



国务院近日印发《关于促进旅游业改革发展的若干意见》，明确要做强做大旅游产业，规范旅游市场，丰富旅游产品，完善旅游服务。从《意见》中可以看到，发展旅游业，一方面要从政府管理和市场机制上给旅游业“松绑”，一方面要给百姓更大的自由选择空间——

以改革促旅游业提质增效

——访国家发展改革委有关负责人

本报记者 顾阳



《关于促进旅游业改革发展的若干意见》是近5年来我国第3次专门为旅游业制定文件，“突出改革”成为此次出台的《意见》的亮点之一。

我国旅游业发展中的基本矛盾，是旅游供给不能有效满足大规模增长和多样化的市场需求。要解决这一矛盾，需要从政府管理和市场机制上给旅游业“松绑”。此次出台的《意见》强调要处理好政府与市场的关系，推动形成政府依法监管、企业守法经营、游客文明旅游的发展格局。目前，旅游业的市场化程度相对较高，是典型的依靠需求、市场化发展起来的产业。但近些年来，我国各地旅游发展有着明显的政府主导的特征，景区建设等关键领域的市场化程度还远远不够，旅游要素的市场化等还严重滞后。从这个角度来看，此次出台的《意见》具有非常重要的意义。作为典型的现代服务业，只有充分发挥市场的决定性作用，旅游业在产品和服务的创新方面才会具有真正的活力，才能有效满足多样化的市场需求；旅游投资才不会因缺乏要素市场的支撑和完善的退出机制，而在某些地方简单地表现为“旅游开发=房地产建设”。同时，充分发挥市场的决定性作用还可使旅游目的地和企业的内在机制更加灵活，使其能致力于提高服务质量和游客满意度，最终带动旅游业的整体竞争力提升。

石培华

松绑

国务院近日印发了《关于促进旅游业改革发展的若干意见》。《经济日报》记者8月21日就此采访了国家发展改革委有关负责人。

问：2009年国务院就曾出台《关于加快发展旅游业的意见》，为什么要再次就旅游业改革发展出台专门文件？

答：当前，我国旅游业发展面临的形势和背景发生了重大变化，还存在一些不容忽视的问题：一是重建、轻管理，重硬件、轻软件，重规模、轻品质，重开发、轻保护等问题仍较为突出；二是政府过度参与，市场机制未能发挥决定性作用；三是部分景区景点门票价格过高，景区公益属性体现不足；四是当地居民没有合理分享旅游发展的收益，旅游综合带动作用有待进一步强化；五是旅游市场秩序和服务质量与人民群众的期待还有较大差距。

面对新形势，制订出针对性强、更细更实的政策措施，对进一步激发市场推动旅游业发展的活力和潜力、促进旅游业健康持续发展，更好满足人民群众日益增长的旅游需求，具有重要的现实意义。

问：《意见》首次提出了科学旅游观，其具体内涵是什么？

答：旅游产品直接面对最终消费，服务于人的全面发展，是经济和社会、生产和生活的重要结合点。旅游业既要发挥产业链条长、带动作用大的优势，也要落实科学发展理念，倡导科学旅游观。

一是在创新发展理念上提出了“三个强调”，即强调要处理好政府与市场的关系；强调旅游业发展要与新型“四化”建设相结合；强调旅游业的落脚点是以人为本。

二是在加快转变发展方式上提出了“三个转变”，即推动旅游产品向观光、休闲、度假并重转变；推动旅游开发向集约型转变；推动旅游服务向优质服务转变。

三是更好地发挥目标考核的指挥棒作用，《意见》不再提出旅游人次等数量指标，而是突出了旅游消费、年人均出游

次数等质量性指标。

问：旅游业改革发展有什么实招？

答：《意见》提出，一是要加快政府职能转变，进一步简政放权，使市场在资源配置中起决定性作用。二是建立公开透明的市场准入标准和运行规则，打破行业、地区壁垒，推动旅游市场向社会资本全面开放。三是积极培育壮大市场主体，扶持特色旅游企业，鼓励发展专业旅游经营机构，推动优势旅游企业实施跨地区、跨行业、跨所有制兼并重组，打造跨界融合的产业集团和产业联盟，支持具有自主知识产权、民族品牌的旅游企业做大做强。四是稳步推进建立国家公园体制。五是抓紧建立景区门票预约制度，对景区游客进行最大承载量控制。六是取消边境旅游项目审批，将旅行社经营边境旅游资格审批和外商投资旅行社业务许可下放至省级旅游部门。

问：《意见》在扶持旅游消费上有什么新举措？

答：旅游业改革发展涉及供需两个方面。其中，保障旅游休闲时间，加强基础设施建设，提升公共服务水平等对于更好满足游客需求尤为重要；加大投融资、土地、人才政策支持对于扶持旅游企业做大做强具有积极意义。因此，《意见》从带薪休假制度、基础设施建设等5个方面提出了具体措施，即切实落实带薪休假制度、加强旅游基础设施建设、加大财政金融支持、优化土地利用政策、加强人才队伍建设。

问：《意见》在拓展旅游发展空间上提出了什么具体措施？

答：一是积极发展休闲度假旅游，提升体育、养生、医疗、森林、海洋、邮轮游艇等旅游产品品质和内涵。二是结合新型城镇化建设，大力发展乡村旅游。三是深度挖掘文化内涵，不断创新文化旅游产品。四是要积极开展研学旅行。五是大力发展老年旅游，不断开拓银发市场。



出游将更便捷更放心更有魅力

——业内人士热议《关于促进旅游业改革发展的若干意见》

本报记者 顾阳 韩秉志



宁夏回族自治区沙湖景区享有“中国十大魅力湿地”称号，每年吸引大批游客前往观光旅游。

新华社记者 彭昭之摄

自2009年《国务院关于加快发展旅游业的意见》将旅游业定位为“国民经济战略性支柱产业”以来，中国旅游业一路疾行，实现了从小众市场向大众化旅游时代的跨越。

作为又一里程碑式的文件，国务院印发的《关于促进旅游业改革发展的若干意见》明确提出，到2020年，境内旅游总消费额达到5.5万亿元，城乡居民人均出游4.5次，旅游业增加值占国内生产总值的比重超过5%。这意味着，旅游业在提升国民幸福感、促进经济社会发展中将发挥越来越大的作用。

按照新《意见》的要求，新一轮旅游业的改革发展，将会给老百姓带来哪些实惠呢？

拓展旅游发展空间——

旅游产品将更丰富

“想陪陪自家老人出去旅游，就怕出去以后，景点不适合老人，反而自添烦恼。”以前，吉林的刘先生总为陪老人旅游的事煞费苦心，随着新《意见》的出台，相信这样的烦恼会逐渐减少。

近年来，我国大众化旅游发展趋势更加明显，城乡居民出游率不断增长，旅游消

费结构和消费特征也正在发生显著变化。人们不再满足于走马观花式的观光旅游，而是注重旅游深度体验与个性需求。《意见》指出，要积极开展休闲度假旅游。在城乡规划中要统筹考虑国民休闲度假需求。加强设施建设，完善服务功能，合理优化布局，营造居民休闲度假空间。

“从目前消费变化特点来看，乡村旅游、休闲旅游、老年旅游等，已成为当下市场的热点。要加大各种多样化多层次的旅游产品的开发。来满足民众更多样的需求。”国家信息中心旅游规划与研究中心主任、北京交通大学教授石培华表示。

中国旅游研究院院长戴斌在接受《经济日报》记者采访时说，在国际上，医疗、保健、美容旅游已经成为一种潮流。我国海南博鳌已设立医疗旅游先行示范区，从政策的角度来看已经具备发展的条件。但仍需要优先培养一批懂懂医疗保健又懂旅游管理的人才，培育一批品牌，兼顾旅游产品的专业技术性和游客的满意度。

价格监管“剑指”变相涨价——

景区价格将透明规范

“门票怎么又涨价了？”近年来，各大景

区竞相“抬高门槛”，游客大呼“看不起的风景区，玩不起的山水”。针对这些问题，《意见》明确提出，要规范景区门票价格。《意见》指出，利用风景名胜、自然保护区、文物保护单位等公共资源建设的景区门票，以及景区内另行收费的游览场所、交通工具等项目价格，要实行政府定价或政府指导价，体现公益性，严格控制价格上涨。

“这可是好消息！”家住北京市东城区幸福北里的退休职工王欣荣夫妇告诉记者，自退休后就一直打算去全国各大风景区转转，“门票不涨价，对我们来说就是增加了福利！”

不仅如此，对于像王欣荣这样的老人来说，在门票上还将享受到减免优惠。《意见》规定，景区应对未成年人、在校学生、老人、军人、残疾人等实行门票减免，所有景区都要在醒目位置公示门票价格、另行收费项目的价格和团体收费价格。

中国旅游研究院、携程旅行网曾共同开展过一项调查，发现国内游人均花费500元以下比例较大，大多数国内游客景区门票占总花费比例高达21.9%。“门票价格的频繁上涨，一定程度上制约了居民的旅游消费。”石培华建议，应进一步加强价格监管，坚决制止各类变相涨价行为，把旅游的美丽与快乐还给游客。

“黑导游”将无处藏身——

导游服务走向规范

旅游业对于“黑导游”、强迫购物等行为诟病已久。《意见》提出，加强市场诚信建设，建立严重违法企业“黑名单”制度，依法严厉打击“黑导游”和诱导、欺骗、强迫游客消费等行为。通过旅游市场诚信建设，积极营造诚实守信的消费环境，推进旅游服务质量的提升。

中青旅总裁张立军在接受记者采访时说，不诚信、不规范的行为，不仅让消费者受到伤害，企业也是受害者。基于这样的认识，中青旅早在两年前就启动了国内旅行社首个“诚信年”活动，对领队导游诚信问题实施最严厉的“一票否决”。从当初中青旅的“一家之力”，到如今全社会对诚信建设的关注与重视，越来越多的旅游企业和游客正成为诚信建设的参与者和受益者。

旅游市场的诚信建设不可能一蹴而就，彻底根治“黑导游”等现象还需假以时日。

带薪休假不再遥远——

快乐旅游有更多制度保障

《意见》指出，要切实落实带薪休假制度。强化全社会依法休假理念，推动机关、企事业单位加快落实带薪休假制度。鼓励职工结合个人需要和工作实际分段灵活安排带薪休假。

“此次意见进一步明确明确了职工带薪休假制度落实的责任主体是地方政府，而职工将有自主权对带薪休假进行灵活调整。”戴斌说。

石培华认为，要为带薪休假提供更灵活的条件，统筹好企业效率和老百姓生活质量以及社会和谐发展的关系，“引导公众科学理性去旅游，由观念转为行动，最终形成一套成熟的制度”。

财政金融扶持加码 旅游消费服务受益

本报记者 曾金华

《关于促进旅游业改革发展的若干意见》提出，要加大财政金融对旅游业的扶持，抓紧研究新形势下中央财政支持旅游业发展的相关政策，由财政部、发展改革委、旅游局等部门于2015年6月底前出台具体措施。

“旅游业是我国国民经济的重要支柱产业之一，也一直是财政的重点扶持对象。”财政部财科所副所长白景明表示。

《意见》要求，国家支持服务业、中小企业、新农村建设、扶贫开发、节能减排等专项资金，要将符合条件的旅游企业和项目纳入支持范围。也就是说，在明确专项资金特定用途的基础上，又强化了其对旅游业的支持。

近年来，北京、江苏等一些地区已“试水”旅游产业基金。此次《意见》明确提出“政府引导，推动设立旅游产业基金”，有利于引导社会资本向旅游产业集聚，支持、推动旅游重大项目建设，提升旅游企业市场竞争力。“旅游产业基金的成立、运作，核心问题是财政资金要很好地和市场结合，用好资金、选好项目，最大限度地发挥资金效益。”白景明说。

新一轮财税体制改革已经拉开帷幕，包括“营改增”在内的财税改革将对旅游业产生积极影响。旅游业中的餐饮、购物等环节属于生活服务业，一些旅游基础设施建设则涉及建筑业，这两个行业目前尚未进行“营改增”。在白景明看来，随着这两个行业“营改增”的实施，将有利于减轻相关旅游企业的税负，降低其生产经营成本，最终使消费者受益。

旅游业往往具有前期投入大、回报周期长的特点，遇到的瓶颈之一便是融资问题。因此，除了财政资金和税收政策的扶持，为旅游业提供多方面融资渠道也十分重要。为此，《意见》明确了从股票市场、债券市场到银行信贷对旅游业的扶持，将使旅游业发展迈上新的台阶。

本版编辑 王薇薇 徐达
美编 夏一
本版邮箱 jrbjrcj@163.com