

中国旅游业政府调控的实践研究

李小波,罗晓彬,宋玉蓉

(四川师范大学 旅游学院,四川 成都 610066)

摘要:政府主导还是市场主导是目前中国旅游业面临的关键问题,也是必须尽快解决的问题。笔者针对旅游业从事业型向产业型转变的特点,根据旅游系统结构特征,提出了建立三层次(旅游产业委员会——旅游企业集团——旅游企业)旅游运作模式的构想。

关键词:旅游系统;政府调控;实践研究

中图分类号:F590 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-5831(2003)01-0054-03

Research on the Practice of National Tourism Administration in China

LI Xiao-bo, LUO Xiao-bin, SONG Yu-rong

(College of Tourism, Sichuan Normal University, Chengdu 610066, China)

Abstract: To be government-oriented or market-oriented is the key issue that faces China's tourism, as well as an urgent problem to be solved. Based on the characters of converting tourism from a governmental branch to an industry and the structural features of tourism, the paper proposes the following systematical operating model: tourism industry committee—tourism enterprises group—tourism enterprises.

Key words: tourism system; national administration; practice research

改革开放以来,中国旅游业的发展逐步实现了从“事业型”向“产业型”的转变,多年的实践和理论证明,在市场经济条件下,必须把政府的主导行为和市场的运行机制有机结合起来,才能保证旅游业有序、高效率地可持续发展。

从技术层面看,旅游业具有综合性、服务性、外向性、依赖性等特点,旅游业的产业关联度十分巨大,“乘数效应”十分明显,除了经济学意义外,还有重要的非经济学意义。政府对旅游业进行宏观调控时,既要抛弃狭义旅游资源概念的片面性,又要注意旅游业“无限关联”所产生的复杂性。应根据旅游系统理论,充分认识其整体性、相关性、结构性、层次性、动态性、协调性、可控性等特征及其在旅游开发、规划、经营、管理中的应用,在行政、经济、法律等几个方面进行科学、有效地宏观调控。

一、旅游业政府调控的必要性

旅游系统由目的地系统、客源市场系统、出行系

统和社会支持系统组成。^[1]客源市场系统指位于游憩活动谱上各段落的休闲者和旅游者及其活动等因素构成的一个子系统。目的地系统指为已经达到出行终点的游客提供游览、娱乐、食宿、购物或某些特殊服务等旅游需求的多种因素的综合体。出行系统是保证或促使旅游者离家出行、前往目的地的基本机制性因素。上述三个系统紧密构成旅游业的内部系统,在其外部则形成一个由政策、制度、环境、人才、社区等因素组成的社会支持系统,该系统不能单独存在,而是依附于其余三个子系统,并对三个子系统同时或分别发生重要作用。

旅游系统的四大子系统中,政府对客源市场系统无法直接调控,但调控的目的必须围绕市场进行。其余三个系统政府均可通过一定的手段进行直接或间接的调控。匡林先生对旅游业政府调控的必要性作过全面分析,主要表现在以下三个方面。^[2]

第一,旅游业自身特征的要求。旅游资源具有公

收稿日期:2002-02-10

基金项目:四川省教委哲学社会科学基金项目“成渝旅游发展比较研究”资助

作者简介:李小波(1965-),男,苗族,重庆人,四川师范大学旅游学院副教授,主要从事历史文化、旅游资源开发与规划研究。

共属性,需要政府提供旅游基础设施;旅游资源具有地域性,风景区地跨不同的行政管理区域,需要政府加强协调;旅游产品具有综合性,需要政府对各个环节进行有效协调;旅游促销具有层次性,需要政府参与形象宣传。

第二,中国国情的需要。中国处于旅游业的发展阶段,基础设施和旅游市场需大力完善和规范,旅游企业普遍规模小,竞争力不强,需加速旅游企业集团的形成和发展,提高国际竞争力。同时,旅游业作为国际交往的窗口行业,在国际关系中的影响十分巨大,需要政府特别加强管理。

第三,世界各国的发展实践证明,旅游业政府主导具有较强的实用性。

二、中国旅游业政府调控面临的困境与困惑

政府调控的重要性和必要性已是人所共识,但中国旅游业目前面临两个最突出的问题:一是谁来行使政府的调控职能?二是在市场经济条件下如何进行有效调控?

国家旅游局是经国务院授权,对全国旅游业进行统一行业管理的国务院直属机构,随着旅游业的发展,至上而下各级旅游局相应成立。旅游局的职能主要体现在信息引导、行业标准、市场准入、动态管理、年检制度、市场监督等方面。但由于历史原因,旅游局的调控能力十分有限。全国风景名胜区管理隶属建委系统,在具体景区景点,情况更为复杂。所以,风景区多头管理、多层次管理、交叉管理现象十分普遍,一些风景区包括森林公园、自然保护区、文物、湖面、寺庙、园艺等多种旅游资源,林业、环保、文化、水利、宗教、园林、国土等部门都有管理权,各部门之间缺乏沟通协调,许多矛盾长期无法解决。并且各部门在发展旅游时,都是在相关法规上做文章,如《土地法》、《森林法》、《环境法》、《文物法》等,惟独没有《旅游法》,所以,旅游局在协调各部门的矛盾时,权限十分有限。风景区开发建设缺乏统一规划和调控手段,旅游管理缺乏综合协调能力,严重影响了风景资源的可持续发展。

除风景区外,旅游局对旅游饭店的管理也是鞭长莫及。改革开放以来,饭店业已逐步实现了企业化的管理,市场化程度较高。从投资来看,由单一的国家财政投资形式走向了多元化投资渠道,目前主要的投资形式有国有资金、股份资金、外资、私人资金等,其中国有资金进入饭店市场的比例已越来越小。加之投资主体分属原国有的各个企、事业单位,

条块分割的现象突出。在利益的驱动下,“店自为战,村自为战”。同时各个企事业单位以福利形式修建的接待中心、培训中心也对旅游饭店市场产生直接的影响。旅游局除了评定星级外,无法进行有效调控。

旅游局对旅行社有较强的管理能力,但是全国旅行社“弱”、“小”、“散”、“差”却是不争的事实。旅行社的突出问题,是挂靠承包门市部的管理混乱。承包门市部仅利用挂靠社的品牌,经营完全独立,规模一般只有数人,具有旅行社的所有基本功能,但不交纳保证金,经营成本低,经常违规操作。如发生旅游事故,无法赔付,则关门逃避责任。挂靠社仅收取管理费,没有对其进行直接管理。目前,全国旅行社整改工作正在进行,但是,许多小社和承包门市部只是将办公地点集中起来,性质依旧,这也反映出旅游行政部门调控力度和方法上的问题。中国加入WTO以后,旅行社如何应对国际强大的竞争力?

针对风景区管理混乱和旅游行政部门调控能力弱的局面,全国陆续进行风景区体制改革。总体思路是通过整体出让景区经营权,实行经营权和所有权分离,走市场化道路,用企业运作来克服行政条块分割的弊端,收到一定的效果。但是,经营权和所有权分离决非万能之药,笔者曾对四川省风景区体制改革进行过考察和研究,认为被业界推崇的雅安“碧峰峡模式”是一个特殊的理想案例,象碧峰峡那样可以垄断“吃、住、行、游、购、娱”的景区十分罕见,“碧峰峡模式”不可能全面推广。^[3]

上述表明,中国旅游业存在的诸多矛盾不可能由一个旅游局来有效调控,也不可能用一个简单的企业运行模式来脱离困境,而是需要将政府调控与市场运行方式有机结合,形成一个有效的运作体系。谷明先生把国有企业改革经验应用到旅游行业,颇有见地。^[4]笔者在此基础上,结合全国旅游体制改革的经验教训,提出以下调控思路。

三、旅游业政府宏观调控思路:多样化

现阶段旅游局管理体制调控能力有很大局限性,必须加强改革,构建旅游管理新模式。许多旅游强国已经给我们提供了宝贵经验。比如韩国,国家旅游决策机构为旅游事业审议委员会,直属国务院总理办公厅,由国务院总理担任委员长,这样就充分保证了政府调控的权威性和高效性。我国一些旅游发达地区(上海、桂林)也率先进行了类似改革,上海成立了旅游事业管理委员会,由上海市副市长兼任

旅管会主任,形成了由旅游、园林、商业、交通等部门共同组成的大旅游管理体制。桂林市的探索更证明了委员会模式的必要性,1998年桂林市旅游管理委员会成立,但在运行过程中,试图在政府领导下强化旅游局职能,没有达到预期效果,1999年,桂林市旅游产业发展委员会成立,由市长兼任委员会主任,分管旅游的副市长兼任办公室主任(常设机构),旅游局只侧重于旅行社、星级宾馆、景区景点较为直接的方面的管理,实际上就是强化了政府力量,弱化了旅游局的职能,使桂林旅游发展出现了新的步伐。^[5]上海、桂林的经验表明,在相关部门都有自己法定职能的条件下,旅游局既没有更大的行政权力,也没有相关法律法规作支持,身为平行机构去管理协调其他部门,肯定不可能有所作为,旅游宏观管理必须政府主导,部门协作,企业跟进,社会参与,所以,委员会管理模式值得在全国范围内推广。

旅游行业需要政府主导,但旅游产业又必须融入到市场经济的轨道中,早在八十年代,就已经开始经济体制改革,实行政企分开。1998年11月,中央作出决定,中央党政机关与所办的经济实体和管理的直属企业脱钩,意味着政府部门从经营性的领域中完全退出。改革以后,出现了旅游企业与旅游主管部门如何协调关系的问题,会不会“一管就死,一放就乱”?这方面,国外旅游发展有许多经验教训可供借鉴,比如墨西哥、韩国等。墨西哥在旅游发展的关键时期,在中央政府旅游部之下,成立了国家旅游开发信托基金会,基金会不仅仅是一个资金筹措机构,而且身兼国家旅游开发的计划者、资金筹措者、投资活动推动者和国有资产增值者等多种职能。韩国旅游局则把旅游基础设施建设、旅游休养地开发、人员培训、境内外旅游的促销宣传,授权给韩国观光公社,观光公社属于政府投资建立的半官方机构,但公社本身自负盈亏。两国的经验说明一个思路:旅游主管部门与旅游企业之间需要一个中间性体制组织,中国旅游业也不例外。

根据西方新制度经济学家的观点,企业集团本质上是一种中间性体制组织,在经济体制运行过程中,发挥着市场机制与层级组织(企业与政府)之间的桥梁和纽带作用。中国旅游企业普遍存在资产分散、市场占有率低等特点,迫切需要在政府推动下提

高企业融资、投资、管理、盈利的能力,通过资产重组成立具有强大竞争力的大型企业集团。由传统的封闭经营转为开放的公开透明的方式,管理的评估方式由行政转为市场。另一方面,股份制改造可以达到政企分开,盘活存量,聚集增量,同时还担负国有资产保值、增值,进行资本运作,实现国有资产放大和资产性质与作用的转型的功能。目前,已经成立的旅游集团有北京旅游集团、上海旅游集团、云南旅游集团、陕西旅游集团、广西旅游总公司等,不难看出,中国旅游最发达的地区也是旅游经济体制改革的先锋,对旅游的重视程度和旅游管理水平处于领先地位。

旅游企业集团的组建符合旅游产品的特殊性。目前有一个误区,认为经营权和所有权分离是旅游业市场运作的法宝,事实上旅游资源的非经济性绝对不允许纯商业性的运作,国家级重点旅游区往往是国家森林公园、自然保护区、重点文物保护单位等,那种把生态旅游变为“失态旅游”的开发方式给我们太多的教训。旅游集团作为中间组织,摒弃了政府和单个企业不整合的弊端,使政府管理与企业运作有机结合,实现双赢。

综上所述,笔者建议,现阶段中国旅游发展的总体思路由三部分组成。第一层次:旅游产业发展委员会——政府职能部门,负责授权、监管、调控;第二层次:旅游集团公司——国有资产经济运行和管理部门,负责旅游开发、投资管理、融资管理等市场运作以及国有资产的保值增值;第三层次:具体经营部门(旅行社、宾馆、景区等)。当然,政府主导与市场运作在不同阶段具有不同的侧重点和运行方式。

参考文献:

- [1] 吴必虎. 区域旅游规划原理[M]. 北京: 中国旅游出版社, 2001. 32-36.
- [2] 匡林. 旅游业政府主导型发展战略研究[M]. 北京: 中国旅游出版社, 2001. 148-153.
- [3] 李小波. 四川省风景区经营体制改革的新问题及其思考[J]. 四川师范大学学报(社科版), 2002, (3): 58-60.
- [4] 谷明. 国有旅游企业股份制改造探讨[J]. 旅游科学, 2000, (1): 23-27.
- [5] 钟新民, 况继明. 旅游管理体制改革的探讨及其实践[J]. 社会科学家, 2000, (2): 23-26.