

國立臺灣體育學院休閒運動管理研究所
碩士學位論文

美國政府部門的休閒服務職責及
其行政機構之研究

A STUDY OF GOVERNMENTAL SECTOR'S
RESPONSIBILITIES OF THE RECREATION SERVICES
AND ITS ADMINISTRATIVE ORGANIZATIONS IN
AMERICA



研究生：郭金芳 撰

指導教授：許光庶 博士

中華民國九十二年六月

論文名稱：美國政府部門的休閒服務職責與其行政機構之研究
院校所組別：國立臺灣體育學院休閒運動管理研究所 總頁數：117
畢業時間及提要別：九十一學年度第二學期碩士學位論文提要
研究生：郭金芳 指導教授：許光庶 博士

中文摘要

美國政府部門的休閒服務職責，是由聯邦、州與地方政府共同負責。為了瞭解並釐清這三個層級政府的休閒服務職責及其行政機構，本研究採用歷史研究法與文獻分析法，針對美國政府部門進行資料的蒐集、整理、分析、歸納、比較與詮釋。結論如下：

- 一、美國政府的存在價值完全依歸在保障人民的生存、自由與幸福的權利上。因此，有義務提供休閒服務，豐富人民生活，立法及修改休閒法令，提供休閒經費補助，設置休閒相關機構，處理休閒事務，且由聯邦政府領導，州政府與地方政府共同執行。
- 二、聯邦政府主導國家休閒政策，領導各層級政府，指導及維護美國國民享受休閒，並提供追求快樂幸福的優質生活之責任。
- 三、州政府在聯邦政府的領導與監督下，執行休閒服務職責。有權變更地方政府的權力結構與運作範圍，有義務將國家休閒政策貫徹至地方政府，並協助其執行休閒職責。
- 四、地方政府根據州政府執行國家休閒政策，而設立休閒服務機構，主要任務是具體落實休閒政策，直接提供休閒資源、機會與服務於當地居民。

美國政府採取聯邦制度是以分權為原則。因此，聯邦、州和地方政府得於各自管轄之範疇內，享有相互合作卻各自獨立的關係。所以，美國政府一切施政作為，以達到「增進全民之福利」為宗旨。

關鍵詞：政府部門、休閒服務、職責、行政機構

Kuo, Chin-Fang (2003). A study of governmental sectors' responsibilities of the recreation services and its administrative organizations in America.

Unpublished master thesis. National Taiwan College of Physical Education. Taichung.

ABSTRACT

Federal, state and local governments carry out the primary responsibilities of recreation services by governmental sectors in America. The methods of this study included historical research and documentary analysis in order to conclude the responsibility areas of the recreation services and its administrative organizations at the three governmental levels respectively. The information and literature on governmental sectors of America were collected, rearranged, analyzed, generalized, compared, and interpreted. Findings were as following:

1. The existent value of the American government is to protect the right of each individual's life, liberty and the pursuit of happiness. For this reason, American government provides worthy recreation services to enrich the life of the total community through enacting legislations, aiding to grant, creating agencies, and managing recreational affairs of the nation, which are guided by the federal government and implemented by both state and local governments.
2. The federal government guides the nation's recreational policies,

- leads other levels of governments, maintains the American people's enjoyment of recreation and takes responsibility of providing an opportunity to pursue a high quality of life.
3. Under the leading and supervision of the federal government, state governments perform their responsibilities to the recreation services. State governments have the authority to direct local governments' administrative structure and operational range. State governments also carry the duty to deliver the nation's recreational policies to local governments and offer assistance to implement the recreation services.
 4. Based on the nation's recreational policies performed by state governments, local governments created agencies for recreation services. The primary missions of these agencies are to fulfill recreational policies concretely, and provide recreational resources, opportunities, and services to local people directly.

The American government takes federalism, and is based on principle of separation of powers; therefore, federal, state and local governments share costs, tasks, and responsibilities of the recreation services. All levels of government play the role of enacting policies, coordination, and enforcement respectively. They all come to the mission of promoting people's welfare.

Keywords: governmental sector, recreation service, responsibility, administrative organization.

謝 誌

I always believe that smile is the source of the happiness and being responsible for what I have done can make me have a clean consciousness.

與「臺體」的結緣，濫觴於謝天助教授，在他的鼓舞下報考了國立臺灣體育學院休閒運動管理研究所。承蒙謝教授與陳美芳老師贈閱休閒相關書籍，告知準備方向，得以獲取休閒、運動與管理之領域的相關知識，且於民國九十年九月成為臺體人。

懵懵懂懂、跌跌撞撞、戰戰兢兢地一路走來，七百三十個日子在臺體這個大家庭的薰陶下，在休閒運動管理研究所師長、學長姐、同學與學弟妹們的愛護及最親愛的家人的支持下，一點一滴、一字一語地堆積、琢磨，成就了這本一百一十七頁的碩士論文。它不厚，但卻是最甜美，因為有您們的愛！

陳定雄教授，國立臺灣體育學院休閒運動管理研究所所長，我的口試委員

若論我的傲氣、霸氣、稜角鮮明的個性和自滿的語氣，漸有減弱及改進，都要感謝所長，您對我的磨練。在人前，總是以嚴謹的口語、嚴肅的表情和嚴厲的眼神，在涵意深遠的字句裡，告戒我做人處事的道理，做學問的態度。在人後，總是以輕柔、鼓舞的語氣，語重心長地訴說著對我的期許與肯定，更不時地為我加油、打氣。不論是論文前三章提案或是論文最後的口試，所長您仍是最嚴厲的語氣，最具挑戰性的問題，最艱難的要求來訓練站在台前的我，磨練我的耐

心、性子、膽識與臨場的應變能力，這著實是我不斷成長的推動力！

李明榮教授，台中健康暨管理學院體育室主任，我的口試委員

化解因第一次踏入尊賢八樓休閒系辦那顆忐忑不安、期待又怕受傷害的心的人是「李爸爸」；帶領半途加入臺體的我，進入休閒運動世界的人亦是李爸爸。因為李爸爸您，讓我們有設備齊全、舒適具有家的感覺的研究室，讓我得以完成報告、著作、文章，甚至是論文；因為李爸爸您，讓我能夠通過生活中重重關卡，突破自己，努力不懈地往前；因為李爸爸您，讓我有新奇不同的體驗與嚐試；因為李爸爸您，讓我得以拾起充滿濃濃溫馨之情的行囊，邁向另一人生之旅！

吳榕峯副教授，教育部中部辦公室第三科科長，我的口試委員

一堂課程規劃，實則是無數堂的「潛在課程」。研一下學期有幸選修科長在所上開的課程規劃，課堂中，習得如何規劃課程；課堂外（在生活中或在實習時），學習組織領導、用心帶人、處事手腕，學習做對的事及將事情做好。尤有甚者，如何在為人上司、為人師長、為人父等多方角色中取得平衡，更是令人欽佩及效倣之處，且影響學生甚遠。圍裙、焗肉飯、紅酒品嚐……實在令人無法忘懷！

許光庶副教授，國立臺灣體育學院課務組組長，我的指導老師

「Y 庶老師」總是不厭其煩地唸著：「郭小姐，慢慢來……做學問就像蓋房子，地基不穩，其他別談……別太過主觀，自視高傲……」。臺體課務組的辦公室是我享受 Y 庶老師在做

學問上，嚴謹要求與訓練的教室。在這裡，最愛上的另一堂課是 Y 庶老師與我一對一的「八卦」課。談論的課題是輕鬆愉悅，但非常重要的人生哲理。無論時空如何轉換，在我研二的生活裡，在臺體課務組辦公室裡，與 Y 庶老師結下的這段師生之緣，將永續不滅。在此，要感謝師母和兩位可愛的小朋友，因為你們，我才有機會接受 Y 庶老師的教導，才能更自信地接受自己。

楊峰州博士，我的論文寫作與格式編輯的審查老師

APA 的寫作習慣、APA 的寫作精神、APA.....，一提起 APA 真是愛恨交加，錯綜複雜的心情。在臺體註冊組第一次受老師您的指點與建議的短短幾分鐘，原來是往後這二年無數的對話的起點（不過，那天真是有點困窘！）在這些對話中，總充斥著古怪的點子、中肯的建議、幽默的笑話、似是而非且真真假假的情境，以及新奇的資訊，再再引發人會心一笑、頻頻點頭，深思熟慮一番。「檸檬樹」的中庭、石桌椅、游泳池、天庭，以及老師親愛的家人，都是我咀嚼報告、消化論文的最佳欣慰。尤其是最後緊要關頭，學生我不斷地打擾，老師您不斷地審閱及師母的體諒，讓金芳得以不斷突破重圍。

趙叔蘋副教授，國立臺灣體育學院衛保組組長，我的導師

「師者，傳道、授業、解惑也。」二年的歲月，除了傳達我為人處世的道理、授與我專業領域的知識、解除我日常生活的疑惑外，老師您無私真誠的愛與關懷，不時地溫暖我的心，您全心全力的支持，始終是我向前的力量。您是良師、益友，更是「慈母」。

師恩的浩大，無以比擬。陳全壽校長、陳相榮副校長、

楊秀珠老師、沈易利老師、陳新枝老師、李芳芝老師、陳維智老師、廖主民老師、黃玲玲老師、陳重佑老師、李憲昭老師等的敦敦教誨，以及怡如學姐、育恩學姐、凱立學長、彥皓學長及家榮學長的照顧，永銘在心。

我最親愛的摯友們，惠美、宇軒、秀瑾、雅智、佩欣、徽徽、毓倫、秀玲、雅湄、睦盛、志鴻、豐宇、文彬、廷衛、鸞德，二年同窗，共嚐酸甜苦辣的研究生活、共揮青春洋溢的休閒生活、共編流淚流汗的運動生活。當然，還有讓我們升格為學長姐的你們－休研第二屆，秣榛、珮怡、沛書、世婉、惠卿、屏美、俊民、嘉信、展源、振宏、宗孟、勝恩、彥廷、恆東、河醒、志弦、振興及友良，有了你們的加入，讓我的臺體生活多彩多姿，感謝你們對我們的付出！

最後，要感謝我愛及愛我的家人，金芳的一切皆因你們而存在。

謹以此成果獻予所有愛我及我愛的人！

郭金芳 謹識

92年6月30日

目錄

中文摘要	.....	i
英文摘要	.....	ii
謝誌	.....	iv
目錄	.....	vii
圖目錄	.....	ix
第一章 緒論	.....	1
第一節 問題背景與目的	.....	1
第二節 文獻探討	.....	6
第三節 研究意義與課題	.....	15
第四節 研究方法與步驟	.....	18
第五節 研究範圍與限制	.....	20
第六節 名詞解釋與用語規定	.....	21
第二章 美國政府部門的休閒服務職責及其行政機構之導論	.....	25
第一節 美國休閒服務傳達體系之構成要素	...	25
第二節 政府部門的意涵與特性	.....	26
第三節 政府部門在休閒服務上的角色	.....	29
第四節 聯邦、州與地方政府在憲法上的關係	..	30
第三章 聯邦政府的休閒服務職責及其行政機構	..	35
第一節 聯邦政府的休閒服務職責	.....	36
第二節 聯邦政府土地行政機構	.....	44
第三節 聯邦政府水資源行政機構	.....	56
第四節 聯邦政府其他休閒服務行政機構	.....	63
第四章 州政府的休閒服務職責及其行政機構	.....	69
第一節 州政府的休閒服務職責	.....	69

第二節	州公園系統行政機構	77
第三節	州森林系統行政機構	81
第四節	州魚類與野生生物行政機構	83
第五節	州政府其他休閒服務機構	86
第五章	地方政府的休閒服務職責及其行政機構	89
第一節	地方政府的休閒服務職責	91
第二節	市政府的休閒服務行政機構	94
第三節	郡政府的休閒服務行政機構	97
第四節	特別行政區的休閒服務行政機構	100
第六章	結論與建議	102
第一節	結論	102
第二節	建議	105
參考文獻		109

圖目錄

圖 1	美國政府部門休閒服務相組織架構之分析	...	20
-----	--------------------	-----	----

第一章 緒論

第一節 研究背景與目的

本節將論述本研究之背景，包括臺灣與美國當前政府部門休閒服務概況的描述，並提出本研究之目的。

壹、研究背景

臺灣於 20 世紀中葉出現休閒事業，王國瑞（民 88）指出，「臺灣涉入休閒事業濫觴於民國 45 年 11 月，省府成立觀光事業委員會」（頁 18）。王國瑞亦指出，在臺灣省政府修訂林業政策後，森林休閒得以列入營林政策，此乃為森林休閒見於官方文籍之嚆矢；民國 61 年 1 月，政府公佈國家公園法，規定內政部為國家公園主管機構，其主要職責為積極推動國家公園建設事宜。同年，國立臺灣大學始開設森林休閒之課程，開啟了國內學術機構對森林休閒的重視。王國瑞再度指出，民國 69 年，國家公園建設委員會成立，建議將墾丁森林遊樂區改建成國家公園，且於 73 年正式成為臺灣第一所國家公園。繼之，其他國家公園紛紛成立並設管理機構處理相關事宜

臺灣是個婆娑之洋、美麗之島，亞熱帶的氣候，蘊育而生的生物種類包羅萬象，包括各類珍異動植物；縱向多變且壯麗的地形，如高山、平原、山岳、斷崖、峽谷、海灘，蘊含豐富天然資源。此外，承襲中國濃厚的文化與人文藝術氣息，古蹟文物存留且藏量豐富（張軍堂，民 73）。因此，臺灣人民得以享受古蹟文化、湖泊、山岳、海濱、森林遊樂區、天然溫泉及國家公園等不同型態之休閒活動的經驗。近年

來，臺灣各地掀起一股休閒風潮，相關但類型多樣的組織興起且快速成長，政府也加入休閒服務行列，如制定法令、推行各專案計劃及訂定休閒年節。截至今日，臺灣本地已有許多不同類型的休閒場所，中華民國自然生態保育協會(民 90)指出「全國各地已開發成熟的各休閒農場、休閒農業地區、森林遊樂區、休閒漁港、教育農園等……農業遊憩據點」(頁 3)。這些據點分別隸屬於中央政府機構，如農業委員會、漁業署、國軍退除役官兵輔導委員會、林務局、水保局管轄(行政院發展考核委員會，民 91)。

然而，臺灣的休閒服務處於剛新生萌芽之際，不免會面臨許多問題，一切都還在摸索中，實有困難將所有相關休閒服務存在或潛在之問題解決，進而滿足各階層之社會大眾、特殊或利益團體的需求。

金車教育基金會(民 92)針對國內青少年進行的「2003 青少年休閒生活大聲說」問卷調查報告顯示，有四成以上的青少年認為政府不關心他們的休閒需求，而且，休閒空間明顯不足。有些青少年甚至不清楚政府有什麼相關措施。另外，有四成四的青少年希望政府多建設綜合育樂中心。由此可知，臺灣政府應該針對青少年的休閒需求，提供休閒服務，如在各社區建設綜合育樂中心。

臺灣政府對於相關休閒農業政策的開放程度，似乎仍有努力的空間。高有智(民 92)指出「農政機關極力推動農業轉型為休閒農業，但囿於法令限制，休閒農業很難合法經營……希望政府適度鬆綁相關法規」(頁 6)。臺灣政府若能適度鬆綁休閒相關法規，讓休閒農業轉型的民間休閒農業、休閒漁業、觀光果園等合法經營，將有助於振興國內經濟發

展。

臺灣有很多步道是先民智慧的結晶，然而當因管理觀念有偏差或不當施工與維護，而造成許多具歷史意義的步道遭破壞。中華民國自然步道協會等發起「刷青苔、救步道」活動就是最佳的例子。這個活動的目的是為了搶救陽明山平等里坪頂古圳步道，搶救先民智慧與豐富生態，停止不必要的步道施工，以證明維護步道有許多種方法，並不像北市府建設局第五科所表示，必須將現有珍貴安山岩石階淘汰整建並且拓寬這條步道的石階。這樣的作法，在施工期間造成砍樹、植被流失、水源污染、廢棄物污染等問題，甚至破壞了當地生態景觀（Peacetime Foundation of Taiwan，民 92）。

臺灣，自光復以來，政府將心力投注在發展經濟上，經過了幾十年的努力，臺灣人民的物質生活大大不同以往。而今，人民需要的是，政府將其注意力轉移到公共服務上，且為其人民建造一個身、心、靈健康且安定的社會。在這個以休閒為時尚的世紀，如何讓臺灣人民能夠從休閒中獲取最大利益，有賴於一個被賦於權力的政府，是否能夠明確其在休閒服務的角色定位，認知其休閒服務的職責範圍，而且由中央政府與地方政府共同落實。

從美國的休閒社會運動發展過程來看，Shivers（1993）認為 19 世紀前半期的休閒活動都與平日農事有關，而且以個人或私人休閒機會為主，此時並沒有公共休閒服務的概念。Shivers 又指出，進入技術時代，休閒服務社會興起，以「提供休閒機會促進生活品質為目標……州與聯邦政府提供機構、財務並領導確保規劃好的場地與設施，確實用以發展休閒方案」（頁 56）。早期，美國政客著重經濟發展，忽略休

閒對美國人民的重要，不過在休閒社會運動的波瀾下，促使休閒在美國社會中地位越形重要。關於這點有學者持同樣的看法。Ellis 與 Norton (1988) 認為美國休閒社會運動孕育了大量商業性營利休閒組織的興起，以鉅額的資金投資在開發休閒商品，提供休閒服務與機會給顧客，並獲取可觀的利潤。Cross (1990) 則認為美國非商業性休閒活動因休閒社會運動而大量地成長，社會學者與自願者組成協會，主動提供休閒活動，以抵制商業性娛樂及其帶來的社會問題，更喚起了美國政府對大眾休閒的關注，使得政府在休閒上的角色，由被動、冷淡轉為積極且熱衷；政策由保留態度趨於開放，更是將休閒服務正式納入各級政府職責中，甚至連 Coolidge 總統 (1923-1929) 都提倡每個城市須撥出百分之十的公用土地，作為公園與社區中心用地。

此後，在美國社會裡，不論是直接或間接，只要牽涉到與休閒相關之議題，包括人、事、物，皆由美國各級政府組織、私人組織或非營利會員制組織及自願團體，以及與企業營利組織，這三種在社會發展機制中形成一個完整的休閒服務傳達系統之不同類型的組織共同負責。這樣的觀點和 Kraus 與 Curtis (1977) 以及 Sessoms 與 Henderson (1994) 所持的看法雷同。

這三種不同類型的組織皆有各自服務的對象，扮演的角色與規劃的職責。其中，以政府組織涵蓋的對象最廣，角色與職責最多樣化，因此，發展出的組織結構最複雜，亦最龐大。政府對內的職務，其服務對象是國內公民，且不分年齡、社經地位、種族、性別，以符合、滿足廣大公民的需求，解決社會問題，建立和諧、安定富裕的社會為宗旨。然而，不

同時代，不同變遷，不同需求與社會問題，均會造成政府角色定位的轉換，應盡責任與義務的增加。當中，所產生的複雜和困難之具實，須仰賴有專門技術與知識的政府，增設或合併部門，修改或擬定政策與方針和訂定法案，而能予以一一克服困難並達成目標（楊幼炯，民 46）。美國在聯邦制度與分權原則之下，聯邦、州與地方這三級政府，在美國憲法與各州憲法，以及地方憲章所授與的權限內，各自履行應盡職責，以期達成身為國家機關之主要目標：「維持公共秩序，提供貨品與各種服務，以濟助公民生活，而且還保障基本自由權利」（張明貴，民 84 譯，頁 1）。

美國經歷世界大戰、工業革命、經濟蕭條、藝術革命，為了解決浮現、產生的社會問題，如失業率驟增、生活品質低落、自然環境遭破壞，以及社會大眾與經濟團體的需求，致使政府介入提供休閒、公園與文化上的服務，並增設休閒相關部門、制定休閒相關法令與政策。以 1930 年代，美國經濟大蕭條為例。Shivers (1993) 認為，「這時期國家的注意焦點轉向休閒服務的需求，經濟蕭條致使工作週數銳減，無更多工作給更多的人民，使得人們的閒暇時間增加」（頁 85）。再者，由於受到經濟不景氣的影響，工商業漸趨衰退，商業性休閒活動的機會減少。因人民可參與的休閒活動短缺，一些自願與社區的機構企圖提供所需的休閒服務，但仍無法符合人民對休閒的需求。在此種情況下，聯邦政府涉入休閒服務的提供，而 Shivers 也認同這樣的觀點。他指出聯邦政府透過許多隸屬機構，提供失業者工作，建設新的或重新整修老舊的休閒場地與設施；提供資金於全國各地，僱用休閒專業人士；提供休閒活動與方案所需的領導資源，以解

決社會問題，並滿足大眾與經濟團體的需求，也因此而促進休閒服務運動。

換言之，20世紀初，美國政府部門將休閒服務視為其職責，爾後各級政府奉行憲法所授予權限範圍內，明確在休閒上的角色定位與履行應盡職責。經過一世紀的努力與堅持、合作，成功地引領美國走向世界休閒領域的最前端，不只提升美國人民的生活品質，振興國內經濟，塑造國際形象，更建造一個健康富裕的社會。

貳、研究目的

本研究之目的，在於透過對美國休閒服務傳達系統中，政府部門職責之探討，讓國人了解美國各級政府如何明確其角色定位；如何看待休閒服務，且將之納入一項正式職責中；如何透過憲法所賦予的權力，提供社會大眾休閒服務；如何在提供休閒服務時，彼此間達一平衡狀態；如何透過其職責的落實，達到所設立的目標，進而作為臺灣各級政府在提供休閒服務的參考。具體目標包括探討美國政府部門休閒服務職責及行政機構的理論基礎；分析聯邦政府相關休閒服務行政機構及其休閒職責；探究州政府相關休閒服務行政機構及其休閒職責，以及瞭解地方政府相關休閒服務行政機構及其休閒職責。

第二節 文獻探討

本節將針對主題，分別對美國政府部門休閒服務職責及行政機構的理論基礎、聯邦政府的休閒服務職責、州政府的休閒服務職責，以及地方政府的休閒服務職責等四部分進行

文獻探討，而且在每部分後概述相關職責的管理行政機構。

壹、美國政府部門休閒服務職責及行政機構的理論基礎

關於美國政府部門休閒服務職責及行政機構的理論各有不同，學者們對此持有不同的看法。Russell（1996）認為，在美國休閒服務傳達體系中，政府部門是休閒服務提供者與贊助者之一，不過，有別於其他提供者與贊助者，政府機構具有的性質包括政府是經過正式組織的機構，其職責在於提供社會大眾休閒服務；政府是唯一可以在一個平等基礎上，提供休閒服務予全體公民的組織；政府是唯一有權力保證、持有、保護和開放自然資源，供休閒用途的組織機構。而政府最主要的職責是提供所有人，不論其種族、性別、社經地位或能力，所需的服務。

其次，Sessoms 與 Henderson（1994）認為，美國政府機構是建構於民主法治基礎上，所關注的事是其公民的健康與幸福。休閒經驗對健康與幸福的貢獻極大，因此，休閒與公園服務理所當然成為政府機構的職責。政府是唯一可以平等地提供服務給社會大眾的組織，本身擁有龐大的財源得以取得、建設、改善及經營休閒與公園場地和設施，以符合滿足大眾需求。政府有權力徵收私人財產以利社會大眾使用，而且政府是永續經營的組織。

再者，Kraus（1994）指出，公共休閒服務機構包括無數政府的部門、局與其他機構。雖然，收入來源有從其他管道，如費用、補助與捐贈，但是主要還是由公共稅收支助。這類型組織是在聯邦、州與地方各層級政府結構下運作。

除此之外，Lineberry（1983）則提出，在合作式聯邦主義下，聯邦與州政府是共享權力與政策任務，而且有一項標

準的運作程序：經費是由聯邦與州政府共同分攤，例如華盛頓支付部分的帳單，但州或地方若想要獲得各自的經費，則必須要負擔活動方案某部分的費用。所有的國家政策以聯邦政府的指導為方針，由州與地方政府在其權限內共同執行。大部分聯邦的經費補助，都是帶有一些附帶條件，如國會支出數億支持州高速公路的建設，但是各州為了得到經費補助，必須採用並強制每小時的時速。

綜合上述，休閒服務之所以為美國政府部門的職責，是因為美國政府是在立法的基礎下建立，其宗旨在於為美國人民謀求最大福利。而此目標則在美國各層級政府互相合作下達成。

貳、聯邦政府的休閒服務職責

關於聯邦政府的休閒服務職責涵蓋的範圍各說不一，學者們所持的看法不盡全然相同。Weiskopf (1982) 認為，聯邦政府在休閒的職責發展是其他方案的間接成果。其職責包括直接管理戶外休閒資源－聯邦機構，如全美國家公園服務處 (National Park Service) 管理由公園、森林、湖泊和蓄水庫、海岸與其他作為休閒使用之場地設施所構成的廣大網路系統；協助開放空間與公園發展方案－聯邦政府提供數億美元補助州與地區，促進開放空間發展；保育與資源開墾－聯邦政府在相關保育、野生動物與反污染控制的補助方案中，開墾已受污染且遭破壞的自然資源；諮詢與技術服務－州與地方團體接受聯邦政府的諮詢協助；研究與教育－聯邦機構進行一系列研究與教育方案，同時在專業訓練上提供補助，以儲備休閒與公園專業人士；制定法規與標準－影響休閒與公園的聯邦法規，包括環境品質、污染控制、木材生產以及

流域保護的相關標準與控制；提供休閒服務方案－聯邦政府在其所屬的機構直接提供與經營休閒服務方案。

而 Kraus (1990) 也認為，美國聯邦政府在公園、休閒與文化服務上的職責包括管理戶外休閒資源、保育與資源開墾、協助開放空間與公園發展方案、參與休閒計畫、協助諮詢與財務、支援專業教育、制定規章與標準及輔助研究與技術。另外，他認為聯邦政府的職責還包括提倡休閒經濟功能。聯邦政府積極提倡觀光，提供協助給鄉村居民發展休閒事業，幫助印第安民族於其保留區內，建設休閒與觀光場地設施。

其次，MacLean、Peterson 與 Martin (1985) 認為，聯邦政府以大眾利益為前提，持有與掌管土地、水與野生動物等資源；補助州與地方政府取得土地與場地設施、針對特殊人口規劃與提供方案、保護野生動物、發展流域與研究；提供與其職責相關之教育，而且與高等教育機構合作，提供課程以儲備休閒專業領導人才；透過國家間的協議保護遷移的候鳥、魚類與哺乳動物；投入協調工作，以減少資源重複浪費，提供較好的資源使用途徑與休閒機會，提升休閒土地的使用，以及提供人們長期對休閒的需求。

再者，運動與休閒管理研究小組（民 89 譯）指出，聯邦政府在國民休閒需求中主要的工作是，設立和維護國家公園、森林、海灘和其他場所，同時分配經費支持地方、中央及區域性的設施及計畫。美國政府處理全美三分之一面積的土地，並評估其提供休閒的可能性；制定休閒相關管理規則並建立環境品質標準；在國家公園、森林和在歷史著名的地點制定土地所有權和娛樂計畫的管理辦法；對地區和中央機

構所規劃和建設的設施發展有關的計畫，提供研究及技術上的支持；協調聯邦政府處理自然資源，就像全美國家公園服務處、美國森林服務處和土地管理局；監督國際間關於戶外娛樂地區的協定，諸如水質、魚、遊戲和觀光業。

此外，行政院青年輔導委員會（民 79）指出，美國聯邦政府最主要的工作是保護人民。為此，必須制定各種規定，以保護人民的健康、安全與環境。另外，協助民間團體及地方政府所辦休閒活動，並提技術與法律上的督導，以及財務上的補助。這些職責分別由內政部所設置的機構，如美國國家公園管理局、印第安人事務局、魚類及野生動物保護局、土地復原局，還有農林部所設置的機構，如國家森林局、農林顧問局，以及國防局的工兵署與田納西河谷管理局負責。

綜合上述，聯邦政府的休閒職責大致包括擬定國家休閒發展政策、制定休閒相關法規、取得土地以建設工程及發展休閒方案，同時保育生態、提倡經濟及協助其他層級政府履行休閒職責。

以上這些職責需透過內政部、農業部、健康與人類服務部及其他聯邦機構，得以落實。Jordan 等（1995）將提供相關休閒服務的聯邦機構分為三大類型：（1）土地行政機構，包括全美國家公園服務處（National Park Service）、美國森林服務處（United States Forest Service）、土地管理局（Bureau of Land Management）、美國魚類與野生生物服務處（United States Fish and Wildlife Service）、印第安事務局（Bureau of Indian Affairs）；（2）水資源行政機構，包括美國陸軍工程局（U.S. Army Corps of Engineers）、田納西河谷管理局（Tennessee Valley Authority），以及開墾局（the Bureau of

Reclamation)；(3) 其他行政機構，包括退輔軍人機構 (Veteran's Administration)、美國軍隊 (U.S. Armed Forces)、全美國家人文捐贈基金會 (National Endowment for the Humanities)、全美國家藝術捐贈基金會 (National Endowment for the Arts)。

參、州政府的休閒服務職責

關於州政府的休閒服務職責，學者也有不同的觀點。首先，Jordan 等 (1995) 認為，州政府的職能包括立法—立法，是州政府直接影響服務提供的途徑，是支持公園與休閒服務提供的實際行動；創制規章與證照—州政府創立法規與認證，以規範許多不同類型的休閒提供者；協調事務—州政府是擔任聯邦與地方服務間的重要橋樑，負責協調各種事務。

其次，Weiskopf (1982) 提出，在經營與提供休閒場地設施與服務上，各州政府的職責包括：促進戶外自然資源與休閒機會—由公園與其他戶外休閒領域構成的廣大網絡，均由各州經營，提供服務，以符合居民與觀光客的需求；促進保育與開放空間—州機構有責任促進保育與教育方案，支持開放空間與承擔市政當局美化的成果；授權立法—各州授權當地政府立法權力，以經營休閒與公園設施和方案；協助地方政府—州機構提供技術指導、諮詢、津貼補助協助地方進行那些為青年或老年人所設計的方案；服務特殊人口—許多州政府機構針對特殊人口設計許多休閒方案；發展與執行規章和法規—越來越多州政府建立休閒領域的認證標準與登錄方案；提升休閒與公園領域的專業—各州大專校院提供休閒與公園經營方面的課程教育，贊助休閒相關會議、研討會與研究；提倡休閒經濟面—州機構支助很多大量休閒活動，如

觀光、渡假及戶外休閒活動。

再者，Kraus(1984)也列舉了州政府在休閒方面的職責，包括：立法—州政府必須制定憲法，授予地方當局權力，以提供服務；提供資源與方案—很多州不只提供資源給予休閒參與，還提供了很多的活動方案；保育與開放空間—大部分的州政府進行提倡保育、開放空間觀念的工作；協助地方政府—直接提供地方當局諮詢與協助；發展與制定規章—某些州政府發展相關健康夏令營，與實施週期性視察的規章。

此外，運動與休閒管理研究小組（民89譯）提出，根據美國憲法規定，州政府有權自行決議州內事宜。各州必須提供當地休閒服務相關設施與土地開發、管理州內的休閒資源、舉行休閒活動、提供野餐、露營、劇場給遊客使用。同時，藉由檢驗、證照、許可證等方式強制執行衛生與安全規定，以保護遊客及自然資源；建立教育與研究機構；提倡遊遊；提供遊憩服務給相關單位，如醫院、矯治中心、育幼院及養老院等。

而 MacLean 等（1985）即認為，州政府的職責包括合法授予各地方政府權力，以經營休閒方案；提供服務、場地與設施給地方分部；保護植物與野生動物的繁衍與其分佈區；直接或間接涉入休閒相關研究，找出問題，尋求解決；實施休閒教育服務；促進州的福利，吸引觀光客以提倡觀光；利用法規以保護休閒使用者與休閒資源；與聯邦的合作，擴展各州在土地、設施與方案的服務領域。

綜合上述，州政府在聯邦憲法所賦予的權限下，執行休閒相關職責，包括授予地方政府權力以行使休閒服務職責、創制規章與證照制度、保育生態、提供休閒資源、倡導州內

觀光旅遊，以及從事休閒相關研究與興辦教育。

上述這些職責均由隸屬於各州政府的休閒服務部門，如休閒委員會與董事會、戶外休閒服務部，如州森林系統行政機構等、教育服務，如大專校院，以及其他服務等相關部門執行。

肆、地方政府的休閒服務職責

關於地方政府休閒服務職責的涵蓋範圍，也因學者們論及的角度與所持的觀點之不同而有所異同。Godbey、Graefe 與 James (1992) 認為，在地方一級，把自然引入城市的呼聲促進了公園管理部門的成立，對兒童遊戲的關注也導致休閒管理部門的成立。地方休閒和公園管理部門的存在已是北美市鎮中的普遍現象。而這些部門的職責包括：規劃、購買、開發和保養公園用地、休閒區域和設施；為有特殊休閒服務需求的群體和個人提供服務；提供具體的休閒技能與教育；持續舉辦社會、文化和田徑項目；進行全國範圍內的調查，以了解美國社會大眾，對地方政府的公園與休閒服務機構的評價。

其次，Jensen (1995) 認為，地方公園與休閒部門主要的職責在於，贊助公共方案、直接參與公園、休閒與空間開放計畫。地方公共休閒機構管理的地區，即在規劃與發展區域和場地設施，通常包括多用途公園、鄰近公園與遊樂場、社區中心與俱樂部會所、運動場、高爾夫與網球場、自然保育森林區、動物園與水族館及花園、博物館與美術館、街道與地區美化、表演術藝設施，以及游泳池與濱水區。

再者，MacLean 等 (1985) 則認為，過往的經驗說明了地方政府是促進整個社區休閒發展之最佳機構，其職責包

括：取得、發展與維持足夠的土地，以因應所有社區之需求——因法令規定，使得地方公園與休閒當局可以為都市與郡縣取得其所需土地之可能性，以及為所有社區協調當前與未來休閒場地設施規劃。同時，提供財務資助以取得、發展、維持這些場地設施；根據地區目標及社區需求及利益，提供有組織的方案與監督控制；協調既有場地設施之使用——地方自治公園與休閒當局應該與私人、宗教、產業與青年服務機構及學校合作；發展當前與長期的計畫——綜合計畫對確保不同且整合佳的公園與休閒設施系統而言，是一項不可或缺的要素；防禦侵佔——要保有既有的空間是一件很困難的事，公園與休閒土地一旦失去，是很難被取代的。

對於 Kraus (1994) 而言，地方休閒與公園機構的主要職責包括：營運場地設施以供大眾使用；領導提供休閒方案——針對課後、夏令營、成人教育、運動聯盟、表演藝術工作坊及其他很多活動，提供指導、監督與組織方向；促進與刺激社區休閒——藉由協助其他機構，訓練領導才能、協調義工成果、提供其他團體場地設施使用，以及與其他環境、教育及社會服務組織的合作，達到促進與刺激大多數社區的休閒生活。

此外，行政院青年輔導委員會(民79)亦認為，包括縣、城、市、特區、小鎮、鄉、村或更小的特劃區在內的地方政府，因具有對地方性休閒活動管轄之權力，而且是政府提供休閒服務的第一線機構，所以要清楚居民在每個特別地區的背景及真正需求，因此管轄的機構種類很多。這些機構包括地方級公園或休閒署，管轄當地休閒活動中心、高爾夫球場。另外，有些機構是專管體育館、植物園、球場、博物館、圖

書館等。還有學校及公共房屋管理處也推行許多休閒活動；區域管理處，常常管理幾個城鎮合起來的休閒活動以及委員會，專與聯邦與州政府取得協助與聯繫。

綜合上述，地方政府的休閒服務職責包括直接題休閒場地設施與方案、舉辦具體的休閒教育以及保存和維護既有的休閒資源。通常這些職責是由市政府、郡政府與特別行政區負責。

第三節 研究意義與課題

本研究針對美國政府部門之休閒服務相關職責，以及其行政機構進行探討，乃基於擴展學術研究領域、明確政府部門的休閒服務職責與其行政機構，以及提供制度及政策上的參考依據等研究意義。同時，針對研究目的，提出相關課題。

壹、研究意義

一、擴展學術研究領域

臺灣目前的學術研討會之主題，通常涵蓋健康與體育、教練科學講習、戶外休閒活動、冒險運動、突破休閒之探索教育、志工輔訓營等。論文研究範圍涵蓋以下幾個方向：影響參與休閒活動的休閒阻礙、休閒時間的增加與分配、參與休閒活動時的休閒行為表現、休閒運動現況調查、對休閒的動機與需求與態度的調查、參與者在參與休閒活動時的心理層面、休閒教育與輔導、休閒效益、休閒體驗、休閒滿意度、休閒服務從業人員以及休閒活動的類型與分類（方怡堯，民 90；何永彬，民 89；吳珩潔，民 90；李靜怡，民 91；李鏡興，民 91；林怡安，民 91；林鳳凰，民 91；洪昭坤，民 91；

馬上鈞，民 90；徐惠嬪，民 89；許志賢，民 91；曹菁菱，民 90；張文禎，民 91；張文耀，民 89；張良漢，民 91；張恕忠，民 90；張偉雄，民 91；張燕麗，民 91；陳中雲，民 89；陳怡如，民 91；陳進豐，民 91；陳麗娟，民 91；曾家球，民 91；黃惠如，民 90；黃啟明，民 91；黃麗蓉，民 90；董香蘭，民 91；劉芳遠，民 89；劉欣芸，民 91；盧英娟，民 89；謝文真，民 89；蘇振祥，民 89)。這些研究成果確有其研究發現。不過，在休閒組織方面的論文研究，尤其是關於政府部門的休閒服務職責的中文文獻，相較於上述研究主題方向而言，是較少的。

二、明確政府部門的休閒服務職責及其行政機構

鑑於目前臺灣社會呈現一股休閒風，對休閒服務的需求滋長，此方面仍有很大的發展空間，包括戶外休閒資源的開發、管理與保育工作；公共空間的開放與休閒場所規劃；進行與休閒直接或間接相關的研究與教育；直接提供休閒服務於各公共機構或地區；制定規章與證照制度；提供諮詢與技術服務，以及適時給予經費補助。當然，做好協調工作，以達人盡其才、物盡其用、貨暢其流的目標，進而營造優質的休閒生活。

要達上述之目標，謀求大多數社會大眾之利益，應該靠政府的力量涉入其中。藉著對其在休閒服務的認知，明確其職責，爾後得以落實。

三、提供制度及政策上的參考依據

社會問題隨著時代背景的不同而有所差異，有所突顯，也會因社會組織如政府、民間組織採取得當的因應措施或方針，而消失匿跡或得以解決。邁向休閒新風貌的臺灣社會，

在提供大眾休閒相關資源、機會與服務的同時，如何避免為社會製造額外的問題，如森林遊樂園區的開發，因土地、水、森林等自然資源的規劃與使用不當，過度開發、遊客的知識與道德認知的不足，而影響整個地質、生態環境的破壞，產生更大的潛在危險。也可能因法令制定者、措施擬定者或休閒機會資源與服務的提供者，彼此間並沒有協調好，而造成各項資源重覆使用或浪費，尤其是擁有合法權力的政府，更是休閒服務成為大眾謀福利的關鍵推動者。

又如附加價值高的新興休閒、運動、娛樂，在『錢』景的因素下，各類型組織如雨後春筍般大肆興起，但也因缺乏明確相關法令的制定，或經營管理不善而倒閉的例子比比皆是。過程中，對社會造成的衝擊而留下種種社會問題。嚴格地說來，這些在在皆是考驗著由憲法及人民賦予最高權力的政府，制定明確相關的法令、擬定適宜的配套措施的能力，得以讓民間組織與大眾有所遵循。

因此，本研究之意義，在於藉由針對美國政府休閒組織在休閒資源、機會與服務方面所採取的措施，以及各級政府與民間如何相互配合，以解決社會問題等方面的探討，提供國人在休閒制度及政策上的制定，有參考之依據。

貳、研究課題

一、探討美國休閒服務傳達體系之構成要素為何？美國政府部門在休閒服務上具有那些意涵與特性？扮演何種角色？美國各級政府在憲法上的互動關係為何？

二、瞭解美國聯邦政府涉入休閒服務發展過程為何？那些是屬於聯邦政府的休閒服務職責？這些職責分別由那些聯邦機構負責？

三、釐清美國州政府提供休閒服務的權限來源為何？在合法權限，國家休閒政策為前提下，所設立的休閒服務職責涵蓋那些範圍？州政府設置那些機構來掌管這些職責？

四、探究美國地方政府涉入休閒服務的因素及所設立達成的休閒目標為何？根據目標規劃了那些休閒職責，設置那些行政機構執行？執行提供休閒服務的權限來源為何？

第四節 研究方法與步驟

本節首先針對研究方法進行說明，其次再對研究步驟作一論述。

壹、研究方法

本論文著重於美國政府涉入休閒服務之職責與其執行機構，並以美國各層級政府休閒相關組織、法令規章、重要事件為研究對象，探討美國憲法中所賦予休閒職執行的權限。其次，概述美國社會裡提供休閒服務的組織類型，以及政府部門之意涵與特性，以獲得一較完整觀念。因此，本研究採用歷史研究法與文獻分析法，針對主題論述。為能更有系統、有組織地進行整理、分析、歸納、比較、詮釋與批判，經詳細閱讀文獻資料之相關政府部門休閒組織的內容，遂將本論文之主題分為三大類，為聯邦政府、州政府、地方政府，分別闡述其在休閒服務上的職責與其執行機構。

其次，為了探究各層級政府間的關係，是否達一合作狀態，符合當代合作式聯邦主義的意涵。本研究以合作式聯邦主義為基礎論點，作為檢視各層級政府在休閒服務的提供，是否達一合作平衡狀態。彭慧鸞（民 81）論及，合作式聯邦

主義主要包含以下幾項前提：

所有公共事物一概以聯邦、州與地方共同分攤責任為原則；此種責任分攤方式的形成主要是歷史與政治因素使然；即使刻意強化州政府的功能，在實質上也很難削弱聯邦政府既有的功能；聯邦、州與地方行政官員之間並非是敵對關係，而是彼此共同分攤責任；無論政府間權責如何劃分，美國政府制度依然是以整體政府為全體國民服務（頁 126）。

貳、研究步驟

本研究之步驟涵蓋蒐集國內外相關資料、閱讀手中資料、整理與分類資料、驗證資料的真偽、分析比較與歸納資料，最後則是撰寫論文。整個研究步驟與所得資料全依循本論文之主要架構進行，在撰寫過程中，不時考量資料使用的適切性，文章文意的邏輯性與一貫性，而能真正掌握與闡述美國政府部門在休閒服務上的職責，以及對美國社會、經濟、政治、文化等的影響。

參、研究架構

本研究之主旨乃探討美國政府部門的休閒服務職責及其行政機構，首先論及美國政府部門休閒服務職責及其行政機構之理論，其次分別針對美國各級政府，包括聯邦、州與地方政府的休閒服務職責及其行政機構，如圖 1 所示：

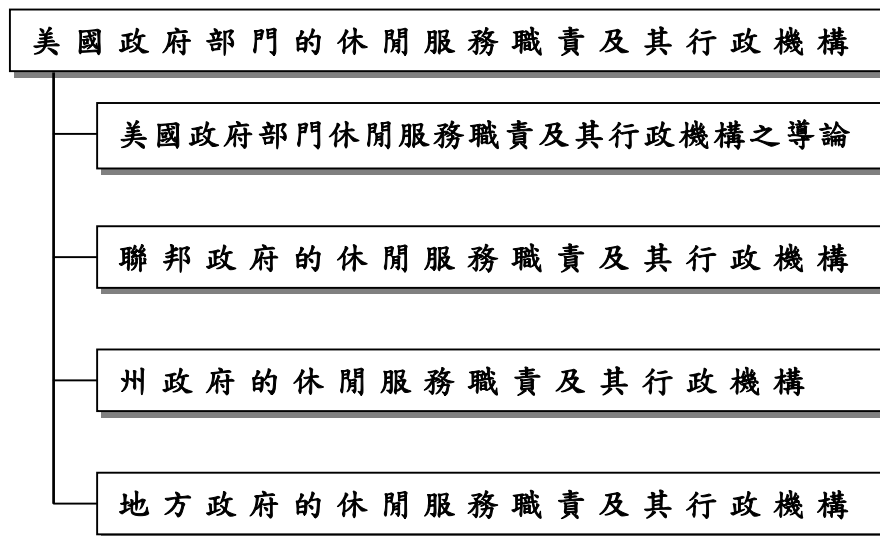


圖 1 美國政府部門休閒服務相關組織架構之分析

第五節 研究範圍與限制

本節將針對研究範圍與限制，進行以下說明：

壹、研究範圍

本研究取樣範圍以美國休閒服務傳達體系之政府休閒組織為對象，且將之分為三大類型：聯邦、州及地方各級政府機關所成立的政府部門。研究論述又細分為美國政府部門概況、政府休閒服務相關職責，以及其執行的機構。

貳、研究限制

一、資料的取得不易

在蒐集資料的過程中，臺灣針對美國休閒組織研究並不多，另加以限於地緣與國籍身份資格的因素，在國外的文獻取得上有困難，因此難免有遺珠之憾。

二、文獻的引用

在蒐集資料的過程中，因時間、年代久遠或其他因素，而導致有些原始資料尋不著的可能性極大。因此，在此種情況下，則會考量採用第二手資料，即次級資料。在本研究中，亦有類似不可避免的情形發生。

另外，由於語言的內涵與其外延之義不可能完全相同，而存在於次文化中的俚語或慣用語，往往是非英語系國家在溝通上的一大問題。再加上，中英文句型的結構不同，在轉譯的過程中，可能會產生誤解，而無法準確性表達原意或名詞術語，往往採用意譯，因此，便會受到主觀因素的影響，而且，每個譯者的背景不同，語法的使用與解讀亦參差不齊。這對於筆者在無法獲得原文之文獻時，在引用上也是一大限制與考驗。

三、研究方法上

本研究採用歷史研究法與文獻分析法，並以美國聯邦政府、州政府與地方政府之三大類型休閒組織為主要架構，然因全美境內相關這三大類型之休閒組織數量甚多，再加上各類可用於休閒之資源，不論是直接或間接，數量眾多。因此，本論文的研究對象方面，筆者會斟酌予以選擇，實在無法全部納入。

第六節 名詞解釋與用語規定

為了清楚本研究的詞彙與語意，本節將針對部分名詞進行解釋，而且在特定用語的規定上作一說明。

壹、名詞解釋

一、閒暇

閒暇 (leisure) 意謂個人所經歷及擁有的任何「自由自在」的時光、狀態、過程、知覺與行為 (Mruphy, 1991; Spink, 1994)。

二、休閒

休閒 (recreation) 是一種情緒狀態，源自於個人在健康與內在自我滿足上的感覺。這些感覺包括支配、成就、高興、接受、成功與個人價值實現。休閒特別強調正向的自我形象，同時，亦是一種對審美經驗、個人目標的達成或是別人給予的正面回饋的回應，而且是不受活動、閒暇、或社會所支配 (Carter、Van Andel & Robb, 1990)。更甚者，休閒提供眾人擁有清新的活力，一股使人更新的影響力。因此，正面的休閒可以說是，個人啟發創造、督促自我成長，以及促進健康的原動力。

三、休閒服務傳達體系

當社會需求浮現時，人們會將自己組織起來，採取行動，以達成及滿足需求。而休閒服務傳達體系 (the recreation service delivery system)，即是人們用以達成及滿足其在休閒等方面的需求，此體系通常是由政府、私人以及商業性利益組織所構成 (Sessoms & Henderson, 1994)。

四、政府部門

政府部門 (governmental sector) 是基於立法而創設，是政府的一部分，資金來源主要以稅收為主，其他收入包括使用者付費、租金、補助、捐贈，用以提供服務給社會大眾，不論其種族、性別、社經地位，亦無會員關係限制。政府部

門所成立的休閒組織，可以是任何地方、郡、州或聯邦層級之公園、森林、保育、或休閒服務部門（Kraus，1994；Shivers，1987）。這些部門通常是合法授予權力，執行休閒與公園服務，且將此服務視為是政府正式的職責，而此根據不同層級政府之權力而定（Smissen，Moiserchik，Hartenbrug & Twardzik，1999）。

五、職責

職責（responsibility）通常是指「被授權者圓滿達成授權者所指定職務的義務，被授權者有依據既定標準盡力完成授權者指定職務的義務……完成工作的義務，指被授權者需向授權者報告已完成工作，以除去職務，授權者對其上級仍保有完成職務的最後責任」（張潤書，民81，頁404）。

六、行政機構

行政機構（administrative organization）是指「行政權的一切機構，為推行政務，對工作人員職權分配所形成的管轄體系……規劃政府各工作單位的系統……在職責分明及分工合作協調一致下，達成一定任務……隨著政府功能的擴張時代，時代要求及環境變遷下，不斷自求適應及自謀調的有機體」（吳挽瀾，民69，頁41-42）。

貳、用語規定

一、leisure

在中文譯本中，leisure 隨著譯者的認知與背景的不同而出現「閒暇」、「休閒」、「閒暇時間」等名詞，在文獻引用上仍會以原譯者所譯之名詞為主。本文針對 leisure 本身在文句中的詞性，如是形容詞，則為「閒暇的」、「休閒的」、「消遣的」。若是名詞則為「閒暇」。

二、recreation

在中文譯本中，recreation 隨著譯者的認知與背景的不同而出現「休閒」、「休閒活動」、「遊憩」、「娛樂」等名詞，本文除了採用譯本書籍時，為了尊重原譯者，而在文獻引用上仍會以原譯者所譯之名詞為主，其餘在本論文中，以「休閒」這個名詞為主。

三、年代

在本論文中，有關年代的寫法，西文文獻以西元年代著錄，而中文文獻則以民國年代著錄。

四、譯文

有關西文的部分，因考量本論文的屬性與語言轉譯上的表達需求，在不違背原作所欲表達之意義的情況之下，一律譯成中文。如有必要，則在譯文後，加括號記錄於後。

第二章 美國政府部門休閒服務職責及其行政 機構之導論

第一節 美國休閒服務傳達體系之構成要素

社會組織是「存在於特定的社會環境之中，由相互間有機聯繫的要素有秩序地組合起來，為完成特定功能或達到某種目標而建立，並隨著內部要素和外部環境的變化而尋求生存、適應、變革和發展的一個複雜的社會體系」(葉至誠，民66，頁326)。於這樣定義下的社會組織，在面臨大眾對休閒日漸高漲之需求的情況下，紛紛在組織結構、規模、角色、使命或組織名稱上做改變，並以不同的型態出現。同時，藉由提供大眾有益或愉悅的活動、資源、服務或機會，以滿足大眾的需求，進而使組織能存活、再興且茁壯。這類以提供大眾休閒資源、機會與服務的社會組織，因角色、資金來源、功能、成員、文化等的不同而有不同的型態與類別。

為因應廣泛增加對休閒有興趣的顧客之需求，今日已有許多不同類型的休閒組織與機構，專門提供多樣化或特定的休閒活動或休閒服務。一般而言，休閒服務傳達體系是由三大類型組織所構成：政府部門 (public sector)，是由各層級政府，包括聯邦、州與地方政府，所成立的休閒相關機構，資金來源以稅收為主；非營利部門 (nonprofit sector)，或自願組織 (voluntary organization)，是由民間採以會員制或非會員制的組織型態，包含很多關心社會事務及生活品質的協會，如基督教青年會 (Young Men's Christian Association [YMCA])、童子軍以及關心老人或殘障人士的協會。這類

組織通常是以非營利手法運作並接受捐助及會員的會費，作為組織資金來源；私人營利部門（private for-profit sector of business enterprises），或商業性營利組織（commercial profit organization），含括商業性休閒與旅遊及觀光，如保齡球館、主題娛樂公園、電影院、健身俱樂部等。這類組織的目的在於營利的收入（Chubb, Chubb & Hollander, 1981; DeGraaf, Jordan & DeGraaf, 1999; Haywood, Kew, Bramham, Spink, Capenerhurst & Henry, 1990; Shiver, 1987; Smissen, Moiseichik, Hartenburg & Twardzik, 1999）。

這三大類型組織提供休閒相關資源、機會與服務，以滿足對象之需求。其中，以公共部門所涵蓋的服務對象最廣，其職責也最多樣化，亦最可能滿足大多數社會大眾的需求。

第二節 政府部門的意涵與特性

關於政府部門與休閒服務的關係，Shivers（1987）認為「休閒服務成為美國政府部門的職責，是20世紀的一現象」（頁19）。政府部門是基於立法而創設，資金來源主要以稅收為主，其他收入包括（使用者所付之）費用、租金、補助、捐贈，用以提供服務給社會大眾，不論其種族、性別、社經地位，亦無會員關係限制（Kraus, 1994）。政府部門所成立的休閒組織，可以是「任何地方、郡、州或聯邦層級之公園、森林、保育、或休閒服務部門」（Shiver, 1987, 頁14）。這些部門通常是「合法被授予權力，以執行休閒與公園服務，且將此服務視為是政府正式的職責，此乃根據不同層級政府之權力而定」（Smissen et al., 1999, 頁26）。

通常，提供休閒服務的美國政府機構，具有幾項相似的特徵。Kraus (1990) 提出四個特徵，包括：美國政府機構正式認知到為大眾提供休閒服務是其責任，就其本身而論，傳統上是休閒社會運動核心的表徵；大部分政府休閒與公園機構，雖然最近這幾年，其他收入來源的使用亦持續增加，但是最主要的支柱途徑乃是稅收資金；政府休閒與公園機構是由各級政府層級經營，而最主要的職責是土地管理；政府休閒與公園機構有義務針對大多數人民提供服務，並提供社會有用或具結構性的方案，因為其資金來源是人民所納的稅。

大體而言，大部分休閒是較具個人化特性，由個人、家庭或小型社會團體自我領導。個人的需求和欲望，可透過某些特殊興趣的俱樂部、組織機構或企業所提供的休閒活動達成或透過個人的努力而獲得休閒滿足。但是，當涉及到社會大眾多數人的利益，且成果是無法由其他類型機構、組織所取代時，政府的涉入即變得很有意義，且價值非凡。Maclean 等 (1985) 提出政府參與休閒的理由，包括：政府首要之職責在於，針對其人民的各種需求，提供服務。其中，休閒也包含在內且頗為重要；在民主社會中，政府是人民可以選擇獲得服務來源的途徑；只有政府可以一公平的方式，且長時間地提供服務於全體社會大眾。因為稅金的支持，得以將可行的服務，以最公平的方式呈現；只有政府有權力保衛、擁有與開放土地、水、野生動物與森林的使用。

從傳統的解釋來看，Godbey (1994) 認為政府參與休閒服務即是「為全體美國人民提供總體的福利」(頁 329)，不過，現在的觀點是「政府提供的休閒服務有一促進作用，能提供非政府組織不能提供的休閒服務……提供獨一無二獲取

新休閒經驗的機會……有些文化藝術形式的保存，也取決於政府大力的支持與援助和推廣……對於具歷史意義的區域，和特殊的自然景觀的維護，急需政府用心……向特殊人口提供服務，更是政府不容推辭的職責」(頁 329-330)。

美國制憲者，Thomas Jefferson 與 Benjamin Franklin 等人，所遵行的各項指示中，最重要的一個就是獨立宣言。這個關於人類自由的偉大文獻，聲明一切人生而平等的原則，其中透露著某些不可剝奪的權利。在這些權利中，主要有「生存的權利，自由的權利以致追求幸福之權利」(余堅，民 56，頁 380)。這類的條文，與後來人民之亟行採納十條增修條文，皆透露出大家最關切的是保障人民的自由，人民為了保障此自由將行政管理上的權力賦給政府。這樣的目標，在獨立宣言中清楚表現出來——「為保障此種權利，五人即應成立政府，而政府所具有之權力應基於被統治者之同意……而其權力之組成形式，應為人民所認為能保障其安全與幸福」(余堅，民 56，頁 378)。為了達成憲法前言：「增進全民之福利」，且隨著美國在地域上的逐漸推廣發展，經濟制度及社會結構也日趨複雜，政府為了增進公眾福利，於是增添若干服務機構，此及政府行政機構發展之必然過程。有關國家政府與社會大眾利益之關係，同樣地，Shivers (1987) 也認為：

國家政府提供休閒服務的職權與權力，與其最高權力有關。任何政府都聲稱其創建與其所組成的社會大眾之福利有很大的關係。任何政府都可以從事提供休閒服務，作為一項正式職責，以提升社會大眾益處(頁 20)。

由上可知，美國政府部門是合法的機構，建立在保障人民各種福利基礎上，執行一切促進美國人民生活品質的休閒

服務職責。

第三節 政府部門在休閒服務上的角色

過去有很多學者針對休閒服務組織所扮演的角色提出不同的看法。Godbey (1994) 認為大多數的休閒服務組織有以下一種或幾種角色：特定閒暇活動和設施的推廣者、文化中立者、社會變革的代理人、閒暇機會的協調者、休閒依賴者的休閒提供者、自然環境的改善、健康的促進者、閒暇教育和閒暇咨商的提供者、制度化的調整、旅遊的促進者以及休閒與閒暇需求。在這十一項角色中，政府可以說是幾乎扮演所有的角色，而且根據政府的特殊性與存在價值——「政府是國家表示意志和發佈命令的代理機關」（楊幼炯，民 46，頁 3），是為全體社會大眾謀求福利的組織，相較於其他類型的組織，政府更應是這些角色的率領者。

各層級政府應該率先支持及推廣休閒活動，並直接提供場地與設施，例如公立游泳池、育樂中心，同時，還要宣導、改變人們的認知，即透過參與休閒活動，促進身心靈健康，愛護場地設施，即節省國家資源，是尊重他人與自己的表現。身為休閒服務的協調者，政府必須確認提供大眾休閒服務的組織機構，並擔任主動召集這些公私立休閒相關服務組織，如商業性營利組織、自願組織、協會及政府部門的代表交流信息，避免各自為政，提供重覆相似性質的活動，而造成人力、物力與財力的浪費。同時，規劃並制定各項資源，如場地、設施、工作人員與資金，共享的認同方案，以合作互助的方式對待休閒機會。當然政府本身需建立好各種領導訓練

基模，以及諮商輔導服務系統（Jackson & Burton，1999）。

政府另一項重要角色，是休閒直接或間接相關事宜的立法者。以美國區域政策援助計劃為例，田揚戈（民 89）研究指出：

美國政府把援助欠發達地區，經濟發展置於嚴格的立法，執行和司法的過程中。聯邦政府根據國會通過的有關法令，制定具體援助計畫，審查批准援助項目的申請報者，撥付一定比例的款項給州政府，並定期審計資金的使用情形。州政府要制定如何使用援助資金法規和會計，具體指導和監督援助計劃的實施，欲接受援助的地區，必須詳細提出申請，在援助項目被批准後，受援地區有權要求有關部門提供使用援助資金的詳細指導與幫助。同時，必須接受聯邦政府按照法律程序進行的監督與審計，一旦有違法行為被發現，則隨時被停止援助，而當事人還要承擔法律後果。各級政府的權責都由法律明確規定，須嚴格依法辦事，從而保證援助項目得以落實執行（頁 3）。

政府部門所扮演的休閒服務角色並不是單一旦不變的，會隨著環境與美國人民的需求之不同而改變。

第四節 聯邦、州與地方政府在憲法上的關係

此節針對美國各層級政府執行休閒相關職責的權力來源以及用於執行休閒職責的經費來源，闡述聯邦、州與地方政府在憲法上的關係。

壹、授權

美國各級政府的權限大都來自於美國憲法、州憲法或其他由總統簽署而國會通過的法案所規定。楊幼炯（民 46）指出：

聯邦政府由憲法或國會通過的政府組織法所規定，將統治權力分為兩部分：一部分交與中央政府，另一部分交與組成聯邦的各州政府或地方區域政府。聯邦政府中的州政府，不能僅視為中央政府的成分或其代理機構。聯邦政府下的地方區域，並非中央政府所設定的行政區域，而是有自主權的團體；具有憲法及政治組織（頁 21）。

換言之，就憲法的詮譯而言，聯邦政府與各州政府於其所屬的權力範疇內享有平等的地位。而且，「地方政府中的各個單位都是各州的附屬體與組成份子，各州有權變更前者的權力結構與運作範圍」（劉世忠，民 85 編譯，頁 312）。地方政府既是州政府的輔助單位，就有責任執行州的法律，稽徵州的歲入，以及行使州之其他職能（史慶璞，民 90）。由此可知，中央政府與地方政府在執行其憲法範圍以內職權的時候，是互相不侵犯，不干涉的。

聯邦政府所從事的休閒與公園事務，並非是美國憲法明定授權。Smissen 等（1999）提出，此項權力是由「社會福利法第 1 條第 8 項第 1 款（General welfare, Art.I, Sec. 8, cl.1）、商業法第 4 條（Commerce, Art. IV）以及財產法第 1 條第 8 項第 3 款（Property, Art. I, sec. 8, cl.3）」（頁 26）所授予得以執行提供相關服務，例如「全美國家公園服務處（National Park Service）之所以能經營公園，是因為組織法

案 (Organic Act) 授予權力所致，當中包括該服務處的任務與職責」(頁 26)。Smissen 等又提出，聯邦政府參與休閒與公園服務有二種型態，一是管理自然資源，一是謀求人民的福利。聯邦政府釋出大量土地，尤其是公園與森林，給予後代子孫使用的政策，已被視為是一種公共利益的表徵，而「1960 年的多用途持續產出法案 (Multiple-Use Sustained-Yield Act of 1960)」(頁 27) 規定森林作為休閒使用，聲明美國森林服務處 (U.S. Forest Service) 應該在管理森林時，符合多用途之功能，其中包括休閒。行政法規亦授權聯邦政府，為人民之福利與健康著想而提供休閒服務，且以此為職志。經由國會預算分配的權力，得以管理與執行財務資源。

各州政府涉入自然資源的管理與為人民謀求福利的權力基礎來自於憲法。Smissen 等 (1999) 認為，美國憲法第 5 條授予各州政府所有權力，包括警察權力 (police power)、社會福利、健康、安全與道德相關法規。州政府在其廣泛的憲法權力內，可以設立與批准州公園與森林管理，只要透過立法，然後有適當的州部門執行這樣的權力。各州部門可以制定法規管理土地，如森林、公園與水資源。同樣地，州授予機構與部門在州監獄與州醫院經營休閒服務。此外，各州也有預算分配的權力。

地方政府必須接受來自州之合法授權，在組織與實施一個方案之前。城市或郡本身是由州政府創建的。地方政府的存在、形式、種類與權限範圍源自於州憲法與州的法令。公園、休閒與閒暇服務的提供，被認知為一項政府的職責，必須是在州憲法與法令的結構下成立。早期的歷史，在州憲法

並沒有針對有組織性的休閒進行明確法令的制定。早期，城市的權限是基於其存在的社會福利與政策權力。當休閒需求開始驟增，經費所求越來越多時，地方官員尋求更具體的合法權力，得以授權委員會營運休閒方案。結果造成了既存的學校與公園法規，包括更廣的休閒服務，但是，並沒有獲得整體的滿足，於是公園與休閒的領導者，便強調明確且具體地制定有關休閒的法律之需求（MacLean et al., 1985）。

貳、經費來源

政府各機關單位，聯邦政府、州政府、市政府、郡政府、城鎮和村政府，替人民做許多事情，所需的款項為數相當可觀。聯邦政府共任用將近數百萬公務員，負責辦理人民委託聯邦政府的事務。而州政府、市政府、以及其他地方政府，更任用上千萬的公務人員。各種事業，舉凡主辦學校、失業及老年保險、貼款補助維持農產品價格的平衡、辦理公共事業、進行墾荒、開闢公路、供應軍隊、退伍軍人的福利事業，以及其他許多事業，都是需要鉅額公款（美國新聞處，民 65 譯）。

聯邦政府徵收各種捐稅，藉以籌措經費。主要稅收—所得稅、遺產稅、消費稅、關稅、公司稅、娛樂稅、證券轉移稅、其他特稅、租稅。各州政府籌措所需的經費，去進行各種行政管理的事宜，以及為人民服務的各項工作。稅收的種類定率隨各州所需而異，因為各州有其地方特點，財政情形也不一致，稅收制度當然要適合本州的特殊需要。當然要極力避免重複的稅，不過有時也難免會重複。主要稅收—財產、遺產、所得、營業、特權證、汽油、零售及其他特稅。此外，有許多州更由聯邦政府處獲得補助經費，以及專作某項開支

的特別經費。地方稅收：在原則上，地方政府的稅收，大部份是由各管理行政區域內的房地產業所供給，不過有時候，各地方由房地產業上徵收到稅收，是和州政府互分的。州政府一方面收取地方政府繳納的稅收，另一方面直接給予市政府、郡及鎮政府財政上的補助，供它們辦教育、建設路政以及其他類似的計畫。稅收來源—當地公用事業公司應付的盈利稅、特種稅、零售貨物繳付的零售捐、進行一般商業和金融交易或兌換交易時，按規定應繳的轉移稅、土地和建築物，經增修改造後，應當繳付的價值重估特稅、娛樂捐、執照和許可證費，如漁獵許可證（美國新聞處，民 65 譯）。

綜合上述四節的論述，探究出美國休閒服務傳達體系之三大構成要素—政府部門、非營利自願組織、私人營利商業組織，負責提供美國社會大眾所需的休閒資源、機會與服務。其中，政府部門最可能滿足大多數社會大眾的需求，而且提供休閒服務於美國全體人民也是美國政府最基本的義務與職責，因為其權力來源來自於人民代表所制定的憲法；其存在目的是為保障美國人民的平等及生存、自由與追求幸福的權利；其財源支助是美國人民繳納的稅金，而且具有一永續經營的組織特性，以及扮演國家休閒政策制定者等多項休閒服務角色。政府一切休閒相關職責分別由聯邦、州與地方政府之機構共同負責。

第三章 聯邦政府的休閒服務職責及其行政機構

聯邦政府擔任提供休閒服務之職責，已有幾十年了，針對此，Maclean 等（1985）指出：

在二百多年的國家歷史中，關於休閒的責任，聯邦政府的態度與服務已有戲劇性的改變。早期的共和政體，官員所持的態度不一，甚至對於公共土地作為休閒用途的態度亦是如此，尤其是漁獵方面。爾後，當公用土地保存作為公園與森林用地時，休閒得以享有重要使用用途之地位。然而，即使休閒已獲許可，但是，聯邦政府至今仍以保護公用土地之自然資源為主（頁 116）。

聯邦政府在休閒服務領域涉獵很廣，設置的機構「超過 90 個獨立的部門、局、委員會以及 300 多個不同的營運單位」（Kraus，1990，頁 210）。聯邦政府的職責不僅是單單的土地持有（landholding），還有提供休閒服務。不過，聯邦政府在休閒上所發展的職責或成果，大部分是聯邦政府其他專案的附帶產品，如田納西河谷管理局最初成立的目標，在於提供洪水控制與鄉村電力供應，即時，戶外休閒的職責也變得很明顯。雖然，「沒有任何憲法的依據，證實休閒是聯邦政府的一項職責，但是，由憲法提供的司法詮釋，允許聯邦政府課稅，並將課得的稅金用在一般社會福利」（Kraus，1990，頁 211）。這樣的意涵道出了聯邦政府在所有的公私活動中扮演著一重要且具意義的角色。聯邦政府一開始所關切的管理範疇並不包括休閒與公園，但是，現在這兩領域已可被大眾使用。而且，一些聯邦政府機構在此領域也扮演一關鍵角色。

第一節 聯邦政府的休閒服務職責

聯邦政府乃是美國各層級政府之首，統籌國家事務之方針，領導其他層級政府共同處理國家之大事。身為第一層級政府，其休閒服務之職責首在於擬定國家休閒發展之方向、政策，以及執行措施，同時制定法規，讓其他政府機構得以有方向依循。其次，取得空間、建設工程、發展休閒方案、保育生態、提倡經濟以及協助其他各層級政府都是聯邦政府應執行的休閒職責。

壹、管理土地、水資源與戶外休閒資源

美國大部分是土地，其性質包括森林、草原、沙漠、雪地與冰地以及凍（苔）原，少部分是內陸水，其中 34% 是聯邦政府所有（Zinser, 1995）。美國境內大約「1 億英畝的表面水，其中 40% 是分佈於聯邦政府土地」，這些水資源包括流域、水道、沼地、海岸線與島嶼、湖泊與蓄水庫」（Jensen, 1995, 頁 101）。

全美境內「778,400,000 英畝的公共休閒用地，就有 707,700,000 英畝是屬於聯邦政府，佔 91%」（Zinser, 1995, 頁 50）。不過，這些廣大的土地與水資源，並非全部都具有休閒潛在價值，或並非是每個人所及的。政府所擁有的土地並非是很平均地分散各地，由內政部的資料，可知政府大部分的土地都在西部，然而大多數的美國人口卻集中在東部。其次，只有 1/4 的表面水源可作休閒用途，其餘是無法接近或利用的，因為污染嚴重，或者不便開放於民眾使用。雖如此，仍有許多土地與水資源提供一種以上休閒活動機會。森林可以成為許多不同露營和遠足旅遊和自然研究、野外生存

學校和打獵環境 (Kelly, 1996)。「水壩後的蓄水庫，除了提供漁類鳥類等生物棲息居住外，更可提供很多休閒活動機會」(Jensen, 1995, 頁 101)，如滑水、划船、釣魚、觀光、露營、野餐。

由上可知，美國聯邦政府確實擁有廣大的休閒土地與水資源，其所帶來的效益，尤其是對人民的益處，是無可估計的。不過，也會因為因素，或不可抗拒的天災而使原先的效益降低。也因此，當聯邦政府體認到這兩者之間的關係時，便會涉入土地與水資源的管理，且將之視為一重任。藉由對這些資源的管理，聯邦政府亦漸漸介入公休閒服務之相關事務中。

貳、協助開放空間與發展休閒方案

美國在歷經都市化與工業化深層及普遍的變革、經濟型態由農業改變成工業，現代都市人口結構亦有所改變。在 20 世紀的前半期，「美國人口倍增至 1 億 5 千萬人，壽命也從 50 增加到 70 左右……每人收入從 231 美元，增加到 1,870 美元……工時從 1800 年的每週平均 84 小時，到 1900 年每週縮短到 60 小時，而到了 1950 年再縮短為 40 小時」(Kelly, 1996, 頁 156)。都市工業化的結果，帶來了生活空間與品質的問題。大量人潮擁入都市，聚集在工廠的週邊狹小髒亂的工作場所，以及人滿為患的住宅區，每個人的生活空間變小，工業的污染、廢棄物和重重的危機充斥著週遭；都市孩童在街頭玩耍，青年人在碼頭游泳，勞工下班後只能聚集在昏暗擁擠的酒吧或舞廳，並無所謂的正當有益身心的活動可參與，無休閒空間與場所可去，更無遑述及生活品質 (Kelly, 1996)。因此，聯邦政府有責任協助各州與地方政府解決種種

問題，藉由空間的開放、休閒方案的發展而達成。

參、進行保育生態與開墾資源工程

二次世界大戰後期，到國家公園系統遊訪的人次持續穩定增加中，Kraus（1994）指出，1980年代末期超過280,000,000人次到過國家公園系統的各個單位，同時期，260,000,000名的遊客到過由國家森林系統經營的據點，亦有好幾百萬的觀光客使用美國魚類與野生生物服務處、土地管理局、開墾局與田納西河谷管理局所提供的休閒場地與設施。每年約好幾億的觀光客中，將近有一半以上參與過野外休閒活動，例如：露營、獨木舟、釣魚、狩獵、健行。

由上述可知，每年對戶外休閒的需求量是非常龐大的，而聯邦政府為了因應這大量的需求，增設了好多相關機構，大興開發資源的工程，建設場地與設施，提供多樣的休閒方案，許可釣魚、狩獵、露營等活動。然而，也正因為這些休閒相關活動與工程的進行，長久以來緊密地與自然資源、生態環境、動植物互動頻繁的結果，失去了珍貴的自然資源、侵擾破壞了生態環境，而減少了生物量（Liddle，1997）。

因此，Weiskopf（1982）即認為，聯邦有關當局應該提出相關保育、野生動物與反污染控制的補助方案，而且須開墾已受污染、遭破壞的自然資源。事實上，聯邦政府已授權內政部，成為首要的保育機構，其職責在於發展較佳的方法，以經營國家自然資源，保育生態環境，致使在開墾資源，符合休閒需求的同時，也能保育自然資源與生，進而取得兩者間的平衡。

肆、支援其他政府休閒相關事務

聯邦政府提供州及地方政府很多不同形式的協助。為了

發現休閒相關問題的原由，尋找解決的方法以符合州居民及地方居民的需求，聯邦政府有必要協助州與地方政府從事相關研究，以科學的方法解決存在或潛在的問題。MacLean 等（1985）指出，通常研究的主題包括休閒的需求與使用、野生動物的問題、森林休閒以及觀光旅遊。此外，聯邦政府還提供很多方案供土地使用、場地與設施發展、管理與保存上，當然也提供相當多的專業技術、知識的協助、諮詢管道供州與地方政府詢問疑難雜症。

除了政策的協調與諮詢，以及專業技能的協助外，聯邦政府亦提供州與地方政府財務的支援。例如全美國家藝術捐贈基金會（National Endowment of the Arts）提供補助給個人與組織，提倡藝術；老人機構（administration on aging）提供基金實地宣傳專案以符合銀髮族的需求，並協助老年人脫離養老院（Jordan et al., 1995）。

伍、擬定國家休閒發展方向及政策措施

政策是指針對某些問題而採取的一系列行動，具有某種價值且暗示著某些目標需要達成。Lineberry（1983）認為，公共政策意指政府所採取的一系列行動，以回應某些政治議題。由政府的政策或政綱，可知政府或執政黨當前所重視、強調的事務為何。舉例而言，1901年 Theodore Roosevelt 總統就任。他「認為森林可以有多种效用，可作為休閒，也可為木材業提供原料，更可規劃為戶外運動場所」（程國強，民74頁，13）。因為這樣的信念，促使森林與農業相法案及方案的通過與進行。例如一項平衡保護計劃的擬定，用以「支持1906年的森林自耕農場法案……將某些森林地帶開放為農業用地……禁止在一百六十萬畝的政府森林地上砍樹來延

緩美國森林的遭受毀滅」(程國強，民 74，頁 13)。

美國政府的活動通常透過政策或政綱影響社會經濟過程。聯邦政府的公地政策是美國農業擴展的一個因素。饒餘慶(民 52 譯)指出，由「政府支持或津貼的訓練、研究、宣傳計劃，對農業生產率之增加有重大貢獻……日後成為美國農業部的服務處之建立發展奠定基礎」(頁 69)。其次，政府也積極留意其他自然資源的保存與開發，並使用各種方法達此目的。例如在保存資源方面，政府的政策是維護和復甦有價值的國家森林資源，而且將居民生活休閒及工農業所需的水源加以擴展、維護和潔化。這說明了當代的聯邦政府漸漸將焦點集中於休閒服務。

全美國家戶外休閒計畫(National Outdoor Recreation Plans)就是聯邦政府領導國家休閒政策的成果。特定的聯邦委員會亦扮演製定國家政策的角色，20 世紀所成立的三個總統委員會都是以檢視國家戶外休閒政策為目的。1924 年 Calvin Coolidge 總統開始第一個委員會以處理戶外休閒資源。1958 年，美國國會任命戶外休閒資源委員會(Outdoor Recreation Resources Review Commission)，此委員會發表 28 冊報告，介紹主要聯邦涉入的戶外休閒區域。John F. Kennedy 總統向國會提出報告簽署委員會的發展。他的簽署鼓舞一些正向的影響，包括聯邦協調機構的成立，如戶外休閒局(Bureau of Outdoor Recreation)，以及戶外休閒資源的基金計劃，如土地與水資源保育法案(Land and Water Conservation Act)。1985 年，Ronald Reagan 總統成立委員會，美國戶外總統委員會(President's Commission on Americans Outdoors)，檢閱各層級政府與民間組織已提供的

公共戶外休閒方案與機會 (Jordan et al. , 1995)。

聯邦機構中有很多是共同保護自然資源，提供休閒機會給社會大眾。這些機構的經營策略會依法規及資源的屬性而有所不同。通常採用的經營策略分為單一使用與多用途使用。全美國家公園服務處採用單一使用或限制使用的策略來維護公園的獨特資源，美國漁業及野生生物服務處也採單一使用策略。但美國森林服務處則朝向多用途使用政策，試著兼顧保育及經濟價值。其他採用多用途經營的單位還包括有軍事工程處、田納西河谷管理局(運動與休閒管理研究小組，民 89 譯)。由於總統的支持、政黨的合作、官僚行政機構的執行，得以明確休閒發展方向，擬定具體政策措施，規劃休閒方案與策略，爾後才能執行且落實。

陸、制定法規與標準，直接或間接影響休閒發展

為了維護社會秩序、解決生活問題、照顧每個人的權利與需求，也為了尊重自然界的生物、取得人類與自然間的平衡，聯邦政府往往透過制定法令，建立標準與管理辦法，達成這些目標。Godbey (1994) 指出，1920 年代的公路泥濘難行非常不便，國會乃於 1921 年通過聯邦公路法案以鼓勵修建公路。因此，1921-1929 年間的公路已大有進展，路程也已加倍，而公路的發展，促使交通便捷，亦助長了休閒旅遊的興盛。Godbey 又指出，20 世紀初葉，工人忍受著難耐的工作環境，1900 年時，鋼鐵廠的工人工作 12 小時，紡織工業，許多婦女及兒童通常 1 週工作 60 到 84 小時。在塔虎脫總統任內，國會制定了 1 日 8 時的工制，這也促使可利用的閒暇時間的增加。在美國，旅遊業是最大的零售業或服務業，鑑於旅遊業在國民經濟中的重要地位，國會於 1981 年通過國家

旅遊政策法案 (National Tourism Policy Act)。這項法案的頒佈，結束了「美國在發達國家中唯一沒有國家旅遊政策的歷史。這一法案使聯邦政府更積極地推動旅遊業的發展和內部合作」(Godbey, 1994, 頁 167)。

此外，聯邦政府在國家公園、森林和在歷史著名的地點制定土地所有權和娛樂計畫的管理辦法，也為划船、露營、釣魚、打獵等休閒娛樂，制定管理規則並建立環境品質標準 (運動與休閒管理研究小組，民 89 譯)。這些法規、標準的制定著實直接、間接地對休閒產生極大的衝擊。

柒、倡導休閒經濟功能

休閒業包括享受藝術、消費食物飲料，以及參加和觀看各種活動，還有看似無窮盡範圍的商品製造與分配。而這些活動對地方和國際經濟的繁榮具有重大貢獻 (陳秋玫，民 88 譯)。

人類生活中的所有跡象都表明，因為休閒而進行的各類生產活動和服務活動，漸行成為社會經濟繁榮的重要因素，不論是在大都市或鄉野地區，各類休閒活動的發展已經成為經濟活動得以運行的基本條件。Kraus (1990) 認為，工業革命後，城市的產生和發展主要依賴製造加工業的繁榮，而今天的城市經濟模式已開始轉變，越來越依賴休閒活動的興旺而發展。不論是在製造業或服務業，都已經發生相當程度的非中心化現象 (decentralization)。鄉野早期的農作物、木材是經濟發展來源，而今亦退居觀光休閒之後。國家、公園與森林系統提供大量的觀光休閒，這些都是國內、外的遊客或觀光客所訴求的。當然，其消費支出對國家經濟貢獻極大，而能夠與其他國家在貿易款項上取得平衡。

休閒服務的領域遍佈全美，過去曾排行美國第三大銷售零售業（Walsh，1986），不管是福利性或商業性開發利用上，或民俗活動、文化藝術、旅遊觀光、體育競技、休閒設施、餐飲服務的呈現，受重視的程度日益增高，當然在競爭上就顯得更為激烈。Walsh指出，這其中最大的原因是休閒的經濟價值層面是肯定的。其次，對歷史名勝古蹟的開發和利用，節日和各類慶典場合的商業傾銷，各類非職業技能培訓式的成人教育，以及高雅藝術的勃蓬發展，所有一切無不反映出城市經濟模式在向休閒化轉變。

休閒活動在地區性的經濟發展中亦是相當重要的一環。如今，要想吸引有遠見的企業家在某一地區投資建造，光有發展完備的工業區和可觀的市場收益早已不足。Godbey（1994）認為，對許多企業來說，是否將企業向某一地區展發或遷移，大致上取決於企業所賴以興盛的雇員群體是否滿意那裡的社區生活服務水平——這就是人們經常提到的生活品質問題。Godbey又指出，如果仔細研究一下生活質量的各項指標，會發現大部分都是與休閒有關，如公園綠地、藝術場館、體育設施、休閒場所、社區寧靜程度、自然環境狀況。一個社會擁有並建設這些，對於今後的經濟繁榮有著關鍵性的作用。基於這種認識，很多社區都把他們的休閒設施，公園綠地和休閒服務看做經濟投資的一部分。基於上述種種優勢，提倡發揮休閒經濟功能更是政府責無旁貸的職責。

捌、維護與遵守國際休閒相協議

近幾年來，自然資源與生態環境之相關議題，不再只是侷限於各國內討論，也不再只是各國個別的職責。隨著人們對自然環境地理狀況和生物不同習性的認知，以及全球化的

觀念滋長，各國間的合作關係越趨明顯，彼此間的協議案簽定文件數量增多。例如：橫跨國家與國際邊界間的野生動物已成為聯邦政府關注之事，唯有透過國際間的共同保護，這些遷徙的鳥類、魚類與哺乳動物才能受到保護。此外，有關水與河川的水質問題、土地的土壤性質與用途，也需透過國際協議而達成共識（MacLean et al., 1985）。換言之，為了落實國際協議中所達成的共識，則有賴於聯邦政府致力於維護與遵守國際休閒相關協議的內容。如此，全球生態環境、自然資源得以取得平衡，屆時將是人類莫大的福祉。

第二節 聯邦政府土地行政機構

聯邦政府少數機構掌控美國很多資源，Jensen（1995）指出，「聯邦政府擁有三分之一的美國土地與水域區，而這些區域大致由少數機構所控制」（頁81）。透過管理自然資源，這些機構對戶外休閒的影響深具意義。這些機構通常是內政部的分部，例如：全美國家公園服務處，雖然只控有聯邦少許土地包括所有國家公園系統的區域，但是，特有的屬性吸引了大量休閒人潮；土地管理局，擁有較其他機構多的土地，包括美國西部大片土地及阿拉斯加；印第安事務局，屬於美國原住民部落，擁有大部份保留區；美國魚類與野生生物服務處。另外，還有隸屬於農業部的美國森林服務處，管理廣大的國家森林與草原地。本節將針對上述主要的土地管理機構，涉入休閒服務之層面，作一探討。

壹、全美國家公園服務處

19世紀前半期，一些極具思想者提出自然保育的觀念，

但是直到 1870 年黃石（國家公園）的美被發現，自然景觀保育的觀念得以開展。「1872 年第一項明確將公園與休閒視為聯邦政府職責的法案通過」（Jensen, 1995, 頁 82），因為唯有透過國會要求國家保護這些自然美麗的土地，使之成為為大眾服務之責，避免私人擁有並任意開發，這樣後代子孫才能繼續享受大自然的美。這樣的觀念，隨著黃石國家公園的建立，而帶動了一股國家公園運動風潮。Jensen 指出，為了因應與日驟增的公園成長、維持、營運與管理，一個明確的系統用以保護與發展公園，就顯得非常需要。因此，國會於 1916 年在內政部下，創設全美國家公園服務處（National Park Service [NPS]）。

1916 年 8 月的全美國家公園服務組織法案，聲明全美國家公園服務處的任務（Kraus, 1990）：

提升並規定聯邦區域（包括國家公園、歷史遺跡、保留區）的使用，以保存景觀、自然與歷史文物（objects），以及野生生物。同時，以相同的手法提供享受，得以保存資源未受損毀而讓後代子孫繼續享受（頁 212）。

全美國家公園服務處創建之初，只有 37 個區域。1933 年有 63 個國家歷史遺跡與軍隊遺址，由美國森林服務處與戰爭部門轉移至全美國家公園服務處。同時承擔控制華盛頓首府的聯邦公園土地，這些的行動使得今日的國家公園系統得以完整（Jensen, 1995）。為了擴大聯邦土地的服務範圍，國會於「1936 年授權國家公園服務處，輔助各州及其分部，規劃公園與休閒地區」（MacLean et al., 1985）。而在歷經 1956 年 66 號任務專案的實施、1964 年由總統強森（President Lyndon B. Johnson）所簽署的荒野法案（Wilderness Act）、1965 年通

過的土地與水源保育基金 (the Land and Water Conservation Fund) 法案，提供大量資金購買公園系統所需之土地、1978年通過國家公園與休閒法案 (National Parks and Recreation Act)，興建國家步道系統，以及 1980 年的阿拉斯加土地法案 (Alaska Land Act of 1980)，釋出 4 千多萬英畝的土地興建新的國家公園等 (Ibrahim & Cordes, 1993)。國家公園服務處共經營 367 個區域，包括國際歷史遺址、國家戰地、國家戰地公園、國家戰地遺址、國家歷史遺址、國家歷史公園、國家湖岸、國家紀念碑館、國家軍人公園、國家歷史遺跡、國家公園、國家道邊綠化帶、國家保護區、國家休閒區、國家保留地、國家河流、國家觀光小道、國家海濱、國家野生景觀河流，以及其他公園，共佔 80,000,000 英畝地 (National Park Service, 1993, 引自 Jensen, 1995)。

1906 年的組織法案在創建全美國家公園服務處，曾聲明其原始任務在於保護國家公園裡的自然景觀、歷史遺跡與野生生物等資源，同時提供世代子孫享受。然公園受歡迎的程度導致資源過度使用與破壞，促使了保護與享受的不一致。其次，自二次世界大戰後，國家公園系統成長的速度遠不及來訪人次的驟增，到了 1980 年超過 16,000,000 遊客有過夜的記錄。再加上公園外圍的活動頻繁，原先的緩衝區 (buffer zones) 緊縮，以及美國人口持續不斷增加中，皆造成管理上的困難，難以維持空氣、水及植物生存的品質。面對這種種的改變與挑戰，全美國家公園服務處採取以下措施，以因應之 (MacLean et al., 1985)：

統合：20 年快速擴充資金與人員後，國家公園服務處期望一段統合時期。在這段期間，最大的成果是維持

與改善原先已授權為國家公園系統內的地區；擴大區域的使用：今日超過 40 多個公園系統允許偏遠地區旅遊方案，結果促使健行者改道進入較少人走的步道。同時，允許在營地逗留的時間增長；園內交通：園內觀光交通系統帶來的益處包括疏緩擁擠的交通、提升觀光客享受公園特色的機會、減少對停車場的需求及改善空氣品質；住宿與營地：國家公園內的飯店或營地並沒有擴充，不過針對老舊的建物，予以改善，尤其特別著重提升安全與健康點上；保護自然生態：在某些公園地區，有些植物與動物並非屬於該地所產，而且會使該地固有的植物群區與動物群區減少。國家公園服務處必須移除或預防這些生物的擴散，以維持原生自然環境；資源資訊系統：國家公園的資源資訊系統得以監督環境品質與惡化，更易於管理公園內的資源（頁 123）。

全美國家公園服務處於 1916 年創立以來，秉持單一使用原則，提供全體美國人民無數的休閒服務、休閒資源與休閒機會，以達成其成立最初的任務。

貳、美國森林服務處

1905 年 2 月 1 日，Theodore Roosevelt 總統簽署一項轉移法案（Transfer Act），將國家森林保護區的管理權，由內政部移交給農業部下屬的美國森林服務處（U.S. Forest Service〔USFS〕）。當時農業部部長 Tames Willson 聲明森林是要被使用，而不只是保育而已（Ibrahim & Corder, 1993）。美國森林服務處的創設，是企圖透過管理休閒以將火災、河流污染以及休閒者自身的危險降到最低（Weiskopf, 1982）。

美國森林服務處的職責是管理營運廣大的森林與草原地，不像全美國家公園服務處單一使用或限制使用的策略，來維護公園獨特資源。

經過多年的努力，國家森林的保護地已達 191,000,000 英畝，可利用的資源與場地設施包括天然湖泊、人工流域、河流、健行與腳踏車步道、道路、經過規劃的原野區域、自然原野與觀景河水、國家休閒景觀地區、雪車道、大獵獸、家庭露營單位、文化與歷史建築場所、休閒渡假村、冬季運動場、划船區、游泳區、解說區、遊客服務中心或博物館。

美國森林服務處在戶外休閒的主要三個職責，Jordan 等（1995）以及 Ibrahim 與 Cordes（1993）認為是自然森林系統的管理、保護與使用，即照顧土地與水域，得以提供休閒經驗與相關服務的機會；與州、地方政府，及私人利益團體合作，分享知識、資源與承載量，減少資源的浪費，以提升休閒服務的傳達，進而滿足廣大社會大眾的需求；於森林實驗站與土地使用專案中，從事進行很多的研究案，尤其是在開發森林時，免於火災、昆蟲、疾病與污染的侵害，改善休閒經驗與品質的機會。

相關國家森林管理與經營的法案很多，當中也有不少是直接與間接有關休閒發展的法案，且深具意義，效益遠大。Jensen（1995）認為，其中包括 1906 年多重使用持續生產法案（Multiple-Use Sustained -Yield Act）—重新強調基本概念，國家森林的經營是基於多重使用原則，包括五項主要的用途，即戶外休閒、保護流域、放牧（grazing）、保護樹林，以及魚類野生生物的繁衍。其次是 1965 年土地與水源保育基金法案（the Land and Water Conservation Fund Act of 1965）

— 提供另一個以財務支持戶外休閒的管道，此項法案讓美國森林服務處與其他機構獲益良多。還有 1974 年森林與牧場地更新資源計劃法案 (the Forest and Rangeland Renewable Resources Planning Act of 1974) — 促使戶外休閒機會與服務的提供增加，以及強調森林與牧場導向的休閒。

此外，Jensen 又指出，1988 年美國森林服務處開始參與一項長期的國家休閒策略方案 (National Recreation Strategy Program)，強調三個主要目的：

提升顧客滿意度：為了提升顧客滿意度，美國森林服務處各單位蒐集顧客需求之相關資料，根據這些資料發展行銷計畫以符合顧客的需求。此階段計畫目標包括傾聽顧客與伙伴的建議、透過解說與文宣資料促進環境教育、提升所有使用者的戶外休閒倫理、提供休閒機會給予各方人士，如都市居民、少數民族、殘障人士、老年人與青年朋友、促進土地的使用，以發展鄉村經濟、明確人力資源需求以使之與休閒資源管理機會相稱；建立合夥關係：合夥關係使美國森林服務處得以與地方、州與聯邦政府，以及老人組織、私人團體、學生團體、休閒企業、解說協會一起工作。此階段計畫目標包括，助長、建設與維持國家森林裡多樣化的服務與設施方面的平衡、尋求戶外休閒與使用團體的認同，合作以協助發展或維持其所使用的休閒設施、徵求代表少數民族團體的合作、透過合夥實證專案以檢視新想法、給予合夥組織鼓勵以提供最好的休閒機會、將合夥關係建立在互相合作、尊敬與共同研究上、吸引外資的投入，以減少聯邦的支出，並透過潛在合夥組織的支持，讓全面休閒工

作得以如期完成；追求卓越：為了要提高服務的完善，美國森林服務處回應大眾戶外休閒上的興趣。此階段計畫目標包括擴大研究範圍，以決定森林休閒遊客的需求與偏好；利用新技術以符合顧客的偏好，提供服務與管理休閒資源；規劃與經營道路，以提升休閒價值；提議國家森林景觀小道系統、著重步道，以提供原始機械化，四季，無障礙，解說與歷史性的經驗；確認獨特區域，如國家休閒區域、原野與景觀河流的價值；與州、地方和私人土地擁有者合作，管理河流與戶外休閒使用量極高的旅遊通道；與大學及美國人事管理局一起工作，為休閒專業人士建立專業標準與具挑戰性的職業（頁 92-93）。

參、土地管理局

聯邦土地管理局（Bureau of Land Management [BLM]）創建於 1946 年，隸屬內政部。在 7 項立法機關通過的法案授權下，合法掌管聯邦 268,976,599 英畝的公共土地，主要分布在美國西部 11 州及阿拉斯加（Zinser, 1995）。當土地管理局剛建立時，將近 2000 多條以上不相關且相互矛盾具衝突性的法案，土地管理局並沒有統一的立法授權，直到國會制定聯邦管理法案（U.S. BLM, 2003）。

在眾多的法案中，與休閒較相關的，在此臚列如下（MacLean et al., 1985；Weiskopf, 1982）：

（1）1926 年休閒與公共目的法案（the Recreation and Public Purpose Act）：允許土地管理局將土地轉移給各州與地方機構，作為休閒之用，而且是長期釋出給各州、地方及自願組織作為休閒發展。

(2) 1965 年聯邦水源專案休閒法案 (the Federal Water Projects Recreation Act): 授權土地管理局, 在水源建築結構週圍發展休閒方案, 以符合休閒需求。

(3) 1969 年國家環境政策法案 (the National Environmental Policy Act): 是土地管理局針對本身所屬之土地的經營管理, 提出環境保護的應用準則與條件。

(4) 1976 年聯邦土地政策與管理法案 (the Federal Land Policy and Management Act): 是土地管理局最重要的一項立法。正式結束將公共土地轉讓私人擁有關係, 也清楚說明土地管理局必須在多重使用與持續生產的情況下管理土地 (Zinser, 1995)。因此條法案, 土地管理局可能按照 1964 年的荒野法案 (Wilderness Act)、1968 年荒野景觀河流法案 (Wildland Scenic Rivers Act), 以及 1968 年國家步道系統法案的規定下進行相關事項。而今, 土地管理局也能夠參與土地與水源保育基金法案 (1965), 從中獲取資金來源。事實上, 土地管理局所擁有的土地長期以來受到忽略、不重視, 直到 1964 年分級與多重使用法案通過, 才首次被接受為休閒資產。1974 年時約有 196,000,000 英畝的土地, 被視為具有休閒潛在利用價值。

其他影響土地管理局土地的休閒使用之法案, MacLean 等 (1985) 以及 Weiskopf (1982) 認為, 包括 1934 年泰勒放牧法案 (Taylor Grating Act)、1937 年奧勒岡 (Oregon) 與加州 (California) 授與法案 (Grant Lands Act)、1980 年阿拉斯加國家重要土地保育法案 (the Alaska National Interest Lands Conservation)。

土地管理局創建之任務為維持公共土地健康、多樣化與

生產力，以便讓當代與未來的子民使用與享受（U.S. BLM，2003）。在 1964 年正視土地資源具休閒價值後，Jordan 等（1995）認為，土地管理局的休閒相關職責包括：維持土地使用的平衡，以便近期與長期地提供最好的休閒服務與機會，尤其是那些有別於其他公立機構或私人組織所提的服務與機會，以符合且滿足美國人民對戶外休閒的需求；保護資源，維持觀光客的健康與安全，而且協助解決休閒資源使用者的衝突。

土地管理局結合國家公共土地與資源，提供最佳的服務，以滿足美國人民的需求。管理須立於多重使用與持續生產，以及平衡後代子孫需求的基礎上。這些資源包括休閒、牧場、樹林、礦物、流域、魚類與野生動植物。Jensen（1995）以及 Ibrahim 與 Cordes（1993）指出，土地管理局的總部設在華府，另有 12 個州辦公室，55 個區辦公室，154 個地方辦公室處理各項事務。土地管理局僱用 9,650 個職員，大部分在美國西部辦公室工作，他們需要很多特殊技能與才能，以便勝任休閒專業人士、森林專家、牧場保育人士、野生生物學家、考古學家、測量員、工程師等職位。

土地管理局最主要的休閒角色，提供分散且以資源為導向的休閒，如健行、露營、釣魚、狩獵、駕船、越野觀光。土地管理局長期的休閒目標，符合大眾的需求與資源的可利用性，且於公共土地上提供休閒給大眾，同時允許與自然、歷史、文化資源保存不相衝突且一致的情況下進行休閒活動。

1993 年到訪的遊客，平均每年都有增加，主要目的是觀光，其次是狩獵、釣魚、露營、野餐。大部分土地管理局的土地尚未發展，但近幾年來，選定區域提升其休閒用途的使

用。因為土地的涸乾，所以土地管理局很關切水源管理，也因此，土地管理局涉入很多河流，水源發展方案，結果卻促使休閒機會的擴充。流域管理，包括野生生物棲息地與環境美觀的保存。蓄水庫的建造主要防洪，而水流的穩定亦有助於魚類與野生生物的生存，同時提供了划船、滑水、露營、野餐及游泳（Jensen，1995）。

為了促使土地在休閒使用上發揮最佳效益，以及長期利於大眾使用，土地管理局鼓勵州與地方政府釋出適當的土地，用於休閒發展。1962年休閒與公共目的法案授權內政部長，將公共土地售出或釋放給州與地方政府或非營利組織，作為公共休閒與其他公共目的。另外，在土地管理局所管轄的土地上，魚類與野生生物是由州管理，而土地管理局管理棲息地，因此，土地管理局與州的野生生物機構須合作無間，才能發揮最大的效益。

肆、美國魚類與野生生物服務處

美國魚類與野生生物服務處（U.S. Fish and Wildlife Service〔USFWS〕）最早的前身是美國漁業局（Bureau of Fisheries）。Jordan等（1995）以及Madison，（2003）指出，1871年美國漁業局成立，國會建立美國魚類與漁業委員會，負責研究與建議解決魚類食物減少與提升魚類文化的工作。1885年生物調查局成立（Bureau of Biological Survey）。1939年兩局改變其職能，納入至內政部，而且於1940年合併重設為美國魚類與野生生物服務處。1956年，魚類與野生生物法案（the Fish and Wildlife Act）使得美國魚類與野生生物服務處分為二部分－商業漁業局與運動魚類與野生生物局。1970年商業漁業局轉移至商業部（Department of

Commerce)，重新改名為國家海事漁業服務處（National Marine Fisheries Service），而運動漁類與野生生物局，不再只是注重經濟活動，同時也開始重視休閒價值。1974年，遂改為美國魚類與野生生物服務處。

MacLean 等（1985）提出，美國魚類與野生生物服務處的職責是提供聯邦的領導，進行保存、保護與提升魚類和野生生物及其棲息地，以利於美國人民。換言之，美國魚類與野生生物服務處執行法律的規定，以增加且保護魚類和野生生物，提供、維持自然野生生物避難所與魚類繁殖所；從事研究，提供建議與領導以支配遭破壞或受傷的動物、鳥類和魚類；實行聯邦野生生物法，以及與州魚類和野生生物機構合作。

MacLean 等又指出，美國魚類與野生生物服務處管理 90,400,000 英畝的國家野生生物避難所系統，包括野生生物避難所、分佈區、獵獸區、野生生物管理區與水鳥保護區，管理則著重於野生生物棲息地。1962年避難所休閒法案（the Refuge Recreation Act of 1962），將休閒用途納入管理的第二個目的。狩獵與避難所之主要目的共存之下，是被允許的，其他休閒用途，如在觀賞台或觀景道路環狀線上作為野生生物觀賞、野餐、划船、釣魚、解說中心之用途。

大部分國家的原野保存系統，都在阿拉斯加。Linser（1995）指出，1980年通過的阿拉斯加國家重要土地保留法案，是促使此系統擴大的重要因素。就某些美國區域而言，野生生物避難所是大眾最主要的休閒資源使用來源，每年吸引幾百萬名的遊客，帶來可觀的經濟。

伍、印第安事務局

美國初期，印第安人事務是由北美大陸國會(Continental Congress)管理，於1775年建立印第安人事務委員會(Committee on Indian Affairs)，當時的會長是班哲明法蘭克林(Benjamin Franklin)(Bureau of Indian Affairs, 2003)。1824年印第安事務局(Bureau of Indian Affairs [BIA])成立，且隸屬戰爭部(War Department)，於1949年正式成為內政部下屬單位(Weiskopf, 1982)。總部設在華府，另設有12個地方辦公室以及84個機構(Jensen, 1995)。

印第安事務局的任務宣言，完成所託付的職責，而且代表部落政府、美國印第安人與阿拉斯加原住民，促進自我決定的權力(Bureau of Indian Affairs, 2003)。印第安事務局所授予的職責包括，經營管理55,700,000英畝的土地、發展森林地、出租土地上的財產、領導農業計畫、保護水與土地的最佳狀態、發展與維持公共建設、提供健康與人事服務，以及經濟發展。這些職責的達成有仰賴於美國印第安人、阿拉斯加原住民與印第安事務局共同合作。

嚴格說來，這些由美國原住民族群所掌控的土地是屬於私人財產，不過是由原住民族群與印第安事務局共同管理經營。MacLean等(1985)指出，美國原住民保留區包含3,600個池塘與湖泊，水表面積佔750,000英畝，6,600英哩的河流蘊涵豐富的魚類，一半以上的原住民土地被歸類為狩獵區，也因此每年吸引了好幾十萬的遊客前往。除了釣魚與狩獵外，墓地、建築物、藝術雕刻等文化歷史遺跡也是吸引大量遊客前往的原因，當然還包括對原住民生活情形的好奇。原住民在其保留區內釣魚或狩獵須按部落規章的準則下進行，

非依各州法律，而非美國原住民者，若無部落許可，不得進入。不過，現今因休閒觀光帶來的潛在經濟價值之故，美國原住民很樂意分享其所擁有的資源。更甚者，有 100 多個以上的部落成為美國印第安遊旅委員會會員，加入經營飯店旅館、營地、公園與休閒中心的行列（Jensen，1995）。

印第安事務局鼓勵透過財務資助方案的經營，促使休閒與觀光，很多弱勢者接獲美國其他公共部門的技術輔導與協助，共同合作從事相關研究與教育，以提倡部落的休閒。

第三節 聯邦政府水資源行政機構

聯邦政府水資源管理行政機構主要包括美國陸軍工程局、田納西河谷管理局、開墾局，以下分別就這三個管理行政機構論述。

壹、美國陸軍工程局

美國陸軍工程局（the United States Army Corps of Engineer〔USACE〕）隸屬於美國國防部，其歷史淵源可追溯至美國革命時期。United States Army Corps of Engineer（USACE，2002）指出，1775 年 6 月 16 日，即美國獨立前後，北美大陸國會（Continental Congress）創設陸軍，在 Battle of Bunker Hill 期間，為工兵長官提早作準備，以指導防禦工事。1802 年這支工兵部隊永久設立，而美國陸軍官校於紐約西點軍校（West Point）成立，成為國家第一個軍方學院（academy）。美國陸軍官校（the United States Military Academy）一直都在美國陸軍工程局的管理之下，直到 1866 年。隨著西點軍校的創設，美國陸軍工程局開始其傳統的陸

軍與市民工作的任務，且持續至今日（Ibrahim & Cordes，1993）。

美國陸軍工程局的特色在於軍隊與市民之工程師、科學家以及其他專業人士一起工作，領導有關工程與環境之事務。由生物學家、工程師、地質學家、水文學者、自然資源管理者與其他專業人士的合作造就了工作的多樣性，以符合在時代變遷下的各種需求，這也是美國陸軍不可或缺的部分。

美國陸軍工程局的任務在於提供國家有質量的工程服務，USACE（2002）提出其任務涵蓋：規劃、建造與經營水資源與他市民工作工程（水上運輸、洪水控制、環境保護、災難響應等）；為陸軍與空軍規劃與管理相關軍隊的設施與建築；為其他國防與聯邦機構提供具設計與結構性的管理與支援機構與國際間的服務。

美國陸軍工程局並沒有被授與明確的休閒職責（Zinser，1995），但隨著幾項法案的通過，其職責領域隨之擴大，休閒服務也包括在內。根據 Jensen（1995）以及 Zinser（1995）的看法，首先是 1924 年河流與港口法案（the Rivers and Harbors Act）的通過，使得美國陸軍工程局的職責由軍隊職責擴及市民工作，包括改善河流、港口與其他水域，以利水上運輸、洪水的控制、水力發電能源、魚類與野生生物保育、河岸保護、水源供給以及休閒。其次是 1944 年洪水控制法案（the Flood Control Act）規定，美國陸軍工程局將休閒設施納入工程規劃中。再者，1965 年土地與水資源保育基金法案（the Land and Water Conservation Fund Act），提供基金給各層級政府機構，以發展休閒。同年，聯邦水源專案休閒法案（the Federal Water Projects Recreation Act）通過，

官方認可流域專案中的休閒設施亦對大眾具有益處。

美國陸軍工程局是國家戶外休閒最大的提供者，在 463 個工程，其中大部份是湖泊，經營 2,500 多個休閒地區，而且釋出額外的 1,800 個據點給州或地方公園與休閒當局或私人利益團體。每一年有 360,000,000 名的觀光客造訪美國陸軍工程局所管轄的湖泊、海灘與其他地方，估計有 5,000,000 名的美國人（每 10 位就有 1 位）每年至少一次會造訪這些地方。這些觀光客造訪的休閒區域，創造了 600,000 個工作（USACE，2002）。美國陸軍工程局管理約 11,000,000 英畝的土地與水域，而水資源是最主要的戶外休閒資源，這些資源可供滑水、游泳、衝浪、釣魚、潛水、划船。在維持自然資源完善的同時，美國陸軍工程局休閒資源管理導向亦支持維持大眾使用的用途。美國陸軍工程局建議休閒資源管理不只是一個自然資源的倫理，而且是一個以人為導向的休閒服務計畫（Jordan et al., 1995）。其次，因為這些休閒區域主要分佈在緊鄰水源，也因此，加速了國家水安全計畫（National Water Safety Program）在美國陸軍工程局與其他機構合作，主動且積極加入下進行（USACE，2002）。

貳、田納西河谷管理局

1933 年 5 月 18 日，由羅斯福總統簽署，國會通過的田納西河谷管理局法案（Tennessee Valley Act），促成了田納河谷管理局（Tennessee Valley Authority [TVA]）的成立。羅斯福總統要求國會成立一法人組織，此組織具有政府權力，但是擁有一般私人企業做事的彈性與創新進取的精神（TVA，2003）。田納西河谷管理局總部設在田納西河谷的 Knoxville，是美國政府法人組織，是一區域性資源發展的機

構。田納西河谷管理局法案是基於「所有河流流域資源是相互有關聯的，而且應該在一統整計畫下，發展其最大效益」（Jensen，1995，頁 107）。

為了使田納西河發揮最大的功效，田納西河谷管理局建造了一多重目的的水壩系統，最主要的目的是控制洪水、加強航行、生產氫能量。建造田納西大壩，是 Theodore Roosevelt 總統就職百日所進行的一項社會計劃。1930 年代，田納西河谷面臨窘境，由於木材的無盡量砍伐，導致土壤鬆弛，每每下大雨後就氾濫成災，淹沒稻田，於是建造田納西大壩以改變周遭的環境。工程師在田納西河建造了一系列的水壩，同時建築電力發電廠提供田納西河區域電力使用，亦為工業區提供了無數工作的機會。水壩的完成，幫助了洪水的控制，更將新的電源注入肥料廠的線路，然後以低價售給農民，有了肥料，農民的土壤變得肥沃，生產也隨著增加。因此，整個田納西河流域就在田納西水力發電的助益下，從一個窮農田開闢成具有生產力的區域。田納西河流域從此也改變了整個面貌（程國強，民 49）。

從一開始，田納西河谷管理局就建立一套獨特的解決問題途徑，以實現其任務－資源整合管理。田納西河谷管理局所面臨的每一個議題，舉凡能源的產生、航行的順暢、洪水的控制、瘴氣的預防、重新造林、侵蝕的控制等都是田納西河谷管理局研究的領域（TVA，2003）。為了促進田納西河谷區域的成長，田納西河谷管理局提供許多技術協助，包括工業的發展，地域性浪費（消耗管理）、觀光的促進。另外，在阿拉巴馬州等地，田納西河谷管理局也經營國家實驗室，用以發展新的改良的肥料與過程，同時也與其他機構合作，從

事與發展有關森林、魚類與獵獸、流域保護、與所經營事務有關的健康服務，以及田納西河谷社區的經濟發展（Ibrahim & Corder，1993）。

最初，田納西河谷管理局法案並沒有提及到休閒，Zinser（1995）認為，田納西河谷管理局法案只有授權調查、規劃、實證以促進田納西流域與鄰接地區的發展。不過，根據田納西河谷管理局官員的詮釋，早在田納西河谷管理局創立時，休閒場所設施也一併納入規劃過程中，而且，早期體認到湖泊具有休閒潛在的價值，也使得取得土地以確保大眾得以進入工程區域。Zinser 又指出，整個田納西河谷流域有 18 個主要水壩，約 11,000 英哩的河岸線，提供 44 個由田納西河谷管理局所經營的休閒場所，緊鄰流域，有 500 處可進入的站，20 個州公園以及 100 多個郡與市政公園。交通非常發達，車程約二天內。田納西河谷將 100,000 英畝轉讓給全美國家公園服務處、美國森林服務處以及美國魚類與野生生物服務處。不少由私人所提供的休閒服務，渡假小屋在流域岸線上。土地也售出或釋出給私人俱樂部或服務性組織使用。

田納西河谷管理局是第一個水資源管理機構，積極規劃水庫與流域岸線。其休閒目標—提供多樣且最理想的休閒機會—已完美達成。田納西河谷管理局所關注的休閒，並不侷限於湖泊、區域資源的發展，亦是其職責所在。因此，田納西河谷管理局提出因應政策，包括購買土地，提供大眾可接近的景觀河流；與州機構合作，購買並保護自然風景區（無關流域）；田納西河谷管理局撥出其所擁有的土地的一部分，這些土地具有自然與景觀價值；提供技術輔助給予區域其他機構（Jensen，1995）。

參、開墾局

1902 年在開墾法案 (Reclamation Act) 的授權下，開墾處 (Reclamation Service) 成立，1903 年開始開墾計畫，1923 年開墾處變更為開墾局 (Bureau of Reclamation [BR])。開墾局成立的主要任務是基於美國大眾的利益，不管是在環境上或經濟上，皆以一健全的方式去管理、發展與保護水與相關資源。在願景聲明中，亦指出透過領導、專業技能的使用、有效的經營，回應顧客服務，開墾局將有效地利用水資源，試圖保護地方經濟、保育自然資源與生態系統 (Bureau of Reclamation, 2003)。

在開墾法案的授權下，開墾局秉持最初的使命，達成美國西部 17 州的人口發展、經濟成長與生活品質提升等目標。Ibrahim 與 Cordes (1993) 認為，開墾局最為知悉的成果是在西部 17 個州內，建設水壩、能源發電廠、運河。這些水源工程促使了家園的建立，也助長了西部的經濟發展。開墾局建設、經營 350 多個蓄水庫、360 多個休閒水壩，當中還包括了著名的胡佛水壩 (Hoover Dam)、將近 16,000 英哩的運河，以及約 50 座的水力發電廠。除了華府的總部外，另設置了 7 個區域辦公室，遍及全美 (Jordan et al., 1995)，以管理工程及休閒資源，並提供休閒服務。

自 1902 年，開墾局因最初的任務－開墾美國西部乾涸的土地，整年提供水源灌溉農田，以利農場經營，而得開墾 (reclamation) 之名後，在西部成長到一定的程度，對水資源的需求量增加，開墾局的任務亦隨之擴大。除了灌溉，職責的增加包括生產水力發電能源、管理市政與工業水源的供給、河流管治與洪水控制、發展與管理戶外休閒、提升魚類

與野生生物棲息地，以及從事相關的研究（Ibrahim & Cordes，1993；MacLean et al.，1985）。

據研究指出，如 Ibrahim 與 Cordes（1993）認為並沒有一條法案明文規定授予任何機構處理廣泛休閒之權力，意即開墾局最初的任務中並沒有包括提供任何休閒機會在內。然而，在這些早期水源計畫中完成的水壩、蓄水庫、渠道中，大部分已成為休閒機會最主要的提供來源。1936年開墾局為全美國家公園服務處作好安排，在胡佛水壩（Lake Mead）與 Goulee 水壩（Roosevelt Lake）提供觀光場地設施。此後，開墾局加入許多協議，將休閒地區的管理轉交給其他聯邦機構、州與郡機構或水源使用（water-use）組織（Zinser, 1995）。

1949年猶他州韋伯海灣（Weber Basin-Utah）計畫法案首次規定將設施開放給休閒者，包括道路進入的權利、停車場、野餐區、水源供給、公共衛生設備、船出航滑水道。1956年的科羅拉多河流蓄水庫法案（Colorado River Storage Act）指示，內政部部長應負起兩項職責：「在計畫發展土地上，進行調查、規劃、建設與維持公共休閒場地設施，以保護自然景觀、歷史與人文文物，以及上述之土地上的野生生物……降低魚類與野生生物的損失與改善其繁衍的環境」（Jensen，1995，頁106）。由此可知，在所有開墾的工程中，提供休閒設施已相當明朗化。因此，一項法定授予的權力在1965年聯邦水源計畫休閒法案（Federal Water Projects Recreation Act of 1965）認可通過。這項法案促成了非聯邦組織提供資金協助聯邦機構，並全權負起接受經營、維持與更替休閒場地設施的職責。

開墾局落實將其對休閒的責任轉交給其他機構的政策，

在任何時候都是有可能發生的。開墾局管轄的土地中，大部分的休閒區域是由其他政府機構，如全美國家公園服務處、美國森林服務處、郡、地方與州之機構管理。如果某項計畫具有相當大的休閒價值，國會便將此納入國家休閒區域，爾後再由全美國家公園服務處與美國森林服務處經營管理。如果此項計畫之休閒價值並未達國家標準，則由開墾局管理直到規劃至其他機構。

第四節 聯邦政府其他休閒服務機構

除了土地管理機構和水資源管理機構外，聯邦政府尚設立一些直接提供服務或支持公園與休閒的機構，以某種特定的方式提供服務。這些機構包括退輔軍人機構、美國軍隊、全美國家人文捐贈基金會與全美國家藝術捐贈基金會。

壹、退輔軍人機構

退輔軍人機構 (Veteran's Administration) 成立於 1930 年，結合了退輔軍人局 (Veterans Bureau)、退休局 (Pension Bureau)、國家殘障自願士兵療養所 (National Home for Disabled Volunteer Soldiers) 等三個機構的職能。退輔軍人機構方案包括醫療看護、保險與提供財務支援退輔軍人。因經營 172 個醫療中心與療養院單位，所以休閒服務亦成為退輔軍人機構的重要職責。在專業的領導之下，休閒方案 (包括運動、戲劇娛樂、社會休閒、電影、音樂、藝術與手工藝) 已被考量納入醫療的一部分。休閒方案的目標包括：「促進病人適應醫院的生活、讓醫生有機會觀察病人的行為、協助病人調適其極限、維持在醫院中病人的身體狀況，以及從活動

中發展興趣，以便將來離開醫院後乃可繼續從事」(MacLean et al., 1895, 頁 136)。

退輔軍人機構於 1930 年在美國總統行政命令下成立，經營 172 個醫療中心、16 個住宅區、228 個診所以及 116 個看護中心 (Jordan et al., 1995)。Jordan 等認為，美國退輔軍人機構首創休閒治療之觀點，而且是聯邦政府機構中僱用最多休閒治療師的機構。這些休閒治療師使用各種的方法以治療在身體上、心智上、情感上或社會上有障礙的人士。美國退輔軍人機構將休閒治療視為一種途徑，改善參與者的生活品質並協助他們重回社區生活。

活動方案強調符合生病的退輔軍人團體的各項需求，這些團體包括心臟復健者、脊椎神經受傷者、藥物與酒精中毒者、精神病患者、老年人、一般外科或慢性疾病患者等。休閒治療方案最常用的活動包括遊戲、運動、藝術與手工藝、特殊項目、休閒輔導與重回社區活動。美國退輔軍人機構為 30,000,000 多位退輔軍人及其親屬，提供服務。

貳、美國軍隊

休閒被認可為美國軍隊 (U.S. Armed Forces [USAF]) 重要需求是在第一次世界大戰，這段期間，一些國家機構，包括基督教青年會 (YMCA)、美國紅十字會 (American Red Cross)、救世軍 (Salvation Army) 與其他組織，提供休閒與社會服務。有組織的社會與休閒方案有助於維持士氣、消除疲倦與減少其他服務的問題，也因此各種特殊的服務因應而生。今日，有四個美國軍隊的分支提供休閒以服務其成員，依附的範圍從青年朋友至在職運動員方案。這些方案是由隸屬美國軍隊的士氣、社會福利與休閒部門 (Morale, Welfare,

and Recreation Division) 所安排 (Weiskopf, 1982)。

美國軍隊的存在，是國防部的一項政策，目的在於提供資金支持多樣的士氣、社會福利與休閒方案，促進與維持國防部職員的心智與身體上的健全，鼓勵他們在一建設性且創造性的情況下利用時間，此得以藉由參與休閒活動達成，同時亦有助於國防部在提供這些服務時，招募新人員以及保持人力資源，讓國防部的工作變成一項吸引人的職業。士氣、社會福利與休閒方案及設施的管理、經營、維持與資金來源，是國防部人員計畫不可或缺的一部分。

美國軍隊所提供的休閒方案可分為兩個階段：第一次世界大戰至越戰期間，以及戰後的發展階段。第一次世界大戰期間，休閒的提供主要來自於自願機構，如基督教青年會、救世軍、哥倫布騎兵 (Knights of Columbus)、猶太人社會救濟委員會 (Jewish Welfare Board)、美國圖書館協會 (American Library Association)、美國紅十字會以及社區服務戰爭營 (War Camp Community Service)。MacLean 等 (1985) 認為，大戰結束，政府才接受休閒服務的提供為其職責。二次大戰期間，軍中休閒是由軍隊自行處理。活動快速地規劃，市民組成委員會以指揮軍中休閒方案。海軍與空軍提供運動性活動，而各軍隊的分支亦強調娛樂的重要性。隨著動員的解除，軍中的休閒方案減少，除了大量的消遣外。和平時期與戰爭時期對休閒的需求是不同的。戰爭期間，活動是用來放鬆，不需要嚴謹的形式，如電影、舞台表演、大牌名星秀等。戰爭結束，活動的參與通常是主動且具個人價值取向的。越戰奮鬥期間，休閒伴隨士兵於戰爭中是無史前例的。比照營地形式而建的休閒中心附設俱樂部、表演廳、比賽場、游泳池；

流動式表演車、船拖車、圖書館拖車與休閒裝備的使用皆在此時期出現。在越南及其外圍的 10 個城市建設休閒中心，提供戰鬥人員休息與休假用途，以恢復精力。

軍中提供有組織的休閒活動，目的在於直接提振士兵的鬥志。透過適當裝備、場地、活動與專業領導的提供，設計休閒方案以改善軍中生活、生產力與表現力。軍中休閒是一項大事業，它產生無數的工作機會，以 1981 年為例，支出近 700,000,000 美元僱用 40,000 多名的全職與兼職人員。軍中的休閒專業人士負責營運數以千計的場地設施與方案，提供世界各地的服務人員。軍中所提供的休閒方案與商業、公立、私人及工業機構，甚至是醫院裡的休閒方案很類似，形式包括文化活動、旅遊與戶外休閒、娛樂、運動、保齡球、高爾夫球、圖書館與休閒中心。有鑑於大量的青年人將其部分美好青春歲月用於軍中服務，因此完善的休閒方案之重要性是無法估價的 (MacLean et al., 1985)。

美國軍隊控制大量的土地，而這些土地作為提供軍隊人員及其親屬休閒方案之用途。每個分支－美國陸軍 (U.S. Army)、空軍 (U.S. Air Force)、海軍陸戰隊 (U.S. Marine Corps)、海軍艦隊 (U.S. Navy) 已發展良好的休閒場地、設施與方案，而且某部分還開放大眾休閒享用。士氣、福利與休閒 (Morale, Welfare & Recreation [MWR]) 活動紛別由軍隊的許多分支所提供。MWR 服務包括場地設施的管理，如藝術與手工藝中心、保齡球館、高爾夫球場、圖書館、戶外休閒計畫、娛樂計畫、多目的休閒中心、運動計畫與青年活動，其他像俱樂部、報紙、博物館、飛靶射擊場、溜冰場、禮品店、酒吧、音樂與電影節目 (Jordan et al., 1995)。

參、全美國家人文捐贈基金會

國家人文捐贈基金會 (National Endowment for the Humanities [NEH]) 是聯邦一個獨立的機構，創建於 1965 年 (Weiskopf, 1982)。因為民主國家需要智慧，透過提升人文素養以及將歷史教訓傳達給每一位美國人，國家人文捐贈基金會可以服務及加強美國共和政體。為了完成這項使命，國家人文捐贈基金會提供補助給優質的人文專案，尤其針對保存與提供使用文化資源、教育、研究與公共計畫。國家人文捐贈基金會通常補助的對象是文化機構，如博物館、圖書館、檔案館、大專校院、公共電視、電台；另針對個別學者提供補助。這些補助的目的在於：強化全國各級學校與學院在人文科學方面的教導與學習；促進研究與創新學術成就；提供終身學習的機會；保存與提供使用文化與教育相關資源；增強以人文為基礎的機構 (NEH, 2003)。

Humanities 的研究領域包括語言、語言學、文學、歷史、哲學、考古學、人類學、比較宗教、倫理學、法律學、歷史評論與藝術理論以及社會科學的一部分都是人文科學的範疇。而國家人文捐贈基金會提供補助是為了增加對人文科學的了解與鑑賞 (Jordan et al., 1995)。

肆、全美國家藝術捐贈基金會

藝術在休閒領域中扮演一重要的角色。全美國家藝術捐贈基金會 (National Endowment for the Arts [NEA]) 的目的—培養傑出優秀的藝術專業人才。全美國家藝術捐贈基金會的創設是為了協助培養與維持藝術，使之發展成為一氣候而得以開花結果。Jordan 等 (1995) 提出，全美國家藝術捐贈基金會的目標包括：

1. 培養個人的創造力與傑出表現；培養機構的創造力與傑出表現；2. 保存美國當代與後代子孫在藝術方面與生俱來的能力，藉由支持將所有最好的藝術形式（反應出美國人在所有種族與文化上的遺產）保存下來；3. 保證所有的美國人都能夠真正擁有被通知、受教育與選擇的機會，讓優質的藝術能融入其生活；4. 提供藝術領導（頁 233）。

全美國家藝術捐贈基金會所捐贈的基金，大都用以補助特殊計畫、藝術家、活動與博物館。全美國家藝術捐贈基金會所提供的補助基金是有增無減，1991 年時，補助了數千項專案，金額高達一億多美元。這些補助對於美國藝術貢獻很大，尤其是讓美國人意識到藝術在其生活所扮演的角色是重要的。

綜合上述四節的探討，得知聯邦政府的休閒服務職責，包括在其所管轄的土地範疇內，提供休閒資源、機會與服務等八項，分別由土地行政機構、水資源行政機構及一些特定且直接提供休閒服務予人民的機構負責管理。這些機構大多數隸屬聯邦政府之內政部、農業部、國防部以及健康與人類服務部。

第四章 州政府的休閒服務職責及其行政機構

繼工業化與都市化的興起，州政府慢慢負起提供特定的休閒服務給民眾。爾後，休閒已為各州所接受且成為各州欲提供的服務。美國憲法第十條修正案明定各州政府有權提供公園與休閒機會。此修正案於 1925 年通過，聲明州政府與聯邦政府在提供服務給居民的角色區分 (Jensen, 1995; Jordan et al., 1995)。此修正案聲明：「本憲法所未授與中央或未禁止各州行使之權限，皆保留於各州或人民」(劉世忠，民 85 編譯，頁 355)。此修正案之初源於州政府在公共教育、社會福利與健康服務方面的權力。後來，有關休閒設施與服務亦納入州政府責任內，以符合及滿足州居民的需求。州政府在提供休閒設施與活動上的重要性日趨高漲。

第一節 州政府的休閒服務職責

州政府是介於聯邦政府與地方政府間，通常具有協調與傳接的職能。一方面接受上級聯邦政府的指令，一方面規劃地方政府的執行要項。州政府在休閒服務職責通常包括授予地方政府權力以行使休閒服務之職責、創制規章與證照制度、保育生態、提供休閒資源、提倡觀光旅遊以及從事研究與興辦教育。

壹、立法、授權地方政府權力

在美國政府體系之下，州有權制定政府方案，透過州議會授予的憲法、法令或憲章，提供市政府權力。立法，是州

政府直接影響服務提供的途徑，是支持公園與休閒服務提供的實際行動。地方政府、市政府或郡政府由州政府授權獲取自主權，執行人員僱用、課稅，以支持並推行休閒方案(Jordan et al., 1995)。一般而言，許可法規(permissive legislation)的制定是指，州法律允許地方公共組織提供財務與經營服務。而地方當局制定有關教育、健康、福利與休閒條例是根據許可法規。第一條授予權利的休閒法規於1915年在新澤西州通過，此後，各州跟進，時至今日全美50州皆有這樣的法規存在(Ibrahim & Cordes, 1993)。

貳、創制規章與證照制度

法規影響休閒有兩種方法－保護使用者與保護資源。在保護使用者方面，包括場地設施的清潔、安全與健康。保護資源方面包括，狩獵與釣魚的數量控制、水污染、火災、故意破壞公物的行為與生態環境，以及生物生存空間，這些的保護需透過機構以執照、補助優惠及審查法則達成(MacLean et al., 1985)。

州政府創立許多法規與認證，用以規範許多不同類型的休閒提供者，同時保護休閒參與者與休閒資源。透過安全與健康相關準則與法規，休閒者在從事休閒活動時才有保障，透過相關限制、處罰條例以保護及維持資源的完整性，透過資格條件的設立，才能維持休閒提供者一定程度的水準，不論是在活動、服務的提供、或是對其所屬的人力、物力與財力資源而言，都是一種保障。例如，商業性休閒提供者，如有組織的營隊，必須與州的相關健康和公共衛生法律沾上邊。有些法令規章是來規範特定的場地設施，有些是用以禁止某種類型的休閒進行，如賭博或賣淫，這對某些人而言是

休閒。Jordan 等（1995）認為，州政府在休閒方面的成長，顯而可見，提倡和發展休閒方案與領導的準則，已深深影響新興商業性休閒機會的發展、建立準則與證照，以及讓特定的方案登記有案，如喬治亞州與猶他州的休閒治療專業人士是有執照的。

參、協調聯邦政府與地方政府推行休閒服務之工作

協調是一種能力，可以結合人力與物力資源，創造一個最理想的環境，提供人們休閒相關服務（Smissen et al., 1999）。換言之，分配財務、人力與物力或服務，以產生較多的休閒機會，避免重覆這些資源而造成浪費。

州政府的一項重要職責便是擔任聯邦與地方政府為民服務時的重要橋樑（Outdoor Recreation Resources Review Commission, 1962）。在二十一世紀的邊緣，這項聲明正合時宜。當所有層級政府的預算都在縮減時，協調既有的服務資源以避免重疊，並且將所需的各類經費用在極大利益上，則愈趨重要，因為沒有一個政府的分部可以獨自將已受污染的河川清理乾淨，或是處理好某項複雜的社會問題。同樣地，休閒服務的提供，不論是場地設施的規劃、活動內容的安排、經費的分配、人員的調動等問題，都必須以一統整的方式進行，才能發揮最大的效益，創造最優質的服務，以符合滿足人們的需求，亦可為國家節省許多的資源（Smissen et al., 1999）。因此，在進行休閒規劃時，所有各層級政府，包括聯邦、州與地方政府，都須涉入其中，由於理念、觀點、資源、制度都不盡相同的情況下，很多時候，州政府須主動且積極扮演一重要協調角色，以利三者在最佳的合作下完成工作。

州與聯邦政府的合作案大都以休閒規劃為中心，以 1965

年的土地與水源保育基金法案（Land and Water Conservation Fund Act）為例，聯邦政府希望並鼓舞州政府籌劃一個眾所認可的休閒方案。聯邦政府負責提供資金，州政府則透過這筆資金的補助發展州休閒土地。這些方案包括原野風景秀麗的河川、歷史遺跡保護以及其他的補助方案，當然也改善了州與地方的休閒資源。近幾年來，受到土地與水源保育基金法案終止的影響，聯邦補助金逐漸減少，但是，很多州政府仍持續扮演一個休閒資源的協調者。州政府同時監督聯邦資源與聯邦補助金，用以發展休閒資源。

肆、保育工作與開放空間

工業化帶來的社會問題，如生活品質低落；都市化造成的人口擁擠、居住空間狹小，均已造成人們對公共空間的需求，對都市地區休閒的需求。為了解決社會問題，改善生活品質，迎合人們對公共空間的需求，州政府須調查公共空間的使用用途、努力規劃、開放空間供民眾利用，尤其是對於住家鄰近地區的空間開放，包括州公園、州森林、州許可的狩獵區、戶外休閒區、遊樂區、草地、划船區，以便利民眾就近利用。公共空間的開放與利用，著實可影響人們的生活品質，改善其身心狀態，樹立良好社區風氣，就如美國中央公園（Center Park）的設計者，奧姆斯德（Frederick Law Olmsted）所言：「公園能永久地供給、滿足人口稠密的大都市居民，從享受宜人景緻的喜悅中，恢復精力、消除緊張」（Merters & Hall, 1996, 頁 5）。因此，合法擁有國家公用土地的州政府，應該負起維持州居民生活品質的一定水準，適度地規劃、開放公共空間供州居民使用。

很多研究指出，人類的侵擾已改變野生生物的生理機

能、行為、繁育、數量標準、種類的結構與品種的多樣化。Hammitt 與 Cole (1998) 研究亦指出，至少有 6 種相關休閒侵擾的因素影響野生生物：休閒活動的種類、休閒者的行為、影響的可預測性、影響的頻率與強度、時間的選擇與地點。人類直接、間接，有意或無意的舉動都會造成野生生物的衝擊，不過，也有野生生物主動受到吸引，例如人類遺留下來的食物，這也會影響野生生物的生態環境。有鑑於此，狩獵與釣魚的繁殖及管理，公共釣魚與狩獵場所的提供，保留區的設定與瀕臨絕種生物的保護，休閒行為的規定與限制，皆納為各州的休閒職責。

換句話說，除了資助州本身能夠獲取土地外，州政府也協助市政當局，協調檢視在土地與水源保育基金方案規定下所資助的資金運用過程。在取得空間開放與預防污染的工作之外，州政府還有其他的保育職責包括，管理野生生物資源、建立方針或法律以管理狩獵與釣魚事務、種樹與鳥類遮蔽物、提供兒童與青年朋友、獵人、釣客與愛好划船者，一連串密集的保育教育活動 (Kraus, 1990)。

伍、提供、協助地方政府在服務、諮詢與技術上的指導

市政府在提供休閒和公園服務的地位與角色，深受州政府的影響，且涵蓋範圍很廣。州政府可以通過立法，正式授予郡和地方政府權利，承擔休閒和公園服務的相關工作。也可透過資金的援助和有關休閒事業的技術，協助與支持地方政府順利進行要務。例如，多數州政府提供資金給市政府，幫助其購買和開發空地。再者，州政府也會派專家學者給予專業技能的指導，幫助市政府成立休閒和公園管理部門，草擬休閒和公園的主要規劃，或向老年人、青年朋友提供休閒

活動，當然亦包括特殊人口休閒項目（Godbey，1994）。

此外，州政府應該提供地方休閒上的服務。例如，研究居民對休閒與公園的需求、調查居民對各項休閒服務的滿意程度，以及提供建議建設或改善服務；提供經營與管理社區方案的資訊；協助招募與選定職員；提供在職訓練課程；交換有用的想法與資料；發展管理方案的標準程序；分配資助款給予地方方案，以及協調與監督聯邦對地方資助的方案（MacLean et al.，1985）。

陸、提供戶外自然資源與休閒機會

州政府直接提供休閒資源與服務的角色日趨重要。州可運用之土地達 77,852,000 英畝，包括 26,542,000 英畝的森林、9,320,000 英畝的魚類與野生生物區、6,120,000 英畝的公園、530,000 英畝的校地，以及 35,340,000 英畝其他不分類的土地（Bureau of Land Management，1993）。在這廣大的土地上，各類資源豐富，可供休閒之用途千奇百樣，締造無數的休閒機會。州政府光是花在休閒與公園服務方面就高達 27 億美元，另有 97 億用在管理自然資源上。1987 年美國戶外休閒總統委員會（President's Commission on Americans Outdoors）的調查結果指出，州政府必須籌劃以符合廣大民眾需求，在提供休閒設施與服務方面，州政府必須特別考量戶外休閒與資源、觀光旅遊與藝術推廣以及各類休閒機會與服務的供給（Jordan et al.，1995）。

柒、規劃休閒方案給予特定人口

基本的民主信念—生存、自由與追求快樂的權利，應用在特殊人口的意識已在人們心中滋長。MacLean 等（1985）認為，特殊人口（special populations）意指，與一般正常人

不同者，即在身體、情感、智能或社會等狀況有缺陷或障礙者謂之。根據統計調查，預估有 35,000,000 以上的人口，其社會與經濟狀況不佳、心理或情感有某種程度的障礙、社會行為脫軌；26,000,000 以上的老年人，有些生病或功能減弱，還有 6,000,000 程度不一的心智遲緩者，這些都是需要社會大眾的關注與協助，更是政府不容推辭的責任與義務。

許多的專家學者在其研究或論著（Austin & Crawford, 1996；Carter、Van Andel & Robb, 1990；O'Morrow & Reynolds, 1989）中，皆指出利用休閒活動的方式，例如騎馬、打球、游泳、釣魚、音樂欣賞、繪畫等動、靜態活動，並透過休閒專業人士的規劃，讓參與者從休閒經驗中恢復生理機能、再次讓心靈獲得穩定與平靜。更可藉由休閒活動，達到自我實現及充份發展潛能，以及預防健康問題的發生，而享有美好生活。因此，為特殊人口提供休閒方案亦是各州要落實的職責。針對不同特殊人口的需要，規劃符合所需的休閒方案、建設符合其條件的場地設施，尤其，應該持續在醫院、監獄、療養院、青年拘留所與家庭，提供老年、兒童與青年休閒活動。

捌、提倡觀光旅遊

休閒業是美國一大企業，每年至美國休閒、旅遊、觀光的人數與消費支出是很可觀的，尤其是私人消費支出，通常都花在交通服務、住宿、休閒機會、餐飲及其他產品與服務。Walsh (1986) 指出，所有層級的政府花在休閒與公園相關計畫達 80 億美元，而私人支出遠大於這個數字的好幾倍。不過，在所有的戶外休閒機會的提供，政府則將近佔了大半，吸引近 30 幾億的觀光人潮。

各州都應該主動涉入提倡與管理觀光，從州政府的角度而言，州政府提倡觀光旅遊的原因包括增加稅收，提升州居民更多就業機會，進而振興經濟發展（Jensen，1995）。基於這些因素，大部的州都將觀光納入最主要的企業行列內，尤其是像佛羅里達州、夏威夷、科羅拉多。消費者對休閒服務的需求，直接、間接地提供許多個別戶經營自己小規模的生意。這些小規模企業對當地的經濟衝擊影響很大，他們提供了美國近7%就業率，尤其是為那些兼職、無專業技能、難以受僱或失業者，提供了很好的就業機會（Walsh，1986），間接地也減少了社會問題，振興地方經濟。

各州在發展觀光旅遊時，應考量個別所擁有的資源、生態環境、人文條件等，以發展各州特有的觀光特色。Jensen（1995）認為，通常這方面的職責所負責的單位會依照各州不同需求或情況而不同，有些州設有獨立的觀光部門，有些則透過商業部（Department of Commerce）、自然資源部門（Department of Natural Resources）來負責觀光旅遊的推展與管理。

玖、進行研究與專業教育

州休閒辦公室、機構間委員會與其他州機構，或教育機構，應該針對各自所涵蓋的休閒相關事務，既有或潛在的問題或疑惑，例如，為何觀光客數量驟減？為何休閒參與者意外頻傳？為何野生生物大量死亡？森林中開放露營烤肉隱藏的危機為何？保留區恣意開放會不會造成美國原住民生活形態的改變？建設水壩會不會影響生態環境？休閒方案的執行績效不佳，原因何在？開放原始自然保護區可行性為何？休閒參與者的認知、需求、滿意為何？著手進行研究，找出問

題徵結點，尋求解決的途徑，以保障資源的完好，安全、愉悅與健康得以同時享有，更甚者，是讓人為與大自然之間取得平衡。

因此，休閒專業人士的涵養、社會大眾休閒知識與技能的獲得更是重要、更該受到重視。幾十年來，許多學者在研究中，對休閒教育帶來的價值與益處，不論是對人類或其所居住社會環境或自然生態而言，皆呈現正向的評價（Brightbill & Mobley, 1977；Dattilo & Murphy, 1991；Joswiak, 1989；Martin & Mason, 1987；National Therapeutic Recreation Society, 1993；郭金芳，民 92）。有鑑於此，提供休閒教育服務亦是各州政府執行的一項職責。近幾年來，休閒專業課程已在各大專校院陸續開課。很多州機構透過會議、研討會、訓練機構以提升休閒專業領導。休閒教育服務的內涵應包含幻燈片與影片、刊物、廣播與電視節目、研討會、旅遊展、兒童營地、演講、職工服務。有些州機構甚至出版戶外休閒雜誌，著名的刊物如州交通部所出版的美麗的亞利桑那州高速公路（Arizona Highways），且其內容優於商業性休閒刊物（MacLean et al., 1985）。

第二節 州公園系統行政機構

全美 50 個州都有其各自所在的州公園系統。Jordan 等（1995）認為，當今的公園以多種樣式存在，佔地的大小、可利用的設施、發展的程度、經營的形式、財務的管理都不一樣，例如：在奧勒岡州，州公園系統是由交通部經營；在密西根州，是由自然資源部門的公園分部所經營。因為機構

的屬性、背負的使命、設立的目標，各州的政治趨勢、歷史背景、職權管轄、政府間的關係和管理的概念皆不一的情況下，州公園系統的發展當然有所不同。但是，州公園系統仍有許多相似處。當公共土地規劃為公園用地時，相較於原野區域或市政區域，州公園通常被視為是中間區域，亦即，州公園通常都是緊鄰大都市區域，所提供的活動包括，野餐、露營、健行、釣魚、狩獵，而且公園的大小都在數百至數千英畝左右。

壹、州公園系統的歷史背景

州公園系統的歷史可追溯至優勝美地格蘭地成為首座州公園。Jordan 等（1995）指出，美國首座州公園優勝美地格蘭地（Yosemite Grant），成立於 1864 年，由國會交託加州管理。當時對於將最好的區域保存下留供社會大眾使用，這樣的觀念仍是非常新進的。優勝美地是廣大國家與州公園系統的前驅，1890 年移入國家公園系統。到了 1916 年全美國家公園服務處成立，首任主席史帝芬馬瑟意識到州公園的重要性，於 1921 年組織州公園國家會議（現為全美國家公園資源協會，是全美國家公園與休閒協會的分支），當時只有 19 個州有某些類型的公園或森林系統。1930 年經濟大蕭條促進了州公園的發展，但二次大戰終止州公園的擴展，不過也因戰爭之故，州公園受到了更多的關注，佔地越來越多，參訪的人次增加中。1970 年代末期至 1980 年代初期，成本增高導致旅遊的衰退，人們開始在鄰近住家地區渡假，取代對州公園與休閒設施大量的需求（MacLean et al., 1985）。不過，州公園系統仍保有其存在的價值。

貳、州公園行政機構

一、行政機構類型

州公園是州休閒方案重要的一部分，Jensen（1995）指出，每個州都有各自的公園系統，由州政府部門或其分部管理，例如自然資源部門或由自然資源結合保育、土地、社區發展、經濟發展、或環境保護等部門，管理經營公園系統。有些州是將休閒獨立出來經營管理，有些州則將休閒與魚類、野生生物、森林、歷史保存或觀光結合，共同經營管理（MacLean et al., 1985）。Ibrahim 與 Cordes（1993）提出，州公園經營管理模式通常分為三種，大部分的州會取其中一種類型來經營：由某個部門來經營管理所有的資源；由某個部分同時管理公園與森林資源；由某個分離出來的部門經營管理。在某些州，州公園機構是由州政府獨立出來的一個部門，例如：亞歷桑那州、喬治亞州、愛達荷州、肯塔基州，這些州的州公園都是由州公園部門（State Park Department）管理。有些州，其公園系統是由一個較大的部門的分部經營管理，例如：阿拉巴馬州、紐約、伊利諾州、愛荷華州等都在保護部門（Conservation Department）下設立一個分部以管理其州公園系統。在阿拉斯加、加州、夏威夷、印第安那州、猶他州、密西根州與其他州，其州公園系統是包括在自然資源部門（Department of Natural Resources）內。但是，在奧勒岡州，則由公路部（Highway Department）的分部管理（Jensen, 1970）。

二、行政機構的目的與職責

州公園系統管理機構成立的目的是主要有三項：保存重要

且具獨特性質的自然資源；提供戶外休閒方案、機會與服務，以及提供教育場所及管道給一般社會大眾（Weiskopf，1982）。不過，各州在經營管理州公園系統時，所設下的目的在某種層面上是不同的。例如：肯塔基州（Kentucky）強調州公園是用來吸引觀光客，因此會提供飯店與餐廳設備。其他有些州則以鄰近居民日常以使用公園之需求為主（MacLean et al.，1985）。

為了要達到上述之目的，MacLean 等（1985）以及 Weiskopf（1982）提出，州公園系統管理機構必須執行、完成以下職責：提供州或區域的土地供戶外休閒之用途；保護州或區域重要且獨特具歷史意義的休閒風景區；協助地方政府，以符合休閒需求，同時協調機構間的休閒場地、設備、資源；評鑑自然、歷史、休閒資源；提供大眾休閒資訊與解說和教育機會。

除了這些職責外，州公園系統管理機構另一項不可忽視的重要職責－管理“人”。曾是加州公園與休閒部門（California State Parks and Recreation Department）的部長威廉（William Penn Mott, Jr.）說：「除非了解人們，他們的動機並教導他們享受與鑑賞資源，才能夠說服人們可以破壞特有的資源，而這些資源是他們想要保存下來的」（Weiskopf，1982，頁 188）。

參、州公園系統的分類等級

州公園當局常常擴展其司法權限，不只在州公園方面（包括植物園（arboretums）、自然保護區（reservations）、蓄水庫以及湖泊），而且還包括州紀念館、歷史遺址、休閒區域、道邊綠化帶、路邊公園在內（MacLean et al.，1985）。為了

方便管理，使州公園系統更有組織性，1964年全美國家州公園會議，在州公園司法權限下，建議將州公園區域分為以下幾種類別等級（MacLean et al., 1985；Weiskopf, 1982）：

首先，公園具有一番風味的景緻與原野特色的廣大地區，常常涵蓋歷史、考古、生態、地質及其他重要的價值，儘可能地保有其原始或自然的條件，以及在不對這些特色或價值構成威脅、破壞的情況下，提供休閒機會（包括野餐區、步道、划船、騎馬、游泳、遊客中心、投宿、露營區的資源與服務）。

其次，休閒區域主要選擇用來發展提供非都市戶外休閒機會，強調主動的休閒，例如游泳、划船、滑雪。

再者，紀念館與歷史遺跡：通常是有大小限制的區域，成立的目的是為了要保存歷史文物、具科學利益及紀念重要的人物或歷史事件。

此外，還有州自然區或保留區，指未開發的土地，除了受許可進入外的區域。

第三節 州森林系統行政機構

美國國家森林著實提供了人們各式各樣的需求，保護流域免於土壤侵蝕，調節家用、工業及農業用水。此外，森林還提供了大量的休閒用途。美國國家森林的分佈區從落磯山脈（Rocky Mountains）乾燥的內陸森林、東部與南部的闊葉樹林到西海岸的紅杉林（Jensen, 1995）。森林的用途通常會因各區域間的屬性、資源的不同而有所差異，包括木材的生產、放牧、野生生物棲息地、多樣的休閒活動，以及非休閒

的擴展而影響休閒機會的產生。鑑於森林的經濟等價值，各州政府建立森林系統，創設森林管理機構，以創造森林最大效益。

壹、州森林發展歷史背景

州森林（地）最初受到取得、保留是為了要保護土壤、木材與流域。Jordan 等（1995）提出，在很多案例中，州將所有的樹木砍光、土地遭到濫用、農田被荒廢，而這些都需要種植與自然繁衍才能真正對樹木有價值，以及預防土地的遭受侵蝕。除了發展樹林區，州森林還提供實驗區。MacLean 等（1985）認為，早在 1867 年，各州就已對樹林的保育感到興趣。1885 年在國家森林系統成立之前 6 年，紐約已創設第一個州森林保護區。加州、克羅拉多州與俄亥俄州於該年也成立森林部門，15 年後，其他州也跟進。

貳、州森林系統行政機構

美國森林地分佈比率並不很平均地分散各州，再加上，森林地的種類與數量不同，選擇森林地的範圍還需考量是否為國家森林保留區，以及州政府對管理國家森林保留區的哲學態度亦不同，因此，各州森林系統的發展當然不一樣。明顯地，州森林系統在東部、南部及中西部各州發展得很好，因為這些區域並沒有包括國家保留區。森林系統發展較完善的州，例如：緬因州、賓州、密西根州、印第安那州與明尼蘇達州。西部各州大部分的森林地都屬於美國國家森林服務處或私人所有，因此，州森林系統較不突出，而且較少運用在休閒用途上。西南部各州因較少森林地，所以森林系統有的根本不存在（Jensen，1995）。

除了堪薩斯州、內布拉斯加州與俄克拉荷馬州外，所有

的其餘各州都有某種形式的州森林系統。根據國家州森林管理者協會的調查，在 47 個州裡就有 28 個州森林經營機構或部門有特定的休閒部門，而其他州則將休閒納入其他職責中。目前在州森林系統中，有 1,025 個州森林單位，涵蓋 24,000,000 英畝的森林地。這些通常是由獨立州森林部門或機構經營，例如林業部 (Jensen, 1995; Jordan et al., 1995)。

參、州森林系統行政機構的經營哲理與職責

州森林的經營理念是基於多重使用用途的原則，二次世界大戰前，戶外休閒用途並無在考量範圍內。Jensen (1995) 認為，近年來，州森林的管理原則則根據森林的屬性與州政府的哲學理念，決定如何使用森林地，當然涵蓋戶外休閒服務。關於州森林機構的職責，Jordan 等 (1995) 則認為包括戶外休閒、自然資源管理、流域與魚類及野生生物管理；所提供的活動通常包括狩獵、釣魚、划船、露營、健行、自然研究、賞鳥、攀岩、越野登山。未來，戶外休閒在州森林內的重要性將越來越高，當人們尋找較不擁擠的區域，而此區域更緊鄰都市地區。持續升高的需求將會導致州森林內休閒資源的改善。不過，州森林系統的土地數量仍持續不變，因為各州都不想失去他們所擁有的財產，也因此，難以有機會擴大 (Jensen, 1995)。

第四節 州魚類與野生生物行政機構

土地縮減、濕地遭破壞，人口擴張都是嚴重危及魚類與野生生物數量及其棲息地完整的因素。當各州州民開始從事以魚類與野生生物或其棲息地有關的戶外休閒活動時，魚類

與野生生物資源的管理及休閒體驗間平衡的維持，已是各州政府刻不容緩的職責。

壹、州魚類與野生生物行政機構的發展

各州涉入管理魚類與野生生物的歷史，時間長久，可以追溯至美國革命之前。而在 1878 年加州與新罕布夏州首創魚類與野生生物委員會之後，其他各州紛紛跟進成立魚類與野生生物管理機構 (Jordan et al., 1995)。為了魚類與野生生物資源的延續與管理，MacLean 等 (1985) 指出，每個州都會成立管理機構落實其任務。有些州是由二個或更多個機構一起分擔管理魚類與野生生物的職責，大體而言，魚類與野生生物部門都是單一管理機構。通常州魚類與野生生物機構都會與運動局、聯邦層級的漁業與野生生物部門、其他聯邦與州機構合作。

貳、州魚類與野生生物行政機構的職責

州魚類與野生生物行政機構的職責包括：繁衍、保護與分配供垂釣的魚類與動物；頒發狩獵、釣魚等執照；執行相關活動的法律與法規；管理野生生物區，例如：保留區、鳥獸禁獵區、孵卵所、特定的射擊場；協助公有及私有土地所有者，管理棲息地 (Ibrahim & Cordes, 1993; Weiskopf, 1982)。

各州魚類與野生生物行政機構的另一項職責是教育和研究。教育和研究對各州魚類與野生生物機構而言是相當重要的，而這點常常能獲取大人小孩的支持，而組成保育俱樂部，同時促進學校保育課程，發行雜誌與期刊、協助年輕的機構、播放相關新聞與影片，使職員能夠以角色扮演發表演說，能夠使用火器與弓箭。研究計畫通常與教育機構合作。唯有透

過繁鎖的成果，繁衍、棲息地的改良、合法的控制、大眾教育，魚類與野生生物才能持續在這個過度擁擠的星球生存下去（MacLean et al., 1985）。

參、州魚類與野生生物行政機構的經費來源

除了魚類與野生生物資源的保育與管理外，州涉入管理魚類與野生生物之事宜，還有一重要因素：狩獵與釣魚的經濟重要性對於一州的經濟而言佔相當大的影響。Jordan 等（1995）指出，1991年地方、州與聯邦政府所發行「釣魚許可執照稅就達 375,000,000 美元，而狩獵的許可執照稅則超過 439,000,000 美元」（頁 198），其次，垂釣者、狩獵者與其他愛好野生鑑賞者在其他花費上，對經濟的衝擊亦具有可看性。

州政府最大的財務來源是發放釣魚與狩獵的許可執照，每年有近 1 億的遊客在美國境內從事打獵與釣魚，州政府每年收了近 4 億美元的執照費用，另外 1 億是打獵與釣魚的設備費用所課徵的稅。當然，州政府會將這些資金拿來用在管理與保育州魚類與野生生物上（Ibrahim & Cordes, 1993）。

肆、面臨的問題與解決方案

目前，全美魚類與野生生物的所有機構共同面臨的問題，仍沒有明確的解決方案。Jensen（1995）以及 Weiskopf（1982）認為，這些問題包括因為人口的增加、土地的開發，而使大自然棲息地的減少；因為休閒的時間增加而導致打獵、釣魚率提高；私人土地不繼成長，而且不開放給大多數的戶外休運動愛好者，因此造成私人土地持有者與運動參與者間的衝突高漲；抗拒高成本的狩獵與釣魚許可執照；因為魚類與野生生物數量的減少，而狩獵與釣客增加狩獵與釣魚

經驗的減少。不過，各州魚類與野生生物行政機構也開始展開行動，在保護自然棲息地的同時，會考量以從事這些活動為生的人們，也必須滿足其他追求想要的運動人口的需求，因此各州透過在州森林、州魚類與野生生物保護區與釋出私人土地及水源來擴大、開放公共釣魚與狩獵區、改善野生生物之食物與遮蔽區、貯存魚類與獵獸、維持孵卵所與獵獸畜牧場以提供瀕臨絕種的生物一個良好的生態環境，進而滿足不同的需求（Jensen，1995；Weiskopf，1982）。

第五節 州政府其他休閒服務機構

除了上述州公園系統機構、州森林系統機構以及魚類與野生生物機構外，州提供休閒服務的機構還包括觀光旅遊、教育與人文藝術、水資源、健康與福利。

壹、觀光旅遊行政機構

自各州意識到創造州土地的價值與重要一使之成為潛在觀光客的目的地，可以振興發展州之經濟後，積極主動提倡、促進州觀光旅遊則成為各州政府責無旁貸的使命。因此，有些州設立獨立的觀光部門，有些則在某個大部門下附設幾個機構以便處理相關觀光旅遊事務。例如：德州旅遊資訊中心（Texas Travel Information Center）是州公路與大眾交通運輸部（State Department of Highways and Public Transportation）的分部。除了總部，許多州也成立區域辦公室協助旅遊資訊的宣傳工作。各州觀光旅遊機構所運用的行銷手法重點不一，強調的主體不同，完全是根據該州特有的產品、景緻。例如：佛羅里達州行銷重點在於海灘與冬天的暖和天氣；

維吉尼亞州則強調其殖民時期的歷史與內戰事蹟（Jordan et al.，1995）。

貳、州教育與人文藝術行政機構

州教育、學院與大學、博物館、圖書館等部門，雖然主要的事務是有關教育，但是同時還提供重要的休閒服務。很多州的教育部門會僱用特殊的休閒顧問或在其體育與健康部門提供社區休閒服務，通常會透過諮詢、或對社區活動或訓練休閒領導者的財務支助。這些部門會促進學校設施作為休閒用途、鼓舞學校休閒課程的多樣化，進而滋長環境教育。

有些學院或大學，尤其是透過合作擴展服務方案取得土地的學院，提供社區直接的專業諮詢服務、在職進修課程、研討會與會議。學生聯盟獨立經營領導所有的休閒方案，開放給大眾及學生參與，進而提升社區的休閒生活。此外，深具教育功能的博物館與圖書館，在最佳的效益下也成為休閒的工具。MacLean 等（1985）認為，一般州博物館通常強調歷史、藝術、民俗、建築、人類學、地質或州的生物學。1965年國會通過立法，創設國家藝術捐贈（National Endowment for the Arts）法案，爾後，各州紛紛成立藝術機構以向聯邦申請基金，提倡藝術（Jordan et al.，1995）。

參、州水資源行政機構

雖然水資源通常是由州獨立的部門經營，但是有時候職責歸屬是健康部門、地質部門或自然資源部門。水資源對休閒的重要性有兩種方式呈現：湖泊、流域與海岸本身就極具休閒吸引力，其次是乾淨的水可以作為飲水、洗澡，其他像渡假村、露營區與住宿所需的用水來源。聯邦水標準與聯邦協助處理污染源，對休閒衝擊很大。河流與河川過去因污

染太嚴重而無法從事釣魚、游泳與划船等休閒活動 (MacLean et al. , 1985 ; Weiskopf , 1982) 。

肆、州健康、福利與懲戒機構

州健康部門於公共場地設施實行健康相關規定，因此，州健康部門在休閒上的職責僅在於健康的掌控。通常此部門所規定的條例包括檢驗水質的品質標準、發放營業執照、監督游泳池與遊樂場所、視察餐廳，以及監控商業露營區。執行這些職責是為了確保參與者的安全 (Jensen , 1995) 。

有了聯邦的補助經費，州福利機構得以提供各種協助於老年人、貧困家庭、殘障人士與孤兒。為了解決這些社會相關問題，州與聯邦合作針對這類問題進行研究。而之所以強調休閒，是因為休閒可以協助這些特殊人口改善其生活品質，解決問題。其次對於行為有偏差的少年犯，通常休閒也是用以校正的途徑。

綜合上述五節之論述，州政府的休閒服務職責包括立法、授權地方政府權力，以經營並提供休閒與公園相關設施和方案等九項，主要由州公園系統行政機構、州森林系統行政機構、州魚類與野生生物行政機構負責，其他包括觀光旅遊、教育與人文藝術、水資源、健康與福利等機構。

第五章 地方政府的休閒服務職責及其行政機構

進入 20 世紀初期，是地方政府在角色認知及職責領域上，最具意義非凡的轉變年代（Weiskopf，1982）。Weiskopf 認為，在提供與推廣休閒服務與機會給當地社區居民方面，地方政府應認知道自己所扮演的角色是很重要的，而且將休閒服務正式納入職責內，成為各地方政府最主要的前線服務項目。此後，地方政府機構所提供的服務，包括警力保護、消防防護、污水處理、環境衛生、社會發展、住宅都市美化、保護視察，法規、公共福利、公共工程、懲治，以及休閒服務（Jordan et al.，1995）。

一般提到由各級地方政府，包括城市、鄉鎮、郡、或其他自治區，所提供地方休閒服務，稱為社區休閒（community recreation）、市政休閒（municipal recreation）、或公共休閒（public recreation），這類型的休閒服務之對象是當地或社區居民，具體地說，其宗旨在於提供廣泛有益健康的休閒、文化與運動機會給予最大數的民眾，故稱之（Curtis，1979）。

壹、地方政府介入休閒服務的動機

關於地方政府介入提供休閒服務的原由，Maclean 等（1985）提出 7 項理由，以說明地方政府參與休閒服務的動機：

1. 人民的閒暇使用是社會所關注的一項重要議題。社區提供休閒與公園服務，可以促進其居民在社會、生理與心靈方面的健康；
2. 唯有透過公共休閒，大多數的民眾得以接觸並使用休閒場地設施，如游泳池、網球場、露

營區、高爾夫球場。很多人負擔不起由私人部門所提供的休閒服務；3. 地方政府是最適合為整個社區居民取得、發展及維持休閒空間的單位；4. 由政府所贊助的休閒與公園服務，是公正且公開的，而且不分性別、種族、年齡、宗教信仰、季節，都可以參與，是民主且包含一切在內；5. 社區所強調的是保護公共土地，以及長期的計畫以確保當社區擴張時，仍然能夠適當地成長；6. 唯有透過政府，才能公正、公平地分享財務，以獲取、發展及維持公園設施與方案；7. 透過與學校委員會、圖書館委員會和其他政府機構所簽署的合作協議，公園與休閒委員會能夠將社區潛在的休閒發揮其最大效益(頁75)。

貳、地方政府的休閒服務目標

每一個政府公園與休閒部門，可能都有自己的任務聲明或設定目標，而大多數部門所描述的最基本信念可能是「健康及建設性的休閒機會是所有市民的一項根本權利，而地方政府的責任就是確保所有人都在一合理的機會層級上，不論是社經地位或其他特殊狀況」。此外，Kraus (1994) 提出，在為社區居民提供樂趣與創造性挑戰外，地方公園與休閒部門設立了以下明確的目標：

1. 協助居民具創意且令人滿意的方式使用閒暇時間，以提升全面生活品質；
2. 透過廣泛的運動、戶外休閒與其他自由時間的消遣，促進身心適能；
3. 滋長社區正向的社會與道德價值觀，作為兒童與青年朋友優良模範；
4. 與瀕臨危險邊緣的青年朋友一起工作，提供具建設性的遊樂形式，進而協助預防、控制青少年犯罪與其他形式

社會脫軌行為發生；5. 強化家庭與鄰近地區的凝結，透過激勵或贊助與自願方案，建立一個引以為傲且具有認同意識的社區；6. 結合組織、住宅或治療中心，提供服務、休閒方案給特殊人口，符合其需求；7. 贊助相關藝術之計畫與機構，提升社區意識、支持與提升所有年齡層、各社會階級者的文化生活；8. 維持公園、自然中心、動物園、易遭破壞的生態區，以保護及改善自然環境；提供教育性活動與服務，以促進環境意識；9. 讓社區變得更宜人，而且能吸引人去居住；吸引觀光客和其他人參與運動項目、歷史慶典及其他活動，貢獻地方經濟與其發展，進而加強社區經濟基礎；10. 促使不同種族、國家背景、宗教信仰、社經地位，與年代，能彼此互相了解，建立更好的合作關係；11. 將上述所有的價值與益處全部混和，如此，休閒才會成為個人、家庭、鄰近地區或社區居民日常生活中的一個正向力量（頁334-335）。

為了落實上述之目標，地方政府規劃、發展其休閒相關職責與創建劃分相關機構執行職責，以達所設定之目標。

第一節 地方政府的休閒服務職責

美國領土遼闊、人口分佈不均、地理性質差異極大，因此，各地方政府依其人口變項、地理環境的屬性而擬定管理方針及組織機構，以符合社區居民的需求。大致上，地方政府在休閒服務的職責包括直接提供休閒設施與方案、舉辦具體的休閒教育以及保存和維護既有的休閒資源。

壹、取得土地並規劃公園用地以因應所有社區之需求

美國的地方政府一直是具代表性的機構，由公民選出的委員組成委員會來管理城鎮事務。最初委員會的議程並不關心休閒及開放空間的保存或使用。然而，當城鎮的規模擴張而人口也不斷在成長中，資源不敷使用或過度使用或遭到濫用，而導致問題叢生時，地方政府意識其問題的嚴重性，而開始努力去維護（運動與休閒管理研究小組，民 89 譯）。透過法令的許可，地方休閒與公園當局可以為都市與郡縣取得其所需土地之可能性，以及為所有社區協調當前與未來休閒場地設施規劃。同時，提供財務資助以取得、發展、維持這些場地設施。

貳、協調既有場地設施的使用，發展當前與長期的計畫

人類是社會動物，唯有靠彼此依賴得以生存。休閒服務被認為是地方的責任及政府部分功能。然而，幾乎在每一個社區裡，不論其大小，除了公共部門外，也有其他組織提供很多機會，以獲取休閒技能及休閒相關藝術與興趣的實現。不管是公共部門、私人部門或自願組織，所有的組織皆扮演一重要角色，符合及滿足社區大眾的需求與興趣。因此，地方自治公園與休閒當局應該與私人、宗教、產業與青年服務機構及學校合作。這些社區組織應該受到鼓舞，去利用由都市提供的場地設施與服務。MacLean 等（1985）以及 Kraus（1994）認為，休閒當局應該要刺激，那些希望使用公共財產的社區團體領導者的興趣，並給予技術協助。其次，透過合作，地方自治公園與休閒部門，使用由學校、企業與其他青年服務社區機構所擁有及經營的場地設施。而在這樣的過程中，地方當局應該負起協調各類組織機構間的合作事宜，

並且規劃、發展當前與長期的合作方案，以確保既有社區資源使用的最大可能性，也可能降低物質發展的重複性，更能達永續經營的理念，這樣人民才能真正享受優質的休閒生活。同時，透過合作，所有的公私組織，都能從中獲取最大利潤與益處。

參、提供休閒方案、舉辦特殊社區活動與慶典

在整個休閒服務傳達體系政府部門內，地方休閒與公園服務部門，有的由城鎮、郡、市政當局或其他地方政府形式的機構組成，而且必須是在州法令架構內，通常授於的職責，是提供休閒場地、設施及活動方案，以符合社區居民的需求 (Kraus & Curtis, 2000)。然而，一個社區中往往其組成份子、結構之不同，除了一般所謂正常人外，有些族群是身心障礙者、智力遲緩者、社會行為脫軌者、生理殘疾的老年人、叛逆的青少年，以及弱小的兒童。再加上，隨著對殘障人士關注的議題，納入社會運動的發展的現象來看，市政休閒服務機構對特殊族群或個人提供休閒服務的責任將會越來越大 (Godbey, Graefe & James, 1992)。因此，地方休閒與公園服務部門應針對各類族群或個人不同的需求、條件，規劃適宜的休閒方案、舉辦社會與文化及運動項目、進行特殊社區活動與慶典。

肆、提供具體有組織的休閒相關教育、輔導與監控

教育可以幫助人們發展技能與知識，以能將生活方式充份利用並賦予更大的彈性 (Martin & Mason, 1987)。Brightbill (1977) 認為，休閒與教育是密不可分的，因為休閒引領教育，而教育支助休閒。而 Kelly (1996) 則認為，休閒與教育皆是人類自我提升之必要條件，經由教育學習並為休閒的

表達作準備。由於休閒教育能幫助個人發展及增進知識、培養興趣、習得技巧、提升能力以及改變行為，以達休閒意義層面，進而引至擁有一優質的生活（Dattilo & Murphy, 1991）。因此，地方政府應該強調休閒教育的重要，並提供具體的休閒教育方案予地方居民，同時，在實施休閒教育時，應從旁輔佐或指導不適應的居民，而且要掌控、監督方案落實與否。

伍、預防侵佔

在創業維艱，守成不易的思維下，要取得、發展足夠的土地、空間供民眾休閒用途，是一件不容易的職責，因為有時候會牽涉到利益團體或個的權益問題，有時需考量經費、當地的生態環境。MacLean 等（1985）認為，當休閒場地、設施規劃建設好後，要保有及維持這些場地、設施又是一件困難的事，遭任意破壞、侵佔之事屢見不鮮，而這些休閒與公園土地一旦失去，或設施遭摧毀後，要重建或尋找代替物，都是一件浩大的工程，人力、物力及財力的一大考驗。因此，地方有關當局應提供具體有效之防禦措施或方針，以保有珍貴資源。

第二節 市政府的休閒服務行政機構

各州皆授權其地方政府，提供服務給予地方居民。結構上，美國地方政府有三種形式：市政府（City Government）、郡政府（County Government）與特別區（Special District），地方政府在休閒與公園的職責，主要分別由這三種形式的政府負責。此節著重探討市政府的休閒與公園管理行政機構。

壹、市政休閒與公園機構的發展背景

組織休閒與公園系統是都市現象之一。當都市不斷地擴充，對休閒與公園服務的需求也高漲，都市環境中的生活品質相關議題同樣會受到關注。Sessoms 與 Henderson (1994) 指出，將近 80% 的美國人口生活在大都市地區，每個居民都希望享有優質生活環境、休閒表達的機會。1978 年內政部在國家都市休閒研究 (National Urban Recreation Study) 報告指出，在人口稠密的都市中心急需建設相關休閒與公園場地設施。此項研究最主要的發現，相當確定的是都市地區的居民想要一均衡休閒機會系統，此系統包括緊鄰住家附近地區的場地設施，以及提供活動給予所有的居民 (Weiskopf, 1982)。

為了更有效率地管理都市休閒與公園系統，提供休閒服務以符合社區居民多樣的休閒需求，因此，在地方規章與條例的權限下，許多市政休閒與公園管理行政機構因應而生。在這樣的結構下，休閒與公園服務成為整個市政提供社區服務的一部分。基本上，市是一個自治單位，經營權限來自於州或省政府。

貳、市休閒與公園機構的經營型態

在美國，雖然有很多不同的管理當局，將休閒視為有別於其他職責而分開經營，但是經營模式已漸轉為從獨立部門到休閒與公園合併的單一部門。Sessoms 與 Henderson (1994) 以及通常 Weiskopf (1982) 提出，這類型的經營模式包括以下幾種：

一、單一行政單位經營休閒與公園系統：這類型的獨立休閒與公園機構的主要特色，強調休閒與公園服務是一整合

的職責。這類型的組織結構，休閒與公園服務被視為是互相關聯，而且是同等重要的。

二、休閒或公園系統經營為一項單一職責：這類型的經營結構單純地只提供休閒服務或公園服務，兩者選一。換言之，只有一個休閒部門，而其職責僅在於提供休閒服務，或者是只有一個公園部門，其職責僅在於提供公園服務，而且此兩者的經營模式是互不相干的。

三、休閒系統結合學校的經營模式：在某些州內，因學校法律之故，教育委員會得以經營休閒服務。當學校提供休閒服務時，獨立的公園委員會或公園部門就會經營公園服務。雖然公園與休閒計畫結合的可能性會發生，但是，休閒方案通常是納入學校系統職責內，並非是地方政府的職責，而休閒專業人士通常也是學校的職員。

四、休閒與公園服務系統是數項職責之一：最近幾年，地方層級所提供的服務協調需求的增加，亦使得經營休閒與公園服務新規劃受到關注。很多單位同時關注文化活動、資訊、教育與相關的休閒活動。這些機構通常都是社區服務部門或休閒服務部門。管理的範圍包括圖書館、公園系統、文化藝術計畫、老年人活動、社區建築以及休閒服務。雖然機構名稱沒有休閒，但是提供休閒服務卻是這類機構最主要的職責。

參、市休閒與公園機構的職責

沒有任何一個休閒與公園服務的形式，可以完全應用在任何一個社區。每一個社區會創造其內在組織結構，以最適合的方式傳達休閒與公園服務。Kraus (1978) 提出，休閒與公園機構的職責大致上包括以下三個主要的職責：

1.直接提供休閒機會：休閒與公園機構取得、發展、維持場地設施以符合休閒參與需求，同時，提供專業領導以滿足各年齡層、各族群與個別之不同的需求；2.協調其他活動：市府機構於各社區中，提供私人、自願或治療性機構在職訓練與諮詢服務，並協助這些機構整合其資源，避免重覆使用或浪費；3.與其他政府機構合作：為了發展長期計畫、取得土地或當有需要將服務方案結合時，就必須要與他其政府機構合作，共同完成目標(頁246)。

除了上述三個主要職責，建設工程、進行園藝、修剪樹林與街樹和植物園，以及組織公園警察，都是市休閒與公園機構的職責 (Rodney & Toalson, 1981)。

第三節 郡政府的休閒服務行政機構

郡政府是由州政府創設，主要用以滿足郡內居民的各項需求。本節將針對郡政府的休閒服務行政機構的發展過程及其休閒服務之職責。

壹、郡政府休閒與公園機構的發展

自從第一次世界大戰，郡政府發展快速，其職責與結構也發生重大改變。郡是州政府的分部，所有其他政府分部都涵蓋在郡政府的範圍內。Jordan等(1995)認為，在經營上，郡政府大多是獨立作業的一個地方政府單位。大部份的州制定法律允許郡政府執行休閒服務，世紀交替之際，郡公園系統的發展有了變化，1882年波士頓首次嚐試取得土地，在州法規的權限下創設了大都市公園委員會，由波士頓周圍 36

個社區執行。Weiskopf(1982)指出，首座郡公園成立於1895年新澤西州，期望能夠發展一個公園系統。在1920年代期間，郡公園在取得上有顯著地增加。到了1930年，郡公園由22座增加到415座。1982年共有358個郡報告指出，所經營的公園與休閒系統，包括4,149座公園，佔地共691,042英畝。郡花費在公園與休閒的支出從1913年的410,000美元、1957年的7,600,000美元，到1965年的195,000,000美元，期間的差距相當大。由此可知，郡政府對休閒服務越來越重視。

基於州之法規而創建的郡休閒與公園部門遍及全美，部門的類型、經營模式亦會因各州法律的不同而有差異。在某些個案中，公路部門或保育部門管理郡休閒與休閒委員會，其他個案，則是由政策制定或顧問委員會管理，其職能視為一獨立部門。再者，也有的郡休閒與公園部門是由郡本身推選出的郡管理委員會經營。

貳、郡政府休閒與公園行政機構的職責

基本上，郡政府所負責的休閒與公園服務，是州與市政府沒有提供，但很重要的部分。在提供人們所需的休閒中，郡政府以多種不同的方式提供休閒資源與方案。郡休閒與公園部門提供的服務類型，是根據各郡的地質大小、人口的稠密度而定，但是，郡公園系統通常提供的服務是與其居民需求相符合。Jordan等(1995)通常，郡公園系統提供以下服務：

提供區域公園與休閒場所、設備，並結合其他公園與休閒部門，創造一個完整的系統，例如區域公園系統；提供具有特殊自然資源或特徵的公園與休閒區域，例如馬

術競賽會、動物園；提供都市地區無法提供的休閒方案服務,例如居民露營方案、帆船運動；提供郡內人口所需的休閒活動服務,尤其是法人社區組織無法提供休閒服務的鄉村地區；提供特殊活動給予特定人口,例如殘障人士(頁170)。

不過, Weiskopf (1982) 指出, 在 1960 年代早期, 加州郡管理者協會 (County Supervisors Association of California) 採用一全面性的休閒政策, 此政策目的在於讓各郡有一參考之依據。這些報告正式受採用且具體明列出, 加州各郡在休閒方面的職責, 包括: 透過規劃、諮商與其他服務, 促進鄰近地區與社區的休閒設施及活動; 協助與提供財務方案給予在休閒與公園需求上尚未獲得滿足的社區與鄰近地區; 提供郡內日常使用的區域休閒設施; 調查利用使用者付費的觀念以符合大眾休閒需求的可行性; 不應該提供資產稅誘因給私人休閒供應者; 要求郡與郡之間的合作性協議, 擴大日常使用休閒需求應跨越各郡的界限; 地方機構無法滿足社區與鄰近地區在休閒與公園方面的需求, 應該請求郡政府的幫忙。

1964 年, 全美國家郡協會發行郡休閒與公園國家政策 (National Policy for County Parks and Recreation), 此政策論及郡在休閒與公園管理的特殊角色:「取得、發展與維持公園; 經營大眾休閒活動以服務廣大社區居民, 滿足其需求」(Weiskopf, 1982, 頁 172)。此外, 郡應該與市鎮和其他郡間合作, 共同規劃、協調地方鄰近地區社區設施, 而且郡也應該與州和聯邦共同合作其所規劃的活動。達成近郊居民的休閒需求亦是郡政府的職責, 郊區居民想要與住家設施及休

閒活動更加緊密，然而個別的郊區擁有的司法權限實在太小了，以致於無法有專門的知識技能或財務支助購買相關休閒服務。美國威斯康辛州的密爾瓦基郡公園系統不只是承擔密爾瓦基市的公園系統，而且所有其他在此郡內的城市法人組織的公園系統亦包括在內。事實上，整個郡是一個大都市，而這個都市是由一個公園部門服務。

第四節 特別行政區的休閒服務行政機構

有些鄉下地區並沒有郡政府的存在，或者郡政府無法勝任滿足人們的需求之責。在這樣的情況下，特別行政區取代了郡政府的職責，以最有效益的方式提供服務滿足人們的需求。創設休閒與公園行政區是提供居民有組織的休閒與公園服務的另一種途徑。休閒與公園特別行政區是一個自治單位，是州政府經過組織的合法部門，有別於政府其他的職責，通常是具有某種特別的使命—為了提供休閒與公園服務，滿足其居民的需求。1987年全美境內以提供休閒與公園服務的特區就有1,002個（U.S. Bureau of the Census, 1990）。

公園或休閒行政區對鄉下有些地區執行重要的服務，這些休閒行政區或休閒與公園行政區通常包含郡內所有的人。在較小的郡創設特別行政區，或在一個較大的郡內，兩個或兩個以上的特別行政區一起營運是很普遍的現象。一般說來，休閒與公園特區具有五項特徵：有特定的人口及地理區、是一個合法獨立的管理組織、執行單一的職責，即提供休閒與公園服務、擁有財政與經營權，可以進行合約買賣資產，以及免受限於市郡課稅與貸款（Jensen, 1995; Rodney &

Toalson, 1981)。

換言之，休閒與公園特別行政區的面貌，通常是在規劃好的地理區域內，擁有一定的人口數，行政區內有一個管理組織－選派的董事委員會，五位被推選出的成員制定委員會的方針，管理特別行政區。類似市政休閒委員會，特別行政區委員會的職責是經營休閒與公園，提供休閒規劃，取得公園地，僱用相關職員，執行開放空間且提供服務。特別行政區所課徵的稅，可以讓小型社區共同地提供休閒與公園服務，這些服務一般是無法由一個小社區單獨提供給其居民的。在特別行政區內所有的經營事宜，所做的決定，皆由委員會全權負責，享有獨立的自主權（Jordan et al., 1995；Weiskopf, 1982）。

休閒與公園特別行政區的優勢，在於強調居民的休閒與公園需求，而且可以大大地滿足這些需求。不過，這些自治特區無法取得其他城市資源，例如警方的保護及公共事務。所有的服務都須由特區自行提供，完全地自足自給。近年來，或在不久的將來，預測將有一些特別行政區的發展會受阻，很多可能會為了生存，尤其是特別行政區的收入大幅減少時，面臨必須重組的命運（Weiskopf, 1982）。

綜合上述，歸納地方政府的休閒服務職責，包括取得、發展與維持足夠的土地，並而規劃、建設與經營公園用地、娛樂區域和設施，以因應所有社區之需求等五項，主要是由市政府與郡政府休閒相關行政府機構負責。其次，州政府另設立休閒與公園特別行政區，提供休閒服務予社區及鄰近地區，以補足郡政府之休閒機構無法滿足休閒之需求的服務。

第六章 結論與建議

第一節 結論

美國，在世界休閒潮流中，始終位居群雄之首。在短短二百多年的歷史，休閒也能駐足其中，寫下輝煌的一頁。美國的休閒可以有今日的地位，有賴於美國政府的重視、倡導及落實。本節結論將根據本研究之目的，針對文獻、資料進行整理、分析、詮釋後，歸納以下要點：

壹、美國政府部門的休閒服務機構完整且各司其職

20世紀後，美國的休閒社會運動進入全盛時期，整個休閒服務傳達體系漸趨成熟、完整。體系中所有休閒相關資源、機會與服務的提供或贊助，大都由三大勢力負責，分別是政府部門、非營利自願組織，以及商業性營利企業。其中政府部門所涵蓋的服務對象最廣，其職責也最多樣化，因為美國政府基於保障人民生存、自由與幸福的權利而存在。

在這樣的前提下，美國政府提供其社會大眾所需的休閒服務，豐富其生活為使命。為了完成這項使命，在其原有的行政體系裡，創設了許多的部門與機構，處理休閒相關職責。為了能順利達成各項休閒職責，制憲者與立法者在原有的憲法或法令上增修條款，或重新擬定、通過具時效性的法案，更提供大量的經費補助，由聯邦政府領導，州政府與地方政府共同執行完成。

貳、聯邦政府是美國政府部門休閒政策的制定者

美國獨立宣言第二段的聲明，道出美國政府的存在價值完全依歸在保障人民的生存、自由與幸福的權利上。憲法開

宗明義言：「增進全民之福利」，同樣道出美國政府有責任及義務保障人民衣食住行之不匱乏，維護人民自由及追求健康與幸福之權利。因此，身為美國政府最上層級的聯邦政府則無責貸地背負起領導各級政府，維護並提供其人民享受休閒的滿足，以及追求快樂幸福的優質生活之責任。在聯邦主義制度及分權原則的結構下，為了履行上述之職責，聯邦政府的立法機構，除了制定休閒相關法律，還須監督其他層級政府的行政部門，即提供諮詢與監督其他層級政府部門有關提供休閒服務之行政活動。再者，在執行核可租稅的衡量時，亦必須防止納稅人的錢遭無謂的浪費，應發揮稅收之最大效益，實質將經費用以補助休閒方案上。尤有甚者，更應規劃及調整美國社會的休閒利益和休閒需求。

而聯邦政府的行政機構，即 14 個部門及其各分部，應依功能或保護對象執行聯邦政府的休閒服務職責，通常是由內政部、農業部、國防部和健康與人類服務部負責。這些行政機構的主要任務為增進國內的福利、保護並開發國內資源(例如管理美國的公地、施行有關狩獵和捕魚的聯邦法案、保護全國魚類與野生生物及禽鳥的資源，以及天然美景)、從事休閒相關研究及辦理休閒相關教育、擬定國家休閒方針及具體落實的措施。同時，將有關國家整體休閒服務的理念、具體作法傳達給各級政府，並引領且協助各級政府順利完成任務。

參、州政府是美國政府部門休閒服務的協調者

全美 50 個州，幾乎都是由處理老年、青年、教育、環境保護、野生生物保育、資源保區、規劃和其他事務的州政府機構向其人民提供休閒相關服務。在憲法授予的權限下，各州各自已發展出休閒區域和設施的網路，包括公園、森林、

狩獵區、歷史遺跡與遺址、自然保護區、保留區、流域、濱海和河岸。涵蓋在網路內的所有休閒相關職責，依其屬性，歸類至州政府各單位或分部，以其更有效地管理與經營這些資源，提供更好的服務於州居民。

州政府為了切實履行對人民的休閒服務職責，很多時候是必須和其他層級政府合作，而且大多都扮演協助者的角色。在聯邦主義制度和憲法的詮釋下，聯邦政府與各州政府於其所屬的權力範疇內享有平等的地位，亦即各州政府在其司法權限內享有自主權。州政府在執行休閒服務職責時，應在聯邦政府的領導與監督下進行，同時有權力變更地方政府的權力結構與運作範圍，不過，亦有義務將國家休閒方針、理念傳輸給地方政府，協助及輔佐執行休閒服務職責。

肆、地方政府是美國政府部門休閒服務的執行者

在美國三個層級政府中，以地方政府與人民的距離最接近，對於人民的各項需求最知悉。因此，地方政府總是直接參與休閒服務，提供社區休閒為主要任務。不過，因為美國國土領域廣大，各地自然資源、人口分佈不均，地理環境差異甚大，因此，各地方政府行政機構的結構及功能會有所分歧，在因地制宜的情況下，提供不同且多樣的休閒服務，得以滿足各區居民的休閒需求。

在聯邦主義制度及分權原則下，地方政府是州政府的輔助單位，用以執行州之法律，稽徵州之歲收，以及行使州之其他功能。不過，地方政府並不完全受州政府支配，在許多職權方面，地方政府都有其自主權。地方政府的休閒服務職責來自於州政府，並配合國家休閒政策、法規而設立，主要任務是要將休閒政策具體落實，執行每一項有利於人民的工

作，尤其是直接提供休閒資源、機會與服務於當地居民，讓其享有最直接的休閒生活。

為了能更確實有效執行每一項休閒工作，地方政府在其所屬的市政府、郡縣政府、鄉鎮政府與其他特別行政區創設了許多休閒與公園管理機構，分別依各地區域不同變項規劃其休閒功能，以真正滿足各地居民的休閒需求。

美國政府是聯邦主義及分權制度下的產物，因此，聯邦政府、州政府和地方政府得於各自管轄之範疇內，享有相互合作卻各自獨立的關係。從公共福利到公共建設，從國家安全到地方保安，這種責任分攤的結構早已根深蒂固，這也是當代合作式聯邦主義結構下—所有公共事物一概以聯邦、州與地方政府共同分攤責任為原則的證據。是故，美國政府部門的休閒服務職責，分別由三個不同層級政府的機構負責，包括聯邦政府、州政府與地方政府，而且，是由聯邦政府指導，州與地方政府共同執行面貌呈現。過程中無論政府間權責如何劃分，美國政府是以全體國民的福祉為宗旨。因為歷史背景與政治因素使然，美國政府制度演變至今局面—聯邦制度、分權、行政機構三級化。然而，不論時代如何變遷、社會結構如何改變、政府型態如何重組，美國政府一切行政措施以達到憲法前言：「增進全民之福利」為鵠的。

第二節 建議

本節針對研究主題、內文及結論，提出以下相關建議，包括對研究上的建議與對我國政府及相關單位的建議。

壹、對研究上的建議

本研究乃針對美國政府部門的休閒服務職責與其行政機構，進行探討，所呈現的是關於政府部門休閒服務職責及其行政機構的理論，聯邦、州與地方政府各自負責的任務，以及執行這些任務的行政機構等的大圖像。不過，若未來的學者對於其中某項職責，例如休閒相關法規的制定或某個行政機構，例如全美國家公園服務處感到興趣，則可針對單一或幾項組合的課題作更進一步的研究。其次，美國休閒服務傳達體系內其他的休閒服務提供者與贊助者，例如民間非營利自願組織、私人營利商業組織，以及特殊機構也是未來可進行探究的方向。

一、美國民間非營利自願組織之相關課題

美國龐大的民間非營利自願組織所發揮的力量是無與倫比的，其對美國社會的穩定和成長具有強大的影響力。這類型的組織是以特定族群或個人提供有意義的服務，滿足其社會需求，進而豐富其生活，為組織之使命。當社會對休閒有所需求時，這類組織義不容辭加入休閒服務的行列，對於解決當時社會問題及提升人民生活品質，實則功不可沒。針對這類型組織在未來的研究課題，除了組織的理論基礎外，則可朝向其所提供的休閒服務內容及特色，休閒服務對象及其需求，組織之人力（休閒專業人員或義工）、物力與財力等資源，以及組織的休閒經營管理模式及其面臨的問題。

二、美國私人營利商業組織之相關課題

商業性休閒對美國的經濟、政治、社會與文化，以及人民的生活影響很大。若缺少了商業性休閒，則社會中某部分的需求將無法被滿足，許多問題也將因此衍生。準此，提供

這類型休閒服務的私人營利商業組織實則有其存在之意義，當然也具有探究之價值。針對這類型組織進行研究的課題包括組織發展的歷程、組織成立的目的、組織的類型與結構、角色定位、行銷策略、經營模式，以及與經濟、政治或社會間的互動關係。

三、特殊機構之相關課題

除了政府部門、民間非營利自願組織、私人營利商業組織外，尚有一些較特殊的休閒服務是由某些特定的機構所提供，例如學校與社會教育機構、職工休閒服務機構、老人服務機構。這些機構可研究的課題包括組織發展的歷史淵源、組織成立的目的、組織服務的對象、提供的休閒服務項目、組織結構及對社會的發展效應。

貳、對我國政府及相關單位的建議

臺灣休閒意識的滋長、休閒需求的擴展，使得政府也加入了休閒服務的行列，嚐試要滿足社會大眾的休閒需求。雖然我國政府漸漸重視民眾的休閒需求，瞭解優質的休閒生活著實可以為人民帶來健康幸福、為國內經濟謀取極大利益、為社會塑造良好風氣，進而促進國家安定，然而具體可見的成果僅有一小部分，仍有很大的空間急須努力。就中央政府而言，應擬定具體明確的休閒政策，引領縣市政府及地方政府共同執行，並能正確而快速制定休閒相關法規，督導落實法規及證照事宜，權宜分配休閒方案的補助經費；就縣市政府而言，擬定具體而可行性高的休閒方案，爭取中央政府的經費補助，且給予地方政府詳細明確的休閒任務，並授予合理權限裨利執行休閒職責，提供必要的協助以利職務的完成；就地方政府而言，應依其人口變項、地理環境屬性以及

當地居民的休閒需求，再配合上級的休閒措施，善加利用補助的經費，直接提供休閒機會與服務以滿足各方需求。

參考文獻

一、中文部分

- 方怡堯（民 90）。溫泉遊客遊憩涉入與遊憩體驗關係之研究—以北投溫泉為例。國立臺灣師範大學運動休閒與管理研究所碩士論文。
- 王國瑞（民 88）。森林遊樂。臺北：正中。
- 中華民國自然生態保育協會（民 90）。農林漁牧逍遙遊—農業休閒手冊。臺北：自然生態。
- 田揚戈（民 89）。美國的區域政策及其對我國西部開發的啟示。世界地理雜誌研究。第九卷第二期。
- 史慶璞（民 90）。美國憲法與政府權力。臺北：三民。
- 行政院青年輔導委員會（民 79）。美國青年休閒活動及其輔導現況。臺北：行政院青年輔導委員會。
- 行政院發展考核委員會（民 91）。中華民國政府組織與工作。臺北：行政院研考會。
- 何永彬（民 89）。運動休閒俱樂部之運動指導員職場生涯發展、工作情境及工作倦怠之相關研究。輔仁大學體育學系碩士班碩士論文。
- 吳珩潔（民 90）。大臺北地區民眾休閒滿意度與幸福感之研究。國立臺灣師範大學運動休閒與管理研究所碩士論文。
- 余堅（民 56）。比較政府。臺北：正中。
- 李靜怡（民 91）。休閒從業人員之個人特質、工作特性與工作壓力和休閒行為之關係—以北部地區為例。大葉大學休閒事業管理研究所碩士論文。
- 李鏡興（民 91）。運動觀賞感受刺激與滿意度之研究—以香港七人制橄欖球賽為例。國立體育學院體育研究所碩士

論文。

吳挽瀾（民 69）。行政組織與管理。臺北：文景。

林怡安（民 90）。以遊客滿意度探討博物館服務品質之研究—以國立自然科學博物館為例。南華大學旅遊事業管理研究所碩士論文。

林鳳凰（民 91）。運動休閒專業人力培育之研究—以臺灣運動休閒管理相關系所為例。國立體育學院體育研究所碩士論文。

洪昭坤（民 91）。南投縣高中職學生休閒運動設施需求暨休閒運動態度之調查研究。國立臺灣體育學院體育研究所碩士論文。

馬上鈞（民 90）。休閒效益與生活壓力關係之研究—以高雄地區郊山登山者為例。國立臺灣師範大學運動休閒與管理研究所碩士論文。

美國新聞處（民 65 譯）。美國政府簡介。香港：今日世界。

高有智（民 92 年 3 月 30 日）。推動休閒農業學者促修法。中國時報，第 6 版。

徐惠嬪（民 89）。三角休閒諮商模式對中輟學生團體輔導之行動研究—榮耀之役。國立高雄師範大學輔導研究所碩士論文。

許志賢（民 91）。臺閩地區高級中等學校校長參與休閒運動之研究。國立臺灣體育學院體育研究所碩士論文。

曹菁菱（民 90）。臺北市成年視障者休閒運動現況之研究。國立臺灣師範大學運動休閒與管理研究所碩士論文。

張文禎（民 91）。國小學生休閒態度與休閒參與之研究—以屏東縣為例。屏東師範學院國民教育研究所碩士論文。

- 張文耀（民 89）。突破休閒冒險性活動對身心障礙學生提昇自尊心之研究。國立臺灣體育學院體育研究所碩士論文。
- 張良漢（民 91）。休閒覺知自由、休閒無聊感及休閒利益之相關研究－以國立聯合技術學院學生為例。國立臺灣體育學院體育研究所碩士論文。
- 張明貴（民 84 譯）。美國政府與政治。臺北：桂冠。
- 張軍堂（民 73）。臺灣觀光資源開發之研究。臺北：幼獅。
- 張恕忠（民 90）。遊客對休閒漁業活動之態度與體驗之研究。國立臺灣大學園藝學研究所碩士論文。
- 張偉雄（民 91）。智能障礙青少年學生休閒教育之研究－以高雄楠梓特殊學校為例。南華大學旅遊事業管理研究所碩士論文。
- 張潤書（民 81）。行政學。臺北：三民。
- 張燕麗（民 91）。母女在休閒態度、滿意度、憂鬱情緒之相關－以成人初期未婚女性為例。彰化師範大學輔導與諮商系碩士論文。
- 陳中雲（民 89）。國小教師休閒參與、休閒效益與工作滿意之關係研究。國立臺灣師範大學運動休閒與管理研究所碩士論文。
- 陳怡如（民 91）。單身女性輔導教師休閒體驗之研究。國立高雄師範大學輔導研究所碩士論文。
- 陳秋玫（民 88 譯）。休閒與運動經濟學。臺北：五南。
- 陳進豐（民 91）。國小學童決策、運用資源及社會交往能力對休閒無聊感影響之研究。國立體育學院體育研究所碩士論文。
- 陳麗娟（民 90）。臺中市高中職教師休閒運動需求及阻礙之

- 研究。國立臺灣體育學院體育研究所碩士論文。
- 程國強（民 79）。美國史 1901-1985。臺北：華欣。
- 曾家球（民 91）。新竹縣尖石鄉國小原住民學生休閒參與、休閒態度與休閒需求之探討研究。國立新竹師範學院輔導教學碩士班碩士論文。
- 黃惠如（民 90）。小琉球發展休閒遊憩活動之潛力與效益評估。國立海洋大學應用經濟研究所碩士論文。
- 黃啟明（民 91）。國民中學高關懷學生參與休閒活動行為意圖及其影響因素之研究—計劃行為理論運用與驗證。國立體育學院體育研究所碩士。
- 黃麗蓉（民 90）。桃園縣市國中學生休閒活動參與現況之相關研究。國立臺灣師範大學體育學系在職進修碩士班碩士論文。
- 彭慧鸞（民 81）。聯邦制度。何思因主編。美國，頁 126-127。
- 楊幼炯（民 46）。各國政府與政治。臺北：中華書局。
- 運動與休閒管理研究小組編（民 89 譯）。休閒遊憩事業概論。臺北：桂魯。
- 董香蘭（民 91）。中年女性家庭照顧者休閒生活之研究。國立高雄師範大學成人教育研究所碩士論文。
- 劉世忠（民 85 編譯）。美國政府與政治。臺北：五南。
- 劉芳遠（民 90）。社區民眾使用學校運動場地之參與、需求和阻礙因素調查研究—以新竹市南寮社區為例。國立體育學院體育研究所碩士論文。
- 劉欣芸（民 91）。臺灣農家已婚婦女時間分配之研究。國立中興大學農業學系博士論文。
- 盧英娟（民 89）。高職學生休閒活動現況與休閒輔導策略之

研究—以國立水里商工為例。國立臺灣體育學院體育研究所碩士論文。

謝文真（民 89）。公務人員休閒態度之研究—以臺北地區為例。國立臺灣師範大學三民主義研究所碩士論文。

蘇振祥（民 90）。正心中學學生休閒活動阻礙因素研究。國立臺灣體育學院體育研究所碩士論文。

饒餘慶（民 52 譯）。美國經濟制度。香港：今日世界。

二、英文部分

Austin, D. R., & Crawford, M. E. (1996). Therapeutic recreation: An introduction (2nd ed.). Boston: Allyn & Bacon.

Brightbill, C. K., & Mobley, T. A. (1977). Educating for leisure-centered living (2nd ed.). NY: John Wiley.

Bureau of Land Management. (1993). Public land statistics. Washington, DC: U.S. Department of the Interior.

Carter, M. J., Van Andel, G. E., & Robb, G. M. (1990). The therapeutic recreation: A practical approach. Prospect Heights, IL: Waveland Press.

Cross, G. (1990). A social history of leisure since 1600. State College, PA: Venture.

Curtis, J. E. (1979). Recreation: Theory and practice. St. Louis, MO: Mosby Company.

Dattilo, J., & Murphy, W. (1991). Leisure education program planning: A systematic approach. State College, PA: Venture.

- Ellis, T., & Norton, R. L. (1988). Commercial recreation. St. Louis, MO: Times Mirror.
- Godbey, G. (1994). Leisure in our life: An exploration (4th ed.). State College, PA: Venture.
- Graefe, A., & Parker, S. (1987). Recreation and leisure: An introductory handbook. State College, PA: Venture.
- Hammitt, W. E., & Cole, D. N. (1998). Wildland recreation: Ecology and management (2nd ed.). NY: John Wiley & Sons.
- Haywood, L., Kew, F., Bramham, P., Spink, J., Capenerhurst, J., & Henry, I. (1990). Understanding leisure. Wellington Street, Chel Tenham: Stanley Thornes.
- Ibrahim, H. (1991). Leisure and society: A comparative approach. Dubuque, IA: Brown Publishers.
- Ibrahim, H., & Cordes, K. A. (1993). Outdoor recreation. Dubuque, IA: Wm. C. Brown Communication.
- Jensen, C. R. (1995). Outdoor recreation in America (5th ed.). Champaign, IL: Human Kinetics.
- Jordan, J. J., DeGraaf, D. G., & Edginton, S. R. (1995). Leisure and life satisfaction: Foundational perspectives. Dubuque, IA: Brown Communications.
- Joswiak, K. F. (1989). Leisure education: Program materials for persons with disabilities. State College, PA: Venture.
- Kelly, J. R. (1996). Leisure (3rd ed.). Needham Hieghts, MA: Allyn & Bacon.
- Kraus, R. (1978). Recreation ad Leisure in modern society

- (2nd ed.). Santa Monica, CA: Goodyear.
- Kraus, R. (1990). Recreation and leisure in modern society (4th ed.). Williamsburg, VA: Harper Collins.
- Kraus, R. (1994). Leisure in a changing America: Multicultural perspectives. NY: Macmillan College.
- Kraus, R. G., & Curtis, J. E. (1977). Creative administration in recreation and parks (2nd ed.). St. Louis, MO: Mosby Company.
- Kraus, R. G., & Curtis, J. E. (2000). Creative administration in recreation and parks (6th ed.). Dubuque, IL: McGraw Hill.
- Liddle, M. (1997). Recreation ecology: The ecological impact of outdoor recreation and ecotourism. Queensland, Australia: Chapman & Hall.
- MacLean, J. R., Peterson, J. A., & Martin, W. D. (1985). Recreation and leisure: The changing scene (4th ed.). NY: Macmillan.
- Madison, M. (2003, May 3). Origins of the U.S. Fish and Wildlife Service. National Conservation Training Center. Available <http://www.fws.gov/>
- Martin, B., & Mason, S. (1987). Making the most of your life: The goal of education for leisure. European Journal of Education, 22, 255-263.
- Mruphy, J. F. (1991). Leisure systems: critical concepts and applications. Champaign, IL: Sagamore.
- National Therapeutic Recreation Society. (1993). The best of

- the therapeutic recreation journal: Leisure education.
Arlington, VA: NRPA.
- O'Morrow, G. S., & Reynolds, R. P. (1989). Therapeutic recreation: A helping profession (3rd ed.). Englewood Cliffs, NJ: Printice-Hall.
- Orientation to the U.S. Department of the Interior: Bureau of Indian Affairs: Mission statement. (2003, May 3). Available <http://www.doin-nbc.gov/orientation/bia2.cfm>
- Peactime Foundation of Taiwan (2003, April 27). Available <http://web.peace.org.tw/activity/2003activity/20030110.htm>
- Rodney, L., & Talson, R. (1981). Administratio of recreation, park and leisure services (2nd ed.). NY: John Wiley and Sons.
- Russell, R. V. (1996). Pastimes: The context of contemporary leisure. Dubuque, IA: Brown & Benchmark.
- Sessoms, H. D., & Henderson, K. H. (1994). Introduction to leisure service (7th ed.). State College, PA: Venture.
- Shivers, J. S. (1987). Introduction to recreational service administration. Philadelphia, PA: Lea & Febiger.
- Shivers, J. S. (1993). Introduction to recreational service. Springfield, IL: Charles C. Thomes.
- Smissen, B. Van, Moiseicik, M., Hartenburg, V. J., & Twardzik, L. F. (1999). Management of park and recreation agencies. Ashburn, VA: NRPA.
- Spink, J. (1994). The leisure environment. Boston, MA: Butterworth-Heinemann.

- Tennessee Valley Authority (2003, May 3). A short history of TVA: From the new deal to a new century. Available <http://www.tva.gov>
- U.S. Army Corps of Engineers (2003, May 5). Who we are: Our mission and our history. Available <http://www.usace.army.mil>
- U.S. Bureau of Land Management (2003, May 6). Bureau of land management: BLM facts. Washington, D.C. Available <http://www.blm.gov>
- Walsh, R. G. (1986). Recreation economic decisions: Comparing benefits and costs. State College, PA: Venture Publishing.
- Zinser, C. I. (1995). Outdoor recreation: United States national parks, forests, and public lands. NY: John Wiley & Sons.