世界旅游发展报告 2018——
旅游促进减贫的全球进程与时代诉求

中国旅游研究院

2018 年 9 月

目录

一、新时代：旅游发展与人类共同的美好未来.....3
二、新角色：旅游在世界减贫进程中从边缘走向中心.....8
三、新成就：旅游在贫困地区经济社会发展体系中从辅助角色到关键推动力量.....13
四、新动能：旅游促进减贫的动力从传统的美丽风景和历史人文转向科技、文创、人才和投资支撑的美好生活.....25
五、新目标：旅游减贫依然在路上.....32
附件一：旅游减贫的中国行动.....36
附件二：国际旅游减贫典型案例与经验.....49

这是一个旅游的美好时代，旅游已经成为很多人日常生活的重要组成部分。旅游在给旅游者带来美好生活享受的同时，以其更大的规模和前所未有的责任意识，正在帮助越来越的人脱贫致富。

本报告选择以旅游促进减贫为主题，既是对旅游减贫实践的关切，也是对联合国《2030 年可持续发展议程》首要目标“在全世界消除一切形式的贫困”的呼应。本报告将重点阐述全球旅游促进减贫的最新进展和发展趋势，同时呈现全球旅游促进减贫的案例和做法，尤其是来自中国的经验和理念。

一、新时代：旅游发展与人类共同的美好未来

旅游是一个时代发展的重要标志物。当众多的旅游者在各国和地区间来来往往时，人们更加深刻地感受到世界就是地球村。近年来，世界旅游发展总体上保持快速增长，为世界旅游减贫的大发展创造了良好前提。

1. 世界旅游发展取得新成就

全球旅游人次和旅游收入持续增长。据世界旅游组织数据，2017 年，全球游客总数达到 12 亿，比上年增长 7%；国际旅游收入 1.33 万亿美元，比上年增长 5%，连续 8 年实现正增长。根据世界旅游城市联合会和中国社会科学院旅游研

究中心联合发布的《世界旅游经济趋势报告（2018）》，2017年全球旅游总人次约119亿，全球旅游总收入超过5万亿美元，相比2016年分别增长6.8%和4.3%，增速持续高于GDP增速。

旅游对经济社会发展的综合贡献日益显化。根据世界旅行与旅游理事会（WTTC）《2018 旅行与旅游全球经济影响报告》，2017 年旅游业增加值相当于全球 GDP 的 10.4%，提供了3.13亿份工作岗位，占全球工作岗位的9.9%。

旅游品质稳步提升。在政府部门、企业、非政府组织以及社会各界的共同努力下，全球旅游产品和服务的质量保持稳定上升，游客的品质获得感明显提高。根据中国旅游研究院的调查，中国出境游客满意度持续稳定在“基本满意”水平。2017年样本国家游客满意度从高到低前五位依次是：新加坡、新西兰、美国、德国、加拿大。

旅游进一步促进人文交流和文化共融。国之交在于民相亲，民相亲在于人往来。旅游作为重要的民间交往渠道，以实地体验的方式，有力地促进了各国和地区人们对彼此文化的了解，增进了相互之间的理解和包容。民众之间的频繁往来，特别是年轻人之间面对面的接触，为建立更为融洽的国家关系增强了民意基础。

旅游促进减贫成效显著。旅游发展以其对贫困地区经济发展的广泛带动，以及对贫困人口就业增收的促进，在世界

减贫事业中扮演着越来越重要的角色。很多发展中国家都以发展旅游作为其减贫的重要手段。如马尔代夫旅游业对其GDP 的直接贡献长期稳定在 30%以上,间接贡献更是高达60%-70%。[1]

2.世界旅游发展呈现新特征

从空间上看，新兴市场国家表现抢眼。出境消费方面，新兴市场国家的快速增长促进了国际旅游市场多元化。世界旅游组织报告表明，2017 年中国出境游消费额达 2580 亿美元，是对全球国际旅游消费贡献最大的国家，是排名第二的美国出境旅游消费额的近 2 倍；巴西、俄罗斯、印度等金砖国家出境旅游也较快增长，其中巴西游客 2017 年海外消费额比 2016 年增长 20％。旅游接待方面，尽管总体上依然维持欧洲、北美和亚太地区鼎足而三的局面，但亚太地区占比稳步上升，非洲地区也表现较快增长态势。

从时间上看，传统淡季出现新亮点。虽然大部分旅游目的地每年的 4 月到 10 月仍然保持更多的旅游接待人次，但是随着旅游需求的变化和旅游供给的完善（休假制度调整、交通工具改进、旅游产品创新等），旅游活动在时间分布上表现出更加均衡的趋势。很多旅游者选择秋冬季节去欧洲旅游，以避开拥挤从而获得更好的文化体验。据中国旅游研究院数据，2016－2017 年冰雪季，中国冰雪旅游市场规模达到

[1]李燕、黄正多，马尔代夫旅游业的发展及其原因，《南亚研究季刊》2009年第4期。

1.7 亿人次，冰雪旅游收入约合 2700 亿元。在吉林、黑龙江等省份，冰雪旅游已经和夏季旅游并驾齐驱。

旅游者更加注重深度体验。当前，在很多国家和地区，旅游已经成为人们日常生活的基本选项。旅游机会的增多和旅游经验的丰富，使得旅游者“到此一游”的心态在减弱，而深入体验目的地文化乃至分享目的地生活方式的诉求在增加。

当地社区和居民的发展权利意识开始兴起。今天的旅游已从早期的景区、酒店和旅行社为主的封闭世界，走向与经济社会协调发展、紧密互动的开放体系。无论是旅游资源开发、项目建设、市场推广，还是中长期发展战略的制订与实施，都离不开当地社区和居民的参与。

3. 世界旅游发展形成新经验

更加广泛的国际合作。国际旅游合作从政府层面进一步扩展到非政府组织、企业、研究机构等各个层次。国际性的旅游会议、论坛显著增多。特别是在中国提出“一带一路”倡议后，围绕“一带一路”召开了多次政府间旅游工作会议和国际旅游学术研讨会议。

更加完善的基础设施。近年来，中国、印度等发展中国家，在机场、高速公路、铁路、通讯等基础设施建设方面投入了大量资金和人力物力，使得全球更加便利地联系在一起，为旅游者更加自由的流动创造了基础条件。

更加科学的发展理念。人们对旅游影响、旅游产业地位和作用等的认识更加深刻，世界各国更加关注旅游业的可持续发展，可持续旅游、负责任旅游、旅游发展规划先行等概念得到广泛传播和认可。中国先后提出“旅游+”、全域旅游等发展理念，将旅游发展和经济社会发展更加紧密地联系在一起，进一步推进了主客共享，推动了旅游和经济社会共同繁荣。

市场主体创新推动旅游发展。近年来，由大型跨国企业主导，中小型专业化企业以及微型企业积极参与，旅游产品创新、旅游业态创新、旅游商业模式创新非常活跃，为旅游发展增添了无穷活力。以移动互联网、大数据等为代表的新技术运用在其中发挥了重要的支撑作用。

社区居民广泛参与。社区居民作为主动因素参与到旅游发展的决策、服务和管理全过程中来，并在分享自己的生活环境和生活方式方面做出了前所未有的贡献。

4.世界旅游发展面临新形势

全球经济继续复苏进一步夯实旅游持续发展的基础。全球经济整体进入复苏通道，多家机构预测今明两年全球经济在 3%以上，新兴市场和发展中经济体甚至可以达到 4-5%的增速。中国作为全球第二大经济体，预计将保持 6.5%以上的增长速度，继续充当全球经济增长的重要驱动力。

旅游权利和意识进一步觉醒。“旅游是人类的基本权利”、

“发展旅游的根本目的是提高生活质量，并为所有人创造更好的生活条件”等理念已经深入人心，正在成为世界各国和地区发展旅游的共识和行动指南。

旅游业更受各国政府重视。越来越多的国家尤其是发展中国家，把发展旅游业上升到国家战略的地位，作为参与国际竞争、消除贫困、改善民生的重要平台。各国中央政府普遍成立集中统一的旅游事务管理部门或多部门参与的旅游政策协调委员会，各级财政增加导向性投入，改善公共服务设施，开发旅游精品，以提高国际旅游竞争力。

旅游发展动力进一步增强。科学技术的快速发展，尤其是大数据、人工智能、智能交通等的发展，加上文化创意等元素，为未来旅游创新带来了无限可能，也为旅游减贫增加了渠道。

存在不确定性和风险。当前世界正处于大发展大变革大调整时期,和平与发展仍然是时代主题。但与此同时，也存在贸易争端、恐怖主义等诸多不确定性乃至风险，可能给旅游发展带来一些困难和挑战。对于发展中国家来说，人力资源不足、市场主体发育不足、外部援助和自主权的平衡等，仍是需要考虑的问题。

二、新角色：旅游在世界减贫进程中从边缘走向中心

随着旅游业产业规模的扩大，以及旅游业和经济社会融

合程度的加深，其对全球减贫事业的贡献越来越受到人们关注。在许多发展中国家和地区，旅游业已经成为当地人民摆脱贫困的主力军。

1.减贫一直是事关全球发展的关键主题

消除贫困，自古以来就是人类梦寐以求的理想，是各国人民追求幸福生活的基本权利。第二次世界大战结束以来，消除贫困始终是广大发展中国家面临的重要任务。

1992 年 12 月，第 47 届联合国大会确定每年 10 月 17 日为“国际消除贫困日”，用以唤起世界各国对因制裁、歧视、财富集中化引致的全球贫富悬殊族群、国家与社会阶层的关注、援助。1995 年，联合国社会发展世界首脑会议确定 1996 年为“国际消除贫困年”，1997-2006 年为第一个“国际消除贫困十年”。1999 年，国际货币基金组织和世界银行制订了减贫战略书，目的是扩大贫困人口在减贫战略中的参与，加强各个发展伙伴之间的协调，使国际社会的财政、签证便利化等政策能够综合起来取得减轻贫困的效应。2000 年，联合国提出了作为人类发展目标的《新千年宣言》，把到 2015 年世界贫困人口减少一半作为新千年目标之一。2015 年 9 月，联合国可持续发展峰会通过了一份由 193 个会员国共同达成的成果文件，即《联合国 2030 年可持续发展议程》，其提出的首要目标是“在世界各地消除一切形式的贫穷”。

2.减贫的指标一直在完善，内涵一直在拓展

1992 年，世界银行将年收入低于 370 美元确定为绝对贫困，将达不到国家规定的最低生活标准者确定为相对贫困。2008 年，世界银行提出了新的贫困线标准，即每人每天消费低于 1.25 美元，2015 年进一步上调至 1.9 美元。2011 年 11 月，中国将国家扶贫标准比之前提高 80%，达到农民人均纯收入 2300 元/年，并根据物价指数、生活指数等动态调整，目前已经超过了 3000 元/年。

从贫困范围来看，最早人们关注的主要是经济贫困，后来则拓展至多层面的贫困。联合国发展计划署在《1997 年人类发展报告》中提出了“人文贫困”的概念，即“人们在寿命、健康、居住、知识、参与、个人安全和环境方面的基本条件得不到满足，而限制了人的选择”。今天所说的贫困不仅是经济方面的落后，还包括使贫困人口参与经济、社会、政治等方面的能力和机会。

3. 世界对旅游减贫的认识逐步在深化

二十世纪五六十年代，随着欧美发达国家进入大众旅游时代，旅游发展对目的地经济社会发展的影响开始显现。一些贫困地区通过发展旅游带来了收入，增加了就业，改善了基础设施。但在这个阶段，旅游减贫主要是一种偶发的、附加的行为，贫困地区特别是贫困人口从旅游发展中的受益没有得到真正关注，旅游发展很少惠及底层的贫困人口。

二十世纪七八十年代，旅游对于促进就业、拉动经济的

作用得到进一步承认，旅游在减贫中的一些优势如就业面广、就业层次多等也被提了出来。但与此同时，研究发现，旅游发展中存在生态环境破坏、经济漏损、社会不平等、严重依赖外国资本和企业乃至“旅游飞地”等现象。上述现象引起国际社会广泛重视。1992 年，联合国环境与发展大会在里约热内卢召开，这次会议不仅关注到旅游对地区整体的经济影响，同时也充分考虑到了社会居民切身利益问题，旅游发展的目标开始包括生态和社会可持续性。1999 年，英国国际发展署提出 PPT 概念（即 PRO-POOR TOURISM 的缩写，可译为“有利于贫困者的旅游”），标志着国际旅游减贫视角已经明确转向更为微观的层次，即贫困人口如何通过旅游发展实现自身发展。2002 年，世界旅游组织提出 ST-EP 计划（即 SUSTAINABLE TOURISM-ELIMINATING POVERTY，可译为“可持续旅游消除贫困计划”），进一步强调了旅游的可持续性发展，提出将可持续旅游作为减贫的一种手段，不仅通过经济资助、项目示范、招商引资，而且通过能力建设和培训、改善旅游对社会文化的影响等来促进当地经济发展。

在可持续发展理念指导下，旅游对减贫的促进作用逐渐形成普遍共识。ST-EP 运行机制包括：当地人在旅游企业就业；通过当地居民或企业雇佣当地人向旅游企业提供商品和服务；当地人直接向游客销售商品和服务；当地人建立和经营旅游企业；对旅游收入或利润征税，收益有益于社区；旅

游企业和游客的自愿捐赠或支持；旅游业对基础设施的投资使东道社区受益等。2015 年 10 月，时任中国国家旅游局局长李金早撰文指出，旅游扶贫具有市场化、造血式、受益广、物质和精神“双扶贫”、有利于相互尊重、有利于促进和谐、有利于促进国际交流等优势[2]。2017 年 9 月，由中国发起的第一个全球性、综合性、非政府、非营利国际旅游组织——世界旅游联盟正式成立，该联盟以“旅游让世界和生活更美好”为核心理念，“旅游促进减贫”是其三大目标之一。

4.新时代旅游应当，也可以在世界减贫中承担关键角色，发挥重要作用

过去二十年，世界旅游业总体上以高于全球经济的速度在增长，特别是以中国为代表的发展中国家旅游业发展非常迅速，这为旅游减贫创造了更好的前提条件。随着旅游可持续发展理念获得更多共识和广泛传播，人们更加注重旅游开发和生态环境的协调，更加注重通过旅游教育、培训等提升贫困人口的综合素质，增强了旅游减贫的效果，推动旅游减贫从静态减贫向动态减贫乃至代际减贫转变。旅游与三次产业、新农村建设、新型城镇化等的深度融合，休闲农业、健康旅游、养老旅游、研学旅游、体育旅游、文化创意旅游、旅游金融、旅游装备制造等新业态的发展，极大地丰富了旅游减贫的渠道，创新了旅游减贫的路径。扶贫方式的改变、

[2] 李金早，实施旅游扶贫 助力全面小康，
http://www.xinhuanet.com/travel/2015-11/06/c_128400951.htm

居民收入的积累以及土地、房屋等产权的明晰等，使得贫困地区的人口不再单纯依赖出卖劳动力获得收入，而是形成了包括工资性收入和利息、股息、租金等财产性收入的多元化收入渠道，旅游减贫更有保障。

5.在中国，旅游减贫具有特殊而重要的意义

当前中国正处于全面建成小康社会决胜期，中国共产党第十九次全国代表大会提出的三大攻坚战之一即精准扶贫攻坚。旅游业作为中国国民经济的战略性支柱产业以及减贫作用突出的产业，在中国的减贫事业中责无旁贷。中国国家旅游局和中国国务院扶贫办多次就旅游扶贫工作进行会商。2018 年 1 月，中国国家旅游局、中国国务院扶贫办联合印发《关于支持深度贫困地区旅游扶贫行动方案》。2018 年 3 月，中国国务院办公厅出台《关于促进全域旅游发展的指导意见》，提出“大力实施乡村旅游扶贫富民工程”，“提高旅游扶贫的精准性，真正让贫困地区、贫困人口受益。”

三、新成就：旅游在贫困地区经济社会发展体系中从辅助角色到关键推动力量

随着全球旅游业快速发展，全球旅游人次和国际旅游收入持续攀高，旅游发展对世界经济增长和社会发展的贡献进一步增强。相应地，越来越多贫困地区的居民，正在通过深入而广泛的参与，在获得充分而有质量的就业机会、提高工

资收入和资产性收益，进而提高其生活品质和综合素质等方面，分享着旅游发展的硕硕果实。

1.旅游成为发展中国家就业和收入的主要来源

当前，进入新兴市场和发展中国家的国际游客占到全球旅游市场份额的一半，旅游给这些国家和地区带来了经济增长的机会。世界旅游组织报告指出，发展旅游业是许多发展中国家和最不发达国家最可行和可持续的经济发展选择，是一些国家外汇收入的主要来源。在世界 48 个最不发达国家中，旅游业是 20 个国家出口收入的第一或第二来源。在一些发展中国家，特别是小岛屿国家，旅游业可占国内生产总值的 25%以上。2015 年有媒体报道，南非旅游业产值占国内生产总值的比重超过 9%，为南非创造了超过 150 万个工作机会；从非洲整体来说，旅游业产值占非洲大陆国内生产总值的 8.1%，为非洲创造了 2050 万个工作机会；对于毛里求斯、塞舌尔等非洲国家，旅游业对经济的贡献更高[3]。在越南萨帕地区，从 2000 年到 2010 年，农林业和渔业对地方经济的贡献从 44.68％下降到 29.83％，旅游和服务业则从 48.86％上升到 58.68％；家庭贫困率也有较大下降，2005 年为 48.7％，2009 年则下降到 26.91％[4]。另有研究表明，本世纪初坦桑尼

[3]俞懿春等，新兴经济体旅游业交出靓丽成绩单，http://finance.people.com.cn/n/2015/0526/c1004-27055617.html

[4] V. Dao Truong, C. Michael Hall & Tony Garry (2014) .Tourism and poverty alleviation: perceptions and experiences of poor people in Sapa, Vietnam, Journal of Sustainable Tourism, 22:7, 1071-1089, DOI: 10.1080/09669582.2013.871019

亚的徒步旅行每年为导游提供 400 个工作岗位，为厨师提供 500 个工作岗位，为搬运工提供 1 万个工作岗位；每一个攀登乞力马扎罗山的游客给其国民经济的平均贡献达到 1370 美元[5]。

在中国，近年来旅游减贫取得了巨大的成就。截止到 2017 年，中国农村贫困人口从 2012 年末的 9899 万人减少至 3046 万人，累计减少 6853 万人；贫困发生率从 2012 年末的 10.2%下降至 2017 年末的 3.1%，累计下降 7.1 个百分点。中国国务院扶贫办和中国国家旅游局 2017 年的报告显示，2011 年以来，中国通过乡村旅游已带动 1000 万人以上贫困人口脱贫致富，占贫困人口的比重超过 10%。据中国农业部数据，2017 年，中国休闲农业和乡村旅游共接待游客超过 28 亿人次，收入超过 7400 亿元，从业人员 900 万人，带动 700 万户农民受益。

2. 旅游发展对特定贫困地区和贫困人群脱贫做出了难以替代的贡献

贫困地区之所以贫困，往往是由于这些地方交通闭塞、土地贫瘠、信息不畅、文化保守，很多贫困地区属于少数民族地区和偏远边境地区。在这些地方发展传统工业和农业难以取得好的成效，而发展旅游业则可能具有某些优势。贫困地区虽然交通闭塞、土地贫瘠，但是也许具有优美的景观和

[5] Wineaster Anderson (2015) .Cultural tourism and poverty alleviation in rural Kilimanjaro, Tanzania, Journal of Tourism and Cultural Change, 13:3, 208-224, DOI: 10.1080/14766825.2014.935387

良好的自然生态；贫困地区固然信息不畅、文化保守，但也因此保留下来很多传统的生活方式和多样的民族民俗文化，这些对于现代旅游者来说恰恰具有很强的吸引力。从个体来说，旅游作为服务性行业，很多岗位对专业技能的要求不高，能够给当地贫困人口提供丰富、多层次的就业，特别是在促进妇女、低学历人群就业以及当地居民就地就业等方面具有突出优势。发展旅游给很多贫困地区以及贫困人口提供了脱贫致富的新路径。

澳大利亚虽是经济发达的国家,但其中西部地区与东南沿海地区经济发展水平存在很大差距。在经济不发达地区居住的主要是土著人。土著人的传统文化和居住区的独特自然环境,对旅游者具有很强的吸引力。基于此，澳政府选择以旅游业作为提高土著人居住地区经济发展水平的突破口,并于 1997 年推出了“土著人旅游业发展战略”。之后土著人地区经济发展水平显著提高,土著人的就业率在两年中上升了5%，生活水平大大提高[6]。泰国黎敦山山区，既是边界地区（位于泰、老、缅三国边界），也是少数民族地区（生活着阿卡族、掸族、伊哥族等泰国少数民族），民族复杂，交通闭塞，长期以来生存力水平低下，曾经是金三角地区制贩毒品最猖獗的地区之一。20 世纪 80 年代，在泰国皇太后基金会和国际社会的支持下，黎敦山开始发展旅游业，清新的空气、秀

[6] 张川杜，澳大利亚:450万游客带来160亿澳元,《光明日报》2000-03-17（Z03）。

丽的风景和多样的文化，吸引着无数国内外游客前往观光度假，黎敦山迅速成为旅游胜地。1993 年，黎敦山项目因其在旅游开发扶贫方面的成就获得亚太旅游协会 （PATA） 金奖[7]。

中国的少数民族约占总人口的 8.5%，大多数居住在中西部地区和边界地区，少数民族地区贫困人口占到全国农村贫困总人口约 1/3。这些年来随着旅游减贫的发展，很多少数民族地区迅速脱贫致富。西藏林芝地区近年来大力发展全域旅游，大批农牧民从事旅舍、藏餐、客运等行业发家致富。仅 2018 年 1 月至 4 月，林芝就接待国内外游客 213.8 万人次、实现旅游收入 15.2 亿元，与 2012 年同期相比分别增长 93.1%和 110.4%。全市参与旅游服务的农牧民群众达 1358 户 8207 人次，实现收入 6122 万元[8]。新疆泽普县林场贫困户热合曼·买买提腿部有残疾，在金湖杨景区建起来后，被当地政府安排在景区驾毛驴车，每到旅游旺季都有 2、3 万元的收入[9]。为鼓励少数民族妇女创业就业，2013 年贵州省政府下发《关于实施妇女特色手工业产业锦绣计划的意见》。到 2016 年，贵州省通过手工艺产业帮扶脱贫的建档立卡贫困妇

---

7 黎敦山案例资料来源（后文同，不再注明）：朱锦晟、穆莉莉，中泰乡村旅游比较研究—以中国龙脊梯田与泰国黎敦山发展项目为例，《桂海论丛》2013年第3期；俞懿春，泰国北部边区焕发生机，http://www.xinhuanet.com/world/2015-12/21/c_128550753.htm

8 刘洪明，旅游扶贫精准破解“美丽贫困”——西藏林芝发展生态旅游助力精准脱贫，http://xz.xinhuanet.com/xhsjzzzq/2018-05/23/c_137200643.htm

9朱凯莉，新疆“旅游+扶贫”：“加”出光明好前景，http://www.xinjiangnet.com.cn/2018/0303/2052457.shtml

女达到 1.01 万人，年人均增收万余元[10]。

结合红色旅游促进革命老区发展是中国旅游减贫的一个突出特色。很多革命老区在过去为中国革命做出了巨大的贡献，但由于地理位置、自然条件等因素，后来的经济发展落后了。依托丰富的红色文化资源，大力发展旅游业，很多革命老区获得了快速发展。2017 年 2 月，经国务院扶贫开发领导小组评估并经江西省政府批准，江西省井冈山市正式宣布在全国率先脱贫摘帽。紧接着，四川广安市广安区、江西吉安县、贵州赤水市等革命老区也跻身于“摘帽”的贫困县行列中。

3. 旅游业对贫困地区相关产业发展形成了强有力的带动作用

旅游业是综合性产业，产业关联度高，和一二三产都能形成广泛关联，对产业链的形成和地区经济发展带动作用大，因此在很多贫困地区，旅游业不仅本身带来了可观的收入，而且有力带动了很多其他行业的发展，成为贫困地区经济发展的重要引擎。

泰国黎敦山的旅游发展，对推动传统手工艺和种植业转型升级发挥了重要作用。在手工艺品方面，通过引入高端设计理念，聘请国际知名设计师协助进行产品开发，成功打造了黎敦山品牌，传统的陶器、桑树皮纸制品和手工编织品等

[10] 李金早主编，《当代旅游学》，商务印书馆、中国旅游出版社2018年2月出版，中册第82页。

进入了国际市场。在农业生产方面，大力种植高品质的咖啡、兰花等，并进行高端加工，目前黎敦山咖啡已经形成了良好口碑，在泰国首都曼谷乃至国外都有专门销售柜台。在这些产业的发展过程中特别是在产业发展的早期阶段，旅游市场不仅直接带动了产品的销售、传播，而且通过游客和经营者的交流对产品开发方向起到了很好的引领作用。

丹寨县位于贵州省黔东南苗族侗族自治州，是中国国家扶贫开发工作重点县。丹寨人主要靠种地和外出打工为生，80%以上的贫困户分布在乡镇边缘的深山区，住着破旧不堪的草房，有时吃饭都成困难。2007 年，全县农民人均纯收入 2124 元，仅相当于全国的 1/5。2014 年 12 月，万达集团与丹寨县签署扶贫协议。原计划以养猪和茶叶种植加工为重点，但后来发现难以市场化和规模化，因而调整为以旅游业为重点带动其他产业发展。2016 年，万达集团出资 6 亿元捐建一座旅游小镇，出资 5 亿元成立丹寨扶贫产业基金。2017 年，旅游小镇的资金增至 8 亿元。2017 年 7 月 3 日，丹寨万达小镇开业运营。到 2018 年 7 月 3 日，一年的时间内丹寨万达小镇累计接待游客流量就突破 550 万人次,带动全县旅游综合收入达 24.93 亿元,直接带动贫困人口 2859 户 11437 人增收,间接带动贫困人口 1182 户 4729 人增收。借力万达小镇的带动,通过直接带动和辐射带动两种方式，丹寨县贫困户在发展产业和稳定就业上实现了增收。一年来,共有 28 家扶

贫龙头企业和 137 个产业扶贫合作社入住小镇。目前,小镇136家地方特色餐饮店与全县81个村级种植养殖产业合作社签订了农产品直供协议,主要供应蔬菜、食用菌、肉类等农产品,直接带动7665名贫困人口通过参与产业发展实现增收,全年户均增收2310元[11]。

4.**旅游发展促进了贫困地区持续发展能力的提升**

贫困地区单纯依靠资金输入或外来的援助，很难从根本上解决长期发展问题。只有当这些援助和支持充分转化为贫困地区的自我发展能力，包括生产生活环境的改善、人口素质的提高以及地方治理能力的提升等，这些地区才可能真正实现可持续发展。近年来，旅游发展恰恰在上述诸方面起到了很好的促进作用。

旅游发展带动贫困地区基础设施的改善。一方面，游客的到来是贫困地区发展旅游的起点，为解决游客进入的便利性和在当地的生活问题，政府和相关组织会优先支持建设公共交通、给排水、电力通讯、垃圾和污水处理等基础设施。另一方面，旅游发展给贫困地区带来了收入，部分弥补了贫困地区基础设施建设所需的资金。基础设施的改善，对于当地居民来说，不仅意味着生活水平的提高，而且还提供了更多生产上的可能性。泰国黎敦山发展项目计划分为三个阶段，

[11]丹寨案例资料来源（后文同，不再注明）：王健林的"丹寨行动"：打造精准扶贫新样本，http://www.xinhuanet.com/fortune/2016-02/29/c_128761976.htm；杨昌盛，万达小镇运营一周年,带动旅游综合收入近25亿元,16000贫困人口增收，http://www.gzfp.gov.cn/ywgz/shfp/201807/t20180718_2550367.html

第一阶段的重点就是发展基础设施。ST-EP 基金会和韩国旅游组织支持的乌干达 Kisiizi Falls（基西伊兹瀑布）旅游项目，帮助当地修建了游客中心、厕所、徒步旅行小径、观景点、纪念碑、泻湖、吊桥、路标和信息板等基础设施[12]。世界银行支持的中国贵州文化自然遗产保护和发展项目，自2009年正式实施以来，共完成了986户传统民居的修缮，修建了6个村镇级游客服务中心，2个县级游客服务中心，22个公厕，8个停车场，2个广场，村寨人行步道80公里，购置540个垃圾箱，分别配套修建了垃圾池、垃圾转运车和排水、排污系统等。得益于基础设施的改善，主要项目点的年度旅游人数从2008年的50万人次增加到目前的400万人次，很多村寨村民因为从事旅游接待或销售土特产品、手工艺品等，收入有了明显的提高[13]。

旅游发展促进贫困地区传统文化的保护和创新。在市场化和全球化的冲击下，很多传统风俗、生产生活方式、节事、手工艺、地方戏曲表演等濒临消失。旅游的发展则让人们重新认识到这些传统文化的价值，从而使得其获得新生，并在和旅游者的互动过程中得以创新发展。美国的帮助手工工匠协会（Association of Talent Agents，简称ATA），自二十世纪八十年代以来，在世界各国开展满足手工艺品市场需求

[12] http://cooperation.unwto.org/news/2017-10-17/kisiizi-falls-tourism-project-uganda-successfully-completed

[13]李金早主编，《当代旅游学》，商务印书馆、中国旅游出版社2018年2月出版，中册第71页。

的产品开发，培训手工艺人的商业能力和生产技能，为发展中国家提供持续就业机会，在文化保护和旅游开发之间成功架起了一座桥梁。在 ATA 帮助下，许多发展中国家的手工艺得以复兴，贫困的工匠们也获得了创业和增加收入的机会[14]。依托万达小镇，中国贵州丹寨县的非物质文化遗产得到更好的展现和传承，该小镇 59 家特色手工艺品商铺的商品来自 17 个村级合作社,其中,52 家商铺直接销售民族手工产品,7 家从事古法造纸、鸟笼编制、蜡染等民俗活动体验。丽江的纳西古乐，素有“音乐化石”之称，一度有失传的危险，旅游业的发展则让其重获活力，很多旅游者慕名前往聆听。

旅游发展促进贫困地区人口素质和治理水平的提高。对于旅游者来说，通过参观和实地体验能够开阔视野、拓展知识面。而对于当地居民来说，也能够在提供服务以及和旅游者交往的过程中提升个人素质。旅游者带来的先进文明理念潜移默化地改变着当地人的生活方式，让更多当地人爱上学习。通过学外语、学服务、学技能、学管理，当地人的生活更加文明、卫生，服务游客更加规范、标准，贫困地区居民看到了不离土不离乡也能实现现代化、也能像城市居民一样生活的美好前景。坦桑尼亚的一个村民 Anna Pallangyo 表示，“在荷兰发展组织和坦桑尼亚旅游局的帮助下，我们终于在 1998 年第一季度接待了第一批 20 名游客。生活从此突

[14]李金早主编，《当代旅游学》，商务印书馆、中国旅游出版社2018年2月出版，中册第71页。

飞猛进；我找到了生命和生活的意义，使我能够支付我的三个孩子到大学的学费，包括建造一所新房子，拥有一辆摩托车和一辆小型汽车”[15]。中国阳朔的徐秀珍，虽然只有小学三年级文化程度，却通过与外国游客的交流中学会了 11 国语言，并破格取得了当地旅游部门颁发的导游证[16]。旅游目的地是一个整体，一个地方的发展往往需要不同主体的共同努力，因而在贫困地区旅游发展的过程中，其治理水平也得到了很大提高。很多贫困地区通过旅游发展，提高了当地居民的组织化程度和现代意识，加深了当地社区和企业、政府部门之间的联系和合作。印度在其旅游减贫战略实施过程中，专门组建由法律人士、旅游专家、政府官员、当地百姓参加的“功能性委员会”[17]。中国则在旅游减贫过程中形成了“景区带村”、“公司+农户”、“党组织+农户”、“合作社+农户”、“公司+合作社+农户”、“党组织+合作社+农户”等不同组织模式。

旅游发展还给很多贫困地区带来生态环境的改善。旅游者看的是风景，体验的是环境，从根本上，旅游活动和生态环境保护并不冲突。而且，随着以休闲度假为目的的旅游者越来越多，良好生态环境对旅游者的吸引力更加突出。因而，在开发适度、经营管理得当的情况下，旅游发展不仅不会对

---

[15] http://cf.cdn.unwto.org/sites/all/files/pdf/brochure_st-ep_web.pdf

[16] 月亮妈妈徐秀珍仅小学三年级文化 如今是精通11门国外语导游，
http://www.eastlady.cn/ent/rdxw/n108722.html

[17]李金早主编，《当代旅游学》，商务印书馆、中国旅游出版社2018年2月出版，中册第70页。

旅游地环境造成大的负面影响，而且能够为生态环境改善创造条件。一方面，旅游发展带来的收入为当地生态环境的保护和优化提供了资金；另一方面，旅游发展让当地居民看到了生态环境的价值，从而自觉成为生态环境的守护者。从更大的范围来看，旅游活动有利于增强人们的生态意识，形成生态环境保护的良好社会氛围。很多贫困地区生态环境总体上比较优越，但是由于贫穷落后，也存在森林砍伐、开山挖石、垃圾随意堆放、污水直排、土壤污染等破坏生态环境的问题。发展旅游对于解决这些问题起到了很好的作用。泰国黎敦山虽然山清水秀，但是过去毁林开荒种鸦片的现象非常普遍，在实施旅游开发计划之后，上述行为被禁止，生态系统得到了恢复。

在中国，国家主席习近平提出了“绿水青山就是金山银山”的重要论断，在多个场合阐述了良好生态环境对于旅游发展的重要性，强调旅游发展要和生态环境保护相统一，对中国旅游减贫实践具有重要指导意义。中国浙江的安吉县是“绿水青山就是金山银山”重要思想的发源地，2017 年，该县接待国内外旅游人数 2237.52 万人次，实现旅游总收入 282.69 亿元，相当于该县 GDP 的 78%。中国黑龙江的铁力市是传统的林业资源型城市，原来当代居民经济来源主要依托林业资源生产、加工，发展旅游后，当地群众纷纷“放下斧头当导游”，既增加了经济收入，又更好地保护了生态，2017

年该市接待国内外旅游人数 243 万人次，实现旅游总收入 22 亿元，相当于该县 GDP 的 28%。

四、新动能：旅游促进减贫的动力从传统的美丽风景和历史人文转向科技、文创、人才和投资支撑的美好生活

长期以来，旅游业的发展主要是依赖“二老”资源，即老天爷遗留下来的自然遗产，以及老祖宗遗留下来的人文古迹。事实证明，仅靠美丽风景和历史人文很难让欠发达地区真正脱贫致富。新时代旅游减贫必须重视科技、文创、人才和投资的作用，让贫困地区既有美丽风景，也有美好生活。

1.科技运用形成旅游减贫新途径

当前科技发展日新月异，不同领域的科技一经运用到旅游发展当中，就为旅游减贫路径选择增添了更多的可能性。现代农业、先进制造、生态节能设施、智能交通等的发展，为旅游发展创造了新的吸引物和更加便利的设施条件。尤其引人瞩目的是信息和通讯技术的商业化应用，不仅改变了旅游消费方式、供给交付方式，还创新了旅游业的商业化发展模式，引发了产业组织方式的深层次变革。特别是农家乐、土特产品、手工艺品等旅游减贫的重要载体，本身具有“小”“散”“非标”属性，品牌发展和竞争力先天不足，市场效益很难充分体现。互联网技术则极大改变了这种局面，让这些产品能以较低成本和市场有效对接，打通了旅游扶贫的

“最后一公里”。

世界各国和地区都非常重视农村地区、偏远地区的互联网等通讯设施建设。欧盟通过设立各类专项资金，如区域发展欧洲基金（ERDF）、农业和农村发展欧洲基金（EAFRD）等，推动农村宽带的普及和建设。2014 年 2 月，英国对 2.25 亿英镑农村宽带项目资金制定了具体规划和明细，以保证英国在 2018 年前实现 99%的超高速宽带覆盖率目标。2009 年 2 月，美国国会在经济刺激计划中批准了 72 亿美元的宽带建设项目，其中包括资助偏远贫困地区和其他网络服务落后的社区建设宽带。在日本，政府负担了农村宽带成本的三分之一。新兴国家和发展中国家中，俄罗斯、印度、巴西等国也对偏远地区的宽带建设提出了投资计划[18]。互联网等设施的建设对偏远农村地区旅游发展起到了积极作用。法国乡村旅游发展的一个重要经验就是运用互联网技术建立客房预定中心，方便了游客的选择和预定，建立客户信息数据库，增强与客户之间的沟通，有效地减少客户流。泰国的拜县没有久负盛名的旅游景点，地理位置偏僻，周围没有大型城市，但通过高品质的服务获得了良好的口碑，其中之一就是高效便捷的互联网预订，既包括酒店的入住，也包括酒店和景区车辆的使用。

中国政府非常重视互联网和乡村旅游减贫的结合。在

[18]如何让宽带惠及农村，
http://www.yidianzixun.com/n/09isjaSc?s=8&from=timeline&isappinstalled=0

2016 年出台的《乡村旅游扶贫工程行动方案》中，提出在全国实施旅游电商推进、百万乡村旅游创客等专项行动，引导物联网、大数据、空间信息、移动互联网等信息技术在旅游减贫中应用。广东省清远市清新区作为“农村淘宝”第一批试点县，在农村电商、民宿建设、互联网+农业小镇试点建设、电商扶贫等项目中进行了多种创新探索，形成了“互联网+电商+旅游+扶贫”模式。项目实施近三年,清新区农村淘宝已为村民提供网购等综合服务 10 多万次,培训农村青年 3000 多人次,孵化创业团队 100 多个。仅 2016 年,清新农村淘宝电子商务的销售额就超过 3 亿元,其中农产品销售额 1.7 亿元[19]。广西推出了“农家饭票”乡村旅游扶贫项目，即游客可在服务点或电商平台购买贫困村的“电子饭票”，凭票到村里吃饭游玩。目前“农家饭票”在其主要销售平台之一的“八桂游网”，点击量超过 1 亿次，销售额超 500 万元[20]。

2. 文化创意催生旅游减贫新亮点

当前，部分旅行经验丰富的游客正在从一般意义上的观光游览,转向对高品质生活方式的分享和地方独特文化的体验。以世界文化之多彩,每个地域、每个社区、每个季节都有取之不竭、用之不尽的地域文化和历史文化可供挖掘、整理和开发。正因如此，文化在旅游减贫事业中的贡献日益为

[19]李廷睿，清新：互联网+电商+旅游+扶贫 培植经济新增长点，
http://static.nfapp.southcn.com/content/201710/30/c756667.html
[20]童政等，广西实施乡村旅游电商扶贫项目：“农家饭票”富农家，
http://finance.jrj.com.cn/2018/02/26131324152944.shtml,2018-02-26/2018-07-08

国际社会所重视。培养文化人才、利用文化资源、建设文化基础设施、发掘文化经济价值等逐渐成为国际上贫困地区实现旅游减贫与发展经济的重要手段。

日本福岛县的三岛町，由于劳动力的流出和老龄化等，当地发展曾经严重停滞，人口由 1950 年的 7721 人下降至 1975 年的 3766 人，短短 25 年间人口减少 50%。因而三岛町从 1981 年开始，每 10 年制定一次振兴计划，主要通过挖掘文化资源，促进旅游业等产业发展，达到地方振兴的目的。在第一部振兴计划中，将发展教育文化列为重点解决课题，提出“打造文化气息浓厚的乡村”。结合当地悠久的历史以及手工艺品的文化传统，明确了“继承并发扬山村文化，发展手工艺”的目标。在第二部振兴计划中，正式提出了“生活工艺运动”，将手工艺融入地方的发展，结合当地文化传统开发特色手工艺品。在第三部振兴计划中，进一步提出了将三岛町变为“自然博物”的设想，将整个地区的自然环境作为“展厅”，向人们展示当地的传统文化、日常生活以及自然风光。在第四部振兴计划中，将挖掘本地历史文化，讲好历史文化故事作为重点（如町史、村落史的编纂等），以最大限度地利用好本地的历史文化资源。三岛町先后建设了生活工艺馆、奥会津文化中心（集工艺品展示、美术馆、剧场、乡土资料馆以及村民活动中心等为一体）、物产馆（两座）、民俗馆、生活馆、观光物产情报馆等公共文化设施，

有力地支撑了三岛町历史文化的保护传承，使三岛町成为日本乃至国际上的知名旅游地[21]。

在中国，如位于厦门岛东南部的曾厝垵，通过植入文化创意，从一个破败的渔村变成文艺青年的圣地，入选“厦门新二十四景”，每年游客接待量达到上千万人次。

3.扶贫扶智结合增强旅游减贫可持续性

贫困地区之所以贫困，最重要的原因之一就是缺少发展需要的人才。而很多贫困地区之所以得到快速发展，恰恰是有“能人”的带动和“贵人”的扶持。从根本上说，贫困地区长期的发展需要足够的当地人才储备作为基础，扶贫要和扶志、扶智相结合。

柬埔寨的洞里萨湖，原本是越南难民的水上家园，通过发展旅游和政府对当地人就业、教育、医疗等民生项目的支持，那里的生态环境和生活质量已经明显的好转。其中法国通过资助当地艺术教育，培养一批物质和非物质文化遗产的传承人，对提高传统工艺品的文化品质、增加旅游就业人口和居民收入起到了很好的作用。在中国，从国家层面系统安排了多种形式的旅游扶贫培训。自 2014 年以来，原国家旅游局每年培训 1000 名旅游扶贫重点村村干部，并针对“三区三州”(“三区”指中国西藏、新疆南疆四地州和四川省藏区；“三州”指甘肃的临夏州、四川的凉山州和云南的怒江州）等深

[21] https://baijiahao.baidu.com/s?id=1606878486614468151&wfr=spider&for=pc

度贫困地区举办了旅游扶贫专题培训班。一些旅游扶贫项目也非常注重扶贫与扶智相统筹。湖北省文化旅游投资集团在开发恩施大峡谷景区过程中，举办“产业技能培训班”2 期，把专家请进课堂，把教室搬到一线，把技能送到农户；组织黄家村 32 名小学初中高中学生到武汉高校、教育基地开展研学，帮助他们开阔眼界，发奋自强；实施精准助学活动，为恩施大峡谷景区周边建档立卡的6名优秀贫困学子提供资助，每年共资助 15000 元为其提供学杂费及生活补助费直到大学毕业[22]。

志愿者作为外来的智力输入，可以在一定程度上弥补贫困地区旅游人才的不足，并通过手把手的培训帮助当地居民提升发展能力。如中国台湾地区，专业志愿者和驻村艺术家制度的实施，有力地帮助旅游地原住民提升了市场意识和专业水平，为传统工艺注入了现代感和时尚元素，更加符合旅游市场需要。

4.资本在旅游减贫中的作用更加突出

现代旅游业的发展对资本的倚重越来越大，这使得贫困地区发展旅游面临更大的困难，也使得旅游减贫必须更加重视资本要素。特别是在基础设施、整体规划等公共产品建设方面，尤其需要外部资金的支持。这种支持，既包括政府扶持，也包括招商引资、银行贷款以及外部援助等不同方式。

[22] 案例来源：世界旅游联盟供稿。

政府的扶持非常重要，在很多旅游减贫的成功案例中，政府的财政投入都起到了关键的作用。与此同时，也要加强政府和社会资本的合作。在欧洲国家，采用 PPP（Public-Private Partnership，政府和社会资本合作）模式整合政府和社会资本兴建旅游基础设施是常用手段。位于罗马尼亚普拉霍瓦县境内的锡纳亚山是风光旖旎的旅游胜地，但由于道路交通问题，游客进入者寥寥。后来罗马尼亚政府诚邀私营部门介入，用 PPP 模式为筑路筹集了所需经费。位于奥地利阿尔卑斯山山麓西部的“滨水自然山麓景观公园”，当地政府吸纳了 140 多个拥有建筑与旅游服务资质的私营企业参与建设当中[23]。2018 年 4 月，中国文化和旅游部、财政部联合印发《关于在旅游领域推广政府和社会资本合作模式的指导意见》，在旅游景区、全域旅游、乡村旅游、自驾车旅居车营地、旅游厕所、旅游城镇、交通旅游、智慧旅游、健康旅游等新业态领域，鼓励运用 PPP 模式改善旅游供给，其中优先支持符合《意见》要求的旅游扶贫贷款项目等转化为旅游 PPP 项目。

旅游减贫中的资本合作也包括当地社区的资本参与。在中国的很多乡村旅游地，通过制度创新，当地的老百姓可以通过投入闲置房产、宅基地、承包土地等参与旅游发展，从而能够从旅游发展中获得工资性收入之外的财产性收入。山

[23] 戴正宗，看欧美，旅游业也引入PPP模式，
http://www.prcfe.com/web/meyw/2014-09/02/content_1123583.htm

东沂南县于 2013 年引进山东吉利旅游开发公司，投资 10 亿元打造马泉休闲园项目。该项目位于山东省沂南县铜井镇，原是一片开矿废弃的荒山。园区周边共有 11 个贫困村，贫困人口 1417 人。短短五年间，一座集休闲采摘、农业观光、度假养生等多功能于一体的现代农业休闲园拔地而起。周边村民从中受益良多，除了务工挣薪金和入园经营外，还通过土地流转和土地入股获得受益。项目建设以来，马泉休闲园共流转村集体荒山林地 6600 亩，并以每亩 1000 元年租金，流转村民土地 616 亩，涉及周边 11 个贫困村，202 户贫困户。还有部分贫困户以土地入股马泉果树种植合作社，根据双方协议，每亩土地每年保底收入 800 元，并根据经营情况获取分红[24]。

五、新目标：旅游减贫依然在路上

《联合国 2030 年可持续发展议程》提出："到 2030 年，在世界各地消除一切形式的贫穷"，为包括旅游减贫在内的世界减贫事业的发展，确定了未来一段时期的目标和任务。中国政府提出到 2020 年，在现行标准下农村贫困人口实现全面脱贫，提前 10 年实现《联合国 2030 年可持续发展议程》确定的减贫目标，充分体现了中国是负责任大国的历史担当，同时对中国旅游减贫提出了新的使命。

[24] 王树茂，沂蒙精神薪火相传 新时代红色旅游亮丽开篇——红色旅游助力脱贫攻坚的沂南样本，《中国旅游报》2017 年11 月24 日第 A01 版。

据世界旅游组织的估计，2020 年将有一半以上的国际游客到新兴经济体国家旅行。从 2016 年起五年的时间内，拉丁美洲、非洲和亚太地区的发展中国家接待国际游客的数量将超过发达国家，占据市场份额的 55%；到 2030 年，该比例将达到 57%。发展中国家旅游业的持续发展表明旅游减贫仍有很大潜力可挖，旅游将在世界减贫事业中占据更加重要的地位。

当前，旅游在减贫中的作用已经得到世界各国和地区承认，众多政府部门、非政府组织、企业和个人为旅游减贫付出了大量努力，并取得了巨大成效。但和人们对美好生活的期待相比，和人们对旅游业的寄予厚望相比，旅游减贫的实绩还有差距，容不得半点松懈。贫困问题非常复杂，贫困标准不断提高，旅游减贫还面临利益平衡、内生增长能力提升、生态环境制约、政治社会风险等诸多挑战，旅游减贫仍将是未来较长一段时间国际社会的重要发展议题，旅游减贫依然在路上。为此，我们呼吁：

——加强旅游减贫的国际交流和合作。世界各国均有自己独特的旅游减贫经验和模式，通过归纳和总结国际旅游扶贫经验，可以进一步深化国际旅游减贫的分工与合作，互相提供可借鉴、可参考的宝贵经验，并成为未来国际旅游减贫合作与知识共享的重要内容。世界旅游联盟（WTA）将旅游减贫的国际合作作为其未来 3-5 年的主要任务之一，可以为

国际旅游减贫合作搭建一个新的平台。

——推动世界各国将旅游减贫提升到国家战略层面。大力推动旅游减贫是政府部门责无旁贷的核心要务，政府部门要在旅游减贫过程中发挥引领作用，在财政、金融、投资、土地、人才、规划等方面给予支持，以旅游作为减少贫困人口、实现就业增长、改善环境脆弱性、促进特色产业发展的重要途径。要特别注重政府各部门之间的通力合作，建立健全综合协调机制，整合各方力量推进旅游减贫工作。要促进旅游贫困地区基础设施和公共服务的改善，加快旅游减贫人才的培养，促进特色产业的培育，为旅游减贫提供充分的实施保障。

——充分发挥市场主体在旅游减贫中的作用。引导一批成熟的旅游企业到贫困地区投资开发，提高旅游减贫的市场化水平和发展效率。培育一批本地化的市场运营主体，运用市场机制将旅游减贫落到实处。鼓励企业以多种方式和贫困地区集体、个人进行合作。推动互联网企业在贫困地区加快发展，鼓励旅游企业进行科技改造和升级，支持科技企业和旅游经营相结合。进一步加强政府和社会资本的合作，持续改善贫困地区的旅游基础设施和服务设施。

——鼓励非政府组织参与到旅游减贫当中。鼓励各类非政府组织参与贫困地区的旅游开发，尤其是基础设施建设、人员培训等领域。推广建立村民合作社，提高贫困地区的组

织化程度。推广实施专业志愿者制度，广泛动员不同领域的专业人才下乡进村，积极参与到旅游减贫工作中。建立贫困地区旅游专家智库和咨询机制，加强对贫困地区旅游减贫的政策和重点、难点问题的研究，为旅游减贫中的重大问题提供决策咨询，为贫困地区旅游业发展提供理论和智力支持。

——引导当地社区和老百姓的切实参与。充分调动老百姓在旅游减贫中的积极性和创造性，尊重贫困人口的首创精神，激发他们旅游创业创新的热情。做好贫困地区旅游人才队伍的培养工作，不断提升贫困地区旅游减贫的可持续发展能力。进一步实施优秀传统文化振兴计划，支持传统手工艺以及各种类型的非物质文化遗产发展，支持现代艺术和传统文化的结合，提升旅游减贫的文化内涵和文化品位。通过政府、市场、扶贫减贫对象的共同努力，逐步改善贫困地区的经济社会发展水平，改善贫困人口的可持续生计。

——鼓励旅游者到贫困地区开展负责任的旅游活动。充分发挥消费主体在旅游减贫中的消费促进作用，鼓励广大旅游者优先选择到贫困地区旅游消费，鼓励旅游者和贫困人口建立长期联系，为贫困地区的经济发展做出贡献。通过直观地感受旅游减贫为当地居民带来的新变化，让旅游者成为旅游减贫的传播者。

附件一：旅游减贫的中国行动

中国是世界上最大的发展中大国，贫困问题长期困扰着国家经济社会的发展。中国旅游行业在较早时候就关注到旅游扶贫。近年来，中国旅游扶贫工作更是取得了很多新的进展。

1.中国旅游减贫的历程

中国旅游减贫经历了从自然和自发增长到有目的有计划增长、从“有名无实”到“名副其实”、从政府主导到政府与市场双轨并行、从政府投入为主到政府社会资本外资共同投入，从区域试点到全国范围内推行，从粗放式到精准式，从资金和政策支持到人才和智力支持的动态发展过程。大致可以分为四个阶段 ：

（1）第一阶段（1984 年～1996 年）：早期探索

1978 年，中国开始改革开放，中国国内旅游开始起步，在一定程度上促进了旅游目的地贫困地区的经济发展，客观上起到了扶贫的作用，但此时的旅游扶贫是一个自然和自发增长的过程。1986 年，旅游业正式纳入中国国民经济和社会发展计划，一些经济不发达但旅游资源丰富的地区在国家和地方资金的扶持下，相继进行旅游开发，中国真正意义上的旅游扶贫工作开始启动。

1991 年，贵州省旅游局在全国旅游局长会议上明确提出“旅游扶贫”的概念。1992 年 5 月 26 日，贵州省人民政府在向时任中国国务院副总理吴学谦的汇报提纲中指出，“贵州的旅游工作有着一个十分突出的主题——旅游扶贫。我省自然景观和民族风情旅游资源大都分布在民族地区、贫困地区，通过发展旅游业刺激当地各行业的发展，不仅能帮助他们拓宽脱贫致富的路子，同时，商品经济的发展对原先封闭式的小农经济的冲击所带来的观念转变，必将促进更深层次的社会进步”。经过两年多的实践和探索，1993 年 11 月，中国国务院办公厅转发国家旅游局《关于积极发展国内旅游业意见的通知》，这是新中国建立以来第一次对国内旅游下发的高层级文件，标志着国内旅游正式提上了中央的议事日程，也意味着旅游发展进入了新阶段，旅游扶贫工作也正是在这个过程中得到了进一步推动。

1995 年，中国国家旅游局正式将旅游扶贫写入《中国旅游业发展“九五”计划和 2010 年远景目标纲要》。1996 年，中国国家旅游局在旅游发展重要问题调研提纲中把旅游扶贫问题研究作为重要议题，并在全国旅游扶贫开发工作会上把贵州、广东、福建等省的旅游扶贫经验加以推广。同年 10 月，中国国务院扶贫办和国家旅游局召开全国旅游扶贫开发工作座谈会，对旅游扶贫开发工作进行专题研究和工作总结。据座谈会召开前的统计，从改革开放至 1996 年，中国通过

旅游扶贫的人口全国大概是 600 万，涉及到 12000 个村。此次会议确立了“政府主导＋市场运行”的基本模式，对旅游扶贫工作开展有相当大地推动。

本阶段旅游扶贫最突出的成效体现在改变了基本制度环境。旅游扶贫由最初的政府组织资源、促进开发和推动发展，逐步向“政府+市场”的运行机制即双轨并行制发展。这其实也是中国市场经济不断深入发展的结果和体现。在这一阶段，借助农村经济体制的改革，通过市场化的推进和旅游减贫系列措施的实施，贫困农村地区经济情况得到一定程度的改善，农民也从中得到了实惠。

必须提及的是，中国本阶段的旅游扶贫与 1995 年在丹麦哥本哈根召开的联合国社会发展世界首脑会议作出的“1996 年为国际消除贫困年”关系密切，国内旅游扶贫的积极实施、扶贫会议的召开等正是在“国际消除贫困年”的背景下采取的具体措施。

（2）第二阶段（1997 年～2004 年）：初步发展

1999 年，中国推出了“黄金周”制度 ，极大地释放了人们潜在的旅游消费需求，给旅游扶贫带来了更广阔的前景和更大的可能。1999 年 9 月，中共十五届四中全会明确提出实施西部大开发战略，旅游作为开发式扶贫的重要途径得到高度重视。1998 年中国国务院发行 5 年长期建设国债 5200 亿元，其中 42 亿被作为旅游国债，在全国安排了 400 多个

旅游项目，同时结合旅游国债项目，发布了中国旅游发展优先项目，进行了市场化的运作和宣传，又拉动了 400 多亿的外资和社会资金进入旅游业，其中绝大部分在西部地区和贫困地区。2001 年 4 月，《国务院关于进一步加快旅游业发展的通知》明确提出“规划建设一批国家生态旅游示范区、旅游扶贫试验区、旅游度假区”的工作任务。据此，2000 年 8 月，中国国家旅游局在宁夏西海固地区创办了全国第一个旅游扶贫试验区——六盘山旅游扶贫试验区，这对加快宁夏乃至西北地区旅游业发展、落实中央西部大开发战略具有里程碑意义。

2002 年 1 月，中国国家旅游局召开全国旅游工作会议，进一步提出了“试办国家旅游扶贫试验区”的工作设想和具体意见。根据意见，国家旅游局 2002 年出资 250 万元对口帮扶贵州江口县发展乡村旅游。本阶段的旅游扶贫，不仅国家层面积极行动，而且地方政府也积极响应，旅游扶贫的区域和成效不断扩大。2003 年 1 月，广东省政府正式启动旅游扶贫工程，并会同相关部门确定了 14 个首批旅游扶贫项目，将旅游扶贫纳入省级层面。

以旅游国债的发行、国家与地方旅游扶贫试验区的建立为主要标志，中国旅游扶贫进入新的发展阶段。这一阶段中国旅游扶贫体现出向特定区域集中的特征，主要对国定贫困县提供扶贫资金、优惠政策。一大批贫困地区通过发展旅游

实现脱贫致富，如革命老区井冈山、延安、西柏坡，贫困山区张家界、黄山、长白山，少数民族地区九寨沟、西双版纳、丽江、延吉，以及西北的很多地区。据中国国家旅游局 2004 年 10 月发布的数据，中国 25 年来通过发展旅游直接受益的贫困人口有 6000 万至 8000 万，占全部贫困人口的 1/4 到 1/3 。

（3）第三阶段（2005 年～2012 年）：快速提升

2006 年，中国国家旅游局作出了“旅游业向农村挺进”的科学决策，把 2006 年定为“中国乡村旅游年”。同年 9 月，乡村旅游国际论坛在贵州召开，并通过了《贵阳宣言》。提出：乡村旅游作为连接城市和乡村的纽带，能实现社会资源和文明成果在城乡之间的共享以及财富的公平分配，从而逐步缩小地区间经济发展差异和城乡差别，推动欠开发、欠发达的乡村地区经济、社会、环境和文化可持续发展。同年，贵州率先完成了第一部《贵州省乡村旅游规划》的编制，明确规定了贵州将通过乡村旅游带动扶贫的目标。中国国家旅游局将《贵州乡村旅游规划》转发全国各省供参考和借鉴。贵州的成功经验在广东、云南、四川、湖南等省推广，开创了乡村旅游带动旅游扶贫的新局面。

为协调部门之间的扶贫工作和进一步加大旅游扶贫力度，2009 年，中国国家旅游局正式成为国务院扶贫办领导小组成员单位。2012 年 7 月，国家旅游局与扶贫办签署了合作框架协议，确定了合作工作机制，明确了合作重点工作；同

年 12 月，旅游扶贫首次作为扶贫的方式写进了政府扶贫的纲领性文件《中国农村扶贫开发纲要（2011-2020 年）》。2013 年 8 月，国家旅游局与中国国务院扶贫办共同出台了《关于联合开展“旅游扶贫试验区”工作的指导意见》，进一步明确了申报范围和流程，为充分发挥示范带动作用，探索旅游扶贫新模式夯实了基础。

这一阶段，中国旅游扶贫工作上升到国家战略层次，扶贫成为旅游产业发展的重要功能，旅游扶贫成为发挥旅游综合功能和做大做强旅游产业的新方式、新路径、新载体。通过资金和政策整合、机制创新，吸引相关部门涉农资金投入乡村旅游开发及配套项目，将整村推进与连片开发相结合、扶贫开发与乡村旅游发展相结合，促进了贫困地区经济发展和贫困农户稳定增收。

（4）第四阶段（2013 年至今）：精准高效

2013 年 11 月，习近平总书记在湖南湘西考察时明确提出了“精准扶贫”的概念。同年 12 月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》，将乡村旅游扶贫列为新时期扶贫开发的十项重点工作之一，提出“到 2015 年，扶持约 2000 个贫困村开展乡村旅游；到 2020 年，扶持约 6000 个贫困村开展乡村旅游”的工作目标。《意见》的出台意味着中国扶贫工作从粗放阶段进入精准阶段。2014 年 8 月中国国务院出台的《关于促进

旅游业改革发展的若干意见》明确提出“旅游精准扶贫”，要求“大力发展乡村旅游，加强乡村旅游精准扶贫，扎实推进乡村旅游富民工程，带动贫困地区脱贫致富”。2014 年 11 月，国家发展改革委等七部委联合印发了《关于实施乡村旅游富民工程推进旅游扶贫工作的通知》，明确了乡村旅游扶贫的基本原则、主要目标、重点任务和保障措施。2014 年年底，国务院把旅游扶贫列入十项精准扶贫工程。为贯彻国务院相关政策，2015 年 5 月，国务院扶贫办和国家旅游局启动贫困村旅游扶贫试点工作，在全国选取部分建档立卡贫困村开展试点。这标志着旅游精准扶贫进入了具体的实践操作层面。同年 8 月，全国乡村旅游提升与旅游扶贫推进会议召开，强调要充分发挥乡村旅游在扶贫开发中的战略作用，着力将乡村旅游建设成为美丽乡村的重要载体，通过发展乡村旅游带动贫困人口脱贫。

2015 年 11 月，《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》和中共中央办公厅、国务院办公厅《贯彻实施〈中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定〉重要政策措施分工方案》再次明确要做好精准扶贫工作。为贯彻落实上述文件精神，2016 年 9 月，国家旅游局等 12 个部门联合印发《乡村旅游扶贫工程行动方案》，目的是要深入实施乡村旅游扶贫工程，充分发挥乡村旅游在精准扶贫、精准脱贫中的重要作用。该方案要求各地要因地制宜确定各类乡村旅游建设发

展类型，选择精准到户到人的脱贫模式；同时要精准施策、提高实效，按照“六个精准” 的要求，精准锁定乡村旅游扶贫重点村、建档立卡贫困户和贫困人口，精准发力，精准施策，切实提高乡村旅游扶贫脱贫工作成效。

旅游精准扶贫的提出和实施，标志着中国旅游扶贫达到了新的高度，有了质的变化。与其他扶贫方式相比，旅游扶贫以其强大的市场优势、新兴的产业活力、强劲的造血功能、巨大的带动作用，在扶贫开发中发挥着日益显著的作用，以其锐不可当之势正成为中国扶贫攻坚的崭新生力军。

2. 中国旅游减贫的经验

中国在推进旅游减贫工作中探索创新了许多行之有效的模式和做法，主要有以下一些方面：

一是创建旅游扶贫试验区。国家旅游扶贫试验区是旅游扶贫的重要空间载体，是国家在旅游资源丰富的集中连片特殊困难地区确立的示范区域，通过对当地政策性扶持进行旅游开发从而实现当地贫困人口脱贫致富。2000 年至今，中国已经相继成立了宁夏六盘山、河北阜平江西赣州、江西吉安、内蒙古阿尔山等 5 个国家旅游扶贫试验区。通过旅游扶贫试验区的建设，推动体制机制创新、基础设施改善、市场营销开展等，有力地促进了试验区旅游业和经济社会的发展。

二是亦农亦旅推进旅游减贫。亦农亦旅，是指村民在务农的同时，利用农闲时间直接从事旅游活动或者旅游相关的

经营活动，以此增加收入、拓宽就业渠道。这种方式对农民来说风险较小，易于接受，成效明显。村民参与的主要形式包括农家乐、观光农业、向导、游乐项目、文艺演出、开设门面店铺等。云南西双版纳傣族园的社区居民，一部分以自家现有的房屋作为经营场所从事餐饮、住宿、购物等经营，还有一些从事导游服务、景点表演等，都从旅游业的发展中获得了收益。

三是特色旅游小镇建设带动旅游减贫。在自然与人文景观丰富的地区，按照高标准完善旅游配套和服务，建设特色旅游小镇，已经成为中国新型城镇化建设中的一个亮点，在促进当地贫困人口就业、带动区域脱贫和实现可持续发展方面作出了突出贡献。旧州特色小镇，是贵州最早的 5 个中国特色小镇之一。这个始建于 1351 年的小镇被誉为“梦里小江南，西南第一州”，特色小镇建设遵循“小而精、小而美、小而富、小而特”的路线，一方面发挥生态和文化优势，建设绿色旅游小镇；另一方面探索就地就近城镇化路径，建设美丽幸福小镇。3 年时间里，小镇农民人均纯收入实现了三级跳，2015 年超过 1 万元人民币 。

四是景区帮扶带动旅游减贫。景区帮扶就是依托成熟景区，通过吸纳剩余劳动力、资助基础设施建设、发展旅游接待等方式，促进景区周边经济欠发达的村庄脱贫致富。河南伏牛山重渡沟景区在旅游扶贫实践中实现了政府、企业、农

户三者利益的平衡。公司经营景区观光企业，农户经营住宿餐饮和其他服务性企业并拥有产权，两者构成互补性产品，形成“公司+农户”的景区企业共同体。政府不仅促成农家宾馆作为产权独立的旅游企业参与景区经营，并且对景区经营权转让后继续保持“公司+农户”旅游企业共同体模式进行了规定。各利益主体之间利益分配合理，大多数农户深度参与旅游发展，农户受益最大化，旅游企业的经济行为深深嵌入当地社会经济关系中，增强了景区持续发展的能力。

五是先富示范带动旅游减贫。即在旅游资源富集的贫困地区，由旅游开发先富起来的居民，向其他贫困人口提供直接或间接帮助和示范，增强贫困人口自我发展的能力和信心，达到“以点带面”脱贫致富的目的。1998 年，汝亨龙布担任云南省宁蒗县旅游局局长。他看到旅游发展的迫切需要，提出在原籍地（泸沽湖景区大落水社区第）开办家庭旅社。这个想法获得时任宁蒗县县委书记阿苏大岭的全力支持。汝亨龙布开设的家庭旅社有 8 个房间 20 张床位，一年内就获利 4 万多元。在全村起到了很好的示范效应，带动其他村民纷纷开办家庭旅馆，从而实现了地方经济的发展和居民收入的增加。

六是异地安置推进旅游减贫。即将居住于生存环境恶劣、交通不便的村民搬迁至交通相对便利、基础设施相对完善的地区，建立集中安置点，引导其从事旅游相关经营活动，从

而实现脱贫致富。位于河北省涞水县野三坡风景区的下庄村，由于其后山土壤贫瘠，作物连年歉收，生活条件恶劣，在村干部的动员下，后山居住的 28 户居民集体搬迁出来，分别从事餐饮、住宿、运输、商品零售等经营活动，经济收入和生活条件得到了显著改善，并吸引了更多周边村庄的贫困村民来此落户。

七是整体租赁带动旅游减贫。即指企业借助其资金、市场和管理方面的显著优势，以租赁方式取得贫困地区旅游资源开发、景区经营和管理权。在企业的主导下，加强自然景观和民族民俗文化的保护和开发，吸引和培养村民参与景区的经营和管理，实现企业和村民的互利和“双赢”。西双版纳“中缅第一寨”勐景来景区是整体租赁模式的典型案例。企业投入资金对汉化程度较高的勐景来提升改造，村民不仅直接从租赁中获得收益，同时还通过从事导游、服务员、景点表演等获得了更多的受益。

八是企业和地方合作实现旅游减贫。指旅游企业与所在地开展深入合作，对景区和所在地进行统一开发和管理。一方面，地方通过政策引导、资金汇集、人才培养等为企业造良好的旅游投资运营环境；另一方面，旅游企业积极为当地居民创造就业，资助水利、路桥、电力、通信、民居等基础设施建设，提高村民生活质量。广东省河源苏家围景区就投入了大量资金促进地方建设，是广东省三大扶贫旅游示范点

之一。

中国旅游减贫工作既充分汲取了国际上旅游扶贫的先进经验，同时又结合中国政治和文化优势做了诸多探索和创新。概括起来，中国旅游减贫的成功一方面得益于改革开放以来的经济持续增长，另一方面则离不开政府强有力的领导以及政府和市场的有效结合。

随着宏观经济的持续协调增长，人民生活大幅度改善，中国旅游业经历了从无到有、从小到大等一系列转变。旅游从少数人的奢侈品，发展成为大众化、经常性消费的生活方式。旅游业从外事接待型的事业，发展成为全民广泛参与就业、创业的民生产业。旅游发展由点到面、由局部到整体，形成了各地、各部门全面推进的大格局。这些都为中国旅游减贫计划的实施创造了市场、产业和组织基础。

政府的积极作用对于中国旅游减贫至关重要。无论是中央政府还是地方政府，都高度重视旅游减贫工作。从国家层面来看，旅游减贫被纳入减贫的国家战略当中。从各地来看，围绕旅游减贫出台了大量支持政策，在规划、投融资、基础设施建设、人才培训、宣传推广等方面做了大量工作。

中国政府也非常注重通过市场机制促进旅游减贫。采取了一系列的政策和措施，充分调动地方、企业和居民的积极性，为旅游扶贫工作的持续推进提供了源源不断的动力。政

府和市场的双重作用形成了“五个发动”：发动贫困人口，激发旅游扶贫内生动力；发动企业，整合资源，集中发力；发动非政府组织，开展旅游扶贫结对帮扶；发动专家学者，为旅游扶贫献计献策；发动旅游者，为旅游扶贫带来外在推力。

中国在扎实推进国内旅游扶贫的同时，还积极寻求广泛的国际合作，致力于和国际社会一道，共同为全球旅游减贫事业做贡献。

附件二：国际旅游减贫典型案例与经验

1. 印度的包容性旅游减贫

进入本世纪以来，印度政府决定把旅游作为带动经济增长、缩小贫富差距的引擎，明确提出了旨在促进机会均等和贫困人口能够均衡分享发展成果，进而从根本上减少贫困人口的“包容性旅游减贫”战略。经过近 10 年的实践，印度探索出一些符合印度国情和反贫困需要的包容性旅游减贫方式和做法。

——地方政府和公民社会组织协作共赢

在印度国家治理中地方自治政府和公民社会组织具有举足轻重的地位，是印度包容性旅游减贫战略的重要推动力量。体现在以下方面：以立法为保障，确保地方政府与公民社会组织对当地旅游资源的管理权力，并对旅游开发中产生的经济和环境问题进行干预；组建由法律人士、旅游专家、政府官员、当地百姓参加的“功能性委员会”，共同对相关旅游项目的建设组织实施和进行监控；旅游项目实施前，相关建设单位必须得到农村基层组织拥有的经国家林业部门和国家污染控制委员会审核的“无异议开发证书”；针对森林、海洋、湖泊等不同旅游资源开发地区，制定不同的操作指南；组建责任旅游行动实施工作组，地方自治政府成员担任主席，研究制定有关基线、污染管理和本地采购等工作指南；成立森林保护委员会，实施“参与式的森林管理”；授

权当地企业负责旅游目的地的产品开发与供应，确保供应及时、质量安全可靠；制订废物处理方案，以废物生产者作为责任主体，保证社区不被污染；编制地方法规，保护当地森林、湖泊、河流等公共自然资源；加强旅游地的基础设施建设，保证水、电、气、公路、水路、铁路等畅通；监督检查相关企业是否侵害劳动者合法权益，严惩违规企业等。

——邦政府与地方政府合力建设旅游目的地

邦一级成立的责任旅游委员会主要负责：制订本邦旅游战略发展规划，提供责任旅游项目的发展框架；提供具体的政策和行政指导，使责任旅游具有可操作性；为直接实施责任旅游的下一级单位提供帮助；计划、管理和定期监测责任旅游方案的执行，建设和扩大责任旅游发展平台；为同一领域的合作伙伴和利益相关者提供相关问题的咨询；审查和评价相关旅游企业对各种政策和法规的执行情况；确保责任旅游反馈机制的透明度和问责制的公正性；及时为合作伙伴和利益相关者提供最新信息和行动指南；为邦政府最高决策机构提供直接的政策意见。

旅游目的地的一级政府主要负责：制订监控和管理旅游目的地责任旅游方案和项目实施工作手册；确保决策和行动的有效实施，参与旅游目的地的规划；通过制订详细的和现实的行动计划，协调经济、社会和环境之间的关系；确保责任旅游中各种相关利益主体的权益；支持目的地责任旅游实

施单位的专业化管理；确保责任旅游项目实施程序的透明和建立相关工作人员的问责制度等。

——推动农民与相关组织积极参与

印度政府采取多种措施促进当地农民脱贫，包括支持农民个体创业，尤其是积极倡导开展有机农业耕种活动，不断提高农民的生产积极性；鼓励农民依托属地资源兴办“农家乐”，积极推出“印度乡村生活体验旅游”活动；通过减免税收、提供政策服务等相关优惠政策，大力发展批发零售、手工艺品制造、餐饮等旅游企业，积极拓展旅游产业链，增加就业机会，改善居民生活状况等。同时，还鼓励各种公益性组织和民间社会组织积极参与责任旅游扶贫工作，以帮助邦政府和地方自治政府更好地行使责任旅游，并监督政府工作人员和企业主行为，确保相关法律法规的有效实施。

2. 老挝通过“公平贸易”促进旅游减贫

公平贸易被联合国认定为扶贫领域的最佳实践之一。近 70 年来，公平贸易认证帮扶了 74 个国家的合作组织，成功让 150 多万人实现了脱贫。

所谓公平贸易，就是一场在谈判、透明化和尊重的基础上促进贸易合作的运动，目的在于改善小型农业生产者的地位，促使国际贸易更公平。公平贸易对于旅游减贫非常有利，特别是能给旅游地特色商品生产者带来很多好处：第一，提供技术支持、市场信息和培训指导，从根本上保证并提高产

品的质量和技术水平，解决了贫困地区缺乏技术和可能出现的产品质量问题；第二，通过认证获得标识，严格控制供应链各个环节，使消费者信任生产者及其产品，有利于提高知名度和美誉度，解决了市场和营销问题；第三，带有“公平贸易”标签的产品以高于其他同类产品的市场价格销售，高于市场价格的部分以补贴的形式返还给生产者，用于社区发展，解决了贫困地区常见的生产者收入不稳定、社区基础设施与公共服务不完善的问题。

老挝是世界上最不发达的国家之一，公平贸易对于促进老挝旅游减贫发挥了重要的作用。老挝政府和相关组织在开展工艺品和农产品“公平贸易”认证方面做了许多卓有成效的工作。如老挝波罗芬高原盛产高质量的咖啡豆，但以往咖啡农所贩卖的咖啡豆所获得的利益多被中间商攫取，造成了生产者、销售商、消费者之间的不公平贸易关系。为改善这种状况，当地政府在有关组织的帮助下积极开展公平贸易认证。经过公平贸易认证之后，产品价格得到了保障，生产者获得了更加合理的利润。为了使公平贸易项目更好操作，老挝一些地方采取了“小生产者”+“合作社”的模式。在这种模式下，合作社是当地的公平贸易组织，分散的生产者将自己的产品出售给合作社，再从合作社那里得到公平贸易价格和社会溢价，而不是直接在市场上销售。

3.泰国拜县乡村旅游减贫

近年来，泰国旅游发展较为迅速。2017 年赴泰旅游的外国游客总数超过 3500 万人次，较 2016 年同期增长 8.77％，为泰国旅游业创收超过 1.82 万亿泰铢（约合 3600 亿元人民币），较 2016 年同期增长 11.66％。泰国旅游业的发展有力地推动了旅游减贫。除了黎敦山以外，拜县也是一个典型案例。拜县是泰国的边境小镇，地理位置偏远，但通过努力，泰国将其打造成了体验悠闲慢生活的世外桃源，吸引世界各地的游客前往。

一是明确乡村旅游主体定位。拜县积极开发乡村旅游慢生活体验项目，在县城建造了各种休闲小饭店与酒吧，在建设设计上凸显生活特色与充满浪漫的生活情调。房前屋后种植各种奇花异草，屋内用木制品装饰出古色古香的氛围，营造温暖惬意的生活氛围。

二是积极开发独具特色的旅游产品。拜县依托周边无边无际的田园山野资源，开展观光游览、休闲体验活动，使游客体验到大自然真正的纯粹浪漫的魅力。根据消费群体的不同度假需求，积极设计开发田野休闲度假游、田园风光游与农家生活体验游等不同休闲度假旅游套餐。

三是提供优质旅游服务，形成口碑效应。包括开展互联网信息化建设，为游客提供高效便捷的服务；对从事服务行业的人员进行主要客源国语言培训，提升行业的整体素质等。

4.柬埔寨北部湄公河沿岸两个村庄的 ST-EP 项目[25]

2016 年 5 月，在西班牙 Europamundo 基金会的捐助下启动了柬埔寨北部湄公河沿岸的两个村庄 Preah Rumkel 和 Borey Osvay 的 ST-EP 项目，由柬埔寨非政府组织 Mlup Baitong 实施。项目目的是通过促进社区生态旅游和环境保护，增强社区成员的能力，提高他们的生活水平。为了实现这些目标，项目建立了 5 个基本的嵌入式路径:

——提出改进社区管理系统生态旅游（CBET）;

——提高社区生态旅游管理委员会成员和 CBET 网站的旅游服务提供商的能力;

——完善自然资源保护机制，特别是森林和河豚;

——提高 CBET 的广告/营销机制;

——更新与 CBET 有关的旅游设施。

同时，该项目还在 2 个地区重新选举社区生态旅游管理委员会（CBETMCs）成员：Preah Rumkel 有 15 名社区旅游管理委员会成员（其中包括 5 名妇女），Borey Osvay 选举了 12 名（其中 5 名妇女）。这些代表主要是可以代表村民获得更多关于接待外国游客等方面的指导，从而带动全村发展。

该项目还帮助 CBET 改进广告和营销材料，增加游客数量，并整理信息并上传照片到 Sting Treng 省旅游局网站。CBETMCs 与每个生态旅游景点合作，制作和安装了 6 张有吸

[25] http://step.unwto.org/news/2017-07-07/st-ep-project-ecotourism-promotion-northern-cambodia-completed-successfully

引力的路线图和 5 个广告牌，并为游客设计了旅游线路和植树区。

此外，该项目还与 Stung Treng 省旅游部门合作，组织了两次全民参与式的旅行，向潜在的游客和利益相关者宣传这两个 CBET 项目。来自知名协会公司（PATA 和 CATA）、15 家酒店和宾馆业主以及来自金边皇家大学（Royal university of Phnom Penh）和人力资源大学（university of Human Resource）的 10 名大学生参加了这些项目旅行。

到项目结束时，这两个村的 CBETMCs 的管理能力都得到了提高，在项目实施的 12 个月里，到 Borey Osvay 和 Preah Rumkel 的外国游客数量估计达到了 4200 人，总收入约为 1.3 万美元。

5.卢旺达依托野生动物资源开发的旅游减贫

卢旺达野生动物资源丰富，并为之建立了多家野生动物保护区。依托这些保护区，并大力引入社会资本和外资，近年来，卢旺达旅游业得到了很好的发展，2016 年卢旺达旅游收入超过 4 亿美元，当地居民也从中广泛受益。卢旺达在保护区旅游减贫中采取了一些行之有效的举措：

一是大力扶植私营部门的成长与发展。积极引入酒店、旅行社、旅游开发公司、野生动物管理机构等私营部门与企业，同时开展政府部门与私营部门、企业合作，完善旅游区住宿、餐饮、游览等功能，促进野生动物旅游的开发、管理、

营销与更新工作。

二是支持合资企业参与社区开发建设。积极引入合资企业，介入社区土地开发与建设工作，实现社区土地增值。积极处理好企业与社区公私伙伴合作关系，尽可能大幅度增加社区居民的资金流动量与社区福利，提升社区可持续发展的能力。

三是促进当地居民就业。引导企业雇佣园区周边的居民参与旅游开发与建设工作，改善当地人民和贫困人口在旅游业就业的机会，提升公园周边居民的福利水平与人均收入。积极开展可持续旅游计划，做好从业人员的职业培训工作，提升从业人员整体素质与管理技能，实现整体利益最大化。强化园区职业培训机构与其它国家地区的合作，改进与提升野生动物保护与旅游开发课程和方法，以实现与市场需求有效衔接。

四是提升园区市场化能力。积极加强园区与当地企业家之间的商业联系，规避可预见的市场风险。积极开发高端旅游市场，强化与旅游企业和商家的大规模合作，扩大和提升园区、酒店、旅馆等的市场影响，提升园区市场接待份额。

6.乌干达基西伊兹瀑布旅游项目[26]

基西伊兹（Kisiizi）瀑布位于 Rushoma 河上，在通往乌干达西部主要国家公园的路上。世界旅游组织 ST-EP 基金会

[26] http://cooperation.unwto.org/news/2017-10-17/kisiizi-falls-tourism-project-uganda-successfully-completed

和韩国旅游组织向乌干达旅游部提供支持，实施了该项目。

该项目旨在加强基西兹瀑布的旅游活动。一方面帮助修建了游客中心、厕所、徒步旅行小径、观景点、纪念碑、泻湖、吊桥、路标和信息板等设施，另一方面积极调动社区参与，并提供指导技能和接待服务方面的培训。

项目实施取得很好的成效。2017 年上半年有 7856 名游客，创造了 914.6 万乌干达先令的收入，同期旅游产品销售利润达到 257.7505 万乌干达先令。社区企业和居民从销售旅游产品和服务中获得了很好的收益。旅游业收入的一部分并捐给了“好撒玛利亚人基金”，该基金用来支付弱势社群成员的医疗费用，否则他们将无法负担医疗费用。

7.巴西的“发展极”战略与旅游减贫

基于“发展极战略”的旅游反贫困战略模型，是在“发展极”理论指导下进行的，其基本思想是坚持区域发展不平衡原则，即首先选择和培植旅游“发展极”，使之成为区域经济发展推动力量。为此，巴西政府对 “发展极”给予重点投资，并制定特殊优惠政策。一是在贸易政策方面，从税收、进出口方面给旅游发展极优惠。二是在财政政策方面，规定旅游开发与发展企业均能得到“亚马逊开发私人投资基金”赞助，对于旅游企业实行免缴利润税等优惠。目前，巴西已初步形成带动整个区域经济开发的旅游“发展极”网络，并取得明显成效。

为有效发挥旅游“发展极”带动作用，巴西采取了系列政策措施：第一，建立专门开发机构指导、组织目的地旅游开发与规划，并形成自上而下的国家扶持体系。其结构体系主要由内政部、开发管理局、经济特区管理局与专项开发公司等组成。第二，制定推行落后地区旅游开发计划。其目的在于，通过旅游开发与建设，推进亚马逊地区经济开发，特别是大力发展农业旅游，调整区域产业结构布局，优化地区发展结构，带动区域经济发展。第三，实行各种鼓励政策，促进“发展极”建设。包括采取财政刺激办法筹集开发资金，引导私人向旅游目的地进行投资；通过预算拨款保证区域旅游开发所需资金，使开发计划得以顺利实施；加强开发地区交通运输、酒店与住宿等基础设施建设；通过开辟自由贸易区，减免土地使用费等，吸引外资参与目的地旅游发展。第四，积极提升旅游目的地劳动者素质。巴西政府成立了东北部教育基金，通过师资培训、免费发放教科书，以及开展“远距离教学计划”等方式，提升目的地劳动者素质。

8.墨西哥坎昆的旅游发展

坎昆原是墨西哥的贫困地区，20 世纪 70 年代初这里还只是仅有 2000 多居民的小渔村。以玛雅人为主的当地农民收入微薄，大多数住在用树枝和棕榈叶搭建的茅屋里。1962 年，墨西哥联邦政府制订了《国家旅游战略发展规划》。1968 年，组织各方面专家对坎昆的自然条件和人文景观以及旅游

目标市场等进行论证，明确按旅游和自由贸易区的方向进行规划和开发。1972 年，墨西哥政府开始在该岛投资建设旅游区和自由贸易中心。 1975 年，进行全面规划，并接待游客。现在，坎昆已经成为国际知名旅游胜地，居民近百万人，年接待游客多达四五百万人次，旅游创汇收入占到墨西哥全国的三分之一。坎昆旅游发展的经验包括：

一是深挖稀缺资源，打造特色吸引力。坎昆属于亚热带气候，年均温度在 27 度左右，具备滨海养生度假必需的气候优势和阳光、沙滩、海洋等滨海旅游开发 3S 资源。罕见的蛇形岛外形，既有外海围绕，又有内环水域，进一步形成了独具特色的旅游风光。对这些资源的挖掘利用为坎昆打造世界级旅游度假区打下了基础。坎昆还进一步挖掘当地最为鲜明的文化符号——玛雅文化，并进行活化，以丰富和提升度假旅游产品，为坎昆旅游发展提供持续动力。

二是完善设施服务，建设休闲度假圣地。坎昆拥有里兹卡尔顿、希尔顿、万豪、凯悦等众多国际知名酒店，其中市区 200 多家，客房 6.7 万余间，为游客休闲度假提供了良好的住宿设施。同时，积极开发旅游娱乐产品，以提供给旅游者多样化的体验。通过将海滨运动休闲、玛雅文化体验、养生康体等相融合，并配备主题餐饮、酒吧儿童乐园区、高尔夫球场、水上运动俱乐部等设施，形成了集观光、游览、运动、购物等为一体的旅游体验中心。

三是积极发展多种产业，培育旅游产业体系。坎昆依托优质的旅游度假资源，着力建设高标准的会议展览设施，积极举办具有国际影响力的国际会议和博览会，积极发展会议会展产业。目前已经形成极具竞争力的国际会议会展品牌，是“国际会议之都”。坎昆还推出免税政策，积极建设坎昆商业中心，推动区域商业发展。目前拥有 1500 多家自由免税商店，从沿街珠宝摊到高档免税店，各个档次的商业都涵盖其中，为游客提供多样的世界名牌时装、珠宝、手工艺品等商品。

9.日本长野的乡村旅游开发

长野县在日本乡村旅游开发方面比较典型，并形成了不同模式：

“营平方式”。当地无偿将山林送给长野县政府，县政府通过“招商引资”，让企业开辟山林兴建别墅进行出售。企业将出售别墅所得收入扣除造价后所得净利润，与县政府及当地政府平分；县政府以后根据当地发展需要，通过兴修道路和旅游设施等方式逐步“返利”。至于别墅以及被“返还”的旅游设施，则以当地人为主，对它们进行经营、管理和运营。

“麻绩方式”。与“营平方式”不同的是，当地不是无偿地将土地提供给长野县政府，只是向其提供土地使用权；对于因开发所得利益，则采取了与“营平方式”相同的分配

方式。

“浪合村方式”。其特点是县当局不直接参与开发，而是让全村村民成为开发事业的股东，即成立开发公司，采用直接经营和出租用地的方式进行别墅开发，再用所得收入作为基础，与民间企业合作，共同出资兴建高尔夫球场等休闲设施。

“黑姬方式”。这种方式以某单位或部门为主导，各相关单位进行分工负责、共同完成。如林野厅负责对外开放国有林，交通公社负责开发宣传工作，接待与客运工作则由日本交通公社和“国铁”共同承担。

此外，还有两种比较有特色的开发模式，即“开发主体多元化模式”和“所有权与经营权分离模式”。其中“ 开发主体多元化模式”特点是政府与民营企业共同出资、双方进行分工合作、相互协调。日本大多数主题公园和度假区都是由“开发主体多元化模式”来进行开发和建设的。

说明：限于时间和篇幅，报告参考文献和资料来源未译出，参见报告中文版。