

# 江苏旅游产业供给侧改革研究

顾婷婷

江苏作为旅游大省，其雄厚的经济实力，丰富的旅游资源，深厚的文化底蕴，造就了旅游业的蓬勃发展，然而江苏旅游产业同样存在着供给与需求不匹配的结构矛盾，要克服这一矛盾，推动江苏旅游产业的优化升级，加快供给侧结构性改革的步伐刻不容缓。

## 一、旅游供给侧改革的内涵

什么是“旅游供给侧改革”？张栋认为旅游供给侧特指旅游产业的供给，它包括旅游公共服务和旅游产品要素两方面的供给。从机构上看，它分为政府、协会组织和企业；从内容上看，它分为公共政策、公共管理、基础设施、公共服务、行业自律组织等机构服务和“行、游、住、食、购、娱”等的产出保障。旅游供给侧改革即是对旅游供给侧要素和结构的改革，使它既能同步适应旅游消费的变化，又能预研预判新的旅游消费需求。（张栋. 旅游消费升级倒逼供给侧创新[N]. 中国旅游报, 2016-1-8.）

## 二、江苏省旅游供给侧改革的现状

1. 旅游收入不断增加，旅游产业地位日益提升。近几年江苏在旅游总收入、旅游增加值、国内旅游收入、国际旅游外汇收入等方面均呈现出不断增长的趋势，旅游产业在全省经济发展中的地位日益提高，旅游业增加值年均增长达 14.1%，高于全省经济发展平均水平；旅游总收入在全国旅游总收入的比重一直保持在 20%以上，处于领先地位。

2. 旅游资源日益丰富，品质不断提升。江苏旅游供给侧改革的首要任务是提升旅游资源的数量和品质。为此，在原有旅游资源基础上，江苏不断提升优质旅游资源的数量和种类。目前全省拥有 13 座历史文化名城、20 个国家级森林公园、3 项世界文化遗产和 8 项人类口述和非物质文化遗产、52 个省级以上旅游度假区，600 多个 A 级以上旅游景区，其中 4A 级、5A 级旅游景区数量位居全国第一。

3. 旅游投资日趋合理，旅游新业态不断涌现。旅游投资既关系着旅游产业未来的发展业态，也关系着旅游需求能否满足。为此，江苏充分发挥省级旅游产业专项基金和专项资金的引导作用，撬动各类资本投向旅游项目建设。据《2016 江苏省旅游业年度报告》显示，2016 年全省旅游项目投资情况(资金来源)为自筹资金 62.16%，国内资金 16.15%，国家预算内资金 17.58%，其他资金 2.65%，利用外资 0.95%，债券 0.24%。同时，为适应旅游需求变化，旅游投资的重点逐渐转向乡村旅游、旅游度假区和旅游小镇等方面。

旅游投资方向的变化推动旅游新业态发展，落地自驾、房车露营地、低空飞行等新产品层出不穷。目前，江苏已建成 5 家综合性房车露营地和数十家驿站性房车营地，创新开发“房车露营+房车驿站”模式的房车旅游线路；完善落地自驾产品和服务内容，建成落地自驾服务网点近 30 家；同时“旅游+”政策还推动工业旅游、乡村休闲、康养养生等融合创新产品的出现，使得江苏旅游产品正逐渐从观光型向观光与休闲度假并重转变。

4. 旅游服务优化升级，游客满意度不断提高。江苏通过新建、优化旅游咨询服务中心、旅游厕所、景区停车场、旅游交通标识牌和景区无线通信等基础设施来提升旅游服务体系；同时，还在全省新建、改建旅游景区步道、绿道和慢行道，在高速公路服务区、高铁站、机场空港设立旅游咨询点，完善旅游公交系统，开通各类旅游专线。2016 年江苏的游客满意度达 82.48 分，位居全国前列。

5. 旅游供给制度日益完善，市场环境持续向好。江苏努力构建和完善旅游相关制度，通过市场监管、整顿等措施规范市场行为，完善市场环境。一方面抓住贯彻落实《旅游法》和修订《江苏省旅游条例》的契机，深入推进依法治旅、依法兴旅，大力实施诚信旅游创建和文明旅游倡导工程，加强行业管理，强化纠错机制和退出机制；另一方面新建旅游相关政策制度，完善旅游制度体系，如出台《江苏省乡村旅游区等级划分与评定标准》《江苏省旅游企业智慧旅游建设与应用规范》等。

6. 旅游人才建设不断加强，队伍素质整体提升。江苏围绕构建“畅游江苏”体系、加快旅游强省建设目标，不断加大旅游人才队伍建设。采取一系列人才培养措施，如实施旅游人才“百千万”工程，强化旅游教育培训；建立导游在线培训考核平台和“畅游江苏”导游手机客户端系统，建立18家省级旅游教育培训基地。2016年江苏省拥有持证导游7.7万，位居全国第一；43人人选“全国旅游英才计划”，17名青年学者入选国家旅游局全国旅游业青年专家培养对象。

7. 科技兴旅初显成效，智慧旅游已显身手。江苏积极推动科学技术在旅游业的运用。一方面，通过实施“旅游+互联网”战略，推动全省智慧旅游建设，实现大数据、物联网、云计算等信息技术在旅游业的运用，建立南京等7个“国家智慧旅游试点城市”，11家省级智慧旅游示范基地和19家示范单位；另一方面，推动全省旅游资讯平台由PC端向移动端、由传统媒体向社交媒体、由网站向网群延伸发展转变，整合推出江苏旅游微博、微信、微视频和手机客户端“三微一端”平台，还开发应用全国首个省级旅游市场客情监测与分析系统等。

8. 区域合作势头良好，协调发展再上台阶。为了消除区域旅游供给差异，推动各区域平衡发展，江苏一方面加大对苏中、苏北的规划、资金和政策支持，鼓励旅游业跨越式发展，另一方面推动省内建立区域旅游合作联盟。同时积极推进长三角区域旅游合作，承办长三角旅游合作联席会议，形成长三角旅游发展合作协议和“苏州共识”。经过努力，苏中、苏北旅游业总收入增速显著，超过全省平均增速。淮安周恩来故里旅游景区和盐城大丰麋鹿园成功晋升国家5A级景区，实现苏北5A级景区零的突破。苏南、苏中和苏北的旅游发展差异明显缩小。

### 三、江苏省旅游供给侧存在的问题及原因分析

1. 旅游产品供给种类不足，难以满足旅游者多样化需求。总体而言，江苏旅游产品种类仍显不足，且以观光型为主，休闲度假类以及新兴业态旅游产品，如游轮游、体育游、私人订制旅游等开发不足，尚不能有效满足国内外游客多样化旅游需求；而且，旅游产品还存在重复建设、开发雷同等问题，如常州市东方盐湖城和华夏宝盛园等新开发旅游产品，与之前已开放的中华恐龙园、春秋淹城等旅游产品同质化明显，都是建立在“门票经济”上的游乐型主题公园。（陈晓琴，苗圃. 互联网思维下常州市旅游供给侧改革的探索[J]. 经济研究导刊, 2016<21>: 168-169.）

2. 旅游产品供给结构层次较低，难以满足旅游者个性化需求。江苏旅游产品观光型为主的旅游产品结构体系，造成国内外旅游者在旅游中的消费以交通、住宿、购物和餐饮为主，而娱乐等其他消费较少，既不能满足旅游者的休闲、娱乐等高层次个性化需求，也不能为旅游企业带来更高的价值增值。

3. 旅游公共产品和服务供给不足，难以满足旅游公共需求。虽然江苏的旅游集散中心、旅游厕所、停车位、交通标志标识和无线网络覆盖等旅游公共产品建设日趋完善，但仍不能满足日益增长的旅游需求，旺季停车难，旅游厕所少、脏、乱、差，游客集散中心配套设施不完善等问题仍存在。

另外，旅游基础设施服务、旅游信息咨询服务、旅游安全保障服务、旅游行业指导服务等公共服务体系也尚未完善，不仅在对游客的信息指引、安全防范、秩序维护、投诉处理等方面服务仍有缺失，在针对旅游企业的投资引导、市场营销、行业监管、诚信建设等方面的服务也有缺失。

4. 旅游产业区域发展不平衡，导致旅游产品供给不均衡。江苏从经济发展水平和旅游资源禀赋来说，苏南最优，苏中次之，

苏北最差，这两方面的差异造成区域旅游业发展的不平衡，导致旅游产品供给不均衡。虽然江苏加大对苏中和苏北地区旅游业发展的扶持力度，但不平衡仍十分明显，苏南地区在省级旅游度假区、3A级以上旅游景区和星级旅游饭店数量方面处于明显优势。旅游供给不均衡加大区域旅游产业发展的不平衡，导致它们在旅游外汇收入和国内旅游收入方面的巨大差异。

江苏旅游产业供给难以满足需求的供需错位问题，究其根源在于江苏旅游产业要素存在不合理，具体包括：

一是旅游产业要素供给结构不合理导致旅游产业结构不合理。江苏旅游产业内各类要素主要流向旅游景区、饭店、餐饮、交通和旅游基础设施等部门，而旅游娱乐业、旅游商业等部门流入的要素较少，导致旅游产业结构内各个部门之间比例关系不协调，旅游饭店、交通、景区景点在旅游业中占比过多，不合理的旅游产业结构造成旅游产品供给以食、住、行为主，这是典型观光型旅游产品的内容。

二是旅游产业要素供给层次低导致产业资源配置效率低。从江苏旅游产业投入要素的层次看，仍以自然、人文资源、低端服务型人力资源和土地等一般性生产要素投入为主，高科技、人才、技术、知识、制度变革等高级要素投入则偏少，这种依靠要素大规模投入推动旅游经济发展的粗放方式，造成江苏省旅游业资源配置效率低下，即在低端产品市场重复开发，浪费资源。

三是旅游产业要素供给的空间不均衡导致区域旅游发展不平衡。由于经济发展水平差异，江苏省内各区域在吸引旅游要素方面存在不平衡，旅游资本、旅游高级人才等要素更愿意流向苏南等经济发达、旅游收益高的地区，而苏北、苏中等地区对旅游要素吸引力较弱，进而限制了旅游产业发展，造成苏中、苏北和苏南旅游业发展不平衡。

四是旅游产业要素供给制度不完善导致旅游要素流动受限制。江苏在旅游产业要素供给制度方面仍存在诸多问题，如旅游景区管理体制混乱，存在着多头管理、各自为政、盲目建设开发等问题，比如目前对景区实施管理权利的部门有旅游部门、景区管理局、文物局、宗教部门、地方政府等，虽然它们各有分工，但管理对象集中于一个景区内，既降低效率，也阻碍景区的资源保护和更好发展。（张广海，高俊. 供给侧改革背景下旅游经济动力系统构建研究[J]. 青岛职业技术学院学报, 2016, <11>: 74-79.）

## 四、江苏旅游业供给侧改革的对策思考

### （一）优化升级旅游产业要素，提升旅游产业效率

旅游产业要素包括土地、自然资源和人文资源等旅游资源和旅游人才、旅游资本等，它们的质量、利用率直接关系旅游产业发展效率。江苏旅游产业效率低的重要原因是旅游产业各类要素开发效率低、利用率不高。要改变这一状况，必须升级旅游产业要素，提高要素利用率，利用高科技、先进技术、知识要素升级土地、自然资源、人文资源等旅游业发展要素，同时要重视教育和旅游研究的作用，发展和培养高素质、高文化水平的旅游从业人员和旅游研究人员，提高旅游产业要素质量，提升旅游产业效率。

### （二）调整优化旅游产业结构，实现旅游产业升级

优化旅游产业结构包括优化旅游产品结构和旅游产业链结构两方面。首先要改变低层次观光旅游为主导的产品供给体系，开发集观光、休闲、度假、健康等并重的多样化旅游产品供给体系；同时，大力发展新兴旅游热点的相关旅游产品，注重探险游、分时度假、游轮游、私人订制、高端旅游等产品的打造，更好地满足国内外游客的需求。其次需要努力延长产业链，提高产业链中游、购、娱等高价值增值环节的占比。既通过引入大数据、云计算、互联网、物联网等先进技术手段，创新旅游产品生产、营销模式，拓宽旅游资源边界，延长旅游产业链；也可以利用“旅游+”，实现旅游与文体、医疗、房地产等第三产业的深度融合，以及与工农业的跨产业融合，推动旅游产业结构调整，实现旅游产业升级。

---

### （三）完善和创新旅游公共供给，优化旅游公共服务体系

旅游公共供给包括旅游公共制度和旅游公共产品供给。完善旅游公共制度供给，首先要改变政府主导的旅游发展体制，让市场在资源配置中起决定作用，政府减少行政干预，简政放权，充分释放市场活力，同时规范旅游市场秩序，建立法制化、规范化旅游市场环境；其次要改革风景名胜区、自然保护区、森林公园等国有景区的管理、经营体制，建立统一管理机构，明晰旅游景区产权、管理权和经营权，实行政企分开、政事分开。完善旅游公共产品供给侧，要抓紧建设旅游交通、互联网覆盖、厕所等基础设施；完善旅游集散地、旅游咨询、旅游投诉、游客安全保障等方面工作。

### （四）合理引导和扶持，平衡江苏旅游区域结构

针对苏南、苏中和苏北旅游业发展的不平衡现状，江苏省政府及各级地方政府、旅游主管部门需积极引导扶持，努力消除不平衡。一方面，省政府和旅游主管部门要在宏观上就旅游发展政策、旅游制度、项目融资等方面给予支持，引导和鼓励资本、人才等各类要素流向苏中和苏北地区；另一方面，苏中和苏北地区的地方政府和各类旅游部门要积极推动当地旅游产业发展，发挥旅游资源优势，积极运用现代科学技术知识，科学、合理地开发当地旅游资源，创新旅游产品，提高旅游产业效率；苏南地区作为旅游发展先进地区，需要积极输送旅游人才，传授旅游发展经验，扶持苏中、苏北地区的旅游业发展，最终实现江苏省区域内旅游产业协调发展。

本文系 2016 年江苏省高校哲学社会科学研究基金项目“全域旅游视角下江苏省旅游供给侧改革研究”（2016SJD790014）的阶段性成果。