

索引号:	11220000013544357T/2012-00482	分类:	商贸、海关、旅游、旅游;通知
发文机关:	吉林省人民政府	成文日期:	2012年05月15日
标题:	吉林省人民政府关于印发吉林省旅游产业壮大计划的通知(吉政发〔2012〕19号)		
发文字号:	吉政发〔2012〕19号	发布日期:	2012年05月18日

吉林省人民政府关于印发 吉林省旅游产业壮大计划的通知

吉政发〔2012〕19号

各市(州)人民政府,长白山管委会,各县(市)人民政府,省政府各厅委办、各直属机构:

现将《吉林省旅游产业壮大计划》印发给你们,请结合本地区、本部门实际,认真贯彻实施。

二〇一二年五月十五日

吉林省旅游产业壮大计划

为贯彻落实《国务院关于加快发展旅游业的意见》(国发〔2009〕41号),积极推进我省旅游产业发展壮大和转型升级,结合《吉林省旅游业发展“十二五”规划》,制定本计划。

一、基础与优势

(一)基础条件。

“十一五”以来,全省旅游业呈现出强劲的发展势头,2011年接待游客总数为7641.30万人次,同比增长17.72%;实现旅游总收入929.33亿元,同比增长26.81%。为实施壮大计划打下了良好的基础。

1.旅游业快速发展,旅游大项目形成集聚效应。近几年,全省旅游总收入、接待旅游人数呈快速增长态势,旅游人数年均增长超过17%,旅游总收入相当于全省GDP的9%。完成旅游投资580亿元,新上超亿元项目24个,项目建设的集聚效应得到释放。

2. 市场影响力明显增强，吉林旅游形象全面提升。通过开展一系列旅游推介活动，“缤纷四季，精彩吉林”的主题宣传深入人心，“大美长白山”、“到吉林去滑雪”、“到吉林过大年”在重点客源地市场产生了深刻影响。吉林旅游占国内外旅游市场份额逐年增加，正在走向全国、走向世界。

3. 旅游产业体系完善，发展条件明显改善。全省旅游产业初具规模，旅游公共服务体系逐步配套齐全，产业融合不断拓展，旅游交通等基础设施建设快速发展，连接主要旅游城市和重点景区的交通网络初步形成。一批重要的旅游景区和旅游接待服务设施得到开发与建设，接待条件明显改善。重点旅游城市面貌发生了重大变化，旅游功能明显增强。

4. 产业定位明确，发展氛围浓厚。发展壮大旅游产业取得了空前的共识，省委、省政府把旅游业作为战略性新兴产业统筹谋划，明确提出要进一步加快旅游产业发展，尽快把旅游产业培育成为全省国民经济的重要支柱产业。省政府与国家旅游局建立旅游工作会商制度。各级党委、政府都把加快旅游产业发展摆在重要位置，全省加快旅游产业发展的大环境、大氛围已经形成，旅游产业步入又好又快健康发展轨道。

（二）发展优势。

1. 资源优势。旅游资源特色鲜明、区域优势显著。自然景观类型多，具有独特性、完备性；人文景观文化内涵深厚，品位较高；气候优势明显，冬季雪期长、雪质好，开展冰雪旅游的条件优越。我省具有比较优势的旅游资源为长白山森林生态旅游资源、冰雪旅游资源、民俗文化旅游资源、历史遗产旅游资源、边境旅游资源、草原与湿地旅游资源。

2. 区位优势。我省地处东北亚经济圈的几何中心，南邻环渤海经济圈、东邻环日本海经济圈，西与蒙古及俄罗斯远东地区等广大东北亚经济腹地相连，为我省发展成为东北亚旅游中心创造了良好条件。

3. 政策优势。贯彻落实《国务院关于加快旅游业发展的意见》，国家实施《东北地区振兴规划》、《东北地区旅游业发展规划》，以及《中国图们江区域合作开发规划纲要——以长吉图为开发开放先导区》上升为国家战略等，都将对我省旅游产业发展起到积极的推动作用。省委九届十次全会把旅游业定为十大重点产业之一，提出实施“旅游产业壮大计划”，为全省旅游产业发展壮大提供了前所未有的机遇和条件。

我省旅游产业在快速增长，迎来新的发展机遇的同时，也存在着一些制约发展的内在问题，旅游经济总量小，产业规模不大，投资拉动、消费带动占有份额还很低；旅游产品供给不足和结构性矛盾依然突出，产品结构单一，产业结构发展不均衡，不能满足市场多样性需求；旅游基础设施建设相对滞后，公共服务设施不完备，服务质量和游客满意度不高；人才不足，从业队伍整体素质不高，还不适应快速发展需要。综合来看，我省实施旅游产业壮大计划面临的机遇大于挑战，要抓住国家加快发展旅游产业的利好政策和旅游产业结构转型升级的有利时机，实现我省旅游产业的发展壮大。

二、总体思路

（一）总体要求。

全面贯彻落实科学发展观，加大投资力度，扩大产业规模，推动产业升级，培育市场主体，深化改革创新，实现产业链接，全面提升旅游产业素质和核心竞争力，努力把旅游业培育成我省国民经济的战略性支柱产业和人民群众更加满意的现代服务业。

（二）基本原则。

1. 坚持规划先导。高水平规划，高起点开发，高标准建设，先规划、后开发，指导旅游产业科学有序发展。

2. 坚持市场运作。借助市场机制配置资源，整合要素，引资开发，引智管理，增强市场竞争力。

3. 坚持投资拉动。实施项目带动，促进产业集聚，扩大产业规模，调整产业结构，优化产品结构，提升产业素质。

4. 坚持改革创新。破除体制机制障碍，优化发展环境，统筹协调，坚持内合外联，形成发展合力，促进区域联动共赢。

5. 坚持可持续发展。加强环境保护，促进旅游资源合理开发与永续利用，实现经济效益、社会效益和生态效益相统一，推动旅游产业健康发展。

（三）发展目标。

1. 总体目标。到2015年，全省旅游接待总人数达到1.3亿人次，年均增长15%以上；旅游总收入达到2200亿元，年均增长25%以上，比2009年“翻两番”，相当于全省GDP的10%以上，争取旅游总收入在全国位次前移，进入前20名。旅游业新增就业人数40万人，其中，旅游新增直接就业10万人，新增间接就业30万人。

2. 产业发展目标。未来5年，规划建设100个重大旅游基础设施项目，其中，重点项目的总投资额超过1500亿元。打造一批国际知名、国内一流的旅游产业集聚区。培育10家大型旅游集团、5家“全国百强”旅行社、新增3家5A级景区、15家五星级饭店。旅游航线网络进一步完善，支线机场的建设与改造基本完成，增开国内、国际重点客源市场航线。长白山等主要景区交通干线的高等级旅游公路建设基本完成，长春到长白山等重点景区的高速铁路、高速公路建成。开通松花江、鸭绿江、图们江等重点航段的水上旅游航线。

三、主要任务

（一）科学规划，实现旅游产业可持续发展。

坚持科学规划与规划科学相结合，充分发挥规划对旅游产业发展的指导和调控作用，通过立法，保障规划的执行力。编制好区域旅游规划、专题旅游规划和重点景区旅游规划，尽快完成《吉林省旅游发展总体规划》修编工作，重点完成《吉林省旅游市场开发战略规划》、《吉林省重点旅游景区区域规划》、《吉林省旅游人才培养战略发展规划》、《吉林省重点旅游发展带产业发展规划》。加快完成各地旅游总体规划、专项规划，形成主题突出、特色明显、层次清晰、衔接紧密的全省旅游产业发展科学指导体系。

（二）合理布局，加快推进旅游产业转型升级。

构建“六条”旅游产业发展带、“五大”产品体系，推动旅游产业转型升级。

“六条”旅游产业发展带：一是长吉城市辐射集散带。加快推进长吉旅游一体化，发挥中心城市的枢纽作用，做强旅游集散功能，提升在大东北旅游格局中的节点功能，辐射周边市（州），塑造东北亚旅游集散中心地的战略地位。二是环长白山生态休闲观光带。发挥品牌带动功能，打造我省生态休闲观光完整产业链。三是向海、查干湖草原湿地风光带。形成大草原、大湿地、大湖泊的观光产业发展体系。四是鸭绿江及高句丽文化带。形成以界江、跨省、高句丽历史遗迹为主要特点的边境旅游产业发展体系。五是四平、辽源满族民俗体验带。构建以反映满族和关东风情为主的民俗旅游产业体系。六是大图们江东北亚国际旅游带。突出打造朝鲜族民族风情和东北亚中俄朝韩日环游产业发展体系。

“五大”产品体系：一是生态旅游产品体系。以长白山为主体，构建以山地运动、森林氧吧、湿地观鸟、草原放马、江河漂流、湖泊荡舟为主的生态旅游产品体系。二是冰雪旅游产品体系。以长白山、北大壶、净月潭、莲花山、长白山国际旅游度假区、仙峰岭等为主的冰雪运动产品体系；以长白山和吉林雾凇为主的冰雪观光产品体系；以查干湖冬捕、“过大年”等为主的冰雪体验产品体系；以长白山温泉群、吉林圣德泉、吉林神农、抚松仙人桥温泉城等为主的冬季温泉产品体系；以露水河雪地狩猎为主的新型冰雪产品体系。三是边境旅游产品体系。构建以中朝、中俄跨境游、中朝俄三国环线游、环日本海跨五国游为主的边境旅游产品体系。四是民俗旅游产品体系。构建以朝鲜族、满族、蒙古族民俗和关东风情为主的民俗旅游产品体系。五是乡村旅游产品体系。构建以农业观光、乡村休闲、农家享乐、年俗体验为主的乡村旅游产品体系。

推进产业转型升级，走内涵式发展道路，拓展休闲度假开发理念，实现由观光向休闲度假转变，注重打造运动型、娱乐型度假产品，把自然山水的开发和国际化的休闲服务建设结合起来，促进产品结构升级换代。重点围绕“六大”旅游产业发展带、“五大”产品体系，用5年时间，在全省建设和推出休闲养生、宗教文化、民族风情、户外运动、旅游商品开发、湿地生态观光、休闲农业和乡村旅游等十个特色鲜明、功能各异的旅游产业发展集聚区、综合服务区。

（三）加大投资，扩大旅游产业规模。

1. 积极谋划大项目。成立旅游规划与项目研发机构，负责全省各级旅游规划指导及重大旅游项目开发前期论证、可行性研究。建立旅游项目管理和服务机构，为项目的实施做好协调和服务工作。进一步加强旅游项目库建设，不断谋划、论证和储备重点项目，重点开发引领性旅游基础设施、服务设施、景区开发、旅游商业开发等大型项目。省市县三级共谋划重点项目5000个，吸引投资1500亿元，其中谋划省级旅游项目1000个左右。

2. 培育市场主体。充分发挥政府主导作用，增加政府专项资金投入，用好政府引导性资金，建立旅游产业发展基金。成立省级旅游产业发展投融资平台，与商业银行建立战略合作伙伴，增强融资能力，扩大融资规模，到2015年，争取实现旅游项目商业银行信贷规模达到200亿元以上。积极培育龙头企业和上市公司，打造我省旅游产业集群。鼓励企业兼并、重组、产权多元化，扶持企业做大做强，争取5年内形成10家大型产业集团，培育3家旅游板块股份公司并争取上市。

3. 加大旅游商品开发。实施精品带动战略，着力打造“吉林元素”旅游商品品牌，推进旅游商品的产业化、规模化、系列化和品牌化建设。制定和实施《吉林省旅游商品发展纲要》，培育品牌形象突出的“吉林原产地”标志性旅游商品。重点扶持建设集研发、生产、销售、展示、名品集中的旅游商品文化产业园，打造旅游商品旗舰店。培育20家旅游商品品牌企业、名牌产品，重点扶持30家具有一定规模的生产加工骨干企业，整合扩建200个地域特色鲜明的旅游商品购物店和超市。

（四）人才强旅，建立旅游人才培养体系。

建立人才培养制度，制定吉林省人才开发、培养、引进的优惠政策和管理办法，拓宽人才渠道，与国内外旅游产业发达地区建立合作机制。每年组织万名以上旅游行政管理人员、企业管理人员、导游员及其他从业人员参加相关培训。借助我省旅游教育与研究资源提升和完善国家东北旅游教育培训基地建设，支持企业与高校联合办学，建立旅游实训基地。至2015年，全省旅游企业负责人业务培训率达到100%。进一步完善导游员等级培训及考试模式，形成按照市场需要提供初、中、高三个等级导游员的服务体系。

（五）理顺体制，加大资源整合力度。

1. 进一步发挥长白山保护开发区的体制优势，在基础建设、产业开发、软环境治理、管理方式等诸多方面先行先试。将设立文化旅游区作为体制创新的重要举措向全省推广，积极探索旅游产业综合开发新路。

2. 积极探索旅游资源一体化管理方式。针对我省部分景区旅游资源的多头管理问题，加快推进旅游资源管理创新。选择一批有代表性的景区进行试点，探索旅游资源所有权和经营权分离，推动经营权市场化，将旅游资源从现行行政部门划转资产管理公司，吸纳社会资本，组建专业性的经营公司。

3. 进一步推进旅游行政管理体制改革。强化政府部门对旅游资源的统一管理。加快政府职能转变，加强公共管理与服务，完善旅游公共服务体系建设，推进政企分开。进一步规范和完善县（市、区）旅游行政管理部门组织机构设置，理顺管理体制。加快旅游行政管理部门职能转变，利用3—5年时间，各级各类旅游行业协会逐步实现社会化管理。

（六）产业创新，加快旅游新业态形成。

1. 打造十大旅游产业集聚区。引进国内外战略投资者，分期、分批完善与打造长白山、松花湖（含北大壶）、净月潭、莲花山、查干湖、向海（含莫莫格）、安图、琿春、集安等集休闲、餐饮、住宿、娱乐、购物、康体养生、信息、金融、医疗等服务为一体，交通便捷、环境优美、设施齐全、服务配套、休闲宜居和地方文化特色的国际知名、国内一流的旅游度假区和旅游综合服务区、旅游综合服务体等，形成旅游产业集聚区。

2. 促进旅游与产业融合。积极推进旅游与文化相融合，在重点旅游城市和重点景区，设立长期演艺中心等娱乐场所，打造一批高品质、有特色的文艺演艺精品。推进旅游与运动融合，开发滑雪、登山、徒步、穿越、自驾、漂流、狩猎、赛车等体育旅游，打造体育赛事品牌。推进旅游与优势产业融合，打造一批与工业、农业相融合的旅游项目。依托我省工业基础，积极发展房车、滑雪器材等旅游装备制造业。

3. 推进旅游与新业态融合。开发以长白山生态、温泉滑雪、人参保健、朝鲜族民俗、边境风情为特色的吉林高端旅游产品，积极开展修学旅游、科学考察、探险觅幽、鉴赏体验旅游线路。积极开展养生旅游系列产品。开发自驾车、邮轮游艇、拓展训练、狩猎、高尔夫等新兴旅游产品。

（七）强化宣传，提升吉林旅游形象。

1. 组织展会和参加好国内外旅展。充分利用东博会等各类国内外展会，搭建旅游交易展示平台，全力推介吉林。积极组织省内旅游部门和企业参加俄罗斯、韩国、日本、东南亚、港澳台、长三角、珠三角、京津唐等我省境内外重点目的地客源市场的促销推广活动，全面提升吉林旅游影响力。

2. 创新推广形式。全方位策划、宣传、推介吉林旅游，打造一部体现吉林旅游特色的宣传片，一部高质量的广告片，一部反映长白山文化历史的电影、电视剧，一首引起广泛共鸣的歌曲。加大媒体投放力度，全省集中力量统一营销，做好央视旅游整体形象宣传。选择重点客源市场的电视、机场、地铁、车体、楼牌等载体和重点航线机上载体投放旅游广告。利用现代化网络宣传技术，开展新形式、新业态的旅游宣传方式推介吉林。

3. 提升节庆质量。提升办节理念，高端策划，提高市场化运作水平，做大品牌节庆。继续办好长白山国际旅游节、长春瓦萨国际滑雪节、吉林国际雾凇冰雪节和查干湖冰雪渔猎文化旅游节等标志性、代表性的节庆活动，扩大影响力。

4. 建立吉林省旅游推广专业机构和团队。在北京、上海、广东、韩国、日本、俄罗斯等地设立分支机构，进一步扩大吉林旅游在境内外市场的影响力和市场空间。建立东北亚区域旅游合作促进机制，全面推进我省与东北亚各国的旅游交流合作。

5. 发展智慧旅游。充分利用现代化信息技术，积极推动一批智慧旅游城市、智慧旅游景区、智慧旅游企业快速成长。制定全省智慧旅游开发规划布局，启动长吉一体化智慧旅游系统工程，推进长白山、伪满皇宫、净月潭、北大壶等一批重点景区实现数字化管理，提高我省旅游服务的信息化水平。

（八）改善环境，加快旅游基础设施建设。

1. 大力加强旅游设施服务体系建设。完成旅游城市和景区的宾馆、餐饮、娱乐、购物、游览等基础设施建设，提高整体接待能力。重点建设与完善以“吉林省暨长春市旅游服务综合体”项目为引领的长春、吉林、延吉等旅游城市及重点景区游客咨询中心和集散中心建设。实施公路旅游标识标牌专项工程，公路沿线的A级以上景区，设立规范化的旅游景区交通指示牌。建设形式多样、配套设施完备的自驾游宿营地。5年内在3A级以上景区、重点旅游区、旅游城镇以及高速公路服务区建设旅游星级厕所。

2. 改善交通条件。把长春、延吉建设成国际航空港，建设通化、白城、松原机场，加快实施延吉机场迁建工程，把长白山机场建设成为国内重要的旅游空港。重点培育长白山支线航空的快速发展和长三角、珠三角区域旅游航线，适时组建我省模拟航空企业。开发长春至俄罗斯、日本、韩国航线。发展松花江、鸭绿江至长白山重点河段水上旅游。加快至长白山高铁建设和各旅游景区间环型快速铁路网建设。全面启动通往国家4A级以上景区所在县（市、区）高速公路建设，加快建设靖宇至松江河、通化至梅河口等高速公路，争取实现3A级及以上重点景区通二级以上公路。

四、扶持政策

（一）加大财政支持力度。

根据财力情况，逐步增加省级旅游发展专项资金投入。相关部门在安排建设投资时，应向旅游产业倾斜，各专项资金的使用应与旅游产业结合起来，统筹考虑。

通过使用省级旅游发展专项资金，进一步建立与完善激励机制。每年安排一定额度的专款贴息支持非财政投资的旅游设施项目建设；对创建国家4A级以上景区和优秀旅游县（市）予以100万元奖励；对符合旅游发展规划、项目投资额在1000万元以上的旅游景区（点）项目，按照项目实际完成固定资产投资额（不含土地投资）给予5%的一次性贴息补助；对引进2亿元以上投资并建成营运重大旅游项目的市（州）政府，一次性补助100万元旅游宣传促销费；对新评为全国5A级旅游景区的旅游资源经营性单位、新评为中国白金5星级饭店、首次获得全国“双百强”的旅行社，给予一次性奖励100

万元。对荣获国家旅游局、农业部联合颁发的“休闲农业与乡村旅游示范点”单位给予一定数额的一次性奖励。各市（州）、县（市）应根据旅游产业发展需要，加大政府导向性投入。

（二）实行更加优惠的税费政策。

鼓励政府机关、企事业单位、社会团体的公务活动采取招标采购方式，委托旅行社安排，其合法票据可作为报销凭证。全面清理涉及旅游业的行政事业性收费，取消和禁止国家和省行政事业性收费、政府性基金目录外的一切收费。对三星级以上（含三星级）旅游饭店实行与一般工业企业同等用水价格（特业用水除外），用电实行比商业用电低0.1元/千瓦时的价格。

（三）切实保证旅游用地。

各地在制定土地利用和城乡建设总体规划时应充分考虑旅游产业发展需要，将旅游用地纳入土地利用总体规划和年度计划，并对旅游重点项目优先供地。对符合土地利用总体规划的保护自然生态环境的旅游成片绿化用地，允许其非基本建设部分的土地，在不改变土地用途且归属者自愿的前提下，由用地者向集体土地所有者租赁使用。支持农村集体经济组织和承包人利用耕地以外的农用地，在不改变土地用途的前提下开发旅游项目。对以租赁方式取得土地使用权的，经双方平等协商，可以改变租赁方式。旅游涉及的建设用地，依据旅游总体规划和城乡建设规划，经依法征收的土地可采取招标、挂牌等方式供地。

（四）加强金融扶持。

以贯彻2012年中国人民银行、国家发展改革委等七部门联合下发的《关于金融支持旅游业加快发展的若干意见》（银发〔2012〕32号）为契机，拓宽旅游企业的融资渠道，增加旅游上市公司主体，支持发展旅游消费信贷，加强和改进对旅游业的信贷管理和服务，加大对小型微型旅游企业和乡村旅游的信贷支持。支持金融部门对旅游服务企业提供贷款，在信贷政策范围内对旅游项目优先贷款，对旅游企业以不动产进行抵押贷款的，优先支持。经银行评估认可，旅游景区项目的特许权、营运权和收费权可作为申请贷款的质押担保。鼓励企业、银行、外资等各类资本以信托、入股等方式设立旅游业发展投资基金，支持符合条件的旅游服务企业依法发行企业债券、短期融资券、中期票据，开展股权融资，探索发行资产证券化的金融产品。加强旅游景区金融基础设施建设，提高旅游行业和旅游景点金融服务便利性。

（五）实施人才支持政策。

旅游就业支持政策。就业专项资金可用于旅游从业人员的职业介绍和就业困难人员的社会保险补贴等。强化人才强旅，按照专业化、市场化、国际化的要求，引进高端旅游人才，邀请来自省内、国内、国外不同领域的100名专家学者担任顾问，为吉林旅游发展提供智力支持，提升吉林旅游开发运营水平。人才奖励政策。设立旅游业人才特别贡献奖，对促进我省旅游业发展做出

突出贡献的单位和个人，定期评比，并给予奖励。对旅游企业聘任的高管人才、研发人才和高级创意人才，可由当地政府结合实际给予适当奖励。对2年内完成旅游业中高级管理人员和导游人员分级分类培训的旅游企业，给予奖励。

（六）切实加强组织领导。

各级政府要充分认识发展旅游产业的战略意义，统一思想，提高对旅游产业的认识，切实把旅游产业发展列入重要议事日程。省里成立旅游产业发展指导委员会，省长任委员会主任，主管副省长任副主任，各有关部门、各市（州）政府、长白山管委会主要负责同志任成员，办公室设在省旅游局，协调解决旅游产业发展重大问题。旅游、发展改革部门要做好旅游产业发展规划的编制和实施工作，把支持旅游产业发展特别是旅游基础设施和旅游重点项目建设纳入国民经济和社会发展规划；经贸、财政、税务、交通运输、住房城乡建设、农业、林业、水利、国土资源、文化、环保等部门，要制定支持旅游产业发展的配套政策措施；教育、人力资源社会保障等部门，要制定旅游人才培养和引进计划；公安、工商、物价、卫生、质监等部门，要加强旅游运输、价格、市场秩序、食品卫生、旅游景区商品质量等方面的监督管理。加强旅游质监机构建设，维护旅游市场秩序。广播电视等新闻媒体要加大对吉林旅游公益广告和整体形象的宣传。由省政府督查室负责对本计划执行情况进行督查，各级政府负责对所属相关部门贯彻执行本计划情况进行监督检查。

各市（州）政府、长白山管委会要根据本计划制定具体实施办法，省直各有关部门要抓紧研究出台配套政策，切实将旅游产业壮大工作落到实处。