

ZHONG GUO
LV YOU FA ZHAN
XIN LI NIAN

中国旅游发展新理念

颠覆与重构

王衍用◎著

中国文史出版社

ZHONG GUO
LV YOU FA ZHAN
XIN LI NIAN

中国旅游发展新理念

颠覆与重构

王衍用◎著

常州大学图书馆
藏书章

中国文史出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国旅游发展新理念：颠覆与重构 / 王衍用著. --
北京：中国文史出版社，2018. 1
ISBN 978-7-5034-9905-0

I. ①中… II. ①王… III. ①旅游业发展—研究—中国 IV. ①F592.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 327013 号

责任编辑：全秋生
封面设计：郭丹丹

出版发行：中国文史出版社
网 址：www.chinawenshi.net
地 址：北京市西城区太平桥大街 23 号 邮编：100811
电 话：010—66173572 66168268 66192736（发行部）
传 真：010—66192703
印 装：北京旺鹏印刷有限公司
经 销：全国新华书店
开 本：787×1092 1/16
印 张：34.5 字数：550 千字
版 次：2018 年 1 月北京第 1 版
印 次：2018 年 1 月第 1 次印刷
定 价：96.00 元

文史版图书，版权所有，侵权必究。
文史版图书，印装有错误可与发行部联系退换。

前言

用颠覆理念 铸巅峰旅业

21世纪初，中国旅游业的蜕变就已初露端倪。笔者认为，2003年是中国旅游发展的转折年，其标志是城市生态环境与生活环境恶化之后，人们急于逃离城市，于是以农家乐为主要类型的休闲旅游开始大量出现。随后，度假旅游和专项旅游也陆续问世，中国旅游业开始发生了质的蜕变，原来以出售和服务于观光旅游产品的发展理念与发展路径，出现了严重的不适应。在这一背景下，新资源观、新产品观、新产业观、新营销观、新管理观、新景区观、新规划观乃至乡村旅游观、新红色旅游观等，就成了笔者经常思考的问题。其中，深入认识发展旅游的目的、价值和作用更成了笔者思考的重点。

2001年年底，笔者就初步认定：中国旅游发展存在两大误区，一是把旅游业只限于经济产业的范畴，二是各级旅游局的主要工作只是在行业管理层面。这一发现，让笔者感觉像哥伦布发现了新大陆。因为这两大误区导致了旅游业很难实现其全部价值和社会地位，不能发挥它对社会经济的多重贡献。也使旅游教育、旅游法规出现了重大偏差。因此，“十大理念革命，助推中国旅游业转型升级”就是笔者2003年之后在清华、北大、人大及国内部分高校和诸多省市县区、旅游企业、旅游论坛数百场演讲的内容，同时也成为笔者及其团队编制旅游规划的新的指导思想。随着思考的深入和研究的拓宽，笔者认为，原来中国旅游业发展的很多理念、指导思想都是立足观光旅游层面，运用的都是工业化、技术化的标准和模式，与旅游的特质甚不相符，很不适应现代旅游业的要求。同时，中国幅员辽阔，各地情况千差万别，尤其是西南和西北地区，旅游业的发展方式、发展路径绝对不能和东部地区一个样子，全国一个模式的标准与管理显然是不妥当的。因此，2010年之后，笔者又丰富了演讲内容，题目也调整为“用颠覆理念铸巅峰旅业”，因为，只有理念颠覆，才能事业巅峰！

首位颠覆的是旅游资源。抛弃原来只看重景观资源的认识，推出“环境资源”和“社会资源”等新概念，认定人生理念是最好的旅游吸引物，生活方式是最富有吸引力的，“7Y”（原态天空、原态空气、原态植被、原态水体、原态土壤、原态食材、原态人群）是最好

的旅居康养条件，很多旅游资源地处阴影区（如邹城的“三孟”地处曲阜“三孔”的阴影区中），旅游资源只有相对价值，旅游资源的结构关系（如泰山与曲阜是叠加，邹城和曲阜是遮蔽）是必须高度重视的问题，等等。

第二位颠覆的是旅游产品。把单要素差异的旅游产品（即“五要素”都是围绕“游”配套），部分提升为全要素差异的旅游产品，即把六要素全部打造成旅游吸引物；在人文环境优良的古城、古镇、古村推出全方位差异的旅游产品，等等。

第三位颠覆的是旅游产业。在完善要素产业的基础上，我们更要推出关联产业和融合产业。后两者才是旅游局的主要工作方向。国家旅游局局长李金早提出的新六要素，其实是游的新类型，不是产业要素。

第四位颠覆的是旅游营销。旅游营销要关注客源地、客源层、客源群三种市场；旅游营销的宗旨是“不是卖最好，而是卖不同”；旅游促销口号要从“吸引眼球”到“拨开心扉”，再到“触动心灵”“释放情怀”的逐级提升；对休闲度假康养的旅游目的地，要用环境品质的营销方式，即用数据说话；对产品类型丰富的地区，要用系统营销的观点，如笔者在2003年为宁夏回族自治区编制的中国第一部省级旅游营销规划，指出了“一句口号包打天下，一个定位覆盖全球”是不科学的思路；指出“桂林山水甲天下”这句观光旅游的促销口号就是告诉旅游者，来桂林旅游不需要带太多的钱，也不需要准备太长的时间；批评“千年帝都，牡丹花城”的定位是错误的，因为“千年帝都没载体，牡丹花城一星期”，等等。厘清了中国旅游的营销就是两大类，一类是市场营销，一类是政治营销。

第五位颠覆的是旅游管理。指出“三业合一”的定位是各级旅游局的工作宗旨，但是旅游局要立足旅游事业，主攻旅游产业，监管旅游行业；旅游资源管理只能是门票经济，旅游行业管理才可能是产业经济，目的地管理则是区域经济。更为重要的是，很多以旅游业为主导产业的省、市、县、乡，要建设旅游功能区，或者建设旅游特区，这样旅游业的全方位价值才能真正发挥出来。譬如，海南省在刚刚提出建设国际旅游岛的时候，笔者就建言，海南岛什么时候变成海南旅游特区，省长自称“岛主”和海南省规划局更名为“海南国际旅游岛规划局”的时候，国际旅游岛才可能真正建成。

第六位颠覆的是旅游景区建设。笔者一直认为，风景名胜区的开发建设对旅游产业的发展造成了很大的伤害，如全国都学习的九寨沟，是风景名胜区的楷模，但却是旅游区开发的败笔；后来评定A级景区，从旅游服务的角度切入是对的，但是因为指标一刀切，功能标准化，其负效应大于正效应；旅游景区的四大普遍问题是城市化、园林化、标准化和商业化的；对此，我们要倡导本土化与个性化，因为“本土化才是国际化、个性化就是标准化”。对于旅游产品，旅游产业应该去标准化，等等。总之，我们要把风景变成环境，要把名胜变成场景，要把标准变成个性，尤其是在大西南、大西北等地要以建设旅游境区为主，等等。笔者在2012年主持编制的《伊犁·国际旅游谷建设总体规划》中，规划了四处“旅游境区”，并制定了A级“境区”的评价标准，中国西部旅游业要走出一条与东部完全不一样的路子。

第七位颠覆的是旅游规划。2003年之后，笔者就倡议，我们不要再编制“区域旅游发展规划”，而要编制“区域发展旅游规划”，要站在推动区域发展的高度来规划旅游业。2003年之后，笔者及其团队编制的区域旅游规划都遵循这一指导思想，试想，今天的“全域旅游”不就是这个意思吗？其实，笔者2012年主持编制的《伊犁·国际旅游谷建设总体规划》就是全域旅游规划的样板。笔者还认为，所有的规划都是为本地人做的，只有旅游规划是给外地人做的，是让外地人送钱的一部规划。从这个角度来说，所有的规划都应该是旅游规划的基础规划。未来很多城市需要建设旅居者和定居者的共同家园，我们的城市则需要按照旅居者的需要进行规划建设，因此，旅游规划要引领和主导城市规划。现在国家倡导“多规合一”，而在旅游为主导产业的地方，要推行的则应该是“旅规引领，多规合一”。

第八位颠覆的是厘清文物、文化和旅游的关系。文物是用来保护的，是根；文化是用来传承的，是魂；旅游是用来开发利用的，是体。我们很多地方没有厘清这些方面的关系，做的多是文物保护、文化建设的事情，打造的都是故居（纪念）、场馆（陈列）、园区（展示）等文物观光和文化参观产品，而没有形成真正的旅游产品，当然也就没有形成很好的文创产业和文旅产业链。这样做的结果，一是没有认清很多文物文化资源不能转换成旅游产品，二是也浪费了不少可以转换的文物和文化资源。文化是魂，旅游是体。但是魂不附体就成了孤魂野鬼，不把文化转化成吃饭睡觉娱乐商品，是不可能产生多方面效益的。

第九位颠覆的是乡村旅游。笔者认为，回归是一种潮流，回家是一种诉求，乡村旅游的本质就是回家。我们不能只旅游，没乡村（山水乡愁），要从乡村旅游走向乡村生活。在观光农业、休闲农业、体验农业的基础上，推出精准农业、养生农业和生命农业。实施第三次“土地革命”，建设主题农场、家庭农场，把一村一品提升为一村一业，实现五个“就地”（农产品就地增值，农民就地就业、农村就地城镇化、农业就地转型升级、农俗就地传承），达到“三农”建设，精准扶贫，实现新农村建设的目标，从而实现留住山水乡愁，实现五位一体，建设美丽中国的宏伟目标。

第十位颠覆的是红色旅游。红色旅游地区多是“老少边穷”地区，如果按照工业化时代的眼光，“老少边穷”就是贫穷和落后的代名词。而如果按照后工业化社会的标准来衡量，“老少边穷”则是四个最好的发展条件——老区可以争取政策支持，发展红色旅游；少数民族地区可以展示多元文化和奇特风情；边际地带可以打造神奇的旅游产品；贫穷使当地保持了原态的生态与社会环境及农耕文明、革命精神。这些恰恰是当今时代最为匮乏的。利用这些条件，我们可以让革命老区再次点燃新中国的曙光，率先迈向生态文明的新时代。需要提醒的是，扶贫是双向的，革命老区接受的是物质扶贫，而非革命老区接受的则是革命老区的精神扶贫。同时，红色旅游不要只红不游，表现为教育是宗旨，场馆是主题，纪念地是特色，缺乏场景地建设和情景化活动，更匮乏业态的拓展和精准扶贫。红色旅游地要从“场馆”时代走向“场景”时代，继而步入环境时代，伟人故里的开发要从“伟人”

向“伟业”的高度和宽度提升，等等。

除了这十大方面的理念需要“革命”之外，更为重要的是解决两大误区和全局性的旅游教育和旅游法规问题。

由于旅游产业没有边界，因此旅游的经济效益无法评估。绝对价值肯定算不出来，相对价值算出来也没道理。即某地旅游资源好，开发建设得也不错，但是因为二产十分强大，旅游产业的GDP贡献并不会太大。其实，旅游业主要贡献了人流，“人流”是一切流的载体，它搭建了地域和各个部门发展的平台，树立了地域形象，也就是说，形象贡献才是旅游业的最大贡献。旅游业的第二个贡献是动力的贡献。旅游业的关联度高、融合性强，旅游业对景区、社区、交通、环境、文化、智慧城市等方面的建设，可以予以全方位的带动，旅游业对产业结构的调整（笔者21世纪初提出的“无旅不优”的观点，即没有旅游的大力发展，产业结构难以优化）起到了至关重要的作用。这都是旅游业的长项所在，经济效益反而是最小的，也是虽自然存在但却无法考据的。如果只是盯着经济效益来看待旅游业，就落入了“小旅游”的范式，落入了“就旅游说旅游”的泥沼，这样做的结果，一是旅游业贡献的价值无法最大化，二是旅游业永远也难以取得它应有的地位。旅游业首先不是经济产业，这是我们必须更新的理念！

由于旅游者消费者，是出行者，社会的方方面面都要为他们提供服务，旅游局只是监管者，旅行社只是组织者而不全是承接者，更不是承包者。服务于旅游者的是旅游协会，服务于旅游业的是旅游局，服务于旅游地的则是旅游委。旅游局，不要在为旅游者服务的小天地中捆住了手脚，丢失了为旅游业和旅游地做贡献的重大责任。旅游局，首先不是为旅游者服务的，这也是我们必须更新的理念！

人才是旅游发展的最大支撑。在我国30多年的旅游教育发展过程中，笔者认为只有旅游服务教育是比较成功的，旅游管理教育则是失败的！旅游管理，这个以产业经济立足的管理专业，在教育目标上，没有针对市场的需求进行专业细分；在课程设置上，没有开设针对细分专业的专业课，开设的二十几门所谓的专业课，其实只能算是专业基础课；在培养方式上一刀切，不看系科原来的专业基础和教育背景，没有发挥本底的教育专长。这些不足致使大多数旅游管理专业的本科生、硕士生不在旅游行业就业，极大地浪费了教育资源，同时贻误了学生的青春。其实，旅游教育要开设的应该是旅游服务教育，旅游产业（业态）教育（细分专业），旅游地建设教育和旅游技术教育几个方向的专业。

最后，旅游法规建设是旅游业发展的主要保障。由于我们主要对应的是观光旅游的保障，多数旅游法规都不适应现代旅游的要求。尤其是旅游业界、旅游学界期盼多年的《旅游法》，基本内容就是一部旅行社管理条例的更新和细化，对其他旅游企业的保障微乎其微。另一方面，《旅游法》只是站在了为旅游者服务的层面，没有站在旅游业和旅游地的角度，视野狭窄，层次太低，起不到保障大旅游业的作用。尤其是限制旅游者购物的规定、对旅游规划企业没有设置法律地位的条文等，对旅游业的发展反而形成了羁绊。

最后的最后，也就是本书写到今天，必须说一说绕不开的全域旅游问题。针对大众旅游时代的市场需求，国家旅游局因势而为，提出了全域旅游这一发展模式，笔者认为这是很高明的战略举措。全域旅游就是全域发展，就是用旅游全域化建设的办法解决不少经济社会转型升级发展的问题，同时更是解决中国农村问题的一条很好路径。可以说“旅游化”是继工业化之后某些地方又一个社会发展的形态，是一场发展理念和发展方式的革命。如何保证全域旅游模式和路径的实施，一是全域旅游就要全域旅游规划支撑，各地需要编制笔者多年倡导的区域发展旅游规划，就是现在讲的全域旅游规划；二是全域旅游需要全新思维，这就是要采用本书所讲的全新理念来指导；三是全域旅游需要全域落地，这也是笔者多年倡导的体制改革，用旅游功能区和旅游特区来保障。至于大家热议的“全”的问题，“域”的问题则都是道之下“法”层面的事情了。全域旅游不要全面开花，不要“大跃进式”的推进，不要制定不切实际的考核指标等，也是笔者一直倡导和十分担心的！

总之，旅游业发展到了今天，尤其是在新常态的时代、供给侧改革的需求下，旅游业不仅仅是综合性产业，更是综合性事业，是推动社会发展的引擎。中国旅游要走出经济产业的盲路，走出主要为旅游者服务的歧路，走出传统管理的老路，走出城市规划的邪路，走出文化建设的套路，走出风景名胜区的歪路，走出观光旅游的小路，走出数量经济的迷路，步入“旅游化”（旅游全域化）建设的大路。用颠覆理念重构中国旅游业的未来，登上旅游业辉煌的巅峰！

笔者很想把这个“前言”称为“前沿”，因为笔者说的全是前沿问题，更何况本书的理念，大多数形成在十年之前。

王衍用

2018年1月1日于大衍斋

目录

第一篇

旅游论道 ——核心问题新理念

第二篇

旅游说法 ——发展要素新理念

第一章

旅游业，首先不是经济产业..... 3

第二章

旅游局，不是直接为旅游者服务的..... 29

第三章

旅游教育，不是十分成功的教育..... 52

第四章

旅游法规，仅支撑小旅游的发展..... 75

第五章

旅游规划是旅游目的地的总体规划..... 93

第六章

全域旅游，不主要是为了旅游业发展..... 125

第七章

旅游资源、景观未必是最好的旅游吸引物..... 150

第八章

旅游产品，要把六要素都打造成旅游吸引物..... 180

第九章

旅游产业，重要的不是（六）要素产业..... 205

第三篇

旅游精术
——专项问题新理念

第十章

旅游营销，卖的就是不同..... 233

第十一章

旅游景区，错误的概念，落后的载体..... 270

第十二章

旅游项目，不只是建设项目..... 291

第十三章

旅游定位，规划成败的关键..... 330

第十四章

旅游规划要引领城市规划..... 365

第十五章

乡村旅游，意在建设美丽乡村..... 395

第十六章

红色旅游，让革命老区再次照亮中国..... 450

第十七章

旅游让文化之魂附体..... 475

第十八章

行游合一，百业兴旺旅先行..... 504

后 记..... 533

第一篇

旅游论道

——
核心问题新理念

- 第一章 旅游业，首先不是经济产业
- 第二章 旅游局，不是直接为旅游者服务的
- 第三章 旅游教育，不是十分成功的教育
- 第四章 旅游法规，仅支撑小旅游的发展

第一章

旅游业，首先不是经济产业

【颠覆论点】

改革开放前，旅游业以外事接待和政治服务为主，受当时政治经济环境所限，被认为是我国的一项重要“事业”。改革开放以后，旅游业完成了“从事业接待向经济产业的转型”，特别是1992年中央明确提出旅游业是第三产业中的重点产业，至此，旅游业的经济产业地位正式确立。1998年，中央经济工作会议又将旅游业确定为国民经济新的增长点，随后一些地方相继将旅游业列为支柱产业或重点产业。不管我们在2009年国发41号文件中把旅游业定位为国民经济战略性支柱产业也好，还是2014年国发31号文件认定到2020年旅游业增加值占国内生产总值的比重超过5%也好，抑或是2015年国办发62号文件将旅游业定位为“旅游业是我国经济社会发展的综合性产业”也罢，改革开放30多年来，我们对旅游业的定位无论怎样描述、怎样拔高，它其实始终都是在经济产业的牢笼中独舞！既没有跳出经济看旅游，也没跳出小旅游看大旅游，可以说没有看到旅游业真正的地位和贡献究竟是什么。要走出旅游业定位的迷途，就需要我们用创新的思维和颠覆的眼光全新认清旅游业的性质，从而对旅游业进行本质性的定位。

首先，跳出经济看旅游。以绝对GDP来算，由于旅游产业无边界，因而我们算不出它的经济贡献；如果将旅游产业局限于要素产业的范畴进行计算，它的经济贡献又很小。以相对GDP来算，由于各地经济产业结构不同，旅游产业在当地产业结构中的比重各异，因而怎样才能用相对GDP来衡量地区旅游产业的贡献呢？总之，算不出来的经济效益和相对的GDP贡献，都无法实现旅游业成为经济产业的梦想！可见，旅游业首先不是经济产业，或者说旅游业的首要贡献不体现在经济层面！

其次，跳出小旅游看大旅游。从小旅游的范畴，即要素产业范畴看旅游业的经济贡献，格局实在太小，贡献实在不大，总在数字上纠缠的旅游业是永远没有出路可言的，

也是不会有出息的。那么，旅游业的贡献到底是什么？这就需要我们认清旅游业的性质，那就是，对旅游业本质性的定位应该是：旅游业是一项包含形象产业、动力产业、融合产业、关联产业、优化产业、替代产业、政治产业、文化产业（早已形成共识，在此不再赘述）和经济产业等多重性质的社会事业。因而，旅游业应该走出经济产业的牢笼，成为一项社会事业，从而实现旅游业全方位推动和引领经济社会发展的本质目标。

【王·道】

——从2009年国发41号文件国务院将旅游业定位为国民经济战略性支柱产业，到2014年国发31号文件中提到的到2020年旅游业增加值占国内生产总值的比重超过5%，再到2015年国办发62号文件将旅游业定位为我国经济社会发展的综合性产业，都是在经济产业为我们画定的空间里跳舞！如果用一种自由且全新的视角审视我们过去的舞步，你就会觉得自己以前的管理和认识是很可笑的了。

——旅游产业本来是没有边界的，如果非要计算旅游产业的经济收入，就得确定旅游产业的边界，请问如何确定旅游产业的边界？

——说到旅游收益，我们是要计算要素产业的收益，还是要确定关联产业的收益，抑或是要匡算融合产业的收益，尤其是后两者的收益，我们能计算得出来吗？！

——景区的门票是旅游收益，门口出售给旅游者的茶叶蛋，其收入也算是旅游业的收益，但是养鸡场有多少旅游业的收益？饲料厂有多少旅游业的收益？最后问玉米地有多少旅游业的收益？你能告诉我吗？！

——在中国的住宿业中，游客用坏了多少床单毛巾等，拉动了多少个纺织厂？用掉了多少洗涤剂、沐浴液，拉动了多少个日用化工厂？这算不算旅游业的带动？能计算到旅游业的收益当中去吗？！

——在中国大中城市中，有多少辆自驾车用于了乡村旅游？带走了多少农副土特产品？车的折旧和加油以及农副土特产品的销售应该算入旅游业的收益吧？但是，这能计算到旅游业的收益当中去吗？！

——为了用于旅游促销，各地政府，各类旅游企业，制作了多少导游图、影片、视频、彩页、光盘，搞了多少场旅游促销会，花费了多少钱，拉动了多少个相关企业？你能计算出来吗？你能计算到旅游业的收益当中去吗？！

——尤其是户外活动与自驾，露营地的建设，房车、越野车和野外装备的购买，拉动了多少装备业和汽车制造业？这些能计算到旅游业的收益当中去吗？！

——从按照门票消费的5倍来计算旅游业收益，到卫星账户的统计，再到国家旅游局新的统计方式的探索，都是徒劳的，因为旅游业的收益根本统计不出来，对一个无边界的旅游业进行经济统计，是可笑的。

——甲地的第二产业非常强大，旅游业做得再好，GDP贡献也很小；乙地第一、二

产业都很弱，第三产业的龙头旅游业相对 GDP 贡献就很大，这个相对的 GDP，如何认定旅游的贡献度？！

——旅游业是无法准确地计算出经济效益的，即使引进卫星账户等技术手段，算出来的仅是相对数据和小旅游版图，整体上是降低了旅游业的格局。总纠缠在数字上，旅游业是永远没有地位的。

——旅游业对关联产业的带动，对融合产业的促进，对城市形象的塑造和提升，对精准扶贫及美丽乡村的建设与发展，对红色旅游的转型升级，对服务体系的架构和智慧城市的引领，对社会安全、居民好客和生态文明的建设，其动力价值是任何一个行业，乃至是很多行业叠加起来都无法比拟的。

——无农不稳，无工不富，无商不活，无旅不优。没有旅游者的消费，当地的三产就不会大幅度增加，三产的比例不大，产业结构如何调整？因此，没有旅游业的介入，产业结构将难以优化。

——旅游产业上承宏观战略、下接市场动态、中促百业融合的使命，在中国社会经济发展中发挥着不可替代的开创性作用。

——国家旅游局负责人要干的事情就是要把中国作为产品“销售”出去，吸引更多的境外游客。事实上，就境外宣传推广而言，国家形象与国家旅游形象大体上是同构的，以旅游形象推介为载体的国家形象的树立才能真正达到“润物细无声”的效果。

——其实，旅游业最大的贡献是世界旅游组织认定的：和平与减贫。

——良好的区域形象一旦树立，就会带来人流，紧接着物流、资金流、信息流等就会源源不断地流入，人流是一切流的载体。因此，旅游业的贡献主要体现在“形象 GDP”上。

——忽略旅游业在塑造区域形象、引领区域经济社会全方位发展等方面的功能是对旅游业价值大大的低估。

——考察女旅游局长的贡献，主要看其执政能力、亲和能力、管理水准和行业素养及才艺水平，等等，而不是考察她是否会生孩子，只考察旅游业的经济贡献，跟只考察女旅游局长会不会生孩子一样荒唐！

——“形象产业”是旅游业的第一价值，“动力产业”是旅游产业的核心价值。经济产业是旅游业的自然价值。旅游业的主要的功能不在经济而在于社会。

——旅游业由旅游行业、旅游产业、旅游事业组成，我们不能只强调旅游产业。

旅游是个体为实现特定目标的空间移动行为。因为是个体行为，所以旅游者的旅游活动从总体上讲具有两个典型特征：一是客流方向和方式的无序性，正如化学中的布朗运动；二是客流量在特定方向和方式上的无规模性。这两个与生俱来的特征，决定了旅游供给的随机性。这种随机性，在经济学上反映为边际成本高和边际效益低。可以说，20世纪80年代把旅游定义为特定条件下的文化现象和经济现象是比较恰当的。90年代旅游开始产业化，21世纪初将旅游妄想为支柱产业，2010年后又狂想为战略性支柱产业，这都背离了经济规律和社会常识！

今天，在新的形势下，到了我们为旅游业定位拨乱反正、正本清源的时候了！这就需要回归常识、回归理性。

一、定位之路：一误再误30年

中国旅游业发展的30多年，走过的是一条非常规发展之路。统计显示，2015年，我国国内旅游突破40亿人次，旅游收入过4万亿元人民币，出境旅游1.2亿人次，旅游消费1045亿美元。中国国内旅游、出境旅游人次和国内旅游消费、境外旅游消费均列世界第一。国家旅游数据中心测算数据则显示，我国旅游就业人数占总就业人数10.2%。这一连串数字进一步显示了我国国内旅游、入境旅游、出境旅游市场规模均居世界前列。已经由旅游资源大国走向世界旅游大国。伴随着中国经济的突飞猛进，中国旅游业的发展同样取得了让世人瞩目的成就。

旅游业发展的成就与国家对于旅游业的支持是分不开的。2015年《国务院办公厅关于进一步促进旅游投资和消费的若干意见》（以下简称62号文件）是继2014年《国务院关于促进旅游业改革发展的若干意见》（以下简称31号文件）、2009年《国务院关于加快发展旅游业的意见》（以下简称41号文件）、《国民旅游休闲发展纲要》《旅游法》之后的旅游业又一纲领性文件。从41号文件明确提出的“把旅游业培育成国民经济的战略性支柱产业和人民群众更加满意的现代服务业”到31号文件认定的“2020年旅游业增加值占国内生产总值的比重超过5%”，再到62号文件将旅游业定位为“旅游业是我国经济社会发展的综合性产业，是国民经济和现代服务业的重要组成部分。”这是从国家层面对旅游业发展水平动态认识的一个巨大提升。但是，30多年来被一脉相承的思维定式所支配，我们对旅游业的定位依然处在一个深深的误区之中，那就是旅游业一直在经济产业的范围中打转，一直没有跳出经济看旅游。

这么多年来，对旅游最根本的定位误区主要有两个：一个是把旅游业定位成经济产业，另一个是把旅游局定位成为游客服务的机构。对应的，我的两个观点也很鲜明：旅游业首先不是经济产业，旅游局首先不是为旅游者服务的。

第一个观点即在本章进行重点阐释。关于第二个观点，我们要立足旅游三业（旅游行业+旅游产业+旅游事业）合一的大格局中去考察。从性质上看，目前旅游局还是旅游行

业管理局，谈不上旅游产业建设局，更不是旅游事业发展局。对应服务旅游者的功能，完全可以交给旅游协会，也符合政府与行业协会“剥离”的大趋势。这一部分内容会在第二章重点阐述。

事实上，两大定位误区也直接催生出长期“折磨”旅游业的两大难题：一个是政策法规问题，另一个就是旅游教育问题。就政策法规问题而言，旅游局定位不清，总纠结在如何为旅游者更好地服务上，让旅游相关政策法规总有一种无力感存在，那么多条文最终沦为无的放矢。就旅游教育问题而言，旅游院校一直困惑到底要培养什么样的旅游人才才能适应社会需求。旅游定位不清直接让分层培养、因材施教成为空想。关于这两个难题，也会在其后分章讨论应对之策。

或许，回到历史深处，我们获得的不仅仅是一个接一个转型的完成，更多的是转型带给我们的启示。

（一）从“事业型”到“产业型”：是内涵的蜕变吗

我国旅游业的发展是与国家实施改革开放的大政方针同步开启的。从一开始，我国旅游业发展模式就有别于西方发达国家的旅游发展模式。西方发达国家多是先发展国内旅游，再发展国际旅游，而我国旅游业的发展则是从入境旅游开始的，然后过渡到发展国内旅游，再到出境旅游。

目前，我们已形成了国内旅游占主体，国内旅游、入境旅游和出境旅游三足鼎立的局面。可以说，30多年来，中国旅游业走过了一条由旅游事业到旅游行业、再到旅游产业的非常规发展道路。

改革开放之前，我国旅游业以外事接待和政治服务为主，只具备产业雏形，不属于产业范畴。此后一段时间，国家旅游管理机构被称作“中国旅行游览事业管理局”，并非以发展经济为唯一目的，而是具有一定的政治意义。与此相对应，该时期的旅游业被认为是我国的一项重要“事业”，旅游管理部门被认为是“事业单位”。

改革开放以后，随着经济和行政体制的变革，旅游业的性质也发生了巨大变化，完成了“从事业接待向经济产业的转型”，其根本目的在于通过对旅游需求的推动和促进，以及为游客提供便利服务来获取收入，这是它与旅游事业的根本区别。在这种思想的指导下，改革开放的最初10年，由于我国在对外贸易关系中，迫切希望能有快速增加外汇收入的途径和手段，因此，旅游部门强调最多的是为国家创汇，即在国内旅游尚未发展之时，首先开展国际入境旅游。为了避免长期只发展国际入境旅游所造成的效益递减，摆脱完全依赖国外资金、技术和市场的被动局面，加之国内旅游的迅速崛起，20世纪90年代把“创汇”与“创收”陆续开始并提，并逐渐把市场机会重点放在国内。

1981年，国务院第一次组织召开全国旅游工作会议，明确指出：旅游事业是一项综合性的经济事业，是国民经济的一个组成部分，是关系到国计民生的一项不可或缺的事业。