

打造全域旅游体验区的实践探索

章玉青

新昌是山区县，八山半水分半田，生态环境优越，旅游资源丰富，拥有天姥山国家级风景名胜区、沃洲湖国家水利风景区、硅化木国家地质公园，有大佛寺、十九峰、达利丝绸世界3个国家4A级旅游景区，是省级旅游经济强县，也是浙东唐诗之路、佛教之旅、茶道之源的精华所在。2016年10月，新昌县被国家旅游局列入第二批国家全域旅游示范区创建单位，为绍兴市唯一入选县(市、区)。新昌县第十四次党代会也作出了“以生态兴县为引领，打造全域旅游体验区”的战略部署，把发展全域旅游作为建设美丽新昌、全面建成高水平小康社会的有效途径。

一、新昌打造全域旅游体验区的重大意义

习近平总书记在党的十九大报告中指出,我国社会主要矛盾已转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。新昌地处浙江东部，区位优势明显,经济社会发展迅速,人民群众对生活品质的要求越来越高,生活理念也逐渐发生转变，更加向往清新的空气、绿色的食品、天然的美景、淳朴的民风、闲适的生活。全域旅游以绿色发展为理念,要求有纯净的生态、优美的环境,就必须淘汰高能耗高污染产业,从根本上约束污染,推动区域实现全方位的绿色发展、循环发展、低碳发展,让天更蓝,山更绿,水更清,空气更清新,道路更通畅,环境更怡人,更好把“美丽资源”变身“美丽经济”,让“绿水青山”变成“金山银山”,让人们在享受富裕物质生活的同时，实现

“望得见山、看得见水、记得住乡愁”。与周边兄弟县市相比,新昌城乡差距较大,广大农村是发展的“短板”。要在“十三五”时期全面建成高水平小康社会,必须加快城乡统筹,缩小城乡差距,让改革发展成果更多惠及农村。发展全域旅游,能吸引大量人力、物力、财力投向新农村建设,扩大农民就业,提高农民收入,让环境美起来,农业强起来,农民富起来,形成因美而富、因富而美的良性循环。

二、新昌打造全域旅游体验区的目标原则

总体目标:紧紧围绕建设“两美新昌”“三县三区”总目标,突出“生态兴县、旅游富民”,全力推进“国家全域旅游示范区”创建,重点建成5个旅游风情小镇,10个民宿集聚村,10条精品游线,20个特色旅游基地,50个森林村庄、50个美丽庄园(果园)、100个A级旅游景区村,1000户美丽庭院,全面打响“天姥山居”旅游品牌,全面建成产城融合、景城共生、主客共享的全域旅游标杆县,实现“百村成景、百业增效、百姓致富”全域旅游发展目标,努力把新昌打造成为生态建设新高地,绿色经济新模式、“两山”转化新样本。

基本原则:①坚守生态底线。坚持绿色发展,树立生态文明理念,守住生态保护底线,尊重民俗风情,合理有序开发,充分展现“好山好水好空气、原汁原味原风情”。②咬定富民目标。紧紧围绕为民、惠民、富民发展全域旅游,切实维护好发展好群众利益,让城乡环境面貌美起来,让集体经济收入涨起来,让百姓群众口袋

鼓起来。③实现融合共享。把全县作为一个大景区来规划,把各行业作为一个大资源来盘活,把各产品作为一个大成果来共享,推动景区全域优化、游线全网串联、品牌全面整合、市场全媒营销、产品全民共享。④规范发展路径。建立完善全域旅游发展监管体系和工作机制,健全行业标准、运营规则和惠民机制,落实安全、消防、环保责任,使旅游业诚信经营、权益合法、有法可依、市场有序、持续发展。

三、新昌打造全域旅游体验区的主要举措

(一)围绕一个核心
坚持多规合一,加快城市总规修编,推进以县城为核心的景区化建设。以大佛寺景区为核心,完善商贸购物、休闲娱乐、夜游山城等城市旅游功能;以十九峰景区为中心,打造核心景区升级版,重点谋划建设世界地质公园、十九峰灯光秀等7大重大特色旅游项目,形成国际知名、国内领先、区域唯一的旅游产品;谋划天姥山景区开发利用,完成天姥山景区开发利用策划方案,以此全面提升全域旅游示范区的核心竞争力、市场影响力和产业带动力。

(二)打造三大板块
结合全县旅游资源配置、地理区位、自然和人文环境,坚持规划引领,将县域划分为东、南、西三个功能板块。东片,以“二库一山”(长诏水库、钦寸水库、罗坑山)为依托,打造沃洲茶香、竹海水韵、骑行漂流旅游体验区。重点实施好省应急救援培训基地、梅溪湖民俗文化园、罗坑山森林

公园等项目建设。南片,以天姥山景区为依托,打造寻梦唐诗、天姥古驿、七彩烟山旅游体验区。重点是抓好天姥山片区规划,加快旅游基础设施建设,深挖唐诗文化内涵,推进万马渡景区开发、房车露营基地、天姥山居民宿群建设。西片,以十九峰景区为依托,打造丹霞风情、骑行休闲、民俗乡愁旅游体验区。重点抓好十九峰区域提升规划,景观绿道、通景道路建设,加快推进十九峰国际跑马场、三江口旅游度假区、国家地质公园博物馆等项目建设。

(三)构筑四大格局

1.做强景区旅游这个龙头。推进核心景区建设,打造核心品牌,发挥龙头效应。抓好大佛寺国家5A级景区创建,打造新昌旅游高端品牌;加快十九峰景区品质提升,打造“似桂林、如丽江”的全省标杆型4A级景区;以核心景区的“蝴蝶”效应,引领全域旅游发展。

2.做深文化旅游这篇文章。推进旅游与文化的融合。新昌人文历史积淀深厚,是唐诗之路精华地段,400多位诗人留下了1500多首诗篇,李白的《梦游天姥吟留别》更使新昌蜚声中外。要深入挖掘人文历史资源,做透“唐诗之路、佛教之旅、茶道之源”三篇文章。大力开发以佛教文化为重点的禅修旅游,以天姥山晋唐遗迹为核心的唐诗文化修学旅游,以茶香文化为支撑的茶道研学旅游,以动漫影视文化为支撑的动漫研学旅游等,打造唐诗之路体验区、佛教之旅感受区、茶道之源品味区,提升新昌全域旅游竞争力。

提高土地使用效率 化解土地要素制约

张林勇

新昌素有“八山半水分半田”之称,是一个以低丘陵为主的典型山区小县,人地矛盾历来十分突出。近年来,新昌经济社会快速发展需要大量用地,同时又承担着相较其他县市更为繁重的耕地保有量、基本农田保有量任务,因此土地供需矛盾更加尖锐和突出。如今,单纯依赖新增建设用地的增量扩张已难以为继,在利用好新增建设用地的同时,通过低效用地再开发、盘活存量土地,切实提高土地整体利用效率,已成为化解土地供需矛盾的当务之急。

一、保护耕地保障用地矛盾异常突出

(一)新昌耕地保护任务特别繁重。耕地保护事关粮食安全、生态安全和社会稳定。国家划出了18亿亩耕地红线。每年都要对各地耕地保护责任目标进行考核。现在,上级下达我县到2020年规划耕地保有量任务为36.38万亩,基本农田保护任务为31.20万亩,标准农田保有任务为5.42万亩。虽几经核减,相对于其他县市来说,依然是特别繁重的。

第一次土地详查时,新昌作为全国白木的主产地,农民将许多陡峭的山地都开垦用于种植白木。第一次土地详查,新昌又做得非常细实,将这些新开垦的土地都登记进了耕地,造成当时新昌耕地面积基数不正常地偏高。

耕地保有量、基本农田任务的下达,是建立在第一次土地详查的基础之上。基本农田保量基数很大,虽几经调整核减,但耕地保护主要指标规划保有量任务依然偏高,导致了我县保护耕地任务特别繁重,带来了土地规划空间局促、基本农田上山、可开垦耕地后备资源严重匮乏等一系列困难。

(二)建设用地需求一波高过一波。第一波是工业化进程导致的工业用地需求激增。改革开放以来,特别

是中国正式加入WTO后,由于我国土地、劳动力、环境成本等生产要素价格低廉,大量产业从亚洲四小龙、甚至从日本、美国、欧洲等地转移到中国,位于中国东南沿海地区的新昌,也很好地承接了这次产业转移,资源小县成为工业大县和工业强县。这是第一波由生产要素价格低廉、产业转移而引致的用地需求的激增。新昌由于工业经济的迅猛发展,这波用地需求的激增不亚于其他地区。

第二波是城市化进程导致的居住用地需求激增。随着经济社会发展,一方面居民生活改善、住房更新换代,需要居住用地,另一方面农民进城也需要居住用地,但与此同时,农村宅基地一时又退不出,而且新昌有个特点,新昌农民的宅基地即便退出了,也往往不足以弥补农民进城带来的新增用地需求。因此这波城市化进程导致的居住用地需求的激增,新昌相对于其他县市的压力也更加大。譬如,我县回山镇下山村农村土地综合整治项目,属于至今最大的农村土地综合整治项目,涉及拆旧农户203户,拆旧建筑面积12094平方米,复垦新增耕地面积2.28公顷。户均拆旧建筑面积只有59.6平方米,复垦新增耕地面积只有112.3平方米。

第三波是以投资稳增长导致的用地需求激增。近年来,由于人口红利吃尽、环境资源不堪承受、房地产价格高等导致生产成本上升,再加上产能过剩,经济下行压力持续加大。在经济下行压力之下,现在促投资稳增长已成为经济工作的重中之重,如我县杭绍台铁路、甬金铁路和527国道,或多或少就与以投资稳增长有关。当前就出现了以基础设施、公用设施建设用地需求为主的第三波用地需求激增。

当前,由于我县实体经济发展势头良好,城市化进程仍处快速发展阶段,基础设施仍然有许多短板需要弥

补,譬如过去我县铁路建设完全是空白,因此,第一波、第二波与第三波用地需求在我县并存,我县保护耕地与保障用地的矛盾相对于其他县市来说更为突出。

二、用好增量盘活存量提高使用效率

(一)要用好有限新增建设用地。2014年开始,国家提出将逐步减少新增建设用地计划指标,重点控制东部地区新增建设用地规模,北京、上海等地现已在做建设用地减量化发展或零增长工作。现在,我们一方面依然需要积极向上争取新增建设用地指标的倾斜,另一方面可能也得直面建设用地指标逐步减少和耕地后备资源日趋匮乏的困难,将有限的新增建设用地指标用好。

1.要从源头上引导土地的节约集约利用。根据上级和我县相关政策精神,主要做好以下三方面工作:(1)提高土地利用强度。在土地出让时,对行业无特殊要求新建工业项目,鼓励多层厂房建设,建筑密度不低于40%,容积率一般不得低于1.0,如建设标准厂房,容积率不低于1.2;投资强度按省定标准再提高20%以上。(2)督促项目尽快动工建设。进一步完善工业项目履约保证金缴纳制度,按10万元/亩标准缴纳履约保证金,其中建设工期8万元/亩(每宗土地最高不超过1000万元)、投资强度2万元/亩。根据省国土厅2016年第四季度通报,我县开工率为96.24%,排名全市第3位,全省26位;竣工率为94.25%,排名全市第2位,全省19位。(3)做好开发区土地集约利用评价。按照“三年一次全面评价、一年一次更新评价”工作要求,协助做好各大园区土地集约利用评价(评价成果是开发区扩区、调区、升级、退出等的主要依据)。

2.要在供地后加强建设用地的批后监管。主要是要做好以下三方面工

作:(1)防止出现土地炒买炒卖行为。严格控制工业用地转让,对实际投资额度达不到投资总额25%的工业用地禁止转让。(2)控制工业用地随意分割。由于融资等原因,确需分割的,须经规划同意,县政府批准。分割后每个地块面积,高新园区不得少于30亩,其他不得少于20亩;工业用地分割后不得随意转让,确实需要转让的,须经所在园区(或乡镇)审核,并报县政府同意。(3)加大对闲置土地执法监察力度。对非政府性原因,土地闲置满一年的,依法按土地出让金的20%征收闲置费,土地闲置满两年的,依法无偿收回。

3.努力在产业政策与市场化配置土地资源上找到平衡点。主要是做好以下两方面工作:(1)引导竞争性用地。凡地块所在园区(或乡镇街道)没有提出有关重点项目、产业政策要求的,全部以区片价作为土地招拍挂起始底价(高新园区38万元/亩、拔茅区块35万元/亩、大市区区块30万元/亩、其他区块25万元/亩)。(2)尽量不设或少设限制性条件。在工业用地准入行业设置时,原则上控制到一级类,如确有特殊情况需要限制至二级类的,须经园区提出要求,并经县规划国土联席会议研究确定。

(二)要提高存量土地利用效率。当前,国家正在做严格划定城市开发边界、永久基本农田和生态保护红线工作,单纯依赖新增建设用地增量扩张,已越来越难以为继。因此,通过盘活存量建设用地,节约集约利用土地,提高存量用地整体利用效率,已是当前化解土地供需矛盾必由之路。我们要在去年成功创建全国节约集约模范县基础上,要着重做好以下三方面工作:

1.要政策引领激励企业提高亩产效益。(1)提高土地利用强度。在符合规范要求下,经规划许可,通过补签土地出让协议,允许企业提高

建筑密度和容积率,增加部分不再增收出让金;对非生产性用房则严格按照相关规定执行,不得随意增加。(2)鼓励产业转型升级。配合相关部门实施“退二进三”工作,加快转变经济发展方式,推动产业结构优化升级,提高土地节约集约利用水平。目前我县工业用地容积率接近2,亩均投资强度380万元,亩均产值550万元,规上企业亩产税收达40.78万元。

2.要加大批而未供土地消化利用力度。在全面查清批而未供土地基本情况,深入剖析原因的基础上,通过落实项目供应一批、异地置换盘活一批、完善手续办理一批、查清情况核销一批等方式,进一步加快批而未供土地消化利用。根据省国土厅2016年第四季度通报,前五年我县总供地率89.39%(全省平均78.44%),在全市排名第1位,全省第6位。

3.要做好盘活存量和低效土地再开发。重中之重是要开展以城镇低效用地再开发为重点的存量土地盘活攻坚战。低效用地是一个动态的、发展的概念,原先一块土地可能属于高效利用,但随着时间推移和科技进步,这块土地就有可能还存在着更为有效的利用方式,那么这块土地就存在着利用效率的提升空间,就值得去盘活利用。2016年上级下达给我县任务低效用地再开发300亩,盘活存量建设用地780亩,实际分别完成361亩和921亩,完成计划下达任务数的120%和118%。今年上级计划下达给我县低效用地再开发和盘活存量建设用地任务分别为250亩和670亩,在县委、县政府的坚强领导和各乡镇(街道)、园区、相关部门的积极配合下,目前已分别完成513亩和1003亩。

(作者系新昌县国土资源局党委书记、局长)