

安康市人民政府办公室文件

安政办发〔2010〕61号

安康市人民政府办公室 关于印发安康市建设中国山水生态休闲度假胜地 和国内一流旅游目的地行动纲要的通知

各县、区人民政府，市政府各工作部门、各直属机构：

《安康市建设中国山水生态休闲度假胜地和国内一流旅游目的地的行动纲要》已经市政府同意，现印发给你们，请认真组织实施。

二〇一〇年六月二十八日

安康市建设中国山水生态休闲度假胜地 和国内一流旅游目的地行动纲要

(2010-2012 年)

为抢抓发展机遇，深入贯彻省委、省政府旅游产业发展战略，落实全省旅游产业发展大会精神，把安康市建成中国山水生态休闲度假胜地和国内一流旅游目的地，根据陕西省人民政府《关于进一步加快旅游产业发展的决定》和市委、市政府《关于推进旅游产业突破发展的决定》精神，制订本行动纲要。

一、 发展背景

1、旅游业是天然的绿色产业，在促进最终消费、加快经济转型中具有不可替代的作用。已成为第三产业中最具活力的产业和国民经济新的增长点，被各地列为经济发展的支柱产业、龙头产业和先导产业，进入了一个全面转型升级的发展时期。

2、省委、省政府把旅游业确定为全省的主导产业之一，从西部经济强省目标的提出，到建设西部强省，旅游业始终是全球重点扶持的产业。并且提出陕南要充分发挥自然环境优美、生物资源和水资源丰富的优势，以建设绿色产业基地为重点，旅游业率先突破发展。

3、为贯彻落实省委、省政府确定的“陕南旅游突破发展”的战略决策，市委、市政府坚定不移地将生态旅游作为六大新兴产业来抓，围绕“秦巴风情、汉水神韵、金州美食、绿色安康”主题，推进生态旅游产业的发展。

4、西康高速公路通车后，安康旅游交通大格局优势凸显。随着西康、襄渝、阳安三条铁路复线，十堰至天水（陕西安康段）、包头至茂名（陕西安康段）、北京至昆明（陕西安康段）高速公路的建成和安康机场迁建，安康生态旅游发展呈现强劲势头。

5、休闲度假游成为旅游发展的新趋势，安康有生态资源、气候资源、生态环境优势，是发展休闲度假旅游的理想之地。汉江干流梯级开发的完成，境内将形成 4 万公顷水域湖面，为安康旅游提供广阔发展空间。

二、指导思想

以科学发展观为指导，按照“打造南官山、连通汉江水、建设旅游村、提升中心城”工作思路，突出安康生态旅游资源特色，结合开展创建中国优秀旅游城市工作，创新发展机制，整合旅游资源，建设旅游精品，提升城市形象，做大做强旅游产业，把安康建设成中国山水生态休闲度假胜地和国内一流旅游目的地。

三、目标任务

（一）总目标

以“一山（南官山）一湖（瀛湖）一城（中心城市）”为核心，以四大片区（汉水风情休闲游、巴山生态度假游、秦岭山水体验游、田园观光乡村游）为支撑，旅游村为覆盖，围绕旅游率先突破发展，调整旅游产业结构，实施品牌战略，打造一批国内知名旅游品牌，培育休闲型和深度游憩型旅游产品体系，将安康建成西安、重庆、成都、武汉四大城市黄金旅游线路的重要节点，成为陕西旅游的重要增长极，形成以绿色生态、自然山水和民俗风情为特色的山水生态休闲度假胜地和国内一流旅游目的地。

（二）具体任务

到 2012 年旅游年接待人数达到 1200 万人次，实现综合收入 50 亿元，年均增长 26%，使旅游业成为全市最具发展潜力的支柱产业之一。其中：

1、努力创建 1 家国家 5A 级景区，3 家 4A 级景区，10 家以上 3A 级景区，景区年接待游客达到 600 万人次以上。

2、发展乡村休闲游，形成 4 条乡村旅游精品线路，建设 50 个特色旅游村，1100 个旅游村经营示范户，全市乡村旅游实现综合收入达 12 亿元，乡村旅游年接待游客达 800 万人次以上。

3、努力创建 1 家五星级饭店，3 家四星级饭店，30 家以上三星级饭店，旅行社发展到 30 家，城区日住宿接待能力达 3 万人以上。

4、建成 5 条特色旅游街区，大型旅游购物中心 2 处，进一步加强旅游与文化产业的融合发展，加强旅游纪念品和地方特色旅游商品开发，完善城市旅游服务功能，建设旅游公共服务体系，增强旅游服务接待能力。

5、通过市场宣传促销，巩固西安、延安、咸阳等省内重点旅游客源市场，积极开拓四川、山西、河南、湖北、重庆等省外市场，创新市场开发机制，强化旅游宣传推广与促销工作，着力提升安康旅游目的地的知名度和吸引力。

6、旅游产业带动全市第三产业发展，增加旅游业直接就业 12 万人，带动社会就业 30 万人。

四、重点建设内容

根据安康旅游资源的类型、特征和发展条件，围绕核心产品建设，规划安康旅游发展的空间布局，形成以三个核心精品景区、四大开发片区、旅游村建设为支撑的生态、观光、度假和休闲旅游产品结构体系。

（一）打造“一山（南官山）一湖（瀛湖）一城（中心城市）”核心精品景区

1、南官山景区项目：依托陕西延长集团、陕西旅游集团公司，加大资金投入、项目建设力度。加快南线公路建设进度，重点推进景区上山索道、游客服务接待中心、景区停车场和山上、山中、山下景区大门等项目建设，把宏大国家农业旅游示范村建成大景区乡村旅游精品接待中心。近期倾力打造南官山十景品牌（南官庙会、岚河水乡、黄金袈裟、朝佛大道、盛世梵乐、辉煌金殿、火山奇观、花里三宝、云谷乡螺、观音望海），通过加快神河源、岚河漂流、千层河、蜡烛山、天书峡、龙洞河、鸡心岭、飞渡河等周边景区开发力度，把南官山建成“云中净土，世间桃源”，在国内外有较高知名度的旅游品牌。

以花里镇作为南官山旅游的枢纽中心和游客集散地。建成景区南大门和花里茶园、生态梯田两个景点，形成“一个中心”。以佛教文化体验区为核心形成一个内环游线，建成接引殿、极乐殿、弘一寺佛教区等景点。以谢家坪为起点形成一个外环线，建成谢家坪集散中心、火山地质公园、二郎坪服务区、汽车营地、北大门、莲花石、野人沟等景点。构成“锦绣花里、云中净土、卧龙湾、莲花古寨、岚河谷、梦·石林”六大功能区域。创建国家5A级标准旅游景区。

2、瀛湖景区项目：以瀛湖为极核、以汉江为主轴，向南辐射至紫阳、向西辐射石泉和汉阴，向东辐射旬阳和白河，打造水上观景通道和两岸休闲体验走廊，形成享誉国内的水上旅游黄金线和“千里汉江”知名品牌，把大瀛湖建成西北最吸引人的湖滨休闲度假基地和国内亲水型生态旅游示范基地。

以开放的思路，推进旅游景区建设和管理。主要任务是以汉江干流为轴线，建设开放性环湖旅游观光线路。沿旅游观光线路，规划旅游线路产品，打造精品旅游景点，形成水上观景通道和两岸休闲体验走廊。探索景区管理新模式，搭建市场化投融资平台，探索多元化主体的开放性景区建设管理模式。重点在流水镇建设游客服务中心，形成瀛湖旅游度假核心区。沿伸瀛湖至紫阳旅游观光线路，通过招商引资等方式，建设集休闲娱乐与商务会议为一体的游船，开通瀛湖夜游。打造“千里汉江”的山水生态度假旅游品牌。建成瀛湖水上拓展训练基地、房车营地，改造翠屏、金螺、玉兴三岛（二期）、湖滨度假小镇，新建紫阳县洞河镇水上运动休闲旅游项目，构成滨湖小镇、烟波翠屏、瀛湖夜宴、岚河幽谷、水上运动、游艇俱乐部等旅游产品组团。形成资源统一管理、景区开放建设、企业市场化运作的景区建设模式，创建成国家4A级标准旅游景区。

3、“中心城市”建设：以“双创”为契机，根据我市“打造核心、开发江北、西进东延、提升江南”的城市发展方向，加快城市环境、卫生建设、道路交通、公共设施等方面的建设，构建完善的城市旅游产品体系。

按照“一江两岸、一心多区、山水环绕、桥道贯通”的基本城市框架，以卫生环境整治、旅游标识、城市服务功能和旅游接待能力为重点，整合两岸特色文化街区、安澜楼、奠安塔及汉水主题公园等项目，绿化包装沿江河堤及建筑，构建绿色廊道，实施亮化工程，开发汉江游艇夜游项目，形成适于游憩的开放空间，达到城江辉映效果，努力把安康中心城区建成文化底蕴浓厚的休闲型旅游目的地。

围绕江北大学城新校区建设，按照园林式校园布局，在江北校园内规划安康汉水文化雕塑小品、汉水特色商业步行街、大学生艺术文化园等项目，创新模式，把江北大学城新校区建设成一座汇聚科教、文化、生态、风光、旅游、休闲为一体的大学旅游城。

加快特色街区的规划设计，建成养生保健一条街、风味小吃一条街、旅游形象一条街、一江两岸文化休闲一条街、金州购物步行街五条特色街区。

（二）推动四大片区开发

1、汉水风情休闲游片区

以汉江水系为纽带，向东辐射，重点建设太极水城、蜀河古镇、羊山、红军乡、红石河旅游项目，积极培育连接湖北武当山、神龙架等具有区域旅游延伸功能的跨省旅游线路。向西沿G316辐射，重点开发建设鬼谷岭、石泉老街、燕翔洞、中坝峡谷等旅游项目，形成对接西安—汉中—安康—西安，西安—宁陕—镇安—山阳—商南—西安旅游精品线路。向南沿汉江—任河辐射，串联汉江沿线景区景点，延伸大瀛湖精品景区，绿化包装沿岸村落，营造陕南

茶乡水城体验氛围，建成以“千里汉江”为代表的山水生态度假旅游品牌。

2、巴山生态度假游片区

以巴山风光为依托，重点打造岚皋岚河漂流、神河源、千层河旅游景点，平利西部山区、千家坪、天书峡、女娲山、八仙镇、正阳龙洞河景区，镇坪化龙山区域，挖掘镇坪县森林、文化历史遗迹、古盐道等资源，形成安康—岚皋—镇坪—平利—安康区域旅游精品环线，构建以山水观光度假、健康养生为主体，文化旅游、宗教旅游为重要补充的生态型深度游憩旅游产品。

3、秦岭山水体验游片区

以千里秦岭为依托，以宁陕县和石泉县为支撑，以西汉高速、西康高速、G210/316 为轴线，重点打造皇冠生态旅游休闲区、县城近郊文化旅游区、汶水河漂流、秦岭峡谷漂流、上坝河国家森林公园和生态园林旅游县城。石泉县重点通过汉江、古镇、古寨、古栈道贯穿各景区景点，形成对接西安旅游的重要节点。构建西安—宁陕—石泉—汉阴—安康—西安二日游黄金旅游环线，辐射带动安康西线旅游发展，开拓以西安为主的大关中市场，打造“千里秦岭”品牌。

4、田园观光乡村游片区

以良好的生态田园风光为依托，以体验乡风农趣、感受地方民俗为主要内容，以乡村休闲游憩、田园度假为基本形式，坚持“政府主导、农民参与、突出特色、管理规范”的建设模式，结合景区景点开发，整合乡村旅游资源，科学规划、合理布局，建设一批具有地方特色的旅游村，形成黄洋河民俗乡村旅游带、紫阳茶

韵乡村游憩带、长安休闲乡村游憩带、月河乡韵乡村游憩带、岚河漂流乡村旅游带、宁陕森林乡村旅游带六个乡村旅游带。

（三）加快建设特色显著的旅游村镇

按照“政策引领、规划先行、依托资源、捆绑借势”的要求，坚持“环境生态化、居住文明化、餐饮本地化、服务标准化、管理规范化的旅游村建设原则，近期以汉滨、岚皋、石泉、平利、宁陕为重点选取 5 个发展比较成熟的旅游村作为示范点，力争建成高标准的农业观光型旅游村典范。中期选取 50 个旅游村、1100 个旅游村经营户启动第二批重点建设旅游村项目，通过三年建设一批在省内外旅游市场具有知名度和影响力的旅游村。

五、工作措施和机制

（一）强化体制机制保障。建立“政府主导、旅游牵头、部门配合、社会参与”的旅游发展机制。各级政府要加大对旅游产业发展的统筹协调力度，确保各级政府在促进旅游产业发展中机构健全、队伍充实、经费有保障。按照突出重点、整体规划、分步实施的原则，加强部门合作，建立有效的政策和资金保障体系、考核奖励机制、规划引领机制、发展创新机制。突出县域旅游项目带动战略，推进岚皋县省级县域旅游经济综合改革试点，加快宁陕县探索特色产业带动县域经济发展新模式，形成全市联动促进旅游产业发展良好氛围。

（二）加快基础设施建设。通过城市基础设施建设，完善旅游要素配套开发，增强旅游产业规模和实力，为旅游产业发展提供支撑。按照“景随路开、路为景开”的原则，市交通局要加大市域内公路建设，形成以“三横七纵、一环四射”为骨架、三级

或以上公路串联各大景区的公路交通网络体系。有效延伸旅游产业链，促进安康交通运输业、酒店服务业、餐饮业、娱乐业、商品零售业和传统工艺品制造业等产业发展，构建全面对接休闲体验，服务于散客及自驾游游客的基础设施体系。

（三）完善城市旅游功能。市城建局要突出清新亮丽、诗意休闲、刚柔并济的城市特色，合理开发和保护城市旅游资源，充实中心城区的旅游休闲功能，加强游憩商业区的开发，完善城市旅游标识体系，强化城市硬件、软件建设和城市文化建设，在城市建设中融入旅游要素，支撑城市旅游发展，构建中心城区、近郊结合的复合型旅游目的地城市建设模式。

（四）推进乡村旅游发展。结合新农村建设，涉农部门要以乡村为重要载体和依托，与周边景区景点深度互动，突出农村特色资源，发挥民俗文化优势，重点发展区位较好的乡村，建设现代乡村旅游产品体系，实现城乡互动，逐步构建特色鲜明的陕南文化主题乡村深度休闲游憩群落。促进新农村建设的专项改革试点，推进旅游与城乡统筹改革，探索旅游开发与生态环境保护机制和旅游与新农村建设互动机制及利益分配机制。

（五）提高市场资源配置作用。成立旅游投资公司，搭建旅游投融资平台。发挥市场机制，进行体制创新，探索市场化融资模式。市招商局要加大旅游项目招商引资力度，引进一批具有资金、技术、管理、人才优势的战备投资伙伴，增强全市旅游产业发展的核心竞争力和创新能力。建立政府奖励机制，对讲诚信、服务质量好的当地涉旅企业和对旅游产业发展具有推动作用的企

业进行奖励，推行奖励自主外联先进旅行社的办法，加大政府宏观调控能力，充分发挥市场在旅游资源配置中的基础作用。

（六）健全行业法规与标准体系。推行旅游行业法规与行业标准，制定适合本市旅游发展的相关政策和规定。建立健全执行法律法规的有效机制，加强旅游法治教育。进一步推进依法治旅，加大依法行政和执法监督力度。制定促进旅游产业发展的政策，旅游资源的开发与保护政策，旅游资源统一规划、合理开发的宏观指导政策，逐步完善全市旅游法规体系和标准化建设体系。

（七）营造良好的旅游环境。建立符合旅游经济规律的政府管理、行业协调自律、企业自主经营的新型管理体制和运行机制，形成旅游发展新格局。利用标准化的手段引导企业提升管理水平，实行动态管理、目标管理，突出强化对涉旅从业人员和队伍的管理培养，强化服务意识、文化修养、组织能力和奉献精神的培训，从源头上解决游客关注的问题，增强旅游信任感，建立诚信服务、安全、舒心、满意的旅游市场消费环境。

（八）强化区域旅游经济合作。借助安康交通枢纽地位，积极推动旅游产业参与区域经济合作，强化与航空、铁路、公路等方面的合作，降低旅游成本，提高市场竞争能力。加大与兄弟周边城市和重要景区景点间的区域合作力度，举办区域旅游经济合作论坛，联合编制规划，策划旅游产品和旅游线路，加强城市旅游宣传推介和电视广播等城市媒体间的合作，构建无障碍旅游区，扩大对外开放力度。

（九）加大资金投入力度。充分发挥政府投资的引导和带动作用，启动旅游发展基金，财政部门增加财政预算用于城市旅游

宣传，建构安康旅游投资开发平台，充分利用旅游和旅游建设引导资金，加大项目策划包装力度，合理有度开发，建立旅游招商引资奖励机制，培育多元化投资主体，走投融资市场化道路，逐步形成多渠道、多层次、多方位的旅游业投融资体系。

（十）实施人才保障工程。人事部门要进一步充实壮大各县区旅游人才队伍，建设高素质的专业旅游人才队伍。要加快景区、景点管理市场化进程，制定相关人才引进、奖励政策，强化市场配置和导向性，完善人才导入机制，积极推进安康旅游人才市场建设，着力培养一批旅游人才，包括管理、经营、从业等方面人才，适度引进旅游专业人才，为旅游经济快速发展奠定人才基础。

附：安康市建设中国山水生态休闲度假胜地和国内一流旅游目的地行动纲要各部门目标任务表

主题词：旅游 行动纲要△ 通知

抄送：市委各工作部门，市纪委办公室，市人大常委会办公室，市政协办公室，安康军分区。

市中级法院、检察院，各人民团体，各新闻单位。

中、省驻安各单位。

安康市人民政府办公室

2010年6月28日印发

共印 50 份