

西藏自治区“十二五”时期旅游业 发展规划

序 言

“十二五”时期，是我国建设世界旅游强国的战略机遇期，中央将西藏定位为重要的世界旅游目的地，西藏旅游业迎来重大发展机遇。依据《国务院关于加快发展旅游业的意见》、《支持西藏经济社会发展若干政策和重大项目的意见》、《西藏自治区“十二五”时期国民经济和社会发展规划纲要》等政策文件，“十二五”期间，以做大做强做精特色旅游业为抓手，全面构建“两个旅游中心城市、四条旅游文化廊道、五个旅游产品聚集区、六条旅游精品环线”的“2456”旅游发展总体格局，大力发展文化生态旅游产品，深入发展专项旅游产品，强化产业要素体系建设，大力发展国内旅游，积极发展入境旅游，有序发展出境旅游，务实推进国际旅游市场合作，深化旅游管理体制改革，将旅游富民作为西藏旅游业发展的出发点和落脚点，重点实施旅游城市建设工程、旅游景区工程、旅游要素建设工程和旅游公共服务工程，持续健全政策法规、旅游人才、生态环境和投资建设保障体系，着力实施西藏旅游业倍增计划，到2015年旅游总收入相当于全区生产总值的比重达到20%以上，把旅游业培育成为富民强区的主导产业、推动全区经济社会跨越式发展的战略支撑产业和让人民群众更加满意的现代服务业，为将西藏建设成为重要的世界旅游目的地打下坚实的基础。

目 录

第一篇 发展环境	1
第一章 “十一五”旅游业发展回顾	1
第二章 “十二五”旅游业发展环境	6
第二篇 总体要求	8
第三章 指导思想和发展战略	8
第四章 主要目标	13
第三篇 主要任务	16
第五章 科学部署旅游发展格局	16
第六章 统筹构建旅游产品体系	22
第七章 强化产业要素体系建设	25
第八章 扩大市场开放与推进国际合作	41
第九章 创新开展旅游市场营销	43
第十章 全面提高旅游服务质量	46
第十一章 深化旅游管理体制改革	49
第十二章 着力推进旅游富民惠民	55
第四篇 重点工程	58
第十三章 旅游城市建设工程	58
第十四章 旅游景区工程	60
第十五章 旅游要素建设工程	69
第十六章 旅游公共服务工程	73
第五篇 保障措施	75
第十七章 旅游政策法规体系保障	75
第十八章 旅游人才体系保障	78
第十九章 旅游生态环境保障	83
第二十章 旅游投资建设保障	86

第一篇 发展环境

第一章 “十一五”旅游业发展回顾

“十一五”时期，全区接待国内外旅游者人数和旅游总收入增长迅速，全区旅游行业积极转变发展观念，在各级政府大力支持下，旅游主导产业地位基本确立，管理服务水平持续提升，初步实现了旅游惠民覆盖全区的基本格局，为“十二五”期间的旅游业发展奠定了坚实基础，提供了宝贵经验。

第一节 基本回顾

“十一五”时期，全区共计接待国内外旅游者达 2125 万人次，年均增长 30.6%，其中，接待入境旅游者突破 100 万人次，接待国内旅游者 2000 多万人次，实现旅游总收入 226.2 亿元，年均增长 29.9%。2010 年，全区接待国内外旅游者达到 685 万人次，是 2005 年 180 万人次的 3.8 倍；实现旅游总收入 71.4 亿元，是 2005 年 19.35 亿元的 3.7 倍，2010 年的旅游总收入相当于全区生产总值的 14.2% 左右，比 2005 年提高了 6.4 个百分点，基本确立了旅游业在国民经济中的主导产业地位。

到“十一五”末，全区星级饭店（宾馆）由“十五”末的 74 家新增到 165 家；非星级饭店由“十五”末的 535 家新增到 850 家，城镇居民家庭旅馆和农民家庭旅馆迅速增

长，星级家庭旅馆达到 315 家，全区拥有床位数达到 8 万多张，全区住宿接待能力显著提高。旅游定点接待车辆由“十五”末的 1840 辆新增到 2947 辆。全区 A 级景区达到 18 处，全区旅行社总数达到 102 家。导游人员由“十五”末的 1024 人新增到 2307 人，“十一五”末全区旅游从业人员达到 23.18 万人。全行业固定资产达到 126.38 亿元，旅游业规模经济已经初步形成。

图 1 2000—2010 年全区接待游客统计表

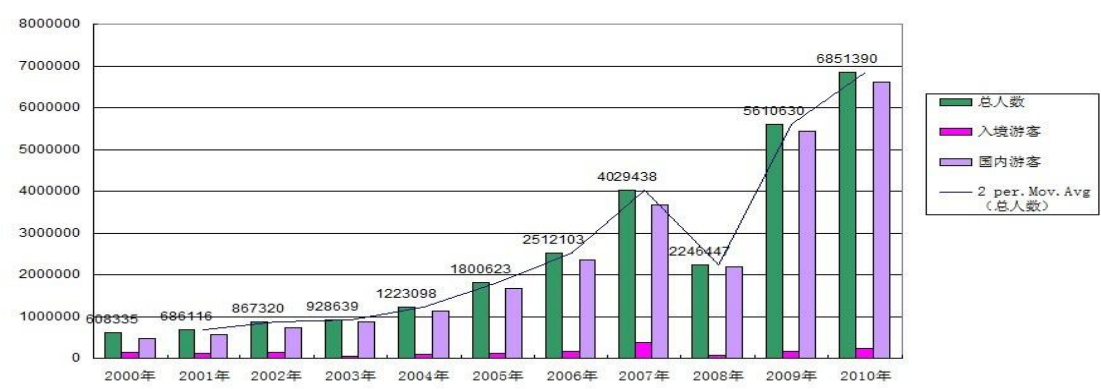
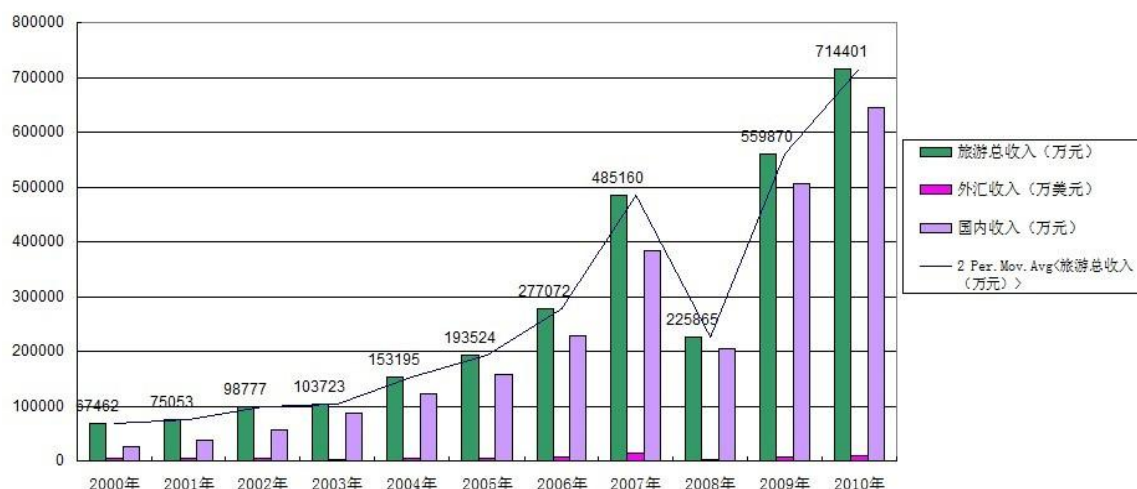


图 2 2000—2010 年全区旅游收入统计表



第二节 主要成就

积极转变发展观念，产业地位显著提升。“十一五”期间，西藏旅游业按照区党委、政府关于“抓旅游就是抓发展，抓旅游就是抓开放，抓旅游就是抓和谐”的重大决策，对主导旅游业发展的思想观念和认识都有新的提高，以思想的大解放实现发展的新突破，以工作的新举措开创旅游工作的新局面。在中央第五次西藏工作座谈会上，胡锦涛总书记指示“要把西藏建设成为重要的世界旅游目的地”和“做大做强做精特色旅游业”，进一步确立了西藏旅游业在自治区经济社会发展中的重要战略地位，明确了全行业认真转变思想，实现跨越式发展的新方向。

各级政府大力支持，基础设施逐步改善。在“十一五”

期间，实现了青藏铁路通车，林芝、阿里机场通航，拉日铁路开工建设；加快了主要旅游干线公路的改造升级步伐，以拉萨为中心的四条旅游环线基本上实现黑色化，茶马古道和拉狮公路改造工程即将完成，部分景区旅游公路也在建设之中；重点人文景点获得国家投资维修，主要旅游线路和重点景区的旅游配套设施得到不断完善。

主题形象初步确立，市场地位快速提升。“十一五”期间，围绕西藏旅游资源的系统性、完整性、典型性特点，开发了系列主题旅游产品和节庆活动，各级旅游部门都印制了一大批各具特色的宣传促销资料，摄制了一批展示西藏异彩纷呈的旅游资源和旅游产品的宣传片，并充分利用各种宣传平台，切实采取灵活多样的宣传营销措施，初步确立了“世界屋脊·神奇西藏”的旅游主题形象，使西藏旅游业呈现出“井喷式”发展态势，在国内国际市场的品牌形象地位得到了快速提升。

科学规划主导发展，管理服务持续提升。在“十一五”期间，西藏旅游业始终坚持“规划”先行，行业标准推进和法制化、规范化发展的指导思想，制定了《西藏自治区旅游发展总体规划（2009 -2020 年）》、《西藏自治区旅游产业发展“十一五”规划》、《西藏自治区旅游基础设施“十一五”重点项目发展规划》、《西藏自治区旅游条例》、《西藏自治区导游星级评定办法（试行）》、《西藏自治区旅行社等级评定

管理办法（试行）》、《西藏自治区行政处罚自由裁量权实施细则》等，用以指导和规范旅游业的开发建设和健康有序发展，使旅游业迈上了标准化、法制化的发展轨道。同时，西藏旅游业的管理服务水平也得到了持续提升。

乡村旅游蓬勃发展，旅游惠民覆盖全区。随着旅游业与城乡统筹建设的持续协调发展，旅游业规模的不断扩大，乡村旅游在西藏旅游业中的地位显著提高。“十一五”期间，制定了《乡村旅游家庭旅馆星级评定划分标准》，通过在主要旅游沿线、主要旅游景区（点）周围等旅游资源富集区域大力发展农家乐、藏家乐、休闲度假点、家访点、参与景区景点接待服务等形式，旅游业的惠民功能日益彰显。现在，全区有星级家庭旅馆 315 家，从事旅游接待服务的农牧民达到 12029 户，48120 人，实现旅游接待服务收入 2.94 亿元，实现户均收入 24474 元，人均收入 6118 元。每年提供就业岗位 3000 多个，为扩大就业做出了积极贡献。

第三节 发展经验

一、政府主导、市场运作是西藏旅游业实现跨越式发展的基本保证。

二、解放思想、改革开放是西藏旅游业实现跨越式发展的根本动力。

三、区域统筹、产业融合是西藏旅游业实现可持续发展的根本途径。

四、基础建设、产品创新是西藏旅游业实现可持续发展的基本保障。

第二章 “十二五”旅游业发展环境

“十二五”时期，是我国建设世界旅游强国的战略机遇期，中央将西藏定位为重要的世界旅游目的地，西藏旅游产业迎来了重大的发展机遇，同时也面临着制约与挑战，需要以全新的发展理念来统筹全局，以适应新时期新要求。

第一节 发展机遇

一、我国处于建设世界旅游强国的战略机遇期，旅游业在国民经济中的地位不断提升。

二、中央高度重视西藏旅游业发展，对我区旅游业发展的定位更加明确。

三、我区基础设施建设将取得重大进展，旅游业发展的基础条件将进一步改善。

四、我区旅游客源市场规模快速发展，多元化旅游消费需求旺盛。

五、我区人民生活水平持续提高，区内旅游需求不断增强。

第二节 制约与挑战

- 一、自然条件对旅游市场影响较大。
- 二、较完整的营销体系尚未健全。
- 三、旅游基础设施和公共服务配套建设跟不上市场发展需求。
- 四、产业运营和市场管理水平有待尽快提升。
- 五、旅游人才缺乏，整体素质不高。
- 六、面临与周边地区进行市场竞争的压力。
- 七、西藏旅游开放区域较为有限。

第二篇 总体要求

第三章 指导思想和发展战略

牢固树立大力发展特色旅游业，努力建设世界旅游目的地的总体要求，坚持和谐发展、政府主导、市场运作、富民惠民原则，全面贯彻国内优先、国际发展、区域带动、内外协同战略，坚持高端、精品、特色的旅游发展战略，持续贯彻精品突破、产品多元、依法治旅、市场优化战略，深入贯彻科技兴旅、人才强旅战略。着力打造具有西藏特点的旅游产业体系，增强旅游主导产业地位。

第一节 指导思想

高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，全面贯彻落实党的十七届六中全会、西部大开发工作会议、中央第五次西藏工作座谈会精神，认真贯彻落实胡锦涛总书记在庆祝中国共产党成立 90 周年大会上的重要讲话和关于西藏工作的一系列重要指示精神，以及习近平副主席出席西藏和平解放 60 周年庆祝活动时的一系列重要讲话精神，按照自治区第八次党代会的部署，始终坚持走有中国特色、西藏特点的发展路子，以科学发展和跨越式发展为主题，贯彻“提升一产、壮大二产、做强三产”的战略决策，转变发展观念、

创新发展模式、提高发展质量，着力打造具有西藏特点的旅游产业体系，增强旅游主导产业地位，逐步把西藏建设成为生态环境优良、文化魅力独特、社会文明和谐的重要的世界旅游目的地和我国建设世界旅游强国的重要支撑基地。

第二节 发展原则

和谐发展原则。西藏的自然生态脆弱，安全地位重要，旅游建设与生态保护、文化传承、社会安定、国家安全的要求相协调是“十二五”期间西藏旅游业发展的首要原则，确保西藏旅游业的可持续发展和自然、文化、社会的和谐发展。

政府主导原则。进一步加强宏观调控，充分发挥自治区政府在制定旅游发展规划、产业扶持政策、加强基础设施和配套设施建设、社会管理与公共服务、规范市场秩序、区域协作交流和整体宣传促销等方面的主导作用，强化西藏自治区旅游产业发展协调委员会的作用，推动旅游业各相关部门、各地（市）政府之间的联动协作，认真履行各自职责，加快统筹建设西藏旅游业的行政管理体系，引导和促进社会资源向旅游产业集中。

市场运作原则。鼓励各类资金投向旅游业，加快培育市场主体，充分发挥市场配置资源的基础性作用，不断提升旅游经济的质量、规模和效益，全面提高西藏旅游业的市场化

程度。

富民惠民原则。坚持发展旅游业与扩大就业并重，旅游增长与就业增长同步，扩大旅游就业容量。大力发展乡村旅游，全面发挥旅游产业富民强区的作用，在小城镇建设和社会主义新农村建设中的作用，鼓励全民参与旅游休闲活动，将旅游业作为民心工程，使城乡居民从中受益得实惠，造福西藏各族人民。

第三节 发展战略

国内优先、国际发展战略。全面配合国家实施国民旅游休闲战略，把开发国内市场作为重中之重，坚持做大做强国内旅游，使西藏成为我国建设世界旅游强国的重要支撑基地；在保障国家安全、社会稳定的前提下，逐步扩大对外开放区域，积极开发入境旅游和跨境旅游市场。

区域带动、内外协同战略。以旅游道路交通和旅游支线航线为纽带，实施内外协同的发展战略，全力建设旅游环线，加强与周边省区的旅游合作，探索国际旅游合作的新模式，在资源共享、客源共拓、信息互通、产品互补的协作过程中共谋发展，共同营造旅游市场要素畅通的大环境，形成旅游产业大协作的战略局面。

高端、精品、特色战略。围绕“世界屋脊·神奇西藏”

旅游品牌形象，整合现有世界级山水资源，打造一批高品质景区（点），建设精品旅游线路；推动青藏旅游专列尽早开通，组建高端商务、会务接待旅游客运企业；引进国际知名酒店品牌，合理布局高端酒店；加快推进高端度假、休闲旅游产品开发及配套基础设施建设；突出藏文化特色，推出一批富有藏民族文化内涵的特色旅游产品。

精品突破、产品多元战略。充分发挥特色旅游资源在西藏旅游业发展中的品牌和支撑作用，以藏文化、高原生态为两条主线，努力在“十二五”期间，形成一批支撑西藏作为重要的世界旅游目的地的精品旅游产品；着力开发专项旅游、乡村旅游、红色旅游、节庆旅游等产品，积极开发青藏铁路列车游、自驾车游、徒步游等线路和产品；推进开发会议奖励旅游产品，以多元化发展战略实现西藏旅游产业全面、协调、可持续发展。

依法治旅、市场优化战略。努力提高西藏旅游业管理的法制化、标准化水平，逐步完善旅游法律法规和规划规范体系，制定和实施透明、公正、富有竞争性的市场规则，建立健全旅游质监执法机制和队伍，维护旅游者和旅游经营者的合法权益。积极培育旅游市场主体，着力扶持成立大型综合性的旅游骨干企业，推进旅游饭店连锁化、景区集团化、旅游运输联合化和导游服务规范化。

科技兴旅、人才强旅战略。树立“科技支撑、人才保障”

的现代旅游发展观念，努力加强旅游科技的投入，以提高旅游公共服务体系的科技化水平为突破，出台相关优惠政策，重点推进数字化旅游和环保科技的应用，建立健全西藏旅游教育培训体系，重点发展旅游中高等职业教育，培养国际化的旅游人才队伍，积极争取区外专家和援藏省市的人才支持，加强岗位培训，提高从业人员的整体素质和业务技能水平，建立和完善旅游人才交流市场，全面提高西藏旅游业的人才竞争力。

第四章 主要目标

“十二五”期间，以做大做强做精特色旅游业为抓手，着力实施全区旅游产业倍增计划，全面提升西藏旅游业竞争力，实现旅游富民强区的发展目标。

第一节 “十二五”发展目标

“十二五”时期，我区旅游业发展的主要目标是：实现旅游产品优势向旅游经济优势的跨越，把旅游业培育成为富民强区的主导产业和推动全区经济跨越式发展的战略支柱产业，把西藏建设成为世界一流的高原生态旅游目的地、藏文化特色旅游目的地，为建成重要的世界旅游目的地奠定良好基础。

——扩大产业规模，做大旅游业。“十二五”期间，全面实施西藏旅游产业倍增计划，到 2015 年末争取年接待游客达到 1500 万人次、旅游收入达到 180 亿元，旅游总收入占全区生产总值的比重达到 20%以上；旅游经济就业人数达到 30 万人；旅游业行业固定资产突破 250 亿元。积极推进两个中心、四条廊道、五大旅游区和六条旅游精品环线建设，努力形成主题鲜明、特色突出、结构合理、互为支撑、较为庞大的旅游产品体系。

——提升产业素质，做强旅游业。深入开展“建设、管理、服务大提升”行动，强化政府服务和市场监管，以提升

旅游服务软、硬件条件为抓手，积极推进旅行社和导游管理改革，大力提升以优秀传统文化为支撑的旅游产业素质，努力形成以大中型骨干企业为支撑的旅游产业体系；形成营销有力、结构合理、跨越式发展的旅游市场体系；制定与国家标准、行业标准相衔接，符合西藏实际的旅游服务标准化体系。

——提高发展质量，做精旅游业。大力发展大众旅游、着力打造高端产品，以发展精品旅游为重点，到 2015 年，形成特色突出、形象显明、环境良好、交通便利、设施完备、管理规范、服务标准化、市场国际化、发展社会化，具有独特的旅游吸引力，能够满足中外游客旅游需求的世界旅游目的地。

表 1 “十二五”时期旅游业主要发展指标

指标	单位	2010 年基期	2015 年	年均增长率
国内外旅游人数	万人次	685	1500	超过 17%
旅游总收入	亿元	71.4	180	20%以上
旅游总收入相当于全区生产总值	%	14.1	20	[6]
旅游从业人数	万人	23.18	30	[7]左右

注：[] 内为五年累计数

第二节 远期规划目标

“十三五”期间，持续突出西藏旅游资源的系统性、完整性、典型性特色，巩固“十二五”期间发展成果，加快发展步伐，做大做强做精特色旅游业，持续建设一批国际知名的旅游城镇、经典景区和精品线路；重点建设一批具有国际影响力的跨省区、跨国境的旅游合作发展项目；巩固全区统筹发展思路，持续优化旅游生产力布局；创新开发满足国内、国际的市场需求的旅游产品体系，全面提升国内旅游，积极发展入境旅游；有序发展跨境旅游，加快作为中国西南地区重要入境、跨境国际旅游目的地建设步伐；引导培育具有国际竞争力的市场投资主体，全面健全旅游服务体系、管理体制、保障机制，重点强化旅游业带动现代服务业发展、生态文明建设与社会长治久安的综合效益；实现品牌国际化、市场国际化、产品国际化、服务国际化，达到协调发展、竞争有力、游客满意、人民安康。到2020年，基本实现建成重要的世界旅游目的地的目标。

第三篇 主要任务

第五章 科学部署旅游发展格局

全面构建“2456——两心、四廊道、五区、六环线”的旅游发展总体格局，“十二五”后期加快旅游空间和线路的持续发展，科学保护、稳妥开发旅游储备资源，积极推动加大与周边省区和国家的跨区合作。

第一节 总体发展格局

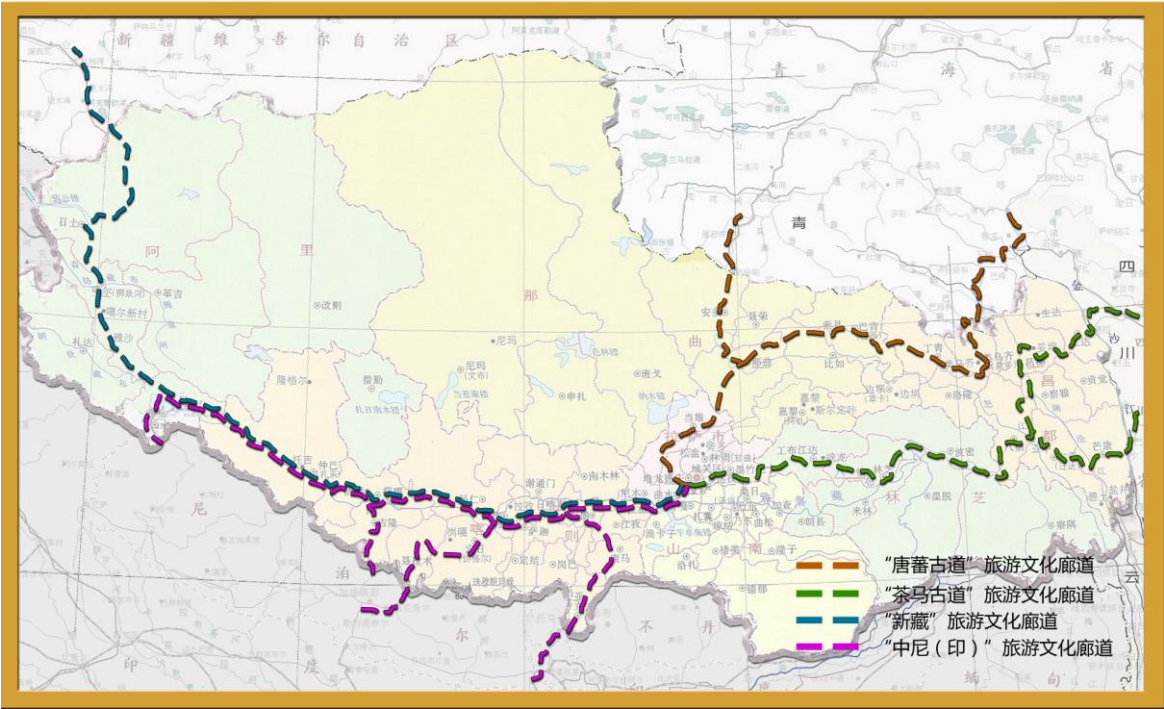
全面构建协调发展、重点突出旅游生产力布局，实现“2456”的总体发展空间格局，即：“两心、四廊道、五区、六环线”，着力打造藏中国际旅游目的地、藏东“三江”流域精品旅游区、藏西特色旅游大区。

两个旅游中心城市。大力建设拉萨历史文化旅游中心城市、林芝八一镇森林生态旅游中心城市。

四条旅游文化廊道。大力建设茶马古道、唐蕃古道、新藏和中尼、中印旅游文化廊道，一是依托 G318、G214 国道，联合川、滇两省，形成“茶马古道”旅游文化廊道；二是依托 G317 国道（那曲—昌都）和 G214 国道（昌都—玉树—西宁段），形成“唐蕃古道”旅游文化廊道；三是依托新藏公路，连通西藏和新疆，形成“新藏”旅游文化廊道；四是依托拉（萨）亚（东）公路，经亚东口岸，连通印度，依托中

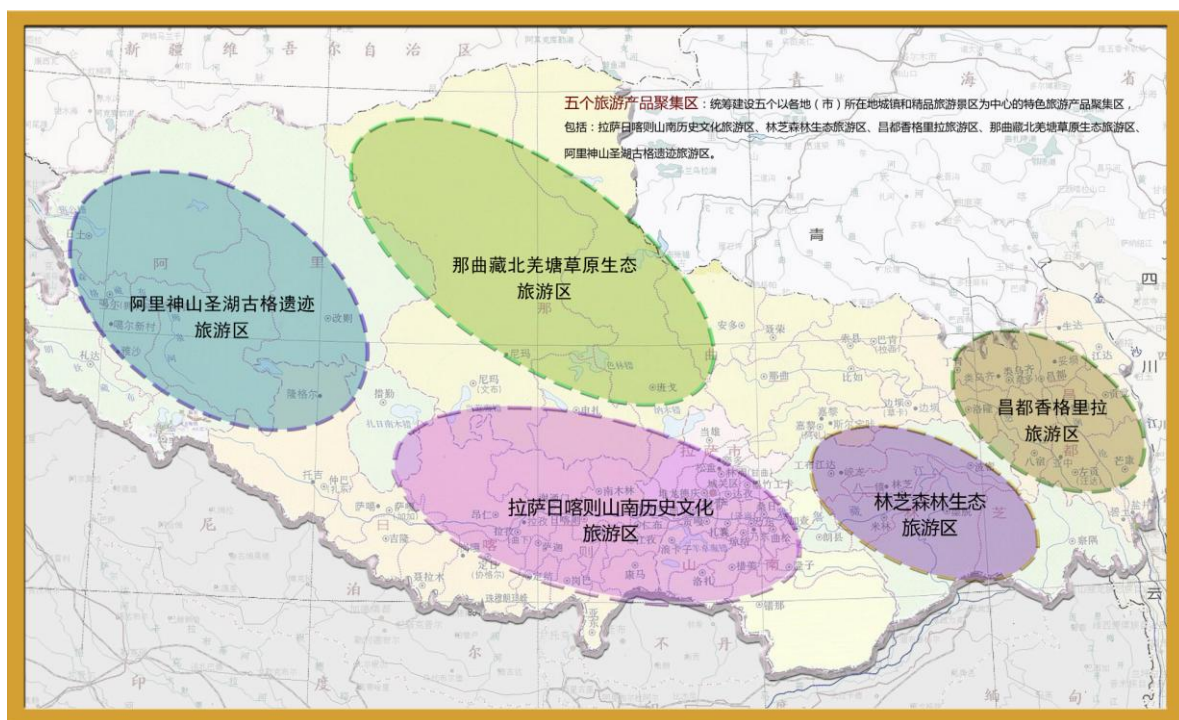
尼公路，经吉隆口岸、樟木口岸，连通尼泊尔，形成“中尼、中印旅游文化廊道，逐步把东西南北旅游文化廊道建设成为以拉萨为核心，以青藏公路、青藏铁路、川藏公路、滇藏公路、新藏公路、拉亚公路、中尼公路等为主要纽带，通往国内周边省区和南亚国家的国际旅游文化廊道。

图3 旅游文化廊道规划图



五个旅游产品聚集区。以“点一线”（旅游景点—旅游线路）开放模式为基础，对已开发的景区（点）和旅游线路在确保稳定的前提下，争取对外开放，统筹建设，构建五个精品旅游景区为中心的特色旅游产品聚集区，即：拉萨、日喀则、山南历史文化旅游区，林芝森林生态旅游区，昌都香格里拉旅游区，阿里神山圣湖古格遗迹旅游区，那曲羌塘草原生态旅游区。

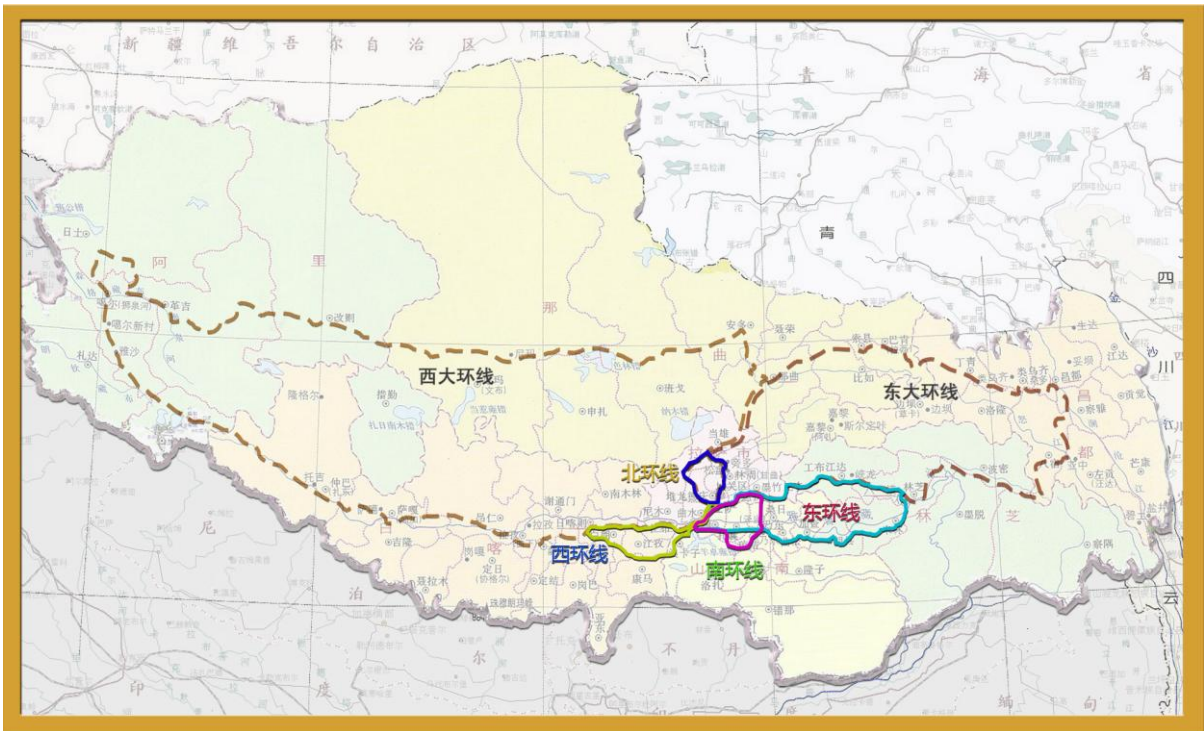
图 4 旅游产品聚集区规划图



六条旅游精品环线。全力建设“东西南北”六条旅游环线，一是“东环线”，即：“拉萨—达孜—墨竹工卡—米拉山口—巴松措—林芝—米林—朗县—加查—曲松—桑日—泽当—扎囊—贡嘎—拉萨”；二是“东大环线”为“拉萨—林周—当雄—那曲—巴青—索县—丁青—昌都—八宿—波密—排龙—林芝—工布江达—墨竹工卡—达孜—拉萨”；三是“西环线”，即：“拉萨—曲水—浪卡子—江孜—白朗—日喀则—仁布—尼木—曲水—堆龙德庆—拉萨”；四是“西大环线”为“拉萨—曲水—尼木—日喀则—拉孜—萨嘎—普兰—神山圣湖—扎达—噶尔—日土—改则—尼玛—申扎—安多—当雄

一林周一拉萨”；五是“南环线”，即：“拉萨—墨竹工卡—桑日—泽当—琼结—扎囊—贡嘎—曲水—堆龙德庆—拉萨”；六是“北环线”，即：“拉萨—林周一当雄—羊八井—拉萨”。

图 5 旅游精品环线规划图



第二节 旅游储备空间

培育发展墨脱—察隅旅游。科学保护墨脱县、察隅县原生态旅游资源，“十二五”中后期，有序开发高端徒步探险、科学考察旅游线路、持续开发冬季探秘休闲旅游线路，结合墨脱公路规划建设，培育发展墨脱-察隅原生态旅游区。尝试墨脱定制旅游区机制的试运行。

适度发展那曲藏北旅游。加强生态资源保护、加快生态环境建设。“十二五”后期，适度开发高端旅游产品，科学建设“藏北国家野生动物园”，争取重点建设直升机特种旅游基地、开辟空中游览线路，创新探索游览型空域管理机制，科学规划地面游览线路，建设低碳、环保型汽车旅游基地。

推进发展昌都嘎玛文化旅游。保护、传承康巴地区非物质文化遗产，开发遗产文化旅游线路产品。“十二五”后期，借鉴国际先进经验，建设遗产文化保护区，推进发展原生态旅游。

稳步发展山南扎日生态旅游。持续收集、弘扬历史文化传说，保护自然和历史景观风貌，突出扎日是藏文化发祥地、藏民族摇篮的品牌形象。“十二五”后期，稳步发展观光旅游线路产品、宗教休闲养生旅游产品。

第三节 跨区合作

重点建设青藏铁路沿线旅游区。重点实施国家“青藏铁路沿线地区战略”，把青藏铁路沿线旅游作为青藏地区发展极核、作为我国深入实施西部大开发战略重点之一，加强区域合作，集中力量推进发展“西宁-格尔木-那曲-拉萨-林芝-昌都-玉树-西宁”旅游环线和“西宁-格尔木-那曲-昌都-玉树-西宁”旅游环线，积极建设具有青藏地方特色、世界

先进水平的“世界屋脊快车”专列旅游产品品牌，带动青藏铁路沿线的旅游城镇、旅游景区（点）的建设，推动和支撑青藏地区旅游产业的跨越式发展。

积极建设大香格里拉生态旅游区。昌都香格里拉生态旅游区，重点建设然乌湖—来古冰川旅游区、芒康盐井古盐田文化休闲旅游区，有序建设梅里雪山（北坡）景区，对内与林芝森林生态和冬季旅游项目实现联合发展，对外与四川甘孜州、云南迪庆州、青海玉树州开展广泛合作，努力推行大香格里拉旅游区核心区的无障碍旅游。

初步成立“西昆仑山生态旅游合作区”。推进新藏公路改建整治工程，促进新疆和田—阿里公路规划建设工程，阿里地区与新疆喀什地区、和田地区联合成立“西昆仑山生态旅游合作区”，初步开发探险专项旅游线路。

探索建设“中尼国际旅游合作区”。重点依托珠峰国家公园，积极探索建立“中尼国际旅游合作区”，不断扩宽合作领域，加快面向南亚开放进程，重点加大对樟木、吉隆、亚东等边境口岸、边贸市场基础设施的改造力度，有序推行“樟木—加德满都—吉隆”跨境旅游小环线、合作区便利的组团旅游、跨国旅游联合营销、维护游客权益的国际旅游应急合作机制。

第六章 统筹构建旅游产品体系

大力发展以“世界屋脊·神奇西藏”为主题的文化生态旅游产品，加快发展文化体验产品、规范发展森林生态观光产品，深入发展冬季旅游产品、稳步发展休闲度假产品、积极发展专项旅游产品、扶持发展乡村旅游产品、鼓励发展红色旅游产品，构建“高、精、特”旅游产品体系。

第一节 大力发展文化旅游产品

大力发展两大品牌产品。发展以“世界屋脊·神奇西藏”为主题的两大品牌旅游产品，一是以高原生态旅游为主题的品牌产品，重点发展珠穆朗玛峰、雅鲁藏布大峡谷、纳木措、神山圣湖、藏北草原、林芝森林生态旅游等产品；二是以藏文化旅游为主题的品牌产品，重点发展拉萨、日喀则、江孜等文化名城旅游、布达拉宫、大昭寺、扎什伦布寺等文化景区旅游、昌都香格里拉、雅砻河谷农牧业文化旅游民俗文化旅游产品。

加快发展文化体验产品。结合城镇规划，重点完成拉萨八廓街、布达拉宫、扎什伦布寺、萨迦寺、桑耶寺、昌珠寺、江孜白居寺一宗山公园、神山圣湖、纳木措、芒康盐井古盐田等标志性文化景观的周边环境整治和旅游产品提升建设；加快发展以拉萨市文化体验游、山南地区藏文化探源游、日

喀则地区中尼印文化交流游、昌都地区民族艺术探赏游等特色文化体验产品。

规范发展森林生态观光产品。坚持保护优先，合理开发森林生态旅游资源，促进森林生态旅游又好又快发展。以自然保护区、森林公园、湿地公园等为依托，开发森林生态专项旅游产品。优化大众森林生态观光产品结构，围绕各景区产品的生态特色，按照国际一流水平实施科学建设、规范管理，重点提升珠峰景区、雅鲁藏布大峡谷景区、巴松措景区、然乌湖景区等产品品质。

第二节 深入发展专项旅游产品

深入发展冬季旅游产品。深入发展林芝冬季旅游产品，以雅鲁藏布大峡谷深度游、巴松措-布如沟温泉休闲游为核心，带动发展墨脱-察隅冬季生态探秘、昌都镇冬季文化旅游、曲孜卡温泉旅游产品，持续发展珠穆朗玛峰冬季之旅、羊八井温泉之旅、拉萨藏历新年体验之旅、山南藏文明发现之旅等冬季旅游产品。

稳步发展休闲度假产品。逐步完善林芝地区、昌都地区、山南地区综合交通运输能力和基础设施，稳步发展林芝森林生态度假、昌都养生休闲度假、山南休闲度假等产品，协调发展拉萨、林芝、日喀则的温泉休闲度假产品。依托拉萨、

林芝的旅游城市建设，有序发展会议型、城郊型、乡村型、藏医药养生型等多类型休闲度假项目，适度开发旅游地产，推动建设成为全国重要的会议与奖励旅游基地。

积极发展专项旅游产品。结合生态观光旅游、休闲度假旅游的可持续建设，专业发展登山探险、峡谷漂流、户外运动、科考旅游、观鸟旅游、汽车越野等专项旅游产品，统筹发展自驾游、徒步游专项旅游服务基地，科学推进汽车、房车营地布局与建设，持续建设专项旅游信息系统与安全保障系统，稳步提升西藏专项旅游品牌的国际影响力。

扶持发展乡村旅游产品。依托景区景点、旅游交通节点、旅游城镇与新农村建设，围绕旅游精品旅游环线的建设，着力推进休闲农牧业旅游产品建设，分期建设乡村旅游景点，重点建设藏北草原牧区旅游，当雄草原牧业旅游，雅江河谷农牧业旅游，拉萨河谷乡村休闲旅游，雅砻河谷农牧业文化旅游，尼洋河农牧业生态旅游，三江峡谷农牧业生态旅游等产品。推进实施星级农家乐、藏家乐评定标准，争创中国旅游示范县、乡村旅游示范村镇。编制西藏自治区乡村旅游“十二五”发展规划。

鼓励发展红色旅游产品。提升发展山南地区乃东县泽当镇山南烈士陵园、拉萨市红色旅游系列景区（中央人民政府驻藏代表楼旧址、拉萨烈士陵园、青藏铁路拉萨站）、日喀则江孜县宗山抗英遗址三大全国红色旅游经典景区，鼓励发

展昌都烈士陵园、那曲烈士陵园、勒布一扎日红色旅游区等红色旅游景区，有序建设江达岗托、波密、错那、江孜、尼木等红色旅游景点，优化环境品质，提高展示水平，丰富红色旅游内容，持续开发川藏公路、“红河谷”等红色旅游线路，形成一批具有一定规模和较高管理服务水准的西藏红色旅游经典景区和红色旅游精品线。

第七章 强化产业要素体系建设

完善旅游交通运输体系，提升建设旅游空港，持续完善10大对外旅游公路通道，培育旅游客运企业，重点开发青藏高原铁路旅游专列产品；全力提升核心景区建设品质，着力创新“国家公园”等景区经营模式，优化目的地景区综合接待能力，提高新兴景区品牌形象知名度；创新旅行社经营发展模式，优化旅行社结构体系；完善旅游饭店结构，发展多样化住宿设施；旅游餐饮突出文化内涵、经营特色和品牌化建设；增强旅游商品研发创新能力，加快发展旅游商品生产基地和商品销售服务体系；大力发展旅游文化产业，丰富娱乐活动形式和文化内涵；强化科技对旅游产业的支撑作用，重点推进环保科技应用和旅游信息化管理。

第一节 旅游交通

加快完善旅游交通运输体系。依托“十二五”期间国家新增及原有各等级公路、铁路、民航交通体系，推动各相关部门重点发展旅游交通设施和配套设施建设，形成陆空衔接协调、安全舒适、方便快捷的立体旅游交通网络；加快提升、建设旅游航空港，包括 6 个民用航空机场：拉萨贡嘎国际机场、林芝米林机场、日喀则机场、昌都邦达机场、阿里昆莎机场、那曲机场，并在“十二五”后期积极协调民航管理部门、旅游部门和西藏航空有限公司，结合直升机应急救援基地的建设，积极推进航空和旅游支线线路的发展。持续完善 10 大对外旅游公路廊道，即：G109 青藏公路“唐蕃古道”、G214 北线“唐蕃东古道”、G317 川藏公路北线、G318“茶马北古道”、G214 滇藏公路“茶马南古道”、G318 中尼公路樟木口岸、S204 亚东口岸公路、中尼公路“唐竺古道”吉隆口岸公路、S207 普兰口岸公路、G219 新藏公路。

图 6 旅游航空港与对外公路廊道规划图



完善公路网络，培育客运企业。重点加快拉萨—林芝—泽当—拉萨“东环线”等旅游环线公路建设；持续完善旅游景区之间、旅游城镇之间的公路黑色化建设；加快重点景区与周边景区之间的道路建设；根据旅游市场需求协调公路运输管理部门和客运公司开通旅游中心城市至重点旅游区的旅游班车；大力培育发展 1-2 家以旅游巴士为主要交通工具的旅游客运集团公司、2-3 家以越野车、小型巴士为主要工具的汽车租赁和客运服务企业。

延伸铁路线路，提升客运能力。加快建设“拉萨—日喀则”铁路，争取开工建设“拉萨—林芝段”高速铁路项目；根据市场需求，争取尽早开通“北京—拉萨”旅游列车，逐步引导旅行社与铁路部门协作，重点开发青藏高原铁路旅游

专列产品，持续开发北京—西安—格尔木—拉萨—日喀则、上海—南京—西安—格尔木—拉萨—日喀则、重庆—成都—西安—格尔木—拉萨—日喀则等专项铁路旅游产品。

增加机场布点，优化航线结构。积极推进应急救援基地、航空起降点选址和建设，加快研究论证波密支线旅游（通勤）机场、普兰神山圣湖支线旅游（通勤）机场、定日珠峰支线旅游（通勤）机场、芒康支线旅游（通勤）机场等支线旅游机场建设，形成“网络”式旅游航线布局；重点发挥西藏航空有限公司的作用，大力发展区内支线旅游航空。力争在“十二五”后期，民航客源总量达到 400 万人次以上，出藏航线机场达到 5 个以上。

完善旅游交通服务功能。以区内 G317 国道、G318 国道、拉日公路为示范，在旅游交通干线沿线，布置层次合理、规模适当的旅游信息咨询、旅游餐饮、汽车旅馆、自驾车营地、旅游厕所等配套服务设施，拓展公路服务区的旅游服务功能，提高旅游交通的通达性和舒适性。启动旅游交通标识体系建设工程，尤其是在重点旅游城市和旅游景区建设路标路牌、旅游景区宣传广告牌，发挥旅游交通标识的引导和宣传效应，营造良好的旅游氛围。

第二节 旅游景区

全力提升核心景区建设品质。集中力量完善核心景区的景观环境、接待服务设施、公共配套设施等建设品质，全力提高景区经营管理与服务建设水平，如拉萨城市旅游景区景点、珠穆朗玛景区、纳木措、雅鲁藏布大峡谷、扎什伦布寺、桑耶寺—雍布拉克、羊卓雍措、鲁朗林海、江孜古城等，持续开展景区的标准化、国际化建设，到“十二五”末，创建3-4个5A级旅游景区，12-15个4A级旅游景区。

着力创新重点景区经营模式。借鉴国际成功经验，立足西藏实际，跨部门、跨地区合作，创新建立具有国际影响力的科学化、现代化国家公园经营模式，全力争取中央相关部门支持，成立“珠穆朗玛”、“雅鲁藏布大峡谷”、“纳木措”、“阿里神山圣湖”四大国家公园景区，并鼓励各地（市）按照国家公园标准稳妥推进大型重点景区的建设经营；跨国境合作，积极探索与尼泊尔联合成立“珠穆朗玛国际公园”的一体化经营模式；借鉴国际先进经验，积极探索那曲地区建立“藏北国家野生动物园”的创新经营模式；阿里扎达土林、古格王国古城遗址群统筹协调自然、文化遗产保护和遗产旅游开发，努力申报“国家考古遗址公园”。

持续优化目的地景区综合接待能力。持续优化珠穆朗玛景区、纳木措、雅鲁藏布大峡谷、鲁朗林海、阿里神山圣湖等目的地景区的综合接待能力，完善景区交通、游客中心、

旅游厕所、休息服务点等公共接待设施系统建设，根据旅游环境容量和市场发展要求，科学开发符合景区特色的住宿、餐饮、购物等接待服务设施，稳妥扩大接待规模，保障旅游淡旺季具有相对均衡的综合接待服务能力。

推动提高新兴景区品牌形象知名度。推动主要新兴景区管理经营机构积极进行品牌形象宣传，如甲玛沟松赞干布故里文化旅游区、雅砻藏源文化体验旅游区、江孜古城景区、然乌湖-来谷冰川旅游区、芒康文化休闲旅游区、藏北国家野生动物园、札达古格-土林景区等，树立具有广泛影响力的景区形象知名度和品牌美誉度，与拉萨城市旅游景区景点、珠穆朗玛景区、纳木措、雅鲁藏布大峡谷、阿里神山圣湖等知名景区的品牌建设工作协调发展，推进西藏旅游目的地品牌形象的持续完善。

有序发展休闲度假旅游景区。依托温泉、湖泊、森林等自然资源，结合藏医藏药资源，有序发展生态休闲度假旅游景区，以及具备度假功能的文化旅游景区。拉萨市重点建设纳木措国家公园的羊八井地热旅游景区、甲玛沟松赞干布故里文化旅游区的文化体验休闲度假项目；日喀则地区重点建设羊卓雍措景区的生态休闲度假项目、谢通门温泉旅游度假区；林芝地区重点建设鲁朗林海休闲旅游度假区、尼洋河-巴松措生态休闲区、米林峡谷药洲旅游区；山南地区重点建设勒布-扎日红色旅游区的勒布沟生态度假区；昌都地区重

点建设芒康文化休闲旅游区的文化休闲度假项目、东嘎藏医养生度假区等。

第三节 旅行社

创新旅行社经营发展模式。在借鉴国内外成功经验的基础上，依据西藏旅游业发展特点，持续推动西藏旅行社行业进行经营创新、体制创新、机制创新、运作创新和管理创新，建立旅行社诚信榜，对旅行社实行优胜劣汰的动态管理。一是鼓励西藏旅行社与国内外大型旅行社深入开展合作，“十二五”期间在国内主要目标客源地及对口援藏省市，与当地的知名旅行社进行联营合作，并有序推动在西藏成立分社，进行定向定量的市场经营，加强组团社与地接社的无障碍对接，实现经营创新；二是安全、稳妥地促进国内旅行社与尼泊尔、印度及欧美主要旅游客源国的知名旅行社组建合资旅行社，围绕西藏的入境、跨境旅游展开业务，实现体制创新；三是加强旅行社与旅游交通企业、酒店、景区、乡村旅游点等的协作，依托西藏旅游目的地信息系统的建设完善，构建“旅游信息服务商+行业协会+旅行社关联行业”的支持体系，汇集来自其他各类旅游相关企业对旅行社的要求和建议，建立旅行社行业新产品、新业务的孵化机制，提供更加规范有序的良性竞争市场环境，实现机制创新和行业协同；

四是推动传统旅行社联合其他类型的旅游产品销售机构，促进西藏旅游市场向网络化社会、中高端化发展，特别是加强中高端生态旅游、度假旅游、会展旅游、专项旅游、自驾车旅游市场的开发，实现运作创新；**五是**鼓励采取新的管理手段，建立“以人为本”的管理制度，进行科学决策，创建品牌企业和名牌产品，在行业管理方面统筹兼顾引入竞争机制和避免价格竞争，实现管理创新。

优化旅行社行业结构体系。推进大型旅行社改制、重组，实现规模化、集团化和品牌化，增强旅行社的市场竞争力，提高旅行社的市场拓展能力；积极推行旅行社集团经营与网络经营战略，全面施行旅行社等级评定办法，培育若干以旅行社为主体、具有品牌优势、开展跨国经营的旅行社企业联合体；鼓励中、小型旅行社突出特色经营，由旅行社经营向旅游代理发展，参与政府采购、会议外包和多种经营，避免同质低价恶性竞争；积极培育旅游俱乐部、旅游电子商务机构、会议会展组织代理商等新型旅游中介服务机构；到 2015 年争取旅行社等旅游中介服务机构数量达到 200 家以上，其中大型旅行社集团公司 3 家以上，甲级旅行社 30 家以上。

完善旅行社业务分工体系。通过市场竞争，鼓励引导部分旅行社依托资金和规模优势，与民航、铁路、饭店、景区、国内外大型旅行社合作，使其成为旅游产业链服务企业的重要环节；适应西藏旅游业快速发展的新形势，大力支持中小

型旅行社立足特定旅游消费群体，实行地接业务细分，重点面向“自由行”、自助游等散客，开展专项旅游、专题旅游接待服务，走特色化、专业化的发展模式；积极培育发展户外俱乐部、探险旅游俱乐部、自驾车俱乐部、旅游电子商务网站机构、旅游会议会展代理服务机构等新型业态的旅游接待组织，进行统一管理，监督规范服务。

提高旅行社服务管理水平。严格执行国家旅游局、自治区党委、政府的各项规章制度的国家、自治区颁布的相关法律法规文件，进一步规范旅行社的经营行为，全面推行旅行社等级评定制度，建立优胜劣汰的良性发展机制，完善旅行社市场准入机制、竞争机制，逐步健全市场服务规范、效益良好的旅行社发展体系。提高旅行社的行业规模、经营效益和服务质量，科学控制旅行社数量的增长速度，鼓励旅行社充分利用网络信息技术发展电子商务，形成传统产品销售模式和网上在线销售并重的产品销售格局。引导旅行社在传统线路产品的基础上根据旅游客源市场需求和规模不断推出新的旅游产品。

第四节 旅游饭店

优化旅游饭店结构。合理调整全区旅游饭店总量、档次和布局，优化旅游饭店结构。到 2015 年达到 15 万张床位，

其中星级饭店比例达到 30%以上。根据市场需求，鼓励在主要旅游接待城市（拉萨市、日喀则市、泽当镇、八一镇、昌都镇、狮泉河镇、普兰镇）和重点景区建设三星级以上宾馆，各地市要积极推进建设五星级酒店，在林芝地区、昌都地区、日喀则地区重点引进国际品牌高星级酒店度假村。

发展多样化住宿设施。在旅游中心城市和重点旅游目的地，根据市场需求建设三星级以上会展商务型、文化主题型、时尚度假型和温泉及藏医药保健疗养型等主题酒店，促进旅游住宿设施品牌化发展；在拉萨市、各地区行署所在地和旅游示范县鼓励建设经济型酒店、青年旅馆，推动分期、分批改造现有三星级以下的住宿接待设施，提高软硬件服务水平，并逐步形成网络，促进经济型酒店连锁经营，推动西藏自有经济型酒店品牌企业建设；鼓励休闲度假型旅游景区建设家庭旅馆、乡村客栈、旅游宿营地；引导在主要交通干线沿途合理建设汽车旅馆、旅游宿营地。

提升旅游饭店整体素质。提升星级饭店（宾馆）的管理水平和服务质量，引进先进管理模式。加强社会旅馆、旅游宿营地的标准化管理和服务设施建设，制定准入标准。强化“绿色饭店”建设，制定符合可持续发展要求的旅游饭店（宾馆）服务与管理标准。引导鼓励酒店使用环保材料和节能设备，推行“绿色酒店”消费模式。

第五节 旅游餐饮

突出文化内涵和经营特色。充分发挥西藏饮食文化丰富、饮食习俗独特的多民族饮食资源优势，开展特色经营，开发名品精品，进一步丰富菜系、菜品及各类小吃，传承民族传统饮食文化。引导旅游餐饮企业从餐饮环境装修、菜肴介绍、菜单设计、餐饮人员服饰、餐饮歌舞等方面增强文化内涵，提高餐饮服务、菜肴制作、餐饮歌舞的观赏性和参与性。

加快旅游餐饮品牌化建设。开展美食名店、名厨、名吃、名点、新菜的评选活动，培育一批餐饮名店，培养一批本地名厨，创新一批特色名菜，增强西藏旅游餐饮业的品牌效应。通过摄影展、杂志、报刊、博客、美食客游记、自助游手册等媒介提升西藏旅游餐饮品牌的知名度。

充分发挥社会餐饮功能。继续发挥社会餐饮的优势作用，形成具有多种选择性的餐饮体系，满足不同旅游者的需求。各旅游中心城市餐饮应以中国传统餐饮体系和欧美西式餐饮体系为基础，推出西藏地域民族特色餐饮体系，以满足游客市场需求。积极推进拉萨市、林芝八一镇、日喀则市、山南泽当镇旅游中心地区特色餐饮一条街建设，鼓励地方旅游餐饮企业集聚经营，向品牌化连锁经营方向发展，形成规模效应。

提高饮食质量和服务水平。制定旅游餐饮服务和质量标

准，推行旅游餐饮评定评比工作，提高旅游餐饮卫生安全和服务质量水平，倡导营养健康餐饮消费观念，建立企业诚信服务体系，健全餐饮服务食品安全事故应急处置预案。引导规范社会餐饮的服务管理，规范经营行为和服务标准，提高服务人员素质，促进社会餐饮提高服务质量。

第六节 旅游购物

增强旅游商品研发创新能力。充分挖掘西藏丰富的物质和非物质文化遗产资源、藏医药文化资源、传统民族工艺品和民间手工技艺，研制和开发具有西藏地域文化特色、技术含量高、携带方便的旅游商品系列，满足不同层次旅游者的购物需求。建立西藏旅游商品研发中心和旅游商品信息库，每年筛选一批具有地域和民族特色、市场竞争优势明显的旅游商品进行重点扶持。

加快发展旅游商品生产基地。推进旅游商品品牌化经营和产业化发展，建设集产品设计、工艺表演、现场加工、采购交易等于一体的特色旅游商品和农牧业产品生产基地，重点发展拉萨唐卡、尼木藏香、墨竹工卡县甲玛陶器纪念品、泽当镇手工艺品、贡嘎县姐德秀氍毹、乃东县挂毯、拉孜县藏刀工艺品、仁布县玉工艺品、江孜县卡垫、谢通门县皮具、萨迦县面具、米林县藏药、昌都县唐卡与金银器艺术品等基

地。

完善旅游商品销售服务体系。建立完善商贸、医药与旅游业的合作机制，推进藏医药、当地土特产品在旅游市场的销售。提升拉萨八廓街，抓紧改造建设宇拓路、日喀则旅游购物街、林芝土特产品商业街、山南白日街旅游民俗文化街等街区，并着力提高服务质量，建设推进旅游商品超市、旅游购物街等旅游商品销售点在旅游交通主干线沿途、重点旅游景区的合理布局，鼓励引导旅游中心城市的星级酒店、商业街区、车站、机场设立旅游商品销售点。鼓励参加国内外相关旅游商贸展销会，通过项目合作、招商引资、产品推介等多种方式加大宣传力度，拓展销售渠道。积极引入电子商务等新型销售模式。

推进发展藏医药文化体验购物游。围绕藏医药产业的快速发展，积极推进发展藏医药文化体验与购物旅游。**一是**推动提升拉萨市以及林芝、昌都等地区藏医院的综合服务水平，面向旅游者，提供藏医咨询、体检、康疗养生、藏药购物等特色服务；**二是**依托藏药生产企业，在拉萨市、林芝八一镇等主要旅游城镇，设立藏医药文化展示场所，提高展示水平，并提供藏医药购物、餐饮等服务；**三是**鼓励发展以藏药种植基地为支撑的乡村旅游项目，重点推进林芝米林县、山南桑日县等地发展藏药基地生态观光、藏药加工参观体验、藏药购物等，实现旅游惠民；**四是**推进建设以藏医药文

化为主题的综合性休闲养生度假设施。

加大旅游商品扶持力度。建立政府引导、银行支持、担保介入、企业参与的旅游商品企业融资平台，加大信用担保机构、小额贷款公司对旅游商品企业和生产经营户的扶持力度，缓解旅游商品企业和经营户融资问题。推进有关部门落实国家有关税收优惠政策，加大引导资金支持力度，扶持旅游商品经营户和生产经营企业加快发展。制定旅游商品知识产权保护 and 鼓励政策，逐步建立完善的旅游商品地理标志申报确认机制。

第七节 文化娱乐

大力发展旅游文化产业。鼓励拉萨、日喀则、八一镇、泽当镇等旅游重点城市及重点旅游景区大力发展旅游演艺文化产业，依托旅游景区（点）、旅游饭店和地方歌舞团体，有针对性地设计编排大中型特色文化演出活动，增强文化的互动性。安排集中表演，打造地域文化特色的民族歌舞表演和娱乐活动，提高旅游文化娱乐的观赏性、参与性和体验性，增强旅游吸引力。采取各地（市）申报，自治区文化厅和旅游局认定的方式，对纳入西藏自治区和国家两级《文化旅游重点项目名录》的旅游演出类项目，在行业政策、项目审批、信息服务、市场推广等方面给予重点扶持。

丰富娱乐活动形式。引导拉萨旅游集散中心和林芝、日喀则等旅游集散中心发展综合娱乐配套设施，传统娱乐方式和现代娱乐方式并重、大众娱乐方式和民族特色娱乐方式相结合，增强游客活动自主性和参与性，通过开辟夜间步行街、购物街、美食街、旅游文化演艺中心、西藏影视专题放映中心，形成娱乐集中地带和城市娱乐亮点。

丰富旅游文化内涵。鼓励传承西藏非物质文化遗产，深入挖掘文化内涵，科学创新表现形式；鼓励支持文化企事业单位和群众在城镇文化场所、旅游景区（点）开展健康文明的民族民间歌舞表演、民俗风情等活动。

第八节 旅游科技

强化科技支撑作用。加强现代科技在旅游业中的应用和提升产业效能的作用。出台相关优惠政策、促进旅游管理部门、旅游企业与科研单位、科技企业的合作；结合西藏旅游的特点，探索卫星遥感技术在旅游生态环境监测、旅游车辆运营管理监控、旅游安全监控等方面在西藏旅游中的应用，优先在珠穆朗玛、纳木措、雅鲁藏布大峡谷等国家公园中推进数字化景区建设；逐步建立“西藏旅游一卡通”统一结算体系，实现景点和旅游演艺场所门票、旅行社费用、旅游车辆营运、旅游购物、酒店住宿费用统一结算和旅游运行自动

监控统计管理。

推进环保科技应用。建立旅游饭店、旅行社、旅游景区等节能降耗标准，支持旅游经营单位积极利用新能源新材料，广泛运用节能节水减排技术，积极发展循环经济，创建绿色环保企业，降低旅游生产单位能耗、减少单位碳排放量。合理确定景区游客容量，倡导低碳旅游方式，严格执行旅游项目环境影响评价制度，加强水资源保护和水土保持。大力扶持清洁能源汽车投入旅游运营。

第八章 扩大市场开放与推进国际合作

在确保稳定的前提下，巩固和拓展“点一线”开放模式和管理办法，稳妥扩大西藏旅游开放区域，大力发展国内旅游，积极发展入境旅游，有序发展出境旅游，务实推进国际旅游市场合作。

第一节 市场开放

稳妥扩大旅游开放区域。统筹处理稳定与发展的关系，进一步巩固和拓展“点一线”（旅游景点—旅游线路）开放模式和管理办法，增强重点旅游景区（点）的可进入性。随着国内国际形势的发展，在确保稳定的前提下，推动实现边境旅游开放，分期、分批扩大旅游开放区域，建立保障旅游可持续发展的空间管理体系；加强入境游客管理力度，有效整合各种管理资源，加大“请进来、走出去”的力度，有序健康地扩大对外开放，不断加强社会化涉外管理，努力构建适合我区区情的旅游市场开放格局。积极探索网上办证等工作方式，继续强化“整团进、整团游、整团出”的入境团队在藏管理体制，逐步建立、理顺入境散客管理体制，进一步简化《旅藏确认函》等出入境办证手续，逐步扩大旅游开放。

大力发展国内旅游。倡导“西藏人游西藏”，大力发展区内游；努力开拓周边藏区市场，积极吸引西藏周边藏区游客；

继续深入开发环渤海、长三角和珠三角等经济发达地区的客源市场，大力拓展东部沿海和邻近省区市场，积极开拓华中、东北和内地其它地区市场。争取各相关部门的支持，采取赴西藏旅游进行交通补贴和市场优惠奖励政策。

积极发展入境旅游。稳步开发周边国家市场，积极探索日喀则国际旅游合作区政策创新，完善口岸基础接待服务设施，简化入出境旅游手续，优化入出境旅游环境；重点拓展西欧、北美、日韩、东南亚客源市场，加强西藏旅游整体形象的宣传促销，实现宣传与企业促销的进一步结合，有针对性的营销西藏旅游；积极培育南亚、大洋洲、俄罗斯等市场，推出精品旅游线路。

有序发展出境旅游。加强对具有出境资质旅行社的管理，制定西藏自治区旅行社组团出境旅游管理办法，建立对出境旅游市场的危机处理机制，强化出境旅游调控手段。

第二节 国际合作

务实推进国际合作。配合国家外交战略，务实推进探索与尼泊尔、印度等南亚国家在旅游领域的国际交流与合作，有序发展樟木、吉隆等边境旅游，探索建设“珠穆朗玛国际公园”、“中尼国际旅游合作区”的跨国旅游合作机制，在旅游基础设施建设、旅游市场合作、国际救援等方面取得突破。

第九章 创新开展旅游市场营销

优化目标客源市场结构，持续提升“世界屋脊·神奇西藏”的旅游品牌形象，健全旅游宣传促销合作机制，建立科学的旅游营销体系，强化旅游受援市场外延，重点加强旅游营销信息化建设和特色旅游节庆品牌建设。

第一节 品牌建设

优化目标客源市场结构。通过增强旅游产品设计、提高经营服务水平和加快市场营销引导，逐步优化目标客源结构，以中端市场为基础，以高端市场为导向，重点推广高品质的度假旅游、会奖旅游、专项旅游等产品，吸引高素质和较高消费水平的境内外旅游者，推动提升西藏旅游市场地位和旅游产业效能。

持续完善西藏旅游品牌形象。积极整理、提炼各地(市)历史文化与自然生态特色，加快提升“世界屋脊·神奇西藏”品牌形象系列宣传效果，不断提高并强化西藏旅游在国内外的认知度、美誉度和吸引力。把旅游品牌形象推广纳入对外宣传、交流、合作的总体工作之中，大力推进旅游品牌推广与对外宣传、文化交流、经济合作、援藏地区互访的结合，提高涉藏旅游外宣力度，扩大旅游宣传范围，放大旅游品牌效应。

第二节 宣传促销

健全旅游宣传促销合作机制。健全旅游宣传促销合作机制，推动建立由西藏自治区党委宣传部主导的旅游宣传工作，加强旅游与文化、外事、商务、交通、科技、新闻出版、航空公司等相关部门的合作；加大西藏卫视旅游栏目的节目容量和内涵，增加播出时间，支持西藏卫视旅游栏目与国内其它电视媒体开展深度合作；加强与内地旅游发达省市、对口援藏省市的合作；鼓励旅游企业积极加强外联，广开旅游客源；加强与青藏铁路沿线省区、大香格里拉区域、新疆等地的旅游宣传促销合作，统一打造精品线路；加强与尼泊尔等境外的旅游宣传促销合作，实现入境旅游和出境旅游的良性互动。

加快建立科学的旅游营销体系。加强旅游营销手段的系统性和宣传促销的高效性，采取“走出去、请进来”营销策略，每年邀请国内外旅行商、媒体记者赴西藏踩线，开展实地宣传推介，定期定址举办西藏旅游发展论坛、旅游研讨会，邀请国内外著名旅游专家和业内知名人士讲座授课，为西藏旅游健康发展出谋划策，同时结合西藏的特色旅游节庆活动，搭建宣传推介西藏旅游的会展平台。

强化旅游对口援藏中的营销工作。在支持西藏旅游发展上突出“客源地对口援藏”的旅游营销工作。在重要旅游客源地城市，加强与援藏旅游部门合作，争取设立西藏旅游联

络处、宣传点，创新旅游营销促销手段，加大旅游宣传推介，例如发行西藏旅游卡，冬、春季节赠送“一带一”西藏旅游门票等，鼓励对口援藏地区的居民到西藏旅游，开展援藏地居民游西藏优惠活动。

加强旅游营销信息化建设。加强旅游营销信息化建设，以网络营销为西藏旅游营销的主要手段。建设完善西藏旅游公众信息服务网、旅游电子商务网、旅游政务网等网络平台，加强外部网络连接，持续拓宽网络展示推广和信息服务的领域，加强旅游宣传促销，逐步健全旅游电子商务销售体系，扩大网络销售效果；在拉萨、林芝八一镇等主要旅游集散地和重要旅游景区（点）设立旅游信息咨询服务中心，提供旅游咨询、景点介绍、旅游预定、交通集散等服务。

重点提升特色旅游节庆品牌。加强政府引导，集中统一宣传西藏四季皆宜的旅游目的地形象。在持续提升拉萨雪顿节和藏历新年旅游品质和规模的基础上，策划举办具有重大国际影响的“世界屋脊狂欢节”、“西藏圣地新年音乐会”等旅游节事活动，把日喀则珠峰文化旅游节、江孜达玛节、山南雅砻文化节、林芝大峡谷旅游文化节、昌都康巴文化艺术节、那曲羌塘恰青赛马节、阿里象雄文化节办成在国内外有较大影响的“西藏圣地游”节庆活动系列品牌，积极申报地方文化节庆纳入国家地方文化旅游节庆活动扶持名录。

第十章 全面提高旅游服务质量

加强旅游市场监督体系建设，规范旅游市场秩序，推进行业标准化建设，以游客满意度为核心，完善旅游服务质量评价体系，推动提升旅游企业服务质量和行业自律水平。

第一节 市场服务

强化旅游市场监督。积极探索新形势下的旅游市场监管模式，进一步完善旅游市场监管的工作方式和工作手段，探索建立相关部门旅游联合执法机制，创新旅游综合执法新模式，健全安全、规范的旅游市场环境。重点打击“黑车、黑导、黑社、黑店”、“零负团费”等违法违规旅游经营活动以及欺诈行为。强化旅游投诉处理和援助机制，重点建设面向散客的投诉体系，更加有效地维护游客合法权益。

完善旅游服务质量评价体系。逐步建立健全以各项国家标准、行业标准和地方标准为基础的科学的旅游服务质量评价体系，通过行政管理部门、专家评估机构、新闻媒体、网络调查等多种渠道，深入调查旅游服务质量，全面了解旅游目的地的旅游公共服务、旅游行业服务、旅游企业服务以及旅游者满意度等状况，采取定性评价与定量分析相结合、专业评价与公众评价相结合的方法，科学、客观地评价旅游服务质量情况，帮助旅游目的地和旅游企业准确把握服务现状

与存在的问题，明确改进方向，增强自我调控能力，不断提高服务质量。

提升旅游企业和从业人员服务质量。增强旅游企业的质量意识和社会责任意识，鼓励旅游企业积极探索国际市场需求，制订完善的管理服务手册，强化服务特色，规范服务流程，倡导国际化、差异化、个性化服务，提升服务水平。加强旅游企业质量管理和控制，坚持预防为主，建立符合企业自身特征的旅游服务质量信息收集、处理、反馈体系，加强服务质量的评估和改进。建立旅游企业内部质量保证与外部质量保证相结合的质量保证机制。建立包括岗前培训、在岗培训和脱产培训相结合的培训体系，整体提升旅游企业从业人员队伍素质，努力提高从业人员的优质服务水平。

第二节 行业建设

提高旅游行业自律水平。加快完善西藏旅游要素行业组织体系建设，鼓励、支持、督促各级各类旅游行业协会更好地发挥行业自律、区域自律职能；依据国家的法律法规，建立完善行规行约，推进旅游业的健康运行和旅游服务质量的提高，加强行业自律管理水平，规范企业行为，指导企业建立健全服务质量管理制度；组织开展行业诚信建设、质量评议等活动，营造行业自律氛围，促进行业规范经营；维护旅

游市场正常秩序,保护守信企业和从业人员及旅游者的合法权益,充分发挥西藏自治区旅游协会在跨行政分割、按照市场要素整合资源、反映企业诉求、提高行业素质和服质量方面的桥梁与纽带作用。

推进行业标准化建设。正确处理好国家标准、行业标准、地方标准和企业标准之间的关系,建立完善旅游标准化体系,重点围绕旅游规划建设、乡村旅游发展、行业素质提高、人才队伍建设等方面,研究制定一批指导性强、规范有序的地方性行业标准,争取在三年内形成西藏旅游产业服务标准化体系框架。积极推进旅游标准化示范城市、示范景区、示范企业的建设工作,逐步积累经验和取得成效后向全区推广。

第十一章 深化旅游管理体制改革

按照“政府主导、部门联动、市场运作、企业经营、社会参与，依托资源优势，深挖文化内涵，突出体制、机制，管理创新”的发展思路和属地管理原则，探索行政管理体制改革；完善行业管理和协会运作机制，科学推进行业信用体系建设；健全市场管理；优化援藏管理，积极争取对西藏旅游产业的系统援助。

第一节 协调产业管理

加快推进产业融合。推进旅游产业与各相关产业的协调发展，加快推进旅游产业与农牧林业、文化产业、藏医药业、手工艺制造业、餐饮娱乐业等产业之间的相互融合，积极发挥与交通运输、信息咨询、通讯电信、国际金融等之间的相互促进作用。

完善产业宏观调控。充分发挥“西藏自治区旅游产业发展协调委员会”的作用，强化宏观领导调控机制，以政府主导推动部门协作，赋予旅游产业协调委员会调控各方面旅游资源的权力，统筹协调管理旅游的各个方面。

定期召开旅游产业发展大会。定期召开西藏旅游产业发展大会，理顺自治区、地（市）、县三级政府沟通机制，加强各级、各地（市）、各县旅游行政管理部门之间的纵向职

能管理与横向协调沟通，协调土地、城建、交通、环保、文保规划工作，研究出台产业发展政策，研究落实旅游基础设施建设和市场运行工作，推广旅游发展典型经验，协调整合旅游资源、产品和线路，督促检查目标任务落实情况。

第二节 健全行政管理

推进相关部门联动。推进旅游部门与自治区旅游产业发展协调委员各成员单位之间的工作联动，强化政府和管理引导、宣传推广、政策调节、市场监管等方面的协调职能，实现由行业管理向协调管理、由分散管理向统筹管理、由微观管理向宏观管理的转变，逐步形成一体化、规范化、高效优质的旅游行政管理体系。

探索行政管理体制改革。加快旅游行政管理部门的职能转变，重点加强政策法规、战略规划、公共服务、市场监督和宣传促销等方面的工作，鼓励有条件的地方实行旅游资源一体化管理体制。“十二五”期间，积极探索强化各级旅游行政管理职能，实行以地（市）为主、地（市）县共管的旅游行政管理制度。

第三节 完善行业管理

完善行业协会运作机制。加快培育西藏旅游行业协会组织体系，完善协会运作机制，充分发挥其联系政府和企业的纽带作用。**一是**明确西藏自治区旅游协会作为在民政和旅游行政管理部门领导下的社会团体定位，以及调研、协调、维权、自律和服务职能；**二是**以民间化、市场化为原则，逐步实行政会分开，按照国家有关社团劳动人事管理的政策规定，采取多种方式，加强行业协会队伍建设；**三是**尽快成立西藏自治区旅游景区协会、旅游商品协会、乡村旅游与民居接待协会，健全旅行社协会、旅游车船协会、导游协会的工作机制，并分批整合各级、各专业旅游协会，将各协会变更为西藏自治区旅游协会的分会，促进全区旅游行业协会体系的完善；**四是**围绕规范旅游市场秩序，推动行业诚信建设，通过各种有效形式，为会员单位和行业提供服务，并持续强化协会的组织、协调职能，维护会员和行业的合法权益，促进西藏旅游产业管理服务水平和经济效益的提高。

加强与区外行业协会的交流合作。切实加强西藏旅游行业协会、各分会与中国旅游协会、中国旅行社协会、中国旅游景区协会、中国旅游饭店业协会、中国旅游车船协会等之间的合作。在自治区旅游局、各援藏省市和自治区受援地（市）相关部门的指导下，主动推进加强西藏旅游行业协会、各分会与援藏省市旅游行业协会、各分会的合作，积极开展

行业交流，学习借鉴行业经验，并以行业协会为主体开展援藏省市旅游客源地的市场营销。

科学推进行业信用体系建设。持续推进企业内部信用管理体系建设，积极培育诚实守信的旅游企业，充分发挥行业协会的作用，建立旅游行业的自律机制，与旅游部门的行政管理工作相协调，以旅游行业协会为主体，建立旅游企业、导游人员的信用评估、信用档案和社会公示制度，对诚实守信的旅游企业、从业人员予以奖励和政策支持，对于失信的旅游企业、从业人员予以责罚。

第四节 健全市场管理

加强市场主体培育。推动国有旅游企业改革与重组，支持合资、民营企业积极参与旅游发展。支持西藏国际旅游集团有限公司、西藏航空股份有限公司、西藏旅游股份有限公司等企业提高市场竞争力，培育一批地方大型旅游集团和知名品牌；寻求以资源换资金，以品牌换资金，以技术换资金的方式吸引旅游业投资；大力扶持中小旅游企业发展，支持旅游新业态、新商业模式、新经营方式的发展，推动各企业建立健全科学高效、符合自身发展条件的管理体制和运行机制。

健全国有旅游景区管理体制。健全国有旅游景区管理和

运营体制，科学实施旅游资源所有权、管理权和部分经营权“三权适当分离”的科学发展模式，统筹安排优化配置景区（点）资源。自治区出台重点旅游景区管理办法，进一步推动景区管理体制变革，规范景区资源管理，有序实现政企分开、政事分开、管办分开、公益性经营性分开，保障安全和推进发展相结合、政府主导和市场运作相结合、维护游客利益和保障职工与居民权益相结合，使主要的经营性旅游景区（点）成为责权明确、科学管理、自主经营、持续发展的市场主体。

探索创新集体产权景区发展机制。稳妥引导村集体经济组织、林地承包经营权农民采取承包经营权和管理使用权“两权分离”的发展机制，以法定方式引入旅游经营单位开展合作，积极探索创新，在明晰产权、放活经营权、落实处置权、保障收益权的基础上，建立健全林业旅游资源有偿使用机制，并制定相关政策，在那曲、阿里等地区有条件发展旅游业的牧区，以农牧民专业合作社为主体，加大引导扶持和保障力度，鼓励以租赁、股份制等合作形式，引入牧区旅游经营单位，促进牧区旅游的专业化、集约化、规模化发展。

第五节 优化援藏管理

积极争取对西藏旅游业的系统援助。积极争取中央和援

藏省市加强对西藏旅游业发展的系统援助，并持续推动西藏各级政府、相关部门优化对旅游受援地区和管理，一是积极争取援藏资金与项目加大对旅游产业的投入；二是各级政府、各相关部门加强协调管理，认真执行西藏对对口援藏项目的优惠政策；三是加强与国家旅游局的交往合作，促进自治区旅游局、地（市）级人民政府加强与援藏省市的开放式合作；四是通过实效管理和保障服务，充分发挥旅游援藏技术和人才在实际领域中的作用，推动增强西藏旅游产业的造血功能。

加强对援藏人才的管理服务。一是严格执行国家旅游局《关于开展导游援藏工作的决定》（旅发[2002]86 号）及各年度的工作实施意见，切实发挥西藏导游协会的行业规范管理作用；二是建立长效的援藏人才队伍管理机制，邀请有援藏经历的旅游干部、专家，成立“旅游援藏专家委员会”；三是加强对援藏旅游人才和西藏本地旅游人才的协调管理，重点营造良好的学习型行业环境，推进西藏本地旅游人才学习先进的发展观念和业务技能，逐渐增强自我发展能力；四是持续提高对援藏旅游人才的保障服务和管理水平，自治区旅游局要协调各受援地（市）相关部门，组织、督促各受援单位积极做好援藏导游员、援藏旅游干部的生活安排，提供良好的后勤支持。

第十二章 着力推进旅游富民惠民

将旅游富民作为旅游业发展的出发点和落脚点，在“十二五”期间，实施“12211”乡村旅游发展战略，以旅游业发展推进西藏社会和谐，扶持发展乡村旅游，逐步健全乡村旅游经营机制，加强乡村旅游人才培养，引导农牧民和旅游城镇居民从事旅游接待经营，带动改善民生，鼓励开展国民休闲旅游，旅游惠民。

切实实现旅游富民。将旅游惠民作为旅游业发展的出发点和落脚点，充分发挥旅游业在促进就业、改善民生等方面的作用。将旅游业作为民心工程进行建设发展，“十二五”期间，实施“12211”乡村旅游发展战略，即 10 个中国旅游示范县、20 个特色旅游乡镇、200 个特色旅游村、1000 家星级家庭旅馆，包括农家乐、牧家乐、渔家乐等，努力实现农牧渔民从事旅游经济人数达到 10 万人。

扶持发展乡村旅游。大力推进乡村旅游与新农村建设的协调发展，推动改善农牧民民生。对乡村旅游重点县、乡、村实施规划先行，科学策划农牧民参与旅游的方式和途径，重点扶持发展特色民俗村镇、观光休闲农牧林业、休闲林卡、农家乐、牧家乐、藏家访等产品，以及乡村家庭旅馆、乡村餐饮接待、民间文艺表演、乡村特产购物等产业要素，采取设立乡村旅游发展基金、以奖代补、贷款贴息等方式，推动

各地提高乡村旅游的投入积极性。主要景区在规划建设时要兼顾当地居民合理有序参与旅游经营，并带动周边村镇适度发展相协调的乡村旅游项目。

健全经营机制。健全乡村旅游合作机制，制定鼓励企业参与乡村旅游开发建设的优惠政策，引导农牧民群众以多种形式与企业合作开发旅游服务业。拉萨、林芝、日喀则、昌都等地鼓励采取“公司+集体+农牧户”的开发经营模式，重点扶持集体所有制企业、集体资本控股的混合所有制企业，大力发展乡村旅游，保障当地农牧民的根本利益。

促进旅游就业。完善激励机制和优惠政策，引导农牧民和城镇居民从事旅游接待经营，加强对旅游就业的指导和支持，加强技能培训，健全旅游经营就业信息网络，重点扶持和鼓励旅游发展优势较为明显的地区、乡村、牧区和林区，通过以点带面、以先进带全体等形式，支持更多的农牧民群众参与到旅游业发展中，增加就业机会，提高收入水平。

带动改善民生。以乡村旅游发展促进社会主义新农村建设，改善农牧民民生。积极推进乡村旅游标准化建设，以安居工程为基础，带动乡村旅游发展，实施规划先行，科学制定特色旅游乡村建设规划，形成布局合理、设施配套、环境优美、生活舒适的新农村。

积极开展惠民措施。倡导健康、积极的旅游休闲消费理念，持续开展“西藏人游西藏”的宣传活动，鼓励企事业单

位开展区内的奖励旅游和福利旅游，推进更多的公众性景区采取低价格门票或免费形式向全区各族居民开放，逐步推行面向全区的旅游景区年卡制度，探索建立涵盖青海、甘肃和云南等周边藏区各族居民的旅游优惠制度，全面落实旅游景区对老年人、军人和学生等特殊人群的门票优惠政策，使旅游成为增进民生福利的有效手段。

第四篇 重点工程

第十三章 旅游城市建设工程

通过国家、自治区、地（市）三级财政投入，结合城市旅游项目的招商引资工作，推动建设宜居宜游的精品旅游城市，协调发展旅游目的地城市和旅游集散中心功能，重点以拉萨城关区、林芝八一镇、日喀则市为示范，带动山南泽当镇、阿里狮泉河镇等其它地区城镇旅游建设，促进构建西藏旅游精品线路产品。

第一节 拉萨城市旅游区

创建具有高原特色和民族特色的国际旅游城市，全面提升旅游接待服务质量，持续整治八廓街、宇拓路的旅游购物环境，建设民族手工艺风情园，鼓励发展特色餐饮、住宿、演艺经营服务，大力发展夜间休闲产品；逐步改善哲蚌寺、色拉寺等宗教旅游景点的周边风貌环境，提高旅游接待能力；适度开发拉鲁湿地生态观光旅游产品，重点发展拉萨河滨水休闲旅游项目。以旅游业为核心，带动拉萨市开展服务业综合改革试点工作，促进拉萨扩大民族特色的生产性服务业发展规模，创新生活服务业发展方式，完善农牧业综合服务体系，推动拉萨市积极建设国家服务业综合改革试点城市。

第二节 林芝八一镇

综合整治尼洋河生态环境，建设滨水景观休憩带；重点建设藏东旅游咨询与游客集散中心，发展林芝土特产品商业街，鼓励开发旅游住宿、夜间休闲娱乐产品，合理控制旅游接待发展规模；提升比日神山、巴结村柏树王园林、嘎拉桃花林等景点的景观风貌和旅游接待服务质量，推动发展乡村旅游，适度开发旅游度假房产项目。

第三节 日喀则市

持续改善扎什伦布寺、江孜白宫寺、江孜宗山公园等重要旅游景区（点）的周边环境，全面提高游客满意度；进行城市风貌设计和综合环境整治，将日喀则市和江孜古城建设为富有珠峰文化特色和江孜历史文化特色的精品旅游城市；依托日喀则机场、火车站，设立旅游接待咨询和集散中心；重点发展日喀则旅游步行街、江孜古城特色商业街，提供特色餐饮、购物、休闲等服务；开发扎西吉彩村民间工艺旅游村、夏鲁寺等城郊旅游线路产品，丰富城市旅游文化容量。

第十四章 旅游景区工程

第一节 国家公园工程

优先选取西藏最具代表性和国际影响力的重要旅游资源，借鉴国际先进经验，以国家公园的发展模式，全力、科学建设四大国家公园。在投资安排方面，以国家和自治区财政投入、旅游发展基金投入为启动，以西藏国际旅游集团、西藏旅游股份有限公司为投融资主体，有效利用金融工具，实现大项目的大投入、大保护，成为具有普遍示范和带动效应的世界级重点景区，推动西藏旅游业在“十二五”期间实现跨越式发展。

1、珠穆朗玛国家公园

规划将定日县、吉隆县、定结县、聂拉木县、拉孜县、昂仁县划入珠穆朗玛国家公园范围。

依据国际先进的国家公园管理模式管理运行，划定人类主要活动区，加强对生态系统的监测与保护，开发多种不妨碍生态系统的旅游活动。完善建设国家公园的服务系统和旅游解说系统；公园设立国际救援中心，对发生危险的游客和处于濒危的野生动物植物给予救护；开发老定日至洛子峰、卓奥友峰、马卡鲁峰、嘎玛沟的多条徒步旅游线路；对马卡鲁峰大本营、卓奥友峰大本营、洛子峰大本营进行规范建设，严格杜绝永久性人工设施建设，提升这三个区域的登山服务功

能；稳步开发由老定日出发经朗巴拉山口，抵达尼泊尔的萨迦玛塔国家公园的季节性、跨境专项旅游线路，以及定日珠峰东坡—樟木—尼泊尔加德满都—陈塘—嘎玛沟的环珠峰旅游线路，探索中尼双方合作成立“珠穆朗玛国际公园管理委员会”，开展国际旅游合作。

“十二五”期内，在珠穆朗玛国家公园的整体格局下，以珠穆朗玛峰景区、希夏邦马峰景区、嘎玛沟景区、吉隆沟景区、定结陈塘日屋景区为重点，有序推进尼泊尔边境景区、老定日景区、拉孜景区及乡村旅游项目建设。

2、雅鲁藏布大峡谷国家公园

在现有国家自然保护区、国家森林公园、国家地质公园的基础上，成立雅鲁藏布大峡谷国家公园管理委员会。突出强化雅鲁藏布大峡谷国家公园的示范与保护意义，分期建设生物多样性保护基地、冰川遗迹展示基地、板块漂移及地球发育地质科考基地等主题型片区和专项科考研究工作站点。大力发展中高端观光旅游线路产品，开发“鲁朗—竹普（索松）—加拉—白马狗熊—兴西拉—鲁古—昔岱—墨脱—背崩—汗密—多雄拉—派乡”精品线路，建设立体化的观光游览体系，形成徒步游览道、热气球观光、索道穿越、直升机游览等多元化组合的国际一流生态观光产品。

在五县（米林、林芝、墨脱、波密、察隅）的关联区域设立国家公园观察保护站、游客服务中心、急救站、应急通

讯站、停车场、观景台、环保公厕及垃圾收集转运点、专项探险旅游设施（游览栈道、徒步小径、帐篷露营地、漂流点、报警点、救援点）等公共服务设施。

3、纳木措国家公园

纳木措国家公园，包括念青唐古拉山主峰、湖泊鸟岛、岩画石刻、羊八井等。重点突出国家生态安全屏障的意义，强化生态保护功能，围绕“高原生命力”定位，通过旅游开发实现国家公园的游憩、展示、教育等综合价值。强化纳木措生态保护核心区价值，适度建设环湖风景道、环保自驾车基地和游览线路，稳步开发“生命繁衍之路、高原探秘之路、草甸湿地之路、藏民俗之路”等专题旅游线路。

突出羊八井镇的综合服务功能，积极发展温泉度假旅游等综合接待设施。

稳步建设“拉萨—纳木措—班戈—南木林—日喀则—拉萨”旅游交通环线产品，推动加强西藏旅游西环线和北环线的整体发展。

4、神山圣湖国家公园

将玛旁雍措、冈仁波齐、拉昂措区域整体纳入神山圣湖国家公园区域，重点优化区内游览线路，加强生态环境景观整治，有序发展宗教文化设施，合理控制环境容量，将主题型文化开发与自然景观保护相结合，开发宗教朝觐、文化体验、高原观光、野生动物保护、登山探险等综合型项目，以

可持续的方式带动地方文化繁荣与自然生态保护。

第二节 先行旅游景区工程

“十二五”期间，科学引入具有投资实力、丰富经验和高度社会责任感的知名旅游机构和企业，参与旅游景区建设和惠民富民工作，先行发展13个具有重要示范性和带动力的景区项目，与四大国家公园工程项目协调联动，以大项目效应推动优化西藏旅游产业布局。

1、甲玛沟松赞干布故里文化旅游区

优先完善旅游区配套交通与基础设施，着重围绕“吐蕃盛世文化、藏汉文化渊源、农牧庄园文化”三大特色文化，重点建设松赞干布出生地、赞普夏宫主题酒店、霍康庄园、赤康风情村落、莲花生修行朝圣地和桑耶古道徒步大本营等几大主题旅游产品。统筹区内及周边乡村发展，扶持农牧民参与文化旅游经营，鼓励发展农家乐、牧家乐、藏民族家访等体验性乡村旅游产品。

2、雅砻藏源文化体验旅游区

优化提升以雍布拉康、昌珠寺、桑耶寺、藏王墓、德娃林卡为重点的山南雅砻藏源文化体验旅游区环境，完善片区旅游道路交通、标识导引、安全保障、游客服务、餐饮住宿等主要配套设施，加强导游人员讲解培训，逐步完善电子导

游讲解、藏汉英文对照标牌、景区防灾等系统建设。编排大型实景与高科技多媒体结合的文化演出，开发文化餐饮宴席、特色旅游纪念品等，推动文化创意产业发展。

3、羊卓雍措景区

加强生态环境保护，优化周边环境、持续完善停车场、观景台、栈道、旅游厕所、游客中心等旅游基础设施建设，逐步分段分期开发旅游环湖公路。逐步发展以桑顶寺宗教朝觐和乡村民俗休闲为主的文化体验旅游项目，“十二五”后期，积极引入市场资本，结合新农村改造建设，适度开发小型精品度假设施。

4、勒布-扎日红色旅游区

加快建设勒乡至申布扎旅游专线公路，推进当地的军地合作，稳步开发中印自卫反击战前线指挥部、克节朗战役遗址等红色旅游景点，建设跨娘母江曲将军桥、纪念碑等，逐步完善勒布沟、扎日沟、岗亭瀑布等重要景观区域观景台、游步道、停车场、旅游标牌等基础设施，争取进入国家第三期红色旅游景点景区名录。

5、江孜古城景区

全面编制江孜古城景区修建性详细规划和城区风貌与景观设计，切实推进实施古城综合环境整治和文化建设工程，投入专项资金维护和修葺特色藏式民居，重点培育古城特色文化旅游街区、主题客栈、文化演出等体验型旅游产品。

探索成立江孜古城景区管理公司，将古城旅游开发与城镇建设结合，带动特色旅游小城镇发展。

6、雅江源生态旅游区

在严格进行生态环境保护的前提下，划定清晰的保护与适度开发区域，优先发展高品质的绿色生态观光旅游，重点建设野生动物保护基地、藏羚羊繁殖基地、草原生态湿地保护区、吉玛央宗冰川探险观光点等，有序开发雅江源文化节庆旅游产品，结合新农村建设，鼓励发展乡村旅游，丰富旅游餐饮、住宿等业态结构。

7、鲁朗林海休闲旅游度假区

积极推行低碳旅游，重点发展冬季旅游，完善森林观光旅游产品，逐步开发环保型旅游度假设施，加强原住民文化保护，开通鲁朗林海休闲旅游度假区至米堆冰川、岗云山林、嘎朗王遗址等周边景区的旅游班车，带动区域旅游发展。

8、尼洋河-巴松措生态休闲旅游区

提升巴松措景区产品品质，开发尼洋河滨水休闲绿道，逐步带动工布江达太昭古城文化旅游区、邦杰塘草原、林则猕猴园、巴河镇、秀巴古堡等旅游项目整体发展，稳步发展松多温泉等休闲度假旅游项目。

9、然乌湖-来古冰川旅游区

整合然乌湖、来古冰川、雅则湿地、原生态村落等旅游资源，提升区域整体的可进入性，依托周边乡村配套建设相

关的旅游接待服务设施，提升然乌镇的旅游接待服务功能。实施来古村风貌保护工程，结合新农村建设发展当地居民风情体验型乡村旅游产品。

10、芒康文化休闲旅游区

重点提升香格里拉、茶马古道旅游品牌，优先建设旅游专线公路等基础配套设施，着重加强盐井古盐田、纳西民族村、曲孜卡温泉、扎谷西峡谷项目建设，持续完善澜沧江、怒江观景接待配套设施建设，带动左贡县开发梅里雪山（北坡）景区，建设成为西藏重要的东南门户旅游区，提升西藏香格里拉文化旅游品牌。

11、藏北国家野生动物园

科学保护羌塘国家级自然保护区和色林黑颈鹤国家级自然保护区等生态资源，推动改善草场管理和围栏建设模式，促进创造人与自然和谐相处的可持续发展局面。在维护当地居民生活利益与自然生态生存权益的基础上，借鉴国际先进经验，积极探索国家野生动物园的发展管理模式，严格保护动植物生态环境，优先发展高端环保旅游，试点发展直升机等低空特种旅游，形成地面、空中游览线路相结合的观光游览模式，合理建设低碳、环保型汽车旅游基地。

12、札达古格-土林景区

以扎达土林自然遗产和古格王国古城遗址群文化遗产为主体，积极探索遗址旅游发展模式，努力申报国家考古遗

址公园。着力建设阿里地区重点旅游景区公路,完善自驾游、徒步游营地等旅游配套接待设施,严格保护自然遗产、文化遗产景观,带动发展周边农牧区乡村旅游发展,鼓励农牧民经营特色住宿、餐饮接待服务,形成东嘎-皮央佛教古窟、扎达土林、普日寺、古格王城及周边古城遗址、托林寺等国际旅游精品线路。

13、墨脱定制旅游区

积极探索成立墨脱定制旅游区,全面保护生态环境,围绕墨脱生态公路的建设,重点针对中高端、个性化旅游市场,稳妥进行定制化旅游产品和服务体系的开发,在管理运营机制、旅游产品设计、安全救援系统等方面实现科学、创新的发展。

第三节 后续旅游景区工程

“十二五”期间,采取政府财政补贴和奖励、政策性融资、开发权和特许经营权出让等多种资本结合的方式,强化市场对资源配置的基础作用,持续开发 16 个拥有独特性资源价值和显著市场价值的景区项目,促进完善西藏旅游景区建设布局。

专栏 2: “十二五”后续旅游景区工程

(1) 阿里班公湖景区; (2) 象雄古城旅游区; (3) 色林措景区; (4) 那曲镇藏北民俗文化旅游区; (5) 堆龙德庆景观农业旅游区; (6) 贡嘎空港旅游综合服务区; (7) 桑日-拉姆拉措旅游区; (8) 泽当古镇旅游区; (9) 仁布-尼木民俗文化旅游区; (10) 谢通门温泉旅游度假区; (11) 亚东生态休闲旅游区; (12) 米林峡谷药洲旅游区; (13) 墨脱-察隅生态旅游区; (14) 波密冰川特种旅游区; (15) 东嘎藏医养生度假区; (16) 昌都康巴民俗文化体验旅游区。

第十五章 旅游要素建设工程

“十二五”期间，在持续提升“旅游景区”核心要素建设水平的同时，通过政府引导和招商引资，大力发展“行、食、住、购、娱”旅游基本要素建设，全面展示西藏旅游吸引力，丰富旅游文化体验，提高旅游消费水平，增加旅游产业价值。

第一节 旅游交通工程

通过财政投入、政策性融资、旅游资源开发权置换融资等方式，持续完善重点旅游公路及旅游公路标识牌、停车场、观景台、旅游厕所等配套设施的建设，加速完成四条旅游环线、东西两大环线、两大旅游廊道、十大旅游通道的路面黑色化工程，有序推进全区的重点景区公路建设。

以财政投入为启动，配套建设旅游交通公共服务设施和自驾车、自助游接待服务营地，鼓励非公有制企业参与投资经营自驾车、自助游营地项目，推动形成连锁化、标准化服务，建立特色旅游产品品牌。

推动国有交通运输企业投资经营旅游巴士客运和旅游车辆租赁项目，适度提供财政补贴，全面创造安全的市场环

境，鼓励区外优势资本和专业企业参与投资经营，提高西藏公路旅游交通的市场化运营能力。

第二节 宾馆饭店和餐饮设施工程

持续优化旅游接待服务空间布局、档次结构和功能结构，形成以各旅游城镇为重点，以重点休闲度假景区为亮点的多元化旅游住宿和餐饮设施新结构。

拉萨、林芝、日喀则加快建设一批五星级酒店，重点推进会议休闲和产权式度假酒店建设，山南、昌都、阿里、那曲地区鼓励建设中高星级的文化精品酒店，以观光型饭店为基础，持续提高经营管理水平。

加快特色餐饮设施建设，形成星级饭店和社会品牌餐饮相结合的集群化餐饮发展结构，主要旅游城镇建设特色美食街，树立街区品牌意识，重视餐饮环境建设和文化氛围营造，鼓励餐饮服务企业积极挖掘藏餐文化，开发地方特色餐饮、民族文化餐饮、绿色餐饮等，培育具有自主知识产权、文化影响力强的西藏本地旅游餐饮品牌和名牌企业。

第三节 旅游商品基地工程

积极实施政策扶持，大力推进西藏旅游商品基地工程建

设，形成旅游商品研发基地、旅游商品生产加工基地、旅游购物商场三位一体的旅游商品供销体系。

“十二五”期间，重点推进八大基地建设：拉萨市城关区手工艺加工基地、墨竹工卡县甲玛陶瓷纪念品基地、林芝地区波密县旅游产品研发基地、山南地区贡嘎县旅游产品研发基地、日喀则地区日喀则市旅游产品研发基地、昌都地区昌都县铜工艺研发基地、昌都地区昌都县唐卡工艺品研发基地、那曲地区那曲县旅游产品研发基地。

第四节 藏医药旅游发展工程

加强西藏旅游产业与藏医药产业的融合发展，推进开发藏医药文化体验、藏医康疗等主题旅游产品，重点发展藏药购物，依托藏医院、藏药生产企业、藏药种植基地、旅游购物商场、旅游综合服务中心、酒店度假村等，设立兼具文化和生态观光、科普教育、养生康疗等功能的藏药购物点，推动形成规模化发展效应，并着力加强市场管理，维护旅游者的权益。

第五节 旅游文化建设工程

发挥西藏文化资源优势，加速设计开发一批旅游文化精品项目，拉萨、林芝等重点旅游城镇创作一批舞台艺术与实景演出相结合的民族民俗文化演出节目，重点旅游景区投入

一批各具特色的旅游演艺节目，招商引资与政府配套相结合，建设符合现代游客需求的文化表演场馆，提高旅游吸引力和文化消费价值。

稳妥推进各重点旅游城镇的历史文化街区、民俗文化街、文化博物馆等文化旅游设施建设，争取“十二五”后期形成覆盖主要地区、文化体系较为完整的文化体验旅游产品体系。

第十六章 旅游公共服务工程

“十二五”期间，基本建成较为完整的西藏旅游信息咨询服务体系、旅游安全保障服务体系、旅游交通便捷服务体系、旅游便民惠民服务体系，形成政府主导、分级负责、社会协同的旅游公共服务工作机制，提供较为完备、规范便利、安全舒适的旅游公共服务体系。

第一节 旅游综合服务中心工程

“十二五”期间，在重点旅游景区、机场、主要旅游车站，建成 7-10 个覆盖全区、具有较高运行效能的旅游综合服务中心，提供旅游信息咨询服务、交通集散与换乘、游客疏导、宣传促销、市场信息反馈、旅游线路产品安全等公共服务，积极争创国家旅游咨询中心和集散中心示范项目。

第二节 旅游信息化建设工程

“十二五”期间，基本建成覆盖各地（市）和重点旅游景区的信息化网络体系，形成以各级旅游综合服务中心为基础的现场信息服务终端、旅游商务平台和旅游监管体系；着力建设以西藏旅游资讯网为基础的在线旅游信息服务集群和以 12301 旅游服务热线为基础的旅游信息声讯服务系统，整合旅游信息咨询点、信息发布屏、印刷品、广告等多种渠

道，全面发布西藏旅游咨询信息、假日旅游市场信息、旅游交通集散信息、旅游安全风险提示信息、旅游服务质量信息等公共信息；逐步建立完善西藏旅游公共信息数据库，健全假日旅游预报制度、旅游警示信息发布制度，完善旅游信息服务保障机制。

第三节 旅游安全应急救援工程

“十二五”前期，积极推动建立健全西藏旅游安全保障法治、体制和机制建设，加强旅游安全风险防范，持续完善旅游安全预警信息发布制度、旅游突发事件信息报告制度，持续推进旅游安全标准化建设，规范安全服务流程，引导旅游企业和游客主动规避和防范各类旅游安全风险。

“十二五”后期，重点完善建设各级各类旅游应急预案体系，加强旅游、公安、卫生、交通、林业等相关部门的沟通与合作，强化多部门、跨区域和境内外合作的旅游突发事件应急处置，稳妥建立政府救援、专业救援和商业救援相结合的旅游安全应急救援系统，设立与各地区急救中心联动的旅游救援机制，形成公路救援、直升机救援、高山救援全方位立体救援网络。

第五篇 保障措施

第十七章 旅游政策法规体系保障

全面推进旅游政策法规体系建设，强化实施旅游法制保障，重点完善税费价格与奖励政策、旅游业发展用地政策，探索建立符合西藏发展实际的旅游执法体系。

第一节 政策保障

完善税费价格与奖励政策。一是继续贯彻落实促进旅游业发展的税收优惠政策；二是鼓励引导社会资本发展旅游文化产业，对符合产业发展规划、具有龙头带动作用的旅游文化企业或项目给予银行贷款贴息支持；三是完善对内对外开放政策，扩大外资投资旅游产业领域，推进制定旅游区域合作等支持政策，如旅行社外联奖励制度、境外旅游者购物退税制度、简化入境手续等；四是实施财政奖励扶持政策，对综合目标绩效考核获得优胜表彰的旅游示范县、A级景区、星级饭店、旅行社、星级农家乐、藏家乐实行奖励，鼓励和支持开发具有地方特色和文化内涵的系列旅游商品、纪念品，对在全国和自治区获奖的研制、开发企业和个人给予奖励。

深化旅游业发展用地政策。科学、系统地做好旅游规划

与城乡规划、土地利用规划、环境保护规划的衔接，支持增加旅游业发展用地，并纳入各级土地利用总体规划之中，“十二五”前期，推动拉萨、林芝、日喀则、山南在年度土地供应中适当增加旅游业发展用地，“十二五”后期，推动昌都、阿里、那曲适当增加旅游业发展用地，对纳入自治区和地（市）级旅游发展总体规划范围内的旅游建设项目，应争取国土部门给予大力支持，并确保优先供地；对列入自治区重点项目计划的旅游建设项目用地由自治区专项安排，对列入自治区重点旅游项目计划的项目如因新建、改建、扩建等确需调整土地规划的，可依法申请调整；在投资 and 环境保护工作落实的条件下，对以有偿方式取得土地使用权的非政府投资项目，旅游行政管理部门应积极推动项目收益方政府按植被恢复费、配套费等规费的适当比例奖励项目投资单位。

第二节 法规保障

严格执行国家和自治区政策法规。以国家相关法律法规为基础，严格执行国务院颁布的《旅行社条例》、《导游人员管理条例》，国家旅游局制定的《旅行社条例实施细则》、西藏自治区人民代表大会常务委员会颁布的《西藏自治区旅游条例》等相关法律法规和国务院、自治区党委、政府的一系列政策性文件，以标准化为重点，全面推进旅游政策法规体

系建设。

强化实施法制保障。加强法制建设和规划编制，加快旅游综合立法，推进西藏旅游业的地方标准建设；完善西藏旅游业发展的规划体系，进行专题研究，编制各专项规划，编制系统性旅游用地控制性规划和景区规划。开展资源普查，建立旅游资源信息库。

建立旅游执法体系。加强自治区、地（市）、县三级旅游执法力度，并借鉴国际惯例和先进经验，实现跨部门合作，建立联合执法机制，提高西藏旅游执法工作效率，维护全区旅游形象。

第十八章 旅游人才体系保障

以建立西藏旅游人才市场机制，推动加快人才资源结构调整，形成人才培养分工体系为目标，建立完善四级培训体系，重点加强导游人才和各类管理人才的开发管理，以及加强旅游职业教育改革创新，建立西藏旅游专家库，推动人才技术援藏。

第一节 旅游人才开发目标

建立旅游人才市场机制。依据旅游市场发展趋势和旅游产业要素配置需求，结合旅游各行业人才需求，以“短期引进，长期培养，有序竞争”为主要方式，建立旅游基层服务人员、中高层管理人员的多层次人才工作机制，充分发挥市场配置旅游人才资源的基础性作用，大力加强旅游人才公共服务，着力强化旅游企业在旅游人才开发中的主体作用，不断完善旅游人才的发现评价、选拔任用，流动配置、激励保障机制，提高人才待遇，激发人才活力，努力营造尊重知识、尊重人才的行业氛围。积极创造旅游就业机会，促进开发人才供给市场，引导广大农牧区剩余劳动力和社会待业青年在旅游行业就业。

加快旅游人才资源结构调整。加快提高酒店和景区服务人员、导游人员的综合服务素质，加快旅游职业经理人才队

伍建设，增加乡村旅游、休闲度假旅游、外语导游服务人员规模，加快培养旅游营销策划人员、特种旅游指导人员、健康疗养指导人员等。旅游服务人员学历达到高中或中专学历，中层管理人员达到大专和本科学历，高层管理人员达到本科及以上学历。

推动形成人才培养分工体系。加快旅游人力资源的专业化院校和培训机构建设，推动旅游院校和社会培训机构形成职业素质教育和职业技能培训的分工协作机制。形成职业素质培养、职业技能培训、岗前培训、在职培训和学历素质教育相结合的人才培训体系。完善旅游行业工种和职业技能培训鉴定体系，全面实行持证上岗，逐步健全旅游用工体系。

第二节 旅游人力资源开发措施

建立完善四级培训体系。建立和完善自治区、地市、县、企业四培训体系，明确各级职责和培训目标，走全社会开放式旅游培训的发展道路，把提高旅游人才的基本素质、职业道德水准、业务技能放在培训工作的首位。自治区旅游行政管理部门以宏观管理为主，主要培训职责是制定人才培训规划和政策，组织开展中高级领导人才、优秀导游人才和行业紧缺人才的培养，负责培训信息交流和经验推广，负责职业资格考试的管理工作，指导、检查下级旅游局、旅游培训工

作。地市级和县级旅游行政管理部门以中观管理为主，培训职责主要是具体落实自治区旅游行政管理部门部署的工作任务，推动企业自主培训工作的开展。企业以微观管理为主，根据自身的发展目标和经营管理任务，自主开展培训。

加强导游人才开发管理。按照行政许可法要求，谁培训、谁发证、谁管理，实行系统化的导游人才开发管理。一是在西藏从事导游业务的导游人员，凡获得全国普通话中级以上及小语种导游来西藏从事导游工作的，需通过西藏自治区旅游局培训中心培训，并获得由西藏自治区旅游局颁发的上岗证，才能在西藏从事导游业务工作；二是在导游年审培训中突出导游分级分类培训，深化导游分级分类管理，促进西藏导游结构调整和导游服务质量的提高；三是各旅行社聘用导游时，必须验证聘用；四是导游中介机构要积极推动提高导游的业务水平，培养星级导游，创建导游品牌，实行优质优价服务。

着重抓好各类管理人才开发。一是全面强化旅游行政管理干部培训，积极开展旅游行政管理部门业务骨干人员的业务培训制度，重点抓好各县旅游局长和各级旅游行政管理部门中层管理人员的培训，尤其是加大对贫困地区、县旅游业务管理干部的培训；同时，坚持民主、公开、竞争、择优的原则完善开放的选人用人机制，实现竞争性选拔旅游行政管理人才工作的常态化、科学化，完善从旅游一线选拔录用旅

游行政管理人才的机制。**二是**积极培育旅游职业经理人队伍，重点加强开发旅游景区、国家公园、旅行社管理人才的开发与管理，争取国家旅游局和援藏省市旅游高校对西藏的支持，在五年内完成对旅游饭店、旅行社、旅游景区管理人员的岗位培训和职业认证考核，提高旅游企业管理人员的经营管理水平；**三是**加强西藏旅游人才和乡村旅游管理人才培养，尽快建立一支以各少数民族为主体的现代职业经理人队伍，加强在经营理念、管理模式、市场竞争意识方面的培训，促进西藏各类旅游企业和乡村旅游企业竞争力增强；**四是**推动完善旅游服务技能人才职业资格体系。深化校企合作，提高各级各类旅游服务技能人才大赛，提升旅游服务技能人才的职业荣誉感和职业技能。健全以职业能力为核心，以工作业绩为重点、注重职业道德和职业水平的旅游高技能人才评价体系。**五是**人才是我区旅游发展产业的重要保障，建设一支高素质的从业人员队伍，特别是培育旅游精英人才应成为产业发展的战略性内容。多渠道培育我区旅游产业的精英人才，选派高级人才赴旅游发达国家接受培训，逐步建立健全我区旅游人才高级人才库。

第三节 加强人才培养改革创新

加强职业教育的改革创新。进一步完善西藏旅游职业教

育体系，调整旅游专业结构和学历教育层次，引导和支持西藏大学旅游与外语学院、西藏民族学院和西藏职业技术学院等院校开设旅游业急需的新专业和新学科，创新西藏院校旅游人才培育模式，利用“区部共建”、对口支援、合作办学”等多种形式帮助高校提升办学水平，鼓励西藏旅游院校与对口支援省区建立旅游人才培训、实习与合作机制，根据市场需求，采取“短平快”的方式邀请区外专家举办紧缺专业人才研修班。

建立西藏旅游专家库。成立“西藏自治区旅游发展研究院”，建立旅游发展研究与咨询专家库，加大对西藏旅游产业发展的专业研究，提高科研指导水平和人才支持力度。成立“西藏旅游专家委员会”，由区内专家和区外特聘专家两部分组成，对旅游产业发展中的重大问题进行决策咨询，并开展对西藏中高层旅游人才队伍的培训教育，推动西藏旅游产业的知识创新、人才创新，促进提升西藏旅游业竞争力。

推动人才技术援藏。积极与各地援藏旅游部门合作，持续引进旅游企业优秀管理人才。邀请援藏省市选派优秀旅游干部和专家开展中、短期援藏工作。推动援藏省市旅游教育院校机构选派优秀师资力量，支持西藏提高人才培训水平。建立长效援藏机制，成立“旅游援藏专家委员会”，邀请有援藏经历的旅游干部、专家，长期为西藏旅游业发展提供智力支持。

第十九章 旅游生态环境保护

严格执行国家、地方和相关部门的环境保护法律规划与标准，加大旅游环境保护执法力度，坚持旅游开发与环境保护相协调，加强生态旅游景区保护管理，鼓励开展绿色旅游经营，推动绿色旅游消费行为。

第一节 生态立法与机制保障

严格执行相关法律法规与标准，推动进一步加快地方旅游环保立法。在“十二五”期间，旅游、环保、林业等相关部门积极协同，联合制定《西藏生态旅游景区保护开发管理办法》、《西藏生态旅游建设规划》等，并将生态环境保护规划作为编制、评审和实施各级各类旅游规划的重要组成部分。

贯彻旅游项目环境影响评价制度，加大旅游环境保护执法力度。旅游项目建设规划的环境影响评价须明确旅游环境保护的目标、任务和主要措施，建立旅游、环保、林业、交通等相关部门的旅游环保联合执法运行机制，推动旅游生态环境保护规范化和标准化建设，逐步将旅游生态环境监督纳入西藏旅游警察执法工作范畴，“十二五”后期，稳妥建立行政执法队伍与武警西藏森林总队的合作机制，加大旅游环保执法力度。

第二节 环境保护与生态建设

坚持旅游开发与环境保护相协调，推动加快西藏生态安全屏障保护与建设。以旅游开发促进生态环境保护、以生态环境保护支撑旅游发展，根据不同类型的资源采取不同的保护措施，在科学规划的前提下做好旅游资源的开发利用。系统开展西藏旅游资源调查，科学评价西藏自然生态环境的脆弱性，加大对资源环境的保护和节约力度，重点保护冰川、雪山、河流、湖泊、森林、草原、动植物群落等生态旅游资源，推进拉鲁湿地自然保护区、类乌齐马鹿自然保护区、雅鲁藏布大峡谷自然保护区、珠峰自然保护区、色林错自然保护区、察隅慈巴沟自然保护区等各级各类自然保护区的保护性建设，积极推动实施退牧还草工程、防护林体系建设工程、农牧区传统能源替代工程等。

提高生态旅游建设水平，加强生态景区保护管理。加强重点生态资源的保护和管理，规范发展生态旅游，优化和调整旅游产品结构、转变经济增长方式，积极开发生态旅游产品、环境友好型旅游产品，严格落实需配套采取的环境保护措施和生态环境恢复措施，加快生态旅游景区污染物集中处理设施以及配套设施建设，实现污染物达标排放和科学处置，促进西藏生态旅游的可持续发展。

第三节 鼓励与推行绿色旅游

积极扶持企业环保建设，鼓励开展绿色旅游经营。逐步健全旅游环境考核管理体系，开展旅游景区（点）、宾馆酒店等环境质量评定工作，做到 A 级以上景区、星级酒店环境质量全部达标；鼓励建设旅游环保与低碳化基础设施，对购置并使用环境保护、节能节水、安全生产专用设备且符合国家优惠目录的，按有关规定享受相关政策；加快旅游企业环境污染责任保险制度建设，探索建立生态旅游责任保证金制度；推动旅游景区企业、旅游接待服务企业开展绿色旅游经营，积极发展循环经济，鼓励进行“ISO14001 环境管理体系—规范及使用指南”认证、“绿色环球 21”认证，“中国环境标志”认证，申报“国家级绿色饭店”、“国家级绿色餐饮企业”等工作，鼓励争创国家、自治区级绿色、低碳单位，对通过认证和申报成功企业给予奖励。

开展旅游生态文明宣传，推动绿色旅游消费行为。积极开展西藏生态环境保护的宣传、教育与培训，加强生态旅游科普工作，积极开展国际范围的西藏生态保护宣传、环保公益旅行等活动，推动自治区与周边省区和国家加强生态文明宣传合作，宣传倡导游客在高原地区开展低碳出行、绿色消费，普及生态知识，制定低碳旅游行动方案和行动计划，积极参与到绿色消费的行动中，降低旅游行为对自然环境的影响，通过生态旅游活动推动西藏的生态文明建设。

第二十章 旅游投资建设保障

在继续加大政府投资力度的基础上，建立多形式、多渠道的旅游投融资体系，实现社会化投入和多元化融资，重点争取资金项目援藏和建立西藏旅游发展基金制度，并以市场化手段，积极开展旅游项目招商引资。

第一节 资金保障

提高财政资金投入力度。将西藏旅游业发展作为自治区、地（市）和主要旅游县“十二五”时期国民经济和社会发展规划的重要工作，逐步加大财政资金投入力度，一是自治区人民政府加大对旅游产业的资金投入力度，将旅游业发展所需经费列入年度财政预算。地（市）、县人民政府根据旅游业发展需要，加大对旅游业的资金投入，并纳入同级人民政府年度财政预算，用于旅游宣传促销、旅游规划研究、旅游信息化建设、旅游教育培训、国家投入之外的主要旅游景区和基础设施建设补助，以及政策性奖励等；二是在“自治区旅游产业发展协调委员会”的指导下，推动各级发改委、财政及旅游相关部门持续重视和增加旅游关联投入；交通运输厅等部门要加快主要旅游公路和乡村旅游公路建设，推进旅游支线机场和铁路运输系统的规划发展；农牧厅、住房与城乡建设厅等部门要加快旅游乡村的综合投入；民宗委、文化厅、文物局等部门要积极支持文化和宗教旅游项目的开

发；国资委、商务厅等部门要鼓励推进开发旅游商品和民族特色手工艺品，扩大商品生产和销售渠道；**三是**县级以上人民政府市政建设项目和重点项目的规划编制和方案设计，应当统筹兼顾旅游产业发展；**四是**执行自治区财政厅、旅游局关于印发《西藏自治区旅游发展资金管理暂行办法》，对于列入“暂行办法”的重点建设项目，按照支持方式和额度予以支持，做到专款专用，减少资金拨付环节，加大资金监管力度，提高资金使用效益。

争取资金项目援藏。积极争取国家相关部门和各援藏省市将西藏旅游产业作为对口支援的重要内容，**一是**将西藏旅游业发展纳入国家旅游业“十二五”发展规划体系中，依据财政部、国家旅游局颁布的《旅游发展基金管理暂行办法》、《旅游发展基金补助地方项目资金管理办法》，积极申报国家旅游专项资金和旅游发展基金项目开发补助费，用于完善和提升 A 级以上旅游景区（点）旅游基础设施和公共服务设施建设，以及能够带动农牧民脱贫致富的旅游项目开发补助等；**二是**把发展旅游业作为调整自治区产业结构、促进农牧民就业和增加收入的重要途径，纳入国家扶贫计划，推动自治区天然林保护、农业综合开发、农村能源、民族发展、以工代赈等专项资金的安排使用与当地旅游业发展结合起来；**三是**创新旅游受援机制，稳妥引导援藏省市资金和项目向旅游产业倾斜，大力引导援助地的知名旅游企业进藏投资，鼓

励在拉萨、林芝、日喀则、山南、昌都等地区开发星级酒店、度假村，投资参与景区经营管理。

拓宽旅游投资渠道。通过财政扶持、政策性融资、援藏支持、融资创新、招商引资等多种方式，全面拓宽旅游投资渠道。“十二五”期间，西藏旅游投入力争实现“五十双百”目标，**一是**争取国家投资5亿元，用于重点旅游景区基础设施、旅游公共服务设施、乡村旅游示范点和部分重点公益性文化旅游项目的投入；**二是**争取各级财政资金和对口援藏省市的旅游支持投入超过10亿元，主要用于旅游资源的前期基础建设与保护投入、国有宾馆酒店的投资建设、城镇与乡村旅游环境保护等；**三是**争取政策性融资和地方政府国有旅游项目设施投入达到100亿元，主要用于城镇旅游风貌整治、国有旅游景区、宾馆酒店、旅游交通企业的建设经营；**四是**争取招商引资超过100亿元，主要用于各地（市）高星级酒店、度假村、旅游景区、文化旅游企业、旅游餐饮与购物场所、旅游车辆运营企业等市场化项目的建设经营。**五是**研究建立西藏旅游发展基金。

逐步完善旅游投融资平台。落实相关扶持政策，完善旅游项目贷款贴息财政补贴办法和旅游企业融资担保体系，加大各类信用担保机构对旅游企业和旅游项目的担保力度，对投资大、建设周期长的旅游项目适当延长贷款期限和予以贴息补助等政策；以西藏国际旅游集团、西藏航空有限公司为

试点，争取加大财政贴息贷款力度，推动其他金融机构提供支持，如国家开发银行、亚洲开发银行、世界银行等国内国际金融机构的低息贷款等；对符合条件的旅游企业和旅游项目，加大多种形式的融资授信支持，鼓励金融机构积极支持和发展回报率高的旅游项目，符合条件的旅游企业可享受中小企业贷款优惠政策；加大对符合文化部、国家旅游局文化旅游产业政策导向企业的信贷支持，对纳入国家和自治区《文化旅游重点项目名录》的文化旅游产业项目，金融机构优先予以信贷支持。

第二节 配套保障

加大旅游基础设施投入。在保障落实国家旅游基础设施投入到位的前提下，加强自治区、地（市）、县三级政府对重要旅游基础设施的规划协调，在重点项目中力争增加旅游基础设施项目的比重，固定资产投资附加旅游基础设施投资。国家资金投入主要用于建设主要旅游公路、景区道路、景区停车场、游客服务中心、旅游厕所、观景台、自驾游营地，以及具有示范性、带动性的乡村旅游点、旅游安全救援以及景区环境保护等基础设施，通过国家投入，推动西藏又好又快建成重要的世界旅游目的地。

积极开展旅游项目招商引资。建立《西藏旅游产业招商引资目录》和项目库，加大招商引资和吸引社会闲散资金的

力度,积极落实旅游产业招商引资优惠政策,充分发挥金融、税收、价格等经济杠杆作用,培育多元化旅游投资主体;积极引进实力强、资金雄厚的区外企业到西藏投资旅游核心产业,鼓励采取创新融资方式,探索旅游景区项目开发权、经营权、收益权作为质押向银行贷款,或通过旅游要素特许经营权转让、合资合作、股权或产权置换等方式进行市场化融资;鼓励中小旅游企业和乡村旅游经营户以互助联保形式实现小额融资;“十二五”后期,支持符合条件的旅游企业发行短期融资券、企业债券和中期票据,鼓励符合条件的旅游企业在中小企业板和创业板上市融资。