

「天下第一滩」提升之路在何方

对广西北海银滩景区免费开放管理的调查

本报记者 童政 周晓璇

编者按 一边是免费开放顺应公众对旅游景区公益性需求,一边是游客蜂拥而入造成景区严重过载,免费开放13年来,著名的旅游景区广西北海银滩,旅游资源和生态资源受到很大威胁,正面临着公益性和资源保护的两难选择。针对这一难题,有自治区人大代表和政协委员建议对银滩重新进行封闭管理,公众也对银滩是否封闭管理进行激烈的争论。免费开放13年的北海银滩景区,将来是继续免费开放还是封闭管理?又或者有其他举措,进一步提升其管理服务水平?请看《经济日报》记者的调查。



上图 节假日银滩景区人满为患。(资料图片)



右图 银滩边一处被临时建筑占据成为烧烤摊。
本报记者 童政 周晓璇

广西北海银滩,因其“滩长平、沙细白、水温净、浪柔软、无鲨鱼、无污染”的特点,被誉为“天下第一滩”,为无数游客所向往。

春节刚过,记者前往北海时,天气还十分寒冷,属于传统意义上的旅游淡季。但是记者仍看到不少来自云南、贵州、四川等地的自驾游客。不少游客迎着寒风驻足海边,为了一睹银滩的美景。许多人受不了寒冷的海风,停留一小会就匆匆躲回了酒店。

“我们去过很多旅游景区,银滩这么好的一个景点,竟然免费开放,真是没想到!”一位来自四川的游客对记者说。

2002年底,广西北海银滩边上的33幢建筑物被爆破拆除,景区一期改造工程正式启动。当时,北海提出了“还滩于大海,还滩于自然,还滩于人民”的口号,决定把改造后的银滩景区免费向游客、公众开放。在各大景区依赖于“门票经济”的环境下,这一举措在当时引起强烈反响,



景区免费开放获好评

并引来一片叫好声。

北海旅游集团有限公司副总经理谢文浩介绍,银滩景区于1991年建成并对外开放,1992年实施封闭收费管理,同年被国务院正式批准成为全国12个国家旅游度假区之一,2000年被国家旅游局授予全国首批4A级旅游景区。“但由于景区第一次开发经验不足,出现了所建海堤影响沙滩的自然发育、核心景区内宾馆酒店林立、排污问题没有得到有效解决等问题。”

谢文浩说,对此,自治区政府为景区整个改造工程补助3亿元,恢复了银滩景区的自然风貌和生态环境,完善服务设

施,绿化,美化了景观景点。但自治区政府同时也提出了一个要求,即景区改造后要免费向游客、公众开放。

2003年,改造后的银滩景区如期免费向游客、公众开放。

银滩景区免费开放后,游客来去自由了。从2003年开始,银滩的游客由110万逐年增加到2015年的260万,高峰期一天进入景区的游客量达13万人次,车流量达1万余辆/天。

谢文浩认为,银滩景区实施免费开放,在增加游客人数、扩大景区影响、提高景区知名度等方面起到了积极作用。

在收到政协委员们的提案后,自治区物价局研究后对委员们的提案进行了答复,认为北海银滩景区不宜恢复收费管理。

答复称,国家计委关于印发《游览参观点门票价格管理办法》规定,“对居民日常生活关系密切的城市公园、纪念馆、博物馆和展览馆等,门票价格应按照充分体现公益性的原则核定”;国家发展改革委、财政部、国土资源部、住房和城乡建设部、国家林业局、国家旅游局、国家宗教事务管理局、国家文物局《关于整顿和规范游览参观点门票价格的通知》则规定:“与人民群众关系密切的城市休闲公园要充分体现公益性,实行免费开放。暂不具备免费开放条件的,应实行低票价,并规定实行免费开放的时间。”根据国家上述规定精神,考虑北海银滩景区10多年来实行免费开放的实际,北海银滩景区不宜恢复收费管理。

对于物价局的这份答复,谢文浩认为,银滩是国家旅游度假区,4A级风景区,其旅游资源有不可再生性,和一般的城市公园不一样。全国有12个国家旅游度假区以及1000多个4A级景区,北海银滩景区是唯一全面免费开放的。因此,作为国家4A级景区,银滩景区恢复实行封闭收费管理,符合旅游市场经济规律和国家相关政策规定。

“银滩景区和银滩不是一个概念,整个银滩沙滩长达24公里,而我们希望封闭的只是从银滩公园到海滩公园这2公里游客最密集的部分,同时对其进行提升改造,满足高端旅游的需求。而对于其余20多公里沙滩,仍然维持免费开放,满足大众旅游的需求。”谢文浩说。

尽管物价部门进行了答复,但对银滩重新封闭管理的呼声并没有停止。在今年1月自治区人大、政协两会期间,北海代表团多名人大代表呼吁恢复对银滩封闭管理。“银滩只有一个,免费开放的的确给银滩乃至北海增添了美誉度,但银滩的生态系统已不能承受超核定承载力,是时候给银滩‘减负’了。虽然会有争议,但保护不可再生的银滩更重要。”自治区人大代表、北海银滩区区长蒋同根说。

调查手记

寻找景区公益性与资源保护的公约数

童政

一边是坚持公益性实行免费开放,一边是要保护生态资源提升旅游服务质量,从表面上看,银滩旅游业似乎面临着一个非此即彼的两难选择。然而,细想后发现,景区的公益性与资源保护并不矛盾。

首先,免费开放体现了景区的公益性,保护生态资源也一样体现了景区的公益性。试想,如果这片海滩因人类的过度活动被污染,人们失去了这一大自然赋予的宝贵旅游资源,那还有什么公益性可言?

其次,坚持公益性免费开放并非唯一渠道。如今,最令公众反应强烈的是以高票价为基础的“门票经济”,且门票收入和使用情况不公开不透明,大家并不清楚究竟有多少门票收入用在了景区建设上。高票价低旅游服务质量,自然令人不满。因此,把门票收入使用情况公开,加大景区建设、维护力度,提升旅游景区品质以更好地服务游客,也是公益性的体现。

第三,保护景区生态资源也并非只能靠收费。目前,有些景点在高峰期也都有游客流量限制措施。有的是靠提高门票价格,有的直接限制景区进入人数。景区节假日人数爆增,是当下集中休假带来的产物。从长远看,要根本解决这一问题还得有待带薪休假等制度的落实。此外,还要加大宣传教育力度,提升游客的生态保护意识和文明素质,加强旅游生态保护设施建设等等。

对于银滩这样一家知名景区,需要科学地进行旅游业供给侧改革设计,找寻出公益性与资源保护的公约数。景区管理者应意识到,继续免费开放或进行封闭收费管理都不是最终目的,改善提升旅游服务质量才是落脚点。因此,希望管理者在设计有关方案时,要坚持公开透明、履行听证等程序,广泛听取各方意见、建议,最终提出一个既体现公益性,又能加大旅游资源保护力度,兼顾游客、景区和驻地居民等各方利益的方案。



保护与提升困局待破解

据了解,目前,银滩景区的管理处于一个非常尴尬的状态。“游客不看不行,看了意见很大。”一位市民在写给市领导的信上说:“如果你爱北海,请到银滩看一看;如果你恨北海,请到银滩看一看”。对银滩又爱又疼的心情溢于言表。

虽然极力主张实行封闭管理,但北海旅游业内人士也意识到,短时间内这一问题很难明朗,但不断提升银滩的旅游管理和服务水平却十分迫切,为此他们也纷纷从各自角度提出解决方案。

北海市旅游发展委员会副主任李军认为,可以探讨封闭不收费的方式,通过项目带动景区收入增长。“在银滩景区旁,可以考虑建设一条沿岸生态隔离带;在进出景区的几条路口设立关卡,只许游客进出景区,汽车停在外面,提供观光车供游客购票乘坐进出景区。”

网友们也纷纷支招。有人表示,收费可以,应该实行低票价,同时对景区进行改造提升后再收费。有人建议,银滩景区控制一定数量的目的,平常则免费对外开放。这样既减少了高峰期游客剧增,又不影响当地旅游业发展。

更多网友则认为,无论是否收费,景区管理方都应该进一步加强管理。一方面精简管理人员,将更多的钱投入到景区基础设施建设和对景区环境、卫生的保护;一方面积极开发配套产业,比如宾馆、餐馆、正规的娱乐项目等,形成完整的产业链。

记者了解到,目前,虽然北海市委、市政府尚未对银滩是否收费进行正式表态,但是却已高度重视银滩出现的问题。春节刚过,市委、市政府就组织专题会议研究银滩的开发保护问题。

“市委、市政府已经把银滩提升改造工程列为16件为民办实事之一,写进了今年的市政府工作报告,而且承诺必须在今年完成。目前,北海市成立了规划建设、综合整治和征地拆迁三个工作组来推进这项工作。”蒋同根说。

蒋同根认为这对银滩和银滩区来说都是一大机遇。“我们辖区有5个4A级景区,可以构建一个大的旅游框架。银滩只要配套设施跟得上,升5A完全没有问题。我相信,三年后,银滩一定会大变样。”蒋同根说。



台风“威马逊”重创后的银滩景区。(资料图片)

然而,正如当初有人提出免费开放有利有弊一样,免费开放多年后,银滩景区遇到了许多新的挑战。

“游客的蜂拥而至,远远超出了景区的合理承载量,在安全、生态、服务等方面带来了一系列问题。”银滩管委会副主任沈振华对记者说。

据自治区政协委员欧余军等人调查,2003年银滩景区免费开放后,由于没有控制游客人数的有效措施,节假日高峰期进入银滩景区的游客量激增,导致银滩4号路全面拥堵,游客密度2平方米/人,远远超过国家旅游局颁布的10平方米/人的合理承载标准。

对于免费开放带来的冲击,在银滩做了26年保洁员的蔡德燕感受深刻。“过去一天扫出三四车垃圾,现在一天要扫出十几车,经常加班到深夜都清理不完。加上景区没有了门票的收入,保洁员现在每月只有1600多元的微薄收入。”蔡德燕说。

由于人流量远远超出了设计容量,北海银滩景区水质逐年变差,海水中垃圾过多,造成海水浑浊、过度



免费开放带来新问题

营养化,海藻大量繁殖。近年来,银滩沙质已明显变黑、变硬,退潮后难见原有的洁白与晶莹。

蔡德燕告诉记者,以前在银滩做清洁时,阳光照在白色沙滩上,刺得眼睛很难睁开,现在就不会有那么刺眼了。

此外,景区的开放式管理还带来了安全隐患。游客自由进出景区,随意在非游泳区和泳区关闭时间游泳,甚至在台风到来时管理人员也无法有效阻止游客下海游泳;景区夜间治安盲点增多,经常有游客违规燃放烟花爆竹,导致绿地被烧毁;景区内从事太阳伞、摩托艇、快艇经营的当地村民及外来人员,不配合甚至不服从管理,兜售、拉客、宰客现象时有发生。部分村民为牟取利益将摩托艇、快艇驶入泳区揽客、嬉闹,游艇伤人、故意制造碰撞事故要挟赔偿的事件频发。

因缺少资金对景区进行维护管理,银滩的4A级景区甚至一度面临被摘牌的危险。

“银滩景区免费开放后,景区管理面积增大了1倍多,绿化维护面积增加了3倍,环卫保洁面积增加了2倍,没有门票收入,仅靠冲淡、保管、物业租赁收入和财政给予的专项资金补贴,不足以支撑景区的正常维护和管理。”沈振华举例说,2014年台风“威马逊”对景区造成的重创,由于资金缺乏,至今仍有设施未能完全修缮和恢复。

据统计,银滩景区改造后每年正常管护费用在2000万元以上。银滩景区自2003年至今,靠自身经营所得年均均为990万元,市财政年均补贴83万元,除了应付员工工资、水电费外,根本没有财力对景区设施进行基本养护,每年经费缺口900多万元。

到废弃物随意丢在沙滩上影响游玩心情。有居住在银滩附近的居民说,节假日期间,交通拥堵,居民出行十分困难。有网友留言,北海银滩以前收费的时候,有好多娱乐项目,节假日会举办大型烟火晚会供游客观赏,自从免费后好多娱乐设施和项目都打了折扣,支持合理收费,调节游客数量,特别是节假日期间。

还有社会上不少人对银滩景区的生态环境表示担忧。“回想起小时候看银滩上的沙真的好白,踩起来咯吱咯吱响,那时候好喜欢躺在那沙滩上,可是现在的沙没那么白了。为沙滩和景物减轻点负担,支持合理收费。”一位网友说。

而反对收费的人则认为,重新收费会造成高票价、门票经济的现象。有人担心,景区收支不透明,收了钱又不用于景区建设,而且景区恢复收费会导致游客减少,对当地旅游产业带来影响。



重新封闭管理引争论

银滩免费开放后出现的新问题,逐渐引起了各方关注。

2013年,欧余军等自治区政协委员认为,银滩景区免费开放,制约了整个北海旅游产业的发展。为此,委员们在提案中建议自治区政府同意恢复银滩景区实行封闭收费管理。

政协委员们认为,在免费开放的情况下,不能有效整合银滩各项资源,难以利用银行和社会资金对银滩景区进行旅游项目的建设改造。目前,银滩景区基本上只是一个公益公园和大众海滨浴场,不能满足来自全国各地游客更多更高需求。而恢复景区封闭收费管理,一方面可以通过市场杠杆控制进入景

区人数,有效防止“公共资源”过度使用,有利于保护银滩景区生态环境和旅游资源;另一方面可以筹集更多的资金加快银滩景区的开发建设,完善景区基础设施建设和旅游服务项目,促进银滩景区持续健康发展。

这一提案,立即引起了社会的广泛关注。游客、网友、当地居民等围绕是否应该收费问题进行了激烈争论。

支持封闭收费管理的观点认为,封闭管理能改进旅游秩序、提升旅游质量和保护生态环境。

有游客说,千里迢迢来到名气这么大的银滩后感到,一方面人多难落脚影响游玩质量,一方面看

本版编辑 许跃芝 张虎

电子邮箱 jirbyxdc@163.com