

全域旅游视角下奉化乡村旅游融合发展研究

□陈蓉

全域旅游是指将一定区域作为完整旅游目的地,以旅游业为优势产业,进行统一规划布局、公共服务优化、综合统筹管理、整体营销推广,努力实现旅游业现代化、集约化、品质化、国际化,最大限度满足大众旅游时代人民群众消费需求的发展新模式。

全域旅游发展,乡村旅游是重头戏。全域旅游实际上是在横向和纵向两个层面上展开的。横向上说,是整个区域空间和全社会成员全员参与,游客从封闭的景区走向了开放的社区,当地的历史、文化、风俗和大街小巷、社区空间乃至居民家庭等都变成旅游吸引物,都可转化为旅游产品。纵向发展则是区域内的全产业参与,所有的领域、所有的行业都在全域旅游发展理念的指导下,通过“旅游+”的方式,与旅游业进行嫁接和融合,实现旅游化发展,把原来专门化的旅游产品供给扩展到所有的产业中去,让所有的产业领域都能够直接参与旅游业发展、都能够提供具有本产业特色的旅游产品和服务,让所有的产业都能够延伸到旅游业中,实现跨界盈利。要做这么多这么大的改造,显然城市不是很好进行,乡村因为其本身需要发展,在全域旅游的基础上建设乡村,一方面达到了建设乡村的目的,另一方面也实现了全域旅游的格局。

奉化乡村旅游发展的现状

1. 资源众多内涵丰富

自然资源丰富。西部山区拥有秀丽的四明山水,中部平原展示美丽的江南水乡,东部沿海则呈现绚丽的海洋风光。生态环境良好,拥有宁波市两大水源保护地,全年空气质量为优的天数达到300多天。

文化资源丰富。既有以蒋家为代表的民国根基,又有以布袋弥勒为代表的佛教文化;既有沪甬之间的血脉优势和乡愁基础,又有源远流长的红帮裁缝历史。另外还拥有奉化布龙、奉化吹打、奉化走书等国家和省级非物质文化遗产。古村、古居、古道遍布全区。

物产资源丰富。我区拥有水蜜桃、芋艿头、花木、茶叶、草莓等特色农产品,拥有“中国水蜜桃之乡”“中国芋艿头之乡”“中国花卉之乡”“中国雷竹之乡”“中国草莓之乡”“中国青梅之乡”等称号。

2. 发展迅速成效明显

我区乡村旅游起步较早,上世纪90年代起源于滕头村的社会主义新农村观光旅游,近几年发展迅速。据统计,2018年前三季度,全区共接待乡村旅游人数944.77万人次,同比增长14.53%,收入13.23亿元,同比增长23.42%。增长速度快,发展态势良好。2010年,我区被国家农业部和国家旅游局认定为全国首批休闲农业和乡村旅游示范县,滕头村获批全国首批休闲农业和乡村旅游示范点。滕头村、黄贤森林公园和岩头古村先后创建成为5A、4A和3A级旅游景区,我区拥有省级特色旅游村6个,省星级乡村旅游点8家,其中省三星级乡村旅游点的数量占宁波总数的41.2%,为宁波市最多;拥有省果蔬采摘基地3家,占宁波市首位。2017年,奉化区开启百村景区化工程,目前已创建成功3A级景区村庄7个,2A级景区村庄18个,1A级景区村庄23个,居宁波前列。

存在问题和制约发展的原因

1. 乡村旅游定位偏差,宏观管理能力不够

资金扶持未成合力。乡村旅游扶

持资金仍存在“碎片化”现象。目前,农办、旅游、文化等部门均有一定数额的财政专项资金,但部门之间各司其职,缺乏沟通和协调,专项资金的使用没有形成整体合力和综合效益。乡村旅游宏观管理力度不足,有关部门职能交叉重叠。

政策支持不尽完善。土地问题是制约我区乡村旅游发展中的关键性因素,如目前不少乡村都在兴办民宿,大多数民宿是在现有房屋基础上进行改造升级,但奉化大部分老房子建筑面积偏小(户均面积只有0.4亩),且拆翻建等政策管制严格且手续繁琐,导致农民自己住房面积不够,想要发展和提档升级无从谈起。

2. 开发经营理念落后,品质提升进展缓慢

经营开发理念落后。我区的乡村旅游经营者大多以农户为主,从业者年龄偏大,整体文化层次低,专业素质不高。经营理念较落后,专业化和高素质的管理销售人才缺乏。以大堰镇民宿集聚区为例,经调研,共有从业人员102人,其中40岁以上的人员有6名,占63.73%,大部分从业人员均未受过高等教育,仅有3名导游和3名厨师有初任培训的经历。

缺少精品示范引领。我区乡村旅游点多,但总体影响不大,美誉度不高。目前发展较好的滕头村以乡村观光、学生基地和民俗活动为主,一日游居多,休闲度假的功能不强。在专家看来滕头村堪称乡村旅游的模范,但不是典型,因为它无法复制。大堰村以其得天独厚的自然条件一直走在奉化、学生基地和民俗活动的前端,但也存在基础设施落后,旅游交通不够完善等问题。

文化内涵挖掘不深。我区各地乡村旅游资源异彩纷呈,乡村自然风光与民俗人文底蕴交相呼应,为开发乡村旅游提供了大量的资源素材,但目前我区的乡村旅游仍未从根本上摆脱以农家乐为主打产品的粗放经营阶段,未能深入挖掘乡村旅游资源的文化内涵,富含乡愁乡情乡怀内涵的蒋氏文化、红帮裁缝、弥勒圣地等文化资源未能升华为乡村旅游品牌建设和区域竞争力提升的核心元素,因而至今未能形成独特鲜明的乡村旅游形象。

推进乡村旅游融合发展的建议对策

1. 科学编制乡村旅游总体规划,充分发挥引领作用

一是要将乡村旅游纳入社会主义新农村建设总体部署。要明确乡村旅游发展同社会主义新农村建设工作之间存在的方向引导、产业互动和资源利用等关系,使新农村建设目标成为我区乡村旅游发展的根本目标,提高新农村建设与旅游产业发展的融合度。要为我区乡村旅游合理定位,为今后发展提供引导和规范,减少盲目开发和无序竞争,使乡村旅游步入正轨。

二是要统筹城乡发展以推进一体化进程。要通过发展乡村旅游整合乡村资源,推动乡村产业结构优化,促进城市富余资源有效转移到乡村,增强农村经济实力增加农民收入。要打破行政区划限制和条块管理障碍,合力配置旅游公共设施,优化乡村旅游和农村生产生活环境。

三要充分挖掘广大乡村所蕴藏的丰富资源和发展潜力。注重旅游目的地形象塑造和地方特色展示,贴近自然、保持乡土特色,避免城镇化;注重人文与自然的和谐融合,避免过度现代化。努力补齐特色不鲜明、品牌不突出的短板,提升我区乡村旅游在宁

波乃至全省全国的竞争力和影响力。

四要促进农村资源可持续利用,强化生态保护。规划要突出生态环境与环境的保护,有效制止一哄而上、竭泽而渔的现象,促进乡村旅游可持续发展。要充分发挥规划的引领作用,高水准策划我区乡村旅游新理念,高质量打造乡村旅游新品牌,高品位塑造乡村旅游新形象。

2. 扎实推进“百村景区”工程,营造良好旅游环境

“百村景区化”建设是全域旅游发展的基础性工程,以“一村一品”带动乡村振兴,做到既融入整体“大环境”,又体现特色“小气候”,进而实现“景在村中、村在景中”。一要以“美”为基本要求。要有一个整洁、优美的人居环境。重点围绕“十二个有”,有入口形象、有停车场、有服务中心、有A级厕所、有标识系统、有智慧旅游、有乡村景点、有游览线路、有经营主体、有一批经营农户、有管理制度、有创建方案,加快建设旅游公共配套服务体系,强化旅游要素建设,建立多渠道的旅游服务投诉渠道和游客满意度现场调查机制。

二要以“特”为发展需求。一方面,乡村景观建设要有特色。既可以结合农村生态风貌,融合周边的自然环境,打造人与自然和谐相处的生态景观,也可以结合各村村规民约、文化古迹等文化资源,打造文化长廊、纪念馆等文化景观。另一方面,乡村氛围营造要有特点。随着大众旅游时代的到来,游客越来越注重旅游的体验和参与,要充分利用传统节日,做好传统美食,讲好传统礼仪,弘扬民俗文化,让游客在体验传统文化的魅力。同时,奉化有不少非物质文化遗产,例如奉化布龙、奉化吹打等。要把乡村景区化建设与非遗保护结合起来,让游客参与其中,既增加旅游的乐趣,又促进文化的传承。

3. 着力加强品牌培育,提升乡村旅游品质

发挥精品示范引领作用。以加快建设“四季花香”“桃花盛开”“海韵渔歌”三条风景线为契机,以加快推进“百村景区化”工程为方向,积极挖掘风景观光、农事体验、乡村游乐、花木观赏、休闲养生、精品民宿等特色,培育A级景区村庄,形成辐射效应,逐渐以点带线、以线串块,带领全区乡村旅游向高端、精品发展。同时,我区拟定全域旅游精品村创建计划,在全域旅游的宏图下,逐步构建具有精品示范效应的乡村旅游“奉化模板”。

引入先进经营管理模式。积极探索“公司+农户”“公司+村集体经济组织”“旅行社+乡村旅游经济组织”等先进经营管理模式,改变小、散、乱的粗放经营状态,提高乡村旅游对壮大农村经济、提高农民收入的综合效应。

加强培训,提高从业人员的整体素质。要加强对乡村旅游经营者、从业人员的职业素养和专业能力培训,提高服务水平,倡导诚信经营、文明服务。提高培训层次和水平,邀请国内专业乡村旅游培训团队开展各类专业培训,为品牌化建设、市场化运营、区域性竞争打下坚实基础。

加大宣传力度,拓展乡村旅游市场。要加大对宣传推介力度,努力推广旅游新产品,积极打造奉化乡村旅游新形象。要充分发挥电视、广播、报纸等传统媒体作用,通过开辟专栏、播报宣传语、拍摄播放公益宣传片等方式,及时向社会发布精品景点及线路的实时信息,提高传播影响力和舆论引导力。加强区域联合,主动与长三角各大城市合作,做到优势互补、资源共享,客源互送,共创精品旅游线。

作者系区旅游委干部

学习角

【退役军人管理保障机构】

组建退役军人管理保障机构,维护军人军属合法权益,让军人成为全社会尊崇的职业。

教育系统“监审联动”监督模式的构建与实践

□卢春燕

区纪委、监委驻教育局纪检组积极履行监督职责,充分发挥驻在部门内部审计监督作用,将纪检组的纪检监察与驻在部门的审计监督有机结合,建立了“监审联动”监督工作机制,形成了派与驻的监督合力,实践证明“监审联动”工作机制是一种有效的监督方式。

“监审联动”的基本架构

纪检监察部门与内部审计分属于两个不同的部门,由于职责分工、监督侧重点的不同,单独行使权利一直以来难以收到理想的监督效果。一方面,内部审计虽能通过对同级或下属部门财务的各项审计及时地发现问题,并可以对那些具有倾向性、苗头性的问题做出及时的整改方案,但对查出问题的处理手段缺乏刚性,无法对出现问题的人员给予相应的处罚;而另一方面,纪检监察部门虽能通过监督检查对违反纪律的人员进行惩处,以保证教育系统内部政令的通畅,确保国家法律法规的有效实施,但难以在第一时间获得相关的问题线索。

如何有效整合纪检监察与内部审计的监督力量,形成资源共享、手段互补的联合监督机制,成为驻教育局纪检组多年来思考与探索的一项重要课题。通过不断地研究与实践,区教育局近年来逐步建立并完善了“监审联动”工作机制,搭建起纪检监察与内部审计工作融合与沟通的桥梁,合力对下属学校(单位)及工作人员进行监督,有效地发挥双方的监督职能,提高了监督效率。

“监审联动”工作机制的组织架构是在驻在部门局长室、纪检组统一领导下设立监审联席会议制度,实现监审合作、资源互补、信息共享。监审联席会议由局主要领导为组长,纪检组长为副组长,纪检组、监察室、计财科、组织人事科等职能科室负责人为成员,监审联席会议办公室设在纪检监察室,由纪检监察室主要负责人任办公室主任,负责处理联席会议日常工作。联席会议的主要职责为:研究制定教育专项巡察与内部审计工作计划方案,研判监督与审计中发现问题并提出整改意见建议,查处巡察与审计中发现的违规违纪人员。其中明确了纪检监察室的部门职责:积极排查并及时认识下属学校(单位)的问题及风险隐患,提供被巡察、审计学校(单位)举报线索及明确监督方向,参与并配合各项巡察、审计工作的实施,对巡察、审计整改落实情况进行督查,负责核查巡察、审计发现的重大违法违纪线索,对查实的案件依法进行查处,对有关责任人提出处理意见。

“监审联动”工作机制从制度上保证了纪检监察和内部审计部门的协作规范化、常态化、集约化。既保证了内部审计“对单位(学校)内部财务收支及经济活动进行全方位监督,通过审计签证评价与审计服务等方式,帮助被审计单位(学校)完善内部管理和内控制度,依法规范办学,促进教育事业健康发展”的职责履行;又促进了纪检监察“对驻在部门的政治纪律、组织纪律、财务纪律等执行情况全面监督,通过执纪与问责等方式,保障驻在部门党风廉政建设主体责任的落实”的职责履行。

“监审联动”的监督模式

“监审联动”工作机制是驻教育局纪检组的一项监督创新,其中监审联动监督模式已被广泛运用于对基层学校的巡察与内审工作中,并形成了监审同步、纪检跟进、内审取证等多种工作模式。

监审同步模式。对派驻部门下属单位或系统内部专项巡察或审计过程中,纪检监察与内部审计同步进行,便于在巡察或审计过程中发现问题线索时能同步查证、及时纠正处理,使监督更具及时性。如今年上半年监审联席会议安排的学校食堂专项巡察过程中,发现了粮油等大宗物品采购价格略有上调的疑点,纪检监察人员及时找相关人员了解情况,内审人员及时调取合同并进行调查取证,固定了调价机制不规范、内控制度缺失的问题证据。对发现的问题,监审联席会议及时进行分析研判,认定了大宗物品采购管理部门本次调价程序不到位、调价不合理、但尚未执行从而也未造成后果的事实,于是及时下发了整改通知,使管理部门在第一时间纠正了调价审核程序,及时阻断了可能发生的违规问题。监审同步把问题发现在苗头阶段,解决在萌芽之中,使监督更具预防性。

纪检跟进模式。在组织进行的常规性内部审计过程中如发现问题线索时,及时反馈给监审联席会议办公室,纪检监察部门及时跟进监督调查、对违纪人员进行问责处理。如在2017年“公款消费、公务支出”专项审计中,发现部分学校、单位存在违反中央“八项规定”的问题,包括个别学校餐饮发票未附就餐审批单、个别单位公务用车运行维护费超出规定标准等,纪检组立即对相关单位进行督促整改,对相关责任人员进行谈话提醒,防止小问题变成大问题,使监督更具权威性。

内审取证模式。纪检组在对下属学校(单位)巡察过程中发现问题线索,涉及尚未确实的财务问题,则通过监审联席会议办公室及时安排内审取证,固定相关证据。如在对一所学校巡察过程中发现大量采购未办理政府采购手续直接交给相

关供货商供货的线索,立即指派内部审计人员进行审计取证,最后审计查实“该校在学校无年度采购预算计划及预算资金情况下,不按规定程序擅自采购电脑设备、监控设备、厨房设备、绿化工程、体育器材、LED设备、印刷服务、广告宣传等共46项,合计金额人民币1645119.44元,经比对2015年、2016年奉化财政局规定的《政府集中采购目录》,其中31项采购项目应纳入政府采购而未办理政府采购手续,合计金额人民币1037770.44元,至今尚无法支付采购款项”事实。纪检组根据审计证据认定该校校长负有主要责任,及时建议驻在部门免去其校长职务并给予记过处理,防止了小错误变成大错误。

“监审联动”的作用与成效

“监审联动”工作机制在目前国家监察体制改革的大环境中,特别是实现对公职人员和公权力的监督全覆盖的背景下,建立起更加科学、规范的监督体制和监督机制更具有现实意义。而纪检监察与审计监督对教育系统经济活动监督领域的交集与监督目标的一致性,决定了建立监审联动工作机制的必然性与可行性;而审计监督查证、签证、定性手段与纪检监察举报调查、执纪、问责手段的互补性,又决定了建立监审联动工作机制的必要性与可操作性。审视近年来教育系统“监审联动”工作机制的探索与实践,通过双方监督资源的整合与监督职能的互补,建立高度融合的全覆盖监督体制,大幅提升了监督合力,增强了教育系统风险防控的有效性。

“监审联动”使监督更具针对性。通过“监审联动”工作机制,根据驻在部门的热点、难点问题和不同时期的工作重点、群众反映强烈的问题进行主动巡查、审计,使监督更具针对性。监审联席会议在制定2017年教育内部巡察与审计方案过程中,根据新时期教育行业的新情况、新特点,将上级纪律规定的新要求、系统内存在的廉政风险新动向、教育改革发展需要的新目标进行综合评估,制定了“工作目标完成情况、内控建设情况、学校财务管理情况、公务支出公款消费管理情况、学校食堂管理情况、廉洁自律遵守情况”等本年度巡察、审计监督重点,实施了30余所学校(单位)的审计和10余项专项巡察,既有“中职学校国家助学金发放规范”的点上巡察,又有“学校专项资金管理”的线上巡察,更有学校校长责任审计的面上巡察,使监审联动与教育局重大决策同步部署、同步监督,始终紧紧围绕教育改革大局而开展,使监督更具针对性。

“监审联动”使监督更具预防性。通过“监审联动”工作机制,运用监审联席会议平台,及时落实国家新政策、法规,及时发现问题、整改问题,通过监督关口前移降低违法乱纪的风险。监审联席会议定期将在巡察与审计过程中发现的问题进行分析处置,对一些轻微个别问题,如审计发现的学校近百项需要规范的个性问题,采用“整改建议书”方式,要求相关学校定期纠正,通过及时发现、及时提醒、及时纠正的即时处理方式,防止小疏忽变成大问题,形成“早发现、早提醒、早纠正”监督机制,破解监督滞后短板;对巡察、审计发现的一些普遍性问题,如学校内控制度不健全、存的廉政风险隐患的问题,则督促相关职能部门完善制度、堵塞漏洞,防止小漏洞变成大腐败。教育局2017年已根据监审联席会议要求,专门召开了教育系统内控建设动员大会,局党委书记周永龙就全区教育系统开展内部控制建设工作进行了专题部署,制定并完善了各类财务管理及风险控制制度,明确了“权责一致、有效制衡、分事行权、岗位设权、分级授权”的内控要求,建立了议事决策、预决算、政府采购、资产管理等内控制度和部门及岗位间的协调制衡机制,使从严治党 and 党风廉政建设主体责任真正得到了落实。

“监审联动”使监督更具实效性。通过“监审联动”工作机制,实现了纪检监察和审计工作的无缝对接、派驻纪检组与驻在部门的联动运作,使一些原本需部门间多次沟通协调才能完成的事项变成日常工作,减少监督工作协调难度和管理成本,使工作开展更加顺畅、力量更加集中、效率更加提高。教育局通过监审联席会议协作互动平台,充分发挥监察部门、组织部门、内审机关、其他联席会议成员单位等多方力量,形成事前沟通、事中配合、事后结果共同运用的监督管理体系。巡察、审计前,将组织、纪检监察等方面了解的情况进行汇总,提高巡察、审计针对性;巡察、审计中,发现违反党纪政纪的问题及线索,及时由纪检部门介入调查处理;巡察、审计后,将巡察、审计结果作为廉政建设、纪律处分、干部年度考核、职务任免和奖惩等的重要依据。“监审联动”工作机制把事前防范、事中预警和事后监管有机结合起来,通过发放审计监察建议、督促整改、建章立制、问责追究等手段,全面深化监察审计结果的运用,不断扩大“监审联动”工作成果,形成监督管理的完整链条,确保在基层权力运行的全程跟踪监控中能及时发现情况,妥善解决问题,使基层权力公开透明运行,服务教育改革发展稳定大局。

作者系驻教育局纪检监察组组长



尚田河
郭宏尉 摄