
产业融合下浙江大海洋旅游管理体制构建及运行

马丽卿 施希琛 朱永猛

(浙江海洋学院 经济与管理学院, 浙江 舟山 316022)

【摘要】近年来,随着海洋旅游与其他产业融合的逐渐深入,大海洋旅游形态应运而生。浙江是海洋大省,也是旅游经济大省,更是产业融合的先行区,为大海洋旅游新形态的产生提供了得天独厚的条件。为此,提出大海洋旅游管理体制构建理念,分析“大海洋旅游”综合管理体制的要素构成,并从打造有为型政府、完善行业管理、创新发展模式和健全资源与环境保护措施等方面建立“大海洋旅游”综合管理运行机制。

【关键词】产业融合;浙江;大海洋旅游;管理体制;运行机制

【中图分类号】 F592.7

【文献标识码】 A

【文章编号】 1008-8318 (2015) 02-0006-06

浙江是市场经济的先发区,也是改革开放的重点实践区,更是产业融合的先行区。改革开放三十多年来,浙江取得了瞩目的成就,积淀了丰富的改革经验。特别是近几年来,建设海洋经济强省、旅游经济强省等实践的不断深入,为海洋旅游管理体制提供良好的政策环境。同时,随着产业融合步伐不断加快,海洋旅游新业态不断涌现,大海洋旅游态势已现端倪。为此,探索大海洋旅游管理体制构建理念,提出“大海洋旅游”综合管理运行机制,对于改革浙江旅游传统管理模式、促进旅游业转型升级有着重大的现实意义。

一、产业融合下的“大海洋旅游”形态

旅游业不是单一的产业,更是一个产业群。由于旅游需求的多样性和易变性,使得旅游产业难以形成稳定的边界,产业融合成为当代旅游业主要特性之一。在旅游业发展进入目的地建设阶段,工业旅游、农业旅游、文化旅游、科技旅游、体育旅游、城市旅游、乡村旅游等形态纷纷出现,这种旅游业与其他产业融合共生而形成的综合性产业群,即我们通常所称的“大旅游”。大海洋旅游则包括了海洋与海岸带上的所有旅游开发、旅游基础设施以及基于海洋与海岸带的各种休闲、游乐活动;在产业大融合的背景下,海洋旅游成为综合性强、关联度高、环境容量大、经济拉动作用显著而又与其他产业共生的产业群。“大海洋旅游”形态包括以下几个层面。

(一) 大海洋旅游资源

“大海洋旅游”观念扩展了传统海洋旅游资源的内涵和外延,^①任何足以对旅游者产生吸引力的有形或无形的要素都可以成为旅游资源,它涵盖自然、人文、城市、乡村、海洋、滨海各个层面。在旅游业进入目的地发展阶段,“全域旅游”理念更加深刻地彰显了“大旅游”、“大资源”的本质。

(二) 大海洋旅游产业

收稿日期: 2015-01-04

基金项目: 浙江省社会科学规划课题“产业融合背景下的海洋旅游综合管理体制研究——以浙江为视点”(编号: 12JDHY02YB)。

作者简介: 马丽卿(1962-),女,上海人,教授,研究方向:旅游经济与旅游文化;施希琛(1979-),男,温州苍南人,农村与区域发展领域 2013 级硕士研究生。

大海洋旅游产业所具有的多元综合、多方配合的服务消费特性，^②表现为以旅游业本身所包含的六大行业为基础，还涉及第一产业、第二产业以及第三产业中的商业、文化、艺术、体育、信息、科技、环境、气象、金融等相关行业的泛旅游产业结构。浙江省旅游局 2002 年关于《浙江省旅游产业统计及对国民经济贡献研究》课题成果显示，与旅游相关的行业超过 110 个，几乎涉及到目前所有行业和领域。

（三）大海洋旅游效益

与传统旅游业只追求旅游经济效益的最大化不同，“大海洋旅游”的价值取向是全新的。它强调海洋旅游业发展和社会文化效益、生态效益和社会效益协调一致，强调旅游业的可持续发展和生态环境的保护。海洋旅游业不仅仅是经济产业，要满足旅游市场的需求，更是全社会的福利事业，是区域居民提升幸福感指数的重要事业。“大海洋旅游”强调的不仅仅是经济乘数效应，更强调兼顾各方效益，追求综合效益最大化。

（四）大海洋旅游系统

每个海洋旅游目的地间都存在着的类似生物体一样的竞争、共生、共栖、寄生关系。“大海洋旅游”强调海洋目的地内各系统的平衡发展，注重海洋旅游业主客体的和谐关系；旨在以海洋资源特性和市场需求为导向进行区域合作，通过区域间的优势互补、客源共享、错位竞争，使旅游区之间达到相互促进、协调平衡，实现共赢。

二、“大海洋旅游”管理体制构建理念

浙江是海洋大省，也是旅游经济大省，丰富的海洋旅游资源、发达的区域经济、广阔的客源市场是浙江海洋旅游发展的优势条件。特别是近十几年来，海洋旅游业更是得到了长足的发展：海洋旅游收入已占到全省旅游经济总量的一半以上，海洋旅游产品更加丰富，景区建设水平不断提高，接待设施和服务体系不断完善，海洋旅游产业空间渐趋合理。然而，制约海洋旅游业发展的瓶颈也进一步显现，特别是管理体制方面的“大旅游，小管理”矛盾日益突出。因此，创建适合于新时期“大海洋旅游”发展的管理体制，在产业融合与旅游业大发展中树立起协同管理、综合管理、公共管理、动态管理等现代思想理念，促使海洋旅游管理逐渐从行政管理向公共管理迈进、从行业管理向经济管理提升、从条带管理向板块管理拓展，最终实现从经济管理向福利管理的跨越。

（一）各产业、各部门的协同管理

产业协同是一种宏观协同，既包括旅游产业与相关产业间的协同，也包括旅游产业内部不同行业之间、同一行业中不同企业之间的协同。海洋旅游产业协同就是按照产业链构成模式和要求，围绕核心旅游产品，建立产业链管理模式，将一切前向供应商和一切后向用户统一到“大海洋旅游”产业链上来，使产业链上各节点建立长期的战略伙伴关系。管理主体应该树立旅游产业与相关产业协同意识，营造产业间相互服务、相互配合、相互促进的发展环境，通过制定科学的产业发展规划、和谐的产业发展政策，形成有序的层次结构、合理的增长速度和发展规模。

我国旅游业正处于从大众旅游向休闲度假旅游演化的关键时期，旅游消费已成为十分常态化的需求，旅游休闲也越来越成为主流旅游动机。层出不穷的新产品、新业态和新需求，需要政府、企业和行业管理部门创新思维、开放环境来引导发展。政府管理部门的权力大小往往与部门利益相联系，由于旅游资源所属不同的行政管理部门，常常造成旅游发展中的整体利益与部门本位利益的冲突，必须在旅游行政管理部门的基础上建立统一的、具有权威性的旅游发展综合协调部门（如旅游事业管理委员会），有效协调地区及部门之间关系，解决好海洋环境与海洋经济发展之间的矛盾，做好产业部门间、海陆之间、中央与地方之间、当前利益和长远利益之间的协调，打破海洋产业分割局面，改变海洋旅游管理政出多门的现象。

（二）多要素整合的综合管理

旅游业是集观光游览、休闲度假、美食体验、商务会展、娱乐购物、节庆活动和旅游探险等为一体，涵盖“食、住、行、游、购、娱”六大要素的综合性产业。随着旅游业的快速发展，旅游新要素还将不断涌现，今后的海洋旅游综合管理将更多地

进行旅游运营、旅游发展、社会背景和旅游环境等要素的整合。同时，在旅游公共管理方面还更加强调对旅游资源的合理规划、旅游环境的生态保护、旅游从业人员的素质提高、旅游公共服务设施的供给和旅游与社区关系协调，等等。

（三）社会服务性的公共管理

旅游带有准公共产品性质，尤其是旅游资源，应该为全体人民所共享，不应该具有排他性。按照旅游公共管理原理和福利经济学原理，旅游更应该是一种社会福利，是满足了物质生活后人们的一种精神生活，是时代进步赋予人类的基本权利。旅游公共管理的根本目的就是通过旅游活动的开展，提供社会服务，满足广大人民日益增长的旅游需求，带动区域社会、经济、文化、环境的全面进步，从而提高社会整体福利水平和生活水平。这就要求我们必须将旅游管理工作融入到社会、经济、文化、自然与人类自身的全面发展大背景下，站在更广阔的层面看待旅游管理，吸收众多部门参与到旅游公共管理之中，实现旅游公共管理多元化。

（四）可持续性的动态管理

动态管理是指经营管理过程中通过外部环境的预测、内部数据分析，对经营策略、管理手段进行适时调整和对计划进行修改和补充的一种管理模式。我国及世界上许多旅游开发实践都证明，旅游业并非“无烟工业”，旅游资源也并非不可耗竭性消费。由于旅游本身的外部性特征以及旅游决策者在旅游开发与规划管理中出现的种种问题，使得旅游开发对自然和人文环境产生较大负面影响，造成资源浪费、环境破坏、文化冲击、道德弱化等，进一步提醒人们注重可持续发展的重要性。随着旅游产业融合现象的不断推进，海洋旅游管理的各要素也在不断发展变化，必须坚持可持续发展的动态管理。

三、“大海洋旅游”综合管理体制的要素构成

管理主体、客体、目标和方法是旅游管理复杂大系统中紧密相连、不可或缺四个基本要素，其中任何一个要素的变化势必导致其他要素的相应调整和改进，否则就会影响整体管理效应，甚至形成管理阻力。在产业融合背景下，改革海洋旅游管理体制就是要消除不利于或阻碍海洋旅游发展的体制要素，拓宽“大海洋旅游”发展渠道和途径，促进浙江海洋旅游业健康而持续地发展。

（一）构建多元化的海洋旅游管理主体

在 2004 年的《中华人民共和国行政许可法》颁布实施后，我国的旅游管理主体也从政府旅游主管部门独自担当，向以政府部门为主，旅游企业、非政府和非营利旅游组织参加的多元模式转移，大量的旅游管理工作逐渐由政府部门转向旅游协会、旅游自律组织和旅游公共企业。当然，政府旅游主管部门仍占据旅游管理的主导地位，具有合法性和强制性，是宏观旅游经济管理中的“掌舵人”，负有提供旅游公共产品的主要责任，但政府不可能提供全部的旅游公共服务和产品，旅游公共企业、非政府或非营利旅游组织的加入将是对政府旅游管理的重要补充。因此，要构建“大海洋旅游”管理体制，就要创新多元化的管理主体。就浙江海洋旅游管理主体改革实践而言，首先，应变革现有的省旅游局的旅游管理单一模式，改制省旅游局，成立浙江省旅游管理委员会，由省长或分管旅游的副省长任委员会主任，专门协调本省旅游业的发展；并在旅游管理委员会下设海洋旅游管理专门机构，分管协调本省海洋旅游业；地方各级旅游局（委）可参照此模式进行改革。其次，在管理主体组织改革中要积极吸纳非政府旅游组织（如旅游协会、饭店协会、旅行社协会等）、海洋旅游企业和旅游社区共同加入，构建起多元化的管理主体，便于开展各产业、各部门、各区域间的协同，从而实现利益协调基础上的多元化旅游综合管理。

（二）形成宽泛化的海洋旅游管理客体

随着旅游产业融合的深入，大量旅游新现象新问题涌现，旅游管理客体也不断拓展，越来越趋向宽泛化，不仅涵括传统的旅游行业管理、旅游产业管理，还兼顾旅游资源管理、旅游环境管理、旅游影响管理、旅游公共物品与服务的提供等许多方面，体现出从事务管理向现象管理、从经济管理向社会化管理转化的趋势。海洋旅游活动综合性强，旅游者的活动不仅涉及旅游景点和景区，还涉及到旅游地的社会、经济、文化、体育等众多领域，产生多重影响。因此，海洋旅游管理对象既包含了海洋旅游景点、海洋旅游服务设施、海洋旅游从业人员等行业内部要素，也包含交通、环境等旅游活动所依托的公共物品提供、对当地居民和旅游者的引导和管理等外部要素，管理的作用就是使得这些复杂的构成要素有机地组成一个协调运转的整体。

（三）设置多重效益的海洋旅游管理目标

旅游发展不同阶段的管理目标也各不相同。浙江海洋旅游已进入转型期，海洋旅游管理面临着从单纯的旅游行政管理、旅游经济管理、旅游部门管理向全面的、社会化的旅游公共管理转变，海洋旅游管理目标也呈现出多重效益特性，体现在理性引导的宏观调控和专业运作的微观监管二方面。^③宏观调控目标更注重旅游需求的全面满足和旅游与社会、经济、环境等方面的和谐共生，政府管理部门以产业规划、市场促进和信息引导为重点，提升旅游经济实力，控制旅游影响；微观监管则通过旅游行业组织的专业运作来规范旅游市场秩序、克服旅游市场失灵、培育旅游产业良好发展环境，由此打造理想旅游目的地、削减旅游负面效应、增加区域社会福利。

落实到具体管理措施上，即通过出台海洋旅游安全管理办法、景区开放办法、景区承载量核定导则、海洋旅游规划办法、海洋旅游服务标准等法规、制度，完善《旅游法》配套政策体系；通过建立常态化的宏观信息发布机制，以权威信息引导海洋旅游产业发展，促进海洋旅游为地方经济、政治、社会、文化、生态文明建设服务，为扶贫、新型城镇化、新型工业化、农业现代化和新农村建设等重要战略服务；通过创建面向市场的以游客满意度为出发点和落脚点的旅游市场综合监管体系，实现从准入监管向运营监管转变；在行业协会改革方面，通过引入竞争机制，创新旅游行业协会和中介组织职能，促进行业组织生存和发展体系重构，提升行业组织服务能力；在产品供给方面，通过鼓励跨界融合的多元投资，促进海洋旅游市场向社会资本全面开放，发挥市场配置资源的决定性作用，引导社会资本更好地满足人民群众日益增长的旅游休闲需求；在企业管理方面，积极引导传统旅游业态依托互联网、移动通讯、网络支付等平台的创新实践，加快实现海洋旅游企业的现代化转型。

（四）实施多样化的海洋旅游管理方法

管理方法是为实现管理目标、保证管理活动顺利进行所采取的手段、方式、途径和程序的总称。随着产业融合步伐的加快、旅游业深入发展和政府职能的转变，海洋旅游管理在强化部门管理职能的基础上，将更加侧重于旅游发展所需的公共物品和服务的供给、管理和综合协调，旅游管理方法创新势在必行，^④大量的指导性服务式方法将取代传统行政命令式方法，旅游新公共管理方法、动态管理方法、统筹协调方法、立体化监管方法、信息化管理方法也将得到广泛运用，海洋旅游管理方式将出现多样化特点。

四、“大海洋旅游”综合管理运行机制

从政府、行业、企业以及资源环境等四个方面架构“大海洋旅游”综合管理的运行机制，有利于实现大海洋旅游管理，解决现有体制中责、权、利不清等制约海洋旅游发展的管理问题。

（一）打造海洋旅游发展中的有为型政府

作为海洋旅游发展的主导者与推动者，政府如果不作为，旅游业的大发展也将无从谈起。因此，在浙江海洋旅游发展过程

中，打造有为型政府显得尤为重要。各级政府需要通过制定旅游发展规划、选择产业发展战略来进行海洋旅游定位，通过实施区域合作机制、制定公共政策来推进旅游产业融合，通过改革旅游管理体制、建立市场规范等举措来促进大海洋旅游业健康发展。^⑥有为型政府打造工程具体可从六大方面实施：一是创新旅游统筹协调，强化旅游部门管理职能。主要是建立统一、权威而高效的旅游管理机构，完善旅游协调机制，赋予其涵盖全要素的“大旅游”管理权限，解决跨部门、跨行业、跨地区的海洋旅游发展问题。二是加快政府职能转变，提升旅游公共服务水平。政府旅游管理部门以强化旅游服务意识、增强旅游服务效能、提高旅游服务水平为核心，树立科学、民主和依法管理理念，建设完善的旅游公共服务体系。三是建立有效评估机制，实施多元化目标管理。经济效益并不是唯一的指标，旅游行政管理过程中要更多地关注旅游发展与旅游管理的社会效益、环境效益和文化效益。四是完善旅游法制体系，优化旅游发展环境。尽管浙江省旅游法律法规建设取得了长足进步，出台了系列地方性政策法规，但仍缺乏专门性、高层次、权威性的海洋旅游法规，还不能适应海洋旅游业当前和长远的发展。五强化旅游安全管理，完善旅游安全保障体系。旅游安全贯穿旅游活动各环节之中，旅游业越往高级发展，旅游安全问题就越受重视。因此必须树立“没有安全就没有旅游”意识，建立全省旅游预警制度，完善旅游安全警示体系和旅游安全保障机制。六是重视培养适应新型产业形态的管理人才、服务人才和导游队伍，尤其要发挥政府组织在人才队伍建设中的规范和引导优势，健全人才培养机制，真正解决长期以来旅游从业人员的职业认可度低下、自觉服务意识不高、行业自豪感不强的弊端，提升旅游服务形象，让旅游业成为提供幸福和愉悦经历的事业。

（二）完善海洋旅游发展中的行业管理

健全而完善的行业管理机制是海洋旅游业健康、可持续发展的基本保障。在大海洋旅游发展过程中，应通过完善旅游公共服务设施体系、加强旅游公共信息平台建设、推进旅游标准化等举措来积极创新旅游行业管理与监督体系，提升行业管理水平。除了强化行业职业道德、培养正确的诚信观念外，旅游行业管理更应着眼培育旅游市场，完善以旅游市场价格、市场竞争和市场信用体系为核心的旅游诚信体系，加强旅游产品和服务价格的监管，及时取缔并严惩价格欺诈、价格歧视、价格串通等违法、违规行为；同时，要在旅游信息建设方面有所作为，通过有效旅游信息的供给，消除信息不对称，降低信息搜寻成本和诚信识别成本。成立浙江海洋旅游协会，进一步弱化旅游行政管理部门的微观管理职能，由行业协会行使星级评定、旅游公共服务、从业人员培训、企业沟通联络等职能。

（三）创新海洋旅游企业运营中的发展模式

企业是市场经济的细胞，是浙江海洋旅游发展过程中的巨大推动力，而企业的持续动力往往在于企业运营中发展模式的不断创新，浙江海洋旅游开发过程中应打破行政区域界限，通过组建大集团或采用合作开发模式，整合各类资源与区域优势，发展整体性的海洋旅游产品。首先，应以“创建国家海洋旅游综合示范区”为目标，深化旅游企业体制改革，创新实践载体。在旅游企业改革及运营中，不仅要让旅行社、饭店、景区实行企业化运作，与旅游相关的交通、商贸、餐饮等行业也要消除垄断，形成平等竞争、相互促进格局。旅游企业与资源性事业单位、公益部门之间的有效衔接和利益共享机制的建立十分必要，它可以破除行业保护和区域分割，推进旅游一体化。其次，树立有别于我国其他旅游区的特色鲜明的浙江海洋旅游整体形象，打造沿海地区最具活力、最具竞争力的海洋旅游知名品牌，提升对旅游市场的吸引力度。一个旅游地形象在人们心目中的好坏是潜在旅游者能否转化为现实旅游者的关键因素，也是旅游者出游的首要诱因。^⑦再次，优化海洋旅游产品结构，提升海洋旅游内涵。虽然传统海洋旅游产品开发比较成熟，海洋观光、海洋度假旅游等也具有一定的规模，但是旅游产品结构依然需要优化，以调整海陆联动的产品空间结构、目的地导向的产品功能结构、相对均衡的产品时间结构、高中低结合的产品档次结构为手段，开发海滨旅游、海岛旅游、海空旅游、海洋生态旅游、海底探险旅游、体育健身旅游、海洋游钓旅游、游艇旅游、邮轮旅游等新型产品，满足不同旅游者多样化的旅游需求，提升海洋旅游内涵，打造精品海洋旅游目的地。

（四）健全海洋旅游开发中的资源与环境保护措施

旅游发展对环境产生的影响具有双面性。合理规划和科学建设使得海洋旅游目的地环境得到一定程度美化，而大批游客涌

入、过度开发以及游客素质引发的行为也容易造成旅游资源严重破坏和旅游环境污染。因此，建立可持续的旅游开发模式，形成旅游生态保护大格局十分重要。在经营开发方面，要明确海洋旅游资源的产权与经营管理权分离、严格把守海洋旅游资源准入经营的标准要求、加强对旅游资源经营的监控，实现“以保护促开发，以发展促保护”的互惠旅游资源开发与经营管理。旅游环境管理比一般的环境管理要复杂得多，一般环境管理范围仅限于自然生态环境，而旅游环境管理不仅包括自然旅游资源和自然生态环境，还包括人文旅游资源和人文社会环境，需要多部门、全社会的共同努力。因此，海洋旅游管理部门要树立正确的环境保护观，建立和完善海洋旅游区环境管理体制，设立负责旅游环境和资源保护的专门机构，加强与国土资源、环保、林业、农业、水利、海洋、气象等涉及自然生态环境的部门，以及建设、交通、卫生、文化、园林、公安、工商、物价等和涉及人文社会环境的部门通力合作，共同建立旅游环境管理网络，实施全方位、多层次的旅游环境管理。

引入社区参与海洋旅游的开发与管理是一种可持续的发展策略。社区作为旅游地居民最基本的组织形式，是旅游开发中的主要利益主体之一。因旅游开发与管理不科学与不合理所造成的生态环境破坏、经济结构非恰当转型、社会文化冲击等负面效应，都严重影响了社区的社会经济发展，制约了城乡统筹发展。因此，引入社区参与，从海洋旅游发展规划的制定与决策、海洋旅游区日常运营的监督与管理、海洋旅游区资源与环境的保护、海洋旅游知识的教育培训等方面着手，维护社区主体共同利益，促进社区旅游资源环境的原真性保护和可持续利用。

浙江海洋旅游管理体制的基本构架和改革方向、内容、层次和运行机制是基于产业融合背景下，在深入分析浙江海洋旅游业发展现状、旅游管理体制现状和存在问题基础上，在公共管理和改革创新的思想指导下提出的，它依据了现代旅游公共管理理论以及地方旅游管理体制改革的实践经验，因此，新构架的浙江海洋旅游管理体制体现出旅游管理主体的多元化、旅游管理客体的宽泛化、旅游管理手段的多样化和旅游管理目标的多重效益性，这样的体制和机制将有利于充分发挥政府的主导作用和市场机制的竞争作用，有利于浙江海洋旅游产业的提升发展。

参考文献:

- ①严伟. “大旅游”产业理论及其实践研究[J]. 改革与战略, 2009, 25(2): 139-142.
- ②马丽卿. 海洋旅游学[M]. 北京: 海洋出版社, 2013: 165-168.
- ③戴斌. 我国“十三五”旅游业发展思路探讨[J]. 旅游学刊, 2014, 29(10): 3-5.
- ④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): 6-7.
- ⑤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): 7-8.
- ⑥李雄华. 可持续旅游资源保护制度体系建设的[D]. 哈尔滨: 哈尔滨工程大学, 2006: 1-53.