

60分钟

读懂中国旅游规划

贾云峰 主编

中国旅游规划快捷入门手册

中国旅游出版社



读懂中国旅游规划

贾云峰 主编

中国旅游规划快捷入门手册

中国旅游出版社

责任编辑：谭 燕

责任印制：冯冬青

封面设计：胡 军

图书在版编目（CIP）数据

60分钟读懂中国旅游规划 / 贾云峰主编. — 北京：

中国旅游出版社, 2012.2

ISBN 978-7-5032-4369-1

I. ①6… II. ①贾… III. ①旅游规划—中国 IV.
①F592.1

中国版本图书馆CIP数据核字（2012）第015520号

书 名：60分钟读懂中国旅游规划

主 编：贾云峰

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.cttp.net.cn> E-mail: cttp@cnta.gov.cn

发行部电话：010-85166503

排 版：北京中文天地文化艺术有限公司

印 刷：北京新魏印刷厂

版 次：2012年2月第1版 2012年2月第1次印刷

开 本：787毫米×1092毫米 1/16

印 张：17.5

字 数：280千

定 价：39.00元

I S B N 978-7-5032-4369-1

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

主 编 贾云峰

副主编 孙小荣 周 庆

编 审 季诚迁

文案统筹 万文平

特约编辑 梁 晶 詹清英 王 凡 崔伟兵 杨志洪

【序】

创新在旅游规划中的力量

国际休闲产业协会主席 国家旅游局原党组成员

王 军

改革开放以来，随着中国旅游业的发展，旅游规划在这个发展中起到了重要作用。规划的生命力是什么？是创新思维和资源环境的有机结合，是科学理念与塑造旅游产品的结合，是对历史文化保护、继承、发掘和发展的结合。

做一个好的旅游规划，首先是要搞好调研，摸清人文历史、自然环境、资源品质的情况，经过分析比较，在科学的指导思想下，应用创新的理念，形成系统的规划思路，装进具体的、实在的内容。由于旅游经济受到重视，众多建设需求使规划公司出现如雨后春笋的局面，他们或多或少或高或低地给景区建设、酒店建设、城镇建设及文艺演出等带来了繁荣。

但是，在规划工作的热潮中，也存在着一些不可忽视的问题：

一、规划设置的问题。主要是对设计目标情况调研不足，脱离实际，规划如浮云。

二、规划的使用问题。制订的规划不是为了用，而是为了看，没打算使用，而是挂挂、看看、说说。

三、规划制订后不能连贯研究应用，而是换一届领导，换一个规划。

四、规划制订缺乏规定性、法规性的约束力，实际建设与规划有较大脱节。

五、制订的规划类同，缺乏创见。因此，国家旅游局对规划公司的资质进行评定检查，以保证规划的质量和实际作用。

那么做好规划的科学指导是什么？就是理论联系实际，不断创新。

在人们热衷于研究和制订规划的当今发展旅游不可忽视的阶段，贾云峰先生捧出了《60分钟读懂中国旅游规划》一书。这是一本较系统的工具书，是编

著者精心推出的系列旅游著作中的一部，目标还是普及知识，为发展贡献匠心，并达到积累智慧、群策群力创造精品的目的。

我认为这是件好事，将有利于众人的了解和参与，使科学家、专业工作者和实际工作者以及更广泛的群体相互结合，设计出更多的旅游规划精品，成为对实际工作、产业发展的有力指导。

1	【序】创新在旅游规划中的力量
1	第一章 背景
1	第一节 中国旅游规划的定义
13	第二节 中国旅游规划发展史
27	第三节 中国旅游规划的分类
39	第四节 中国旅游规划的发展困境
50	第二章 解读
50	第一节 中国旅游规划的结构
70	第二节 旅游规划的普通收费标准
83	第三节 从招标到评审的标准流程
102	第三章 整合
102	第一节 中国旅游规划失败案例
114	第二节 中国旅游策划解读
133	第三节 策划（世界观）与规划（方法论）的关系
144	第四节 全产业链策划和规划对旅游行业的影响
152	第五节 旅游规划在学习中成长

164	第四章 对谈
164	第一节 新时代旅游规划创新发展 ——对话达沃斯巅峰旅游规划设计院首席顾问刘锋博士
180	第二节 中国旅游规划成功的影响因素 ——对话山东省旅游规划设计院院长陈国忠教授
190	第三节 “一个中心，两个先行”谈旅游规划 ——对话上海至全麟德规划设计有限公司总经理周庆
203	附录
203	一、《旅游规划通则》
213	二、《风景名胜区分类标准》
222	三、《5A 景区评定标准》
241	四、《国家度假区等级划分标准》
251	五、《旅游资源分类、调查与评价》国标
263	六、招标文件
267	参考文献
271	【跋】旅游策划：一种超越平凡的力量

第一章 背景

第一节 中国旅游规划的定义

1978 年，中国迎来了社会发展的春天，中国旅游业赶上了改革开放的时代潮流，得到了迅速发展。至今已有 30 多年的历史，作为新兴产业，旅游业的产业地位越来越得到重视，旅游业的发展也促进社会的整体发展。随着旅游业发展日趋成熟，作为实现旅游业有效管理和健康发展的纲领性因素——旅游规划也得到快速进步。

一、旅游、旅游业及规划

（一）旅游，一种异样的体验

旅游，国际上普遍接受的是艾斯特定义，即：

旅游是非定居者的旅行和暂时居留而引起的一种现象及关系的总和。这些人不会因而永久居留，并且不从事赚钱的活动。

世界旅游组织和联合国统计委员会推荐的旅游统计定义是：

旅游指为了休闲、商务或其他目的离开他们的惯常环境，到某些地方并停留在那里，但连续不超过一年的活动。

我国国家统计局批准的《旅游统计调查制度》中这样定义“旅游”：

旅游指任何为休闲、娱乐、观光、度假、探亲访友、就医疗养、购物、参加会议或从事经济、文化、体育、宗教活动，离开常住国（或常住地）到其他国家（或地方），其连续停留时间不超过12个月，并且在其他国家（或其他地方）的主要目的不是通过所从事的活动获取报酬的外出行为。

当然，对旅游定义，很多专家也都给出了不尽相同的解释，主要体现在其对旅游的目的、动机、时间、方式等方面强调点不同，但是整体的内核还是与国际标准并不矛盾。其共同之处主要体现在非定居者的旅行和暂时居留不会导致永久居留，并且主要不从事赚钱的活动。

从这些概念上我们可以得知，旅游是一种行为，而这种行为又是在一定的动机驱使下产生的，旅游动机主要包括休闲、娱乐、度假、探亲访友、商务、健康医疗、宗教/朝拜等。从停留时间上看，可分为一日游和过夜游，时长不超过12个月。

（二）旅游业，你的乐趣我懂得

旅游业不是单一产业，而是一个产业群，主要包括旅游餐饮业、旅行社、旅馆和酒店服务业、旅游交通业、旅游景点经营、旅游购物等多种产业，涉及的产业范围较广且界限模糊。

旅游业主要是通过行业服务为游客提供一种感受和体验，通过这种无形的社会效用产生经济效益。

从经济角度，旅游业带动相关产业发展，通过开发贫困地区的资源，使人民脱贫致富，扩大消费，促进就业，拉动国民经济增长。

从政治角度，旅游业是国家发展经济的重大战略之一，通过旅游业的发展，贯彻落实国家政策，有利于推进国家政治体制和管理体制的改革，还可以增强我国综合国力以及改善国际形象。

从文化角度，文化是一个地区的灵魂和根之所在，通过开发旅游业，为我们挖掘历史文化资源的宝藏，萃取当地的精华，为文化的保护和可持续发展贡献巨大的力量。

从社会角度，通过旅游，人们可以放松身心、开阔视野、增长知识，推动社会不断发展。

（三）规划，未来那片蓝天可看见

规划，指在一个时期内，根据当前情况对未来所做的全面而长远的发展计划，是对未来整体性、长期性、基本性的问题所做的考量和设计的全套的行动方案。

规划具有长期性、全局性、战略性、概括性、方向性等特征。

规划是整体的。从纵向来说，任何一个规划都是以当前状况为判断标准，以历史发展规律为依据，以未来发展趋势为目标。从横向来说，规划可分为整体规划和局部规划、总体规划和详细规划等。

规划是长期的。规划是立足当前为未来所做的计划和部署，因而，这个实现过程必须是长期的，以实现制定的某种目标。并且在这个阶段，规划的内容可能会因时因地而改变，这就要求规划要有准确的预见性，通过调研、勘测、绘图、分析数据等方式为规划提供科学的、有效的依据。

二、旅游规划及其他规划

（一）旅游规划的定义

旅游规划，指以旅游资源为基础，根据旅游业发展规律和市场特点，对旅游资源和社会资源的优化配置，合理筹划旅游发展的过程，为旅游业发展提供全面的、长远的计划和行动方案。

旅游规划，是一个地域综合体内旅游系统的发展目标和实现方式的整体部署过程。旅游规划经相关政府审批后，是该区各类部门进行旅游开发、建设的法律依据。

旅游规划要求从系统全局和整体出发，着眼于旅游规划对象的综合整体优化，正确处理旅游系统的复杂结构，从发展和立体的视角来考虑和处理问题。因此，旅游规划必须统筹全局，为旅游实践提供指导性的方针。

旅游规划的核心是对旅游产品的塑造和开发、组织，而旅游资源正是产品形成的材料和基础要素，也构成旅游业开发最基础的保证。

不同的专家从不同的角度都对这一概念进行了解读，其中2003年颁布的国家标准《旅游资源分类、调查与评价》中规定：

自然界和人类社会凡能对旅游者产生吸引力，可以为旅游业开发利用，并可产生经济效益、社会效益和环境效益的各种事物和因素，均称为旅游资源。

在这一标准中将旅游资源划分为地文景观、水域风光等 8 主类、31 亚类（如表 1-1 所示），共 155 个基本类型，通常又会把前四类归为自然旅游资源，把后四类归为人文旅游资源。

表 1-1 旅游资源分类表

主 类	亚 类
A 地文景观	AA 综合自然旅游地、AB 沉积与构造、AC 地质地貌过程形迹、AD 自然变动遗迹、AE 岛礁
B 水域风光	BA 河段、BB 天然湖泊与池沼、BC 瀑布、BD 泉、BE 河口与海面、BF 冰雪地
C 生物景观	CA 树木、CB 草原与草地、CC 花卉地、CD 野生动物栖息地
D 天象与气候景观	DA 光现象、DB 天气与气候现象
E 遗址遗迹	EA 史前人类活动场所、EB 社会经济文化活动遗址遗迹
F 建筑与设施	FA 综合人文旅游地、FB 单体活动场馆、FC 景观建筑与附属型建筑、FD 居住地与社区、FE 归葬地、FF 交通建筑、FG 水工建筑
G 旅游商品	GA 地方旅游商品
H 人文活动	HA 人事记录、HB 艺术、HC 民间习俗、HD 现代节庆

旅游业在早期发展阶段是以自然资源和人文资源为主，这是旅游业资源导向时期的表现。中国政府早期主要将旅游业作为创汇手段，而在国内旅游业逐渐得到重视和发展之后，资源导向的旅游开发向市场导向转化。这个时期，自然资源和人文资源已不足以构成限制发展旅游的条件，而是根据市场需求来规划旅游地和旅游景点。

随着旅游业发展势头越来越旺盛，旅游业不再只将目光落在旅游资源较为丰富的地区，人们渐渐意识到，通过策划与市场相适应的旅游产品，旅游业同样可得到很好的发展。早在 20 世纪 90 年代，“锦绣中华”主题乐园闪现在世人的眼前，把中国名山大川和人文古迹以迷你模型集中展示在园内，一举使毫无旅游资源的深圳小渔村一跃成为当年中国最具吸引力的旅游目的地，接待游

客超过 300 万人次，当年实现利润达 5600 万元。它的成功为旅游资源匮乏区带来了新思路，也在全国范围内掀起主题公园建设的浪潮。但是进入 21 世纪后，旅游开发带来的“建设性破坏”引发了人们的重视，在开发旅游资源的基础上，更加注重旅游资源的生态保护和旅游目的地的可持续发展。

（二）旅游规划的特点

由于经济增长方式的转变，旅游业得到持续快速发展，随着市场经济体制的建立、现代企业制度的普及、旅游区域结构的变化和旅游市场的多元化，旅游规划也全方位、多层面、多维度发展。通过与其他规划的比较，可以总结出旅游规划的以下几个特点：

1. 综合性

旅游规划是复杂的综合系统，它融合了旅游资源、旅游设施、旅游服务、旅游环境、旅游保障等。旅游规划又是系统集成的项目开发，对规划人员要求很高，涉及的专业知识涵盖人文、社会科学、宗教、历史、天文地理、信息、园林建筑等，因而旅游规划具有学科综合性的特点。

旅游规划的思路也体现了旅游系统规划的方法，表现在旅游规划要从旅游的全局出发，着眼于旅游规划对象的整体优化，而非仅仅从局部出发。旅游规划的整体性也要求各规划部门不仅要做好自己单方面的工作，而且还要关注各部门的工作状态，这样，旅游发展机会和资源优势才能更好地展现出来。

2. 政策性

中国旅游业的发展，得益于国家政策，自 1978 年改革开放以来，中国旅游业赶上对外开放的大好时机。旅游业从早期成为创汇的主要手段发展为独立的旅游产业，到决心打造为推动国民经济增长的战略性支柱产业，每个发展阶段，国家都会出台相关政策来引导旅游产业的发展。旅游业整体地位的提升要求旅游规划在发展中必须遵从政策的指导，才能有更好的发展前景。

旅游规划的制订可能是由政府机构完成，也可能由政府委托相关单位共同完成，旅游规划的政策性在规划区域内发挥作用。2009 年 12 月 1 日，《国务院关于加快发展旅游业的意见》（以下简称《意见》）正式印发执行，该《意见》提出：“把旅游业培育成国民经济的战略性支柱产业和人民群众更加满意的现代服务业。”这是党中央、国务院着眼新时期我国经济社会发展全局做出的一

项重要战略决策,在我国旅游业发展史上具有里程碑意义。

3. 预见性

旅游规划是在对当前旅游业发展科学判断的基础上,对未来旅游业发展趋势做出全面系统的预测,并且制定一套未来的行动方案。旅游规划的预见性体现在旅游规划对未来旅游业整体发展的态势的一种预测和把控,因而预测得是否正确,是旅游规划在未来的战略实施中成败的关键。

4. 地域性

旅游资源是旅游规划的基础,旅游资源直接影响旅游设施的布局 and 旅游服务的提供,由于旅游资源是在一定的地域范围之内,因此,旅游规划也是在一定地域范围内进行的。旅游规划在具体进行规划活动时,根据该区域的发展状况以及特点来编制和实施。旅游规划可以根据空间或者行政区域来划分范围,但是不论区域大小,都是要落实到具体区域实施的,因而,旅游规划具有地域性。

5. 协调性

旅游规划需要衔接不同的行政部门,要协调规划中可能出现的各种矛盾。旅游规划的制订是一个复杂的过程,需要注意旅游系统内外因素的协调。首先是旅游业与社会经济发展的协调,其次是旅游系统内部各个要素的协调。旅游业的发展可以促进经济发展,如果把经济发展比作一架飞机,那么,旅游业是引擎部分,起着驱动和支持作用。

但是,旅游业的发展也受着经济发展的制约。例如,一个旅游地的旅游交通设施和旅游服务设施跟不上,旅游业同样要受到牵制,难以发展的。因此,旅游规划必须将旅游系统的各个要素列入规划范围,协调部门与部门之间的关系,才能将规划更好地落实。

(三) 其他规划

规划,指对未来整体性、长期性的基本问题的考量和设计未来完整的行动方案。顾名思义,旅游规划是对未来旅游业的设计,除此之外,还有其他规划,如城市规划、区域经济发展规划和全国主体功能区规划。

1. 城市规划

城市规划,又叫都市规划,规划的重点对象是城市产业区域布局、建筑物区域布局、道路及运输设施设置、城市工程安排等。

2010年上海世博会主题“城市,让生活更美好”,让世界更多的人对“城

市时代”有了更为多元的认识。

城市规划在可持续发展的要求下,是政府为了实现一定时期内城市经济社会的发展目标,确立城市性质、规模和发展方向,以协调城市的空间布局 and 建筑的整体部署和安排。

2. 区域经济发展规划

区域经济发展规划,是指在一定区域范围内,对经济社会发展内容的部署,其中也包括对各项经济社会内容的空间部署。

区域经济发展规划的主要目的是社会经济各部门达到协调和配合,加快各项经济建设有序进行,从而保证国民经济健康快速发展。区域经济发展规划重点在于区域内经济发展的协调可持续,可持续发展和统筹区域发展是科学发展观的重要内容。

在社会发展过程中,人们总是习惯于把城市规划和旅游规划混为一谈,尤其是涉及范围广且规划时间长的总体规划,最易混淆。这里我们在明晰旅游规划和城市规划的具体含义的基础上,通过一组案例来进一步比较分析。

3. 全国主体功能区规划

全国主体功能区规划,就是根据不同区域的资源环境承载能力、现有开发密度和发展潜力,统筹谋划未来人口分布、经济布局、国土利用和城镇化格局,将国土空间划分为优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发四类,确定主体功能定位,明确开发方向,控制开发强度,规范开发秩序,完善开发政策,逐步形成人口、经济、资源环境相协调的空间开发格局(引自《国务院关于编制全国主体功能区规划的意见》)。

全国主体功能区规划可分国家和省级两个层次编制,其主要任务是,在分析评价国土空间的基础上,确定各级各类主体功能区的数量、位置和范围,明确不同主体功能区的定位、开发方向、管制原则、区域政策等。

(四) 典型城市规划与旅游规划案例比较分析

案例一:杭州市城市规划

在《杭州市城市总体规划(2001~2020年)》中,确定了近期(2001~2010年)、远期(2011~2020年)、远景展望期(2021~2050年)三个发展阶段。同时总规中确定了规划范围,确定发展格局“一主三副六组

团”，即一个主城，三个副城（江南城、临平城、下沙城）、六个组团（塘栖、良渚、余杭、义蓬、瓜沥、临浦）的城市发展格局。

其中，主城、三个副城，形成杭州的中心城区。城市用地上，重点解决中低收入家庭住宅问题。绿地规划上，绿地建设半径 500 米范围能见到 2000 平方米绿地。并且将污染企业逐步外迁，出行交通 2050 年建成 8 条轨道交通线网。保持城市传统风貌，保护西湖周围景市相融、精致和谐的景观特色。

城市规划是一个综合的部署。从杭州市城市总体规划中，我们看到，城市的区域布局、城市用地、企业区域布局、绿地建设和景观开放和保护都是城市规划所关注的。旅游规划也是一个综合的系统，但其规划的内容侧重点却与城市规划不同。

案例二：杭州市旅游发展规划

2003~2005 年，由北京大学城市与环境学院旅游研究与规划中心和大地风景旅游景观规划设计院研究并编制的《杭州市旅游发展总体规划（2006~2020 年）》，立足于杭州市现状，全面分析了杭州市旅游发展的优势、劣势、机会和问题，并设计出“东方休闲之都，人间幸福天堂”的旅游形象。

杭州市旅游总体规划中，主要内容是景区战略，包括核心构思、愿景（“最具幸福感和中国江南个性的国际风景旅游城市与东方休闲之都”）、理念（特色旅游和营销）。重点包括了资源评价、市场分析、总体定位和战略目标、旅游空间结构、设施服务等。

案例三：北京城市总体规划

为了适应首都现代化建设的需要，2002 年 5 月北京市第九次党代会提出了修编北京城市总体规划的工作任务，编制了《北京城市总体规划（2004~2020 年）》。其规划期限和阶段划分为：近期（2004~2010 年）、远期（2011~2020 年）、远景（2020 年以后）。

北京作为全国政治中心、文化中心，是世界著名古都和现代化国际城

市，其城市定位主要是四个方面，即政治上强化首都职能，国际地位上提高北京在世界城市体系中的地位和作用，文化上弘扬北京历史文化古都的风貌，形成现代文明与传统历史交相辉映的世界文化名城，社会层面上将北京打造为宜居城市。

在《北京城市总体规划（2004~2020年）》中，对北京城的规划主要集中在空间区域的合理安排和部署。北京作为国家政治中心，又是历史文化名城，人口密度大，土地资源紧张，城市现代化建设遇到的种种问题渐渐凸显，为了城市未来的持续发展，必须合理规划土地资源和环境资源，即通过现代技术，使城市环境资源承载力有很大的提升空间。

不仅如此，城市规划还须注意的问题是如何使现代化建设与历史文化有机结合，在传统中融入现代元素，但又不破坏传统，现代化吸收历史文化内涵，更是为现代化建设找到根基和灵魂。

案例四：北京旅游发展规划

在制订《北京旅游发展规划》的过程中，首先是对北京旅游业几十年来的发展历史进行概述，然后对北京旅游业发展现状进行分析，从而为北京旅游制定发展目标。通过对北京市旅游优势的分析得出，北京市政治、文化、交通、信息和国际交流的中心地位突出，是全国旅游中心地，旅游业发展优势明显。结合客源市场分析和营销，为北京旅游制定形象定位和口号，进行营销宣传。北京旅游到“十二五”规划末期，旅游业占全市GDP的比重争取达到7%~10%，成为北京的支柱产业。

北京旅游“十二五”规划的发展目标是“三大领先”，即旅游综合效益努力达到国内领先，旅游接待服务能力努力达到亚洲领先，城市旅游吸引能力达到世界领先。其重点规划内容是，开发入境旅游偏好的旅游产品，开发具有北京京味儿的特色产品，并且大力发展创意旅游，发展乡村旅游，优化旅游要素，推进重点项目建设（如奥运旅游文化综合项目、中关村科教旅游项目、雁栖湖国际会议度假旅游提升项目等十大项目），加强旅游管理和服务等。

综合以上案例，可以总结出一些城市规划和旅游规划的区别：

1. 城市规划侧重城市区域布局，而旅游规划侧重旅游资源的开发

城市规划是人类对城市未来发展空间的安排，是在对城市经济、社会、自