

旅游开发与 宏观调控

主编 / 邹树梅

1

出版社

前 言

本书是国家教委“八五”课题——“我国旅游开发中的宏观调控体制”的成果集。书中明确和强化旅游业的产业性质与观念，从社会再生产角度阐明旅游产品价值的实现问题，从而摆正旅游业在国民经济中的产业地位，将其纳入国民经济计划序列。探讨和研究旅游开发中的宏观调控手段，分析和论证市场机制与调控手段的关系。针对旅游开发中的实际问题，从产品开发的角度，设计几种类型的旅游产品，以期对我国旅游开发实践有所裨益。宏观调控问题既是理论问题又是实践问题，作者力图使人们在应用中认识经济调节、行政管理、立法手段的重要性，并以法的形式起到保证监督的作用。

在课题进行期间，课题组成员曾分别到国内外有关地区学习、考察、交流，得到国内外学者、友人和社会各界的大力支持。在考察过程中，得到国家旅游局、各省、市、地旅游局、旅游企业和旅游者的大力协助。

课题组成员有旅游学科和其他相关学科的学者、旅游主管部门的负责人、旅游企业的管理者和旅游学系的研究生。

编写人员和分工：

- 一 邹树梅、匡林
- 二 杜江

三 王健

四 王镇

五 李亮

六 李天元

七 邹树梅、高隆寿

八 邹树梅、匡林、刘国圃、韩新华、王仁民

九 邹树梅、吴新元、任春瑛、王晓珠、高隆寿、常生海、殷
继诒、刘旭虹、肖长鸿、郝雷宏

十 韩也良、郭永礼、赵守富、王安琨

十一 周云波

十二 张伯山

本书可供旅游教学与研究人員、旅游管理人員、旅游从业人員参阅，也可作为旅游专业本科生特别是硕士研究生的学习参考书。

向为本书编写提供支持的单位表示感谢：国家旅游局、山东省旅游局、江苏省旅游局、荣成市旅游局、荣成石岛湾旅游度假区、荣成天鹅湖经济技术开发区、青海省旅游局、青海宾馆、甘肃省旅游局、新疆喀什市旅游局、新疆喀什噶尔旅行社、新疆喀什其尼瓦克宾馆、新疆喀什库尔干帕米尔宾馆、喀什库尔干文化馆、河南郑州黄河游览区、吐鲁番绿洲宾馆、南京双门楼宾馆、南昌青山湖宾馆、广州招商国际旅游公司、安徽省九华山管理处等。

本书难免有疏漏之处，敬请专家学者和广大读者批评指正。

编 者

1995年12月

目 录

[1]	前言
	●旅游开发与宏观调控
[3]	一、旅游业的产业地位与宏观调控 旅游业的产业地位与产品实现 旅游业的投资与效益 “无形之手”与“有形之手”
[18]	二、我国行政管理部门的宏观调控手段、职能及发展 更高层次的全行业管理 全方位的形象性促销 旅游目的地信息系统(DIS)的创建
[25]	三、国外旅游立法及其对宏观调控手段的思考 以旅游基本法明确规定发展旅游业的宗旨 以法律协调中央和地方在旅游业开发中的关系 在法律中规定旅游业开发中的基本规范 规定政府主管部门的组成和职权 规定旅游业开发者的权利义务和法律责任
[36]	四、江苏省旅游产业发展与宏观调控 深化改革、抓住机遇,促使旅游经济持续发展 增强改革意识,落实中央确定的改革开放措施

以服务质量为中心,抓好行业管理

完善财务管理制度,抓好财务人员的从业意识

[63] 五、敦煌的可进入性与宏观调控

敦煌的旅游优势与“瓶颈”制约

对我国西部铁路建设的基本认识

修建玉敦铁路:增强敦煌可进入性的重要途径

附件:1. 建设玉敦地方铁路的战略意义

2. 建设玉敦铁路是地方经济发展的必然

3. 关于修建玉门镇至敦煌地方铁路预可行性

研究报告

●旅游产品开发与市场战略

[91] 六、旅游产品开发与宏观调控

产品在旅游营销中的地位

产品开发中的宏观调控

宏观调控下的产品开发

[104] 七、观光度假型旅游产品开发

度假旅游产品——中国旅游再上新台阶的新起点

推出石岛湾休闲度假乐园的思考

[125] 八、生态旅游产品

开展生态旅游是近年来国际休闲旅游发展的新趋势

增强环境意识,实施有利措施

关于荣成天鹅湖景区的思考

郑州黄河游览区植物园

[140] 九、专项文化旅游产品

宗教旅游产品

寻根旅游产品

博物馆型旅游产品

[182] 十、首位度与顶极理论在产品开发中的作用

首位度与顶极理论

加强徽州古文化开发,树立黄山游新的顶极

[194] 十一、旅游产品开发与市场战略

旅游产品的开发

旅游市场营销战略及目标

旅游市场营销战略决策

●国内外研究状况

[209] 十二、国内外有关旅游开发与宏观调控的研究

旅游开发的理论、方法与现状

旅游宏观调控体制的各种理论、方法与现状

预见理论与方法

[237] 参考文献

旅游开发与宏观调控

一、旅游业的产业地位 与宏观调控

旅游业的产业地位与产品实现

1985 年底,国务院常务会议决定把旅游业纳入我国国民经济和社会发展规划,确定了旅游业在国民经济中的产业地位。1986 年初,国务院又原则通过了国家旅游局编制的旅游业发展“七五”计划,并作出了扶植旅游业发展的一系列决策,为旅游业的发展创造了良好的条件。因此,“七五”时期是我国旅游业发展的一个重要时期,“我国国际旅游业已成年接待海外旅游者 5000 万人以上,年创汇 30 亿美元以上,营业收入 300 亿元人民币以上的产业规模”。“八五”和本世纪最后 10 年,是我国旅游业发展、振兴、争取跻身于世界旅游大国行列的关键 10 年,在《中国旅游业发展十年规划和第八个五年计划》(国家旅游局编)中提出:“要把国内旅游作为第三产业的一个重点产业认真抓好”,变旅游资源优势为现实经济优势,为我国社会主义现代化建设和改革开放作出更大贡献。

依据本世纪最后 10 年我国经济发展平均年递增 6% 的

速度,考虑到旅游业的外向型特征和我国所具有的旅游发展的条件,提出了适当超前于国民经济发展速度的战略,把10年平均递增速度定为10%—12%¹。

从1979年以来,经过10多年的发展,旅游业已形成一定的产业规模。1994年我国旅游外汇收入达73.23亿美元,国内旅游收入达950亿元人民币,两项合计折合1600亿元人民币。1994年来华旅游入境人数4368.5万人次,比上年增长5.2%,全国有组织接待海外旅游者764万人次,增长8.7%,超额6.1%完成国家计划。按照世界旅游组织对国际旅游确定的统计方法,国家统计局计算出全国国际旅游外汇收入73.23亿美元,比1993年增长56.3%。1995年中国旅游创汇继续升位,列为第九位,比1994年又前进了一位²。

1995年中国旅游创汇排名

序号	国家(地区)	95年收入 (亿美元)	94年收入 (亿美元)	增长率 (%)
1	美国	583.7	600.1	3.37
2	法国	273.22	250.00	6.61
3	意大利	270.22	239.27	13.11
4	西班牙	250.65	214.10	14.70
5	英国	174.68	139.83	15.10
6	奥地利	125	131.60	-5.02
7	德国	119.22	106.50	7.49
8	香港	90.75	89.87	9.11
9	中国	82.50(注)	70.00	12.66

1 《中国旅游业发展十年规划和第八个五年计划》,国家旅游局编。

2 国家旅游局驻马德里办事处提供。

10 新加坡 75.50 64.59 6.83

注:82.50 为世界旅游组织(WTO)初步统计。按我国统计,1995 年中国旅游外汇收入为 87 亿美元。

1995 年各国旅游入境人数排名,中国位于第五位,比 1994 年前进了一位。

序号	国家(地区)	95 年入境 人数(万人)	94 年入境 人数(万人)	增长率 (%)
1	法国	6058.4	6063.9	-1.19
2	西班牙	4512.5	4323.2	4.38
3	美国	4473	4498	-1.70
4	意大利	2918.4	2727.6	6.20
5	中国	2336.8(注)	2107.0	10.91
6	英国	2270	1970.5	7.92
7	匈牙利	2208.7	2142.5	3.09
8	墨西哥	1987	1703.3	16.11
9	波兰	1922.5	1759.5	2.26
10	奥地利	1755	1789.4	-0.80

注:2336.8 为世界旅游组织初步统计,其中扣除了一日游游客因素。按我国统计,1995 年入境人数为 4638.7 万人次。

但旅游业是一个边缘性产业,其发展需同有关方面的发展相协调,需要同民航、交通、邮电、商业、轻工、城建、园林、文化、文物等相关部门相配合,因此,旅游业的外部环境也是旅游业发展的可靠基础。

从社会再生产角度看,社会总产品可分为物质型产品与服务型产品,从三次产业的划分来看,一、二产业提供的是物质型产品,第三产业多提供服务型产品,旅游业是第三产业中的重要组成部分。19 世纪以前以服务为特征的第三产业所占

比例很小,形不成独立的产业部门,但马克思早已提出:“任何时候,在消费品中,除了以商品形式存在的消费品以外,还包括一定量的以服务形式存在的消费品”¹。现在,随着社会生产和分工的发展,第三产业所占比重不断增大,作为第三产业成果的劳务产品,也随着人们消费构成的变化而在消费中占有越来越大的比例,可见这些劳务是有使用价值的。提供这些劳务产品所耗费的劳动虽然不是物化在产品中,但同样耗费了社会劳动时间,是社会总劳动的可除部分。

服务型产品的价值也由C、V、M组成。以饭店服务产品为例,其C为建筑物、设备、设施、低值耗品、水电、原材料、管理、宣传等费用的价值。V为饭店管理人员和所有从业人员的薪金、奖金、福利等。M为饭店企业营利(包括应缴纳的税金)。

社会总产品是物质型产品和服务性产品的总和,物质产品又可分为生产资料和生活资料。

$$\begin{array}{l} \text{物质型产品} \left\{ \begin{array}{l} \text{I (生产资料)} \quad C_1 + V_1 + M_1 = R_1 \\ \text{II (生活资料)} \quad C_2 + V_2 + M_2 = R_2 \end{array} \right. \\ \text{服务型产品} \quad \text{III (各种劳务)} \quad C_3 + V_3 + M_3 = R_3 \end{array}$$

在物质型产品之间(I与II之间),物质型产品与服务型产品之间(I、II与III之间),服务型产品之间(III内部),旅游业内部(III中细分部分内部)都存在一定的比例关系,这是产品实现的宏观条件。

¹ 《马克思恩格斯全集》第26卷1,第158—160页。

社会化大生产中的任何一个部门、一个企业都不是孤立存在的,产品的生产不仅表现为一个企业内部的过程,而且表现为一系列的社会过程。这一点在总体旅游产品的生产上体现得更为明显。因此,国民经济各部门联结成一个有机的整体,各部门之间是相互联系和制约的。旅游业的发展是建立在国民经济所提供的人力、财力、物力的基础之上的,因此,旅游产业在国民经济中所占的比例事实上有一个客观最佳量。认识这一点,作到旅游业发展有计划、按比例,是减少旅游业发展过程中的盲目性,使旅游资源、设施得到最合理的利用、满足人们日益增长的旅游需求,又能使旅游业获得较好的经济效益的前提条件。搞好旅游产业布局,调整旅游产品结构就成为旅游经济活动实现的首要条件。

旅游业的投资与效益

旅游投资是旅游业产生的基础,但对于旅游投资的概念,目前尚缺乏明确、统一的认识。其原因是:①旅游是一项涉及经济、文化、环境诸方面的综合性社会现象,其主体(旅游者)的需求具有全面性、多层次的特点,因而旅游供给也是综合性的,旅游业仅构成旅游供给的一部分,很多投资尚无法肯定其性质和归属。②旅游业是新兴的边缘产业,没有清晰的产业界定。虽然我国也有关于旅游方面的统计,但其作法与口径同理论上的认识还不完全是一回事,在这种情况下谈旅游投资只是从性质而言的。

从宏观角度看,旅游投资一般包括:①旅游资源开发投资。包括资源普查、评估、设计和开发费用。②旅游基础设施投资。指主要为当地居民使用,但也是旅游活动所必不可少的

交通、通讯、市政工程和设施,如水、电、医疗、商业、机关等设施的部分费用。③旅游上层设施投资。主要包括旅游业的硬件投资,包括旅游交通、住宿、游览娱乐等设施投资和维修费用等。④旅游人力资源投资。主要指旅游业的软件投资,包括旅游业从业人员、计划、管理人员的培训和费用。⑤旅游社会环境投资。主要指为建立良好的、有吸引力的社会自然环境与人际关系环境而进行的治理、宣传、教育和公共活动的费用。以上是从国家、地区、行业的角度划分的。若从微观角度看,即从企业或集团的角度来看,上述①—⑤中的部分内容是企业所关心的,构成企业的实际支出。

若从旅游业的效益来看,从宏观角度,包含着三个方面:经济效益、社会效益和环境效益,三者缺一不可。

长期以来,存在一种看法,认为旅游业是投资小、见效快的行业,具体体现在对这种观点的认同上。由此造成实践中对旅游资源的“一窝蜂”式盲目开发,大打旅游的旗号:“以旅游为龙头”,“发展旅游,脱贫致富”等口号在很多人心目中已成为天经地义的事。在理论界,也有把旅游业“投资小、见效快”作为定论来理解的,其实这是不全面的。

在旅游业发展的初期或某些阶段,从一定意义、一定层次、一定角度上看,会出现投资小见效快的现象。这和旅游业的属性以及旅游开发的某些特征是分不开的。

第一,旅游资源秉赋比较优势是发展旅游业的理论基础。根据机会成本理论,一个国家或地区在经济发展过程中,要在若干取舍之间作出选择时,总是通过权衡发展的成本和效益去追求费用最小,收益最大的“最少—最大”模式。旅游资源秉赋的比较优势决定了把旅游业作为区域优势产业。独一无二、

不可替代的资源价值以及优良的区位环境都是天然的秉赋,天然赋予愈多,旅游发展潜力就越大。因此,许多地区利用一定资金将那些有市场吸引力并且开发难度系数较低的资源开发出来,形成一定规模的供给能力,将资源的潜在优势变现为经济优势,取得最佳的投入产出效果,并发挥旅游业的关联辐射功能,从而将资源的比较优势作为地区经济发展的突破口。这种比较优势的充分发挥意味着机会成本的最小化和经济效益的最佳化。

海南省集中优势力量把旅游业作为支柱产业就是典型的例子。海南省工业总体效益低,自我积累和配套能力都较弱,并且受到交通的严重制约,即使投入很多资金,也难以产生好的产出效果;农业经营方式落后,农产品商品率低;其他产业如商贸、房地产都难以起到先导作用。而旅游业由于它无可比拟的地理位置和资源优势,形成我国低纬度地区,热带海岛海滨景观,同其他地区相比,有着明显的相对优势,而且有着现成的国内、东南亚市场和潜在的欧美市场,开拓一个旅游市场比其他产业的花费少得多。¹

旅游业和其他产业的特点存在着较大的差异。旅游者前来目的地旅游,其兴奋的中心和消费的主体目标是自然和人文景观,而自然景观在理论上是可以永续使用的,旅游者以一定的精力、时间和金钱为代价,增长了知识和阅历,带走的是美好的回忆,旅游业为他提供的产品也表现为服务型,这就使旅游业只需消耗较少的原材料和物质材料等物化劳动,而不

¹ “集中优势力量把旅游业建成海南的支柱产业”(杨毅《特区展望》,1992.6.16-17)。

像工业生产需要大量的能源、原材料、资金和技术的投入,才能形成生产能力。另外,开发初、中期是旅游业生命周期中效益最好的“黄金时期”,旅游资源的垄断价格和市场的有利条件共同创造了其他行业不可比拟的效益。

第二,旅游业的依托性可以减少旅游开发中的部分资金。旅游业是高度依托性产业,它的发展不仅凭借旅游资源的比较优势,更重要的是依托工业、农业、商业以及一些基础设施和服务设施,实际上就是以国民经济总体的发展高度为依托的,因此可以在旅游开发初期节省大量的项目投资资金。而且由于旅游业的关联带动功能显著,能直接或间接带动相关产业的发展,即所谓一业兴、百业旺,其他产业对旅游业的协助也在旅游业的高效获得中发挥着更大的作用。

第三,旅游业阶段性开发模式也决定着旅游业发展初期的投资与效益特点。由于资金不足和客源市场发育不完善,人们对旅游资源开发多采取阶段性开发模式,旅游业早期一般开发技术要求低,投入资金少、见效快、吸引力强的导向型资源,随着开发的深度发展,再对那些陪衬性的和开发难度大、投资大的资源进行开发。因此,在旅游开发早期,旅游资源在开发三大支柱(资源、资金、人)中起着决定的作用。

第四,科学的旅游规划保证着旅游业发展初期的高投入产出率。如果旅游开发初期所进行的总体规划是成功的,旅游地将在一定时期和极限容量内得到良性发展,并使目的地在4“E”上获益匪浅。即经济(Economic)、环境(Environment)、促进(Enhancement)、交流(Exchange)。而交流活动的推动又使旅游经济发展的机遇远远超出旅游业的直接收入。

但随着旅游开发进入后期,其投入产出特点也随之发生

变化,表现为投资大、见效不明显。

第一,旅游业的过度发展影响了投入产出率。随着旅游业的进一步发展,政府部门和企业看到旅游业有利可图,就会造成旅游业的超常规发展,从早、中期的天然效益型向外延速度型方向发展,导致的直接结果是经济效益的下降,环境质量的恶化和旅游污染(包括精神的和物质的)的加剧,因此不仅需要支付大量的补偿资金来削弱这些负面效应,而且会危及其生存。1988年7月,容量问题相当突出的美国东海岸有10多处浴场因垃圾过多,大风浪把垃圾抛上海滩,导致垃圾成堆,经营者不得不将其关闭。

第二,短缺的基础设施面临着严重的“投资饥饿症”,对资金的需求急剧上升。在经济发展中普遍存在着短缺现象,一方面社会需求在不断增长,另一方面供给又可能相对不足,几乎所有产业都是在存在某种或某几种束缚条件下发展的,旅游业也毫不例外。由于原有的基础设施供给薄弱,供给和需求的矛盾比较大,综合接待能力难以提高,旅游业早、中期所依托的基础设施在高速度发展面前最终化为短线制约。因此,旅游发展所要求的资金投入急剧上升。但基础设施投资的最大特点是耗资巨大,最初的回收率低,而且这方面的投资有效供给范围宽,受益面广,相关产业从中受益,旅游行业获利不明显。如重点旅游城市杭州自1981年以来,市政府投入了9亿多人民币用于基础设施建设,而形成的直接旅游收入只占国民生产总值的1.4%^[1]。尽管如此,基础设施的投资却是十分必要的,一方面,它是旅游业的重要组成部分,另一方面,由于它的

[1] 《杭州研究》,1990年6月。