

省政府关于进一步加快旅游业发展的意见

苏政发〔2001〕143号

2001年10月29日

各市、县人民政府,省各委、办、厅、局,省各直属单位:

为贯彻落实《国务院关于进一步加快旅游业发展的通知》精神,充分发挥江苏经济社会的综合优势,把旅游业培育和发展成为全省国民经济的支柱产业,将旅游大省建设成为旅游强省,促进全省经济社会持续、快速、健康发展,特提出如下意见:

一、切实把旅游业作为我省国民经济的支柱产业来培育和发展

1、我省是旅游资源大省,自然、人文景观丰富,基础设施比较完善,市场前景看好,旅游业发展有着十分广阔的空间。各级政府要进一步提高对加快发展旅游业重要性、紧迫性的认识,把加快发展旅游业作为繁荣地方经济、调整经济结构、促进区域共同发展、扩大对外开放和改善人民生活质量的重要工作来抓,切实把旅游业作为国民经济的支柱产业来培育和发展。

2、我省旅游业发展的指导思想和目标是:进一步解放思想,继续实施政府主导的大旅游发展战略,强化政策引导,加大资金投入,努力扩大产业规模,优化产业结构,提高从业人员素质,增强产业竞争力,把江苏建成旅游强省。力争旅游增加值到2005年比2000年翻一番,占全省三产增加值和GDP比重达到10.5%和4.2%;2010年比2005年力争再翻一番,占全省三产增加值和GDP比重分别达到12.9%和5.8%,使江苏旅游业在“十五”乃至今后更长的一个时期内成为新兴的支柱产业,在全省经济和社会发展中发挥更大的作用。

二、科学规划,规范审批,促进旅游业可持续发展

3、进一步加强旅游规划工作,引导高层次开发和可持续发展。制定旅游业发展规划,要以国民经济和社会发展规划为依据,与经济增长和相关产业发展相适应,实事求是地评价旅游资源和旅游市场状况,要善于把握本地区旅游业的特点、发展阶段,充分反映地方旅游资源特色,贯穿改革创新精神,按照“宏观调控、区域衔接、发展精品”的要求,加快完成全省旅游发展总体规划及环太湖、沿江、沿海分区旅游规划的编制工作。各地区旅游规划要与全省旅游发展总体规划相衔接,同时还要符合土地利用规划、城市规划等相关规划,与风景名胜区、自然保护区、城市绿地系统、环境保护、文化宗教场所、文物保护单位等专项规划相衔接,协调好经济效益、社会效益、眼前利益与长远利益、局部利益与全局利益的关系,实现旅游业的可持续发展。

4、要重视旅游发展规划在旅游开发管理中的龙头作用。旅游发展规划涉及到国民经济和社会发展

的各个方面,计划部门、旅游管理部门以及其他相关部门要密切配合,提高规划的科学性、合理性、可行性和权威性。要把旅游发展规划纳入到国民经济和社会发展规划之中。计划部门要会同旅游、规划等行政管理部门,依据城市规划,抓好旅游规划的编制、审批和实施的管理工作。不仅要重视旅游发展规划,也要抓好旅游区的开发规划和项目建设规划以及环境和生态保护规划。经专家编制、论证并经法定程序通过的旅游规划必须得到有效贯彻和实施,任何单位和个人不得擅自更改。要加强项目管理和规划的监督,提高项目策划水平,防止盲目开发和低水平重复建设。各地要把旅游发展规划作为项目审批的必要依据,在规划指导下做好可行性研究,并建立“十五”重点旅游项目储备库,促进旅游发展规划的落实。开发旅游景区景点、建设旅游度假区等大型旅游项目,开发单位在上报计划部门审批立项时,应事先征求旅游行政管理部门的意见,并按照有关基本建设程序报批。

三、广开资金来源渠道,加大对旅游业的投入

5、增加政府对旅游开发建设资金的投入,积极引导社会投资。从2001年起,省政府每年安排一定数量的旅游开发项目专项资金,主要用于支持重点旅游景区项目开发建设、景区配套基础设施建设、旅游公益性设施、旅游商品开发和旅游资源保护项目。在资金分配上,向苏北、苏中旅游资源丰富并已制定旅游规划的城市倾斜。各级政府要根据财力情况加大对本级旅游开发项目基础设施的财政性资金支持力度。要研究制定和完善扶持政策,按照“谁投资,谁受益”的原则,鼓励社会民间资金通过各种形式参与旅游产业的开发和建设。

6、鼓励旅游企业进入国内资本市场筹措资金,探索尝试利用外资的新形式。鼓励旅游企业大力进行股份制改造,有条件的企业尽可能改制为股份有限公司,积极争取条件上市,实现快速融资。积极探索旅游产业基金、开放式旅游基金和股权置换等市场融资方式。鼓励旅游企业利用政府间投资、国际金融机构优惠贷款,以补充国内资金的不足。

7、加大对旅游项目用地的政策扶持力度。旅游项目建设用地,可通过出让、租赁、拍卖等有偿使用方式取得土地使用权。一次性缴纳土地使用权出让金有困难的,可分期付款,一般在3年内缴清;有特殊困难的,在5年内缴清。以出让方式取得土地使用权的,可依法转让、出租、抵押。以租赁方式取得土地使用权的,土地租金可按年缴纳。国有、集体旅游企业改制时有关土地处置参照同级国有、集体工业企

业改制政策执行。

8、加大对旅游整体形象宣传的投入。认真贯彻《江苏省旅游管理条例》，依法征收旅游事业发展费。根据《省政府关于印发江苏省旅游事业发展费征集管理暂行办法的通知》(苏政发〔1996〕58号)要求，进一步完善旅游事业发展费的收缴和使用管理。各类旅行社、旅游涉外饭店、旅游车船公司、旅游包机公司、旅游饭店管理公司、旅游贸易公司、旅游广告公司、旅游景点、旅游定点餐馆、商店、娱乐场所以及旅游度假区内的各类经营单位均按计税营业额的1%，旅游商品定点生产企业、旅游商贸企业按销售额的0.5%，计算缴纳旅游事业发展费。面向住宿设施、旅行社、旅游景点和旅游定点单位全额征收旅游事业发展费，用于旅游形象宣传。省财政、税务、物价部门和省旅游行政管理部门要加强对各市、县旅游事业发展费的征收、管理和使用情况的监督、检查。省财政从2002年起至2005年，每年安排200万元资金用于旅游形象宣传经费的补贴。各市县财政每年也要安排一定的经费，用于旅游宣传促销。财政部门要加强对旅游企业财务会计的管理与监督，加强对旅游企业财务会计的业务培训。凡在我省境内从事旅游经营活动的各类企业和企业化管理的事业单位，一律执行旅游企业财务会计制度。

四、加快旅游产品开发建设，提高旅游产品的市场竞争力

9、加快旅游资源开发，实施旅游精品战略。对有旅游价值的自然、人文景观要按可持续发展原则，先规划，后开发，突出文化品位和个性。支持有条件的景点申报世界自然或文化遗产。积极培育工业旅游、农业旅游、教育旅游等特色旅游项目。要围绕沪宁高速、京沪高速、苏北古运河和沿海旅游资源开发，开辟纵向旅游线路，衔接苏南旅游线。要加快发展苏北旅游业。各地要认真策划、精选一批特色鲜明、内涵丰富、品位较高的重点旅游项目，集中力量，加快开发，形成我省新的产品优势，增强旅游发展后劲。

10、优化旅游产品结构，提升旅游产品档次。“十五”期间，全省要重点规划建设一批省级旅游度假区，改变布局不合理的现象。要整合全省旅游资源，发挥旅游度假区的辐射作用，不断改善招商引资的软环境，为地区招商引资服务、为开放型经济服务。要在省级旅游度假区中，择优申报国家级旅游度假区。国家级、省级旅游度假区，可比照省级经济技术开发区，享受同等的优惠政策。有条件的地方要规划建设生态旅游示范区；对旅游资源较为丰富而经济欠发达地区可建立旅游扶贫试验区，各有关部门要在资金、技术、人才等方面予以支持。

11、大力推动旅游商品的开发与销售，不断提高旅游商品在全省旅游业创收、创汇中的比重。加快设计开发具有地方特色、质优价廉、便于携带的旅游纪念品、工艺品和旅游用品。对于旅游商品定点生产企业，

其发生的技术开发费，按实计入管理费，其中国有、集体企业的技术开发费比上年实际增长10%以上的，经税务机关审核批准，允许再按技术开发费实际发生额的50%抵扣当年度的应纳税所得额。对纪念馆、博物馆、文化馆、美术馆、展览馆、书画院、图书馆及文物保护单位举办文化活动的门票收入免征营业税。利用文物设施和文物保护单位开展旅游项目的旅游单位，要从每年的景区景点门票收入中安排不低于10%的比例，用于本景区的文物保护，专款专用。

五、深化改革，扩大开放，促进旅游企业健康快速发展

12、国有大中型旅游企业要加快建立现代化企业制度，建立有效的激励机制和约束机制，增强企业在市场竞争中发展壮大的活力和动力。组建一批综合性和专业化的旅游企业集团，发挥管理优势和品牌优势，实现网络化经营，形成规模竞争优势。鼓励国有中小旅游企业加快改制、转制和资产重组，采取股份制、公有民营、出售、转让、拍卖等多种形式，进一步放开搞活。要加快旅游景区市场化进程，逐步实行旅游景区(点)所有权与经营权的分离。

13、关于旅游企业水、电价格问题。主营旅游的企业用水一律视同商业企业用水定价。旅游企业排放污水达到国家或地方排放标准，并已进入城市污水处理管网的环保部门不再征收污水排污费。旅游企业的电梯、空调及其它设备的动力用电单设电表，按工业电价收费。对国际旅行社创汇继续实行奖励制度，对年结汇额在30万美元以上的省级国际旅行社，每结汇1美元奖励0.08元人民币。奖励金由同级财政预算安排。

14、为壮大旅游产业规模，增强旅游企业发展后劲，旅行社发生的新产品开发费用可在管理费用中按实列支。对旅游汽车公司、旅行社、旅游星级酒店等旅游企业，经省旅游行政管理部门批准用于旅游接待客运的定点车船，在征收客运附加费方面执行的优惠政策。鼓励各地建立旅游车船公司联合体，扩大企业规模，提高企业经营资质等级，满足旅游客运需求。根据旅游汽车营运特点，交通部门在道路旅客运输企业经营资质管理中，对旅游车船公司采取一定的扶持措施。

15、努力扩大旅游业对外开放。通过资本、管理、技术合作等形式，开办旅游经营项目，加快旅游企业与国际接轨。大力推广国际先进的旅游开发方式、管理方式和服务方式，提高竞争能力和盈利能力。积极稳妥地实施“走出去”战略，鼓励有实力、有条件的旅游企业到海外开办、经营旅行社、饭店和其他旅游项目，积极参与国际合作与竞争。

六、加大旅游宣传促销力度，积极开拓客源市场

16、实行“区域联动，行业联合，企业联手”的大旅游宣传促销方式，创新促销手段，提高促销效果。组织新闻、文化、广电、出版、外事、侨务、对台等部门多渠道开展旅游宣传活动。各地、各部门要发挥自身优势，发展会展旅游，广开客源渠道。旅游部门要根

据市场需要,开展多种形式的境内外促销活动,积极参加世界性的旅游交易会、博览会,有计划地邀请国际国内旅游组织、旅行商、记者来江苏考察采访,宣传江苏丰富多彩的旅游产品。要积极主办、承办国际、国内大型旅游交易会,组织区域性旅游交易会,举办大型旅游节庆活动,引导旅游企业建立有效的旅游促销机制,扩大对外宣传。要积极推进江、浙、沪、皖和东陇海沿线区域内的旅游合作,实行资源互补、市场共享,互动发展。

17、加强信息技术在旅游行业中的应用。大力发展旅游电子商务,充分发挥电子商务和网络宣传促销的优势,发展网上咨询和预订服务,实现管理创新、经营创新和市场创新。要建立健全旅游统计体系、旅游信息调查制度和假日旅游预报制度,建立旅游咨询服务机构,及时把握旅游者的需求动态,提供优质的旅游市场信息服务。

18、大力实施《江苏旅游倍增计划》。要切实落实带薪休假规定,不得以不休假为由向职工发放或变相发放钱物。积极推行奖励旅游制度,鼓励企业对有贡献的职工实行奖励疗养旅游。大力发展假日旅游,并把假日旅游与商业贸易、餐饮、电信、交通、休闲娱乐等假日消费结合起来,拓宽营销方式及渠道,使各类资源共享及互补,积极挖掘市场消费潜力,形成假日经济拉动消费、扩大内需的合力。大力开展教育旅行,把在大、中学生中开展教育旅行作为素质教育的重要内容。

七、加强对旅游业的领导和管理,努力营造良好的旅游环境

19、要切实加强对旅游业的组织领导,强化旅游行政管理部门对旅游行业的管理职能。各级政府要在充分发挥市场对资源配置的基础作用的同时,积极采取措施,解决旅游业发展中的重点、难点问题,为旅游业发展创造一个良好的环境。旅游行政管理部门要会同计划、经贸、交通、文化、电信等部门引导和鼓励企业抓住假日契机,积极开拓市场,为旅游企业提供良好的外部环境,促进旅游、贸易、交通、文化

四大假日经济的互动发展。要充分发挥省旅游委员会各成员单位的作用,重点解决国道、省道至旅游景区道路和景区配套设施的建设,主要客源地和出境旅游目的地地的包机和直达民航航班的开通,旅游资源的开发与保护,旅游安全管理制度的制订,旅游限制性政策、旅游企业各种不合理负担的清理和整顿等问题。出入境管理部门要积极创造条件,获得境外旅游团队在我省主要口岸城市入境的落地签证审批权。

20、加强行业管理,规范市场秩序。切实规范旅行社、导游人员等各类经营单位和个人的经营和服务行为,保护旅游消费者和经营者的合法权益。进一步完善旅游价格管理,打击价格欺诈等违法行为。建立健全旅游投诉机制,完善处理程序,提高投诉处理效率。

21、加强对旅游行业及相关行业的市场准入管理,规范经营行为。凡从事旅游业的各类经营单位和个人以及在旅游景区(点)从事商业零售、饮食服务等行业的各类经营单位和个人,都应依法办理工商登记,领取营业执照,严禁无照无证经营。各类经营主体必须守法经营,公平竞争。

22、要加快旅游人才的培养,加强旅游行业精神文明建设,造就一支政治素质、业务能力、职业道德水平过硬的旅游业队伍,提升旅游服务质量和水平。要大力推进岗位培训,实行旅游从业人员资格认证和考试制度,建立选拔任用人才的激励机制。

23、要切实加强旅游安全保卫工作,大力倡导健康文明的旅游消费。公安、交通、工商、卫生、环保、建设及旅游行政管理部门要密切配合,经常组织力量,对旅游风景区和旅游城市的社会治安、交通疏导、运输安全、卫生防疫、紧急救援、环境保护以及消防设施等开展安全检查,及时消除隐患,杜绝群死群伤事故的发生。要严厉打击各种侵犯游客人人身财产安全的违法犯罪活动,坚决查禁黄、赌、毒等社会丑恶现象。按照“谁主管,谁负责”的原则,明确旅游行政管理部门和经营单位的安全保卫工作责任,抓好各项防范措施的落实,确保旅游安全。