

# 我国区域旅游发展不平衡如何破局

## 《中国国内旅游发展年度报告 2018》发布

我国区域旅游发展不平衡现象由来已久，“东强西弱、南强北弱”是整体格局。东部旅游目的地的接待能力、旅游产品的丰富度和服务水平，明显优于中西部地区。中西部尤其西部地区，多拥有较好的生态资源，构成旅游发展的天然基础，但受限于交通基础设施、区域经济发展水平等因素，旅游发展相对粗放，市场化程度相对较低。

但随着我国产业发展向中西部的转移，中西部经济及旅游发展呈快速增长趋势。但整体来看，我国区域旅游发展不平衡依然明显，在基础条件、经济发展水平及资金支持等方面境况不一，如何进一步缓解还存在不少挑战。

### 区域差距收窄

中国旅游研究院日前发布的《中国国内旅游发展年度报告 2018》(以下简称《报告》)显示,2017年,客源市场潜在出游力在我国东部、中部、西部三大区域之间的比例分别为**6.32:4.1:3**,相比较长期处于“7:2:1”的三级阶梯状分布格局已有所收敛。中西部的产业化发展速度高于东部地区。2017年中西部地区旅游收入的增长率,以及旅游产业发展速度都超过东部地区。从区域旅游发展趋势来看,东中西三大区域之间的差距,无论是在累计潜在出游力还是在旅游产业综合发展水平方面均呈现出明显的收敛趋势,区域均衡化格局逐渐显现。

中国旅游研究院区域所郭娜博士表示,这一比例变化的影响因素主要是中西部经济的增长、消费能力的崛起,以及交通的便捷度提高。

旅游产业的发展是直接体现。《报

告》显示,中西部旅游产业化速度高于东部地区,其中**2017年**中、西部地区旅游收入的增长率分别为**25.79%**和**27.69%**,超过东部地区的**9.63%**;旅游人次的增长率分别为**18.62%**和**22.65%**,超过东部地区的**3.55%**。对此,郭娜认为,中西部旅游收入的增长和旅游人次的增长是必然的,因为中西部地区的旅游资源很丰富,不论自然资源还是人文资源,对游客的吸引力都很大。

郭娜表示,中西部旅游收入和旅游人次的增长率均高于东部地区,是由于东、中西部地区分别处于不同的旅游发展阶段决定的,按照旅游业发展的基本规律和国际经验来看,东部地区经济发达,旅游业发展也处于较成熟阶段,其增长注定放缓。而中西部地区经济相对欠发达,旅游业发展处于较为初级的阶段,增长速度较快。

### 政策助力

为促进东部、中西部旅游发展的均衡发展格局实现,国家层面也已出台举措。近期,国家发改委、财政部、文旅部等部委印发《“三区三州”等深度贫困地区旅游基础设施改造升级行动计划(2018-2020年)》(以下简称《行动计划》),以进一步加强西藏自治区、四省藏区、新疆维吾尔自治区南疆四地州、四川凉山州、云南怒江州、甘肃临夏州等深度贫困地区旅游基础设施和公共服务设施建设,推进旅游业发展。

《行动计划》提出了四方面的具体举措。包括加快“三区三州”主通道建设,加快推进G8513平凉经九寨沟至绵阳、G4216成都至丽江、G0613丽江至香格里拉。

里拉、G3012喀什和田等国家高速公路待贯通路段建设,到2020年,四省藏区高速公路覆盖所有地级行政中心;完善区域干线公路网络,加快普通国道待贯通路段建设,实现普通国道网基本贯通等;加大资金投入和项目倾斜,在“十三五”文化旅游提升工程中增补一批旅游基建投资项目,专项用于支持“三区三州”等深度贫困地区旅游项目建设等;引导社会资本投入,开发具有区域特点和民族特色的旅游产品等。

近期,《山西省黄河、长城、太行三大板块旅游发展总体规划》审议通过,规划内容主要包括发展背景、客源市场、发展定位和发展战略、功能分区和空间布局、旅游公共服务体系、旅游产品和项目、形象和品牌建设、资源保护、政策保障等,目前已形成“三大板块”旅游规划实施工作推动方案。同时,区域内旅游合作的趋势由此加强,这对区域旅游发展格局均衡化也带来助力。

日前,海南、广西和广东三省签订协议,共同推进北部湾旅游经济圈建设。在广西、广东和海南三地旅游主管部门共同主办的北部湾城市群旅游合作座谈会上,三省15市县协商达成《北部湾城市群旅游合作框架协议》,以加强城市间旅游市场合作,推动景区互推、游客互送、合力建设复合型滨海旅游度假目的地。

郭娜认为,三省的合作,有助于从大的区域层面实现资源的合作共享,比如宣传营销的共享、旅游资源的共享、游客的共享、交通的互通互利等,提高了资源的利用率。

但挑战在于区域合作的同时,如何体现差异化、互补互惠发展?原国家旅游局旅游规划专家王兴斌认为,北部湾旅

游产业发展中需要解决两个问题。一是广东西部、广西南部以及海南北部都属于滨海旅游区,历史脉络不同,但自然资源具有同质性,需要错位开发自然生态、休闲度假产品,在人文方面也要抓住各自特色,形成互补。二是亟待解决三省之间的交通便捷性问题。目前广东西南部与海南之间的陆地交通仍存在阻碍因素。

### 挑战待解

东部、中西部旅游发展差距的沟壑并没有那么容易填上。上述《报告》显示,2017年区域旅游空间格局总体稳定,区域间旅游流主要以东部三大经济区之间旅游流为主,区域内旅游流主要以长三角内部流动强度最高,这与2016年相同。

上述《行动计划》举措的落地也存有挑战。郭娜表示,挑战是如何吸引社会资本参与,旅游景区开发和旅游相关的一些投资回报周期比较长,尤其旅游基础设施的投资,社会资本看不到收益,更无从谈起何时回本和盈利。“建议适度出让景区的经营权,配备一些旅游地产等回收投资成本快的项目,长短搭配,吸引社会资本。”

郭娜表示,东部、中西部的区域旅游发展不平衡方面还有些较为突出的问题,包括在硬件基础设施、服务配套设施等方面。此外,中西部地区相应的旅游服务人员才还跟不上,比如酒店服务和会议服务等,都与东部发达地区有一些差距。不过她也表示,这些问题未来将随着中西部经济的发展一步步得到改善。

据经济参考报

## 中国大蜀道旅游联盟在四川剑门关成立

本报讯(记者 赵蝶)记者从四川省旅游发展委员会获悉,日前,来自蜀道沿线的四川剑门关、朱德故里、七曲山大庙、巴中光雾山、阆中古城、明月峡、唐家河、鼓城山-七里峡、陕西法门寺、汉中兴汉胜境、重庆黑山谷景区等11家景区在四川广元市剑阁县剑门关景区签订了《中国大蜀道旅游联盟共同行动方案》和《合作协议》,召开了首届年会,举行了中国大蜀道旅游景区联盟授牌仪式,标志着“中国大蜀道旅游联盟”正式成立。该联盟是以大蜀道为品牌的第一个旅游行业性组织。同时,四川成都、德阳、绵阳、南充、巴中、广元、陕西汉中、甘肃陇南三省八个市的旅游主管部门还签署了蜀道申遗保护联盟备忘录,现场发布了《蜀道申报世界自然与文化遗产剑阁宣言》,抱团助推蜀道申遗。

据悉,中国大蜀道历史悠久,至今已有3000多年历史,是保存至今人类最早的大型交通遗迹之一,比古罗马大道的历史更为悠久。绵延千余公里的大蜀道,连通天府之国与中原腹地,沟通巴蜀文明与中原文明,古道雄姿、人文山水交相辉映,构成了

大蜀道特有的神韵。中国大蜀道旅游联盟成立后,将致力于四个方面的努力,第一,共同搭建旅游平台。建立并落实成员单位、成员单位轮值理事长、联席会议、营销政策优惠和人才交流等制度体系,并充分发挥“大平台”的联盟、联动和带动作用,助推大蜀道旅游发展。第二,共同推进旅游大合作。通过形象宣传、联合促销、产品包装、线路推广、渠道拓宽等方面的融合,努力实现中西部旅游资源优势互补、市场互动、客源互送、产品互推、信息互通、大数据互享、交流互访。第三,共同创建旅游大品牌。整合大蜀道沿线旅游资源,突出特色,多方联动,共同树立大蜀道整体旅游产品品牌形象,不断提升大蜀道旅游品牌的知名度、美誉度和形象度,尽早将大蜀道建成国内知名旅游精品线路和中国重要旅游经济区。第四,共同推动旅游大扶贫。大蜀道旅游联盟将坚持“联盟、联动、联动”的宗旨,进一步深化改革,开拓创新,完善机制、增强活力、破解矛盾,共同助力脱贫攻坚,共同打造标杆平台,为高人民幸福指数、全面建成小康社会作出应有贡献。

## 贵州习水土城镇居民 吃上“旅游饭”发起“旅游财”

本报讯(记者 吴文俊)“如今回到土城开饭馆,年收入30万元,我们吃上了‘旅游饭’,发起了‘旅游财’。”近日,贵州习水土城镇居民谢娜娜在中国建筑“建证”40周年赤水河谷旅游公路最美生态之旅活动现场的讲述,赢得阵阵掌声。

谢娜娜2014年了解到政府要修建赤水河谷旅游公路,要把土城镇打造成一座历史文化名城,她和她丈夫没有再外出打工,在土城镇租了一间铺面开了小饭馆。

2015年初,赤水河谷旅游公路工程在土城开工了,饭馆生意逐渐火爆起来。如今,淡季时平均每月收入3万多元,年收入30万元。

据土城镇党委书记刘维定介绍,全镇类似谢娜娜回乡经商吃“旅游饭”,发“旅游财”的有3000多人。旅游公路建成和土城古镇打造以来,国内外游客不断涌入土城,两年来接待游客320多万人次,收入32.5亿元,占土城镇GDP40%以上,脱贫1720户7131人。

赤水河谷旅游公路工程,是按照贵州省省委省政府实施赤水河流域“四河四带”战略,由遵义市委市政府打造的“贵州第一、中国一流、世界知名”的千亿级文化旅游产业路。

“生态保护、绿色施工”是建设开

工的第一课。

项目全线有桥梁162座,框架梁孔桩基础4277个,30%的机械挖孔桩都要产生大量的黄色泥浆。为此,在孔桩附近开挖足够大的泥浆池,在池底垫上油布,最后用混凝土覆盖。为了不让石头和泥土滚落到赤水河,临时搭建了钢管竹条板挡墙51000米,挡住泥土、石头落入赤水河。并对沿线的20多棵100年黄桷树都做了保护。

在工程后期的生态修复中,全线共清理砾石35万立方米,种植绿草70万平方米,栽植200余万株,栽竹子12000万,种植树木6万余株,投资约3亿元。

此外,项目修建了12个驿站,为每个驿站建造了一套小型、分散式的生活污水处理工程,确保赤水河不受污染。

由中建四局三公司承建的赤水河谷旅游公路交付两年多来,这条全国首条生态绿道旅游公路迸发出巨大的能量,游客从五湖四海涌来,领略生态文明、红色文化、国酒文化、千

## 布达拉宫开辟新参观线路

布达拉宫管理处近日发布公告称,为缓解旅游接待压力,23日起将在现行参观线路基础上,启用一条新的参观线路,以应对旅游高峰期“一票难求”的问题。

新开辟的参观线路为:由雪域(珍宝馆、西藏新旧对比展、龙夏宅、堪苏宅、造币厂、雷巴空、雪监狱、羌仓)依次经德央夏、白宫门廊、东大殿、西大殿、持明殿、五世灵塔殿、观世音本生殿等,共15处景点。

随着旅游旺季的到来,进藏游客明显增多,布达拉宫进入客流高峰

期。记者了解到,为加强对布达拉宫的保护,旅游旺季期间,当日客流超过5000人次峰值时,开放新线路,适当增加每日接待量,同时执行门票预约(预约方式:团队由旅行社办理预约手续,散客由本人持有效身份证件于参观前一日到预约窗口进行预约,预约券免费领取)。

今年以来,在西藏全域旅游政策推动下,西藏旅游持续升温。据统计,上半年,西藏自治区累计接待国内外游客1115.61万人次,同比增长近三成。据新华社

## 云南省红河州上半年 实现旅游收入逾332亿元

记者日前从红河州旅发委获悉,上半年,红河州共接待国内外旅游者3116.47万人次,同比增长32.71%;实现旅游总收入332.67亿元,同比增长28.7%。

红河州接待游客量前3位的县(市)依次为弥勒、建水、蒙自,分别接待游客623.11万人次、492万人次、361.65万人次;红河州旅游收入前3位的县(市)依次为建水、弥勒、蒙自,分别实现收入50.73亿元、49.86亿元、43.53亿元。

上半年,红河州加强弥勒、建水、元阳等重要旅游目的地建设,相关项目稳步推进;旅游产业发展态势良好。其中,弥勒加快东风韵旅游小镇酒店建设、太平湖森林公园景观美化、游客服务中心建设、弥勒小智智能门禁系统和停车场建设;建水推进

建水古城、燕子洞、文庙、朱家花园、团山民居、蒙陶小镇等景区综合配套接待设施建设和提升工作;元阳完善哈尼小镇、阿者科旅游特色村(寨)、农家客栈等乡村旅游项目配套设施;蒙自推进碧色寨旅游小镇的风貌保护恢复工作,以保护与开发并举的思路还原历史面貌;河口加快跨境旅游合作区建设,强化城市基础设施,加大城市美化力度,推进法式风情风貌街区项目;泸西推进城市古村重点特色旅游小镇建设项目;屏边滴水古城建设展现了特色旅游小镇新姿,受到游客好评。

此外,红河州13县(市)森林(湿地)公园建设全部完工并投入使用,弥勒、建水、元阳、蒙自等地还布局了自驾车营地项目。

据云南日报



近日,游人在四川省华蓥山天池峪的峡谷中漂流冲浪,尽享清凉。  
据悉,华蓥山天池峪是经过上亿年地壳运动挤压形成的原生态峡谷,山泉水流程约3公里,总落差132米,峡谷内气温比谷外低5至8摄氏度,成为人们避暑纳凉的理想场所。

## 戏水避暑享「清凉」

特约记者 游青 摄

### 评论

## 释放土地政策红利推动乡村民宿升级

乡村民宿可持续发展,有赖于土地政策与立法进一步完善。放活宅基地使用权,推动包括民宿在内的乡村旅游发展,将成为乡村振兴战略的重要切入点和增长点

目前,乡村民宿分布较为零散,民宿集聚发展缓慢,尚未进入品牌制胜时代。农村宅基地“三权分置”的实施有望改变这一现状,通过推动土地与资本有机结合,促使乡村民宿升级,推动乡村旅游新业态发展。

产权问题是乡村民宿发展的主要障碍。据报道,丽江古城民宿房东涨价的现象比较普遍。租赁者投资改造民宿,有了可观收益后,往往招致提前收回租房,一些房东手段恶劣,导致纠纷不断。浙江台州大陈岛、仙居景星岩景区等地的民宿,虽获资本青睐,却因产权问题开发延缓。农村宅基地实施“三权分置”无疑对于乡村民宿发展是一大利好。

浙江象山、上海和德清地区近期已经有租用农村办民宿的企业先拿到使用权证,租约长达20年。由于受法律保护,企业可以长期稳定经营,免受农户违约困扰,专注于民宿经营。此外,宅基地使用权的融资功能也开始破冰。从长远发展看,乡村旅游发展的规模化和转型升级,有赖于市场资源配置的改变。村民

参与乡村旅游发展的最大资本是自身拥有的土地承包权与宅基地农户资格权和房屋财产权。前者聚焦于土地承包权与土地经营权,后者聚焦于宅基地资格权与使用权。随着“三权分置”的制度创新,从土地承包地制度延伸到宅基地制度,农户可利用闲置的宅基地,加入包括民宿在内的乡村旅游规模化经营。

在广大乡村,民宿集聚化是民宿形成合力的关键。笔者多年来对乡村旅游进行研究,发现,民宿发展普遍存在单打独斗现象。乡村民宿仍停留在吃农家饭、住农家屋阶段,而游客更希望深层次地体验农村生活和乡村民俗文化。通过民宿+旅游,民宿成为旅游目的地,但公共基础设施很难在短期实现提升。与个体民宿相比,集聚化发展有助于解决公共基础设施不足问题,将大大降低个体民宿成本。民宿集聚化一般无法成为个体的自觉行动,往往需要社会资本介入,涉及土地、规划等环节。农村宅基地“三权分置”权力架构可以发挥以下作用:在农村宅基地集体所有权基础上,保障农户作为集体经济组织成员的权利即资格权,此权利可以放弃但不可转让,而使用权则可以转让。这一改变的意义在于,承租者获得的宅基地使用权,与租赁权有根本区别,前者属于物权,后者属于债权。物权的法律保护胜于债权,可以构建

外来投资者与农户的稳定利益纽带。承租人可以此向银行借款。稳定的租约加上融资的便利,将使乡村民宿规模化、集聚化发展成为可能。“民宿+”的进展与土地政策改变也有极大关系。单纯的民宿发展,对乡村旅游的贡献,远远不如“民宿+”产生的系统效应大。浙江诸暨的东果果小镇就是通过农户土地承包权的让渡,构建现代休闲农业的典范。土地与宅基地“三权分置”相互作用,突破单体民宿做大问题,实现乡村旅游资源在更大范围的配置,对乡村旅游跨越式发展将发挥重大作用。

由于土地政策限制,农户自身既无法走向联合,也无法通过外界资本参与改变孤军奋战现状,甚至连停车位等基础设施都成问题,很难想象乡村旅游会有更大的发展。实际上,正是在土地政策释放红利基础上,类似“共享农庄”等新业态才会涌现。北京怀柔“国奥乡居”品牌项目就是典型一例。该项目在试点集体土地建设租赁住房政策上产生,合作社将农村闲置住房进行个性化改造,由具有实力与经验的企业经营,打造充满田园趣味的乡村庭院,吸引城市居民度假与养老。可以说,共享经济、民宿+养老、民宿+休闲度假等新业态激发了乡村旅

游的活力。

乡村民宿可持续发展,有赖于土地政策与立法进一步完善。为避免今后可能产生的纠纷,土地政策需要转化为立法,现有的法律须加以完善。土地政策改变“三权分置”开辟道路,现有立法需改变“真空”状态。如“三权分置”中的宅基地使用权,在现行法律中还没有明确规定。此外,宅基地的资格权只能属于集体经济组织中的农户,其使用权可以是农户合作组织,也可以是集体没有任何关联的其他组织或投资者。这些都需要在《土地管理法》《物权法》等相关法律中加以明确。通过对农民共享、民宿投资的资格审核以及行为规范,改变民宿“三无”状态,让住客在消防、治安、卫生、环境、食品等方面的安全有保障。现有法律体系还远远不能适配。甚至立法还可以遏制经营者短视,如一些企业本身缺乏经营条件,获得使用权后溢价转让,这极有可能助长宅基地投机行为。

据中国旅游网