

學術論文

觀光與政治的交會：從觀光政治學角度切入

Political Dimension of Tourism Studies: A Critical Introduction to the Politics of Tourism

劉維群 **Wei-Chun Liu**

高雄餐旅大學餐旅教育研究所副教授

*Associate Professor of Graduate Institute of Hospitality Education
National Kaohsiung University of Hospitality and Tourism*

摘要 / Abstract

儘管政治權力關係和資源利益分配始終在觀光事務中扮演非常重要的角色，但長期以來，這個非常重要的面向，卻備受政治科學和觀光研究忽略。基此，透過對於觀光和政治不同面向互動關係的扼要反省與討論，本文將嘗試針對「觀光政治學」的發展根源、研究主題和發展困境，進行評介與討論。本文希望強調的是，觀光活動的發展與進行，一方面不僅無法擺脫政治力量的影響；二方面，也無法阻擋其自身產生政治上的效應，特別是在觀光業（Tourism Industry）已經成為全球不可忽視的一個新興產業之際。

While political power and resource allocation are playing a critical role in

tourism, political science and tourism studies have ignored these facets for a long period. By a brief reflection on various dimensions of the relationship between tourism and politics, this article makes an effort to present the origins, themes, and dilemma within the field of politics of tourism.

關鍵字：翁山蘇姬、政治穩定、觀光政治學、恐怖主義

Keywords : Aung San Suu Kyi, Political Stability, Politics of Tourism , Terrorism

壹、前言

2010年10月21日，梅姬（Megi）颱風侵襲台灣，不僅讓宜蘭地區成為水鄉澤國，也導致省道台九線蘇花公路路段出現嚴重落石坍方，滿載中國大陸觀光客的「弘泰旅行社」與「創意旅行社」遊覽車，在行經該危險路段時也因為落石坍方侵襲而受困和失聯，災害事件發生之後，相關後續爭議也陸續浮出檯面，其中二項爭議最為突出。

第一是國家賠償問題，爭議焦點在於：究竟此次災害事件的受難陸客是否適用現行「國家賠償法」的規定？¹這個事件不僅涉及單純法律解釋的問題，或日後陸客來台觀光的意願，²還涉及中國大陸人民身份界定的敏感兩岸政治問題與台灣內部複雜的政黨競爭生態，³以及相關機關是否存在人為疏失的行政責任認定問題。⁴第二個爭議更為敏感，涉及長期爭論的「蘇花高」（蘇花高速公路）、「蘇花替」（蘇花公路替代道路）和「蘇花改」（蘇花公路改善計畫）興建爭議；事實上，在環保團體與在地人士的長期拉鋸之下，這個問題今日儼然已經成為高度政治性的全國議題，⁵甚至經常為

¹ 相關意見目前分歧立場，贊成適用「國家賠償法」的觀點認為，依照「兩岸人民關係條例」的廣義解釋，中國大陸地區人民可以請求國家賠償廣義解釋（劉力仁、楊宜敏，2010/10/31）；但保守見解則認為，根據「兩岸人民關係條例」的精神，須以「對等」作為中國大陸地區人民申請國家賠償的前提。〈陸客申請國賠？吳揆：須對等〉，<http://udn.com/NEWS/NATIONAL/BREAKINGNEWS1/5948550.shtml>。

² 李仲維，〈賴瑟珍：很怕蘇花意外影響陸客來台意願〉，<http://www.chinareviewnews.com/doc/1014/9/7/8/101497821.html?coluid=0&kindid=0&docid=101497821&mdate=1108103436>。

³ 林河名，〈陸客能不能國賠？〉，<http://udn.com/NEWS/OPINION/X1/5959872.shtml>；張廷玉，〈綠營：蘇花案罹難陸客不適用國賠〉，http://www.idn.com.tw/news/news_content.php?catid=1&catsid=2&catdid=0&artid=20101101abcd017。

⁴ 賴沁沁，〈蘇花災變人為疏失？檢方展開調查〉，<http://news.chinatimes.com/politics/0,5244,11050202x132010110301225,00.html>。

⁵ 由於圍繞在地方發展、道路安全與環境保護的爭議之中，要求和反對興建「蘇花高」、「蘇花替」或「蘇花改」的主張，便經常成為全國和地方選舉的重要政見內容，候選人與政黨也經常被問及相關立場。例如：2009年花蓮縣長選舉時，無黨籍候選人傅崐萁便以「蘇

政治人物製造發言爭議。⁶

在此，提及梅姬颱風事故的用意，在於希望藉由上述二個相關於本次事故的爭議，指出表面上看似單純的觀光事故背後，其實牽涉極為複雜的政治因素與角力；事實上，像是近期接連爆發各項荒腔走板缺失的桃園機場，或是否開放陸客入台與進一步開放「個別旅遊」(FIT)，⁷背後其實也都牽涉複雜的政治因素與角力。就後者而言，由於兩岸政治形勢特殊，陸客入台問題從來不是一個單純的經濟議題，也不同於一般單純區域合作關係，而係牽涉到兩岸政治的敏感神經，容易引發一連串的國內政治效應。未來可能分階段開放的陸客「個別旅遊」，不僅涉及廣泛的國家安全問題，甚至可能進一步牽動政黨競爭、兩岸政治文化與國家認同的微妙變遷。

本文希望強調的是，觀光活動的發展與進行，一方面不僅無法擺脫政治力量的影響；二方面，也無法阻擋其自身產生政治上的效應，特別是在觀光業已經成為全球不可忽視的一個新興產業之際；⁸然而，令人感到非常意外的是，即便「觀光」與「政治」之間存在非常密切的連結，再加上二個學科同樣強調跨學科視野的重要性，但無論是在觀光研究 (Tourism Studies) 或政治科學 (Political Science) 領域，「觀光」與「政治」之間的

花高」作為競選政見主軸，回擊對手國民黨陣營的「蘇花替」立場；2008年總統大選時，「蘇花高」也成為國民黨候選人馬英九與民進黨候選人謝長廷所必須回應的重要議題之一，儘管雙方意見略有不同，但基本上立場仍以「環境評估」作為支持興建「蘇花高」或其它方案與否的前提。葉素萍，〈蘇花高建不建？謝馬皆認為應審慎評估〉，<http://www.epochtimes.com/b5/8/2/24/n2022045.htm>。

⁶ 例如：2008年時任行政院長的劉兆玄，便曾因為未能正確辨別和指稱「蘇花高」、「蘇花替」與「蘇花改」，從而引發一連串政治效應。李文儀，〈口誤？巧立名目？為蘇花高解套〉，<http://www.libertytimes.com.tw/2008/new/jul/7/today-fo7.htm>。

⁷ 蘇秀慧，〈陸客來台自由行：500大企業優先〉，<http://udn.com/NEWS/FINANCE/FIN1/5933430.shtml>。

⁸ 儘管許多論者不斷宣稱觀光業乃是「全球最大」或「成長最快」的產業，特別是在聯合國「世界觀光組織」(UNWTO)經常公佈樂觀預期數字的影響之下，但仍有論者根據「世界貿易組織」(WTO)的統計資料指出，觀光目前仍非全球最大的產業，不過已經在服務業中獨占鰲頭。Alan Lew, "Tourism is NOT the World's Largest Industry: So Stop Saying It Is!" <http://tourismplace.blogspot.com/2008/04/tourism-is-not-worlds-largest-industry.html>。

重要互動關係卻始終備受忽略；儘管在過去二十年間，不少國外學者著手倡言「觀光政治學」(Politics of Tourism)的孕生，希望透過政治科學的理論與方法，重新審視觀光議題當中的政治面向；但整體而言，主流觀光研究也並未因此投以更多的關注。此種發展趨勢毋寧也同樣存在於台灣日趨熱絡的觀光研究領域中，我們可以很容易地看到，現階段台灣絕大多數觀光研究文獻的討論主題（無論質性或量化研究），仍然明顯集中在部分主題之上，關注的重點包括：效益、體驗、意象、品質、公園、形象、動機、滿意度、忠誠度、新商品（例如：醫療旅遊）、行為科學，以及旅遊資源開發與維護等等；整體而言，儘管存在少數討論文化與環境關係的主題，並以都市、人類、地理、社會學科切入，但基本上，仍多充斥市場和行銷導向的研究思維，其所採取的研究途徑也多受侷限。

非常明顯的是，今日觀光研究的步伐，似乎尚未能充分捕捉觀光事務中始終存在的政治面向；然而，我們究竟應該如何理解這種發展上的落差？仍在摸索與發展階段中的「觀光政治學」，究竟關注或應該關注哪些重要主題？觀光事務中的哪些面向特別饒富政治研究趣味？切入討論類似的研究主題，又能否增加我們對於相關觀光議題內涵的理解縱身與視野？

本文將會指出，儘管「觀光政治學」仍有亟待發展的空間，但透過政治科學對於權力運作過程的細膩掌握，仍將非常有助於我們提高對於觀光議題的瞭解與應用面向。在以下的討論中，本文便將先說明「觀光政治學」的基本背景與發展特徵，「觀光政治學」在觀光研究與政治科學中的角色。在此基礎之上，本文將進一步針對二個「觀光政治學」的重要主題進行討論。首先，我們將討論「政治穩定」(Political Stability)與觀光活動的互動關係；其次，我們則將討論和平與觀光活動之間的關係。在結論的部分中，本文則將根據前文討論的基礎，前瞻未來政治科學與觀光研究的可能結合方向。

貳、觀光政治學的提出、發展與特徵

第二次世界大戰之後，由於全球觀光活動日益活躍，密切交織於各種經濟、文化與社會因素，不僅導致國家權力開始積極介入相關觀光活動領域，學術性的觀光研究也逐漸開展成形；然而，令人感到意外的是，無論是在觀光研究或政治科學中，「觀光」與「政治」之間的互動關係卻始終備受忽略。對此，可從 C. R. Goeldner 與 J. R. B. Ritchie 知名觀光研究教科書《觀光：原則、實踐與哲學》中看到清楚的例證。儘管該書不忘提及國際組織與區域合作的重要性，在該書所介紹的運輸、餐旅業、景點與娛樂事業等等觀光附屬領域中，但基本上，該書仍然將絕大部分的關注焦點擺在經濟與管理面向；事實上，此種關注重心的偏向，其實也正反映當代觀光研究的主流趨勢。

同樣在《觀光：原則、實踐與哲學》一書中，Goeldner 與 Ritchie 也曾總結九種重要觀光研究途徑 (Approach)，包括：制度途徑 (關注在旅遊活動的重要中介與制度)、產品途徑 (關注旅遊產品與其生產、行銷與消費方式)、歷史途徑 (歷時性視野剖析旅遊活動與制度的變遷原因)、管理途徑 (關注觀光業的經營管理)、經濟學途徑 (關注觀光對於經濟的影響)、社會學途徑 (關注觀光對於社會的影響)、地理學途徑 (關注觀光與其空間面向)、跨學科途徑 (涵蓋其它觀光活動面向的研究途徑) 與整合途徑。⁹值得注意的是，作者毫不諱言地指出，「企業導向」(firm-oriented) 的管理途徑毋寧仍係該書寫作的主要基礎；相形之下，儘管並未完全忽略國際政治、國家角色與權力關係在觀光活動中的角色，並曾經提及政治科學途徑，但卻仍僅將此一研究途徑置於跨學科途徑的分類之下，而未將其

⁹ 整合途徑(Systems)：整合各種途徑，形成一個全面的理論與方法架構，在微觀層次，可以解釋觀光業的運作與市場，在鉅觀層次，可以解釋國家與社會體制對於觀光的影響。Charles Goeldner and J.R Ritchie, *Tourism: Principles, Practices, Philosophies* (Hoboken: John Wiley and Sons, 2009), p.25.

視為一個足以擁有獨立類別屬性的研究途徑。

作為「常態科學」(Normal Science)運作的基石，一個學科中的教科書(Textbook)往往最能表露一個學科主流典範(Paradigm)的發展現況與研究傾向。¹⁰《觀光：原則、實踐與哲學》或許就是一個最好的說明例證，可以讓我們充分看到現今觀光研究對於其政治面向的忽略；L. K. Richter甚至認為，此不能算是一種「善意忽略」(Benign Neglect)；¹¹事實上，在很多觀光事務的實況中，特別是在觀光日益扮演重要國家發展角色的今日，各種政治因素佔據的突出角色，不僅絕不亞於其它管理、經濟或地理因素。

另一方面，C. M. Hall認為，導致觀光議題備受政治學術討論忽略的主要原因，一方面來自於早期許多政治學者始終認為，觀光無法堪稱嚴肅的學術研究主題（但卻未能瞭解觀光不僅牽涉權威性資源分配，背後也涉及複雜的國內與國際政治角力），二方面導因於有關於觀光和政治結合的討論仍然缺乏統整的理論與方法；唯值得注意的是，儘管未能獲得早期政治學者投以足夠的重視，但對於「觀光」事務政治面向的零星關注，其實並不曾完全缺席於相關社會科學的討論之中，而仍然可以見諸分散於其它學科領域的相關研究之中，特別是有關於區域或國家政經與社會「發展」(Development)的相關課題。¹²在1950年代與1960年代，由於受到現代化理論的影響，研究者在切入討論相關「發展」議題時，往往將「觀光」視為一個有助於開發中或未開發國家向「已開發」國家學習現代化的重要媒介，不過，來到1970年代與1980年代，受到「依賴理論」影響，研究者在切入討論相關「發展」議題時，卻轉而採取一種較為批判的立場看待「觀光」，關注於「觀光」在全球資本主義剝削體制內的角色，如何鞏

¹⁰ Thomas Kuhn 著；程樹德等合譯，《科學革命的結構》(台北：遠流，1989年)。

¹¹ Linda Richter, "Tourism Politics and Political Science: A Case of Not So Benign Neglect," *Annals of Tourism Research*, Vol.10, No.3 (1983), pp.313-335.

¹² Hall, *op cit.*, pp.2-5.

固南北發展落差 (North-South Divide) 並為落後國家造就各種弊病。¹³

無論是依循現代化理論或依賴理論，在討論「發展」的脈絡下，儘管研究關注視野仍然較為侷限，但卻已有越來越多的政治研究者開始逐漸正視「觀光」所展現出來的重要「政治」面向，而其關注範疇也日益廣泛，非僅止於傳統國際關係領域，更進一步延伸至國內政治面向。一般認為，從1970年代後期開始，建構「觀光政治學」的相關倡議呼聲，便不斷取得一個邊緣但卻穩定的發言空間。¹⁴

期刊與專書論文之外，H. G. Matthews (1978) 與 C. M. Hall (1994) 先後出版的知名專書《國際觀光：政治與社會分析》與《觀光與政治：政策、權力與地點》，則係二本企圖為「觀光政治學」奠定學科發展基礎的最重要專論。藉由 David Easton 著名「系統理論」在政策分析上的應用，Matthews 與 Hall 企圖指出影響旅遊決策與行動的結構性因素與權力關係，¹⁵並嘗試釐清「觀光政治學」的學科紀律和關注主題（儘管二位論者對此也存在不少意見分歧），為日後「觀光政治學」的研究開展作出重要貢獻。正如 Richter 所言：由於「觀光乃是一種高度政治性的現象，而其中的內涵也鮮少被充分認識與理解。」¹⁶如果未能把握政治發揮影響和產生作用的維度，任何宣稱具有「跨學科」屬性的觀光研究，其實都無法真正全幅涵蓋觀光事務的真實樣貌。對此，M. J. Kusters 如此說道：「如果跨學科觀光科學的發展未能整合必要的政治分析，那其仍然無法堪稱完美與完整。」¹⁷

¹³ Arceneaux, *op cit.*

¹⁴ 著名的期刊，例如：《觀光研究期刊》(Journal of Travel Research)、《觀光管理》(Tourism Management)、《公共行政回顧》(Public Administration Review)、《世界發展》(World Development)、《觀光研究年刊》(Annals of Tourism Research)等。

¹⁵ 楊安華、梁宏志，〈旅遊研究的政治學維度〉，《旅遊學刊》，第23卷，第1期(2008年)，頁81-85。

¹⁶ Richter, "Tourism Politics and Political Science: A Case of Not So Benign Neglect," p.2.

¹⁷ Martinus Kusters, "The Deficiencies of Tourism Science without Political Science," *Annals of Tourism Research*, Vol.11, No.4 (1984), p.612.

簡單來說，如果接受 Easton 的說法，承認「政治即為社會進行權威性價值分配」，我們便不難理解，何以觀光活動在這麼多層次和面向上展現出政治色彩，任何觀光活動的產業定位、發展策略、資源開發、利用與保護，也幾乎涉及對於稀有社會資源、價值和權力的競爭。¹⁸因此，「觀光政治學」所必須延伸討論的範疇，不光包括國際、國家、社群、政黨、政府、企業與個人等等，主題也涵蓋政策選擇、政府活動、政治模式、意識形態、政治事件、國際政治、國際關係、法律制度與政治穩定等等。事實上，除了延續先前相關「發展」研究對於觀光的研究關注之外，¹⁹針對若干重要的研究問題，晚近「觀光政治學」也已經形成略具雛形的初步研究討論方法、框架和成果。²⁰根據 Richter、楊安華、梁宏志與唐志明的回顧，²¹我們可以看到，現今觀光政治學大多聚焦於以下幾個重要的研究主題：

第一、關注「政治穩定」和觀光互動關係的研究（指出構成「政治穩定」的重要條件並分析各種「政治不穩定」(Political Instability) 表現對於

¹⁸ Hall, *op. cit.*, p.195.

¹⁹ 誠如前述，由於受到「現代化理論」與「依賴理論」的影響，早期討論「發展」議題的論者對於觀光保持褒貶各異的立場。在後來的發展中，由於受到「後殖民主義」(Post-Colonialism)的影響，更關注核心與邊緣國家的宰制關係，像是 M. Crick 便批評觀光乃是一種「遊憩帝國主義」(Leisure Imperialism)，H. G. Matthew 也認為觀光乃係帝國主義對於第三世界的侵略，本質上屬於一種殖民經濟的延續；但到了 1990 年代，論者慢慢瞭解到，觀光其實兼具正面與負面影響，從而也開始放棄「非褒即貶」的討論方式，轉而關注在哪些條件之下，觀光可以帶來富裕或貧窮，並嘗試努力細緻化這些條件的分析。Malcolm Crick, "Representations of International Tourism in the Social Sciences: Sun, Sex, Sights Savings, and Servility," *Annual Review of Anthropology*, Vol.18 (1989), p.322; Harry Matthews, "International Tourism: A Political and Social Analysis," (Cambridge, MA: Schenkman, 1978), p.74; S. Cole, "Beyond Authenticity and Commodification," *Annals of Tourism Research*, Vol.34, No.4 (2007), pp.943-960。

²⁰ 楊安華與梁宏志指出，現今「觀光政治學」的研究途徑偏重於四個面向：一、權力分析途徑；二、公共管理分析途徑；三、比較政治途徑；四、政治系統分析途徑。楊安華、梁宏志，前引文，頁 82-83。

²¹ Linda Richter, *The Politics of Tourism in Asia* (Honolulu: University of Hawaii Press, 1989), pp.1-22; 楊安華、梁宏志，前引文，頁 83-84; 唐志明，〈旅遊政治的政治學分析〉，《旅遊學刊》，第 21 卷，第 7 期 (2006 年)，頁 88-89; 唐志明，〈國外旅遊政治學研究評述〉，《政治學研究》，第 2 卷 (2006 年)，頁 120-126。

觀光發展的可能影響)；第二、關注「和平」和觀光互動關係的研究(探究觀光是否有助於營造世界和平、化解敵對國家衝突，或進一步消弭所謂的「文明衝突」；第三、關注「政治系統」與觀光互動關係的研究(分析各種制度安排、政治菁英、利益集團與行政管理的可能影響，特別著重於觀光「決策」在「政治系統」中的制訂、產出和影響；第四、關注「意識形態」與觀光互動關係的研究；第五、關注國際關係與觀光互動關係的研究；第六、關注個別國家與地區觀光發展情況的政治分析。

在上述六大研究主題中，對於「政治穩定」與「和平」的關注，無疑佔據最顯著的地位。為了進一步說明晚近「觀光政治學」的發展現況、研究特性與初步成果，以下，本文便將分別針對這二個議題進行說明與討論。

參、政治穩定對於觀光發展的影響

許多研究者早已不約而同地指出，一個國家或地區能否發展觀光或吸引外來觀光客的關鍵，係取決於政治情勢是否堪稱穩定。²²在此意義之下，當許多論者致力於尋找「政治穩定」與觀光互動關係時，「安全」也經常成為一個格外重要關注面向，特別是在 2001 年 911 事件爆發後。²³我們可以看到，儘管並不乏勇於冒險的少數背包客或探險家，但對於絕大多數一般觀光客來說，經濟、政治與安全形勢仍為他們的首要考量。²⁴

「政治穩定」的概念乃係相對於「政治不穩定」。C. M. Hall 與 A. L. Oehlers 指出，²⁵「政治不穩定」意指政權統治合法性與機制受到來自正常

²² Linda Richter and William Waugh, "Terrorism and Tourism as Logical Companions," *Tourism Management*, Vol.7, No.4 (1986), pp.230-231; Hall, *op. cit.*, pp.92-93.

²³ Colin Michael Hall et al., "Security and Tourism: Towards a New Understanding?" *Journal of Travel and Tourism Marketing*, Vol.15, No.2-3 (2004), pp.1-18.

²⁴ Colin Michael Hall and Vanessa O'Sullivan, *Tourism, Crime and International Security Issues* (Chichester: Wiley, 1996), pp.105-122.

²⁵ Colin Michael Hall and Alfred Oehlers, *Tourism in South and Southeast Asia: Issues and Cases* (Oxford: Butterworth-Heinemann, 2000), pp.79-80.

政治體制之外的因素所動搖，若無法從政治體制內部滿足需求或化解威脅，開始出現非合法化手段，那麼，此時政治體制便已經開始進入「不穩定」的階段；唯值得注意的是，儘管不少論者已經指出，民主政體和觀光發展之間存在許多複雜的關係。在冷戰時代，觀光活動基本上不僅不存在於東歐共產國家中間，也經常成為外交圍堵與封鎖的對抗手段；²⁶另一方面，在某種程度上，「民主政體」的外型也可能有助於營造政治穩定的形象；²⁷然而，必須加以區別的是，「政治穩定」的概念不能與「民主政體」直接劃上等號。

唐志明指出，²⁸「政治不穩定」對於觀光發展的衝擊，至少包括以下幾個面向：一、觀光客因為擔心受到波及而變更原訂計畫或行程；二、因為新聞媒體廣泛報導而影響對於一個國家或地區的觀感與認知；三、各國政府也可能發佈正式官方的旅遊警告，勸阻或限制觀光活動進行；四、觀光服務與交通運輸部門也會因為觀光活動的緊縮而損失大量收益；五、國際會議、展覽或活動，也可能因此延期、中斷或改變地點；六、政府必須花費高昂代價並耗費非常長期的時間重建各方對於本國情勢的印象與信任；七、削弱外資投資意願；八、連帶波及周邊國家的觀光發展；九、具有跨國特徵的政治暴力事件，甚至可能會改變全球觀光發展格局；十、飛安和邊境檢查日漸趨於嚴格，為了避免圍繞在全球觀光活動周圍的安全問題；十一、對於重要觀光基礎設施的直接佔用或破壞；十二、影響旅遊業和航空業在動亂地區持續經營的意願；十三、曾經前往動亂地區的觀光客，也可能成為國家安全機關監視的對象；十四、外幣黑市的出現。

我們可以看到，儘管許多因素皆可能導致「政治不穩定」情勢的出現，但 Hall 與 Oehlers 認為：國際戰爭、內戰、政變、恐怖主義、暴亂（政

²⁶ Richter, *The Politics of Tourism in Asia*.

²⁷ Linda Richter, *Tourism and Politics: Global Frameworks and Local Realities* (Oxford: Elsevier, 2007), pp.5-16.

²⁸ 唐志明，〈旅遊政治的政治學分析〉，頁 86-87。

治抗議或社會騷動)與罷工,仍為最常見且最容易影響觀光發展的「政治不穩定」因素(參見表一說明)。²⁹

表一：政治不穩定的面向

面向	例證
國際戰爭	伊拉克入侵科威特(1990年至1991年),便對於國際觀光產生重大影響,即便身在遠處的國家,像是泰國與馬來西亞,也被美國當局視為美國人民危險的旅遊地區,連帶影響許多美國人民的觀光意向和行程決定。
內戰	內戰經歷對於東普寨和斯里蘭卡產生重大負面影響。
政變	政治或軍事政變對於觀光具有重大負面影響。例如:1988年發生於東普寨的政變,便對於當地觀光客人數產生戲劇性的影響。
恐怖主義	近年恐怖主義嚴重衝擊印度克什米爾地區和東普寨的觀光發展,因為任何觀光客綁架事件,都可能獲得大篇幅的媒體報導。近年已經發生多起外國人士在東普寨鄉村遭到綁架和殺害的案例,外國人士也經常在金邊或公路上遭遇搶劫。
暴亂 政治抗議 社會騷動	1989年中國爆發天安門廣場事件之後,海外觀光客人數立刻銳減22.7%;政治與社會騷動往往會對於觀光發展產生直接的影響,例如:如果地方社群對於觀光飯店、觀光娛樂設施或觀光基礎設施(機場)的開發。
罷工	勞資爭議可能會影響交通運輸,降低在地觀光服務品質。

資料來源: Colin Michael Hall and Alfred Oehlers, *Tourism in South and Southeast Asia: Issues and Cases* (Oxford: Butterworth-Heinemann, 2000), p.81。

本文認為,無論是國際戰爭、內戰、政變、恐怖主義、暴亂(政治抗議或社會騷動)或罷工,對於政治形勢的嚴重影響著實顯而易見;唯須加以指出的是,儘管導致這些「政治不穩定」出現的因素,無疑將嚴重阻礙觀光發展的步伐,卻不代表其必然會造成觀光客人身安全與自由的直接侵害。例如:近年泰國曼谷街頭不斷交替上演的政治抗爭活動(著名的「黃衫軍」與「紅衫軍」,以及後續的軍事政變),³⁰儘管嚴重影響當地觀光發

²⁹ Hall and Oehlers, *op. cit.*, p.81.

³⁰ Cassandra James, "Thailand Tourism Falls as Anti-Government Red Shirt Protests Continue with Violence Possible," http://www.associatedcontent.com/article/2849836/thailand_tourism_falls_as_antigovernment.html

展（例如：抗爭行動還曾癱瘓國際機場），³¹但卻鮮有外國觀光客因為激烈的抗爭或政變而受到人身安全與自由的波及；另外，像是長年受到內戰戰火波及的斯里蘭卡，儘管該國作為一個重要的佛教聖地和海岸旅遊重鎮，直到近年內戰戰火趨緩之後（該國內戰已於2009年正式結束），觀光業的整體發展才獲得重新恢復的生機，³²但事實上，由於該國內戰戰火多集中在該國北方各省，因此即便在內戰期間，南方各省依然可見觀光業的零星發展，外國觀光客的人身安全與自由也鮮少受到威脅。

然而，這種情況對於「恐怖主義」來說卻不成立。因為，為了達到特定政治目的，「恐怖主義」攻擊者往往企圖吸引最大的媒體關注，利用其攻擊的隱蔽性和針對性，營造不確定感和不安全感，為社會製造一種恐慌性的消極氣氛。在許多時候，甚至沒有「恐怖攻擊」的出現，僅僅「恐怖攻擊」的威脅或預告，便可以讓各國成為驚弓之鳥，引起一連串的恐慌反應與防堵措施。換句話說，「恐怖主義」不僅將直接威脅觀光客的人身安全與自由，其所可能引發的後續「政治不穩定」效應，也可能超越特定區域與國家範圍，具有跨國性或跨區性延伸特徵。值得注意的是，「政治不穩定」對於觀光的可能影響，未必完全可以從實際情況加以判斷，而往往取決於公眾和輿論的認知與理解。例如：許多備受「政治不穩定」因素威脅的國家或地區，未必會被視為「政治不穩定」的國家或地區；反之，具有高度「政治穩定」的國家或地區，卻可能會被貼上「政治不穩定」的標籤。

1988年，緬甸爆發民主運動。稍後，為了回應國內外輿論壓力之下，掌權的軍政府決定於1990年進行選舉；然而，在翁山蘇姬（Aung San Suu Kyi）所領導的「全國民眾聯盟」（National League for Democracy, NLD）獲得空

³¹ Ian MacKinnon, "Thailand Protest Strands Thousands of Tourists at Bangkok Airport," <http://www.guardian.co.uk/world/2008/nov/26/thailand-protests-airport>

³² Amantha Perera, "Sri Lanka Tourism Looks to Boom after War's End," <http://www.time.com/time/world/article/0,8599,1905360,00.html>

前大勝之後，軍政府旋即廢棄選舉結果並軟禁翁山蘇姬，不顧各方質疑聲浪持續掌權迄今。我們可以看到，為了透過觀光增加購置武裝的經費，長期掌權的軍政府也希望能夠發展觀光增加收益；然而，Hall 與 Oehlers 指出，³³在發展觀光之際，緬甸軍政府卻面對幾個棘手的問題：第一個問題，就是必須先淡化各方對於軍政府過去鎮壓民主運動的印象，以及軟禁翁山蘇姬的行徑；第二個問題，就是必須控制伴隨觀光發展而來的潛在顛覆力量，像是批判軍政府的觀念、行動或金援。儘管在各種標準之下，長期由軍政府掌權並抑制反對力量的緬甸都難以堪稱為一個真正的民主政體，但 J. C. Henderson 認為，³⁴緬甸軍政府卻非常成功地運用二手策略，一方面藉觀光改善形象，二方面透過觀光營造的發展榮景鞏固政權合法性。

2002 年，翁山蘇姬在接受「英國國家廣播公司」(British Broadcasting Corporation, BBC)專訪時，³⁵便曾經指出，各國人士紛紛湧入緬甸觀光，表面上，似乎是為這個貧窮的國家帶來經濟增長，但實際上，卻僅僅是讓軍政府的口袋受惠，反而會阻礙緬甸民主進程，讓軍政府勢力日益壯大；翁山蘇姬的一席評論，清楚點出觀光與緬甸政治發展之間的密切關係；³⁶值得注意的是，當 2009 年翁山蘇姬再度接受媒體訪問時，卻改變過去對於緬甸發展觀光的一貫立場，轉而肯定觀光可以為緬甸帶來的正面貢獻，³⁷而就在 2010 年 11 月，儘管程序遭受各方質疑，而翁山蘇姬與「全國民主聯盟」也無法參與其中，³⁸但緬甸軍政府還是再度重啟民主選舉並由軍政府

³³ Ibid., p.83.

³⁴ Joan Henderson, "The Politics of Tourism in Myanmar," *Current Issues in Tourism*, Vol.6, No.2 (2003), pp.97-116.

³⁵ 專訪內容參見：
http://news.bbc.co.uk/1/hi/shared/spl/hi/talking_point/aung_san/56/html/thewindow.html。

³⁶ Jonathon Steele, "Should the Tourists Travel to Burma?"
<http://www.eturbonews.com/14411/should-tourists-travel-burma>

³⁷ "Suu Kyi's NLD Party to Boycott Burma Election,"
<http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/8592365.stm>

³⁸ "Burma Law Formally Bars Aung San Suu Kyi from Election,"
<http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/8559048.stm> ; "Suu Kyi's NLD Party to Boycott

支持的政黨獲得勝選，翁山蘇姬也在稍後獲得釋放，結束長達十幾年的軟禁生涯；儘管緬甸軍政府宣稱，這是他們逐步邁向民主化的第一步，但一般認為，這些動作無疑具有高度向外示好的動機，希望藉由淡化軍政府專政和迫害人權的形象，助益於緬甸進一步發展觀光並與其它國家進行經貿接軌。³⁹

從緬甸例證當中，我們不僅看到，即便是一個典型的「極權」國家，但如果能夠善用媒體宣傳和行銷，仍然可以營造「政治穩定」的氣氛並發展觀光；另一方面，我們也可以從緬甸的例證當中看到，觀光不僅可以帶來觀光收益，有時也可以成為一個政權樹立正當性的重要助力；不唯緬甸如此，Richter 指出，⁴⁰像是過去菲律賓獨裁總統馬可仕（F. Marcos）也同樣曾經透過發展觀光，企圖強化威權統治和戒嚴的正當性；諷刺的是，當 1986 年「人民權力」（People Power）運動推翻馬可仕後，運動地點也成為日後觀光重鎮，⁴¹被用來凸顯現今民主政權的正當性。換句話說，觀光景點的確立與詮釋，本身也流露出高度政治性，反映出不同政治權力與意識形態的競爭；⁴²另外，根據 Hall 與 Oehlers 的觀察，⁴³像是新加坡「人民行動黨」也充分利用觀光發展的高度成就，對內凝聚多元認同的國家認同，並鞏固政黨長年執政地位，對外塑造效能廉潔的正面形象，以淡化各種威權體制的負面名聲。換句話說，觀光活動不僅可以作為一個重要的國內政治運作因素，也同樣可以作為一個重要的對外關係媒介。

Burma Election,” *op. cit.*

³⁹ “What Do We Know About Myanmar’s Election,”
<http://in.reuters.com/article/idINIndia-45657720100125?sp=true>

⁴⁰ Richter, *The Politics of Tourism in Asia*.

⁴¹ Richter, *Tourism and Politics: Global Frameworks and Local Realities*, p.13.

⁴² 事實上，在今天許多民主國家當中，很多觀光景點都被用來強調人民對抗極權或暴政的努力。例如：美國許多觀光景點便經常與民權運動有關；另一位諾貝爾和平獎得主 Nelson Mandela 的生平參訪，也成為南非觀光和民主教育的重要環節。

⁴³ Hall and Oehlers, *op. cit.*, pp. 87-88.

肆、觀光和平論？觀光作為一種和平媒介

啟蒙運動以來，追求和平的目標，便一直都是哲學家、政治家與戰略家關注的重要課題，均勢和平論、制度和和平論、霸權和平論或民主和平論等等，都是在這種關懷之下提出的著名理論。⁴⁴1970 年代開始，觀光與和平的關係開始受到重視。綜合本文的綜合觀察，目前學界對於此議題尚未形成共識，仍然存在不少爭論之處，但主要的立場可以分為以下三種：

第一種抱持肯定與樂觀的立場。像是在冷戰時期中，全球羅馬天主教會領袖教宗保羅二世（John Paul II）曾經指出：「通過旅行所帶來的人際相遇，不僅為理解和平的重要條件，也將積極助益於通往和平。」除了教宗的正面肯定之外，對於觀光和平功能抱持肯定與樂觀立場的代表，還包括許多知名的國際觀光組織，像聯合國「世界觀光組織」便認為，觀光將有助於增進相互理解，不同文化相互交融與寬容、不同制度相互認識與溝通，從而消弭不同群體或國家之間的可能誤解、歧見與衝突；1980 年，該組織在馬尼拉所召開的世界觀光會議上，也正式公佈一份著名的《馬尼拉世界觀光宣言》。⁴⁵另外，像是 1988 年以「觀光：一個推動和平的重要力量」（Tourism: A Vital Force For Peace）為名舉行於加拿大溫哥華的「第一屆全球會議」（First Global Conference），便已經正式將和平視為觀光的重要功能加以研討。

第二種抱持否定與悲觀的立場。這種觀點以 C. M. Hall、F. Brown 和 J. C. Henderson 等人為代表，⁴⁶理由在於，至少迄今為止，觀光活動仍然沒有表現出各方所宣稱的和平功能；更重要的是，我們可以看到，不少論者甚至進一步延續「依賴理論」和「後殖民理論」的批判觀點，指出在全球

⁴⁴ 唐志明，〈旅遊政治的政治學分析〉，頁 85。

⁴⁵ 《馬尼拉世界觀光宣言》，<http://www.univeur.org/CMS/UserFiles/65.%20Manila.PDF>。

⁴⁶ Hall, *Tourism and Politics: Policy, Power and Place*; Joan Henderson, "The Politics of Tourism in Myanmar," *op. cit.*; Frances Brown, "Is Tourism Really A Peacemaker?" *Tourism Management*, Vol.10, No.4 (1989), pp.270-271.

觀光活動背後不平等的剝削和宰制權力關係，從來沒有因為觀光活動的日益自由化和多元化而有所本質上的改變。觀光商業活動在全球各地所產生的政治、經濟、社會與文化矛盾，反而可能成為威脅日後世界和平發展的潛在根源。

第三種有條件肯定的折衷立場。A. Pizam 等人，⁴⁷則這種觀點的重要代表。根據這種折衷立場的說法，觀光能夠助益於和平的前提在於，觀光可以增進不同群體或國家人民的相互交流、認識與理解，最好是能夠達到完全沒有距離感的互動；然而，在今日觀光活動的設計與市場規劃現況中，觀光客與在地人民、社會與環境的互動，往往仍然處於一種「櫥窗式的瀏覽」模式，觀光客所能認識和感受的體驗，經常只是已經過度行銷包裝和客製化導向的「產品」，特別是團體旅遊（Group Inclusive Tour, GIT）仍然佔據主導地位的情況之下。

整體而言，今日有關於觀光與和平互動關係的研究，仍多採取第一種立場，並期待透過更多的例證分析，回應第二種反對立場與第三種折衷立場。在一系列這類的相關討論中，我們可以看到，不少論者開始將討論焦點放在許多敵對區域和國家之間的關係，希望瞭解觀光活動能否助益於這些區域和國家化解彼此之間的敵對與衝突關係，其中，像是中東以巴關係、南北韓或台海兩岸關係。⁴⁸這些研究希望指出，觀光活動不僅能夠營造國際和平或化解敵對國家衝突，甚至有可能進一步消弭後冷戰時代中最受矚目的「文明衝突」（Clash of Civilizations）。

本文認為，儘管許多論者抱持非常樂觀的預期，但實際情況可能並非

⁴⁷ Abraham Pizam, *Does Tourism Promote Peace and Understanding between Unfriendly Nations* (Chichester: Wiley, 1996), pp.203-213.

⁴⁸ Rebecca Stein, "First Contact and Other Israeli Fictions: Tourism, Globalization, and the Middle East Peace Process," *Public Culture*, Vol.14, No.3 (2002), pp.515-544; Samuel Kim et al., "Using Tourism to Promote Peace on the Korean Peninsula," *Annals of Tourism Research*, Vol.34, No.2 (2007), pp.291-309; Yu Lixin, "Politics and Tourism: An Empirical Study of Taiwan Strait Relations in the Past 20 Years," <http://www.seiofbluemoountain.com/upload/product/201003/2010cygchy02a2.pdf>

如此簡單；事實上，只要仔細觀察當前觀光發展與國際社會的實況，我們就不難發現，觀光如果想要發揮其所宣稱的和平功能，在現階段其實仍然存在許多極難克服的困境。

首先，主權國家之間的競爭關係，就是一個極難克服的障礙；儘管我們可以看到，像是歐盟各國已經透過行之有年的《申根協定》（Schengen Agreement）證明區域觀光市場統合的可行性，但實際上，歐盟各國的實際發展經驗能否套用在其它充斥對立和矛盾關係的區域，本身就是一個存在爭論的課題；畢竟，對於歐盟國家來說，《申根協定》得以突破主權國家的界線，一個很重要的原因，便在於西歐自從第二次世界大戰之後，基本上，各國就已經是在一個堪稱高度和平的環境之下進行發展。

我們可以看到，在上文提及的《馬尼拉世界觀光宣言》當中，其實除了強調觀光可以促進和平之外，也曾經清楚地指出：「世界觀光要在和平與安全的氣氛之下發展，而此有賴於各國攜手合作消弭國際緊張情勢，並在友好、尊重人權和相互理解的精神之下建立國際組織。」⁴⁹換句話說，世界觀光的發展仰賴和平與安全的環境（歐盟整合便是得益於此種條件），但真正困難在於，各國似乎很難「攜手合作」並「完全消弭國際緊張情勢」，或形成真正全球範圍的國際組織。

舉個簡單的例子，在冷戰時代中，遷徙和旅行的自由，經常被西方民主陣營標榜為重視基本人權和彰顯民主價值的代表，甚至成為衡量一個國家「民主化」程度的重要指標；⁵⁰但非常諷刺的是，在當時東西冷戰對峙的氣氛之下，西歐國家雖然希望東歐國家開放門戶，希望藉此帶入觀念和制度轉化的動力，但卻未必樂見任何來自共產國家的人民在本國自由遷徙和旅行。當然，在這種情況之下，今日可見於歐洲大陸的觀光市場整合嘗試，自然也沒有出現的空間。同樣，像是美國這樣自詡重視遷徙和旅行自由的國家，在 911 攻擊爆發後，嚴格查核或限制某些「敏感國家」人民的

⁴⁹ 《馬尼拉世界觀光宣言》，前引文。

⁵⁰ Richter, *Tourism and Politics: Global Frameworks and Local Realities*, p.5.

出入境，形同於否認這些國家人民也擁有作為基本人權的遷徙和旅行自由。換句話說，扞格於各個主權國家之間的對立與矛盾，使得觀光活動始終難以獲得完全和平與安全的環境。

我們也可以看到，儘管不少區域性的合作行動開始出現，像是「東南亞國家協會」(ASEAN)與「太平洋區觀光協會」(Pacific Asia Travel Association, PATA)，企圖在許多議題上展開合作、協商與共同機構的建置，但嚴格來說，今日國際社會針對觀光議題，仍然缺乏一個真正具有創制、調解和仲裁權力和地位的國際公共機構。像聯合國世界觀光組織儘管多次針對國際觀光議題從事研討和呼籲，但仍然必須仰賴觀光企業和各國政府自願性的配合，實際上所能發揮的影響力和拘束力仍屬有限。毫無疑問，在今日全球化的世界中，觀光活動的進行與觀光產業的發展乃係一種不折不扣的全球性現象，牽涉的因素具有全球性，影響的面向同樣具有全球性。在此意義之下，即便觀光促進和平的說法可以成立，如果我們缺乏一個可以作為全球議題溝通和處理的平台，觀光活動期待達到的和平境界，勢必也將淪為空中樓閣。

再者，上述第三種折衷立場所提出的和平先決條件（沒有距離的觀光體驗與互動），由於仍然沒有獲得充分實踐，自然也將阻礙觀光發揮促進和平的功能。本文認為，儘管今日個別旅遊的形態日趨多元和活躍，相形之下，多少可以抵銷團體旅遊所可能造就的扭曲或刻板認知；但許多論者已經點出，⁵¹由於今日許多地區和國家在開發觀光資源時，經常希望能夠透過異國情調的呈現吸引觀光客的目光，但在此文化再現與重新詮釋的過程中，卻經常刻意透過傳統文化的片段擷取、東西文化的差異性對比或殖

⁵¹ Michael Hitchcock and Victor King, "Discourses with the Past: Tourism and Heritage in Southeast Asia," *Indonesia and the Malay World*, Vol.31, No.89 (2003), pp.3-15; Waleed Hazbun, *Management, Marketing and the Political Economy of Travel and Tourism* (Sunderland: Business Education, 2000), pp.191-207; Can-Seng Ooi, "The Orient Responds: Tourism, Orientalism and the National Museums of Singapore," *Tourism*, Vol.53, No.4 (2005), pp.285-299.

民情境的重新召喚，從而為觀光客塑造一種脫離脈絡的異國想像。本文認為，在此意義之下，人們雖然可以透過觀光活動拉近彼此之間的空間距離，但卻未必能夠拉近彼此之間的深刻認知。

伍、結論

嚴格來說，「觀光政治學」雖然已經擁有長達三十年的發展歷史，但無論是在政治科學或觀光研究領域中，基本上，仍然位居一個相對弱勢和邊緣的地位。對照目前台灣學界研究現況，這種情況似乎顯得更為明顯。本文認為，如何持續強化此一領域的基本內涵、學科紀律與研究對象，並透過更多結合實際觀光發展案例的討論，凸顯政治科學所能為觀光研究帶來的貢獻，定能吸引更多有識論者投入相關研究行伍。

在此，本文所進行的相關討論，毋寧只是一個最為梗概的評介，除了上文所論及的二十大研究課題之外，「觀光政治學」也還有許多非常重要的研究課題，而這些議題也亟待更進一步地深化與充實。例如：目前對於國際觀光的政治研究，便過度偏重於「南北國家之間的交流」，好像所有旅遊都是發生在已開發國家和發展中國家之間；此外，像是觀光與「政治社會化」或「公民教育」之間的連結，抑或，像是近年備受關注和爭論的環境保護、文化認同、富裕生活或可持續發展等等議題，幾乎都是未來「觀光政治學」所無法迴避的重要問題。

在此基礎之上，本文認為，熟悉「觀光政治學」的相關討論主題、重要理論與研究途徑，不僅有助於我們更為細膩地揭示觀光事務中的政治面向，也讓我們能夠從更為整全的視野理解觀光事務複雜的內涵與多樣的表現形式。