

127
面向 21 世纪课程教材
Textbook Series for 21st Century

1-6/0.6
Z33
高等学校旅游管理专业教材

旅游行政管理

张俐俐 编著



高等教育出版社
HIGHER EDUCATION PRESS

内容提要

本书是教育部“高等教育面向 21 世纪教学内容和课程体系改革计划”的研究成果,是面向 21 世纪课程教材——全国高等学校旅游管理专业课程系列教材之一。本书运用现代管理学、行政学和旅游学的基本理论和方法,结合中外旅游管理的实践,探讨一个国家和地区的政府旅游行政管理部门对旅游业进行科学、有效管理和调控的问题。本书着重对旅游行政管理的基本概念和含义、组织与体制、职能与任务,以及中外旅游行政管理组织的模式进行了系统论述。本书还汇编了部分中外旅游管理、政府管理的案例作为教学和阅读的辅助资料。

本书既可以作为旅游高等院校旅游管理专业的教材,也可作为从事旅游行政管理活动人员的业务参考书。

图书在版编目(CIP)数据

旅游行政管理/张俐俐编著. —北京:高等教育出版社,2002

面向 21 世纪旅游管理专业本科教材

ISBN 7-04-010708-2

I. 旅... II. 张... III. 旅游业-行政管理-高等学校-教材 IV. F590.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 026478 号

旅游行政管理

张俐俐 编著

出版发行	高等教育出版社	购书热线	010-64054588
社 址	北京市东城区沙滩后街 55 号	免费咨询	800-810-0598
邮政编码	100009	网 址	http://www.hep.edu.cn
传 真	010-64014048		http://www.hep.com.cn
经 销	新华书店北京发行所		
排 版	高等教育出版社照排中心		
印 刷	中国青年出版社印刷厂		
开 本	787×960 1/16	版 次	2002 年 7 月第 1 版
印 张	24	印 次	2002 年 7 月第 1 次印刷
字 数	440 000	定 价	27.50 元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换。

版权所有 侵权必究

总 前 言

当代旅游业已经发展为世界上产业规模最大和发展势头最强劲的产业,旅游业发展之快,产业带动力之强,使许多国家和地区都纷纷把旅游业作为经济发展的重点产业和先导产业。伴随着全球经济的不断发展,人们收入和闲暇时间的增多,交通和通讯技术的不断进步,以及冷战结束后政治隔障的消除等因素,全球旅游产业的规模正加速扩大,参加旅游的人数还将继续增加。据世界旅游组织预测:到2010年,全球旅游者将达到100亿人次,其中国际旅游者将达到10亿人次;到2020年,全球旅游者将达到160亿人次,其中国际旅游者将达到16亿人次。大众化旅游时代的到来,使旅游日益成为现代人类社会主要的生活方式和社会经济活动,旅游业也以其强劲的发展势头而成为全球经济产业中最具活力的“朝阳产业”。

在近二十年的发展历程中,中国旅游业取得了令人瞩目的成就,由传统的接待事业一跃转变为国民经济新的增长点,并由过去单一的观光型旅游发展成为集观光、度假、商务、会展、研修等多功能为一体的复合型旅游。中国旅游业的综合实力已被列为世界第五。按照世界旅游组织的预测:到2020年,中国将成为世界第一大旅游接待国和第四大旅游出境国。专家们预测:“21世纪,中国将成为世界主要的旅游中心”。中国旅游业持续高速增长,既依托于旅游教育整体水平的提高,也有力地推动了旅游教育的迅速发展。截止到2001年,全国高等旅游院校和已开办旅游专业的院校已发展到200多所,形成了培训、职高、大专、本科、硕士、博士层次完备的旅游教育体系,教育服务旅游、旅游促进教育的旅游与教育互促相长的格局已经形成。然而,瞬息万变的旅游活动实践和丰富多样的旅游形式,对与之相配套的旅游教育教材提出了新的要求,更新教材体系,丰富时代内容,注入新的成分,就成为旅游高等教育教材建设的当务之急。因而也成为2001年3月在海南大学召开的“新世纪高等学校旅游管理专业教育与发展

战略研讨会”的重要议题之一。

这次会议由面向 21 世纪旅游管理专业课程体系和教学内容改革与实践项目组、高等学校工商管理教学指导委员会(旅游管理专业组)、教育部高教司和国家旅游局人教司联合召开。为了保证旅游管理专业人才培养的基本规格,为了给该专业提高教学质量提供课程和教材支撑,会议在项目研究的基础上审议确定了 7 门课程作为旅游管理专业的主干课程,并面向全国遴选主编、组编了与主干课程对应的教材,这 7 门主干课程教材是:《旅游学概论》、《旅游经济学》、《旅游市场营销学》、《旅游心理学》、《旅游规划与开发》、《旅行社管理》、《饭店管理》。同时,为拓展教学内容,适应旅游专业对其他专业课程教材的需求,高等教育出版社在前期调研的基础上,依托工商管理教学指导委员会,在教育部高教司的支持下,组织编写了非主干课程的 7 门其他专业课程教材供旅游专业选用,它们是:《旅游法教程》、《旅游管理信息系统》、《旅游管理专业英语》、《前台与客房管理》、《餐饮管理》、《旅游行政管理》、《导游业务》。这 14 本系列教材后来又经过立项评审,大部分是“十五”国家级规划教材。这套系列教材在总体策划和编写中突出了系统性、创新性、实用性三大特色。系统性,指系列教材较全面、系统地反映现代旅游的最新发展状况,多角度透视旅游这一特殊的社会现象和经济现象;创新性,指系列教材既注重历史内容的沉淀又关注当代旅游研究的最新成果,把普及与提高、理论与实践有机融合起来,突出教材的时代性;实用性,指系列教材具有较强的可读性和自学指导性,既有学理分析,又有案例剖析,注重方法的训练和技能的培养。因而,较适合于旅游高等院校、旅游研究机构、高等职业教育、自学考试的人员作为教材,也适合于旅游行业管理、旅游职业培训使用,对理论研究、学历教育、职业培训以及实际工作都具有实用性和参考价值。

参与此次系列旅游教材编写的单位有:南开大学、中国旅游学院、浙江大学、西安交通大学、湖北大学、云南大学、上海大学、北京旅游学院、暨南大学、海南大学、安徽师范大学、广州财贸管理干部学院等院校。在教材编写过程中,邀请了中国旅游教育界知名的教授和专家对此套教材进行了严格的审定。借此对支持和参与这套系列教材编、审工作的专家、学者表示感谢。

此套系列教材于 2002 年秋出版发行,欢迎全国有关院校师生和专业人士选用,并提出宝贵意见,以便逐步完善。

面向 21 世纪旅游管理专业课程体系和教学内容改革与实践项目组
教育部高等学校工商管理教学指导委员会(旅游管理专业组)

2002 年 4 月

前 言

自改革开放以来中国的旅游教育和科学研究随着旅游业的迅猛发展呈现出百花齐放、百家争鸣的繁荣景象。旅游学、旅游经济学、旅游市场学、旅游心理学、旅游规划与开发、旅游饭店管理、旅行社管理、旅游交通管理、旅游娱乐管理、旅游文化、旅游历史地理等各类旅游专业学术成果层出不穷,构成了中国旅游教育和科研的基础,产生了巨大的社会和经济效益,促进了中国旅游产业的健康发展,使中国旅游教育和科研水平产生了巨大的飞跃。

在这片百花竞香的旅游学术园中,有一个重要的领域一直较少有人涉足,但近年来开始引起了政府部门、旅游企业和专家学者们的关注,这就是本书所探讨的主题——旅游行政管理。

旅游行政管理既是一个新的管理领域,是一个国家和地区的旅游业发展到一定程度所出现的政府对旅游业的管理行为和管理现象,又是一个新型的边缘学科,是管理学、行政学和旅游学基本理论与方法在旅游管理实践中的应用、交融和创新。旅游行政管理学主要探索政府部门对国家和地区旅游业发展进行宏观干预、调控和管理的规律和方法,研究在市场经济环境下,政府在旅游业发展中应该扮演何种角色,实施什么职能,发挥什么作用,用什么手段对旅游业进行管理,引导旅游业走什么道路,最终达到什么目标等对旅游业发展至关重要的问题。

旅游行政管理与工商企业、事业单位的行政后勤管理有本质的区别。它是国家上层建筑的一个组成部分,是国家公共行政管理大系统中的一个子系统,是在突出旅游业自身特点和专业特殊性前提下政府行业管理意志和管理模式的具体体现。旅游行政管理之所以近年来开始受到各界的重视并开始对它进行研究,是由于社会、经济、科技和文化的发展促发了现代社会人们对旅游的需求疾速增长,从而带动了旅游产业的发展和规模的不断扩大,使旅游业在国民经济中

的地位和作用进一步提升;旅游业对旅游目的地国家和地区所产生的综合效益、带来的巨大影响越来越引起政府部门的重视和兴趣,各级政府都将旅游业作为支柱产业、先导产业和新的经济增长点而加强投入和扶持的力度,体现了在新形式下政府的旅游主导型发展战略的作用。

本书参考了国内外大量相关信息资料,了解和考察了国内外旅游行政管理的实践活动,本着观点创新、内容创新、方法创新、体系创新原则,以客观、求实、严谨的学术态度,对旅游行政管理的基础理论、发展历程、组织模式、管理体制、管理职能、工作任务、管理方法、管理文化等各个方面进行了初步的探讨和阐述,将旅游行政管理的过程、现象、规律和机制等关键要素进行了概括,并引入了一批国内外政府管理、旅游行政管理和旅游企业管理的经典案例,由此初步形成了旅游行政管理学科的基本研究体系和理论框架,为今后从理论与实践的结合上对旅游行政管理活动进行全方位、深层次的研究和探讨奠定了基础。

本书是作者自1985年以来从事旅游行政管理课堂教学和行业实践活动的体会和经验的积累,是在国内外收集资料信息、进行学科框架设计和理论体系探索的结晶。目的是能够按照作者多年来的研究思路和工作的体会写出一部既能反映旅游行政管理基本原理、又能结合中国旅游业实际,既方便旅游高等院校教学使用、又可以为从事旅游行政管理工作人员自学所用,概念清楚、层次分明、实用性强的旅游管理教材,并且力图填补旅游管理实践和旅游教学科研领域空白。本书就是作者多年来对这些目标追求的结果。

本书对旅游行政管理的研究仅仅是一种最初的尝试,由于作者的经验和水平有限,资料来之不易,缺乏相关领域成果的借鉴,本书在内容、体系、观点等诸多方面还不成熟,缺点和错误在所难免,需要今后不断修改和完善。这一方面留下了很多遗憾,另一方面也成为今后深入探索的起点。欢迎广大读者朋友赐教。

Email:li-li.zh@263.net

张俐俐

2002年2月于海口

目 录

第 1 章 导论	1
第一节 旅游行政管理的概念和内涵	1
第二节 旅游行政管理中的基本关系	8
第三节 旅游行政管理的宗旨	12
第四节 旅游行政管理学	14
第 2 章 行政组织理论的发展与行政管理组织模式	19
第一节 古典组织理论与规制型行政管理组织	19
第二节 行为科学组织理论与情感型行政管理组织	30
第三节 系统权变组织理论与后规制型行政管理组织	42
第 3 章 旅游行政管理体制	56
第一节 旅游行政管理体制的含义及其影响因素	56
第二节 旅游行政管理体制的基本模式	59
第三节 中国旅游行政管理体制的历史沿革	63
第四节 中国旅游行政管理体制改革	78
第 4 章 旅游行政管理组织	96
第一节 组织、行政管理组织与旅游行政管理组织	96
第二节 旅游行政管理组织结构	104
第三节 旅游行政管理组织的设立原则	113
第四节 旅游行政管理组织的编制管理	120
第 5 章 世界主要旅游组织比较研究	127
第一节 全球性国际旅游组织	128
第二节 区域性国际旅游组织	142
第三节 国家旅游组织	147
第四节 中国旅游组织	155
第 6 章 旅游行政管理职能	161

第一节	旅游行政管理决策职能	162
第二节	旅游行政管理计划职能	174
第三节	旅游行政管理组织职能	189
第四节	旅游行政管理沟通职能	199
第五节	旅游行政管理监督职能	211
第六节	旅游行政管理服务职能	218
第7章	旅游行政管理的主要内容	223
第一节	制定旅游产业政策	224
第二节	旅游法规建设	227
第三节	旅游市场开拓与促销	237
第四节	旅游人力资源开发与管理	247
第五节	旅游规划管理	254
第六节	旅游服务质量管理	259
第七节	旅游市场秩序管理	265
第八节	旅游信息与统计管理	270
第九节	旅游企业管理	272
第8章	旅游行政文化	279
第一节	旅游行政文化的含义和形成	279
第二节	旅游行政文化的范畴和类型	281
第三节	旅游行政文化的影响	285
第9章	旅游行政管理案例	291
案例一	威尔逊对行政机构管理的透视	291
案例二	帕金森笔下的“官场病”	295
案例三	中国重点旅游景区管理体制的改革与创新	297
案例四	领导者处理突发事件的艺术	299
案例五	古局长的遭遇	302
案例六	行政机关的差旅费应该如何报销	306
案例七	餐厅营业额滑坡后的决策	307
案例八	政府的作用是“掌舵”而不是“划桨”	308
案例九	政府服务职能的重新定位	314
案例十	夏威夷、香港、日本、新加坡、泰国旅游管理机构比较研究	317
案例十一	日本、泰国、英国、韩国的国家级旅游管理体制及其管理职能	321
案例十二	中国地方旅游管理体制模式	325
案例十三	授权与受权	327
案例十四	沟通的障碍与沟通“十戒”	330
案例十五	摩托罗拉(Motorola)公司的12种沟通方式	332
案例十六	美国、德国、意大利、日本、埃及旅游法律与规章制度	333
案例十七	步入信息高速公路的政府——电子化政府	340

案例十八 公共服务“承诺制”	346
案例十九 中国加入 WTO 后政府重新为自己定位	350
案例二十 用企业精神来重塑政府——“企业家政府”	352
案例二十一 让格林威治成为真正的世界中心	356
案例二十二 萨尔茨堡的绿色旅游	361
参考文献	368
后记	371

第 1 章

导 论

旅游行政管理是某一国家或地区旅游业发展到一定程度所出现的政府对旅游业的管理行为和管理现象。它对旅游业的发展起着至关重要的作用。本章是全书的基础性和理论探索性章节,将对旅游行政管理的基本概念及其含义、宗旨和目标、管理中的诸多关系,以及旅游行政管理与管理行政管理之间的区别和联系等问题进行初步的论述,将为以后各个章节的学习打基础、做铺垫。

第一节 旅游行政管理的概念和内涵

什么是旅游行政管理?这在旅游管理的研究领域中的确是一个全新而值得探讨的概念。从字面直观理解,它起码包含了三个方面的内容:一是一种管理活动;二是采用行政方式;三是限定于旅游领域。所以,我们有必要从这三个方面的分解与整合对旅游行政管理的概念进行界定。

一、管理(Management)

1. 管理的定义

管理是一个随着社会不断发展而具有多样化特征的动态概念。众多的专家学者因所持的立场不同、所处的角度不同、所采取的方法不同,冠以管理不同的定义,可谓是仁者见仁、智者见智。这里,我们无需对管理的各种定义一一写到,

加以解释,而是从管理的本质和旅游活动发展的特殊性来认识它,即管理是依据事物发展的客观规律,通过综合应用各类资源,有效地实现组织目标的过程。

这个定义中至少包含了如下三层含义:

(1) 管理的内容是组织和协调活动。由于社会中的所有资源(人力、资金、物资、信息、时间、技术等)相对于人类的欲望和需求总是稀缺的,为了实现人类的共同欲望,就必须通过一系列的管理活动对社会中的个人和部门进行组织,对各种资源、各种活动和个人与部门之间的关系加以协调,使各项工作、各方面的利益和组织目标达到有机结合、有序发展。因此,在任何有人群的地方都需要有管理来维持和推进。

(2) 管理的本质是一种手段。管理本身不是目的,是为了实现人们预期目标而采取的一种手段。一个组织如果没有目标,就失去了前进的方向,就不需要进行管理活动。如果有了既定的目标,没有管理,目标就不可能实现。因此,我们不能为了管理而管理,而是为了要达到组织的目标进行管理。随着人类社会、经济、科技的不断发展,生产分工进一步细化,专业化水平空前提高,现代科学技术广泛应用,人类社会活动中各方面的关系日益复杂,管理的作用就显得日趋重要,可以说每时每刻、每个领域都离不开管理。

(3) 管理的作用是它的有效性。管理之所以日趋重要,以致于任何组织都离不开它,是因为管理的主要作用体现在有效地实现组织的目标。所谓有效的管理,体现在效率和效益两个方面。效率是指通过管理,如何以最少的投入获得最大的产出。效益是指通过管理,尽力提高组织目标的达成和实现程度。效率和效益是互相联系的,如果说,效率意味着把要做的事情尽量做好,则效益意味着要做正确的事情。由此来看,效益是解决做什么的问题,它要求我们确定正确的目标;效率是解决如何做的问题,它要求我们选择合适的方法和途径,顺利地经济地达到预定的目标。有效的管理就是要做好正确的事情。

2. 管理的职能

通过观察人类社会中各种各样的管理活动,尽管它们的目标不同,要求不同,方法不同,但所有的管理活动都在遵循着一定的规律,履行着一些基本的步骤或程序。20世纪初,法国著名的管理学家约法尔第一次将这些有规律的步骤和程序阐释为管理的基本职能。20世纪70年代之后,由管理学者们概括为计划、组织、领导、控制的管理四大职能成为管理活动的基本职能,见图1-1。

(1) 计划(Planning)。任何管理活动都是先从计划做起。计划是一个组织确定目标、达到目标的具体行动步骤和方案。计划职能实施不利,管理工作必然盲目、混乱、无序,没有效率和效益。

(2) 组织(Organizing)。计划制定后,组织有关部门、人员和资源来实施预定的计划,这就是组织职能的开始。组织的核心是为了实现计划而进行的部门

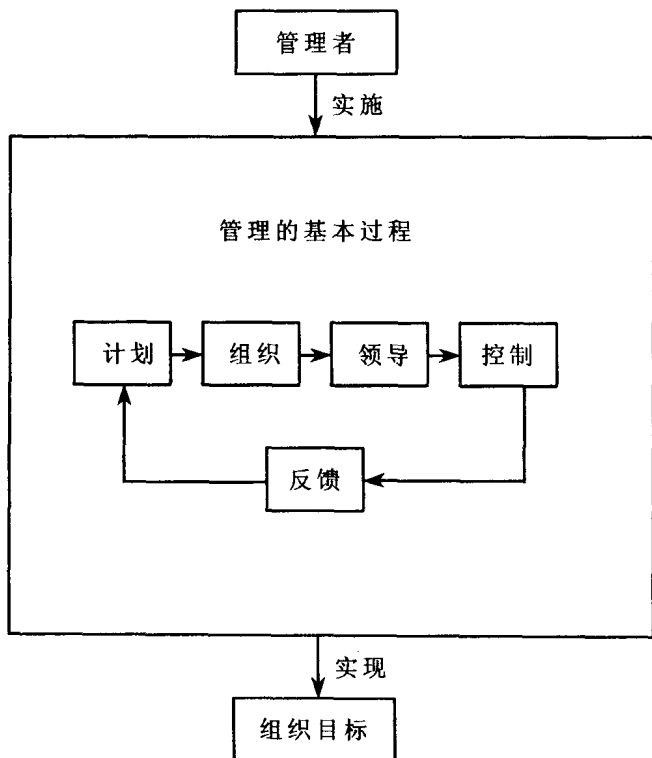


图 1-1 管理的基本职能

划分、权力分配、人员配置和工作协调,是计划的延伸和落实。

(3) 领导 (Directing)。领导是一个组织中的管理者用职权和威信影响、指导和激励各类人员为实现组织目标而努力工作的过程。有效的领导就是要选择合适的手段和方法解决组织成员中的矛盾和纠纷,沟通信息,使其处于团结、和谐、互助的工作环境之中。

(4) 控制 (Controlling)。为了实现组织目标,管理者要对组织成员和组织活动加以控制,包括制定工作标准,评估工作业绩,进行差距分析,采取纠偏措施等。没有有效的过程控制,计划将难以实施。

管理中的四大职能互相联系。管理工作正是通过计划、组织、领导、控制四个基本步骤来开展推进。即确定组织目标,拟定行动方案,调动组织成员的积极性去实施行动方案,在实施过程中加强领导和控制,纠正偏差,使四个步骤形成一个不断循环的过程,为实现组织的各类目标而努力奋斗。现代文明就是建立在人类这种在循环中不断前进的管理活动之中。

二、行政管理(Administration)

1. 行政管理的概念

行政管理是指国家行政机关依据国家的法律,行使政府的权力,对国家公共事务的推行与管理。下面,通过对管理与行政管理的比较,可以更好地理解行政管理的含义。行政管理与管理的区别主要体现在如下方面:

(1) 产生的时间不同。管理的产生先于行政管理。自从出现人类群体活动以来,就出现了管理活动。在原始社会,人类为了自我生存需要组织起来,协同配合,同自然界做斗争,由此而出现了最原始的管理活动,这种管理只具有社会性,不具有政治性。随着生产力水平的提高和科技发展,人类在生产劳动中出现了剩余产品,原始社会解体,奴隶社会诞生,出现了剥削和阶级,代表统治阶级意志和利益的国家也应运而生,行政管理活动便从一般管理活动中分离出来。

(2) 涵盖的范畴不同。管理具有广泛的社会性和普遍性,从个人到家庭,从企业到国家,从物质到精神,从地面到天空,只要有人存在的地方,都需要管理。行政管理则限于国家各级政府对国家公共事物的管理活动,不是对所有事物的管理。因此,行政管理被认为是管理这个大系统中的一个子系统或是一个组成部分,管理中包含了行政管理。

(3) 体现的性质和特征不同。行政管理的属性是由国家的政治属性所决定的,因此行政管理通常是统治阶级利益和意志的体现和执行。行政管理要服务于政治,其基本任务是行使国家权力,实现国家的方针大略和政治目标,以保证国家稳定、政权巩固。无论是在资本主义国家还是社会主义国家中,行政管理必须具有与其国家所特定的政治制度的一致性,体现出统治阶级管理国家的权威性、强制性、政治性和阶级性。一般的管理不具备上述性质和特征,也不行使国家机器的权力和政治职能。

(4) 侧重的层面不同。一般管理侧重于每个具体的工商企事业单位、个人和家庭的微观管理活动。行政管理侧重于国家高层、全局性的宏观管理活动。因此,二者的政策目标不同,要达到的目的也不同,同时,二者的组织结构、体制、过程、手段、方法、技术也有很大不同。

2. 行政管理的职能

这里,我们仅以行政管理研究中最有代表性的两种观点对行政管理的职能要素加以说明。

(1) 1937年行政管理学家路德·古里克在《组织理论简注》中以 POSDCORB 这一缩略词形式概括了行政管理的7项职能:

计划(Planning),即制定政策或实施方案;

组织(Organizing),即通过分配职权形成一定的组织体系;

人事(Staffing),即组织体系内人力资源开发及应用的全部过程;

领导(Directing),即行政体系经过一定的程序和手段对行政过程的指挥;

协调(Coordinating),即使各个不同的工作部门或人员能够有效地协调和配合;

报告(Reporting),即通过视察、通报、汇报等方式使各个管理的环节之间达到相互理解;

预算(Budgeting),即对有关财务状况、会计和审计等事务的管理。

(2) 中国台湾著名行政学家张金鉴先生提出了 15 个 M,概括了行政管理的 15 个职能要素:

目标(Aim),即行政机构要有明确的目标,围绕着一一定的目标展开活动;

计划(Program),即确定目标之后,行政机构需制定切实可行的计划以达到目标;

人员(Men),即选定和组织行政人员按照制定的计划有步骤、有系统地展开行政活动;

经费(Money),即行政管理活动所需要的经费以及经费的使用计划;

物资(Materials),即为完成计划所需要的各种设备、工具、物品和材料,以及对它们的管理;

组织(Machinery),即为完成计划和目标,对人、财、物的有效组织,使它们更有利于行政活动的展开;

方法(Method),即如何运用有系统的程序与有效的方法来完成行政任务;

指挥(Command),即各级行政领导在工作进程中的指挥和指导活动;

激励(Motivation),即通过一定的手段和条件激发行政人员的积极性和创造性;

沟通(Communication),即在行政体系内外沟通行政人员的认识、感情、心理和意见等,促进团体精神的形成;

士气(Morale),即行政人员在行政活动中的精神状态;

和谐(Harmony),即行政过程中促使各部门和人员之间达成和谐一致;

时间(Time),即在达成目标和完成行政计划时掌握时机;

空间(Room),即行政活动要适应地理和社会环境,根据一定的空间条件实施管理;

改进(Improvement),即根据日益变化的条件不断改进管理,加强行政活动的适应性,保证达到行政目标和完成行政任务。

三、旅游行政管理(Tourism Administration)

1. 旅游行政管理的定义

参照上述对管理、行政管理概念的定义,结合旅游和旅游业自身特点,旅游行政管理的基本定义可确定为: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,就是政府对旅游业的总体管理。这一过程的具体内容见图1-2。

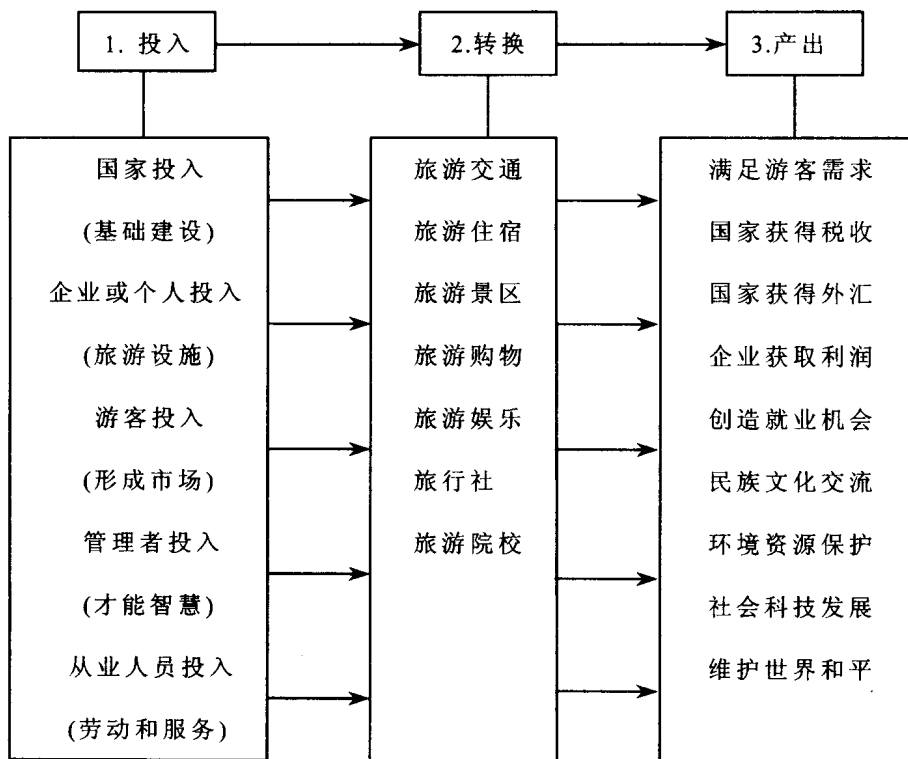


图1-2 旅游管理活动流程图

2. 旅游行政管理的内涵与特征

(1) 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。旅游行政管理是在旅游业飞速发展,旅游市场需求和产业规模不断扩大,旅游在国民经济中的地位和作用进一步提升,旅游业内外部关系日趋复杂,政府对旅游业的主导作用日益突出的社会大环境下产生的。它是管理学、行政管理学和旅游学基本理论在旅游管理实践中的应用、交融和创新。旅游行政管理与工商企业、事业单位的行政后勤管理不同,是国家上层建筑和政务管理的重要组成部分,是在突出旅游业自身特点和专业化管理特殊性前提下,政府对旅游业高层管理意志和管理行为的体现。因此,旅游行政管理通常在宏观

和微观两个层面上发挥职能和作用。

在宏观方面,要保证旅游业在发展过程中坚决贯彻执行党的路线方针政策,在国家社会经济发展大方向下提出旅游业发展的总体目标,制定旅游业发展规划和政策法规,充分利用和配置好各类旅游资源,调整旅游产业结构,优化旅游产品,培育和规范旅游市场,使旅游业沿着健康、正确的方向可持续发展,获得良好的经济、环境和文化综合效益,为国家和地区社会经济的发展做出积极的贡献。

在微观方面,用法律和经济杠杆规范旅游市场秩序,约束旅游企业行为,保护旅游者的权益,提高旅游企业的经营管理水平和经济效益,改善旅游服务质量,为旅游企业提供良好的经营环境,为旅游者提供优质的服务。

(2) 旅游行政管理的依据是国家有关法律、法规和政策,具有权威性和强制性。旅游行政管理本身是制定、颁布和实施各项旅游政策法规的过程,又是用政策和法规调整约束旅游行政管理自身行为和旅游企业行为的过程。同时,国家的政策法律为旅游行政管理活动提供依据和保障。如果不依法对旅游行业、企业和个人的行为进行规范和约束,旅游业的发展和运行将是混乱、盲目和低效的,旅游行政管理部门将失去权威性和严肃性。旅游行政管理部门运用国家有关法律、政策对旅游业进行管理的优势体现在下述方面:① 能够保证国家和地区旅游业发展沿着正确方向前进。② 能够保证旅游行政管理基本职能的顺利实施。③ 能够调整旅游行业内外部的各种关系。④ 能够维护旅游经营者和旅游者的权益。⑤ 能够保持正常的旅游市场秩序和竞争环境。⑥ 能够弱化人治,强化法治,提高旅游行政管理的效率和效益。

(3) 旅游行政管理的最终落脚点是克服官僚主义,提高行政管理效率,具有求真性和务实性。旅游行政管理效率是指旅游行政管理部门在管理活动中所投入的各种资源和所获得的效果之间的比率关系,即旅游行政管理的投入与产出之比。效率是检验旅游行政管理的目标是否正确、管理机构和人员安排是否合理、各类资源是否被充分利用、管理的手段和方法是否科学、管理工作质量高低的重要标准和依据。效率贯穿于旅游行政管理的各个领域和各个环节之中。旅游行政管理效率的高低通常体现在下面四个方面:① 经济方面,旅游收入、外汇收入、就业机会是否对一个国家、一个地区社会经济发展做出贡献和对相关行业起到带动作用。② 社会文化方面,不同的文化知识和各类信息的传递是否促进一个国家和地区文化素质的提高、旧观念的改变、先进科学技术的引进、新的生活方式和消费方式的展现以及人与人之间的相互理解 and 交流。③ 环境方面,旅游资源的规划开发、旅游设施的建设是否使一个国家和地区的自然资源、人文资源得到利用和保护,生态环境未受到污染和破坏,人们的生活环境和质量得到改善,生活水平有所提高。④ 政治方面,旅游行政管理部门和工作人员是否廉洁

从政、勤政务实、精简高效,全心全意为纳税者服务,做人民的公仆,以反腐倡廉的实际行动取信于民,树立政府部门在旅游企业和群众心目中的良好形象。

第二节 旅游行政管理中的基本关系

从20世纪80年代初期至今,旅游行政管理无论在国家层面的条条管理中,还是在各地方层面的块块管理中,经历了一个从无到有、由小到大、由弱变强的改革、发展、提升的动态过程。在这20多年的历程中,随着国家政治和经济体制改革的深化,无论是政府官员,还是旅游企业的经营管理者,对旅游行政管理的本质、内涵的理解都在不断地深化。其中最主要是正确认识和处理好旅游行政管理过程中的几个基本关系:

一、明确旅游行政管理的主体

谁是旅游行政管理的管理者?对这个问题的认识至今没有完全统一。原因是从新中国成立以来,能够行使国家或地区政府权力和职能、对旅游业发展进行管理的机构在不断变化,一是体制性的变化,二是名称上的变化。从20世纪五六十年代的中国国际旅行社、外事办公室、侨务办公室到八九十年代的旅游局、旅游办公室、旅游处、旅游委员会、旅游协调组、旅游行业协会、旅游区域管委会等,真可谓名目繁多、形式各异。还有许多与其他部门合署办公的旅游管理部门;国际上还有一些非政府机构和组织也可对旅游业实施监督和管理。上述这些机构又隶属于不同的上级主管部门,这就使得旅游行政管理的主体问题一直处于变化和争议之中。那么,谁有资格和责任来承担一个国家和地区旅游业发展的政府管理角色呢?尽管这个问题多年来一直比较复杂,但时至政府职能转换、国家机构改革的今天,要确定谁是旅游行政管理的主体已经并不困难。从体制改革和旅游管理的实际出发,只要满足两个条件便可认定管理主体的地位:一是旅游行政管理部门必须经过各级政府授权和人民代表大会正式委任,进入政府行政序列;二是在实际管理权限和职能上能够承担起对当地旅游全行业实施管理的责任和义务。只要认定上述两个条件,就无须顾及旅游行政管理部门叫什么名称,有什么样的隶属关系和行政级别。

20世纪80年代初期,中国旅游管理的职能多由外事、侨务部门行使,但管理的范畴和权力十分有限。至90年代,从中央到地方的各级政府中逐步建立了专门的旅游行政管理部门,绝大多数称为旅游局。历经几次体制改革和机构调整,政府与市场在中国旅游业的分工也更加趋于明朗和合理,旅游局在市场经济体制下的管理权限不断扩大,级别在不断提升。据统计,到2000年底,经过地方机构改革,全国31个省、自治区、直辖市中有24个省级旅游局已经进入政府行