

ZHONGGUO

中国旅游业发展“十一五” 规划纲要



中华人民共和国国家旅游局

LÜ YOU YE
FAZHAN
SHIYIWU
GUIHUA
GANGYAO

中国旅游出版社

中国旅游业发展“十一五” 规划纲要

中华人民共和国国家旅游局

中国旅游出版社

责任编辑：付 蓉

装帧设计：吴 涛

责任印制：冯冬青

图书在版编目 (CIP) 数据

中国旅游业发展“十一五”规划纲要/国家旅游局编. - 北京: 中国旅游出版社, 2006. 10

ISBN 7-5032-2999-3

I. 中… II. 国… III. 旅游业-经济发展-经济规划-中国-2006~2010
IV. F592.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 127858 号

书 名：中国旅游业发展“十一五”规划纲要

编 者：国家旅游局

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. cttip. net. cn E-mail: cttip@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：北京建筑工业印刷厂印刷

版 次：2006 年 11 月第 1 版 2006 年 11 月第 1 次印刷

开 本：889 毫米×1194 毫米 1/16

印 张：4

印 数：1-5000 册

字 数：57 千

定 价：16.00 元

I S B N 7-5032-2999-3/F·366

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

中国旅游业发展“十一五”规划纲要

编制委员会

主 任：邵琪伟

副 主 任：孙 钢 张希钦 顾朝曦 王志发 杜一力 王 军

委 员：吴文学 林 山 徐惠芳 张坚钟 刘克智 满宏卫
 李悦中 胥立平 张吉林 唐洪广 陈志学 何 力

特邀委员：于长江 陈忠新 王新勇 籍振芳 赵广华 武虹剑
 于国志 薄喜如 道书明 陆素洁 纪根立 江 山
 黄晓炎 王忠武 李德明 杨盛道 郭玉吉 袁新华
 郑通扬 肖建刚 张 琦 王爱祖 张 谷 杨胜明
 罗明义 巴 珠 董宪民 邓志涛 吴大伟 李春阳
 池重庆 王宇科

特邀专家：杨开忠 石培华 张凌云

编 辑 组：吴文学 林 山 张吉林 窦 群 潘肖澎 周 梅
 王晓宇 魏立忠

目 录

序	(1)
---------	-------

第一篇 发展形势

第一章 “十五”发展回顾	(4)
第二章 “十一五”面临的机遇与挑战	(9)

第二篇 目标任务

第三章 指导思想、方针与指标	(14)
第四章 促进三大旅游市场协调发展	(17)
第五章 建立科学、合理的旅游产业体系	(19)
第六章 培育具有竞争力的旅游产品和目的地体系	(21)
第七章 奠定支撑世界旅游强国的区域发展格局	(25)
第八章 完善旅游经济体制和运行机制	(29)
第九章 开创全方位、多层次旅游对外开放新局面	(34)
第十章 加强旅游产业创新和旅游人才队伍建设	(37)

第三篇 规划实施

第十一章 重点旅游行动计划	(42)
---------------------	--------

序

党的十六大提出了全面建设小康社会的宏伟目标，十六届五中全会进一步提出了“十一五”时期要“积极发展文化、旅游、社区服务等需求潜力大的产业”的要求，并在《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》中明确提出要“大力发展旅游业”，促进旅游等服务性消费。“十一五”时期是全面建设小康社会的关键时期，具有承前启后的历史地位，既面临难得机遇，也存在严峻挑战，中国旅游业必须抓住机遇，迎接挑战，立足于建设世界旅游强国的奋斗目标，充分发挥国民经济重要产业的作用，推进全面建设小康社会、构建和谐社会，编制和实施好中国旅游业发展“十一五”规划。

编制旅游业发展“十一五”规划，要以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，全面贯彻科学发展观，坚持以人为本，坚持改革创新，坚持统筹协调，坚持市场化、产业化方向，充分发挥旅游业在国家实施的扩大内需战略，建设社会主义新农村，促进区域协调发展，建设资源节约型、环境友好型社会，开展国际经济合作，推进社会主义和谐社会建设，扩大海峡两岸交流和人员往来，支持香港、澳门发展等各个方面的积极作用，促进经济与社会、城市与农村、东部地区与中西部地区、人与自然、国际与国内的协调发展，紧紧围绕全面建设小康社会目标，着力解决我国旅游产业增长方式粗放、法规建设滞后、服务质量亟需提高、从业人员整体素质不适应等关键问题，全面提升产业素质，切实推进旅游业持续、快速、协调、健康发展，为2020年实现世界旅游强国的既定目标奠定坚实基础。

编制旅游业发展“十一五”规划，要与国民经济和社会发展规划相协调。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》提出的“十一五”时期旅游产业的主要任务是：“全面发展国内旅游，积极发展入境旅游，规范发展出境旅游。合理开发和保护旅游资源，改善基础设施，推进重点旅游区、旅游线路建设，规范旅游市场秩序。继续发展观光旅游，开发休闲度假以及科普、农业、工业、海洋等专题旅游，完善自助游服务体系。继续推进红色旅游。加快旅游企业整合重组。鼓励开发特色旅游商品。”作为国民经济和社会发展规划的专项规

划,“十一五”旅游业发展规划重点强调了以下四个方面:

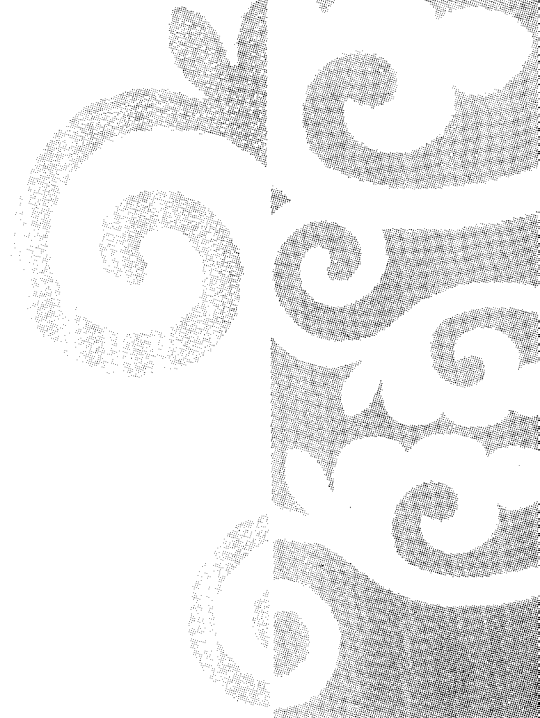
第一,发展目标。根据旅游业发展的实际情况,“十一五”期间,旅游业发展的总体目标是:通过优化产业结构、转变增长方式、深化体制改革、扩大对外开放,增强旅游产业竞争力,把旅游业培育成为国民经济的重要产业,为建设世界旅游强国奠定基础。

第二,工作重点。从战略上统筹旅游业发展大局,协调“十一五”发展思路,研究产业发展的重大问题;研究解决区域规划问题、专项规划问题;对于重大举措和重大事项,强调落实行动计划。

第三,规划体系。强调规划的系统、协调、开放,不仅要与国民经济与社会发展规划相协调,还力求与各部门的专项规划相协调,保证旅游业发展的需求能够得到满足,形成支持旅游业发展的基础环境。根据旅游业发展的实际需求,“十一五”规划是一个开放的体系,是一个不断深化、完善的体系,在规划期内,及时跟踪产业发展中出现的新课题、新领域,不断充实和丰富规划体系。

第四,编制方式。坚持实事求是的原则,把握旅游产业发展的基本规律,吸收各地最近几年形成的规划成果,利用社会各界力量,充分调动各部门的积极性,使规划编制过程成为集思广益和统一发展思路的过程,使“十一五”规划成为指导旅游业发展的行动纲领,成为指导国家和地方旅游产业发展的重要指南。

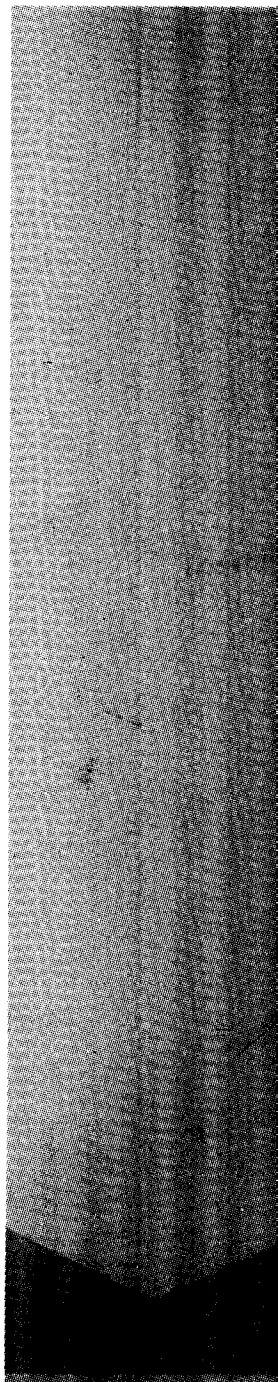
建设世界旅游强国是我们实现中华民族伟大复兴的梦想与追求,也是时代赋予我们的光荣使命。“十一五”时期,是我国经济社会发展的上升时期,也是全面建设小康社会的关键时期,世界旅游组织以及世界各国普遍看好中国旅游业的发展,就是看到了中国经济社会的迅速发展,看到了旅游产业发展环境的支撑力度。发展中的世界旅游业期待着中国的贡献,全面建设小康社会的主旋律,需要旅游业的强音。给这个产业一个强有力的支点,中国旅游业就将创造世界旅游业发展新的奇迹!



第一篇 发展形势

第一章 “十五”发展回顾

第二章 “十一五”面临的机遇与挑战



第一章 “十五”发展回顾

中国旅游业在改革开放中崛起,近30年的发展,已经树立起世界旅游大国的鲜明形象,成长为推动世界旅游发展的极富活力的重要力量。旅游业在社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设以及国际交往中发挥着积极作用,旅游业正在成为国民经济的重要产业,成为全面建设小康社会和中国和平发展的重要内容。

一、旅游产业基本完成起飞阶段,进入持续高速增长的新阶段

“八五”至“九五”时期,我国旅游产业完成了“起飞”阶段的准备。“十五”时期,一举跨越了“起飞”阶段。“十一五”时期,我国旅游产业将进入持续高速增长的新阶段。在规模进一步高速扩张的同时,旅游产业结构和旅游产品结构、产品质量以及旅游体制将逐步完善,旅游业作为国民经济的重要产业将发挥更大作用,成为全面建设小康社会和和谐社会的重要支撑之一。

二、国际旅游持续发展,已经成为世界旅游大国

“十五”期间,我国国际旅游高速增长,全面超过我们周边的竞争对手。2004年,我国入境过夜旅游者人数和旅游创汇分别居世界第4位和第7位;2005年,入境过夜旅游者人数达到4681万人次、旅游创汇达到293亿美元。“十五”时期,中国公民出境旅游成为国际旅游的亮点,经国务院批准的中国公民出国旅游目的地国家和地区(ADS)总数达到117个,已经实施的有76个,2005年出境旅游人数达3103万人次。出境旅游的发展有力地提升了中国在世界旅游业中的形象,有效地整合了入境旅游市场,实现了出境、入境市场的良性互动。

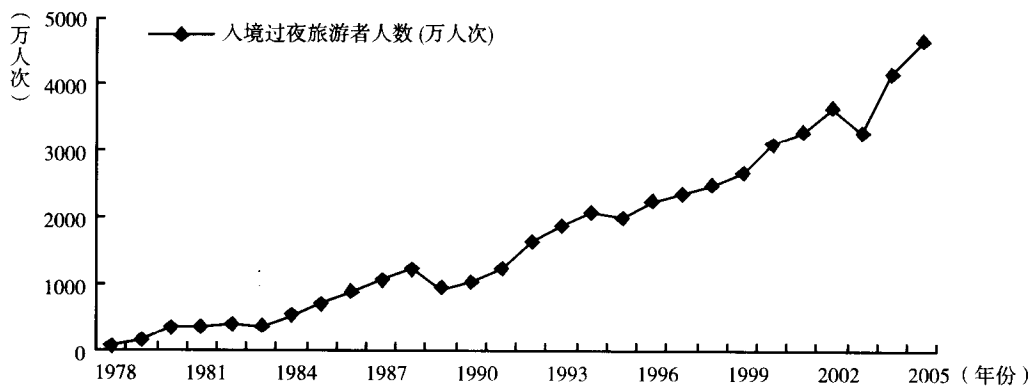


图 1.1 中国入境过夜旅游者人数变化趋势

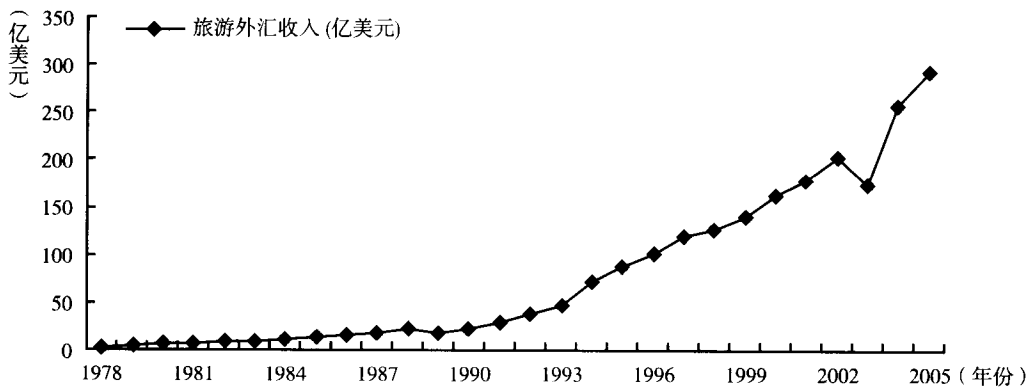


图 1.2 中国旅游外汇收入变化趋势

三、国内旅游进入大众化阶段，成为全面建设小康社会的重要内容

“十五”时期，国内旅游进入了大众化消费的新阶段。2005年，我国居民出游人次率为92.67%，国内旅游人数达12.12亿人次，旅游已经成为居民生活方式的组成部分之一。

入境旅游、国内旅游、出境旅游三大市场共同发展的格局，增强了我国旅游业抵御风险和危机的能力，对于国民经济的拉动作用日益显著。

四、旅游产业体系日臻完善，产业竞争力不断提升

经过“十五”时期的发展，我国已经形成了较为庞大的旅游产业规模，相对

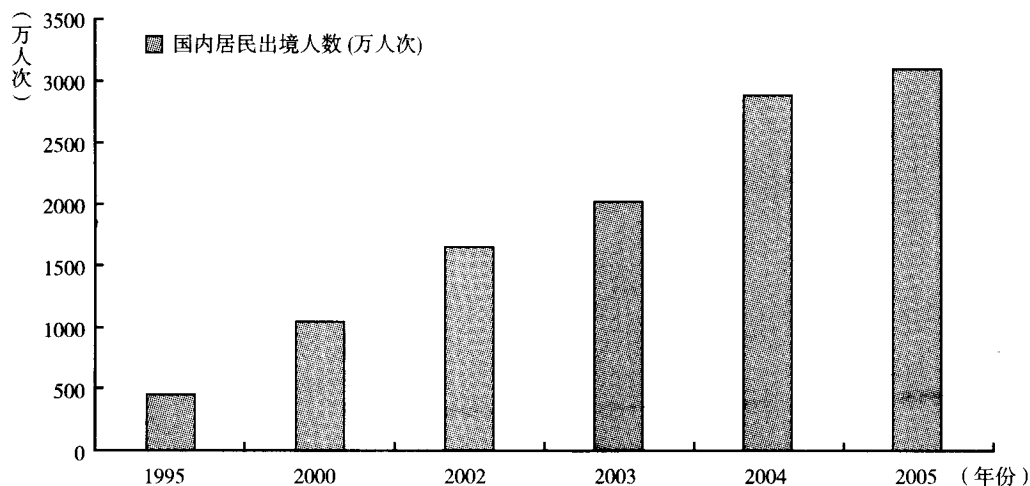


图 1.3 国内居民出境人数迅速增长

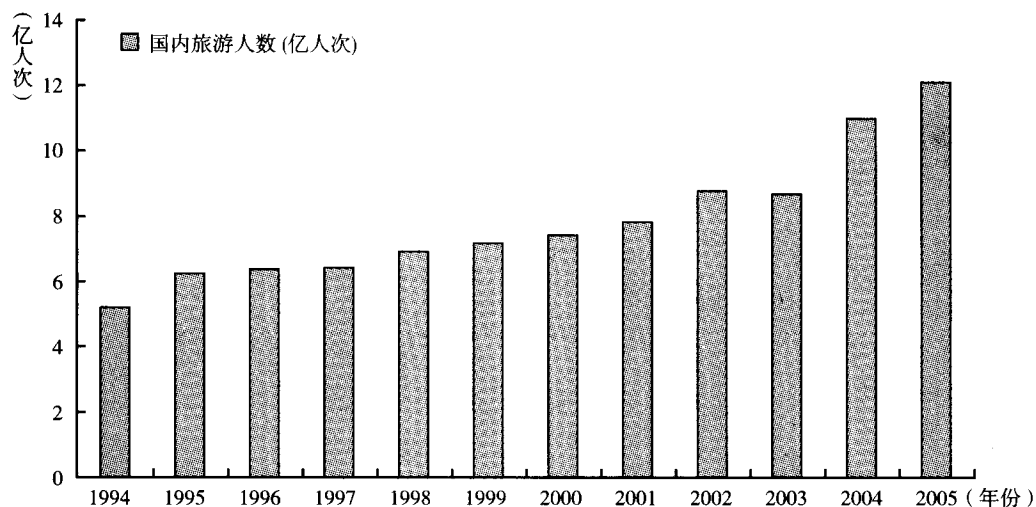


图 1.4 中国国内旅游人数稳步增长

配套的产业结构。交通、住宿等基础条件大为改善，游览环境与接待服务也更加符合旅游者的需求。截至 2005 年年底，全国共有星级饭店 10888 家、旅行社 14927 个、A 级景区 2262 家、工农业旅游示范点 539 个、中国优秀旅游城市 247 个。我国旅游产品已经突破单一的观光产品格局，开始向度假休闲与专项旅游产品方面拓展，建立起以观光旅游、度假旅游和专项旅游三大类产品为主体的产品体系。一个规模较大、结构优化、具有竞争力的现代化旅游产业体系初步形成。

五、区域旅游合作方兴未艾，成为旅游业发展的重要方向

在经历景点竞争、线路竞争、城市竞争后，“十五”时期，我国旅游业开始

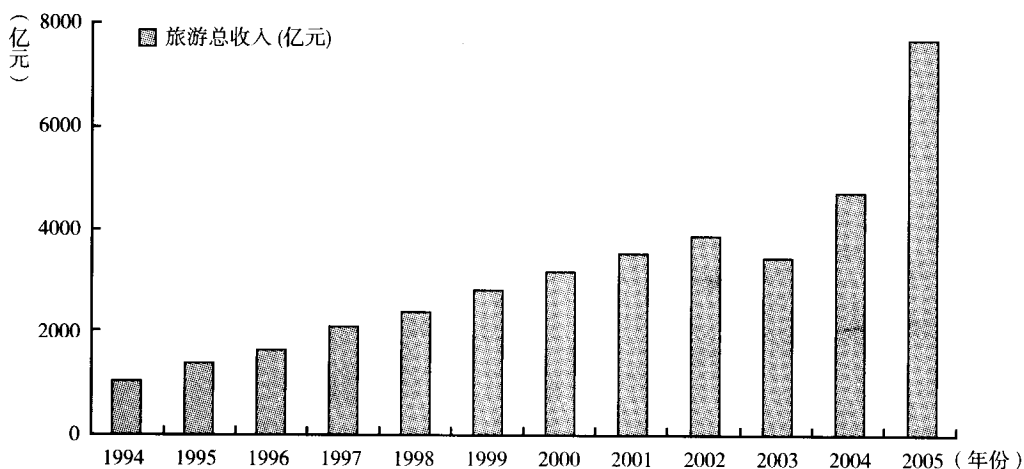


图 1.5 中国旅游业总收入快速增长

进入区域协作时代，都市圈逐渐成为旅游产业发展的重心，各地依托大城市形成了特色鲜明的旅游区域格局，跨区域旅游合作呈现前所未有的发展态势，推动了“十五”期间旅游业的高速增长。

六、体制改革不断深化，旅游管理体制逐步完善

“十五”期间，政府引导产业发展的机制普遍得到强化，各地探索形成了政府主导旅游产业发展的不同模式。“黄金周”假日旅游协调机制、创建中国优秀旅游城市等综合性工作成效显著，初步建立了从国家到地方的分级旅游管理体制。在全行业范围内，标准化管理逐步深入，支持旅游业发展的相关要素通过等级质量认证的管理方式，实施了行之有效的规范引导。

七、履行“入世”承诺，对外开放稳步推进

旅游业是我国最早实施对外开放的行业，也是国内最早受外资关注的经济行业，自改革开放以来，利用外资总规模已超过 930 亿美元，世界排名前 10 位的酒店集团都已在中国投资和管理酒店。“十五”期间，我国提前兑现了加入世界贸易组织后对允许设立外资控股合资旅行社和独资旅行社的承诺。目前，美国、日本、德国、英国、法国、澳大利亚等国家的前 10 大旅行社和旅游集团已在中国设立了十多家合资或独资旅行社，在华设立旅游办事处已超过 100 家。我国已经集聚了一批世界各国顶尖的旅游企业集团，成为旅游业全球化程度最高的地区之一。



八、旅游业成为国民经济的重要产业，对经济社会发展的促进作用日渐显著

旅游业对国民经济发展的促进作用正在日益显现。2005 年，全国旅游业总收入达 7686 亿元人民币，相当于全国 GDP 的 4.22%。旅游业对社会就业的促进和带动作用更加显著。2005 年，我国旅游业直接从业人员 749 万人，间接从业人员 3700 万人，从业人员总数为 4450 万人，占全国就业总数的 5.2%。在调整经济结构、转变经济增长方式、带动贫困地区经济发展以及改善环境、促进文化传承与交流等方面，旅游业发挥了积极的促进作用，对于国家的政治外交、经济贸易以及对港澳台工作等都发挥了积极作用。

“十一五”面临的机遇与挑战

“十一五”是我国全面建设小康社会的重要时期，也是我国旅游产业进一步持续高速增长、从世界旅游大国向世界旅游强国迈进的重要时期，旅游业面临重要的发展机遇和严峻的挑战。

一、机 遇

（一）世界经济持续增长为旅游业提供了广阔的发展空间

未来五年世界经济将保持持续增长的态势，将为旅游产业的发展提供稳定的市场需求和充足的要素供给，为中国旅游业持续、快速、健康发展提供有力支撑。

（二）全球化、区域化合作有利于我国旅游业发展

中国积极参与全球化、区域化进程，有利于扩大旅游市场，降低旅游交易成本，更好地发挥优势，使中国旅游业实现规模扩张、水平提高，加快建设世界旅游强国的步伐。

（三）全面建设小康社会给旅游业发展带来重要机遇

“十一五”时期，随着小康社会进程的稳步推进，我国人均消费水平将持续增长，消费方式将发生重大变化，居民消费将由实物消费为主走上实物消费与服务消费并重的轨道，旅游将是消费升级的主要受益行业之一。

（四）扩大内需的战略为旅游业发展提供了持久的发展动力

胡锦涛总书记指出：“扩大内需是我国经济发展的长期战略方针和基本立足点，也是保持经济平稳较快发展的必需条件。”旅游产业具有扩大需求总量，提高

表 2.1 世界主要工业化国家的 GDP 年增长率预测

地 区	预测值(%)	
	2005 ~ 2010 年	2011 ~ 2025 年
工业化国家(平均)	2.6	2.6
美 国	3.2	2.8
加拿大	3	2.5
墨西哥	3.6	4.4
西 欧	2.2	2.1
英 国	2.5	2.5
法 国	2.2	2.2
德 国	1.8	1.7

资料来源：美国《能源部国际能源展望》(IEO2004)。

消费能力和消费水平的特殊优势，可以在刺激国内消费需求战略中发挥积极作用，成为转变经济增长方式的重要推动力。同时，扩大内需的方针可以提升旅游者的消费层次与消费水平，拓展旅游市场空间，必将推动旅游产业的持续发展。

(五) 全社会支持旅游产业形成了良好的发展环境

“十五”以来，各级政府对旅游业的重视程度空前提高，全国已有 24 个省(区、市)把旅游业定位为支柱产业、先导产业或重要产业，全社会的旅游意识和旅游发展后劲大大增强，为旅游业创造了良好的发展环境。

(六) 中华文化的复兴促进旅游业发展

中华文化的复兴和崛起，将增强中国旅游业的国际影响力和吸引力，丰富中国旅游产品，提升中国旅游产业形象，从而将有力地拓展中国旅游产业发展的空间。

(七) 基础设施的改善为旅游产业全面发展创造了条件

随着全国统一、高效、便利的基础设施的进一步发展，特别是交通、通信条件的大幅度改善，有利于各地发挥优势、协调发展，形成全国统一的旅游市场，实现旅游业全面发展。

(八) 信息技术的应用给旅游业超常规发展提供了新的机会

信息技术的发展使旅游业经营管理手段和经营方式都发生了革命性的变化，



推动我国旅游企业加快网络化、国际化发展的进程,有助于中国旅游业直接面向世界水平实现跨越式发展。

(九) 2008年北京奥运会与2010年上海世界博览会的契机

2008年北京奥运会与2010年上海世界博览会将是中国向世界全面展示自己的舞台,为中国旅游业的全面发展提供了前所未有的发展契机。

二、挑 战

(一) 旅游业全面、协调、可持续发展面临新的要求

长期以来,我国旅游业开发方式粗放,创新驱动不足,没有转入效益型增长的轨道。“十一五”时期,旅游产业要实现全面、协调、可持续发展的目标,需要进一步扩大旅游产业对就业、文化与生态目标的促进作用,发挥旅游产业在促进城乡之间、地区之间协调发展方面的作用,这对旅游业发展提出了新的要求。

(二) 旅游供给落后于旅游需求发展

随着旅游市场变化和全面建设小康社会目标的推进,旅游产品和旅游需求之间的矛盾开始凸现,观光产品开发程度不足,缺少大众度假旅游产品,专项产品开发的规范化、专业化程度不够,亟需提高档次,解决结构性短缺问题。

(三) 国际旅游竞争压力加大

燃油成本的持续上涨使航空交通成本不断增加,加上人民币趋于升值,都将使入境旅游需求在一定程度上受到影响,使得我国在开发国际旅游市场,特别是中远程市场方面面临更大的困难。

(四) 完善旅游经济管理体制任务紧迫

旅游管理范围过窄,难以对行业实施全面、有效的管理;旅游法规建设滞后,以诚信服务为主的规范的市场秩序尚在形成过程中;现代企业制度和现代旅游行业组织没有建立,产业的集中度不够,行业分工体系不合理,缺少具有国际竞争力的专业化企业集团;要素市场发育不足,不利于旅游业产业化运作和整体素质提升。



（五）旅游人才资源与科技创新能力不足

我国旅游研发力量薄弱，投入不足，缺乏激励机制，难以充分利用社会资源，导致旅游行业技术创新与技术应用能力严重不足。人才资源培育落后于旅游发展的需求，难以支持建设世界旅游强国的目标。

（六）旅游产业的发展可能遭遇突发事件的隐患

未来五年存在许多不确定的因素，战争、疾病、灾害等不可抗力因素和突发性事件的发生，可能对旅游产业发展产生不同程度的冲击。