

观察

在开放合作协同共生之中走向共富

□ 厉新建

文化和旅游部会同浙江省深入调研梳理,提炼了文化和旅游赋能高质量发展建设共同富裕示范区的典型经验做法,是对文化和旅游部及浙江省关于文旅赋能共同富裕发展战略实践的重要检视,为我国文化和旅游领域的发展提供了鲜活的经验、有益的思路和可行的方案

近期,文化和旅游部会同浙江省深入调研梳理,从推动公共文化服务提档升级、推动中华优秀传统文化创造性转化创新性发展、提高文化产业和旅游产业发展质量效益、缩小城乡差距、缩小区域差距五方面提炼了6条文化和旅游赋能高质量发展建设共同富裕示范区的典型经验做法。这不仅是文化和旅游部及浙江省关于文旅赋能共同富裕发展战略实践的重要检视,也是浙江省承担探索新路子、形成新经验试点工作的重要总结,为我国文化和旅游领域的发展提供了鲜活的经验、有益的思路和可行的方案。

其二,促进共同富裕,最艰巨最繁重的任务仍然在农村。

在文化和旅游赋能共同富裕示范区建设的过程中,浙江始终高度关注乡村文化和旅游高质量发展,通过政策和市场两个轮子齐转动,既在精神文化方面富了乡村居民的“脑袋”,又在物质财富方面鼓了乡村居民的“口袋”,在发展目标、实现路径、制度创新等方面提供了有益的借鉴。

在文化生活方面,纵向贯通省市县乡村五级,按照“一条路径、一个方案、一抓到底”要求,组织实施文化产业赋能乡村振兴试点工作,以全省11730个“15分钟品质文化生活圈”为依托,以“三送一走”等活动为载体,整合“文艺下乡”“美育村”“乡村村晚”等活动,已实现浙江的城市乡村、山区海岛和社区街道100%全覆盖,在品质文化生活方面构建城市和乡村的生命共同体,在“文艺赋美”工程建设中保证乡村不掉队。

在旅游发展方面,以湖州为代表,项目“聚”出新岗位、产业“转”出新分枝、业态“融”出新机会、制度“保”出新发展、创新“迈”上新台阶,有效实现了“先富带后富、重点村带薄弱村、城乡融合共生”的“村富富农”共富计划。

其二,促进共同富裕,最重要最紧迫的是释放效能。

在以往的工作中,往往比较注重建设工作而对建成的设施如何发挥效能关注不够。浙江省在文旅赋能共同富裕过程中,不搞“花架子”,而是通过制定标准、研发指数、科学分析,平台运营、持续监测等体系化运行,扎实发挥了文化设施和旅游项目应有的作用,真真切切地让人民群众享受到文化建设和旅游发展的好处,显著提升了获得感、幸福感。

在工作实践中摸索出的公共文化资源配置闭环、精准服务闭环、管理调度闭环、评价监测闭环具有很强的可复制性,对于其他省份文旅赋能共同富裕发展具有积极的示范效应。

其三,促进共同富裕,最关键最突出的是资源配置。

无论是在城市还是在乡村,共同富裕工作要走得顺走得好,都涉及关键性资源的优化配置、高效利用、科学转化等问题。对于乡村而言,最重要的就是重新认识乡村经济社会发展的资源禀赋。

浙江省一方面围绕乡村非遗资源加大全链谋划、深化联动、产品共创、融合发展的力度,打开了非遗赋能发展的新局面;另一方面,通过有序流转乡村闲置房屋资源,多措并举推动品牌化、业态潮流化、管理统一化、资本多元化、产业融合化,有效培育了具有市场活力和发展持续性的新体系,从而为乡村闲置资源在价值实现机制上找到了创造性转化、创新性发展的新路径。首展、首秀、首游等持续在乡村上演,产业矩阵、项目集群、空间集聚的构建与探索,更是开辟了乡村文化和旅游发展的新方向。

其四,促进共同富裕,最艰巨最强大的是生态共生。

实现全体人民共同富裕是一项具有长期性、艰巨性、复杂性的系统工程。要把系统工程做好,就不可能依靠一人一部门的力量,而是要齐心协力、共促发展。

浙江在文化和旅游赋能共同富裕示范区建设中高度重视并有效建立了生态共生的模式,有力地推动了试点工作的高质量发展。

浙江推出了一系列举措,如“统一标识、统一信息公示牌、统一发布活动资讯、统一建设标准、统一服务”五个统一,“公共文化资源闭环、精准服务闭环、管理调度闭环、评价监测闭环”四大闭环管理,“全一屏掌控、服务一网畅达、监管一览无余”一体化协同模式,“统一规划、统一管理、统一营销、统一分客、统一结算”乡村民宿运作模式等,从而建构起文化和旅游赋能共同富裕高质量发展的稳定的内在机制。

在“文艺赋美”工程中,更是提出了“人人皆可参与”理念,形成了头部引领、广泛参与的文艺组织新生态;在非遗赋能发展中探索形成了就业增收型、项目集聚型、政府引领型、强产业链型、数字赋能型、跨区域帮扶型等多种形式的工坊发展体系;在联动发展上,以长三角乡村文旅创客大会为平台,推出“特派员”制度,引导文化和旅游领域行业精英深入乡村、服务乡村、发展乡村。

在开放共生、共建共享中,脱离了以往政府部门孤军奋战或者平台经营主体单打独斗的窘境,搭建平台、构建体系、吸收同道、多方共建、协同共生、共促发展,一个富有生命力的共同富裕模式渐渐清晰。

其五,促进共同富裕,最高效最持久的是品牌系统。

浙江在文化和旅游赋能共同富裕高质量发展中高度重视品牌的力量。围绕“吃、住、游、购、娱”形成了“百县千碗”“浙韵千宿”“浙派好礼”“浙里演艺”“浙里千集”等品牌系列,围绕乡村形成了“艺创乡村”“和美乡村”“美育

乡村”“唐诗乡村”“中药乡村”“非遗乡村”“海岛乡村”“宋韵乡村”“旅居乡村”等乡村品牌。围绕美丽庭院、美丽田园、美丽山林、美丽河湖、美丽绿道、美丽公路、美丽非遗等构建了美丽经济体系,形成了微改造、微场景、微创意等微路径。

浙江推出了一系列举措,如“统一标识、统一信息公示牌、统一发布活动资讯、统一建设标准、统一服务”五个统一,“公共文化资源闭环、精准服务闭环、管理调度闭环、评价监测闭环”四大闭环管理,“全一屏掌控、服务一网畅达、监管一览无余”一体化协同模式,“统一规划、统一管理、统一营销、统一分客、统一结算”乡村民宿运作模式等,从而建构起文化和旅游赋能共同富裕高质量发展的稳定的内在机制。

试点已见成效,未来仍需努力。文化和旅游赋能高质量发展建设共同富裕示范区,要继续坚持开放、合作、协同、共生的理念。

从市场角度看,构建文化和旅游供给与需求相互促进、动态平衡高质量发展模式的前提,是不断激发市场主体活力,让有效市场和有为政府有机结合,以优质产品和服务供给满足人民日益增长的美好生活需要。

在推动乡村旅游发展过程中,既要注重政策扶持、设施建设、环境优化、社会治理、组织强化,也要重视持续“激发广大农民的积极性、主动性、创造性,激活乡村振兴内在动力”,扶持一批立足乡村发展的“小微旅游企业。只有乡村居民从“旁观者”真正转变为“当事人”,政府的力量和市场的力量相互协同,乡村旅游发展才能“小事办实,难事办成,好事办妥”,才能真正产生实效,切实促进乡村旅游增收。

(作者单位:北京第二外国语学院旅游科学学院)

● 贯彻落实《若干措施》推动旅游业高质量发展

规范旅游市场秩序 提振旅游消费信心

□ 王天星

国务院办公厅近期印发的《关于释放旅游消费潜力推动旅游业高质量发展的若干措施》(以下简称《若干措施》)从5个方面提出了30条措施。在提升行业综合能力方面,《若干措施》提出,规范旅游市场秩序。主要措施包括,加强旅游市场执法,深入开展旅游市场整治。建立健全跨部门旅游市场举报投诉和执法协作机制,加强数据信息共享和线索移交,开展联合执法,坚决维护游客合法权益。

当前,旅游已经成为小康社会的标配、美好生活的必备,满足人民日益增长的美好生活需要是国内旅游发展的重要使命。旅游市场是否规范有序,关系到旅游者的合法权益,也关系到旅游目的地形象和声誉,更关系到旅游业高质量发展。今年以来,旅游市场呈现强劲复苏态势,然而,虚假宣传、不合理低价游、强迫购物及参加自费项目等违法违规行仍为在一些地方依然存在,影响了旅游者的消费信心,也制约了旅游消费潜力的释放,亟须加强治理。

一是整治无照经营行为,规范旅游市场准入秩序。旅游市场主体应依法获得相应的许可。国家之所以作出这样的要求,就是为了确保旅游经营者具备相应的条件,进而承担相应的责任,以维护旅游消费者的合法权益。由此,对于未获旅行社业务经营许可而擅自从事旅行社业务的行为,对于未获公安、卫生、消防等部门许可而擅自从事旅游住宿业务的行为,对于未获相关主管部门许可擅自提供观光游览活动的行为等,相关行政主管部门应严格执法,对上述违法违规行为进行整治,确保进入旅游市场的经营主体合法、合规。

二是查处违法经营行为,规范旅游市场秩序。任何市场主体均应在法律范围内开展经营活动。在广告宣传方面,市场主体应遵守广告法等法律法规,确保广告宣传真实、完

整、准确,不得存在虚假、误导;在价格方面,市场主体应遵守价格法等法律法规,做到明码标价;在竞争方面,市场主体应遵守反不正当竞争法等法律法规,不得采取低价倾销、给予回扣等非正当竞争手段;在销售方面,市场主体应遵守治安管理处罚法等法律法规,不得强迫或变相强迫消费者购买商品、参加自费项目。国家之所以对市场经营主体作出上述要求,就是因为相对于旅游消费者,旅游经营者在信息、实力、时间等方面均拥有相对优势,容易出现滥用自身优势,侵害旅游者权益的行为。对于违法经营行为,相关行政部门应严格执法,依法进行处罚,营造良好的旅游市场秩序。

三是开展信用监管,构建现代化治理体系。信用监管是指,相关政府部门基于经营者注册登记信息、司法裁判仲裁执行信息、行政处罚信息、信用评价结果等信息,对其信用状况依法作出认定,并向社会公布,与其他政府部门共享,对经营者开展联合监管、协同监管,让违法者、失信者“一处失信,处处受限”;让守法者、信用良好者受到优待、受到激励,看到守法、守信的好处,以推进市场主体规范经营、守法经营,实现市场有序运行。为规范旅游市场秩序,各级文化和旅游行政部门应依据旅游法、《文化和旅游市场信用管理规定》,对旅游市场经营主体实施信用监管,激励守信,惩戒失信。其他相关部门也应协同文化和旅游部门,依据相关法律法规推动旅游市场秩序不断优化。

总之,规范旅游市场秩序必须以严格执法为保障。唯有严格执法、持续监管、常态化监管,才能保障旅游消费者的合法权益,促进旅游消费潜力充分释放、推动旅游业高质量发展。

(作者为北京第二外国语学院文化和旅游政策法规中心副主任)

关于广西推动旅游民宿发展助力乡村振兴情况的专题调研报告

广西壮族自治区人大常委会专题调研组

旅游民宿是乡村旅游的重要业态,是助力全面推进乡村振兴的重要抓手。为了深入贯彻落实党的二十大精神,认真贯彻落实习近平总书记关于乡村振兴和乡村旅游发展的重要论述精神,推进《中华人民共和国旅游法》《广西壮族自治区旅游条例》《广西壮族自治区乡村振兴促进条例》等旅游民宿发展相关法律法规落地落实,广西壮族自自治区人大常委会于2023年9月至10月开展关于推动旅游民宿发展助力乡村振兴情况的专题调研,以促进广西加快推动旅游民宿高质量发展,更好助力乡村振兴战略全面实施。

一、基本情况及主要成效

在广西壮族自治区党委、政府的坚强领导下,广西各级各有关部门深入实施乡村振兴战略,认真贯彻落实旅游民宿发展相关法律法规政策,充分发挥乡村生态环境和旅游资源优势,因地制宜促进旅游民宿高质量发展,推动乡村旅游民宿规模持续壮大,旅游民宿集聚化、多元化、特色化、标准化、智能化发展步伐不断加快。据不完全统计,目前,广西符合文化和旅游部定义的旅游民宿约有3800家,全国排名第12,形成了桂林阳朔、贺州黄姚古镇、北海涠洲岛、崇左大新四大旅游民宿集聚区,旅游民宿发展有力助推了乡村振兴,具体表现为:

(一)旅游民宿发展赋能乡村产业兴旺和农民增收致富。旅游民宿业已成为广西乡村旅游的支柱性产业,并带动了餐饮娱乐、观光农业、农副产品加工、文化体育等配套产业融合发展。如崇左市大新县明仕村通过引进“秀田田园客栈”等一批特色旅游民宿,不断延伸餐饮、住宿、游乐等产业链,带动周边85家民宿和农家乐发展,助力乡村振兴迈出新步伐。2023年上半年,全区乡村旅游收入约993.62亿元,同比增长42.2%,占全区旅游总收入的23.5%,旅游民宿业在其中发挥了重要作用。

(二)旅游民宿发展助推乡村人居环境改善。旅游民宿的持续向好发展促进乡村人居环境整治,带动乡村整体环境绿化美化亮化,让游客看得见“这山那水”。根据文化和旅游部2022年

乡村旅游监测数据,乡村旅游区生活垃圾分类收集点覆盖率达91.9%,水冲式厕所普及率72.5%,接入生活污水处理设施的农户占比为63.1%,实现了山更青、水更绿、生活更美好。广西整合传统村落保护、乡村振兴补助资金等乡村建设相关资金,持续推进乡村旅游民宿集聚区村容村貌修复提升,同时一些品牌民宿也成为推进乡村环境整治、提升乡村颜值的重要力量。如北海涠洲岛涠爱民宿租用岛上17户村民住宅,在精心保留传统海岛民居风貌的同时,积极维护村庄环境卫生,让民宿更好地诠释乡村人居环境,传递乡愁乡情。

(三)旅游民宿发展激发乡村文化、人才和组织振兴。广西在“旅游民宿+文化”发展模式下持续探索和创新,助力乡村留住“乡愁记忆”,让乡村文化以活态化方式进行传承创新,不断丰富乡村旅游的文化内涵。旅游民宿发展为乡村人才振兴增添活力。各地加快旅游民宿人才队伍建设,在对旅游民宿从业人员进行培训的同时,鼓励返乡创业人士开发旅游民宿项目,成为推动旅游民宿发展的重要力量。此外,乡村旅游民宿的蓬勃发展促进乡村治理体系更加完善,为乡村组织建设注入了生机和活力。

二、主要措施

(一)聚焦制度建设,全面推动旅游民宿高质量发展。一是加强法治建设和规划引领。自治区政府于2020年印发《广西旅游民宿管理暂行办法》,北海市先后出台小型旅游住宿场所(民宿)消防安全管理规定、涠洲岛民宿报建管理办法等系列规定,并于2023年出台民宿管理和促进条例,条例成为广西首部地方性民宿管理法规,有力促进了当地旅游民宿规范管理和持续健康发展;自治区层面分别于2019年、2020年、2022年召开广西旅游民宿大会,出台《广西“十四五”文化和旅游发展规划》《广西乡村旅游高质量发展专项规划》《广西旅游民宿发展规划(2020—2025年)》,明确了旅游民宿发展的总体战略和发展目标等,为旅游民宿高质量发展奠定了良好基础。二是营造良好政策环境。柳州、北海、贺州市及来宾市金秀瑶族自治县出台奖励政策,对获评为

国家等级旅游民宿的,给予财政奖励,积极推动民宿标准化规范化建设。桂林市文化和旅游局等部门促进桂林银行推广“民宿贷”,对旅游民宿贷款给予信贷支持,截至2023年7月,为龙胜各族自治县大寨村的36家旅游民宿提供贷款授信5000多万元。

(二)聚焦升级发展,持续推进旅游民宿品牌建设和经营模式创新。一是打造特色旅游民宿品牌。广西各地有关部门积极引进和推动建设特色精品民宿,在全区打造一批具有地域特色、地方风情、人文情怀的民宿品牌。如阳朔县墨兰山舍获评为首批国家甲级旅游民宿,秀峰区逸居桃源、七星区本味宅忆、龙胜各族自治县金竹民宿等5家旅游民宿获评为首批二级旅游民宿,知名民宿品牌对桂林旅游民宿的发展起到了积极的示范引领作用。二是发展多元化经营模式。各地鼓励旅游民宿建立利益联结机制,探索多元化发展模式,包括“公司+经营户”型、“合作社+农户”型、“公司资本+农户”型、众创共享型等。崇左市在野鸟巢通过本地公司投资建设,引进经营公司选址、规划、设计及团队运营的方式,吸引了既见行旅、野白、西坡、万相、喜空5个高端民宿品牌入驻,以东南亚风情建筑特征作为特色,配套餐厅、酒吧、无边际泳池、水上图书馆、旅拍等业态,成为高端旅游民宿品牌聚集地和网红打卡地。

(三)聚焦行业监管,有力促进旅游民宿规范化发展。一是强化旅游民宿行业管理和服务。自治区有关部门坚持规范管理和促进发展相结合,在促进旅游民宿规范化建设的同时,不断优化民宿发展营商环境。如广西壮族自治区住房和城乡建设厅加强旅游民宿建设工程消防监管,并优化旅游民宿建设工程消防审验路径,今年以来累计对45个备案的旅游民宿项目开展抽查,发现问题隐患115条。各地不断压实相关部门责任,加大对旅游民宿行业的日常安全检查,如2023年上半年,河池市卫生健康委联合市市场监管局74家次,下达卫生监督意见书10份,立案查处18家。二是推动旅游民宿行业自律发展。鼓励各地成立旅游民宿行业协会,

积极发挥引导行业规范、人才培养、抱团营销等方面的作用。如广西旅游协会于2019年成立民宿客栈与精品酒店分会,积极引导品牌投资,指导民宿经营管理,并为政府制定旅游民宿行业监管政策提供智力支持。

(四)聚焦设施建设,加快提升旅游民宿服务能力和水平。广西对乡村旅游及旅游民宿基础设施和公共服务设施建设持续加大财政支持力度,并出台《关于印发自治区继续支持脱贫县开展统筹整合使用财政涉农资金工作实施方案的通知》,支持各地按规定整合相关涉农资金,用于乡村旅游等农业生产发展和农村基础设施项目,不断推动旅游产业融合发展。2021年以来,自治区先后下拨乡村振兴项目资金近4亿元,支持村级公共服务中心、游客服务中心、旅游厕所、旅游标识、停车场、汽车营地等旅游公共服务设施建设,深入开展乡村环境治理、河流清理、田园整治、退耕还林、文物修复等工作,乡村旅游公共服务体系不断完善,旅游民宿发展环境持续优化。桂林市投入各级财政衔接推进乡村振兴补助资金共计8069.06万元,支持62个乡村旅游项目的基础设施建设、田园综合体建设等,其中投入衔接资金2700万元,直接支持4个旅游民宿项目的基础设施建设,为乡村旅游和旅游民宿不断完善基础设施提供了有力保障。

三、意见和建议

(一)优化制度供给,为推动旅游民宿发展助力乡村振兴营造更好的法治营商环境。一是加快《广西旅游民宿管理暂行办法》修订进程。依据行政许可法、消防法、优化营商环境条例等法律法规的规定,完善相关条款,删除与上位法相冲突的条款;明确旅游民宿行业主管部门,厘清公安、住建、消防等各主管部门的工作职责,精准界定旅游民宿的定义,明确行业准入程序,应当符合的基本条件、需要办理的证照、旅游民宿经营主体的公共安全责任和食品安全主体责任等,筑牢旅游民宿发展的法治基础。二是出台《广西旅游民宿管理细则》。参考贵州省、云南省大理市的做法,配合《广西旅游民宿管理暂行

办法》修订,出台《广西旅游民宿管理细则》,以政府规章的形式,明确旅游民宿行业在治安、消防、卫生、环保等方面的强制性标准和规范,进一步理顺、优化相关监管程序,尤其是明确住宅类建筑改变为民宿建筑的使用功能、用地性质、变更程序等,不断优化民宿行业营商环境,支持和促进经营者依法依规经营,为相关部门加强日常监管提供有力支撑。三是出台旅游民宿等级评定地方标准。认真总结金秀瑶族自治县推广生态乡村民宿评级地方标准实践,参考四川省、贵州省做法,由自治区级旅游行业协会牵头,研究出台旅游民宿等级评定的广西标准,突出广西地方特色,对民宿分类、总体要求、公共环境和配套、建筑和设施、卫生和服务、地方特色、管理和经营、等级和标志、等级划分条件和方式等做出规定,对申报评级的旅游民宿进行评定,地方政府对获评为国家、自治区等级的旅游民宿给予相应财政资金支持。引导旅游民宿经营者依据地方标准改造升级,主动到相关部门办理治安、消防等证照,积极参与地方等级评定,既激发旅游民宿规范化发展的内生动力,又助力相关部门掌握民宿底数,依法依规开展监管和服务。

(二)加强行业监管,为推动旅游民宿发展助力乡村振兴筑牢安全根基。一是建立高效协同联动的工作机制。尽快明确旅游民宿行业主管部门,并在自治区及市、县三级建立联席会议制度,将联席会议办公室设在行业主管部门,建立各有关部门信息交流共享和定期联合执法的工作机制,在规划建设、规范管理、公共服务、环境营造、安全保障等方面同向发力,解决民宿发展中的难点问题,推动形成政府管理、部门联动、行业自律、企业履职、社会监督的综合治理格局。二是加强旅游民宿事中事后安全监管。旅游民宿有关监管部门要按“双随机、一公开”的原则,加强旅游民宿经营的事中事后安全监管,在监督检查中对问题民宿提出整改意见,并责令其限期改正,对民宿经营中存在的违法违规行为依法给予行政处罚。参考海南省经验,压实乡镇政府(街道办事处)、村(居)民委员会对旅游

民宿日常服务和事中事后安全监管责任,加强基层消防力量建设。住建、消防等部门要加强与乡镇政府(街道办事处)、村(居)民委员会的联系,准确把握当地旅游民宿的基本情况,不断拓展对旅游民宿监管的使用功能、用地性质、变更程序等,不断优化民宿行业营商环境,支持和促进经营者依法依规经营,为相关部门加强日常监管提供有力支撑。三是出台旅游民宿等级评定地方标准。认真总结金秀瑶族自治县推广生态乡村民宿评级地方标准实践,参考四川省、贵州省做法,由自治区级旅游行业协会牵头,研究出台旅游民宿等级评定的广西标准,突出广西地方特色,对民宿分类、总体要求、公共环境和配套、建筑和设施、卫生和服务、地方特色、管理和经营、等级和标志、等级划分条件和方式等做出规定,对申报评级的旅游民宿进行评定,地方政府对获评为国家、自治区等级的旅游民宿给予相应财政资金支持。引导旅游民宿经营者依据地方标准改造升级,主动到相关部门办理治安、消防等证照,积极参与地方等级评定,既激发旅游民宿规范化发展的内生动力,又助力相关部门掌握民宿底数,依法依规开展监管和服务。

(三)强化保障措施,为推动旅游民宿发展助力乡村振兴提供要素支撑。一是提供人才保障。参考浙江省经验,积极引导广西民宿管家职业认定和专业培训。在有条件的大专院校设立民宿管理专业,为旅游民宿发展培养专业人才,并为旅游民宿从业人员提供在职培训服务。引导相关大专院校与知名旅游民宿品牌合作,建立教学实践基地,鼓励学生到民宿开展岗位实习,为旅游民宿发展提供人才支撑和保障。二是加强基础设施建设。充分发挥财政资金杠杆作用,积极整合各有关部门的环境整治、绿化造林、垃圾处理、交通设施、河流治理等资金,加大对旅游民宿相关项目和设施的支持力度。吸引社会资本投入,鼓励国有投资平台采用直接投资、联合开发等方式参与旅游民宿基础设施建设和运营,引导民间投资通过政府和资本合作(PPP)、公建民营等多种方式参与乡村旅游和旅游民宿项目开发。三是强化资金和土地支持。进一步推广“民宿贷”产品,引导行业金融机构加大对旅游民宿投资者的信贷支持,为旅游民宿投资者提供更加便利的融资服务。建立旅游民宿保险体系,积极开展农村土地经营权和住房抵押贷款、农村居民信用贷款等试点。鼓励各地有序盘活闲置房、旧村寨、旧厂房、旧校舍等资源发展民宿经济。