

南宁大明山风景旅游区创建5A景区探讨

马娟

(中共南宁市委党校,广西 南宁 530007)

摘要:5A级景区是国内景区中最具鲜明特色和高品质服务的代表,是行业内的标杆和城市名片,在提升城市知名度、推动城市旅游产业发展、带动周边地区农民富裕、反哺地方经济社会发展中起着重要的作用。“十二五”期间,南宁市旅游业面临重大发展机遇,进入新的发展黄金期。创建5A景区成为推进南宁市旅游业快速发展的主要任务和重要途径。本文通过深入的调查研究,就南宁大明山风景旅游区创建5A景区面临的主要问题及对策建议进行粗浅的分析和探讨。

关键词:南宁大明山风景旅游区;创建;5A景区;问题;对策建议

中图分类号:F592.1 **文献标识码:**A **文章编号:**1674-5884(2013)11-0185-04

近年来,国内不少城市都通过规划和开发建设5A景区来推动当地旅游业的快速发展。截止2013年1月16日,全国共有5A级景区153家,广西虽占3家,但全部在桂林市,南宁市竟无一家,这对于提出要推进旅游业跨越式发展的南宁市来说显然是不利的。为此,南宁市提出了创建5A景区的目标任务,而把南宁大明山风景旅游区创建为5A景区则是其中的任务之一。本文通过深入的调查研究,就南宁大明山风景旅游区创建5A景区面临的主要问题及对策建议进行分析和探讨。

一 南宁大明山风景旅游区创建5A景区面临的主要问题

大明山风景旅游区目前是国家4A级景区,位于南宁市区东北部的上林、马山、宾阳、武鸣四县交界处,距离南宁市区仅76 km,是城市游人周末度假休闲的适宜距离。同时,大明山景区地处“桂林——南宁——北海”广西旅游黄金线附近,有伊岭岩、金伦洞等景区补充。此外,大明山景区拥有得天独厚的生态环境以及丰厚的文化底蕴。由此大明山景区具有良好的区位优势 and 旅游大环境。近年来,广西壮族自治区、南宁市党委和政府都十分重视大明山景区的保护开发,先后出台了一系列政策、明确开发定位、编制实施相关规划、不断建设和完善基础设施、深入挖掘民族特色文化——龙母文化和骆越文化、打造旅游景观景点,并不断加大力度持续推进大明山风景旅游区建设,取得了明显成效:2008年被评为广西最好玩的十个地方之一和南宁最具休闲养生特色景区。“大明山夏至养生旅游节”被中国国家旅游局列入2009年生态旅游年的主要节庆活动之一。2009年12月被授予国家4A级旅游景区及被

国际生态合作组织命名为“国际生态安全旅游示范基地”后,大明山旅游品牌进一步提升,旅游效益不断提高,2012年接待游客总人数为5.9万人次,是2006年的4.54倍;门票收入520万元,是2006年的14.4倍。以上为大明山风景旅游区创建5A景区创造了良好条件。但是,大明山景区与国内著名5A景区相比仍存在较大的差距,离国家级5A景区的目标要求仍有较长的路要走,创建5A景区将面临很多的困难和问题。

(一)景区规划体系仍不够健全

景区规划是景区开发建设的龙头,没有规划,景区的整体保护开发以及项目就无法顺利有序推进。尽管南宁市极为重视并加强了对大明山景区的规划编制工作,然而到目前为止,《广西大明山国家级自然保护区总体规划》还未修编完成,《广西大明山骆越古都文化旅游区概念性总体规划》仍未通过市委、市政府审批。同时,大明山景区还缺乏一个山上山下总体考虑的景区总体旅游规划以及配套的详细规划,而且景区现有相关规划之间,特别是与所在县镇的总体规划和土地利用总体规划衔接不充分,加上受规划建设周期长,审批环节多,土地征用难,体制机制制约等因素的影响,致使规划难实现,一些项目较难推进和落地。

(二)景区管理体制机制不够便捷高效有力

一是单位性质致使景区没有开发建设自主权和相关行政执法权。大明山国家级自然保护区管理局(大明山风景旅游区管委会)是“市人民政府管理的财政全额拨款事业单位”,因而不具备推进规划、建设、招商等相关条件,景区所有保护开发建设项目、资金都需要经过层层行政审

批,致使其没有旅游资源开发建设的自主权,进而导致景区开发建设进度缓慢。同时,景区管委会没有安监、林业、交通、环境保护等行政执法职权,景区内发生违法行为时只能口头劝说,无法从法治层面进行严厉打击和查处,导致景区的保护、开发等职责难以落实到位。二是景区内主体多元、管理不够有序顺畅。目前,大明山景区行政区域横跨了武鸣县和上林县,不同区域的建设项目审批、税收及社会事务归口不同的县,给景区管理带来许多不便。此外,景区内有许多管理主体,如天坪服务区的凌鹰山庄观日山庄、明顶山庄和临崖别墅、景兴山庄分别由广西电视台、广西水电调度中心、南宁城投公司、南宁市体育局管理,这使得大明山风景旅游区管委会难以对景区旅游资源进行整合统一调配或开发,也由此造成了旅游资源的破坏和浪费。

(三) 景区发展空间仍显不足

目前,大明山风景旅游区管委会可主导开发的区域十分有限,形成大配套完善、服务多元的大型景区的发展空间明显不足。一是山上空间十分有限。根据原有大明山景区相关规划,景区主要是大明山 9 km 以上区域,该区域以保护和有效开放为主,可开发建设的规划指标已基本用完。二是山下入口综合服务基地建设较难推动。虽然市政府已明确要把大明山入口综合服务基地作为景区的拓展区域并要加快建设,但至今对该区域开发的主体仍未加以正式明确,且该区域的规划也还没有与武鸣县、两江镇的城镇建设总体规划、土地利用规划有效衔接,尽管市政府要求大明山管委会加快协调有关部门、单位共同推进规划、项目立项以及招商引资等相关工作,但由于大明山管委会的事业单位性质和权限,使其难以开展工作。

(四) 景区自主发展能力尚未形成

迄今为止,大明山风景旅游区仍处于培育发展期,旅游资源的保护开发、基础设施建设等都需要大量资金投入。但就目前大明山风景旅游区综合实力特别是财政实力来说,尚未足以形成自主投入、自主发展的能力。一是自有财力较弱。目前大明山景区除了门票收入外,所有项目的土地收益金、税收等分别属于武鸣、上林等地。尽管景区门票收入在逐年增加,由 2006 年的 36 万提高到了 2012 年的 520 万元,但与门票收入超亿元甚至超 10 亿元的著名景区相比差距很大,不但无助于景区的发展,甚至连景区的生存都难以维持。二是投融资平台力量不强。大明山开发公司除了获得 2006 年市财政拨付的 100 万元开办费外,此后再没有得到任何本金的注入,作为旅游区投融资平台,明显是规模太小、力量太弱,如此很难真正发挥它的作用。三是资金使用效率不高。从 2011 年起,市财政预算每年安排 3 000 万元作为大明山景区建设管理扶持资金,但由于景区工作不到位、景区项目建设的审批周期长、办事环节多以及山上可用于施工的时间有限等原因,导致财政专项资金无法使用的情况常常发生。

(五) 景区文化资源挖掘不够深入

文化性是 5A 景区标准的一个重要内容。文化是是旅游业发展的灵魂,是旅游景区具有强大吸引力的主要因素。大明山景区旅游资源丰富,经过近几年的发展已有一定的雏形,但景区中丰富的生态资源尤其是文化资源仍没有得到充分挖掘、利用,部分景点的开发尚处于初级阶段,

沿途景观也仅停留在原生态层面,缺乏有文化内涵和地域特色的景观景点,由此导致景区旅游资源吸引力和市场吸引力不强,进而导致景区的游客接待能力不足。尽管近年来大明山的游客接待能力有所提高,但与 5A 景区“年接待海内外旅游者 60 万人次以上的游客接待能力”的标准还相差甚远,与国内著名景区、先进景区相比差距很大。有关数据显示,2011 年全国 A 级旅游景区接待游客规模前 50 位景区的平均接待规模达到 752.52 万人次,最低也达到 423.82 万人次。相比之下,大明山风景区的接待规模明显太小,仅为最低平均接待规模的 1/7 左右。与排名在前 8 位景区的接待规模超过 1 000 万人次和排名在前 4 位景区的接待规模都超过 2 000 万人次相比差距更大。

(六) 景区基础设施及配套旅游服务设施滞后和不完善

一是交通基础设施滞后。景区内仅有一条上、下山公路,进出不够便捷,到旅游高峰期极易发生交通拥堵乃至交通事故;部分通往景点的公路还是等级最低的砂石路,景点的可进入性、便捷性相对较差;大明山与周边景区交通不够便捷,影响了游客从大明山景区向周边景区扩散的欲望,致使大明山景区难以形成以点带面的辐射带动效应。二是配套旅游服务设施不完善。景区内相关旅游配套设施离国家级 5A 景区的要求差距仍很大,文化性和特殊性不强。如:大明山景区入口综合服务基地建设滞后,缺乏相关的休闲娱乐设施;山上文化娱乐活动单调,接待游客的宾馆数量仍然有限;一些景观景点及游道设施较为简陋,景区内的各类导向标志、景点解说牌、公共休息设施、景区垃圾箱以及景区建筑外观造型等地方特色不够突出,艺术感及文化气息仍显不足等等。以上这些都在一定程度上影响了游客的游览兴趣和行程,使得大明山景区难以留住游客和没有“回头客”。

(七) 景区发展的配套政策不够完善有效

大明山风景区的保护开发建设是一项长期、复杂的系统工程,需要相关完善有效的配套政策的支持和保障。但从目前来看,有关部门对景区开发建设的相关配套政策仍较欠缺或者不够完善有效。一是缺乏相关大明山景区的保护条例。尽管大明山景区是国家级自然保护区,然而直至目前,南宁市尚未从立法层面出台相关的保护条例,一定程度上影响了大明山景区的有效保护和开发建设。其次,缺乏针对景区发展的关键问题,如景区保护开发的体制机制、发展空间等给以明确的意见或指示的指导性文件,更缺乏景区发展的具体专项配套政策以及工作方案。三是缺乏科学的考核制度和奖惩制度。景区现行的考核评价制度、人事分配制度与一般行政单位无异,难以激发干部职工的积极性和创造性,更难以吸引旅游规划、营销、优秀导游等高素质人才到景区工作。

(八) 景区旅游管理专业人才空缺

目前南宁市旅游业人才队伍的建设和培养远远跟不上旅游业快速发展的步伐,导致旅游业人才,特别是高层次、复合型、能力强的中高级管理人才以及旅游规划、旅游策划、旅游经营和旅游营销人才极其缺乏。有关统计数据显示,截至 2011 年,南宁市旅游管理专业人才仅 95 人,只占旅游业从业人员总数的 0.69%。而大明山风景旅游区的情况更不容乐观。据调查,大明山景区现有在职人员

218人,其中,具有硕士学历的5人,具有大学本科学历的65人,具有大专学历的61人,导游12人。尽管不乏高学历人员,也达到了5A景区“管理人员配备合理,中高级以上管理人员均具备大学以上文化程度”的标准,然而,旅游管理专业人才却是严重空缺,这使得大明山旅游策划和营销、旅游线路规划和设计、旅游服务质量等难以适应市场的需要,严重影响了景区的自主创新和核心竞争力,在一定程度上制约了大明山风景区的进一步发展。

二 南宁大明山风景旅游区创建5A景区的对策建议

(一)明确目标定位、科学合理规划

第一,理清思路、明确定位。要围绕“广西龙头、国内一流、国际闻名的5A级景区”目标,力争用8~10年时间,突出跨越历史民俗的龙母文化景观及亚热带特色的自然生态景观,把大明山风景旅游区建设成为国际山地休闲度假旅游区和跨越古都文化旅游区。第二、科学规划、慎重决策。严格执行先规划、后建设的原则,依托大明山的自然和历史文化资源,围绕“旅游”、“文化”这两张牌,统筹谋划大明山及其周边区域的保护开发建设。一是做好有关的规划修编、编制工作。着眼于高起点统筹规划、保护、开发大明山风景旅游区的自然资源和旅游资源,做好《广西大明山国家级自然保护区总体规划》、《大明山风景旅游区总体规划》等修编或编制工作。二是尽快推动《规划》的实施并加大对《规划》实施的监控力度。按照“山上游、山下住”和“山上减法、山下加法”的原则,严格执行大明山景区各相关规划,加强山上的以及山下周边区域的环境整治,使大明山景区能在科学规划的指导下步入开发建设快车道。

(二)强力打造旅游品牌、创新加大宣传促销

打造大明山旅游品牌是推进大明山景区发展和创建5A景区的最佳途径。第一,在保护的前提下深层次开发、挖掘特色文化资源,扩大景点的吸引力;应科学规划和强力打造几个常态化的、对游客产生持续吸引力的旅游品牌,如开发游客参与度高的旅游项目、节庆活动等,增加游客兴趣。力争在“十二五”期间,把大明山国际山地生态度假旅游区建设成为一个具有品牌效应的旅游大项目。近年来,大明山开发并成功举办了“山花节”、“广西森林旅游节暨南宁大明山国际山地养生旅游节”等节庆活动,取得了良好的经济效益。2012年“山花节”期间,共接待游客7731人次,旅游门票收入63.77万元;“养生节”期间,团队及散客游客总数7660人,旅游收入48.99万元。节庆活动的成功举办,为大明山打造“中华特色养生名山”知名品牌、创建5A景区奠定了坚实的基础。第二,加大营销力度,提高景区的知名度和美誉度。积极参加由旅游局组织的如“中国国内旅游交易会”、“南宁旅游大篷车”等各种旅游促销宣传活动,加深人们对大明山景区的了解,提高景区的知名度。第三,加大广告媒体宣传力度。继续与南宁电视台开展合作,每天在新闻节目中插播广告。此外,在南宁日报、南宁晚报、广西生活报、南国早报等报刊不定期刊登广告,并第一时间更新大明山景区旅游网站各类旅游咨询信息。总之,通过一系列的旅游推广方式,大大提升大明山景区旅游品牌知名度和行业影响力。

(三)进一步建立健全便捷高效的管理体制

旅游管理体制问题一直是中国旅游行业的一块“心病”。由于各地的旅游主管部门相对于其它部门成立较晚,在其成立之时,各项职能的分割已经定型,导致旅游管理部门的职能一直得不到落实,使得旅游管理效率低下、心有余而力不足。针对这一问题,近年来外省市如四川的峨眉山——乐山风景名胜区、安徽的黄山风景区、江西的井冈山风景区不断创新管理体制模式,经过不断的探索实践,形成了一种更为便捷高效的管理体制模式——政府派出机构管理的模式。其主要特点是:第一,风景区管理机构,即风景区管理委员会均为政府的派出机构,由市委书记任风景区管委会党委第一书记,市长任风景区管委会主任。第二,市政府授予管委会必要的行政管理职能,管委会享有部分市级管理权限,代表政府对景区进行全权管理,类似于开发区的管理模式。第三,管委会对景区开发有一定自主权,如黄山风景旅游区管委会具有景区的开发管理、酒店、索道、旅行社、房地产等领域的经营权。这种政府主导型的管理体制,职责明确、范围界定清晰、政企分开、强调资源整合、统一保护开发管理,解决了扯皮和内耗的问题,改变了过去“谁有权谁开发谁主管谁得利”的现象,各方关系理顺后形成了合力,在政府主导下联合开拓市场,联合对外促销,大大提高了旅游业的综合效益,明显加快了景区建设的步伐,促进了旅游业的发展。有鉴于此,南宁市可参照东盟开发区由市级以授权、委托等方式赋予一定职权的做法赋予大明山风景旅游区管委会部分市级管理职权。此外,如相关职权在武鸣县的,由武鸣县以一定形式赋予大明山风景旅游区管理机构。赋予的职权包括:一定的规划建设职能。明确大明山风景区和入口综合服务基地执行相关风景旅游区规划,并按规划负责组织建设和管理;一定的综合行政执法职能。依法对景区内违法违规行为实施相关行政处罚;一定的经济和部分社会管理职能。通过制定地方性法规,在法律上明确权利、义务,使执法合法化。此举有利于景区管委会实现保护开发建设责权利统一,从而全面提升管委会对大明山风景旅游区的保护及管理水平。

(四)进一步统筹旅游资源拓展空间

一是明确大明山山体(含大明山保护区和山下9 km区域)全部纳入大明山风景旅游区管理委员会的管理范围,大明山风景旅游区管理委员会负责主导开发建设入口综合服务区域,统筹协调环大明山旅游资源规划开发。二是尽快编制完成入口综合服务基地(跨越古都文化旅游区)的总体规划、详细规划等相关规划,尽快与武鸣县沟通协调调整《两江镇总体规划》和《两江镇土地利用总体规划》,加快推进入口综合服务基地(跨越古都文化旅游区)建设,就近提供优质的吃住行游购娱服务,并不断扩大服务辐射范围。三是统筹管理大明山风景旅游区范围内的旅游资源。按照“政府主导、企业参与、市场运作”的经济发展模式,由大明山风景旅游区管委会对大明山景区的保护与开发实行统一领导、统一管理,组织实施景区总体规划和详细规划,以有效保护和科学合理利用景区内资源。将南宁城投公司的明顶山庄和临崖别墅、南宁市体育局的景兴山庄等纳入大明山风景区统筹管理。协调广西电视台、广西水电调度中心适时将凌鹰山庄、观日山庄纳入统

一管理。适时对周边旅游资源进行整合,将一些有潜力的旅游资源纳入大明山景区统筹开发管理。四是打造和形成以大明山景区为核心的旅游品牌和旅游产业发展格局。以入口综合服务基地(骆越古都文化旅游区)良好的通达性和服务配套设施为依托,连接环大明山区域周边的金伦洞、大明湖、三里洋渡等优质旅游资源,打造环大明山旅游品牌线路。开展大明山生态养生游、大明山休闲度假游、大明山民族风情游等特色旅游,形成以大明山景区和武鸣两江镇为中心、辐射带动环大明山区域旅游产业发展的格局。

(五)进一步增强景区自主发展能力

大明山风景旅游区建设是一项长期的资源利用开发工程,完全依靠财政投入进行开发建设很不现实,必须通过增强自身造血功能,以形成持续的主导投资能力。第一,支持做大做强平台公司,提高公司化运作投资能力。一是着力提高门票收益和旅游经营收益,通过市区免费乘车上山、完善山下服务设施、增加旅游经营项目等方式,提高景区对游客的吸引力,大幅增加游客数量;二是将更多优质资产注入平台公司,并给予土地一级整理开发资质和政策待遇。第二,市财政继续给予专项资金支持和配套支持。根据《南宁市人民政府工作会议纪要》([2011]37号)精神,保证“十二五”时期每年市财政预算安排3000万元作为大明山景区建设管理维护资金;市旅游、文化等相关专项资金可适当倾斜支持;大明山风景旅游区管委会可向国家、自治区有关部门申请民族、文化、生态、林业、旅游、科技等专项扶持资金、市本级财政配套支持。第三,用好入口综合服务基地(骆越古都文化旅游区)开发收益。将大明山入口综合服务基地(骆越古都文化旅游区)范围内的土地收益在扣除国家、自治区和武鸣县相关规定计提后,专项用于该区域开发建设;该区域的财税收入适当留成支持大明山景区开发建设。第四,加大招商引资工作力度。在执行国家西部开发政策、广西壮族自治区、南宁市已制定的鼓励中外客商投资的各项优惠政策以及《南宁市大明山旅游区招商引资优惠政策》(南府发[2006]36号)的基础上,在土地、税收、其他、投资保障、奖励等方面给予优惠政策,降低门槛创造良好的投资环境,由国有独资企业大明山开发公司搭建旅游区投融资平台,具体组织与实施以多元化投资为主体的市场运作,不断鼓励和吸引国内外客商、各类社会资金,特别是有实力的企业以各种形式依法依规投资大明山景区的自然保护和旅游开发。

(六)进一步健全和完善相关配套政策

大明山景区区域权限以及行政管辖较为复杂,开发建设将面临居民安置、协调相关县镇等许多复杂、突出的问题,需要通过健全和完善相关配套政策和措施来妥善谨慎处理的途径,达到营造和谐环境的目标,形成推动景区与周边农村社区共同发展的合力。一是出台相关政策法规,为景区开发建设提供政策上的支持和法律上的依据。加快推动南宁市乃至自治区就大明山保护和旅游开发的立法工作,制定大明山保护开发的相关条例,建议市政府根据新形势出台有关明确大明山景区保护开发的体制机制、发展空间等重要事项的文件。二是建立健全严格的奖惩激励机制。针对大明山风景旅游区的工作特点,借鉴先进

风景区的经验和做法,研究制定独立的大明山风景旅游区考核体系,建立科学考核、严格奖惩的制度,作为调动景区工作人员的工作积极性和主动性,推动景区又好又快发展的有效举措。三是制定能有效带动当地农民致富的政策措施。旅游风景区与其周边农村社区在社会、经济、文化及环境等方面存在着紧密关系,二者在旅游开发中应形成一个相互促进、共同发展的有机整体。因此,应把大明山景区的旅游开发建设与实现当地农民的增收致富结合起来,并采取一些切实有效的措施,比如,大明山上山公路9公里以下区域为村队集体林区,应严格按照相关规定给予补贴;促进职业教育和乡村旅游人才培养相结合,大力开展面向当地农民的专业技能培训,招聘部分当地农民到景区工作,促进社会就业,带动农民增收;此外,还可以建设部分小铺面无偿提供给当地农民经营、鼓励农民发展“农家乐”等等,让农民分享大明山旅游开发带来的实惠。

(七)着力完善旅游基础功能设施

首先,完善旅游交通设施。重点加快修建大明山风景旅游山下山公路和通往周边景区的公路,增强旅游的可进入性和便捷性;增设景区至市区的旅游交通专线,为广大游客创造安全、舒适、畅通、便利的交通条件。其次,加快推进山下旅游配套服务设施建设。积极争取把这个项目列入自治区重点项目,协调争取获得入口综合服务基地建设用地规模由自治区单列戴帽下达,提高两江镇规模限制等。再次,完善景区的配套旅游服务设施。加强景区内旅游公路、生态游道和游览步行道的提升和维护工作,满足和方便游客的出游需求,提高游客满意度。

(八)重视人才培养,加强队伍建设

人才是加快大明山风景旅游区发展和创建5A景区的关键所在,如果没有人才,大明山风景旅游区的发展和5A景区的创建就是一句空话。针对大明山景区现有人才不足的情况,应采取积极有效的措施。第一,要高度重视、科学制定适合景区人才队伍建设的规划;第二,有针对性、有计划地培养各类中高级创新型、复合型、实用型的尤其是旅游策划、经营、管理人才;第三,加强对景区管理人员、导游人员的培训工作,把提高景区人员的业务水平、服务质量、综合素质和能力作为培训工作的重点;第四,建立健全景区引进人才和留住人才的制度;第五,建立健全景区从业人员的考核制度和激励惩罚机制,以此提高景区从业人员的工作积极性和主动性。

综上所述,南宁大明山风景旅游区应加大力度,在充分挖掘、整理和利用旅游资源的基础上,发挥自身优势,突出民族特色,创建5A景区,打出城市名片,以此提升和扩大南宁市的城市知名度和影响力,全面推进南宁市旅游业快速发展。

参考文献:

- [1] 钱莉莉,贺颖洁.5A级旅游景区对城市知名度影响评析[J].经济研究导刊,2010(23).
- [2] 陈春栩.A级旅游景区到底好在哪[N].南国早报,2013-03-27(34).

(责任编辑 谢宜辰)