

# 长三角区域旅游合作的障碍与对策

陈爱宣

(厦门大学管理学院,福建 厦门 361005)

**摘要:**区域旅游合作是长三角经济合作体系中的重要组成部分。为把长三角地区打造成世界级旅游目的地,苏浙沪各省市应进一步消除合作障碍,完善旅游合作机制,建立无障碍旅游区,构建长三角旅游联合体和国际旅游圈。

**关键词:**区域旅游;合作;障碍;对策

**中图分类号:**F592.7 **文献标识码:**A

**文章编号:**1007-7685(2007)05-0035-03

区域旅游合作的实质是实现区域旅游资源的合理配置。而资源配置的区域范围越大,其实现最优配置的可能性就越强。在全球经济一体化发展态势下,我国区域旅游合作也呈现迅猛发展态势,标志着我国旅游业已从由景点竞争、线路竞争、城市竞争进入区域竞争阶段。

## 一、长三角区域旅游合作的主要障碍

### (一) 行政区经济的制约

我国是长期实行计划经济体制的国家,社会经济活动渗透着强烈的地方政府行为,具有强烈的地方利益倾向;受行政区划的刚性约束,生产要素跨区域(行政区域)流动常常受到人为的限制与阻隔。在这种情况下,行政区经济的直接后果就是各地为本地利益,不惜掠夺资源、争夺资金和项目、争夺市场,各自为政,互筑壁垒,人为分割市场。长江三角洲地区是一个典型的以行政区域为基础形成的经济合作区域,长期以来的行政区经

济和部门条块分割限制了区域旅游一体化进程,导致区域旅游合作进程缓慢;在旅游投资、资源开发、项目建设、市场拓展等方面的竞争激烈;旅游项目重复建设多,产品同构性大;客源争夺十分激烈。总之,旅游业发展的指导思想与政策、区域旅游发展规划编制与执行、旅游资源开发和旅游产品生产、旅游市场开发与区域营销、旅游业的宏观管理等方面均表现出行政区经济特点。<sup>[1]</sup>

### (二) 地方保护主义严重

当整个区域的旅游发展规划与当地规划发生冲突时,地方往往选择对当地最有利的途径来解决,以保护自己的利益。因此,在企业片面追求自身利益、保护本地行业的行为时,政府会采取纵容的态度。面对共同的旅游市场,出于各自利益考虑,各省间的竞争大于合作,各省根据资源与文化特色来争夺共同的旅游市场,将本可共同开发的旅游市场人为割裂。为不让自身旅游经济税收流往别处,控制旅游资源成为地方常用手段,旅游企业无法在外地设分支机构,无法共享另一地区的

注:本文为浙江省自然科学基金项目(Y506280)的研究成果。

收稿日期:2007-03-25

作者简介:陈爱宣(1971-),女,浙江金华人,厦门大学博士研究生、讲师。

旅游资源。

### (三) 规制权力的分割

由于地方对旅游经济的规制缺乏合理的界定及缺少程序性限制,造成政府对旅游经济的规制权力的分割。在发展旅游经济过程中,各地方及各部门对旅游经济的规制很大程度上是以保护本地和本部门的利益为出发点,各行政区以及各部门为本地和本部门的既得利益,互相明争暗斗,形成行政权力地方(部门)化,权力利益化和利益地方(部门)化的现实。这增加了各行政区之间旅游经济合作的难度,使区域旅游业发展进程中存在许多行政障碍。

### (四) 非旅游行业协调困难

旅游产业涉及“行、游、住、吃、购、玩”等全方位的合作。然而,旅游合作涉及部门多、利益面广,很难完全达成一致。因而,很难真正实现合力,不利于旅游合作的发展。如,在旅游六大要素中的“行”的方面,交通部门与旅游部门分属两个不同的机构,城市间的交通存在关卡多、费用多、标准不统一等问题,直接影响旅行社和旅游者的成本。而出现这些问题的主要原因是政策落实不力、利益协调困难。

## 二、长三角区域旅游合作的目标

### (一) 建立长三角无障碍旅游区

在区域内打破行政区域界线的限制,消除分割市场的行为,实现人、财、物、资源、信息的自由流通,实现政策、制度、措施的高度协调,实现旅游业一体化发展。通过整合,打造区域优势;通过联合,塑造强势品牌;通过合作,实现互利共赢。区域内允许其他城市和地区的旅行社在自己的区域内开设分支机构,鼓励优秀旅游企业跨城市连锁经营,逐步取消长江三角洲地区内的国内旅游地陪制、跨城市旅行社组团及其他旅游壁垒和进入障碍。长江三角洲地区的国内旅游团到达旅游点后,可不经当地旅行社的“地陪”,直接游览景点。从而,真正实现区域旅游的一体化,实现无障碍旅游。

### (二) 构建长三角旅游联合体

长三角旅游联合体应是区域内各旅游城市、旅游区协作共进、损益相联、荣辱与共的共同体。长三角旅游联合体应由不同层面、不同松密程度的旅游组织构成,包括紧密的旅游市场网络体系与企业合作组织、半紧密的旅游行政管理机构、松散民间合作组织等。

### (三) 打造长三角国际旅游圈

各区域应整合旅游资源,充分调动各地旅游参与方的积极性,凝聚各地区旅游发展的动力,形成整体竞争力。积极参与国际旅游业分工,确立长江三角洲旅游区在全球旅游格局中的重要战略地位,使长江三角洲旅游区成为亚洲具有竞争力、能代表亚洲参与全球旅游区域分工、世界各国游客对之产生明显偏好并成为出游选择的重要旅游区域,成为世界知名的旅游目的地和重要的旅游客源地。

## 三、长三角区域旅游合作的对策

合作关系形成的前提是优势互补,推动合作关系发展的动力是合作主体能在合作中实现共赢。区域旅游合作是一种特殊的合作关系,它是以区域优势互补为基础、解决旅游资源的不可移动性和旅游者选择性之间矛盾的一种区域旅游发展格局。为确保合作机制的有效运转,需要采取以下对策。

### (一) 确立“共赢互融”的合作理念

长三角旅游经济发达,客源市场充足,旅游资源丰富,有得天独厚的合作基础和潜力,这为长江三角洲地区区域旅游合作奠定了良好基础。在共循科学的游戏规则下,有序竞争、主动合作应是一种积极的选择,以达到良性竞争、共赢的目的。因此,要建立动态的既有良性竞争又有高效合作的新机制,只有在这一“共赢”理念的指导下,才能“破壁互融”,抛弃狭隘的地方保护及恶性竞争,达到“双赢”与“多赢”的目的。

### (二) 建立多层次、多形式的旅游协调机构

目前,长江三角洲区域合作的机制是两省一

市最高行政首长联席会议制度、各区域政府秘书长协调制度及政府部门协调制度三个层次的区域协调机制。在这个机制框架内,可由长江三角洲两省一市旅游行政主管部门磋商,对应地建立两省一市旅游局长联席会议制度、局长办公室主任协调制度、旅游行业各部门衔接落实制度三个层次的旅游协调机构;充分发挥长江三角洲区域内各旅游企业及各类非政府组织的协调作用。旅游行业协调组织是旅游系统内各部门根据自愿平等、互利互助的原则组成的合作与协调组织,是实施旅游行业自我规范、自我约束、内部协调、内部监督的有效组织形式。它与政府旅游协调机构形成相互促进、相互补充的关系,是区域旅游协调机制的重要组成部分和主要形式。可考虑有选择性地成立长江三角洲区域旅游行业协会,包括旅游饭店协会、旅游景区协会、旅行社协会、旅游交通运输协会、旅游人才与教育协会、旅游者协会、长江三角洲旅游合作基金会等。

### (三) 建立长三角区域旅游利益分享机制

由于合作各方存在追求利益最大化的现实,旅游区域合作必须基于各地的共同利益之上。因此,在区域旅游合作进程中,需要建立区域旅游利益分享机制来协调各方利益的分配。区域旅游利益分享机制是指各合作成员通过整合区域旅游业发展政策,通过规范的制度建设来实现地方与地方之间的利益转移,从而实现区域旅游利益在合作成员之间的合理分配。该机制应强调各合作成员在平等、互利、协作的基础上既竞争又合作,并在此基础上实现各合作成员共同分享区域旅游利益。各合作成员在共同发展区域旅游业的前提下,通过协商制定利益分享机制,以实现区域旅游利益在各合作成员之间的合理分配,为区域旅游业的健康发展提供保证。<sup>[2]</sup>

### (四) 完善长三角区域旅游合作的规则、制度和标准

区域旅游合作规则的内容可包括:整个合作

区域内旅游经济布局原则和区域旅游产业发展准则;相互开放旅游市场,保证市场竞争的公平性;建立协调的基础设施网络,统一开发利用旅游资源,统一整治和保护环境;建立政府间的协调与管理机制,共同构建统一的制度架构和实施细则;在人才流动、技术开发、信息共享等方面,营造无特别差异的政策环境等。同时,旅游合作组织、协调机构和行业协会应根据行业发展需要及自身特点,在国家法律和法规体系以及长江三角洲区域旅游合作协议范围内,按照平等、开放、互惠的原则,制订并完善长江三角洲区域旅游合作的规则、制度及标准等,建立行业公约执行情况的检查和披露制度,及时公布检查、处理结果,坚决制止违法违规经营和违反行业自律规定的行为;加强沟通与协调,为旅游发展营造良好的外部环境;加强国际交流与合作,积极与国际旅游组织建立广泛联系。

### (五) 建立共同的市场信息、预警平台

各方应积极促进旅游企业间的合作,大力打造长江三角洲区域旅游精品线路;整顿旅游市场,优化旅游环境,推进无障碍旅游区试点工作;促进区域内旅行社、饭店和景区管理培训方面的交流与合作,实现区域内各旅游网站的相互链接和信息互动,共享旅游信息资源;建立旅游质量管理、旅游投诉和应急事件处理热线电话,预警预报及重大事件通报制度等,使各旅游城市互为旅游客源地、互为旅游接待地,通过高效的市场平台,实现旅游要素的合理分配。<sup>[3]</sup>

#### 参考文献:

- [1] 秦学,张伟强. 旅游业区域合作机制创新研究[J]. 思想战线, 2005, (2).
- [2] 郭寻,吴忠军. 区域旅游发展中政府合作的制度障碍及对策思考[J]. 人文地理, 2006, (1).
- [3] 徐露农,张文建. 以旅游消费驱动区域旅游竞合——以长江三角洲构建无障碍旅游区为例[J]. 桂林旅游高等专科学校学报, 2005, (2).

(责任编辑:李悦佳)