

# 中共凉山州委文件

凉委发〔2017〕13号



## 中共凉山州委 凉山州人民政府 关于实施全域旅游战略加快发展旅游 首位产业的决定

各县（市）党委和人民政府，州直各部门：

为加快建设国际阳光康养休闲度假旅游目的地、国家全域旅游示范区，助推凉山脱贫攻坚和同步全面小康社会建设，经州委、州政府研究，现就实施全域旅游战略、加快发展旅游首位产业作出如下决定。

## 一、实施全域旅游战略、加快发展旅游首位产业的重大战略意义

全域旅游是以旅游业为优势产业，通过对区域内旅游资源、相关产业、生态环境等进行全方位、系统化的优化提升，实现区域资源有机整合、产业融合发展、社会共建共享，促进区域经济社会协调发展的新理念、新模式、新方向。实施全域旅游战略、加快发展旅游首位产业，是事关凉山发展全局的大事要事，对于决胜脱贫奔康、加快转型跨越发展具有重大战略意义。

（一）实施全域旅游战略、加快发展旅游首位产业，是推动产业转型升级的重要路径。近年，我州旅游产业尽管实现快速发展，但与周边市州旅游发展态势相比，增速相对变缓，人均消费持续偏低，地方公共投入和社会投入明显不足，旅游发展的体制机制不活，旅游新品、龙头产品成长缓慢，已到了不进则退的关键节点。必须把实施全域旅游战略、加快发展旅游首位产业作为驱动产业转型升级的强大引擎来抓，促进产城融合、产业融合，加快由“+旅游”向“旅游+”转变，推动旅游产业链从低端向高端升级、从末端向前端前移。

（二）实施全域旅游战略、加快发展旅游首位产业，是推进供给侧结构性改革的重要举措。旅游业是拉动需求和提升供给相一致的产业。必须把实施全域旅游战略、加快发展旅游首位产业作为推进供给侧结构性改革的战略举措，破除行政分割、各自为阵等制约旅游发展的体制机制障碍，实现旅游区内外之间、公私部门之间、

城乡区域之间的深度合作，实现旅游产业要素体系全产业链融合，由过去单一的部门推动、“门票”驱动发展模式向党政统筹推进、综合驱动转变，充分激发旅游发展动力和活力，增加和提升旅游产品供给，促进旅游首位产业持续健康发展。

（三）实施全域旅游战略、加快发展旅游首位产业，是决胜脱贫攻坚的重要抓手。旅游既是人民生活水平提高的重要指标和抓手，又是全面建成小康社会的重要标志和途径。尤其是旅游业就业容量大、门槛低、层次多、方式灵活，能够带动大量直接就业和间接就业。必须把实施全域旅游战略、加快发展旅游首位产业作为重要的富民工程、扶贫工程来抓，积极探索“群众参与、景村共建、城旅互动、多产融合”的旅游扶贫之路，推动旅游基础公共服务全域均等化，促进旅游福祉全民共享。

（四）实施全域旅游战略、加快发展旅游首位产业，是加强生态建设和环境保护的重要载体。旅游业资源消耗少、能耗低，是“无烟产业”、生态产业。必须把实施全域旅游战略、加快发展旅游首位产业作为加强生态建设和环境保护、推进绿色发展的重要载体，促进旅游资源全域保护和科学利用，推动旅游首位产业永续发展，打造绿色生态旅游品牌，发展绿色环保产业，在守护“青山绿水”中赢得“金山银山”。

## 二、指导思想和发展目标

（五）指导思想。坚持“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念，坚持科学旅游观，坚持政府主导、市场主体、产业融

合，深入推进旅游与三次产业融合发展，发挥旅游业在稳增长、调结构、促消费、扩就业等方面的引擎作用，优化旅游产业结构，全面提升旅游公共服务体系，加速推进旅游富民强州；加快旅游供给侧结构性改革，以市场需求为导向，不断开发和丰富旅游产品体系，扩大旅游有效供给；坚持“全域旅游”发展战略，发挥旅游产业在统筹城乡、区域、经济社会协调发展中的重要作用，实现我州旅游“全域布局、全业支撑、全民参与、全程服务”，以全域旅游推动经济社会转型发展。

#### （六）发展目标

1. 总体目标。到 2020 年，建成全省旅游转型升级发展示范区、国家全域旅游示范区和大凉山国际阳光康养休闲度假旅游目的地，基本实现旅游经济强州的目标。

2. 具体目标。到 2020 年，接待国内外游客人数力争达 5500 万人次，旅游收入超过 600 亿元；旅游惠及全州 50% 以上的贫困人口，直接带动 15 万贫困人口脱贫，旅游产业对当年全社会新增就业、农民人均可支配收入、地方财政税收的贡献率分别达到 20%、20%、10% 以上；推动观光型旅游产品向观光、休闲度假产品并重转变，建成 6 个旅游聚集平台、23 个旅游小镇，力争 A 级旅游景区达到 200 个以上，其中：5A 级景区 3 个，4A 级景区 21 个以上，国家级旅游度假区 2 个，国家生态旅游示范区 2 个，国家级休闲农业与乡村旅游示范县（市）2~3 个，国家旅游扶贫示范区 1~3 个，旅游风景廊道 1~3 条。

### 三、调整产业结构，建立协调高效的全域旅游空间格局

实施全域旅游发展战略，必须全域统筹规划，全域资源整合，各行业参与，全要素综合调动，全域景观化建设，全社会共治共管、共建共享，形成以旅游业带动和促进经济社会协调发展的新格局，实现旅游业全面协调可持续发展。

（七）全域统筹旅游发展规划。发挥全域旅游全局性的特征，坚持“产业围绕旅游转、产品围绕旅游造、结构围绕旅游调、功能围绕旅游配、民生围绕旅游兴”的原则，以《凉山州全域旅游发展规划》为总纲，指导规范区域内新型城镇化、新农村建设和交通建设、土地利用等各项规划及项目实施工作；修订完善《凉山州旅游发展总体规划》，加快重大项目和景区的相关旅游规划编制或修编工作，进一步健全全州旅游规划编制和评价体系，引领全域旅游示范区建设。

（八）全域优化空间布局。发挥全域旅游空间性特征，坚持差异互补、联动发展、合理布局、整体推进，构建“一核、两翼、四圈、四带、多点”的全域旅游格局（一核：强化西昌旅游核心带动作用，两翼：打造西部特色风光风情旅游区和东部大凉山彝族文化生态旅游区，四圈：打造南、北、东、西旅游经济圈，四带：规划建设安宁河“农文旅”绿色走廊、香格里拉黄金走廊、金沙江高峡平湖休闲观光走廊、大凉山彝族文化体验区等旅游经济带，多点：培育一批县域旅游目的地和乡村旅游目的地），形成旅游产业全域覆盖，努力打造宜居宜游、主客共享的全域化旅游目的地。

(九) 全域推动项目建设。以项目建设为载体，实施大项目带动大发展战略，推动以观光型旅游产品为主向观光、休闲、度假、专项旅游产品在内的复合型产品体系转型。大力实施西昌邛海国家级旅游度假区旅游功能强化与提升、邛海东山旅游度假区、南丝路文化旅游走廊、彝族毕摩文化产业园，盐源泸沽湖摩梭家园、公母山，木里洛克九百里、寸东海子，会理古城，冕宁彝海、冶勒，宁南凯地里拉，布拖乐安湿地，越西文昌故里，喜德小相岭景区，会东两岔河峡谷，雷波马湖、龙头山景区，昭觉彝族服饰产业园、谷克德湿地、古里大峡谷，美姑大风顶景区，德昌凤凰城改造等一批重大旅游建设项目，构筑“全域旅游”发展支撑。重点推进6个旅游聚集平台（邛海泸山、会理古城、灵山、泸沽湖、马湖、越西文昌故里）、3个民族文化产业园（凉山彝族服饰创意文化产业园、傈僳族民族风情文化体验博览园、彝族漆器文化产业创意园），加快建设136个旅游特色村。

(十) 全域覆盖旅游产品。充分发挥邛海国家级旅游度假区示范带动作用，进一步提升“三山两湖两海”品牌形象，加大泸沽湖、螺髻山、灵山等景区观光度假旅游产品开发，大力开发湖滨度假、旅游地产、主题公园、森林公园、户外探险等复合型、高端化旅游产品，创新发展营地旅游、低空旅游、山地运动休闲旅游、登山探险旅游、文化旅游等新兴旅游；围绕重点区域产品，把优质旅游资源有机串联起来，加快打造西昌—德昌—会理—会东—宁南—普格—西昌南线阳光温泉度假康养、红色文化体验旅游，成都—甘洛—

越西—喜德—冕宁—西昌北线“南丝绸之路”和航天高科技旅游，西昌—昭觉—布拖—金阳—美姑—雷波东线大凉山彝族原生态文化旅游，西昌—盐源—木里—泸沽湖—稻城亚丁西线香格里拉旅游四条旅游精品线路，形成安宁河“农文旅”绿色走廊、香格里拉黄金走廊等四大旅游经济带。

(十一)全域打造文化旅游品牌。重点打造七大文化旅游品牌，即打造以彝族火把节为代表的民俗文化，以彝历年为代表的祈福文化，以泸沽湖摩梭人和木里藏族为代表的香格里拉文化，以西昌华谊兄弟电影小镇为代表的影视文化，以西昌卫星发射基地为代表的航天高科技文化，以西昌、会理古城为代表的川滇历史文化，以《阿惹妞》实景剧为代表的彝族火文化，塑造东方狂欢节、神秘太阳历、摩梭家园、中国航天城、千年古城等旅游名片，形成吸引人、感染人，叫得响、记得住、传得开的文化旅游形象品牌。力争彝族火把节成功申报世界“非物质文化遗产”，泸沽湖申报为世界自然与文化遗产；泸沽湖、螺髻山、彝海灵山创建国家5A级景区；泸沽湖、会理古城、宁南凯地里拉创建国家级旅游度假区；泸沽湖、螺髻山创建国家级生态旅游示范区；螺髻山创建国家地质公园；德昌县、冕宁县等创建国家级休闲农业与乡村旅游示范县（市），雷波县、昭觉县创建国家旅游扶贫示范区，西昌市、盐源泸沽湖创建中国国际特色旅游目的地。

#### **四、转变发展方式，全业态融合发展，丰富旅游产品供给**

充分发挥旅游拉动力、融合能力的“旅游+”功能，形成新业

态，培育旅游投资、旅游消费的新热点、新亮点，形成乡村旅游、农牧旅游、水利旅游、森林旅游、工业旅游、商务旅游、康养旅游、文化体育旅游等增长点，促进旅游业转型升级。

（十二）旅游与特色农业融合发展。依托我州高原特色农业资源，大力发展集观光休闲体验农业、休闲农庄、森林生态和农家乐等为主要内容的乡村旅游。编制《凉山州休闲农业与乡村旅游发展规划》，优化产业布局；突出以安宁河干流为轴线，以西昌、德昌、冕宁为三大中心区域，建设完善安宁河流域生态水系，开展水利风景区示范创建，加快打造安宁河谷世界级阳光生态河湖公园，统筹城镇与山水田林湖布局，创建一批特色生态旅游城镇，推动湿地公园、河流公园、山体公园、绿廊绿道等具有地域景观、文化特色的山水田林湖园林建设，加快推进喜德、冕宁、西昌、德昌启动段建设。注重国家级森林公园和省级公园建设，大力开展森林生态旅游；注重农业旅游品牌建设，积极开展全国休闲农业旅游示范县（点）、四川省特色小镇、精品村寨等的创建申报。到 2020 年，建成 100 个精品旅游农庄，打造 50 个特色旅游村、500 户民宿旅游达标户。

（十三）旅游与工业融合发展。依托大型水电工程带动沿县基础设施、配套产业发展及民生改善，规划建设溪洛渡、锦屏、白鹤滩、乌东德等水电观光新兴旅游目的地，加快金沙江高峡平湖观光休闲旅游经济带、“香格里拉黄金水上走廊”旅游经济带规划建设及白鹤滩—乌东德库区旅游生态休闲区块培育；实施产业园区景观化和旅游化工程，加速低碳发展、绿色发展，力争符合条件的产业



园区创建为 A 级景区。

(十四) 旅游与文化体育融合发展。加快规划建设凉山彝族服饰创意文化产业园等 3 个民族文化产业园，大力推动火把节、彝族年等节庆活动品牌化、市场化，推出《彝红》《阿惹妞》等一批文化旅游精品演艺剧目，创作一批精品影视剧、文学作品等宣传旅游形象；坚持举办西昌邛海湿地国际马拉松等大型国际体育旅游赛事，创建国家级亚高原体育训练基地，以体育赛事带动旅游发展。

(十五) 旅游与扶贫开发融合发展。发挥旅游富民的特色功能，争取和整合有关项目资金，积极推进旅游扶贫。依托重点旅游景区提升建设，规划建设一批特色鲜明、资源富集、基础设施完善、旅游开发潜力较大的旅游特色小镇，配套完善吃住行游购娱等旅游功能，逐步形成旅游接待能力，扩大接待规模，推动旅游扶贫走出新路子、新模式；精心组织重点贫困村扶贫项目打造，发展乡村旅游、生态旅游等有益于扶贫的旅游，将贫困村变旅游村、村民变导游，实现旅游产业扶贫。

(十六) 旅游与康养融合发展。编制以西昌市为中心的康养服务业发展规划，加快建设国际阳光康养旅游示范基地；大力推动乡村养老旅游发展，鼓励民间资本依法使用农民集体所有的土地举办非营利性乡村养老机构；积极发展中医药健康旅游，推出一批集中医药康复理疗、养生保健、文化体验于一体的中医药健康旅游示范产品。

(十七) 旅游与商贸业融合发展。积极发展餐饮、住宿、休闲

娱乐业，形成高中低档合理配置的格局，满足不同层次的消费需求，增强城市活力和吸引力。推进昭觉、喜德、美姑、布拖彝族特色服饰、漆器、南红玛瑙、银器以及会理绿陶等特色旅游商品、旅游纪念品的设计、研发和生产，培育一批旅游商品研发、生产、销售龙头企业；集中打造西昌等重点旅游县（市）特色旅游商品街区。

## 五、深化改革开放，增强全域旅游发展动力和活力

（十八）创新管理体制和运行机制。建立符合旅游产业发展规律的精简、高效、务实的管理体制和运行机制，实施县（市）党政“一把手”负责制，重点县（市）参照州旅发委独立成立相应旅游管理机构，加快推进县域旅游发展；对旅游景区、跨区域旅游区等探索实行“统一规划、统一管理、统一保护、统一开发”的权责对等、高效运转的集中管理模式；加快旅游投融资机制试点，逐步搭建多元化的旅游投融资平台；探索建立符合现代旅游产业发展规律的企业孵化器机制，培育和壮大一批旅游龙头企业。

（十九）拓展旅游客源市场。坚持统一营销、政企联合、整合营销、长效营销的策略，大力发展国内游、积极发展入境游，引导发展州内游，立足以成都、重庆、昆明等省会城市为主的一级客源市场，借助东西部扶贫协作以及成凉、攀凉等合作平台，进一步加强旅游区域合作，拓展以长三角、珠三角、京津唐等发达区域城市的二级客源市场，积极开发境外市场；坚持“政府主导、景区主体、以奖代补”的原则，创新旅游营销方式方法，开展好节庆营销、网络营销、新媒体营销等多方位宣传促销，提升凉山旅游品牌形象，

全面构建凉山旅游市场宣传促销体系。

(二十) 实施跨界开放发展。提升旅游产业要素组合能力是保障全域旅游发展质量与效益的基础。优先支持旅行社企业发展，建立优胜劣汰机制，让旅行社业成为培育旅游创新动能的载体；积极引导本地旅行社跨界经营、集团化发展。鼓励支持本地旅行社通过收购、控股等途径，组建集旅行社、饭店、旅游汽车、旅游商品购物、旅游景区、旅游房地产等产业于一体的跨界经营旅行社集团，依托全州旅游信息化建设和智慧旅游发展，促进本地线上旅行社与线下旅行社跨界发展；实施无障碍旅游，鼓励区内外旅行社企业、旅游交通运输企业直接经营本州旅游产品，政府积极引导本地旅行企业与区外、境外有实力的大型专业旅行社集团或著名旅游电商合作经营本州旅游产品。

## 六、强化旅游管理服务，推进全域化依法治理

(二十一) 建设全域均等的旅游公共服务体系。坚持“快行慢游”和“最好的风景永远在路上”等发展理念，加快高速公路、县道、通景公路等旅游通道建设，切实解决旅游交通瓶颈制约，构建全域便捷通畅的旅游交通网络。发展“互联网+旅游”，深入推进智慧旅游建设，加强旅游大数据开发与应用，推广凉山旅游电子商务平台，建成“五彩凉山”智慧旅游信息系统。全域提升旅游公共服务设施质量水平。到2020年，全州旅游景区、旅游公路沿线、交通集散点、旅游餐馆、旅游娱乐场所、特色休闲街区等旅游地厕所基本达到A级标准；规范建设州、县（市）、景区三级旅游集散中

心、景区游客中心、内部停车场、营地停车场；统一规范全州旅游道路（街区）标示标牌。

（二十二）实施质量强旅行动，提高旅游整体服务水平。大力推行旅游服务标准体系，开展涉旅宾馆饭店管理服务达标活动，验收合格颁发合格证进入旅游行业推广系统；持续开展旅游治安环境、道路旅游运输市场、旅游餐饮、出境旅游等专项治理，严厉打击虚假广告、价格欺诈、欺客宰客、超低价格恶性竞争、非法“一日游”等旅游市场顽疾，优化、净化旅游环境；推广使用旅行社电子行程单；建立定期向社会公告旅游投诉和重大违法案件查处的信息机制；建立旅游企业和从业人员诚信系统；建立以游客满意度为核心的服务质量管理体系；实施文明旅游行动计划；加大协会经费投入，发挥行业协会作用，加强行业自律；加强旅游安全管理和救助。

（二十三）加强旅游执法体制机制建设。探索建立“1+3”旅游综合管理和执法体系（“1”是组建旅游发展委员会，“3”是探索建立旅游警察、旅游工商分局和旅游巡回法庭）；依法建立健全旅游综合协调、旅游案件联合查办等综合监管机制；按照“政府主导、属地管理、部门联动、各司其职、齐抓共管”的原则，探索采取委托执法、执法延伸、联合行动等方式，完善州、重点县（市）旅游监督执法系统；建立州、县（市）旅游投诉统一受理机构，4A级以上景区设立专门投诉受理机构。

（二十四）加快人才培养。大力发展旅游职业教育，建设一批

旅游教育培训基地和旅游人才开发示范基地，实施旅游企业家培养计划，重点加强旅游行业管理、旅游饭店、旅行社和景区、职业经理队伍建设，引进和培养一批旅游开发、营销、策划、管理和导游等方面高端人才；鼓励支持职业教育学校和西昌学院规划设置旅游相关专业，培养彝汉双语应用型旅游管理人才；创新旅游培训方式，充分运用远程教育、网络培训等手段，扩大旅游教育培训覆盖面；鼓励支持旅游企业自主开展员工岗前培训和岗位技能培训；落实导游薪酬和社会保险制度，逐步建立完善导游职级、服务质量与报酬相一致的激励机制，形成行政管理、企业经营、行业服务配套的旅游人才体系。

## 七、加大政策扶持，为实施全域旅游提供有力保障

（二十五）加大资金投入。发挥全域旅游整合性特征，进一步加大对旅游产业的扶持力度。从2017年起，州级财政每年安排旅游产业发展引导资金3000万元以上，用于旅游规划编制、宣传促销、奖励补助、资源保护、基础设施配套建设、人才培养、智慧旅游建设及加快旅游首位产业发展扶持补助等相关工作，县（市）级财政要安排不少于当年地方公共财政收入5%的旅游产业发展引导资金；州财政设立旅游产业基金，重点扶持投资需求大、综合效益好的旅游项目建设和旅游企业做大做强，调动创意产业及品牌建设的社会积极性，撬动社会投资经营旅游业，鼓励旅游企业积极承担旅游扶贫、就业创业的热情。

（二十六）强化金融支撑。积极支持一批优质旅游项目纳入省、

州 PPP 项目库。发挥货币信贷政策工具引导和财政资金撬动作用，州、县（市）财政通过贷款风险补偿、贷款贴息、融资奖励等方式，撬动金融资金介入支持全域旅游发展；鼓励金融机构制定符合旅游行业特征的授信标准和风险评价体系，创新符合旅游业特点的信贷产品与模式，加大对旅游企业和旅游项目的支持力度；加大对旅游扶贫示范村支持力度，应用“扶贫再贷款+扶贫小额信贷模式”，支持发展乡村旅游；支持符合条件的旅游企业或旅游项目，通过发行股票、发行企业债券、发行公司债券和在银行间市场发行短期融资券、中期票据、项目收益票据等工具实现直接融资；增加和优化景区 ATM、POS、助农取款点的布设，打造刷卡无障碍示范街，推广闪付功能。

（二十七）优先保障用地。优先安排纳入州旅游发展规划和土地利用总体规划的重点旅游项目用地，对符合相关规划的重大旅游项目，用地计划由州统筹优先安排。对乡村旅游项目所需建设用地，各地应在年度用地计划中统筹安排。对符合《划拨用地目录》的公共服务设施用地，可采用划拨方式供地。鼓励按《四川省国有土地租赁办法》的规定，通过租赁方式取得国有土地使用权，但租期不得超过《合同法》规定的期限。

## 八、加强组织领导，保障全域旅游推进实施

（二十八）强化组织领导。调整充实凉山州旅游经济发展领导小组机构，由州委、州政府主要领导任组长，定期召开领导小组会议，研究部署推进旅游首位产业的重大任务；加强旅游统计基础工

作，完善全域旅游发展统计指标体系；加大旅游业发展信息共享力度。各级党委、政府要进一步加强对旅游工作的组织领导，并参照州级建立行之有效的旅游统筹协调发展机制和专门管理机构。

（二十九）强化旅游规划引领。树立旅游上位规划意识，在州规划建设委员会下设州旅游发展规划委员会，切实推进多规合一；各级政府编制土地利用总体规划、城乡规划，应充分考虑相关旅游项目、设施的空间布局和建设用地需求；规划和建设交通、通信、供水、供电、环保等基础设施和公共服务设施，应兼顾旅游业发展的需要；各类总体规划和重大项目详细规划涉及旅游项目的，要听取旅游发展规划委员会意见后方可审批实施。

（三十）强化责任考核。建立严格的发展旅游首位产业的考核评价体系，将主要工作任务纳入对县（市）党委、政府的年度目标考核，作为领导干部选拔任用、奖励惩处的重要依据。建立严格的考核奖惩机制，定期对县（市）落实旅游首位产业发展目标任务情况进行督查，对重大任务推进成绩显著的单位和个人给予奖励，对领导不力、措施不实、成效不大的单位和个人将启动行政责任追究程序。县（市）党委、政府和州级相关部门要按照本《决定》要求，制定具体实施办法或方案，认真贯彻落实。

中共凉山州委  
凉山州人民政府

2017年4月26日

