

旅游事业

改革发展探索与旅游产业

创新实践

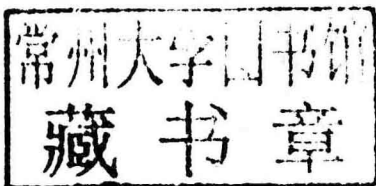
本书编委会 编

经济日报出版社

旅游事业改革发展探索 与旅游产业创新实践

本书编委会 ◎ 编

(第一卷)



经济日报出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

旅游事业改革发展探索与旅游产业创新实践 / 《旅游事业改革发展探索与旅游产业创新实践》编委会编. —北京: 经济日报出版社, 2016. 1

ISBN 978 - 7 - 80257 - 907 - 1

I. ①旅… II. ①旅… III. ①旅游业—经济发展—研究—中国 IV. ①F592. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 307312 号

书 名: 旅游事业改革发展探索与旅游产业创新实践

编 者: 《旅游事业改革发展探索与旅游产业创新实践》编委会

责任编辑: 王 含

责任校对: 张 强

出版发行: 经济日报出版社

地 址: 北京市西城区右安门内大街 65 号 (邮编: 100054)

电 话: 010 - 63567690 (编辑部) 010 - 57804156 (邮购部)

网 址: www.edpbook.com.cn

E - mail: jjrbbjb@163.com

经 销: 全国新华书店

印 刷: 三河市华东印刷有限公司

开 本: 787 × 1092mm 1/16

印 张: 160.5

字 数: 3613 千字

版 次: 2016 年 1 月第一版

印 次: 2016 年 1 月第一次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 80257 - 907 - 1

定 价: 860.00 元 (精装全四卷)

特别提示: 版权所有 · 盗印必究 · 印装有误 · 负责调换

编 委 会

主 编：本书编委会

特邀编委：（以姓氏笔画为序）

马彦成	王现民	扎洛	牛生乐	向前	杨东亮	李岳定
张建华	陈卫权	范钟声	和仕勇	赵琳	黄长森	童健

编 委：（以姓氏笔画为序）

丁俊	于文军	马力	马建华	文新春	王志成	王同凯
王保剑	王延峰	王奋勤	王树海	王海燕	王雪峰	毛钧
方卫斌	方华盛	邓久国	东宝	东强	卢欣宇	史保华
白杨	边宏庆	曲东辉	任文祥	任立军	任立新	任秀红
刘杰	刘兵	刘猛	刘云红	池继霞	孙其美	杨秀凌
杨顺宝	杨凤东	杨继福	李鸿	李强	李一鹏	李荣能
李守军	李劲松	李建党	李明团	李俊梅	李艳芬	李桂蓉
吴青峰	吴成宝	吴永洪	吴松青	何均	何武	宋仁秀
肖兵	肖锋	汪一民	张小林	张向红	张武民	张国彦
张佃生	张冬霞	张洪友	陈军	陈翔	陈勇	陈北跑
陈俊峰	陈永亮	陈海洋	陈跃玲	范双喜	欧学钊	罗宁
罗伟平	周红	周世建	郑云	郑丽丽	孟江洲	封收
胡宇	胡意盛	赵东	赵玉珍	赵向东	赵树新	哈斯保克
侯宇	姜华	贺建格	耿春军	秦如梅	倪洪伟	徐登祥
徐建国	殷先俭	海志强	郭群	郭修恒	郭通伟	高飞
唐军明	陶平	黄芳	黄成寿	黄佑奇	黄洪艺	黄锦全

曹致林 符天维 康晋涛 彭 锋 彭仕扬 蒋 文 蒋丽娟
蒋重江 韩晓晨 董 娟 董振华 董积良 喊 沙 程 志
焦迎新 温正义 温雪松 蔡鸿章 樊崇兵 潘夏莉 魏 静
魏依萍

编委会成员：马 尚 杨 阳 王 莹 张 钰 海 珊 黄小夕 路 鸣
路 得

前言



旅游业是朝阳产业、民生产业和幸福产业，是正在培育的国民经济战略性支柱产业和人民群众更加满意的现代服务业。加快发展旅游业，是适应人民群众消费升级和产业结构调整的必要要求，对于扩就业、增收入，推动中西部发展和贫困地区脱贫致富，促进经济平稳增长和生态环境改善意义重大，对于提高人民生活质量、培育和践行社会主义核心价值观也具有重要作用。

改革开放以来，我国旅游业快速发展，产业规模不断扩大，产业体系日趋完善，已经成为世界旅游大国，正在向世界旅游强国迈进。同时，我国正处于新型工业化、信息化、城镇化和农业现代化快速推进期，实现与新四化融合成为旅游业重要的发展方针。

旅游业对我国经济社会发展全局具有重要战略意义。习近平总书记强调，“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。旅游业是综合性产业，是拉动经济发展的重要动力。旅游是修身养性之道，中华民族自古崇尚“读万卷书、行万里路”。李克强总理要求我们“围绕发挥旅游在扩内需、稳增长、增就业、减贫困、惠民生中的独特作用，砥砺开拓，扎实工作，着力创新旅游管理体制，着力依法规范旅游市场，着力推进现代旅游产业发展，着力培育旅游经济增长点，让旅游更安全、更便利、更文明、更舒心，为推动经济提质增效升级、人民群众生活水平跃升作出新贡献。”

未来三年，我国旅游业面临新的国际国内形势。从国际看，世界经济总体延续缓慢复苏态势，政治、经济、地缘等各种因素相互交织，世界经济仍处在国际金融危机后的深度调整期。同时，许多国家和地区把振兴旅游业作为刺激经济增长的重要举措，对中国游客抱有很大的期望，出台了很多吸引中国游客的政策措施，比如美国就将中国公民赴美商务旅游签证有效期延长到10年。从国内看，我国经济发展进入新常态后，增长速度正从10%左右的高速增长转向7%左右的中高速增长，经济发展方式正从规模速度型粗放增长转向质量效率型集约增长，经济结构正从增量扩能为主转向调整存量、做优增量并举的深度调整，经济发展动力正从传统增长点转向新的增长点。纵观国际国内形势，新时期、新常态下，旅游业在调结构、转方式上承担着重要的历史使命，不仅在消费，而且在投资、出口上对我国经济发展都应做出更大贡献。

我们要深刻认识经济发展新常态下的旅游业，就需要以更长的时间跨度去观

察、分析和把握。把握旅游规律，增强产业自信、行业自信和事业自信，创新工作方式，担当发展使命，着力创新旅游管理体制，着力依法规范旅游市场，着力推进现代旅游产业发展，着力培育旅游经济增长点，让旅游更安全、更便利、更文明、更舒心，为推动经济提质增效升级、人民群众生活水平跃升做出新贡献。

本书编委会

2015 年 12 月

开辟新常态下中国旅游发展的新天地

——2015 年全国旅游工作会议工作报告

国家旅游局局长 李金早

同志们：

这次会议的主要任务是：认真贯彻党的十八大和十八届三中、四中全会和中央经济工作会议精神，总结 2014 年全国旅游业发展情况，分析旅游业发展面临的形势，部署下一段重点工作。

党中央、国务院高度重视旅游业发展。习近平总书记对旅游业发展作出了一系列重要指示。1 月 8 日，李克强总理在国家旅游局工作报告上作出重要批示，这是对我们的鼓励、鞭策。1 月 12 日，汪洋副总理听取国家旅游局工作汇报后及在当天下午主持召开的国务院旅游工作部际联席会议上发表了重要讲话，随后又专门作出批示，对我们旅游战线给予了鼓励，提出了明确要求。我们一定要认真贯彻党中央、国务院领导同志的重要指示精神，扎扎实实做好工作。

现在，我代表国家旅游局讲三个方面的情况。

一、2014 年全国旅游工作和旅游业发展情况

2014 年，在党中央、国务院的正确领导下，在各级党委、政府的高度重视下，面对经济下行压力、经济结构深度调整的新形势，旅游全行业积极努力，旅游工作取得了阶段性成果。

（一）旅游发展环境不断改善

全国人大开展《旅游法》执法检查，推动了《旅游法》的贯彻落实；国务院出台《关于促进旅游业改革发展的若干意见》（国发〔2014〕31 号），提出了新时期旅游业改革发展的方向和任务；国务院成立旅游工作部际联席会议，创新了协调商议旅游业改革发展重大问题的机制。与中宣部、中央文明办共同开展提升中国公民出境旅游文明素质宣传活动，营造文明旅游社会氛围。各省区市深入贯彻落实国发 31 号文件，强化了旅游统筹协调机制，海南、北京、云南、江西、广西、西藏等六个省区市先后成立旅游发展委员会。海南、云南、上海等地修订了旅游条例。山东、浙江、甘肃、安徽等省先后出台贯彻落实国发 31 号文的政策文件。旅游综合改革深入推进，共有十个市县开展国家旅游综合改革试点。

（二）旅游品牌开发持续推进

落实中国“智慧旅游年”各项工作。实施美丽乡村富民工程，七部门联合发文在全国挑选出 6130 个重点扶持村开展乡村旅游扶贫，与扶贫办共同推进旅游扶贫试点工作。实施中国旅游商品品牌提升工程，举办“中国国际旅游商品博览会”和“中国旅游产业博览会”。完善旅游公共服务设施，投入 4 亿元旅游发展基金支持新建改建约 40 万个景区停车位，投入 1.5 亿元贷款贴息支持 90 多个旅游项目转型升级。与国家开发银行联合推出 135 个中国旅游投资优选项目，在全国投资增速放缓的情况下，实际完成旅游投资约 6800 亿元，同比增长 32%。推动全国红色旅游二期规划落实，广泛开展系列红色旅游主题活动。全年乡村旅游新增收入 400 亿元，新增就业约 20 万人，带动超过 3300 万农民受益；新增国家生态旅游示范区 36 个；新增 5A 级旅游景区 9 家，目前全国 5A 级旅游景区总数达 184 家。

（三）旅游管理和服务继续加强

贯彻《旅游法》，开展治理旅游市场秩序自查自纠；探索依靠市场主体开展市场监督的有效方式，分区域、针对性地开展治理旅游市场秩序行动。持续推进旅游标准化工作，发布 10 项旅游行业标准，启动第三批标准化试点。进一步简政放权，取消边境旅游项目许可，下放外资旅行社设立审批、旅行社经营边境游资格审批和 4A 级景区评定。在全国开展“寻找最美导游”活动，加强行业精神文明建设。以导游援藏和旅游人才援藏、援疆为重点，开展西部旅游人才援助。完成旅游行政干部培训和旅游业青年专家遴选，推动旅游职业教育改革。全行业积极参加“党的群众路线教育活动”，深化各项整改措施，有力地推动了全行业的作风转变。

（四）旅游开放合作继续进行

举办第八届 APEC 旅游部长会议并发布《澳门宣言》。举办 2014 年中国国际旅游交易会 and 第 14 次世界旅游旅行大会；设立中国—中东欧旅游促进机构与旅游企业联合会协调中心。制定外国人入境旅游市场中长期发展规划。实施“美丽中国”全球统一品牌战略。推进大湄公河、大图们江次区域旅游合作。新增上海自贸区地中海邮轮旅行社作为试点经营出境游业务的外资社，广东省开放 5 家港澳独资旅行社经营内地居民赴境外团队旅游业务；开放太原等 10 个城市赴台个人游，增加第六批赴台游组团社。进一步简化赴台团队游手续，取消个人游城市赴台团队发票查验。大陆居民赴台旅游累计突破千万人次大关。以第十七届海峡两岸旅游同业联谊会和第六届海峡两岸旅游交流圆桌会议为平台，深化两岸旅游合作，继续完善海旅会和台旅会磋商机制。到 2014 年底，中国公民出境旅游目的地国家和地区达 151 个。

在旅游全行业的共同努力下，2014 年旅游业实现平稳增长。预计国内旅游 36 亿人次，增长 10%；入境旅游 1.28 亿人次，下降 1%；出境旅游首次突破 1 亿人次大关，达到 1.09 亿人次。全年旅游总收入约 3.25 万亿元，增长 11%。

2014 年旅游业发展取得的成绩，是全国各地、业内业外在党中央、国务院正确领

导下共同努力的结果,也是与境内外同行有效合作的结果。邵琪伟同志曾作为国家旅游局主要负责人,坚持改革开放,精心组织、全力推进,为旅游事业的发展做出了重要贡献。王志发同志求真务实、勇于克难攻坚,做了大量卓有成效的工作。

在肯定成绩的同时,我们也要清醒地认识到,旅游业发展仍然面临许多严峻挑战,存在许多亟待解决的问题。主要有:旅游市场秩序问题没有得到根本解决,有些地方旅游市场乱象丛生,甚至存在黑恶势力的影响,人民群众对此反应强烈。旅游不文明现象时有发生,严重损害了国家和民族的形象。旅游厕所还达不到游客的要求,与国际标准还有很大差距,脏、乱、差的现象仍然存在。旅游公共服务基础设施建设滞后。各级政府对旅游业的支持力度有待进一步加强,财政、金融促进旅游产业的抓手不多。旅游涉外纠纷日益增加,旅游大外交格局还没有形成。我国拥有庞大的出入境旅游市场规模,但还没有相应的国际话语权。旅游管理体制不顺,“小马拉大车”的矛盾还比较突出。旅游部门和旅游社会管理信息化水平很低,远远不适应互联网时代的要求。旅游基础研究薄弱、旅游统计严重滞后、旅游人才支撑不足等问题也很突出。这都需要我们下大力气加以解决。

二、我国旅游业发展的新形势和新要求

2015年不同寻常,既是全面深化改革、“十二五”收官、谋划“十三五”发展的关键之年,也是全面建设小康社会、实现“两个一百年”目标的转承之年。“风物长宜放眼量”。我们要深刻认识经济发展新常态下的旅游业,就需要以更长的时间跨度去观察、分析和把握。

(一) 过去 35 年的回顾和未来 35 年的展望

1. 过去 35 年,我国旅游业从无到有、从小到大,实现了从短缺型旅游发展中国家向初步小康型旅游大国的历史性跨越。

这主要体现在以下五个方面:

——旅游已经从少数人的奢侈品,发展成为大众化、经常性消费的生活方式。国内旅游从 1984 年约 2 亿人次增长到 2014 年的 36 亿人次,增长了 17 倍。入境游客从 1978 年的 180.92 万人次增长到 2014 年 1.28 亿人次,增长了近 71 倍。

——旅游业已经从外事接待型的事业,发展成为全民广泛参与就业、创业的民生产业。

——旅游业已发展成为综合性的现代产业,旅游业对相关产业贡献大幅提升。

——旅游市场已从入境游为主,发展到出入境旅游并重,深度国际化大交流、旅游外交功能凸显的新阶段。改革开放之初,我国以接待入境旅游者为主,国内旅游仅有小规模의 差旅和公务活动,更不存在有规模的出境旅游。经过 35 年的快速发展,我国形成了国内旅游、入境旅游、出境旅游三大市场三足鼎立的格局。

——旅游业发展由点到面、由局部到整体,形成了各地、各部门全面推进的大格局。几乎所有的省区市都将旅游业作为战略性支柱产业,85%以上的市地州盟、80%以上的市县区将旅游业定位为支柱产业。

2. 未来 35 年,我国将由大到强、由快到好,实现从初步小康型旅游大国到全面小康型旅游大国,再到初步富裕型旅游强国的新跨越。

到 2020 年,从初步小康型旅游大国迈向全面小康型旅游大国,年人均出游次数到 5 次以上,达到中等发达国家水平,我国旅游业在规模、质量、效益上都达到世界旅游大国水平。

到 2050 年,我国成为初步富裕型国家,实现从全面小康型旅游大国到初步富裕型旅游强国的新跨越,年人均出游达 10 次以上,我国旅游发展质量、水平、效益、综合竞争力、旅游文明程度等达到世界发达国家前列,全面实现旅游现代化、国际化、信息化和品质化。形成一批世界级旅游城市、世界级旅游企业、世界级旅游目的地,世界级旅游景区、世界级旅游院校、世界级旅游专家,形成一批世界旅游品牌。

(二) 旅游业正在成为经济发展新常态下的新增长点

旅游业对我国经济社会发展全局具有重要战略意义。习近平总书记强调,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。旅游业是综合性产业,是拉动经济发展的重要动力。旅游是修身养性之道,中华民族自古崇尚“读万卷书、行万里路”。李克强总理要求我们“围绕发挥旅游在扩内需、稳增长、增就业、减贫困、惠民生中的独特作用,砥砺开拓,扎实工作,着力创新旅游管理体制,着力依法规范旅游市场,着力推进现代旅游产业发展,着力培育旅游经济增长点,让旅游更安全、更便利、更文明、更舒心,为推动经济提质增效升级、人民群众生活水平跃升作出新贡献。”汪洋副总理指出,“旅游业‘量’的扩张和‘质’的提升,将带动一大批相关产业发展。在新常态下,旅游业是稳增长的重要引擎、是调结构的重要突破口、是惠民生的重要抓手、是生态文明建设的重要支撑、是繁荣文化的重要载体、是对外交往的重要桥梁,在国民经济和社会发展中的重要战略地位更加凸显。”

旅游业正在成为新常态下新的增长点,与传统增长点及其他新增长点相比,旅游业这个新增长点究竟新在哪里?概括起来主要有九个“新”。

1. 旅游业是资源消耗低、环境友好型、生态共享型的新增长点。
2. 旅游业是消费潜力大、消费层次多、持续能力强的新增长点。
3. 旅游业是兼具消费、投资、出口“三驾马车”功能的新增长点。
4. 旅游业是就业容量大、层次多样、类型丰富、方式灵活、前景广阔的新增长点。
5. 旅游业是带动全方位开放、推进国际化发展的新增长点。
6. 旅游业是增强国民幸福感、提升国民健康水平、促进社会和谐的新增长点。
7. 旅游业是优化区域布局、统筹城乡发展、促进新型城镇化的新增长点。
8. 旅游业是促进脱贫致富、实现共同小康的新增长点。
9. 旅游业是新的经济社会组织方式,是有助于提高全社会资源配置效率的新增长点。

(三) 需要厘清的一些观点和说法

1. 旅游究竟是软实力还是硬实力?

长期以来,有一种说法很流行,说“旅游是软实力”。

说旅游是软实力,这是由旅游的文化特性决定的。但是,旅游不仅是软实力,更是一种硬实力,这是由旅游业的经济属性和产业功能决定的。旅游业已成为综合性大产业,旅游业关联度大、涉及面宽、拉动力强,对稳增长、调结构、惠民生意义重大。无论是对 GDP 的贡献,对消费、投资、出口的贡献,还是对相关重点行业的贡献、对就业的贡献等,都充分体现了旅游业是一个国家和地区的硬实力。前面我们对改革开放 35 年来旅游业发展的回顾,已经十分明显地看出旅游作为硬实力,作为部分国家、地区和城市发展的重心和经济增长的驱动力,对国民经济社会发展形成的综合贡献。根据 WTTC 发布的数据,2013 年世界旅游业占 GDP 的比重已经达到 9.5%,对就业的贡献超过 10%。在地方,旅游作为硬实力的地位也日益凸显。例如,西藏旅游业占 GDP 比重已经超过 20%。从这个意义上讲,旅游当然是硬实力。

因此,简单地说旅游是软实力或硬实力都不准确。

那么,旅游究竟是什么力呢?我看,旅游业是“软硬兼备、融合度高、覆盖面广、拉动力强的综合性实力”,是拉动就业、改善民生、形成国家和地区综合实力的重要标志性产业;是国民精神文化享受、文明素质提升的重要行业;是促进人的全面发展进步的重要事业。

2. 是否存在所谓的“中国旅游贸易逆差”?

有一种说法很流行,说“中国存在巨额的旅游贸易逆差”,说“2013 年我国旅游贸易逆差 730 亿美元,2014 年旅游贸易逆差突破 1000 亿美元,5 年增长近 50 倍,我国已成为世界旅游服务贸易逆差最大的国家。”

但是,这实际是一个误导性的说法。

首先,出境旅游支出和入境旅游收入,目前不是同一个统计口径,不具备可比性,更不能简单相减,就如拿椅子和杯子相比相减,犯了常识性的统计分析错误。目前我国还没有建立起海外旅游支出的统计调查制度体系。出境花费是国家外汇管理局统计的中国公民境外花费,它既包括了旅游,也包括了求学、就医等花费,是一个大口径的统计。而入境旅游收入,只是对入境游客进行抽样调查的旅游花费,两个统计数据口径一大一小,不能简单相比,更不能直接相加相减。国家外汇管理局在编制《国际收支平衡表》时,出境旅游花费执行的是国际货币基金组织(IMF)统计标准,口径中包含了长期(超过一年)医疗和留学费用,除常见的出境旅游消费外,留学生等特殊人群的学费、食宿等花费以及在外短期工作人员的当地消费也划入国际服务贸易项目统计范畴。而国家旅游局测算的入境旅游收入数据则执行联合国世界旅游组织(UNWTO)的统计标准,未包含长期(超过一年)医疗和留学费用,二者在统计口径上不相同。

第二,出境旅游支出和入境旅游收入还存在一个统计口径的差异。入境旅游花费调查分为过夜和不过夜,出境旅游花费调查则不分过夜和不过夜。此外,国家外汇管理局统计的境外花费,是根据其他国家和地区发布的中国游客入境花费整理计算的,而各国和地区对游客在当地的人均花费统计测算方法不尽相同,各国游客花费数据也不具备可比性。

第三,出境购物花费高有着突出的阶段性特征和政策制约因素。我国出境旅游花费高,主要就是高在境外购物,特别是购买奢侈品上。联合国2008版国民经济核算(SNA)调整了旅游卫星账户核算范围,将奢侈品购物从服务贸易调整到货物贸易。而现有研究发布的数据,没有扣除这一因素。按照新的核算方式,我国出境旅游花费会在传言的数据上大大减少。而且,我国出境旅游花费有关税高和人民币升值等阶段性特征和政策因素,这不是典型的旅游消费行为,而是一种贸易替代。随着自贸区建设、改革开放的进一步深化以及出境游客消费逐步成熟,这种排浪式的海外购物特别是购买奢侈品消费将会回归理性。

第四,测算出境旅游支出和入境旅游收入应该进行结构性分析和调查估算。2013年,入境旅游12907.78万人次,出境旅游9818.52万人次,入境旅游比出境旅游还多3089.26万人次。鉴于出境旅游与入境旅游的地区结构基本一致,如果按照港澳台、亚洲、欧美等主要地区分别对出境和入境花费进行对比调查分析,入境旅游收入很可能高于出境旅游支出。此外,计算差额还应该扣除海外接待体系的资金回流,以及出境旅游花费中发生在国内的费用。

因此,要正确测算出真实的入出境旅游花费差,就必须扣除上述因素。根据国家信息中心课题组的初步调查研究,扣除上述因素后,不仅没有所谓巨额的中国旅游贸易逆差,还存在顺差。2013年国际旅游支出为1286亿美元,国际旅游收入516.64亿美元,扣除留学费用约为400亿美元,奢侈品消费近500亿美元,以及几个主要国家和地区出境和入境旅游人均花费差距、回流等因素,至少还有顺差上百亿美元。

再者,不应当将出境旅游、入境旅游割裂孤立看待,而应建立“旅游入出境总人次”的概念。中国已从入境旅游目的地转变为入境旅游目的地与出境旅游客源地的双重旅游国,这是民富国强、旅游发展的表现。入出境旅游在客源地、目的地国家和地区产生的相关拉动是综合性的,不应只考虑某一方面。因此应该把入境旅游与出境旅游作为一个整体,研究统筹用好两个市场、两种资源。如外贸,讲进出口总额,反映对外经济交往的总体规模。

3. 旅游业只富民不富财政吗?

还有一个很流行的观点,说“旅游业富民不富财政”。在旅游发展初期,这的确是事实。但是,旅游业发展到今天,情况已大大不同,如果还守着这个老观点,那就out了。

发展初期,之所以存在“旅游业富民不富财政”的情况,是由旅游业发展初级阶段特点所致。

到了21世纪,特别是2005年以后,情况已经发生了实质性的改变。旅游业的富民功能在不断凸显的同时,对财政的贡献也在不断提升。这也是由现阶段旅游业发展的新特点决定的。一是我国旅游业发展已经逐步跨入到大企业推动发展阶段,市场主体也不再是小企业,大批非旅游类大型企业不断进入旅游业,旅游产业化、集团化趋势加强。二是旅游发展进入大资本、大项目推动阶段,发展旅游业不再单纯依靠传统的旅游资源,特别是老天爷和老祖宗留下的资源。发展旅游业没有资源可以创造资源,依靠大项目创造吸引物。三是旅游业已经进入产业集聚融合发展的新阶段,旅游

业的综合带动功能全面凸显。四是税收征收体系更加严密、企业管理更加规范,大大减少了企业税收的漏损。

在此背景下,旅游业已经成为许多地区重要的财政和税收来源。旅游对财政税收的贡献有综合带动性,除了直接的税收财政贡献外,带动相关配套服务的税收贡献也有很大规模。

大集团大举进军旅游业,带来的财税及非税贡献就更加明显。

事实表明,旅游业不但富民,也富财政,而且两者都会越来越富。随着旅游业发展的市场化、集团化、产业化、集聚化、现代化、国际化水平的不断提升,随着旅游业的逐步转型升级,旅游业对财政税收的贡献会不断提升凸显。

4. 旅游业对经济的贡献仅仅是消费吗?

关于旅游业对国民经济的贡献,我们经常都是在说对消费的贡献,在各种重要的文件中,也是将旅游仅仅放在促进消费方面加以论述。直到今天,从上到下、业内业外、从行业到理论界均认为旅游业对国民经济的贡献与投资、出口拉动无关。但事实上,旅游业对国民经济发展的贡献,不仅是拉动消费,还对投资和出口都有着越来越强劲的拉动作用。旅游不仅是消费热点,也是投资热点、出口热点。

从消费拉动看。2013年,我国居民国内旅游总花费占居民消费支出总额的12.38%。

从投资拉动看。旅游投资需求大、热点领域多、潜力大,在其他领域投资乏力的情况下,全国旅游投资强劲增长,2014年全年完成旅游直接投资6800亿,同比增长32%,比第三产业投资增速高15个百分点,比全国投资增速高16.2个百分点。未来三年,旅游直接投资将超过3万亿。而且,旅游项目投资的带动性强,如果按照1比5的带动系数,未来三年将带动15万亿以上的综合投资。乡村旅游、旅游小镇建设、大型旅游景区开发、休闲度假区建设、医疗健康旅游和养生养老旅游、文化旅游、生态旅游、海洋旅游、在线旅游、大型旅游演艺项目、旅游商品和户外休闲用品、自驾车和房车营地、大型旅游装备制造业等正在成为旅游投资的热点领域。

从出口拉动看。随着出境旅游的大规模快速增长,我国有实力的旅游企业纷纷到国外收购改造酒店,投资建设度假村,许多中国人也纷纷到国外买房产,一部分用于孩子读书或置业,但很大一部分也是用于度假。在欧美,收购一个中等规模的四星级酒店大约投资1亿美金,之后改造装修提升需要再花费一个亿,大部分建筑材料、酒店用品、各种设施和装备都从中国出口过去,许多酒店管理人员和服务员也都从中国带过去,旅游业对中国的出口综合带动效应日益显著。根据国家信息中心课题组初步测算,2013年旅游业拉动出口约占当年出口的7%以上。出境旅游,以人员“走出去”为先导,带动对外投资、货物出口、技术出口、服务出口,是新一轮出口和对外投资的先遣队。

5. “旅游六要素”能涵盖今天的旅游吗?

一说到旅游,人们就会提及旅游“六要素”——“吃、住、行、游、购、娱”,可谓无人不知、无人不晓。

应当说,“六要素”精辟概括了旅游活动,是直到现在对旅游业描述最简洁、最准

确、传播最广的概念。

如今,激发人们旅游的动机和体验要素越来越多,需要拓展新的旅游要素。总结旅游业这些年的发展,在现有“吃、住、行、游、购、娱”旅游六要素基础上,可否概括出新的旅游六要素:“商、养、学、闲、情、奇”?前者为旅游基本要素,后者为旅游发展要素或拓展要素。

“商”是指商务旅游,包括商务旅游、会议会展、奖励旅游等旅游新需求、新要素;“养”是指养生旅游,包括养生、养老、养心、体育健身等健康旅游新需求、新要素;“学”是指研学旅游,包括修学旅游、科考、培训、拓展训练、摄影、采风、各种夏令营冬令营等活动;“闲”是指休闲度假,包括乡村休闲、都市休闲、度假等各类休闲旅游新产品和新要素,是未来旅游发展的方向和主体;“情”是指情感旅游,包括婚庆、婚恋、纪念日旅游、宗教朝觐等各类精神和情感的旅游新业态、新要素;“奇”是指探奇,包括探索、探险、探秘、游乐、新奇体验等探索性的旅游新产品、新要素。

拓展出“商、养、学、闲、情、奇”旅游发展六要素,也只是基于现阶段实践的总结,随着旅游不断升级,今后还会拓展出更新、更多的旅游发展要素。这是旅游业蓬勃发展的大趋势!

厘清、阐明上述观点,旨在通过澄清正误、深化认识,增强我们旅游业的产业自信、行业自信和事业自信。未来35年是我国旅游业的发展黄金期和转型攻坚期,同样也是矛盾凸显期。旅游业改革发展的使命光荣、任务艰巨,我们旅游行业迫切需要不断强化产业自信、行业自信、事业自信,增强责任感、使命感和敢于担当的精神,不断提升整合资源、统筹发展和引领创新的能力。我们迫切需要强化大胆创新的工作思路,一抓到底的工作作风,攻坚克难的工作力度,整合资源的工作格局,重点突破的工作路径,主动作为的工作激情。

三、2015~2017年全国旅游工作部署

我们必须创新工作方式,长、中、短期相结合,构建一套连贯、完整的工作思路,做到长远有方向、中期有目标、近期有计划、年度有方案,形成“谋划长远、规划中期、计划滚动、安排当年”的工作格局。

谋划长远,主要是编制《到新中国建国100周年中国旅游业发展战略纲要(2015—2050)》,回顾和总结改革开放以来35年旅游发展的重大成就和基本经验,在此基础上,谋划和制定未来35年我国旅游发展的总体战略。主要是方向展望、远景预测、宏观谋划,属于前瞻性、预测性、纲领性层面,因而,不可能、也不必过于具体细致。我们正在与中国国际经济技术交流中心商议,用好国家一流智库的资源。

规划中期,就是要集中力量编制《中国旅游业发展第十三个五年规划》。按照汪洋副总理的指示精神,我们要重点做好五年、十年规划。为此我们成立了规划编制领导小组,充分利用社会资源和力量,广泛地征求旅游业内外、海内外的意见建议,集思广益。

计划滚动,就是指筹划跨年度的旅游改革发展思路,形成一套比较系统的行动方案。初步考虑以三年为一个基本单元,逐年滚动,与时俱进。

安排当年,就是指在滚动计划中,制定当年具体的工作方案。

今后三年,我国旅游业发展要实施“515战略”,即紧紧围绕“文明、有序、安全、便利、富民强国”5大目标,推出旅游10大行动,开展52项举措,推进旅游业转型升级、提质增效,加快旅游业现代化、信息化、国际化进程。

——文明,就是要推动旅游者文明出游,旅游企业诚实守信,从业人员服务至诚。使旅游者普遍做到“讲安全、讲礼仪、讲卫生,不大声喧哗、不乱写乱画、不违法违规”;旅游企业普遍做到讲信誉、重品牌、有担当;从业人员普遍做到自觉宣传文明旅游,自觉引导游客文明旅游。使长期以来存在的旅游不文明顽疾得到有效治理,在全社会形成弘扬文明旅游的新风。

——有序,就是要实现市场有序、竞争有序、管理有序、出游有序。强化法治意识和规则意识,坚持依法兴旅、依法治旅。防止“劣币驱逐良币”,让优秀旅游企业脱颖而出,让不法企业得到应有的惩罚。做到旅游各个环节运行井然有序,让游客愿消费、敢消费、放心消费,高兴而来、满意而归。

——安全,就是要坚持安全第一,强化政府的监管责任,企业的主体责任,增强游客的自我防范意识。要做到游前有提示,游中有警示,意外有救援,全程有保险。实现旅游安全意识明显提高,安全旅游深入广大游客心中,安全生产成为旅游企业的自觉选择,游客生命财产安全得到有效保障。

——便利,就是要努力做到信息获取的即时化,交通出行的通畅化,通关手续的便捷化,旅游设施的人性化。通过提高旅游业的便利化水平,让“咫尺天涯”变成“天涯咫尺”,实现“说走就走的旅行”。

——富民强国,就是要通过旅游业发展,不断提高旅游业在国民经济中的比重、国内旅游消费占居民消费的比重、旅游进出口总额占服务贸易进出口总额的比重,待旅游基本统计测算体系建成后,我们将提出具体的量化目标。今后三年,旅游投资总额要达到3万亿元;要新增旅游就业180万人,每年带动100万贫困人口通过发展旅游业实现脱贫;基本实现把旅游业培育成国民经济战略性支柱产业的目标。

2015年旅游工作的指导思想是:全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中全会精神,以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导,认真学习贯彻习近平总书记系列讲话精神,按照中央经济工作会议的总体要求,主动适应经济发展新常态,把改革创新摆在突出的位置,把握旅游规律,增强行业自信、产业自信和事业自信,创新工作方式,担当发展使命,着力创新旅游管理体制,着力依法规范旅游市场,着力推进现代旅游产业发展,着力培育旅游经济增长点,让旅游更安全、更便利、更文明、更舒心,为推动经济提质增效升级、人民群众生活水平跃升做出新贡献。

2015年旅游业发展预期目标为:国内旅游39.5亿人次,增长10%;旅游出入境2.48亿人次,增长4.6%,其中入境1.28亿人次,与上年基本持平;出境1.2亿人次,增长10%。国内旅游收入3.3万亿元,增长12%;国际旅游收入580亿美元,增长3%;旅游总收入3.66万亿元,增长11%。除入境旅游外,全面实现“十二五”确定的发展目标。今后三年,我们将重点做好以下工作:

（一）坚持问题导向，依法整治旅游市场秩序

长期以来，旅游市场秩序失范已成千夫所指。相当一部分地方旅游市场乱象丛生，欺行霸市、垄断市场、非法经营、欺客宰客、强迫消费，有的甚至有黑恶势力渗透。人民群众对这种治理乏力、正气不彰的状况极为不满。如果继续任其发展，无疑是我们的严重失职。旅游市场秩序是衡量地区旅游发展水平的首要标准，加快旅游业发展当然是我们的目标，但市场秩序不好，游客感受不佳，社会反响很差，速度再快也不能说成功。要敢于担当、主动作为，形成标本兼治、惩建并举、综合治理的工作格局，建立市场监管的长效机制，通过一系列“组合拳”，明显遏制旅游市场乱象。

1. 推出四项制度。（1）强化督办制度。国家旅游局要对重大旅游市场秩序事件加强督办，省区市旅游管理部门也要履行职责，实行相应的督办制度，强化地方政府对旅游市场治理规范的主体责任，强化相关部门治理旅游市场的共同责任。（2）建立旅游市场秩序综合评价制度。从2015年第二季度开始，国家旅游局将按季度发布各地旅游市场秩序综合水平指数。让全社会都来评价和监督旅游市场秩序的管理。（3）建立健全服务等级“退出制度”。对旅游市场秩序问题实行一票否决，摘掉一批市场秩序混乱的A级旅游景区、星级旅游饭店牌子，处罚一批有违法违规行为的企业。（4）建立旅游目的地警示制度。对整治不力、管理不善的地方，发出整改通知；根据整改效果，分级发布红、橙、黄、蓝旅游警示。让旅游市场秩序好的地方“游客盈门”，差的“门可罗雀”。

2. 加强综合整治。加强与公安、工商等相关部门的联动，加大旅游市场秩序整治力度。对踏“红线”、闯“雷区”等违反规定的行为零容忍，重点打击严重扰乱市场秩序的“黑社”、“黑导”、“黑车”、“黑网站”等非法行为。要通过旅游市场综合整治行动，加快形成综合整治的有效机制，并使之常态化、长效化。

3. 创新社会监督形式。鼓励各地结合实际，创新社会监督组织管理的方式，动员万名社会监督员对旅行社、导游、住宿、景区、交通、购物等各个环节开展明察暗访。设立“品质旅游产品榜”，开展旅游服务“大家评”。支持旅游协会等中介组织制定评价旅行社、导游、饭店、景区的服务标准，开通游客网上评价旅游企业和从业人员平台，形成优胜劣汰的正向机制。强化媒体的舆论监督，支持媒体曝光旅游违法违规行为。

4. 严厉打击旅游失信行为。“人背信则名不达”。建立健全旅游信用信息公示制度，发布“旅游失信行为记录”，依法公布违法违规信息，使违法违规旅游企业和从业人员无藏身之地。加强与新闻媒体的合作，加大对典型事件的曝光力度，形成舆论攻势。与相关行业形成旅游失信信息共享制度，使旅游失信行为者付出巨大代价。

5. 加强导游、领队的保障、培训和管理。（1）维护导游、领队合法权益，尊重他们应有的社会地位。从实际出发，对导游进行分层管理，按照初、中、高级分层次界定导游资格。（2）在大型旅游企业开展导游、领队管理体制改革的试点，保障导游、领队的合法权益，规范导游、领队的执业行为，建立健全导游、领队的进入和退出机制。（3）出台《进一步加强导游劳动权益保障的指导意见》。开展劳动合同集体协商试点，