

两种经济体制下区域旅游发展规划的对比研究

郑建瑜¹ 贺宝根²

(上海师范大学城市与旅游学院,上海 200234)

摘要: 进入21世纪以来,随着社会主义市场经济体制逐步形成和政府职能的转变,进而对作为宏观调控与管理有效手段的区域旅游发展规划提出了更高的要求。在新的体制下,研究区域旅游发展规划,既是政府加强对旅游业宏观调控的需要,更是市场经济体制下区域旅游经济发展的客观要求。本文在对两种经济体制下区域旅游发展规划的功能转变规律进行初步研究的基础上,进一步对区域旅游发展规划进行了对比分析,并提出了未来的发展思路。

关键词: 计划经济;市场经济;区域发展规划;区域旅游发展规划

区域旅游发展规划是特定经济体制下引导区域旅游经济和社会持续发展的必然产物,不同经济体制下的区域旅游发展规划有着不同的宏观前景、理论基础和操作方式。自我国改革开放以来,区域旅游发展规划工作进入了规划的高潮阶段。从20世纪50年代至今,我国经济体制已先后经历了高度集中的计划经济、有计划的商品经济、社会主义市场经济几次转变,每次转变都对区域发展规划提出了更新更高的要求。尤其是20世纪90年代经济体制由社会主义商品经济向社会主义市场经济的转变,使各级政府在区域旅游经济发展中获得了更多的自主权,对管理水平提出了更高的要求,迫切需要区域旅游发展规划以崭新的面目、丰富的内涵和较强的适应性去指导市场经济的发展。在这种情况下,对比研究两种经济体制下的区域旅游发展规划,就显得越来越重要。

一、区域旅游发展规划宏观背景的对比

计划经济体制下的区域旅游发展规划是指建国初期至改革开放约40年间所做的各种类型不同层次的区域旅游发展规划。市场经济体制下的区域旅游发展规划是指改革开放至今所做的各种类型不同层次的区域旅游发展规划。

1. 计划经济体制下区域旅游发展规划的宏观背景

计划是资源配置的基础,社会资源的配置基本不通过市场,而是按行政地区和行政层次进行,绝大部分商品价值长期通行计划价格。企业不是独立的经济主体,国家计划指标对企业来说不是供决策参考的信息,而是必须执行的行政任务。旅游规划人员在规划工作中处于主角地位,规划工作的依据往往是上级下发的旅游经济发展规划大纲,规划方法的实质是听从上级意志。

收稿日期:2002-11-20

作者简介:1. 郑建瑜(1963-),女,重庆人,上海师范大学城市与旅游学院副教授。

2. 贺宝根(1962-),男,上海人,上海师范大学城市与旅游学院副教授。

2. 市场经济体制下区域旅游发展规划的宏观背景

市场经济体制主要有四个特点:市场在资源配置中起基础性作用;价格是市场经济的核心,竞争是市场机制的重要组成部分;企业是市场主体;市场竞争和宏观调控是现代市场经济运行的两条主线。就我国目前体制的特殊情况而言,社会主义的市场经济体制是市场经济体制与社会主义制度的结合体,表现为:一是仍以公有制为主体,多种经济成分并存;二是按劳分配为主体,但要缓解社会分配不公;三是共同发挥计划与市场两种手段的长处。与计划经济体制下的区域旅游发展规划相比,市场经济体制下的区域旅游发展规划与之有着完全不同的背景,主要表现在如下几个方面:

市场成为配置社会资源的基本方式,除少量重要商品和服务价格由国家制订外,大多数商品价格通过市场竞争按价值规律和供求规律来调节;企业成为市场的主体,市场竞争与宏观调控成为现代市场经济运行的两条主线;旅游规划人员在规划工作中处于配角地位,主要进行政策分析和编制各种研究报告,并不提供一个终极状态的蓝图,而是提供多个可以引向某种结果的途径;在规划过程中,将公私协作、公众参与介于决策过程。

二、区域旅游发展规划的基本原理对比分析

市场经济体制下与计划经济体制下区域旅游发展规划的不同宏观背景决定了两种区域旅游发展规划在基本原理方面存在着如下本质差别,列表比较如下:

两种经济体制下区域旅游发展规划基本原理的对比分析表

| 规划对比项目 | 计划经济体制 | 市场经济体制 |
|--------|-------------|---------------|
| 管理体制 | “高度指令+强烈干预” | “统一领导+总体协调” |
| 性质 | 计划型规划 | 市场型规划 |
| 内容 | 大而全的综合规划 | 带有针对性的问题型发展规划 |
| 结构 | 具体的发展规划 | 结构型战略规划 |
| 组织 | 指令性发展规划 | 指导性发展规划 |
| 目标 | 单目标发展规划为主 | 多目标发展规划为主 |
| 指标 | 增量型发展规划为主 | 质量效益型发展规划为主 |
| 方向 | 非持续发展规划为主 | 持续协调发展规划为主 |
| 重点 | 建设规划或项目规划为主 | 发展规划或企业策划为主 |
| 实用性 | 政策导向型 | 应用导向型 |
| 期限 | 中短期 | 中长期 |
| 时态 | 静态规划为主 | 动态规划为主 |
| 准则 | 效率发展规划为主 | 公平发展规划为主 |
| 实施方式 | 被动执行型为主 | 主动参与型为主 |
| 效果 | 低效益发展规划为主 | 高效益发展规划为主 |

通过上表对比分析,我们可以得出如下结论:在计划经济体制下区域旅游发展规划的主要任务一是编制符合上级行政指令与计划经济指标的区域性垂直领导规划,二是编制被动执行型为主的指标增量型发展规划,三是编制单目标发展为主的静态建设规划或项目规划。在市场经济体制下区域旅游发展规划的主要任务一是编制适应区域或企业发展需要的指导性协调型发展规划,政府只对规划做方向性和政策性指导,避免制定上下垂直的规划,二是自愿联合共同编制主动参与型为主的弹性发展规划,要求规划具有更强的应变性、机动灵活性和预见性,三是编制多目标发展为主的动态结构型战略规划,要求规划更好地体现人口、资源、环境、经济与社会持续协调发展的多目标模式。

三、体制转换进程及其对区域旅游发展规划的影响

旅游发展规划开始时多为景区、景点规划,然后发展为旅游城市和旅游县市的规划,如桂林市、黄山市、常州市、嘉兴市等地已完成其旅游发展规划。自1998年国务院旅游工作会议将旅游业正式列为支柱产业以来,旅游发展规划在省级行政区迅速开展起来,迄今已完成省级旅游发展规划的有北京市、四

川省、云南省、青海省、山东省等,正在编制的有湖北省、福建省、江西省、安徽省、江苏省、贵州省、吉林省等。因此笔者以区域旅游发展规划作为一个新视角,来对比研究体制转换进程及其对区域旅游发展规划所产生的影响。

1. 规划观念

随着计划经济体制向市场经济体制的转化,旅游业规划理念的变化进程渐次经历了五个阶段。一是生产观念导向,即在计划经济指标指导下生产,并且生产什么就卖什么,区域旅游处于停滞徘徊状态;二是产品观念导向,开始重视服务,塑造品牌产品已成为旅游业经营管理的核心;三是推销观念导向,推销观念认为企业除提供质量好的产品和服务外,还应组织人员主动出去推销,尤其是在科技发达和社会劳动生产率大大提高的今天,同类产品和服务的选择余地很多,替代性很强,就更需要积极推销,但生产的出发点仍不是以市场为依据;四是营销观念导向,营销观念是市场经济体制下的产物,营销观念与生产观念恰恰颠倒了过来,即客源市场需要什么产品和服务,旅游业就提供这些产品和服务;五是社会营销观念导向,社会营销是基于现代环境、能源、人口等世界性问题日益严重而提出来的新理论,该理论认为区域经济效益必须与全社会、全人类的利益紧密联系在一起才能真正实现。我国社会主义的市场经济体制也十分强调经济效益与社会效益一起抓,社会营销观念也正是这一思想的体现。

2. 规划内涵

区域旅游发展规划内涵的变化,实际上也体现了区域旅游规划伴随着体制转化的一个动态发展进程,两种经济体制下区域旅游发展规划内涵的演变如下表:

两种经济体制下区域旅游发展规划内涵的演变

| | 计划经济体制 | 市场经济体制 |
|----|------------------------------------|---|
| 目标 | 单目标、短期发展、局部效益 | 多目标(经济、生态、社会)、长期可持续发展、综合效益 |
| 模式 | “一源”(资源)导向,“一Z”(资金投入)的粗放型开发模式 | “护源”开发导向模式(强调对资源和客源的护源式开发),“三Z”(资源、知识、资金)的集约型开发模式 |
| 认识 | 直线式开发过程(开发与管理的关系是直线型,规划、建设、经营管理分离) | 循环式开发过程(规划、建设、经营管理、监测组成一个循环的反馈控制系统) |
| 原则 | 行政手段为主的计划型规划 | 以价值手段为主的计划与市场兼容型规划 |

3. 规划技术路线

在计划经济体制下,区域旅游发展规划的技术路线是简单的上下级关系,规划人员在规划工作中主要听从上级意志,依据上级下发的社会经济发展规划大纲进行规划,无视旅游市场需求和特点,经济风险也由国家承担。

在市场经济体制下,经过20多年的探索,已逐渐形成了一套适应旅游市场的区域旅游发展规划框架,即“12345工程”。

一个总体思路:区域旅游业可持续发展。

二个基础分析:资源分析、市场分析。

三个规划依据:区域背景分析、政策分析、SWOT分析(优势、劣势、机会、威胁)。

四个战略步骤:定调子(确定主题形象)、定位子(市场定位)、定路子(产品与旅游线路策划)、定盘子(空间布局)。

五个保障系统:管理、资金、营销、设施、环境五大保障系统。

4. 规划的趋势演变

旅游发展规划总体上呈现出如下演变趋势:一是产业地位明显提高。由于旅游市场需求规模越来越大,已成为社会性的广泛需求,目前全国旅游创汇超过1亿美元的有17个省,因此旅游产业成为区域性支柱产业的重要性将越来越明显;二是集约型增长方式逐渐形成。大规模资金投入的势头将减缓,而市场和产品开拓的力度将普遍加大,不再盲目追求效率,双重效益的观念普遍加强,集约型增长方式逐渐形成;三是知识化管理已经兴起。今后的区域发展规划将更加突出科学管理、突出区域文化的差异

性,宏扬区域资源与文化的丰富内涵;四是法制体系日益规范;五是协调的区域发展更显成效。由于政府干预型和政府放任型都不能适应旅游发展新的要求,因此旅游业的发展主要实行政府主导,区域旅游联动;六是国际化发展模式正在建成。中国加入 WTO 带来的机遇和挑战,迫使我们更好地处理全球化和本土化的关系,区域与国际化的竞争、协作营运体制将逐渐建成。

四、社会主义市场经济体制下区域旅游发展规划的基本思路

21 世纪初,全球区域经济发展正在经历三个转化:一是社会主义国家由有计划的商品经济向有计划的市场经济转化,资本主义国家由无计划的市场经济转向有计划的或政府适度干预的市场经济转化;二是由短期行为、短期决策向长期行为和长期决策转化;三是社会主义国家和不发达国家的产业结构正在由不合理向现代化和高级化转化,发达国家的产业结构正在由合理化向现代化和高级化方向转化。这三大转化既是 21 世纪国内外区域旅游发展规划面临的新挑战,同时又显示出区域旅游发展规划将拥有的机遇和广阔前景。在挑战和机遇面前,借鉴两种经济体制下区域旅游发展规划正反两方面的经验,可以有助于笔者得出社会主义市场经济体制下区域旅游发展规划的基本思路。

1. 编制计划与市场兼容型的弹性区域旅游发展规划

在市场经济条件下使旅游规划具有弹性的主要途径有市场调节和适度行政干预。具体做法是:走先区域发展规划,后区域旅游发展规划与城市规划相结合的道路;确定合理的弹性期限,在制定规划时必须近期、中远期和远景规划结合,尤其要重视 20 年以上区域旅游远景发展规划的编制;建立弹性目标体系,保证总量目标、结构目标、增长目标和效益目标有相应的浮动区间和调整回旋余地,可根据政府政策、当地实情和规划经验来判断;制定多目标发展的弹性方案,对同一区域可做出不同方案,如注重经济效益方案、注重社会效益和生态效益的方案、追求 FRED 协调发展的方案,也可以有最保守的方案,也可以有最大胆的方案,还可以再细分为低投入低产出方案、高投入高产出方案、高投入低产出方案、适度投入适度产出方案等,构建弹性发展思路和弹性发展政策;弹性发展规划的内容要改变过去以人为安排为主,转变为提出建议性与方向性的发展思路,努力使实施部门由过去被动执行型变为主动参考型,加强对远景规划中政策性因素的研究。

2. 编制多目标复合协调型的区域旅游可持续发展规划

20 世纪 70 年代以前,过分追求单一经济增长目标导致规划与发展双重失效,在对此类问题的反思中,追求人口—资源—环境—经济多目标协调发展是旅游发展规划走向成功的关键。

3. 编制公效兼容型的“契约制”区域旅游发展规划

按照公效兼容型规划理论,区域旅游发展规划不仅是一门技术学科,更重要的是一门社会科学,技术科学惯用效率做评价,社会科学则更多用公平做量度,这就是规划的公效兼容性。规划对效率与公平的侧重,完全受限于经济体制的影响,我国目前正处于由计划经济向社会主义市场经济的过渡时期,区域旅游发展规划要顺应这种过渡,逐步将重点从重视“效率”转向效率与公平并重。并将规划重点由集权制转为“契约制”,在规划背景上强调广泛的公众参与。

4. 编制技术创新与效益型的区域旅游发展规划

区域旅游发展的实质在于高效而非高速,要由粗放型总量增长的经济模式转变为集约型效益发展的经济模式。因此区域旅游发展规划的一个十分重要的任务是不仅要做好发展规划,更要搞好监控与管理。

5. 编制应用导向型旅游发展规划

编制应用导向型旅游发展规划,就是在规划中要做到“四个”结合,即科学性与可行性相结合,权力与权威相结合,虚(总体发展战略)与实(具体项目)结合,滚动实施与跟踪监控相结合。

6. 编制层次分明系统管理的旅游发展规划

可将旅游规划管理系统分为五个层面(或五个子系统)协调管理,即:

背景层面:主要包括规划基础、理论支持、政府协助、市场经济体制作用、政策导向、模型方法、宏观背景、公众参与等方面。

规划层面:包括区域旅游发展规划(RDP)全过程:(市场、资源)基础分析←→目标设定←→战略定位(形象设计、市场定位、产品与游线策划、空间布局)←→保障系统(管理、资本、营销、设施、环境)←→重点实施规划。

功能层面:规划具有可塑性、注重公众参与、社会公平发展、提高可操作性及实用价值、进行物质与非物质综合规划、重在协调人口—资源—环境—经济(PRED)的关系、追求经济、社会与环境目标。

目的层面:要求编制旅游弹性发展规划、持续协调规划、多目标发展规划、整体发展规划、效益型发展规划、应用导向型发展规划、倡导型公平发展规划。

方向层面:达到市场经济区域化,区域经济市场化的目的。

参考文献:

- [1] 吴必虎. 区域旅游规划原理[M]. 北京:中国旅游出版社,2001.
- [2] 蒋景楠. 经济管理基础[M]. 上海:华东理工大学出版社,2002.
- [3] 李小建. 经济地理学[M]. 北京:高等教育出版社,1999.
- [4] 吴伟良,束金龙. 经济管理数量方法[M]. 上海:华东师范大学出版社,2001.
- [5] 王河,刘定华. 中国市场经济法制管理[M]. 北京:中信出版社,1997.

Comparative Study of Plans for the Development of Regional Tourism Under Two Different Economic Systems

ZHENG Jianyu, HE Baogen

(College of Urban Development and Tourism Study, Shanghai Normal University, Shanghai 200234, China)

Abstract: Since the arrival of the twenty-first century, with the gradual establishment of our socialist market economy and the transition of government functions, greater demands have been placed on plans and schemes for the development of regional tourism as an effective method of macro-regulation. Under the new system, conducting researches into the development of regional tourism is not only required by the government's efforts to strengthen its macro-control of tourism, but also objectively demanded by the development of regional tourism economy under the new market economy system. This article focuses on the transformation of regional development plans from planned economy to market economy. The authors conduct a detailed research on the functional transformation process of regional development plans between two different economy systems, with special emphasis on the basic planning principles and conceptions as well as on the overall planning framework. Finally, a new framework of regional development plans under the market economy system is presented on the basis of the previous analysis.

Key words: planned economy, market economy, regional development plan, regional tourism development plan

(责任编辑:苏建军)