

中共湖南省委文件

湘发〔2022〕16号



中共湖南省委
湖南省人民政府

关于加快建设世界旅游目的地的意见

(2022年9月5日)

为深入贯彻习近平总书记关于文化和旅游工作的重要论述以及对湖南重要讲话重要指示批示精神，全面落实“三高四新”战略定位和使命任务，大力实施全域旅游战略，加快建设世界旅游目的地，现提出如下意见。

一、明确发展目标

从2022年起，按照“办一次会、兴一座城”的理念，省、市州每年举办一届旅游发展大会，推进承办市州、县市

区基础设施建设提速、整体环境优化提速、产业融合发展提速、经济社会发展提速，加快建设世界旅游目的地，推动全省经济社会高质量发展。到 2025 年，全省旅游总收入达到 1.1 万亿元以上，接待游客 7.5 亿人次以上，人均消费 1500 元以上，旅游增加值占地区生产总值的 6.5%；培育 1 家千亿资产旅游企业和 3—4 家百亿资产旅游企业，建成 2—3 处世界级旅游景区、世界级旅游度假区，初步形成具有全球吸引力的旅游产品体系。到 2035 年，湖南旅游产业生态更加优化，国际化特征更加凸显，对全省经济社会发展推动作用更加有力，成为世界旅游目的地。

二、打造五张名片

按照“发展大旅游、开拓大市场、形成大产业”的要求，对标世界一流标准，挖掘和展示湖湘独特文旅之美，打造五张湖南名片，引领全省文化和旅游产业全面发展、升级发展，叫响湖南旅游品牌，让湖南旅游风靡全国、走向世界。

（一）着力打造以张家界等为代表的奇秀山水名片。保护好世界自然遗产，改善张家界城市建设环境，缩小景区内、景城之间的差距，提升旅游服务水平。开发培育极限运动、山地旅游等世界级旅游产品，引进和创办系列有国际影响力的赛事活动。加快张家界机场、高铁站和游客中心等设施改造，增设和规范国际通用标识，提升国际旅游便捷化水平。拓展欧美和“一带一路”国际客源市场，持续扩大张家

界国际旅游品牌影响力。增强张家界旅游龙头带动作用，推进大湘西连片开发，建设崑山、雪峰山、南山、莽山、壶瓶山、洞庭湖、柳叶湖、东江湖等一批国际知名山水旅游目的地。（责任单位：张家界、湘西自治州、怀化、邵阳、郴州、常德、岳阳、益阳等市州人民政府）

（二）着力打造以韶山等为代表的经典红色名片。挖掘韶山红色文化内涵，以党性教育、红色培训、研学旅行为重点，提升景区景点品质，丰富产品业态，增强旅游体验。规划建设青年毛泽东游学调研、农民运动考察等经典旅游线路。发挥韶山、花明楼、乌石镇等红色旅游在湘赣边区域合作示范区的重要作用，推动长征国家文化公园（湖南段）、长江国家文化公园（湖南段）建设。以韶山红色旅游为引领，拓展中国红色旅游博览会、中俄（法、越）红色旅游城市（景区）国际合作交流等平台，打造汝城沙洲、十八洞村、通道转兵、桑植红二方面军长征出发地、浏阳文家市和益阳山乡巨变第一村等红色旅游精品，塑造湖南“伟人故里”世界级品牌。（责任单位：省韶山管理局及湘潭、长沙、株洲、岳阳、郴州、湘西自治州、怀化、张家界、益阳等市州人民政府）

（三）着力打造以长沙等为代表的城市文化和都市休闲名片。大力实施强省会战略，加快文旅名城工程建设。支持马栏山视频文创产业园建设具有全球影响力的数字视频产业链基地和媒体融合新地标，打造“世界媒体艺术之都”。做

强国家级夜间文化和旅游消费集聚区，培育一批网红品牌，构建新型时尚消费场景，建设国际消费中心城市。整合历史文化资源和休闲旅游景观，彰显岳麓书院千年学府文化魅力，提升橘子洲文化内涵，建好岳麓书院—橘子洲长沙城市客厅。推动岳麓山—橘子洲旅游区创建世界级旅游景区，加快湖南博物院和湖南烈士公园融合，做优以铜官窑、靖港为重点的湘江古镇群以及浏阳河文旅带为龙头的文旅走廊。建设以长株潭绿心中央公园、长株潭绿道网为核心的长株潭公园绿道体系，共建长株潭旅游环线，引领其他市州协同发展，打造世界级旅游休闲都市圈。（责任单位：长沙、株洲、湘潭等市州人民政府）

（四）着力打造以南岳衡山等为代表的历史文化名片。充分挖掘南岳衡山“五岳独秀”的火文化、祭祀文化、福寿文化内涵，着力推动综合性体育赛事圣火采集仪式落户南岳祝融峰，打造一批“康养+旅游”“体育+旅游”等旅游产品。丰富旅游消费新业态，加大市场营销力度，提升南岳衡山的世界知名度和影响力。大力开发炎帝陵、舜帝陵中华文化寻根之旅，建设汉长沙国王陵考古遗址公园、马王堆遗址公园、贾谊故居等汉文化旅游线路，推动岳阳楼、老司城、凤凰古城、永州古城、洪江古商城、中国桃花源、万里茶道（湖南段）等景区景点建设，打造一批世界级历史文化旅游精品。（责任单位：衡阳、长沙、株洲、永州、岳阳、湘西自治州、怀化、常德、益阳等市州人民政府）

(五) 着力打造以城头山古文化遗址等为代表的农耕文化名片。深入研究“中国最早的城市”城头山古文化遗址等澧阳平原史前遗址群的文化价值，挖掘“杂交水稻之父”袁隆平等人文资源，讲好农耕文化故事，打造“大湖之南”农耕文化名片。推进城头山国家考古遗址公园建设，提升紫鹊界梯田、玉蟾岩遗址、安江农校、勾蓝瑶寨、山背梯田等农耕景点的品质内涵，加强基础设施配套，有机融合考古研究与旅游产品开发；强化创新创意，再现农耕文化魅力，增强游客体验感，形成一批世界级农耕文化旅游品牌。（责任单位：常德、长沙、怀化、永州、娄底等市州人民政府）

三、突出重点任务

(一) 完善基础设施。强化“出行即服务”理念，全面完善旅游基础设施。实现高铁站、机场、重点旅游港口二级以上公路连接，现有省级以上旅游资源点双车道公路基本覆盖，农村公路建设旅游路、资源路、产业路 1.8 万公里，积极推进高速公路服务区拓展“服务区+文旅”等服务功能，打造 11 条省级和 30 条市级旅游公路样板路。依托全省“三纵五横”综合运输大通道，提升张吉怀、黔张常、常益长、韶山—井冈山等铁路交通服务建设世界旅游目的地功能。加快岳阳旅游母港、虞公港等港口建设，依托“一江一湖四水”江海直达水运网，融合自然旅游景观、城市沿河景观及人文旅游景观，因地制宜建设一批高品质、精品化特色旅游航道。建设现代化长沙国际枢纽机场，推动干支线机场新

建、改扩建，加密张家界机场至北京、上海等重点城市航班，其他机场新增加密与省会城市、旅游热门城市间的航线、航班。大力发展通用航空，深化全域低空空域管理改革，到 2025 年，实现通用机场县市全覆盖，全省功能完善的通用航空体系基本形成。推进“公共交通+定制出行+共享交通”多元化出行服务，推动休闲绿道、历史文化步道、旅游铁路、游艇、通用航空等新型体验客运系统建设，支持建设旅游驿站、飞行营地、房车营地，依托汽车客运站拓展旅游集散功能，全面提升游客出行体验。优化能源输配通道布局，完善电网主网架，确保 500 千伏电网市州全覆盖和 220 千伏电网县市区全覆盖，基本实现城乡供电服务均等化。加快充电基础设施建设，建成充电桩 40 万个。（牵头单位：省发展改革委、省交通运输厅，责任单位：省水利厅、省住房城乡建设厅、国网湖南省电力有限公司、省机场管理集团）

（二）加快产业升级。壮大旅游龙头企业。推动全省 5 家以上旅游企业上市，鼓励旅游企业“升规入统”，引进 10 家以上世界 500 强旅游企业或中国旅游集团 20 强企业在湖南设立分公司。完善吃、住、行、游、购、娱一体的旅游产业链。扶持旅游商品创意研发，重点推广湘瓷（醴陵瓷）、湘绣、湘菜、湘茶等“湘”字品牌，开展“味道湖南”美食季活动，做优“一桌湖南饭”，持续提升湖南旅游商品影响力。推动旅游与相关产业融合发展。将湖南文化元素贯穿于

旅游业发展全过程，发展文化遗产旅游，支持创作一批反映旅游目的地红色历史、特色文化的文学影视作品，支持在景区开展多种形式的旅游文化演艺活动，打造一批承载湖湘文化、湖湘精神、湖湘价值的文化旅游精品。大力发展观光休闲农业、生态旅游、工业旅游、体育旅游、康养旅游、研学旅游等融合发展业态，以“+旅游”示范项目推动形成多产业融合创新发展格局。实施旅游新消费引领行动，支持建设一批国家文化和旅游消费示范城市、国家级夜间文化和旅游消费集聚区，丰富夜间消费业态和参与性、体验性强的产品供给，打造现象级旅游新消费品牌。（牵头单位：省文化和旅游厅、省商务厅，责任单位：省委宣传部、省发展改革委、省农业农村厅、省生态环境厅、省地方金融监管局、省体育局、省工业和信息化厅、省卫生健康委、省科技厅、省交通运输厅、省教育厅）

（三）扩大对外开放。围绕“三湘四水 相约湖南”旅游总体形象品牌，将旅游市场营销纳入全省外宣工作总体部署，统筹组织开展旅游形象宣传和产品推广。稳定并加密我省至亚洲重点城市的国际航线，开通新的欧美洲际航线，增开非洲直航点。实施“引客入湘”计划，鼓励省内旅行社驻外营销，促进国际间旅游市场快速增长。支持长沙、张家界用好 72 小时并争取 144 小时过境免签政策，着力将长沙、张家界打造成为 RCEP（区域全面经济伙伴关系协定）国家区域中转枢纽，建设现代化长沙国际枢纽机场，构建对非门

户枢纽。（牵头单位：省委宣传部、省文化和旅游厅，责任单位：省委外事办、省商务厅、长沙海关、省机场管理集团、长沙市人民政府、张家界市人民政府）

（四）提升城市风貌。强化“景城一体、主客共享”理念，依托湖南多样化的自然地理基础，尊重自然山水脉络，深度挖掘城市独特文化资源，塑造特色城市风貌，明确城镇建设风貌管理重点，合理引导城市天际线、街道空间、建筑色彩与建筑风格、景观绿化、夜景照明、慢行系统、公共艺术等要素管控。实施城市老旧小区改造，推进城市有机更新，保护历史文化名城名镇、历史文化街区、历史地段和地名文化遗产，推动非物质文化遗产融入城镇建设，把文化赋能与完善功能有机融合，留住城市记忆，打造现代文旅新城。（牵头单位：省住房城乡建设厅、省自然资源厅，责任单位：省发展改革委、各市人民政府）

（五）助力乡村振兴。加快旅游与新型城镇化、美丽乡村建设的紧密结合，推进农村环境整治，支持我省清单内特色小镇叠加文化、旅游等多元功能。实施乡村休闲旅游精品工程，打造一批省级星级休闲农庄、示范农庄、休闲农业集聚发展示范村和乡村休闲旅游精品景点线路，支持符合要求的乡村休闲旅游项目创建科普基地和中小学劳动教育实践基地。以“四个一百”工程为抓手，在全省支持建设100个乡村旅游精品民宿聚集区、100个乡村旅游精品营地、100个乡村旅游精品村、100个乡村旅游精品廊道。支持湘西地区

创建文旅助力乡村振兴创新示范区。（牵头单位：省农业农村厅、省乡村振兴局，责任单位：省文化和旅游厅、省教育厅，湘西自治州、张家界、怀化、邵阳等市州人民政府）

（六）推动旅游数字化建设。积极推动 5G（第五代移动通信技术）、AI（人工智能）、VR（虚拟现实技术）、超高清视频等新技术在文化和旅游场景广泛应用，在商业网点建设一批数字展馆、虚拟景区等数字文旅体验设施，支持文化文物单位、景区景点、园区街区等开发沉浸式体验项目，对创意水平高、市场反响好的项目，省级旅游专项资金给予资金支持。提质升级省文化和旅游厅指挥中心，加快建设“一码游湖南”智慧旅游平台，全面共享地理信息数据库、政务服务数据库，对接应用人口基础信息库，深化文化和旅游数据与自然资源、交通运输等部门数据应用合作，推动旅游大数据的深度应用，实现旅游管理、产业监测、指挥调度、疫情防控等“一张网”管控。将智慧旅游纳入数字湖南十大应用场景重点建设支持项目，到 2025 年，实现 5A 级景区 4G（第四代移动通信技术）或 5G 信号全覆盖，4A、3A 级景区 4G 信号全覆盖，重点区域、重点景点 5G 信号覆盖。（牵头单位：省工业和信息化厅、省文化和旅游厅，责任单位：省发展改革委、省自然资源厅、省公安厅、省通信管理局、省政务局、省气象局）

（七）加强精神文明建设。挖掘红色旅游基地文化内涵，加强红色遗址遗迹的研究阐释，发挥红色文化在精神文明建

设中的作用，锻造一批品牌响亮、功能完善的新时代红色旅游地标。积极开展文明城市创建和爱国卫生运动，大力倡导文明健康绿色环保生活方式，深入开展文明旅游、文明交通、文明观影观演观赛等宣传引导。结合新时代文明实践中心（所、站）建设，建立文明旅游志愿者队伍，开展文明旅游主题活动，擦亮“雷锋家乡学雷锋”志愿服务品牌。加强旅游行业文明建设管理，实施“游客满意在湖南行动计划”。完善违法企业“黑名单”制度，健全行业自律规则和机制，引导企业诚信经营，全面提升全域文明治理能力。以中华民族传统节日为重点，开展“我们的节日”旅游主题活动，不断提高社会文明程度。（牵头单位：省委宣传部，责任单位：省委网信办、省发展改革委、省公安厅、省文化和旅游厅、省卫生健康委、省市场监管局）

（八）探索旅游疫情防控安全模式。全面提高新冠肺炎疫情防控能力，建立让游客快进快出、易进易出的常态化疫情防控机制，探索游客“落地检测、入城扫码、全城通行”的绿色接待制度。坚持常态化精准防控和局部应急处置有机结合，加强旅游相关疫情分析研判，建立健全与新冠肺炎疫情常态化防控相适应的旅游产业运行机制，完善旅游服务保障和危机管理体系，落实旅游相关单位一线人员健康监测和定期核酸检测制度，在确保新冠肺炎疫情风险可控的前提下，提高游客出行便利化程度，促进旅游业复苏和发展。（牵头单位：省文化和旅游厅，责任单位：省卫生健康委、

各市州人民政府)

四、加大政策支持

(一) 项目支持。全省集中力量办好湖南旅游发展大会，省直相关部门加大对承办市州的支持力度，省直年度与文旅相关的专项资金的 10% 用于支持湖南旅游发展大会承办市州（不含因素法分配资金），承办市州做好相应项目储备工作。由省发展改革委、省财政厅、省文化和旅游厅等部门审核认定的湖南旅游发展大会承办市州重点项目、其他市州重点文旅项目，享受省重点项目的支持政策。在防范债务风险的前提下，省级每年分配地方政府新增债券限额时，对湖南旅游发展大会承办市州予以倾斜。（牵头单位：省发展改革委、省财政厅、省文化和旅游厅，责任单位：省地方金融监管局及其他湖南旅游发展大会组委会成员单位、各市州人民政府）

(二) 财政支持。省财政每年专项安排 1 亿元支持湖南旅游发展大会承办市州。加大各类财政专项资金的支持力度。对已通过湖南证监局辅导验收的旅游企业，省金融发展专项资金给予 200 万元补助；对完成股改并在湖南股交所挂牌的旅游企业按照省金融发展专项资金管理办法的相关规定给予补助。对引进世界 500 强旅游企业和中国旅游集团 20 强企业新设立总部或区域总部，且年营业收入达到 5000 万元以上的，省级旅游专项资金等按照年营业收入 5% 给予一次性奖励，最高不超过 500 万元。对新“升规入统”、正常

生产经营、履行填报义务的旅游企业，省级旅游专项资金给予一次性奖励 30 万元。对各类产业园区孵化新模式新业态的中小旅游企业，按照“专精特新”的要求重点培育。（牵头单位：省财政厅，责任单位：省地方金融监管局、省国资委、省文化和旅游厅、省工业和信息化厅、省商务厅）

（三）投融资支持。搭建大型投融资平台，鼓励发展旅游产业投资基金，引导金融资本和社会资本投入。推动金融机构结合旅游企业特点创新信贷产品，探索开展门票收费权、未来收益权等质押贷款业务，加大对旅游企业的信贷投放。鼓励金融机构通过银团贷款、绿色贷款、绿色金融债券等方式支持湖南旅游发展大会承办市州重点旅游企业和旅游项目。支持符合条件的旅游企业发行信用类债券，拓宽融资渠道，鼓励保险资金通过债权投资计划、股权投资计划、信托计划等方式投资湖南旅游发展大会承办市州旅游产业。积极发展面向小微企业的旅游风险补偿基金，建立文旅企业白名单制度，推动金融机构开展“贷款+保险”“贷款+担保+风险补偿”“互联网+产业金融”等新型金融服务。鼓励政府性融资担保公司为旅游企业提供融资担保。（牵头单位：省财政厅、省文化和旅游厅、省地方金融监管局，责任单位：省发展改革委、省国资委、人民银行长沙中心支行、湖南银保监局）

（四）用地用林支持。科学统筹重大旅游项目用地空间，纳入国土空间规划“一张图”管理。创新旅游项目用地管制

方式，确需在城镇开发边界外布局且选址确定的，可以项目区为特殊管控单元，编制特殊管控单元详细规划；选址不确定的，支持使用规划预留指标，在农用地转用审批时再落地上图；符合条件的点状用地项目，支持按照“用多少、批多少”方式实行点状供地；统筹保障乡村旅游用地，在国土空间规划确定的城镇开发边界范围外，村庄规划未批准实施前的过渡期内，单个项目用地面积在 400 平方米以内的零星民宿用地，不占用永久基本农田和生态保护红线的，按规定视同符合村庄规划；支持旅游项目优先使用集体经营性建设用地。对省级以上重大旅游项目，纳入用地审批“绿色通道”，新增建设用地计划由省级统筹保障。鼓励有条件的市州、县市区人民政府根据实际情况，参照我省工业用地弹性供应的办法，采取长期租赁、先租后让、租让结合等方式供应文化旅游项目用地，法律法规允许以划拨方式供地的，可以无偿划拨。探索制定文化旅游用地基准地价，根据不同用途实行差别化管理。支持采取弹性供地模式供应旅游用地，受让人一次性缴纳土地出让价款有困难的，可以分期付款，首付按不低于出让价款的 50% 缴纳，余款 1 年内缴清。对集中连片林草地开展生态修复的面积达到 800 亩以上的，生态保护修复主体可以依法依规利用不超过 3% 的修复面积从事生态旅游产业开发。（牵头单位：省自然资源厅、省林业局、省文化和旅游厅，责任单位：省财政厅、省住房城乡建设厅、省农业农村厅）

（五）人才支持。实施人才强旅工程，加快培养文化旅游领军人才；鼓励相关企事业单位积极引进旅游管理、饭店管理、旅游地理、会展传播等旅游类专业人才。加强旅游职业教育，建设1—3个高水平产教融合实训基地。加强乡村旅游从业人员培训，深入开展金牌导游等职业技能大赛，推动行业队伍整体素质提升。（牵头单位：省委组织部、省人力资源社会保障厅，责任单位：省文化和旅游厅、省教育厅、省科技厅）

五、强化组织保障

（一）建立机制。建立健全湖南旅游发展大会组委会工作机制，湖南旅游发展大会组委会由省委常委、省委宣传部部长任主任，省人民政府分管副省长任副主任，组委会办公室设在省文化和旅游厅。构建“1+13”的湖南旅游发展大会模式，省委、省人民政府每年举办一届湖南旅游发展大会，实行申办制，各市州提前一年向湖南旅游发展大会组委会提出申请，由省委、省人民政府确定承办市州。市州参照省级做法，每年确定一个县市区举办市州旅游发展大会。

（二）压实责任。湖南旅游发展大会组委会及其办公室加强统筹协调和工作调度，及时研究解决重大问题。各市州将“办会兴城”作为“一把手”工程，主要负责人牵头组织实施，抓好落实；省直各部门积极履职尽责，落实工作任务，细化工作举措，形成省市联动、各方参与的工作格局。

（三）营造氛围。湖南旅游发展大会组委会办公室会同

省直相关部门，采取第三方评估与专家评审相结合的方式，对湖南旅游发展大会承办市州办会成效进行综合评估，推介典型经验。各级各部门要深化对“办会兴城”的认识，凝聚共识和力量，营造加快建设世界旅游目的地的浓厚氛围。

（此件公开发布）

