相關法規	300
第五節	儘速奠定觀光遊樂業的法源基礎	300
第六節	觀光遊樂業申請設立程序	305
第七節	違規遊樂區形成原因與對策	316
	註釋	322
第十三章	旅行業管理及法規	325
第一節	旅行業之定義	328
第二節	旅行業之特性	331
第三節	旅行業之類別	336

第四節	旅行業之註冊	339
第五節	旅行業之經營	345
第六節	與旅行業有關之法規	350
第七節	旅行業品質保障協會之組織與任務	358
	註釋	362
	附錄〔13-1〕國外旅遊契約書	365
	附錄〔13-2〕國內旅遊契約書	373
第十四章	領隊與導遊管理及法規	379
第一節	領隊與導遊管理之法源、分類與比較	380
第二節	領隊與導遊之資格、測驗與訓練	382
第三節	領隊與導遊之職責	386
第四節	領隊與導遊人力之供需調適	390
第五節	領隊與導遊協會之組織與任務	391
	註釋	398
第十五章	觀光旅館業管理及法規	399
第一節	定義及現行法規體系	402
第二節	觀光旅館業與旅館業在法規上之差異	405
第三節	觀光旅館與國際觀光旅館建築及設備標準	410
第四節	觀光旅館之經營與管理	414
第五節	觀光旅館業從業人員之管理	416
第六節	旅館業管理與法規	419
第七節	加強旅館業管理及輔導	421
第八節	觀光旅館業餐飲衛生管理	427
	註釋	436
第十六章	其他新興觀光事業管理及法規	439
第一節	觀光農園	440
第二節	休閒農業區	442

第三節	娛樂漁業	446
第四節	近岸海域遊憩活動	448
第五節	海上遊樂船舶	451
第六節	超輕型載具飛行管理	455
第七節	遊艇港興建管理	458
註釋		462

下篇 結論

第十七章	未來調適重點與建議	467
第一節	確立未來觀光政策制定的模式	469
第二節	儘速完成「發展觀光條例修正草案」的立法	471
第三節	民法增訂「旅遊」專節草案之商榷	474
第四節	政府宜速謀解決大陸旅遊糾紛辦法	479
第五節	自我調適——觀光行政組織宜及早調適	483
第六節	法治行政——觀光界共同努力的目標	489
第七節	從根做起——全面加強觀光法規教育	494
註釋		500
附錄〔17-1〕	發展觀光條例修正草案條文對照表	503
參考文獻		539