

实 务 篇

第一章 旅游规划编制工作流程

第一节 旅游规划类型与作用

一、旅游规划的类型

旅游规划基本分为两大类：旅游发展规划与旅游开发建设规划。

旅游发展规划 是区域旅游产业或旅游经济发展规划，可分为一国、一省、一市、一县、一乡、一镇或跨行政区域的规划，其主要内容是确定旅游业在该区域内的产业地位、发展目标、发展阶段、总体形象、资源品位、市场定位、总体布局、主导产品、旅游基础和服务设施建设、发展旅游业的战略措施和保障体系。

旅游发展规划是地区国民经济和社会发展规划的组成部分，是该地区旅游业发展的战略纲领，对该区域下属各地方的旅游开发建设具有规范和指导意义。旅游发展规划一般为五年以上的中长期规划。

旅游开发建设规划包括：

旅游区（旅游度假区、风景旅游区、森林公园等）规划设计，可分为可行性研究报告、总体规划大纲、总体规划、控制性详细规划和修建性详细规划，一般是三五年以内的近期规划，也有五年以上的中长期规划。

旅游点和旅游设施的建筑设计，如一个度假村、宾馆、主题公园、游乐园、狩猎场、滑雪场、高尔夫球场等设计。

旅游产品或线路规划，指某一专项或专题旅游产品或线路规划，如长江三峡旅游规划、丝绸之路旅游规划、环太湖之旅规划、雅鲁藏布江大峡谷旅游规划等。

重大旅游节庆和旅游博览活动的策划也属于旅游开发建设规划的范畴。

旅游发展规划与旅游开发建设规划的关系 两者是全局与局部、宏观与微观、整体与部分的关系。在编制时序上，一般应先全局、后局部，先宏观、后微观，先整体、后部分。就旅游发展规划来说，一般是全国的指导各省的，省级的指导各市的，市级的指导各县的。下一级的规划要符合和执行上一级的规划；旅游开发建设规划要符合并执行旅游发展规划，从而避免旅游产品的近距离、低水平重复和雷同，形成合理的旅游开发格局。

把旅游规划分为旅游发展规划和旅游开发建设规划，符合旅游业发展规律。旅游经济是区域经济。一个地区必须首先确定旅游的产业定位、目标定位、市场定位、形象定位、主导产品定位和开发格局定位，然后才可能合理地确定旅游景区、景点、项目和设施建设的布局、类型、功能、档次、规模和风格。一个地区内部各个小区在旅游开发上必须相互协调、避同求异、客源互流、产品互补，形成整体优势，产生 $1+1>2$ 的互补效应。

二、旅游发展规划是旅游行业规划和旅游产业规划的结合

旅游业的经济性质和产业属性已为业内人士认同，并被越来越多的党政领导看重，但它的内涵和外延从国家统计局部门到业界、学界均无定论和规范标准，这是一个有待深入研究的工作难题和学术课题。世界旅游旅行理事会（WTTC）在 1998 年发表的《旅游业对经济影响》的报告中，使用了“旅游业”（或“旅游行业”）与“旅游经济”两个概念、两种经济指标。前者指“为旅游者直接提供产品和服务的行业或部门”，后者指“为旅游者提供产品和服务的行业以及其他对旅游消费活动有较大依赖的行业”。

笔者认为，有必要提出“旅游行业”与“旅游产业”两个层次的概念。

“旅游业”或“旅游行业”指直接为旅游者提供交通运输、观光度假、住宿、餐饮、购物、康乐服务（如旅行社、旅游涉外饭店、旅游定点餐馆、旅游定点商店、旅游车船公司、旅游定点娱乐场、旅游商品定点生产企业等）以及为这些服务专门或直接提供人力、智力和中介服务的企事业单位、行业和部门（如旅游院校、旅游研究规划机构、旅游宣传出版、旅游网站等）。旅游行业是以“行、游、住、食、购、娱”为主要环节的行业链。这些受各级旅游行政主管部门管理或指导的企事业单位、行业和部门基本上属于第三产业的范围。

“旅游产业”指旅游行业和为旅游行业直接提供物质、文化、信息、人力和智力服务和支撑的行业和部门，旅游产业不仅包括第三产业的许多行

业和部门，还包括与旅游业密切相关、为旅游业提供物质或非物质供应和支撑的第一产业和第二产业的众多行业和部门。据 1992 年公布实行的国民经济核算表的分类，这些行业和部门有：属于一产的农、林、畜牧和渔业的相关部分；属于二产的食品饮料加工制造、服装制造、家具制造、文体用品制造、工艺美术品制造、土木工程建筑、装修装饰、煤气电力自来水供应制造、交通运输设备制造、电器设备制造、电子通讯器材制造等行业的相关部分；属于三产的航空运输、铁路运输、公路运输、水上运输、邮电通讯、公共服务、居民服务、娱乐、饮食、零售、商业经纪与代理、批发、租赁、金融、保险、信息咨询服务、计算机运用服务、市场管理服务、卫生、体育、教育、文化艺术、广播电影电视和气象、工程设计及环境保护等综合技术服务业的相关部分，以及国家机关的相关部门，如旅游行政管理、海关、边检等。旅游产业中的旅游企事业单位直接或主要由旅游主管部门管理，其余企事业单位和行业分别属于其他各行业、各部门管理，但与旅游业的发展具有紧密联系，互相配合、互相依托、互相促进，共同发展。旅游产业是由旅游业和与旅游紧密结合的众多行业组成的产业群。

在编制区域旅游经济发展规划时，要把两者结合起来，既要重点部署和策划旅游行业链的全面发展和管理，也要全面部署和谋划旅游产业群的综合发展和相互协调。

三、旅游发展规划的作用和意义

科学的旅游发展规划是各级政府及其旅游管理部门发展旅游产业的纲领和蓝图，是实行宏观指导和战略决策的依据，也是进行行业管理的指南。

旅游发展规划从制定到颁布实施的过程也是政府各个部门和社会各界提高和统一对发展旅游产业的认识过程，它可明确本地区发展旅游的目标、布局 and 步骤，为相关行业和部门制定各自发展规划时提供参照依据。

科学的旅游发展规划是旅游区开发、旅游项目立项的依据，是在市场经济条件下对旅游开发建设宏观调控和行业管理的重要环节，也是进行对外宣传促销、开展招商引资、引导投资方向的重要手段。“规划出思路，思路定项目，项目引资金”，是许多地方行之有效的经验。国家旅游局从 1999 年起设立“中国旅游项目信息库”，组织旅游界参加中国投资贸易洽谈会，取得了良好效果。规划先行，项目开路，将成为政府宏观调控旅游市场经济、引导国内外社会资金投入开发旅游的重要方式。

第二节 旅游规划编制方式

目前，我国各省、市、县等区域旅游发展规划的编制基本上有四种方式：

一、委托旅游规划专业单位编制

目前，国内从事旅游发展规划的单位有：高等旅游院校（系）和其他院校的建筑、设计、城市规划、风景园林、林业、地理和环境、历史和文学专业的教学和科研单位，科学院系统的研究所，城市规划设计院所，风景园林和林业规划设计院所等。国家旅游管理部门正在研究建立旅游规划编制机构和个人的资格认证制度。1998年7月，国家旅游局计划统计司（现规划发展和财务司）公布了旅游规划机构信息库第一批名单，可供各地参考。

各地可根据本地区旅游资源的特点，委托相应的规划单位编制旅游发展规划。在国家尚未实行旅游规划专家资格认证制度前，不宜委托个人编制规划。个人承担编制规划，不仅质量难以保证，而且，一旦出现重大失误，无法追究法律责任。过了一段时间如需要修订、补充，也不易找到原编制人。委托有法人资格的专业单位编制规划，规划的起点较高，技术规格比较规范，质量较有保证。但专业单位的编制经费较高，尤其是委托外国专家所花的规划费用更高。有些单位由于受本专业的影响和局限，又缺乏管理旅游行业和企业实际经验，对旅游市场经济规律缺乏深入系统的研究，规划的可行性有时难以保证。

二、由本地或本部门的专业人员编制规划

一般由本地区的旅游管理部门和规划管理部门或城建部门牵头，组织本地区的有关专业人员组成编制规划班子。大多数地区的旅游业发展五年计划和十年长期规划都是采取这种方式编制的。在旅游业起步早、水平高、人才集中的地区，本地的管理干部和专业人员可以编制出高水平的规划。因为他们熟悉省情、市情，对行业的管理有丰富的经验和很强的能力，善于把握旅游业的纵向走势和横向关联，制定出来的规划有较强的操作性和历史连续性。其可能产生的不足是，本地干部、专家在特定的环境中长期形成的某种思维定势，在战略思路、产业布局和管理模式等方面不易有重大的突破和创新。

三、本地管理干部与旅游规划单位和专家联合编制

这种方式使双方的优势可以得到充分的发挥，各自的不足可由对方的长处加以弥补，是一种易于成功的编制方式。具体操作又可分为两种：

以旅游专业单位为主，本地专业干部配合。从调研考察、研讨规划思路、拟定规划大纲、构思规划图纸，到修改、定稿，全过程都由双方共同参与、合作完成。规划文本和图件主要由规划单位完成，有条件的地方当地专业干部也承担其中的一部分工作。

以本地管理干部和专业人员为主，旅游专业单位指导和协助。规划文本和图件主要由本地干部完成，旅游专业单位派出专家在深入调查研究的基础上提出规划编制的指导意见，审定规划大纲、文本和图纸，或者参与文本的修改，承担技术性较强的部分工作，如制作图纸、测定经济指标、投入产出估算等。有的地方在编制规划的过程中，邀请专家实地调研，充分听取专家的意见，并请专家参加论证、评审，这也是一种行之有效的方式。

四、通过招标投标方式

重大工程的规划设计事务，通过招标投标方式，选定规划编制单位，是国内外常用的方式。这种方式的优点是委托方可以从多家规划单位和方案中选择自己满意的规划设计单位和方案。根据《中华人民共和国招标投标法》，委托方首先提出招标书，通过媒体向社会公开征求投标者；或有选择地向若干家规划单位发出招标邀请书，然后招标方与投标方签订合同书。招标方按法定程序对几家投标者提交的规划设计方案通过由专家组成的评标委员会进行评选，确定中标者。

目前，国内一些旅游项目的规划设计业务已采取此种方式。1999年8月，福建省在全省旅游业发展规划的编制中首次采用这种方式选定规划编制单位。实行这种方式，关键要有内容明确、要求具体的招标书，同时要有一个权威的、公正的评标委员会。

随着市场经济的发育，旅游规划设计业务势必实行市场化运作，旅游规划设计单位或迟或早将走向市场化、企业化。一般来说，编制旅游业发展规划是旅游行政管理部门的工作，旅游项目的规划设计是企业的业务。但不论何种规划，一旦委托或邀请有关单位有偿编制，实质上就成了市场行为。

市场经济是法制经济。凡是委托规划单位编制旅游发展规划，委托方与受托方应按照《中华人民共和国合同法》，双方签订具有法律效力的合同书

(协议书)。在合同书中,必须对规划的内容、要求、完成时限、双方的责职和义务及违约责任作出明确的界定,以保证规划成果的质量和双方的合法权益。一旦出现问题,也可以法律为准绳、合同为依据妥善得到解决。

第三节 旅游规划编制班子组成

如何组织旅游规划编制班子,直接关系到旅游规划的质量。旅游业的综合性、关联性和依托性特点,要求在组织旅游规划编制班子时,注意处理好以下几方面的关系,实现各部门、各方面专业技术人员的最佳组合。

一、旅游管理部门和相关管理部门结合

旅游发展规划是旅游产业(或旅游经济)的总体规划,是一个地区国民经济和社会发展总体规划的子规划,往往是城市总体规划的细化和延伸。旅游发展规划的编制一般由政府的旅游主管部门承办,但不可能由它单独完成。旅游发展规划必须与当地的国民经济、城建、土地、交通、通讯、文化、环保和绿化等方面的规划相衔接,并对这些方面提出相应的要求。在某些地区,旅游发展规划还要与扶贫部门、边贸和边境管理部门的工作计划相配合。因此,旅游发展规划的编制更要实行政府主导原则,由地方政府的主要或分管领导牵头,成立一个由相关政府部门的负责人组成的规划编制领导机构,可称为“旅游发展规划领导小组”。规划大纲、文本和图件,从草案到定稿,都要由这个机构集体审议,反复征求各相关部门的意见。这样编制出来的规划,就能成为全地区(省、市、县)各部门形成共识、共同认可的行动纲领。

二、旅游规划专家与当地旅游管理干部的结合

各地发展旅游业的条件、环境和水平千差万别,当地的旅游管理干部最熟悉本地情况,对影响旅游业发展的主要问题有切身的感受。旅游规划专家熟悉编制规划的一般规范和常规技术,有的对国内外的旅游发展趋势有较深入的研究,但对当地历史和现状了解的深度和广度一般不如当地干部和专家。在编制规划的全过程中,从调查研究、确定规划思路、审议初稿,到反复修改、定稿,都需旅游规划专家和旅游管理干部的密切合作、共同切磋。在专家中,最好既有本地地区的,也有外地的。本地的专家熟悉乡情,外地的专家视野较为宽阔,相互结合可取长补短,相得益彰。

三、旅游专家与相关学科专家的结合

旅游规划内容的综合性要求编制班子不能只由某一学科的专家组成，而必须由多学科的专业人员共同组成。在旅游专业方面，需要由旅游资源、旅游市场、基础设施建设、项目策划、经营管理、政策法律和教育培训等方面的专业人员参与。

在自然旅游资源丰富而奇特的地区，需要有地理学、地质学、生物学和生态学等方面的专业人员参加。在历史文化资源丰厚的地区，需要有历史学、考古学、古文化学和古建筑学等方面的专业人员参加。在多民族地区，还要有民俗学和民族文化专业的人员参加。旅游功能区布局、基础设施和服务设施方面的规划，需要有城市规划、风景园林、交通通讯和市政工程等方面的专业人员参加。旅游环境保护规划和环境评估，需要有环保方面的专业人员参与。

一个较大地区（如省级和跨省区）的旅游发展规划，编制班子更不宜由清一色的单一学科的专业人员组成，而应该由多学科的专业人员组成。其中，尤其不能缺少熟悉旅游实务、了解旅游经济运行方式的专家，在编制规划过程中要充分发挥旅游专家的主导和协调作用。各学科的专家扬长避短、优势互补，是编制高水平规划的重要条件。

四、本国专家与外国专家相结合

外国专家参与中国旅游规划的编制，是我国旅游业进一步开放并加速与国际标准接轨的重要举措。其长处是直接引入国际上制定旅游发展规划的理念和方法，外国专家的市场意识、产业意识、服务意识和可持续发展意识，以及先进的操作方式和技术手段，值得我国旅游界学习和借鉴。尤其是以国际客源市场为主的地区和项目，有外国专家来参加规划编制，用外国人的眼光来观察和评价旅游资源和旅游环境，请他们来策划旅游产品和制定营销策略，更有利于加强国际合作，开拓海外客源市场，提高国际知名度。

然而，外国专家对中国国情尤其对中国的历史和民族文化，对影响旅游业发展的错综复杂的社会环境，对已成为中国旅游业主体的国内旅游市场，对一地区与其周边地区互补与竞争的关系等，不可能在短时间内有深切的了解。如果完全由外国专家完成一个地区旅游发展规划，势必会留下重大的缺陷，影响规划的可操作性。而中国专家的参与和合作，既弥补了外国专家的不足，中外专家又可以互相学习，促进旅游规划的国际标准与中国国情的结合。实践证明，中外专家合作，应以中国专家为主。旅游规划的国际标准与

中国国情的统一和结合，这个历史性任务归根到底要靠中国人自己完成。

聘请外国专家编制规划需要支付数倍于中国专家的费用，对大多数经济欠发达地区来说是难以承受的。而且，中国地域广阔、历史悠久、文化丰厚、国情复杂，不可能都靠外国专家编制旅游规划。但听取外国专家的意见和建议以至中肯的警告，是十分必要的；尤其是在开发国际旅游市场、设计适销对路的旅游产品方面，必需听取外国旅游专家的意见。采用国际研讨会的方式，或聘请外国专家当编制顾问，是一种既节省经费又有实效的办法。在聘请外国专家时，主要聘请旅游经济、旅游市场专家，并且最好是本地区主要客源国的专家和经营管理行家，特别是长期经营中国市场的专家、行家。

在编制区域旅游发展规划的工作中，处理好旅游专业人员与相关专业人员的关系，旅游管理部门与相关部门的关系，本地干部专家与外地专家的关系，本国专家与外国专家的关系，至关重要，这也是决定规划水平高低、规划工作成败的关键。负责规划工作的领导要悉心协调好这几个方面的关系，在组织规划编制班子，尤其是规划的总负责、总策划上选好人、把把关。

旅游发展规划不同于城市总体规划、风景园林规划和公共设施建筑规划设计，也不同于旅游局的年度工作计划，它是一个较长时期中的旅游产业发展总体规划，有的是建设旅游大省、名市的总体规划，其重心不是旅游景区的规划设计，更不是旅游设施的单体设计，而是旅游产业的总体发展规划，本质上属于部门经济规划、旅游经济发展规划。因此，旅游发展规划编制单位的专业人员配备和资质条件与建筑规划设计单位不可同等要求。

第四节 旅游规划编制步骤

一 准备工作

● 建立组织机构

建立地区（省、市、县等）旅游发展规划编制领导小组。由主管党政领导主持，政府有关职能部门和地区的主管干部组成，其办公室一般设在旅游局，也可设在政府办公厅（室）。

组建规划编制班子，其成员可由本地区有关方面的干部和专家组成，也

可委托旅游规划研究单位编制，或者聘请有关专家与本地专家联合组建。为保证规划编制质量，并使规划成果具有合法性，应委托国家旅游局旅游规划机构信息库的成员单位。一般不宜委托没有法人资格的单位或个人编制旅游发展规划。

● 筹措规划编制经费

该经费包括：调研、购置资料、专家酬金及食宿交通费、评审会、文本和图件制作费等。如委托有关单位编制，须签订有效合同。

● 准备规划编制的文件、文献、资料和地图

● 制定编制工作计划、考察路线和日程

二、考察调研与规划纲要

● 实地考察

旅游资源：自然景观资源、历史文化资源、社会旅游资源，挖掘一切对旅游者具有吸引力的事物和现象。

旅游设施：交通、通讯、住宿、餐饮、购物、娱乐、卫生、安全等方面。

社会环境：地区经济状况、基础设施、市容市貌、当地居民的生活方式、对游客的态度、社会秩序、噪音污染等。

● 访问座谈

包括各类旅游者；行、游、住、食、购、娱等企业管理人员；计委、财政、城建、交通、通讯、土地、农业、经贸、工业、水利等经济管理部门的领导干部；宣传、文化、体育、教育、地方志、卫生、环保等部门的领导干部；外事、侨务、对台办、外贸、外宣、海关、边防、边检等涉外部门的领导干部；当地居民。通过访问座谈了解他们对发展旅游的看法、建议和要求。

● 旅游客源市场调查

实地观察客源市场：本地游客、外地游客、海外游客的兴趣、反映和现场行为；

在机场、车站、码头、景点和住地进行抽样调查；

搜集和整理历年游客统计资料；

到交通、公安、边检等部门了解与游客量有关的资料。

● 查阅文件资料

城市总体规划及上级主管部门的批复；

当地党政领导关于发展经济和旅游的文件、讲话；
当地国民经济和社会发展五年计划及长期发展规划；
当地交通、通讯、土地、水利、文化、文物、园林、森林、环保、绿化等规划；

当地国际旅游和社会发展公报和统计年鉴；
地方史志、文史资料、民俗物产。

● 印发调查表和征求意见表

针对当地情况，设计和印发旅游业概况调查表，如：

旅游资源分布和保护开发现状；

旅游客源市场统计与现状；

旅游景区景点现状；

旅行社现状；

旅游饭店现状；

旅游车船公司现状；

地方民俗风情和民间文化活动；

地方手工艺品、土特产品和特色商品；

地方风味菜肴；

旅游管理机构现状；

旅游从业人员和教育培训机构状况，等等。

● 拟定旅游发展规划编制纲要

纲要要明确旅游产业定位、发展目标定位、总体形象定位、旅游功能区划定位、客源市场定位和主导产品定位。

纲要的主要论断要与各方反复探讨，充分协商，取得共识，对暂不能取得共识的问题要进行深入调查研究。

纲要应经过专家论证和规划编制领导机构审议，成为下一步撰写规划文本的依据。这样做可以避免规划文本完成后的大返工。

三、研讨、审议规划草稿

在深入调查研究的基础上，编制工作进入资料处理、撰写文本、绘制图件阶段，完成规划的草稿（一般称为“征求意见稿”）。

规划编制领导机构对草稿进行审议，并反复征求上级主管部门、本地各相关部门的意见，召开本地各方面、各相关学科的专业人士研讨会、座谈会，征求本地主要景点、饭店和旅行社的意见。

把规划思想和要点通过大众媒体让当地公众了解和讨论，在报刊、广播、电视上开展“我为旅游献一计”、“发展×旅游之我见”的有奖征文，让公众参与本地旅游规划的制订，从中得到有价值的思路和点子。

单靠少数人关在书斋中冥思苦想是出不了好点子的。采取各种方式广泛听取各部门的领导、专家、行家、民众的意见，是编制工作的重要环节。通过这些活动使方方面面、上下左右都了解什么是旅游产业，发展旅游与“我”有什么关系，怎样发展旅游，“我”该做些什么。这就既博采众说，充实、丰富、修正了规划草稿，又宣传了旅游知识，形成社会共识，不仅对编制符合实际、切实可行的旅游规划有直接作用，而且对今后规划的实施、旅游的开发、营造良好的社会氛围，有着深远的意义。

四、规划评审

在广泛征求意见、反复修改的基础上，形成规划评审稿，举行规划评审会。

五、规划审批、执行和修编

编制组根据评审会的意见对规划评审稿进行进一步修改补充，形成最终规划成果，提交当地政府（或人大）审批、颁布、实施。规划编制工作就此结束。经过一段时间的实施，如有必要作重大修改，再按有关程序进行修编。

第五节 旅游规划评审

在旅游规划提交政府或人民代表大会常务委员会审批前，由当地政府或旅游局主持规划评审会（或论证会，下同）是集思广益，实行科学决策，保证旅游规划质量的重要环节。

一、评审委员会的组成

评审委员会（或评审组）是对旅游发展规划进行科学评价、专家把关的组织，其成员的组成，直接关系到评审意见的科学性、公正性和权威性。

作为旅游产业发展规划，其内容涉及到一个地区的历史沿革、自然环境、经济状况、政体结构、文化传统和人文习俗。评价规划是否科学可行，需要有旅游、计划、城建、规划、交通、环保、生态、地理、园林、文化、文物、民族民俗等相关部门和学科的专家组成，从不同角度进行审视，作出实事求是的评价，并提出中肯的批评、修改意见。

在评审专家中，既要有本地的，也要有外地的；既要有从事学术研究的，也要有实际工作部门的，其中大多数应具有高级技术职称。由多学科、多部门、多方面专家组成的评委会，可以取长补短、优势互补，从不同视角研讨、评议规划中涉及的方方面面问题，深化研究，切磋探讨，取得共识。

按照惯例，规划编制单位的成员不宜参加评委会，尤其是通过签署合同委托编制的，或是由多家规划设计单位通过竞标方式编制规划的，委托与受托双方单位的成员更不宜参加评委会。这既有助于评审的公正性，又能使在双方对规划成果的可行性存在严重分歧时，评委会的意见具有权威的仲裁功能。如经委托方和受托方的同意，双方也可各有少量专家、领导进入评审机构。

评委会的人选由政府主管部门与各方商议后发出邀请。评委会的主任、副主任委员由评委会全体会议推举产生。评委会的人数一般省级规划以 15~19 人为宜，地市级规划以 11~15 人为宜，县级规划以 7~11 人为宜，委员总数应为单数。一般情况下，评委会成员中，外地专家、本地专家和有关行政管理部门的代表各占三分之一为宜。

为了确保规划评审委员会的合法性、权威性和公正性，杜绝评审工作中的不正之风，建议成立国家级、省区级和地市级三级旅游规划专家委员会，各级旅游局可从这些专家委员会中聘请评委成员。

二、评审会的日程和程序

会前，组织评委会成员对规划区域的主要旅游资源、设施和环境进行实地考察。

规划评审稿应及早送到评审人手中，在会前要有充足的时间阅读。

评审会由评委会主任或副主任主持。

规划编制组代表应就规划编制的过程、指导思想和基本内容向全体评委作出说明，并向全体评委展示规划图纸及有关声像材料。规划编制组的代表有义务回答评委们的提问，也有权对评委的意见作出答辩。

评委和其他与会人员的发言结束后，评委会应在规划的委托方和受托方回避的情况下单独举行会议，研讨评审意见或评审结论。评审意见应形成书面材料，并附有评委会主任、副主任和全体委员的签名。

评委会主任在向全体与会人员宣读评审意见后，规划编制的委托方和受托方可对评审意见作必要的说明；也可在正式宣读前向双方通报评审意见的草案，然后正式宣读评审结论。

三、评审结论的主要内容

目前，评审结论（或意见）尚无固定的格式，一般包含下述内容：

评审会的时间、地点和与会人员概况；

对规划基本内容的简要概括；

对规划的基本评价。如规划是否符合实际情况，是否符合国家和地方有关法律法规和方针政策，是否与国民经济和社会发展规划、城市总体规划和交通、土地、园林、文化、环保等其他专业规划相衔接，是否符合行业标准和技术规范，是否科学、合理、可行，也可对规划中的关键问题，对规划的特点、长处和不足作出评价。

评审结论需经全体评审人员民主讨论、表决，有三分之二以上同意方为通过。对规划是否达到如国家旅游局颁布的《旅游发展规划管理暂行办法》的要求，或是否达到编制委托书的要求，作出明确的判断。一般用规划“一致通过评审”、“通过评审”、“原则通过评审”等用语。对评委认为规划不符合国家规定的有关要求，则应明确指出存在的主要问题，要求编制组作必要的修改。对规划编制的委托方和被委托方的建议也可以在评审意见中提出，或者以“会议纪要”的形式供双方参考。

规划评审会着重对规划内容的科学性、前瞻性和可操作性进行评议，但不同于学术成果的鉴定会，一般不需对规划的学术价值进行评价。对纯学术性的问题如在评审委员会成员中，或在评委与规划编制人之间存在不同观点，一般不宜涉及。关键是公正、科学，实事求是，不要人为拔高或故意贬低。慎用、最好不用“达到国内领先水平”、“国际先进水平”之类横向比较的评语。要抓住规划中的基本内容，如指导思想、产业地区、发展目标、市场定位、开发布局、主导产品、配套建设、管理体制、环境保护等方面进行评议，不宜在细枝末节上苛求。

四、评审后的修改

规划如通过评审，编制组应根据评委的意见和建议，对规划作修改补充，使之更加完善。评审后的修正稿一般不需再经专家审查，如有重大的原则性的修改，可把修正稿送评审委员会主任、副主任或全体委员审阅认可。

旅游规划如不能通过评审，由委托方与受托方按照协议书的规定或双方协商决定处理办法。未通过评审的规划经修改后，必须重新举行评审会。

在通常情况下，旅游规划如不经过专家评审委员会的评审或论证，则被视为无效，不能上报政府有关部门审批，也不得付之于实施。

第六节 旅游规划成果

旅游规划成果包括规划文本、图件和附件三个部分。

一、旅游规划文本

文本是旅游规划的主要成果，要求提纲挈领、思路明晰、文字简明、用语规范，着重讲清“是什么”、“做什么”，不必阐述“为什么”。旅游规划文本冗长繁琐使人不得要领，人大常委会或政府难以审批，党政领导无暇细读。

二、旅游规划图件

图件也是规划成果的重要部分。区域旅游发展规划一般须绘制下列图纸：

区位图；

旅游资源分布和评价图；

旅游功能区布局 and 重点项目、服务设施布局图；

旅游线路规划图；

旅游交通道路规划图；

旅游客源市场结构图；

根据需要或合同要求，绘制重点旅游项目或旅游开发区的概念性设计图。

区域旅游发展规划图件的比例一般没有固定要求，通常应用计算机出图。按照双方签订的合同，还可提交旅游资源或景观图册、旅游风光录像带或光盘，把整个规划的文本、图件和音像资料等制成多媒体光盘。

三、附件

附件的内容没有固定格式和要求，一般包括规划说明、专题报告、基础资料和相关文件，围绕规划文本的内容进行必要的说明和论证，文字可以适度详尽，但也不宜过于繁琐。规划不是为了好看，而是为了实用；不是学术考证，而是具有法规效力的工作文件。

在最终提交的规划最终成果文本和图件上，须要有法人资格和资质证书的编制单位的盖章和法定代表人的签字。委托单位也要建立规划成果验收制度和验收单位及其负责人的盖章签字。

第七节 旅游规划审批、实施和修订

旅游发展规划按行政序列实行分级制定和审批。

全国旅游发展规划由国家旅游局制定。

跨省级区域旅游发展规划，由国家旅游局组织有关地方旅游局编制，征求有关地方人民政府意见后，由国家旅游局审批。

地方旅游发展规划在征求上一级旅游局意见后，由当地旅游局报当地人民政府审批，或由当地人大审议后由政府发布。

国家确定的重点旅游城市的旅游发展规划，在征求国家旅游局和本省（自治区、直辖市）旅游局意见后，由当地人民政府批复实施。

国家确定的重点旅游线路、旅游区发展规划由国家旅游局征求地方旅游局意见后批复实施。

旅游发展规划经批复后，由各级政府负责协调有关部门纳入国土规划、土地利用总体规划和城市总体规划等相关规划。旅游发展规划所确定的旅游开发建设项目，应当按照国家基本建设程序的规定，纳入国民经济和社会发展规划。

旅游规划要力求将科学性、前瞻性和可操作性相结合，规划原则的严肃性与具体实施的灵活性相统一。规划中确定的旅游业的产业地位、发展目标、总体布局和主导产品等内容，具有指导性，必须贯彻执行；但在具体项目的实施和预期指标的测算等方面，不具有指令性。在市场经济条件下，规划为旅游行政管理部门的宏观调控和旅游企业的自主经营确定了目标、建立了法规、规范了秩序，并留有充分的余地。旅游业涉及面广、依托性强、敏感度高。旅游发展规划的时空跨度大，在执行过程中不确定因素和不可抗力的因素甚多，随着形势的变化可按法定程序作必要的调整和修订。

第二章 旅游产业发展目标、布局 与产品规划

第一节 编制旅游发展规划的指导思想和基本原则

编制“十五”期间旅游产业发展规划，应坚持下述指导思想：以邓小平理论和党的十五大精神为指导，坚持以市场为导向、资源为依托、产品为基础、质量是关键、效益为中心，大力发展入境旅游，积极发展国内旅游，适度发展出境旅游；坚持政府主导、市场运作与动员全社会积极性相结合，大力培育和发展旅游业这个新兴产业；坚持旅游资源保护、开发与生态环境建设相结合，贯彻旅游业可持续发展方针；坚持硬件建设与软件建设相结合，努力提高全行业素质和社会主义精神文明水平；坚持发展大旅游、开拓大市场、培育大产业、实现大发展，使旅游业成为国民经济新的增长点和更多地区的支柱产业，为促进国民经济和社会发展作出更大的贡献。

按照这个总的指导思想，各地在编制旅游发展规划时可根据本地实际情况，灵活运用下列原则：

一、与城市性质和发展方向相一致，与当地的国民经济和社会发展规划相协调，与全国和地区旅游发展规划相衔接

旅游业是第三产业中服务贸易的一部分，是当地国民经济和社会发展的一个组成部分。旅游业的发展要符合和适应当地城市的性质、特征和发展方向，并为实现该目标服务。城市总体规划和地区国民经济和社会发展规划是编制旅游发展规划的基本依据。

在编制旅游业发展规划时，如条件允许，应采取适度超前发展并留有一定余地的方针。旅游业发展速度比国民经济总体发展速度适当快一些，以体现旅游业作为国民经济新的增长点的特征，在拉动消费需求、增加外汇收入、促进国民经济增长中发挥更大的作用。编制旅游发展规划应与编制当地的国民经济和社会发展的五年计划和远景目标相协调。

旅游产业是由众多相关行业群组成的。旅游业的发展直接依托于交通运输、信息产业、风景园林、农林业、生态环保、文化文物和商贸等部门和行业。旅游发展规划应与这些部门、行业或专业规划互相协调、衔接。

旅游活动是旅游者离开惯常居住地的区位移动。游客不受县界、市界、省界的限制，而是沿着其选择的合理组合的路线或区域流动。因此，编制地区旅游发展规划必须突破行政区域的局限，从更大的范围内进行构思。任何一个地区的旅游业都是一个更大范围的区域旅游网络的一部分，其旅游资源、客源、产品、设施与周边地区客观上存在既互补又竞争的双重关系。因此，不同范围和层次的旅游发展规划应当相互协调、衔接，并遵循全局统帅局部、局部服从全局、上级指导下级、下级配合上级规划的原则。

总之，编制一地的旅游发展规划，务必有全局观念、整体观念。要登高望远，不能“就旅游论旅游”，要“跳出旅游看旅游”，不能“就本地论本地”，要跳出本地看本地。

二、经济效益、社会效益和生态环境效益相统一，实现旅游的可持续发展

旅游是物质文明、精神文明和生态文明相结合的一种高层次社会活动和现代化生活方式。旅游业是社会性、文化性和生态性很强的经济产业。

经济效益是发展旅游业的直接目的和强大动力。不注重经济效益，旅游业就成了无源之水。要牢固树立和不断强化旅游的产业意识、市场意识。旅游发展规划中要确定旅游业在本地国民经济中的产业地位，要评估旅游业对国民经济的直接贡献和间接贡献。

社会效益是发展旅游业的根本宗旨和最终目的。发展旅游业能促进对外开放，促进经济文化交流，改善投资、建设、生活和生态环境；能拓宽视野、转变观念、陶冶情操，全面提高人的素质。旅游发展规划要算经济帐，但不能只讲总收入和增加值，更要充分估量其无形的不可用数字衡量的社会综合效益。

旅游业的可持续发展是指在发扬地方与民族文化特色、保护文物古迹和生态环境的同时，满足人们对经济、社会和审美的需求。它既能为今天的旅游者提供高质量的经历和体验，又能为旅游目的地居民提供良好的生计和生活质量，同时还能满足和保护后代人的发展需求和利益。

生态环境和自然人文资源是旅游业生存和发展的首要前提和先决条件。很多自然生态和历史文物是不可再生的珍贵资源。未来旅游者对自然生态环境和社会人文环境的要求愈来愈高。良好的生态环境和得到妥善保护的人文