

转折当口的原住民来说,他们往往不具备从事商业活动必要的商业意识和知识技能,也不具备开办个体商业企业的市场资本和抵御市场风险能力,他们所拥有的只有世代赖以生存的土地。表面上看似合理合法的土地所有权流转,实质上很可能演化成资本逻辑对于东道社区的利益掠夺。这或许能够给东道社区带来可观的即期利益,但难以转化为社区发展持续稳定的经济收益。

旅游发展可能并不是改变当地弱势群体社会经济状况的最佳途径,引导原住民进入当地更为主流的商业机会则是更优的选择。这涉及通过制度设计来协调外来资本、政府权力和地方社区之间的权力关系,充分保障对于东道社区的经济赋权。强势的地方政府和利益集团要让利于民,使得相对弱势的原住民能够得到较为主流的市场机会,而不是将市场风险低、投资回报率高的优质商业机会全部收入强势利益者囊中。

在外来先进文明的挤压和冲击下,相对传统弱势的东道社区必须要强化集体组织的联系,包括经济上和文化上的,原子化的社区成员个体很难在与强势利益集团的对抗中生存发展。集体主义的组织形式(包括部落、部落信托投资公司等)能够为毛利族群的生存发展提供内生的制度保障。反观国内外来投资驱动的乡村旅游发展实践,伴随着社区土地使用权和收益权向私人资本流转,传统的社区集体主义精神和信任机制也在快速现代化进程中日渐消弭。社区成员往往只看重眼前利益和个体利益,社区成员内部信任机制缺失,无法形成有效的集体经济组织形式。如何唤醒社区成员的文化身份认同,促进有机团结的社区信任机制,重新构建起社区集体经济组织是很重要的努力方向。

(作者系该院院长,教授;收稿日期:2018-12-29)

新时代旅游制度创新的场景与方略

张言庆,寇敏

(青岛大学旅游与地理科学学院,山东 青岛 266071)

Doi: 10.19765/j.cnki.1002-5006.2019.03.006

一、旅游制度创新的理论内涵

制度是一个社会的博弈规则,是人为设计的、形塑人们互动关系的正式或非正式约束(诺思,1990)。制度创新一般是指制度主体通过建立新的制度以获得更多收益的活动。从内容看,制度创新既包括根本制度的变革,也包括具体运行体制和模式的转换。从模式看,制度创新分为强制性制度创新和

诱致性制度创新,前者是由政府命令和法律引入实行的自上而下的制度安排调整,后者则是追求利益最大化的行为主体在给定的约束条件下,谋求确立预期对自己最为有利的制度安排和权利界定(林毅夫,1989)。从驱动因素看,市场规模的变化、生产技术的发展,以及由此引起的一定社会集团或个人对自己收入预期的变化是引起制度创新的主要力量。

依据上述对制度创新的一般理解,可以将旅游制度界定为约束旅游社会中生产和交换活动的利益相关方互动关系的正式或非正式约束,是一个旅游社会的游戏规则,它由旅游消费者、生产者和政府共同构建形成,其功能主要在于降低旅游交易费用、形成旅游秩序和实现旅游领域的社会公正,核心是效率和公正(马波,2018)。一个社会的旅游制度既植根于该社会一般性的政治经济制度,又体现出该社会旅游发展的阶段性和发展模式。在现存旅游制度下,当出现旅游市场规模扩大、旅游生产技术显著提升以及利益相关者对自身成本和收益预期发生变化且潜在利润大于克服现有制度安排成本时,旅游制度创新便会产生。

二、新时代旅游制度创新的现实场景

1. 中国旅游迈向创新发展新阶段

经过改革开放后40年的快速成长,中国旅游已经发展为一个拥有50亿国内游客、1.4亿入境游客、1.4亿出境游客的巨型市场;一个拥有法人企业和景区点10万多家、直接和间接就业人口8000万、综合贡献近9万亿元、国民经济综合贡献率达11.04%的超大产业。在我国总体经济由高速增长阶段转向高质量发展阶段的大背景下,旅游业作为国民经济战略性支柱产业,无论从国家宏观发展要求,还是从自身发展需要,都到了从高速增长转向优质发展、从粗放型发展转向集约型发展、从要素驱动转向创新驱动的发展新阶段。在新的发展阶段,旅游领域的需求将更加多变、多样和品质化,技术将加快迭代,资本会更加多元,产业融合将变得更加深入与广泛,新的业态与商业模式将加速涌现,旅游制度创新需求将更加旺盛。

2. 旅游制度创新进入深水区

邓小平同志曾说,中国的改革是摸着石头过河,河边水浅,石头好摸,进入深水区,石头就不好摸了。种种迹象表明,我国旅游业改革逐步进入深水区。一方面,旅游领域内利益主体越来越多,一些重大改革涉及部门间和各主体间切实的利益调整,往往牵一发而动全身,部分改革还涉及国家层面的顶层设计,旅游制度创新会日益变得敏感和艰

难。另一方面,旅游改革也逐渐从帕累托改进转向卡尔多改进。“帕累托改进”绝大多数人能从改革中受益,变革容易进行;而“卡尔多改进”,既有人受益,也有人受损,利益增进和利益调整并存,变革难度加大。面对上述挑战,旅游制度创新更显必要和紧迫,需要通过适当的制度安排,用变革收益补偿潜在受损群体,以达到激励相容。

3. 旅游制度创新力量多元化

长期以来,我国旅游制度创新的力量主要来自中央政府,且以相关法规和政策文件的制定为主。近年来,随着旅游市场力量的不断壮大和行政权力下放,地方政府、企业和相关社会组织在旅游制度创新中的主动性和能动性不断提升,旅游制度创新的形式和内容也日益丰富。如地方政府在旅游行政管理方面形成的“1+3+N”旅游综合治理体制,在旅游用地方面开展的“点状供地”“坡地村镇”等理念与实践创新;在支持民宿等新业态发展方面不遗余力的标准制定、部门协调等行动;在旅游资源管理体制方面进行的景区管理权、所有权与经营权分离探索。同时,相关企业围绕释放市场消费潜力、激发人力潜能、提升旅游体验质量等目标,借助新技术开展了诸多领域的制度创新。可以预见,随着国家“放管服”改革的深入和旅游业制度创新红利的凸显,地方政府、企业和相关社会组织与团体在旅游制度创新中的主体地位和作用将进一步提升。

三、新时代旅游制度创新方略

1. 明确以发挥旅游业综合功能为目标的制度创新方向

人民日益增长的美好生活需要和发展不平衡不充分之间的基本矛盾,决定了中国旅游业需要更加注重满足民生需求、实现社会和谐、促进文化发展、保护生态环境、提升国家形象等非经济功能,这意味着旅游制度创新要在坚持聚焦降低旅游市场交易成本的同时,更加关注维护旅游秩序和社会公正。诸如:进一步厘清旅游领域政府与市场的关系,建构政府引导、市场主导的总体制度格局;高度重视民间力量参与旅游生产的制度创新;降低旅游公共服务价格,保障国民旅游权利,逐步建立面向低收入群体和特殊困难群体的社会旅游援助制度;优化《旅游法》的内容,开展旅游吸引物权立法工作等。

2. 构建高效的旅游制度创新体系

首先,要进行旅游制度创新的顶层设计,形成国家旅游制度创新领导机制、建立国家级旅游制度创新平台和高层次创新决策咨询机制,研究制定中

国旅游制度创新战略。其次,通过实施创新容错免责机制、旅游制度创新奖励机制、旅游制度创新试点示范机制等,形成有利于激发和保障地方政府、旅游企业、社会组织和团体等各主体参与旅游制度创新的环境和氛围。再次,要加大旅游制度创新的研究和推广力度。通过设立基地、课题立项、专项委托、评优评奖等方式和手段,加强旅游制度创新的基础理论研究,深化对旅游制度创新基础性问题 and 重大问题的认识和分析。同时,应及时梳理、总结旅游实践领域的制度创新实践和典型案例,并予以传播推广,充分发挥起示范和带动作用。

3. 加大供给侧旅游制度创新力度

应着重从旅游空间生产、市场主体培育、业态与商业模式创新、旅游公共服务提供、旅游人才培养等方面加大制度创新,以优化旅游供给侧结构。(1)突破观光旅游理念下以景区为主导的旅游空间形态思维和管理体制,构建起以景区、休闲区、度假区、旅游街区、露营地、研学基地、旅游小镇、旅游风景道等多元化旅游功能区为架构的旅游目的地空间体系,并强化区域合作与分工;(2)促进旅游市场主体成长壮大,优化企业治理结构,有效扭转旅游企业“散、小、弱、差”的不利局面,培育更多具有全球竞争力的世界级旅游企业;(3)破解制约新产品、新业态和新模式成长与发展的障碍,形成有利于旅游业吸纳资本、技术、人才的创新创业空间;(4)提高旅游公共服务设施投资力度和服务水平,形成主客共享、便捷高效的旅游公共服务体系;(5)改变旅游行业就业岗位吸引力不高、旅游学科专业社会认可度低,创新型旅游高级人才供应不足的局面。

4. 强化旅游领域产权保护制度创新

旅游业属于劳动密集的服务性产业,产业运行依托自然资源、公共资产和无形知识,因而产权保护制度建设尤为重要。近年来,旅游领域产权纠纷和侵权事件频发,影响到了企业创新积极性和行业活力。我国旅游业已开始进入创新驱动阶段,大量创新成果对产权保护也提出了更高要求。未来,应依托国家整体产权制度改革的推进,借助信息技术、大数据等手段,结合旅游行业产品和服务的自身特点,加大旅游产权保护制度创新,以激发旅游市场主体的创新活力,为实现旅游高质量发展提供内生动力。

(第一作者系该院副院长、副教授,第二作者系该院讲师;收稿日期:2019-01-15)

[责任编辑:吴巧红;责任校对:宋志伟]