



浙江省哲学社会科学重点研究基地

浙江海洋经济研究丛书

产业融合背景下的 海洋旅游综合管理体制研究 ——以浙江为视点

Chanye ronghe beijingxia de haiyang luyou zonghe guanli tizhi yanjiu
——yi zhejiang wei shidian

马丽卿 朱永猛◎著



海洋出版社

浙江省哲学社会科学重点研究基地(浙江省海洋文化与经济研究中心)

2012 年度一般课题“产业融合背景下的海洋旅游综合管理体制研究

——以浙江为视点”(编号:12JDHY02YB)最终成果

产业融合背景下的海洋旅游 综合管理体制研究

——以浙江为视点

马丽卿 朱永猛 著

海洋出版社

2015 年·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

产业融合背景下的海洋旅游综合管理体制研究：以浙江为视点/马丽卿著. —北京：海洋出版社，2015.5

ISBN 978-7-5027-9160-5

I. ①产… II. ①马… III. ①海洋-旅游-管理体制-研究-浙江省
IV. ①F592.755

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 108163 号

责任编辑：黄新峰 赵 武

责任印制：赵麟苏

海洋出版社 出版发行

<http://www.oceanpress.com.cn>

北京市海淀区大慧寺路 8 号 邮编：100081

北京华正印刷有限公司印刷 新华书店发行所经销

2015 年 5 月第 1 版 2015 年 5 月北京第 1 次印刷

开本：787mm × 1092mm 1/16 印张：22

字数：369 千字 定价：60.00 元

发行部：62132549 邮购部：68038093 总编室：62114335

海洋版图书印、装错误可随时退换

前 言

从20世纪70年代起,随着高新技术的迅速发展,各产业之间严格的边界划线不断趋于模糊,产业融合现象不断涌现。进入21世纪后,产业融合的进程更加迅捷,推动新经济体的产生,带动了各产业的蓬勃发展。正是基于这一大背景,国务院在2009年颁发了《关于加快发展旅游业的意见》,明确提出“大力推进旅游与文化、体育、农业、工业、林业、商业、水利、地质、海洋、环保、气象等相关产业和行业的融合发展”,这既是对作为新时期国家战略性支柱产业的旅游业提出的新要求,更是旅游发展理念和实践上的创新。融合发展逐渐成为优化旅游产业结构、提升区域市场竞争力的重要途径。随着《旅游法》、《国民旅游休闲纲要(2013—2020)》等指导性文件的正式颁布和实施,旅游业作为现代服务业已从可有可无的经济“配菜”一举成为国民经济中举足轻重的“主菜”,一个前所未有的“大旅游”时代全面开启。

旅游管理体制改革研究属于管理学理论和实践范畴。从管理学角度看,无论是政府层面的宏观管理,还是企业层面的微观管理和旅游行业管理,都要面对“谁来管、管什么、为何管、怎么管”这四个基本问题。因此,管理主体、管理客体、管理目的、管理方式就成为管理过程中密切相连、不可缺少的四要素,其中任何一个要素的变化都必将引起其他要素的变动与调整,以求达到新的平衡。我国旅游业发展的实践表明,经历了改革开放30多年迅猛发展的旅游业已经十分成熟,旅游产业融合全面深入推进,旅游管理四要素所依赖的背景和环境已然发生深刻的变化,旅游价值取向由改革开放前的服务外交、赚取外汇转到拉动内需、带动经济、扩大就业,最后为了实现增加福利



的目标；旅游业的社会、文化、福利、政治等非经济功能日益受到人们重视，人们越来越习惯于用一种全新的、综合性的理念来审视旅游发展，传统的、单一的、建立在经济学和管理学上的政府旅游管理模式不但无法适应现今旅游综合管理的需要，且在一定程度上制约了旅游管理水平的提高和旅游业的发展。因此，在旅游业发展的全新时期，需要重新树立现代旅游管理新理念，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，从旅游管理向旅游综合治理发展，最终实现旅游业的经济管理向福利管理的跨越。

旅游管理体制是指对旅游经济运行中所产生的各种经济关系的有效协调和管理以及其所形成的组织形式和管理制度，它是国家领导、组织和管理旅游业的根本制度。旅游管理体制的变革就是组织制度的变迁、社会各相关集团利益重新调整的结果，也是旅游消费者、旅游企业和旅游管理部门利益冲突的妥协和均衡。我国的旅游管理体制经历了以外事接待为主、管制型政府管理、主导型政府管理三个历程，一直以来按照“统一领导，分散经营”的原则，实行政企分开的两级管理体制，主要表现为旅游行政管理体制和旅游企业管理体制。从旅游机构的纵向发展来看，旅游组织体系较健全，具有从国家到地方的完善的旅游行政管理机构体系；但从旅游管理的范围来看，各级城市旅游政府行政机关管理范围狭小，旅游管理涵盖的行业和旅游经济活动范围欠全面，政企不分、条块分割的现象仍然存在，管理方式不灵活，各级管理机构沟通联系少，政府主导力过于强大，市场机制得不到有效发挥，旅游立法层次低。针对旅游管理体制存在的种种问题，我国学者分别从转变政府职能、转变旅游企业职能、建立健全旅游法律制度、拓宽旅游行业资金渠道、创新旅游管理工作机制等方面提出了相应改革对策。纵观以往的这些研究，大多数学者都只是从政府行政职能转变角度提出减少过度行政干涉、建立服务性高效机构等改革思路，却极少从产业融合视角对旅游管理体制问题作出剖析；有关旅

游管理体制的研究文章虽然不少，但建议措施与改革对策落实的不多；某地某区域的改革探索尝试不断，全面深入的体制机制改革仍然缺乏，特别是海洋旅游管理体制改革的尝试和研究更是甚少，改革成效不显著，海洋旅游管理体制机制实质性改变不大。

海洋旅游业是当今世界三大主流旅游形式之一，已经成为我国沿海地区的经济社会发展支柱产业和国家海洋战略的重要组成部分，并有着巨大的潜力和广阔的提升空间。发展海洋旅游是我国海洋战略和振兴经济的新举措。国家旅游局把2013年的旅游主题确定为“中国海洋旅游年”，这一年的旅游形象口号为：“美丽中国，海洋之旅”；“体验海洋，游览中国”；“海洋旅游，精彩无限”。海洋旅游研究一直是国际旅游学界关注的重点，相比发达国家，我国的海洋旅游研究相对滞后，有关海洋旅游的研究自20世纪90年代才涉足。然而，伴随着我国海洋经济的蓬勃兴起和海洋旅游业的深入发展，海洋旅游研究正引起政府及旅游业界前所未有的重视。

21世纪是一个更加复杂和更具挑战性的海洋时代，全球化、信息革命、产业融合、海洋经济、资源共享等一系列重大变革和问题都向各国和各地的经济、社会管理提出了挑战。海洋旅游业是一个极端敏感的产业，气象学中的混沌理论完全适用于海洋旅游发展的各个阶段，即使在世界的某一角落里发生一件微小的政治、经济、安全事件，也有可能影响到全球的海洋旅游活动，这种蝴蝶效应早已被海洋旅游实践所证明。作为综合性很强的产业，海洋旅游涉及的产业及部门比一般旅游业更广，旅游管理过程更加复杂，面临的困难更多，尤其是在产业大融合背景下，海洋旅游与其他产业交叉不断、融合不断，休闲渔业、海钓产业、游艇产业、邮轮产业等海洋旅游新业态不断涌现，海洋旅游管理主体、客体、手段、方法也发生了重大变化，加上我国旅游产业由“部门产业”向真正意义上的产业融合的“大旅游”转变，旅游管理体制变革也迫在眉睫，由此可见，一个“大海洋旅游”时代亟待需要构建与之相适应的“大管理”与“新体制”。

2010年,国家旅游局设立了一批旅游综合改革试点城市和试验区,其中舟山群岛作为唯一的海洋旅游综合改革试验区,期待获得海洋旅游管理体制改革的经验,为全国旅游管理体制改革做出表率。海洋旅游综合管理体系涉及海洋资源利用与海洋生态保护,同时又关联到众多海洋相关产业、不同层面和部门的海洋管理领域,是我国海洋开发中极具代表性的综合性管理体系,对该体系的研究可为我国海洋事业提供管理与发展的范式。本研究正是基于这样的机遇,深刻领悟产业融合发展给旅游业所带来的影响和改变,全面剖析现阶段我国海洋旅游管理体制的现状、问题,放眼全球,梳理归纳了世界海洋旅游业发达国家的成功经验和有效举措,以旅游公共管理、利益者相关理论、产业整合理论、可持续性发展理论等为指导,厘清相关概念,提出海洋旅游管理目标、管理主体、管理客体、旅游方法的改革方向,尝试创设一套新型的管理体制框架和运行机制,以保障海洋旅游业的健康和持续发展。

本书是浙江省哲学社会科学重点研究基地——“浙江省海洋文化与经济研究中心”项目的最终成果,立项旨在解决我国海洋旅游管理体制共性问题的同时,针对浙江海洋旅游业发展中遭遇的管理体制瓶颈进行创新研究。因此,本书既立足于海洋旅游经济实际,以发展的眼光审视我国海洋旅游产业,全面梳理现行旅游管理体制的弊端和问题,提出切合未来趋势的创新型海洋旅游综合管理体制和运行机制,是发展理念的创新,也是我国海洋发展战略中内涵建设的重要举措;同时,本书还将研究视野投向浙江,以浙江海洋旅游管理实践为研究蓝本,通过梳理浙江海洋旅游管理体制的现状、存在问题、产生原因等,提出了构建浙江“大海洋旅游”管理体制的框架、实施路径以及运行模式。

浙江是海洋大省,拥有广阔的海岸线、丰富的海洋旅游资源和优越的地理区位,是国内经济最为活跃、旅游业最为发达的省份之一。近年来,省委省政府提出建设海洋经济强省、旅游经济强省、“海上

浙江”等重大海洋发展战略，为浙江海洋旅游的蓬勃发展提供了良好的政策环境和发展新机遇。在旅游产业融合方面，浙江一直走在全国的前列，特别是“浙江舟山海洋旅游综合改革试验区”等实践探索，初步形成了独具特色的发展模式，推动了地区旅游产业结构的转型升级。然而，机遇与挑战总是并存的。伴随着旅游产业融合步伐的加快、旅游新业态不断涌现，“大旅游、小管理”的矛盾日益凸显，如何进一步改善旅游管理部门职能，创新管理体制，协调各旅游企业高效有序的运转，构建创新型海洋旅游管理体制是亟待解决的重要问题。只有根据海洋旅游管理中存在的现实问题，进行多产业、多部门的综合协调，创建一套与海洋旅游发展实际相适应的海洋旅游管理体制，才能适应现代海洋旅游业的发展，真正实现旅游产业大融合和大发展。

作者十几年来一直关注海洋旅游发展，本着高度的使命感和责任感，以及长期积淀的关于海洋旅游研究的学识造诣，把揽全局，创新理念，融汇各学科知识，全面系统地总结海洋旅游管理成果和我国海洋旅游管理体制的现状及存在问题，深刻地剖析了管理目标、管理主体、管理客体以及管理方法的变革趋势，提出“大海洋旅游”综合管理体制构架及运行机制，为我国的海洋旅游改革提供思路和借鉴。

本书共有三篇九章：第一部分背景篇共有三章，实则为绪论。第一章剖析了产业融合新形势下的我国海洋旅游发展状况以及特征，通过对国内外旅游产业融合研究情况的梳理，对旅游产业融合动因和效应的研究，指出融合发展是旅游产业的重要创新方式，在此大背景下，“大旅游”时代的开启已经是不争事实，面对不断涌现的海洋旅游新业态和新问题，海洋旅游管理体制创新成为旅游业提升发展的关键；第二章主要对国内外旅游管理体制展开综述研究，通过比较，梳理出管理体制研究目前所达到的水平及存在的不足，明确了从产业融合视角来研究旅游管理体制改革的创新性和重要性；第三章重点研究国外海洋旅游的成功经验以及给予我们的启示和借鉴。第二部分理论篇共有三章，是为基础理论研究，这是全书的重点和研究精华，主要阐述



海洋旅游管理体制的变革历程,深刻剖析海洋旅游综合管理四大要素的变革状况,努力构建出创新型海洋旅游综合管理体制。其中,第四章为海洋旅游管理基本理论,重点阐释了利益相关者理论、旅游协同论管理理论、旅游公共管理理论等指导原理,提出了我国海洋旅游管理的变革思路和未来趋势;第五章论述了我国海洋旅游综合管理体制的要素构成以及变革,剖析了作为宏观旅游经济“掌舵人”的政府管理者,旅游市场“领航员”的行业管理者,旅游经济“划桨人”的企业管理者以及由政府、企业、社会和公共“多元主体”构成的“大旅游”管理者等不同主体的管理职能和管理目标,是体现该篇核心理念的重要部分;第六章侧重研究创新型海洋旅游综合管理体制的构建,提出重组管理组织、重构管理职能、完善政策体系、创新管理制度、变革管理方法的具体设想,指出我国今后的海洋旅游管理应该走向旅游综合治理。第三部分实证篇共有三章,是对浙江海洋旅游管理体制问题的具体研究成果。其中,第七章是对浙江海洋旅游发展概况与管理体制现状的剖析;第八章主要研究产业融合背景下的浙江海洋旅游管理体制改革创新思路,提出“大海洋旅游”管理体制构建的原则、理念和基本要素,并揭示了“大海洋旅游”管理体制运行机制和方法,对浙江海洋旅游发展有一定指导意义;第九章为结论,是在总结的基础上,提出了文章的创新、不足以及展望方向。

尽管作者力图全面、准确、清晰地将所有的改革构想和意图传达出来,但囿于水平和境界之限,本书在许多方面仍不尽如人意,恳请读者和专家批评和指正。

马丽卿

2014年12月于舟山群岛新区

目 次

背景篇

第1章 新形势下的海洋旅游发展	(3)
1.1 产业融合下的我国海洋旅游	(3)
1.1.1 发展海洋经济是国家的战略选择	(3)
1.1.2 “大旅游”时代开启已成不争事实	(4)
1.1.3 旅游管理体制创新成为旅游业提升的关键	(5)
1.2 融合发展是旅游产业的重要创新方式	(6)
1.2.1 产业融合不断深入	(6)
1.2.2 旅游产业融合步伐快速推进	(6)
1.2.3 产业融合下旅游新业态不断涌现	(7)
1.3 旅游产业融合发展的动因及效应	(8)
1.3.1 旅游产业融合的概念界定	(8)
1.3.2 旅游产业融合的动因	(9)
1.3.3 旅游产业融合的效应	(18)
1.4 国内外产业融合研究现状	(22)
1.4.1 国外产业融合研究	(22)
1.4.2 国内产业融合研究	(24)
1.5 国内外旅游产业融合研究现状	(26)
1.5.1 旅游产业融合研究概况	(26)
1.5.2 旅游产业融合基础理论研究	(28)
1.5.3 针对单一产业类型融合的研究	(32)
1.5.4 其他研究	(39)
1.6 研究的意义、思路与方法	(41)



1.6.1	研究的意义	(41)
1.6.2	研究的思路	(43)
1.6.3	研究的方法	(45)
第2章	国内外海洋旅游管理研究述评	(46)
2.1	国外研究现状述评	(46)
2.1.1	旅游地管理体制研究	(46)
2.1.2	旅游发展制度政策研究	(48)
2.1.3	旅游管理体制变迁研究	(49)
2.1.4	旅游综合管理体制研究	(49)
2.2	国内旅游管理体制研究综述	(50)
2.2.1	旅游管理体制的演变研究	(50)
2.2.2	旅游管理体制的改革创新研究	(51)
2.2.3	政府主导型旅游管理体制的研究	(52)
2.2.4	非政府组织旅游管理体制研究	(54)
2.2.5	旅游地管理体制研究	(55)
2.2.6	旅游公共管理研究	(57)
2.2.7	旅游综合管理体制研究	(57)
第3章	国外海洋旅游管理经验借鉴	(60)
3.1	地中海旅游区	(60)
3.1.1	地中海旅游区简介	(60)
3.1.2	地中海区域海洋旅游发展概况	(61)
3.1.3	主要代表国的经验及启示	(63)
3.2	加勒比旅游区	(90)
3.2.1	加勒比旅游区简介	(90)
3.2.2	典型旅游国家介绍	(91)
3.2.3	浙江与加勒比海地区旅游资源要素优劣势对比	(96)
3.2.4	浙江省开发海洋旅游建议	(99)
3.3	东南亚海洋旅游区	(101)
3.3.1	东南亚海洋旅游区简介	(101)
3.3.2	主要代表国旅游概况及经验	(103)
3.3.3	典型案例:新加坡模式	(111)

3.3.4 东南亚旅游业发展对我国的启示	(113)
3.4 大洋洲旅游区	(116)
3.4.1 大洋洲海洋旅游资源概况	(116)
3.4.2 主要代表国旅游概况及经验	(117)
3.4.3 典型案例及启示	(121)
3.4.5 大洋洲旅游业经验对浙江的借鉴意义	(127)

理论篇

第4章 海洋旅游管理基本理论	(133)
4.1 海洋旅游管理的相关概念诠释	(133)
4.1.1 海洋旅游	(133)
4.1.2 旅游产业融合	(134)
4.1.3 旅游管理体制	(135)
4.2 海洋旅游管理的理论基础	(136)
4.2.1 利益相关者理论	(136)
4.2.2 旅游协同管理理论	(139)
4.2.3 旅游公共管理理论	(142)
4.3 海洋旅游管理的变革及发展趋势	(145)
4.3.1 海洋旅游管理的体制变革思路	(147)
4.3.2 海洋旅游管理性质的变革	(149)
4.3.3 海洋旅游管理模式的变革	(149)
4.3.4 海洋旅游管理变革趋势	(150)
第5章 海洋旅游综合管理要素构成	(160)
5.1 海洋旅游综合管理	(160)
5.2 海洋旅游综合管理目标	(162)
5.2.1 海洋旅游公共管理目标	(163)
5.2.2 海洋旅游企业管理目标	(165)
5.2.3 海洋旅游产业管理目标	(166)
5.2.4 海洋旅游行业管理目标	(167)
5.3 海洋旅游综合管理主体	(167)



5.3.1	政府管理——宏观旅游经济的“掌舵人”	(168)
5.3.2	行业管理——旅游市场的“引航员”	(170)
5.3.3	企业管理——旅游经济的“划桨人”	(172)
5.3.4	政府、企业、社会和公众“多元主体”——“大旅游”的管理者	(175)
5.4	海洋旅游综合管理客体	(177)
5.4.1	旅游管理对象	(177)
5.4.2	大旅游管理对象	(178)
5.5	海洋旅游综合管理方法	(179)
5.5.1	一般管理方法	(179)
5.5.2	海洋旅游管理方法创新	(180)
第6章	创新性海洋旅游综合管理体制构建	(191)
6.1	海洋旅游综合管理组织的重组	(191)
6.1.1	海洋旅游管理组织重组的依据	(192)
6.1.2	利益相关者共同构成的管理组织	(194)
6.1.3	促进旅游管理组织的高效运行	(195)
6.2	海洋旅游综合管理职能的重构	(197)
6.2.1	重构原则	(198)
6.2.2	海洋旅游综合管理职能体系	(199)
6.3	海洋旅游公共政策体系的完善	(204)
6.3.1	推行科学综合管理政策	(205)
6.3.2	完善海洋旅游法规体系	(215)
6.3.3	创建海洋旅游标准化体系	(222)
6.4	海洋旅游综合管理制度的创新	(225)
6.4.1	制度和制度创新	(225)
6.4.2	海洋旅游管理制度创新内容及路径	(227)
6.5	海洋旅游综合管理方法的变革	(231)
6.5.1	海洋旅游业发展中的政府干预	(232)
6.5.2	海洋旅游管理中的政府规制	(234)
6.5.3	大数据技术下的现代海洋旅游管理	(235)
6.5.4	海洋旅游公共管理中的公众参与	(239)

6.5.5 海洋旅游中的危机管理	(245)
6.5.7 从“综合管理”走向“公共治理”	(254)

实证篇

第7章 浙江海洋旅游发展概况及管理体制现状	(261)
7.1 浙江海洋旅游业的优势条件	(262)
7.1.1 丰富的海洋旅游资源	(262)
7.1.2 快捷的海洋旅游交通	(263)
7.1.3 优越的区位条件	(263)
7.1.4 充满活力的省域经济	(264)
7.2 转型升级中的浙江海洋旅游业	(264)
7.2.1 海洋旅游经济逐步壮大	(265)
7.2.2 海洋旅游产品不断丰富	(267)
7.2.3 景区景点建设水平不断提高	(272)
7.2.4 接待设施和服务体系不断完善	(276)
7.2.5 海洋旅游空间布局渐趋合理	(277)
7.3 浙江海洋旅游业的制约因素	(278)
7.3.1 受自然因素制约大,重量级和垄断性资源缺乏	(278)
7.3.2 海洋旅游产品类同化,缺少创新性和延伸性	(279)
7.3.3 高端项目及新型旅游业态发展滞后	(279)
7.3.4 海陆交通集散和岛际交通连接成为发展瓶颈	(280)
7.3.5 缺乏国际视野和高层次的产业战略定位	(280)
7.4 浙江海洋旅游管理体制的现状分析	(280)
7.4.1 当前浙江海洋旅游管理体制现状	(280)
7.4.2 浙江海洋旅游管理体制存在的问题	(283)
7.4.3 原因剖析	(285)
第8章 产业融合下的浙江海洋旅游管理体制改革创新思路	(288)
8.1 产业融合下的“大海洋旅游”形态	(288)
8.2 “大海洋旅游”管理体制的构建原则	(298)
8.2.1 系统原则	(299)



8.2.2	保护原则	(299)
8.2.3	人本原则	(300)
8.2.4	开放原则	(300)
8.2.5	效益原则	(300)
8.2.6	公平原则	(301)
8.3	构建“大海洋旅游”管理体制的理念	(301)
8.3.1	各产业、各部门的协同管理	(303)
8.3.2	多要素整合的综合管理	(304)
8.3.3	社会服务性的公共管理	(305)
8.3.4	可持续发展的动态管理	(306)
8.4	“大海洋旅游”综合管理体制的构建	(306)
8.4.1	多元化的海洋旅游管理主体	(306)
8.4.2	宽泛化的海洋旅游管理客体	(308)
8.4.3	多重效益的海洋旅游管理目标	(309)
8.4.4	多样化的海洋旅游管理方法	(310)
8.5	“大海洋旅游”综合管理体制的运行	(310)
8.5.1	海洋旅游发展中有为型政府的铸造	(311)
8.5.2	海洋旅游发展中行业管理机制的完善	(314)
8.5.3	海洋旅游企业运营中的发展模式创新	(316)
8.5.4	海洋旅游开发中资源与环境保护措施的完善	(318)
第9章	总结	(322)
9.1	结论与创新点	(322)
9.1.1	研究基本结论	(322)
9.1.2	研究创新之处	(324)
9.2	研究不足与展望	(324)
9.2.1	研究不足	(324)
9.2.2	研究展望	(325)
参考文献		(327)
后记		(336)

背景篇

21 世纪是海洋的世纪，海洋旅游作为当今世界上三大主流旅游形式之一得到越来越多的关注，海洋旅游业的发展已经上升到关乎区域与国家经济社会的高度，成为我国海洋战略的重要部分。

海洋旅游的发展并不是独自的经济现象，它必然与陆域的发展相协同、与海洋战略和海洋经济发展相协同、与海洋资源合理利用和海洋生态保护相协同。进入 21 世纪后，伴随着科学技术的进步，特别是信息技术革命而产生的产业融合步伐不断加快，产业融合已经成为一种新的经济现象和现代经济系统演进的主流范式，也同样成为实现旅游产业提升发展的重要手段。在产业融合背景下，旅游产业边界不断扩展，海洋旅游产业新业态不断涌现，旅游市场得到延伸，促使“大旅游”产业链的形成。因此，现代的海洋旅游是融合性的新兴产业，是全要素覆盖的“大旅游”。

他山之石，或可攻玉。滨海以及海洋与海岛旅游的开发，世界上有着许多先进的经验可以借鉴，无论是地中海沿岸的西班牙、法国，印度洋上的马尔代夫、塞班岛，太平洋上的夏威夷，还是东南亚的巴厘岛或者是加勒比海地区的许多旅游胜地，都有着较为成熟的做法和经验，为我们提供参考或着学习的样本。

