江西旅游业崛起之路

□朱　虹

江西省素有“物华天宝、人杰地灵”之美誉，省委、省政府十分重视旅游业发展，提出要像抓工业化城镇化那样抓旅游。近年来，江西旅游品牌影响力和美誉度不断提升，旅游主要经济指标保持高速增长，增幅连续几年在全国领先。2014年全省接待游客3.1亿人次，旅游总收入2650亿元，同比分别增长25%和39%。旅游“江西模式”受到国家旅游局和各兄弟省的高度肯定。当前，经济发展进入新常态，旅游业在国民经济中的战略地位和作用更加凸显。江西作为旅游资源大省，应当立足实际，进一步明确发展战略，落实工作措施，稳步推动旅游业大发展、大跨越。

战略定位和条件

江西旅游业发展的定位就是要依托红色、绿色、古色资源优势，重点发展红色旅游、生态山水旅游和历史文化旅游，努力把旅游产业打造成江西最大的特色、最大的优势、最大的亮点和绿色崛起的第一窗口、第一名片、第一品牌。

江西发展旅游的条件得天独厚，主要体现在四个方面。

生态环境，全国一流。江西拥有一流的生态，全境列入“国家生态文明先行示范区”，森林覆盖率达63.1%，位居全国前列。全省地表水监测断面水质达标率为80.9%，高出全国平均水平30多个百分点，设区市城区集中式饮用水源地达标率100%。拥有甘甜的空气，在每立方厘米空气中，负氧离子含量年平均值达1070个，超过世界卫生组织规定的清洁空气标准。崇义阳岭最高含量更是达19.2万个，被吉尼斯纪录认定为世界空气负离子浓度值最高风景旅游区。全省江河湖泊星罗棋布，有大小天然湖泊400多个，河流2400多条。湿地面积达365.17万公顷，占全省国土面积的21.87%，其中绝大部分是天然湿地，全国少有。

风景名胜，遍布赣鄱。江西市市有名山大川、县县有旅游景点，旅游资源种类多、品位高、潜力大。拥有国家旅游资源标准分类八大类155种基本景观中的153种，有世界遗产地5处，世界地质公园4处，A级旅游景区167处，国家级风景名胜区14处，综合评价位居全国前列。最具代表的“3461”景区，即四大名山（庐山、井冈山、三清山、龙虎山）、四大摇篮（中国革命摇篮井冈山、人民军队摇篮南昌、人民共和国摇篮瑞金、中国工人运动摇篮安源）、四个千年（千年瓷都景德镇、千年名楼滕王阁、千年书院白鹿洞、千年古刹东林寺）以及一湖（中国最大淡水湖鄱阳湖）、一村（中国最美乡村婺源）、一海（庐山西海）、一峰（龟峰）、一道（小平小道）、一城（共青城）等闻名于世。

历史悠久，人文鼎盛。江西早在一万多年以前的新石器时代晚期，万年仙人洞的先民就将野生谷物转变为人工水稻栽培，开启了人类的农耕文明。赣鄱大地孕育了陶渊明、欧阳修、王安石、曾巩、朱熹、文天祥、解缙、宋应星、汤显祖、詹天佑等一大批历史文化名人，多有儒释道大家在此开宗立派。这里既是佛教中国化的重要基地，更是禅宗圣地。禅宗五宗七家，有三宗五家起源于江西，这里还是“马祖建丛林、百丈立清规”之地，古有“求官到长安，求佛到江西”之说；既是道教正一派的发祥地，又是其他一些道教教派的衍生地，拥有道教5小洞天12福地。陶瓷文化、宗教文化、客家文化、青铜文化、书院文化、稻作文化等具有世界影响，尤其是红色文化，其资源之丰、内涵之富、品位之高、组合之好，全国一流。

地理区位，四通八达。江西地处长江中下游，承东启西、连南接北，是唯一与全国最发达的三个地区，即长江三角洲、珠江三角洲及闽东南三角区同时相邻的省份，也是国家正在强力推进的长江经济带及长江中游城市集群的重要组成部分，是“中三角”的中心地带，区位交通优势十分突出。公路方面，“三纵四横”高速公路主骨架全面建成，通车里程4515公里，实现了“县县通高速”，2015年高速公路通车总里程可突破5000公里。铁路方面，江西进入高铁时代。沪昆客专江西段全线开通运行，昌吉赣客专、武九客专、赣深客专等7个重点铁路项目正加快推进，南昌到杭州2个小时，到武汉、长沙1个半小时，到上海3个小时，到北京6个小时的快捷铁路通道已基本构成，并由此联通全国。民航方面，全省已有6个机场通航，上饶三清山机场2015年可建成通航，并将在此基础上，增加建设若干小型通勤机场。

战略目标和要求

2013年，江西省委、省政府作出建设旅游强省的重大战略决策，明确到2017年，基本建成要素全、品质精、形象好、配套优的旅游强省。衡量这一目标，主要看两个方面：一是江西旅游人次、旅游收入等主要指标在全国的排序要进入前10位；二是江西旅游产业增加值要占到全省经济总量的10%。围绕这一总体目标，具体要达到“四个更强”。

产业规模更强。推进旅游产业集群发展，强化旅游产业配套，壮大旅游产业规模，提升旅游产业竞争力，促进旅游资源优势尽快转化为产业优势、发展优势和经济优势。旅游发展规划更加科学，旅游产业布局更为合理，旅游配套设施和公共服务设施更加完善，对旅游发展的支撑作用明显增强，旅游产业成为江西绿色崛起的重要支柱产业。

综合效益更强。加快推进旅游发展国际化、旅游经营市场化、旅游产品多样化、旅游服务标准化，有效延伸旅游产业链条。培育多元旅游业态，大力发展水上旅游、低空飞行旅游和医疗养生旅游等产品，开发一批具有唯一性、独特性的旅游休闲、旅游购物、旅游娱乐、旅游体验项目，努力延长游客逗留时间，提高旅游综合效益。

品牌影响更强。全省形成合力，把“江西风景独好”作为江西整体形象品牌来打造。全面利用各种媒体尤其是新媒体，加大品牌宣传营销力度。加强景区品牌建设，打造一批世界知名、国内一流的经典旅游景区。

发展活力更强。旅游综合改革进一步深化，旅游行政主管部门统筹协调、相关部门依法参与的旅游行政管理体制更加顺畅。旅游企业做大做强，投融资体制机制创新，旅游项目建设加快。旅游市场更加规范，国家旅游标准化示范地区（企业）建设取得成效。区域旅游合作活力显著增强，实现赣东北、昌九、赣西、原中央苏区等区域旅游一体化发展。

战略方向和重点

旅游现在越来越成为人们的一种生活方式，旅游业对经济的贡献度也越来越高。在此新形势下，要把加快转型升级作为旅游业的发展方向，促进旅游产业总量与发展质量双提升。

实现旅游资源由分散开发向整体开放开发转型。江西部分景区初期缺乏知名度，加之开发心切，核心资源被分块低价出让给多个主体，造成景点小、散、低、乱，既破坏了环境、侵害了游客的合法权益，又不利于景区的整体打造和长远发展。现在尽管已经意识到了这一问题，但只能高价回购资源，教训非常深刻。促进旅游资源由分散开发向整体开放开发推进转型，就是要统一规划，着眼于更大区域范围的竞争和合作格局，强调开放开发的整体性、协同性和系统性，努力实现旅游与文化、体育、科技、环保等相关产业融合，加快构建产业互动、城乡互通、内涵丰富、形式多样的大旅游发展格局。要采用行政手段和市场机制相结合的方式，加强跨行政区域旅游资源整合，促进旅游业系统性发展。

实现旅游消费由观光旅游为主向休闲度假观光并重转型。观光旅游是以参观、欣赏自然景观和民俗风情为主要目的和游览内容的旅游消费活动，是初级的、低层次的旅游消费形式，具有对自然景观禀赋要求高、游客停留时间短、附加值低等特点。随着人民群众生活水平日益提高和国家规定节假日及带薪休假制度的落实到位，对以度假和休闲为目的和内容的旅游消费形式的需求将日益强烈。为此，要紧紧围绕满足游客观光、休闲、度假等复合型需求，积极引进和推动商务休闲、文化休闲、运动休闲、养生休闲和娱乐休闲等设施建设，构建山、水、城、村和演艺、休闲、购物等种类多样、业态多元的旅游产业体系。

实现旅游收入由门票为主向综合收入转型。目前，江西旅游收入主要集中在行、游、住、食等要素上，门票成为景区收入的主要来源，购物和娱乐成为短板。这就要求旅游管理部门、经营部门树立“经营资源”的概念，不能局限于单个景区的“小账”，而要着眼于产业发展、经济增长的“大账”，找到多方协同共赢的盈利模式。要积极扩大旅游购物和娱乐消费，特别是要打造必购旅游商品，做好大型景区演出，改变“门票经济”老路子。同时，实行倒逼机制，从2013年起，5年内全省景区景点门票价格不上涨，鼓励景区景点开展免票月活动，抓好特殊群体减免门票优惠政策的落实。从2014年3月起，在庐山推动一票制改革试点，坚持大门票不涨价的前提下，各类小门票一律取消。

实现旅游景区由粗放型建设向标准化建设转型。旅游产业能否转型升级，很大程度上取决于旅游景区的开发建设和经营管理，能否由粗放型向集约型、由中低层次向高端品质、由传统模式向现代模式转变。为此，要严格按照国家标准提升景区旅游设施和服务水平，把创5A作为重点工作，全面提升景区品质，打造景区品牌，增强景区核心竞争力。近几年来，江西在过去长期仅有2个5A级景区的基础上，新增了4个，总数达到6个，还有瑞金、明月山2个景区通过了5A资源评审。同时，积极推进三清山、庐山旅游示范景区建设，打造全省乃至全国有影响力和示范性的标杆景区。

战略路径和措施

建设一流的目的地。依托核心旅游资源，集中力量打造一批特色鲜明、交通便利、环境优美、服务配套的景区，形成“百花齐放、百家争艳”的格局。大力发展城市旅游，提升发展乡村旅游，建设以美丽城镇、美丽乡村、美丽景区为支撑的宜居宜业宜游的美好家园。基本形成“一核三片五城十县百区”旅游目的地体系，将南昌建设成为江西旅游的核心集散地和旅游名城；将环鄱阳湖、赣中南、赣西三大旅游板块打造成重要旅游经济区；将景德镇打造为国际旅游名城，将上饶、九江打造为江西旅游发展的重要增长极和全国旅游强市，将赣州打造为红色文化传承创新区和全国著名的红色旅游目的地，将鹰潭打造为全国著名休闲旅游目的地城市；打造10个以上旅游强县，打造100处4A级以上旅游景区。

坚持一流的宣传营销。旅游经济是眼球经济、注意力经济，品牌美誉度的传播对于旅游业尤为重要。要继续加强旅游创意营销，创新旅游宣传方式。除央视之外，还要在其他一些市场化程度高、国际影响力大的媒体加大“江西风景独好”品牌宣传。研究新媒体特点，充分利用微博、微信、微电影、数字旅游、影视植入等新技术、新手段，形成多渠道、高密度的叠加效应，实现营销网络的全媒体覆盖。要注重分层次营销，因地制宜，因“城”施策，按照“巩固中心城市、覆盖周边城市、开拓境外城市”的要求，根据不同城市的市场定位、文化需求，确定营销方式、营销内容以及营销强度。要顺应现代人的出行节奏，在城市与城市之间的交通干线，如高铁沿线站点与机场新航线等加大江西旅游宣传力度。要注重宣传与营销结合，品牌形象宣传到哪里，旅游景区和旅行社的旅游产品营销就及时跟进和深耕到哪里，不但要让大众熟知江西是什么、有什么、看什么，更重要的是解决好如何来、怎样游、住哪里、吃什么等问题。要做好营销事前准备，在宣传现场就与当地旅行社签订合同，形成上下联动、更接地气的营销体系，不断拓展旅游客源市场。

完善一流的设施。加快旅游项目建设，每年省级调度10个左右、市级调度50个左右重大旅游项目，重点旅游县至少建设1个以上旅游项目，力争通过3年左右时间，在全省建设一批特色鲜明、带动性强、经济效益好、社会影响大的精品旅游项目。积极统筹新一轮旅游交通建设资金支持旅游公路建设，着力解决进入景区“最后一公里”的问题。重点推进4A级以上景区“一路（景区公路）三道（栈道、索道、游步道）一平台（观景平台）”基本配套建设。严格按照高等级景区要求，建设人性化、生态化的游客中心、停车场、标识系统以及环卫、安全等设施。尽快建设一批旅游集散中心、旅游饭店、综合旅游购物中心、房车营地等旅游服务配套设施。尤其要大力推进旅游厕所建设管理大行动，力争通过2到3年的努力，使全省旅游厕所全部达到优良标准，实现“数量充足、干净无味、实用免费、管理有效”的要求。

构筑一流的智慧旅游。抢抓移动互动网发展机遇，面向景区、面向游客、面向商家，引领“指尖上的服务”，重点建设好以导航、导览、导游、导购为主要内容的智慧旅游体系，实现“旅游资讯一览无余、旅游交易一键敲定、旅游管理一屏监控”。推进国家4A级以上景区、省级以上旅游度假区及旅游集散中心无线网络全覆盖。建设旅游数据中心，打造“一卡通”旅游结算平台，实现企业间网络电子交易、账务实时清算以及全省旅游信息资源的共享。联合景区、游乐园、度假村、宾馆酒店、农家乐等旅游企业，推出涵盖旅游各领域的特色产品，发行江西旅游卡，为持卡人提供景区购票折扣、网上和电话预订优惠以及酒店、保险、购物等各类专属优惠。支持宜春、上饶、赣州等地创建全国智慧旅游城市，支持4A级以上旅游景区及其他品牌涉旅企业逐步实现智慧旅游。

实施一流的管理。只有高水平管理才能提供高质量的服务，才能在激烈的市场竞争中立于不败之地。要提高景区管理水平。完善景区管理体制，探索景区所有权归国家、行政管理由管委会负责、经营由企业承担的管理运营模式，提高旅游景区经营运作的市场化水平。对有条件的景区，探索成立旅游股份公司或委托专业公司进行经营管理，通过市场化手段协调各方利益，促进景区旅游产品的开发和旅游市场开拓。要提高企业管理水平。引导支持旅游企业建立现代企业制度，逐步实现由传统管理方式向现代管理方式转变，采取规范化、标准化、现代化的模式运营企业，降低管理成本，提升服务质量，增加企业收益。要提高行业管理水平。促进旅游主管部门加快转型，跳出单一抓行业管理，站在统筹产业发展的高度，围绕延长旅游产业链、增强产业发展活力，抓好统筹协调。大力实施外包服务，争取给予各涉旅部门更多的政策支持，调动社会方方面面的力量参与旅游开发建设。

培育一流的人才。人才是旅游业发展的根本保障。深入实施“人才强旅”战略，各级旅游部门、各景区要采取多种形式，积极引进一批景区规划、科普教育、创意策划、宣传营销、电子商务、导游讲解等方面的旅游专业人才，充实旅游景区从业队伍，优化景区人才结构，建设一支真正懂经营、善管理的专业化团队。创造条件留住人才，坚持以人为本，对人才舍得投入，努力营造事业留人、感情留人、适当待遇留人的良好环境。放手使用人才，为各类人才充分实现自身价值创造优越条件，做到引得进、留得住、用得好。建立人才培训机制，加快江西省旅游人才协同创新培养培训基地建设，加大旅游专业硕士培养力度，继续办好“金牌讲解班”“金牌管家班”、旅游高级研修班等特色专业，培养一批高素质的旅游管理和从业人员。各景区要将人才培训作为工作的重要内容，加强旅游管理人员的旅游法律素养、政策知识和业务能力培训，有计划、有步骤地实施全员岗位培训计划。

提供一流的服务。服务质量是旅游业的生命线。让游客放松和愉悦身心，不仅需要优质的旅游产品，而且需要优质的旅游服务。加强旅游市场秩序综合治理和联合执法，严厉打击无证经营、强买强卖、价格欺诈、违约失信等违法违规行为。完善旅游黄金周制度，提升假日旅游组织协调水平。切实推进旅游企业诚信建设，建立旅游企业和从业人员诚信等级评定、信用监督和失信惩戒制度，努力构建旅游信用体系，坚决惩治旅游不文明行为，营造文明旅游大环境。积极践行“游客为本，服务至诚”的旅游行业核心价值观，始终把游客是否满意作为旅游工作最重要的评价标准，真正使游客在江西“吃得放心、住得舒心、行得安心、游得顺心、购得称心、娱得开心”。

（作者系江西省人民政府副省长）

依法治市促进社会和谐善治

□薛晓峰

法制兴则国家兴，法制衰则国家乱。习近平总书记今年二月在谈到全面依法治国与“四个全面”的关系中深刻指出，“要把全面依法治国放在‘四个全面’战略布局中来把握”，由此可见推进全面依法治国的全局性意义。把习总书记战略部署落实在基层工作中，中山市委狠抓依法治市、以德立市的“一体两翼”，积极运用法治思维和法治方式创新社会治理，既注重提升群众的物质富足感，又注重提升群众的人身安全感、利益公平感、心灵归属感和主人翁自豪感，努力让全体市民遵从并感受到公平正义的国家意志。

近年来，中山以争创“法治广东建设示范市”为目标，以全省“按法治框架解决基层矛盾试点市”为平台，不断强化依法治市工作，积极运用法治思维和法治方式推进社会和谐善治，三年来反映城市法治程度的有关数据呈现出“四降四升”的良好态势：信访案件数、群体性问题数、不稳定因素数量以每年15%左右的比例逐年下降，全市刑事发案数更是下降50%以上；而反映通过法治途径解决纠纷的行政复议案件数、法院立案数、仲裁案件数、人民调解案件数则以10%左右的比例上升。与此同时，近3年来全市刑事发案率下降50%，破案率提高50%；越级访及非访、闹访、缠访人次下降70%。政通人和的政治和社会局面日益巩固与发展。全民治安、全民禁毒、全民防“医闹”、全民除“三害”（毒赌黄）等工作得到中央领导、中山先行先试的一些做法，中央政法委、中宣部与公安部的有关领导同志充分肯定并向全国推广，被誉为推进法治城市建设和社会治理现代化的“中山模式”。中山平安法治建设荣获国家最高奖项，连续5次荣获“全国社会治安综合治理优秀地市”，三捧“长安杯”，成为全省唯一获此殊荣的地级市。

依法规范公共权力 保障和维护公民合法权益

预防社会矛盾产生，首先必须强化在法治轨道内行政，“将权力关进制度的笼子”，真正做到“法定职责必须为，法无授权不可为”。中山坚持把严格依法规范和制约公共权力摆在法治中山建设的突出位置，深入改革和优化公共权力运行机制，在全省依法行政考评中，中山排名第二。

一是实施“依法执政为民工程”“司法公信提升工程”等法治惠民十项工程，推动中山经济社会全面纳入法治化轨道。二是率先制定《重大行政决策程序暂行规定》，重大决策全部经过合法性审查、专家论证评审、社会听证、集体讨论的决策程序。如近两年“十件民生实事”全部由市民“票选”确定。三是打造透明、高效的政务公开系统。在全省率先建设“电子政务云平台”，依法公开所有政务信息，实行网上办事和问责，等于在网络上建设了一个“虚拟政府”。四是实施政府法律顾问制度，聘请全国知名法律专家、学者作为政府法律顾问，预防和避免政府决策法律风险。在基层治理中已全部推行村村聘请法律顾问制度。五是率先开发行政处罚自由裁量权标准化管理系统，将2600多项行政处罚量化为7800多项裁量标准，实行“一把尺子衡量，一个标准处罚”，并将行政执法过程在网上公开，接受群众监督，该系统还和纪检监察系统对接，发挥“科技防腐”功能。

依法调处人民内部矛盾 以息纷止争促进社会和谐

中山不断提升化解矛盾的“法治因素”，通过各种方法引导群众通过听证、调解、仲裁、复议、诉讼等法律手段化解纠纷，解决“信访不信法”“信官不信法”的问题。

一是率先创新行政复议工作新机制，把原来分属九个部门行使的行政复议权全部收拢，在全国率先成立“行政复议委员会”，聘请专家、律师、专业人士、人大代表和政府法制工作人员一起担任委员，改变政府既当“运动员”又任“裁判员”现象。二是完善法治化、多元化纠纷解决机制，坚持把人民调解、行政调解与司法调解相对接，以市人民调解中心、各基层调委会、专职调解员队伍、行业性专业性调委会为经纬搭建“市—镇—村（社区）”三级人民调解网络，成立73个“诉调对接站”，有效防止各类纠纷激化成社会不稳定因素。三是在全省率先建成了公共法律服务体系，通过在各镇区同步建设法律服务大厅、镇级、村级法律服务实体和网络平台，搭建起服务基层群众的“半小时法律服务圈”。推动律师进村（社区），处理“村务琐事”，目前全市100%的村（社区）都有律师进驻，协助运用法律手段管理事务。四是将信访案件纳入法治轨道，制订了《中山市依法处理涉法涉诉信访问题实施意见》，建立信访过滤分流系统，将涉法涉诉信访剥离，及时导入法律途径。比如，通过相关部门的引导，经由行政裁决—行政复议—司法诉讼“三步走”的法律途径，一大批“外嫁女”、农村股份、土地承包等方面久拖不决的基层矛盾纠纷得到化解。五是建立重心下移、力量下沉的法治工作机制，选拔48名政法干部到镇区开展法治工作，选派近300名政法干部到村（社区）兼任“平安书记”，推动基层依法治理。

依法推进全民参与 以共同利益凝聚共建共享合力

中山市强化“新老中山人，都是一家人”的理念和机制，以法治城市建设和社会治理现代化为统领，着力破解城市人与农村人、本地人与外地人之间的双重二元结构，让生活在中山这片土地上的市民都能共享经济发展成果、共享平等发展机遇。

一是把握在珠三角先行发展起来的有利时机，前列的有利时机，及时调整财政支出计划，将七成以上财政收入与新增财力近九成投入民生领域，提高城市综合承载力和舒适度。仅去年的民生支出即达180亿元。同时，完善“一保五助”体系，解决特殊困难群体的工作生活困难，筑牢“民生底线安全网”。一系列惠民措施提高了老百姓对党委、政府的满意度，也为依法化解社会矛盾、促进社会和谐夯实了经济与社会基础。二是以党政主导、部门协同、社会动员、全民参与、共建共享为核心，推进和完善全民修身、全民创文、全民公益、全民绿化、全民创卫等十大社会治理行动，充分发挥人民群众在社会治理中的主体作用，为依法化解基层矛盾提供了有力保障。三是大力推行社区“2+8+N”〔“2”指各村（社区）组建一个社区建设协调委员会、一个社区服务中心；“8”指各社区服务中心承担党员服务、群团和志愿服务、民政残联、劳动社保、人口计生、文化体育、国土城建、综治信访维稳八项主要职能；“N”指各类社区社会组织〕建设模式，将政府服务延伸至农村社区，获评“全国创新社会治理最佳案例”奖，中山也成为荣获“全国农村社区建设实验全覆盖示范单位”称号的唯一地级市。四是拓宽全国首创并广泛推广的面向外来人口的“积分入户入学制”的深度和广度，稳步推进教育、社保、住房、就业等更多的基本公共服务向异地务工人员广泛覆盖，让新老中山人和谐相处、团结共融，平等参与城镇化进程。目前，全市已有近4万名异地务工人员及其子女通过积分入户或入读公办中小学。“流动人员积分制管理”项目荣获第七届“中国地方政府创新奖”。五是创新社区协商民主机制，全市276个村（社区）全部组建了协调委员会，672名异地务工人员当选为村居“两委”特别委员。

中山市在全面推进依法治市、实现社会和谐善治作了一些积极探索，取得了初步成效。依法治国任重道远，但我们认准了路，就不怕路远。

（作者系中共广东省中山市委书记）