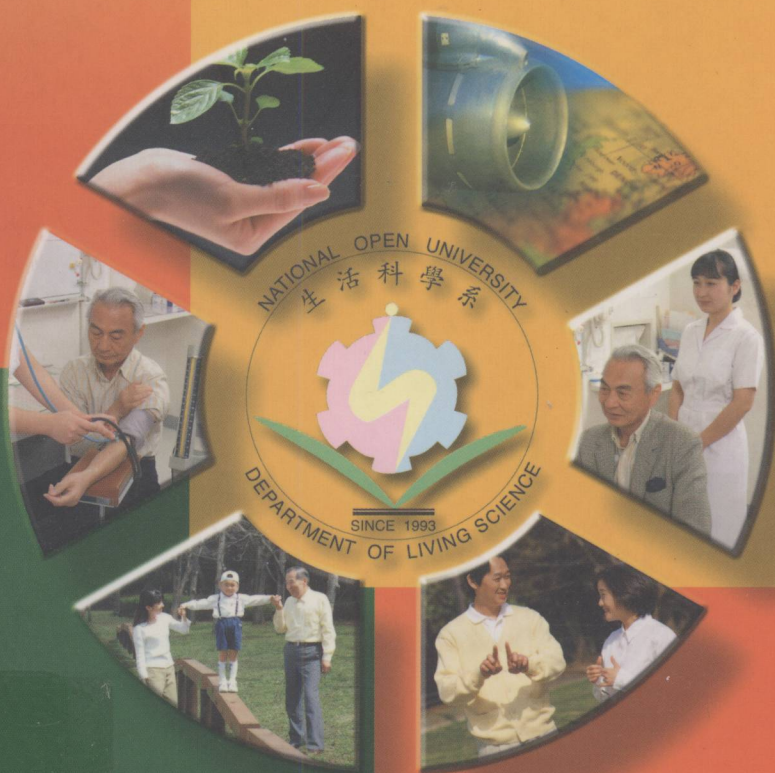


生活科學系

觀光類

觀光行政與法規

紀俊臣 楊正寬 林連聰 編著



國立空中大學用書

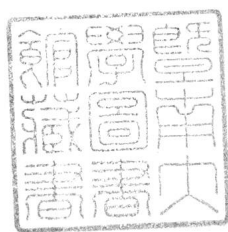
F 592.758

2003/

港台書室

觀光行政與法規

紀俊臣 楊正寬 林連聰 編著



國立空中大學印行

國家圖書館出版品預行編目資料

觀光行政與法規 / 紀俊臣, 楊正寬, 林連聰編著.

-- 初版. -- 臺北縣蘆洲市: 空大, 民87
面; 公分

ISBN 957-661-271-3 (平裝)

1.觀光—行政 2.觀光—法令,規則等

992.1

87006033

行政院新聞局登記證局版台業字第三七五九號
國立空中大學用書

觀光行政與法規

編著者: 紀俊臣 楊正寬 林連聰

發行人: 黃深勳

發行所: 國立空中大學

地址: 臺北縣蘆洲市中正路 172 號

電話: (02)22829355

承印者: 漢大印刷有限公司

定價: 新臺幣 220 元

中華民國八十七年六月初版

中華民國九十年六月初版三刷

版權所有・翻印必究

出版弁言

我國當前的教育政策將「終生學習」列為重要施政目標，亦是現代生涯規劃的重要理念，而施行隔空遠距教學的國立空中大學正是全民終生學習之高等學府，因此，本校在創建終生學習社會所扮演的角色，就益顯重要。

在遠距教學領域，其教學媒體儘管已進入多元化，尤其傳播科技的突飛猛進，更帶動遠距教學的蓬勃發展，但教科書仍為遠距教學不可或缺的基本教材。本校創建伊始，即敦聘學者專家為學科委員，並親自撰寫教科書，由出版中心編輯、發行，不斷就制度面及實務面雙管齊下檢討改進，教科書內容配合社會脈動愈益優質化、版面編排力求多樣化，印刷品質亦逐步系統化，致本校編印之教科書，頗獲學界及社會好評，部分大學院校亦樂於採用，有意擔任公職之社會人士，也將本校教科書列為高普考參考用書，凡此均足以印證教科書在本校推動成人進修及繼續教育具舉足輕重地位。

自八十九學年度起，本校推出第三循環課程，開設科目力求多元化、多樣化，且兼顧實用性，並以「創新觀念、引導思潮、帶動成教改革」之辦學理念，將校務推向嶄新里程。同時，與教學品質息息相關的教科書亦朝更精緻、優質方向邁進。在此，對各科學科委員的熱心參與，表達由衷的感謝之忱，尤望空大同學能善加利用教科書，細嚼慢嚥，吸收其精髓，以達成預期之學習目標。

黃 深 勳 謹 識

序

這次與楊正寬先生、林連聰先生合寫「觀光行政與法規」，實在是一大挑戰，因為從事教職二十年來，第一次出版大學教科書，不但新鮮，而且刺激。事實上，觀光行政與法規之教科書，不但國內少見，就是國外亦不多見。這次抱著無比的勇氣，就近些年來擔任相關課程所蒐集之國內外資料，編寫成書，主要是在觀光政策方面，希望能有所貢獻。此外，對於觀光法制之建構，尤其觀光行政法制、公平交易，以及消費者保護，都有比較深入的介紹，這是國內相類書籍所未見者。

楊正寬先生與林連聰先生分別從觀光組織、觀光事業經營加以列舉說明，所檢附資料，亦是國內所少見者，相信由於二位先生之合著，會使本書更成系統，更具有可讀性。

希望讀者能在閱讀時，注意每章之重點，並且比較國內外之觀光法制建構，以形成理論與實務兼具之著作。

紀俊臣 謹識

一九九八年六月

作者簡介

紀俊臣

國立政治大學政治研究所法學博士
現任台北市立師範學院社教系專任教授
(第三、五、六、十一、十二章)

楊正寬

東海大學公共行政研究所法學碩士
現任台灣省政府文獻委員會主任委員、
靜宜大學觀光系兼任講師
(第一、二、四、九章)

林連聰

中國文化大學觀光事業研究所碩士、
中國文化大學中山學術研究所法學博士候選人
現任國立空中大學生活科學系講師、
台中學習指導中心副總導師、
國立空中大學附設空中行專台中教學輔導處副主任
(第七、八、十章)

目 次

第一篇 觀光行政管理	1
第一章 觀光行政與組織	3
第一節 觀光行政的基本概念	5
第二節 觀光行政組織的意義、類型與功能	10
第三節 我國觀光行政組織	15
第四節 大陸觀光行政組織	27
第五節 外國觀光行政組織	30
第二章 觀光行政管理模式與作為	39
第一節 觀光行政管理分析模式	42
第二節 我國觀光行政發展沿革	46
第三節 未來觀光行政組織的調適	53
第四節 觀光團體組織	66
第三章 公共政策、企業政策與觀光政策	79
第一節 公共政策的規劃與執行	83
第二節 企業政策的策略設計與施作	88
第三節 觀光政策與公共政策、企業政策的關係	90

第二篇 觀光行政計畫·····	99
第四章 觀光政策之規劃與執行·····	101
第一節 觀光政策之規劃·····	103
第二節 觀光政策之執行·····	108
第三節 觀光政策、行政與法規的互動調適性·····	118
第五章 觀光政策之合法化與評估·····	129
第一節 當前觀光政策的法制檢討·····	131
第二節 觀光政策的合法化·····	134
第三節 觀光政策的評估·····	136
第四節 未來觀光政策的執行策略模擬·····	138
第六章 觀光行政法制概說·····	145
第一節 觀光行政法制的基本架構·····	147
第二節 我國中央觀光行政法制·····	153
第三節 我國地方觀光行政法制·····	156
第七章 自然觀光資源之規劃與管理法制·····	163
第一節 風景區之管理與法規·····	164
第二節 森林遊樂區之管理與法規·····	184
第三節 國家公園之管理與法規·····	193
第八章 人文社會觀光資源管理法制·····	205
第一節 旅行業經營管理與法規·····	207

第二節	護照、簽證及其相關法規	219
第三節	導遊與領隊人員管理與法規	229
第四節	觀光旅館業管理與法規	236
第五節	文化資產之保存、維護與法規	245
第三篇 觀光行政法制		257
第九章	新興觀光事業管理法制	259
第一節	新興觀光事業概說	262
第二節	大陸旅遊	266
第三節	產業觀光	278
第四節	近岸海域遊憩活動	285
第五節	海上遊樂船舶	288
第六節	超輕型載具飛行	293
第十章	風景區旅遊安全管理法制	299
第一節	旅遊安全與遊憩活動之關係	301
第二節	影響旅遊安全之相關因素分析	304
第三節	旅遊安全管理體系的建立	306
第四節	觀光事業旅遊安全相關問題之檢討	316
第五節	未來旅遊安全管理的調適及未來努力的方向	321
第十一章	觀光事業公平交易與消費者保護法制	327
第一節	觀光事業的事業特質	329

第二節	觀光事業的公平交易法制·····	330
第十二章	未來觀光政策與法制之發展取向·····	345
第一節	未來觀光政策取向之規劃·····	348
第二節	當前觀光業發展之行政輔導重點·····	351
第三節	發展觀光條例修正案的修正重點·····	353
第四節	兩岸旅遊糾紛民事賠償制度的策進途徑·····	356

第一篇

觀光行政管理

第一章 觀光行政與組織

學習目標

——研讀本章內容後，學習者應能達成下列目標：

- 1.瞭解觀光行政與觀光行政組織的意義。
- 2.瞭解觀光行政組織的類型與功能。
- 3.熟悉我國觀光行政組織的發展沿革。
- 4.認識我國中央觀光行政組織的現況及職掌。
- 5.瞭解我國地方觀光行政組織的現況及職掌。
- 6.認識大陸觀光行政組織及其職責。
- 7.瞭解美國與日本旅遊及觀光局的成立沿革及組織系統。

摘要

狹義的觀光行政是指發展觀光條例第三條的各級觀光主管機關及第四條的觀光局等觀光行政組織對觀光事務的規劃與執行。而廣義的觀光行政，則泛指各級政府各部門的組織及人員，以政策及法規為基礎，相互運用計畫、組織、領導、溝通、協調、預算、控制

等管理方法，推行並完成政府發展觀光政策的任務。

至所謂觀光行政組織，是指政府為推動各項觀光政策，達成觀光建設目標，將各項觀光事務經由權責的分配和層級結構的有效設計所組成的一個完整有機體，它並且可以隨著時代或觀光環境的變遷而自謀調整與適應。觀光行政組織與觀光組織不同，後者泛指所有參與推動觀光事業的公、私部門組織，我國觀光行政組織最早可溯至民國十六年交通部主管旅行業，民國六十年成立交通部觀光局，並簡併台灣省觀光事業管理局為交通處觀光組。嗣於民國七十四年才將觀光組擴編為台灣省政府交通處旅遊事業管理局。

大陸觀光行政組織，在中央有國家旅遊事業委員會及國家旅遊局，均隸屬國務院。國家旅遊局內部設有十四個司室，其下設有直屬的出版機構，駐海外旅遊機構及直屬學校、企業、協會與地方旅遊局。

外國觀光行政組織因制度與國情而不同，如美國的旅遊及觀光局隸屬商務部，由副部長兼理局務，並於旅遊及觀光局之外另設觀光政策會議、旅遊及觀光諮詢委員會。在日本則於運輸省下設觀光局，此外有日本觀光振興會、部際觀光聯絡會議及觀光政策會議，推動日本的觀光事業。

第一節 觀光行政的基本概念

壹、概說

觀光行政（tourism administration），基本上是一門應用行政學原理的學科。所謂行政學，又稱公共行政（public administration），是一門起步較晚，卻又發展快速的社會科學，自西元一八八七年美國學者威爾遜（Woodrow Wilson）提出「行政的研究（The Study of Administration）」一文後，類此以政府運作與管理為研究主體的學問，方始受到世人的重視，除了行政學的基本原理之外，政府各部門諸如教育行政、交通行政、農業行政及工、商業行政等亦不斷應用行政學原理，進行行政生產力或競爭力的革新與發展。兼以工商企業界發展成功的管理科學，更加速促進了行政學術的興起與發展。因此，觀光行政與組織的研究，已然成為觀光事業未來發展的基礎學科，應該重視並深入探討。

貳、行政的意義

要瞭解「觀光行政」就必須先瞭解「行政」的意義。何謂行政？簡單的說，就是公務的推行。舉凡政府各個公務機關的業務，如何使之有效的加以推行，即是行政，這是廣義的解釋。但是由行政學發展的歷程觀之，又可從三種不同的角度來解釋，即由最初的「政治」觀

點，到後來的「管理」觀點，以迄晚近「公共政策」觀點。茲逐次分析如下：

一、政治觀點

從政治（political）觀點解釋行政的人，又可分為兩派：一派是以行政、立法、司法的三權分立為基礎，認為「行政就是指政府行政部門所管轄的事務^①」。但是這派學者忽略了立法部門及司法部門，同樣存在有行政事務。另一派是將行政包含在政治之內，政治的範圍較廣，層次亦高；而行政的範圍較小，層次低，例如行政學者古德諾（Frank Goodnow）說：「政治是國家意志的表現；行政是國家意志的執行^②」。不過這些解釋仍嫌籠統，因為一位行政人員在作決定時，所作的種種考慮在本質上就是政治；相反的，很多所謂政治問題亦不能不顧及行政事實，即使議會在作決策時，亦必須與行政人員保持良好的溝通，這樣所作的決議才具有可行性。

由於這種政治行政二分論的解釋並不週延，所以瓦爾多（Dwight Waldo）除了在一九四八年以「行政國（The Administrative State）」強調現代行政的發展特質，認為行政人員具有政策影響力，且國家的目的達成與問題解決必須借助行政活動^③。此外，更在一九六八年九月號召一批年輕學者於紐約州的雪城大學（Syracuse University）Minnowbrook會議中心，討論公共行政面臨的問題時發現，行政人員在處理各項公共問題時，行政人員應以其專業知識與良心從事公共利益（public interest）、社會公道（social equity）、社會正義（social justice）、民主行政（democratic administration）及公

共職責（public accountability）等做正確的價值判斷。為了有別於二分論，故將研討成果名之為「新公共行政（New Public Administration）」⁴，這種行政又與政治合而為一的理念發展，也是研究觀光行政學者不能忽視的趨勢。

二、管理觀點

從管理（management）觀點解釋行政，是十九世紀科學管理運動以後演進出來的觀點，包括科學管理之父泰勒（Frederick W. Taylor, 1856-1915）的科學管理、費堯（Henri Fayol, 1841-1925）的十四項管理原則、古立克（Luther H. Gulick, 1892）的POSDCORB「七字箴言」、梅堯（Elton Mayo, 1880-1949）的胡桑實驗（Hawthorne Experiments）、馬斯婁（Abraham H. Maslow, 1908-1970）的需要層級（Hierarchy of Needs）理論、赫茲伯格（Frederick Herzberg, 1923-）的二因（激勵、保健因素）理論（Two-Factor Theory）、巴納德（Chester I. Barnard, 1886-1961）的動態溝通管理，以及賽蒙（Herbert A. Simon, 1916-）的行政行為（Administrative Behavior）決策理論等，都是從科學管理或行為科學的研究所獲致的成果，而行政學的基本理論也大都源自於此。其實公共行政與企業管理原本就是一家親的課程，只不過前者是政府公共部門的管理，而後者則是應用在企業界的工商部門管理，兩者洵為異曲而同工。

其中如舉古立克創造的七字箴言「POSDCORB」，就更可瞭解從管理觀點解釋觀光行政的內涵了。這七個字的意思是：P（planning）是計畫，也就是推動任何觀光事務必須先釐訂切實可行的方案計畫；