

第9章 观光及娱乐业

1. 旅游

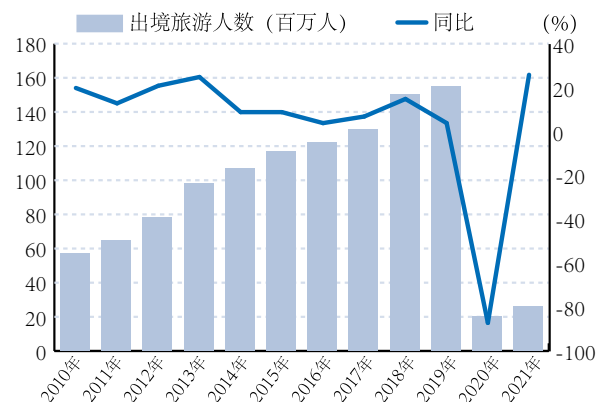
- 自2020年以来，国际旅游人数的持续低迷导致国际旅游收入大幅下降。
- 尽管国内旅游正在恢复，但新冠肺炎疫情社区传播零星散发，导致出行受限、出入境业务暂停令持续，给旅游相关行业带来重创。
- 在入境游和出境游的恢复过程中，平衡各国的安全要求是最重要的。
- 为了实现中国公民旅游的现代化和高水平发展，促进中日两国相互理解，有必要对外商独资旅行社开放中国公民出境旅游业务。

2021年旅游相关行业的趋势

从2020年1月开始新冠肺炎疫情的传播没有减弱的迹象，继续给旅游相关行业带来重创。

旅游相关行业是受几乎所有国家和地区实施的出行限制措施影响最大的行业之一。根据联合国世界旅游组织（以下简称UNWTO）的统计数据，2021年的国际旅客人数为4.15亿人，比2019年下降72%（比2020年下降73%）。特别是在航空旅行比例高的东北亚地区，这一数字下降了93%，远远低于全球平均水平。

图1：中国公民出境游人数



资料来源：根据中国出境旅游发展年度报告等资料制作

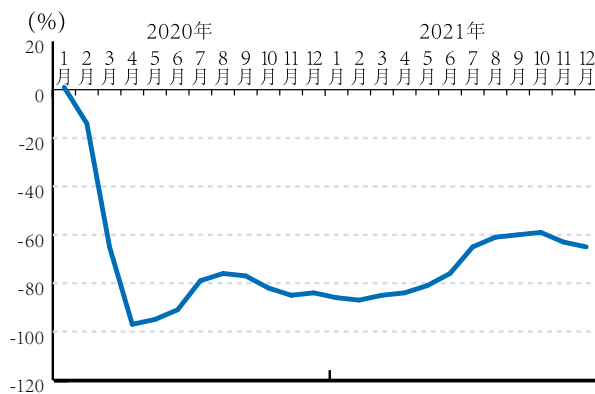
中国文化和旅游部于2020年1月24日通知的“全面禁止外国人办理入境游”和同年1月26日通知的“全面禁止中国公民办理出境游”至今仍然有效。此外，外交部暂停对访问中国的日本国民的免签措施，以及中国和日本持续的入境限制和隔离政策，意味着在华旅行社几乎无法办理入境和出境旅游业务。

日本国家旅游局公布的2021年赴日外国游客人数为24.59万人，是自1964年（35.28万人）开始有统计数据以来的最低数字，原因是新冠肺炎疫情蔓延后的入境限制，与2019年疫情尚未发生时相比，减少了99.2%。

同样在2021年6月，在瑞士日内瓦举行的联合国贸易和发展会议（UNCTAD）报告称，由于新冠肺炎疫情大流行造成的旅游业衰退，2021年的全球国内生产总值（GDP）损失可能达到1.7万亿美元至2.4万亿美元。根据UNWTO的统计，2021年全球国际旅游收入比2019年减少95%，在中国减少69%（1-9月比较），在日本减少90%，所以毫不夸张地说，中国、日本和世界其他地区的旅游相关行业正面临着生存危机。

旅游相关行业往往被称为和平时期的行业，容易受到全球规模的传染病、经济危机、冲突和恐怖主义的影响。但在过去，国际旅客人数在发生干扰因素后的一定时间内开始恢复。例如，2002年SARS（重症急性呼吸综合征）事件在爆发约5个月后，2001年美国恐怖袭击（911）事件在爆发约6个月后，2008年全球金融危机及世界经济不景气（雷曼危机）在爆发约10个月后，同比数据均转为正增长。然而，新冠肺炎疫情爆发已经过去2年多，仍未见复苏的迹象。

图2：国际旅客人数同比



资料来源：根据UNWTO公布的数据制作

同时，2021年中国国内游客人数为32.46亿人，同比增长3.67亿人（增长12.8%）（恢复至2019年的54.0%）。国内旅游收入（旅游总消费）2.92万亿元，同比增长6,900亿元（增长31.0%）（恢复至2019年的51.0%）。人均旅游消费899.28元，同比增长125.14元（增长16.2%）。与旅游总消费相比，人均旅游消费增速较低。由此可以看出，乘坐飞机、铁路前往较远目的地的旅游减少（交通费支出减少），缩短旅行天数、使用民宿等缩减旅游单价的所谓“周边游”正在进一步扩大。

中国的政策和行政措施

如上所述，中国国内旅游似乎正在稳步恢复，但这种恢复是建立在一个不确定的基础上的，即假设国内几乎没有新冠肺炎疫情社区传播的新病例。

2021年7月，湖南省风景名胜区张家界发生新冠肺炎聚集性疫情，各地到过张家界旅游的人中陆续出现了确诊病例。随后，由于全国各地零星散发的社区传播，北京和全国其他省、直辖市、自治区的文化旅游局从8月上旬开始发布了一系列通知，限制办理跨省份旅游。

特别是在8月7日，北京市政府宣布了限制全国中、高风险地区进京的措施，以防止新冠肺炎疫情进入首都，并采取行动，不向曾在中、高风险地区逗留过或在过去14天内到访过这些地区的人员出售火车票和飞机票，并在他们试图开车进入北京时劝返。

8月下旬至9月上旬，各地社区传播趋于平稳，防控措施有所放缓。然而，10月下旬起，社区感染人数开始增加，10月23日，中国文化和旅游部发布《文化和旅游部办公厅关于从严从紧抓好文化和旅游行业疫情防控工作的紧急通知》（文旅发电〔2021〕276号），紧急关注文化和旅游行业的疫情防控。《通知》要求北京市和全国大部分省份的文化旅游局指示旅行社和在线旅行社暂停跨省团队旅游和“机票+酒店”业务，各旅行社实际上只能办理省内和市内旅游业务，对公司经营造成巨大影响。

图3：新冠肺炎疫情 新增社区感染人数（2021年7月21日-12月31日）



资料来源：根据国家卫生健康委员会公布的数据制作

同时，2021年6月，中国文化和旅游部发布了关于推进保证金改革、加大金融支持、税收优惠、社会保障和就业稳定等政策的通知，以积极支持旅行社的纾困发展。（文化和旅游部关于加强政策扶持进一步支持旅行社发展的通知〔文旅市场发〔2021〕60号〕）

2022年展望

UNWTO于2022年1月18日透露，由于新冠肺炎疫情传播的影响，预计全球旅游人数最早要到2024年才能恢复到疫情大流行前的水平。在2022年初，预计恢复将受到具有更强传染性的突变体奥密克戎毒株的阻碍，但UNWTO指出，“由于出行限制的程度、疫苗接种的覆盖率和旅行者的意识，恢

复的步伐是缓慢的，且在世界范围内并不稳定”。

国外一些国家和地区在防止疫情蔓延的同时，恢复了人员流动和观光旅游。中国的新冠肺炎疫情形势依然严峻而复杂。尽管在疫苗接种方面取得了进展，但零星的变异株社区传播的发生，以及反复爆发的疫情和基于“动态清零”政策的防控和出行限制，将继续对旅游行业的经营产生重大影响，因为企业和其他组织将被迫在组织员工旅行、奖励旅行、活动或会议时犹豫不决。

此外，尽管提高疫苗接种率及其效果是旅游恢复过程中的一个重要变量，但鉴于日本政府尚未认可中国大陆发行的中国国产疫苗接种证书，而在中国很难接种外国疫苗，因此中日两国放宽入境限制、恢复出入境旅游之路还有很多不确定性。

另一方面，2021年中国国内旅游的恢复趋势是基于防止疫情传播的日常生活变化，如疫苗接种率的提高、PCR检测的普及、健康码一码通行制度的落实以及戴口罩和不聚集等，这些都为中长期入境游和出境游的恢复提供了宝贵经验和知识。旅游相关行业需要通过新技术和创新来适应这种环境，以控制疫情的传播。

日本民众的访华意愿和中国民众的访日意愿仍然很高，但入境游和出境游的恢复和增长需要多重因素的结合，包括更高的疫苗接种率、疫苗接种证书的互相承认、治疗药物的研发和普及、变异病毒的管理、两国民众的安全感等。特别是不管是自由行、团体游还是会奖旅游（MICE），组织者和参与者最大的要求，是保证在旅途中和目的地的安全和便利。同时，作为旅行接待方，必须确保旅行者的安全。

人们普遍赞赏中国的“动态清零”政策，因为中国的感染病例一直保持在低于其他国家的水平，而且听到的论点是“中国的做法可以为其他国家树立一个先例”。中日两国目前对新冠肺炎疫情的防控政策存在明显分歧，即使未来中日两国各自的疫情防控政策取得有效进展，只要政策继续存在分歧，就不能为出入境旅游的恢复和增长创造充分的前提条件。需要进行政策协调以解决入境政策和安全方面的不平衡，而平衡跨境安全要求是实现这一目标的最重要途径。

待解决课题和对中国政府的建议

目前，只有在中国国内的一些试点地区设立的企业可以申请中国公民的出境游。我们能够理解这与新冠肺炎疫情的影响有关，但是自由贸易试验区早已放开外资经营出境游业务的限制，北京市也已针对外商投资旅行社出台了优惠政策，自2019年以来，已有多家日资独资或合资旅行社提交了经营出境游业务的申请，但尚无一家获批。在这种情况下，各企业纷纷削减成本，缩小经营规模，但是这些企业即使采取这些措施也依然难以长久维持下去。

2021年12月22日国务院发布了《国务院关于印发“十四五”旅游业发展规划的通知》（国发〔2021〕32号）。该通知不仅促进了旅游基础设施和公共服务体系建设的加强，也促进了旅游产业的现代化和旅游消费环境的优化。

特别是在旅游产业现代化方面，通知提出“深入实施旅游服务质量提升行动，建立健全旅游市场服务质量评价体系，形成科学有效的服务监测机制。支持旅行社转型升级，

提升旅游景区、旅游饭店、旅行社等服务水平。”“完善行业标准、地方标准，推动企业标准和团体标准发展，提升标准质量，加强标准宣传贯彻和实施情况分析，继续在旅游领域开展标准化试点示范建设，推动旅游标准国际化。”“倡导文明旅游实践，培育文明旅游活动品牌。整治旅游中的顽疾陋习，树立文明、健康、绿色旅游新风尚。”

在促进入境游方面，通知指出，“细分重点市场、新兴市场、潜在市场，紧扣境外游客需求和消费习惯，设计推出更多国际化程度高、中国特色明显、适合境外主流市场的优质旅游产品，不断增强中国旅游品牌吸引力、影响力。”此外，在出境游方面，为深化旅游国际合作，通知指出。“在相互尊重文化多样性和社会价值观的基础上，推动大国旅游合作向纵深发展，深化与周边国家旅游市场、产品、信息、服务标准交流合作。”

此前，我们曾在这部白皮书中指出，“有很多人质疑中国旅行社的旅游服务质量和安全保障。但我们相信，利用日本独资旅行社所拥有的全球网络 and 提供高标准旅游服务质量的手段开展出境游业务，将使中国国内旅行社重新焕发活力，加快行业发展，增加投资，创造就业，尤其是为中国公民出境旅游的发展做出重大贡献。此外，我们相信，在日本国内拥有销售基础的日本独资旅行社可以通过开展入境和出境业务，为恢复访华日本游客人数作出贡献”。

2022年9月，日本和中国将迎来邦交正常化50周年。报道称，2021年10月，中国国家主席习近平与日本首相岸田文雄通电话，岸田首相表示，要以50周年为契机“共同构建契合新时代要求的建设性的、稳定的日中关系”，习主席也表示“希望双方共同迎接这一重要历史节点，开辟两国关系新的发展前景”。

我们强烈要求正式开放日资及其他外资企业与中国国内旅行社一样办理中国公民的出境旅游业务，并要求中国文化和旅游部及有关部门为振兴和发展中日出境旅游产业提供合作，以发展中国的旅游产业，促进中日文化和经济交流。

<建议>

①对外商独资经营旅行社开放中国公民出境游业务

希望尽早向外商独资旅行社开放中国公民出境旅游业务。

2021年10月8日，国务院向北京市人民政府、商务部和司法部下发了关于扩大北京市对外投资的通知（国函〔2021〕106号）。

此前，国务院也曾根据（国函〔2019〕16号）文，提出至全面推进北京市服务业扩大开放综合试点期满（2022年1月30日），将在北京市暂时调整实施《旅行社条例》，并建立相应的管理制度（国函〔2019〕111号），但时至今日仍未实现。

《旅行社条例》第二十三条规定：“外商投资旅行社不得经营中国内地居民出国旅游业务”。最近一期的（国函〔2021〕106号）中提出决定对此进行调整实施，明确指出：“允许在京设立并符合条件的外商投资旅行社从事除台湾地区以外

的出境旅游业务”，同时还提出：“国务院有关部门、北京市人民政府要根据上述调整，及时对本部门、本市制定的规章和规范性文件作相应调整，建立与深化北京市新一轮服务业扩大开放综合试点建设国家服务业扩大开放综合示范区工作相适应的管理制度。国务院将根据深化北京市新一轮服务业扩大开放综合试点建设国家服务业扩大开放综合示范区工作情况，适时对本批复的内容进行调整”。

日资旅行社多年来已经手了大量的中国游客赴日旅游业务，凭借其在日本国内外建立起来的业务网络，在应急响应机制和检疫措施方面具有优势，有能力在帮助中国公民实现安全的赴日旅游方面发挥重大作用。强烈希望相关部门能够迅速对此作出反应。

②尽快重新开放日本游客入境

自2020年1月24日以来，入境旅游业务一直处于暂停状态，希望能够重新开放。

根据《文化和旅游部2021年全国旅行社统计调查报告》，2021年1月-9月，旅行社组织和接待的中国国内旅游人数与2019年同期相比，“组织：47.4%”、“接待：55.3%”，但与2020年同期相比，“组织：185.5%”、“接待：176.2%”，实现了大幅回升。目前，中国各地依然不时会出现散发的感染病例，但是在中国政府的指导下，旅游区、酒店和餐馆等场所均采取了严格的防疫措施，所以我们认为旅游需求已显示出强势的复苏趋势。

旅行社方面也按照《文化和旅游部市场管理司关于印发〈旅行社有序恢复经营疫情防控措施指南（第二版）〉的通知》的要求，制定了具体的预防管理机制，并积极与各地文化旅游局、防疫中心开展合作。“新冠肺炎疫情”在中国逐渐得到控制，希望中国政府能够基于上述经验，与相关部门协调联动，作为后新冠时期的入境旅行试点，尽快重新开放日本游客入境旅行。

③加强对拒绝接待外籍人员入住的住宿设施的指导，要求其消除差别对待

在防止新冠肺炎疫情传播的政策背景下，仍有一些住宿设施拒绝接待外籍人员入住。经常会发生这样的情况，本身持有居留许可，且已在中国连续生活了很长时间的外籍人员已在某大型在线网站上完成了预订和支付，准备办理入住手续时，却被拒绝入住，原因仅仅是因为其外籍身份。对此，希望能够加强指导，要求其取消对外籍人员的差别对待。

④为外籍人员打造和提供简单便捷的服务基础设施

有的旅游设施，即使外籍人员居住在中国，也无法通过在线网站订票。以北京市为例，景山公园、北海公园、明十三陵和居庸关长城都存在这种情况。对于中国这个旅游资源丰富的国家来说，对外籍人员关闭大门不具备任何的意义，希望能够尽快加以改进。

尤其是在无现金支付日益普及的电子结算服务方面，若想在中国使用电子结算，必须在中国国内

的银行开立个人账户,并有在中国用身份证或护照进行实名登记的智能手机。对于短期来华的外国游客来说,很难满足上述条件。希望能够在旅游部门的指导下加强相关基础设施建设,改善提升服务质量,使外国游客能够切实享受到这些便利。

⑤在旅游设施和公共设施中开发和提供多语种导览信息

最近,有关部门和单位会通过官方微博、微信和小程序向国内游客发布各种旅游信息,但大多只使用中文一种语言。对于普通的外国游客来说,很少会有人使用微信,其获取信息的渠道以互联网为主。但各地的文化旅游局更多地通过微信或微博发布信息,而且皆为中文。至于其互联网主页,大多不会对旅游信息进行更新。

而且绝大多数旅游设施官方网站上所发布的无障碍信息都没有同时提供外文版本,同时也没有提供母婴室、换尿布室等设施的相关信息。也有许多地铁站虽然可供轮椅通行,但是缺乏相应的标志。

在中国,先进的技术和服务正在快速发展,如果能够利用这一点同时推进提升面向外国游客的服务功能,将会极大地促进包括自由行在内的入境游客数量的增长。关于提供多语种旅游信息,在有些地方,可通过扫描二维码来获取旅游信息。希望旅游部门能够通过指导的方式来促进提供多语种的相关信息。

⑥定期发布入境旅游统计数据(按国家)

中国政府此前曾从国籍、年龄、入境目的、性别和入境交通方式等角度针对外国游客的入境人数进行了统计,但自2016年起已停止发布。这导致我们无法针对在日本开展的中国旅游推广活动以及与文化 and 旅游局合作开展的宣传活动进行充分的成果验证。因此,希望能够恢复相关数据的发布。