

LǚYOU

GUANLI

CHUANGXINLUN



旅游管理 创新论

◎ 章尚正 主编

安徽大学出版社

中国旅游出版社

中国旅游出版社

中国旅游出版社

旅游管理

创新论

中国旅游出版社

中国旅游出版社

◆ 安徽大学“211 工程”建设项目

旅游管理创新论

章尚正 主编

安徽大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

旅游管理创新论 / 章尚正主编. —合肥: 安徽大学出版社, 2007. 2
ISBN 978-7-81110-255-0

I. 旅... II. 章... III. 旅游经济—经济管理
—研究 IV. F590

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 024998 号

旅游管理创新论

章尚正 主编

出版发行	安徽大学出版社 (合肥市肥西路 3 号 邮编 230039)	印刷	中国科学技术大学印刷厂
联系电话	编辑室 0551-5108458 发行部 0551-5107784	开本	787×960 1/16
E-mail	ahdxchps@mail.hf.ah.cn	印张	17
责任编辑	鲍家全 徐建	字数	274 千
封面设计	孟献辉	版次	2007 年 2 月第 1 版
		印次	2007 年 2 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-81110-255-0

定价 28.00 元

如有影响阅读的印装质量问题,请与出版社发行部联系调换



目 录

宏观管理

1

止言政府主导型旅游发展战略·····	章尚正(3)
旅游就业与社会主义和谐社会构建·····	蒋海萍(13)
旅游罩:类型、形成机制及其对旅游业发展的启示 ···	李东和 赵玉宗(25)
从评审“潜规则”正议《旅游规划通则》修订·····	章尚正(36)
名人旅游的资源开拓与品牌建设·····	章尚正 李 慧(47)

区域旅游发展

论安徽省政府的旅游主导作用·····	章尚正(59)
生态旅游与安徽省 21 世纪旅游业可持续发展 ·····	李东和(65)
安徽省“两山一湖”营造世界级旅游胜地·····	章尚正(74)
剖析黄山旅游经济开发的前景·····	张 洪 汪 芳(87)
合肥市的“大旅游”发展战略·····	章尚正(95)
区域旅游业发展中目的地居民参与问题研究 ·····	
·····	李东和 叶 晴 肖舒羽(104)



旅游经济

- 中美旅游目的地营销比较 章尚正 (美)阿拉斯泰尔·莫里森 严澄(117)
- 旅游市场的发展:现状与趋势 汪芳 张洪(130)
- 转型时期中国国际旅游经济波动:原因、特征及对策 韩东林(143)
- 旅游创汇对我国外汇储备影响的分析 郑中华(152)
- 论旅游过程中挥霍型消费 周凡生 江华峰(162)

徽文化旅游

- 经济全球化冲击下地方文化的传承发展 章尚正(177)
- 2 徽州古民居村落文化的审美特征 章沧授(187)
- 世界文化遗产——皖南古村落旅游的产业化 章尚正 李慧(199)
- 世界文化遗产——皖南古村落旅游的国际化 章尚正 吴琳(210)
- 从游客体验看世界遗产地西递—宏村的旅游发展 ... 章尚正 董义飞(220)
- 屯溪老街的发展目标——“徽州文化的窗口” 章尚正 王 谧 李竞懿(228)

旅游企业

- 旅游企业的危机处理 马海波(235)
- 鱼刺图战略分解法在旅游企业绩效管理中的应用 张洪(248)
- 中外主题公园的创新之道 章尚正 吴升阳(255)
- 后记 (263)

宏观管理



止言政府主导型旅游发展战略

章尚正

政府主导型旅游发展战略,至今仍被旅游界奉为“独得之秘”,既常出于政府官员之口,也屡见之于各种层次的旅游文件、发展规划与学术论著,并且随着西部大开发而在中西部地区呼声愈来愈高。这正常吗?拙文《“政府主导型”旅游发展战略的反思》(载《旅游学刊》1998年第6期)曾经提出:“随着我国旅游业的发展壮大,随着我国旅游管理走上法制化、行业化的轨道,政府主导型势必产生转化”,今天无论从实践上,还是从理论上,都到了实现这种“转化”的时候。因此建议:21世纪的中国停止倡导政府主导型旅游发展战略。

3

一、当初提倡“政府主导型”的时代背景

考察新中国旅游业的发展历程,可以发现,政府主导型旅游发展战略(以下简称“政府主导型”)并非天经地义的必然选择,其产生与推行有一个发展过程。大致可以区分为三个阶段:第一阶段自新中国建立至十一届三中全会,这一时期是不可能提倡“政府主导型”的阶段。一则,当时中国旅游业规模甚小,年接待外国旅游者最多也只有5万多人,对旅游业只能是有限推动,并且其着眼点也主要是政治需要而非经济效益;二则,当时最高领导强调“工农兵学商,党是领导一切的”,国家大局走势是全面强化党在一切领域的直接领导,因此党政不分,以至以党代政是必然现象,这时谈何“政府主导”呢?第二阶段,自十一届三中全会至90年代初,这是有“政府主导”之实却无“政府主导”之名,即没必要特别提倡“政府主导型”的阶段。当时推行以经济建设为中心的治国方略,政府强化职能,全面推动经济产业的发



展,而市场这只“看不见的手”的威力还未充分显示,旅游业实现跨越式超常规发展的主导力量只能来自于政府。第三阶段是90年代中期以后,这是有其名又有其实,大力提倡“政府主导型”的阶段。随着全国经济体制改革的深入发展,市场经济体制逐渐取代计划经济体制,以市场为导向的理念与管理模式也逐渐成为社会主流,正是在这种背景下,国家旅游局鉴于旅游业发展的特殊性与现实需要,带头大力提倡政府主导型旅游发展战略。由此可见,政府主导型旅游发展战略的提倡是有条件的:在旅游业的地位与作用未被充分认识的时候,政府不可能去制定什么旅游发展战略;而在以市场为导向的新经济体制建立之前,一切经济活动皆由政府计划所统制,也没必要对旅游业特别提倡“政府主导型”;只有在市场经济将成为主体又未成为主体的时候,才需要特别提倡政府主导型旅游发展战略。

再考察细致一点,还可以发现,1979年之后,对于旅游业的发展,中国十分重视发挥政府的作用,直至提倡并实施政府主导型发展战略。主要基于以下一些紧迫而重要的现实考虑:

4

第一,为了加速发展社会生产力,中国必须尽快地把收效快的旅游业搞上去。当中国高层领导为新时期的经济腾飞设计蓝图时,他们为全球大众旅游的蓬勃发展而深受鼓舞,敏锐地看到了旅游业所潜藏的巨大经济潜力,看到了中国发展旅游得天独厚的资源优势,毅然下决心大抓旅游发展。邓小平在1978年10月至1979年7月5次专门谈旅游,1月6日说:“旅游事业大有文章可做,要突出地搞,加快地搞。旅游赚钱多,来得快,没有还不起外债的问题,为什么不能大搞呢?”1月17日又说:“我们国家地方大,名胜古迹多。如果一年接待五百万人,每人花费一千美元,就是五十亿美元。”(见《邓小平论旅游》,下同)遵此指示,中国历届政府始终坚持“大力发展旅游业”的方针,采取了一系列有力措施,把政府的主导作用尽可能发挥出来。

第二,中国旅游业才起步,为了把旅游资源优势转化为产业优势,各级政府必须投入巨额资金尽快起动旅游基本建设。当初,中国包括北京在内的交通设施、接待设施与游览设施等都远不能满足旅游者的需求,而升级换代所急需的资金,在海外投资与社会投资尚不活跃的情况下,只能由各级政府投资启动。邓小平对此也有一系列明确指示,他在1979年1月6日说:“发展旅游要和城市建设结合起来考虑,开始时国家要给城市建设投些资,旅游赚了钱可以拿出一些来搞城市建设。”1月17日说:“要搞好旅游景区的建设,要有电、有路、有旅馆,还要搞好城市建设,搞好服务行业,千方百计



赚取外汇。”7月15日在黄山说：“你们要很好地创造条件，把交通、住宿、设备搞好。”邓小平这里所说的旅游建设的投资主体，显然还都是政府。仅以“七五”为例，国家每年旅游投资5亿元，其中一部分用于跟地方政府等共同投资兴建七大重点工程，如西安秦始皇兵马俑博物馆的扩建，桂林漓江辟源补水工程，开拓无锡古运河和太湖游览设施建设工程，修复慕田峪长城，建上海国际购物中心与改造豫园旅游区，海南岛的早期开发——兴建亚龙湾度假村等。

第三，中国旅游市场刚刚培育，方方面面的“游戏规划”尚未确立，各级政府必须尽快制定相关的法令、法规与规章制度，以规范行业管理，维持市场程序。

第四，优先发展入境旅游，这是中国旅游业的首位战略目标；而与发达国家旅游竞争的弱势地位，迫使政府采取高强度的积极干预，以利于集聚有限的人、财、物，尽量发挥政府主导优势，迅速提高国际旅游竞争力。“六五”计划（1981年至1985年）时期被今人称为“入境旅游奠基阶段”并非偶然，它体现了旅游业的主攻方向与主要成就。

第五，90年代初期，“亚洲四小龙”的经济“奇迹”、特别是韩国“政府主导型”经济发展战略的成功被学术界与新闻界广泛宣传，这为旅游管理部门提供了战略借鉴与理论依据，既要顺乎全国以体制改革、经济转型、政企分开、市场导向为要点的经济改革大潮流，又要保持对旅游业的积极干预，“政府主导型”可谓提供了适时又应手的选择，故一问世就被各级旅游管理部门与一些地方政府热情采纳。当然，国家旅游局看到了政府主导与市场经济之间的矛盾，故而在1998年提出，要研究在社会主义市场经济条件下，如何发挥政府主导型旅游发展战略的作用。

概而言之，中国旅游业始创阶段的特殊需要、中国经济体制改革的环境压力是旅游管理部门从管理理念到管理实践坚持“政府主导型”的根本原因。这在当时可以说，基本上是合乎目的性又合乎规律性的战略选择。不过，应该强调指出，这种选择的合理性是有时间与空间条件限制的，当面临的条件有了质的变化，那么战略选择也应该随之而改变。

二、“政府主导型”的积极作用

中国实施政府主导型旅游发展战略20余年（含有其实而无其名阶段），全面提升了旅游业的社会经济文化地位，迅速提高了中国旅游业在国际市



场上的知名度与竞争力。“政府主导型”的积极作用,主要表现为以下五个方面:

第一,确立了旅游业在全国与地方的产业地位。1978年,国务院成立以主管副总理为首的旅游工作领导小组,各地政府也相继成立领导小组。1986年,《“七五”计划》提出“要大力发展旅游业,增加外汇收入,促进各国人民之间的友好往来”,这是旅游业第一次在国家计划中出现,标志着旅游的产业地位得了国家肯定。迄至“九五”末,全国几乎所有的省、自治区、直辖市都明确认定旅游业的重要产业地位,旅游业被各地列为新的支柱产业、第三产业的龙头产业、优先发展产业和新的经济增长点。

第二,形成了领导积极推动旅游、企业大力发展旅游、百姓热情从事旅游的新型社会风气。中央领导高瞻远瞩,站在全球经济文化发展大趋势的高度,下决心“大力发展旅游业”。各级政府制定了一系列鼓励旅游发展的产业政策;各类新闻媒体加强了鼓励旅游的舆论导向,一扫“父母在不远游”、“旅游是复辟四旧”之类陈腐观念与荒谬批评;各种旅游企业竞相宣传促销。诸如此类的作用力汇聚起来,推动逐渐富裕起来的广大百姓踊跃参加旅游,特别是1995年实行双休日、1999年实行七日连休以后,国内旅游如火如荼,出境旅游也勃然兴起,旅游已经成为普通百姓的生活必需。毫无疑问,自上而下的政府推动是中国旅游社会风气加速盛行的关键因素。

第三,推动并规范了一大批重点旅游景点、景区的建设。中国政府已经成功地申报了27处世界文化和自然遗产,批准了119处国家级风景名胜区,批准了187家国家AAAA级旅游区(点),命名了122个中国优秀旅游城市,并且制定了相应的管理法规。各级政府对上述骨干景点景区按照有关法规进行严格保护,合理开发;投入大量资金提高了景点景区的可进入性,改善了水、电、通讯等基本设施条件,兴建了一批高规格的旅游接待设施。这一切为中国旅游业的可持续发展奠定了坚实的物质基础。

第四,加强旅游法制建设,初步建立了行业管理体系,规范了旅游市场交易。1985年,国务院发布《旅行社管理暂行条例》与《风景名胜区管理暂行条例》;1988年,经国务院批准,国家旅游局发布《中华人民共和国评定旅游涉外饭店星级的规定》;1991年,国务院批转国家旅游局《关于加强旅游行业管理若干问题的请示》;1992年,国家旅游局制定《旅游行业对客人服务的基本标准》;1996年,国务院发布《旅行社管理条例》。各地还发布了许多地方性旅游法规与旅游规章。旅游法制建设的全面推进,为旅游行业管



理的法制化、规范化、系统化创造了必要的条件,为旅游市场的健康、有序、持久地发展提供了法律保障。

第五,增强了国际旅游竞争力,在世界旅游市场上逐渐进占重要地位。在中央政府的调控下,外联旅行社由两三家增加到1999年底的1256家;旅游促销手段由常规与传统的宣传,如出版旅游书籍、散发宣传资料、组织参加国际旅游博览会、利用海内外新闻媒体和公众宣传手段、邀请海外旅行商来华考察等,发展到主题宣传阶段,即在国家总体促销战略和促销方案指导下,中央各部门与各地政府部门、旅游企事业单位齐心协力,大力宣传和树立中国旅游业的整体形象。’92中国友好观光年, ’93中国山水风光游, ’94中国文物古迹游, ’95中国民俗风情游, ’96中国度假休闲游, ’97中国旅游年, ’98华夏城乡游, ’99生态环境游, ’2000神州世纪游, ’2001中国体育健身游……这些长期的、大规模的系列主题促销活动,一方面向世界展示了中国旅游形象的光辉灿烂与多姿多彩,另一方面又针对不同市场抓产品开发,发挥了核心产品与系列产品相结合的竞争优势。我国现已跃为亚洲第一旅游接待大国,入境过夜旅游人数居世界第5位,旅游外汇收入居世界第7位。

7

三、“政府主导型”的负面影响

政府主导型旅游发展战略有其利必有其弊,并且弊端近年来暴露得更清楚、更严重。有一点必须事先说明,在中国有中央、省、市、县、乡5级政府,“政府主导型”所造成的下述弊端,有的具有共性,更多的属于地方某级政府的行为。

第一,在某种程度上,压抑了旅游市场的发育,阻碍了旅游经济的发展。众所周知,发展战略只是手段,而壮大市场、发展经济才是政府工作的目的;但在现实生活中,为“政府”而主导的现象屡见不鲜,即为了本地本届政府的政绩,违背市场规律,过度干预经济活动,有的把“政府”的意志强加于企业与市场,采取摊派、赞助、加费等方式,大搞旅游节、旅游会,表面上轰轰烈烈,实际上劳民伤财;有的不顾市场细分原则,为了完成上级任务而强行组团参加与本地客源市场风马牛不相及的旅游宣传促销会,事倍而功半,甚至空手而归;有的拘泥于地方的眼前利益,各自为政,条块分割,宁肯搞低水平的重复建设,也不愿意区域联手共同开发,哪怕封锁市场,也不愿意各方协同开拓市场;还有一种普遍现象,即重国有企业、轻民营企业,重本地企业、



轻外地企业,重大企业、轻小企业,保护色彩浓郁,公开公平公正的竞争徒成虚话,广泛而强有力的市场竞争自然也难以形成,而这种市场竞争恰恰是旅游经济迅速发展的必要条件。

第二,资源配置的政府化,容易形成某些官员眼睛向上的“等靠要”习惯,即热中于跑上级部门,要项目、要资金、要优惠、要返税,而不是关注市场,面向海内外,营造良好的投资环境,捕捉共同发展的商机。

第三,政府直接参与微观层面的生产经营活动,容易产生一些普遍的负效应。如导致政企难分,产权不明,现代企业制度改革推进缓慢;行政干预过多,使旅游企业缺乏独立自主的经营权,缺乏内外竞争向上的蓬勃生气,依靠政府的惰性增加,而自我经营能力下降;政府管理机制对市场变化的反应速度慢于企业的经营机制,因此政府直接投资办旅游企业、开发景点景区,往往产生经营管理不善、经济效益低下的通病;更不要说那些面子工程、政绩工程、首长工程挤压挪用其他资金,强行摊派集资,搞起来后,往往投入与产出严重失衡,甚至因为没有市场而毫无经济效益,反而成为政府沉重的包袱。

第四,政府调控力有限,“主导”的结果有可能使结构性矛盾更加突出。如全国范围内东西部地区差距的扩大,地方范围内贫富区域差距的扩大;旅游行业内有政府背景的垄断企业(如著名风景区)与弱势企业效益悬殊,发展不一,旅游“六要素”的配套均衡发展难以实现;政府的旅游发展资金大抵用于硬件建设,软件建设滞后的被动局面迄今没有大的改观。

第五,在旅游发展规划编制中,政府主导型推行不当,就容易滋生长官意志与非科学行为。典型表现如扼杀专家的科学解见与专业判断,背离实事求是、因地制宜的基本原则,违反旅游业发展规律,以过高经济指标为依据策划高规格、多类型的旅游项目,结果编撰出一些缺乏可操作性、只能墙上挂挂的“花哨”规划;更有甚者,以激情取代理性,以无知阉割科学,下令乱开山修路、架设缆车、兴造宾馆、砍伐林木,造成景区环境的严重破坏。

四、止言“政府主导型”的必然性

从现在起,就停止提倡与实施政府主导型旅游发展战略,不但具有现实经济管理层面上的必要性,而且具有经济发展规律意义上的必然性。

第一,政府主导必然让位于市场导向。从全球经济发展历程看,市场导向是必然的趋向,而政府主导是或然的选择;市场的培育离不开政府的大力



支持,而成熟了的市场经济却要求政府走远点。欧美高度发达的自由资本主义体制,其市场导向以自由竞争为前提,不可能实施政府主导型发展战略;日本与韩国等为了在短时期内赶超先进发达国家,特别是加速发展外向型产业,增强国际市场竞争力,提倡政府主导型经济体制与政府主导型赶超战略,创造了“东亚奇迹”,但也形成泡沫经济,引发金融风暴与“平成萧条”,惨痛的教训迫使日、韩、也触动我们反思“政府主导型”的成功与弊端,看到这种体制与战略的局限性与过渡性。进入改革开放新时期的中国,以革除计划经济体制、建立市场经济体制为急务,未曾尝试建立东亚式的政府主导型发展体制,也从未推行过全国性政府主导型发展战略,只是允许在个别行业,如综合性强的旅游业提倡政府主导型发展战略。如果说,从计划经济向市场经济的过渡,为实施政府主导型旅游发展战略提供了空间与前提,那么随着全国市场经济地位的确立与相应的政府机构改革推行,再实施这种战略就既不合适也不可能。一则,以自由竞争为前提、经济效益最大化为目标的市场导向,与以行政支配为前提、注重政府任期政绩的“政府主导”有着内在的对立性,一旦全国性的市场导向机制基本建立,那么个别行业的“政府主导”就必然逐渐消退。2001年4月21日《国务院关于进一步加快旅游业发展的通知》就通篇未提“政府主导型旅游发展战略”,相反的,倒是特别强调“各级政府要在充分发挥市场对资源配置的基础作用的同时……为旅游业发展创造一个良好的环境”。二则,以社会主义市场经济为基础的经济法令法规与规章制度的逐步完善,使政府可以并且只能依法管理经济活动、包括旅游活动,政府的作用已经主要是对市场的宏观调控,这种调控的前提就建立在对市场需求与市场趋向的尊重之上,因此不必要也不可能拥有凌驾于市场导向之上的“政府主导型”。三则,近年来政府机构改革,旨在转变政府职能,构建更有利于市场竞争发展的经济管理体制,其要点之一就是政府基本上退出微观领域对生产经营性企业的参与和干涉,因此,在这种大经济环境中,政府不可能承担“主导”全国旅游经济发展的重任,实际上也不可能再超越全国各行各业而拥有实施“政府主导型”的巨大能量。

第二,政府在旅游经济发展的不同阶段所起的作用也不同,中国旅游业的发展现状,决定政府只能顺应市场规律“推动”,而非“主导”旅游业发展。前文已述,政府主导型的实施依存于特定的时间与空间条件,如今随着旅游业的发展,这些依存条件已不复存在,故而战略的改变势在进行。首先,中国旅游业已快速迈过创业期,成为亚洲第一旅游大国,基本实现了把旅游业



尽快搞上去的战略目标,2001年接待入境旅游者8344.39万人次,创汇162.24亿美元;国内旅游7.44亿人次,总花费3175.54亿元。面对如此庞大的旅游经济,政府已不再具有“主导”其发展的能力。在过去20年中,中国政府运用政策倾斜、财政投资、部门与地方协作等各种行政手段,成功地启动了入境旅游与国内旅游市场,并且初步启动了出境旅游市场,其“主导”作用之所以突出,那是因为当时旅游经济总量小,而如今局面已彻底改观。各国实践证明,政府的作用恰恰与旅游经济总量的扩大成反比,呈现出减弱的趋向。其次,中国旅游业现阶段的发展目标是2020年实现从亚洲旅游大国向世界旅游强国的历史性跨越,为了实现这个战略目标,需要的不是1958年式的“大跃进”,而是持续快速的稳定性增长。世界旅游组织1996年度报告预测,中国在2020年将接待旅游者13710万人次,占世界市场份额8.6%,成为世界第一旅游目的地。达到这个宏伟目标的依据是中国在1995年到2020年有望达到8.0的年增长率,而中国入境旅游人数1995年至2000年的年增长率是35.98,因此,只要中国经济不发生“三年困难时期”、“文革”那样全局性的大波动、大倒退,即使算上将来基数越大、增长率越低等因素,8.0的年增长率还是完全可能达到的。当然,前提是必须持续稳定发展,政府不干“揠苗助长”式的蠢事。再次,中国旅游业已经形成很大的产业规模,其资本结构已由“全民”主宰演化为多种经济成分并存,国有企业、特别是旅游部门所管辖企业所占比重大幅度下降,更何况旅游业“政企分开”正在推行,因此在旅游经济活动中,就企业资本结构多元化而言,政府已不可能通过行政干预对企业继续发挥“主导”作用。

第三,政府机构改革后,从各级政府功能有机耦合角度看,虽然各级政府存在着职能的差异与能量的悬殊,但其主要职能是相同的,都要抓好宏观调控、市场管理、社会服务和公共管理。具体到旅游经济管理,各级政府在维护市场正当、有效的竞争,推动宏观旅游经济持续稳定增长方面是上下一致、互相耦合的。各级政府都要面向辖区注重制定旅游经济发展的中长期规划和目标,协调旅游总供给和总需求的基本平衡,提供基础设施等公共物品,制定旅游市场运行规则,维持竞争秩序等,这些都属于宏观层面的调控,而且已经成为政府的常规性决策与管理,无需特别提倡“政府主导型旅游发展战略”。实践经验与教训告诉我们,现阶段政府手中掌握的有限资源,应该主要用于公共物品生产,包括旅游交通、环境保护之类生产性基础设施建设,以及公园、博物馆、科技馆、爱国主义教育基地之类人本性基础设施建



设,至于旅游宾馆、旅行社、旅游车队之类私人物品,一般不宜再投资兴办与直接管理。当前值得注意的是,当中央部门与东部旅游发达地区部分省政府已经慎言“政府主导型”时,市、县、乡政府,以及中西部地区还在大谈特谈“政府主导型”,这正是管理理念新旧与管理水平高低的反映。其实,即使中西部正在创业的地区,也应该遵照宏观上政府调控、微观上市场运作的原则,努力发挥全国业正形成的大旅游、大市场、大产业潜力,发挥后发优势,避免走东部地区创业时的弯路,防止上文所述“政府主导型”的弊端重演。

第四,中国加入世界贸易组织,这为中国加速实现经济全球化提供了跳跃平台,同时也增加了拆除或降低贸易壁垒、关税壁垒、政策保护的压力;服务贸易和旅游管理的与国际接轨,要求中外企业平等竞争、同等待遇,市场自主调节的作用将会越来越大,政府推动作用必然随之弱化,“政府主导型”已无提倡必要。比如,即使在目前政府最为重视、管制也最严格的出入境旅游方面,实力雄厚的外资旅行社大举入境已只是时间早晚的问题,我国国际旅游的“游戏规则”、管理方式、运作模式等都将随之而调整,中国旅行社将凭自身实力与智慧,而不是靠政府保护与优惠,展开与外资、合资旅行社的平等竞争,并且旅游企业也必将由创汇型向效益型转变。

第五,鉴于上述经济条件与政府职能的转变,政府主导型旅游发展战略必将转化为有限的政府主导行为。旅游产业没有经济周期的大起伏,但会受到政治、经济、军事以至地震、洪涝等外界力量的强力冲击,从而产生大波动;中国幅员辽阔,各地经济发展与市场培育不平衡;中国旅游业的行业管理力度还有待提高,市场调节机制还有待完善;市场本身存在缺陷,市场经济的发展存在不平衡,这些缺陷和不平衡不能用市场的办法来解决,诸如此类的现实状况决定了政府不能放弃领导与主导,即在一般情况下,政府调节宏观,市场调节微观,但在特殊时期、特定领域,可以并且必须以政府主导的方式干预旅游市场,包括采取政策指导、直接和间接调控、参数管理等调控手段。但这些并不构成“政府主导型旅游发展战略”。政府主导行为与政府主导战略之间有着本质的区别,万不可混为一谈。

1989年,由各国议会联盟与世界旅游组织联合召开的“各国议会旅游大会”,通过了著名的《海牙旅游宣言》,其中有一段建议与本题颇有关联,抄录于下:“加强调研和得到资助是一个国家有效地、最大限度地发展旅游业潜力的重要方面。这就需要在每个国家提高国家旅游管理机构的地位,但这并不意味着在旅游方面国家可以发挥干预的作用。相反,国家旅游机构