

文旅融合背景下 旅游从业人员人力资本升级的公共政策响应

韦雪梅 刘 旭

摘 要：随着文旅融合逐步推进，旅游从业人员被要求优化知识结构、提升服务能力、强化创新思维，但现行人力资本开发体系的重点仍在技能培训的数量覆盖上，忽略文旅产业跨界融合对复合型能力的质量需求，导致从业人员人力资本升级与产业转型需求之间出现明显错位。本文构建“政策工具—主体行为—能力跃迁”的分析框架，系统梳理我国旅游人才政策在供给型、需求型与环境型工具上的配置失衡问题。研究发现，当前政策体系存在三重张力：其一，培训补贴与认证标准偏向传统服务规范，缺少对文化解读、数字技术、创意策划等新兴能力的认定与激励；其二，政策执行依靠行政推动，企业参与培训的内生动力不够，使得人力资本投资陷入“政府热、市场冷”的困境；其三，跨部门政策协同机制较为薄弱，文旅、教育、人社等系统间存在信息壁垒与资源分割，人才流动与能力互认受到阻碍。导致这些问题的原因，主要在于产业融合中人力资本价值评估标准滞后、政策工具选择受路径依赖制约，以及多元主体间的利益协调机制缺失。

关键词：文旅融合；人力资本；政策响应

一、文旅融合时代旅游人才能力结构的现实审视

（一）文旅产业融合对从业者能力的新要求

文旅产业深度融合使旅游服务的价值创造逻辑出现根本转变，从业者不再只做标准化服务工作，还承担了文化意涵转译、体验场景搭建的任务。游客想要深度文化体验，一线人员便需具备将静态文化资源转化成动态叙事的能力，但传统导游培训未覆盖这类内容^[1]。数字技术的广泛渗透重塑了游客的决策路径与消费习惯，智能导览、沉浸式光影展演等技术应用，已嵌入旅游产品设计、营销推广与现场管理的全流程，从业者若不会使用数字化工具，便无法适应行业运行的新状态。产业边界的消融使旅游项目常涉及多业态交叉融合，一个成功的文旅项目需要兼具文化洞察、审美判断与商业逻辑的创意策划人才，这种复合型能力的要求对原有人力资本存量形成了严峻挑战^[2]。

当前，能力供给体系仍围绕单一岗位技能搭建，培训内容集中在传统服务礼仪、基础操作规范方面，未针对文化解读深度、数字工具运用、跨领域创意整合等新兴能力维度设置系统内容^[3]。教育机构与行业培训的课程设置较为固定、单一，导致人才培养缺乏前瞻性。从业者即便经验丰富，也很难在业态融合的场景下实现能力迁移与价值提升，人力资本升级的需求迫切但现实供给缺位，这一矛盾成了限制产业高质量发展的主要障碍。

（二）现行人力资本供给与产业需求的结构性错位

当前，以传统服务技能为核心的人才培养体系，课程安排和考核要求长期围绕食宿接待、行程安排等标准化内容开展，未针对文化阐释深度、数字工具运用、跨领域创意整合等新型能力模块整合对应教学内容；院校的学科划分和行业的岗位设置仍沿用旧有框架，导致人才培养缺乏前瞻性。因此，从业者面对融合类业务形态时，原有知识结构无法支持自身完成角色转变，积累的工作经验也不能直接转化为应对复杂场景的能力^[4]。

这种错位直观体现为人力资本储备和产业实际需求的不匹配。在职培训大多聚焦应急处理、礼仪规范等补救性内容，较少涉及文化 IP 运营、沉浸式体验设计等前沿领域；教育机构培养的毕业生虽能掌握扎实的单项技能，但面对项目策划、跨业态协同等综合性任务时，仍显现出整合能力的不足。供给体系和需求结构的脱节，让身处产业变革前沿的从业者，因能力更新不及时，只能局限在低附加值的操作环节，无法向价值链高端迈进^[5]。

出现这类问题的核心原因是能力标准跟不上现实需求。目前，职业分类和技能等级认定仍以传统岗位职责为参照，未把文化理解力、数字素养这类融合型能力纳入强制评价范围，让培训资源配置失去了明确方向^[6]。新岗位由产业融合催生，大多横跨多个传统领域，但现有认证体系未设置动态调整机制，无法及时跟进新兴职业的能力要求。没有统一的评价标尺，培训供给就会出现盲目性，各类机构按自己的理解开课，质量水平差异较大，使人力资本升级的碎片化问题更突出^[7]。

二、旅游人才发展政策的工具配置与运行现状

（一）供给型、需求型与环境型政策工具的分布特征

当前，文旅人才政策体系中供给型工具占比最高，集中在发放培训补贴、扩编职业院校相关专业、开展技能等级认定等直接投入上。这类工具能快速扩充基础人才储备，但政策资源单一投放，已逐步出现边际效益下滑的情况。需求型工具的使用频率较低，比如公共部门采购文旅创新服务、新兴岗位用工奖励等手段较少，无法从消费端和用人端为人才能力升级提供有力拉动。环境型工具大多只是停留在鼓励性口号和原则性指导意见阶段，缺少针对跨界融合业态的专项扶持规则，政策对从业者能力转型的引导作用比较间接。三类工具在政策中的占比差距较大，可见当前政策设计仍以“供给驱动”为核心逻辑，对接市场需求的动态响应机制还未真正建立^[8]。

分析工具实际效用能够发现，供给类工具过于集中会引发明显问题：培训资源通常按传统岗位分类体系完成配置，文旅融合催生出数字内容策划、沉浸式体验运营等复合型能力需求，却无法在现有培训科目中找到精准匹配。需求类工具的不足，无法充分调动企业参与人才能力升级的内生动力，多数激励措施只停留在一次性补贴层面，缺少能长期绑定利益的机制。环境类工具受跨部门职能分割限制，在标准互认、信息共享等基础性制度建设上相对放缓。目前这种“强供给、弱需求、虚环境”的工具分布状态，使得政策资源虽在持续增加，却无法切实转化为从业者能力结构的实质性更新^[9]。

（二）培训补贴与认证标准对新兴能力的覆盖不足

目前，培训补贴和认证体系仍紧紧围绕传统旅游岗位的技能评价规则搭建，补贴项目大多集中在导游讲解、酒店服务、餐饮管理等标准化科目上，考核时主要看操作是否符合规范、流程是否熟练，但对于文旅融合后越来越重要的文化阐释能力、数字内容创作素养以及跨业态场景策划技能，

既没有明确的认定标准，也未设置对应的激励内容，从业者即便想向复合型能力方向发展，也难以在现有政策中找到对应的学习资源支持和资格认可途径（如表 1 所示）。

表 1 能力类型

能力类型	传统标准覆盖情况	文旅融合新要求	现行政策响应状态
文化素养	侧重基础史实背诵	要求在地文化深度阐释与活态转化	缺乏专项认定与补贴科目
数字技能	仅限基础办公软件操作	需要新媒体运营、沉浸式技术应用能力	培训目录更新滞后，认证标准缺失
跨界策划	未纳入考核范围	强调文旅产品一体化设计与资源整合	无对应技能等级与激励措施

出现这种覆盖空白的直接原因，在于认证标准的更新速度相对慢于产业融合进程。文旅新业态要求的能力大多具有跨学科特征且缺乏统一标准，无法归入现有职业分类目录的单一类别；而政策制定部门缺乏动态监测能力的机制，更倾向于沿用标准以减少管理成本。更核心的问题在于，培训补贴按“成本补偿”的逻辑发放，即仅资助能量化、可核查的传统技能培训，而对无法标准化评估的创新能力培养，因难以核算投入和产出，便失去了资助依据^[10]。这种以“可考核性”代替“产业适配性”的政策习惯，使得补贴资源和认证体系共同构成成了一套能力筛选标准，既抑制了从业者向新兴能力方向投入的意愿，也降低了政策工具原本具备的引导功能。

三、公共政策响应失灵的多重矛盾透视

（一）培训投资中的主体动力失衡困境

文旅融合催生出业态创新与产品更新，正在改变旅游从业者的能力要求，可与之适配的人力资本投资体系响应速度较慢。行政主导的培训供给和市场主体的自主投入情况差别较大，各类素质提升工程、专项培训计划行政考核要求下完成推进，但企业对新兴技能培训的参与意愿和资源投入存在不足，个体从业者也未随着产业的变化提升自我学习的意识。培训资源在宏观层面大量投放，但在微观层面却未被充分吸收转化，这一失衡局面是“行政热、市场冷”的体现。

之所以出现这些难题，核心是培训投资涉及的多方主体，各自的动力机制未能形成适配。行政部门靠目标责任制传递推进压力，重点盯着培训覆盖率、开班数量这类能直接量化的过程性指标，对培训内容和岗位实际需求的契合度，未及时、精准的反馈。企业是人力资本投入的直接获利方，但文旅融合催生的技能需求兼具跨界属性和不可预见性，无法准确计算培训的回报，加上员工流动频繁，投资风险持续升高，出于理性考量会削减通用性、前瞻性技能的培训投入。从业者面对技能更新变快、职业发展方向不明确现状，也难以建立清晰的自我技能投资规划。

解决动力失衡问题的核心，在于重构利益联结机制，实现各类投资主体的成本付出和收益所得保持对等。将政策激励从培训供给端拓展到需求端，借助购买服务、税收抵扣等途径，降低企业参与新兴技能培训的边际成本，同时完善技能价值对应的市场反馈，让接受过系统培训的从业者在薪酬待遇、职业晋升上得到切实可见的回报，从而激发其主动学习的意愿。通过将市场规律与行政引导的有机结合，将外部政策的推力，转化为产业内部持续推进人力资本增值的动能。

（二）跨部门政策协同与资源整合的机制障碍

文旅融合催生出的新业态，常常突破传统行业的划分界限，现行行政管理体系习惯按领域分配职能，让旅游人才开发工作分散在文旅、教育、人社等多个系统中。这些系统各自拥有独立的培训项目、认证标准和信息平台，相互间没有固定的沟通渠道与数据共享规则。文旅部门开展的技能培训重点放在岗位实操内容上，教育系统的学历教育注重知识体系的完整度，人社部门的职业资格认证依旧沿用原有的工种分类框架。这三类体系同时运转，对同一名从业者的能力给出不同的评价结论，使得人才在行业间流动时，要面对重复考核和标准冲突的双重阻碍（如表 2 所示）。

表 2 跨部门政策协同与资源整合的机制障碍维度

维度	文旅系统	教育系统	人社系统
培训目标	岗位技能适配	学历层次提升	职业资格规范
认证依据	企业岗位需求	学科培养方案	国家职业分类
信息平台	行业培训台账	学籍管理系统	技能人才数据库
互认程度	内部采信	外部不认	跨行业受限

缺乏能力互认机制将直接增加人才流动过程中的交易成本。具备跨领域工作经验的从业者，其既有能力在其他系统中无法获得同等认可，只能重复参与培训和考核，平白耗费时间与资金。更核心的阻碍在于，不同部门的考核方向存在差异：文旅系统侧重于产业服务的实际效果，教育系统将就业率指标放在重要位置，而人社系统则关注技能等级的覆盖规模。各方的目标不一致，既缺乏主动共享数据、协同制定标准动力，也导致培训资源重复投放与新兴领域覆盖不足的结构缺口并存。要打破这种困境，需搭建跨部门联席会议制度和统一信息交换平台，以从业者的能力档案为核心，推进培训学时互认、考核成绩互通及认证标准衔接，让分散的政策资源在协同框架下凝聚成整体合力。

四、政策失灵的制度根源与深层成因

（一）产业融合背景下人力资本价值评估标准的滞后

文旅产业融合形成的复合型能力，无法在现有人力资本评估体系中找到对应的价值衡量方式。传统评价体系以学历证书、职业资格等级、单一岗位技能为核心观测内容，依托的是职业边界相对固定的逻辑基础。当前，旅游从业者的创造价值主要依赖跨界创意、数字技术应用、文化阐释、场景运营等能力，但现有标准难以合理评估这些能力所带来的市场额外收益。评估体系的滞后，使个体对人力资本自我投资的收益预期变得模糊——投入大量精力开展跨界学习，却难以获得相应的薪酬提升或职业晋升机会。在此情境下，理性从业者大多选择固守传统技能，导致能力升级缺乏动力。

产业融合过程中，价值创造的底层逻辑已彻底改变，但现有的评估标准仍沿用工业化时期的分工思路，这是评估体系脱节于产业需求的核心原因。文旅边界打破后，能力价值大多体现在知识迁

移、整合创新的动态过程中，这类产出和特定场景绑定紧密，且需与外部主体协同发挥作用，难以通过标准化量表进行衡量。同时，行业内尚未就新兴能力的定价形成统一参照，院校、企业和从业者在能力认证上的话语权分布不均，进一步加剧了评估基准的不稳定。这会带来制度层面的问题：培训资源持续向传统证书能覆盖的领域倾斜，而真正符合融合发展需求的素质培养，因难以量化考核而被边缘化，人才供给和产业发展之间的适配差距也随之扩大。

要打破这一困境，需重新搭建人力资本价值的衡量标准，将静态的资质审查换成动态的能力增值评估。本文参考能力本位教育理念，将项目成果、客户反馈、跨界协作记录等过程性材料纳入评价范围，建立由行业实践专家牵头的同行评议制度，让隐性知识的贡献可以被看到。同时，推动薪酬体系和能力认证结果绑定，以市场信号引导个体对新兴能力投资形成长期预期，从而矫正激励导向的偏离。

（二）政策路径依赖与多元主体利益协调机制的缺失

旅游人才发展领域存在政策路径依赖的积弊，表现为自我强化的锁定效应。早期培训体系以单一景区管理、标准化服务为核心，经过长期项目运作，已形成稳固的制度架构与利益分配格局，培训机构、考评组织与用人单位围绕现有证书类别，形成了默契的共生关系。文旅融合要求能力供给向跨界化、数字化方向转变，旧有体系依靠路径惯性，持续占用财政资源与政策注意力，新兴能力培训项目因缺少对应认证出口和经费渠道，难以实现规模化发展。这种惯性不仅体现在工具选择的保守上，还体现在政策设计者的风险规避偏好上——沿用成熟模式试错成本比较低，开拓新领域则要面对评估标准缺失、效果不确定的双重挑战。

多元主体间缺乏利益协调机制，从另一层面让政策响应失灵的状况更突出。文旅融合覆盖文化资源阐释、旅游场景运营、数字技术应用等多个专业领域，从业者能力升级需要院校、行业协会、企业及培训机构协同行动。不同主体在培训投入中的成本分担与收益获取差距较大：企业担心员工技能提升后跳槽，不愿承担主要培训成本，院校受学科壁垒限制，无法单独完成跨界课程开发，行业协会虽了解实践前沿信息，却没有资源调配的权力。没有利益联结机制，各方都持观望态度相互博弈，政策资源被拆分使用，难以凝聚成整体力量（如表 3 所示）。

表 3 政策路径依赖与多元主体利益协调机制的缺失主体类型

主体类型	核心利益诉求	参与能力升级的顾虑	现行机制下的行为倾向
企业	降低用工成本、维持人才稳定	培训后人才流失导致投入沉没	减少主动投入，依赖外部公共资源
院校	学科建设与学术评价达标	跨界课程开发超出传统学科边界	维持既有专业框架，课程更新滞后
行业协会	行业影响力与会员服务	缺乏经费与行政授权推动标准革新	提供咨询建议但难以落地执行
培训机构	获取培训项目收益	新兴领域认证标准不明、招生规模有限	集中于传统证书培训，回避高风险投入

为解决这些问题，应从制度层面重新搭建利益共享的规则体系。可尝试制定跨主体的培训成

本分摊和收益回馈办法，如设立行业性人才发展基金，统一调配培训投入并共同承担风险，帮助企业摆脱短期成本压力。同时，应向行业协会下放能力标准制定、培训质量监督的实际权限，填补行政力量难以及时跟进产业变化的短板。政策制定需考虑路径依赖的影响，设立试点容错机制，为创新措施留出试验空间，逐步打破旧体系对资源的垄断格局，为多元主体的深度协作奠定制度基础。

五、人力资本升级的政策响应路径优化

（一）构建动态能力清单与分层认证的政策工具组合

文旅融合催生出复合型服务场景，正在逐步打破传统岗位的技能局限。从业者的知识结构已从单一操作技能，转向文化阐释、数字传播与体验设计的交叉融合。然而，现行职业分类与能力评价体系仍以传统旅游业态为参照，尚未设置识别与认定新兴的跨界能力的通道，导致大量具备复合潜质的人才因缺少权威认证，难以获得相应的职业晋升机会与薪酬回报。能力标准和产业实践的脱节，既削弱了个人投入人力资本的意愿，也使企业在人才筛选与配置时缺少有效参照，进一步加剧了劳动力市场的信息不对称。

这一问题的根源在于能力标准的制定机制未能跟上产业融合的节奏。目前的职业能力清单大多由行业主管部门牵头制定，更新周期较长，且制定过程中鲜有文旅跨界企业、新型业态从业者和培训机构参与进来，导致标准内容更偏向传统服务规范，文化创意、数字技术等新兴能力的占比明显不够。分层认证体系尚未搭建，初级、中级与高级能力之间缺乏清晰的进阶逻辑和转换路径，从业者即便通过培训掌握了新技能，也无法在现有体系内提升资格等级，一定程度上固化了低技能水平的现状。

要打破当前的困境，需重新规划政策工具的搭配思路，将静态的目录管理模式改成动态的能力清单搭建。行业联盟可联合龙头企业牵头，定期梳理文旅融合催生出的新兴岗位能力要求，形成模块化的能力单元，并以此为基础制定分层分类的认证标准。认证机制要跳出唯学历、唯资历的单一评价模式，加入技能实操、项目成果与客户评价等多元指标，建立跨区域、跨行业的认证互认机制，降低人才流动的制度性成本。同时，应将培训补贴和分层认证结果绑定，引导培训供给方根据动态清单调整课程内容，形成“能力识别—培训供给—认证反馈”的闭环，为人力资本升级提供持续的制度保障。

（二）从供给补贴转向生态培育的政策范式转换

在文旅融合相关场景中，现行培训补贴和认证标准仍围绕传统岗位技能设置，跨界类的新兴能力尚未被纳入政策覆盖范围。现有补贴大多按参训人数发放，与培训后从业者实际提升能力不挂钩，导致培训机构更愿意开设成本低、易结业的传统课程，而在文化阐释、数字运营等复合技能培养方面积极性不足。认证环节也未能动态识别新兴能力，从业者即便完成培训，也难以获得符合产业需求的资格认定，政策投入和实际形成的能力之间存在较大断层。当前以供给为核心的补贴思路，让公共资源困在低效重复的培训循环，未能实现人力资本的结构升级。

上述困境的核心诱因在于，政策制定时将培训视为单次投入，未将其纳入覆盖职业发展全程的能力培养体系；补贴发放未对接就业质量、薪资增长、岗位晋升等结果类指标，培训机构和用工主体之间缺乏风险共担、利益共享的机制，各方均缺乏优化培训效果的动力。人社、文旅、教育等系

统各自掌握人才数据，区域间的信息壁垒使能力供需难以精准对接，政策制定者无法根据实时需求调整资源投放，进一步拉大了培训供给和产业需求的差距。

要打破当前的困境，需将单一补贴模式改成以绩效为核心的成本分担机制。可按照从业者培训后的技能测评结果、就业稳定时长及岗位适配表现，分批次发放补贴资金，同时引导用人企业按相应比例配套出资，建立多方共同承担成本的模式。搭建区域人才数据共享与协同治理平台，整合培训记录、认证信息与岗位需求数据，为政策精准落地提供数据基础。借助数据支撑的动态调整，让培训资源投入到能切实提升从业者能力的环节，推进公共政策从被动补短板转向生态培育，实现人力资本升级与产业融合的正向循环。

六、结语

本文提出一套优化政策组合的具体路径，涵盖建立动态能力清单与分层认证体系、设计基于绩效的培训成本分担机制、搭建区域人才数据共享平台，推动政策重心从“补供方”转向“育生态”。本文为文旅融合过程中的人力资本升级提供政策诊断与制度设计的系统思路，丰富人力资源管理领域公共政策与人才开发交互作用的理论认知，以期相关部门调整人才政策提供参考依据。

作者简介：韦雪梅，中共承德市委党校，高级经济师；刘旭，硕士，中共承德市委党校。

参考文献

- [1] 董小芸. 数字化赋能对乡村旅游从业人员职业韧性影响的研究 [D]. 泉州：华侨大学, 2024.
- [2] 向婕. 基于培训视角的民族地区乡村旅游人力资本提升研究：以湘西州为例 [D]. 湘西土家族苗族自治州：吉首大学, 2020.
- [3] 向婕. 乡村旅游人力资本提升问题的研究——以湘西州乡村旅游从业人员培训为例 [J]. 知识经济, 2019(15):92-93.
- [4] 黄雪珂. 乡村旅游从业人员职业教育培训和能力提升研究：以南京石塘人家为例 [D]. 扬州：扬州大学, 2019.
- [5] 孙鑫. 中国旅游发展对旅游就业的影响及空间差异研究 [D]. 南京：南京大学, 2018.
- [6] 冯江丽. 乡村旅游从业人员职业培训研究：以山西省运城市为例 [D]. 天津：天津理工大学, 2018.
- [7] 母先莉. 山沟沟景区乡村旅游从业人员培训研究 [D]. 杭州：浙江工业大学, 2017.
- [8] 陈光军. 甘孜州红色旅游可持续发展探析——基于人力资本的角度 [C]// 中国博物馆协会纪念馆专业委员会.“红色文化论坛”论文集. 中共党史出版社, 2012:611-614.
- [9] 陈丽君. 论旅游业范畴语言的人力资本价值 [J]. 沈阳师范大学学报(社会科学版), 2011, 35(2):25-28.
- [10] 孙小婷. 后奥运旅游从业人员素质提升研究 [D]. 焦作：河南理工大学, 2009.