

関は一連の連動した施策  
て、多くの法律文献を制定

作者は歴史学や政策学や行政管理学や観光学や経済学などに  
考査した。



(措置)を講じ

した。これによって、完全  
学科の知識で、日本観光政策全面

# 日本旅游

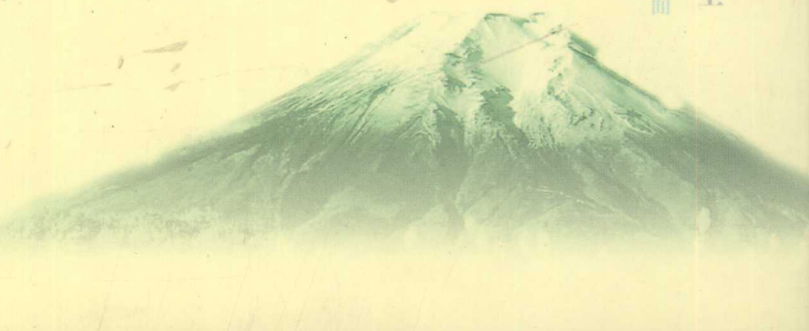
## 政策研究

●日本の観光政策に関する研究

陈友华 / 著  
江西出版集團  
江西人民出版社

江西人民出版社

観光政策  
イウンドとの  
政府が違う時代のニーズ  
ある。観光政策の主眼(方針  
変わった。観光事業の振興を促進す  
措置)を講じて、多くの法律文献を制定  
史学や政策学  
発展ルートと云える。こ  
異なった経済環境のもと  
観光関係



# 日本旅游政策研究

日本の観光政策に関する研究

.....  
陈友华

著

F593.130  
Chi

**图书在版编目(CIP)数据**

日本旅游政策研究/陈友华著. —南昌:江西人民出版社,2007.12

ISBN 978 - 7 - 210 - 03757 - 6

I. 日… II. 陈… III. 旅游业 - 方针政策 - 研究 - 日本 IV. F593.130

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 193146 号

**日本旅游政策研究**

陈友华著

江西人民出版社出版发行

南昌市红星印刷有限公司印刷 新华书店经销

2007年12月第1版 2007年12月第1次印刷

开本:880毫米×1230毫米 1/32 印张:13.5

字数:350千 印数:1-3000册

ISBN 978 - 7 - 210 - 03757 - 6 定价:30.00元

---

江西人民出版社地址:南昌市三经路47号附1号

邮政编码:330006 传真电话:6898827 电话:6898893(发行部)

网址:www.jxpph.com E-mail:jxpph@163.net web@jxpph.com

(赣人版图书凡属印刷、装订错误,请随时向承印厂调换)

## 序 言

直到实行改革开放政策的 20 世纪 70 年代末期,旅游业在我国还是个不起眼的产业,对尚未解决温饱问题的普通百姓来说,旅游更是可望而不可即之事。然而,30 年弹指过去,此间翻天覆地的变化,我国的国民经济实现了持续高速增长,如今已成为牵引世界经济发展的重要一极。与此同时,随着人民物质生活的改善,精神生活更加丰富,不断增加的闲暇活动变得丰富多彩,特别是进入新世纪以来,步入“小康”社会的中国,境内游和境外游热潮不减,旅游已成为国民生活中不可缺少的一部分,旅游业则已成为国民经济中的支柱产业之一。地大物博、有着五千年文明历史的中国所拥有的自然和人文旅游资源,正在向世人展现其无比的魅力,充满活力的现代化建设,也越来越多地吸引着海内外游客的目光,发展现代旅游业前景无限。

然而,旅游业在我国尚属新兴产业,我们对建设和发展这一产业尚缺乏经验,甚至走过弯路。旅游事业也是一门科学,发展旅游业需要坚持科学发展观。要把我国建设成为真正的旅游大国,研究和借鉴发达国家的有关实践便显得极为必要。从这个意义上讲,陈友华所著《日本旅游政策研究》无疑具有重要现实意义。

与一般的旅游经济著述不同,陈著的研究对象是日本,内容是旅游政策,方法是根据历史发展的脉络和基本史实进行多学科交叉的综合性研究。这里,旅游产业作为市场的有机组成部分并按照市场原理调节运行的规律,旅游经济所特有的主体(游客)、受体(观光旅游地及其设施)、介体(旅行社及相关服务体系)等内容,都是作为其旅游政策的条件约束、路径选择、绩效评估的相关因子阐述的,以旅游政策研究为主线的这一研究方法,不仅展示了本书的独特视角,而

且具有重要的实践参考价值。这是因为,市场机制虽被证明是现实生产力条件制约下其他机制无法取代的有效机制,但它并非是万能的机制。旅游业作为市场经济的一部分,其发展和运行同样需要“看得见的手”的调控,否则就不可避免结构失衡、资源破坏及浪费等问题。著者选择“旅游政策”为研究主题,可谓用意深邃。

本书的特点和贡献主要体现在以下方面:第一,通过汇总和分析旅游相关法、旅游行政管理及旅游政策手段所构成的宏观政策体系,合理地设定了日本战后旅游政策研究的分析框架,并从实证的角度论述了三者间互动影响旅游业发展的过程;第二,指出了战后日本旅游业发展所呈现的“入境旅游→国内旅游→出境旅游→出入境旅游并举→入境旅游”的阶段性变化特点,分析了导致这些变化的政策因素,进而论证了旅游政策的作用;第三,通过大量典型事例,论证了国家旅游政策与地方旅游开发既对立又统一的矛盾关系,考察评价了解决其矛盾的手段和方法,从而为我国解决旅游业发展所面临的问题提供了有价值的参考;第四,考察了各种基层组织和社区居民参与旅游开发与保护的作用,指出它们是发展旅游不可忽视的重要力量,值得政府重视和引导。这些考察、分析和论断,显示了著者的独立思考,为政策层面上进一步加强我国旅游业的整体设计和管理提供了有益的参考。

毋庸讳言,由于旅游政策所涉及的研究对象相当宽泛,论述过程中顾此失彼的现象是存在的,一些重要问题的研究还有待进一步深化。作为国内学术界第一部专题研究日本旅游政策的专著,这些缺陷是难免的。相信著者会以此为起点,不断提高自身的功力,将此专题研究继续深入下去,集腋成裘,取得新的成就。

杨栋梁

2007年9月于南开园

## 目 录

序 言 .....	杨栋梁(1)
序 章 .....	(1)
一、旅游政策系统主要用语 .....	(1)
二、本书的研究对象与理论视角 .....	(7)
三、日本旅游政策分期及其特点 .....	(11)
四、日本旅游政策研究现状及研究意义 .....	(15)
五、本书的结构及其特点 .....	(20)
<b>第一章 经济发展与旅游政策的演变 .....</b>	<b>(23)</b>
第一节 旅游市场发展概况 .....	(23)
第二节 日本旅游政策的演变 .....	(36)
一、战前旅游政策的发端 .....	(36)
二、战后旅游政策的推进 .....	(39)
三、旅游政策的两次重大转变 .....	(44)
第三节 经济发展与旅游事业 .....	(49)
第四节 旅游开发政策与国土开发计划 .....	(56)
<b>第二章 旅游法律体系 .....</b>	<b>(60)</b>
第一节 旅游法制建设 .....	(61)
一、法制建设历程与立法目的 .....	(61)
二、旅游法律范畴及其类别 .....	(69)
三、地方法规建设 .....	(71)
第二节 旅游法律概述 .....	(72)

---

一、《旅游基本法》	(72)
二、《国际旅游振兴会法》	(76)
三、《外国游客来访促进法》	(77)
第三节 专项法律制度解读	(80)
一、《旅行社法》	(80)
二、《度假区(建设)法》	(93)
<b>第三章 旅游行政管理体系</b>	<b>(101)</b>
第一节 旅游行政管理机构的变迁	(102)
一、战前日本旅游行政机构及其行政措施	(102)
二、战后日本旅游行政管理机构的嬗变	(106)
第二节 旅游行政管理体制	(109)
一、中央旅游行政管理体制	(110)
二、地方旅游行政管理体制	(121)
第三节 旅游行政管理辅助机构	(132)
一、国际旅游振兴机构	(133)
二、日本旅游协会等公益组织	(134)
三、旅游行业组织	(140)
小 结	(142)
<b>第四章 旅游政策体系</b>	<b>(144)</b>
第一节 旅游政策体系的范畴	(144)
第二节 旅游发展计划与纲要	(148)
一、国家旅游发展计划	(149)
二、地方性旅游发展计划	(158)
第三节 旅游政策制度	(164)
<b>第五章 旅游开发与保护政策</b>	<b>(186)</b>
第一节 旅游开发历程	(186)

---

第二节	旅游开发及其特征	(189)
一、	旅游开发项目	(189)
二、	旅游基础设施建设	(191)
三、	旅游开发方式及其特征	(216)
第三节	旅游资源与环境保护政策	(222)
一、	旅游开发对环境的破坏	(223)
二、	旅游资源与环境保护措施	(225)
第四节	旅游开发与保护政策的博弈	(234)
小 结		(239)
第六章	国际会展招揽政策	(241)
第一节	日本国际会展概况	(242)
第二节	国际会展招揽政策	(245)
一、	会展招揽政策与措施	(245)
二、	大型国际会展对策	(251)
三、	特别博览会对策	(258)
第三节	会展对旅游业和经济的波及效应	(263)
一、	世博会对旅游业的影响	(263)
二、	会展对当地经济的波及效应	(268)
小 结		(270)
第七章	日本旅游政策评价	(272)
第一节	旅游行政措施及其绩效	(274)
第二节	日本国内对旅游政策措施的评价	(288)
第三节	日本旅游政策系统总体评价	(293)
第四节	旅游开发政策问题及其建议	(312)
一、	旅游开发政策问题点	(312)
二、	度假区开发计划失败的根源	(315)
三、	度假区开发所引发的问题与思考	(318)



---

四、针对旅游开发问题的若干建议 .....	(320)
小 结 .....	(326)
<b>附 章 新世纪的政策课题与旅游政策评价</b>	
<b>体系的确立</b> .....	(329)
第一节 旅游发展综合效应 .....	(329)
一、旅游开发效应 .....	(329)
二、旅游的经济波及效应 .....	(332)
三、旅游的社会与文化效应 .....	(336)
第二节 日本国民休闲需求与旅游发展前景 .....	(338)
一、日本国民休闲需求 .....	(338)
二、余暇时间消费支出 .....	(339)
第三节 当前的旅游政策课题与发展思路 .....	(343)
一、中央政府的旅游发展思路 .....	(344)
二、地方政府的旅游发展思路 .....	(348)
第四节 新机制的创建与社区居民的参与 .....	(349)
第五节 旅游政策评价体系的确立 .....	(357)
附 录 .....	(364)
旅游政策、法律相关材料 14 个 .....	(364)
旅游相关大事年表 .....	(405)
参考文献资料 .....	(413)
后 记 .....	(421)

# 序 章

## 一、旅游政策系统主要用语

### 1. 旅游政策

“政策”是现代社会政治生活中使用得最为广泛的概念之一。但是,人们对其看法不一。孙光先生认为:“政策是国家和政党为了实现一定的总目标而确定的行动准则。它表现为对人们的利益进行分配的政治措施和复杂过程”;林德金先生则提出:“狭义的政策是管理部门为了使社会或社会中的一个区域向正确的方向发展而提出的法令、措施、条令、计划方案、规划或项目”;张金马先生认为:所谓政策,是“党和政府用以规范、引导有关机构、团体和个人行为的准则或指南,其表现形式有法律、规章、行政命令、政府首脑的书面或口头声明和指示以及行动计划与策略等”;在此基础上,《政策科学》的作者进而提出:政策是国家机关、政党及其他政治团体在特定时期为实现或服务于一定社会政治、经济、文化目标所采取的政治行为或规定的行为准则,它是一系列谋略、法令、措施、办法、方法、条例等的总称<sup>①</sup>。概而言之,政策就是政府和政党在特定时期为实现一定的政治、经济、文化或社会目标而制定的法律、法规、条例、规章、政令、管理办法、实施细则、战略、规划和计划以及政府首脑的书面或口头声明和指示等行为准则(规范)和计划的统称。

对于旅游政策,学者们也有各自的理解。日本旅游学专家前田勇先生在谈到政策问题时说:“所谓政策,就是政府和政党等方面的方略或施政方针。旅游政策,是政府在旅游方面以旅游之名而介入

<sup>①</sup> 陈振明主编:《政策科学》,中国人民大学出版社1998年版,第59页。

的理念、目的和方针之表现。”<sup>①</sup>是国家和自治体(地方政府)为获取旅游事业<sup>②</sup>的适当效应,谋求旅游事业的振兴而采取的各项政策措施。而格鲁克斯曼(R·Glucksman)则将旅游政策定义为“组织体为促进旅游事业发展所采取的各种措施(方案)的总体”,并将其细分为政治政策、文化政策、社会政策、经营政策、商业政策和交通政策等六个方面。德·阿里拉杰(J. I. de Arrillage)教授认为:“旅游政策,是指为促进和保护国家旅游方面的利益所采取的国家活动。”他根据旅游政策的对象、范围、地区、手段及方法等,对旅游政策进行了分类。根据对象,分为经济政策(其中包括交通政策、饭店政策、货币政策和财政政策)和文化政策;根据范围,分为对外政策与对内政策;根据地区,分为全国性政策、地方性政策和局部性政策;根据手段和方法,分成对外政策(宣传、信息)与对内政策(管理、促进、补助,直接执行,调查、教育)。这些学者们从不同的立场和角度对旅游政策进行了全方位的阐释,其中各有侧重点。实际上,根据所涉及领域(行业)还可以将其细分,如旅游投资政策、旅游财政政策、旅游税收政策、旅游资源开发与保护政策、旅游管理政策、旅游产业结构和布局政策、旅游产业导向政策、旅游产业配套政策、旅游产业技术政策,等等。需要指出的是,我们日常所提到的旅游政策实际上是一个泛化的、模糊的概念,是旅游相关政策的通称。有些政策虽然可以称做旅游政策,但未必是旅游行业政策(有不少政策是属于其他行业的政策)。

需要说明的是,由于旅游涉及诸多行业和部门,因而在制定旅游

---

① 前田勇:《现代旅游学主要术语词典》,学文社1998年版,第23页。

② 一般认为:“旅游事业”是“着眼于旅游的意义及其效果、力求使旅游获得进一步发展的一系列活动的总称”。将国家和自治体(地方政府)着眼于旅游的意义和效果而开展的各项事业称为“旅游行政”;而把民间企业着眼于旅游的经济效果、为追求利润而进行的企业活动称为“旅游经营”。“旅游事业”包含这两个层面的意思。旅游政策及旅游行政,旨在追求公益;经营方针及旅游经营,旨在获取利润。“旅游事业”的最佳效应就是使双方都取得最大效果、实现双方的共赢与和谐发展。

政策时必然会涉及相关部门的利益。由此所制定出来的政策往往兼顾其他政策。从政策的制定过程及其内容来看,很少有“独立”的旅游政策;就实施情况而言,单独推行旅游政策的情况也非常少,多数情况下是作为地域政策的一环(即地区经济发展政策的附属政策)。例如,对旅游资源的保护与管理,是作为自然保护政策中自然公园行政的一个方面来实施的;对旅游区的基础设施与环境的建设,则是作为城市规划事业来进行的。如果我们孤立地认为“旅游政策只是作为旅游方面的具有独立性的政策来展开的”,那么政策的范畴则仅限于“公共旅游休闲地区的建设”等比较狭小的方面。多数情况下都如同交通运输政策那样,只是在实施自身相对独立的政策过程中稍加兼顾旅游的发展而已,或者说它们是将与旅游相关的那些措施作为自身政策的一个方面加以实施的。可以说,真正作为“独立”的旅游政策加以执行的情况为数不多,旅游政策大多包含或蕴藏在其他政策之中,这从日本政府所采取的经济措施中可得到印证。1998年11月,日本政府为了能使经济在1-2年内恢复起来,确定了拨款总额达24兆日元的紧急经济对策(1999年11月付诸实施)。其中用于振兴国内旅游的紧急对策事业预算金额为15亿日元,主要用于国内公共设施和旅游设施等设施的兴修<sup>①</sup>。由此可见旅游在其中所处的地位相当低下(仅占拨款总额的0.00625%)。

## 2. 行政组织与旅游行政

所谓行政(指公共行政,或行政管理),是指国家行政机关通过制定和执行政策,依法动用公共权力管理公共事务,以及提供公共产品和实施公共服务的活动,是行政机关落实行政职能的组织运行过程。行政组织(即国家行政组织,或称行政机关),是指为了管理国家行政事务、依照宪法和法律组建的国家行政机关及其体系,是国家机构的重要组成部分。本书中所提到的旅游行政管理机构不仅包括

<sup>①</sup> 见日本国土交通省网 <http://www.mlit.go.jp/hakusyo/kankou-hakusyo/h11/index.html>.

中央旅游行政管理部门(国土交通省)和地方旅游行政管理部门(都、道、府、县属部门与市、镇、村属旅游管理部门),而且包括日本旅游协会以及旅游行业协会、旅游联盟等具有一定行政职能的旅游机构。

至于“旅游行政”,则是指“基于旅游政策的理念使政策得以实现的行为,也即国家或地方公共团体(包括地方政府)为了促进旅游的发展,对旅游行为进行奖励或限制,以及对旅游事业加以指导、监督和取缔等活动”<sup>①</sup>。从行政的表现形式来看,行政活动实际上就是政府机构针对人们的权利和自由所采取的各种措施。它可分为“侵害行政”、“管制行政”和“扶助(支付)行政”等形式。所谓“侵害行政”,是指对权利和自由的剥夺;“管制行政”是指对权利和自由的限制;而“扶助(支付)行政”则是指根据经济实力提供和“出让”利益,或由政府金融机构对企业进行融资,或者由国家、地方公共团体或进行投资的经济利益团体(如特殊法人)兴建福利设施并加以管理等。从旅游的角度看,“侵害行政”表现为征收旅游税以及为了发展公共旅游事业对土地进行强制征购、使用等;“管制行政”是指对旅行社和住宿设施业实行注册制度和许可制(市场准入制),对国家公园法中所规定的特别地区与特别保护区,以及关于保护古都历史特色的特别措施法中的历史特色保存地区,允许采取某些行为(实行许可制),对游客和旅游用汽车进入特定旅游地区进行限制等;而“支付(扶持)行政”则表现为对旅游企业或相关组织提供资助或无息、免息贷款等。

虽然旅游事业主体(旅游行政管理机关)的旅游行政权力很大,其作用也很大,但仅仅依靠旅游主管部门是不够的,还需要其他政府机关的配合和协助。一般来说,地方行政包括实施计划、调整、健康、福利、环境、产业振兴、道路、公园、防灾、住宅、城市、计划、港湾开发、交通、水道、下水道、消防、教育、文化、总务、人事和财政等“辖区居

<sup>①</sup> 小谷达男:《旅游事业论》,学文社1994年版,第136、137页。

民的福利事业”。但是,多数自治体(地方政府)实施旅游行政只是放在产业振兴方面。因此,需要旅游行政部门与其他行政部门加强联系和协调,需要各相关机构和各级政府把发展旅游事业作为“兴市(或镇、村)”的重要一环来抓,形成一种“综合性极强的行政”。只有这样,才能有效地推动旅游事业的发展。这种“行政”可谓广义上的“旅游行政”<sup>①</sup>。此外,还有狭义上的“旅游行政”,即以往开展的旅游行政,主要是指旅游主管部门和旅游协会(联盟)等组织制定和实施旅游计划,招揽游客,负责开展宣传和接待工作,以及对旅游设施进行管理和经营等<sup>②</sup>。

### 3. 旅游法律体系

所谓法律,是指为维持社会生活、由国家制定并通过国家强制力加以实施的行为规范(体系)。法律的实施主要包括执法、司法和守法三大方面,在一定程度上也包括监督实施在内。根据不同的划分标准,对一国所颁布实施(或某一行政管理部门实施)的法律进行分类与组合而构成的有机组合体(包括宪法、法律、法令和规章制度等)即为“法律体系”(又称“法的体系”或“法体系”)。所谓旅游法律体系,是指国家针对旅游事业而制定的一系列法律与旅游相关政策问题上同样适用的“相关法律”共同构成的一个有机整体,其中包括基本法、专项法及相关法、政令、省令、通告和约款(合同条款)<sup>③</sup>等法令等。这些法律法规都是旅游法律体系的重要内容,是旅游行政的依据和旅游政策得以贯彻实施的保证。

---

① 中尾清:《“城市旅游”的展开——地方旅游行政论序说》,大正2001年版,第6页。

② 同上,第7页。

③ 政令,由日本内阁制定,包括为实施宪法及法律的规定而颁布的和对法律所委任的事项所作的规定两种(如实施令等);省令,由各省大臣制定,包括为实施法律和政令而制定的必要的细则、手续,以及根据法律或政令,就特别委任的事项所作的规定(实施细则);通告是指各省大臣、委员会、各厅向下级机关、团体所下达的命令;约款是指企业和消费者之间的合同条款(契约)。如果使用经过各省大臣认可的,则表示其接受认可。如《旅行社标准合同条款》等。

#### 4. 旅游政策系统内部子系统之间的关系

关于旅游政策和旅游行政的关系,不少学者提出了自己的看法。中崎茂先生说:“所谓旅游政策,是指公共力(国家、地方公共团体)将旅游者(旅游主体)和旅游对象(旅游资源)结合起来,对开展旅游活动进行支援或限制的措施。其中的措施方针即为旅游政策,而政策的方法和内容等则为旅游行政。”<sup>①</sup>西冈久雄先生也从较为宏观的角度论述了它们之间的关系:“旅游政策是国家和自治体(地方政府)对旅游这种社会现象采取何种措施的方针,而旅游行政则是将旅游政策付诸实施的具体方法与内容。作为旅游行政的功能,有对旅游的奖励、限制以及对旅游事业的推动、扶助、限制、取缔(管理)等。”<sup>②</sup>津野利弘先生则认为:“旅游行政是国家或自治体(地方政府)发展旅游,支持和促进旅游行动与旅游事业或进行指导、监督、取缔的活动;旅游政策是为综合调整、推进一国的旅游行政活动的框架和方向。”<sup>③</sup>小谷达男也明确地指出了两者的关系:“旅游政策是国家和自治体(地方政府)以取得旅游事业的适当效果为目的,力求振兴旅游事业的各种战略措施,而旅游行政则是基于旅游政策的理念,使政策具体化的行为。”<sup>④</sup>

至于政策与法律的关系,也是非常密切的。从某种意义上说,法律即是政策,而政策则不在法律范畴内;政策虽然包含法律,但不能代替法律。它们是两个相对独立的系统。尽管如此,它们在一定的条件下也会发生转化,即政策可以上升为法律,其途径就是政策法律化(如日本为了推行度假区开发政策而制定了《度假区法》)。所谓政策法律化,是指享有立法权的国家机关依照立法权限和程序,将成

① 香川真:《现代旅游研究》,嵯峨野书院1996年版,第126页。

② 西冈久雄:《旅游与地域开发》,国内外出版1996年版,第224、225、226页。

③ 铃木忠义编:《现代旅游论》(新版),有斐阁1996年版,第253页。

④ 小谷达男:《旅游事业论》,学文社1994年版,第136-137页。

熟、稳定和认为有必要立法的政策转化为法律<sup>①</sup>(它实际上是一种立法活动,所以又称政策立法)。政策一旦转化为法律,就取得了合法地位,拥有更有威慑力的强制力,由国家权力部门保证其实施;而法律则是政策的具体化、条文化,是贯彻政策的一种手段(法律是政策得以实现的重要保障,政策的实施要依靠政府部门的多种调控手段及其综合运用)。另一方面,法律的实施必须以政策为指导。大多数法律的制定需要经过政策的实践阶段。

从政策体系的构成来看,政策与行政是不可或缺的两个重要因素,具有相互依存的关系。政策体系不仅包含“基本政策”(如农村振兴或城市发展、区域发展的基本方针等)、“政策”(指以实现上述方针为目的而开展的行政活动,如发展旅游事业),而且包含“措施”(指战略措施或方略——为实现上述政策而制定的具体方案和对策,如旅游资源的利用、旅游景区和节点的建设、旅游产业的拓展)和“事务事业”(“具体措施”,即实现上述方略的具体行政手段,具体事业的实施,如传统节庆、祭祀活动和艺能的利用;山区或海滨度假区的兴建;旅游信息服务的加强;会展旅游的招揽和国际旅游航线的开放等)四个层面。由此可见,政策和行政(措施)及法律三者具有非常密切的联系,并由此构成了一个比较完整的政策系统。

## 二、本书的研究对象与理论视角

本书的研究对象为日本的旅游政策问题,其中包括日本旅游行政管理体制、相关法律文件、政策措施和制度建设等方面。需要说明的是,本书虽然名为“研究”,但在很大程度上属于对日本旅游政策相关问题的描述以及一些浅显的分析与评述。从某种意义上说,可以称作“肤浅的研究”。为了说明问题,笔者将其分为一个大系统(即旅游政策系统)和三个子系统(旅游行政管理体制、旅游政策体

---

<sup>①</sup> 此处所指“法律”,包括国家最高权力机关制定的法律、行政法规、地方性法规和规章制度等方面。



系和旅游法律体系)来加以论述,在此基础上从对内政策和对外政策两个方面(或称两个子系统)进行论证,以揭示日本旅游政策的成败得失。这样安排内容和结构,有其合理性,从研究方法上说也是可行的。上述三个方面都是“旅游系统”的“四大子系统”之一——“旅游支撑与保障系统”<sup>①</sup>的重要组成部分。而行政管理组织(体制)和法律又是旅游政策得以贯彻执行和实现的两大主要支撑力量和保证,因而都被纳入旅游政策系统之中;另一方面,对一个国家或地区的行政管理和政策进行分析研究已经成为当代社会科学和管理科学的研究与教学的一个重要领域,而且形成了较为完善的理论体系。因此说,对日本旅游政策进行研究也有其理论上的依据。

在西方,尤其是发达资本主义国家,行政管理和政策分析研究已取得了充分而长足的发展,其理论与方法已经独成体系。在政策研究领域,各种理论并存,各具特色。其中,政策系统论和政策决定论较有代表性。

何谓政策系统,美国学者 E. R. 克鲁斯克认为,它是“政策制定过程中所包含的一整套相互联系的因素,包括公共机构、政策制度、政府官僚机构以及社会总体的法律和价值观”<sup>②</sup>。中国学者陈振明则基于系统发生论的观点,将政策系统界定为“由政策的主体、政策客体及其与政策环境相互作用而构成的社会政治系统”<sup>③</sup>。概括地说,政策系统论就是以政策的主体和客体以及政策环境等为研究对象,对政策及其相关问题进行全面、系统的分析和综合研究的理论。其特点是要求对构成政策系统(或称“体系”)的各个子系统及其成员进行分析和研究,并对政策作出合理评价,以期为后续政策提供参

<sup>①</sup> 其中包括政策保障体系、组织保障体系、财政金融保障体系、市场保障体系、技术保障体系以及旅游资源开发保障体系,涉及政策法规、财政金融、环境保护和人力资源等方面。

<sup>②</sup> [美]E. R. 克鲁斯克等主编:《公共政策辞典》,上海远东出版社1992年版,第26页。

<sup>③</sup> 陈振明主编:《政策科学》,中国人民大学出版社1998年版,第105页。