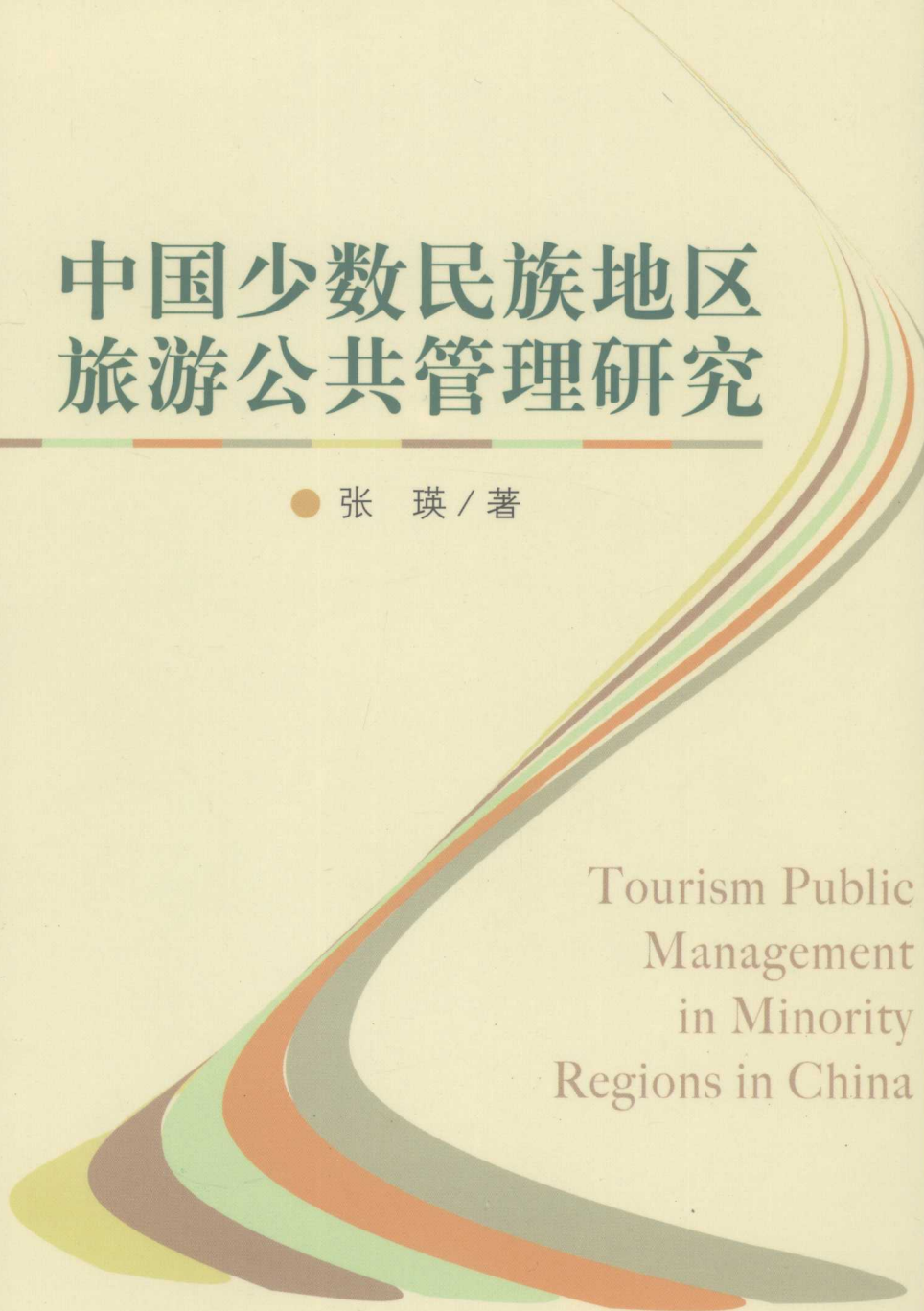


中国少数民族地区 旅游公共管理研究



● 张 瑛 / 著

Tourism Public
Management
in Minority
Regions in China



中央民族大学出版社
PRESS OF THE CENTRAL UNIVERSITY FOR NATIONALITIES

国家民委 2005 年度重点科研资助项目(项目编号:05ZY06)

张 瑛 著

中央民族大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国少数民族地区旅游公共管理研究/ 张瑛著. —

北京: 中央民族大学出版社, 2008.4

ISBN 978 - 7 - 81108 - 494 - 8

I. 中… II. 张… III. 少数民族—民族地区—旅游业—公共管理—研究—中国 IV. F592.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 043080 号

中国少数民族地区旅游公共管理研究

作 者 张 瑛

责任编辑 吴宝良

封面设计 布拉格

出 版 者 中央民族大学出版社

北京市海淀区中关村南大街 27 号 邮编: 100081

电话: 68472815(发行部) 传真: 68932751(发行部)

68932218(总编室) 68932447(办公室)

发 行 者 全国各地新华书店

印 刷 者 北京宏伟双华印刷有限公司

开 本 880 × 1230(毫米) 1/32 印张: 14.75

字 数 370 千字

印 数 1000 册

版 次 2008 年 4 月第 1 版 2008 年 4 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978 - 7 - 81108 - 494 - 8

定 价 38.00 元

版权所有 翻印必究

序

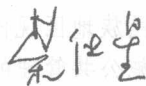
20多年来,我国民族地区的旅游发展取得很大的成绩,积累了丰富的经验,但是,还有一些问题需要解决。随着当今世界经济全球化、信息化、知识化,以及中国经济体制和政治体制的改革步伐的加快,旅游管理体制也要与时俱进,实施公共管理,中国旅游业迫切需要最新的公共管理理念和模式以适应现实的需要。

近年来,我国在旅游理论和实践研究方面都取得了较大进展,但是,从公共管理的角度对旅游业进行研究的论著不多,尤其是未见有从公共管理的角度对少数民族地区旅游进行深入、系统研究的专著。而本书作者根据当前形势的需要,从学科交叉的崭新视角,以完善少数民族地方自治制度、发展民族地方经济、实现民族地区现代化为目的,寻找建立与发展少数民族地区旅游业实施公共管理的依据。作者运用当代国内外公共管理的理论,在赴云南丽江、大理等地实地考察和调查研究的基础上,理论联系实际,总结了云南省大理、丽江等地实施旅游公共管理的经验,在反映民族地区旅游行政管理和企业改革最新成果的基础上,研究少数民族地区旅游公共管理的问题,探索少数民族地区旅游业公共管理的科学规律。本书系统而全面地研究了转型时期,民族地区旅游公共管理途径,创造性地提出了我国民族地区旅游由“政府主导”战略向“政府引导”战略转型应具备的五个基本条件,分析了民族地区旅游发展的不平衡性,并提出要根据民族地区的旅游发展水平因地制宜地选择旅游发展战略的观点,认为“十一五”期间云南大理州、丽江市已具备了由“政

府主导”战略向“政府引导”战略转换的条件,应及时转换,以加快旅游业发展。而在一些旅游发展相对滞后的民族地区,仍应继续实施“政府主导”发展战略。本书还有一些其它的创新内容,例如,在理顺“政企关系”的措施中增加了“和谐”的内容等等。

国家民委 2005 年度重点科研资助项目(项目编号: 05ZY06)《中国少数民族地区旅游公共管理研究》是旅游公共管理理论与实践相结合的研究成果。该书研究视角新颖,所提出的战略转换等一些观点,在理论上有新的创见,在实践上有切实可行的实践指导意义。可为民族地区实现以旅游业脱贫致富,加快全面建设小康社会的步伐提供一种积极而稳妥的发展对策。

尽管本书由于时间和经费所限,还存在调查面不够广,调查深度有待加强等问题,但对于年青人,我们总是要扶持、鼓励。总的来说,我认为该书还是一本有特色,有创新,有阅读价值的好书。



2008 年 2 月

摘 要

本书在综述国内外公共管理研究现状以及对云南省大理白族自治州、丽江市等民族地区进行实地考察的基础上,从学科交叉角度研究少数民族地区旅游公共管理的问题,探索少数民族地区旅游业公共管理的科学规律。

本书共分三个部分:第一编主要介绍公共管理以及民族地方政府公共管理的基本理论。第二编探索民族地区旅游业实现公共管理途径。提出构建服务型旅游行政管理,进行行政体制改革,深化民族地方政府与旅游市场、企业关系,理顺民族地方政府与社会中介组织关系,改革、完善中央与地方关系,加快电子政务建设,实施旅游业可持续发展,搞好人力资源开发与管理等措施。以讨论旅游业发展战略为重点,探讨民族地区民族旅游业发展战略选择“政府主导型”的必要性和现实意义,并在实地考察的基础上,提出由“政府主导型”向“政府引导型”战略转换的条件。提出根据民族地区旅游业发展的不平衡性,旅游业发展相对滞后的民族地区,仍然应实施“政府主导型”的发展战略,而条件成熟地区,可以逐步向“政府引导型”转变。该编以讨论旅游业发展战略为重点。

第三编讨论民族地区非政府组织的公共管理。在分析了我国非政府组织的现状的基础上,找出存在问题与提出改革措施。第三编最后论述了党和政府为发展民族地区旅游业所制定的特殊政策,以及为缩小民族地区旅游业发展与汉族地区旅游业发展差距

所采取的措施。

本书提出战略转换的观点,在理论上有新的创见,在实践上可为民族地区实现以旅游业脱贫致富,加快全面建设小康社会的步伐提供一种积极而稳妥的发展对策。同时,为民族地区合理开发民族旅游资源,实现旅游开发规模效益,培育民族旅游优势产业,使民族旅游业走上可持续发展道路提供决策借鉴。

Abstract

Based on domestic and international literature review and field work in Dali and Lijiang in Yunnan Province, P. R. China, a research from interdisciplinary perspective is done on public management of tourism industry in minority regions. The purpose of this research is searching for scientific regular pattern of public management of tourism industry in minority regions in China.

The book is divided into three parts. The first part is mainly an introduction of basic theories on public management and public management about national autonomy government. The second part is an exploration of approach on how to realize public management of tourism industry in minority regions. The writer suggests the following measures: building a service - oriented tourism administration, carrying on administrative system reform, deepening the relationship between national autonomy government and tourism market and enterprises, straightening out the national social intermediary organizations and the local government, reforming and improving the relationship between central government and local governments, speeding up e - government construction, enforcing tourism sustainable development, improving human resources development and management.

Focusing on investigation of tourism development strategies, the book puts forward the necessity and practical significance of "government - dominating" strategy in minority regions. Based on field work, the strategic transformation conditions from "government - domina-

ting" to "government guiding" are presented in this book. The book also put forward that "government - dominating" strategy should still be implemented now in relatively backward tourism development minority regions while "government guiding" strategy can be gradually applied in minority regions which have been in the stage of ripeness of tourism development.

The third part mainly discussed public management of non - governmental organizations in minority regions and special policies for tourism industry development in minority regions made by the Chinese government. Measures of reform are suggested based on analyzing present situation of non - governmental organizations in China.

The viewpoints presented in the book have some brand - new ideas which will benefit to both theory and practice. These viewpoints can also be references to the tourism development in minority regions in China.

目 录

序	(1)
摘 要	(1)
绪 言	(1)

第一编 公共管理的基本理论及民族地区旅游公共管理

.....	(15)
第一章 公共管理及相关概念	(17)
第一节 公共管理的含义和特性	(17)
第二节 新公共管理理论	(21)
第三节 行政管理和公共管理	(28)
第四节 公共管理与私人管理	(34)
第二章 公共管理组织	(39)
第一节 组织的概念	(39)
第二节 公共组织	(41)
第三章 民族自治地方公共管理基本理论	(57)
第一节 对民族区域自治制度的基本认识	(57)
第二节 新形势下民族地区地方政府的职能及转变	(70)
第三节 民族地区地方政府职能转型的目标	(77)
第四章 民族地区旅游业的发展及民族地方政府 对旅游业的管理职能	(94)
第一节 民族地区旅游业发展的必要性及其在经济 发展中的作用	(94)

第二节	民族地方政府的旅游管理职能	(108)
第二编	民族地区旅游公共管理的目标及实现途径	(117)
第五章	民族地区旅游公共管理的方向是	
构建服务行政	(119)	
第一节	旅游公共管理构建服务行政的必要性	(119)
第二节	构建民族地区服务型旅游行政管理的	
基本走向	(124)	
第六章	民族地区旅游行政管理理念的	
转变与创新	(128)	
第一节	旅游行政管理理念转变与创新的	
重要性及本质要求	(128)	
第二节	构建旅游服务行政要建立的基本理念	(134)
第七章	进行政治体制改革 完善党的执政能力	(142)
第一节	民族地区地方政府政治体制改革的必要性	(143)
第二节	深化民族地区旅游政治体制改革的措施 ...	(148)
第三节	党在政治体制改革中的角色和作用	(154)
第八章	深化民族地区政府与旅游市场关系 实现	
旅游公共管理	(156)	
第一节	民族地方政府与旅游市场关系分析	(157)
第二节	政府主导型的旅游发展战略	(160)
第三节	民族地区“政府主导”型战略转换的	
必要性和必然性	(186)	
第四节	“政府主导”向“政府引导”战略转换	
的条件	(198)	
第五节	民族地区仍保持“政府主导”型发展	
的例证	(225)	
第九章	理顺民族地方政府与旅游企业关系	(236)

第一节 理顺政府与旅游企业关系的必要性和意义	(236)
第二节 民族地区构建新型政企关系的目标和途径	(250)
第十章 理顺民族地方政府与社会中介组织关系	(259)
第一节 理顺民族地方政府与社会中介组织关系的必要性和意义	(259)
第二节 理顺民族地方“政社关系”或“政会关系”	(265)
第十一章 改革、完善中央与地方的关系	(275)
第一节 改革与完善中央与民族地方政府关系的含义及意义	(276)
第二节 中央与地方关系的现状与改革	(279)
第三节 中央与地方关系的现代化	(285)
第十二章 加快民族地区旅游电子政务建设	(295)
第一节 电子政务概述	(296)
第二节 电子政务在政府公共服务和旅游业创新中的作用	(300)
第三节 民族地区电子政务的发展与建设	(307)
第十三章 民族地区的旅游可持续发展	(320)
第一节 “可持续发展”理论的提出及其目标	(322)
第二节 影响民族地区旅游可持续发展的因素	(325)
第三节 民族地区旅游可持续发展战略	(330)
第十四章 民族地区旅游公共部门的人力资源开发与 管理	(341)
第一节 旅游人力资源开发与管理的基本概念	(343)
第二节 民族地区旅游人力资源开发与管理的任务	(347)
第三节 民族地区旅游人力资源开发与管理的现状	(349)

第四节	民族地区旅游人力资源开发与管理的 发展趋势	(358)
第五节	民族地区旅游业人力资源开发与管理的 措施	(363)
第三编	民族地区非政府组织公共管理及发展旅游 的特殊政策	(373)
第十五章	少数民族地区非政府组织的公共管理	(375)
第一节	非政府组织的基本概念及其发展特点	(375)
第二节	我国非政府组织的兴起及旅游非政府 组织的主要形式	(390)
第三节	我国民族地区非政府组织中的社团组织 管理现状与改革	(393)
第四节	我国民族地区旅游事业单位的现状与改革	(403)
第五节	民族地区旅游民办非企业单位现状与改革	(412)
第十六章	党和政府对民族地区旅游发展 的特殊政策	(417)
第一节	党和政府制定少数民族地区旅游特殊 政策的原因	(417)
第二节	缩小少数民族与汉族地区旅游业发展差距 的意义及其措施	(420)
结语		(434)
参考文献		(441)
后记		(457)

绪 言

世界旅游组织（WTO: Word Tourism Organization）1992 年的一份报告表明，旅游业已成为世界第一大产业。而且，国际旅游的重心东移，将产生世界旅游的“亚太世纪”，这为我国旅游业发展创造了良机。

我国旅游业自 1978 年正式作为一个产业列入国民经济体系后发展迅速。旅游业已经成为我国在相当长一段时间内刺激和拉动内需的重要产业。1998 年 12 月召开的中央经济工作会议上，确定把信息业、房地产业、旅游业作为新的经济增长点。我国旅游业实现了从“旅游资源大国”到“亚洲旅游大国”的历史性跨越。我国旅游业外汇收入在国际上的排名由 1978 年的第 41 位跃升为 1997 年第 8 位。2005 年中国已经超过意大利在世界十大旅游目的地中名列第 4 位。据世界旅游组织预测，2020 年中国将成为世界第一大旅游输入国和第四大旅游输出国。民族地区拥有丰富的自然旅游资源和人文旅游资源，旅游业是民族地区的优势产业，它推动基础设施的开发建设及其他相关产业的发展，是民族地区特色经济、生态经济和绿色经济的最佳结合点，在我国旅游业实现向世界旅游强国目标迈进的新飞跃的过程中将发挥重要作用。西部大开发战略的实施以及 1999 年西北五省区旅游局长工作会议上提出的“西部大开发，旅游应先行”策略，促进了民族地区旅游业的发展。

我国旅游业的发展在实践中积累了丰富的经验，理论研究方面也有了较大进展，但是，根据笔者对《旅游学刊》和国家旅游局出版物《旅游调研》的统计，近几年发表的论文主要以旅

游资源开发、旅游规划、地方旅游市场为研究对象(80.9%),而从旅游公共管理的角度进行深入而系统的研究者较少。地理学界对旅游的研究也主要体现在旅游资源与区域开发方面,此方面的论文约占三分之二。

转轨期间旅游管理体制要改革,要实施公共管理。近年来,已经有一些与旅游公共管理有关的论著发表,但数量不多,尤其未见有深入而系统研究少数民族地区旅游业的公共管理论著。以2006年《旅游管理》杂志为例,在该杂志该年度发表的148篇论文中,论述旅游业公共管理的文章仅有19篇,而这19篇论文中尚无一篇提到少数民族旅游业公共管理的内容。

一、中国旅游公共管理研究现状

(一) 旅游管理体制改革的 research

主要探讨我国旅游管理体制改革的内容与方式,提出创新思路。

1. 对政府旅游管理职能的研究

转轨时期我国旅游管理体制要改革,政府职能要转变,要建立新型的政企关系,政府要从“无所不能”转向“有限领域”,从公共服务的“缺位”转向“到位”。有学者对我国旅游管理体制改革的内容与方式进行了探讨,比如郑向敏、朱四海的《论市、县政府在旅游行政管理中的“位”与“为”》^①、吕月英等《WTO背景下的政府职能转换》^②、詹国彬《从管理型政府到服务型政府》^③。

① 郑向敏、朱四海:《论市、县政府在旅游行政管理中的“位”与“为”》,载《旅游学刊》2003年第5期。

② 吕月英等:《WTO背景下的政府职能转变》,载《生产力研究》2004年第4期。

③ 詹国彬:《从管理型政府到服务型政府》,载《江西社会科学》2003年第6期。

2. 国有企业资产的改革

论述国有企业改革,在政企分离的前提下,还要做到政资分离。论述政资分离的含义、措施,要合理地把政府国有资产所有权与经营权分离,或是说把政府国有资产所有者与社会经济管理职能分离,让企业脱离所有者代表的控制。其措施通过改组、兼并、租赁等形式进行。吴建华、郑洪义的《我国旅游资源经营权转让模式构建》^①,王凯、谭华云的《凤凰城旅游景区转让后的效应评价》^②等对此方面进行了相关研究。

3. 旅游企业集团化的研究

近几年,我国旅游业快速发展,在市场和政府的推动下,旅游业开始出现集团化经营。国外饭店集团和饭店管理公司迅速扩张,带动了国内饭店集团形成,旅行社出现联合趋势,跨行业的综合性集团及行业区域性协作的旅游集团也日趋壮大。国内学者开始对旅游企业集团进行研究分析,对旅游企业集团形成的因素、形成的必要性及发展的一般进程、如何构建、构建的形式进行细致的分解和设计。比如张梦的《旅游产业集群化发展的制约因素分析——以大九寨国际旅游区为例》^③、徐首青的《论饭店集团化的发展及趋势》^④等。

(二) 旅游发展战略研究

对在转轨时期由计划经济向市场经济转型的战略方面,不同

^① 吴建华、郑洪义:《我国旅游资源经营权转让模式构建》,载《旅游管理》2006年第2期。

^② 王凯、谭华云:《凤凰城旅游景区转让后的效应评价》,载《旅游管理》2006年第1期。

^③ 张梦:《旅游产业集群化发展的制约因素分析——以大九寨国际旅游区为例》,载《旅游学刊》2006年第5期。

^④ 徐首青:《论饭店集团化的发展及趋势》,载《重庆工商大学学报》(西部论坛)2005年第4期。

学者提出了不同的观点,大致分为“政府主导型”和“市场主导型”两类。有学者提出其间有过渡阶段,即“政府引导型”,例如,钟海生《旅游业的两种发展观和政策导向》^①、匡林的《旅游业政府主导型发展战略研究》^②等论著。此外,还有一些学者论述了国家旅游局“九五”期间在全国倡导实施“政府主导”战略的意义及所取得的成绩,提出“政府主导”战略是在以市场为主配置资源的基础上,充分发挥政府的主导作用。例如,邓祝仁的《“东亚模式”和政府主导型旅游发展战略》^③,李菊霞、林翔的《我国旅游业政府主导型发展战略辨析》^④。

（三）循环经济理论在我国旅游发展研究中的运用

美国经济学家 K. 波尔丁提出的循环经济理论,要求把经济活动按照自然生态系统的模式,组织一个“资源——产品——再生资源”的物质反复循环的流程,这个理论的要求与以旅游资源为依托的我国旅游业的发展模式一致。由于旅游业的发展要求旅游资源能够循环利用,因此,保护旅游资源是旅游业发展的关键所在。近年来我国旅游业贯彻执行的可持续发展战略,其基本思想符合循环经济的理论模式。可以说,旅游业是发展循环经济的最佳载体。循环经济是当今世界经济发展的趋势。在旅游业内建立和推行循环经济模式,是科学发展我国旅游业,促进旅游业可持续发展的的重要途径。循环经济的理论思想非常切合旅游的实践属性和发展要求。在旅游业内积极有效地发展循环经济,综合体现了科学发展我国旅游业,促进旅游业可持续发展的战略方针,

① 钟海生:《旅游业的两种发展观和政策导向》,载《旅游学刊》1999年第1期。

② 匡林:《旅游业政府主导型发展战略研究》,中国旅游出版社,2001年版。

③ 邓祝仁:《“东亚模式”和政府主导型旅游发展战略》,载《学术论坛》2003年第3期。

④ 李菊霞、林翔:《我国旅游业政府主导型发展战略辨析》,载《社会科学家》2000年第6期。