

※ 旅游理论与发展实践研究丛书 ※



STUDY ON POLICIES
OF
TOURISM INDUSTRY IN CHINA

中国旅游产业 政策研究

高舜礼/著

中国旅游出版社

STUDY ON POLICIES
OF
TOURISM INDUSTRY IN CHINA

中国旅游产业
政策研究

高舜礼/著

中国旅游出版社

责任编辑：付 蓉

装帧设计：吴 涛

责任印制：李崇宝

图书在版编目 (CIP) 数据

中国旅游产业政策研究/高舜礼著. - 北京: 中国旅游出版社, 2006. 1

ISBN 7 - 5032 - 2835 - 0

I. 中… II. 高… III. 旅游业 - 产业政策 - 研究 - 中国
IV. F592. 0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 159148 号

书 名：中国旅游产业政策研究

作 者：高舜礼

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@ccta.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：北京市朝阳区小红门印刷厂印刷

版 次：2006 年 2 月第 1 版 2006 年 2 月第 1 次印刷

开 本：787 毫米 × 1092 毫米 1/16

印 张：14.25

印 数：1 - 5000 册

字 数：206 千

定 价：26.00 元

I S B N 7 - 5032 - 2835 - 0/F · 331

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

引 言

1 任何产业的健康发展都离不开相应产业政策的指导、促进、调控和保障。改革开放以来，中国快速从旅游资源大国发展成为世界旅游大国，是与有效实施的旅游产业政策密不可分的。

产业政策是政府根据产业发展状况、发展趋势、市场形势和发展目标等，研究制定的规划、干预、促进、保障产业发展的政策体系。一般而言，产业政策有狭义和广义之分。狭义的产业政策是政府专业经济部门和产业政策职能部门制定的、以特有程序和方式发布的专门性政策措施；广义的产业政策，是党委、政府和行业部门出台的促进产业发展的单项的方针、政策、法规、规范性文件等，虽发布规格和指导性不及狭义的产业政策，但涉及范围较广，发布方式多样，规定内容全面。我国现行的旅游产业政策，主要是广义上的产业政策。

根据中国的行政管理体制和对产业政策含义的划分，中国旅游产业政策主要包括三个领域：一是广义的国家旅游产业政策；二是广义的地方旅游产业政策；三是狭义的国家旅游产业政策。

2 广义的国家旅游产业政策在中国旅游行业有很多，包括党中央、国务院以及国家旅游局发布的促进旅游产业发展的有关方针、政策、法规、规范性文件等，数量庞大、类型多样，是指导、促进、调控和管理旅游发展的重要依据。产业政策与发展环境、发展条件、发展目标、发展状况密切相关，具有明显的时效性特征，处于不断发展、演变和完善之中，表现出因势而变、与时俱进的规律性。改革开放以来，我国旅游产业政策

表现出明显的阶段性特征：

(1) 20 世纪 80 年代，随着改革开放以后实行的经济体制改革，旅游业逐步从事业接待型转变为产业经济型；为满足接待大量海外旅游者的需求，中央政府高度重视和支持旅游业，采取直接划拨住宿设施、进口旅游汽车、引进外资建设饭店等措施，快速提升了我国入境旅游业的国际地位；鉴于单靠政府支持难以适应快速发展的形势，20 世纪 80 年代中期开始探索市场化的路子，提出了“内外资并用”、“五个一起上”，鼓励和引导各方面向旅游投资，但总体上计划经济色彩较重。

(2) 20 世纪 90 年代，旅游业进入了急剧变革和飞速发展时期。中国旅游业经受了多次入境客源市场的危机，如 1989 年下半年旅华市场坠入低谷、1994 年“千岛湖事件”带来的局部创伤、1997 年亚洲金融危机的全面冲击，空前强化了主动开拓市场的意识，提出了“国内抓建设，海外抓促销”的发展战略，确立了优化旅游产品结构、建设国家旅游度假区、实施系列旅游主题促销等；经济的快速发展、居民收入的增加，国内旅游异军突起，出境旅游起步发展，国家适时提出“大力发展入境旅游，积极发展国内旅游，适度发展出境旅游”的市场战略；随着社会主义市场经济体制的逐步建立，以旅行社业为重点的企业改革提上日程，实行了类别转换、体制改革、保证金制度，一些旅游景区步入市场融资，旅游饭店加快了集团化建设和资本运营；随着对旅游经济规律认识的深化，大力倡导政府主导型发展战略，开展中国优秀旅游城市的创建，推进地方旅游立法工作，狠抓旅游市场秩序整顿，旅游业快速成长为国民经济新的增长点。

(3) 进入 21 世纪，我国由基本实现小康向全面建设小康发展，人民群众物质和精神生活水平全面提升，旅游发展面临着前所未有的巨大机遇；黄金周旅游高潮的持续攀升，出境旅游的势不可当，标志着旅游消费日趋大众化；各地发展旅游的积极性空前高涨，制定旅游规划、开发旅游景点、旅游招商与促销等蔚然成风。但随着实现世界旅游强国目标的日益临近，要求转变旅游增长方式、全面提升产业素质和切实提高国际竞争力的问题日益突出，实行多年的旅游产业政策需要重新审视，旅游发展的思路、发展的模式、发展的导向和发展的目标等都需要重新研究、调整和完善。

3

中国广义的地方旅游产业政策，最早是陕西省于1985年颁布的。截至2005年8月，全国29个省级政府颁布了旅游产业政策，名称大多是“加快旅游业发展的决定（或意见）”。如包括修订、再修订的旅游产业政策，目前累计出台了60多个，形成了较完整的省级旅游产业政策体系。其中，出台密度最大的是1996~2000年，出台旅游产业政策的省份年均均有3个；此前10年，年均仅有1个；此后5年，绝大多数省份开展了对产业政策的修订。

地方旅游产业政策的内容：一是指导思想、产业定位和发展目标。许多省份把旅游业定位为支柱产业、主导产业、龙头产业、重要产业等；二是发展导向和发展重点。包括旅游发展规划、旅游产业布局、基础设施建设、旅游产品开发、旅游宣传促销、旅游商品开发等；三是支持和促进政策。包括财政政策、金融政策、税收政策、奖励政策和补贴政策等；四是组织保障措施。包括组织协调机构、政策法规建设、旅游执法体系、人才与信息化建设等。上述政策的出台，提升了旅游业在省一级的产业地位，构建了覆盖省一级的旅游政策体系，也提高了相关部门、全社会对旅游业的认识，优化了旅游业发展的大环境，全面升温了旅游业发展的氛围，推动了我国旅游业的快速发展。但某些产业政策存在虚多实少、缺乏创新、政策思路不实际和操作性明显不强等问题，需要根据旅游业发展的实践及时加以修订和完善。

4

中国狭义的国家旅游产业政策，开始制定于1999年，至今尚未发布实施。

启动国家旅游产业政策制订的背景是党中央、国务院将旅游业定位为国民经济的新的增长点，社会主义市场经济体制逐步建立，中国即将加入世界贸易组织，旅游业面临着空前的使命和形势，迫切需要国家加强战略性的政策指导。从全国旅游行业看，虽然制定了旅游业五年发展规划，建立了旅游投资项目库等，但发展思路、产业布局、支持导向和限制项目等不够明确，也缺乏必要的调控手段和调控能力，盲目投资、粗放开发、雷同建设、设施超量等问题日益明显，急需从国家产业政策的战略高度，指

导解决旅游投资比较分散、产业布局不尽合理、产品竞争力不强和配套支持机制不健全等问题。此外，地方旅游立法和产业政策的大量出台，为国家制订旅游产业政策创造了必要的基础条件。

国家旅游产业政策考虑解决的主要问题：其一，把旅游行业行之有效的做法和提法，归纳、提炼、上升到国家层次，使之成为国家指导旅游产业发展的方针、原则和理论。其二，筹划一个时期旅游业发展的区域布局、发展导向，明确旅游业发展所应坚持的原则和方向，如三大旅游市场发展战略等。其三，明确国家支持旅游业发展的思路和政策，如旅游消费政策、促进政策等。其四，旅游业发展的配套保障措施。

国家旅游产业政策 1999 年 6 月立项，8 月形成初稿；到 2000 年年底，在贯彻《国务院关于进一步加快旅游业发展的通知》（9 号文件）精神和广泛征求旅游行业、国家相关部门意见的基础上，国家旅游局会同国家经贸委对征求意见稿进行了修改，形成了一个比较成熟的文稿。2002 年 1 月，国家计委表示支持和参与国家旅游产业政策的制定，此后，国家经贸委、国家计委、国家旅游局共同就一些重点问题进行了研究，并征求了一些省、市和部委的意见。2003 年，国务院对少数部委机构进行改革，撤销了国家经贸委，将国家计委改革为国家发改委，产业政策的职能隶属、分管人员也做了相应调整，因此，国家旅游产业政策的制定工作面临着新的衔接和推进。与此同时，由于旅游业发展形势日新月异，有些条文的内容也需要进一步研究和论证，截至 2005 年 12 月，国家旅游产业政策尚未公布出台。

本书所研究的旅游产业政策，以广义的国家旅游产业政策为主，兼及地方旅游产业政策和狭义的国家旅游产业政策。

目 录

上编 旅游产业政策的战略研究

从旅游大国到旅游强国	(2)
经济产业与社会事业	(5)
是“政府主导”还是“市场主导”	(10)
数量型扩张与集约化发展	(16)
科学发展观与旅游开发	(25)
旅游发展与构建和谐社会	(29)
关于自费、公费及非自费旅游之辩	(34)
加入世界贸易组织的后续效应对旅游业的影响	(40)
在新一轮世界贸易组织谈判中旅游业应采取的策略	(48)
中国旅游业国际竞争力研究	(56)
旅游企业跨国经营战略研究	(64)
出境旅游政策与管理手段的变革	(80)
旅游市场发展战略的变迁	(83)
旅行社市场对外开放法规之变迁	(90)
坚持和完善黄金周制度	(97)
对制定旅游产业政策的构想	(113)

下编 旅游产业政策的发展与实践

旅行社业突破重围的改革思路	(122)
旅游业自我保护壁垒全面观	(132)
出境旅游的新形势与新趋势	(142)
城市旅游竞争力的影响因素	(150)
旅游资源承载的最大压力	(160)
论旅游资源经营权的转让	(165)
关于建立旅游紧急应对机制的思考	(172)
对民族文化旅游资源价值的认识及其开发	(179)
景区收费是旅游产业启动的标志	(189)
关于三江并流腹地旅游产品的联合开发	(195)
“香格里拉”折射的旅游形象	(202)
红色旅游的产品特征与市场开发	(207)
后 记	(216)

上 编

旅游产业政策的 战略研究

从旅游大国到旅游强国

建设旅游强国，是国家旅游局 2000 年年初提出的未来 20 年中国旅游业的奋斗目标，也是在即将跨入 21 世纪时中国旅游界发出的一个奋斗宣言。这对于中国人来说，是数百年以来强烈而执著追求的一个强国之梦。中华民族在数千年的文明史上，多数时间是以强盛的姿态立于世界民族之林的，只是从明朝中后期开始，才由盛转衰。国家要强盛、民族要复兴是全体国民的强烈愿望。中国旅游业是改革开放以后崛起的新兴产业，要在 2020 年建设成为世界旅游强国，的确是一个令人倍感鼓舞的宏伟目标。

但强国是怎样的？中国现阶段与强国目标的差距有多大？当时对此并未做深入的研究，只是就接待过夜旅游者和旅游创汇等几个项目与名列前茅的旅游强国作了一番对比，这几个项目主要是关于发展规模的一些概念，更多地反映了旅游强国的外在形象，其实内涵性的指标远远不限于此。如果旅游强国的内涵只限于旅游接待和创汇的话，2000 年中国在世界上的排序已经处于第五、第七位了，难道只有排到世界第一位，才能算是世界旅游强国吗？

衡量一个国家是否是强国的指标并不是单一的国内生产总值或人均国内生产总值，而是一个复合性的指标体系，应包括科技、金融以及人民生活、卫生、教育、思想文化等多种领域。我们理解和探讨旅游强国的标准，应该除了接待、创汇、占国内生产总值比重以外，还应有更加宽泛的一组数据指标。以 1996 年美国、西班牙、英国、法国、意大利、德国、加拿大、日本等旅游发达国家（有时人们也将其视为旅游强国）的统计数据为例，尽管他们中有的国家旅游经济规模并不很大，但一个共同特点是许多指标都占全国的 10% 以上，包括旅游收入占国内生产总值的比重、旅游

就业占总就业的比例、旅游投资占总投资的比例、旅游税收占总税收的比例和旅游出口占总出口的比例等，并在出国游人数与国内人口之比、出国游人数与入境游人数之比等方面，也保持了较高的比例^①。这说明，旅游业发达与否不只是产业规模之大小，更是一个产业综合素质的概念。

建设旅游强国是一个宏伟的目标，也是一项极为艰巨的事业。

首先，环顾全球，堪称为旅游强国的或旅游发达国家的基本是两类，一种是以旅游业为经济主体的（而不仅是支柱产业）的小国，如加勒比海、地中海的小国家，在全球最具吸引力的旅游目的地中扮演着极为突出的角色；另一种是经济发达的国家，如法国、意大利、美国、德国、西班牙。而在广大的发展中国家，甚至中等发展程度的国家里，还很难找出一个旅游强国的例子，这也符合旅游经济发展的基本规律。旅游业在受到特有扶持手段推动的一定时期，可以适度超前于国民经济增长水平，但能否永远超前下去，使该国家异军突起而成为某一领域的强国（除非是以旅游业为主体产业的国家），还是一个未经证实的课题。当然，如果国家经济也保持相应的高速增长，旅游产业使其超前成为一个领域的强国在理论上也是可行的。

其次，从大国到强国是一种艰巨的“质变”。我们用20年时间走完了从旅游资源大国向亚洲旅游大国的转变，但不等于可用同样的时间就能实现从大国向强国的转变。前一个转变是从无到有，无论转变的情况和质量如何，都是把资源优势转换成了产业优势，都是对旅游产业规模的壮大做出贡献；而后一个转变则要求提升质量、提升竞争力，强调的是多个方面的贡献率，不再是简单地扩张规模所能做到的。换言之，按照既往的增长方式和发展态势，并不一定就可水到渠成地实现旅游强国的目标。

再次，增长方式的转变是缓慢的。如果旅游界认可实现强国目标不仅是旅游发展的“量变”，更是发展的“质变”，就应该清醒地看到实现增长方式的转变是很不容易的。早在20世纪90年代中后期，旅游界就表示贯彻中央提出的“两个转变”的战略部署，但整体上距理想的目标还相差甚远。如果我们不认为十年以前旅游发达国家的各项指标太低，或者不认为

① 参见《中国旅游业对外开放战略研究》高舜礼著，中国旅游出版社，第99~101页。

这些指标过于严苛的话,则可以将其作为我们建设旅游强国的参照性指标,稍微对照一下似乎也不是很轻松。从2000年我们提出旅游强国目标至今已经5年,相当于我们已走过了实现计划目标 $1/4$ 的时间,但是否已将与计划目标的差距缩短了 $1/4$?未来15年我们是否可达到那些相对细化了的旅游发达国家的指标?

确立旅游强国目标5年来,旅游行业一直致力于进一步扩大开放、深化改革、提升产业素质,但在转变增长方式、调整产业结构、强化企业竞争力和完善旅游市场秩序等方面还有大量工作要做。目前,中国旅游业正处在发展的又一关键时期,能否充分认识和善于抓住机遇,直接关系到能否加快缩小与旅游强国目标的差距,也意味着实现旅游强国目标的总体时间进程。推进旅游强国目标的加快实现,当前应该抓住三方面的机遇:一是抓住加入世界贸易组织以后的机遇,加大与国际接轨的力度,在对外开放中提高旅游企业竞争力,培育国际化的旅游企业集团。二是抓住中国人均国内生产总值突破1000美元并将迎来3000美元的机遇,以促进全面实现小康和现代化建设为己任,以满足不断扩大和提高了的旅游消费需求为目标,通过实行集约化增长方式的根本转变,加速提升旅游企业、旅游产品和旅游服务的质量,增强中国旅游业的综合竞争力。三是抓住国家调整产业结构和西部大开发的机遇,大力推进基础设施和旅游接待设施建设,加快开发具有世界影响力的旅游新产品,扩大旅游产业的附加值,进一步做大做强产业规模,切实提高旅游业的经济效益和社会效益。

我们应争取通过不懈的努力,使中国旅游业在既定的目标实现期限内,不仅在产业规模、占国内生产总值的比重、接待创汇方面居于世界前列,而且在吸纳投资、拉动内需、安置就业、增加税收、企业竞争力等方面也名列世界前茅,尽快成为一个名副其实的旅游强国。

经济产业与社会事业

人们一向喜欢并十分关注对许多事情、事物、事业进行预先定位、定性分析，因为定位或定性分析之后，就确立了坐标、找到了方向、获得了依据，就名正言顺而顺理成章了。对一个行业、一个产业来说，定性和定位也很重要，明确了性质、序列和所扮演的角色，就等于确立了在国民经济和社会发展中的位置，就可以享受有关政策并发挥相应作用。一言以蔽之，定性和定位如何，直接关乎一个行业发展的方向和前景。

对于中国旅游业来说，进入 21 世纪后，这个问题尤其需要认真思考。

回顾中国旅游业的发展史，在新中国建立以后到改革开放以前的那段时间里，旅游业的性质基本上是民间外交的事业接待。此后一段时间，国家的旅游管理机构被称作“中国旅行游览事业管理局”，这个“事业”在很多文件或论著中，基本的含义是不考虑接待成本的，不按照经济规律经营的，与今天我们所说的旅游接待有着本质的差别。这种性质的接待，在以后的较长时间里，也被认为是计划经济体制下的、政企不分的、低级发展阶段的旅游接待。与此相对应，那个时期的旅游业被认为是“事业性质”、旅游管理部门被认为是“事业单位”。

改革开放以后，随着国民经济的发展和行政体制的变革，旅游业的性质也发生了很大变化，最突出的就是旅游业成了一个经济产业。在改革开放的最初 10 年，旅游部门强调最多的是为国家创汇，随着国内旅游的迅速崛起，也陆续把创汇与创收并提。中国旅游业性质的变化，大致到 20 世纪 80 年代中期基本完成，“从事业接待型向经济产业型转变”是改革开放以来旅游业的最重要的变化之一。从现实情况看，这个变化对旅游业的发展确实起了巨大的促进作用：其一是按照经济规律办旅游，解放了思想，加

快了对外开放,改革步伐明显走在了铁路、民航等行业的前头;其二是在国民经济中争得了应有地位,国家在发展政策、资金投入、接待设施建设等方面给予支持,产业规模迅速扩张;其三是实行简政放权、政企分开,推动企业改制、改组、改造,充分利用外资和市场融资,促进旅游企业成为市场竞争的主体。正因为如此,中国旅游业在20年的时间里取得了突飞猛进的发展,由旅游资源大国发展成为世界旅游大国,入境旅游由世界排名四十多位跃升至前十位;国内旅游在20世纪80年代后期崛起后一跃成为世界最大的市场;出境旅游在20世纪90年代后期起步使中国迅速成为亚洲最大的客源地。由于以经济产业对旅游业进行定位、定性,以为国家创汇增收为己任,因此,十多年来中国一直把“大力发展入境旅游,积极发展国内旅游,适度发展出境旅游”作为旅游业发展的总方针。

一个行业或产业的性质、定位不是一成不变的,它是与国家的经济体制、行政体制、社会体制的发展变化相适应的。改革开放以后,中国旅游业定位的适时调整就是很好的证明。从当前旅游业发展所达到的产业规模、所释放的巨大社会功能,以及经贸发展、国际交往和社会需求对它提出的多元化希望看,旅游业又到了需要对自身性质和定位进行重新认识的时候了。这既是推动旅游产业大发展的使命和行业管理生存的需要,也是全面提升旅游业地位和作用的重要机遇。

这次旅游业定位最明显的一个特点,就是兼具经济产业和社会事业双重的性质,具体表现在以下方面:

第一,旅游业的综合性特征日显突出。旅游业结束了改革开放之初的以入境游为主的局面,发展成为入境、国内、出境游并驾齐驱;旅游资源和产品已突破传统的领域,除了山水风光、文物古迹以外,民族文化、民俗风情、社会资源(如工农业旅游)等也成为旅游吸引物,对旅游者的影响更加多元化。旅游产业规模的扩大、涉及领域的增多,对经济社会、相关行业的影响已不仅限于经济领域。旅游区(点)的增多,旅游企业的增多,旅游者的增多,使旅游与地方发展和百姓生活密不可分。总之,旅游及旅游业的影响力已远远超出了经济领域的范畴,旅游的综合功能越来越突出,并与经济功能呈并驾齐驱之势。

第二,旅游在世界服务贸易中的作用日益突出。20世纪90年代以来,

世界服务贸易增速超过货物贸易，服务业成为国际直接投资、产业转移、提升产业竞争力的重要领域。中国服务业增加值只有 33% 左右，远低于国际 70% ~ 80% 的水平。但在中国，旅游业在服务贸易中占有很大比重，其创汇已经占服务贸易的 2/3，在促进国际贸易和谐发展、完善贸易结构方面发挥着巨大的作用。旅游业与一般贸易不同，贸易壁垒和贸易摩擦较少，服务贸易具有需求高弹性、资源耗费少、服务不可移动和不可储存的特点，发展旅游有利于实现高就业。从创汇的角度来说，不仅可以大力发展入境旅游，也可以“走出去”，在世界旅游市场寻求发展。发展出境旅游可以展示中国经济建设的成就，提高人民生活水平，也可以弥补贸易的差额，缓解国际贸易的摩擦。

第三，旅游业的社会功能越来越突出。旅游业在参与经济建设的过程中，表现出了十分明显的社会功能，即促进了地方经济发展，加快了中西部的脱贫致富；安置了大量就业，包括农村的、城镇的；促进了产业结构调整，扩大了内需，刺激了消费；树立了新的资源观和发展观，形成了保护与发展的良性互动，推动了当地经济可持续发展；扩大了对外开放，提高了城市和地区的知名度，优化了投资环境，促进了区域经济发展；更新了老百姓的思想观念，推动了物质文明和精神文明建设。

第四，旅游成为精神文明建设的重要内容。旅游吸引物囊括了自然、人文、社会等各种资源，集物质文明与精神文明之大成。旅游的过程就是寓教于游、赏心增智的过程，通过广开见闻、亲身体验来增加阅历和学习知识。国内很多旅游目的地本身就是爱国主义、传统教育的基地，宣传、文化、精神文明建设等部门将之作为精神文明建设、提高国民综合素质的重要课堂。近年来宣传、建设、旅游等部门联合开展的文明景区评比，宣传、旅游等部门联合开展的红色旅游部署，都表明旅游是开展精神文明建设的重要载体。在旅游资源的开发过程中，发掘、保存、利用、宣传了传统文化和民族文化，这说明，旅游业的文化教育功能在进一步提升。

第五，旅游是与文化、体育、广电、出版相类似的行业。在改革开放之初，服务业、社会事业被认为是非物质生产部门和行业，过多地强调其公益性，而忽略了对其实业性的认识，给这些部门纳入国民经济体系带来很多困难。同样，目前过于强调产业性而忽视其社会性、服务性，对其发

展也是不利的。前些年,文化、体育、广电、出版等部门一般自称为事业单位,属于社会事业的职能。近年来,随着政企分开、行政体制改革和市场经济建设的推进,这些行业也开始强调自身的产业功能,即文化产业、体育产业、广电产业、出版产业,但并不因此而否定其原有的社会事业性质。这些部门兼具了产业和事业双重的性质与功能。例如,文化部的“三定”方案中,关于文化部的职能就有“管理社会文化事业,拟定社会文化事业发展规划并组织实施”、“拟定文化产业规划和政策,指导、协调文化产业发展”,也就是通常说的兼具事业和产业双重的性质。体育等部门也是如此。需进一步明确的是,这里所说的事业是指服务于全民、全社会的社会事业,是相对于经济产业的一种职能范围,其管理部门不一定就必须是事业单位性质,也是与改革开放前中国旅游业的“事业接待”明显不同的。

第六,旅游具有社会服务的功能和性质。从中国机构设置“精简、统一、效能”的原则看,政府机构改革的基本方向是,加强计划、财政、金融等与国民经济运行密切相关的宏观调控部门,建立健全强有力的宏观经济调控体系;尽量压缩和减少以产品为基础设立的专业经济部门,从而减少条条对企业的管理和约束;加强社会服务部门,为经济发展和社会稳定提供有力的社会保障和社会服务;加强执法监管部门,实行执行与决策分离,执法与自身经济利益分离;大力发展社会中介组织,为政府职能转变、实现“小政府、大服务”创造重要条件。按照机构改革这一基本的方向,专业经济部门要逐步撤销或被行业协会替代。从旅游局的工作职能看,它与以产品为基础设立的专业经济部门有所区别,带有明显的社会服务部门的特征,不宜简单地将其视为专业经济部门;从它在国家宏观调控部门的归属看,旅游是国家发改委的内设机构——社会事业司的联系范围,即“协调人口、文化、教育、卫生、体育、广播影视、旅游、政法、民政等发展政策”,也说明应属于社会事业、社会服务部门范畴。因此,从改革的方向来说,旅游部门应进一步强化社会服务的职能。

第七,旅游已成为人民群众小康生活的重要内容。黄金周旅游、假日旅游的兴起,使旅游消费大众化,2004年人均出游率高达84.8%，“十一”黄金周出游超过了1亿人次,旅游真正成为了全面小康的重要内容。