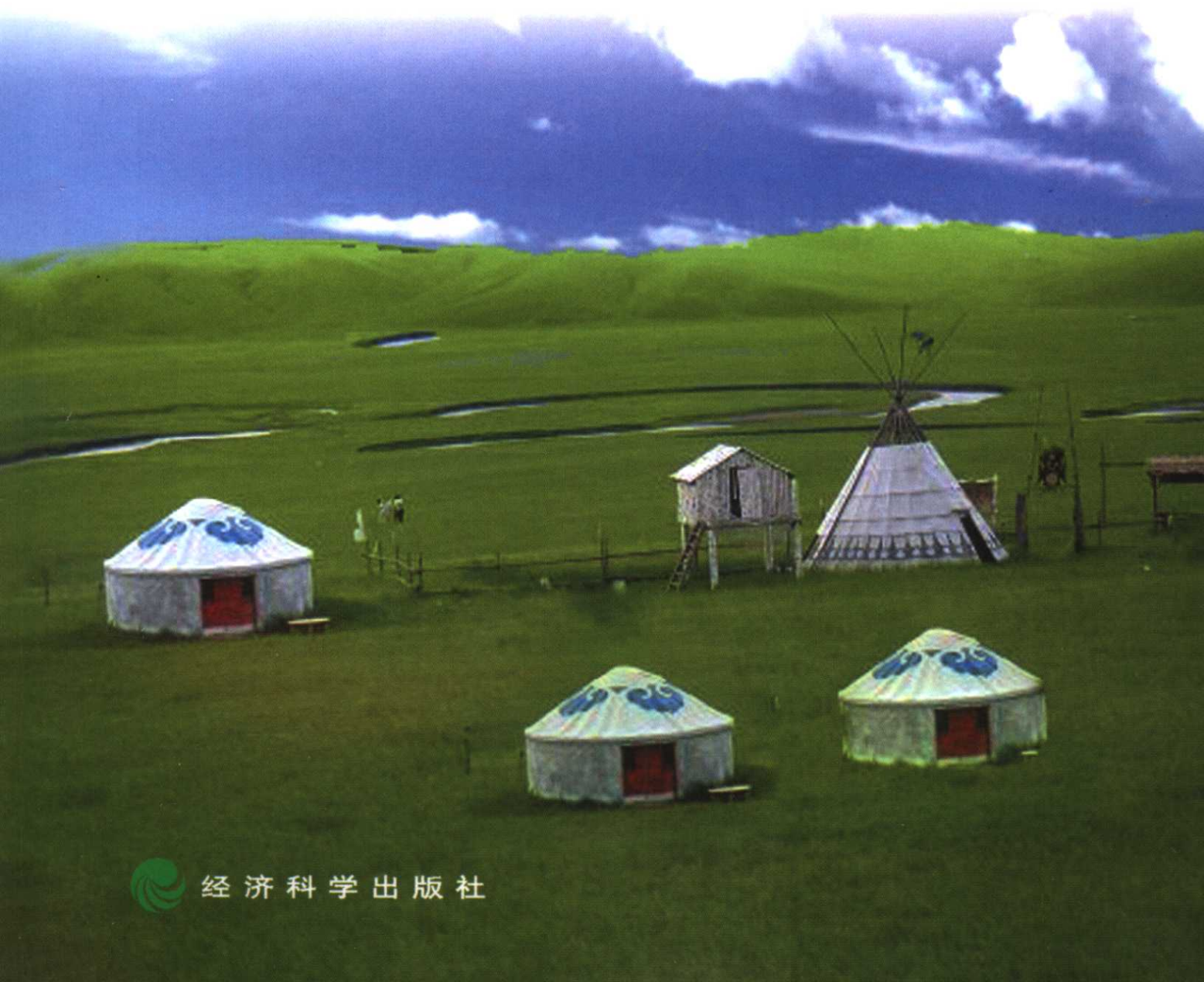


促进内蒙古旅游业发展的 财政政策研究

CUJIN NEIMENGGU LUYOUYE FAZHAN DE
CAIZHENG ZHENGCE YANJIU

◆ 常军政 / 主编



经济科学出版社

促进内蒙古旅游业发展的 财政政策研究

CUJIN NEIMENGGU LUYOUYE FAZHAN DE
CAIZHENG ZHENGCE YANJIU

◆ 常军政 / 主编



图书在版编目 (CIP) 数据

促进内蒙古旅游业发展的财政政策研究 / 常军政主编.
北京: 经济科学出版社, 2005. 12

ISBN 7 - 5058 - 5339 - 2

I. 促… II. 常… III. 旅游业 - 财政政策 - 研究
- 内蒙古 IV. F592. 726

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 144280 号

责任编辑: 陈 静

责任校对: 桂裕生

版式设计: 代小卫

技术编辑: 段健英

促进内蒙古旅游业发展的财政政策研究

常军政 主编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销
社址: 北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100036
总编室电话: 88191217 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天宇星印刷厂印刷

永明装订厂装订

880 × 1230 32 开 7.75 印张 180000 字

2005 年 12 月第一版 2005 年 12 月第一次印刷

ISBN 7 - 5058 - 5339 - 2/F · 4604 定价: 20.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

序 言

中国旅游业走过了五十多年的历程，现已从宣传中国、加强国际友好往来的历史任务发展成为形象鲜明、规模壮大、具有明显国际竞争优势的产业之一。我国旅游业发展虽起步较晚，但从中央到各级地方政府都普遍重视旅游业对优化产业结构、提升经济优势的作用，积极出台了一批支持鼓励旅游业发展的政策和措施。近年来，旅游业作为我国第三产业的重要组成部分，发展速度举世瞩目，已成为国民经济新的增长点之一，创造了大量的国民收入，提供了众多的就业机会，吸引了大量的投资，推动了进出口贸易的发展，促进了文化的交流。旅游业的发展已经成为经济和社会发展中具有多功能、全方位推动作用的动力产业，中国已由旅游资源大国发展成为世界旅游大国。

作为内蒙古自治区具有后发优势的旅游业，具备了产业链长、关联度高、辐射面广、带动作用强、发展潜力大的特点，已经成为内蒙古自治区经济发展中新的增长点。内蒙古自治区旅游业在国内乃至国际市场都具有极高的知名度和市场价值。近年来，自治区政府对旅游业高度重视，财政投入以及资金导向作用也日益加强。目前，旅游业的发展已经初具产业规模，在接待能力、品牌形象、创收能力、促进就业等方面都有极大的改观。2004年，全区接待海外旅游者79.98万人次，接待国内旅游者1511万人次。以草原民

族风情旅游产品为主的品牌形象和多元化的旅游产品系列基本确立,旅游中心城市初步形成,旅游接待服务设施初具规模。截至2004年全区旅游星级饭店165个,旅行社293家。2004年全区旅游业创外汇收入2.53亿美元,国内旅游收入124.09亿元人民币,旅游业总收入为145.01亿元人民币。2004年,全区旅游业直接从业人员7.9万人。旅游业的发展不仅取得了显著的经济效益,而且产生了显著的生态效益和社会文化效益。从长远发展来看,内蒙古自治区旅游业必将由新的经济增长点成为新的支柱产业,为经济的发展做出更大的贡献。

财政政策作为一项重要的经济调节手段,在旅游业的发展中发挥了四两拨千斤的作用,有效地推动了自治区旅游业的发展。为了更好地用好财政经济政策,整合旅游资源,并通过财政引导、整合社会各方面资金,打造旅游产品,把旅游业培育成为内蒙古自治区经济的重点支柱产业,从财政经济领域这个角度开展课题研究具有非常重要的意义。

“促进内蒙古旅游业发展的财政政策研究”是内蒙古财政厅2004年度重点调研课题,财政厅行政政法处和财政科研所作为课题牵头单位,在撰写总报告的基础上,组织全区所有盟、市根据本地区的特色参与了分报告的研究工作。课题组团结协作、紧密配合,在认真领会政策、法规和学习先进经验的基础上,多次实地考察和走访调研,理性地分析了内蒙古旅游业发展的现状,深刻剖析了制约自治区旅游业发展的关键因素,对科学管理旅游发展资金和合理制定促进内蒙古旅游业发展的财政对策做了深入研究。我们将该课题的一系列研究成果结集成书,以期对探索财政支持旅游业的相关政策、促进自治区旅游业的大发展起到积极的作用。

总体来看,本书具有如下特点:一是选题新颖。该课题突破了以往选题思路,在旅游业与财政对策上寻找到新的结合点,具有特

殊性。二是内容丰富。该课题在内容上分为三个层次：总报告、分报告和附录，三个层次从宏观到微观，从理论到实践，全面系统并有所侧重，就财政如何支持旅游业的发展做出了梳理分析。三是可操作性强。课题组能够贴近财政工作和旅游业发展的现实，有针对性地进行分析论述，并提出符合实际的对策建议，对今后实际工作的开展具有启示和指导作用。

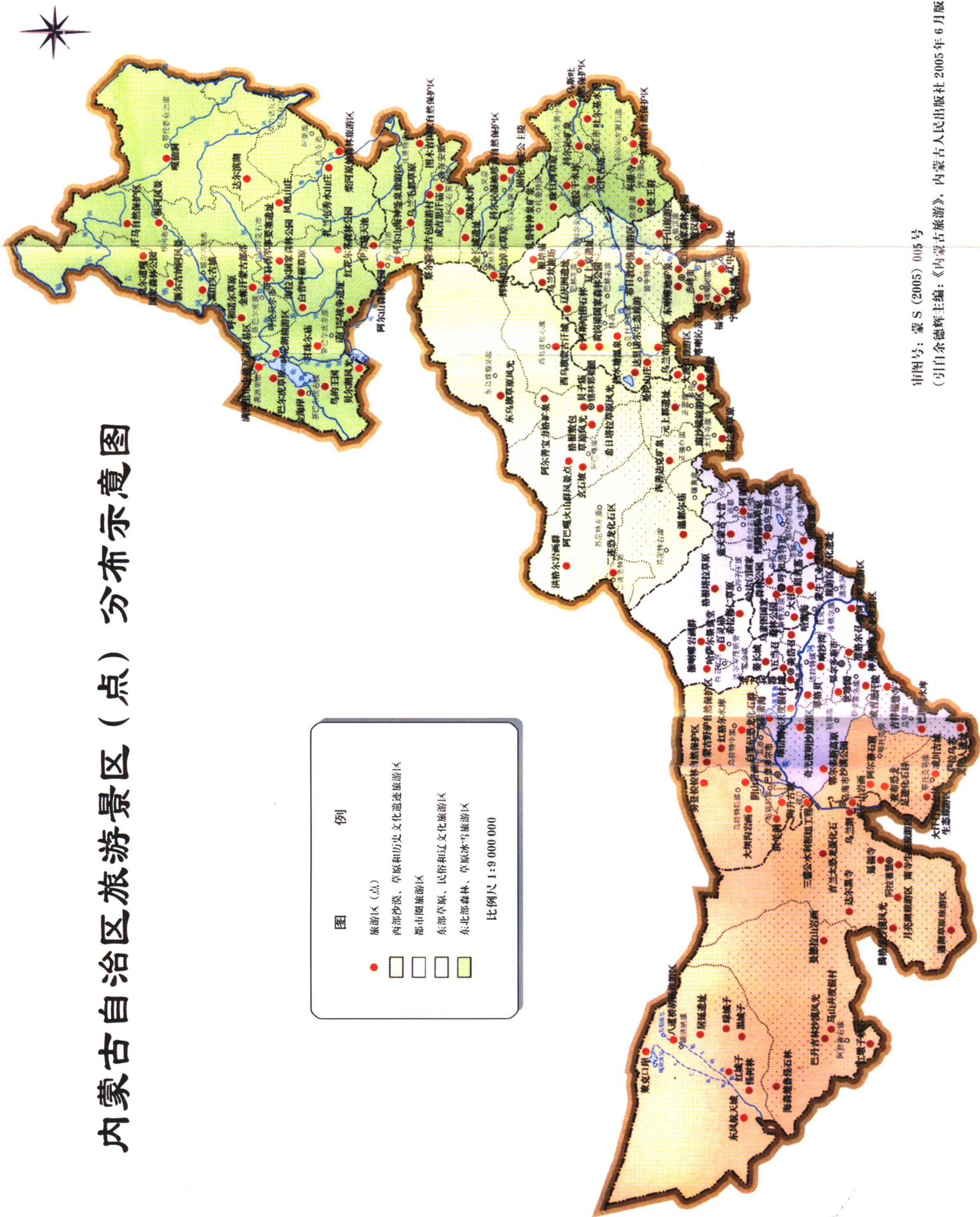
当前，旅游业已经成为内蒙古自治区经济发展的新兴产业，财政工作在促进旅游业发展上大有作为，本书的出版，将成为研究这项工作的良好开端。需要指出的是，该课题研究所取得的成果是阶段性的，还需要根据形势的发展继续加以完善，如旅游资金的优化配置，旅游资金的科学管理，旅游资金的绩效评价，旅游业资本市场融资，旅游社会功能的开发，旅游产品的开发等方面。望广大财政工作者群策群力，为促进自治区旅游业的发展尽快迈上一个新台阶，做出新贡献！

是为序。



2005年8月30日

内蒙古自治区旅游景区(点)分布示意图



审图号:蒙S(2005)005号

(引自余德辉主编:《内蒙古旅游》,内蒙古人民出版社2005年6月版)

目

录

促进内蒙古旅游业发展的财政政策研究（总报告）

..... 内蒙古自治区财政厅课题组（1）

大力发展旅游业 培育新的经济增长点

..... 呼伦贝尔市财政局课题组（16）

关于满洲里市边境旅游财政政策的探讨

..... 满洲里市财政局课题组（26）

发展优秀旅游度假区的财政政策研究

..... 兴安盟财政局课题组（34）

实施外向牵动型旅游战略 大力发展通辽市旅游产业

..... 通辽市财政局课题组（41）

关于赤峰市旅游业发展情况的调查报告

..... 赤峰市财政局课题组 (54)

打造独具特色、绿色环保的旅游胜地

——赤峰市克什克腾旗旅游业发展情况

..... 赤峰市克什克腾旗旅游局 (66)

发展草原旅游业应注意的几个问题

..... 锡林郭勒盟财政局课题组 (81)

抓住地区特色 大力发展边境旅游

..... 二连浩特市财政局课题组 (87)

弘扬草原文化 展示民族风情 发展旅游产业

..... 乌兰察布市财政局、旅游局课题组 (97)

呼和浩特市旅游业发展综述

..... 呼和浩特市财政局课题组 (111)

包头市发展工业旅游的调查与思考

..... 包头市财政局课题组 (119)

发展民族地区旅游经济的探讨

..... 鄂尔多斯市财政局课题组 (130)

打造旅游精品 发展地方经济

..... 鄂尔多斯市伊金霍洛旗财政局课题组 (142)

乌海市旅游现状与发展思路

..... 乌海市财政局课题组 (153)

乌海市旅游业的投入及融资

..... 乌海市旅游局 (161)

大力发展农业旅游的财政政策研究

..... 巴彦淖尔市财政局课题组 (166)

充分利用资源优势, 加快旅游业发展的财政政策研究

..... 阿拉善盟财政局课题组 (175)

阿拉善盟发展旅游产业的主要做法

..... 阿拉善盟旅游局 (185)

附录

内蒙古自治区旅游发展总体规划 [2002 ~ 2020] (规划文本)

..... (191)

2004 年度内蒙古自治区旅游业统计公报

..... (225)

1979 ~ 2004 年内蒙古自治区旅游业发展情况汇总表

..... (232)

促进内蒙古旅游发展的 财政政策研究

(总报告)

内蒙古自治区财政厅课题组

旅游业作为朝阳产业，以其产业链长、关联度高、辐射面广、带动作用强、发展潜力大等特点，已经成为内蒙古自治区经济发展中新的增长点。在自治区党委和政府高度重视与大力支持下，内蒙古旅游业经历了自我发展、产业规模快速扩张阶段后，目前已进入加速发展时期。以此为契机，研究如何运用相关的财政经济政策，协同整合，打造旅游产业链，把旅游业培育成为自治区经济发展的重点支柱产业，就成为当前自治区财政经济领域的一项重要课题。

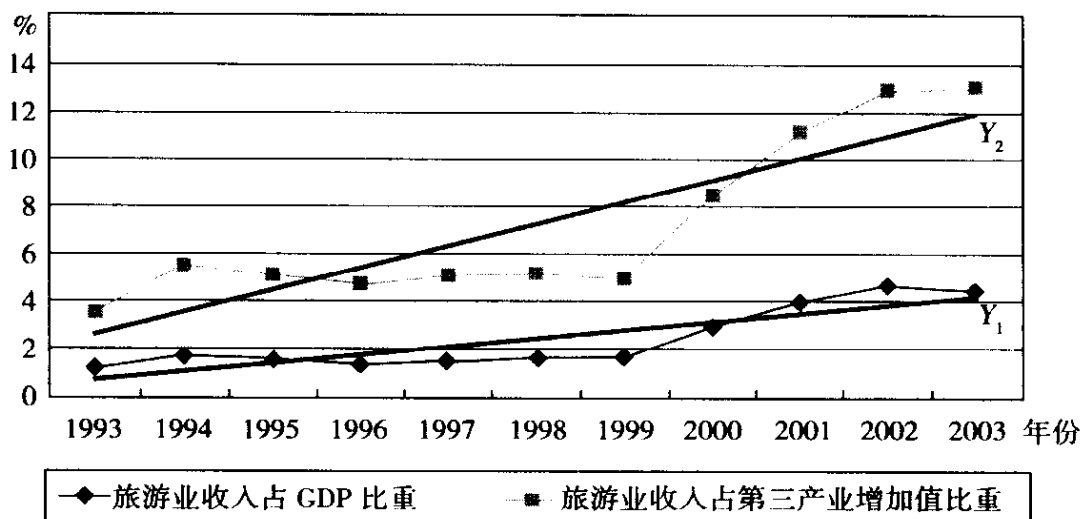
一、财政支持旅游发展的基本情况

从2000年开始，内蒙古自治区财政设立“旅游发展资金”（见表1），主要用于宣传促销、行业规划与产品开发研究、项目基础设施建设补助、旅游行业管理、教育培训补助等方面，为自治区旅游业的加速发展提供了重要的财力支持。

1. 通过财政资金的导向性投入, 拉动了社会各界的资金。2004 年, 自治区财政通过“旅游发展资金”的形式对旅游项目投入 2000 万元, 相应引导各类社会投资项目 84 个, 协议总投资额 85.5 亿元人民币, 到位资金 16.8 亿元人民币。其中, 吸引国内客商投资协议总额达到 59.8 亿元人民币, 到位资金 13.4 亿元人民币; 吸引国外客商协议投资总额达 26 亿元人民币, 到位资金 3.4 亿元人民币。全区各盟市、各旗县也积极筹措资金, 上下联动。如: 自治区财政对呼和浩特市、赤峰市投入资金分别为 85 万元和 147 万元, 相应引导协议投资额分别达到 16.5 亿元人民币和 15.5 亿元人民币。

2. 扶持重点明确, 成效显著。内蒙古自治区旅游业的发展起步晚, 档次低。在这种情况下, 为使旅游业有较快的发展, 财政资金侧重在基础设施建设, 行业及景区、景点规划, 宣传促销, 营造旅游业发展的良好环境等方面进行了投资, 重在拉动市场功能, 从打造自治区特色品牌方面, 增强和鼓励各方面投资发展旅游业的潜能, 达到了明显的效果。目前, 自治区旅游产业的发展初具规模。截至 2003 年年底, 全区旅游星级饭店 152 个, 旅行社 220 家; 拥有导游资格证的人员达到了 3571 名, 旅行社经理资格证人员达到了 944 名; A 级旅游区(点) 58 家。以草原民族风情旅游产品为主的品牌形象和多元化的旅游产品系列基本确立, 旅游中心城市初步形成。在自治区财政的大力扶持和有力推动下, 自治区旅游业呈现出强劲的发展势头。2003 年, 全区接待国际、国内旅游者 1035.36 万人次。其中, 接待海外旅游者 41.36 万人次, 比 1999 年增加 4.21 万人次, 年均增长 2.17%; 接待国内旅游者 994 万人次, 比 1999 年增加 344 万人次, 年均增长 8.87%。旅游业总收入达到 94.74 亿元人民币, 比 1999 年增加 72.76 亿元人民币, 年均增长 33.94%。其中, 创外汇收入 1.38 亿美元, 比 1999 年增加 0.18 亿美元, 年均增长 2.84%;

国内旅游收入 83.29 亿元人民币，比 1999 年增加 71.29 亿元，年均增长 47.33%。旅游业收入占第三产业增加值的比重为 13.10%，比 1999 年提高了 8.03 个百分点，年均增长 20.91%；占当年 GDP 的 4.53%，比 1999 年提高了 2.8 个百分点，年均增长 21.23%。由表 3 可见，内蒙古自治区的旅游业规模日益扩大，旅游业收入占 GDP 和第三产业增加值的比重不断增长，其趋势线 Y_1 、 Y_2 （图 1）表现出继续增长的态势，自治区旅游业发展的后发优势效应尤为明显，民族特色旅游凸显强劲。



资料来源：《内蒙古统计年鉴（1994～2004）》。

图 1 1993～2003 年旅游业收入占 GDP 和第三产业增加值的比重及趋势线

自治区旅游业对相关产业的带动作用明显，正日益成为第三产业的支柱。经过近几年的加速发展，内蒙古自治区旅游业推动了交通、通信、能源、旅游商品生产、商贸流通、餐饮娱乐等诸多产业的发展，并提供了可观的就业岗位。2003 年，全区旅游业直接从业人员 6.76 万人。其中，旅游住宿餐饮 4.23 万人，旅行社 1797 人，旅游景区点和其他单位 2.35 万人；间接从业人员 33.8 万人。同时，旅游业的发展也加快了贫困地区的综合开发和社会、经济的

发展。据不完全统计,通过旅游扶贫使自治区贫困地区人口脱贫的人口占近五年脱贫人口的 1/10。

旅游业的发展不仅取得了显著的经济效益,而且产生了明显的生态效益和社会文化效益。一方面,旅游业的发展促进自然保护区的形成和大量文物古迹的保护、修复,还使景区、景点建设和城市周围环境得到整治、绿化和美化;另一方面,旅游业的发展使民族优秀传统文化得到挖掘、振兴和弘扬,加强了各国、各地人民之间的相互了解和友好往来,促进了科技和文化的交流。

表 1 **2000 ~ 2004 年内蒙古自治区财政安排旅游发展资金** 万元

年 份	2000	2001	2002	2003	2004
资 金	200	500	1000	2000	2000

表 2 **1994 ~ 2003 年内蒙古旅游业发展情况**

年 份	接待海外旅游者人数 (万人次)	国际旅游 创汇 (万美元)	国内旅游 人数 (万人次)	国内旅游 总收入 (亿元)	旅游业总收入	
					数量 (亿元)	较上年 增长 (%)
1994	31.65	8750	350	4.5	11.76	—
1995	30.09	9052	380	5.7	13.21	12.33
1996	31.48	9350	400	6	13.76	4.16
1997	34.84	10700	480	8	16.88	22.67
1998	36.89	12550	580	10	20.42	20.97
1999	37.15	12027	650	12	21.98	7.64
2000	39.19	12645	735	33.23	43.73	98.95
2001	39.99	13740	908	51.33	62.60	43.15
2002	43.94	14935	1153	70.04	82.20	31.30
2003	41.36	13836	994	83.29	94.74	15.25
合 计	366.58	117585	6630	284.09	381028	—

资料来源:《内蒙古统计年鉴(1995~2004)》。

表 3 **1993 ~ 2003 年旅游业收入占 GDP 和**
第三产业增加值的比重 %

年 份	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
旅游业收入 占 GDP 比重	1.15	1.72	1.59	1.4	1.53	1.71	1.73	3.05	4.05	4.74	4.53
旅游业收入 占三产比重	3.51	5.56	5.12	4.83	5.16	5.26	5.07	8.6	11.2	13.02	13.1

资料来源：《内蒙古统计年鉴（1994 ~ 2004）》。

二、影响内蒙古旅游业发展的因素分析

（一）有利因素分析

1. 良好的宏观经济环境。

（1）国家的重视和支持。旅游业作为国民经济的产业之一，其发展得到了国家的高度重视和有力扶持。1998 年，中央经济工作会议明确把旅游业作为国民经济新的经济增长点来培育，为旅游业在国民经济体系中进行了定位。在 2000 年召开的九届全国人大三次会议上的《政府工作报告》中，也多次提及“要大力发展旅游产业”，“积极发展旅游消费”，“逐步推进旅游领域的对外开放”等。同时，内蒙古自治区作为开发西部积极效应的直接受益者，国家实施的西部大开发战略更在硬件建设、软环境改善、产业扶持等方面对内蒙古旅游业的发展创造了有利时机。

（2）产业结构战略性调整的机遇。内蒙古自治区的产业结构调整日益合理化，1990 ~ 2003 年，第三产业占生产总值的比重以及第三产业从业人口比重分别以年均 1% 和 1.03% 的水平递增，其发展的

广阔空间和劳动力可吸纳量为旅游业的发展创造了有利的平台（见表4、表5）。2004年上半年，自治区出台了《内蒙古自治区2004～2010年第三产业发展规划纲要》和《加快发展第三产业若干政策规定》，把旅游业确定为自治区第三产业的发展重点，从发展目标、发展战略、发展布局和政策措施等方面都提出了明确的要求。

（3）扩大内需政策和西部大开发战略的实施。我国人民消费观念的转变是旅游业发展不可忽视的因素。1998年以来，扩大内需政策一直成为我国经济发展的基本立足点和长期战略方针。在党的十五大报告中也指出：“拓宽消费领域，引导合理消费，提高生活质量”等。这些目标的重要方面就是发展旅游消费。在我国人民的消费结构由“温饱型”向“小康型”逐渐转变过程中，旅游消费结构也随之改变，消费的发展会继续创造旅游业新的生产。西部大开发战略的实施，改善了内蒙古自治区基础设施及生态环境，必将为旅游业的发展创造良好的条件。

表4 内蒙古自治区产业结构构成比例 %

年 份	1990	1995	2000	2001	2002	2003
第一产业	35.2	31.2	25.0	23.2	21.6	20.2
第二产业	32.1	37.8	39.7	40.5	42.0	45.3
第三产业	32.7	31.0	35.3	32.8	36.4	34.5

资料来源：《内蒙古统计年鉴（1991～2004）》。

表5 内蒙古自治区三次产业从业人员变化情况 %

年 份	1990	1995	2000	2001	2002	2003
第一产业	55.80	52.15	52.20	51.60	50.90	50.43
第二产业	21.80	21.85	17.10	16.8	16.00	16.37
第三产业	22.40	26.00	30.70	31.60	32.10	33.20

资料来源：《内蒙古统计年鉴（1991～2004）》。

2. 资源优势。内蒙古地区辽阔无垠的草原风光，莽莽苍苍的原始森林，碧波荡漾的湖光山色，美轮美奂的历史文化，博采精深的蒙古族民族风情在国内乃至国际市场都具有极高的知名度和市场价值。据统计，内蒙古自治区旅游资源8个主类全部具备；34个亚类中拥有29种，占全国85.3%，属丰富级；181个基本类型中拥有108种，占全国59.7%，属中上级。对于旅游业而言，旅游资源是其重要的生产要素，独特的旅游资源对满足国内、国际需求都具有先天的优势和巨大的潜力。

3. 市场区位优势。内蒙古旅游业具有的区位优势客观创造了其国内、外市场优势。一方面内蒙古自治区地处祖国北疆，距离蒙古、俄罗斯等国际客源市场较近，特别是拥有满洲里和二连浩特两个全国大型的陆路口岸，且毗邻中国最大的国际口岸——北京，有利于发展边境旅游和吸引客源，同时横跨西北、华北、东北8个省区，在与区外旅游产品市场实行有效对接上具有着较大的潜力和互补、互动效应。另一方面，内蒙古自治区特有的草原、森林、沙漠、冰雪、民俗民情文化所形成的旅游资源，以其淳朴、自然的品位迎合了目前消费者的消费需求，对国内其他地区的旅游者具有强烈的吸引力。

4. 投资渠道多元化为旅游业的发展提供资金保障。为了进一步发挥旅游产业的巨大潜力，在旅游业投资环境建设上，将旅游投资的社会化和市场化作为基本方向，明确把建立健全稳定的旅游投资渠道，多渠道、多层次、多方位筹集资金作为内蒙古旅游业发展的战略方针。全区各级财政在不断加大财政投入力度，用于重点地区、重点景区开发建设和旅游企业所需贷款贴息的基础上，通过项目吸引、优惠政策、激励措施等方式，积极引导国内外、区内外社会资金，努力实践旅游业多元化投资战略。