

China Tourism Research

邵琪伟 主编

中国旅游业 应对重大自然灾害 机制研究

汶川特大地震应急救援和恢复重建的经验及启示
The Mechanistic Research on China Tourism
Responding to Vital Natural Disaster

中国旅游出版社

邵琪伟 主编

中国旅游业 应对重大自然灾害 机制研究

汶川特大地震应急救援和恢复重建的经验及启示

The Mechanistic Research on China Tourism
Responding to Vital Natural Disaster

中国旅游出版社

责任编辑：付 蓉
责任印制：冯冬青
装帧设计：正美设计公司

图书在版编目（CIP）数据

中国旅游业应对重大自然灾害机制研究：汶川特大地震应急救援和恢复重建的经验及启示 / 邵琪伟主编. --
北京：中国旅游出版社，2012.5
ISBN 978-7-5032-4421-6

I. ①中… II. ①邵… III. ①旅游-自然灾害-应急
对策-研究-中国 IV. ①F592②X92

中国版本图书馆CIP数据核字（2012）第079628号

书 名：中国旅游业应对重大自然灾害机制研究
——汶川特大地震应急救援和恢复重建的经验及启示

作 者：邵琪伟
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：北京金吉士印刷有限责任公司
版 次：2012年5月第1版 2012年5月第1次印刷
开 本：787×1092毫米 1/16
印 张：20
字 数：302千
定 价：54.80元
I S B N 978-7-5032-4421-6

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

编 委 会

主 编 邵琪伟

副主编 戴 斌 郝康理 张 谷

编写组 宋子千 谢朝武 王新建 向飞丹晴 胡抚生

唐晓云 吴三忙 陈岩英 殷凌燕

陈加林 游 勇 董 李 文学菊 庞 君 蒋 超



序

公元 2008 年 5 月 12 日 14 时 28 分,四川汶川发生 8.0 级特大地震。瞬间,昔日青山绿水、风光旖旎的巴蜀大地,变得山河破碎、满目疮痍。灾害给四川和周边省市带来了巨大的人员伤亡和财产损失,也给游客生命财产和旅游产业带来重大损失。在党中央和国务院的坚强领导下,在四川省委、省政府的直接指挥下,四川省旅游行业发扬伟大的抗震救灾精神,成功将 649 个在川旅游团队共 1.1 万余名团队游客、4.5 万余名散客安全转移,完成了中国乃至世界旅游史上灾情最重、数量最多、分布最广、难度最大的数万名游客生死大营救,创造了团队游客仅 54 人死亡、53 人受伤、国外游客无一伤亡的救援奇迹。

灾后恢复重建同样是一个艰苦卓绝的过程。面对汶川地震后四川旅游业基础设施严重损毁、产业功能几近瘫痪、客源市场陷于停滞等不利局面,面对旅游业恢复重建资金短缺、物资匮乏、百废待兴等巨大挑战,顽强的四川人用高昂的斗志投身于困难重重的恢复重建工程,他们将悲伤化为滚滚动力,在社会各界支援下,用自己的行动谱写了四川旅游业恢复重建的伟大进程,创造出了令世人惊奇的恢复重建速度与成果。2010 年四川省累计实现旅游总收入 1886.09 亿元。其中,接待国内旅游者 27141.30 万人次,国内旅游收入 1862.03 亿元人民币;接待入境旅游者 104.93 万人次,旅游外汇收入 35408.78 万美元。四川全省旅游业用不到三年的时间,实现了灾后重振的预期目标,达到和超过了震前水平。

中国旅游业成功地应对了汶川特大地震,为重大自然灾害后的应急救援和恢复重建积累了宝贵经验。面对突如其来的灾难,全国旅游部门迅速启动

应急预案。国家旅游局在地震当天下午，便向全国下发了《关于停止组团前往和途经四川地震灾区旅游的紧急通知》，要求立即停止组织赴灾区或途经灾区的旅游业务，确保广大游客安全。四川省委省政府紧急部署抗震救灾工作，四川省旅游局迅速拟定并下发了《关于做好在川境内外游客救助工作的紧急通知》。全国旅游系统特别是灾区各级旅游部门和旅游企业广大干部职工，没有丝毫的犹豫和停顿就全力以赴投入抗震救灾，秉持以人为本的理念，千方百计搜救受困游客，涌现出许许多多感人至深、可歌可泣的英雄事迹。在灾后的恢复重建中，四川省坚持以科学发展观为指导，果断地将旅游业作为灾区恢复重建的先导产业，实施了以旅游业率先恢复重建带动灾区经济发展的战略方针，有效提升了四川旅游业的战略地位，实现了旅游业的大提升和大跨越，恢复速度之快、重建质量之高都创造了奇迹。四川省在灾后重建过程中以市场恢复为关键破解旅游业恢复重建的难题，以统筹发展为方法提供旅游业恢复重建动力，以升级为目标增强旅游业持续发展能力等系列举措，不仅是适合中国国情的旅游业灾后重建的有效思路 and 措施，也为世界旅游业灾后重建提供了全新的经验体系。正因为如此，世界旅游组织执行主任素丹·索莫基表示“四川灾后旅游业恢复的成功范例应成为全球旅游业的范本。”

我国是自然灾害频发的国家，特别是随着全球气候变化加剧，未来旅游业发展道路上仍将面对各种各样自然灾害带来的挑战。这使得在当前总结梳理中国旅游业应对汶川特大地震的经验更有其现实意义。正如胡锦涛总书记指出的：“一个善于从自然灾害中总结和汲取经验教训的民族，必定是日益

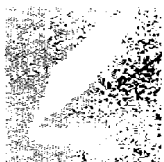
坚强和不可战胜的。”只要我们能够认真总结和汲取包括应对汶川特大地震在内的各种经验教训，进一步完善应急管理体系，我国旅游业就一定能够克服可能出现的种种困难，更加坚强地向前发展，必能早日建设成为国民经济的战略性支柱产业和人民群众更加满意的现代服务业。这也是在汶川特大地震四周年之际，对在那场灾害中的牺牲者和受难者的告慰，对在应急救援和恢复重建中付出汗水和心血的人们的感恩。

是为序。

国家旅游局 局长

邵琪伟

2012年4月16日



前言

改革开放 30 多年，在党和国家一系列加快发展的举措推动下，我国旅游业实现了从“事业接待型”向“经济产业型”的迅速转变，逐步形成了入境、国内、出境三大旅游市场协调发展的格局，产业体系不断完善，产业规模不断壮大，产业效益不断提高，旅游业在国民经济和社会发展中扮演的角色越来越重要，正在朝着“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”迈进。

在这种情况下我们更加要重视旅游业的安全问题。安全不仅是旅游活动顺利开展的基础，也是旅游业发展的前提，没有安全就没有旅游。旅游活动涉及食、住、行、游、购、娱等众多方面，与工业、农业、交通、建筑、文化、金融等众多行业 and 部门相关联，几乎任何自然因素和社会因素的变化都会对旅游业产生影响，使得旅游业的发展潜藏着许多危险和不安全因素。一旦这些潜在因素外化为种种旅游安全突发事件，不仅会威胁游客的生命财产安全，还会给旅游业及相关产业带来巨大的冲击和损失。

我国幅员辽阔，气候地理条件复杂，自古以来就是一个自然灾害频发的国家。在全球气候变化加剧的情况下，我们要切实加强对自然灾害的防范和应对。相对其他类型的灾害而言，自然灾害的可预防性和可控性比较低，而且往往伴生出大量衍生灾害，加上旅游业本身的综合性和复杂性，这使得构建系统化的应对自然灾害的旅游业危机管理体系极其重要。

2008 年 5 月 12 日，四川汶川发生特大地震，这场地震无情地夺取了数万人的生命和难以计数的财富，也给四川旅游业带来了巨大损失。许多游客受困，大量旅游资源、基础设施、服务设施遭受毁灭性破坏，灾区和四川省

旅游消费在一定时期内几乎为零。在党中央的领导和四川省委省政府的直接指挥下，在全国旅游系统的支援下，四川省旅游行业发挥众志成城、迎难而上的抗震救灾精神，最大限度地降低了灾害对游客生命财产的损失，在灾后又展开艰苦卓绝的恢复重建工作，用不到三年的时间实现了旅游业的全面恢复。

汶川地震后旅游业的应急救援和恢复重建是我国旅游行业在面临空前挑战下的一次伟大壮举，是在旅游业应对危机事件这一特定情景下中国特色社会主义制度优越性的重要体现、中华民族凝聚力的集中展示和科学发展观的深刻运用，同时也为中国旅游业应对重大自然灾害的应急救援和恢复重建提供了许多具体的宝贵经验。

国家旅游局局长邵琪伟从宏观上对本书给予了指导，四川省旅游局局长郝康理和中国旅游研究院院长戴斌负责本书编写的具体组织，中国旅游研究院政策所、中国旅游研究院旅游安全研究基地、四川省旅游局规划财务处承担了主要的编写任务。在国家旅游局的指导下，四川省旅游局和中国旅游研究院联合组织课题组，就汶川地震后旅游业应急救援和恢复重建的经验教训进行深入调研，并从理论层面做了认真细致的梳理，几经修改，历时将近一年形成了本书，希望能对旅游部门和相关部门有一些借鉴价值。

本书主体内容分为上、下两篇，以汶川特大地震旅游业应对经验为例，分别对中国旅游业应对重大自然灾害的应急救援机制和恢复重建机制进行探讨。上下两篇的结构均为先概述一般机制，再介绍应对主要环节，最后对效果和启示进行总结。在上篇中，除了对一般机制和面临形势进行介绍以外，

着重讨论了旅游业应急救援的组织指挥、现场处置、信息沟通、善后处置、保障体系等内容；在下篇中，除了对一般机制和面临形势进行介绍以外，着重讨论了旅游业恢复重建的管理体制、评估与规划、产业振兴、市场振兴、保障体系等内容。

本着为中国旅游业应对重大自然灾害应急处置和恢复重建提供指导性框架和实践样板的目的，本书尽可能将旅游业应对汶川特大地震的经验上升到更具普遍指导意义的模式。不过由于旅游业应急救援和灾后恢复重建体系庞大、内容复杂，加上编写者学识、精力有限，书中定有各种不足，还请读者不吝批评指正。

目录

CONTENTS

序 / I

前 言 / IV

上篇

中国旅游业应对重大自然灾害应急救援机制

——应对汶川特大地震的经验及启示

第一章 重大自然灾害旅游业应急救援的一般机制 / 2

第一节 概念基础 / 3

第二节 任务及特征 / 10

第三节 框架体系 / 13

第四节 运作机制 / 25

第二章 汶川特大地震旅游业应急救援的形势 / 30

第一节 汶川特大地震概述 / 31

第二节 困难与挑战 / 36

第三节 应急准备 / 39

第三章 汶川特大地震旅游业应急救援的组织指挥 / 44

第一节 国家旅游局的组织指挥 / 45

第二节 四川省旅游局的组织指挥 / 49

第三节 重灾区旅游系统的组织指挥 / 53

第四章 汶川特大地震旅游业应急救援的现场处置 / 58

第一节 现场施救 / 58

第二节 人员安置 / 65

第三节 人员转移 / 68

第五章 汶川特大地震旅游业应急救援的信息沟通 / 78

第一节 信息沟通渠道建设 / 78

第二节 游客信息沟通 / 81

第三节 社会信息沟通 / 84

第六章 汶川特大地震旅游业应急救援的善后处置 / 90

第一节 废墟清理与财物处置 / 90

第二节 旅游地风险普查与预防 / 92

第三节 旅游灾难保险与理赔 / 94

第七章 汶川特大地震旅游业应急救援的成效与启示 / 98

第一节 主要成效 / 98

第二节 经验与启示 / 100

下篇

中国旅游业应对重大自然灾害恢复重建机制
——应对汶川特大地震的经验及启示

第八章 重大自然灾害旅游业恢复重建的一般机制 / 110

- 第一节 概念基础 / 110
- 第二节 任务与步骤 / 114
- 第三节 原则与方法 / 118
- 第四节 运作机制 / 122

第九章 汶川特大地震旅游业恢复重建的形势 / 127

- 第一节 灾损形势 / 127
- 第二节 产业形势 / 129
- 第三节 市场形势 / 131

第十章 四川旅游业灾后恢复重建的管理体制 / 133

- 第一节 顶层设计 / 133
- 第二节 组织结构 / 142
- 第三节 决策机制 / 147
- 第四节 制度安排 / 150

第十一章 汶川特大地震旅游业恢复重建的评估与规划 / 165

第一节 评估体系 / 165

第二节 灾损评估经验 / 173

第三节 规划体系 / 177

第十二章 汶川特大地震旅游业恢复重建的产业振兴 / 187

第一节 先导产业定位 / 187

第二节 产业振兴战略与行动 / 191

第三节 产业要素振兴 / 202

第四节 灾后产品建设 / 213

第十三章 汶川特大地震旅游业恢复重建的市场振兴 / 217

第一节 市场振兴战略 / 217

第二节 市场振兴行动 / 220

第三节 重灾区市场振兴方案 / 224

第十四章 汶川特大地震旅游业恢复重建的保障体系 / 237

第一节 保障体系建设 / 237

第二节 保障工作的开展 / 241

第十五章 汶川特大地震旅游业恢复重建的成效和启示 / 266

第一节 主要成效 / 266

第二节 经验启示 / 273

附 录 / 279

附录一 关于停止组团前往和途经四川地震灾区旅游的紧急通知 / 279

附录二 四川省旅游局关于切实做好旅游行业抗震减灾工作的紧急通知 / 280

附录三 四川省旅游局关于切实做好旅游行业抗震减灾工作的紧急通知 / 281

附录四 四川省旅游局关于报送地震灾情信息的紧急通知 / 283

附录五 四川省旅游局关于上报地震灾害相关情况的通知 / 284

附录六 四川省旅游局应对旅游行业突发事件工作预案 / 285

附录七 四川省人民政府关于加快恢复振兴旅游业的意见 / 292

参考文献 / 298

后 记 / 303

上 篇

中国旅游业 应对重大自然灾害应急救援机制 ——应对汶川特大地震的经验及启示



第一章 重大自然灾害旅游业 应急救援的一般机制

旅游业属高度敏感性产业，产业链长、涉及环节多、前后向关联性强，任何政治、经济、文化、社会、自然非常规突发事件都会对旅游产业造成重大冲击。而我国是世界上自然灾害最严重的少数国家之一，灾害种类多、发生频率高、分布地域广、造成损失大。以地震灾害为例，20 世纪以来，我国共发生里氏 6.0 级以上地震近 800 次，地震死亡人数高达 55 万，占全球地震死亡人数的 53%^①；而另据国内灾难统计数据表明，每年由气象、海洋、洪涝、地质、农业、林业等灾害造成的直接经济损失约占国内生产总值的 3% ~ 6%^②。频发的自然灾害，特别是重大自然灾害不仅对国民经济造成了巨大损失，也给旅游业发展造成了极大破坏，如 2008 年南方雪灾与汶川大地震、2010 年台风“鲇鱼”等，都对旅游业造成极大冲击。旅游业如何有效应对重大自然灾害、降低自然灾害带来的人员伤亡和经济损失成为十分重要和越来越受关注的课题。

① 中路网. 中国大地震历史资料及相关损失统计信息 [EB/OL]. 2008-5-14, <http://www.chnroad.com/industrynews/NewsRead.asp?id=8811>.

② 蔡竞编著. 地方政府应急管理论纲. 科学出版社, 2010.