

# 供给侧结构性改革背景下的海南旅游制度供给初探

赵全鹏

(海南大学 旅游学院,海南 海口 570228)

**【摘要】**旅游制度供给的目标、导向和内容直接影响到海南旅游产品的质量、特色和结构等一系列问题,尤其在政府主导型旅游发展模式下,旅游制度供给对旅游产品开发有着尤为重要的作用。基于对海南建省办经济特区以来旅游制度供给的背景、内容与阶段性特点的分析,并以国家供给侧结构性改革方针为指引,结合海南省旅游业发展的实际情况,提出了旅游制度供给的内容和针对性供给措施。

**【关键词】**供给侧改革; 旅游制度; 供给; 措施

**【中图分类号】**F59      **【文献标识码】**A      **【文章编号】**2096-0166(2016)04-0106-06

旅游制度是一种导向性、强制性、约束性的行业规范,包括旅游产业发展政策、法规、条例、办法等。旅游制度供给的目标、导向和内容直接影响到海南旅游产品的质量、特色和结构等一系列问题,尤其在政府主导型旅游发展模式下,旅游制度供给对旅游产品开发有着尤为重要的作用。因此,在当前我国供给侧结构性改革背景下,海南政府部门如何完善和科学地提供旅游制度供给,使之与旅游供给侧改革相适应是我们应当关注的课题。

## 一、海南旅游制度供给的历史阶段及其特点

海南旅游制度供给是伴随着旅游业发展而产生、发展和完善的。1983年4月1日,国务院在批转的《加快海南岛开发建设问题讨论纪要》中指出“海南岛有条件逐步建成国际避寒冬泳和旅游胜地”<sup>①</sup>。1986年1月,国务院又在全国旅游工作会议上宣布海南岛成为全国七个重点旅游区之一<sup>②</sup>。在中央政策指导下,海南旅游业开始起步。1988年4月海南建省办经济特区后,海南旅游业进入一个快速发展阶段,海南省政府也加快了旅游制度的供给。在将近30年的发展过程中,海南省出台了涉及旅游业发展诸多方面的旅游制度,对海南旅游业发展起到了至关重要的作用。

海南省政府对旅游业发展的旅游制度供给一直持续不断,并根据旅游市场和时代的变化不断调整和丰富。在不同历史时期,海南旅游业发展面临的任务和问题不同,旅游制度供给的侧重点也不同,概括起来,大体可分为三个阶段:

### (一) 开发性和市场性旅游制度供给阶段(1988~1994年)

1. 背景。1988年4月海南建省办经济特区,“大特区”效应吸引着考察、商贸以及前来寻找各种机遇的人员。据统计,1987年海南全年接待游客人次75.08万,1988年跃升为118.54万,1989年为88.05万,1990年重新回升为113.46万,1991年为140.61万,1992年为247.37万。1992年全年接待旅游人次是建省前1987年的3.3倍,平均年增长率为45%。1991年的《全国旅游工作会议文件》记载“海南是近年来旅游业迅速崛起并跃居全国前茅的省份之一。”<sup>③</sup>旅游业的快速发展引起海南省委、省政府的重视,

**【收稿日期】**2016-07-13

**【基金项目】**海南省社会科学基金项目(HNSK(YB)16-8)

**【作者简介】**赵全鹏(1965—),男,河南辉县人,海南大学旅游学院教授,博士,研究方向为旅游文化。

① 海南年鉴(1993年) [M].海口:海南年鉴出版社,1993:11

② 海南年鉴(1993年) [M].海口:海南年鉴出版社,1993:11.

③ 海南年鉴(1993年) [M].海口:海南年鉴出版社,1993:11.

1991年省委书记邓鸿勋在听取省旅游局汇报工作时说“应该把海南的旅游业作为一项重要的产业来发展。”1992年5月,刘剑锋省长在召开的海南省旅游工作会议上指出“建省四年来,全省共组织接待国内外旅游者450万人次,其中海外旅游者77.4万人次,旅游创汇1.94亿美元,这些都是建省前7年总和的4至5倍。实践证明,旅游业投资少、发展快、效益好,是我省重要的支柱产业之一,应当高度重视,加速开发,优先以超常规的速度发展。”1993年海南房地产泡沫破灭后,旅游业在海南产业中的重要地位愈加凸显出来。省委书记、省长阮崇武认为“根据五年来的实践,海南的实际和未来国际国内经济和社会发展的趋势,有必要定出和强调旅游业在海南经济发展中的地位,使之成为全省经济发展的龙头。”<sup>①</sup>在省委、省政府的产业政策调整下,海南多数市县都提出把旅游业作为优先发展的行业或支柱产业。

2. 供给内容。在海南省委、省政府的产业定位和调整下,各市县级政府部门开始制定鼓励发展旅游的措施,比如建设、改革和完善旅游管理体制,吸引和筹集资金、基础设施建设补偿、中外合资开办旅行社、外国人落地签证等一系列优惠政策。为了加快海南旅游业的发展,1993年副省长毛志君又提出“大旅游”的概念,发动和鼓励全社会共办大旅游,改善旅游环境“目的在于提醒全社会都来关注旅游业的发展,增加投资,多渠道、多层次、多形式开发海南旅游资源和开拓旅游市场。”<sup>②</sup>在政府的倡导下,许多企业开始积极投资旅游业,一大批旅游项目得到开发。同年,国家旅游局局长刘毅在海南考察,“所到之处都见到旅游开发区工地的彩门——很有全社会共办旅游的声势,这种旅游开发的声势在全国也是不多见的。”<sup>③</sup>全社会共办大旅游的局面逐渐形成。在此过程中旅游制度供给相继出现,如1988年5月,海南省政府委托上海同济大学风景旅游研究中心编制了《海南省旅游发展战略及风景区域规划》,并于1989年1月获得省政府批准。1989年后制定了《海南旅游投资条例》《海南旅游资源保护条例》《海南涉外宾馆及饭店的管理条例》《海南旅游税收管理条例》《海南“三资”旅游企业管理条例》《海南旅行社管理条例》《海南旅游建设项目申报条例》《海南旅游人才条例》和《海南旅游签证管理条例》等一系列法规,初步建立了对海南旅游投资、经营、税收、旅游资源保护、旅游人才引进和旅游签证等方面的管理框架,对这一时期旅游产品的开发和旅游业发展起到积极作用。

3. 供给特点。(1) 政策性。这一时期的制度供给以政策供给为主,旅游产业定位提升和政府工作重心转移到旅游业。(2) 开发性。主要体现在招商引资、土地、投资等优惠政策方面。(3) 市场性。主要体现在降低市场准入门槛、改变计划经济管理体制,培育公平的旅游市场竞争机制等。开发性和市场性旅游制度供给对海南旅游初期的快速发展发挥了重要作用,使海南的景区(点)、酒店、旅行社等旅游服务设施建设迅速发展,解决了当时的旅游市场供求矛盾,具有积极的一面。当然,快速的旅游产品供给也逐渐暴露出负面效应,如旅游景区(点)建设遍地开花,由于档次低、服务质量差,造成许多烂尾工程,后来经过多次整顿才撤除了低劣景点。旅行社在海南建省前的1987年只有2家,1988年增长为39家,1991年增长为49家,1993年旅行社三类社从审批制改为登记制,造成旅行社数量骤增,据不完全统计达到900多家<sup>④</sup>,而相应的旅游市场管理机制跟不上,以致旅游市场出现混乱局面。

## (二) 规范化和标准化旅游制度供给阶段(1995~2009年)

1. 背景。1995年海南省委、省政府正式确定“一省两地”的产业定位,即新兴工业省和热带高效农业基地、热带海岛休闲度假旅游胜地,旅游业成为发展战略目标之一。同时,为了解决海南前期的旅游开发促进政策所造成的旅游产品供给过度、服务和产品质量低劣、旅游企业削价竞争和无序竞争等旅游市场混乱的一系列问题,提升海南旅游形象,海南旅游制度供给开始转向规范化和标准化管理。

2. 供给内容。1995年8月,海南省人大颁布了《海南省旅游管理条例》,这是全国首部对旅游行业进

① 海南年鉴(1993年) [M]. 海口:海南年鉴出版社,1993:1~8.

② 海南年鉴(1993年) [M]. 海口:海南年鉴出版社,1993:3.

③ 海南年鉴(1993年) [M]. 海口:海南年鉴出版社,1993:1.

④ 杨哲昆,李澄怡,赵全鹏.海南旅游报告书[M].海口:海南出版社,2006:89.

行管理的条例,从而掀起了旅游行业规范化管理的序幕。之后,又相继出台多部对旅游行业进行管理的办法、法规等,如1996年11月,海南省旅游局颁布了《关于要求全省旅游行业做到“六不准”的通知》,《关于调整我省旅游饭店接待旅游团队标准房租最低保护价的补充通知》(1996)、《关于调整我省国内旅游团队综合服务费最低保护价标准的通知》(1997)、《关于制定我省接待海外旅游团队最低保护价标准的通知》(1997)、《关于制定我省出国出境旅游最低保护价标准的通知》(1997)、《关于进一步加强旅游定点管理工作的通知》(1997)、《关于做好旅游线路价格备案工作的通知》(1997)、《关于认真做好导游员备案管理工作的通知》(1997)、《海南省旅游市场管理规定》(1998)、《海南省旅游质量监督管理工作制度》(1998)、《海南省旅游行业分级管理办法(试行)》(1998)等。海口、三亚、儋州、琼海等市县也先后根据自身旅游业发展中存在的问题制定相应的制度,涉及到旅行社、酒店、导游、游客等诸多方面和环节。为了解决旅游开发中的问题,1999年海南省政府聘请世界旅游组织编制《海南省旅游发展总体规划》。2000年12月,省政府与世界旅游组织签订协议,2001年规划编制工作启动。2002年5月27日,世界旅游组织正式向省政府递交了《海南省旅游发展总体规划》,规范海南旅游资源合理开发和永续利用。这一规划虽然未被省人大批准,但在一定程度上指导了这一时期海南旅游业的开发和发展。

3. 供给特点。(1) 法规性。以法规、条例等形式出现。(2) 规范性。对酒店、景区、旅行社、导游、旅游商店等旅游企业和经营主体进行规范性市场管理。(3) 标准性。参照西方国家标准进行旅游市场管理、旅游产品开发和旅游企业服务等环节的管理和服务。在这一时期,旅游市场在一定程度上得到规范,旅游企业标准化服务得到提升,旅游产品开发追求生态化理念。

### (三) 先行性和国际性旅游制度供给阶段(2010~2015年)

1. 背景。2009年12月31日,国务院颁布了《关于推进海南国际旅游岛建设发展的若干意见》(以下简称《意见》),海南国际旅游岛建设上升为国家战略,其中明确海南六大发展战略定位,前两项涉及旅游业:一是“我国旅游业改革创新试验区”,二是“世界一流的海岛休闲度假旅游目的地”,使海南旅游业进入先行性和国际性旅游制度供给阶段。

2. 供给内容。在《意见》中,“在基础设施、生态建设、环境保护、扶贫开发和社会事业等方面安排中央预算内投资和其他有关中央专项投资优惠政策时,赋予海南省西部大开发政策。”在投融资政策上,中央支持符合条件的旅游企业发行企业债券、设立旅游产业投资基金等,在投融资、土地、行业开放等方面提供诸多政策支持。

3. 供给特点。(1) 先行性。允许海南在免签证等领域先行试验。(2) 国际性。海南增加芬兰、丹麦、挪威、乌克兰、哈萨克斯坦五国为入境免签证国家,免签证国家达26个。国际旅游岛建设的目标带有国际性,在旅游制度供给上也着力开发国际旅游产品。在先行性和国际性旅游制度供给下,预期性的国际旅游市场并没有太大起色,相反国内旅游市场意外应声而起,尤其是旅游房地产一骑绝尘。在这一时期,海南政府虽然也着重开发了高尔夫旅游、游艇旅游、海洋旅游、森林旅游、乡村旅游、医疗养生旅游等旅游产品,但是不同旅游产品之间的旅游市场效果差异较大。

总体来说,改革开放以来,为满足不断增长的旅游市场消费需求,海南旅游业的旅游制度供给立足在旅游产品开发以及与此相关的旅游市场管理、旅游资源保护等环节,在一定程度上满足了不同时期的旅游产业发展需求。但同时,海南旅游业也存在着部分旅游产品产能过剩、产品结构单一、服务质量低等一系列问题。

## 二、供给侧结构性改革背景下海南旅游制度供给的目标

2015年,中央开始实施供给侧结构性改革,旅游供给侧改革成为全国旅游业在新时期面临的主要任务,海南也不例外。明确旅游供给侧改革的目标、内涵和任务,能更好地进行旅游制度供给。

### (一) 中央供给侧结构性改革的目标

2015年11月10日,习近平主席在中央财经领导小组会议上提出“着力加强供给侧结构性改革,着力提高供给体系质量和效率,增强经济持续增长动力,推动中国社会生产力水平实现整体跃升。”<sup>①</sup>2016年1月27日,习近平主持召开中央财经领导小组第十二次会议研究供给侧结构性改革方案,强调供给侧结构性改革的根本目的是提高社会生产力水平,从生产领域加强优质供给,减少无效供给,扩大有效供给,提高供给结构适应性和灵活性,提高全要素生产率,使供给体系更好适应需求结构变化。概括的说,“供给侧结构性改革”即是“即从提高供给质量出发,用改革的办法推进结构调整,矫正要素配置扭曲,扩大有效供给,提高供给结构对需求变化的适应性和灵活性,提高全要素生产率,更好满足广大人民群众的需要,促进经济社会持续健康发展。”<sup>②</sup>主要任务是去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板等“五大重点任务”。

### (二) 供给侧结构性改革背景下海南旅游制度供给的目标

旅游业是国家国民经济发展的一个组成部分,具有国内经济发展中存在的共性问题,即依靠投资、消费促进产业发展,造成供给质量不高、有效供给不足、供给结构不平衡、产品要素配置不合理等问题。国务院副总理汪洋在国务院旅游工作部际联席会议第三次全体会议上强调“着力推进旅游供给侧改革,发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好发挥政府作用,促进旅游业持续快速健康发展,为国民经济稳增长、调结构提供持久动力。”<sup>③</sup>

具体到海南旅游业发展中存在的问题而言:一是旅游供给过剩问题。海南自建省办经济特区以来,根据自己的旅游资源存量和旅游市场需求,不断开发和丰富自己的旅游产品类型和结构,形成了类型多样、结构丰富的旅游供给体系,但是由于政策导向、社会环境等多方面原因,在不同时期也存在着供给过剩的情况,如高级酒店、旅行社、旅游房地产等,其中一些在旅游市场中已经自我调节,还有一些问题需要政策调节。二是旅游有效供给不足问题。尽管海南旅游供给总量上充足,甚至在许多供给领域上超过市场需求,但是仍然难以满足国内外旅游市场多层次、多结构的消费需求,国内旅游市场流失严重。三是国际旅游产品供给不足。2010年海南接待入境旅游者66.31万人次,2011年81.46万人次,2012年81.56万人次,之后入境游客数量呈现下滑趋势,2015年仅接待60.84万人次<sup>④</sup>。从接待入境游客人次来看,海南作为国际旅游目的地的竞争力还不够,需要从多方面提升供给质量,增强自己产品的竞争力。四是旅游供给短板问题。海南旅游业经历了从观光、休闲到度假供给的历史,每一类产品都需要多种产业和配套服务的支撑,旅游度假区、养生度假区、国际旅游等产品需要补足短板。因此,海南旅游供给侧改革的目标同样是从供给、生产端入手,通过解放生产力,增加有效供给,减少无效供给以促进旅游经济发展。

我国供给侧结构性改革核心是经济结构的调整 and 经济发展方式的转变,通过提高供给结构适应性和灵活性,提高全要素生产率。旅游供给侧改革既需要参考供给侧改革理论,同时也需要考虑我国国情和旅游业实际情况。

## 三、供给侧结构性改革时期海南旅游制度供给的内容与措施

在海南旅游发展史上,旅游制度供给在各个历史时期都发挥了重要作用,促进了海南旅游产业的发展,但也存在着供给不足、过度、偏离等现象,尚不能满足现阶段旅游供给侧改革的要求。因此,应从以下方面强化制度供给。

### (一) 加强旅游服务和产品的创新性制度供给

在旅游市场初级阶段,标准化管理是提高旅游市场服务质量的重要保证,海南在酒店、景区和旅行社

① 如何认识供给侧结构性改革[N].金融时报,2015-11-14(4).

② 七问供给侧结构性改革[N].人民日报,2016-01-04(1).

③ 汪洋.大力促进旅游供给侧改革[N].人民日报,2016-01-12(2).

④ 根据海南旅游委政务网 <http://tourism.hainan.gov.cn> 公布的数据整理得出。

等行业均引入或制订了各类标准化服务规范。而在旅游供给侧结构性改革背景下,旅游市场追求更为优质的、多元化的旅游服务和产品,创新是满足和适应多元化旅游市场消费结构的主要手段。另一方面,海南旅游经过近30年的发展已进入比较稳定的标准化经营阶段,具备进一步提升旅游服务和产品质量的条件,所以政府应当在坚持标准化管理的基础上,促进旅游市场追求更为卓越的创新性旅游服务和产品,以满足多元化的市场消费结构。旅游企业是旅游制度供给服务的对象或主体,需要激发旅游企业自主创新意识和市场竞争意识。政府部门应通过奖励创新性的旅游产品和服务、保护创新性的知识产权等制度供给实现这一需求。一是《旅游创新奖励制度》。通过该制度建设,政府引导旅游企业进行创新性旅游产品和服务的开发,从而实现旅游产品和服务的持续性创新。二是《旅游创新产品研发和推广平台建设》。通过该平台建设实现旅游产品和服务的研发和推广。三是《旅游创新示范区》评估。通过该项制度促进各类旅游企业自主性的创新性意识。

## (二) 加强旅游市场准入的制度供给

旅游市场是一个涉及多层次、多结构、多类型的供给主体。海南旅游市场经历过“全社会办旅游”的“低门槛”过程,也经历过“大资本进入、大企业经营”的高门槛过程。“低门槛”的负面效应是造成旅游市场混乱,需要加强对旅游市场整治。“高门槛”的负面效应限制了许多优秀的中小型旅游企业。当前海南旅游市场的普遍“高门槛”造成少数旅游企业对旅游市场的利益垄断,降低了旅游企业追求创新的能力,削弱了旅游企业提高服务和产品质量的动力。因此要增强旅游市场活力,提升旅游企业的危机意识和市场竞争意识,需要降低旅游市场准入门槛;同时海南旅游业经过多年发展,已经培育大量优秀的旅游经营人才,积累了大量社会资本,具备降低旅游市场准入门槛的条件。一是《取消属地管理,允许旅行社跨境经营》。通过该制度建设解决各市县区域保护和垄断。二是《大众旅游创业促进制度》。通过该制度建设实现各类人才和资本在旅游中下层领域内的进入。

## (三) 强化国际性产品和服务的制度供给

国际旅游目的地建设是检验海南旅游服务和产品质量及水平的标尺,也是满足国内旅游市场对国际旅游水平消费需求的路径。海南国际旅游岛建设自上升为国家战略以来,在免签、免税、航权以及游艇旅游、高尔夫旅游等环节加强了国际旅游制度的供给,但是离目标尚有很大距离,同时旅游地产的快速扩张挤占优质的旅游资源,正在削弱国际旅游市场竞争力,海南应当进一步努力加强对国际旅游目的地的制度供给。一是《国际分时度假管理制度》。通过该制度供给实现度假产品与国际旅游市场的接轨。二是《进一步促进海南旅游市场的开放》。通过该制度供给实现国际旅游企业在海南经营,带来国际市场客源和服务水平。

## (四) 加强设施旅游吸引力的制度供给

设施旅游包括旅游基础设施和服务设施。海南是一个以自然生态旅游资源为主的旅游目的地,旅游产品开发坚持保护生态、融合生态的理念,一方面保护了海南生态环境,另一方面在一定程度上造成旅游服务设施雷同化,可以创新的空间受到限制。旅游基础设施和服务设施是提高海南旅游产品质量和结构的一个重要组成部分,所以应当在适当的旅游城市、不涉及生态问题的空间进行设施旅游吸引力的制度供给,加强设施旅游。一是《旅游城市建筑景观评估机制建设》。通过该制度供给实现旅游城市建筑艺术化、园林化等特色景观的形成。二是《旅游服务设施景观评估机制建设》。通过该制度供给提高旅游酒店、商店、娱乐场所等服务设施的旅游吸引力。

## (五) 加强科技服务的制度供给

科技服务是提升旅游服务质量的重要因素,目前正在进行“互联网+旅游”的建设工作,同时也要关注其他新能源、新技术、新材料等科技服务的制度供给,用新科技引领海南旅游服务和产品质量提升。一是《促进新能源、新技术、新材料在旅游领域的应用》。通过该制度建设促进新能源、新技术、新材料在旅

游领域应用。二是《加强旅游科技的研发》。通过该制度建设促进旅游交通工具、休闲度假设施等产品和技术的科技研发。

概括来说,在供给侧结构性改革阶段,旅游制度供给的核心应当是创新性和开放性旅游制度供给,创新性解决旅游服务和产品的质量 and 个性化问题,开放性对内解决市场准入、对外解决国际市场开发等问题。旅游制度供给是一个复杂的体系,涉及对不同主体、不同对象的约束与规范,尤其是在我国政府主导下旅游制度发挥着引领、导向、规范、培育等重要作用,因此需要加强研究并向旅游市场提供更加科学合理的旅游制度供给。

[责任编辑: 吴秋花]

## On the Supply of Hainan Tourism System under Background of the Supply – Side Structural Reforms

ZHAO Quanpeng

( School of Tourism, Hainan University, Haikou 570228, China)

**Abstract:** The target, guide and contents of tourism system supply directly affect the quality, feature and structure of Hainan tourism products. And the tourism system supply has a more important role on tourism product development in our government – led tourism development model. By analyzing the background, contents and phased characteristics of tourism system supply since the foundation of Hainan Special Economic Zone, using the national supply – side structural reform policy as the guidance, and referring to the theory and practice of the western countries, the paper proposes the contents of tourism system supply in Hainan province and then puts forward some specific measures.

**Keywords:** the supply – side structural reforms; tourism system; supply; measure