

现代化进程中旅游标准的特殊性及其编制维度探索 ——基于利益相关者角度

李晋宏¹ 牟琳²

(1. 太原师范学院经济与管理学院; 2. 文化和旅游部旅游质量监督管理所标准化处)

摘要: 随着现代化进程加快, 中国文旅业由“非常规”发展逐步向“常规化”转型, 标准化工作由政府主导走向政府与市场联动。本文以关注利益相关者的共同利益和实现最佳秩序为目的进行旅游标准的探究, 积极探索旅游标准的特殊性与编制维度, 尤其对“旅游者、居民”进行了多元化思考, 提出以标准使用者专业水平、社会与市场的成熟度、标准类型与关键指标等为核心的多维度思考的编制思路。面向未来, 做好旅游标准的系统性研制和优化, 增强旅游标准的动态自适应性, 不断提高旅游标准质量, 对中国式现代化和文旅行业的全面高质量发展具有学术价值和实践意义。

关键词: 现代化, 旅游标准, 利益相关者, 多维度编制

DOI编码: 10.3969/j.issn.1674-5698.2024.07.006

Exploring the Particularity and Compiling Dimension of Tourism Standards in the Process of Modernization—From the Stakeholder Perspective

LI Jin-hong¹ MU Lin²

(1. School of Economic and Management of Taiyuan Normal University;

2. Department of Tourism Quality Supervision and Management, Ministry of Culture and Tourism)

Abstract: With the modernization process, China's cultural tourism industry has gradually transformed from “unconventional” to “conventional” development, and the standardization work has shifted from government-led pattern to the pattern driven by both government and market. With the purpose of focusing on the common interests of stakeholders and achieving the best order, the paper actively investigates the particularities and dimensions of tourism standards, especially considering the perspectives of “tourists and residents” in a diversified manner. The paper proposes a multidimensional approach to standards formulation centered on the professional level of standard users, the maturity of society and the market, the type of standards, and key indicators. Looking to the future, it is essential to systematically develop and optimize tourism standards, enhance their dynamic adaptability, and continuously improve their quality. This has both academic value and practical significance for the comprehensive high-quality development of Chinese modernization and the cultural and tourism industry.

Keywords: modernization, tourism standards, stakeholders, multi-dimensional compilation

作者简介: 李晋宏, 副教授, 硕士生导师, 研究方向为旅游标准化、旅游地理与管理、区域持续发展与战略管理。

牟琳, 硕士, 文化和旅游部旅游质量监督管理所标准化处副处长, 全国项目管理标准化技术委员会(SAC/TC343)委员、中国旅游景区协会专家委员、北京市法学会旅游法分会委员。

0 引言

随着国家治理现代化与高质量发展的国家战略的逐步实施,各级政府、各行业、企业、科研院所、社会团体都投入了大量的人力、物力和财力开展标准化工作,取得了可喜的成绩,在国际上有了一定的影响力。但是,标准化知识尚不够普及,专业化标准人才比较缺乏,利益相关者之间的标准化水平参差不齐。然而,中国式现代化进程离不开标准化,标准意识是现代人的必备意识之一,标准是实现现代化的基础管理工具,现代化的本质是人的现代化^[1]。因此,标准化有利于人的现代化,任何标准的利益相关者都需要具备标准意识,只有编制适用性强的标准,有效实施标准,才能实现国民经济与社会的最佳行为规范、行业秩序、市场秩序与共同效益。

比较而言,旅游业更具兼容性,涉及的利益相关者最广泛,尤其对“人”的影响深远。发达国家从20世纪80年代已经意识到了旅游不同于其他活动或学科、行业,学术界不断重新审视旅游,自2017年以来这种反思更为深刻了。中国旅游业“非常规”发展40多年,即使没有3年疫情也需要全面反思和重新审视,需要在中国式现代化进程中不断探索和深入研究,因为旅游标准不仅影响文旅行业全面升级,而且影响着工农业、城乡体系和自然生态的高质量发展,也影响着“人的现代化”。

1 对旅游标准的利益相关者的思考

标准是供利益相关者共同使用的标准化文件之一,协商一致很重要。编制标准需要搞清楚利益相关者,明确标准的对象、范围和使用^[2]。一般标准的利益相关者主要包括政府、企业和客户等,主要涉及生产、消费中的技术、管理和服务等。但是,旅游标准的利益相关者比较复杂,因为旅游活动或产品生产不是一家或一类企业可以完成的,旅游者和居民也自觉或不自觉地参与其中;旅游市场或行业管理也不是由一个部门或一家协会可以实现的;参与旅游体验或消费的也不仅仅是外来的旅游

者,也可能还有当地居民,主要指那些直接或间接参与旅游的当地居民。

基于这种复杂性,本文从旅游标准的利益相关者角度提出以下6点思考。

(1)在现代化进程与高质量发展中,需要理性而深入思考旅游标准的特性、作用和社会价值等,对标准的深入认知和有效实施,需要利益相关者的多维度支持和协作,只有这样才能真正构建起全方位、立体化的“标准体系”,并确保有效使用和维护标准的科学性^[3]。

(2)在“常规”的旅游发展中,不宜过多采用自上而下的标准化模式,政府主导的等级评定类标准,在行业发展初期或“非常规”发展阶段或许是必要的,但在“常规”发展阶段则不宜太多。评定类“国家标准”的有些条款也不宜太“具体”,如:A级景区的入口、游客接待中心的空间面积等条款,如果这些条款过分“具体”,难免“伤害”利益相关者的自主性和创新性,会影响标准的使用效果和发展中的自适应性。

(3)真正理解并自觉编制和使用标准,并能够在日常管理中体会到标准化好处的旅游“企业”并不多,其动机或目的是为了申报相关等级评定或成为示范点挂牌,而不是出于提高质量意识、团队素质和管理水平。

(4)旅游行业的“社团/协会”是国标、行标、地标和团标的使用者和检验者,也可能作为编制者而参与相关标准的起草,其基于标准的多重身份和作用是不可忽视的,直接影响着旅游市场或行业秩序,影响着其他利益相关者。

(5)“旅游者”身份多元,不是一般的消费者客户,“旅游者”本身就是旅游产品的一部分,且“旅游者”素质会影响旅游产品的质量,因而“旅游者”既可能是标准对象,也可能是标准的使用者,还可能是标准的检验者。

(6)“居民”身份更多元,既是旅游目的地的重要组成部分,也可能是旅游产品的一部分,直接影响着旅游地形象和旅游质量,因而“居民”既可能是标准对象,也可能是标准的使用者,还可能是标准的检验者。

从目前已发布的旅游标准来看,旅游标准的层次性不强,有些“国家标准”编制的条款太“具体”,难以兼顾到不同层次的利益相关者,没有为各层使用者预留足够的“个性化”空间,导致旅游标准的市场适用性和利益相关者的共同效益较差;基本上没有把“旅游者、居民”作为旅游标准的对象、使用者进行考虑,尤其对旅游者行为的社会责任、居民满意度等没有涉及;也没有把“旅游者、居民、社团/协会”作为旅游标准的监督或检验者予以考虑,没有参与相关标准的宣贯或复核等标准化工作;学术界对旅游标准的具体使用效果及适用性研究尚属空白;还没有从“人”的现代化角度予以考虑旅游标准的效用。

本文的利益相关者主要指企业、社团/协会、旅游者和居民。主要强调市场端的利益相关者,没有过多强调“政府”,不是忽略,是有意“弱化”了,这也符合《国家标准化发展纲要》的发展目标和提倡市场主导标准化工作之精神。

2 旅游标准的独特性分析

旅游标准的独特性源自旅游业的特殊性。旅游业有别于传统工农业、制造业,也不同于一般服务业,几乎关联了所有产业,并且在生产、消费、产业、行业、学科、职业、活动、人、生活、生态、审美等方面的独特性也是显而易见的。从利益相关者角度,旅游标准主要体现出5个特性。

2.1 旅游标准范围或使用者不仅涉及企业等组织机构,更强调“人”

一般标准的范围或使用者都是企业等经济实体或组织机构,这是人类社会的生产方式演进和人类活动的自组织性决定的,工业化强化了这种管理特性。但是,旅游产品(服务)的生产或旅游活动的开展与工农业完全不同,跨区域的空间流动性很强,个体“人”的自由度很高,即使由旅行社组织也很难避免整个过程中“人”的素质和行为带来的旅游体验、安全风险和对自然生态的破坏性,即使有组织、有法律和有标准,每年的旅游安全事件和投诉举报层出不穷。这是旅游发展初期或“非常

规”发展旅游中难以规避的成长性成本或负面影响,短期或许还能理解和承受,而长期出现则可能得不偿失,所以需要正视并改良这种现象,并尽可能降低这种发展成本或负面影响。这其中涉及的因素很多,因为旅游是由各类“组织”与“人”构成的巨动力系统,它的运行秩序、质量与安全离不开标准,需要标准维护其正常运行。这个巨动力系统是标准化系统,涉及的利益相关者众多,包括政府相关部门、社团或协会、旅行社、旅游景区、酒店、社区等各类组织,也包括各类“人”,这里主要指旅游者和当地居民。

2.2 旅游质量特性的情景感和动态性

ISO 9000指出质量是“一组固有特性满足要求的程度”,关乎标准。这些“固有特性”一般是某事或某物中本来就有的,是有形的、静态的、物化的、可量化与可衡量的,可能是永久的,如:长度和直径、保质期、含有的元素和成分、服务效率、满意度等^[3]。“要求”一般是明显的、潜在的需求或期望,是无形的、可预测的。除了以上这些一般“固有特性、要求”外,旅游质量更强调旅游者和居民参与下的现场情景及体验感,这种情景化的体验感存在于旅游活动的全过程,是动态性体验,包括旅游活动前、活动中和活动后的动态性感受与心领神会,全过程的方便、安全、情景交融、愉悦、塑造等是旅游质量的核心问题。

2.3 居民需求与旅游者需求存在不一致性

一般标准主要考虑市场、企业与客户的需求,这样的标准是为满足生产和消费需求而编制的,居民需求与客户需求基本是一致的。但是,旅游业中的居民需求与旅游者需求存在不一致性,也就是说,旅游者的满意未必是居民的满意,如果有些旅游标准的编制没有考虑利益相关者的居民,那么在标准实施中就可能会损害居民利益,尤其评定类旅游标准。因此,在相关旅游标准编制中不可忽略居民需求和居民满意度。

发展旅游业的主要目标之一是促进地方经济和改善居民生活水平,而不合理发展旅游可能会适得其反,除造成生态环境的破坏外,还可能干扰居民的正常生活,居民有可能反感旅游者“入侵”,

如：2017年欧洲多国掀起的“反游客运动”。因此，在相关旅游标准编制中需要把居民与旅游者同等考虑，甚至优先考虑居民。

2.4 旅游标准一般都涉及多部门，需要跨界实施

由于旅游业的综合性、联动性和中国国情的特殊性，40多年来，中国旅游业走的是“非常规”发展道路，承担了不少城乡建设和公共服务设施的从无到有的基础性突破，旅游标准化工作一直领先于国内其他服务业，近年来在旅游标准国际化方面也取得了重大突破。如今，中国在国民经济、产业结构、交通设施、城市化率、市场化等方面的基本格局已经形成，已到了“常规化”发展旅游的时机，有必要重新定位旅游业，重新审视旅游标准化工作，需要结合本阶段的国情解决好旅游标准的多部门联合和跨界实施问题，特别是政府主导的旅游标准应尽量避免以下问题：（1）旅游标准与相关政策之间的不一致或不匹配。如：2022年7月文化和旅游部等十部门联合印发《关于促进乡村民宿高质量发展的指导意见》和GB/T 41648-2022《旅游民宿基本要求与等级划分》之间存在说法上的不一致或不匹配，导致标准的利益相关者难以有效实施相关标准；（2）相关标准内容的交叉重复和术语与定义不一致现象严重。使得相关“标准”不仅没有起到应有的规范作用，反而给标准的实施制造了不必要的混乱。如：GB/T 17775-2003《旅游区（点）质量等级的划分与评定》与GB/T 50298-2018《风景名胜区总体规划标准》都是国家标准，而同一个旅游地可能既是“旅游区（点）”，也是“风景名胜区”，标准使用者可能是同一个企业主体，涉及的旅行社、旅游者和居民也可能是一样的，但是由于标准的归口不同，术语不同，相关内容不一致，从利益相关者角度看，标准起不到应有的“正”作用，反而起了“负”作用。这些问题，虽有国情的原因，但主要是旅游业的独特性和标准涉及的相关部门之间的不协调造成的，导致利益相关者在使用标准时莫衷一是，有些地方标准甚至各自为阵，造成了不同行政区域间不必要的行业壁垒或发展障碍，严重影响了国家统一的市场秩序和内循环。因此，建议政府主导的旅游标准尽可能与相

关政策保持一致，并根据标准所在的层次实行多部门联合发布，而且根据需要跨部门成立相关课题组，与利益相关者共同研制旅游标准；市场主导的旅游标准应实现跨区域或跨界联动，组建跨学科专家组或项目组研制旅游标准，并针对利益相关者做好标准宣贯与有效实施。

2.5 自上而下的旅游标准不利于实现现代化管理

从世界范围看，现代标准化源于法治化、制度化、市场化、工业化和城市化，基于企业、社团和社区等组织机构的发展，以生产流程和项目组等形式为基础而构建，是现代化管理的有效工具，现代“人”的标准意识较强，基本具备了“PDCA循环”这样“闭环式”的管理逻辑和思维习惯。可以说，标准化是实现现代化管理的基础之一，也是现代法治化的基础，还是现代制度化的升级保障，旅游标准是任何一个旅游目的地“常规化”全面发展，并逐步实现高质量旅游业和“人”的现代化的有效保障。但是，由于中国旅游是“非常规”发展起来的，大多数旅游标准是自上而下政府主导的，标准化所依赖的“闭环式”思维、质量意识和现代化管理基础相对薄弱，“人”的现代化水平较低，标准意识不强，自上而下存在比较严重的重编制轻实施的问题，对已发布的旅游标准的适用性缺乏跟踪式研究，旅游标准的新陈代谢和优化改进也不及时，不利于实现中国式现代化。

3 对旅游标准编制维度的探索

标准化工作的主要目的是针对一定范围内存在的现实问题或潜在问题进行识别、优化、改进和解决，“在一定范围内获得最佳秩序”和“促进最佳共同效益”^[2]。“最佳秩序”是利益相关者的协商一致，共同以“标准”为底线开展生产、活动和生活，各自为自己的行为与结果负责，共同维护“标准”范围内的秩序；“共同效益”强调“社会效益”，这是服务业的典型特征^[4]，“社会效益”比“经济效益”影响更广泛，可以有效促进社会全面发展、城乡宜居宜游、生态环境良好、人们安居乐业、旅游者和居民的美好生活。

然而,由于“非常规”发展模式下的旅游标准化是自上而下展开的,利益相关者对旅游标准的相关认知参差不齐。作为旅游标准的主要使用者,不少旅游企业把“国家标准、行业标准、地方标准”当作“企业标准”使用。在政府主导的名目繁多的各项旅游评定标准与奖励政策的引导下,相关企业只是被动接受标准,只想通过验收后获得挂牌与奖励,基本不理解“标准”的真正作用,好像“旅游标准”就是为了挂牌与奖励,根本谈不上根据自身实际情况主动转化与实施标准。“社团/协会”在旅游标准化中的作用还远远没有体现出来,“旅游者、居民”的多元身份尚没有被关注和重视。因此,旅游标准离实现“最佳秩序”“最佳共同利益”和“人的现代化”的目标还有很大差距。这里从利益相关者角度探讨旅游标准的编制维度,希望可以促进这一目标的实现。

其实,不同旅游标准涉及的利益相关者具有一

致性,不同的主要是:(1)旅游企业的性质、业务类型、所在地、实力与影响力、社会责任等;(2)旅游社团/协会的级别、所在领域、领导力与凝聚力、会员质量及规模等;(3)旅游者的来源、素质、审美品味、消费力和行为道德等;(4)居民的素质、生活水平、所在地经济、公共基础设施与服务、参与旅游程度等。

作为旅游标准编制者,应明确旅游标准的特殊性,明确编制标准的目的和利益相关者,需要经过扎实调研了解行业发展现状和发展趋势,并掌握利益相关者的管理现状与使用标准的可能性、专业水平和行业地位及影响力等情况。在此基础上,根据标准对象和内容的实际发展情况,确定旅游标准层次和类型,综合考虑利益相关者的现实问题或潜在问题,重点围绕质量需求、使用内容、团队/制度、实施/改进等关键指标考虑具体标准编制,图1给出了基于利益相关者的旅游标准编制目的、维度

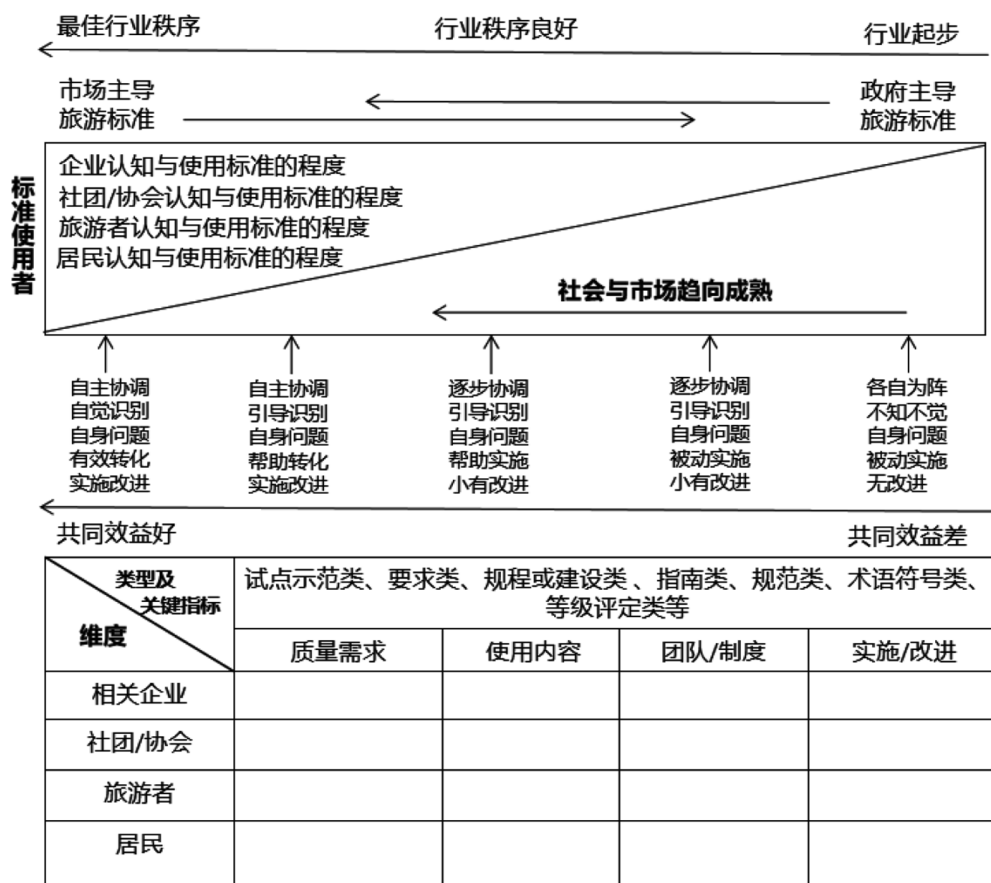


图1 基于利益相关者的旅游标准编制目的、维度与类型及关键指标关系示意

与关键指标的关系示意。

本文借鉴自适应标准化理念和逻辑,具有不同于传统标准化的自主选择、调整、改进与完善的能力,利益相关者使用时可以根据自身发展阶段、标准类型和实践维度的具体情况进行灵活变化,处理好原目标与新目标、原作用与新作用、原功能与新功能、原性能与新性能等的关系^[3]。在现代化进程中,在充分研究旅游标准的基础上,因标制宜,以标准使用者的认知与使用程度、社会与市场的成熟度、标准类型与关键指标为核心,结合政府与市场联动主导的动态调整,多维度考虑不同标准的编制和使用,充分发挥“人”与“标准”的自主适应性,遵循最优原则,实现利益相关者的最佳共同效益。

4 结语

标准化工作极具科学性、逻辑性、开放性和系统性,每个标准都属于某一体系或系统,编制标准时力求符合这类标准主要使用者的行为逻辑,构建一定范围的“闭环式”标准,这样既有利于标准对象的规范、协调与统一,有利于管理模式现代化,也有利于利益相关者之间或体系之间的有效衔接。旅游标准比其他领域的标准更强调开放性和系统性,也更需多维度关系下的高效协调与及时改进。高质量的现代化旅游需要基础产业、基础设施、公共服务和“人”等方面的全面标准化支撑,旅游标准的编制可以按“网-体-面-线-点”进行构思,也可以按“点-线-面-体-网”进行架构,但不可只在“点”上用功,强调预留不同层级标准之间的“个性化”创新空间,尽量减少无休止的评定类旅游标准的编制,充分考虑利益相关者,多有针对性地开展项目式“闭环”的旅游标准编制。

参考文献

- [1] 习近平. 中国式现代化是强国建设、民族复兴的康庄大道[J]. 前进论坛, 2023(10):24-25.
- [2] 白殿一,等. 标准化文件的起草[M]. 北京: 中国标准出版社, 2020.
- [3] 麦绿波. 标准学-标准的科学理论[M]. 北京: 科学出版社, 2019.
- [4] 赵祖明. 服务业组织标准体系建立实务[M]. 北京: 中国质检出版社, 中国标准出版社, 2016.