

LÜYOUXUE

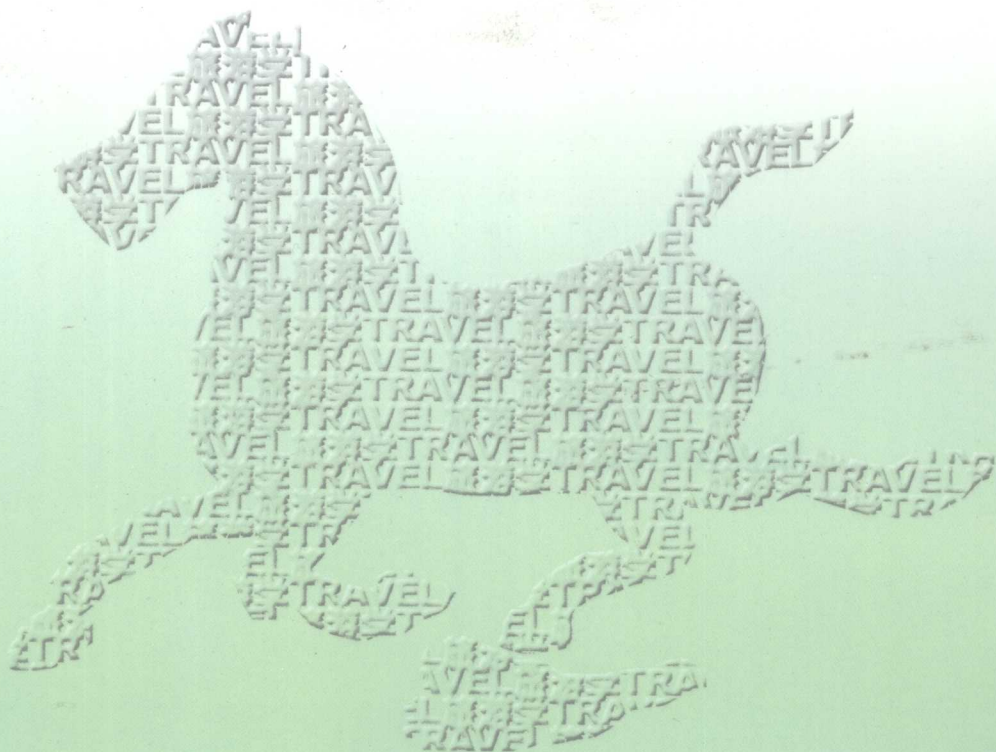
LÜYOUXUE

高等院校
旅游专业系列教材



旅游公共管理

杨军 编著



南开大学出版社

高等院校旅游专业系列教材

旅游公共管理

杨 军 编著

南开大学出版社

天 津

图书在版编目(CIP)数据

旅游公共管理 / 杨军编著. - 天津: 南开大学出版社,
2008.8

ISBN 978-7-310-02987-7

I. 旅… II. 杨… III. 旅游业—公共管理 IV. F590

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 121437 号

版权所有 侵权必究

南开大学出版社出版发行

出版人: 肖占鹏

地址: 天津市南开区卫津路 94 号 邮政编码: 300071

营销部电话: (022)23508339 23500755

营销部传真: (022)23508542 邮购部电话: (022)23502200

*

河北昌黎太阳红彩色印刷有限责任公司印刷

全国各地新华书店经销

*

2008 年 8 月第 1 版 2008 年 8 月第 1 次印刷

787×960 毫米 16 开本 14.875 印张 272 千字

定价: 28.00 元

如遇图书印装质量问题, 请与本社营销部联系调换, 电话: (022)23507125

前 言

近年来,即使对旅游史毫不了解的人,也能切身感受到旅游活动的迅猛发展和日新月异。入境游、国内游、出境游这三驾马车的纵横驰骋,让旅游现象异彩纷呈、繁花似锦,以其宏大的规模、深远的影响、广泛的渗透而改变着我们的社会、经济、自然、文化等方方面面,成为人类社会历史进程中一种极为重要的社会现象、经济现象和文化现象。这种综合现象不仅表现为一种强大的经济力量,而且成为一种时尚的生活方式和多彩的文化形态。如何去正确地理解、把握、驾驭它,通过有效的管理,最大化其给人类带来的福利,克服其自身带来的不利影响,使其沿着健康、科学和可持续发展的方向,是理论与实践方面必须深入思考的一个重要课题。改革开放 30 年来的旅游实践,使我国各界对旅游现象的认识不断深化,旅游价值取向也随之先后经历了服务外交、赚取外汇、拉动内需、扩大就业、增加福利等阶段,旅游活动的社会功能、文化功能、福利功能、政治功能等非经济功能日益受到人们的重视,人们越来越习惯于以一种综合性的视角来审视旅游现象。

随着旅游实践的发展、价值取向的转化和地理学、文化学、社会学、人类学、福利学、伦理学等诸多学科对旅游现象研究的积极介入,人们发现仅凭传统的经济学、管理学已经无法全面解释纷繁复杂的旅游现象,建立在经济学、管理学理论基础之上的单一旅游管理模式(行业管理)也已经无法适应旅游活动综合管理的要求(现象管理),并在一定程度上制约着旅游管理水平的提高和旅游活动的发展。因此,顺应旅游活动综合性的要求,用多维的视角来审视旅游现象,不断创新旅游管理的理念、内涵、模式、方法,不仅必要,而且迫切。这是因为:

一、旅游活动的发展要求旅游管理从传统的行政管理向现代的公共管理转型

旅游活动的发展决定着旅游管理的模式,旅游管理模式又对旅游活动的发展具有很大的反作用。长期以来,我国的旅游管理实行的是以政府旅游行政管理部门为唯一主体,以行政管理为唯一方式的旅游行政管理模式,其他旅游公共部门(如旅游协会、自律组织等)被排斥在旅游管理主体之外,现代公共管理的理念还没有完全建立。然而,综合性的现象需要用综合性的方法来研究和管理。迅猛发展的旅游活动,对传统的旅游行政管理模式提出了严峻挑战,对旅游管理提出了新的要求。

面对旅游活动日新月异的发展,政府如何管理旅游活动?政府部门在旅游发展中的作用与地位如何?什么事情是政府应该管的而什么事情又不是政府应该管的?什么样的旅游管理模式更适合我国旅游活动发展的需要?诸如此类的问题渐渐成为了各界争论的焦点和现实中迫切需要解决的问题。此外,为什么我国目前的旅游管理缺乏应有的力度?为什么困扰我国旅游产业发展的诚信危机、供需失衡、零(负)团费、强制购物等痼疾长期无法根除?为什么旅游企业“小弱散差”、绩效不高等现象长期得不到扭转?为什么旅游活动带来的负面影响日渐显现?要回答这一系列问题,我们就无法回避目前旅游管理模式方面存在的诸多问题,我们就必须以一种多维的视角,去重新审视旅游管理的主体、客体、目的和方法,对传统的旅游管理模式进行改进和优化,促使旅游管理适应旅游活动发展的需要,从单一的行业管理向综合性的现象管理、从传统的行政管理向现代的公共管理转型。

二、旅游活动的发展要求旅游管理从片面的行业管理向全面的经济管理提升

从经济的角度看,目前,我国旅游业的发展在客观上已经突破了传统的行业范畴,新领域、新业态不断涌现,正在发展壮大成为一个庞大的产业机群,乃至一种在国民经济中占有重要地位的经济门类。这就要求旅游管理必须迅速从行业管理模式向更高层次的经济管理模式提升,以适应旅游活动发展的客观要求。但受传统思维的影响,我国的旅游管理还主要是针对旅行社、星级饭店、A级景区等核心旅游行业的管理,而忽略了对整个旅游经济的管理,往往以旅游行业管理代替对旅游经济的管理,无形中割裂了旅游经济运行的整体性,造成产业链条管理不完整,整个旅游经济系统中各相关行业和产业的协同性、互动性、整合性功能难以有效发挥,影响了旅游经济的整体效率。

此外,由于没有树立起旅游经济的管理思维,作为代表政府行使旅游经济管理职能的各级旅游管理部门,只是被当作一个行业管理部门来对待,在职能设置上缺乏综合协调的能力,也缺乏必要的干预调控手段,造成了旅游经济管理主体实际上的虚化与缺位。现实中,旅游管理部门对整个旅游经济的干预能力很小,

形成了旅游管理部门似乎“什么都应管,什么都管不了”的尴尬局面。因此,旅游管理迫切需要从片面的行业管理向全面的经济管理提升。

三、旅游活动的发展要求旅游管理从纵向的条带管理向横向的板块管理拓展

旅游活动带有明显的板块特征,主要表现在三个方面:一是旅游活动在空间上突出表现为旅游目的地和旅游客源地两极块状形态,这一空间布局特征形成了“哑铃”型的旅游目的地系统和旅游客源地系统;二是目前的旅游竞争已经超越了单一的产品竞争,主要是以城市为主体的目的地之间的板块型竞争;三是旅游活动的综合性和协同性决定了其对区域经济、社会、文化等众多领域的影响与依赖也同样具有板块特征。因此,旅游管理客观上必须是一种板块式的综合管理,要涵盖旅游地的每一相关要素。

旅游管理的对象不仅要包括旅游企业、旅游服务设施、旅游从业人员等核心行业要素,而且也要包括交通与环境等旅游所需公共物品的提供、对当地居民和旅游者本身的引导与管理等外部相关要素,这些复杂的要素需要通过有效的管理来有机地构成一个协调运转的整体。这些都要求旅游管理必须是一种以整个目的地为对象的横向板块式管理,而传统的旅游管理却是按照行业的模式形成的一种纵向条带式管理,板块式的要求与条带式的模式形成了旅游管理中的核心矛盾,使旅游管理模式无法与旅游活动的空间布局相适应,引发了一系列难以解决的现实问题。

四、旅游活动的发展要求旅游管理从单纯的经济管理向综合的福利管理渐进

随着人们对旅游现象的认识不断深入,综合而全面地发挥旅游的功能,通过旅游来促进社会总体福利水平的提高,日渐成为旅游管理的核心内容之一。也就是说,当发展旅游的最终目的不再仅仅是获得经济增长,而是通过发展旅游来增加区域社会总体福利时,旅游就不再仅仅是一种谋取经济利益的单纯产业,而是一种谋取社会福利的综合事业。

英国学者霍金斯曾指出:“旅游不只是一只会下金蛋的鹅,而且也会弄脏自己的巢。”长期以来,由于过于注重旅游活动的经济功能,使得旅游影响,尤其是旅游负影响被忽略,几乎一直属于旅游管理的真空地带。这种局面不仅会影响旅游活动的长远发展,而且也会在一定程度上造成社会总体福利的损失。因此,引入社会福利和经济伦理理念,用综合性的旅游社会福利产出率而不是单纯的旅游收入来评价区域旅游发展效果,是现代旅游管理思想的根本立足点之一。

将旅游管理从单纯的经济层面的经济管理上升为社会层面的福利管理,从而将旅游影响等纳入旅游日常管理范畴之中,将旅游负影响科学而准确地计入发展旅游的成本之中,谨慎选择旅游发展战略,成为提高旅游社会福利产出率的关键。这就要求我们必须将旅游管理工作融入社会、经济、文化、自然与人类自身

的全面发展的背景下,站在更广阔的层面来看待旅游管理,实现旅游管理从单纯的经济管理向综合的福利管理的渐进。

正是基于以上四个主要方面的认识,我们比以往任何时候都更为强烈地认识到了科学而全面的旅游管理在旅游活动发展中的重要性;认识到了树立现代旅游公共管理理念、转变旅游管理模式的现实必要性和迫切性;认识到了复合型知识结构对旅游管理人员的重要性。然而,有鉴于旅游现象的复杂性,要摆脱长期行政管理思维所形成的“路径依赖”,树立起现代旅游公共管理的新理念,就需要广泛汲取多学科研究成果,以多维的视角来重新认识旅游现象,并以此指导旅游管理实践。而现实中,由于时间等原因,绝大多数基层旅游管理部门的工作人员都难以从多学科的研究中汲取新的理论成果用于旅游实践,也很难找到一本能广泛吸纳最新研究成果,具有一定理论指导性和实践针对性,适合广大旅游管理人员阅读的旅游公共管理方面的参考书籍,影响了旅游管理水平的提高和旅游管理效能的发挥。这正是本书写作的目的。

本书共分为八章,其中在第一章简要阐明了旅游公共管理的基本内涵、第二章全面剖析了旅游公共管理的四大要素的基础上,重点在第三章论述了旅游管理从行业管理向经济管理提升的协同理论;第四章论述了旅游管理从条带管理向板块管理拓展的目的地理论;第五章论述了旅游管理从产品营销向目的地营销跨越的整合营销理论;第六章论述了旅游管理从市场失灵矫正向政府失灵矫正推进的旅游干预理论;第七章论述了旅游管理从经济管理向福利管理渐进的旅游福利理论。为了进一步增加本书对旅游管理实践的针对性,还在第八章分析论述了旅游管理实践中面临的一些主要热点难点问题。本书可以作为广大旅游管理人员的学习培训用书和大专院校旅游公共管理方面的教学研究用书,也可以作为广大旅游企业管理人员的参考用书。

如前所述,由于旅游现象是一个纷繁复杂并不断发展变化的人类社会综合现象,对其认识还有待深入;由于旅游公共管理方面的研究与实践还处于初创阶段,可供借鉴的经验还不够丰富;更由于作者自身水平的局限性,本书错误在所难免,恳请广大读者批评指正。此外,本书在写作过程中,参阅并借鉴了大量国内外其他学者的研究成果,在此一并表示感谢!

杨 军

2008年7月18日于咸阳

目 录

前 言	(1)
第一章 旅游公共管理简论	(1)
第一节 公共管理的基本内涵	(2)
一、公共管理的概念与内涵	(3)
二、公共管理与行政管理的区别	(4)
第二节 旅游公共管理简论	(6)
一、我国旅游管理理念面临转型	(7)
二、旅游管理应向公共管理迈进	(8)
三、旅游公共管理的两大属性	(10)
四、旅游公共管理的基本原则	(10)
五、旅游公共管理的主要特点	(11)
六、旅游公共管理的主要职能	(12)
七、目前我国旅游公共管理制约因素分析	(14)
第二章 旅游公共管理四要素	(16)
第一节 旅游公共管理的主体	(16)
一、国家层面上的旅游公共管理机构	(17)
二、建国前我国旅游管理主体的简单考察	(19)
三、建国后我国旅游管理主体的演变	(20)
第二节 旅游公共管理的客体	(22)
一、旅游活动的发展现状	(23)

二、旅游活动起源辨析·····	(25)
三、旅游活动的主要特性·····	(30)
第三节 旅游公共管理的方法与目的·····	(48)
一、旅游公共管理的主要方法·····	(48)
二、旅游公共管理的目的·····	(57)
第三章 从产业管理到经济管理:协同理论·····	(63)
第一节 旅游产业与旅游产业管理·····	(64)
一、围绕旅游产业的争论·····	(65)
二、对旅游产业的再认识:弹性产业·····	(70)
三、弹性产业理论对旅游公共管理的启示·····	(73)
第二节 旅游经济与旅游经济管理·····	(76)
一、旅游产业与旅游经济的关系·····	(76)
二、旅游经济在国民经济中的作用·····	(77)
三、我国旅游经济在国民经济中的地位·····	(79)
四、我国旅游经济管理方面存在的问题·····	(82)
第三节 旅游协同理论·····	(83)
一、旅游协同的理论基础·····	(84)
二、旅游协同的基本原则·····	(87)
三、旅游协同的现实约束·····	(89)
四、旅游协同的实现路径·····	(90)
第四章 从条带管理到板块管理:目的地理论·····	(93)
第一节 旅游系统概述·····	(93)
一、系统论与旅游公共管理·····	(94)
二、旅游系统·····	(95)
第二节 旅游目的地理论·····	(98)
一、旅游目的地概述·····	(98)
二、旅游目的地的引力构成·····	(104)
三、影响旅游者目的地选择行为的因素·····	(106)
四、旅游目的地的生命周期·····	(110)
五、旅游目的地环境承载力·····	(112)
第三节 旅游目的地管理模式·····	(115)
一、传统旅游管理模式亟待创新·····	(115)

二、板块式管理的理论基础	(117)
三、目的地管理新思维	(120)
四、目的地管理的着力点	(121)
第五章 从产品营销到目的地营销:整合营销理论	(126)
第一节 政府视野中的旅游营销	(127)
一、营销是旅游公共管理的内核	(127)
二、目前政府旅游营销存在的主要问题	(130)
第二节 旅游目的地营销新理念	(141)
一、目的地营销的概念	(142)
二、目的地营销的层级结构	(143)
三、目的地营销的着力点	(145)
四、目的地营销的主要策略	(147)
五、目的地形象与游客决策	(150)
第三节 目的地整合营销理论	(154)
一、旅游整合营销理论及其初步实践	(154)
二、旅游整合营销的动力机制	(156)
三、旅游整合营销的主要路径	(157)
第六章 从市场失灵到政府失灵:旅游干预理论	(159)
第一节 旅游市场失灵的表现与原因	(161)
一、旅游市场是不完全市场	(161)
二、旅游市场存在信息不对称	(165)
三、旅游活动存在明显外部性	(168)
第二节 旅游道德失灵的表现与原因	(170)
一、旅游道德失灵的表现	(170)
二、旅游道德失灵的原因	(171)
第三节 政府干预与政府失灵	(172)
一、旅游公共管理中的政府干预	(173)
二、旅游公共管理中的政府失灵	(175)
三、旅游公共管理中政府失灵的矫正	(178)
第七章 从经济管理到福利管理:旅游福利理论	(181)
第一节 旅游影响及其管理	(181)

一、旅游活动的两重性	(182)
二、旅游活动的主要负影响	(183)
三、旅游负影响的防控	(189)
第二节 旅游福利管理	(190)
一、旅游与福利	(191)
二、从经济管理向福利管理渐进	(192)
 第八章 旅游公共管理热点难点问题透析	(194)
第一节 旅游诚信问题	(194)
一、旅游诚信危机	(195)
二、旅游与诚信	(196)
三、旅游诚信缺失的原因	(197)
四、旅游诚信体系的构建	(199)
第二节 旅游资源管理及景区治理	(201)
一、目前旅游资源管理与景区治理中的难题	(201)
二、目前旅游资源管理体制与景区治理模式改革问题	(205)
三、改进旅游资源管理体制与景区治理模式的基本思路	(210)
第三节 旅游规划及其管理	(212)
一、对当前旅游规划的认识	(213)
二、旅游规划的优化	(221)
后 记	(226)

第一章 旅游公共管理简论

旅游活动^①的迅猛发展,不仅带来了巨大的经济利益,也对社会、文化、环境乃至人们的日常生活方式等方方面面都产生了深刻的影响,成为一种全球性的重要现象。各国政府纷纷将旅游产业作为拉动社会、经济全面发展的动力产业,给予了高度重视。就我国而言,目前几乎所有的省、直辖市、自治区政府都将旅游产业作为支柱产业或特色产业来重点培育和发展。面对旅游这一如此普遍、深刻和持久的人类现象,如何正确地理解、把握、驾驭它,通过有效的管理,使其给人类带来的福利最大化,并克服自身的不利因素,使其沿着健康、科学、可持续的方向发展,是理论与实践方面必须深入思考的一个重要课题。

根据政治经济学中“生产力决定生产关系,生产关系对生产力具有反作用”的原理,旅游活动的发展决定着旅游管理的模式,旅游管理模式又对旅游活动的发展具有很大的反作用。当旅游管理与旅游活动相耦合时,就会极大地促进旅游活动的发展;当旅游管理跟不上旅游活动的发展时,就会对旅游活动形成制约,旅游活动的负面影响也就得不到有效解决,整个旅游活动就会在低水平上运行,广大旅游者的旅游需求也就难以得到满足,旅游产业的配置效率也难以得到优化。因此,旅游管理在旅游活动中具有非常重要的作用,尤其是当前旅游活动的

^① 除非专门注明,本书所称的“旅游活动”既包括旅游者的旅游活动,也包括旅游经营者的生产经营活动和旅游管理者(政府和非政府组织)的旅游管理活动。人们常常习惯于用旅游业来统称整个旅游活动,实际上,旅游业只是旅游经营者的经营活动,是旅游活动的一部分,而不是旅游活动的全部。因此,旅游公共管理,不仅要是对旅游经营者的经营活动(旅游业)实施管理,还要对旅游者的旅游活动等实施管理与引导,只有这样,才能保证旅游活动健康、持续地发展。

内涵和影响不断扩大,旅游需求成为广大国民的普遍需求,旅游产业成为国民经济重要产业和新的增长点,因而有效的旅游管理就显得尤为必要,成为促进旅游活动发展的一个非常重要的“软要素”。目前我国旅游活动发展过程中出现的许多热点、难点问题,实际上都与旅游管理模式有着紧密的联系。

我国的旅游管理模式已经基本上完成了从计划经济体制下的“部门管理”向市场经济体制下的“行业管理”的转型,即从旅游管理部门直接管企业到宏观管行业的转型。目前正在从以旅行社、星级饭店、A级景区等核心旅游行业为主的“旅游行业管理”,经更为综合的“旅游产业管理”,向全面的“旅游经济管理”转化。^①随着市场经济体制的进一步完善、政府职能的转变以及旅游活动的深入发展,旅游管理的主体、客体、目的与方式还将不断发生深刻变化,旅游管理模式将面临着从“旅游经济管理”向“旅游活动管理”的高级化演进的要求。这种向高级化的演进,要求我们必须转变传统的旅游行政管理模式,尽快树立现代公共管理的新理念,促使旅游管理从行政管理向公共管理迈进、从行业管理向经济管理提升、从条带管理向板块管理拓展,最终实现从经济管理向福利管理的跨越。

旅游公共管理学就是以现代公共管理理论为基础,站在多学科的角度,分析、研究旅游现象的发展和运动规律与旅游公共管理之间的关系,以期打破管理滞后所形成的“管理约束”,以最小的管理成本实现最大的管理效能,推进旅游活动健康、持续发展的综合性边缘学科。

第一节 公共管理的基本内涵

管理是人类活动的一种方式,是社会组织的功能。人类的各种活动,都需要一定的计划、指挥、组织、协调、监督,这就是管理。管理的基本任务是提高效率,也就是说,通过有效的组织与安排,用最少量的人力、物力、财力及时间投入实现组织的目标。某种程度上说,管理也是生产力。

随着世界经济的迅速发展以及福利社会观念的深入人心,尤其是现代经济学、管理学和行政学理论的发展,作为人类管理活动重要领域之一的政府管理理论与实践的创新,政府对各项社会事务的管理,已经突破了传统意义上的管制性管理,服务性管理在政府管理中的比重不断上升,传统的行政管理思维与模

^① “旅游产业管理”实际上是从“旅游行业管理”向“旅游经济管理”演化过程中的一种中间形态。

式,日益受到新的外部环境的挑战,愈来愈不能适应变化纷繁的社会事务的管理要求。实践的需要推动着理论的发展,当传统的公共行政学已不能为受到化趋势加剧、私人部门^①的竞争日益激烈、社会价值观趋于多元化等冲击的政府部门提供有效帮助时,能尽快寻找到一种超越于单一学科之上的、融多学科知识体系为一体的、能切实提供公共部门应对激烈变化的社会问题的思想武器,便成了一种必然选择。^②正是在这样的历史背景下,一种新的社会管理理论——公共管理(Public Management)理论在20世纪80年代的英美两国应运而生,并迅速扩展到世界各国,掀起了一场政府改革的潮流。

当代“再造政府”的行政改革浪潮极大地冲击了传统公共行政学体系,为公共管理学科的崛起作了铺垫,公共行政、公共事务、公共政策构成了公共管理学科的三大支柱。^③

一、公共管理的概念与内涵

自公共行政学诞生以来,产生了3次大的范式转换,先后经历了传统公共行政、新公共行政和公共管理3个阶段。^④目前正在蓬勃发展的公共管理是指政府及其他公共机构(如非政府组织),为了适应社会经济的发展 and 满足公众的利益需求,对涉及公众利益的各种社会事务所实施的有效管理。它强调的是政府的社会管理和公共服务职能,而弱化了政府的政治统治职能。^⑤计划、组织、协调和控制是公共管理的四大基本职能。

公共管理的重点内容或主要诉求体现在:第一,现代公共管理追求一种开放的思维模式,主张建立起一套以政府行政管理为核心的、以多元互动为特征的、以公民社会为背景和基础的管理与服务体系;第二,现代公共管理强调重新认识政府部门效率的决定作用,并把传统的效率观扩展为包括效率、效果、绩效在内的全方位绩效管理观;第三,现代公共管理追求一种公私合作,政府与社会力量互动的治理模式,强调公共行政的二元分野,即政府公共行政政策化和事务管理

① 现代经济学将社会部门划分为公共部门和私人部门两大部类。公共部门是负责公共物品的生产与供应(如国防、公共卫生、教育、基础设施等),谋求全体公民利益(或一部分人群利益)的部门,它以社会公共福利最大化为目标,主要包括政府部门、公共企业、非政府组织三个子部门。而私人部门是谋求个人或私人企业利益的部门,它以私人利益最大化为目标,主要包括个人家庭、私人企业两个子部门。现代公共管理理论认为,某些公共物品可以通过“外包”等形式,交由私人部门生产和供应。

② 参见:庄序莹.公共管理的经济学基础分析[M].上海:复旦大学出版社,2005:1.

③ 参见:季明明.当代公共行政的改革实践与公共管理学的崛起[J].北京行政学院学报,1999(03):5.

④ 参见:王乐夫.论公共行政与公共管理的区别与互动[J].管理世界,2002(12).

⑤ 参见:汪玉凯.公共管理基础问题研究[J].中国行政管理,2001(11).

社会化;第四,现代公共管理推崇多元互动的治理机制,力求动员一切可以调动和利用的力量,追求一种政府与社会力量互动的治理模式。从行政管理向公共管理的转变,体现了政府管理理念的根本变革。

社会性是公共管理的基本内涵。与行政管理相对照,公共管理把重心放在社会之中,把管理寓于社会之内。无论是国家、政府还是社会自治组织,它们都是社会性的组织;无论是国家公共事务、政府公共事务还是社会公共事务,都是社会性公共事务的有机组成部分,社会性是它们的共同特征。因此,公共管理推崇多元互动的治理机制,把社会性问题的解决作为自身的主要任务。正是这种以开发社会为基础的管理理念和方式,才使得公共管理形式受到世界各国的推崇,成为继公共行政之后的公共部门管理的新选择。^①

二、公共管理与行政管理的区别

行政与管理是两个既相联系又有区别的不同概念。澳大利亚公共管理学者欧文·休斯指出“管理包括行政在内”。通常情况下,行政(Administration)被理解为服从上一级的指令并遵照执行;而管理(Management)则被理解为执行某种任务并要取得成果,而且管理者个人对取得的成果负个人责任。^②因此,行政管理虽然是公共管理的一个重要方面,但却不是公共管理的全部。公共管理也不是对传统行政管理的抛弃,而是对传统行政管理的改进、优化与拓展。公共管理的主体、客体、目标、方式等都与传统的行政管理有很大的区别,主要表现在:

(一)主体不同

公共管理的主体是公共部门,不仅包括政府部门,还包括公共企业(如我国的国营铁路、医院等公共服务部门)^③和非政府组织(如各种协会组织),^④而传统的行政管理的主体只是政府部门。公共管理学不仅明确地将其他国家机关(立法、司法

^① 参见:季明明.当代公共行政的改革实践与公共管理学的崛起[J].北京行政学院学报,1999(03):5.

^② 参见:庄序莹.公共管理的经济学基础分析[M].上海:复旦大学出版社,2005:5.

^③ 公共企业是指由政府所有或控股的,从事公共物品和服务的生产和销售,依靠销售取得收入的企业,是政府部门实现其提供公共物品与服务目的的必要途径,是公共利益实现的必要保障。公共企业既要从整体上服从公共利益的目标,又要在一定程度上追求赢利(或减少亏损)。

^④ 非政府组织是指具有社会公共管理职能的社会公众组织,它们有非政府性、非营利性和工艺性等特点,介于政府与市场之间,担当两者的沟通和桥梁作用。非政府组织往往基于政府的授权、委托或组织内部契约形成的权力来行使公共管理职能,如社区自治组织、环境保护协会、行业协会、某些国家委托授权的质量认证中心、消费者协会、妇女联合会等。参见:庄序莹.公共管理的经济学基础分析[M].上海:复旦大学出版社,2005:4.

机关等)当作研究对象,而且也把公共组织的管理活动纳入其研究范围。^①

(二) 客体不同

传统的行政管理的客体是各类具体的社会事务,而公共管理的客体还包括社会问题、公共项目、公共财产和资源。^②此外,公共管理理论认为政府的管理职能应是掌舵而不是划桨。与传统行政管理中政府只是收税和提供服务不同,公共管理主张政府在公共管理中应该只是制定政策而不是执行政策,即政府应该把管理和具体操作分开,政府只起掌舵的作用而不是划桨的作用。这样做的好处是可以缩小政府的规模,减少开支,提高效率。^③也就是说,政府要尽可能地将一些具体操作工作委托给非政府组织与其他非行政公共部门,甚至通过委托、授权、外包等形式,交给私人部门来完成。

(三) 目标不同

行政管理以上级为中心,强调服从,主要追求的是如何执行上级制定的政策并将之转化为实际行动,至于政策执行后的效果如何则很少关注。因而在传统行政模式下,政府行政机关很少有成本的概念,往往更关注部门预算的最大化,而不是“产出”的最大化。而公共管理则以服务社会公众为中心,强调服务,认为政府应以顾客或市场为导向,从而改变了传统行政模式下的政府与社会之间的关系,对政府职能及其与社会的关系重新进行了定位,认为政府的社会职责是根据“顾客”的需求向“顾客”提供服务。此外,公共管理注重政府部门及其他公共部门如何制定出正确的决策,如何以最小的成本将决策付诸实施以取得最好的效果,强调对政府绩效的考核。

(四) 提供公共物品(Public Goods)的途径不同^④

① 参见:陈振明,《公共管理学》[M],北京:中国人民大学出版社,1999:37。

② 社会问题是指那些只有属于政府职责范围内需要解决的问题。公共项目是最直接的可见对象。公共财产和资源主要包括公共设施、公共物品和产品、公共信息资源、社会人力资源、公有企业和公司。参见:张良等,《公共管理导论》[M],上海:上海三联书店,1998:15。

③ 参见:D.奥斯本,T.盖布勒,《改革政府——企业精神如何改革着公营部门》[M],上海市政协编译组和东方编译所编译,上海:上海译文出版社,1996:12。

④ 公共物品是指那些在消费上具有非竞争性和非排他性的产品和服务。不同物品所具有的非竞争性和非排他性的程度不同,据此可将公共物品分为纯公共物品和准公共物品,与公共物品相对应的是私人物品。一般物品的消费都具有竞争性,如果甲消费者消费后乙消费者就消费不到,如某一酒店的总统套房等;一般物品的消费往往也都具有排他性,只有取得消费权的人才能够消费该物品。而非竞争性指消费者消费某物品时并不妨碍其他消费者也消费该物品,如旅游者购买某景区门票进入景区游览时,并不排斥其他旅游者同时购票进入该景区游览;非排他性是指在消费某物品时,很难将不具有消费权的消费者排斥出去,如观看焰火晚会等。一般情况下,同时具有非竞争性和非排他性的物品和服务,被称为公共物品,如国防、社会治安、道路交通等;具备非竞争性和非排他性两者中某一项的物品和服务,被称为准公共物品,如旅游景区等。

传统的行政管理主张由政府提供所有的公共物品,基本上将私人部门排斥在外;公共管理则主张通过“政府合约”、“外包”、“拍卖”等市场化手段,引入竞争机制,将一部分公共物品的生产和供应交给私人部门,以克服公共企业生产效率低下、质量不高等问题,同时避免出现公共物品的过度供应与供应不足等问题。此外,值得注意的是,随着社会经济的发展,公共物品的范围不再局限于公共基础设施等实物形态的物品,而是扩大到提供法律保障、维持经济稳定、保护生态环境、净化社会风气等非物质形态的服务型公共物品,而且这类服务型公共物品的生产和供应日益成为公共管理的一个重要方面。

从政府部门扩展到公共部门,从行政管理扩展到公共管理,实际上是这个时代政治、经济、文化、价值观、意识形态等诸多领域发生剧变的深刻反映。在公共管理思维下,“公务员日益把自己看作是管理者而不是行政者。他们认识到,他们的职能是进行组织,以实现他们对其结果负有真正责任的目标,而不仅仅是服从命令”。^①

第二节 旅游公共管理简论

旅游公共管理就是运用现代公共管理理论,以涉及旅游活动的公共部门为主体,以旅游行政管理为核心,以服务各旅游相关者为导向,以提升管理效率和管理效果为重点,以通过旅游增加社会福利为目的,以计划、组织、协调和控制为主要手段,对涉及旅游活动的各种事务实施全方位的有效管理,并提供相应的服务。它不是对传统旅游行政管理的全面否定,而是在传统旅游行政管理的基础上所进行的管理理念的转变和管理模式的改进。虽然旅游公共管理仍以行政管理为基础,但其内涵和外延都远远超出了传统行政管理的范畴。

长期以来,我国的旅游管理实行的是以政府旅游行政管理部门为唯一主体,以行政管理为唯一手段的旅游行政管理模式,其他旅游公共部门(如旅游协会、行业自律组织等)被排斥在旅游管理主体之外。如同传统的行政管理受到来自实践的挑战一样,迅猛发展的旅游活动,对传统的旅游行政管理模式也提出了严峻挑战。面对旅游活动日新月异的发展,政府如何管理旅游?政府部门在旅游发展中的作用与地位如何?什么事情是政府应该管的而什么事情又是政府不该管的?

^① 参见:欧文·休斯.公共管理导论[M].北京:中国人民大学出版社,2001:7.