

ZHONGGUO

中国旅游业发展“十一五” 规划纲要·专题篇



中华人民共和国国家旅游局 汇编

中国旅游出版社

中国旅游业发展“十一五” 规划纲要·专题篇



中华人民共和国国家旅游局 汇编

中国旅游出版社

责任编辑：谯 洁

装帧设计：吴 涛

责任印制：冯冬青

图书在版编目 (CIP) 数据

中国旅游业发展“十一五”规划纲要·专题篇/国家旅游局编著.
—北京: 中国旅游出版社, 2008.5
ISBN 978-7-5032-3415-6

I. 中… II. 国… III. 旅游业-经济发展-经济规划-中国-
2006~2010 IV. F592.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 031272 号

书 名: 中国旅游业发展“十一五”规划纲要·专题篇

编 者: 中华人民共和国国家旅游局

出版发行: 中国旅游出版社

(北京建国门内大街甲 9 号 邮编: 100005)

http: //www. cttp. net. cn E-mail: cttp@cnta.gov.cn

发行部电话: 010-85166507 85166517

排 版: 北京中文天地文化艺术有限公司

经 销: 全国各地新华书店

印 刷: 北京建筑工业印刷厂

版 次: 2008 年 5 月第 1 版 2008 年 5 月第 1 次印刷

开 本: 889 毫米×1194 毫米 1/16

印 张: 16.5

印 数: 1-3000 册

字 数: 400 千

定 价: 38.00

I S B N 978-7-5032-3415-6

版权所有 翻印必究

如发现质量问题, 请直接与发行部联系调换

出版说明

《中国旅游业发展“十一五”规划纲要·专题篇》是中国旅游业发展“十一五”规划成果体系的重要组成部分，由“旅游业在全面建设小康社会和构建和谐社会中的综合功能研究”、“中国旅游产业竞争力研究”、“中国建设世界旅游强国的内涵及指标体系研究”三个课题组成。

三个专题研究课题已编制完成，并通过专家组评审，现编辑出版，以供旅游工作者参考。

中华人民共和国国家旅游局

二〇〇八年四月

课题组成员名单

《旅游业在全面建设小康社会和构建和谐社会中的综合功能研究》

承担单位：国家发改委国地所旅游经济中心

课题组成员：

吴文学	张吉林	窦群	潘肖澎	王晓宇	魏立忠	贾金思	李关平
江五七	梅毅	阚如良	曹诗图	石美玉	秦如培	丁刚	付磊
胡安明	罗先佳	张玲	历新权	黄爱莲	吕宁	梁壮平	张晓峰
李劲松	李栋	厉新建	朱姝	魏正环	朱迎波	吴普	秦玲

执笔人：石培华

《中国旅游产业竞争力研究报告》

承担单位：中国人民大学应用统计科学研究中心

课题组成员：

吴文学	张吉林	窦群	潘肖澎	王晓宇	魏立忠	王琪延	刘畅副
郝志敏	吴翌琳	许晓娟	谭英平	甄峰	陈芳	李亚杰	白日荣
庞晓飞	马文涛	曹倩	余毅	刘庆军	李小虎	陶晶	郭淡泊
程晓月	谢益辉	张凌云	魏正环	朱迎波	吴普		

执笔人：赵彦云

《中国建设世界旅游强国的内涵及指标体系研究》

承担单位：北京第二外国语学院

课题组成员：

林山	张吉林	窦群	潘肖澎	王晓宇	魏立忠	王欣	时玉亮
李飞	张宁	孙雪	邹文静	肖敏	郭颖	贾海龙	江君
包红	张萌	吴铮争	朱秀秀	赵西君	方琳娜	成弈	许芳
陈超	马丹丹	魏正环	朱迎波	吴普			

执笔人：张凌云 张吉林 马梅

目 录

第一编 旅游业在全面建设小康社会和构建 和谐社会中的综合功能研究

总报告

前 言	(2)
一、旅游业综合功能拓展的一般规律与国际比较	(4)
二、旅游业在全面构建和谐社会中的综合功能分析	(10)
三、旅游业在全面建设小康社会中的综合功能研究	(20)
四、旅游的本质与新时期的综合功能总结	(24)
五、旅游业在国民经济社会中心任务中的主要功能分析	(29)
六、旅游业服务小康社会与和谐社会建设的具体措施	(37)

文献综述

一、总体框架	(45)
二、经济功能研究综述	(52)
三、社会功能研究综述	(56)
四、文化功能研究综述	(59)
五、外交功能研究综述	(65)
六、组织功能研究综述	(69)
七、教育功能研究综述	(76)

专题研究

一、旅游业公共服务专题研究	(92)
二、旅游对提高人力资源开发贡献及推进战略专题研究	(98)

第二编 中国旅游产业竞争力研究

一、课题研究的背景和意义	(114)
二、中国旅游产业国际竞争力理论和评价体系研究	(115)
三、中国旅游产业国际竞争力评价和比较分析研究	(122)
四、中国 31 个省区市旅游产业竞争力评价体系设计、评价和分析研究	(133)
五、中国 27 个主要旅游城市旅游产业竞争力评价报告	(138)
六、旅游业发展阶段分析	(146)
七、中国旅游产业竞争力提升的国民经济互动基础分析	(155)
八、中国旅游业的发展对策研究	(158)

第三编 中国建设世界旅游强国的内涵及指标体系研究

一、项目的缘起和意义	(192)
二、建设世界旅游强国的战略意义	(193)
三、国内对于与本课题相关的专题研究	(197)
四、世界旅游强国的基本内涵	(198)
五、世界旅游强国的指标体系研究	(200)
六、中国与其他世界旅游强国指标的比较分析	(204)
七、社会经济发展水平与世界旅游强国关系研究	(217)
八、中国建设世界旅游强国的途径和建议	(229)

第一编 旅游业在全面建设小康社会和构建和谐社会中的综合功能研究

总报告

- 前 言
- 一、旅游业综合功能拓展的一般规律与国际比较
- 二、旅游业在全面构建和谐社会中的综合功能分析
- 三、旅游业在全面建设小康社会中的综合功能研究
- 四、旅游的本质与新时期的综合功能总结
- 五、旅游业在国民经济社会中心任务中的主要功能分析
- 六、旅游业服务小康社会与和谐社会建设的具体措施

文献综述

- 一、总体框架
- 二、经济功能研究综述
- 三、社会功能研究综述
- 四、文化功能研究综述
- 五、外交功能研究综述
- 六、组织功能研究综述
- 七、教育功能研究综述

专题研究

- 一、旅游业公共服务专题研究
- 二、旅游对提高人力资源开发贡献及推进战略专题研究

总 报 告

前 言

这是一项具有重要实践意义和理论价值的研究课题，在全面建设小康社会、构建社会主义和谐社会、落实贯彻科学发展观的背景下，旅游业的综合功能备受关注。虽然论及的相关研究不少，但目前研究的特点是：对旅游功能提及的多，专门研究的少；已有成果对功能罗列的多，深入分析的少；对功能分析描述的多，对政策措施研究的少，还存在“实践中认识不全，理论上回答不清”的问题。

（一）研究目标

在实践上着眼于：一是认识问题——力图清晰、全面和系统地刻画出旅游业的各项功能，并进行层次分解和类型划分；二是操作问题——按照服务大局、发挥优势的原则，针对如何拓展旅游业的综合功能，提出相应的对策措施。

在理论上着眼于：一是进一步明晰相关概念；二是要在认真总结相关研究和实践的基础上，将零散的认识系统化；三是成果结构化，分出层次和类型。按照“系统认识、全面总结、深刻剖析、宏观解读”的要求，形成系统化的研究成果。

1. 集成：形成全面总结相关研究和实践的成果。对旅游业的功能、地位、作用相关研究进行汇总和集中，全面反映对这一问题的研究；尽可能对已有的实践和经验进行总结、提炼和集成。

2. 创新：形成系列弥补目前研究空白的成果。弥补短缺、创新突破，在薄弱环节形成专题性的研究成果。追踪国民经济社会发展和旅游业发展的热点，瞄准创新点（空白点）开展研究，力图形成一个全面创新的体系化成果。

3. 实用：形成对产业发展具有实际作用的成果。围绕一系列现实工作中急需解决的重大问题进行研究，提出针对性的措施，例如：围绕综合功能如何进行旅游管理部门的职能定位；如何推进旅游公共服务；如何推进旅游产业发展能力建设；如何提高保障支撑水平；围绕中心工作如何发挥旅游业综合功能等等。

（二）研究方法

这是一项实践性、理论性都很强的研究，涉及范围庞杂。为做好这一课题，采取了以下六种方法，意在发挥不同方法的优势，相互补充，系统推进。

1. 文献综述

通过三种渠道进行文献综述：其一，对学术期刊网检索，搜索到的文献有 300 余篇；其二，

搜集各地相关规划和研究报告,收集到的各类规划有1000多个;其三,通过互联网,采用搜索引擎查询相关信息。

2. 实践总结

结合编制《中国旅游业“十一五”发展规划纲要》,起草中部崛起十号文件,编制《全国中部和西北片区红色旅游规划》,国家旅游局组织的上海、重庆、湖南等调研,以及承担的地方旅游规划、培训和会议等,考察了近20个省,对相关典型案例进行了调研。

3. 形势追踪

为使研究紧扣时代主题和中心工作,在研究过程中,随时跟踪党中央、国务院的重要会议和文件、领导讲话,随时跟踪旅游部门的重要会议、文件和领导讲话,及时掌握最新的动向和需求。

4. 问卷调查

结合参加的会议、培训班和规划工作,针对重大问题,对专家、政府、从业者、企业、游客五类主体采取了初步的问卷调查。主要针对和谐旅游、旅游功能、能力建设、小康旅游等重点问题进行调查。

5. 专家咨询

邀请国内在相关领域有建树的专家、学者,采取三种方式进行咨询:一是登门拜访;二是召开研讨会;三是电子邮件和电话征求意见。

6. 比较分析

为深化认识,本课题研究进行两个方面的比较:一是进行国际比较和国情分析,既要树立国际眼光把握一般规律,又要深化国情认识;二是对不同认识主体、不同功能、不同区域等进行比较,深化认识、分类指导。

(三) 研究成果

本课题研究形成三个成果:

1. 《旅游业在全面建设小康社会和构建和谐社会中的综合功能研究》(总报告)。分六项专题:第一,旅游业综合功能拓展的一般规律与国际比较;第二,旅游业在全面构建和谐社会中的综合功能分析;第三,旅游业在全面建设小康社会中的综合功能研究;第四,旅游的本质与新时期的综合功能总结;第五,旅游业在国民经济社会中心任务中的主要功能分析;第六,旅游业服务小康社会与和谐社会建设的具体措施。

2. 《文献综述》。对旅游业与和谐社会和小康社会的关系、旅游业的综合功能,分学术期刊、互联网、专著等方面进行了全面综述。

3. 《专题研究》。专题一:旅游业公共服务专题研究;专题二:旅游对提高人力资源开发贡献及推进战略专题研究等。

(四) 主要亮点

1. 目前关于旅游业综合功能最为系统的研究成果;
2. 目前关于研究旅游业在小康社会、和谐社会中综合功能最系统的成果;
3. 围绕国民经济社会发展中的关键问题,分别分析旅游业的功能;

4. 首次对旅游公共服务系统研究, 提出公共服务产品清单;
5. 首次对旅游产业发展能力系统研究, 提出能力体系建设;
6. 对旅游伦理、和谐旅游、小康旅游等进行了系统研究。

一、旅游业综合功能拓展的一般规律与国际比较

认识旅游业在国民经济社会发展中的功能与作用, 需要全面考察其他国家和地区, 从旅游业发展的一般规律层面上进行认识和把握。应站在国际视野的高度, 根植国情的深度, 从更高层次和更深刻的本质上去认识和把握。既要认识世界旅游发展的一般规律, 又要深刻认识到, 由于国情不同, 我国旅游业所肩负的功能和作用, 与其他国家不同。基于国情, 旅游业在我国国民经济社会发展中的功能作用与其他国家不同, 承担着更重要的功能, 有更丰富、更完善的功能类型。

(一) 主要国家旅游业功能拓展的一般规律与特点

不同国家根据自身不同, 在不同历史阶段, 旅游产业所承担的功能与发展目标是动态变化的, 并由此影响政府对旅游产业的诉求和相应产业政策的制定。

1. 发达国家和发展中国家对旅游功能的诉求有所不同

按照常规发展道路, 发达国家一般较少强调旅游业的外汇收入功能, 在旅游发展的最初阶段强调促进国民素质的提高; 在中级阶段则强调不同文化背景的人们之间的交流, 同时在客观上可以促进消费量的增长; 在旅游业的全面发展时期, 政府和相关公众会要求旅游业对社会与环境的全面协调发展作出贡献。

对于发展中国家和地区, 旅游发展采取以入境旅游为先导的非常规发展模式, 在旅游发展的初级阶段, 一般要求旅游业通过接待国际旅游者为国民经济发展提供相应的外汇支援。随着国内旅游逐步成为旅游消费的主体, 旅游市场态势从卖方市场转为买方市场, 旅游业的目标转到对经济社会文化目标的综合诉求。

旅游业功能受旅游产业规模和体系、在国民经济中的分量、旅游发展模式、发展阶段、国民经济结构、各国不同历史时期需要解决的重大任务、旅游配套的政策环境、市场消费习惯、社会文化氛围等诸多因素的影响。根据这些因素组合大致可以分为五类国家: 一是总体发展水平和旅游发展水平均高的国家, 如美、德、法、意等, 旅游业综合功能释放比较全面, 人们对功能的负面影响、可持续发展等更加重视; 二是总体发展水平高, 但旅游业相对不是很发达的国家和地区, 如石油国家, 旅游业功能体现不够充分; 三是旅游业地位显赫, 经济兴起的国家和地区, 如泰国、新加坡, 旅游业功能受到高度重视, 特别是经济功能和就业等社会功能; 四是发展中国家, 旅游蓬勃兴起, 如中国、印度等, 旅游业担负着重大的历史使命和复杂的功能; 五是两者均欠发达, 功能还不凸显。与发达国家对旅游业发展目标的要求相比, 发展中国家则赋予了旅游业更多的经济文化使命。

2. 一般来说旅游业功能的拓展大致可以分为三个基本阶段

第一个阶段是以经济功能为主的初级发展阶段,这是旅游业起步阶段的主要功能,其中,旅游业在创外汇和推进区域经济发展中的作用显得更加突出。

第二个阶段以经济功能为主,多功能共同发挥。各国对旅游的关注点不同,客观要求也在变化。这点在机构设置上可以印证,如日本的观光局设在运输省,是从旅游供给条件的完善和协调着眼;英国原来把旅游管理部门设在劳工部,主要关注点是旅游的就业功能,后又转至文化部;法国把旅游管理部设在文化部,更看重的是旅游的文化功能和自身文化资源的开发;美国没有旅游局,但在白宫设有旅游委员会。目前,发达国家的旅游业基本上达到了以经济功能为主、多功能共同发挥的阶段。

第三个阶段是注重生活质量阶段。旅游发展的最终目的是要提高广大人民群众的生活质量,更加重视综合功能,这也是旅游发展到成熟阶段的一个标志。

表1 旅游业功能和发展目标演进示意

国情类别	初级阶段	中级阶段	全面发展时期
发达国家与地区	促进旅游发展 提高国民素质	增加交往、加强交流、促进消费	社会与环境的全面、协调与可持续发展
中等发达国家与地区	通过旅游活动带动经济发展	国际收支平衡	综合发展目标
发展中国家与地区	外汇收入目标	经济发展目标	社会发展目标

3. 通过对旅游业地位、作用与功能的总结,有两个趋势值得关注

首先,从国际趋势看,总体上处于全面释放和全面拓展的战略机遇期。

随着旅游业规模不断扩大,产业体系不断完善,市场化程度越来越高,其功能就释放得越来越充分。基于以下五个时代背景和趋势,旅游业的功能日益增强:一是旅游规模不断扩大,带动辐射作用不断显现,正在成为最庞大的产业群体;二是现代人的消费逐步从物质生活向精神享受升级,旅游消费的增长潜力永无止境;三是随着经济社会的不断发展,旅游发展所依赖的相关基础不断完善,旅游资源和产品也不断丰富;四是世界和平和追求美好生活、尊重差异文化等已经逐步成为主流价值追求,营造了更好的旅游环境;五是经济全球化、科技革命,为便捷旅游创造了更好的条件。根据产业发展规律,当旅游业收入占 GDP 比重超过 5%~8% (成为支柱产业),产业带动辐射能力将极大增强,旅游业综合功能将进入快速释放期。

其次,负面作用开始受到重视,对旅游产业的认识更加理性,旅游突破国界相互影响,对旅游业功能的研究需要加强国际化。

任何事物都是双刃剑,旅游也不例外。随着旅游产业的迅速发展,旅游消费的不断升级和旅游文化的不断深入,旅游业发展中的负面作用逐步显现出来,并受到国际社会的关注。例如,外来文化对当地原生态文化的冲击,众多外来人口流入给当地生态环境带来的压力,文化之间的冲突,疾病的传播等受到重视。社会学家、各种 NGO 组织开始更加积极地参与到相关研究之中,并广泛思考下列问题:一个区域的居民希望吸引多少、什么类型的旅游者?从自然、环境和社会承载力的角度来看,这个地区所能接纳的最佳游客数量是多少?这些旅游者如何才能有助于改善当地居民的生活方式?政治家、规划师和开发商们能否迎接这个挑战并创造出一个真

正的负责任的旅游业,一个能给居民和旅游者带来长期利益且不会破坏目的地区域自然和文化环境的产业等,诸如此类问题相关研究表明,一般经济功能发挥都是正面的多,社会功能、文化功能的发挥正大于负,而对生态环境的影响等则是负面的比较多。但是,相对于那些资源高消耗的传统产业而言,旅游业对生态环境的负面影响相对较少。旅游业是高度开放的产业,随着经济全球化的不断深入,一个国家和地区旅游业的发展所产生的影响日益国际化,各国都开始研究和应对国际化背景下的旅游业功能拓展。

根据上述分析,在定位旅游业在国民经济社会发展中的功能作用时需要认真考虑两点:一是每个阶段设置相应的功能目标;二是需要从国情出发。

(二) 我国旅游业功能拓展的历史回顾与阶段特征

我国旅游业起步较晚,起点较低,改革开放前以外事接待为主,只具备产业雏形,不完全属于产业范畴。1978年以后,我国旅游业挟带着巨大的资源优势和国际市场积蓄多年的需求存量,领改革开放之先,受改革开放之惠,借改革开放之力,经过近30年持续快速发展,已成为我国国民经济中的重要产业和国际旅游大舞台上异常活跃、极富生命力的新生力量,也树立了我国世界旅游大国的鲜明形象,成长为推动世界旅游发展的极富活力的重要力量。旅游业在社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设以及国际交往中发挥着积极作用,旅游业正在成为国民经济的重要产业,成为全面建设小康社会和中国和平发展的重要内容。“八五”至“九五”时期,我国旅游产业完成了“起飞”阶段的准备。“十五”时期,一举跨越了“起飞”阶段。“十一五”时期,我国旅游产业将进入持续高速增长的新阶段。在规模进一步高速扩张的同时,旅游产业结构和旅游产品结构、产品质量以及旅游体制将逐步完善,旅游业作为国民经济的重要产业将发挥更大作用,成为全面建设小康社会和和谐社会的重要支撑之一。

1. 第一阶段(1949~1978):配合外交工作,扩大政治影响

从1949年中华人民共和国成立到1978年中国全面实施对外开放政策的近30年间,旅游业更多是被作为国家外事接待工作的重要补充,主要功能是配合外交工作,在宣传中国的建设成就、加强国际友好往来等方面发挥积极的作用。1964年成立中国旅行游览事业管理局时,国家明确发展旅游事业的方针政策是“扩大对外政治影响”、“为国家吸取自由外汇”。但当时的国情决定了旅游事业更多情况下是政府外交工作的附属物。作为民间外交的重要渠道,其发展目标更多地趋向于“扩大对外政治影响”,管理模式是为接待海外侨胞、外籍华裔创办旅行社。1965年,全国接待外国旅游者12877人次;1975年接待外国旅游者近5万人次。

2. 第二阶段(1979~1985):现代中国旅游业起步阶段,注重创汇功能

1978年,随着中国对外开放政策的全面实施,具有产业属性的中国现代旅游业正式起步。国家提出了“积极发展、量力而行、稳步前进”的旅游发展政策,并在相当一段时间内遵循扩大对外政治影响和为国家吸取自由外汇两大目标,主要功能是创外汇、改善投资环境和服务改革开放。旅游产业规模较小,结构也比较单一,但旅游接待转向旅游经营,开始朝真正意义上的新产业迈进,旅游工作由“政治接待型”向“经济经营型”转化。这一时期,旅游业的功能和作用受到高度重视,邓小平同志指示:“旅游事业大有文章可做,要突出地搞,加快地搞”。为此,国务院成立了以主管副总理为首的旅游工作领导小组,各地也相继成立领导小组;中国

旅行游览事业管理局改为国务院直属的管理总局,各有关省、自治区、直辖市成立旅游局。国务院批准国家旅游局《关于开创旅游工作新局面几个问题的报告》,提出加快旅游基础设施建设,建设要采取国家、地方、部门、集体和个人一起上,自力更生和利用外资一起上的方针;提出旅游管理体制实行“政企分开、统一领导、分级管理、分散经营、统一对外”的原则。直到1985年以前,我国几乎将所有旅游资源和接待能力集中于入境旅游,其主要目的是为当时的国家经济建设赚取外汇,国内旅游规模十分有限。

3. 第三阶段(1986~1990):入境旅游继续发展、国内旅游起步,经济功能凸显

旅游产业地位初步明确,旅游行业管理开始形成。1985年,国务院批准《全国旅游事业发展规划》,决定把旅游发展规划列入国家的“七五”计划,国家第一次明确旅游业的产业地位,明确提出“要大力发展旅游业,增加外汇收入,促进各国人民之间的友好往来”,国务院决定成立旅游协调小组。随着旅游产业规模的迅速扩大,经济意识和产业观念得到进一步增强;对旅游经济的市场观念逐步提高;改善形象成为旅游治理整顿和管理工作的重点之一;调动中央和地方两个积极性的观念得到增强。

4. 第四阶段(1991~2005):国内旅游迅猛崛起,综合功能开始显现

这一时期,旅游产业地位进一步提升。“八五”计划期间,1992年,党中央和国务院出台了《关于加快发展第三产业的决定》,进一步明确旅游业是第三产业的重点,各级政府及各有关部门相继把旅游业列入国民经济和社会发展规划,大多数省、自治区、直辖市明确提出把旅游业作为支柱产业、重点产业或先导产业来发展。提出各地建立正常的、规范旅游行业管理秩序的总要求。国际旅游业上新台阶,创汇进入世界前十名;国内旅游迅猛崛起;旅游产品更加丰富多彩,旅游促销形成系列工程。“九五”(1996~2000)时期,1998年12月召开的中央经济工作会议将房地产业、信息业和旅游业列为国民经济新的增长点。随着中国经济的发展和国民旅游需求在入境旅游“示范效应”影响下的急剧增长,政府对旅游产业功能的诉求逐步趋于多元化,并最终形成现行的“大力发展入境旅游,积极发展国内旅游,适度发展出境旅游”,实现三大市场协调发展的政策格局。

5. 第五阶段(“十一五”以后):基本完成起飞阶段,进入持续高速增长的新阶段,综合功能全面释放

“八五”至“九五”时期,我国旅游产业完成了“起飞”阶段的准备;“十五”时期,一举跨越了“起飞”阶段;“十一五”时期,我国旅游产业进入持续高速增长的新阶段。在规模进一步高速扩张的同时,旅游产业结构和旅游产品结构、产品质量以及旅游体制将逐步完善,旅游业作为国民经济的重要产业将发挥更大作用,成为全面建设小康社会和和谐社会的重要支撑之一。

具体表现在:我国国际旅游持续发展,已经成为世界旅游大国;国内旅游进入大众化阶段,成为全面建设小康社会的重要内容;旅游产业体系日臻完善,产业竞争力不断提升;区域旅游合作方兴未艾,成为旅游发展的重要方向;体制改革不断深化,旅游管理体制逐步完善;履行入世承诺,对外开放稳步推进。

旅游业成为国民经济的重要产业,对社会经济发展的促进作用日渐显著。2005年,全国旅游总收入达7686亿元人民币,相当于全国GDP的4.22%。旅游业对社会就业的促进和带动作用更加显著。2005年,我国旅游直接从业人员749万人,间接从业人员3700万人,从业人员总数

为 4450 万人, 占全国就业总人数的 5.2%。在调整经济结构、转变经济增长方式、带动贫困地区经济发展以及改善环境、促进文化交流与交流等方面, 旅游业发挥了积极的促进作用, 对于国家的政治外交、经济贸易以及对港澳台工作等都发挥了积极作用。

(三) 历史回顾与国际比较的基本结论

1. 总是处于改革开放前沿, 在最迫切需要发挥的领域起到关键性作用

回顾我国旅游业发展的历程, 党中央、国务院对旅游业的定位经历了从对外开放的窗口行业到国民经济新的增长点, 再到国民经济重要产业的发展过程。旅游业发展初期, 国民经济调整、发展的任务很重, 急需外汇, 发展旅游创汇多、创汇快、没有外债以及外向型经济的特点被中央格外重视, 旅游业成为对外开放的窗口行业。大力发展入境旅游, 赚取外汇成为旅游业的首要任务。20 世纪 90 年代后期, 当时我国国民经济面临结构性过剩和内需不足的问题, 大力调整结构, 大力开辟新的消费领域, 增加最终需求, 寻找和培育新的经济增长点就成为促进经济发展的重大问题。旅游业由于其市场需求旺盛, 成为中央决定的作为新的经济增长点的三大产业之一。这期间, 国家采取了多种措施, 一方面实行了“旅游黄金周”制度, 刺激旅游需求; 另一方面加大了政府对旅游业的关注度和投入力度, 许多地方也纷纷把旅游业作为地方的“支柱产业”和“先导产业”来发展, 各级政府在发展旅游业上都下了很大工夫。这几年旅游业发展的良好态势, 就大的方面来说, 把旅游业作为国民经济新的增长点的战略决策无疑起了重大作用。最近党中央提出要把“旅游业培育成为中国国民经济的重要产业”, 这是党中央在科学发展观指导下对旅游业发展新的定位, 是对“国民经济新的增长点”定位的继承和提高, 指出了未来我国旅游产业新的发展方向。旅游业具备综合性强、关联度大、市场需求旺、发展潜力大等重要特征, 在我国已经具备了一定的产业规模, 相信旅游业在未来国民经济发展中将做出越来越大的贡献。

2. 旅游业综合功能的拓展, 是历史选择与主动作为的双重结果

旅游业综合功能的不断拓展, 是由国民经济和旅游业发展客观规律决定的, 是历史的必然选择。同时, 这又是各级党委、政府和旅游业积极作为的结果。

历史经验是, 把旅游业作为经济产业, 多方面探索旅游经济发展的客观规律。根据海内外旅游市场需求和世界旅游业发展的新形势, 规划和策划旅游产品开发和旅游设施配套建设, 坚定不移地实行“国家、地方、部门、集体、个人一起上, 自力更生和利用外资一起上”的方针。由于基础薄弱, 历史欠账多, 市场发育还不完善等原因, 我国旅游业发展客观上需要发挥政府的主导或引导作用。在多年实践中, 政府主导旅游的发展模式已经产生了很大的作用, 从我国的国情出发, 这个模式应该大力倡导, 积极推行。实施这一模式的成功经验主要包括观念创新、政策引导、出好题目、抓大市场、因时借势、整合资源、环境建设、全面拉动、完善体制、改革与发展等内容。具体经验主要有: 加强领导, 成立各类旅游管理委员会或领导小组, 加强协调与领导; 理顺体制, 科学整合旅游资源; 多元化投入, 加大力度改善旅游基础设施和发展环境; 科学规划, 重点打造旅游精品; 加强宣传, 树立旅游统一形象与品牌; 放宽政策, 改善旅游发展环境; 完善功能, 营造以游客为本的服务氛围; 鼓励先进, 做大做强旅游产业。

围绕中央的中心工作和战略全局,结合旅游的自身特点和需求变化,旅游部门每年适时推出年度旅游主题。1996年,首次推出中国度假旅游;1997年,第二次举办中国旅游年,PATA年会、交易会在我国举行;1998年,举办华夏城乡游,举办中国国际旅游促销会;1999年,举办生态环境游,成功举办'99昆明世界园艺博览会;2000年,举办“神州世纪游”;2002年为“民间艺术游”;2003年为“中国烹饪王国游”;2004年为“中国百姓生活游”;2005年为“红色旅游年”;2006年为“乡村文化旅游年”等主题旅游年。主题年推进的方式,对释放、提升和拓展旅游业的功能起到了三个方面的作用:一是推出主题形象,刺激和引导消费;二是配合主体战略形成旅游推进措施;三是以短期行为形成长效机制,将每个主题年都培育成为主题旅游产品。主题年的推进就是一个中国旅游产品不断丰富、完善和演进的过程。

3. 总结我国旅游产业发展和功能拓展,基本经验可以概括为五个方面

一是明确定位、政府主导;二是壮大规模、加快发展;三是服务大局、主题推进;四是转变模式、优化结构;五是广泛参与、市场运作。走了一条发挥旅游业优势、释放旅游业功能的道路。我国旅游业之所以能长期保持全面协调可持续发展,是由于与我国旅游业的产业功能紧密联系在一起,与旅游业作为综合产业的产业性质联系在一起,也与国民经济和社会发展的总体状况及我国社会主义现代化建设的总体布局联系在一起。从我国旅游业发展的实践来看,旅游业已成为增加创汇、拉动内需、带动相关产业发展的“综合产业”;成为促进产业结构转型升级调整的“动力产业”;成为增加就业、消除贫困、促进城乡协调发展的“富民产业”;成为弘扬民族文化、促进文化产业发展的“窗口产业”;成为促进产业间相互渗透、共同发展的“催化产业”;成为“充分、合理、有效、可持续”利用国土资源的“环保产业”;成为改善投资环境、促进对外开放的“先导产业”;成为增加我国与世界各国人民之间的相互了解、促进国际合作的“和平产业”;成为提高国民素质、促进人类全面发展的“学习型产业”。

4. 肩负更艰巨的使命、拥有更丰富的功能,拓展空间更为广阔

我们需要认识特殊的国情给旅游业带来的影响,从旅游业发展的角度,我国的国情可以概括为三个方面:大国、发展中国家和转型国家。旅游大国蕴涵了巨大的发展潜力和功能拓展空间;人口大国带来的就业压力,赋予了旅游业艰巨的任务;发展中国家所肩负的扶贫、增加收入等要求,转型国家迫切需要解决的构建和谐社会(缩小收入差距、地区差距、城乡差距等),这些使我国旅游业的使命更加艰巨。作为发展不平衡的大国,决定了我国旅游业拥有最为丰富的功能类型,由于各地区之间发展阶段的差距,拥有最为丰富和完整的功能;作为一个正在崛起、对世界具有重大影响的大国,旅游业承担了特殊的和平外交功能,还有巨大的发展潜力,拥有更为综合的效应。

(四) 本章要点

1. 综合性

从国际旅游业发展的一般规律来看,旅游业的功能由单一的经济、社会功能向经济、社会、环境全面协调发展的综合性功能演进,国际旅游业即将进入功能全面释放和全面拓展的战略机遇期。而我国旅游业发展的历史轨迹也表明,旅游业功能的综合性特征越来越突显,其优势更加突出。

2. 差别性

对旅游业功能的准确判断与全面释放,一方面要遵循国际旅游业发展的一般规律,另一方面要根植于各国的特殊国情,应重视旅游业功能的拓展在不同国家与地区的差别性。鉴于我国是大国、发展中国家和转型国家,其旅游业的功能效应应更加综合,其使命更加艰巨、更加迫切。

3. 阶段性

21世纪是我国国民经济发展的关键期,它肩负着构建小康社会和和谐社会的重要使命。因此,旅游业的功能必须与这一历史使命紧密结合,在其社会进程中做出更大的贡献。

4. 双面性

旅游业在一国国民经济社会发展的作用中的正面影响是主要的,但也要关注负面效应。尤其对我们这样一个大国来说,迫切需要根据旅游发展的规律,使旅游的综合功能发挥到最大化,尽量降低负面效应。

5. 人文性

未来旅游业功能的核心将从功利性目标转向更加注重人文关怀方面,旅游业的发展应更好地促进人类的全面发展。

二、旅游业在全面构建和谐 社会中的综合功能分析

首先,坚持全面、协调、可持续发展既是我国旅游业的发展战略,也是其得到快速发展的基本经验。构建和谐社会既是我国旅游业发展的战略目标,也是对我国旅游业发展的重要检验。我国旅游业二十多年的发展实践与构建和谐社会密不可分,以构建和谐社会为目标符合我国旅游业二十多年的发展实践。其次,以构建和谐社会为目标是对我国旅游业三十多年发展实践所形成的在国民经济中地位的准确判断。再次,以构建和谐社会为目标是对我国旅游业发展经验的全面总结,以构建和谐社会为目标在本质上是由旅游业的产业格局和产业特点所决定的。

(一) 和谐社会的基本要求与旅游业的作用点

构建社会主义和谐社会,是中国共产党在总结五十多年执政经验和研究新形势下进一步提高党的执政能力的历史时刻,从全面建设小康社会、开创中国特色社会主义事业新局面的全局出发的一项重大战略任务。这一宏伟目标体现了全党同志和全国人民的共同愿望,是中国特色社会主义事业的伟大实践,为党和国家工作的指导思想注入了新的内涵,进一步巩固和发展了全党全国人民继续团结奋斗的共同思想基础。和谐社会是民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会。和谐社会的基本内涵包括:人自身的和谐;人与自然的和谐;人与人的和谐;人与社会的和谐;人、社会与自然的和谐;以人为本的政治和谐;以人为本的经济和谐;以人为本的文化和谐。以促进人的全面发展为终极目标,可分解为五大阶段目标:逐步建设休闲社会,提高公民生活质量;逐步实现社会充分就业,形成和谐的