



國立中山大學政治學研究所碩士專班

碩士論文



都市觀光產業組織設計、運作及效果之探討：

高雄市（1998-2005）與香港（1997-2006）之比較

研究生：嚴雲龍 撰

指導教授：廖達琪 教授

中華民國 九十八 年 七 月

摘要

高雄市近十年來，重視觀光產業發展，積極地舉辦各項大型觀光活動，像是愛河燈會、萬年祭等等，然而在不斷的舉辦觀光活動後，2007 年民間觀光團體卻發現，舉辦活動未能增加觀光收益。檢討原因後認為高雄市缺少一個專責機構觀光局來統合資源，同時也缺乏一個有長期願景的觀光政策，於是觀光團體要求高雄市政府成立觀光局，以期能夠為觀光產業再創最佳的利基。

以觀光產業的效益而言，世界觀光旅遊及觀光委員會（World Travel & Tourism Council，WTTC）指出觀光產業有三種功能，它可以活絡經濟，也可以促進發展，並且能夠提供就業機會。香港在 2004 年的觀光成就非凡，除了擠身進入亞洲第二大觀光勝地外，當年的旅遊收入更超過三千六百億新台幣，佔整個香港 GDP 的 12.4%。

香港雖然只是一個港口城市，但其發展觀光的規模相當龐大，除了成立一個國家觀光組織層級的機構：香港旅遊發展局，用以負責在全球佈局行銷之外，在政府部門也設立了旅遊事業署，專責香港內部的觀光資源整合。香港的觀光產業運作，發展出官方和半官方的合作模式，也就是以雙組織的運作，為香港的觀光產業打造更多有利的條件。香港觀光做為一個成功的範例，適合正在觀光起步階段的高雄市學習。

關鍵字：高雄市、香港、香港旅遊發展局、觀光產業、雙核心途徑、雙組織。

Abstract

Over the past decade , Kaohsiung City Government showed immense concern about the development of tourism , active in the large-scale tourist activities, such as a Love- River Lantern Festival 、 Wannian festival etc. According to the studies of the non-governmental tourism organizations, showed that those activities didn't attract the crowd in the proceeds. The major problems pointed to lack of a dedicated agency resources for the Tourism Bureau to integration in Kaohsiung City and also a long-term vision for the tourism policy. Tourist groups are asking for the establishment of the Kaohsiung City Government Tourism Bureau which may create a better tourism policy for the development.

What are benefits of the tourism industry? World Travel & Tourism Council concluded three functions, including to the activating of industry's economy, the development of the tourism and the employment opportunities. Being the Asia's second-largest tourist attraction was the remarkable achievement of the Hong Kong tourism in 2004. Tourism revenues more than NT:360 billion, as well as a whole accounted for 12.4 percent of GDP for Hong Kong.

Although Hong Kong is a harbor city, it develops a large-scale tourism. Hong Kong Tourism Board , the establishment of a national-level institutions, promotes the tourist industry to the global. On the other hand, the Government established the Department of Tourism which is responsible for the internal integration of tourism resources. The government and quasi-government partnership model plays an important role in the Hong Kong's Tourism industry. The operation of The Dual Organizations has the advantage of the tourism development. Tourism in Hong Kong made an example of success, It's fit for Kaohsiung City to study.

Key words: Kaohsiung City, Hong Kong, Hong Kong Tourism Board, tourism industry, the dual-core approach, The Dual Organizations.

致謝

回顧本論文的寫作過程，彷彿像西遊記故事一般歷經了許多的劫難，原本我該像唐三藏定性地朝著天竺的路前進取經，可是途中出現許多妖魔鬼怪，誘惑我離開正途。我的心思也像孫悟空一般，常常駕著筋斗雲騰空飛向九霄雲外，總是突發奇想偏離正題。然而非常幸運地，指導教授廖達琪老師像如來佛一般，將我從眾多的奇思異想當中拉回，引領到一條清晰的理路上。在進行本文寫作時，我曾充滿野心，所謂弱水三千，但我想要的不只一瓢，一心想著要將中山大學政治所老師們傳授的菁華理念融入論文中，也就是從研究方法、比較政治、全球化、政治經濟學、政治哲學、公共行政和兩岸關係等課堂上學到的理念，應用在本論文中。然而我是野心過大，能力有限，因此在完成此論文後，要特別感謝在政治所啓迪我的思維，開拓我的視野，讓我受益良多的老師們：陳文俊老師、廖達琪老師、黃競涓老師、曾怡仁老師、曾國祥老師、張其祿老師以及張顯超老師，謝謝你們。

感謝所有幫助我的人，香港旅遊發展局台北辦事處的副理詹書婷小姐，細心的提供內容豐富的旅發局年報和統計資料。感謝接受我訪談的李文良市議員、高雄市觀光協會陳亞任先生、王齡嬌市議員、觀光局林崑山局長以及立委吳敦義，在他們的協助下，讓本文的內容更豐富，以歷史長河的角度來看，他們已為高雄市的觀光發展留下了功不可沒的足跡。

都市觀光產業組織設計、運作及效果之探討：
高雄市（1998-2005）與香港（1997-2006）之比較

目錄

第一章 緒論-----	1
第一節 研究動機-----	2
一、 政府做好事和對事	
二、 政府有問題？	
三、 政府與市場的矛盾	
四、 政府組織變革的「機會之窗」	
五、 他山之石：香港經驗	
第二節 研究目的-----	9
第三節 研究方法-----	10
一、 個案選擇	
二、 深度訪談	
第二章 文獻回顧與理論探討-----	15
第一節 觀光產業的經濟效益-----	15
第二節 觀光產業的組織設計-----	17
一、 國家觀光組織	
二、 官僚組織的僵化和弊病	
三、 組織設計原理	
四、 策略與結構變革	

五、	影響組織能力的因素	
六、	全球化的影響	
七、	政府與市場	
第三節	觀光政策	25
第三章	高雄市觀光組織探討之訪談內容分析	29
第一節	訪談內容整理與分析	29
第二節	高雄市觀光產業的問題	38
第三節	高雄市觀光問題的解決之道	40
第四章	高雄市觀光產業組織之探討	45
第一節	高雄市背景	45
第二節	高雄市觀光產業組織發展過程	45
第三節	高雄市觀光產業組織架構	50
第四節	高雄市觀光產業組織運作	54
第五節	高雄市觀光產業成果	60
第五章	香港觀光產業組織之探討	67
第一節	香港背景簡介	67
第二節	香港觀光產業組織發展過程	68
第三節	香港觀光產業組織架構	73
第四節	香港觀光產業組織運作	81
第五節	香港觀光產業組織成果	87

第六章 高雄市與香港的比較和結論-----	99
-----------------------	----

參考書目-----	106
-----------	-----

附錄-----	111
---------	-----

一、李文良市議員內容逐字稿-----	111
--------------------	-----

二、陳亞任總幹事訪談實錄逐字稿-----	119
----------------------	-----

三、王齡嬌市議員訪談逐字稿-----	126
--------------------	-----

四、林崑山局長訪談重點逐字稿-----	128
---------------------	-----

五、吳敦義立法委員訪談逐字稿-----	130
---------------------	-----

圖目錄

圖 2-1 組織變革的雙核心途徑-----	21
-----------------------	----

圖 4-1 高雄市建設局組織架構圖-----	51
------------------------	----

圖 4-2 高雄市觀光局組織圖-----	52
----------------------	----

圖 5-1 香港雙組織應用雙核心示意圖-----	74
--------------------------	----

圖 5-2 香港旅遊事務署組織架構-----	75
------------------------	----

圖 5-3 香港觀光組織職能區分示意圖-----	76
--------------------------	----

圖 5-4 香港旅遊發展局組織架構-----	77
------------------------	----

圖 5-5 香港雙組織應用雙核心示意圖-----	83
--------------------------	----

表目錄

表 1-1：深度訪談受訪者與訪談重點摘要-----	12
表 3-1：李文良市議員訪談重點-----	30
表 3-2：陳亞任總幹事訪談重點-----	32
表 3-3：王齡嬌市議員訪談重點-----	34
表 3-4：觀光局林崑山局長訪談重點-----	35
表 3-5：吳敦義立法委員訪談重點-----	37
表 4-1：「高雄市政府組織自治條例修正案」市議員意見一欄表---	48
表 4-2：高雄市建設局第五科工作職掌表-----	52
表 4-3：高雄市觀光局職務表-----	53
表 4-4：高雄燈會歷年遊客人次統計表-----	61
表 4-5：高雄市觀光硬體設施（謝長廷時期）-----	62
表 4-6：高雄市特色街一欄表-----	63
表 5-1：香港旅遊事務署與旅遊發展局的職能分工-----	78
表 5-2：香港旅遊事務署職稱和職務一欄表-----	79
表 5-3：2007 香港旅遊發展局政府委任成員一欄表-----	80
表 5-4：中國觀光客訪港旅遊人次表-----	88
表 5-5：香港迪士尼投資案預估經濟效益表-----	90
表 5-6：香港迪士尼投資案預估就業機會表-----	91

表5-7：香港迪士尼旅客比例表-----	91
表5-8：香港更新觀光硬體設施-----	93
表5-9：香港年度四大活動-----	94

第一章 緒 論

努力做很多事的政府，是不是就是個「好政府」？這是個問題。

在台灣近十年來，各地方政府都努力做事，非常積極地舉辦各項大型觀光活動，像是宜蘭童玩節、高雄市愛河燈會、台中市燈節活動、澎湖花火節等等，各地方政府無不展現了重視觀光發展的企圖心，且不遺餘力地投入大筆資金和人力，地方政府努力作為的結果贏得不少掌聲。然而，努力辦觀光活動，除了能夠爭取媒體曝光率，提升各地方政府的名聲外，觀光產業其實有一個重要的前提，那就是在觀光休閒的活動中，能夠達到經濟的效益。在台灣各地方政府，常常把舉辦觀光活動視為政績的具體展現，然而對於經濟發展能有多少助益，反而著墨不多。高雄市近十年來，不論是愛河燈會或左營萬年祭等等節慶活動，成就顯著有目共睹，而在熱鬧的宣傳和活動之後，能夠帶動多少觀光的經濟效益？提振觀光產值這個議題，在高雄市已逐年被重視。

反觀香港政府則是長期以來，都很清楚界定觀光產業為重要的經濟活動之一，其地位和金融、貿易，並列為對香港經濟有貢獻的三大產業。香港旅遊發展局，在負責觀光宣傳和行銷的績效上，獲得廣泛的正面評價，然而這個組織卻不是正式的官方機構，它是由香港立法會通過的半官方組織，政府提供資金贊助，並派任多名委員監督管理，而其運作則聘用各界的專業人才，以企業經營模式，在全球負責推展赴香港觀光的市場開拓。香港以一個城市之姿，設立了一個等於「國家觀光組織」(National Tourism Organization, NTO)的機構，其企圖心和實力，值得參考。

重視觀光發展很容易，但如何執行和達到目標效果，則需要策略方法。香港的半官方組織，提供了一個值得效法例子。透過了解香港旅發展局的組織設計和運作，可以做為高雄市或台灣其他縣市政府的參考依據。

第一節 研究動機

一、 政府做好事和對事

2007 年，我在報紙上看到了一則新聞，為「有為政府」並不一定是「好政府」提出了一個有趣的例證，也就是有「做事」的政府，未必能達到「為民謀利」的好效果。那則新聞的標題是：「為拼觀光，業者怨市府爭利」¹，報導的內容是關於高雄市政府努力拼觀光，在暑假期間舉辦了水上活動，結果許多參加活動的百姓覺得很好，但卻有業者認為非常不好。抱怨市政府的是布魯樂谷水上樂園，原因在於高雄市政府文化局辦的水上活動，吸引了大批民眾去參加，不料，布魯樂谷卻發現同時間他們的業績下滑，因此認為這和市府辦同性質的活動有關，於是埋怨市政府搶了他們的生意。整個事件看起來令人匪夷所思，因為市政府絕對不是營利單位，被批評為「與民爭利」，耐人尋味。若按照市場競爭的概念來看，提供不同的選擇，對消費者而言是正面的，然而，問題就出在高雄市政府不是營利事業，其舉辦活動在市場上造成了競爭和排擠效應，也難怪會遭到非議。不過，這確實也反映出一個政府施政的迷思，也就是政府常常覺得要多做事，以免被百姓批評，因此，在台灣近十年來各級政府都很努力的辦活動，甚至是舉辦大型觀光活動，一般皆認為這樣有助於讓百姓看到政府有所作為，進而可以認同這樣的施政是對的，是好的。然而高雄市的這個例子，著實是一項反證。

從高雄市拼觀光拼出問題的新聞報導中，可以看見一個政府與市場之間的矛盾關係。高雄市政府拼觀光，目的是要增進觀光產值？或只是為了提升高雄市的聲名？如果市府的作為，讓市場經濟產生負面影響，那顯然有失拼觀光的美意。政府與市場這個看似對立的命題，在高雄市的例子中可以感受到。

因此，基本上我從兩個角度和範疇來思考。第一、政府施政的邏輯，是不是

¹楊菁菁。「拼觀光 業者怨市府爭利」。自由時報。2007 年 09 月 15 日。
<http://www.libertytimes.com.tw/2007/new/sep/15/today-south17.htm>

認為多做事就好？而欠缺考量到做事情的结果是不是對的？也就是，政府不只應該要去做好或善（good）的事情，還要做對和適當（right）的事²；第二、政府與市場的關係，是對立的？或者是應該相輔相成。這兩個角度，剛好就是在政治所上課時所學到的，一個是屬於政治哲學的層次，另一個則是政治經濟學的範疇。本人企圖將課堂上所學到的兩個主要概念，融貫於本文的探討中，希望有助於對事務發展的了解。

第一、從政治哲學的角度來看，政府施政的目的，應該拿捏好「善」（good）與「適當」（right）的分際。政府努力做事，常常是以好（good）為思考邏輯，例如為百姓謀福利，出發點都是良善的。然而為政除了要好之外，也要關注到「適當」（right）的層次。以高雄市政府拼觀光為例，政府出發點就是為了要讓觀光好，於是採取了積極措施。然而，拼觀光辦活動的結果卻不盡如人意，還造成了市場的反效果。用白話一點的說法，那就是高雄市政府是個想要做好（good）的政府，但結果不恰當（right）。如果高雄市政府事先能夠掌握做好事和做對事的邏輯，那就不會徒勞無功。意即為政者在施政時，需要清楚自身的目的和預期結果，再配合運作方法得宜，才能發揮施政的目標。否則徒具美意，卻適得其反、事與願違，那就枉費了施政者的善意了。

第二、高雄市政府拼觀光，踩到了業者的痛腳，它是一個古典政治經濟學所探討的主題，也就是政府與市場之間的關係該如何區分。一句「與民爭利」，道盡了政府與市場對立衝突的本質。19 世紀亞當·斯密著作國富論，開啓了政府和市場的兩個命題，他相信市場自由運作，並且在政府不干預的前題下，市場會於理性追求的驅使下，財富必然累積，政府也因此受益。以高雄市為例，政府努力的作為，不料卻變成民間觀光團體利益的損失，這就彷彿是政府的一隻手，不當干預了市場一樣。

² Good（善）與 Right（適當）的概念，源於倫理學探討主題。羅爾斯（John Rawls）著作正義論（A Theory of Justice）中解析目的論關於這兩者的定義，也就是善獨立於適當，而適當則是被定義為善的最大化。羅爾斯的論述（P.20-24），後來被社群主義挑戰，在美國政治哲學界引起了一場論戰。

二、 政府有問題？

政府不完善甚至有問題的探討，在西方的思想界一直存在。像是杭士基（Noam Chomsky）在其著作「失敗的國家」（Failed States）中就指出政府不完美的兩個特徵：一個是政府無能，另一個則是民主制度有名無實，出現嚴重的「民主逆差」³。學術界有此感嘆，就連美國前總統雷根（Ronald Reagan）自己都覺得政府本身就不夠完美，雷根在 1981 年其就職演說中曾這麼說：「當前的危急狀況，不在於政府解決我們的問題，而是政府自身就是個問題」⁴。雷根所言的政府是個問題，必須了解他身為美國共和黨員的背景，因為共和黨信奉的就是「小政府」原則，也就是相信自由市場的運作，政府不該多干涉。然而，政府介入市場的運作，在許多國家又達到效果，例如台灣早期正因為政府實施計畫經濟，結果成功地躍升為亞洲經濟四小龍之一。這又正如政治學者林布隆所說的：「市場不只一隻手」，就算是實施計畫經濟的國家，仍然存在著日常生活中的經濟交換，而那正是市場體系的一種。然而西方的政治經濟思想，和東方傳統的「大有為」政府思維又大異其趣。從高雄市政府拼觀光拼出問題的例子來看，民間團體並非要求市政府不要介入，而是期待政府應善盡其責。

高雄市拼觀光，結果搶了業者生意的事件後續仍有發展，民間觀光團體事後檢討市政府作為的缺失，認為市府自顧自地辦觀光活動，沒有做到資源整合，才會導致市場發生排擠作用，市政府拼觀光不能為經濟帶來效益，反而造成負面影響。為免這類問題再度發生，觀光團體因此要求市政府應成立一個專責的行政單位「觀光局」，來整合高雄市的觀光資源和發展。市政府後來也從善如流，回應

³ 杭士基註釋民主逆差（democratic deficit）一詞，首見於 1977 年德國出版物。意指政府表面上具有民主機制，但運作無法滿足民主原則，民主體制出現入（民意流入）不敷出（決策產出）的逆差。

⁴ 雷根就職演說針對經濟萎縮的爭論指出：「In this present crisis, government is not the solution to our problem; government is the problem.」1981 年 01 月 20 日。

觀光團體的要求同意設立一個新的專責「一級機構」觀光局⁵，以期為「拼觀光」拿出更具體和有效的施政方針。從民主制度的運作來看，這是一個良性而且有益的發展，因為它是一個由下而上的過程，也就民意匯集後，政府部門採納形成決策做出回應。然而，創設新的政府組織機構，是否就能夠有效解決之前發生的弊病，或只是流於一種形式？引起我的興趣。

三、 政府與市場的矛盾

回顧高雄市拼觀光拼出問題的過程，政府與市場之間的矛盾顯而易見。高雄市政府文化局在 2007 年暑假期間，基於有為政府的職責，希望在觀光活動上呈現港都親水的文化特質，因此花了七百萬元經費，舉辦夏日戲水觀光活動。然而此項政府的善舉，卻沒想到導致民間業者反彈，布魯樂谷水上樂園抱怨生意遭受重大影響，因為文化局辦的水上活動是免費的甚至更便宜，以至於想玩水的民眾選擇參加免費活動，不願意前往水上樂園消費，這就是為什麼高雄市政府被批評是「與民爭利」，整個事件也被外界認為非常荒謬。高雄市政府文化局自顧自地辦活動，沒有考慮其作為結果，竟會變成威脅和瓜分市場經濟的問題。其次，市政府被檢討的則是市府既然是一個團隊組織，要拼觀光，就應該要同心協力。雖說當時負責觀光事務的是高雄市建設局的職責，而文化局也願意推動觀光，兩個市府單位，就須先做協調溝通，並且進行資源整合。但結果顯然事與願違，可以看得出來的是問題就是，各個組織彼此之間沒有協調，也各行其事。文化局辦觀光活動，其性質和建設局觀光科要做的是一模一樣的，結果，兩個行政單位各自舉辦觀光活動，就造成了觀光市場的資源重複，甚至變成相互競爭。正如高雄市議員李文良所言：「兩個政府單位在相互抵觸，建設局在協助業者推銷觀光，宣傳到布魯樂谷參加水上活動，結果文化局也辦水上活動，而且更便宜，那不就很

⁵ 當時高雄市並非沒有專責觀光政策的一級主管行政組織，原先負責的是建設局第五科，層級上屬二級單位，觀光團體認為五科的位階低，無法達到促進觀光產業效能和目標。

荒謬嗎？」⁶。

除了檢討高雄市政府辦觀光，沒有整合資源之外，觀光團體同樣也發現了一個市場經濟上的問題，那就是觀光產業的整體收益，出現了下滑的危機，也就是初估 2007 年上半年，業界發現觀光業績比去年同期下滑兩成。高雄市議員李文良認為問題就出在高雄市政府不懂得觀光行銷。在民代以及觀光業者提出警訊和檢討後，當時的高雄市政府副市長邱太三則在一場公聽會上允諾，未來將成立一個專責的行政單位「觀光行銷局」來全盤負責觀光事務的推動，以期促進高雄市的觀光行銷能夠達到效果和目標。

四、 政府組織變革的「機會之窗」

「市府與民爭利」的事件，演變到後來由市議員召開公聽會，各界代表出席檢討問題根源，並尋找解決之道。透過公聽會匯集民意，這樣的做法是正面而積極的。一如美國學者指出的，這是一個「機會之窗」⁷的出現，所謂危機就是轉機，若能把握機會，做出適切的回應，未來將大有所為。整個過程就是要正視「問題之窗」，尋求解決之道，進而能夠形成對策產生「政策之窗」，經由這樣的過程，一個新的機會因此能夠誕生。

至於高雄市政府採行的措施，則是借著這次機會，將高雄市政府的整個組織架構重新調整，因為按地方制度法規定，直轄市的一級機關有上限，而高雄市的編制已經額滿，因此，高雄市政府將原有的組織拆解後整併，向市議會提出了市政府組織自治條例的修正，將建設局拆成了兩部分，分別成立了「經濟發展局」以及「觀光局」。這個組織自治條例的修正，在 2008 年 6 月通過，觀光局則在 2009 年 1 月成立。

⁶ 高雄市議員李文良，曾任高雄市建設局長，任內推動的愛河燈會等活動，被視為觀光行銷的重要推手。

⁷ Kingdon, John W. 1984. *Agendas, Alternatives, and Publicities*. Boston Little, Brown.

高雄市因為 2007 年出現了觀光績效的下滑問題，導致民間業者對市政府提出建言。這正是組織面臨外在環境挑戰的一刻，也就是一個「問題之窗」出現了，之後就要想辦法解決，而解決之道則需要形成「政策之窗」來達成目標。從上述中可以感受到，不論是民間觀光業者，或是民意代表，甚至連政府官員都認為所有的問題根源，就是出在政府機關及其組織功能無法符合預期，才會想成立一個專業的機構來處理。而這種創設新組織，從行政組織架構直接來變革的方式，對於政府機構而言，被認為阻力較少而且較為有效率。

五、 他山之石：香港經驗

所謂他山之石，可以攻錯，香港在發展觀光上，一直被認為相當成功。天下雜誌曾專題報導，文中指出香港重視觀光產業的許多作為，開啓了新的風貌和成績，不論是每天晚上盛大的燈光煙火秀「幻彩詠香江」，或是嶄新的「香港迪士尼」，都讓很多觀光客留下深刻印象。因此，香港如何推動觀光產業發展，是個值得學習的對象。尤其是，在 2003 年亞洲經歷 SARS（Severe Acute Respiratory Syndrome）風暴致使觀光產業大蕭條，但隔年的 2004 年，香港的觀光產業，奇蹟似地一下子就躍升為亞洲第二大觀光勝地。當年香港的旅遊收入，就超過三千六百億新台幣，佔香港 GDP 的 12.4%⁸。香港之所以能達到這種傲人的成就，一般認為背後的重要功臣就是一個專責機構「香港旅遊發展局」在運作。這個組織成立於 2001 年 4 月 1 日，它是一個半官方的法人機構，由香港立法會審核通過的。其組織內設有 20 名委員，成員則由香港特別行政區首長委任。至於「香港旅遊發展局」其實是從「香港旅遊協會」改制而來的。「香港旅遊協會」成立於 1957 年，超過四十幾年的時間，一直扮演著統合當地旅遊業界發展觀光，以及負責行銷宣傳的重要角色。其長年累積的實務經驗，成為香港觀光發展重要的資產。香港在處理觀光事務上的組織模式，一般認為可以做為高雄市學習參考的榜

⁸吳昭怡。2005。「魅力香港：靠包裝行銷全世界」。天下雜誌，337 期《香港再起》，頁 158。

樣。不過，若再進一步了解香港的觀光成就，其背後還有一套完整的組織目標和策略。因為香港的觀光成長，背後還包含了政府在經濟資源上的大力支持。香港在 1997 年和 2003 年，都曾因為內外環境的衝擊導致旅遊人次大幅下降。1997 年亞洲金融風暴和 2003 年的 SARS 疫情，對香港的觀光產業造成衝擊。然而香港觀光事業卻能在短期內，也就是 2004 年後就迅速擺脫負面影響，而再創佳績，其主因在於香港政府介入提出一套完整的因應措施，對市場進行積極的干預拯救，其中港府和中國政府簽訂「更緊密經貿關係的安排」(Closer Economic Partnership Arrangement, CEPA)，對香港觀光更是一大助益，依照 CEPA 的架構原則下，中國開放大陸內地居民「個人遊」赴港觀光，更成了一個救援香港觀光的關鍵因素。

至於高雄市的觀光推展，長期來依賴的是政府的主導，而業務的執行則由建設局底下的第五科來負責。然而隨著觀光事務日益專精，以及層面越加擴展。原本負責管理的建設局第五科，已發現無法負荷觀光快速變遷的現狀。因此推動觀光事業非常需要專責單位這樣的想法，演變成了要解決問題的大方向和原則。專責機構該如何設計？其職能分工又如何分配？高雄市面臨組織重新調整的過程，符合研究組織發展的最好案例。

關於政府角色功能的探討，長期以來也都是研究政治發展的重要主題，從「大有為」的政府，到「小而美」的政府，兩者相互辯證，都各有其道理。以高雄市政府被批評為不懂得觀光行銷來看，高雄市的旅遊業界企求的就是要一個主導觀光事務的「大政府」。但從市場機制的角度來看，政府又應該扮演「小而美」的功能才對。就像兩百多年前亞當·斯密在其著作「國富論」中倡導的要尊重市場「那隻看不見的手」一樣。然而這兩種對立的論述，在現今已全球化的發展來看，又無法全盤反映出真實情況。因此，所謂「第三條路」早已成為思考政府運作方向，而強調公部門和私部門一起合作的「公私協力」，也一直都是關心政治經濟發展的基本概念。以香港旅遊發展局為例，它是一個由政府出資，但是採民間企業化經營的機構，一公一私的特質，正符合「公私協力」的模型。然而，光靠

一個組織未必能達到盡善盡美的效果，香港推動觀光近年來，發展成兩個組織一起合作，一個是官方的旅遊事務署，一個就是半官方的旅遊發展局，彼此依其職能所長，共同為香港觀光打造競爭優勢。

因此，本文從政府與市場的兩種角度，思索高雄市政府在觀光產業上扮演的角色，並藉由香港的經驗中，企圖尋找一個可以借鏡的方法來利於觀光發展。

第二節 研究目的

在第一節當中，簡述了高雄市舉辦夏日戲水活動，造成觀光業者不滿，探究其問題包括了辦活動之前，市府內部各局處出現橫向溝通的疏失，進而在資源上未能整合形成浪費。因此，從研究高雄市和香港的觀光組織當中，希望能夠了解，香港有沒有類似高雄市的問題，若有的話，香港如何解決？若無的話，香港又是如何避免問題產生的？

以下為本研究的三個基本目的：

- 一、 探討高雄市觀光問題根源：高雄市 2007 上半年，觀光產值下滑，主要原因究竟為何？是因為政府內部缺乏橫向協調，造成資源浪費？或市府無法掌握市場機制，不懂觀光行銷策略造成的？唯有明確地釐清問題根源，才有利於解決問題。
- 二、 探索香港成功經驗主要因素：香港的觀光產業，政府與市場間如何配何運作？是組織設計完備，導致運作順暢？或是觀光策略奏效？哪一個因素為最主要的？
- 三、 探究觀光產業適合哪一種組織理論：組織理論千百種，政府在推動觀光產業時，採用哪一種組織設計會最有利？是強調行政效能和效率的？或是需要技術支援的組織設計？

因此，本文研究目的，在於省思高雄市發展觀光的困境根源，希望援引香港觀光發展上的成功經驗，進一步探索出「香港模式」，用以了解高雄市推展觀光時所遇到的難題所在。從比較香港和高雄市的差異性，以便發覺組織運作所需要關注的焦點和問題。本文經由香港主力推動觀光的組織「香港旅遊發展局」的研究著手，針對該組織的架構、目標、策略和運作模式，期望從中了解香港的優勢所在。而高雄市曾經遭遇到觀光困境和瓶頸，則可以做為組織發展運作的借鏡。

第三節 研究方法

本文主要是採取比較研究方法，以香港和高雄市為個案做資料分析，運用組織理論原則來檢驗兩地組織的差異性，從差異中去挖掘新的理念和結果。在比較部門，以兩地的觀光組織設計原則、運作模式和效果，進行比較。選擇比較研究方法的理由：「在於它反映了社會科學研究的基本性質，因為社會科學幾乎不太可能採取實驗研究法。與物理學者不同的是，政治學者無法設計出精確的實驗方法，來說明像是個別領導者對政策產出的影響程度等這種類似情況。」(David Marsh and Gerry Stoker, 1998: 236)

在資料收集部分，高雄市部分採用訪談方法，訪問在觀光產業發展中，幾位指標性人物，從訪談內容中，用來加強高雄市觀光發展的源起脈絡以及實務經驗的內容。在香港部分，則以資料分析為主，從香港旅遊發展局和旅遊事務署的官方文件，整理分析香港觀光組織的設計原則和運作成果。

一、 個案選擇

選擇香港和高雄市的個案，在於兩地都是海港貿易城市，經濟發展條件類似。在行銷觀光部分，香港早有專責機構，高雄市則需要新的組織執行。由於香

港的觀光組織運作有長達五十年的歷史經驗，因此，適合做為高雄市發展觀光的比較對象。而比較的架構，包括了觀光組織設立的背景、組織變革的內外環境因素、組織架構、人事安排、預算、運作模式和效果等等。至於在分析上則採用的組織理論來進行驗視，以 Richard L. Daft 提出組織變革中的雙核心途徑（the dual-core approach）⁹為主，從行政核心和技術核心的層面，來檢驗香港和高雄市面對組織變革時所採取的策略是否存在差異。其次，從市場體系的角度來分析，觀光屬於一種生產與消費的經濟模式，而組織運作想要達成的目標，顯然就是為了獲得經濟成果，因此，香港和高雄市的觀光效益，也是比較的重點內容之一。

兩個案的在年限的選擇，高雄市從 1998 到 2005，主要是 1998 年高雄市政黨輪替，對觀光產業的發展和之前比較有嶄新的作為，2005 年則為謝長廷轉任行政院長，其後高雄市觀光產業的發展則出現預料外的變化。政黨輪替和首長的更換，對觀光政策執行，在個案中有明顯的影響。香港從 1997 到 2006 的選擇，在於 1997 香港主權回歸中國，政治的轉變，對觀光產業造成衝擊。2006，則為香港和中國簽訂 ECPA 後兩年，在中國政府的支持下，香港的觀光明顯倍數成長，這部分可做為探討觀光政策影響的指標。

二、 深度訪談

本文除了資料分析進行比較之外，為了重建高雄市觀光發展的前因和過程，並加強資料的深度和廣度，因此選擇深度訪談。選擇訪談的對象，鎖定在負責高雄觀光的行政主管和民間團體，訪談內容是希望重新建構高雄觀光發展過程中的運作面貌，藉由曾經參與觀光產業推動的主事者回顧內容中，去認清觀光局成立前後的運作模式，用以解釋為什麼過去推動觀光很順利，後來遭遇困境的前因後果。

訪談的對象包括了前高雄市建設局長李文良、前高雄市觀光協會總幹事陳亞

⁹ Richard L. Daft. 2007. *Organization theory and design*. Thomson South-Western. 9th. p.417-418

任、高雄市議員王齡嬌、高雄市觀光局長林崑山以及前高雄市長吳敦義，受訪者的資歷背景和訪談內容摘要整理見表 1-1。選擇李文良、陳亞任，在於他們於謝長廷擔任高雄市長期間，彼此合作共同開創了高雄燈會的新局面，公部門和私部門的互動關係良好，由他們來回顧高雄市的觀光發展，可以理解高雄市觀光由盛轉衰的背景因素。選擇王齡嬌，在於她是市議會法規召集人，對於高雄市政府成立觀光局遭市議員擱置審查的過程，能夠說明來龍去脈。選擇林崑山，在於他接任觀光局長，同時也是觀光局成立的籌備主任，對於高雄市的觀光新局和發展能夠掌。至於吳敦義的訪談，在於本文一開始是要做都市行銷的研究，因此，重點放在吳敦義當初如何建構都市行銷的藍圖上，後因發現高雄市觀光 2007 遇瓶頸，於是論文重點改為探討觀光產業的組織設計等議題上，雖然吳敦義談都市行銷，但高雄市的觀光問題之一，就是被外界批評為不懂行銷，本文決定收錄吳敦義的訪談可以做為觀光發展的背景參考資料。因為，觀光產業本就可以視為都市行銷的一種手段和策略。

表 1-1：深度訪談受訪者與訪談重點摘要

受訪者姓名	職稱	訪談重點
李文良	現任高雄市議員、前高雄市政府建設局長（1998-2005）、	在其任建設局長時，沒有成立觀光局的原 因？其和觀光團體的互動情形如何？對成立 觀光局的評估？
陳亞任	現任大仁科技大學觀光事業系助理教授、前高雄市觀光協會總幹事	觀光業者需要怎樣的觀光局？希望觀光局扮 演什麼角色？過去和市府的溝通協調情況？ 後來的發展如何？
王齡嬌	高雄市議員（法規小組召集人）	希望市政府觀光局能發揮什麼功能？如何監 督？

林崑山	高雄市觀光局長	觀光局的政策和目標？有何策略來達成？
吳敦義	現任立法委員、前高雄市長（1990-1998）	高雄市長任內曾推動都市行銷的動機和背景為何？

作者整理

訪談前任建設局長李文良的重點，在於他在擔任高雄市建設局長期間，擴大舉辦了愛河燈會，其任內致力於觀光的各項推展，也頗獲好評，一如他曾在宜蘭縣舉辦國際童玩節的成果一樣。這一部分的訪談，是要重新建構出謝長廷任高雄市長期間，市政府和觀光團體的合作情況和運作模式，有利於理解高雄市沒有成立觀光局時的梗概。而他任建設局長時，並沒有成立觀光局，任市議員後，支持觀光團體，希望市政府成立觀光局，其立場轉變的關鍵原因耐人尋味。

訪談觀光業者代表陳亞任，在於他擔任高雄市觀光協會總幹事期間，長期和市政府合作推動各項觀光事務，從業者的角度，來說明政府和市場的合作機制狀況，進而去理解民間業者，之所以要呼籲政府成立一級單位觀光局的必要性。這一部分的訪談，可以做為觀察組織變革的外在因素。

高雄市議員王齡嬌的訪談，重點放在觀光局的設立涉及了市政府組織的變革，過程中市議員曾質疑觀光局的成立，不符合組織縮減原則，因此一度擱置市政府的提案。這部分的訪談目的，是為了解民意代表的角度，來了解市政府在決定組織變革時，是否有充分的溝通和清楚的遊說？

訪談觀光局長林崑山，是要確認觀光局的基本政策和目標，用以和建設局時期的施政方針做比較，來了解觀光局成立前和成立後，在政策目標上有何差異性。

至於採用前高雄市長吳敦義的都市行銷訪談，在於 1998 年他的任內，首度舉辦號稱十里燈河的高雄燈會，而謝長廷接任後，觀光團體以高雄燈會的模式有利於行銷高雄帶動經濟，因此向建設局長李文良提議續辦。從歷史角度來看，吳敦義任市長期間，為高雄市締造了許多發展基礎。訪談內容中，吳敦義強調他任內解決了高雄市工業污染的問題，包括處理空氣污染問題、完成都市重劃和爭取

大學設立等等。高雄市的基礎建設，在吳敦義時間已完成了許多，因此，這一部分的訪談內容，可以做為觀察高雄市觀光產業發展的背景資料。

除了訪談之外，在資料蒐集部分，主要是以香港旅遊發展局的出版品為主，資料包括了每年出版的年報，以及旅遊業的統計。這兩份出版品中，詳實紀錄了每年赴香港旅遊的人數、消費的總額等等。除此之外，香港旅遊事務署的電子化出版品也是參考文件之一，在其官方網站上，提供各類資訊和文件下載，包括了政府出席會議的文件紀錄都有。在高雄市的資料方面，同樣以新聞處介紹高雄市觀光景點的出版品為主，其次是市政府張貼在官方網站上的新聞稿，以及主計處提供的統計資料。

本文在研究時遭遇的限制，在於高雄市政府面對觀光產業時，長期以來都是以打響高雄市知名度為職志，也就是以辦觀光活動來增加港都的能見度，對於觀光所能帶動的經濟效益，往往都是語帶籠統，缺乏可靠的精算數據，因此，和香港比較時，高雄市的含糊數字顯得不具說服力。不過，這項缺點，也剛好可以凸顯高雄市有待加強改進的重點，也就是在觀光產業的推動上，需要鎖定經濟效益為目標，才能履行高雄市成立觀光局的目的。另一項研究限制，在於時間限制，因此深度訪談只有一次。雖然深度訪談未必完美，不過，受訪者知無不言的內容，仍然是寶貴的歷史材料，也算是本文的貢獻之一。

第二章 文獻回顧與理論探討

針對觀光組織的發展和策略之研究相當多，主題也多半鎖定在策略目標的探討，或是如何應用行銷的技術來增加觀光的效益，這些主題研究在許多觀光行政和觀光行銷的專書中，都曾討論過。本文研究的對象為香港和高雄市兩個城市，這有別於國家觀光組織（National Tourism Organization, NTO）的研究，因為城市觀光的運作和特質，和全國性的觀光組織比較上，仍有程度上的差別。香港是一個海港城市，在政治和經濟地位上，一直被視為區域經濟體，而高雄市則明顯的是一個地方政府形式。兩個城市需要發展觀光產業，也自有其背景原因。香港以開創更多經濟效益為目標，高雄市則為新興城市的產經發展轉型，從發展觀光中找到一條便捷之道。

本章的重點，主要是先界定觀光產業擁有的經濟特性，來檢視觀光產業的重要性，而在組織發展部分，經由組織理論中的設計原則和性質，勾勒出組織面對變革時，適合採取的策略方針，以做為比較香港和高雄市觀光組織的基礎。

第一節 觀光產業的經濟效益

觀光產業是什麼？依照我國的發展觀光條例第二條的定義來看，它就是指有關觀光資源之開發、建設與維護，觀光設施之興建、改善，為觀光旅客旅遊、食宿提供服務與便利及提供舉辦各類型國際會議、展覽相關之旅遊服務產業¹⁰。

政府為什麼要重視觀光，而觀光產業之所以重要，主要是因為它被歸納為經濟發展的一環。世界觀光旅遊及觀光委員會（World Travel & Tourism Council，WTTC）就觀光產業的重要性歸納出三種功能：

¹⁰ 發展觀光條例。立法院第四屆第六會期第六次會議修正通過。2001年10月31日。資料來源：立法院全球資訊網。<file:///C:/DOCUME~1/Stan/LOCALS~1/Temp/121045-1.txt>。

第一、它可以活絡經濟。

第二、有利於促進發展。

第三、提供就業機會和事業¹¹。

從經濟效益來看，WTTC 的研究指出：觀光產業的產值佔 GDP 的四分之一。以台灣為例，2006 年台灣觀光旅遊消費相關金額就有 344.3 億美元，而且還有上升趨勢，年增率為 5.75%，甚至還高於全球平均 4.85% 的水準¹²。從「拚經濟」的角度來看，政府當然要非常重視觀光的推動。這也就是為什麼在台灣各縣市政府，都努力的舉辦大型活動，像是宜蘭的童玩節，高雄的愛河燈會等等。因為可以帶動旅遊和消費。

根據世界觀光組織（World Tourism Organization，WTO）2000 年版的分析報告指出，「觀光」已成為許多國家賺取外匯的首要來源。在全球各國的外匯收入中約有超過百分之八來自觀光收益（超過自動化電器產品的百分之七點八及醫藥品的百分之七點五），總收益亦超過所有其他國際貿易種類，高居第一，約五兆三千三百億美元。依據前述分析報告指出，全球觀光人數自 1960 年的六千九百萬人次至 1999 年的六億四千四百四十四萬人次，足足成長了九點六倍，而全球觀光收益亦從 1960 年之六十八億六千七百萬美元至 1999 年之四千五百四十五億五千三百萬美元，亦成長了六十六點二倍（Tourism Economic Report, 1st edition, 1998）。WTO 更進一步預估，至 2020 年，全球觀光人數將成長至十六億二百萬人次，全球觀光收益亦將達到二兆美元¹³。

在自由市場體系中公部門和私部門於觀光發展都扮演重要角色，私部門在觀光發展上的角色更為明顯，其基本角色就是提供觀光設施和服務給旅遊大眾，由此獲得最大化的經濟效益。不過在已開發的社會中，私部門已開始接受在追求自身利益之餘更要負起對社會和環境的責任義務。（Mill & Morrison，1992）

至於觀光所包含的領域相當的廣，包括了自然、人文、社會、商業等等，甚

¹¹ Blueprint for new tourism. 2003. WTTC . p.06。

¹² 唐佩君。「WTTC：台灣為全球第二十九大觀光經濟體」。中央社。2007 年 4 月 18 日。

¹³ 資料來源：交通部觀光政策白皮書。2002。

至連政治也可以成爲促進觀光之一。以 2008 年中華民國舉行總統大選爲例，因爲有可能二次政黨輪替，在這樣的情境之下，就引起世界各國關心民主政治發展的媒體關切，於是紛紛派員到台灣採訪。而那些從事新聞工作的人士，他們到台灣後必須要投宿旅館，同時也要解決三餐飲食問題，更需要有交通工具。而上述的這三件事務，其實都是觀光業所含蓋的範圍。除此之外，來自海外的新聞工作者在任務結束後，也很有可能會在台灣短暫的從事旅遊才離境，這就像是另一種商務觀光一樣。

從業界別來看，觀光產業是一種綜合型的事業。從旅行業到旅館業，就彼此相關。除此之外，還有餐飲業、交通運輸業、百貨商品業甚至到傳播業，都是在觀光產業運作中相當重要的一環。是以這樣包羅萬象的產業，的確需要一個事權統一的專責單位和組織來統籌推展。

第二節 觀光產業的組織設計

談到組織發展，不得不想到亞當斯密的國富論，在其著作中開宗明義就提到人類因爲分工合作，才使得生產過程有效率。同時累積了財富後，促進了消費。以生產鋼鐵爲例，就有人負責採礦，有人負責提煉，最後生產出成品。所以集眾人之力，才有事半功倍之效。

將組織看成爲一種由多種型態的結構和運作過程，所交織而成的開放性社會系統。本質上它是一種將輸入轉換爲輸出的重複性的循環系統。由於它必須從組織的外界環境中輸入各種物資、情報、人力和能源，而後又必須將上述資源，以產品和服務的方式轉換爲輸出項，並進行權威性的社會價值分配，因此在設計上頗受功能及經濟因素的影響。又由於它必須從輸入轉換爲輸出，因此在轉換的過程中，許多的事件都是「目標取向的」

(goal-directed)」(彭文賢，1983：378)。

是以，組織的設計與功能，目的也不外乎爲了達成預期的效率。然而人類社會是多變的，因此很多組織也常常隨著時空做調整和轉變。就像政府制度一樣，一直都處在變遷的狀態之中。而從許多經驗中也可以看到，組織發展中的問題。

例如組織中的疊層架屋及各自爲政的問題，最爲明顯。然而，有問題不代表就不需要組織的設立和運作，在觀光事業的推動上，因爲觀光涉及的層面相當廣，更需要一個專精的組織在負責。

一、國家觀光組織

至於這專精的組織，在很多國家設立國家級的機構，來統籌宣傳和行銷事務。「由於世界觀光事業的蓬勃發展，各國均發現對觀光事業有加以輔導的必要。因此，此必須創立一個全國性機構，用以負責觀光之宣傳，代表觀光業利益，執行觀光研究與提供觀光資料等工作。這種組織一般稱爲「國家觀光組織」(National Tourism Organization, NTO)的機構，它可能爲政府機構，也可能爲半官方或非官方機構。但是一般世界各國全國性觀光組織，絕大部分爲政府機構，少部分爲半官方或非官方機構。」(李貽鴻，1996：98-104)

國家級觀光組織，出現半官方或非官方的存在，需要探討的就是官僚組織容易發生的問題，也就是在官方組織中，組織常常會以本位主義來運作，一如高雄市 2007 年文化局和建設局在觀光運作上，曝露出未能橫向協調的缺失。

二、官僚組織的僵化和弊病

在民主國度裡，由於其傾向分權管理和分散權力，因而管理的組織變得非常錯綜複雜，不但有不同層次的政府部門，並有不同的分支機構，且在單一支機構內，還有代表各區不相容之利益和不能妥協之差異的機構或委員會。官僚們被納入目標狹窄、任務特定，而且相當具有凝聚力的同類單

位之中。在這種環境裡面，單位與單位之間欲達成溝通往往只是一種理想，有效率的管理幾乎是不可能的。政策與計畫乃由官吏所自主，不經商議或輿論，在半孤立狀態中草擬完成，對於預期行動的枝節，或對於不同任務之機構可能造成的衝擊等問題，均缺乏周延的顧慮。(劉修祥；1994：34)

因此，在許多國家，將觀光宣導和推廣等事務，交由半官方或非官方組織來執行，目的是為了避免官僚組織的僵化和弊病。

然而在民主政治運作中，首長的更迭往往也造成組織運作發生困頓或僵局。「由於政務首長更迭頻繁，更是經常出現人存政存與人亡政亡的現象。因此如何建立公共組織持續變革的動力，業已成為每一位公共管理者所需對的最重要課題。」(張其祿；2006：22)謝長廷在高雄市長期間，建立了公私協力的觀光發展機制，但謝長廷離職後，到陳菊接任期間，原有的機制則逐漸失去功能，直到2007年發生問題，進而全面檢討。於是，希望成立專精的組織「觀光局」，以期解決組織運作中的問題。因此，怎樣的組織設計，適合來推動觀光產業發展，以及整合所有的觀光資源，從組織理論中有諸多原理可以選擇。

三、組織設計原理

在組織原理部分，從古典到當代，針對組織的運作，主要區分為三大類別。

一、機械式；二、有機式；三、權變式。

傳統的組織理論，視組織發展為理想，也就是大部分的論述都在描述組織理想上的運作模式，例如韋伯的科層組織、泰勒的科學管理組織等等，這些組織的運作被歸類為機械式的組織。機械式組織的優點，在於一條鞭式的指揮系統。

有別於傳統組織理論，後續的組織研究，針對員工的順從和環境變遷進行探討，發現組織的運作，需要與時俱進，隨著時空的轉變做出創新的改變和運作，這類的研究結果，歸納出組織運作是動態的，是為有機式的組織。有機式的組織，

能利於對環境改變做出新的因應，同時在技術更新上也較有創意。

然而在機械式和有機式兩種模式中，各有其優劣，而組織運作要靈活，可視組織目標，區分組織內的職能，例如大量生產的工廠，適合採機械式管理；而需要開發新產品的研發部分，則採有機式管理比較有利。將機械式和有機式管理視需求而運用在同一組織中，這種模式則稱為權變式的組織操作。

四、策略與結構變革

時空環境的改變，左右著組織發展，因此，很多組織也隨著時間不斷在策略與結構上作出改變。過去，環境相較而這比較穩定，大部分的組織只需注意小型、漸進的變動，這樣就可以解決問題或掌握新的機會。然而，隨著新的科技的發明，和環境的遽變，組織因此面臨了策略和結構上劇烈變革的需要，管理程序也需適應新的競爭做出回應。

早期，組織面對的環境變遷小，因此大部分的組織，只要採取微調方式做出改變，也就是漸進式的變革（incremental change），這種過程有助於維持組織的均衡。而當今，隨著科技的進步和全球化的衝擊，環境的變動快速，因此組織在面對時採取的措施，往往也必須大刀濶斧的進行大更動，也就是劇烈式的變革（radical change），這種方式常常會破壞原本的組織架構，因為整個組織的轉變，可以創造新的均衡。（Daft，2007：417-418）

Daft 針對組織改變採取對應措施的研究，發展出雙核心途徑（the dual-core approach），也就是組織在面對改變時，可以歸納為行政變革和技術變革兩部分。雙核心主要分為行政核心（administrative core）和技術核心（technical core）。在組織層級中，行政核心位於技術核心之上。如圖所示：

組織變革的雙核心途徑

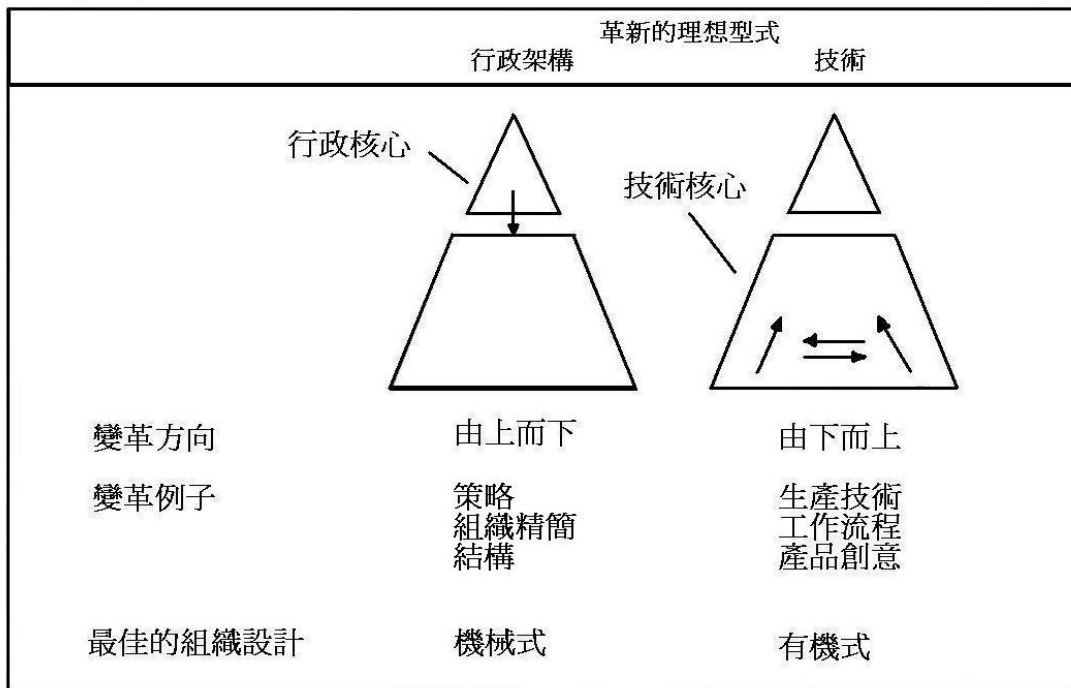


圖 2-1 組織變革的雙核心途徑

資料來源：Daft, Richard L, 2007, *Organization theory and design*.

Daft 針對雙核心途徑的組織設計原則做進一步說明，以組織人事縮編或精簡為例，為免基層反彈和增加阻利，最佳的方式就是採機械式原則，由上而下的命令指揮最為有效。

不論是學校、醫院、政府官僚組織或商業公司等組織結構，都可概念化成兩個核心部分：行政核心和技術核心。每一個核心有其員工、任務、所處環境，且每一核心，都可創新。行政核心的變革內容涉及組織的設計與結構，包括結構重建、組織精簡和策略等等。這種方式，需要由上而下的執行，適合採用機械式組織的設計。技術核心部分，則在於生產技術的改變、工作流程和產品創意等等，這些變革，從基層實務由下而上做改進，較為有效率，適合採用有機式的組織設計。(Daft, 2007: 417-418)

同一個組織當中，面對環境的衝擊或競爭加遽等情況，則視組織所需進行調整。例如組織需要縮編時，採用行政核心由上而下的改革，較能夠獲得結果，若

由下而上，則會遭遇基層的反對聲浪。是以雙核心的原則，有助於區分組織變革情境的不同，而選擇採取較有利途徑為佳。

Daft 提供了理想的變革雙途徑，但實際運作時仍會有所不足，以行政核心為例，就存在盲點，也就是政府內部往往很難自發性地提出革新之道。

「Gerald Caiden 所質疑的，依賴官僚體制的內發式行政革新，其實是相當矛盾的概念。所以行政革新仍須結合政府領導人（public leaders）、外在革新盟友（extrnal allies）及開明前瞻的文官（progressive officials）共同進行。」

（詹中原，1999：4）

組織變革需要動力，而外在環境或建議，常能發揮一臂之力的效果。以高雄市需要成立觀光局，就是因為觀光業者有需求而促成。

組織需要因應環境做出改變，雖然是必然發生的，但組織仍要認清一個事實，那就是改變的必要性。組織的改變，基本上有兩個因素，包括了內部的需求，和外部環境的衝擊。內外環境的改變，影響組織的運作和結果，一如 Gary Dessler 所提的幾個問題思考方向：

- 1、組織效能的主要決定因素；
- 2、這些決定因素之間的關係；
- 3、什麼因素造成某組織有效能，而另一組織沒效能；
- 4、此類知識對實際問題的應用性；
- 5、為什麼組織在某一情境下有效能，在另外情境下沒有效能¹⁴。

至於組織採取變革後，是否就能夠長治久安，也是問題。因為組織變革主要是手段、方法和過程，目的是要讓組織適應新的環境，進而能夠達成組織的目標。然而組織改革一旦成為「工具論」後，容易變成一種迷思。

組織變革經常被冷冰冰的合理化成為「提升競爭力」的必要性工具，而缺乏讓組織成員共同享受組織生活中的加值性與創價性的經歷。公部門組織變革應是一項「有機的工程及過程」。這個有機工程及過程絕不能只在傳

¹⁴Gary Dessler 著。余朝權等譯。1983。《組織理論：整合結構與行為》。台北市：聯經。

統的組織使命、組織預算及組織法規中做任務性的修正或政務性的考量在尋找生路。組織變革必須對變遷中的政經大環境做創新的戰略思維和有組織的策略規劃，並重新詮釋、檢視及整備組織變革所需的動能、機會及資源，為組織成員建構變革管理的信心及能力。(吳英明，2006：1)

至於組織面臨改革和重新設計時，仍有幾項基本原則，按韋伯 (Ross A. Webber) 整理分析，主要也和組織運作一樣，分三種方向：一、傳統原則；二、動態準則；三、權變理論¹⁵。高雄市政府的組織架構，主要就是傳統原則，服膺於市長的施政方向和指揮系統。然而在行銷觀光部分，要注重外在環境的改變，消費者的喜好等因素，因此，在運作上實際上又必須符合動態準則。兩者如何權衡得失，則有賴組織目標的規畫和管理。至於香港推展觀光事務，一方面由官方的旅遊事務署在政策方針上做決策，二方面則由半官方實由民間負責的旅遊發展局執行宣傳。香港的模式，則傾向動態準則和權變理論。

五、影響組織能力的因素

組織為了應付繁鉅而複雜的執行任務，又要面對政策環境的動態性，除了本身持有堅強的意志，擁有執行的技能外，更須兼具未雨綢繆及隨後因應的能力。組織能力受到許多因素影響。林水波整理分析包括下列幾種。

- 1、相關人士的特性與組織能力；
- 2、問題的可處理性與組織能力；
- 3、結構相容性與組織能力；
- 4、資源充足性與組織能力；
- 5、工具妥適性與組織能力¹⁶。

¹⁵Ross A. Webber 著。羅理平等譯。1990。《組織理論與管理》。台北市：桂冠。六版；p.392-459。

¹⁶林水波主編。1999。《組織理論》。台北市：智勝文化。p85-89。

六、全球化的影響

觀光產業面對的就是市場競爭，全世界各國都在發展觀光，如何樹立特色相當重要。在全球化的影響下，組織的佈局和職能，同樣也需要考量到全球化的因素。

如果要以服務業的觀點瞭解觀光與全球化，首先必須認識兩個名詞：生產（production）與消費（consumption）。觀光在全球化經濟中逐漸被商品化（亦即以商品形式販售，以服務形式供人消費），觀光目的地則被當成一項產品供消費者（觀光客）消費。爲了讓觀光商品化，不同的觀光產業組織必須互相結合，才能「生產」觀光體驗供觀光客消費。（Stephen J. Page & Joanne Connel，2007：18）

隨著全球化的出現，人類社會也正面臨著各種風險與危機，不論某單一事件是否發生在自己的國家之內，其皆難免受到一定程度的影響。因此如何治理全球已成爲各界所熱烈討論的議題。根據聯合國「全球治理委員會」（Commission on Global Governance）在 1995 年所出版的《我們全球的夥伴》（Our global Neighborhood）報告中，對全球治理所做的官方定義爲：「治理是各種公、私部門中的個人與機構，用以處理其共同事務的一方方式；它是使相互衝突或不同利益的各造得以溝通調和，並且採取聯合行動的一種持續性過程，它包括了具有強制權力的正式（formal）機構與規章制度，以及非正式（informal）的各種關係或安排。而這種治理機制均以參與民衆、機構的同意及共識爲前題，同時也符合各造利益的情況下所設置。（張其祿，2006）

香港旅遊發展局的組織方針，就是全球佈局，在全世界都設有辦事處，除了提供旅遊相關資訊服務外，也蒐集當地消費者的喜好資訊，經由分析後，再提供給政府機構香港旅遊事務署，做爲擬訂政策的參考。

七、政府與市場

香港發展觀光的主力，交由獨立機構進行市場行銷的運作模式，由來已久。主要就是香港的發展歷史背景獨特，香港從被英國殖民開始，就是做為英國和中國及全世界通商的港口，凡事以經濟發展為首要考量，政府尊重市場機制的作為也成為傳統。香港政府從英國殖民到回歸中國，一直都是附屬地位，從英國殖民的過程中，雖然政治上沒有自主權，但經濟上則因為自由貿易和市場機制的運作，造就是香港經濟的繁榮。

香港自有其作風是因為它的體制一直是在民營與公營企業之間取得平衡。退休的殖民地官員英葛倫斯在 1950 年代應邀為殖民部寫一本關於香港的書，結論是不該把香港視同如其他地方一樣的殖民地，而該把香港當成一家百貨公司，那些具有領導性的公民，官方或非官方的，則是董事會。誠如我們所知，政府以及大商家之間，無論是英、華或其他外國大商家，兩者之間並未失掉多少互愛，但香港也的確慣於兩頭政治的治理。「民間企業萬歲！」1945 年英國社會黨政府任派的港督葛量洪爵士這樣寫道。

（Jan Morris，2006；p.320-321）

英國殖民下的香港重視經濟發展，因此，香港政府認為完全屬於私人範圍的事，而不加干涉。這是香港政府所強調的「積極不干涉主義」（Positive non-intervention）¹⁷。這種精神則反映在觀光組織的設立上，1959 年成立的香港旅遊協會，正是港府政府積極支持下形成的獨立運作機構，政府的立場很清楚，重視觀光產業，至於行銷和宣傳等市場機制的運作，則放手讓香港旅遊協會去執行。

第三節 觀光政策

香港的觀光政策目標明確，官方機構的旅遊事務署開宗明義的指出其理想，就是以建立和促進香港作為亞洲首要的國際城市，並成為世界級的渡假和商務旅

¹⁷ 王曾才、陳進傳合著。1983。《香港的未來》。台北市：百科文化公司。P.74-76。

遊地。在這個目標下，進一步定位香港為下列五項特色，做為推動觀光的重點工作。

- 1、亞洲區內卓越的國際大都會，中西文化薈萃，共治一爐，別具一格。
- 2、通往區內各地，特別是中國內地的門戶，盡享位處亞洲中心的地理優勢。
- 3、區內優秀的商業和服務中心，是發展亞洲商貿的必然之選。
- 4、亞洲盛事之都，多姿多采的盛事接踵而來。
- 5、魅力凝聚之都，為男女老少帶來各式各樣的視聽感觀享受¹⁸。

香港旅遊事務署以及香港旅遊發展局，就依照上述的目標，一個對內進行都市設施的興建與觀光景點的改造，一個則對外進行宣傳和拓展市場。

除此之外，香港為了開拓經濟發展，2003年5月，和中國政府簽訂「內地與香港關於建立更緊密經貿關係的安排」(Closer Economic Partnership Arrangement, CEPA)。在CEPA的架構下，也為觀光市場引進了「個人遊」計劃，允許中國內地居民以個人身份來港旅遊。這項計劃於2003年7月28日開始推出，到2006年年底，「個人遊」計劃已經涵蓋了中國內地城市44個。根據計劃訪港的內地旅客超過1720萬人次，佔訪港內地旅客總人次（4360萬人次）的39%。（香港立法會工商事務委員會，2007）

高雄市的觀光政策，按建設局第五科的資料，重點工作有四項如下：

- 1、辦理觀光活動；
- 2、觀光設施規劃；
- 3、東沙島的規劃開發；
- 4、建設觀光設施。

高雄市的觀光政策，雖也是簡潔明朗，但缺少感性的夢想和願景描述。相較

¹⁸ 資料來源：香港旅遊事務署官方網站，http://www.tourism.gov.hk/tc_chi/about/abt_vision.html。

之下，香港的觀光政策以國際大都會做定位，並強調是旅遊商務的最佳選擇，高雄市的觀光政策應該做修正更新，建立一套美景的政策目標，更能激勵觀光產業推展。因為依照組織理論研究發現，組織目標最容易發生的缺點，就在於政策不明或混亂。

政策片段化的現象經常使得「服務傳送系統」趨於多元、龐雜，被服務的對象每易有茫然無措，不知從何著手之感，從而滋生「服務傳送系統績效不彰」的印象，甚或挫折感。（江岷欽，1993：330）

為免政策不明折損執行的成果，確立一套詳實而明確的政策有其必要，唯有清楚的目標方針，在推動觀光發展上，才能達到事半功倍的效果。

回顧本章，首先是觀光產業的定義和範疇，並界定觀光的特質在於經濟效益，它是一種生產與消費的模式。至於發展觀光，需要專責的組織去執行，從組織理論中的各項基本原則，可以做為觀光組織計設的方針。而組織常會面臨環境的改變或衝擊，必須去因應甚至做改革，組織理論中的雙核心途徑（the dual-core approach），提供了行政核心與技術核心兩個方向。任何組織的運作和發展，都需要明確的發展政策，觀光產業也不例外。

第三章 高雄市觀光組織探討之訪談內容分析

在第一章中，敘述了高雄市在 2007 年遇到觀光發展問題，因此，觀光團體要求市政府成立一級主管機構觀光局，以期能畢其功於一役。本章進一步整理訪談內容，從中尋找問題的根源所在。本章中整理的訪談內容，以高雄市議員李文良、觀光業者陳亞任、高雄市議員王齡嬌、觀光局長林崑山為主，另外，立法委員吳敦義的訪談內容則做為背景資料。本章的目的，是從受訪者的實務經驗和回顧中，去探索高雄市觀光發展的過程及遭遇的問題，進而能夠尋找出未來的解決之道。

從訪談內容中筆者發現，高雄市觀光產業的問題，其實很多是治理上發生缺失，例如政府內部橫向溝通有障礙，或資源浪費，這些都是管理上的問題。然而，解決橫向溝通等等的問題，高雄市政府以成立觀光局的組織變革來處理。採用組織和制度的革新，是否能解決治理上的問題，有待進一步探討。本章第一節，整理訪談內容，並歸納受訪者關注的焦點，形成幾個基本概念，用以做為第二節問題探訪的軸心；第二節，找出受訪者關切的觀光問題是否有交集，再將之分類；第三節，從受訪者認為有效的解決方法中，進一步整理出解決問題的途徑。

第一節 訪談內容整理與分析

本文在約訪前，皆獲得受訪者同意以本名呈現，而在訪談過程中，氣氛相當融洽，受訪者皆知無不言，同時在回答新的問題時，也都有新的回應。以下以表列方式，呈現受訪者的內容，並整理成重點議題，便於簡潔地掌握整個訪談的結果。

李文良市議員的訪談（見附錄一），主要是回答當初他擔任高雄市建設局長期間，沒有成立觀光局的思考原因，在於市府內各局處原本就存在溝通困難問

題，而他能夠帶動觀光新的局面，是受到謝長廷市長的大力支持，同時，觀光業者提供建議，也受益良多，雙方互動頻繁，是搭起公部門和私部門合作緊密關係的重要因素。相關重點內容見表 3-1。

表：3-1 李文良市議員訪談重點

受訪者：李文良市議員、日期：2008/04/07、地點：李文良議員服務處	
敘述	<p>高雄市要成立觀光局，是高雄市觀光業者主動提議的。他們在去年（2007）在觀光協會的大會上提議的，當時我列席，同意協助他們建議市府成立觀光局。觀光協會的建議是認為，現在建設局在統合行銷觀光上功能不彰，沒辦法統合，因此，不如就成立一個專責單位。因為以前建設局長跟市長關係好，橫的縱的聯繫都有辦法。但現在沒辦法，陳菊市長上任後，建設局長算是弱勢。業者因此希望獨立一個觀光局。因為從洪富峰局長到蔡武德當局長時，他們工作重點多以招商為主，觀光就被忽略。所以希望要求成立一個專責獨立機關。</p>
重點議題	<p>1、不成立觀光局的理由：第一、統合比較有困難，因為建設局是個很龐大的局，當初統合已經很困難，雖然我受到謝長廷市長相當信任，但其實在統合上就已經很困難。再成立另外一個局的話，統合上會更困難。第二、觀光部門是經濟部門。基於經濟部門的觀點來看，它不單純只是行銷，可能還要去推廣文化、推廣好山好水、有名的建築物等等。雖然是同一個市府團隊，但官僚體系上好像每一個局長都一樣大，但還要看誰比較獲得市長的支持。如果沒有人去統合，業務推廣就會有困難。</p> <p>2、贊同觀光局成立的理由：觀光團體希望市府能有一個獨立一個機關，就單純做觀光行銷。</p>

	<p>3、創意構想來源：當年我在建設局長時，大力推動觀光，主要很多創意是業者提供的。我的優點是願意接受和協助他們。做觀光當然是業者比較懂，和業者合作才能事半功倍。現在公部門多半只聽市長的指示，沒有聽業者的建議。而且也沒有來請教。</p> <p>4、政策目標：那時觀光協會就建議我們，要能去行銷，行銷包括對內對外；要有固定的節慶；要不定期的請人來踩線，也就是像請香港、日本旅行公會來，國內的也是，請帶旅客他們來觀光。我們在了解他們的需求後，曾經做補助每一位旅客補助費用。像日本觀光團，每人補助大約台幣一百五十元。和業者簽約兩萬人，業者有利可賺，而旅客來高雄消費每個人超過的都不只一百五十元。那時我做得好，是因為我願意聽業者的，再變成政策去執行。</p> <p>5、領導管理的重要性：專責單位，不過是幕僚單位而已。真正決定的人，決定觀光政策的是這個頭腦，而不是專責單位，我可以指定一個科當專責單位。頭夠力的話，弄一個特別小組。專責單位不重要，頭腦才重要。不聽業者的建議，公部門和私部門只會越來越疏離。</p> <p>6、香港經驗：像打高空煙火，一個晚上四十分鐘，兩千五百萬港幣。我們議會不會同意，一個晚上花一億多元。用香港模式，體質完全不一樣。</p>
概念	統合、橫縱聯繫、行銷、政策的形成、公私部門合作

作者整理

從李文良的訪談中，值得注意的幾個概念，就是關於政府內部需要統合機制，來進行橫向和縱向的聯繫溝通，而觀光需要行銷推展和政策的形成，這些都有賴私部門提供創意和建議，進而活化官僚組織的作為，最後，促成公私部門合

作的契機。

高雄市觀光協會和高雄市政府建立互動關係，時任觀光協會總幹事的陳亞任，對於謝長廷任高雄市長時評價相當高，從陳亞任的訪談內容（見附錄二），可以感受到那是一個輝煌時代的誕生。針對高雄市需要觀光局，陳亞任以其經驗和觀察，提出資源整合的必要性，以及領導者在觀光發展中的重要性。

表：3-2 陳亞任總幹事訪談重點

受訪者：陳亞任總幹事、日期：2008/05/01、地點：旅遊業品質保障協會高雄辦事處會客室	
敘述	像建設局在印觀光地圖，結果新聞處也在印。我擔任觀光協會總幹事時，就發現這個問題。文化局也辦觀光活動，觀光協會那時候很忙，像龍舟賽時，就要去接洽教育局、文化局等等。如果成立單一個觀光局，業者只要和觀光局接觸，提供意見和建議。而高雄市政府在市政會議時，觀光局就可以向市長報告，各局處也能夠了解，並配合觀光局。那觀光局就可以直接和業者接觸。
重點議題	<ol style="list-style-type: none">1、贊同觀光局成立的理由：辦高雄觀光活動，各個局處都在辦，工作分散而且各自為政。像新聞處辦夏不落日；民政局辦左營萬年祭；文化局辦鋼雕；建設局辦燈會。各局處都在辦觀光，可是資源浪費，缺少一個統合單位。現今正式管理觀光的，是建設局下的一個科室第五科，裡面才七、八個工作人員，怎麼負責高雄市整個觀光活動。設觀光局，可以直接向市長負責報告。以前各個局處都在做，簡單說就是資源浪費。2、創意構想來源：我們觀光協會是在吳敦義最後一年時成立，燈會是之前就有了。他（吳敦義）做了之後，我們想說在高雄市能不能結合觀光業來繼續，因此想成立觀光協會，於是找到了

	<p>當時的旅行公會的理事長黃金祥，一起籌備成立觀光協會。成立之後，吳敦義意外連任失敗，換謝長廷接任，李文良任建設局長，結果他們做法更有創意，吳敦義時做的時候已經可以了，不過謝長廷他們比較上更重視觀光業者，像做城市光廊和街道種花，都很令人滿意。謝長廷時有接納我們的建議，愛之船和燈會都做得很好。</p> <p>3、政策目標：市長從陳其邁到葉菊蘭，再到陳菊，這樣的更換，觀光政策就這樣停頓下來，沒有一系列的進展。當然他們都重視觀光，他們也認為高雄市一定要發展觀光。可是市長更換得很頻繁，各個局室局長就會有疑慮，不知道下一步就開始出現停滯，缺少長遠的規畫。沒有一個長遠的規畫，而且也沒有檢討每年活動的缺點做改進，或是針對優點做加強分析。後來都變成是為高雄市民辦活動，是爲了選舉爭取選票的考量。照理來講，應該是要發展成吸引外縣市，甚至是港澳、大陸人士的開放等等。</p> <p>4、領導管理的重要性：發展觀光，在高雄市，需要市長來主導和發號施令。以國家來講，像馬來西亞發展觀光，馬來西亞總理都出來支持。英國發展觀光，英國首相也出來。高雄市長謝長廷時期，就很支持。</p> <p>5、香港經驗：他們制度比較健全，是有一個基金會在財務上支撐的。我認為觀光是國家的一個政策，馬英九也都說要成立文化觀光部。</p>
概念	統合、資源浪費、單一窗口、政策規畫、領導統御、制度

作者整理

在訪談過程中，陳亞任一再強調的是領導者和市長的重要性，觀光局成立的

優點在於可以做為單一窗口，整合公部門和私部門的資源，市長的領導統御也可以更直接有效。而香港在發展觀光的優點，在於制度比較健全，財力也雄厚。

王齡嬌議員的訪談（見附錄三），主要是議會審核觀光局的成立時有疑慮，認為市政府送案時，未能明確說明預算如何取得？以及是否排擠其他單位的經費預算。表 3-3 中，她認為觀光局成立後，要提供觀光產業精確的數據，期待觀光局能提升高雄市的經濟發展。

表：3-3 王齡嬌市議員訪談重點

受訪者：王齡嬌市議員（法規小組召集人）、日期：2008/12/1、地點：高雄市議會一樓大廳	
敘述	高雄市的產經正在轉型，因此，發展觀光產業，對經濟發展有益，市議員當然支持。高雄市長陳菊也很用心，決定要設立觀光局，市議員樂觀其成。不過，高雄市政府將組織修定送議會審核時，議員發現草案有不少問題，因此一度擱置，請高雄市政府釋疑後，才通過。
重點議題	<p>1. 贊同觀光局成立的理由：考量觀光局的成立，還負有一個重要責任，那就是去行銷高雄，因此獲得很多議員支持。除此之外，也有人指出像台北市，都已經成立一個觀光行銷局，高雄市不能落人於後。推動觀光是建設局下的第五科，是一個二級單位。新設的觀光局位階明顯提升，成為一級單位。優點是，一級單位間局對局的平行對話可以更順暢，同時有利於跨局處的資源整合協調和溝通。</p> <p>2. 預算排擠：高雄市為了新設觀光局，將其它單位做調整，像是原本建設局所轄的市場管理處，原本是二級單位，但調整後卻成了三級單位，預算也可能縮減。這一點，當初市府沒有做說</p>

	<p>明，而未來組織重整後，預算會不會有排擠效應，市府也沒有明確規畫。感覺上，高雄市政府是想到那就做到那，沒有提供配套措施，才會在市議會審議時讓很多議員有疑慮。</p> <p>3· 政策目標：目標的設定和預估成果要更精確。像是預計每年觀光產值和開拓觀光客人數要增加多少，應該設定目標和精確的數值。不能像以前愛河燈會那樣，每年都說參觀人次突破幾百萬，但實際上的觀光產值到底多少，都沒有看到確切的數據。</p> <p>4· 預期：觀光局的成立，需要在經濟發展上有貢獻。不只是繼續舉辦觀光活動，還要知道這些活動是否真的帶來觀光人潮，更重要的，必須看到經濟數值的成長才行。否則，只會辦活動而不評估經濟效益的話，就不必叫「觀光局」，反而改成「活動局」更能名符其實。</p>
概念	行銷高雄、資源整合、預算排擠、觀光產值、精確數據、活動局

作者整理

王齡嬌議員直率的表示，觀光局一定要名符其實，如果只是辦觀光活動而未能在經濟效益上有所貢獻，那觀光局可以改名叫「活動局」。在此訪談中，同樣可以獲得幾個重要的思考概念，也就是行銷高雄和資源整合，是普遍對觀光局功能的期待。

觀光局長林崑山的訪談（見附錄四），在訪談中，林崑長坦言對於目標的達成有壓力，不過仍會全力以赴，願意為高雄市的觀光發展盡心盡力，除了解決市府內部溝通問題，也要加強整合資源有效應用，為產業界提供最好的服務。

表：3-4 觀光局林崑山局長訪談重點

受訪者：林崑山局長、日期：2008/12/8、地點：高雄市議會二樓會議室	
敘述	觀光是個無煙囪產業，對 GDP 成長有助益。高雄市發展觀光條件完

	<p>備，從愛河整治有成果、捷運通車交通運輸建設便利、到綠美化等基礎建設業已成形。高雄市在地理環境上，有海、河、山和港等優點，可以做為行銷觀光等特色。市政府多年來以建設海洋首都為重點，觀光政策延續海洋首都的精神，並以高雄市的產業特質來發展觀光。</p>
重點議題	<p>1、觀光局存在的理由：整合資源，並發揮帶動觀光發展的龍頭效益。在協助業者部分，每年赴海外行銷宣傳仍然是重點。除此之外，市政府負責觀光的行政單位，從原本的建設局第五科，提升為觀光局後，在市府內跨局處的協調溝通也將更為有效。高雄市觀光景點設置，未來將增設遊客服務中心。初步規畫，在旗津海洋公園和愛河增設遊客中心，提供觀光客更便捷的服務，並增進遊客的滿意度。</p> <p>2、政策目標：在市場經營部分，高雄市除了吸引國內旅客外，也積極爭取國際觀光客。持續推動大型重點觀光活動，包括了高雄愛河燈會、夏日高雄、海洋博覽會以及蓮池潭的萬年祭。未來有幾項新的重點工作，主要是結合高雄市的產業特色來發展。包括了婚紗觀光產業、美容醫療觀光、海洋特色美食文化和國際會展活動。</p> <p>3、區域聯盟：高雄市除了本身積極發展觀光外，還結合高雄縣和屏東縣的特色，形成高高屏觀光策略聯盟，針對各自的特點，整合三縣市的資源，共創觀光的效益。</p>
概念	行銷、產業特質、資源整合、龍頭效益、開拓市場、觀光策略聯盟

作者整理

林崑山局長在訪談中，清楚地界定觀光局的角色和功能，包括了都市行銷、

資源整合，並自我期許要發揮龍頭效益，為觀光產業開拓新的市場，包括了爭取國外旅客和大陸觀光客。資源整合部分，不只是高雄市內部，還包括了高高屏三縣市形成策略聯盟。

吳敦義立委的訪談（見附錄五），是以都市行銷為議題。吳委員有備而來，拿出一本印製精美的刊物，一邊敘述他在高雄市長任內推動都市行銷的理念目的，一邊以刊物圖片和內容佐證他在高雄市的建設成果。吳敦義在解說個案時，鉅細靡遺，包括了他赴行政院會時，提議的過程都很詳細，讓人彷彿身歷其境。由於內容豐富，以下摘錄重點如表 3-5。

表：3-5 吳敦義立法委員訪談重點

受訪者：吳敦義立法委員、日期：2006/05/18、地點：立法院吳敦義委員辦公室	
敘述	我要行銷高雄，則要先把高雄做好到一定的程度。那城市要好，不外乎幾個要件。第一個就是以人為本位，能夠讓他有一個安全、健康的環境，最好達到舒適的程度。第二個是發展的機會。第三個就是一個公益的社會。這就是做一個國家的領導或者是一個城市的領導要做的。
重點議題	<ol style="list-style-type: none"> 1、解決工業污染：我把壽山和半屏山的採礦，力爭後結束。 2、改善環境：我要行銷高雄，我得從治安著手，從採礦的結束著手，從垃圾處理來著手，從愛河的整治，大量的種樹綠化美化。 3、建設文化教育：取爭設立四所大學，一所叫空中大學，一個叫高雄大學，一個叫高雄科技大學，一個叫高雄餐旅學校後來改成學院。 4、基礎建設：在我任內做了很多建設，等於蓋好了一座房子，像愛河整治，是我大力整治的，爭取了很多經費。連愛河的公園，一號二號公園，原本是違章工廠同盟路那附近，我拆掉七百戶

	<p>的違章建築改成公園。地下街我處理的，音樂廳我蓋的，工商展覽中心我建的，連老市政府改成歷史博物館也是我決定的。我舉這例子在說明，民進黨會放煙火，做表相奢華的燄火，和國民黨樸實勤儉的作法是有不同。如果沒有我們這樣做，皮之不存毛將焉附？前鎮河的整治，也是我開始做的。都市重劃也是我任內完成的，內惟文化園區、農十六也是我做的。我任內做的就是做基礎建設，是固本的工作。</p>
概念	行銷高雄、皮之不存毛將焉附、基礎建設、固本

作者整理

吳敦義強調他解決了高雄市長年的污染問題、飲水問題、著手整治愛河，並且做好了都市規畫，而這一切都為高雄市打好了基礎建設，他認為這是樸實作風的呈現。關於吳敦義在高雄市的功績，相信歷史會自有評斷，本文在此呈現，是做為觀察高雄市觀光發展的背景資料。一如林崑山局長所言：「高雄市發展觀光條件完備，從愛河整治有成果、捷運通車交通運輸建設便利、到綠美化等基礎建設業已成形」，以吳敦義的訪談內容來對照，就饒富意味。

綜合李文良、陳亞任、王齡嬌和林崑山四位受訪者的內容，可以歸納出幾個共同議題，包括了資源整合、觀光行銷、政策目標和領導統御，在觀光產業的發展中，佔了相當重要的一環。下一節則針對資源未能有效整合、資源浪費和政策目標不明等問題進一步以訪談內容做說明。

第二節 高雄市觀光產業的問題

高雄市 2007 年上半年，觀光產值下滑，又適巧高雄市文化局舉辦夏日戲水活動，以至於民間業者抨擊市政府搶了他們的生意（見第一章第一節）。各界當

時已檢討政府的疏失。本文進一步訪問了幾位代表人物，從他們的觀察和實務經驗中，整理出高雄市政府面對觀光發展時的幾項缺失，主要問題包括官僚系統協調溝通不足、觀光資源欠缺整合造成浪費、缺乏長遠的觀光政策。

一、缺乏系統整合：

高雄市政府內部橫向協調有問題，陳亞任在多年接觸政府的經驗中有感而發：「辦高雄觀光活動，各個局處都在辦，工作分散而且各自為政；每個局都在發展觀光，他們是很用心，但對我們而言就是太分散」。

李文良回顧他擔任建設局長時，就已經感受到：「因為建設局是個很龐大的局，當初統合已經很困難，雖然我受到謝長廷市長相當信任，但其實在統合上就已經很困難。因為以前建設局長跟市長關係好，橫的縱的聯繫都有辦法。但現在沒辦法，陳菊市長上任後，建設局長算是弱勢。」

對於市府內部的橫向協調問題，林崑山期許能夠克服：「在協助業者部分，每年赴海外行銷宣傳仍然是重點。除此之外，市政府負責觀光的行政單位，從原本的建設局第五科，提升為觀光局後，在市府內跨局處的協調溝通也將更為有效。」

二、資源浪費：

陳亞任在訪談中，多次指出資源浪費的問題：「建設局在印觀光地圖，結果新聞處也在印。我擔任觀光協會總幹事時，就發現這個問題。」；「各局處都在辦觀光，可是資源浪費，缺少一個統合單位」。

李文良也認為市政府存在資源浪費問題：「像去年文化局辦水上活動就是，結果是兩個政府單位在相互抵觸。」

林崑山則表示觀光局將解決資源沒有整合的問題：「高雄市觀光局成立後，希望整合資源，並發揮帶動觀光發展的龍頭效益。」

三、政策不明：

從訪談中觀察到的問題之一，就是高雄市的觀光發展雖然不因市長的更換而停頓，但市長頻頻更替，卻造成政策執行時的不穩定因素，影響觀光發展

結果。

陳亞任指出問題核心在於沒有長期規畫：「我們的感覺是，市長從陳其邁到葉菊蘭，再到陳菊，這樣的更換，觀光政策就這樣停頓下來，沒有一系列的進展。當然他們都重視觀光，他們也認為高雄市一定要發展觀光。可是市長更換得很頻繁，各個局室局長就會有疑慮，不知道下一步就開始出現停滯，缺少長遠的規畫。後來都變成是為高雄市民辦活動，是爲了選舉爭取選票的考量。」外加一個選舉的因素，使得高雄市舉辦觀光活動時，窄化了觀光發展的目標。

李文良則認爲問題出在定位不明：「我覺得現在市政府沒有找到觀光問題的所在。觀光局我們應將它定位，觀光應該是經濟產業。」

從經濟效益方面思考，王齡嬌進一步希望看到具體結果：「不能像以前愛河燈會那樣，每年都說參觀人次突破幾百萬，但實際上的觀光產值到底多少，都沒有看到確切的數據。」

綜合上述訪談內容整理發現，高雄市觀光發展過程中施政的各項疏失，歸根究底其實就是治理出了問題，像是市政府內部協調溝通不足、觀光資源欠缺整合，這些都是治理問題。在制度面部分，原有的建設局第五科層級低，是否真的影響溝通協調？遺憾的是這方面的探討內容不夠充足，因此很難斬釘截鐵的認定制度上有疏失。究竟解決高雄市政府觀光發展上的缺失，是採制度改革較佳，或是強化治理功能，相關探討在第三節中呈現。

第三節 高雄市觀光問題的解決之道

本節中整理受訪者針對高雄市觀光問題，提供了他們從實務經驗中獲得的解決方法。一是從制度面確認政府在觀光發展中的職能，二是從治理面，修正政府

內部跨局處協調的障礙。

一、制度改變之道：

從受訪者討論高雄市觀光問題時發現，普遍認為建設局第五科，在組織層級當中位階不高，跨局處的溝通協調上使不上力。因此，觀光團體希望有一個一級主管機構「觀光局」，能夠做為業者溝通平台，並在政府內部發揮橫向整合溝通的功能。

陳亞任認為設觀光局的優點，可以直接向市長負責：「建設局下的一個科室第五科，裡面才七、八個工作人員，怎麼負責高雄市整個觀光活動。設觀光局，可以直接向市長負責報告。」

李文良則認為建設局既然已經無法滿足觀光發展的需求，不如成立觀光局更能夠事一致：「現在建設局已經不行了，已經沒辦法統合，與其沒辦法統合，不如成立一個專責單位。」

王齡嬌覺得一級主管單位，能夠解決資源整合問題：「建設局下的第五科，是一個二級單位。新設的觀光局位階明顯提升，成為一級單位。優點是，一級單位間局對局的平行對話可以更順暢，同時有利於跨局處的資源整合協調和溝通。」

建設局第五科層級不高，被認為是市府跨局處溝通的障礙，因此，受訪者會認為從制度上設新的機構，提高觀光組織的層級，可以解決問題。也就是從制度面上，去規範新的組織，強化資源整合和協調的功能。

二、管理改變之道：

組織運作上的疏失，除了從制度面去做變革外，還有另一種解決方法，那就是從管理面去處理。在訪談中除了認為新設專責機構有效之外，從管理面去思考解決之道，也是另一種途徑。

李文良以他在建設局長任內的經驗指出，在官僚組織中，各局處都有官大一樣大的問題，而解決問題的方法，是由副市長出面協調並整合資源。李文良說：「必須要有一個副市長去統合這些事務，它的效果會比較好。因為他

可以做統合，資源統合，一條鞭。可以指揮例如說這燈會廣告，你們都不要，就交給新聞處去處理，建設局把有關的廣告給它（新聞處）去執行，對我負責。文化局也一樣，活動就不要你辦，活動的經費全部拿出來，交給建設局，副市長講了就算。」

李文良提議設立一個跨局處的觀光委員會，就能解決各局處資源欠缺整合問題。「它應該成立觀光委員會，由副市長來擔綱。成員包括了工務、文化、新聞、海洋、建設、交通。如果成員太多，至少要有文化、新聞、交通、建設，包括副市長在內，成立五人小組。」也就是市政府只要做小幅度的修正，不必大費章設新的觀光局，同樣能夠從管理層面解決問題。

觀光業者也認為領導階層的管理扮演了最重要的因素。從陳亞任的訪談中可以發現，他一再強調的是市長的領導和參與。「發展觀光，在高雄市，需要市長來主導和發號施令。以國家來講，像馬來西亞發展觀光，馬來西亞總理都出來支持。英國發展觀光，英國首相也出來。高雄市長謝長廷時期，就很支持。」

從上述資料中可以發現，因應政府跨局處協調溝通的缺失，從領導和管理的方法做處理，同樣可以解決問題，因此，設立觀光局，並非是解決問題的唯一選項。

綜合上述受訪者的內容，可以歸納出解決觀光發展的弊病，有兩種途徑，一是從設立新組織，確認其職能解決問題，另一個則是從管理層面，來修正組織運作中的缺失。因此，解決問題，並非只有一種方法，至於採用哪一種途徑和方法，則有賴主事者做判斷和決策。

回顧本章整理的深度訪談內容，可以看到受訪者在討論高雄市觀光發展問題上有幾個焦點，包括了政府組織運作上缺乏橫向資源整合和溝通，導致在觀光發展中成為障礙。而設立觀光局，雖然普遍被認為是解決問題最佳選擇，但從訪談中，仍然可以看到有贊同和不贊同的意見。而且，在提供解決問題的建議上，至少也出現兩種方案，一是從制度面著手，也就是設立觀光局；二是從管理面著手，

由市長或副市長來統籌各局處資源整合。至於哪一種方法較為有利，並沒有定論。因為組織發展，不只是組織目標的設立、組織工作的分配和制度的設立，整個組織運作中，管理和領導同樣也左右了組織是否順利的因素。本文第四章、第五章，將綜合探討高雄市和香港，在組織設計、運作和成效上，有哪些異同之處，並從中發覺哪一種組織設計和運作，比較適合觀光發展。

第四章 高雄市觀光產業組織之探討

第一節 高雄市背景

高雄市是台灣第二大直轄市，同時也是一座港灣城市，地理位置在台灣西南方，面臨台灣海峽。高雄在 1920 年以前叫做「打狗」，據學者考證「打狗」兩字，是來自原住民的「Takao」。高雄市有被殖民的歷史經驗，在日治時期 1908 年，日本人著手進行高雄港的興建，為高雄市的現代化打下基礎。總人口在 96 年底戶籍登記人口共 152 萬 555 人。面積 153.5927 平方公里¹⁹。

高雄市的經濟變遷，從拆船業、水泥業、加工出口區、遠洋漁業到重工業等等，帶動了高雄市的繁榮。從 1980 年代開始，隨著環保意識的抬頭，高雄產經開始轉型，「水泥廠採礦權停止，空氣污染問題逐一解決」²⁰，整個產經結構朝向服務業和觀光業進行發展。

2000 年前後，高雄市政府體認到觀光產業的重要性，因此，大手筆投資在發展觀光上，並成為施政的大目標。吳敦義市長時間，吸收了都市行銷的概念，推動觀光，並開啓了赴國外招商的契機。謝長廷接任市長後，將愛河沿線景觀更新，擴大規模舉辦各項大型觀光活動，不只讓高雄市在國際間擁有更多的曝光率，並提升高雄市的知名度。

第二節 高雄市觀光產業組織發展過程

高雄市政府在成立觀光局之前，推動觀光發展的機構為建設局。2009 年設立觀光局的時空背景，主要和「政府與市場」關係的轉變有關，也就是政府重視

¹⁹ 資料來源：高雄市 96 年統計年報。

²⁰ 參見附錄五「吳敦義訪談實錄」。吳敦義強調他為高雄市打造了一個良好的生活環境。

觀光發展，但市場的反應卻是績效下滑，市政府的表現無法滿足觀光業界的需
求，於是希望以觀光局的成立來解決問題。

高雄市需要觀光發展，近十年來越來越被重視。陳菊在 2006 年競選市長時，
曾就觀光政策發表白皮書，強調「每年要增加十萬名旅客為目標，並讓來台旅客
至少有百分之五十到高雄觀光」²¹。陳菊在就任高雄市長後，也展現了政府著重
在觀光產業的意志和決心，因此，高雄市政府積極舉辦了各項觀光活動。像是年
初建設局擴大舉辦愛河燈會，連文化局也參與舉辦水上觀光活動。然而，高雄市
政府很努力，但市場上的反應卻未形成正面效果，民間觀光業者發現業績不升反
降。2007 年夏日，文化局辦觀光活動排擠到了民間業者的業績，結果成了檢討
高雄市政府觀光政策效能的催化劑，進而促成了 2009 年觀光局的成立。

而從高雄市觀光局設立的過程中，可以觀察到組織的確經常要面對內外環境
的需求做調整，甚至有時候還要大刀闊斧的進行改革。

一、高雄市組織變革的內外因素

高雄市推動觀光，從原先的建設局，改設成觀光局的原因，可分為外部環境
刺激和內部需求兩個因素。

4、外部因素：

市場需求增加，且外在環境變化。2007 年高雄市觀光業者發現市政府辦
觀光活動，沒有達到經濟效益。當時的行政院顧問（也是旅館業界代表）的
林富男指出：「多年來高雄市最受觀光客喜歡的愛河區域，業績下跌了四
成」，林富男認為市府不關心高雄市的經濟及觀光產業問題，使得觀光旅館
住房率遽減，高雄除了金典及漢來飯店以外，其他飯店住房率下滑百分之二
十五，業者苦不堪言。市府舉辦「2007 夏日高雄活動」，產業沒有具體化，

²¹ 陳菊 2006 年競選高雄市長時提出觀光休閒政策白皮書。

無法創造觀光產值²²。

除了高雄市的觀光團體向市政府施壓，希望能夠擁有一個全心全力投入在觀光發展的單責機構外。2007 台北市成立了觀光局，也對高雄市形成了壓力，因為同樣是直轄市，台北市提升了觀光發展的位階，相較之下，高雄市明顯落後，一如市議員王齡嬌所言：「台北市都已經成立一個觀光行銷局，高雄市不能落人於後。」²³

5、內部需求：

高雄市政府的內部需求，主要是觀光業務日益繁複，建設局所屬的第五科工作增加不堪負荷，的確有必要做新的職能調整。而高雄市長陳菊，在其 2006 年競選市長期間所提的政策白皮書，又有必要落實。因此，在觀光業務增加，以及市長政見要執行的兩個內部需求下，為設立一級主管機構觀光局，提供了一個改革的機會。至於觀光局設立的計畫，就是將原有的建設局組織一分為二，將觀光業務的相關單位畫分出去，整併為「觀光局」，其餘原建設局的科室保留成立「經濟發展局」。

二、觀光局設立的過程一波三折

儘管高雄市需要一個新的機構，來統籌發展觀光，不論是外在環境壓力或內部需求都有共識，但觀光局的設立過程並非一帆風順，事涉高雄市政府組織名額已滿，以及人員人事增加等問題，又市議會民意機關的監督，整程可以說是一波三折。

1、機關名額上限：

高雄市政府決定要增設一級機構觀光局，首先遇到的一個關卡，那就是「地方行政機關組織準則」第 11 條第 1 項，有關市府所屬一級機關數不得超

²²涂建豐。「觀光營收減 高市府挨轟 政院顧問開砲」。《蘋果日報》。2007 年 08 月 15 日。

²³參見附錄三「王齡嬌市議員（法規小組召集人）訪談逐字稿」。

過 29 個的規定²⁴。由於高雄市政府原有的組織已經額滿，為了解決額度的問題，高雄市政府採取了整個市府組織的大調動，其方法可謂是劇烈式的。也就是部分一級單位整併，挪出來的名額成立觀光局。高雄市政府草擬了「高雄市政府組織自治條例修正案」，送交高雄市議會審議，但遭市議員以資料不全而擱置²⁵。

2、 議會擱置審查：

「高雄市政府組織自治條例修正案」送議會審議時，議員發現有許多疑問，例如政府再造強調精簡人事，而市府的組織更動卻是增加人事和名額，另一方面，為了觀光局的成立，原有的一些局處要整併成一個機構，其中勞工局和公教人力發展局，整併成「勞動及人力發展局」頗受爭議。因此議員提議退回市政府，等市府提供詳細資料後再審。反對付委審查市府組織修正的議員，包括了國民黨籍的市議員陳麗娜、黃柏霖和黃添財等人，理由鎖定在組織應該人事精簡。而民進黨籍市議員蕭永達、林瑩蓉和李喬如等人，則強烈主張應該付委審議。市議員的正反意見整理如表 4-1 所示。

表 4-1：「高雄市政府組織自治條例修正案」市議員意見一欄表

贊成退回		反對退回	
姓名	理由	姓名	理由
陳麗娜	市府組織的調整應進行人事精簡及發揮功能，但市府提出的修正案卻未能符合。主張退回提案，要求市府重新檢討再送大會審議。	蕭永達	認同市府提案並主張應由小組進行細節的審議。
黃柏霖	市府的修正案卻是反而增加人事，光是公務人員的員額就增加四十幾名，他支持退回。	林瑩蓉	組織條例的修正在大方向是正確的，建議同意交付小組審查，並由小組來審議相關細節。
黃添財	同上。	李喬如	如果不交付審查，市民

²⁴ 資料來源：高雄市議會會刊，2008/04 出版。

²⁵ 高雄市議會決議擱置市府提案過程及內容，見 2008/05/12 高雄市議會新聞稿。

			無法知道議會究竟做了些什麼，她認為應先行交付，並由市府相關局處在小組中進行說明。
--	--	--	--

資料來源：高雄市議會新聞稿／作者整理

雙方各有堅持，林國正議員提議折衷辦法，也就是先行擱置，讓市府首長報告後再決定是否付委。最後，議長莊啓旺裁示：市府組織調整應以精簡人事為要，但市府提出的組織修正案例卻是增加人事，並不適合，議會將先舉行相關公聽會後，再決定是否邀請市長赴議會進行專案報告，因此，他裁決先行擱置市府組織自治條例修正案。

3、召開公聽會解決爭議：

為了解決「高雄市政府組織自治條例修正案」的爭議，市議會特別召開公聽會，收集各方意見。

「高師大劉廷揚所長指出，他肯定市府的用心，但組織再造忌諱只是局部的整併，政府組織不能缺乏整體性的整合。他對勞工局與人發局的合併也擔憂會發生業務萎縮的可能，他說，勞工和公教人力的法律與教育訓練完全不同，合併業務是否適宜值得評估。」²⁶

除此之外，高雄市議員王齡嬌針對預算是否增減的問題提出質疑，以建設局市場管理處原為二級單位，但調整後反而變成三級單位，其原有的預算未來如何分配，高雄市政府在送組織條例修正案時，都沒有檢付相關資料。王齡嬌覺得市政府的作法相當倉促，想到那就做到那，缺法完整的配套和計畫。²⁷而議員連立堅則肯定市府拼經濟及拼觀光的用心，他認為市府修編的方向是正確而且有必要。

在正反意見充分表達後，高雄市長陳菊赴市議會承諾人事和預算不增加的前提下，「高雄市政府組織自治條例修正案」才付委審議，經由法規小組於 2008 年

²⁶高雄市議會新聞稿。「市府組織再造公聽會 議員建言踴躍」。2008 年 06 月 03 日。

²⁷王齡嬌市議員，為市議會法規小組第一召集人。

6月11日通過。高雄市觀光局也因此有了合法的身分，於2009年1月1日正式成立。

從高雄市觀光局設立的過程中，可以觀察到創設新的組織看似容易實則不然。組織變革，須要有周詳的計劃，例如新組織設計是否能夠符合預期目標？組織的人事佈局和預算，是否符合比例原則等等都需要考量。因此，下一節就高雄市觀光產業的組織，從建設局第五科，轉變成觀光局的架構和人事安排等等進一步探討。

第三節 高雄市觀光產業組織架構

高雄市在成立觀光局之前，一直都由市政府建設局的第五科，負責觀光行政。早期是單純的行政庶務，直到高雄市開始舉辦起燈會後，業務逐漸複雜化，同時在高雄燈會成爲常態性活動後，第五科的工作性質也跟著轉變，包括了負責和觀光團體聯繫，邀請廠商參與等等，甚至後來赴海外行銷高雄觀光，也都由第五科負責。從組織結構中來看，第五科的位階及其實際從事的業務，已超越了早期組織設計時所付多它的職能。至於新設的觀光局，目的在提升組織的職能，原本建設局第五科人員納入，並且將風景區管理所及壽山動物園移至觀光局，重新任務編組。對照原先的建設局和觀光局的組織架構，並沒有明顯的差別，組織架構仍然屬於傳統的科層組織結構。

一、組織結構

高雄市建設局業務龐雜，不只要管理觀光，同時還要兼顧市場和家畜衛生檢驗。建設局的整個組織結構（見圖 4-1）呈現的就是傳統的設計原則，強調的是管理上一條鞭的指揮鏈功能。而第五科，是在整個大組織下的一個行政單位，在

位階上被認為是邊陲地帶。第五科內設科長一人，以及股長兩人，負責整個高雄市所有觀光事務。

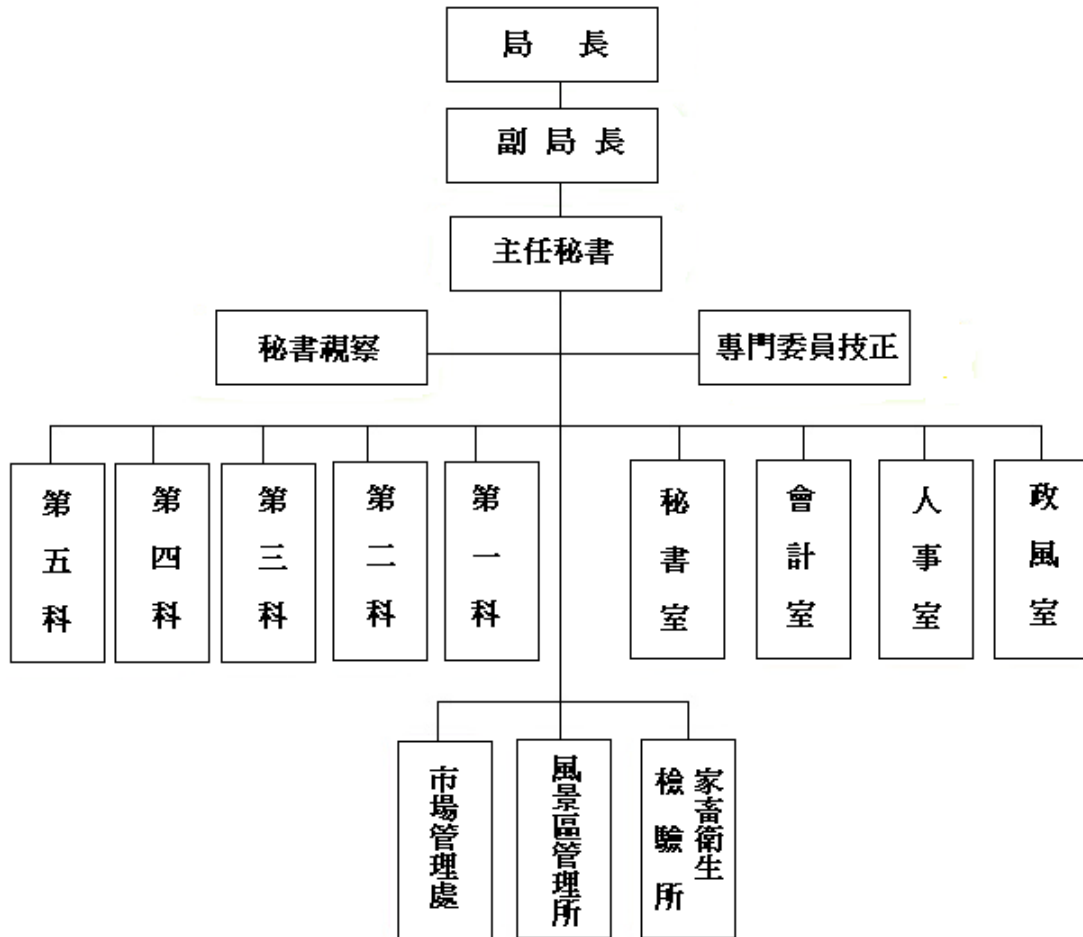


圖 4-1：高雄市建設局組織架構圖

資料來源：高雄市建設局

至於新的組織觀光局，其組織結構（見圖 4-2）仍然依循市府原有的架構來規畫，和建設局比較，整個組織架構其實是大同小異。

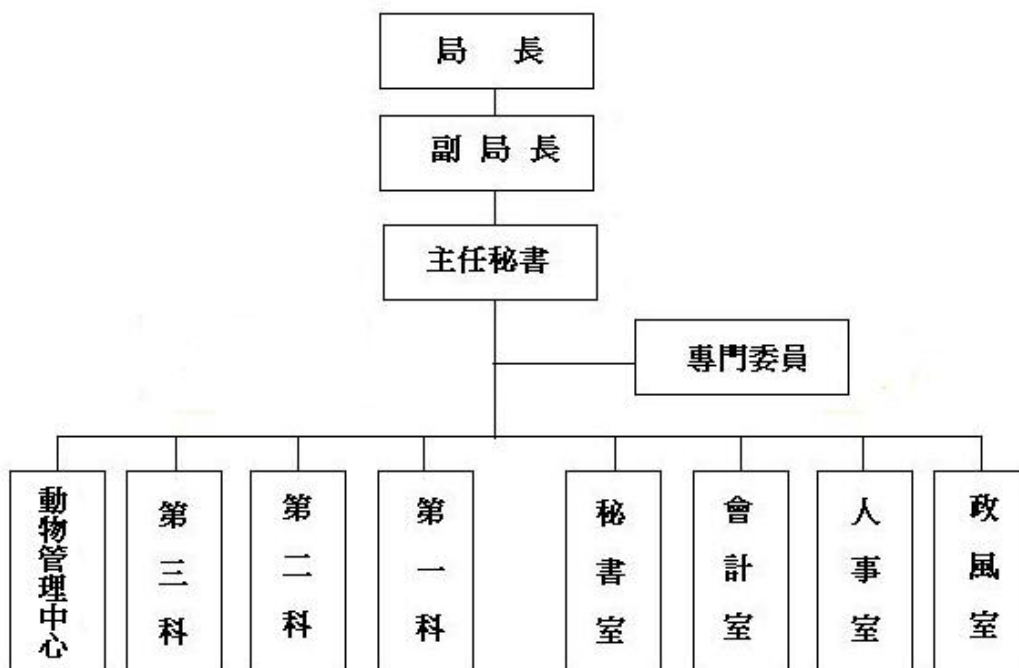


圖 4-2：高雄市觀光局組織圖

資料來源：高雄市政府觀光局組織規程暨編制表總說明

二、人事安排及工作職掌

原建設局第五科，設科長一人，股長兩人（見表 4-2）。

表 4-2：高雄市建設局第五科工作職掌表

職稱	職掌
科長	觀光事業之規劃及管理等事項。
一股股長	一、觀光事業宣傳政策。 二、觀光事業之推廣。 三、觀光社團之輔導管理。 四、優良觀光事業從業人員表揚。 五、旅行業之業務檢查。 六、配合取締違規旅行業。 七、旅行業從業人員資料管理。

二股股長	一、觀光事業整體規劃。 二、風景區之規劃、設計。 三、風景區公共設施整建計畫。 四、風景區民間申請興建遊樂設施之核定。 五、風景區遊樂事業之輔導管理。 六、觀光旅館興建增建擴建案。 七、觀光旅館業務檢查。 八、觀光旅館業之管理輔導。 九、旅館業之管理輔導。
------	--

資料來源：高雄市建設局／作者整理

新成立的觀光局，其人事安排和工作職掌（見表 4-3），大致上就是承襲一般一級單位的模式，在職務上的規範上，第一科肩負了國內外行銷的責任。

表 4-3：高雄市觀光局職務表

職稱	職掌
局長	承市長之命，綜理觀光局局務，並指揮監督所屬員工。
副局長	襄理局務。
主任秘書	襄理局務。
第一科	觀光政策擬訂、觀光事業發展計畫規劃、觀光資源開發、觀光資料彙整、國際及國內觀光行銷等事項。
第二科	旅行業、旅館業、觀光旅館業、遊樂區與其他觀光產業之輔導管理、調查、研究、推展及重大觀光活動籌辦等事項。
第三科	風景區、觀光設施之供需預測、規劃、設計、施工、環境綠美化及景觀維護等事項。
動物管理中心	辦理動物之飼養及保護管理、動物疾病及人畜共通傳染病之預防、治療與檢疫（驗）、動物行為研究、動物交換及進出口、生態（動物）保育之教育推廣及舉辦活動等事項。

資料來源：高雄市觀光局／作者整理

建設局第五科的工作屬於管制範圍較多，包括了旅館業、旅行業和觀光業的管理，而協助觀光發展的作法，也比較保守，停留在宣傳事務工作上，例如印製觀光地圖等等。改制為觀光局後，第一科負責的項目就比以前第五科具體，像是明確的強調要負責國內外行銷部分，都有規範和制定。除此之外，對於觀光產業的資訊掌握，也在新的觀光局組織下新增了這項功能。而觀光政策的規畫，也在新的觀光局中做了工作職掌上的規範。對於高雄市的觀光發展而言，高雄市政府已邁出了新的腳步。畢竟，高雄市重視觀光產業，從第一次舉辦元宵燈會開始至今，剛剛滿十年的時間。市府和業界是從做當中學習，而逐漸累積經驗，並修正其目標和策略，這樣的發展趨勢若持續進行，相信高雄市能夠創造出更具特色的觀光產業和發展。

三、預算

高雄市在觀光事業的預算投入，因各局處也辦理觀光活動，因此總體觀光的經費預算分散在建設局、新聞處、文化局和交通局等單位。而觀光局成立後，其預算則較之為明確，初期預算規畫為六億，其中兩億元將用在行銷的項目上，其餘預算用在觀光設施的硬體改善工程。

第四節 高雄市觀光產業組織運作

高雄市在觀光發展上展現大格局，是近十年來的事。吳敦義在競選高雄市長連任時期，吸收了「都市行銷」²⁸的概念，於1998年的元宵節，舉辦大型的十里燈河活動，為高雄市的觀光開啓了一扇「機會之窗」。謝長廷接任後，採納了觀光團體建議續辦燈會活動，並予以定期化每年舉行，同時也擴大規模在愛河畔施

²⁸ 都市行銷的理念，由中山大學汪銘生教授提出。

放煙火，讓高雄燈會成了南台灣最亮眼的觀光節慶之一。高雄市發展觀光歷經不同的市長，呈現出各種不同的運作模式。早期，吳敦義時期的由上而下模式，呈現出來的是官方構思，再由民間配合的公私合作結構；謝長廷時期則是由下而上的模式，由民間主動提創意，官方採納後雙方合作執行。然而，高雄市因過去在觀光發展上，並沒有建構出穩定的政策，以至於市長更替時，也曝露了制度上的缺失。從 2005 年謝長廷轉任行政院長後，到 2006 年陳菊獲選市長期間，短短兩年不到，就歷經了四位市長，其中就因為市長更換頻繁，導致觀光發展推動時，出現不穩定的現象。

從高雄市推展觀光的過程中，觀察公部門和私部門的運作關係，可以歸納為三種型式，第一、由上而下；第二、由下而上；第三、不上不下。綜觀十年來高雄市的觀光，從 1998 年開始至今，最早是由市政府從上而下主導，政黨輪替後蛻變成由下而上的模式，而後因高雄市長頻頻更換，造成「政局不穩」，形成不上不下的空窗期形式。

第一、由上而下模式的階段：

據前任高雄市觀光協會總幹事陳亞任指出 1998 年年初，高雄市為觀光發展開啓了一個新的機會之窗，當年吳敦義擔任市長時，吸收了「都市行銷」的概念，為了行銷高雄，因此考慮舉辦大型活動。有鑑於台北市年年有中央政府舉辦的燈會，吸引全台目光且效果很好。因此，高雄市政府為了在南台灣爭取曝光的機會，於是考慮舉辦燈會活動。當年是市政府出面，邀請民間業者共同參與，活動號稱是四百年來港都最盛大的十里燈河，地點就在愛河，除此之外，在文化中心廣場還開辦民俗嘉年華會，設攤位推銷各種地方特色美食或禮品等等。十里燈河的活動，市場反應良好，參與的旅遊業者普遍認為效果相當的好，於是業界發起籌組

觀光協會²⁹，希望經由觀光協會的成立，能夠和政府合作持續舉辦燈會活動，做為高雄市定期的大型節慶項目，以利旅行社、飯店業宣傳招攬觀光客。高雄市政府以行銷高雄為目標，開辦了元宵燈節活動，其運作模式，就是典型傳統的由上而下的公私部門關係。而這樣的關係，則在改選市長後，因政黨輪替，又為一個新的模式，提供了一個機會，讓民間業者有機會向新的政府提供建議，因而從由上而下的關係，演變成由下而上的溝通管道和模式。

第二、由下而上模式的階段：

1998 年年底高雄市長改選，吳敦義卸任由謝長廷接掌。高雄市觀光協會認為吳敦義在任時辦的十里燈河元宵節活動，有助於提升高雄觀光的聲勢和形象。於是觀光協會主動向當時的建設局長李文良獻策，希望延續燈會，使其成為高雄市年度節慶活動。而李文良對此回憶表示他自己非觀光專長，民間團體主動提供建議他當然接受，因此，他也全力配合。於是有關燈會主辦的構想，就採納業界的建言，他再向謝長廷市長報告。

李文良說：「當年我在建設局長時，大力推動觀光，主要很多創意是業者提供的。我的優點是願意接受和協助他們。包括了燈會如何做，到日本、香港等地推展觀光都是觀光團體提出建議，我再去向謝長廷市長提，獲支持後就用力去做。我那時做得比較活潑，像是做燈會、做布魯樂谷都讓人眼睛一亮。」

由於公部門願意採納私部門的建議，於是就形成了公私協力的模式。一個由下而上的溝通管道，自然形成。這就是從吳敦義時期市府主導舉辦的高雄燈會，演變成後來和觀光協會成為合作關係的過程。也就是一個原本由上而下的模式，過度到了由下而上參與的模式。

李文良以他擔任建設局長時曾經補助日本旅客費用為例，說明當年為了拚觀光和業界合作的運作經過。李文良說：「那時觀光協會就建議我們，要能去行銷，

²⁹ 據高雄市觀光協會發起原由指出：時至 1998 年，高雄市是全台唯一沒有成立觀光協會的地區。

行銷包括對內對外；要有固定的節慶；要不定期的請人來踩線，也就是像請香港、日本旅行公會來，國內的也是，請他們帶旅客來觀光。我們在了解他們的需求後，曾經做補助每一位旅客費用的措施。像日本觀光團，每人補助大約台幣一百五十元。和業者簽約兩萬人，業者有利可賺，而旅客來高雄消費每個人超過的都不只一百五十元。那時我做得好，是因為我願意聽業者的，再變成政策去執行。我們曾經去香港行銷，那時華園的董事長，還自己親自去裝資料袋。那時大家都很團結。」

整個運作模式，首先由觀光團體從下而上提供構想給建設局長，建設局長再向市長報告，獲得認可後就去執行。市政府的角色和產業界形成更緊密的關係，其中市長的親自參與則成為高雄市觀光順利推展的關鍵因素。以 2003 年亞洲地區遭遇 SARS，觀光產業大受影響為例。高雄市觀光協會希望能到國外行銷提出建議，因此高雄市政府於同年的九月，由市長謝長廷率領「高雄市經貿觀光行銷團」³⁰赴日本，舉辦了觀光說明會，介紹高雄市沒有 SARS 的問題，同時提出到高雄市旅遊的優惠方案，吸引日本旅行業者的參與，當時還簽下了「台日雙方觀光友好意願書」³¹。

據陳亞任指出，領導者願不願意參與，左右了觀光發展的結果。「市長主導很重要。像高雄燈會，要整個建設局，動員其它局處配合。建設局年度一個大的活動，都需要市府整個動起來，像都發局要去規畫，工務局做硬體改善。市長要去做。」

謝長廷在高雄市長期間推動觀光，其運行的模式優點，在於能夠溝通管道暢通，並整合公私部門的資源。在縱向溝通部分，由觀光協會由下而上和建設局長洽談，雙方在達成共識後，再由建設局長向市長呈報計劃，最後市長做裁示形成政策後去執行。在橫向溝通部分，則是建設局獲得市長支持後，透過副市長的指

³⁰高雄市政府新聞稿。「謝市長九月一日率團赴日做經貿觀光行銷，同時宣傳貨櫃藝術節及明年燈會和旗鼓節」。2003 年 08 月 31 日。

³¹高雄市政府新聞稿。「謝市長在日本東京舉辦「高雄市觀光說明會暨懇親會」活動，大力行銷高雄市的觀光產業」。2003 年 09 月 02 日。

揮調度，和其它局處平行溝通聯合執行。以燈會為例，建設局縱向協調觀光業界，推出美食和高雄特產伴手禮，在橫向聯繫部分，警察局負責交通管制，工務局負責環境和硬體的維護，教育局則請各學校配合，例如舉辦校園花燈比賽等等，交通局則規劃大眾運輸的調派。一個大型活動的舉行，需要動員的單位相當多，因此，領導者的統御能力和技巧就顯得很重要。

謝長廷擔任高雄市長期間，在觀光發展上，成功地建立了一套公私協力的模式，但這種方式，卻在謝長廷 2005 年離開高雄市後產生了質變，原本由下而上的運作模式，因市長的更替，反而形成了一個新問題。

第三、不上不下的模式階段：

所謂人在政在，人去政亡的現象，在高雄市觀光的第三階段相當明顯。這時期的運作，呈現出一種不上不下而且混亂的空窗期。整個過程，就發生在謝長廷 2005 年 2 月從高雄市長轉任行政院長之後兩年。高雄市政府雖延續舉辦觀光活動的政策，但市府和觀光團體的關係產生變化，兩者不再像謝長廷主政時的關係密切，反而是越來越疏遠。造成這種空窗期的因素，主要是市長頻頻更換，外加建設局長也跟著更替，結果形成政策執行銜接出現漏洞和弊病。

在市長更換部分，短短一年不到，高雄市長就換了三個人。2005 年 2 月，陳其邁從謝長廷手中接任代理市長半年後，因「泰勞事件」³²請辭。隨後 2005 年 9 月，再由葉菊蘭接任代理市長。市長更迭太頻繁，對行政效能產生了政務不穩定的衝擊。

陳亞任指出：「市政府各局處都努力做事，但這兩年有點停頓。代理市長換人，又遇到要選舉。謝長廷高升到行政院長，高雄市反而沒有受益，沒有跟著更發達。如果謝長廷做完市長任期，也就是完整的八年，市政就能延續更順暢。否

³² 高雄捷運公司聘用的泰國勞工，不滿資方限制他們居住和娛樂活動，發生抗爭暴動事件。各方指責高雄市政府監督不周，時任高雄市代理市長陳其邁，以負起政治責任為由請辭。

則，新的市長來了，各局處首長也跟著換，政策就難免受影響。」

李文良則認為觀光發展停滯在於主政者太故步自封，他說：「做觀光當然是業者比較懂，和業者合作才能事半功倍。現在公部門多半只聽市長的指示，沒有聽業者的建議；現在市府的做法顯得僵化，都在想過去有的東西，愛河很漂亮啦，西子灣啦，這些都是本來就有的。」

除了市長更換頻繁外，另一個不穩定的因素，就是各局處首長隨著市長的不同，也做了更動，其中，負責觀光的建設局長同樣也在兩年內換了三個人。李文良任職到 2005 年 7 月 19 日，接任的李葉田，任職到 2006 年 3 月 20 日，後繼者洪富峰，則接任到 2007 年 9 月 18 日。

高雄市觀光發展，雖然每年繼續舉辦燈會，但業者和過去謝長廷執政時比較，覺得和市府的關係反而是漸行漸遠。

「我們的感覺是，市長從陳其邁到葉菊蘭，再到陳菊，這樣的更換，觀光政策就這樣停頓下來，沒有一系列的進展。當然他們都重視觀光，他們也認為高雄市一定要發展觀光。可是市長更換得很頻繁，各個局室局長就會有疑慮，不知道下一步，就開始出現停滯，缺少長遠的規畫。後來都變成是為高雄市民辦活動，是為選舉爭取選票的考量。照理來講，應該是要發展成吸引外縣市，甚至是港澳、大陸人士的開放等等。」陳亞任如是說。

觀光業界發現高雄市定期舉辦的大型活動，原本是要提振高雄市的產業經濟，但在代理市長接任後，卻產生本質上的變化，也就是辦活動的目的，變成是為爭取高雄市民的認同感，以至於像燈會活動、夏不落日活動等等，服務的對象轉而鎖定在高雄市民上，導致市場自我侷限無法有效拓展。

在質變之後，各局處辦活動，也逐漸出現本位主義，缺乏一個統合的機制。例如建設局本身已經印製了觀光地圖，不料，新聞處也印製觀光地圖，無形中資源重複浪費。各局處雖然都重視觀光努力辦活動，卻曝露出市府內部沒有橫向整合資源，而縱向和民間觀光團體的溝通，也鎖定各局處自身的業務範圍內。以至於 2007 年，高雄市文化局舉辦夏日水上活動（見第一章），因為缺乏和建設局支

持的觀光業者協商，才會導致市府辦活動，反而搶了業者生意的怪現象。從 2005 到 2007 年，觀光團體深感資源缺乏有效整合，因此要求成立專責單位「觀光局」，希望改正觀光停滯不前的狀況。

綜觀高雄市觀光發展的三個模式和階段，正像是一個組織從新生、到興盛、轉而衰敗的過程。吳敦義時期，屬於傳統組織運作，雖是由上而下的規劃，但開啓了高雄市政府重視觀光的新契機，市場上的正面反應，促成了觀光協會的成立。謝長廷繼任後，吸納了觀光團體的建議和精髓，展現出由下而上的運作模式，在組織理論中，偏向雙組織模式，雖公部門和私部門彼此是非制度化的合作關係，但雙方在互信互賴互利的基礎上，將高雄市的觀光發展，引領到一個新的里程。然而，在謝長廷時期將觀光發展定型化後，原本應延續無礙的政策，卻因任期未滿高升到行政院長，而其代理市長接任的這個變數，和緊接而來的市長改選等不穩定因素，讓觀光政策的執行出現突變。因上層結構的不穩定性，造成下層公務人員的不確定感，而觀光政策又不能中斷的狀況下，結果組織發展中容易出現的弊病也跟著出現，也就是公務單位爲了持續過去的政策，最後流於照章行事的形式主義。所幸高雄市觀光業者並沒有坐以待斃，正因爲他們高分貝檢討市政府的疏失，進而催生了新的組織「觀光局」的誕生。

第五節 高雄市觀光產業成果

高雄市在謝長廷任內（1998-2005），以舉辦大型活動做爲行銷高雄的重點工作，從最初的愛河燈會，發展到現今全年有四個大型且定期的活動，分別是年初的高雄燈會、年中的夏日高雄、海洋博覽會以及年尾的左營萬年季。其中，高雄愛河燈會一直都被列爲推銷高雄的代表作，其成效以每年參觀的人數增減，做爲量化的參考依據。

高雄燈會的發展，源於吳敦義，到了謝長廷之後發揚光大，成了高雄市政府

年度的重點工作，而其重大的轉捩點是在2001年，高雄市獲得中央政府的支持，首度將長期在台北舉辦的燈會移師到高雄。由交通部主辦的那一屆高雄燈會，由陳水扁總統主持開幕，為中央政府重視高雄發展開啓了象徵意義。由於參加人次超過500萬，成果豐碩，又加上政治宣傳的效益，因此，高雄市延續那一次的經驗，每年擴大舉辦。在吸引觀光人潮部分，年年增長，無形間也促進了高雄市的觀光經濟效應。在參觀人次部分，2008年已經突破了694萬人次。歷屆的人次統計如表所示：

表4-4：高雄燈會歷年遊客人次統計表

年份	參觀人次	天數	日期及備註
2001	500 萬	8 天	2/7 到 2/14 台北燈會移師高雄
2002	600 萬	10 天	2/22 到 3/3
2003	400 萬	10 天	2/14 到 2/23
2004	533 萬	12 天	2/4 到 2/15
2005	546 萬	13 天	2/22 到 3/6
2006	500 萬	18 天	2/11 到 2/28
2007	500 萬	9 天	3/3 到 3/11
2008	694 萬	16 天	2/16 到 3/2 燈會加藝術節

資料來源：高雄市建設局新聞稿，作者整理

從人次來看，2002年六百萬人次，比前一年成長一百萬，2003年受SARS影響，人次遽減，但仍有四百萬之多。2003到2005年，維持在五百萬以上的人次，顯示高雄燈會的穩定性參與人數。2006年，雖有五百萬人次，但舉辦的天數多達18天，顯然和預期有很大的差距。按每日平均人次來計算，2005平均每日有42萬人次，2006年則減為每日平均27.7萬人次。和歷屆比較，成效不理想，這也就是高雄市

觀光團體指出的，績效下滑，而市府推展觀光出現停滯狀態。

至於在經濟效益上，高雄燈會一向沒有多著墨，歷屆的資訊都以參觀人次創新高，來說明對觀光的正面成效。從2001年開始，每年強調的是參觀人次的成長，對於產業的經濟效益並沒有精確的計算。歷經多年的燈會活動後，外界質疑高雄燈會能夠帶動多少經濟成長之聲出現。高雄市終於在2008年，委託高雄餐旅學院，做出較為精確的市場調查。按調查和估算，2008年，高雄燈會的經濟效益是7億1371萬台幣。旅館住房率，在燈會期間成長了2成。

謝長廷任內，在都市景觀的更新上，也有利於觀光發展，以下以表列方式呈現在軟體上的成果。

表 4-5：高雄市觀光硬體設施（謝長廷時期）

硬體建設	說明
愛河沿岸景觀美化	更新公園設施；委外經營「河邊曼波」「黃金愛河」咖啡館；開放經營遊河渡輪「愛之船」；架設 2001 年燈會主燈「鰲躍龍翔」成為地標等等。
高雄電影圖書館	在愛河西岸，成立電影圖書館，推出電影節等活動。
城市光廊	將舊的扶輪公園改闢為中央公園，設立城市光廊區，以光雕藝術創設新的景觀，並設有咖啡館和表演區，成為高雄市著名的休憩場所。
文化中心景觀美化	於文化中心四周，架設裝置藝術，並拆除圍牆，夜間照明更新。
打狗英國領事館	委外經營餐飲，提供英式茶點。
哨船頭更新	設遊艇碼頭和水岸公園。
旗津風景區更新	設風車公園、海岸公園設施更新、渡船頭碼頭委外經營咖啡館、設旗津觀光漁港等等。
新光碼頭	高雄貨櫃藝術節主要場場，設有嘟嘟火車站、巨型日晷裝置、委外經營餐飲服務。
內惟埤文化園區	將美術館、雕塑公園和濕地公園，整合為文化園區。

蓮池潭景觀更新	更新步道，增設親水性設施。萬年祭主場地。
漁人碼頭	七賢路底高雄港邊將香蕉棚改建，成為景觀台，將倉庫改建成為咖啡餐飲區。
高字塔文化園區	原高雄港第二港訊號台，整建做為紅毛港漁業文化展覽館，並提供咖啡餐飲服務。

資料來源：高雄市新聞處遊「走水高雄手冊」/作者整理

從謝長廷執政時期，可以觀察到市政府在觀光景點上的更新甚多，而且也以獎勵民間參與的模式，開放公共設設委外經營餐飲和咖啡館，從城市光廊開始執行後，消費者普遍能接受，而後就有了愛河的「河邊曼波」和「黃金愛河」，進而西子灣的打狗英國領事館也比照經營，甚至連孔廟內也都委外經營餐飲服務。謝長廷在高雄市執政時，為服務業提供了很多協助，其中發展特色街並進行街道景觀改造成效卓著。

表 4-6：高雄市特色街一欄表

特色街名稱	說明
新堀江商店街	2000 年完工，更新店舖、照明設施和入口景觀。第一個由政府和業者合作，打造新的商店行示範點。
三鳳中街	2000 年加入特色街，景觀設施更新 2003 年完工，架設遮雨棚、採光罩等設施，2004 年 1 月 10 日獲總統提署為「台灣第一街」之名號。
大連皮鞋街	2002 年成為商圈計劃示範點，以皮鞋零售業為主，
六合路觀光夜市	2002 年進行街道景觀整建，2005 完工。
南華觀光商圈	俗稱「新興市仔」，為高雄市三大聞名的夜市。2003 年進行景觀整建。
光華路觀光夜市	2004 年施工，第一工程 2005 完工。第二工程 2006 完工。
長明成衣街	本市最大的成衣集中地 2004 年景觀工程，2005 完工。
忠孝觀光夜市	短短約二百公尺的街道，攤店密度高達二百餘家。2005 年進行入口景觀設置。

青年家俱街	超過 130 多家的傢俱店，中式、日式、歐式等各式家具店，擁有四十多年的歷史。
興中花市街	高屏地區花店零售業的批發市場的集中地。

資料來源：高雄市建設局／作者整理

在建設局的規畫協助下，高雄市後來形塑了十八條特色街，包括了鹽埕堀江商圈、後驛商圈、武廟路商圈、玉竹商圈、五福成功商圈、左營商圈等等。透過傳統市街的改造，高雄市營造了相當成功的特色街活動，每年農曆過年前，市長都會到三鳳中街為年貨大街造勢，帶動人潮和消費。

結語

高雄市從重工業轉型到發展觀光，其歷程相當漫長。吳敦義擔任市長時，開啓了一扇窗，其任內處理了工業污染問題，著手自來水的改善，並爭取設立大學、美術館和科學工藝館，引進人文社會科學的發展，後期在愛河畔舉辦十里燈河活動，讓觀光業者嗅到了發展商機。謝長廷就任後，在建設局長李文良大力支持觀光發展下，觀光團體樂於提供建言，公部門和私部門形成緊密關係，為高雄市打造了良好的觀光形象，高雄燈會一年比一年盛大舉行，打響了高雄市的聲名和形象。謝長廷任內，在多處觀光景點，開放公共設施委外經營餐飲和咖啡館，一方面讓業者有參與商機的創造，二方面也讓觀光客在消費上獲得滿足。同樣的模式，也應用在十八條特色商街的推廣上，不只讓這些傳統的市街做景觀的更新，同時對外也成為宣傳高雄市有良好的觀光消費地點的材料，可以說是一舉兩得。謝長廷任高雄市長期間，頗獲產業界好評，主要是政府帶頭和產業界合作，在燈會和十八條特色街中，都有所表現。謝長廷任高雄市長期間，創造了政府與市場的新局面，一如葉致中所表示官方和民間目標一致拼經濟：「以往官方固有的「管理者」，變成主動積極的「協助者」，與企業界的共識與默契日深，尤其，只要有

助於帶動高雄經濟發展，像最近的「自由貿易港」、或是攜手出國招商等，市府、議會都贊成且極力配合，完全不畏遭議為「圖利」，官方和民間目標一致，齊心「拚經濟」，這是與以前最大的不同。」³³

然而，高雄市在轉型發展觀光的過程中，仍然面臨了瓶頸，於是冀望於觀光局的成立，能夠長治久安。至於同樣是城市發展觀光的香港，在半個世紀前，就設有半官方的組織，專門負責香港觀光的行銷宣傳事務，而香港主權回歸中國後，觀光組織和運作，則因應環境和政治的改變做調整，下一章中將針對香港發展觀光的組織變革和運作模式做進一步的探討。

³³ 葉致中。2002。「產業復興運動從高雄開始」，收錄於「相遇新高雄：海洋首都的蛻變與躍昇」一書。台北市：新自然主義。頁 107。

第五章 香港觀光產業組織之探討

香港和高雄市一樣都是港口貿易城市，在發展觀光上香港比高雄起步還要早，在 1957 年成立的香港旅遊協會，專門負責宣傳和開拓市場，直到 2001 年旅協擴大服務範圍，改制為香港旅遊發展局。除了旅遊發展局外，香港也在產業界的需求下，成立了官方的對口單位香港旅遊事務署，因此，形成了雙組織相互合作的局面。

第一節 香港背景簡介

香港屬於港口城市，地理位置在中國的東南方，面向南海，北方連接廣東省。「香港」兩字的來源，據史家推測因為香港曾出口莞香，因之才有「香的港口」之稱。香港的面積，為 1104.3 平方公里，包括了香港島、九龍半島、新界和離島。人口 692.59 萬。³⁴香港經濟發展的主幹，區分為四大產業：金融服務、貿易及物流、旅遊、工商業支援及專業服務。這四個主要行業帶動其他行業的發展，並且製造就業機會，是香港經濟動力的所在。³⁵

香港的政經發展，在 1997 年後，開啓了新的一頁。擺脫了將近百年的英國殖民統治，並在中國的「一國兩制」原則下，開始了香港自治。香港受英國殖民的歷史，源自於是在鴉片戰爭之後。中國於 1842 年和英國簽訂了「南京條約」，將香港島割讓給英國。1860 年，中國再割讓九龍半島和昂船洲。1898 年，又將新界地區租給英國，為期 99 年。中國政府一直認為，割讓或租借香港的三個條約，是在不平等的條件下被迫簽署的，主張英國應歸還。1984 年，中國和英國進一步簽署了《中英聯合聲明》，雙方達成共識，在 1997 年 7 月 1 日，將香港歸

³⁴ 資料來源：香港統計數字一覽，2008/2/27，香港統計處出版。

³⁵ 資料來源：香港統計月刊專題：香港經濟四個主要行業在二零零六年的情況，2008/03 出版。

還中國。而中國爲了穩定香港的發展，制訂了「一國兩制」原則，香港因此成爲中國的一個特別行政區，也就是在《基本法》的架構下，香港實施「港人治港」政策，維持原有的政治、社會和經濟制度，由香港人自治，直到 2047 年。

第二節 香港觀光產業組織發展過程

香港旅遊協會在改制爲旅遊發展局之前，一直扮演行銷香港觀光的推手。然而到了 1997 年，香港的政治和經濟市場出現重大的轉捩點。對內，政治制度是個全新的局面；對外，亞洲金融風暴，重創了香港引以爲傲的經濟發展。香港旅協在思考未來發展上，開始對組織的目標和功能做了策略性的調整。

在政府部門的變化，就是香港的統治權從英國回歸到中國，政治制度面臨的是一個迥異於過去的局勢。英國殖民近百年的西方制度影響，政府與經濟市場的運作，一向都畫分清楚。但回歸中國後，東方傳統「大有爲」政府的思維背景，對香港的經濟市場產生微妙的化學變化，政府與市場兩個分離的命題，出現新的思考方向。1997 年香港回歸中國，開始一個新的政治制度，而同年考驗香港的，還包括了市場上的衝擊，結果加速了政府與市場的融合作用。因爲，1997 年亞洲發生嚴重的金融危機，當時港府就採取了控管金融匯率的措施，以政府力量來避免市場失序。市場經濟需要一個「大政府」的支持，在金融風暴的催化下，逐漸成爲共識。而在觀光組織的發展影響上，就形成了旅遊業界期盼政府做爲帶頭領航者的期盼，港府在因應市場的需求後，香港旅遊事務署因而在 1999 年誕生，成了政府與市場之間溝通的平台。

然而，香港在走出亞洲金融風暴的陰影時，2003 年一場非典（Severe Acute Respiratory Syndrome, SARS）疫情，對香港的政經發展，再度造成影響。因爲 SARS，香港被列爲疫區，旅遊業直接遭逢最嚴峻危機，香港的整體經濟也重創。然而，香港在面臨危機的同時，獲得了中國「大政府」的支助。2003 年中，香

港和中國迅速簽訂的「更緊密經貿安排」(CEPA)，在經濟發展上，香港有了中國政府當後盾。而在 CEPA 的架構下規畫了「個人遊」，中國政府開放內地居民赴港旅遊，結果為數眾多的大批旅客湧進，立即成了香港觀光產業最大的客源，並提升了整體旅遊的經濟成長。政府與市場的關係，也如 CEPA 的精神一樣，變得更加的緊密。

在組織改革中，香港採取了漸進式的策略，從原本的旅遊協會，提升位階成為旅遊發展局的過程中，包含了一個過渡階段，也就是促成了官方單位香港旅遊事務署的設立。整個過程可以區分為三個階段。第一個階段：香港旅遊協會內部希望提升其服務的對象和職能。第二個階段為過渡期，也就是旅協發現許多構想要落實，需要有公權力的介入才能推動，因此建議政府部門設立一個專責的對口單位，結果，香港旅遊事務署在產業界有所需的情形下於 1999 年成立。第三階段，就是旅協於 2001 年正式改制為香港旅遊發展局。

第一階段 香港旅遊協會的長遠發展計畫

香港在英國殖民統治前，一直都是一個崇尚市場經濟的地區，因此觀光發展，長期也都由民間業界主導。1957年設立的香港旅遊協會，就是推動觀光宣傳和開拓市場的主要機構。香港一直都很強調依法行事，因此旅遊協會的成立，也是根據《香港旅遊協會條例》(第302章)所成立的機構，組織成員以會員制為主，其經費來源則由政府補助，形式上就像台灣的公辦民營模式。旅協的主要職能，就是在全世界各地宣傳香港是觀光客旅遊勝地的最佳選擇，除此之外也強調旅客在港可以獲得的體驗。其工作重點在於市場推廣，以及與旅遊業界合作以改善及發展新的旅遊路線，提昇香港的吸引力。

香港旅遊協會對香港觀光產業的貢獻備受肯定，1997年香港特首董建華在其施政報告中，都提到了旅遊協會及未來的發展。「旅遊業的僱員人數佔全港工作人口百分之十二，收益佔本地生產總值百分之八，是香港賺取最多外匯的行業，

為香港帶來超過一千零四十億元的進賬。為了繼續吸引各地旅遊人士來港，我們會向香港旅遊協會貸款一億元，成立一個國際盛事基金，在未來五年與私營機構合作在香港籌辦五十項大型國際活動。」（董建華，1997）

一個尊重市場機制的香港，面對環境的改變往往也很敏感。1997年，香港就面臨了內外環境重大變化的衝擊。內在環境是回歸中國之後，政治和經濟立即面對一個新的局勢和考驗。外在環境的衝擊，就是當年亞洲發生了金融風暴的危機，造成經濟幅衰退。在政經環境改變下，雖然香港在「基本法」的架構下，擁有自治權，但多少仍會受到中國傳統「大政府」政治思維的影響，在原有的制度下，尋求符合中國主權意識的政經模式。而亞洲金融風暴，對經濟的影響，反應在觀光產業上的就是收益的減少。在這兩種內外環境不利的夾擊下，香港旅遊協會在1997年中，就曾著手未來的長遠發展，並進行有系統的研究和規畫。所謂化危機為轉機，香港的經驗就是最佳的例證。這就像美國學者所論述的，香港遇到了一個「機會之窗」，其過程也就是面對問題，研擬對策，進而形成政策，解決問題並創造新機。

關於香港觀光產業組織，面對未來所採取的策略，根據香港立法會 2000 年會議討論的文件資料顯示，香港旅遊協會內部需求就做了一項長程發展研究，也就是希望提升旅協的角色和功能，並逐步完成旅協的組織改變。這項計畫獲得旅協理事會的決議通過，並且獲得業界支持，其主要理由在於以往的會員制，只能服務會員，但觀光是整體的，為了擴大服務範圍，於是提議改制。主要的理由有四項：

- 1、 旅協的會員制度已經不合時宜。現時旅協進行推廣工作時，並不侷限於與會員合作，而是與旅遊業各有關機構合作，故旅協應取消會員制度，免得制度名存實亡；
- 2、 旅協理事會現有11人，其中5人為旅協會員機構的代表。為增加理事會的代表性及網羅更多不同範疇人才提供意見，促進旅遊業發展，現建議理事會人數由11人增至20人；

- 3、 隨著會員制度的取消，旅協應易名「香港旅遊發展局」，新名字能反映旅協與各旅遊機構全面性合作的角色；
- 4、 旅協應繼續作為公營機構，享有獨立運作的靈活性；並應繼續與私營機構通誠合作，以增加推行宣傳推廣活動的效果。

香港旅遊協會在 1997 年時，已經運作了四十年的歷史，其累積的豐厚經驗，可謂是香港觀光產業的資產。其面對內外環境的變遷所做的回應，可以看得出來是經過深思熟慮。旅協清楚的指出了原有會員制度的缺失，那就是觀光產業推廣是全面性的，應該含括整個香港，不能只限於照顧會員。而其實務經驗中對香港一些觀光建設規畫，也產生了許多創意構想，然而限於旅協並非官方單位，有些業務的推動，而要官方的公權力去執行，因此，在其長遠發展計畫中，企求政府增設一個專責單位就因蘊而生。

第二階段 香港旅遊事務署誕生

1997 香港特別行政區政府設立，對於香港的觀光產業，起了新的化學作用。由於過去是英屬殖民，自由市場的概念和運作，深深影響在香港的經濟發展。過去，是小政府式的自由經濟。而在回歸中國後，香港人開始適應中國式大有為政府的思維。所以，在觀光組織上做出的變革，可以清晰的發現這種轉折和脈絡。儘管香港前特首董建華，在 2003 年時還強調香港是個「大市場、小政府」的社會。但觀察香港的旅遊業發展，可以看到一個大政府的存在，那就是中國政府對香港「小政府」的支持。而對政治經濟市場一項很敏感的觀光產業，早就嗅到了香港政經轉變的前兆，也做了很多準備。香港旅遊事務署，就是在業界的需求下誕生了。

香港旅遊事務署，成立於 1999 年 5 月，隸屬香港特別行政區政府之商務及經濟發展局。這個負責觀光的官方組織，很清楚的定位在經濟發展的範疇內，因為旅遊業，被香港歸類為對經濟有貢獻的四大行業之一。

香港特別行政區政府之所以要在成立的兩年後新設一個官方組織，主要是回應香港旅遊業界的需求。「旅遊事務署是因應業界強烈要求而成立的，在1997及98兩年，訪港旅客人數及旅遊業收益大幅下跌，旅遊業界人士遂要求政府牽頭，主導制定策略的工作，推動旅遊業日後的發展，以協助旅遊業復甦。」³⁶

觀光業期盼政府扮演火車頭角色，反映出來的是香港政治經濟發展產生了新的化學變化。原本是遵從市場機制，和政府做區格的「離心力」，在回歸中國後，因為市場發生危機，需要政府的援助，轉而成了向政府靠攏的「向心力」。這種細微的變化，說明了香港在中國主權的影響下，需要一個大有為政府的支持。

而香港旅遊事務署在成立前，曾經考慮過繼續由市場扮演主導角色，不過業界提出的意見，最後促成了官方單位的設立。「在考慮業界所提出的意見的過程中，以及決定成立旅遊事務署之前，我們曾探討由業界或旅協擔當旅遊事務專員的領導角色是否可行和適當。不過，最終的結論是，有許多方面的工作由政府部門辦理，並由高級公務員來執掌，最為適合。舉例來說，只有政府才比較適合就檢討、制定和推行旅遊業策略等工作擔當領導的角色；協調各決策局和部門在推展旅遊業新措施方面的工作；處理需要支援這些措施的資源申請；在政府層面與內地商討合作事宜；以及參與國際性的官方活動。」³⁷

香港旅遊事務署的成立，除了扮演帶頭發展觀光產業的角色外，同時還肩負了一個和民間業者溝通協調的平台。因為觀光產業涉及的產業面相當廣，舉凡風景設施、交通運輸、商務會展、文化、表演藝術等等，都分屬不同的政府部門管理，要有效整合觀光資源，一個官方和業界的對口單位也因此產生。而在香港旅遊事務署的成立後兩年，香港旅遊協會也在政府行政單位的認同和支持下，改制升格為「香港旅遊發展局」。

第三階段 香港旅遊發展局的成立

³⁶ 資料來源：2000年香港立法會經濟事務委員會參考文件，編號CB(1)347/00-01

³⁷ 資料來源：2000年香港立法會經濟事務委員會參考文件，編號CB(1)347/00-01

香港旅遊發展局，成立於 2001 年，它的前身就是 1957 年就設立的旅遊協會。其運作了四十幾年後，因內部工作需求的增加，對外宣傳觀光事務的需要，以及因應全球化的市場行銷，旅協在 1997 年就著手進行組織改造計畫。1999 年，官方的旅遊事務署成立後，認同旅協的長遠發展計畫，因此向香港立法會提交了修改條例的草案，而立法會通過組織修訂，完成《香港旅遊發展局條例》後，將香港旅遊協會，擴大組織改成香港旅遊發展局。

香港旅遊發展局，維持過去旅遊協會的運作機能，在組織架構上則做了增減。首先就是取消了會員制，在改制成旅發局前，旅協的會員總共有 1373 位。³⁸ 第二，原本旅協設有理事會 11 人，改制後，將成員增設為 20 人取代理事會的職能。為了有效反應出觀光旅遊業的需求，20 位旅發局的成員的身分背景又做了細部的安排，不只有旅遊業代表，還包括了學術界的人才。根據《2001 年香港旅遊協會(修訂)條例草案》第 11 條規定，該 20 名成員中，兩名須為客運商(包括國際及跨境客運商)，兩名須為旅館營運人(包括酒店及賓館營運人)，及以下組別各佔一人：持牌旅行代理商、旅遊經營商、零售商及食肆營運人。至於主要成員的派任，則由香港行政長官委任。

第三節 香港觀光產業組織架構

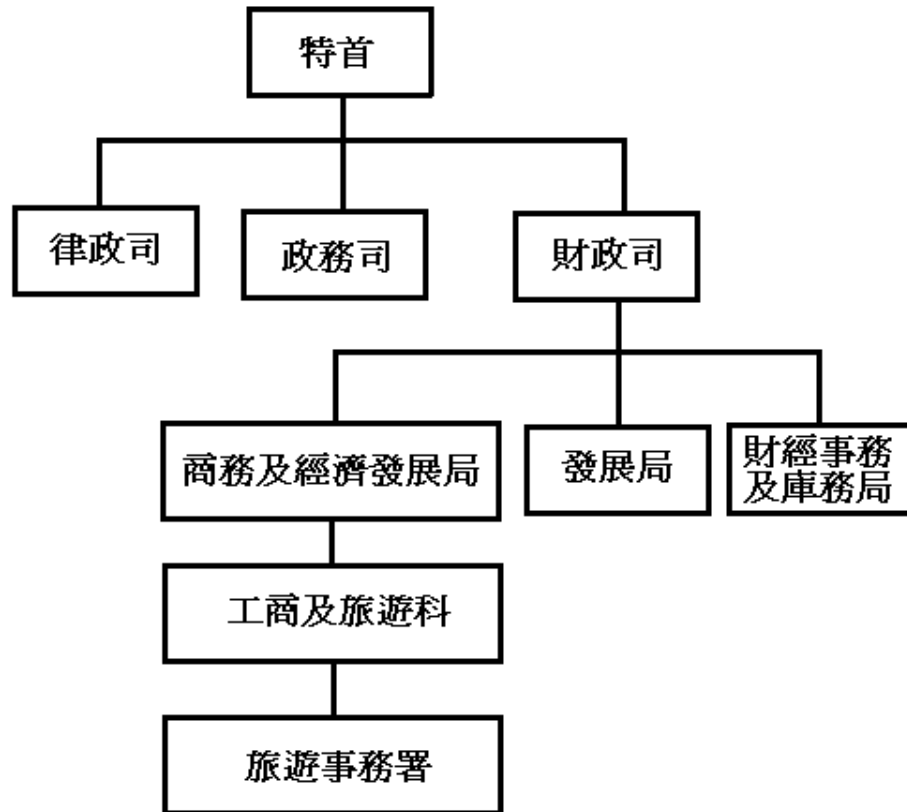
香港推展觀光，採兩個主要組織的合作模式進行。官方組織是香港旅遊事務署，半官方組織是香港旅遊發展局。兩個組織的共同目標都是促進香港成了亞洲重要的觀光城市，其工作重點也劃分清楚，一個對內，一個對外。這種組合，一如組織的雙核心模式。雖然是兩個組織，但旅遊發展局的設計，基本上就是做為公部門和私部門之間溝通的橋樑。

³⁸ 資料來源：2001 年香港旅遊協會（修訂）條例草案，草案委員會第一次會議內容。

關於香港的兩個組織基本結構，官方組織以傳統機械式為主，半官方組織則採有機式的任務導向為主。兩者的結合，則形成了組織的權變式模式。

一、組織結構

香港旅遊事務署，隸屬於商務及經濟發展局下的工商及旅遊科，在整個香港政府的組織架構中的層級並不算高，如圖 5-1 所示：



香港旅遊事務署 位階示意圖

圖 5-1 香港旅遊事務署位階示意圖／作者整理

資料來源：香港旅遊事務署

旅遊事務署的組織內設有專員及助理專員，負責制定政府的旅遊業發展政策和策略，並統籌與觀光業界的聯繫，加強協調推動香港旅遊業的發展。組織結構屬傳統模式。如圖 5-2：

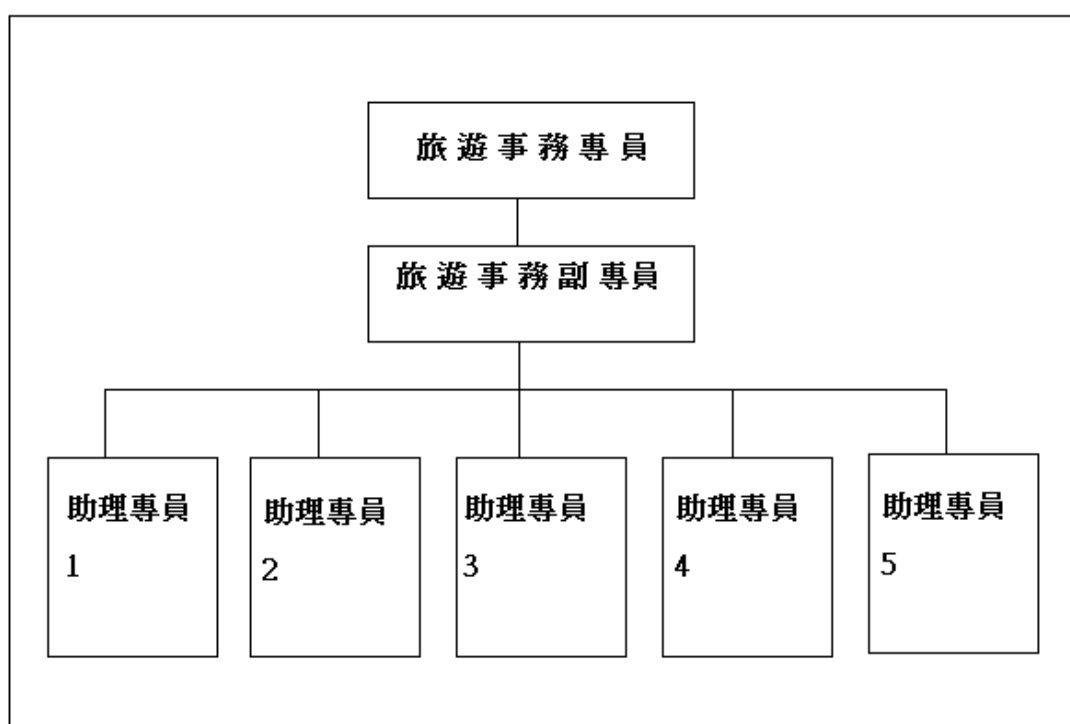


圖 5-2 香港旅遊事務署組織架構／作者整理

資料來源：香港旅遊事務署

在這個正式的組織架構外，還創設了一個非正式的諮詢委員會：旅遊業策略小組，成員包括了產、官、學界代表，以旅遊事務署專員為主席。這個小組的任務，是針對旅遊業的發展，研議出有利的發展策略，供香港政府做為施政參考。也就是香港旅遊事務署，不只是在正式的組織內運作，還從非正式的策略小組中，吸收市場資訊做為施政的規畫參考。而和旅遊事務署發揮相輔相成作用的另一個組織，就是香港旅遊發展局。在定位上，這官方和半官方組織視為伙伴關係。

依政府與市場區分的概念來觀察香港旅遊事務署和旅遊發展局的關係，旅發局負責市場調查和行銷的技術性工作，並以旅遊事務署做為平台溝通管道。公部門的旅遊事務署，則在行政上負責協調溝通的功能。在決策過程中，旅遊事務署，會先召集包括旅遊發展局和業界代表，共同研議方針，最後再擬訂政策實施。因此，在整個觀光產業的大結構中，形成一個交流模式，如圖 5-3 所示：

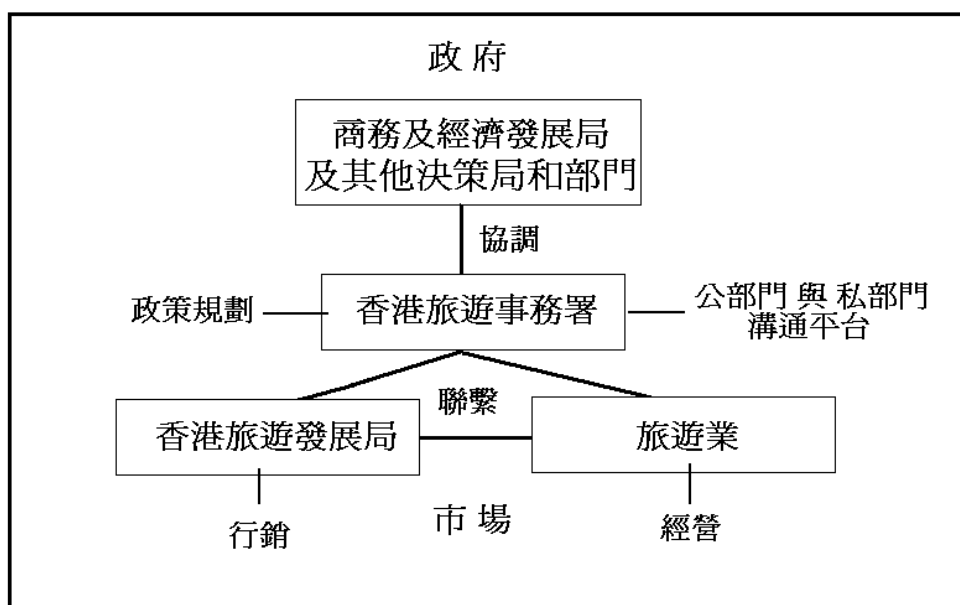


圖 5-3 香港觀光組織職能區分示意圖／作者整理

香港旅遊事務署，同時也能做為公部門和私部門的溝通平台，在政府部門，向上對商務及經濟發展局負責，並和其他決策局協調政策的執行。對市場部分，則聯繫觀光產業以及旅遊發展局，從溝通中獲取市場上的資訊和意見，做為決策的參考依據。

香港旅遊發展局，其組織架構（見圖 5-4），表面上看起來是一個，但其實應分為兩部分，上層結構和下層結構。這個組織的架構，就像企業組織一樣。上層結構，像民間企業的董事會，下層結構就是像企業經理人 CEO 一樣，管理整個公司的運作。香港旅遊發展局的上層成員有 20 人，由港府行政首長委任，設主

席一人。成員包含了產、官、學界各界代表，像是立法會議員、客運商、旅館營運人、旅行代理商、旅遊經營商、零售業等等。下層結構，就是在 20 名成員之下，設立一名總幹事（一如企業公司的 CEO 總理人制）。在總幹事以下的所有人員，都不是公務人員，聘任和管理，也都採用民間企業模式，執行觀光業務的實際工作。

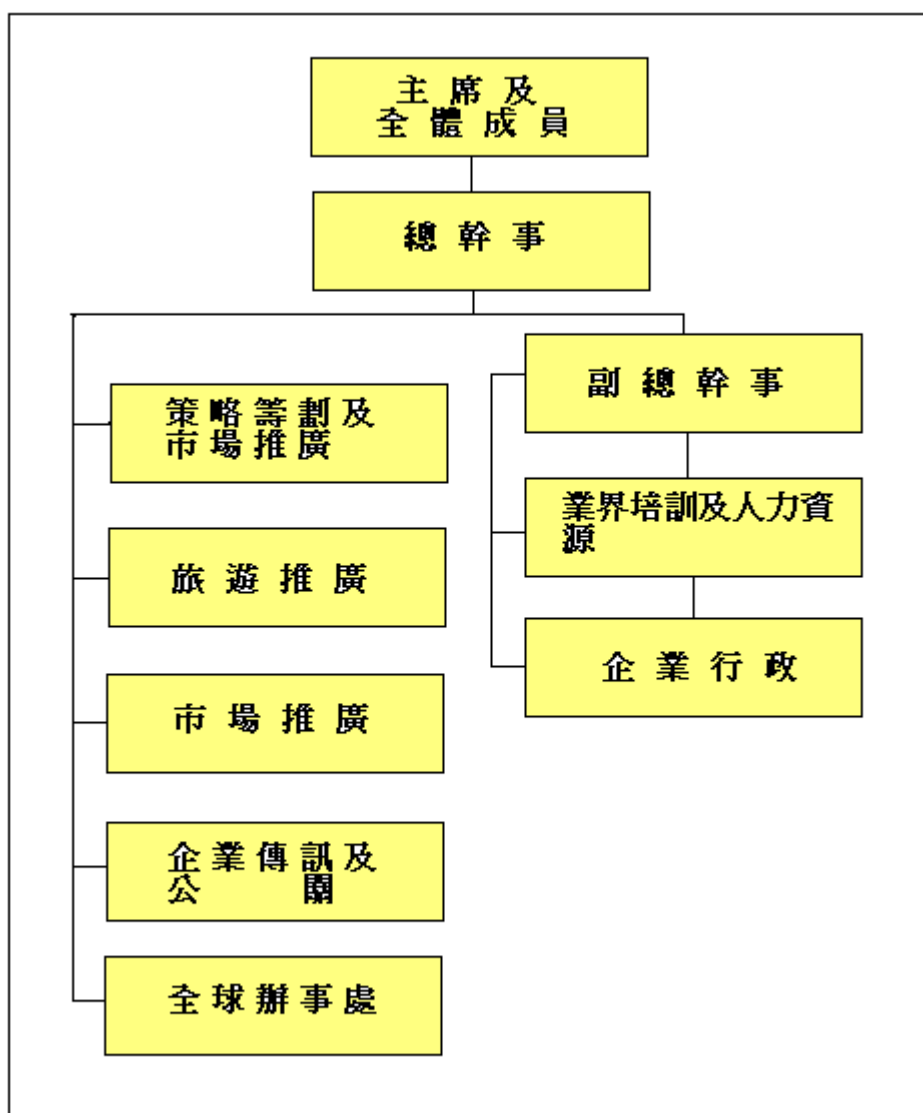


圖 5-4 香港旅遊發展局組織架構／資料來源：香港旅遊發展局 2006/07 年報

二、人事安排

香港在發展成雙組織推動觀光事務時，已預先做了職能的畫分。香港旅遊事務署，主掌政策發展和規畫。香港旅遊發展局，則繼承旅協的功能，擴大行銷觀光和業務推展。一個是行政上的功能，一個是技術層面上的作用。其人事安排及工作職能，也做了相當細密的區分。

旅遊事務署的主要職責在於制訂和統籌落實各項促進旅遊業發展的政策、計劃和策略。同時當有其他政策及計劃影響旅遊業的發展時，旅遊事務署會扮演領導和協調有關政府決策局和部門的角色。至於香港旅遊發展局，則負責市場部分，以提升觀光產值為目標，兩個組織的職責各有不同如表5-1所示：

表5-1 香港旅遊事務署與旅遊發展局的職能分工

	香港旅遊事務署	香港旅遊發展局
1	徵詢旅遊業界的意見後，制訂政策和整體策略，推動本港旅遊業的發展	致力提高旅遊業對香港的貢獻
2	促進在港舉辦世界級盛事，務求把香港發展為“亞洲盛事之都”	在全球宣傳香港為亞洲卓越的國際大都會及世界級旅遊目的地
3	研究增設新旅遊景點和設施的可行性，安排落實具體的建議（如香港迪士尼樂園、國際濕地公園計劃）；探討和發展可以改善的地方，以助提高香港作為旅遊勝地的整體吸引力	提倡對旅客設施加以改善
4	規管旅行代理商，並提高其服務質素	協助政府向市民宣傳旅遊業的重要性
5	就各項合作措施在政府層面與內地當局保持聯繫，並參與國際性的官方活動	適當協助為訪港旅客提供服務的人的活動
6	與旅遊發展局緊密合作，確保其資源得以善用，並留意及提供政府方面的支援。	就促進以上事宜，向香港行政長官作出建議及提供意見。

資料來源：香港旅遊事務署與香港旅遊發展局／作者整理

香港旅遊事務署善盡政策的制定，觀光環境設施的開發，像是迪士尼樂園的投資就是政府主動的投入，而香港旅遊發展局，則針對香港的特色，在全球宣傳行銷，並且經常提供市場資訊給政府部門做參考依據，在表 5-1 的第六項目，可以看到雙方的互動和合作立場。

兩個組織做了職能區分後，在工作和人事的安排也就更加的畫分清楚。香港旅遊事務署設專員，負責制定旅遊業的發展政策和策略方面，在政府內部負責領導及策導工作，集中處理與旅遊業聯絡的工作，並加強協調推動旅遊業的發展。相關人事及工作說明，如表 5-2 所示：

表 5-2:香港旅遊事務署職稱和職務一欄表

職稱	職務
專員	<ol style="list-style-type: none"> 1、制定旅遊業的發展政策和策略； 2、在政府內部負責領導及策導工作； 3、集中處理與旅遊業聯絡的工作，加強協調推動旅遊業的發展。
副專員	
助理專員 1	<ol style="list-style-type: none"> 1、制定訪港及離港旅遊政策； 2、與香港旅遊業議會的聯繫； 3、監察旅行代理商註冊處； 4、處理有關香港旅遊發展局的內務管理事宜； 5、就旅遊推廣及發展與內地部門聯繫； 6、與其他國家和地區的旅遊合作； 7、提升旅遊業服務質素。
助理專員 2	<ol style="list-style-type: none"> 1、監督海洋公園重新發展計劃及擬議的酒店發展項目； 2、策劃新旅遊項目，包括香港仔旅遊發展項目及昂坪廣場發展項目； 3、監察酒店供應事宜； 4、與國際及地區旅遊機構的聯繫； 5、協調有關會展旅遊的措施； 6、制定便利旅客訪港的措施； 7、出任旅遊業策略小組秘書；

	8、旅遊業表現概覽。
助理專員 3	1、策劃及推行「旅遊區改善計劃」； 2、策劃及協調旅遊配套設施的供應； 3、管理及維持「幻彩詠香江」燈光音樂匯演； 4、便利香港濕地公園及昂坪 360 的暢順運作； 5、發展及推廣綠色、古蹟及文化旅遊； 6、促進旅遊盛事及相關活動在香港舉行； 7、統籌「好客文化遍香江」推廣活動。
助理專員 4	1、監察及統籌啓德的新郵輪碼頭發展； 2、促進香港郵輪業的發展，包括協調郵輪業諮詢委員會的工作。
助理專員 5	監察香港迪士尼樂園的運作。

資料來源：香港旅遊事務署／作者整理

從上述表中可以看到，旅遊事務署中，每個職位負責的項目都很精專，從訪港到離港的旅客服務開始，到旅館酒店的管理，再到旅遊設施監察，甚至到港府投資的香港迪士尼樂園的監督，都有專人負責，分工相當的細緻。

同樣人事安排經過縝密思考設計的情形，也出現在香港旅遊發展局。在董事會的安排部分，就考慮到了要遍及各個行業別的代表。因此，在董事會的 20 人名單中可以清晰的看到各界菁英代表，這樣的人事安排的用心，也就是把所有產業面的代表全都包含在裡面，再加入官方和學界的代表，形成產、官、學的金三角。香港旅遊發展局的上層人士如表 5-3 所示：

表 5-3：2007 香港旅遊發展局政府委任成員一欄表

產、官、學代表	職稱	產、官、學代表	職稱
香港立法會	議員	麗新集團	主席
香港中文大學	教授	麗嘉酒店	副總裁
陳韻雲律師行	高級合夥人	香港中國旅行社	董事總經理
香港服務業聯盟	秘書長	AC 尼爾森	亞太區名譽主席

國泰航空企業	傳訊總經理	駿豪集團	常務副主席
地鐵有限公司	行政總裁	美心食品公司	主席
永亨銀行	董事長	香港零售管理協會	榮譽顧問
The Harilela Group	Vice-chairman	大家樂集團	主席
香港旅遊業議會	主席	YGM 貿易公司	董事總經理
香港演藝人協會	永遠名譽會長	香港貿易發展局	總裁
香港機場管理局	行政總裁	萬盛國際律師事務所	大中華區首席合夥人
春天創意公司	行政總裁	香港旅遊事務署	專員

資料來源：HKTB 2006/07 年報／作者整理

香港旅遊發展局的上層結構，除了官方代表外，包括了旅行業、酒店業、航空交通業、演藝業、銀行、食品業、貿易業、學界、律師等等，其跨產業的佈局，正是把觀光看做是全面性多元性的一種產業。

三、預算

香港政府對於觀光產業投入的資金預算相當龐大，以投資迪士尼為例，預算就高達 32.5 億港幣，其它公共設施的改善更不計其數。在資助香港旅遊發展局部分，到 2007 年 3 月 31 日為止，港府已累計支助了六億七千九百多萬元港幣。而這筆資金，也是旅發局最主要的收入來源。

第四節 香港觀光產業組織運作

香港發展觀光從組織運作來看，基本上可以分為三階段，第一階段：公私部門分離模式；第二階段：以私帶公模式；第三階段：雙組織多元交流模式。第一階段：香港旅遊協會成立到改制時期，此時政府和市場明顯畫分，旅協在市場機制運作下，負責推廣香港的觀光，政府職能偏重在行政管理以及經費贊助；第二階段：旅遊協會有鑑於全球化發展，以及許多業務推展需要公權力的介入，因此建議成立官方的旅遊事務署，一個由下而上的民意形成，最後促成了官方專責機構的設立。官方單位也進而和旅遊協會形成夥伴關係；第三階段雙組織相互交流多元模式：旅遊協會擴大編組改制成香港旅遊發展局，此後和官方組織合作更緊密，正式確立其雙組織模式。這三階段的發展，也顯示公私部門互動和運作關係的變化。

第一階段、政經分離模式（1957-1997）：香港旅遊協會在英國殖民時期，政府與市場的界線分明，在政經運作分離的原則下，主導和負責香港的觀光宣傳行銷。香港旅遊協會負責主要的市場運作，包括了在全球各地設立辦事處，提供赴香港觀光的服務和拓展市場。政府公部門，並不介入市場的運作，只提供資金贊助旅遊協會的運行。

第二階段、市場帶動政府模式（1997-2001）：這一階段，在於 1997 年香港面臨了政府和市場兩大變動，影響所及就是觀光產業遭到重大的衝擊。在政府部分，香港 1997 年脫離英國殖民，回歸中國成立了香港特別行政區，在政治制度環境的改變下，香港旅遊協會發現許多工作，需要政府的介入才能達成。在市場方面，外有金融風暴的衝擊，觀光客大量減少，此時的市場亟待政府擬出政策救援。而重新整合全香港的觀光資源，就需要政府的介入來統合，或像是加強旅遊品質的確保，這許多工作，都有賴公部門的公權力來執行才能發揮功效，在這諸多的需求下，香港旅遊協會於是建議公部門設專責單位，來統籌規畫因應環境變遷的觀光政策。因此在市場機制的需求爭取下，公部門的香港旅遊事務署，於 1999 年成立。公部門的專責組織設立，讓香港推動觀光進入了另一個階段，也就是原本負責市場的旅遊協會，因應市場的變革，結果帶動了政府部門設立新組

織從新出發。新階段的開啓，也為旅遊協會的變革提供了契機，緊接著，旅協在 2001 年改制為旅遊發展局。

第三階段、市場與政府多元交流模式（2001-至今）：香港旅遊協會擴大編組改制為香港旅遊發展局（2001 成立），和旅遊事務署雙管齊下運作更加的頻繁。原旅遊協會的組織，是採會員制，因此其運作和服務的對象限縮在會員之間，但觀光產業涉及的範圍又遍及全香港，因此，為了彌補非會員的缺口，捨棄會員制，成立香港旅遊發展局。旅發局成立後仍延續先前旅遊協會的運作模式，也就是在市場上，採用企業管理和行銷策略，繼續在全球佈局和開拓觀光市場。

香港旅遊發展局和旅遊事務署的交互運作，形成雙組織模式，再加上運用雙核心途徑（見第二章），將行政核心和技術核心發揮最大的優勢，彼此交互作用，達到組織目標的最佳效果。如圖 5-5 所示：

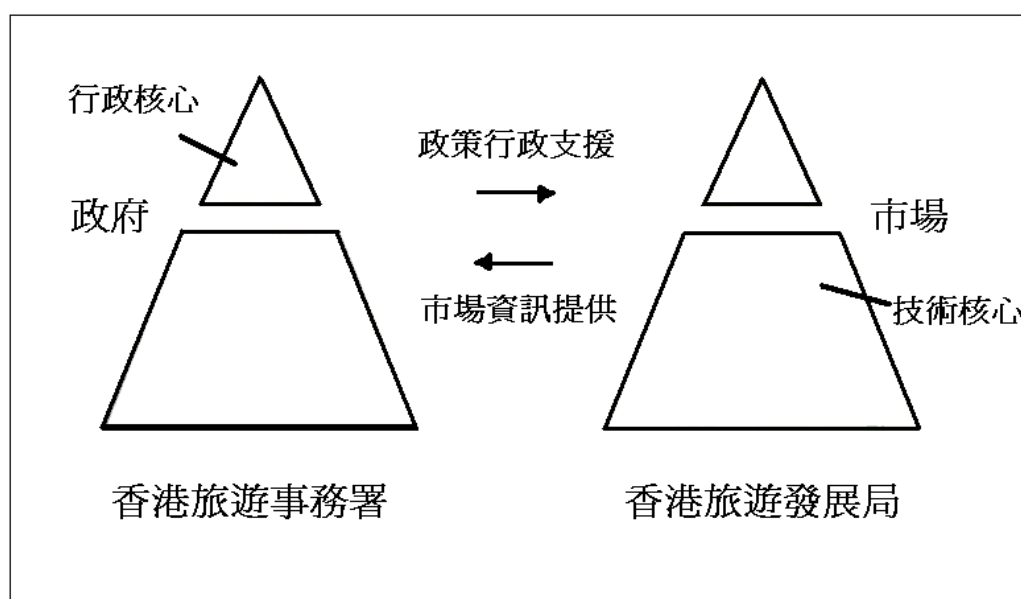


圖 5-5 香港雙組織應用雙核心示意圖／作者整理

香港旅遊事務署和香港旅遊發展局的運作，兩者在功能上可以互補。在政策和策略的執行上，就符合雙核心中的行政核心，這種由上而下的模式，較有利於

政策的推動。然而政策要落實到市場的部分，則有賴香港旅遊發展局，來填補行政上缺乏的技術部分，因此，旅發局可以發揮其技術核心的功能，像是從市場中獲取資訊，研究分析對策，再提供給政府部門做為政策擬訂的參考。

香港旅遊發展局的組織運作，主要就是採企業經營管理模式，設有總幹事一名統領整個組織目標的達成。其下的所有工作人員，也都不是公務人員，而是招聘各行各業的專業人才。在運作上，包括了拓展觀光市場的策略規畫和分析調查、行銷宣傳和整合旅遊業界的資源等等。

其運作從最基層的市場調查開始，旅遊發展局在香港機場內派有專人，針對入出境的旅客做問卷。問卷調查的內容包括了訪港人士的國籍、年齡、職業、觀光目的、天數、消費額等各項細部資訊，其中還包括了是個人旅遊或親子旅遊也詳加分類。而這些市場調查，則做為拓展市場和規劃旅遊行程的重要參考依據。

前香港旅遊發展局台北辦事處處長黃莉惠，接受天下雜誌訪問時表示，很多人會以為台商是香港最大的客源，但市場調查結果不一樣：「在台灣哪些客層最常到香港消費…經過市調和焦點團體調查，答案揭曉，竟是北部的年輕女性上班族」³⁹。

在了解市場消費客源後，香港旅遊發展局，就會鎖定主要的消費團體，做重點行銷吸引這類高消費的客層，對香港而言，這類的旅客被歸類為高效益的觀光客。除了鎖定高效益旅客外，也會開發潛在旅客的市場。例如香港迪士尼樂園，要開拓的就是兒童市場，因此，也就有「親子團」的重點行銷。

以台灣為例，香港旅發局鎖定的目標包括了「育有子女的家庭、年輕的白領和商務旅客，客源分佈以大台北地區最多佔80%。因此，旅發局繼續集中在當地推廣，同時加強二線城市如高雄和台中的宣傳工作。」⁴⁰

在鎖定目標之後，就由專人進行套裝行程的規畫和宣傳。而這類的套裝行程，在其運作中有更細部的執行作業，香港旅遊發展局，會聯絡航空公司、旅行

³⁹ 吳昭怡。2005。「魅力香港：靠包裝行銷全世界」。天下雜誌，337期《香港再起》，頁158。

⁴⁰ 資料來源：香港旅遊發展局年報2005-2006。p.41。

業、飯店業，擬出具體的優惠方案，包括了航空公司需要安排多少的機位、機票價格、食宿費用等等都先協調整合。宣傳方面，在台灣，北高兩市的春季旅遊展中，就常常可以看到香港旅遊發展局設有展場，推銷各類套裝優惠旅程。以

「2005 香港繽紛冬日節」為例，「旅發局便向旅客推廣香港為浪漫的渡假勝地，這項宣傳活動介紹一些豪華享受的旅程，並利用多元化的手法，盡量擴大推廣層面，結果不但獲得傳媒廣泛報道，更在台北及高雄分別銷售了超過四萬兩千及一萬四千五百個訪港行程。」⁴¹

香港旅遊發展局，主導觀光市場的開發，從分析了解赴港人士的需求和背景的實務經驗中，也為香港政府提供了很多實質的資訊，做為香港官方的旅遊事務署在施政時的參考。

至於官方的香港旅遊事務署則發揮政府角色的工作職能，香港各個景點開發和公共設施的更新由其負責，例如將昔日的碼頭改建成為嶄新的星光大道，以及監督香港迪士尼的興建及後期開發等等。而旅遊發展局則發揮技術和資訊提供的功能，常常在許多觀光政策上提出意見供政府參考。一份旅遊事務署的公文上，可以看出香港政府在政策擬訂前，重視旅遊發展局提供的資訊，並且在決策前，也和觀光業界開會討論。

以整建「香港太平山頂工程」⁴²為例，旅遊事務署在執行前，曾和旅遊發展局以及旅遊業策略小組討論過。在資料中，也可以看到旅遊事務署，還諮詢了中環半山分區委員會、中西區區議會、山頂纜車有限公司、山頂協會和當地居民。

至於旅遊發展局的功能，則是提供研究報告，建議以維多利亞建築風格，做為山頂整建工程計劃的重點，把柯士甸山遊樂場、舊總督山頂別墅守衛室和山頂公園三者，付予新的風貌，並整合為旅遊中心。這樣的建議獲得旅遊事務署的認同。

港府願意著手山頂整建工程，目的除了美化環境外，更重要的目標，就是期

⁴¹ 資料來源：香港旅遊發展局年報 2005-2006，p.43。

⁴² 香港旅遊事務署：財務委員會、工務小組委員會討論文件。2005年5月11日。編號：PWSC (2005-06) 6。

望遊客能在該景點停留更長的時間，因為，根據旅發局的資料：在香港停留時間越長，消費額就越高，而前往山頂觀光的人數，2004年為450萬人次，預計工程完工2007年，至少可以增加到500萬人次。從這個例子可以了解，香港推展觀光的目標很明確，以具體的數據做為施政依據，同時也以能夠增加更多的經濟效益為目的。

旅遊發展局，因為在市場上運作，因此從實務中，獲得很多觀光業界的建議和創意，「香港星光大道」⁴³的闢建案就是其中之一。這計畫在1998年時期，就由旅遊協會提出，當時是整合各界的建議，要凸顯香港的特色，而香港電影工業頗富盛名，港星李小龍更是全球知名人物，因此，打造「香港星光大道」，不只能強調香港電影產業的特點，更有助於吸引觀光客的目光。「星光大道」這項計畫，就在整合了旅遊業界的創意後，著手研究，當時旅遊協會，也和港府等多個政府部門開會通過該項計畫。而至2003年，旅發局整理了當年的計畫案後，就出面和企業界接洽，結果獲得新世界發展公司的同意，負責設計和興建工程。最後，這家公司還以象徵性的一元代價，願意負起長達20年的管理、保養和營運，因為「香港星光大道」，位在尖沙咀海濱長廊，那是一處公共用地。香港星光大道闢建後，呈現亮眼的景觀，而且由民間企業認養管理，被香港政府喻為「公私協力」的最佳典範。

由上述例子說明，香港旅遊事務署的運作，先是廣納市場第一線的資訊和建議，之後再形成政策規畫去執行。這是一種政府與市場合作機制，透過香港旅遊發展局這個組織，在市場上收集具體的資訊，做為旅遊事務署在公共建設上施政的參考，這也就符合和體現了雙核心的精神。兩個組織由上而下或由下而上，各自發揮功能，並整合為一，為香港的觀光產業共同創造有利的環境和市場。以雙核心組織的概念說明，旅遊事務署是行政核心，負責政策和公共環境的營造，由上而下執行，旅遊發展局則是技術核心，以企業化的技術，做觀光市場的分析調

⁴³ 資料參考：香港旅遊事務署：立法會經濟事務委員會「星光大道」報告文件。2003年5月26日，文件編號：CB（1）1725/02-03（4）號。

查，進而規畫旅程行銷。而兩個組織的運作最終目標，都是經濟效益，最終的交會點，就表現在觀光產業的實質經濟成果上。

綜合上述，香港早期發展觀光，依政府與市場分離的原則，設計出香港旅遊協會的組織模式，由其負責主導市場的運作。長達四十幾年的運作，因為政治和市場變動因素，促使觀光組織必須尋求解決之道，於是有了組織變革的需求。政府的專責單位旅遊事務署成立，旅遊協會改制為旅遊發展局，都是因應環境變遷所需。而任何組織的運作，都包括了行政和技術層面，兩個組織因職能分工，旅遊事務署佔有行政優勢，旅遊發展局則掌握技術優勢，兩個單位就各自發揮所長，相互提供資源，在觀光產業上共同為提升香港的經濟效益做努力。結果，香港觀光事業主力的兩個組織，在合作中，相互彌補了彼此在組織運作中較不所長的缺口。

第五節 觀光產業成果

觀光產業的成效，一般都是以旅客人次的增減來觀察，並統計觀光客的消費做為經濟效益指標。2006年，赴香港觀光的人次呈現成長，總共超過2530萬人次訪港，而中國內地遊客就佔了總人數的二分之一強，多達1359萬人。至於過夜觀光客在香港的消費，每人平均花費4799港幣。

（一）、觀光人次及「個人遊」的效益

香港旅遊人數，2004年創下歷史紀錄，超過2180萬人遊香港，而這種大幅成長，主要是受惠於中國的遊客，因為佔總人數的一半以上（見表5-4）。背後因素，在於2003中國和香港簽署CEPA，並且加入了開放中國內地旅客赴港觀光的「個人遊」計畫。也就是從2003年7月28日起開始，四個廣東省城市（東莞、中

山、江門、佛山)當地居民，可以透過「個人遊」計劃，以個人身份訪港。關於中國觀光客遊香港的人次，從 2000 年開始的三百八十萬，到 2006 年的一千三百萬人，其中快速增加的 2004 年，原因就在 2003 年香港和中國簽訂了 CEPA 架構下的「個人遊」，隔年就獲得成果。

表 5-4：中國觀光客訪港旅遊人次表

年度	人次（百萬）	內地人次（百萬）
2006	25.3	13.59
2005	23.4	12.54
2004	21.8	12.2
2003	15.5	8.5
2002	16.6	6.8
2001	13.7	4.4
2000	13.1	3.8

資料來源：香港旅遊發展局年報 2002-2007

從 2000 年開始觀察，香港在 2000 年和 2001 年間，旅客人次緩慢成長，中國內地遊客所佔比例也不多。而 2003 受到 SARS 衝擊大受影響，但同年年中，香港和中國簽訂的 CEPA 及「個人遊」政策，拯救了香港觀光產業。2003 年，遊港人次 1550 萬，中國的遊客就佔了 850 萬，而且比 2002 年增加了 170 萬。2004 年中國觀光客，更大幅增加到了 1220 萬。顯見「個人遊」的實施，為香港觀光產業注入了活水。「個人遊」計畫，到 2007 年止，從廣東省擴展到了中國其它省市總共四十九個城市也陸續實施，包括北京、上海、南京、天津、成都等等。

（二）、旅遊事務署的職能及成效

從「政府與市場」的政治學概念，來了解香港旅遊事務署，可以清楚的看到它所扮演的正是「政府」公部門的功能，其職責就是觀光政策的規畫，以及觀光設施的佈建。除此之外，也做為觀光業界和政府部門溝通的平台和協助者。香港政府的作為，在於創造有利於觀光市場的環境，並經由創新的包裝，付予香港的品牌新形象，像是以鐳射燈光演出「幻彩詠香江」節目，打響了國際知名度；在創造觀光市場的環境部分，則是引進國際知名的迪士尼主題樂園。以下就個案舉例說明：

1、「幻彩詠香江」鐳射音樂表演

香港政府對於觀光產業的重視，除了在政策規畫上，也投入很多資源在更新風景設施，其中被視為典範的就是「幻彩詠香江」的節目。那是將香港原有的摩登大樓等地標重新整合，成為新的觀光視野和意象，也就是在原有的建築物上架設鐳射燈光，在晚上八點整點推出長達十三分鐘的音樂燈光秀。進行方式就是從高樓大廈頂端，以鐳射燈光投射在香港的高空中，再配合港灣內星光大道上的揚聲器送出音樂，形成一部聲光科技的交響曲。每天晚上八點整開始，觀光客可以在香港任何地方，看見香港島和九龍半島上空，交織出有如舞蹈般千變萬化的光影。「幻彩詠香江」，從 2004 年開始舉行至今，港府已投資超過了四千四百萬港幣。2005 年，更獲得「金氏世界紀錄」列入全世界最大的燈光音樂匯演。

這個節目是由旅遊事務署規畫推動的，也就是官方出面，遊說原本各自獨立的企業大廈，一起架設雷射燈，而所有的燈具器材由政府出資，至於電費，則由各大樓自行負擔。這項工作，若非官方出面，一般相信是很難達到整合大廈願意接受的結果。「幻彩詠香江」推出後，不只是讓觀光客眼睛一亮，連香港本地的居民都為之驚艷。早期只有十八棟大樓和建築參與，由於效果普遍被肯定，後來又有其它大廈加入，到 2007 年已經包括了香港島和九龍半島的四十四個建築加入。因為這是一個行銷香港最醒目的方法，而它的另一個附加價值，就是參與的

建築會被介紹，其中很多都是知名的金融機構大廈或跨國公司集團的大樓，因為參加燈光音樂的匯演，間接也為他們的企業做了形象宣傳。

「幻彩詠香江」藉由燈光音樂的演出，重新塑造了香港現代化的形象，經由科技包裝，讓原有的大樓建築物，擁有了不同面貌的呈現。燈光音樂的匯演節目，除了成為行銷香港的重要項目外，更藉由燈光的展現，讓香港「東方之珠」呈現了閃閃發亮的意象。

2、香港迪士尼投資案

香港政府投資迪士尼主題樂園興建案，從1998年開始接觸迪士尼公司進行洽商。旅遊事務署在1999年5月成立後，就立即接手相關的工作，因為迪士尼主題樂園，是觀光產業的一環，正符合旅遊事務署的職務。而在評估投資案有何效益方面，香港政府鎖定的目標很清晰，那就是可以增進經濟效益，也就是一個新的主題樂園，除了可以增加觀光客外，還能夠增加香港當地的就業機會，以下就是香港政府對迪士尼投資案所關注的四項重要目標：

- (1) 增加額外赴港的觀光客；
- (2) 原有旅客的額外消費；
- (3) 本地居民的額外消費；
- (4) 額外就業機會。

香港對待觀光產業的態度及原則，和世界觀光旅遊委員會（WTTC）所定的目標一樣，也就是鎖定在經濟收益和就業機會上。（見第二章第一節）。

目標確定，進一步就是評估經濟收益，根據香港經濟顧問研究在第一期計劃達至業績和財務預測的情況，預估四十年內的經濟收益可達1480億港幣（見表5-5）。

表5-5：香港迪士尼投資案預估經濟效益表

經濟效益	基準預測
40年內以現值計算的經濟收益淨額	1,480 億元
按實質計算的經濟回報率	25%
收益與成本比率	8.1比1

資料來源：香港旅遊事務署

而在帶動就業市場部分，預估迪士尼開幕至少可以增加一萬八千四百個工作機會（見表5-6）。

表5-6：香港迪士尼投資案預估就業機會表

直接或間接產生的額外就業機會	工作機會
開業初期(二零零五年左右)	18400個
全面擴展後(二零二零年左右)	35800個

資料來源：香港旅遊事務署

迪士尼在2005年9月開幕，根據香港旅遊事務署的統計，到2007年，已累計吸引了超過1450萬遊客。其中以香港居民和中國觀光客佔最大比例，其它地區觀光客則是三分之一弱（見表5-7）。

表5-7香港迪士尼旅客比例表

年度	香港	中國	國際
2005-2006	42%	34%	24%
2006-2007	31%	39%	30%
2007-2008	40%	34%	26%

資料來源：香港旅遊事務署

香港旅遊事務署負責監督迪士尼投資案的運作，派有助理專員（5）全權負責，做為港府和迪士尼公司溝通的代表。雖然名為助理專員，但其職位是被認定為首長級的，在香港政府內任首長級丙級政務官。這名助理專員，是採任務型方式聘任的，也就是針對工作任務的需要性，在旅遊事務署內開設編制外有任期的職務。例如2008年8月，旅遊事務署就根據授權，開設一名首長級丙級政務官職位，任期是六個月。其針對迪士尼投資案的貸款到期要如何償還，以及迪士尼建議要擴建等等議題，代表港府和對方談判討論。對內，這名有行政經驗的首長級官員，負責支援旅遊事務署的專員以及港府中其他的高層官員，工作包括了聯繫不同的政策局和迪士尼溝通；採用各部門所分析的意見整理分析做出方案，並向高級官員做出建議。

依照旅遊事務署向立法會報告的資料顯示，2008年8月聘任的丙級政務官，已完成的任務，就是協助高級官員和迪士尼公司，在貸款問題上達成了協議。在擴建部分，也開始研議相關的資本重整。⁴⁴

從香港投資迪士尼樂園案中，可以觀察到，香港的政府組織運作的目標明確以及靈活性。目標上，就是以促進經濟成長和就業。而其運作靈活，就是在正式編制之外，為了目標的完成，可以採任務編組的方式，增設專門人員來負責。一般行政機關，往往人員編制固定，因此行事缺乏彈性，而香港採用任務編組委以專責，則彌補了組織容易發生僵化的問題。

3、其他成果

除了上述兩項「幻彩詠香江」和迪士尼主題樂園外，旅遊事務署在1999年成立至今，在觀光設施的更新和闢建，可以區分為不同的特色，有強調自然的景觀的濕地公園，也有凸顯電影工業的成就等等（見表5-8）。

⁴⁴ 香港立法會經濟發展事務委員會，2008/12/16 會議討論文件，編號 CB(1)372/08-09(06)

表5-8：香港更新觀光硬體設施

設施名稱	說明
香港濕地公園	2006年5月20日開幕，強調是香港第一座綠色生態公園。
昂坪360	2006年9月18日開放，可搭乘20分鐘的昂坪纜車，連接了大嶼山東涌及天壇大佛與寶蓮禪寺。
星光大道	2004年4月啓用，位在尖沙咀海濱長廊，呈現香港電影文化的成果，大道上豎立了李小龍的雕像，地上則留下了香港電影明星的手印和簽名。啓用至今成了旅客必到的景點。
尖沙咀海濱長廊美化	更新照明設計，開闢露天茶座和表演區等等。
中西區改善	香港具有歷史文化的區域，像是蘭桂坊和荷李活道，街道重新鋪設，並做綠化。
西貢海濱改善工程	當地被稱爲香港的休閒花園，2003年進行美化更新。

資料來源：香港旅遊事務署／作者整理

（三）、香港旅遊發展局的職能及成效

半官方的香港旅遊發展局，在「政府與市場」的分工下，扮演的是市場的操作角色，同時也肩負了觀光業界和政府部門的溝通橋樑功能。重點工作在於行銷香港，包括了定期舉辦大型活動吸引觀光客，和業界合作規畫遊港行程，並且舉辦國際會展增加商務旅客等等。旅遊發展局，2007年時員工327人，其中駐外的有101人。在全球設有15個辦事處以及6個代辦。

1、定期大型活動

香港每年有四大主題活動，分四季進行。春季有國際匯演，夏季有購物節，秋季有美食節，冬季則有繽紛冬日節（見表5-9）。根據旅發局做的市場問卷發現，舉辦大型活動，一直都能夠吸引觀光客再度前往香港旅遊。

表5-9：香港年度四大活動

重點活動名稱	說明
國際匯演之夜	在農曆新年舉辦的花車遊行，從1996年開始成為慣例，除了花車設計爭奇鬥艷外，還有國際表演團體參與，像是啦啦隊的舞蹈表演，相互較勁，為新春開啓熱鬧的序幕。這樣活動，在2007年獲得lonely planet出版的Bluelist 2007評選為「全球最值得欣賞的娛樂盛事」。活動經由電視台轉播報導，還達到了宣傳的效果。
香港購物節	每年的六月到八月期間，原本香港暑期是旅遊淡季，但推出購物節後，暑假期間已成為香港的旅遊旺季，參與的商店推出各種折扣吸引觀光客前往消費。以2004年為例，香港首次在台灣、中國、新加坡和泰國推出電視廣告，獲得了很大的回響和效應。據統計，2004年購物節期間，就有434萬人次遊香港。業績部分，據調查在購物和餐飲上的消費達15億港幣，商店的收入平均上升為一到三成。活動期間，除了商店的促銷價格吸引觀光客之外，還配合舉辦其他的藝文、美食活動。例如國際知名的音樂劇Mamma mia，在香港演出，就吸引愛好表演藝術的人士，專程前往欣賞。
美食之最大賞	從2001年開始舉辦的美食比賽，成為媒體報告的題材，在宣傳效果方面有加倍效果。10月期間的美食節，經由大型的美食比賽，選出最具代表香港風味的經典美食，做為向全世界介紹的主題，並將香港行銷為「亞洲美食之都」。據旅發局的調查，因為舉辦美食活動，吸引更多的觀光客參加美食團專程到香港。2008年，米其林美食指南，更首度選出了香港的一名主廚，獲得美食三顆星的榮譽。
繽紛冬日節	活動期間是11月到翌年的1月。營造聖誕歡樂，以及全家團聚的氣氛。香港每年在聖誕期間，各大建築物外，都會架設主題彩燈，為香港的夜景增添喜慶。2004年，旅遊行程還增加夜間直升機之旅，讓觀光客從高空中欣賞香港獨特的夜景。

資料來源：香港旅遊發展局／作者整理

除了一年四季的重點活動外，香港旅發局還會就開拓市場部分，設計新的活

動。2006年就新增加了「傳統節慶巡禮」、「中秋踩燈慶全城」兩項具有東方特色的活動。「傳統節慶巡禮」：內容包括了天后誕、佛誕、譚公誕以及長洲太平清醮四個香港當地傳統的節日，設置了廟會活動，讓宗教團體也參與了觀光產業的發展。「中秋踩燈慶全城」：這項活動是為高效益的旅客設計的，因為香港9月到10月，常常有大型的國際會議和商務會展舉辦。因此，旅發局和香港當地設計師和建築師團體合作，為商務旅客開闢新的觀光體驗活動，利用中秋節氣氛，在維多利亞公園設置了「綵燈大觀園」的展覽，透過藝術設計來展現香港的創意美學。

2、市場行銷宣傳策略

香港旅發局在全球佈局做行銷和宣傳，將市場區分為四大區塊，亞洲、澳大利亞、歐洲非洲及中東地區、美洲。在這四大地區設有辦事處和代理辦事處共21個，按照當地的市場需求做宣傳和行銷，從全球化的策略來看，這就是採取了「在地化」經營模式。

香港的觀光客國籍亞洲佔最多，因此，旅發局在亞洲市場的經營方式，再細分為台灣、中國、北亞、南亞和東南亞。以2006年的行銷策略為例，也各有千秋。以下就台灣與中國兩個市場為例，說明香港旅遊發展局採取的行銷策略。

台灣部分：

2006年，台灣赴香港的旅客上升到218萬人次，較2005年增加2.2%。台灣的訪港旅客，多是經香港往來中國內地或其他地區，也就是屬於「入境不過夜旅客」。香港旅發局在行銷策略上，就以開拓台灣「過夜旅客」為目標，結果，從2005年的29.1%上升至2006年的31.1%。在「香港購物節」期間，台灣旅客明顯增長，2006年7月到8月，增加7%到9%。

在台灣，旅發局設有台北辦事處，其工作業務包括了參與台灣北、中、南三地的旅遊展，透過展覽活動增強宣傳力度和廣度。根據分析，台灣的旅客仍以台北為最多，不過，香港旅發局也加強高雄和台中的行銷。香港旅發局分析台灣的主要客源，以育有子女的家庭、年輕白領工作者以及商務旅客為主，而大台北地區就佔全部旅客的七成。

在市場拓展上，農曆和暑假期間以家庭客群為目標，香港旅發局和國泰航空、中華航空以及台灣超過23家的旅行社，合作推出套裝行程，結果有19000名旅客購買；針對年輕白領族群，則和台灣的時裝雜誌合作，推出介紹香港時尚資訊的旅遊指南《女人 · 情迷香港購物》，除此之外，在符合年輕消費群的行程設計上，除了購物外，也增加新的安排，像是暢遊離島風光以及維多利亞港的海上夜遊等等。至於高效益的商務旅客市場部分，則和國泰航空合作推出「靚香團」豪華旅遊配套，吸引超過8000名台灣旅客，由於業務推展成功，還引起其他業者也模仿。香港旅發局針對台灣旅客的行銷，還遍及到居住在珠江三角洲及大上海地區的台灣商人和家庭。

中國部分：

中國觀光客是香港最大的客源，2006年超過1359萬人次，其中以「個人遊」為主的旅客，就佔了中國遊客的49%。暑假期間是中國觀光客赴港的旺季，家庭旅客達191萬人次，年青放群則有151萬人次，比2005年分別上升了15%和10%。

在吸引家庭遊客部分，以推廣香港迪士尼樂園為重點，強調親子旅遊的歡樂氣氛。而親子團的宣傳佈局，則鎖定學生和家長。2006年5月到7月間，香港旅發局前往內地，和中國教育部合作，在17個城市的810間小學，進行「遊學並重」的宣傳活動，包括了在校園內舉辦繪畫比賽、透過教育講座發放旅遊資訊。從育教於樂的行銷方式中，開拓中國的學生及家長的客源。在北京、上海、成都和廣州，還推出名為「Discover 魔法國」的話劇，結果有13萬名學生和家長欣賞過。

而其推廣觀光上的效益，就是吸引了60438名旅客購買了訪港的行程。

爲了穩固中國市場，旅發局建議政府修訂政策，包括了多次入境許可證、爲出席展覽的內地商務旅客設立特快通道、容許持澳門旅遊簽證的內地旅客也能到香港觀光等等。

而香港在面臨中國觀光客時，也檢討發現一些問題，其中內地「低價團」影響旅遊品質最爲嚴重。因此，旅發局就設計了「優質誠信香港遊」計畫，在中國北京、上海和深圳等城市的主要旅行社，設立了專櫃提供觀光客的服務。「優質誠信香港遊」行程，強調的就是不會強迫旅客到指定的地點購物，或強迫旅客參加自費活動。

結語

香港重視觀光產業，在發展過程中，建構出雙組織的運作模式，也就是官方和半官方分工合作，官方是旅遊事務署，半官方則是旅遊發展局。兩個組織在職能上做區隔，官方負責的是香港本地的觀光佈局，包括了風景設施的更新和開闢新的景點，以香港政府投資迪士尼樂園爲例，就是由旅遊事務署負責和旅遊有關事務的評估、規畫和執行；至於介紹和吸引觀光客赴港旅遊的宣傳工作，則由香港旅遊發展局一手包辦，像是和旅行社、航空公司協商，制訂出優惠方案來促銷。這種雙組織的運作，清楚地區分職能。官方主要負責行政工作，至於宣傳等庶務工作的技術體面，則由半官方來進行。這樣的分工佈局，在行政體系和技術體系，都有了各自可以發揮長才的空間，進而達到了相輔相成的最大功效。

第六章 高雄市與香港的比較和結論

比較香港和高雄市的觀光發展，在組織變革過程中，存在許多類似性，但本質上卻又大大的不同。類似的是兩地同樣都面臨過大環境的衝擊，需要採取改變措施來因應，本質不同的是香港爲了解決市場的問題，由組織內部主動檢討改進，而高雄市則是被動地，由觀光團體向市府形成壓力，事後再採取組織的調整。從高雄市和香港的觀光組織變革過程，可以歸納出兩個重要環境因素，一是政府因素，二是市場因素，這兩個內外在的環境因素，常常左右著觀光產業的發展。

一、 政府因素：高雄市 2005 年到 2006 年間，市長更換頻繁，從謝長廷離職，到陳其邁和葉菊蘭代理，緊接著是 2006 年的高雄市長改選，陳菊當選。短短兩年間，市長歷經四位，造成政局不穩，人事不穩，影響到了觀光的發展。而高雄市雖然努力拼觀光，卻在 2007 年，發生文化局和建設局不同調，各自辦各自的活動，形同打對台，也影響觀光發展。同樣受政府因素干擾的，在香港也發生。1997 年，香港主權從英國殖民回歸到中國，政權的交替，一度引起產業的焦慮，導致觀光和產經都受影響。

二、 市場因素：高雄市 2007 年觀光業績和前年比下滑，市場上的反應呈現停滯狀況，於是觀光業者提出警訊要求高雄市政府重視。香港回歸中國後，觀光市場上也一度停滯，於是觀光產業尋求解決之道，希望政府發揮領航的功能，於是香港旅遊事務署因運而生。然而，香港 2003 年發生嚴重的非典（SARS）疫情，重創了整個香港的經濟和觀光。

從政府與市場的角度來觀察，觀光產業受環境因素影響頗多，而且很脆弱，因此政府與市場的相互合作顯得格外重要。

香港發展觀光爲期甚早，1957 年開始，就從制度上區分政府與市場職能，

依法成立的香港旅遊協會（2001 改為旅遊發展局），獨立運作專責市場的宣傳，政府則在經費上贊助支持。香港在 1997 回歸中國後，觀光組織產生新的需求和改變，逐步發展出雙組織雙核心模式。

觀光產業雙組織，在政府方面，由香港旅遊事務署善盡領航的龍頭角色，以其公權力，整合香港所有的觀光資源，「幻彩詠香江燈光秀」就是整合了香港摩天大樓，付予新風貌呈現的成果。而公部門為了因應許多觀光發展和建設，還採用任務編組方式，委任專員負責，讓組織的運作顯得更有彈性，避免了官僚組織的僵化問題，「迪士尼投資案」的監督就是一例。至於市場方面，獨立機構旅遊發展局，負責整合觀光業界的資源，規畫遊港行程，並在全球針對客源重點行銷。政府發揮行政優點，市場則發揮技術優勢，彼此截長補短，在觀光的經濟效益上，獲得不少成果。

相較於香港組織的彈性和靈活，高雄市在謝長廷當任市長期間，也曾經發展出非正式的彈性運作模式，建立了公部門與私部門「公私協力」的良好關係。所謂非正式，是指政府部門與私部門的關係，並沒有像香港一樣從制度和組織的設立來確認。高雄市當年的運作模式，是建立在當時的建設局長李文良，願意採納觀光團體的創意和建議之上。由於公部門和私部門雙方互動頻繁，順利地搭起了政府與市場溝通的渠道，而其成果之一就是高雄燈會成為年度節慶活動。然而非正式非制度化的溝通平台，則在李文良卸任後，出現了「人在政在，人去政亡」的問題。因此，才有 2007 年，觀光業者呼籲政府成立「觀光局」，好讓政府與市場的對話關係，能夠像過去一樣重新建立。

從觀察香港和高雄市，在推動觀光的主要組織中，可以發現兩個城市在面對觀光時所採取的策略有所異同。

一、公私協力，香港與高雄市有差異

香港是個重視市場經濟的社會，因此，在推動觀光事務上，政府尊重市

場運作，扮演的是一個贊助者的角色，也就是在資源和財務上，做最大的資助。在觀光宣導部分，則信任獨立機構香港旅遊發展局能夠完成所責。而香港是從制度上，就先做了明確的規範。早在 1957 年，香港旅遊協會的成立開始，就為政府公部門與業界私部門的關係做了明文的設定。公部門補助經費，私部門負責執行。這樣的模式，在 1999 年政府部門新設旅遊發展署後，仍然繼續維持。政府和市場之間的關係，也清楚界定在伙伴關係上。彼此的運作齊心協力，從傳統政府與市場的層級思維來畫分，可以歸類為政府單位的旅遊事務署，是從上而下的力量，做為觀光產業的後盾；半官方的旅遊發展局，則扮演市場機制的推手，由下而上，提供市場運作上的資訊，做為公部門施政的參考依據。

高雄市的觀光產業，從 1998 年開始舉辦燈會至今，也是一種公私協力的模式。唯獨和香港不同的，是公部門和私部門，沒有明文規範彼此的關係，採用的是非正式的合作模式。1998 年，吳敦義任市長時，首度舉辦燈會。根據訪談，當時就是公部門提出構想，邀集觀光團體共同參與。吳敦義時期開創了燈會的模式後，在謝長廷任市長時發揚光大，不過，公私部門的關係做了一些轉變。也就是原本是由上而下的主導，在謝長廷任市長時，變成由下而上的引導模式。據訪談李文良得到的資料顯示，觀光業者主動向政府建議繼續舉辦燈會，而且要擴大規模，許多構想都是民間業者提供，政府部門支持後去推動。然而，高雄市在觀光產業的推動上，並未能像香港一樣，在公私部門的互動關係，規範出的明確制度來運作，於是公私部門往往是在看「交情」的模式下進行。在謝長廷市長時期，民間業者和建設局長私交良好，溝通協調順暢。然而，李文良離開建設局後，政府與市場的聯繫，並未能在制度上做交接。

二、策略目標，香港和高雄市不同

香港政府視觀光產業為重要的經濟發展，將旅遊業清楚的界定在對香港經濟有貢獻的四大產業之一。因此在目標設定上，和檢驗成效上，也很明確的將

經濟效益每年達多少港元，進行精算。除此之外，也在就業部分，計算出旅遊業提供的工作機會有多少。香港旅遊事務署，設置在經濟發展局之下，就是張顯觀光產業是屬經濟範疇。至於委託香港旅遊發展局，做全球佈局和行銷，其目的也是要擴大經濟的效益。

高雄市政府視觀光產業，定位一直隱晦不明。政府部門重視發展觀光，納為都市行銷的一環，而觀念態度上，則把觀光行銷做為增加高雄市的知名度為主要目標。對於經濟的效益多寡，並沒有確切的檢驗。因此，高雄燈會，每年強調的是參觀人次增加，而相關獲益淨值多少，都沒有計算。不過，近年來，高雄市開始注意到經濟效益，在 2008 年的燈會舉辦期間，首度針對做了經濟收益的估算。然而高雄市觀光局成立，從其組織任務上觀察，高雄市仍然把觀光做為開拓能見度的功能，缺乏將觀光產業能夠提升經濟貢獻的視野和高度。

三、組織任務，香港和高雄市不同

在組織人事及工作職掌上可以看到明顯的差異。香港在組織職能安排上畫分清楚，也就是公部門旅遊事務署，掌管行政上的優勢，例如政府大手筆投資迪士尼的投資案上，或是發展啓德郵輪碼頭，和營造公共環境以利觀光發展。半官方的旅遊發展局，則以其市場上專精的技術為主，全力在宣傳行銷和業務的推展。雙組織的優點，可以分工合作，各自發揮所長。相較之下，高雄市政府顯得全能，一方面要負責行政事務，二方面還要負責行銷業務，全都集中在由公部門負責，職能上顯然吃重。

四、因應變革，香港和高雄市主動被動不同

香港旅遊發展局，是因應政治和市場環境的改變，由原先的旅遊協會主動計畫做變革，後續發展還推動了官方正式組織旅遊事務署的成立。

相對的，高雄市的組織變革，則顯得非常被動。一方面是觀光團體呼籲，二方面則是其他縣市已經成立「觀光局」，像台北市早已成立了「觀光傳播局」，高雄市為免落後其他縣市太多，許是在這兩種情境下，被迫調整組織結構，成立「觀光局」。

結論

任何組織，包括政府、企業和非營利團體等等，在運作和發展過程中面對環境改變，都需採取必要因應的措施，不論是在行政上的效率提升，或技術改進的效能提高，目的都是為了組織的永續發展和生存，因此，組織的變革長期以來都視為必然和必要的。但因應外在環境的變革，必須先釐清組織需求改變的原由和目標，才能對症下藥，否則盲目的改革，反而對組織發展有害而無利。

關於組織因應變革所需，Daft 提供了雙核心變革途徑，也就是依組織的需求，可以採取行政核心變革和技術核心變革兩種途徑及策略。行政核心，適合機械式組織設計，由上而下的命令式改變，較能減少阻力；技術核心，適合有機式的組織，由下而上的提供創意和技術的改進。

香港，在觀光產業的推動上，發揮了雙核心變革途徑的優點，進而演變形成了雙組織運作模式。香港在英國殖民的洗禮下，從很早時期經由制度的設計，將政府與市場做了職能區分。在香港回歸中國後，因應政治和環境的重大改變，觀光產業的發展也起了新的變化，政府公部門新設了專責的旅遊事務署，負責擬訂明確的政策方針和創造觀光環境，至於市場的運作，則繼續依賴獨立機構旅遊發展局來行銷推廣。兩個組織的共同目標，都是為了提升香港的經濟效益。在政府部分，由港府投資香港迪士尼，或是規畫「幻彩詠香江」燈光秀，在於創造觀光的有利環境。在市場機制部分，經由獨立機構旅遊發展局的運作，以開拓市場的企業化行銷經營技術，吸引觀光客到香港消費。旅發展的組織設計，就是做為政

府與市場合作的平台，經費由政府贊助，而人事安排，則委由產官學界代表，在上層結構做資訊交流和政策方向的制定，下層結構則完全採企業民營化經營，負責市場行銷。香港旅遊事務署和旅遊發展局，發揮各自組織的所長，並互補組織上的弱點，為香港的觀光發展注入活水。公部門發揮行政核心的優勢做為後盾，廣納市場的建言外，再配合獨立機構以企業化經營技術開拓觀光市場。香港的雙組織運作，比單打獨鬥的組織，更能發揮效果。

高雄市，近十年來在發展觀光上有長足進步。政府與市場的關係，也起了巨幅變化。吳敦義時期，政府由上而下的行政主導觀光發展，謝長廷接任後，觀光團體主動提供創意和技術給政府，一種由下而上的模式發揮了效益。然而，政府與市場的關係，當時是建立在建設局長與觀光業者的私人情誼上，未能在制式上形成常態，以致於民選市長再次更換後，人事的重新安排，導致「人在政在，人去政亡」的問題，造成觀光政策執行在銜接上的落差。為了彌補缺失，並強化政府組織的職能，因此一級單位「觀光局」在民間業界的的需求下因應而生。而觀光局的誕生，採用了雙核心理論中的行政核心變革，將組織重新編組賦予新的任務和職能。

然而檢討高雄市觀光局的成立仍有其弔詭之處，首先是，當初觀光團體檢討市府的疏失，在於各局處橫向溝通缺乏，導致資源重複浪費。解決之道，本應是改善和加強政府組織內部的溝通，結果高雄市政府像動用外科手術刀一樣，將原本的市府組織拆解再重整，合併成一個一級主管單位：觀光局。其次，觀光產業涉及的範圍本來就很廣，文化的、工商的、教育的等等，這些原本也是政府部門內部要去協調溝通的，設了觀光局，只是層級提升，但協調整合的工作仍然存在，那原先的建設局本身就可以去進行政府內部的溝通。反觀同樣是官方組織的香港旅遊事務署，其在整個政府組織架構中，並非傳統概念下的一級單位，但在政府的內部溝通中，依然能夠發揮其協調的功能和效益。除此之外，香港的官方組織也能因應工作需求而設專人負責，以投資迪士尼為例，港府就以任務編組方式，聘任有任期的專人來協調各項事務。因此，解決溝通的疏失，並非組織層級高或

低的問題，而是有沒有變通的方法和解決問題的管道。

本研究在進行中發現，高雄市政府近十年來對觀光發展的界定，限縮在這是一種都市行銷的管道，主要目的是在經由赴日本、韓國、香港和新加坡等地推銷旅遊行程，來增加高雄市的國際知名度；其次，較不為明顯的目的，才是提升觀光的經濟效益。因此，在市政府對外發佈的諸多新聞稿中，較為缺少的就是許多大型的年度活動，到底增加了多少經濟效果，在官方制式的新聞資料中，缺乏明確的數據。香港由於將觀光視為三大經濟項目之一，且長期由獨立機構負責市場上的行銷，因此，每年有多少的觀光客，和為香港帶來多少經濟利益，香港旅遊發展局都有具體的數據呈現。

本文的建議，高雄市政府可以考慮以有限的經費，設一個獨立的法人機構，來全權負責行銷，公部門則專心於觀光環境的營造。從香港觀光組織設計來看，香港區分了行政優勢和技術優勢兩部門，旅遊事務署擁有行政優勢，專責在公共設施和觀光環境的營造，而旅遊發展局則掌握行銷技術優勢，在全球負責開拓旅遊業務，經由這種雙組織運作，較能集中精神達成目標。高雄市將所有的資源集中在觀光局上，雖能夠事權統一，但公部門一向缺乏的是市場技術，因此，要克服行銷技術的問題，高雄市政府除了和觀光團體密切合作外，仍然可以考慮用經費補助方式，成立一個法人機構來負責，或委外經營為宜。

參考目錄

一、中文部分：

(一) 書籍

王曾才、陳進傳。1983。《香港的未來》。台北市：百科文化。

江岷欽。1993。《組織分析》。台北市：五南。

李貽鴻。1996。《觀光行政與法規》。台北市：五南。

吳英明、張其祿。2006。《組織變革：論述與實踐》。台北縣：商鼎文化。

林水波。1999。《組織理論》。台北市：智勝文化。

彭文賢。1983。《組織原理》。台北市：三民書局。初版

彭文賢。1996。《組織結構》。台北市：三民。

詹中原。1999。《新公共管理：政府再造的理論與實務》。台北市：五南。

劉建清、蔡幼華、洪美華編輯。

2002。《相遇新高雄：海洋首都的蛻變與躍昇》。台北市：新自然主義。

劉修祥。1994。《觀光導論》。台北市：揚智。

(二) 中文譯本

Adam Smith 著。謝宗林、李華夏合譯。2000。《國富論》。台北市：先覺。

Charles E. Lindblom 著。胡瑋珊譯。2002。《市場不只一隻手》。台北市：新新聞文化。

David Marsh and Gerry Stoker 著。陳菁雯、葉銘元、許文柏譯。

1998。《政治學方法論》。台北市：韋伯文化。

Gary Dessler 著。余朝權等譯。

1983。《組織理論：整合結構與行為》。台北市：聯經。

Jan Morris 著。黃芳田譯。

2006。《香港 1840-1997:大英帝國殖民時代的終結》。台北市：馬可孛羅。

John Rawls 著。李少軍·杜麗燕·張虹譯。

2003。《正義論》。台北市：桂冠。

Noam Chomsky 著。謝佩姣譯。

2008。《失敗的國家》。台北市：左岸文化。

Richard L. Daft 著。李再長編譯。

2006。《組織理論與設計》。台北市：湯姆生。

Ross A. Webber 著。羅理平等譯。

1990。《組織理論與管理》。台北市：桂冠。六版。

Stephen J. & Joanne Connel 著。尹駿編譯。

2007。《現代觀光：綜合論述與分析》。台北市：湯姆生。二版。

(三) 期刊

2002-2007 香港旅遊發展局年報，Hong Kong Tourism Board。

2006 香港旅遊業統計，Hong Kong Tourism Board。

吳昭怡。2005。「魅力香港：靠包裝行銷全世界」。《天下雜誌》，

337 期《香港再起》，頁 155-159。

《香港旅遊手冊 2005-2006》，Hong Kong Tourism Board。

高雄市政府新聞處。2005。《遊走水高雄》，02-30 頁。

陳菊。2006。「港都魅力、觀光倍增」。《觀光休閒政策白皮書》，頁 21-25。

(四) 政府文件

發展觀光條例。2001 年 10 月 31 日。立法院第四屆第六會期第六次會議修正通過。

<file:///C:/DOCUME~1/Stan/LOCALS~1/Temp/121045-1.txt>。立法院全球資訊網。

2008 年 5 月 10 日。

《2001 年香港旅遊協會(修訂)條例草案》法律事務部報告，立法會 LS48/00-01 號

文件。<http://legco.hk/yr00-01/chinese/hc/papers/ls-48c.pdf>。香港旅遊事務署。2008

年 5 月 10 日。

《2001 年香港旅遊協會(修訂)條例草案》，立法會 CB(3)311/00-01 號文件。

<http://www.legco.gov.hk/yr00-01/chinese/bills/c003-c.pdf>。香港旅遊事務署。2008年5月10日。

「星光大道」報告，立法會經濟事務委員會「星光大道」報告文件。2003年5月26日，文件編號：CB(1)1725/02-03(4)號。

http://www.tourism.gov.hk/resources/tc_chi/paperreport_doc/legco/2003-05-26/ES_Panel_Paper-c.pdf。香港旅遊事務署。2008年7月21日。

香港迪士尼樂園計劃，開設一個為期九個月的首長級丙級政務官編外職位(首長級薪級第2點)的建議。文件編號：CB(1)372/08-09(06)。

http://www.tourism.gov.hk/resources/tc_chi/paperreport_doc/legco/2008-12-16/ED_Panel_chi.pdf。香港旅遊事務署。2009年2月4日。

香港旅遊發展局成員的委任。文件3號

供立法會《2001年香港旅遊協會(修訂)條例草案》草案委員會參閱文件。

<http://www.legco.gov.hk/yr00-01/chinese/bc/bc07/papers/a643c21.pdf>。香港旅遊事務署。2008年12月5日。

香港旅遊事務署與旅遊協會職能的劃分，2000年香港立法會經濟事務委員會參考文件，編號CB(1)347/00-01。

<http://www.legco.gov.hk/yr00-01/chinese/bc/bc07/papers/347c.pdf>。香港旅遊事務署。2008年12月5日。

香港旅遊區山頂改善計劃，文件編號PWSC(2005-06)6。

[http://www.tourism.gov.hk/resources/tc_chi/paperreport_doc/legco/2005-05-11/Peak-PWSC_Paper_\(Chin.\)-final.pdf](http://www.tourism.gov.hk/resources/tc_chi/paperreport_doc/legco/2005-05-11/Peak-PWSC_Paper_(Chin.)-final.pdf)。香港旅遊事務署。2008年12月5日。

香港統計月刊專題文章：「香港經濟四個主要行業在2007的情形」。

http://www.censtatd.gov.hk/freedownload.jsp?file=publication/feature_article/B70903FB2009XXXXB0100.pdf&title=%ad%bb%b4%e4%b8g%c0%d9%a5%7c%ad%d3%a5D%adn%a6%e6%b7%7e%a6b%a4G%b9s%b9s%a4C%a6%7e%aa%ba%b1%a1%aap&issue=-&lang=2&c=1。香港政府統計處。2009年3月2日。

董建華 1997 施政報告。 <http://www.policyaddress.gov.hk/pa97/chinese/cpaindex.htm>。
香港政府一站通。2009 年 3 月 2 日。

(五) 新聞

涂建豐。「觀光營收減 高市府挨轟 政院顧問開砲」。 *蘋果日報*。2007 年 08 月 15 日。

唐佩君。「WTTC：台灣為全球第二十九大觀光經濟體」。 *中央社*。2007 年 4 月 18 日。

楊菁菁。「拼觀光、業者怨市府爭利」。 *自由時報*。2007 年 9 月 15 日。
<http://www.libertytimes.com.tw/2007/new/sep/15/today-south17.htm>。自由時報電子報。2007 年 9 月 15 日。

二、英文部分

(一) 書籍

Daft, Richard L,

2007, *Organization theory and design*. Mason, OH : Thomson South-Western. 9th.

Kingdon, John W.

1984. *Agendas, Alternatives, and Publicies*. Boston Little, Brown.

Mill, Robert Christie.

1992. *The Tourism system : an introductory text*. Englewood Cliffs, N.J. : Prentice Hall.

(二) 期刊

Blueprint For New Tourism, 2003, WTTC.

http://www.wttc.org/bin/pdf/original_pdf_file/blueprintfnt03.pdf

三、網站部分

香港政府一站通。 <http://www.gov.hk/tc/residents/>

香港特別行政區行政長官。 <http://www.ceo.gov.hk/chi/>

香港旅遊事務署。 http://www.tourism.gov.hk/tc_chi/welcome/welcome.html

香港旅遊發展局。 <http://www.discoverhongkong.com/tc/>

香港政府統計處。 http://www.censtatd.gov.hk/home/index_tc.jsp

高雄市政府。 <http://www.kcg.gov.tw/>

高雄市政府新聞處。 <http://kcginfo.kcg.gov.tw/main.php>

高雄市政府觀光局。 <http://www.kcg.gov.tw/jsf/Functions.jsf?deptid=383670000H>

附錄

附錄一

李文良市議員訪談內容逐字稿

日期：2008/04/07

地點：李文良議員服務處

問：您在任建設局長時，沒有成立觀光局，感覺上建設局做觀光做得很順利，爲什麼現在要成立觀光局？

答：當初我們不急著成立觀光局，有兩點考量原因。

第一、統合比較有困難，因爲建設局是個很龐大的局，當初統合已經很困難，更何況當初我是受到謝長廷市長相當信任的人，做很辛苦，所以我們認爲有困難。

第二、觀光部門是經濟部門。基於經濟部門的觀點來看，它不單純只是行銷，可能還要去推廣文化、推廣好山好水、有名的建築物等等。這些是經濟部門，由經濟部門來處理會比較好。所以那時候沒有很積極去辦。

後來，我離開到議會的時候，會提出成立觀光局，是觀光團體，觀光協會他們提議的，因爲觀光協會他們支持我，他們當初爲什麼會這樣提起，可以去問黃金祥理事長。那是因爲現在建設局已經不行了，已經沒辦法統合，與其沒辦法統合，不如成立一個專責單位，這就是最簡單的原因。

問：學香港模式嗎？

答：也不是，因爲以前建設局長，他跟市長的關係很好，然後，橫的縱的他都有辦法，現在沒有辦法。現在陳市長來了以後，蔡武德算是弱勢，洪富峰也算弱勢，

沒辦法，所以說與其這樣子，還不如單純把它接出來成立一個局（觀光局）。不然的話，它全部的局（建設局）裡面，它（工作重心）不放在觀光，它一直放在經濟發展，還是招商，變成說觀光旅遊沒了。所以當初他們的想法是說要成立觀光局，在他們在觀光協會的大會（2007）上提議的，當時我列席，我當選（市議員）的時候，那時候我也同意說好，與其這樣的話，不如獨立出來的話，可以突顯問題。你看從洪富峰局長，再到蔡武德，幾乎都是被招商 Cover 掉，根本沒辦法。所以說很現實的問題，他們就要求說獨立一個機關，獨立一個機關，會很明顯看到單純的做行銷，但可能做行銷都有困難。

問：它的組織架構，已經送議會了？

答：它還有牽涉新聞和文化局等事務。而新聞處本來也在做城市行銷，文化局也在做城市行銷。觀光的話，有很大部分和文化有關，結果它的業務會被其他局處搶去做。像去年文化局辦水上活動，它不理你啊，它有錢啊。所以，它以後成立觀光局以後，效果還是會不彰，我個人覺得，它會萎縮到做行銷。

問：會變萎縮？它不是專責嗎？

答：怎麼專責？我問你：單純辦燈會，那時我當建設局長時，像車船我說了就算，交通我講了就算。當年沒有交通局，只有我啊，現在能做什麼？交通局現在也獨立出來了，連請風景區管理所配合你都有困難。

問：都是同一個市府團隊啊？

答：講那麼簡單，你沒有當公務員不知道，官大一樣大。這是外行人，你沒有當過文官或是在官僚體系裡待過就不知道。那有什麼用，一樣的道理，你看是局長

一樣大，當然是不一樣大，對不對？

問：還要看誰比較得寵？

答：對啊！紅不紅，就是看他（市長）支不支持你。看你能力，看議會支持程度，理論上是每一個都一樣大，事實上不等於，從來都沒有一樣大過，沒有嘛！道理很簡單。所以並不是說觀光的問題，成立觀光局就更好，我的看法是更麻煩。

唯一的好處，只是凸顯市府有在重視觀光。但真的統合起來為會更弱。本來一個局，三個局裡我一個局長，起碼三個局裡，我管轄，全部要配合，現在分出去變成一個局，建設局不理你了，交通局不理你了，海洋局也不理你了。以前是我講就算了，現變變成說你還要再拜託一個建設局。分出去後，建設局把那些能幹的人留在建設局本部的話，你要做事都有問題。

問：之前你提過市長或副市長功能也很重要。

答：其實我覺得它應該成立觀光委員會，由副市長來擔綱。成員包括了工務、文化、新聞、海洋、建設、交通。如果成員太多，至少要有文化、新聞、交通、建設，包括副市長在內，成立五人小組。這些業務在他們手上，不會相搶，你要行銷，新聞處也在行銷，我也可以用燈會廣告，燈會廣告還可以直接用高雄市政府名義，因為它是市府本部，建設局若要用的話，沒有市長批准的話，還不能用，只能用市政府建設局，因為會重疊。文化也一樣，因為它有獨立預算，根本性質都很像，它也有行銷的一大部分。所以，就必須要有一個副市長去統合這些事務，它的效果會比較好。因為他可以做統合，資源統合，一條鞭。可以指揮例如說這燈會廣告，你們都不要，就交給新聞處去處理，建設局把有關的廣告給它（新聞處）去執行，對我負責。文化局也一樣，活動就不要你辦，活動的經費全部拿出來，交給建設局，副市長講了就算。才不會說，一方面在推布魯樂谷，又一面推

水的遊戲，打對台，這不是很好笑嗎？建設局一方面在捧布魯樂谷，這邊又文化局用一個比它更便宜的，用公家的錢來打，這不是很好笑荒謬嗎？如果由副市長來擔綱，就不敢了。

問：所以，當年你們就是這種模式嗎？是副市長不是市長？

答：是副市長，市長比較沒有時間。副市長林永堅，當年雖然我和林永堅副市長不是很搭，但基本上還是維持，畢竟我的關係，我跟謝市長的關係，比他密切，所以還算是能動。如果你能找到一位副市長，那局長比如說蔡武德是他引進的，來搭配的話，這就天下無敵。因為我跟市長的關係，比副市長和市長更密切，雖然他會這樣做，但我會比較強勢，就借副市長的職權，傳話給各局處，效果就有七十、八十。如果像蔡武德那模式（前面的例子），效果會更大，因為是副市長帶來的嘛。可惜，市政府沒有真正的找到觀光問題的所在。你應該問我說：當初為什麼你當建設局長時，沒有成立觀光局？沒辦法，因為我是民選的嘛。

問：現在的組織架構，原先功能都在，為什麼要多一個出來？對你來講，功能會變弱。

答：變弱嘛！多一個兄弟出來。

問：如果像香港旅遊協會變旅遊發展局？它的功能沒變。

答：它的架構不一樣，香港它們的旅遊議會，是議員兼官員，不一樣，議員本來就兼局長，當然不一樣（議員自己就是做生意的）。他們不像我們政府與民意代表對立，像打高空煙火，一個晚上四十分鐘，兩千五百萬港幣。我們議會不會同意，一個晚上花一億多元。用香港模式，體質完全不一樣。

所以說：觀光局我們應將它定位，觀光應該是經濟產業，而不是依附在交通部門下的單位。產業要怎麼讓它更好，觀光是無煙囱綜合的產業，可能有許多發展。內容是綜合的不是單一的，可能可以發展港口，看高雄港；有可能賣經濟特區，免稅；也有可能很傳統的賣好山好水；也可能發展觀光醫療美容。因此要展現協調的能力。像台灣推展三 C 產業，就可以設立一個免稅特區啊，到這買之後馬上就送到買家的國家去。像我們去法國看亞維農藝術節、巴西嘉年華會和西班牙鬥牛，所以它不是單一的產業。

問：3C 產業，德國有商展。

答：像當年的美國矽谷，商務觀光就很發達。當地有很多宿舍，商務人員去採購後在那過夜，也促進了觀光。觀光產業是不斷在改進的。

問：高雄有一個港口，可以發揮特色？

答：高雄市最好能夠成立免稅特區，可以吸引國外觀光客來購買，例如三 C 產業就不只是國內市場，還能夠開拓國外市場，起碼可以吸引日本。要去創造，高雄市是我們的頭，我們的頭出問題。我們那個時代，比較活潑，一下子炒布魯樂谷，一下子炒燈會，再來炒八條街。現在的腦比較僵化，想著傳統的東西，一直在想著說愛河很漂亮、西子灣等等，這些都很傳統，幾十年前就在講了。現在的團隊問題，還在傳統好山好水，這是不對的。

義烏（大陸義烏市）在賣什麼？為什麼人那麼多？義烏是賣便宜的雜貨。當初義烏市的市長也沒辦法，他們弄一個店舖，賣鉛筆、賣衛生紙、賣拖鞋等等，免費提供，向中央申請一個發貨中心，設一個關稅區，從義烏出去就可以直接出關。義烏是這樣來的，他原先也是沒有，他聰明啊！政府興建一個商業大樓，免

費的，然後宣傳說這裡雜貨最齊全，結果吸引很多人前往大量採購，連高雄市都有商人前往採購。

問：高雄市不是成立國際會展中心？不能發揮這種效果嗎？

答：會展中心，它可以吸引一些人，如果要和台北一樣辦的話，那要失敗。雖然高雄市在興建國際會展中心，但要發揮高雄的特色。因為台北已經發展了電腦展，或婚紗展，高雄如果模仿台北，就不能有自己的特點。高雄若要發展會議型產業促進觀光，就要辦重機器展，像造船業，把船整個搬進會場，帆船展也會有市場。如果學人家沒有特色，將是苦難的開始。

問：您的建議就是設免稅區？

答：免稅特區，因為我們這裡靠港口，很多產品有競爭力，要回他們國家前，到特區去挑選貨物在這裡打包後，就可以出去。

我觀光做了十幾年，他們也不來請教，沒辦法。

問：那時候都是你一個人去和業者套關係？業者再配合？

答：對，所以我一走後，觀光團體跟著我轉。新的局長，沒有辦法比我以前更好，業者就跟著我跑。所以，新的局長要聰明一點，這等於是政權輪替。新的局長應該是說，某一部分要借重老局長，開會的時候請教。那現在一開始，根本就不理，那倒楣的新局長。也就是說，他沒有把觀光放在第一位，把市長的命令，或是他搞管理的。政治不是學者的舞台。當局長，當政務官，EQ 要強。建設局，十個裡面，任期最短的，一個蔡武德，八個月，一個洪富峰，兩個都是老師。

問：回顧當年，在推觀光時，是市長指示要這樣做？或由誰提出的構想？

答：當年我在建設局長時，大力推動觀光，主要很多創意是業者提供的。我的優點是願意接受和協助他們。包括了燈會如何做，到日本、香港等地推展觀光都是觀光團體提出建議，我再去向謝長廷市長提，獲支持後就用力去做。

做觀光當然是業者比較懂，和業者合作才能事半功倍。現在公部門多半只聽市長的指示，沒有聽業者的建議。而且也沒有來請教。那時觀光協會就建議我們，要能去行銷，行銷包括對內對外；要有固定的節慶；要不定期的請人來踩線，也就是像請香港、日本旅行公會來，國內的也是，請各縣市觀光協會來。

我們了解他們的需求後，曾經做補助每一位旅客補助費用。像日本觀光團，每人補助大約台幣一百五十元。和業者簽約兩萬人，業者有利可賺，而旅客來高雄消費每個人超過的都不只一百五十元。

觀光我講過沒有一個人專業，賺錢就是專業，賠錢你說自己多了不起，說你是觀光博士，大家都嗤之以鼻。以成敗論英雄，現在每一個哇哇叫，叫什麼博士來也沒人信。

問：所以最終還是要一個專責單位？

答：所謂專責單位，不過是幕僚單位而已。真正決定的人，決定觀光政策的是這個頭腦，而不是專責單位，我可以指定一個科當專責單位。頭夠力的話，弄一個特別小組。專責單位不重要，頭腦才重要。

問：從企管角度來看，就像執行長來負責？

答：幕僚單位，變成是建設局和觀光局，其他沒有變嘛！以前建設局，要協調九個，現在多一個觀光局來，九個變十個，有什麼好處呢？

問：那經費也很重要。

答：經費一定會被分掉。他們的思考（觀光局），是觀光業者的需求。你想想看，當初我做七年多，為什麼沒有人喊要成立觀光局。（因為你做得好）。也不是，他們最起碼有賺錢，他們講的話，我馬上會把它變成政策去執行。所以他們會覺得有講有差別，現在的問題是，說了都沒人聽，他們會去區分因為是建設局長，而業者需要觀光局，想法是這樣來的。因為互動不好，才會變這樣。

那時我們去香港行銷，去日本也好，那些大老闆，像華園的董事長，還自己親自去裝資料袋，那時大家都很團結。那時 SARS 後，他們建議應該找國內國旅，找人來高雄踏青，我們馬上編預算補助他們，一千萬，馬上好幾個縣市很多人來，還救濟澎湖。當然他們認為說，這局長等於是聽他們使喚的，效果當然比他們好，怎麼還會想要換局長。

不聽業者的建議，公部門和私部門只會越來越疏離，越來越離心離德。像開放大陸觀光，也是我喊的，我感性的要求，沒有人反對啊！

附錄二

陳亞任總幹事訪談實錄逐字稿

日期：2008/05/01

地點：旅遊業品質保障協會高雄辦事處會客室

問：為什麼觀光團體想要高雄市政府成立觀光局？

答：辦高雄觀光活動，各個局處都在辦，工作分散而且各自為政。像新聞處辦夏不落日；民政局辦左營萬年祭；文化局辦鋼雕；建設局辦燈會。各局處都在辦觀光，可是資源浪費，缺少一個統合單位。現今正式管理觀光的，是建設局下的一個科室第五科，裡面才七、八個工作人員，怎麼負責高雄市整個觀光活動。以交通部觀光局為例，我們也希望他提升層級，因為它管不到國家風景區，沒辦法去整合。像高雄市也一樣。

問：李文良時，他橫的縱的溝通都行？

答：發展觀光，在高雄市，需要市長來主導和發號施令。以國家來講，像馬來西亞發展觀光，馬來西亞總理都出來支持。英國發展觀光，英國首相也出來。高雄市長謝長廷時期，就很支持。

問：那現任市長沒有做到嗎？

這個我不敢講，像葉菊蘭代理市長到現任市長，也都很重視觀光，像是到日本宣傳等等。市長主導很重要，像高雄燈會，要整個建設局，動員其它局處配合。建設局年度一個大的活動，都需要市府整個動起來，像都發局要去規畫，工務局做硬體改善。市長要去做，就需要有一個觀光局。

問：未來可以期待觀光局發揮功能？

設觀光局，可以直接向市長負責報告。以前各個局處都在做，簡單說就是資源浪費。像建設局在印觀光地圖，結果新聞處也在印。我擔任觀光協會總幹事時，就發現這個問題。文化局也辦觀光活動，觀光協會那時候很忙，像龍舟賽時，就要去接洽教育局、文化局等等。如果成立單一個觀光局，業者只要和觀光局接觸，提供意見和建議。而高雄市政府在市政會議時，觀光局就可以向市長報告，各局處也能夠了解，並配合觀光局。那觀光局就可以直接和業者接觸。

問：過去接觸的單位太多，所以未來可以單純？

每個局都在發展觀光，他們是很用心，但對我們而言就是太分散。觀光局若成立，那市長就可以直接指示各局處，像龍舟比賽，市長就可以指派教育局去和觀光配合。當中最成功的就是燈會，因為是市長直接主導，所以各個局處都配合起來。像愛河邊，工務局就去整頓美化環境，這不是一個建設局可以自己處理的，警察局也要配合，教育局也要各個國小國中去做燈籠繪畫花車等等。這需要整個市政府參與才有可能做得到。所以我們看得很清楚，沒有一個觀光局，就沒辦法了，因為建設局本身要管的事就很多了。

關於觀光局的優點，像是年度的活動，統合上就有一個好處。節目表、行事曆才有辦法表列出來。過去多是一個星期或兩個星期前，才宣佈有什麼活動。這樣讓觀光業界來不及去行銷。一整年的觀光，要表列化出來才行。像香港購物節，人家半年前就在行銷了。像香港迪士尼，一兩年前就開始預告何時開幕。那旅行社、觀光飯店就可以知道要如何做配套措施了。若兩個星期或一個月前，才宣佈幾月幾號什麼活動才要登場，那旅行社或飯店就得臨時配合，甚至被迫打折扣參與，

因為來不及去行銷了。我問你明年的燈會是幾月幾號，你就不知道了吧！是要辦一個星期或兩個星期，你也不知道嘛！像三大節慶，提早規畫活動舉辦的日期，才有辦法提前去行銷。很多事最少要一季前或半年前，就要把活動宣傳到國內外了。

問：所以高雄燈會不只是在國內行銷，還要到國外？

答：當然啦，像燈會以前就只是元宵節的一個活動，最早在文化中心辦。我的感覺是謝長廷就任後，他比較重視，也比較有創意。他把愛河整體納進來，我覺得他們這行銷廣告做得不錯。由於他的重視，所以業者也樂觀其成。把活動時間日期延長，也包裝得很不錯，因此業者配合度就高了，我們就開始去行銷。第一年，大家還都不太知道，可是第二年第三年後，大家都知道燈會活動，這就是剛剛講的表列化的重要性，每年元宵節一定會辦燈會，觀光業者去配合推展就很好做了。高雄市固定有愛河燈會，飯店可以去做促銷，旅行社也可以去推，禮品業可以推伴手禮，百貨業也知道要如何去推。

問：回顧以前，觀光效益是一年比一年好？

答：起初比較好，現在效率有遞減。剛開始雖然很多人不知道，後來高雄燈會辦得有聲有色，但現在有些遞減，為什麼？主要是沒有注意到外縣市的需求，變成只是關注在高雄市民需要的一個地方節慶，這是現在需要加強改進的。從我們開始做時來看，像河邊曼波，生意很多，那時七成是外縣市的民眾消費，三成是高雄市民，但後來就不賺錢了。那時是配合愛之船，將它炒熱起來，但現在慢慢在遞減，這就是沒有注意要爭取外縣市民來。

問：那是市政府沒有和你們合作造成的？

答：不，這無關政治，我們的感覺是，市長從陳其邁到葉菊蘭，再到陳菊，這樣的更換，觀光政策就這樣停頓下來，沒有一系列的進展。當然他們都重視觀光，他們也認為高雄市一定要發展觀光。可是市長更換得很頻繁，各個局室局長就會有疑慮，不知道下一步就開始出現停滯，缺少長遠的規畫。後來都變成是為高雄市民辦活動，是爲了選舉爭取選票的考量。照理來講，應該是要發展成吸引外縣市，甚至是港澳、大陸人士的開放等等。

問：不是已經有很多大陸觀光客了嗎？

答：那些都是參訪團，需要這邊審核通過才能來，沒辦法自由選擇時間成行，因爲還沒有正式開放，所以，真正經過第三地來此的其實不多。多是經由各種名義，來台灣參訪的。現在重點是，高雄市在辦節慶活動，要如何吸引外縣市的人來。之所以發現觀光效益有滑落，是因爲參與活動的廠商，在推像是海洋三寶等產品後，發現業務量比以前下滑。原因是參加活動的多是高雄市民，本地市民多半在燈會區閒逛，一看就知道不是外縣市的。要吸引外縣市民參加燈會，就需要增加許多誘因。例如環港的環港輪或愛河的愛之船，要吸引外縣市或外國遊客，在離鋒時段，可以用身分證或護照免費搭乘。這些構想，都需要長期的配套措施才能實施。所以全年度活動的提早規畫和表列很重要，像邀請演藝人員或國外表演團體，都需要早一點確定，若是一兩個星期前才知道，時間太急迫，旅行業者就沒辦法去推銷。因爲活動辦了那麼多年，新鮮感降低，又沒有加強吸引外縣市觀光客，所以業績下滑。以宜蘭童玩節爲例，它是很成功的一個節慶活動，但今年不也是熱度衰退。這就是固定的活動，每年要有不一樣的創新和構思。

問：活動經費夠不夠充裕是不是也是影響的因素之一？

答：沒錯，市政府各局處的預算要經議會通過，然而很多計畫，都在擔心預算是否可以通過。各局處都在籌備活動，但預算會不會通過？成了絆腳石。像觀光預算，雖知一定會通過，但承辦單位往往卡在經費沒有撥下來前，就沒辦法決定要不要先去做。

問：這是因為長期以來都沒有長期規畫的政策造成的？

答：對，這也就是先前說的市長更替頻繁，也形成了問題。沒有一個長遠的規畫，而且也沒有檢討每年活動的缺點做改進，或是針對優點做加強分析。例如今年找了天后表演，是否有達到效果，如果沒有明年就可以改進。這些分析，都需要有人來做，可以請專家來做評量，看那些因素，可以吸引外地觀光客。這裡可以分析港澳人士，或日本、韓國的觀光客，是什麼吸引他們到高雄市？

問：您做了這麼多年觀光，認為高雄市有什麼吸引觀光客的特色？

答：我們這些年來都努力在創造，我們和黃金祥理事長，和李文良，我們認為南台灣的氣候天氣是一項優點，冬天時高雄溫暖，到這裡旅遊最好了，飯店旅館住宿費用也比台北便宜。在台北要三、四千，在高雄兩、三千就有同樣等級的旅館了。這幾年來，高雄港和愛河都美化，都亮了起來，老街也都整理美化。市政府各局處都努力做事，但這兩年有點停頓。代理市長換人，又遇到要選舉。謝長廷高升到行政院長，高雄市反而沒有受益，沒有跟著更發達。如果謝長廷做完市長任期，也就是完整的八年，市政就能延續更順暢。否則，新的市長來了，各局處首長也跟著換，政策就難免受影響。

問：李文良對觀光局成立後是否能發揮功能存有疑慮。

答：這幾年我看市政府在運作，當然市長最好能主導政策，這個觀光局成立才有用。我有一個構想，把高雄港當觀光發展重點，再加上愛河形成一條觀光的珍珠項鍊。但是工務局、都發局和文化局等等都需要配合才能去做。以國家來講，人家是總統去擬訂政策，那在地方當然是市長要去做，觀光發展要有一個領導者。

問：回顧一下，當年吳敦義時，也是你們提議做燈會？

答：不是，當年是建設局提議的，因為那時，我們觀光協會是在吳敦義最後一年時成立，燈會是之前就有了。他做了之後，我們想說在高雄市能不能結合觀光業來繼續，因此想成立觀光協會，於是找到了當時的旅行公會的理事長黃金祥，一起籌備成立觀光協會。成立之後，吳敦義意外連任失敗，換謝長廷接任，李文良任建設局長，結果他們做法更有創意，吳敦義時做的時候已經可以了，不過謝長廷他們比較上更重視觀光業者，像做城市光廊和街道種花，都很令人滿意。雖然我和李文良私交很好，但他們真的就是願意接受業者意見，我們也樂於和他們配合和支時。謝長廷時有接納我們的建議，愛之船和燈會都做得很好。像馬英九要開放大陸觀光客，我們也很支持，只要對觀光好，我們都支持。從觀光業的角度來看，我們不只希望大陸觀光客來，也希望像日本、港澳的觀光客來。我們觀光業是沒有藍綠之分的。整個高雄市的觀光發展，大致上是這樣的過程。

問：高雄市觀光你們的期望？

答：如果高雄要能夠成長，觀光客能夠倍增，需要引進大陸觀光客，有觀光客，遊艇就敢開了，業者就敢投資了。

問：有人提議高雄市觀光局，可以比照香港旅遊發展局模式。

答：他們制度比較健全，是有一個基金會在財務上支撐的。我認為觀光是國家的

一個政策，馬英九也都說要成立文化觀光部。高雄市沒有觀光局來行銷，當然發展會暗淡下來。

附錄三

王齡嬌市議員（法規小組召集人）訪談逐字稿

日期：2008/12/1

高雄市議會一樓大廳

高雄市的產經正在轉型，因此，發展觀光產業，對經濟發展有益，市議員當然支持。高雄市長陳菊也很用心，決定要設立觀光局，市議員樂觀其成。不過，高雄市政府將組織修定送議會審核時，議員發現草案有不少問題，因此一度擱置，請高雄市政府釋疑後，才通過。

所謂的問題，就是高雄市爲了新設觀光局，將其它單位做調整，像是原本建設局所轄的市場管理處，原本是二級單位，但調整後卻成了三級單位，預算也可能縮減。這一點，當初市府沒有做說明，而未來組織重整後，預算會不會有排擠效應，市府也沒有明確規畫。感覺上，高雄市政府是想到那就做到那，沒有提供配套措施，才會在市議會審議時讓很多議員有疑慮，進而要求市府提出具體計畫和說明。高雄市長陳菊後來做出預算不會縮減的承諾後，市議會也曾舉辦公聽會，廣徵意見後，才通過高雄市的組織條例修訂。原則上，對於高雄市組織審查，法規小組都贊成，只是一些細部問題，每位議員都有不同的看法和意見。例如觀光是經濟的一環，而建設局改制爲經濟發展局，有人就認爲，都是經濟範圍內的事務，有必要成立單一個觀光局嗎？但考量觀光局的成立，還負有一個重要責任，那就是去行銷高雄，因此獲得很多議員支持。除此之外，也有人指出像台北市，都已經成立一個觀光行銷局，高雄市不能落人於後。

新增的觀光局，是從原本的建設局畫分出來的。也就是建設局一分爲二，一個是經濟發展局，另一個則是觀光局。原本推動觀光是建設局下的第五科，是一個二級單位。新設的觀光局位階明顯提升，成爲一級單位。優點是，一級單位間

局對局的平行對話可以更順暢，同時有利於跨局處的資源整合協調和溝通。

新成立的觀光局，希望能夠發揮帶動觀光產業的效果。目標的設定和預估成果要更精確。像是預計每年觀光產值和開拓觀光客人數要增加多少，應該設定目標和精確的數值。不能像以前愛河燈會那樣，每年都說參觀人次突破幾百萬，但實際上的觀光產值到底多少，都沒有看到確切的數據。未來，高雄市議會將會針對這些加強監督，因為觀光局是一級單位，對於施政和成果如何，都需要更具體。觀光局的成立，需要在經濟發展上有貢獻。不只是繼續舉辦觀光活動，還要知道這些活動是否真的帶來觀光人潮，更重要的，必須看到經濟數值的成長才行。否則，只會辦活動而不評估經濟效益的話，就不必叫「觀光局」，反而改成「活動局」更能名符其實。

附錄四

林崑山局長訪談重點逐字稿

日期：2008/12/8

地點：高雄市議會二樓會議室

觀光是個無煙囪產業，對 GDP 成長有助益。高雄市發展觀光條件完備，從愛河整治有成果、捷運通車交通運輸建設便利、到綠美化等基礎建設業已成形。高雄市在地理環境上，有海、河、山和港等優點，可以做為行銷觀光的特色。市政府多年來以建設海洋首都為重點，觀光政策延續海洋首都的精神，並以高雄市的產業特質來發展觀光。

在市場經營部分，高雄市除了吸引國內旅客外，也積極爭取國際觀光客。以 2008 年為例，高雄市開拓亞洲市場，到日本、韓國、香港、新加坡及中國大陸參加旅遊展，除了行銷高雄市的觀光優點外，還打開了高雄市在亞洲地區的能見度和知名度。中國大陸這塊市場，對高雄市而言可以說是新興市場。尤其是兩岸開放直航後，高雄市也要積極開拓。目前已和航空業者商討，計畫開發高雄－上海；高雄－杭州等包機直航路線。希望讓高雄市的觀光客源，可以延伸到中國。

高雄市持續推動大型重點觀光活動，包括了高雄愛河燈會、夏日高雄、海洋博覽會以及蓮池潭的萬年祭，在吸引觀光客方面都有具體成果。未來除了繼續舉辦之外，還要加入一些新的創意和措施，讓遊客有更多的驚艷和體會。因此，融合高雄市的產業特色，將是發展重點。

高雄市觀光產業未來有幾項新的重點工作，主要是結合高雄市的產業特色來發展。包括了婚紗觀光產業、美容醫療觀光、海洋特色美食文化和國際會展活動。

一、婚紗觀光產業：高雄市中山路和中正路附近，婚紗結婚攝影店相當多，一整

排的婚紗店，在景觀上就獨具特色。以高雄市的消費，相對於亞洲國際大都市而言更為便宜。吸引亞洲年輕族群到高雄市觀光並拍攝婚紗照，可以做為發展重點；第二、醫療美容觀光：高雄市已成立的醫學美療觀光推展協會，對於發展觀光美容深具信心，除此之外，臨近的地區醫院像是義大醫院、榮總和長庚等等，在美容醫療技術上，也都相當的純熟；第三、推展黑鮪美食，高雄市遠洋漁業發達，其中黑鮪為大宗，結合海洋博覽會的推展，有利於發展海洋特色的美食觀光。第四、利用高雄港灣的優勢，發展遊艇觀光以及國際會展產業前景看好，包括了在高雄港碼頭沿線，即將動工的高雄國際會展中心、高雄流行音樂中心等兩項大型的建設，在拓展商務和文化表演藝術上都有助益。

高雄市觀光局成立後，希望整合資源，並發揮帶動觀光發展的龍頭效益。在協助業者部分，每年赴海外行銷宣傳仍然是重點。除此之外，市政府負責觀光的行政單位，從原本的建設局第五科，提升為觀光局後，在市府內跨局處的協調溝通也將更為有效。高雄市觀光景點設置，未來將增設遊客服務中心。初步規畫，在旗津海洋公園和愛河增設遊客中心，提供觀光客更便捷的服務，並增進遊客的滿意度。

高雄市除了本身積極發展觀光外，還結合高雄縣和屏東縣的特色，形成高屏觀光觀光策略聯盟，針對各自的特點，整合三縣市的資源，共創觀光的效益。在人事組織部分，高雄市觀光局設有四科，一科：負責行銷；二科：監督輔導觀光產業；三科：風景區管理和觀光設施維護；四科：壽山動物園中心。經費預算上，分配在行銷推廣與風景設施的整建上。目前預算編列為六億兩千多萬，在有限的預算下，希望能夠發揮最大的效益。

附錄五

吳敦義立委訪談逐字稿

日期：2006/05/18

地點：立法院吳敦義委員辦公室

要行銷高雄要有幾個基本條件，第一是質，就像你賣一個商品一樣，你要賣一個商品，你要用一個好的材質，例如皮包，質料要好，如果不好，我行銷成功了，其實註定我未來的終局的失敗。因為你用了以後，可能終生不再用了。所以我要行銷高雄，則要先把高雄做好到一定的程度。那城市要好，不外乎幾個要件。第一個就是以人爲本位，能夠讓他有一個安全、健康的環境，最好達到舒適的程度。第二個是發展的機會。第三個就是一個公益的社會。這就是做一個國家的領導或者是一個城市的領導要做的。

第一項就是安全、舒適、健康。我把壽山和半屏山的採礦，力爭後結束。採礦權不是屬於地方，它屬中央政府。剛好那時國家在推動六年國建計畫，國家六年計畫不是六年就完成。所謂國建六年，是這六年要開展若干重點建設，但有些項目是在第六年才開始動工的，所以其實前後，從規劃到完工，大概總計要十二年。那也因此中央政府是基於很多原因，採礦者台泥跟東南水泥當然希望繼續延，那經濟部或於基於公的理由，配合國家六年計畫需要水泥礦。也許也基於私的理由，這些人關係都非常好，都是大的集團，那因此，經濟部跟行政院，除了院長外，就共同商議要讓這些礦繼續採到國建六年計畫完成以後，那民國八十幾年就要中止的採礦，就要延到九十幾年。

我剛到高雄市當市長時，就有高雄醫學院（現高醫大學）就有醫師拿了一個研究報告給我，那這個研究報告很嚴重，就是鼓山區的市民，跟在高雄市各大醫院的肺部疾病跟肝疾病的病患所做的關鍵性研究，發現有相當高的比例，發現有

相當高比例，在三十幾歲到四十幾歲就過逝，過逝的同一個病因，都是肺部纖維化，這個報告令人觸目驚心，這報告已經研究好多年，可是提了很多年都沒有人理睬，那我就下決心開始查採礦權是誰核准的？中央礦物局行政院經濟部核准的，這裏有一個日期，壽山八十一年十一月，半屏山八十六年七月到這個時間要截止採礦，另外還有一個駱駝山這個比較小，是到八十四年的七月一號，這個我請中鋼跟他談，配合壽山同時結束。經濟部就開會，就邀集高雄市建設局去開會，說要延長配合國家建設，那建設局長就會來跟我報告，我就交待他我說你去開會，堅持一個原則，力爭絕不延期，為高雄的市民為高雄的建設不能延期。如果力爭未達目標，最後要保留院會發言權，這樣我到行政院會才能夠翻案。

我到行政院就有備而來，把那份報告拿出來，說得讓全場的部會首長都動容。我說我們國家要推動國建六年計畫，這是院長的政策當然要支持，可是水泥的來源很多，東部人煙稀少的地方也有水泥，必要時可以從國外進口，也不失為保護環境之道。我說現在要藉這個理由，讓採了七十幾年的壽山繼續採礦，繼續危害高雄市的空氣，繼續危害高雄市民的健康，那就等於是為一家一礦的利益，來傷害一城一市居民的生命，我說我斷然不能同意。我話說得很重，我說如果行政院今天核准讓這些採礦，嚴重傷害到高雄市民的安全和生命，我會率領十萬高雄市民包圍行政院，我請院長務必要做好睿智決定。那郝柏村聽完我的話之後，等了幾十秒鐘，看一看裡頭的資料做最後的思考然後站起來說：「剛才我聽了高雄市吳市長的意見，我深有同感，這個問題不必再討論了，是非很清楚，政府必須要守信，必須要維護高雄市民眾的健康，所以採礦權延長之議不再議，照吳市長的意見，就終止採礦，各位還有沒有意見，沒有意見就照這樣辦。」我舉這個例子是說，我要行銷高雄，我得從治安著手，從採礦的結束著手，從垃圾處理來著手，從愛河的整治，從大量的種樹綠化美化，取爭設立四所大學，一所叫空中大學，一個叫高雄大學，一個叫高雄科技大學，一個叫高雄餐旅學校後來改成學院。

講到高雄餐旅學院，這是我爭取來的，本來不是要設在高雄的。是有一天李登輝總統來，毛高文也跟來，我就跟毛部長說，前一陣在行政院討論國建六年計畫，有談到教育要進行建設，我說以一個城市的人口，跟大學生的比例來看，那高雄實在慘不忍睹。我說高雄市人口一百四十幾萬，台中市的人口八十五萬，我舉例說高雄市有兩所大學，一所叫做師範大學，一所叫做高雄醫學院，兩所學生一個三千多，一個一千七，合計五千多人。台中市光一所逢甲大學就差不多，還不算東海大學，還不如中山醫學院。台北更不用談了，大學之多的，台灣大學一萬多是高雄的兩倍。我說你們對高雄一個院轄市，只能停留在拆船、做廢五金、只能做煉鋼、煉油等等，只能做工業嗎？你們要把高雄市塑造成一個粗獷不文的都市嗎？毛高文就問說那你們有沒有準備設什麼大學，他說正準備設一個餐飲旅行有關的學校，先做專科。我說就在高雄吧，手中一鳥勝過林中千鳥，我說就來吧。我向毛部長說，專科用地十公頃，我們給十五公頃可以做學院，先做專科。所以我就在小港辦區段徵收，在一片不毛之地，取得十九公頃，其中十五點一公頃，就給教育部去籌設。校長也是我推薦的，叫李福登。校名也是我推薦的，原本叫餐飲專科，我說飲不太好吧，叫餐旅，旅遊觀光比較好，所以就改成餐旅專科學校。後來專科辦得很成功，後來就改為學院。

在自來水改善也是，我在國民黨中常會有報告，雖然現在是民國七十九年，推翻滿清都七十九年了，但高雄市還沒有推翻滿清時期的水管，此話一講全場驚訝。我一爭取，就開始改換水管。

在我任內做了很多建設，等於蓋好了一座房子，像愛河整治，是我大力整治的，爭取了很多經費。連愛河的公園，一號二號公園，原本是違章工廠同盟路那附近，我拆掉七百戶的違章建築改成公園。地下街我處理的，音樂廳我蓋的，工商展覽中心我建的，連老市政府改成歷史博物館也是我決定的。我舉這例子在說

明，民進黨會放煙火，做表相奢華的燄火，和國民黨樸實勤儉的作法是有不同。如果沒有我們這樣做，皮之不存毛將焉附？前鎮河的整治，也是我開始做的。都市重劃也是我任內完成的，內惟文化園區、農十六也是我做的。我任內做的就是做基礎建設，是固本的工作。