

游示范区创建工作的通知》中提到的量化指标而论,对绝大多数参与全域旅游示范区的创建单位来说,旅游业增加值占本地GDP比重15%以上,旅游从业人数占本地就业总数的比重20%以上,当地农民年纯收入20%以上来源于旅游收入这些指标都很难达到(当然通过扩大旅游统计口径来提高数据的方式又另当别论)。

在笔者看来,全域旅游示范区应该是在落实全域旅游发展观方面具有示范引领的地方,而非旅游业在地方经济发展中占比更高的地方。比如像深圳这样的地方,尽管没有太多传统的自然人文旅游资源,但在旅游业方面却有不少创新的举措,可以说是落实全域旅游发展观的典型样本。但由于深圳经济总量太大,其旅游业规模尽管不小,旅游业增加值却不可能在本地GDP中占太多的比重。如果仅用相对数的量化指标来否定深圳在落实全域旅游发展观上的努力,这可能并不符合决策者的原意。另外,尽管旅游业可以适度超前发展,但全域旅游的发展总体上不能脱离一个地区经济社会的整体发展水平,而这又会带来另一个悖论,即经济社会基础发展好的,旅游所占的份额往往比较低;但经济社会基础差的地区,旅游业占的份额反而更高。因此,比较妥当的方式是弱化全域旅游示范区中的量化指标,特别是相对数的量化指标。

全域旅游示范区尽管是一种有力的工作推进方式,但如果仅仅只有这样一种方式,就可能造成很多没有列入全域旅游创建单位的地区成为被“旅游部门遗忘的角落”。对很多地方而言,也许达不到全域旅游示范区的要求,但并不妨碍其某些做法和举措为其他地方落实全域旅游发展观带来启示和借鉴意义。这就相当于有许多地方不一定参加得了全能比赛,但却同样可以在单项比赛上“冒尖”一样。当然这就要求旅游部门不能把眼睛仅仅放到全域旅游示范区上,而应该以全域旅游发展观的要求去审视全国各地的旅游业发展,并及时发现、总结、推广国内国际符合全域旅游发展观理念的好做法。

全域旅游发展观其实是一种“道”,而全域旅游示范区则是特定时期推动特定工作的“术”。“道”可以长期不变,但“术”则可以因时因势而动。有“道”有“术”,全域旅游才能成为推动新时期中国旅游业持续发展的方向和指引。

(作者系该院副研究员;收稿日期:2016-08-28)

## 全域旅游发展首在强化旅游综合协调体制机制 马海鹰<sup>1</sup>,吴宁<sup>2</sup>

(1.北京交通大学经济管理学院,北京100044;2.北京联合大学旅游学院,北京100101)

Doi: 10.3969/j.issn.1002-5006.2016.12.008

国家旅游局局长李金早提出的全域旅游应当具备的5个鲜明特征,包括全域优化配置经济社会发展资源、全域按景区标准统筹规划建设、构建全域大旅游管理体制、全域发挥“旅游+”功能、全民共建共享全域旅游,这5项要能真正落地,都离不开发挥各级政府和相关部门的作用。我国实行的是条块结合的行政管理体制,行政资源都分散在各个行政部门手中,只有通过党委政府的统筹才能调动各个部门的行政资源。在景点旅游时期,政府可以通过集中调动行政资源,在短时间内就能建设起一个或多个旅游景区、旅游酒店等。但在全域旅游格局下,要求一个地区既宜居又宜游,处处是风景,处处是旅游,旅游的主体和客体都发生了明显变化,这就不仅要求一级政府还要求各个政府部门都能对全域旅游有全面的认识和理解,从而构建出一个从全局谋划和推进、有效整合区域各种资源、统筹推进全域旅游的体制机制和工作格局,这就对旅游的综合协调提出了非常高的要求。

综合协调主要运用于党政机关内部,目的是让各部门、机构协调运行、提高效能,其既包括体制设置,也包括机制设置,还有体制-机制混合设置等多种形式。根据经济合作与发展组织(OECD)的看法,在旅游业发展的不同阶段,政府职能是不同的:在启动阶段,政府主要起先驱或催化剂作用;在发展阶段,政府主要职能是规制与服务;在成熟阶段,政府主要职能则是协调与中介。李金早局长提出我国旅游业发展正在由景点旅游向全域旅游转变,这个判断说明了我国旅游业正处在从发展阶段向成熟阶段的过渡期。当前这个阶段有几个非常明显的时代特征:

一是在以互联网为代表的全球新一轮科技革命和高铁等交通运输业快速发展的背景下,旅游业发展的跨界融合大大突破了传统的“小旅游”范围,已经形成了李克强总理所描述的融合一二三产业的综合产业。

二是当前旅游业的事业属性越来越突出,一些企业不愿承担或无法承担的功能,如旅游就业、扶

贫、环境保护、公共服务、市场秩序等工作都需要政府加强这方面的职责和力量。

三是随着旅游业的蓬勃发展,各种矛盾和问题日益凸显,如旅游市场秩序混乱始终得不到根治,旅游低水平开发和资源破坏层出不穷,旅游公共服务严重滞后,游客不文明旅游行为时有发生等,这些问题和矛盾使得政府的旅游管理与服务工作变得日益复杂化,而对这些问题的治理也都涉及政府多个部门的职责范围。正是基于这种背景,《旅游法》明确要求,国务院要建立健全旅游综合协调机制,对旅游业发展进行综合协调;县级以上地方人民政府应当加强对旅游工作的组织和领导,明确相关部门或者机构,对本行政区域的旅游业发展和监督管理进行统筹协调。全国有23个省区市的地方性法规也同时对旅游综合协调作出了相应规定。

改革开放以来,在国家层面,国务院一直有旅游综合协调机制,这种机制一般由国务院领导同志担任组长,由多个部门组成。各地在推进旅游业发展过程中也因地制宜地进行了各种探索。目前全国的旅游综合协调体制机制大致有5种基本类型:

一是体制型的旅游发展委员会。目前全国有17个省区市成立了旅游发展委员会,并且多数为政府组成部门,全国很多市县也成立了旅游发展委员会。与传统意义上的综合协调部门如发展改革委等相比,旅游委的统筹协调职能还是偏弱的,一个重要原因是目前赋予旅游委协调的更多的是责,而没有赋予其权。

二是体制-机制混合型的部门旅游职能显性化。长期以来,推动旅游业发展的很多职能如规划、土地、财税等都是分散在各个部门手中,但一直较为隐形,旅游部门一直是作为政府主管旅游业的“正式”部门。但随着近年来旅游业的快速发展和问题矛盾的增多,各相关部门的旅游职能开始日趋显性化,较为典型的如近年来涌现出的旅游警察、旅游法庭、旅游工商等,还有一些政府部门以己为主来推动旅游发展,如建设部门推动特色小镇建设、林业部门推动森林旅游发展、农业部门推动休闲农业发展等。在这种体制-机制混合型的架构中,旅游部门更多是配合协调这些部门。

三是机制型的以权威为依托的等级制纵向协调模式,并可细分为“职务权威”和“组织权威”两种。“职务权威”指的是部分地区由党政主要领导或重量级领导兼任旅游综合协调机制的一把手,由于一把手的权威性,这种机制权威大、成效快,但也容

易出现“人治式”、“运动式”的发展旅游。“组织权威”指的是由党委政府部门中较为强势的部门如办公厅或发展改革委作为牵头部门,由于这类部门长期在党委政府体系运作中处于强势地位,因此协调力度大、成效快。

四是常态型的横向协调模式,较为常见的是议事协调机构和联席会议制度,国家层面的如2014年国务院成立的旅游工作部际联席会议,有28个成员单位;在地方多为各种名称和形式的旅游领导小组、指挥部等,其共同特点是多由分管旅游工作的政府负责人牵头,其权威性和协调能力相比上述三种则稍弱。还有部分地区如江西省选择与旅游发展最密切的几个政府部门建立旅游兼职委员制,其兼职委员由组织部任命,从而在原有基础上进一步加强了权威性。

五是其他类型,如北京市成立的首都旅游产业发展联席会,联合14个中央部委在内的85个单位共同推动首都旅游产业发展。也有个别大型景区和旅游部门相互混合,有的景区管委会下辖旅游局,有的旅游局下辖景区管委会,这一类型总体数量较少,典型性不足。

总体而言,不管是哪种形式的旅游综合协调,只要能促进旅游业的发展,都是有利的。但不容忽视的是,在实际运作中,有的旅游综合协调却流于形式,经常出现“协调失灵”的现象。2015年9月,山东省人大常委会执法组对全省贯彻《旅游法》和山东旅游条例的检查报告中指出:“山东旅游发展综合协调机制矛盾凸显。目前各地实行的旅游工作联席会议或旅游产业发展领导小组等议事协调机构,并不具有实际管理职能,发挥作用不够有力。”在第二届全国全域旅游推进会上,国家旅游局李金早局长提出发展全域旅游的“八个误区”,专门强调在全域旅游改革中要防止“换汤不换药、换牌子不换体制、换机构不换机制、换人不换理念”。因此,要推进全域旅游落地,避免“协调失灵”,既需要加快建立健全各类旅游综合协调体制机制,同时更要注重充分发挥其功能,避免出现“换汤不换药”情况。具体来说,一是要以法律法规等形式明确各部门职责和考核要求。旅游业发展涉及方方面面和多个部门,不分清楚职责,就经常会有扯皮推诿现象。因此要针对旅游投资、扶贫、市场秩序治理、文明旅游等综合性问题进行职责细分,把不同的工作任务分配给不同的部门。同时还要对这些具体的工作职责进行目标考核,特别是要将旅游的工作指

标纳入对各级政府的考核指标中去,推动各级政府将旅游的指标细化为各部门的考核目标,在旅游业重点地区甚至可以考虑纳入干部选拔任用的考核中。今年贵州省委常委通过的《旅游工作考评办法》就为全国开了个好头。二是充分调动政府的主体作用。根据宪法有关要求,国务院及各级政府有法定职权去协调组织内不同行政单位间的冲突,有权规定各部门的任务和职责。从景点旅游向全域旅游转变,一个重要转变就是要由旅游部门管旅游变为党政统筹管旅游,从旅游管理变为旅游治理,这就要求各级党委政府更好地关注到全域旅游带来的就业、税收、环境、文明、秩序等方面的综合作用,并将其工作任务分配到各个部门去。三是加强对现有旅游综合协调制度的精细化设计。目前从中央到地方建立的旅游综合协调体制机制框架,应该说在形式上并不落后,但更关键的是要体现其实际协调效果。因此需要各地进一步加强对旅游综合协调制度设计的精细化,明确协调机构设立、分工及运行的标准,使每一项旅游工作内容和协调任务都看得见、摸得着,确保政府旅游工作的各个流程、环节、部门之间都有良好的衔接与配合。四是加快建立涉旅类政府信息的跨部门共享机制。政

府信息资源的跨部门共享是部门间有效协调的前提,但长期以来,由于涉旅类信息没有得到真正的共享而影响了旅游业的发展,特别是由于缺乏准确的旅游统计数据而影响了各级政府和社会对旅游业功能作用的认知和重视。因此,当前要加快形成跨部门之间以共享为特征的旅游政府信息运行环境,打破政府信息资源“孤岛”,使得部门间能以共享必要的旅游信息为前提,从而在政策形成和执行层面有更好地协调。

(第一作者系北京交通大学博士研究生;第二作者系北京联合大学旅游学院讲师;收稿日期:2016-09-15)

[责任编辑:吴巧红;责任校对:魏云洁]

#### · 预 告 ·

2017年第1~6期笔谈主题:

第1~2期 主持人:孙九霞

传统村落的保护与利用

第3~4期 主持人:郭文

旅游空间正义的伦理与实践反思

第5~6期 主持人:张凌云

“一带一路”与旅游

欢迎踊跃投稿。