

## 有限型政府主导模式：现阶段我国旅游业发展的现实选择

文/朱静 祝明霞

纵观世界旅游产业发展的轨迹，存在两种主要的旅游产业发展模式，即政府主导型发展模式和市场主导型发展模式。比较两种发展模式，本质区别在于资源配置方式的不同。前者强调以政府配置作为资源配置的主要方式，后者则强调市场在资源配置中的基础性作用。历史上，从早期重商主义强调国家干预，到自由主义崇尚自由放任政策，发展到现在为解决市场失灵而对“政府干预”的呼吁，整个过程实际上就是一部主张“国家干预”与“自由放任”两种对立经济思潮和政策兴替、依次换位与回归的历史。旅游业发展模式中的“政府主导型”与“市场主导型”的争论，某种程度上就是这种经济思潮的反映。

### 一、旅游业政府主导模式生成机理

#### 1、前提条件：市场缺陷

政府部门介入旅游业发展是建立在“市场失灵”概念之上的，市场失灵现象的发生主要是由于不完善的市场机制所导致的，表现为信息不对称、外部效应、公共产品以及垄断尤其是自然垄断，而政府在纠正市场失灵方面是可以有所作为的。如在旅游市场信息不对称方面，政府可以通过建立旅游信息预报制度、运输部门价格听证制度、旅游企业年审制度等措施降低信息不对称所形成的成本。

#### 2、内在驱动：利益诉求

旅游业的发展过程实质即旅游产品的生产和再生产过程。这个过程是围绕着旅游产品的需求与供给这一对主要矛盾展开的，其外在表现即旅游者、旅游企业与旅游目的地政府三者之间利益上的矛盾。由于政府本身就是利益主体之一，对利益的追求就成为政府干预旅游业发展的内在驱动力。

### 二、从完全主导向有限主导模式的转变

#### 1、转变的背景条件

政府干预要与经济发展和市场发育程度相结合，在不同的阶段，干预的范围、方式和措施应是不同的。从政府职能的演进规律可以看出，不管政府职能如何扩张，经济运行都坚持了以市场机制为基础，不损害市场竞争的基本原则。在经济转轨阶段，政府在经济发展中的中心地位不是作为增长的直接提供者，而是作为合作者、催化剂和促进者角色体现出来的。政府与市场的关系并不会永远处在一种此消彼长的博弈之中，其关系最终要纳入制度化的过程。二者在长期的相互作用过程中，一些基本的规范就沉淀凝结为制度。

#### 2、有限型政府主导模式设计

有限政府主导模式是在市场失灵、政府失灵以及旅游业自主发展综合需求的基础上形成的发展模式。不同于完全性主导，追求政府主导的有限性是期望利用政府的能力以低成本来满足社会对公共物品的需要。在这一意义上，有限政府主导模式的核心内涵即“政府主导、企业主体、市场导向”。这种模式一不排斥市场，二不由政府包办一切，三不是政府与市场之间没有分工，在政府、企业与市场的关系中，企业作为主体在市场上发挥主导作用，政府通过规制和宏观调控职能维护市场秩序，为企业发展提供服务和必要的支持，实现政府与市场的最优功能组合。

有限型政府主导发展模式的特点表现为：（1）规范性，即政府应规范自身的行为，尊重市场规律，尽量使用经济手段和法律手段进行宏观调控。（2）间接性，即政府间接进行调控管理，提供公共服务产品，推动区域平衡发展。包括运用财政、金融手段，价格、利率、汇率、税收和工资等经济杠杆，实现政府对旅游活动的间接有效调控。（3）服务性，即随着政府职能从管理转向服务，政府着重在建立和完善旅游法规体系，规范旅游市场竞争秩序，加强市场监管，促进部门协调等职能上发挥作用，实现政府对旅游企业的服务和支持。

### 三、有限型政府主导发展模式的内容

#### 1、加强旅游规划工作，发挥政府宏观调控职能

在旅游规划发展方向上，政府承担的主要是战略性的工作，即明确旅游在经济社会发展中的战略地位、目标、措施、重点和步骤等。国家和省级规划应侧重宏观性、指导性、全局性和长远性，省级以下地方的旅游业发展规划则应具体、细化和详实，这样才能有效地防止旅游开发中低档次重复建设的盲目行为、急功近利的短期行为、滥开乱挖的破坏行为，保障和促进旅游业健康持续发展。

#### 2、加强旅游法制建设，健全旅游市场规则

加强旅游法制建设可以从以下几方面着手：一是加快制定“旅游基本法”与“旅游单行法”，完善现有管理条例，健全旅游法律体系。二是解决好单项立法与综合立法之间的关系，妥善处理旅游综合立法与有关行业法规的衔接。三是解决好旅游法律规范的执法主体问题。四是立法条文要明确清晰，执法的操作性强，杜绝和减少执法中的人为因素。五是通过旅游立法整合旅游行政资源和执法资源，强化宏观调控，统一管理旅游市场。同时，加强旅游行业协会建设，促进旅游行业管理的规范化、标准化、法制化。

### 3、加快旅游城镇建设，实现旅游扶贫

“旅游城镇”的开发建设应以“旅游资源——城镇——企业”为基本模式。在旅游城镇建设规划过程中，政府要将旅游城镇建设规划与地区城市发展总体规划、旅游产业、文化产业、公路交通的功能规划相衔接。为了吸引投资者进入，政府可以在项目审批、资金扶持、税收、土地手续办理等方面，通过政策进行明确规定，以保护投资主体的利益，创造良好的政策环境，推动“特色旅游城镇”建设。

### 4、加强监督管理，促进市场规范运作

维护旅游市场秩序，强化市场的规范运作，就要建立完善的旅游市场的监督机制。各级政府、各部门要在贯彻国家法规政策的同时，认真抓好配套法规的制定，抓好旅游执法队伍建设，提高执法水平，健全旅游质量监督管理机构和投诉机制，完善处理程序，提高投诉处理效率，有效保护旅游者和经营者的合法权益。进一步规范旅行社、导游人员等各类旅游经营单位和个人的经营和服务行为。加强旅游价格管理，对旅游产品和服务实行明码标价，加强价格监督检查，坚决取消不合理的收费和超标准收费，严厉打击价格欺诈、兜售假冒伪劣商品和扰乱市场秩序等违法行为。

### 5、推进地区整体形象促销，营造良好发展环境

在旅游目的地形象推广中，政府作为形象推广的主体主要在形象推广的战略规划、启动资金投入、政策支持、观念引导等领域起到主导作用。通过规划与制定整体推广战略、建设与完善目的地信息中心、组织目的地标志性节庆活动、征集、推介目的地形象宣传口号等途径，创造旅游目的地“大声势、大旅游”的推广氛围。

## 四、结论

旅游业发展模式的选择，目的是协调旅游业发展中各种参与因素的比例关系与结构关系，促进旅游业的和谐发展。因此，不能仅仅依据某一种资源配置方式的优劣来进行选择性判断。政府与市场作为资源配置的两种不同方式，实质并不存在截然对立，在同一时间甚或同一发展阶段，两者可以共存并能够实现有效对接。选择何种模式主要取决于经济发展水平、市场化程度、旅游业发展速度以及一系列发展方针、政策的制定与落实情况，因此两者在根本利益上是一致的。其中，“政府主导型”侧重于宏观层面和社会整体福利的追求，而“市场主导型”则更多强调在政府有限服务下的微观市场主体的自由竞争。就整体而言，两者在宏观和微观方面并不能截然分开，功能上也存在重合现象。尤其是在WTO服务贸易过程中，更需要两者之间建立和谐的“共生关系”。

在市场经济条件下，“政府主导型”发展模式的内涵是与时俱进，不断充实和完善的。有限型政府主导旅游业发展模式既符合市场经济社会的普遍性特征，也满足旅游产业本身特殊性特征的要求，因而是具有中国特色的旅游业发展道路的必然选择。

（作者单位：朱静系武汉大学经济管理学院博士生；祝明霞系九江学院旅游学院讲师）

## 相关链接

[有限型政府主导模式是现阶段旅游业发展的现实选择](#)  
[论石油化工生产装置建设工程造价控制管理](#)  
[电信企业竞争分析中的数据挖掘技术](#)  
[浅析中国纺织业今后所面临的挑战](#)  
[基于消费者角度对杭州房地产行业诚信经营的思考](#)

本网站为集团经济研究杂志社唯一网站，所刊登的集团经济研究各种新闻、信息和各种专题专栏资料，均为集团经济研究版权所有。

地址：北京市朝阳区关东店甲1号106室 邮编：100020 电话/传真：（010）65015547/ 65015546

制作单位：集团经济研究网络中心