

# 中外旅游管理模式比较

*A Comparative Study on  
Tourism Management in China and Other Countries*

刘希玲 著



中国旅游出版社



# 中外旅游管理模式比较

*A Comparative Study on  
Tourism Management in China and Other Countries*

刘希玲 著



中国旅游出版社

责任编辑：付 蓉

责任印制：冯冬青

---

图书在版编目（CIP）数据

中外旅游管理模式比较 / 刘希玲著. -- 北京：中国旅游出版社，2015.7

ISBN 978-7-5032-5392-8

I. ①中… II. ①刘… III. ①旅游经济—管理模式—对比研究—世界 IV. ①F591

中国版本图书馆CIP数据核字（2015）第181787号



---

书 名：中外旅游管理模式比较

作 者：刘希玲

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](mailto: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7月第1版 2015年7月第1次印刷

开 本：787毫米×1092毫米 1/16

印 张：17.5

字 数：252千

定 价：42.00元

I S B N 978-7-5032-5392-8

---

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

# 前 言

《中外旅游管理模式比较》一书旨在为实现我国旅游业发展的两大战略性目标，促进旅游经济稳步、快速、可持续发展，从旅游管理视角，探讨我国与旅游发达国家之间的异同，提供启示和借鉴。

本书分为前篇与后篇两大部分，前篇是研究篇，从行政管理模式、法律管理模式、行业管理模式、企业管理模式、导游管理模式、景区管理模式、住宿管理模式、旅游者活动管理、市场管理及教育 10 个方面比较全面地与英国、法国、西班牙及日本等旅游发达国家进行了宏观旅游管理的比较研究。后篇是案例篇，通过对几个景区的考察，思考了我国旅游管理方面存在的问题，并提出了相应的改进意见。

本书的出版得到了国家旅游局相关领导专家、中国旅游出版社编辑付蓉女士的大力支持，成书过程中也得到了北京联合大学王秦老师、王英伟老师、张红颖老师、苗娟老师及张敏娜老师的无私帮助，他们为本书的研究提供了大量的原始资料和翻译文稿，在此一并表示衷心的感谢。

由于本人学识所限，研究中不免出现挂一漏万之处，其中也不乏值得进一步探讨的观点和问题，在此敬请各位专家、学者给予指导并由衷致谢。

刘希玲

2015 年 5 月 26 日

# 目 录

## CONTENTS

### 研究篇

|     |                  |    |
|-----|------------------|----|
| 第一章 | 中外旅游行政管理模式 ..... | 2  |
| 第一节 | 旅游行政组织架构比较 ..... | 2  |
| 第二节 | 旅游行政部门职能比较 ..... | 12 |
| 第二章 | 中外旅游法律管理模式 ..... | 20 |
| 第一节 | 旅游法规文件 .....     | 20 |
| 第二节 | 旅游行业标准 .....     | 31 |
| 第三章 | 中外旅游行业管理模式 ..... | 36 |
| 第一节 | 旅游行业组织形式 .....   | 37 |
| 第二节 | 旅游行业职能范围 .....   | 43 |
| 第四章 | 中外旅游企业管理模式 ..... | 49 |
| 第一节 | 旅游企业战略管理 .....   | 49 |
| 第二节 | 旅游企业经营管理 .....   | 55 |
| 第三节 | 旅游企业产品管理 .....   | 62 |

|            |                   |     |
|------------|-------------------|-----|
| <b>第五章</b> | <b>中外导游管理模式</b>   | 71  |
| 第一节        | 国内导游管理模式          | 71  |
| 第二节        | 国外导游管理模式          | 75  |
| <b>第六章</b> | <b>中外旅游景区管理模式</b> | 84  |
| 第一节        | 国内旅游景区管理模式        | 84  |
| 第二节        | 国外旅游景区管理模式        | 92  |
| <b>第七章</b> | <b>中外旅游住宿管理模式</b> | 101 |
| 第一节        | 国内旅游住宿管理模式        | 101 |
| 第二节        | 国外旅游住宿管理模式        | 106 |
| <b>第八章</b> | <b>中外旅游者活动管理</b>  | 114 |
| 第一节        | 旅游者活动策划与组织        | 114 |
| 第二节        | 旅游者行为与管理          | 124 |
| 第三节        | 旅游服务管理            | 135 |
| 第四节        | 旅游安全管理            | 148 |
| <b>第九章</b> | <b>中外旅游市场管理</b>   | 159 |
| 第一节        | 旅游市场体系与机制         | 159 |
| 第二节        | 旅游市场竞争与结构         | 169 |
| 第三节        | 旅游市场开拓与促销         | 175 |
| 第四节        | 旅游市场规划与监管         | 186 |
| <b>第十章</b> | <b>中外旅游教育</b>     | 194 |
| 第一节        | 学校旅游教育            | 194 |
| 第二节        | 短期旅游培训            | 214 |

## 案例篇

|                                   |     |
|-----------------------------------|-----|
| 出境游管理之文明出行·····                   | 224 |
| 兴城海滨旅游发展考察报告<br>——旅游管理分析的视角 ····· | 239 |
| 大明宫遗址公园管理 ·····                   | 245 |
| 日本唐津旅游状况调查报告 ·····                | 261 |
| 参考文献 ·····                        | 268 |

龙崎村の地質図 第一巻

# 研究篇

---





# 第一章 中外旅游行政管理模式

根据公共行政管理的基本理论观点，旅游行政管理是指从中央到地方的各级人民政府，通过其授权的旅游管理职能机构，依据国家有关政策法规，发挥计划、组织、监督、协调、服务等职能，对本国、本地区的旅游业进行总体管理和综合调控的过程。简言之，即政府对旅游业的总体管理。旅游行政管理是国家意志的体现，是政府行政管理的重要组成部分，具有政治性和全局性的特点。同时，旅游行政管理的依据是国家有关法律、法规及政策，具有权威性和强制性的特点。

旅游行政管理模式是旅游企业依照政府的行政管理体制进行企业管理的一种管理模式。随着我国经济发展和国内外环境的变化，旅游产业发展面临着机遇和挑战。为促进新形势下旅游产业的健康发展，管理部门迫切需要转变观念和职能，完善行政管理模式。下文将对中外旅游行政管理模式进行比较分析，以期国内旅游行政管理模式改革提供借鉴。

## 第一节 旅游行政组织架构比较

### 一、国内旅游行政组织架构分析

国内旅游行政管理实行国家、省、市、县四级管理体系，是一个金字塔形的垂直分工，采取的是政令统一、条线管理的方式，管理职权和范围从国家、省到市、县依次递减，各省级旅游管理部门的职能依据国家旅游局的职

能确定,旅游产业发展政策和行业标准依据国家级标准制定,市、县两级旅游管理组织具体负责旅游政策和行业标准的实施。

### (一) 国家级旅游行政管理部门组织架构分析

我国国家级旅游行政管理部门是国家旅游局,国家旅游局是国务院主管旅游工作的直属机构,内设办公室(综合协调司)、政策法规司、旅游促进与国际合作司、规划财务司、监督管理司(旅游质量监督管理所)、港澳台旅游事务司、人事司、机关党委、离退休干部办公室、红办。直属事业单位包括机关服务中心、信息中心、中国旅游报社、中国旅游出版社和中国旅游研究院。主管社团包括中国旅游协会、中国旅行社协会、中国旅游饭店业协会、中国旅游车船协会、中国旅游景区协会、中国旅游协会旅游教育分会和中国旅游协会旅游温泉分会。国家旅游局主管北京市旅游发展委员会、山东省旅游局等32个省市级旅游局,大连市旅游局、青岛市旅游局等5个计划单列部门,广州市旅游局、济南市旅游局等10个副省级旅游部门,以及苏州市旅游局、桂林市旅游局和黄山市旅游局3个其他旅游部门。

### (二) 省级旅游行政管理部门组织架构分析

以山东省旅游局为例,说明省级旅游行政管理部门的组织架构。山东省旅游局是山东省政府主管全省旅游业的直属机构,内设机构为办公室(政策法规处)、国际旅游市场开发处、国内旅游市场开发处、规划发展处、监督管理处、人事处和机关党委,下设旅游信息中心、旅游监察总队、旅游商品开发服务中心、国际旅游开发中心、机关服务中心和旅游行业协会。

### (三) 市级旅游行政管理部门组织架构分析

组织架构横向设置指旅游行政管理组织的职能制和部门化,即处在各个层级上的旅游行政管理组织按照职能和专业的不同,设置若干平行部门,分工处理各类事务,以适应现代旅游管理专业化和技术化的需要。比如济南市旅游局横向部门设置为:办公室(挂政策法规处牌子)、市场开发处、规划

发展处、监督管理处、组织人事处 5 个处室，下设济南市旅游监察大队和济南市旅游行业培训中心。

组织架构纵向设置指不同层级的旅游行政管理组织之间在管理职能、范围、内容方面的分工和上下级中管理与被管理的地位关系。不同层级的旅游局在管理职能上大体相同，只是范围大小不同，而每个低层级的旅游局都在高一级旅游管理的地域范围之内，构成地域管理垂直分工的领导与被领导的关系。比如济南市旅游局作为第一层级，其下设的 9 个区（市）县旅游局则为其纵向设置的第二层级，包括历城区旅游局、历下区旅游局、长清区旅游局、章天桥区旅游局、丘市旅游局、市中区旅游局、槐荫区旅游办公室、商河县旅游局、平阴县旅游局等。各区县旅游局负责其区域范围内旅游管理事宜，同时接受济南市旅游局统一领导。

## 二、国外旅游组织架构分析

### （一）英国旅游组织架构分析

英国是旅游业比较发达的国家之一，其旅游管理部门有官方的行政机构和民间的行业组织。

英国的高层旅游管理机构由英国旅游总局、英格兰旅游局、苏格兰旅游局和威尔士旅游局组成，经费由各级政府承担。英国的基层旅游管理机构是地区旅游委员会，其经费由旅游局、地方政府和私人企业共同承担。

英国旅游总局原隶属于就业部，1992 年成立遗产部，将 6 个部门的文化性职责集于一身。1997 年又将遗产部转化为文化、新闻体育部，其意义在于从面向过去转为面向未来和公众。

英国对旅游业实行分工管理，管理机构主要分为两类：政府管理机构和专业行会管理机构。政府性质的旅游管理机构负责对地区总体旅游发展进行指导和宣传，不介入对企业的具体管理。对旅游企业具体业务的管理职能，主要交给各种专业的行业协会。政府的旅游管理机构有以下几家：BTA（英国旅游局），负责全英的旅游协调、推广和宣传工作。ETC（英格兰旅游局）、

STC（苏格兰旅游局）和 WTC（威尔士旅游局）分别负责英格兰、苏格兰和威尔士地区的具体旅游协调事宜。以上机构的职能有些像我国的国家或地方旅游局，只是其中没有行政干预的成分。

对旅行社的管理由不列颠旅行社协会有限公司英国旅行代理商协会（ABTA）和航空旅行组织者（ATOL）负责。ABTA 管理旅行业务和与此相关的投诉，而 ATOL 是民用航空局（CAA）向旅行社颁发机票代理权资格的部门，旅行社必须严格按照规定运营并提供服务，否则，一旦因顾客投诉被 ABTA 和 CAA 取消资格，就只能关门歇业了。所以，绝大多数的英国旅行社还是中规中矩、讲究诚信的，CAA 还负责对航空公司、包机公司、机场经营业务的管理，其职能有点像我国的国家民航管理总局（CAAC）。

## （二）法国旅游行政组织架构

### 1. 法国国家级别的旅游行政管理构架

在法国，旅游业是一个涉及面广泛的行业，因此，对它的管理也就需要多个国家级别的组织和机构参与进来。从国家层面说，法国旅游行业管理由以下机构共同完成：手工业、商业和旅游部；工业、服务业及竞争力总局；国家旅游委员会；国家假期支票办事处；国家花园城市与花园村镇委员会；旅游发展署。

（1）手工业、商业和旅游部（Ministère de l'Artisanat, du Commerce et du Tourisme, MACT），作为政府机构，执行与手工业、商业和旅游业相关的政策，并对这 3 个行业行使监督、赋予权利等职能，因此，它是管理法国旅游业的级别最高的第一机构。在手工业、商业和旅游部的部长办公室，设有一个专门负责旅游事务的顾问职位。

（2）工业、服务业及竞争力总局（la Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services, DGCIS，以下简称竞争力总局），由法国生产振兴部与手工业、商业和旅游部两个部门共同管辖。如上文对法国政府机构编制的介绍，司局级单位是承担某一政府职能的可独立运行并可随时被组合归并到某一个部的实体机构，但是由于竞争力总局属于无法被精简的政府职能机构，因此，竞争力总局实际操作旅游政策制定与管理整个旅游行业。成立

于2009年1月的竞争力总局下辖机构有5个：总秘书处，信息与交流技术处，工业处，旅游、商业、手工业和服务业处，中小企业发展与竞争处。鉴于前面所述法国政府机构的特殊构成方式，竞争力总局下辖的旅游、商业、手工业和服务业处基本不受法国政府更迭影响，长期稳定负责法国旅游业事务。

(3) 国家旅游委员会 (Le Conseil National du Tourisme, CNT)，创建于1910年4月，它是一个国家级别的、旅游相关各行业进行集体商议的机构，以为国家旅游政策的制定提供咨询服务、给予建议为主要职能，是具有研究机构形式的管理委员会。这个具有百年以上历史的委员会目前由手工业、商业和旅游部监管并任命其主席。根据D122-7号法令和旅游法规定，它的200位成员每届任期5年，成员会集了来自与旅游相关的各行各业的著名人士。委员会要根据旅游部和下属各部门的需要，搜集当前与旅游问题相关的意见、建议、预警、分析等。在国家旅游政策制定过程中，委员会的角色是建议、协商、交流、思考，主要体现在以下3方面：以首创的方式发布与旅游行业相关的意见、报告、劝告等；在旅游领域，国家在国外的宣传和管理计划必须通知委员会，委员会肩负有监督、预测的任务；在与旅游相关的所有问题上，尤其是在立法文本和规定制定方面，旅游部可以令委员会为其服务并采用它提供的意见。委员会的工作成果体现在每年提交4~10份报告、建议、预警、研究上，这些材料会被政府各部门参考、采用，例如，发展完善法令法规、改善经济方式，等等。

(4) 国家假期支票办事处 (L'Agence Nationale pour les Chèques-Vacances, ANCV)，这是一个具有工业和商业特点的国家机构，同时也是一个具有互助性的组织，创建于1982年，目前由竞争力总局监管。30多年来，通过发行针对员工的假期支票 (les Chèques-Vacances) 和针对处于困境中的大众的社会股票计划 (假期资助金) (des programmes d'action sociale)，办事处会完成它的唯一任务：帮助所有人度假和娱乐。假期支票通常由企业、商会、行政部门和机关团体向国家假期支票办事处购买，这些企业和机关的员工可以凭假期支票从发行后开始算起的两年期限内，在17万个旅游点和娱乐点消费享受优惠，如果到期没有用完还可以延期3个月。为了鼓励和扩大国内的旅游消费市场，法国政府要求拓宽假期支票的购买和使用渠道。2012年的统计数

据表明,法国有 26100 家单位(2/3 为企业委员会)购买了“假期支票”,消费者超过 380 万人,21.2 万生活困难的人受益于社会股票计划。“假期支票”是鼓励法国人跨季节旅游消费既便利又省钱的方法。

(5) 国家花园城市与花园村镇委员会(le Conseil National des Villes et Villages Fleuris, CNVVF),由负责旅游的部委监管,创建于 1959 年,委员会的任务是发起、组织“最佳花园城市与花园村镇竞赛”,并授予获奖城市、村镇 1 朵至 4 朵不等的花标志。50 多年中,1/3 的城镇参与了竞赛,4031 个城镇获得过此项殊荣。竞赛分 3 个等级:省级、大区级、国家级。评定标准也会随着人们生活状况的改变和心理期待的不同而调整,目前标准主要集中在 3 方面:风景与植物财富,此项占总分值的 50%;可持续发展和城镇生活环境,例如,对环境的保护、建筑物美化程度、清洁程度,此项占总分值的 30%;旅游增值化和活跃程度,此项强调旅游发展和旅游经济,以及环境和社会,占总分值的 20%。竞赛的目的是推动城市和村镇用花卉植物来美化社区,改善居民的生活环境,所以对环境的评审标准比较宽松。

(6) 旅游发展署(Atout France, AF, 虽然不属于政府机构,但其在法国旅游业中有着特殊地位,发挥着重要作用,我们也在此列出),代表法国政府,全面负责法国旅游在海外的宣传和推广。该机构成立于 2009 年 5 月,前身为在国际上非常知名的“法国之家”(Maison de la France),国内也有人将其翻译为“法国旅游局”。旅游发展署在结构上为经济利益组织,主要目的是代表 1200 家会员单位,包括法国旅游领域的公有或者私有业者,在海外宣传他们的知名度和旅游资源。作为非政府机构,旅游发展署由一个管理委员会管理,委员会主席由手工业、商业和旅游部部长任命,部长本身为大会主席。它开创了一种公有/私有合作的全新模式,其会员代表了整个法国旅游产业,既包括各地区旅游委员会、各省旅游委员会、各大城市旅游办公室等政府机构,同时也包括与旅游产业相关的中小私有企业,以及各种研究机构和协会。

2009 年 7 月 22 日颁布的《法国旅游业现代化和发展法》,以法令的形式确定了成立旅游发展署的主要目的——为法国旅游业发展做贡献。它的主要任务包括:以深入、持续的方式观察国际旅游市场,为法国旅游市场发展

战略的确立提供最完整的分析角度；为会员提供与旅游市场相关的技术分析，以增强企业竞争力和目的地旅游的吸引力，例如，旅游工程规划（景区、设施和基础设施的开发）；帮助会员推广市场，例如，组织旅游宣传和营销活动（年度推广宣传、媒体和 B to B 活动、网络营销、展会、市场研究、出版物等）；负责酒店评定和专业旅行社授权。作为影响力极大的法国旅游类非政府机构，旅游发展署在法国旅游业中起着重要作用。

## 2. 法国地方级别的旅游行政管理构架

法国的地方行政区域划分是这样的：大区（région）—省（département）—市（ville/commune）。大区是最大的行政划分，由大区议会（conseil régional）管理，法国本土有 22 个大区，另有 4 个海外大区（也是海外省）。省是比大区低一级别的行政区域，每个大区包括数个省。在省下面，还有区、县、市、镇。

在地方级别中，负责旅游事务的机构主要为各地的旅游委员会，创建于 1942 年的旅游委员会，通过 1987 年 1 月的法令，工作形式被重新规划。法国共有 26 个大区旅游委员会，其中 4 个属于海外省。大区旅游委员会（Comité Régional du Tourisme）是一个协会组织，由大区议会（Conseil Régional）资助，首要职责是在法国及国外确保大区的旅游推广。为在大区旅游的旅游者提供所有帮助，包括各种有用信息和资讯（手册、杂志、网站、咨询办公室，等等）。大区的各个省也有省旅游委员会。在市 / 镇层面设置的旅游办公室为当地旅游业发展服务，在旅游办公室里，游客可以索取地图或者介绍册，咨询当地景点名胜以及食宿交通等。为了更好地完成旅游办公室的接待、提供信息、宣传、推动商业化等任务，同时也为了能够更好地与政府部门、研究机构、私营企业等沟通合作，各地的旅游办公室组成了一个法国国家旅游办公室联盟（La Fédération Nationale des Offices de Tourisme de France），此联盟可以代表法国本土和海外省的 3000 多个旅游办公室。大区旅游委员会—省旅游委员会—旅游办公室，这是地方级别旅游管理的基本构架。

虽然这些地方性质的旅游办公室在汉语中也可以被翻译为“旅游局”，肩负宣传当地旅游的使命，大部分经费由当地议会支持，但是这些旅游办公室并不属于政府机构，是以非营利为目的的协会组织性质。

### （三）西班牙旅游行政组织架构

西班牙行政权分为3个层次，即中央政府、自治区政府和地方政府（包括省、岛屿、市以及村镇等）。全国共分为17个自治区（comunidades autónomas，本义为“自治共同体”）与两个自治市（ciudad autónoma）。17个自治区之下共划分为50个省（provincias），两个自治市（休达、梅利利亚）均位于摩洛哥境内的地中海沿岸。17个自治区中，有7个是辖区内仅有一省的“单省自治区”。

西班牙旅游行政管理是一个由上至下的体系，各自治区级旅游管理部门的职能依据国家旅游局的职能确定，旅游产业发展政策和行业标准也是依据国家级的标准制定。在此前提下，各自治区有权制定本自治区范围内适用的旅游相关法律法规。

#### 1. 国家级旅游行政管理部门组织架构分析

西班牙国家级旅游行政管理部门是国家旅游局，国家旅游局隶属西班牙工业能源旅游部。国家旅游局内设助理办公室、旅游竞争力与合作司、旅游可持续发展司、旅游政策评估与信息分析司（图1-1）。

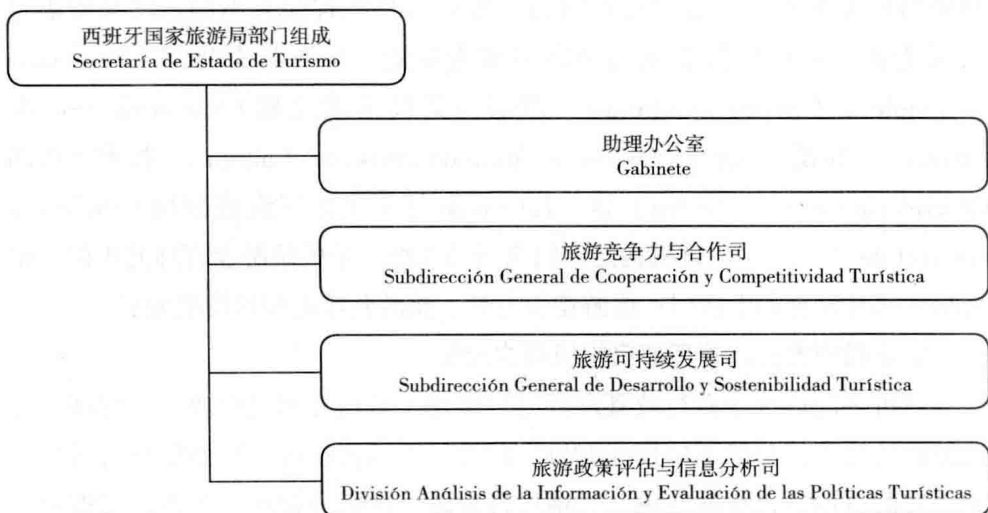


图 1-1 西班牙国家旅游局组织结构图



此外，西班牙国家旅游局下设一个直属自治机构，即西班牙旅游协会（Turespaña），和两个公共机构，即旅游住宿协会（Paradores de Turismo）与国家旅游技术与创新管理协会（Sociedad Estatal para la Gestión de la Innovación y las Tecnologías Turísticas, SEGITTUR）。西班牙旅游协会是负责西班牙旅游业在全世界范围内营销的国家机构，通过为旅游业创造价值，推动国内旅游目的地经济、社会和环境可持续发展。该机构核心使命是成为西班牙旅游战略的先锋，负责协调和领导全国旅游业相关公共及私营部门。

西班牙旅游协会的三大核心支柱是西班牙旅游品牌、营销和知名度。其在国外拥有 33 个旅游处，既是旅游营销和宣传机构，也是旅游贸易平台。这些旅游处就像西班牙旅游协会的“天线”，分布于世界各国，是具体实施西班牙境外旅游营销战略的关键。由部长会议通过的《国家旅游总体规划》，是西班牙国家旅游管理的依据，是西班牙旅游业能够在新的国际舞台上赢得竞争的基础。西班牙旅游业 2012 ~ 2015 年的发展目标是实现实际旅游消费增长 20%。

## 2. 自治区旅游行政管理部门组织架构分析

相对于我国的省而言，西班牙自治区拥有更广泛的自治权，在旅游管理领域也不例外。旅游管理部门的设置也与我国有很大不同。以马德里自治区为例，其管理旅游业的最高机构为就业、旅游与文化部（Consejería de Empleo, Turismo y Cultura），该部门又包括就业部（Viceconsejería de Empleo）、旅游与文化部（Viceconsejería de Turismo y Cultura）、技术支持部（Secretaría General Técnica）等。其中旅游与文化部下设旅游局（Dirección General de Turismo），该机构是专门负责马德里自治区旅游业管理的机构。旅游局内部又设有如下部门：旅游竞争力处、旅游营销处和可持续发展处。

## 3. 市级旅游行政管理部门组织架构分析

西班牙的市级旅游行政管理部门也体现了对旅游相关产业统一管理、分层细致的特点，与我国的情况有较大差异。以马德里市（马德里自治区是一个单省的自治区，也就是说，马德里自治区只包括马德里一个省，其省会为马德里市）的旅游管理部门为例，其统管旅游业的最高级别部门为艺术、运