

调研报告

构筑旅游交通新体系 激发高质量发展新引擎 ——陕西省交通运输与旅游融合发展调研报告

近年来,陕西省旅游经济快速增长,产业格局日趋完善,市场规模品质同步提升,旅游业已成为陕西省国民经济的战略性支柱产业。交通运输作为旅游业的基础支撑和先决条件,对旅游业的带动和发展作用愈加凸显。在旅游消费升级的大趋势下,对标高品质、多样化、个性化的旅游需求,系统梳理当前陕西省交通运输与旅游融合发展现状及存在问题,从工作机制、发展模式、供给体系、市场环境等方面提出相关发展思路,加快交通资源、旅游资源优势向社会经济优势转变,为全省经济社会发展实现追赶超越发挥支撑引领作用。

一、陕西省交旅融合新业态快速发展

近年来,陕西省综合运输体系不断完善、运输服务品质持续提升,对旅游业快速发展起到了重要保障作用。2019年陕西省旅游业迎来井喷式发展,旅游业直接带动就业人数277.95万人、间接带动就业人数为495.69万人、接待国内外游客7.07亿人次,同比分别增长7.1%、9.6%、12.2%,实现旅游产业总收入7211.2亿元,占生产总值比重为27.96%,成为经济社会发展的重要引擎。

(一) 旅游交通网络体系基本建成

“十三五”以来,陕西交通取得了长足发展,已初步构建起连接主要旅游城市和重点景区间的旅游交通基础网络,基本实现4A级以上景区旅游客运线路全覆盖,从根本上解决了游客从旅游客源地到达旅游目的地的难题,缩短了旅客出游时间。截至2019年年底,陕西省“2367”高速公路网主骨架基本形成,公路总里程达到18.01万公里,其中:高速公路里程5593公里,国、省干线公路里程25727公里,县道、乡道及村道里程152316公里,打通了33个省级出口的22个,联通了107个县区中的99个,实现了全省收费公路ETC全覆盖,确保临潼、礼泉、大荔、黄陵等16个国家全域旅游示范区通高速公路;铁路营业里程达到5300公里,高速铁路里程达到856公里,基本形成“两纵五横三枢纽”骨架网,与周边中心城市建立“一日旅游

交通圈”;形成西安咸阳、榆林、汉中、延安和安康“一主四辅”民用机场体系,特别是西安咸阳国际机场通航点达到67个,航线75条,联通全球36个国家、74个主要枢纽和旅游城市,2019年旅客吞吐量排名全国第七位,构建起全国旅游和走出国门旅游的航空大通道。

(二) 旅游交通服务功能逐步完善

近年来,陕西省积极拓展机场、火车站、客运站等客运枢纽旅游服务功能,加紧建设通往3A级及以上景区、省级以上旅游度假区、旅游镇等旅游目的地高速公路、国省干线公路、旅游专用路的旅游引导标识体系及相关附属设施。因地制宜在全省92对高速公路服务区中增设停车、餐饮、超市购物、住宿、汽修、加油、充电、加水、休闲娱乐等服务功能,交通旅游服务向规范化、标准化、网络化发展。例如,宁陕服务区依山而建的客房和六角亭茶座独具特色,是集停车、休闲度假、旅游观光于一体的多功能服务区;延安富县三道湾公路休闲区是美丽干线公路的示范点,将自然风光传统文化与公路文化完美结合,功能设施齐全,给旅客提供停车休闲的舒适环境。

全省三级及以上客运站150个,其中一级客运站37个、二级客运站98个、三级客运站15个,逐步完善旅游集散功能。从事客运车辆18705辆、客运企业数量542个,其中具有旅游功能的车辆9334辆(占比49.9%)、企业448个(占比82.6%)。例如,汉中形成了以火车站为中心,以多个汽车站为节点的旅游集散中心网络。纺织城客运站是西北地区集地铁、公交、出租、长途、商贸及旅游服务为一体的综合性交通枢纽,通过发展旅游直通车、引进机场巴士,实现了客运企业转型的良好探索。

(三) 旅游交通产品不断创新

旅游公路是兼具交通与旅游双重功能的公路,同时也是交通与旅游融合发展的重要载体。陕西省根据自然生态及历史文化特点,发挥资源优势,打造特色公路旅游线路。目前,全省累积创建美丽干线公路5529公里,其中咸阳市G211线、渭南市G242线、渭南市G108线等18段美丽干

线公路,形成了“干线公路+特色产业+乡村旅游”旅游品牌。陕南地区形成了G210、G108 秦岭南麓公路、S107 秦岭北麓公路等旅游线路。陕北地区支持红色旅游景区直接配套的红色旅游公路建设,改建枣园、甘泉大峡谷等旅游公路,新修延川县文高公路连通梁家河与“中国传统村落”甄家湾。2016年,陕西省出台了《陕西省自驾车房车营地行动计划2016—2020》,自驾露营地建设不断推进,西安、宝鸡、商洛等市建设了白鹿仓、法门寺、关山草原、柞水终南山寨等一批自驾车房车营地和生态停车场,为游客在选择对象和体验自由等方面提供了新的空间。

2017年8月,纵贯陕西南北全长828.5公里的沿黄公路正式通车,这条路不仅是沿着黄河修筑的一条交通要道,更是领略黄河风光的一条黄金旅游线,沿黄公路串联陕西省4市12县,经过8个国家级贫困县,连接了黄河西岸陕西境内黄河壶口瀑布、韩城党家村等50余处旅游景点、3A级以上景区16个,惠及沿线群众超过200万人,对沿线旅游开发起到极大的促进作用。

(四) 旅游交通市场活力不断释放

随着郑西高铁、大西高铁、西成高铁开通,道路客运对旅客的吸引力正日益消退。然而得益于旅游业的发展、私家车的普及和自驾游方兴未艾,陕西省观光休闲游客数量逐年增加,高速铁路仅仅解决了城际快速直达,从城市再向各个旅游景点的游客集散仍然需要机动灵活的公路运输承担。

陕西省传统客运业抢抓这一机遇,2018年7月,省道路运输协会组织西安市陕西省汽车总站、榆林恒泰、渭运集团、汉运集团等25家企业成立陕西旅游集散中心联盟,致力于打造客运带动旅游,旅游促进客运的“站运游一体化”新模式孵化平台,通过“好行网”“三秦乐行”“汉中行”等一批有影响力的交旅融合服务信息平台,推出“门票+车票”“车票+门票+酒店”“车票+酒店”等“一站式”市场化运作模式,开启了陕西省道路运输企业抱团发展旅游的新阶段。

二、陕西省交旅融合发展面临的主要问题

管理部门的联合推进,基础设施的不断完善,客运企业的业态创新,这些改革和发展的探索不仅顺应了市场消费升级的需求,而且正在构建陕西省交通运输与旅游融合发展的新兴生态。但是,我们发现在交旅融合发展过程中仍然存在一些问题,主要表现在:

(一) 交通基础设施建设与旅游业发展不协调

关中、陕北、陕南三大区域交通发展差异较大,陕南、陕北铁路通达深度不够,公路结构不合理且二级及以上占比低,导致游客到达旅游目的地时间较长、体验较差、成本较高。陕西省陕南、陕北地区旅游资源丰富,但旅游交通网络“毛细血管”尚未疏通,农村公路“未梢循环”

尚未激活,大路好走、小路难行、线路单一、部分旅游公路与高速公路衔接不畅等问题,在陕西省青木川、龙头山、劳山国家森林公园等景点较为突出,严重制约了旅游业的快速发展。

此外,国、省干线及以下等级公路交通服务附属设施与旅游需求不协调。主要体现在游客在自驾游途中离开高速公路后往往会遇到沿途加油站、公厕稀缺的问题;一些乡村旅游点旅游交通标示设置不规范、不准确、不醒目,配套的标志标线、防护栏、避险车道等公路交通安全保障设施严重不足,交通运输与旅游发展耦合协调度较低。

(二) 交通运输与旅游业融合程度不够

交通运输是旅游产业的重要引擎,也是其发展的催生素。从传统意义上看,交通运输和旅游分属不同部门管辖,交通运输更倾向于交通基础设施的建、管、养,而旅游业则更多体现出了现代服务业的特征,致使长期以来二者在发展过程中条块分割、各自为战、交叉联动不够,基本按照各自的产业性进行“双轨制”发展,行业间、产业间融合尚未突破部门壁垒。虽然国家及省级出台了鼓励交通运输与旅游融合发展的指导文件,但相关的管理体制、运行机制以及政策法规保障仍不完善,在旅游开发中缺乏整体规划,旅游品牌价值低,阻滞了交通运输与旅游融合发展的力度和效果。

(三) 旅游交通客运集散组织能力不强

从现代旅游市场发展的一般规律来看,旅游景区周边的交通配建应满足游客“快进、慢游”的目标。但从实际情况来看,部分旅游景区的交通设施和服务水平较为滞后,交通微循环设计不科学、支撑微循环的设施建设不到位,交通运行组织不得力等问题,导致游客进出和转运不畅,无法在短时间内完成大批量游客的运输任务,尤其在节假日旅游高峰时段交通转运能力不足的问题显得尤为突出。新时代背景下,安全、快速、舒适的旅游交通已成为游客对目的地选择及满意程度的影响因素,因此改善和优化提升旅游景区周边交通客运集散组织已成为区域旅游业高质量发展的重要部分。

(四) 旅游交通市场监管不到位

旅游交通市场处于新业态发展初期,多种经营主体并存,很多小的经营主体利用政策、监管漏洞“打擦边球”,“黑车”“黑导”等现象层出不穷,这些问题直接导致国内外游客旅游体验感大大降低。以西安市为例,旅游车辆上客地点南北方向主要集中在火车站、南稍门、体育场、电视塔一线,东西方向主要集中西华门、康复路、万寿路一线,街头随意发车、停靠,游客没有具体的位置、地点上车,行李无安检措施,旅游车辆及景区内摆渡车车况信息无第三方安检认证,存在极大的安全隐患,陕西淳化“5·15”旅游大巴侧翻事故的恶劣影响就是例证。由于缺少统一的管理,低价游、购物游、乱收费、虚假广告、恶性竞争、

非法“一日游”组客揽客现象屡禁不止，旅游市场秩序较乱。

三、精准施策助推文旅融合高质量发展

站在从交通大国迈向交通强国的历史新起点，我们要坚定信心，以促进和服务全域旅游为突破口，准确把握经济社会发展新需求，坚持“近期交通支持旅游、远期旅游反哺交通”的发展理念，加快交通从单纯运输功能向游憩功能、生态环保功能转变，实现“交通+旅游”高质量发展。

（一）构建无缝衔接的文旅融合网络布局

1. 加快建设便捷高效的“快进”交通网络

以西安为核心，高速公路、高速铁路、民用航空等为主体，努力打造畅通南北、连接东西的“三纵三横”国家综合运输大通道，构筑“高可达、便转换、快集散”的旅游交通融合网络，实现游客远距离快速进出目的地。推进一种及以上“快进”交通方式通达4A级景区，两种及以上通达5A级景区。同时，根据旅游规模科学确定建设标准，加快西安机场三期、高铁网、综合客运枢纽站等工程建设，尽快打通干线公路与景区公路连接线以及相邻区域景区间公路，在汉中、宝鸡、延安等有条件的地区形成旅游环线。

2. 支持建设满足旅游体验的“慢游”交通网络

建设集“吃住行游购娱”于一体的“慢游”交通网络，实现“行”“游”一体化有机融合发展。因地制宜建设旅游风景道、休闲驿站、停车区等设施，结合沿线景观风貌和旅游资源，打造具有复合功能的主题线路。在满足道路交通运行的基础上，通过植入观光小火车、音乐公路、云梯、天空步道等新功能、新符号，形成独特的游览体验形式。

3. 引导建设层次分明的多级旅游集散体系

借鉴贵州旅游集散中心的先进做法，以西安市为中心，打造西安市陕西省汽车总站、纺织城客运站、城南客运站等一级旅游集散中心，服务周边乃至国内外游客的集散和换乘；以区域性重要交通节点、游客聚集区为基础，支持汉中、宝鸡、延安等地市客运站建立二级旅游集散中心，为游客提供乘车中转和信息咨询服务；充分利用县级客运站建立三级旅游集散中心，解决县域内“最后一公里”的末端集散问题，逐步形成层次清晰、分工明确、作用互补、功能完整的三级旅游集散体系。

（二）探索特色鲜明的文旅融合发展模式

对标旅游先进省份，陕西省旅游业虽然有了较大规模的发展，但在利用旅游业的元素转化为新型交通旅游产品方面仍存在不足，需要以站为节点构建全域旅游空间、以车为载提升运输服务质量、以路为引促进交通旅游融合发展。

1. “美丽公路+旅游”

在开发建设美丽干线公路、农村公路、旅游公路、旅游风景道中，依托道路周边自然与人文元素的植入，强化旅游体验，是实现公路交通特色化的重要方式。借鉴海南

环岛公路“国家海岸一号风景道”建设经验，依托关中为代表的人文资源、陕南为代表的生态资源、陕北为代表的红色资源实施“美丽公路+旅游”建设。以汉中为例，利用G108汉中段及留坝境内“G316+G244+高江路”为骨架，打造畅通美丽、干支相连、主题鲜明的旅游交通网络，建成车通畅、人舒畅的生态旅游大廊道和小环线。

2. “智慧服务区+旅游”

顺应国家“新基建”发展方向，倡导智慧创新理念，通过5G、大数据、物联网等科技手段，鼓励高速公路服务区向生态、旅游、消费等复合型服务区转型升级。借鉴重庆冷水服务区经验，依托陕西省皇冠服务区、黄陵服务区、金丝峡服务区等靠近景区的高速公路服务区采取措施向景区游客、临近居民和临近公路开放，增设自驾车营地、房车营地、票务、旅游信息查询、无极充电、智能管理、实时监控等功能，丰富经营业态。同时，支持普通公路与沿线环境、出行需求等结合，在公路两侧建设服务站、观景平台、停车区、公厕等旅游配套设施，满足出行者多样化、个性化需求。

3. “全域直通车+旅游”

借鉴山西大同“全域旅游直通车”经验，依托客运旅游集散中心，利用交通大数据，对景区直通车进行统一管理、优化运力结构，实现旅游景点全覆盖、快速通达。以西安为例，整合西安市陕西省汽车总站、城西客运站等运力，合理规划旅游景区直通车线路，打通到达西安周边景区“最后一公路”，解决市区至景区、景区至景区的交通“瓶颈”。

（三）形成种类丰富的文旅融合供给体系

1. 开发联程运输服务产品

加快培育专业化的旅客联程运输经营主体，通过融资参股组建陕西省旅游集散中心联盟实体公司，积极发展“空铁通”“空巴通”游客联程联运服务。优化配置重点旅游城市列车班次，有条件的城市增开旅游专列。以西安咸阳国际机场、西安北客站、西安东站等为重点，发挥旅游集散中心功能，推动中转旅客信息数据共享开发，互设自动售（取）票设备，打造联运旅客换乘通道，推进跨方式安检标准互认，提供异地候机候车、行李直挂等服务，实现不同运输方式“一票出行”和“一站购票”。

2. 创新旅游交通服务产品

围绕关中历史人文景观、陕南秦岭风光、陕北黄土风情等优势资源，依托“四好农村路”“美丽乡村”“乡村振兴”等建设，完善旅游交通引导标识，扩大农村旅游景点通达深度和覆盖范围，坚持以路串景、路景结合，打造多条集农业观光、特色采摘、健康养生、科普体验于一体的休闲农业旅游线路，推动乡村旅游客运线路与新型城镇化建设相结合。同时，以丝绸之路自驾车旅游营地为廊道，黄河、秦岭、红色旅游、渭河、汉江自驾车旅居车营地地带的“一廊五带”为营地基本架构，不断探索、培育和孵化出高品

质的陕西版自驾露营线路产品，推动陕西旅游的迭代升级。

（四）营造规范有序的交旅融合发展生态

1. 构建顺畅的交旅融合工作机制

推动建立省、市、县交通运输与旅游融合发展机制，坚持交旅发展“一张网”同步规划，在旅游与交通运输规划编制、旅游交通基础设施建设、旅游客运线路设计、旅游与交通运输数据共享等方面加强合作。着力创新企业合作共赢机制，拓展运输和旅游企业上下游产业链合作领域，通过联盟、协会等形式实现跨界合作，加强与周边省市旅游集散中心的联系合作，整合运输和旅游行业资源，发挥区域化、网络化的优势。建立交通运输与旅游、工商、公安等部门对旅游运输市场的联合监管工作机制，建立常态化联合执法机制，加大旅游景区、客运站场、旅游集散中心等重点区域的执法检查力度。

2. 打造高效的交旅融合治理体系

推进班线和旅游包车客运改革，放宽对包车客运的管制，使旅游客运定价与市场供求状况等因素挂钩；对于旅游淡季旺季明显的地区，建立跨区域的旅游客运运力调配机制。进一步支持机场、铁路、公路客运市场化定价改革，实行错峰、差异化定价。加强交通运输主管部门与旅游部门信用管理协作，建立旅游客运企业等的黑红名单，实施守信联合激励和失信联合惩戒，完善旅游运输信用体系。通过行业规范，将旅游运输车辆引导进入客运站，规范游客上车、行李安检、车辆安检等流程，实现安全运营和统一管理的目的。持续推进旅游客运企业安全生产标准化建设，定期开展风险隐患排查，制订旅游交通应急预案，形成“事前预警、事中监管、事后考核”和“信息主导、快速反应、精确打击、重点防范”的旅游客运动态监管体系。

（省交通运输研究中心）

常用缩略词注释

PPP：指政府和社会资本合资，是公共基础设施建设中一种项目融资模式。

安全管理“一岗双责”：主要负责人对安全工作负总责，其他副职领导既对各自分管的业务和部门负责，又对分管业务范围内的安全生产工作负责。

放管服：“放”即简政放权，降低准入门槛；“管”即公正监管，促进公平竞争；“服”即高效服务，营造便利环境。

共享单车：指企业在校园、地铁站点、公交站点、居民区、商业区、公共服务区等提供自行车单车共享服务，是一种分时租赁模式。共享单车是一种新型共享经济。

监督执纪的“四种形态”：指党内关系要正常化。批评和自我批评要经常开展，让咬耳扯袖、红脸出汗成为常态；党纪轻处分和组织处理要成为大多数；对严重违纪的重处分、做出重大职务调整应当是少数；而严重违纪涉嫌违法审查的只能是极少数。

交调站：交通流量调查站。

交通行政执法形象“四统一”：统一执法标识标志、

统一执法证件、统一执法服装、统一执法场所外观。

两个纳入：将农村公路发展纳入各级政府目标责任考核，建养经费纳入各级政府财政预算。

两客一危：指从事旅游的包车、三类以上班线客车和运输危险化学品、烟花爆竹、民用爆炸物品的道路专用车辆。两客是指单次运营里程超过800公里的客运车辆和高速公路客运车辆；一危是指危险品运输车辆。

农村公路建设项目“七公开”：①建设计划。省（区、市）、市（地、州、盟）、县（市、区）、乡镇、农村公路建设计划按层级公开。②补助政策。公开农村公路建设资金补助政策，包括县、乡、村道及危桥改造、安保工程等的补助标准和资金。③招投标。符合招标条件的农村公路建设项目，应公开建设规模、技术标准、招标方式、标段划分、评标方法、中标结果、监督机构等。④施工管理。公开工程概况、施工许可（以年度计划替代施工许可的小型项目除外）、参建单位（建设单位、设计、施工、监理等）、岗位职责、质量安全控制、进度计划、主要原材料等信息。⑤质量监管。公开质量管理单位或监督机构、主要职责、质监负责人、联系方式、检查内容及方法、检查结果等。聘请村民监督员的，相关信息也同时公开。⑥资金使用。