

大师

高等学校经济与管理类教材·旅游管理类系列



# 旅游政策与旅游法教程

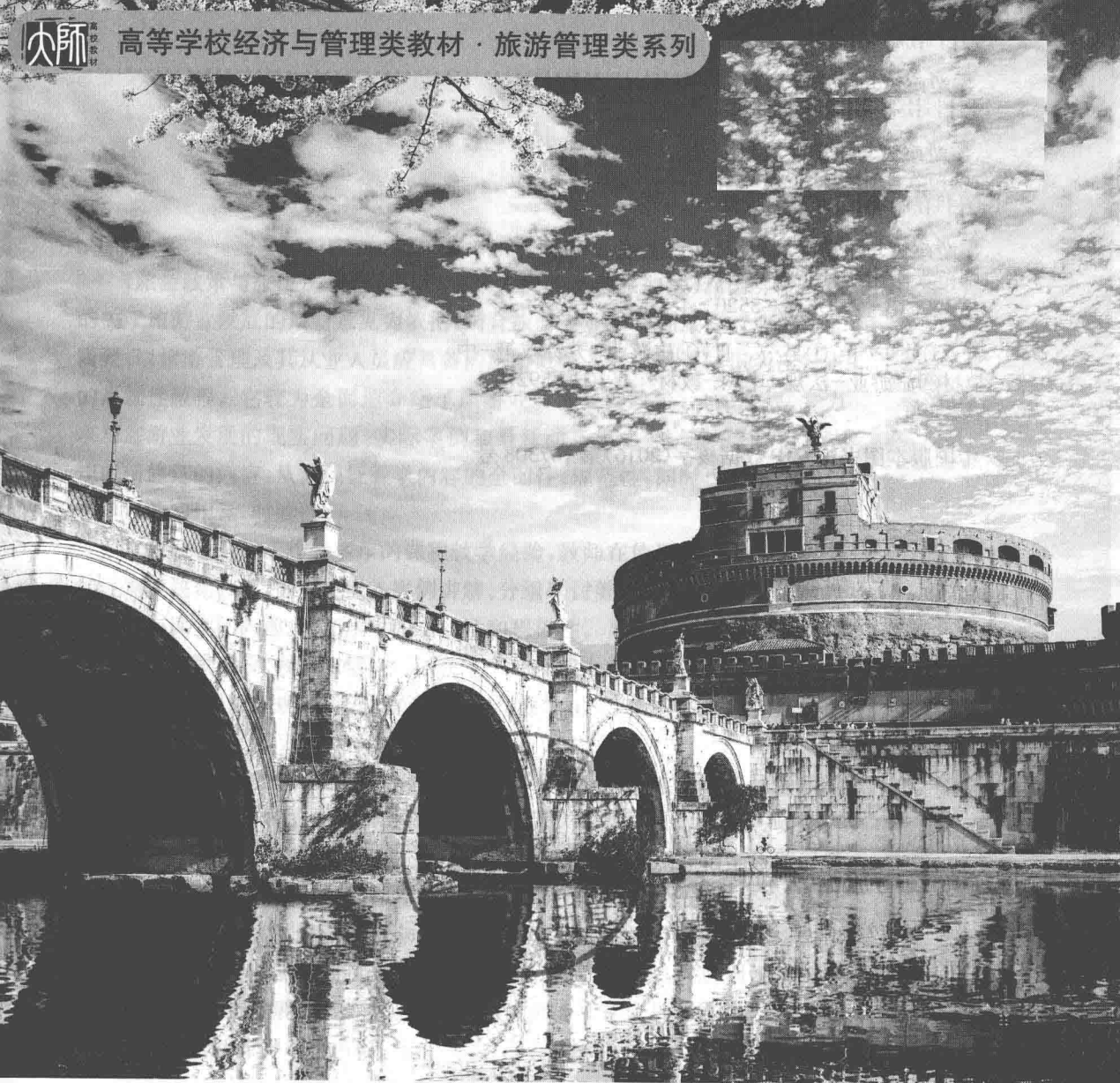
主 编◎吴文智



华东师范大学出版社



高等学校经济与管理类教材·旅游管理类系列



# 旅游政策与旅游法教程

主 编◎吴文智



华东师范大学出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

旅游政策与旅游法教程/吴文智主编. —上海:  
华东师范大学出版社, 2016  
ISBN 978-7-5675-5520-4

I. ①旅… II. ①吴… III. ①旅游业—方针政策—中  
国—教材②旅游业—法规—中国—教材 IV. ① F592.0  
② D922.296

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 167308 号

## 旅游政策与旅游法教程

主 编 吴文智  
责任编辑 孙小帆  
责任校对 林文君  
版式设计 卢晓红  
封面设计 俞 越

出版发行 华东师范大学出版社  
社 址 上海市中山北路 3663 号 邮编 200062  
网 址 [www.ecnupress.com.cn](http://www.ecnupress.com.cn)  
电 话 021-60821666 行政传真 021-62572105  
客服电话 021-62865537 门市(邮购)电话 021-62869887  
地 址 上海市中山北路 3663 号华东师范大学校内先锋路口  
网 店 <http://hdsdcbs.tmall.com>

印 刷 者 句容市排印厂  
开 本 787×1092 16 开  
印 张 26.75  
字 数 552 千字  
版 次 2016 年 11 月第 1 版  
印 次 2016 年 11 月第 1 次  
书 号 ISBN 978-7-5675-5520-4/F·368  
定 价 47.00 元

出版人 王 焰

(如发现本版图书有印订质量问题,请寄回本社客服中心调换或电话 021-62865537 联系)

## 前言

《旅游政策与旅游法教程》是以《中华人民共和国旅游法》和国务院出台的关于旅游业发展的最新意见为依据,结合旅游专业教育和旅游行业的实际需要,以旅游管理及其从业人员应具备的旅游政策及法律法规知识为出发点的系统性教程。它较为全面地介绍了旅游业所涉及的政策、法律法规,并力求与旅游业发展的现实问题、实际案例和最新动态相结合,反映旅游相关法规或新修订的内容,从而保证教学内容的全面性、规范性,同时也力求做到课程学习的实用性、时效性。

本教材也融入了作者多年的课程教学经验,教师在使用本教材中可以更加注重模块化教学,更多地引入案例讲解、分组研讨等教学方法,更好地激发学生参与课堂的兴趣,增加学生的主动性和积极性。当然本教材在知识应用上还处于导读阶段,教师和学生可以在本书的框架上汲取最新发生的实际案例,扩充最新的法律规范等,注重产教结合、教学相长,让本书具有更强的引导性。

全书共分为三编十五章,上编为旅游政策导论,系统地讲解了我国旅游政策发展的阶段与特点、旅游政策的内容体系以及当前旅游发展的政策解读;中编为旅游法律法规部分,在旅游法概述的基础上,重点介绍了旅游消费者权益保护的相关法律制度、旅游资源保护与旅游规划的法律制度、旅行社与导游人员管理制度、旅游景区与旅游接待管理办法、旅游服务合同的法律规定、旅游安全与旅游保险制度、旅游监督与行政管理制度、旅游纠纷与旅游投诉;下编为旅游发展相关制度介绍,包括旅游标准化管理、地方旅游条例、涉外旅游监管法律制度等内容。

本书由吴文智拟订提纲、编写要点,并组织专门的课题组协助编写,其中第一、二、三、十五章由吴天一协助编写,第四、十三、十四章由王丹协助编写,第五、六、七、八章由侯雅婷协助编写,第九、十、十一、十二章由周佳宁协助编写,吴文智、张薇负责统稿。特别感谢孙小帆编辑的督促与编校人员的认真审校,让本书质量有了很大的提升;当然由于时间的紧迫和编者的能力,本书肯定有一些不足之处,也请读者多提意见,在后续版本中我们会完善提升。

总之,本书通过具体的案例分领域地介绍、解析、应用当前的法律法规内容,以案说法,系统地阐述我国旅游政策与法律法规体系,既适用于我国高等院校、高职高专旅游相关专业教学,也适合旅游行政管理部门、旅游人力资源培训机构、旅游企业等不同主体学习和参考。

# 目录

## 上编

<b>第一章 旅游政策概述</b>	<b>3</b>
第一节 旅游业发展与旅游政策	5
第二节 旅游政策与旅游法规	13
第三节 我国旅游政策发展的阶段与特点	20
<b>第二章 旅游政策的内容体系</b>	<b>25</b>
第一节 旅游政策的一般构成	27
第二节 旅游公共政策	27
第三节 旅游产业政策	39
<b>第三章 当前旅游发展政策解读</b>	<b>49</b>
第一节 当前旅游发展政策概述	51
第二节 旅游市场发展政策	55
第三节 旅游企业发展政策	55
第四节 区域旅游发展政策	56
第五节 重点旅游领域发展政策	56
第六节 旅游环境保障政策	61
第七节 旅游发展促进政策	63

## 中编

<b>第四章 旅游法概述</b>	<b>71</b>
第一节 旅游法的制定	73
第二节 旅游法律关系	78
第三节 我国旅游法律法规体系	83
<b>第五章 旅游消费者</b>	<b>87</b>
第一节 旅游消费者概述及旅游经营者的义务与权利	89
第二节 旅游消费者合法权益的保护	101
第三节 保护旅游消费者合法权益的相关法律制度	104
<b>第六章 旅游资源保护与旅游规划</b>	<b>109</b>
第一节 旅游资源的法律保护	111
第二节 旅游资源的管理制度	113
第三节 旅游规划与促进	133
<b>第七章 旅行社与导游人员管理</b>	<b>141</b>
第一节 旅行社及其设立、变更	143
第二节 旅行社经营与管理体制	149
第三节 导游人员的权利与义务	155
第四节 导游与领队人员管理制度	164

<b>第八章 旅游景区与旅游接待管理</b>	<b>173</b>
第一节 旅游景区管理	175
第二节 旅游住宿接待点管理	186
第三节 其他旅游接待企业管理	198
<b>第九章 旅游服务合同</b>	<b>211</b>
第一节 旅游合同概述	213
第二节 包价旅游合同	232
第三节 住宿服务合同	236
第四节 旅游交通运输合同	242
<b>第十章 旅游安全与旅游保险</b>	<b>245</b>
第一节 旅游安全管理制度	247
第二节 旅游安全事故的处理与防范	252
第三节 旅游保险	264
<b>第十一章 旅游监督与行政管理</b>	<b>279</b>
第一节 旅游监督管理制度	281
第二节 旅游行政管理制度	286
<b>第十二章 旅游纠纷与旅游投诉</b>	<b>309</b>
第一节 旅游纠纷及其解决途径	311
第二节 旅游投诉与管理	323
<b>下编</b>	
<b>第十三章 旅游标准化</b>	<b>335</b>
第一节 旅游标准体系	337
第二节 旅游行业标准	355
<b>第十四章 地方旅游条例</b>	<b>363</b>
第一节 地方旅游条例的制定	365
第二节 地方旅游条例的一般内容	366
第三节 地方旅游条例解读	375
<b>第十五章 涉外旅游监管法律制度</b>	<b>385</b>
第一节 旅游者出入境监管	387
第二节 旅游者出入境的权利和义务	400
第三节 出入境检查、检疫管理制度	405
第四节 外国旅游者在华旅游管理制度	409
<b>附录一 历年出台的旅游相关政策一览</b>	<b>417</b>
<b>附录二 历年出台的旅游法律法规一览</b>	<b>419</b>

上 编







内容提要

- 新中国成立后旅游业发展历程
- 旅游业发展推动旅游政策的演进与创新
- 旅游政策指引旅游业的发展
- 旅游政策的概念
- 旅游政策与旅游法规的关系



## 第一节 旅游业发展与旅游政策

### 一、我国旅游业发展及其管理方式的转变

#### (一) 我国旅游业发展的基本过程

我国旅游业在 20 世纪 50 年代就产生了,但直到 60 年代中期仍处于起步阶段。1954 年 4 月 15 日,中国国际旅行社总社及上海、广州、杭州、南京等 12 个分社成立,积极开展外事和旅游接待工作,当时接待的主要是苏联和东欧国家的旅客。这时旅游接待部门的主要任务是从事政治接待,不计经济效益,由国家给予补贴,旅游业还没实现商品化,也没有形成复杂的社会关系。

改革开放后,国家出台了一系列有利于旅游业发展的政策,我国旅游业逐步从无到有、从小到大,进而形成了一个规模巨大的新产业体系。至 2008 年,我国旅游业已经发展成为国民经济的重要产业,我国已成为世界旅游大国。

进入 21 世纪的第一个 10 年,我国旅游业地位明显提升,社会影响力逐步增强;整个行业与其他行业联系日趋紧密,我国旅游业进入了一个全新的发展阶段。2012 年国内出游人数近 30 亿人次,直接就业人员 1 300 万,国内旅游收入超过 2 万亿元。我国成为全球国内旅游市场规模最大和出境旅游购买力最强的国家,旅游业发展步入了一个爆发式增长的阶段。

2014 年与 2015 年,面对新的经济发展形势,旅游业进入了深化改革阶段,入境旅游市场面临巨大压力,国内旅游市场供给过剩,有效需求不足。为此,我国通过举办国家间的丝绸之路旅游专项活动和主题旅游年活动,如智慧旅游年、乡村旅游年,全力塑造国家旅游新形象,提升我国旅游品牌的吸引力。同时,结合国家供给侧改革战略,提出“旅游+”发展思路,加大国内旅游新产品建设,培育市场消费新热点,有效扩大内需。

总的来说,新中国成立以来,我国旅游业取得了一系列的成就,形成了较为完整的产业体系,完善了产业的各项功能,扩大了产业影响,提升了产业地位。

#### (二) 我国旅游业发展的成就与地位

改革开放以来,我国旅游业快速增长。在入境旅游上,1978 年全国入境旅游规模为 180 万人次,旅游外汇收入为 1.57 亿元;2015 年,我国入境旅游规模达 13 382 万人次,是 1978 年的 74 倍,入境旅游收入达 671 亿元,为 1978 年的 427 倍。在出境旅游上,改革开放初期我国出境旅游规模几乎可以忽略不计,而 2014 年我国公民出境旅游人次首次突破 1 亿大关,2015 年更是达到 1.2 亿人次;2015 年我国的出境旅游购物市场规模已达 6 841 亿元,人均花费达 5 700 元。在国内旅游上,1978 年我国还没有真正意义上的国内旅游,自 1994 年开始统计国内旅游,其规模为 5.24 亿人次,总收入为 1 023 亿元;2015 年国内旅游规模已经达到 41.2 亿人次,收入突破 34 195 亿元,增量极其巨大,增速非常明显。目前,我国国内旅游人次、出境旅游人次和国内旅游消费、境外旅游消费均列世界第一。2009—2015 年我国旅游市场规模统计如表 1-1 所示。

表 1-1

2009—2015 年  
我国旅游市场  
规模一览

年份	国内旅游 规模 (亿人次)	同比 增长率 (%)	入境旅游 规模 (亿人次)	同比 增长率 (%)	出境旅游 规模 (万人次)	同比 增长率 (%)
2009	19.02	11.1	1.264 7	-2.7	4 765.63	-4.0
2010	21.03	10.6	1.337 6	5.8	5 738.65	20.4
2011	26.41	25.6	1.354 2	1.2	7 025.00	22.4
2012	29.57	12.0	1.324 0	-2.2	8 318.27	18.4
2013	32.62	10.3	1.290 7	-2.5	9 818.52	18.0
2014	36.11	10.7	1.283 6	-0.6	11 003.00	12.1
2015	41.20	14.1	1.338 2	4.3	12 172.00	10.6

资料来源：根据国家旅游局、智研数据研究中心及国家统计局发布的相关数据整理。

依据历届国务院政府工作报告和其他重要政策文件的表述,改革开放以来,旅游业在国家战略中的定位可以分为四个阶段:

一是 20 世纪 80 至 90 年代,国家发展旅游业的重点是尽快补充外汇短缺,旅游成为创汇的重要渠道,处在以创汇为主的旅游事业阶段。

二是 20 世纪 90 年代至 2000 年,国家提出把旅游业培育成为“新的经济增长点”,旅游业成为发展中的亮点。

三是 2000 年至 2009 年,国际经济环境和国内发展环境都发生了重大变化,国家把发展旅游业作为扩大内需、拉动消费和建立良好国际形象的战略选择,旅游业成为综合作用更强的“重要产业”。

四是 2009 年至今,国务院相关文件中将旅游业定位为“战略性支柱产业和人民群众更加满意的现代服务业”。该定位一直沿用了近 6 年。在国务院确定旅游业改革发展三大政策措施和 2014 年 8 月 9 日国务院出台的《关于促进旅游业改革发展的若干意见》中,旅游业被定位为“现代服务业的重要组成部分”,这就意味着适用于现代服务业的政策规范可以适用于旅游业,旅游业在国民经济中的地位进一步提升。2015 年以来,面对经济新常态,旅游业逆势上扬,使其在现代服务业中的地位更加突出。

从地方层面来看,旅游业在地方国民经济和社会发展中的地位不断提高,发挥了地方品牌效应、经济吸引效应、市场开放效应、文化扩散效应和环境促进效应。甚至,旅游业已经成为不少地方国民经济的“支柱产业”。

### (三) 我国旅游业管理方式的转变及特点

我国旅游业是从外事接待事业脱胎而来的,自其诞生之日起,就处于政府的行政管理之下,实行的是政府直接管理的计划经济模式。早期旅游行业管理的主要对象是旅行社和旅游饭店(当时称涉外饭店)。1964 年 7 月在国旅总社的基础上设立了中国旅行游览事业管理局(国家旅游局的前身),与中国国际旅行社总社是“两块牌子、一套班子”。1978 年 3 月中国旅行游览事业管理局改为直属国务院的旅游总局。1981 年 2 月,旅游总局作出《关于统一旅游对外联络工作的规定》,指出外联工作限定国旅总社和

中旅总社两家统一负责,各省市自治区不搞外联,不直接对外招徕游客。

1982年7月,旅游总局与国家旅总社分署办公,各司其职。总局作为国家管理全国旅游事业的行政机构,统一管理全国旅游工作,不再直接经营组团和接待任务;总社统一经营外国旅游者来华旅游业务,实行企业化管理。同年8月,中国旅行游览事业管理总局更名为国家旅游局,这一时期,虽然旅游主管部门与企业实行政企分开,但前者仍掌握着旅行社的外联通知权、旅游包价的定价权等涉外经营权。1985年1月,国务院批转国家旅游局《关于当前旅游体制改革几个问题的报告》,决定向省级政府下放外联权和签证通知权。

1988年10月,国务院发布了国家旅游局“三定”方案,这是我国第一个全面系统的关于旅游管理体制改革的实施方案,设定了中央主管部门的职能,旅游业逐步转到经济管理的轨道上。1994年3月,国务院办公厅又批准了《国家旅游局职能配置、内设机构和人员编制方案》,把属于企业自主经营范围内的权限进一步下放给企业,不仅取消了对旅游饭店客房价格、旅行社餐费、旅游车船交通费、接团手续费的国家定价和旅游价格地区类别的划分,而且将经营国内旅游业务的旅行社审批权也下放给了地方。

与对旅行社管理不同的是,旅游主管部门对旅游饭店等旅游基础设施的建设则实行了较为开放的政策。1984年7月国务院批转了国家旅游局《关于开创旅游工作新局面几个问题的报告》,提出了国家、地方、部门、集体、个人五个一起上,自力更生和利用外资一起上的原则,打破了非旅游部门不能办旅游的限制,使旅游投资者和经营者多元化。1988年8月国家旅游局发布了《中华人民共和国评定旅游(涉外)饭店星级的规定》,由国家旅游局负责全国旅游涉外饭店星级评定的领导工作,并具体负责评定三星、四星和五星级饭店。1994年3月全国三星级及其以下星级饭店的星级评定权,都下放到省级和有条件的市级旅游主管部门,国家旅游局只负责白金五星和五星级饭店的星级评定领导工作。2004年推出经济型饭店标准,2007年又将社会旅馆纳入旅游统计和管理体系。

在20世纪末以前,旅游行业管理的重点在于旅行社和饭店行业。1999年国家旅游局提出到2020年把我国由亚洲旅游大国建设成为世界旅游强国,使旅游业真正成为国民经济战略性支柱产业,旅游管理工作重点也随之进入大旅游范畴。进入2000年后,国家旅游局相继发布了《旅游发展规划管理暂行办法》、《中国公民出国旅游管理办法》、《旅游区(点)质量等级的划分与评定》、《旅游规划通则》等一系列行业管理条例和办法,开始举办评选中国优秀旅游城市、旅游强县、中国最佳旅游城市等活动,旅游行业管理向纵深发展。

1999年国务院发布《全国年节及纪念日放假办法》,之后又发布《关于进一步发展假日旅游的若干意见》,“黄金周”制度正式施行,这标志着旅游业的重大结构性转变。2001年4月,《国务院关于进一步加快旅游业发展的通知》提出要树立大旅游观念,充分调动各方面积极性,进一步发挥旅游业作为国民经济新增长点的作用,不断深化旅游管理体制和旅游企业改革。

总的来说,我国旅游业管理实现了由政府管制、主导、引导到服务与监督的职能转

换。这些转换具体体现在管理对象由直接管理企业到管理旅行社、饭店行业,再到管理旅游全行业;管理手段由单一的行政命令转变为通过制定国家和行业标准、专项评优等来引导和指引行业发展;管理范围由规范旅游从业人员转变为关注和满足居民大众的旅游需求;管理理念由单纯追求经济效益转变为关注社会经济、文化教育、环境保育、遗产保护、全民素质和国家形象等综合效益。

## 二、我国旅游业发展推动了管理体制的改革

旅游业管理体制的改革是旅游业不断发展的必然要求。旅游行业体制改革有两条主线:一是根据旅游业发展的需要,从早期的开发建设到中期的行业管理,再到后期的市场营销,不同时期根据不同的侧重点进行改革;二是根据我国经济体制改革的总体要求,在由计划经济体制向市场经济体制转型的过程中,结合行业特点进行整体改革。

### (一) 旅游行政管理体制改革

#### 1. 中央行政管理体制

1978年,国务院成立旅游工作领导小组。领导小组提出了旅游发展大政方针,决定了一系列发展初期的重要事宜。

1986年,国务院成立旅游协调领导小组,下设办公室。旅游协调领导小组决定大政方针,负责协调各方面的关系,办公室负责操作具体事务。

1988年,国务院成立国家旅游事业委员会,作为国务院的非常设机构,自成立后共召开了12次会议,每次会议都解决了重大问题,发挥了较大作用。如1990年11月4日,旅游事业委员会开会讨论旅游度假区的发展问题。这一时期国家旅游事业委员会的协调力度大、执行力强,促进了一些妨碍旅游业发展的急难问题的解决。

2000年,国务院设立全国假日旅游部际协调会议,由14个(后增至18个)部委组成,国务院副秘书长兼协调会议主任,下设办公室放在国家旅游局。全国假日旅游部际协调会议虽然重点解决“黄金周”的旅游问题,但也促使旅游功能的更好发挥。

#### 2. 国家旅游部门

1982年,国家旅游局与国旅总社分离。国家旅游局在与国旅总社分离后,由外交部代管局升格为国务院直属局。国家旅游局和企业功能分开后,能够更好地发挥旅游行政管理部門的作用,便于对全行业的发展进行规划、建设和管理。同时也便于加强对地方旅游的领导工作,便于协调与相关部门的关系。

1998年,政企脱钩。按照国家关于国有资产管理体制改革的总体要求,国家旅游局直属企业与机关剥离,企业资产归国资委统一管理或拨入地方,从而使国家旅游局真正能够从管理企业的具体事务中解脱出来,实现管理行业的功能,而且能够更加公平合理地进行行业管理、关注发展问题。

#### 3. 地方旅游部门

第一,各地旅游机构单独设立。1978年各省级旅游局纷纷成立,但基本上为外事、旅游、侨办三家合一的格局。之后,随着旅游业的发展,旅游行政管理机构的地位逐步

提高,20世纪90年代之后,多数省级旅游行政管理机构升格为一级局,进入政府序列,其间一些重点城市和县旅游局也都单独设立。与此同时,各级政府认识到旅游的重要性,意识到需要加强对旅游工作的规划、建设和管理力度,需要强化旅游机构、增加编制、增拨经费。而各级旅游行政管理机构功能的增强也有利于推动地方旅游工作更好的开展。

第二,文化旅游和风景旅游机构融合。由于在现行的行政管理体制下仍存在一些政出多门、交叉管理的问题,一些地方为了理顺旅游管理工作,尝试把一些跨行业的管理功能进行融合,从而更好地服务于旅游业的发展。有些市、县旅游局形成了文化与旅游、风景园林与旅游机构融合管理的局面。它们打破条块限制,进行旅游管理体制变革,是对旅游业发展认识的进一步深化。

## (二) 旅游行业管理体制变革

### 1. 旅游法规建设

在《中华人民共和国旅游法》出台之前,旅游行业法规建设在国家层面较为薄弱,以国务院条例方式出台的法规只有三个,即《旅行社管理条例》、《导游人员管理条例》、《中国公民出国旅游管理办法》;以国家旅游局规章方式出台的法规约有20多个,如《旅行社管理条例实施细则》、《旅游统计管理办法》、《导游人员管理实施办法》等。多数重点省份通过地方人民代表大会订立旅游管理条例或者综合性、专门性的法规,对于促进地方旅游工作起了很大作用。

### 2. 旅游标准化发展

旅游作为一个新的部门,在标准化方面的工作起步较晚。如旅游部门第一个国家标准1993年才诞生,而商务部1994年已有400多个国家标准,其他部门的标准化建设也比较成熟。到目前为止,旅游业国家标准仅30项,行业标准仅27项,数量颇少。旅游标准化作用大、影响深:如饭店星级评定标准,按照国家标准化委员会的评价,是贯彻非常成功的标准;再如A级景区标准,推行效果明显,在国家标准中获得二等奖。总之,标准化工作是对法规建设的有益补充,是行业发展的有力推手,关于旅游业的国家标准、行业标准、地方标准和企业标准仍需进一步发展。

### 3. 旅游专项职能建设

针对我国旅游业发展的薄弱环节,国家实施了旅游专项职能建设,如旅游厕所问题。1983年国家旅游局曾召开全国旅游厕所工作会议;1993年至1995年连续三年间,国家旅游局和建设部下发文件,每年补贴1500万元给地方修建旅游厕所;2001年国家旅游局又召开有关旅游厕所工作会议,发布《新世纪旅游厕所建设与管理桂林共识》,对于旅游厕所的建设和管理进行制度创新;2003年国家旅游局发布《旅游厕所质量等级的划分与评定》,进一步规范了我国旅游厕所的建设和管理,提高了旅游厕所建设和管理的水平。

## (三) 旅游企业体制改革

旅游企业体制改革很大程度上是由国家和地方的投资管理体制决定的,旅游部门的一些政策措施也对企业体制改革和发展有一定的影响。结合两方面的情况来看,我国旅游企业的体制改革是一个逐步理顺、逐步优化的过程。

### 1. 从事业单位到企业制度

旅游企业的转制从20世纪80年代开始,主要由机关性质和事业单位向企业制度转变,但这一过程到现在为止也未完全完成,如住宿行业现在仍有3000多家政务型宾馆还是事业单位企业化管理。

### 2. 从垄断经营到逐步开放

我国国民经济的主要部门都有一个逐步打破垄断、开放经营的过程。旅游业早期的局部领域存在垄断经营的问题,如旅行社和出国旅游业务经营,但随着形势的发展已逐步解决。而有些方面则由于管理体制的原因没有放开经营,如景区仍存在垄断性经营。

### 3. 从国有独资到多元主体

自政企脱钩后,国家对于国有资产管理体制进行了很大的改革,很多领域单一的国有体制被打破,多元化的投资体制和所有制形式逐步形成。特别是中国在加入世贸组织后,旅游业在市场准入方面的限制性措施基本消除,内资外资实行同等国民待遇,只是在局部领域仍有进入限制,如景区的投资主体限制等。

### 4. 从单体发展到企业集团

在条块分割的企业管理体制下,旅游企业大多呈现单体发展的格局。如早期旅行社设立分支机构存在诸多限制,以资产关系为纽带进行投资仍存在政策制约,进而形成了旅游企业发展的壁垒。目前这方面的限定已经明显减少,旅游企业大多能够进行跨地区、跨业态、跨所有制经营,企业的资源按照市场需求进行配置,便于实现规模化、网络化、集团化、国际化发展。

### 5. 从单一业务到综合发展

随着旅游业的发展和体制环境的宽松,旅游企业除了进行水平业务整合外,还能进行垂直业务整合,即实现向上下游产业链的拓展,从业务比较单一的企业发展为一批综合性的旅游集团和旅游企业。如很多旅游集团已经是涵盖酒店、房地产、景区、物流、餐饮等相关产业在内的综合性企业,集团内部实现了市场互分、资源互通、利益共享的发展格局。

综合来看,在旅游企业体制改革的过程中,外资进入和民企发展是两个主导性的因素。外资进入的规模虽然不大,但是它在关键时期起到了关键作用,所以产生了巨大的社会影响。民营企业的发展目前呈现出铺天盖地的态势,而且必将形成发展的主流,也会形成旅游企业体制改革新的方式。

## 三、国家政策引导与推动了旅游业的快速发展

改革开放以来,党中央、国务院的一些重要文件极大地推动了我国旅游业持续快速健康发展,取得了令人瞩目的成就。比如,在中共十七届三中全会上,党中央作出了《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》,明确提出了“因地制宜发展特色产业和乡村旅游”,推动了乡村旅游业的快速发展。

### (一) 中央与国务院文件对旅游业发展的定位

在中央的重要文件中,对“旅游”的表述更为集中和系统的体现是历年的国务院政



府工作报告。通过回顾 37 年(1979—2015)的政府工作报告,可以清楚地看到中央对旅游业认识的变化,这也是旅游政策和法规演变的直接依据。37 年间,“旅游”字样在历年国务院政府工作报告中共出现 78 次(1982、1984、1995 年未出现)。在历年政府工作报告中,关于“旅游”的表述、位置、频率等均有所不同,呈现出明晰的规律性,体现了鲜明的时代特点。

### 1. 对旅游业的定位问题

改革开放后,“旅游”在历年国务院政府工作报告中出现了数种不同的表述,体现了改革开放大潮下旅游业的性质变化和全社会对旅游业性质的理解过程。

#### (1) 旅游事业

新中国成立至“文革”结束,发展旅游业基本定位为“外事接待”性质。1964 年中央决定成立中国旅行游览事业管理局时,明确发展旅游事业的方针政策是“扩大对外政治影响”和“为国家吸取自由外汇”。这种“事业”性质更多的是指计划经济体制下,不考虑接待成本和 not 按照经济规律经营的旅游接待。这种定位一直延续至改革开放后的十余年,直到 1994 年的国务院政府工作报告中曾出现“国际旅游事业”的表述。但需阐明的是我国旅游业的性质转变大致在 20 世纪 80 年代中期就已经基本完成,1991 年的《关于国民经济和社会发展十年规划和第八个五年计划纲要》中首次把旅游业归属为“产业”的范围。

#### (2) 旅游产业

1992 年的国务院政府工作报告就明确指出发展旅游业的目的是“欢迎更多的外国朋友以及台湾、港澳同胞和海外侨胞来旅游”。与此同时,当年国务院出台的《关于加快发展第三产业的决定》,明确将旅游业界定为“产业”范围。这一阶段旅游业发展的一个显著特点是全国从上到下都把旅游业当作经济产业来办,有关旅游的经济意识和产业观念得到明显增强。到了“九五”、“十五”时期(1996—2005),入境旅游、国内旅游和出境旅游三个市场平衡发展的局面逐步形成,各个省、自治区和直辖市把旅游业作为支柱产业、重点产业、先导产业来发展。在 1998 年召开的中央经济工作会议上,旅游业正式被确定为国民经济新的增长点。与此相对应的是,旅游业的产业性质被广泛认可,产业基础日渐夯实,产业体系日趋完善,“九五”、“十五”10 年间的国务院政府工作报告中开始频繁出现“旅游”的表述(1996、1997、2000、2001、2004、2005)。2011 年我国 GDP 增速开始放缓,但旅游产业反而进入了高速增长期,因此,“十一五”、“十二五”、“十三五”的国务院政府工作报告对“旅游”及“旅游产业”的提及次数更加频繁,其中,“旅游”共计被提及 56 次。

### 2. 对旅游业作用的认识

从历年国务院政府工作报告中“旅游”表述所处的章节可以看出,旅游业在国民经济中的地位和作用有一个逐渐变化的过程。

#### (1) 旅游业特别是国际旅游业是对外开放的重要内容

旅游业在国家对外开放中的作用在历年国务院政府工作报告中共出现 36 次,占总出现次数的 46%。主要体现在三个方面:旅游业在对外贸易中发挥了“出口创汇”的作用(18 次),旅游业在“对外经济技术交流与友好往来”中发挥了作用(8 次),旅游业在促进“对外开放格局形成和提高对外开放水平”中发挥了作用(10 次)。