

觀光行政與法規講義

第一回

408911-1



社團法 考友社 出版發行

觀光行政與法規講義 第一回



第一講 緒論.....	1
命題大綱.....	1
重點整理.....	2
一、基本概念.....	2
二、公共政策、企業政策與觀光政策.....	35
三、我國觀光政策.....	39
精選試題.....	51

第一講 緒論



一、基本概念

- (一)行政與觀光行政
- (二)政策與觀光政策
- (三)法規與觀光法規
- (四)觀光行政管理分析模式
- (五)我國觀光產業發展沿革
- (六)我國觀光產業政策發展分析
- (七)觀光行政、政策與法規的關係

二、公共政策、企業政策與觀光政策

- (一)公共政策的規劃與執行
- (二)觀光政策制定的考量
- (三)觀光政策與公共政策、企業政策的關係

三、我國觀光政策

- (一)目前我國觀光政策與施政重點
- (二)我國觀光產業政策回顧
- (三)現階段觀光拔尖領航發展方案



一、基本概念

(一)行政與觀光行政：

1. 行政的定義：

- (1)所謂行政，又稱公共行政（Public Administration），即指公務的推行。舉凡政府機關，無論是中央或地方，各個部門的各項為民服務項目，如何使之有效加以推動，服務人民就是行政。
- (2)如從政策的觀點，行政是政策的執行；但如從管理觀點，則更貼切，因為行政本來就是要政府機關運用企業管理的原理原則，推動公務的方法。

2. 觀光行政（Tourism Administration）的定義：

觀光行政因機關權責直接與觀光事業相關性程度的不同，可分為狹義及廣義的觀光行政：

(1)狹義的觀光行政：

凡是中央及地方觀光行政機關直接推動各項觀光事業發展者，稱為狹義觀光行政。目前依據「發展觀光條例第 4 條」規定：「中央主管機關為主管全國觀光事務，設觀光局；其組織，另以法律定之。直轄市、縣（市）主管機關為主管地方觀光事務，得視實際需要，設立觀光機構。」則交通部、交通部觀光局、各國家風景區管理處，以及各直轄市、縣、市政府，及其成立之各個觀光機構及推動事務都是。

(2)廣義的觀光行政：

係指中央及地方政府各部門的組織、人員，以政策及法規為基礎，運用計畫、組織、領導、溝通、協調、控制、預算等管理方法，推行並完成政府發展觀光政策的任務之所有組織。

(二)政策與觀光政策：

1. 政策的定義：

- (1)所謂政策，又稱公共政策（Public Policy），安德森（James Anderson）認為：「政策乃是某一個人或某些人處理一項問題或一

件關心事項之有目的性的行動。」戴伊（Thomas Dye）更扼要的說，「所謂政策意指政府選擇作為或不作為的行動。」一個成熟可以評估論其功過的政策，必須因應外在政策環境的變化，針對政策所需解決的問題，進行周延可行的規劃與設計，並完成民主國家必須的「法制化」，包括制訂法規、編列預算，才能交由政策執行機關推動，最後確實進行績效評估與檢討，存優汰劣，作為下一個政策的參考。

- (2)政策環境分析後，必須歷經政策問題或議題、政策規劃或設計、政策合法化或法制化、政策執行，最後進行政策評估，才算是完整的、成熟的政策生命循環歷程。
- (3)例如：兩岸觀光問題，已經完成前述整個政策歷程，可以好好進行評估；但如以觀光賭場而言，充其量只進行到法制化的階段，尚未執行，因此無法評估其功過。

2. 觀光政策（Tourism Policy）的定義：

觀光政策因政策規劃部門及執行機關與實際政策內容，可分為狹義及廣義觀光政策：

(1)狹義觀光政策：

係指政府為達成整體觀光事業建設之目標，就觀光資源發展策略及供需因素作最適切的考慮，所選擇作為或不作為的施政計畫或策略。例如：政府決定推動星級旅館評鑑、觀光客倍增計畫、觀光拔尖領航方案、十大觀光小鎮票選、或是否開發某處風景特定區及遊憩區等，都是由觀光主管機關規劃的政策，可稱為狹義觀光政策。

(2)廣義觀光政策：

觀光產業是政府總體經濟的一環，因此各級政府各個部門的各項政策執行，無論是外交、兩岸、經濟、農業、衛生、環保、地方產業、社區、族群等，都攸關觀光產業的發展。例如：政府決定從民國 90 年 1 月 1 日起公教人員全面實施週休二日，企業界實施每兩週 84 工時；以及開放金門、馬祖與大陸實施小三通；民國 90 年 6 月開放大陸人士來臺觀光，民國 97 年 7 月 4 日實施定點直航；民國 100 年獲得世界 100 多個國家免簽證；各族群祭典；各地方伴手禮、觀光工廠與農村酒莊等，雖不是觀光主管機關負責的政策，但都攸關觀光事業發展，因此可稱為廣義觀光政策。

3. 觀光政策的規劃：

(1)觀光政策規劃的意義：

所謂觀光政策規劃，係指針對觀光環境的各項因素，尋求一項適切的方案、策略或計畫，解決某項已發生的或預測到來的觀光問題，期圓滿達成觀光整體的發展目標。

(2)觀光政策規劃原則：

觀光政策規劃，主要在尋求解決所有過去、現在或未來可能發生的觀光事業發展為前提，學者專家各有所主張，惟一般應注意下列幾個原則：

①可行性：

觀光政策不可陳義過高，以致變成海市蜃樓。最好的政策不一定是經費或人力投入最多的政策，而是在解決問題導向之下，務實的編列預算、動用人力、讓觀光事業的發展能無副作用、無不良後遺症地進步。

②權變性：

權變性的本質就是彈性務實，也就是規劃任何觀光政策，不能本位主義、食古不化，而必須因人、因時、因地、因經費等主、客觀環境因素而彈性調整。

③公平性：

觀光政策的規劃，攸關觀光事業的全面發展，常有牽一髮而動全身的可能，所以政策的本身必須追求公平。

④連貫性：

要解決觀光問題，不但要追溯「前因」，而且要注意「後果」。尤其觀光政策的目標、計畫、方案、策略與執行須前後連貫一致，否則易生矛盾，必要時可採階段性方式漸進實施。

⑤效益性：

A. 觀光事業建設投資，應考慮成本效益的分析。這種效益及成本的估算不一定只限於金錢、物資或人力的狹隘觀念，有時還要宏觀的考慮到對國家的利益與衝擊。

B. 例如：開放觀光賭場的政策，務必就社會、文化、經濟、環境、治安等的利益與衝擊，詳加評估，否則輕率開放，會使問題更加複雜。

(3)觀光政策規劃的類別：

觀光政策規劃的類別，依據觀光問題存在的規模大小與特性，一般可分為六類：

①組織規劃類：

以觀光組織之行政管理機能為主之政策規劃。例如：修憲精省，原有省級觀光主管事務及組織員額的調整政策規劃、美國西元 1981 年制定國家觀光政策法案，才規劃成立現在的美國旅遊及觀光管理局。

②財政規劃類：

以觀光事業之財務預算為主之規劃。例如：以充裕國家財政為導向的觀光賭場、賽馬等觀光政策之規劃。

③實質規劃類：

又稱為「細部設計」，即以觀光資源空間安排配置設計為主的規劃。例如：福隆海濱育樂區整建開發計畫，曾文水庫溪畔遊樂區用地細部規劃等。

④方案規劃類：

以針對整體內部某特定問題解決的政策規劃。例如：臺灣省加強風景遊樂區旅遊安全管理執行方案、風景區經營管理制度改革方案等。

⑤機能規劃類：

以保證觀光任務品質完美的政策規劃。例如：交通部觀光局民國 86 年 6 月完成的「我國觀光系統發展評估指標建立之研究」等。

⑥綜合規劃類：

又稱「整體規劃」，即將前述各類綜合相互運用的大型政策規劃。例如：臺灣地區觀光事業開發計畫、澎湖縣觀光發展主要計畫、雲林縣綜合開發計畫遊憩系統規劃等。

(三)法規與觀光法規：

1. 法規的定義：

(1) 法規是法律與行政規章的總稱，而行政規章又稱規章、行政命令或命令。法規具有位階性，又稱優位性或不可抵觸性，依「中央法規標準法」第 11 條規定：「法律不得抵觸憲法，命令不得抵觸憲法或法律，下級機關訂定之命令不得抵觸上級機關之命令」。

(2) 「憲法」第 170 條規定：「本憲法所稱之法律，謂經立法院通過、總統公布之法律。」其種類依「中央法規標準法」第 2 條規定：「法律得定名為法、律、條例或通則。」至於行政命令，則是指各機關依其法定職權或基於法律授權訂定之命令，應視其性質分別

下達或發布，並即送立法院。其種類依「中央法規標準法」第 3 條規定：「各機關發布之命令，得依其性質，稱規程、規則、細則、辦法、綱要、標準或準則。」除該七種命令之外，另依行政程序法規定，與人民權利義務有關的規定，各主管機關必須發布「行政規則」；各地方自治機關則須發布「自治規則」。

2. 觀光法規（Tourism Laws）的定義：

觀光法規因公布或發布及執行，可分為狹義及廣義兩種：

(1) 狹義觀光法規：

係指經立法院通過，總統公布並由觀光主管機關交通部負責的「發展觀光條例」、「交通部觀光局組織條例」及「國家風景區管理處組織通則」等法律位階及委任各級觀光主管機關，包括各地方自治觀光主管機關發布之行政命令或規則。

(2) 廣義觀光法規：

泛指實際推動觀光事業，除前述狹義觀光法規外，各級政府推動觀光事務所必須遵守的區域計畫法、都市計畫法、土地法、建築法、國家公園法、水利法、礦業法、水土保持法、公司法、民法債編、公平交易法、消費者保護法、臺灣地區與大陸地區人民關係條例、簽證及護照條例等，以及各地方自治機關發布的觀光行政自治規則。

(四) 觀光行政管理分析模式：

觀光行政既是應用行政學原理的學科，因此有關管理分析模式的理論，必然與行政學原理契合。自從西元 1887 年 6 月威爾遜（Woodrow Wilson）發表「行政的研究」，獨立行政學為一門學科後，其理論的發展一般可分為三個時期：

1. 效率觀念與傳統的行政理論（1887～1930 年）：

(1) 自西元 18 世紀後半葉產業革命後，為因應社會追求「效率」，於是將機關組織視為一個靜態的大機器，然後尋求各種最佳法則，使組織有效的運作。主要有三支學派構成：

① 以泰勒、甘特及吉布萊滋等人為代表的管理技術學派。

② 以費堯、古立克、尤偉克、穆尼及芮利為代表的行政管理學派。

③ 以韋柏為代表的官僚型模學派。

(2) 此一時期強調的原則為決策權集中於上層人員、嚴明的層級節制指揮系統、注重員工的專業技能、嚴密的分工、遵循規則制度及採取狹小的控制幅度（span of control）。