

推动冰雪旅游持续发展的政策体系构建探讨

要充分利用好北京冬奥会的遗产和影响力,进一步积聚潜在发展优势,设计和完善政策框架体系,多角度多主体协同发力,共同助推休闲冰雪运动进一步普及、提质,促进我国冰雪旅游产业持续健康发展。

□ 孔令学 杨鑫洁

党的十九届五中全会指出,到2035年,要把我国建设成为文化强国、教育强国、人才强国、体育强国、健康中国。这5个目标都涵盖和指明了体育文化和体育旅游的发展方向,后两个目标更是直接指明了冰雪旅游的发展方向。北京成功举办冬奥会,进一步推动了我国冰雪运动和冰雪旅游跨越式发展,“北冰南展”战略加快了冰雪体育运动在全国的推广与普及,激发起全民参与冰雪运动的兴趣,由点及面,促进同属绿色经济范畴的旅游、文化等行业的消费热情。借政策东风,兼备天时、地利、人和,近年来我国冰雪体育产业已迅速成长为朝阳产业,并不断扩延,形成以冰雪运动场地建设及器材装备为基础,大众冰雪运动培训及冰雪旅游为支撑,冰雪赛事与相关产业融合发展为衍生的冰雪旅游产业链。后冬奥时代,如何保持并推进冰雪运动与文化旅游的融合,推动冰雪旅游持续发展?借助和扩大“冬奥效应”,完善冰雪旅游产业链政策保障体系至为重要。

一、冰雪旅游是休闲体育旅游发展的新风向

旅游产业和体育产业都是经济结构优化和消费能级提升的重点发展方向,体育旅游是旅游产业和体育产业结构优化的重点发展方向,冰雪旅游则是体育旅游产业的重点发展方向。在后冬奥时代,随着国家冰雪运动产业发展政策的进一步贯彻落实,其内涵和外延都在悄然发生着变化,如冰雪运动由传统地区扩展至全国各地,粗放型发展模式也走向精细化发展等,特别是以“冰雪运动+旅游活动”为代表的冰雪旅游日益融入大众生活,成为我国冰雪体育产业接续发展的新方向。

国家政策层面,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于以2022年北京冬奥会为契机大力发展冰雪运动的意见》,提出整合上下游产业链,作出推动冰雪旅游产业发展新部署。文化和旅游部等三部门联合发布《冰雪旅游发展行动计划(2021—2023年)》,明确将发展重点集中于扩大冰雪旅游高质量产品的供给,深度挖掘冰雪旅游的消费潜力。

在国家顶层设计框架下,各地政府围绕“南展西扩东进”这一冰雪运动发展战略主线,积极布局 and 推动冰雪体育和旅游产业的深度融合,冰雪旅游方兴未艾。《中国冰雪旅游发展报告(2022)》显示,疫情防控常态化也并未阻挡群众参与冰雪旅游的热情,在市场需求与产品供给的双轮驱动下,我

国冰雪旅游已形成“三足鼎立、两带崛起、全面开花”的空间新格局。以最受益于北京冬奥会的京津冀地区为例,申办冬奥之初,我国就提出京津冀联合打造以冰雪旅游等为主体的“京北生态旅游圈”。《“十三五”时期京津冀国民经济和社会发展规划》指出,要将冬奥会作为发展冰雪旅游的契机,扩大京津冀冬季旅游产业在国际上的影响力。2018年,河北省体育局发布《河北省冰雪产业发展规划(2018—2025年)》,将发展壮大京津冀、承秦唐、太行山脉3条冰雪旅游带作为战略布局,打造世界知名冰雪旅游目的地品牌。目前,张家口市万龙滑雪场已被认定为国家体育旅游示范基地。2022年1月,文化和旅游部发布了10条全国冰雪旅游精品线,京津冀地区的“冰雪京张·冬奥之城”和“长城内外·冰雪丝带”精品线路携冬奥会和北京双奥之城的影响力得以名列榜首,而其他8条冰雪旅游线路大都处于传统冰雪旅游项目富集的东北和新疆地区。冬奥会前后,我国冰雪旅游南展之势日盛,以长三角地区为例,虽其不具备建设室外冰雪场地的天然条件,但借助“带动三亿人参与冰雪运动”的政策东风,结合地区强大的旅游消费和体育消费能力,建设面向青少年和家庭游客的综合性冰雪旅游目的地已成为其主要的发展方向,部分世界级室内冰雪旅游度假标杆综合体初具规模,示范带动作用亦开始显现。

二、休闲冰雪体育旅游持续发展应诸事俱备

我国休闲冰雪活动发展历史由来已久,溜冰、滑雪一直是老少皆宜的消遣爱好,宋代孟元老在《东京梦华录》里就将腊月时节民俗活动描述为“豪贵之家,遇雪即开筵”。融入竞赛元素的现代冰雪旅游目的地已成为其更快的速度和发展、更高的技巧和目标、更强的身体和实力带给我们无与伦比的竞技性、观赏性、娱乐性和交流性,从而带动了冰雪旅游的快速发展和多点开花。根据国家统计局公布的《“带动三亿人参与冰雪运动”统计调查报告》,60岁以上居民对冰雪运动的参与率占比高达13.09%,这在以速度和技巧为主的运动项目中较为少见,也从侧面反映出冰雪运动不只是年轻人的专属,而是各个年龄段皆可参与其中的休闲体育运动。

纵观我国休闲冰雪运动的发展进程,北京冬奥会可以说是标志性事件。围绕“带动三亿人参与冰雪运动”这一战略目标,北京冬奥会申办成功后的筹备期间,各级政府及其相关部门陆续出台了各种冰雪运动保障和促进政策,冰雪旅游已成为政策高地。如2016年,七部门联合印发《全

国冰雪场地设施建设规划(2016—2022年)》,鼓励社会资本参与冰雪设施建设,推动冰雪场馆规模化与多功能化发展。同年,二十三部联合印发《群众冬季运动推广普及计划(2016—2020年)》,进一步夯实了冬季冰雪运动发展的群众基础。2018年,国家体育总局发布《“带动三亿人参与冰雪运动”实施纲要(2018—2022年)》,提出要大力推广普及群众性的冰雪运动,推动我国冰雪事业实现跨越式发展。2019年,教育部牵头制定了《关于加快推进全国青少年冰雪运动进校园的指导意见》,将青少年冰雪运动发展作为重点内容,支持校园冰雪运动跨越式发展。2021年,国家体育总局印发《“十四五”体育发展规划》,对未来5年冰雪运动的发展作了更全面的规划部署。

政策高地孕育了产业蓝海,冰雪运动和冰雪旅游已成为我国消费结构优化和消费能级提升的新兴领域和重点发展方向,除国有投资在持续加大外,还吸引了大量社会资本的涌入,冰雪经济发展态势良好。据统计,2021年中国冰雪运动行业市场规模为594.9亿元,预计2022年将达713.9亿元。投融资领域,2021年社会对冰雪赛道融资金额达到3.05亿元,冰雪市场的活力全面激发,冰雪旅游产业发展的基础条件已然是天时、地利、人和兼备。

三、后冬奥时代冰雪旅游持续发展应春风频吹

习近平总书记指出,“推动我国冰雪运动跨越式发展是实现第二个百年奋斗目标的重要组成部分”。从体育发展史的视角看,北京冬奥会最大的成果就是实现了“带动三亿人参与冰雪运动”的目标,特别是随着冰雪运动的“南展西扩东进”,冰雪运动已成为青少年最喜欢的运动项目之一,冰雪旅游也逐渐成为大众冬季休闲娱乐与强身健体的优选项。考虑到我国冰雪运动发展起步晚、基础薄、局部强总体弱的特点,后冬奥时代如何把握和引导群众保持对冰雪运动和冰雪旅游的热情,助推和巩固冰雪经济在整体经济结构中的地位,加快冰雪旅游产业发展速度,还是一个需要持续研究的课题。

前述《冰雪旅游发展行动计划(2021—2023年)》提出的促进措施很有针对性和前瞻性,从宏观层面看,需要结合国家和地方的国民经济和社会发展“十四五”规划以及旅游、体育等部门的发展规划,基于冰雪旅游活动特点和产业发展规律,充分利用好北京冬奥会的遗产和影响力,进一步积聚潜在发展优势,设计和完善政策框架体系,多角度多主体协同发力,共同

助推休闲冰雪运动进一步普及、提质,促进我国冰雪旅游产业持续健康发展。

其一,扩大场馆等冰雪运动设施装备供给

冰雪场馆、场地等基础设施建设是发展冰雪运动的基础条件,各地政府应在保持绿水青山的环保框架下,合理规划各种冰雪运动基础设施建设,充分利用地区内的公益性和社会化冰雪资源,探讨冰雪运动设施共建共享新机制。

具体操作上,各地区可先摸清并预测人民群众对冰雪项目的基本需求,依托当地气候条件与生态地貌的不同情况,尤其需注重山水林田湖草沙资源的合理利用,新建或改扩建兼具地方特色和国际标准的冰雪运动场地,同时要注意避免过度开发引起环境污染等问题。如在冰雪运动的传统优势地区,可以借鉴辽宁省的经验,采取水电费优惠政策,简化与冰雪体育用地相配套的服务设施用地的审批手续等,通过政策引导和市场驱动相结合,持续做好“资源+要素”的引导,以现有滑雪场及规划建设的大型综合性滑雪场馆为核心,培育冰雪运动和冰雪旅游产业聚集区。冰雪旅游新兴地区的南方各地,则可以将以发展重点集中在室内滑雪馆、冰雪乐园、仿真冰场、仿真雪场、元宇宙冰雪场馆等基础设施的建设上,同时利用制造业特别是体育装备制造业的产业优势,积极研究开发适合不同人群需求的休闲冰雪运动装备、器材,支持冰雪运动和冰雪旅游全产业链持续健康发展。

其二,持续推动冰雪运动进校园活动

教育部发布的《义务教育体育与健康课程标准(2022年版)》中明确指出,义务教育阶段对学生身体素质培养仍是重中之重,并将冰雪类运动项目列入了学生专项运动技能课程之中。

各级教育部门应抓住这一政策机遇,研究将冰雪运动纳入学生身体素质考察范围,指导和督促各级各类学校将冰雪运动课程列入教学计划。如支持高等院校、职业院校、中小学建设冰雪场馆,为学生学习提供滑雪模拟器、仿真冰等室内冰雪装备,保证学生冰雪运动课程学习条件,培养学生基本冰雪运动技能,有条件的学校还可以开展冰雪运动专项人才培养项目。同时,鼓励和支持有条件的学校将冰雪旅游作为研学旅行的选择课程,将冰雪运动技术、安全救护等纳入学习内容,甚至可以开展简单的冰雪旅游活动装备制作训练课程,助力学校落实五育并举政策要求。

鄱阳湖旅游业高质量发展的制约因素与推进策略

鄱阳湖区宜通过建立统一高效的湖区行政管理体制、依托科技和文化推动游憩项目创新、实施以点带线的旅游产业布局战略等,规避或破除制约因素,实现旅游业高质量发展。

鄱阳湖已成为以观鸟旅游为主要特色,集自然风光、野生动物观赏、古迹观光、民俗体验等旅游产品于一体的综合性旅游目的地。湖区已建成东鄱阳湖国家湿地公园、石钟山景区、吴城候鸟小镇、忠义文化园、鄱阳湖大草原、南山风景区、台心公园7个国家4A级旅游景区和近百个以湿地公园类、古迹类、旅游村落类为主的中小型景区景点。新冠肺炎疫情暴发前,代表性景区东鄱阳湖国家湿地公园的年游客量曾达到200多万人次,鄱阳湖从“绿水青山”向“金山银山”的转换卓有成效。2020年和2021年,江西省政府连续举办了两届“鄱阳湖国际观鸟周”,观鸟周的筹备和成功举办不仅提振了疫情影响下的湖区旅游业,也提升了鄱阳湖的旅游知名度和旅游设施品质。

二、鄱阳湖旅游业高质量发展的制约因素分析

有利于鄱阳湖旅游业高质量发展的因素较多,主要包括政府对湖区绿色发展的高位推动、湖区和周边丰富多样的旅游资源、优良的旅游市场区位、湖区周边交通的不断优化、较好的旅游产业基础。但是与此同时,鄱阳湖旅游业高质量发展也面临多种因素的制约,主要表现在以下4个方面:一是“九龙治水”制约旅游开发和生态保护效率。鄱阳湖跨南昌、九江、上饶3个地市的9个区县,如果算上青

岚湖等卫星湖,鄱阳湖水域则跨12个区县。湖区设有包括两个国家级自然保护区在内的10多个自然保护区,它们的保护地域各不相同,相互之间无隶属关系。复杂的行政区划和诸多相互独立的自然保护区使鄱阳湖的旅游资源和土地资源权属复杂,旅游行政管理权和生态环境管理政出多门,这既不利于对湖区旅游业的统一规划和管理,也不利于解决旅游开发、生态保护之间的矛盾。

二是旅游安全隐患制约亲水、临水游憩项目开发。尽管鄱阳湖区的旅游产品已经多元化,但仍以观光类产品为主,休闲度假类景点数量少、规模小,这背后一个很重要的原因是湖区存在洪灾、血吸虫病等安全隐患,限制了亲水、临水游憩项目开发。当与鄱阳湖相连的长江、赣江、信江、抚河、修水、饶河洪水同时期,湖区可能发生严重洪灾。血吸虫病在鄱阳湖局部地区仍未根除,游客接触含有血吸虫中间宿主钉螺的疫水有染病风险。除此之外,湖区的地质灾害、强风、水下障碍物和漩涡等因素也对旅游安全构成威胁。

三是湖岸线动态变化制约景区建设和候鸟保护。鄱阳湖的水位和岸线存在巨大的季节变化和明显的年际变化。正常年份7、8月湖面超过4000平方公里,1、2月湖面却仅约500平方公里。2007年遭遇极端干旱时湖面一度

萎缩至不足50平方公里。湖岸线的动态变化极大地限制了鄱阳湖区的旅游设施建设,提高了交通网络建设成本,致使湖区旅游接待能力弱,景区景点交通联络少。湖岸的极端变化对候鸟生存和观鸟旅游也有不利影响,例如2007年的极端干旱使鄱阳湖冬候鸟数量降至不足40万只,远低于正常年份的六七十万只。

四是旅游投资不足且分散制约景区规模和等级。受历史上洪涝频繁、血吸虫病高发等因素影响,鄱阳湖所跨区县多为江西经济相对落后的地区,区县政府和当地社会资本的旅游投资能力较弱,加之旅游安全隐患、湖岸线动态变化等制约因素,致使鄱阳湖对外地旅游投资者的吸引力弱于周边的庐山、海西等湖泊型景区,鄱阳湖区的旅游投资总量不足。由于缺少统一的旅游规划,总量不足的旅游投资被投入到湖区各县市的诸多景区景点,致使湖区大型景区数量少、国家5A级旅游景区空缺。

三、关于推进鄱阳湖旅游业高质量发展的建议

在制约因素影响下,鄱阳湖区旅游业发展现状与高质量发展的要求还有较大差距,表现在旅游产品结构仍以观光为主、湖区内部交通不便、旅游接待设施不足、国家5A级旅游景区空缺等方面。为了实现旅游业高质量

其五,着力打造冰雪旅游特色品牌

随着社会经济的快速发展,我国旅游业已进入体验旅游时代,冰雪体育运动也从专业化走向了大众化,群众对于冰雪旅游的态度从感受转变为享受,品牌成为决定冰雪旅游产品成败的重要因素。

建设冰雪旅游品牌,需要打造特色IP以形成长效吸引力,具体措施需因地制宜,可从以下几个方面入手:一是冰雪旅游IP形象。以“冰雪+”为载体,打造一批冰雪旅游名城、冰雪文化体验和传承地、国内冬季旅游首选地等。二是冰雪旅游IP产品。如冬奥会吉祥物冰墩墩一定程度上吸引了群众对于冰雪运动的关注度,也曾出现“一墩难求”的盛况,发展冰雪旅游同样需要融入IP产品,各地区可通过设计具有当地特色的吉祥物等方式扩大影响力。三是冰雪旅游IP节庆。此前已有多个城市举办了国际冰雪旅游节,吸引了不同年龄段的冰雪爱好者参加,较好地促进了当地冰雪文化发展,形成了具有一定影响力的冰雪旅游特色品牌,可以此为基础继续创新发展。

其六,整合力量制定冰雪旅游规范

标准化对冰雪旅游的发展具有引导作用,权威性的标准可以帮助深度挖掘地区冰雪资源特色,逐步建立全地区冰雪旅游标准体系,因而各地主管部门应当充分整合高校等科研机构资源,以及相关专家学者的力量,研究制定完备的冰雪旅游标准、制度和规范。

此前,文化和旅游部已会同国家体育总局编制《滑雪旅游度假地等级划分》,将滑雪旅游度假地的设立条件、等级划分标准等内容予以明晰,从规范角度明确我国冰雪运动由竞技体育向休闲体育的转型,可以更好地促进冰雪旅游供给侧改革。各地区可参考吉林省的经验,其于2020年制定实施《冰雪旅游服务规范》,针对性适用于冰雪旅游景区,既搭建起较为完备的冰雪旅游服务标准,也帮助吉林省冰雪产品关注度等占据全国冰雪市场榜首。

其七,完善冰雪旅游法律保障体系

良好的法治环境是推动冰雪旅游产业健康发展的重要保障。后冬奥时代,需整合旅游、体育与法律专业人才资源,加强针对旅游案件的司法服务建设,创新冰雪旅游法律服务举措,完善冰雪旅游案件线上线下、诉前诉后全流程各方面的保障机制。

冰雪旅游涉及一些具有风险的冰雪项目,存在发生各种游客安全事故的可能性,加之冰雪旅游服务具有过程流动性、履约形式的不规范性等特点,需积极探索多元化纠纷解决渠道,如通过设立旅游纠纷化解工作委员、仲裁法律服务平台、旅游纠纷巡回法庭等,可使群众切身体会到“人在旅途,法在身边”,进而保障冰雪旅游可持续发展。(作者单位:北京联合大学)

□ 唐继刚

一、鄱阳湖生态文明建设成就与旅游开发现状

鄱阳湖位于江西省北部,北连长江、西邻庐山。作为我国第一大淡水湖、国际重要湿地,它在调节长江水位、涵养水源、改善周边气候、维护生物多样性等方面承载着非常重要的生态功能。鄱阳湖属于季节性、过水性湖泊,“高水是湖,低水似河”是其最突出的景观特点。每年秋冬枯水季节,数十万只冬候鸟来到这里的浅滩栖息繁衍,使鄱阳湖成为驰名世界的“候鸟乐园”。

近年来,在习近平生态文明思想指导下,国家有关部门和江西省委、省政府不断加大鄱阳湖的保护力度,生态补偿、占补平衡、十年禁渔等政策的有力实施使鄱阳湖生态环境不断优化。排除今年遭遇的罕见气象干旱,鄱阳湖水水质长期保持在Ⅲ类以上。包括濒危动物江豚在内的各类水生生物数量显著回升。我国现有1000多头江豚,鄱阳湖中就有接近500头。环湖冬候鸟和夏候鸟数量也呈上升趋势,例如白鹤数量由实施保护前的不足100只增长到现在的4000余只。

鄱阳湖区湖光山色、动植物种类繁多,自然旅游资源得天独厚。作为曾经的黄金水道和自古以来的鱼米之乡,这里也拥有多样化的文化旅游资源,湖岸和40多个湖中岛屿上古镇、渔村、庙宇、楼阁星罗棋布,商贸文化、渔耕文化、戏剧文化源远流长。湖区旅游开发始于20世纪80年代中期,最初从鄱阳湖自然保护区组织的学生观鸟冬令营起步。经过30多年的发展,

开花、同质化发展的迹象,这种布局模式不但分散了湖区的旅游投资和旅游客流,不利于生态保护、交通网络建设、旅游设施配套、旅游安全隐患规避,而且也不利于鄱阳湖与周边同类、异类高级别景区的竞争或合作。所以,建议鄱阳湖区旅游业采取以点带线的布局策略,即倾力扶持、打造少数几个旅游资源、游憩项目各具特色的高级别景区,并用便捷的航线或道路将其串接成精品旅游路线。

四是建设可移动或生态化设计的旅游设施。为保护鄱阳湖生物多样性、满足用水和航运等需求,江西省正在规划建设鄱阳湖水位枢纽工程以调节过低水位。未来工程建成后鄱阳湖水位季节变化将有所缩小,但仍对旅游设施建设构成一定阻力。建议采取两种方法予以应对:其一是建设房车营地、水上浮动码头等可移动的旅游设施;其二是基于生态设计技术建造适应不同水位的固定旅游设施,例如可在湖滩建造具有高架结构的住宿设施,以实现防洪、观鸟等特殊需求。

五是推动湖区内外精品景区的联合营销。鄱阳湖紧邻滕王阁、庐山、海昏侯汉墓、庐山海西等多个精品景区。建议鄱阳湖区内、湖区周边的精品景区建立协作平台,开展联合营销。通过旅游开发协作避免同质化竞争,通过定价与促销协作避免价格战、促销战并开展联合促销,通过联合建立销售渠道共同开拓市场。针对中远途旅游市场,建议引入“环鄱阳湖风光带”概念,对鄱阳湖区内、湖区周边的精品景区进行整体包装宣传,并在提升精品景区间交通便捷度的基础上设计、推介环鄱阳湖精品旅游路线。(作者单位:江西财经大学)