

新型城镇化 与旅游发展

——可持续发展的城市发展与
北京旅游转型升级讨论

主 编 / 鲁 勇 周正宇



旅游教育出版社

新型城镇化 与旅游发展

——可持续发展的城市发展与
北京旅游转型升级讨论

主 编 / 鲁 勇 周正宇



北京·旅游教育出版社

策 划:马 瑞

责任编辑:陈 志

图书在版编目(CIP)数据

新型城镇化与旅游发展:可持续发展的城市发展与北京
旅游转型升级讨论 / 鲁勇,周正宇主编. — 北京:旅游
教育出版社, 2013. 12

ISBN 978 - 7 - 5637 - 2843 - 5

I. ①新… II. ①鲁… ②周… III. ①城市化—发展
—中国—文集②城市旅游—旅游业发展—北京市—文集
IV. ①F299.21 - 53②F592.71 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 278892 号

新型城镇化与旅游发展

——可持续发展的城市发展与北京旅游转型升级讨论

主 编 鲁 勇 周正宇

出版单位	旅游教育出版社
地 址	北京市朝阳区定福庄南里 1 号
邮 编	100024
发行电话	(010)65778403 65728372 65767462(传真)
本社网址	www. tepcb. com
E - mail	tepx@163. com
印刷单位	河北三河灵山红旗印刷厂
经销单位	新华书店
开 本	787 毫米×960 毫米 1/16
印 张	14. 75
字 数	181 千字
版 次	2013 年 12 月第 1 版
印 次	2013 年 12 月第 1 次印刷
定 价	45. 00 元

(图书如有差错请与本社发行部联系)

《新型城镇化与旅游发展
——可持续的城市发展与北京旅游转型升级讨论》

编委会

主 编：鲁 勇 周正宇

副 主 编：宋 宇 李艳萍 于德斌 曹鹏程 王 粤 安金明
 董连珍 方泽华 邹伟南 赵广朝 李宝春

执行主编：安金明

编 委：呼建梅 姚 斌 哈秋华 张 静 范峻萌
 于文涛 胥 波 沈仲亮 王 玮

新型城镇化之路,旅游如何“开花结果”

(代序)

着眼于建设中国特色世界城市,北京市确立了加快建设国际一流旅游城市、把旅游业打造成首都重要支柱产业的战略任务。2011年经国务院批准,北京市对旅游管理体制作出重大调整,将市旅游局组建更名为市旅游发展委员会。北京市委、市政府提出,全力推动旅游业大发展,以促进旅游经济发展作为推动首都经济发展方式转变、产业结构优化升级的重要抓手,作为服务人民群众、提高生活品质的重要举措,作为弘扬中华民族优秀文化的重要载体,作为推动建设中国特色世界城市的重要支柱。北京旅游业发展迎来了前所未有的黄金机遇期。

党的十八大报告中提出,“要推进经济结构战略性调整,必须以改善需求结构、优化产业结构、促进区域协调发展、推进城镇化为重点,着力解决制约经济持续健康发展的重大结构性问题”。凸显了城镇化在经济结构调整和发展方式转变过程中的重要作用,并将之与全面建设小康社会的目标紧密相连。城镇化已经成为一个不可逆转的发展趋势。而旅游的转型升级与新型城镇化之间,是否可以擦出火花?又可以擦出什么火花?这一切,都值得探寻。自然,更希望两者之间能产生一种深刻的“化学反应”,而不仅仅是一种数量组合叠加的“物理反应”。

鉴于此,受北京市旅游委的委托,北京旅游学会与中国旅游报社于今年共同组织了“可持续的城市发展与北京旅游转型升级”的座谈会,与会的政府、企业、研究机构、媒体等各界人士围绕旅游的综合改革、区域合作、转型升级等多个方面与城镇化之间的关系问题展开了充分的讨论,以期寻找一条符合首都实际的旅游发展道路。北京旅游学会组织汇编的《新型城镇化与旅游发

展——可持续发展的城市发展与北京旅游转型升级讨论》一书,不仅得到了北京旅游行业各相关部门的支持,也得到了旅游业界学界的广大从业人员和专家学者的帮助,同时也要衷心感谢旅游教育出版社给予的大力支持和帮助。

1991年,辜胜阻先生就在《非农化与城镇化研究》一书中提出并论证了“城镇化”概念,这被业内视为具有开创意义的研究成果。20多年过去了,辜先生在本次座谈会上的题目已经变成了《城镇化建设与旅游业发展》。“城镇化”与“旅游”的联姻,其后隐喻的是时代对于相关问题思考的纵深化和具体化。

理论之“花”已开,最终还需要实践去结“果”。这其中可能会有曲折,但不断尝试、探索才是推进改革的本色作为。

期待很多,为此,我们将共同不懈努力。

A handwritten signature in black ink, consisting of the characters '周正' (Zhou Zheng) in a stylized, cursive script.

2013年9月

目 录

CONTENTS

城镇化建设与旅游业发展	辜胜阻	1
成功在“转折点”		
——在实践中对“北京旅游转型升级”再认识	杜一力	6
北京旅游业的创新发展	刘新成	11
旅游:引导城市的可持续发展	程 红	14
旅游争当城市转型发展急先锋	王永庆	18
实施综合改革 促进现代旅游“起飞”	鲁 勇	21
复合型发展:北京旅游的转型与优化	魏小安	29
适应北京世界城市的建设 推动现代旅游业的全面发展	刘德谦	50
北京旅游发展新思路	张 辉	61
“旅游下乡”与乡村城镇化及扶贫开发	安金明	67
发展乡村旅游 促进城乡协调发展	赵 晖	81
以首都视角推进世界一流旅游城市建设	戴 斌	86
转型升级:城市与旅游应并肩携手	高舜礼	91
城市定位与北京旅游业改革的重点领域	周久才	95
推动北京市旅游升级 建设第五代样板城市	石培华	99
北京建设世界旅游城市的发展路径研究	邹统钎	106

首都旅游发展协调机制创新与城市发展	戴学锋	115
北京郊区游憩空间布局规律研究	刘家明	132
建设北京国际一流旅游城市	张凌云	148
构建首都旅游经济圈 打造世界级旅游目的地	刘 锋	165
政府职能转变与旅游行业组织革新	王兴斌	170
破解旅游用地和公共服务制约 助力北京新型城镇化发展	厉新建	175
旅行社在北京旅游转型升级中如何发挥作用	于宁宁	180
构建新型“旅游下乡”政策体系的探讨	张树民	186
北京会议之都建设与城市发展	石美玉	194
北京会展业发展对城市的影响	杨运杰	209

城镇化建设与旅游业发展

辜胜阻^{*}

李克强总理有三个非常重要的政见,第一是打造中国经济的升级版,第二是城镇化是内需最大的潜力,第三是改革是最大的发展红利。这三件事情是紧密相连的。旅游业和城镇化是一个高度关联的问题,非常愿意跟大家共同来探讨这些内容。

一、城镇化五大要素

城镇化需要有坚实的产业基础,市民化必须有稳定的就业,如果城镇化没有坚实的产业基础,现在很多地方靠房地产来打造城镇化,结果出现了空城和“鬼城”。在城镇化过程中,要研讨城镇化五大要素,一个是人,一个是业,也就是城镇化要有产业支撑,市民化要有稳定就业。第三是钱,第四是地,第五是房。

人如何市民化,绝不是一张户籍就能解决的,必须有稳定的就业,还要提供公共服务。人还有一个问题是人往哪里去。现在有些人认为,搞城镇化,可以把北京城人口两千万搞到五千万,人往哪里去也是城镇化非常关键的工程,我是不赞成北京所在地的膨胀。目前的人是半城镇化,是钟摆式、候鸟型的流动,这种城镇化是牺牲三代人的幸福。所以人如何市民化,首先要有稳定就

* 辜胜阻,经济学博士,教授,经济学家。全国人大常委会委员,财政经济委员会副主任委员,武汉大学战略管理研究院院长。研究领域:经济发展与城镇化、创新与高技术产业、民营经济与企业管理、劳动与社会保障、政府与宏观管理、社会发展与教育理论等。

业,政府要提供像教育一类的基本的公共服务。第三还要安居及观念,城镇化绝不能靠单一的房地产支撑。在产业支撑的基础上,要有人口的聚集,才有城市的繁荣。所以在市民化的问题上,是改户口还是推进公共服务,当前有很多人在这个问题上有争论,我认为绝不是一纸户籍,像户口改革是很复杂的问题。改户籍是政府的一厢情愿,因为现在在农业户口上有很多宅基地、承包地等国有土地,所以农民不愿意放弃农业户口,所以户籍改革非常复杂,绝不能盲目地户改和土改,所以我的观念是实现全民的居住证制度。户籍改革存在着几个争论,能不能废除?能不能剥离附着的福利待遇?特大城市能不能完全放开?农民能不能放弃土地?人往哪里去?这都是要解决的问题。北京应该发挥它的作用,而不是一味地城镇化。

业是城市的产业支撑和居民稳定的就业,否则中国城镇化就会出现“拉美化”现象,拉丁美洲城镇化率很高,但是它们是让大量的人流进城市,生活在贫民窟之间。所以巴西现在做奥运会,首当其冲是治理贫民。

钱从哪里来?市民化成本很高,有人预测是10万,有人预测是30多万,要解决钱从哪里来。

地要实现流转、集约使用。过去最大的教训是城镇化的土地扩张,30年是扩张9倍,但是人,无论是常住人口还是户籍人口,只有两到三倍,所以要解决房子。城镇化要解决两个问题,一个是农民村里的老房子,因为经常去城里打工,所以农村里的房子就变成了老鼠屋;还有一个是在城市里住的很小的地下室。所以市民化应该是首先把基本公共服务全覆盖,让一部分人进城落户,推动沿海大城市劳动力回流。

这是第一个观点,人、业、钱、地、房。旅游产业为城镇化可以从几个方面来看,会提供坚实的产业基础,为市民化提供稳定的就业保障,这就是旅游业,旅游业在引导新型城镇化方面大有可为,要推进旅游和城镇化的可循环发展,旅游业对城镇化有五大效应。

二、城镇化五大效应

首先是就业效应。墨西哥有一个研究,旅游业每投资8万美元,相应可创

造 41 个就业机会,比投资于石油业多 26 个就业机会。从全国来看,与旅游相关的就业人数已经有 8000 多万人;从北京来看,间接、直接的从业人员达到 170 多万,占全市就业总量的 18%。乡村旅游带动农民就业 6 万多人,全国是 2 000 多万人。

第二是就地城镇化效应。现在发展乡村旅游能够促进农村人口的就地城镇化,这是非常好的效益,不仅是就业,而且还能带动就地城镇化。过去农民工周期性钟摆式、候鸟型的流动,是牺牲了三代人的幸福,我们现在 2.6 亿农民工,留守儿童是 6000 万,留守老人和留守妇女都是几千万,是三代人的幸福。所以迫切要实现就地城镇化,就地城镇化旅游产业大有可为,像台湾地区的经验表明,乡村旅游可以推动很多人就地转移。

第三是产业带动效应。关联度大、产业链长,可以带动 100 多个产业,可以说是一业带百业。所以旅游业对就业的产业带动效应很明显。

第四是投资消费效应。多次到北京来研究北京的经济形势,北京现在最重要的还是要靠投资来带动。从全国来看,旅游投资在整个固定资产投资当中,超过 8.6%;从居民消费来看,超过 10%,已经接近 12%。世界旅游组织有统计,每收入一元的旅游,可以带动相关收入 4 块多钱。现在最大问题是产生一块钱的 GDP,要花三块多的银行融资,所以投资的效益很差。旅游在这方面恰好是形成鲜明的对比。

第五是绿色低碳效应。

总体来说,总结旅游产业对城镇化来讲有五大效应,就是以上这五大效应。我总结有八种产业来推动城镇化模式,其中旅游开发就是八种模式中间的一种,可以看到国际上也好,国内也好,有很多城市或者城镇都是靠旅游产业推动的,有很多案例,比如说张家界就是因为旅游而兴起的城市,它的城镇化主要是靠旅游来推进。像北京的南宫村就是靠旅游实现农民的就地转移,这种安排非常好。

世界旅游产业正蓬勃兴起,从出口的角度来讲已经成为第一大产业,已经超过石油和汽车、机电,成为第一大产业,这是非常重要的。看看这个曲线就可以了解,整个世界的 GDP 是下行的,但是旅游业的发展是上行的。中国在

2009 年金融危机过程中间,就把旅游产业定为支柱产业。2012 年,颁布了《关于金融支持旅游业加快发展的若干意见》,2013 年有《国民旅游休闲纲要》,特别是国家《旅游法》的颁布。

2006 年到 2012 年,整个 GDP 在下行,但是旅游收入在上行。北京 GDP 在下行,从 12.3% 下行到 7.7%,但是旅游从金融危机以后,一直是持续上行。

旅游业直接从业人数已经接近 40 万人,如果考虑间接就是 170 万人,占全市就业总量的 18%,所以旅游产业最大的效益是就业效益。

三、发展旅游业是稳步推进城镇化的战略对策

首先要完善旅游业发展的政策体系,加强城镇化发展规划的衔接,要有政策体系,另外旅游规划非常重要,规划一定要和城镇化发展规划相衔接。大城市、小城市、农村都应该有不同的规划。

第二是加强产业融合,大力发展旅游业新业态,推动城镇化绿色低碳发展。旅游业不仅要和一、二、三产融合,还要和新型城镇化、新型工业化、信息化以及农业现代化融合,十八大报告提出的四化同步,这四化怎么实现深度融合,在融合基础上,北京市怎么推动综合旅游的发展,这些问题都要考虑。旅游和养老产业、旅游和养生产业、旅游和农业、旅游和会展会议等的融合,旅游和这些产业在综合融合方面大有可为。

第三是大力刺激旅游消费,发挥城镇化在扩内需中的战略性作用,怎么样进一步扩大旅游的消费,为扩大内需方面做出贡献。我们从 2006 年开始,城乡居民在旅游方面的消费水平是不断增长的,而且一个很好的态势,我们可以看到城市居民和农村居民在旅游平均消费方面的差距在缩小,这是一个非常好的现象,其中城镇化的进程加速,这方面会进一步发展。

第四是加大旅游基础设施的建设力度,增强城镇人口聚集功能。城镇化最重要的功能是要有人口的聚集,我们才不至于唱空城计,人口聚集和基础设施、公共服务是紧密相连的,基础设施建设又和旅游产业高度相关。

第五是加强旅游人才的培养,合理引导劳动力向旅游业转移,有效解决城

镇化过程中的就业问题。旅游产业对员工的培训非常重要,是多层次的。

第六是学习贯彻《旅游法》,进一步规范市场秩序。我所在的财经委员会是《旅游法》的起草单位,可以用这部法律来规范旅游市场,市场次序的规范,可以有法可依,它的贯彻、实施是关键。汪洋副总理讲到,“治乱必须有重典,《旅游法》是可用的重典”。《旅游法》有十个突出的问题,这十个问题都是跟旅游的秩序有关。所以我觉得在《旅游法》正式实施过程中,要利用好这个契机,来推动旅游业持续的规范,推动产业的升级。

成功在“转折点”

——在实践中对“北京旅游转型升级”再认识

杜一力*

可持续的城市发展与北京旅游转型升级座谈会所议内容有很强的战略性和现实性,还有很强的代表性和再研究性质。代表性当然是说北京城市发展和旅游业转型升级中正在探寻的问题,也是中国旅游业正在整体上探寻的问题;“再研究”是因为北京的这次研讨,是对已经提出的战略决策,按照十八大的要求,按照新的改革要求,按照旅游业综合改革的要求和《旅游法》的要求,在推进中研究,在发展中研究,针对已经取得的进展研究,针对推进中的问题进行研究,有明显的再思考再深化的特点。

一、正在实行的可持续发展和转型升级

北京对可持续的城市发展和旅游业的转型升级的问题,是有答案的。迎接奥运提出的“三个北京”,是北京发展史上最重要的可持续发展目标。2008年奥运会后北京探寻进一步发展的方向,按照中央对北京的定位,2009年北京明确提出“全国首都、世界城市、文化古都和宜居城市”的战略目标。同时围绕这个目标重新梳理,确定了旅游业作为世界城市重要支柱产业的定位。这两个定位应该是准确的。北京放弃原有的制造业优势,选择后工业时期的优势产业,是在转折点上的战略自觉。有一条短信说:“成功者不是成功在起点,而是

* 杜一力,国家旅游局党组成员,副局长。

成功在转折点”，这个话用来归纳一个转型社会中的地区发展或者产业的发展，也是很贴切的。北京前十年还在坚持制造业或者说高端制造业，在奥运以后盯准“三个北京”的目标，实现了一系列深刻的转变，这是“成功在转折点”的转变，成功可期。

北京确定旅游业为建设世界城市中重要的支柱产业以来，就开始了北京旅游业转型升级的进程：首先是确定大旅游的理念和产业拓展的思路，其次是确立按照“资源社会化”等四项相适应的原则，随后是进行了大力度的机构创新和根本工作方式的调整。效果和影响评价：几年的工作中，抓大旅游的方式更加成型，这是一个转型；有了一个产业政策体系框架，这是一个转型；立足于消费市场需求，推动旅游环境、旅游产品和产业素质明显改善，这是提升。这个评价是从北京近几年的工作中总结而来的。

北京市旅游产业转型升级行动来源于两方面的战略：一方面是北京城市发展的战略，一方面是中国旅游业的发展战略。北京推出的旅游产业化的体制和旅游产业化的措施，正是全国需要推进旅游业综合改革的内容要求。所以2012年底国家旅游局正式将北京市作为全国首个省级国家旅游综合改革试点城市。至此，国家旅游局紧紧跟踪北京旅游转型升级，跟踪北京旅游改革、探索、创新的所有举措，分析研究，学习借鉴。

二、进一步改革创新的要求和任务

第一，对于北京的可持续发展来说，对旅游业成为重要引擎有更多的要求。

按照十八大建设四个“新四化”的要求，北京也应该率先进入新型工业化、信息化、城镇化和农业现代化的前列。各种对北京的城市化定位，目标都是一个率先的意思。学界多种对省区市经济社会化发展水平的评价标准和体系，北京多数都是位居前列的。北京当前面临的问题，也是城镇化进程中不可回避的问题。作为全国最大的城市和三大城市群的核心之一，北京压力很大：经济要不断增长的压力、城市承载力的压力、产业承载力的压力、人口的压力和

环境的压力。目前全国热议新的城镇化,特别是人口的城镇化,将进一步增加这些压力的单位帕。都知道要在三大城市群之外,“建设更多的城市群”,“要以大城市为依托,以发展中小城市为重点,实现人口的城镇化”,但是城市聚集的规律和惯性还会推动北京城市的人口聚集和规模扩张,各种已有的压力会继续加大。作为一个重要的支柱产业,不光要有足够的产业实力,还要在经济、政治、社会、文化和生态文明建设“五位一体”总布局中,尽可能多地发挥好作用,在这种期待值的要求下,思考北京的旅游产业,也有更多需要解决的问题。

其一,北京旅游业如何为“五位一体”总布局承担更多。旅游业的多种功能在不断被认识,如全国人大常委会委员、全国人大财政经济委员会副主任委员辜胜阻谈到的对就业的作用、一些专家谈到的传播文化的作用,都有可能成为全市整体战略的核心问题。

其二,作为首都经济圈的引擎问题。北京被认为是一个有巨大吸附能力但辐射和带动能力不足的城市,北京旅游业如何发挥出更强大的旅游汇聚能力和辐射能力,带动北京与周边省区的协调发展,这是区域协调发展中的问题。

其三,北京的旅游产业要做多大,才能既有重要支柱产业的承载能力,又能够和目前的城市承载力相适应,这是旅游业和社会经济基础的关系问题。

其四,对于大众旅游市场的刚需和旅游产业高度化的产业进程要求如何协调,这是旅游产业内部结构协调问题。

其五,如何更多地启动市场机制,是实现旅游市场化发展的动力机制问题。

第二,全国旅游业的战略目标,需要北京率先实现;全国旅游综合改革的任务,需要北京率先推进;其中聚焦的又是北京旅游新体制的效率效益和效果问题。

中国旅游业的两大战略目标在持续推进。从国家的宏观政策环境看,旅游业处于30年来发展最好的历史阶段。今年《国民旅游休闲纲要(2013—2020)》和《旅游法》的出台,都具有里程碑意义。《纲要》突出满足需求,把满

足人民群众的旅游休闲需求作为国家方略,极具时代积极性。《旅游法》的出台,不仅为旅游业发展奠定了法律基础,而且为旅游业的综合性发展奠定了制度基础。至此,北京市和其他综合改革试点城市,通过深化旅游综合改革所进行的体制机制创新、所探索的政策管理创新、所建立的产业促进联动机制,在基本制度和基本原则上都有了进一步的法律依据和制度保障。在新的政策法律背景下,在几年创新实践的基础上,需要北京的综合体制改革进一步深化,在全国性的困难问题上有更多重点突破。

其一,期待旅游发展体制机制的进一步成熟,效率进一步提升,效果进一步显现,在旅游综合改革上走在全国前列。北京市委、市政府已经按照大旅游综合产业的体制要求,把旅游发展委员会纳入市政府组成部门,强化了产业促进、资源统筹、发展协调、服务保障和市场监管的职能。按照《旅游法》的要求,还可以进一步探索这些职能的法定化,在职能的实现方式上进一步成熟成型,使其更好地发挥效率效能。

其二,期待政策体系的进一步突破,在促进旅游市场化发展上率先而行。北京充分发挥了优势,取得了很多政策的突破,如口岸的 72 小时过境免签政策。希望以培育市场、培育市场主体为重点,探索解决政策性难题,创新旅游业发展的方式和模式。如对四合院的开放政策问题,对城镇化进程中乡村旅游用地的相关政策问题。特别是作为综合性产业,应该具有对各个行业的政策整合体系,如服务业政策、对中小企业政策、就业鼓励政策、对低碳生产的鼓励政策。旅游的优势在综合,政策创新潜力也在综合。

其三,期待统一规划的突破。统一规划是难题,北京市正在求解,2012 年北京市政府改革创新思路,出台了《关于加快北京市旅游产业发展的若干意见》,内容涉及土地利用总体规划和城市总体规划修编中加入旅游发展专项等 23 条,努力破解制约北京旅游业发展的瓶颈问题。同时,北京市政府首次发布了做好旅游功能区规划建设的《指导意见》,创新北京 19 个旅游功能区规划建设工作,并在旅游产业投融资平台建设方面取得突破。非常期待这 19 个功能区能够成功,从而为《旅游法》所规定的规划职能的落地,做出一个样板。

其四,期待旅游公共服务的进一步突破。北京在公共服务上的能力在全