

贵州财政研究资料

1994

1—2

目 录

课 题 专 辑

中央与地方分配关系改革研究

.....李良惠 王兴发 葛筑英(3)

① 贵州旅游业发展研究.....吴德溥 林道如 何 强(10)

安顺—镇宁旅游资源调查及开发设想.....陈汉兴(20)

黔东南旅游资源开发研究.....杨长福(23)

遵义地区旅游资源开发的现状与对策.....唐恩友(29)

赤水旅游资源开发的现况与对策

.....赤水市旅游局、赤水市财政局(32)

开发“百里杜鹃”旅游资源的设想.....蔡胜国(38)

巍峨雄峙的梵净山.....艾振华(39)

本期责任编辑 吴德溥 张朝本

3-23

贵州财政研究资料

1994

1—2

老一校有研究作
过,所书记已批。

⑦

F592.773

3-4

目 录

课 题 专 辑

中央与地方分配关系改革研究

.....李良惠 王兴发 葛筑英(3)

① 贵州旅游业发展研究.....吴德溥 林道如 何 强(10)

安顺—镇宁旅游资源调查及开发设想.....陈汉兴(20)

黔东南旅游资源开发研究.....杨长福(23)

遵义地区旅游资源开发的现状与对策.....唐思友(29)

赤水旅游资源开发的现况与对策

.....赤水市旅游局、赤水市财政局(32)

开发“百里杜鹃”旅游资源的设想.....蔡胜国(38)

巍峨雄峙的梵净山.....艾振华(39)

本期责任编辑 吴德溥 张朝本

3-23

贵州财政研究资料

1994

1—2

老领导何强所作
送，所有书已收。
(7)

F592.773
3-4

目 录

课 题 专 辑

中央与地方分配关系改革研究

.....李良惠 王兴发 葛筑英 (3)

① 贵州旅游业发展研究.....吴德溥 林道如 何 强 (10)

安顺—镇宁旅游资源调查及开发设想.....陈汉兴 (20)

黔东南旅游资源开发研究.....杨长福 (23)

遵义地区旅游资源开发的现状与对策.....唐思友 (29)

赤水旅游资源开发的现况与对策

.....赤水市旅游局、赤水市财政局 (32)

开发“百里杜鹃”旅游资源的设想.....蔡胜国 (38)

巍峨雄峙的梵净山.....艾振华 (39)

本期责任编辑 吴德溥 张朝本

编者按：《中央与地方分配关系改革研究》、《贵州旅游业发展研究》是贵州省财政科学研究所1993年的两个重点研究课题，分别于今年3月、5月由省财政厅和科研所组织有关专家论证通过。现编辑成集，供有关方面参考。

《中央与地方分配关系改革研究》也是财政部科研所组织的全国协作课题之一。

《贵州旅游业发展研究》在调研过程中，得到省建设厅、省旅游局等有关同志的支持，参加座谈，发表意见，提供资料。地、县的一些同志也积极参与，并写了调研文章，作为课题的附件一并发表。

中央与地方分配关系改革研究

李良惠 王兴发 葛筑英

中央与地方的分配关系,是国家财政管理体制的核心内容和主导环节,也是社会分配关系的重要组成部分。根据马克思主义关于生产力决定生产关系、生产关系反作用于生产力的基本原理,当社会生产力发展到一定阶段的时候,包括分配关系在内的社会生产关系必须变革,才能适应和促进社会生产力的进步和发展。当前,我国正处在计划经济向市场经济过渡的关键时期,新旧两种经济模式正在交替之中,理顺中央与地方之间的分配关系,建立起稳定、规范、科学的财政体制,对于建立和完善社会主义市场经济体制,促进国民经济持续、快速、健康地向前发展,具有十分重要的意义和作用。

本文结合贵州实际,从财政包干体制的利弊分析入手,探讨社会主义市场经济条件下处理中央与地方分配关系应当遵循的基本原则以及财政体制改革的方向和途径,并提出相应的思路和建议,供有关领导决策参考。

一、财政包干体制的沿革和利弊分析

党的十一届三中全会以来,中央针对建国以后三十年间在传统的计划经济条件下实行高度集中的统收统支财政体制所暴露的主要弊端,先后三次对财政体制进行改革和调整。第一次是1980年,以1979年财政收支预算执行数为基础,经过适当调整,作为收支基数,实行“划分收支、分级包干”的财政体制,一定五年不变。贵州省属于支大于收的省份,其固定收入和调剂收入全部留省仍不抵支,对差额部分由中央给予定额补助,并按自治区的财政体制给予每年定补递增10%的照顾。第二次是1985年,以1983年的财政收入决算数为收入基数,将1983年的既得财力经过因素调整之后作为支出基数,实行“划分税种、核定收支、分级包干”的财政体制。贵州仍然属于支大于收的省份,差额部份仍由中央给予定额补助,并继续享受每年定补递增10%的照顾。这一体制也是一定五年,但实际上只执行三年就作了调整。第三次是1988年,对正在执行中的第二个一定五年财政包干体制进行调整,将13种小税下放给地方作为地方固定收入,并对上解中央收入比例较大的省市分别实行“收入递增包干”、“总额分成”、“总额分成加增长分成”、“上解额递增包干”等办法,同时把1987年中央向地方财政的借款列入包干基数,对定额补助的省区取消定补递增。上述三次调整和改革虽然内容各不相同,但都突出了一个“包”字,都是围绕完善财政包干办法和强化财政包干力度进行的。历史地看,财政包干体制对我国十多年来的经济建设和改革事业确实起了重大的促进作用。首先,财政包干体制打破了前三十年财政统收统支的“大锅饭”,改变了计划经济条件下长期存在的与政府计划经济相适应的财权高度集中的状况,扩大了地方财政的自

主权,极大地调动了地方各级政府发展经济兴办社会事业的积极性。地方财政由原来的被动安排收支变为主动按照本地区的收支范围加强收支管理,较好地体现了“统一领导、分级管理”和权、责、利相结合的原则。其次,财政包干体制透明度较高,体制一旦确定,若干年不变,使地方对本地区的财力胸中有数,便于自主地统筹安排本地区的经济发展和财源建设,积极组织财政收入,对搞活地方经济和增加财政收入起了促进作用。1991年与1980年相比,全国财政收入增长2.3倍,年均增长11.5%,比前三十年年均9.8%的增长速度高1.7个百分点。同期,贵州省的财政收入增长5.3倍,年均增长18.2%,比全国高6.7个百分点。第三,财政包干体制可以使地方政府统筹兼顾、自主安排本地区对工农业生产和教育、科学等各项事业的投入,有利于促进地方各项建设事业的发展。1991年与1980年相比,全国地方财政支出增长3.1倍,年均增长13.6%,比全国财政支出的年均增长速度11%高2.6个百分点。同期,贵州省的财政支出增长3.2倍,年均增长13.9%,比全国财政支出平均递增速度高2.9个百分点,比全国地方财政支出的年增长速度高0.3个百分点。第四,财政包干体制有利于分级负担全国统一出台的各项改革措施所需的财力,从而保证了改革事业的顺利进行。

任何事物都有利弊。随着经济发展和改革的深入,财政包干体制与市场经济发展和加强国家宏观调控越来越不相适应。

(一)严重削弱了国家财政的宏观调控能力。实行财政包干体制,主要目的是克服过去多年财力、财权高度集中的弊端,充分调动地方当家理财、自主发展地方经济和文化事业的积极性,这是完全必要的。但在体制改革和调整中对集中与分散的适度问题处理不当,只注意向地方让利放权,忽略了必要的集中。财政收入增量部分,地方得大头,中央只能得小头甚至是零头,致使中央财政不能与国民经济和全国财政收入总规模同步增长,处于相对萎缩状态,与其本身承担的任务不相适应,宏观调控乏力,困难日益加剧,赤字越来越大。许多地方财政由于逐级实行包干,财力高度分散,省一级也缺乏必要的调控能力。

(二)削弱了税收的调节功能,助长了地方保护主义和重复建设。由于财政包干体制固定了地方利益范围,强化了地方利益机制,促使各地区不顾国家产业政策和市场的需求变化,盲目发展国家限制的小烟厂、小酒厂、小纺织厂和家用电器等加工业,以获得高额税利。从而导致地区之间产业结构趋同,恶化了资源配置,造成了许多不必要的重复生产和重复建设,极大地浪费了资源。此外,各地区为了保护自己的利益,不惜采取种种手段实行地方保护主义,从而加剧了地区封锁和市场分割,既不利于扩大对外开放,也阻碍了市场发育和统一市场的形成。

(三)扩大了地区之间财力分配上的差距。由于财政包干体制在收支包干基数的核定上基本上沿用传统的基数法,而各地区的既得财力和支出基数差距很大,不可能完全、准确地反映本地区维持政府机器正常运转和各项事业适度发展所必需的责任支出,加之各地区经济基础和地理位置不同,发展很不平衡,财政收入的规模大小和增长快慢差距较大,致使地区之间在财力分配上差距越拉越大,苦乐不均的问题越来越严重,反过来又进一步加剧了地区之间经济文化发展的不平衡。例如贵州这种经济基础薄弱,财政收入规模狭小,依靠中央财政补助过日子的民族省份,实行财政体制包干十多年来,尽管地方财政收入增长速度不低,但收入增长绝对额不大,加之以既得财力为基础的支出包干基数小,实际支出增长快,所以财政困难越来越大。特别是1988年体制调整后,定补递增被取消,中央借款进基数,贵州省

的财力基本上只能保证“吃饭”，财政困难更加严重。

（四）不利于鼓励地方进一步增收节支。基于财政包干体制在利益分配上是向支出基数高，收入基数低的地区倾斜，使收入增长快、支出增长慢的地区感到吃亏，而收入增长慢、支出增长快的地区则占了便宜，于是许多财源广、收入多的地区就不愿意积极组织收入，而采取种种手段藏富于民，藏富于企业，或者把预算内收入转为预算外收入，造成财税秩序混乱，财源大量流失，财政收入增长乏力。另一方面，有些地区为了抬高支出基数，就敞开口子花钱，不问支出需要和支出效益。少数地区甚至不惜采取“赤字”办法拼命垫高支出基数。

（五）不利于促进政企职能进一步分开。财政包干体制按企业隶属关系划分收入，虽然有利于促进地方各级政府关心本级企业的经营情况和税收完成情况，但也助长了地方政府和企业主管部门对企业的直接干预，甚至挤占企业收入。这既不利于企业转换机制、自主经营、自负盈亏，以平等身份积极参加市场竞争，也不利于政府彻底转变职能，促进政企职能进一步分开。此外，由于不少中央企业分散在各地，主管部门鞭长莫及，地方政府又不便插手，致使中央企业缺乏有效的管理，中央财政收入流失严重。

（六）不利于财政体制的稳定和规范化。财政包干体制导致中央财政日益困难，不断向地方财政“借款”，并增设能源交通建设基金和预算调节基金，造成财政体制既不规范，也不稳定。中央财政和地方财政在收支上相互挤占，往往是包而不干。

从上述分析可以看出，财政包干体制越来越不适应社会主义市场经济的客观要求，必须建立适应社会主义市场经济发展的财政管理体制——分税制。

二、分税制财政体制应当遵循的基本原则

党的十四大确定我国经济体制改革的目标模式是实行社会主义市场经济体制。建立分税制财政体制是发展社会主义市场经济的需要。它有利于加强国家宏观调控，克服地区封锁和重复建设，促使资源优化配置，促进经济稳步增长。由于分税制财政体制是中央与地方利益的一次重大调整，一方面中央要增强宏观调控能力，集中资金以保证产业结构的顺利调整，克服大包干体制下形成的产业结构趋同化、轻型化以及利益驱动下形成的市场割据等；另一方面地方利益要保护，地区差距要调控，以调动地方政府发展经济的积极性。为了合理兼顾两者的利益，设计分税制财政体制应坚持以下几项基本原则：

（一）统一领导、分级管理的原则

实行分税制财政体制的要害是分制，即建立一套符合市场经济规律的中央财政和地方财政各自按其轨道运行的机制。统一领导，分级管理是符合这一改革要求和中国国情的。这是因为：我国是一个人口众多、地域广阔的多民族国家，有着久远的中央集权统治历史。由于自然、历史、地理条件不同，各地经济发展很不平衡，差别很大。如果没有一个强有力的中央政府统一领导和协调，这种不平衡将会愈演愈烈，很容易造成政治问题和民族纠纷，对中国的长期稳定和繁荣昌盛极为不利。强调统一领导，就应该在实行分税制财政体制中加强中央宏观调控能力，提高中央财政收入占国家财政收入的比重，以利于中央通过再分配调节日

益扩大的地区差距。也由于幅员辽阔,各地的自然条件、经济基础和发展历史不同,只强调统一领导又难于从各地的实际出发,因地制宜地发展地方经济。因此,必须有统一领导下的分级管理,给予地方发展经济的自主权,强化地方政府的管理意识,调动其当家理财的积极性。

在统一领导,分级管理原则中,应该突出分级财政。明确划分各级政府职责,确定各级财政的支出范围和支出重点,允许地方政府自主决定支出项目和支出数额。中央预算和地方预算分立,各级自求平衡(地方政府在得到中央政府的税收返还和转移支付后)。中央预算由全国人民代表大会审批,地方预算由同级人民代表大会审批。建立中央和地方两个税收体系;地方政府有地方税的立法权,税种和税率的决定权,但不能侵犯中央税基。中央税局和地方税局分设,实行分税、分管、分征。地方政府有权向社会公开发行政府债券,以保证地方经济建设和社会事业发展的需要。

(二) 财权与事权统一的原则

财权与事权相统一是分税制的灵魂。财权与事权统一的前提条件是科学地划分各级政府的职责即事权。财权只是各级政府实现其职责的保证。就我国目前情况来说,中央人民政府的职责是负责国防、外交和全国社会的稳定和经济的稳步、协调发展,以及中央行政事业单位的正常运转。因此,凡属于关系国家战略方针和国计民生的重大投资、跨地区的基础设施和基础产业投资以及中央单位的正常开支均由中央财政负责;地方政府的职责主要是负责区域内的基础设施建设和公共服务以及地方政权的正常运转。凡属于区域内的基础设施项目投资、公共服务项目投资和地方单位的正常开支由地方财政负责。对个别在中央事权与地方事权上交叉的项目,应由中央政府和地方政府共同合理承担。在划分中央和地方政府职责范围的基础上,相应地实行分税制,以划分财权。财权大于事权的地区应上交中央财政,财权小于事权的应由中央财政通过转移支付给予弥补。

(三) 中央与地方利益兼顾的原则

分税制财政体制的实施是一个系统工程,牵涉面广,情况复杂。其中合理兼顾中央与地方利益是最核心的问题。新中国成立以来历次经济变革无不跟中央与地方利益调整相关。从某种程度上可以说,两者利益兼顾成功与否是分税制财政体制成败的关键。

兼顾两者利益涉及两个层次:一是中央利益和地方利益兼顾,二是发达地区和老少边穷地区利益兼顾。要解决好这些问题,仅在收入划分上作文章是远远不够的,要把处理问题的着眼点放到全民族和国家整体利益上来。实现四个现代化,建设有中国特色的社会主义,需要有960万平方公里国土上各族人民和各级政府共同努力,协同作战。正确处理中央与地方、发达地区与老少边穷地区利益关系的关键是正视中国现实,兼顾国家产业政策,在分税制财政体制上首先确保国家政权的正常运行,在此基础上逐步缩小地区经济发展和收入分配上的差距。中央财政的项目拨款原则上应当向基础设施、基础产业、瓶颈产业和高科技产业倾斜。这样做,可以使过去受地方利益驱使的“短、平、快”项目、税高利大项目和重复建设、盲目建设受到抑制,有利于克服地方利益造成的地区封锁和市场割据。这是中央和地方、发达地区和落后地区的共同利益所在。

（四）公平与效益兼顾的原则

正确处理公平和效益的关系，有利于解决中央与地方、发达地区与落后地区的矛盾，促进社会主义市场经济体制建立。一般来讲，在经济发展上要讲效益，在社会发展上要讲公平。这既有利于调动地方政府发展经济的积极性，又能有效地防止落后地区政府行政能力下降，无论对经济发展还是国家长治久安都有好处。兼顾公平与效益的实质就是实事求是，对具体情况作具体分析。我国地域辽阔，资源分布不均，地区之间，城乡之间发展不平衡现象突出。如1991年人均国内生产总值最高的上海为6675元，最低的贵州890元，只有上海的13%。受经济发展条件制约和影响，各地财政收支和居民生活水平差距日益扩大。过去情况是如此，今后相当长时期内还会如此。这个问题不解决，经济问题就可能向民族问题和政治问题转化。因此，在分税制财政体制设计中，应正确处理公平和效益的关系：首先，在确保发达地区既得利益情况下，对那些经济不发达、财政收支拮据的省、区给予必要的照顾。在中央财政对地方财政的转移支付中，应参照多种因素并用法的形式予以固定。对老少边穷地区的体制补助应参照物价上涨，货币贬值比率合理确定递增比例。其次，要看到贫困地区的落后贫困是长期历史形成的，要积极解决贫困地区的吃饭问题、基础教育和基础设施落后问题，促使其经济发展，社会进步，国家长治久安实现。

三、对分税制财政体制的设想和建议

建立分税制财政体制是社会主义市场经济体制的客观要求，是深化财政体制改革，提高两个比重（财政收入占国民收入比重，中央财政收入占全国财政收入比重），加强国家宏观调控，解决重复建设、地区封锁和人、财、物大量浪费，防止地区经济发展和收入分配差距过大的重要举措。是我国政治安定、民族团结和国民经济持续、快速、健康发展的需要。

根据分税制财政体制应当遵循的基本原则，结合我国和我省的现实情况，现对中央与地方分配关系改革提出以下设想和建议：

（一）要提高全国财政收入占国民收入的比重。改革开放以来，为了改革过去经济工作中集中过多、管得过死的弊端，国家采取了一系列放权让利政策搞活企业，搞活经济，这是必要的。然而国家财政收入占国民收入的比重由37%下降到19%，给中央和地方财政维持国家机器正常运转和促进社会公共事业发展带来很大的压力和困难。因此，应适当提高财政收入占国民收入的比重。蛋糕大了，就比较好分配了。提高财政收入占国民收入的比重就应该：①严格税收征管，杜绝国家税收的跑、冒、滴、漏。成立国家税务局和地方税务局，实行国家税收和地方税收分管，以避免擅自减免国家税收。国营、集体、私营、个体或外资、合资、合作企业，都应照章纳税，对偷税者要予以严惩；税务机构要实行征、管、查分开，对以税谋私者要严肃惩处。②要集中税权，严格税法，杜绝各种擅自减免国家税收和各种包税行为。③实行低税率、宽税基政策，增设一些新税种，以调节收入分配的差距。④将部分预算外收入纳入预算内，杜绝各种乱罚款、乱收费、乱摊派行为。

（二）要坚持发挥两个积极性，以促进市场经济体制的形成。深化财政体制改革和实行

分税分级管理，既要提高中央财政收入占全国财政收入的比重，以利国家加强国民经济的宏观调控和保持政治的稳定；又要发挥地方发展经济，增加收入的积极性。因此，在划分税种上除原有中央收入继续作为中央固定收入外，一些农村税收和零星分散税收应作为地方固定收入，增值税等大税源作为中央与地方共享收入，实行按比例分成。这样有分有合，在分的前提下适当将中央与地方的利益紧密连在一起，共享收入增加了，大家都有好处，有利于调动中央和地方都关心经济发展，增加收入；有利于避免重复建设，优化资源配置，克服市场封锁，促进市场经济体制的建立。

（三）实行分税制财政体制，对包干财政体制形成的利益格局要适当调整。通过调整，既加强中央宏观调控的实力，又逐步缩小地区之间经济发展和收入分配的差距，还可以适当兼顾一些地方既得利益。老少边穷地区由于历史、自然、地理等客观原因，经济发展滞后，除自身积极努力外，中央应通过集中资金进行再分配予以扶持，促进其进一步发展，以逐步实现共同富裕的目的。以贵州为例：全省少数民族人口1124万人，占总人口的34.7%；山地面积占总面积的87%，河谷坝子只占13%。人均耕地0.84亩，保灌面积不足0.3亩，农业基础十分脆弱；工业总产值仅265亿元，占全国工业总产值的0.9%；基础设施很差，全省铁路通车里程1481公里。省外运量大，过境物资约占60%，每年出省物资积压400万吨左右。公路技术等级低，目前尚有129个乡镇不通公路。虽然具有水火互济的电力优势和丰富的矿产资源，由于资金缺乏，开发不多，深加工更少。由此造成人民生活贫困，财政实力微弱。1992年全省人均国民收入736元，居全国30个省、市、自治区之末。人均财政收入40元，只有全国平均水平的39.3%；人均财政支出180元，只有全国平均水平的47.7%，全省86个县（市、区）中，就有38个县发生赤字，赤字面达44.2%，赤字额达8500余万元，还有不少县欠帐挂帐的隐形赤字没有反映出来。“七五”以来，财政收入年均增长5个亿左右，但财政仍十分困难。从财政生产性支出看，1979年占全省财政总支出的36.6%，1992年下降到22.7%。现有财政负担人员为81万多人，用于工资福利等个人部分为19.5亿元，用于办公、购置和修缮等公用部分为27.9亿元，两项合计47.2亿元，占1992年财政支出的77.9%，地方财政收入的99.9%。也就是说，包干体制下贵州地方财政收入只能基本维持文教人员的“吃饭”和办公所需的低水平支出。实行分税制财政体制，要将增长快的大宗税收上划中央或作为共享收入，这对贵州影响是很大的（1992年流转税占全省财政收入的62.7%）。同时，物价指数会逐步上升，地方财政要保证国家机器正常运转，逐年增加农业、教育科技投入，改善基础设施，仅靠地方固定收入的增长是维持不下去的。为了维护国家大局的稳定，加强民族团结和后进地区资源开发和经济发展，逐步缩小地区之间在经济发展与财政收入方面的差距，国家应注意在政策及投入方面向民族地区及后进省份倾斜。

①在支出基数的确定上，既要适当照顾经济发达地区的既得利益，又要兼顾公平原则、逐步缩小不发达地区、民族地区与发达地区的差距。应采取基数法加因素法的方法确定支出基数，基数法考虑既得利益，因素法对基数法进行适当调节，以兼顾经济发达地区和民族地区、后进地区利益，调动各地区的积极性，努力发展生产力，以达到共同富裕的目的。

②民族自治区和视同民族自治区的后进省份，经济基础薄弱，其经济发展和财政增收长期受到制约，财政上多是支大于收，每年增收有限，在体制补助上应按物价上涨率给予递增。

③建立老少边穷地区发展基金，用以扶持这些地区发展农业、教育科技和基础设施建设，促进其经济发展。

(四)实行分税制财政体制，要严格地、科学地规范中央财政对地方的税收返还和转移支付制度。实行分税制财政体制后，中央财政集中了全国财政收入的60%左右，多数地方政府机器运转和经济社会事业的发展要靠中央财政的税收返还和转移支付维持。以贵州省为例，实行分税制财政体制以后，地方收入基数为21.5亿元；支出按保省既得财力计算为54.4亿元；支出财力基数与收入财力基数相抵，中央要补助和返还我省收入32.9亿元，约占我省财力基数的60%。若加上过去中央对我省的专项补助6—7亿元，中央对我省的税收返还和转移支付近40亿元，约占全省全年支出的三分之二以上。为此，我们建议：

①生产事业经费的转移支付，要按照党的十四届三中全会《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》中关于“实行中央财政对地方的返还和转移支付制度，以调节分配结构和地区结构，特别是扶持经济不发达地区的发展和老工业基地的改造”的原则，对农业地区、原材料地区、经济不发达地区和老工业基地予以倾斜。

②在资金调度上，对支大于收的省区在体制补助和项目补助上，要按照其月平均支出水平或每月必不可少的支出（保工资、保国家机器运转、保必需的事业经费和重点建设支出）提前一月调拨到省，以保证省内各级财政正常支付，避免给社会、经济正常发展和国家机器正常运转带来不必要的影响。

作者单位 贵州省财政科研所

贵州旅游业发展研究

吴德溥 林道如 何 强

旅游业是以旅游资源为吸引力,以旅游设施为基础,通过旅游服务,满足旅游者各种需要,取得经济收益的一种综合性经济事业。旅游古已有之,但作为一项新兴的经济事业,却是第二次世界大战以后,才在全世界逐渐兴起的。旅游业的崛起是经济社会繁荣的结果。二战以后,世界经济进入了一个相对稳定的恢复和发展时期,随着科技的进步,世界经济出现了空前的繁荣;人们在物质生活日益丰富下,精神文化的需求也随之增长,加上现代交通工具的发展,以及战后相对稳定的世界形势,为世界旅游业的发展提供了机遇和安全保障。

我国旅游业过去受到政治、经济等诸多因素的制约,长期得不到发展。中共十一届三中全会以后,实现了拨乱反正,逐渐建立起建设有中国特色的社会主义理论,实现改革开放,旅游业才开始发展起来。经过十多年的努力,我国旅游业已初具规模。但是,与旅游业发达的国家或地区比较,无论是旅游资源的开发,或旅游设施的建设,还是旅游的人数或旅游的收入,都相去甚远。可以说,我国旅游业,尚处于起步阶段。

贵州是旅游资源的大省,但旅游业发展很缓慢,同时,贵州又是贫穷落后的民族省区,经济发展、财政收入都居于全国后列。如何开发贵州旅游资源,把旅游产业建成贵州经济的支柱之一,以推动贵州经济建设的全面发展,是一项重要的课题。我们拟对此进行初步的研究,并提出我们的看法和设想,以供有关方面参考。

一、得天独厚的旅游资源

贵州位于我国西南部,处于北纬 $24^{\circ}37'$ — $29^{\circ}13'$,东经 $103^{\circ}36'$ — $109^{\circ}35'$ 之间,地貌上属于云贵高原东部的阶梯状斜坡地带,是隆起于四川盆地和广西、湘西丘陵之间的一个亚热带岩溶化高原山地。贵州所处的地理位置,使它具有迷人的山光水色、洞景瀑观;冬无严寒,夏无酷暑的宜人气候。贵州又是多民族聚居地,民族风情多姿多彩、美不胜收。贵州历史悠久,是古人类的发祥地之一,留有大量的历史遗迹。特别是红军长征经过贵州,不少革命遗迹,如黎平会议会址、四渡赤水渡口、遵义会议会址等,可供人们瞻仰。

(一) 自然风光美如画

贵州自然风光资源主要由山峦、石林、河流、湖泊、瀑布、温泉、溶洞、森林植被等景观构成。

省内山脉纵横、景姿各异。西部高原上的乌蒙山脉气势雄伟,登上主峰,俯瞰脚下,大有“一览众山小”之感。东北部武陵山脉的主峰梵净山雄浑苍莽、郁郁葱葱,自古为佛家朝拜

之圣地，冷杉及黔金丝猴等珍稀动植物生长其中，是全国著名的自然保护区之一。作为自然风光的石林，全省岩溶地区均有分布，然以天星桥石林景区和兴义泥凼石林为最，前者包括有天星盆景区、天星洞景区、水上石林区、银链坠潭瀑布和星峡飞瀑，集山、水、林、洞、瀑布为一体，使人流连忘返；后者集中和散落型的石林与峰林交融，面积近万亩，景观独异，一石多景，转目景换，步移景迁。

山多水多，省内主要河流有清水江，碧水见底，风光秀丽；赤水河，沿岸山岭重重，梯田层层；乌江水流湍急，落差二千多米，悬崖峭壁，素有“天险”之称；湄阳河两岸绿树成荫，遮天蔽日，缝中可见三峰如剑，称为“闺门三秀”，途中有诸葛峡、龙王峡、西峡，又有“小三峡”之称；南北盘江浩荡千里，奇峡险滩，忽忽缓缓，丛林青青，芭蕉冉冉，松杉层层，楠竹幽幽。

天然湖泊主要有威宁草海、安龙冲海湖以及近年形成的织金八步湖等。这些湖泊青山环抱，碧波荡漾，风景优美。人工湖泊中有红枫湖、百花湖、阿哈水库及乌江大坝水库等也已成为省内著名的游览区。

瀑布景观，除早已闻名世界的黄果树大瀑布外，还有一连串的瀑布群，如陡坡瀑布、螺丝滩瀑布、天生桥瀑布、关脚峡多级瀑布、银练坠潭瀑布、赤水十丈洞瀑布、瓮安穿洞瀑布、凯里平良瀑布、从江龙王潭瀑布等，美妙多姿，雄伟壮观。

贵州的温泉，目前发现的已有近百个，最著名的有息峰温泉、石阡温泉、乌当温泉、剑河温泉，都已开发利用且医疗价值较高。

洞穴是贵州最丰富的风景资源。著名的有安顺龙宫、织金洞、铜仁九龙洞、贵阳白龙洞等。被誉为“世界奇观”的织金洞，有8大景区，47个洞厅，最大的洞厅高度达150米，跨度达175米。洞中石笋、石塔成林，透明半透明的卷曲石、银光闪闪的巨幅帘幕状石幔，无论造型和色彩均给人以美的享受。

（二）民族风情浓似酒

贵州是一个多民族的省份，除汉族外，世居的少数民族有15个，人口1100多万，占全省总人口的35%。全省均有分布，尤以黔东南、黔南、黔西南三自治州较为集中，其独特的习俗、建筑、服饰、歌舞、节日等民族风情在全国独树一帜。

贵州民族风情的内容十分广泛，包括衣食住行、吃喝玩乐、婚丧嫁娶，人生礼仪等各个方面，而这些丰富多彩的民族风情又形成了独具特色的村寨文化。

村寨的主要标志是建筑。苗族村寨的基本特点是：依山傍水，聚族而居，吊脚楼房，鳞次栉比。侗族村寨的基本特点是：鼓楼矗立，花桥横跨，竹木葱茏，流水综综。无论是苗村还是侗寨，多半因山就势建在山坡上，清一色的干栏式吊脚楼。以杉木为柱，杉板为壁，有的还以杉皮为瓦，全然是杉的世界。楼上几乎都有廊，如果廊上要装美人靠，连楹做成牛角形，那一定是苗族的民居。寨脚有河，河边有水车水碾、水碓水磨。寨后古木参天，其中几株最高最大的古树叫“保寨树”。

进入苗村侗寨，别有一番情趣。村民身着节日盛装以喝拦路酒，唱拦路歌等特殊方式隆重迎接客人。这拦路酒、拦路歌少则三五道，多至十二道，最后一道为牛角杯。客人过了重重关卡，进到保寨中，一般先不直接进屋。如系苗寨，则先被带到铜鼓坪、芦笙场上去踩铜鼓、跳芦笙。如系侗寨，则被带到鼓楼内或歌坪上唱大歌，踩歌堂。如果说，苗族的村寨文化叫做

“鼓笙文化”的话，那么，侗族的村寨文化可称“鼓楼文化”。“鼓笙文化”，“鼓楼文化”则合称为村寨文化，是民族风情的核心。贵州各少数民族的节庆活动更是丰富多彩。如布依族六月六的歌节和荔波布依族的古老习俗“清鳧龟”，三都水族的“端节”、“卯节”、“荐节”和“苏仿喜”，江口土家族腊月二十八或二十九的“过赶年”，蒸甑子饭、吃坨坨肉；彝族的“火把节”，仡佬族三月三日的祭神树；布依族、苗族的“三月三”和“四月八”；回族的“圣纪节”、“开斋节”和“牺牲节”；瑶族的“达努节”等等，真是不胜枚举。据初步统计，贵州每年各少数民族的节日集会多达1000多次，它宛如一幅色彩斑斓的高原风情画，点缀着秀丽的贵州风光。

还有贵州的傩文化，更独具特色，它是由远古祭神驱鬼的仪式演变而来，曾在神州大地上普遍存在。经过几千年的继承演变，在大部分地区已经绝迹了，而在贵州民间却较完整地保留下来，成为具有地方民族特色的一种文化形式。它包括傩戏、傩堂戏、地戏等，在贵州分布很广，尤以铜仁、安顺等地为其代表。1986年安顺的地戏曾作为贵州民族文化的代表赴法国巴黎和西班牙马德里演出，以它古朴的服饰、奇特的面具以及粗犷、豪放而自然的表演，引起轰动，受到欢迎，被誉为戏剧的活化石。古傩融进苗、侗、布依、土家、仡佬、彝族等民族习俗，宗教色彩和审美理想，形成了稳固的民族戏剧定势，至今仍然拥有大批观众，有着旺盛的戏剧生命。傩文化以其古朴、神秘而极具吸引力，很有深入发掘的价值。

（三）历史文物引人敬

贵州境内不仅有优美的自然景观，而且还有丰富多彩的历史文物。

旧石器文化遗址，到目前为止已发现数十处，在桐梓、水城、兴义、普定出土的古人类化石，分别被命名为“桐梓猿人”、“水城人”、“兴义人”和“穿洞人”。被列为全国重点文物保护单位的普定穿洞遗址，出土石器5000余件、骨器600余件和人类化石数十件，其中还有一具比较完整的古人类头骨化石。属于旧石器时代晚期，距今约有15000年。古墓葬也有较大发现，仅战国墓葬就发现160多座，尤以汉墓最多，主要分布在贵阳以西的安顺、毕节两地区和黔西南州境内，说明两汉时期贵州西部经济文化已是相当发达。

境内地面文物种类繁多，古建筑及历史纪念建筑中的寺庙、祭祠、古桥、驿道、城垣、屯堡、古塔等，都具有鲜明的地方特点和浓郁的民族特色。如镇远青龙洞古建筑群占地11000平方米，单体建筑就有25幢之多，是省内规模最大、布局最奇的古建筑群。单体建筑大多依山傍水，贴壁凌空，卓然以秀见长；具有很高的艺术价值和旅游观赏价值。又如环境清幽的黄平飞云崖，座落在湘黔古驿道旁。明代著名教育家、哲学家王阳明曾赞之曰：“天下之山聚于云贵、云贵之秀萃于斯崖”。该建筑确实是寺庙建筑与园林建筑相结合的典范。

据不完全统计，分布在贵州的古遗址、古墓葬、古建筑和与重大历史事件相关的近现代史迹已达5000多处，其中列为全国重点文物保护单位的有遵义会议会址、遵义杨粲墓、普定穿洞遗址，大方奢香墓、镇远青龙洞、毕节大屯土司庄园，从江增冲鼓楼、息烽集中营旧址等八处；列为省级文物保护单位的文物点达千余处。

中国共产党领导中国人民为推翻“三座大山”而浴血奋斗的光辉历程，也给贵州留下了极为丰富的革命遗址、遗迹及革命纪念建筑物。如遵义市是1982年国务院首次颁布的24座历史文化名城之一，是中国人民革命历史上的光荣城市。1935年1月在遵义召开的中共中央政治局扩大会议，确立了毛泽东同志在全党的领导地位，从而拨正了中国革命的航向。当年的遵

义会址已修葺一新，改为遵义会议纪念馆。还有：安顺王若飞故居、铜仁周逸群故居、石阡红二、六军团指挥部旧址、“黎平会议”会址、遵义茶山关红军抢渡乌江遗址、遵义娄山关红军战斗遗址、贵阳地下党省工委旧址、八路军贵阳办事处旧址、习水红军“四渡赤水”土城渡口纪念碑、仁怀红军“四渡赤水”茅台渡口纪念碑等，可供人们缅怀、瞻仰。

综上所述，要看山、看水、看花、看洞、看珍奇、看古迹、看民俗风情、看鼓楼花桥……到贵州尽可大饱眼福。因此，有人游览了贵州之后称贵州为公园之省。贵州的旅游资源是极其丰富的，更具有极大的开发潜力。然从过去的实际情况和将来旅游业的发展趋势来看，自然风光资源的开发应与古文化遗址、革命纪念地、民族风情和气候条件等其它旅游资源的开发利用有机地结合起来，构成复式景观，形成综合性的旅游片区系统，实现旅游资源的充分开发。

二、贵州旅游业发展的回顾

贵州旅游业，作为一项新兴经济事业，是在1979年以后，随着改革开放的推进而逐步发展起来的。1980年成立贵州省中国旅行社，配置了外事旅游车队，将花溪宾馆列为外事旅游接待宾馆。次年，成立中国国际旅行社贵阳分社，开始对外组织游客。1982年，贵州省旅游局成立，与省外事办公室合署办公，外事接待与国际旅游混在一起。随后，旅游景点较集中的贵阳市、安顺地区和黔东南自治州相继建立旅游机构，旅游业务以贵阳为中心，向东、西两线延伸。自1984年起，随着国内旅游业的发展，实行了国家、集体、个人一起上的方针，贵州出现了多层次、多渠道办旅游的新局面。1986年10月省旅游局从省外事办分出，但到1988年9月才正式分署办公。同年12月贵州省旅游规划领导小组成立，加强了对全省旅游业的规划领导。1992年，贵州省旅游事业委员会成立，负责研究贯彻有关旅游的重大方针、政策；讨论制订旅游工作规划和年度计划；研究讨论有关旅游的地方性法规；审议重大旅游资源建设项目；协调解决旅游工作中的重大问题；审议报请省政府审批有关旅游工作的重要文件等。各地州市也都建立了旅游局或管理旅游工作的部门；安顺、凯里等16个县（市）建立了旅游局；黄果树、龙宫、织金洞、红枫湖、潯阳河等著名风景区建立了管理处。到1992年底，全省共有旅游管理机构24个，管理人员356个；各类旅行社40家，其中一类1家、二类11家、三类28家；旅游汽车239辆，2815座；涉外饭店17家，职工2230人，旅游车船公司2个，职工57人；旅游服务公司11个，职工1846人；其它单位8个，职工1226人；旅游学校3所。旅游机构的建立与发展，为贵州旅游业的开展，提供了组织保证。

贵州旅游景点有计划地系统地进行建设，是与贵州旅游业的发展同时起步的。一边进行景点建设，一边提供游览而发展旅游业务。1982年以前，旅游景点主要是黄果树瀑布和贵阳市的黔灵山、南郊公园、花溪公园等。1982年，新辟凯里少数民族风情旅游地。1983年安顺龙宫开放游览。清镇红枫湖、施秉与镇远间的潯阳河也开始接待游客。而后，各景点逐步进行配套建设，形成景区，一些新景点如织金洞，百里杜鹃等也一边建设，一边开放游览。据不完全统计，1980年至1992年，国家和省对贵州主要旅游点和旅游设施建设已投资1.46亿元，目前，全省有黄果树瀑布、安顺龙宫、织金洞、红枫湖、潯阳河、漳江、赤水、马岭河等8个国家级风景名胜区，梵净山、荔波喀斯特森林、威宁草海、赤水桫欏4个国家级自然保护

区；遵义、镇远2个国家级历史文化名城；遵义会议会址、镇远青龙洞等8个国家级重点文物保护单位；六仲河、九龙洞、百里杜鹃、兴义泥凼石林、习水、鲁布革、招堤、百花湖、花溪、洒金谷、娄山关等13个省级风景名胜区、以及上郎德、高坡等10多个旅游民族村寨。形成了以贵阳为中心，以游览黄果树、龙宫、织金洞为主伴有布依族民族风情的西线旅游区；以领略苗、侗民族风情为主，伴有潯阳河、云台山风光的东线旅游区；此外，北线可达遵义会议会址、赤水风景区及酒文化旅游区；西线向西北延伸可达草海自然保护区，向西南延伸可达兴义马岭河峡谷、安龙招堤等风景区；东线向东北延伸可达九龙洞风景区和梵净山自然保护区，向南延伸可达漳江风景区和喀斯特森林自然保护区。贵州旅游业经过十多年的建设与发展，已具有相当的规模和一定的接待能力，为进一步发展奠定了基础。

为促进贵州旅游业的发展，各级旅游部门采取多种方式，开展了大量的宣传工作。自1984年以来到1992年底先后编印有介绍贵州旅游的书籍、导游图、介绍风景区的风景明信片、幻灯片、招贴画等宣传品20多种共70余万份（册）；摄制了《贵州风情》、《中国西南行》、《多姿多采的贵州》等旅游电影、录像带13部；举办和参加国内外旅游展览31次，其中：国内10次，香港5次，国外16次；邀请了国外旅游记者35批共245人访问贵州；举办了'92中国友好观光年及中国贵州首届腊染艺术节、中国贵州首届酒文化节活动，1993年又举办了黄果树旅游风光节和贵州名酒节活动。同时，各地风景区、旅行社、旅游饭店也根据自己的实际情况和业务需要，开展多方面的宣传活动。通过以上宣传活动，把贵州的奇山异水、风情特色呈现在世人面前，吸引了越来越多的国内外旅游者来贵州旅游，开拓了旅游市场，发展了旅游事业。

贵州旅游业经过10多年的努力和发展，已取得了很大的成绩。1992年接待国内旅游人数达1426.53万人次，比1986年增长6倍多；旅游收入2.72亿元，比1986年增长8倍多。接待国外旅游人数7.63万人次，比1986年增长近6倍；旅游收入686.13万美元，而1986年只收入外汇券人民币496万元。贵州旅游业历年经营情况统计如下表：

贵州旅游业经营情况统计表

年 度	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
一、国内旅游							
旅游人数（万人）	200				299.23	630.99	1426.53
旅游收入（万元）	3000				2761.43	9125.33	27189.93
二、国际旅游							
国家或地区（个）	24	31	20	40	48	25	
旅游人数（万人）	1.10	1.37	2.36	1.37	2.41	3.75	7.63
旅游收入（外汇券 万元）	496	1522	3371	548	708	1415	686.13 (万美元)
其中：商品性收入			2998	256	107	151	
劳务性收入			373	292	601	1264	

资料来源：据1987——1993《〈贵州年鉴〉》整理

伴随旅游业的发展,贵州旅游商品的开发产销也日益扩大。主要旅游商品有蜡染、刺绣、漆器、雕塑、字画等16大类数百个品种。生产、销售企业已发展到60余家,各风景区、旅游饭店、宾馆均设有销售点。1992年全省旅游商品产值为4825万元,比1986年增长近70%,1991年出口商品额576万元,比1986年增长1.54倍。

旅游业的发展,繁荣了市场,活跃了城乡经济,推进了改革开放,取得了明显的经济效益和社会效益。主要有以下几个方面。

第一,促进了相关行业的发展。据测算,贵州旅游收入与社会收入之比为1:7,即旅游业收入1元,社会相关行业收入7元。1992年贵州旅游业收入3.12亿元,(其中美元686万元,按中国银行当时牌价折算)按1:7计算,社会各业收入高达21.84亿元,充分显示了旅游业对社会经济发展的推动作用。

第二,积累开发资金,增加财政收入。据省旅游局提供的资料,1987年至1992年,全省旅游业实现利润2951万元,缴纳税金1803万元。1993年完成收入4.29亿元,创汇突破1000万美元,缴纳税金近千万元。

第三,促进了对外开放,有利于引进外资,发展地方经济。旅游业的发展,使贵州向外界敞开大门,了解贵州的人日益增多。由于贵州资源丰富,劳动力价廉等有利因素,省外、国外来黔办企业的也日益增加,据《贵州统计年鉴》资料,“七五”期间贵州实际利用外资7759万美元,其中1990年为2983万美元,为1980年的10.8倍。进入90年代,引进外资步伐加快,1991、1992年两年实际利用外资分别为2845万美元和3574万美元,1993年上半年为1674万美元。著名风景区黄果树瀑布所在地镇宁县,近10年间共引进县外资金9000多万元,促进了县级经济的发展,增加了县财政收入。

第四,提高风景区附近人民的收入水平。据镇宁县调查,全县有2000多户个体和私营经济从事与旅游有关的经营活动,解决了数千人的就业问题,提高了他们的收入水平。其中黄果树镇246户农民有80%从事百货、烟酒、饮食、旅馆、照相等行业,其生活水平明显高于附近农民。国家级风景区龙宫所在地的安顺市马头乡龙潭村,有80多户500多人,1981年人均收入114元,随着龙宫的开发和旅游业的发展,他们积极从事旅游服务经营,1992年全村人均收入已达700元,比1981年增长6倍,全村储蓄存款已达50多万元,人均千元左右,开辟了一条民族地区脱贫致富的路子。

三、贵州旅游业发展中的问题 and 对策

贵州旅游业自80年代起步以来,经过10余年的努力,虽已取得了长足的进步,但与全国相比,发展仍显迟缓,与邻省相比,差距也很大。如以我省旅游的中心集散地贵阳为例,1992年的外汇收入仅为外汇人民币2199万元,而邻近的昆明为16048万元,重庆为17965万元,成都为16020万元。其原因,客观上由于我省经济基础薄弱,财力有限,投入不足,主观上主要是对发展旅游业重视不够,措施不力,办法不多,致使旅游产业结构偏斜失衡,发展滞后,表现为:

1、旅游资源开发和景(区)点的建设资金不足,难于将旅游资源优势转变为旅游经济