

博观约取·厚积薄发

BROAD READING,PRODUCE WITH LARGE ACCUMULATION



当前位置: 首页 (/)/学术研究 (/xsyj)/开思视点 (/kssd)/刘德谦: 需求与关注度: 40年国内旅游发展的动力

ACADEMIC RESEARCH 

刘德谦: 需求与关注度: 40年国内旅游发展的动力

2019-02-20

有关旅游的教科书说,居民可自由支配收入的增多,可自由支配时间的增多,是旅游产生的必要条件。其实,这应该是居民休闲活动(包括其异地旅游和本地休闲在内的)逐渐增多的必要条件,而且只是条件之一。因为,居民的异地旅游也好,本地休闲也好,如果要得到更好地实现,或者进而发展形成潮流,那么与此适宜的社会环境(以及社会对旅游休闲的供给)也都是绝对不能少的。

2018年年初,上海书店出版社把1927年至1954年的71册《旅行杂志》影印出版了,这使得当今的读者也有了能够亲睹陈光甫创刊的这本著名的月刊的机会。不过在这次影印出版之前,已经有不少研究者注意到了这本杂志,甚至还探索着如何从这个杂志的内容中去认知那段时期中国的旅游活动和中国的旅游业。其实,就在1943年的《旅行杂志》上,就有文章(余贵棠《中国游览事业之展望》)分析到非战争非动荡的环境也同样是旅游发展的要素(“游览为平时之事,非战事之事,大局平靖,产业繁荣,则游览事业日益振兴”)。

一、40年发展的第一波

情况也确实如此。1978年,告别了十年动荡,在百业待兴的背景中,中国旅游业的发展也渐渐走进了国家建设的日程。1979年,小平同志去黄山旅游考察,就黄山旅游发展说了很多话,因为中国建设需要钱,小平同志便提出旅游“要突出地搞,加快地搞”,通过它来赚取外汇,从而开拓了我国入境旅游发展的快车道。

在这之前,旅游业在国家的政策层面主要是作为外事活动的补充存在的。如1949年厦门等地开始成立的“华侨旅游服务社”等,都是为海外华侨和外籍华裔回国观光探亲服务的;随着外国友好人士的到来,1954年在北京成立了隶属国务院的外事接待单位“中国国际旅行社”总社和12个重要接待地的分社;1964年中央决定成立“中国旅行游览事业管理局”,这个与国旅总社政企合一的“两块牌子,一套人马”的管理机构也仍然是把“扩大对外政治影响”“为国家吸取自由外汇”作为工作目标的。随后,由于20世纪60年代国内形势大动荡,入境旅游也便出现了大滑坡(1966年全国接待的外国入便从1965年的12800余人次骤降到了500余人次,1967年更滑到了300人次)。

也正是由于“四人帮”倒台后的“拨乱反正”,才有了“旅游事业大有文章可做,要突出地搞,加快地搞”带来的中国旅游发展的机遇,中国居民的国内旅游才有了发展的空间。尽管那时对待国内旅游采取的是“不提倡、不宣传、不反对”的“三不”方针,但相对于此前政治运动时期人们将旅游活动作为腐朽堕落生活方式的批判来看,“三不”中的“不反对”,实际上就是宣布了它的合理合法。

“拨乱反正”,也为老百姓的旅游出行带来了收入的增长和时间的保障。

首先是增加工资。大家都知道,很长一段时间我国职工工资的标准是建立在1956年制定的“24级干部工资标准”和“企业职工八级工资标准”的基础上的,自那之后,除了数年一次约有5%的职工因贡献突出可以晋级得以提高工资外,其他职工的工资都是稳定不变的。1977年,国务院发布了《关于调整部分职工工资的通知》,对全国职工进行了大覆盖面的工资调高;第二年,国家劳动总局又再次发出通知,对上年第一次调整时因“有问题”被歧视的职工“进行补调、补增工资”。这是自1949年以来,广大职工最为欢欣鼓舞的第一次,同时也为部分职工可以挤出“闲钱”来旅游,创造了前所未有的条件。

其次是政治运动的结束,也就把法定假日和工余时间真正还给了民众,这就为少数职工可以挤出“空闲时间”去旅游带来了机遇。

再回到前面提及的国家领导人所说的对国内旅游采取的“不提倡、不宣传、不反对”的“三不”方针,这正是市场经济下任何一个产业发展的必备条件,只是那之前人们已经习惯了政府的干预,而当时有关方面又不断地强调入境旅游的发展,才使得国内旅游的发展让人感到是“放任自流”。所以,虽然当时人们对自由市场的运行尚不太适应,但是自那之后国内旅游也得到了相当规模的发展。这就是本文题目“需求与关注度:40年国内旅游发展的动力”的第一例。

二、40年发展的第二波

其实，国家有关部门和国家领导人对国内旅游发展还是有着比较明确的认识的。如1981年国务院的《关于加强旅游工作的决定》，虽然其主要内容不是谈的国内旅游，但是决定中也特别强调了“国内旅游事关党和政府同群众的关系问题”。而《经济参考》1984年9月8日论坛所说的“我们国内的人想看看祖国的山河，这不是我们提倡不提倡，是群众有这个需要，我们要适应这个需要，满足群众的这个要求”，这个话，正是对那之前的7月国家领导人胡耀邦在北戴河的讲话的复述。也正是因为如此，为了加快旅游事业的发展，1984年中央明确提出了旅游发展要实现“四个转变”和“五个一起上”，这也就是1985年9月的全国旅游工作会议上推动实施的“从主要搞旅游接待转变为开发建设与接待并举”“从只抓国际旅游转到国际、国内旅游一起抓”“从国家投入转变为国家、地方、部门、集体、个人的一起上”“旅游经营单位从事业转为企业”的来源。

很显然，这里的“四个转变”，就是当时我国对旅游发展道路的明确选择，我国的国内旅游也从此有了它颇为明确的地位。而其中的建设与接待并举，国家、地方、部门、集体、个人的“五个一起上”，事业转为企业，正是以市场经济手段增加我国旅游供给的明确措施。这不仅纠正了此前部分经济学人阐释的“发展旅游投资小、见效快”的错误认识，也纾解那种认为“国内旅游发展会影响入境旅游”的担心。所以，1986年原国家旅游局副局长何若泉（即后来的“国内旅游协会”会长）才在为《国内旅游必读》一书作序时，明确地写到“国内旅游的春天即将来临”。

三、40年发展的第三波

40年发展的第三波，是国内旅游发展与1993年对其地位的确认。

由于国家经济活动对外汇的急需，旅游业在那时仍然是我国三大创汇支柱之一，所以才在1985年通过的1986—1990年《国民经济和社会发展的第七个五年计划》中提出了“要大力发展旅游业，增加外汇收入，促进各国人民之间的友好往来”。也就是说，在这时国家对未来5年的总部署中，对旅游业的选择仍然恢复到了此前外事和外汇的定位。与此呼应的是1985年到1986年的多次国家高层会议上研究旅游发展的问题时，仍然都以入境旅游创汇为重心。

不过，国内旅游也依然迅猛发展。有资料显示，1985年国内旅游人数就已经到了2.4亿人次，总收入80亿元人民币；1992年，国内旅游人数已经增长到了3.3亿人次，总收入更达到了250亿元（其年增长率分别多达4.7%和17.7%）。显然，其对社会、经济和文化发展的影响，已经到了谁也不能够小觑的地位。为了正视国内旅游业发展的现实，也为了解决其发展中的诸多问题，1993年11月，国务院办公厅转发了国家旅游局《关于积极发展国内旅游业的意见》。正是基于国务院要求各省、自治区、直辖市人民政府和国务院各部委、各直属机构对其“贯彻执行”的部署，大家对于发展我国国内旅游，才有了政策上的合理合法的依据。从这时起，我国国内旅游的发展才不只是旅游主管部门的事了。这就为国内旅游的正常发展提供了一个全国性的共识。

由于国家旅游局的这一意见于1993年7月就制定发布，所以1993年9月，“中国国内旅游协会”便在1989年“中国乡村旅游协会”的基础上重组成立了。从全国人大陈慕华副委员长、原国家旅游局刘毅局长和负责筹备此协会的何若泉副局长的讲话来看，这显然是希望借助市场经济和民间力量来改善国内旅游的供给和服务质量的一个积极的安排。

毕竟我们国家实施的是社会主义市场经济，连萨缪尔森的几部《经济学》的大作也都承认“政府在混合经济中的优势”，所以我个人认为，1993年11月国务院关于发展国内旅游的通知，就是这40年关于我国旅游发展道路的一击最响亮的法槌。

四、40年发展的第四波

我国国内旅游40年发展的第四波，是1995年出现的，那是因为我国的工时制度发生了巨大的变化。

大家都知道，我国职工的“8小时工作制”由来已久。自1952年以来，职工每周工作6天，每天工作8小时的工时制度，更是得到了普遍的贯彻。而自1995年1月1日起施行的《中华人民共和国劳动法》，却对它做了重大的改变。按照该法第36条，“国家实行劳动者每日工作时间不超过8小时、平均每周工作时间不超过44小时的工时制度。”

可是，就在1995年1月1日起的“五天半工作制”刚实施不久，1995年3月25日国务院又作出了《关于修改〈国务院关于职工工作时间的规定〉的决定》。依据修改了的新决定，自1995年5月1日起，我国职工的工时制便改为了“每日工作8小时，每周工作40小时”，于是，我国职工得到了与当时发达国家职工相近的待遇，赢得了自1995年5月1日起施行的职工的“双休日”。

基于当时我国的其他休闲产业并没有得到相应发展，以致职工的假日生活除了家务和亲友聚会外，不约而同的第一选择便是旅游。于是很快便在全国各地形成了“周末旅游热”。由于1993年全国各地的地方政府和旅游主管部门已开始有了发展国内旅游的准备，所以全国各地马上就有了供应和管理的响应，上海、浙江、陕西、四川、山东、福建、江西、甘肃等省市还就如何组织好周末旅游问题进行了部署或专题研究。

1995年5月8日出版的《旅游学刊》，也就此及时发表了何若泉（中国国内旅游协会会长）、姚超黔（刘德谦笔名）等对推进国内旅游呼吁：“随着国人这一迈向小康的步伐，本国居民对旅游产品的渴求将发展为一个不可遏止的浪潮”“在国内旅游高峰即将到来的这一新的浪头的冲击下，中国旅游将不可避免地摆脱过去一直存在着的国际旅游与国内旅游几乎完全分离的格局”“五天工作制为广泛开展国内旅游创造了条件”，我们“应该充分利用此一条件……最大限度地满足广大休闲旅游者的需要……去迎接国内旅游大发展的新高潮”。

五、40年发展的第五波

国内旅游40年发展的第五波，是1999年“黄金周”引来的国内旅游的“井喷”。“黄金周”的出现，是基于1999年9月国务院发布的对我国原有的《全国年节及纪念日放假办法》的第一次修订。

较之1949年12月政务院的《全国年节及纪念日放假办法》，国务院1999年所作修订一共增加了3天的假日，它们是：将5月1日劳动节放假1天改为3天，将10月1日国庆节放假2天改为3天。富有创新意义的，是1999年在9月有关方面对这年“十一”假期的安排，那就是借用了与此相邻两个双休日，连同新规定的3天法定假日，进而形成了7天的长假期。紧接着第二年的春节、“五一”“十一”，也都沿用了这个双休日“位移”的办法，于是形成了一年的3个7天的“长假日”。

虽然此前相关部门和单位在1995年“周末旅游热”时已经有了较充分的准备，但是对1999年10月的“旅游井喷”仍然准备不足，于是原国家旅游局与国家计委等12个委部局及时研究了“假日旅游”现象，并形成了“进一步发展假日旅游的若干意见”上报国务院。中国的“黄金周”，就是在这个文件中第一次正式出现的。

“黄金周”的名称，是从日本借用来的“长假日”的名称，但是却让不知就里的“经济学家”解释为了“赚大钱的日子”，甚至竟毫无根据地猜测，说当初国务院增加3天假日是为了让我国商业活动活跃起来，以便使我国的经济走出“金融危机”。据在《中国经济周刊》发表《国家放长假决策始末》的当事人张国宝的回忆，实情却不是这样的。其实增加假日的建议是在1999年春节期间有关人士在谈到了能否为职工涨工资的问题时提出来的：“现在这个形势恐怕涨工资已不现实，是否可以增加节假日，让人民群众有更多的休息机会，也是提高福利的一种方式。”这建议受到时任总理朱镕基的重视，于是责成有关方面具体研究，在国家计委以书面建议向国务院汇报后，又由国务院召集相关的13个部委开会讨论（比较了此建议的利弊）获得支持后，经中央同意后才最后决定的。

政府的对职工假日的改进，进一步释放了居民的旅游需求，由此也凸显了旅游交通等旅游供给不足的问题。这个问题，原本可以通过适当增加假日、引导假日休闲多样化、适度增加旅游供给和加强管理调度等来给以疏导和缓解的，不料却有刚刚进入旅游研究的“经济学家”竟以“‘黄金周’旅游收入的增长额在社会消费品零售总额的增长额中的占比呈现明显的下降趋势”为由，提出了取消“黄金周”的建议；更没有想到的是，这个远古鲧法堵水的建议竟也得到了有关部门的采纳，取消了“五一”黄金周，其结果是原本可以在“五一”黄金周出游的居民大多集中到了“十一”黄金周，以致2008年以来出现了“十一”黄金周游人倍加拥挤的现象，而且延续至今也未能得到解决。这应该视为国内旅游40年发展第5波的余波。

六、40年发展的第六波

国内旅游发展40年的第六波，出现在21世纪的头10年。

21世纪把中国旅游的发展送入了新时期。为了有助于对中国旅游发展的认识和总结，中国社会科学院旅游研究中心决定加强对中国旅游的全面研究，并每年出版一本名为《中国旅游发展：分析与预测》的“旅游绿皮书”。于是，该中心责成我来担任这个年度报告的执行主编（其时并列主编还有张广瑞主任，后来宋瑞博士也加入了主编行列，并成为了主力）。该书中，每年都有一份《中国国内旅游发展分析与前瞻》。就我担任14年国内旅游报告撰稿的分析体会，我个人觉得，由于中国老百姓旅游需求与各方面对旅游的关注度的互动，进入21世纪以来国内旅游确实一直是颇为顺利发展的（除了2007年取消“五一”黄金周的波折外）。

据统计，2001—2005年的“十五”计划期间，国内旅游出游人数年均增幅为10.25%，出游总花费年均增幅为14.41%；2006—2010年的“十一五”期间，国内旅游出游人数年均增幅为11.84%，出游总花费年均增幅为18.94%，都远远超过了这两个五年计划期间GDP的增速。所以我在《旅游绿皮书》中把它们称作“稳健的大步”。那么，为什么“十一五”期间国内旅游增速要比前一个五年计划高出许多呢？在诸多原因中，国家对国内旅游的更加关注是值得充分肯定的。这就是40年来国内旅游发展的第6波，国内旅游从旅游业中的第二位转换到了第一位的重要位置。

在旅游业的接待中，人们习惯将出游分为3大市场。回顾一下国家旅游主管部门对这3大市场的态度，如20年前的1997年，我们提出的是“大力发展入境旅游、积极发展国内旅游、适度发展出境旅游”的方针；也就是说，前面我们提到的“国际、国内旅游一起抓”，实际上国内旅游一直都是处在第二位的。

在2005年的全国旅游工作会上，国家旅游局对旅游市场的发展方针做出了一些微调，提出了“大力发展入境旅游、规范发展出境旅游、全面提升国内旅游”的方针。其中，对国内旅游安排的“全面提升”，无疑是对关系民生的国内旅游有了更多的关切。可是在2006年发布的“十一五”规划时，更高的决策层却把国家旅游局对3大市场的安排顺序改为了“全面发展国内旅游，积极发展入境旅游，规范发展出境旅游”，不仅发展国内旅游上升到了第一位的重要位置，而且还是“全面发展”。从此，国内旅游便逐渐成为了全国旅游工作的第一重点，同时在旅游学界方面，对居民的休闲旅游的研究也有了更多更广的开拓；后来，随着中央以人为本的发展理念的提出，以国内旅游为主体的旅游业，便被人们誉为了关系中国人民福祉的幸福产业。

七、国内旅游发展的下一波

国内旅游发展的下一波，肯定会在今后的日子里出现，其标志有待大家一起去发现、研究和总结。我猜想，到了今后某一“波”的时候，全民和国家对旅游的关注，或许将不再过多偏重于旅游产业，不再过多偏注于它的经济属性；为老百姓创造更多的福祉，或将成为它今后的出发点与归宿。

[首页 \(/\)](#)
[业务领域 \(/ywly/\)](#)

[开思简介 \(/ksjj/\)](#)

[开思动态 \(/news/\)](#)

[智库团队 \(/zkttd/\)](#)

[案例成果 \(/case/\)](#)

[学术研究 \(/xsyj/\)](#)

中心地址:
北京市朝阳区曙光西里甲6号
院时间国际A座2709室

电子信箱:
casstourism@163.com

联系电话:
010-58677566



微信公众号



微博