

## 博观约取·厚积薄发

BROAD READING,PRODUCE WITH LARGE ACCUMULATION



### 戴学锋:理清思路谋发展 继往开来启新程——对“十二五”旅游规划的初步解读

2011-11-29

在改革开放初期,旅游业曾是引领我国改革对外开放和经济改革先行先试的试验场。“十一五”末,国家将旅游业确定为国民经济的战略性支柱产业,旅游业的发展更应从国家战略的角度来确定,以发挥出带动社会经济转型的重要作用。旅游业不仅要在“保增长、扩内需、调结构、促就业、惠民生”等领域发挥作用,而且要在树立世界强国方面有所作为,要为我国社会经济的稳定繁荣作出贡献。从这个意义上看,“十二五”期间,旅游业不仅要落实好国家战略,而且要发挥旅游业的综合带动作用,引领国家战略的实施。

#### 一、从国家战略视角理清发展思路

从国家战略视角制订“十二五”旅游业规划,是该规划最大的特色。按照世界银行的标准,中国已进入中等收入国家行列,在此阶段,既面临着迅速进入高收入国家行列的机遇,同时也是发展转型的关键时期,这是一个国家发展转化的转折点。从国际经验来看,少数国家能够抓住机遇顺利跨入高等收入水平,而更多的国家则是陷入所谓“中等收入陷阱”,社会经济发展停滞不前,甚至倒退。因此,“十二五”时期,是我国深化改革、加快转变经济发展方式的攻坚时期。

2010年,党的十七届五中全会上通过的《关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划建议的说明》中,明确提出“十二五”规划的主题是科学发展,主线是加快转变经济发展方式。新发展观成为“十二五”时期,应对各种挑战和指导国家各项事业发展的核心指导思想,该思想可归纳为以下五个方面:一是在发展目标上,强调从经济发展到社会经济综合发展;二是在发展视角上,更多关注社会整体,并用公平和公正的原则来整合各利益群体;三是在发展布局上,更多关注结构,着力缩小贫富差别和城乡差距等方面,使发展不断地惠及全体人民;四是在发展机制上,从政府推动到社会治理,强调充分发挥各类社会组织的作用;五是在发展动力上,强调创新是提升我国综合国力的重要内容。

因此,在“十二五”旅游规划中,明确提出了“围绕科学发展的主题和转变经济发展方式的主线,把握旅游业发展的良好机遇,进一步解放思想,深化改革开放,加强统筹协调,优化产业结构,提升产业素质,推动产业融合,拓展产业功能”,要“为提高人民群众生活质量、全面建设小康社会、建设资源节约和环境友好型社会、促进经济社会又好又快发展做出积极贡献”的指导思想。

#### 二、围绕三大战略目标谋划未来发展

从国家战略角度解读旅游业“十二五”规划,我们可以发现,此次规划自始至终围绕三大目标系统展开。

要把旅游业建设成为国民经济的战略性支柱产业。旅游产业作为综合性的产业,对国民经济具有重要作用。“十二五”时期,要充分发挥旅游业三位作用,将旅游产业建设成为国民经济战略性支柱产业,发挥旅游产业在转变经济发展方式、调整经济结构、扩大国内需求、带动相关产业发展方面起到更为重要和关键的作用。

要把旅游业打造成为人民群众更加满意的现代服务业。这可以从两个层次理解:首先,“十二五”期间,旅游业的发展要更好地惠及民生,特别是弱势群体的旅游需要,这一方面要大力提高旅游业的服务水平,另一方面要让更广泛的群体享受旅游业发展带来的福祉;其次,要发挥旅游业先行先试的作用,为我国现代服务业的建立和发展做出应有的贡献。

要把我国建设成为世界旅游强国。“十二五”时期,旅游业的发展要主动地融入国家战略,要通过把我国建设成为旅游强国,使旅游业成为提升国家整体形象的重要抓手,充分发挥旅游业在外交上的作用,服务国家的对外战略。同时,旅游作为中华文化的传播和输出的载体,通过旅游业的文化输出,提升国家文化软实力。总之,“十二五”时期,要围绕世界旅游强国目标,努力提升中国在国际旅游业发展事务中的话语权和主导权,服务国家总体对外战略。

应特别说明的是,上述三个战略目标不是简单孤立的,而是相互关联,贯穿“十二五”规划整体,体现在“十二五”规划的各个层面上。

#### 三、明确具体的发展方向和目标

针对旅游产业当前及未来一段时间面临的形势,以及旅游资源保护的的压力、供需结构性矛盾、发展方式和运行方式粗放、体制机制不完善、旅游基础设施建设和公共服务体系建设相对滞后等问题,明确提出了“十二五”期间,要“推动旅游业的产业化、市场化、现代化和国际化”的发展方向。

在发展具体目标上,提出到2015年,旅游业总收入达到2.5万亿元,年均增长10%,相当于GDP的4.5%,相当于第三产业增加值的12%,旅游消费相当于居民消费总量的10%;国内旅游人数达到33亿人次,年均增长10%,居民出游率达到2.3次/人,国内旅游收入达到2.1万亿元,年均增长11%;入境旅游人数达到1.5亿人次,年均增长3%;旅游外汇收入达到580亿美元,年均增长5%;出境旅游人数达到8800万人次,年均增长9%;旅游业直接就业人数1450万人次,每年新增就业60万人。

从上述目标中可以解读出:首先,这套目标体系是一个快速稳健的目标,体现了又好又快发展的原则;其次,非常注重旅游业对国民经济的带动作用,特别是对第三产业的带动作用;再次,从该目标体系针对不同的市场,采取了不同的发展速度上,体现了实事求是的原则;最后,这是一套重视居民福祉的目标体系,一是考虑到旅游对就业的拉动,二是考虑到旅游业在居民消费中的地位,三是不仅关注居民出游总量,同时关注出游率,与规划其他方面的内容结合看,可以理解为,要为更广泛的群体提供旅游服务。

#### 四、调整三大市场的发展战略

“十二五”旅游规划将三大市场的战略思路从“十一五”的“大力发展入境旅游、全面提升国内旅游、规范发展出境旅游”,调整为:“全面发展国内旅游,积极发展入境旅游,有序发展出境旅游”,这种调整充分体现了新时期的发展战略,具有深刻的内涵。

国内旅游从“全面提升”到“全面发展”,其内涵,一是表明我国旅游业已经发展到相当阶段,基础设施、服务水准等已经能够基本满足旅游业发展的需要,今后的任务是进一步扩展

新业态、惠及更多居民、全面提升各要素；二是我国旅游业已经从仅仅为国家创汇，服务国家经济建设，转向全面服务国民，提升国民的福祉为第一目标；三是旅游业三大市场的重要性已经发生了重要变化，国内旅游上升成为我国旅游业最为重要的方面。

入境旅游从“大力发展”到“积极发展”，其内涵，一是入境旅游业已经进入成熟期，受到边际效益递减规律的作用，其增长速度将逐步放慢，这是产业成熟的重要表现；二是入境旅游不仅要考虑经济效益，而且要积极发展其文化传播等功能，服务国家战略；三是从旅游经济的角度看，入境旅游的重要性已经让位于国内旅游业。

出境旅游从“规范发展”到“有序发展”，其内涵，一是出境旅游的过快增长尽管对于满足居民需求等方面具有积极的意义，但是由于增长过快也产生了一些弊端，如内需过多漏出等，对此必须引起高度重视；二是尽管“十一五”期间对出境旅游市场进行了规范，但是发展还有些无序，应加强政策引导；三是尽管出境旅游增长极快，但入境和国内市场仍是今后工作的重点。

#### 五、落实国家战略的具体措施

“十二五”规划中提出了很多新的亮点，并且这些亮点无不体现着支持实施国家战略的视角，这是该规划的一大特色。

在对出境旅游的规划中，特别提出，要通过出境旅游带动中国企业走出战略的实施，以发挥出境旅游的综合带动功能，推进国际服务品牌培育计划的实施。通过这些举措，将出境旅游大发展的契机与强国战略的实施密切地联系在一起。

为进一步推动市场化发展，规划特别提出要“支持中小旅游企业特色化和专业化发展”。通过一大批中小企业的发展，使得旅游产业更加稳定，吸纳就业的能力、抵御风险的能力、创新的能力等都将进一步加强，从而使我国旅游业进一步配合国家战略的实施。

为了使旅游业真正成为现代服务业的龙头，规划特别重视现代技术在旅游业中的应用。将通过现代电子信息等技术的充分利用，使得旅游业真正成为现代服务业的龙头。配合节能减排和节约型国家战略，规划特别提出要建设环境友好型和资源节约型旅游业，并且旅游业要在长株潭城市群和武汉城市群两个两型社会实验区的建设中发挥核心作用。在区域发展战略上，配合国家海洋战略，将通过海南国际旅游岛的建设等，将旅游业的发展主动融入国家战略。配合国家西部大开发战略，提出在西部旅游业实现跨越式发展，建设精品旅游地等等。

总之，“十二五”旅游规划从国家战略的视角，针对当前旅游业的实际情况，为今后五年的发展谋划了蓝图，规划大处着眼，小处着手，既高屋建瓴，又脚踏实地，是一部指导今后五年旅游业发展的重要纲领性文件。

——本文最早刊载于搜狐博客

北京开思九州旅游发展研究中心

Copyright © 2017 casstourism.com Online Services. All Rights Reserved. 京ICP备13006745号-1 (<https://beian.miit.gov.cn/>)

[首页 \(/\)](#)

[开思简介 \(/ksjj/\)](#)

[开思动态 \(/news/\)](#)

[智库团队 \(/zktd/\)](#)

[案例成果 \(/case/\)](#)

[学术研究 \(/xsyj/\)](#)

[业务领域 \(/ywly/\)](#)

中心地址：  
北京市朝阳区曙光西里甲6号  
院时间国际A座2709室

电子信箱：  
casstourism@163.com

联系电话：  
010-58677566



微信公众号



微博