

旅游改革创新先行区探索与思考

——以乐山市为例

康璇^{*1}

(中共乐山市委党校, 四川 乐山 614000)

【摘要】:乐山旅游起步较早,由于当时市场环境的特殊性,多年下来累计了不少痼疾,目前乐山旅游产业发展还是存在诸多体制性、结构性的问题,迫切需要破解。乐山作为首批国家级旅游业改革创新先行区,努力尝试旅游改革创新。鉴于此,要树立全域旅游的理念,提升旅游的战略地位和旅游行政管理部门的职能地位,积极创新机制。

【关键词】:改革; 旅游; 先行区

【中图分类号】:F2 **【文献标识码】**:A doi:10.19311/j.cnki.1672-3198.2017.09.008

2015年12月,国家旅游局公布了“首批国家级旅游业改革创新先行区”名单,获批的首批国家级旅游业改革创新先行区共有20个,其中副省级和地级先行区15个、县级先行区5个。乐山市被确定为首批国家级旅游业改革创新先行区,也被四川省人民政府确定为全省唯一的旅游综合改革试点市。作为贯彻落实《国务院关于促进旅游业改革发展的若干意见》和国家旅游局局长李金早提出的“515战略”深化旅游业改革开放的产物,国家级旅游业改革创新先行区“脱胎”于“综合改革试点”,其示范意义重大。2015年开始,国家旅游局对旅游改革工作提出更高的要求,要突出“改革创新”的主题,打造旅游业发展改革创新先行区。“先行区是对综合改革试点的深化升级。”

1 乐山旅游的基本情况

2011年以来,乐山市的旅游总收入和接待游客人次基本都呈现逐年递增的态势。旅游总收入大约占到全省的8%,接待游客人次大约占到全省的6%。

¹ 作者简介:康璇(1985-),女,四川会理人,硕士研究生,中共乐山市委党校讲师,研究方向:旅游经济。

**表 1 2011—2016 年乐山市
旅游总收入和接待游客人次情况表**

年份	四川省		乐山市	
	旅游总收入 (亿元)	接待游客人次 (亿人次)	旅游总收入 (亿元)	接待游客人次 (万人次)
2011 年	2449.2	3.5	199.0	2119.23
2012 年	3280.3	4.4	268.7	2674.01
2013 年	3877.4	4.9	319.8	2994.89
2014 年	4891.0	5.4	385.7	3354.73
2015 年	6210.5	5.9	499.2	3920.87
2016 年	7705.5	6.3	625.5	4380.15

1.1 旅游资源条件

乐山坐拥峨眉山、三水(岷江、青衣江、大渡河),形成了“临山、傍水、依城”的旅游资源富集区。乐山有悠久的历史、优美的自然风光、丰富的动植物资源、广阔的乡村田园景观,共同构成了种类齐全、组合良好、世界一流的高品位旅游资源体系。全市有 A 级旅游景区 24 个、世界遗产 2 处(峨眉山、乐山大佛)、国家级风景名胜区 1 处(峨眉山—乐山大佛)、国家级森林公园 3 处(沙湾美女峰、峨边黑竹沟、沐川森林公园)、国家级自然保护区 2 处(马边大风顶、峨边黑竹沟)、国家级地质公园 1 处(金口河大峡谷)、国家级湿地公园 2 处(金口河大瓦山天池、犍为桫欏湖)、国家矿山公园 1 处(犍为嘉阳矿山公园)、国家水利风景区 4 处(犍为县桫欏湖、峨边彝族自治县大小杜鹃池、金口河区大瓦山五池、乐山市大渡河金口大峡谷)。

还拥有中国优秀旅游城市 2 座(峨眉山市、乐山市);国家级历史文化名城 1 座(乐山市)、中国历史文化名镇名村 1 座(犍为县清溪镇);全国重点文物保护单位 7 处(乐山大佛、峨眉山古建筑群、麻浩崖墓、杨公阙、犍为文庙、夹江千佛岩石窟、乐山郭沫若故居);国家级非物质文化遗产 1 项(夹江县竹纸制作技艺);全国农业旅游示范点 2 个(夹江天福观光茶园、乐山市五通桥国家花木科技园);全国工农业旅游示范点 1 个(乐山龚嘴水力发电总厂);全国特色景观旅游名镇(村)1 家(乐山市沐川县沐溪镇三溪村)。

1.2 旅游行业与服务水平

经过多年的发展,成眉乐雅旅游经济圈已经形成以铁路、高速、国道、省道为通道,以旅游区、景区为载体的,公共服务和旅游服务设施配套的旅游目的地,建成了一大批上规模和档次的旅游项目,旅游基础设施逐步完善。拥有星级宾馆 29 家,占全省总量的 4.52%;旅行社 59 家,占全省总量的 6.52%,还有星级农家乐 5 家。旅游购物、餐饮及娱乐服务设施也不断完善。

1.3 旅游环境

根据《2016 年第四季度四川省游客满意度调查结果详表》显示,乐山市的旅游环境总体状况良好,高于全省平均水平,旅游环境基本良好。

1.4 旅游从业人员

乐山有旅游从业人员 1003 人,占到全省的 3.19%。从级别来看,初级从业人员占比为 96.80%,中高级和特级旅游从业人员特别

稀缺。

2 乐山市旅游创新改革的举措

2.1 推动体制改革, 增强改革活力

结合旅游“1+3”旅游管理体制改革的的要求, 乐山市成立了乐山市旅游和体育发展委员会, 由单一的旅游行业主管部门升格为综合经济管理部门, 并强化产业统筹、部门协调、区域联合等职能。乐山市委成立旅游综合改革专项小组, 列为全市全面深化改革十个专项小组之一。峨眉山市委书记、市长分别兼任峨眉山景区管委会党工委书记、主任, 合力推进“山城一体”建设发展; 市中区区长兼任乐山大佛景区管委会主任, 合力推进“景城一体”建设发展。

2.2 完善旅游执法, 规范旅游市场

一是率先成立旅游法庭, 并在核心景区启用车载式旅游巡回法庭, 主要负责受理涉旅诉讼, 形成旅游纠纷就地立案、就地审理、当庭裁决和立即执行的快速处理机制。二是乐山公安成立旅游警察支队。目前, 乐山市公安局旅游警察支队下设 3 个大队, 整合了治安、交警、经侦、刑侦等支队涉及旅游方面的处罚权, 将主要维护乐山市旅游市场秩序和治安环境, 同时组织开展对旅游景区和涉旅重点地区、路段的治安整治等工作。

2.3 搭建宣传平台, 构建营销新载体

强化整体包装、宣传、营销, 统筹乐山全域旅游营销策划。连续成功举办三届四川国际旅游交易博览会, 每年吸引境外 40 多个国家和地区的客商参加会展。与亚太旅游协会 (PATA) 携手承办“峨眉论坛”, 加入亚太旅游组织、世界旅游城市市长联盟、全国重点旅游城市新媒体营销联盟、南丝绸之路旅游合作联盟, 发起组建“世界茶旅联盟”、“大峨眉文化旅游联盟”和“成绵乐高铁旅游联盟”, 不断提升乐山旅游品牌的知名度。

2.4 建立保障机制, 促进旅游发展

2.4.1 建立旅游发展用地保障机制

着力在土地上引导产业发展, 充分发挥市土地管理委员会作用, 统筹项目供地, 把旅游项目和基础设施用地排在首位, 优先供地, 提高土地利用效率。城乡建设用地增减挂钩等综合开发利用试点项目优先安排市级旅游重点项目。放活农村集体建设用地经营权, 推动农村土地使用权流转, 引导农户利用林地、水面、湿地、山头经营权等与其他单位、个人合作, 共同发展乡村旅游。在峨眉山市的 594 户乡村旅游点 (农家乐) 中, 有 200 余家采用土地合作, 每户入股年收益达 2 万元左右。

2.4.2 搭建旅游产业投融资平台

乐山市设立产业发展专项资金, 引导全市旅游资源整合和旅游产品开发。放宽旅游基础设施建设和旅游经营准入限制, 鼓励社会资本参与旅游项目开发建设和经营管理。加强旅游招商引资, 吸引中信国安、万达集团等知名企业到乐山投资兴业。目前正在推动旅游市场向社会资本全面开放, 支持旅游企业通过 PPP 模式投资、建设、运营旅游项目, 引导经营权抵 (质) 押等多种方式融资。依托峨眉山旅游股份有限公司等优势旅游龙头企业, 搭建旅游投融资平台。设立旅游文化产业发展基金, 对旅游产业进行先导性投资, 适时通过股权转让、出售等方式有序退出, 引导社会资本进入旅游产业。

3 旅游改革创新势在必行

乐山旅游起步较早,由于当时市场环境的特殊性,多年下来累计了不少痼疾,目前乐山旅游产业发展还是存在诸多体制性、结构性的问题,迫切需要破解。《关于促进旅游业改革发展的若干意见》和《关于进一步促进旅游投资和消费的若干意见》的出台,为旅游改革创新工作指明了方向,但相关细化方案未出台,也让基层操作思路难以明晰,很多工作都是摸着石头过河,特别是相关部门在推进旅游改革创新方面缺乏顶层设计和指引。

3.1 旅游数量还有待增加

经过多年发展,乐山旅游业得到了长足发展,2011年至2016年期间乐山旅游总收入累计2297.9亿元,共接待国内外游客19443.88万人次,旅游经济总量位居全省第二。但是同期排名全省第一的成都相比,不管是旅游总收入还是接待国内外游客人次,在数量上都有较大差距。

3.2 旅游品质未得到有效提升

乐山大佛和峨眉山是乐山观光旅游的拳头产品,主要是以古迹和山岳为主要吸引物的旅游景区,也是乐山开发最早、发展最成熟的旅游产品。但是这类观光型景区旅游辐射功能和拉动力不强,其作为一种新文化现象的生活方式未得到完全体现,观光为主的旅游形式亟待加速推进转型升级。相对单一的旅游产品类型,难以满足国际游客的多样化需求。

3.3 旅游业态没有大的突破

近年政府主导旅游产业发展的作用发挥得比较好,但是作为西部城市,目前乐山在激活市场主体方面,如在吸引社会多元投入、支持有市场竞争力的旅游企业做大做强、市场化办节办会、旅游招商引资等方面的改革力度还有待进一步加强。旅游商业模式没有大的创新,观光产品大行其道,旅游产品滞后于市场需求。景区景点休闲度假设施及功能薄弱,传统、普众化的旅游产品较多,而温泉度假、康体健身、民俗体验、休闲运动和研学旅游等新兴、特色化的产品较少,难以满足游客消遣娱乐、健康休闲、放松身心等需要。虽然在积极提倡促进旅游产业融合,推出了乡村旅游、体育旅游、商贸旅游等,但是旅游业处于闭合发展状态,与三次产业以及本地特色文化等融合还非常不够,这些仅仅停留在产品层面上,有的甚至有圈地之嫌,并非真正意义上产业融合,没有商业模式作为支撑,不会产生旅游的新业态,旅游业的综合功能还没有发挥,对区域综合发展应有的拉动作用发挥还不充分。

3.4 旅游市场乱象层出不穷

我国旅游业乱象丛生,垄断市场、欺行霸市、非法经营、欺客宰客、强迫消费等行为层出不穷。旅游市场综合监管的市场包括两类:一类是合法经营市场,包括了专门从事旅游如获得执业资格的旅行社、导游,还包括了涉及旅游相关要素的如住宿、餐饮、购物等商业,由相关行政部门管理,如游客出行涉及交通部门、游客餐饮涉及食品安全部门、游客参与演艺活动涉及质监部门;另一类是不合法经营市场,以“黑社”、“黑车”、“黑导”、“黑店”为主体的非法经营。这些没有执业资格的非法经营者暗藏在法律监管的空白处,在法律体系不完善的情况下,相关部门所依赖的法律体系管不了。

3.5 区域旅游合作存在瓶颈

资源共享、融合发展,携手走向一体化是区域旅游发展的必然趋势。但是过去开展旅游业更多的是局限在自己的行政区域范围内,割裂了旅游空间的整体性,使旅游发展产生地域分割现象。峨眉山区域旅游产业整体素质不高,观光产品一枝独秀,休闲度假等其他旅游产品开发不足;市场占有份额较高的精品化、重量级旅游产品较少,高等级旅游景区数量偏少;景城分离,城镇旅游基础设施和配套服务不足以支撑旅游发展;旅游市场主体发育不完善,旅游从业人员素质不高。乐山、眉山、雅安3市之间和各市内部区县之间,旅游发展不平衡,2015年,乐山市旅游总收入是眉山的2.17倍、雅安的3.27倍。由于区域内部旅游业发展的各自为政,旅游产品结构没有构成体系,也没有完全建立统一的国家主导型管理体制,市场营销方面力度不够,观念落后等。适应区域旅游产

业发展实际情况,构建一个跨市级行政区域的整合发展推进机制,是区域旅游整合发展的关键所在。

3.6 旅游行政管理部门职权有限

目前,虽然各地政府越来越重视旅游,旅游行政管理部门的地位也有所上升,但在行业监管和资源分配上的权力弱,决定了旅游局在政府各职能部门中的相对弱势。一是行政管理权力的范围和影响力有限。旅游行政管理部门除了对旅行社、酒店、景区有较强行业监管权力外,旅游局能颁发和监管的、具有影响力的证照和牌匾不多,即使是旅行社、餐饮、住宿及景区的管理,工商、食药、消防等部门更有强制权力。在旅游概念泛化和旅游功能多元化的背景下,旅游的决策权放在一个行业管理部门难以整合部门力量,应该增强旅游行政管理部门的话语权。需旅游局审批和监管的事项少,旅游局能动用的否决权和强制权影响力较小。二是能够分配的资源不足。不论是对旅游资源的所有权、开发经营权,还是对旅游项目的立项审批与建设权,其核心权力皆不在旅游行政管理部门;加上旅游部门能够支配和扶持产业资金有限,导致旅游部门在旅游发展上的话语权不重,影响力有限。

3.7 先行区相关支持政策有待落实

首先是最突出的旅游用地问题。2015年底,国土资源部、住房和城乡建设部、国家旅游局联合出台《关于支持旅游业发展用地政策的意见》,形成了推进旅游用地政策的组合拳,但从目前的执行情况来看工作进展比较缓慢,急需在实行旅游项目用地分类管理,探索乡村旅游发展用地机制,降低旅游用地成本方面取得突破。其次是其他先行区的相关支持政策。比如支持实行落地签、过境免签政策;支持复制自贸区旅游开放政策等,目前因区位局限,还无法落实。

4 乐山旅游创新改革发展的对策建议

4.1 树立一个理念

突破观念束缚,树立新的“全域旅游”理念。就乐山目前情况而言,并不是所有区域都具备发展旅游的基础条件,有些地区还需要进一步通过调整产业结构、改善旅游环境才能适应旅游发展的需要,有些地区还需要进一步改善交通条件、建立配套产业才有可能发展起来。“全域旅游”的“全”不是指全部,“域”不只是空间,“全域”不是“全能”,全域旅游并不是有些人理解的全面开花,而是一种全新的发展理念。对它的理解不应该局限于地理范围上,还可以包括时间的“域”、旅游部门之间的“域”、不同层次参与者形成的“域”等等。乐山全面推进全域旅游,应该有“跳出景区看旅游,跳出旅游看区域发展”的新理念,可以在全要素、全行业、全过程、全方位、全时空、全社会、全部门、全游客等多个层面促进旅游发展。结合乐山现有的旅游发展布局,可以培育与打造四大核心区域“1+3”:以北部为主核心区域,带动其他三个次级核心区域协同发展。北部:乐峨夹世界遗产金三角旅游区域的打造(包括市中区、峨眉山、夹江、井研、五通桥区、沙湾区,一湖五湿地滨水旅游度假区、峨眉山国际旅游度假区、佛教旅游目的地、景城一体、山城一体、水利风景区、峨眉山系等内容);西部:黑竹沟旅游区域的打造(包括峨边、金口河区,黑竹沟景区和大瓦山景区);东部:工业遗产旅游区域的打造(包括犍为、沐川);南部:大风顶旅游环线的形成(包括马边县,大风顶)。

4.2 提升两个地位

4.2.1 提升旅游的战略地位

实施旅游引领、产业兴市新战略,那么乐山旅游应从全市发展的战略高度,从经济社会环境融合等方面进行顶层谋划,应真正提升旅游业的战略地位,整体构架旅游业的话语体系,避免碎片化的政策呼应,使其真正发挥综合力优势。具体而言,乐山的城市、交通规划应该与旅游发展高度一致,用旅游的理念来规划城市建设,按照旅游要素来规划城市布局,根据旅游发展形势调整城市用地布局和功能板块,城市发展战略、基础设施建设还是产业功能的推进抑或是城市服务配套体系的建立等方面应该充分考虑旅游业发展的需要。把全市11个县(市、区)旅游纳入一体规划,完善《乐山国际旅游目的地战略规划》,注重旅游与交通、城市、国土、

产业等规划衔接,做到旅游规划与土地总规、城市新区规划“三规合一”。同时编制《旅游交通规划》、《乡村旅游发展规划》、《PATA—乐山山地旅游发展战略五年行动计划》等专项规划,着力打造国际旅游目的地功能区,形成全域旅游发展大格局。

4.2.2 提升旅游行政管理部门的职能地位

乐山市旅游局已经升级为旅体委,权限也应提升,例如河北旅游局成为河北旅游委后,职权范围包括统筹全省旅游业的改革发展,拟订全省旅游业发展战略、规划、政策和措施并组织实施;统筹协调全省相关产业部门间的旅游合作与融合发展;责全省旅游市场秩序和服务质量的监督管理等。另外,旅游委审批事项和管理权限也应相应增加,比如广西旅游委在旅游项目的审批方面、审核方面,增加了对特定旅游资源管理的职能,浙江把风景名胜区的管理职能放到旅游部门。围绕建设国际旅游目的地的要求,要进一步明确旅游业在乐山市经济社会发展中的主导产业和支柱产业地位,按照“一产围绕旅游调结构,二产围绕旅游出产品,三产围绕旅游搞服务”的思路,推进旅游与相关产业行业融合发展。强化对“大旅游、大市场、大产业”的综合管理,市政府建立部门共管的旅游发展议事协调机构,市级相关部门作为成员单位,定期议事,实行年终统一考核,共同实施对旅游产业发展的统一管理。进一步充实完善区县旅游管理机构的职能力量,确保国际旅游目的地建设和全域旅游发展战略市县联动,协调推进。推动市县旅游主管部门进入同级规划委员会、土地管理委员会,增强旅游部门对各种上位规划编制的话语权。

4.3 创新机制保障

4.3.1 强化旅游产业融合发展机制

乐山结合推进全域旅游,应以旅游业为先导,加快旅游与三次产业融合发展,构建现代旅游经济体系。一产围绕旅游调结构,改变单一的农业种养方式,强化农事景观设计、乡土文化发掘、特色民宿建设、民俗活动举办,为全域旅游奠定基础;二产围绕旅游出产品,大力开发特色鲜明的民族传统手工艺品、食品、中草药保健品,打造乐山特色旅游商品品牌;三产围绕旅游搞服务,培育高铁旅游、智慧旅游、商务会展旅游、文化创意旅游等新业态,打造乐山特色的文化和节庆等活动品牌。

4.3.2 创新旅游发展投融资机制

一是设立旅游文化产业发展基金,对旅游产业进行先导性投资,适时通过股权转让、出售等方式有序退出,引导社会资本进入旅游产业。依托峨眉山旅游股份有限公司等优势旅游龙头企业,搭建旅游投融资平台。推动旅游市场向社会资本全面开放,支持旅游企业通过PPP模式投资、建设、运营旅游项目,引导经营权抵(质)押等多种方式融资。加强旅游招商引资,吸引中信国安、港中旅等知名旅游企业到乐山投资兴业,形成多元化投融资格局。二是探索社会化多元投入机制。支持金融机构、投资机构、担保机构、产权交易机构及中介机构组建投融资服务联盟,为旅游业提供专业旅游融资服务。积极推进旅游投资项目资产证券化产品开发,鼓励和支持旅游企业创造条件上市融资、发行企业债券,或通过资产重组、股权转让、私募基金、风险投资基金、公开募股、产权交易、经营权抵(质)押等方式融资。推进旅游项目产权与经营权交易平台建设。

4.3.3 创新旅游公共产品和服务供给模式

一是服务对象更加泛化。随着旅游的发展和功能的改变,原来被称作“旅游设施”的特定设施也应该更加大众化和社会化。例如旅游交通、旅游饭店、旅游信息中心等其服务对象也应跳出旅游者的局限,而是面向社会上所有的人,尤其是不排斥当地居民的使用。以常住人口和旅游常态人口来配置公共服务资源,将旅游需求纳入城市规划和城市管理体系。建立城市公共服务设施共建共享机制,加快旅游集散、咨询、导视、信息、金融、安全等公共服务设施及城市休闲街区、城市绿道、骑行公园、慢行系统、休闲体育场馆、特色街区等,完善旅游服务功能,建立起与国际旅游目的地发展相适应的旅游公共服务体系建设机制。二是改变服务供给模式。坚持市场化改革方向,转变政府职能,实现旅游公共产品和服务的多元化供给。引导社会资本参与旅游厕所、游客咨询中心、散客集散中心、停车场、景区道路等公共设施建设,形成有效的建设、运营、维护和管理机制。强力推动“厕所革命”,探索“以商养厕”新

模式。对宣传营销、会展策划、市场评估等专业性强的公共服务,实行服务外包,形成市场化供应机制。

4.3.4 强化旅游综合执法监管体系

旅游监管要从行业监管走向综合治理,要破解市场监管中人手不够、力量单薄、手段有限等难题,需要创新综合监管体制,切实完善各级政府的旅游综合协调机制职能,统筹协调解决旅游发展和管理中的重大问题,深化行政执法体制改革,整合工商、物价、食药、交通、文化等十余个部门的涉旅执法资源,强化联合执法查处各种欺行霸市、垄断市场、非法经营、欺客宰客、强迫消费等行为,共享工作信息,互相支持配合,形成合力促发展。

4.3.5 强化旅游经营者信用约束机制

建立完善“诚信乐山旅游信用公示与服务平台”,通过不定期更新涉旅部门企业信息、执法信息,实现企业信息、执法信息的开放共享、互联互通。建立违法企业“黑名单”制度,完善相关企业和从业人员的诚信记录,从源头上防止涉旅违法案件发生。发挥行业协会自律作用,引导会员企业诚信经营。

4.3.6 构建科学的旅游统计机制

一直以来,在考核旅游绩效时都是以旅游产业统计为中心,这种统计方式的缺陷就是旅游产业的借点光以及旅游相关产业旅游效用的剥离存在技术难点,即使这个技术难点可以有效解决,因其统计成本极高也难以开展。因此,目前的做法就是按照国家旅游局的要求组建乐山旅游数据中心,负责旅游统计、经济核算和市场分析工作,变行业统计为大旅游产业统计,为旅游发展提供更为有效的决策参考。建立旅游经济核算制度,完善旅游统计指标体系和调查方法,从旅游业增加值占GDP和服务业比重的增量、入境游客增长、游客停留时间、旅游促进就业和农民增收等方面,建立健全旅游统计核算和评估体系。

4.3.7 构建区域合作机制

随着旅游规模和影响的不断扩大,旅游对社会经济发展总体环境的依赖性日趋强烈,过去“单点突进”的格局已经难以持续。虽然乐山与周边市州在旅游产业规划、项目开发上存在一定的竞争,但整体上是一种合作互补。因此,各地旅游部门首先要强化地区旅游合作意识,树立“大旅游”观念,将成都和大峨眉视为一个共荣圈。成眉乐雅旅游经济圈的发展以“两极”带“两翼”、完善四城环线,两极繁荣发展、两翼相融发展。“两极”指以成都为中心的世界旅游目的地和大峨眉世界旅游目的地,两极核心为成都和乐山—峨眉山;“两翼”指雅安和眉山。依托成都和乐山—峨眉山形成的品牌效应,以成雅高、乐雅高速、成自泸高速和在建的仁沐新高速形成◇外部交通框架,菱形内成乐高速和成绵乐高铁纵向与遂资眉高速横向相交叉,建立“◇”+“十”的旅游大交通框架,解决“进得来”、“散得开”、“容得下”、“留得住”的问题。基于此,首先是建立常态化合作机制。鉴于目前没有高级别的战略合作平台,难以建立统筹四地旅游业发展的领导机制、工作机制及保障机制,目前更切实的做法是加强各地之间联系,旅游局以及政府相关部门负责人每年召开1次至2次旅游合作会议,共同探索解决制约区域旅游经济发展的措施和方法,商讨决定需要重点突破的问题及专项旅游合作事项。