

戰後臺灣觀光政策、行政與法規發展史

楊正寬

壹、前言

在歡送千禧金龍年，邁入新世紀之際，交通部在民國八十九年十一月三日發布「二十一世紀台灣觀光發展新戰略」，研訂以來台灣觀光客平均成長率十%；每年迎接三百五十萬人次旅客來台，國民旅遊人數突破一億人次；觀光收入由佔GDP三·四%提升至五%，做為新政府新的觀光政策目標（註一），這是一個很有志氣的觀光政策，值得肯定。但是，重要的是如何結合觀光行政與法規去落實推動，正是觀光界引頸翹盼的事，大家都期待這是能夠成真的美夢。

事實上，任何政策或制度，都是在一定的生態環境下成長起來，而促使制度成長的動力就是影響該制度的政策、行政與法規，最理想的成長方式就是漸進調適。著名的公共政策學者林布隆（Charles E. Lindbloom）曾提出漸進主義（incrementalism）的公共政策制定模式，他認為「公共政策不過是過去政府活動的延伸，在舊有的基礎上，把政策稍加修改，決策者通常總是以既存的合法政策為主。」（註二）因此為拾前車之鑒，允宜在新世紀推出新政策之際，以事後回溯研究（ex post facto research）的方法（註三），加以檢視過去的經驗。

在我國有觀光的事實很早，易經觀卦六四爻辭曰：「觀國之光，利用賓于王。」象曰：「觀國之光，尚賓也。」（註四）孔子周遊列國圖也因此成為我國觀光局的局徽，可以印證

「觀光」的事實起源很早。但是真要探討觀光政策、行政與法規發展歷史，而且能夠具體而微又有系統的，還得從民國四十年代才開始。原因是不論國民政府在大陸，歷經北伐、抗戰；日本據台又志在殖民台灣；二次戰後，台灣又逢二二八事件，及國民政府撤退台灣，所以兵慌馬亂，整軍經武的政治生態環境下，想要探究完整的觀光政策、行政與法規發展歷史，不得不從戰後民國四十年代開始。

這就是本文的探討動機、方法及範圍。

貳、五十年來之觀光政策發展

所謂觀光政策（Tourism Policy），係指政府為達成整體觀光事業建設之目標，就觀光資源發展環境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。五十年來的觀光政策發展，經過檢視大要如下（註五）：

一、民國四十（西元一九五〇—一九六〇）年代

（一）在政策理念上，民生主義育樂兩篇補述，肯定觀光旅遊活動之政策意義。

（二）民國四十三年七月，先總統蔣公連續在國家總動員會報中作十五次訓示，指示注意名勝區、旅館、旅行社之改良與水準。

二、民國五十（西元一九六〇—一九七〇）年代

(一) 先總統蔣公指示：「發展觀光事業主要的是因觀光事業有助於經濟發展，亦即從其有助於反攻力量之充實著眼，絕不是苟安，更非為享樂。」

(二) 訂頒並實施「加強發展觀光事業方案」。

(三) 行政院民國五十七年五月十六日第一〇七〇次院會依據執政黨九屆五中全會「確定觀光事業政策加強觀光行政體制案」決議訂頒「加強發展觀光事業方案綱要」。

(四) 民國五十七年行政院設置「觀光政策審議小組」。

三、民國六十（西元一九七一—一九八〇）年代

(一) 民國六十三年全面實施區域計畫。

(二) 民國六十四年行政院會通過台灣省林業經營原則性指示，確立森林遊樂與自然環境保育為經營目標。

(三) 民國六十八年元旦開放國民出國觀光。

(四) 民國六十八年訂頒「台灣地區綜合開發計畫」。

(五) 觀光局研訂「台灣地區觀光事業綜合開發計畫」，訂定各觀光資源優先開發順序。

四、民國七十（西元一九八一—一九九〇）年代

(一) 觀光發展政策：

(1) 交通部與經濟部擬議開發大型育樂區計畫，結合聲光科技與觀光遊樂需求，顯示政府開始對遊樂公園、主題公園之重視。

(2) 民國七十六年七月十五日政府解除戒嚴令，縮減或放寬山地、海防及軍事管制區，增加觀光旅遊活動空間。

(3) 民國七十六年台灣省政府推動「台灣省新風景區開發建設綱要計畫」，積極開發北海岸、觀音山、八卦山

、茂林等四個省級風景區。

(4) 民國七十七年交通部與台灣省政府共同擬定「西部濱海縱貫公路遊憩系統開發計畫」及「第三號省道縱貫公路遊憩系統開發計畫」。

(5) 民國七十六年十一月二日允許民眾赴大陸探親。

(二) 與觀光有關之農林政策：

(1) 民國七十七年台灣省林務局擬定「台灣省森林遊樂區第一期發展綱要計畫」，計畫建設四十四處森林遊樂區。

(2) 民國七十九年行政院農委會研擬「台灣省農業綜合調查計畫」，規劃森林遊樂、休閒農業等產業觀光。

(三) 與觀光有關之土地政策：

民國七十一年起政府陸續公佈實施北、中、南、東四個區域計畫，觀光旅遊資源開發亦為其中土地利用形式之一。

(四) 與觀光有關之自然環境保護政策：

(1) 民國七十三年台灣省政府公佈實施「台灣地區自然生態保育方案」，其中觀光遊憩資源亦為其中之一。

(2) 民國七十四年行政院推動十四項重要建設計畫，其中一項「自然生態保護及國民旅遊計畫」，包括五個國家公園在內。

(五) 其他：

(1) 民國七十九年七月二日旅賓館業納入觀光事業體系管理輔導。

(2) 民國七十九年九月二十一日總統府設置國家統一委員

會。

五、民國八十(西元一九九一~二〇〇〇)年代

(一)民國八十年二月行政院通過國家統一綱領，分三階段：

- (1) 近程——交流互惠階段
- (2) 中程——互信合作階段
- (3) 遠程——協商統一階段

(二)民國八十五年十月二十三日財政部同意將觀光旅館業與觀光遊樂業納入適用產業升級條例，享受投資抵減，與四年或五年免稅的優惠。

(三)國民大會民國八十六年七月修憲，確定凍結省長選舉，精簡台灣省政府組織。

(四)民國八十七年一月一日政府實施公教人員隔週休二日制。

(五)民國八十七年十二月二十一日台灣省政府改為行政院派出機關，並委任省主席，進入第一階段精省。

(六)民國八十八年四月一日交通部公告「觀光遊樂園(場、區)遊樂服務契約應記載及不得記載事項」。

(七)民國八十八年五月十八日交通部公告「國內、外旅遊定型化契約應記載及不得記載事項」，並自公告日起六個月後生效。

(八)民國八十八年七月一日台灣省政府第二階段精省，不留任何附屬廳處機關。

(九)民國八十九年三月十八日第十任總統選舉，民主進步黨候選人陳水扁先生當選，八十九年五月二十日新政府組閣，交通部部長由葉菊蘭出任。

(十)民國八十九年六月十九日交通部葉菊蘭部長在立法院報告「九二一地震後如何振興我國觀光事業」

，指出災區觀光公共措施重建需求為二億零六百三十七萬元，聯外道路搶修為一億零三百萬元。

(十一)民國八十九年七月立法院三讀會通過修正公務員服務法，規定自民國九十年一月一日起實施全面週休二日。

(十二)民國九十年一月一日原應進入精省第三階段，但以籌備及立法不及，延長一年。

六、綜合分析

早期民國四十年代，其政策之形成大都「由上而下」，亦即依照先總統蔣公等之指示來推動，及至八十年代則已「由下而上」，循民意及政黨政治原理來制定。而觀光政策環境由四十年代的單純至八十年代的複雜。觀光政策的內容也由四十年代的單一，至八十年代的多元。

參、五十年來之觀光行政發展

所謂觀光行政(Tourism Administration)，又可分為狹義及廣義。前者可單指各級觀光行政機關對觀光業務發展的推行。但因今日觀光事業是項綜合性的事業，牽涉的範圍相當廣泛，諸如內政、外交、國防、經濟、社會、文化、農業、教育、勞工及治安維護等都與之有關，就像打總體戰一樣，因此廣義的觀光行政，係指各級政府各個部門的組織及人員，以政策及法規為基礎，運用計畫、組織、領導、溝通、協調及控制等的管理方法，進行並完成政府發展觀光政策的任務。五十年來的觀光行政發展，吾人嘗以廣義觀光行政的角度加以檢視，大要如下(註六)：

一、民國四十（西元一九五〇—一九六〇）年代

（一）民國四十五年台灣省政府成立「台灣省觀光事業委員會」。

（二）台灣觀光協會於民國四十五年十一月二十九日成立。

（三）民國四十九年九月交通部成立「觀光事業專案小組」專責觀光事業之推廣。

（四）實施「發展台灣省觀光事業之計畫」。

二、民國五十（西元一九六〇—一九七〇）年代

（一）民國五十四年印製精美觀光手冊分送越南美軍來台度假，成立接待中心。

（二）民國五十四年台灣省林務局成立「森林遊樂規劃小組」。

（三）民國五十五年六月四日「台灣省觀光事業委員會」改組為「觀光事業管理局」。

（四）民國五十五年「觀光事業專案小組」改組為「觀光事業委員會」。

（五）旅行社註冊原屬交通部執掌，民國五十五年十月一日起授權台灣省交通處辦理。

（六）民國五十八年台灣省政府成立「台灣省觀光事業督導會報」。

（七）台北、高雄機場擴建，於民國五十八年八月起可供七四七型飛機起落。

（八）民國五十九年三月至十月放寬旅客入境措施，吸引日本萬國博覽會旅客。

三、民國六十（西元一九七〇—一九八〇）年代

（一）民國六十年六月二十四日籌備成立交通部觀光局。

並調整簡化觀光行政機關事權組織。省交通處將「觀光事業管理局」改為「觀光組」，院轄市於建設局設「觀光科」。

（二）觀光局台北國際機場旅客服務中心於民國六十一年五月二日成立。

（三）民國六十一年成立「墾丁森林遊樂區管理所」。

（四）民國六十七年林務局在林政組下設「森林遊樂課」。

四、民國七十（西元一九八〇—一九九〇）年代

（一）民國七十一年行政院設立「觀光資源開發小組」，但於民國七十三年裁撤。

（二）民國七十三年觀光局成立「東北角海岸風景特定區管理處」，民國七十六年成立「東部海岸風景特定區管理處」，民國八十年成立「澎湖風景特定區管理籌備處」。

（三）民國七十三年成立墾丁國家公園管理處，民國七十四、七十五年陸續成立玉山、陽明山、太魯閣國家公園管理處；民國八十年完成雪霸國家公園規劃（民國八十一年七月一日成立）。

（四）民國七十四年四月十五日台灣省政府交通處設立了「旅遊事業管理局」。

（五）民國七十四年台灣省林務局設立「森林遊樂組」。

（六）民國七十八年台北市政府舉辦「古蹟巡禮」，文建會舉辦「全家福全家遊」，民國七十五年旅遊局舉辦「觀光節嘉年華會」，民國七十八年旅遊局舉

辦第一屆「中華民藝華會」，迄今不停輟；民國七十八年觀光局舉辦「台北燈會」，均為政府提倡文化、民俗與觀光活動結合之具體效果。

(七) 民國七十八年七月台灣省政府將海水浴場由教育廳移旅遊局管理。

(八) 民國七十九年八月二十五日日月潭遊艇翻覆船難事件發生。

(九) 民國七十九年林務局辦理森林遊樂區之旅，農政單位開始介入觀光活動。

(十) 民國七十九年六月台灣省旅遊局修改組織規程，增設四個管理所，擴大編制，人員增加九十人。

(十一) 民國七十九年七月郝院長指示加強八大治安行業，將旅(賓)館移觀光單位輔導管理。

(十二) 民國七十九年十二月旅遊局核發「風景遊樂區標章」給合法業者。

(十三) 民國八十年底台灣省旅遊局相繼成立「北海岸」、「觀音山」、「八卦山」、「茂林」等四處省級風景區管理所。

五、民國八十(西元一九九一~二〇〇〇)年代

(一) 民國八十年二月二日行政院核准「風景區經營管理制度改革方案」。

(二) 民國八十年三月二十一日台灣省政府委員會通過「台灣省加強風景遊樂區旅遊安全管理執行方案」。

(三) 交通部觀光局民國八十一年二月三十一日實施「觀光遊樂設施安全督導計畫」。

(四) 民國八十一年六月交通部觀光局舉行全國觀光旅遊

行政會議。

(五) 民國八十一年六月行政院大陸委員會舉行海峽兩岸旅行研討會。

(六) 民國八十一年六月二十六日大陸委員會同意兩岸旅行業者直接往來。

(七) 民國八十一年十月首次舉辦大陸地區領隊人員甄試。

(八) 民國八十二年一月行政院將發展觀光條例修正草案函送立法院審議，共分六章六十六條。

(九) 民國八十二年二月二十三日行政院核定「交通部觀光遊憩區協調督導委員會設置要點」。

(十) 民國八十二年二月二十三日行政院核定設置交通部觀光遊憩區協調督導委員會。

(十一) 民國八十二年四月三十日依台灣地區人民進入大陸地區許可辦法，要求進入大陸地區之台灣人民採報備制。

(十二) 民國八十四年七月一日成立澎湖國家風景區管理處(民國八十年二月一日籌備)。

(十三) 民國八十五年十一月二十一日成立行政院觀光發展推動小組。

(十四) 民國八十六年四月十五日，成立花東縱谷國家風景區管理處。

(十五) 行政院研考會民國八十六年八月六日研究「統一觀光類主管機關權責」，建議訂定「風景遊樂區內經營管理權統一計畫」。

(十六) 民國八十六年十一月十八日成立大鵬灣國家風景

管理處（民國八十五年三月三十一日籌備）。

（十七）民國八十七年交通部觀光局成立「獎勵民間投資觀光遊憩設施推動小組」；輔導台北市、高雄市及台灣省十六個旅行商業同業公會成立「周休二日旅遊聯營中心」，並於八十七年一月十日首次隔週休二日於中正紀念堂舉行「邁向旅遊新紀元」推廣活動。

（十八）民國八十七年八月交通部觀光局訂定「輔導溫泉旅館實施計畫」及「鼓勵辦理接待外國學生來華修學旅行學校方案」。

（十九）民國八十七年十二月十八日高雄市觀光協會成立。

（二十）民國八十八年三月二日交通部觀光局第十屆台北燈會。

（二十一）民國八十八年四月內政部修正發布台灣地區入出境管理作業規定，對後備軍人、役男及華僑均有放寬規定。

（二十二）民國八十八年六月，內政部調降遊憩用地變更回饋代金為全部變更面積公告現值的一二%。

（二十三）民國八十八年七月一日，台灣省交通處併為交通部中部辦公室，台灣省旅遊局併為交通部觀光局霧峰辦公室。

（二十四）民國八十八年八月二十日交通部觀光局舉行第十屆台北中華美食展。

（二十五）民國八十八年九月二十一日集集大地震（七點四級），交通部觀光局呼籲訪客勿前往中部災區觀

光，並研商受震災旅客解約退費措施。

（二十六）民國八十八年十一月二十六日成立馬祖國家風景區管理處。

（二十七）民國八十九年一月二十四日日月潭由省級升格為國家風景區管理處。

（二十八）民國八十九年二月份，交通部觀光局針對災區交通管制解除，規劃推動四條地震教育之旅（埔里和東埔、車籠埔斷層、九九峰、石岡水壩）。

（二十九）民國八十九年二月十九日至二十七日於台北中正紀念堂舉行二〇〇〇年台北燈會，主題燈「千禧金龍」並於三月四日移南投中興新村台灣歷史文化園區永久安置。

（三十）民國八十九年五月一日至三十一日舉行第一屆金門觀光節。

（三十一）民國八十九年五月五日配合民法債編增加「旅遊」章節，開始實施新版國內、外旅遊契約。

（三十二）民國八十九年五月二十日新政府成立，陳水扁總統指示將台北燈會移往高雄辦理，二〇〇一年將由高雄市長謝長廷主辦「高雄燈會」。

（三十三）民國八十九年五月二十一日普通護照由六年延長為十年，外交及公務護照由三年延長為五年，未滿十四歲的普通護照以五年為限。

（三十四）民國八十九年七月一日台中月眉大型育樂世界第一期馬拉灣水上樂園開始營運。

（三十五）民國八十九年七月八日交通部長葉菊蘭赴韓國參加第一屆APEC觀光部長會議並簽署二十一個國家

的觀光憲章。

(三十六) 民國八十九年十一月三日於台北世貿中心舉行第八屆台北國際旅展。同時舉行二十一世紀台灣發展觀光新戰略國際學術會議。

六、綜合分析

推動觀光事業的行政組織，由早期「任務編組」的組織演變到晚期組織較為健全，而且由具有法治基礎的「正式建制」組織來推動。觀光推動的機關也由狹義的觀光行政機關到八十年代政府各部門都參與，恰似打總體戰的觀光行政。

肆、五十年來之觀光法規發展

所謂觀光法規 (Tourism Laws)，如果從觀光行政的定義來看，自然也有狹義與廣義之別。法規是「法律」與「行政規章」的通稱，在法律位階與觀光直接有關的只有「條例」與「通則」，前者如發展觀光條例及交通部觀光局組織條例；後者如國家風景區管理處組織通則，其餘「法」及「律」則闕如。行政規章按中央法規標準法第三條規定：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。在觀光方面，除了細則、綱要、準則之外，其餘都有。茲就五十年來的觀光法規修訂情形列舉如下 (註七)：

一、民國四十(西元一九五一一)一九六〇)年代

- (一) 民國四十二年交通部頒布「旅行業管理規則」。
- (二) 民國四十六年台灣省政府公告「新建國際觀光旅館建築及設備要點」。
- (三) 民國四十六年九月台灣省政府發布「台灣省觀光事

業委員會辦理細則」。

(四) 民國四十七年台灣省政府訂頒「林業經營方針」。

二、民國五十(西元一九六一)一九七〇)年代

(一) 民國五十三年修訂「都市計畫法」，指定公園綠地、兒童遊樂場、運動場等公共設施及風景區供休閒遊憩使用。

(二) 民國五十五年五月十日公佈實施「台灣省風景名勝地區管理辦法」。

(三) 民國五十六年八月公佈「台灣省墾丁風景區建設委員會設置辦法」。

(四) 民國五十七年交通部頒布「台灣地區觀光旅館輔導管理辦法」。

(五) 民國五十七年六月交通部頒「旅行業導遊人員管理辦法」。

(六) 民國五十八年七月三十日「發展觀光條例」公佈實施。

(七) 民國五十八年交通部公佈「觀光地區遊樂設施安全檢查辦法」。

(八) 民國五十八年台灣省政府公告「台灣省海水浴場管理規則」。

三、民國六十(西元一九七一)一九八〇)年代

(一) 民國六十一年公佈「國家公園法」。

(二) 民國六十一年十二月公佈「交通部觀光局組織條例」。

(三) 民國六十三年公佈實施「區域計畫法」，奠定非都市土地指定畫設風景區。

(四) 民國六十七年十二月三十日公佈「國民申請出國觀光規則」。

(五) 民國六十八年十二月發布「風景特定區管理規則」。

(六) 民國六十九年十一月二十四日修正「發展觀光條例」。

四、民國七十(西元一九八一—一九九〇)年代

(一) 民國七十一年公佈「文化資產保存法」、「國家公園法施行細則」。

(二) 民國七十二年台灣省政府頒訂「台灣省森林遊樂區管理辦法」，民國七十四年修正公佈「森林法」，將森林遊樂區之設置明訂於條文內。

(三) 民國七十三年九月修正「觀光地區遊樂設施安全檢查辦法」。

(四) 民國七十五年七月教育部修正發布「高爾夫球場管理規則」。

(五) 民國七十五年交通部修正核定「台灣地區觀光地區申請設置道路交通指示標誌審核要點」。

(六) 民國七十七年內政部修正公佈「非都市土地使用管制規則」規定面積十公頃以上用地變更編定應先徵得各該區域計畫原擬訂機關同意。

(七) 民國七十七年內政部頒訂「台灣地區海上釣魚活動管理辦法」，民國七十八年交通部研擬「台灣地區近岸海域遊憩活動管理辦法草案」及「台灣地區海上遊樂船舶活動管理辦法草案」。

(八) 民國七十七年十月修正「風景特定區管理規則」。

(九) 民國七十八年一月農委會訂定發布「森林遊樂區設置管理辦法」。

(十) 民國七十九年十一月台灣省政府修正「台灣省非都市土地申請變更做為遊憩設施使用之開發事業計畫審查作業要點」。

五、民國八十(西元一九九一—二〇〇〇)年代

(一) 民國八十年四月台灣省政府公佈「台灣省加強風景遊樂區旅遊安全管理執行方案」。

(二) 民國八十年行政院農委會研訂「休閒農業管理辦法草案」。民國八十一年一月行政院核定公佈實施「休閒農業設置管理辦法」。

(三) 民國八十年一月公佈行政院大陸委員會組織條例。

(四) 民國八十年二月行政院核定財團法人海峽交流基金會組織規程。

(五) 民國八十年二月四日公佈公平交易法，八十一年二月四日實施。

(六) 民國八十年二月四日、八十七年六月二十五日內政部修正發布役男出境處理辦法。

(七) 民國八十年四月十五日、八十一年四月十五日、八十四年六月二十四日、八十五年五月二十九日、八十六年一月九日、及八十八年六月二十九日交通布修正發布旅行業管理規則。

(八) 民國八十年五月十七日修正公佈勞工安全衛生法。

(九) 民國八十一年五月頒布旅行業辦理台灣地區人民赴大陸地區旅行業作業要點。

(十) 民國八十一年五月公佈就業服務法。

(十一) 民國八十一年七月三十一日公佈台灣地區與大陸地區人民關係條例。

(十二) 民國八十一年八月交通部修正發布觀光地區遊樂設施安全檢查辦法。

(十三) 民國八十二年一月二十八日、民國八十八年十月一日交通部、內政部及國防部會銜發布台灣地區近岸海域遊憩活動管理辦法。

(十四) 民國八十二年二月十五日交通部修正發布中正國際機場迎客大廳接待國外觀光旅客識別證核發作業要點。

(十五) 民國八十二年五月二十六日行政院農業委員會發布娛樂漁業管理辦法。

(十六) 民國八十三年七月公佈省縣自治法。

(十七) 民國八十四年一月公佈國家風景區管理處組織通則。

(十八) 民國八十四年一月二十七日修正公佈促進產業升級條例，八十四年十一月十五日行政院修正發布促進產業升級條例施行細則。

(十九) 民國八十四年七月八日、民國八十八年三月二十六日及民國八十八年六月二十九日修正發布風景特定區管理規則。

(二十) 民國八十四年八月二日修正公佈建築法。

(二十一) 民國八十四年八月十一日修正公佈消防法。

(二十二) 民國八十四年九月一日交通部修正發布導遊人員管理規則。

(二十三) 民國八十五年十一月行政院發布「行政院觀光

發展推動小組設置要點」。

(二十四) 民國八十六年一月九日修正發布旅行業管理規則。

(二十五) 民國八十六年六月十九日交通部發布海上遊樂船舶活動管理辦法。

(二十六) 民國八十七年十月九日公佈「台灣省政府功能業務與組織調整暫行條例」。

(二十七) 民國八十八年四月二十一日修正公佈，民國八十九年五月五日施行民法債編及民法債編施行法，增訂「旅遊」專節十二條。

(二十八) 民國八十八年四月三十日行政院農業委員會將民國八十一年十二月十日發布之「休閒農業區設置管理辦法」修正為「休閒農業輔導辦法」。

(二十九) 民國八十八年六月二十九日交通部令將風景特定區管理規則、觀光旅館業管理規則、旅行業管理規則及觀光地區遊樂設施安全檢查辦法，刪除省觀光主管機關部分。

(三十) 民國八十八年六月公佈外國護照簽證條例。

(三十一) 民國八十八年六月二十九日修正發布觀光旅館業管理規則。

(三十二) 民國八十八年六月三十日行政院令發展觀光條例第三、四、九條於法律或中央法規未修正前，調整修正將原台灣省政府主管或執行事項，配合精省而刪除。

(三十三) 民國八十九年五月十七日修正公佈護照條例。

(三十四) 台灣省海水浴場管理規則、台灣省旅館業管理

規則、台灣省都市計劃住宅區旅館設置要點、台灣省民營遊樂區申請於高速公路設置道路交通指示標誌作業規定、風景遊樂區標章審核原則等省法規，均於八十九年十二月三十一日前修訂為中央行政規章。

六、綜合分析

(一) 從法令位階言，由觀光事業並無專屬法律，僅依恃各行政部門訂定發布，且無法源依據的行政命令，到「發展觀光條例」及「交通部觀光組織條例」公佈實施，始有位階較高的專屬法律；而行政命令又都由早期的省法規演變提升為中央法規。

(二) 從法令內容言，由早期單純的觀光事業，到八十年代多樣化的觀光旅遊型態，尤其晚近新興甚多的觀光事業，諸如多元化的民營遊樂業、海上遊樂、遊艇港興建管理、滑翔翼、高空彈跳、跳傘、水上摩托車、磯釣、海釣等等推陳出新涵蓋陸、海、空的觀光旅遊事業都急需頒訂管理法規，俾維護各項旅遊安全，也使遊客及業者守法有據。

伍、各斷代觀光政策、行政與法規三者之

互動調適

爲了整合並檢視前述五十年來各十年爲一斷代的觀光政策、行政與法規三者的相關性，並嘗試以後設詮釋（Matadata）予以界定該斷代的特色，特再就三者互動調適情形析述如下（註八）：

一、民國四十年代的萌芽期

政府甫撤退台灣，國民所得不高，先總統蔣公民國四十二年十一月民生主義育樂兩篇補述，肯定觀光活動遊憩功能，其政策理念有五：

(一) 國民觀光遊憩爲健全國民、民族，使國家富強康樂要件之一。

(二) 國民觀光遊憩活動應兼具下列功能：

(1) 倫理規範社教。

(2) 文化象徵或發揚民族優良文化精神。

(3) 訓練國防技能之精神。

(三) 國民觀光遊憩活動應有防共、反共之意識。

(四) 要善用自然及文化資產資源。

(五) 推行國民康樂政策要有計畫有組織。

在此「英明領袖」政策指導下，民國四十五年十一月二十一日台灣省政府成立「台灣省觀光事業委員會」；民國四十八年十二月二十一日，交通部也因應美國國際合作總署建議成立「觀光事業專案小組」。

因此，如果從政策需求面來看，是由「倡導」，而不是國民生活的熱切需求；且因而成立之觀光行政組織，也都屬任務編組，並且未獲立法。此一階段在行政措施方面大要爲：整建烏來等二十處風景區、名勝古蹟、並協助開放及整建海水浴場；民國四十七年十二月二日並實施「發展台灣省觀光事業三年計畫」。惟以國家安全考慮，全面實施戒嚴，所以此一時期的互動重點，仍以「倡導國民旅遊」爲主。

二、民國五十年代的成長期

此一階段延續四十年代，受到「戒嚴令」及「經濟建設計畫」的影響，國民旅遊亦受到波及。但在觀光政策方面，已能確認觀光事業為達成國家多目標之重要手段，並列為施政重點。在策略上，國際與國內觀光事業並重，因此開始發展國際觀光，爭取外匯，力求旅遊設備及導遊服務能切合國際水準，吸引國外觀光旅客並同時介紹我國軍民堅苦卓絕「毋忘在莒」的復國建國精神；而在國民旅遊方面，鼓勵國人正當娛樂及休閒生活，增進國民對國家固有文化、古蹟、古物及民族藝術之了解。

在一方面加強國防安全，另一方面加強經濟建設的政治背景下，此一階段的觀光法規，在民國五十八年七月公佈「發展觀光條例」後，更趨完備。但是因民國五十三年九月「都市計畫法」的立法在先，使得該條例的立法內涵受到都市計畫法立法精神的影響至深。其餘很多行政命令，如「台灣省海水浴場管理規則」、「戒嚴期間台灣地區山地管制辦法」及「台灣地區沿海海水浴場軍事管制辦法」等均在「戒嚴政策」的互動下，相繼訂定，在遊憩資源開發上，不無影響。

三、民國六十年代的轉型期

從觀光環境加以探討，此階段影響觀光政策的環境因素約有：

- (一) 各風景區遊客日增，但公共設施及遊憩設施欠缺，管理不善。
- (二) 來台灣觀光客大多來自日本及美國之觀光客或華僑，而歐洲及紐、澳觀光客甚少。
- (三) 觀光旅館供不應求，而且以台北最嚴重。

(四) 觀光從業人員之需求相應日增，且素質有待提升。

在此階段的觀光政策背景因素下，政府在觀光行政與法規上的互動及因應成果極其豐碩。除了民國六十年六月裁併台灣省觀光事業管理局，並成立交通部觀光局之外，政府公佈了「國家公園法」、「區域計畫法」；發布實施「簽證觀光團體之團體簽證規則」、「簡化華僑來華入出境辦法」、「旅行業管理規則」及「國民申請出國觀光規則」等法規。期中尤以民國六十八年元月開放國民出國觀光旅遊的政策影響最大，迄今仍方興未艾。同年實施區域計畫，將觀光資源開發利用，列為重要計畫項目之一。

四、民國七十年代的鼎盛期

觀光事業在此一階段，受到下列兩大政策影響：

- (一) 民國七十六年七月十五日解除戒嚴令，縮減山地、海防、重要軍事設施管制範圍，或放寬管制，擴增可供觀光遊憩活動的空間或資源。

- (二) 民國七十六年十一月二日開始受理赴大陸探親之申請，增加國人赴大陸之旅遊活動。

此十年中為觀光事業鼎盛時期，除在行政院設觀光資源開發小組，台灣省政府設立旅遊事業管理局外，台灣地區並成立了墾丁、玉山、陽明山及太魯閣國家公園；東北角及東部海岸風景特定區管理處。民間參與觀光事業的結果，使得民營遊樂區在此一時期如雨後春筍般急遽增加，也造成管理上的問題。

在前述政策互動影響下，新興的觀光活動陸續活潑化，為了事實上的管理需求，因此觀光法規也隨即配合增、修訂，其中受到民國七十九年八月二十五日的日月潭船難影響，

觀光行政部門已轉移管理策略，將「旅遊安全」列為重點，很多法規、行政措施都以旅遊安全為主要考量。

五、民國八十年代的再造期

此一階段的特色及要注意調適的問題如下：

(一) 鼎盛之後如果沒有危機意識，並妥善調適因應，必然趨於盛極必衰。依照馬斯婁(A. Maslow)需要層次理論觀之，在觀光事業鼎盛(生理滿足)之後，必發生安全問題，鑑於七十年代末期的諸多安全旅遊事故，因此觀光行政、法規及政策勢必徹底檢討翻修。

(二) 觀光事業在整個大政治環境中，面臨政府再造及組織精簡，所以台灣省政府所屬旅遊行政、省級風景區、森林遊樂、休閒農業等機構面臨配合重組整併，在精省第三階段進入九十年代二十一世紀的觀光組織必然是浴火重生的再造組織。

(三) 配合民國九十年開始全面實施週休二日、休閒權及國際化的觀光發展，觀光事業的經營政策與實施，也必具一套嶄新的遊戲或競爭規則來維持，因此八十年代修法及新訂法規頻繁，特別注重當事人的權益，以及國際市場的競爭力成為再造調適、重新出擊的普遍法則。

(四) 在經濟高度開發，土地資源充分高密度利用及地震、颱風及土石流頻頻發生情形下，八十年代必須注意觀光資源環境的整體規劃與發展，風景區及遊樂區開發建設不能短視近利要有永續經營，風險管理的理念。

(五) 八十年代之後，各項觀光政策、行政及法規要體現國內、外觀光市場的供需，在人們有閒又有錢的前提下，必須研擬安全、益智、鄉土、民俗及文化等的所謂陸、海、空三D立體發展或8S休閒產業的政策及法規。

(六) 政府在成功建設台灣為「工業之島」後，以再造台灣為「觀光之島」為目標，因此交通部於民國八十九年十一月三日發布「二十一世紀台灣觀光發展新戰略」，研訂以來台灣觀光客平均成長率一〇%；每年迎接三百五十萬人次旅客來台，國民旅遊人數突破一億人次；觀光收入由佔GDP三·四%提升至五%為新的觀光政策目標。

陸、結語

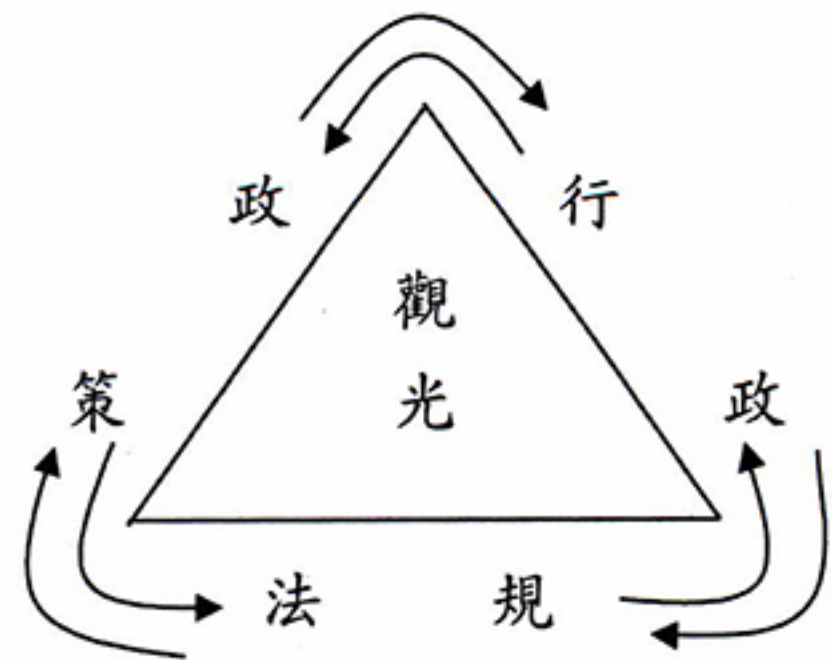
經過本文探討發現，戰後台灣觀光政策、行政與法規的發展，由於觀光政策的大環境，例如政治漸趨穩定、經濟成長、社會富裕，使得台灣經驗創造了台灣奇蹟，也同時使觀光政策、行政與法規呈現一些難得的現象，不但可以既見樹又見林地，提供作為政府日後推動重大觀光政策或立法的參考模式，而且也可以做為探討其他公共政策，如環保、農業、外交等的參考。茲就探討及觀察所得，分析列述如下：

一、一體三面

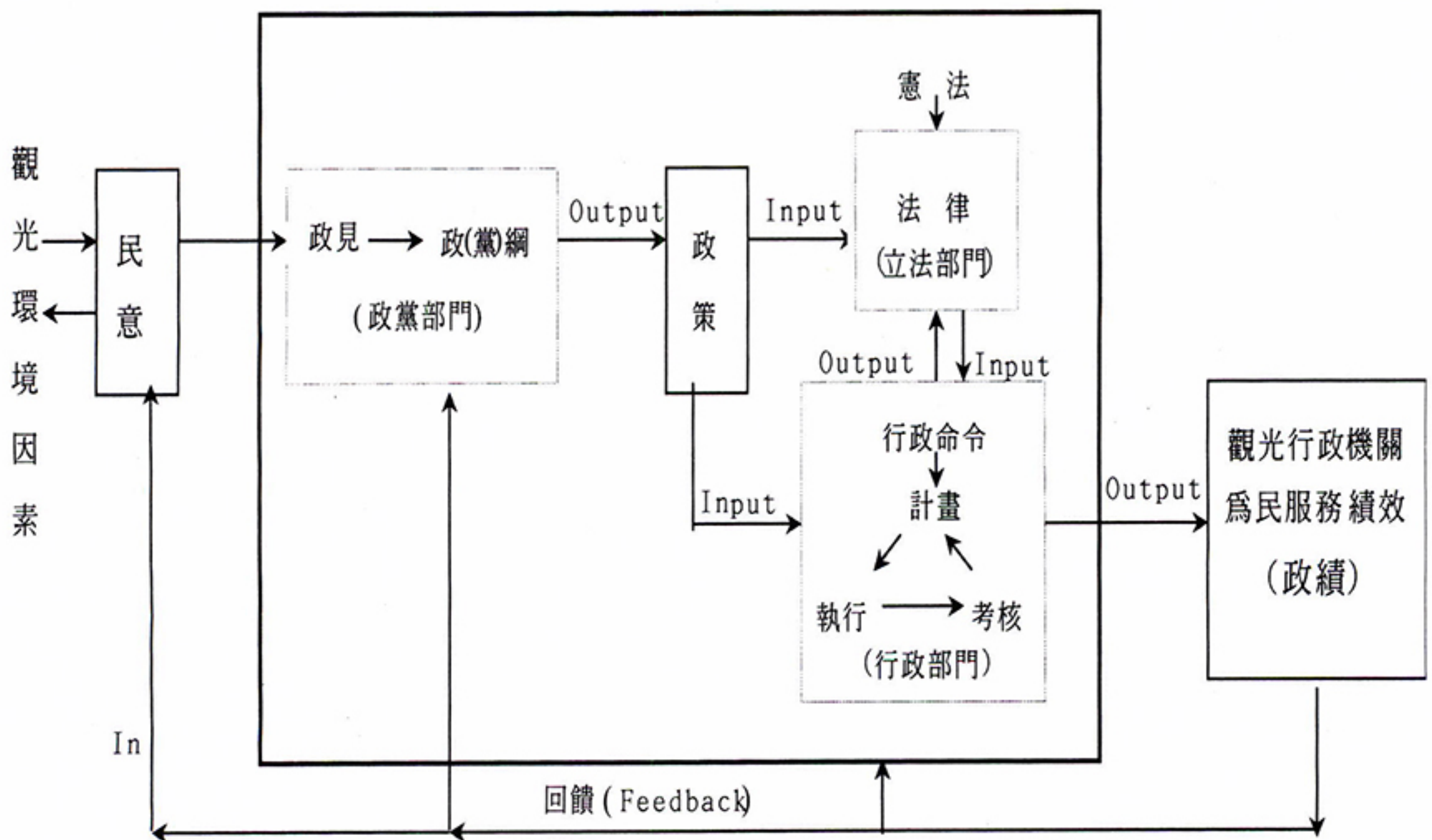
從以上的析述，不難發現：觀光政策、行政與法規呈現像萬花筒一樣的「一體三面」循環互動現象，如果互動得好，則呈現和諧美麗的圖案；反之就呈現三者之間不搭調和諧的畫面。其概念可繪如下圖：

二、互動循環

假定再就現在政黨政治的民意、政見、政綱、政黨，乃至於觀光政策與法規為依據，透過行政或立法部門的轉換，及最後的產出，亦即以系統分析法說明時，則所有的產出必然是一連串的為民服務政績。如再以次系統 (Sub-System) 的觀念說明，那麼任何一項的觀光政策、行政與法規的主系統，都由各自的政黨部門、行政部門及立法部門三項次系統所組成，可整合為政策、行政與法規互動循環系統圖，如下圖：



(資料來源：作者繪製)

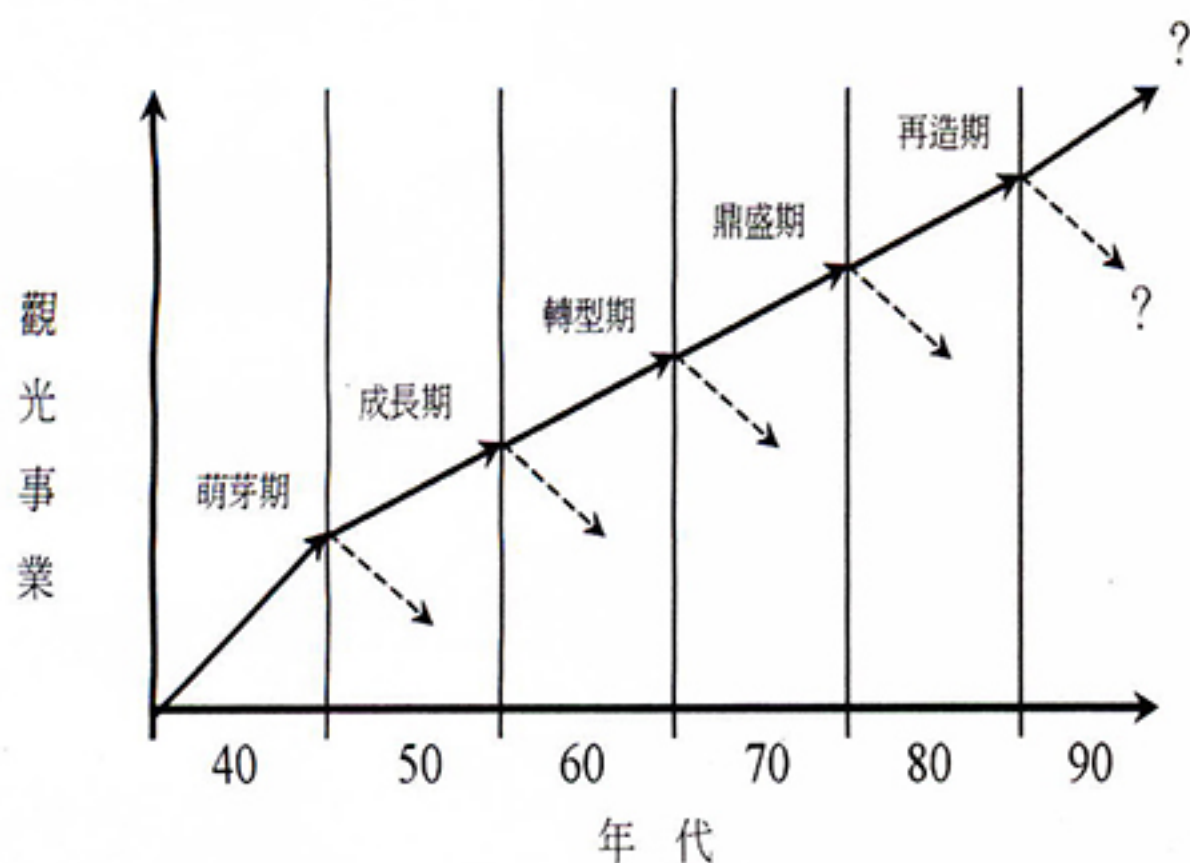


(資料來源：作者繪製)

此一系統圖，除可做為分析或闡釋有關觀光政策、行政與法規互動調適之思考基礎架構外，實亦為目前政府任何觀光政策，例如觀光賭場、旅遊安全、大型育樂區、外國來華觀光客實施落地免簽證，以及提供諸多觀光事業興廢的思考分析模式。

三、調適結果

戰後台灣觀光政策、行政與法規五十年來之發展所呈現之現象，如以十年為期，吾人適可依序冠以萌芽期、成長期、轉型期、鼎盛期、再造期；又如以圖示各斷代與觀光事業的成長趨勢，可繪如下圖：



(資料來源：作者繪製)

這種以 Metcalfe 的方式，賦予每一斷代十年的名稱，正是觀光政策、行政與法規互動調適的結果，所顯現代表當時觀光事業的成就或現象。吾人可發現一個事實，從四十年代的萌芽期到七十年代的鼎盛期，都呈現穩定的發展，到了八十年代的再造，包括了精省、九二一世紀大地震及諸多旅遊安全事故之後，觀光業的再造成果仍有待努力。

此刻，在新世紀開始的當下，我們要認真思考，十年後我們到底要將觀光事業再提昇或墜落？「觀光之島」能否實現？以及十年後的此時再回首看今天，以今天同樣的方法，事後回溯並檢視這九十年代蓋棺論定的結果，究該給予如何的歷史定位，已然成為本文探討後提供給大家的嚴肅課題。

(註九)

【註釋】

註一、交通部觀光局：〈二十一世紀台灣發展觀光新戰略〉。

<http://www.throc.gov.tw>，民國八十九年十二月十五日。

電子網頁。

註二、Charles E. Lindblom，"Policy Analysis"，The American Economic Review，No.3 (June 1958)。pp. 198~211。

註三、楊國樞、文崇一、吳聰賢、李亦園著：《社會及行為科學研究法》。台北：東華書局，民國七十四年一月，冊上，頁二五六~二七四。

註四、南懷瑾、徐芹庭註釋：《周易今註今釋》。台北：台灣商務印書館，民國六十三年十二月，頁一四〇。

註五、楊正寬：《觀光政策、行政與法規》。台北：揚智文化事業股份有限公司，民國八十九年十一月，頁四五~五二。

註六、同上。

註七、同上，頁一三〇一七及頁四五〇五二。

註八、同上，頁五三〇五八。

註九、本文已於民國九十年五月十五日第一屆台灣觀光發展歷史研討會發表。

作者簡介

姓名：楊正寬

出生地：台灣省台中縣人

年齡：民國三十五年生

學歷：國立中興大學中國文學系畢業、東海大學公共行政研究所碩士

經歷：臺灣省手工業研究所主任、省府秘書、省旅遊局副局長、省訓團主任秘書、省府參議兼第一組組長、朝陽科技大學兼任副教授

現任：臺灣省文獻委員會主任委員、兼中華民國臺灣史蹟研究中心主任

著做：從巡撫到省主席、觀光政策行政與法規之互動與調適、重修臺灣省通志政治志考銓篇、應用文東釋、臺灣建省演繹

