

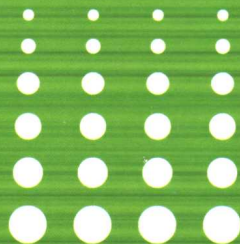


中国社会科学院旅游研究中心

学术研究系列 No. 2

旅游规划的 理论与实践

主 编 张广瑞



社会科学文献出版社
Social Sciences Documentation
Publishing House



中国社会科学院旅游研究中心学术研究系列 No. 2

旅游规划的理论与实践

中国社会科学院旅游研究中心

主 编 张广瑞

副主编 李明德 殷作恒

社会科学文献出版社



中国社会科学院旅游研究中心学术研究系列 No.2

旅游规划的理论与实践

主 编 / 张广瑞

副 主 编 / 李明德 殷作恒

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市东城区先晓胡同 10 号

邮政编码 / 100005

网 址 / www.ssdp.com.cn

责任部门 / 编辑中心 (010) 65232637

责任编辑 / 宋月华

责任校对 / 以 兰

责任印制 / 同 非

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部

(010) 65139961 65139963

经 销 / 各地书店

读者服务 / 客户服务中心 (010) 65285539

法律顾问 / 北京建元律师事务所

排 版 / 北京中文天地文化艺术有限公司

印 刷 / 北京彩艺印刷有限公司

开 本 / 787×1092 毫米 1/16 开

印 张 / 22.5

字 数 / 385 千字

版 次 / 2004 年 3 月第 1 版

印 次 / 2004 年 3 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 7-80190-105-3/F·057

定 价 / 39.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误，
请与本社客户服务中心联系更换



版权所有 翻印必究

图书在版编目(CIP)数据

旅游规划的理论与实践/张广瑞主编. - 北京:社会科学文献出版社,2004.3

(中国社会科学院旅游研究中心学术研究系列 No.2)

ISBN 7-80190-105-3

I.旅... II.张... III.旅游经济-经济规划-研究-中国 IV.F592.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 089557 号

本书的出版得到
中国社会科学院出版基金的资助

《中国社会科学院旅游研究中心学术研究系列》

编委会组成名单

主 任：张广瑞

副主任：魏小安 刘德谦

委 员：张广瑞 魏小安 刘德谦 李明德

总 序

中国社会科学院旅游研究中心是中国社会科学院专门从事旅游研究的学术机构，创建于 1999 年，其宗旨是适应中国旅游业的迅速发展，加强学术研究，促进与国内外旅游学术界、政府机构和实业界的联系和交流，进而促进中国旅游业的健康发展。旅游研究中心从创建伊始，始终坚持理论联系实际的原则，坚持服务政府、服务企业、服务社会的方针，编撰出版《中国社会科学院旅游研究中心学术研究系列》的目的就是实现上述宗旨和履行上述方针的具体措施之一。

中国旅游业的蓬勃发展，为旅游学术研究提供了丰富的实践基础，而旅游实践的发展又呼唤着旅游学术研究的创新。如果说在过去 20 多年的时间里，我们比较注重境外旅游研究成果的引进与消化的话，那么，现在我们学术界所面临的任務则是深入研究中国自己的旅游发展实践，在现有学术成果的基础上，创立和发展中国旅游学术研究的理论体系，作为一个世界旅游大国，也让我们的研究成果为世界旅游业的发展提供借鉴，丰富世界旅游学术研究成果的宝库。

中国社会科学院旅游研究中心不仅是个旅游专业研究机构，更是一个交流与合作的平台，希望通过这个平台，通过我们的研究活动，我们的年度《旅游绿皮书》和现在的这个旅游学术研究系列，把国内外旅游学术界紧密地联系在一起，共同为我国乃至世界旅游业的健康发展而做出应有的贡献。

中国社会科学院旅游研究中心主任 张广瑞

2003 年 7 月 1 日

前言^{*}

无数失败和失误的教训告诉人们，旅游目的地要赢得旅游业健康的发展，需要科学合理的规划。一个好的旅游发展总体规划是旅游目的地发展所必不可少的。在过去的十几年中，尤其是最近几年内，全国出现了一个编制旅游发展规划的热潮。省、自治区和直辖市在编制规划，大中小城市以及县、区也在编制规划，甚至一些乡镇也编制类似的规划。需求拉动了供给，目前国内参与旅游规划编制的单位和人员也越来越多，从政府主管部门到政府研究机构，从大型的城市规划设计单位到国家重点的研究院所，从各类大专院校到私营公司，甚至也有一些个人临时搭起的班子。譬如就有大专院校同时并存几个旅游规划的编制机构；当然，也有人同时参与多个规划的编制。近年来，一些国际机构和境外咨询机构也加入进来，使中国旅游发展规划的编制开始走向“国际化”。参与编制旅游规划的人员也非常广泛，几乎包括了相关领域的各类专业人员，一时间全国也出现了一大批旅游规划专家。优秀的规划自然不少，但是，存在的问题也不少。针对全国旅游规划编制中的问题，国家旅游局也公布了《旅游发展规划管理办法》，建立了规划资格认定制度，试图规范旅游规划行为，使旅游规划在旅游发展中发挥更大、更好的作用。但是，从全国的情况来看，旅游规划中仍然存在一些问题需要探讨，存在一些误区应当跨越。

误区之一，编制规划的目的。这个问题似乎不难回答，可是答案却是多方面的。目的之一，是完成上级交办的任务。在我国把旅游业作为国民经济的一个产业以后，地方政府在制定五年计划或长期发展规划时，旅游部门必须制定相应的旅游发展规划，有关上级——特别是主管上级——有指示，要在规定的时间内拿出旅游规划来，当然这个任务是必须完成的。目的之二，是向上级要钱。虽然整个国家的经济体制正在

* 本前言曾作为第二本《中国旅游绿皮书》（即《2001~2003年中国旅游发展：分析与预测》）总报告的一部分先期发表（原章节名为《旅游规划：走出误区》）；这次作为本书前言使用时，曾交由作者本人做了一些修改。——本书编者

向市场经济转变,但政府在投资方面,特别是对经济落后地区或新产业来说,这种投资仍然是十分重要的;但是,政府资金的分配方式有时也难免有“关系”的因素,然而“关系”还必须有成文的规划来支持。其三是招商引资。从市场经济运行中,地方政府已经认识到外来资金和民间资金对发展地方经济的重要作用,但是投资者也不糊涂,没有写在本子上、画在图上的实实在在的规划,是难以真正引来投资人的。当然,也有一些地方政府的确希望通过专业人员的知识和技术,编制一个科学可行的旅游发展规划,以期用以指导当地旅游发展的实践,借助旅游业——这个国民经济新的增长点的拉力,谋取本地经济社会的进步。如与前三个目的比起来,现在,追求第四个目的的地方已越来越多。

误区之二,请谁来编制规划。现在,国家旅游局已经公布了几批具有编制旅游规划资格的单位,不过目前数量还不多,由于对规划单位资质设立了一些门槛,目前多数规划编制单位还处于正在申请或准备申请的过程之中。不过,国家旅游局和地方旅游局目前还没有把资质作为编制规划的必要条件,没有资质仍然可以编制规划,只要委托方认可就可以。从全国的情况来看,委托方选择规划单位主要是这样四种途径:慕名求助;主管部门或上级单位推荐;规划单位毛遂自荐;招标、竞标遴选。尽管目前在总体上已经供大于求,但是由于信息不畅和时间等多方面的因素,委托方在有关规划单位的选择上,空间和余地也并不很大。实际上,对规划编制单位的能力和水平,常常也难以准确判定。有些单位,为了显示阵容,经常把一些不相干的人员也列入规划组成员名单,有的可能根本没有参与实际工作,有的被列入名单的人甚至连本人也不知道。有的规划编制人员是从社会上聘请来的,但规划文本上却把参与工作的人员换成了这些人员的相关单位,其实,这些人员可能早已离开原来的单位,参与规划编制纯属个人行为。最近看到一些旅游规划的文本,上面除了主持单位外,竟然列出了许多单位,包括研究所、设计院、研究中心、大专院校、企业集团以及旅游行政主管部门等等。那么,这样的旅游规划是由主持编制的单位为规划负责呢,还是由名单上所列全部单位负责,还是由那些曾经或现在还在这些单位供职的个人负责?另外还有一个看来似乎不合逻辑但是又非常流行的做法,就是规划单位竟然包括委托方和被委托方。值得指出的是,有一段时期,大家似乎都有一个共同的想法,认为海外咨询公司作规划时的考察和研究是非常认真的,提出的观点也是非常犀利的、不考虑情面的;不像国内有些专家不靠严肃认真的调查和分析,而是靠“大牌子”、“大智慧”,靠电脑“搬块”,以致闹出了一个个规划辗转照抄和张冠李戴的笑话来。但是,一些聘请境外咨询公司编制的省级旅游规划,竟然署名是世界旅游

组织、国家旅游局和当地旅游局。那么，这个规划是这三个具有明显官方背景的机构编制的，还是它们共同委托另一方编制的，是这三个官方机构为之负责，还是被委托的咨询公司为之负责。至于境外咨询公司的资质问题，那也就只有另作别论了。

误区之三，到底规划什么。即将作为国家标准的《旅游规划通则》中，规定了旅游规划的层次和具体要求，如总体规划应当包括的内容等等，甚至连细节都有说法。但是，目前人们所做的旅游规划却仍是五花八门，让人难以看出什么类别、范围或层次来。在具体的做法上，也常常大相径庭，比如有的文本可能三四万字或者更少，其格式好似法律条款；有的文本则是洋洋数十万字，甚至上百万字，其详尽程度不亚于一部教科书；有的甚至形成了一套数十文本数百万字的文本系列；也有由一套文本和其他形式组成的成果，既有正本，又有副本，有详细的文本，还有简本，另外还有各类单项报告。图件更是五花八门，不仅有精美的规划平面图，还有鸟瞰图、透视图、示意图、效果图，有的还有遥感图。一些文本中讲述了一些放之四海而皆准的大道理，或者几乎把所有相关的资料都放入文本，从国外讲到国内，从历史讲到今天，尤其是关于旅游资源的部分，更是事无巨细，把所有可以称作资源的东西统统都罗列出来。这些年来，由于海外咨询公司的介入，由于国家的差异和良莠不齐水平，因此规划的文本也略显了一点千姿百态，但是因为这是外国人做的，则另外有其评判的标准，甚至在中国人眼里没有逻辑的东西，也经常被当作大胆创新而大获赞扬。

误区之四，规划的质量谁来审定。按照国家旅游局通则的规定，旅游总体规划要经过评审，至于由谁评审并没有严格的要求。尽管从道理上说，是否需要评审和如何评审应该是委托方的事，但是由于种种原因，不少规划的评审工作实际上还是由规划方来协助组织。有的时候请了一些熟悉的朋友来捧场；有的时候又竟然请来了一些根本对旅游或旅游规划不了解的外行；还有时候，由于体制原因、门户之见或地方利益作怪，无论多好的规划就是不予通过；但是也有时候，问题再多的规划也落了个皆大欢喜。另一方面，评审标准也是一个值得研究的问题，比如就有这样的時候，由于委托方急于要想通过或者急于要得到上级的嘉奖，在某种形式的授意或暗示下，评审也就只是一种走过场，而且往往还会评出一些具有国际领先水平、国际先进水平、国际一流水平或国内领先水平、国内先进水平、国内一流水平的规划来。评审组的成员不同，评审的程序不同，不知这些国际领先、国内先进是如何比较出来的。如作为一种规范化行为，评审或也不失为规划工作的最后把关程序；如果流于非规范的运作，评审也就没有什么真正的意义。实际上，

如果作为一种咨询行为,只要甲方认可或双方都严格地履行了合同,由第三方进行评审并无多大必要,而缺乏依据的规划结果的等级认定也同样地没有什么价值。

误区之五,规划如何实施。实际上,规划的过程是重要的,因为规划的过程是了解实际,反复探讨、统一认识的过程。当然,结果也是重要的,但是,结果的关键不是一个漂亮的文本,而是符合实际情况能够实施的规划内容。因此,真正理解这个规划是实施规划的基础。这里还有一个认识上的偏差,把旅游发展的总体规划视同于城市规划,总是希望通过立法的程序批准,然后不折不扣地执行。实际上,旅游的发展在很大程度上一直受着外界因素的影响,市场的敏感性也很大,企图用一种不变的方式来对付不断变化的市场需求,恐怕是难以如愿的。因此,随着旅游业的发展,国家旅游主管部门也应当对规划的要求提出相应的调整。

编制旅游规划的热潮仍然在继续,每年全国都有大批各式各样的旅游规划问世。但是,随着中国旅游业的不断成熟,旅游需求的不断扩大,旅游规划再以原有办法编制、旅游规划再以老面孔出现,可能就会有些不合时宜了。所以我们旅游研究中心才决定在京召开这样一次旅游规划专家座谈会,邀请大家一起来商讨如何谋求中国旅游规划的新进步、新发展。本论文集的编辑出版,就是为了把大家的这些意见汇总起来,传播出去,进行更加广泛的交流,以期引起全国更多同行的更多关注,通过更大范围的努力,对中国旅游业的发展有所贡献。

目 录

前 言	张广瑞 / 1
-----------	---------

理 论 篇

旅游规划：市场、规范与创新	魏小安 / 1
论旅游发展总体规划编制的几个原则	张广瑞 / 12
旅游规划三元论	
——中国现代旅游规划的定向、定性、定位、 定型	刘滨谊 / 22
借鉴与创新：形成中国特色的旅游发展之路	周建明 / 29
关于优化旅游规划的思考	范家驹 / 34
旅游地生命周期理论与旅游规划	保继刚 / 39
城市旅游空间结构探析	
——以世界遗产地苏州为例	陶 伟 戴光全 / 54
城市旅游规划与城市规划的关系与协调	范业正 / 64
论地学在旅游规划中的地位和作用	陈安泽 / 71

旅游资源深开发与规划

——市场导向下的环境资源开发与利用

- 吴楚材 张朝枝 / 84
- 试论我国旅游规划的基本内容 袁书琪 郑耀星 / 93
- 建立自重、自律、自强的规划思想
- 郭 康 邱明慧 刘翠鹏 / 99

方 法 篇

- 以产品为中心的旅游规划方法 范业正 / 103
- 改革创新与旅游规划 石建国 / 113
- 区域旅游开发中的资源表达方法 尹泽生 / 121
- 县域旅游发展规划的系统思维方法与技术路径 张朝枝 / 130
- 试论遥感技术在旅游资源调查、旅游规划工作中的
- 应用 谷上礼 夏雨生 杨 帆 王 扬 范 力 / 140
- 区域旅游发展规划的若干问题思考 郑向敏 侯志强 / 154

实 践 篇

旅游业界的期盼和规划界的苦恼

- 谈旅游规划的可操作性 李明德 / 163
- 旅游业需要什么样的规划 于英士 / 168
- 旅游经济分析与预测问题 王磐岩 王玉洁 / 172
- 从旅游规划的落实看其编制问题 刘振礼 / 178
- 当前我国旅游规划中几个关键性问题之管见 王衍用 / 185

对旅游规划中统计分析的一些看法	戴学锋 / 203
当前我国旅游规划中存在的主要问题与对策思考	徐德宽 张 勤 / 211
当前我国旅游规划存在的问题与对策 ——兼析武陵源的旅游规划问题	翟辅东 / 217
我国风景旅游度假区“城市化”问题研究	李树民 郝心华 / 228
我国地方旅游规划编制的问题及发展趋势	黄安民 赵黎明 张立明 / 233
关于编制风景区详细规划的几点体会	胡 静 / 240
新形势下的中国旅游规划创新	刘 锋 / 245
陕西秦岭北坡森林公园总体规划初探	张晓慧 苟小东 王 谊 / 256
中国旅游规划的分期及其特征	宋志伟 / 264

探 讨 篇

旅游规划需要新理念 ——旅游规划三议	刘德谦 / 269
对概念性旅游规划的认识	王建军 / 283
编制中外合作旅游规划的实践与体会	罗明义 / 289
对“洋专家”既不要迷信，也不必苛求 ——兼谈区域旅游发展规划的编制班子的组成	王兴斌 / 299
《山东省旅游发展总体规划》评析	吴必虎 张 伟 / 304

我们应从洋规划中学习什么	喻学才 / 316
--------------------	-----------

附 录

中华人民共和国国家标准：旅游规划通则	/ 326
--------------------------	-------

国家旅游局旅游规划管理办法	/ 335
---------------------	-------

国家旅游局旅游规划设计单位资质认定暂行办法	/ 338
-----------------------------	-------

后 记	/ 341
-----------	-------

理论篇

魏小安

旅游规划：市场、规范与创新

看来看去，旅游规划实际上也是一个市场，既然是一个市场，就有供给，有需求；反过来说，有需求，就有供给，而且，供求之间也有一个相应的均衡关系，旅游规划市场也有市场的竞争和市场的秩序问题。是市场，就必须要有规范，因此，我们在研究有关旅游管理措施、管理规定的时候，基本上也是从市场管理这个角度出发的。

一 规划大热

旅游规划这个市场是一个什么样的现状，有什么样的特点？

1. 从需求角度来看，这些年旅游规划比较热

旅游规划，这个热并没有热到所想像的程度或大家所说的程度，只不过我们都是当事人，所以这个热大家有充分的感受。但就整个旅游市场来说，它只是一个小小的热点而已。这一点，我们应该有一个客观的判断。这个热，首先是需求的产生。之所以现在产生普遍性的对旅游规划的需求，我认为有这么几个原因：一是旅游大发展的局势，使旅游规划的重要性的对旅游规划的需求超越了任何一个时期；二是我们正处在一个特殊阶段，正好是“九五”计划结束、“十五”计划开端，所以，从国家到省、一直到市县，都面临着做“十五”规划的问题，自然而然也就产生了对旅游规划旺盛的需求，也就是旅游大发展产生了对旅游规划推进的作用，从我们的小范围来说，也可以说是规划的大推进，我们从来没有感觉到规划的任务、规划的需求比现在更多，这是一个客观情况。同时，也有一些其他方面的原因。比如说，各地尤其是各地的领导对旅游规划的认识提高了，感觉到什么事没有规划确实不行。所以，一研究旅游发展，第一件事就是得做一个规划，好像已经变成了一个潮流

或者变成了一个时髦；还有一个方面的原因，就是在工作方面产生了很多具体要求。比如说，国家去年安排了两期 13 亿元国债，在全国安排了 110 个项目。安排这些项目的一个前提就是必须得有规划。没有规划，在旅游国债申报过程当中叫手续不全。没有规划，根本不予讨论。所以，仅这 110 个项目，就得做 110 个规划，这是有意识的要求。之所以国债项目提出这样的要求，有两个方面的考虑：一方面的考虑就是，如果你连一个最简单的规划都没有，这样的项目不能叫质量高的项目，更谈不上是一个成熟的项目；另一方面的考虑，也是想给大家创造一个市场，反正硬性要求提出来，你要是不做，对不起，这点钱就没有。所以很多地方勒紧了裤腰带来做这个规划。有了这个规划基础，就有可能把这个国债项目争下来，而且提高了项目质量。所以，从需求来说，目前就是这样一个需求状况。但需要研究的是，这样的需求状况能够长期维持下去吗？这就涉及旅游规划市场下一步的生命力，也涉及我们在座各位的可持续发展问题。

2. 从供给角度来看，如果需要定位，我们就是生产者

我们提供了旅游市场上的一种特殊商品，就是知识含量很高、也有一部分科技含量的旅游规划商品。所以，作为生产者，作为供给方，从目前反映出来的状况分析，从正面评价，可以有这样几句话：一是多学科介入，目前做旅游规划已经不是一个单一学科了，实际上是各个学科都在介入旅游规划。传统上是地理、地质方面，后来是经济、市场方面。现在看起来，以这两个方面为主已经不足了，所以最近产生的一批规划，一些新的学科介入，提高了规划的水平，也变成了目前的一个发展态势。二是全方位开展。从规划层次来说，纵向的从上到下，一直到乡一级都有规划。另一方面，从项目规划到旅游区规划一直到旅游市场的规划，各种规划也在开展，所以这种开展是全方位的。我最近看了一个规划文本，就觉得很好。这个规划文本不是一般所说的旅游发展规划，或者旅游景区规划，或者旅游项目规划，而是某一个地方的旅游市场培育工程规划。这是我很看到的很特殊的一个规划，委托方评价非常高。所以，这也等于给我们开拓了一些新的品种。三是共同探索。应该说，我们的旅游规划界还谈不上成熟，还是处在一个共同探索的过程之中，只不过在这个过程中逐步形成了一些东西，这些东西大家相互参照，也觉得有点意思。四是逐步提高。从现在的规划文本来看，比前几年水平有了大的提高。当然，这个提高也是一个逐步发展的过程。从现在来看，我们是否能总结出一些具有普遍性、指导性的东西，条件应该说基本成熟，但是我现在看到的一些有关的书，有点早了，实际上这些书本身并不成熟，应该说在我们现在的基础上再进一步总结提高，这样

才能真正出一些好东西。当然，现在有关书籍的出版，本身不是坏事，应该说是好事，至少也是一个大胆探索、逐步提高的过程。

3. 市场的特点，就是供求两方综合在市场上的表现

一是供求关系短期不平衡。从目前来看，很多同志做规划都感觉活儿做不过来，各地的需求很强劲，所以，我们有些人脑子有点热，也产生了一些问题，实际上这种不平衡只是短期的。因为从市场规律来看，只要有需求就会有供给，如果没有高质量的供给，就会有低质量的替代，如果没有正经的专家，假冒伪劣的专家就会产生。但是不管怎么样，市场供求关系的平衡这个局面最终会达到，至少是数量关系的平衡会达到，再进一步应该追求质量方面的平衡。我们现在数量方面的平衡在某些地方还没有满足，所以，质量方面的平衡现在严格来说一时不突出，但它只是短期不平衡，不可能成为一种长期不平衡。如果成为长期不平衡，就违背了市场经济的规律。二是名人名牌效应突出。所以一些名专家、名单位，供求不平衡是最突出的。但也是同等道理，名人名牌效应突出里面也存在一些问题。比如说，以导师的名义承揽项目，然后干活的是导师的学生，这到底算谁的水平，很多地方对此也不满意，所以这是导师在糟蹋自己的牌子。实际上反映了我们这些人对这个市场本身的认识也不成熟，不管你在其他方面有多大的学问，但在这件事上并不成熟。实际上反映了这个状况，也就是对于自己的声誉、对于本单位的名牌效应缺乏一个长远的考虑，才会有这样的现象发生。三是少规则、无规范。规则不能说一点没有，而是太少。我们现在制订的几个东西，实际的效应并没有真正地发挥出来。从规范角度来说，不能说无，也还是少。在这个发展过程中，大家自然而然形成了一些规范，比如说，一个规划文本都需要哪些内容，需要哪些章节，甚至体例怎么安排，大体上已形成了一个规范，但是这个规范严格地说不是一个规范，而是一种模式，模式与规范不同。在这里面，甚至还有什么资源派和市场派之争，实际上没有争论的必要，规划离不开资源，也离不开市场，也可能是我们自己把这个事情过分夸大。开宗立派，我才能当掌门人嘛！里面潜在的问题可能是这么一个东西。从严格意义来说，我觉得至少从学理上、从学术水平上还达不到分派的水平。这个问题没有必要再争，讨论尽可以讨论。这里面的要害问题，就是既然我们是一个市场，这个市场就必须有规范，否则的话，我们在自毁我们的前程。应该说这个市场现在也和其他各个市场一样，也有乱的成分，只不过这个市场相对来说是一个比较封闭、范围比较小的市场，大家彼此都认识，也不好意思大开杀戒，也不好意思过分诋毁，但相互诋毁的现象不是没有，或者经常打太极拳，或是说点偏激的话，贬人家一下，也还得赶紧捧人家