



山西财经大学
Shanxi University of Finance and Economics

智库专报

2020年第2期
(总第28期)

签发:

优化我国旅游市场政策配置的建议

修德立信 博学求真

优化我国旅游市场政策配置的建议¹

王慧娴²

顺应党的十九大报告中提出的社会主要矛盾的变化，把旅游业培育成最具影响力的幸福产业、实现旅游业高质量发展，是时代赋予旅游业的一个重要使命。改革开放 40 多年来，受国家政策支持、宏观经济发展、人民收入增长等因素的影响，国内旅游市场潜力不断释放、假日旅游消费持续繁荣。然而，我国旅游业也面临诸多发展中的问题与结构性矛盾。

一、制约旅游市场政策发挥作用的关键问题

从市场需求来看，传统的观光旅游向以度假旅游为代表的多元旅游需求转变。随着工业化和城市化的加速发展，度假旅游、商务旅游、研学旅游、养老旅游、特种旅游等需求的市场规模逐渐超过观光旅游，成为旅游需求长期发展的趋势。而旅游政策围绕观光旅游展开，面对蓬勃发展的新兴旅游市场缺乏相应的鼓励措施和管理手段。

从市场主体来看，旅行社业、住宿业、交通运输业在移动互联网的推动下发生了巨大变化。机票、酒店预订通过在线旅行商实现，非标准化民宿成为游客住宿的另一种选择，网约车等目的地社会闲置资

¹ 来源：山西财经大学青年科研基金项目《中国旅游政策经济效应的区域分异及机制研究》结题报告。

² 作者简介：王慧娴（1986-），女，山西交口人，山西财经大学文化旅游学院副教授、博士，硕士生导师，主要研究方向：旅游政策。

源经由互联网平台与游客共享。旅游市场主体发生了变化，而旅游管理条例缺乏针对旅游发展各相关要素的市场监管。

从市场结构来看，出境旅游高速增长使我国从旅游创汇国变成旅游花汇国。近年来我国入境旅游增长缓慢、出境旅游快速发展，旅游服务国际贸易失衡。同时，我国的国内旅游需求日益旺盛，并取代入境旅游成为最重要的市场。然而，受到现行休假制度的制约，旅游服务质量下降，旅游需求未能得到充分释放。

二、影响旅游市场政策引导发展的主要原因

首先，市场需求旺盛与旅游政策供给不足之间的矛盾。旅游需求日益多元化，需要国家进行旅游制度政策的顶层设计。而大部分旅游项目投入大、回收周期长，甚至存在争议，加之旅游产业边界的扩大，为政策设计和供给带来困难。

其次，产业发展迫切与旅游政策供给滞后之间的矛盾。互联网技术的发展催生旅游在线业务，产业供给做出相应调整。而管理部门收集供需双方信息、论证旅游政策需求、制定出台旅游政策需要相当长时间，导致旅游政策供给滞后。

再次，行业系统发展与旅游政策供给分散之间的矛盾。旅游业具有很强的综合性，需要各部门、多区域协调出台支持旅游业发展的政策。而不同部门、不同行政区域在制定旅游政策时从自身利益出发，一定程度上抑制了旅游业的发展。

三、优化旅游市场政策适应需求的对策建议

(1) 度假旅游政策：发展草原、山地和海洋度假旅游等形式多

样的度假旅游形态，做好大尺度国家度假地的选择、控制、规划工作。制定针对旅游精品酒店、旅游主题酒店、旅游房车、旅游小镇、旅游综合体等度假旅游业态的认定法则和管理标准。

（2）购物旅游政策：建立国际旅游自由购物区，在园区内施行相应的税收、金融、管理等政策。通过免税、补贴等形式吸引国际品牌入驻并消除价差，促进居民境外消费向境内转移。针对我国自主品牌出口型商品实行离境退税政策，形成对国际旅游购物者的吸引。

（3）旅行社业发展政策：处罚旅游消费者恶意差评、有偿删评等扰乱在线旅游服务的行为，同时通过保险、资本、税收、技术等手段保障在线在线旅游服务提供商的合法权益。健全以旅游企业为主体的市场体系，为有能力整合线上与线下的大型旅行社开拓发展空间。

（4）住宿业与交通客运业发展政策：鼓励个人、非盈利社会组织借助互联网平台分享其闲置资源，解决旅游目的地在住宿、交通等方面接待能力不足的问题。加快大数据、导航、地理位置服务、生物识别等技术在认证、交易、支付等环节的应用，规范平台的运营管理。

（5）假日旅游政策：推动落实带薪休假制度，通过政策协调居民可自由出行的时间。错峰实施高速公路免费、景区门票价格下调、旅游消费券发放等形式的社会旅游福利制度。完善和丰富与休闲服务相关的配套和细化工作，提升旅游服务质量，依法保护旅游者权利。

（6）签证政策：进一步扩大免签和落地签国家的范围，优化完善外国人过境免签政策。在口岸城市积极争取将 72 小时过境免签服务延伸至腹地城市。对 ADS 入境旅游团签及经常前往中国的游客减

少签证办理所需提交材料，签发一年多次或者三年多次的往返签证。