

国家社会科学基金项目 (17BJY229)
云南旅游职业学院学术著作出版基金

联合资助

散客化趋势影响下的旅游行政 监管政策体系研究

符继红 著

非
外
借



科学出版社

中国行政管理学会 2015 年度
重点课题招标项目研究成果

公共管理

旅客化趋势影响下的旅游行政 监管政策体系研究

陈惠敏 著

中国社会科学出版社

国家社会科学基金项目(17BJY229) 联合资助
云南旅游职业学院学术著作出版基金

散客化趋势影响下的旅游行 政监管政策体系研究

符继红 著

科学出版社

北京

内 容 简 介

本书在系统分析和总结当前我国旅游市场秩序的基本内容、特征、作用、影响因素及转型时期旅游市场秩序的基本问题的基础上,梳理我国市场监管的制度变迁,并对其政策绩效进行分析评价,进而在监管主体设计、监管范围界定、监管过程设计、监管绩效评价等方面提出建议,为构建科学有效的旅游市场行政监管体系提供依据,以推动我国旅游市场健康发展。

本书适合旅游行业相关研究领域的专家学者、旅游行政监管部门工作人员、旅游专业本科生和研究生阅读,也可供涉旅企业开展员工培训使用。

图书在版编目(CIP)数据

散客化趋势影响下的旅游行政监管政策体系研究 /符继红著. —北京:科学出版社, 2017.12

ISBN 978-7-03-055263-1

I. ①散… II. ①符… III. ①旅游业-监督管理-方针政策-研究-中国 IV. ①F592.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 275642 号

责任编辑:张 展 朱小刚/责任校对:彭 映

责任印制:罗 科/封面设计:陈 敬

科学出版社出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

成都锦瑞印刷有限责任公司印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2017年12月第 一 版 开本:B5 (720×1000)

2017年12月第一次印刷 印张:8 1/2

字数:160千字

定价:60.00元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

前言

随着我国经济的高速发展,人民群众收入的普遍提高,居民可自由支配收入的不断增加,旅游活动已由奢侈的消费行为逐渐成为不可缺少的日常消费行为,因此,旅游市场“散客化”趋势已是不争的事实。把旅游业打造成为我国国民经济的战略性支柱产业和人民群众更加满意的现代服务业,是党中央、国务院的战略决策。然而,目前我国旅游市场监管,无论是在政策导向、法规制度设计、体制机制构建上,还是在具体的监管手段和措施上,仍然存在着重“团队”旅游市场监管、轻“散客”旅游市场监管的倾向,现行的旅游监管制度安排难以满足散客化趋势越来越明显的旅游行政监管需求。当前,我国旅游产业发展进入了转型升级、提质增效的关键阶段,面对新机遇、新目标和诸多严峻挑战,如何系统研究散客化趋势影响下的旅游行政监管问题,尤为重要。

基于上述缘起,本书运用市场秩序、规制经济与旅游学相关理论,系统研究散客化趋势影响下的旅游行政监管问题,特别是在监管主体设计、监管范围界定、监管过程设计、监管绩效评价等方面提出科学的制度设计和政策安排,从而构建科学有效的旅游市场行政监管体系,为政府旅游主管部门决策提供参考,以推动我国旅游业持续快速发展。

本书共七章。第一章是绪论,介绍研究背景、研究价值及目标、文献研究综述、拟研究的内容、采用的研究方法及技术路线等,作为本书研究的顶层设计和规划。科学研究需要一定的理论支撑。第二章系统归纳市场秩序理论和规制经济理论作为散客趋势化下的旅游市场监管研究的基础平台。第三章系统分析和总结当前我国旅游市场秩序的基本内容、特征及作用,以及影响我国旅游市场秩序的基本因素、旅游发展转型时期旅游市场秩序的基本问题。第四章梳理我国旅游市场行政监管的制度变迁情况,分析其变迁的特点及动因,并对其政策绩效进行分析评价。第五章以云南省作为案例,系统归纳、分析云南旅游市场现状、存在的主要问题,归纳其监管政策措施及制度创新,为构建我国散客化旅游市场的监管政策提供探

索性思路。第六章分析散客旅游市场的主要特征及存在的主要问题，并在借鉴日本、泰国及我国台湾地区旅游市场监管政策的基础上，对我国散客旅游市场的经济性监管政策和社会性监管政策进行绩效分析，其中，经济性监管政策的绩效分析包括旅游市场主体的进入、旅游市场价格监管政策等，社会性监管政策的绩效分析包括旅游服务质量、旅游服务安全监管政策等，并针对监管制度进行创新，对激励性规制进行设计与重构，包括旅游市场服务特许投标政策、旅游市场服务标尺竞争政策、旅游市场服务契约制度政策等。第七章在分析旅游市场监管绩效及比较研究相关国家或地区旅游监管政策的基础上，提出我国散客化的旅游市场行政监管的政策建议，包括市场准入秩序的监管政策、市场竞争秩序的监管政策、市场交易秩序的监管政策、市场消费秩序的监管政策等。

本书的创新之处在于通过系统化研究，为我国新形势下旅游行政监管政策的制定程序、作用过程、评估机制、政策绩效提供一定的理论依据；通过对旅游行政监管政策的绩效研究，为旅游行政监管政策制定提供科学的理论依据，尽可能地纠正“政府失灵”、避免“市场失灵”；同时，本书将规制经济理论的研究方法运用到产业政策研究中，探索性地构建我国旅游市场行政监管政策体系框架。

由于作者学识有限，书中难免存在不妥之处，敬请读者批评指正。

符继红

2017年9月

目 录

第一章 绪论	1
第一节 问题的缘起和研究的意义	1
一、问题的提出	1
二、研究的意义	3
第二节 研究现状与综述	5
一、研究现状	5
二、研究综述	6
第三节 研究的思路和方法	6
一、研究的基本思路及主要内容	6
二、研究方法	8
第二章 研究的理论基础与借鉴	10
第一节 市场秩序的理论认知与借鉴	10
一、市场秩序的基本理论	10
二、可借鉴的理论观点	14
第二节 规制经济理论的认知与借鉴	17
一、规制经济基本理论的认知	17
二、可借鉴的理论观点	19
第三章 我国旅游市场的基本问题	23
第一节 我国旅游市场秩序现状、特征及作用	23
一、我国旅游市场的现状	24
二、旅游市场秩序的基本特征	25
三、旅游市场秩序的基本作用	28
第二节 影响我国旅游市场秩序的基本因素	30
一、旅游经营者因素	30
二、政府部门因素	31
三、旅游者因素	31
第三节 当前旅游市场秩序存在的主要问题	32
一、政府监管方面	32
二、旅游企业经营方面	33

第四章 我国旅游市场行政监管的历史演进	35
第一节 我国旅游市场监管的制度变迁	35
一、我国旅游行政监管体系概述	35
二、我国旅游行政监管制度变迁基本情况、特点及动因	38
第二节 我国旅游市场监管政策绩效评价	42
一、旅游监管政策的合理性分析	42
二、旅游监管政策的合法性分析	45
第五章 散客化趋势的旅游市场监管：云南案例	48
第一节 云南旅游市场发展概况	48
一、旅游产业发展规模情况	48
二、产业结构情况	52
第二节 云南旅游市场秩序分析与评价	54
一、云南旅游服务质量满意度水平分析	54
二、云南旅游市场存在的主要问题	60
第五节 云南旅游市场监管政策措施	62
一、旅游行政监管的目标、方针和措施	63
二、旅游市场准入监管政策	64
三、旅游产品和服务质量监管政策	66
四、旅游消费与权益保障监管政策	71
五、旅游安全监管政策	72
六、旅游市场交易监管政策	76
第六节 云南旅游市场监管制度的创新	81
一、建立旅游市场监管综合指挥调度中心	81
二、明确市场监管部门责任	85
第六章 散客化旅游市场监管政策的绩效分析与重构	91
第一节 散客化旅游市场的特征及存在的主要问题	91
一、散客旅游市场的特征	91
二、散客旅游市场存在的主要问题	92
第二节 部分国家或地区旅游市场监管政策的借鉴	94
一、日本旅游业的监管政策	94
二、泰国旅游业的监管政策	95
三、我国台湾地区旅游业的监管政策	98
第三节 经济性监管政策的绩效分析与重构	103
一、旅游市场主体进入的监管政策绩效分析与重构	103
二、旅游市场价格监管政策的绩效分析与重构	107
第四节 社会性监管政策的绩效分析与重构	108

一、旅游服务质量监管政策的绩效分析与重构·····	108
二、旅游服务安全监管政策的绩效分析与重构·····	109
第五节 激励性监管政策的绩效分析与重构·····	110
一、旅游市场服务特许投标政策的绩效分析与重构·····	110
二、旅游市场服务标尺竞争政策的绩效分析与重构·····	112
三、旅游市场服务契约制度政策的绩效分析与重构·····	114
第七章 我国散客化市场旅游行政监管的政策体系建议·····	115
第一节 市场准入监管政策体系·····	115
一、完善市场准入秩序监管的法律法规·····	115
二、完善市场准入秩序监管体制·····	116
三、强化市场退出秩序监管的薄弱环节·····	116
第二节 市场竞争监管政策体系·····	117
一、加强市场竞争秩序监管政策体系的法制建设·····	118
二、建立合乎市场竞争秩序的政府体制和决策体系·····	119
三、为维护市场竞争秩序创造良好的组织条件·····	119
第三节 市场交易监管政策体系·····	120
一、保护市场交易安全的监管政策·····	120
二、保护市场交易公平的监管政策·····	121
第四节 市场消费监管政策体系·····	122
一、明确旅游消费“属地管辖”原则·····	122
二、制定相关监管部门责任清单·····	123
三、构建科学高效的旅游市场监管机制·····	123
参考文献·····	125

第一章 绪 论

第一节 问题的缘起和研究的意义

本章包括三部分内容，首先从问题研究的缘起入手，阐述本书研究的理论意义和实践意义；其次，对旅游市场监管研究、旅游行政监管研究和散客研究等相关主题的研究现状进行梳理，归纳现有相关研究取得的贡献及存在的不足，引申出本书研究的必要性；最后，对本书的研究思路、内容、研究方法等进行阐释。

一、问题的提出

我国自 1992 年党的十四大提出建设社会主义市场经济的战略目标以来，开始遵循市场经济的基本原则和规律，即重视“看不见的手”在资源配置中起决定性作用。其基本思想来自 18 世纪英国经济学家亚当·斯密(1723—1790)于 1776 年在《国富论》中提出的命题。最初的意思是，个人在经济生活中只考虑自己的利益，受“看不见的手”驱使，即通过分工和市场的作用，可以达到国家富裕的目的。后来，“看不见的手”便成为表示资本主义“完全竞争”模式的形象用语。这种模式的主要特征是私有制，人人为自己，都有获得市场信息的自由，自由竞争，无须政府干预经济活动。在完全竞争条件下，生产是小规模的，一切企业由企业主经营，单独的生产者对产品的市场价格不产生影响，消费者用货币作为“选票”，决定着产量和质量。生产者追求利润最大化，消费者追求效用最大化。价格自由地反映供求的变化，其功能一是配置稀缺资源，二是分配商品和劳务。通过“看不见的手”，企业家获得利润，工人获得劳动力供给决定的工资，土地所有者获得地租；通过自由竞争，整个经济体系达到一般均衡，在处

理国际经济关系时,遵循自由放任原则,政府不对外贸进行管制。然而,现实的经济条件很少有符合这种“完全竞争”的前提,因此现实中存在的经济外部性、市场信息不对称导致的市场主体的不正当竞争、垄断、机会主义等“市场失灵”现象层出不穷,必然影响到社会的公共利益。因此,仅仅依靠“看不见的手”自发调节市场会产生严重的问题,市场必须被监督。为此,党的十八大报告指出,“经济体制改革的核心是处理好政府市场的关系,要发挥好市场配置资源的决定性作用和政府作用”。发挥好市场配置资源的决定性作用,既继续肯定了“看不见的手”对调解市场的重要作用,又强调了政府监管这只“看得见的手”对遏制“市场失灵”的重要作用。

为什么必须强调政府监管?因为政府在一定程度上代表公共利益,并掌握行政权力,在优化资源配置、维护市场秩序、促进公共利益等方面有法定职责。因此,必须由政府采取适当的宏观干预和微观规制政策,对市场主体及其经济活动进行有效的规范和约束,以弥补市场自身存在的功能性缺陷,解决由“市场失灵”所带来的市场行为失范问题,以维护公共利益。当然,政府干预或监管又是一把“双刃剑”——干预过少,会因“效率低下”难以纠正“市场失灵”所带来的市场行为失范问题;干预过度,又会由“权力寻租”等导致“政府失灵”问题的出现。因此,制定科学、有效的政府干预或监管政策便成为发挥“政府作用”这只“看得见的手”的核心问题。

我国旅游业发展虽起步较晚,但发展速度举世瞩目,已实现了由单纯的外事接待向综合性行业的巨大转变、由新的经济增长点到国民经济支柱产业的重大转变、由旅游资源大国到世界旅游大国的重大转变,我国已真正进入大众旅游时代。特别是近年来,随着我国经济的高速发展,人民群众收入的普遍提高,居民可自由支配收入的不断增加,旅游活动已由奢侈的消费行为逐渐成为不可缺少的日常消费行为。同时,在出游的方式选择上,旅游市场“散客化”趋势已是不争的事实^①。

把旅游业打造成我国国民经济的战略性支柱产业和人民群众更加满意的现代服务业,是党中央、国务院的战略决策。然而,目前我国旅游市场监管,无论是在政策导向、法规制度设计、体制机制构建上,还是在具

^① 以云南省为例,2014年接待国内外游客2.9亿人次。据抽样统计,散客旅游者已高达2.33亿人次,占80.34%;团队旅游者0.57亿人次,仅占19.68%。资料来源:云南省旅游发展委员会2014年统计公报。

体的监管手段和措施上,仍然存在着重“团队”旅游市场监管、轻“散客”旅游市场监管的倾向,现行的旅游监管制度安排难以满足散客化趋势越来越明显的旅游行政监管需求^①。当前,我国旅游产业发展进入了转型升级、提质增效的关键阶段,面对新机遇、新目标和诸多严峻挑战,如何运用市场秩序、规制经济与旅游学相关理论,系统研究散客化趋势影响下的旅游行政监管问题,尤其是在监管主体设计、监管范围界定、监管过程设计、监管绩效评价等方面提出科学的制度设计和政策安排,从而构建科学有效的旅游行政监管体系,为政府旅游主管部门决策提供参考,推动我国旅游业持续快速发展,正是本书研究的主要目标。

二、研究的意义

本书研究的理论意义在于初步构建我国旅游行政监管的理论框架,为行政监管政策的制定过程、作用过程、评估机制、政策绩效提供理论依据;为旅游行政部门提供有一定理论基础的决策依据;将规制经济理论的研究方法运用到产业政策研究中,探索性地构建我国旅游行政监管政策体系框架。实践意义在于推进我国旅游业发展中政府监管职能的转变;为重构或完善满足现实需要的旅游行政监管法规制度、质量标准体系提供参考或借鉴;指导地方(云南)旅游行政监管的实践。

(一) 理论意义

本书研究的理论意义体现了转型时期加强旅游市场行政监管研究的迫切性。

一般认为,市场监管主要是指市场监管主体对市场监管客体及其行为进行约束、限制等一系列干预活动的总和。市场监管的具体内涵有以下几个方面:其一,准确界定市场监管主体,合理设置市场监管主体的监管权限及责任,做到程序规范化、标准化和制度化;其二,市场监管主体实施的具体监管行为必须具有明确的法律法规依据,要依法行使职权;其三,

^① 以《中华人民共和国旅游法》为例,其在“第七章旅游监督管理”第八十五条仅规定了旅游行政部门对经营旅行社业务及导游、领队服务行为的监管职责,体现了该法主要监管旅行社及其经营旅游团队业务的价值导向。

市场监管主体实施具体监管行为前要有明确的监管目标、具体的监管范围、可行的监管标准和规范的监管程序；其四，市场监管主体的市场监管行为必须按照一定的原则进行，要公开、公正、公平、透明；其五，要有适当的市场监管反馈及责任追究机制。

旅游市场监管是指市场监管主体对旅游市场监管客体及其行为进行约束、限制等一系列干预活动。由此，本书以旅游市场监管政策的构建为研究主题，针对当前旅游市场散客化趋势的基本特点，通过系统构建我国旅游市场行政监管的理论框架，为行政监管政策的制定过程、作用过程、评估机制、政策绩效提供理论依据。其次，通过对我国旅游市场监管政策的历史考察，分析和评价现行政策的监管绩效，分析其取得的成就及存在的不足，归纳经验，为旅游行政部门提供有一定理论基础的决策依据。最后，本书从规制经济学视角，尝试将规制经济理论的研究方法运用到产业政策研究中，探索性地构建我国旅游市场行政监管政策体系框架。

（二）实践意义

本书研究的实践意义体现了散客化趋势下指导旅游行政监管实践的重要性。

理论必须和实践相结合，一方面，实践只有在科学理论的指导下，才能达到改造客观世界的目的；另一方面，理论只有同实践相结合，才能得到检验和发展，才能变为物质力量。鉴于当前的旅游市场监管政策的制定，抑或是旅游市场监管政策的研究均以团队市场为主，那么在以散客旅游为主的旅游市场格局基本形成的背景下，如何制定有效的产业监管政策，其构建的理论体系如何指导实践，进而实现旅游市场秩序的规范和公共利益的最大化，就显得尤为重要。

鉴于此，本书的实践意义，首先在于如何推进我国旅游业发展中政府监管职能的转变，实现由团队市场监管为主向团队市场与散客市场监管并重的转变。其次，为制定满足“散客化”趋势下旅游市场监管现实需要的政策法规制度、质量标准体系提供参考或借鉴。再次，通过明确监管主体、监管内容、监管目标、监管手段等形式，指导地方旅游市场行政监管的实践。

第二节 研究现状与综述

一、研究现状

一般认为,旅游行政监管是指经法律法规指定的行政机关或授权的组织对旅游市场主体及其行为进行干预、规范活动。笔者通过检索相关学术资料库,发现目前针对散客化趋势的旅游行政监管研究尚未出现相应研究成果,相关研究主要集中在旅游市场监管、旅游行政监管和散客旅游等方面。

(一)旅游市场监管研究

关于旅游市场监管研究的成果较多,主要包括旅游市场监管的基本理论研究,如经济学视角下工商行政管理部门、旅游行政管理部门和旅游行业组织对国内旅游市场监管的机制和模式;在对国外旅游市场监管法律制度进行综述和借鉴的基础上提出了完善我国旅游市场监管法律制度的宗旨原则、监管模式、立法体制;在分析我国旅行社市场监管存在的问题的基础上,通过比较澳大利亚及日本的市场监管体系,提出了我国旅行社市场监管的原则、组织体系、制度体系、法律体系及评价体系。

(二)旅游行政监管研究

关于旅游行政监管研究成果相对较少,主要对旅游行政监管的概念进行了简单探讨;有的从公共行政与行政法学视角探讨了旅游行政监管中行政指导的运用对策和建议。

(三)散客旅游研究

关于散客旅游的研究成果较多,主要包括对散客的内涵和外延进行了

探讨,认为散客是去异地的独立旅游者或个人,其旅游方式是单独进行或通过旅行代理商组织进行;在分析散客旅游特点的基础上,提出了散客旅游管理的策略和措施;比较研究团队游客和散客在人口学特征、旅游偏好和旅游行为特征方面的差异;结合区域特点探讨了散客旅游服务体系构建问题。其他研究包括散客消费行为及心理研究、散客旅游市场营销研究、针对散客的旅行社服务研究、散客旅游电子商务服务研究等,学术研究成果较为丰富。

二、研究综述

通过检索相关文献,不难发现现有研究具有如下特点。

(1)目前针对散客化趋势影响的旅游行政监管专题研究尚未开展或尚无研究成果出现。

(2)旅游市场监管研究主要是运用行政监管、产业政策等理论展开旅游市场监管的必要性、监管主体、监管范围、监管机制等的研究,在研究方法上多以描述性分析为特征的定性研究为主,而对于旅游市场监管的方法创新、作用过程、评估机制、政策绩效等关键性问题的研究较为薄弱,尚未形成系统化研究,更未形成普遍认可的应用理论体系。

(3)旅游行政监管研究仅对相关概念、监管方法进行了一般性探讨,成果零散。

(4)从监管视角研究散客旅游的成果较少,未形成系统化研究,更谈不上运用相应研究成果指导实践。

第三节 研究的思路和方法

一、研究的基本思路及主要内容

按照实证研究的基本规范,以“发现问题”“提出问题”“分析问题”“解决问题”为研究路径,本书研究的逻辑思路和内容如下。

(1)分析和总结当前我国旅游市场秩序的基本内容、特征及作用,以及影响我国旅游市场秩序的基本因素、旅游发展转型时期旅游市场秩序的基本问题,为本书研究提供问题假设。

(2)梳理市场秩序理论和规制经济理论的主要内容及观点,为本书研究提供理论借鉴。

(3)梳理我国旅游市场的基本问题、监管政策和基本做法,分析其存在的主要问题。

(4)比较研究监管政策与制度的变迁情况,分析其变迁的特点及动因,并对现行旅游行政监管政策与措施的合理性及合法性进行分析和评价,包括以下几点。

第一,旅游产业发展阶段与监管政策沿革,以及当前旅游市场发展的方向与趋势。

第二,旅游监管政策合理性分析,包括当期合理性、预期合理性分析,以及可能导致失效的原因及避免失效的措施。

第三,旅游监管政策合法性分析,包括政策主体合法性分析、政策程序合法性分析及政策内容合法性分析。

(5)总结云南旅游行政监管的基本做法、特色,分析其监管绩效及制度创新,为构建全国散客化旅游市场监管提出政策性建议。主要包括以下几点。

第一,旅游市场行政监管的目标、方针和措施。

第二,旅游企业监管政策,包括市场准入、产品价格、服务质量、安全管理等政策。

第三,旅游产品和服务质量监管政策,包括旅游产品质量、旅游接待服务规范、旅游产品和服务标准认证体系政策。

第四,旅游消费与权益保障监管政策。

第五,旅游市场交易监管政策。

(6)梳理散客化旅游市场的主要特征、存在的主要问题,选择有关国家或地区旅游监管政策进行比较,评价现行旅游行政监管政策的实施绩效,重构散客化趋势影响下旅游市场行政监管的经济性监管、社会性监管和激励性监管政策,主要包括以下几点。

第一,经济性监管(旅游市场主体的进入监管、旅游市场价格监管)政策的绩效分析与构建。

第二,社会性监管(旅游服务质量监管、旅游服务安全监管)政策的绩

效分析与构建。

第三,激励性监管(旅游市场服务特许投标、服务标尺竞争、服务契约制度)政策的绩效分析与构建。

(7)提出散客化旅游行政监管的政策体系,包括以下几点。

第一,市场准入秩序监管政策体系。

第二,市场竞争秩序监管政策体系。

第三,市场交易秩序监管政策体系。

第四,市场消费秩序监管政策体系。

二、研究方法

本书立足于解决散客化趋势背景下旅游市场的监管问题,有必要对现行旅游行政监管政策进行综合分析与评价,以对散客化趋势越来越明显的旅游市场的主体进入、产品价格、质量标准、安全服务等经济性、社会性监管,以及特许投标制度、标尺竞争设计、契约制度等激励性监管政策进行构建与优化设计。因此,本书采用理论研究和实证分析相结合的方法进行研究。通过搜集大量数据和材料,运用服务质量相关理论进行分析,最后得出散客化趋势背景下的旅游市场监管的对策。主要研究方法如下。

(一)文献研究法

文献研究法主要指搜集、鉴别、整理文献,并通过对文献的研究,形成对事实科学认识的方法;通过文献阅读,跟踪国内外旅游市场监管的理论研究和实证研究的最新动向,并进行分类、比较与分析,寻找能支持本书实证分析的理论依据。

(二)实证研究法

实证研究法是认识客观现象,向人们提供实在、有用、确定、精确知识的研究方法。本书以云南旅游市场监管为案例,通过访谈方式,对部分游客、企业经营者、行业管理者进行调查,系统分析被调查者对我国旅游市场秩序的态度及倾向,对旅游市场监管存在的问题及原因进行分析与验