



# “十五五”时期旅游强国建设的时代内涵与推进路径

宋 瑞<sup>1,2</sup>, 周功梅<sup>3</sup>

(1. 中国社会科学院大学 商学院, 北京 100006;

2. 中国社会科学院 财经战略研究院, 北京 100006;

3. 重庆工商大学 工商管理学院, 重庆 400067)

**[摘要]** “十五五”时期是基本实现社会主义现代化夯实基础、全面发力的关键时期。值此关键历史节点, 旅游强国建设被提升至国家战略高度。文章以“十五五”时期旅游强国建设为核心议题, 重点探讨为何提出旅游强国、如何理解及衡量旅游强国、如何建设旅游强国等问题, 旨在为中国实现从旅游大国向旅游强国的历史性跨越提供理论支撑。综合而言, “十五五”时期旅游强国建设具有鲜明的时代背景, 既是中国式现代化的重要内容, 也赋予旅游发展长期目标以时代新意, 更是旅游业高质量发展的方向指引; “十五五”时期旅游强国的标准包含经济效应突出、社会福祉凸显、文旅深度融合、生态文明建设、治理体系健全、国际竞争力强等多个维度。为推进旅游强国建设, 应从明确阶段发展目标、优化旅游产业供给、促进国内旅游消费、推动文旅深度融合、提升旅游治理能力、强化科技赋能作用、推动低碳绿色发展、扩大国际旅游影响等方面系统发力。

**[关键词]** 旅游强国; 衡量标准; 推进路径; 社会主义现代化强国

**[中图分类号]** F592 **[文献标识码]** A

立足中华民族伟大复兴的战略全局和世界百年未有之大变局两个大局, 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》(以下简称“十五五”规划纲要)明确指出, “‘十五五’时期在基本实现社会主义现代化进程中具有承前启后的重要地位, 是夯实基础、全面发力的关键时期”, 要“深化以文塑旅、以旅彰文, 推进旅游强国建设”。旅游业作为国民经济的战略性支柱产业和民生产业、幸福产业, 是服务国家战略、推动经济社会发展、满足人民美好生活需要的重要载体。旅游强国首次进入国家五年规划, 具有重要的历史意义与时代意蕴。在此背景下, 需全面分析“十五五”时期旅游强国建设的时代背景, 准确理解旅

游强国的内涵和标准, 系统谋划旅游强国建设的推进路径。

## 一、“十五五”时期旅游强国建设的时代背景

### (一) 中国式现代化的重要内容

中国式现代化是以实现中华民族伟大复兴为目标的社会主义现代化, 既遵循国家社会经济综合发展状况达到世界先进和前沿水平这一现代化进程共性追求, 更体现人口规模巨大国情、实现全体人民共同富裕、物质文明与精神文明相协调、人与自然和谐共生、走和平发展道路等中国特色<sup>[1]</sup>。旅游强国建设作为中国式现代化在旅游领域的具

**[作者简介]** 宋 瑞, 女, 陕西西安人, 博士, 教授/研究员; 周功梅, 女, 四川达州人, 博士, 讲师。

**[基金项目]** 国家社会科学基金重大项目“中国式现代化进程中文化和旅游深度融合发展研究”(23ZDA092)

体体现和重要载体,是检验中国式现代化建设成效的重要标尺。

一方面,推动旅游强国建设,是中国式现代化强国建设的重要内容。其作用体现在以下五个方面。第一,助力实现人口规模巨大的现代化。超大规模市场既是我国旅游业发展的独特优势,也给旅游供给质量、旅游产品多样性及承载能力等带来挑战。推进旅游强国建设,需着重关注如何满足亿万民众日益增长、持续升级的旅游需求,以此服务于超大规模人口对美好生活、休闲体验、精神文化等的需要。第二,助力实现全体人民共同富裕的现代化。旅游业既可通过经济贡献创造财富,为实现共同富裕奠定物质基础;也能借助空间流动效应优化财富分配格局,为实现共同富裕缩小财富差距。推进旅游强国建设,可有效发挥旅游发展在缩小地区差距、城乡差距与群体差距上的独特优势,让旅游发展成果由全体人民公平共享。第三,助力实现物质文明和精神文明相协调的现代化。旅游的经济功能为人民追求美好生活提供物质条件,旅游的文化、认知、审美功能可提供精神滋养和价值引领。推进旅游强国建设,可有效发挥旅游在满足个体精神文化需求、构建集体身份认同及增强中华民族凝聚力等方面的独特价值。第四,助力实现人与自然和谐共生的中国式现代化。旅游业是生态文明建设的重要领域和公众生态文明教育的实践场域。推进旅游强国建设,需秉持绿色发展理念,处理好经济发展与生态保护的关系,将“绿水青山”转化为“金山银山”。第五,助力实现走和平发展道路的现代化。国际旅游既是国际政治交往和经济贸易合作的润滑剂、调节剂<sup>[2]</sup>,也是国家对外展示、对外交往、对话世界的重要平台<sup>[3]</sup>。推进旅游强国建设,通过旅游发展讲好中国故事、传播中国声音,可为增进文明互鉴、推动构建人类命运共同体奠定坚实的民意基础。

另一方面,实施旅游强国战略,可与其他强国战略相互配合,共同推动中国式现代化强国建设。中国式现代化强国建设是一个系统工程,以社会整体发展为目标,涵盖经济、政治、文化、社会、生态文明等多个领域。“十五五”规划纲要提出制造强国、质量强国、航天强国等16个强国目标。旅游强国战略作为中国式现代化强国战略矩阵的重要组成部分,与文化强国、交通强国、体育强国、海洋强国、科技强国、贸易强国、人才强

国、数字强国、生态强国、质量强国等相互赋能、协同共振,为全面建成社会主义现代化强国提供有效支撑。其他强国战略为旅游强国建设提供物质基础与技术支撑。例如,文化强国战略背景下有利于丰富旅游产品内涵、提升旅游供给品质;交通强国战略的实施能够重塑旅游发展时空格局;科技强国战略对于重构旅游体验模式、推动旅游数字运营与管理具有重要意义;人才强国战略的实施可为旅游高质量发展提供智力支持;等等。旅游业作为综合性产业具有显著的关联带动效应,推进旅游强国建设可充分发挥其综合功能,为文化资源活化、科技成果转化、生态价值实现等提供消费场景、应用场景,拓展其他强国战略目标的市场空间与实现路径。

## (二) 旅游发展长期目标的时代新意

旅游强国是中国旅游业长期以来的梦想和长期目标,其内涵、地位、重点与时代意义随历史发展而动态演变。

一方面,从历史延续来看,建设旅游强国是我国旅游业自21世纪以来的长期奋斗目标<sup>[4]</sup>。2000年,原国家旅游局首次提出用20年时间把中国建成世界旅游强国<sup>[5]</sup>;2009年,《国务院关于加快发展旅游业的意见》(国发[2009]41号)出台,明确提出“力争到2020年我国旅游产业规模、质量、效益基本达到世界旅游强国水平”。2021年,根据新的发展环境,文化和旅游部《“十四五”旅游业发展规划》调整为2035年“基本建成世界旅游强国”<sup>[6]</sup>。2024年的全国旅游发展大会,是党中央首次以旅游发展为主题召开的重要会议,会上传达了习近平总书记对旅游工作作出的重要指示,提出“加快建设旅游强国”的要求,并明确了旅游业“服务美好生活、促进经济发展、构筑精神家园、展示中国形象、增进文明互鉴”的发展导向。“十五五”规划纲要提出“推进旅游强国建设”,明确了“十五五”期间我国旅游业发展的总体目标。

另一方面,从时代特征来看,新时代旅游强国目标的提出背景、提出角度和关注重点等均已发生明显变化。从提出背景来看,已从追赶世界旅游强国转向助力实现两个百年目标。我国旅游业正站在从“旅游大国”向“旅游强国”的第二次历史跨越的关键节点,需充分发挥旅游在经济、社会、文化、生态等领域的多维价值,助力两个百年目标的实现。从提出角度来看,已从行业追求转向国家战略。“十五五”时期旅游强国建设的提

出,其根本出发点是让旅游业服务于中国式现代化强国建设的宏伟目标和该阶段国民经济发展总体目标,其战略定位远超产业和经济范畴。从关注重点来看,已从外延式的规模扩张转向内涵式的质量提升。高质量发展是我国全面建设社会主义现代化的首要任务,旅游强国建设的关注重点也必然是高质量发展,这就要求旅游业发展逻辑从数量增长、规模扩张、要素驱动转变为质量提升、结构升级与创新驱动。综上,“十五五”时期的旅游强国建设是长期目标与时代使命的交汇,也是我国旅游业在社会主义现代化强国建设中综合功能与战略地位的体现。

### (三) 旅游业高质量发展的方向指引

建设旅游强国与旅游业高质量发展具有紧密的内在关联。建设旅游强国以旅游业高质量发展为主题,旅游业高质量发展以建设旅游强国为目标,二者同向同行、辩证统一。

一方面,我国已是名副其实的旅游大国,旅游业在国民经济和社会发展全局中的综合功能与战略地位日益凸显。从产业发展来看,改革开放40余年来,我国旅游业由小到大、由弱到强,实现了从旅游资源大国向旅游经济大国和世界旅游大国的历史转变,形成全球最大的国内旅游市场,国际旅游最大客源国和主要目的地。相关数据显示,1978~2025年,我国入境旅游人数从180.9万人次增长到1.5亿人次;1994~2025年,我国国内旅游市场规模从5.2亿人次增长到65.22亿人次,国内旅游总花费从1023.5亿元增长到6.30万亿元。可见,在经济维度上,旅游业作为国民经济的战略性支柱产业,在赚取外汇、拉动内需和带动经济方面发挥重要作用。从产业地位来看,改革开放以来,我国旅游业的战略地位历经“综合性经济事业”“国民经济新的增长点”“国民经济的重要产业”“国民经济的战略性支柱产业和人民群众更加满意的现代服务业”以及“新兴的战略性支柱产业和具有显著时代特征的民生产业、幸福产业”的调整过程,战略定位不断跃迁且与国家发展阶段同频共振<sup>[7]</sup>。旅游业定位逐步从单一的经济属性和产业属性向民生属性、社会属性和事业与产业综合属性转变。旅游业承担着传承文化根脉、助力乡村振兴、促进民族交往交流交融、实现共同富裕等多重使命,在满足人民美好生活需要、服务国家大局中具有重要作用。

另一方面,我国旅游业在向高质量发展转型

的过程中仍面临诸多瓶颈,“大而不强”的阶段性特征仍较明显。有学者指出,中国旅游业发展存在产品创新不足、产业效率偏低、供求矛盾突出、市场机制不完善、环境可持续性有待加强等问题,严重制约高质量旅游强国的建设<sup>[8]</sup>。综合来看,我国旅游业的发展短板主要体现在三个方面。其一,国内旅游消费潜力仍有进一步释放空间。尽管我国国内旅游市场规模位居世界第一,但人均消费水平有待提升。1994~2024年,我国国内旅游人数和人均国内旅游花费的年均增长率分别为8.2%和5.7%,前者显著高于后者,说明市场规模扩张主要依赖客流量驱动,旅游消费结构有待优化、潜在需求仍有待释放。其二,入境旅游规模和质量仍有较大拓展空间。长期以来,我国入境旅游面临客流增速低、外国游客占比小、客源结构单一、创收水平低等问题<sup>[4]</sup>。1978~2024年,我国入境旅游人数保持年均9.78%的较快增长,但过去十余年增速放缓,近三年来,在一系列便利化政策的推动下,入境旅游实现快速增长,但与我国旅游业巨大发展潜力和社会主义现代化强国要求相比仍有较大拓展空间。其三,国际旅游竞争力仍有提升空间。世界经济论坛发布的《全球旅游竞争力报告》显示,我国从2007年的第71位跃升到2024年的第8位,2024年在亚洲国家中排名第2(仅次于日本)。值得注意的是,我国强劲的追赶态势主要得益于旅游资源禀赋,该项指标长期位居世界前列,而在旅游设施与服务、旅游可持续性、旅游健康与卫生、旅游商业环境等方面排名靠后,说明我国旅游国际竞争力仍有较多短板。推进旅游强国建设的过程就是我国旅游业实现高质量发展的过程。

## 二、“十五五”时期旅游强国的内涵与标准

### (一) 旅游强国的内涵理解

不同历史时期,人们对旅游强国的内涵理解有所不同。魏礼群指出,世界旅游强国是一个全面、综合、动态的概念,内涵可概括为“八高、八强、八支撑”<sup>[9]</sup>。厉新建认为,中国式现代化进程中的旅游强国不仅在于旅游业自身强盛,也在于使得国家变得更加强大<sup>[10]</sup>。在2025年《旅游学刊》编辑部组织的“现代旅游业体系与旅游强国建设”专题研讨会上,马波、钟林生指出旅游强国建设是政治、经济、社会、文化、技术、环境等多维度的全面发展<sup>[11]</sup>。张凌云认为,旅游强国建设是

一项复杂的系统工程,可从国家、系统论、系统动力学等多重视角解读,其根本衡量标准要回归到能否提升游客满意度与增进人民幸福感上<sup>[11]</sup>。总体来看,旅游强国尚未形成统一、共识的界定,在不同时代语境和发展阶段下被赋予不同的内涵。综合现有研究成果,结合“十五五”时期的战略目标与时代要求,本文认为,旅游强国的核心内涵已超越传统经济指标和行业目标的范畴,成为社会主义现代化强国的重要支撑。具体而言,旅游强国是以旅游业高质量发展为支撑,以满足人民日益增长的美好生活需要为根本,以规模体量、发展水平、供给质量、运行效率与发展公平的协同提升为重点,以产业实力雄厚、综合效益显著、国际竞争力领先等为表现,体现国家旅游发展综合水平并服务于社会主义现代化强国总体目标的国家战略。

## (二) 旅游强国的衡量标准

“十五五”时期,科学测度旅游强国的建设进程,必须超越过去以国际比较和经济规模为核心的评价范式,构建一个与中国式现代化强国建设深度耦合、以高质量发展为根本导向的综合衡量框架。根据习近平总书记对旅游工作的重要指示,遵循科学性、系统性、全面性与可操作性相统一的原则,在吸收既有研究成果<sup>[6-12]</sup>的基础上,将旅游强国目标置于“富强、民主、文明、和谐、美丽”的社会主义现代化强国的总体布局之下,参照文化强国、教育强国、交通强国等的评价标准<sup>[13-14]</sup>,旅游强国的衡量标准应特别关注如下六个维度(如图1所示)。一是经济效应突出。从社会主义现代化强国“富强”目标及“让旅游业更好地促进经济发展”的工作部署出发,关注旅游业作为国民经济战略性支柱产业在增强国家经济实力、提升人民生活水平与促进经济增长等方面的经济贡献与综合带动效应,可从旅游收入、旅游业对GDP的贡献、旅游就业人数等细化指标考量。二是社会福祉凸显。从社会主义现代化强国“和谐”目标以及“让旅游业更好地服务美好生活”的工作部署出发,聚焦于旅游发展成果的普惠与共享,通过衡量多元旅游利益相关者(目的地居民、旅游从业者、旅游者等)的获得感、幸福感与公平感,以评估旅游在增进民生福祉、促进社会公平与满足人民美好生活需要上的贡献。三是文旅深度融合。从社会主义现代化强国“文明”目标以及“让旅游业更好地构筑精神家园”的工作部署出发,在

“以文塑旅、以旅彰文”原则下,反映旅游发展与文化建设之间的互促进作用,通过文化资源丰富度、文化保护投入度等指标衡量旅游业对文化保护、传承、创新、繁荣等的贡献以及文化内涵融入旅游产品的深度。四是生态文明建设。从社会主义现代化强国“美丽”目标以及“让旅游业更好地展示中国形象”的工作部署出发,聚焦于旅游发展在推动生态文明建设、提升城乡人居环境、促进生态健康型美好社会建设等上的贡献,可从生态本底环境质量、旅游的环境影响等细化指标评估旅游与生态环境的互动关系。五是治理体系健全,从社会主义现代化强国“民主”目标出发,聚焦旅游业治理体系的现代化,从市场监管、行业自律与法制化水平等维度关注旅游发展过程中人民当家作主、法治保障、协商民主和基层自治等治理现代化水平。六是国际竞争力强。从“让旅游业更好地增进文明互鉴”的工作部署出发,基于旅游的国际化程度与对外开放水平、旅游业的接待能力等维度揭示中国旅游业在全球旅游格局中的地位、影响力和话语权。

## 三、“十五五”时期旅游强国建设的推进路径

“十五五”时期,旅游强国建设的时代背景与衡量标准已发生重要改变。面向社会主义现代化强国建设目标,结合旅游业发展现实,要按照“已然-实然-使然”的逻辑,围绕经济效应突出、社会福祉凸显、文旅深度融合、生态文明建设、治理体系健全、国际竞争力强等标准,从八个方面推进旅游强国建设(见图1)。

### (一) 明确旅游强国目标

首先,明确“十五五”时期旅游强国建设的阶段目标。当前我国正处于加快建设社会主义现代化强国的关键时期,旅游发展须主动融入中国式现代化整体布局,全面贯彻习近平总书记关于旅游工作的重要论述和重要指示批示精神,立足“十五五”时期国家整体战略布局,明确旅游强国建设的总体原则、阶段目标和重点任务。

其次,明确旅游强国建设的战略思路。具体包括:以“适度领先”战略突出旅游业在国内经济增速与全球竞争格局中的相对优势,强化其综合带动效应;以“质量与规模”双重提升战略实现规模拓展与内涵深化的辩证统一,为可持续发展夯

实基础;以“供需升级”战略确保优质供给满足市场多元需求,提升供需适配性,实现更高水平的动态平衡;以“有为政府与有效市场相结合”战略提升旅游业的治理现代化水平并优化资源配置效率;以“国际国内大循环相互促进”战略,立足国内超大规模市场并深化对外开放,构建内外联动的开放型发展格局。

最后,在综合分析国际国内形势和我国发展条件的基础上,紧密对接国家基本实现社会主义现代化与建设社会主义现代化强国的总体、阶段性要求,形成目标清晰、衔接有序的“近期、中期、远期”旅游强国建设的推进路线图。具体而言:到

2030年初步形成现代旅游业体系,大众旅游体验持续优化,旅游基础设施和公共服务建设达到较高水平,使旅游业在服务国家经济社会发展全局、满足人民文化需求、增强人民精神力量、促进社会文明进步等方面的作用更加凸显;到2035年基本建成世界旅游强国,旅游业综合功能得到全面发挥,为建成文化强国提供重要支撑,为我国基本实现社会主义现代化作出积极贡献;到2050年全面建成世界旅游强国,旅游业综合竞争力和国际影响力居于世界前列,旅游业成为我国现代化经济体系的支柱性产业和人民美好幸福生活的重要标志,为全面实现社会主义现代化提供坚实基础。

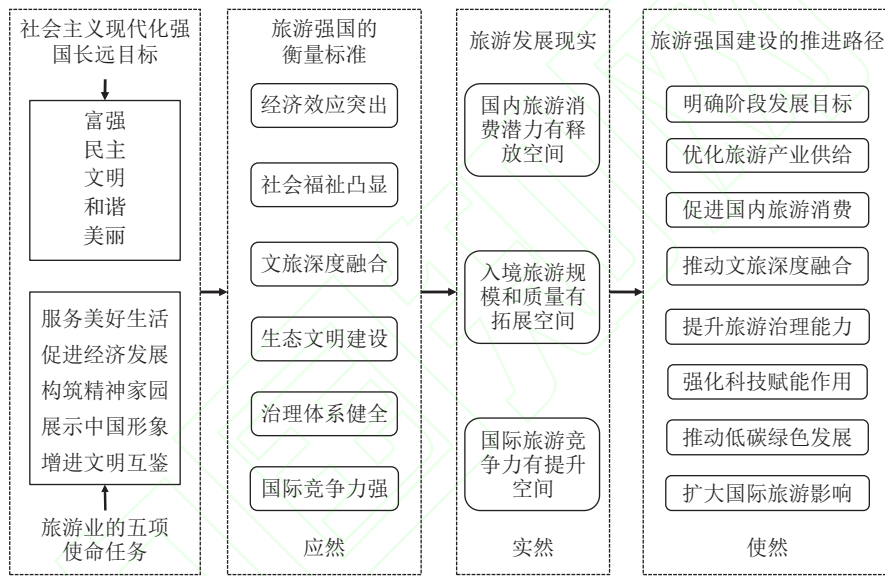


图1 “十五五”时期旅游强国的目标、标准与建设路径

## (二) 优化旅游产业供给

我国超大规模旅游市场正经历深刻的消费转型与升级,人民群众对“诗与远方”的追求已从观光打卡转向体验价值、情感共鸣、知识收获及符号意义,形成“大众市场”与“分众市场”并存的二元结构。深化旅游供给侧结构性改革,核心在于践行“以人民为中心”的价值准则,推动供给模式从传统的资源禀赋依赖转向以游客日益分化、持续升级的需求驱动为主导的现代化旅游供给体系,从而实现“品质需求引导供给创新,创新供给推动需求升级”的良性循环<sup>[15]</sup>。

一方面,要提升旅游产品供给质量。旅游产品和服务质量是旅游强国的重要支撑<sup>[11]</sup>。为此,要做好五个方面工作。一是以高等级景区、度假区和休闲街区建设为重点,促进观光旅游、度假旅

游、休闲旅游等核心旅游业态高质量发展<sup>[2]</sup>。二是以游客满意度作为衡量旅游产品质量的核心标尺,提供更丰富、更优质、更安全的旅游产品,满足并引领游客个性化、多元化、场景化、深度化、精神化等旅游需求,更好满足和回应人民对美好生活的需要与向往。三是应系统梳理、盘点各区域旅游资源禀赋,精准识别独具优势的自然资源、文化资源与特色物产,形成各有特色、互有关联的差异化旅游产品体系。四是构建差异化的旅游产品谱系并持续迭代更新,覆盖不同年龄、不同消费层级、不同兴趣偏好的客源需求,关注康养旅游、疗愈旅游、体育旅游、冰雪旅游、工业旅游、露营旅游、动漫旅游、低空旅游、科技旅游、夜间旅游等业态需求。五是生产具有高附加值的旅游文创产品,将无形体验转化为“可带走”的商品,延伸旅

游产品的价值链。

另一方面,要提升旅游服务质量。旅游强国需以特色化、品质化、精细化的服务为支撑。在这方面,要关注以下三个问题。一是构建以游客体验为中心的全流程服务系统,在硬环境方面着力优化旅游基础支撑体系,打造便捷、智慧的旅游目的地服务体系。具体而言:要注重旅游交通、公共信息导览、环境卫生等旅游基础设施和服务设施的完善与升级;推进重点旅游城市文旅公共服务一体化进程,打造主客共享的综合服务设施;拓展机场、车站等交通枢纽的旅游服务功能,健全无障碍旅游公共服务标准规范,强化适老化适幼化旅游设施的建设与改造。二是在软环境方面鼓励推行精细化、定制化的增值服务模式。具体而言:要鼓励各类旅游经营主体将提升旅游服务质量作为增强市场竞争力的核心抓手,满足游客个性化、多元化的体验需求;强化旅游市场的监管与治理力度,针对“不合理低价游”、隐形消费、强制消费、虚假宣传等市场乱象实施专项整治;建立高效的游客投诉受理与反馈机制,为高质量旅游供给营造规范有序的市场环境。三是在旅游专业人才培养方面应重点提升导游、讲解员等旅游从业人员的专业素养、服务意识与沟通能力,建立系统化的人才培养、培训与激励制度,推动服务流程的标准化与规范化建设,使高质量服务成为目的地核心竞争力的重要构成要素。

### (三) 促进国民旅游消费

在促进国内大循环的战略背景下,“十五五”时期需充分释放并有效升级国内旅游市场需求,助力国民从“想旅游”“能旅游”到“享旅游”的跃迁。

一方面,要持续优化国民休闲制度。一是要落实职工带薪错峰休假制度。出台相应的可操作性实施细则,通过与企业社会责任评价、信用评级等市场声誉机制挂钩引导企业自觉落实带薪休假制度,采取企业所得税减免等直接经济激励措施推动带薪年休假制度的落地执行。二是强化员工对带薪休假的认识,树立文明休假、积极休闲观念<sup>[16]</sup>。三是在保证完成正常教学任务与保障教学质量的前提下,探索实施并逐步推广中小学春秋假,既引导家庭错峰出游窗口,也为课堂教育与社会实践搭建有效衔接的桥梁,推动研学旅游发展。

另一方面,要建立以普惠性为导向的持续旅游消费激励。一是要常态化开展旅游消费激励活

动,如设立国民旅游消费专项基金、发放分类旅游补贴、推出低息旅游信贷产品等推动更多人、更高频次地享受旅游体验;持续推动建设文化和旅游消费示范城市、文化和旅游消费试点城市、旅游休闲街区以及夜间文化和旅游消费集聚区等旅游集中化消费的平台或载体。二是文旅消费券应从短期刺激手段转化为常态化的财政政策工具,发放区域可向西部、东北等文旅资源丰富但财力较弱的地区倾斜,鼓励地区间协同合作,通过错峰联动发券、统一排期、差异化核销时间等方式优化资源配置,可利用数字技术实现消费券全流程动态监督与实名核销,有效防范“黄牛”套利和权力寻租行为<sup>[17]</sup>。研究将奖励旅游花费纳入企业所得税扣除项目的可行性,鼓励更多企业积极组织员工开展奖励旅游活动。三是将社会旅游和普惠旅游理念纳入议程,政府、企业、社会组织等多方协同发力,切实保障弱势群体和特殊群体(如低收入者、学生、老年人及残障人等)平等享有旅游权利。可采取设立专项资助基金、组织公益旅行、提供无障碍旅游设施与服务等举措,凸显旅游的社会价值与公平性。

### (四) 推动文旅深度融合

推进文化和旅游深度融合是构建现代旅游产业体系、迈向旅游强国建设的核心战略。需明确的是,二者融合绝非是文化和旅游的简单叠加,要从制度、模式、产品等层面推动文化和旅游实现更大范围、更深层次与更好效果的融合。

首先,要进一步完善制度层面的融合。一是强化价值引领。要跳出文化和旅游自身范畴,从推动中国式现代化、全面建成社会主义现代化强国、实现中华民族伟大复兴的高度来理解和推动二者融合发展<sup>[18]</sup>。二是注重顶层设计。要围绕总体思路、重点任务和重点工程对未来一段时间内文化和旅游融合工作进行系统部署,并以阶段性评估与动态调整机制提升政策执行的效果与协同性。三是按照“有为政府、有效市场”的理念,理顺相关部门的职能,充分发挥政府在规划编制、政策制定、制度保障、市场监管、资源普查等方面的积极作用,指导和规范文化和旅游融合良性发展。四是打破融合壁垒,推动实现人才、资本、技术等各类生产要素在两者之间以及其他行业之间的自由流动与优化配置。在文旅管理工作中需明确各层级、各部门的职责边界,避免职责交叉与管理

空白现象,构建权责清晰、分工合理的管理架构<sup>[19]</sup>。

其次,要大力推进模式层面的融合。一方面,要注重文化和旅游之间的“以文塑旅”“以旅彰文”的双向赋能关系。“以文塑旅”强调文化是旅游发展的内容源泉,要用文化的理念塑造和丰富旅游,打造“有文化底蕴的旅游产品”,有效提升旅游产品的精神附加值和市场竞争能力。“以旅彰文”强调旅游是文化传承与传播的活化场域与市场载体,既能显著提升文化传播的覆盖面与渗透力,也为文化保护、维护与研究提供资金来源。另一方面,可通过发展网红经济、夜间经济、创意经济、体验经济等构建文旅融合新模式<sup>[20]</sup>,区分商业类、混合类、公益类等不同类型文旅产品的融合途径以及渗透型、交叉型、重组型和创新型等不同融合方式的适用范围<sup>[18]</sup>。

最后,要全面推进产品层面的融合。高质量的文旅融合要提供兼顾市场“需要”与“想要”的文化旅游产品,既满足“有文化的旅游者”,又生产“有文化的旅游者”<sup>[21]</sup>。一是要提升旅游产品文化内涵。深入挖掘中国文化独特内核并将其植入旅游产品开发设计,将文化遗产、非遗技艺、民俗风情等转化为可体验、可消费、可传播的旅游内容,重点建设一批资源品位高、文化底蕴浓厚、市场潜力广阔的文化旅游项目与产品,着力打造国家文化公园、历史文化走廊、文旅体验空间等新型文化旅游产品,开发文化遗产深度游、节庆民俗游、博物馆/美术馆专题游、潮流文化游等多元主题产品。二是要推进新时代文化旅游新地标建设,通过旅游载体传播社会主义先进文化。做好新中国史、改革开放史上特别是新时代中国特色社会主义建设重要标识地的开发展示,对港珠澳大桥、中国天眼、南水北调工程等重大建设成就进行科学、适度的旅游开发,从而增强游客的国家认同与文化自信。三是培育高质量文旅品牌。依托我国最具代表、最富特色的文化内容培育高质量文旅IP,开发游客喜闻乐见、可感知体验的文化旅游项目占据游客“心智资源”,提升旅游产品的人文感知力<sup>[22]</sup>。四是优化文旅产业结构。实施“文旅+”战略,探究“文旅+康养”“文旅+美食”“文旅+都市”“文旅+工业”等的可行路径,构建多维度、深层次的“大文旅”空间发展布局。

#### (五) 提升旅游治理能力

推进治理能力现代化是建设社会主义现代化

强国的应有之义。“十五五”时期推进旅游强国建设,需从部门综合治理、区域协调治理、社会多元治理三个维度构建系统、高效、可持续的现代治理体系,提升旅游治理能力。

首先,推进部门综合治理。一是需建立覆盖中央、省、市各行政层级的分级治理体系,明确各级政府部门在旅游规划、政策制定、资源配置及监督管理中的职能定位与权责边界,确保国家旅游发展战略与地方实施路径的有效衔接和政策一致性。二是构建“文旅牵头、部门联动”的治理格局,打破文旅、公安、交通运输、生态环境、市场监管等职能部门间的行政壁垒,建立跨部门协调联动机制,形成政策协同、信息共享、联合执法、应急联动的跨部门协作网络。

其次,推进区域协调治理。旅游跨区域合作旨在打破行政区划壁垒,通过旅游资源共享、市场共建、品牌共塑及客源互送打造跨区域旅游目的地集群,实现互利共赢与共同发展<sup>[23]</sup>。区域协调治理关键在于创新跨区域协同组织架构与运行机制,可通过建立跨区域旅游管理委员会或协同发展领导小组、完善利益共享机制、推进基础设施互联互通、跨区域协同编制旅游规划、跨区域市场监管执法等破解区域发展不均衡及跨区域公共事务治理难题。

最后,推进社会多元治理。形成政府部门、旅游企业、行业协会、社区居民、旅游者互动的多元共治格局,明确各参与主体的权责边界,激活各类主体的能动性。具体地,政府部门应发挥主导作用,在政策供给、制度设计、投资引导、行业监管、公共基础设施建设及宏观调控方面为旅游业发展创造良好环境。旅游企业应发挥市场主体功能,在旅游产品开发与创新、旅游市场营销、旅游服务质量提升、智慧旅游建设等方面持续发力。行业协会可发挥桥梁与纽带作用,在行业标准制定、等级评定、质量评价、人才认证等协同治理方面积极作为。社区居民作为目的地文化的承载者与核心利益相关群体,可在文化传承、环境保护、社会监督等方面发挥重要作用。旅游者作为旅游产品与服务的最终消费者以及旅游体验价值共创者,可通过评价反馈、游客满意度调查和参与旅游产品设计等途径对旅游业进行监督。多元主体合力形成政府监管、市场运作、行业自律与社会监督协同的共建共治共享的旅游治理格局。

### (六) 强化科技赋能作用

新质生产力作为一种以创新驱动为主导、以新发展理念为引领的先进生产力质态,是中国特色社会主义进入新时代后先进生产力的具体表现形式<sup>[24]</sup>。要强化科技赋能作用,推动旅游业发展从传统的要素驱动模式转向以创新为主导的新质生产力驱动模式。

首先,要依托科技创新旅游产品与模式。根植于需求驱动与场景驱动的文旅创新模式,新质生产力赋能旅游产品从表面符号复制转向深度价值阐释,显著提升传统文化资源的旅游转化效率和创意生产水平<sup>[25]</sup>。在产品形态上,结合虚拟现实、混合现实、数字孪生等技术开发数字旅游产品、打造沉浸旅游体验等数字业态。利用大数据、人工智能等对海量用户行为数据、情境感知信息及社交媒体文本进行深度挖掘与语义分析,借助算法模型精准识别潜在游客的动态偏好、动机,推动旅游产品向定制化、个性化转型。利用科技打造无人酒店、智能餐厅等新型旅游业态,推广云演艺、云展览、云旅游等丰富旅游场景,提升游客服务体验。

其次,要提升旅游运营管理效率与游客体验价值。应全面提升机器学习、智能算法、区块链、数字孪生、人工智能等技术在旅游场景中的应用广度和深度,使其在景区客流预测与管理、客服系统、动态定价、跨境数字支付、资源虚拟化利用等运营、管理方面发挥积极作用。充分利用科技实现智慧旅游升级,推进旅游集散中心、停车场、公共信息导览、应急救援等的智慧化改造,建设全国一体化智慧旅游平台,整合景区、住宿、餐饮、交通、文博等线上线下资源,提供行程规划、预约、导览、支付、评价、投诉“一站式”全流程服务,提升游客决策效率与出行便利。

最后,要建立健全旅游科技市场监管机制。应完善相关法律法规与技术标准,规范旅游科技产品和服务的市场秩序,有效防范因技术滥用可能引发的虚假宣传、价格歧视等问题。建立统一、规范的信息管理平台,提升游客交易记录和评价信息的透明度与可信度。强化旅游数据收集、存储、处理等环节的安全监管与隐私保护,构建可信赖的、安全的数字旅游环境。

### (七) 实现低碳绿色发展

在全球气候问题日益加剧的背景下,绿色低

碳发展已成为中国式现代化的核心要义。推进旅游强国建设,需正视旅游业在能耗和碳排放等方面的特征和影响,从健全顶层设计、强化技术应用、深化理念教育等方面全方位推动旅游业向低碳绿色转型,为我国实现“双碳目标”提供有力支撑。

首先,要构建系统性的旅游业低碳绿色发展政策框架。要明确旅游业低碳绿色发展的战略目标、基本原则与实施路径,推动一系列环境保护政策,通过建立健全生态保护补偿机制、资源保护与准入机制、旅游碳汇管理机制、旅游资源动态监测与评估机制等,构建旅游发展与生态保护协同推进的实施路径。此外,要制定《低碳旅游示范区建设标准》,着力打造一批涵盖生态观光、低碳住宿、绿色餐饮的低碳旅游示范区,系统梳理并推广千岛湖、武夷山等地的绿色发展经验,形成可复制、可推广的可持续发展模式<sup>[19]</sup>。

其次,要加强低碳绿色技术在旅游业中的应用。在全行业推广可再生能源、智能节能技术与环保材料,以此降低能耗、减少碳排放;在交通、住宿、餐饮、景区等关键领域依托智慧化管理和绿色设施实现低碳运营;推动旅游业态的绿色低碳化,创新开发和推广一系列绿色低碳化的生态旅游产品<sup>[26]</sup>。具体地,可推广使用太阳能、风能等清洁能源,采用节水设备,减少水资源浪费;倡导旅游景区和目的地发展公共交通体系,重点推广电动汽车、天然气巴士等低碳交通工具,以有效降低旅游出行产生的碳排放;在自然保护区和生态脆弱区的旅游开发中应合理规划布局,尽量减少对生态环境的干扰等。

最后,要强化低碳绿色发展理念宣传教育。一方面,树立旅游开发者和从业人员的绿色发展观。将绿色发展理念贯穿旅游项目规划、建设和运营全过程;通过严格的生态评价和项目管理机制,确保旅游开发在保护生态的前提下进行,实现经济效益与环境效益的统一。另一方面,强化环保宣传教育,提升游客的绿色环保意识与行为。通过设置环保标识、宣传栏,组织环保志愿服务、环保公益讲座等方式传递绿色旅游、低碳旅游理念;在行程预订、入住接待、导游讲解等环节融入环保宣传;将低碳环保教育内容融入旅游产品设计,如设计绿色游览打卡活动、推出慢行风景线等强化环保宣传的教育性与体验性。这些措施有助于深化游客对绿色消费的理解与认同,推动其自

践环保理念,减少不文明行为。

#### (八) 扩大国际旅游影响

“十五五”时期,面对世界百年变局加速演进、国际力量对比深刻调整的外部环境,应从制度型开放、入境旅游便利化、国家旅游形象塑造与传播、国际议题设置能力等多个方面扩大中国的国际旅游影响力。

首先,要推动涉旅领域的制度型开放。面向“十五五”时期高水平对外开放的要求,要主动参与乃至引领国际旅游贸易新规则的制定。例如:在海南自贸港等地实现职业资格互认;推动中国酒店星级评定、生态旅游示范区、智慧旅游景区等国家标准与国际通行标准互认,并主动将我国在遗产旅游、文旅融合、科技赋能等领域的标准推向国际;结合 CPTPP 中的服务贸易与投资规则,吸引高质量国际旅游资本和品牌;结合 DEPA 框架,探索旅游领域的数据跨境流动;与 RCEP 及“一带一路”合作伙伴共建跨境旅游合作区,试行更加便利的签证政策、通关安排和支付环境<sup>[27]</sup>。

其次,要进一步提升入境旅游的便利化程度。近年我国持续扩大单方面免签“朋友圈”,截至 2025 年 11 月单方面免签政策已覆盖 48 个国家。结合中国入境旅游市场的客源结构来看,免签对象国与我国入境旅游核心客源市场之间存在错位现象。未来可进一步扩大免签入境国家名单,特别是注重覆盖中国核心客源市场与世界主要客源产出国。同时可从优化入境签证政策(如简化签证办理流程、扩大签证便利化措施实施范围)、优化入境口岸管理(如在主要旅游城市增加国际入境口岸数量,提供多语种翻译、指引和咨询服务)、提升支付便利(如解决外国游客的注册、门票预约和支付障碍)等方面增强入境便捷度<sup>[4]</sup>,为入境旅游者提供更加友好的支付、语言和互联网环境<sup>[15]</sup>。

再次,塑造并传播独特的中国旅游形象。可充分利用中国丰富的旅游资源,特别是在超大地域与超多样自然景观、超长历史与超多样化文化景观上的独特优势<sup>[28]</sup>,推出既传统、又现代,既有文化魅力、又有自然风光的国家旅游形象<sup>[29]</sup>。深入挖掘“古代中国”元素,如历史遗迹、传统工艺、传统哲学等,也要充分利用“当代中国”元素,如科技创新、基础设施、国家治理等发展成就,以此打造清晰的、辨识度高的、展现中国多元魅力的东

方大国、文明大国形象。依托立体化、多层次的旅游对外推广体系,采取官方传播与民间传播相结合、“自塑”与“他塑”相结合的国际传播体系,展示中国独特旅游形象。

最后,要提高国际议程设置能力。面对科技革命带来的机遇和挑战,主动设置“旅游数据伦理与治理”“人工智能在旅游中的负责任应用”等议题;积极利用各类国际旅游组织推动设立由中方倡议的常设性项目、基金或奖项;联合“一带一路”沿线国家、全球南方国家形成议题倡议;积极推动不同细分领域国际标准与认证体系的研发与制定。

#### [参考文献]

- [1] 中国式现代化研究课题组,高培勇,黄群慧. 中国式现代化的理论认识、经济前景与战略任务 [J]. 经济研究, 2022(8): 26-39.
- [2] 王佳莹,张辉. 中国旅游业高质量发展的现实逻辑与战略路径 [J]. 旅游学刊, 2024(12): 17-28.
- [3] 孙九霞,李菲,王学基. “旅游中国”:四十年旅游发展与当代社会变迁 [J]. 中国社会科学, 2023(11): 84-104+206.
- [4] 孙盼盼,黎晓颖. 入境旅游助力建设世界旅游强国:效应机制与优化策略 [J]. 价格理论与实践, 2024(5): 32-38.
- [5] 何光玮. 国家旅游局提出二十年建成世界旅游强国 [J]. 瞭望新闻周刊, 2000(Z1): 37-38.
- [6] 宋瑞,保继刚,魏小安,等. 旅游强国建设与旅游业高质量发展 [J]. 旅游学刊, 2024(7): 16-27.
- [7] 宋瑞,张琴悦. “十五五”时期我国旅游业发展趋势展望 [J]. 价格理论与实践, 2025(1): 90-96+235.
- [8] 李书昊,魏敏. 中国旅游业高质量发展:核心要求、实现路径与保障机制 [J]. 云南民族大学学报(哲学社会科学版), 2023(1): 152-160.
- [9] 魏礼群. 全面建设世界旅游强国 [J]. 全球化, 2016(2): 8-29+132.
- [10] 厉新建. 在中国式现代化进程中加快建设旅游强国 [J]. 旅游论坛, 2024(9): 5-6.
- [11] 王婧,郑果,宋志伟. “现代旅游业体系与旅游强国建设”专题研讨会综述 [J]. 旅游学刊, 2025(7): 177-183.
- [12] 周志斌. 旅游强国评价指标体系研究 [J]. 现代经济信息, 2018(8): 350-351.
- [13] 胡守勇. 建成社会主义文化强国的评价标准、构成要素与指标体系 [J]. 福建论坛(人文社会科学版), 2021(5): 26-35.
- [14] 李连成. 交通强国的内涵及评价指标体系 [J]. 北京交通大学学报(社会科学版), 2020(2): 12-19.
- [15] 戴斌. 加快建设旅游强国推动旅游业高质量发展 [J]. 红旗文稿, 2024(12): 25-28.
- [16] 魏翔,吴新芳,华钢. 带薪休假能促进国内旅游消费吗?——基于“中国国民旅游休闲调查”的检验 [J]. 旅游学刊, 2019(6):

- 14-27.
- [17] 胡羽珊, 张鹏龙, 郑新业. 中国消费券发放的多维经济效应: 基于居民文旅消费微观数据的估计 [J]. 经济研究, 2025(9): 89-111.
- [18] 宋瑞. 论新时代的旅游强国建设 [J]. 中国旅游评论, 2025(3): 83-92.
- [19] 王兆峰, 赵书虹, 黄细嘉, 等. 中国式现代化与文旅强国: 重大理论问题与实践 [J/OL]. 自然资源学报. <https://link.cnki.net/urlid/11.1912.N.20260106.1100.004>.
- [20] 侯天琛, 杨兰桥. 新发展格局下文旅融合的内在逻辑、现实困境与推进策略 [J]. 中州学刊, 2021(12): 20-25.
- [21] 厉新建, 宋昌耀, 殷婷婷. 高质量文旅融合发展的学术再思考: 难点和路径 [J]. 旅游学刊, 2022(2): 5-6.
- [22] 周功梅. 文化和旅游融合的国际经验与相关启示 [J]. 旅游论坛, 2023(5): 100-109.
- [23] 查建平. 全面深化体制机制改革, 推进旅游领域治理体系和治理能力现代化建设 [J]. 旅游论坛, 2024(9): 13-15.
- [24] 徐政, 江小鹏. 新质生产力赋能旅游高质量发展的应用场景、逻辑机理与推进路向 [J]. 经济地理, 2024(11): 232-240.
- [25] 明庆忠, 闫昕, 史鹏飞, 等. 新质生产力如何构筑旅游强国之路: 机制探赜与路径阐释 [J/OL]. 学术探索. <https://link.cnki.net/urlid/53.1148.C.20251203.1030.008>.
- [26] 孙盼盼, 齐飞, 夏杰长. 中国式现代化视域下旅游业绿色低碳发展的理论内涵与实践进路 [J]. 重庆社会科学, 2024(7): 37-53.
- [27] 宋瑞. 面向高水平对外开放的“十五五”旅游业发展 [J]. 旅游学刊, 2026(1): 3-5.
- [28] 吴殿廷, 郭来喜, 刘锋, 等. 世界旅游强国建设: 国际经验与中国方略 [J]. 中国生态旅游, 2022(4): 533-549.
- [29] 邵琪伟. 中国建成世界旅游强国需要解决的十个问题 [J]. 旅游学刊, 2014(9): 3-5.

## The Connotations and Construction Pathways of A Strong Tourism Country in the 15th Five-Year Plan Period

SONG Rui<sup>1,2</sup>, ZHOU Gongmei<sup>3</sup>

( 1. Business School, University of Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100006, China;

2. China National Academy of Economic Strategy, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100006, China;

3. School of Business Administration, Chongqing Technology and Business University, Chongqing 400067, China )

**Abstract:** The 15th Five-Year Plan period serves as a crucial stage for laying a solid foundation and advancing all-round efforts to basically achieve socialist modernization. At this critical historical juncture, the construction of a strong tourism country has been elevated to an unprecedented strategic height. Therefore, focusing on the construction of a strong tourism country during the 15th Five-Year Plan period, this study addresses fundamental questions such as why this goal has been proposed, how it should be understood and measured, and by what means it can be achieved, aiming to provide theoretical support for China's historic transformation from a major tourism country to a strong tourism country. Fundamentally, the construction of a strong tourism country during the 15th Five-Year Plan period is rooted in distinct historical and contemporary contexts. It constitutes an intrinsic component of Chinese modernization, imbuing long-term tourism goals with new-era significance, while serving as a strategic guide for the high-quality development of China's tourism industry. The evaluation criteria for a strong tourism country during the 15th Five-Year Plan period encompass multiple dimensions, including robust economic impact, enhanced social well-being, deep cultural-tourism integration, prominent ecological value, a sound governance system, and strong international competitiveness. To promote the construction of a strong tourism country, strategic priorities should focus on clarifying phased development goals, optimizing tourism supply structures, stimulating domestic tourism consumption, advancing cultural-tourism integration, enhancing tourism governance capacity, leveraging technological empowerment, ensuring green development, and expanding international tourism influence.

**Key words:** strong tourism country; measurement standards; implementation pathways; modern socialist country

[责任编辑 田春霞]