



## 中国出境旅游研究报告(第六部分)

作者: 戴学锋 2005-9-9 7:23:22

### 六、个可借鉴的国家和地区出境旅游的发展政策选择

通过对一些国家在经济起飞阶段的出境旅游政策的研究,本课题组认为,对我国的出境旅游政策制订是非常有借鉴意义的。特别是当我们从社会经济角度全面分析这些国家和地区在经济起飞背景下的出境旅游时,很多困扰我国出境旅游研究的问题都变得明朗起来。

#### (一) 韩国出境旅游的启迪

韩国国际旅游业的发展轨迹和中国有很多相似之处,两国都经历了从先行大力发展入境旅游,到出境旅游快速发展的历程。韩国于1989年取消对出境旅游的限制,仅仅两年后的1991年,尽管出境旅游人数仅为入境旅游人数的58%,但是出境旅游花费却已经超过入境旅游,使韩国国际旅游业成为逆差产业。到九十年代中期的1995年,韩国旅游业出境旅游人数比1988年增长了5倍多,年均增长达到26.79%,出境旅游人数也超过了入境旅游的接待人数。而我国1997年正式开放出境旅游,到2004年我国出境旅游人数已经达到2885万人次,出境旅游人数年均增长达到27.32%,大大高于同期入境旅游业的增长水平。目前我国出境旅游正处于快速起飞阶段,与韩国九十年代中期的情形非常类似。因此,研究韩国出境旅游政策对我国制订完善出境旅游政策具有重要的借鉴意义。

九十年代中期,韩国政府即意识到出境旅游的快速发展对于韩国的国际收支平衡,对于内需的漏出等方面都具有重要的影响。1997年亚洲金融危机,更使韩国政府意识到如果放任国际旅游收支逆差继续增大,将会严重影响韩国经济的复苏。为减少国际旅游收支逆差,韩国政府审时度势,采取了一系列鼓励入境旅游、抑制出境旅游的措施,制定了《克服经济难局对策》,提出“杜绝浪费、节约外汇”的口号。当时,韩国政府大幅度取消公务出国,同时号召居民减少出境旅游,并从1997年7月1日开始,向出国旅游的韩国民众征收1万韩元“出国纳付金”,即离境税,所征税款全部拨给文化观光部作为观光振兴开发基金。而《观光振兴开发基金法实行令》又决定,把离境税的课税对象从原来的韩国国民扩大到所有从韩国出境的国内外人士,以筹集更多资金,用于观光振兴开发基金。除此之外,韩国政府还做出了提高换汇率、限制携带外汇出境额度,在国外消费超过1万美元将受到法律制裁等规定,并对出国旅游时每月消费超出5000美元的15000名信用卡持有者进行调查。在以上一系列措施的干预下,韩国出国旅游者人数锐减,国际旅游收支也从逆差转为顺差,1998年的盈余为37亿美元,1999年的盈余为28.2亿美元。旅游业成为韩国创汇重要来源之一。1998年至1999年国际旅游收支顺差为韩国度过经济危机做出了贡献:65亿美元的旅游业盈余帮韩国向国际货币基金组织偿还了570亿美元重的部分贷款。通过离境税等一系列政策调整,韩国的出境旅游人数年均增长从1996年以前的23%降低到其后的7.3%,略高于入境旅游年均增长6.4%的增长水平,实现了出入境旅游

业的均衡发展。

从韩国制订出境旅游政策的经验可以看出，旅游业发展政策的制定应以与宏观经济的发展相适应，服从于宏观经济发展的需要。在不同的经济发展时期，应制定出相应的旅游发展政策。如在70年代韩国经济快速发展的基础上，韩国政府取消了对出境旅游的限制；在出境旅游增长面临失控，国际旅游收支出现赤字后，韩国政府果断地采取了一些措施，抑制出境旅游的过快增长，平衡旅游收支逆差；金融危机后，韩国政府为了恢复经济，也制定了一系列鼓励旅游业投资和促进入境旅游限制出境旅游的措施（提高换汇率，限制携带外汇出境额度等）。这些都表明，韩国政府为适应不同的经济状况，随时修改旅游发展政策，使之更加良性发展。

在我国，九十年代末期，国家旅游局审时度势，根据我国社会经济发展的总体情况，提出我国国际旅游业应采取“大力发展入境旅游，适度发展出境旅游”的政策。国家旅游局1999年制订的《中国旅游业发展“十五”计划和2015年、2020年远景目标纲要》，到2005年我国出境旅游总人数为1600万人次、2015年为2500万人次，到2020年前出境旅游年增长控制在8—10%的水平。然而，自九十年代末以来，我国出境旅游市场发展迅速，出境旅游人数由1997年初的532万人次激增到2004年的2885万人次，年均增长达到27.3%，2003年中国出境旅游人数已经超过日本，成为亚洲第一大客源国。出境旅游的增长速度超过同期入境旅游年均增长水平15个百分点。有资料表明，中国公民的出境旅游人均消费也位居世界前茅。据本课题组分析，我国出境旅游的消费已经超过入境旅游的创收，国际旅游收支已成逆差，且逆差有迅速扩大的趋势。

由于受到多年压抑，出境旅游开放初期快速发展，人均消费暂时超过一般水平（如：七十年代的日本、九十年代的韩国）是一种必然，如果不采取有效措施，放任市场的自由发展，“大力发展入境旅游，适度发展出境旅游”就会成为一句空话。如何采取符合市场经济的管理措施，实现“大力发展入境旅游，适度发展出境旅游”的目标，韩国出入境旅游业发展的政策或许对我们具有重要的借鉴意义。

## （二） 中国台湾的出境旅游

在台湾允许出境旅游的25年间，台湾出境旅游的发展大致经历了以下三个阶段：

成长期（1979~1986）。自1979年允许出境旅游以来，台湾出境旅游人数便呈现较快增长，年均增幅11.3%，但仍有如出境目的地、每年出境次数及境外消费金额等方面的限制政策。

高速增长期（1987~1993）。1987年台湾当局取消旅游限制，出境旅游人数随即激增，当年出境旅游人数即首次突破100万人次，1989年又突破200万人次；连续四年增幅超过30%，1988年更是高达51.4%。这种令人侧目的迅猛增长主要应归因于台湾解除对中国大陆的旅游封锁，在与大陆的亲人故土分隔近40年后，台湾居民兴起赴大陆观光的热潮（经香港中转）。到1993年，长久压抑的、非常规的出境旅游需求基本上已得到释放，按人口比例计算的台湾居民出境旅游率已达21%，是日本的两倍、韩国的四倍<sup>[1]</sup>，居世界前列；高达86%的出境旅游者为“消遣性旅游者”<sup>[2]</sup>，这一比例同样表明快速增长的空间已相当有限。

常规发展期（1994~今）。经过前期超常规的高速增长，台湾出境旅游进入常规发展阶段。出境旅游人数增幅趋缓，但绝对增长人数仍相当可观；此期间出境旅游起伏较大，但主要是由于一些“常规”的政治、经济、自然影响因素，如东南亚金融风暴、尤其是“非典”这一突发危机对出境旅游需求有很大的抑制。

当前，中国大陆的出境旅游也正处于超常规发展的高速增长期，因此我们更为关注台湾出境旅游第二阶段的发展，以期对我国出境旅游发展的政策导向有所启示。

### 1、台湾经济腾飞是其出境旅游高速发展的经济背景

在宏观经济层面，经济高速增长，兼顾多重经济目标。

自20世纪50年代起，40年来台湾实现了经济腾飞，国民生产总值由1952年的16亿美元增到1500亿美元，增加395倍；一些经济指标位居世界前列或占有一定地位，如1989年底官方外汇储备达734亿美元，居世界第2位，贸易总额居世界第13位。在经济高速增长的同时，还兼顾了

多重经济目标，如保持物价稳定、实现充分就业、缩小贫富差距、提高储蓄率，私营企业尤其是中小企业得到大力发展，经济结构不断改善，被誉为“经济奇迹”。尽管在台湾的经济、社会领域依然存在相当多的问题，所谓“经济奇迹”也受到一些质疑，但不可否认，经济的快速发展正是台湾出境旅游快速发展的经济基础。

在居民收入层面，人均收入激增，贫富差距锐减。

伴随台湾经济持续的高增长，台湾居民人均收入亦大幅提高，1952年人均国民收入仅为136美元，到1987年接近5000美元，1989年增至6890美元。居民收入的快速增长极大地激发了人们的出境旅游需求，也同时印证了“人均GDP超过3000美元时出境旅游将有高速增长”这一发展规律。

“中智阶层”成为出境旅游生力军。所谓“中智阶层”即以中小企业主为主的“中产阶级”和以知识、智能为资本的“智产阶级”的合称，占台湾人口近40%，被称为“台湾最重要的稳定力量”[3]。“中智阶层”财力殷实，出境旅游休闲对他们来说已由奢侈性消费转变为常规消费。

特别值得关注的是贫富差距的大幅缩小。库兹涅茨（Simon Kuznets）认为，在经济发展初期，所得分配会随所得之提高而恶化，只有当经济发展到一定程度之后，收入分配才会得到改善。钱纳利（H·Chenery）对66个国的分析也支持这一论断：人均收入300~750美元的国家收入分配最不平均，人均收入超过750美元后收入分配逐渐平均化。

而台湾通过实施土地改革使农业部门所得分配平均化、发展劳动密集产业增加就业机会、教育普及与提高教育水平等措施使低收入者收入大幅增加，还运用合理的租税政策调节所得分配的差距，实现了所得分配状况的快速改善，被库兹涅茨盛赞为一个特例。从1953年到1972年，台湾的基尼系数不断下降，1953年为0.558，1961年为0.461，到1972年降至0.301[4]。

以最高20%家庭每户所得相当规模于最低20%家庭每户所得的倍数（亦称第五组为第一级之倍数）这一指标衡量，1952年高达20倍，而到1972年，二者差距大幅减小到4.5倍；世界银行1989年《世界发展报告》刊载的41个有所得分配资料的国家或地区中，台湾属分配最平均的国家或地区之一[5]。所得分配的平均化使得出境旅游具有更广泛的人口基础，出境旅游得以普及化。

## 2、政治性考量影响台湾国际旅游业的发展走向

由于台湾在国际政治生活中的特殊性，台湾出境旅游的发展始终带有明显的政治色彩。1979年，台湾当局有条件开放出境旅游固然有其必然的经济背景，但也有其必要的政治前提条件。“政治所寄望出国旅游者，较以往尤为殷切”，“除为增加国人见闻外，加强国际民间交流，促进国民外交亦为重要目的之一”[6]；1987年有条件开放民众赴大陆探亲成为其大陆政策演变的转折点和新大陆政策的重要组成部分；进入九十年代，台湾政要纷纷赴东南亚“度假”，开创了“度假外交”这一高层出访模式。台湾旅游业发展落后于许多亚洲其他国家和地区，突出的政治倾向性也是重要原因之一。

此外，台湾出境旅游也成为调节国际收支平衡的政治筹码。

20世纪80年代，由于台湾出口型产业的快速发展，出口产品从劳动密集型向高新技术产品转化，对外贸易顺差急速膨胀，以美国为代表的其他国家的强烈不满，并进而引发贸易摩擦。在大幅度对外投资仍不能削减巨大的顺差的情况下，台湾通过开放出境旅游以服务贸易的方式来平衡国际收支，大量的外汇以旅游支出的形式重新流入国际市场，在一定程度上缓和了国际贸易保护主义的压力以及由此衍生的政治压力。虽然，明显的政治倾向性与旅游业的经济产业属性长期纠缠在一起，并在一定程度上影响着台湾出境旅游业发展的指导思想，一定程度上扭曲了旅游业的产业主导政策，进而影响到旅游业产业地位的确立。但是，我们也必须看到，台湾发展出境旅游与其外汇增长的结构是密切相关的。正如1990年“观光局长”毛治国所言：

“鉴于台湾已有庞大的外汇储备，旅游业的发展主要是配合外交、经贸，以提高台湾整体形象为目的地”。

这种政策取向的结果便是台湾国际旅游两个市场的结构严重失衡，出境旅游的规模远大于入境旅游。从旅游人数上看，出境旅游限制放开后的第三年即1989年，出境旅游人数便首次超

过入境旅游人数,1993年又猛增至2.5倍,之后两市场便基本保持这一比例甚至更高。从国际旅游收支方面来看,台湾国际旅游接待业已由六、七十年代弥补外汇逆差的重要力量,转而成为长期保持较大旅游逆差的花汇产业。1984~1990年间,台湾国际旅游业创汇累计达117亿美元,而同期出岛旅游支出则大大超过200亿美元[7]。1993年旅游逆差更是高达50亿美元,是当年韩国旅游逆差的10倍[8]。大幅旅游逆差对台湾国际收支结构造成严重冲击,并直接影响到台湾经济的总体竞争力。据1993年世界经济竞争力调查表明,台湾的服务业贸易收支状况排在倒数第2位(第40位),主要原因就是旅游业外汇收支逆差不断增大。同年台湾当局研究讨论以租税手段(如提高签证费和征收观光税)来阻止旅游外汇支出的持续增大就表明了当局的极度关切。

### 3、启示

台湾出境旅游的发展对我们也具有重要的启示。

首先,台湾出境旅游是在国民共同富裕的基础上发展起来的,几十年来台湾的基尼系数一直在下降,出境旅游可以认为是扩大广大台湾民众的福利水平。台湾年人口出境旅游率高于日本等发达国家,年人口出境旅游超过20%。

其次,台湾出境旅游是有经济发展支撑的,当其人均GDP超过3000美元时,出境旅游产生了飞跃。而当其人均GDP仅为1000美元时,台湾人民还在励精图治发展自己的经济,根本没有把出境旅游排到日程上来。

第三,台湾出境旅游是在80年代后期,台湾出口转型后,台湾已经不再出口简单的劳动密集型产品,更没有出口资源,且对外投资已经不能销减巨大的贸易顺差的前提下,发展起来的。

因此,如果说台湾出境旅游发展有什么值得我们借鉴的话,其发展的背景是值得我们深思的。

[1] 《旅游业具强烈周期性》,精讯数据-H01, www.jbinfobank.com。

[2] Stan McGahey: Korean and Taiwanese outbound tourism, *Business Korea*, May 1994.Vol.11

[3] 中国社会科学院台湾研究所编:《转型期的台湾经济与社会》,时事出版社,1991年。

[4] 李宏硕主编:《台湾经济四十年》,山西经济出版社,1993年。

[5] 高希均、李诚主编:《台湾经验四十年》,天下文化出版股份有限公司,1993年。

[6] 黄福才、蔡从燕:《论台湾旅游业的若干作用和发展特点》,《台湾研究》1995年04期。

[7] 黄福才、蔡从燕《论台湾旅游业的若干作用和发展特点》《台湾研究》1995.04

[8] Stan McGahey: Korean and Taiwanese outbound tourism, *Business Korea*, May 1994。

浏览次数: 3430

#### 在线评论

评论者:

标题:

内容:

确认添加

