

旅游规划设计机构

经营与管理

本书从宏观上对我国旅游规划设计机构的发展概况、发展历程、组成类型及其发展特点和发展趋势进行了系统地梳理和总结，并从微观上深度剖析了旅游规划设计机构的内部管理和经营机制，对旅游规划设计从业者 and 规划设计委托方都具有较大的参考价值。

潘肖澎 马有明 / 编著



旅游教育出版社

旅游规划设计机构

经营与管理

潘肖澎 马有明 / 编著



旅游教育出版社

· 北京 ·

策 划: 陈 园

责任编辑: 张 娟

图书在版编目(CIP)数据

旅游规划设计机构经营与管理 / 潘肖澎, 马有明编
著. — 北京: 旅游教育出版社, 2013.5

ISBN 978-7-5637-2521-2

I. ①旅… II. ①潘… ②马… III. ①旅游企业—旅
游规划—企业经营管理—研究—中国 IV. ①F592.6

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第281884号

旅游规划设计机构经营与管理

潘肖澎 马有明 编著

出版单位	旅游教育出版社
地 址	北京市朝阳区定福庄南里1号
邮 编	100024
发行电话	(010)65778403 65728372 65767462(传真)
本社网址	www.tepcb.com
E-mail	tepx@163.com
印刷单位	北京中科印刷有限公司
经销单位	新华书店
开 本	787mm×1092mm 1/16
印 张	15.75
字 数	226千字
版 次	2013年5月第1版
印 次	2013年5月第1次印刷
定 价	42.00元

(图书如有装订差错请与发行部联系)

目 录

CONTENTS

第一章	旅游规划设计机构概况	001
一、	旅游规划设计机构的基本内涵和概况	002
二、	我国旅游规划设计机构的发展历程	003
三、	旅游规划设计机构的分类	007
第二章	旅游规划设计机构的管理结构	011
一、	组织结构	012
二、	人才结构	016
三、	运营结构	022
四、	资质条件	025
第三章	旅游规划设计项目的成果体系	029
一、	旅游规划设计成果体系的层次和类型	030
二、	旅游规划设计成果体系的内容	031
第四章	旅游规划设计项目的来源与合同	045
一、	项目来源	046
二、	项目委托形式	047
三、	项目合同	054

第五章	旅游规划设计的工作程序	061
一、任务确定		062
二、前期准备		063
三、成果编制		072
四、成果评审		076
五、成果报批		078
第六章	旅游规划设计的项目管理	081
一、项目管理的内涵		082
二、项目组织管理		082
三、项目过程管理		086
四、项目质量管理		090
五、其他管理		091
第七章	旅游规划设计机构的品牌营销	093
一、旅游规划设计机构品牌营销的内涵和意义		094
二、品牌营销的内容和组织		094
三、品牌营销的方法和媒介		097
第八章	旅游规划设计机构的发展机遇和趋势	103
一、旅游规划设计机构的发展机遇		104
二、旅游规划设计机构的发展趋势		108
附录一	旅游发展规划管理办法	113
附录二	旅游规划通则	116
附录三	旅游规划设计机构资质等级认定管理办法	126
附录四	某旅游规划设计有限公司管理制度	129
后 记		247

第一章 旅游规划设计机构概况

一、旅游规划设计机构的基本内涵和概况

旅游规划是指对未来某个地区旅游业的发展方向、产品开发、空间布局、设施配置、宣传促销及环境保护等一系列重要事项的总体规划，它对该地区旅游业的发展具有宏观指导和动态调控作用。其实质就是根据市场环境的变化情况和永续发展的时代要求，对与区域旅游业发展有关的资源如土地、人力、资金、景观等进行优化配置，具体包括对旅游投资的正确引导、对旅游经济要素的合理配置和对影响公共利益、公共安全的主要空间资源进行有效的控制以及相关部门的分工协作等。

旅游规划设计机构^①是指从事旅游规划设计业务的企、事业单位，其业务主要是编制各级旅游发展规划，包括全国旅游发展规划、区域旅游发展规划、地方各级旅游发展规划；编制各类旅游专项规划，包括旅游景区规划、景观设计、活动策划、营销策划、资源开发方案等；提供与旅游规划设计相关的其他服务^②。

旅游规划设计机构作为旅游行业中的一支新兴力量，经过多年的发展，已经成为中国旅游队伍中专业化水平最高、综合知识能力最强的行业之一，为促进我国旅游资源的科学开发、区域旅游的整合规划、旅游产业的持续健康发展发挥了重要作用。截至 2012 年 6 月，全国甲级旅游规划设计资质单位 70 家、乙级旅游规划设计资质单位 239 家，丙级旅游规划设计资质单位近 200 家，旅游规划设计从业人员约 2 万人，年产值约 30 亿元^③。

① 因为从事旅游规划设计的机构既包括政府的事业单位，也包括国有、集体所有企业以及私营企业等，因此在本书的语境中使用“机构”这个术语来统称从事该行业的所有组织。

② 包括旅游项目策划、旅游活动策划、旅游市场营销、旅游项目咨询服务等。

③ 其中包括其他非旅游规划设计资质单位参与的旅游相关项目和相关从业人员。

2012 年全国甲、乙级旅游规划设计资质单位统计表

地区	甲级	乙级	地区	甲级	乙级
北京	23	48	湖北	1	7
天津	1	3	湖南	1	10
河北	1	4	广东	7	17
山西	1	4	广西	2	11
内蒙古	0	0	海南	0	1
辽宁	0	6	重庆	1	9
吉林	1	1	四川	3	4
黑龙江	0	4	贵州	1	8
上海	4	10	云南	3	14
江苏	4	12	西藏	0	0
浙江	8	17	陕西	2	7
安徽	0	4	甘肃	1	0
福建	1	2	青海	0	0
江西	1	5	宁夏	0	1
山东	1	10	新疆	0	10
河南	1	10	兵团	1	0
合计	甲级		乙级		
	70		239		
总计	309				

二、我国旅游规划设计机构的发展历程

(一) 萌芽阶段 (1982 ~ 1990 年)

中国旅游业萌生于新中国的外交工作^①。1982 年,“中国旅行游览事业管理局”更名为“国家旅游局”,我国旅游业才从外事接待工作中分离出来,逐渐发展成为一个独立的经济产业。这一时期,国家建设规划部门开始对城市、景区加以规划,出现了各类风景旅游城市规划、旅游风景名胜区规划等;林业部门开始对森林旅游资

^① 中国的旅游规划设计机构是与中国旅游业同步发展的,因此旅游规划设计机构的发展历程必须结合我国旅游业的发展进行梳理。

源进行森林公园的规划与开发^①；科研机构、高校地理学方面的学者逐渐投入到旅游规划专项研究和实践中^②。这一时期的规划主要挖掘自然和人文旅游资源，满足更多游客的游览需求，旅游规划设计的重点是进行旅游资源的开发，因此，旅游资源分类、评价和开发利用成为旅游规划设计的主体内容。

1982～1990年，旅游规划设计机构有以下特点：一是旅游规划设计项目总量较少，以旅游资源开发项目为主；二是还未形成专门的旅游规划设计机构，城市规划、林业规划单位以及少数高校、科研单位^③是旅游规划设计的主力；三是旅游学科特征不明显，大多数的旅游专项规划由地理、经济学科的专家完成。

（二）起步发展阶段（1991～1999年）

进入20世纪90年代以后，我国旅游业顺利完成了发展阶段的转换，实现了更高层次上的发展，在经济结构调整的过程中，显示出了朝阳产业的特征。1998年召开的中央经济工作会议，将我国旅游业作为国民经济新的增长点，从而大力扶持了我国旅游业的发展，将旅游产业地位提高到一个新的高度。在全国旅游资源的开发工作上，最具代表性的是国家旅游局直接投资或部分投资，进行了西安、桂林、苏州、杭州、广州、北京、上海等几个重点旅游地区的系列建设工程，同时在国家层面上编制了“八五”“九五”旅游产业发展规划，很好地指导了各地旅游业的发展。在此期间，部分省、市也开始编制旅游发展总体规划。旅游“黄金周”的出现进一步扩大了旅游市场需求，传统景区、人造旅游吸引物、主题公园、旅游度假区、城市旅游目的地的建设如火如荼，相应地促进了旅游规划在全国大规模地进行^④。这一

① 这一时期我国旅游规划工作定性为资源导向型，基本沿着资源导向思路，以资源性质决定旅游活动类型，然后进行规划。这种规划的模式是卖方市场条件下旅游规划工作的基本特征。

② 比较有代表性的有郭来喜等人1985年完成的“华北海滨风景区昌黎段开发研究”，郭康等人1985年完成的“秦皇岛市老岭旅游资源的开发战略”，杨冠雄等人1986年完成的“厦门旅游总体规划”，北京大学陈传康等人1986年完成的“陆丰县的海滨旅游资源开发层次结构”以及1987年完成的“丹霞山风景名胜的旅游开发规划”等，这些工作均对以后的旅游规划产生了深远的影响。

③ 如北京大学、中科院地理所。

④ 如中国科学院地理研究所完成了江西省、青海省、宁夏回族自治区、北海市、南宁市等省市区旅游规划，中山大学完成了广东省、湖北省、桂林市、苏州市、珠海市、东莞市等省市旅游规划及西部旅游投资规划（西南片），北京第二外国语学院完成广西等旅游规划，北京大学完成北京市、济南市等旅游规划。

时期的旅游规划进入了以市场需求为导向的产业化规划阶段。旅游规划编制的重点从只重视旅游资源开发转向了旅游资源开发与旅游市场并重,并开始将旅游业作为一个产业部门加以培育和系统化的规划。

这一时期,旅游规划设计机构的显著特征体现在以下几个方面:一是旅游规划设计机构依然以科研机构、高校为主,同时也出现了专门从事旅游规划设计的单位和机构;二是旅游规划设计机构对传统旅游规划开始反思,更加注重在旅游规划设计之中结合旅游业自身发展特点,运用旅游学理论解决旅游问题;三是开始在政府主导型规划设计项目以外寻求突破的探索。

(三) 规范发展阶段(2000~2008年)

2000年,全国旅游外汇收入达到162多亿美元,从1978年世界排名第41位跃升到第7位,到2008年,全国旅游外汇收入达到408.43亿美元,世界排名上升至第5位。而国内旅游业快速发展呈现出“大产业、大旅游、大市场”的格局。这一时期,除了国家旅游局高度重视旅游产业发展规划的编制外^①,各地方政府也开始逐渐重视编制地方旅游总体规划、旅游产业规划、策划、市场营销、发展战略研究以及旅游景区的各项规划、策划、设计等。以2000年10月颁布的《旅游发展规划管理办法》为标志,国家旅游局相继出台了《旅游规划设计单位资质等级认定暂行办法》^②、《旅游规划通则》^③等与旅游规划相关的部门规章和国家标准,促进中国旅游规划开始走上规范化、标准化的轨道,旅游规划设计机构也进入了快速发展期。

这一时期,旅游规划设计机构的显著特征体现在以下几个方面:一是全国性、地方性旅游规划以及旅游目的地以及旅游景区规划设计的需求激增,旅游规划设计机构生产规模快速扩大;二是旅游规划设计机构的队伍不断壮大,规划设计人员构

① 如国家旅游局已经高度重视旅游产业发展规划的编制,完成了《中国旅游业发展“十五”规划和2015年、2020年远景目标纲要》、《中国旅游产业“十一五”规划》以及丝绸之路、香格里拉、东部地区、中部地区等重点区域旅游规划的编制等。

② 《旅游规划设计单位资质认定暂行办法》于2000年11月22日发布;2005年8月5日,国家旅游局发布《旅游规划设计单位资质认定管理办法》,《旅游规划设计单位资质认定暂行办法》同时废止。

③ GB/T 18971—2003, 2003年2月24日发布。

成也趋于丰富^①；三是外国专家或企业参与规划设计编制；四是以政府主导型规划设计项目为主，企业主导型的旅游规划设计项目逐步增多；五是借助行业管理，旅游规划的规范化趋向明显。

（四）多元发展新阶段（2008 年至今）

2008 年以来，以奥运会、世博会为契机，中国旅游业继续保持了持续、平稳、较快发展，消费热点不断增加、宣传推广持续加强、新兴业态快速涌现、企业经营整体向好、旅游市场平稳较快增长。2011 年，国内旅游人数达 26.4 亿人次，国内旅游收入 1.93 万亿元，入境旅游人数 1.35 亿人次，旅游外汇收入 470 亿美元，中国成为第三大旅游目的地国。国际金融危机之后，随着中国经济的转型升级，尤其是 2009 年国务院 41 号文件，将旅游业确定为战略性支柱产业，更使得旅游规划设计迎来了发展的黄金期。经过多年的发展，旅游规划已经从第一代的资源规划和第二代的空间规划，发展到了第三代的建设规划^②。各级政府都将旅游规划设计作为发展旅游产业的重要抓手，旅游规划水平已经成为衡量一个地区或部门经济决策能力和产业领导水平的重要标志。同时，除了政府主导型的旅游规划设计项目不断增加外，受宏观经济形势和企业产业结构调整的影响，各类企业纷纷进入旅游行业，企业主导型的旅游规划设计项目数量激增。

这一时期，旅游规划设计机构的特点体现在以下几个方面：一是旅游规划设计机构队伍构成越来越复杂，城市规划、建筑设计、景观设计、文化传播、景区经营、地产开发等多个行业的企业都纷纷进军旅游规划设计行业，旅游规划设计机构竞争加剧；二是旅游规划设计机构的业务更加多元，除传统规划设计外，拓展了规划设计的上下游产业链，发展了如景区质量等级提升、景区托管、景观建筑设计、旅游网络营销、旅游电子商务、智慧旅游、旅游企业形象设计、旅游商品设计、酒店经营与管理等相关业务。

① 不仅局限于以旅游规划“起家”的机构，建设设计院（公司）、城市规划院、景观规划机构也开始进入旅游规划领域，丰富了旅游规划设计的内涵和外延。

② 即旅游规划更加强调主体功能分区、产业布局，更加注重产品建设——摘自国家旅游局党组成员、规划财务司司长吴文学在 2012 年全国旅游规划发展工作会议上的讲话。

三、旅游规划设计机构的分类

从旅游规划设计机构的分类来看,以单位性质为划分依据可将我国从事旅游规划设计的单位分为事业单位、企业及其他三种类型。根据对目前全国甲、乙级旅游规划设计资质单位的研究和分析,事业单位在数量上约占旅游规划设计机构总量的11.7%,企业约占87.3%,其他约占1%^①。

(一) 事业单位

事业单位是相对于企业单位而言的,一般指以满足社会文化、教育、科学、卫生等方面需要,不以营利为直接或主要目的,以提供各种社会服务为直接目的的社会组织。在我国从事旅游规划设计的事业单位主要包括各类科研机构 and 高校。

1. 科研机构

从构成来看,旅游规划设计的科研机构既有旅游管理部门专门成立的旅游研究机构,也有与旅游规划设计相关的其他各类科研单位。

其中,旅游管理部门专门成立的旅游研究机构,如中国旅游研究院、江苏省旅游局发展咨询中心、江西省旅游规划研究院、广东省旅游发展研究中心、广西旅游规划设计院、云南省旅游规划研究院、陕西省旅游设计院等一般为各级旅游局(委)直属的专业研究机构^②,主要职能是开展对影响旅游业发展的理论、政策和重点、难点问题的研究,除此之外也参与旅游发展规划设计项目的实际操作。这类机构作为各级政府的旅游智囊团,较为熟悉政府旅游行业管理的政策和要求,

① 该处的数量比例是以国家旅游局批准的甲、乙级旅游规划设计资质单位数量和类型为基础进行分析的,由于甲、乙级旅游规划设计资质单位是我国从事旅游规划设计的主体,因此通过分析其类型比例可以大体说明总体情况。

② 按照国家事业单位分类属于公益二类。

并拥有良好的专业队伍,因此有较好的旅游规划设计平台。但由于单位的公益目标和“收支两条线”的管理体制^①,导致这类机构参与旅游规划设计项目的数量不多,员工工作的积极性也不高。

其他从事旅游规划设计的科研机构主要是来自于各类相关科研机构^②,包括综合类科研单位,如中国社会科学院;地理系统的科研单位,如中国科学院地理科学与资源研究所、河北省科学院地理科学研究所、河南省科学院地理研究所;林业类的科研单位,如甘肃省林业调查规划院、浙江省林业调查规划设计院、江西省林业调查规划研究院、陕西省林业勘察设计院、广西林业勘测设计院、国家林业局昆明勘察设计院;以及其他类型的勘察设计院,如新疆生产建设兵团勘测规划设计研究院。这些机构除了完成本行业的相关业务,也积极参与旅游规划设计项目的工作。由于自身职能的原因,这类机构易于开拓本行业内与旅游相关的规划设计项目市场,但由于专业分工、主要职能、体制机制等方面的影响,旅游规划设计的专业性有待提高。

2. 高校

高校单位从事旅游规划设计,一方面可以为学生提供丰富的课外实践活动,提高学校旅游教学质量,另一方面也能够对旅游科研提供项目机会和科研经费支持。因此,高校单位从事旅游规划设计,对于发挥高校科研人才优势,实现旅游学科的产、学、研一体化具有重要的意义^③。目前,从事旅游规划设计的高校既有以学校为主体进行旅游规划设计项目运作的^④,如暨南大学、河北师范大学、福建师范大学、中华女子学院;也有以学校某个学院为主体进行项目运作的,如华南师范大学地理科学学院、安徽师范大学旅游发展与规划研究中心、华中师范大学旅游规划与景观设计研究院、中国地质大学旅游发展研究院、徐州师范大学旅游研究所等。

① 属于公益二类的事业单位根据国家确定的公益目标,自主开展相关业务活动,并依法取得服务收入,其服务价格执行政府定价或政府指导价。在完成规定任务的基础上,可依法开展相关的经营活动。服务收入和经营收入属于政府非税收入的按规定纳入财政管理,实行“收支两条线”。

② 一般属于各类、各级与旅游相关行业系统的科研生产经营服务型事业单位。

③ 随着旅游科学的综合性进一步增强,高校中城市规划、经济学、历史学、社会学等各方面的专家也陆续参与到旅游规划中来,形成了综合性强的高等院校组建的跨系、跨学科的旅游规划研究机构。

④ 即以高校为运营主体或法人代表。这种类型所有的旅游规划设计项目费用都必须进入学校账户,所有收益只能作为项目科研成本,利润不得分红。值得注意的是,有部分单位名称中有高校、工作人员也主要为高校老师,但其单位性质是企业,因此将这部分机构归入企业部分讨论。

高校从事旅游规划设计的优势是旅游规划人才丰富,且生产成本较低^①。缺点主要是受到体制、机制的限制,参与旅游规划设计业务积极性不高,同时目前高校承担的旅游规划设计工作多为“师傅带徒弟”式的工作方式^②,工作人员经验缺乏导致项目专业性不高,创新性和可操作性不强等问题也愈发严重。

(二) 企业

1. 企业类型

(1) 专业类企业

从事旅游规划设计的专业机构主要是指以旅游规划设计为主营业务的企业,这些企业包括北京全景视域旅游景观设计有限公司、北京达沃斯巅峰旅游规划设计院有限公司、北京大地风景旅游规划设计院有限公司、北京开思九州旅游发展研究中心等。旅游规划设计的专业类企业一般拥有优质的旅游专业队伍和丰富的项目经验,同时也有较为丰富的与旅游规划设计相关的上下游产业链资源^③,有利于实现规划设计项目的落地。

(2) 其他类企业

从事旅游规划设计的其他类企业主要是指以非旅游规划设计业务为主业,旅游规划设计业务为副业的企业。包括从事建筑设计、景观设计、城市规划^④、勘察规划、投资咨询等业务的企业,如北京市建筑设计研究院、中国城市规划设计研究院、北京清华城市规划设计研究院、上海同济城市规划设计研究院、云南省城乡规划设计研究院等都在从事旅游规划设计方面的业务。这类企业主营业务与旅游规划设计项目有交叉,因此多从本行业特点出发从事旅游规划设计业务。

① 高校旅游规划设计的编制团队多为在校教师和学生,加上可以以较低价格或者免费使用高校自身的办公场所、办公设备等,因此其生产成本较低。

② “师傅带徒弟”式的工作方式是以学校专家领军,组织有关教师和学生共同完成项目,这其中不乏不负责任的老师,将大部分工作交由在校学生完成,导致工作质量大为下降。

③ 如景观设计、项目招商、市场营销、景区管理等方面。

④ 规划设计院比较侧重于具体的物质(形体)规划,风景区和度假区规划大部分是由规划设计院完成的。如中国城市规划设计研究院完成了大量的风景区和度假区规划,其他如北京清华城市规划设计研究院、上海同济城市规划设计研究院也都完成了大量风景区和度假区规划。

2. 企业性质

从旅游规划设计企业的性质来看,主要有国有企业、私有企业和混合所有制企业三类:

(1) 国有企业

从事旅游规划设计的国有企业一般是各地从事城市规划和建筑设计的国有性质或国有控股的规划设计院,如北京市建筑设计研究院、中国城市规划设计研究院、北京清华城市规划设计研究院等。值得注意的是,从事旅游规划设计的企业中还存在部分挂高等院校牌子但其实质是国有或国有控股企业的机构,如国有控股的中山大学旅游发展与规划研究中心。

(2) 私有企业

从事旅游规划设计的私有企业包括各类规划设计公司,如北京土人城市规划设计有限公司、北京达沃斯巅峰旅游规划设计院有限公司等。以及挂高校牌子的规划设计企业如浙江大学亚欧旅游规划设计研究院、浙江大学风景旅游规划设计有限公司、浙江工商大学旅游规划设计院有限公司等。

(3) 混合所有制企业

从事旅游规划设计的混合所有制企业一般是各地从事城市规划和建筑设计的规划设计院和部分高校的规划设计机构,如武汉大学旅游规划设计研究院、中国地质大学旅游发展研究院、华中师范大学旅游规划与景观设计研究院等。

(三) 其他机构

除高校、科研单位以及企业从事旅游规划设计行业外,在我国包括世界旅游组织、国际咨询公司等一些组织也在积极从事旅游规划设计或咨询业务,如近年我国与世界旅游组织正在开展旅游规划培训和规划研制方面的合作,到目前为止,世界旅游组织在中国编制或协助编制完成了四川、山东、云南、海南、贵州五省的旅游总体规划。

第二章 旅游规划设计机构的管理结构

管理结构是指一种对组织进行管理和控制的体系,是处理组织机构各种契约关系的一种制度。一个合理的管理结构,直接关系着旅游规划机构相关业务开展的效率与质量,关系着规划编制人员专业技能的提高与培养,对旅游规划设计单位的可持续发展有重要意义。根据旅游规划设计机构的特点,本书中涉及的机构管理结构包含了组织结构、人才结构、运营结构和资质条件。

一、组织结构

组织结构是指单位组织内部各个有机构成要素相互作用的联系方式或形式,是单位各部门的构成方式,以此合理、有效地把单位成员组织起来。根据旅游规划设计行业的特点,旅游规划设计机构的核心组织结构由管理层、市场拓展部门、规划编制部门、项目管理部门、专家团队和其他部门构成。

(一) 管理层

管理层是指规划设计机构的管理团队和人员,负责人事任免、监督和督促中层管理任务完成、协调外事活动;负责生产监督、调度、审核、提交建议;负责一线管理以及企业的具体生产执行和企业任务的操作。

目前国内旅游规划设计机构中,多数企业性质的规划设计机构内部有明确的管理部门和管理流程,对整个企业的发展目标和战略、人力资源、市场拓展、财务系统、项目管理等方面都具有清晰、明确的管理制度和管理手段。而事业单位性质的旅游规划设计机构由于体制原因,管理层对旅游规划设计机构在旅游规划项目业务方面的管理运作的规范性并不明显。

(二) 市场拓展部门

市场拓展部门是旅游规划设计机构中对机构的相关服务进行销售的团队,主要