

刘汉成 夏亚华 / 著

大别山旅游

扶贫开发研究



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

湖北省高校人文社科重点研究基地大别山旅游经济与文化研究中心项目

“大别山旅游扶贫开发研究”（2014000103）

大别山旅游

扶贫开发研究

刘汉成 夏亚华 / 著



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

大别山旅游扶贫开发研究 / 刘汉成, 夏亚华著. —北京:

中国经济出版社, 2014. 11

ISBN 978 - 7 - 5136 - 3484 - 7

I. ①大… II. ①刘… ②夏… III. ①大别山 - 旅游业

发展 - 研究 IV. ①F592. 763

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 216482 号



出版发行 中国经济出版社

印刷者 北京科信印刷有限公司

经销者 各地新华书店

开 本 710mm × 1000mm 1/16

印 张 17.25

字 数 300 千字

版 次 2014 年 11 月第 1 版

印 次 2014 年 11 月第 1 次

定 价 38.00 元

广告经营许可证 京西工商广字第 8179 号

中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题, 请与本社发行中心联系调换 (联系电话: 010 - 68330607)

版权所有 盗版必究 (举报电话: 010 - 68355416 010 - 68319282)

国家版权局反盗版举报中心 (举报电话: 12390)

服务热线: 010 - 88386794

CONTENTS

目录

第一章 旅游扶贫开发概述	(1)
第一节 旅游扶贫开发的背景及历程	(3)
第二节 旅游扶贫开发的概念、模式及原则	(8)
第三节 旅游扶贫开发的作用	(24)
第四节 关于旅游扶贫开发的讨论	(27)
第二章 旅游扶贫开发的理论与实践探索	(31)
第一节 旅游扶贫开发的研究动态	(33)
第二节 旅游扶贫开发的相关理论	(44)
第三节 旅游扶贫开发的实践探讨	(57)
第三章 大别山贫困状况与旅游资源简介	(69)
第一节 大别山经济社会发展及贫困状况	(71)
第二节 大别山旅游资源简介	(78)
第四章 大别山旅游产业发展现状分析	(107)
第一节 大别山总体旅游产业发展现状	(109)
第二节 典型县(市)旅游开发的主要做法	(123)



第五章 大别山旅游扶贫开发主体行为分析	(145)
第一节 大别山旅游扶贫开发主体构成	(147)
第二节 大别山旅游扶贫开发主体行为分析	(156)
第六章 大别山旅游扶贫开发绩效分析	(173)
第一节 大别山旅游扶贫开发取得的成效	(175)
第二节 大别山旅游扶贫开发存在的主要问题	(189)
第三节 制约大别山旅游扶贫开发的原因分析	(195)
第七章 大别山旅游扶贫机制的构建	(203)
第一节 大别山旅游扶贫参与机制	(205)
第二节 大别山旅游扶贫利益机制	(211)
第三节 大别山旅游扶贫协调机制	(218)
第四节 大别山旅游扶贫合作机制	(222)
第八章 大别山旅游扶贫开发模式探析	(233)
第一节 大别山红色旅游扶贫开发模式	(235)
第二节 大别山生态旅游扶贫开发模式	(253)
第三节 大别山乡村旅游扶贫开发模式	(261)
参考文献	(267)
后 记	(269)

第一节 旅游扶贫开发的需要及历程

第一章 旅游扶贫开发概述

旅游扶贫开发作为一种有效的扶贫开发方式，目的是使贫困人口在旅游开发中获益和增加发展机会。本章首先介绍了旅游扶贫开发的背景及历程；其次概括了旅游扶贫开发的观念、模式及原则；再次分析了旅游扶贫开发的作用；最后就相关旅游扶贫开发的讨论进行了梳理。

第一节 旅游扶贫开发的背景及历程

旅游扶贫开发是在我国旅游业飞速发展以及扶贫开发面临新的问题和挑战的基础上产生的，具有历史的必然性。自改革开放以来，我国旅游扶贫开发大致经历了三个阶段。

一、旅游扶贫开发的背景

中国是世界上最大的发展中国家，贫困人口占世界贫困人口的比重居高不下。因此，消除贫困一直是政府和社会各界致力研究的重要课题。但由于我国地域辽阔，人口众多，许多地方特别是一些边远地区贫困现象还比较严重。21 世纪第一个十年，随着《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010）》的目标任务如期完成，中国农村扶贫开发取得显著成效，贫困人口明显下降，贫困地区基础设施明显改善，公共服务水平明显提高。进入第二个十年，中国政府颁布实施了《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020）》，确定了 2300 元新的扶贫标准，按此计算，中国扶贫对象规模达到 1.22 亿，占农村人口的 12.7%，这么大的规模确实对扶贫工作提出了更大的挑战，要求更高、任务更重，标志着中国扶贫开发进入了一个新的阶段。提高扶贫标准，让更多低收入人口得到扶贫政策的扶



持,符合中国作为发展中国家的基本国情,也符合中国经济社会发展的总体水平,表明了中国政府实事求是、坚持科学发展的明确态度。同时,也体现了中国政府更加关注解决民生问题、缩小城乡和区域发展差距的决心和努力。

近年来,英国国际发展局明确提出了有利于贫困人口发展的旅游,简称 PPT,并建立了 PPT 旅游发展基金,用于援助发展中国家的旅游扶贫项目,呼吁国际社会在国际发展援助项目中探索实施 PPT 旅游战略。PPT 旅游是一种能够为贫困人口产生经济利益的旅游战略,其目标明确定位在使贫困人口中经济利益最大化,致力于贫困人口发展机会的开发上,如旅游产业应尽力扩大当地劳动力、货物以及服务业的使用,扩大并密切其与相关产业之间的联系,保证基础设施的建设与环境战略的制定使贫困人口受益。

随着我国旅游业的不断发展,旅游扶贫开发作为一种重要的开发式扶贫方式便应运而生。大量的调查研究表明,我国旅游资源丰富的地区与贫困地区有很大的重合性,尤其是那些区位偏远以及交通不便的地区,自然景观受人类干扰较小,自然生态系统保存较为完整,旅游资源具有高密度、高档次、高品位的优势。由于传统的局限于农业扶贫开发的效果已不再明显,急需实施新的扶贫方式。旅游扶贫开发由于具有强大的发展潜力和经济、社会、生态效益,被认为是开发式扶贫的重要方式,日渐受到各级政府和组织部门的重视。

二、旅游扶贫开发的历程

旅游扶贫开发工作是伴随着旅游业的发展而推进的。概括起来,我国旅游扶贫开发历程大致经历了三个阶段。

(一) 第一阶段:起步阶段(20 世纪 80 年代)

在 20 世纪 80 年代前期,一些老、少、边、穷地区充分利用自身的区位优势 and 旅游资源优势,自发地走上了开发本地旅游资源、兴办旅游经济实体,很快走上了脱贫致富的道路,产生了积极的社会影响。在这个过程中,旅游对扶贫的作用迅速体现出来。

在 80 年代后期,国家“七五计划”中,旅游业被正式纳入国民经济和社会发展计划,一批贫穷落后、但拥有较高质量旅游资源的地区得到了国家和地方计划内资金的扶持,开始有计划的旅游资源开发建设工作,取得了显著成效。湖南的武陵山区、四川的九寨沟和黄龙寺地区、贵州西部的龙宫和织金洞及东南部民族地区、广西的融水、龙胜等县、江西井冈山等,都把旅游业作为扶贫开发的手段,使这些地区通过发展旅游走上了致富道路。可见旅游业已成为贫困地区脱贫致富最为有效的行业之一。

(二) 第二阶段:发展阶段(20 世纪 90 年代)

随着旅游在国民经济中的地位和功能不断提高和凸显,全国各地也越来越高度重视旅游业。1991 年,以贵州为代表的地方旅游部门认真总结旅游开发带动脱贫致富的经验,在全国旅游局长会议上首次提出了“旅游扶贫”口号,标志着旅游业作为一种反贫困的有效手段正式被旅游管理部门重视。

1993 年,国务院办公厅下发了《关于加快国内旅游发展的若干意见》的 75 号文件,提出了“适应需求、规范市场、提高质量、促进发展”等一系列方针,意味着国内旅游被正式提上了中央的议事日程,标志着中国旅游发展进入了一个新的阶段,旅游扶贫工作在此过程中得到了进一步的推动。“九五”时期,国家旅游局在《中国旅游业发展“九五”计划和 2010 年远景目标纲要》中,将旅游扶贫纳入了“九五”计划的重要工作议程。

1996 年,旅游扶贫问题被国家旅游局正式列入旅游发展重要调研提纲。同年,国家旅游局和国务院扶贫办专门召开全国旅游扶贫工作会议,会议对旅游扶贫开发工作进行了专题研究和工作总结,并召集地方旅游局对旅游扶贫开发的成功经验进行了总结。此次会议正式开启了政府主导的旅游扶贫的相关模式,并在一定程度上实现了与相关国际扶贫理念的接轨。

1998 年,国务院开始发行旅游国债,主要用于贫困地区旅游基础设施建设项目,体现了政府主导与市场运作相结合。目前,从已完成的旅游国债项目来看,产生了较好的效果。



（三）第三阶段：大力推进阶段（21 世纪开始至今）

进入 21 世纪后，旅游扶贫开发工作迎来了全新的发展机遇。特别是西部大开发战略的实施，进一步提高了对旅游扶贫开发的要求，明确了旅游扶贫开发工作在新阶段的推进方向和具体实践内容。

2000 年 8 月，国家旅游局在宁夏西海固地区试办了全国第一个旅游扶贫示范区——六盘山旅游扶贫试验区；并在 2002 年 1 月召开的全国旅游工作会议上进一步提出了“试办国家旅游扶贫试验区”的工作设想和具体意见，标志着在政府层面上拉开旅游扶贫工作的序幕。

2003 年 1 月，广东省政府正式启动旅游扶贫工程，计划从 2003 年起，连续 5 年每年安排旅游扶贫资金 3000 万元，专项用于全省贫困山区和次发达地区旅游基础设施等公共性项目建设支出，并由广东省旅游局会同相关部门确定 14 个首批旅游扶贫重点项目，使得旅游扶贫工作在省级政府层面上真正纳入政府的计划并进入操作实施阶段。同时，各省也纷纷建立旅游扶贫试验区推动贫困地区的经济发展。

2005 年，国家旅游局专门制定了《中国旅游业发展第十一个五年规划纲要》，明确规划了“十一五”期间我国旅游扶贫的相关行动背景、行动目标、行动内容及行动方式，成为新时期我国旅游扶贫工作的行动纲领和指导性文件。具体内容包括：

行动背景。基于三个背景提出该行动计划：一是“三农问题”是我国全面建设小康社会、和谐社会的难点；二是旅游业在解决“三农”问题方面具有特殊优势；三是“三农问题”发展已经具备基础，取得经验。因此，以中西部欠发达地区为重点，实施旅游扶贫促进计划，充分发挥旅游业在促进城乡统筹发展方面的独特作用。

行动目标。通过实施旅游扶贫行动计划，使旅游成为贫困地区脱贫奔小康的富民产业、促进生态环境建设的绿色产业，为全面建设小康社会作出贡献。“十一五”要认真总结经验，探索旅游扶贫新模式，规范和提升标准，形成发展新格局。

行动内容。本项目行动计划以中西部老少边穷地区为重点，这些地区既是我国建设小康社会的难点，也是生态建设的重点，旅游资源富集，

是旅游业发挥优势的着力点。针对这些地区,重点推进以下旅游扶贫专项行动:在典型地区召开旅游扶贫现场会,向全社会推广经验,引起关注;创建一批旅游扶贫示范区和生态旅游区,形成旅游扶贫的载体;制定农家乐、乡村旅游国家标准,使农业旅游规范发展;结合小康村建设,在全国建设一批旅游小康示范村;创建世界旅游反贫困研究中心等,借助国际力量推进旅游扶贫;实施农民旅游培训计划,发放绿色证书,给予专项经费支持。

行动方式。旅游部门与发改委、扶贫办、农业部、民委等部门合作,编制旅游扶贫规划,以规范定项目,整合各种资金渠道和配套政策措施。主要工作方式:一是部门联动,结合扶贫、生态建设、小康新村建设、兴边富民行动计划等规划推进;二是国际联动,充分发挥世界银行、亚洲开发银行、联合国开发计划署、粮农组织等,借助国际力量推动计划实施;三是上下联动,发挥各地区积极性;四是社会市场联动,调动企业和社会参与计划实施。

2006年,国家旅游局作出了“旅游业向农村挺进”的科学决策,将2006年全国旅游主题确定为展示“新农村、新旅游、新体验、新风尚”的中国乡村游等。

2009年,国务院出台《国务院关于加快发展旅游业的意见》,提出了要加大政府投入。地方各级政府要加大对旅游基础设施建设的投入。各级财政要加大对旅游宣传推广、人才培养、公共服务的支持力度。中央政府投资重点支持中西部地区重点景区、红色旅游、乡村旅游等的基础设施建设。国家旅游发展基金重点用于国家旅游形象宣传、规划编制、人才培养、旅游公共服务体系建设等。安排中央财政促进服务业发展专项资金、扶持中小企业发展专项资金、外贸发展基金以及节能减排专项资金时,要对符合条件的旅游企业给予支持。要把旅游促进就业纳入就业发展规划和职业培训计划,落实好相关扶持政策。完善“家电下乡”政策,支持从事“农家乐”等乡村旅游的农民批量购买家电产品和汽车摩托车。对符合旅游市场准入条件和信贷原则的旅游企业和旅游项目,要加大多种形式的融资授信支持,合理确定贷款期限和贷款利率。符合



条件的旅游企业可享受中小企业贷款优惠政策。对有资源优势和市场潜力但暂时经营困难的旅游企业,金融机构要按规定积极给予信贷支持。进一步完善旅游企业融资担保等信用增强体系,加大各类信用担保机构对旅游企业和旅游项目的担保力度。拓宽旅游企业融资渠道,金融机构对商业性开发景区可以开办依托景区经营权和门票收入等抵押贷款业务。鼓励中小旅游企业和乡村旅游经营户以互助联保方式实现小额融资。

2010年,国家旅游局编制了《中国旅游业“十二五”发展规划》,指出要大力发展面向国民消费为主体的大众旅游市场,深化旅游资源,特别是都市和乡村休闲生活资源的开发力度,进一步扩大与第一、第二和第三产业的融合,把旅游业培育成国民经济的战略性支柱产业;始终把游客的满意和社区居民的满意作为新时期旅游发展的根本指导思想,进一步发挥信息化为主体的现代科技、现代商业模式和专业人才在产业转型升级战略中的主导作用,把旅游业培育成人民群众更加满意的现代服务业。

2012年7月,国务院扶贫办与国家旅游局在北京签署了合作框架协议,以通过两部门的合作,形成更加稳定有效的工作机制,共同探索新时期旅游扶贫新模式。按照双方商定的合作协议,国务院扶贫办和国家旅游局将在七个方面加强合作:把促进旅游扶贫作为两部门一项长期合作任务、建立领导机构和定期磋商机制、出台促进旅游扶贫的指导性意见和片区性规划、推动旅游扶贫示范区建设、加大宣传推介力度、争取有关政策和项目资金支持、加强标准化体系和服务体系建设等。

第二节 旅游扶贫开发的概念、模式及原则

一般来说,旅游扶贫开发的内涵丰富,旅游扶贫模式广泛,且必须遵循相应的原则。

一、旅游扶贫开发的观念

旅游扶贫开发是以扶贫为目的的一种旅游开发方式。它是在国家有关扶贫方针、政策的指导下，在旅游资源比较丰富的贫困地区，通过对旅游资源的合理开发利用，发展旅游产业，并以旅游产业的发展带动和促进相关产业的发展，从而增强自我发展的能力，使贫困地区和贫困人口走出一条脱贫致富的道路。换句话说，旅游扶贫开发是开发式扶贫的一种重要方式，是一项政策性很强的旅游开发活动，是旅游开发活动与政府扶贫开发战略的结合点，国家扶贫开发的方针和政策是实施旅游扶贫开发的出发点和决策依据。旅游扶贫开发具体可以从以下四个方面来理解：

第一，旅游扶贫开发的对象是旅游资源比较丰富的贫困地区，并不是所有的贫困地区。这是因为在我国大多数旅游资源富集区和贫困地区的空间分布是高度重叠的，旅游扶贫开发就是要将丰富的旅游资源优势转化为产品和经济优势。

第二，旅游扶贫开发遵循可持续发展原则。发展旅游产业必然要开发利用旅游资源，而在开发利用的过程中，始终要遵循可持续发展的原则，因此就必须对旅游资源做到开发和保护并重。因为对旅游资源的开发利用本身就意味着对旅游资源的不同程度地破坏，加之很多旅游资源是稀缺的、不可再生的资源，故而要强调对其进行保护性的开发利用。

第三，旅游扶贫开发可带动相关产业的发展。作为一类关联性很强的经济产业，旅游业对相关产业具有较大的带动和促进作用。譬如，要发展旅游产业，就要通过改善交通道路设施，开辟旅游景点，修建宾馆饭店、购物娱乐中心等，以解决“吃、住、行、游、购、娱”的旅游要素问题。因此在有旅游开发条件的贫困地区发展旅游，不仅开拓了土地利用的新模式和新领域，改变了传统的地域生产结构和产业结构，通过旅游开发为相关产业的发展提供了机遇，推动了传统产业向现代产业的转化。

第四，在旅游资源丰富的贫困地区进行旅游扶贫开发相比较其他产



业扶贫开发具有明显的优势。因为旅游产业大众参与性强,许多低技能工作的提供,符合劳动力素质较低的贫困人口,使其发展的机会成本大大降低,对贫困地区旅游产业开发所获得的经济利益可以使贫困人口受益;与粗放式经营的传统农林牧业相比,旅游扶贫开发会产生大量的市场需求,促进物流、资金流、信息流的发生,带动贫困人口观念的转变,从而带动整个地区经济的发展和社会进步;此外,发展旅游业可加强与外界的交流,通过树立贫困地区良好的形象,为外源性资本的注入和更多非政府组织的参与创造了条件。

二、旅游扶贫开发的要素

旅游扶贫开发是一项系统工程,涉及面广、时间长,限制因素多。要使旅游扶贫开发成功,必须重视规划、人才、市场这三个要素。

(一) 规划

旅游扶贫不成功通常与规划不科学有关。比如没有充分挖掘本地特色,规划项目没有资金跟进,究其原因,要么是没有做好前期调研,要么是缺乏策划能力,要么是规划后的执行能力不够。我国旅游发展的实践证明,旅游资源的开发利用有很大的风险性。如果盲目开发,旅游资源富集区的生态环境和传统习俗要为之付出巨大代价,导致环境破坏和地方文化特色消失。旅游规划的历史使命,就是有效地引导和适度地发展,规避风险,充分保障贫困地区旅游的可持续发展。旅游扶贫规划的作用至少有以下几个方面:第一,吸取教训。旅游扶贫开发规划可为贫困地区提供良好的发展框架,避免重蹈粗放性、随机性、破坏性发展的历史覆辙。第二,确保目标。在充分研究旅游地域系统内部条件和外部市场可能性的基础上,确定最为理想并可实现的发展目标。第三,促进整合。旅游发展涉及贫困地区众多行业 and 部门,通过协调和整合这些行业和部门的行动,使当地旅游形成一个资源配置合理、市场供需匹配、市场竞争规范有序、整体运转和谐高效的旅游地域系统结构。第四,修正偏离。建立规划反馈与监管机制,使旅游发展能够缩小与规划目标的偏差。

有了好的规划,可以通过以下渠道筹集资金:一是申请国家扶贫资金。根据我国相关规定,扶贫资金是指中央为解决农村贫困人口温饱问题、支持贫困地区社会经济发展而专项安排的资金。这些资金包括:支援经济不发达地区发展资金、“三西”农业建设专项补助资金、新增财政扶贫资金、以工代赈资金和扶贫专项贷款。经济不发达地区的旅游开发项目可以申请“以工代赈资金”,资金可用于与旅游项目配套的县、乡公路(不含省道、国道)和为扶贫开发项目配套的道路。二是财政部门增设旅游扶贫专项基金,优先扶持那些旅游开发条件最好的乡镇。三是社会闲散资金。近年来,由于房地产市场的低迷,房地产商、投资商手中游离出来的闲散资金较多,有效吸纳这些闲散资金,对旅游扶贫的帮助很大。除此以外,坚持谁投资、谁经营、谁受益的原则,鼓励景区所在地农民,以土地、景观农业、房屋等入股或连锁经营,通过股份制、公司+农户等多种模式,让贫困户脱贫致富,确保旅游扶贫投资的稳步发展。

(二) 人才

人才是旅游扶贫开发成功与否的一大因素。旅游资源富集的贫困地区能否脱贫致富主要与人的发展观念和人的服务技能有关,具体来说,与当地领导和群众对旅游的功能、作用及其所能带来的良好的经济和社会效益的认识有关。“治穷先治愚”,首先应采取措施使当地的领导和群众解放思想,可以有计划、有组织、分步骤地对贫困区域有条件发展旅游的贫困乡镇的领导干部和居民进行集中培训或外出考察学习,让他们真正认识到旅游业在扶贫工作中的重要地位和作用。在执行层面上,旅游产品的提供者,要保证环境整洁、服务热情、食品安全。只有把这些人才保护好、组织好、培训好、利用好、传承好,同样是地方旅游发展要考虑的问题。在我国北部山区的一些旅游资源富集区,也有不少的地方引进少数民族的歌舞表演,丰富了北部旅游地区的产品,收到了很好的效果,例如河北野三坡的表演项目。

(三) 市场

把贫困地区的旅游产品卖出去才是硬道理。贫困地区发展旅游,一



一个是客源市场，一个是旅游产品市场。客源市场决定产品市场，产品市场影响客源市场。贫困地区一般是距离大中城市较远的地方，做好市场，首先要解决交通问题。近几年国家通过扩大内需，加大了交通的投入，已经基本实现了村村通公路。在同样便利的情况下，为了吸引客人到贫困地区旅游，各地的实践证明，开通专线班车是很好的办法。在开发市场方面，栾川县所采用的动员政府各个部门全员开发客源市场的办法，值得各地参考。目前，网络销售发达的情况下，博客、微博等传播速度快、针对性强、节省成本。关于旅游产品问题，旅游资源富集的贫困区域的很多产品都要围绕游客来转换，对于一个有大量土特产品的旅游资源富集区，要深化体制改革，引导农民由分散的个体经营向规模经营转变，建立跨地区、跨行业、跨所有制的旅游集团公司或选择有经济规模的企业来经营贫困地区的土特产品。实现农产品与超市和网络销售的对接。

三、旅游扶贫开发模式

旅游扶贫地区各具特色，因而贫困地区发展旅游业存在不同的开发模式，这里着重从不同角度划分旅游扶贫开发模式。

（一）按资源类型划分的旅游资源扶贫开发模式

1. 自然类旅游资源扶贫开发模式

自然类旅游资源是指由地质、地貌、水体、气象气候和生物等自然地理要素所构成的，具有观赏、文化和科学考察价值，能吸引人们前往进行旅游活动的自然景物和环境。自然类旅游资源以其特有的天然风貌和纯朴本色，对旅游者特别是来自城市的旅游者产生强烈的吸引力。它可供旅游者进行游览、度假、休憩、避暑、避寒、疗养、学习、漂流、划船、垂钓、狩猎、冲浪、滑雪、登山、探险、野营、考察等旅游和娱乐活动。有些自然类旅游资源不经过开发，原汁原味就可吸引旅游者开展旅游活动，但绝大多数自然旅游资源都要经过开发建设，才能具有较强的吸引力，才能方便旅游者进行旅游活动。旅游资源扶贫开发建设的