

# 旅游市场竞争全球化条件下的政府职能转变

作者：温锦英

## 一、引言

随着我国入世以后对服务业市场准入的逐步开放，中国的旅游业发展的国际化程度越来越高，中国旅游业的发展也面临两种资源、两个市场的问题。例如，如何在国际竞争中处于较为有利的位置、获得较多的市场份额，如何实现和保持我国旅游业的国际核心竞争力等等问题，是应该认真思考和研究的系列重大课题。全球化时代的一个特点是时空距离的大大缩减，从伦敦到北京也只不过十几个小时的航空距离。旅游业的竞争，就是旅游目的地间的竞争。从某种程度上讲，旅游目的地的竞争趋于全球化，且态势日趋激烈。

我国旅游业发展初期，采取了政府主导的发展模式。但在旅游产业市场全球化进程加快的今天，政府在旅游业发展中究竟应居于什么样的地位、该行使何种职能、政府在旅游业发展中起何种作用成为人们争论的焦点，值得作深层次的探析。政府对旅游行业的全面管理工作从 20 世纪 80 年代中期起步，90 年代中后期进入比较系统和完整的阶段，到目前管理的深度和广度进一步扩展。近 20 年来，政府在旅游业发展中的作用经历了由开拓者向规制者的演进。随着中国市场经济体制的不断建立和完善，特别是在中国已是 WTO 成员国的情况下，旅游行业管理手段应该更多地转向间接引导和宏观调控，政府部门的作用也应逐步由规制者向协调者过渡。中国各级旅游行业管理部门必须从管理旅游经济微观环节中抽身出来，发挥市场在资源配置中的基础性作用，把行政管理的职能集中指向宏观调控、社会服务和公共管理，把一些属于企业 自治权内的事情交还企业，把一些政府管不好、管不了的事情交由社会管理，真正实现“小政府、大市场”。

## 二、政府在发展旅游业中应该发挥的基本职能

在旅游市场竞争全球化条件下，政府的职能主要是在遵守市场 规律 的前提下，通过创建一系列制度安排来规范市场、稳定市场和引导市场发展，并通过提供必要公共产品的形式来弥补市场供应的不足，政府不一定要自己来生产某种产品。可见，政府在市场经济中的作用不比市场小，而是具体的分工不同。政府的职能不是要去做大事，而是做自己应该做的事情。即政府和市场要做到各就其位、各司其职、各行其权、各得其利、各担其险，找到自己合适的位置。

1. 制定一系列发展旅游业的政策。政府政策的推行会引起社会成员对其切身利益关系的考虑，从而引发其意识和行为的改革。当这种考虑和改变形成群众意识时，就可能影响社会发展的趋势，体现政府的政策目的。所以，科学 的、经过严密论证的法制化政策过程，可以在广泛的社会生活中形成稳定的促进作用，有利于宏观调控的规范化运行。政府执行政策具有强制性、直接性、权威性等特点，政府主导推行的过程，也是旅游业方面的政策地位不断提升的过程。旅游业在政府政策推动下呈现出蓬勃的发展势头。从长远看，旅游业发展需要一个高水平、全方位的集目标、组织、规划开发、促销等要素于一体的政策支持体系，从而形成旅游业发展的最佳环境。

2. 制定旅游总体规划。旅游业是由核心旅游业和辅助旅游业构成的综合性产业，其持续发展必须有赖于一个具有权威的管理部门对其进行必要的规划、规范、指导和调控。旅游发展总体规划是旅游发展的纲领性文件，是旅游业健康、持续、稳定发展的根本保证。政府不仅需要制定科学的规划，更重要的是应按照总体规划的目标与思路，有计划、有步骤地发展旅游业，宏观调控仍是政府管理旅游业的重要职能。

3. 制定旅游市场法规、条例和规定。对旅游业的规制旨在营造健康有序的发展环境，这是宏观调控的一种根本手段。世界旅游组织认为，政府旅游部门在旅游业中所起的作用，大致经历了三个阶段：开拓者阶段、规制者阶段和协调者阶段。我国目前正处于第二阶段，即政府主管部门对旅游业的管理正由直接管理向行业管理转变。

4. 提供公共性服务，收集和发布旅游信息。目前旅游市场中介服务体系还很不完善。因此，旅游产业的许多公共性服务还需要由政府来承担，这些服务主要包括旅游市场的宣传与促销、旅游资源的规划和开发、旅游服务的评定与检查、旅游人才的培训与考核等。

中国旅游市场存在着严重的信息不完全性和不对称性，导致经营者和旅游者的某些非理性甚至非法行为的存在。政府可以通过建立旅游信息系统、强化旅游服务供应商披露真实信息的义务等途径来改善这种情况。

5. 合理开发与保护当地的旅游资源，走可持续发展旅游的道路。旅游资源的开发必须兼顾旅游经济效益、人文效益、环保效益。因此，在旅游资源的开发中，各级政府应十分重视旅游业的可持续发展。旅游发展要以不破坏人类赖以生存的自然资源、文化资源及其他资源为前提，并能对生态环境保护给予资金支持，使其得到可持续利用，满足旅游者日益增加的多样化需求，并能保持对未来旅游者的吸引力，还必须能满足当地居民长期发展经济、提高生活水平的需要。

6. 通过政府资金启动社会投资。从而有效地刺激市场。政府投资旅游市场并不意味着政府的财政拨款包揽一切，而是通过政府资金启动社会投资，从而更有效地调控经济、刺激市场。在旅游业发展初期，政府利用较强投资促使旅游业超常发展，能迅速形成较大的产业规模和供给能力。政府在这方面的角色表现为：一是公共产品的提供者。主要是加快旅游基础设施建设，积极牵头开发旅游线路。二是重大项目的启动者。政府对重大建设项目的投资可以拉动私人资本的更大投资。三是浓郁氛围的营造者。主要是通过宣传促销活动刺激旅游动机，扩大旅游市场。此外，政府可以组织策划一些影响力巨大的主题活动。如昆明世博会、杭州的西湖博览会都是政府主导、部门联动、社会参与的成功范例。

### 三、政府发展旅游业存在的误区

目前，从中央到地方的各级政府，似乎都乐意把旅游业确立为主导产业、支柱产业、龙头产业。这种政府经济发展的战略决策定位，是符合时代发展的基本趋势的。政府力量对于旅游业的发展无疑十分重要，但随着中国市场经济体制的不断建立和完善，政府在旅游业中的职能也应得到恰当的界定。WTO的本质是进一步的市场化。加入WTO后，我国还有很多制度、规则、行为与市场经济不相符，现在要把它们改过来。一些地方在这方面会出现一些误区，阻碍了旅游业的健康发展，主要表现在：

1. 误把政府的职能作用理解为政府主宰。沿用计划经济下高度集权的领导模式。有些地方仍存在由长官意志代替企业行为，由行政命令代替市场规律，干扰旅游市场对旅游资源的基础性配置作用，导致决策失误，旅游供求失衡，造成很大的浪费。误把政府的职能作用理解为政府主财，即由政府的财政拨款包揽一切，各个行业、各个企业只盯着政府的口袋，或等或靠或要，束缚了自己的手脚，丧失了抢占市场的有利时机；或者超越政府财政实力，大包大揽，误把政府的职能作用理解为政府主干，即由政府投资兴办并直接管理骨干的旅游企业，给予它们各种各样的优惠与保护，造成事实上的垄断经营和不公平竞争，限制了市场经济和旅游业的蓬勃发展。

2. 政府对旅游企业干预过多、管得过死。一些地方政府对旅游企业管得太死，充当一切具体业务的决

策者，其结果是政企不分，旅游企业无法自主发展。政府并不天生是旅游专家。在实际的工作中，由于政府制定的一些政策违背了旅游产业发展的客观规律，不仅没有促进旅游业的发展，反而还阻碍了旅游业的发展。政府并不是万能的，那种什么事情都靠政府解决的理念已成为旅游业发展的阻碍，应从这种错误观念中摆脱出来。

3. 政府成为部门利益的分享者，把发展旅游业作为自身利益的伸延。从理论上讲，政府代表着社会整体的利益，它追求的是社会公共利益的最大化。但事实上，政府由众多相对独立的部门组成，它们若追求各自的政绩、形象和其他各自相对独立的利益就会出现误区。由于旅游业的综合性，旅游业几乎与政府的各个部门都会有或多或少的联系。一项旨在改善旅游公共利益的政策可能对多数政府部门的利益产生影响。因此，旅游政策的实施与否以及实施效果的大小取决于政府各个部门的权利博弈。与政府其他部门相比，旅游局拥有的权力较为有限，由此决定了旅游局缺乏对旅游产业发展的宏观调控与驾驭的能力，决定了旅游产业政策难以落实与实施。

由于以上误区，使得政府在旅游业发展过程中过多地介入饭店、旅行社等竞争性的旅游行业，而对于道路、环境等公共领域却投入不足。总之，无论是旅游产业在市场化过程中遇到的问题，还是政府主导型战略在推行中出现的误区，都与政府行为是否合理密切相关。市场缺陷要靠合理的政府干预来弥补，而旅游市场的健康发展更要以合理的政府行为为前提。

#### 四、旅游业市场竞争全球化进程中政府职能的转变

旅游行政管理体制现代化的最终目标是实现和保持旅游市场的高度自由化，具体体现为职能的转变。政府由现在的对旅游的经营参与、经营指令、经营指导的角色，过渡到产业服务、市场纠偏、信息发布、市场普遍性原则引导的角色。

要克服以上误区，科学合理地发挥政府对于旅游业的职能，就应该实现以下转向：

1. 在行使职能的范围上，由微观管理为主转向以宏观调控为主，把握好干预范围和干预程度。旅游业是一种涉及面极广、关联度极高的综合性产业，需要社会各方面的配合和政府的大力支持，政府在旅游业发展中具有不可替代的作用。但“政府主导”不是“政府主干”、“政府主财”，也不是“政府主宰”，更不是事无巨细全由政府进行管理。旅游产业的发展需要政府的推动、领导和协调，但政府不能直接参与企业微观的生产经营活动，而要把企业的生产经营权和投资决策权交给企业。要抓大放小，有所为有所不为，把主要精力集中于宏观调控，作好引导工作，促使旅游产业快速、健康发展。把握好干预的范围和干预程度。旅游产业现代化要求政府对旅游业发展的干预目标仅仅局限于对市场普遍性原则的纠偏和引导。因此，干预的范围，也就仅仅局限于对经营者的经营、消费者的消费的度内，干预的程度仅仅局限于对市场普遍性原则的纠偏，不干预市场主体的行为策略、不干预行为主体的行为细节、不干预市场主体的行为结果。

2. 在行使职能的性质上，由管制型政府向服务型政府转变。真正实现由人治行政到法治行政的变革。在计划经济时代，政府管理企业的“长官意志”色彩浓厚，不是政府服务企业，而是企业服从于政府，以致旅游企业在市场面前，往往茫然不知所措，不但没有抓住良好的发展机遇，反而失去了许多市场机会。面对中国日益成熟的市场经济和加入 WTO 对旅游业的冲击，政府部门尤其是各级旅游行政主管部门要协调社会各方面力量，创造一个有利于旅游发展的大环境，服务于旅游业。在职能行使的手段上，应由以行政手段为主转向以法律手段为主，用法律法规而不是“长官意志”管理规范旅游产业，以避免旅游管理的随意性和旅游发展的不确定性，使旅游产业在法律法规的规制下获得持续、稳定的发展。如，在推进企业跨国经营方面，政府应完善企业走出去的法律、法规，简化审批制度，增加审批的透明度，为中国企业的跨

国经营提供必要的金融支持，放宽对外汇出境的限制，取消政策上的所有制歧视倾向，向企业提供必要的信息、咨询、培训、业务指导等方面的服务。

3. 在行使职能的方式上，由传统的“管企业”向“管行业”的体制转变。
4. 在职能行使的重点方面。要进一步为旅游业发展创造良好的外部社会经济环境。