

宋晓梧：积极发展旅游业 促进资源型城市经济转型

——国务院振兴东北办副主任宋晓梧在推动东北地区资源型城市发展旅游业座谈会上的讲话

作者：宋晓梧

党中央、国务院提出东北振兴战略以来，旅游业在东北地区特别是在一些资源型城市取得了明显进步，对调整经济结构、解决就业、保护生态环境、提升城市形象都起到积极作用。把旅游业作为东北地区资源型城市的新兴重点产业之一，并逐步发展成为接续替代产业，使旅游业成为这些城市新的经济增长点，具有重要的现实意义。

一、发展旅游经济对资源型城市转型意义重大

资源型城市转型这项工作在我国提出并得到重视，是从党中央下发《关于实施东北地区老工业基地振兴战略的若干意见》开始的。大家都知道，工业革命以来，经济发展主要依赖石油、煤炭、金属矿产等不可再生资源，发展到一定阶段，这些资源产地不可避免地要面临枯竭，资源型城市或地区的转型成为必须面对的问题。我国工业化起步较晚、经验不足，加之特有的机制和体制矛盾，造成资源型城市面临许多经济、社会问题，有的非常严重，造成了多次重大的群体性事件。党中央、国务院对此高度重视，把资源型城市转型作为影响经济社会发展的重大问题提到议事日程，采取多项措施积极推进转型工作，已经取得阶段性成果。但总体看，资源型城市转型面临的形势还相当严峻，具体表现在以下几个方面：一是接续产业亟待发展、资源开发补偿机制和衰退产业援助机制还未建立；二是地方吸纳就业能力较弱，特别像东北三省森工、军工、煤炭行业等困难群体有近 500 万人，枯竭矿山和破产重组老企业的富余人员较多，据我们调查，一些资源枯竭型城市失业率高达 30%；三是困难群体比重高，一些城市低保人员占非农业人口的 10% 以上，按照国际标准，一般低保人员只应占到 3-5%；四是社会矛盾积聚，不稳定因素增多，社会治安问题比较严重；五是许多地方生态破坏严重，部分地区存在重大地质灾害隐患，如阜新、抚顺等地的采煤沉陷区、煤矸石山等问题突出。

据统计，全国资源型城市有 118 个，其中东北地区占 30%，资源型城市转型工作是从东北开始的。我们在起草《国务院关于促进资源型城市可持续发展的若干意见(代拟稿)》过程中，温家宝总理明确指出这一文件应该面对全国。下一步资源型城市转型工作将在全国推开。东北振兴战略实施以来，国家出台了一系列优惠政策支持东北老工业基地振兴，对资源型城市采煤沉陷区治理、棚户区改造和发展接续替代产业等方面给予了很大支持。辽宁省阜新市是全国第一个资源型城市转型试点城市，其后在东北地区将试点城

市范围逐步扩展到大庆、伊春、辽源、白山和盘锦，目前试点工作已经取得明显成效。

在促进资源型城市转型过程中，发展旅游业是非常重要的一个方面。把旅游业作为资源型城市的新兴重点产业，并逐步发展成为接续替代产业，使旅游业成为这些城市新的经济增长点，具有重要意义。

一是有利于产业结构调整。资源型城市产业结构相对单一，一般以资源型主导产业为支柱。有些地方单一资源产业就占工业增加值的80%以上。随着资源的枯竭，这些城市逐步陷入困境。在转型的过程中，强调发展第三产业尤其是旅游业，非常重要。旅游业是一个关联度高、带动性强、乘数效应大的综合性产业，乘数效应系数为4.3%-5%。发展旅游业对资源型城市转变经济增长方式，实现产业多样化具有重要意义。

二是有利于增加城市就业。一些资源型城市就业人员60%以上从事煤炭或矿山的开采工作。一旦资源枯竭或濒临枯竭，就业岗位严重不足，原来从事资源开采业的职工技能单一，就业压力非常突出。旅游业是劳动密集型产业，包括吃、住、行各个方面，对一般人员的技能转变要求不高，加快发展旅游业为解决好资源型城市就业和再就业问题提供了有效途径。

三是有利于保护生态环境。一些资源型城市生态环境遭到较为严重的破坏，特别是在煤炭等一些矿区，环境、基础设施欠账较多。恢复环境不是一天两天就能办到的，但可以利用这些环境，把它加以改造，建设成为特有景区，从而促进旅游业加快发展。如德国的鲁尔区建设了人类采矿历史的标本，联合国授予了工业历史旅游景点。大力发展旅游业，很好的利用资源，可改变过去以破坏生态环境为代价来维持经济发展的传统做法。这样既可协调好生态效益和经济效益的关系，又可实现城市的可持续发展。

四是有利于提升城市形象。河南焦作就是这方面的典型，经过不断努力，焦作实现了从“黑色印象”到“绿色主题”的转变，提升了城市的形象。这对于吸引国内外游客，扩展城市发展空间以及吸引外部资金都起到了重要作用。旅游业是个朝阳产业，在中国正处于一种爆发式发展阶段。资源型城市尤其是资源枯竭和濒临枯竭城市，资源型产业已经成为夕阳产业了。以朝阳产业来接续夕阳产业，把这两者结合在一起是个非常好的创意，在这方面摸索出一条路子将是资源型城市转型的一个重要努力方向。

二、东北地区发展旅游业取得的进展和存在的问题

中共中央、国务院《关于实施东北地区等老工业基地振兴战略的若干意见》中明确提出了要“充分发挥

东北地区旅游资源丰富、独具特色的优势，大力发展旅游业”。东北三省和内蒙的同志也都逐步认识到发展旅游业的重要作用，并不断重视和支持发展旅游业，取得了较为显著的成果。根据有关材料统计，2006年，黑龙江、吉林、辽宁、内蒙古自治区的旅游总收入分别为350.96亿元、275.97亿元、970.5亿元、279.71亿元，同比增长25.23%、20.37%、32.1%、34.42%，增速明显快于全国平均16%的水平，也大大高于本地区GDP的增长速度。同时结合调研中了解到的一些问题，我们也要清醒地看到东北地区尤其是资源型城市发展旅游业还面临许多问题和困难，存在不小差距。东北地区旅游业发展，有以下六方面的不足。

(一)重视程度不够，发展观念亟待更新。相对于工业项目而言，目前大部分资源型城市对旅游业、现代服务业的重视程度仍然不够。主要领导跑工业项目、基础设施项目的劲头远远大于重视旅游业发展，相信各省市的旅游管理部门的同志体会都比较深刻。另外，在发展现代旅游的观念上，如何处理好政府和市场的关系，也需要进一步明确。对于东北地区来说，各级政府在加强扶持、规划和监管的同时，应特别重视发挥市场的作用。我和广东、浙江等地的一些企业家以及一些政府官员接触过程中，他们认为东北振兴，政府主导的劲头非常足，对怎样发挥市场作用的考虑比较少。当然，在振兴初期，政府多发挥一些作用是对的，但同时要着重创造一个良好的市场环境，让民营经济在市场中发挥更大的作用。另外，从发展旅游业条件来看，东北地区的山水很好，但是人文方面特别是工业旅游挖掘不够，下一步要统筹考虑、综合把握。

(二)旅游基础设施相对滞后，难以满足发展需要。东北地区自然禀赋较好，旅游资源丰富，但是基础设施却相对滞后。非常有名的一些景点，如长白山天池在全世界闻名，但与焦作云台山等景区相比，旅游基础设施仍有不小差距。还有一些地方，景点非常好，但交通发展滞后，上山只有一条路，车辆全部堵死在景区。改变东北地区资源型城市旅游基础设施滞后的状况，需要各级政府不断加大投入。

(三)产品结构不够合理，市场竞争能力不强。目前东北地区资源型城市旅游业大部分还属于顺访型，还不是专访型。我们去盘锦的时候，盘锦就专门介绍了这方面的情况，许多旅客都是到沈阳参观了世博园，顺便到盘锦进行观光。部分资源型城市的旅游资源具备很好的开发潜力，但从现实情况来看，尚未形成具有鲜明特色的旅游形象和旅游产品，对中远程旅游市场吸引力还不大，市场竞争力不强。

(四)区域旅游合作不够，缺乏整体协调机制。东北地区旅游业缺乏跨区域的整体规划和整体战略，区域合作不够。大多数城市还处在单打独斗的阶段，主要还是根据本地现有的旅游资源发展单一的、零散的景区和景点，相邻地区的类似资源重复开发现象时有发生。

(五)管理体制尚不健全，管理水平有待提高。怎样综合规划好东北地区旅游景区、景点，仍需要认真研究。要解决好管理体制问题，林业、水利等诸多部门要加强沟通、协调一致，像焦作云台山一样，把资源的综合优势发挥出来，把资源优势转化为旅游产业优势。由于管理体制存在一些问题，东北不少资源型城市旅游景点管理粗放，服务水平不高。

(六)旅游人才资源不足，队伍建设亟待加强。发展旅游业离不开旅游队伍的建设。东北地区景区除了高层的旅游管理人才缺乏外，服务人员如导游的水平也存在较大差距。国外著名景区非常重视旅游人才的开发，有的导游是大学教授业余担当。东北地区应加强旅游人才的培养，包括高层的经营管理人才以及营销、服务、导游等方方面面的人才。

三、促进东北地区资源型城市发展旅游业的几点意见

近日，国务院正式批复了国家发展改革委、国务院振兴东北办编制的《东北地区振兴规划》，规划设专章强调要积极发展旅游业，要发挥东北地区冰雪、森林、草原、湿地、边境及工农业旅游方面的优势，开发具有国际竞争力的冰雪旅游产品，发展森林旅游、草原旅游、工业旅游和农业旅游等精品。还提出要积极引导资源枯竭型城市发展工业旅游。针对东北地区资源型城市发展旅游业的实际情况，提出促进旅游业的几点意见。

一是加大政策扶持力度，完善旅游景区管理体制。目前资源型城市转型政策中提出了一些与发展旅游业相关的政策，但是还比较宏观。例如提到了要建立资源型城市可持续发展基金，用于资源开发补偿和发展接续产业援助，但具体怎样使用，针对性还不强。为促进资源型城市更好地发展旅游业，可以考虑根据资源型城市发展旅游业遇到的普遍性问题和情况，进一步深化这一政策。同时要进一步加强旅游行业管理的体制机制建设，解决行业管理和资源开发相脱节的问题。特别针对一些景区、景点多头管理，协调困难问题，要学习焦作开发云台山景区的成功经验，理顺体制、机制。

二是加强规筹规划，把握好旅游业发展方向。东北地区有条件的资源型城市发展旅游业首先要做好统筹规划，做到合理有序开发。发展旅游业要立足于本地实际情况，我们在推进资源型城市转型过程中，就提出了“一城一策、一行一策”，发展旅游业也不可能照搬别人的经验，要避免盲目贪大求全，绝不能搞破坏生态环境的人造景观。要通过旅游总体规划和专项规划，把握好发展方向。

三是打造旅游精品，提高地区旅游竞争力。发展旅游业，旅游产品体现核心竞争力。一个地区、一个

省、一个市，都应有在海内外旅游市场上有声誉、有影响、管理和服务上乘的精品旅游区或景点。有关部门的同志要从打造旅游精品做起，更好地开发利用优势旅游资源，加强本地区的旅游生产力建设。

四是加强区域合作，逐步实现无障碍旅游。东北地区地域紧连，文化历史也都有紧密的联系。《东北地区振兴规划》提出了包括东三省和内蒙古东部五盟市在内的东北振兴空间网络格局，可以概括为“一轴、两纵、五横”，在这个空间格局中如何把旅游业发展起来，把相关的旅游资源加以整合，是整个东北地区旅游规划需要深入研究的问题。许多资源型城市正处于这一网络格局的各个节点上。打破区划界限，共同促进东北旅游业发展，已经成为今年东北大中城市的重要振兴内容。两周前，我参加了东北“4+3”市长峰会，会议的主题就是共同发展旅游业。会上长春、大连、哈尔滨、沈阳、齐齐哈尔、吉林、鞍山七城市市长签订了《关于加强旅游战略合作的框架协议书》，提出建立旅游城市合作机制、打造旅游城市品牌、营造良好的旅游环境，共同搞好旅游宣传。另外在“两纵”中东便道的一纵涉及 13 个城市，这 13 个城市每年开一次联谊会，今年联谊会要在吉林白山市召开，据了解，会议的主题也是共同发展旅游业，打通 13 地市州旅游业发展通道。这说明发展旅游业已经成为东北振兴的一个客观需要。下一步东北各省市尤其资源型城市要不断深入区域合作，把工作做精、做深、做扎实，克服交通和行政体制方面的各种问题，逐步实现区域无障碍旅游。

五是加强基础设施建设，营造良好的旅游硬环境。解决东北地区旅游业基础设施滞后的问题，要进一步加大投入。焦作云台山景区投入近 10 个亿，仅景区外停车场就有 5000 多个停车位，景区内旅客摆渡大巴 100 多辆，所有外部车辆不能进入景区，管理也十分规范。加强旅游基础设施建设一方面要政府加强引导，另一方面要重点考虑吸引民间投资。改革开放 30 年，我国民营资本积累了大量资金，东北地区民营资本也具备相当实力，要积极引导他们投入旅游产业，这不仅有利于旅游基础设施的改善，也有利于改变景区、景点完全由政府投资、政府管理造成的许多弊病。

六是提高管理和服务水平，创造优良的旅游软环境。由于东北地区资源型城市发展旅游业起步较晚，旅游业发展在很大程度上还处于初期阶段，管理和服务水平总体上还比较粗放。要改变这种情况，不但需要旅游企业苦练内功，努力提高硬件配套水平和软件管理水平，还需要各资源型城市以“创优”、“创佳”为切入点，进一步优化旅游软环境，特别是要抓好旅游人才的培养，把东北旅游业总体管理和服务水平提高到新的层次。