

- 国家社会科学基金项目（项目编号：11BGL051）
- 四川省2013-2016年高等教育人才培养质量和教学改革项目（川教函【2014】156号）

Lüyou Gonggong Guanli
Fazhan Yanjiu

旅游公共管理 发展研究

李其原◎著



西南财经大学出版社

- 国家社会科学基金项目 (项目编号: 11BGL051)
- 四川省2013-2016年高等教育人才培养质量和教学改革项目
(川教函【2014】156号)

Lüyou Gonggong Guanli

Fazhan Yanjiu

旅游公共管理 发展研究

李其原◎著



西南财经大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

旅游公共管理发展研究/李其原著. —成都:西南财经大学出版社, 2014. 8

ISBN 978 - 7 - 5504 - 1518 - 8

I. ①旅… II. ①李… III. ①旅游业—公共管理—研究
IV. ①F590

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 175897 号

旅游公共管理发展研究

李其原 著

责任编辑:张 岚

助理编辑:高 玲

封面设计:墨创文化

责任印制:封俊川

出版发行	西南财经大学出版社(四川省成都市光华村街 55 号)
网 址	http://www.bookej.com
电子邮件	bookcj@foxmail.com
邮政编码	610074
电 话	028 - 87353785 87352368
照 排	四川胜翔数码印务设计有限公司
印 刷	郫县犀浦印刷厂
成品尺寸	148mm × 210mm
印 张	8.75
字 数	215 千字
版 次	2014 年 8 月第 1 版
印 次	2014 年 8 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978 - 7 - 5504 - 1518 - 8
定 价	48.00 元

1. 版权所有,翻印必究。
2. 如有印刷、装订等差错,可向本社营销部调换。

前 言

随着现代社会物质生活水平的不断提高,人们越来越重视精神生活的享受。旅游占据了人们精神性消费的绝大部分。而对于旅行的意义,有人是为了增加阅历,有人是为了放松心情,当然也不乏有人为了逃避尘世的困扰去异地他乡寻找属于自己的心灵港湾。旅游除了对个人的意义重大外,还可以促进景区经济发展和各地文化交流,有助于全社会现代化发展。社会公众对旅游的深厚情感催生和壮大了旅游产业。而人民群众日益增长的旅游消费需求以及蓬勃发展的旅游产业都亟须旅游公共管理的介入,对涉及旅游的各方面利益综合协调,使其沿着正确轨道发展完善。

旅游公共管理是指为实现旅游造福于社会之功效的最大化,以提升管理效率为重点,以旅游行政管理机构为主体的公共部门整合社会各种力量,运用现代公共管理理论,采取经济、政治、法律等手段,对本地区乃至本国旅游业进行计划、组织、监督、协调、服务的总体管理和综合调控过程。我国的旅游公共管理由于受到旅游产业、行政管理环境、生态旅游理念、自然环境、信息技术等因素的影响,大致经历了初步形成、曲折前进、改革深化和成熟完善四个阶段,无论哪一个阶段都坚持以政府为主导。本书基于旅游产业的外部性、市场主体的逐利

性、旅游产品的公共性、旅游市场的信息不对称性以及政府公共管理的职能要求，坚持我国旅游公共管理未来的发展方向以政府为主导。

对应于旅游活动大体可以分为城市旅游与乡村旅游，本书将旅游公共管理划分为城市旅游公共管理及乡村旅游公共管理，但两者之间并没有绝对的界限。当前，我国旅游公共管理在城市旅游层面主要有传统模式、高度集中模式、相对集中模式、政企分开模式。这几种模式普遍存在的问题是：旅游管理主体单一且职权狭窄；管理目标单一且缺乏有效评估；缺乏宏观管理，过于重视微观管理；过于重视管理结果，忽视问题产生原因。同样，纵然乡村旅游对我国经济发展、社会进步发挥着许多重要作用，但以往的研究多从地理位置、乡村发展水平及文化因素等角度探讨乡村旅游发展前景，忽视了乡村旅游公共管理的重要性。我国的旅游业管理模式仍然是以政府主导为主的，而对于乡村旅游政府却没有发挥其管理者、服务者的应有作用。这具体体现在：缺乏整体性的规划指引；缺乏健全完备的管理机制；基础设施建设不尽完善；营销方法与策略缺乏科学性；缺少对从业人员的管理和培训；对生态环境及传统文化保护不力；法律法规缺位。我国现行旅游公共管理模式与国外先进的管理方式相比，还存在较大差距，这就需要我们借鉴国外先进经验。通过分析欧盟、美国、日本以及泰国的旅游公共管理模式，我们不难看出其未来发展趋势：第一，政府不直接干预旅游企业的各项经营活动，而是事企分开、政企分离，政府对全行业实行间接管理，地方与中央的旅游管理机构分工明确并且严格执行。政府主管部门宏观调控并实行正确有效的行业管理，明确资产属性，界定企业产权。旅游管理体制细化明细，责任明确且各司其职。第二，行业协会代行部分行政管理职能，政府通过行业协会的辅助作用间接管理全国旅游业。也就是说，在现

今的市场经济条件下,作为政府辅助机构的行业组织是政府充分发挥管理作用的基本条件之一,必须充分发挥其作用,进行科学有效的旅游公共管理。它们的乡村旅游公共管理模式,也有如下发展趋势:首先,旅游促进乡村文化内涵建设与生态品质的作用将越来越受到重视,乡村文化遗产旅游以及文化遗产保护也同样会越来越受到重视。其次,突出地方特色的乡村旅游以及乡村旅游的标准化,旅游公共管理将进一步受到重视。最后,政府将会更关注旅游的安全和公共卫生问题(如禽流感、口蹄疫等),并且非政府机构在推进乡村建设、发展乡村旅游中的角色会越来越重要。这些发展趋势需要我国在符合本国实际情况的基础上加以运用。

我国旅游公共管理相对于上述宏观层面的弊端,有其合理之处,特别是成都市旅游和九寨沟乡村旅游管理模式适于在全国范围内推广,但也存在着一定问题,如成都城市旅游主题定位不清,宣传力度不大、旅游大市氛围差,缺乏一站式服务体系、交通网络有待拓展;九寨沟乡村旅游社区参与旅游公共管理力度不足、过分追求经济利益,生态环境面临威胁、文化传承面临危机等。无论是宏观层面还是实证层面的旅游公共管理所显现出来的问题,都需要在结合国内先进地区及国外发达国家的经验基础上将其扩大适用或是本土化。

本书在以往学者研究的基础上,着重探讨了我国城市旅游公共管理主体多元化、管理目标多维化、管理过程以原因为导向的旅游公共服务供给机制和我国乡村旅游的生态系统保护问题,并且在此基础上,提出了传统文化传承、利益分配机制等方面的建议。在建设创新型国家的进程中,我国应当在完善旅游公共管理模式的同时,不断进行创新,融入我国一贯坚持的人本理念和中国特色,特别是作为我国独有特色的红色旅游,可以成为创新的基点。如此,通过国外经验+本国试点的途径进

行完善+创新的不懈努力,我国旅游公共管理必定能够不断适应市场经济的发展和需要,不断优化和完善内部管理体系,适应不断变化的内外部环境,有效地促进旅游产业的又好又快发展,发挥其经济与社会功能。

本书一共分为八章。第一章为旅游公共管理导论,其中第一节主要引述了公共管理相关基础知识。重点在于第二节,本节中主要围绕旅游公共管理的相关基础理论展开,囊括了旅游公共管理的内涵、主体、客体、目的与方法、属性与特征、基本原则以及职能等方面的内容。第二章是旅游公共管理的演进与发展,本章一共分为三节,第一节讲述旅游公共管理的理论基础。重点在第二节,本节的中心议题是建立旅游政府公共管理机制的必然性,具体包括政府公共管理职能在经济活动中的具体体现、旅游产业的外部性决定政府主导的必要性、市场主体的逐利性决定政府公共管理的必要性、旅游产品的公共性、旅游市场信息的不对称性五个方面的内容。本章第三节系统讲述了旅游公共管理的演进与发展,既对国外旅游公共管理的发展演变历程进行了综述,也对我国国内的旅游公共管理进行了回顾与分析。第三章主要是讲我国旅游公共管理发展的相关因素,广泛地涉及了旅游产业、行政管理环境、自然环境、信息技术、生态旅游学等多方面的内容,详细地分析了我国旅游公共管理发展的因素,并提出相应的解决方案。第四章主要围绕两种比较典型的旅游公共管理模式展开论述,即城市旅游公共管理模式和乡村旅游公共管理模式。第五章在第四章的基础上对国外的城市旅游公共管理模式和乡村旅游公共管理模式进行详细分析,分别对欧盟、美国和日本的两旅游公共管理模式进行研究和分析。为了更加形象地分析问题,突出本书观点的实用性,第六章主要通过成都城市旅游公共管理与九寨沟乡村旅游公共管理两个典型案例进行实证分析。第七章在综合分析

国内外旅游公共管理发展过程的基础上,提出了我国旅游公共管理完善的相关建议和措施。第八章就我国的旅游公共管理的创新发展进行了分析,主要对三大创新理念进行了分析,即人本主义旅游公共管理、中国特色的旅游公共管理以及信息化时代的旅游公共管理。

综上所述,旅游是一门复杂的学科,涉及人类社会生活的方方面面,对人们的社会生活、身心健康以及长远发展具有重要作用,尤其是在旅游业高速发展的今天,其重要性更是十分突出。而与之相对应的旅游公共管就显得更加重要了。但是目前,旅游公共管理的相关理论还不够全面,还没有形成较为完善的理论体系。本书在写作过程中广泛参阅了国内外相关文献资料以及众多学者的相关研究成果,在此,对他们表示衷心的感谢。由于作者自身知识水平有限,思维也存在局限性,可供参考的文献不足,经验也不够丰富,本书编写过程中难免存在不足和错误,望广大读者能够批评指正。

李其原

2014年5月于四川南充

目 录

第一章 旅游公共管理导论 / 1

第一节 公共管理概述 / 1

一、公共管理内涵 / 2

二、公共管理意义 / 3

第二节 旅游公共管理概述 / 5

一、旅游公共管理内涵 / 7

二、旅游公共管理主体 / 7

三、旅游公共管理客体 / 10

四、旅游公共管理的目的与方法 / 11

五、旅游公共管理的属性与特征 / 19

六、旅游公共管理基本原则 / 22

七、旅游公共管理职能 / 26

第二章 旅游公共管理的演进与发展 / 34

第一节 旅游公共管理理论基础 / 35

一、公共产品理论 / 35

二、新公共管理理论 / 38

三、外部性理论 / 41

第二节 建立旅游政府公共管理机制的必然性 / 44

一、政府公共管理职能在经济活动中的具体体现 / 45

二、旅游产业的外部性决定政府主导的必要性 / 47

三、市场主体的逐利性决定政府公共管理的必要性 / 49

四、旅游产品的公共性 / 51

五、旅游市场信息的不对称性 / 53

第三节 旅游公共管理的演进与发展 / 54

一、国外旅游公共管理演进与发展综述 / 57

二、我国旅游公共管理的演进与发展 / 63

第三章 我国旅游公共管理发展的相关因素 / 67

第一节 旅游产业 / 68

一、旅游产业基本概念 / 68

二、旅游产业发展状况 / 70

三、旅游产业价值取向 / 86

第二节 旅游行政管理环境 / 96

一、行政管理环境 / 96

二、旅游行政管理环境 / 98

三、旅游行政管理环境对旅游公共管理的影响 / 101

第三节 生态旅游理念 / 108

一、生态旅游概述 / 108

二、生态旅游对旅游公共管理的影响 / 112

第四节 其他影响因素 / 115

一、信息技术 / 115

二、自然环境 / 124

第四章 我国旅游公共管理模式 / 129

第一节 城市旅游公共管理模式 / 129

一、我国现有的城市旅游公共管理模式 / 130

二、我国城市旅游公共管理模式存在的问题 / 131

第二节 乡村旅游公共管理模式 / 134

一、我国乡村旅游发展的重大意义 / 134

二、我国乡村旅游公共管理模式 / 138

三、我国乡村旅游公共管理存在的问题 / 148

第五章 国外旅游公共管理模式 / 154

第一节 城市旅游公共管理模式 / 154

一、欧盟的城市旅游公共管理模式 / 154

二、美国的城市旅游公共管理模式 / 159

三、日本的城市旅游公共管理模式 / 166

四、泰国的城市旅游公共管理模式 / 177

第二节 乡村旅游公共管理模式 / 182

一、欧盟的乡村旅游公共管理模式 / 183

二、美国的乡村旅游公共管理模式 / 186

三、日本的乡村旅游公共管理模式 / 189

第六章 我国旅游公共管理实证分析 / 192

第一节 成都市旅游公共管理模式 / 192

一、景区概况与旅游业发展 / 192

二、旅游公共管理模式 / 193

三、旅游公共管理模式存在的问题 / 194

第二节 九寨沟乡村旅游公共管理模式 / 196

一、景区概况与旅游业发展 / 196

二、旅游公共管理模式 / 197

三、旅游公共管理模式存在的问题 / 199

第七章 我国旅游公共管理完善 / 203

第一节 城市旅游公共管理完善 / 204

一、参与主体多元化 / 204

二、管理目标多维化 / 206

三、以原因为导向的管理过程 / 207

四、健全旅游公共服务供给机制 / 209

第二节 乡村旅游公共管理完善 / 212

一、加大乡村生态环境保护力度 / 212

二、传承乡村旅游目的地的传统文化 / 220

三、健全乡村旅游利益分配机制 / 222

四、培养社区管理人才,创新营销手段 / 223

五、制定旅游发展远景规划，着力打造品牌形象 / 225

第八章 我国旅游公共管理创新 / 226

第一节 人本主义的旅游公共管理 / 226

一、以消费者为导向 / 227

二、旅游经营者管理以员工为中心 / 228

三、改善民生促进旅游公共管理创新 / 228

第二节 中国特色的旅游公共管理 / 230

一、旅游规划与开发中的红色文化传承 / 232

二、旅游营销中的红色文化传承 / 236

第三节 信息化时代的旅游公共管理 / 241

一、我国旅游信息化历程与智慧旅游的兴起 / 241

二、智慧旅游中的公共管理 / 244

结 语 / 250

参考文献 / 251

第一章 旅游公共管理导论

现代旅游业的发展在带动地方经济发展的同时也越来越需要地方公共管理的介入,对方兴未艾的各色旅游业进行有效的管理能够避免旅游业发展中的市场失灵,建立良好的市场秩序以及培育优良的产业环境,进而打造理想的旅游目的地,从而增加地方乃至全社会的福利。因此,在对国内外旅游公共管理进行理论及实证分析的基础上完善与创新我国旅游公共管理,打造真正适合我国的管理模式至关重要。

第一节 公共管理概述

公共管理的源头要追溯到 20 世纪 80 年代西方发达国家,其倡导“公共性”的管理理念,是对传统行政管理模式的重大变革。20 世纪 80 年代,以英国为代表的西方国家,普遍进行了政府行政改革,并且迅速波及世界各国。在这样的背景下,公共管理学应运而生。公共管理学突破了公共行政学的学科范式与理论模式,与传统的以官僚制度和科层制度为基础的公共行政管理不同,公共管理是以新兴的现代经济学与管理理论为理论基础,更能适应现代社会发展的需要。

一、公共管理内涵

公共管理是对公共事务的管理，其向社会公众提供公共产品和服务，以实现社会公共利益，促进社会和谐健康发展。它是公共组织的一种职能，包括以政府为主导的公共组织和以公共利益为导向的非政府组织为实现公共利益而向社会提供公共产品和服务的活动。

现代公共管理与传统行政管理的本质区别即在于其公共性，这包括两大方面的含义：一是公共管理主体的多元化，即政府与全社会广泛合作以使社会各层面都能够参与到公共产品的生产、供给和对管理行为的民主监督中；二是公共管理目标的公益性，即现代公共管理的目标在于促进及维护公共利益的公平分配进而不断满足社会的公共需要。

公共管理之公共性首先体现在伦理价值层面，即公共管理行为的目的必须要以公正、正义为导向；其次体现在公共权力的运用过程中，即公共管理行为的合法性；最后体现在参与主体上，即“公共性”要求公开、参与，鼓励社会各方面积极参与到公共管理中，克服私人利益的缺陷（见图 1.1）。这种公共参与意味着由众多行动者组成一个关系网络，形成合作关系，它是一种开放的思维模式，有助于打破政府对提供公共产品与服务的垄断局面，为有能力提供公共产品、服务的各类公共组织提供广泛参与的空间。现代公共管理所承载的实现公共利益最大化的核心价值观是人们在公共领域中的利益诉求应运而生的必然结果。

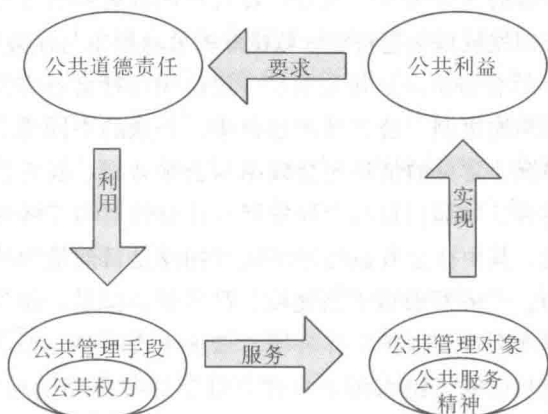


图 1.1 公共管理的公共性内涵

二、公共管理意义

19 世纪末 20 世纪初公共管理开始成为一门相对独立的学科，此后又经过了三个发展阶段，即从传统的公共行政学到新公共行政学和政策科学，再到新公共管理学，并逐渐臻于成熟。它的意义与作用也越来越得到凸显，越来越广泛。

(一) 社会服务意义

公共管理的对象主要是公共事务，而公共事务一般指向社会公共利益，因而公共管理也具有极其重要的社会服务意义。其社会服务方面的意义主要体现在以下几个方面：

(1) 舆论宣传，即公共管理者在其所辖区域内进行重大事件的告知与推广。从社会服务的角度来讲，舆论宣传主要是指社会公共信息的收集、整理、发布和反馈的过程，在这一过程中，公共管理主体，如政府、事业单位或者其他相关组织，以服务者的身份参与其中。尤其值得关注的是政府行政管理机构，

政府行政管理机构在社会舆论宣传方面起着十分重要的作用，是舆论宣传的主导力量。此外，公共管理者更要引导社会舆论向好的方向发展以塑造特定区域良好的公众形象与社会风气。

(2) 综合协调。公共关系是一定组织与社会各方面之间的一种协调沟通机制。公共管理过程中，公众的不同要求并存是必然的情况，常见的情形包括效率与公平兼顾、长远发展与眼前利益并存、局部利益与全局发展、社会效益与经济效益相悖四种问题，其中社会效益与经济效益相悖是目前最为典型的情形。例如，经济发展追求高速度、高质量，但是，作为最广大的普通群众则希望保护生存环境，维护生态平衡，如广西壮族自治区贺州市镉、铊水污染事件。对于这些并存的对立情形，公共管理者不仅要判断其合理性，更要注重它们之间的相互协调性，使各方意见趋于平衡。因此，公共管理主体需要通过各种方法，收集、分析、反馈涵盖政治、经济、文化、科技、民情等全方位的信息资讯，预测相关趋势并评估效应，根据相关结论可以科学协调各方利益，建立和谐社会。

(3) 提供服务。随着物质生活水平的不断提高，人们普遍更加注重社会的服务质量，尤其是作为社会公共管理核心代表的公共管理事业，更是成为了名符其实的现代服务性事业。在社会主义市场经济条件下，公共管理必须以社会、公众、企业组织为本位，以它们的意志和愿望作为公共管理的基本目标，提供并创造条件。由此可见，服务性是公共管理的核心与基础，社会主义市场经济背景下的公共事业管理在本质上就是完善服务质量和提高服务水平。其强大的服务性不仅体现在为管理组织内部各个业务和职能部门提供服务，更多是体现在为管理组织外部提供社会服务，使人民群众切身感受到公共管理的亲民性。