

我国传统旅游景区的转型升级路径研究

【要报要点】近年来，旅游景区在促进就业、引领消费、带动区域经济发展等方面发挥了重要作用，但同时也存在有效供给不足、管理体制不科学、保障机制不健全等诸多问题。而通过实施分类化管理、优化管理体制、鼓励景区创新、建立健全多元化融资机制、完善专业化人才队伍建设等路径，能够助推旅游景区实现转型发展。

旅游景区作为文化和旅游产业重要的资源基础，是旅游核心吸引物之一，也是旅游产业的重要物质基础。从1979年建立风景名胜区管理体系至今，我国旅游景区虽然一直呈积极发展的态势，但也出现了一些深层次的结构性问题。在消费需求不断升级的背景下，传统旅游景区发展正面临着诸多挑战。

一、传统旅游景区发展存在的主要问题

（一）有效供给不足，无法满足消费需求和提升人民群众的幸福感和获得感。一方面，新增景区数量少，老牌景区节假日人满为患；另一方面，景区产品单一，创新频率低。调查数据显示，一些景区推出新产品或服务的频率多为一年一次，一年两次以上的景区仅占16.8%。不仅如此，景区缺少内容性产品的开发和设计，游客参与度和体验感差，旅游商品也缺乏创意，无法满足游客的多元化需求。

（二）景区收费模式单一，盈利能力持续下降。目前，大部分景区尚未摆脱门票经济的束缚。调查数据显示，45%的景区门票收入占比超过50%。西部一些景区几乎只有门票收入，特色活动和旅游商品很少。

（三）景区更新迭代慢，不同类型景区受制因素不同。自

然、人文景区主要受制于资金问题，这类景区大多由政府直接管理，一些地方政府过分追究经济利益，不愿意投放资金用于景区的升级迭代。主题公园主要受制于用地问题，由于早期规划考虑不足，没有给景区升级预留足够的空间，有些甚至没有规划，导致景区改造审批无法通过，严重影响了景区发展，世界之窗、锦绣中华、青青世界、深圳野生动物园等主题公园都遇到类似的问题。

二、影响传统旅游景区转型升级的原因

（一）景区管理体制不科学，实际运营中存在较多管理与运营脱节的现象。景区管理体制因地制宜，采取哪种体制取决于当地政府的监管思路。如四川的多家景区认为，在所有权、管理权、经营权分离的情况下，个别景区出现了管理与运营脱节，出现问题后相互推诿、推卸责任的现象。

（二）景区面临多头管理的体制和机制困境，改革发展很难推进和实施。由于景区管委会的上级部门包括建设、林业、环保、地质、文物、科技、农业、水利等多个单位，有些景区还要面对交叉管理、不同部门不同要求的情况。很多事务需要多个部门审批，如果一个环节出现问题，后面的工作将无法开展。这不仅降低了景区的管理效率，更使改革难以推进。

（三）部分地方政府过分看重经济利益，对景区考核机制设计不当。部分政府对景区管理的考核指标除一般事业单位考核指标外，更看中景区的游客增量、收入增量等，这些导向性指标使得景区承受较大压力，甚至影响景区的科学管理和可持续发展。

（四）人才匮乏，制约景区转型升级。受激励机制等因素的影响，旅游景区普遍存在对高端人才吸引力较弱的现象，西部地区尤其是偏远地区尤为严重。人才匮乏对景区管理和服

质量的提升形成较大制约。调查显示，景区创新的难点主要是缺人才、缺资金、缺项目，其中高端人才的缺乏是最大的难点。

三、旅游景区转型升级的路径探索

（一）根据资源禀赋特征，对旅游景区进行分类，实行差异化管理。遗产类重点景区和稀缺资源景区应由政府直接管理，充分体现公益性，不以经济效益为考核标准。一般类型资源景区则应全面放开，采用市场化运作的方式由企业经营，支持鼓励旅游企业发展壮大，推动旅游景区构建现代企业制度。

（二）优化管理体制，建立统一的领导和管理机构。建议将过去各级森林公园、地质公园、各类自然保护区统一纳入国家公园体系，建立符合我国国情的公园管理制度。文化遗产、文物保护单位等根据各自特点，建立科学化、差异化的管理体制。建立统一的法规制度、管理规范，解决好执法权的问题。

（三）以政策为导向，鼓励景区转型升级，打造独具特色的主题 IP。政府除了传统的政策引导外，要建立和完善旅游创新平台，聚集各类资源，对关键创新资源进行相应补贴，以创新带动整个产业的发展，为景区的转型升级创造条件。

（四）建立多元化投融资机制，完善资金退出通道。对遗产类等公益性景区，建立以中央政府拨款为主，地方政府适度支持、社会赞助为辅的多元化资金保障机制，确保景区经费充足。对商业化景区，鼓励企业运用多种方式进行融资，如转移支付、股权融资、引入产业基金等，鼓励企业通过兼并收购、合资合作等方式进入旅游行业。进一步健全旅游产权交易机制，为资金退出提供通道。

（五）完善专业化人才队伍建设，做好人才的培养和激励工作。从职业化教育入手，进一步加强旅游人才的定向培训。建立健全激励机制，实行市场化薪酬，对于一些偏远地区给予

政策倾斜。建立景区间的人才共享机制，通过管理输出、人员借调等方式实现专业人才的灵活流动。

采用情况：本文于 2019 年 4 月被《文化和旅游
智库要报》采用

稿件来源：文化和旅游智库企业联系点

供稿单位：中国旅游集团有限公司旅游产业研究院

撰 稿 人：朱舜楠