

旅游业 改革 的热点 问题探索

★
新一轮
旅游发展中
有关理论与实践
的思考

★
尝试解答
旅游业改革
发展向何处去

Exploratory Studies
on the Reform
of the Tourism
Industry

周伦斌 编著



科学出版社

旅游业改革 的热点问题探索

周伦斌 编著

科学出版社
北京

内 容 简 介

本书是针对在发展新阶段,旅游业如何抓住机遇、加快改革,从而真正成为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背景下的一种探讨。全书共9章,近30万字,以翔实的数据、真实的案例和理性的笔触,从旅游对经济的影响、假日制度安排、旅游行政管理体制、文明旅游、旅游活动中利益主体之间的关系等方面,在旅游消费更加碎片化、个性化、智能化的新常态下,将转型升级阶段旅游业改革与发展面临的热点问题逐一剖析,并给出具有一定可操作性的建议,通过新一轮旅游发展中有关理论与实践的思考,尝试解答旅游业改革发展向何处去。

图书在版编目(CIP)数据

旅游业改革的热点问题探索 / 周伦斌编著. —北京:
科学出版社, 2015. 1

ISBN 978-7-03-043523-1

I. ①旅… II. ①周… III. ①旅游业—经济改革—研究—中国 IV. ①F592.3

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第040345号

责任编辑: 徐晓娟 赵东升 何立兵 / 责任校对: 杨慧芳
责任印刷: 华 程 / 封面设计: 宝设视点

科学出版社 出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码: 100717

<http://www.sciencep.com>

北京京华虎彩印刷有限公司印刷

中国科技出版传媒股份有限公司新世纪书局发行 各地新华书店经销

*

2015年1月第一版

开本: 720×980 1/16

2015年1月第一次印刷

印张: 12 1/2

字数: 304 000

定价: 69.00 元

(如有印装质量问题, 我社负责调换)

前言

我国旅游业的发展是改革开放的产物，是最早对外开放的行业，也是最具市场性质的行业。没有改革开放，就没有人们生活的富裕和节假日的增多，也就没有旅游业的发展。而旅游活动的开展不仅开阔了人们的眼界与认知，也丰富了人们的情感世界，更进一步推动了改革与发展。今天，旅游要素日趋完善，旅游产品日益丰富，产业结构不断优化，发展环境全面改善，旅游观念深入人心，市场规模快速增长，旅游支柱产业地位初步形成，旅游对经济社会发展的综合带动作用明显增强。三十多年来，我国实现了从旅游资源大国到世界旅游大国的历史性跨越，目前正在努力实现从世界旅游大国到世界旅游强国的新跨越。

有理由认为，我国现代旅游的发展将经历五个“十年”阶段。第一阶段是1980~1989年的起步阶段，这一阶段的显著特征是入境旅游占主体地位，国内旅游尚无意识，更谈不上出境旅游。第二阶段是1990~1999年的发展阶段，这一阶段的特点是入境旅游持续发展，国内旅游开始兴起。第三阶段是2000~2009年的推动阶段，这一阶段入境旅游缓慢发展，出境旅游逐步兴盛，国内旅游风生水起、快速发展。第四阶段是从2010年开始进入的创新阶段，这一阶段最显著的特点就是出境旅游高速增长，国内旅游持续增长，入境旅游徘徊不前。同前三个阶段一样，这一时期仍将持续10年，即到2019年。第五阶段应是2020~2029年的繁荣阶段。

这五个阶段(起步、发展、推动、创新、繁荣)中，由于前三个阶段旅游需求较为单一、旅游产品相对快捷，特别是旅游快速发展的态势掩盖了很多发展中的问题，游客对旅游活动中出现的问题也较为理解和谅解。但进入第四阶段后，大众旅游时代来临，旅游发展的深层次问题和结构性矛盾显现，“一边旅游，一边

抱怨”将是这一阶段的主要矛盾。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中指出，在这一时期，“全面深化改革，必须高举中国特色社会主义伟大旗帜，以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、‘三个代表’重要思想、科学发展观为指导，坚定信心，凝聚共识，统筹谋划，协同推进，坚持社会主义市场经济改革方向，以促进社会公平正义、增进人民福祉为出发点和落脚点，进一步解放思想、解放和发展社会生产力、解放和增强社会活力，坚决破除各方面体制机制弊端，努力开拓中国特色社会主义事业更加广阔的前景。”因此，这一阶段旅游的发展需要有新视角、新思维，正确处理好改革与发展、政府与市场的关系，创新方式方法，满足游客需求，加快旅游发展，推动旅游业成为国民经济的支柱产业和人民群众更加满意的现代服务业。

我们确信，2020年以后，我国旅游将步入一个崭新的、高品质的繁荣阶段。

编著者
2014年5月

目 录 CONTENTS

第1章 旅游业的重要性体现在哪

1.1 对“旅游”的深化认识	2
1.1.1 关于旅游的定义	2
1.1.2 关于旅游者的定义	3
1.1.3 关于旅游活动	5
1.1.4 关于旅游属性	6
1.1.5 关于旅游业	8
1.2 世界旅游业的发展历程	10
1.3 世界旅游业的发展特点	10
1.4 世界旅游业发展的重要启示	13
1.5 旅游业发展的三大作用	15
1.6 旅游业是拉动经济发展的重要动力	17
专题研究1: 2013年四川省旅游业对服务业发展的贡献研究	20

一、测算结论	21
二、主要建议	24
专题研究2：2014年1~6月四川城市居民旅游消费调查报告	26
一、本次调查的对象和方式	26
二、目前四川省城市居民旅游的主要特点	27

第2章 “黄金周”旅游何去何从

2.1 “黄金周”对促进经济发展的重要作用	30
2.2 实施“黄金周”的局限性	32
2.3 境外假日旅游制度的启示	33
2.4 带薪休假——解决“黄金周”旅游爆满的有效推手	35
时事热点剖析1：2014年国庆怎安排 外出旅游请避开人流	38
时事热点剖析2：大年三十就该放假	43
专题研究3：黄金周旅游数据可以告诉我们什么	45

第3章 门票价格该涨还是该降

3.1 景区门票价格不断上涨	49
3.2 门票经济形成的根本原因	52
3.3 未来景区门票价格看涨	55

时事热点剖析3: 网友议论景区票价攀升谁获益	58
专题研究4: 关于景区门票价格的探讨——涨还是不涨	60
一、门票的构成	60
二、景区门票普遍涨价, 成为旅游市场中不和谐的音符	60
三、涨价的影响	61
四、如何确定门票价格	62

第4章 如何贯彻落实《旅游法》

4.1 《旅游法》出台的历史意义	65
4.2 《旅游法》贯彻落实现状	67
4.3 “依法兴旅、依法治旅”的历史重任	72
专题研究5: 《旅游法》的主要精神	81
专题研究6: 全国旅游法律、法规、规章及规范性文件目录	84
一、法律	84
二、国务院行政法规	84
三、国家旅游局规章	85
四、国家旅游局规范性文件	85
五、旅游地方性法规、民族自治地方单行条例	87
六、旅游地方政府规章	89
专题研究7: 涉旅主要法律法规目录	91
一、法律	91
二、国务院行政法规	92

三、部委规章	94
专题研究8：其他主要法律目录	95

第5章 旅游规划如何突破困境

5.1 旅游规划面临的困境：难以落地	98
5.2 旅游规划体系的重构	101
5.3 确立“不做规划是最好的规划”理念	104
专题研究9：我国旅游规划中存在的主要问题	106
一、规划水平还不够高，旅游规划实施的可操作性差	106
二、旅游开发规划目标偏差较大	106
三、旅游产品的经营管理、营销策划和形象设计急需加强	107
四、只重视旅游规划的编制，忽视规划的实施	107
五、旅游规划评审不严格，有的流于形式	107
六、规划人才不足，专业面小，单兵作战的多，协同作战的少	108
七、旅游规划缺乏系统性和地方性特色	108
专题研究10：泰国拜县古镇旅游规划开发的启示	108
一、现象	108
二、启示	109
三、结论	110

第6章 如何打造国际旅游目的地

6.1 国际旅游目的地的概念	112
----------------------	-----

6.2 国际旅游目的地的构成要素	113
6.3 构建国际旅游目的地的指标体系	115
专题研究11: 四川省建设国际旅游目的地的指标体系	118
专题研究12: 我国入境旅游面临的问题	123

第7章 旅游行政管理路在何方

7.1 区域旅游发展管理体制的探索	128
7.2 发达国家旅游管理体制的特点	131
7.3 影响旅游管理体制的因素	136
7.3.1 旅游服务的经贸性	136
7.3.2 旅游产业的重要性	136
7.3.3 旅游吸引物的特殊性	136
7.3.4 旅游主体的异地性	137
7.3.5 国家政体的多样性	137
7.4 旅游管理体制深化改革的建议	138
专题研究13: 散打“无障碍旅游”	144
专题研究14: 我国省级旅游发展委员会的情况	146
一、北京市旅游发展委员会	146
二、海南省旅游发展委员会	147
三、云南省旅游发展委员会	147

第8章 如何平衡旅游目的地利益相关者的权益

- 8.1 旅游管理者与目的地居民的矛盾150
- 8.2 发达国家旅游收益分配的启示153
- 8.3 旅游目的地居民的新“角色”——旅游产品的核心构成155

第9章 如何实现文明旅游

- 9.1 国民出游现状159
- 9.2 不文明旅游行为产生的原因分析166
- 9.3 推进文明旅游的策略169
- 时事热点剖析4：境外游，对不文明行为说“不”174
- 时事热点剖析5：企业经营规范避免游客过度维权177
- 时事热点剖析6：外媒关注中国游客大闹亚航180
- 一、“瞧不起中国人，又舍不得他们的一掷千金”180
- 二、一些中国游客为何会如此“任性”181
- 三、“游客的不文明，让政府觉得‘丢面子’”181
- 四、“泛滥的素质论不足以解释不文明行为”182
- 时事热点剖析7：游客不文明，管理哪儿去了183

第1章 旅游业的重要性体现在哪

2009年12月24日，国务院发布了《国务院关于加快发展旅游业的意见》（国发〔2009〕41号），明确提出：“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。”

2014年8月9日，国务院发布了《国务院关于促进旅游业改革发展的若干意见》（国发〔2014〕31号），进一步明确：“旅游业是现代服务业的重要组成部分，带动作用大。加快旅游业改革发展，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。”



1.1 对“旅游”的深化认识

经济社会的发展,科学技术的进步,居民实际收入的增长,个人可自由支配的闲暇时间的增多,人们求新、求知、求乐、求健欲望的增强,是现代旅游业发展的原动力。曾经被视为奢侈生活方式的旅游,如今已成为普通民众生活当中不可或缺的基本需求,成为衡量老百姓生活质量的重要元素。目前人们对于旅游概念的认识还存在很大差异。在不同的阶段,不同的人站在不同的角度针对出游的不同方式,都会给出不同的表述,即使是对于旅游兴起的时间,也有不同的看法。通常来说,国外把1841年英国托马斯·库克(Thomas Cook)开办世界上第一家旅行社看成是旅游业的开始,而我国虽认为自古中国就有旅行,但多数人认为我国旅游的兴起是从南北朝时期陶渊明等文人崇尚自然,归隐山林开始的。我国现代旅游业的起步是以20世纪80年代接待入境游客至90年代中期国内旅游的兴盛为标志。三十多年来,尤其是国内旅游兴起的20多年间,全新的旅游概念深入人心,纷繁的旅游形式竞相出笼。人们对旅游、旅游者、旅游活动、旅游的属性、旅游业都有着不同的看法和认识。

1.1.1 关于旅游的定义

迄今为止,关于旅游的定义众多(高教版9种,田里编著《旅游学概论》南开高职版8种,李天元编著《旅游学》南开版7种,魏向东《旅游经济学》林业版列出国际11种、国内7种)。

例1:在中外的一般性语言词典中,对旅游一词的解释是指人们因消遣性原因或目的而离家外出旅行的活动。强调其目的的消遣性。(李天元编著《旅游学》南开版教材第46页。)

例2:“艾斯特”定义:旅游是非定居者的旅行和暂时逗留而引起的现象和关系的总和。这些人不会导致长期定居,并且不会牵涉任何赚钱的活动。(李天元编著《旅游学》南开版教材第42页。)

例3:世界旅游组织(UNWTO)1991年6月定义:旅游是人们为了休闲、商务或其他目的离开他们惯常环境,到某些地方并停留在那里,但连续不超过一年的活动。(《新编旅游学概论》第2页,陶汉军,旅游教育出版社;

《全球旅游新论》第13页，威廉·瑟厄波德，中国旅游出版社。）

例4：旅游是人们以前往异地寻求愉悦为主要目的而度过的一种具有社会、休闲和消费属性的短暂经历。（《基础旅游学（第二版）》，谢彦君，中国旅游出版社。）

综合定义：旅游是人们出于移民和就业任职以外的其他原因离开常住地前往异地的旅行和暂时逗留活动，以及由此所引起的各种现象和关系的总和。（李天元编著《旅游学》南开版教材第47页。）

基于此，我们可以说，旅游是一种社会关系，而且是一种非常重要的社会关系。加拿大学者斯蒂芬·史密斯在其非常著名的著作《旅游分析手册》（*Tourism Analysis: A Handbook*）中作了很形象的描述：旅游是一种人类经历，是一种社会行为，是一种地理现象，是一种财源，是一种商业行为，也是一种行业。这种描述虽显宽泛，但揭示了旅游的基本内容，便于人们更好地了解旅游的概念。

1.1.2 关于旅游者的定义

目前对旅游者的定义也是不确定的。《旅游概论》（魏向东，中国林业出版社）中说，旅游者是指离开常住地到异地旅行和访问的人，其停留时间不超过一年，其外出的目的可以是消遣性旅游，例如观光、度假等；也可以是非消遣性旅游，如公务、会议，但主要不是为了赚钱。人们通常将旅游者分为两种：国际旅游者、国内旅游者。

对于国际旅游者，1937年国际联盟将其定义为：“离开自己的居住国，到异国旅行和访问至少24小时的人。”1963年罗马会议将其定义为：“除为获得有报酬的职业以外，基于任何原因到一个不是自己通常居住的国家访问的人。”1975年世界旅游组织成立后采纳了罗马会议上对“国际旅游者”的定义。1981年出版的《国内与国际旅游统计资料收集与提供方法手册》对该定义作了补充和完善。我国一般将来华旅游入境人员称为“海外游客”，即国际旅游者，包括：外国人、华侨、港澳台同胞。外国人是指具有外国国籍的人（包括加入外国国籍的华人）。华侨是指持有中国护照，但侨居外国的中国同胞。港澳台同胞是指居住在我国港澳台地区的中国同胞。而国家统计

局规定以下人员不属于海外游客。

- (1) 政府高层访问团。
- (2) 驻华使领馆人员和长驻我国的外国专家、留学生、记者。
- (3) 航班过境旅客、边境往来的边民。
- (4) 来华定居的外国人、华侨、港澳台同胞。

国际游客不包括下列人员：意图向目的国移民或在该国谋求就业的；以外交官身份或军事人员身份进行访问的；上述人员的随从人员；流亡者、流浪者或边境上的工作人员；打算停留一年以上者。可以计算为国际游客的人有以下几种。

(1) 为了娱乐、医疗、宗教仪式、家庭事务、体育活动、会议、学习或过境进入另一国家者。

(2) 外国轮船船员或飞机机组成员中途在某国稍事停留者。

(3) 停留时间不足一年的外国商业或公务旅行者，包括为安装机械设备而到达的技术人员。

(4) 负有持续时间不足一年使命的国际团体雇员或回国进行短期访问的旅行侨民。

对于国内旅游者，在加拿大是指离开居住地边界至少50英里（80千米）以外的地方去旅行的人；在美国，国内旅游者是指基于工作上下班之外的其他任何原因而离家外出旅行至少50英里的人，而不管他是在外过夜还是当时返回；在英国，国内旅游者是指基于上下班之外的任何原因，离开居住地外出旅行过夜至少一次的人；在法国，国内旅游者是指基于上下班之外的原因，离开自己的主要居所，外出旅行超过24小时但未超过4个月的人。世界旅游组织1984年对国内旅游者的定义是：为了娱乐、度假、体育活动、公务、集会、会议、学习、探亲访友、保健、慈善工作或宗教目的而在自己定居的国家对某个目的地进行至少24小时但不足一年的访问旅行者。而我国对国内旅游者的定义一般为：在旅游住宿设施内至少停留一夜，最长不超过6个月的国内游客。其中，国家统计局制定了国内一日游的标准：离开常住地外出距离在10千米以上，时间超过6小时但不足24小时，未在旅游住宿设施内过夜的国内游客。国家统计局批准、国家旅游局制定的《旅游统计调查制度》规

定，下列人员不在国内游客统计范围内。

- (1) 到各地巡视工作的部以上领导。
- (2) 驻外地办事机构的临时工作人员。
- (3) 调遣的武装人员。
- (4) 到外地学习的学生。
- (5) 到基层锻炼的干部。
- (6) 到其他地区定居的人员。
- (7) 无固定居住地的无业游民。
- (8) 到外地务工的农民。

但实际上，目前国内旅游者的概念发生了很大的变化，远远超出了国家统计局制定的标准，特别是一日游游客的界定。通常意义上，目前我们把到农家乐休闲半天或到某个近郊景区，停留时间不超过6小时的居民实际当成了游客。因此，旅游及旅游的相关概念在今天出现了泛化。

1.1.3 关于旅游活动

有旅游者就必定有旅游活动。通俗地讲，旅游活动是指人们出于移民和就业之外的其他目的，离开自己的常住地而外出的旅行和在外逗留活动。旅游活动是旅游者出行的载体，有以下基本特征。

一是异地性。旅游一定要离开日常居住地到另一个地方，要有空间位置的移动，即旅行。

二是暂时性或流动性。旅游是流动的，在异地停留时间是暂时的（国际上一般规定不超过一年），最终必须返回原地。

三是综合性。旅游是人们的旅行和暂时居留而引起的各种现象和关系的总和。这一点反映了旅游活动的综合性。

四是审美性或娱乐性。旅游的主要目的是去寻找并感受美、奇特、快乐。人们之所以到某地去旅游，或者是因为那里很美、奇特，或者是去散心。

按不同的分类方式，旅游活动有不同的类型。例如：

(1) 按旅游目的划分，可分为消遣旅游、观光旅游、度假旅游、生态旅游、事务旅游、个人或家庭事务旅游。

消遣旅游：以娱乐休闲为主要目的的旅游，包括观光、度假、探险等。

观光旅游：以参观、欣赏自然景观和民俗风情为主要目的和游览内容的旅游消费活动。它是最普通、最常见的旅游活动类型。

度假旅游：以度假和休闲为主要目的和内容的旅游消费活动，或利用假期进行休养和消遣的旅游活动。

生态旅游：是在保护生态环境的前提下开展的、以生态景观欣赏和体验为内容的自然旅游活动。

事务旅游：包括商务旅游、公务旅游、会议旅游等。商务旅游是以经商为目的，将商业经营与旅行游览结合起来的旅游活动。公务旅游是指政府人员因公出访，在公务之余进行的参观游览活动。会议旅游是以组织、参加会议为主要目的，并提供参观游览服务的旅游活动。

个人或家庭事务旅游：包括探亲旅游、修学旅游等。

（2）按地理范围划分，可分为国内旅游、国际旅游。

（3）其他划分方式如下。

按组织形式：团体旅游（GIT）、散客旅游（FIT）。

按计价方式：包价旅游、非包价旅游。

按费用来源：自费旅游、公费旅游、奖励旅游。

按出游距离：远程旅游、中程旅游、近程旅游。

按出行方式：航空旅游、铁路旅游、汽车旅游、海上旅游、徒步旅游、骑车旅游等。

按活动内容：考古旅游、探险旅游、宗教旅游等。

按资源特征：风景名胜旅游、城市生活旅游、海滩旅游、山地旅游、温泉旅游等。

按享受程度：豪华旅游、标准旅游、经济旅游。

按需求特性：特种旅游、专项旅游。

1.1.4 关于旅游属性

在学术界，对旅游的本质属性还有争议。概括来说，主流的看法有以下三种。