

## 旅游业发展中的政府角色分析 ——以韩国政府主导型旅游发展模式为例

文/张广海 王蕾

### 一、世界旅游业发展模式与“东亚模式”

#### 1、当今世界旅游业发展中政府作用的模式与特点概括

世界各地由于旅游的发展程度、政府的干预程度以及政治经济制度的不同，旅游行业管理的体制的制度差异也很大。虽然各国的政治、经济、文化背景等大环境存在很大的差异，政府对旅游业没有统一的管理模式，但是政府对旅游业的管理还是有一定的规律可循的。概括地说，主要有三种典型模式：一是以泰国等为代表的官方权威管理模式；二是以日本、中国香港为代表的官民协管模式；三是以美国、德国等为代表的市场规制模式。在这三种管理模式中，政府的作用依次减弱，市场的作用是依次增强的。

#### 2、“东亚模式”是政府主导型战略的成功典范

亚洲“四小龙”所创造的“东亚奇迹”，即我们通常所说的政府主导型战略的典型。这一奇迹，为世人提供了一种比西方资本主义市场经济体制更新鲜的经济发展理念，又被称为“政府主导的东亚模式”。这种模式的最大特征是政府对经济的“主导”或“导向”是有所为有所不为地“主导”或“导向”。政府发挥经济主导作用的范围通常指向三个方面，一是着力建立健全市场机制和完善市场体系，二是培养健康的政府企业关系，三是制定和实施灵活的产业政府及相关配套政策。除此之外的领域，政府一般不予干预。然而，在不同国家或地区，即使在同一国家的不同时期，政府主导的范围、力度也是有所差别的。

### 二、韩国“政府主导型”旅游发展模式的发展历程与现状

韩国的旅游业发展起步较晚，但发展速度却很惊人，这主要得益于其一贯坚持的政府主导模式。韩国之所以选择这样的发展道路，在很大程度上是受到其传统价值观——集体主义和权威主义的影响。1998年金大中政府提出了七大旅游区开发计划，并于1999年正式实施。同时，根据2003年12月《“旅游促进法”修正案》的规定，韩国旅游资源开发计划由十年规划期的“旅游业发展基本方案”和五年规划期的地区计划组成。目前，执行的基本方案的规划期是2002—2011年。这些规划涉及到旅游发展的7个战略领域，包括：旅游资源的可持续开发、建设知识型旅游管理基础设施、文化资产向旅游资源转型、为提高国际竞争力加强旅游服务设施建设、突出地方主题和地方特色、推动国内旅游、东北亚国家旅游领域的合作。

从战略实施主体来看，韩国负责旅游行政管理的国家机关是文化观光部，它是政府主导型战略的主要的决策主体（见图一）。韩国文化观光部的工作重点是：提高旅游产业竞争力，兴建观光基础设施；在吸引国外游客的同时，不断开发具有竞争力的旅游项目，营造良好的旅游产业环境，使国民享受到更多的旅游观光福利。从该部的职能和重点推进的工作任务来看，它负责综合地指导和规划旅游产业、体育产业乃至整个文化产业的发展。在培育旅游产业的战略地位上，文化观光部明确提出，为实现“充满魅力而又具有创造性的旅游韩国”，要推进旅游资源和旅游产品的高品质化，改善旅游事业投资条件；通过旅游实现有活力的地区发展，加强旅游产业发展的基础。由此可见，韩国旅游业被赋予了重要的基础产业地位。政府主导型旅游业发展战略的另一个重要实施者是韩国观光公社（Korea National Tourism Organization），它是于1962年成立的政府投资机关，成立宗旨是振兴韩国旅游事业，开发旅游资源，教育培养旅游人才。其主要业务包括：韩国旅游的海外宣传；成立海外组织；申办国际会议；为国内外游客提供方便和信息咨询；支持企业或地方自治团体的旅游振兴活动；开创附属事业，为振兴旅游提供资金等。

（图一）韩国文化观光部机构设置图

### 三、政府角色分析

韩国政府在国际旅游营销过程中扮演了积极的角色，主导各种社会力量有计划、有重点地开发利用旅游资源。

第一，促进韩国积极参与国际旅游合作。为了把握国际旅游发展机遇，韩国政府加入多种旅游相关国际组织，如世界旅游组织、经合组织、APEC、亚太旅游协会等，通过主办国际会议和派遣政府代表团参加有关国际组织的活动，有力地促进了旅游业的对外交流和对外开放。

第二，利用“韩流”效应带动旅游业发展。韩国政府一直倡导旅游产业和文化产业的相互融合和有机关联，从而形成产业聚集效应。观光文化部的综合性职能设置说明，韩国是把旅游业放在

文化产业的整体布局中来规划和开发的。韩国官方统计表明，2003年来韩参观韩国电视剧与电影拍摄场地或希望会见韩国明星的人数达到了23万。他们在韩国的消费为46000万美元，大约为国家旅游总收入的10%。每一位“韩流”游客平均消费大约2000美元，大约为外国人平均消费额的两倍。

第三，引导各级地方政府通过旅游节事提高旅游吸引力。韩国文化观光部非常重视地方旅游文化节事的促销作用，该部选定的地方节事在1997年仅10项，2000年达到25项。从1999年开始，韩国观光公社为地方节事提供资金支持；从2000年起，中央政府针对这类项目的预算额度大为增加，地方节事活动有效带动了地方经济增长。韩国官方统计2002年地方节事所带来的收入达到4133亿韩元，约合4亿多美元（见表一）。这些国家级的旅游节事向世界展示了韩国鲜明的文化旅游形象和地方特色。

（表一）2002年韩国十大旅游节事

节事活动名称

举办地

21世纪世界和平与团结节

汉城、仁川

世界饮食文化节

光州

全州世界声音节

全州

济州世界岛屿文化节

济州

世界陶瓷博览会

京畿道

釜山国际电影和音乐节

釜山

世界跆拳道节

忠清南道、忠清北道

纪念退溪先生诞辰500周年及国际儒教会议

庆尚北道

雪国节

江原道

大邱国际纤维时装节

大邱

#### 四、“政府主导型”旅游发展战略中的政府角色定位

通过对韩国政府在旅游业发展中所扮演的角色的分析，可以对“政府主导型”旅游发展战略中的政府角色进行如下归纳：

第一，“执法者”角色。政府必须制定旅游法令法规，设置相应的旅游执法部门，依法对本国旅游业实行管理、监督和治理。尽管我国的旅游业发展规模比韩国较大，历史也较长，但是我国至今也为出台“旅游法”，这是当前我国旅游业急需解决的问题。

第二，“政策引导者”角色。政府可以通过制订计划以及财政、金融、税务、交通运输、出入境管理等方面的一系列产业政策，引导和鼓励旅游业优先、快速、持续地跳跃式发展。

第三，“旅游规划师”角色。政府必须从旅游业可持续发展的宏观层面，用战略眼光来引导和规范本国的旅游业，保护生态旅游资源，有效防止旅游开发中低档次重复建设的盲目行为和短视行为，为旅游业发展制定科学长远的规划。

第四，“旅游基本建设者”角色。旅游业虽然能够给国家和地区带来巨大的经济利益，但同样需要国家和地方的财政支持。政府要合理利用资金，为当地旅游景区、旅游接待设施、旅游交通设施等建设提供必要的经济基础。

第五，“旅游环境营造者”角色。旅游业的健康发展离不开良好的旅游环境，这里所说的旅游环境既包括自然环境也包括社会人文环境，全国范围内的旅游环境的营造必须依靠政府力量，加大宣传与教育，提高国民的旅游发展意识，提高国家的国际旅游地位（作者单位：中国海洋大学管理学院旅游系）

#### 相关链接

[关于威海海滨度假旅游的营销对策研究](#)  
[古磁州文化遗产的保护与旅游开发研究](#)  
[旅游业发展中的政府角色分析](#)  
[浅谈九寨沟景区的科学管理](#)

河北省滨海地区旅游开发的模式  
黑龙江省旅游经济发展对策的研究  
抚州市体育旅游资源的市场开发和利用  
东北地区体育旅游资源优势与发展对策研究  
莫莫格自然保护区湿地生态旅游资源的可持续发展  
中小城市居民旅游理性消费观念建立的思考

---

本网站为集团经济研究杂志社唯一网站，所刊登的集团经济研究各种新闻、信息和各种专题专栏资料，均为集团经济研究版权所有。

地址：北京市朝阳区关东店甲1号106室 邮编：100020 电话/传真：（010）65015547/ 65015546

制作单位：集团经济研究网络中心