

旅游规划系统理论与实践专题研究

LV YOU

旅游发展规划
FAZHANGUIHUA

1

王莹著

杭州出版社

浙江省哲学社会科学规划重点课题(Z03GL14)

旅游规划系统理论与实践专题研究 1

旅游发展规划

王 莹 著

杭州出版社

序

进入新世纪以来,我国旅游业以突飞猛进的态势迅速发展壮大,已成为国民经济新的增长点和许多省、市、区的支柱产业。2005年,入境旅游、国内旅游、出境旅游三大市场均取得长足发展,全年旅游总人数达到13.63亿人次,旅游总收入978亿美元,分别较2004年同比增长10%和12.4%。2006年旅游总收入达到8935亿元,比上年增长16.3%。入境人数12494万人次,比上年增长3.9%。过夜人数4991万人次,增长6.6%。国际旅游外汇收入339.5亿美元,增长15.9%。国内出游人数达13.9亿人次,增长15%;国内旅游收入6230亿元,增长17.9%。旅游消费正成为我国消费结构中最具活力的板块。目前,我国已开发建成各级景点2万多个(其中A级旅游景区1401个)、星级饭店12024家、各类旅行社16891家、优秀旅游城市247个。初步形成了基本完备的旅游接待体系,继续保持世界上第四大入境旅游接待国、世界上最大的国内旅游市场和亚洲第一大出境旅游市场的地位^①。《中国旅游业发展第十一个五年规划纲要》提出,到2010年实现入境过夜旅游人数6880万人次、国内旅游人数达17.8亿人次、旅

① 中华人民共和国2006年国民经济和社会发展统计公报

游总收入达到 1565 亿美元,中国正迈着矫健的步伐奔向“世界旅游强国”。

在中国旅游业近 30 年的发展历程中,旅游规划受到了越来越多的关注,“科学规划,合理开发”的理念逐步形成,这给旅游规划提供了大好时机和广阔市场。于是,学术研究欣欣向荣,编制队伍不断壮大,成果形式多种多样,并呈现出由发展规划、总体规划向项目策划、市场培育、商品开发等专题规划不断深化的良好趋势。特别是近 10 年来,各种规划类型、概念、方法、规范不断引进,使其成为旅游研究和实践中的一个热点。目前,大多数人已经意识到:旅游业的发展离不开旅游规划。所谓旅游规划是对旅游业进行长远、系统的计划与安排,是旅游业发展的指导思想和基本蓝图,是促进三大效益协调发展、提高旅游资源吸引力、形成良好旅游目的地的有效途径,是保证旅游业可持续发展的重要依据。旅游规划的基本任务是:通过确定发展目标,提高吸引力,综合平衡游历体系、支持体系和保障体系的关系,拓展旅游内容的广度与深度,优化旅游产品的结构,保护旅游赖以发展的生态环境,保证旅游地获得良好的效益并促进地方社会经济的发展。

旅游规划源自于城市规划。国外的旅游规划经历了“古典规划”——“理性规划”——“系统规划”几个阶段,虽然深深地保留着城市规划的烙印,但自 Baud Bovy 于 1982 年提出旅游规划模型到现在,理论、技术、方法也正逐步走向成熟^①。我国的旅游规划同国外比较有三点不同之处:

^① Gunn Clare. A. Tourism Planning, New York, Crane, Russak & Company Inc. 1979

其一,受旅游发展模式与国家行政管理体制影响,中国的旅游规划从一开始就是以政府主导为主的,从积极意义上讲,这使得规划能够从一个长远的、公共利益的角度来看待问题;从消极的意义来看,也导致了规划参与主体的缺位,政府及其委托单位成为了规划制定的绝对主体,从而把企业、当地居民、旅游者等重要的利益相关者排除在外。其二,中国旅游业的发展轨迹决定了旅游规划在学术依赖上以城规、地理、经济、园林、景观等学科为主,对市场、社会、生态往往只是一种形式上的分析,更多的是为了满足规划内容的样式要求,或者说,是一种摆设。而作为重要利益相关的旅游者被排斥在规划之外,因此大部分旅游规划都缺少真正意义上的市场分析,或者说所谓的市场分析更多的是一种“实验室环境下”的产物;由于当地居民的缺位,因此社会和生态影响评价也往往被忽略。学术依赖的单一,其根本原因还是在于规划编制主体的单一和规划编制者价值取向的偏移。其三,中国的旅游规划虽然在技术上走向了相对规范,但在方法上依然是庞杂而凌乱的,更为重要的是,在思想上并未形成真正的体系。从1999年的《旅游发展规划管理暂行办法》到2000年的《旅游规划设计单位资质认定暂行办法》,旅游规划在科学化、法制化、规范化道路上有了重要的进展。但遗憾的是,我们既缺乏真正的规划思想,也缺乏真正有思想的规划^①。

正是基于以上认识,我们开始着手撰写这套丛书,并得到了浙江省哲学社会科学规划办支持,列为了2003年度哲学社会科学重点项目。这套丛书系统地探讨不同层次

① 宋瑞. 西方旅游规划发展引发的思考. 中国旅游报, 2006-06-23

的旅游规划,试图达到三个目的:一是理顺旅游规划体系。结合我们的实践经验,让更多的人知道规划的不同隶属关系,在哪一个层次的规划中应该解决哪些重点问题,怎样解决这些问题才能使规划的设想变为现实,真正成为指导实践的行动纲领。二是总结旅游规划的理论与方法。随着旅游规划的发展,生命周期、发展动力、游憩理论等从不同学科引入;GIS、数学模型、动画设计等技术广泛使用。这些理论与技术方法在实践中怎样应用,是否适应旅游学科发展,我们希望有一个总体的认识,从引进到发展,逐步形成旅游学科自己的理论方法。三是深入认识旅游规划学科的独立性。旅游规划虽然源于城市规划的母体,但毕竟不是城市规划,旅游规划有它自身的特点,用城市规划的要求去编制旅游规划必然空洞无物;按城市控制性详细规划的要求去控制旅游景区也根本达不到控制的目的。旅游产业是一个综合性的产业,旅游规划也必然融合其他规划优点成为一门相对独立的学科。

上述目的是否达到,我们不敢断言,但我们在努力探索,并希望得到同仁的赐教。

唐代剑

2007年5月于钱塘江畔

目 录

第一章 旅游发展规划——旅游业发展的总纲领	1
第一节 旅游发展规划的内涵	1
一、旅游发展规划的性质与任务	1
二、旅游发展规划的类型	4
三、旅游发展规划的地位和作用	6
第二节 旅游发展规划的历史演变	8
一、旅游发展规划的产生与发展回顾	9
二、影响我国旅游发展规划演变的因素	12
三、我国旅游发展规划的阶段性研究	14
第三节 旅游发展规划的特点及其与相关规划的关系	16
一、旅游发展规划的基本特征	16
二、旅游发展规划与其他旅游规划的区别与联系	18
三、旅游发展规划与相关规划的协调	19
第二章 我国旅游业发展的新任务	24
第一节 经济社会环境变化	24
一、构建社会主义和谐社会	24
二、经济增长方式的转变	27
三、现代服务业的发展	29
四、体验经济的到来	30
第二节 旅游业发展的新任务	31

一、促进和谐社会建设	32
二、推动传统农业向现代农业转化	32
三、拓展居民消费空间	33
四、强化区域分工合作	34
第三章 旅游发展规划编制理念与思路更新	36
第一节 从可持续的旅游到负责任的旅游	36
一、可持续发展理论对旅游发展规划的指导意义 及影响	36
二、负责任的旅游发展观给规划理念带来的新 影响	40
第二节 旅游发展思路的转变	44
一、更加尊重旅游经济的内在联系	44
二、发展思路的转变	45
三、发展原则的创新	46
第三节 构建科学目标体系	47
一、旅游业发展目标体系编制的传统思路	47
二、科学发展目标体系制定的探索	49
第四章 旅游发展规划编制理论充实	55
第一节 传统理论新成果的吸收与应用	55
一、区域经济理论	55
二、系统理论	63
第二节 新理论的导入与实践	68
一、游憩概念的提出及其对旅游发展规划的影响	68
二、城市动力理论与区域旅游发展驱动模式转变 ...	70
三、政府干预理论与旅游业发展的政府宏观调控	74

第五章 旅游发展规划编制技术与方法创新	78
第一节 传统方式趋向规范	78
一、旅游资源调查全面规范	78
二、市场调查与分析走向科学	85
三、SWOT 分析更加完善	90
四、问询法获得推广应用	96
第二节 新方式探索	99
一、系统动力学分析法	99
二、投入产出法	101
三、利益相关者分析法	106
第六章 旅游发展规划编制模式多元化	110
第一节 团队组织模式多样化	110
一、编制团队受到重视	110
二、对聘请外国专家团队的争议	112
三、对多个团队共同编制规划的尝试	114
四、管理者成为团队组成部分	116
第二节 技术线路更加合理	117
一、技术线路清晰	117
二、规划委托规范	119
三、调查分析科学	120
四、目的与思路明确	125
五、规划实施实行追踪管理	127
六、规划过程融入学习研讨理念	128
第三节 规划内容模板创新	129
一、创新规划内容	137
二、规划内容反映地域特色	149

第七章 旅游业起步阶段旅游发展规划编制

——以江西上犹县旅游发展规划为例 151

第一节 把握区域旅游发展的特征与机遇 152

一、旅游发展规划背景的认识与分析 152

二、旅游资源特色的提炼与开发评价 155

三、旅游产业基础分析与评价 160

第二节 合理定位与战略目标确定 163

一、发展原则 164

二、发展战略框架 164

第三节 区域旅游发展整体蓝图的描绘 168

一、规划内容全面系统 168

二、空间布局与功能分区明确 169

三、产品设计详尽 172

四、旅游产业发展配套规划齐全 173

第四节 初级阶段旅游发展规划特色与编制体会 175

一、初级阶段旅游业发展规划应有的特色 175

二、规划编制体会 177

第八章 旅游业成熟阶段旅游发展规划编制

——以诸暨市旅游发展总体规划为例 181

第一节 成熟阶段旅游业发展的特征 181

一、“大旅游”的发展思路得到认可 181

二、引起社会各界高度关注 182

三、构成区域形象的组成部分 183

第二节 实现旅游业发展的突破 183

一、前一轮规划的总结回顾 184

二、对旅游业的重新认识 185

三、发展战略的全面创新 191

四、旅游发展模式的突破 195

第三节 资源整合	201
一、政府资源的整合	201
二、产业资源的整合	203
三、社会资源的整合	205
第四节 利益均衡	208
一、以科学发展观处理好产业间、区域间和各方 利益群体之间关系	208
二、以和谐发展观处理好社区居民的利益关系	209

第九章 专项旅游发展规划编制

——以浙江省乡村旅游发展规划为例	210
第一节 专项旅游发展规划编制的背景	210
一、旅游产品结构调整与升级的需要	210
二、专题旅游宣传的促进作用	211
三、区域经济社会发展的需要	212
第二节 针对性的专项旅游发展思路	213
一、指导思想与新农村建设指导意见相符	213
二、总体目标与新农村建设目标协调	214
三、规划思路体现新农村建设要求	216
第三节 独立完整的空间布局规划	219
一、构筑省域旅游中心城市环	219
二、打造五大主题功能片	220
三、分区建设引导	225
第四节 特色的产品体系设计	231
一、精心培育四大特色旅游产品	231
二、大力发展节庆活动	234
第五节 利益兼顾的产业配套规划	235
一、乡村旅游交通	235

二、乡村旅馆发展	238
三、农家乐建设与规范	241
四、乡村土特产品供销	243

第十章 旅游业与相关产业协同发展规划编制

——以杭州市西湖区旅游商贸发展规划为例	246
------------------------------	-----

第一节 产业协同发展规划编制的前提

一、体现区域产业发展的客观要求	247
-----------------------	-----

二、具有统一的管理部门	249
-------------------	-----

第二节 产业协同发展规划编制的积极意义

一、从规划视角对产业协同发展进行统筹考虑 ..	250
-------------------------	-----

二、更好地进行协同产业的布局	250
----------------------	-----

三、充分实现协同产业的资源整合	251
-----------------------	-----

第三节 产业协同发展规划编制的探索实例

一、充分认识杭州市西湖区发展旅游商贸业 的背景条件	251
------------------------------------	-----

二、特别关注与现有规划的衔接	254
----------------------	-----

三、杭州市西湖区发展旅游商贸业的战略谋划 ..	259
-------------------------	-----

四、编制独立相关产业发展规划	263
----------------------	-----

五、协调发展探索	271
----------------	-----

第四节 旅游业与相关产业协同发展规划编制的体会

一、规划涵盖产业范围界定	275
--------------------	-----

二、规划的可操作性	276
-----------------	-----

三、不同产业研究专家的合作	276
---------------------	-----

四、充分论证	276
--------------	-----

参考文献	281
------------	-----

后 记	286
-----------	-----

图目录

图 4.1 旅游系统空间结构	66
图 4.2 旅游系统组成结构体系	66
图 4.3 旅游系统的输入输出结构示意图	66
图 5.1 SWOT 分析流程图	93
图 6.1 旅游业发展规划编制流程图	118
图 6.2 旅游发展规划编制和实施程序图	128
图 6.3 杭州城市品牌视觉标志图	140
图 6.4 杭州城市品牌定位、延伸形象与价值诉求	141
图 8.1 “3+1”全新旅游发展格局图	198
图 10.1 “一链四圈”旅游文化娱乐产业发展格局图	272
附图 1 诸暨市旅游发展规划功能分区图	277
附图 2 杭州市西湖区旅游商贸规划功能分区图	278
附图 3 浙江省乡村旅游规划功能分区图	279
附图 4 江西省上犹县旅游发展总体规划	280

表目录

表 3.1 浙江省旅游业“十五”计划与至 2020 年旅游 发展规划经济目标	49
表 3.2 上虞市旅游产业发展主要微观经济指标	50
表 3.3 上虞市旅游产业发展主要生态环境质量指标	51
表 3.4 浙江省乡村旅游发展规划新农村建设与发展指标 ...	52
表 3.5 镜湖国家城市湿地公园保护管理控制指标	52
表 4.1 游憩活动与场所设施	68
表 5.1 旅游资源分类表	80
表 5.2 旅游资源评价赋分标准	83
表 5.3 旅游业增加值占 GDP 比重、旅游业就业岗位 占全社会比重表	105
表 7.1 上犹县旅游产品开发一览表	173
表 8.1 诸暨市旅游业发展 SWOT 分析	188
表 8.2 “3+1”分区功能定位	198
表 9.1 中国历届大型旅游活动年主题一览表	212
表 9.2 乡村旅游相关节庆活动一览表	234
表 10.1 西湖区旅游商贸规划与西湖区分区规划衔接	255
表 10.2 西湖区旅游商贸规划与杭州市旅游发展总体 规划衔接	257
表 10.3 西湖区旅游商贸规划与杭州市商业网点发展 导向性规划衔接	258
表 10.4 八大功能区与产业发展定位	262

第一章

旅游发展规划—— 旅游业发展的总纲领

旅游发展规划的演变要受到区域经济社会发展的影响,是由区域经济社会发展对旅游发展的客观要求所决定的。

第一节 旅游发展规划的内涵

一般的,旅游发展规划是指县域(经济区)或县域以上的旅游业规划,是对区域旅游发展蓝图的描绘,与其他旅游规划存在本质上的区别。

一、旅游发展规划的性质与任务

旅游业的联带性、系统性以及旅游市场竞争的剧烈性决定了旅游发展规划的性质是对旅游资源的优化配置、旅游系统的合理发展等产业结构性的筹划,它是当地经济社会发展规划的有机组成部分,也是国土规划或城市规划的有机组成部分。2003年5月1日正式实施的中华人民共和国国家标准《旅游规划通则》(GB/T18971—2003,以下简称《通则》)^①中明确规定,旅游发展规划(tourism development plan)是“根据旅游业的历史、现状和市场要素的变化所制定的目标体系,以及为实现目标体

^① 中华人民共和国国家质量监督检验检疫总局. 旅游规划通则. 2003年2月24日发布,2003年5月1日实施

系在特定的发展条件下对旅游发展的要素所做的安排”。旅游发展规划的主要任务是明确旅游业在国民经济和社会发展中的地位与作用,提出旅游业发展目标,优化旅游业发展要素、结构与空间布局,安排旅游业发展优先项目,促进旅游业持续、健康、稳定发展。

需要指出的是,不同时期、不同地区的旅游发展规划由于其旅游产业发展背景不同,以及旅游产业自身发展阶段的不同,规划的具体任务也存在很大区别。对于旅游业发展处于起步阶段的区域,旅游发展规划要为旅游业的发展提供系统性的全方位的指导,发展规划的主要任务是对旅游发展进行总体定位,明确旅游业在区域经济中的地位与作用,旅游业在高一级区域旅游网络中的功能与分工,对旅游发展时序、要素的配置和空间的布局做出科学、系统的安排;对于旅游发展有一定基础,旅游产业相对成熟的区域,旅游发展规划的重点任务是着重从提升旅游业竞争力角度,对各资源要素进行调整与整合,对旅游发展的思路、模式进行创新,以进一步激活旅游产业,实现可持续发展。

从我国旅游业被正式纳入国民经济和社会发展规划之时起,经历了从“七五”至“十五”的几个阶段。这期间,我国经济社会发展发生了巨大的变化,不同时期对旅游业发展的要求存在巨大的差异,这使得旅游发展的主要任务差异性十分明显。如进入“十一五”期间,我国旅游业经过 28 年的发展,旅游业具有了相当的规模,在亚洲旅游发展中雄居榜首,世界旅游发展中名列前茅;同时,旅游产业的地位和作用在新时期下出现了新的变化,从而旅游发展规划编制的任务也发生了显著的转变。为此,在我国“十一五”新一轮旅游发展规划编制工作全面展开之际,国家旅游局根据我国旅游业的发展现状及我国旅游产业的发展态势,专门下达了本轮规划的主要任务,明确:一是要求结合“十五”旅游发展规划中期评估,总结“十五”期间旅游发展的若干经验,分析发展趋势,剖析制约因素,归纳一批发展模式,推广一批

发展典型;二是按照“统筹”的精神,围绕世界旅游强国目标,研究各区域、各地方、各要素的发展指标,把世界旅游强国目标落到实处;三是根据规划目标,提出“十一五”期间和到2020年旅游基础设施配套建设、旅游产品开发、旅游市场开发、旅游产业要素配置、旅游经济空间布局的基本思路,指导旅游产业发展实践。

至于地区旅游发展规划的编制,各地旅游主管部门则根据本区域旅游业发展的特点,在规划编制前首先下达规划编制的任务书,明确本规划期规划编制的主要任务,让投标单位围绕任务书进行标书的制作,从而也保障规划编制符合区域旅游业发展所需要完成的基本任务。如绍兴市在《绍兴市旅游发展总体规划》邀标文件中就包括了详细的规划任务书,明确了项目的名称、规划范围、期限、项目性质与目标、规划编制要求等内容。特别从绍兴实际出发,提出了“规划应围绕进一步提升绍兴市旅游的产业地位,把绍兴培育成为具有国际竞争力的旅游目的地,成为海内外旅游者重要的旅游目的地,实现绍兴旅游业可持续发展及建成旅游经济强市等目标;为政府及旅游管理者提供科学合理、具有创新性、前瞻性和可操作性的发展思路 and 措施”的规划目标,对规划总报告规定“2020年以后绍兴旅游业发展远景构想、2011—2020年绍兴旅游业发展中远期战略规划、2006—2010年绍兴旅游业发展近期行动计划”三方面内容,并且对重点要完成的任务进行详细说明:(1)绍兴旅游发展目标规划。明确提出绍兴未来15年内旅游发展的总体战略、目标、各项分目标和分期目标,构筑旅游发展的目标体系。(2)绍兴旅游形象提升和市场拓展规划。明确提出绍兴作为海内外旅游目的地的形象定位,提升“鲁迅故乡,江南水城”的旅游形象,明确提出潜在市场和重点突破方向,制定操作性强的市场拓展规划,树立绍兴在国际旅游市场上的鲜明形象。(3)资源整合和产品提升更新规划。在旅游资源开发与保护良性协调的前提下,挖掘全市旅