

# 中国旅游发展笔谈

## ——旅游发展中的土地问题(一)

主持人:曾博伟 北京联合大学旅游学院副研究员

土地是旅游发展中最重要生产要素之一,也是旅游项目开发中不可或缺的内容。旅游项目开发需要大量的土地,同时,在旅游发展中由于土地问题也引发了不少的利益矛盾和政策法规冲突。据国家旅游局统计,2016年全国旅游项目投资额达1.3万亿,庞大的旅游投资必然产生巨量的土地需求。把握旅游发展中的土地问题,既是重大的现实问题,也是旅游研究者不容忽视的理论问题。为更好地促进旅游研究与旅游实践相结合,《旅游学刊》于2017年4月16日邀请部分学界和业内专家召开了“旅游发展中的土地问题”专题研讨会。研讨的主要内容包括:旅游开发中土地使用涉及的权属及利益相关者围绕土地产生的博弈与解决思路;旅游开发中涉及土地使用的法律法规与政策问题及解决思路;旅游开发中土地利用的模式以及如何高效利用土地的问题;其他旅游发展中与土地相关的重大问题。《旅游学刊》2017年第7—8期笔谈由专家们的研讨内容整理而成。

### 旅游发展中几个重要的土地问题

姚 丽

(国土资源部中国土地勘测规划院,北京 100035)

Doi: 10.3969/j.issn.1002-5006.2017.07.001

讨论旅游业发展中的土地问题很有必要,一些重要问题应当引起关注。

#### 一、旅游用地供给问题

我国已是世界第二大经济体,在人均土地资源并不富裕的国情下,资源环境过多耗用,形成了全球最大的建设用地规模,这使得在旅游需求开始升级时,旅游业用地进入约束不断增强的供给时期。进入“十二五”后,我国旅游用地需求规模持续扩量,在旅游消费升级需求引致下,旅游发展地区建设用地需求量增大,特别在经济下行情况下,旅游发展用地需求不减反增,一些地区投资规模大、用地多的项目多涉及旅游,不少是上百亿的超大项目。用地需求呈现出与旅游关联的各类基础设施用地多,形态各异的旅游新业态用地多,且用地规模大、结构复杂、乡村区域布局多、投资急等特点。同时,这一时期土地供给方式却出现一些变化,经过经济高速增长后,许多地区新增建设用地空间不多了,逐渐进入存量供给模式,需要控制增量、盘活存量,这使得保障旅游项目用地时,往往是捉襟见肘。旅游用地供需不平衡、矛盾突出的问题怎样解决?

首先,要解决认识问题。土地资源的强约束将会长期延续,特别是中央明确提出,“要构建生态功

能保障底线、环境质量安全底线、自然资源利用上线三大红线”。这表明,今后的土地资源约束还会越来越强,这个问题不是部门利益,而是国家利益,是民众利益,是国情客观要求,也是国家治理最新要求,为此需要社会有关方面互相增进共识,减少“隔空喊话”。第二,要解决有效需求与供给调节问题。经济下行情况下,难能可贵的是,旅游业创新发展动力不减,国土资源保发展是应有之义,对于方向性好、带动性强、投资回报好的旅游项目,应当千方百计保障用地,建立供需双向调节机制。在需求侧,建立准入和利用联动的调节机制,将属于有效需求范围、真正需要发展的项目甄别出来,优先发展;在供给侧,要根据旅游业态差别化用地需求,特别是当旅游发展从景区扩展到全域、从城市延伸到乡村、从东部发展到西部的情况下,统筹协调现有的生产、生活和生态空间,让“三生”空间能够包容旅游功能,有序实现“+”旅游空间。第三,充分认识旅游新业态层次丰富,以及在用地结构上变化的特点。配置旅游业用地时需要转变供给方式,适度调整土地用途“兼容”问题,但对于耕地和基本农田,以及设计用途管制的自然生态空间,必须要有底线意识。第四,行业发展需要“土地”时,须懂则、守则。与动产供给不同,“马上”用地困难很多,一则国家在取得用地上有严格的法定程序,二则为“备”旅游用地,需要协调与此相关的诸多事务,如原土地权利人与土地的许多诸多关系和问题,如果投资想“马上”用地,会产生“巧媳妇难为无米之炊”

的难题。如选择先用地“违法”,后上车“补票”,冒着很大的风险供地和用地,后果严重不可取。

## 二、旅游用地政策供给问题

随着我国旅游业的快速发展,用地出现许多新情况、新问题,规划衔接不足,一些旅游建设项目难以落地;用地政策系统性不够;旅游新业态用地政策亟待明确。如何改革完善旅游用地管理制度,推动土地差别化管理与引导旅游供给结构调整相结合,国家层面非常重视。“十二五”初期,国土资源部和国家旅游局分别针对旅游业发展与改革涉及的土地问题开展专项研究,2013年,国土部门在桂林等地开展旅游用地政策改革试点。“十三五”初期,结合各地有益探索,经总结提升,形成了《关于支持旅游业发展用地政策的意见》(国土资规[2015]10号)(下称10号文件)。政策研究中,我们首先认识到,旅游业具备了战略地位和对经济发展的重要作用,因此,不再把旅游项目按一般性项目对待,对重大的旅游项目调整了用地优先序。再有,认识到具有泛服务业概念的旅游业,在向现代服务业转型时的变化特点和规律,这对更有针对性地设计政策帮助很大。10号文件出台后,对支撑发展与改革、保障旅游用地发挥了重要的作用。这套支持旅游业发展一揽子差别化用地政策,有许多创新之处。

第一,建立了土地利用总体规划、城镇(城乡)规划与旅游规划的衔接机制。这是非常重要的问题。许多项目不能用地,主要原因是没有纳入规划。由于土地利用规划和总体规划与城乡规划刚性很强,在用地规模、布局、结构、时序上,必须要符合规划,而旅游项目又“即时动意”的特点,为此,政策设计首先通过建立了规划衔接的“接口”机制。第二,创新了分类用地管理的政策。减少了对建设用地指标的占用,为地方缓解了旅游项目用地大的压力,也节约了企业用地的成本,桂林在这方便试点探索取得了经验,浙江等地坡地村镇等探索实践效果很好。第三,不断为旅游新业态、新模式定制差别化用地政策。如乡村旅游、文化与研学旅游、邮轮旅游、自驾车房车营地、冰雪康体等新业态、新模式用地形态多样,需求差别很大,这方面政策供给还在持续。第四,实行用地分类管理以及采取多种方式供应建设用地。旅游相关建设项目中用途单一且符合法定划拨范围的,可划拨供应;用途混合且包括经营性用途的应招拍挂供应,影视城、仿古城按“娱乐康体用地”办理规划手续;鼓励以长期租赁、先租后让、租让结合方式供地。第五,建立了共同监管责任制度。旅游用地政策在供给方式上

灵活了,在监管上就要严起来,这方面需要行业管理部门在准入和用地过程中设定共同责任机制,实施监管;差别化旅游用地政策供给时,需要行业“守门”,保障旅游业依法依规用地。严格旅游相关农用地、未利用地用途管制,未经依法批准,擅自改为建设用地的,依法追究。规范土地供应行为,以协议方式供应土地的,出让金不得低于按国家规定所确定的价格。严格相关旅游设施用地改变用途管理,土地供应合同中应明确约定,整宗或部分改变用途、用于商品住宅等其他经营项目的,应由政府收回,重新依法供应。

## 三、新形势下旅游用地怎样供给

如何让政策供给产生更好的效果,需要各方协同解决。一是地方要用好这项政策,就需要将国家这套指导性政策,细化成地方可操作性政策。二是国土部门还需虚心向各行业学习,了解实际需求,并根据不同的旅游项目,精细组合政策,配置用地指引利用。从长期看,随着现代旅游业发展和改革的深入,还需要不断丰富完善用地政策,如建立旅游用地地价体系和资产评估、旅游用地储备制度,完善小众旅游产品的政策设计,从整体性、系统性、精准性上加大旅游用地政策供给。三是旅游部门在指导旅游规划、招商引资中,应当了解旅游用地政策和用地供给条件,避免信息不对称,降低引资落地的效率。四是要重视自觉融入改革,让更多的改革红利通过发展旅游释放出来。全面深化改革立意深远,影响重大,一方面,多项改革与土地制度息息相关,互为关联、互为影响,农村土地制度改革对乡村旅游的发展至关重要;另一方面,土地制度和自然资源资产改革正在向纵深推进,改革中如何系统思考,协同配合,更好地服务于旅游供给侧结构性改革,从土地供给走向“山水林田湖生命共同体”供给,让“绿水青山”实现金山银山。五是要处理好旅游发展空间与权益保障的关系。国土空间规划体系中,应当协调解决好原有“三生”空间与旅游新业态和谐共处问题,功能上协调好全域化发展要求。六是旅游发展怎样建立包容发展模式,让原住民带着土地财产权参与旅游开发,分享发展成果。农村土地制度改革三项试点,为乡村板块发展旅游探索了许多有益经验,如解决好主体权益、处理好收益分配关系等。特别是在利用村庄和宅基地发展旅游时,按2017年中央1号文件精神,在充分保障农户宅基地用益物权、防止外部资本侵占控制的前提下,落实宅基地集体所有权,维护农户依法取得的宅基地占有和使用权,探索农村集体组织以出租、

合作等方式盘活利用空闲农房及宅基地,增加农民财产性收入,支持乡村休闲旅游养老等产业和农村三产融合发展,处理好田园综合体与耕地保护的关系。

(作者系该院研究员;收稿日期:2017-04-16)

## 从全面深化改革角度看旅游用地改革的重要性 戴学锋

(中国社会科学院财经战略研究院旅游室,北京100836)

Doi: 10.3969/j.issn.1002-5006.2017.07.002

### 一、旅游业改革是我国全面深化改革的重要突破口

2013年年底,十八届三中全会上提出的《关于全面深化改革若干重大问题的决定》吹响了全面深化改革的号角,然而全面深化改革改什么,怎么改,突破口在哪里,依然是必须回答的问题。

当前全面深化改革的背景与1978年启动改革时非常类似。1978年是要突破计划经济把所有生产要素都固化在单位上不能流动的痼疾;现今的经济是被各种不符合市场经济规律的规章制度“管死”了,因此,十八届三中全会提出“要让市场在资源分配中发挥决定性作用”。事实上,截至2013年年底,我国各大部委规章及文件7767部、地方性法律法规8600多件。首先,这些法律法规大多数是部门立法,不是第三方立法,部门权力利益的色彩很浓厚;其次,在一些法律和法规中,含有很多重行政管理、轻市场规则的意图;再次,这些法律法规立法的思路是从“管”的角度设立的,而不是从服务的角度设立的,对政府和行政的约束性立法很少或不严。此外,许多法律法规原则性太强、操作性太差、重审批轻监管、执法者由于处罚上下限空间太大而使寻租机会过多。因此,相当一部分法律和法规需要推倒重来。如果这些庞大而繁杂的法律法规要清理、废止、修改、起草、充分讨论、立法排队、提交人大、开会辩论、大会通过,仅此一项,短则10年,长则20年。如果再依新法而改革,所用时间为6年,则改革完成的时间最早是2030年,最晚是2040年。这样的过程和结果,显然不符合改革以2020年为限的时间表精神<sup>①</sup>。

因此,选择一个关联性较强的产业先行先试,是有效推进全面深化改革的关键。旅游业完全可以成为这个引领全面深化改革的破冰产业。一是经过30多年的发展,我国旅游业发生了翻天覆地的

变化,但旅游业小快灵、船小好调头的基本特点没变。二是旅游业作为市场化程度最高的产业,其产业内部制约相对较少,但在社会主义市场经济大潮前,任何一个产业无不打上了时代的烙印,在进一步深化改革的大潮前,旅游业同样面临着深化发展的掣肘问题,而这些问题都是关系改革全局的深层次问题在旅游业中的反映。三是旅游业是一个关联带动性极强的产业,“一业兴、百业旺”,是一个具有全局联动性的重要产业。

正是在全面深化改革的大背景下,在十八届三中全会刚刚开完的2014年,国务院即出台了国发[2014]31号文件《国务院关于促进旅游业改革发展的若干意见》(下面简称31号文件),同时提出建立旅游业改革发展的部级联席会这个平台,解决旅游业外部制约的问题。显然,国务院是要把旅游业作为引领全面深化改革先行先试的突破性产业,这是国务院的一项重大决策。

### 二、旅游用地突破的难点

土地问题历来是中国改革的关键问题,也是全面深化改革的关键,因此旅游业用地改革就成为落实国务院31号文件的最重要方面。正是在这样的大背景下,2015年,31号文件出台后的第二年,国家旅游局会同国土资源部出台了《关于支持旅游业发展用地政策的意见》(国土资规[2015]10号)。这说明,国家旅游局和国土资源部相关领导都深刻认识到旅游用地改革对于全面深化改革的重要性。

但是,尽管国土部专家非常认可旅游用地的重要性,千方百计为旅游用地争取政策倾斜,国土资规[2015]10号文件也确实提出了很多给予旅游业的特殊用地政策,而该文件出台后,各地的反响并不积极,很多地区感觉作用不大,甚至有些地区认为,没有这个文件还可做些突破,有了文件后就必须按照文件执行,旅游用地的难度反而增大了。这是为什么?

其实原因很简单,如上所述,我国现有的庞大的法规规章文件体系大都不是为了服务市场经济出台的,而部委新出台的文件,必须符合现有的所有关于用地方面的法律法规文件的精神,不能有任何抵牾。本来我国土地方面的法律法规文件体系就非常复杂,除非是专门搞土地政策研究的,一般人很难全面搞清,这实际上给地方为发展经济打一些“擦边球”提供了可能。但梳理所有既有规章后出台的新文件相当于把原有规章系统理了一遍,也

<sup>①</sup> 周天勇.正确认识“立法在先、依法改革”的真正含义[N].中国经济时报,2014-07-29(6).

就堵死了“擦边球”的可能。这便是自上而下改革难以推动的大困境。

邓小平同志启动农村改革时,除了自上而下的改革设计外,还非常重视自下而上的改革积极性,他敏锐地抓住了小岗村要求分田到户的基层改革动力,提出了联产承包责任制,使得农村的改革得以顺利推进,从而在很短的时间内解决了中国的粮食问题。

现在全面深化改革也必须正确认识和理解“立法在先、依法改革”,其深刻的含义是,“立改革大法,依照根本大法坚决推进改革”。十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》,经2015年人代会通过成为法律性文件,其地位高于一般法律法规,在创新碰到一些不适应改革的法律法规条款时,应当以21世纪初期改革大法的要求为准。改革与现有法规的逻辑关系为:立改革行动大法在先,以此根本大法为依据坚定和坚决推进改革,先行先试、总结经验、汲取教训、逐步推广,并以实践运行的结果,而立体制框架和行为规定等成型法<sup>①</sup>。

旅游用地改革具有探索性质,显然应采取先行先试、总结经验、汲取教训、逐步推广。

### 三、全域旅游是落实旅游业引领全面深化改革的重要载体

全域旅游是指在一定区域内,以旅游业为优势产业,通过对区域内经济社会资源,尤其是旅游资源、相关产业、生态环境、公共服务、体制机制、政策法规、文明素质等进行全方位、系统化的优化提升,实现区域资源有机整合、产业融合发展、社会共建共享,以旅游业带动和促进经济社会协调发展的一种新的区域协调发展理念和模式。

从上述全域旅游的定义可以看出,全域旅游是对那些以旅游业为优势产业的地区(注意不是任何地区),重新整合政府管理市场的各种资源和手段,围绕旅游业这个优势产业,重新整合政府的职能和运作方式,最终形成以旅游业为核心,带动和促进经济社会协调发展的一种新的区域协调发展理念和模式。全域旅游类似一个“蝶化”的过程,通过旅游业这个优势产业,重新整合政府各种职能,达到旅游业全面发展和引领社会经济全面深化改革的目的。显然,全域旅游是一种新的发展理念和模式,是打破原有体制机制和一切不符合“市场在资源分配中发挥决定性作用”的方面,打造全新的服务型政府的管理模式。

当前全面深化改革的背景是要打破僵死的管理体制,这就必须从政府管理一端进行改革。为解

决“管死”的问题,1978年,改革开放总设计师邓小平抓住最底层的小岗村农民要求分田到户的基层动力,顺利地推行了联产承包责任制;而今在全面深化改革年代,要打破僵死的管理体制,也必须发挥基层的改革动力。中国的行政管理体制最基层就是县,因此全域旅游的重点在县域。也就是要从县域这个行政管理的最基层入手,采取先行示范区的方式,让以旅游业为优势产业的县域在各方面先行先试,为全面深化改革探路。

### 四、旅游用地改革是推进全域旅游纵深发展的关键

旅游用地改革既然采取自上而下的改革难度很大,因此另辟蹊径发挥自下而上的积极性,先行先试,总结经验教训,逐步推广就成为重要的改革途径。然而,用地改革又是一个非常敏感的改革地带,做不好很容易产生负面影响。因此,选择部分有条件的地区先行先试,就成为旅游用地改革最为重要的改革路径。

从全域旅游的定义和工作重点我们可以看出,全域旅游核心是要打破现有不合理的体制机制、法规文件的桎梏,为旅游业这个新兴产业开创一个新的发展空间。全域旅游的更重要意义在于,如果全域旅游能够在以旅游业为优势产业的地区,打破现有不合理的体制机制和法规文件的限制,建立起一种全新的“市场在资源分配中发挥决定性作用”的新的体制机制,那么,以其他产业为优势产业的地区就可以效仿旅游业的做法,以优势产业为核心建立起一套相似的体制机制和管理办法,这样以旅游业为突破口带动全面深化改革就落到了实处。

因此,在全域旅游示范区进行旅游用地改革试点是再合适不过的选择了。只有在全域旅游这个探索全面深化改革的体系中,旅游用地方面的深化改革才能真正做到先行先试,否则按文件改革必然走进死胡同;而从全域旅游自身发展的需要角度看,在全域旅游示范区,只有把旅游用地作为重点探索的方面,全域旅游才不会落空。

总之,中国全面深化改革重点是改革政府对经济的管理方式,也就是要从僵化的管理方式,转变到符合市场经济发展的管理方式。从这个意义上看,我们可以清晰地看出十八届三中全会后我国的一条深化改革线路:全面深化改革,让市场在资源分配中发挥决定性作用是十八届三中全会的主线,重要文件是《关于全面深化改革若干重大问题的决

<sup>①</sup> 周天勇.正确认识“立法在先、依法改革”的真正含义[N].中国经济时报,2014-07-29(6).

定》;旅游业在全面深化改革中可以且应该发挥核心作用,重要文件是《国务院关于促进旅游业改革发展的若干意见》(31号文件);在旅游业中具体落实31号文件精神,其重要举措就是全域旅游,全域旅游也成为打通自上而下的改革和自下而上的改革基层动力的关键,而推进全域旅游的重中之重就是旅游用地的改革。因此,在全域旅游示范区进行旅游用地改革先行先试是具有战略意义的重大尝试。

(作者系该室主任,研究员;收稿日期:2017-04-16)

## 桂林旅游产业用地改革试点的探索与实践 林业江

(桂林旅游学院,广西桂林 541006)

Doi: 10.3969/j.issn.1002-5006.2017.07.003

旅游产业用地政策是推动旅游业健康快速发展、促进旅游消费快速增长、培育发展新动力的重要基础和保障。在国土资源部、国家旅游局及广西壮族自治区的支持指导下,桂林市抢抓政策机遇,主动汇报对接,建立联络协调机制,开展了一系列卓有成效的旅游产业用地改革试点探索与实践,为实施全域旅游,建设桂林国际旅游胜地奠定了坚实的基础。下面就笔者任桂林市旅游发展委员会主任期间的工作实践作简要概述。

### 一、抢抓机遇,科学谋划,创新方法,大胆探索

桂林旅游产业用地改革试点工作,是在国家支持桂林建设国际旅游胜地的大背景下推进实施的。2009年12月,《国务院关于进一步促进广西经济社会发展的若干意见》发布,明确提出桂林市要充分发挥旅游资源优势,建设桂林国家旅游综合改革试验区,将桂林打造成为国际旅游胜地。2012年11月1日,经国务院同意,国家发展改革委批复了《桂林国际旅游胜地建设发展规划纲要(2012—2020年)》(以下简称《规划纲要》),标志着桂林市的旅游发展上升为国家战略。2012年3月,国土资源部下发了《关于推进旅游用地改革试点有关工作的通知》,将桂林确定为旅游产业用地改革试点城市之一。2013年6月18日,国土资源部正式批复《桂林旅游产业用地改革试点总体方案》(以下简称《总体方案》)。这是《桂林国际旅游胜地建设发展规划纲要》获批后,国家部委出台的第一个配套性政策。

#### (一)全面调查旅游用地现状

《总体方案》获批后,桂林市立即组织对全市旅游用地现状进行调查,查清了全市旅游建设用地一般

只占景区用地的8%~10%左右,大部分为未改变用途的景观用地,这为制定分类管理政策打下了基础。

#### (二)制定出台改革试点政策

桂林市以规划管控制度、旅游产业用地分类管理、农民利用集体土地参与旅游开发和分享收益、落实节约优先战略促进旅游产业转型升级、旅游产业用地改革试点保障等核心内容。精心组织起草并经自治区同意,由市人民政府印发了《桂林旅游产业用地改革试点若干政策(试行)》(简称“31条”)。为建立符合桂林旅游产业发展特点和要求的科学化、差别化、精细化、生态化的土地利用和管理制度奠定了政策基础,标志着桂林旅游产业用地改革进入政策实施阶段。

#### (三)不断创新出台配套政策

1. 创新编制“多规合一”规划。全方位落实规划管控,桂林市旅游发展委员会联合市国土局组织全市11县6区,编制了《桂林市重点旅游片区发展规划(2014—2020年)》(以下简称《重点旅游片区规划》)。将土地利用总体规划、城镇总体规划、漓江风景名胜区保护规划和旅游总体规划等进行融合,明确重点旅游片区范围、发展方向、用地规模与布局等,规划范围包括桂林市全域。规划坚持“先行先试,创新发展;因地制宜,特色发展;统筹规划,协调发展;生态优先,和谐发展”4项原则,提出实施“创新引领、产业融合、大项目带动、国际化发展”4大发展战略,构建“一核两极三带四组团”的旅游发展空间结构,打造世界一流的山水观光休闲度假旅游目的地。

2. 制定重大旅游建设项目清单。依据《规划纲要》,桂林市发展改革委牵头组织拟定了《2014—2018年统筹推进重大旅游建设项目清单》(以下简称《项目清单》),将一批有影响力,经济效益、社会效益、民生效益明显的旅游项目纳入《项目清单》。纳入《项目清单》的项目与《重点旅游片区规划》衔接,对于列入项目清单的旅游重点项目给予优先用地支持。

3. 完善旅游产业用地改革试点相关配套政策。根据“31条”政策,制定实施了《桂林市旅游项目用地供应管理暂行办法》《桂林市农村集体土地使用权开发旅游流转暂行办法》等5个配套政策,实现从旅游项目用地规划、指标分配、报批、供地、土地流转等5个方面对旅游项目投资进行政策支持,简化相关程序,提高旅游项目业主的投资积极性。

4. 探索低效用地再开发利用政策。颁布实施了《桂林市城镇低效用地再开发利用暂行办法》等配套政策,从5个方面鼓励土地权利人和社会资本

自主、参与开发。

## 二、落实政策、建立标准、科学管理、服务发展

(一)建构旅游用地分类体系,实现旅游用地科学管理

针对相关法律法规并未明确定义旅游用地的具体内容,在全市旅游产业用地现状调查与需求分析的基础上,结合相关法律法规和国家标准及广西旅游用地分类标准,将旅游用地划分为建设用地、非建设用地,分设旅游设施用地、旅游地产用地与旅游景观和生态用地。同时,制定旅游用地分类体系与城市规划分类体系衔接表,为旅游用地的出让提供依据,推动旅游项目顺利落地。

(二)编制旅游用地基准地价,创新旅游用地价格标准

从旅游项目投资期长、回报慢的实际出发,创造性地开展旅游用地基准地价编制工作,力求提高旅游项目的投资积极性。旅游用地基准地价体系将桂林市划分为中心城区、临桂区及各县不同等级。同时,在旅游用地分类体系的基础上,对各类用地进行具体的细分评估,最后形成细分用途的旅游用地基准地价,对旅游项目的落户、旅游用地的出让和开发起到积极的推动作用。

(三)创新落实供地政策,促进旅游产业转型升级

旅游产业用地改革试点政策红利的释放,为桂林国际旅游胜地建设,推进桂林全域旅游发展注入了强劲动力。全市一批旅游产业用地项目运用“31条”在规划管控、差别化用地、保障农民权益等方面取得了显著效果。试点政策的实施保障了桂林文化旅游城、芦笛桃花湾生态休闲旅游项目落地。文化旅游城项目采取挂牌方式出让旅游设施用地,配套出让旅游地产用地,填补了我国旅游用地差别化供地的空白;而芦笛桃花湾生态休闲旅游项目是在全国范围内率先出让国有农用地用于旅游开发,开创了国有农用地出让的先进范例。罗山湖体育旅游休闲、逍遥湖旅游休闲等项目通过差别化用地,解决了建设用地指标紧缺的问题;漓江东岸百里生态长廊示范带绿道运用用地分类政策解决建设问题。试点政策实施以来,全市共引进旅游产业用地项目160个。旅游产业用地改革试点工作得到了国土资源部、国家旅游局的高度关注支持,尤其是用地基准地价和用地分类体系等得到高度评价。

(四)探索多种农民集体土地利用方式,促进旅游扶贫致富

制定了《桂林市农村集体土地使用权开发旅游流转暂行办法》,保证了农民“不失地、不失业、不失

居”,提高农民收入、拓宽就业途径的同时还有效地保护和改善了当地的生态环境,总结得出自主经营、门票分成合作、林权流转合作、股份制合作、土地租赁合作等农民利用集体土地参与旅游开发和分享收益的模式。阳朔、灵川等县涌现出一批农民集体土地参与旅游开发的实例,切实为农民增收打下基础,充分调动了农民利用集体土地参与旅游项目开发的积极性。

(五)改革成果得到国家和自治区层面认可和推广

2015年年底,国土资源部、住房和城乡建设部、国家旅游局《关于支持旅游业发展用地政策的意见》中就吸纳了桂林改革试点中旅游用地分类管理、农村集体参与旅游开发等方面的经验做法。因在桂林的成功实践,广西壮族自治区政府已同意将“31条”在全区20多个特色旅游名县和创建县中推广运用,为全区旅游产业转型升级和全域旅游发展起到极大促进作用。

(作者系该院党委副书记、高级经济师,曾任桂林市旅游发展委员会主任;收稿日期:2017-04-16)

## 基于城乡社会交换的第二住宅制度与乡村旅游发展

吴必虎<sup>1,2</sup>

(1. 北京大学城市与环境学院,北京 100871;2. 北京大学旅游研究与规划中心,北京 100871)

Doi: 10.3969/j.issn.1002-5006.2017.07.004

### 一、中国人口社会结构的变化(三产化)

从1949年中华人民共和国成立以来的历史来看,在1978年改革开放以后,特别是在21世纪初以来,城镇人口有一个比较大的增长。现阶段住在城里的人已经超过一半的比重了。根据国家的发展计划,所在的地级市城镇化水平成为了地方政府官员考核的政绩指标之一。因此,我们会观察到有很多农民是被“赶到”镇里的感觉。中央文件是农民自愿进城,而实际上是村里的房子破了以后不让重建了,倒了以后不能再建,只能被迫进城。

中国人口的社会结构变化以后,计划生育政策、耕地制度等老制度纷纷出现了与新的社会发展不适应的情况,不能适应人口结构的转化。因为过去是以一产二产为主,现在是以三产为主,2013年第三产业占全国GDP比例已经超过50%。未来还要继续增长。根据专家预测,中国住在城市里的人要超过70%,第三产业的GDP也要到60%~70%左

右。国家的政策是18亿亩耕地红线不能动,基本农田不能动,农民要有地,进城以后万一城里干不下去还要回农村去,有利于社会稳定。可是根据研究,英国工业革命以后全世界进城的人很少再有大批回乡的出现,城镇化是不可逆的。因为城镇化从经济学来讲是效率最高的,农村是效率比较低的。城市内部工作机会、创业机会更多,农村没有创业机会,只有种地。而在现代农业科技很发达的情况下,吃饱已经不是问题了,现在耕地不用那么多亩数,因为有设施农业,有许多转基因技术等,虽然转基因大家褒贬不一,但是总的来说不会再出现饥荒。所以,还把整个国家绑在耕地的政策上是非常落后的一种想法。而当下的情况是城镇化以后农民一般不会再回农村去,一定要把农民“绑”在土地上,硬让他留在几亩耕地上,违背了科学规律,也剥夺了农民的发展权利。根据《宪法》,土地是集体所有,以村为单位的所有制,根据《物权法》,所有权、用益物权和抵押物权都是村里农民的,农民把村里的一部分耕地或宅基地拿去卖、去抵押贷款,从事农业之外的第三产业开发,应该是没有问题的。但是实际上农民是不可以去卖和去抵押的,所以是政府规章制度违宪,是落后的做法。

我们常常遇到的窘况和困境是,要改革就会违法,违背各种落后、不科学的法。可是,怎么违法是有讲究的,所以国家有了先行先试的策略。什么叫试点?100个单位有两个单位叫试点,20个单位也是试点,80%都试点不就行了?所以从逻辑上来讲这是没有问题的。人口结构在经济、社会层面发生改变以后,一些法律和制度也必须梳理。整个社会发展变化,中产阶级崛起,意味着消费需求变化。过去没有中产阶级,大家都是农民出身。中产阶级起来以后不以种地为核心了,而国家旧有的各种制度全是以“种地”为核心。

中央文件一直很明确,2015、2016、2017三年的一号文件都说要一、二、三产融合发展,可是农业部还在讲“农地农业用”,还是原来的套路。人进城,三产化,中产阶级的需求,中国经济下行要靠服务业拉动,而不是还靠农业拉动。前几年,好几个部委说不能修高尔夫球场,这个政策非常落后。日本人地矛盾比中国紧张多了,耕地更紧缺,但日本有2000多个高尔夫球场,中国那么多人口,有身份证的高尔夫球场只有200多个,远远不能满足已经大量出现的中产阶级的需要,也不符合社会结构变化的情况。

计划生育政策也很落后,虽然放宽二胎,然而大家并不想生,中国人不像过去计划生育既得利益

者说的人口会到18亿,所以要有18亿亩耕地。前两天国务院人口发展规划说了中国最高的人口到14.5亿。那为何政策放开以后不生了?那是很多社会因素决定的,不是生理因素决定的。所以中产阶级到一定数量以后,人口压力不会继续增长,而需求的是服务业的发展。所以说,人口的巨大变化必须引起所有制度的改变。

## 二、中国人口空间结构的变化(沿海化)

从统计数据可知,中国一些人均收入高的省市,北京、山东、江苏、上海、浙江、福建、广东、辽宁,这些沿海省份都有钱(只有北京不是沿海省市),唯一不富的沿海省份就是河北,因为北京的虹吸能力太强了,把河北拖累了,不过好消息是,现在有雄安新区了。总的来说,全世界的城镇化特点都是人口向沿海地区转移,这被欧洲国家证明,被美国证明,只要是内陆和海兼具的国家,都有人口向沿海转移的趋势。但是我们的土地制度是怎么规定的呢?《土地管理法》要求每个省份都必须保持80%的基本农田不能动,我想这个法律规定违反地理科学规律。地理学家有责任向中央反应,人口城镇化规律是向沿海高度集中的,如果说70%的人集中沿海,在某些沿海城市要搞基本农田干什么?所以说不能一刀切搞基本农田保护。

由于人口结构三产化、空间结构沿海化,所以中国整个经济发展现在萎靡不前。因为中国已经进入过剩经济时代,但我们的基本制度仍然停留在短缺经济时代。现在我们工业过剩,建设过剩,农业过剩。很多人听说农业过剩可能大吃一惊,或者不以为然。中国农业的基本国策长期以来坚守的是耕地农业模式,法律规定田地只能用来种粮食,挖个坑养鱼、种粮食的地改种果树或经济林、种草养牛放羊,如果未经政府批准都算违法,可能要吃官司。实际上我们的食物结构早已改变,耕地农业应该逐步要转向为草地农业,因为我们的食品结构变了。观察一下不难发现,在外用餐餐桌上一定是以吃菜为主,大多数人就餐不吃主食,或者说主食的消费量逐步显著减少,但是我们的法规制度呢?仍然是要强制性以种粮食为主,其实应该多养牲口、多养鱼、多种菜。那么,中国的粮食真的安全了吗?至少在数量上是安全的。中国粮食市场存在“四高”确是有目共睹:高产量、高仓储、高价格、高进口。自己市场的粮食都吃不完为什么还要大量进口?一是价格在国际市场上没有竞争力,二是结构失衡,太过强调粮食而忽视牧业。总之,我国已经出现过剩经济,但是我们的制度还是停留在短缺经

济那一套。所以人口结构的转型,无论是社会转型,还是空间转移,都是一个非常明显的趋势,这跟政治没有什么关系,是社会发展的基本要求。在粮食安全根本不存在问题的情况下,沿海地区放宽基本农田保护的限制,增加住宅用地的供给而大规模降低房价,事关中国发展动力、国际竞争力和国民生活质量与幸福指数,不可掉以轻心,必须立即响应。

### 三、城乡社会交换

城乡社会交换问题也与中国的人口发展背景密切相关。国务院最近发布人口规划,预测中国人口增长极值最多不超过14.5亿,不会像以前说的达到18亿,18亿亩农田的根据也就失去支撑。而且基于遥感RS技术监测统计,中国可耕地实际上不止18亿亩。中国人口近期还出现三个拐点,这也是需要政策做出重点响应的问题。2013年是劳动力人口的拐点,劳动力总量不会再增加,再往后劳动力会短缺的;2014年是人口流动拐点,大量离开家乡到外打工的人会停止,这个拐点说明就地城镇化的现象,就地城镇化要搞旅游;到2025年是总人口拐点,中国人口不会再增加了。那么现在这几年,10年左右,如果不把整个落后的法律制度改变,中国就会被世界甩到后面去。所以这种情况下我们提出两个交换,城乡社会交换和区域社会交换。

笔者觉得社会交换理论可以用于中国改革开放的理论指导。第一是城乡社会交换,进城的人70%在城里面,30%在乡下,农村宅基地也好,耕地也好,可以和城里互相交换,交换才能流动,所以城市人口和农村人口土地可以交换,城里人编的故事、游戏可以和农村交换,城乡交换。比如说“农地农业用”就是落后观念,缺乏科学依据,所以产业制度要改革。中央已经提出要改革了,但是到了部委这一级,到了地级市和县政府这一级就有阻碍,为什么阻碍?就涉及各个行政主管部门的切身利益。所有的地都要跟国土资源部批,所有项目要到发改委批,既得利益越多,权力越大,寻租空间也会越大。如果农地不局限于农业用了,农业部的利益空间就会缩小;如果农村宅基地可以进入市场与城市居民自由交易了,住建部和国土部的权威和寻租空间就会缩小。所以要实现城乡社会交换,肯定会遇到层层阻力,当然其阻挡的理由肯定不是利益受抑制,而会以保障国家粮食安全、保持社会稳定等高大上的理由。例如,中央要求农村一、二、三产融合发展,农业部为什么还要强调“农地农业用”呢?这就是改革的困难所在。

现在农村的居住用地不得流通,政府可以随时

征用,这是双重压迫,所以解放农民的办法是让农民自由选择,你愿意进城就进城,愿意把地卖掉就卖掉。因为前面说过国际经验已经证明,城镇化后的农民进城了,如果有教育和医疗的社会保障体系,很难再返回乡下去。什么样的人、什么时候会回乡下去?古代的文人墨客、高官大臣退休致仕后,如宋代苏轼苏辙、清朝翁同龢,他们“退休”后都是回到自己的故里。当今城市中一批中产阶级,例如一些学者退休以后可能会回到自己的老家买块地,好好写本书,而不是在大城市忍受“城市病”。可是,现在的制度就是让我们所有人不愿意离开北京,因为这里有很好的医疗资源。

应该说全世界的工业化城镇化过程、科学发展历史都证明让农民的土地用市场调节是最有效的办法,而且也是保护农民利益的办法。农民宅基地不愿意卖可以入股,有很多办法参与交易过程。而且农地应该是由市场支配效率最高,由国土资源部支配效率最低。桂林市曾做过旅游用地试点,桂林是中国少数的风景旅游城市,但其他旅游城市就没有这种发展机会,很遗憾桂林的试点并没有全国推广。

现在出现乡村空心化、对村落拆旧建新,应该这么说,农村宅基地禁止入市不符合农民的利益,不符合农村的利益。另外,农村宅基地要拆旧建新这是非常破坏传统景观的,农村可以在旁边建新房子的同时,保留旧房子出让给城市居民作为第二住宅。目前,对农民的限制还停留在平均主义上。城市居民对住宅面积是有自由选择权的,但农民却没有这种自由,一户一宅,每宅均等。每家宅基地大小一模一样,虽然可以村内交易,但需要把宅基地卖给“隔壁老王”,而且必须搬家进城,村里不会再分给你新的宅基地,或者说“隔壁老王”如果买了你的宅基地他就要退回原来的宅基地(一户一宅)。这样不会出现世界遗产,西递宏村、乔家大院都产生于宅基地自由买卖。所以要允许买卖,买多少钱的,根据土地价格来定,上海郊区就贵一点,青海农村就便宜一点。从城乡交换角度来说,农村的宅基地空置是非常大的浪费,如果法律允许城市居民可以到农村购买农民宅基地,或者投资农村,那么农民发展的第一桶金就有着落了。假如宅基地可以卖100万,拿100万到城里打工就可以不用从扫大街开始。如果农民宅基地可以作为城市居民的第二住宅使用的话就实现了双赢甚至多赢,因为农民得到了卖地收入以后就可以进城创业,所以这样是符合需求的。这是第一个交换,城乡的社会交换。

#### 四、区域社会交换

第二类社会交换可以叫做区域的社会交换。不同地区之间的土地可以实现最高效率的利益交换式配置。山东、陕西和山西可以交换,不用像现在的土地管理法,以每个省为单位,保证80%的基本农田不能动,违反地理科学规律。拿浙江为例,二三十年前为了发展乡镇企业,当时迫于土地管理制度,把基本农田划到山上,县城附近土地用来发展工业。后来这样做也满足不了法律的规定,浙江省只好自发跟黑龙江省做生意,你卖土地指标给我,为什么浙江一定要80%的土地必须种粮食以实现粮食自给呢?我最近在读日本女作家盐野七生写的《罗马人的故事》,政府给罗马公民免费提供面包,而生产面包的小麦主产地是皇帝直属统治区埃及。两千年前的古罗马都可以做到区域生产分工,而现在已经是2017年了,难道还需要每个省自己保证自己的粮食么?按照经济地理学规律,人口流动往哪里,哪里就要充分供给土地,现在房价高不是房子贵,是地价高,所以沿海地区要充分供地把房价降下来,实现“房子是用来住的不是用来炒的”。人口向沿海移,沿海就要大量提供建设用地。山东“移民”到江苏去了,江苏就不要限制建设用地。所以从中国现在来看,人口的流出和流入都是有统计的。粮食产量不是重点,质量才是重点,农业政策必须调整了,要放弃18亿亩耕地红线的伪科学。最近,国务院发了一个建立粮食生产功能区和重要粮食生产保护区的指导意见,提出10.58亿亩两区地制度,不再是18亿亩了,这个就是积极的改革信号。土地不应继续成为制约生活质量的“紧箍咒”,每个省可以是80%基本农田,也可以是60%,或者是50%,具体的百分比应该根据经济规律来定,而不是由某个部委来定。

综上,基于城乡社会交换的第二住宅制度与乡村旅游是社会交换的结果,我们的人口结构、社会结构、空间结构导致城乡交换和区域交换的需求,一系列政策就围绕它去改革,符合客观规律的政策才会发展和进步。

(作者系该院教授,中心主任;收稿日期:2017-04-16)

#### 生态旅游区旅游用地碎片化及其整合

刘天明

(中国科学院地理科学与资源研究所,北京 100101)

Doi: 10.3969/j.issn.1002-5006.2017.07.005

在全世界的旅游发展实践中,一条成功的经验

就是集中旅游建设用地于一个地块上,使旅游服务业集群分布在这个地块上。美国旅游规划大师Gunn在总结美国国家公园旅游发展经验后,提出在国家公园大门外边建立旅游服务社区,一般是旅游城镇,以国家公园外面的土地高强度利用去保障国家公园内部土地的低强度利用,从而保护国家公园内部生态环境免受过度干扰。我国国家重点风景名胜区也坚决杜绝在里面建楼堂馆所,将旅游服务设施集中规划建设在风景名胜区附近的旅游城镇中。欧洲在环地中海沿岸进行旅游开发过程中,得出一条重要的开发原则,就是坚决避免线带状的开发,要将旅游开发建设集中在少数旅游节点上。在城市规划中,也越来越反对分散蔓延式的城市发展,越来越强调组团式集中发展。但在全国很多生态旅游区的发展过程中,存在着大量旅游用地碎片化的开发方式,造成旅游发展低效重复、旅游者利益受损、旅游生态空间破碎等多种问题,当务之急是要引起政府部门高度重视,亟待从规划源头上杜绝此类现象一而再再而三的发生。已经造成碎片化开发的生态旅游区,要痛下决心科学选址,以特色旅游小镇形式,整合碎片化的旅游服务建设用地,以保障生态旅游区的可持续发展以及对市场的可持续吸引力。

生态旅游区是指四至边界清晰,管理机构明确,以良好的自然生态环境、特色地质地貌、珍稀动植物与原生态文化为主要吸引物的旅游区,一般区位较为偏僻,经济基础较为落后,有村镇社区分布其间。一些生态旅游区具有浓郁的民族风情文化或是浓郁的民俗文化,如特色服饰、特色建筑、特色饮食、原生态音乐、婚丧习俗等。大山、大川、大湖、大森林、大草原、大沙漠一般是生态旅游区的本底背景,如大武陵山、十万大山、太行山、吕梁山、秦岭、大兴安岭、青海湖、鄱阳湖、牙克石大森林、锡林郭勒大草原、库布齐沙漠等都是生态旅游区的重要腹地,一些生态旅游区与国家级自然保护区、国家风景名胜区、国家森林公园等相伴而生。生态旅游区在尺度上从几十平方千米到成千上万平方千米不等,其旅游开发管理机构——生态旅游区管委会,担负生态旅游区范围内的旅游发展和社会经济管理工作,一般借鉴经济技术开发区的管理模式,在行政等级上由正科、副处、正处、副厅到正厅不等,为省、市、县的派出机构。在城市化快速发展和人均可支配收入迅速增长的今天,城市居民逃离城市森林、逃离城市拥堵、逃离城市雾霾、追求回归生

态、追求回归自然、追求心灵放松的生态旅游已经成为热潮。生态旅游区利用自身的生态优势,可以开发出生态观光、生态休闲、生态度假、养生养老、体育运动、生态健身、民宿客栈等多元化的旅游产品,在交通通达性、生活宜人性和核心吸引物开发建设具备一定基础后,成为都市居民热捧的旅游目的地,成为落后地区发展社会经济的核心驱动力。可以说,生态旅游区多数成为其所在地社会经济发展和脱贫致富的重要依托。因此,不能让生态旅游区因碎片化的错误开发方式使生态旅游区的旅游吸引力昙花一现,着力保持生态旅游区的可持续发展就是功在当代、利在千秋的大事。

生态旅游区在旅游开发时,如果基础设施集中在一个地块上(假设为A地块),要比分散布局在多个地块上(假设为A、B、C、D、E五个地块)节省很多钱。如果服务设施集中在一个A地块上,能够产生旅游服务产业集群效应,能够产生旅游者社会交流效应。如果服务设施分散布局A、B、C、D、E五个地块上,就容易产生一个个飞地式孤岛,就容易产生低水平重复,就容易形成恶性竞争。那么,为什么现实中很多生态旅游区依然采用旅游建设用地碎片化的旅游开发方式呢?生态旅游区所在地一般经济条件较差,政府不具备统一规划、统一开发、统一管理和统一运营的能力,地方缺乏必要的启动资金,难以完成道路交通、给水、排水、供电、供气等旅游基础设施配套,不得不依靠引进外来资本进行开发建设旅游项目,由各旅游开发商进行各自的旅游基础设施配套建设。旅游开发商都想封闭建立自己的“独立王国”,在没有规划刚性约束的情况下就形成碎片化的结局。生态旅游区管委会为了快速启动旅游开发,会尽最大努力进行旅游项目招商,或采用招拍挂的方式引进外来资本开发运营旅游项目。在实践中,生态旅游区的规划弹性很大,刚性约束很小,项目开发往往存在被资本牵着鼻子走,生态旅游区管委会被迫给予旅游开发商很大程度的规划设计自主权,旅游开发商各自选择优势旅游资源区画地为牢,开发自己认为具有市场前景、投资回报率高、投资回收期快、或者具有很好土地增值前景的旅游项目,使得旅游服务设施分散布局在A、B、C、D、E五个地块上或更多的地块上,形成旅游用地碎片化开发现象严重,旅游供给零散,旅游服务品质因分散得不到保障,破坏生态环境问题严重。生态旅游区还经常遇到打着旅游幌子的地产项目,像一群公牛冲进瓷器店,造成原生态的支离破碎,让人痛

心疾首。同一个生态旅游区,因为自然地理环境具有相似的特点,旅游开发商之间经常会开发旅游市场认可的同类型旅游项目,出现近距离低水平重复、恶性竞争的局面。比如山西壶关太行山大峡谷生态旅游区,初期开发时拍给多个开发商分段分区开发,悬崖瀑布景观对旅游市场有号召力,每个开发商都在自己地盘上泵压提水管建瀑布景观,属于典型的低水平重复建设。再如,山西省交城县庞泉沟生态旅游区,因一家公司在2011年开发漂流项目获得成功,随后五六家旅游公司都去开发漂流项目,造成低水平重复浪费,还造成河溪上到处拦坝截水,破坏河流自然生态景观和周围自然环境。

马洋溪生态旅游区就是旅游用地碎片化的一个典型。马洋溪生态旅游区位于福建省漳州市长泰县,也是厦门市北部屏障的山区,秀美的马洋溪穿过生态旅游区。2004年由漳州市人民政府批准成立马洋溪生态旅游区,规划总面积138平方千米,其中旅游中心区23平方千米,实行“以区带村”管理体制。马洋溪生态旅游区由长泰县城附近的十里、旺亭、后坊、山重4个行政村组成,总人口1.2万人。马洋溪生态旅游区内旅游资源密集、类型多样,现有长泰马洋溪漂流、天柱山国家森林公园、泛华生态博览园、福建省乡村旅游示范点——千年古山重、格林美提子观光园等一批生态旅游品牌项目,先后举办过多次体育赛事和节事庆典活动,成为厦漳泉等周边城市休闲旅游、投资兴业的热点区域。目前,全区有20余家内外资企业开发多个旅游项目,各自独立为战,造成典型的旅游建设用地碎片化的一种格局。马洋溪已落地项目投资主体、占地面积、建筑面积及项目内容如下:中冶置业在十里村投资的海西国际项目,占地面积1500公顷,建筑面积80公顷,项目内容包括体育公园、山地公园和温泉度假村;金洪邦在十里村投资的天铜山综合度假区项目,占地面积800公顷,建筑面积100公顷,项目内容包括体育公园酒店、温泉度假村、山地养生住宅、湿地景观;泛华集团在十里村投资的发现之旅生态博物馆项目,占地面积233.3公顷,建筑面积40公顷,项目内容包括生态博览园、温泉酒店、天成山旅游区;南谷房地产集团在十里村投资的原山主人项目,占地面积130公顷,建筑面积8.86公顷,项目内容包括商业会所、生态住宅;乐统房地产公司在山重村投资的十里蓝山项目,占地面积320公顷,建筑面积20公顷,项目内容包括黄金生态旅游带、马术俱乐部和休闲度假区;闽台文化产业集团

在十里村投资的中华汉文苑项目,占地面积133.3公顷,建筑面积12公顷,项目内容包括古建筑群、历代书法石刻书画艺术博物馆陶瓷酿酒造纸等文化展示与体验、住宅;龙人古琴集团在后坊村投资龙人古琴文化村项目,占地面积120公顷,建筑面积30公顷,项目内容包括书院、大师纪念馆、万台、音乐厅、藏书阁、制琴学坊、演艺学坊酒店山庄;中翎体育产业公司在后坊村投资的射击射箭项目,占地面积192公顷,建筑面积40公顷,项目内容包括比赛训练配套服务与住宅区;天颐置业在十里村投资的天颐桃源项目,占地面积16.740公顷,建筑面积9.2公顷,项目内容包括酒店公寓、山居、滨水住宅。马洋溪生态旅游区以旅游开发商开发的旅游项目为主导,造成公共商业用地明显碎片化,难以形成集聚效应。从大型景区型旅游目的地来看,马洋溪生态旅游区必须具有一个综合性旅游服务接待基地,最好是用特色旅游小镇来统领生态旅游区的综合服务功能、交通集散功能、信息中心功能和服务设施集群功能,才能为旅游者提供优质旅游服务产品。应该以新型旅游城镇化来构建“一个旅游城镇服务中心”,以服务整合马洋溪生态旅游区,才能解决目前这种碎片化不持续的局面。

结论是,生态旅游区管委会必须严格制定生态旅游区总体规划,并严格执行生态旅游区的总体规划,加强规划的刚性管理,杜绝规划的弹性更改,坚决杜绝规划跟着开发商的项目任意更改现象。在生态旅游区总体规划中,明确确立以特色旅游小镇为综合服务中心,让旅游项目在特色小镇集聚集群,在小镇之外要严格限制旅游服务设施的随意建设。打造生态旅游区的综合服务小镇是解决生态旅游区旅游用地碎片化的有效手段,以特色旅游小镇综合集成生态旅游区的绝大多数旅游服务设施和公共服务设施,以特色旅游小镇的建设用地集中划片来保护生态旅游区的生态环境,让生态旅游区实现看得见山、望得见水,记得住乡愁,优化区隔生态、生产和生活三生空间,避免将生态旅游区到处搞的城不是城、乡不是乡、生态破碎化、旅游建设用地碎片化、旅游服务碎片化重复化,阻隔游客彼此之间的互动交流。理想的旅游综合服务小镇是以艺术画廊、艺术展览馆、咖啡吧、书吧为小镇主导旅游吸引物,以特色主题酒店、特色餐饮为游客深度体验场所,培育不同于日常生活的特色旅游生活方式,打造具有艺术美的主题特色旅游小镇,让小镇成为游客深度体验之地和社会交往活动中心,成为

游客居游度假目的地。在生态旅游区特色旅游小镇规划建设时,一定要注意营造适宜旅游者步行闲逛的空间尺度需求,以旅游商业步行街的形式规划建设,尽量规避实践中常见双向机动车道、不宜步行、难聚人气的大马路出现在生态旅游区的特色旅游小镇中,规划使特色小镇的对外联结机动车道绕着小镇走。最后,期待我国所有生态旅游区不再出现旅游用地碎片化的格局,都依托特色旅游小镇集群整合发展,让每一个生态旅游区都能可持续发展,都能对旅游市场产生可持续旅游吸引力。

(作者系该所研究员;收稿日期:2017-04-16)

## 旅游用地八问

魏小安

(世界旅游城市联合会,北京 100022)

Doi: 10.3969/j.issn.1002-5006.2017.07.006

道理道理,无道焉有理,我们现在是很多东西没有道,但是理一大把,区别在于道是客观规律,所以说我们研究这个问题,得先研究一下这个问题的客观规律到底是什么。而现在的“理”基本上都是部门的,部门的“理”很简单,就是国家利益部门化,部门利益个人化,基本上就是这么一个格局。但各个部门说的所有利益,嘴上都是国家利益,这样就形成在这个问题上打架的格局,打来打去也打不清楚。

我们中国有一个基本国情,皇天后土,普天之下莫非王土,这个东西改不了,所有用地本质都变不了,但是我们又努力来改变它。实际上这么多年变通的方式很多,这就是改革的智慧,改革的技巧。当年小平同志南巡讲话,“要杀出一条血路来”,改革怎么用上战争语言了?而且完全是战争的描绘,小平同志之所以用这句话,他知道改革的难度有多大。进一步就要研究这个事“破与立”的关系,我们原来说是破在当头,立在其中,这是毛主席的路径。现在讲叫先立后破,立的事做不出来先琢磨破,往往失败。改革势必涉及“破与立”,应该形成新的路径,新的路径没有别的,就是在违规的前提下努力来违法,但是不违纪。违规、违法不违纪,立反而能立起来。既不违规,也不违法,免谈改革,这是一个悖论,很自然的事情,但是要违纪就不行了。

旅游用地的确实很复杂,我归纳了八个问题,叫旅游用地八问:

### 第一问:什么是旅游用地?

研讨会的题目很好,“旅游发展中的土地问

题”。这个题目不是旅游用地,我觉得这个题目确实有学问,很简单一个道理,如果我们强化旅游用地,这个事就说不清楚了,而且越来越说不清楚。旅游发展中的土地问题有两个基本特征:第一是我们研究多少年旅游最根本的特点就是综合性,所以旅游发展中的土地问题首先应该就是综合性,包括方方面面。如果我们只探讨旅游用地,就是所有的用地都是旅游用地,那么这样探讨没有意义。第二就是外部性,这也是一个特点,外部性有区别,一类叫商业用地、建设用地,一类叫做公益用地、环境用地,就是其他的用地,或者是社会功能的用地。一个综合性,一个外部性,综合性要求我们分类,外部性要求我们定性。比如这一块地叫环境用地,就不叫旅游用地,这一块是景观用地,也不叫旅游用地,旅游用地到底是什么?比如说建一个停车场算哪一类?政府建就是公益用地,开发商建就是包涵在商业用地之内,有公益性质的用地,就只能是靠这种方式来明确。如果我们在这个事上土地性质搞不明白,旅游用地就没法说。

### 第二问:旅游用地用什么地?

第一类是环境用地,景观用地,这是公益性的。这不是用地的概念,严格地说,这就是旅游发展的需要,没有这样的地,就做不了旅游。比如说林地算什么地?现在旅游离开林地能做吗?这是一类,就是公益性的土地,旅游拿来利用。

第二类是经营权用地,比如100平方千米,给20年的经营权,这种情况别干,50年经营权可干。但只是这一片给了你经营权,弄了景区就可以收一点费,这里有土地可言吗?没有。

第三类是建设性用地,100平方千米的经营权,可能也就200亩的建设用地,最主要的还是土地手续,如果没办土地手续还不行。基本的规律就是这么一个规律,整一个40平方千米、50平方千米,大概批你二三百亩地算不错了,要有100平方千米,批五六百亩地就非常难了,而且这600亩地分10年给你批下来,因为有土地指标。

### 第三问:旅游用地用多少地?

现在跑马圈地,门都没有了,弄个经营权问题不大。比如到东北林区,1000平方千米给你了,你来投资,什么叫给你?其实就是经营权。东北林地还有一条好处,就是树不可以伐,但是可以搞小秋收。比如说我碰见一个林地的经营商,他就说,“我从来不怕在东北一年经营三个月,能挣到钱”,为什么?给了他10平方千米的林地,10平方千米的林地

靠小秋收就能盈利,根本不琢磨旅游营地挣钱不挣钱。这就意味着在旅游用地和如何用地方面有很大的松动余地,有很多的松动环境。到底用多少地?比如说全国算一笔账,旅游发展需要多少土地?2016年全国的旅游投资1.3万亿,2017年估计能达到1.5万亿,1.5万亿和土地有什么关系?全域旅游和土地又是什么关系?毫无疑问,全域旅游就意味着旅游用地的扩大化,海量投资就意味着需要更多的土地。大体上1亿投资占地1平方千米,那我们1.5万亿的投资,今年就需要15000平方千米,这15000平方千米不对应960万平方千米的国土,要对应我们的可用土地,这个比例是多少?我也不知道现在可用土地有多少,但是我知道这个比例不会太小。所以我们得算一算资金和土地的比例关系,这笔账算一算,在用多少地上面,就可能有一个盘子。占多少地不重要,就像国家自然保护区一样,自然保护区要占国土面积1.6%,现在要求要占到5%,5%都是自然保护区,这是占地的概念,我们说的是用地的概念,所以就必须要把它细化。

### 第四问:谁的问题?什么问题?

站在不同角度上,问题就不一样,比如说在政府的角度上,希望更多的有一点土地指标,这样基本上有多少土地指标就有多少财政收入,所以政府希望争取更多的土地,这是政府的问题。开发商希望能够批更多的建设用地,这是开发商的问题。那么农民的问题呢?农民的问题是不失业、不失居、不失地这“三不失”,这“三不失”我们只能三中选一或者选二,比如农民不失业没有问题,不失居也没有问题,给你换一个地方,房子还有。但是不失地做不到,地都不失,开发商干嘛去?如果农民的土地可以入股,这也可以理解为一种不失地,但是本质上已经失了,因为土地的用途变了。所以,我们要把谁的问题搞清楚,要把什么问题搞清楚,我们可以拉一个问题单子,这个问题单子拉出来就知道了。有一些政府的问题不是问题,有一些是发展阶段中的问题也不是问题,农民的问题才是根本问题,开发商的问题也是根本问题,如果不给开发商利益,他干嘛来了?这个利益很重要是土地利益。全国这么多地方可以选,凭什么要选你这个地方?对于开发商来说,就是一个比较。而且这里还有一个开发建设的过程,这个过程之中各方都在变化。比如说刚开始的时候政府一定站在开发商的立场上,因为不站在开发商的立场上就招不来商,引不来资。但是在开发建设过程中农民回过味了,

这里面有这么大的利益,农民开始不满,农民一闹事,政府就开始转到农民那边去,然后开发商就说政府说的不算,实际上不是政策乱变,是在这个过程中利益关系在变化。我们要把这些问题梳理出来搞明白,比如说国土资源部有他的问题,有他的视角,有他的关注点;国家旅游局有国家旅游局的问题,有他的关注点。部门之间的关注点碰在一起,一定让大家乱了,但是一层一层地往下落实,甚至落实到县政府关心什么,乡政府关心什么,村委会关心什么,村支书、村长关心什么,老百姓关心什么,那些事想明白,我觉得这个事情就好梳理了,现在笼统说这么说不行。

#### 第五问:旅游用地有什么特点?

旅游用地弹性非常大,发展空间非常大,我们不需要整宗的土地。不能用工业化的思路来对应旅游开发,可以用工业化的做法来做旅游,集中力量办大事,这是工业化的做法,但是思路不同,整宗土地就不需要。比如说稻田周围一圈山,稻田里还有白鹭,非常美,开发商觉得中间这一片地非常好,我不这么看,我建议在周围的山上做,让大家还能看到这片稻田,还能看到白鹭在这儿飞来飞去。这片地不好用,越是基本农田,越是整宗土地对旅游来说越不合适。旅游最合适的是浅山丘陵,所以我们可以用山地,可以用坡地,可以用边地,可以用滩地,甚至可以用崖地,挨着悬崖建个宾馆,甚至可以做地上地,就是基本农田不动,把它架起来,下边该种稻子种稻子,该种小麦种小麦,在农田上架起一个农庄来,农田和农庄只是高度的变化。我们古人有这个智慧,吊脚楼就是这么做的,古人做吊脚楼的方法,我们今天转移到农地上行不行?不占用一分农地,做出一个农庄来,还做出一个有特色的农庄。这就是旅游的优势,搞工业之类都不行,只有旅游可以这么干,从这个特点出发,这就意味着我们有很大的发展余地。可是如果还用工业化的思路来看这个事,这个事就不行,就干不了。

#### 第六问:如何减少挂羊头卖狗肉?

挂羊头卖狗肉,实际上就是旅游和地产的关系。我从来不赞成旅游地产这个概念,因为旅游地产概念从理论上说是错误的,可以有休闲地产,不能有旅游地产。但是多年以来,旅游地产越折腾越热闹。这个事情就是怎么分类化、怎么差别化、怎么细分化,把这些分出来。很多地方现在明白了,旅游地产可以做,先做旅游再做地产,旅游要做不出来,地产别做了。一开始是看着旅游开工

了,就可以动地产了,但是旅游开工工期很长,地产工期非常短,地产卖完了旅游不干了,然后地方政府又学明白了,把旅游做完了才允许做地产,实际上有不同利益诉求。但是现在旅游地产基本做不动了,比如海南,我两年前到海南,10个人一块吃饭,9个人拿名片,都是地产商;去年到海南,10个人吃饭,还是这一拨人,9个人都是旅游开发商,我说你们现在怎么都做旅游了?他们说拿一个旅游开发公司的名片有可能见到市长,要是拿地产的名片见村长都见不着。大家都聪明了,大家都在这个过程中学习,都长进了。

下一步的变化就是旅游小镇。住建部、发改委、财政部三个部门说全国搞1000个小镇,发布了第一批名单127个,基础的要求是3平方千米,大一点是5平方千米。一个小镇基础投资30亿,多者50亿、60亿,现在大体是这么一个概念。还有说产业小镇,我分析了一番,产业小镇是没戏的,将来这1000个小镇八九百个都可能是旅游小镇、休闲小镇、度假小镇,文化小镇、运动小镇、康养小镇,都是旅游的概念,这就意味着旅游的一个大投资的转向就转到这儿。这里又涉及一个问题,土地问题,这1000个小镇,我想至少得三五千平方千米,再加上周边扩大一下,又是1万平方千米。实际上像这样的事情我认为这不叫挂羊头卖狗肉,是挂龙头卖什么肉都行,龙头就是旅游,我们不是羊头,我们是龙头,羊头把我们贬低了,下面卖什么肉都行。从地方来说得到实惠是真的,从老百姓来说得到实惠也是真的,只要能保证这两条就可以。市场有市场的力量,我们现在是把什么都谋划好了,希望市场跟着我们走,这个事本身就叫无道,违背规律,无道的事情怎么能行呢?得道多助,失道寡助。

#### 第七问:有没有商业模式?

价值怎么评估?生态价值、景观价值,各种各样的价值,我们把价值说一大堆,说得很热闹,但是最终就两个,一个是环境价值,一个是土地价值。环境价值就是要求山青水秀、空气清新、没有雾霾,土地的价值就是我们要级差地租。新疆的环境价值极好,大戈壁上的土地价值等于零,就是越靠近城市土地价值越高,这样一个极差地租怎么把它转换过来?所以把价值分析明白,再说价格。价格有价格的实现方式,有价格的评估方式,土地现在程序非常严格,哪怕是围标,也得走程序,所以现在违规、违法不怕,但是违纪不行。官员只要不违纪,就豁出去干,那我们以人民的名义问一问,最终是谁

的利益? 环境价值、土地价值,这两个之后就自然涉及投资、开发、运营,现在又进一步,还有投资怎么退出的问题,一系列的环节,这个环节里就有一个价值链,这个价值链就会形成一个利益链,所以把利益链把握清楚了,这个事就好办了。

#### 第八问:什么样的运营模式?

从运营模式来看,我归纳了四句话:

第一,主体综合。谁是开发主体? 应该是综合性的,但是在这里面利益考虑不到就不行。比如说我去年在江苏盐城看了一个渔村,他们画了一个非常漂亮的规划,我就直接说这个事不能这么干,因为那个村子是活着的村子,不是空心村。村子里住上千户,上千户怎么搬迁? 当地政府说我们下决心就能搬迁,政府可以这么干,老百姓怎么办? 搬到哪儿去? 我在村里转了一圈,看到不少公房、粮仓之类,建议可以把这些粮仓折腾折腾,做成几栋民宿,客人来了,然后农民自然跟着走,他自己都会调整自己的房子,可是如果把粮仓拆平了,然后再按照这个规划的画做那么一个东西,还号称搞一个苏北水镇,现场我就否掉了。开会的时候,我又细细说了这一番内容,绝对不能这么干,没有各方面利益的融合,没有市场力量的导向,你的事就办不成,最终一塌糊涂。也有厉害的,比如说浙江的桐乡,一个乌镇搞成功了,跟着做一个濮院古镇,拆迁花了30多个亿,拆了1000多户,拆迁过程中没出事,非常顺利,这就是利益导向,反正谁早走多给钱,跟着又要投资70亿复建这个古镇,一共100亿,100亿做一个濮院古镇,真有胆。像这样的东西如果这么发展,我觉得不是国家之福,更不是民众之福。

第二,利益融合。没有各方利益的融合,谁也做不到,这不是原来政府欺负老百姓的事了。现在时代变了,所以不但要考虑到利益融合,还要考虑到在发展中利益变化的融合。比如说中坤集团开发宏村,进去的时候宏村还没有起来,之后做了一件大事,就是申报世界文化遗产,申报成功了,立马就火起来了。农民就不干了,可是签了协议了,该给农民的钱也已经给了,农民不干有农民的招,客人来了,农民就把垃圾丢到路上,屎尿都倒到路上。原来他们的方式是公司拿60%,政府拿30%,农民拿10%,然后就妥协,退到最后公司拿40%,农民拿30%,政府拿30%,不退到这一步,就维持不下去,就经营不了。所以一定要考虑到利益融合,实际上这个利益里很大一块利益就是主体利益,尤其是这个地方做起来之后,土地升值了,房子也升值了,农民就开始

有强烈的利益诉求,这时候的关系反而复杂了。但是现在不同了,现在基本上在开发初期农民就已经回过味来了,不像原来,原来是开发过后才回过味。

第三,功能融通。旅游用地中功能融通余地还很大,可以好好把这个余地做一做。一个原则,根本不需要基本农田。比如说一块山沟里有这么几块田,这几块田农民还接着种,我们动都不动,但是在旁边就可以做大文章,只要把浅山丘陵拿来为我所用就可以了,这是一个博弈的过程。所以我觉得我们的旅游用地在功能融通上做大文章,这样好多东西不用争取,这一片平平坦坦的地,非得争取做旅游吗? 做旅游反而不合适,就是要做房地产才争取这些。要是真想做旅游,不追求基本农田,追求基本农田的开发商一定是挂龙头卖狗肉,这是错不了的,所以怎么判断? 就这一条,就是一个判断标准。

第四,土地多元。我们的田非得种庄稼吗? 实际上中国发展到现在这个阶段,土地真正的发展是价值化,国家有粮仓,保粮食安全。海南提出粮食要自给,凭什么要自给? 一共就这么一点地,粮食还要自给,还发展不发展了? 这个思路就错了。去买便宜的粮食,土地价值最大化,为什么不呢? 实际上说到根本还是回到马克思,强化级差地租,级差地租和土地多元利用,这是我们旅游用地的根本性的问题。

最终,还是回到第一句话,先讲道,再讲理。道,就是规律,我们把规律摸索出来了,把规律认识到了,符合规律的事就成,违背规律的事就败。在这个基础上再讲理,这才是真道理,才是硬道理。否则的话,讲什么硬道理? 无非就是部门打架,然后无数个文件下来,无数个政策下来,无数个法规下来,大家到底在做什么,谁也不知道。

(作者系该会专家委员会主任;收稿日期:2017-04-16)

[责任编辑:吴巧红;责任校对:魏云洁]

#### · 预 告 ·

2017年第8~12期笔谈主题:

第8期 主持人:曾博伟

旅游发展中的土地问题

第9~10期 主持人:潘冰

旅游大数据的现实与未来

第11~12期 主持人:谢彦君

旅游研究的理论与实践关系

欢迎踊跃投稿。