



新时期中国旅游发展 战略研究

魏小安◎主 编
厉新建 吕 宁◎副主编

中国旅游出版社



新时期中国旅游发展 战略研究

中国旅游出版社

责任编辑：郭毓洁

装帧设计：中文天地

责任印制：冯冬青

图书在版编目（CIP）数据

新时期中国旅游发展战略研究/魏小安主编. --北京：中国旅游出版社，2010.7
ISBN 978 - 7 - 5032 - 3984 - 7

I. ①新… II. ①魏… III. ①旅游业 - 经济发展战略 - 研究 - 中国 IV. ①F592. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2010）第 142500 号

书 名：新时期中国旅游发展战略研究

主 编：魏小安

出版发行：中国旅游出版社

（北京建国门内大街甲 9 号 邮编：100005）

<http://www.cttp.net.cn> E-mail: cttp@cnta.gov.cn

发行部电话：010 - 85166507 85166517

排 版：北京中文天地文化艺术有限公司

经 销：全国各地新华书店

印 刷：北京新魏印刷厂

版 次：2010 年 7 月第 1 版 2010 年 7 月第 1 次印刷

开 本：787 毫米 × 1092 毫米 1/16

印 张：20.5

印 数：1 - 3000 册

字 数：350 千

定 价：35 元

I S B N 978 - 7 - 5032 - 3984 - 7

版权所有 翻印必究

如发现质量问题，请直接与发行部联系调换

前言

谋战略者谋未来

本书是关于新时期中国旅游发展战略的一部专题研究成果。2008 年年初，适逢中国旅游发展 30 年，受国家旅游局委托，我们作了一个专题研究——《中国旅游改革开放 30 年发展报告》，形成了 7 万字的成果，最后被浓缩为 2 万字的一本小册子。2009 年，逢邓小平同志黄山谈话 30 周年，中央文献研究室和国家旅游局、安徽省政府举办了隆重的纪念活动。活动前后，我们又对中国旅游发展的战略问题作了进一步的思考。之后，国家旅游局委托国务院研究室进行“新时期中国旅游发展战略”的研究，我参加了三次讨论，感到需要进行预研究。为此，我们专门进行了系统的讨论，又形成了一个 5 万字的素材稿，提供给国务院研究室。与此同时，国务院关于加快旅游业发展的意见也在起草当中，上述研究都起到了基础性作用。

2009 年 12 月，国务院 41 号文件下发，这是改革开放 30 年以来最高层面关于旅游发展的一个最好的文件。这个文件凝聚了对于旅游业的认识，明确了发展定位，提出了发展思路，形成了配套的政策体系。旅游成为国民经济的战略性支柱产业，意味着能整合几乎所有产业，是现有产业转型发展、创新发展、全面发展的催化剂与融合剂，是国家未来发展战略性方向的产业载体；是社会和谐、环境友好的战略工具。发展战略产业，提升生活品质；发展战略产业，推进文化复兴；发展战略产业，提升软实力；发展战略产业，推动产业融合。

没有战略就没有未来，国务院文件指示了方向。现在全国都在积极解读和落实国务院文件，就是要把共识转化为合力，这种转化无非就是整合资源，借力使力。任何人，制约自己发展的最终是自己。任何事业，最终的影响因素是胸襟。气度是做人，胸襟是做事，价值观是感召力，方法是路径选择。占实

地，抢前沿，树高端，是下一步的必然选择。在实际工作中，小事当做大事做，虚事当做实事做，没事主动找事做，要事齐心协力做。现在大势已成，更需要带着感情做深工作，围绕大局做实工作，解放思想做新工作，整合资源做大工作。

为此，我们把相关成果集中到一起，形成3篇24章。上篇7章，即《中国旅游改革开放30年》的全文，该课题由魏小安、付磊主持，魏小安形成主体文字，齐平书最后统稿；中篇7章，即“新时期旅游发展战略”的研究成果，该课题由魏小安、付磊主持，魏小安形成主体文字，付磊最后统稿；下篇10章，紧扣目前的发展热点，是魏小安这两年来的一些专题研究成果。本书最后由魏小安主编，厉新建、吕宁副主编，负责最终统稿。

参加课题研究写作的有：

魏小安 全国休闲标准化技术委员会主任 中国旅游研究院学术委员会主任

付磊 北京同和时代旅游规划院院长 博士

徐汎 联合国世界旅游组织 专家

诺木汗 台湾东吴大学 教授

张凌云 北京第二外国语学院旅游发展研究院院长 教授

齐平书 北京旅景美业公司 总经理

石建国 北京同和时代旅游规划院 研究员

厉新建 北京第二外国语学院旅游管理系主任 副教授 博士

吕宁 北京第二外国语学院旅游发展研究院 博士

周小芳 首都经贸大学 硕士

感谢大家的热情参与和积极讨论，感谢在调研过程中各地和各企业的大力支持，感谢中国旅游出版社陈志学社长和编辑的辛勤劳动，本书才得以和大家见面。希望能够为国务院文件的落实起到一分作用，为新时期中国旅游的大发展烧一把火。

魏小安

2010年3月28日

目 录

前言 谋战略者谋未来	001
------------------	-----

导言 冬天里的一把火	001
------------------	-----

第一节 邓小平旅游经济思想	001
---------------------	-----

第二节 冬天里的一把火，旅游发展又一春	003
---------------------------	-----

上篇 中国旅游改革开放 30 年

第一章 旅游与改革开放共成长	014
----------------------	-----

第一节 解放思想与改革开放	014
---------------------	-----

第二节 基础、环境与战略	017
--------------------	-----

第二章 旅游业 30 年发展成就	022
------------------------	-----

第一节 规模、作用与特性	022
--------------------	-----

第二节 市场体系与结构优化	026
---------------------	-----

第三节 区域格局与地方模式	028
---------------------	-----

第四节	自主创新与科教发展	031
-----	-----------------	-----

第三章	中国旅游与世界旅游	035
------------	------------------------	------------

第一节	国际环境与国际旅游	035
-----	-----------------	-----

第二节	中国旅游国际化	037
-----	---------------	-----

第四章	中国旅游业发展进程	041
------------	------------------------	------------

第一节	发展变迁	041
-----	------------	-----

第二节	发展阶段	052
-----	------------	-----

第五章	中国旅游产业发展变化	059
------------	-------------------------	------------

第一节	传统旅游产业的发展变化	059
-----	-------------------	-----

第二节	新兴服务体系与衍生产业	067
-----	-------------------	-----

第三节	集团化与国际化发展	070
-----	-----------------	-----

第六章	中国旅游体制改革	074
------------	-----------------------	------------

第一节	旅游行政管理体制	074
-----	----------------	-----

第二节	旅游行业管理	076
-----	--------------	-----

第三节	旅游企业体制改革	077
-----	----------------	-----

第七章	中国旅游业 30 年发展经验	080
------------	-----------------------------	------------

第一节	主要问题	080
-----	------------	-----

第二节	主要认识	082
-----	------------	-----

第三节	主要经验	088
-----	------------	-----

第四节	中国旅游发展模式	095
-----	----------------	-----

中篇 新时期旅游发展战略

第八章 新时期旅游发展的战略背景	100
第一节 新时期的内涵	100
第二节 新功能的具体体现	113
第九章 新时期旅游发展的战略目标	117
第一节 总体战略	118
第二节 战略分析	124
第三节 战略目标	127
第十章 新时期旅游发展的战略前沿	131
第一节 发展前沿	131
第二节 前沿理念	136
第三节 前沿规划	140
第四节 前沿产品	142
第五节 前沿管理	147
第六节 营销前沿	149
第七节 城市旅游前沿	151
第十一章 新时期旅游发展的战略布局	154
第一节 市场变化	154
第二节 区域布局	156
第三节 产业布局	157

第十二章 新时期旅游发展的战略重点	161
第一节 城市旅游与休闲城市	161
第二节 产品重点	163
第三节 市场重点	165
第十三章 新时期旅游发展的战略措施与“十二五”工作	168
第一节 战略措施	168
第二节 “十二五”工作	169
第十四章 新时期旅游发展愿景	175
第一节 全面实现“世界旅游强国”发展目标	175
第二节 全面落实科学发展观,保持旅游业可持续发展	177
第三节 增强国家软实力,促进中华文明的全面复兴	178
第四节 积极应对全球化影响,实现旅游业国际化发展	179
第五节 旅游促进世界和谐	180

下篇 旅游产业发展前沿研究专题

第十五章 国家旅游扶贫发展	184
第一节 加快旅游扶贫业发展的重要意义	185
第二节 加快旅游扶贫业发展的指导思想	188
第三节 促进旅游扶贫发展的重点工作	189
第十六章 国民休闲发展	196
第一节 目的和意义	196
第二节 指导方针和目标	197

第三节	重点任务	199
第四节	政策措施	201
第十七章	中国休闲产业：回顾与展望	204
第一节	中国休闲的启动	205
第二节	休闲产业体系	208
第三节	推动休闲产业发展	213
第十八章	休闲社区的探索	217
第一节	社区休闲	217
第二节	休闲社区	220
第三节	休闲城市与休闲社区	224
第十九章	区域旅游的新发展	229
第一节	区域旅游的实践	229
第二节	区域旅游的认识	233
第三节	区域旅游的发展	235
第二十章	战略与体察：西部旅游十年	240
第一节	西部旅游发展的宏观背景	240
第二节	西部旅游发展的 10 年经验与反思	243
第三节	西部旅游发展的战略思考	247
第二十一章	国际旅游岛与蓝色海洋经济	249
第一节	海南国际旅游岛发展	249
第二节	山东半岛蓝色经济	257

第二十二章 县域旅游发展模式分析	261
第一节 县域旅游发展模式的创立	261
第二节 类型分析	263
第三节 发展分析	266
第二十三章 中国旅游信息化与智能化发展	272
第一节 中国旅游信息化发展	272
第二节 旅游业智能化发展	275
第二十四章 迎接大时代 谋求新发展	279
第一节 国际经济摩擦时代的中国旅游	279
第二节 高速时代的旅游发展	282
第三节 大地产时代的旅游运作	284
第四节 低耗时代的旅游发展	286
第五节 休闲时代的旅游转型	287
第六节 新技术时代的旅游升级	289
第七节 新传媒时代的旅游营销	294
第八节 新创意时代的旅游文化	298
第九节 新生态时代的旅游深化	301
第十节 新海洋时代的旅游拓展	304
第十一节 大活动时代的旅游定位	306
第十二节 大产业时代的旅游交融	309
结语 永远的精神：邓小平黄山谈话再理解	313

导言

冬天里的一把火

第一节 邓小平旅游经济思想

1978年10月到1979年7月10个月的时间里，邓小平同志就发展我国旅游业发表了五次重要讲话，形成了完整的邓小平旅游经济思想。这个思想开创了中国旅游业发展的局面，指导中国旅游业一步步地开放和发展，并始终在旅游工作中发挥着重要作用。

一、五次讲话的特点

1. 贯穿十一届三中全会前后，助力改革开放思想

十一届三中全会于1978年12月18日召开，会议确立了中国改革开放的指导思想，自此中国走上了30年快速发展的道路。从1978年下半年开始，中国的经济仍然在徘徊中，为了尽快结束这种局面，邓小平同志号召全党要解放思想，开动脑筋，多想些办法，加速社会主义现代化建设。把党和国家的工作重点转移到经济建设上来成为邓小平反复思考的中心问题。如何实施这一重大决策，邓小平把眼光瞄准了旅游业，发展旅游业可先行一步。1978年10月9日，邓小平会见泛美航空公司董事长西威尔时对在场的旅游与民航部门的领导说，“民航、旅游这两个行业很值得搞”。十一届三中全会后，1979年1月2日邓小平对当时的中国旅行游览事业管理总局的同志说：“搞旅游要千方百计地增加收入。既然搞这个行业，就要看看怎样有利可图。”几天以后，邓小平在同国务院负责同志谈经济建设方针时指出：“旅游事业大有文章可做，要突出地搞，加快地搞。”十一届三中全会前后的这一系列谈话说明，邓小平同志

考虑旅游业的发展比全国的改革开放还要早。旅游业不仅是全国改革开放的重要组成部分，而且是一个先导。

2. 内容丰富全面，意义深远

这五次讲话，从旅游综合性产业的性质定性，到旅游创汇功能，到旅游管理，到旅游体制改革，甚至覆盖到工资的高低，包括了旅游的发展战略、旅游的发展目标、旅游的经营管理、旅游的投资建设、人力资源管理等一系列的重要思想，内容丰富，富于启迪，开启了中国旅游业发展的大门。

3. 描绘了旅游业发展的宏伟目标

在讲话中，邓小平同志提出：“如果一年接待 500 万人，每人花费 1000 美元，就是 50 亿美元。一年接待 1000 万旅行者，就可以赚 100 亿美元。力争到 20 世纪末达到年创汇 100 亿美元的目标。”由此也确立了中国旅游业发展的宏伟目标。1990 年，由于市场形势发生了很大的变化，旅游行业把 20 世纪的发展目标调整为 70 亿美元，可是到了 1991 年又重新调整回来。1996 年，中国旅游外汇收入达到 102 亿美元，提前 4 年实现了邓小平同志提出的发展目标。由此也表明邓小平同志当时提出这一宏伟目标的高瞻远瞩和雄心魄力。

二、五次讲话的意义和作用

邓小平同志的这五次讲话，开启了中国旅游业发展的新道路，推动了中国旅游业的全面改革开放，促进了日后一个规模巨大的产业的发展。此外，旅游业的先导作用也推动了中国整体改革开放的发展新局面。在此后相当长的时间内，邓小平同志讲话的精神始终持续地推动着中国旅游业的发展，不断地发挥着指导作用。邓小平同志也始终非常关注旅游业，并多次参加旅游行业的活动，如在 1988 年“北京黄金旅游年”活动中亲笔题词，参加兆龙饭店的开业庆典活动等，推动旅游业的发展。邓小平同志用他多年积累的政治智慧、宏观决策的战略眼光，开创了中国旅游业发展的新思想，此后中国旅游业的发展道路也验证了这一思想的科学性与正确性，并且在新的发展时期继续发扬光大。

今天来看，30 年前处于十字路口的中国，正是有了改革开放的胆识和决心，才迎来了全新的发展局面，而作为邓小平理论组成部分的旅游经济思想，不仅在当时促进了全行业的大发展，在今后也仍将继续指导、激励旅游行业迈向新的高度。

第二节 冬天里的一把火，旅游发展又一春 ——解读国务院 41 号文件

一、战略背景

1. 关于文件出台过程

2009 年 12 月 1 日，国务院下发 41 号文件《关于加快发展旅游业的意见》，提出了新时期中国旅游发展战略。近 20 年以来，国务院关于旅游一共下发过三个文件，除了上述文件之外，还有 1991 年国发 8 号文件和 2001 年国发 9 号文件。这三个文件是以国发的规格下发的，还有一些文件是以国办发的规格下发的。

对这三个文件我们可以作一个简单的比较，1991 年的国发 8 号文件题目是“关于加强旅游行业管理的若干意见”，2001 年的国发 9 号文件题目是“关于进一步加快旅游业发展的通知”，而 2009 年的题目是“关于加快发展旅游业的意见”。1991 年的文件强调的是行业管理，一共是 9 条；2001 年的文件是综合性的发展意见，但是整个文件的规格是通知，一共是 23 条；而 2009 年的文件是发展意见，一共 20 条。从内容来看，2009 年的文件内容应该说是最全面、最扎实，也是最具有战略性的，这个文件也是改革开放以来国务院关于发展旅游最明确的一次意见。

另外，从文件的形成方式上来看，1991 年的文件基本上是国家旅游局调研起草，形成了初步的草案，然后国务院办公厅征求意见，最后报送审批。2001 年的文件有所进步，通过部门协同的方式，由国家发改委和国家旅游局一起来研究政策，之后征求意见，最后国务院召开旅游发展工作会议，在会议上大家对文件又进行了讨论，之后下发。2009 年文件的形成，第一步是国务院研究室全面深入地进行了研究，而且在研究过程中征求了专家意见，形成了一系列关于旅游发展的研究报告，报送中央和国务院；第二步同样是部门协同调研起草，在这个过程中征求了国务院 38 个部门的意见；第三步是通过国务院常务会议讨论达到了高层的沟通，统一了认识，应该说走到这一步是非常不容易的。

原来基本上就是国务院的主管领导有一个态度，然后主管领导签报，这次则是温家宝总理主持会议，通过国务院常务会议的方式，每一位领导基本上都谈到了自己对旅游发展的看法。综合下来，形成了一个总体概念：现在抓旅游是时候了，条件成熟了，国家需要了。这次这个过程，尤其是这样一个国务院常务会议讨论、高层沟通、统一认识的过程在历史上是很少见的，也充分体现了党中央、国务院对旅游发展的重视，由此形成了这次文件的特点。

总体比较一下近 20 年以来这三个文件的出台过程，可以看出，前两次更多的是一个自下而上的过程，这次是一个自下而上和自上而下相结合的过程。有些领导在开会的时候就讲到，现在出去调研，到哪儿都会感觉到旅游发展的气氛，感觉到旅游发展的力度，所以这次把旅游定位为国民经济的战略性支柱产业并不为过。

当然，这里也还有一些具体的东西，比如领导的个人风格对这次文件的出台和会议的召开起到了很大的作用。现在是王岐山副总理管旅游，王副总理非常务实，希望真正推动旅游发展，这属于领导的个人风格。但是，不管什么样的领导风格，最重要的是有了共识的基础，也就是说发展旅游现在上上下下已经达成了共识。多年以来，不客气地说，地方对旅游非常重视，但是中央的重视力度不够，由于中央领导的重视力度不够，所以各个有关部门尤其是宏观调控部门、决策部门、权力部门碰到旅游的事情自然位置就不够。但是，这次格局完全不同，在这次国务院会议上，有关部门的部长们发了言，态度都非常积极，这就说明现在全国对旅游的发展已经形成了共识，这就是我们下一步发展最好的基础。

2. 国际变化

一是世界发展模式变化。最近大家都在提“后金融危机时代”，但是问题是“后”在哪里？金融危机真正过去了吗？当然，学术界有各种各样的说法和看法，但是不管过去没有，这里最重要的问题是世界发展模式已经变化。世界发展模式的变化实际上对中国的变化提出了最严峻的挑战，改革开放 30 年所形成的发展路径、发展模式已经延续不下去了。

首先，中国已经变成了经济大国，这样的经济大国实际上是以世界工厂作为依托的，可是现在出口需求在下降，最重要的是欧美发达国家的总体市场需求在下降，希望通过出口来拉动经济高速增长的传统思路面临挑战。其次，我们现在主要靠投资，可是投资的长期维持性有问题，原来储备了很多项

目，尤其是公共建设的项目，现在等于提前开始操作了。现在中央、国务院把扩大内需作为长期的国家战略，是完全正确的，但是操作难度也不小。

世界发展的模式变化决定了中国发展模式的变化，这就意味着我们原来的路走不下去了。区域格局在变化，产业格局也在变化。在众多变化的格局中，对中国而言最重要的是一个镜像格局，即中国和美国之间的镜像关系：美国人大把地花钱，中国人拼命地制造物美价廉的产品，然后积攒了一大堆外汇，又去买美国的国债。这个循环恐怕也很难持续下去，美国的消费率达到了72%，中国的消费率现在是47%，个人消费率是36%，在当前经济情势下，美国的储蓄率在上升，消费率在下降，以前那种传统的镜像关系已经开始改变，也就意味着我们原来的发展模式需要调整。

二是企业应对战略变化。新的挑战需要转型发展，整个国家需要转型，我们每一个企业、每一个地方也都需要转型。世界工厂的格局还会长期持续，但目前的发展格局不可能长期持续，更何况现在我们新的竞争对手已经产生。我们很习惯于把目标瞄准美国，觉得美国是我们的竞争对手，实际上，美国、欧洲都不是我们的竞争对手，因为我们的发展和人家相差不是一个阶段，而是相差好几个阶段。我们的竞争对手在高端制造业方面应该是德国和日本，在低端制造业方面应该是越南等国家，这些国家都逐步发展起来了。在这个时期，如果我们不能完成转型发展，就真是前有标兵，后有追兵。标兵已远，追兵越来越近，我们的路就走不下去了。正是这样一个国际变化的大格局，创造了一个新的机遇，就是消费产业的机遇。扩大内需不仅是需，对应内需需要培育一个消费产业，这个消费产业的龙头就是旅游，这恐怕是这次新战略出台的国际背景。

3. 市场变化

一是消费新动向。旅游的消费新动向就是单一观光向消费复合发展，休闲度假兴起。在消费方式上，消费点对点，市场面对面，大家追求深体验、近距离，这样会构造一种新的生活方式，满足梦幻生活的体验。旅游一定要超越日常生活，才能形成发展的新格局。

二是供给新趋势。第一，布局从分散到集中。这五年以来，分散布局的情况正在调整，集中布局的情况正在发生，在市场的表现就是大项目越来越多。第二，投资从小到大。以前碰见一个两三亿的项目就觉得挺大的，现在碰到要投资十亿的项目也不觉得这个项目大，上百亿的项目都产生了。这就是一个大

的变化，这就是投资从小到大。第三，商业模式创新。在各个领域，不管是在传统的景区、旅行社、饭店，还是在一系列新的领域，比如休闲、度假、温泉、自驾车等，一系列的商业模式都在创新，这种商业模式创新改变了行业经营的格局。原来行业的经营格局是比较保守、比较落后的，但现在不同了。第四，大交通的变化。大交通的变化会产生一系列的影响，这会从根本上改变中国旅游下一步的发展格局。我们必须适应这种变化，而且要在适应这个格局变化的过程中研究我们新的机遇、新的商机。第五，其他行业进入。这几年还有一个特点就是，其他行业的投资商和运营商现在纷纷进入旅游领域，这给各地提供了新的机遇。比如，各地原来一说招商引资，大家很关注的就是首旅集团、华侨城、国旅集团、港中旅等企业。严格地说，这些企业虽然大，但是投资能力并没有那么强，因为这是传统的旅游发展集团。可是现在一系列新的投资商看好了旅游业，这是真正需要关注的，比如山西大量的煤老板现在都转向旅游领域投资，其他各地也都有类似的现象。

三是发展新条件。第一，政府新思路：有要求。现在各级政府对旅游的发展要求越来越强，也就意味着对旅游越来越重视。很多地方现在就提出旅游局不要讲困难，条件都可以满足，所以搞得现在旅游局压力很大。比如，北京市委书记、市长前一段带队到珠三角和长三角考察学习，其中重要一条就是如何发展旅游，回来之后给北京旅游局提了要求，叫做“百千万亿工程”，这就是北京下一步的发展目标，即五年之内入境人数要达到1000万，基本上五年要翻一番；入境的外汇收入要达到100亿美元，100亿美元是1996年全国旅游创汇的总量，现在北京一个城市就要达到；同时要接待2亿国内人口，总收入要达到两三千亿。我们经常有的一个工作感受是，既怕领导不重视，又怕领导太重视，现在正在完成由一个领导不重视向领导太重视的转变，所以要求会越来越高。第二，经济条件：有钱。第三，新假日制度：有闲。就现在来说，新假日制度大体上已经产生了一个新的格局，这个格局归纳起来是一个“2+2+7+40”的格局：2个黄金周；2个长假期，尚待落实但即将落实，即带薪休假制度和寒暑假；7个小长假，从现在法定来说是5个，但是“三八节”现在也变成一个小长假了，将来“七一”、“八一”诸如此类的节日也会变成小长假；“40”是其余的周末。所以，大体上是一个“2+2+7+40”的格局。这样一个假日制度在国际上相比不低，大体上处于中等偏上的水平，所以现在我们不能再增加假期了。毕竟是一个发展中国家，假期增加到什么时候是个头？而且