

文章编号: 1007-6301 (2000) 03-0237-07

# 旅游系统规划的实施途径与案例研究

## ——以宁夏回族自治区为例

刘 锋

(清华大学 21 世纪发展研究院 北京, 100084)

**摘要:** 旅游业的蓬勃发展对旅游规划提出了更高的要求, 必须寻找一些新的有效形式和方法使规划过程具有可持续性和可操作性。旅游系统规划途径即是朝这一方向所做的努力。本文指出旅游规划实质上是旅游系统规划: 规划必须考虑整个旅游系统的运行, 着眼于规划对象的整体优化, 要从社会、经济和自然的各层面和整体上来考虑。文章以宁夏回族自治区为例, 简要阐述了旅游系统规划的总体思想模型、系统规划要素和实施途径。

**关 键 词:** 旅游规划; 旅游系统规划; 宁夏

**中图分类号:** F592.99      **文献标识码:** A

## 1 引言

旅游规划最早起源于本世纪 30 年代的英国、法国和爱尔兰等欧洲国家, 主要是制定出旅游目的地发展旅游业的基本框架, 以应付未来的发展变化<sup>[1~2]</sup>。60 年代中期至 70 年代初随着世界旅游业快速发展, 旅游规划的实践和研究也得到了很大发展。80 年代旅游规划理论思想和方法得到进一步充实, 作为一种综合分析的思想, 系统理论和方法也引入到旅游的研究中, 随后也引用到了旅游规划的研究中<sup>[3]</sup>。盖茨 1987 年指出理想的旅游规划是一种系统的、民主的、目标导向的及结合其它规划的过程。系统规划法致力于把目标、政策与战略建立在详细理解旅游系统运作的基础之上, 这需要深入了解系统的性质, 评价其实际战略与方案<sup>[4]</sup>。近 20 年来, 我国旅游业的快速发展对旅游规划提出了迫切要求。然而尽管对旅游规划的重要性已达成共识, 但其形式和最有效的方法在国内外都仍旧是一个颇有争议的话题。就国内旅游规划工作而言, 迄今尚无成熟的规范, 旅游规划编制的总体指导思想、内容、程序、方法等都缺乏深入的研究。中国旅游业的发展前景和现实需求, 要求在实践的基础上对旅游规划进行理论总结, 从中寻找其方法论基础、特点, 探讨符合中国国情的旅游规划理论和方法。

**收稿日期:** 2000-08; **修订日期:** 2000-09

**基金项目:** 国家自然科学基金“九五”重点资助项目 (49631030)

**作者简介:** 刘锋 (1972-), 男, 清华大学 21 世纪发展研究院博士后。主要从事区域发展与旅游开发规划方面的研究, 已发表论文 30 余篇。

2 旅游系统与旅游系统规划

从系统论出发，旅游应视作一个系统，它是旅游者通过旅游媒介到达旅游目的地的旅游活动系统，其构成要素有：旅游主体——旅游者，旅游客体——旅游产品（广义），旅游媒介——旅游业和贯穿这三者的旅游活动（指以一定的经济、社会、环境存在和发展为依托，由旅游主体、旅游客体和旅游媒介互为条件，相互作用所产生的诸般现象和关系总和）。通过以上分析，可引出旅游系统的概念，即旅游系统是指直接参与旅游活动的各个因子相互依托、相互制约形成的一个开放的有机整体<sup>[5]</sup>。

旅游系统规划是以旅游系统为规划对象，在对旅游目的地和客源市场这对供需关系以及与此对关系有紧密联系的支持系统和出游系统诸因子的调查研究与评价的基础上，制定出全面的、高适应性的、可操作的旅游发展战略及其细则，以实现旅游系统的良性运转，达到整体最佳且可持续的经济、社会与环境效益，并通过一系列的动态监控与反馈调整机制来保证该目标的顺利实现。其基本思想是：以客源市场系统为导向，以旅游目的地系统规划为主体（其中结合市场导向与资源指向而设计的旅游产品是旅游目的地系统乃至整个旅游系统规划的核心），以出游系统为媒介，以支持系统为保障，利用反馈系统来监控，从而达到旅游业可持续发展。

从旅游系统规划的层次结构来看，可分为目标层、规划层、战略层、控制层，见图 1。

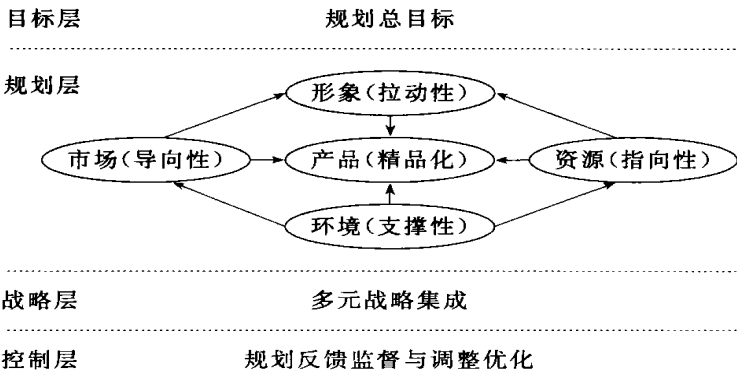


图 1 旅游系统规划层次结构

Fig. 1 The idea model of tourism product planning

3 宁夏旅游系统规划案例研究

3.1 规划背景

宁夏旅游业尽管在全国处于后进状态，但近年来发展迅猛。就宁夏的自然环境状况和经济发展水平而论，宁夏发展旅游业具有较其它产业更多的比较优势，是优化宁夏经济结构、促进开放开发、实施脱贫工程和再就业工程，增进民族团结，保障社会安定之路<sup>[7]</sup>。为此，迫切需要制订一个总体规划（时限为 2000 到 2015 年，分为近中远三期），以适应作为新兴产业和国民经济新的增长点来发展的需要。宁夏旅游业总体规划编制时间持续约一年，

规划成果体系还包括《宁夏旅游业 21 世纪议程》《宁夏旅游资源普查报告》《宁夏旅游总揽》等。规划强调了旅游业的系统性, 即从区域旅游系统本身的结构出发, 来界定需要考虑的内容。规划除了重点讨论了产业地位、战略目标、战略对策、指标预测、旅游产品、形象策划之外, 还对与旅游业的全面健康发展有很大关系的旅游交通、环境建设、政策保障、人力资源及科技支持等问题, 进行了系统考虑, 提出了跨越式发展战略、旅游精品名牌战略、旅游形象拉动战略、多渠道筹资战略、科教技术支持化战略五大战略, 使政府部门能从整个区域旅游系统结构与功能特点出发, 制定有关决策, 使规划更有可操作性。

### 3.2 产业定位

通过对宁夏系统综合分析, 认为旅游业是宁夏的优势产业和未来支柱产业。确定旅游业在宁夏国民经济中的三个地位: 即在 2005 年之前为宁夏新的经济增长点, 2010 年成为第三产业的龙头产业, 2015 年成为重要支柱产业。从而确定了旅游产业总的发展目标和阶段目标。

### 3.3 综合分析

市场导向性分析。根据游客抽样调查统计分析 (在全区发放 2 000 份调查问卷), 国内旅游客源地空间分配随距离衰减规律明显, 陕西省及甘肃、内蒙和本区的客源呈绝对优势, 占 90% 以上; 游客年龄以中青年为主, 男性远较女性为多。旅游者类型主要为观光旅游者、探险旅游者以及消暑避暑度假旅游者; 海外旅游市场中, 亚洲旅游者是主体, 其次为欧洲旅游者, 再次为美洲和大洋洲旅游者; 最主要的客源国是来自日本。旅游者主要类型为西夏古国、长城考察等文化旅游者以及沙漠治沙、黄河漂流等生态旅游者。宁夏市场开拓空间比较大, 符合旅游者求新、求奇、求特的旅游需求趋势。

资源指向性分析。通过对宁夏 185 个精品旅游资源普查分析, 其中自然旅游资源单体 39 个, 人文旅游资源 133 个, 服务资源 13 个, 构成 15 大景观系列。从旅游资源的空间组合和开发优势状况分析, 宁夏全区旅游资源的基本格局大致呈“人”字形态势, 由北向南逐步展开。通过对宁夏旅游资源的类型属性、优势资源的赋存和等级情况进行定量评价。认定宁夏旅游资源具有多样性、独特性、垄断性、前瞻性的特色和资源优势。且大漠黄河风光、六盘山高原绿岛风光、西夏文化遗迹和回族风情是宁夏的最具魅力的吸引物。

形象驱动性分析。宁夏旅游资源形象总体表现出雄浑、奇特、秀丽、淳朴、古老的特色; 旅游市场感应则为神秘、奇特、古朴荒凉、刺激<sup>[7]</sup>。从而凸现出宁夏的总体形象——神秘之境, 神奇之旅, 这对宁夏旅游产品的策划、创意和设计也有着一定的指引作用。

上述三个分析是宁夏旅游系统要素规划尤其是旅游吸引物规划的主要依据。

### 3.4 旅游系统要素规划

#### 3.4.1 客源市场系统规划

国内一级目标市场近期为区内及陕、甘、蒙等周边市场, 二级目标市场 (中远期应作为一级开拓目标市场) 为东部沿海高出游率地区, 其它市场为机会市场; 海外一级目标市场为日、韩及港澳台, 二级市场为北美、西欧及穆斯林国家, 其它海外市场为机会市场。游客量依据历史数据进行回归预测和反推预测得到近中远期的低中高预测值。市场预测与规划是宁夏吸引物、旅馆业、服务业、交通、人才需求等的规划的基本依据。

#### 3.4.2 旅游目的地系统规划

(1) 吸引物子系统规划。规划建立具有不同等级、按区域、多类型的景点—设施—活动

系统。空间布局:“一核一带一轴”的空间布局战略,构造一个重点突出又顾及全区的旅游发展网络格局。即以银川为中心枢纽(核心)、以黄河旅游线为主带、沿宝中铁路旅游轴为辅;建设三个增长极即银川、中卫、泾源(旅游枢纽城市);六大旅游区:银川旅游区、沙坡头旅游区、六盘山旅游区、沙湖旅游区、金水旅游区、青铜峡旅游区。八项重点旅游工程:银川旅游创优系统工程,沙坡头特色旅游基地工程,沙湖生态旅游综合工程,西夏王陵旅游工程,金水“小龙头”旅游工程,回民俗文化村工程,六盘山清凉世界工程,青铜峡峡谷旅游工程<sup>[8]</sup>。

旅游产品规划是旅游目的地系统规划的核心内容。宁夏旅游产品开发规划充分体现了市场、资源及营销相结合的规划思想(见图1)。规划近期推出三条精品线路即银川—沙湖—西部影视城—西夏王陵;银川—青铜峡—沙坡头;银川—同心—固原—六盘山;四大特色精品:即“大漠黄河探奇、西夏文化探秘、高原绿岛探胜、塞上回乡探访”。全方位、多层次地开发特色产品系列,通过参与性强的旅游活动促进“人气”。中远期将拓展至“神奇宁夏十大游”产品。

(2) 接待设施子系统规划。对宾馆业发展规模、档次、空间布局以及经营管理都作了具体规划。

(3) 服务子系统规划。包括旅游交通、电信业、旅游商品业、特色饮食等与旅游业的相互促进发展进行了规划。

### 3.4.3 出游系统规划

营销规划。针对国际、国内市场的演变趋势和宁夏本身的特点,应建立以形象拉动的旅游发展模式,采取如下策略: 形象策略,树立总体鲜明的宁夏旅游形象,统一以“神奇宁夏之旅”、“大漠黄河”为宣传主题口号; 渠道策略,旅游中间商和散客并重; 产品策略,推出四大精品游和“大漠黄河国际旅游节”等节事活动; 价格策略,制定合理价格策略。

旅行社规划。总方针是“总量控制,强化管理,规范秩序,提升素质,改善服务,提高效益”。具体内容有完善经营管理制度,找准市场定位,经营特色产品,树立企业品牌等。

交通规划。大力发展联接主要周边出游地以及各景区间的高等级公路;开通银川与北京、西安、兰州、呼和浩特等主要城市间的旅游快客,修通银川—太原铁路,缩短至华北腹地的距离,提高可进出性;积极开拓航空业:逐步增加银川至全国主要旅游城市的航线,争取设银川为国家一类航空口岸,远期在固原设置一小型飞机场。

### 3.4.4 保障系统规划

(1) 管理体制。实施政府主导型旅游发展战略;成立宁夏旅游业发展领导小组,成立六盘山国家级旅游扶贫示范区等;建立重点旅游区管理委员会,统一对旅游区进行规划、开发和行政工商治安管;构建宁夏旅游集团或旅游股份有限公司。

(2) 政策法规。出台《关于加快宁夏旅游业发展的决定》,完善旅游政策保障体系,制定投资、财政、金融、建设等方面的优惠政策,营造一个良好的旅游业政策环境;设立旅游发展基金;加快旅游立法工作,做到依法行政,依法治旅。

(3) 环境建设。旅游、经济、社会和生态环境在可持续发展中是密不可分的整体。根据宁夏旅游业的发展特点,努力探索一条既能发展旅游业,提高经济和社会发展水平,又能发展清洁生产、培植绿色产业、综合治理环境、美化城乡等新的发展模式;动员社会各界

积极参与旅游业可持续发展的行动。培养全体民众与旅游业可持续发展相适应的道德观、价值观,使公众成为旅游业可持续发展的自觉行动者;完善管理机构,制定有关措施,把环境保护工作做为旅游区管理的一项重要工作;各旅游区、风景点应制定针对性的环境保护规划。严格遵循建设项目环境管理的有关法规,作到严格保护、合理开发、科学经营,实现不可再生旅游资源的永续利用。防止各种建设性破坏,旅游建筑物必须与环境相协调。

(4) 人力资源规划。旅游业发展和规划的执行最终要落实到人。服务质量和管理水平是旅游业能否发展的决定性因素。旅游人才培养分为职业技术培训和管理者培训两个层次。建设宁夏旅游中专学校;鼓励社会办学、联合办学,培养旅游急需人才;采用外界引进、外送培养等办法,造就高级旅游人才;对在岗职工进行全员培训和认证;制定相关的旅游人才政策措施。

(5) 筹资规划。加快实现旅游业由计划经济向市场经济、由粗放经营向集约经营的根本性转变,积极探索多元化的旅游投入产出新机制;加快改革现行的旅游业投资体制,在发挥好政府投资先导作用的同时,多渠道筹资,并按照谁投资谁受益的原则,打破地区、行业、所有制等之间的界限,使国家、地方、部门、集体与个人一起上,自力更生和利用外资一起上,通过独资、合资、股份制等形式,形成利益导向,吸引中外各投资者共同参与旅游业的开发建设。

(6) 科技支持。尽管宁夏目前尚不具备采用和实施高技术的能力,但从实施跨越式大发展战略的要求来看,必须前瞻性地考虑增加科技投入。提高全民特别是领导和旅游员工的“科技兴旅”意识;加快旅游信息化进程,建设宁夏旅游信息网;筹建自治区旅游发展研究中心。

### 3.5 系统规划的优化调整

该规划初稿完成后,通过广泛征求各方意见,收到自治区内 35 个部门和专家的书面意见,在此基础上进行了修订,通过了自治区政府主持召开的专家评审后又进行了修编,浓缩出了规划纲要。在规划的实施过程中,又根据市场(如旅行社组团和旅游者等)的反馈信息,以及根据国家旅游局副局长率队的专门考察调研组意见又对规划进行了再优化。

根据该规划可以总结出如图 2、图 3 所示的系统规划总体思想和系统规划要素。

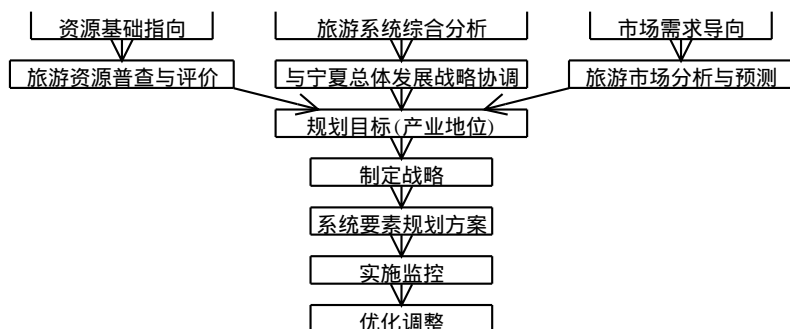


图 2 宁夏旅游系统规划总体思想模型

Fig. 2 The general idea model of Ningxia tourism systematical planning

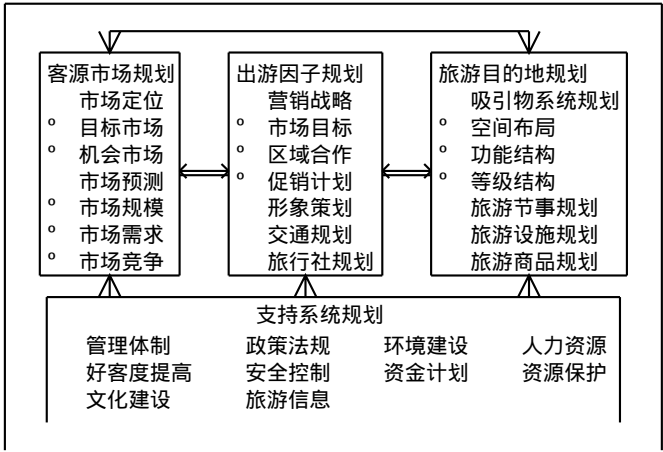


图 3 旅游系统规划要素

Fig. 3 The factors of Ningxia tourism systematical planning

4 结论

(1) 由于旅游业本身的综合性，需要有系统的规划将各组分有序地、合理地组织起来，必须考虑整个系统的运行，着眼于规划对象的整体优化。规划也应该是多层面的 (Pluralistic)，要从社会、经济和自然的各层面和整体上来考虑。

(2) 根据系统结构的层次性，利用大系统分解协调原理，将旅游系统进行分解，再对各子系统进行综合和协调。低一级的旅游规划应统一于高一层次的规划中去，既应考虑所处大区域的共性，又要突出本地特色，从地脉和文脉中找出自己的比较优势，避免近距离恶性竞争。

(3) 成功的规划必须根据形势需要，不断进行补充、修改和完善。规划所提供的基本建制模式应该是递变的，必须有近中远分期规划，以根据新的发展目标、市场需求、市场竞争与社会经济的变化，进行不断调整，体现出持续性规划或滚动式规划思想。在规划中要存在着与实际操作的结合点，因此，旅游项目、机制创新、人才支持的规划皆很重要。

(4) 旅游业发展离不开管理体制、法规政策、人力资源、资金等保障因子，必须通过对保障因子的规划来确保规划实施的成功和可切入点。旅游系统规划还必须重视对环境质量的保护，要对旅游地的文化传统进行有效的利用、保护，以实现旅游的可持续发展。

参考文献:

[1] [1] 范业正, 陶伟, 刘锋 国外旅游规划研究回顾与主要思想[J]. 地理科学进展, 1998, 17(3): 86~ 92

[2] 邹统钎 主编 旅游开发与规划[M]. 北京: 旅游教育出版社, 1993

[3] Inskeep E. National and Regional Tourism Planning[M]. The Hague: Van Nostrand Reinhold, 1994

[4] Getz D. Tourism Planning and Research Traditions, Models and Futures, Paper Presented at the Australia Travel Research Workshop[M]. Bunbury, Australia, 1987.

[5] 刘锋 旅游系统规划: 一种新的旅游规划思路[J]. 地理学与国土研究, 1999, 15(1): 56~ 60

- [6] 刘锋, 郭来喜 关于宁夏旅游业发展战略创新的思考[J]. 旅游学刊, 1999, 14(5): 43~ 46
- [7] 刘锋 区域旅游形象设计研究[J]. 经济地理, 1999, 19(3): 96~ 100
- [8] 刘锋 宁夏旅游生产力空间布局研究[J]. 宁夏大学学报(自然科学版), 1999(3): 274~ 277.

## A Case Study on The Systematical Tourism Planning

L I U Feng

(Tsinghua University Development Research Academy, Beijing 100084)

**Abstract:** That tourism planning is essential and urgent for the rapid growth of in ensuring economic benefit and sustainability is now widely recognized. China has practiced much in the field of tourism planning, but there are still some problems and lack of systematic research on theory. The paper introduces a new concept of tourism planning——Systematic Tourism Planning. The paper advances the theory that tourism planning is actually a systematic one. An underlying concept in Systematic Tourism Planning is that tourism should be viewed as an inter-related system of demand, supply, promotion and support factors. It is important that systematic tourism planning must integrate all these parts of the system, optimize and balance the economic, environmental and social-cultural factors in achieving sustainable development, and must be monitored to ensure that it is accomplishing the objectives and achieving the recommended policy. The paper takes the Ningxia Hui Autonomous Region as an example, inquires into its basic contents, process and methodologies for the purpose of establishing and perfecting the theoretical and methodological system of tourism planning. In the end, the author concludes four characteristics of Systematical Tourism Planning.

**Key words:** tourism; systematical tourism planning; Ningxia Hui Autonomous Region