



南开大学
Nankai University

国家旅游智库研究专辑
Special Issue of National Tourism Think Tank Research

白长虹 总主编

知

中国服务中国

REFORMATION AND SOLUTION
TOURISM ASSOCIATION GOVERNANCE

旅游协会治理

——变革与出路

徐虹 刘海玲 游喜喜 主编



中国旅游出版社



南开大学
Nankai University

国家旅
Special Issue of

辑
urch

白长虹 总主编

旅游协会治理

——变革与出路

徐虹 刘海玲 游喜喜 主编

中国旅游出版社

项目统筹：付 蓉
责任编辑：张珊珊
责任印制：冯冬青
封面设计：中文天地

图书在版编目（CIP）数据

旅游协会治理：变革与出路 / 徐虹，刘海玲，游喜喜主编. — 北京：中国旅游出版社，2015.10
（南开大学国家旅游智库研究专辑 / 白长虹主编）
ISBN 978-7-5032-5420-8

I. ①旅… II. ①徐… ②刘… ③游… III. ①旅游—行业协会—研究—中国 IV. ①F592-26

中国版本图书馆CIP数据核字（2015）第 234047 号

书 名：旅游协会治理——变革与出路

主 编：徐 虹 刘海玲 游喜喜

出版发行：中国旅游出版社

（北京建国门内大街甲9号 邮编：100005）

<http://www.cttp.net.cn> E-mail: cttp@cmta.gov.cn

发行部电话：010-85166503

经 销：全国各地新华书店

印 刷：河北省三河市灵山红旗印刷厂

版 次：2015年10月第1版 2015年10月第1次印刷

开 本：787毫米×1092毫米 1/16

印 张：12.25

字 数：187千

定 价：38.00元

I S B N 978-7-5032-5420-8

版权所有 翻印必究

如发现质量问题，请直接与发行部联系调换

总主编简介



白长虹 南开大学学术委员会委员，旅游与服务学院创始院长兼现代远程教育学院院长。主要研究领域为旅游营销、服务管理、品牌管理。曾任中华全国学联副主席，丽江市政府市长助理（挂职），南开大学商学院副院长，国企总经理、外企首席代表；社会任职包括全国旅游管理硕士专业学位教育指导委员会秘书长，教育部旅游管理类本科教育指导委员会副主任委员、清华大学中国零售研究中心学术委员。获得“2013中国品牌十年卓越贡献人物”（21世纪经济报道），“2013中国酒店十年卓越贡献人物”，“2009中国杰出营销标志人物”（新营销），“2009中国十大品牌专家”（品牌中国）等荣誉。

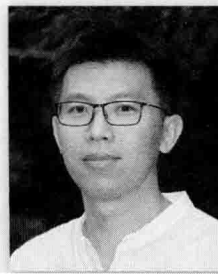
专辑主编简介



徐虹 南开大学旅游与服务学院副院长，博士，教授，博士生导师。中国旅游协会旅游教育分会副会长，中国旅游协会妇女旅游委员会副会长、中国农业部首届休闲农业与乡村旅游专家委员会委员、天津市旅游教育分会会长，天津市政府决策咨询委员，福建省、山东省、天津市特聘旅游专家委员会委员，若干学术刊物的匿名审稿专家。主要研究方向为旅游产业生态、旅游目的地竞争力研究、旅游供应链管理、旅游企业战略与创新管理、服务管理与财务管理。曾为2014年在中国召开的APEC会议提供议题报告，也曾参与创办我国第一家慈善旅游扶贫基金“旅游教育基金”，为国家及地方政府提供多项咨询服务。



刘海玲 南开大学旅游与服务学院博士生，讲师，国家奖学金获得者。研究方向：旅游产业经济、旅游人力资源管理。负责和参与“山东济南南部山区旅游规划”、“中国女性旅游从业者职业发展路径”、“天津市旅游人才资源调查”、“旅游行业协会治理机制研究”、“旅游业女性高管职业发展和成长规律”、“旅游者权力、增权及其对旅游供应链权力结构的影响研究”等多项国家、省市级咨政服务课题，参与“餐饮企业的员工幸福感研究——以道为本的幸福哲学”、“旅游酒店管理集团服务创新研究”等校级博士创新实践项目。



徐喜喜 南开大学旅游与服务学院博士研究生，内蒙古财经大学讲师。研究方向：旅游产业经济、旅游企业管理。主持完成了内蒙古教育厅课题“内蒙古旅游产业集群研究”，参与了国家社会科学基金青年项目“基于社区参与的草原旅游发展模式研究”，国家社会科学基金西部项目“西部民族地区旅游业可持续发展问题研究”，以及内蒙古杭锦旗、土默特右旗美岱召旅游发展规划的编制等。



南开大学
Nankai University

国家旅游智库研究专辑
Special Issue of National Tourism Think Tank Research

编委会

主 任 白长虹（南开大学学术委员会委员，旅游与服务学院院长）

李天元（旅游与服务学院学术委员会主席）

副 主 任 陈 敬（旅游与服务学院党委书记）

徐 虹（旅游与服务学院教学科研副院长）

李 中（旅游与服务学院国际交流与产业合作副院长）

委 员（按姓氏字母顺序排序）

陈 晔（旅游与服务学院旅游市场系主任，旅游市场与目的地
营销研究中心执行主任）

陈家刚（旅游与服务学院旅游生态系主任）

黄 晶（旅游与服务学院服务与休闲系主任）

李 想（旅游与服务学院中美旅游研究中心主任）

李晓义（旅游与服务学院旅游信息系主任，旅游市场实验中心
常务副主任）

孟繁强（中国旅游人力资源与职业开发中心副主任，海南国际
旅游岛研究院副院长）

齐善鸿（旅游与服务学院学术委员会委员）

姚延波（旅游与服务学院旅游企业系主任，MTA 中心副主任）

杨德进（中国海洋旅游研究中心副主任，南开大学——天津大学
旅游规划协同创新中心秘书长）

王迎军（中国海洋旅游研究中心主任，南开大学经济与社会发
展研究院学术委员会主席）

王 健（旅游与服务学院学术委员会委员）

周 杰（旅游与服务学院会展管理系主任）

总 主 编 白长虹

分专辑著者或主编

陈 晔 陈增祥（《国家旅游形象——战略研究与中国实践》）

李春晓 于海波（《国家公园——探索中国之路》）

李 中 孟繁强（《旅游产业融合——战略·范例·实践》）

杨德进（《旅游扶贫——国际经验与中国实践》）

姚延波 邱 玮 焦 彦（《MTA 教育——模式探索与创新研究》）

李 中 焦 彦（《红色旅游——国际视野下的新战略与新形象》）

杨德进（《海洋旅游——国家视线与实践探索》）

李晓义（《中国入境旅游——需求因素与对策研究》）

徐 虹 刘海玲 游喜喜（《旅游协会治理——变革与出路》）

石培华（《国民旅游休闲战略与国家时间管理创新》）

学术编辑 于海波 焦 彦

总 序

在新常态下，旅游业在国民经济和社会发展中的重要战略地位更加凸显。旅游业是稳增长的重要引擎，是调结构的重要突破口，是惠民生的重要抓手，是扶贫开发的重要战场，是新型城镇化建设的重要引领，是生态文明建设的重要支撑，是繁荣文化的重要载体，是对外交往的重要桥梁^①。

旅游业既是带动面广、受益面宽，百姓感受最直接，国际化、市场化、社会化程度都很高的综合性产业；也是事关国民生活质量和国家形象的重大事业。随着行业的快速发展、功能的不断拓展、地位的明显提升，旅游业面临的重大瓶颈问题也日益突出，迫切需要整合创新要素，通过理论创新和协同攻关，满足实践发展的需求。

创新是旅游发展不竭的动力源泉。旅游业自出现以来，就是一个以创新为灵魂、以创新引领发展的产业。近年来，各种现代新技术、新理念、新模式、新机制的应用，为解决旅游业面临的重大问题注入了新的活力，也为研究者提出了新的挑战。在本期国家旅游智库研究专辑的编撰中，编委会继续秉持这样的理念，从实践出发，以创新视角观察行业发展中的重大问题，用协同方法提出新的解决思路，兼具专业深度与理论前瞻，强调问题导向与学科协同，倡导国际视野和本土应用。

2015年7月，南开大学、中山大学、国家信息中心和国家旅游产业科技创新工程中心在北京共同成立了我国首个旅游协同创新中心——现代旅游发展协同创新中心。中心按照“国家急需、世界一流、制度先进、贡献突出”的总

^① 引自国家旅游局局长李金早在2015年全国旅游工作会议上的工作报告。

体要求，紧紧围绕“国民经济战略性支柱产业、人民群众更加满意的现代服务业、世界旅游强国”三大目标，聚焦我国旅游业发展重大需求，努力建设旅游产业创新发展的前瞻平台、旅游业共性技术研发的重要基地、旅游业高端人才创新培养的摇篮、全球性质的旅游科学知识型网络组织，形成面向重大需求的协同创新研究新机制。

《南开大学·国家旅游智库研究专辑》坚持以协同创新，回应国家重大战略需求，这也是南开大学“知中国，服务中国”优良教育传统的生动体现。继国家旅游形象、国家公园、旅游产业融合、旅游扶贫、MTA 教育五本书成功出版之后，我们选择国民休闲、入境旅游、海洋旅游、旅游协会治理、红色旅游国际化等五个课题成果进入本辑。这些研究来源于国家旅游局的委托和大力支持，兄弟院校、相关省市、旅游企业以及国内外诸多专家学者在本专辑编著过程中做出了很大贡献，在此，向大家表示衷心的感谢！

通过协同创新，我国旅游智库建设必将日新月异，为中国旅游业发展做出无愧于时代的新贡献！

白长虹

2015 年教师节

于南开园

前言

经过 29 年的培育和发展,旅游行业已成立了中国旅游协会等 5 个国家层面的一级法人协会,全国 31 个省区市和 90% 以上的城市也都成立了旅游协会,旅游行业协会已经成为我国旅游业发展中的一支重要力量,在提供政府决策咨询、服务企业发展、推进行业自律、维护合法权益、促进产业发展等方面发挥了日益重要的作用。然而,伴随着转型期我国旅游行业管理体制由政府主导型向市场主导型的渐进演变,旅游行业协会也暴露出其发育和成长中的一些问题,尤其是在与政府的关系方面以及其自身治理机制方面面临着转型后的变革与挑战,迫切需要从理论上梳理出改革的思路,从实践上划定出改革的步骤。2013 年《国务院机构改革和职能转变方案》中,对改革社会组织管理制度提出了明确的方向和要求:加快形成政社分开、权责明确、依法自主的现代社会组织体制。逐步推进行业协会商会与行政机关脱钩,强化行业自律,使其真正成为提供服务、反映诉求、规范行为的主体。政府职能转变的需要以及新形势下行业协会发展的需要都在客观上提出了要关注行业协会治理机制这一问题。本专辑的研究成果是在承接中国旅游协会委托研究课题(中国旅游协会治理机制研究)的基础上完成的。在此特别感谢中国旅游协会的各位领导、工作人员以及相关地方旅游协会领导对本课题研究所给予的各种帮助、指导、协助与关心!

本专辑一方面欲通过中外比较研究,借鉴发达国家成熟的行业协会运作模式经验,进行本土化的思考,为中国旅游行业协会的改革和治理提供有益的参考。另一方面从理论上,结合旅游行业的特性,拓展行业协会治理理论的应用范围。本专辑共分为七章,包括导论、旅游行业协会治理的理论基础、我国旅

游行业协会治理现状、国外及相关地区旅游行业协会治理经验与启示、我国旅游行业协会治理中的问题与诊断、转型期我国旅游行业协会治理机制重构设想以及我国旅游行业协会治理机制改革思路与实现步骤等。从逻辑思路体现了发现问题、分析问题和解决问题的布局关系。由于时间和能力有限，难免有分析不到和疏漏之处，还望广大同人不吝指教，共同献计献策，服务于我国旅游行业协会治理机制的完善和治理实践的进步。

徐虹

2015年7月5日

于南开园

目 录

第一章 导论	001
一、研究背景和意义	001
二、研究内容、方法和框架	005
三、研究对象的定义	008
第二章 旅游行业协会治理的理论基础	012
一、行业协会存在的成因	012
二、行业协会治理的基础理论	016
三、行业协会治理机制的理论基础	020
第三章 我国旅游行业协会治理现状	028
一、我国旅游行业协会发展的历史沿革	028
二、我国旅游行业协会的内部治理现状	031
三、我国旅游行业协会的外部治理现状	044
第四章 国外及相关地区旅游行业协会治理经验与启示	054
一、国外及相关地区旅游行业协会治理情况	054
二、国外及相关地区旅游行业协会治理的特点分析	072

三、国外及相关地区旅游行业协会治理经验在我国的适用性分析	078
四、国外及相关地区旅游行业协会治理经验在我国的本土化	081
第五章 我国旅游行业协会治理中的问题与诊断	086
一、我国旅游行业协会治理中存在问题的表现	086
二、我国旅游行业协会治理失灵问题的诊断	094
第六章 转型期我国旅游行业协会治理机制重构设想	102
一、我国旅游行业协会治理机制改革的基本原则	102
二、我国旅游行业协会治理机制改革的内容	103
三、我国旅游行业协会治理机制改革的保障	113
第七章 我国旅游行业协会治理机制改革思路与实现步骤	118
一、改革的理论步骤	118
二、改革的实践步骤	125
参考文献	130
附 录	134
一、旅游协会访谈大纲	134
二、省级旅游协会情况调查问卷	136
三、省级旅游协会调研报告提纲	138
四、部分省级旅游协会工作经验交流材料	139
五、相关政策和法规文件	151

第一章 导 论

一、研究背景和意义

(一) 研究背景

经过 29 年的培育和发展,旅游行业已成立中国旅游协会等 5 个国家层面的一级法人协会,全国 31 个省区市和 90% 以上的城市也都成立了旅游协会,旅游行业协会已经成为我国旅游业发展中的一支重要力量,在提供政府决策咨询、服务企业发展、推进行业自律、维护合法权益、促进产业发展等方面发挥了日益重要的作用^①。鉴于旅游业的蓬勃发展,以及行业协会在行业发展中的作用,2009 年国务院印发《国务院关于加强发展旅游业的意见》(国发〔2009〕41 号),要求 2014 年年底前要基本实现“各级各类旅游行业协会的人员和财务关系要与旅游行政管理等部门脱钩”的改革目标^②。2012 年国家旅游局为贯彻落实国务院〔2009〕41 号文件的要求,印发《关于推进旅游行业协会改革发展的指导意见》(旅办发〔2012〕371 号),指出要深化旅游管理体制改革,加快政府职能转变,充分发挥旅游行业协会作用,加强和改善行业管理,建立和完善

① 2012 年邵琪伟在中国旅游协会会长会议上的讲话 http://www.ctnews.com.cn/zglyb/html/2012-02/13/content_43711.htm?div=-1

② http://www.gov.cn/zwgg/2009-12/03/content_1479523.htm

符合社会主义市场经济体制要求的新型行业管理体制,推动我国旅游业持续健康快速发展^①。2013年《国务院机构改革和职能转变方案》中,对改革社会组织管理制度提出了明确的方向和要求:加快形成政社分开、权责明确、依法自治的现代社会组织体制。逐步推进行业协会商会与行政机关脱钩,强化行业自律,使其真正成为提供服务、反映诉求、规范行为的主体。探索一业多会,引入竞争机制。重点培育、优先发展行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类社会组织^②。之后,2014年国务院出台《关于促进旅游业改革发展的若干意见》(国发〔2014〕31号),要求深化旅游改革。加快政府职能转变,进一步简政放权,使市场在资源配置中起决定性作用。加快推进旅游领域政企分开、政事分开,切实发挥各类旅游行业协会作用,鼓励中介组织发展^③。2015年7月中共中央办公厅、国务院办公厅印发《行业协会商会与行政机关脱钩总体方案》,明确要求行业协会商会与其主办、主管、联系、挂靠的各级行政机关机构分离、职能分离、资产财务分离、人员管理分离、党建、外事等事项分离^④。

行业协会为旅游业向纵深发展提供了重要力量,而目前旅游行业协会尚处于初级阶段,随着旅游业的快速发展,新常态下行业协会如何与政府职能转变和市场经济体制的完善协调发展,是一个重要而又紧迫的课题。

1. 社会主义民主政治的建设及相关立法奠定了行业协会发展的政治和法律基础

社会主义民主政治就是以人民当家做主为基础,调动人民积极性,强调发展基层民主,保障人民享有更多更切实的依法直接行使民主的权利^⑤。我国

① <http://www.hainanta.com/html/news/2012/0827/1073.shtml>

② http://www.china.com.cn/news/2013lianghui/2013-03/14/content_28245220_3.htm

③ http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-08/21/content_8999.htm

④ http://www.gov.cn/zhengce/2015-07/08/content_2894118.htm

⑤ 百度百科:社会主义民主政治 http://baike.baidu.com/link?url=Yj2UKNMuGWe_jvwQj6mTMzkJHJs15XcUDu__YCRdYUKt8HA6BvHBei3kOXp2gfr

《宪法》明确规定“人民通过各种途径和形式依法管理社会事务”^①。“小政府大社会”是我国民主政治改革的方向，这一权力格局，要求政府“瘦身”。就行业而言，将其行政化管理转化为自治管理，是政府“瘦身”的良方之一。行业协会天然具备自我管理的功能，是政府的次级共同体^②。

2. 政府职能的转变和市场经济体制的完善为行业协会的改革发展提供了机遇

《人民日报》评论指出，“经济发展从过去的传统、粗放转为高效率、低成本、可持续，进入新常态，也就进入了转型升级的关键期”。行业协会是政府转变职能的制度载体。政府职能的转变要求形成与政府分享公共权力的多元权力中心。政府退出微观管理的领域，并不意味着企业不需要管理，若没有机构把公共事务和公共利益管理起来，就无法享受集体行动带来的制度剩余^③。行业协会属于中观领域，能够很好地兼顾效率与公平，政府的职能转变为行业协会发展提供了足够空间。随着新常态下市场经济体制的完善，从制度上要求企业按照市场法则参与竞争，自行维护行业秩序，实行自律管理。行业协会恰恰是行业标准的制定者，行业发展的引领者和维护者。这一制度氛围的确立，会大大降低微观企业的交易费用，共享集体剩余价值。

3. 新常态下旅游业的快速发展对行业协会的改革提出了现实要求

新常态下，旅游制度红利集中释放，旅游需求旺盛，消费亮点众多，出境游继续保持高速增长态势，旅游投资热潮开启新一轮，大国旅游风范尽显^④。2015年3月国家旅游局人事司司长魏洪涛就协会改革问题发表讲话，他

① 王京传. 旅游目的地治理中的公众参与机制研究 [D]. 南开大学, 2013: 1.

② 汤蕴懿. 行业协会组织与制度管理 [M]. 上海: 上海交通大学出版社, 2009: 166.

③ 《人民日报》三论新常态下的中国经济 <http://www.dfdaily.com/html/21/2014/8/12/1175183.shtml>

④ 中国旅游发展呈现八个新常态 http://zqb.cyol.com/html/2015-02/26/nw.D110000zgqnb_20150226_4-11.htm

说旅游协会作为旅游业发展的主要力量正在发挥越来越重要的作用。李克强总理在政府工作报告中提出,要深化社会组织管理制度改革,行业协会商会与行政机关脱钩。民政部的行业协会商会与行政机关脱钩的总体方案已经进入修改阶段,将会很快出台^①。2015年全国旅游工作会议上也提出了改革旅游行业协会领导体制的要求,旅游行业协会改革迫在眉睫。

就目前调研情况来看,50%以上的旅游协会仍未脱离对政府的依赖。我国旅游行业协会的发展仍面临行业协会内部职能发挥不理想、自主治理能力不足、法律制度不健全、政府相关配套设施不完善等问题,这些都涉及行业协会的治理问题。

(二) 研究意义

随着我国旅游行业管理体制由政府主导型向市场主导型的渐进演变,行业协会作为政府与企业之间的中间组织,其作用正在日益显现。在市场经济相对发达的国家,行业协会等中间组织在弥补市场失灵和政府失效方面已经做出了成功的表率,特别是在维护相关产业发展秩序、保护企业利益方面早已相对完善。本课题,一方面欲通过中外比较研究,借鉴发达国家成熟的行业协会运作模式的经验,并进行本土化的思考,为中国旅游行业协会的改革和治理提供有益的参考;另一方面从理论上结合旅游行业的特性拓展行业协会治理理论的应用范围。

1. 实践意义

鉴于行业协会发展历史及中国经济制度的变迁,中国行业协会不能实行激进的改革^②。旅游类行业协会起步较晚,整体处于初级水平,且经济发达地区

^① 旅游行业协会改革领导体制 首先要厘清三个关系 http://www.china.com.cn/travel/txt/2015-03/30/content_35189891.htm

^② 汤蕴懿. 行业协会组织与制度管理[M]. 上海:上海交通大学出版社,2009:7.

和欠发达地区的发展极不平衡。再者,旅游业是个关联性极强的行业,牵一发而动全身。行业协会的治理研究会推动协会改革的观念转变,逐步优化管理的模式,并为政府旅游行政部门提供相应的指导参考。

2. 理论意义

社会组织的治理理论源自公司治理(私域治理),属于公共治理的范畴。公域的治理要比私域更复杂,而行业协会属于非营利组织中的社团法人,区别于非营利法人中的财团法人。社团法人在性质上为自律法人,而财团法人则为他律法人^①,因此两者的治理机制并不完全相同。行业协会的治理机制不完全等同于非营利组织,旅游行业协会的治理机制因为旅游业综合性和关联性强的特性,有其突出的特点。因此,研究旅游行业协会的治理机制对于拓展非营利组织的治理理论,更加深入地挖掘和厘清公域治理的规律具有特殊的意义。

二、研究内容、方法和框架

(一) 研究内容

课题组在前期相关研究成果的基础上,对全国31个省、市、自治区及新疆生产建设兵团、副省级和计划单列市的旅游协会及部分非正式旅游协会继续开展调查,并选择国内不同类型地区的旅游协会及会员单位作为代表,通过访谈、问卷等形式完成深度调研。之后课题组对我国旅游协会现状、问题进行阐述的基础上,结合理论提出有针对性的治理机制、治理保障和实施步骤。

^① 黎军,李海平.行业协会法人治理机制研究[J].中国非营利评论,2009,01:40-61.