

以供给侧改革思维推进旅游公共服务体系建设

夏杰长^{1,2}, 徐金海³

(1. 湖北经济学院, 湖北 武汉 430205;

2. 中国社会科学院 财经战略研究院, 北京 100028; 3. 中国社会科学院 研究生院, 北京 102488)

[摘要]大众化旅游时代正在悄然来临,散客化是其最主要的旅游方式,对旅游公共服务的需求显著增加。然而,中国旅游公共服务体系建设还很薄弱,支撑不起大众旅游时代。当前中国旅游公共服务体系建设主要问题是:供给主体较为单一,有效供给严重不足,体制机制运行不畅,公共服务理念比较缺失。本文立足于供给侧改革思维,全面探讨旅游公共服务体系建设的必要性,剖析其存在的主要问题,提出旅游公共服务供给侧改革的理论依据及其实现路径,并从制度政策、科技政策、人力资源政策和财政政策等四个方面着手构建旅游公共服务政策体系,以提高旅游者的满意度,助推中国实现世界旅游强国梦。

[关键词]供给侧改革;旅游公共服务体系;实现路径

[基金项目]2016年度国家社会科学基金青年项目《地方政府行为对旅游产业结构动态优化的作用机制研究》(16CGL023);2017年度中国社会科学院财经战略研究院创新工程项目《我国服务业开放的绩效评估与提升策略》(2017CJY006)

[作者简介]夏杰长(1964—),男,湖南新宁人,湖北经济学院特聘教授,中国社会科学院财经战略研究院研究员、博士生导师,主要从事服务经济与旅游管理研究。

徐金海(1988—),男,江西乐平人,中国社会科学院研究生院在读博士生,主攻旅游与现代服务业。

[中图分类号]F592.68 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1003-7071(2017)03-0126-05 **[收稿日期]**2016-08-20

引言

改革开放以来,中国旅游业从世界旅游市场中的无名一族,成长为世界重要的旅游目的地和旅游客源国,取得举世瞩目的成就。伴随着中国旅游业的持续健康发展,人们参与旅游活动的方式也发生了根本性的变化,从组团旅游为主逐步过渡到自助旅游为主^[1](P53)],如今已初步进入到散客为主的大众旅游时代。大众旅游时代的来临,人们出游次数将不断增加,旅游消费将向“多样化、特色化、休闲化、个性化、品质化”转型升级,更加寻求独特的旅游体验,其对旅游公共服务的需求也相应呈现出多样化、高端化、个性化、集约化的特征。然而,与西方旅游发达国家相比,中国旅游业的短板在于尚未建立真正能满足游客现实需求的旅游公共服务体系^[2]。这可从刚刚召开的2017年全国旅游工作会议中充分反映出来,在会议中国家旅游局局长李金早反复提出,当前中国尚处于粗放型旅游大国阶段,旅游公共服务体系不健全,是重要短板^[3]。因此,在大众旅游时代,为了推进中国旅游业实现高质高效发展,如何建立优质的旅游公共服务体系,

是一个很值得研究的重要议题。

一、积极有序推进旅游公共服务体系建设意义重大

对旅游公共服务体系的概念,学术界有不同的认知。一般地,把旅游管理相关部门为满足国内外游客对旅游公共服务的需求而提供的具有公益性特征的公共产品与服务称之为“旅游公共服务体系”^[4],包括旅游公共硬件服务体系和软件服务体系,前者典型的如旅游交通设施,后者典型的如旅游信息服务。中国旅游公共服务体系不健全,很大程度上在于业界学术界对建设品质优良的旅游公共服务体系均未有充分的认识。因此,很有必要深入分析建立旅游公共服务体系的重要意义,以凝聚共识,减少阻力。

(一)满足游客对旅游公共服务需求的现实选择

在旅游业发展的不同阶段,人们对旅游公共服务的需求范围与层次会有所差异。在旅游业发展初期,游客以组团旅游为主,旅游活动被事先安排好,其对旅游公共服务的需求不太强烈;而进入大众旅游阶段,游客的旅游活动更加自主、灵活和多样,对旅游公共服务

的需求将不断增加^[5]。而中国旅游公共服务体系的建设比较落后且不完善,其供给的数量及质量与游客的需求尚存在着不小的差距,两者间的矛盾制约着中国旅游业的进一步发展。为了满足游客的需求,提高游客的体验水平与满意度,进一步推动中国旅游业快速发展,客观上需要建立以游客满意为导向的现代旅游公共服务体系。

(二)建设公共服务型政府的客观要求

2006年以来,中央明确提出,要加快中国公共服务体系建设^[6],加快建设公共服务型政府^[7]。自此,如何推进旅游公共服务体系建设得到了各级政府和相关部门的高度重视。由于旅游业具有较大的公益性特征,旅游相关管理部门的职能调整和体制机制改革比较滞后,相关部门的公共服务理念严重缺失。随着改革的进一步深入,旅游行政管理部门也充分意识到,须进一步促进旅游业的发展,应积极推进自身职能的转型,增强公共服务意识和职责;通过建立健全旅游公共服务体系,促进旅游行政管理部门向公共服务型管理部门转型,激活旅游市场主体的创新创业活力和投资收益率,增强旅游产业综合素质,为游客提供最为便捷与优质的服务。

(三)实现世界旅游强国梦的必经之路

综观世界旅游强国,如法国、西班牙、日本、美国、英国和澳大利亚等,其重要标志是拥有健全高效的旅游公共服务体系,为游客随时随地提供便捷的旅游公共服务^{[1](P74)}。2015年,中国在世界经济论坛公布的《全球旅游竞争力报告》中,首次跻身全球20强,排名第17位。中国已成为世界旅游大国,旅游竞争力的大幅提升,在于中国旅游规模庞大,但在各分指标上的排名依然比较靠后,这其中就包括与旅游公共服务体系相关的指标排名,成为制约中国进一步成为世界旅游强国的主要短板。实现世界旅游强国梦,让中国旅游在全球旅游市场发挥更大的影响力和话语权,是我们共同的奋斗目标。建设完善高效的旅游公共服务体系,有利于缩小中国与世界旅游强国间的差距,助推中国实现世界旅游强国之梦。

(四)推动旅游业持续健康发展的坚实保障

旅游业发展的核心,在于赢得消费者信赖,依据消费需求生产出品质优良且能够满足消费者个性化需求的产品。当前中国旅游业的发展已初步进入大众化散客为主的阶段,游客对旅游公共服务的需求快速增长。要促进旅游业进一步快速健康发展,必须从个性化、特色化、多样化的旅游公共服务体系等方面满足游客的多元需求。毫不夸张地说,旅游公共服务体系是实现旅游可持续发展的重要基础和支撑^[8],它决定着游客

的综合旅游体验能否得到有效满足,从而也决定了旅游产业能否持续健康、高质、有序发展。

二、正视旅游公共服务体系供给的主要问题

明确旅游公共服务体系供给侧改革的着力点,应清醒认识到中国旅游公共服务体系供给中客观存在的问题。中国旅游行政管理体制的特点是条块分割与行业壁垒并存,存在着较为严重的产业管制现象^[9]。正是由于中国旅游管理体制机制不完善,导致了旅游公共服务体系的供给无论从数量还是质量都难以满足广大游客的多元高质需求,积累了许多结构性问题。从供给侧改革的逻辑,分析当前中国旅游公共服务体系供给中存在的问题,主要集中在以下四个方面:

(一)旅游公共服务供给主体单一,有效供给不足

中国是由传统的计划经济向社会主义市场经济转型的国家,政府依然是配置资源的重要主体,在公共服务领域也如此。在旅游业发展初始阶段,旅游资源极为稀缺,市场主体发育不全,中国选择了政府主导型旅游发展战略,这就决定了在旅游资源的配置中政府起主导作用,甚至有时候政府是唯一的投资者和供给者,其结果必然导致旅游公共服务的有效供给不足和效率低下。原因主要有两方面:其一,政府部门垄断了旅游公共服务的供给,在缺乏监督机制下,政府官员存在着“政绩导向”,会将大量的资源投入到见效快的旅游交通基础设施等硬件体系建设中,而不愿意把更多的资金投入旅游公共信息服务体系等软件系统。其二,政府部门有关人员大都未深入到产业前沿,无法快速、准确地识别游客的需求及转变;与民营机构相比,政府部门也缺乏相应的专业人才^[10],未建立相关制度去激励学习新知识或新技术。因此,要提高旅游公共服务体系的供给质量,必须改变政府单一供给主体的局面。

(二)旅游公共服务运行机制不畅,供给效率低下

中国对旅游产业性质的认识经历了一个漫长的阶段。改革开放初,为了赚取外汇,将旅游业定位为“事业接待型”;随着旅游业规模的不断扩大,尤其是国内旅游的兴起,遂将旅游业定位为“经济产业”。近年来,又将旅游业定位为“综合性产业”。长期以来,各部门都是以产业思维去推动旅游业的发展,形成了不同的利益诉求,多头管理现象较严重,旅游管理体制与旅游综合产业性质的地位不相适应。多头管理造成旅游业运行机制不畅,突出表现在对旅游公共服务的供给中。旅游公共服务是典型的公共产品,各部门出于各自的部门利益,在没有建立合理的利益共享机制前提下,大多对旅游公共服务建设缺乏动力。旅游公共服务体系建设与很多部门直接相关,在条块分割的管理体制下,

其供给的效率也尤为低下。事实已证明,政府单一供给旅游公共服务会形成垄断,而垄断必然造成旅游公共服务供给效率低下,造成资源浪费,游客的有效需求无法得到满足,正当权益也无法得到有效保障。

(三)旅游公共服务体系建设资金短缺,供给质量有待提升

在旅游产业发展的不同阶段,游客对旅游公共服务的诉求也不同。在旅游业发展初期,游客最迫切的需求是交通基础设施服务;当旅游产业发展到一定水平,尤其是进入到“互联网+”时代,游客的需求是旅游公共信息服务。而中国的行政管理体制架构,客观上导致了相关部门热衷于供给见效快的旅游交通基础设施等硬件旅游公共服务,而对供给见效慢的旅游公共信息服务等软件建设缺乏动力。长期发展下来,就必然出现旅游公共服务供给数量不足、质量较低的困境。完善中国旅游公共服务体系,不仅需要有关部门协同合作,更需要有大量的资金投入。

(四)旅游行政管理部门公共服务意识不强

就旅游行政管理部门而言,缺乏公共服务意识主要表现在以下几方面:其一,旅游行政管理部门的从业人员官本位意识依然存在,比较偏爱行政手段,缺乏现代公共服务意识。其二,旅游行政管理部门较多地直接介入旅游经营的微观管理活动,行使旅游市场主体的责任,既扮演旅游公共服务的生产者角色,又扮演提供者的角色,造成行政职能错位、缺位和越位等现象。其三,关于旅游公共服务体系的发展现状、内涵及建设的路径,旅游相关职能部门还缺乏科学的系统认识,很多部门甚至认为,只要将宾馆、饭店、旅行社建设完善了,那么就提供了好的旅游公共服务。

三、以供给侧改革思维推进旅游公共服务体系建设的对策建议

供给侧改革涉及许多方面,但其核心在于政府职能深化改革^[11-12]。事实上,公共服务的供给包含提供和生产两个环节,政府是旅游公共服务的供给责任方,比如要给予公共服务资金和政策的支持,但这并非意味着非要由政府来生产。国际经验表明,政府生产公共服务效率通常比较低,难以满足游客对旅游公共服务不断增长的需求。因此,应以供给侧改革的理念统筹推进中国旅游公共服务体系建设。其具体实现路径主要包括以下四个方面:

(一)建立多元化供给机制,促进旅游公共服务供需有效对接

改变旅游公共服务体系单一由政府供给的局面,建立多元化供给格局。多元化供给机制的建立,能充

分满足游客多样化、个性化、特色化和精致化的需求,促进旅游公共服务供需有效对接。重点可从以下几方面着手:激活市场主体的积极性和创造性,引导各类市场主体参与到旅游公共服务体系的供给中来;明确政府的职责,重点发挥政府监督引导职能,将旅游公共服务体系的生产交给相关的市场主体,加强政府与市场组织、社会组织和公民之间的相互合作;创新旅游公共服务的供给模式,改变政府在旅游公共服务供给中既是生产者又是供给者的角色。

(二)建立健全现代旅游治理机制,不断提高旅游公共服务的供给效率

当前,旅游公共服务的供给效率低下,还囿于有关部门缺乏深入合作,多部门利益形成多头管理。旅游业是综合性产业,与许多部门相关联,旅游产业要进一步发展,离不开各部门的通力合作,以形成健全完善的运行机制和治理机制。建立完善的现代旅游治理机制,是提高旅游业运行效率和旅游公共服务供给效率的重要抓手。具体可从以下方面着手:改变传统的旅游管理模式,推动“旅游管理”向“旅游治理”转变,树立旅游治理理念,优化旅游治理结构,完善旅游治理机制,运用现代信息技术提高旅游治理的科学性和精确度;以“大旅游”的思维来推动现代旅游公共服务体系的建设,协调好财税、广电、工信、环保、卫生和质检等相关部门之间的关系,为旅游公共服务体系的高效运行提供保障;探索建立利益分配机制,激发相关部门积极主动参与到旅游公共服务体系的建设中来。

(三)大力推进旅游信息化水平,提高旅游公共服务供给质量

随着“互联网+”时代的迅速来临,游客对旅游公共服务体系的需求结构和主要内容也在悄然改变。因此,应借助于互联网等现代信息技术,提高旅游公共服务体系的供给质量,大力推进旅游信息化水平^[13],其主要着力点在于:第一,主动融入“互联网+”时代,应用“互联网+”思维,鼓励、支持和推动互联网与旅游公共服务体系建设相融合。第二,继续推进旅游信息化建设,持续实施“金旅工程”,给予旅游信息化建设政策和资金方面的支持,尤其应加大对中西部偏远省份的支持力度。第三,培养既懂旅游信息化技术,又具有旅游公共服务体系建设全局观念的专业人才,并为其提供良好的成长环境和制度激励。第四,建设智能旅游公共服务平台,充分利用云计算、大数据和虚拟现实等现代科技来提升旅游公共服务供给的质量。

(四)树立公共服务理念,建设公共服务型政府

与市场组织相比,由政府提供产品不仅缺乏效率,而且提供的产品质量也不高。事实上,中国政府也认

识到,政府在相关领域干预过多而导致产生很多结构性的问题,故在中共十八届三中全会中提出,全面深化改革的总目标在于推动建立国家治理体系和治理能力的现代化。从西方发达国家的经验来看,建设服务型政府,是实现国家治理现代化的必经之路。就旅游产业而言,为了顺应国家治理现代化的要求,应促进旅游治理现代化;推动旅游行政主管部门的职能转型,树立公共服务理念,不断加大对旅游公共服务体系的投入,推动法治旅游建设,加强和改进旅游业的立法工作,为建设强大完善的旅游公共服务体系提供法律支撑和保障;推动旅游公共服务体系建设与城乡规划、土地规划等多规合一;加强旅游公共服务体系建设的顶层设计,把旅游公共服务体系建设纳入主管部门的重要工作职责。

四、构筑促进旅游公共服务体系建设的政策体系

(一)促进旅游公共服务体系建设的制度政策

在旅游公共服务体系建设过程中,应改革制约其发展的各项规章制度,打破各个部门分割的局面,创造制度红利。因此,为了确保旅游公共服务体系建设的可持续性,应建立相关的组织制度保障。

第一,深化旅游综合改革,建立完善高效的旅游行政管理体制。把推进旅游公共服务责任体系建设放在政府的重要议题之中,明确各级管理部门的职责;推进旅游行政管理部门内部分权,各级旅游管理部门要依据自身特点,适时成立旅游公共服务专职机构,建立旅游公共服务体系激励和奖惩机制,对在旅游公共服务体系建设中做出重要贡献的个人或企业给予适度奖励,反之则给予必要惩罚。第二,明确旅游公共服务部门的法律地位。建设通过立法,确立旅游公共服务部门的法律地位,为其提供法律支撑和保障,把旅游公共服务体系的建设融入到城乡规划和土地规划之中,从而增强其操作性和可控性。第三,把旅游公共服务体系纳入国家基本公共服务体系建设中,以获取国家财政资金投入上更大力度的支持。中国旅游业在稳增长、调结构、促就业等方面的作用越来越凸显,旅游业已然成为关系到民众的生存和发展需求的产业,理应纳入到国家基本公共服务体系当中。第四,大力培育社会组织,改革相关社会组织,给予其充分的自主性;把以政府主导的旅游行业协会改造成为以行业精英、专家学者为主导的旅游行业协会,发挥其在旅游公共服务供给中的智囊作用。

(二)促进旅游公共服务体系建设的财税政策

第一,设立旅游公共服务发展专项基金。基于旅

游公共服务体系建设资金短缺的客观现状,除了要继续加大落后地区交通旅游设施建设外,特别要把以旅游公共信息服务体系为主体的旅游公共软件服务体系建设纳入稳定的公共财政投入渠道。第二,完善财政支持旅游公共服务体系建设的方式,提高财政资金的使用效果。改革和规范中央对地方的财政转移支付方式,加大对农村和西部落后或偏远地区、民族地区旅游公共服务体系建设的支持力度;综合运用多样化财政手段支持旅游公共服务体系的建设,比如可通过税收减免、亏损抵补等方式支持在旅游公共服务体系建设中做出贡献的相关企业;完善财政补贴制度。第三,积极运用政府采购政策,增加政府购买旅游公共服务比例,拓宽购买范围。政府须从旅游公共服务生产的微观经济活动中全身而退,可选择购买方式向居民提供规模适度、质量满意的旅游公共服务。第四,适度降低企业税负,简化税制,稳定投资预期,促进民间资本进入旅游公共服务体系建设之中。

(三)促进旅游公共服务体系建设的科技政策

中国旅游公共服务供给效率较低且品质不高,尤其是旅游信息化建设滞后。其中一个重要原因在于与世界旅游强国相比,中国信息技术应用于旅游业还相对落后于业界发展的需要。互联网时代,现代科技日新月异,推动科技与旅游公共服务体系建设相融合,是提升游客体验水平和增加旅游魅力的重要途径。

第一,着力推进旅游信息化水平。重点培养全社会旅游信息化意识,只有全民的参与才能真正实现旅游信息化;加强网络立法,规避网络风险,提高旅游信息化建设速度和质量。第二,加强旅游公共服务体系的基础理论研究,解决有效知识供给不足的困境。旅游公共服务体系尚是一个新事物,学术界对其概念、内涵及实施路径等理论还缺乏系统的研究,应在基金项目申报上向旅游公共服务理论研究倾斜,通过严谨的系统研究来解决旅游公共服务体系建设的难点。第三,建立健全旅游公共服务知识产权保护体系,激发各类主体的创新意识。完善的知识产权保护体系可激发各类主体的创新意识,因此应大力支持在中国旅游公共服务体系建设中的创新型企业申请国际国内专利和标准,鼓励创新知识产权经营模式。

(四)促进旅游公共服务体系建设的人力资源政策

旅游业既是劳动密集型产业,也是智力密集型产业。旅游公共服务体系的建设,比旅游产业发展更为复杂和综合,需要大量的高素质人才。旅游公共服务的理论研究和建设实践均需要相关人才作为支撑。由此,应逐步完善旨在促进旅游公共服务体系建设的人力资源政策。

第一,树立人才兴旅的理念,抓紧制定旅游公共服务人力资源开发战略。重点培养旅游公共信息服务、旅游标准化推广、旅游质量监督和旅游紧急救援服务等领域的紧缺专业队伍;动用多方力量,对旅游公共服务从业人员进行岗前培训和在职培训,以提升其综合素养和能力。第二,加大引进高层次旅游公共服务人才。摸清当前中国旅游公共服务体系建设人才队伍规模和结构,有针对性地引进中国急需且短期难以自我培养起来具有国际视野的高层次管理人才和领军人才。第三,推动旅游教育改革。推动相关的旅游院校增设旅游公共服务理论和实践课程,引导旅游或相关专业学生在参加社会实践活动中积极投入到旅游公共服务的行业中去,重点培养现代旅游公共服务意识和能力。

[参考文献]

- [1]何池康.旅游公共服务体系建设研究[D].北京:中央民族大学,2011.
- [2]李爽,等.旅游公共服务多元化供给:政府职能定位与模式选择研究[J].旅游学刊,2012(2).
- [3]李金早.2017年全国旅游工作报告,2017年1月12日. http://www.cnta.gov.cn/xxfb/jdxwnew2/201701/t20170113_812249.shtml.
- [4]李爽,等.旅游公共服务体系:一个理论框架的构建[J].北京第二外国语学院学报,2010(5).
- [5]李军鹏.中国旅游发展笔谈—旅游公共服务与目的地建设(一)—加快完善旅游公共服务体系[J].旅游学刊,2012(1).
- [6]刘德谦.中国旅游发展笔谈—旅游公共服务与目的地建设(一)—关于旅游公共服务的一点认识[J].旅游学刊,2012(1).
- [7]徐菊凤.中国旅游发展笔谈—旅游公共服务与目的地建设(一)—旅游公共服务:理论与实践的若干问题[J].旅游学刊2012(3).
- [8]常文娟,等.论普适性旅游公共服务体系的构建[J].生态经济,2015(01).
- [9]徐金海,王俊.“互联网+”时代的旅游产业融合研究[J].财经问题研究,2016(3).
- [10]苏明,等.中国政府购买公共服务研究[J].财政研究,2010(1).
- [11]姜超,顾潇啸.关于“供给侧改革”看完这十个问题你就懂了[EB/OL].<http://finance.sina.com.cn/stock/stock-article/20151201/224023903249.shtml>.
- [12]龚雯,等.七问供给侧结构性改革——权威人士谈当前经济怎么看怎么干[N].人民日报,2016-1-04.
- [13]徐金海,夏杰长.以供给侧改革思维推进中国旅游产品体系建设[J].河北学刊,2016(3).

Research on the Reform of the Supply Front to Promote Tourism Public Service System Construction

XIA Jie - chang^{1,2}, XU Jin - hai³

(1. HuBei University of Economics, Wuhan 430205, China;

2. National Academy of Economic Strategy, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100836, China;

3. Graduate School, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 102488, China)

Abstract: The era of mass tourism is quietly coming in our country, and the tourism activities have become increasingly more individual. Therefore, the tourists' demand of tourism public services has increased significantly. However, China's tourism public service system is still very weak, as a result, it can not support the mass tourism era. The current problems in the construction of China's tourism public service system are focusing on the following aspects: single supply, effective supply shortage, system running sluggish, and the lack of public service concept. Based on the reform of the supply front, the paper comprehensively discusses on the necessity of the construction of tourism public service system, analyzes the main problems, and put forward the theoretical basis of tourism public service supply side reform and its implementation path. Above all, in order to improve the satisfaction of tourists and boost China's dream of a world tourism power, we should construct the public service policy of tourism system from four aspects, namely institutional policy, technology policy, human resources policy and finance policy.

Key Words: Reform of the Supply Front; Tourism Public Service System; Implementation path

[责任编辑、校对:王月霞]