

充分发挥资源优势 推动新疆旅游业发展

□ 詹静涛 牛洪波

在中央新疆工作座谈会精神的推动下,新疆各项事业进入了一个全新的发展阶段。旅游业兼具经济和社会功能,具有综合效益好、关联带动强、资源消耗低的特点,能够在促进产业结构调整、增加就业机会、加快贫困地区脱贫致富中发挥重要作用。因此,发展旅游业对于新疆的跨越式发展和长治久安具有重要推动作用。

新疆旅游业发展基本情况

改革开放以来,新疆依托资源优

势大力发展旅游业,实现了旅游业从“接待事业型”到“经济产业型”再向“支柱产业型”的升级转变,基本建成了较为完备的产业体系,旅游在国民经济中的地位和作用也日益增强,成为推动新疆经济社会持续发展的一个重要经济产业。

(一)新疆自然和人文旅游资源丰富,区位优势明显

新疆国土面积约占全国总面积的1/6。山脉与盆地相间排列的特殊地理环境,构造了极高极低的奇特地形、最热最冷的独特气候,形成了绵延上千公里的壮丽立体景观,造就了发展旅游业

最广阔的地域空间条件。新疆拥有56种类型的旅游资源,约占全国资源类型总量的83%,集大森林、大草原、大沙漠、大雪山、大湖泊、大冰川、大边境等于一体。天山天池、喀纳斯、吐鲁番、那拉提、喀什、博斯腾湖、赛里木湖等旅游景区,浓郁民族风情和多元宗教文化在亚洲乃至世界都具有独特性和唯一性,在国内外具有很高知名度。新疆民族众多,风情各异。共有47个少数民族,兄弟民族各具风采、民族风情浓郁、文化艺术独特,成为天山南北最具吸引力的人文景观资源。新疆毗邻中亚、西亚和南亚,与8个国家接壤,有29个对外开



新疆自然和人文旅游资源丰富

放口岸,其中国家一类口岸17个,是我国面积最大、陆地边境线最长、毗邻国家最多的省区,对发展跨国旅游和边境旅游有独特优势。

(二)新疆旅游业已呈现良好发展态势

经过近30年的开发建设和精心培育,新疆旅游产业呈现出良好发展态势,产业体系基本形成,相关设施建设继续完善,旅游业的地位和作用日益凸显。

1. 旅游经济指标快速增长。2006年以来,全区旅游产业实现了快速持续健康地发展。接待海外旅游者从2006年的36万人次增加到2010年的106万人次,旅游外汇收入从1亿美元增加到4亿美元,年均分别增长31%和30%;接待国内游客从1661万人次增加到3038万人次,国内旅游收入从149亿元增加到281亿元,年均分别增长16%和17%;旅游总收入从159亿元增加到306亿元,年均增长18%。

2. 旅游产业体系基本形成。全区共有A级旅游景区226家,其中4A级21家,5A级4家,逐步形成了以“丝绸之路”为主线、“五区三线”为重点的旅游发展空间布局,打造了喀纳斯、喀什、天池、葡萄沟、那拉提、赛里木湖等一批在国内外影响较大的旅游景区。全区旅行社440多家,星级饭店450余家(其中五星级饭店15家),旅游直接和间接从业人员125万人。

3. 旅游相关设施建设进一步完善。旅游业的快速发展也促进了民航、铁路、公路等交通条件的不断改善和提高。目前,全区已建成16个机场,开通了连接国内外的航线64条;有兰新线、精伊线、南疆线、喀和线等多条铁路与内地连接;有8.34多万公里不同等级的公路,可便捷的连接区内各主要旅游景区,并向外辐射到临近省份和哈萨克斯坦、塔吉克斯坦等中亚国家。与此同时,

城市建设、生态环境、安全卫生、社会治安等进一步改善和优化,各种公共服务和“窗口”服务体系不断健全。

新疆旅游业发展中存在的问题

(一)对发展旅游业的思想认识还需提高,开发理念尚需转变。通过调研,笔者认为对发展旅游业的思想认识不足、开发观念落后是制约新疆旅游发展的首要问题。一是对制约新疆旅游发展的因素判断存在片面性。笔者认为制约新疆旅游发展的因素不单单是资金短缺和交通遥远,更重要的是管理体制滞后、专业人才缺失、交通格局构建不科学、规划水平低等综合因素所致。二是对旅游资源的优劣评价存在认识偏差。新疆自然和人文旅游资源丰富是不争的事实,但评价旅游资源的优劣,还要综合考虑区位的可进入性、生态支撑能力、区域内不同类型旅游资源的丰度与差异性等方面,在这些方面新疆并没有太多优势。新疆各地州对自身拥有的旅游资源普遍评价过高,对综合评价方面的相对弱势认识不够。三是对发展旅游业的措施行动缺乏针对性。“政府主导、企业主体、社会参与、市场运作”是一些地方旅游产业快速发展的主要经验。在新疆现阶段的旅游发展中,各级政府在前期强力主导和推动,以逐渐引导和培育市场机制,是旅游业发展的必由之路。自治区党委政府已经把旅游业提升到一定的高度,但有些地州党委政府出台的鼓励性、带动性、引导性的措施还较少,缺乏针对性,“等靠要”思想意识普遍存在。四是规划水平较低。规划是开发的基础,规划水平低,必然导致开发水平不高。在和田调研中,笔者就明显感觉到其景区开发从规模、内部产品组织、产业链条构建、管理和经营能力等方面,与内地景区相比都存在很大的差距。五是尚

未形成成熟的开发主体进入和退出机制。新疆的旅游资源开发主体五花八门、良莠不齐,尚未形成一个对投资者进入的良性竞争机制和退出的评估机制。这直接导致一些旅游资源被实力不足的开发者长期占用,低水平开发、投入缓慢,旅游品质较差。

(二)旅游发展方式比较粗放,旅游精品少,资源优势尚未转变为经济优势。“理顺管理体制、搞活发展机制、完善基础设施”是旅游景区(点)发挥最大效益带动经济发展的突出特点。而新疆总体的开发理念和水平仍然停留在圈资源和收门票的初始阶段,开发理念缺乏创新,技术手段较为单一,产品内容趋于雷同,管理水平偏于粗放。各景区之间也基本是各自为战、不成体系,缺乏有机联合,在一定程度上影响了旅游品质的提升和旅游精品建设。新疆的旅游淡季时间较长,旅长游短,旅游成本较高,资源综合利用效率低,大资源、小产品,总体经济规模偏小;以门票经济占主导,休闲、娱乐等活动项目少,游客除交通以外的其他消费较低,资源优势难以转变为经济优势。

(三)旅游企业竞争力不足,旅游人才匮乏,对旅游发展支撑不足。新疆旅游发展市场化程度低,缺乏骨干龙头企业。旅游饭店、旅行社、旅游营销策划、旅游景区的管理人才匮乏,旅游企业竞争力有待提升。人才供给和需求的结构矛盾依然突出,中高级导游、外语导游和少数民族导游数量偏少;宾馆饭店高层次管理人才缺乏,专业化水平有待提高。

(四)资金投入不足,旅游配套基础设施较差。“十一五”期间,新疆区级财政对旅游的投入为2亿元,在西部12个省区市中排第7位,明显低于陕西(5.8亿元)、云南(5.16亿元)、贵州(4.16亿元)、宁夏(4.14亿元)、重庆(3.69亿元)。

虽然2011年有了较大幅度地提高,增加到了1亿元,但是由于历史欠账较多,旅游景区的配套基础设施建设滞后,景区可进入性差;景区内游步道、标识牌残缺不全;多数景区内的旅游厕所建设简陋,卫生条件差。

对加快新疆旅游业发展的认识及建议

旅游业在新疆跨越式发展和长治久安战略中具有特殊重要作用,加快旅游业的发展,有利于优化新疆的产业结构,有利于扩大新疆的对外开放,有利于新疆农牧民脱贫致富和促进社会就业,有利于多民族文化的融合、传承和发展,有利于生态环境保护。支持新疆旅游业发展,也是支持新疆稳定的一项措施。结合调研情况,对加快新疆旅游发展提出以下建议:

(一)统一思想认识,进一步加强旅游业的组织领导。充分发挥新疆旅游产业领导小组的作用,建立和完善适应大旅游发展的体制机制,大力营造有利于旅游业发展的社会氛围。进一步打破地区和行业壁垒,在区内逐步建立统一无障碍的旅游大市场。要注重引进国内外先进的旅游开发保护理念,在保护的基础上开发,在开发中保护。只有科学有序地开发利用优势旅游资源,才能推动资源优势向经济优势的转化。

(二)立足科学发展,编制落实旅游专项规划。新疆的旅游资源非常丰富,但自然资源一旦破坏,就很难恢复。要按照“科学发展、严格保护、合理开发、永续利用”的要求,高起点、高水平、高标准做好旅游总体规划和专项规划,做到先规划、后开发,不规划、不开发,成熟一个,开发一个,切实增强旅游产业发展的科学性和可持续性。国家旅游局近几年已组织专家帮助新疆编制完成了喀纳斯、那拉提、伊犁河谷

重点旅游景区的专项规划,喀什地区旅游发展专项规划。地方政府和有关部门一定要强化规划的具体落实工作,严格按照规划有序开发,打造景区内的景观设施和游客服务设施,减少随意性和盲目性。

(三)立足重点发展,打造精品旅游项目。新疆地域辽阔,旅游景点多且分散,在有限的资金情况下,如果全面开花、撒“胡椒面”,难以发挥资金的最大效益。本着“择优扶强,突出重点”的原则,2011年自治区财政厅集中安排4000万元旅游专项资金统一制作规范4A级旅游景区的标识牌,提升景区品质;安排1000万元继续用于旅游厕所建设。中央财政也通过旅游发展基金专项补助经费,继续支持新疆以规划为先导,以重点项目为抓手,着力建设好天池、喀什、喀纳斯、那拉提、吐鲁番等一批国家级重点旅游景区,打造具有中国地域特色和新疆民族特点的旅游精品示范项目。

(四)立足长远发展,加强旅游人才培养。旅游大发展,人才是关键。新疆正利用对口援疆工作的机制,加强旅游人才的培训与引进,努力培养一大批具有较高素质的旅游从业人员和市场急需的实用型、技能型人才,2011年自治区旅游局对区内100名优秀导游进行集中专业培训。国家旅游局也借鉴援藏导游的经验,指导落实新疆导游的长期培训

工作。

(五)多渠道筹资,不断加大旅游发展的资金投入力度。发展旅游业是一项系统性工程,需要大量的资金投入,因此要积极探索和创新旅游投融资的新方式和新途径,充分调动各方面的积极性和主动性,为新疆旅游业提供稳定可靠的资金来源和保证。一是加大政府引导性资金的投入力度。针对目前新疆旅游业正处于转型提升的加快发展阶段,政府的宏观引导和调

控作用不能减弱,政府的引导资金主要用于旅游服务设施、旅游项目前期工作、旅游软件配套完善和重点旅游项目的贷款贴息,充分发挥政府引导性资金投入的带动作用,以调动社会各方面资金更多的投入旅游开发和建设。二是扩大招商引资。切实抓好旅游重点建设项目的前期工作,建立重点项目储备库。加大旅游招商引资力度,争取通过招商引资方式的创新来推动一批重点旅游项目的开发建设。进一步简化办事程序,强化服务意识,改善旅游投资软环境,鼓励和支持民营资本等投资新疆的旅游开发和建设。三是拓宽旅游投融资渠道。积极支持和指导具备条件的股份制旅游企业上市融资;积极争取金融机构的支持,按照银行贷款标准和条件,组织推荐一批质量高、前景好的旅游项目争取银行贷款建设;鼓励旅游景区以门票质押担保方式,筹集更多的银行资金加快旅游精品景区的建设步伐;加强与世界旅游组织及其他国际旅游研究机构的交流与合作,积极争取国际金融机构的软贷款和国外基金组织的投资。四是加强对旅游专项资金的管理。新疆区级财政部门要根据国库支付制度改革的要求,将中央财政补助的旅游专项资金及时拨付到位,专款专用,尽量减少资金二次分配,缩短专项资金在途时间,发挥专项资金效益。各地市州县的财政部门要积极参与研究当地旅游发展中出现的新情况新问题,切实负起对旅游专项资金使用的监管责任,建立多层次、多方位、多形式的监督管理机制。五是加大中央财政对新疆旅游发展的支持力度。为把支持新疆做好旅游规划编制、重点项目开发、人才培养等工作落到实处,建议“十二五”期间对新疆采取特殊扶持政策,加大资金支持力度,推动新疆旅游业实现跨越式发展。

责任编辑 李艳芝