

C H I N A T O U R I S M

中国旅游业  
“十五”  
发展规划  
纲要

中华人民共和国国家旅游局  
CHINA NATIONAL TOURISM ADMINISTRATION

中國  
旅游

# 中国旅游业“十五”发展规划纲要

常州大学图书馆  
藏书章

中华人民共和国国家旅游局  
CHINA NATIONAL TOURISM ADMINISTRATION

责任编辑：殷 钰  
责任印制：闫立中  
封面设计：刘黎昇

---

图书在版编目（CIP）数据

中国旅游业“十二五”发展规划纲要 / 中华人民共和国  
国家旅游局编. --北京：中国旅游出版社，2011.6  
ISBN 978-7-5032-4195-6

I. ①中… II. ①中… III. ①旅游业发展—经济规划—中国—  
2011~2015 IV. ①F592.3

中国版本图书馆CIP数据核字（2011）第130056号

---

图审字〔2011〕第1056号

书 名：中国旅游业“十二五”发展规划纲要

---

作 者：中华人民共和国国家旅游局

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.cttp.net.cn> E-mail: [cttp@cnta.gov.cn](mailto: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：北京金其乐彩色印刷有限公司印刷

版 次：2011年8月第1版 2011年8月第1次印刷

开 本：889毫米×1194毫米 1/16

印 张：8

印 数：1~3000册

字 数：110千

定 价：38.00元

I S B N 978-7-5032-4195-6

---

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

# 中国旅游业“十二五”发展规划纲要

## 编制委员会

主任：邵琪伟

副主任：王志发 杜一力 杜江 祝善忠 刘金平 吴文学

委员：张吉林 彭德成 张坚钟 刘小军 满宏卫 李任芷

李世宏 魏洪涛 刘志江 陈志学 戴斌

特邀委员：鲁勇 余清文 王新勇 籍振芳 赵广华 武虹剑

安桂武 薄喜如 道书明 王咏红 赵金勇 胡学凡

郭恒明 王晓峰 于冲 范修芳 张达华 杨光荣

杨荣森 陈建军 陆志远 刘旗 郝康理 傅迎春

喻顶成 俞云贵 董宪民 黄周会 吴大伟 李春阳

伊那木 王宇科

特邀专家：石培华 张凌云 刘锋 戴学锋

咨询专家：杨开忠 葛全胜 魏小安 邹统钎

编辑组：吴文学 张吉林 窦群 潘肖澎 王晓宇 魏立忠

戴斌 宋子千 唐晓云 胡抚生 蒋依依 张佑印

杨彦峰 杨宏浩 李仲广 杨劲松

我国旅游业第十二个五年发展规划纲要（2011~2015），根据《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》、《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》和《国务院关于加快发展旅游业的意见》编制，主要阐明中国旅游业发展面临的形势，国家发展旅游业的战略意图，明确旅游产业工作重点，规范旅游市场秩序，是旅游行政管理部门履行市场开发、产业促进、行业监督和公共服务职责的重要依据。

本次规划体系由规划纲要、专项规划和区域规划三部分组成。其中规划纲要是“十二五”期间旅游业发展的总体要求和宏观指导。专项规划是对旅游业发展支撑保障和关键任务的深化，包括2011~2015年全国红色旅游发展规划纲要、中国旅游业“十二五”人才发展规划、中国旅游信息化“十二五”发展规划、中国旅游公共服务“十二五”专项规划、国家“十二五”旅游基础设施建设专项规划。区域规划是对重点地域旅游业发展的统筹规划，同各专项规划一起对发展规划纲要形成重要支撑。

# 目录

## 第一篇 发展形势

第一章 “十一五”发展回顾	( 3 )
一、全面完成了“十一五”规划目标	( 3 )
二、奠定了建设世界旅游强国的坚实基础	( 4 )
三、旅游业全面融入国家战略体系	( 5 )
四、通过体制机制创新形成了旅游业发展合力	( 6 )
五、旅游产业竞争力明显提升	( 8 )
第二章 “十二五”发展环境	( 10 )
一、“十二五”旅游业发展面临的战略机遇	( 10 )
二、“十二五”旅游业发展面临的挑战和主要矛盾	( 12 )

## 第二篇 总体要求

第三章 “十二五”发展总体思路	( 17 )
一、指导思想	( 17 )
二、总体要求	( 17 )
三、发展方向	( 18 )
第四章 “十二五”发展主要目标和任务	( 20 )
一、发展目标	( 20 )

## 中国旅游业“十二五”发展规划纲要

二、规划指标	( 20 )
三、主要任务	( 22 )

## 第三篇 市场开发

第五章 拓展消费需求，全面发展国内旅游	( 29 )
一、扩大国民休闲消费	( 29 )
二、深度开发主体市场	( 30 )
三、加快培育新兴市场	( 31 )
四、引导开发高端市场	( 31 )
五、积极拓展专项市场	( 32 )
六、完善市场统计体系	( 32 )
第六章 提升品质形象，积极发展入境旅游	( 34 )
一、着力巩固重点市场	( 34 )
二、加快开发新兴市场	( 35 )
三、积极培育潜在市场	( 36 )
四、创新宣传推广方式	( 36 )
五、加强政策研究引导	( 37 )
第七章 注重服务保障，有序发展出境旅游	( 38 )
一、加强出境游客权益保护	( 38 )
二、完善出境旅游公共服务体系	( 38 )

三、推进出境旅游规范化 .....( 39 )

四、发挥出境旅游综合带动功能 .....( 39 )

## 第四篇 产业促进

**第八章 培育市场主体，提升企业竞争力** .....( 43 )

一、支持大型旅游企业集团化和品牌化发展 .....( 43 )

二、支持中小旅游企业特色化和专业化发展 .....( 43 )

三、支持民营企业 and 外资企业积极参与旅游业发展 .....( 44 )

四、支持新型旅游经济体更好发展 .....( 44 )

五、加快推进各类旅游企业市场化和现代化改革 .....( 45 )

六、加大对旅游企业金融支持力度 .....( 46 )

**第九章 满足消费需求，完善产品体系** .....( 47 )

一、大力提升丰富观光旅游产品 .....( 47 )

二、加快开发度假休闲旅游产品 .....( 48 )

三、积极开发专项旅游产品 .....( 48 )

四、整合推动旅游目的地建设 .....( 50 )

**第十章 提升要素水平，优化产业结构** .....( 51 )

一、改革促进旅行社业发展方式转变 .....( 51 )

二、优化饭店业存量和质量 .....( 51 )

三、实现旅游景区业优化升级 .....( 52 )



## 中国旅游业“十二五”发展规划纲要

四、大力推进旅游商品开发与旅游购物	( 53 )
五、打造品牌旅游餐饮和娱乐	( 53 )
六、构建便捷安全舒适的现代旅游交通服务	( 54 )
七、实现产业对接与融合发展	( 54 )
<b>第十一章 转变发展方式，促进可持续发展</b>	<b>( 56 )</b>
一、加强旅游资源与环境保护	( 56 )
二、提高旅游业信息技术与现代科技应用水平	( 57 )
三、提升旅游业发展文化内涵	( 58 )
四、增强旅游业服务民生功能	( 58 )
<b>第十二章 加强分类指导，促进区域协调发展</b>	<b>( 60 )</b>
一、实施分类指导，促进四大区域协调发展	( 60 )
二、突出品牌引领，加快建设国家精品旅游带	( 64 )
三、深化区域合作，着力打造旅游合作区	( 68 )
四、落实海洋战略，加快培育海洋旅游增长极	( 70 )
五、服务中西部开发，加快培育重点旅游目的地	( 73 )
六、对接城镇化战略，加快整合培育都市（群）旅游区	( 77 )
<b>第十三章 扩大开放水平，推进国际化发展</b>	<b>( 80 )</b>
一、深化旅游要素市场对外开放	( 80 )
二、支持旅游企业“走出去”	( 81 )
三、进一步拓展国际旅游合作交流	( 82 )
四、积极推进国际次区域旅游合作	( 82 )
五、全力塑造国家旅游整体形象	( 83 )

<b>第十四章 完善监管体系，提高游客满意度</b> .....	( 84 )
一、建立以游客满意度为核心的服务质量管理体系.....	( 84 )
二、持续推进旅游服务整体质量提升.....	( 84 )
三、全面提升旅游从业人员服务水平.....	( 85 )
四、强化旅游市场监管力度.....	( 86 )
五、建设旅游诚信体系.....	( 86 )
六、不断提升国民旅游素质.....	( 87 )
七、建立旅游服务质量长效机制.....	( 87 )

## 第五篇 支撑保障

<b>第十五章 深化旅游管理体制改革</b> .....	( 91 )
一、探索从行业管理到产业管理的转型.....	( 91 )
二、推动从监管向服务的转变.....	( 92 )
三、推进相关职能的市场化和社会化.....	( 92 )
四、鼓励探索体制机制创新.....	( 93 )
<b>第十六章 促进旅游产业信息化发展</b> .....	( 94 )
一、强化信息化基础工作.....	( 94 )
二、加强电子政务建设.....	( 95 )
三、深化信息技术应用.....	( 96 )
四、推动旅游企业信息化.....	( 97 )
五、建立健全旅游信息化管理体制.....	( 98 )

## 中国旅游业“十二五”发展规划纲要

<b>第十七章 加强旅游人才队伍建设</b> .....	( 99 )
一、统筹建设旅游业人才队伍 .....	( 99 )
二、努力改善旅游人才发展环境.....	( 100 )
三、进一步推动旅游教育改革 .....	( 102 )
四、积极开展分级分类培训 .....	( 103 )
五、开展西部旅游人才援助 .....	( 104 )
六、以科研促旅游人才发展 .....	( 104 )
<b>第十八章 完善旅游公共服务</b> .....	( 105 )
一、完善旅游公共信息服务体系 .....	( 105 )
二、完善旅游安全保障体系 .....	( 106 )
三、完善旅游交通便捷服务体系 .....	( 107 )
四、完善旅游惠民便民服务体系 .....	( 107 )
五、完善旅游公共服务保障体系 .....	( 108 )
<b>第十九章 健全政策法规与标准化体系</b> .....	( 110 )
一、积极推动出台《旅游法》和完善相关法律法规 .....	( 110 )
二、加强旅游规划编制与实施工作 .....	( 110 )
三、加强标准体系建设和执行 .....	( 111 )
四、加强对旅游企业的财税支持 .....	( 112 )
五、合理保障旅游发展用地需求 .....	( 112 )
六、推动形成更加公平的旅游产业发展政策环境 .....	( 113 )
七、加大各级政府对旅游业的投入力度 .....	( 114 )

第一篇

发展形势

“十一五”期间，我国旅游业全面完成各项规划目标，奠定了以国民旅游为主体、国际国内旅游协调发展的市场格局，世界旅游大国地位更加巩固。在国际国内市场开发、产业体系建设、产业功能释放、体制机制创新等各个方面都取得了明显突破。《国务院关于加快发展旅游业的意见》出台标志着旅游业真正上升为国家战略的重要组成部分。

展望未来五年，我国旅游业发展面临前所未有的战略机遇。国家旅游发展战略和地方发展旅游的政策更加明确，国内国际市场基础更加稳固，产业格局更加优化，高速交通体系更加完善，以信息化为代表的现代科学技术发展迅速，以科技、人才和资本市场为支撑的现代商业模式创新加快，以及对外开放与国际合作机制日益深化等，都为要把旅游业培育成为国民经济的战略性新兴产业和人民群众更加满意的现代服务业两大战略目标的实现和建设旅游强国提供了强劲支撑。

新的发展阶段，也面临一些新的挑战：人民群众持续增长的旅游需求与相对滞后的旅游供给之间的矛盾，科学发展的战略目标与传统发展手段之间的矛盾，发展速度、规模与发展质量、效益之间的矛盾，还有来自经济形势、社会安全、自然环境等方面因素的可能冲击。

# 第一章 “十一五”发展回顾

在过去的五年里，国内旅游市场的主体地位牢固树立，旅游业发展与人民群众的关系更加紧密，成为促进经济平稳较快发展和社会和谐稳定的重要力量。

## 一、全面完成了“十一五”规划目标

“十一五”期间，我国旅游业先后迎来了2008年北京奥运会、2009年新中国成立60周年、2010年上海世博会和广州亚运会等盛事，同时也遭遇了汶川特大地震、国际金融危机、甲型H1N1流感等众多不利因素的冲击。在应对各种危机和挑战的过程中，政府在旅游领域的危机应对能力和宏观调控能力得到了检验和明显提升，表现出较强的产业适应能力和宏观调控能力，抓住了发展机遇，全面完成了“十一五”规划目标。2010年我国旅游业总收入为1.57万亿元，比2005年增加8000多亿元，超出规划目标（1.23万亿元）27.6%。旅游业直接就业人数1150万人，比2005年增加400万人，超出规划目标（1000万人）15%。

“十一五”期间，国内旅游得到进一步发展，牢固树立了在旅游产业发展中的主体地位，旅游消费在居民消费的比例持续上升。2010年，我国国内旅游人数为21.0亿人次，比2005年增加近9亿人次，超出规划目标（17.8亿人次）18.0%；国内旅游收入1.26万亿元，比2005年增加7300多亿元，超出规划目标（8500亿元）48.2%，国内旅游收入占旅游总收入的比例由2005年的68.8%上升至80.3%；

## 中国旅游业“十二五”发展规划纲要

居民出游率 1.4，比 2005 年增加 0.5，超出规划目标（1.31）7%。旅游已经成为人民群众重要的生活方式，有力地推动了人民素质提高和生活质量提升。

### 二、奠定了建设世界旅游强国的坚实基础

“十一五”期间，我国入境和出境旅游均取得了新的进展。2010 年，我国入境过夜旅游人数、旅游外汇收入分别位居世界第 3 和第 4 位，出境旅游人数稳居亚洲最大的客源国地位，并成为全球出境旅游增长最快的国家之一。2010 年，旅游外汇收入 458 亿美元，比 2005 年增加 165 亿美元；入境旅游人数 1.34 亿人次，比 2005 年增加 1400 万人次；入境过夜旅游者人数 5566 万人次，比 2005 年增加 885 万人次；外国入境旅游者人数 2613 万人次，比 2005 年增加 587 万人次。

快速稳健发展的出境旅游也有力彰显了旅游大国的积极形象。2010 年，我国出境旅游人数为 5739 万人次，比 2005 年增加 2636 万人次，超出规划目标（5000 万人次）14.8%，亚洲第一大出境旅游大国地位更加巩固。出境旅游的目的地接待质量和出境游客的安全保障机制进一步改善，为我国旅游产业的国际化战略奠定了有利的市场基础。在国际金融危机期间，我国的出入境旅游市场成为全球旅游市场走出低谷的重要力量，赢得了国际旅游业界的好评。

截至 2010 年年底，经国务院批准的中国公民出国（境）旅游目的地国家和地区总数达到 140 个。我国与美国、俄罗斯、欧盟、东盟、日本、韩国等的多边及双边合作取得了较大进展，初步形成了有效的工作方式和运行机制。我国出入境旅游在发挥民间外交功能、促进服务贸易等方面取得重要进展，全面融入世界旅

游发展的新格局。我国在国际旅游业发展事务中的影响和地位进一步增强，世界旅游大国地位更加突出，建设世界旅游强国的基础进一步加强。

### 三、旅游业全面融入国家战略体系

随着产业功能的释放，旅游业对国民经济的促进作用日益受到中央和地方政府以及社会各界的高度重视，对旅游产业的认识实现了质的飞跃。2009年12月，《国务院关于加快发展旅游业的意见》（国发〔2009〕41号）正式出台，首次提出“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”，实现了旅游产业定位的历史性突破。2009年，国务院还出台了《关于进一步促进广西经济社会发展的若干意见》（国发〔2009〕42号）、《关于推进海南国际旅游岛建设发展的若干意见》（国发〔2009〕44号）等一系列文件，把旅游业发展摆到了更加重要的位置。在推动区域协调发展的20多个国家战略中，旅游业都成为重要内容之一。旅游发展已经深度融入了国家战略体系，成为推动我国现代服务业创新发展、调整优化国民经济结构、促进发展方式转变、区域协调发展、改善人民生活的重要力量。

“十一五”期间，围绕国家重大战略和中央的工作部署，根据“保增长、扩内需、调结构、促就业、惠民生”的基本战略方针，还研究制定了《加快发展旅游业促进就业的指导意见》、《加快发展乡村旅游的指导意见》，编制实施《2004~2010年全国红色旅游发展规划纲要》，积极出台各种措施，形成了旅游业应对金融危机的中国经验，保持了旅游消费的较快增长，为我国经济的平稳较快发展做出了重要贡献。此外，追踪国家重大区域发展战略，特别是中部崛起、振



## 中国旅游业“十二五”发展规划纲要

兴东北老工业基地、长三角区域规划、珠三角区域规划、海峡西岸经济区建设、北部湾经济区建设、辽宁沿海经济带发展、江苏沿海地区发展、长株潭城市群和武汉城市圈两型社会建设、关中一天水经济区发展、长吉图地区发展、鄱阳湖生态经济区发展、黄河三角洲高效生态经济区发展、成渝综合配套改革试验区、皖江城市带规划、少数民族边疆地区发展等，编制了相应的区域旅游规划，采取了相应的市场促销和产业促进举措，在支撑区域发展战略方面发挥了重要作用。旅游业还在推进海峡两岸交流，支持香港和澳门保持经济繁荣稳定等方面做出了突出贡献。在建设社会主义新农村，构建和谐社会，促进革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区经济社会发展，建设两型社会，推动文化繁荣以及提升国家形象，发挥民间外交功能等诸多方面，旅游业也发挥了积极而重要的作用。

### 四、通过体制机制创新形成了旅游业发展合力

“十一五”期间，我国旅游业形成了“政府引导、部门联动、条块结合、分类指导”的大产业综合推进的发展格局。

地方政府主导旅游业发展格局基本形成。近年来各省区市对旅游业发展高度重视，纷纷出台促进旅游业发展的政策，制定关于旅游业发展的地方性法规及政府规章，加大了政策引导力度，为旅游业发展营造了良好的政策环境和法制环境。全国已有 27 个省区市把旅游业作为支柱产业或第三产业的龙头。

旅游部门的横向、纵向合作力度进一步增强，形成了常态化的工作机制。旅游部门与文化、文物、农业、商业、工业、体育、环保、林业、气象、海洋、工商、金融等部门合作更加紧密，旅游产业与文化产业、体育产业等相关产业融合