

空

園之路

题字 林基建



●本期议题：
旅游体制，如何激活一池春水？

专家声音

创新旅游管理体制 促旅游产业转型升级



□记者 李砾瑾/文 李玉华/供图

受访者：洛阳理工学院经济与工商管理学院旅游管理教研室副教授李玉华

专家观点：创新旅游管理体制，推进旅游产业科学发展。

李玉华认为，创新旅游管理体制，关键是要解决旅游管理中谁来管、管什么和怎么管的问题，它包括机构重组、职能重构、人员充实等。

总的来说，创新旅游管理体制要遵循社会主义市场经济规律，推进旅游管理体制从行业管理向产业管理、从监管型管理向服务型管理、从分散管理向统筹管理转型，形成政府主（引）导、市场运作、企业为主、社会参与的大旅游发展格局，促进旅游产业转型升级，使之真正成为国民经济战略性支柱产业。

李玉华说，应该从提升领导规格、转变管理职能、放开搞活景区经营以及建立健全行业组织等方面下手，将旅游资源管理职能与旅游行业管理的主要职能集中于一个机构，统筹协调旅游产业发展，有效解决旅游业管理条块分割、职能交叉、权责脱节等突出问题。还可以将旅游景区的所有权、管理权与经营权“三权”分离，以资本为纽带，通过市场运作、企业经营，将不同类型或不同区域（相邻区域）的旅游资源开发经营权赋予一个独立的经营实体，统一开发利用。

自助游渐成风尚 呼唤旅游集散中心



□记者 李砾瑾/文 翁海燕/供图

受访者：洛阳旅游学校旅游教研组长翁海燕

专家观点：建立高水准的旅游集散中心，完善旅游公共服务体系。

翁海燕说，随着人们旅游观念的成熟、交通设施的便捷和信息网络的普及，人们自行出游的能力增强，散客和自助游客的客流量迅速增加。

面对这个市场，旅游集散中心作为城市的一项旅游基础设施和新兴的旅游运作方式应运而生。上海、杭州、南京、无锡等华东旅游强市先后成立了旅游集散中心，并实行了互互联网。

对我市的情况，翁海燕认为，我市虽然由旅游局和中青旅联合成立了集散中心，但其业务接待能力并未完全凸显。建设国际文化旅游名城，功能完备的旅游集散中心是旅游公共服务体系中一项重要内容，应该下工夫建设。

翁海燕建议，我市可借鉴旅游发达城市的做法，建立高水准的旅游集散中心，集交通、住宿、餐饮、旅游购物等旅游服务功能于一身。同时，在机场、火车站、汽车站等设立咨询点和报名点，在各酒店设置提示牌，方便外地游客。

各景点也可借用旅游集散中心这个平台，进行自我宣传与展示。

洛谭有话

好体制激活旅游业

□洛谭

去年牡丹文化节期间，笔者陪外地友人赴我市一著名旅游景区参观。朋友兴致很高，就景区的传说、历史频频相问。我答不上，便问导游小姐。按部就班做讲解的导游小姐显然不悦，闻而不语。我颇尴尬，朋友悄声劝我：人家是“事业人”，吃的是“财政饭”，工作内容、服务标准由单位规定，咱较真儿也没用……

形象宣传、招商引资、项目建设对发展旅游产业的重要性不遑多论，然而，只有充分认识旅游资源管理、开发的复杂性，建立真正能满足游客需求的体制机制，方能在建设国际文化旅游名城的道路上走得更稳、更快。

为何要创新体制机制？

创新，破产业结构不合理、企业无序运营、咨询服务体系不完善之“题”。

当前，我市旅游资源多头管理、多层管理的问题突出，缺乏统一的领导协调机构和全市性的旅游产业政策、措施。不同的区域、部门对旅游资源管理与开发的思路不同，必然导致各自为政甚至不良竞争。另外，部分旅游企业存在“小、散、弱、差”的问题，恶性竞争不断。

我市现有的62个景区中，2/3属于事业单位管理，体制机制不活，市场化程度较低。一些旅游价值较高的资源，因缺少发展的内在动力，潜力未能得到发掘。

就目前情况来讲，我市旅游部门在旅游资源管理、旅游行业管理等方面的职能非常有限，难以承担两项重任，从某个程度来说制约了旅游产业的发展。例如，我市的旅游公共体系建设相对滞后，不符合旅游产业发展规律，难以满足游客诉求，且长期缺少相应机制可反馈至各有关部门，限制了散客游、自助游的进一步发展。

为谁而创新体制机制？

创新，当以游客为本，以市场为导向。

经过近20年的高速发展，洛阳包括旅游基础设施在内的旅游业整体供给水平有了明显改善，但软件水平仍显滞后，游客是旅游业的“衣食父母”，改革只有围绕游客进行，才会取得效果。

游客来洛，需要的服务涉及吃、住、行、游、购、娱等一系列环节，单一的供应难以满足游客需求。旅游较长的产业链条必然涉及众多利益主体。在利益博弈中，负成本开团、强迫游客购物等旅游业界的怪相出现了，而各种不规范的竞争行为影响的游客的利益和洛阳旅游市场的活力。以游客为本，创新体制机制，适应旅游市场的需要以及发展变化的趋势，把握旅游资源的内在联系，形成合理的利益分享机制，提供完整、丰富、优质的旅游产品，是我们的根本目的。

如何去创新体制机制？

创新，要建立有力、高效的统筹协调机构。

部门职能实现整合，将旅游行业规划、决策、融资、建设、营销、监管等重要旅游行政管理职能进行整合，成立更高层次的统筹协调和管理机构，化解资源管理部门各自为政的矛盾。这种管理方式，国内外有各种经验可供借鉴：日本将旅游、交通、建设等部门职能合并，设部际旅游联席会议，成员由数十个与旅游业有关的省厅代表组成；上海、杭州实行旅游“大部制”改革，设立“旅游党委”，直接对市委负责，确保旅游产业发展的重大决策在归口系统贯彻落实。

所有权与经营权实现分离。将旅游资源的所有权、管理权与经营权“三权”分离，以资本为纽带，通过市场运作、企业经营，打破地区、行业、所有制界限，将不同类型或不同区域的旅游资源开发经营权赋予独立的经营实体，统一开发利用。

产业协作实现一体化。旅游产业关联性、行业管理、公共服务建设、产业宏观调控等均需统筹化、一体化。在对旅游资源统一规划利用的基础上，实现旅游信息、旅游交通、旅游营销、旅游执法等方面的协调合作。

记者观察

破除体制瓶颈，激活一池春水

核心提示

□记者 李砾瑾

近年来，随着我市旅游业的快速发展，旅游业现有体制暴露出不少问题：行业条块分割严重，各自为战，没有建立与市场经济要求相适应的旅游宏观管理体制，多个部门各自行使管理旅游行业的职能，一方面是管理重叠，另一方面却又产生管理真空……

“诊脉”旅游体制，找出具体“病因”

旅游显著的特点是覆盖面广，涉及文物、宗教、园林、林业、水利、文化、交通等许多部门。

由于多头管理，就可能存在推诿扯皮。三义旅游“宰客门”、少林寺景区摘牌危机事件发生背后的一个重要原因，就是旅游业多头管理，这种现象在我市也不同程度的存在。

一位业内人士为我市旅游体制存在的问题找出“病因”：一是旅游资源多头管理。我市现有的62个景区中，2/3的景区属于事业单位管理，“三权”（经营权、所有权、管理权）不分，体制机制不活。二是旅游部门职责有限。我市旅游资源管理和发展旅游产业的职能较为分散，市场监管职能分散于几十个部门，缺乏统一的领导协调机构和全市性的旅游产业政策措施，旅游局很难承担统筹旅游产业发展的重任。三是市场机制作用不足。目前我市国有旅游资产缺乏有效整合，旅游企业难以做大做强，旅游协会等行业中介组织没有真正发挥应有作用。

找到“病因”，方能对症下药“药方”。

北京成立旅游委，实现三个大突破

一些发达旅游城市把旅游管理作为综合性部门，负责统筹协调整个城市旅游业的建设发展以及资源整合，北京市就是一个成功的例子。

2011年4月，北京市旅游委员会挂牌成立，由市政府直属机构升格为市政府组成部门，全面负责北京市旅游发展统筹协调、产业促进和行业管理工作。北京市旅游委内设13个机构，分为产业发展促进处、城市形象与市场推介处、首都旅游协调与区域合作处等。通过体制改革，北京旅游业发展实现了从过去的单一部门推动到部门综合联动推进。

这一举措如同投入池塘的石子，迅速激起满池涟漪，漾出无边春色。成立旅游委员会当年，北京市旅游业实现了三个突破：国内旅游人数首次突破2亿人次，同比增长16.7%，入境旅游人数首次突破500万人次，达520.4万人次，同比增长6.2%，高于全国水平4个百分点；旅游总收入首次突破3000亿元，同比增长16.2%。

北京旅游管理的升级成功，引得重庆、成都等城市纷纷学习旅游体制机制创新经验，山东省也批准青岛、烟台、潍坊三市的旅游局更名为休闲产业发展局，进一步增强对旅游产业的统筹协调，形成发展合力。

学习先进经验，实现旅游跨越发展

今年2月，我市组织相关人员赴北京学习先进经验，尤其就体制创新的各个方面进行了深入调查。

“我们应借鉴北京市的做法，尽快成立洛阳市旅游发展委员会。”考察回来后，市旅游局局长魏立峰说。

魏立峰认为，旅游委将对全市旅游产业发展进行统一谋划和协调，强化旅游产业促进的职能，增加统筹、整合、协调全市旅游资源的职能，增加旅游产业发展综合协调的职能，增加指导、监督、规范全市旅游公共服务体系建设的职能，积极推动由单一的旅游行业管理向旅游产业促进、综合协调服务、统筹多部门联动转变，形成强大合力，推动我市旅游业向更高层次发展。

“体制改革是项系统工程，只有与旅游相关的部门、企业都积极参与进来，综合推进、全方位进行，才能最终破除‘瓶颈’，激活旅游业发展‘春水’。”魏立峰说，旅游业能否健康发展并不单单取决于旅游部门，还需要相关政府部门共同推动，这样才能实现洛阳旅游跨越式发展，将旅游业打造成我市重要支柱产业，从而加快建设国际文化旅游名城步伐。

名词解释

体制·旅游管理

体制，从管理学角度来说，指的是国家机关、企事业单位的机构设置和管理权限划分及其相应关系的制度，限于上下之间有层级关系的国家机关、企事业单位。

旅游管理指的是旅游业的管理者为了向旅游者的旅游活动提供有质量的服务，运用管理的各种职能，对旅游业的人、财、物、部门、地区所进行的计划、组织、指挥、调节和监督的活动。我国目前的旅游管理体制为在市场经济体制的基础上实施政府主导型旅游发展的战略。

欢迎各位读者继续就洛阳建设国际文化旅游名城发表意见或建议，您可登录洛阳网洛阳社区（http://bbs.lyd.com.cn），进入《洛阳，离国际文化旅游名城还有多远？》跟帖；发送电子邮件至 mengguoqing217@sina.com，或拨打本报热线 66778866 留言；来信请寄至开元大道 218 号报业大厦 19 楼大厅 10 号位，信封上请注明“建设国际文化旅游名城大讨论”。