



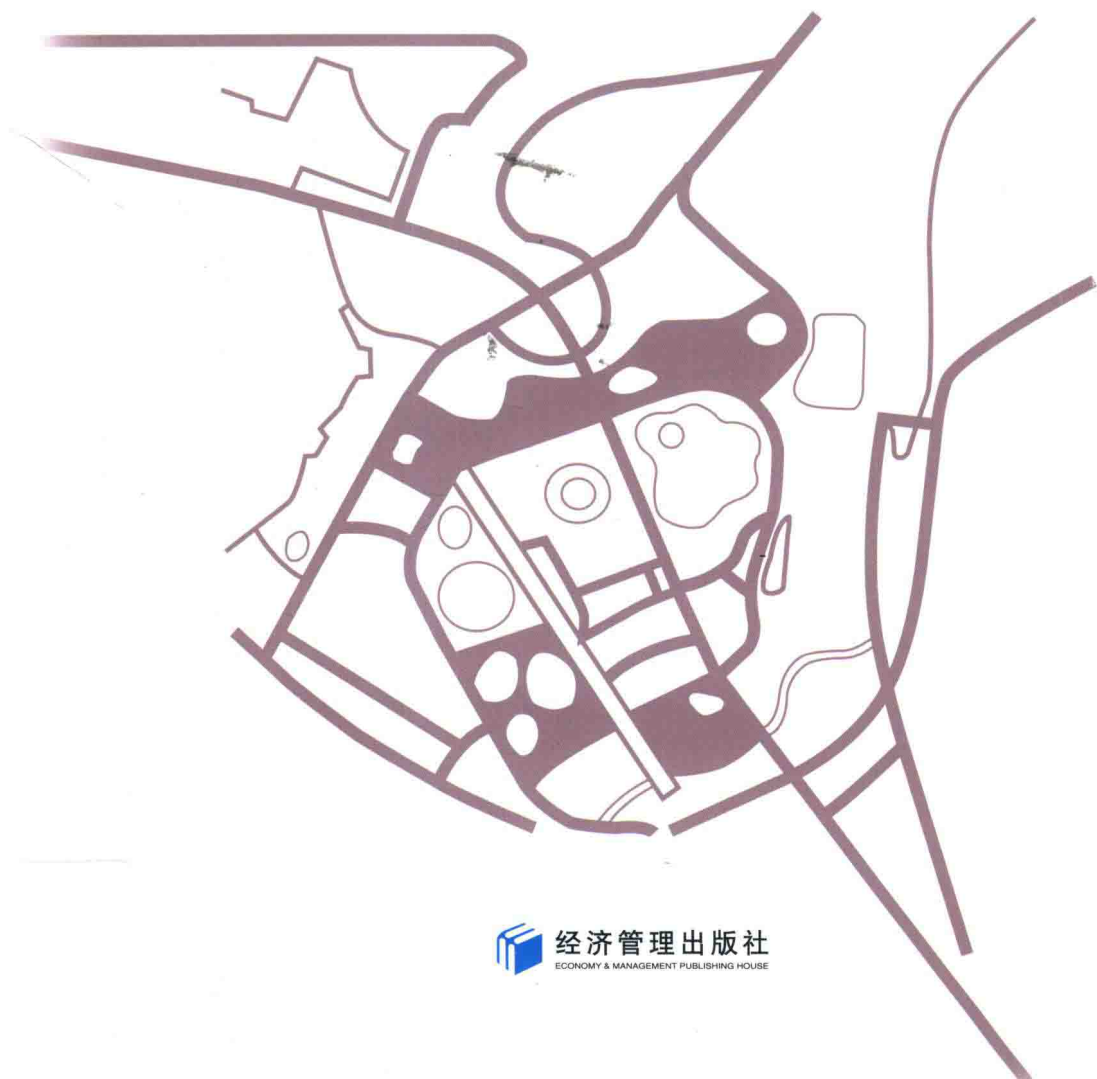
来也思想库

休闲度假研究

——旅游业转型升级发展之路

*The Road of Tourism Industry Transformation
and Upgrade in China*

杨振之 齐 镭 蔡克信 著
蔡寅春 张 曼 李 慧



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE



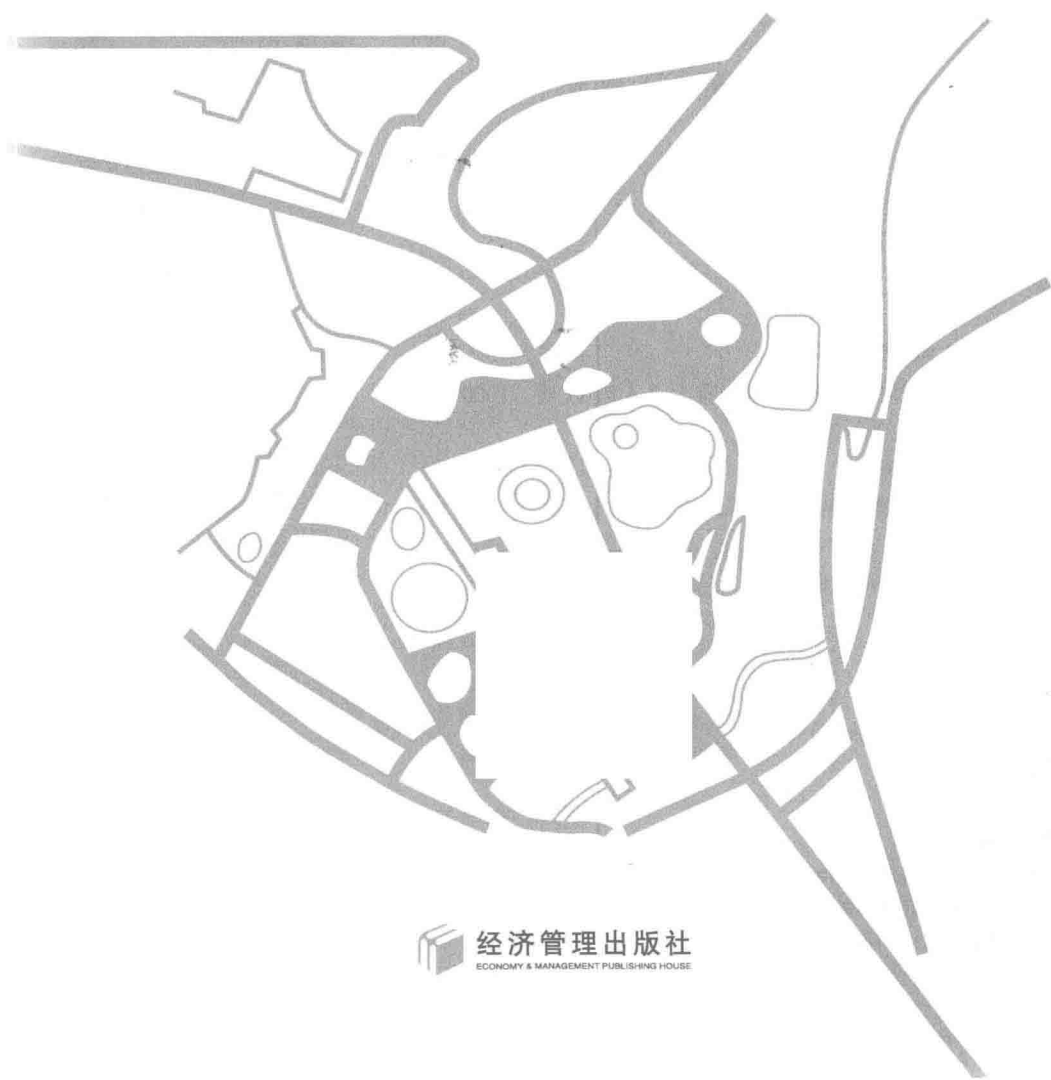
来也思想库

休闲度假研究

——旅游业转型升级发展之路

*The Road of Tourism Industry Transformation
and Upgrade in China*

杨振之 齐 镭 蔡克信 著
蔡寅春 张 曼 李 慧



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

休闲度假研究——旅游业转型升级发展之路/杨振之等著. —北京: 经济管理出版社, 2014.12
ISBN 978-7-5096-3569-8

I. ①休… II. ①杨… III. ①旅游业发展—研究 IV. ①F590.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 310697 号

组稿编辑: 王光艳
责任编辑: 许 兵
责任印制: 黄章平
责任校对: 车立佳

出版发行: 经济管理出版社
(北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 A 座 11 层 100038)

网 址: www.E-mp.com.cn
电 话: (010) 51915602
印 刷: 北京九州迅驰传媒文化有限公司
经 销: 新华书店
开 本: 787mm×1092mm/16
印 张: 21.5
字 数: 496 千字
版 次: 2017 年 8 月第 1 版 2017 年 8 月第 1 次印刷
书 号: ISBN 978-7-5096-3569-8
定 价: 78.00 元

·版权所有 翻印必究·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部负责调换。
联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号
电话: (010) 68022974 邮编: 100836

休闲度假研究

——旅游业转型升级发展之路

课题负责人：杨振之

课题组成员：（按姓氏笔画排序）

马琳	王晓辉	方磊	叶小青	石洪	石锐
刘思翔	齐镭	李光楷	李慧	朱思颖	陈宇
陈晓波	何巍	严登昌	张曼	张冠群	周坤
胡海霞	郭凌	唐德军	蔡克信	蔡富春	

目 录

绪 论	1
第一节 全域旅游的理论和实践探索	1
第二节 全域旅游是“进行式”而非“完成式”	6
第三节 全域旅游框架下的“多规合一”及其技术关键	11
第四节 全域旅游下的空间功能组织与用地模式创新	15
第五节 全域旅游下的产业融合发展	18
第六节 全域旅游下的产品与服务体系建设	20
第七节 全域旅游下的投融资平台建设与管理	23

第一篇 旅游功能区研究

第一章 旅游功能区基础理论	29
第一节 灾后旅游业恢复重建的经验总结	29
第二节 文献综述	31
第三节 基本概念界定	35
第四节 旅游功能区理论基础	36
第五节 旅游功能区的基本特征	40
第六节 旅游功能区指标体系构建	41
第七节 旅游功能区是旅游业区域运营的新模式	45
第二章 旅游功能区规划	50
第一节 旅游功能区规划的含义及创新	50
第二节 旅游功能区规划	53
第三章 国内外旅游功能区规划案例	57
第一节 系统的旅游规划如何促进区域发展——以成都大邑县为例	57
第二节 作为旅游功能区的威尼斯	66



第二篇 国家旅游休闲区研究

第一章 休闲经济与休闲生活	81
第一节 现代休闲经济与休闲生活	81
第二节 休闲时代背景下的城市休闲与休闲城市	84
第三节 从霍华德田园城市到绿色城市	96
第四节 城乡统筹下的乡村休闲	109
第五节 基于现代文化乡愁背景下的新型城乡规划	111
第二章 《国民旅游休闲纲要》解读与实践	118
第一节 发布《国民旅游休闲纲要》的背景	118
第二节 落实《国民旅游休闲纲要》的保障	120
第三章 国家旅游休闲区综论	123
第一节 何为“国家旅游休闲区”	123
第二节 美国国家休闲区研究与启示	128
第三节 国家旅游休闲区导则	141
第四章 国家旅游休闲区的公共性研究	142
第一节 公共环境保护	142
第二节 公共空间管控	143
第三节 公共产品开发	144
第四节 公共设施构建	144
第五章 美丽乡村规划、建设与村民参与	146
第一节 乡村的核心吸引力	146
第二节 乡村旅游提升规划	151
第三节 乡村旅游开发管理模式	155
第六章 乡村休闲新趋势：社区支持农业	160
第一节 我国社区支持农业发展的时代背景	160
第二节 社区支持农业的理论基础与发展概况	165
第三节 社区支持农业的主要模式、特点及功能	168
第四节 推进我国社区支持农业发展的建议	172

第七章 汽车营地研究	175
第一节 国内外汽车营地发展概述	175
第二节 汽车营地规划建设技术要点	179

第三篇 度假目的地研究

第一章 度假目的地总论	187
第一节 度假研究引论	187
第二节 度假地旅游产业集群研究	200
第二章 国家级旅游度假区的规划创建	205
第一节 度假旅游资源的分类与评价	205
第二节 度假气候舒适度评估	212
第三节 生态环境资源评价	228
第四节 度假产品研究	233
第五节 度假区申报创建中必须明确的几个问题	235
第六节 山东省旅游度假区气候条件与资源评估	243
第三章 度假目的地发展新模式——全域度假	249
第一节 全域度假	249
第二节 全域度假之产业体系融合发展	252
第三节 全域度假之国际案例解析	255
第四节 海南国际旅游岛：建设中国旅游特区	274
第五节 全域度假之规划实战案例	287
第六节 美国度假物业发展及其业权问题处理模式简析	292
第七节 国际分时度假物业分级标准研究——以美国 RCI 集团为例	295
第四章 从“城乡回位”到“归巢生活”	301
第一节 重塑城乡关系：从城乡统筹到城乡回位	301
第二节 原乡体验支持旅游：归巢生活	303
附 录 “国家旅游休闲区”导则	311
参考文献	331
后 记	309

绪 论

第一节 全域旅游的理论和实践探索

全域旅游是我国社会经济发展到一定阶段的产物，它的提出并非偶然，而是具有深刻的理论和现实背景。然而，全域旅游的实现并非可以一蹴而就，它需要理论联系实践，遵循科学规律，涵盖多重维度，并确保其是与时俱进的系统工程。为此，自 2008 年起，我们开启对全域旅游的不懈探索，时至今日，已形成完善深入、操作性强的理论与实务体系，并在全国各地取得广泛共识的积极成果。

一、全域旅游的核心内涵与发展要务

早在 2006 年，笔者就曾在《旅游学刊》第 9 期“中国旅游发展笔谈”专栏刊文提出“中国的休闲经济时代已经到来”。在休闲度假需求日益旺盛，休闲市场规模不断壮大时，学界将研究的重点逐步由景区开发管理、线路统筹等转向了对旅游目的地的发展。关注旅游目的地的发展表明我国旅游业跨入了一个新的阶段。由点（景区、旅游城市）、线（旅游线路）的发展进入了面（旅游目的地）的发展。一方面对应着我国休闲度假发展的新阶段；另一方面表明我国的旅游发展逐步由粗放走向集约、由单个景点开发走向资源整合、由单一旅游产业走向大旅游的产业融合发展新阶段。换言之，随着旅游业发展阶段的演变，势必形成全域旅游综合发展的必要条件和必然要求。

从理论视角看，全域旅游与迈克尔·波特提出的竞争战略理论体系高度契合，是该理论框架下研究旅游目的地和旅游产业融合发展的创新成果，其核心是结合“钻石理论”等，着力培育区域产业集群。全域旅游产业集群超越一般旅游产业范围，着眼于在特定地理范围内形成多个产业相互融合、众多类型机构相互联结的共生体，促进具有竞争和合作关系的旅游及其他产业企业、相关机构、政府、民间组织等的互动，构成并保持区域竞争优势。全域旅游产业集群要求政府专注于消除妨碍旅游产业乃至整个区域产业体系生产力成长的障碍，通过充分且有效的良性竞争来促进区域产业经济效率的提升和创新发展。

笔者认为，全域旅游是在旅游资源富集而又没有条件大力发展优势工业产业的地区，以旅游产业为主导或引导，在空间和产业层面合理高效优化配置生产要素，以旅游产业来



统筹引领区域经济发展,持续增强区域竞争能力的创新模式。同时,全域旅游也是一项理念创新,是五大发展理念“创新、协调、绿色、开放、共享”在旅游业发展中的体现,其突出特征在于突破以往的旅游发展视野,从区域社会经济发展的全局高度,明确旅游业的战略地位和社会价值。结合国家旅游局李金早局长对“全域旅游”的定义及“九个转变”与一系列讲话精神,笔者认为全域旅游的核心要务应当包括以下五个方面。

第一,推进旅游行政管理体制的变革。全域旅游在制度建设上要求超越旅游管理单一部门,构建党政领导“一把手”主抓统筹的制度体系,以求推进旅游行政管理体制的变革,提升旅游行政管理部门的地位。根据中国实际情况,只有现代旅游产业成为地方党政领导“一把手”工程,才能真正实现一个区域生产要素的优化配置,真正优化综合产业发展的制度要素,包括综合执法和市场管理等。

第二,在旅游资源富集区,建立以旅游产业为主导的区域经济发展新模式。全域旅游是在旅游资源富集而又没有条件大力发展优势工业等产业的地区,以旅游产业为主导,在空间和产业门类层面合理、高效、科学配置生产要素,统筹区域旅游产业的发展。全域旅游最终目的是将区域形成一个旅游目的地,以旅游产业为主导产业,引导相关产业的融合发展。在以工业等产业为优势的地区,也可以以全域旅游的理念,来引导区域产业发展,形成更人性化,更趋于服务导向,提高人民群众生活品质和幸福指数的产业发展创新模式。

第三,引领和主导多产业融合发展,形成旅游产业集群。通过确立现代旅游服务业在区域经济发展中的主导作用,整合协调各方资源,促进产业融合整体发展。在现代旅游产业主导下,对全域土地、人力、资本、技术等生产要素进行重新配置。调整优化产业结构与产业空间布局,实现产业结构高端化与合理化,集聚产业发展业态,形成区域旅游产业集群。

第四,实现旅游产业引导、主导下的多规合一。在全域旅游理念的统领之下,以其规划作为区域顶层设计,在全域旅游规划引导下实现“多规合一”,使“全域旅游”理念在城乡规划、土地利用规划、村镇规划、交通规划等方面切实落地,促使全域以旅游业为中心重新配置资源,并优化城乡空间形态,加强对资源载体的有效保护。想要实现旅游产业主导下的“多规合一”需要解决旅游规划的“衔接困境”,如土地指标不匹配、建设用地边界差异、用地属性不一致等。同时需要强调的是,“多规合一”应该是规划编制组织执行的一种思路,而不是现实中常见的一个专业服务项目。因而政府在做众多规划的过程中就应该以“综合考虑为基础、专项问题为重点”的思路来监管操作。

第五,借力“供给侧”改革,推动全域旅游产品的提档升级,最终实现生活品质和幸福指数的提高。一是以旅游的思维引导新型城镇化建设、乡村建设,以休闲经济为导向,形成兼顾农业生产与休闲服务功能的产业门类;二是转变乡村产业发展方式,构建复合增值的现代乡村产业体系,打造美丽乡村;三是以旅游的思维推动全域旅游公共服务产品基础设施的建设与完善提升、公共资源的管理创新以及公共休闲空间和设施的合理规划利用。在“供给侧”改革战略指导下,旅游业发展重点从基本饱和的观光产品将转向仍然供不应求的休闲、度假以及文化体验产品,重点倾向旅游休闲装备制造、度假体验产品、乡村民宿、汽车营地等方向,以此完善旅游产品的结构性供给。推动全域旅游产品的提档升



级,提高人民生活品质和幸福指数。

基于对全域旅游核心内涵的认识,我们率先开展了以下两项规划为代表的一系列全域旅游规划项目实践。

2008年“5·12”汶川地震灾害发生后,我们于5月底接受国家旅游局、四川省人民政府委托,迅速启动《四川汶川地震灾后旅游业恢复重建规划》。该规划在国务院统筹的灾后重建总体规划和9个专项规划中属于“1+9”规划体系的专项规划,归类为生产力布局 and 产业结构调整规划,于2008年7月8日顺利通过了国家旅游局组织的评审,用以指导灾后旅游业恢复重建工作。国家旅游局对我们编制该规划提出了“灾后重建,规划先行”,认为灾后重建规划不只是恢复重建旅游业,更是进一步提升旅游产业的高要求。据此,我们认为首先要解决旅游业作为灾区恢复重建的先导产业的地位问题,以保障全面调整灾区生产力布局 and 产业结构。在此基础上,提出整个地震灾区的灾后重建应以旅游业为主导和抓手,在灾区全域重新优化配置生产要素,实施“限一、退二、进三”的产业重建策略。在取得显著而高效的实证成果之后,国家旅游局给予本次规划明确而积极的评价,认为常态旅游规划的作用第一是确定产业发展的路径、产业发展的战略,第二是指出一个建设的路径,第三是将资源转化为产品,并进一步促进产品和市场的对接;本次灾后重建规划和其他规划的不同点就在于,在一片混乱的情况下,我们以最快的速度为旅游业灾后重建理出了一条清晰的路径。这个路径就是以旅游业为先导产业,在六个地市州灾区重新优化配置生产要素,全面整合各类资源以促进灾区的区域经济发展,“全域旅游”的思路和理念在此得到了实践。

2009年,我们编制完成《成都市大邑县全域旅游度假规划》,在全国率先提出以完整县域为单位,以旅游产业为引领的“多规合一”规划理念,形成“1+N”规划体系创新成果,就是一个全域旅游规划加可以拆分的土地利用规划、旅游交通规划、城乡规划等N个专项规划,它们既作为构成全域旅游规划的重要组成部分,又可以分别与国土、交通、住建等部门进行规划衔接与融合。在“1+N”规划体系下,我们针对大邑县的实际情况,提出全域旅游发展与立足旅游产业高端的理念,并推动地方总体规划、土地利用规划等与旅游规划协调衔接,真正实现以旅游业为主导,谋划并践行全域发展蓝图,实现生产要素的重新优化配置。在实际操作层面,我们提出以交通干线为廊道,以特色小镇为增长核,连点成线,以点带面,形成旅游度假活动交互密切的特色小镇集群,进而实现旅游度假产业的全域发展。规划实施后,大邑县土地价值显著提升,土地出让金收益连年翻番,迅速成为大成都地区的四季度假目的地。

作为对理论与规划实践的阶段性成果总结,在2010年12月3日《中国旅游报》“高端对话”中,笔者阐明“全域旅游是以旅游业来引领区域产业发展,以旅游业来配置生产力发展的最好例子,笔者认为,这样的区域旅游业发展理念,值得在全国推广”。

二、全域旅游的高级发展模式

笔者认为,全域旅游有其内在的规律和发展阶段,应该按照各地旅游发展能力和社会经济发展阶段,因地制宜、适度前瞻的选择全域旅游操作模式,这样才能保证全域旅游与



区域发展切实“合拍”，有效助力区域发展“破局”。

前文所述实际上是全域旅游的第一阶段，即党政“一把手”统筹阶段。该阶段全域旅游多以县级行政区划为单位，这可以高效建设与强化全域旅游发展的能力，但其发展短板往往在于行政协作与制度供给，必须通过党政“一把手”的统筹管理才能解决发展动力问题。

作为该阶段工作的先行推动者，笔者在全国区域旅游开发专业委员会于2010年10月在成都市大邑县主办的全国区域旅游开发研究会第15届年会上作主旨演讲，阐释了全域旅游度假理论及其在大邑的成功实践。

第二阶段是落实公共福利供给和统筹旅游休闲发展阶段。通过上一阶段对旅游生产能力的集中建设，全域旅游经济实力和实践经验得到积累，提出更进一步的发展诉求，即旅游主导功能从单纯经济产出转向兼顾经济收益与公共福利，旅游开发建设从专注旅游生产空间落地转向兼顾旅游生产空间、居民生活空间和自然生态空间的融合营造，旅游发展门类从专注于食宿行游购娱六要素转向全方位拓展旅游休闲关联门类。这一系列转变的共同目的，是令全域旅游的发展达成主客共享、惠及全民。

笔者认为，“国家旅游休闲区”可以成为该阶段的适用操手。“国家旅游休闲区”是生态环境良好、旅游休闲资源富集、规模范围较大、活动空间丰富、宜居品质优良、旅游休闲产业聚集、以旅游休闲消费和服务为主导的新型旅游功能区。“国家旅游休闲区”也是一种国土资源利用的创新形式，其介于禁止或限制开发国土资源（如风景区和遗产地等）和高密集度开发国土资源（如都市城区和工业园区等）之间，是有着较好的自然与历史文化旅游资源，供民众集中开展公共旅游休闲的国土资源。“国家旅游休闲区”在空间上更加接近城市群落；用地方式更加灵活，可充分利用低丘缓坡、水库、荒地、荒坡、荒滩、垃圾场、废弃矿山、边远海岛和石漠化土地开发旅游项目；在产业发展上更为多元融合，谋求三次产业的联动发展；开发限制较低但强调环境友好；强调完善公共空间、公共设施、公共服务，以体系化的公共产品满足国民多元化的旅游休闲需求；强调旅游休闲产业发展的市场化和专业化。

“国家旅游休闲区”概念来自对美国国家休闲区体系的研究与发展。笔者发现，美国的国家公园系统尽管可以吸引充足客流来访，但其开发限制过多，对周边社区的经济带动效应不强，未能令旅游业的发展惠及当地，巨额资源保护补贴也给政府带来财政负担。与之相对，大部分经营性度假设施采取封闭式管理，尽管服务内容和品质尚可，但服务容量不足，消费水平过高，无法满足公众开展主客共享、常态高频旅游休闲活动的需求。为解决这一问题，国家休闲区应运而生。其在空间容量上更为充裕，在产业发展上更为多元联动，在开发限制上更加灵活可操作。国家休闲区主要面向国民旅游休闲需求，提供选择多样、容量充足的休闲设施与活动，降低了国家公园系统的客流压力，并且其发展收益广泛惠及所处地域的社区居民。由此，国家休闲区在改善公共福利、以旅游带动地区经济发展和保护生态环境等方面实现良好平衡。

由此，笔者提出的“国家旅游休闲区”，就是要引导我国的全域旅游地区落实旅游资源的公共属性，注重旅游休闲相关公共产品供给与公共服务设施建设，通过全域旅游休闲



化,实现全时空、全员化的旅游产业覆盖,令全域旅游发展真正成为统筹地方经济发展、产业转型升级、新型城镇化和美丽乡村建设、国民福利提升、生态环境保护、精准扶贫与长效富民等各项任务的可行之道。“国家旅游休闲区”已经得到国家旅游局的认可,并在安徽合肥环巢湖等地陆续开展创建试点工作。我们还接受全国休闲标准化技术委员会的委托,编制完成《休闲主体功能区建设与服务规范》国家标准文件。“休闲主体功能区”与“国家旅游休闲区”是同一事物的不同称谓,本质上完全相同,并从另一个角度说明“国家旅游休闲区”属于一种以休闲旅游产业作为主导功能的国土功能区。

第三阶段既是跨区域构建旅游功能区,也是全域旅游的高级发展模式。笔者认为,以行政区划为发展单元尽管能够提高全域旅游能力建设与引领效应实现的效率,但实际上背离了旅游资源的分布规律和管理逻辑。旅游资源的分布以山系、水系等自然地理单元或文化区、方言区等人文地理单元为单位,通常涉及多个市级乃至省级行政区划,甚至跨国。现有以行政区划为界的管控方式割裂了资源脉络,非但不利于对资源价值的充分有效挖掘与呈现,还容易因为无序开发影响资源的可持续性,并可能在一个大区域形成过多同质化产品而稀释旅游品牌价值。更重要的是,这种对于山脉、水脉、文脉的割裂长期制约我国的跨区域合作发展,潜移默化的破坏区间合作意愿和基础。更高阶段的全域旅游,就是要突破这种行政区划的桎梏,以自然和人文地理单元为范围、以旅游业为主导、以协作共享为原则,打造跨区域、全方位发展模式和平台,令固有的边缘落后地区成为我国新兴社会经济增长极,这将成为旅游业贯彻落实党中央国务院关于统筹城乡区域发展、保障和改善民生、缩小发展差距、促进全体人民共享改革发展成果战略部署的关键举措。

笔者认为,旅游功能区是根据区域发展的整体情况和旅游资源的优势,参照国家主体功能区划分时提出的资源环境承载能力、现有开发密度和发展潜力等评价指标所划定的以旅游业为引导发展的区域。其将一定行政区划范围设定为旅游产业功能区,从制度上确认旅游业在区域产业体系中的主导产业地位,有效引导生产要素优先配置于旅游业及其关联产业,迅速增强区域乃至跨区域旅游发展能力。2010年10月,笔者在国家旅游局主办的中国旅游产业节旅游规划生产力论坛上首次提出“旅游功能区”概念,正式将“旅游功能区”发展模式引入我国旅游领域。

旅游功能区规划,是指在《全国主体功能区规划》框架下,建立适宜旅游开发区域的科学评价体系,按照旅游业在该区域未来发展中承担的主要功能和核心作用,构筑围绕旅游业发展这一核心功能的区域可持续发展基础,打造区域旅游业核心竞争力、明确并指导区域发展的空间布局、城镇、城乡空间形态和空间管理方案。旅游功能区规划突破了旅游规划只是城乡规划体系下的专项规划的定位;突破了行政区划的界限,强调以核心旅游资源为基础的空间资源的统一规划和利用,以构建区域竞争优势;突破了旅游资源富集区的常规发展路径,跨越式的提升区域竞争力。实际上,自2010年初,我们已经在成都龙门山地区率先编制旅游功能区系列规划,这些规划有效地推动了当地实现以旅游业为主导来优化配置生产要素。

实际上,基于地理单元跨区域构建旅游功能区已是国际共识,由八个阿尔卑斯山国家在欧盟的批准下于1991年签署,1995年生效的《阿尔卑斯山公约》(Alpine Convention)是



欧洲大陆第一个旨在协同保护山区环境并促进经济发展的国际公约。公约在能源、山区农业、山区林业、自然保护和景观保护、区域规划和可持续发展、土壤保护、旅游业和交通等方面给出不断优化调整的具体方案,作为跨区域协作的制度体系。同时,阿尔卑斯山区的中、东、西部地区,特别是一些跨国旅游片区从1970年起便逐步创建了区域工作团体,作为协调推进跨区域联动工作的日常机构。在此基础上,成立“年度阿尔卑斯山小城镇”协会,在八个国家每年轮流确认一个重点扶持小城镇。这些小城镇都实施了至少两个可持续发展项目,并在项目中很好地协调了独特的阿尔卑斯山自然景观、产业经济以及生活方式,成为其他小城镇学习的典范。

我们于2015年7月起接受国家旅游局委托,编制“国家东部生态文明旅游区”创建工作方案与总体规划,目前已完成创建工作方案编制,并会同国家旅游局和各有关部委完成第一轮调研工作。该区包含浙江、安徽、福建、江西四省交际地区超过20万平方公里的国土范围,绝大部分属于全国主体功能区划、全国生态功能区划、全国农业主产区中的重点区块,区内涉及新安江流域、鄱阳湖流域、武夷山脉、黄山山脉、徽州文化区、吴越文化区等跨省自然和文化地理单元,但长期以来是长三角经济区、海西经济区和珠三角经济区三大发达地区交界的相对落后地区,在跨区域协作、生态保护与开发、扶贫富民等方面具有突出代表性和重大探索意义。“国家东部生态文明旅游区”有条件有可能成为一个跨越省级行政区划,以生态文明建设和旅游业发展为主导的改革发展综合实验区与示范区。

综上所述,全域旅游示范区不是品牌建设,不是全面开花,不是全域景区化,也不是一种旅游产品形态,更不是“头脑发热”的“疯狂”投资开发,其实质是旅游业发展方式的重大变革,是“供给侧”改革的重大战略,是新时期我国旅游发展的总体战略,代表现代旅游的发展方向。全域旅游的发展不仅是规划体系的变革与创新,更多的是需要全产业链平台的服务支撑,协助地方政府又好又快地实现产业集群的构建,才能在企业发展、产业融合、项目落地、人才培养、资本运营等领域实现统筹同步,保障全域旅游的持续推进与广泛惠及。全域旅游的更高形式,是跨越行政区划,依托资源的地理分布规律的旅游功能区。这个时候,政府从主导旅游业发展变为引导旅游业发展,市场在资源配置中发挥决定作用,投资更理性,旅游业发展更合乎规律,对跨区域的共建共享发展,对旅游扶贫将发挥更大的作用。

第二节 全域旅游是“进行式”而非“完成式”

——两个必要共识与国际实例研究

一、全域旅游是“进行式”而非“完成式”

1. 全域旅游选择“进行式”是理所当然

与传统旅游发展模式相比,全域旅游的视角更为宏大。



首先,全域旅游不再局限于旅游业单一维度,而是着眼于以旅游业为平台和抓手,统筹一定地域内涵盖地理、社会、经济、生态、文化等各个层面的全时空复杂的系统。这些层面之间息息相关,且与时俱进,对其的管理水平决定着资源要素配置的收益效率,旅游业在其间的无边界整合地位日益显现。

其次,全域旅游的考核聚焦于旅游业增加值占本地生产总值(GDP)的比重、从业人数占本地就业总数比重、旅游收入占农民年纯收入比重、旅游税收占地方财政税收比重等指标。这些指标既是可以清晰量化的,更是相互关联、动态变化的。由此,指标的达成绝非一劳永逸,必须统筹兼顾,谋求均衡持续的发展节奏。

最后,全域旅游涉及几乎所有地方的职能部门,特别需要确保行政协调性和政策延续性。不但要打破部门藩篱,建立高效协作机制,更重要的是要保障政策稳定,放眼长远,避免因朝令夕改、涸泽而渔等短视行政行为而影响投资者、常住居民乃至外来游客对于全域旅游发展的信心。

由此,在全域旅游发展体系下,必然要求突破以往各类旅游工作中的“完成式”创建思路,而以更为开放平和的心态,谋求以持续最优综合绩效为主旨的“进行式”发展之道。

2. 全域旅游坚持“进行式”的核心要务

全域旅游的进行式发展,需要一系列核心要务的支撑,其间逻辑有序,缺一不可。

(1) 探索“多规合一”,落实顶层设计。发展全域旅游,首当其冲的是要以旅游业为主导或引导,落实“多规合一”,以全域旅游总体规划作为全域社会经济发展的顶层设计。其目的是统一思路,统筹要素,统领政策,确保全域旅游发展的科学性、系统性和持续性。

(2) 打破部门藩篱,强化服务意识。在全域旅游发展框架下,旅游主管部门需更多地发挥统筹作用,准确发现旅游相关行政缺位或重叠,不断优化旅游相关行政效率,积极疏通旅游相关行政桎梏。在此基础上,需整体树立服务型政府意识,培育良好的招商引资口碑。

(3) 统筹公共资源,探索共建共享。全域旅游往往涉及核心公共资源的开发运营。应切实强化共建共享意识,规避条块分割、同质竞争的系列封闭式景区对于公共资源价值的“稀释”,整体打造公共吸引物,作为引领旅游全要素、全业态集聚的必要先导。公共服务产品的建设、运营和管理是全域旅游共建共享原则的有力抓手。

(4) 梳理全域空间,打造前台后台。地方政府需要建立全域空间的资产运营理念,对其进行精细梳理和动态监管,明确保护性国土空间、城镇空间、农业空间等各类空间的旅游适用性,根据其保护要求、资源禀赋、区位条件等因素,划定旅游“前台”和“后台”,合理安排其旅游功能和开发时序。

(5) 创新金融管理,优化要素配置。金融创新是全域旅游高效持续释放价值的关键所在。统筹财政专项资金,引入民间资本,建立旅游产业发展基金,筛选并支持重大公共项目、核心品牌项目、创新先导项目、基础设施项目的发展,辅以公司债、土地信托等其他金融创新工具,以资金要素引导土地、技术、人力等其他要素实现最优配置,逐步实现旅游资源证券化。

(6) 城乡一体发展,实现主客共享。全域旅游是统筹城乡发展的良好平台,既可令城



市更像城市，乡村更像乡村，又可令城乡景致、产业、人际等“分而不隔”，形成各具特色、过渡顺畅、互通有无、协作共赢的连续发展系统。景区、公园、文体设施、消费业态等均需兼顾主客诉求，丰富游客体验和提升宜居品质。

(7) 引导产业融合，激发新兴增长。相对游客人次的增加，全域旅游更加着眼于旅游质量和绩效的提升。这就要突破传统旅游供给方式，通过产业融合和创新，形成多样化的、品质可靠且与时俱进的旅游产品和服务体系，以保持旅游供给活力，吸引游客延长游程并不断重游。

(8) 依托整合营销，塑造鲜明品牌。整合营销是全域旅游的必然选择。形象鲜明、内涵丰富的主题品牌构建，不但可以提升市场认知度，还有助于获取资本关注度，从而更为精准高效地吸引目标客群和业态集聚，避免先是“蜂拥而至”，而后“一哄而散”的过往常见旅游发展过程带来的诸多负面影响。

3. 全域旅游实现进行式的必由之路

全域旅游是一项科学复杂的系统工程，地方政府想要实现其可持续式发展，就必须谋求来自外部智力机构的全程支持，以获取决策依据、规划设计、要素招引、落地辅导、能力培训等系列专业服务。

鉴于全域旅游“环环相扣，循序渐进”的发展特征，最为理想的是选择能够提供“一揽子”专业支持的旅游全产业链整合服务商，其优势有三：

(1) 全程专项服务无偏误。避免因不同服务商之间的认知和技术差异导致专项服务环节前后偏误甚至脱节。

(2) 智力服务更具实操性。拥有自主开发运营业务经验的整合服务商，其规划设计、咨询培训等智力服务有的放矢，规避华而不实。

(3) 有助利益相关方协作。全方位、全过程投入的整合服务商致力于积极协助政府，协调其与居民、投资商乃至游客等各个利益相关方的互惠互利关系，以从中获取合理且可持续的收益。这种全程服务类似于 EPC 总包，一个全程服务商可分包、外包专项服务，便于多家参与和产品多样化建设。

二、全域旅游的两个必要认识

1. 看懂全域旅游的准入门槛

一个地方到底能不能发展全域旅游，如何发展全域旅游，先要看清准入门槛。事实上，这些先决条件暗含着全域旅游的发展使命，关乎全域旅游建设的最终成败。

(1) 地域尺度。发展全域旅游在地域上以县为单位尺度最佳，范围过大很难形成聚集效应，太小则无法形成区域品牌。个别资源和旅游区位俱佳的地方范围可以放大到“市”级，或者更大，但仍须防止“大旅游”做成“泛旅游”。

(2) 旅游资源的丰度和广度。发展全域旅游的区域前提是“旅游资源富集而工业发展基础薄弱或受限”，要求“区域内有明确的主打产品，丰度高、覆盖度广”。这就要求发展全域旅游的地区必须具备丰富或等级较高的资源，以此来引领全域旅游品牌的塑造，同时为一些工业弱县寻找新的主导产业。

(3) 产业优势。“旅游业有优势成为该区域的主导产业、主体功能、主打品牌”，旅游业的当下优势或潜在优势明显，能够成为引领地方经济转型发展的不二选择。

(4) 地方政府的决心和准备。发展全域旅游的地区必须首先明确旅游业在地方经济发展中的主导或引导作用，从政策、机制、人才等方面做好充分准备。

2. 全域旅游不等于“全能产业”

全域旅游的一大特色是充分发挥“旅游+”功能，使旅游与其他相关产业深度融合，发挥旅游业的整合带动能力，推动区域经济整体发展。但全域旅游不等于“全能产业”，旅游直接带动的主要是休闲农业、特色商品、户外装备制造、宾馆饭店等相关产业，产业链条的全域化也是在一定条件下才能形成，要充分认识到这一点才能确保旅游产业的有效辐射，而不是仅存在于统计口径上的“旅游+”。

全域旅游的产业带动功能是在一定条件下才能发挥效能，盲目放大旅游产业功能会带来一系列风险，导致“欲速则不达”，甚至给旅游产业和其他相关产业的健康发展带来损害，这种风险主要表现在以下几个方面：

(1) 对自身产业优势判断不准确，在条件不成熟的地方发展全域旅游可能会在一段时期内造成对其他产业的弱化、边缘化，使原本的优势产业丧失发展机遇。

(2) 盲目放大产业功能导致盲目开发，从而造成开发建设与生态保护之间的矛盾，造成资源浪费，而全域旅游强调的是旅游发展与资源环境承载能力相适应，形成一种积极有效地开发性保护模式。

(3) “求全”“求快”发展全域旅游导致景区景点及设施建设以“时尚”为单一诉求，“山寨化”简单复制，追求短期指标和效益，缺乏产业关联度和长远战略布局，最终导致产业带动不足，地方旅游特色丧失。

(4) 快速全域景区化的过程中容易形成“重效果，轻本质”的现象，忽视当地居民的融入，使当地居民无法分享旅游的“产业红利”，为后续发展埋下隐患，也使旅游全要素建设与新型城镇化、美丽乡村建设、城市休闲功能补充融合不够，使景区建设与城镇乡村建设形成两张皮，形成大量设施建设浪费。

(5) 不受控的全域旅游扩张还容易造成景区景点和宾馆饭店的供给过剩与遍地开花，不但会过度消耗资源和空间，还带来极大的投资风险。全域旅游强调的是设施建设的系统性和规划布局的合理性，要求“到处都是风景而非到处都是景点景区，到处都有接待服务而非到处都是宾馆饭店”，盲目追求景区景点和宾馆饭店数量、扩大规模与全域旅游的发展理念并不相符。

三、全域旅游的国际成功实例

1. 国际全域旅游发展历史与重要地区

现代旅游业始自“二战”之后的20世纪五六十年代，发展到20世纪七八十年代，由于公众收入水平与日俱增、地区和全球分工日渐清晰，交通效率不断改善、农村社会经济亟待转型等多重因素的推动，全域旅游发展模式成为一些适宜地区理所当然且势在必行的选择。



全域旅游并非全空间、全产业、全员化直接投入旅游，而是要以旅游业为核心和平台，通过规划和政策方面的顶层设计与综合保障，与时俱进地引领一定地域内城乡社区、自然环境、地域文化、产业体系的良性可持续发展。

通过数十年来的思考与践行，一些国家已然形成一系列成熟的全域旅游地区，其中最具代表性的如意大利托斯卡纳大区、法国普罗旺斯—阿尔卑斯—蔚蓝海岸大区（以下简称蔚蓝海岸大区）、瑞士阿尔卑斯山地区、美国南加州地区等。后文以这些地区为实例，浅析国际全域旅游的发展。

2. 国际共识的全域旅游要素保障体系

国际共识的全域旅游要素保障体系有如下几方面：

（1）地域特色的农林牧渔业。法国蔚蓝海岸大区保有原汁原味的传统农渔产业门类，马赛是产量与质量俱佳的南欧著名渔港；普罗旺斯的薰衣草种植和鲜花市场久负盛名；香水小镇格拉斯借此成为世界最著名的香水原料供应地；以阿维尼翁为中心的普罗旺斯产区是全球最丰盛名的桃红葡萄酒产区……这些特色农、渔产业门类与旅游业高度结合，既促进餐饮、康疗乃至度假经营，又以旅游业作为农产品展销平台，实现产业叠加的增值效应。

（2）活力十足的小城镇体系。人口集聚情况是反映城乡发展活力的关键指标。例如，意大利托斯卡纳大区总计人口近 400 万人，而最大城市佛罗伦萨的人口不足 45 万人，占比略高于 1/10，其余城镇的人口基本都不足 5 万人。考虑到该地区约 70% 的城镇化率，说明大部分人口居住在中小城镇，这非常有利于保证地区城镇体系的经济和社会活力。

（3）均质优质的公共设施体系。以瑞士阿尔卑斯山地区为例，其公共交通设施体系深入每个旅游小镇、村落和滑雪度假区，旅游巴士、山地列车和登山缆车高效联动，令游客交通经济性和安全性达到最优水平。该区域的绿道小径体系同样四通八达，且依托沿线镇村，设置问询、补给、营地等服务设施。此外，游客中心、救援站、卫生间等公共设施同样实现了全域均质化发展。

（4）交叉融合的地方产业体系。意大利托斯卡纳大区将特色农牧产业、传统手工业、时尚创意产业和旅游度假产业高度结合，不但始终保持奇安蒂（Chianti）红酒、佛罗伦萨皮具、锡耶纳手工玻璃制品等地域特色产业的发展活力，还在近现代孕育出古琦（Gucci）、菲拉格慕（Ferragamo）、罗伯托·卡瓦利（Roberto Cavalli）等顶级奢侈品牌，令地方产业品牌和地域旅游形象相辅相成，携手享誉世界。

（5）核心公共品牌和吸引物。以南加州海滩核心区——70 公里长的橙县海滩为例，其被划分为 10 个区段，其中 7 个为开放式管理的中低消费海滩。由此，以核心资源的公共福利化供给和公共品牌共享，促进了关联产业门类的发展，在沿岸各城市间形成包括冲浪、航海、文化节事、特色食宿、度假地产等在内的产业价值链。以迪士尼乐园、诺氏果园、环球影城、六旗魔术山主题公园、圣地亚哥海洋世界等组成的主题旅游项目集群也成为南加州公共旅游品牌，吸引源源不断的高潜力客群来访。

（6）高效深入的公私合作关系。托斯卡纳大区政府及其下设 10 个次级地方政府始终致力于对区域旅游产业的统筹协调，联合旅游、文化、农业、商业、会展等相关职能部门以及地区创新协会等非政府组织，成立大区旅游发展委员会，吸纳各方意见，确认策略方