

中国旅游业发展“十五”计划和2015年、2020年远景目标纲要 总 体 篇



中华人民共和国国家旅游局

中国旅游业发展“十五”计划和 2015年、2020年远景目标纲要

(总体篇)

中华人民共和国国家旅游局

责任编辑: 陈东林

图书在版编目(CIP)数据

中国旅游业发展“十五”计划和2015年、2020年远景
目标纲要. 总体篇 / 国家旅游局规划发展与财务司编著.
北京: 中国旅游出版社, 2001.4
ISBN 7-5032-1829-0

I. 中… II. 国… III. ①旅游经济-五年计划-
中国-2001~2005 ②旅游经济-经济远景-经济规划-
中国 IV. F592.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 5238 号

中国旅游业发展“十五”计划和 2015年、2020年远景目标纲要 (总体篇)

中华人民共和国国家旅游局 编

*

中国旅游出版社出版

(北京建国门内大街甲九号 100005)

北京文高印刷有限公司印制

*

开本: 889 × 1194 毫米 1/16 印张: 9 字数: 120 千字

2001年4月第一版 2001年4月第一次印刷

印数: 1-8500 定价: 36.00 元

全国旅游业“十五”规划编制委员会

主 任:何光晔

副 主 任:孙 钢、张希钦、顾朝曦、王 军、佟华龄、陈有生

委 员:魏小安、董培南、杜一力、李任芷、沈蕙蓉、李悦中、徐惠芳
钟海生、肖潜辉、林 山

特邀委员:于长江(北京)、陈忠新(天津)、王新勇(河北)、王锚深(山西)
卢 挺(内蒙)、陈 晞(辽宁)、于国志(吉林)、宁士敏(黑龙江)
姚明宝(上海)、陆素洁(江苏)、纪根立(浙江)、高蔚青(安徽)
明 敏(福建)、吴文峰(江西)、李德明(山东)、孙光华(河南)
杜云生(湖北)、张济民(湖南)、郑通扬(广东)、陈听正(广西)
韩立新(海南)、钟 勉(四川)、杨胜明(贵州)、刘 平(云南)
张万生(西藏)、王庆瑜(重庆)、董宪民(陕西)、贾笑天(甘肃)
李选生(青海)、王永忠(宁夏)、乃依木·亚森(新疆)

特邀专家:郭来喜、王兴斌、王恩涌、李天元、郭英之、刘 锋

全国旅游业“十五”规划编辑组

魏小安 汪黎明 彭德成 潘肖澎 周 梅
张吉林 林 荣 卓超美 厉新建 李 宏

绪 言

1999年6月23日,国家发展计划委员会召开了全国“十五”规划工作会议,正式部署全国的“十五”规划工作。同年10月3日,国务院办公厅转发了国家计委关于“十五”规划编制方法和程序的若干意见。国务院提出,研究编制“十五”规划是关系21世纪初我国改革开放和社会主义现代化建设总体部署的重要工作,意义十分重大,各地区、各部门要高度重视,精心组织,密切配合,努力把“十五”规划工作做得更好。根据上述要求,国家旅游局从1999年第二季度即开始着手进行编制中国旅游业发展“十五”计划和到2015年、2020年远景目标纲要(以下简称“十五”旅游规划)的前期研究,先后开展了一系列工作。

——1999年7月30日,国家旅游局下达文件,对各地编制“十五”旅游规划工作提出了总体要求和具体意见,之后,各地“十五”旅游规划的工作开始正式启动并迅速取得了初步成果。

——在先期研究的基础上,国家旅游局于1999年10月14日向国家计委报送了中国旅游业发展“十五”规划基本思路,这个基本思路是规划前期对旅游业发展研究的阶段性成果。

——从1999年8月开始到2000年2月为止,国家旅游局先后召开了西北五省区、西南八省(区、市)、东南九省(区、市)和北方九省(区、市)四个旅游规划片会。会议采取了四个结合的方式:一是国务院有关部门之间的结合;二是政府部门、学术部门和产业部门相结合;三是旅游部门上下之间相结合;四是各地旅游局的规划部门和市场部门相结合。这四个片会的召开,对全国31个省(区、市)的旅游发展总体思路进行了沟通,对省际之间的旅游合作进行了协调,对各省的发展优势、弱势和前景进行了认真分析,使全国编制旅游发展规划的基础更加扎实,也为各省(区、市)编制旅游发展规划理清了思路、确定了目标。

——在此期间,国家旅游局根据“十五”旅游规划编制工作的需要,分别向

学术部门下达了六个专项研究课题。即中国旅游业发展环境及前景研究、“十五”期间至 2020 年中国旅游业发展战略研究、中国旅游业区域布局与到 2020 年旅游业发展格局研究、中国旅游资源开发与产品建设研究、中国旅游市场需求与市场开发研究、中国中西部地区旅游业发展战略研究等。政府部门工作性的思路和专家研究性的思路相结合,将有助于进一步提高“十五”旅游规划的编制水平和成果质量。

——2000 年 1 月,国家旅游局在深圳这个中国改革开放的窗口召开了全国旅游工作会议,研究跨世纪旅游业发展的大计。经过认真研究,国家旅游局党组在这次会议上提出了中国旅游业今后 20 年发展的总体战略目标,即通过 20 年持续不断的努力,把中国建设成为世界旅游强国,把中国旅游业培育成为新兴支柱产业。这一振奋人心的目标的提出,为中国旅游业“十五”发展规划确立了基调,明确了总体思路,也必将促进中国旅游业在未来 20 年中的大发展。

——2000 年 6 月,在国家旅游局召开的假日旅游工作座谈会上,将“十五”旅游规划(征求意见稿)发给了各省、自治区、直辖市和计划单列市旅游局,全面征求意见。8 月,又向国家计委有关负责同志进行了汇报。之后,结合各个方面的意见又进行了几次修改,于 8 月 17 日在国家旅游局局长办公会议上审议通过。

——2000 年 10 月,中共中央十五届五中全会在北京召开,会议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》,提出了“大力发展服务业”的方针,要求“积极发展旅游产业”、“开发和保护旅游资源,丰富旅游产品”,并在“实施西部大开发”、“进一步扩大对外开放”和“改善城乡人民生活”等章节中,多次提到了发展旅游业,体现了党中央对旅游工作的高度重视。根据这次会议精神,又对规划文稿作了进一步的补充和完善。

——2001 年 1 月,国务院在北京召开全国旅游发展工作会议,会议对于提高和统一各有关方面对发展旅游业的认识,加快培育旅游业这个国民经济新的增长点,实现到 2020 年把我国建设成为世界旅游强国的宏伟目标,具有重大的现实意义和深远的历史意义。这次会议是促进我国旅游业在新世纪更快更好地发展的动员会议,是我国旅游业发展史上的重要里程碑。会议全面、系统、深入地提出了新时期我国旅游业发展的总体思路、战略目标、工作任务

和政策措施,按照全国旅游发展工作会议的精神,中国旅游业发展“十五”规划又进行了一次修订,并最终定稿。

未来 20 年,在中华民族的发展历史上是一个关键性的历史时期,在中国旅游业的发展历程中也同样是一个关键性的历史时期。在党中央、国务院的领导下,在各级政府和各个有关部门的大力支持下,通过全国旅游行业持之以恒的艰苦奋斗,旅游业一定会为促进我国的改革开放、经济建设和社会发展,满足人民群众日益增长的物质和精神文明需求作出更大的贡献。把中国建设成为世界旅游强国的目标一定能够在这一历史时期内实现。

目 录

绪 言

第一章 中国旅游业发展的新篇章	(1)
一、全国旅游发展工作会议召开的历史背景	(1)
二、新时期我国旅游业发展的总体思路、战略目标、工作任务 和政策措施	(4)
三、中国旅游发展史上新的里程碑	(10)
第二章 “九五”期间旅游业发展情况和基本经验	(14)
一、“九五”期间我国旅游业发展的基本情况	(14)
二、基本经验	(20)
三、主要差距	(23)
第三章 中国旅游业在新世纪开局中的六大机遇	(27)
一、国民经济新的增长点的机遇	(27)
二、产业结构调整机遇	(28)
三、西部大开发的机遇	(29)
四、假日旅游全面发展的机遇	(30)
五、加入世界贸易组织的机遇	(31)
六、世界旅游业持续发展的机遇	(32)
第四章 建设世界旅游强国:发展目标、发展阶段 与发展战略	(35)
一、发展目标	(35)
二、发展阶段	(37)
三、发展战略	(41)

第五章 “十五”期间旅游业的发展环境、指导思想

和工作方针 (45)

一、“十五”期间我国旅游业的发展环境 (45)

二、“十五”期间我国旅游业发展的指导思想 (48)

三、“十五”期间我国旅游业发展的具体方针 (48)

四、“十五”期间我国旅游业发展指标的制订原则 (51)

第六章 三大旅游市场的开发与培育 (52)

一、入境旅游市场的开发 (52)

二、国内旅游市场的培育 (62)

三、出境旅游市场的规范 (66)

第七章 旅游产品体系的建设 (70)

一、三大类主体产品的完善 (70)

二、开发新产品 (74)

三、建设国家级精品 (76)

四、创造世界级产品 (77)

五、三区联动,互促共进 (77)

六、多方采取措施,推动产品开发 (78)

第八章 旅游产业结构的优化 (81)

一、旅游交通 (81)

二、旅行社 (86)

三、旅游住宿 (88)

四、旅游饮食 (90)

五、旅游购物 (90)

六、旅游娱乐 (92)

七、大力发展旅游装备工业 (93)

第九章 区域旅游业发展 (95)

一、促进东、中、西部三大地区协调发展 (95)

二、促进重点旅游区突破性发展 (96)

三、促进重点旅游圈配套发展	(99)
四、促进重点旅游带加快发展	(101)
五、促进重点旅游线大力发展	(102)
六、促进重点旅游城市高水平发展	(103)
第十章 科教兴旅与可持续发展	(105)
一、迎接知识经济时代的挑战	(105)
二、加大旅游人力资源开发的力度	(107)
三、贯彻实施可持续发展战略	(109)
第十一章 法制建设、行业管理与体制改革	(111)
一、法制建设	(111)
二、行业管理	(113)
三、改革与发展	(117)
第十二章 实现“十五”计划目标的政策措施	(120)
一、配套的产业政策	(120)
二、配套的投资政策	(121)
三、配套的财政政策	(122)
四、配套的税收政策	(122)
五、配套的改善旅游环境的要求与政策	(123)
六、配套的扩大对外开放政策	(123)
七、配套的产业联动政策	(124)
八、配套的部门协作创新机制	(125)
结束语	(127)
后 记	(128)

第一章 中国旅游业发展的新篇章

在千年更替、世纪更新的历史时刻,在我国社会主义现代化建设胜利实现第二步战略目标,即将进入全面建设小康社会新的发展阶段之时,当中国旅游业带着上世纪写就的辉煌成就,肩负着未来 20 年内实现世界旅游强国的历史重任跨入新世纪大门之际,2001 年 1 月 8 日,一件载入中国旅游业发展史册的历史盛事——全国旅游发展工作会议,在北京隆重召开,奏响了中国旅游业新时代发展的新乐章,揭开了中国旅游业新世纪发展的新篇章。

这次会议,是 15 年来国务院召开的专门研究旅游发展工作的全国性会议,是进入新世纪后国务院召开的一次高规格、高层次、大范围的重要会议。各省、自治区、直辖市、计划单列市、副省级城市 and 新疆生产建设兵团主管旅游工作的领导及计委、旅游局的负责人,以及国务院各部委、各直属单位的领导参加了会议。朱镕基总理在百忙中与会议代表座谈,对发展旅游业作了重要指示,钱其琛副总理围绕“加快旅游发展,旅游促进发展”发表了重要讲话,国家计委曾培炎主任就新时期促进我国国民经济增长对加快发展旅游业的要求及加快旅游业发展的基础条件、主要任务和政策措施作了系统的讲话,国家旅游局何光玮局长作了会议总结。

朱镕基总理在讲话中充分肯定了改革开放以来我国旅游业取得的成就,表示要对旅游业发展给予大力支持。朱镕基强调指出,旅游业已成为国民经济新的增长点,在扩大内需、拉动经济增长、提高人民生活质量方面发挥了日益重要的作用。我国旅游业有着巨大的发展潜力和广阔前景,各地要从实际情况出发,做好规划,大力开发旅游资源,加强旅游基础设施建设,加强行业管理,整顿和规范旅游市场秩序,努力开创我国旅游业发展的新局面。

一、全国旅游发展工作会议召开的历史背景

1. 我国旅游业具备新的发展基础,进入新的发展时期,面临新的发展格局和任务

我国旅游业在经过改革开放以来的快速发展,特别是“九五”时期的大发

展,产业规模不断壮大,产业范围不断扩张,产业素质不断提高,产品类型不断丰富,产品结构不断完善,旅游业在国民经济中的地位和作用日益增强,中国作为旅游大国的地位和形象日益突出,正朝着世界旅游强国目标奋进。从1978年到2000年,我国入境旅游持续快速增长,2000年入境旅游人数达8344万人次,是1978年的46倍;旅游外汇收入162亿美元,是1978年的62倍。国内旅游方兴未艾,假日旅游全面兴起,已成为广大城乡居民重要的消费领域和扩大内需的重要力量。2000年,国内旅游人数达7.4亿人次,旅游收入达3175亿元,已形成世界上最大的旅游市场。出境旅游稳步发展,走上了有组织、有计划、有控制地适度发展的规范化轨道,我国已成为亚洲地区一个新兴的客源输出国。20多年来,旅游生产力得到全面快速发展,配套程度明显改善,产品开发建设长足发展,一万多个旅游景区景点涵盖了自然景观、历史古迹和社会生活的各个方面;跟进国际潮流的度假旅游、滑雪旅游、生态旅游、会展旅游和其他专项旅游快速起步;民航、铁路、高速公路、江河游船及城市出租车业全面发展;旅游餐饮、娱乐、购物也在强大的旅游需求的刺激下,不断提高和发展。旅游业在带动相关产业发展,扩大国内需求,增加经济活力,促进地方经济结构调整,加速区域特色经济发展等方面的综合功能全面发挥,增长点的特征日益显现;在优化投资环境,促进环境保护,弘扬民族文化,更新思想观念,提高人民生活质量等方面,发挥着越来越重要的作用。这些发展成就,为新世纪旅游业更大更好更快地发展奠定了基础,创造了条件。

当中国旅游业带着20世纪的光辉跨入新世纪大门的时候,面向着以和平与发展为主题的国际环境和加快社会主义现代建设的国内形势带来的巨大的发展机遇,面临着经济全球化增强、科技革命发展加快、国际竞争加剧等诸多挑战,面对着如何为实现“十五”计划和我国现代化建设第三步战略目标作出更大贡献的新课题以及向世界旅游强国迈进的新任务,还面临着发展环境和发展机制中制约发展的一些具体困难和问题。要抓住这些机遇、应对这些挑战、排除这些问题、完成这些任务,中国旅游业就必须确立正确的发展思路,寻求强有力的支撑措施,需要在更高的层次、更广的范围,以更大的力度,统一认识,集中智慧,凝聚力量,协调行动。这种背景下,在新世纪的开局,由国务院

召开全国旅游发展工作会议,体现了党和国家对旅游业的极大重视,体现了我国人民在新世纪加快旅游业发展的坚强决心。

2. 我国国民经济和社会发展跨入新的发展阶段,面对新的发展形势和要求

经过 20 多年的改革开放和发展,我国生产力水平上了一个大台阶。商品短缺状况基本结束,社会主义市场经济体制初步建立,全方位对外开放格局基本形成,市场供求关系、经济发展的体制环境和对外经济关系都发生了重大变化,人民生活总体上达到了小康水平。我国已胜利实现了现代化建设的前两步战略目标,开始进入全面建设小康社会,加快推进社会主义现代化建设的新的发展阶段。面对经济全球化趋势增强、科技革命迅猛发展、产业结构调整步伐加快、国际竞争更加激烈的新形势,面对国内现代化建设的艰巨任务,解决经济发展和社会生活中的矛盾和问题,必须寻找新支点,发展新产业,壮大新经济,培育新的经济增长点,保持国民经济持续快速健康发展,促进人民生活质量不断提高。

从各方面的情况看,当前和今后一个时期制约我国经济增长的主要矛盾,仍然是有效需求不足。要把经济发展的好势头保持下去,必须在扩大有效需求上下功夫。旅游业发展可以带动很多行业的发展,直接增加外汇收入,扩大有效需求的作用十分明显,必须加快发展。

在经济结构战略性调整方面取得明显成效,是“十五”期间经济工作的重要任务。长期以来,我国产业结构不合理的突出问题,是服务业总量不足,比重过低。服务业兴旺发达是现代经济的重要特征,大力发展服务业是促进产业结构优化升级的一项重要内容。旅游业涉及行、游、住、食、购、娱等多个方面,几乎覆盖了从传统服务业到现代服务业的所有行业和门类,是一个综合性很强的产业。加快发展旅游业,不仅可以大大提高服务业的比重,而且可以进一步推动改造、提升传统服务业,刺激金融、信息等现代服务业加快创新步伐,拓宽服务领域和范围。因此,要优化产业结构,必须加快旅游业发展。

人口基数大、新增劳动力多、就业矛盾突出,是我国长期面临的一大问题。在经济结构调整和国有企业改革中,就业形势十分严峻。扩大就业关系到经

济社会发展的全局。旅游业是以劳动密集型为基础的产业,吸纳劳动力数量大,劳动力转岗适应快,大力发展旅游业可以有效缓解就业压力。随着我国经济快速增长和居民收入水平的不断提高,城乡居民旅游消费的愿望和实际支付能力不断增强,对旅游产品的需求日益多样化。全面建设小康社会,适应城乡居民消费结构升级,要求旅游业更快地发展。

西部大开发是实施第三步战略部署的重要内容,西部地区旅游资源极其丰富、独具特色,对国内外游客具有很强的吸引力,市场前景广阔。与其他产业相比,旅游业具有很强的比较优势,是调整产业结构和脱贫致富的有效途径。把加快基础设施建设、加强生态环境建设、调整产业结构与发展特色旅游结合起来,有利于改善投资环境,促进其他产业的发展,走出西部地区加快发展的新路子。

在这一背景下,国务院召开这样一个高规格、高层次、大范围的全国旅游发展工作会议,是在新世纪里实现我国社会主义现代化建设第三步战略目标对旅游业发展提出的更新的要求;是我国国民经济和社会发展“十五”计划对旅游业发展提出的更高的要求;是在新形势下扩大内需,加大产业结构调整力度,扩大就业、提高人民生活质量,实施西部大开发战略,对旅游业发展提出的更具体的要求。

二、新时期我国旅游业发展的总体思路、战略目标、工作任务和政策措施

会议以邓小平理论及其旅游经济思想和党的十五届五中全会、中央经济工作会议精神为指导,按照江泽民同志“三个代表”重要思想的要求,认真总结了 20 多年来我国旅游业发展的成就和经验,明确了旅游业的发展方向和基本原则,研究制定了关于加快旅游业发展的政策措施,对今后一个时期我国旅游工作进行了全面部署。

1. 当前我国旅游业发展面临的大好时机

一是我国旅游业面临前所未有的良好国际环境。多年以来,我国始终坚持独立自主的和平外交政策,同周边国家继续增进睦邻友好关系,同广大发展

中国家继续加强合作,同西方国家继续改善和发展关系,我国在国际社会上的地位和影响进一步提高。这为我国旅游业发展创造了良好的国际条件。二是经济全球化和区域经济一体化加速发展,使各国经济相互融合程度日益加深,人员的国际流动和国际文化交流更加频繁,为我国旅游业加快发展提出了新任务。三是从新世纪开始,我国将进入全面建设小康社会、加快社会主义现代化新的发展阶段,不仅会给我国旅游业带来更多的发展机会,而且必定会为我国旅游业加快发展创造更好的条件。四是“十五”期间我国对外开放将进入新阶段。主要标志是:我国即将加入世界贸易组织,使我国经济将在更高程度和更大范围内融入世界经济体系;实施“西部大开发”战略,使我国将转向更加平衡的全面开放;实施“走出去”的开放战略,“引进来”和“走出去”并举,我国将以更加积极的姿态参与国际竞争与合作。这必将为我国旅游业发展提供强大的动力。世界旅游组织早在 1997 年就作出预测,近几年又一再重申:到 2020 年,中国可望成为世界第一位旅游接待大国。

2. 今后一个时期我国旅游业发展的总体思路 and 主要目标

今后一个时期我国旅游业发展的总体思路是:以邓小平理论及其旅游经济思想为指导,按照“三个代表”的要求,依托我国丰富的旅游资源,立足日益增长的旅游市场需求,深化改革,扩大开放,加强指导,强化管理,加大扶持力度,把旅游业作为国民经济新的增长点进一步发展壮大。“十五”期间我国旅游业发展的主要目标是:到 2005 年,年接待入境旅游者 1 亿人次,旅游外汇收入 250 亿美元,国内旅游人数 11 亿人次,国内旅游收入 5500 亿元,旅游业总收入 7500 亿元。

3. 当前我国旅游业发展面临的一些主要困难和问题

旅游基础设施比较落后,旅游产业各要素的发展在数量、结构和布局上不够协调;旅游业发展的有关法律、法规还不完善,旅游管理体系尚不能完全适应旅游业发展和有效维护消费者权益的需要;旅游资源开发和保护的总体水平较低,旅游产业发展所需要的技术设备生产体系比较薄弱;旅游市场秩序较差,服务质量需进一步提高,企业组织结构有待完善。这些问题,需要高度重视,在“十五”期间认真加以研究解决。

4. “十五”期间我国旅游业发展需要重点把握的六大方面的问题

一是要在推进经济结构调整中,更好地发挥旅游业对其他产业的关联带动作用。在农业结构调整中,要注意做好旅游开发工作,在城市郊区和有客源前景的其他农村地区,要规划建设一批农业旅游、生态旅游、山区旅游项目和度假休闲基地、农业科教基地,为农村经济发展和农民增收开辟新的门路。在工业改组改造和结构优化升级中,要注意做好旅游商品开发工作,轻工、纺织、电子等行业,要根据旅游市场需求,生产适销对路的旅游商品和旅游纪念品;汽车、造船和机械装备研制单位,要围绕提高我国旅游业装备水平,研究新产品,开发新市场;有条件的工矿企业,要精心策划,积极发展工业旅游项目。要注意做好发展旅游业同其他服务业的结合,商贸流通、交通运输等传统服务业,要在为旅游业发展提供服务中求得自身的更大发展;信息、金融、咨询等现代服务业,要与旅游业紧密结合,互相渗透,共同发展。

二是要在发展区域特色经济和实施西部大开发战略中,更好地发挥旅游业在促进资源综合利用方面的特殊作用。东部地区要充分利用经济社会较为发达、对外开放程度高等方面的综合优势,大力开发山区、农村和海洋旅游资源,积极发展文化旅游、科教旅游和都市旅游,建设更多的旅游精品,努力成为向中西部地区输出客源、技术和人才的基地。中部地区要进一步提高旅游项目的规划水平,加大旅游资源开发利用力度,加快旅游老产品的优化升级和新产品的开发,形成产业规划和特色产品。西部地区是我国旅游资源最为富集的地区,要努力把旅游资源优势转化成现实的经济优势,使旅游业在产业结构调整中,成为率先见效的产业。

三是要在坚持扩大内需的战略方针中,更好地发挥旅游业在扩大内需、刺激消费、提高人民生活质量方面的作用。“十五”期间,要在大力发展入境旅游的同时,把国内旅游放到重要的位置。重点旅游产品的开发,要坚持以国际市场为导向、国内市场为基础,实现两个市场的有机结合;主要面向国内旅游市场的旅游点的开发,要适当提高档次,配套搞好环境、道路和卫生设施建设;中心城市可积极探索分时度假等新的旅游方式,发展假日休闲旅游,拉动内需,扩大消费。要加强国内旅游市场体系建设,加大国内旅游宣传投入,加快交通