“十五五”旅游业规划需要解决的10个问题（上）

□ 张 辉

习近平总书记强调，统筹政府与市场、供给与需求、保护与开发、国内与国际、发展与安全，着力完善现代旅游业体系，加快建设旅游强国，让旅游业更好服务美好生活、促进经济发展、构筑精神家园、展示中国形象、增进文明互鉴。各地区各部门要切实增强工作责任感使命感，分工协作、狠抓落实，推动旅游业高质量发展行稳致远。

当前，各级文化和旅游部门正在着手编制“十五五”旅游业发展规划。国家和地方高度重视这一规划，因为“十五五”时期是世界经济格局发生一系列调整的变革期，是以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业的关键期，也是我国从观光旅游向度假旅游转型、从旅游大国迈向旅游强国的攻坚期。

政府主导的旅游专项规划有两大特点。首先，旅游专项规划与微观层面的企业发展规划不同，例如旅游产品的设计、旅游线路的组织和旅游形态的发展等，不应成为旅游专项规划的主要内容。其次，它也不同于其他政府部门主导的国土资源规划、工业发展规划和交通发展规划。旅游专项规划不具备具体的项目安排和资源分配功能，更侧重于宏观指导、战略引领和政策协调。因此，旅游专项规划应从国家经济社会发展战略的角度出发，结合我国旅游业发展的现状和趋势，综合考虑经济、社会、文化和生态等多方面因素，全面规划我国旅游业的未来发展。

目标导向和问题导向是旅游专项规划编制的重要原则。“十五五”旅游业发展规划应围绕旅游强国和高质量发展两个目标，全面布局重大发展战略、工程、措施和任务。为实现这两个目标，我国旅游业还存在哪些问题和短板？差距有多大？通过什么方式和路径解决？解决过程中需要哪些机制和政策协调？个人认为，基于目标导向和问题导向，以下10个问题是“十五五”旅游业发展规划需要解决的。

以民生产业的特点为出发点解决旅游需求侧的制约问题

习近平总书记指出，旅游业“日益成为新兴的战略性支柱产业和具有显著时代特征的民生产业、幸福产业”，深刻阐述了旅游业未来发展的新价值和新导向。践行以人民为中心的旅游发展观，推动旅游业高质量发展，必将成为“十五五”时期的重点。要使旅游业成为民生产业和幸福产业，应从需求侧和供给侧两方面推动旅游的大众化和多样化发展。

从经济学基本原理来看，需求与供给是两个重要概念，是市场构成的重要范畴。需求牵引供给，供给创造需求，这是市场经济的重要运行规律。长期以来，我国的旅游业发展主要从供给侧发力，通过供给创造需求，如创建中国优秀旅游城市、推动智慧旅游和乡村旅游发展、评定A级旅游景区和国家级旅游度假区等，都是从供给侧推动我国旅游业发展。

“十五五”时期，随着新发展理念的全面落实，我国的恩格尔系数和基尼系数有望继续下降，旅游、休闲和健康类需求的潜力将不断释放。国家将利用旅游消费这一新动能，推动经济社会持续发展，旅游业将成为构建我国新发展格局的重要力量。然而，这种新动能的有效发挥，取决于需求侧的改革和有效管理。我们知道，旅游消费与其他消费不同，除了需要一定的经济能力外，还需要一定的时间保障，尤其是连续性时间的保障。1999年我国国内旅游出现“井喷”式增长，一个重要原因就是国家实行了“黄金周”假日制度。随后，国内旅游的持续增长与我国落实五一、十一和春节假日制度密切相关。因此，通过假日制度改革可以释放旅游流动性，从而扩大旅游规模。

“十五五”时期，国家推动旅游业发展，要从以供给侧为重心转向以需求侧为重心，以需求侧管理为突破口，构建我国大众化和多样化旅游新发展格局。首先，研究假日制度与旅游消费需求的吻合度，进行存量调整，使我国公共假期在不大幅度增加天数的前提下，更有效地发挥假日的旅游效用。其次，全面推行带薪休假制度，通过制度设计，保证劳动者的休假权利。最后，调整中小学假期制度，从当前实行的全年二假期调整为全年四假期，配合带薪休假制度，推动旅游全年均衡发展。

以绿色旅游为切入点解决旅游的“三大和谐”问题

2023年12月，中共中央、国务院发布《关于全面推进美丽中国建设的意见》，提出“发展绿色旅游”。可以说，绿色旅游不仅是推进美丽中国建设的重要内容，也是我国未来旅游业发展的方向，更是推动我国旅游业高质量发展的新突破口。

绿色旅游是新时代中国旅游业发展的新模式，也是“十五五”时期我国旅游业发展的重点。过去40多年，我国旅游业经历了开放驱动、资源驱动和投资驱动三个阶段，特别是在资源驱动和投资驱动阶段，出现了不少影响生态环保的现象。因此，“十五五”时期，推动绿色旅游发展对我国未来旅游业发展具有战略意义。

绿色旅游的核心目标包括和谐、持续和高效。推动绿色旅游发展，可以在保护资源和环境的同时，提高旅游资源的开发效率，从根本上解决过度开发和无效开发的问题；使旅游资源的空间布局更加合理，旅游设施的规模和功能更符合需求；增强旅游项目与环境、气候的适应性，扩大旅游开发的溢出效应，全面提升资源和资产的利用率，提高旅游领域的投入产出比；形成低碳消费的旅游生活方式，推动旅游经营绿色化发展。总之，推动绿色旅游发展将改变我国旅游业的空间和产业形态，改变原有的投资、运营和管理模式，以及评价和标准体系。

在绿色旅游模式下，许多现有的制度、政策和措施可能需要调整，这标志着我国旅游领域的深度转型和体系再造，是一场深刻的变革。这种变革将加速我国旅游业高质量发展目标的实现。

旅游业高质量发展依赖于旅游的和谐，具体表现为人与自然的和谐、人与人（游客与当地居民）的和谐以及人的自我和谐。从旅游形式来看，观光旅游主要解决人与自然的和谐问题，休闲旅游主要解决游客与当地居民之间的和谐问题，度假旅游则主要解决人的自我和谐问题。从旅游空间来看，景区是解决人与自然和谐的主要场所，旅游街区和城市是解决人与人和谐的主要空间，度假区和度假地则是解决人的自我和谐的主要区域。随着我国旅游业进入新阶段，旅游和谐问题成为高质量发展的关键。解决这一问题将是“十五五”时期的重要任务，而实现“三大和谐”的关键在于绿色旅游发展方式的落实。

以机制与体制改革为突破点解决旅游深度融合问题

“十五五”时期，旅游工作的重心是旅游与相关要素、产业的融合发展。通过旅游融合发展，不仅为旅游业拓展更广阔的发展空间，也为相关产业注入更多发展动能。旅游是一种消费，旅游经济围绕旅游消费形成。当人们的旅游形态与方式发生变化时，旅游经济的范畴和旅游业的边界也随之改变。

在我国观光旅游阶段，旅游经济的主体产业是旅行社、酒店和景区。现阶段，多种旅游形态和方式共同发展，形成更多旅游经济的产业形态，这些产业形态通过旅游与其他产业的融合实现。

需求是推动旅游经济变化和旅游业边界扩大的重要力量。随着我国经济社会的发展，人们会更常态地借助旅游不同于常住地的生活方式、学习方式和成长方式，获得情绪、健康、知识、技能和文化等多重社会属性的价值。为适应旅游的多重社会属性，以文化和旅游融合为主线的多种旅游融合正在加速进行，文旅融合、体旅融合、交旅融合等成为主流。通过融合，形成新产品、新功能、新玩法和新场景，极大地丰富了我国的旅游供给。同时，通过旅游融合，形成了新的旅游空间形态和商业业态，扩大了旅游的产业门类，提升了我国旅游经济的综合实力。

“十五五”时期，要加快旅游融合发展，深入研究促进旅游融合发展的机制与体制至关重要。因为，能与旅游相融合的要素与行业，有的是事业属性，有的是产业属性；有的通过市场机制运作，有的通过行政机制运作；有的收费，有的免费。不同体制和机制的要素与行业，与旅游这个市场机制下的产业融合，体制与机制之间的调整、变通和改革，成为旅游融合发展的关键问题。例如，暑期各类博物馆一票难求，在技术层面（开夜场、早场，错峰出游等）是可以缓解的，但当前还受到体制与机制的制约。类似问题在旅游融合方面还有很多。又如，文化和旅游融合，文化发展强调社会效益优先，旅游则更强调市场经济规则。如同效率和公平不能完全兼顾，社会效益和经济效益目标虽有一致性，但在实际运行中并不完全同步。因此，解决旅游融合发展的体制与机制问题，必将成为我国“十五五”时期的重要任务。

以国土空间旅游功能新增为切入点解决旅游空间形态构建问题

“十五五”时期，旅游空间形态的建设和重构已迫在眉睫，这是我国旅游业高质量发展的重要课题。旅游本质上是人的空间移动，旅游经济是以这种移动为基础形成的经济系统。因此，旅游经济与其他经济类型不同，除了需要满足旅游者活动的产业支撑外，还需要相应的空间支持。若缺乏与旅游活动匹配的空间形态，旅游经济将难以正常运作。不同类型的旅游需求依靠不同的空间来满足，如观光旅游需要景区或旅游区，度假旅游需要度假区或露营地，休闲旅游需要街区或旅游综合体，研学旅游需要营地，而健康旅游和运动旅游则需要专门的基地。只有构建与旅游形态相适应的空间，旅游业才能持续健康发展。

近年来，在旅游融合和旅游要素独立化双轮驱动下，我国旅游空间形态从单一的景区或旅游区向多元化转变，初步形成了与大众旅游相适应的空间体系，包括景区、旅游区、度假区、旅游街区、旅游综合体、旅游营地、旅游基地、旅游绿道和旅游风景道等，为旅游产业发展和业态创新奠定了坚实基础。

从战略布局层面思考旅游空间的重构，有近期和远期两个目标。近期目标是要构建起与旅游形态相吻合的多元化旅游空间形态，景区或者旅游区这类空间的数量与规模已经基本满足市场需要，质量与管理的提升是这类空间形态发展的重点。丰富度假区、旅游街区、旅游综合体、旅游营地、旅游基地、旅游绿道、旅游风景道的供给，是近期旅游空间重构的重心。远期目标是要构建更大尺度的国家和区域性度假区体系，以充分适应我国大众旅游时代的需要。我们可以看到，近年来，通过旅游集聚效应，已经初步形成渤海湾、沿太湖等国家度假地的空间格局，都市区划下也形成数量众多的乡村度假地空间格局。大尺度的国家度假地和乡村度假地框架，将会改变我国旅游空间的基本走向。

“十五五”时期，可根据各地区经济发展现状、旅游资源品质及旅游需求变化，在国土空间规划中新增国家度假地功能区划，推动度假旅游发展；在土地利用总体规划中增加旅游用地专项规划，解决旅游用地问题；在国家生态保护区通过发展绿色旅游，探索生态价值旅游转化路径；在乡村旅游聚集区研究乡村旅游公共设施建设的用地问题。这些问题应成为“十五五”时期关注的重点。

以国家区域战略为支撑解决地区旅游发展不平衡问题

习近平总书记指出：“统筹区域发展从来都是一个重大问题。”由于自然条件、资源禀赋、产业结构、市场和政策等因素的影响，我国区域发展存在明显的东中西差距和南北方差距。尽管东部、中部、西部和东北地区的人均地区生产总值差距已经缩小，但区域发展不平衡不充分的问题依然存在。

受区域经济社会发展限制，我国区域间的旅游发展差距仍然显著。东北地区因产业结构单一和市场化动力不足，正经历深刻转型阵痛。中部地区虽然拥有强大的旅游需求能力，但由于合作潜力未能充分释放，缺乏统一规划，区域品牌影响力未能充分发挥。西部地区长期面临交通不便、旅游配套设施落后、公共服务能力不足等问题，丰富的自然和人文资源优势尚未转化为高质量的旅游经济优势。总体来看，东部地区持续领先，中西部和东北地区奋力追赶，区域发展差距有固化风险，一定程度上制约了我国旅游区域协同发展新格局的构建。

此外，国家重大发展战略在旅游领域的政策红利和叠加效应，因区域内及区域间衔接不畅而未能充分释放。京津冀地区在旅游规划、市场营销和服务标准方面的一体化进程仍不够快，世界级旅游目的地的整体形象尚未形成。长三角一体化进程中，隐性的行政壁垒和分散的品牌推广削弱了“江南水乡”等共同IP的整合效能。粤港澳大湾区在要素便捷流动和市场规则对接上面临挑战，制约了一体化发展进程。更为关键的是，各战略区域多关注内部协同，而区域间的战略对接和联动发展明显不足。

“十五五”时期，应以区域发展战略为支撑，在保持东部地区率先发展的同时，积极推进东北、中部和西部地区的旅游业高质量发展。东北地区可以冰雪经济为引擎，以边境风情为纽带，以生态资源为基底，充分利用冰雪、森林、边境、文化等特色资源，创新开发全季旅游产品，延伸产业链条，打造四季皆宜的国际知名旅游目的地。中部地区可以长江中游城市群和中原城市群为支撑，打造承东启西、辐射全国的世界级旅游景区和精品旅游线路，形成中部地区旅游集散中心和联通东西部的旅游中转地。构建统一开放、合作共享的中部区域旅游大市场，深度挖掘长江、黄河、长城、太行山等文化资源，打造中国传统文化传承创新高地，讲好中部地区文化故事。培育一批在全国乃至全球具有重要影响力和知名度的精品旅游项目、旅游品牌和旅游企业。西部地区可发挥多元民族文化、壮美生态景观、独特边疆风情三大核心优势，将旅游业培育成支柱产业和绿色增长引擎。构建民族风情浓郁、生态特色鲜明、边疆体验独特的文化和旅游融合发展新格局。坚守生态保护红线，推动绿色旅游发展，实现民族文化活态传承、自然生态有效保护与旅游经济高质量发展协同共进，打造世界级民族文化体验与生态旅游目的地。为配合我国区域旅游发展，“十五五”时期，在高等级旅游景区、旅游度假区、旅游街区、旅游基地和旅游营地评定方面，可适当向西部、东北地区倾斜，在相关项目资金和政策上给予一定支持，推动我国旅游业区域平衡发展。

（作者单位：北京交通大学现代旅游研究院，世界旅游城市联合会专家委员会）

重新认识城市有轨电车 有效融入当地文旅发展

□ 蒲骄子

在文旅融合背景下，城市有轨电车作为兼具集体记忆与现代气息的公共设施，其价值正从单一运输功能向文化展示、场景营造和产业活化等多元复合功能拓展。

价值重构

当前，城市基础设施的功能边界正在被重新定义。作为城市公共交通体系的重要组成部分，有轨电车在文旅融合中的角色定位，已从传统的“运输载体”升维为“文化符码”与“发展枢纽”，成为优化城市空间布局、赓续历史文脉、引领绿色生活方式的复合功能体。

一是赓续城市文脉的“移动博物馆”。城市文脉的传承并非仅限于静态的博物馆陈列，更在于融入市民日常生活的动态展示。有轨电车线路犹如一条流动的文化纽带，可将城市的历史遗存、文化地标、特色街区与现代景观有机串联。它不仅通过车体设计、站点装饰融入地域文化符号与城市精神标识，更成为一个“行走的历史课堂”，让乘坐者在车轮的每一次律动中感知城市历史的变迁，触摸地域文化的肌理。这正是将文化自信具象化为可感可触的城市体验，实现文化资源的活化与再利用。

二是激发消费活力的“产业汇聚轴”。传统的文旅资源往往呈点状分布，难以形成集聚效应。有轨电车通过科学的线路规划，可有效破解“珍珠散落”的难题，将分散的文旅“点”串联成富有吸引力的“线”，进而形成多功能的“面”——特色文旅消费带。这不仅是物理空间的连接，更是产业要素的整合，可以极大地提升文旅资源的可达性与便捷性，为“有轨电车+”新业态的孕育和文旅消费新场景的构建创造更多有利条件，将“交通流量”高效转化为“经济增量”。

三是引领现代文明的“生态示范线”。有轨电车以其电力驱动、低碳环保、运行平稳、噪声低微的特性，天然契合可持续发展要求。将其拓展为文旅功能载体，不仅能有效缓解城市交通压力，降低碳排放，更能倡导一种更加从容、健康、绿色的出行和旅游方式，提升市民游客对绿色生活的认同感。

实践探索

推动有轨电车与文旅深度融合是一项系统工程，必须坚持守正创新，在“融”字上做文章，在“新”字上下功夫，实现从单一功能叠加到多维价值耦合的跃升。

一是以场景营造为核心，打造沉浸式体验空间。打破传统交通场站的功能限制，将有轨电车站点升级为集文化展示、旅游咨询、休闲消费、文创销售于一体的城市文化驿站。同时，积极拥抱数字技术浪潮，运用AR、VR、5G、大数据等前沿技术，在车厢内打造沉浸式、互动式的“第二空间”。例如，一些地方开发智慧导览系统，通过AR技术让乘客“扫窗识景”，实时获取沿线景点信息；打造主题车厢，通过光影与音效再现历史情景，提供虚拟情景体验与数字文创服务。

二是以内容创新为导向，塑造差异化文旅品牌。避免有轨电车文旅产品同质化，关键在于深入挖掘城市独特的历史文化资源和精神内核，推动其创造性转化与创新性发展。要依据城市禀赋，精心策划具有鲜明辨识度的主题线路产品。例如，江苏淮安的有轨电车通过串联清江浦景区、河下古镇、周恩来纪念馆等文化地标，打造“千年运河文化线”；香港的“叮当车”则以独特的双层车体和百年历史，成为繁华都市中体验慢生活的文化符号。各地可根据自身特点，策划“红色研学专线”“工业遗产之旅”“生态观光车”等，通过“一车一故事、一站一特色”的精细化运营，将有轨电车打造成为具有强大吸引力和市场竞争力的城市文旅IP。

三是以产业联动为目标，构建全链条生态体系。树立“一盘棋”的大局观念，以有轨电车线路为核心发展轴，发挥其对沿线区域的辐射带动作用，推动相关产业的深度融合与协同发展。通过“有轨电车+”模式，促进商业、文创、演艺、会展、餐饮等多元业态的联动。例如，广州海珠的有轨电车不仅串联起广州塔等现代地标，还连接了珠江琶醍啤酒文化创意艺术区，形成了集观光、休闲、餐饮、娱乐于一体的消费闭环。

远景展望

推动有轨电车和文旅融合迈向更高水平，必须坚持以人民为中心的发展思想，在强化顶层设计、深化文化赋能、提升治理能力方面协同发力，久久为功。

一是强化规划引领与制度保障。将有轨电车的文旅功能视为城市发展战略的有机组成部分，从宏观层面将其纳入国土空间规划和文化发展战略的总体框架，确保其发展与城市定位同频共振。同时，积极创新投融资模式和运营管理机制，鼓励和引导社会力量参与，探索形成政府主导、市场运作、社会参与、成果共享的可持续发展模式。

二是把握文化赋能的根本要求。文化是旅游的灵魂，是文旅融合的内核。在有轨电车文旅产品的开发过程中，必须始终对历史文化怀有敬畏之心，防止过度商业化和庸俗化。要深入挖掘当地城市文化内涵，致力于讲好文化故事、生活故事、发展故事，使其成为市民游客体验当地文化的重要载体，实现社会效益与经济效益的高度统一。

三是提升精细化服务与现代化治理水平。在保障公共交通基础服务功能的前提下，围绕市民游客的需求，持续优化票务、导览、换乘、无障碍等服务体系。运用数字化、智能化手段提升运营效率和安全保障能力，通过人性化、有温度的服务，不断增强市民游客的获得感、幸福感和安全感，让有轨电车成为城市温情与魅力的生动体现。

（作者单位：成都信息工程大学文化艺术学院）

全运会激活粤港澳大湾区“非遗+旅游”策略

□ 邹开敏

2025年11月，第十五届全国运动会将在粤港澳大湾区举办。这场体育盛会不仅是竞技比赛的舞台，也是粤港澳大湾区向全国和全世界展示非遗魅力、推动文旅融合的绝佳契机。

大湾区非遗资源丰富，地域特色显著。近年来，醒狮、粤剧、英歌舞等非遗项目不断“出圈”，成为大湾区的文化名片，吸引众多游客关注。以全运会激活大湾区“非遗+旅游”，推动一场以体育为媒、文化为魂、旅游为载体，大规模、深层次、沉浸式的大湾区文旅融合创新实践，既可以让非遗从静态的文化符号转化为旅游场景里游客可感知的体验，也可以让“非遗+旅游”借全运会热度走向全国和全世界，最终形成“观比赛、赏非遗、游湾区”的文旅融合高质量发展新生态，为三地文旅协同发展注入新动能。

一是搭建协同平台。通过全运会强大的统筹能力，搭建一个协同平台，促进资源整合和联动。首先，系统梳理区域内的非遗项目，标注资源分布、体验形式、配套设施等关键信息，实现“一地资源、三地共用”，有利于突出利用优势项目。其次，对标全运会，提升“非遗+旅游”的服务水平，如体验时长、互动内容、讲解规范、文创产品质量与定价等，通过全运会将分散各地的非遗旅游项目规范化，筛选出一批优质资源，为赛后大湾区“非遗+旅游”产品开发提供支撑。最后，以全运会赛事布局为纽带，串联非遗资源富集地，设计“跟着全运看非遗”主题旅游线路，为赛后“非遗+旅游”精品线路打造提供参考。

二是丰富沉浸式场景。全运会可以为非遗融入现代旅游场景提供无数个“超级应用场景”。可在各主办城市的机场、高铁站、广场、商场等公共空间设立“大湾区非遗活力站”，在体育场馆周边设置非遗市集、体验工坊，形成集观赛、体验、消费于一体的“非遗体验站”，提供新会葵艺遮阳扇DIY、东莞千角灯拼图、粤剧面谱彩绘等沉浸式、互动化的深度体验活动，让游客从旁观者变为参与者，在互动中建立情感联结。同时，在这些体验站提供旅游服务，实时推荐相关旅游产品，让游客的体验更加连贯、完整。

三是形成传播合力。作为全国性的大型体育盛会，全运会势必吸引大量关注和客流。粤港澳可通过顶层设计与系统性设计，让非遗贯穿全运会始终。一方面，让每一个设计符号都成为讲述大湾区故事的载体。例如，比赛场馆装饰、礼仪服装设计等均可突出非遗元素。另一方面，让每一个仪式环节都成为大湾区非遗的展演厅。例如，以潮汕英歌舞或醒狮的铿锵节奏引领运动员入场，赛事中场休息时穿插粤剧、咏春拳表演等。同时，成立三地联合的融媒体宣传中心，围绕“全运非遗之旅”主题，制作系列短视频、纪录片，进行集中推广，形成传播合力。

四是打通转化渠道。作为强大的“催化剂”，全运会能有效打通非遗项目与市场资源的对接渠道，帮助非遗项目实现创新转化。全运会期间，各种非遗项目的亮相和曝光，一方面可以吸引文创基金、社会资本关注“非遗+旅游”，支持传承人开展创新实践，激励传承人大胆尝试将传统技艺与现代审美、实用需求相结合，开发出更具市场吸引力的“非遗+旅游”产品；另一方面，也有助于推动非遗项目获得旅游景区、商业综合体的长期合作与入驻邀请，得以转化为常态化的旅游项目，如主题文创商店、沉浸式演出、非遗工坊体验等，丰富“非遗+旅游”产品供给，实现非遗传承与旅游经济发展的双赢。

（作者单位：广东省社会科学院环境与发展研究所）

编辑：李凤 电话：010-85168163 E-mail：shiye@ctnews.cn