

国家旅游局人教司编

加强旅游业的宏观管理

第四期全国旅游局长研讨班论文汇编

旅游教育出版社

加强旅游业的宏观管理

第四期全国旅游局长研讨班论文汇编

国家旅游局人教司 编

旅游教育出版社

加强旅游业的宏观管理
第四期全国旅游局长研讨班论文汇编
国家旅游局人教司 编

旅游教育出版社出版
(北京市朝阳区定福庄1号)
北京红星双北印刷厂印刷
新华书店北京发行所经销

开本：850×1168毫米1/32 印张：13 千字：280

1991年7月第1版 1991年7月（北京）第1次印刷

印数：1—3000册 定价：5.80元

ISBN7-5637-0257-1/F·053

前 言

为了提高领导干部的政治业务素质、管理水平和领导能力，国家旅游局于1990年11月在广东省中山市举办了第四期全国旅游局长研讨班。来自全国24个省、自治区、直辖市、10个计划单列市的旅游局长、旅游院校和国家旅游局机关及直属单位的负责同志49人参加了学习。

本期研讨班得到了香港知名人士霍英东先生的大力支持。霍先生出席了研讨班的结业式，并宣读了他的《从白天鹅宾馆看国家的改革、开放、搞活政策》的论文。

本期研讨班以“加强旅游业宏观管理”为中心议题，分理论讲座、专题研讨与实地考察两个阶段。聘请了7位国内外专家授课，主要讲授了香港旅游业的发展和宏观管理、瑞士旅游业和饭店业的发展与管理、第三世界旅游业的开发和人力资源管理、我国行业管理的现状与展望、行政管理学和领导者的管理技巧等内容。学员们普遍反映本期研讨班的中心议题选得很有针对性，通过学习，增长了知识，开阔了眼界和思路，交流了经验，进一步明确了旅游行业管理的必要性，以及进行行业管理的指导思想、职能、手段和内容，对于以后研究和开展旅游行业的宏观管理起到了积极的作用。为了总结学员们的学习成果，使更多的同志了解讲课内容，共同研讨“如何加强旅游业的宏观管理”这个现实而又紧迫的问题，我们将学员撰写的学习论文和教师的讲课提纲，编辑了这本《第四期全国旅游局长研讨班论文汇编》。《汇编》共分4部分：第一部分为学员的学习论文；第二部分为霍英

东先生的论文；第三部分为学员论文综述；第四部分为教师的授课提纲。

本书由张润生、陈志学同志编辑；经董衡、王立纲同志审定。由于时间急促，本书缺点错误在所难免，敬请读者指正。

国家旅游局

人事劳动教育司

1991年3月

目 录

1. 谈谈旅游行业管理中的几个问题
.....辽宁省旅游局 王利民 (1)
2. 在加强旅游业的宏观管理中应进一步注意发
挥旅游协会的作用.....吉林省旅游局 李培森 (8)
3. 对苏旅游初探.....黑龙江省旅游局 孟宪成 (11)
4. 浅议旅游科学管理.....天津市旅游局 王恩礼 (16)
5. 加强行业管理 促进旅游发展
.....河北省旅游局 董久兴 (20)
6. 认识优势, 突出特点, 加速发展内蒙古的旅
游业.....内蒙古自治区旅游局 旺楚克 (24)
7. 教育先行, 促进和加强行业管理
.....上海市旅游局 王乃粒 (30)
8. 加强行业管理, 促进旅游业健康发展
.....江苏省旅游局 赵铁龙 (37)
9. 浅议我国国际旅游业的几个宏观控制问题
.....浙江省旅游局 夏元龙 (43)
10. 发展中国旅游业之浅见
.....安徽省旅游局 苏国华 (49)
11. 江西旅游业发展前景初探
.....江西省旅游局 向光林 (55)
12. 开“两源”抓管理
——对旅游行业管理职能转变问题的探讨
.....福建省旅游局 过英群 (64)

13. 对温冷线地区旅游行业宏观管理的思考
.....山东省旅游局 李志芳 (72)
14. 对旅游行业宏观管理中若干问题的探讨
.....河南省旅游局 陆 德 (78)
15. 浅谈我国旅游资源的开发
.....湖北省旅游局 刘大江 (102)
16. 从广东旅游市场的特殊性看加强宏观管理的必要性.....广东省旅游局 黄 继 (107)
17. 对中国旅游业管理难点与对策的思考
.....广西壮族自治区旅游局 李淑兰 (116)
18. 饭店要大力加强服务质量管理
.....四川省旅游局 曾廷忠 (124)
19. 浅论旅游行业的宏观管理问题
.....云南省旅游局 李禄安 (131)
20. 旅游行业管理的几点启示与思考
.....贵州省旅游局 杨胜明 (138)
21. 西藏旅游业发展初探
.....西藏日喀则地区行政公署 乔元忠 (145)
22. 陕西旅游业的困难及对策思考
.....陕西省旅游局 孔庆森 (159)
23. 试论甘肃旅游资源的特点及开发
.....甘肃省旅游局 鲁逢魁 (164)
24. 从青海旅游业的现状谈发展旅游业的几个问题.....青海省旅游局 康振武 (171)
25. 浅议旅游行业管理的基本任务
.....沈阳市旅游局 董 光 (177)
26. 从长春市的旅游一斑浅谈强化宏观调控和行业管理.....长春市风景旅游局 李洪志 (185)

27. 关于旅游行业管理问题的几点想法
.....大连市旅游局 季朝忠 (192)
28. 实行旅游行业管理是旅游经济发展的必然趋势和客观需要.....青岛市旅游局 王心泰 (197)
29. 略谈在实行行业管理中的几个问题
.....南京市旅游局 陆雅义 (203)
30. 增强服务意识, 加强宏观管理
.....宁波市旅游局 陈愈润 (208)
31. 关于旅游行业宏观管理的若干思考
.....厦门市旅游局 彭一万 (214)
32. 以整顿旅游队伍为契机, 加强旅游行业管理
.....武汉市旅游局 朱鼎华 (221)
33. 从瑞士旅游业发展模式, 看我国旅游业值得重视的几个问题.....重庆市旅游局 方 镛 (226)
34. 深圳经验证明:
必须加强旅游业的宏观管理
.....深圳市旅游协会 李 基 (232)
35. 试论发展国际旅游业对传统文化的影响
.....杭州市旅游总公司 董厥成 (236)
36. 试论旅游人才的培养与任用
.....桂林市旅游局 黄永清 (243)
37. 略论发展我国国际旅游
.....中国旅游学院 舒仲渊 (248)
38. 对我国旅游行业加强宏观管理的几点粗浅看法.....北京旅游学院 张连波 (257)
39. 旅游业的人力资源管理.....上海旅专 余炳炎 (264)
40. 发挥旅游院校在旅游行业中的作用
.....桂林旅专 杨汉中 (270)

41. 从香港旅游业的发展看世界旅游发展趋势
.....南开大学 李维树 (276)
42. 香港旅游业的发展和我们的借鉴
.....中山大学 詹俊川 (289)
43. 高等院校在我国旅游业宏观管理方面应发挥
的作用.....长春大学 曹善忠 (294)
44. 发展有中国特色的旅游
.....大连外国语学院 刘汝相 (302)
45. 关于目前我国发展旅游业指导方针的思考
.....西安外国语学院 惠 宇 (308)
46. 浅谈监察工作在旅游行业宏观管理中的作用
.....国家旅游局 朱祥亭 (313)
47. 对我国旅游行业宏观管理的几点想法
.....国家旅游局 张连生 (319)
48. 略论中国旅行社行业的现状及发展
.....国旅总社 卢奋燕 (325)
49. 加强行业管理, 使朝阳产业更放异彩
.....中国旅游报 王松交 (331)

从白天鹅宾馆看国家的改革、开放、搞活政
策 (在第四期全国旅游局长研讨班上霍英东
先生宣读1987年2月7日在中山大学授予名誉
博士典礼上的学术论文)

霍英东 (337)

旅游行业管理若干问题的思考

——第四期全国旅游局长研讨班论文综述

.....国家旅游局人教司 陈志学 (344)

1. 瑞士旅游业和饭店业的发展和管理
瑞士旅馆专家 基利华 (350)
2. 第三世界旅游业和对宏观旅游产品的控制
中国旅游管理干部学院专家组组长 哈 博 (369)
3. 我国行业管理的现状与展望
国家体改委 孙效良 (376)
4. 行政领导和决策.....中国人民大学 黄达强 (389)
5. 领导者的管理技巧.....暨南大学 张永安 (396)

谈谈旅游行业管理中的几个问题

辽宁省旅游局 王利民

这次研讨班不仅系统地学习到了行业管理的知识，同时也与同行们交流了工作经验和体会。收获甚多，体会不少。

一、感 受

随着我国旅游事业的发展，尤其是在1985年以来我国旅游业有了更大发展的情况下，旅游业的规模也在迅速扩大，旅游经营单位大量增加，从而旅游行政管理干部的队伍也在迅速壮大。随着旅游事业对管理干部队伍素质的要求不断增高，旅游管理干部的现状就显得越来越不适应了。分析起来有以下几方面的原因。

1. 我国的旅游事业虽然说从50年代便开始了，但明确它是国民经济的一个重要组成部分并把它作为一个行业来看待却是在1985年。由于这是一个新兴的行业，管理干部相应说也是新的。绝大部分干部是从旅游经营单位和其他行业以及其他政府管理部门补充进来的。固然这些干部在原来的单位和部门都有程度不同的管理知识和经验，对于管理旅游业有较好的基础，但却缺乏与旅游行业的专业特点相适应的管理知识和经验。

2. 正由于旅游业是一个新兴的行业，因此也决定了大量的旅游管理工作具有开拓的性质。从行业立法到行业一系列规章的制定，从旅游管理部门的设立、职责的划分到各级旅游管理部门对下属经营单位的管理办法及方式等等都是在探讨和摸索之中。所

接触到的问题大部分都是新的问题。因此就工作量和难度来说较之其他一些老行业就显得更大、更难，导致众多旅游管理干部经常超负荷工作。由于工作繁忙，便无暇较系统、较完整地研究和学习与旅游业有关的理论和知识，经常处在疲于应付的状态。

3. 旅游业要大发展。关键在人的因素，而处于各级领导岗位的领导者就显得更为重要了。领导素质的提高关键又是在系统地掌握管理知识和管理技能的基础上，不断地补充新的知识和接受新鲜的经验。虽然说旅游行业的各级旅游管理干部大部分都具有较高的学历和水平，但对于飞速发展的旅游业，一些同志有很大部分知识已经老化。及时对干部输入新的管理知识，不断加强对管理干部的系统业务培训就显得非常之迫切，非常之重要。

可以说，渴望培训，需要培训，这是广大旅游管理干部的普遍认识和心声！国家旅游局人教司适应事业的发展，及时对全国旅游局长有计划地开展培训，连续举办研讨班，此举深受大家欢迎。希望这能成为制度坚持下去，相信它必将会促进我国旅游事业的发展。

二、心得

研讨班授课内容很丰富。外籍专家所讲述的旅游行政管理机构的设置及职能、管理渠道、管理方式和手段，虽说由于社会制度不同这些模式不能简单照搬，但对于我们加强行业管理，却是非常值得学习和借鉴的。国内旅游专家的授课使我们更加直接地学习到了有关行业管理的概念，行业体制改革的方向，以及领导者应具备的素质和管理技能。

1. 行业管理的一些概念

行业管理，是指政府责成有关政府部门通过控制总量，制定

政策，规划和标准等手段对企业进行管理。

管理体制，是指政府部门对企业管理中所形成的一整套有关管理范围、管理内容和管理手段的体系和制度。微观管理，直接管理和部门管理是一套相互配套的管理体制；宏观管理、间接管理和行业管理则是另一套相互配套的管理体制。

我国经济体制改革的出发点和落脚点是两个，即改进经济运行机制、改进劳动者与生产资料结合的状态。

我国经济体制改革要处理好两个关系，即处理好国家与企业的关系，处理好企业与劳动者的关系。

行业体制改革属于经济运行机制改革的范畴。经济运行机制的改革要从三方面进行：一是改革宏观经济体制；二是改革微观经济体制；三是改革调控体制。

宏观经济体制改革的前提是要有一个比较完整的市场经济，同时微观经济和调控手段已经或同步实行了变革。

宏观经济体制改革的中心任务是要达到宏观决策民主化、科学化，从而提高决策成功率。

行业体制改革的核心是转变政府管理部门的职能，即从微观管理转向宏观管理，从直接管理转变为间接管理，由部门管理转向行业管理。

2. 行业协会的作用

行业学会是非常重要的。之所以说重要，是它的三大职能所决定的。其一，它是旅游行政管理部门进行行业管理的助手；其二，是在较完整的市场经济中，它从本行业的特点出发，以维护行业的利益和谋求本行业发展为目标，进行行业内部的“自律”和协调；其三，它是联系政府和企业的纽带。

旅游业的行业协会在我国应着力发展。它的发展能使政府分离出或授与协会一部分权力，使政府管理部门从繁重的事务性工

作中解脱出来，致力于全行业的研究和管理。同时协会的发展，使同行业企业之间的联系更加紧密，行业内部“自律”的一些非法律概念的规定，会形成一种很强的约束力，有时甚至比政府的约束更起作用。

不同的社会制度所赋予政府的管理职能不同，不同的经济模式决定政府对行业的管理范围、方式及手段也有所区别。资本主义国家所实行的是商品经济，因此决定了其政府对经济的管理更加间接，因而行业协会的组织便要扮演较重要的角色。当然也容易发挥作用。

在我们国家，由于各级政府对企业管理中所涉及的面较宽，管理得也较直接，因此协会不能象商品经济国家的行业协会起那么大的作用，但协会还是要发展。当前我国各类协会的问题是没有充分体现和发挥协会固有的职能。其中有政府不重视、不予授权的一面，也有协会本身存在问题的一面。有的协会一成立便缺乏明确的章程，只是个用以安排不好安排人员的组织，活动开展得不力，不但成不了政府的助手，反而成为政府的一种负担。当然这样的协会也就不被政府所重视，同时也不受行业内企业的欢迎。

三、学习后联想到的几个问题

谈到行业管理，省一级旅游局不同于国家局和市一级旅游局，它最有条件搞好全行业管理。但从目前的情况看，无论从机构的设置还是行业管理内容及手段都有一些问题。突出的问题有以下几个。

1. 关于依法实施行政管理的问题

省一级旅游局是依法行政部门。它依照宪法，依照国务院所

颁布的与旅游业相关的法规、国家旅游局和省地方人大所制定的对旅游业的管理规定，依法对本地旅游行业实施行政管理。

省一级旅游局不是立法部门，按其权限讲，只能对所辖地区的全行业发出一些与法、法规及条例等不相违背，不具法律效力而只有一定约束力的“办法”、“措施”和“意见”等公文。

目前，各地方的旅游业已经进入或开始进入大发展时期，行业管理的任务也越来越重。但实施行业管理缺乏依据和手段，这是省级旅游局在行业管理中遇到的突出问题。当前，全国旅游业所能依据的法规只有关于旅行社管理和涉外星级酒店评定标准等少数法规，旅游业的大法——《旅游法》尚未出台。由于缺少法规，相应由法规所规定的“罚则”也很少，因而体现行政管理的手段也就不足，势必造成在行业管理中缺乏“底气”的问题。

《行政诉讼法》已经国务院批准于今年10月1日开始实行。作为旅游行政部门再象以前那样带有很大随意性去实施行业管理可能会产生许多问题。为此我们希望有立法权限的国家局能更重视立法工作，尽快出台相应的法规，以便为省、市两级旅游局的行业管理创造前提条件。

2. 有关省级旅游局和省会市旅游局在全行业管理中的关系问题

省、市两级旅游局就其行业管理职责来说基本是相同的。所不同的是两级旅游局所管理的地域范围不一样。如果从这个意义上讲，两级旅游局在行业管理中的关系应该说是没有问题的。但从现实情况看，省和省会市旅游局之间的关系紧张的情况还不少。其表现有以下三方面。首先是管辖范围和权力方面的矛盾。省级旅游局认为它担负着全省旅游业的全行业管理，省会市是在此范围内，自然有权管理。而省会市旅游局则认为市属区域就应由市局来管，不然市局就形同虚设。由于认识上的不同，产生了众

多方面的权力之争。其次，省及省会市旅游局的直属经营单位由于同处一个地域，在招待和接待业务上互相抢饭吃，也经常发生冲突。再有，省会市大部分是计划单列市，经济工作直属中央，因而省会市旅游局认为既然单列，省旅游局则无权过多干涉单列市的工作。

上述矛盾表现的核心还是权与利之争。产生这些问题的原因还是在于行业管理的范围、形式不明确缘故。当然，解决这个问题要从根本问题入手。

首先必须明确经济计划单列市不能等同于直辖市，计划单列并不是行政隶属关系单列。因此，单列市在行政上仍属该省省府领导，自然省会市局在业务上也必须接受该省省旅游局的指导。

同时省旅游局也要明确，它在省会市的行业管理应该也必须通过省会市旅游局来实现，即要实行分级管理。省的旅游局直接插手管到市的企业则犯了取代市局职责的错误。况且市旅游局也不能对该市旅游经营单位实行直接管理，也要逐步由部门管理转到行业管理上来。这样，省旅游局多管的那部分权力应统统下放给该市旅游局，其中包括省局的直属单位也应纳入该市局的行业管理范围内。如这样作了，关系自然便理顺了。

3. 关于省和市旅游局本身机构设置的问题

由于旅游业是一个新兴的行业，省、市两级旅游局机构的设置较之一些老行业显得不很规范。目前在省和市两级旅游局中局机构形式不尽相同。大体可分为三种类型。第一种类型为独立型，第二种为合署办公型，第三种为政企合一型。产生上述各种类型的原因比较多，这与当地政府的机构总数，政府首长对旅游经济的认识以及当地旅游业生产力发展状况都不无关系。但从行业管理的角度看，显然第二、三种类型不便于进行行业管理。政企不分型往往担负行政与经营双重角色，这样很难超脱出来进行宏

观管理，即使侧重于行政管理，也往往陷入直接管理之中。再有，由于政企不分，局与企业间必然有千丝万缕的联系，尤其是经济利益方面的联系。对直属企业和行业内的其他企业，在管理上往往不免厚此薄彼。

合署办公型从目前情况看，是旅游局与同级外办合署办公的较多。诚然，作为国际旅游来说有外事特点，这与外办的业务有相似之处。但其职责却大相径庭。就部门性质来说，外办是党委和政府的外事办事部门，旅游局则是在当地政府领导下的旅游经济管理部门。有鉴于此，时至今日仍把两者强拉在一起已违背了旅游经济的发展规律，已发展到了阻碍旅游部门依法行政的地步，应尽早分离开来。

当然，第一种类型虽说是一种比较好的类型，但也有不完善之处。诸如，虽然独立了，但仍属二级局；局独立了，但党组仍与其他部门在一起，组成联合党组等。随着体制改革的深入，这些问题也需要妥善解决。