



新华社  
XINHUA NEWS AGENCY

新华  
通讯  
社

# 政务智库报告

2020年2月13日 第293期

## 旅游市场疫后重启 政府要打好哪些补丁？ ——新冠肺炎疫情防控专题报告之二

突如其来的新冠肺炎疫情给旅游业的发展按下了暂停键，在对病毒没有完全认知、对疫情结束没有明确预期的时刻，我们既不盲动，也不妄言复苏前景，但也绝不坐等观望。当下政府已陆续出台应急对策，行业、企业在积极自救。我们建议行业主管部门和各级地方政府此时更应冷静应对，静心思考，总结历史经验，客观研判，围绕文化和旅游市场需求、结构优化、提升质量、补齐短板等多方面打好补丁，迎接未来文化旅游市场的重启。



中国经济信息社  
CHINA ECONOMIC INFORMATION SERVICE

## 目 录

一、疫情带来的损失有多大？ .....	1
二、应对疫情我们做出了哪些举措？ .....	2
（一）应急政策保障，该出手时就出手.....	2
（二）地方政府积极响应配合 .....	5
（三）行业自救，绝不坐以待毙 .....	8
三、疫情给文旅业未来发展带来哪些思考？ .....	9
（一）集中休假的模式如何改变？ .....	9
（二）文旅行业从哪些方面提升？ .....	12
（三）管理水平如何提升？ .....	16
四、地方政府应该做什么？ .....	17
（一）首要任务是培育新型的旅游产业.....	17
（二）不要忘记广大乡村 .....	17

# 旅游市场疫后重启 政府要打好哪些补丁？

## ——新冠肺炎疫情防控专题报告之二

突如其来的新冠肺炎疫情给旅游业的发展按下了暂停键。据专家介绍，截至2月10日，湖北省疫情仍处于高发期，加之春运处于返程高峰，尽管人数同比大幅下降，但对全国各地特别是大中城市的疫情防控仍会造成巨大压力。

在对新型冠状病毒没有完全认知、对疫情结束没有明确预期的时刻，我们预估损失和未来复苏前景，多少带有主观和盲目，但这绝不意味着可以坐等观望，而是更应冷静应对，总结历史经验，客观研判。

目前在政府积极施策应对之时，旅游行业也在积极行动，我们还可以利用这个不得不停下的机会，静心思考如何围绕文化和旅游市场需求、结构优化、提升质量、补齐短板等多方面打好补丁，迎接未来文化旅游市场的重启。

### 一、疫情带来的损失有多大？

从经济方面看，疫情影响范围覆盖了全产业、全行业、全职业，乃至全领域、全地域、全社会。其中，旅游行业尤其是首当其冲，酒店、餐饮、会展、商贸流通、交通运输、教育培训、文艺演出、影视剧院等成为受影响较大的行业。

以2019年数据可预估经济损失：2019年春节假期，全国旅游接待总人数4.15亿人次，实现旅游收入5139亿元，

2020年1月24日-30日，全国铁路客运量比2019年春节同期下降61.5%，公路和民航旅客同比分别下降64.6%和48%；2019年春节档电影票房58.59亿元，2020年大年初一票房仅181万元，全国院线排片跌至不到1500场；2019年除夕至正月初六，全国零售和餐饮企业实现销售额约10050亿元，2020年同期假设降幅50%，仅这三个行业2020年同期经济损失就可能超过1万亿元。

从目前公布的一些企业数据也可看出损失情况，根据中金公司2月3日调研报告，海底捞、百胜中国、华住酒店、中国国旅全年收入下调中高个位数，全年利润下调15%-21%；大部分景区暂停营业，下调公司盈利预测10%-30%不等。根据西贝餐饮数据，和往年同期春节前后一个月营收有七八个亿相比，今年骤降至零。

## 二、应对疫情我们做出了哪些举措？

### （一）应急政策保障，该出手时就出手

#### 企业困境：

西贝餐饮董事长贾国龙表示，受新冠肺炎疫情影响，西贝的现金流再算上贷款发工资撑不过3个月。西贝一个月工资成本为1.56个亿，三个月就要4、5个亿，公司并没有那么多现金流。行业巨头尚且如此，更何况中小企业。

### 政府举措:

2月1日,中国人民银行、财政部、银保监会、证监会、外汇局五部委联合发文《关于进一步强化金融支持防控新型冠状病毒感染肺炎疫情的通知》,推出30条举措,就加大货币信贷支持力度,合理调度金融资源,保障金融服务,维护金融市场平稳有序运行等做了进一步强调。对于受疫情影响较大的批发零售、住宿餐饮、物流运输、文化旅游等行业,以及有发展前景但受疫情影响暂遇困难的企业,特别是小微企业,不得盲目抽贷、断贷、压贷。对受疫情影响严重的企业到期还款困难的,可予以展期或续贷。

### 行业困境:

春节期间,文化和旅游部办公厅印发《关于全力做好新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控工作暂停旅游企业经营活动的紧急通知》,各地博物馆、景区等相继采取了闭馆、停业措施,多项原定于春节期间推出的文化展览也临时取消,包括故宫近40年来因疫情而首次闭馆,整个文旅行业无可避免面临几乎全体关门歇业的现状。

### 政府举措:

2月6日,财政部、税务总局发布《关于支持新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控有关税收政策的公告》。公告指出,受疫情影响较大的交通运输、餐饮、住宿、旅游(指旅行社及相关服务、游览景区管理两类)四大类困难行业企业,2020

年度发生的亏损，最长结转年限由 5 年延长至 8 年。这意味着，因疫情发生亏损的部分旅游相关企业可以把亏损额向未来 8 年分摊，用以冲抵以后几年的所得额，进而降低税负。

同日，文化和旅游部办公厅发布《关于暂退部分旅游服务质量保证金支持旅行社应对经营困难的通知》。通知指出，文化和旅游部决定向旅行社暂退部分旅游服务质量保证金。暂退标准为现有交纳数额的 80%。政策一出即引起广泛关注。

### 专家点评：

中国旅行社协会相关负责人表示，此次暂退保证金的举措，是文化和旅游部应对疫情、扶持旅游企业平稳渡过难关的重要工作部署，及时为旅行社“输血”，缓解企业现金流压力，并为旅游业今后的恢复和发展创造有利条件，让旅行社以及其他同行感受到旅游主管部门的关心和温暖，凝聚人心，树立携手共渡难关的信心。

中国旅游研究院产业研究所所长杨宏浩认为，此次政策出台的意义，一是及时帮助企业渡过难关。旅游企业正常营业情况下，虽利润率不高，但现金流充沛。一旦因疫情进入“关停”模式，现金流会告急，影响企业生存。且旅游业小微企业占比较高，它们抵御风险的能力更弱。救助政策的出台有利于旅游企业保持一定的现金流，保留一线生机。二是向企业传递信心。政策的及时出台，表明政府部门自疫情发



生以来一直在关注和评估各行业所受影响，积极研究应对措施，相信后续还会有更多支持政策出台。建议在此非常时期，国家失业补助金等公共性资金的储备适度向酒店等行业倾斜。三是文化和旅游部门应有更多具体政策跟上。旅行社和在线旅游预订平台免费取消预订，承担了大量损失，文化和旅游部及时针对这类企业出台了可操作性强、也能即时见效的政策。但旅游住宿、旅游交通和景区等企业在疫情中也受损严重，也需要一定的救助措施。

南开大学旅游与服务学院教授马晓龙表示，旅游企业大多数属于小微企业，应对突发事件的承受能力相对较弱。本次疫情对旅游企业，特别是以旅行社为代表的旅游小微企业造成巨大打击，很多企业现金流都出现问题，严重的甚至危及到企业的生存。及时退还大多数质保金的做法，一方面体现了文旅行政部门面对重大疫情，与中央保持一致、坚定支持旅游小微企业共同应对疫情的决心和态度，另一方面是为旅游小微企业疫情之后的复苏与发展争取了时间，提前创造了条件。这个举措既利于当前，又放眼长远，是旅游行业应对疫情帮助企业渡过危机的务实举措。

## （二）地方政府积极响应配合

### 苏州：支持中小企业共渡难关“惠”十条

2月2日，苏州市发布了《苏州市人民政府关于应对新型冠状病毒感染的肺炎疫情支持中小企业共渡难关的十条

政策意见》。意见支持的对象为受到新型冠状病毒感染的肺炎疫情疫情影响，生产经营遇到困难的中小企业。支持措施包括加大金融支持、稳定职工队伍、减轻企业负担三部分。确保小微企业信贷余额不下降，各银行机构加大对小微企业支持 确保 2020 年小微企业信贷余额不低于 2019 年同期余额。对受疫情影响较大、且有发展前景但暂时受困的小微企业，不得盲目抽贷、断贷和压贷。确保小微企业融资成本降低，鼓励各银行机构通过压降成本费率，加大对小微企业支持力度。以及减免中小企业房租和税费，延期缴纳税款，扶持中小企业创业园。

### **上海：为 14 万家企业减负 26 亿元**

2 月 3 日，上海疫情防控新闻发布会上，上海市人社局公布：为切实做好疫情防控工作，努力保障企业正常经营秩序、减轻企业负担，将实施以下减负措施：实施失业保险稳岗返还政策、推迟调整社保缴费基数、延长社会保险缴费期与实施培训费补贴政策。2020 年，上海将继续对不裁员、少裁员、符合条件的用人单位返还单位及其职工上年度实际缴纳失业保险费总额的 50%。该项政策实施后，预计 2020 年将会有约 14 万家用用人单位受益，减负约 26 亿元。

### **北京：五大保障打好疫情防控阻击战**

2 月 3 日，北京市政府发布《关于进一步支持打好新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控阻击战若干措施》，加强防控



能力建设，解决企业生产经营困难，促进城市平稳有序运行。从精心做好企业服务、进一步优化审批服务、加大防控资金支持力度、发挥科技创新对疫情防控支撑作用、加强城市运行服务保障五大方面，支持打好新冠肺炎疫情防控阻击战。

## ● 精心做好企业服务

- ◆ 支持防控疫情所需物资生产企业实施技术改造提质增效**增加产能**，支持其他企业通过新增防控疫情所需物资生产线快速形成产能，对相关有效释放产能的项目提供投资补贴或者贷款贴息。
  - ◆ 帮助各类企业**稳定生产经营**。
  - ◆ 妥善解决困难企业**融资**问题。
  - ◆ 延迟缴纳**社会保险费**。
  - ◆ 鼓励大型商务楼宇、商场、市场运营方对中小微租户适度减免疫情期间的**租金**，各区对采取减免租金措施的租赁企业可给予适度财政补贴。
- 

此外，**青岛**表示，在减轻企业负担方面，出台了延期缴纳税款、减免中小企业税费、优化退税服务、引导降低小微企业房租成本等政策。

**福建**表示，企业因受疫情影响导致经营困难，可通过与职工协商一致采取调整薪酬、轮岗轮休、缩短工时等方式稳定工作岗位，尽量不裁员或者少裁员。

这一系列举措为疫情中承压的中小企业雪中送炭。对旅游行业来说，目前也需要针对旅行社、酒店、民宿、餐饮以及旅游从业人员在内的各方面困难，提供相应资金和配套政

策，对不同类型、规模旅游企业差别化分析。

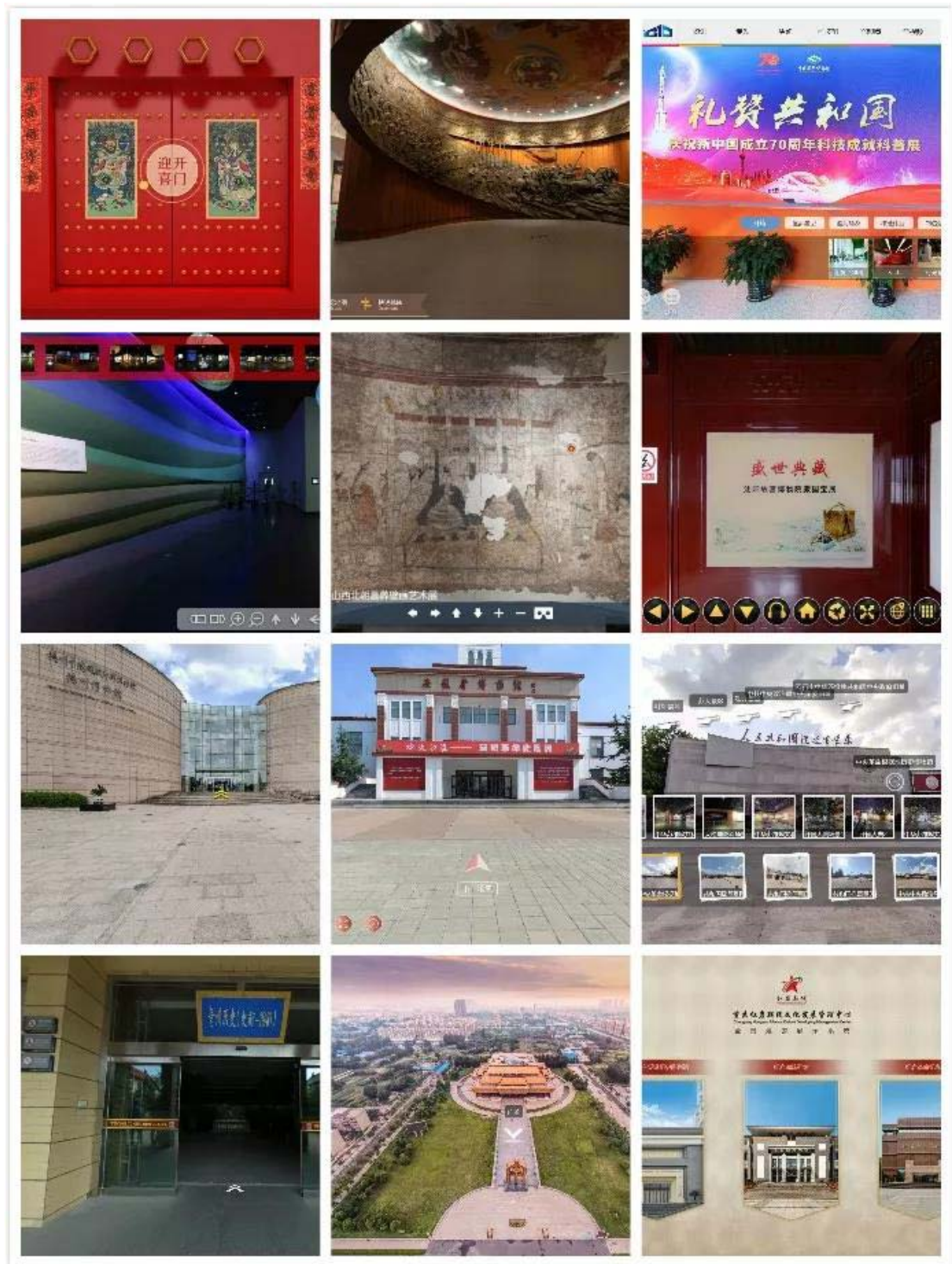
### （三）行业自救，绝不坐以待毙

战疫如战场，当敌人炮火进攻之时，冒险出击绝不是明智之举，但也不可坐以待毙。疫情蔓延当中，文旅行业灵活应对，努力自救。

受疫情突发影响，《紧急救援》《夺冠》《唐人街探案 3》等多部春节档电影纷纷发布撤档声明，然而徐峥执导并主演的《妈》宣布于1月25日大年初一全网免费播出。

可以说《妈》看准了机会，大部分人都是利用手机、电视关注着疫情的动态，同时，朋友圈、广播、电视都在提倡减少外出、聚会，打电话、视频拜年，网络将成为大部分人最大的娱乐消遣方式，而对很多“下沉”用户群体来说，手机也是他们跟海量网络资讯的主要接口。在此背景下，《妈》与互联网平台瞅准时机，创造了前所未有的“流媒体春节档”，既是影视行业在互联网冲击下的应对变数，也是特殊形势的应对之道。

此外，在国家文物局部署下，全国各地的博物馆，在做好新冠肺炎疫情防控的同时，利用已有数字资源推出一批精彩网上展览，并联合社会力量创新传播方式，为公众提供安全便捷在线服务。为便于公众查询浏览，国家文物局对各地制作的网上博物馆展，进行了汇总，前三批共150个。



### 三、疫情给文旅业未来发展带来哪些思考？

#### （一）集中休假的模式如何改变？

多年来，黄金周、春运、带薪休假一直是影响国人休闲



旅游的心结，时间的短缺与假期的集中形成中国特色的集中休假模式，黄金周变成黄金堵，景区景点只见人头不见地，一些因自然灾害和人为因素引发的风险事件也并不鲜见。

此次疫情从出现至武汉封城，官方公布有 500 万人流出，对一个极具传染性的疾病来说，这样一个数字对社会潜在的影响无疑是灾难性的。

建立科学、有序、合理合情的休假制度，是全面建成小康社会的战略部署，也是现阶段满足人民对美好生活需要的现实需求，必须加快制度设计进程。

### 小贴士：日本的休假制度

每个人都很期待假期，我们看看究竟日本的休假状况是如何呢？

我们以 2020 年日本的假期为例（见表）

月份	节日	时间	休假时间	休假天数	备注
1月	元旦	1/1		1	
1月	成人日	1/13	1/11 ~ 1/13	3	连周末3天
2月	建国纪念日	2/11		1	
2月	天皇诞辰	2/23	2/22 ~ 2-24	3	2/24补假
3月	春分日	3/20	3/20 ~ 3/22	3	连周末3天
4月	昭和日	4/29	4/29 ~ 5/6	9	黄金周（5/6补假）
5月	宪法纪念日	5/3			
5月	绿色日	5/4			
5月	儿童节	5/5			
7月	海洋日	7/23	7/23 ~ 7/26	4	连周末4天
7月	体育日	7/24			
8月	山之日	8/10	8/8 ~ 8/10	3	连周末3天
9月	敬老节	9/21	9/19 ~ 9/22	4	连周末4天
9月	秋分节	9/22			
11月	文化日	11/3		1	
11月	劳动感恩节	11/23	11/21 ~ 11/23	3	连周末3天

## 1月：元旦+成人日 3 连休

虽然日历上只写了1月1日放假，但实际上日本的公司都会在年底开始放假，再加上很多人前后申请休假，这样差不多12月28日-1月4日是连休的。1月除了新年长假，还有一个成人日，正好碰到双休日，凑成了三连休。

## 2月：天皇诞辰三连休

日本明仁天皇已经退位，新继任的德仁天皇生日是2月23日。当日本的假期正好在星期天的话，就在第二天补一天假。这次天皇诞辰2月23日正好是星期日，所以2月24日补假一天，形成了三连休。

## 3月：春分日三连休

春分是二十四节气之一，这一天昼夜时长等分，日本人会在这一天去扫墓。日本春分日每年不一定相同，会在前一年由国家天文台推算出来公布。2020年是3月20日是星期五，与后面两天周末形成3连休。

## 4月、5月：黄金周 9 连休

日本的4月末到5月初，有一连串的法定假日：昭和日（4月29日）、宪法纪念日（5月3日）、绿色日（5月4日）、儿童节（5月5日）。很多公司都会在这期间放假，让员工连休。2020年的宪法纪念日在周日，所以5月6日又多放一天，形成从4月29日-5月6日的9连休。

## 7月、8月：两个连休、东京奥运会、盂兰盆节

配合 2020 年的东京奥运会 (7.24-8.9), 7、8 月的假期都有所调整。原本定于每年 7 月的第三周周一的海洋日改成 7 月 23 日, 原本在 10 月份的体育日改到 7 月 24 日, 这样就形成了 4 连休。还有 8 月 11 日的山之日改成 8 月 10 日, 形成 3 连休。

8 月还有一个盂兰盆节, 日期在 8 月 13 日-8 月 16 日之间, 是日本人回家祭祖的日子, 会不会放假要看公司, 但即使不放假, 也有不少人请年假回家。

### **9 月: 敬老节、秋分日 4 连休**

每年 9 月的第三周周一是敬老节, 庆祝老人长寿, 这一天部分景点或餐厅会对 65 岁以上老年人有优惠。秋分日与春分日相同, 昼夜又等分了, 日本人也会去扫墓。2020 年的敬老节和秋分日正好连上, 与周末形成 4 连休。

### **11 月: 劳动感恩日三连休**

日本的劳动感恩日并不是西方的感恩节, 其宗旨是尊敬劳动、庆祝丰收。节日是 11 月 23 日, 连上周末变 3 连休。

## **(二) 文旅行业从哪些方面提升?**

危机是促使行业加速升级的契机, 正如 2003 年的非典疫情成就了京东、淘宝等电商巨头一样, 这次突发的新冠肺炎疫情, 对于文旅业发展也是“危”中藏“机”, 风险和机遇并存, 如何让文旅行业浴火重生, 还得思考几个根本问题。



## 发展思维的转变：回归生活

文化与旅游的融合是基于休闲旅游市场的文旅融合，一定是精神层面的生活体验、乃至沉浸和生活存在，就像旅游小镇，旅游者一定是奔着体验地域化的市井风情而去的。从这一点讲，文旅需要回归生活。

从全国文旅融合发展层面看，由于大多管理者欠缺旅游新思维、新意识和新观念，以至于在景区运营管理上因循守旧、亦步亦趋，赶风口，追新潮，导致在旅游主题、功能、产品、品牌等方面，逐渐跟不上发展形势。对于新开发项目，存在太多拍脑瓜工程、形象工程和面子工程，以及唯心、唯上、唯情怀、唯地产项目，导致前期市场定位不精准，从规划设计开始就出了偏差、走了弯路。

特别是中西部一些市县由于市场经济不发达，市场经济意识比较淡薄，在向东部地区学习取经后，弄回了早就应该淘汰的过时理念，说到底就是一些计划经济时代的做法。例如，抓旅游就得抓项目，抓项目就得抓大项目，抓旅游就得党政领导去主导等，把最为重要的市场需求环节丢了，结果搞出来的不少项目对应不了市场需求，成了半死不活的僵尸项目。

记者曾在全国各地看到的大小烂摊子文旅项目不胜枚举，这些所谓文旅项目面临重新洗牌是必然的，只是这次新冠肺炎疫情的爆发，可能会加剧这些旅游企业的运营困

境，尤其是对于一些资金实力较弱的中小旅游企业。

### 产品的创新：开拓新业态

越是非同质化、独特的文旅产品，越是具有市场垄断性，越是容易形成自己的独特品牌和文化影响力。

以近年来迅速兴起的工业旅游为例，它是伴随着人们对旅游资源理解的拓展而产生的一种旅游新概念和产品新形式，主要由工业生产过程、工厂风貌、工人工作生活场景、工业景观等项目构成。为进一步激发工业旅游市场活力，近年来，国家及各地政府也先后出台了有关“工业遗产”等相关工业旅游资源保护与开发的相关政策。

2018年3月，国务院印发《关于促进全域旅游发展的指导意见》，明确提出利用工业园区、工业展示区、工业历史遗迹等开展工业旅游。2018年11月，为推动工业遗产保护利用，发展工业文化，国家工业和信息化部印发《国家工业遗产管理暂行办法》。

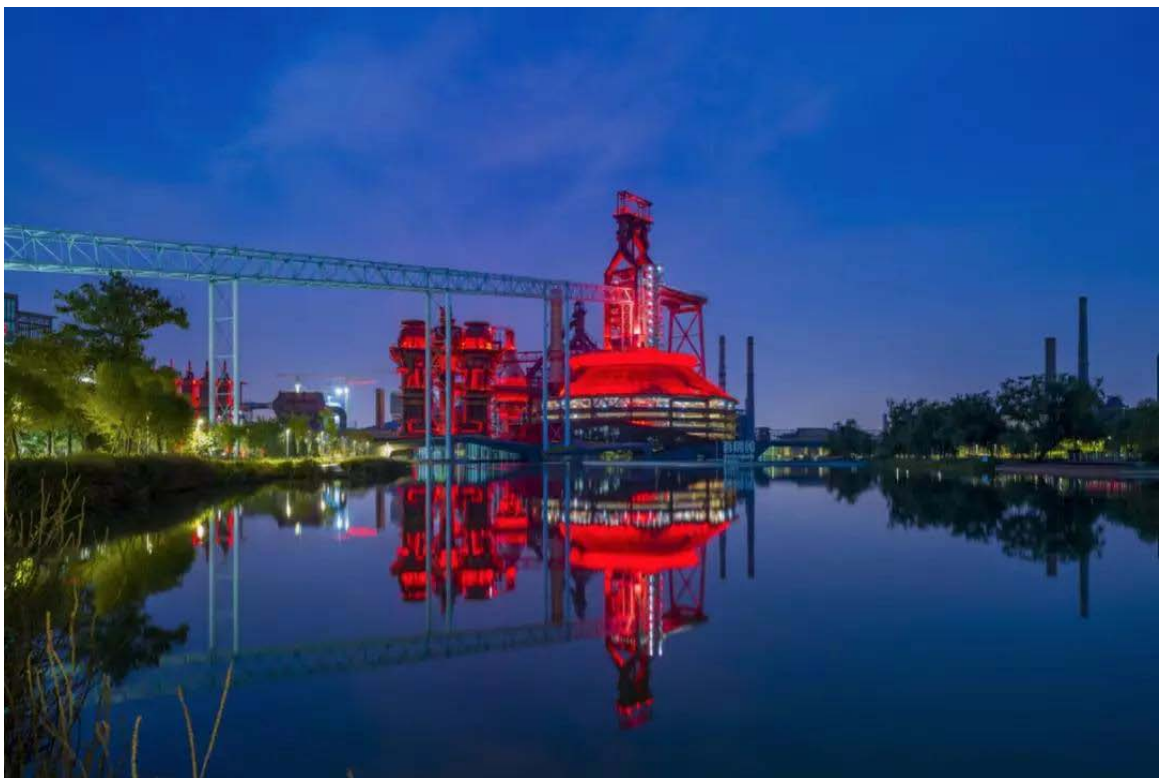
目前，我国工业旅游已在全领域铺开，从过去的食品加工、服装纺织、工艺品制造等轻工业，到如今涵盖41个工业大类；从单纯展示生产流程和生产工艺，到多元开发；从局部地区向全地域铺开，在西部地区开花结果；由单纯的工厂参观延伸到工业购物游、工业科普游、企业文化游、工业遗产游等。

## 案例:

日前，北京市文化和旅游局首次对外发布包括首钢在内的 12 条工业旅游线路。北京作为工业旅游资源丰富的城市，一直在积极推进着工业旅游发展。百年老厂首钢的厂区搬迁，备受瞩目；搬迁后保留的工业遗存建设的工业遗址公园，颇受期待。

以工业遗存和绿化空间为主体的首钢工业遗址公园已打造成型，带着北京记忆和烙印的“三高炉”，更是成为了“新晋网红”打卡点。

北京市文旅局公开信息显示，此次首发的 12 条工业旅游线路包括 4 条“工业精品游”、6 条“工业主题游”及 2 条与工业遗产有关的夜游线路。



首钢工业遗址公园

12条工业旅游线路，融合了多类型工业旅游资源和历史文化资源，兼具知识性、文化性与休闲性。线路范围中涵盖工业旅游示范点、工业遗址、工业博物馆、产业园区等多种工业旅游资源，并串联首钢工业遗址公园、二七厂·1897科创城、798艺术区、中国印刷博物馆、北京汽车博物馆、北京现代汽车有限公司、六必居博物馆、中关村壹号等特色旅游点。

### （三）管理水平如何提升？

此次疫情最重要的一个改变应该是人们对自身健康的关注，对健康意识的觉醒，对食品、生活习惯的改变，旅游行业应该利用此次机会加强对旅游行业的管理，特别是从细节入手。例如，逐步取消团餐桌餐，倡导分餐制，有条件的可以改为自助餐，以降低食品安全带来的风险；旅行社组团可在个人信息保护基础上，引入更详尽的健康状况申报机制，提前制定预案，降低人身安全风险；探索新型导游管理机制，建立稳定高效专业的导游队伍，杜绝旅游行业形象风险。

同时，要着力加强对出境游客的管理。从垃圾分类、言谈举止等细微处入手，教育与监管并重，全面提升国人海外旅游形象，坚决杜绝“旅游公害”“观光抗议”现象。

最后，各级旅游主管部门应主动协同相关行业，总结此次疫情经验教训，制定更加周全、高效、可行的应急处置方

案。

## 四、地方政府应该做什么？

### （一）首要任务是培育新型的旅游产业

旅游的功能地位实际上是覆盖一、二、三产业的，旅游既涉及生活又涉及生产，第一产业要转化提高附加值，第二产业优化结构，第三产业强化品质，通过旅游达到促进这三化，依托旅游市场的优势，创造新兴产业体系，按照新型业态创造，比如湖泊产业、温泉产业、会展产业、文化产业、创意产业、活动产业、生态产业、娱乐产业、体育产业、农林牧渔业等，这些产业说起来好像和景区、旅行社、饭店都不大沾边，但是客观来看它们都紧密联系在一起。从地方来说，这些产业的培育就使旅游的功能最大化，使旅游的地位不断提高。

### （二）不要忘记广大乡村

加快补上农村基础设施和公共服务的短板是今年中央一号文件明确提出的工作目标和任务。

此次新冠肺炎疫情，短期休闲农业和乡村旅游及民宿行业严重受损，长期来看，市场对大自然、乡村环境的向往会更加迫切，包括观光农业与休闲农业、都市农业与绿色农业、乡村民俗与文化旅游等在内的生态旅游和乡村旅游都将在此次疫情结束后得到快速恢复和发展，其产品的升级和服务

品质的提高才是当前各级地方政府服务企业思考的重点。

而且，疫情防治还将有利于推动乡村公共基础设施、环境卫生、公共安全、卫生保障等方面的建设，将为我国乡村旅游经济夯实良好的基础。

**执笔：**

新华社中国经济信息社经济分析师

刘 昕

**编辑：**

新华社中国经济信息社

王晓燕

**编审：**

新华社中国经济信息社

杨 光 刘 驭

主 编：王 萌

联系电话：（010）88052735