

提高文旅康养首位产业 首位度的调查研究

市委政研室调研组

2021年11月24日，我市召开首届文旅康养发展大会，对巴中未来五年文旅康养产业发展作出系统性安排部署，为抢抓产业培育新机遇、增强老区振兴发展新动能、推动全市经济发展迈上新台阶指明了方向路径。在会议召开一周年即将到来之际，市委政研室聚焦提高文旅康养首位产业首位度主题，通过实地调研、走访座谈、查阅资料等方式开展专题调查研究，形成本报告，供决策参考。

一、突破发展文旅康养首位产业的标志性成果

（一）“四大旅游”推动全域发展多点开花。坚持“红+绿”主攻方向，国家全域旅游示范市创建加速推进，2022年1—9月全市累计接待游客**3329.19**万人次、同比增长**15%**，实现旅游综合收入**292.68**亿元、同比增长**11%**。一是**红色旅游持续唱响**。川陕苏区王坪旅游景区提档升级完成，川陕革命根据地博物馆、红四方面军总指挥部旧址纪念馆入围**2021**年全国博物馆年度参观量百强馆，年参观量均超百万人次。二是**景区旅游提质增效**。今年暑期，光雾山、诺水河、驷马水乡等景区广受游客青睐，**7—8**月全市累计接待避暑游客**397.24**万人次，

同比增长**33.21%**，旅游综合收入**36.13**亿元，同比增长**34.56%**。国庆假期全市**31**家**A**级旅游景区共计接待游客**27.46**万人次，实现门票收入**340.29**万元。三是**城市近郊旅游特色突出**。总投资**25**亿元的巴城城郊文旅环线项目加速推进，天马山森林康养度假区成为市民近郊度假避暑新胜地，恩阳“未来之眼”“空港花田”成为网红打卡地，恩阳古镇正积极争创国家级夜间文化和旅游消费集聚区。四是**乡村旅游蓬勃发展**。各县（区）以乡村振兴战略为牵引，以“三区同建”为依托，今年新建巴山田园综合体**16**个，恩阳区下八庙镇万寿村入选**2022**年中国美丽休闲乡村，巴州区天马山镇狮子寨村、恩阳区兴隆镇金鸭村、南江县云顶镇云凤村、南江县光雾山镇桃源村、平昌县驷马镇真茂社区等**5**个村（社区）上榜第三批省级乡村旅游重点村名单，全市乡村旅游战略支撑初步形成。

（二）“四个坚持”引领发展路径更加清晰。一是“规划主牵引”推进有力。《巴中市“十四五”文旅康养产业融合发展规划》编制完成，“**1+7+N**”文旅康养规划体系正在抓紧编制。各县（区）深入落实首位产业战略，把发展文旅康养产业作为助推县域经济增长的先导性、战略性工程，统筹制定总体规划、专项规划、配套政策，首位产业战略共识广泛凝聚。

各县（区）文旅康养首位产业战略规划

区域	自身定位	设定目标	完成规划
文旅新区	绿色经济核心增长极	建设践行“两山”理论示范区、国际休闲度假旅游目的地、中国内陆养生福地	1.《巴中市光雾山诺水河文旅融合发展示范区“十四五”发展规划》完成初稿，进入送审签发阶段
巴州区	城市休闲和城郊旅游康养示范区	建设川东北城市郊区文旅康养示范区、国内区域性知名休闲旅游、康养度假目的地	1.《巴中市巴州区全域旅游发展总体规划》 2.《巴中市巴州区“十四五”文化和旅游发展规划》
恩阳区	夜间文化和旅游消费集聚区	建设国家级夜间文化和旅游消费集聚区、国家级旅游度假区、天府旅游名县和国家全域旅游示范区	1.《巴中市恩阳区“十四五”文旅融合发展规划》 2.《巴中市恩阳区旅游规划专章》 3.《巴中市恩阳区旅游专项规划》
区域	自身定位	目标任务	完成规划
南江县	全域旅游发展先行区	建设国家全域旅游示范区、中国旅游休闲城市、国际休闲度假旅游目的地	1.《巴中市南江县文旅融合发展“十四五”规划》 2.《南江县全域旅游发展规划》
通江县	红色旅游融合发展示范区	建设全国知名红色生态旅游区、国内一流的红色旅游目的地	1.《巴中市通江县“十四五”国民经济发展纲要》

平昌县	乡村休闲旅游集聚区	建设国家全域旅游示范区、天府旅游名县、全国知名休闲度假旅游目的地	1.《巴中市平昌县“十四五”文化发展和文旅融合规划》
巴中经开区	“三区同建”创新试验区	建设生态旅游康养集聚区	1.《四川巴中经济开发区产业发展规划（2022—2026年）》

二是“创建主抓手”提速增效。川陕苏区王坪旅游景区聚焦创建国家5A级景区目标，加快推进硬件短板补齐、服务质量提升和景区业态培育；南江县、通江县获批天府旅游名县命名县，平昌县、恩阳区入列天府旅游名县候选县，恩阳区恩阳古镇、平昌县白衣古镇、南江县光雾山镇入选天府旅游名镇，通江县王坪村、南江县西厢村成功创建天府旅游名村，恩阳区张家院子获评天府旅游名宿，川陕革命根据地博物馆讲解员喻婷获评天府旅游名导。截至目前，全市天府旅游系列品牌达到11个，占全省总量的4.26%，个数和占比均位列全省第11位。巴中作为全省8个国家全域旅游示范区地级创建单位之一，已入列第二批国家全域旅游示范区创建单位，南江县、通江县成功创建省级全域旅游示范区，正积极争创国家全域旅游示范区。

天府旅游系列品牌创建情况

类别	天府旅游名县候选县	天府旅游名县命名县	天府旅游名镇	天府旅游名村	天府旅游名宿	天府旅游名导	天府旅游名品
----	-----------	-----------	--------	--------	--------	--------	--------

目标任务 (2021年-2025年)	4个县 (区)	4个县 (区)	5个	8个	3家	2人	3个
已争取获评的情况	4个县 (区)	2个县	3个镇	2个村	1家	1人	—

三是“新区主引擎”全面开局。文旅新区围绕“一区两地”发展定位和“135”奋斗目标，在体制机制、空间规划和项目建设等方面系统谋划、统筹推进。完成党工委、管委会及内设机构设置和4个区属事业单位组建，联动南江县、通江县深化“放管服”改革，实现171项行政权力委托审批。制定“135”项目清单，储备重大文旅项目87个，预估投资537亿元。新开工米仓山骑行道、关坝旅游集散中心、体育运动公园等8个重点项目，续建米仓大道、光雾山燕子岩客运索道、诺水河景区综合开发项目3个，累计完成投资54.61亿元。实施精准招商，与西安旅游集团、省体育产业集团等大型龙头企业签订总投资56亿元战略合作协议。

四是“节会主平台”作用凸显。举办第20届四川光雾山国际红叶节、首届四川诺水河国际溶洞节、第10届巴人文化艺术节等重大节庆活动。第20届光雾山国际红叶节期间全市累计接待海内外游客94.7万人次，实现旅游综合收入9.17亿元，比2020年红叶节期间增加0.9万人次，收入增加0.44亿元，游客人次和旅游综合收入分别恢复至2019年疫情前同期水平90%、98%。第10届巴人文化艺术节吸引周边8省（直辖市）

33 个市、州、区、县 500 余名嘉宾齐聚巴中，有力推动了泛巴区域文化交流、经济合作、文旅融合，现场签约项目 19 个、总投资 80.67 亿元。

（三）“四个集中”汇聚发展动能更加强劲。市县两级扎实推动政策、人才、要素、服务等向文旅康养首位产业集中，形成“一条心、一个调、一股劲”工作推进态势。

各县（区）文旅康养首位产业保障措施汇总表

区域	出台政策文件	重点文旅项目	提升服务水平重要举措	招引文旅人才(人)
文旅新区	1.《关于突破发展文旅康养首位产业的实施意见》 2.《关于加快建设“一区两地”的实施意见》	1.续建米仓大道 2.续建光雾山燕子岩客运索道 3.实施米仓山国际度假区醉美绿道改造 4.开工建设普陀村民宿集群	1.围绕智慧景区、免费 WIFI 服务、智能购票支付服务和智慧解说等升级打造景区“智慧旅游”系统 2.重新组建光雾山片区和诺水河片区 2 支综合执法大队	4
巴州区	1.《加快发展文旅康养首位产业实施意见》 2.《文旅康养首位产业专项考评办法》	1.启动建设天马山森林康养旅游项目二期 2.打造青包山田园综合体 3.建设灵山康养中心	1.打造“周末剧场”“晏阳初讲堂”等公共文化服务品牌 5 个 2.组建文化旅游队伍 200 余支，培育文旅带头人 300 余人	8
区域	出台政策文件	重点文旅项目	提升服务水平重要举措	招引文旅人才(人)

恩阳区	1.《促进旅游产业发展扶持奖励措施(试行)》 2.《关于突破发展文旅康养首位产业的实施意见》	1.启动米仓道主题文化公园建设 2.打造沉浸式购物中心“恩阳不夜城”	1.建立旅游信用“红黑榜”，设置全时段 96526 旅游咨询投诉服务电话，开展旅游市场综合整治 2.建立“恩阳法治跑团”文旅康养产业法治纠纷工作站，强化志愿服务	15
南江县	1.《文旅产业发展奖励扶助措施》 2.《旅游发展专项资金管理办法》	1.建设云顶茶乡文旅康养综合体	1.将文旅发展资金中三分之一用于旅游营销，拍摄《多彩南江》专题宣传片，文旅元素植入成沪高铁 2.注册文旅志愿者 500 余人，定期开展全民艺术普及、群众文化活动组织、乡村文化等活动等志愿活动	9
通江县	1.《突破发展文旅康养首位产业实施方案》 2.《促进文旅康养首位产业发展扶持奖励措施》	1.实施燕亭山旅游度假区一期（荔枝古道非物质文化遗产公园） 2.启动通江县鹰龙山养生公园 3.启动实施空山国家森林公园保护利用项目	1.建立“智游通江”全域旅游大数据指挥中心，实现智慧营销、智慧服务、游客需求等大数据分析一体化 2.建立旅游信用管理工作机制，在诺水河景区、红城映象等景区景点推行特色旅游商品无理由线下退货	19
平昌县	1.《旅游奖励扶持办法试行》 2.《关于突破发展文旅康养首位产业实施意见》	1.开工建设金宝山茶旅融合产业园 2.建成驷马三产融合示范片“巴山美丽乡村 父亲原乡”项目	1.开展“一季度一主题”的景区品质提升现场会，以“点对点看、面对面评、手把手推”提升 A 级景区品质 2.实施“景镇合一”体制改革，实现人财物等要素资源向景区聚集	20
经开区	1.《重点产业招商引资激励办法(试行)》 2.《产业发展规划》	1.续建九寨沟山综合开发康养项目	1.建立智慧公交系统、智能导览、智慧杆体等推动发展“智慧旅游”，构建多维度、立体化、全覆盖的文化旅游综合服务网络	3

二、当前提高文旅康养首位产业首位度面临的突出问题

（一）新区引擎动力不足。一是体制机制尚未完全理顺。据调查，文旅新区与南江、通江两县在项目资金申报下达、项目建设用地、社会事务管理等方面行政权责边界尚未完全厘清，经济区与行政区适度分离改革赋予新区发展的动力活力尚未充分激发，文旅集团在整合资源、撬动社会投资、推动新区景区运营效果上与预期有差距。二是人才支撑严重不足。受限于交通区位、发展环境、编制紧缺等条件制约，对高技术类和专业人才类人才吸引力低，大多数部门干部均从辖区各个单位抽调而来，文旅专业人才缺乏问题没有得到实质性解决。目前，新区**28**个编制，已使用**18**个；**8**个内设机构中，综合执法局暂无组成人员，除财政金融局和党政办公室分别有**3**人外，其余**4**个单位均是**1**人局（办）。三是发展环境面临制约。文旅资源富集区、文旅产业发展集聚区、重点生态功能区“三区叠加”现象突出，由于生态红线约束，光雾山关坝至大坝轨道交通、米仓山国际度假酒店等一些原有规划项目因生态环保问题无法落地。四是龙头带动作用发挥不强。实施具有国际水准的文旅康养项目未实现“零的突破”，世界地质公园、国家**5A**级旅游景区等金字招牌擦亮打响尚需时日。今年**1—9**月，新区累计接待游客**898**万人次，实现旅游收入**85.75**亿元，分别占全市旅游市场份额**27%**、**29%**，对全市文旅产业发展的带动力、贡献度还有待提升。

（二）消费市场整体乏力。去年以来，宏观经济“需求收缩、供给冲击、预期转弱”三重压力交织叠加，随着疫情防控

形势好转、防疫政策优化调整和系列稳经济促消费政策出台，文旅市场虽呈现回暖复苏态势，但要达到疫情前水平还存在不少堵点痛点。今年国庆期间，全国国内出游**4.22**亿人次，实现国内旅游综合收入**2872.1**亿元，恢复至**2021**年同期**81.94%**、**73.82%**，全省累计接待游客**4326.33**万人次，实现旅游综合收入**146.41**亿元，恢复至**2021**年同期**64.46%**、**53.46%**，全国、全省大环境趋势必对我市文旅康养产业发展产生一定制约和影响。**从需求侧看**，文旅消费需求比较低迷，担心感染病毒不敢旅游、家庭收入减少不愿旅游、各地防疫规定不能出游等问题并存，提振文旅消费面临诸多困难。调研走访**500**位市民，**76%**的受访对象反映，受疫情影响，出游频次大幅减少。**从供给侧看**，疫情冲击致使供应链不畅、市场成本升高，文旅行业市场主体扩大投资意愿不强，一些市场主体经营困难。调研**58**家文旅企业或个体工商户，超过**65%**的对象反映，今年上半年“旺季不旺”“淡季很淡”，成都、重庆、西安等主要客源市场来巴游客大幅减少，过夜游客数量下降明显，节假日期间景区周边不少酒店预订房率低于**20%**，一些农家乐、宾馆甚至停业歇业。

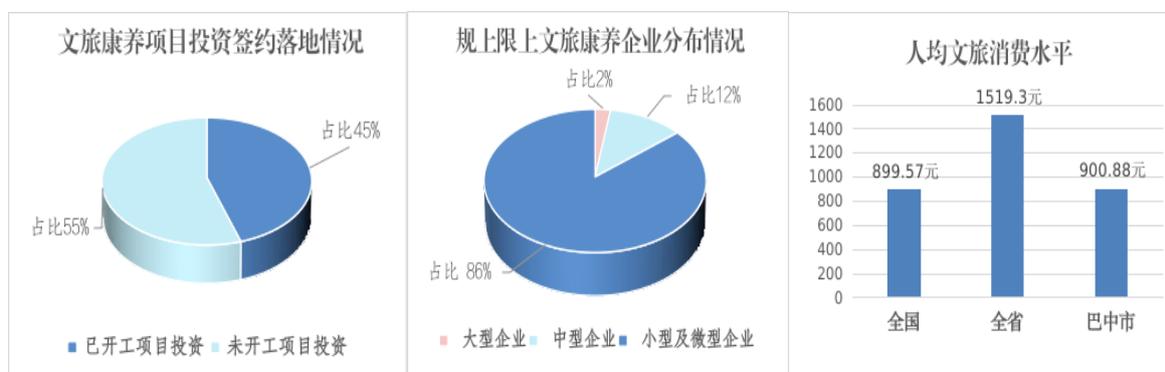
（三）文旅产品供给质量不高。随着经济社会发展，游客旅游出行方式发生深刻改变，亲子游、周边游、红色游、休闲户外等成为当前热门主题，但我市文旅产品供给与游客需求还不匹配。一是**文旅康养融合程度不深**。我市文旅康养产业总体仍处于传统观赏型旅游向参与体验型旅游转型的探索起步期，文化与旅

游未深度融合、文旅与康养未同频共振，“吃住行游购娱”和“商养学闲情奇”质量不高，在特色体验项目、自驾营地、康养基地建设方面短板突出，难以吸引高端客流和“回头客”。据统计，今年上半年，全市过夜游客占比仅**40%**，长时间驻留游客占比较低，深层次原因即核心文旅产品数量不多、品质不高、特色不显。

二是旅游接待能力尚显不足。我市现有旅游住宿设施企业**2937**户，客房总数**5.03**万间，旅游星级饭店仅**12**家，专业旅行社**28**家，在册执业导游**25**人，景区讲解员**56**名。品牌酒店和星级饭店较少，整体档次不高，专业从事导游服务人员短缺，除最热门的光雾山景区单日游客最大承载量达到**27000**人外，其余景区游客容量总体偏低。全市目前的旅游接待能力还不能满足年接待游客超过**3000**万人次的巨量市场需求。暑假期间，受极端高温天气影响，光雾山旅游景区成为避暑首选地，但由于接待能力不足，许多游客只能露天搭帐篷或放弃前往，此类现象在我市诺水河、驷马水乡等旅游景区同样存在。

三是景区间发展不均衡。光雾山、诺水河、恩阳古镇三大核心景区年均游客人次占全市景区旅游人次总量超过**40%**，景区旅游综合收入贡献占比超过**50%**，其余**19**个**4A**级景区虽然也拥有比较丰富的旅游资源，硬件条件也相对完备，但由于特色不够突出、业态不丰富、周边配套服务不健全，有的长期无人问津、门可罗雀。**4A**级以下**9**个**A**级景区，除距主城区和县城较近的能够吸纳一些本地客源之外，大部分比较萧条。景区之间发展极不平衡，全域旅游发展极不充分。

（四）促进经济社会发展贡献度未达预期。一是稳投资作用不够有力。2022年1—9月全市外抓招引新签约项目252个、计划总投资716.3亿元，新开工项目200个、计划总投资341.97亿元。其中，文旅康养类项目26个、计划总投资178.54亿元，新开工项目17个、计划总投资80.4亿元，文旅康养项目开工投资占比仅45%。二是市场主体量少质弱。“小散微弱”特征十分明显，据统计，全市规上限上文旅康养企业共计466家，其中大型企业11家、中型企业54家、小型及微型企业401家，分别占比2%、12%、86%，大中小微型企业分布不均衡，对提升文旅康养产业发展能级的支撑力严重不足。三是人均文旅消费对经济增长贡献不够。2021年，全国国内旅游总人次32.46亿，实现国内旅游收入2.92万亿元，人均消费899元；全省接待旅游人数4.84亿人次，实现旅游收入7352.76亿元，人均消费1519元；全市接待游客3660.4万人次，实现旅游收入329.76亿元，人均消费900元；从人均消费水平来看，虽与全国人均消费水平持平，但仅为全省人均消费水平59.29%。



（五）统计体系建设滞后。统计数据是反映经济社会发展

的“晴雨表”和“风向标”，其数据真实性、准确性直接关系到决策科学性。文旅康养产业是文化、旅游、康养、餐饮、住宿等多个产业的综合体，涉及领域广、统计指标多，建立符合行业特点、科学合理的统计体系对推动产业发展具有特殊意义。目前市统计局牵头初步建立了文旅康养产业统计体系，但其系统性、完整性、科学性还有待提升，从数据统计结果看，文旅康养产业相关数据在统计过程中存在漏统漏报、重复统计等问题，致使数据失真，最终既难以考察产业发展真实状况，又使发展成效不能完整全面地体现到经济指标上。比如，现有统计体系中，主要把文化、旅游及相关行业纳入统计范畴，针对文旅康养产业只是统计监测规上限上企业，体育、健康、养老等领域均未纳入文旅康养产业统计体系，统计覆盖面不够、数据源流失较多。

三、提高文旅康养首位产业首位度的几点建议

将文旅康养确定为巴中首位产业是完整、准确、全面贯彻新发展理念的科学决策，是绿色低碳发展的重要载体，是社会经济发展的重要支撑，也是满足人民美好生活向往的重要手段。提高文旅康养首位产业首位度，作用突出，意义重大，影响深远。当前，我市文旅康养首位产业发展正处于提质增效、转型升级的关键期，尤需保持战略定力，坚定信心决心，全力以赴补短板、扬优势、破瓶颈。为此，提出如下建议：

（一）全力推动文旅新区建设。优化完善运行管理机制，进一步厘清与通江县、南江县权责边界，进一步为新区依法灵

活赋权，以改革思维、创新举措破除在资源分配、项目申报、社会治理等方面的障碍。在林地报征指标、新增建设用地计划指标和城乡建设用地增减挂钩周转指标等方面给予文旅新区重点倾斜。

（二）持续优化政府政策供给。结合市域实际，梳理制定各类惠企政策，清理不合理限制条款，形成“政策锦囊”精准推送至文旅企业。用好产业链长制，建立政银企常态对接沟通机制，定期召开座谈会，帮助企业解决具体困难。

（三）充分激活文旅消费市场。深入研究国家优化疫情防控的二十条措施，适时策划推出“纵情诗意山水·畅游红色巴中”文旅惠民消费活动，鼓励星级酒店、旅行社、影剧院、非遗文创、特色旅游商品领域文旅市场主体参与，用好政府文旅消费引导资金，发放文旅消费券，形成持续消费热潮。

（四）不断丰富核心产品供给。围绕“吃住行游购娱”全链条全周期，高品质打造一批品牌酒店、特色餐饮、自驾游营地和露营基地。依托“智游天府”平台，利用大数据、云计算等新一代信息技术，提升景区智慧化、数字化管理水平。深度挖掘康养产业价值，强化与省内外高校、科研院所和养老机构等合作，加快建设一批医养、药养、康养科研基地和体验中心。联动南充、广元、汉中等周边市州，推动文旅、农旅、康养等产品优势互补、资源共享、业态共建。

（五）大力建强专业队伍。培养一批文旅康养专业人才，每年选配一批优秀年轻干部、专业人才到文旅新区、重点景区参

与挂职锻炼。用好“百千万引才工程”政策，引进一批懂管理、会运营、善谋划拥有实战经验的文旅专业技术人才，推行“政聘企用”等用才新模式，探索“技术入股+协议工资+效益分红”等薪资分配方式，吸引更多优秀人才扎根巴中建功立业。

（六）积极申办重大文旅节会。聚焦省委十二届二次全会赋予巴中定位，抓好旅游资源推广，发挥已获天府旅游品牌的带动作用，积极申办四川省文化和旅游发展大会、中国（四川）国际旅游投资大会、中国森林康养大会等重大节会，全面提升巴中文旅康养产业的影响力、吸引力和竞争力。

（七）加快推进市场主体升规上限入统。支持市内文旅龙头企业通过兼并、并购等方式壮大规模，引导文旅业态集聚区小微企业整合资源联合做大，通过统一标准、统一规划、统一管理，推动规范化、标准化、集约化发展，实现大中小企业融通发展，让发展成效更高质量体现到经济指标上。

（八）研究建立文旅康养产业统计体系。明确一名市级分管领导牵头负责，围绕全市文旅康养产业发展数据统计监测，组织市统计局、文广旅局、卫健局、市场监督管理局等单位持续深入研究我市文旅康养产业行业统计口径及方法，建立符合行业特点、科学合理的统计体系，开展文旅康养产业统计监测试点，适时开展全市文旅康养产业增加值核算，为市委市政府决策提供科学依据。

（调研组：谢翱、朱昇平、谭智黎）