

旅游 旅游业 旅游政策

TOURISM TOURIST TRADE TOURIST POLICY

王 威 朱先发 主编

当代中国出版社

506 F59A.0 W37

旅游 旅游业 旅游政策

主编 王 威 朱先发

当代中国出版社



图书在版编目 (CIP) 数据

旅游、旅游业、旅游政策/王威, 朱先发编著. —北京: 当代中国出版社, 2002.6

ISBN 7-80170-131-3

I. 旅... II. ①王...②朱... III. ①旅游业-概况-世界②旅游业-方针政策-中国③旅游业-法规-中国 IV. F59

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 024075 号

当代中国出版社 出版发行

社址: 北京地安门西大街旌勇里 8 号 邮政编码: 100009

河北三河东方印刷厂印刷 新华书店经销

850 × 1168 毫米 32 开本 12.375 印张 2 插页 272 千字

2002 年 7 月第 1 版 2002 年 7 月第 1 次印刷

定价: 35.00 元

目 录

抓住机遇 改革创新 促进旅游业更快发展	
(代序)	曾培炎
第一章 旅游概述	(14)
第一节 蓬勃发展的旅游业	(14)
第二节 国际旅游业发展概况	(20)
第三节 我国旅游业的发展概况	(25)
第二章 我国旅游业发展政策演进的回顾与	
评价	(35)
第一节 我国旅游业的发展迫切需要发展政策	
相配套	(35)
第二节 我国旅游业发展和政策演进的三个	
阶段	(38)
第三节 我国旅游政策现行政策体系及其评价	
.....	(49)

第三章 国际旅游政策的考察与启示	(65)
第一节 各国发展旅游业的支持政策	(65)
第二节 欧洲与东南亚发展旅游业的重要 举措	(69)
第三节 国际经验的几点启示	(71)
第四章 “十五”期间我国旅游业发展环境与 政策调整	(74)
第一节 “十五”期间我国旅游业发展面临的 国际环境	(75)
第二节 “十五”期间我国旅游业发展面临的 国内环境	(87)
第三节 加入 WTO 后我国旅游政策调整的基本 取向	(119)
第四节 制定我国新时期旅游发展政策的指导 思想与总体要求	(123)
第五章 我国旅游区域发展政策研究	(126)
第一节 旅游资源分类	(126)
第二节 旅游资源分区	(134)
第三节 中国旅游资源分区	(140)
第四节 旅游区域发展政策研究	(171)

第六章 我国旅游资源、产品和商品开发政策研究	(178)
第一节 我国旅游资源开发政策研究	(178)
第二节 我国旅游产品开发政策研究	(188)
第三节 我国旅游商品的开发政策研究	(208)
第七章 我国旅游设施建设政策研究	(214)
第一节 旅游交通设施建设政策研究	(214)
第二节 旅游饭店设施建设政策研究	(222)
第三节 旅行社发展政策研究	(231)
第八章 旅游市场营销和市场管理政策研究	(238)
第一节 旅游市场营销和市场细分	(238)
第二节 旅游目标市场的选择与定位	(253)
第三节 旅游市场营销战略	(259)
第四节 旅游市场营销组合	(265)
第五节 旅游市场营销和市场管理政策研究 ..	(272)
第九章 我国旅游技术、人才、投资和融资及产业组织政策研究	(278)
第一节 旅游技术政策研究	(278)
第二节 旅游人才政策研究	(284)
第三节 投资和融资政策研究	(289)

第四节	旅游产业组织政策研究	(295)
第十章	我国旅游可持续发展政策研究	(305)
第一节	可持续发展理论与旅游业的可持续发展	(305)
第二节	旅游可持续发展政策研究	(313)
附：	旅游政策法规汇编	(319)
后记	(382)
参考文献	(387)

抓住机遇 改革创新 促进旅游业更快发展（代序）

曾培炎

一、加快旅游业发展是新时期促进 经济增长的重大举措

经过 20 多年的改革开放和发展，我国生产力水平迈上了一个大台阶。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。我们已经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

注：本文为国家发展计划委员会主任曾培炎同志在 2001 年 1 月国务院召开的全国旅游发展工作会议上的讲话。经请示作者同意，对原文略有调整。

烈的新形势；面对国内现代化建设的艰巨任务，解决经济和社会生活中的矛盾和问题，我们必须发展壮大新产业，培育新的经济增长点，保持国民经济持续快速健康发展。这既为旅游业更快更好地发展提供了新的机遇，也提出了更高的要求。

第一，扩大有效需求要求旅游业有一个更大的发展。三年来，针对亚洲金融危机和国内需求不足给经济增长带来的压力，我们贯彻落实中央关于扩大内需和增加出口的方针政策，刺激有效需求，拉动经济增长，取得了显著成效。2000年，我国投资、消费和出口三大需求全面回升，国内生产总值增长8%，扭转了连续几年增长率下降的局面。从各方面的情况看，当前和今后一个时期制约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，必须在这方面下大力气。旅游业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。

第二，加大结构调整力度要求旅游业有一个更好的发展。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。当前，我国产业结构不合理的一个突出问题，是服务业总量不足，比重过低。据统计，我国服务业增加值占国内生产总值的比重，比高收入国家平均水平低32个百分点，比中等收入国家低23个百分点，比低收入国家低9个百分点。服务业的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，使其向标准化、规范

化方向发展，尤其是可以刺激金融、信息等现代服务业加快创新发展步伐，拓宽服务领域和范围。因此，要优化产业结构，必须加快旅游业的发展。

第三，扩大就业、提高居民生活质量要求旅游业有一个更快的发展。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个大问题。我国现有城镇登记失业人员 600 多万，“十五”期间每年新增劳动力 1000 多万。在经济结构调整和国有企业改革的过程中，还会有相当数量的职工需要转岗，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。

不断提高城乡居民的物质和文化生活水平，是发展经济的出发点和归宿，也是扩大内需、保证经济持续快速增长的动力。在温饱问题基本解决、人民生活水平总体进入小康后，除了提高物质消费水平外，城乡居民对精神文化生活的需求越来越高。这是需求结构变动的客观规律。从近几年的情况看，随着我国经济的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，提供更多、更好的产品和服务，满足城乡居民日益增长的物质文化需求。

第四，实施西部大开发战略要求旅游业有一个新的发展。西部大开发是实施第三步战略部署的重要内容，当前和今后一段时间的重点任务是：加快基础设施建设，加强生态环境保护，巩固农业基础地位，调整工业结构，发展特色旅游业，发展科技教育和文化卫生事业。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。与其他产业相比，旅游业具有比较优势，是调整结构和脱贫致富的有效途径。把加强基础设施建设和生态环境建设与发展旅游业结合起来，有利于改善投资环境，促进其他产业的发展，走出一条西部地区加快发展的新路子。

二、关于加快旅游业发展的基础和条件

经过多年的发展，我国旅游业已经打下了比较好的基础，具备了加快发展的有利条件。主要表现在以下几方面：

第一，旅游业作为国民经济新的增长点的地位得到确立。目前，我国旅游业已经拥有相当规模的国际、国内市场。1999年，我国入境旅游人数已位居世界第五位，旅游外汇收入位居世界第七位，3万人以上的客源国家和地区已达27个。2000年，入境游客人数可达8300万人次，旅游外汇收入160亿美元，国内旅游人数可达7.4亿人次，旅游收入3200亿元。初步建立起“行、游、住、食、购、娱”六大要素比较完整的产业体系和观光、度假、专项旅游共同发展的产品体系，经营管理经验日益丰富，旅游产品开发、创新的思路不断拓宽。

第二，旅游业面临巨大的市场需求。目前，在全世界总量中，我国入境旅游人数所占的比重不到5%，国际旅游收入所占的比重不到4%，这与我国作为一个旅游资源大国的地位是很不相称的。这既是我们的差距，也是我们的潜力。国际经验表明，人均国内生产总值达到1000美元，国内旅游就会兴旺起来。目前，我国人均国内生产总值已经超过800美元，很多城市超过1000美元，国内旅游开始进入加速增长时期。随着

经济社会的发展，城乡居民收入水平的提高和闲暇时间的增多，对旅游的需求越来越大。我国旅游市场的前景十分广阔。

第三，旅游资源开发具有相当的潜力。我国国土广袤，山川秀美，历史悠久，民族众多，漫长的历史和辽阔的国土形成了无比丰厚的旅游资源。目前，我国已拥有各类旅游景区 15000 多个，其中：国家重点风景名胜区 119 个，国家自然保护区 155 个，国家森林公园 344 个，国家历史文化名城 99 个，还有众多的国家重点文物保护单位。我国的文化、自然遗产在世界上具有较高的知名度，已有 27 处被列入《世界遗产名录》。各具特色的风土人情，多姿多彩的城市风光，宏伟壮观的建设工程，以及观赏性较强的工业、农业项目，都是宝贵的旅游资源。这些资源，有的已得到较好的开发；有的虽然已经开发，但开发利用的深度还不够；还有相当一部分未得到开发利用，潜力很大。

第四，交通通讯等基础设施状况大为改善。经过 20 多年特别是 90 年代以来的建设，我国的交通基础设施已具有相当规模，技术装备水平明显提高，综合运输体系逐步形成，旅客运输紧张的状况明显改善。到 2000 年末，全国铁路运营里程 6.8 万公里。公路通车里程 140 万公里，其中高速公路 1.6 万公里。民航机场 129 个，航线 1120 条。信息基础设施也已成为具有相当规模。到 2000 年底，电话用户总数达 2.1 亿户，电话普及率达 18%。金融、商贸电子化步伐加快。交通、通讯条件的改善，为旅游业加快发展提供了必要的基础条件。

第五，改革开放的逐步深入为旅游业发展提供了更好的体制环境。经过 20 多年的经济体制改革，我国已初步形成了适应社会主义市场经济要求的旅游管理体制和运行机制。旅游业

是我国最早对外开放的行业之一。随着对外开放的不断深入，我国旅游业在扩大入境市场、利用外资、学习借鉴国际先进技术和管理经验等方面取得了很大成绩，为今后进一步加快发展打下了良好基础。

三、关于加快旅游业发展的主要任务

根据国民经济和社会发展的总体需要，以及当前旅游业发展的实际，“十五”期间我国旅游业发展必须着力抓好以下几方面工作：

（一）丰富旅游产品，扩大旅游市场。这是加快旅游业发展的关键。要进一步扩大入境客源规模，牢牢抓住重点市场，在巩固传统市场的基础上，加强开拓新的市场。要积极采用多种手段和创新方式，在做好市场调研的基础上，强化在国际上的形象宣传和市场营销。在继续大力发展入境旅游的同时，要把发展国内旅游放在更加重要的位置。进一步完善旅游产业体系，优化产品结构，拓展服务领域，提高服务水平，实现旅游业持续快速健康发展。90年代以来，城乡居民可支配收入和闲暇时间大大增加，国内旅游异军突起，目前国内旅游收入已经占全国旅游总收入的四分之三。国内旅游的迅猛发展带来了行业总体规模的迅速扩大，使旅游业在国民经济和社会发展全局中的地位日益重要。适应这种新的形势，我们要更加重视国内旅游的发展。

旅游产品的开发，要充分发挥各地的资源优势，适应市场需求，完善产品体系。观光旅游，要不断巩固、完善、提高现有著名的旅游景区和线路，丰富文化内涵，增强在国际市场上

的竞争力。同时，有重点地开发建设一批资源品位较高、各方面条件较好的新产品。度假旅游，要针对不同的市场需求，积极培育度假产品。国家旅游度假区要瞄准国际市场，完善设施，提高服务水平。要在巩固现有夏季旅游度假产品的基础上，发挥我国南北地域跨度大、资源丰富的特点，开发、建设冬季北方冰雪度假和东南沿海地区的海滨度假产品，发展温泉、草原、林地等度假产品以及“城郊游”、“农家乐”等休闲度假方式。要结合产业结构调整 and 生态环境建设，发展文化旅游、农业旅游、工业旅游等特色专项产品。要制定相关标准，试办一批生态旅游示范区，在保护好生态环境和生物多样性的基础上开展旅游活动。

重点旅游区的开发，要兼顾国内旅游和入境旅游需求，实现两个市场的有机结合。所有旅游区，都要做到游览内容丰富健康，环境整洁卫生，道路、厕所等配套设施完善，住宿、餐饮符合国家卫生标准。

（二）大力整顿旅游市场秩序。发展社会主义市场经济，加强市场管理，是各个行业都面临的重要任务。当前，有的地区旅游市场秩序较差，一些旅行社、导游人员、景区景点违规经营、欺客宰客、随意降低服务质量的行为时有发生，损害了我国旅游业的整体形象和旅游者的权益。这些行为，扰乱了正常的市场秩序，形成恶性竞争，也损害了守法经营企业和人员的经济利益，挫伤了他们的积极性，影响了旅游业的健康发展。要抓紧制定和完善有关法律、法规，加强执法队伍建设，规范旅游执法行为，强化有关部门的联合执法。加强行业管理，整顿旅游市场秩序，规范旅行社、导游人员等各类经营单位和个人的经营和服务行为。健全投诉机制，完善处理程序，

提高处理效率，切实保障旅游者的权益。进一步完善旅游价格管理，对旅游产品和服务实行明码标价，加强价格监督检查，打击价格欺诈等违法行为。各地要从维护旅游业的长远发展出发，从严治市，加强对旅游市场的监督和管理，依法惩治市场欺诈行为，严厉打击“黄、赌、毒”。继续推进旅游行业标准化建设，尽快研究制定和实施旅游区、旅游设施、旅游服务等方面的国家统一标准，对开展旅游经营活动的住宿设施、景区景点，实行全国统一的标准化化管理。

要把旅游发展与加强社会主义精神文明建设紧密结合起来，大力提高旅游队伍自身的职业道德和文化素质，把握正确导向，积极开展健康向上的旅游活动，弘扬民族文化、普及科学知识、加强爱国主义教育、促进国际文化交流。

(三) 加强旅游规划和项目管理。杜绝盲目开发和不合理重复建设，是旅游业健康发展的重要保证。前些年，一些地区人造景观低水平模仿、粗制滥造、近距离重复建设的问题十分突出，由于市场有限，难以为继，甚至关门倒闭，浪费了大量的土地和资金。部分中心城市的宾馆饭店总量增长过快，超过市场需求，使饭店业经营困难。对这些问题要引起高度重视，建设大型旅游设施一定要慎重决策。各地要实事求是地评价资源和市场状况，正确确立旅游业发展的思路，做好旅游发展规划。旅游规划涉及国民经济和社会发展的各个方面，计划部门要与相关部门密切配合，提高规划的科学性、权威性。要严格执行基本建设程序，加强项目管理，把旅游发展规划作为项目审批的必要依据。

(四) 搞好资源的合理开发和保护。认真处理好资源开发与保护之间的关系，是实现旅游业可持续发展的基本条件。自

然资源和文化资源大多数是不可再生的，一旦遭到毁坏，就失去了观赏价值和人文科学价值，旅游业发展也就成了无源之水、无本之木。目前在旅游资源开发时，只顾眼前利益，滥用甚至破坏资源的现象时有发生，这种状况必须得到有效遏制。特别是对世界文化、自然遗产和国家级的风景名胜区、自然保护区、森林公园、历史文化名城、重点文物保护单位的开发利用，必须坚持严格保护、合理开发、永续利用的原则，对祖先和子孙后代负责。

旅游资源开发要严格执行国家有关法律法规，制定科学的开发和保护方案，广泛征求意见、反复论证，慎重决策，充分落实保护措施。要坚持高水平起步，充分发挥资源的潜在价值，避免造成“一流资源，二流开发，三流产品”的状况。重大旅游资源的开发，必须充分考虑经济技术条件，对尚不具备开发利用条件的，不可急功近利、贸然行事，要严格保护，留待后人去开发利用。

（五）加强旅游安全和卫生保障工作。安全和卫生是旅游最基本的要求。当前我国许多旅游区的治安和救护设施还不完善，一些旅游设施、设备还存在隐患，住宿、饮食卫生条件差，这是广大旅游者普遍关心的问题。有关部门和旅游经营者都必须牢固树立“责任重于泰山”的思想，通力协作，常抓不懈，做好旅游安全和卫生工作。要加强旅游区的治安报警和紧急救护设施的配套建设，完善治安和救援体系。对索道、车、船等容易发生事故的设施，要完善制度，落实责任，排除隐患，确保安全运行。特别要做好旅游高峰期重点旅游景区和旅游城市的社会治安、交通疏导、卫生防疫和紧急救援工作，保障旅游者安全。

四、关于加快旅游业发展的政策措施

(一) 要加大对旅游业发展的财政性资金投入。各级政府要从实际出发,运用财政性资金加大对旅游发展的支持,加强旅游基础设施建设和旅游宣传促销。

完善的基础设施是旅游业发展的基本条件,但由于投资大,直接经济效益不明显,吸引商业性资金困难。政府安排一定的资金,不仅可以改善景区的基础设施,而且可以吸引社会资金参与开发。2000年,国家在各方面建设资金相当紧张的情况下,安排13亿元国债资金支持旅游基础设施建设,产生了显著成效。这些项目遍布全国30个省、区、市的114个重点旅游景区,加上各方面的配套资金,可建成景区配套公路2700多公里,游览步道750多公里,以及一批景区停车、环保环卫、供水供电、安全消防等设施。初步测算,这13亿资金可拉动海内外投资130亿元。从总体上看,我国多数旅游景区的基础设施仍然比较薄弱,不能适应旅游业快速发展的需要。“十五”期间,国家将尽可能安排一定量的资金专项用于支持中西部地区、尤其是西部地区的旅游基础设施建设。同时,要采取有效措施,吸引更多的社会资金。

在激烈的国际旅游市场竞争中,按照一般经验,各国都是先由政府部门进行总体旅游形象宣传,然后企业跟进,进行产品促销。我国的国家旅游形象宣传费用来源于“旅游发展基金”,该项基金取自于机场出境费,要进一步完善使用管理。

(二) 坚持改革创新,为各类旅游企业发展创造良好的环境。要进一步深化旅游体制改革,充分发挥市场机制的作用,