

中国旅游目的地供给态势分析与政策研究

——基于供给侧结构性改革的视角

范容廷 张 辉

(北京交通大学经济管理学院,北京 100044)

摘 要:供给侧结构性改革为中国旅游目的地供给转型升级提供了良好机遇。旅游目的地供给可依据供给内容和供给主体进行系统性归纳和分析。中国旅游供给总量已经达到了一个空前的规模,但目的地供给质量仍有待提升。目的地供给水平受政策影响较大,文章对现有目的地供给政策进行梳理和总结,分析了旅游资源保护与开发政策存在多重矛盾、相关政策滞后于市场发展水平、目的地综合管理政策不足、缺少执行保障政策等限制旅游目的地供给的政策性因素。并提出统筹协调资源保护与旅游开发、倡导个性化旅游供给、强化目的地综合管理、保障公共供给、改善市场供给等政策建议。

关键词:旅游目的地供给;旅游目的地政策;供给侧结构性改革

中图分类号:F590.1 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-4970(2017)06-0044-05

一、引 言

供给侧结构性改革^[1]为新常态下中国经济发展指明了方向,为旅游业发展提供了前所未有的契机。供给侧结构性改革与旅游业发展之间的关系得到广泛关注,旅游产业顺应社会需求发展方向、可以承接制造业转移劳动力,将在供给侧结构性改革中发挥重要作用^[2]。推进旅游供给改革是旅游业面临的重要问题。当前,我国旅游供给存在着多重结构性问题,这些问题降低了游客的满意度,也限制了旅游业带动和促进地区经济发展的作用。促进旅游供给转型升级,是解决上述问题、充分发挥旅游业作用的重要途径。

旅游目的地是旅游者获得异地体验的空间载体,是旅游供给的核心部分。提升旅游目的地供给品质,更好地满足国内外游客需求,是提升居民幸福水平、传承和传播中华文化的必然要求。制度改革是供给侧结构性改革的重要内容之一^[3],旅游政策在协调和引导市场供给和公共供给,实现目的地供给转型升级的过程中,扮演着至关重要的角色。近年来,我国旅游政策不适应发展形势^[4],在一定程度上抑制

了旅游业的快速发展。然而,国内外关于旅游政策的研究主要集中于产业政策^[5]、市场政策^[6-8]等方面,对旅游目的地供给政策关注不多。唐晓云对 1949—2013 年中央政府及相关部委发布的旅游政策进行了量化分析,在 379 个政策文件中,与目的地体系相关的政策仅占不到 20%,该文章充分肯定了制度安排对旅游发展的推动作用,但也客观地指出旅游发展政策存在结构性失衡的问题,旅游发展受到较多的政策束缚与制约^[9]。

综上所述,第一,供给侧结构性改革背景下的旅游业发展已得到社会各界的广泛重视,但形成的学术文章还很少,且对于旅游供给的核心内容——旅游目的地方面的研究仍然非常有限,仅涉及供给侧结构性改革与乡村旅游^[10]以及旅游产品体系建设^[11]等问题。第二,旅游政策研究虽然积累了很多学术成果,但对目的地供给政策的深入研究仍然较少,且鲜有涉及供给侧结构性改革的视角。因此,以旅游目的地供给体系为研究对象,在对已有研究和统计数据进行分析的基础上,从供给侧结构性改革的视角,审视我国旅游目的地供给现状,讨论其中存在的结构性问题;进而,对我国旅游目的地供给方面

收稿日期:2017-08-10
基金项目:国家旅游局委托研究课题(KB113048531)
作者简介:范容廷(1985—),女,辽宁锦州人,博士研究生,从事旅游机制与旅游可持续发展研究。

的现行相关政策进行总结和梳理,并分析旅游目的地供给现存问题的政策性原因,具有较强的理论和实践意义。

二、中国旅游目的地供给态势分析

1. 旅游目的地供给体系

学术界对旅游目的地的组成要素和功能等问题已经形成共识,即旅游目的地是旅游者进行旅游活动、获得旅游体验的区域。从供给的角度讲,也可以认为旅游目的地是集中为旅游者的旅游活动提供服务的区域,是旅游供给的核心。旅游目的地接待能力与服务能力决定着一个国家或地区的旅游供给规模,在一定程度上反映了一个国家或地区旅游综合接待能力^[12]。综合现有研究^[13-14],结合旅游活动呈现出的异地生活化趋势,并为了便于分析当前我国旅游目的地供给态势,可以从供给内容和供给主体两个角度对目的地供给体系进行分类(见表1)。

表1 旅游目的地供给体系

供给内容	供给主体	
	市场供给	公共供给
核心吸引物体系	各类盈利性旅游景区、文化演艺活动以及旅游体验活动、旅行社组织的当地旅游线路等	土地以及其它旅游资源、非营利性旅游景区等
旅游基本设施与服务体系	酒店、以旅游者为主要供给对象的餐饮服务、旅游纪念品销售、租车船服务等	免费旅游信息服务、公共旅游交通线路等
目的地综合环境体系	以本地居民为主要销售对象的各类商业供给	居民社区氛围人文环境、各类公共服务设施

依据供给内容可分为三个层次:核心吸引物体系,包括自然的或人工的旅游景区以及体验活动,它们是旅游者前往目的地的决定性因素^[15]。旅游基本设施与服务体系,是为旅游者的异地生活提供基本服务的部门,主要包括餐饮、住宿、目的地内部旅游交通、旅游信息咨询服务等。目的地综合环境体系,则是旅游者在目的地可能随机接触到的本地居民生活环境,这一供给体系并非以服务旅游者为目的,但却对旅游体验产生一定的影响。这三大供给体系具有开放性和边界模糊的特点,相互交织、共同组成旅游目的地供给体系。同时,依据公共经济学的理论框架^[16],可以按照供给主体的不同,将旅游目的地供给分为市场供给和公共供给。市场供给,是指以盈利为目的为旅游者提供服务的行为,包括付费旅游景区、酒店和餐饮等。公共供给,则是政府、非营利组织等各类组织对旅游活动的服务与供给^[17],包括旅游资源的利用、旅游公共服务体系等内容,强调非盈利性。

2. 中国旅游目的地供给现状与结构性问题

(1) 中国旅游目的地供给现状

在全球旅游需求持续增长^①、中国人民生活水平不断提高的背景下,中国旅游目的地供给总量已经达到了空前规模,但入境旅游增长乏力,游客满意度不高,目的地综合供给能力有待提升。国家旅游局《中国旅游发展报告(2016)》显示,2015年中国大陆接待国内游客超过40亿人次,是2010年的近两倍;接待入境游客达到1.33亿人次,比2014年有所回升;全国创办“优秀旅游城市”370座,5A级景区数量达到200多家,酒店客房总数超过140万间,旅游目的地供给总量巨大。然而,世界旅游组织(UNWTO)《全球旅游报告》显示,2011年以来,我国入境旅游年均增长率接近于0,而同一时期,全球目的地的入境旅游接待量年增长率超过4%,亚太地区接待入境旅游人次年增长率超过5%,我国入境旅游增长乏力。同时,虽然国内旅游保持较快增速,但中国旅游研究院《全国旅游满意度调查报告》显示:全国游客满意度水平仅处在“基本满意”的状态,节假日景区拥堵、欺客宰客问题依然屡见不鲜。

(2) 中国旅游目的地供给存在结构性问题

首先,旅游核心吸引力不足,休闲度假体验化旅游需求与观光化旅游供给不匹配。以景区为代表的核心吸引物是旅游者前往旅游目的地的决定性因素,近年来我国旅游核心吸引物质量有所提升,但大部分A级旅游景区仍然停留在门票经济的盈利模式阶段,单纯追求旅游人次,不注重度假型和深度体验型产品开发,忽视旅游者体验。国家旅游局《2015年全国旅游业投资报告》显示,2015年度假类产品投资占全部业态的比重仅为18.9%。传统景区如何突破现有模式实现转型升级,也正面临挑战。

其次,基本设施与服务单调,个性化旅游需求与单一化旅游供给不匹配。根据国家旅游局《2014年中国旅游统计公报》,自由行成为最主要的旅游出行方式,这体现了旅游者更加个性化的旅游需求。然而大同小异的旅游纪念品以及标准化的酒店服务仍然占据着我国旅游供给的主流,旅游产品同质化竞争严重,缺少文化内核。

再次,目的地综合环境割裂,融入化旅游需求与隔离化旅游供给不匹配。旅游者渴望融入式的旅游体验,然而当前我国目的地供给不同程度上存在着将旅游者与本地居民相隔离的问题。在民族、民俗

①据世界旅游组织(UNWTO)发布的《2015年度报告》,2010年-2015年全球跨境旅游人次连续六年增长。

旅游地区,展现在旅游者面前的民俗文化往往不是本地居民的真实生活状态。同时,由于信息不对称原因^[18],在一些信息供给不充分的目的地旅游者往往不能像当地居民一样享受公共服务。

最后,当前旅游供给还存在市场供给泛化、公共供给不足的结构性问题。旅游既是经济型产业,也是国民事业,满足人民的基本旅游需求是提升国民幸福水平的重要渠道。旅游业的复杂属性决定了不可能单纯依靠市场供给满足全部需求,当前我国旅游目的地供给仍然存在供给分散、品质不高、恶性竞争严重的问题;而公共供给的不足进一步导致了国民旅游成本高、体验差的问题。这些问题之所以存在,既有供给主体自身能力不足的原因,也受到市场发展水平和相关政策的制约。

三、中国旅游目的地供给政策研究

1. 现行中国旅游目的地供给政策分析

本研究通过中国法律法规数据库,以及国家信息中心国家法规数据库,查找现行国家层面法律法规和规章制度,重点阅读近五年(2010年至2015年)和影响较大的涉及旅游目的地供给各个要素的相关政策,对于已经废止或不适用的政策进行剔除,还排除了针对特殊事件、特殊活动等的政策安排,最终得到研究样本:旅游目的地相关政策法规133项、标准149项,进行归纳、整理、分析。

(1) 制定主体

旅游目的地供给具有综合性、系统性强的特点,相应政策的制定也涉及多个部门主体。133项政策法规的制定和发布涉及了全国人大、国务院、国家旅游局、国家发改委等20余个国家行政部门,多部委联合发布的政策数量约占10%,国家旅游局发布或参与发布的政策数量约占30%。其中,全国人大颁布的法律9部,包括《中华人民共和国旅游法》以及涉及海洋、草原、非物质文化遗产等旅游资源的法律。国务院及其办公厅颁布的政策11项,主要为国家旅游发展综合性指导意见。除国家旅游局以外,其他各部委发布的政策,主要涉及其主管事务与旅游发展相叠加的内容,以及潜在旅游资源的保护与开发。149项标准则为旅游目的地供给活动提供了执行依据,其中国家标准75项,各部委标准74项。

(2) 政策内容

依据前文所列举的旅游目的地供给体系三个层次并加入目的地综合管理体系,对样本政策法规所涉及的内容进行归纳整理。目的地综合管理体系虽然不直接成为目的地供给内容,但却直接影响目的地供给品质,并且直接受政策导向影响。在133项

政策中,涉及目的地综合管理体系的政策有23条^①,占比17.3%,其中目的地旅游规划10条,目的地建设13条,目的地绩效考核1条。有关旅游核心吸引物的相关政策85条,占比63.9%,其中旅游用地8条,旅游资源利用与保护72条,旅游景区发展52条,目的地体验活动32条。涉及旅游基本设施与服务体系的政策32条,占比24.1%,其中内部交通12条,旅行社28条,酒店11条,餐饮8条,旅游商品11条,基础设施21条,公共服务15条。涉及目的地综合环境体系建设的政策30条,占比22.6%,其中旅游安全保障15条,规范旅游市场环境21条,提升本地居民好客度3条。相关标准条文主要用来规范旅游资源开发、相关服务活动或设施建设与运营标准。其中,规范旅游核心吸引物体系的标准有88项,规范旅游基本设施与服务体系的标准51项,规范目的地综合环境体系的标准10项。

(3) 趋势特点

当前,我国旅游目的地供给政策主要表现出以下特点。

第一,政策地位提升。2009年12月以来,国务院印发《关于加快发展旅游业的意见》《关于促进旅游业改革发展的若干意见》《关于进一步促进旅游投资和消费的若干意见》等国家层面的政策文件,并于2013年4月颁布《中华人民共和国旅游法》。这些政策均涉及旅游目的地供给问题,它们的颁布和实施,不仅显示了旅游业在国民经济地位的提升,也为旅游目的地供给持续快速发展提供了政策支持。

第二,关注旅游核心吸引物体系。在样本政策条目中,关于旅游核心吸引物体系的政策文本所占比例最高,其中旅游资源和旅游景区方面的政策数量最多。可见,资源保护与利用以及旅游景区建设一直是我国旅游目的地供给政策关注的重点议题。

第三,具有综合性和全局性。多部委联合制定和颁布政策,是部门联动管理和推动旅游目的地供给发展的政策体现,适应了旅游业与相关产业融合发展的趋势,也反映了旅游目的地供给的综合性特点。国土资源部、住房和城乡建设部、国家旅游局联合发布《关于支持旅游业发展用地政策的意见》,突破了一直以来限制旅游发展用地的瓶颈;国家旅游局、公安部、国家工商总局联合发布《关于治理规范旅游市场秩序的通知》,体现了多部门合作规范旅游供给市场秩序的决心;而13部委联合印发的《国家公园体制试点方案》,更集中体现了国家综合考

①一项政策可能同时涉及多个内容。

虑资源的保护、利用和管理的政策理念,为国民感受和参与保护美丽中国的自然环境提供了可能。

第四,顺应市场发展趋势。相关政策明确指出了休闲度假为内容的旅游需求特征,并根据这一特征对旅游目的地供给进行相应引导。例如,《关于进一步促进旅游投资和消费的若干意见》中提出,鼓励城市发展休闲街区、城市绿道、慢行系统等拓展城市休闲空间,强调对休闲度假旅游产品的开发,以及自主品牌的各类户外用品的培育。

2. 限制中国旅游目的地供给的政策因素

作为入境旅游目的地国和国内旅游大国,旅游目的地供给能力是中国旅游业健康发展的核心要素。而相关政策导向对旅游目的地供给具有重要影响。当前,相关政策仍在一定程度上限制了中国旅游目的地供给水平的提升。

(1) 旅游资源保护与开发政策存在多重矛盾

旅游目的地供给政策中,涉及资源保护与开发的政策占据了最大的比例,然而这些政策是以保护相关资源和限制旅游开发为主要内容的。不论自然资源还是文化资源一旦破坏,大多不可再生,保护是开发利用的前提,但是,彻底的保护将游客拒之门外,也就失去了向游客传播相关知识和保护理念的意义,无法使保护工作得到大众认可。与相关保护政策截然相反的是非保护性旅游资源,由于不会受到任何政策保护,而被过度开发,产生低质的旅游产品,资源破坏不可逆转。此外,旅游资源保护与开发的政策还存在多部门管理的问题。例如,国家风景名胜区、国家地质公园、国家森林公园等国家级自然风景区分别由不同的部门授予和管理,往往造成一个景区多个牌匾、管理标准不一^[19]。同时,这些政策多为评定标准、评定办法,缺少财政拨款、税收减免等实实在在的扶持政策,政策的真正价值只体现在国家级的品牌效应上。

(2) 相关政策滞后于市场发展水平

产业政策滞后于市场需求,也成为了限制旅游供给的因素。例如,民宿成为旅游者体验当地居民生活的重要形式,然而多年来却一直没有得到有效的规范和监管,虽然国务院2015年发布的《关于加快发展生活性服务业促进消费结构升级的指导意见》中第一次明确提出了积极发展客栈民宿等满足广大人民群众消费需求的细分业态。但是民宿如何界定,如何监管等问题仍没有解决。再如,营地建设是旅游公共服务的重要内容,中国的自驾车旅行和徒步穿越旅行市场已经达到一定规模,但是营地建设的相关政策2015年才开始出台并且仍不完善,多年来缺少政策支持和保障,限制了营地行业的发展。

此外,中国的旅游景区评A、旅游饭店评星的具体评价标准中以接待人数为指标的条款,也都不适用于当前旅游者追求个性化、体验化、度假化的市场趋势。

(3) 目的地综合管理政策不足

旅游目的地供给是一个有机整体,各要素需要协调发展,以绩效考核、综合管理为核心的协调性政策为指引,是有效提升目的地供给水平的关键。虽然研究样本中涉及目的地综合管理的政策超过了15%,对目的地保护和规划具有一定的指导作用,但以往诸如优秀旅游城市、特色名村名镇、乡村旅游示范县等政策,只是对各个供给细节的规定,缺少实效。2015年国家旅游局提出的“全域旅游示范区”是对目的地综合管理的有益尝试,首次提出旅游绩效考核。然而,这些相对指标还不是地方政府绩效考核的全部,GDP作为衡量标准没有受到本质性动摇。西部自然条件优势地区优先保护环境发展旅游业,还是破坏环境发展能够更快创造GDP的工业仍然是一个问题。同时,“全域旅游示范区”政策也首次提出了“以旅游为优势主导产业”带动经济社会全面发展的综合发展思路,但具体工作中如何协调不同产业、不同部门间的利益仍有待相关部门的配合和具体政策的跟进。

(4) 缺少执行保障政策

政策执行是旅游政策发挥作用的关键,但中国旅游目的地供给政策的落地执行并不乐观。究其原因,一方面由于受到部门权限等原因的限制,另一方面也与缺少执行保障政策有关。在旅游公共服务和基础设施建设方面,现行政策对建设数量、硬件设施进行了比较清晰的规定,但对于建成后的运营却缺少指引,导致了許多游客咨询中心有建筑却无人员服务,一些旅游厕所只在应付检查时开放等问题。此外,在149条涉及旅游目的地供给的标准文件中,85%以上的标准属于推荐执行标准,没有强制执行的要求,这也降低了相关政策的执行性。

四、建议与展望

国家政策在旅游目的地供给品质提升中,起着重要的引领作用。由于旅游目的地供给体系具有综合性和复杂性,相关政策既要宏观统筹,又要符合国情、易于执行,才能解决当前我国目的地供给存在的结构性问题。具体建议如下:第一,统筹协调,提升旅游核心吸引力。旅游资源往往也是目的地国家或地方珍贵的自然、人文资源,制定政策鼓励地方政府和资源保护部门学习国外先进管理理念,协调资源保护与旅游开发的关系,有利于更好地发挥资源优

势,向国内外游客展示美丽中国。同时,组织相关部门,建立协调会议机制,打破当前条块分割的管理模式,减少各类评定名目,促进旅游资源的整体统筹开发。第二,把握市场趋势,倡导并规范个性化旅游供给。共享经济时代,面向个性化需求,旅游供给相关的新型精确化产品层出不穷,政府部门应改变当前墨守成规的现状,实时掌握市场动向,及时规范引导,为个性化旅游需求提供保障。第三,强化目的地综合管理,提升旅游体验的真实性。制定相应政策,要求地方政府在城市规划、市政建设等方面考虑游客需求,避免公共资源不足导致的本地居民排外行为,提升居民好客意识,为国内外游客营造一个舒适、真实的目的地大环境。第四,加强执行保障政策,确保政策落地执行。建立群众投诉监督机制,避免旅游公共设施无人管理或闲置的问题。对于一些有必要进行规范目的地服务项目的国家标准,将推荐执行升级为强制执行。

此外,旅游目的地供给不能单纯依靠市场和相关企业而实现^[20],还需要公共供给的支撑。为使中国旅游目的地供给更好的适应市场需求,充分发挥旅游业的经济、环境、社会效益,相关政策还应进一步从供给侧改革的视角、针对不同供给主体进行优化。首先,保障公共供给,突破旅游发展瓶颈。就核心吸引物而言,鼓励地方政府通过承载力控制,在保障资源可持续利用的基础上,推动自然资源、历史遗迹、民俗文化的旅游化发展,摒弃各负责部门只谈保护不谈发展的理念,实现相关资源的旅游教育功能。就基础服务设施而言,旅游主管部门不仅要重视相关基础设施的硬件建设,更要狠抓软装服务,通过合理政策机制,保障基础设施的持续运营。条件允许的项目,应鼓励社会力量参与旅游公共服务供给。其次,净化市场环境,改善市场供给。通过公共信息服务系统,杜绝由于信息不对称造成的低价一日游问题。明确产权制度,拓展融资渠道,使旅游资源的市场价值得到活化;合理放开旅游业准入门槛,鼓励社会资本投入到旅游业发展中来;实现政事分开,充分发挥各行业协会在市场运行中的作用;鼓励创业企业发展,为旅游创新创业提供政策支持。

旅游目的地供给是旅游供给的核心内容,旅游目的地体系的复杂性决定了目的地供给对相关政策的高度依赖性。当前中国旅游目的地供给水平还有很大的提升空间,科学的政策引领是实现这一提升的保障。本研究在总结当前中国旅游目的地供给态势的基础上,总体性梳理了相关政策,并分析限制性政策因素,为未来政策制定提供参考。研究还有待深入,各种类型旅游目的地供给相关政策的政策效

应也还有待进一步研究。

参考文献:

- [1] 习近平.在省部级主要领导干部学习贯彻党的十八届五中全会精神专题研讨班上的讲话[N].人民日报,2016-05-10(2).
- [2] 成英文,张辉.供给侧改革中的旅游业和旅游业的供给改革[N].中国旅游报,2016-03-30(2).
- [3] 李锋,张小男.供给侧结构性改革视角下中国煤炭企业技术吸收能力实证研究[J].河海大学学报(哲学社会科学版),2016,18(5):21-25.
- [4] 童碧莎,张辉.新常态下我国旅游政策框架体系创新研究[J].北京第二外国语学院学报,2015(7):1-6.
- [5] 沈姗姗,苏勤.中国旅游政策研究综述[J].资源开发与市场,2008(8):765-768.
- [6] 胡瑞娟,匡林.论新时期中国三大旅游市场政策取向[J].旅游学刊,2009(1):19-22.
- [7] 李锋.国外旅游政策研究:进展、争论与展望[J].旅游科学,2015(1):58-75.
- [8] PASTRAS P, BRAMWELL B. A strategic-relational approach to tourism policy [J]. Annals of Tourism Research, 2013(43):390-414.
- [9] 唐晓云.中国旅游发展政策的历史演进(1949~2013)——一个量化研究的视角[J].旅游学刊,2014(8):15-27.
- [10] 朱洪恩.我国乡村旅游供给侧改革研究[J].现代经济信息,2016(16):52-54.
- [11] 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):129-133.
- [12] 张辉,厉新建.旅游经济学原理[M].北京:旅游教育出版社,2005.
- [13] 查尔斯·格德纳,布伦特·里奇.旅游学(第10版)[M].李天元,译.北京:中国人民大学出版社,2008.
- [14] 王克军,马耀峰.入境旅游与目的地供给关系感知研究——以成都市为例[J].北京第二外国语学院学报,2015(1):60-66.
- [15] BARROS C P. Performance of French destinations: Tourism attraction perspectives[J]. Tourism Management, 2011,32(1):141-146.
- [16] 斯蒂格利茨·约瑟夫.公共部门经济学(第三版)[M].北京:中国人民大学出版社,2013.
- [17] 李爽.旅游公共服务供给机制研究[D].厦门:厦门大学,2008.
- [18] 丹尼斯·卡尔顿,杰弗里·佩洛夫.现代产业组织(第四版)[M].北京:中国人民大学出版社,2009.
- [19] 周武忠.国外国家公园法律法规梳理研究[J].中国名城,2014(2):39-46.
- [20] 沈姗姗,苏勤.中国旅游政策研究综述[J].资源开发与市场,2008,24(8):767-768.

(责任编辑:许宇鹏)