

# Discussion on the Construction Path of Public Management System of Yulin Cultural Tourism Industry under the Guidance of the Government

Yuenan Guo Jianyong Lv

Yulin Vocational and Technical College, Yulin, Shaanxi, 719000, China

## Abstract

This paper closely focuses on the policy of transformation development, quality improvement and efficiency improvement, and proposes a feasible solution to the problems and behaviors of the Yulin Municipal Government in Shaanxi Province in the development of cultural tourism industry. The public management system of the benign development of the Yulin cultural tourism industry led by the government is constructed, which provides a feasible reference and construction path for the Yulin Municipal Government of Shaanxi Province in China to accelerate the development of the local cultural tourism industry.

## Keywords

government-led; cultural tourism industry; public management system; Yulin

## Fund Project

This paper is the research result of the Science and Technology Plan Project of Yulin in 2016 “Research on the Public Management System of Yulin Cultural Tourism Industry” (Project No.: 2016CXY-23-2).

---

# 政府主导下的榆林文化旅游产业公共管理体制建设路径探讨

郭月楠 吕建永

榆林职业技术学院, 中国·陕西 榆林 719000

## 摘 要

本文紧密围绕转型发展、提质增效的政策方针, 针对中国陕西省榆林市政府在文化旅游产业发展中面临的问题及其行为, 提出可行性的解决办法。构建以政府为主导的榆林文化旅游产业良性发展的公共管理体制, 为中国陕西省榆林市政府加快发展当地的文化旅游产业提供可行的借鉴和建设路径。

## 关键词

政府主导; 文化旅游产业; 公共管理体制; 榆林

## 基金项目

本文是 2016 年榆林市科技计划项目《榆林文化旅游产业公共管理体制研究》(项目编号: 2016CXY-23-2) 研究成果。

---

## 1 引言

文化旅游产业的发展在目前及今后较长的时间内, 都离不开政府主导作用的发挥。因此, 发展文化旅游产业已成为建设政治、经济、文化全面发展的社会主义强国必不可少的政府工作之一。榆林市作为中国陕西省的经济发展强市, 需要格外注重文化旅游产业的发展。然而榆林市政府对于当地文化旅游产业的建设仍存在诸多问题, 例如法律法规、地方政策不完善, 缺乏相应的体制机制; 文化资源利用不充分,

创新能力不足, 政府推动作用欠缺; 基础设施建设不完善, 缺乏产业链循环建设, 政府宣传力度不足; 人才匮乏, 民间资本投入少、融资渠道单一等。因此, 需寻求有效的发展路径, 建设政府主导的榆林文化旅游产业公共管理体制, 推动榆林文化旅游产业大发展。在文化旅游业急剧膨胀的当今社会, 如何使当地文化旅游产业长期可持续发展, 是中国陕西省榆林市政府应当重点考虑的建设基础, 在此观点下发展当地的文化旅游产业, 才是稳健的、可持续的。

## 2 转变政府职能，树立服务型理念

从文化旅游产业公共管理主体的博弈关系来看，政府居于主导地位，充分发挥其作用可以保障其它群体利益，促进文化旅游产业良性发展。在“大政府”的观念束缚下，由于政治体制的缘故，中国政府很长一段时期处于管制型的角色，以致在地位、信息等方面处于弱势的居民对于本地的旅游发展前景及发展模式都知之甚少，而关于旅游开发方式、发展方向、发展模式都处于政府的“管制”之下<sup>[1]</sup>，当地民众的利益难以保障和凸显。

由此，需要政府部门转变思想和观念，树立服务型理念，强化服务职能，加快建设服务型政府。政府各部门尽快增强服务意识，实现政府由管制到服务的角色转变。政府在当地旅游发展过程中，应不断加强自身建设，树立正确的执政观念，以居民的利益及福利为出发点，全心全意服务当地民众。

## 3 发挥主导地位，完善参与体制机制

作为新型的服务型政府，为了促进文化旅游产业的发展，需充分发挥政府的主导作用，在文化旅游决策、权利及制度方面完善参与机制建设，充分发挥各参与主体的作用，博弈合作，群策群力。

在文化旅游产业发展过程中，首先，政府应充分发挥其协调与服务功能，有效解决因利益分配不均而给相关企业与当地居民带来的矛盾与冲突。其次，政府应提供参与制度保障，为当地居民提供资金、政策等多方面的制度保障，同时不断探索研究，拓宽居民参与渠道，使居民多层次、多角度地参与当地旅游发展过程中来。再次，政府应在放权的基础上加大监管，规范旅游企业经营方式，放权予以企业在经营过程中自主权，但是不能过度放任，引导企业合法经营，保障利益相关者协调发展，推动当地政治、经济、文化、环境、社会等方面共同发展。

## 4 加强政府调节，实行规范化管理

博弈各主体的利益兼顾与均衡、文化旅游产业的发展，急需管理体制的改革，应加强政府的调节功能，为文化旅游业的发展创造良好的环境。市场经济有其自身的运行规律，公平竞争原则，是市场经济的运行规则，政府应该认识并利用这一规则。在发展文化旅游产业时，切实实现管办分离，

摒弃既当裁判员又当运动员做法，不能替代市场来对文化旅游产业进行干预，明确职能，做好“管”的工作，创设文化产业发展的基础环境。

对文化旅游产业的管理，政府应以政策引导为主，实行规范化管理，将注意力主要放在营造更有效率的文化旅游市场环境上来。政府要着力做好文化产业规划制订、文化公益事业、文化基础设施建设等宏观调控工作；改革审批制度，逐步放宽市场准入条件，进一步简政放权，克服职能交叉与重复管理的现象；提高执法者的素质，使之与文化旅游产业的发展相适应。对与市场联系紧密的各项文化艺术活动，进行市场化运作，坚持文化旅游产业的反垄断。推进文化旅游行业协会的建设步伐，使之成为文化旅游业管理中切实有效的一支组织力量，协调政府各部门关系、加强政府与企业的联系、推动企业自律；增强企业自我经营、自我管理、自我发展的活力，形成文化产业发展的良好外部环境。总之，政府要努力提高管理效率，降低管理成本，管出质量、管出效益。

## 5 加大政府支持，创新和完善政策建设

### 5.1 加强宣传力度

围绕转型发展、提质增效，中国陕西省榆林市要想成功转型，市政府需将文化旅游产业打造成新常态下新的经济增长点。实施文化旅游发展战略，通过文化旅游产业带来人流、物流、信息流、资金流，把文化旅游业培育成为现代服务业的龙头产业和当地经济的战略性支柱产业，需要政府引导、社会参与、市场化运作。为此，榆林市政府需要首先从思想上重视本地文化旅游产业的建设，有效做好产业建设，科学规划，合理开发，加强宣传，开拓市场。榆林市政府应该加强文化旅游产业的宣传力度，树立大文化旅游发展理念，强化部门联动和区域联合。深入挖掘当地文化内涵，坚持融合发展与一体化开发，以文化提升旅游吸引力。文化旅游宣传嵌入多个环节营造氛围，可以在广播电视媒体开通文化旅游频道、频率，策划制作文化旅游宣传节目，适时在市内新闻媒体开设文化旅游栏目，加强公益文化旅游宣传。注重文化旅游知识普及培训教育，定期在城市广场、酒店宾馆、重点景区等公共场所循环播放文化旅游宣传片，努力营造浓厚的旅游氛围。注重走出去宣传，在重点网站与重点客源城市加大旅游形象宣传和营销力度，选择主要客源地中心广场、机场、

火车站等场所,加大文化旅游产品宣传推介力度,充分展示城市形象和文化旅游产品。

## 5.2 完善文化旅游产业政策

坚持政府主导与市场运作相结合,进一步完善文化旅游产业政策,完善配套功能和相关设施建设。中国陕西省榆林市政府应强化统筹指导,加强对文化旅游产业的战略研究,制定出文化旅游产业发展中长期规划、区域规划及专项规划。文化旅游规划要注意协调政府各个部门意见,

与土地利用、城市建设、交通道路等规划有效衔接,做好重大文化旅游项目、精品旅游线路、重点文化旅游景区、核心文化旅游产品和品牌、重点接待设施规划,保证文化旅游产业是可持续发展,加大规划执行的监督力度,坚决杜绝有规不依、避免盲目开发、低水平重复建设,立足文化旅游项目开发,优先安排配套建设和服务,为旅游产业发展提供基础保障,实现文化旅游的规范化开发、品质化建设、规模化发展、品牌化提升。

在资金运作上,政府要拓宽招商引资通道、引进民间资本、开展有文化特色的信贷服务、创建多渠道融资途径,同事改进金融服务,与时俱进高效的拉动资金流入,努力满足文化旅游产业的发展需求。规范和简化审批程序和审批标准,推进非国有经济进入旅游业,建立新型营销模式和营销网络,通过企业的并购、重组和再分工,运用财税手段刺激对旅游产业的良性投入,减税降费,充分提高旅游企业的造血功能,刺激旅游投资者和经营者的积极性,促进文化旅游产业的企业发展。

## 6 打造特色文化,培育文化旅游产业品牌

### 6.1 培育文化旅游产业集群

市政府应培养和建立文化旅游产业集群,让当地的文化旅游产业形成稳定而有效的体系,深化文化旅游产业建设在政府、社会、群众中的影响。鼓励本地企业在旅游文化产业发展中发挥力量,使企业文化与榆林地区文化旅游产业相互融合,形成双赢合力,既能够带来企业发展,也能够帮助榆林文化旅游产业建设发展。榆林市政府应该从中发挥领导作用,引领企业发展与地区文化旅游产业发展相契合,有效结合双方力量,必要时成立文化旅游企业集团,加快推进文化旅游产业发展建设。

与此同时,政府要推进相关配套与基础设施建设,加大

交通服务实施建设,修建旅游专线,做好重点旅游景区与高等级公路、国道、省道等干线公路连接工作,规范设置旅游景区交通引导标识,推进景区生态建设,确保绿化建设与旅游景区建设的有效衔接,形成绿色景区,带给游客自然享受,实现社会效益、经济效益和生态效益相统一。加快中心城区、重点城镇旅游集散、休憩、咨询、导引、投诉等服务中心建设,构建完善的城市集散功能和信息服务功能。

### 6.2 打造文化旅游产业品牌

从文化旅游产业发展基本规律出发,凸出特色,打造区域品牌,建设精品,实现特色文化弘扬,不断壮大文化旅游产业。在此基础上,优化旅游空间布局,优化旅游产品体系,依托陕北文化、革命红色文化、大漠风光等独有文化进行设计。从多角度、多方位对当地文化旅游产业进行建设和创新。突出当地的精品特色,加快当地文化旅游产业的建设,紧密联系相关企业,将项目开发、产品研发落实到相关企业,抓紧抓实,抓好文化旅游项目建设、产品开发。

### 6.3 从相关产业的融合角度推动文化旅游及发展

文化旅游产业发展的根本在于文化与旅游的相互融合,文化是旅游资源的灵魂所在和魅力源泉,是旅游产业兴旺发达的源泉,文化交流是旅游业实现社会效益与经济效益的重要途径。从这个角度来讲,要推动文化和旅游产业的深度融合发展。注重从历史文化底蕴、地域文化特色、民族民俗风情等方面突出文化特征,不断开发和培育富有品牌竞争力和文化影响力的旅游产品。以发展大众旅游为导向,培植参与式旅游、体验式旅游消费,使旅游者不仅是文化、旅游项目的观光者,更是文化旅游活动的参与者、体验者,在参与中加深对地方特色文化和自然历史人文景观的理解。在旅游项目开发、旅游市场促销、特色餐饮推荐、旅游商品开发和从业人员培训等诸多方面增加文化元素,打造具有鲜明地域特色、游客喜闻乐见的旅游文艺精品和文化旅游节庆品牌。策划和包装大型旅游文化节庆活动,借助策划创意和新媒体、新技术的表现运用,加强对文化旅游产品和旅游目的地品牌的宣传促销力度,加快推进旅游、文化产品联合推广的融合度。

## 7 加大招商引资,拓宽产业投资融资渠道

### 7.1 突出招商引资,畅通投资渠道

为保证文化旅游产业资金充足,当地政府首先应突出招

商引资, 畅通投资渠道。市政府应明确其在招商引资过程中的主导地位和职能所在, 合理调整投资方向, 促动外来投资。首先, 制定产业集群导向引资战略, 让投资者不是单一的几个, 而是形成一个群体, 这样的方式既可以快速融资, 也能保证群体中投资的稳定。其次, 构建区域研发支撑体系, 换言之, 当地政府应该丰富其文化旅游产业并有效宣传, 使得吸引投资的过程稳步进行并最终取得成功。接着建立健全招商引资融资体系, 这点要求当地政府对招商引资有全面且总体的规划, 对未来发展趋势有把握, 对招商引资体系有保护措施, 使得文化旅游产业能得到长足资金投入。

## 7.2 多渠道增加资金供给能力

政府还应该从多角度考虑文化旅游建设的资金来源, 多渠道的增加文化旅游产业的资金供给能力。着力于多元化的资金引进, 这首先依赖于多元化的文化旅游产业形式。当地文化形式的创新, 可以带动文化旅游产业形式的多样化, 从而吸引更多角度产业的建设, 为当地资金的拉动提供多条途径。另外, 由于要多渠道增加文化旅游产业的资金流入, 政府应当大力完善对于当地资金流入的调控、监管与制裁制度, 避免当地资金混乱的情况, 虽然资金流入渠道增加, 但不能增加资金的风险性, 要保证在安全的前提下, 多渠道的增加文化旅游产业的资金供给能力。

# 8 提供人才支撑, 培育高素质人才队伍

## 8.1 加强人才培养

文化旅游产业的发展离不开专业人才队伍, 无论政府政策的设立、资金的稳定性流入, 还是对于文化旅游产业的宣传和创新, 都离不开人才的具体设计和实施。榆林要加强相应高素质人才队伍建设, 加紧实施人才培养战略, 加强文化队伍建设, 为文化旅游产业的发展提供有力人才支撑和智力支持。

市政府应当非常重视培养人才, 从多角度提高文化旅游产业工作者的素质。全面实施文化旅游业人才培养计划, 大力发展文化旅游职业教育, 鼓励当地的大中专院校开设旅游专业, 为文化旅游产业的发展培养人才。建立文化旅游人才教育培训基地, 加大对文化旅游管理、从业人员的培训力度, 提高旅游从业人员的整体素质, 选拔培养专业导游队伍。鼓励专家学者和大学生积极参加文化旅游志愿者活动, 不断强

化旅游从业人员的职业道德、职业技能和职业纪律。“市政府应当编制全市文化旅游人才中长期发展规划, 将文化旅游人才建设纳入全市人才工作重点内容, 着力解决文化旅游业发展中的人才短板问题”<sup>[1]</sup>。实施文化旅游产业人才战略, 还必须加大人才机制的创新力度, 建立有活力的文化优秀人才和特殊人才的使用与激励机制。

## 8.2 注重人才引进

除了对于当地人才的培养以外, 市政府还应该大力实行人才引进制度, 积极引进文化旅游创新创业、艺术策划、资本运作、经营管理等方面的高端人才, 参与文化旅游开发建设。引进的形式可多种多样, 如通过跨地区的机构来联合、项目协作、信息交流、资源共享等途径, 广泛吸引人才参与文化旅游业建设。通过对外来人才的引进, 填补本地文化思想理论单一性的不足, 也促进了多种文化的繁荣, 让本地文化旅游产业增添新的气息。

市政府要对未来文化旅游产业的规划清晰明确, 掌控引进人才的数量以及应该引进哪些专业方面人才, 并且有固定的资金投入。“政府要支持创造灵活的环境, 让人才要素进行有效流通, 并提供较好的待遇, 例如户口、住房、职称、科研资金支持等条件留住人才”<sup>[1]</sup>。安排专项资金用于文化旅游从业人员教育培训、表彰奖励以及人才引进等。因此, 市政府要对未来当地文化旅游产业做一个总体并且详细的规划, 在此基础上, 保证资金稳定投入, 这样, 人才引进才能有效。

## 9 结语

构建以政府为主导的榆林文化旅游产业良性发展的公共管理体制, 政府发挥主导地位, 对文化旅游产业的发展从思想观念上予以重视, 完善各主体参与机制建设, 进行规范化管理, 加大政策支持, 培育品牌文化, 提供资金、人才支撑, 多措并举, 必能推动榆林文化旅游产业大发展。

## 参考文献

- [1] 顾莹. 村寨旅游场域中的利益协作与共赢研究 [D]. 华中农业大学, 2015.
- [2] 张艳. 唐山文化旅游产业融合发展研究——以迁安为例 [J]. 当代经济, 2018(20):89-91.
- [3] 李思奕. 政府推动文化产业与旅游产业融合的作用分析 [J]. 现代经济信息, 2018(20):313+315.