



重庆市民族宗教委 重庆市旅游局 重庆市工商联 国家开发银行重庆分行 关于推进重庆武陵山片区旅游减贫致富与 协同发展的实施意见

渝民宗委发〔2017〕2号

黔江区、武隆区、丰都县、石柱自治县、秀山自治县、酉阳自治县、彭水自治县人民政府：

旅游业是武陵山片区重点培育的支柱产业，在扩内需、稳增长、增就业、减贫困、惠民生中具有重要作用。黔江区、武隆区、丰都县、石柱自治县、秀山自治县、酉阳自治县、彭水自治县（以下简称七区县）地处我市武陵山片区，是国家扶贫攻坚重点区县。为贯彻落实《国家民委国家旅游局全国工商联国家开发银行关于推进武陵山片区旅游减贫致富与协同发展的意见》，推动我市武陵山片区七区县旅游减贫致富与协同发展，提出如下实施意见。

一、总体要求

（一）指导思想。全面贯彻落实党的十八大和十八届三中四中五中六中全会和中央民族工作会议、中央扶贫开发工作会议精神，全面落实“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，



深入实施《武陵山片区区域发展与扶贫攻坚规划（2011—2020年）》，牢固树立“创新、协调、绿色、开放、共享”的发展理念，按照“大旅游、大扶贫、大市场、大协同、大发展”的思路，大力实施旅游扶贫战略，积极推进改革创新，建立健全旅游减贫致富与协同发展体制机制，促进我市武陵山片区旅游业融合发展、错位发展、创新发展、一体发展、绿色发展，提高旅游全域化、现代化、国际化、信息化、一体化水平，拓展旅游扶贫新空间，加快旅游减贫致富步伐，促进旅游扶贫与区域旅游一体化发展。

（二）基本原则。

——坚持政府引导，市场运作。加大简政放权力度，切实转变政府职能，更好发挥统筹协调、规划引领和政策保障作用。加快完善市场机制，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，积极推进区域旅游合作，促进生产要素在资源配置中的决定性作用，积极推进区域旅游合作，促进生产要素在更大范围内有序流动和优化配置。

——坚持旅游扶贫，精准扶贫。切实发挥旅游扶贫的强大市场优势、新兴产业活力、增强造血功能、巨大带动作用，让农民成为乡村旅游参与主体、受益主体，扶真贫、真脱贫，切实提高扶贫成果可持续性，让贫困人口有更多获得感。

——坚持创新驱动，优势互补。消除隐形壁垒，破解影响发



展的深层次矛盾和问题，充分发挥各自比较优势，创新合作模式和利益分享机制，区域旅游一体化进程中实现良性互动，促进协调发展、协调发展、共同发展。

——坚持整体规划，分步实施。打破“一亩三分地”“思维定式”，从全局谋划片区旅游发展，加强战略设计，推进布局调整，增强整体性，明确目标任务、时间表、路线图，研究制定科学管用的实施方案，分阶段、有步骤地加以推进。立足现实基础和长远需要，统筹旅游扶贫、区域旅游合作与旅游业转型升级，对已达成共识、易于操作的领域率先突破，发挥引领带动作用。

（三）发展目标。以旅游减贫致富和建设国际知名生态文化旅游区为目标，以资源和环境承载力为基础，以加快转变旅游发展方式为主线，以旅游扶贫和区域旅游合作为载体，以构建协同发展体制机制为着力点，以打造旅游精品、壮大市场主体、完善产业体系、提升服务和保障水平为重点，着力优化片区旅游资源配置、调整产业布局，着力构建互联互通的旅游基础设施、信息和服务网络，着力打造武陵山特色旅游精品线路、旅游产品及旅游整体形象和品牌，着力构建联合开放、充满合力的旅游市场，着力构建整体统一、便捷高效的旅游公共服务体系，努力形成武陵山片区旅游目标同向、措施一体、优势互补、互利共赢的协同发展新格局。



二、实施规划引导和项目带动

(四) 强化规划引领。认真贯彻执行《重庆市建设国际知名旅游目的地“十三五”规划》等规划，在编制相关规划时，应注重旅游发展需求，挖掘旅游发展潜力，优化旅游发展布局，明确功能定位，加快推动错位发展、融合发展、创新发展、一体发展、绿色发展。

(五) 加大项目开发。加强旅游与关联行业的项目联动开发，策划、筛选一批支撑作用大、关联带动强、品牌价值高、市场前景好的重点旅游项目，优先纳入重点建设项目。建立健全统筹推进重大旅游项目的工作机制，注重新业态的培育、产业链的延伸。推进生态旅游公路、水利风景区、乡村旅游区、森林生态景区、湿地公园、民族特色村镇、传统村落、旅游文化街区、城市绿道、文化旅游景区、国家公园等旅游综合体项目的建设。培育民俗特色商业街区、影视文化拍摄基地、民俗风情小镇、乡村休闲区、养生养心基地、民族旅游手工艺品生产企业，带动会展游、商务游、采购游，促进文旅、商旅、工旅融合发展。

三、加快旅游基础设施建设

(六) 加快旅游交通建设。推进对外大通道建设，加快推进一批重点通道项目建设，对外连接通道达到 10 条，形成拥有“铁公水空”的对外联通网络和旅游交通环线。搭建区域路网骨架，



进一步完善县际通道，形成全面覆盖旅游景区，紧密衔接高速公路和周边国省道的路网骨架。加快长江、乌江、阿蓬江等旅游码头建设，畅通旅游水上通道。推进农村公路建设，形成区域路网骨架的毛细血管，打通“最后一公里”。积极完善景区间道路建设，为整体提升旅游服务水平提供有力支撑。以旅游航空为重点，依托精品景区，布局建设一批通用机场，着力打造一批独具特色的航空小镇。

（七）优化旅游公共服务。加强游客集散中心和旅游咨询中心建设，强化交通枢纽、商业中心、旅游集散中心、高速公路服务区、高铁列车和旅游专列等场所旅游咨询服务功能，提升旅游公共信息服务水平。完善旅游指引标识，将重要旅游景区的标志纳入道路交通标志范围，按照国家标准、行业标准和地方标准，完善旅游景区和旅游点指示标识。加强景区旅游道路、停车场、厕所、供水供电、应急救援、安防消防、垃圾污水处理等公共服务设施和生态环境保护设施建设，加快推进无障碍旅游，提升旅游管理服务水平。全面推进旅游标准化建设，探索建立武陵山片区统一的区域旅游标准。

四、深入实施旅游扶贫工程

（八）扶持建设一批对脱贫带动性强的重点景区。依托三大主题旅游品牌、六大旅游区、三大精品旅游线路的“363”格局，



实施“景区带村”开发战略，综合考虑资源品质、区域交通状况、邻近地区贫困人口规模，在贫困地区规划建设一批知名度高的精品景区，逐步形成贫困地区旅游整体开发态势，辐射带动贫困村脱贫致富。建立健全重点景区与贫困村、贫困户利益联结机制和收益分配机制，强化当地居民参与，带动贫困村农民就业创业。

（九）引导支持具备条件的贫困村发展乡村旅游。坚持以农为本、以乡为魂，融合贫困村特色产业发展、高山生态扶贫搬迁、整村推进和生态保护，开发一批形式多样、特色鲜明的乡村旅游产品，加大对传统村落的保护和开发力度，因地制宜建设一批特色旅游村镇，构建农工商文旅有机融合的乡村旅游体系，推动乡村旅游全域化、特色化、精品化，积极发展乡村旅游新业态。加快配套设施建设，改善旅游发展环境，大力推进百万乡村旅游创客行动、旅游公益扶贫行动和乡村旅游村官培训，开展乡村旅游“千千万万”品牌推介活动，强化市场推广和智力支撑。探索资产收益扶贫，以旅游资源、扶贫资金等入股参与旅游开发，让贫困群众从旅游开发中获得稳定收益。

（十）引导支持贫困户发展各类乡村旅游业态。将旅游扶贫与新型城镇化、宜居村庄、美丽乡村等建设结合起来，探索建立不同类型的旅游扶贫模式，引导和支持打造一批旅游扶贫示范村镇。采取强技能、搭平台、送岗位、放贷款等多种方式，精准发



力，帮助贫困群众就业创业，引导和支持贫困群众通过直接参与乡村旅游经营脱贫一批，参与旅游接待服务就业脱贫一批，拓展农副土特产品和民族民间手工艺品生产、加工、销售脱贫一批，参加乡村旅游合作社和资产收益分红脱贫一批，精品景区带动辐射周边贫困户脱贫一批。

五、推进旅游业转型升级和融合发展

（十一）突出旅游目的地建设。坚持合理保护与科学开发并重，按照“面上保护、点上开发”要求以及大武陵山旅游一体化发展的总体目标，突出“神奇武陵风光，隽秀乌江画廊”等自然生态和“土家苗族风情、淳朴古镇边乡”等本土民俗文化，进一步加大旅游资源跨区域整合与开发力度，构建要素集聚、多点支撑、彰显特色、错位发展的旅游目的地体系和多元化、全覆盖的区域旅游线路网络体系，与湖南、湖北、贵州共建大武陵山旅游圈，成为自然生态与民族风情相融合的生态民俗旅游目的地。

（十二）构建多元旅游产品体系。大力发展文化观光、文化体验、旅游演艺等产业，开发建设一批高品位、有特色的文化创意景区、历史文化街区等文化旅游聚集区，提升旅游的文化内涵。适应消费升级需求，开发形成观光、休闲、度假相结合的旅游产品体系。推进旅游与工业、林业、商贸、科技、环保、教育等产业的融合，积极开发红色旅游、医疗养生旅游、老年旅游、研学



旅游、体育旅游等专项旅游产品；努力研发旅游电子商务、自驾车旅游、房车旅游、营地旅游、影视旅游、演艺旅游等新兴旅游业态；积极发展漂流、攀岩、科考、邮轮游艇、低空飞行、拓展训练等特种旅游。

（十三）积极发展“互联网+旅游”。推动在线旅游平台企业发展壮大，整合上下游及平行企业资源、要素、技术，形成旅游业新生态圈，推动跨产业融合。加强旅游电子商务平台建设，加快推进武陵山互联网旅游直销交易平台建设，探索建立在线旅游企业第三方支付平台。大力发展智慧旅游，制订智慧旅游城市、智慧旅游景区和智慧旅游企业的地方标准，支持创建一批智慧旅游示范点。构建区域旅游基础信息数据、旅游公众信息服务、旅游产业运行管理和旅游市场营销推广“四个平台”，实现旅游与交通、公安、商务、银行、气象、测绘等部门的数据信息共享和跨区域信息互联互通。

（十四）发展特色旅游商品。开发一批具有地域特色、自主品牌、市场需求的特色旅游商品，培育国家级和省级旅游商品品牌。支持建设一批旅游商品生产基地和产业园区，培育一批旅游商品龙头企业、旅游商品专业市场、公共服务平台和“名匠”、“名创”。大力发展特色商业街区 and 旅游购物中心，建立完善多元化旅游商品销售网络。丰富提升特色旅游商品，重点支持开发精品、



名品和标志性旅游商品。鼓励将丰富的非物质文化遗产资源转化为旅游商品，加大对老字号旅游商品、特色手工艺品、特色民族用品等开发支持力度，培育一批旅游商品研发、生产、销售龙头企业。

六、加强旅游形象宣传和品牌推广

（十五）加强旅游品牌建设。以大武陵生态民俗旅游总体形象为核心，以渝东南世外桃源民族风情之旅精品线路为基础，重点打造山地休闲度假之旅、高山避暑纳凉之旅、民俗文化体验之旅、养生养老之旅、边城古镇古村（寨）之旅等主题旅游线路产品，提高旅游产业的核心竞争力。加强旅游精品建设，提升武陵山片区旅游景区景点的知名度、美誉度和影响力。提升旅游产品的文化内涵，将美丽的自然山水与独具魅力的风土人情融为一体，全方位展现武陵山魅力。

（十六）加强旅游形象推广。实施多层次、宽领域、全方位旅游营销推广。发挥政府主导作用，建立和完善政企联手、区域联动、部门联合、上下互动的宣传营销机制，实施联合营销和整体推广。将旅游形象纳入政府对外形象宣传系统工程，整合各类宣传资源，统筹组织旅游形象推广工作，开展旅游公益宣传。采取政府购买服务等方式，逐步实现旅游宣传促销专业化、市场化。实行线下营销与线上营销相结合，积极利用各种新媒体进行旅游



形象推广，积极构建全媒体时代的立体营销系统。

七、强化保障措施

（十七）推动重点领域改革。进一步简政放权，使市场在资源配置中起决定性作用，加快构建适应“大旅游、大扶贫、大市场、大协同、大发展”的体制机制。深入推进国家旅游综合改革试点工作，加快推进国家旅游扶贫试验区建设，启动国家民族旅游试验区建设，探索开展旅游资源产权交易试点，探索旅游景区所有权、管理权、经营权分离的管理运作模式。加快推进旅游行业国有企业股权多元化改革，加快传统旅游企业转型升级。充分发挥民间社会组织的作用，扶持壮大特色旅游企业，鼓励发展专业旅游经营机构，培育壮大乡村旅游中介服务组织，形成以大企业为主导、大中小企业协调发展的市场主体格局。以武陵山片区旅游交通联通、旅游线路共推、旅游营销联动、旅游信息互通、市场监管互动为重点，加快构建协同发展平台和网络。探索建立基础设施互联互通、资源和生态环境保护联动、旅游产业协作发展、科技创新合作等区域旅游协同发展机制，深化与周边地区旅游合作。

（十八）拓宽旅游投融资渠道。加大各级财政对旅游基础设施及公共服务设施的投入力度。制定出台鼓励政策和措施，引导动员社会力量，开展旅游扶贫公益行动。支持企业通过政府和社



会资本合作（PPP）模式投资、建设、运营旅游项目。优化政府投资使用方向，改进政府投资使用方式，通过投资补助、基金注资、担保补贴、贷款贴息等方式，支持社会资本参与旅游建设，强化政府投资的引导带动作用。

发挥开发性金融先导作用，加大对旅游业的金融支持，建立完善旅游投融资主体，建立旅游企业融资协调机制，支持符合条件的旅游企业通过多层次资本市场，以债权、股权等多种形式融资。鼓励风险投资基金、私募股权基金参与旅游项目开发建设。开发性金融以促进建档立卡贫困人口脱贫为主要目标，重点支持能促进精准脱贫的乡村旅游建设、景区建设、特色小镇等旅游小城镇建设以及龙头企业、农村新型经营主体和贫困农户经营户发展等。在建立银政合作机制的基础上，项目运作模式可采取市场化、PPP、政府购买服务等多种模式。原则上，项目资本金比例不低于20%，贷款期限最长可放宽至20年。信用结构包括但不限于项目资金抵押，景区门票收费权及其景区经营收入形成的应收账款质押、符合要求的政府购买服务及政府和社会资本合作合同/协议项下的应收账款质押，以及保证担保等。同时，以“保本微利”为原则，合理确定利率水平。建立健全旅游产业融资担保体系。支持符合条件的旅游企业上市，加强债券市场对旅游企业的支持力度，推进旅游项目产权与经营权交易平台建设，积极



发展旅游投资项目证券化产品。充分利用开发银行客户资源和工商联民营资本优势，加大旅游项目招商力度，吸引民间资本、社会资本和外商资本特别是境内外战略投资者、上市公司参与开发旅游项目、参股旅游企业。

（十九）强化旅游人才智力支撑。编制旅游人才中长期发展规划，优化人才发展的体制机制，把旅游人才队伍建设纳入各级政府干部培训计划和人才队伍建设规划。加强旅游学科体系建设，优化旅游专业设置，大力发展旅游职业教育，支持重点旅游院校发展。加强重点人才、实用性人才和小语种导游、策划营销、电子商务、信息管理等紧缺性人才培养，引进一批高素质的规划创意、市场营销、酒店管理、导游讲解等紧缺专门人才。建立旅游人才引进机制，探索建立吸引国际旅游人才、专业技术人才、离退休老专家、老教师等进入旅游行业的弹性用人机制。充分发挥旅游专家库作用，完善咨询参谋机制。支持旅游科研单位和旅游规划单位建设，加强旅游科学理论及其应用研究，推动成果运用和转化。

（二十）加强组织领导。切实增强责任感使命感紧迫感，加强领导，建立有效工作机制，精心组织，狠抓落实。探索建立有渝鄂湘黔四省市政府和国家有关部委参加的联席会议协商制度，研究解决工作中的重大事项和跨地区重大事项，积极协调国家部



委出台推进武陵山片区旅游发展的相关政策，争取有关项目资金支持。充分发挥市旅游经济发展领导小组作用，建立定期议事协调制、目标管理制、责任交办制、督办问责制、绩效考评制，及时协调解决武陵山片区旅游产业发展中的重大问题。建立信息交流沟通机制，及时沟通和交流涉及武陵山片区政策法规、重大事项、年度计划、工作进展和对外宣传等方面的信息。加大宣传力度，重点做好典型宣传和政策措施解读，进一步统一思想、凝聚共识，努力营造全社会支持和参与旅游减贫致富与协同发展的良好氛围。

重庆市民族宗教委

重庆市旅游局

重庆市工商联

国家开发银行重庆分行

2017年1月23日