

# 县域旅游行政管理体制改革研究

## ——以浙江省为例

刘婷婷

(浙江旅游职业学院人事处,杭州 311231)

**摘要:**随着大众旅游的快速兴起和持续发展,县域旅游业发展日益呈现市场化、融合化、全域化的新态势。为了打造旅游经济转型升级版,县域旅游行政管理体制迫切需要改革。从我国县域旅游行政管理体制改革的相关研究出发,分析了浙江省县域旅游行政管理体制改革的现状、创新举措及积极成效,并提出了县域旅游行政管理体制改革的对策建议:增强决策职能协调,创新管理方式方法,规范旅游市场监管职能,提供旅游公共产品和服务,发挥旅游市场营销作用。

**关键词:** 县域旅游;行政管理体制;浙江省

**中图分类号:** F592.7

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1673-3851(2018)06-0282-06

2018年3月21日,中共中央印发了《深化党和国家机构改革方案》,方案中将文化部、国家旅游局的职责整合,组建文化和旅游部,作为国务院组成部门。对地方机构设置,提出要“赋予省级及以下机构更多的自主权。除中央有明确规定外,允许地方因地制宜设置机构和配置职能。”随着我国各地旅游业的蓬勃发展,原有的旅游行政管理体制难以适应快速发展的旅游业需要。国内学术界也不乏相关研究,但主要集中于对我国旅游行政管理体制改革的历程、管理职能转变、法律法规完善等方面的研究,当前以县域为研究对象的旅游行政管理体制改革研究非常少。浙江省是旅游经济强省,旅游综合改革工作起步较早。自2010年启动改革以来,到2015年浙江省共有13个改革试点县(市)进行了探索,无论是改革数量还是改革力度均走在全国前列。因此,本文以这13个改革试点县(市)为研究对象,采用文献研究法、案例分析法、调查法等方法,探讨县域旅游行政管理体制改革的试点情况,并提出对策建议,以期为国内其他县

域的类似改革提供经验借鉴,这将具有重要的理论意义和现实意义。

### 一、旅游行政管理体制改革的理论概述

#### (一)相关概念界定

行政体制可以定义为政府行政系统中各种制度安排的总和,是由此而形成的体系与机制。关于旅游行政管理体制的概念,笔者较为赞同张俐俐对其的定义<sup>[1]</sup>,即“旅游行政管理体制是国家根据有关法律法规,对旅游业实施管理的组织结构体系和运行制度的总称,主要是由旅游行政管理机构在国家行政系统中的法律地位,各级旅游行政组织的设置原则、权责范围、工作程序、管理手段、管理原则,各级旅游行政组织的隶属关系,与政府其他职能机构的平行关系,相互责、权、利关系等构成”。类似地,县域旅游行政管理体制应以县级行政区划为地理空间,以县级旅游行政组织为调控主体,是县域根据有关法律法规规章对旅游业实施管理的组织结构体系和运行制度的总称。

## (二)我国县域旅游行政管理体制改革的理论概述

国内学者在借鉴国外相关研究和旅游业管理实践经验的基础上,结合我国现状,对富有中国特色的旅游行政管理体制进行了研究。

一是在旅游行政管理体制改革历程方面,较为典型的是张俐俐<sup>[2]</sup>将1978—2003年我国旅游行政管理体制的改革历程划分为起步、发展、深化和创新四个阶段,分析了各个阶段的改革背景、内容和成果,认为制度安排、体制创新和政府主导是推动国家和地区旅游业健康、快速发展的关键因素。二是在旅游行政管理体制的政府职能转变方面,胡抚生<sup>[3]</sup>认为地方旅游行政管理体制改革需要处理好表与核的关系,新形势下地方旅游行政管理体制改革需要转变以微观监管为主的改革思路,要加快以旅游宏观调控体系建设为核心的职能转变。三是在旅游行政管理体制的法律法规完善方面,唐晓云<sup>[4]</sup>对1949—2013年中央政府及相关部委发布的379个旅游政策文件进行多维度统计分析,剖析了新中国成立以来我国旅游发展政策的深化历程。研究表明我国过去60多年连续性的旅游政策设计较少,旅游业的发展得益于承载不同社会使命的阶段性制度安排。四是在旅游行政管理体制的治理方面,刘庆余<sup>[5]</sup>提出“政府治理”和“社会治理”的观点,为转型期我国旅游行政管理体制改革提供了新视野。

综上所述,对于我国旅游行政管理体制改革,不乏政界、学术界专家学者的研究,但以县域为研究对象的旅游行政管理体制改革研究却并不多见。因此,以浙江省13个改革试点县(市)为研究对象,探讨县域旅游行政管理体制改革,将弥补旅游行政管理体制研究的缺陷,并为我国各地县域旅游行政管理体制改革提供实践参考。

## 二、浙江省县域旅游行政管理体制改革的现状分析

地方政府对所管辖区域进行有效的管理是国家政治稳定和经济发展的基础。目前我国地方政府实行省、市、县三级政府设置,并对三级政府职责进行了具体划分。自浙江省率先进行省管县的改革探索以来,如今全国大部分省份都实行了省管县模式。省管县赋予了县级政府必要的经济社会管理权限,增强了其对县域经济调控的空间和能力<sup>[6]</sup>,因此以县域为研究对象的旅游管理体制改革研究具有现实意义。本文选取浙江省13个改革试点县为样本,分析县域旅游行政管理体制改革的现状。

## (一)概况

县域旅游是旅游业改革发展的基础和支撑。改革开放以来,浙江省以县域旅游行政管理体制改革为突破口,先后经历了从没有机构到设立为部门,由单一旅游管理到县域风景旅游一体化管理的两次重大体制改革。《国务院关于加强发展旅游业的意见》(国发[2009]41号文件)出台后,浙江省按照国务院对旅游业发展的新定位新要求,于2010年启动实施县级旅游综合改革和专项改革试点。本文选取了浙江省13个试点县作为样本,这些样本中既有试点启动时的旅游经济强县,如桐乡市(2013年旅游总收入全省排名5位)、安吉县(2013年旅游总收入全省排名20位)等;也有当时的旅游经济弱县,如洞头县(2013年旅游总收入全省排名62位),开化县(2013年旅游总收入全省排名69位)等。各试点县探索构建县域旅游行政管理体制改革,经过多年的探索实践,普遍建立了“风景与旅游一体、产品与市场结合、开发与保护统一”的县域旅游行政管理体制。

## (二)创新实践

近几年来,浙江省各县(市)从实际出发,因地制宜探索形成了各具特色的县域旅游行政管理模式,推动县域旅游行政管理体制改革向纵深发展。本文根据全省13个改革试点县的情况,将其旅游管理体制归纳为旅游委员会、文体旅游融合管理、旅游功能区管理三种模式。其中,淳安县、遂昌县、桐庐县、安吉县、武义县、洞头县、文成县、仙居县、桐乡市采用旅游委员会管理模式,这也是浙江省实行县域旅游行政管理体制改革的主要模式;开化县、龙游县、富阳县采用文体旅游融合管理模式;天台县采用旅游功能区管理模式。

### 1. 旅游委员会管理模式

各典型单位都以改革试点为契机,进行了机构改革三项工作。在机构性质上,主要有两种类型,一是作为主管旅游的县(市)政府综合工作部门;二是作为县(市)政府直属的事业单位,参照公务员法管理。在领导配备上,各地因地制宜,采取由县市区领导或原旅游局长担任旅委主任的方式加强领导。在机构设置上,重新进行了科室设置,各地普遍设立旅游发展公司,为国有独资或控股企业,受旅游委员会管理。

建立旅游委员会管理体制,一定程度上实现了旅游部门从单一行业管理向促进产业统筹发展的方向转变。一是加强“综合协调”职能。旅委负责全域旅游产业的统筹发展,统筹制定全域旅游产业发展

规划和政策,协调推进旅游体制机制改革,统一管理风景名胜区、乡村旅游(农家乐)等旅游资源和旅游业态,协调推进旅游业与相关产业的融合发展。二是加强“产业促进”职能。强化涉旅项目管理服务,组织旅游产业招商引资,指导重点旅游项目建设,推进旅游项目管理一条龙服务。加强全域旅游宣传推广和市场开发,完善旅游信息公共服务体系,推进旅游市场营销一揽子运作。三是加强“市场监管”职能。围绕贯彻执行《旅游法》,在旅游质量监督管理所的基础上成立旅游综合执法大队,通过旅游警察队伍建设加强旅游安全综合协调和应急救援职能,加强旅游市场综合执法监管,推进旅游综合执法一竿子到底。

## 2. 文体旅游融合管理模式

文化是旅游的灵魂,旅游是文化的载体。在浙江各县(市)旅游资源中,很大部分就是历史名人、文物古迹、特色建筑、民俗工艺、体育休闲等文化资源,推进文体和旅游融合发展具有良好条件。为实现文化和旅游的深度融合发展,有条件的县(市)探索了采取文化旅游融合管理的体制模式:如富阳市围绕打造“运动休闲之城”,因地制宜探索形成风景旅游局和体育局合并的管理模式,成立运动休闲委员会,下设“一办三部两管委会一公司”;开化县围绕建设“国家东部公园”战略,从实际出发探索形成旅游局与文化广电新闻出版局合并的管理模式,组建文化旅游局,内设5个科室,成立文化旅游行政执法大队和乡村旅游管理中心。

旅游局与文化管理机构合并有利于文体和旅游产业融合发展,但各试点县仍处于探索阶段,成效不一。如龙游县较早采取旅游局与文化广电新闻出版局合署办公的管理模式,但是一直以来干部队伍得不到保证,管理精力无法集中。为此,龙游县重新调整管理模式,设立旅游局和文广新局。开化县将文化广电新闻出版局与旅游局合并,组建为开化县文化旅游局,同时成立文化旅游发展委员会作为协调机构,由县委书记任主任,各相关部门为成员单位,承担全县文化旅游产业发展的重大政策、项目发展决策工作,协调推进文化旅游融合发展,取得了很好的成效。

## 3. 旅游功能区管理模式

旅游功能区是旅游产业集聚发展的重要载体。目前,旅游功能区主要有风景名胜区、旅游景区、旅游度假区以及旅游产业集聚区、旅游经济区等多种类型。国内有些地区直接以行政区划的形式界定旅

游功能区,如湖北的神农架林区、武当山旅游经济特区和湖南张家界的武陵源区。在浙江县级旅游改革试点过程中,也有些县(市)从实际出发,实行旅游功能区管理模式:如天台县,成立中共天台山风景名胜区委员会和天台山风景名胜区管理委员会,作为县委、县政府派出机构,下辖6个单位。

旅游功能区管理模式整合旅游功能区规划建设管理、县域旅游产业统筹发展和某些区域行政管理职能,取得了积极成效。在旅游资源集中的地区,依托旅游功能区实施实施县域旅游管理,整合各类旅游要素,集中发展旅游经济,有助于实现绿色发展、生态富民。

## 三、浙江省县域旅游行政管理体制改革 的积极成效

旅游行政管理部门作为一个独立的政府部门,其调控行业发展的空间非常有限。浙江省以旅游委员会为主要模式的县域旅游管理体制变革,一定程度上实现了旅游部门从单一行业管理往促进产业统筹发展的方向转变,已取得显著成效。

### (一) 整合县域旅游资源,推动旅游快速发展

县域旅游管理体制变革,最直接的是解决多头管理、单兵作战的弊病,实行旅游与风景、旅游与文化等旅游资源一体化管理,促进县域旅游产业统筹发展。鉴于数据的可获取性和完整性,且考虑到改革进度不一致和改革成效的时滞性,2015年各试点地区基本完成改革,因此本研究主要从13个样本县(市)获得2015—2017年数据。13个县(市)通过多年改革,整合县域旅游资源,推进旅游景区(景点)统一经营体制改革管理,旅游经济实现持续快速增长。2015—2017年,调研县(市)旅游总收入与平均增速如图1所示,旅游总收入年均增长25.1%,比全省旅游业平均增速快10个百分点。调研县(市)旅游总人次(万人次)年均增长13.6%,比全省旅游业平均增速快4个百分点,如图2所示。旅游业已成为这些地区县域经济发展的战略支柱产业。

### (二) 促进旅游产业融合,培育旅游新兴业态

县域旅游管理体制变革,推动旅游部门从单一行业管理向促进旅游大产业发展转变,为旅游与相关产业融合发展提供了制度保障。各县(市)大力推进旅游与一二三产业的融合,加快培育农业旅游、工业旅游、商贸旅游、体育旅游、文化旅游等新兴业态。如桐乡市旅委专门成立产业融合部,全力推进产业融合工作,探索形成“一业驱动四化”的产业融合发



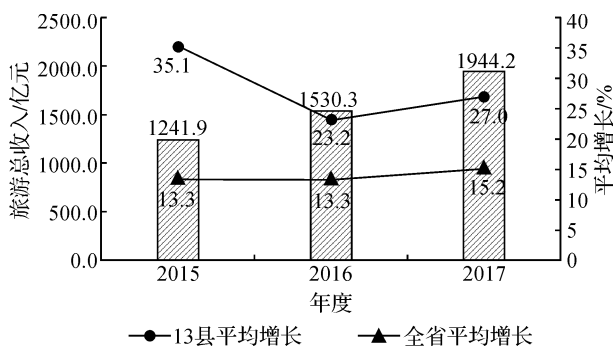


图1 2015—2017年调研县(市)旅游总收入与平均增速

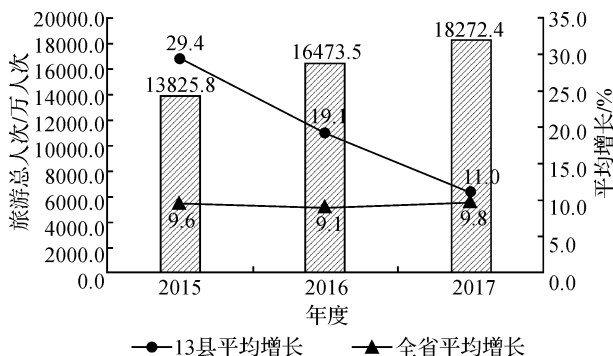


图2 2015—2017年调研县(市)旅游总人次与平均增速

展模式,推动县域经济华丽变身,成为打造“县域经济升级版”的重要引擎;富阳市成立了市运动休闲办公室,做出了打造“运动休闲之城”的战略,推动旅游与体育、工业、商贸、演艺等产业的融合,通过开发体育旅游项目、建设社会资源国际访问点、参加运动休闲体验点评比、举办特色品牌赛事等途径,进一步提高了富阳体育旅游产业的知名度和市场影响力。

### (三)扩大旅游项目投资,推动旅游景区全域化

通过县域旅游管理体制改革,加强旅游规划和项目管理,推动旅游项目管理一条龙服务,有助于遵循旅游规律打造精品景区。各县(市)旅游部门转变了过去单纯抓行业管理的思路,牢牢树立了“抓旅游就要抓项目”的理念,通过抓高品质项目打造精品旅游景区。比如,淳安县成功引进千岛湖国际商务度假中心综合体等6个旅游综合体项目,建成开元度假村等7家五星级标准酒店,与此同时,以景区(景点)的标准推进乡镇和村庄建设,力求“建好一个项目、造就一个景点、形成一片风景”,最终建成独具特色的县域大景区。桐乡加快推进总投资100亿元的雅达国际健康产业园一期和总投资170亿元的平安养生养老综合服务社区建设等,通过加强旅游项目投资建设,推进旅游景区全域化发展,旅游经济对县域经济发展的作用更加凸显。

### (四)加强旅游市场开发,打响旅游特色品牌

通过旅游管理体制改革,增强旅游市场开发力

量,推动旅游营销一揽子运作,有利于打响县域旅游的整体品牌形象。淳安、洞头、安吉、桐庐等县(市)专门建立旅游推广中心,武义成立政府主导、企业参与旅游联合营销中心,天台依托天台山旅游集团公司整合旅游营销资源,形成县域旅游一体化营销新格局。各县(市)做精节庆营销,做强事件营销,做细网媒营销,做实实地营销,做优产品营销,加快开拓境内外旅游市场。全省形成一大批县域旅游特色品牌形象,如淳安千岛湖“湖泊休闲”、洞头“海岛休闲”、安吉“美丽乡村”“竹海风情”、武义“温泉养生”、仙居“神山秀水”、遂昌“乡村休闲”及桐庐“中国画城、潇洒桐庐”、天台山“佛宗道源”等特色品牌形象的知名度和美誉度逐步提升。

### (五)提升旅游行业管理,优化旅游发展环境

县域旅游管理体制改革后,旅游行业管理职能得到进一步加强。旅游管理部门既要加强对旅游经营者、参与者行为的监管与引导,也要加快完善旅游公共服务体系,提高游客满意度。各县(市)积极推进旅游基础设施建设,构筑县域绿道网,发展“智慧旅游”,增强全域宜游功能。如遂昌县实施旅游产品打造、服务质量提升、综合环境优化、旅游标准化示范、旅游人才培养、导游形象提升、服务品牌塑造、旅游信息化等服务创优八大工程,着力创建“中国最佳旅游服务县”;安吉县启动旅游公共免费WIFI试点建设;武义县启用集政务、商务、体验、APP、客户端、微信于一体的智慧旅游平台,加快步入信息化旅游时代。在完善旅游公共服务的同时,各地调配力量成立旅游执法大队,强化旅游综合执法,加强旅游安全保障,规范旅游市场秩序。通过一手抓市场监管,一手抓公共服务,确保旅游市场持续健康发展。

### (六)创新旅游经济政策,释放旅游发展潜力

拟定县域旅游产业发展政策,推进旅游行业体制改革,是旅游委员会等旅游管理部门的重要职责。各县(市)把旅游业作为战略性支柱产业和现代服务业放到更加突出的位置,积极创新完善旅游发展政策。桐乡提出建设“中国旅游第一大县”,2013—2017年市财政每年安排6000万元旅游业发展专项资金并逐年有所递增,对新开发景区由门票收入形成的营业税地方留成部分实行前两年全额奖励、后三年按50%奖励等政策措施。桐庐出台全域旅游发展政策,县财政每年安排专项资金2亿元用于美丽乡村及全域旅游建设。遂昌制定出台多项扶持政策,提出每年度安排旅游项目用地计划指标不少于全县年度用地计划指标的30%,高星级酒店按比例

配套商业房产等,并鼓励机关事业单位在职人员兼职从事导游工作等。洞头开展海岛“直通车”试点,加快推进旅游重大项目审批和建设。在各项旅游发展政策的引导和支持下,县域旅游经济发展潜力进一步释放,市场活力进一步增强。

#### 四、深化县域旅游行政管理体制改革的对策建议

浙江省13个改革试点县(市)的旅游行政管理体制,可以概括为旅游委员会、文体旅游融合管理、旅游功能区管理等三种模式。纵观这三种管理模式,旅游委员会管理模式总体比较成熟,适用范围广,易复制推广,对推动全域旅游产业统筹发展具有积极作用。旅游功能区管理模式类似于开发区管理模式,适用于旅游资源集中、拥有重要旅游功能区的县(市)。文体旅游融合管理模式适用于文体旅游资源丰富的县(市)。对县域旅游管理体制改革的,浙江省不搞一刀切,鼓励各地从实际出发,因地制宜地探索和创新,提供了很好的研究范例。就如何进一步深化改革,笔者建议如下:

##### (一)增强协调决策职能

旅游产业的综合性、关联性、依托性强,要建立一个涉及旅游发展所有领域的单独政府管理机构从理论到实践都不现实,因此县域旅游行政管理体制改革的方向不是“扩权”和“升格”,而是要建立健全旅游协调机制<sup>[7]</sup>,实现涉旅部门间相互协调配合。近年来,促进假日旅游、红色旅游发展机制的建立和运行发挥了很好的协调作用,要进一步上升为促进旅游业全面发展的协调决策机制,实现土地、财政、资源、假日、金融、人才、技术等政策配套措施进一步成熟。浙江以旅游委员会为主要模式的县域旅游管理体制改革的进行了有益探索,可以进一步优化和完善。

##### (二)创新管理方式方法

要创新县域旅游规划管理,促进县域旅游规划与经济社会发展规划、城乡规划、土地利用规划、交通规划及主体功能区规划等的有机衔接,实现“多规合一”。创新旅游景区管理体制和运行机制,探索实施旅游景区所有权、经营权和管理权分离,合理确定和调控景区承载量,对景区游客进行最大承载量控制。优化有利于旅游度假区发展的制度环境,参照经济开发区管理体制,提升旅游度假区管委会统筹协调能力。进一步理顺旅游管理部门、旅游度假区管委会、旅游发展公司等的关系,形成县域旅游行业

管理、开发建设、经营管理的合力。

##### (三)规范旅游市场监管职能

针对旅游市场全方位监管能力不足的问题,支持县(市)调配执法力量组建旅游执法大队,采取委托执法等有效方式,形成旅游安全管理、监管职责与监管执法能力相统一的体制机制。鼓励应用信息化手段,提高旅游行业管理和应急处理能力。发挥旅游行业协会作用,加强旅游市场诚信建设,营造诚信的消费环境<sup>[8]</sup>。

##### (四)提供旅游公共产品和服务

正确处理政府与市场的关系,厘清政府和市场边界,对于个体旅游企业无力承担的社会性项目和工程、短期内无利可图而私营企业不愿涉及的公益性投资领域,需要政府提供旅游公共产品或劳务服务。如加强安全保障、信息咨询、便民服务、交通便捷等旅游公共服务体系建设;制定符合本区域旅游发展的产业政策、人才开发、服务质量控制等公共政策。此外,政府还要重视旅游业和城市功能的融合,从旅游业发展的角度统筹考虑城市公共服务体系建设,使城市公共职能更好地服务旅游业发展<sup>[9]</sup>。

##### (五)发挥旅游市场营销作用

以一个县域为范围的目的地旅游形象具有公共产品的非竞争性和非排他性特征,在很大的程度上具有外溢效应。作为市场竞争的主体,单个企业往往只关注自身的形象和利益,难以公益性地打造整个区域的旅游形象,也无力完成区域内的协调和控制。因此,政府要重构旅游营销体制机制,实施整合营销战略<sup>[10]</sup>,发挥企业市场主体作用,建立符合市场需求导向的产品供给和营销机制;加强县域旅游资源整合分类,开发和营销具有特色的旅游产品;优化旅游线路和产品结构,谋划整体营销;加强旅游区域、国境外旅游营销与合作;整合传统媒体与新媒体资源,构建旅游营销大格局。

#### 参考文献:

- [1] 张俐俐. 旅游行政管理[M]. 北京:高等教育出版社, 2014:11.
- [2] 张俐俐. 我国旅游管理体制改革的历程[J]. 社会科学家. 2003(2):82-90.
- [3] 胡抚生. 地方旅游行政管理体制改革应加快职能的转变[J]. 旅游学刊. 2014,29(9):25-28
- [4] 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. 2014,29(8):88-91
- [5] 刘庆余. 从“旅游管理”到“旅游治理”:旅游管理体制改革的视野[J]. 旅游学刊. 2014,29(9):31-33

- [6] 白鹭.“省管县”体制改革下地方政府纵向间职责配置问题研究[D]. 长春:长春工业大学, 2013:29
- [7] 袁正新,袁健子,张彩迪. 张家界旅游管理体制创新的路径分析[J]. 旅游纵览(下半月), 2017(11):113-114.
- [8] 丁其兆. 我国地方旅游业行政体制改革探析[J]. 河南工业大学学报(社会科学版), 2016,12(3):121-126.
- [9] 何池康. 旅游公共服务体系建设研究[D]. 北京:中央民族大学, 2011:5.
- [10] 崔林. 我国旅游市场营销问题分析与对策研究[J]. 赤峰学院学报(自然科学版), 2017,33(21):12-17.

## Research on county tourism administration system reform: Case study of Zhejiang Province

*LIU Tingting*

(Personnel Department, Tourism College of Zhejiang, Hangzhou 311231, China)

**Abstract:** With the rapid rise and continuous development of mass tourism, the county tourism industry is increasingly showing a new trend of integration, globalization and marketization. In order to create a transformation and upgrading version of tourism economy, the county tourism administration system is in urgent need of reform. This article starts from the theoretical overview of tourism administration system reform, analyzes the reform status, innovative measures and positive effect of county tourism administration system reform in Zhejiang Province. Finally, it puts forward suggestions for the reform of county tourism administration system; to strengthen the coordination of decision-making function, to innovate management methods, to regulate the tourism market supervision function, to provide public products and services of tourism and to make good use of tourism marketing.

**Key words:** county tourism; administrative management system; Zhejiang Province

(责任编辑:唐志荣)