



Tourism

旅游业政府主导型 发展战略研究

匡林◎著

中国
旅游
出版
社



Tourism

旅游业政府主导型

发展战略研究

◎ 匡林 / 著

中国旅游出版社

责任编辑：付 蓉

装帧设计：谭雄军

责任印制：李崇宝

图书在版编目(CIP)数据

旅游业政府主导型发展战略研究/匡林著. - 北京:
中国旅游出版社, 2001. 6
ISBN 7-5032-1843-6

I. 旅... II. 匡... III. 旅游业-经济发展战略-
研究 IV. F590.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 043391 号

书 名：旅游业政府主导型发展战略研究

作 者：匡 林

出版发行：中国旅游出版社

(北京建国门内大街甲九号 邮编 100005)

印 刷：河北遵化印刷有限公司

版 次：2001 年 7 月第 1 版

2001 年 7 月第 1 次印刷

开 本：787×1092 1/16

印 张：27.5

字 数：440 千字

印 数：1—4100

定 价：38.00 元

· 如发现图书残缺请直接与我社发行部联系调换(电话：010-65201174)

序

匡林同志把厚厚的一摞书稿交给我,希望我为之写一些话,已经有一段时间了。在这段期间内,一方面是由于这本研究性著作的书名及内容——旅游业政府主导型发展战略研究——本身就是一个复杂的题目,很难形成定论;另一方面,我们正在全力参与筹备国务院召开的全国旅游发展工作会议,在文件起草和讨论的过程中,就这一问题也确有一些不同意见的争论,这就使得对此问题的把握时间和程度的难度又增加了一些。因此,迟迟没有落笔。转过来想,结论应当产生于调查研究的过程之后,而不是先入为主,更不是努力来捍卫先入为主的东西。所以,自然应当轻松一些。在这个问题上,至少有三种看法。

第一种看法:

政府主导型旅游业发展战略是国家旅游局在“九五”期间一直在全国倡导并已取得显著成效的战略。其完整的表述是:“在以市场为基础配置资源的前提下,全面实行政府主导型的旅游发展战略,以进一步加大旅游发展的力度,加快旅游发展的速度,使旅游业为国民经济增长做出更大的贡献”。

这一战略的形成,一是充分借鉴了国际经验,它是从西班牙、墨西哥、新加坡、以色列等国家的共同经验中提炼出来的。二是适应旅游发展的内在规律。从旅游产品来看,具有公共性产品的特点,这在各类自然文化遗产中体现得非常典型。比如“丝绸之路”、“长江三峡”等跨行政区域的旅游线路,已有世界知名度。这些都不可能完全由企业组织运作,而必须由政府甚至是中央政府部门共同运作。从旅游市场开发来看,国际上都是由旅游部门进行形象宣传,再由企业跟进,进行具体促销。从旅游开发来看,旅游资源具有垄断性,这种垄断性资源的价值代表应由政府承担,其中相当一部分组织工作也必须由政府进行。这都是有别于市场经济条件下一般商品特征的。三是几年来,在这一战略的贯彻过程中,各级政府都显著加强了对旅游发展的重视力度和扶持力度,尤其是创建中国优秀旅游城市活动的普遍开展,集中体现了实施政府主导型旅游发展战略的作用,这对旅游环境的改善、旅游发展水平的提升起到了显著效果,同时也极大地促进了各个参创城市的国际化、现代化发展。这充分说明政

府主导型旅游发展战略符合我国作为发展中国家的国情和我国旅游发展的实际。因此,这一战略已经成为行业认同、地方认可、全面贯彻、深入人心的战略。

第二种看法:

在改革开放以来的实践过程中,我们的指导方针经过了一步一步的探索,从“摸着石头过河”一直到党的十四大明确提出了建立社会主义市场经济体制的基本方略,这之后,改革进度大大加快,各个方面向市场经济发展已成为不可逆转之势。在这种情况下,旅游业提出“政府主导型”的发展战略,显然是有悖于基本方略的。一是旅游业并非垄断性行业,而且是具有高度竞争性的行业,这样的行业应当是市场主导型的。二是政府主导型的提法,容易引起各个方面的误解,甚至会引起改革是否要停顿或是改变方向的误解。三是从实践效果看,政府主导必然又形成长官意志的翻版,造成一种政绩竞赛,产生一批无人负责的项目。这种现象过去屡见不鲜,在“政府主导型”的倡导之下,还可能持续产生。

第三种看法:

政府与市场的关系是一个根本问题,在不同的发展阶段,应按照实际情况采取不同的模式。总体来说,大体上有三种模式:一是政府主导型,二是政府干预型,三是市场主导型。在发展的初级阶段,由于旅游业发展的固有特点,应当采取政府主导型的发展模式。到发展的中期,由于旅游市场经济有了相应的发育,应采取政府干预型的发展模式。到了发展成熟的阶段,市场机制的作用大大发挥,则应当采取市场主导型的发展模式。这个过程是一个此消彼长的过程,也是一个体制的动态转换过程。因此,既不能认为政府主导型是天经地义的,也不能认为市场主导型是无所不能的,更不能认为是永恒的。

以上三种意见各有各的道理。问题的关键在于,这不是单纯的学术之争。从宏观角度说,政府与市场的关系是社会主义市场经济体制建立与完善的根本问题;从微观角度说,这些意见涉及到一系列发展方针、政策的制定与落实;从长远角度说,则会影响到旅游业发展的速度,也影响旅游业发展的质量。在这样的情况之下,匡林同志没有忧谗畏讥之心,而凝聚攻关克难之志,广泛搜集国际国内资料,深入进行实证分析,抽丝剥茧,条分缕析,虽未必真正形成一家之言,但首先已经打造了一个进一步深入研究的基础,提供了一个讨论的平台,这是一件很有价值的工作。希望能由此而更加深入,以从根本上推动旅游业的长远发展。

匡林同志是一个青年,到国家旅游局工作不过两年多,但他的勤奋刻苦精神是非常突出的。在一些年轻人沉湎于花前月下、歌舞升平的时候,政策法规司的这批年轻人却潜心于桌前灯下,不断见到成果升级。面对青年们的勃勃朝气,我们也不敢懈怠,希望能够跟上时代的潮流,而不至在暮气中垂老。

至于孰是孰非,读者自然能够从书中得出结论。

魏小安

2001年3月5日

(作序者为国家旅游局
规划发展与财务司司长)

前 言

上世纪后半叶,全球旅游界盛行着这样一个观点,旅游业是21世纪产业和朝阳产业,前者意喻旅游业将在21世纪进入鼎盛期,实现大跨越与大发展,成为独领风骚的产业;后者意喻旅游业拥有永不衰退的生命力,具备强劲而持久的竞争力。21世纪的来临,正是旅游业这轮“朝阳”冉冉升起、曙光普照的开始,也正是中国旅游业“黄金时代”的开始。

当前,全球旅游业已进入新一轮的大变革、大调整、大发展的时期,各国和各地区对加快发展与培育旅游经济产业,显示出了坚定不移的信心和魄力。可以预见,21世纪旅游业的发展,基本态势将是大变革带来大竞争、大调整带来大动荡、大发展形成大格局。在未来全球旅游业的变革、调整与格局中,中国旅游业将发挥多大的优势、占据怎样的地位、产生什么样的作用,这是每一个关注和支持中国旅游业的人士正在苦思冥想的问题。早在20世纪80年代初,中国改革开放事业的总设计师、中国旅游业的奠基人和倡导者邓小平同志就高屋建瓴地指出,“旅游事业大有文章可做,要突出地搞,加快地搞”,这是指引中国旅游业21世纪继续发展的纲领性指示。21世纪将赋予中国旅游业越来越多的机遇和优势,今天的中国旅游业正在蓄势待发,谋划和实践着一场赶超世界旅游强国的战役。中国旅游业未来发展的优势主要体现在:第一,中国旅游资源丰富而又独特,产品优势完全具备;第二,中国经济快速发展,综合国力显著增强,市场优势日益强大;第三,中国政府重视发展旅游业,覆盖面广、针对性强的政策支撑体系正在全面形成,上下齐抓、部门联动的格局正在逐步完善,政府主导有声有色;第四,中国旅游业经过20多年发展,已经摸索形成了适合中国国情、符合产业特点的行之有效的经验与模式,发展基础十分坚实;第五,中国人民正在实践着消费革命,崇尚精神文化享受已经蔚然成风,旅游作为高品位、高格调的健康向上的消费方式正在走进平常百姓家,中国国内旅游市场已经成为世界上数量最大、潜力最大、增势最显著的旅游市场,这是其他国家望尘莫及的优势。

21世纪,如何以“发展”为主题,壮大旅游产业规模,扩大旅游产业贡献,

需要适应和围绕“三个背景”，即新世纪全球旅游业格局的大背景、中国社会主义市场经济的中背景、旅游业自身特点的小背景。贯穿上述三个背景的一条主线就是，要积极发挥政府在旅游业发展中的作用。在中国，围绕“三个背景”发展旅游业，集中体现在政府主导型战略之上，这是中国旅游业取得斐然成就的基本保障，也是新世纪相当长时期内仍将管用的战略选择。

坚定不移地实施政府主导型旅游业发展战略，是中国国家旅游局在“九五”期间始终在全国倡导并已取得显著效果的方针。实行这一战略，不是对市场作用的否定与削弱，而是在以市场为基础配置的前提下，全面实行政府主导，形成领导重视、部门联动、社会参与的格局，加快大旅游、大市场、大管理的进程，以进一步加大扶持力度，加快发展速度。近年来，在这一方针的贯彻过程中，各级政府都显著加强了对发展旅游业的重视程度和扶持力度，特别是创建中国优秀旅游城市活动的广泛开展，集中体现了实行政府主导型旅游业发展战略的作用，对改善旅游环境、提升旅游发展水平起到了显著作用，极大地提高了各参创城市的国际化、现代化水平。实践充分表明，政府主导型战略符合中国作为发展中国家的国情和我国旅游业发展的实际。因此，这一战略已成为行业认同、部门认同、地方认同的深入人心的选择。

本书在写作过程中，采取了以“篇”带“章”、分块论述的手法，从三个视角重点论述政府主导型旅游业发展战略。全书分三篇，共13章。开篇论述旅游管理，即政府为确保旅游业健康有序发展，并从中收取稳定的，甚至日益增长的财政收入，需要委托或授权旅游部门对全国旅游业进行统一的管理。第二篇从理论和实践两方面论述政府主导型发展旅游业的必要性和主要领域，这是本书论述的重点。第三篇论述旅游税收，这是因为开征旅游税收、增加财政收入，是各国发展旅游业的主要出发点之一，也是各国实现政府主导型发展战略的主要目的之一。本书最后为附录，目的是提供一些正文部分受篇幅所限不宜全面介绍的相关资料，供读者参阅。

21世纪将是中国旅游业高歌猛进、续写光辉篇章的世纪。我们有充分的理由相信，经过一个时期的发展，在中国各级政府一以贯之的主导与培育下，在各种优势得以全面发掘和充分利用下，中国旅游业展现在世人面前的将是一个更加充满生机与朝气、更加具有竞争力与影响力的产业形象，中国作为世界旅游强国也必将屹立于世界旅游市场。

目 录

序	(1)
---------	-----

前 言	(5)
-----------	-----

旅 游 管 理 篇

第一章 国家旅游组织实证分析	(3)
----------------------	-----

一、总体描述:概念的重新诠释与机构的初步介绍	(3)
二、比较研究:美国夏威夷、中国香港、日本、新加坡与泰国	(13)
三、个案分析:海外旅游办事处的派驻与运营	(18)
四、公私合营:国家旅游促销的主流	(30)

第二章 国家旅游预算实证分析	(37)
----------------------	------

一、国家旅游组织预算概貌	(37)
二、国家旅游组织预算演变情况	(46)
三、旅游促销预算效果评估与市场投向设定	(54)

第三章 中国旅游管理机构与旅游预算研究	(60)
---------------------------	------

一、旅游业的发展与壮大:旅游管理工作背景分析	(60)
二、从供给管理到需求管理:旅游管理工作的战略性转移	(74)
三、中国国家旅游局的职能演变	(81)
四、旅游管理的深化与提高	(84)
五、地方旅游管理体制的基本形态	(92)
六、旅游行政管理机构改革与制度变迁	(98)
七、中央级旅游企业脱钩工作综述	(105)

八、关于中国旅游预算的初步分析	(114)
-----------------------	-------

政 府 主 导 篇

第四章 政府主导与旅游业发展	(127)
----------------------	-------

一、政府与市场:理论分析	(127)
二、外部性:政府主导发展旅游业的理论框架	(132)
三、集权还是分权:政府主导发展旅游业的两难境地	(140)
四、政府主导:中国旅游业发展的必由之路	(148)

第五章 各国政府发展旅游业的经验与模式	(154)
---------------------------	-------

一、发达国家:以意大利为例	(154)
二、发展中国家:以墨西哥为例	(159)
三、亚洲“四小龙”:以韩国为例	(163)
四、小国:以斯里兰卡为例	(167)

第六章 中国旅游业发展与政府主导型战略	(172)
---------------------------	-------

一、内涵与功能:政府主导型战略	(172)
二、市场主导、政府调控:终极模式	(180)
三、政策制定:政府主导领域之一	(183)
四、周期调控:政府主导领域之二	(186)
五、设施建设:政府主导领域之三	(204)
六、投资引导:政府主导领域之四	(213)
七、市场推广:政府主导领域之五	(221)
八、环境营造:政府主导领域之六	(224)

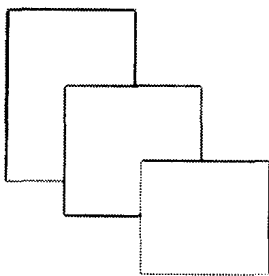
旅 游 税 收 篇

第七章 税收:与旅游业相伴而行	(235)
一、税收理念:理论铺垫	(235)
二、旅游产业:特殊行业	(239)
三、旅游税收:全球聚焦	(246)
四、税收影响:冲击不断	(256)
第八章 部门征税:结构性分析	(262)
一、旅游运输部门	(262)
二、宾馆与餐饮部门	(267)
三、旅游服务部门	(269)
四、多重征税	(270)
五、签证及对等原则	(272)
第九章 全球旅游税收趋势与前景	(273)
一、全球旅游税收发展	(273)
二、国际航空运输协会研究成果	(274)
三、世界旅行和旅游理事会与《旅行和旅游税收晴雨表》	(275)
四、环境税苗头初现	(286)
五、未来旅游税收原则取向	(287)
第十章 旅游税收研究报告汇集	(290)
一、概 述	(290)
二、英国改变增值税率的经济效果	(291)
三、欧洲降低旅游和接待业增值税率	(293)
四、国际机场理事会研究成果	(295)
五、增值税对欧洲旅游业的影响	(297)
六、国际饭店协会税收研究成果	(298)

七、全球旅游税收总结性分析	(299)
八、关于旅游税收的若干建议	(301)
第十一章 个案研究	(304)
一、巴基斯坦	(304)
二、法国与英国	(310)
三、斐济与马耳他	(314)
四、坦桑尼亚	(320)
五、尼泊尔	(323)
六、其他个案	(326)
第十二章 西班牙、意大利、希腊、埃及旅游与财税专题研究	(333)
一、被考察国旅游业发展概况	(333)
二、被考察国旅游行政部门旅游预算情况	(335)
三、被考察国旅游税收与优惠政策	(341)
四、被考察国发展旅游业的经验及对中国的启示	(344)
第十三章 税种与费改税:中国旅游税收研究	(349)
一、中国税制改革及主要税种	(349)
二、中国旅游业应纳税种情况	(352)
三、中国旅游业税收优惠政策体系	(357)
四、各地旅游业税收优惠政策体系	(364)
五、费改税与旅游业:现状、问题及对策	(370)
附录一 世界旅游组织税收研究:全球旅游税收最新发展态势	(389)
附录二 西班牙旅游业增值税执行条例	(394)
附录三 土耳其鼓励旅游法	(404)
附录四 第三批取消的各种基金(资金、附加、收费)项目	(417)
参考文献	(419)
后 记	(421)

导致经济周期的“细菌”在一定程度上受到了控制，经济科学已经知道如何使用宏观经济政策，来使衰退不至于像滚雪球式地变成一次持续而长期的不景气了。发达的市场经济国家的政府已经吃了“智慧之果”，无论如何，不会再回到自由放任的资本主义制度了。

(美) 萨缪尔森《经济学》上册 第 505 页



Tourism

第一章 国家旅游组织实证分析

在发展旅游业历程中,几乎所有国家都成立有专门机构,负责执行政府主体在本国旅游经济活动中的职能,而最为常见的专门机构是国家旅游管理机构(NTAs)。国家旅游管理机构作为一种组织形式,已有数十年的历史,在此期间,它所发挥的作用、所从事的活动也始终处在不断动态变化与演进之中。

一、总体描述:概念的重新诠释与机构的初步介绍

一般认为,成立于1901年的新西兰旅游局是全球成立最早的国家旅游组织。“二战”特别是六七十年代以来,随着旅游业的迅猛发展及其经济贡献的充分显现,许多国家相继成立了国家旅游管理机构。

(一) 关于概念:名目繁多、混杂不清

据有关方面统计,全球至少已有175个国家设有国家旅游管理部门;其派生机构更是快速增长。早在1983年,各国国家旅游部门设立的海外旅游办事机构就约有500个~700个。在旅游业实际运行与旅游理论研究中,政府在旅游业发展中所起的作用始终是各方普遍关注和强调的一个重要领域。我国旅游业20多年发展取得斐然成就,其根本经验之一就是科学确立并很好运用了政府主导型战略,而政府介入旅游业的主要载体就是国家旅游组织。目前,有关国家旅游组织的概念比较混乱,最突出的是把国家旅游组织与国家旅游行政管理机构混为一谈,这是一个以偏概全的误区。例如,一涉及国家旅游组织,或称NTAs(实际指行政机构),或称NTOs(实际指国家旅游促销组织),或称PTOs(指公共旅游局,类似NTAs),甚至在一些有影响的区域性旅游组织中都存在着这方面的概念误用与混淆。因此,有必要对这些概念进行科学的阐述与厘清。

(二) 两种形态:行政机构和促销组织

从历史上看,政府介入旅游业的两项职能(即政策制定与市场促销)统一

由旅游行政主管部门行使,也就是说,在这一时期,国家旅游行政管理机构(NTAs)就是国家旅游组织的另一名称。但随着时间的推移,两方面职能逐渐分离,越来越多的国家出现了各司其职的两个旅游组织,即 NTAs 与 NTOs。

根据世界旅游组织(WTO)的定义,国家旅游行政管理机构(national tourism administration,简称 NTA)是指:a.在最高层次上承担旅游业行政管理职能的中央政府机构,或有权直接干预旅游部门的中央政府机构;b.国家政府内所有有权干预旅游部门的管理机构。而其他一些地位相对较低的政府组织或正式机构通过与更高机构合作,或完全自治,则成为 NTA 的执行机构,但也包括法律上或经济上与 NTA 有某种联系的中央级组织机构。国家旅游组织(national tourism organization,简称 NTO)是其最主要的形式,其定义是:国家建立或承认的、在国家层面上负责入境国际旅游促销(在某些情况下,也负责推广)的公共、准公共或私营性质的自治机构。根据 WTO 的阐述,许多旅游文献中所谓国家旅游组织的定义,实质上都是对国家旅游行政管理机构的诠释,比较常见的有:国家旅游组织是“正式负责国家旅游开发与营销的组织”、“制定和实施国家旅游政策的组织”,等等。

综上所述,NTAs 与 NTOs 的根本区别在于,前者代表中央政府对旅游业进行全面管理,如政策、法规、规划、教育,有时甚至包括促销,是一级政府部门;后者代表政府及旅游业利益,主要从事国家旅游形象宣传与促销,是一个较为纯粹的促销组织,性质则以公私合营最为常见。世界旅游组织早在 1979 年就明确引入“国家旅游机构”(NTAs)一词,反映了在国家层面上进行旅游管理的新理念,但时至今日,亚太旅游协会仍将各类国家旅游组织统称为 NTOs。

(三) 行政机构:不同国情,多种模式

国家旅游管理机构(NTAs)因不同国情而有不同模式。一般说来,存在以下几种情况:

1. 最高级的全国旅游决策与协调机构

一些国家设有一个最高级的全国旅游决策机构,由与旅游业相关的各个政府部门代表组成,直接由议会(内阁)领导。其主要职能是制定全国性的旅游法规与长期规划,协调各部门关系,以促进本国旅游业发展。例如,匈牙利直属部长会议领导下的全国旅游事业管理委员会、泰国总统府下设的旅游委员会、日本总理府中设立的观光对策联络会议等。

2. 部(局)级旅游行政管理机构

许多国家都设有一个完整的旅游部或相当于部的国家旅游局。如埃及、牙买加、印度、黎巴嫩、墨西哥、罗马尼亚、希腊、马耳他、菲律宾等国家在其内阁中设有单独、完整的旅游部;中国国家旅游局为国务院直属机构,属副部级单位;也有许多国家将旅游与其他部门合成一个综合性部门,如马来西亚的文化、艺术与旅游部,意大利的戏剧、旅游部,澳大利亚的旅游、通信与艺术部,印度尼西亚的旅游、邮电部,土耳其的旅游与新闻部,肯尼亚的旅游与野生动植物保护部,等等。

3. 政府综合部门内设旅游管理机构,称作旅游局或旅游处

如哥伦比亚的经济部,荷兰的经济事务部,英国的国家遗产部,日本的运输省,韩国的交通部,比利时的文化部,瑞典的外交部。

表 1—1 部分国家的国家旅游机构情况

国 家	负责旅游事务部或局	专司旅游的执行机构	NTO 或负责推广机构
肯尼亚	旅游与野生动植物部	旅游局	
突尼斯	旅游与艺术部	国家旅游局	
南 非	环境事务与旅游部	旅游局	南非旅游委员会
加拿大	产业与科学部		加拿大旅游委员会
智 利	经济与重建部	国家旅游服务局	智利旅游推广公司
哥伦比亚	经济部	旅游总局	国家旅游开发公司
哥斯达黎加	旅游部		国家旅游局
牙买加	旅游部		牙买加旅游委员会
澳大利亚	旅游、通信与艺术部	旅游局	澳大利亚旅游委员会
马来西亚	文化、艺术与旅游部	旅游局	马来西亚旅游推广委员会
新加坡	贸易产业部		新加坡旅游推广委员会
法 国	建设、住宅、运输与旅游部	旅游局	法兰西旅游之家
爱尔兰	旅游与贸易部	旅游局	爱尔兰旅游委员会
荷 兰	经济事务部	旅游政策分局	荷兰旅游委员会
波 兰	国家运动与旅游部	旅游局	波兰旅游推广机构
西班牙	经济部	贸易与旅游秘书处	西班牙旅游协会
英 国	国家遗产部	旅游局	英国旅游委员会
瑞 士	经济部	瑞士旅游局	
德 国	经济部	旅游局	德国国家旅游委员会
埃 及	旅游部	埃及旅游委员会	
黎巴嫩	旅游部		
印 度	民航与旅游部	旅游局 印度旅游开发公司	
斯里兰卡	旅游、民航与新闻部	旅游局	旅游委员会(CTB)

资料来源:作者根据有关素材整理