

旅游政策法规

梁文生 主编



山东科学技术出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

旅游政策法规/梁文生主编. —济南: 山东科学技术出版社,
2007 (2013.重印)

山东省导游资格考试教材

ISBN 978-7-5331-4771-6

I. ①旅... II. ①梁... III. ①旅游业—方针政策—中国
资格考核—教材 ②旅游业—法规—中国—资格考核—教材
IV. ①F592.0 ①D922.296

中国版本图书馆CIP数据核字 (2007) 第 123653 号

旅 游 政 策 法 规

梁文生 主编

出版者: 山东科学技术出版社

地址: 济南市玉函路 16 号

邮编: 250002 电话: (0531) 82098088

网址: www.lkj.com.cn

电子邮件: sdkj@sdpress.com.cn

发行者: 山东科学技术出版社

地址: 济南市玉函路 16 号

邮编: 250002 电话: (0531) 82098071

印刷者: 山东新华印务有限责任公司

地址: 济南市世纪大道 2366 号

邮编: 250104 电话: (0531) 82079112

开本: 787mm × 960mm 1/16

印张: 16.25

版次: 2013年10月第1版第7次印刷

ISBN 978-7-5331-4771-6

定价: 28.00 元

山东省全国导游资格考试教材编委会

主 任：于 冲

副 主 任：梁文生

编 委：（以姓氏笔画为序）

王玉玲 尹德娟 孙凤芝 张明池

张 静 宋 涛 时文雯 曾招喜

魏 凯

旅游政策法规

主 编：梁文生

副 主 编：张明池 尹德娟

编写人员：（以姓氏笔画为序）

王玉玲 尹 荣 邱殿成 张 静

前言

山东省位于中国东部沿海，黄河下游，陆地总面积 15.71 万平方千米，近海域面积 17 万平方千米，总人口 9 417 万，辖 17 个市 140 个县（市、区）。山东是我国的经济大省，2012 年全省实现生产总值（GDP）50 013.2 亿元，比上年增长 9.8%。山东旅游资源十分丰富，孔子在这里诞生，泰山在这里崛起，黄河从这里入海，奥运在这里扬帆……

山东省委、省政府高度重视旅游业发展，把旅游业作为国民经济的主导产业和现代服务业的龙头，纳入经济文化强省和蓝色经济区建设的战略和全局的高度，大力推动发展。尤其是在 2008 年以来的应对国际金融危机中，省委、省政府把大力培育和发展旅游消费作为“调结构、扩内需、保增长”的重要措施，优先支持旅游业加快发展。近年来，全省旅游行业着力打造“好客山东”文化旅游品牌，大力发展旅游消费，努力扩大旅游投资，加快推进产业转型升级，高质量推进旅游目的地体系建设。2005 年全省旅游总收入首次突破 1 000 亿元，2008 年突破 2 000 亿元，2010 年达到 3 058.8 亿元，2011 年达到 3 736.6 亿元，2012 年突破 4 000 亿元大关，达到 4 519.7 亿元，增长 21%。全省旅游业呈现出加快发展的态势，形成了较为完善的旅游产业体系。

导游是旅游业的灵魂。导游作为承载文化、传播文化，倡导文明、传播文明的使者，是旅游行业的服务窗口，是旅游形象的展示者，是推动旅游业发展的重要力量。因此，导游人员的素质和形象直接影响到旅游行业的服务质量和整体形象。山东旅游产业的迅速发展对导游员提出了更高要求。作为一名优秀的导游员应具有较高的职业素养、规范的职业行为、娴熟的职业技能，具有超强的学习力、创新力和执行力。要做到“四爱”“四懂”。即爱祖国、爱家乡、爱旅游、爱游客，懂景物、懂商务、懂政务、懂服务。积极参与各级党委政府公务及重大活动的接待任务，为当地重大政务、商务活动服务，成为传播“好客山东”文化及地域文化的形象大使。山东省积极探索导游队伍建设，在职业化导游团队建设方面探索出一条特色之路，得到了国家旅游局的充分肯定，并在全国加以推广。

从事导游职业，必须取得相应的从业资格。国家对导游人员实行等级考试制度，等级分为初级、中级、高级、特级。为了选拔符合山东旅游业发展的导游人才，我们特地编写了这套教材。全套共分四册，分别是《旅游政策法规》《导游基础知识（全国部分）》《导游基础知识（山东部分）》和《导游实务》，用于山东省初级导游资格考试。《旅游政策法规》主要考查考生对党的基本路线方针政策、国家发展战略的了解、熟悉和掌握情况，考查考生对合同法、旅行社管理、导游人员管理等与旅游工作密切相关的法律法规的了解、熟悉和掌握情况。《导游基础知识（全国部分）》和《导游基础知识（山东部分）》主要考查考生对中国历史、民俗、建筑、宗教、景观、传统技艺等知识、中国主要客源地以及山东省 17 个市旅游资源的了解、熟悉和掌握情况。《导游实务》主要考查考生对导游员的职责、职业道德、导游服务程序、导游技能及旅游活动中突发事件处理等内容的了解、熟悉和掌握情况。这套教材实用性强，编写人员皆为旅游领域的专家或旅游院校具有丰富实践经验的导游课程教师。书中重要内容通过案例说明，并加以点评。考生在学习时可以结合案例学习，对今后从事导游工作具有重要的借鉴作用。这套教材也可作为旅行社新导游培训的参考教材，对广大旅游爱好者了解导游工作也具有参考作用。考生使用本教材参加导游资格考试时，要注意结合山东省导游资格考试委员会编写的“考试大纲”、参考教材学习备考。

这套教材的编写广泛征求了省内各级旅游部门、旅游院校、旅行社相关人员的宝贵意见和建议，充分体现了集体的辛勤劳动和智慧。在此，一并表示感谢。

由于时间短，编写仓促，错误之处难免。敬请广大读者和同行及时反馈，以便将来修订时改进。

山东省全国导游资格考试教材编委会

2013 年 9 月



目 录

第一编 方针政策	1
第一章 我国旅游业发展现状及发展战略	1
第一节 我国旅游业发展现状	1
第二节 我国旅游业发展战略	8
第二章 山东旅游发展现状及发展战略	15
第一节 山东旅游发展现状	15
第二节 山东旅游发展战略	19
第二编 旅游法律、法规	29
第一章 旅游法	29
第一节 概述	29
第二节 旅游者	30
第三节 旅游规划和促进	33
第四节 旅游经营	35
第五节 旅游服务合同	39
第六节 旅游安全	45
第七节 旅游监督管理及纠纷处理	47
第八节 法律责任	49
第二章 合同法律制度	53
第一节 合同的一般规定	53
第二节 合同的订立	55
第三节 旅游合同的效力	64
第四节 合同的履行	67
第五节 合同的变更和转让	69
第六节 合同的权利义务终止	71
第七节 违约责任	73
第八节 合同的其他规定	77
第三章 旅行社管理法规制度	79
第一节 旅行社条例总则	79
第二节 旅行社的设立	81
第三节 旅行社管理制度	84
第四节 质量保证金制度	86
第四章 导游人员管理法规制度	89
第一节 导游人员资格考试制度	89

第二节	导游证书	90
第三节	导游人员的权利和义务	94
第四节	导游人员的管理	100
第五节	导游人员相关管理制度	102
第五章	旅游安全及保险法律制度	106
第一节	旅游保险法律制度	106
第二节	旅游安全管理法规概述	112
第六章	旅游出境入境管理制度	118
第一节	中国公民出境入境管理	119
第二节	外国人入境出境管理	120
第三节	部分处罚规定	124
第七章	民用航空与铁路运输法规制度	126
第一节	中国民用航空法律制度	126
第二节	铁路运输法律制度	132
第八章	旅游饭店管理法规制度	137
第一节	概述	137
第二节	旅游饭店法律关系	140
第三节	旅游饭店星级评定制度	147
第九章	旅游资源管理法律规定	152
第一节	风景名胜区管理规定	153
第二节	自然保护区管理制度	158
第三节	人文旅游资源的法律保护	162
第四节	旅游景区质量等级的划分与评定	171
第十章	消费者权益保护法律制度	174
第一节	《消费者权益保护法》概述	174
第二节	消费者的权利	176
第三节	经营者的义务	179
第四节	消费者权益争议的解决及法律责任	181
第五节	旅游投诉处理办法	187
第十一章	山东省旅游法规制度	193
第一节	《山东省旅游条例》总则	193
第二节	旅游促进和发展	194
第三节	旅游规划和资源开发保护	197
第四节	旅游经营和旅游活动	199
第五节	旅游监督管理	202
第六节	法律责任	204
附录一	好客山东旅游服务标准	205
附录二	旅行社服务质量赔偿标准	237
附录三	最高人民法院关于审理旅游纠纷案件适用法律若干问题的规定	239
	山东省全国导游资格考试大纲 旅游政策法规	243

第一编 方针政策

第一章 我国旅游业发展现状及发展战略

第一节 我国旅游业发展现状

改革开放以来,我国旅游行业高举中国特色社会主义的伟大旗帜,坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,深入贯彻科学发展观,不断解放思想,改革创新,为我国经济社会发展作出了积极贡献。

旅游业作为新兴产业,受到了党中央和国务院的高度重视。1979年,中国改革开放的总设计师邓小平同志高瞻远瞩地发出了“旅游事业大有文章可做,要突出地搞、加快地搞”的号召,随后,又相继就发展旅游业作出五次重要指示,直接推动旅游业成为我国最早开放的行业和最早同国际接轨的一个领域。2000年,江泽民在新年贺词中宣布2000年神州世纪游开始,欢迎世界各国朋友来中国旅游。近年来,党和国家领导人对发展旅游业作出了一系列重要指示,2009年春节期间胡锦涛专门考察井冈山旅游业发展,“十一”期间又考察北京旅游景区,在中央经济工作会议上,强调要增加休闲旅游等消费,引导消费结构升级。温家宝2009年4月在海南就加快发展旅游业发表了重要讲话,全面、系统阐述了发展旅游业对保增长、扩内需、调结构、促就业等方面的重要作用,极大地推动了旅游业的快速发展。2013年3月习近平总书记出席俄罗斯中国旅游年开幕式并发表重要讲话,指出“旅游是传播文明、交流文化、增进友谊的桥梁,是人民生活水平提高的一个重要指标”,“旅游是综合性产业,是拉动经济发展的重要动力”。2013年5月第二届京交会暨全球服务论坛北京峰会上,国务院总理李克强发表了《把服务业打造成经济社会可持续发展的新引擎》主旨演讲,提出“服务业日益成为促进世界经济复苏、引领转型发展的新引擎、新方向”,大力发展服务业,既是当前稳增长、保就业的重要举措,也是调整优化结构、打造中国经济升级版战略选择。李克强总理的演讲发出了新一届政府加大发展服务业力度的强烈信号。可以说,这也是对我国旅游业提出的新要求。

在党和国家一系列加快发展的举措推动下,旅游业实现了从“事业接待型”向“经济产业型”的迅速转变。随着改革开放的不断深入,社会主义市场经济体制基本确立,



旅游业逐步形成了入境、国内、出境三大旅游市场同步发展的格局,产业规模、产业要素和产业体系逐步壮大完善,旅游业成为国民经济的重要产业。进入新世纪以来,旅游业自觉适应国际国内形势的深刻变化,立足促进经济社会又好又快发展的战略,进一步融入经济、社会、文化、外交、民生等大局,对国计民生的影响愈益显现,成为充满发展活力和前景的现代服务业,并向着建设世界旅游强国目标阔步迈进。

一、改革开放以来中国旅游业发展取得的巨大成就

伴随着改革开放的伟大实践,我国旅游业取得了跨越式的发展,为国民经济和社会发展做出了积极贡献。在国家外汇储备十分短缺的年份里,旅游业成为国家创汇的重要渠道,为增加我国外汇收入发挥了积极作用;在现代化建设过程中,旅游业作为国民经济的重要产业,对国民经济和社会发展的贡献不断增大,对促进城乡建设和民生改善的作用明显提高。旅游业的发展增强了国民环境保护意识和文化保护意识,提升了国家“软实力”和 大国形象。

1978 年,中国接待入境过夜旅游人数仅为 72 万人次,创汇 2.6 亿美元,到 1987 年,接待入境过夜旅游人数突破 1 000 万人次大关。之后,入境旅游接待人数每增加 1 000 万人次的时间逐渐缩短,其中从 4 000 万人次到 5 000 万人次以上只花了 3 年时间。旅游创汇每增加 50 亿美元所花的时间更短,到 2007 年中国旅游创汇已达到 419.19 亿美元,与 2006 年相比只用了 1 年时间就增加了 80 亿美元。中国旅游业在世界的排名也持续上升,1978 年中国国际旅游接待人数和国际旅游收入的排位都在世界 40 名以后,1980 年国际旅游接待人数开始进入前 20 名,1988 年进入前 10 名,1999 年起进入前 5 名。中国国际旅游收入排名,1980 年在世界仅列 34 名,1982 年进入前 30 名,1992 年进入前 20 名,1994 年进入前 10 名,2001 年进入前 5 名。2010 年,入境旅游人数 1.34 亿人次,比 2005 年增加 1 200 万人次;入境过夜旅游人数 5 566 万人次,比 2005 年增加 885 万人次;旅游外汇收入 458 亿美元,比 2005 年增加 165 亿美元。近几年来,由于全球处于应对金融危机的状态之中,世界经济低速增长,尽管我国的人入境旅游受到了一定程度的影响,但 2012 年入境过夜旅游人数已达到 5 772 万人次,继续位居世界第三。

进入 20 世纪 80 年代中期,随着综合国力的提升,居民收入显著提高,国内旅游市场开始形成并迅速发展。1993 年至今,国内旅游人数年均增速超过 10%;国内旅游收入年均增幅超过 15%。到 2012 年,我国已经形成了近 30 亿人次的国内旅游市场规模,位居世界第一。

中国公民出境旅游是旅游需求的延伸和升级,也是改革开放的必然结果。1990 年 10 月率先开放中国公民自费赴新加坡、马来西亚和泰国等三国旅游。自 1997 年起,

在试办港澳游、边境游的基础上,正式开展中国公民自费出境旅游业务。之后,出境旅游目的地的数量逐步增加,截至2010年底,已有140个国家和地区成为我国公民出境旅游目的地。进入新世纪,中国公民出境旅游人数增速迅猛,亚洲第一大出境旅游大国地位更加巩固。到2012年,出境旅游人数已超过8 000万人次,中国成为全球第三大出境旅游客源国,中国出境旅游对世界旅游市场的贡献率超过7%。中国不仅是世界重要的旅游目的地,也成为主要的旅游客源地。

我国旅游三大市场均衡发展是我国旅游业全面发展的必然结果,也是我国改革开放和社会转型的必然结果。目前,旅游已经成为大众重要的生活方式,成为提高生活品质的重要内容。出境旅游尤其是因私出境旅游的快速增长,成为中国综合国力增强、居民生活水平提高、对外开放扩大的最为直接和最为生动的见证。

30多年来,我国的旅游业发展也经历了一系列挑战,如2008年、2009年的自然灾害及甲型H1N1流感疫情等重大挑战,特别是由次贷危机引发的金融危机迅速从局部发展到全球,从发达国家蔓延到新兴市场国家和发展中国家,从金融领域扩散到实体经济领域,酿成了一场历史罕见、冲击力极强、波及范围很广的国际金融危机。来自国际国内的严重困难和严峻挑战给我国旅游业带来巨大的冲击,面对严重不利形势,我国政府及时调整旅游发展战略,积极应对,我国旅游业依然保持了平稳发展。这些成就的取得,得益于我国牢固树立走有中国特色社会主义的发展之路,得益于始终不渝地深化改革开放。经过改革开放以来的持续快速发展,我国积累了雄厚物质基础,经济实力、综合国力、抵御风险能力显著增强;我国工业化、城镇化快速发展,基础设施建设、产业发展、居民消费、生态环境保护等方面有巨大发展空间,扩大内需潜力巨大;社会主义市场经济体制不断完善,形成了较好的体制环境;金融体系总体稳健,财政赤字规模较小,外汇储备充足,国内储蓄率较高,宏观经济政策调整有较大余地。

改革开放以来,我国旅游业发展始终坚持围绕国家总体外交和祖国和平统一大局推进工作,在多个层面发挥了独特作用。每年中外国际旅游交流由数万人增加到数以亿计,旅游成为我国重要的民间外交力量,极大地促进了国际民间交往,增进了相互了解和友谊。内地居民赴港澳旅游逐步扩大,为保持香港、澳门长期繁荣稳定发挥了积极作用,得到特区政府和居民的高度认可。2008年实现大陆居民赴台湾地区旅游,两岸交流迈出历史性步伐,也标志着两岸旅游合作进入客源互送、双向互动的新阶段。

1997年,联合国世界旅游组织预测,到2020年,中国将成为世界上第一大入境旅游接待国和第四大出境旅游客源国;2006年,该组织进一步修订了预测,将达到此目标的时间提前到2015年。中国旅游业用了不到四分之一世纪的时间,赶上和超过许多国家旅游业发展步伐,大大超出了当初国内外旅游业界和学者的预期,为发展中国家实施赶超战略树立了成功典范。

二、我国旅游业的发展经验

总结改革开放以来我国旅游业发展的经验，主要可以归结为以下几个方面：

一是坚持政府主导型发展战略，统筹各种社会资源，在基础薄弱的条件下，大力培育和壮大旅游业。旅游业是关联度高、综合性强的产业。从我国的实际出发，在推动旅游业发展的进程中，必须紧紧依靠各级党委、政府的支持，形成政府主导、部门协作、市场运作、全社会参与的发展格局，调动各方面的积极因素，联合协作发展“大旅游”。在实践中形成的全国假日旅游协调机制、全国红色旅游协调机制以及创建中国优秀旅游城市工作机制，为推动旅游业的持续健康快速发展，发挥了重要的作用。

二是坚持扩大对外开放，统筹开发国际国内两种资源、两个市场，积极融入全球发展体系。旅游业是我国对外开放最早的领域之一，从一开始就积极融入全球旅游发展体系，积极参与国际竞争。特别是在我国加入 WTO 后，旅游业提前全面兑现入世承诺，又一次经受了国际化的洗礼。实践证明，旅游业市场化、国际化程度越高，区域合作就越紧密，国际竞争力就越强。

三是坚持深化改革，不断探索发展新机制，开拓工作新领域，推动旅游业创新发展。旅游业在我国是一个新兴产业，改革开放以来，旅游业发展始终坚持以改革开放统揽旅游业发展全局，解放思想，实事求是，大胆突破，旅游企业从以国有为主到多种经济成分全面进入，旅游主管部门从直接管企业到管行业、管产业，发展理念不断更新，发展举措不断创新，工作领域不断扩展，推动旅游业一步步跨上新的台阶。

四是坚持保护与开发相统一，注重资源节约与环境保护，自觉推动发展方式的转变。改革开放以来，始终坚持可持续发展的原则，把环境和资源看做产业发展的生命线，强调经济效益、社会效益和环境效益并重，大力倡导和推广生态旅游、绿色旅游，大力推动文明旅游，建立完善符合可持续发展要求的绿色产品标准、服务标准和管理标准，推动旅游业向资源节约型、环境友好型产业发展。

五是坚持贯彻“以人为本”的理念，努力实现旅游发展成果让人民大众共享。坚持以人为本的理念，一方面是在旅游服务中坚持以游客为本，不断提升旅游服务水平 and 质量，把游客放心不放心、满意不满意作为衡量旅游服务的标准。另一方面在提高旅游服务保障能力中坚持以人才为本，坚持科教兴旅方针，不断提高旅游从业人员素质，不断完善旅游公共服务，不断改善旅游消费环境，使广大旅游者放心消费、满意消费。

六是坚持服从和服务于国家大局，综合发挥产业功能，促进经济发展和社会进步。旅游业从改革开放之初接待入境游客为国家赚取宝贵外汇，到 20 世纪 90 年代拉动内需成为国民经济“新的增长点”和新世纪“国民经济重要产业”；从通过接待侨胞和

国际友人开展友好交流，到配合国家总体外交战略和为港澳台工作服务；从战胜 1989 年“政治风波”给中国旅游业带来的挫折，到为战胜 2003 年“非典”和 2008 年特大地震等自然灾害、抵御国际金融危机带来的严重冲击作出贡献；从服务于西部大开发、振兴东北、中部崛起、东部率先发展战略，到为新农村建设和构建和谐社会做贡献，旅游业发展始终坚持围绕党和国家的中心工作和发展大局，主动发挥自身优势，不断开辟工作新领域。

七是坚持以市场为导向，加强旅游宣传促销，不断提升中国旅游目的地整体形象。坚持以市场为导向，围绕市场需求开发旅游资源；针对市场需求，宣传推广产品。因此，对应市场是旅游工作的重中之重。旅游者是旅游收益的源泉，旅游市场规模的扩大是产业发展的基础。旅游业在市场开发工作中重视中央和地方协调配合，尤其是在海外市场的营销中，中央和地方共同配合，优化资源，形成合力，共同推广中国旅游整体形象和产品；采取政府和企业紧密结合的方式。政府进行形象推广，企业跟进产品促销，把旅游市场开发效果落到实处，见到实效；不断丰富市场营销方式，由原来单纯的参加展览和举办说明会等，演变成组合运用各种方式，提升营销效果，手段更加现代化，技术含量日益提高；重视中国旅游整体形象的塑造，随着中国社会的全面进步和旅游设施的改进，中国旅游目的地的形象在旅游者心目中大幅提升。

八是坚持依托经济社会发展，不断完善旅游保障体系，提高旅游保障能力。改革开放以来，在各级政府和旅游业界的努力下，通过法律手段、行政手段、经济手段、信息手段等多管齐下的方式，调动了国际国内各类资本，有效解决了旅游供给的短缺问题。航空、铁路、公路、水运、电力、通信、能源等方面一系列基础设施的完善，构造出日益改善的出行条件和经营条件。中国的旅游供给体系已经基本完善。随着我国国民经济持续、快速、健康发展，人们的旅游消费能力越来越强，旅游消费方式越来越多元，对旅游供给的质量要求也越来越高。旅游接待设施和保障能力不仅在数量上需要进一步增加，在结构和品质上也需要跨上新的台阶。

九是坚持不断提高服务水平和质量，推动旅游标准化建设，提升旅游业综合竞争力。质量永恒的主题。中国的旅游服务质量和水平与旅游业发达国家尚有差距，影响了综合竞争力的提升。服务质量成为旅游管理工作和各类旅游企业工作的重心。多年经验证明，采取市场化的思路 and 标准化的手段来研究推动质量提升工作，持续坚持提升服务质量，完善旅游对市场的服务功能是可以收到成效的。旅游行业注重借鉴国际经验，引进国际管理模式，在具体工作上采取一系列有针对性的措施，有效提升了中国旅游业整体的服务质量。旅游标准化技术体系表的产生标志着旅游的行业范围和管理规范已被认同。

十是坚持科教兴旅，加强人才培养和技术进步，不断提高旅游产业素质。旅游业

是现代科学技术的积极倡导者和使用者,通过应用新技术不断提高旅游生产力。中国饭店行业是最早利用电子信息系统进行管理的行业,预订系统一开始就与国际对接;互联网的应用紧跟世界步伐,旅游电子商务和电子政务的普及率越来越高;数字信息技术的应用日趋扩大,涌现出一批数字景区、数字饭店、数字旅游运营商。旅游发展的竞争最终是人才的竞争。在旅游发展过程中,一方面重视人才的教育培训,另一方面也创造人才脱颖而出的机制。逐步建立了院校教育和成人教育体系,旅游教育的规模和人数在全世界均居前列,不断吸收国际先进教育成果,与海外的教育培训交流合作日益加深。旅游的研究成果对于政府的决策和企业的发展都起到较大的作用,旅游相关领域的专家和学者深入行业,进行战略和发展的咨询,有效推动了产业发展。

三、当前我国旅游业面临的形势

当前我国旅游业发展所面临的机遇是战略性的,所面临的矛盾和挑战也是空前的。

1. 当前我国旅游业发展面临的战略机遇

一是国际环境总体上有利于旅游业发展。从国际政治经济环境看,和平、发展与合作仍是当今世界的时代主流,世界多极化、经济全球化和区域一体化发展的格局更加明显,为世界旅游经济提供了稳定的外部环境。全球经济增长的稳步回升,加上有关国际组织和各国各地区政府采取更加有利的旅游产业促进政策,有利于国际旅游保持较快发展。

二是政策环境更加有利于旅游业加快发展。《国务院关于加快发展旅游业的意见》以及各省市根据《意见》精神出台的加快旅游业发展的政策性文件为我国旅游业发展营造了前所未有的良好环境。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》明确提出“把扩大消费需求作为扩大内需的战略重点”和“把推动服务业大发展作为产业结构优化升级的战略重点”,将“积极发展旅游业”作为建设现代产业体系的重要内容。2013年2月,国务院办公厅印发了《国民旅游休闲纲要(2013-2020年)》,《纲要》将在增强国民旅游休闲意识、转变旅游休闲观念、保障国民旅游休闲时间、促进旅游休闲产业发展等方面发挥积极作用,顺应大众旅游消费需求,遵循旅游业发展的基本规律,进一步推动我国旅游业转型升级。随着旅游休闲体系的建设、国民休闲制度的完善,到2020年,我国旅游业不仅在总量规模上,在质量、效益等方面也都将基本达到世界一流水平,从而实现中国旅游业发展的战略目标。同时将深化改革开放,保障和改善民生,加快收入分配调整。这一系列政策也都将推动旅游业加快发展。

三是国内消费结构升级和城市化进程加快,国内旅游市场需求可望保持旺盛。我国居民消费已经进入结构快速升级时期,人们的旅游消费需求潜力巨大。随着我国人均GDP迈向5 000美元,城乡居民收入将进一步增长,旅游消费进入快速增长的时期,我

国旅游持续较快发展具有强大的市场基础。今后我国将努力提高居民收入在国民收入分配中的比重,有利于进一步扩大中产阶层的绝对规模和相对比重,将为旅游业的持续快速发展提供重要支撑。未来一段时期是我国城镇化加快发展的时期,城镇化有利于国民消费结构的升级,将为旅游消费提供新的增长空间。根据《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》,保障和改善民生将是我国今后的重要发展任务,政府支出中用于改善民生和社会事业的比重将进一步增加,社会保障制度覆盖面将进一步扩大,这也将有利于居民消费预期的形成,促进旅游消费需求的增长。

四是高速交通等配套支撑体系不断完善,将提供更加稳固的发展基础。高速交通体系的建设,将大大拓展游客出行距离和产业发展空间。加上海洋、内河、湖泊等水上交通和城市内部交通的发展,公共服务体系的健全,我国旅游业发展的配套支撑体系不断完善,各种发展大众旅游的条件正在成熟,发展基础逐步稳固。

五是以信息化为代表的科技进步以及现代商业模式创新,将推动旅游业转型升级。随着信息技术和知识经济的发展,用现代化的新技术、新装备改造和提升旅游业,正在成为新时期旅游业发展的新趋势。在这一进程中,科学技术不仅创造出大量新的旅游业态和新的旅游需求,引导新的旅游消费,还将极大地推动服务方式创新和商业模式创新。今后一段时期,信息技术将会更加广泛地运用到旅游业发展的方方面面。特别是正在推行的“三网融合”,将促进不同网络之间的信息兼容,实现网络资源的共享,这将在很大程度上改变传统的旅游消费方式、旅游经营方式和旅游管理方式,将推动旅游业向现代服务业的运行模式发展,推动旅游业转型升级。

六是对外开放不断扩大和出境旅游的发展,为旅游业的国际化提供有利的市场环境。当前,我国和世界主要大国、周边国家、发展中国家等的关系持续平稳发展,中国—东盟自由贸易区已正式启动,一批跨境经济技术合作规划已经或正在编制。今后,我国还将实施互利共赢的开发战略,进一步提高对外开放水平。我国国际关系的稳定和对外开放的扩大,为我国旅游业的国际化发展创造了良好的宏观环境。从行业自身来说,我国旅游业的开放水平也不断提高。我国与其他国家和地区、国际组织的旅游交流合作蓬勃发展,我国已提前兑现“入世”关于旅游业的各项承诺,目前国际上著名的旅游集团几乎全部进入中国,外资进入中国旅游业呈加速态势,并向二三线城市纵深发展。与此同时,我国出境旅游持续快速增长,也将推动我国旅游企业更快地“走出去”,使得中国旅游业越来越融入全球化发展的大格局当中。

2. 当前我国旅游业发展面临的主要挑战

首先,调整结构、优化供给,满足人民群众日益增长且不断变化的旅游需求要求旅游业增加供给总量,调整发展结构,这是当前旅游业发展面临的最大挑战。

其次,转变发展方式对旅游业发展提出了更高的要求。旅游业发展要走内涵式道路,



深化改革开放,加强科技支撑,进一步促进就业,提高游客满意度,促进资源节约和环境保护,提高产业发展的质量和效益。

再次,全球仍处于应对金融危机的状态之中,世界经济低速增长态势仍将延续,世界经济已由危机前的快速发展期进入深度调整期,这将增大全球旅游业逆势上扬的难度,抑制中远程来华旅游意愿与旅游消费支出。同时国际旅游市场竞争将更为激烈,这将分流我国入境客源,并进一步挤压我国入境旅游市场增长空间。

最后,各种传统和非传统安全因素明显增多,也将增加旅游市场的不确定性,许多因素可能对旅游业发展产生冲击,需要建立一个常态化的应对机制。

第二节 我国旅游业发展战略

一、“十二五”时期我国旅游业发展的指导思想、总体思路及主要目标

“十二五”时期是我国建设旅游强国的关键五年,也是实现国务院提出的“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”两大战略目标,把我国从旅游大国建设成为旅游强国的重要时期。在“十二五”时期,要按照党中央和国务院的统一战略部署,紧紧围绕科学发展主题和转变发展方式主线,我国旅游业要建设好旅游强国的产业基础,结合两大战略,在要素发展产业化、资源配置市场化、发展模式现代化等方面取得明显突破。围绕上述要求,旅游市场要继续以国内旅游为基础,国际国内旅游协调发展。在国内旅游发展的各项指标上要确保持续增长,在国际旅游各项指标上要坚持稳健增长,在旅游收入和社会贡献指标上要努力实现领先增长,并在国民经济体系中和国际旅游市场上形成较强的产业竞争力和社会影响力。

1. 指导思想

以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,深入贯彻落实科学发展观,围绕科学发展的主题和转变经济发展方式的主线,把握旅游业发展的良好机遇,进一步解放思想,深化改革开放,加强统筹协调,优化产业结构,提升产业素质,推动产业融合,拓展产业功能,实现旅游业持续快速发展,努力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,世界旅游强国建设向前迈进重要步伐,为提高人民群众生活质量、全面建成小康社会、建设资源节约型和环境友好型社会、促进经济社会又好又快发展做出积极的贡献。

2. 总体思路

(1) 基本原则

坚持改革开放,加快旅游业的市场化进程。破除体制机制性障碍,充分发挥市场

配置资源的基础性作用,推动旅游业发展方式转变,走内涵式发展道路,实现速度、结构、质量、效益相统一。

坚持以人为本,安全第一。寓管理于服务之中,强化公共服务体系建设,全面提升旅游服务质量,着力提高游客满意度,不断满足人民群众日益增长的旅游消费需求,促进全民族文明素质的提升。

坚持以国内旅游为重点,不断扩大旅游消费需求,积极发展入境旅游,有序发展出境旅游,实现三大市场协调发展。完善旅游产业要素体系,加快旅游产业结构调整。

坚持因地制宜,突出优势,推动各地旅游业特色化发展。促进城乡交流和区域协调发展,促进旅游业发展与经济社会发展的一体化。

坚持节能环保,推进低碳旅游方式。发展循环经济,合理利用资源,强化旅游业发展科技支撑,丰富文化内涵,实现旅游业可持续发展。

坚持国际化发展,加强国际交流合作。在广泛吸收外资、积极引进海外人才、借鉴先进经营管理经验的同时,推动我国旅游企业“走出去”,提升我国旅游业在国际上的竞争力和影响力。

(2) 发展方向

围绕两大战略目标和建设世界旅游强国,积极推动旅游业的产业化、市场化、国际化和现代化发展。

提升旅游要素发展的产业化水平。进一步扩大产业规模,加快旅游业与文化、体育等相关产业的融合发展,培育形成新的优势领域,完善产业体系。推动产业发展模式创新,加强新要素投入和现代产业运行方式运用,推进旅游业集聚发展,提高产业素质,提升产业竞争力。

提高旅游资源配置的市场化程度。加快政府职能转变,加强公共服务体系建设,充分发挥市场机制在资源配置中的基础性作用。加快行业协会改革,提升行业协会服务行业发展的能力,促进新型中介组织发展。放宽旅游市场准入,打破行业、地区壁垒,鼓励社会资本公平参与旅游业发展,鼓励各种所有制企业依法投资旅游产业。推动旅游企业面向现代企业制度的改革,加快培育旅游业市场经营主体,促进旅游业的集团化、网络化和品牌化发展。“十二五”时期争取有中国旅游企业进入全球 500 强。

加紧旅游发展模式的现代化改造。加强现代科学技术特别是信息技术,以及现代公司管理结构和商业模式在旅游业中的广泛运用,推动旅游企业的自主创新。促进旅游业与金融、保险、信息、文化创意等现代服务业的广泛融合,推动旅游业现代商业模式的发展。推进旅游产品和服务的升级,满足多样化的现代需求。

加快旅游产业空间布局的国际化进程。以旅游业作为提升国家整体形象的重要抓手,充分发挥旅游民间外交功能。面向国际市场,提高设施和服务的便利化程度,培

育一批国际旅游精品。全面对接国际标准,提升旅游服务品质和管理水平。进一步强化国际旅游合作,形成一批示范性国际旅游合作区域,提升中国在国际旅游事务中的话语权和规则制定权。结合“走出去”战略,加快海外接待体系建设。

3. 主要目标

到“十二五”期末,旅游业初步建设成为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,在扩内需、调结构、保增长、惠民生的战略中发挥更大功能;我国旅游业在世界旅游业格局占据更重要的地位,在国际旅游事务中的影响力进一步提高,建设世界旅游强国迈出坚实步伐。旅游服务质量明显提高,市场秩序明显好转,可持续发展能力明显增强,力争2020年我国旅游产业规模、质量、效益基本达到世界旅游强国水平。

产业规模进一步扩大,以国内市场为主体的三大市场协调发展;旅游市场主体培育初见成效,发展一批具有国际竞争力的大型旅游企业集团;旅游产品体系更加丰富,形成一批具有国际竞争力的精品旅游线路和精品旅游景区;旅游体制机制创新取得明显进展,运行机制更加健全;区域旅游业发展各具特色,城乡双向交流加快,旅游业发展区域布局更加均衡;旅游服务质量进一步提高,旅游消费环境进一步改善,游客满意度稳步提高,人民群众对旅游业发展的满意度明显提升;旅游业产业素质得到较大提升,发展成为以信息技术等现代科技手段为支撑,与金融、保险、文化创意等现代产业体系广泛融合,充分满足现代需求的质量高、效益好的现代服务业。

旅游消费成为国民消费的热点和重要增长点,旅游业占国民经济的比重进一步上升;旅游业成为推动现代服务业创新发展、调整优化国民经济结构、促进发展方式转变的重要力量;旅游业在扩大社会就业、改善人民生活、促进社会全面发展,以及弘扬中华文明、发扬民族精神和促进对外开放、加强交流合作中发挥重要作用。

通过努力,力争到2015年,国内旅游人数达到33.1亿人次,年均增长率为9%,国内旅游收入达到1.9万亿元,年均增长率为11%;入境旅游人数达到1.53亿人次,年均增长率为3%,入境过夜旅游者人数达到6 630万人次,年均增长率为4%,外国人入境旅游者人数达到3 115万人次,年均增长率为4.5%,旅游外汇收入达到549亿美元,年均增长率为5%;出境旅游人数达到8 375万人次,年均增长率为10%;旅游业总收入达到2.3万亿元,年均增长率为10%;居民出游率达到2.25;旅游业新增就业人数达到1 525万人,每年新增旅游就业70万人;旅游业增加值占全国GDP的比重提高到4.5%,占服务业增加值的比重达到12%,旅游消费相当于居民消费总量的比例达到10%。