

惠企政策发挥作用关键在于落实落地

政策的生命力在于贯彻落实,推动《若干政策》落实落地、直达基层、惠及企业,需要各地深入研究、全面统筹、大力推进,真正疏通“堵点”和“难点”。

□ 罗建兴

近日,国家发展改革委同文化和旅游部等有关部门制定出台了《关于促进服务业领域困难行业恢复发展的若干政策》(以下简称《若干政策》),提出三个方面、43项具体政策措施,如春风化雨般地回应了市场主体的呼吁和关切,饱受新冠肺炎疫情冲击和影响的服务行业可谓久旱逢甘霖。好政策制定出台后,高质高效落实是关键。各地要深入研究、全面统筹、大力推进,真正让政策落地、企业得到实惠。

一、《若干政策》的主要特点

《若干政策》包含10条服务业普惠性纾困扶持政策的的同时,针对旅游业专门提出了7条纾困扶持措施,针对性强、帮扶力度大,概括起来主要有“四大特点”。

一是体现了部门协同。从制定出台的主体责任看,包含了国家发改委、财政部、文化和旅游部等14个部门,并且经过国务院同意,充分体现了国家的重视程度和帮扶决心,有利于全面整合政府资源,稳住行业基本盘,进一步增强行业发展信心。从内容看,将餐饮、零售、交通运输等与旅游业一并作为重点帮扶行业,充分发挥了政策的集成效应和协同作用,在帮扶相关行业应对疫情影响的同时,还有助于增强吃、住、行、游、购、娱等旅游要素的供给能力和吸引力,有利于进一步丰富旅游产品供给、提升游客旅游体验、释放行业发展活力。

二是体现了问题导向。《若干政策》中提出的继续实施旅行社暂退旅游服务质量保证金、旅游企业缓缴失业保险和工伤保险,以及鼓励旅行社承接机关企事业单位相关活动内容,直击旅游市场主体迫切需要解决的问题,可以有效缓解旅游企业的资金压力,这说明在政策出台之前相关部门坚持问题导向,深入企业进行了细致的调研,全面掌握了准确真实的一手资料。

三是体现了科学统筹。《若干政策》坚持减压力和增活力相结合,科学

统筹了“输血”和“造血”、降本和增效、当前纾困和长远发展、精准防控和安全生产等几个方面的关系,为缓解旅游企业当前困难、增强广大从业者信心、助力行业恢复发展提供了有力支持。

四是体现了创新突破。《若干政策》提出的加快推进保险代替保证金试点工作、允许省级人民政府自行统筹缓缴税费工作、建立中小微企业旅游企业融资需求库等内容,既保证了政策的刚性,也保证了实施的弹性,同时也为各地自主创新地制定改革举措提供了支持和依据,增强了政策的操作性和实用性。

二、政策实施中应避免出现的问题

旅游业与其他行业相比具有点多、线长、面广的特点,行业主体类型众多、较为分散,真正让政策落地、企业得到实惠,还有很长的路要走。笔者长期在旅游行业工作,前不久刚参加了对一线200多家文旅企业的纾困调研活动。根据自身认识和基层实际,笔者认为,政策在实施的过程中应避免出现“四类问题”。

一是政策的宣贯力度逐级减弱、受众面窄。笔者在调研过程中发现,部分惠企政策存在层层转发、机关运转多,整合梳理、详细解读少的问题,政策力度从上到下逐级减弱。部分小微企业面对数量庞大、交叉重叠的各类扶持政策,要么不知道有优惠政策,要么不知道怎么申请享受优惠,从而产生理解、掌握、申报方面的障碍。例如,部分企业只对缓缴失业养老保险费、水电费等普惠性的扶持政策熟悉了解,对贷款贴息等申请程序复杂、兑现效率低的政策了解不深入、不透彻。

二是贯彻落实的配套政策少、操作性差。政策发布或到地方以后,如果围绕政策落实的单位责任分工方案、申报操作流程等相关的配套政策措施和落实保障机制不到位,就难以将惠企政策量化为可实施的具体举措,可能形成政策落地的“难点”。例如,调研中部分企业反映减

免房屋租赁费、水电费等帮扶政策缺乏具体操作流程与步骤,相关责任单位与责任部门不明确,政策无法落到实处。

三是政策落实照搬照套多、创新突破少。一些部门在落实扶持政策时,尚未形成实事求是、积极应变的意识,针对疫情的影响和市场主体的现实需求未能作出及时合理的政策调整。例如,部分金融机构在疫情发生后仍沿用根据上一年度营业额为企业发放贷款的政策,在2020年受疫情影响企业收入大幅缩减的情况下,部分亏损严重的企业2021年陷入贷款额降低或无法续贷的困境,可能形成变相抽贷、断贷的问题。

四是相关部门间各自为政、沟通协作少。涉及多部门协作共同推动实施的政策,如果部门间沟通协作不充分,政策壁垒难突破,就可能形成政策落实的“堵点”。例如,疫情发生后,部分地市开展了将机关事业单位的党建活动等交给旅行社承接的自救性探索,但是因相关部门固有的政策限制,导致旅行社面临工商增项难、公务接待开票难,机关事业单位用旅行社开具的发票报销难等问题,最终难以实现。

三、推动政策落地要重点完成的“四个动作”

政策的生命力在于贯彻落实,推动《若干政策》落实落地、直达基层、惠及企业,需要各地深入研究、全面统筹、大力推进,真正疏通“堵点”和“难点”,需要重点完成“四个动作”。

一是规定动作要落实到位。近两年从中央到省市,包括各行各业出台了大量帮扶政策,有阶段性的有长期性的,有普惠性的有定向性的,各地政府部门在完成政策的宣传、解读等规定动作的过程中,应下功夫行汇总、梳理、去重,同时制定切实可行的贯彻落实配套政策,针对不同行业形成简明了、通俗易懂、切实可行的政策包,形成配套连环的政策落实体系,确保政策落地见效。

二是常规动作要扎实完成。如今市场主体在不断创新发展新产品、新

业态、新项目层出不穷,政策的变化赶不上市场的变化,导致部分政策滞后、制约了市场主体的发展。例如,近几年新涌现的民宿产品,以及旧厂房文旅改造提升项目、木屋、树屋等,因消防部门现有政策对旅游新产品新业态的规定尚为空白,导致迟迟无法通过消防验收,影响了正常营业。这就需要相关部门充分发挥职能,及时跟进市场形势变化,具体问题具体分析,及时出台相关政策,为市场主体排忧解难。

三是创新动作要突出特色。各地各部门要充分发挥主观能动性,切实增强担当意识和服务意识,以市场主体的需求为导向,推出一批纾困振兴的务实举措。例如,银行业金融机构应注重创新,突出重点,在充分考虑文旅市场主体疫后营收水平大幅下降、预期收入减少、后续恢复振兴压力大周期长等现实情况的基础上,适当降低门槛、简化程序,有针对性地开发推出一批批、快、灵、的专题型金融产品,帮助企业渡过难关。

四是组合动作要务实高效。国家多部门联合出台政策,到地方也需要多部门合力推动落实,各地文旅部门要充分发挥统筹协调作用,主动加强与发改、财政、生态环境等相关部门的横向沟通,为景区、度假区等文旅企业最大限度争取政策空间。例如,部分山地型景区肩负着森林防火的社会功能和责任,每年防火停业期较长,影响经营和收益,为了弥补疫情期间贷款利息和成本损失,需要适当延长开放时间。这就需要当地文旅部门积极与林草等相关部门沟通协调,在保证防火安全的情况下,争取延长开放时间。

对于疫情影响下的文旅企业来说,一个好政策胜过一笔好资金,政策红利就是最大的红利。因此文旅企业和从业者要坚定信心,主动对接、积极争取,用好用足各级政府部门出台的帮扶政策,同时要主动适应疫情防控常态化条件下的市场需求变化,积极探索创新发展模式,培育开发一批新产品新业态,提升抗风险能力,共同渡过疫情难关。

数字文旅对外投资的风险与策略

□ 陶志华 宋昌耀

近年来,我国数字经济蓬勃发展,规模不断扩大。《中国数字经济发展白皮书(2021年)》显示,2020年我国数字经济规模达到39.2万亿元,较2019年增加3.3万亿元,占GDP比重38.6%,同比增长2.4个百分点。文化和旅游是数字技术的重要应用场景和领域。在新冠肺炎疫情的冲击下,文化和旅游产业数字化进程不断加快。数字技术的应用将推动传统的旅行社、酒店、景区等企业集团转型升级,潜移默化地改变游客的休闲观念、出游方式和消费行为,模糊传统供应链下文化和旅游业的边界,促进文化和旅游的深度融合。

我国通过优化对外投资管理方式、发布《对外投资合作国别(地区)指南》、国别产业导向目录、提升中介服务机构质量等一系列措施不断改善对外投资环境。2020年,我国对外直接投资流量规模首次位居全球第一。2022年1月1日,《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)正式生效,这对于我国推进数字文旅对外投资来说是一个重要的机遇。

我国文旅企业需要充分把握机遇,重新进行战略定位,丰富文化和旅游产品供给,打造世界级品牌,提升国际竞争力和吸引力,同时还要充分识别和规避数字文旅对外投资的潜在风险,根据国际市场变化做出及时的投资策略调整。

一、我国数字文旅对外投资的潜在风险

疫情风险长期影响对外直接投资。当前新冠肺炎疫情蔓延全球,对全球经济的影响将是长期而深刻的。世界银行预测全球经济恢复到疫前水平需要花费2-3年的时间。联合国《2021年世界投资报告》显示,2020年全球外国直接投资下降了35%,从2019年的1.5万亿美元降至1万亿美元。预计2021年全球外国直接投资有所回升,增速在10%至15%,但仍然比2019年的外国直接投资水平低25%左右。预计2022年外国直接投资将继续增长,最乐观的情况下将达到2019年的水平。2021年11月,联合国世界旅游组织表示,受疫情影响,全球国际游客量同比下降73%,全球旅游业2021年损失将超过2万亿美元,成为受疫情影响最大的行业之一。世界各国在疫情防控中实施的关闭边境、旅行限制和防疫隔离等措施导致了全球旅游的衰退,极大地减少了旅游业的国际投资规模。东道国的外商投资和疫情防控政策也给我企业进行数字文旅领域跨国投资带来潜在的风险。

制度风险阻碍文旅企业跨国投资。不同国家有着不同的政治、经济和文化制度,对待外商投资的政策和法律也有所差异。一方面,制度距离与双边外交关系使得我国对外投资面临一定程度的风险。另一方面,国家经济的发达程度也制约着国际贸易和投资。与发达国家相比,发展中国家往往处于政治经济转型时期,政策不够完善、法制不够健全、政治宗教矛盾凸显,对这些国家的跨国投资容易面临潜在的制度风险。“一带一路”沿线国家多数仍处于发展阶段,且国家之间存在严重的经济发展不平衡,制度环境使我国对外投资面临着很大的不确定性。

市场风险制约文旅企业跨国经营。一方面,旅游业是敏感性高、易受冲击的行业,受旅游者需求影响极大。为适应旅游者多样化的需求和不断变化的消费习惯,文旅企业需要提供更多体验型、创新性的旅游产品。尽管一些虚拟旅游产品已经出现,但其发展尚处于初级阶段,旅游者体验满意度不高,产业化发展滞后,与实地旅游的融合度有待提高。另一方面,出境市场是推动我国对外文旅投资的重要推力,但受疫情影响,各国出入境游受到极大限制,我国出境旅游总处于停滞状态。另外,随着数字经济的发展,短视频、直播购物等正在成为人们新的休闲生活方式,也可能影响到出境市场。旅游者需求和行为的这些改变,也会增加数字文旅企业的经营风险。

技术风险威胁数字文旅安全发展。一方面,数字文旅对网络技术具有很强的依赖性,会受到经济发展水平、互联网应用水平等方面的影响。关键技术是国家的核心竞争力。尽管我国文旅企业可以通过跨国并购获取国际市场份额、东道国先进的数字技术和研发资源,但如果东道国的数字技术尚未成熟,那就容易给数字文旅投资带来巨大的风险。另一方面,数据已经成为数字经济时代的关键生产要素,然而数据安全问题日益

凸显,数据权难以确认、数据管理成本高、数据交易风险大,这些给技术的发展带来了更大的挑战。近年来,亚马逊的账户数据屡次遭到泄露,对其品牌声誉造成了巨大的损害。如何提升技术水平,保障文旅行业数据安全,仍是数字型企业需要持续关注的课题。

二、双循环背景下数字文旅对外投资策略

随着我国经济步入高质量发展阶段,对外投资应更加注重质量和效益。我国数字文旅对外投资可以从以下四个层面逐步实现高质量发展。

(一)把握国际市场复苏趋势,明确对外投资区位

一方面,充分利用东道国的地理区位、人口红利和消费潜力优势,把握疫情防控政策方向,顺应发展潮流,稳步推进走出去步伐。重点选择具有发展潜力的RCEP成员国,如基础设施处于领先地位的新加坡、自然资源丰富的马来西亚以及我国主要出境目的地泰国。另一方面,借助我国与其他国家建立的多层次、宽领域的合作机制,拓展合作空间、提升合作质量,为数字文旅合作激发更多活力。RCEP协定是我国与日本首次建立的双边自贸关系,协定生效后两国将在服务贸易,特别是文化和旅游服务贸易领域深化合作。为打造世界级旅游企业集团,提升国际化水平,我国旅游企业集团需要深耕国内、心系全球,通过构建数字内容生态,打造旅游营销枢纽,持续国际市场布局。

(二)优化对外投资进入模式,提高对外投资效益

以效益为统领,跨国并购与新建投资相结合,兼顾短期与长期、局部与全局效益。一方面,我国酒店业品牌化发展空间比较大。《中国酒店业发展报告2020》指出,我国酒店品牌的连锁化率为26%,而发达国家可达60%以上。由此看来,我国酒店业亟需加快品牌化和连锁化。通过跨国并购的方式快速获取并享用被并购国企业的技术设备和品牌资产,不断扩大规模、提升运营能力,优化跨国并购效率。另一方面,我国文旅企业在虚拟场景运营方面持续创新。数字故宫、数字敦煌等虚拟旅游产品不断涌现。NFT(Non-FungibleTokenS,非同质化代币)技术的出现对于实现藏品数字化、沉浸式观展具有重要的作用。我国数字文旅巨头可以借助中国-东盟数字经济产业联盟等平台,发挥所有权优势,将创新业态、发展模式和先进经验推广到其他国家,逐步走向国际市场,不断提升国际化水平。

(三)全面评估数字文旅项目,规避对外投资风险

2021年被视为“元宇宙”元年。在互联网科技的支持和迭代过程中,商业逻辑不断重塑,文化和旅游企业纷纷进军元宇宙,一大批数字文旅项目即将出现。一方面,各国数字文旅发展处于初级阶段,市场前景广阔。通过投资、兼并和收购等方式,有利于我国数字文旅企业开拓国际市场、学习先进的管理经验、不断提高创新能力。2016年以来,阿里巴巴收购Lazada并不断成为该公司的最大股东,将其作为拓展东南亚消费市场的媒介,并促使其发展成为东南亚国家领先的电商巨头,获得了巨大的投资收益。另一方面,要对东道国数字文旅企业和项目进行充分的尽职调查工作,采取科学的投资策略,分散投资风险。此外,还应及时了解和关注各国的外商投资保证制度、税收优惠政策和资金补助计划,合理筹措投资资金,把握对外投资机遇,提高对外投资效率。

(四)健全对外投资保障体系,提供关键要素支撑

要鼓励我国企业在数字文旅领域进行对外投资,为其提供融资、保险、税收等政策支持,促进跨国投资便利化,营造开放的对对外投资环境。一方面,数字文旅涉及文化创意、旅行社、酒店、计算机、金融等领域,业务的深度与广度需要复合型高端人才。因此需要整合双边数字资源,建立多层次交流和跨文化管理培训机制,促进数字文旅人才流通。另一方面,积极引导市场主体,促进多方投资,通过政府引导、市场共建、社会参与的投资机制,实现全社会资源在数字文旅行业的充分涌流,引导投资收益的再投资、持续投资。此外,还应充分把握数字经济发展的规律,抓住RCEP机遇,规避潜在的技术风险,保证充分的投资收益,让数字文旅经济得到稳定而长远的发展。

(作者单位:北京第二外国语学院)

乡村民宿旅游发展的“黟县模式”及其启示

□ 钟晨 皇甫娟颖

近年来,随着乡村振兴战略深入推进,乡村民宿作为一种依托乡村住宅打造的新型乡村旅居业态,逐步从景区景点旅游的配套产品发展成为以乡村旅居度假目的地为特征的“民宿集聚区”,从乡村旅游的配角走向主角,成为推进乡村振兴的一股新兴力量。2017年,原国家旅游局发布了《旅游民宿基本要求与评价》行业标准。2021年11月,全国旅游标准化技术委员会发布确立了首批甲级、乙级旅游民宿。随着一系列相关制度和政策的出台完善,乡村民宿旅游已经从自发发展进入到规范发展、繁荣发展阶段。

根据社会科学文献出版社《民宿蓝皮书:中国民宿发展报告(2020~2021)》统计,2020年有76.91%的民宿位于乡村。在各地乡村民宿发展实践过程中,安徽黟县依托其以西递、宏村为代表的乡村文化遗产和丰富的旅游资源,成为全国最早发展乡村民宿旅游的地区之一。近年来,黟县乡村民宿旅游与乡村振兴、遗产保护、乡村田园风光和乡村生活方式紧密融合,形成了一批具有规模效应的“徽文化民宿集群”,实现了由一个山区农业小县向国际乡村旅游度假区的华丽转身,形成了全域乡村民宿旅游发展的“黟县模式”。

一、发展态势

黟县位于安徽省黄山市,古徽州六县之一,是徽州文化和徽商的重要发祥地,拥有以世界文化遗产西递、宏村为代表的6处国家级历史文化名村,44处中国传统村落,3900余幢古民居。黟县丰富的乡村文化资源为乡村民宿发展提供了载体,民宿在黟县旅游业中扮演着日益重要的角色。目前,常住人口不到10万的黟县,挂牌民宿、乡村客栈等有903家,形成了西递、宏村、塔川、碧山、南屏、龙江、柯村、美溪等8个民宿集群,其中包括塔川书院、御前侍卫、旧街墨野等115家精品高端民宿,形成了良好的全域乡村民宿集群发展态势,在全国具有显著的示范效应。

2013~2018年,黟县旅游接待量由643.53万人次增加到1196.09万人次,年均增幅14.31%;旅游总收入由51.82亿元增加到98.71亿元,年均增幅7.81%。其中,民宿年接待游客超220万人次,年旅游综合收入近20亿元,占全县旅游总接待量和总收入1/5。以旅游为主导的服务业已成为县域经济增长的主引擎,旅游直接和间接从业人员达2万多人,占全县劳动就业人口的1/4。乡村民宿旅游有力地推进了乡村振兴,农民人均可支配收入由10090元增加到15349元,年均增长8.6%,成为推动乡村振兴的重要内生力量。

二、主要经验

一是推动乡村优秀传统文化的保护传承与创新。黟县立足乡村振兴战略,厚植乡村文化资源优势,提出“古村落+新民宿”发展模式,立足徽文化资源优势,以古建筑古民居为载体,以田园风光为本底,着力塑造“黟风黟宿”民宿整体品牌。通过对徽派传统村落、民居建筑的保护,对传统民俗非遗和生活方式的传承,将传统乡村美学、人文精神、田园生活方式融入民宿的设计之中,开发文创产品,守护精神家园,致力于优化民宿发展的人文自然环境,打造了“桃花源里人家”“中国画里乡村”等旅游度假品牌。

二是注重乡村旅游与乡村绿色生态环境相结合。黟县生动践行“绿水青山就是金山银山”理念,以第一产业为根基,大力发展绿色农产品,开设民宿扶贫专柜,发展营销“五黑”农业,以代销农产品和吸纳农户就业的形式帮扶贫困户。同时着力优化民宿发展环境,该县建成柯村油菜花、五里桃花等一村一品特色村34个、农旅精品线路10条,努力打造“诗词歌赋”般的田园风光意境,做到藏富于民的同时也让村民“望得见山、看得见水、记得住乡愁”。

三是不断创新全域乡村民宿发展的体制机制。黟县组建民宿发展领导小组统筹全局政策性问题,编制《黟县民宿发展专项规划》,出台一揽子政策推动民宿综合改革试点工作。黟县推行农村宅基地“三权分置”政策,从根

本上释放改革红利,盘活农村闲置宅基地和房屋,通过老旧宅基地的流转唤醒沉睡的土地资源,吸引社会资本力量与之有机衔接。积极探索民宿“个转企”试点和“两山银行”试点,不断规范市场秩序,提升品质,推动民宿产业的规模化和规范化。成立黟县民宿协会,为产业发展和人才培养提供示范交流的服务平台;举办民宿管家大赛,加强文化和旅游人才队伍建设,选拔储备一批优秀导游及民宿管家人才,打响黟县旅游服务品牌;吸引“旅黟人才”,促进乡村“双创”,创建一个有徽州文化特色的设施完备、景观优美、人文和谐的乡村经济共同体。组建大型国有企业——徽黄旅游集团负责整体开发县域内12个景区,针对民宿发展痛点,自主研发了“徽黄游”数字平台,通过业态资源整合,吸引民宿进驻,集聚规模效应,搭建综合服务平台。

四是繁荣发展乡村民宿旅游衍生产业。围绕“乡村旅游+”,推动乡村旅游与摄影、影视、农业、生态、节庆、赛事等相结合,促进民宿与其他产业的融合发展,打造民宿发展新模式,助力民宿产业的转型升级。在撬动乡村旅游产业资源融合和民宿产业链延伸的同时,带动了大批农民增收致富。围绕“+”造美好生活”的战略思维,黟县积极引导民宿推进乡村美景观光、文创手作体验、深度度假休闲、乡村户外运动、非遗文化体验、电竞动漫娱乐等新兴产业的发展,延长民宿产业链和游客体验价值链,形成了独具徽文化魅力的乡村民宿旅游产业集群。

三、启示价值

一是深挖乡村民宿的人文品质,打造承载乡愁记忆的乡土文化空间,让民宿成为有温度的“家”。民宿产业的发展已经进入了以生活方式和地方文化为主要服务内容的时代。对于城市居民来说,乡村民宿是满足内心对田园乡村的向往的载体,追求“诗意栖居”的现实空间,是人们追求美好生活的精神消费品,承载着人们回归乡村寻找乡愁的情怀。故而民宿不是单纯的住宿产品,更强调与乡村的自然与文化生态融为一体,更加注重对

乡村美学、生活方式的深度体验,是一种融入乡村文化生活的旅居生活方式。因而,深厚的乡土文化是乡村民宿的灵魂,乡村民宿不仅体现着当地民宿的特色,推动乡村旅游与传统文化深度融合,也为游客创造了更加丰富的文化体验,传达文化价值,促进社会效益与经济效益双效统一。

二是统筹规范管理,创新体制机制,发挥民宿集群效应。乡村民宿产业的发展要充分发挥政府的政策引导、全域统筹和行业监管作用,提升行业治理水平。结合乡村旅游资源禀赋和市场需求偏好等特点,制订全域性的民宿发展政策和发展规划,完善公共基础设施和服务设施,打造若干个具备完善的住宿、餐饮、景点、文创、农业等综合业态的乡村民宿旅游产业集群。集群内的民宿主体实行信息共享、业务共建、整体营销,保证集群外部的统一性和集群内部的差异性,有效解决民宿同质化、分散化、规模小、选择面窄等问题。通过对乡村民宿集群品牌进行统一管理,实现集群内资源共享和品牌共建,综合提高区域性民宿产业的影响力和竞争力。

三是促进民宿旅居与乡村产业融合发展,培育乡村振兴的内生力量。一方面,通过乡村民宿产业集群化发展,发挥市场机制,发展社会力量,充分激发村民参与民宿经营发展的主体性和积极性,充分吸引利用劳动力、技术和资本,开发以民宿经济为核心的新型乡村经济模式,让民宿发展与乡村振兴互相驱动,相辅相成。另一方面,通过乡村民宿多元融合发展,拓宽经营业态,提升盈利空间,把民宿由单一的住宿点升级转变为多元业态联动发展的“乡村文旅综合体”,有效引导和推动更多资本、人才、信息、技术、管理等要素向乡村地域空间流动,促进乡村一二三产业融合发展,优化城乡体系和产业布局,培育推动乡村振兴的内生动力。

(注:本文系教育部人文社科项目“基于场景理论的城市创意街区空间生产机制与模式研究”[19YJC760167]的阶段性成果。)

(作者单位:武汉大学国家文化发展研究院,武汉大学经济与管理学院)