

湖南省人民政府办公厅文件

湘政办发〔2018〕42号

湖南省人民政府办公厅关于 印发《湖南省建设全域旅游基地三年行动 计划（2018—2020年）》的通知

各市州、县市区人民政府，省政府各厅委、各直属机构：

《湖南省建设全域旅游基地三年行动计划（2018—2020年）》
已经省人民政府同意，现印发给你们，请认真组织实施。



（此件主动公开）

湖南省建设全域旅游基地三年行动计划

(2018—2020 年)

为充分发挥湖南旅游资源优势，加快打造以“锦绣潇湘”为品牌的全域旅游基地，更好满足人民群众日益增长的优质旅游需要，根据《国务院办公厅关于促进全域旅游发展的指导意见》（国办发〔2018〕15号）和《中共湖南省委关于大力实施创新引领开放崛起战略的若干意见》（湘发〔2017〕8号）精神，制定本行动计划。

一、总体要求

（一）基本思路。全面贯彻党的十九大精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持以开放合作促融合创新，按照全区域规划、全业态拓展、全产业融合、全天候监管的发展理念，着力抓改革、增供给、强营销、优服务、提品质、创品牌，全面提升旅游产业化、法治化、标准化、信息化、国际化水平，实现全域宜居宜业宜游，为建设富饶美丽幸福新湖南作出积极贡献。

（二）发展目标。将建设以“锦绣潇湘”为品牌的全域旅游基地作为总目标，夯实“五大旅游板块”的支撑作用，加快创建30个全域旅游示范区、建设30个省级重点旅游项目。力争到2020年，全省旅游总收入突破1万亿元，旅游增加值占GDP的

比重达到7%左右，游客平均消费水平达到1100元以上，接待入境旅游者突破400万人次；旅游产业结构更加优化，旅游经济总量、游客满意度指数进入全国前列，基本建成旅游经济强省和国内外知名旅游目的地。

二、发展布局

(一) 优化区域空间布局。

——长株潭旅游板块。包括长沙市、株洲市、湘潭市。充分发挥长沙市作为全省旅游中心作用和长株潭城市群核心引领作用，以“锦绣潇湘·快乐之都”为区域品牌，深化“9+2”泛珠旅游合作大联盟省会城市和长江中游城市群旅游合作，打造国际知名都市旅游目的地和旅游装备制造高地。（责任单位：长沙市政府、株洲市人民政府、湘潭市人民政府）

——环洞庭湖旅游板块。包括岳阳市、常德市、益阳市、长沙市望城区。充分发挥水体资源和湘楚文化资源优势，以“锦绣潇湘·天下洞庭”为区域品牌，深化长江经济带、环洞庭湖、幕阜山等跨省区域旅游合作，打造国际知名湖泊度假旅游目的地。（责任单位：长沙市政府、岳阳市人民政府、常德市人民政府、益阳市人民政府）

——大湘西旅游板块。包括张家界市、湘西自治州、常德市石门县和怀化市沅陵县、新晃县、麻阳县。充分发挥张家界市作为全省旅游龙头作用和武陵源、老司城世界遗产资源优势，以“锦绣潇湘·神秘湘西”为区域品牌，完善张吉怀旅游共同体、张家界南线旅游协作区等域内旅游合作机制，对接成渝城市群，

深化武陵山片区跨省区域旅游合作，打造以世界遗产为核心的国际生态文化旅游目的地。（责任单位：常德市人民政府、张家界市人民政府、怀化市人民政府、湘西自治州人民政府）

——雪峰山旅游板块。包括邵阳市、怀化市、娄底市和益阳市安化县、桃江县。充分挖掘雪峰山区域自然生态资源和历史文化资源特色，以“锦绣潇湘·神韵雪峰”为区域品牌，对接沪昆高铁沿线城市，特别是长三角城市群和云贵地区客源市场，打造国内外知名的山地度假旅游目的地。（责任单位：邵阳市人民政府、益阳市人民政府、怀化市人民政府、娄底市人民政府）

——大湘南旅游板块。包括衡阳市、郴州市、永州市和株洲市炎陵县。充分发挥南岭山脉和罗霄山脉自然生态资源优势，以“锦绣潇湘·休闲湘南”为区域品牌，完善南岳衡山旅游协作区等旅游合作机制，推动大南岭、罗霄山等跨省区域旅游合作，打造国际知名休闲度假旅游目的地。（责任单位：衡阳市人民政府、株洲市人民政府、郴州市人民政府、永州市人民政府）

（二）优化精品线路布局。

充分挖掘整合自然生态、历史文化和民族风情旅游资源，加强“五大旅游板块”之间的统筹协调和空间联动，深化区域旅游合作，着力规划建设张崀桂旅游走廊世界遗产旅游线（长沙—常德—张家界—湘西—怀化—邵阳—桂林）、“伟人故里”红色旅游线（韶山—湘乡—湘潭—宁乡—平江—浏阳—醴陵—攸县—茶陵—炎陵—桂东—汝城）、长江黄金水道和环洞庭江湖度假旅游线（武汉—岳阳—宜昌—重庆/长沙—岳阳—益阳—常德）、桃花

江。桃花源美丽乡村旅游线〔长沙（望城）—赫山—桃江—安化—桃花源〕、“心愿之旅”祈福寻根旅游线（长沙—南岳—炎帝陵—舜帝陵）、“神韵雪峰”山地度假旅游线（邵阳—怀化—娄底）和“快乐之都”长株潭都市旅游线等7条跨区域旅游线路。以区域品牌培育和旅游业态创新为重点，全面提升旅游景区、旅游乡村、旅游小镇、旅游街区、旅游综合体和旅游城市的休闲度假功能和核心吸引力，将其打造成为资源品质高、品牌形象优、核心吸引力强的精品旅游线路，加快形成“锦绣潇湘”精品旅游线路优化布局。（责任单位：省旅发委、各市州人民政府）

三、主要任务

（一）深入开展全域旅游示范创建。制定以县域为基础的全域旅游示范区创建指标体系，引导各地加快创建国家级、省级全域旅游示范县市区，加快培育一批旅游总收入过百亿元的旅游强县、旅游总收入过十亿元的旅游小镇、旅游总收入过亿元的旅游名村，推出一批湖南旅游扶贫典型案例，形成多点支撑、协调发展的全域旅游发展新格局。（责任单位：省旅发委、各市州人民政府）

（二）全面优化拓展旅游消费链。坚持文物、文化和文艺相结合，以文化作内容，以旅游作市场，推动文化旅游深度融合发展。突出以文化创意为引领，保护生态、植入文态、创新业态，全面优化拓展旅游美食、旅游住宿、旅游交通、旅游景区、旅游购物、旅游演艺等旅游消费链，积极培优做强一批旅游品牌项目、特色品牌企业和特色旅游产品。大力发展战略性新兴产业，

加快培育3—5个旅游装备制造基地，积极引进或培育具有国内外竞争力的旅游装备博览会。深入推进湖南特色优质产品进景区、进高速公路服务区。积极引进和培育大型国际体育旅游赛事，加快体育旅游服务和产品创新。（责任单位：省发改委、省科技厅、省经信委、省财政厅、省交通运输厅、省商务厅、省文化厅、省旅发委、省体育局、各市州人民政府）

（三）培育壮大旅游市场主体。完善旅游投资项目库，深入对接500强、对接湘商会，积极引进大型国际旅游集团、旅游文化企业、旅游装备制造企业，促进规模化、品牌化、网络化经营。鼓励省属文化旅游平台企业与市县国有资本和优秀民营企业开展股权合作，全面整合旅游品牌、核心旅游资源和精品旅游线路。（责任单位：省发改委、省经信委、省财政厅、省商务厅、省文化厅、省旅发委、省国资委、省工商联、省贸促会、各市州人民政府）

（四）推进旅游产业融合创新。推动旅游业与城镇化、工业化和商贸业融合发展，培育建成一批旅游小镇和3—5个旅游综合体，引导各设区市至少打造一条特色文化街区。推动旅游业与交通、环保融合发展，培育建成一批自驾房车旅游营地、旅游风景道线路和生态旅游基地。推动旅游业与科技、教育、文化、卫生、体育融合发展，支持设立旅游科技研发中心，实施旅游科技创新示范工程，培育建成一批文旅融合重点项目、研学旅行基地、中医药健康旅游基地和体育旅游基地。开展洞庭湖“堤路湖游”综合旅游试点。积极推动南山国家公园规划建设。（责任单

位：省文产办、省发改委、省教育厅、省科技厅、省经信委、省环保厅、省住房城乡建设厅、省交通运输厅、省文化厅、省水利厅、省林业厅、省旅发委、省体育局、省中医药管理局、各市州人民政府）

（五）大力发展乡村旅游。结合实施乡村振兴战略，实施休闲农业和乡村旅游精品工程、乡村旅游扶贫富民工程和乡村旅游创客行动计划，推动旅游业与农业、林业、水利融合发展，大力发展战略融合新业态新产品，打造一二三产业融合发展的美丽休闲乡村。积极创建国家级、省级休闲农业与乡村旅游示范县、示范点，培育建成一批休闲农业和乡村旅游村、乡村旅游创客基地、森林康养旅游基地、水利旅游基地和休闲观光农业园区、星级乡村旅游区、田园综合体、湿地公园。（责任单位：省住房城乡建设厅、省文化厅、省水利厅、省农委、省林业厅、省旅发委、省扶贫办、各市州人民政府）

（六）强化“锦绣潇湘”旅游品牌营销。开展以“锦绣潇湘”为总品牌的区域品牌、地方品牌、产品品牌、企业品牌和人物品牌等系列品牌营销，持续投放“锦绣潇湘、伟人故里——湖南如此多娇”旅游形象广告，深入开展“锦绣潇湘”走进“一带一路”文化旅游合作交流系列活动。创新举办品牌旅游节会，将旅游宣传、旅游招商纳入省级重大经贸活动内容。以高铁、航线为纽带，加强对沿线客源市场及长三角、珠三角、京津冀、成渝城市群、长江中游城市群等重点客源市场的营销。研究制定加快入境旅游发展的政策，按照“一条国际航线、一套营销方案、一支

营销队伍”的模式，精准开展入境旅游市场营销，抓紧探索依托境内外知名专业机构在直航城市开展湖南旅游营销。（责任单位：省委宣传部、省发改委、省财政厅、省住房城乡建设厅、省商务厅、省文化厅、省外侨办、省旅发委、省新闻出版广电局、省机场管理集团）

（七）完善提升旅游公共服务。深入推进“厕所革命”，到2020年新建和改扩建旅游厕所2600座。加快新建或改建支线机场和通用机场，优化旅游旺季、重点客源地的航班配置。改善干线公路与重要景区的公路通达条件，强化旅游客运、城市公交对旅游景区景点的服务保障，提高旅游景区的可进入性。加快城市绿道、骑行专线、登山步道、慢行系统、交通驿站等旅游休闲设施建设。鼓励在国省干线公路和通景区公路沿线增设观景台、自驾车房车营地和公路服务区等设施，推动高速公路服务区向集交通、旅游、生态等服务于一体的复合型服务场所转型升级。（责任单位：省发改委、省财政厅、省国土资源厅、省住房城乡建设厅、省交通运输厅、省商务厅、省旅发委、省机场管理集团、南航湖南分公司）

（八）加快发展智慧旅游。建立湖南旅游产业运行监测平台、旅游产业大数据平台，健全旅游部门与通信、公安、交通运输、统计等部门数据共享机制，实现智慧旅游监管、服务和营销全覆盖。实现涉旅场所免费 WiFi、通信信号、视频监控全覆盖，加快建设咨询、导览、导游、导购、导航和分享评价等智能化旅游服务系统，主要旅游消费场所实现在线预订、网上支付，主要旅

游区实现智能导游、电子讲解、实时信息推送。推广“锦绣潇湘”全域旅游一卡通，鼓励市州开展交通旅游服务大数据应用试点。（责任单位：省科技厅、省经信委、省公安厅、省国土资源厅、省交通运输厅、省旅发委、省统计局、省通信管理局）

（九）加强旅游市场综合监管。加强旅游标准化建设，积极推广实施旅游业国家标准和行业标准，组织制定旅游新业态新产品地方标准。完善旅游市场联合执法机制和旅游投诉举报统一受理机制，深入开展规范旅游市场秩序“两打击一整治”专项行动。加强旅游安全制度建设，组织开展旅游风险评估，提高景区灾害风险管理能力。加强景点景区最大承载量警示、重点时段游客量调控和应急管理工作，强化对客运索道、大型游乐设施、玻璃栈道等设施设备和旅游客运、旅游道路、旅游节会活动等重点领域及环节的监管，落实旅行社、饭店、景区安全规范。实施全域文明旅游创建，建立文明旅游志愿者队伍，为全域旅游创造安全文明环境，全面提升旅游目的地治理能力。（责任单位：省文明办、省公安厅、省住房城乡建设厅、省交通运输厅、省文化厅、省旅发委、省质监局、省工商局、省安监局）

（十）坚持旅游人才优先发展。将旅游业“引智入湘、送智下乡”计划纳入省科技特派员、“三区”科技人才计划，选派旅游科技副县长（科技扶贫专家服务团团长）或旅游科技特派员赴有关县市区指导全域旅游示范创建工作。加强旅游智库建设，提升全省旅游科研和智力服务水平，争取国家在我省设立以生态旅游和文化旅游为重点研究方向的旅游研发中心或院士工作站。优

化高等院校、职业学校的旅游学科和专业设置，大力发展旅游职业教育，加快培养适应全域旅游发展要求的技术技能人才。鼓励在全省职业院校技能竞赛中开设旅游类项目，办好全省导游讲解大赛、全省旅游饭店服务技能大赛等活动，培养旅游行业“湖湘工匠”。（责任单位：省教育厅、省科技厅、省人力资源社会保障厅、省旅发委、省总工会）

四、保障措施

（一）加强组织领导。各级各有关部门要把促进全域旅游发展作为推动经济社会发展的重要抓手，不断完善综合协调机制，加大对旅游业发展的统筹协调，形成区域合作、上下联动、部门协作的发展新合力。建立健全旅游基础设施建设、重大旅游项目建设、旅游市场综合监管、旅游统计等专题会议制度，积极协调解决旅游业发展中的重点难点问题。（责任单位：省直有关单位、各市州人民政府）。

（二）加强规划引领。将旅游发展作为重要内容纳入经济社会发展规划和城乡建设、土地利用、基础设施建设、生态环境保护等相关规划中，各市州、县市区人民政府编制旅游发展规划并依法开展环境影响评价。加强国土空间规划统筹引导，突出旅游景区—旅游城镇—旅游通道三大要素，结合“三线一单”（即生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线和环境准入负面清单）划定及成果，建立“多规合一”的规划工作机制，将旅游功能区建设与城乡建设、土地利用、生态环境保护同步规划，实行“统规共建”。全域旅游发展总体规划、重要专项规划及重点项目

规划应制定实施分工方案与细则，建立规划评估与实施督导机制，提升旅游规划实施效果。（责任单位：省发改委、省环保厅、省国土资源厅、省住房城乡建设厅、省旅发委）

（三）加强财政金融支持。根据旅游业发展及财力情况，逐步增加省级旅游产业发展专项资金规模，鼓励各地统筹相关资金加大对全域旅游基地建设的支持力度。制定支持湖南旅游业发展的奖补措施，根据对外开放需要开设旅游对外援助项目，引导旅游业持续健康发展。创新旅游投融资机制，鼓励有条件的地方设立旅游产业促进基金并实行市场化运作，推动旅游资源资产证券化试点，支持旅游企业直接上市融资，促进旅游资源市场化配置，引导各类资金参与全域旅游基地建设。鼓励开发性金融为全域旅游项目提供资金支持。开展旅游项目银企对接，推动有市场潜力的重点旅游项目进入金融市场融资。（责任单位：省财政厅、省旅发委、省国资委、省政府金融办）

（四）加强用地保障。对旅游项目用地，符合单独选址用地报批条件的，可按单独选址报批；旅游景区内成片的，在不改变土地原用途和功能、保持原貌的前提下，可按原地类管理，通过土地流转方式获得土地经营权；旅游风景区及其周边符合城乡总体规划、土地利用总体规划和其他保护地规划的建设用地区域，在不涉及占用耕地的前提下，可开发建设符合国家规定的产业项目，但禁止变相建设别墅类房地产、高尔夫球场、赛马场等国家产业政策禁止类项目。旅游景区以外的旅游公共厕所、游客服务中心、旅游停车场、景观绿化等非营利性城市基础设施建设项目

目，可按划拨方式供地。在符合土地利用总体规划的前提下，允许农村集体经济组织和村民利用集体建设用地自主开发旅游项目；允许利用非耕农用地、林地等集体土地承包权，在不改变土地用途的前提下，以作价出资、投资入股、租赁方式与开发商合作开发旅游项目；对符合土地利用总体规划和保护自然生态环境的旅游项目，在不改变农用地性质的前提下，可通过土地流转方式获得土地经营权。（责任单位：省国土资源厅、省住房城乡建设厅、省农委、省旅发委）

（五）强化工作落实。修改完善旅游产业发展考核办法，对各市州人民政府实施差别化考核。省旅游行政部门要根据本行动计划进一步细化年度工作任务，会同有关部门按年度对各级各部门的工作落实情况进行监督检查和跟踪评估，重要情况及时报告省政府。（责任单位：省人力资源社会保障厅、省旅发委）

抄送：省委各部门，省军区。

省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省监委，省高级人民法院，省人民检察院。

各民主党派省委。

湖南省人民政府办公厅

2018年6月30日印发

