

积极实施“三步走”战略 奋力迈向我国旅游发展新目标

—— 2017 年全国旅游工作报告

(2017 年 1 月 12 日)

李 金 早

同志们：

十八届六中全会上，以习近平同志为核心的党中央，对全面从严治党、做好各项工作、迎接党的十九大等重大任务作出了部署。刚刚召开的中央经济工作会议，全面分析了当前国际国内经济形势，明确提出了今年经济工作的目标任务、重大政策和原则要求。上月初，国务院印发《“十三五”旅游业发展规划》，旅游业发展五年规划历史上第一次成为国家重点专项规划。

习近平总书记高度重视旅游业，对全域旅游、厕所革命、文明旅游、旅游扶贫、红色旅游等多次作出重要批示指示，亲自出席中日友好交流大会并作重要讲话；在吉林延边视察时明确提出“农村也要来一场厕所革命”；在全国卫生与健康大会上肯定厕所革命的重要意义和成果；在宁夏视察时指出：“发展全域旅游路子是对的，要坚持走下去”；在视察贫困乡村时，多次对旅游扶贫提出要求，寄予厚望；先后四次为中韩、中印、中美等旅游年活动发贺信；2016 年在与外国元首、政要高层会谈时 28 次谈及旅游合作，并宣布 2017 年举办中国—丹麦、中国—澳大利亚、中国—哈萨克斯坦旅游年，2018 年举办中国—加拿大、中国—尼泊尔旅游年。

1月10日，李克强总理作出重要批示，充分肯定2016年全国旅游系统取得新成绩，实现了“十三五”良好开局，向旅游系统的同志们致以亲切问候，对新的一年全国旅游工作作出了重要部署；在去年的《政府工作报告》中提出“迎接正在兴起的大众旅游时代”；多次强调大力发展全域旅游、大力发展乡村旅游；出席首届世界旅游发展大会并发表重要讲话；指出“旅游产业不仅仅是服务业，已经覆盖一二三产业，本身就是综合性产业”；将旅游定位为“五大幸福产业”之首。

1月4日，汪洋副总理主持召开国务院旅游工作部际联席会议，对今年工作提出明确要求，同时向全行业的同志们表示亲切慰问；出席首次在华举办的二十国集团旅游部长会议和中美、中韩、中印旅游年开闭幕式、全国旅游系统劳模先进座谈会等活动；深入一线调研乡村旅游、旅游扶贫和自驾车房车营地建设。

我们今天在长沙召开2017年全国旅游工作会议，就是要深入贯彻落实习近平总书记系列重要讲话精神和党的十八大以来的重要部署，按照中央经济工作会议和旅游工作部际联席会议要求，总结“515战略”实施以来的全国旅游工作，分析发展形势，推进“十三五”旅游业发展，明确发展目标方向。

为开好这次会议，我们先后召开了专家咨询会、务虚会及中国旅游智库座谈会，邀请了部分省区市的主管领导和旅游发展委员会（局）主要负责人，大家提出了很好的意见和建议。我们会前还广泛征求了各省区市旅发委（局）和部分企业的意见。

现在，我讲四个方面的情况。

一、“515 战略”实施两年来的回顾

党中央、国务院对旅游工作高度重视并充分肯定。“515 战略”（2015 年 1 月 15 日在南昌召开的全国旅游工作会议上，以《开辟新常态下中国旅游业的新天地》为主题的工作报告全面部署 2015-2017 年全国旅游工作重点，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，实施 52 项举措，此既“515 战略”）实施两年来，党中央、国务院出台的文件中有 62 个涉及旅游工作。我们与相关部委联合发布了 19 个旅游专题政策文件，推出一系列促进旅游业发展的重要举措。连续两年，中央 1 号文件都强调要大力发展乡村旅游和休闲农业，积极推广“旅游+”等模式，推进旅游业与农业、林业等深度融合。各级党委、政府把旅游业摆到更加重要的位置，全国 31 个省区市都把旅游业作为战略性支柱产业加以优先发展，形成了地方党委政府主要领导挂帅抓旅游的良好格局。湖南、河北、江苏、山东、辽宁、江西、广西、安徽、山西、贵州、湖北、四川、海南、宁夏、青海、西藏、吉林、云南、甘肃、内蒙古、黑龙江等省、自治区纷纷召开旅游产业发展大会。各地对发展旅游尤其对发展全域旅游的认识普遍提升、热情空前高涨、力度明显加大、措施明显加强。

联合国世界旅游组织测算，2016 年中国旅游业对国民经济综合贡献达 11%，与世界平均水平持平。我国旅游市场量质齐升，人均出游近 3.4 次。2016 年旅游总收入预计达 4.69 万亿元，同比增长 13.6%。国内旅游人数继 2015 年首次突破 40 亿人次后，2016 年继续两位数增长，全年有望超过 44.4 亿人次。国内旅游收入同样保持两位数增长，2016 年预计达到 3.9 万亿元。入境旅游人数摆脱多年的徘徊局

面，连续两年实现正增长，2016 年预计达 1.38 亿人次，国际旅游收入 1200 亿美元，分别增长 3.8%和 5.6%，其中外国人接待人数 2815 万人次，增长 8.3%。出境游呈现良性发展态势，2016 年预计出境旅游人数将达到 1.22 亿人次，同比增长 4.3%，入出境总人次超过 2.6 亿人次，入境游人数超过出境游 1600 万人次。我国继续保持世界第一大出境旅游客源国和第四大入境旅游接待国地位。全国旅游直接投资继 2015 年突破万亿元大关后，2016 年达到 12997 亿元，同比增长 29.05%，预计高出全国固定资产投资增速 20 个百分点。尤其突出的是，民营旅游投资积极性高涨，占旅游投资总额的 59%，继续超过半壁江山。旅游综合效应更加凸显，联合国世界旅游组织测算，2016 年中国旅游业对社会就业综合贡献超过 10.26%，与世界平均水平基本持平。旅游积极促进大众创业、万众创新，旅游扶贫效果明显。“515 战略”实施以来，估计全国超过 500 万贫困人口在乡村旅游带动下实现脱贫。在传统的“吃、住、行、游、购、娱”六要素基础上，正在形成“吃、厕、住、行、游、购、娱”和“文、商、养、学、闲、情、奇”旅游综合要素体系。初步形成观光旅游和休闲度假旅游并重、旅游传统业态和新业态齐升、基础设施建设和旅游公共服务共进的新格局。旅游业已融入经济社会发展全局，成为国民经济战略性支柱产业。

按照党中央、国务院的部署，我们积极践行五大发展理念，适应大众旅游时代新需求，主动作为，在旅游工作上取得“十二大突破”。

（一）全域旅游如火如荼，现代旅游治理机制建设取得突破

（1）我们先后在浙江桐庐、宁夏中卫召开全国全域旅游创建工

作现场会。围绕如何发展全域旅游，形成瞄准“九大转变”，致力于“十大突破”，避免“八个误区”一整套发展体系。（2）分两批确定全国 500 个全域旅游示范区创建单位，包括海南、宁夏两省（区），91 个市（州），407 个县（市），覆盖全国 31 个省区市和新疆生产建设兵团。（3）全国已有 20 个省区市、155 个地（市）设立旅游发展委员会。一大批市县成立了旅游警察、旅游巡回法庭和工商旅游分局，有效缓解综合产业和综合监管需求与原有体制之间的矛盾。

在新发展理念引领下产生的全域旅游战略，得到了党中央国务院的充分肯定和全国上下的积极响应，各地迸发出实施全域旅游的巨大活力。全域旅游实施时间尽管不长，但在综合体制改革、现代旅游治理机制建设探索方面取得历史性突破，具有深远意义。

（二）多措并举，旅游供给侧结构性改革取得突破

2015 年初，我们成立国家旅游局旅游改革工作领导小组，明确了改革任务，加大了创新力度。

（1）创新政策供给。国务院出台《“十三五”旅游业发展规划》、《关于进一步促进旅游投资和消费的若干意见》等系列重大政策。我们首次实施旅游休闲重大工程，包括旅游扶贫、旅游创新创业等 8 大类。同时，会同国土部、住建部出台《关于支持旅游业用地政策的意见》。（2）加快推进国家级旅游业改革创新先行区、跨境旅游合作区、边境旅游试验区建设。推出青岛、武汉、黄山等首批 20 个国家级旅游业改革创新先行区。协调解决上海、福建等 11 个自贸试验区涉旅政策。设立深圳、青岛两个中国邮轮旅游实验区。（3）制定跨省区市旅游发展规划。联合发改委制定《全国生态旅游发展规划（2016-2025 年）》，提出培育 20 个生态旅游协作区、建设 200 个重

点生态旅游目的地的发展目标。牵头编制《浙皖闽赣国家生态旅游协作区规划》、《长江国际黄金旅游带发展规划》、《四省藏区旅游协同发展总体规划》、《“重走长征路”国家红色旅游精品线路规划》。(4) **加强法治建设**。我们配合全国人大常委会、国务院法制办对《旅游法》、《旅行社条例》进行修订。修订和废止 3 部规章。通过 4 项国家标准, 9 项行业标准。(5) **启动导游体制改革**。在江浙沪等 9 省市正式启动导游自由执业改革试点工作。倡导在全国旅游巴士上设导游专座, 使导游得以安全、尊严地履职, 同时也提高了游客的安全保障, 改善了导游与游客的关系, 此项工作得到交通部的大力支持。这个问题连欧美一些国家也没有提上日程, 受到欧美导游的追捧。(6) **推动“放管服”改革**。取消“领队证核发”“临时导游证核发”2 项许可项目和 1 项“导游人员从业健康证明”行政审批中介服务事项。(7) **推动中国旅游协会完成换届、脱钩**。

改革强, 则产业强; 改革进, 则产业进; 改革胜, 则产业胜。全国旅游战线坚持问题导向, 坚持找准制约旅游业科学发展的瓶颈、掣肘旅游业协调发展的弊端、影响旅游业全面发展的短板, 精心谋划, 敢啃硬骨头, 纠正认识偏差, 旗帜鲜明地倡导产业理念, 改进方式, 创新手段, 活跃机制, 充分调动方方面面的积极性、创造性。

(三) 狠抓“旅游+”, 旅游主动与其他产业融合, 促进产业结构调整、转型升级取得突破

(1) **推进“旅游+互联网”**。我们召开“旅游+互联网”大会, 发布《“旅游+互联网”行动计划》。运用 PPP 模式, 建设 12301 国家智慧旅游公共服务平台。完成了国家旅游产业运行监测与应急指挥平台建设, 实现了重点景区、旅游团队、旅游大巴、导游领队等即

时监管。**(2) 推进旅游+农业。**与农业部共同推进乡村旅游和休闲农业，共同组织开展国家现代农业庄园创建工作，计划到 2020 年推出 100 个。**(3) 推进旅游+工业。**召开全国工业旅游创新大会，推出首批 22 家国家工业旅游创新单位，到 2025 年，将创建 1000 个国家工业旅游示范点、100 个工业旅游基地、10 个工业旅游城市。**(4) 推进旅游+航空。**与发改委、民航局合作，推出首批 16 个通航旅游试点项目。**(5) 推进旅游+交通。**与发改委、交通部、公安部、国土部等部门共同推动自驾车房车旅游发展，启动了首批 514 个自驾车房车营地建设，2020 年将建成 2000 个。**(6) 推进旅游+中医药。**与中医药局共同开展国家中医药健康旅游示范创建工作，用 3 年时间建成 10 个国家中医药健康旅游示范区、100 个示范基地、1000 个示范项目。**(7) 推进旅游+教育。**与教育部共同印发《关于推进中小学生研学旅行的意见》，推出 10 家中国研学旅游目的地和 20 家全国研学旅游示范基地。出台首个《港澳青少年内地游学接待与服务规范》全国行业标准。**(8) 推进旅游+卫生。**与卫计委共同开展医疗旅游健康旅游示范区建设。**(9) 推进旅游+体育。**与体育总局共同制定《关于大力发展体育旅游的指导意见》，到 2020 年，在全国建成 100 个具有重要影响力的体育旅游目的地，建成 100 家国家级体育旅游示范基地，体育旅游总消费规模突破 1 万亿元。**(10) 推进旅游+装备制造业。**与工信部、发改委等部门共同推动邮轮游艇、房车、低空飞机等旅游装备制造业发展。

我们正在从封闭的旅游自循环向开放的“旅游+”融合发展方式转变，“旅游+”正以强大活力与其他产业磨合、融合、组合，不断衍生新产品、新业态、新供给。这既为旅游业自身发展拓展了广阔

空间，也为带动其他产业发展提供了巨大动能；既为旅游业自身的转型升级挖掘了潜力，也为整个经济结构调整注入活力。

（四）狠抓旅游投资，在强化旅游发展的要素保障上取得突破

（1）加强对旅游项目的金融支持。我们积极引导社会资本进入旅游业，连续两年在5月15日举办中国旅游投融资促进大会，对投资中国旅游业百亿元以上的部分民营企业颁发“中国旅游产业杰出贡献奖（飞马奖）”。与国家开发银行等8家金融机构签订战略合作协议，“十三五”期间将为旅游产业发展提供2.1万亿元额度支持。与10家银行联合推出两批共1397个全国旅游投资优选项目，总投资1.6万亿元。**（2）加大中央预算内投资对旅游项目的支持力度。**“515战略”实施以来，发改委安排国家专项建设资金690亿元支持旅游基础设施建设。**（3）推动设立中国旅游产业基金。**该基金总规模500亿元，首期100亿元。各地纷纷响应，湖北、重庆、云南、四川、江西、山东、广东等先后设立了规模在20亿元以上的旅游产业投资基金，浙江省设立了规模为100亿元的旅游投资基金，河北正在组建成立总规模为200亿元的旅游产业创新投资基金。

我国旅游发展曾经历过一个特殊的历史阶段。作为发展初期的目标，首先是创汇，当时的旅游属于外事接待型的事，缺乏发展产业的客观条件。随着大众旅游逐渐兴起，旅游从外事接待型逐步转向以满足内需为主的行业，这才实质性地提出并具体部署旅游产业发展战略。

（五）狠抓乡村旅游，旅游扶贫和旅游富民取得突破

（1）政策扶持，汇聚扶贫合力。会同发改委、国土部、农业部等11个部门联合发布《全国乡村旅游扶贫工程行动方案》，实施乡村

旅游扶贫八大专项行动。(2)开展资源普查，精确扶贫对象。对全国12.8万个建档立卡贫困村进行旅游资源普查，梳理出具备发展乡村旅游条件的贫困村2.26万个，涉及建档立卡贫困户230万户，贫困人口747万人。设立国家乡村旅游扶贫观测中心，推动乡村旅游精准扶贫、精准脱贫。(3)总结推广旅游扶贫模式。召开两届乡村旅游与旅游扶贫促进大会，推出乡村旅游“千千万万”品牌，总结推广景区带村、能人带户、企业+农户、合作社+农户等旅游精准扶贫模式，推出500个旅游精准扶贫示范项目。(4)开展旅游扶贫带头人培训。两年共举办8期乡村旅游扶贫培训班，完成对2200多名旅游扶贫村官的培训。(5)创新帮扶模式。开展旅游行业“万企万村”结对帮扶活动。组织全国300家旅游规划机构对560个试点村开展旅游规划公益扶贫行动。推动农业发展银行、中信银行等金融机构加大对乡村旅游和旅游扶贫项目的支持。(6)深入开展乡村旅游创新创业行动。建立60家“中国乡村旅游创客示范基地”，大力发展乡村旅游电商，推出乡村旅游“后备箱”工程。

2015年，我们提出“十三五”期间旅游带动全国1200万贫困人口脱贫，占全国贫困人口的17%。乡村旅游成为旅游扶贫的主阵地，旅游扶贫成为全国扶贫的生力军。各地涌现出一大批感人肺腑的旅游扶贫生动典型。旅游扶贫作为具有尊严的、开发式的、开放式的、产业发展式的扶贫方式，在我国扶贫领域显示出巨大的活力和强劲的生命力！为世界扶贫事业创造了新型模式！为旅游的功能拓展提供了生动实践！

(六) 强力推进厕所革命和公共服务品质提升取得突破

(1) 细化行动方案。我们出台《厕所建设管理三年行动计划》、

《旅游厕所建设管理指南》等系列文件。春节后上班第一天召开全国厕所工作现场会，两年来已成惯例，成为旅游“一号工程”。两年来全国新建改扩建厕所43663座，完成厕所革命三年行动计划（5.7万座）的76.6%。（2）**加强政策和资金引导**。联合国土资源部、住建部推出旅游厕所用地保障的政策措施。加大财政转移支付对革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区厕所建设的支持。两年旅游发展基金共10.435亿元用于厕所建设。通报表扬101个厕所革命先进市。召开大型企业投身厕所革命座谈会。（3）**出台厕所建设标准**。修订出台《旅游厕所质量等级的划分与评定》标准，科学配置坐蹲位、男女厕位比例，将旅游厕所质量等级标准与A级旅游景区、乡村旅游点、星级旅游饭店、全国旅游休闲示范城市等标准衔接。（4）**推动厕所科技应用**。与比尔·盖茨基金会联合举办首届全国厕所技术创新大赛，推动解决孤厕、旱厕、冰厕及游客集中高强度使用等技术难点。（5）**开展厕所文明提升行动**。倡导游客文明如厕行为，举办全国“百城万众厕所文明宣传大行动”“世界厕所日暨中国厕所革命宣传日”“全国旅游厕所革命万里行”等活动。（6）**加强厕所革命督导检查**。先后赴黑龙江、河北、青海、福建、吉林等地开展暗访督查。

推进旅游安全法制机制化建设。出台《旅游安全管理办法》，开展“安全生产月”系列旅游安全大检查，及时发布安全预警提示，持续推进出境旅游保险保障体系建设。加快补齐旅游公共服务短板。编制《“十三五”全国旅游公共服务规划》、《“十三五”全国旅游信息化规划》，积极推动各地开展旅游集散中心、旅游信息发布、旅游交通、旅游紧急救助设施、旅游保险等公共服务建设，努力解

决“断头路”和景区“最后一公里”问题。

厕所革命得到了党中央、国务院的高度重视，得到了各省区市党委政府的积极响应和大力支持，得到了国内外媒体和广大游客的高度评价，在全国已成燎原之势。厕所革命也成为旅游公共服务体系建设和文明旅游的切入点、引爆点、示范点。

（七）狠抓旅游市场整治，规范旅游秩序取得突破

（1）重拳出击，严厉打击“不合理低价游”等旅游顽疾。2016年2月，国办出台《关于加强旅游市场综合监管的通知》。我们联合发改委、公安部、财政部等12部门组成40个工作组，对31个省区市开展专项督查，联合最高人民法院加强旅游景区等游客相对集中区域派出法庭建设和巡回审判工作，联合中央网信办开展“旅游网站严重违规失信”专项整治。实施依法治理旅游市场秩序三年行动计划，开展“不合理低价游”专项整治行动。组成40个工作组，对31个省区市开展旅游市场综合监管专项督查。2016年共查处违法违规案件1324起，处罚819家旅行社。举办“抵制不合理低价游，明明白白去旅游”线上线下宣传活动，积极引导游客理性消费，下架8000多条涉嫌“不合理低价游”产品。约谈通报一批整改不力的企业，重点监管一批问题频发的企业。同时，建立中泰、中韩等旅游市场监管合作机制，去年上半年韩方取缔68家韩国旅行社的接团资格。与港澳台旅游部门共同规范内地（大陆）居民赴港澳台旅游市场秩序。（2）健全旅游投诉机制。开通“我要投诉举报”平台，开发“全国旅游投诉举报和案件办理管理系统”，完善中国旅游诚信网平台，实现12301投诉电话对31个省区市移动、联通、电信三网全覆盖。快速受理处理游客投诉，在有效处理期内实现100%结案。

（3）启动景区动态管理机制，彻底打破 A 级景区终身制。我们对 3 家问题突出的 5A 级景区实施摘牌，对 19 家反映较大的 5A 级景区提出警告。组织全国 31 个省区市和新疆生产建设兵团旅游部门对全国 A 级景区进行专项整治，处理了 367 家 4A 级及以下景区，其中包括 55 家 4A 级景区在内的 107 家 A 级景区被摘牌。与发改委联合开展景区门票价格专项整治，推出 1800 多家“全国旅游价格信得过景区”承诺单位，组织 2000 多家 5A、4A 级景区签订“三年不上涨门票价格”承诺书，旅游与价格部门建立了景区摘牌降级与门票价格调整联动机制。实施《景区最大承载量核定导则》，公布 5A 级景区最大承载量。（4）大力弘扬文明旅游，推动不文明行为记录“长牙齿”。我们开展“文明旅游背包行”“文明旅游中国公民公约大家定”等系列宣传活动。成立“中国旅游志愿者”队伍。目前全国已有 13.5 万名志愿者，累计服务 2 万多小时。同时，加大不文明行为记录惩戒力度，建立健全旅游失信“黑名单”定期发布制度，目前，已公示 76 件旅游经营服务不良信息记录，25 人被记入旅游不文明行为记录。我们还发布假日旅游“红黑榜”，并组织全国 6000 家旅行社自愿签订《旅行社诚信经营承诺书》。

长期以来，我们对旅游秩序存在着“不愿管、不敢管、不会管”的突出问题，广大游客和社会各界意见很大。针对这些长期存在的问题，我们按照党中央、国务院要求，敢于作为、重拳出击，取得了比较明显的效果。

（八）狠抓旅游外交，中国旅游国际影响力取得突破

（1）2015 年以旅游为平台创新举办“中日友好交流大会”。习近平主席亲自出席并作重要讲话。（2）2016 年由中国政府和联合国

世界旅游组织共同成功主办首届世界旅游发展大会，这是党中央、国务院着眼外交全局和旅游业发展作出的重要决定，是“中国倡议、中国创意、中国主导”的一次重大主场旅游外交活动。（3）成功举办“中美旅游年”“中韩旅游年”“中印旅游年”“中墨旅游年”

“中国-中东欧旅游合作促进年”等上千场活动。（4）围绕“一带一路”国家战略，首次建立中俄蒙三国旅游部长会议、丝绸之路旅游部长会议等机制。（5）与一系列国家和地区举办200多场重点旅游交流合作，诸国元首出席，如埃及总统、哥斯达黎加总统、莫桑比克总统、汤加国王、柬埔寨首相。（6）首次开展旅游援外国际合作，增强我国旅游的国际影响力。未来5年中国对外实施50个国际旅游合作项目，这是中国旅游对世界旅游发展做出的承诺。

我国旅游积极作为，主动融入国家外交大局，发挥我国旅游资源优势，灵活运用旅游市场机制，有效影响国际旅游格局。

（九）狠抓入境旅游，扩大旅游出口取得突破

（1）创新建立国家-地方-企业-海外四位一体市场推广体系。推动成立长城旅游带等18个区域性旅游市场推广联盟，推出丝绸之路等十大旅游精品线路和世界遗产等13个国际旅游品牌，推出300种具有地域代表性和文化特征的中国旅游金牌小吃。（2）在全球启动“熊猫走世界·美丽中国”旅游营销活动。组织“陆上丝绸之路”、“海上丝绸之路”、“古老长城”、“天下黄河”等系列海外专项推广，组织参加德国柏林展、英国伦敦交易会、香港旅展、台湾旅展等30多场境外展会。在纽约等全球七大国际机场集中投放旅游广告。组织“千名美国游客游长城”等系列请进来活动。推进中国国际旅游交易会改革，更好地发挥地方和企业的积极性。（3）改善入境旅游

消费环境。联合财政部、商务部、海关总署、税务总局出台《口岸进境免税店管理暂行办法》，新增设广州白云、成都双流等 19 个口岸进境免税店。（4）全面落实 CEPA 涉旅政策，开放港澳独资旅行社经营内地居民出境游业务。首次与澳门建立“促进澳门世界旅游休闲中心建设联合工作委员会”，支持澳门举办世界旅游经济论坛。协调推进横琴国际休闲旅游岛、平潭国际旅游岛建设。（5）加大对港澳台市场开发力度。连续两年实施“港澳台青少年赴内地（大陆）游学工程”。首次举办内地旅游·（港澳）嘉年华。支持举办内地与港澳邮轮旅游合作发展大会，协调推进粤港澳区域邮轮旅游合作。

面对反复出现的严重雾霾天气、汇率波动、恐袭频发、难民危机以及国际旅游客源地居民收入下降、消费低迷等多种不利因素，我们大胆创新、坚持不懈地采取了一系列行之有效的措施，打出一套促进入境游的组合拳，摆脱了入境游增长乏力的困局，2015、2016 连续两年实现正增长，去年获得了外国人入境市场增长 8%这一来之不易的局面。

（十）狠抓红色旅游，红色旅游的国际合作和红色旅游扶贫取得突破

（1）推动红色旅游国际合作。举办中俄红色旅游合作交流系列活动。推动将中共六大常设展览馆建成中俄红色旅游基地。（2）举办为期一个月的“重走长征路”等红色旅游系列主题活动。开展“铭记历史 圆梦中华”纪念世界反法西斯战争胜利暨抗战胜利70周年等红色旅游主题活动。（3）出台《红色旅游发展三期规划》及《“重走长征路”国家红色旅游精品线路专项规划》。（4）强化红色旅游扶贫功能。着力推动大别山区、中央苏区、陕甘边区等区域合作，

支持老区经济发展。（5）加强红色旅游基础设施建设。两年中央财政共安排红色旅游发展资金26.4亿元，其中旅游基础设施和公共服务基础设施建设16.55亿元。涉及红色旅游的航线已达749条，公路、铁路运力进一步加大，红色旅游列车运营线路增至69条。

前十年，我国的红色旅游是打基础的阶段，新十年，我国红色旅游要调结构、上品质、创效益，包括要启动国际合作，推进红色旅游扶贫。

（十一）狠抓旅游数据中心建设和人才培养，旅游统计和旅游队伍建设取得突破

（1）国家旅游局数据中心已构建六大核心数据库，初步解决了长期无统计的被动局面。（2）举办第一届旅游业改革发展青年研修班。（3）继续实施“万名旅游英才”计划。两年累计培养6000多名旅游高级人才。（4）继续实施中高级导游“云课堂”研修项目。目前，注册学员28.4万人，学习总时长4.7万个小时。（5）联合教育部出台《加快发展现代旅游职业教育的指导意见》，完成对中高级导游等级教材、考试大纲修订及导游等级考试工作。（6）继续开展导游援藏、人才援疆工作，实施89个高级导游工作室项目。（7）编撰出版《世界著名旅游丛书》第一辑、第二辑。启动编撰《当代旅游学》、《中外旅游大百科》。

随着国家旅游数据中心的成立和各地旅游数据中心的陆续组建，初步扭转了旅游统计严重滞后于国家旅游发展的状况；为解决“横向不可加，纵向不可比”的困境打下了坚实基础；开始结束我国旅游统计数据无法与国际接轨的尴尬局面。同时，我们把培养旅游人才作为行业发展的基础性工程来抓，在旅游基础理论人才和应

用研究人才的培养上、锻炼上、使用上采取了一些非常规的措施，为我国旅游业的未来发展培养、储备了一批复合型人才。

（十二）狠抓新闻宣传，在营造良好的旅游业舆论环境上取得突破

（1）建立和完善新闻管理平台，拓宽新闻传播渠道。我们改版升级中国旅游网，创办《中国旅游之声》和《旅游外交参考》。建立旅游新媒体宣传推广、中国旅游新闻网络、中国旅游视频资讯传播三大平台。（2）创新推出年度中国十大旅游新闻、十大旅游新闻人物和世界十大旅游新闻。（3）加强旅游重大热点宣传。主动与中央主流媒体对接合作，策划了一批重大新闻题材。2016年，新闻联播共播出旅游新闻59条。（4）提升应对舆情能力。建立24小时全领域涉旅舆情监测平台和全国涉旅负面舆情通报制度。在“台湾719游览车事故”“新西兰地震”等突发事件的应急处置中第一时间应对，正面引导，有效消除负面影响。

我们采取多角度解读，多渠道推送，多平台发声，多方式宣传，引导社会形成对旅游业的客观评价和合理预期，稳定社会对旅游业的发展期望和积极预期，形成了有利于旅游业发展的社会环境。

（十三）加强党的领导，加强作风建设

加强党对旅游业的领导，加强旅游行风建设，是促进旅游业发展的根本保障。（1）抓好“两学一做”学习教育。认真学习贯彻党的十八大以来的重要决策部署精神和习近平总书记系列重要讲话精神，落实“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，牢固树立“四个意识”，做到“四个服从”，维护党中央权威，从政治纪律、对党忠诚的高度去审视和检查对中央决策部署的落实。注重把业务

工作与“两学一做”学习教育紧密结合。(2)较好完成中央专项巡视任务。根据中央统一部署，去年3月至6月，国家旅游局接受了中央专项巡视，紧扣巡视反馈提出的问题，逐条逐项抓好整改落实，加强党的领导和建设，坚持全面从严治党，确保整改取得实质性效果。(3)大力弘扬劳模精神，树立旅游新风尚。与人力资源社会保障部开展全国旅游系统先进集体、劳动模范和先进工作者评选表彰工作，表彰了81个先进集体，95名劳动模范，45名先进工作者。

以上成绩的取得，是以习近平同志为核心的党中央正确领导的结果，是全行业上下艰苦奋斗的结果。同时，我们也清醒地看到，我国旅游仍面临许多挑战和困难，我们将在下面分析。

二、对若干问题的认识

前年的工作报告中，我们讨论了五个认识问题（①旅游究竟是软实力还是硬实力？②是否存在所谓的“中国旅游贸易逆差”？③旅游业只富民不富财政吗？④旅游业对经济的贡献仅仅是消费吗？⑤“旅游六要素”能涵盖今天的旅游吗？）。“515战略”实施两年来，随着实践的发展，大家在这些问题上逐渐形成了不同程度的共识，但也仍然有一些问题需要进一步厘清。在此，我们将讨论九个问题。

（一）如何认识全域旅游

全域旅游的实践如火如荼，各地创造了许多好的做法、好的经验，但在发展的实践中也出现了一些模糊认识，这需要我们予以澄清。(1)就概念谈概念，望文生义。有的仅从名词上去理解，认为全域旅游就是处处建景点、处处建宾馆饭店、处处建游乐设施、处处建旅游综合体，这是不对的，不能片面理解“全”字。我们在很多场合谈过，全域旅游本质上是以新发展理念为指导的发展思路、

发展模式，是发展战略的再定位。发展全域旅游核心是要从原来孤立的点和条条向全社会、多领域、综合性的方向迈进，让旅游的理念融入经济社会发展全局。科学准确地把握全域旅游的内涵，要紧密结合大众旅游时代背景和我国旅游业发展的实际需要来理解。**(2) 发展全域旅游就不搞景区旅游了。**这是对全域旅游的极大曲解。这是一个很奇怪的逻辑！相当于讲，我们要办好大学，就不要小学、中学了，何等荒唐！我们提出全域旅游从来就没有否定景点景区旅游模式的历史性作用和地位，也没有说过不搞景点景区旅游了。发展全域旅游，不仅不能放弃景点景区，而且要搞得更好，更科学、更成体系、更上品位。现在总体上说，景点景区不是搞多了，而是明显的供不应求。景点景区一要继续增加，二要提升品质，突出特色，数量、品质一起上。三要提高景区内对景区外的辐射带动作用，解决景区内外“两重天”的问题。**(3) 运动式开发，遍地开花搞旅游。**这不是发展全域旅游的宗旨。全面动员发展全域旅游的积极性可贵，但是要讲科学、讲规律、讲实效。在此，我们还是要强调，发展全域旅游一定要避免“八大误区”。一是竭泽而渔、破坏环境。不顾实际情况和资源承载力，盲目开发、过度开发、掠夺式开发行为。二是简单模仿，千城一面、千村一面、千景一面。三是粗暴克隆，低劣伪造。四是短期行为、盲目涨价。五是不择手段，不顾尊严，低俗媚客。六是运动式、跟风式的一哄而起和大拆大建。七是重推介、重形式，轻基础、轻内容。八是在全域旅游改革中换汤不换药，换牌子不换体制，换机构不换机制，换人不换理念。

(二) 如何认识旅游供给侧结构性改革

(1) 旅游似乎不需要供给侧结构性改革。有人认为我国旅游产

品太少，供不应求，所以旅游不存在供给侧结构性改革的问题。总的来说，旅游供给不足是存在的，但实际上，主要问题是有效供给不足，是旅游供给结构与市场需求结构不相匹配，或者说供需错配。随着大众旅游时代的到来，旅游消费需求日益多元，人们对旅游品质的要求越来越高，但目前很多上马的旅游项目仍然是靠人海战术、门票经济为生的观光型产品，靠综合消费、体验经济取胜的休闲度假产品供给不足，如邮轮、游艇、中医保健、低空旅游以及综合性度假产品非常稀少。旅游有效供给不足进而影响到了旅游市场需求。这些问题足以表明，旅游业要把供给侧结构性改革摆在重要位置抓紧抓好。

（2）简单地将旅游供给侧结构性改革等同于上新项目。有些地方一提改革，还是片面追求等级景区、旅游饭店、旅行社、乡村旅游点的数量变化，把上项目、建景区作为供给侧结构性改革，而对于已建成的旅游项目的产出、供给、效率和可持续的问题则关注不够，这不仅造成大量资源浪费、要素错配，而且成为有效供给不足、供给水平不高的主要原因。旅游业供给侧结构性改革，要注意搞活存量与做优增量并举，提升已有产品与开发新业态并重，防止盲目上马形成新的产能过剩。我们的改革思路必须从“数量导向”调整到“效率导向”上来，要通过以优化要素配置撬动旅游供给侧的改革，使其更加切合人们旅游消费升级的需求。

（3）旅游供给侧结构性改革主要是旅游企业市场行为，和旅游管理部门无关。认为旅游业市场化程度高，旅游产品供给和服务供给的内部竞争已经比较充分，旅游供给侧结构性改革的主体是旅游企业。事实上，我国旅游业产品供给既存在旅游企业产品的供给问题，也存在旅游公共产品的供给问题，包括公共设施、公共服务和公共政策等。旅游产

业要实现从门票经济走向产业经济，从景点旅游走向全域旅游，对旅游公共产品的供给侧改革恰恰是其中最关键的环节。政府部门要为企业创造好的发展环境，让产业主体强身健体。我们需要通过体制创新、机制激活、政策激励，促使企业具有创新力和竞争力，只有这样，才能够提供有效供给，促进提高生产效益，形成供给侧改革的不竭动力。

（三）如何认识旅游投资

当前，旅游投资势头强劲，备受青睐。与此同时，在旅游投资方面也出现了这样和那样的一些认识问题，我们要认真分析，保持清醒。（1）一味贪高求大。旅游业作为惠民产业，既有需要大资本进入的旅游休闲度假区、景点景区、星级酒店等重资产项目，也需要适合小额资本进入的自驾俱乐部、家庭旅馆、农家乐、研学项目等轻资产项目，旅游投资既要引入“高大上”，也要拥抱“小创美”。

“偏食”会让旅游业发展“营养不良”，危害很大。（2）一味求快。有的对旅游项目的前期论证不充分就急忙上马，有的甚至破坏环境，不顾实际情况和资源承载力，盲目开发、过度开发，甚至在生态核心区大兴土木。还有的对旅游项目建设只求速度和形象进展，对建成后的市场前景和投资效益缺乏科学有效的估计。这是需要纠正的。

（3）借旅游之名行房地产之实。有些房地产企业借旅游开发之名低价圈占优质旅游资源，象征性地搞点旅游开发，十之八九搞房地产开发。可以说，这些项目既有可能成为当前房地产“去库存”的压力，也有可能成为旅游业“去库存”的负担，某些滨海城市滞销的主题乐园海景房就是很好的例子。这种“圈地”式的开发把长线投资做成了快销变现的套利模式，严重挤压了旅游发展的空间，必然

不可持续。我们应该未雨绸缪，及时纠正。

（四）如何认识厕所革命

“515 战略”实施两年来，厕所革命不断深入，各地在厕所建设、技术革新、管理提升、如厕文明进步等方面均取得了丰硕的成果。但关于厕所革命仍然存在一些模糊认识。（1）**厕所革命仅是旅游部门的事**。厕所革命虽然由旅游部门发起，但厕所革命的持续推进仅靠旅游部门的力量是远远不够的，需要全社会方方面面的参与，需要各级政府及相关部门，切实承担起按其职责应该完成的建设和管理任务；需要鼓励广大企业切实履行社会责任，投身厕所建设与管理；需要倡导社会经营单位和机关企事业单位，免费向游客、市民开放厕所；需要新闻媒体积极引导，正面宣传，形成全社会关注推动厕所革命的氛围；也需要广大游客尊重他人劳动成果，自觉爱护厕所设备、保持卫生，养成文明如厕习惯，形成文明健康向上的厕所文化。总之，厕所革命不能是旅游部门一家“独奏曲”，应当是全社会的“合奏曲”。（2）**厕所革命只要解决好景区厕所就行**。当前，旅游发展正从景点旅游模式向全域旅游模式过渡。厕所作为旅游公共服务供给的重要环节，也要由景点模式走向全域模式。厕所革命不仅是“旅游厕所革命”，更是全社会的厕所革命。游客对厕所的使用绝非只限于旅游景区，而是覆盖旅游目的地全域，既可能是城市商业街，也可能是乡村山路。我国厕所建设和管理历史欠账多，整体水平还很低，要想满足大众旅游时代游客的如厕需求，我们必须转变观念，让厕所革命普及景区内外，深入城乡。（3）**简单地将厕所革命等同于建厕所**。这是对厕所革命目标的片面理解。我们一开始部署厕所革命时，就明确“数量充足、干净无味、实用免费、

管理有效”的目标，强调不仅要有数量指标，更要有质量和管理要求。有些建得还很不错的厕所，因为缺少管理人员，甚而没有管理人员，内部维护不善、卫生不达标，游客用起来依然是“臭味厕所”、“脏乱差厕所”。厕所革命的成效如何，数量是一方面，但更重要的是游客如厕满意度。工作中，我们将厕所问题纳入 A 级景区复核标准。去年，10 家 4A 级景区被摘牌，一个重要原因就是厕所革命落后，管理不到位。

（五）如何认识旅游外交

“515 战略”实施以来，旅游行业在国家开放新格局中发挥积极作用，主动作为、主动担当，服务并融入国家总体外交。但在旅游外交的实践中，也出现了一些模糊认识。（1）**旅游不存在外交**。认为外交只是外交部门的事情，与旅游部门无关，缺少开展旅游外交工作的主动性，这是一种无所作为的心态和不敢担当的表现。目前，我国出入境旅游市场已形成年均 2.6 亿人次的规模，尤其是我国出境旅游人群规模庞大，连续多年保持世界第一，世界各国都期待与我国开展旅游合作，以增加本国就业、提振本国经济，这为我国积极主动开展旅游外交创造了有利条件。旅游已从外交的边缘走向了外交的前沿。2015 年以来，中日友好交流大会、首届世界旅游发展大会、中美旅游年等系列旅游外交活动成功举办，频次密、规模大、规格高，在世界旅游领域产生了积极影响。（2）**旅游外交只是国家的事**。认为地方参加不参加均可。从这两年旅游外交实践来看，只要主动作为，各地同样能够在旅游外交舞台上大展身手。比如，甘肃的丝路花雨、贵州的多彩贵州风、吉林的雪韵春光、安徽的天仙配、河南“功夫诗 九卷”等优秀旅游演艺节目都跟随系列旅游年走

向国际，极大提高了当地旅游知名度。宁夏承办中美旅游高层对话，内蒙古承办首届中俄蒙旅游部长会议等，都办出了特色、办出了实效，既服务了国家外交大局，也有效提升了这些地方的国际声誉、丰富了海外对我地方旅游业的认知。诸如此类的例子很多，希望大家既做好旅游外交“参与者”，同时也做好旅游外交“推动者”，共同在旅游外交舞台上展示中国之美。（3）**旅游外交与市场拓展是两码事，不相干。**把旅游外交办成纯粹的外交活动，与市场推广无关，你干你的，我干我的。事实上，旅游外交活动的作用之一，就是以外交拓展旅游市场。旅游外交的开展，能够为市场工作提供高层次平台，从而进一步拓展市场和基础。去年5月，首届世界旅游发展大会期间，各国领导人、旅游部门和国际组织负责人云集北京，北京、贵州、山西、湖南举办了形式多样、丰富多彩的旅游市场推广活动，效果非常好。2016年是中美旅游年，我领导人亲自出席有关旅游外交活动，一些地方积极举办中美旅游宣传推广活动，有力推动了两国旅游市场发展，两国访问对方游客明显增加。（4）**一哄而上办外交。**去年我们访问捷克时，捷方就提出，中国的好几个省都急着要同捷克旅游部签署旅游协议，捷方不知道该怎么办。有的地方认为，只有与国际旅游组织合作，活动才上档次，甚而出现被山寨国际组织“忽悠”的丑闻。外交无小事，旅游外交是我国总体外交工作的重要组成部分，应注重加强顶层设计，做好统筹协调。地方旅游部门开展外事活动，应严格遵守外事规定。

（六）如何认识旅游扶贫

在推进旅游扶贫的过程中，还存在一些错误的认识。（1）**旅游扶贫无法精准。**这样的认识是片面的。旅游扶贫能否做到精准，关

键要看是否抓住了三个重要环节：一是要把村选好。并不是所有的建档立卡贫困村都适合搞旅游扶贫，开展旅游扶贫必须要具备相应的资源、交通和市场等条件。二是要把项目做实。目前，基层在实际工作中探索创新出来了“两带两加”旅游扶贫项目，就是景区带村、能人带户、合作社+农户、企业+农户，通过景区、能人、合作社、企业等旅游市场主体的投资、运营来带动贫困户和贫困人口分享旅游收益，实现脱贫，这些都是好的旅游扶贫方式。三是要把利益分配机制搞精准。各地探索出了一批行之有效的方式。如河北涞水县政府一次性投入1000万元用于野三坡景区建设，每年由当年景区门票收入中提取1000万元，扶贫对象每人每年领取收益1000元。同时，大力发展旅游，增加财政收入，通过财政兜底对贫困户实行生活、医疗及住房保障也是精准扶贫的重要方式。

（2）将旅游扶贫等同于乡村旅游全部。旅游脱贫攻坚的战场主要集中在广大农村贫困地区，但是旅游扶贫并不是乡村旅游工作的全部，乡村旅游还有更加广阔的天地。从区域上讲，目前，全国2.26万个建档立卡贫困村是当前旅游扶贫攻坚的重点对象。而那些没有脱贫攻坚任务的地区，大力发展乡村旅游仍然是重要任务。从阶段上看，我们国家的乡村旅游整体上还处于转型升级的关键时期。发展阶段不同对乡村旅游的要求也不同，贫困乡村和地区要紧抓旅游扶贫，积极培育和发展乡村旅游。已经脱贫的乡村和地区，仍要大力提升乡村旅游水平，要注重转型升级，从旅游扶贫转入旅游富民。从产业上看，完善基础设施建设、完善公共服务体系不仅是旅游扶贫的需要，也是旅游产业加快发展、持续发展的必然要求。反过来，乡村旅游发展得越早、发展得越好，可以促进贫困地区越早实现旅游扶贫目标，越早

转入旅游富民进程，效果也越好。（3）旅游扶贫扩大化。有的地方并不具备发展旅游的基本条件，也要硬上旅游扶贫项目。这里，我们要强调，旅游扶贫不是万能的，不是所有的乡村都可以搞旅游扶贫。只有具备旅游资源和基本条件的乡村才能通过努力发展旅游实现脱贫。

（七）我国目前是否存在“旅游服务贸易逆差”？

旅行服务贸易不等同于旅游服务贸易，前者指广义旅行活动，后者仅指相对狭义的旅游活动。综合国际货币基金组织和联合国世界旅游组织的核算法则，旅行服务贸易支出包含停留时间超过1年、非旅客的刷卡花费，旅游服务贸易限定为跨境“停留时间不超过1年”的旅客花费。旅行服务贸易明显超出旅游服务支出范畴。目前被社会各界经常引用的我国国际收支平衡表中的旅行服务贸易支出中至少有以下项目不属于旅游贸易支出范畴：留学生个人及家属花销，国人海外大病治疗、产子等花销总额，中国籍海外务工人员 and 驻外使馆、办事处等工作人员及其家属开销，国人海外巨额投资花费等。扣除以上各项，2015年我国旅游服务贸易收入约为1136.5亿美元，旅游服务贸易支出约为1045亿美元，旅游服务贸易实际为顺差，顺差的总额是91.5亿美元。经测算，2016年，我国国际旅游收入1200亿美元，出境旅游花费1098亿美元，旅游服务贸易顺差102亿美元。

（八）如何认识旅游体制改革

有的认为，成立旅游发展委员会不过就是旅游局换了个牌子，换汤不换药。关于这个问题，我还想再重复一句，我们今天推动旅游综合管理体制改革，就像三十多年前的撤地设市改革。当时，广东率先撤地设市，其他一些地方的同志不太理解，觉得级别还是一

样，无非是脱了草鞋换皮鞋。但十多年乃至二十多年过去后，大家看到广东发展起来了，一去考察，这才醒悟过来：原来是广东各地的管理体制、治理机制发生了变革。从地区行署到市，发展目标和指导思想完全不同。从过去对农村管理转变为对城市管理，从农民到市民，释放的信息就是要迈入城市化、工业化、信息化。其他许多地方多少年以后才赶紧撤地设市，脱草鞋换皮鞋。今天，我们推进旅游综合体制改革，释放的就是各级党委政府应当适应大众旅游时代及旅游已成为综合性产业的新形势、大力推动现代旅游治理体系建设的积极信号。

（九）如何认识旅游贡献

在 2015 年的全国旅游工作会上，我们对所谓的“旅游业富民不富财政”的认识进行过分析，在这里，我还想再举几个例子。2016 年，张家界市旅游业增加值占经济总量的比重超过 50%，旅游税收占全市财政税收的 51.3%。浙江旅游小镇富民富财政，湖州“裸心谷”共 121 个床位，每个床位一年为财政贡献的税收就超过了 10 万元。除了旅游消费领域对财税直接贡献外，旅游投资领域对财税贡献也在不断提升。据估算，旅游直接投资和带动投资对财政综合贡献超过 11%。同时，旅游投资将会带动相关产业快速发展，提升对财政的综合贡献率。旅游业既是综合性产业，也是一个平台性产业，旅游业本身不仅涵盖了多种行业，更是能够成为集聚各种要素、各种消费、各种业态的平台性产业。旅游业对财政贡献，除了旅游消费领域和投资环节的直接贡献，更多体现在旅游业带动相关产业和配套服务业的发展，产生了大规模的相关税收，带动其他消费及企业、个人所得税数目也更大。当然，有些地方旅游业还处于刚起步阶段，

需要持续加大财政引导性资金投入及资本投入，暂时还没有看到财税方面的显著产出，但从长远发展来看，只要大力发展好旅游业，在财政方面的效应会凸显出来。我们在发展旅游业时，要算算账，以更宏观、更长远的视野来看待旅游业对财政的贡献。事实表明，旅游业不仅富民，也富财政。进而言之，旅游富民了，可以减轻财政负担，从另一角度看，不是富财政了吗？2011-2015年，中央财政累计安排专项扶贫资金1898.4亿元，2016年预算安排中央财政扶贫资金补助地方部分660.95亿元。地方各级财政每年也都要拿出大笔资金补贴贫困群众。如果通过旅游发展使越来越多的贫困群众脱贫致富，不是也减轻财政负担，进而富财政吗？

我们还要看到，旅游不仅具有经济贡献，还具有外交贡献、文化贡献、社会贡献、传播文明的贡献、促进开放的贡献、促进民族团结的贡献、促进人的全面发展贡献，等等。

三、实施三步走战略，奋力迈向我国旅游发展新目标

当前，关于我国旅游发展战略有两种观点。一种观点认为，我国旅游起步晚、基础差、底子薄、问题多、矛盾大，离实现世界旅游强国这一目标遥遥无期。另一种观点认为，我们已经是世界第一大出境旅游消费国，第四大入境旅游接待国，还拥有世界最大的国内旅游市场，世界影响力日益增强，应该就算是世界旅游强国了，或者说，用不了几年就可以建成世界旅游强国了。还有人疑惑，为什么现在我们对旅游强国提的不多，是不是就不要建设旅游强国了？是不是过于保守了？是不是没有雄心壮志了？

应当说，这两种观点都是片面的。一种过于悲观，有点妄自菲薄。另一种过于乐观，有点妄自尊大。

其实，尽管中国旅游起步晚、底子薄，但经过改革开放 30 多年的艰苦奋斗，我国旅游业总体上说，初步具备建设世界旅游强国的一定基础。因此，我们不要过于悲观。

另一方面，我们也不要过于乐观。我国旅游业发展方式还较为粗放，资源利用效率不高，市场主体发育不充分，存在旅游管理体制、运行机制与国际不相适应，旅游公共服务与井喷式需求不相适应，旅游市场秩序与人民群众更加满意的目标不相适应等诸多问题。尤其是，我们现在连基本的厕所问题都没能有效解决好，基本的统计体系尚未建立，家底都没搞清楚，能说得上“强”吗？！

建设世界旅游强国当然是我们的宏伟目标，需要坚持不懈地去努力实现。我们既需要志当存高远的豪情，又要有抓铁有痕、踏石留印的务实精神。我们要清醒地认识到，目前的“大”主要还是规模大。我们综合世界经济论坛《全球旅游业竞争力报告》等文献，从旅游产业、公共服务、市场治理、文明水平、国际合作、国际影响力、人力支撑、环境可持续性等多个方面，梳理中国旅游业整体实力以及和世界旅游强国西班牙、法国、德国、美国的差距。目前中国旅游业在世界上可以综合排到第 17 位，比 2013 年上升了 28 位。虽然整体名次有较大幅度提升，但更多地是依靠规模，很多质量和效益指标排名仍然靠后，还谈不上进入世界前列。与世界旅游发达国家相比，我们的整体发展水平不高，人均 GDP 刚刚超过 8000 美元，仅相当于美国的 14%，城镇化率达到 56%，中等收入人群 2.6 亿人，中等收入人群比重仅为 19%，人均出游 3.4 次，万人拥有铁路里程仅 0.88 公里，民用机场个数达到 206 个，平均 667 万人才拥有 1 个民用机场，通用机场数量达到 400 个，平均 344 万人才拥有 1 个通用

机场，与发达国家还存在较大的差距。旅游产品结构不合理，观光产品多，休闲度假产品少；大众化、同质化旅游产品多，个性化、品牌化旅游产品少；满足吃住行的浅层开发多，针对游购娱的深度开发少。高端游客和消费外流问题突出。服务质量不高，不合理低价游、恶性竞争、强迫购物、欺客宰客、不文明旅游等现象时有发生。世界级旅游品牌和目的地少。缺乏世界一流的跨国旅游集团，全国两万多家旅行社的营业收入，还不到美国运通一家的 40%，日本交通公社的 50%。2015 年，全球最大旅游网站之一猫途鹰（Trip Advisor）公布的全球最佳目的地榜单中，中国大陆没有一地进入 25 强。全球十大酒店品牌，美国占 8 家，法国、英国各占一家，中国一家没有。我们的管理体制也明显落后于旅游业发展实际。从大众旅游时代来看，我们才刚刚进入。而西班牙从上个世纪 50 年代开始，就迎来大众旅游时代，休闲和放松的旅游需求逐步成为主体需求。德国（西德）从上世纪 50 年代开始、法国从上世纪 60 年代开始逐步迎来大众化旅游，可见我们的差距之大。当然，发展都有个过程，我们要看到美国等也经历了粗放型发展阶段，美国旅游发展初期尼亚加拉瀑布景区就曾遭到很大的资源破坏。

综合比较西班牙、法国、德国、美国等旅游强国的发展历程，我们判断我国现仍处于对资源依赖较高的粗放型旅游大国阶段，从现在到迈入世界旅游强国行列，需要实施“三步走战略”。

三步走战略：第一步，从粗放型旅游大国发展成为比较集约型旅游大国（2015—2020 年）。第二步，从比较集约型旅游大国发展成为较高集约型旅游大国（2021—2030 年）。第三步，从较高集约型旅游大国发展成为高度集约型的世界旅游强国（2031—2040 年）。

具体从每一步的判断依据、具体目标、主要任务和基本路径来看：

第一步：从粗放型旅游大国发展成为比较集约型旅游大国（2015-2020）。

1. 判断依据：预计到 2020 年建成比较集约型旅游大国。

这一判断也是基于第一个百年目标，即建党一百年时全面建成小康社会。据一些国际研究机构测算，到 2020 年中国人均 GDP 将达到 1.2 万美元，相当于同期西班牙的五分之二、法国的十分之三、德国的十分之三、美国的三分之一。中国人均出游将达到 4.5 次，相当于同期德国二分之一、美国三分之二。中国城镇化率达到 60%，相当于同期美国城镇化率水平的四分之三。中等收入人数将达到 6-8 亿人，中等收入人群比重将达到 44%，相当于美国的十分之七。中国每万人拥有铁路里程将达 1.08 公里，民用机场个数将达到 244 个，每 566 万人拥有 1 个民用机场，通用机场数量将达 500 个，每 276 万人拥有 1 个通用机场，跨入中等收入国家行列，消费需求结构将从生存型消费向发展型消费升级，从物质消费向服务消费升级。居民旅游消费个性化、特色化、休闲化、品质化、多样化更加明显，带动旅游休闲度假、康体养生、科普研学等产品供给不断优化，推动特色优质旅游服务和旅游综合环境不断提升。这一阶段，旅游集约型增长特点较为明显。旅游经济增长从单一的总量扩张向质量效益综合提升转变，增长动力从依靠资源要素扩张、人财物投入向依靠科技进步和旅游服务人员素质转变，旅游企业从依靠扩大资金投入向提高自主创新、增强品牌国际竞争力转变。这一步，相当于世界主要旅游发达国家从上世纪 80 年代中后期到本世纪初经历的发展

时段。如法国 1985 年通过“山区法”、1986 年通过“海滨法”，寻求旅游经济增长与自然环境保护的平衡发展，上世纪 90 年代，城市旅游、商务旅游、露营旅游、海水疗养旅游、冬季运动旅游、文化旅游产品体系已经趋于成熟。德国从上世纪 90 年代开始，市场集中度不断提高，途易等大型旅游集团创新能力和国际品牌竞争力更为凸显。西班牙从 1992 年开始启动全面质量管理计划、旅游品牌计划和旅游发展计划。

2. 具体目标:

——旅游经济稳步增长。城乡居民出游人数年均增长 10%左右，旅游总收入年均增长 11%以上，旅游直接投资年均增长 14%以上。到 2020 年，旅游市场总规模达到 67 亿人次，旅游投资总额 2 万亿元，旅游业总收入达到 7 万亿元。

——综合效益显著提升。旅游业对国民经济的综合贡献度达到 12%，对餐饮、住宿、民航、铁路客运业的综合贡献率达到 85%以上，年均新增旅游就业人数 100 万人以上。

——人民群众更加满意。“厕所革命”取得显著成效，旅游交通更为便捷，旅游公共服务更加健全，带薪休假制度加快落实，市场秩序显著好转，文明旅游蔚然成风，旅游环境更加优美。

——国际影响力大幅提升。入境旅游持续增长，出境旅游健康发展，与旅游业发达国家的差距明显缩小，在全球旅游规则制定和国际旅游事务中的话语权和影响力明显提升。

3. 主要任务：全面落实旅游业创新驱动、协调推进、绿色发展、开放合作、共建共享等方面任务。一是突出理念创新、产品创新、业态创新、技术创新和市场主体创新，推动精品景区建设、加快休

闲度假产品开发、大力发展乡村旅游、提升红色旅游发展水平、加快发展自驾车旅居车旅游、大力发展海洋及滨水旅游、积极发展冰雪旅游、加快培育低空旅游。二是优化旅游业空间布局，做强 5 大跨区域旅游城市群、培育 20 个跨区域特色旅游功能区、打造 10 条国家精品旅游带、培育 25 条国家旅游风景道、推进 8 大类特色旅游目的地建设。三是加强交通基础设施建设，完善信息咨询等旅游公共服务体系，推动旅游各产业要素更新换代。四是从消费端倡导绿色旅游消费，从供给端强调绿色开发与节能减排。五是构建旅游开放新格局，实施积极的旅游外交战略，大力提振入境旅游，深化内地与港澳、大陆与台湾旅游合作，有序发展出境旅游，提高旅游业开放发展的深度和广度。六是大力实施乡村旅游扶贫工程，推进旅游业创业就业，规范旅游市场秩序，大力推进文明旅游，构筑旅游安全保障网，实施旅游服务质量提升计划，创造文明、安全、便捷、舒适、高效的旅游环境。

4. 基本路径：以转型升级、提质增效为主题，以推动全域旅游发展为主线，加快旅游供给侧结构性改革，促进市场优化配置资源，增强产业动力，推进旅游业由低水平供需平衡向中高水平供需平衡提升。

第二步：从比较集约型旅游大国发展成为较高集约型旅游大国（2021—2030 年）。

1. 判断依据：预计到 2030 年建成较高集约型旅游大国。

据一些国际研究机构测算，2030 年中国经济总量可能超过美国，人均 GDP 将达到 2 万美元，相当于同期西班牙的三分之二、法国的二分之一、德国的二分之一、美国的二分之一。中国人均出游将达

到 7 次，相当于同期德国四分之三、美国八分之七。中国城镇化率将达到 65%以上，相当同期美国城镇化率水平的五分之四。中等收入人数将达到 9.5 亿人，中等收入人群比重将达到 70%，相当于同期美国的五分之四。中国每万人平均铁路里程将达到 1.15 公里，民用机场个数将超过 300 个，每 461 万人拥有 1 个民用机场，通用机场数量将达 2000 个，每 69 万人拥有 1 个通用机场。这一过程将释放出巨大的投资和消费需求潜力，中国有望成为世界最大的消费市场，并对世界经济增长、贸易增长、投资增长等做出巨大贡献。有经济学家提出，2030 年我国将建成共同富裕社会。旅游成为普通百姓生活的刚性需求。健康生活、文明旅游成为内化追求，旅游环境友好型特征明显，旅游经济增长方式转为以质量效益为代表的较高集约型增长，主要依靠技术创新、人力资本积累、资源融合、规模效益、学习效应等因素形成的动力所推动，旅游产品品种较为丰富、服务质量较高、国际市场竞争力较强。这一阶段与当前世界旅游发达国家的水平较为接近。

2. 主要目标:

——旅游产业进入全球产业中高端。不断创新旅游新技术、新产业、新业态和新模式，拓展旅游新需求和新市场，具有一批有国际竞争力的大型旅游企业集团。

——旅游品质加速提升。旅游业为广大老百姓提供更高质量的就业、更高水平的收入、更高品质的异地生活。

——旅游创新氛围浓厚。旅游创新体系更加完善，实现旅游与现代科技的深度融合，旅游创业创新活力竞相迸发。

——国际影响力显著增强。旅游服务贸易顺差优势突出，入境

旅游世界排名持续上升、出境旅游保持优势，进一步提升在全球旅游规则制定和国际旅游事务中的话语权和影响力。

3. 主要任务：一是加快推动旅游创新体系建设。二是加快培育旅游市场主体，优化旅游产业结构，推动旅游企业做大做强做精。三是加快推动“旅游+”战略，促进旅游与相关产业深度融合发展。四是积极提升旅游发展质量，健全旅游市场秩序治理机制，提高旅游业整体效益，提升广大人民群众满意水平。五是全面推动现代科技在旅游业的广泛应用，提升旅游业的现代化水平。六是构建较为完善的旅游法治和政策体系。

4. 基本路径：推动科技、人才、资本、服务创新，推进旅游业从资源驱动和低水平要素驱动向创新驱动转变，坚持绿色发展，形成人与自然和谐的现代旅游新格局。

第三步：从较高集约型旅游大国发展成为高度集约型的世界旅游强国（2031—2040年）。

1. 判断依据：预计到2040年建成世界旅游强国。

据一些国际研究机构测算，2040年中国人均GDP可望达到2.5万美元，是现在水平的三倍以上，相当于同期西班牙的十分之七，法国的五分之三、德国的五分之三、美国的五分之三；中国年人均出游率将达9次以上，相当于或可能超过同期美国、德国水平；中国城镇化率将超过80%，接近同期美国水平。中等收入人数将达到11亿人，中等收入人群比重将达到85%，接近同期美国水平。中国每万人拥有铁路里程将达1.32公里。届时，中国在旅游产业、公共服务、市场治理、文明水平、国际合作、国际影响力、人力支撑、环境可持续性等多个方面指标有望达到或接近世界同期旅游强国水平，有些指

标甚而领先世界水平。旅游业发展核心依靠技术创新、人力资本积累、资源融合、规模效益、学习效应等因素驱动的高度集约型特征明显。

2. 主要目标：

——科技和人才成为旅游业发展最重要的战略资源，创新成为旅游业发展的最核心因素。

——旅游劳动生产率、社会生产力达到世界一流水平，旅游经济发展质量高，资源利用非常高效。

——具有非常强的国际竞争力。拥有具有世界影响力的旅游企业品牌、国家和地区旅游形象，在世界旅游发展中具有广泛而深远的影响力。

——拥有一批世界一流的旅游科研机构、旅游高等院校和创新型旅游企业，成为全球高端旅游人才创新创业的重要聚集地。

——旅游可持续发展能力强。旅游业的市场环境、制度环境更加优化，为旅游业持续发展提供有力的保障。

3. 主要任务：一是加强旅游发展能力建设，全面提升旅游业对经济、就业和社会发展的贡献能力。二是全面优化旅游业发展的制度，全面营造有利于旅游创新创业的环境。三是加快旅游软实力建设，积极建设一批有世界影响力的国际旅游智库、旅游高等院校，培育高素质的人才队伍体系。四是加强旅游安全、健康与卫生建设，全面提升旅游保障能力。五是全面提升国家旅游形象和在世界旅游发展中的地位，增强在全球旅游发展中的全球话语权和各类规则的决策权。六是全面优化生态环境，提升旅游可持续发展能力。

4. 基本路径：依靠完善的现代旅游创新体系和更加科学的治理

机制，通过旅游促进人的全面发展，促进旅游质量、水平、效益、综合竞争力、旅游文明程度的提升。

2040 年我国迈入世界旅游强国行列之后，再经过十年奋斗，2050 年，新中国成立 100 周年之际，第二个百年奋斗目标实现之时，我国旅游业发展总量、发展质量、综合效益、比较优势、文明程度、国际影响将继续发展提升，主要指标位于世界前列，旅游业将在实现百年宏伟目标中发挥更加突出的作用，我国作为世界旅游强国的地位将更加巩固，并得到新的提升。

九层之台，起于累土。千里之行，始于足下。让我们将思绪拉回 33 年，拉回到今天，立足今天，干好今天，宏伟目标始于今天。建设世界旅游强国，强国必先强民。没有文明水平持续提升、综合素质不断增强的国民，就不可能建成世界旅游强国。建设世界旅游强国，强国必先强企。没有一大批创新能力持续提升、综合竞争力不断增强的世界级旅游企业，大量充满活力的中小企业，就不可能建成世界旅游强国。建设世界旅游强国，强国必先强基。没有基础设施和公共服务供给能力持续提升、软硬实力不断增强的经济社会发展基础，就不可能建成世界旅游强国。就我国来说，这些都不是一朝一夕之功。“十三五”期间，我们的目标与任务是扎扎实实走好第一步，由粗放型旅游大国发展成为比较集约型旅游大国。

四、2017年全国旅游重点工作

（一）做好全域旅游工作，必须准确把握我国旅游面临的国际国内形势

从国际形势看，综合各方面预测，今年世界经济形势仍将处于缓慢复苏进程中。全球保护主义和内顾倾向抬头，部分国家逆全球

化思潮上扬，美国政府换届，不少国家社会阶层分化严重、民粹主义大行其道，英国脱欧，难民危机等可能导致突发事件，主要经济体宏观政策变数加大，如去年 12 月 15 日美联储加息，其外溢效应还将持续。这类事件都需要我们密切关注，并深入研究对全球旅游特别是对我国旅游发展带来的影响和应对之策。

从国内形势看，2016 年我国经济运行继续保持在合理区间，国内生产总值预计增长 6.7%，增速依然在世界主要经济体中居于前列，就业形势总体较好，结构调整步伐加快，服务业比重持续上升，大众创业、万众创新蓬勃发展，发展新动能加速成长，新兴产业发展迅猛，居民收入稳定增长。同时，我国经济运行仍存在不少突出矛盾和问题，如产能过剩和需求结构升级矛盾突出，经济增长内生动力不足，金融风险有所积聚，部分地区困难增多等。对这些问题，我们要高度重视。2017 年中央将继续统筹推进“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，坚持以提高发展质量和效益为中心，坚持以推进供给侧结构性改革为主线，适度扩大总需求，加强预期引导，深化创新驱动，促进经济平稳健康发展和社会和谐稳定。一系列治国理政的新思路新方略为旅游业发展创造了新良机、注入了新动能，旅游业加速转型升级既有宏观支撑、政策引领，也有行业优势、内生动力。

我国正进入大众旅游时代，居民旅游需求旺盛。全面建成小康社会有利于大众旅游消费持续快速增长。贯彻五大发展理念有利于旅游业成为优势产业。推进供给侧结构性改革有利于促进旅游业转型升级。综合判断，“十三五”时期，旅游业正迎来新一轮发展黄金期，并呈现消费大众化、需求品质化、发展全域化、产业现代化、

竞争国际化五大趋势：同时，我们也要清醒地看到，当前及今后一段时期，旅游业仍处于矛盾凸显期，面临不少问题和挑战，主要表现在：旅游业发展的体制机制与综合产业和综合执法的要求不相适应，旅游产品质量提升和供给侧结构性改革的任务仍然较重，政策环境仍待进一步优化；旅游基础设施和公共服务明显滞后，补短板任务艰巨；游客的文明素质和从业人员的整体素质有待提升，市场秩序有待规范等问题比较突出。总之，我们去年提出的 15 个不相适应的问题依然存在（（1）现行旅游管理体制与“两个综合”（综合产业和综合执法）不相适应；（2）旅行社、饭店、景区及导游管理体系与旅游业的快速发展不相适应；（3）一些地方旅游市场秩序混乱与人民群众“更加满意”及扩大入境旅游的目标不相适应；（4）游客素质与旅游业的快速增长及国际旅游环境要求不相适应；（5）旅游产品和以厕所为代表的公共服务及交通等基础设施供给与旅游爆发式、井喷式市场需求不相适应；（6）游客对中国产品质量的信心、国内外税差及流通成本差别与强劲的购物需求不相适应；（7）我国旅游装备制造水平与激烈的国际竞争不相适应；（8）休假制度安排和人民群众休闲度假旅游需求不相适应；（9）旅游小统计与旅游大产业及国际通行规则不相适应；（10）旅游管理部门队伍建设、全行业队伍建设、从业人员素质与旅游科学发展的要求不相适应；（11）企业对门票经济的过于依赖与广大游客的承受能力和期待不相适应；（12）旅游管理体制、运行机制与国际规则不相适应；（13）旅游投资、经营环境与投资者、经营者的要求不相适应；（14）党委、政府及部门对旅游业的实际重视程度和工作力度与人民群众对旅游的需求、期盼不相适应；（15）旅游基础理论和应用研究与旅游高速

发展的实践不相适应)，旅游业改革发展任务依然艰巨，需要我们直面问题，勇于担当，发扬钉钉子精神，一步一个脚印，开拓进取，攻坚克难，不断解决旅游业发展中的问题。

2017 年是党的十九大召开之年，是我们推进由粗放型旅游大国向比较集约型旅游大国转变的关键之年，也是实施“十三五”规划的重要一年、推进旅游供给侧结构性改革的攻坚之年。按照中央决策部署，结合“十三五”旅游目标任务，2017 年旅游工作的总体思路是：全面贯彻党的十八大以来的重要部署，深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，按照中央经济工作会议总体要求和国务院部署，坚持稳中求进工作总基调，坚持以推进供给侧结构性改革为主线，推进全域旅游，加快深化体制机制创新，提升融合发展能力，完善公共服务体系，增强旅游对消费、投资、扶贫、富民的促进作用，努力为稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险做出更大贡献！2017 年全国旅游业发展的预期目标为：力争实现旅游总收入超过 5 万亿元，同比增长 10%以上。国内旅游人数超过 48 亿人次，增长 11%以上；入出境旅游人数超过 2.65 亿人次；完成投资超过 1.5 万亿元，增长 20%。新增旅游就业人数 100 万人以上。带动扶贫 200 万人以上。三年厕所革命计划如期完成，“旅游+”综合效应进一步彰显，旅游交通更为便捷，旅游公共服务更加健全，旅游投诉持续下降，市场秩序进一步好转，人民群众满意率进一步提升。在全球旅游规则制定和国际旅游事务中的话语权和影响力进一步增强。以上是全国旅游业发展的总体目标，各地应当因地制宜，制定适合本地区实际的目标。

2017 年，我们要围绕“努力由粗放型旅游大国向比较集约型旅

游大国转变”这一中心任务，大力推进全域旅游，实施 15 项重点行动。

1. 着力推进落实《“十三五”旅游业发展规划》，切实发挥《规划》纲领性作用

“十三五”旅游业发展规划由国务院印发实施，各省、自治区、直辖市人民政府、国务院各部委、各直属机构是责任主体，各级旅游部门要主动作为，把推动规划实施放在突出位置。各类规划、计划、政策的制定实施要服从和服务于规划实施。**（1）抓好《规划》的宣贯。**各级旅游部门负责同志要带头认真学习，通过专家讲解、组织专题轮训班等多种形式，加强培训，把全行业的思想行动统一到规划确定的蓝图上。**（2）编制《规划》具体实施方案。**各地区要结合本地实际制定具体实施方案或者专项规划，明确工作分工，落实工作责任。各地区要将这项工作作为近期重点，抓紧抓好。**（3）推动《规划》重点任务落实。**《规划》中涉及到本地区的重点任务和项目，各地旅游部门要在当地党委政府的统一部署下，主动担当、积极作为，大力推进。涉及到不同地区，要加强地区间协调和合作，形成高效的工作推进机制。《规划》中明确由旅游部门牵头落实的，各地旅游部门要主动会同有关部门，结合本地实际创造性地提出具体的落实方案。**（4）加强《规划》实施评估监督。**各地旅游部门要加强工作指导，帮助基层研究解决贯彻落实《规划》中的困难和问题，加大对困难地区、薄弱环节的支持力度。要加强《规划》实施情况评估。国家旅游局将适时组织对各地贯彻落实《规划》的情况进行督查督导。

2. 推进全域旅游发展，深化旅游综合体制改革

推进全域旅游是贯彻五大发展理念的重要途径，我们要切实推进由景点旅游模式向全域旅游模式转变，促进旅游发展阶段演进。

(5)继续推动旅游综合体制改革取得新突破。要围绕全域统筹规划、全域整合资源，全要素综合配置，全社会共治共管、共建共享的目标，继续推动“1+3”乃至“1+3+X”旅游管理体制创新，实现从景点景区围墙内的“民团式”治安管理向全域旅游依法治理转变。开展旅游警察国际交流合作。创新规划理念，将旅游作为“多规合一”的重要引领之一，将全域旅游发展贯彻到城乡建设、土地利用、生态保护等各类规划中，不断优化城乡旅游综合环境。**(6)加快推进全域旅游示范区创建工作。**推动出台《关于促进全域旅游发展的指导意见》，进一步明确全域旅游发展的方向、工作重点和保障措施。分类制定全域旅游示范区创建标准，组织开展全域旅游现场观摩和专题培训，指导好 500 家单位的创建工作。适时组织验收一批国家全域旅游示范区。兑现**八项支持措施**：①优先纳入中央和地方预算内投资支持对象；②优先支持旅游基础设施建设；③优先纳入旅游投资优选项目名录；④优先安排旅游外交、宣传推广重点活动，纳入国家旅游宣传推广重点支持范围；⑤优先纳入国家旅游改革创新试点示范领域；⑥优先支持 A 级景区等国家重点旅游品牌创建；⑦优先安排旅游人才培养；⑧优先列入国家旅游局重点联系区域。**(7)建立全国全域旅游全息信息系统，加强全域旅游经验交流。**建立全域旅游示范区创建工作观测体系和全国全域旅游全息信息系统。继续召开全域旅游工作现场推进会。开展“书记、省长（市长、县长）谈全域旅游”系列高端访谈和宣传报道活动。加快建立国家全域旅游示范区联盟，交流分享创建经验，共同塑造全域旅游目的地品牌。

3. 推进“旅游+”，深化供给侧结构性改革

继续以“旅游+”为手段，培育旅游新业态，助推振兴实体经济。

（8）重点做好旅游与一系列领域和行业的融合发展。一是推进旅游+城镇化。建设一批旅游风情小镇和特色景观名镇。二是推进旅游+工业。制定发布《全国工业旅游发展规划纲要》和工业旅游标准。大力发展旅游用品、户外休闲用品、特色旅游商品制造业，创建一批旅游装备制造业基地。继续办好中国旅游产业博览会。三是推进旅游+交通。与交通部联合出台《关于促进交通运输业与旅游产业融合发展的若干意见》，落实《关于促进自驾车旅居车旅游发展的若干意见》，召开首届中国（国际）自驾车房车旅游博览会。与交通部共同制定国家旅游风景道标准，适时召开现场推进会。四是推进旅游+体育。深入实施《关于大力发展体育旅游的指导意见》，与体育总局共同召开全国体育旅游工作大会，推出一批体育旅游示范基地和重点项目。五是推进旅游+航空。与发改委、民航局联合发布第二批通用航空旅游试点项目。六是推进旅游+康养。制定出台《关于促进老年旅游健康发展的指导意见》，与卫计委联合推动健康医疗旅游发展。七是推进旅游+教育。加强研学旅游基地建设，推出一批精品示范项目。八是推进旅游+环保。大力发展森林旅游和生态旅游，与环保部共同推出一批国家生态旅游示范区。九是推进旅游+科技。推出“十大科普旅游基地”，建设一批科技旅游示范项目。编制《全国地学旅游发展纲要》，培育一批“地学旅游示范区”“地学旅游研学基地”。十是推进旅游+林业，与林业部门一起促进林业旅游。同时，还要推进旅游+牧业、旅游+渔业、旅游+水利，促进牧业旅游、渔业旅游、水利旅游，等等。

4. 深化厕所革命，促进完善公共服务体系

今年我们要实施厕所革命攻坚计划，巩固并扩大厕所革命成果，启动新一轮厕所革命行动。**（9）加大厕所革命工作推进力度。**一是要保质保量地完成 5.7 万座三年厕所建设任务，确保厕所革命取得阶段性成果。继续在春节后上班的第一天召开全国旅游厕所工作现场会，这些相沿成习。二是继续举办中国厕所革命推进日活动、世界厕所日暨中国厕所革命宣传日活动。三是开展《厕所等级划分与评定》和“第三卫生间”建设等专项行动。四是推出《厕所革命新三年工作计划》，再建设 5 万座厕所。**（10）实施“补短板”计划，加快推进旅游公共服务体系建设。**一是组织实施《“十三五”全国旅游公共服务规划》，召开全国旅游公共服务工作会。二是发布《城市游客中心服务规范》，整合旅游集散中心、咨询中心。三是制订标准，加快推进重点旅游城市旅游观光巴士、自行车休闲绿道建设，提供城市便利游览服务。四是丰富中国旅游日的惠民措施，在中国旅游日推出景区门票减免赠送活动，推进旅游志愿者服务和旅游公益宣传教育。**（11）加快安全保障体系建设，提升旅游安全工作水平。**一是召开全国旅游安全与应急管理工作会议。协调配合相关部门，加强对游客聚集场所、高风险旅游项目的联合监管，严防游客群死群伤事故。二是联合公安、交通运输、安监等部门开展“旅游包车”专项治理行动。三是利用“安全生产月”等时间节点，广泛开展旅游安全宣传，强化对旅游从业人员的安全培训教育。四是与保监会联合修订《旅行社责任保险管理办法》。开展“旅游保险宣传周”活动。

5. 拓展乡村旅游，充分释放旅游扶贫、旅游富民效能

我们要充分发挥旅游扶贫作为有尊严的扶贫和返贫率低的扶贫等综合优势。同时，通过大力发展乡村旅游，促进农民增收和农业供给侧结构性改革。

（12）大力推进旅游扶贫。一是持续抓好乡村旅游扶贫工程行动方案的落实。二是会同中国农业发展银行建立旅游扶贫示范项目库，细化建档立卡贫困村资源普查工作，完善旅游扶贫对象档案。三是加大对乡村旅游扶贫重点村的指导，继续开展村官培训。四是继续开展旅游行业“万企万村”结对帮扶活动和旅游规划公益扶贫。五是召开第三届全国乡村旅游与旅游扶贫推进大会（“818 大会”），推广“两加两带”旅游扶贫模式。六是大力支持民族地区、边疆地区发展，召开全国旅游援藏工作会议，继续做好旅游援疆工作。

（13）大力推进乡村旅游富民工程。一是抓好即将出台的《关于促进乡村旅游持续健康发展的若干意见》贯彻实施工作。二是会同农业部抓好国家现代农业庄园创建工作，开展中国度假乡村、中国风情小镇创建工作。三是推进后备箱行动计划，推出一批乡村旅游示范基地和优质农产品采购名录。四是引导乡村旅游投资向多类型、多业态乡村度假产品拓展，2017 年实现乡村旅游投资突破 5000 亿元，乡村旅游消费达到 1 万亿以上。

6. 拓展旅游投资和消费，培育壮大旅游发展新动能

我们要立足发挥市场在配置资源中的决定性作用，注重优化旅游投资结构，加强对社会资本的指导，推进重点领域投资持续健康增长。

（14）加强旅游投资引导。一是与发改委共同抓好《“十三五”旅游基础设施和公共服务设施建设规划》的实施，共同推进“旅游休闲重大工程”建设，加大对厕所革命、中西部地区旅游基础设施及产业转型升级项目的支持力度。加大政府性资金对旅游业发展的

支持和引导力度，与财政部建立旅游发展基金项目库。开展基金项目专项检查，修订旅游发展基金管理办法。二是召开2017中国旅游产业投融资促进大会（“515大会”），发挥中国旅游产业基金的平台和导向作用，支持企业牵头建立旅游产业基金发展联盟。三是会同国家开发银行等11家金融机构做好已公布优选旅游项目的落地支持工作，推出第三批全国优选旅游项目名录，引导对旅游重大项目和新业态项目的投资。建立更加紧密的银旅合作机制，制定《关于金融支持民间资本投资旅游的指导意见》。四是召开全国中小旅游企业座谈会，会同有关部门制定促进中小旅游企业发展的指导意见，研究实施中小旅游企业成长工程，推出一批中小旅游企业重点支持名单。

（15）加强休闲度假等消费热点引导。一是召开全国度假旅游发展大会，推出第二批国家级旅游度假区。发布《国民旅游休闲发展年度报告》。二是会同发改委、财政部、交通部、公安部等制定《全国邮轮旅游发展总体规划》《关于促进游艇旅游发展的指导意见》。启动大运河风景道等25条国家旅游风景道规划建设，促进自驾车房车旅游发展。三是启动丝绸之路旅游带、长江国际黄金旅游带等10条国家精品旅游带建设。规划建设一批山岳、湖泊等特色旅游目的地。规划建设好香格里拉、太行山等20个特色旅游功能区。四是制定《国家湿地旅游示范区》、《诚信旅游示范城市》、《旅游休闲示范乡村》和《旅游休闲示范区》等标准。召开国家旅游示范工作会议，向社会推出首批国家旅游示范城市和基地。

（16）不断提升景区发展质量。一是召开全国景区发展大会，抓好景区质量等级评定新标准的贯彻，提升景区服务。二是研究制定《景区条例》，建立实施景区安全风险评估制度、景区经营负面清单制度、景区监管协调会商与

联动制度、景区信用公示及“黑名单”制度、景区文明旅游引导制度等。三是建立完善进出有序的景区动态管理机制。继续开展对不合格景区的“摘牌”、警告等整治工作。四是建设“全国景区监测系统”平台，对景区进行实时监测，强化日常管理。

7. 着力推进整治旅游市场秩序和不文明行为，不断优化旅游消费环境

整治旅游市场秩序和推进文明旅游是一项长期工程，需要常抓不懈，久久为功。**(17) 建立国家、省、市、县四级联动监管体系。**国家层面，推动国务院旅游工作部际联席会议综合监管工作小组的职能进一步强化。省级层面，推动各地党委、政府统筹旅游市场综合监管工作，加强对县市旅游市场监管工作的督查、考核与问责。市县层面，继续推动有条件地区设立旅游警察、工商旅游分局及旅游巡回法庭。在社会监督上，发挥游客对旅游服务的监督作用，利用大数据研判行业发展，建立“中国旅游住宿业景气指数”。在行业自律上，发挥龙头企业对市场的维护和引领作用，发挥协会行业组织的自律作用。**(18) 继续开展“不合理低价游”专项整治。**强化旅游质监执法力度，严刑峻法打击组织“不合理低价游”旅游企业。综合“价格、税务、审计、电子监控、等级评定、理赔”等各种手段，设立旅游市场秩序“重点监管区”“重点监管企业”，加强旅游购物长效管理，推动各地试点建立旅游购物退货监理中心。持续深化中泰旅游市场监管合作机制，建立中日等旅游市场监管合作机制。加强内地与港澳，大陆与台湾共同整治市场的力度。密集开展抵制“不合理低价游”宣传活动，广泛开展“不合理低价游”游客事迹征集活动，以案说防、以案施教。**(19) 继续抓好文明旅游正面宣传**

和**不文明旅游及旅游失信惩戒**。一是开展“文明如厕微信创意大赛”

“文明旅游创意 H5 全国征集”等活动，确立中国文明旅游形象标识体系，把“为中国加分”塑造成文明旅游的闪亮品牌，把“中国旅游志愿者”打造成践行文明旅游的重要力量。二是继续加大不文明行为记录惩戒力度，建设全国旅游市场信用信息公示系统。开展不诚信经营“黑名单”升级行动，完善守法诚信褒奖机制，建立诚信旅游企业“红榜”，建立旅游消费警示制度。

8. 深化导游体制、旅行社体制等专项改革，增强发展动力

（20）深化导游体制改革。2017 年底全面完成改革试点工作，加快推进全国性改革，切实推动导游由旅行社委派的封闭式管理体制向导游依法自主有序流动的开放式管理转变。推进领队体制改革，完善相应管理办法。举办全国导游大赛，提升导游综合素质。**（21）启动旅行社体制改革试点。**出台旅行社体制改革试点意见，适时召开全国旅行社体制改革工作会议。推动旅行社从“低价竞争型”向“品质竞争型”转变，从粗放式初级管理向精细化、智能化管理转变。**（22）抓好旅游业改革创新先行区等建设。**制定《旅游业改革创新先行区管理办法》，创建第二批 20 个改革创新先行区，加快推进跨境旅游合作区和边境旅游试验区工作，建立健全动态管理机制。全面梳理 11 个自贸区的涉旅政策，为其他地区形成可复制、可推广的经验。**（23）加强法制保障。**认真贯彻落实《旅游法》和《关于依法兴旅、依法治旅的意见》，加快与《旅游法》配套的制度建设。推动各地旅游部门对旅游条例的修订，抓紧推动制定《旅游法》授权地方的法律文本。

9. 拓展旅游外交与旅游推广，塑造“美丽中国”旅游形象

围绕“一带一路”国家战略，充分发挥旅游交流合作优势，推动入境旅游市场持续稳定增长。**（24）办好旅游外交重点活动。**一是筹办“一带一路”国际合作高峰论坛等重要主场外交活动的配套旅游活动。二是认真办好2017年中国-丹麦旅游年、中国-澳大利亚旅游年、中国-哈萨克斯坦旅游年、中国-东盟旅游合作年各项活动。三是承办好联合国世界旅游组织（UNWTO）第22届全体大会（成都）、首届中国-东盟旅游部长会议等活动。**（25）深化双多边旅游合作。**一是办好中美旅游高层对话、中日韩三国旅游部长会议、中俄蒙三国旅游部长会议等20多项重要双多边旅游活动。二是继续推进中国公民组团出境旅游目的地（ADS）相关工作，不断提升中国公民团体旅游便利化水平。三是从国家层面积极探索组建以我为主导的国际旅游组织，增强我国国际旅游话语权和规则制定权。四是与联合国世界旅游组织等继续加强合作。**（26）加大入境旅游推广力度。**一是完善旅游推广机制，进一步发挥旅游市场推广联盟作用，优选部分联盟项目先行先试，加强政策、资金扶持力度。组织好“万里茶道”欧洲旅游推广、“美丽中国—世界遗产”美洲旅游推广、“美丽中国—冰雪之旅”东南亚联合推广、“美丽中国—高铁之旅”京津沪高铁联盟印度推广四个重点联合推广活动。二是继续开展全球“熊猫走世界·美丽中国”营销活动，扩展至美洲、亚洲、大洋洲主要客源国。三是继续实施市场倍增计划，集中推广“中国十大国际旅游品牌”和“中国十大旅游精品线路”，升级改版中国旅游海外推广网站，加大我国政策、旅游服务、签证便利化措施等对外宣传力度。

10. 深化内地与港澳、大陆与台湾旅游合作

（27）积极落实对港澳台政策。一是继续支持澳门世界旅游休

闲中心建设、横琴国际休闲旅游岛建设、平潭国际旅游岛建设，扩大 CEPA 领域对港澳资旅行社经营业务开放试点等。二是发挥“促进澳门世界旅游休闲中心建设联合工作委员会”作用，继续支持澳门举办世界旅游经济论坛。三是推动粤澳游艇“点对点”自由行政策扩大实施范围。四是持续推进 144 小时便利签证政策在广东全省实施。

(28) 创新旅游合作机制。一是举办内地与港澳全域旅游交流会议，举办内地与港澳旅游交流合作大会。推动建立“深化粤港澳区域旅游合作协调机制”，重点推进粤港澳邮轮游艇旅游合作发展。二是举办海峡两岸乡村旅游交流大会，评选首批两岸乡村旅游合作示范区。三是支持办好第 7 届苏台灯会、第 13 届海峡旅游博览会。

(29) 推进市场推广改革创新。一是实施港澳台年轻上班族旅游市场开发行动，赴港澳举办“品味丝路·城市印象”专题推介会，开发丝路沿线“城市游”新产品。二是实施港澳台青少年赴内地（大陆）游学 3.0 工程，组织 1.7 万名港澳台青少年赴内地（大陆）游学。举行内地游学联盟年度工作大会暨游学推广活动。认定一批游学基地。三是实施东北老工业基地旅游市场促进行动。举办东北老工业基地等地区专项旅游推广等活动。四是实施展会提质增效计划。办好内地旅游·（港澳）嘉年华、香港国际旅游展、澳门国际旅游（产业）博览会、海峡两岸台北旅展等组展参展活动，强化“展销合一”。五是实施宣传推广“三进计划”，在港澳地区开展进校园、进社区、进社团，台湾地区开展进校园、进寺庙、进民宿宣传推广活动。实施广告提升计划，加大与地方联合投放力度。

11. 拓展红色旅游，提升红色旅游效益和品质

(30) 加快推动红色旅游目的地升级。一是推动各地深入贯彻

落实红色旅游三期规划纲要。二是制定“全国红色旅游基地”标准，提升服务质量。三是推进落实“重走长征路”国家红色旅游精品线路专项规划，继续完善红军长征主题精品线路建设。四是在18个红色旅游重点城市率先试点推行实施《红色旅游经典景区服务规范》，引导设立独立网站和网上纪念馆。五是结合重要节点广泛开展宣传推广活动、组织拍摄红色旅游宣传作品、举办“红色记忆”红色旅游知识网络大赛、红色旅游进校园等活动。（31）**推进红色旅游扶贫。**一是协调做好红色旅游地区基础设施和道路交通建设。二是开展智力扶贫，宣传推广红色旅游扶贫经验，培训提高从业人员技能。三是整合当地资源，搭建平台，引导企业、社会组织参与红色旅游发展。四是结合集中连片地区扶贫开发和革命老区振兴发展，在革命老区建立红色旅游书屋。（32）**深化红色旅游国际交流与合作。**一是积极开展第三届中俄红色旅游国际交流活动，对俄推广红色旅游景点及精品路线。二是选择有条件和有影响力的地区，再推出若干全国红色旅游国际合作创建区。三是在中共六大常设展览馆建立中俄红色旅游基地，适时组织首发团，发布红色旅游国际线路。

12. 着力加强旅游数据中心建设，提升旅游信息化水平

（33）**改革旅游统计制度。**一是建立健全全国统一规范的旅游数据采集平台，建立旅游统计数据共建共享机制。二是加快构建国家-省-市-区/县四级旅游统计和旅游数据中心工作体系。支持海南、四川、湖北、广东、江苏、安徽等省加快建设省级旅游数据中心。三是拓宽旅游数据来源，建立完善国家与地方、部委之间、地方委办局之间、政府与企业之间、旅游与其他产业之间的数据共享机制。四是加强旅游统计国际合作，主动发声，积极参与国际旅游统计标

准和规范的制定。五是将数据分析报告和研究成果有效应用到旅游产业实践，服务政府决策和社会投资，引导游客在时间和空间上的消费流量，改善旅游消费质量。六是加大旅游统计的理论与方法创新，为构建全国统一、数据指标内涵和外延一致的旅游数据体系提供理论支撑。七是进一步支持各地旅游统计改革和旅游数据中心建设。（34）加强国家旅游产业运行监测和应急指挥平台建设。一是启动旅游大数据工程，支持互联网企业参与国家旅游基础数据库升级改造和新数据库建设工作。二是建设旅游景区运行监测和应急指挥系统，协调接入交通、气象等部门数据，开展产业运行数据分析并发布相关报告。三是完成4A级景区数据接入国家旅游产业运行监测和应急指挥平台全覆盖。（35）持续推动旅游信息化工作。一是结合《中国旅游信息化“十三五”规划》的编制，召开全国旅游信息化工作会议。二是启动“全国全域全息旅游电子信息系统”与“全球全域全息旅游电子信息系统”建设，提升旅游公共信息服务水平。三是推出一批旅游信息化示范地区、旅游信息化示范企业、旅游电子商务示范平台、旅游营销示范平台等，示范推动行业信息化和标准建设。

13. 拓展理论研究，努力提升旅游人才队伍素质

（36）加强旅游基础理论研究。形成一批基础性、战略性研究成果。一是出版《当代旅游学》，编撰《中外旅游大百科全书》，继续编辑出版《世界著名游记丛书》。二是支持中国旅游智库、中国旅游改革发展咨询委员会等建设，推动成立中国旅游学会，有计划地构建旅游智库群。三是推动成立中国旅游网络大学。四是推进中国特色旅游发展理论体系建设，为实施“三步走”战略、推进全域旅

游培养国家级旅游专家队伍、人才队伍。**（37）实施人才促进计划。**一是推动旅游职业教育发展，会同教育部做好全国职业院校旅游类示范专业点遴选工作。通过全国旅游管理硕士（MTA）专业教育指导委员会和全国旅游职业教育教学指导委员会，组织举办职业院校技能大赛和骨干师资培训，开展旅游职业教育课题研究，推进旅游职业教育教材建设和校企合作示范点建设。二是继续实施“万名旅游英才计划”和旅游青年专家培养计划。面向旅游院校和旅游企业开展示范性旅游人才项目，完成2017年3000名英才的遴选培养。三是加大导游培训力度。进一步完善导游“云课堂”平台，扩大培训覆盖面和影响力。启动实施千名金牌导游培养计划，结合旅游系统劳模先进宣传，发挥优秀导游的引领示范作用。四是继续做好导游援藏工作，组织举办西藏及四省藏区、新疆等旅游管理培训班，支持西藏开展导游全员及乡村旅游等培训。五是继续面向东盟国家实施旅游人才培训项目。配合落实国家双（多）边旅游合作协议，推动旅游人才培养合作。

14. 着力加强新闻宣传，做好舆论引导

（38）完善宣传工作机制。一是从“明确重点、畅通渠道、整合力量、主动策划、借力外脑”五方面入手，完善“新闻采集、信息发布、舆情反馈、专家咨询”四大系统，夯实旅游报、官网、官微三大平台，统筹大众传播和行业传播两大渠道，建立一套规范的内部新闻管理规章。二是加强与央视、人民日报、新华网、人民网、旅游报等传播主渠道合作。三是充分发挥中国旅游新闻网络平台、中国旅游新媒体宣传推广平台、中国旅游视频资讯传播平台的上下沟通作用，营造“百花齐放、特色鲜明”的旅游新闻宣传宏观氛围。

（39）抓好重大旅游主题导向性宣传。一是培育“主流媒体走基层”新品牌。围绕全域旅游、旅游扶贫、厕所革命、旅游外交、旅游改革等主题，联合中宣部、中央网信办，策划开展中央主流媒体和网络媒体全国性采访报道活动。二是支持央视拍摄纪录片《旅游中华》，支持凤凰卫视拍摄纪录片《旅游天下》。三是推出旅游主题活动新亮点。围绕重点领域，发掘新闻亮点，精心策划选题，推出“全国首届旅游摄影大赛”等主题宣传活动，继续组织好优秀旅游新闻作品评选、年度十大新闻评选等品牌活动。**（40）提升旅游新闻宣传品质与高度。**一是组建旅游新闻宣传与舆情研究高端智库，邀请旅游业界、新闻界、经济界知名学者、记者、企业家加入，不断提高新闻宣传工作品质与高度。二是用好“旅游媒体沙龙”新纽带。举办旅游媒体沙龙，重点联系一批骨干旅游记者和旅游行业专家，不断提高宣传水平。

15. 着力加强党的领导，牢固树立“四个意识”

（41）牢固树立“四个意识”。全行业要深入学习贯彻习总书记的系列重要讲话精神和十八届六中全会精神，紧密团结在以习近平同志为核心的党中央周围，牢固树立政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识，把对党忠诚作为根本政治要求和最重要的政治纪律，坚定正确的政治立场和政治方向，坚决在思想上政治上行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致，坚决维护党中央权威，振奋精神、奋发有为，加强统筹协调，把党对旅游工作的领导落到实处。**（42）强化全面从严治党。**进一步严明党的政治纪律和政治规矩，切实履行全面从严治党“两个责任”，加强对权力运行的监督和制约，坚定不移抓好党风廉政建设和反腐败工作，严格落实中央八

项规定精神，持之以恒反对“四风”，把全面从严治党贯彻落实到思想建设、组织建设、作风建设、反腐倡廉建设和制度建设的各项工作中，奋力推动全行业党建工作迈上新台阶，为确保旅游业持续健康又好又快发展提供坚强的组织保障。

“红军不怕远征难，万水千山只等闲”！同志们，实施“三步走”战略，发展全域旅游是我们旅游领域的新长征，使命光荣，任重道远。我们要自觉在思想上政治上行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致，发扬长征精神，认真学习习总书记系列重要讲话精神，深入贯彻落实党的十八大以来的重要部署和中央经济工作会议精神，主动担当，锐意进取，全力完成“515战略”任务，推动旅游业持续健康发展，以优异成绩迎接党的十九大胜利召开！