

第三章 旅游公共管理相关理论 研究与个案分析

旅游公共管理既是一个理论问题,也是一个实践问题。这一理论体系涉及政治、经济、法律、管理等多个学术领域,其中公共管理理论、公共政策理论、公共组织理论、非政府组织理论等均成为本章讨论的重点。值得欣喜的是,不管是单一的学术探讨,还是以上几种理论的科技整合,目前国内外已经有了一些很有价值的研究成果,也积累了许多宝贵的实践经验,这些将为本研究的深入进行提供理论基石和实证案例。

第一节 城市旅游公共管理相关理论研究

旅游公共管理并非是一门独立的理论学科,它是一个包括经济、社会、政治、管理等多学科的研究领域,其中许多公共管理的理论很值得借鉴。公共管理理论最早产生于美国,发展于20世纪70年代。学者们普遍认为,公共管理是一个整合性概念。正如格恩(A. Gann)所说的,公共管理基本上是一种介于企业管理与公共政策之间的“第三条道路”。公共管理在“是什么”、“为什么”层面上沿袭了公共政策理论,而在“如何”层面上沿袭了企业管理理论。所以本章的理论研究首先是从公共政策入手。

一、公共政策理论

国内外学术界对公共政策(Public Policy)的定义不尽相同,其中美国学者走到了理论研究的前列。学者对公共政策的内涵众说纷纭,但在以下几方面认识却是一致的。

(1) 公共政策的制定主体和执行主体可以分离。例如,公共行政学创始人美国学者伍德罗·威尔逊把公共政策定义为“具有立法权者制定的而由行政人员执

行的法律和法规”。事实上,行政学者古德诺在1900年就提出了政治和行政二分法的观点。^①

(2) 公共政策的实质是政府意志的一种选择。美国学者托马斯·戴伊认为:“凡是政府决定做的或者不做的事情就是公共政策。”我国台湾学者林水波、张世贤也持这种观点,他们说:“公共政策就是政府选择作为或不作为的事情。”

(3) 公共政策的目的是处理政府和社会的关系。美国学者罗伯特·艾斯顿说:“从广义上说,公共政策就是政府机构和它周围环境之间的关系。”我国台湾学者伍启元认为:“公共政策是政府所采取的对公私行动的指引。”

(4) 公共政策内涵与外延应根据国情的差异而有所不同。中国内地学者对公共政策的理解与海外学者的看法大体差不多,但也有自己的特点,主要表现为将政党的作用放在比较重要的位置。例如,中国人民大学张金马教授将公共政策定义为“党和政府用以规范、引导有关机构团体和个人行动的准则和指南。其表达形式有法律规章、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”。^②

根据以上论述,笔者认为,符合中国国情的公共政策定义应该是这样描述:公共政策是为管理公共事务,由政府和政党而制定,由相关公共组织实施的公共行为规范、行动准则和活动策略。这个定义包含以下几层意思。

(1) 公共政策制定主体首先是合法的、名符其实的公共权力机关,包括立法、行政和司法机关,因为只有它们才能以国家和公众的名义行使公共权力,只有它们才有合法资格和权威制定和实施公共政策,其他任何政党、团体(或利益集团)和公民个人都不可能直接做到这一点。

(2) 透过现象看本质,分析公共政策制定主体,必须承认并充分肯定政党(特别是执政党)的关键地位和作用。因为政党是公众利益的聚合者、公众要求的代表者、公共政策的倡议者和鼓动者、公共政策制定的实际主导者和操纵者、公共政策实施的宣传者和有力的组织落实者。

(3) 公共政策的实施主体是公共组织,它包括政府组织、非政府组织及其他不以营利为目的、服务社会大众的组织。相对制定主体,实施主体的扩大既保证了公共政策实施的可能性和有效性,又突出了实施主体的独立性和公正性。

(4) 公共政策行为是一个活动过程,“制定、实施”两个词就是对公共政策活动全过程的最高概括。这个概括既弥补了许多公共政策定义只讲公共政策制定,不讲公共政策实施的缺陷,又对制定、实施的主体予以明确界定。

① 刘学锋. 关于公共政策本质的思考. 首都师范大学学报, 1999(4), 71~76

② 张金马. 政策科学导论. 北京: 中国人民大学出版社, 1992. 5~26

(5) 公共政策的任务是“管理公共事务”，解决公共问题，协调公共利益，维护公共秩序，提高公众生活质量，促进全社会进步。这里的“公共事务”，可以是公共的总任务，也可以是公共的具体任务，但不应当是私人事情。这里的“管理”，可以是政府决定实际做的事情(或有为)，也可以是政府决定实际不做的事情(或不为)。

(6) 公共政策的核心是公共管理，定义中的“公共行为规范、行动准则和活动策略”三个词就是对公共政策这一核心的说明。“公共行为规范”表明公共政策有与社会制度、法律法规、伦理道德相似的作为人们行为规范的功能。“行动准则”则是指导人们行动，并且把目标价值作为行动的标准和原则。“活动策略”则表明公共政策是公共组织管理公共事务实现价值目标的手段措施。

二、公共组织理论

公共组织(Public Organization)，从狭义讲，是行使行政权，达到公共目的的组织。从广义上看，凡是不以营利为目的，而以服务社会大众，提高公共利益为宗旨的组织均为公共组织。对于旅游公共管理的研究，主要采用的是后一种定义。这主要出于两种考虑：①旅游企业是在市场经济的环境中运作，市场经济客观上要求“小政府，大社会”，公共权力机关的许多公共政策就迫切需要政府机构之外的非政府组织来实施；②旅游业是一种综合性的产业，企业的横向联系相当广泛，对其他产业的拉动性也很大，仅仅依靠政府组织协调各方的利益关系、维持市场的公共秩序，显然是力不从心。

公共组织既是公共政策实施的主体，又在许多方面影响公共政策的发展和执行，进而影响社会中的“价值观的权威性分配”。戴维·伊斯顿(David Easton, 1965)认为，这种权威性分配就是公共管理。很明显，公共组织将公共政策与公共管理紧紧的联系在一起。

在公共组织理论确立之前，学者们更多讨论的是以效率和服务为目标的官僚体系。这种官僚体系让人感到冷酷、低效，而又无奈。随着管理科学的发展，许多现代管理的方法和技术被政府和私人部门所采用，公共组织企业化管理的趋势越来越明显。尽管如此，公共组织和私人组织在本质上仍有很大的差别。公共组织的特性主要表现在以下几方面。

(1) 公共组织的目的是谋求社会的公共利益。公共组织的构建及一切措施都是在顾及社会的公平、公正、公开的原则下为全体民众服务，并以便民利民、高效优质的服务赢得公众的信任和支持。公共组织追求的是一种抽象的、无形的、大众的价值取向，这既是和私人组织的最根本区别之处，又是公共组织能以公正

实施公共政策的根本所在。

(2) 公共组织的职能具有权威性和规范性。公共组织发布公共信息、谋求公共利益、维护公共秩序、实施公共政策等,对公民、企业和团体都有较高的权威性,有的甚至具有强制性。同时,公共组织的所有活动必须在法律法规的规范下进行,若缺乏法律授权,则不可行动。而私人组织则只要法律未明文禁止的皆可行动。

(3) 公共组织的活动具有制约性和公开性。许多公共组织(如市旅游局)除了要向上级行政主管部门(市政府)负责之外,还要向上一级行业指导部门(省旅游局)负责,同时还要受到同级公共组织(市园林局、市商贸局、市交通局等)制约。现代社会,个人的隐私权受法律保护,任何人不可侵犯;而公共组织的一举一动受社会监督,任何人不可阻拦。

在市场经济条件下,公共组织正是由于具有这些特有的属性,才能发挥私人组织难以发挥的作用,使公共政策得以真正实施。

三、非政府组织理论

目前,国内外的许多学者及官方文献对非政府组织(Non-Governmental Organizations, NGOs)这一概念至未能形成一个广泛认可的用语,其内涵也无统一的定义。

美国哈佛大学国际事务中心主任罗伯特·帕特南(Robert D. Putnam, 1993)教授认为公民社会与市场经济和民主政治共同构成了现代社会的三个部分,其中非政府组织是公民社会中最积极、最活跃的角色。非政府组织的形成与发展是在靠国家力量发展社会经济遭到失败的历史条件下出现的,是20世纪80年代以来公民社会中出现的新的推动力量。同时,他认为非政府组织是指那些非政府的、非营利的、带有志愿性的致力于公益事业的社会中介组织。这一概念的用语与定义在全球较有普遍性。1997年9月,联合国秘书长安南在向联合国大会提交的年度工作报告中,将非政府组织在全球生活中发挥越来越大的作用,看做是影响未来全球发展的第五大因素。^①

中国学者对这一问题的看法,可以说是大同小异。作为主流派,清华大学NGO研究中心赵黎青教授认为:非政府组织是合法的、志愿的、非政府的、非营利的、非党派性质的、实行自主管理的、致力于解决各种社会性问题的社会中介组织,一般是指没有政府作为成员参加并不受政府控制的各种民间组织。并强调非

^① 王文. 论非政府组织在联合国体系中的地位和作用. 国际论坛, 1999(6), 9~13

政治性应是中国非政府组织部门建设的一个基本前提。当然,国内也有些学者将非政府组织称为“民间社团”、“志愿者团体”、“非营利部门”、“第三部门”等。尽管各种用语的内涵与外延均有差异,但人们对这类组织的非官方、服务社会等基本属性的认识仍然是一致的。

中国政府将这类组织称之为民间组织,民政部专门设立民间组织管理局。该局吴忠泽局长在 2001 年撰写的《中国民间组织管理工作报告:进程与展望》一文中指出,民间组织在国际上一般被称为非政府组织。现阶段,我国民间组织有两类,一类是社会团体;另一类是民办非企业单位。其中自愿性、非营利性、非官方性、服务社会性是这一组织的根本属性。

非政府组织的非官方性使其区别于政府组织,它的服务社会性又使其区别于私人组织。在公共管理中,由于非政府组织的加入,使得公共组织的内容更加丰富,管理机制更加完善。中国共产党十五大报告中明确提出培育和发展社会中介组织,并将此作为促进经济体制和政治体制改革的一项措施。这就为我国城市旅游公共管理的深化改革提出了一个新的思路。

四、产业组织理论

1938 年,梅森(E. S. Mason)在哈佛大学建立了一个产业组织研究小组,开始对市场竞争过程的组织结构、竞争行为方式和市场竞争结果进行经验性研究。在继承张伯伦等人的垄断竞争理论的基础上,梅森第一个提出了产业组织的理论体系。1959 年,梅森的学生贝恩(J. S. Bain)因出版了一部系统论述产业组织理论的教科书《产业组织》而成为产业组织理论的集大成者。由于这些研究主要以哈佛大学为中心展开的,因此学术界称之为产业组织的哈佛学派。

哈佛学派是以新古典微观经济学的厂商理论为基础,以实证研究为主要手段,把产业分解成特定的市场,按结构、行为、绩效三个方面,即所谓的产业组织研究的“三分法”对其进行分析。哈佛学派提出了现代产业组织理论的三个基本范畴——市场结构(Market Structure)、市场行为(Market Conduct)和市场绩效(Market Performance),其中公共政策对市场结构、市场行为和市场绩效三个基本范畴都产生影响,在此基础上构建了著名的 SCP 分析框架(图 3.1),对市场关系各方面进行实际测量,并与国家的公共政策联系起来,规范了产业组织理论的

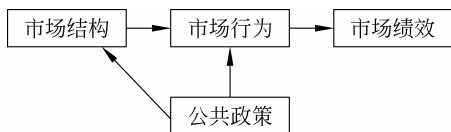


图 3.1 SCP 分析框架

理论体系。SCP 分析框架是一个既能深入具体环节又可系统分析的逻辑体系,其基本分析程序是按市场结构→市场行为→市场绩效展开的。

从图 3.1 中可以看到,结构、行为、绩效之间存在相互关系,即市场结构决定企业的市场行为,而企业行为决定市场运行中的企业绩效。同时,公共政策对市场结构的构建和选择、市场行为的规范和管理都存在直接或间接的相互关系。因此,为了在市场上获得理想的企业绩效,公共政策的制定、调整和实施就表现得相当重要。^①

20 世纪 60 年代后期出现了以施蒂格勒(J. Stigler)、戴姆塞茨(H. Demsetz)、波斯纳(R. Posner)为代表的芝加哥学派,以及 20 世纪 80 年代中期又产生了以威廉姆逊(O. Williamson)为代表的新制度产业组织学派。其中芝加哥学派倚重于根据逻辑推理体系应用价格理论,来分析和研究产业组织及反托拉斯问题,把产业组织视为价格理论的逻辑扩张。新制度产业组织学派的威廉姆逊沿着康蒙斯、科斯等新制度经济学家的思路,对厂商的内部结构和组织以及这种组织影响行为的方式进行了广泛的考察,由此形成所谓“新产业组织”理论。

五、公共管理理论

公共管理(Public Management)这一名词首次出现在 20 世纪 30 年代,但公共管理真正成为一门理论应该是在 20 世纪 70 年代以后。公共管理作为公共行政的一个新领域,是对建构在韦伯(M. Weber, 1930)官僚体系下的公共行政提出的挑战。20 世纪下半叶,人类社会发生了巨大变化,社会问题与政府的不可治理性也随之增加,正如凯顿(G. E. Caiden, 1991)所言,不管东西方国家,均可发现许多相似的行政问题,如行政傲慢、无效能、无效率、行政帝国主义,均引发了民众对政府的信任危机。在这种情况下,政府改革的呼声日盛,特别是让公共服务回归社会、市场的要求更为迫切,减少政府行政开支、缩小政府行政职能成为一股潮流,于是公共管理理论应运而生。

美国乔治城公共服务实验室主任莫什金(S. Mushkin, 1975)在对预算管理局的报告中,提出了公共管理的三个核心要素:①政策管理(Policy Management),即公共政策的制定和实施;②资源管理(Resources Management),是指对人力、信息等资源的组织设计与管理,即公共组织的管理;③方案管理(Program Management),收集、分析、利用公共组织内外提出的建议和方案,即对公民参与的管理。这份报告基本构建了公共管理的一套完整概念体系。

^① 陈代云. 产业组织与公共政策: 规制抑或放松规制. 外国经济与管理, 2000(6). 7~12

1993年美国雪城大学(Syracuse University)举办“全国公共管理学术研讨会”(The National Public Management Conference),以后该研讨会每两年举办一次,学者们对公共管理的本质与特点的探讨取得了一定的成果。

(1) 公共管理是将私部门的管理手段运用于公共部门,但不改变公共部门服务公众的根本属性。首先,远离市场压力,是政府绩效低下的根本原因。实现由公共行政到公共管理这一质的飞跃,关键是公共部门“师法企业”,引进市场机制和竞争功能,借用私部门低成本、高效率、优质服务的运行理念。其次,采用现代企业制度两权分离的组织形式,使得公共政策的制定与实施相分离,促进公共组织扁平化、弹性化。最后,公共管理通过市场化等途径实现的最终产品仍旧是公共服务、公共产品,这也是它和私部门的最大区别。

(2) 公共管理不完全等于“政府管理”,而强调的是一种公共治理(Public Governance)。首先,公共管理的主体发生了变化,由以往公共行政中单一的政府组织,扩充到以政府组织、非政府组织为主要内容的公共组织;其次,公共管理使得政府职能发生了转变,缩小了政府活动的范围,出现了公共服务民营化的趋势;最后,公共管理特别重视公共政策和外部环境的整合,公共政策的一个重要目的就是治理社会环境,实现效率和公平的协调发展。所以很多学者把政策工具称之为治理工具。

(3) 公共管理强调价值调和与责任,大大丰富了公共管理的内涵。公共管理既坚持公平、正义和民主,又重视3E,即经济(Economy)、效率(Efficiency)、效能(Effectiveness),实现了公共部门和私部门的价值调和。公共管理在主张弹性、分权、自主管理的同时,十分强调责任的重要性,并指出只有构建客观有效的绩效测量标准,政府的责任才能落实。

总之,公共政策是公共管理的内容,公共组织是公共管理的外壳和载体,非政府组织是公共组织的一个重要组成部分。根据产业组织理论,公共管理是公共组织为了提高市场绩效、政府绩效,制定、调整和实施公共政策的活动过程。这一理论体系为科学构建城市旅游管理新模式奠定了理论基础。

第二节 国外城市旅游公共管理个案分析

政府主导型旅游发展战略在许多国家已经得到了成功验证,这一战略之所以成功,关键是这些国家在公共管理上实现了两个充分:一是充分发挥市场资源配置的基础性作用;二是充分发挥政府政策的主导型作用。从亚当·斯密开始,运用市场有效配置资源已成为世界主流经济首选的运行机制,推动了社会经济的快

速发展。但随着科技发展、社会化程度的提高,以及经济危机在世界范围内的频繁出现,迫使各国政府重新认识“看不见的手”的万能作用,凯恩斯革命为长期难以复苏的世界经济带来了生机。由此,政府干预与市场经济成为社会经济中难以割舍的对立统一体。在这一方面,日本有着许多成功的经验。

一、国外政府主导型市场经济的主要内容

政府主导型市场经济并非中国的专利。日本,作为第二次世界大战中的战败国,在战争结束时经济已经处于崩溃状态。但日本经济在战后得到迅速恢复并高速增长,属于一种后发赶超类经济。经过 20 多年的努力,日本就成为世界上仅次于美国的、第一流的经济强国。这与长期以来日本选择了一种适合本国情况的“政府主导型”市场经济体制不无关系。^①

1. 法人持股为主的现代企业制度是政府主导型市场经济的微观基础

日本的政府主导型市场经济运行的主体仍然是企业,这和欧美及其他市场经济国家没什么两样,只是企业的形式有所不同。首先,日本的大垄断竞争型企业集团居于支配地位。日本的国营企业比较少,而且主要集中在运输、电信和供水等部门。在普遍的私有财产制度中,大垄断竞争型企业集团尽管在数量上只占企业总数的 1% 左右,但其销售额却占总销售额 63%,并且大多数中小企业和大企业集团有承包与控股关系,其生产和经营完全视大企业集团的动向为转移。政府只要对少数大企业集团实施调控,就能对整个市场产生影响。其次,日本的大企业集团的维系主要依靠企业之间的相互持股,或母公司(银行和商社)的金融控制和贸易控制。三菱集团的持股率达 27.4%,三井集团为 17.6%,而个人股东在企业资本的比例比较低,法人股东几乎持有企业上市股票的 80% 以上。因此,法人持股为主的股份制度是日本市场经济的基础。法人相互持股,使企业之间的联系更加紧密,既有利于政府对整个社会经济的宏观调控,也有利于政府威望的提高和职能的行使,因为企业之间的许多利益关系还需政府出面调整。最后,日本企业的决策权更多地集中在最高经营者——经理手中,董事会的决策权大大低于经理阶层。大企业的最高决策,是在尊重常务董事会集体讨论的同时,由经理作出最后决断。日本企业决策层由少数大企业集团所拥有,而经营者阶层又是这种决策权的实际拥有者。这既是日本决策高度集中的基本原因,也为政府发挥对市场的诱导作用提供了一个便捷的条件。

^① 马焕明. 日本政府主导型市场经济体制的构建与运营. 日本学论坛, 2006(2). 16~21

2. 政府在市场资源配置中起主导型的推动作用

日本市场经济模式的一个显著特点是政府在中加入了浓烈的诱导性添加剂。政府对市场的诱导主要分两种：一是计划诱导；二是产业政策诱导。

日本政府的经济计划包括中长期计划(一般为5~7年,个别为10年)、年度经济预测和地区开发计划三类,其主旨是指明经济走向,表明政府主张,提供可靠信息,协调利益关系,统一各界认识。所以,这种计划从表面上看不具有传统意义上的法律效力和行政约束力;但事实上,这种计划诱导是强有力的。首先,日本政府的经济计划主要表现为指标性、预测性和科学性,其中提供的许多数据和关于未来经济基本走向的预测对企业界有较高的参考价值。其次,民办官助的行业组织是日本政府与企业之间联系的中介。政府通过各行业组织与企业进行协商和交流,使政府的有关计划、政策、法令顺利地贯彻到企业,企业的愿望和要求也通过行业组织传达到政府,实现政府对企业的“行政指导”。最后,这种计划诱导是以强有力的行政和经济手段为基础的。政府为了保证计划目标的实现,按企业服从计划的程度给予奖励和惩罚。例如,企业较好服从行政指导则可能获得财政补助金、长期低息贷款或减免税收等好处;反之则有可能受到政府的经济制裁。

“产业政策”这一概念,最早是由日本政府提出的,它由两大部分组成:①产业结构政策,即根据经济发展不同时期或阶段的需要,重点扶持有发展前途的产业;②产业组织政策,即竞争与垄断的协调政策。日本政府运用产业结构政策实现结构转换目标,通过产业组织政策完善市场机制并调动企业积极性。20世纪50年代,为重振日本工业,政府首先提出了产业结构合理化政策,出面扶持煤炭、钢铁两大基础产业。60年代,政府提出产业结构高度化政策,选择造船、汽车业为发展方向。70年代,发生世界性的石油危机,日本则对能源替代产业给予更多的关注,并采取结构调整措施,使知识密集型产业成为经济发展的主导性产业。80年代以后,尤其是20世纪末亚洲金融风暴之后,巨额的贸易顺差使日本扩展国外市场的努力受到了越来越多的抵制,频繁的贸易摩擦导致日本政府采取以内需代替外需的国际协调性产业政策。同时为了打开世界市场,形成了面向全球的出口型产业组织体系。在政府产业组织政策下,日本各企业集团几乎都有各自的“世界战略”,它们与国内外拥有广泛销售渠道的各大商社形成产销“命运共同体”。由政府政策诱导的这种产销组织系统所形成的出口竞争力,大大保护了日本的出口大国地位和对世界市场的强劲渗透力。

二、日本旅游业政府主导型发展独特之处^①

从 20 世纪中叶开始,日本的旅游公共政策是在政府主导型市场经济这一大环境下不断完善、不断发展的。1946 年 8 月日本国会通过了 6 名议员提出的“关于把发展旅游作为一项国策的建议”;1965 年奥运会在东京举办,日本的旅游业开始全面腾飞,旅游业目标已经从纯经济型逐步向多功能型、综合性转化;1987 年 9 月日本政府提出“海外旅行倍增计划”,计划分两个目标:一是以“黑字还流”减少国际贸易摩擦为主题的外在目标;二是以“日本地方的国际化”为主题的内在目标。20 世纪 90 年代,政府又提出了“观光振兴行动计划”,促进了入境旅游,扩大了日本公民的国内旅游需求。

1. 日本旅游公共组织的基本模式

公共组织在实施公共政策上起到了十分重要的作用,日本政府看到了这一点,在 20 世纪末成立了管理旅游业的各级公共组织,尽管这一管理体系只有不到 20 年的历史,其间还有较大的起伏,但已形成了一个较为有效的管理模式。

(1) 日本的中央旅游行政管理机构分内阁、观光局、派出机构三个层次。

第一个层次是决策层,机构为“内阁有关观光对策省厅联络会议”,是常设议事机构,直接对内阁负责。总理府总务长官任议长,17 名委员由各省厅负责人担任。其主要职能是:协调联络各部门对旅游的管理,审议全国旅游发展规划及方针、政策,答复首相、各大臣对旅游业的质询。

第二个层次是管理层,机构为“观光局”。观光局是国土交通省中具体负责全国旅游业管理的主管部门,主要职能是:制定旅游方针、政策、法规及旅游规划,负责对旅游企业及从业人员的审批、登记注册、指导、监督、检查,负责对外旅游联系、加强国际业务往来、对外宣传促销,负责旅游调研、统计及有关事务。

第三个层次是派出层,机构为“地区观光局”。日本运输省在日本的关西、关东、东北、九州、北海道等 9 个地区分设观光局,作为运输省的派出机构,负责协调所在地区的旅游管理业务。

(2) 日本的地方旅游行政管理机构设置没有统一的模式,各地因地制宜、灵活设置,一般为地方政府某一职能部门的下属机构。在全国 47 个都、道、府、县中,大多数是隶属劳动部门,也有的隶属林业和文化部门,奈良县则在企划部下面设观光课。除了旅游行政管理部门一般的职能之外,地方旅游行政的任务是:宣传招徕游客;开发旅游资源,尤其是文化资源;引导型的投资,而这种投资职能主

^① 凌强. 日本政府主导型旅游发展模式及其政策措施与成效. 世界地理研究, 2008(3). 150~157