

 全国旅游院校统编参考教材

中国旅游业： 产业政策与协调发展

主编：魏小安 冯宗苏

旅游教育出版社

94
F592
2
2

XA1214/22

全国旅游院校统编参考教材

中国旅游业： 产业政策与协调发展

主 编 魏小安 冯宗苏

审 定 陶汉军

旅游教育出版社

C 039664

(京)新登字168号

全国旅游院校统编参考教材

中国旅游业:

产业政策与协调发展

主编 魏小安 冯宗苏

审定 陶汉军

•

旅游教育出版社出版

北京曙光印刷厂印刷

新华书店北京发行所经销

•

开本: 850×1168毫米1/32 13.5印张 300千字

1993年1月第1版 1993年1月第1次印刷

印数: 1—5000册 定价: 7.95元

ISBN 7-5637-0338-6/F·070

本书作者

王铁岭	叶 军	冯宗苏
杜一力	沈彦蓉	徐晓歌
魏小安		

前 言

我国高等旅游教育自1979年起步以来，发展较快，教材建设也初见成效。统编正式教材有了一定基础，但参考教材尚属空白，给教师、学生都带来不少困难，为了解决这一问题，完善我国旅游教材建设，并借以推动国内旅游科研、服务业的发展，我们决定从今年起，在“八五”期间统编一套全国高等旅游院校参考教材。

这套教材将反映国内最新的旅游经营管理成果和科研成果，译介海外旅游名著，它将针对我国高等旅游院校各专业教学的薄弱环节和关键环节，重点解决目前理论教学不够切合实际，实践教学不强的问题。我们希望各旅游院校学好、用好这套教材，并将对这套教材的意见和建议告诉我们，以便在修订时参考。

国家旅游局人事劳动教育司

序

孙尚清

1991年，我国旅游业取得了重大的成就，在此基础上，1992年无论对中国国民经济还是对中国旅游业来说，都具有一定的划时代的意义。从宏观经济方面讲，三年国民经济治理整顿的任务已经基本完成，经济形势正在向好的方面发展。1988年，总供给与总需求的负差率为16%，市场相当紧张，到了1991年，缩小为8%，但仍是负差率。1991年，由于紧缩措施到位，社会总供给与总需求的差率已经转化为正差率，总供给大于总需求4%，市场上许多商品出现了一定程度上的买方市场。再看物价，决定实行治理整顿措施时，全国的物价上涨达到18.5%，在中国具体条件下，经济的承受能力和居民的心理都是不能适应的。1991年，物价上涨指数已降到3%。严格地说，5%以下的物价上涨，不能算是通货膨胀，只是正常的经济波动。所以说1991年治理整顿的主要目标已经达到。从国民经济的整体态势来看，党中央、国务院决定1992年的经济工作要转向调整结构、增加效益，这是完全正确的，标志着国民经济进入了一个新的发展时期。当然，国民经济深层次还有一些不容忽视的问题，譬如1万多个国营大中型企业的经济活力问题，是必须认真加以解决的。另外，目前新的体制还没有完全取代旧的体制，新旧两种体制的解决必须依靠深化改革，包括搞好大中型国营企业的问题。转换企业机制的改革，主要是改革人事制度和分配制度，还要搞好各方面的改革配套。这需要一个过程，不能一蹴而就。

从旅游业发展来看，经过国务院批准，1992年举办友好观光年，这也是一个标志，反映了改革开放10多年来，旅游发展的硬件、软件建设和旅游队伍已经基本具备举办这样一种大规模的促销活动的条件了。这对于旅游发展来说，可以说是进入了一个新的时期。经过10多年的共同努力，现在可以说旅游业的定性问题已经解决了，即旅游业是我国的一项重要产业，是第三产业中应予重点发展的行业，具备适度超前发展的条件。现在看，我国旅游业已经实现了超前发展，并且是大幅度地发展。1991年，我国GNP增长率为7%，工业增长为12.9%（包括村以下工业，增长率为14%），而旅游发展远远高于此数。在这种形势下，旅游业与国民经济工作一样，也有调整结构提高效益的任务。这是一个复杂的问题，因为旅游业的综合性很强，涉及各个方面，又是新兴的产业，许多结构问题尚未充分显现和定型。这一方面增加了调整结构的复杂性，另一方面也提供了调整的机会。

经济结构是指经济的构成因素及相互关系，结构合理了，既有速度，也有效益，就能实现长期稳定协调发展，如果结构不合理，就谈不上经济发展。旅游经济结构的调整，主要有以下几个方面。第一，是旅游产业结构的合理化。旅游产业的主要行业有饭店、交通、通讯、景点及其它服务行业和企业。这些部分之间有一个相互制约的关系，如果失去协调，畸长畸短，就会相互牵制，不是相互促进，而是相互促退了。现在的情况是有些城市和地区旅游饭店偏多，处于比较明显的买方市场，供过于求，就产生削价，甚至到了不能容忍的程度，对此不能不进行行政干预，否则难以为继。而交通方面，仍基本上还是卖方市场，消费者没有多少选择余地。景点建设，主要问题是近距离重复，也应有一个本身结构合理化的要求。所以，就旅游产业总体来说，是结构性的供给宽松与短缺并存，这些都是对应于客源的数量而言。所以，应当在进一步努力增加客源，以满足饭店经营的同时，加快

短线，尤其是民航交通的发展，形成较为合理的旅游产业结构。

第二是旅游的产品结构，包括旅游的线路、景区和配套服务等。这方面近年有了很大改善，特别是国家旅游局决定加强重点线路建设，既带动了沿线各点的提高，对其他地区、线点也有积极促进。在旅游发展进入新时期的关键阶段，要继续保证和加强重点旅游线路的建设，努力发展各种有市场销路的特殊旅游，对新的旅游线路的推出，要认真分析研究，科学规划，以适应市场上不断变化的多层次的旅游需求，促进旅游业的内涵式发展。在这方面，旅游产品和工业产品一样，品种花色不对路，质量不好，就肯定压库、滞销，效益也很难保证。

第三是旅游企业的组织结构。旅游业要考虑组织几个有效的的企业集团，要发展紧密型的集团，以带动旅游产业资产存量结构的有效调整。例如，可以通过组建饭店管理公司，使各地旅游饭店的经营管理逐步实现规范化，提高利用率，克服饭店业各自为战、内部竞争过度的弊病。同时，组织企业集团，也会使旅游投入的增量调整比较顺利地进行，达到合理的程度。

第四是企业规模结构。企业规模是由客观条件决定的，不是主观规定的。总的来讲，大中小的结构应当相互结合、互相适应，都搞大的、中的或者小的是不行的。在资本主义制度下是通过市场竞争，不断淘汰、关闭和新建企业来实现稳定的大中小结构。我们实行的是计划经济和市场调节相结合的方针，有条件通过旅游行政管理部门的指导作用，把规模搞合理。

第五是投资结构。这几年治理整顿取得成绩，经济在向好的方面发展，是同深化改革、进一步开放联系在一起的，如果这几年把改革停下来、开放停下来，治理整顿不可能取得这样的效果。改革的一个重要的方面就是投资体制的改革。投资主体通过这十几年的改革，已经多元化了，国家投资、地方投资、企业投资、外资等等，已经五花八门。在我们这样一个发展中的大国，

旅游业也同其他行业一样，也有资金短缺的问题，在相当长的时期内，这个问题不可能解决，所以投资结构应在指导和管理方面继续进行改革。这个方面联系到所有制结构。我们建设有中国特色的社会主义，要求公有制占有主导地位，但这并不意味着各行各业都一样，不加区分，这是总体上的要求。在旅游业这样一个开放性的行业中，公有经济也应占主导地位，在规划、政策方面，要有所体现。但这并不意味着关门，还需要进一步开放，更多更好地吸引外资发展旅游，在利用方式、程度、范围等各方面可以扩大，不会因此而影响公有经济的主导地位。

第六个结构是积累和分配的结构。所谓产业，都要赢利，才叫产业。旅游业争取到了产业地位，这是很不容易的，是一大成绩。企业在一定时期里创造的价值，要分成两块，一是积累，一是消费。积累是上交国家和用于企业长远发展的。对于旅游企业，应要求建立这种意识，就是消费的增长幅度不能超过劳动生产率增长的幅度，要掌握好积累、消费的分配艺术。没有自我发展能力的企业是难以存在的。现在，国家要求企业加强自我约束，就是指约束好发展和消费的比例。

第七是人才结构。旅游业是集知识密集和劳动密集于一体的特殊产业，在第三产业中占有重要的地位。第三产业大有发展余地，在发达国家占63%—70%，而农业只占5%左右，加工制造业，即第二产业有减少趋势。今后全国人口增多，多余的劳动力要释放，旅游吸纳了一部分，这是贡献。所以结构要合理，同时要吸纳，这是长期的任务。另一方面，要在旅游业的各个行业中形成适应发展需要的合理的人才结构。竞争的根本是人才的竞争，除了人才的培养之外，人才结构配置合理与否本身就限制或促进竞争力的提高，这也是发展的根本性的任务。

第八是价格结构。旅游的比价关系要理顺，吃、住、行、游、购、娱的消费应有合理的比价。有必要认真研究其中的价格

结构，适应市场的变化进行调整。旅游价格结构不可能绝对合理，但要相对合理，在一套价格体系之间存在着复杂的相关关系，除了比价关系之外，还有价格形成机制与管理的关系等等，都是更深层次的旅游经济结构问题，也综合反映了其他各个方面的结构问题，要使旅游业持续稳定协调发展，必须更加重视这类结构问题的研究和解决。

此外，还有旅游发展的地区结构问题、市场结构问题等多方面、多层次的问题，都需要在目前和长远的工作中逐步调整。通过积极调整结构这一根本途径，达到旅游发展的速度和效益的统一，使我国旅游业得到更快更好的发展，并为国民经济调整结构、提高效益的工作提供经验和条件。

进行结构调整，运用产业政策是政府部门的重要调控手段之一。产业政策具有引导性、规范性，同时也有一定的强制性，企业按照国家产业政策的要求进行调整，可以较快地达到提高效益的根本目的。在我国，产业政策手段刚刚开始运用，在理论上和实践上都不很成熟，需要深入探讨，部门性的产业政策也正在酝酿之中。在这种情况下，本书作者结合旅游发展的实际和国家产业政策工作的要求，比较深入地探讨了上面所提出的政策设想，这是一件好事，无论是对于今后的实际工作还是对于旅游理论的建设都会起到一定的推动作用。

1992年3月5日

前 言

产业政策，作为一种经济实践，在世界许多国家的国民经济管理中很早就有所发生。但作为一种明确的经济管理概念和宏观调控手段，则是从第二次世界大战之后才得以确立，70年代之后在世界各国普遍推行。我国从80年代中期开始，参考和借鉴世界一些国家的经验，逐步明确产业政策在国民经济管理中的作用。

一、我国产业政策的提出与实施

1989年3月15日，国务院正式公开发布了《国务院关于当前产业政策要点的决定》（以下简称《决定》），这个决定是建国40年来，首次正式提出产业政策并随之形成一套政策体系的文件，引起了国内国外、上上下下以及理论界和经济界的共同关注。其出台的背景又正是国民经济治理整顿开始不久，经济处于严重波动时期，正在多管齐下紧缩需求，整顿秩序，使经济降温的阶段。在这种经济紧缩和大调整的特殊时期提出产业政策，格外突出了对这一宏观调控手段寄予的厚望，即不仅使其成为当前控制需求的重要手段，尤其是使其成为调整产业结构促进长远发展的重要依据。因此，在《决定》中开宗明义，提出“制定正确的产业政策，明确国民经济各个领域中支持和限制的重点，是调整产业结构、进行宏观调控的重要依据。产业政策的制定和实施，有利于把改革与发展、计划与市场有机地结合起来，对于更好地贯彻执行改革和开放的总方针，保证当前治理经济环境、整顿经济秩序任务的顺利完成，促进我国国民经济的长远稳定发展具有

重要的意义。”同时，在这一文件中，提出了制定当前产业政策的原则、产业发展序列、保障政策和组织实施三个方面的具体要求。

《决定》颁布以后，全国各地、各部门在实际工作中越来越感到产业政策的重要，在制定计划、组织生产、压缩固定资产投资、利用外资、安排进出口和发放贷款等各个方面，开始逐步重视贯彻国家产业政策，按照《决定》的要求，努力调整经济结构，在配合治理整顿和深化改革方面，发挥了积极作用。

在这一过程中，许多地方和部门按照要求，吃透精神，在调查研究和组织协调的基础上，提出了贯彻《决定》的实施办法，包括地方、行业主管部门和综合经济部门三类。其中，地方提出的实施办法，结合本地特点，确立了发展重点和限制重点，形成初步的经济结构优化方案。各主管部门提出的实施办法，列入了限制生产、淘汰生产和保证生产的产品目录，有的还列出了重点企业 and 项目名单。同时，都按照《决定》的要求，提出了有保有压、区别对待的实施保障政策。综合经济部门制定的实施办法，是以国家产业政策为依据，提出的一些目标一致的实 施 保 障 政 策。银行提出了调整固定资产贷款差别利率办法，财政部门提出了固定资产投资方向调节税的方案等等。在实施过程中，按照产业组织政策的基本原理，一些重要产品的规模经济标准、专业化协作政策、发展企业集团的政策、利用国际产业结构重组机遇的政策、进出口调整的政策也都在研究制定和确定。

1990年11月，国家计委和国务院研究室联合召开了“全国产业政策工作会议”。全国各省、直辖市、自治区和计划单列市以及国务院48个部门的有关负责人共200多人参加，在会议上交流情况、提高认识、总结经验，部署下一阶段的产业政策工作。这次会议也是建国以来的第一次，提出的中心意思是，治理整顿已经取得了明显的成效，主要通过财政手段和货币手段进行总量控

制，实行紧缩政策，在国民经济管理中实行起来相对容易一些。而在调整结构和提高效益方面，由于基础、条件和体制等各方面的制约，则都是攻坚性的。这些深层次的问题解决起来难度极大，所依靠的一个主要手段就是产业政策，这也是国家传统的计划管理职能转变的重点，要通过这一新的手段，协调计划与市场的关系，明确国民经济中各产业的序列和产业内的结构。运用各种综合经济措施，形成一套实施保障体系来落实。

又是一年过去了，现在，国民经济治理整顿已经基本结束，取得了一定的成就，创造了一个相对宽松的经济环境，基本的经济秩序也在改革中逐渐形成。产业政策工作，既在这一过程中发挥了积极的作用，又成为下一步改革与发展仍然需要进一步加强的重点，为此，国家统计局在总结这三年过程的研究报告《成效·问题·启示——对三年来治理整顿的回顾与思考》中又一次提出：制定正确的国民经济发展规划和产业政策，并利用税率、利率、汇率、价格、待业率等各种经济和法律手段，引导社会各种资源的合理配置，保证国民经济发展规划和产业政策的贯彻执行。（见1991年11月22日《人民日报》）可以说，在今后的发展中，产业政策将始终发挥越来越大的作用。

二、制定旅游产业政策的初步工作

旅游业属于第三产业，而在国务院的《决定》中，主要是针对第一、二产业以及交通、通讯、基础设施等生产性服务部门制定的，因此，国务院也同时提出“第三产业其他部门的产业政策将另行制定发布”。由于我们几位作者所做的是旅游政策研究工作，国务院《决定》一发布，即引起了我们的注意。当时形成的想法是，旅游业是一个新兴产业，在国民经济中的位置并未确立，也存在着一系列发展的困难，如果我们利用制定第三产业产

业政策的时机，超前一步，主动工作，就有可能补上这一课，争取到一个对旅游发展较为有利的位置。为此，我们向局领导汇报了这一想法，协同职能部门，向国家计委报送《关于旅游发展的若干政策建议》。在1989年全国旅游政策法规信息工作会议上，也向各地的同志介绍了情况，布置了关于旅游产业政策研究的工作。一些地方陆续提出了旅游业在当地国民经济中的地位、作用、市场目标等各项研究材料。

1990年，与第一、二产业的产业政策实施同步，第三产业的产业政策研究制定工作开始进行。我们在各地研究的基础上，报送了《旅游业应当成为第三产业的战略性产业》、《旅游产业的发展序列》等材料，并进一步组织各地旅游局同志集思广益，积极向有关部门反映情况、提出建议，加强政策的协调。在1989年旅游滑坡之后，我们曾经有一个强烈的共识，即“重振旅游需要一个良好的政策环境。”而从实际情况来看，大体上是三种情况：一种是确实有一个好的政策环境，地方政府重视和支持，有力地促进了旅游的重振与发展。一种是政策环境退化，旅游原有的位置也在下降，困难较多。第三种是多数情况，即旅游的滑坡反而从另一面显示了其原来未曾引起更多注意的独到的作用，如外国人来的少了，影响当地对外开放的步伐等等，使有关部门给予了一定的关注与支持，推动了旅游的复苏，但力量尚不足，困难也仍然很多。在这种情况下，如果我们能通过第三产业产业政策的制定，争取比较理想的结果，在各地落实国家第三产业的产业政策时，就有可能对旅游发展给予更多的关注和支持，创造一个好的发展环境。从这个意义上来说，这一工作时机难得，时机短暂，但却会对旅游业的长远发展产生决定性的作用。在研究制定第三产业的产业政策中，国务院有关部门要求第三产业的各个部门都要积极做好准备工作和协调工作，拟定实施办法，解决好国民经济中一二三次产业的结构调整、第三产业各行业之间的结构

调整以及每个行业自身的结构调整这三个层次的问题，形成一套完整的由产业结构政策、地区政策、企业组织政策、产品结构政策、技术政策和实施保障政策等各个方面构成的政策体系，以促进国民经济总体以及各个产业持续、稳定、协调发展。同时，也要求各地方和各部门提出“八五”期间和今后10年的产业政策设想。这样，对旅游业的长远发展和全面发展的意义就更突出了。

1990年12月30日，在党的十三届七中全会通过的《中共中央关于国民经济和社会发展十年规划和“八五”计划的建议》中，提出“大力发展国际旅游业，这不仅可以增加外汇收入，而且可以使世界更多地了解中国，加强中国人民和世界各国人民的友谊。”此后不久，在1991年2月27日的全国旅游工作会议期间，国务院领导同志在听取旅游工作汇报后指出：我国旅游业是一项发展中的事业，发展旅游业不仅可为国家创汇，带动其它行业的发展，也可增进我与国际间的交往和各国人民的友谊，是我对外开放的重要组成部分。我国旅游资源极其丰富，发展旅游业潜力很大，中央和地方要把旅游业列入国民经济和社会发展规划，重视旅游业的发展。希望国家旅游局在总结经验的基础上，进一步利用各种有利条件，采取有效措施，使我国旅游业在“八五”期间更快地发展。同时，国务院领导同志进一步强调：旅游业属第三产业中的重要产业，随着我国社会、经济的不断发展，“八五”期间国内旅游将有一个较大的发展，开发这一市场潜力很大。国家旅游局和各地方旅游管理部门要重视这方面的工作，切实搞好规划、组织和管理，促使国内旅游健康协调发展。在1991年3月25日召开的七届人大四次会议上，上述思想又体现在《国民经济和社会发展十年规划和第八个五年计划纲要》中，多次提到旅游是第三产业的重点，要大力发展国际旅游业。可以说，这一系列思想、认识、指导，正是为旅游业在第三产业中以及更上升一个层次在国民经济体系中定了位，上了纲，成为制定旅游产

业政策的基础和指导思想。

1991年5月,为了贯彻落实党的十三届七中全会提出的《建议》和七届人大四次会议通过的《纲要》中提出的加快发展第三产业的精神,国务院召集第三产业各个部门共同研究,部署了制定加快发展第三产业方案的工作,按照国务院的要求和局领导的指示,我们组织了3个调查组,分赴8个省调查研究,征求意见,分别与这8个省、12个城市的旅游管理部门及70多位企业领导进行了座谈,在此基础上,形成了《加快旅游业发展方案》的初稿,又在1991年7月的9省市旅游局长座谈会上进行讨论,修改后报国务院,作为国务院制定加快发展第三产业方案的基础材料之一。同时,我们还就加强旅游行业管理、旅游企业的集团化、旅游汽车问题、旅游商品问题等涉及旅游产业结构的重大问题进行了专题调研,参与了政策制定和一些文件的起草工作。

三、本书的目的与意义

经过近三年的积累,在工作过程中,对旅游产业政策这一大问题,我们逐步形成了一些认识。从工作角度来看,第一,中央和国务院《加快发展第三产业的决定》已经出台,这项重大政策出台之后,各部门、各地方都要层层制定实施办法,需要相应的材料做基础,以利于实施办法的制定和操作的可行性。目前,虽然旅游业在国民经济体系中已经定了位,但定了原则并非就能代替一切,具体的政策还有待于在实施过程中一步一步争取,一点一点升温进位。第二,旅游产业毕竟还是一个新兴产业,人们认识它需要一个过程,尤其是在一些旅游起步较晚的地区,更需要大力宣传,以求得领导、各有关部门和社会的认识与理解,为旅游发展创造一个较好的环境。第三,在今后长期的发展过程中,旅游产业结构的调整与优化将始终是一个突出的问题,这一问题的关

节点，是旅游产业政策的研究与制定，也需要提前一步的准备。对于各个旅游企业来说，掌握全面的情况，了解发展的基本思路，以制定企业自身的发展战略，也需要一些基础材料。从理论角度来说，产业政策是一个新的概念，部门产业政策更是处于摸索之中。在旅游产业中，如何按照产业自身的性质和特点，处理好改革与发展的关系、计划与市场的关系，产业政策有可能是一个基本的思路，在理论上如何解释、论证，形成旅游产业政策自身的理论框架、概念体系，以指导实际的发展，对旅游理论界来说，也都是新的领域和新的课题。因为这不仅在于用一套新的理论框架和概念来描述现实，更重要的是在于反映现实的错综复杂的本质关系，从而使我们更清楚地了解其内在的规律性，以使旅游产业持续、稳定、协调发展，为国民经济第二步战略目标的实现做出更大的贡献。为此，我们不揣浅陋，几经商议，把我们对旅游产业政策的一些认识写下来，以求教于同好。

参加本书写作的同志，基本上都参加了上述工作的全过程，在工作过程中，大家一方面尽快深入情况，积极调查研究，进行了相应的组织、协调、文件起草等一系列实际工作；一方面努力多读书、多请教、多讨论，以期形成更深一层的认识。因此，本书既是对实践的总结，也是我们工作的体会，更是一种理论的探索，在不长的时间内，从旅游的ABC到产业政策的ABC，直到现在呈现于读者面前的这本书，是一个颇为艰难的过程。我们尚可自慰的是，下面的这些文字，都是实践和思考的结果，都是工作之余，在灯光下一点点磨出来的，如果能给读者一点启发，自是我们的快乐；如果能听到批评和质疑，我们将表示热忱欢迎。

本书各章的执笔人为：前言和第一章 魏小安 第二章 冯宗苏 第三章 沈彦蓉 第四章 叶军 第五章 冯宗苏 第六章 徐晓歌 第七章 王铁岭 第八章 杜一力 第九章和结束