

# 90年代发展我国国际旅游业的财税政策研究

《发展国际旅游业的财税政策研究》课题组

党的十一届三中全会以来，我国的国际旅游业得到了很大的发展，形成了一个拥有一定行业规模的新兴产业。但是，同世界上旅游业发达的国家相比，我国国际旅游业的旅游创汇还不够多，其在国民经济中的地位尚不够高，这与我国拥有的得天独厚的旅游资源和我国在世界上所处的地位很不相称，亟待进一步加以开拓。为积极发展国际旅游业，增加非贸易外汇收入，现受财政部外汇外事财务司的委托，就我国国际旅游业的性质与特点以及发展国际旅游业与财政的关系作一些分析、探讨，并根据90年代我国国际旅游业的发展战略提出相应的财政税收政策建议，以供有关领导部门在制订财税政策时参考。

## 一、我国国际旅游业的性质与特点

第二次世界大战以后，国际旅游业从发达国家到发展中国家迅速发展，现在世界上160个国家中，基本上都形成了独立的旅游产业，也同时形成了愈演愈烈的竞争局面。我国的国际旅游业，就是在这种背景之下加入世界行列的。在这一行列中，我国是迟到者。1978年以前，我国的国际旅游业被等同于国家的外事接待工作。国际旅游业的发展目标只是完成政治接待任务和开展“民间外交”。这种外事接待型的发展模式，排斥商品货币关系，使我国国际旅游业的发展非常缓慢。党的十一届三中全会以后，国家实行改革、开放政策，其外事接待型的发展模式始被突破，它在国民经济中的地位与作用亦逐渐为人们所认识。国家将旅游业的发展正式列入了国民经济发展计划。近12年来，我国国际旅游业在接待能力、外汇收入、旅游资源的开发和保护、旅游设施的建设、旅游人才的培养以及旅游交通等方面都取得了举世瞩目的成就。仅以中国国际旅游人数和旅游外汇收入为例，1990年比1978年分别增长了14.2倍和7.4倍。此外，我国的国际旅游业已从政治性转变为经济性，经营体制已从独家经营转变为以国营经济为主导的多种经济形式并存，经营方式也从封闭式的等客上门转向开放式经营。总之，我国的国际旅游业作为世界国际旅游业的后来者，在近12年中，以赶超的速度增长，现正处于初创阶段向发展阶段转换的时期。

那么，我国国际旅游业的性质是什么呢？长期以来，人们一直把我国国际旅游业视为非经济事业，而作为社会文化事业和外事工作的一部分来加以规定。近几年来，随着国际旅游的高速发展，我国国际旅游业的行业规模不断扩大，其对于国民经济的影响日益增加，人们对此认识也有所深化。有的同志提出国际旅游业是经济性的文化事业，也有的则提出它是文化性的经济事业，这些说法看起来面面俱到，实际上很难把握其实质。我们认为，在我国国际旅游业所具有的经济性、文化性、政治性等多种属性中，经济性是本质属性，其他都是非本质属性。这是因为，国际旅游业作为国民经济的一个组成部分，是第三产业中的大项，是以服务劳动为主的产业。说它是产业，又不是经济性的，在逻辑上就自相矛盾，无法成立。因此，我们必须明确和强调我国国际旅游业的经济性质，不能因为国际旅游活动本身包含大

量的文化活动内容和其他非经济内容而混淆了其经济性的基本性质。

根据我国国际旅游业的现状及其性质,我们可将我国国际旅游业的特点大致归纳为以下几点:

第一,综合性。国际旅游活动是由食、住、行、游、购、娱等一系列不同的消费活动构成的,是综合性消费;国际旅游业也由一系列不同的企业构成,成为综合性的经济事业。综合性渗透于整个国际旅游业。从纵向角度看,它体现在国际旅游经营的各个环节;从横向角度看,则体现在构成国际旅游业的各个要素。所以,综合性是国际旅游业的一个基本特点。

第二,关联性。由于国际旅游业是一项综合性的经济事业,所以其发展不仅取决于国际旅游部门本身的工作,而且与交通、工业、农业、商业、城建、园林、文物、文化、卫生、通讯、宗教事务等很多部门的工作紧密相关。离开了其他一些行业和部门的密切配合,国际旅游就成了一句空话。同时,国际旅游业的发展势必带动各相关行业和部门的发展,促使百业兴旺,市场活跃,经济繁荣。因此,国际旅游业是第三产业中关联带动功能强的产业。

第三,脆弱性。国际旅游业经营的商品价值的实现受制于多种因素的作用与影响。这些因素既有旅游商品内部各组成部分之间的相互关系,也有旅游商品外部环境的其他因素。从内部原因看,由于构成旅游商品的成份多种多样,目前有的部分十分薄弱与整个旅游业发展不相适应,而它们之间存在着错综复杂的比例关系,这就要求国际旅游业内部各组成部分之间和它同其他行业之间必须协调发展。其中某一部分或行业的支持脱节就会影响整个国际旅游供给的失调,影响旅游商品价值的实现。从外部原因看,国际旅游业受自然因素、政治因素和经济因素的影响很大。例如,1989年春夏之交我国发生的动乱和北京的反革命暴乱使国际旅游受到了首当其冲的重大损失。该年我国国际旅游业接待人数和旅游外汇收入分别比上年下降22.7%和19.6%。总之,上述内、外两方面诸因素的共同影响决定了国际旅游业的脆弱性。

第四,观光型。国际上一般习惯把国际旅游活动分为娱乐型、观光型、疗养型和商务型等4种类型。虽然各种类型的国际旅游活动在一国之内都兼而有之,但就总体而言,有一种主导性的倾向。一个国家的国际旅游类型是由其资源条件、地理位置、市场条件等多方面因素决定的。我国是一个文化古国,5000年未曾中断的历史和地上地下极其丰富的文化遗迹,成为我国国际旅游业发展的主导优势,也是境外旅游者来华的主要动机。所以,我国国际旅游业现在主导性的倾向还是以观光型的文化旅游为主,因而其呈现出明显的季节性。

第五,粗放型。综观世界国际旅游业的发展,一个国家在国际旅游业发展初期,一般以粗放经营为主,即主要通过接待更多的境外旅游者来增加外汇收入。而当国际旅游业具备一定的行业规模后,旅游市场经营往往是集约型的,即主要通过提高国际旅游者的人均花费水平来增加外汇收入。多年来,我国的国际旅游业是建立在粗放经营基础上的。尽管接待的来华旅游者数量可观,增长速度也很快,但国际旅游者的人均花费水平却较低,旅游创汇水平不高。以1990年为例,我国接待的国际旅游者人数约占全世界国际旅游者总数的6.6%,而国际旅游收入却只占全世界国际旅游总收入的约0.97%。和同样是国际旅游低收入大国,又是观光型的印度相比,1988年我国接待的国际旅游者的人均花费水平仅为印度的19.3%。因此,我国的国际旅游业目前仍是粗放型的。

## 二、发展国际旅游业与财政的关系

国际旅游业作为“无烟工业”,一般说具有投资少、见效快、创汇多的特点。我国国际

旅游业的发展,不仅能为国家增加非贸易外汇收入,平衡国际收支,带动和促进有关经济部门的发展,而且能促进国际文化、科学技术的交流,增进中国人民同世界人民的友谊。财政,作为政府的理财活动,作为调节社会经济活动的重要工具,具有集聚、分配、调节和监督的职能。随着我国国际旅游业的发展,国际旅游经济与财政之间的关系越来越密切。它们之间相互促进,相互影响。

首先,国际旅游业的发展离不开财政的支持。既然我国的国际旅游业是一个新兴产业,那它与在国民经济活动中处于分配地位的财政就有非常密切的关系。投入与产出是相互依存的,在正常情况下,投入与产出成正比。因此,从财政分配职能的角度分析,国际旅游业要获得较大的发展,财政就需要投入一定的资金,投入多少与否直接影响国际旅游业的发展速度。我国的国际旅游业起步晚,基础差,党的十一届三中全会以后,为了加快国际旅游业的发展,国家增加了对旅游业的资金投入,1979、1980年均为8000万元,1981年为6000万元,1982年达1.2亿元,在“七五”计划期间,国家计委每年安排5亿元重点建设7个旅游省、市。与此同时,各级地方财政也拨给旅游业一定的财政资金,主要用于饭店、市政配套设施的建设。在1978—1988年期间,我国国际旅游人数和旅游外汇收入的年平均增加速度分别达到33.1%和22.7%,保持了相当高的增长速度。此外,财政通过其集聚、调节职能,也能积极影响国际旅游业的发展。可见,国际旅游业的发展离不开财政的扶植。

其次,国际旅游业的自身发展能增加国家外汇收入,平衡国际收支。国际旅游是我国创汇的三大支柱之一。1978—1990年,我国国际旅游外汇收入累计达159.23亿美元,成为国家非贸易外汇收入的重要来源。我国的国际旅游外汇收入,过去对弥补贸易逆差,平衡国际收支,起了重要作用,如1978年国际旅游外汇收入弥补了贸易逆差的16%,1980年弥补了48%,1988年弥补了48%,1989年则弥补了63.5%;当前及今后它还将有助于缓解我国的外债偿还压力,改善我国的国际收支状况。另外,国际旅游创汇较之贸易创汇具有以下特点:一是无形贸易。国际旅游业提供的主要是服务产品,不需要付出很多的物质产品和消耗很多的能源即可创汇。二是换汇成本低,获利高。国际旅游换汇成本明显低于外贸出口换汇成本,一般仅为外贸出口换汇成本的2/3左右。三是资金周转快。在国际旅游经营过程中,都是当场收取外汇,因而这些资金可马上投入周转使用。

再次,国际旅游业的发展能带动其他相关行业的发展,从而扩大财源,增强财力。我国的国际旅游业作为国民经济中关联带动功能强的产业,它的发展直接或间接地带动了许多相关行业的发展,特别是与国际旅游业关系密切的民航、外贸和建筑业所受的影响最为明显。据有关部门测算,1978—1988年间,国际旅游外汇收入增长7.5倍,同时民航旅客周转量增长6.6倍,外贸出口额增长3.9倍,建筑业总产值增长2倍。虽然这些行业发展较快的原因还有许多,但国际旅游业的促进和带动作用是一个重要因素。同时,因国际旅游业的蓬勃发展带动了第三产业中诸多部门的发展,故还对调整我国三次产业之间的比例关系和优化我国产业结构起了积极的作用。由此势必扩大财源,增加财政收入,增强国家财力。

复次,国际旅游业的发展可提供大量的就业机会,并能为国家节省用于安排就业方面的资金。任何行业的发展都能为社会提供一定的就业机会,但发展国际旅游业可比其他行业提供更多的就业机会。据调查,旅游业直接就业与间接就业的人员比例大约是1:5。所以,发展国际旅游业就能提供大量的就业机会。另外,国际旅游业内部,既有资金密集型企业,又有劳动密集型企业,但主要是劳动密集型企业。因此,它人均占用固定资产较少。这

对于人口众多、资金短缺的中国来说,发展国际旅游业可用较少的资金提供较多的就业机会,从而为国家节省用于安排就业方面的开支。

总之,发展国际旅游业与财政的关系,实质上是国际旅游经济与财政的关系。在国际旅游经济与财政的关系中,前者决定后者,后者影响前者,这是两者之间相互关系的规律性。

### 三、90年代我国国际旅游业发展的战略目标与战略重点

本世纪最后10年,在我国国际旅游业发展的进程中,是非常关键的时期。因此,正确制定90年代我国国际旅游经济发展的战略目标与战略重点,无论是对我国国际旅游业的发展,还是对实现我国社会主义现代化建设的第二步战略目标,都具有重大的意义。

根据90年代我国国民经济和社会发展的总体战略目标以及对国际旅游业发展的要求,考虑到国际旅游业的发展对国民经济的促进作用和其发展受制于国民经济各有关部门的实际情况,依据我国拥有得天独厚的旅游资源,发展潜力大,具备大力发展国际旅游业的诸多条件,90年代我国国际旅游业应采取适度超前的发展战略。据此,我们把今后10年我国国际旅游业的发展划分为两个阶段。第一阶段从1991—1995年,第二阶段从1996—2000年,战略目标也相应地分为两个阶段。第一阶段我国国际旅游业所要实现的目标是:到1995年,全国接待入境旅游者2800—3400万人次,国际旅游外汇收入达到35—40亿美元,使中国的国际旅游业进入世界前20名、亚洲前4名的行列。第二阶段我国国际旅游业所要实现的目标则是:到2000年,全国接待入境旅游者4400—5000万人次,国际旅游外汇收入达到60—70亿美元,力争旅游创汇跻身于世界旅游十强之列,并跃居为亚洲第一旅游大国。

为了保证上述战略目标的实现,在90年代,必须针对我国国际旅游发展过程中暴露出来的主要矛盾和薄弱环节,确定国际旅游业发展的战略重点。鉴于我国国际旅游业的现状,90年代我国国际旅游经济发展的战略重点是:实现国际旅游发展的系统配套,增强国际旅游综合接待能力,改善国际旅游服务质量。同时,积极开展对外宣传招揽活动,提高中国国际旅游的知名度。为此,在90年代应着重抓好以下几方面工作:

一是加强旅游资源的开发、利用和保护。我国的国际旅游以观光型为主,因而为了吸引更多的境外旅游者,加强旅游资源的系列开发、综合利用和科学保护就显得更为重要。在90年代,旅游资源的开发、利用,必须坚持统筹规划、全面安排、突出重点、因地制宜、讲究效益的原则,注意挖掘、开发和扶持有鲜明的民族特色和地方特色的旅游资源,不断充实、丰富、完善游览内容。同时,要采取法律、行政、技术等措施,对现有旅游资源进行保护,对已被破坏的旅游资源进行治理。

二是大力发展旅游交通。发展国际旅游业所不可忽视的条件之一是旅游交通。“七五”后期,我国国际旅游业的主要矛盾已由饭店供应不足转向交通运力不足,并且交通运力不足已成为中国国际旅游业发展最大的制约因素。要实现我国国际旅游业发展的战略目标,90年代必须加快交通运输建设速度,大幅度提高客运能力,构成以重点旅游城市为中心,以航空运输为主体,铁路、公路、水上运输为辅助的海陆空配套的国际旅游交通网络。

三是扩大旅游商品的生产与销售。发展旅游购物是增加国际旅游外汇收入、提高国际旅游经济效益的一个重要环节。因为一个来我国的旅游者,吃、住、行等综合报价,毕竟是“有限”消费量,而激发、诱导和满足旅游者购物需求却是创汇的“无限”消费潜能。今后,在国际旅游客源不会大幅度增长的情况下,我国要继续保持国际旅游创汇增长的势头,

必须努力提高旅游商品创汇在全部国际旅游创汇中的比重。目前,在旅游发达的国家或地区,旅游商品的创汇一般占全部旅游创汇的50%左右,高的为60%以上,而我国近几年旅游商品的创汇比例不是增长,却是呈下降趋势。1984年我国旅游商品创汇占全部国际旅游创汇的38.8%,而到1988年则下降到30.8%,到1989年则仅为25.2%。我国旅游商品创汇比例下降的因素很多,最根本的是旅游商品的生产与销售不适应国际旅游市场的需要。因此,在90年代,必须采取有力措施,调整旅游商品的产品结构,扩大适销对路的旅游商品的生产,并根据需要,因地制宜地设立销售网点,使境外旅游者便于买到他们所需的各种商品。

四是认真抓好国际旅游的宣传促销。在国际旅游市场流通领域里活动的不是商品,而是有关国际旅游产品的信息的传递引起国际旅游者的流动。作为传递信息的主体,国际旅游的宣传促销是沟通国际旅游市场供需双方的根本途径。我国旅游资源十分丰富,但由于国际旅游的宣传促销工作跟不上去,不少很有名的风景名胜区的国外的知名度很低,因而不能使境外旅游者产生来华旅游的兴趣。在90年代,为加速发展我国的国际旅游业,招揽更多的境外旅游者,必须充分利用各种形式的旅游宣传,有计划、有重点地搞好国际旅游的宣传促销。

五是切实加强旅游队伍的建设。国际旅游服务质量和管理水平如何,直接关系到我国国际旅游业的声誉和发展前途。而服务质量和管理水平问题,说到底是人问题。近几年来,我国国际旅游业的“硬件”有了较大发展,而“软件”建设却落后客观要求,因此其从业人员素质差,管理水平低。这也是我国国际旅游业发展的制约因素。要实现90年代我国国际旅游业发展的战略目标,进一步提高我国国际旅游的服务质量和管理水平,就得采取多种形式,多渠道地培养各种人才,不断提高国际旅游从业人员的素质,造就一支训练有素、结构合理、规模可观、又红又专的旅游队伍。

六是积极组建旅游企业集团。旅游企业集团与单个旅游企业相比,具有市场互补、资源互补、经营互补和要素互补的功能,因而当今世界各国旅游企业集团化的呼声甚高。我国为适应国际旅游业发展的新形势,自1984年以后,已相继成立了一些旅游企业集团。但它的步子尚不够大。为使90年代我国国际旅游业得到更快、更好的发展,应在平等、互利、自愿的基础上,积极组建一批跨地区、跨行业、多层次的旅游企业集团。

#### 四、90年代发展我国国际旅游业的财税政策

如前文所述,国际旅游经济与财政的关系,是前者决定后者,后者影响前者。要使90年代我国国际旅游业发展的战略目标与战略重点得以实现,就需要制定相应的财税政策。

##### 1. 90年代发展国际旅游业财税政策思路的选择

就90年代发展我国国际旅游业财税政策思路而言,可以有三种选择:第一种选择是以旅游养旅游,即要靠国际旅游部门自己的努力,来促进国际旅游业的发展。第二种选择是以国家投入为主、以旅游养旅游为辅,即主要依靠国家的投入,并辅以国际旅游部门自己的努力,来促进国际旅游业的发展。第三种选择是以旅游养旅游为主、以国家投入及其他扶植措施为辅,即主要靠国际旅游部门自己的努力,并辅以国家适当投入及给一点其他财税政策,来促进国际旅游业的发展。在此,我们试比较这几种财税政策思路。

第一种选择对我们来说比较熟悉,因而比较容易实施。但是,它不利于90年代我国国际旅游业的发展。因为,根据90年代我国国民经济和社会发展的总体战略目标及对国际旅游业发展的要求,在“八五”期间乃至整个90年代我国国际旅游业的发展应适度超前。而国际旅

旅游业是一个综合性的行业，它的发展应以与国际旅游业有关的整个系统配套的发展水平为标志。系统配套不完善，就会制约国际旅游业的发展。尽管在过去的12年中，我国的国际旅游业以赶超的速度增长，正处于初创阶段向发展阶段转换的时期，并初步具备一定的基础条件，但配套设施还需逐步加以完善，尚需要相当大的投资。然而，国际旅游部门自身积累有限，无法解决旅游交通等建设所需的大量资金，故以旅游养旅游的财税政策思路，不利于90年代我国国际旅游业的适度超前发展，难以保证其战略目标与战略重点的实现。

那么，以国家投入为主、以旅游养旅游为辅的财税政策思路是否可行呢？依据投入—产出原理，在正常的情况下，它将有利于我国国际旅游业的快速发展，但是，缺乏可行性。这是因为，90年代我国资金紧张的矛盾突出。一是90年代我国将进入外债偿还高峰。二是内债还大于借，即使推迟部分内债偿还，也将发生债务净支出。三是要增加国防经费。四是新增人口和就业压力比80年代更大，费用支出也更多。由此可见，在90年代选择第二种财税政策思路行不通。

以旅游养旅游和以国家投入为主、以旅游养旅游为辅的财税政策思路都不是明智之举。我们认为，90年代发展我国国际旅游业的财税政策思路必须适合国情，立足于国际旅游业发展的实际，既不能单纯以旅游来养旅游，也不能依赖于国家的投入，而应以旅游养旅游为主、以国家投入及其他扶植措施为辅，即应选择上述第三种财税政策思路。

## 2. 90年代发展国际旅游业的财税政策

为了实现90年代我国国际旅游业发展的战略目标与战略重点，现按照以旅游养旅游为主、以国家投入及其他扶植措施为辅的财税政策思路，借鉴国外发展国际旅游业的经验，特提出如下财税政策建议。

(1) 利用财税工具筹资，以便为国际旅游业拓展提供足够的资金。

资金不足是我国国际旅游业发展的一大困难。为此，在90年代，要发挥财政的集聚、分配职能，充分利用各种财税工具，为国际旅游业的发展筹集资金。

一是通过财政拨款筹集国际旅游业的发展资金。由于发展国际旅游业所需资金相当大，因而世界各国，特别是旅游发达国家的旅游投资数量都不小。如瑞士自60年代以来，在旅游方面的投资达到70多亿美元。因此，为了加快我国国际旅游业的发展，需要各级财政在财力上予以支持。在“八五”期间，中央财政每年拨付给旅游业的财政资金应高于“七五”期间每年5亿人民币的数额，而到“九五”期间，随着国际旅游业的发展以及自身积累的增加，则可保持或略低于“七五”期间的拨款额。与此同时，各级地方财政也应根据各自的财力，安排好本地国际旅游发展所需要的资金。

二是利用财政信用等手段筹集国际旅游业的发展资金。当前，在国家资金紧张的情况下，完全依靠财政拨款发展国际旅游业是不可能的。因而要利用财政信用等手段，通过多种渠道，筹措发展国际旅游业的资金。其一，发行旅游建设债券。旅游建设债券是区别于银行信用的一种财政信用调节手段，也是财政调节手段中具有有偿性特征的一种特殊调节手段。通过旅游建设债券的发行，可以把一部分社会游资转化为国际旅游业的建设资金，缓和资金短缺的矛盾。旅游建设债券的发行，可在全国范围内发行，也可在地区范围内发行，可由财政部门委托建设银行发行，也可由旅游部门向社会公开发行。其二，试行旅游企业股份制。通过向企事业单位和个人发行股票，组建综合性旅游股份制企业。其三，建立国际旅游发展基金。根据以旅游养旅游为主的原则，建立国际旅游发展基金，作为财政扶持国际旅游业

发展的专项资金来源。该基金主要来源是从旅游企业上缴财政的利税中按一定比例提取。其四,积极利用外资。在国内资金供应不足的情况下,利用外资是加速我国国际旅游业发展的一条重要途径。90年代,应在加强对利用外资的宏观管理的同时,通过借款、合资、合作经营和外商独资等多种形式,积极利用外资,不断优化国际旅游业利用外资的结构。

三是开征旅游税(或旅游开发附加费),为以旅游养旅游提供部分资金。税收,从它作为筹集财政资金的角度看,具有强制性、无偿性与固定性的特征。为使我国国际旅游业的经费来源有个稳定的渠道,增强其自我发展的能力,逐步实现以旅游养旅游的发展方针,我们认为,有开征旅游税的必要。因为,这是世界上许多国家久已实行而且行之有效的方式。旅游税征收办法应由财政部拟定,经过必要的法定程序颁布实施。其征收对象是与国际旅游业有关的缴纳产品税、增值税、营业税的单位和个人;计税依据是纳税人实际缴纳的产品税、增值税、营业税的税额;税率可按地区不同实行差别比例税率。旅游税专用于旅游资源的开发和旅游配套设施的建设。为了搞好这一新税种的开征工作,“八五”期间,拟先在主要旅游城市和旅游热点地区开征旅游税;“九五”期间,在总结上述地区征收旅游税经验的基础上,然后在全国范围内开征该税种。

#### (2) 实行旅游投资的倾斜政策,以优化旅游投资结构,提高旅游投资效益。

旅游投资是财政对国际旅游经济发展的直接参与手段。实行旅游投资倾斜政策的实质是通过采取一些人造的、非市场化的措施,对旅游资金的投向结构进行控制和引导,使之符合我国国际旅游业发展的客观要求。鉴于我国国际旅游业的现状,90年代旅游投资要贯彻“扶短限长”的方针,严格控制饭店建设,重点扶持国际旅游业发展中的“瓶颈”行业和薄弱环节,以优化旅游投资结构,增强国际旅游综合接待能力。具体地说,根据上述战略重点的要求,在“八五”期间乃至整个90年代,旅游投资应向以下几个方面倾斜:

一是着力于重点旅游资源的开发与保护,以增强我国旅游资源的对外吸引力。国际旅游活动既包括“旅”,亦包括“游”,其中“游”占主要地位。要提供游览目的物,就要把未开发利用的潜在旅游资源变为有吸引力的现实旅游资源,必须开发依靠旅游资源建立起来的旅游区。在90年代,为把有限的资金真正用在刀刃上,做到有重点,有先后,有层次,达到投资少、见效快的目的,应集中力量优先开发重点旅游城市和旅游线路的旅游资源,建成若干处为我国特有的、在世界上有吸引力的景观点和反映我国特有文化、乡情民俗的,能猎奇、怀古、增智的旅游胜地。与此同时,要采取切实措施,更好地保护现有旅游资源。从而丰富我国的旅游产品,增强我国国际旅游业发展的后劲。

二是积极扶持民航事业,以促进国际旅游业的发展。据有关部门统计,在来华的国际旅游者中,有约1/3的游客是乘坐飞机出入国境的,并且这一比例逐年有所上升。而在我国境内主要城市间的旅行中,国际旅游者乘坐飞机的比例就更高了。可见,航空运输在国际旅游交通中的地位。而民航运力不足又是我国国际旅游交通短线中最突出的制约因素。因此,在90年代,为了根本解决民航运力不足问题,国家应当在投资方面采取一定的倾斜政策,增加民航事业的资金投入,以加快民航事业的发展,提高民航的客运能力,进而促进我国国际旅游业的发展。

三是发展旅游商品的生产,建立旅游购物中心,以提高旅游商品的创汇能力。如同前述,我国旅游商品的外汇收入在全部国际旅游外汇收入中所占的比重还比较低。要完成90年代我国国际旅游业的创汇目标,搞好旅游商品的生产与销售,已成为当务之急。为此,在90

年代,国家应支持旅游部门通过各种形式建立一批旅游商品生产基地,集中专门人才,根据国际市场行情和境外不同地区、不同层次旅游者的购物需要,设计生产出具有民族风格、地方特色的新型旅游商品,以进一步增强我国旅游商品的创汇能力。同时,在境外旅游者流量大的城市和地区,要支持它们建立规模较大、商品丰富多采的旅游购物中心。此外,要进一步落实国务院早已确定的“旅游商品创汇视同外贸出口创汇”的规定,以调动旅游商品生产者和经营者的积极性。

四是增加旅游业的智力投资,以提高旅游队伍的整体素质。世界上许多旅游发达的国家和地区,无不重视旅游业的智力投资。重视这方面的投资已成为这些国家和地区发展旅游经济的主要趋势。而我国旅游业的智力投资无论从宏观上还是从微观上都存在着对教育投入不足的问题。为此,90年代应增加国际旅游业的智力投资,以便加快国际旅游专业人才的培养,加强国际旅游业现有人员的培训,提高我国旅游队伍的整体素质。这是大力发展我国国际旅游业,全面提高国际旅游经营管理水平和接待服务质量的重要保证。

五是增强市场竞争意识,增加旅游宣传促销经费,以招揽更多的境外旅游者。旅游宣传促销是保证和扩大旅游客源的必要途径。各旅游发达国家和地区对此非常重视,每年由国家拨出巨额款项,作为宣传促销经费。例如,日本政府每年资助旅游业对外宣传的经费多达39亿日元;“旅游王国”西班牙从1985—1987年用于旅游业的宣传费用共达12亿美元。90年代,为了进一步开拓国际旅游客源市场,招揽更多的境外旅游者,我国应舍得在旅游宣传促销上花点钱。将欲取之,必先予之,财政部门需要有这个长期的战略观点。

(3) 运用税收杠杆,以消除旅游企业的不平等竞争,调节国际旅游市场的旅游价格。

90年代,国家应通过复税制,对国际旅游经济活动的各种要素以多征、少征或免征的形式进行强制性的调节,借以控制国际旅游经济的各个方面,促使国际旅游经济朝着国家预定的目标发展。

首先,要逐步实行统一的所得税税率,以创造旅游企业平等经营和公开竞争的良好环境。我国现行旅游企业所得税是按旅游企业所有制性质和隶属部门不同分别设置的,既有比例税率,又有累进税率;各种企业的税率水平也不同,有的为55%,有的为35%,有的为30%,有的为15%,也有的则免征所得税。这不但导致税制混乱,也造成旅游企业之间税负不平衡,苦乐不均,从而使某些旅游企业有能力任意削价或搞其他不正当的竞争,严重影响了我国国际旅游的经济效益。为了建立一个公平竞争的环境,调动旅游企业的经营积极性,增加国际旅游外汇收入,90年代应逐步实行统一的所得税税率,而对统一后的所得税拟实行比例税率。其具体实施可分两步走。第一步,即在“八五”期间,尽快将国内各类旅游企业的所得税税率统一起来。根据我国旅游企业的经营状况和承受能力,统一后的所得税税率可定为35%的比例税率。第二步,即在“九五”期间,再将内资旅游企业和外资旅游企业的所得税税率统一起来,建立一个内、外一致的旅游企业所得税制度。

其次,利用流转税的税率差别,以调节国际旅游市场的旅游价格。旅游产品一般不可贮存,无人购买,无人消费,价值就会自然丧失。而国际旅游需求又是一种不稳定的需求。这种不稳定性表现在地域上的热点、温点、冷点,时间上的旺季、平季、淡季的差异。这使国际旅游供给与需求难以平衡。国际旅游市场的这种不平衡特点使国际旅游业竞争十分激烈。因此,旅游价格成为调节国际旅游市场的最主要的手段。为了调节国际旅游者的流向和流量,世界各国一般都通过制定旅游的地区差价和季节差价来实现。目前,我国国际旅游的地区差

价和季节差价还没有拉开差距,故在90年代需加以调整。税收是旅游价格的组成部分,其配合价格杠杆调节国际旅游市场的作用,主要是通过低价与低税相配合或高价与高税相配合实现的。也就是说,我国应在国际旅游冷点地区或旅游淡季,实行低价与低税相配合;在国际旅游热点地区或旅游旺季,则实行高价与高税相配合。只有这样,才能调节国际旅游的供给与需求,才能提高我国国际旅游的社会经济效益。

(4) 制订其他较优惠的财税政策,以调动旅游企业的经营积极性,增强其自我改造、自我发展的能力。

一是适当提高国营旅游涉外饭店的固定资产折旧率,以加速其固定资产的补偿,增强其自我改造的能力。固定资产折旧是国营旅游涉外饭店技术装备更新改造的重要保证。但我国现行的国营旅游涉外饭店固定资产折旧率偏低,严重削弱了其自我积累、自我改造的能力,也在一定程度上制约了我国国际旅游业的发展。为此,在90年代,应缩短国营旅游涉外饭店固定资产的使用年限,适当提高其折旧率,使之与蓬勃发展的国际旅游饭店业相适应。

二是对还贷有困难的旅游企业继续实行税前还贷政策,以避免还贷产生的恶性循环。在我国国际旅游业中,目前涉外宾馆借外资的比例最大。而因受1989年春夏之交的政治风波的影响,国际旅游客源减少,故涉外宾馆的客房过剩,这使得绝大多数利用外资建成的旅游涉外宾馆还贷相当困难。对此,财政部门应借鉴西班牙政府对新竣工旅游项目开业后前5年免除一切财政义务的做法,允许这些旅游企业继续实行税前还贷政策,以增强其还贷能力,避免因还贷而产生的恶性循环。

三是降低国际旅行社的营业税税率,以调动其经营积极性。我国国际旅行社沟通国际旅游的供方和求方,为国际旅游业提供部分客源,自己则从中收取一定的服务费或佣金。其经营性质类似于饮食服务业,但其营业税税率却高于后者。为调动国际旅行社的经营积极性,90年代拟降低其营业税税率,以便与饮食服务业的营业税税率相一致。

四是实行关税减免政策,以减轻旅游企业在进口必要的旅游材料、设备中的负担。意大利政府为扶持旅游业的发展,对旅游投资者为建造或装修旅游项目而必须进口的材料、设备免征进口关税。参照其做法,在90年代,为加快我国国际旅游业的发展,减轻旅游企业的关税负担,拟对旅游企业进口必要的建设用材料、设备免征关税。

此外,要采取改进留利分配制度、财务会计制度和增加技术改造投入等财税措施,进一步增强国营大中型旅游企业的活力,以充分发挥其骨干作用,促进我国国际旅游业的发展。

为了保证90年代发展我国国际旅游业的财税政策得以顺利实施,以发挥其积极效应,在具体实施上述财税政策时,应注意以下若干问题。第一,要加强管理。上述财税政策的运用,必须遵循集中管理为主、分级管理为辅的原则,以防止政出多门、各行其是和超越管理权限。第二,要综合运用。各种财税政策的运用,要统筹安排,合理组合,以形成最佳的整体功能。第三,要有配套政策。为保证上述财税政策的顺利实施,在90年代,还应制订其他相应的配套经济政策。第四,要注意反馈。只有注意信息反馈,才能正确预测国际旅游经济变化状况,减少和避免财税政策运用的失误。第五,要适时调整。当国际旅游经济情况发生变化时,要适时地调整财税政策,从而使财税政策更具有针对性。第六,要相对稳定。财税政策的适时调整并不排除它的相对稳定性。我们应处理好其相对稳定和适时调整的关系。

该课题组由彭辉芳、刘志远、储敏伟、李泉斌、林云、周伟、朱为群组成。该研究报告由刘志远执笔,彭辉芳定稿。