



利用国债投资，加速旅游基础设施建设

作者：王威 苏国 2008-1-7 13:37:30

——摘自2002年社科院旅游研究中心绿皮书

本文得到国家计委社会发展司饶权、朱世宏同志的大力帮助,在此表示感谢。

为应对国际经济形势变化，促进国内经济的持续快速健康发展，党中央、国务院确立扩大内需的方针，实行积极的财政政策和稳健的货币政策，1999年开始利用国债扩大投资规模，进一步带动国内需求。2000年旅游基础设施建设列入国债投资计划，三年来，国债投资对于加速我国旅游基础设施建设，带动各级政府和社会投入，营造形成大旅游格局，提升景区条件，扩大接待能力和有效保护国家旅游资源发挥了重要作用。

一 三年来旅游国债投资基本情况

（一）国债投资用于旅游基础设施建设的意义

1. 安排国债资金加强旅游基础设施建设，完全符合国债资金使用方向和目的

在世纪之交，我国人民生活实现了小康，开始进入全面建设小康社会的新阶段。随着人民生活水平和收入的不断提高及新的休假制度的出台，面对日益增长的国内、国际市场需求，我国旅游基础设施建设滞后、旅游产品供给不足、结构不合理的矛盾日益突出。这一矛盾如不及时解决，不仅国内游客的即期消费需求得不到满足，而且还会造成我国一些著名旅游景区的超负荷运转，不利于我国旅游业的长远发展。利用国债资金加强旅游基础设施建设，可以吸引更多的社会资金投入旅游业，尽快改善旅游消费环境，增加旅游产品供给，调整旅游产品结构。由于旅游业是一个关联度非常大的行业，通过旅游业的进一步发展，将直接带动交通、通信、饮食、文化、娱乐等相关行业的市场消费和投资，并间接刺激房地产、建筑、建材、环保、旅游商品和设备制造、农牧业等行业的市场需求。同时，旅游业还是劳动密集型行业，容纳劳动力能力强，它的发展还有利于缓解就业压力。因此，利用国债资金支持旅游基础设施建设，不仅有利于旅游业发展，而且有利于缓解当前经济和社会发展中存在的一些突出矛盾，符合国债资金使用方向和目的。

2. 利用国债资金支持中西部地区旅游基础设施建设，是贯彻落实中央提出的西部大开发总体战略部署的一项重要措施

实施西部大开发战略是党中央、国务院一项重大战略决策。我国西部地区具有发展旅游业的资源比较优势，发展旅游业是西部地区经济结构调整和实现脱贫致富的有效途径，而且发展旅游业符合西部地区保护自然资源和生态环境的要求，可以避免对自然资源和生态环境进行掠夺式开发来谋取经济发展的老路。因此，在西部地区的经济和社会发展中，旅游业的发展有着重要的推动作用。而西部地区限于经济发展的现状，绝大多数省区能够用于旅游资源开发、旅游基础设施建设的资金十分有限，目前西部地区旅游业的发展面临着旅游基础设施落后的瓶颈制约，旅游发展还只是处在低水平开发阶段。安排国债资金加强中西部地区旅游基础设施建设，可以重点解决西部地区一些重要旅游景区长期存在和一些新的旅游景区开发建设过程中面临的突出问题，完善基础设施配套，增强其招商引资的吸引力。在较短的时间内建设一批资源品位高、特色鲜明的旅游景区和旅游线路，可以增强西部地区旅游业的综合接待能力和竞争力，为西部地区的旅游资源优势转化为经济发展优势创造有利条件，使旅游业在西部地区的经济和社会发展中发挥出积极的推动作用。

3. 利用国债资金加强旅游基础设施建设，可以为旅游开发项目提供更好的招商环境，以此推动我国旅游产品升级和结构优

化，为实现世界旅游强国的目标打下坚实的基础

安排国债资金加强旅游基础设施建设，对于我国整体旅游业发展的推动作用，远不限于给旅游业增加了一些资金投入。从软的方面来看，它标志着国家消费政策的调整。长期以来对旅游业存在认识上的误区，认为旅游业只不过是一个搞“吃喝玩乐”的高消费行业，对其实行的是限制性的消费政策。而安排国债资金加强旅游基础设施建设，改善大众旅游消费环境，加上新的休假制度出台，无疑是向社会发出了鼓励旅游消费的信号，这大大改善了旅游业发展面临的社会环境，增强全社会看好旅游业发展的信心。从硬的方面来看，安排国债资金加强旅游基础设施建设，会带动地方政府、企业和银行贷款等更多资金用于旅游基础设施和其他经营性项目的建设，可以在近期内缓解一批重点旅游景区综合接待能力不足的矛盾，改善其招商引资的环境。旅游国债项目的实施，对引导和拉动各方面资金投入旅游业的相关设施建设起到积极作用，对增强我国旅游基础设施的综合配套能力，提高我国旅游资源开发层次，优化我国旅游产品结构，进而对我们在新世纪实现世界旅游强国的目标，具有深远的历史意义。

4. 利用国债资金加强旅游基础设施建设，不仅有利于打破相关旅游景区发展的瓶颈制约，而且有利于其资源保护，实现可持续发展

我国现有的绝大多数重点旅游景区都是在资金相当紧张情况下开发建设起来的，规划、建设起点低，资源利用、设施布局不合理的现象相当普遍，景区城市化问题突出。随着游客人数的急剧增加，对资源和环境的破坏性已显露无遗，如不从根本上加以解决，不仅会降低景区景点的资源品位，而且直接关系到这些景区景点能否保持可持续发展。安排国债资金加强旅游基础设施建设，不仅可以支持、引导新景区的合理开发，而且可以提高老景区、景点的基础设施承载力，增强老景区、景点的资源和生态环境保护能力，对老景区内布局不合理的设施进行必要的调整。因此，旅游国债项目的实施，对于加强景区的资源保护，促进旅游景区实施可持续发展，也具有积极的推动作用。

（二）旅游国债投资规模和工作要求

1. 三年来旅游国债投资规模和原则

2000年安排国债资金13亿元，2001年安排国债资金16.2亿元，两年安排旅游基础设施国债资金合计为29.2亿元（其中：中央国债21.2亿元，地方国债8亿元），共安排项目249个，总投资85.1771亿元。到2002年4月底，资金到位64.0194亿元，已累计完成投资43.1176亿元，为总投资的51%；有30个项目全部建成竣工。除个别项目要在2003年完成外，其余所有项目都将在2002年年底以前建成。

为进一步加强旅游基础设施建设，改善旅游产业发展的基础条件，促进旅游业持续、快速、健康发展，国务院决定从2002年新增的财政预算内专项资金中安排12亿元，用于支持旅游景区的相关基础设施建设。目前，该项投资计划已经下达，共安排项目115个，项目总投资37.1351亿元。

旅游国债资金安排的重点和总的原则：一是项目所在旅游景区应为国家级或省级重点，投资安排的重点是资源品位较高、发展潜力较大、所依托的主要交通干线建设已基本完成、投资见效快的景区项目；二是重点解决旅游景区与交通干线之间的连接道路问题，主要是“断头路”和道路升级，道路建设应与旅游景区的环境容量和客流规模相协调，不能盲目追求道路的高等级化；三是按照中央关于“西部大开发”的战略部署，重点安排西部地区，适当照顾中部地区，兼顾沿海地区；四是重点安排贫困地区和少数民族地区；五是适度重点安排一些大型、特大型城市经济圈辐射的旅游景区。

根据国债资金安排的总体要求和旅游国债安排的总原则，结合各地申报项目的情况，在制定旅游国债项目资金方案时，还主要把握了以下几点具体原则：一是中央国债基本安排中西部地区24个省、自治区、直辖市和新疆生产建设兵团；中央转借地方国债安排东部沿海10个省、直辖市和计划单列市。二是国债资金安排在项目数量、投资强度上都向中西部倾斜，安排中西部地区的项目数、投资额要分别占总数的70%以上。三是项目选择原则上重点解决突出问题。由于上报的项目和要求的额度都比较大，为确保国债资金安排的项目能够如期完成，重点解决申报项目中最突出、最急需的子项目。四是为保证项目能及时发挥效益，同时不留“胡子工程”，各方面的配套资金必须足额到位，项目资金安排不能留缺口，否则不能安排。五是项目前期工作必须充分，项目文件必须齐备，否则不能安排。

2. 旅游国债项目建设上的重点工作

根据国债投资管理要求，国家计委、国家旅游局、财政部成立了“旅游国债工作小组”，按照国债资金的安排的工作程序，有关的投资安排原则和方案经过工作小组讨论通过后，再报请国家计委领导审批。在旅游国债项目建设上，重点要抓好以下工作：

切实加强对旅游基础设施建设工作的领导。各级计划部门层层落实旅游国债项目的具体责任人，配备精干人员负责这项工作，把所担负的责任确实落实到位。

千方百计落实配套资金，杜绝“胡子工程”。项目要如期完成，资金按时足额到位是重要的前提条件。各地计委、项目单位以及负责提供配套资金相关部门都要对国债资金项目相应的配套资金进行明确承诺，提供贷款的银行也要进行贷款承诺。地方能够筹集的资金要优先保证国债安排的建设内容；各方面承诺的配套资金必须根据项目建设进度情况按时足额到位，任何

项目都不能留有缺口

严格资金利用和工程质量管理，高质量完成建设任务。国债专项资金，必须专款专用，任何单位、任何人都不得挪做他用。要按照国家基本建设管理和使用国债资金的有关规定，加强管理，精打细算，严格控制开支范围，搞好项目建设的成本核算，切实管好用好国债资金，提高资金使用效益。要高度重视旅游基础设施建设工程的质量问题，绝对不能出现“豆腐渣”工程。要加强对国债资金使用和建设项目工程质量的监督检查，发现问题及时处理。如遇有资金被挪用、损失浪费和工程质量低劣的情况，要追究责任，严肃处理。

确保国债项目工程进度。已经开工的项目，要抓紧进行后续工程的建设，争取早日竣工，使国债资金早日发挥效益。新开工的项目，要抓紧进行工程设计、招标等前期工作，争取早日动工，确保按期完成工程建设任务。

在抓紧国债项目建设的同时，要充分发挥国债资金效应，想方设法吸引更多的社会投资。国债资金发挥作用的大小，关键要看通过国债项目的实施，直接和间接拉动的社会投资和消费的多少。政府对旅游业的投资只能限于基础设施建设，为旅游发展提供必要的基础条件和招商引资环境，更多的直接经营性项目都需要商业性投入。在抓紧国债项目建设的同时，加大招商引资的力度，把国债资金的效应做大，工作目标是力争将旅游国债资金与拉动的相关投资的比例做到 1:10。

加强相关部门的协同配合，形成合力，共同抓好旅游国债项目建设。旅游国债项目建设，在工作的各个环节上都涉及多个部门，不仅与旅游行业管理部门直接相关，也与风景园林、环境保护、文物管理、财政等部门相关。必须充分发挥相关部门的作用，取得共识，形成合力，共同推进工作。

总的说，加强旅游国债管理工作就是要做到“六个确保”：一是必须确保有关领导、部门、人员的责任到位；二是必须确保国债资金专款专用、不被挤占挪用；三是必须确保国债资金投资计划所确定的项目建设内容不被擅自更换、得到完整实施；四是必须确保地方、业主和银行所承诺的配套资金按时足额到位；五是必须确保旅游国债项目的工程质量；六是必须确保旅游国债项目的合理工期、按期全部竣工。

二 旅游国债投资的效果极其显著

由于旅游业的关联带动作用很强，目前全国绝大部分省份都将旅游业列为经济发展重点，各地都很重视旅游业的发展。旅游国债投资对推进各地旅游基础设施建设发挥了重要作用，对地方的旅游业发展促进很大，办了一些多年来想办但又没有能力办的事。从近年来利用国债投资加强旅游基础设施的情况看，无论是直接效益还是间接效益都十分显著。不仅改善了一批重要旅游景区的基础设施条件和旅游环境，促进了这些地区旅游业的进一步发展，而且拉动了社会投资，扩大了市场消费，促进了经济发展，增加了就业岗位，扶助了贫困人口，真正发挥出了国债投资的放大效应。

（一）旅游国债投资的直接效益

1. 旅游国债项目的实施，改善了旅游环境，提升了我国对外开放的形象

3年来安排国债投资的364个旅游基础设施项目，可建成旅游专用公路7000多公里，游览步道2500多公里，以及一批供电供水设施、垃圾污水处理设施、安全保障设施和景区环境整治工程。这些项目共涉及近200个旅游景区，其中有150多个属各类国家级旅游景区，还有10个景区被列入联合国教科文组织的世界遗产名录。旅游国债项目的实施，完善、巩固了老景区，开发、建设了新景区，在一定程度上改变了旅游景区“一流资源，二流开发”和环境脏乱的状况，大大增强了这些景区的吸引力，进一步形成了一批资源品位高、特色鲜明的旅游景区和旅游线路，对于进一步提升我国改革开放的新形象起到了积极作用。许多景区的旅游国债项目实施完成后，增加了旅游产品供给，扩大了景区环境容量，旅游环境大为改善，就是在以往投诉高峰期的“黄金周”，游客的投诉也明显减少，满意度大大提高。

2. 通过实施旅游国债项目，积极推动中西部地区的旅游开发，促进了中西部地区旅游资源优势向经济优势的转化

我国的贫困地区大都分布在中西部，许多贫困地区旅游资源十分丰富，旅游资源的富集度与贫困地区和少数民族地区有很高的重合性。许多国债项目都分布在中西部的贫困地区和少数民族地区，通过加强旅游基础设施建设，开发旅游资源，对促进这些地方经济发展，增加农民收入，引导广大群众脱贫致富起到突出作用。特别是国家开始实施“天然林禁伐”和“退耕还林”措施后，一些原来依托森林砍伐和种植业的地区，经济发展需要找到新的出路。这些地方利用国债投资加强旅游基础设施的建设，开发了旅游资源，由过去的“砍林毁山求生存”转变为“看树赏景求发展”，为经济发展和群众生活找到了出路。四川省碧峰峡景区是一个省级风景区，周边地区原系贫穷山区，农民群众靠简单农事劳动维持生计，生活较为贫困，1998年前，当地人均年收入不足1000元。碧峰峡景区的开发建设，有力地带动了当地经济发展。国家安排国债支持景区的旅游基础设施建设，使碧峰峡景区的资源得以更好地开发。目前景区周边2村10社150余农户近700人中，除50余人在景区就业外，已开办“农家乐”46家、小餐馆22个、商业摊点18个和短途运输(现有车4辆)等。围绕景区发展起来的服务业，使当地农民群众的收入显著增加，年人均收入已达到8000余元，农民生活得到明显改善，促进了当地的“退耕还林”和森林保护工作。

3. 通过国债项目的实施有效拉动了相关社会投资，充分发挥了国债投资促进固定资产投资增长的效应

已安排的国债项目，带动了地方财政、业主自筹和银行资金的投入。在项目单位切实将承诺的各项配套资金落实到位、搞好旅游公共基础设施建设的同时，依托基础设施的配套完善，有关部门还采取发布“中国旅游发展优先项目”、参加厦门经贸洽谈会等方式，组织景区的经营性项目开展招商引资活动，增大国债资金效应。初步测算，29.2亿元国债资金至少可拉动相关社会投资300亿元。

（二）旅游国债的实施奠定了我国旅游业大发展的基础

旅游国债投资加强了各地旅游基础设施建设，为我国旅游业的高速发展奠定了基础，推进了旅游业快速发展。

1. “大旅游”发展格局初步形成

2001年1月，国务院召开全国旅游发展工作会议，并下发了《国务院关于进一步加快旅游业发展的通知》，对全国上下进一步统一认识、转变观念、推进旅游业发展起到了很大的促进作用。各地认真贯彻落实会议和文件精神，对推动本地区旅游业发展做出了具体的安排部署，很多省区市还制订了加快旅游业发展的政策文件。各行各业充分发挥自身优势，发展各具特色的旅游经济，基本形成了全社会支持旅游业发展的良好局面。各级政府对旅游业的重视充分反映在旅游国债基础设施建设上，成立了各方面组成的领导班子，积极解决项目建设中的问题，保证国债项目的顺利实施。

2. 旅游业作为国民经济新的增长点的作用进一步显现

2001年，我国旅游业继续保持较快发展，全年实现旅游总收入4995亿元，比上年增长10.5%，为国民经济的持续稳定发展做出了积极贡献。特别是国内旅游近年来一直保持着高速发展势头，成为当前居民消费热点之一。2001年国内旅游收入达3522亿元，比上年增长10.9%。其中春节、“五一”、“十一”三个黄金周出游人数累计达1.8亿人次，旅游收入736亿元，有力地带动了铁路、民航、交通、商业、餐饮等行业的发展。今年“五一”期间，旅游收入331亿元，同比增长14.9%。旺盛的市场需求，带动了社会有关方面发展旅游业的热情，也为广大中西部山区农民和森林工人提供了新的就业和致富途径。

旅游业发展对扩大就业发挥了积极作用。2000年、2001年我国旅游业总收入分别以12.9%、10.5%的速度增长，大大高于同期经济增长速度。由于旅游业是劳动密集型产业，近年来旅游业保持快速增长，在扩大城乡居民就业方面成效突出。1999年我国旅游业直接从业人员约500万人，2000年增长到564万人，新增就业岗位达60多万人。估算，“九五”期间旅游业直接从业人员平均每年至少新增50万人。由于旅游业涉及“行、游、住、食、购、娱”等多个环节，对带动相关行业发展的关联度大。根据经验，在我国旅游业每增加1个就业人数，将间接带动相关行业增加5个人就业。近年来，随着我国旅游资源开发力度加大，除吸纳城镇新增就业人员就业外，还为一大批中西部地区的农民以及过去的森林工人提供了新的就业门路。

旅游业对国民经济发展的带动作用的进一步显现，离不开旅游基础设施的进一步完善。随着各地国债项目的完成，景区接待能力明显提高，旅游黄金周作用进一步显现，带动了景区经济增长和就业增加。

3. 国际旅游在国际上的地位进一步提高

国债项目的实施，也促进了国际旅游的发展。2001年，我国入境旅游在世界国际旅游业普遍不景气的情况下，保持了较高的增长水平。全年入境游客达8901万人次，比上年增长6.7%。其中：外国游客1123万人次，增长10.5%；入境过夜游客3317万人次，增长6.2%。全年旅游外汇收入178亿美元，比上年增长9.7%。入境游客人数继续稳居世界第五的位置，旅游外汇收入则越过英国、德国，由2000年的世界第七提升到第五，排在美国、西班牙、法国、意大利之后。今年上半年，我国入境旅游者人数和旅游外汇收入同比分别增长9.34%和11.78%，增长率比去年同期分别高出2.47和1.1个百分点。

三 进一步发挥旅游国债的促进作用

我国旅游业发展也面临着一系列不容忽视的问题，应采取切实措施尽早解决。当前我国旅游基础设施仍然比较薄弱。景区、景点基础设施的供给能力设计起点普遍较低，甚至有的设施布局极不合理，加上过去对景区基础设施建设投入很少，不少景区的基础设施年久失修，大大削弱了景区接待、容纳游客的能力。近年来，随着国内旅游的兴起，旅游基础设施供给不足的矛盾日益突出，不仅难以让广大游客满意，对景区的资源保护也构成极大威胁。另外，旅游资源保护面临很大压力。各地在发展旅游时，都强调要重视资源保护、实现旅游业的可持续发展，但真正将措施落到实处的不多。在景区开发建设中，乱开乱挖，画蛇添足，不注意景区、景点整体环境与自然协调的现象还比较普遍，景区面临的人工化、城镇化的问题还没有得到根本解决。如果能进一步发挥旅游国债的支持与引导作用，对于上述问题的解决是十分有利的。

（一）当前存在的突出问题

1. 由于投入所限，资源开发利用程度低

我国国土广袤，山川秀美，历史悠久，民族众多，旅游业发展具有得天独厚的资源优势。但从资源利用程度看，目前已经形成一定接待能力、在国内外具有一定知名度的景区并不多。这就难免在春节、“五一”、“十一”等节假日期间，造成游客流向集中、知名度大的景区人满为患，游客进不来、出不去，对景区的环境和资源保护以及游客安全都带来很大的压力。同时，在中西部地区还有一大批资源品位非常好的景区因没有得到较好的开发建设，而不能发挥其经济社会价值。

2. 现有绝大部分景区的基础设施和相关环境都比较差

由于我国旅游业起步较晚，投入不足，很多旅游景区道路不畅，水电、卫生、安全保护等设施缺乏，形成制约我国旅游业发展的瓶颈。其中，由于景区交通不畅，不少景区不得不将游客接待设施建在景区内，造成景区城镇化现象严重。近年来，国家虽然在国债资金中安排了一定的投资用于旅游基础设施建设，有效地带动了各方面增加对旅游基础设施建设上的投入，缓解了部分景区基础设施紧张的局面，但限于国债资金规模，能够安排解决的也只是部分景区中急需解决的问题中的一部分。

3. 各地区特别是中西部地区旅游资源十分丰富，各地也有发展理由的强烈愿望，但因受经济发展水平的制约，缺乏发展资金旅游业发展中一些最基本的基础设施难以通过市场如银行贷款、民间投资等方式筹措建设资金，确需各级政府的支持。

（二）政策建议

利用国债投资，加速旅游基础设施建设可围绕以下方面进行：

1. 将旅游业作为服务业的核心产业和龙头产业，加快旅游基础设施建设，进一步形成大旅游、大市场的发展格局

服务业是国民经济的重要组成部分，其发展水平是衡量经济现代化和综合国力的基本指标。由于服务业对促进经济增长、增加居民收入、扩大社会就业的作用日益重要，无论在发达国家还是发展中国家，服务业差不多都是核心的经济活动，其发展状况预示了经济结构和产业结构演变的方向。今年上半年，以服务业为主要特征的第三产业对经济增长的贡献率已达到40%，显示出服务业对我国国民经济的重要性日益突出。但我国服务业占国民经济的比重不仅大大低于发达国家，甚至还低于许多发展中国家，服务业发展的规模与速度与经济结构调整的目标还不适应。按照“十五”计划的要求，服务业增加值年均增长速度要适当快于国民经济的增长速度，占国内生产总值的比重由2000年的33.2%提高到36%。由于旅游业核心要素包括行、游、住、食、购、娱等六大方面，而且与信息、金融、保险等行业关系十分密切，旅游业在整个服务业中的比重很大。改革开放以来，除个别年份外，旅游业都保持了两位数的增长速度。因此进一步加快发展旅游业对于保持整个服务业的增长速度，提高其在国民经济中的比重，至关重要。因此，应当将旅游业作为整个服务业中的核心产业和牵动产业，破除各种思想障碍，进一步扩大产业面、拉长产业链、形成产业群，处理好旅游与地区经济社会发展的关系，整合各方面资源优势，形成旅游发展合力，真正构筑起大旅游、大市场的发展格局，实现旅游业的全面大发展。

进一步发挥旅游业吸纳社会就业能力强的特点，更好地将促进旅游业发展与扩大就业和提高农民收入有机结合。旅游业是以劳动密集型为基础的产业，对各种层次的劳动力都有很大需求。据测算，在20世纪最后十年第三产业新增就业的7740万人中，旅游业的直接和间接新增就业人数占到了38%以上。随着旅游业的进一步发展，旅游业潜在的就业空间还很大。据国家旅游局测算，地方每增加一个旅游直接就业岗位，可带动当地相关行业增加5个就业岗位，未来10年，旅游业直接和间接就业人数可达到4500万人到5000万人，新增就业机会在3000万人以上。我国的许多农村地区都有丰富的旅游资源，通过旅游开发带动非农产业的发展、促进农产品的销售，从而增加农民收入，已有不少地方取得了成功经验。今后，在制订旅游发展政策、编制旅游规划、实施旅游开发项目时，都应当更加重视通过旅游业的发展扩大就业机会、增加农民收入，应当将增加就业岗位作为国家和各地旅游发展的主要目标之一。

2. 立足资源优势，增加各方投入，面向市场需求，优化产品结构

依托名山大川和重要文物古迹发展起来的传统观光旅游产品，是我们建设世界旅游强国的基础，必须在保护的前提下重点发展。要整治环境、完善设施，进一步挖掘文化内涵，提高文化品位，增强国际竞争力。对那些资源品位高、尚未开发的旅游资源，要根据外部交通条件和市场前景，有选择地逐步加以开发，以分散现有景区景点旅游旺季时游客流量过大的压力。针对国内日益增长的市场需求，要积极开发适合不同消费层次需求的休闲度假旅游产品。人造主题公园建设必须严格控制数量，提高质量，增加科技含量。“十五”期间，要在充分论证的基础上，在国内选择一两个中心城市，开工建设一到两个投资大、科技含量高、内容健康的大型娱乐性主题公园。

3. 在保护中开发，在开发中保护，实现旅游资源的可持续利用

当前，我国旅游景区名目多，分属不同部门管理，加上地方政府，向旅游景区，特别是资源型旅游景区，索取利益的多，而真正承担资源保护责任的没有。因此，必须对目前这种管理体制进行改革。要明确保护的重点。当前各部门对其管理的国家级景区贪大求多，使得国家保护和管理的资源重点越来越不明确。因此，应科学制定国家标准，按标准严格评定。国家对资源实行分级分类保护和管理，落实保护资金来源。所有资源型景区的收入应纳入财政资金管理，实行收支两条线。中央政府重点负责各类国家级资源型景区的资源保护，要逐步加大对景区基础设施和资源环境保护设施的投入。国家要规范各地资源型景区经营权转让行为，允许企业和个人参与资源型景区的开发、经营。

4. 增加政府投入，加强旅游基础设施建设，努力创造便捷、安全、卫生舒适的旅居环境

目前我国旅游景区基础设施落后，供给严重不足。在旅游旺季，特别是节假日，由于道路不畅，景区内人满为患，游客出不去、进不来，对景区的环境和资源保护以及游客安全都带来很大的压力。因此，在努力改善大的交通条件的同时，必须重视加强旅游景区的基础设施建设和旅游资源保护。要加强旅游专用公路、旅游区停车场和公共汽车站的建设，提高旅游目的地的通达能力。同时要加强对景区的水、电、路和卫生、安全等基础设施建设，努力改善景区的综合环境。新景区景点的开发建

设,首先要完善水、电、路、安全以及资源环境保护设施,避免走因基础设施滞后造成资源破坏的老路。由于旅游基础设施建设投资大,直接经济效益不明显,吸引商业性资金困难,政府要有一定量的资金投入。东部沿海地区旅游业发展虽然起步相对较早,景区基础设施建设有一定基础,但东部地区旅游业发展要进一步提高水平,增强国际竞争力,旅游基础设施建设必须要在现有水平上进一步巩固、完善,力争创建一批设施一流、环境优美的世界级景区。财力紧张的中西部地区,大量旅游资源等待开发,已经开发建设的景区尚未形成自我积累发展的能力。目前,广大中西部地区尽管开发、发展旅游业的积极性很高,也想方设法加大对旅游基础设施的投入,毕竟自身能力有限。

建议今后每年继续安排一定数量的国债资金或中央预算内专项资金,重点用于支持中西部地区旅游资源开发和重点旅游景区的资源生态环境保护的设施建设。重点考虑开发潜力大、所依托的干线交通得到解决、基础设施配套条件差的国家级景区

(包括国家风景名胜区、国家森林公园、国家重点文物保护单位、国家自然保护区的实验区、国家地质公园、国家生态旅游示范区、国家旅游扶贫实验区、国家旅游度假区)的旅游基础设施,这些基础设施均应直接为旅游景区配套,主要包括:旅游道路(连接景区与干线公路间的旅游专用公路、景区内部的旅游专用公路、停车场和景区内的游览步道)、景区供电供水设施、景区垃圾污水处理设施、景区旅游厕所、景区环境整治等。同时,适当安排部分非国家级但通过旅游开发可对扶贫、就业产生突出作用,以及受大中型经济圈覆盖、对满足城市居民旅游需求可发挥较大的积极作用的景区的基础设施项目。

王 威 国家发展计划委员会社会发展司副司长。中国社会科学院研究生毕业。工作与研究领域主要是社会发展政策和计划,重点是旅游、文化、广播电影电视、新闻出版和人民生活质量领域政策和规划。

苏 国 国家发展计划委员会社会发展司综合处处长,中国社会科学院研究生毕业,工作领域是社会发展政策和计划,主要研究领域包括就业、旅游、社会发展评价等。

浏览次数: 4

在线评论

评论者:

标题:

内容:

确认添加

[联系我们](#) [业务流程](#) [招贤纳士](#)

地址: 北京市西城区月坛北小街2号 邮编: 100836

电话: 010-68053991/85195613 传真: 010-68053991 电子信箱: casstourism@163.com

本网站所有文章均为中心研究人员撰写,如需转载请与本中心联系