

我國發展觀光政策之研究

郭蘇燦洋 著



茂昌圖書有限公司

F592.0
G827

我國發展觀光政策之研究

郭蘇燦洋 著

茂昌圖書有限公司

我國發展觀光政策之研究

中華民國七十六年九月初版

著 作 者：郭 蘇 燦 洋

出版及發行：茂昌圖書有限公司

地 址：台北市新生南路 3 段 84 之 4 號

電 話：321-5311 • 321-0698

行政院新聞局出版事業登記臺業字第 0958 號

郵政劃撥：帳戶 0106171-3 號

印 刷 者：士林打字印刷有限公司

地 址：台北市士林區中正路 187 巷 34 號

定 價：新臺幣 200 元

■如有缺頁及倒裝，請寄回換書■

版權所有 • 翻印必究

自序

觀光事業是一種綜合性的工業，它具有多重功能，既能活潑國家的金融，也能繁榮社會的經濟，故為當今世界各國所重視。

筆者在民國七十年至七十一年間，曾服務於交通部觀光局國際組，適值行政院孫前院長運璿大力推動觀光事業，也因此有機會了解到政府及民間機構推動觀光之理念及作法。爾後於民國七十二年離開觀光局，進入行政院研考會服務，更深切理解到政策、計畫及實際管考評估及追蹤的必要性及重要性。蓋因政策是政府作為的依據與導向，若有明確具體的政策，則目標及策略必能有所導引，相對地提高了政策結果成功的比率。基於此項背景，因此筆者於最近幾年尤其特別留心盡力於觀光事業問題之探討及研究，致力蒐集於有關觀光之書籍、論文、期刊及文獻資料。惟「觀光政策」亦屬公共政策之一，其知識與實務非常浩瀚，深知幾年苟有所得，亦僅為管蠡之識，惟所以仍能孜孜不懈，鑽研其中，主要是受到下列幾位長官及師長之影響與鼓勵所致：行政院研考會主任委員魏鏞博士、交通部觀光局虞局長為、蕭主任秘書伯雄、朱專門委員華、陳科長有為、文化大學中美關係研究所所長劉毓棠博士等，特併此致謝。此外，也要感謝茂昌圖書公司陳兆奎先生及邱小姐的惠予出版，及同事陳大康先生的鼎力支持編排及

1983.5.17

完稿，亦深為感謝。

惟以本書成書匆促，個人學殖淺陋，其中舛誤之處亦在所難免，敬祈學者專家不吝指正，以匡不逮是幸！

本書出版之時，適值我的母親—郭曾流女士六十大壽，謹以此書獻給生我、養我、鞠我的母親作為壽禮，也誠摯祝福我的雙親永遠健康。當然亦感謝我內人素蓮多年來的操勞持家，尤值一敘！

郭 蘇 燦 洋

謹序於行政院研考發展考核委員會

民國七十六年九月一日

郭蘇燦洋

台灣新竹人，民國三十九年生。

私立輔仁大學歷史系畢業。

私立文化大學中美關係研究所碩士。

現任行政院研究發展考核委員會研究員兼科長。

4468363/67

觀光政策是發展觀光事業的基本依據與導向。今日世界各國，只要是擁有觀光資源，皆競相發展觀光事業，以增加其外匯收入，繁榮社會經濟。我國自民國三十八年播遷來台，發展觀光事業至今已有相當成效，並獲得極大的成長率，不但增加了大量觀光外匯的收入，並平衡了國際的收支。本書寫作的目的乃在探討我國政府遷台後觀光政策規劃，各期觀光政策歷程及評估，並提出檢討及建議，以提供國人了解我國觀光事業政策的形成、規劃、各期所發生之變化、面臨之問題及如何考核評估，以作為觀光政策再規劃、執行、評估的參考。

目 次

自序	1
第一章 緒論	
第一節 研究緣起與目的	1
第二節 研究範圍與架構	2
第三節 研究方法	5
第二章 觀光政策的涵義與範圍	
第一節 觀光政策之意義	5
第二節 觀光政策的特質與內涵	7
第三節 觀光政策的層次與分類	9
第三章 我國觀光政策的制定及執行	
第一節 觀光政策的規劃	14
第二節 觀光政策的合法化	26
第三節 觀光政策的執行	28
第四章 我國觀光政策之歷程	
第一節 初創時期的觀光政策	37
第二節 奠定基礎時期的觀光政策	41
第三節 發展迅速時期的觀光政策	49
第四節 轉型時期的觀光政策	53

第五節 我國近三十年來觀光政策的演變與特性… 64

第五章 我國觀光政策之評估

第一節 政策評估之意義…………… 66

第二節 觀光政策評估的類型與標準…………… 67

第三節 初創時期觀光政策之評估…………… 74

第四節 奠定基礎時期觀光政策之評估…………… 76

第五節 發展迅速時期觀光政策之評估…………… 80

第六節 轉型時期觀光政策之評估…………… 84

第六章 目前我國發展觀光事業政策之問題及未來 努力方向

第一節 觀光政策對我國之重要性…………… 87

第二節 當前我國觀光事業發展所面臨之問題…………… 88

第三節 未來我國觀光事業之努力方向…………… 90

第七章 結論與建議

第一節 結論…………… 96

第二節 建議…………… 98

附 錄

附錄一 發展觀光條例…………… 102

附錄二 民間團體或營利事業辦理觀光宣傳及推 廣事務輔導辦法…………… 111

附錄三 文化資產保存法.....	120
------------------	-----

參考書目	132
------------	-----

索引	142
----------	-----

第一章 緒 論

第一節 研究緣起與目的

在現代經濟領域中，觀光事業是屬於一種新興之綜合性企業。其發展不僅可增加外匯收入，以平衡國際收支，繁榮社會經濟，而且對於增進國際彼此間之文化交流，加強國民外交，促進人民間之了解與合作，及維護人類之友誼與和平均有極大之助益。

由於科技之精進與交通運輸工具之發達，在無形中縮短了國與國之間的距離，再由於經濟之繁榮，使世界人民生活水準普遍提高，爲了調劑身心，因此，國際觀光旅遊事業遂而興起。

觀光事業，號稱「無煙囪工業」，它具有多目標的功能，諸如活潑本國金融、繁榮地方及增進國際瞭解與合作之功能。因此，目前不論是工業先進國家，開發中或半開發的國家，只要是擁有觀光資源，莫不競相發展觀光事業以增加其外匯收入，創造就業及改善其人民的生活。以奧地利而言，其國際觀光收入在 1981 年時即達國民生產毛額之 7.7%，我國在 1986 年時，觀光外匯收入亦達 1,333,000,000 美元，成長率爲 38.4%，這對於繁榮我國經濟有相當大的助益，由此我們可以了解：觀光事業乃爲經濟發展重要環節之一，此項事實已爲世界各國所公認。我

國台灣地區近三十多年來，由於政府勵精圖治，人民奮發向上，我們正向工業化之途邁開大步，步向坦途，所以發展觀光事業，亦為政府與民間所熱切關注。此外，基於台灣地區已社會安定、經濟繁榮、民風淳樸、山川秀麗以及地理位置良好等有利的因素，近年來使觀光事業更飛躍的成長。

本研究之目的主要在於探討觀光政策的涵義及範圍、制定及執行、觀光政策各階段發展歷程的檢視及評估，並檢討我國目前所面臨之問題及未來努力方向，最後，從分析結果中提出結論及建議。

第二節 研究範圍與架構

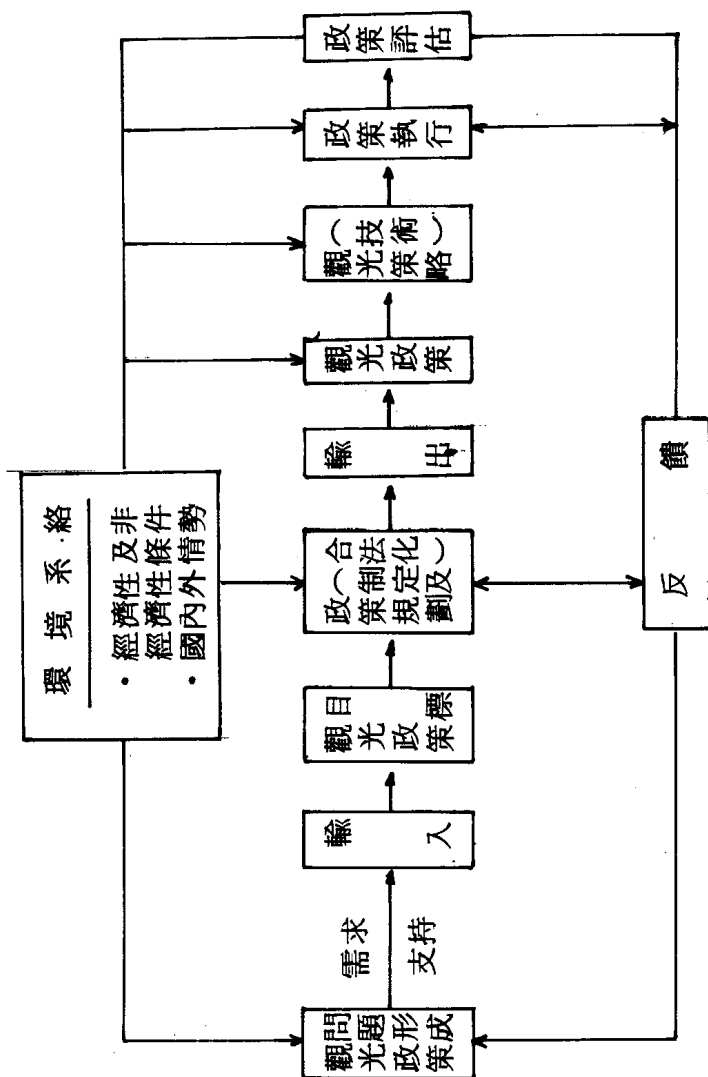
觀光政策是發展觀光事業的基本依據與導向。縱觀世界各國政府莫不投入相當人力、物力於研究發展，並積極推動此項工作。從觀光市場的選定、政策之決定、策略之研訂、計畫之付諸實行及政策執行之評估與檢討等各層面，皆全力灌注，充分協調運作，期能擴大觀光行銷，吸引更多的觀光客，賺取更多的外匯收入。

本書研究範圍，是以中華民國台灣地區為研究之標的，探討研究民國三十八年政府播遷來台至今的各階段觀光政策制定、執行、績效，以及評估各期的發展績效，並提出檢討及建議。

本書研究架構係以政策理論貫穿全文，以時間推移為經，各期發展階段為緯，評析理論與實務之運作關係。析

言之，在本文研究架構中（如圖一所示）中，輸入（input）是來自國內外經濟性及非經濟性條件及環境因素（環境系絡）所形成的需求與支持。觀光政策的規劃，是依觀光市場之需求與支持之強弱與多寡，妥為配置各項有限資源，形成各種相對方案，進而為決策層級採納成為政策決定，確定觀光政策目標，並進而產生觀光策略，實質計畫而執行，政策評估，構成輸出的層面。於觀光政策輸出後，又對國內外環境造成若干衝擊，有所反饋，形成新的輸入或修正、改變原有的各項要求及支持。如此整個運作程序成為一個運作循環連續不斷，產生新的政策或修正政策，由輸入而有政策規劃，作為政策決定，再推動觀光事業之發展。

圖一 觀光政策研究架構



第三節 研究方法

本文研究方法，主要是以系統分析理論與方法為基礎，此外並蒐集有關專書、期刊、論文、文獻、法令及統計年報，圖表等，加以閱讀並予以系統整理，再採用敘述法 (Description Study)、文獻分析法 (Relational study)，並利用歸納 (Induction)、演繹 (Deduction)、比較 (Comparison) 等方式，分析我國觀光政策形成過程、制定、執行績效、成果評估等，並檢討目前我國發展觀光事業所面臨之問題，最後並提出檢討及建議，希期能提供作為政府決策運作之參考。

第二章 觀光政策的涵義與範圍

第一節 觀光政策之意義

「觀光」一詞，茲統合各主要學者的說法，可將其歸納為如下之意義：「人們基於工作以外的目的，依其自由意志，以消費者的身分，暫時離開其原居地的日常生活，到其他地方作短暫的旅遊或停留，而不在該目的地長久居留或就業，其所產生的諸現象與諸關係的總合。」(註一)

觀光事業乃是一種對於遊客需求，以促進觀光活動所

註一：朱大銘，觀光政策理論與實務，台北，民國七十五年三月，二十八頁。

提供的各種活動。換言之，就是透過一種有組織、有目的的活動，以配合經濟、社會的發展目標而達成整體福祉的一種綜合事業（註二）。

有關政策（Policy）的定義，學者衆說不一。David Easton 認為政策是：「社會價值的權威性分配」；Paine Naumes 則認為是：「提供各組織階層成員，包括首長、主管、幕僚、監工及員工的一切指導方針。」Broom 教授則認為政策是一種廣泛，先行設訂其準則，以為管理實施之標準和管理決策之指導原則。Thomas Dye則認為：「政策是政府決定作為與不作為的行動。」（註三）茲歸納以上的說法，政策是界定一切活動的範疇，係指政府為解決某種公共問題，擬訂若干備選方案，採擇其一而制訂施行細則，再據此細則執行，評定效果，以為改進執行的依據。政策是為達到某種目標或目的，所採用的一種原則或行動導向，並可隨時空及需要而改變。

至於何謂「觀光政策」？我們可經由廣義及狹義的層面加以說明如下：

1.廣義的說法：觀光政策乃一個國家或一個地區為了達到整體觀光事業建設之目標所從事的權威性價值分配及其所選擇之肯定或否定之行爲（註四）。

註二：朱大鎔，同註一，三十一頁。

註三：吳定，公共行政論叢，台北：天一圖書公司，民國七十四年九月，三五頁。

註四：David Easton, The Political System, N.Y., Knopf, 1953, P.129.

2.狹義的說法：觀光政策是將景觀資源、觀光組織體、及觀光從業人員，依觀光目標、觀光環境、觀光策略及觀光時效等因素作最適切的配置與運用，以調劑經濟的、社會的、政治的及文化的需要，導向一個符合大眾所需的健全而美好的生活環境。

我們若由觀光行政的主管觀點來看，則觀光政策是指觀光行政主管或觀光事業之主持人，對於當前或未來的經營範圍和方式，所決定的一個大方針所發展出來的一套作法（註五）。此外，根據1967年國際官方觀光組織聯合會（International Union of official Travel Organization，簡稱IUOTO）現已改稱世界觀光組織（W.T.O），在國際觀光會議所訂定之世界觀光政策，其要點為：

- 1.推行社會大眾觀光；
 - 2.保護觀光資源與環境；
 - 3.保障觀光客的權利；
 - 4.促進世界和平；
- 上述四點即為國際觀光政策的基本導向。

第二節 觀光政策的特質與內涵

一、觀光政策的特質：觀光政策特質有下列四方面：

- 1.前瞻性：觀光政策的制定，不能以目前擁有的成就為滿足，應有前瞻性的規則與作為，才能因應未來的可能發展。

註五：朱大鎔，同註一，九十六頁。