

财政支持旅游产业发展的思考

■ 郭建华

湖南是旅游资源大省,神奇的自然风光、浓郁的民族风情、悠久的历史、众多的杰出人物,使湖南发展旅游业具有得天独厚的优势。近年来,湖南旅游业的发展也大步迈进。2008年旅游产业实现总收入851.75亿元。2009年旅游业产值更是突破1000亿元大关,成为名副其实的千亿支柱产业。但另一方面,湖南旅游业的资源优势还没有完全转换为产业优势,旅游品牌不突出、产业结构不合理、企业融资不顺畅等问题仍然存在。

1. 旅游品牌不够突出。虽然湖南旅游资源丰富,但景区经营各自为政,没有形成合力,品牌形象不够鲜明。湖南有张家界、南岳衡山、韶山、岳阳楼等众多旅游资源,但行业协同作战能力偏弱,区域合作有名无实,发展模式粗放,没有形成规模效应,加之缺乏强有力的宣传口号和途径,致使全省旅游整体形象模糊,核心竞争力不强。

2. 产业结构不够合理。当前,湖南旅游产业大多还处于观光旅游阶段,未能完全跟上国内外旅游消费理念、品味、需求和方式的发展,产业结构亟待转型升级。据统计,90%以上去张家界游玩的外国游客是韩国人,而绝大多数韩国人在张家界主要以观光为主,除住宿餐饮外基本上是“裸消费”。旅游购物和娱乐发展滞后,2007年,湖南旅游产业增加值构成中“游”所占比重为63%,而同期旅游购物和旅游娱乐增加值

所占比重仅为12.8%和12.4%。“购”的比重远低于浙江、海南等省35%的水平,上海、深圳50%的水平,新加坡、美国等国家和地区50%以上的水平。旅游市场主体有待培育,旅游企业“弱、小、散”的现状还未完全改变,省内缺乏国内外知名的本土旅游、饭店、旅行社龙头企业。

3. 企业融资不够顺畅。当前,对旅游业的支持主要以政府投入为主,缺乏有效的旅游产业融资平台,旅游企业融资难,企业发展缺乏足够的资金支持。相比而言,旅游业发展迅速的墨西哥、韩国都设有旅游产业发展基金;我国陕西省最近也设立了旅游产业创业投资企业,通过搭建旅游产业投融资平台,积极培育市场主体,做大做强骨干企业,引导社会资金投入旅游产业。

为推动旅游业快速发展,近年来,湖南省各级财政部门千方百计筹措资金,优化支出结构,完善投入机制,为旅游业发展提供了切实的财力保障。但总体而言,财政对湖南旅游业的扶持措施还不够精细,财政资金的投向有待进一步优化,资金使用效益有待进一步提高。一是财政投入相对不足。2009年,全省财政预算安排用于旅游产业发展的资金约为7100万元,仅占同期全省财政总支出的0.03%,投入力度远小于山西等省份。二是资金投放模式较为粗放。当前湖南省旅游业发展模式仍是典型的粗放型和数量扩张型,具有现代意义的旅游公共管理体制和服务体系尚未成

型,相应的财政资金投入方式也较为粗放,存在一定程度的“撒胡椒面”的情况,财政资金投入缺乏科学化精细化的决策、监督、绩效评价机制。三是财政投入机制不够灵活。扶持旅游业发展的财政投入主要以直接投入为主,间接投入相对较少,财政投融资平台建设、政府贴息、以奖代补等政策工具还未能够充分运用,财政资金杠杆作用未能发挥。

2009年以来,国务院出台了一系列政策措施加快发展旅游业,为扩内需保增长实施了一揽子政策,为湖南加快打造旅游产业强省提供了重要的战略机遇。湖南应抓住这一机遇,力争把旅游业培育成国民经济的支柱产业和人民群众更加满意的现代服务业,发挥旅游在保增长、扩内需等方面的积极作用。

1. 优化旅游业发展环境,积极推动扩大湖南旅游消费。据世界旅游组织公布的资料显示,旅游业的乘数效益远高于其他行业。旅游业对GDP的带动系数为1:4.3,即旅游业增加收入1元,可带动国民经济相关行业增加收入4.3元。同时,旅游业每创造一个直接就业机会,可带动相关产业增加5—7个就业机会。因此,要在政策和资金上予以重点支持,优化湖南旅游业发展环境,使其成为扩内需、保增长的核心推动力。一是要借鉴法国、西班牙及广东省的经验,加快制定和出台国民旅游休闲规划,鼓励全民旅游。二是要为旅游营销提供必要的财政支持。国内外经

验表明,降低旅游景点门票比发放旅游消费卷更有利于吸引游客、刺激旅游消费,建议财政给予旅游景点以补助和奖励,推出“湖南旅游消费推广月”,选择省内部分知名景区进行试点,降低其门票价格,吸引国内外游客。根据试点情况,及时推广到其他地区或者延长期限,进一步推出旅游消费推广季、推广年。三是支持“旅游下乡”、为农民提供旅游消费补贴。借鉴广东模式,推行“旅游下乡”,按照“家电下乡”模式,财政对农民赴省内外景区旅游给予13%的消费补贴。四是探索建立公务接待公开招标机制。对公务接待的住宿、餐饮、旅游等项目实行公开招标,鼓励省内外旅游企业参与竞争,提高公务接待服务质量,提升财政资金使用效益,节约公务开支。五是鼓励出入境旅游。简化出入境签证程序,降低出入境相关费用。

2. 支持打造湖南旅游品牌,推动湖南旅游产业转型与升级。一是加大财政投入力度、支持湖南旅游产业实现“四个转变”。即产品提供由单一观光型向观光、休闲、度假、娱乐复合型产品转变;消费结构由单一“游”为主向食、住、行、游、购、娱全方位转变;客户来源由主要吸引国内游客向国内、国外并举,不断增强远程和高端游客的方向转变;产业发展由粗放型向集约型、由规模型向效益型、由注重单一经济功能型向发挥综合功能型转变。为此,应在进一步加大省旅游产业发展专项资金投入力度的基础上,从中安排一部分资金作为湖南旅游产业转型专项扶持资金,用于支持湖南旅游景点景区和旅游企业完善旅游配套设施、延伸产业链条、提高服务能力、加大招商引资宣传力度、健全旅游信息体系,加快湖南旅游产业转型升级。二是设立湖南旅游品牌建设

专项资金,支持湖南旅游业打造“六大品牌”。从省级财政预算、旅游景区收入以及旅游税收地方所得部分中安排一定额度,设立旅游品牌建设专项资金,支持打造“品牌景区、品牌线路、品牌企业、品牌文化、品牌商品、品牌服务”等旅游“六大品牌”。

3. 推进旅游重点项目建设,促进湖南旅游产业实现跨越式发展。要按照“大项目促进大发展,大发展实现大提升”的思路,通过扶持建设一批特色鲜明、影响力大、带动性强、经济社会效益好、竞争力强的大型旅游项目和精品旅游项目,丰富旅游市场供给,完善旅游产业链条,加快知名旅游目的地的打造,推动旅游产业的整体快速发展。一是设立旅游重大项目建设专项引导资金。每年安排一定资金,采取以奖代投、以奖代补、财政贴息等方式,重点支持1—2个重大旅游项目建设。同时要注重项目融合,按照“两型社会”建设要求,突出节能环保和绿色经济主题,争取新型工业化引导资金、节能环保资金支持;要结合新农村建设,把新农村建设项目优先安排到景区,争取涉农资金支持。二是支持推进景区景点改造。积极争取中央国债资金支持湖南重点景区的改造、扩建工程建设;降低民间资本进入门槛,吸引多元化的资金支持湖南景区景点改造;同时在符合国家政策的前提下,从新型工业化专项发展资金、文化产业专项发展资金中安排一定资金共同扶持景区景点改造。三是推进旅游建设项目的项目库管理制度。对同一类型的旅游建设项目资金实行统一申报、统一调度、统一监管,提高资金使用效率;建立旅游建设项目公开招投标制、监理制、法人制等制度,推行旅游资金报账制、集中支付制以及政府采购制,优化资金效力;建立以项目建设结果为导向的项

目建设资金绩效考评机制,建立科学的、全面的评价指标体系,全面提高资金使用效率,以精细化思路管理旅游项目建设资金。

4. 创新财政投融资机制,搭建湖南旅游产业融资平台。一是整合省内旅游发展专项资金、服务业引导资金等专项资金,并吸引社会私募基金,发起设立湖南省旅游产业投资基金,重点支持湖南旅游产业项目建设和旅游产品开发。二是财政注资,成立湖南旅游融资担保公司,为中小旅游企业特别是旅游上下游企业提供信贷担保和财政贴息,缓解其融资难题。三是支持旅游企业发行债券和股票融资。利用湖南信托这一融资平台,委托发行湖南旅游信托产品,吸引社会投资;支持大型旅游企业或中小旅游企业联合发行企业债券,拓宽企业融资渠道;支持有实力、有竞争优势的大型旅游企业到海外上市融资,实现做大做强。四是支持国有企业兼并重组、组建大型旅游投融资集团。支持华天集团重组整合阳光旅游、兴湘公司下属酒店、省旅游局的酒店旅游资产,并积极引进战略投资者,形成以华天为核心的湖南省旅游企业集团。五是打造多元化融智融资旅游开发平台。按照旅游资源所有权、管理权与项目经营权分离的原则,以特许、转让、承包等方式,广泛吸收外资和民间资本,依法开发旅游资源、经营旅游景区和建设旅游基础设施。降低民营、外资企业进入旅游行业门槛,鼓励和吸引社会资本进入旅游产业各个领域,积极引进有竞争力的民营或外资企业对中小型国有企业实行兼并重组或控股,实现多种所有制旅游企业融合互补、协调发展。

(作者单位:湖南省财政厅)

责任编辑 张蕊