



旅游政策 与 公共部门管理

 Routledge
Taylor & Francis Group

〔澳大利亚〕詹姆斯·埃利奥特（James Elliott） 著

张凌云 杨晶晶 译

Tourism: politics
and
public sector management



商務印書館
The Commercial Press

旅游政策 与 公共部门管理

 Routledge
Taylor & Francis Group

〔澳大利亚〕詹姆斯·埃利奥特（James Elliott） 著

张凌云 杨晶晶 译

Tourism: politics
and
public sector management

 商务印书馆
The Commercial Press
2015年·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

旅游政策与公共部门管理/ (澳) 埃利奥特著; 张凌云, 杨晶晶译. —北京: 商务印书馆, 2015

ISBN 978-7-100-11007-5

I. ①旅… II. ①埃…②张…③杨… III. ①旅游业—方针政策—关系—公共管理—研究 IV. ①F590

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 011451 号

所有权利保留。

未经许可, 不得以任何方式使用。

旅游政策与公共部门管理

〔澳〕詹姆斯·埃利奥特 (James Elliott) 著

张凌云 杨晶晶 译

商务印书馆出版

(北京王府井大街36号 邮政编码 100710)

商务印书馆发行

北京冠中印刷厂印刷

ISBN 978-7-100-11007-5

2015年5月第1版

开本 787×960 1/16

2015年5月北京第1次印刷

印张 15½

定价: 38.00 元



James Elliott

TOURISM:

Politics and Public Sector Management

Routledge 1997

Copyright @ 1997 by Routledge, a member of the Taylor & Francis Group
(根据 Taylor & Francis 出版集团旗下的 Routledge 出版社 1997 年版译出)

Copies of this book sold without a Taylor & Francis sticker

on the cover are unauthorized and illegal

(本书封面贴有 Taylor & Francis 公司防伪标签, 无标签者不得销售)

致 谢

感谢许多国家旅游官员和管理者，本书是在他们提供的信息基础上完成的。特别是要感谢伦敦旅游学会和英格兰旅游局允许我复制资料，以及我在东京、余市和京都的研究助理。

詹姆斯·埃利奥特

前 言

本书阐述的是政府如何管理旅游业——世界上发展最快的行业之一。在世纪之交，旅游业将取代石油产业而成为世界上最大的产业。本书主要介绍了不同类型政府和组织的治理政策，以及政府管理与旅游行业的关系。旅游业与当地居民，以及环境保护主义者之间，在旅游开发、环境的破坏和权力的利用方面可能存在冲突。公共部门的管理就是要制止权力的滥用，保证旅游业可持续发展，同时保护人民和国家资源。在公共部门实施管理的过程中，有一些必须遵循的原则。本书讲述的就是在旅游业管理实践中如何遵循这些原则。

本书中的许多资料取自于公共团体、国会、议会、中央政府部门、地方政府和诸如旅游局这样的公共部门。这些资料很重要，从中我们可以了解政府、管理者和旅游业的规范性目标，以及对于旅游业的评价准则。国会、议会的报告和日益增加的旅游学术文献也是有价值的资料来源。应用本书提供的研究框架，可以将地方的材料和经验收集整理，以便进一步研究行业管理以及行业管理对地方旅游区域的影响。然而，任何研究框架我们都应该灵活应用，因为旅游实践是一个动态活动，要考虑到各类部门与组织之间的互动关系。

本书是作者多年对相关国家旅游业的直接经验总结和研究成果，当然其文本价值适用于更广泛的领域，包括旅游业、行业管理、国家和地方政府、公共政策和环境研究。本书也适合有兴趣的普通读者阅读。

目 录

第一章	引言	1
第二章	为什么会出现旅游和旅游业?	18
第三章	公共部门管理和旅游业	35
第四章	中央管理:政策规划	48
第五章	中央管理:贯彻执行	85
第六章	地方层面的管理	119
第七章	公共管理和私有部门	154
第八章	旅游控制管理	185
第九章	结论……和未来?	223
参考文献		231
译后记		239

第一章 引言

本章主要阐述：

- 为什么旅游业的发展需要政府；
- 旅游业管理中谁是最重要的参与者；
- 公共部门管理（PSM）如何在实践中发挥作用；
- 旅游业公共部门管理的结果和影响；
- 旅游业和公共部门管理可比较的特征。

本书主要阐述政府如何管理旅游业以及在管理过程中存在哪些失误。本书的主要内容是关于政治，也就是公共机构在旅游业管理中如何使用权力的。政府主要是通过公共部门进行管理，公共部门包括所有类型的公共机构，上自国家政府部门，下到地方政府管理的小型旅游业实体。此外，本书也分析了管理流程，从政治领导者制定政策到政策对地方社区的影响。本书中提到的管理，如无特殊说明，均指公共部门管理。

本书的方法主要从两个方面体现，一个是原则，一个是实践。原则是政府使用权力的依据。它们确保管理者的行动合法合理，公民希望原则能够得到贯彻。本书强调的第二个方面是管理的实践，即公共管理者和公共组织如何在不同层级的政府——包括联邦和国家政府以及地方政府——执行管理。本书关注正式的价值、态度、目标、角色以及政府与旅游业之间的关系，同时也关注非正式的实践。

“为什么、谁、如何、是什么”的研究框架

政府和旅游业都是涉及面广而且很复杂的领域，为了有助于确认、分析和评估最重要的因素，本书在四个主要问题——为什么、谁、如何、是什么——的基础之上建立了基本的研究框架。

为什么政府对旅游业如此重要？为什么政府要参与旅游业管理？为什么旅游业需要管理？政府有责任参与到政策领域中，如旅游政策领域。管理者需要遵循一定的原则，出于政治、经济、道德等方面的考虑，政府也希望达到一定的目标。另外，有些问题只能由政府解决。

旅游政策体系中谁是主要的参与者？谁是最有影响力的政策制定者？谁是公共部门管理者？谁是公共部门以及行业内的权力拥有者？谁是最重要的组织？

管理是如何运行的，管理者是如何管理的？参与者是如何执行的，系统是如何在实践中工作的，目标是如何实现且通过何种方式实现的？在正式和非正式层面都高度复杂的政治和权力体系中，公共部门管理是如何运行的？

旅游业的影响是什么？在实践和绩效方面管理的影响是什么？是成功还是失败？什么是最重要的问题？是否依据原则，是否达到目标？旅游业公共部门管理的经验教训是什么？

专栏 1.1 公共部门管理与旅游：分析的框架

	原则	实践
	应该做什么？ 理想的行为，理论，模型 原则：公共利益、公共服务、有效、效率、负责任	做了什么，实践而不是原则 真实的行为
为何参与	政府和公共部门的责任，道德、法律和职业原则 政治文化、期望、政府权力 公共目标	经济目标、经济压力、政治目标 正式和非正式的 旅游业必须被管理 需要对问题和需求回应

谁来参与	政府和人民	与行业相关的政策制定者、政治家、管理者
	受政策影响的群体	权力拥有者
	公共部门	行业
	行业和相关利益集团	受影响者
如何参与	根据政治文化、公共部门管理原则	政策体系，制定和贯彻执行
	公共部门在旅游业管理方面的标准	权力网络
	行业的合作伙伴	管理流程
	正式的流程	正式和非正式的
结果怎样	目标，有效	成功或失败
	服务于公共利益和民众	达到的目标
	保护环境和社区	影响
	效率	有效、高效的公共管理

为什么政府要参与到旅游业中

政府的重要性

在旅游业和现代社会中，政府扮演着重要角色，行业的发展离不开政府。只有政府才有能力提供旅游业发展所需要的基本条件，如政治稳定、安全，以及法律和经济框架。政府提供了必要的服务和基础设施。只有国家政府才能与其他政府协商某些问题，如移民程序或飞机在某国境内飞行和降落等。政府拥有权力，但如何使用权力将取决于很多因素，包括政治文化、政治与经济权力所有者以及他们对旅游业的预期。政府的类型有很多，包括国家政府、州政府和当地政府。在旅游业管理以及使用其权力方面，它们可能主动，也可能被动。政府通过提供服务可以促进旅游业发展，也可以控制行业的发展和活动，以确保活动和安全标准在公共利益许可的范围内，这些都是政府的法定职能。政府的这些职能是如何履行的、是否成功履行取决于其公共部门管理的质量。政府通过公共部门管理履行这些职能。公共部门管理涉及所有政府和公共机构里的所有管理者，他们的职责履行情况从某种层面影响着旅游业。公共服务或公共产品，如移民服务或洁净的公共海滩，都是旅游产品中的一部分，可以增加或降低旅游业的吸引力。

旅游业的重要性

政府一直参与旅游业，主要是因为旅游业在经济方面的重要性。在工业和经济走下坡路，世界大衰退时期，出现了大规模的失业和贫富差距不断扩大的现象。在这个时期，旅游业是少数增长的行业之一。同时它也能提供难得的外汇，这是很多政府所需要的。旅游业是世界上最大的产业之一，根据世界旅游组织的介绍，在外汇流动方面，旅游业已经取代了石油产业的第一位置。表 1.1 列出了世界前 40 名旅游目的地，说明这些地区也是旅游业最发达的地区。

表 1.1 世界前 40 名旅游目的地：国际旅游接待人数
(不包括一日游游客，1995 年)

排名 1985 年	排名 1995 年	国家 /地区	1995 年接待 人数 (千人)	比上一年 增长 (%)	市场份额 (%)
1	1	法国	60 584	-1.2	10.7
2	2	西班牙	45 125	4.4	8.0
3	3	美国	44 730	-1.7	7.9
4	4	意大利	29 184	6.2	5.1
13	5	中国 (内地)	23 368	10.9	4.1
6	6	英国	22 700	7.9	4.0
11	7	匈牙利	22 087	3.1	3.9
9	8	墨西哥	19 870	16.1	3.5
23	9	波兰	19 225	2.3	3.4
5	10	奥地利	17 173	-4.0	3.0
7	11	加拿大	16 896	5.8	3.0
16 ¹	12	捷克	16 600	-2.4	2.9
8	13	德国	14 535	0.3	2.6
10	14	瑞士	11 835	-3.0	2.1
14	15	希腊	11 095	3.6	2.0
19	16	中国香港	10 124	8.5	1.8
15	17	葡萄牙	9 513	4.2	1.7

续表

排名 1985 年	排名 1995 年	国家 /地区	1995 年接待 人数 (千人)	比上一年 增长 (%)	市场份额 (%)
22	18	马来西亚	7 936	10.3	1.4
26	19	泰国	6 900	11.9	1.2
21	20	荷兰	6 526	5.6	1.2
28	21	土耳其	6 512	7.9	1.1
24	22	新加坡	6 422	2.5	1.1
17	23	比利时	5 224	-1.6	0.9
18 ²	24	俄罗斯	4 796	3.3	0.8
55	25	南非	4 676	20.0	0.8
35	26	中国澳门	4 623	3.0	0.8
25	27	爱尔兰	4 398	2.1	0.8
54	28	印度尼西亚	4 319	7.8	0.8
20	29	保加利亚	4 125	1.7	0.7
32	30	突尼斯	4 120	6.8	0.7
38	31	阿根廷	4 101	6.1	0.7
46	32	澳大利亚	3 771	12.2	0.7
40	33	韩国	3 753	4.8	0.7
36	34	波多黎各	3 297	8.4	0.6
33	35	挪威	2 880	1.8	0.5
41	36	埃及	2 872	21.9	0.5
27	37	罗马尼亚	2 750	-1.6	0.5
29	38	摩洛哥	2 579	-25.6	0.5
-	39	巴林	2 483	9.4	0.4
39	40	中国台湾	2 322	9.6	0.4
1~40 名小计			496 039	3.4	87.4
全世界总计			567 402	3.9	100.0

来源：世界旅游组织 (WTO)，1996

注：1. 捷克斯洛伐克

2. 苏联

旅游不仅是产业和经济活动，也是全球范围内的动态的社会现象，关系到大多数国家，影响着很多人。旅游业的社会影响深远，特别是在发展中国家，地方社区可能因为旅游业而变好，也可能变坏。现金流入、新的就业机会和教育机会以及当地传统和文化的复兴，将使一个地区的生活标准和生活质量得以提高。旅游业可以促进和平，因为它可从经济层面和社会层面加强不同人群之间的国际交流，从而增进他们之间的友谊。

旅游业的问题

政府参与到旅游业中不仅仅因为旅游业的重要性，也因为它的诸多问题，以及偶尔出现的有争议的影响。在发达国家和发展中国家，针对旅游业负面影响，都出现过很强的不满和反对。旅游业给地方和传统社区以及文化带来了很多负面影响，如西班牙的海岸线、泰国和墨西哥的海滩、美国的国家公园、欧洲的历史城市等，由于旅游业所带来的负面影响使之在这些地方备受抨击。有人认为，旅游胜地、高尔夫球场、游船码头等是为有钱人开发的，但却以损害穷人和环境为代价，这些都是非常政治化的问题并由此引发了关于权力使用的问题，以及谁、何时、通过何种方式得到什么的问题。这些问题需要公共部门管理作为一种公共服务介入，以探寻可接受的处理方案，支持公共利益。

旅游业另外一个是它在国内和国际市场上具有高度的竞争性和波动性。公共部门管理应该考虑到这些问题，并努力减少这些问题。不能使用过多的干预、过多的规定和限制，这样不仅不会解决问题，还会引发更多的问题。

旅游业具有脆弱性，很容易受公共政策和公众感受的变化影响，这需要公共部门管理的协助。旅游业对其无法控制的事件也很敏感，包括国家灾难或政治事件，如 1991 年的海湾战争和 1995 年的南太平洋法国核试验。公共和私有部门都必须时刻准备做出决策以帮助行业度过危机。

大众旅游的主要问题是（特别是在旺季）对空中交通的大量需求以及机场和相关基础设施面临的压力等问题都需要政府出面来解决。在如资本投资等复杂的问题决策方面，公共管理部门是非常有影响力的。航空及机场相关问题的讨论详见第七章。

旅游业是一个动态的产业，充满了变化，也充满了新的挑战和问题。但是，本研究考虑更多的是持久性的因素，例如规则、价值或需求，或者组织内的重要因素，如权力、政策和领导力等。管理部门要面临的考验是如何有效和高效地管理这些要素并解决问题。

原则

政府部门都有一定的职责，并且政府部门的管理活动要建立在相关原则的基础上。在一般原则的框架之下，公共部门被授予一定的权力，以保证其履行在旅游业中的职责。这些原则要求公共部门不时地介入到旅游业中，但是同样的原则也限制着公共部门不能过多地介入。通常被广泛接受的一般原则包括公共利益、公共服务、有效、高效和负责任等。管理者要依据本国家的政治和管理体系来解读这些原则。

公共部门和私有部门之间的一个主要不同点是这些原则是公共部门的管理者所必须遵守的。私有部门有其各自的原则和权力，与公共部门的管理者相比，其管理者有更多的自由。公共部门的管理者可以拥有权力和资源，但具体使用只能依据法律和可接受的原则，否则就是违法或不当。

实际的行为可能与原则相背离，管理者所要依据的原则和他们面临的各种正当要求可能会有冲突。成功的管理者可以协调这些互相冲突的要求。如果私有部门管理者理解这些原则，将能更积极地与公共部门开展有效的合作，以此为其组织赢得更多的利益。坚持原则将使管理更加高效，对社会更有益，更符合行业的要求。在实际的管理实践中，经常会出现政治风险，公共部门和私有部门以及管理者可能只考虑自身的利益，不承担原本应承担的责任。公共组织和资源可能被用于私人目的，可能会出现经济腐败，但更危险的是组织的腐败，在这种情况下，公共目标和原则就被私人目标所取代。按原则办事有助于防止政治和管理的滥用与腐败。原则可以用来评估组织和管理。

谁参与了旅游业管理？

所有层面的政府，从国家或联邦政府到地方乡村政府，都可以参与到旅

游业管理中。公共部门管理涉及所有公共组织及相关人员，例如国家公务员、政府部门、司法当局、公共机构和组织以及州和当地政府官员等，旅游部门和国家旅游组织尤为重要。公共部门和私有部门之间的界限不总是泾渭分明的。一些公共部门，如国家所有的航空公司，在市场上与私有部门竞争。公共部门和私有部门之间也有合作。旅游业的范围很广泛，包括旅游产业和很多与旅游相关的服务行业。行业内的大部分主体为私有部门，但也包括公共部门里的营利组织。营利组织范围广泛，包括大型国际饭店集团，也包括单个的饭店或餐厅。

很多组织属于旅游范畴，但不属于营利的旅游产业范畴，包括利益集团和非政府组织。这些组织有国家层面的，也有地方层面的，它们在经济、社会、环保、道德等方面与旅游业有相关的利益。旅游业是以人为基础的行业，影响着国内和 international 的旅游者，以及接待业中与旅游活动相关的人。但是，在政治、公共部门管理以及所有的人和组织中，有一个核心问题，即谁是主要的权力拥有者？

政府是权力拥有者，它参与旅游业不仅仅是考虑到旅游业的经济性质，同时也考虑到旅游业对旅游者和当地社区来说是一种教育和文化体验。旅游业不仅影响着经济也影响着自然环境和当地文化。旅游业中的大部分产品和服务主要是由私有部门提供和掌控的，公共部门只在某些方面发挥着重要的作用，如在经济和非经济范围内提供必要的政策指引、环境、基础设施建设和管理等。

专栏 1.2 谁是旅游管理的参与者？旅游政策社团

立法部门	国会/议会；上议院和下议院；选举的代表
政府执行部门	国家、州和地区政府
	公共部门管理
	各部；旅游部
	法定权威/商业企业：国家旅游组织；发展署，公共监管机构

州政府	选举的议会
当地政府	部；企业和公共部门管理，选举的参议会
利益/压力群体	非政府组织，经济、社会和环境组织
行业	饭店，旅行代理商，航空，贸易联合体，主题乐园
政党，舆论，媒体	
立法部门	法庭：立宪的，国家的，地方的
国际组织	世界旅游组织，联合国开发计划署，欧盟 各类经济机构，世界银行，国际货币基金组织，亚洲开发银行

管理者如何管理

公共部门如何参与实际管理，这将取决于国家的政治文化和在特定情况下政治原则的贯彻力度。管理者通过组织和网络、通过解决问题，正式和非正式地参与旅游业。同时也因为在实际管理的压力下往往会被忽视的原则和道德责任原因参与旅游业。因此公共部门管理很重要，因为这是在专业管理层面，在获取专门知识和相关信息基础上，出台相关意见、政策并使其真正得到贯彻执行。正是在这种专业管理层面，公共部门管理与政治和行业的领导相互作用，传递不同群体需要的信息和相互理解。

政府逐渐接受了旅游业在经济上具有重要性的观点，但是在应对旅游业有关的问题方面，它们承担责任的进度却略为迟缓。理论上，公共部门管理在政府的管辖下，但是在实践中，很难界定政府权力的终点和公共部门管理权力的起点。在旅游业管理中，这些都是整体的一部分。政府和公共部门管理在国家范围内应对经济需求是有压力的，其中也包括旅游业的需求。

政治和权力

所有管理和旅游方面的研究都不能忽视政治和权力的现实性。政治是关于争取权力，权力是关于在政治和管理体系以及旅游部门中，谁在何时以何种方式获得什么。原则和控制体系试图确保权力在公共利益的范围使用，通过恰当的法律程序，实现目标。公共部门管理尤应确定是在一定的政治环

境内实行，要考虑到政治理念、权力冲突、政府的优先选择和政策目标等。公共部门管理者必须在特定的政治文化中实现管理，但是因为他们的职位以及他们控制的资源，使他们也有权力对政府和政策提出建议。当然也存在着官僚的政治和文化氛围，包括管理部门之间的暗中争斗。在那种体系内的旅游公共部门有责任为旅游业争取所需要的利益。有很多种涵盖政治、公共和私有部门的权力网络，为了使公共部门管理更有效，这些部门必须是活跃的、积极的。管理者将争取保住他们自身的地位、获得部门和政府的支持，但是他们也有责任考虑经济和国家利益。

复杂性和相互依赖

在旅游业公共部门管理的现实世界中，很多方面相互之间是没有明确界限的，例如原则和实践之间，为什么（即原因——译者注）、谁（即主体——译者注）、如何（即方式——译者注）和是什么（即结果——译者注）之间，政治和权力之间，政策的制定和贯彻执行之间，公共和私有部门之间，或者正式和非正式之间。政治、公共部门管理和旅游业是非常复杂的，不同的原则和问题相互联系相互影响。例如，存在不同层级的政府——国家政府、州政府和当地政府；公共组织多种多样，从政府部门到国营航空公司。在私有部门方面，也有航空公司和像泰国大型的国际旅游胜地、英国小城镇中个体户旅行社、美国亚利桑那州科罗拉多大峡谷国家公园等这样的不同类型的组织机构。所有的组织都不同程度地相互依赖和联系。好的公共部门管理者应有能力了解这种复杂性，在大的体系内有效和高效运营，协调并平衡不同的目标，以此达到旅游公共部门管理的目标。

正式和非正式

政府和公共部门管理在正式和非正式层面运营。例如，一些管理系统遵循韦伯的理想体系（见第三章），强调正式的规则和程序的重要性，官员有正式的权力，通过原则和程序来保证组织的有效性。管理者在正式的体系中工作，接受政府的正式决策，但是他们也必须接受体系和决策中包括的非正式、未阐明的因素。特别是在政治领域内，非正式的因素可能比正式因素更