

广西支持文化旅游高质量发展的用地政策研究

2019年底,广西出台了《关于支持文化旅游高质量发展的用地政策》,这是文化和旅游部门机构整合以来,省级政府出台的第一个专门针对文化旅游高质量发展的综合性用地政策文件,对于各地制定文化产业和旅游产业用地政策,推动文化和旅游的政策融合有着积极的借鉴作用。

□ 宋聪

一、文件出台的背景

(一)响应中央对文化产业和旅游产业高质量发展的要求。在2018年全国宣传思想工作会议上,习近平总书记指出“要推动文化产业高质量发展”。2019年中央经济工作会议确定“推动旅游产业高质量发展”。土地是文化产业和旅游产业发展的基本生产要素之一,《中华人民共和国文化产业促进法草案(草案送审稿)》对文化企业的用地支持内容进行了重点考虑,《中华人民共和国旅游法》规定“各级人民政府编制土地利用总体规划、城乡规划,应当充分考虑相关旅游项目、设施的空间布局和建设用地要求”。广西出台以文化旅游高质量发展为导向的用地政策文件,明确了“增强土地要素保障能力,促进全区文化旅游高质量发展”的政策目标,体现了广西对产业用地政策的重视。

(二)贯彻落实国家支持文化和旅游发展的用地政策。党的十八大以来,党中央、国务院就文化产业和旅游产业发展做出了一系列重要部署,提出了一些鼓励产业发展的用地政策。2019年,国务院办公厅印发《关于进一步激发文化和旅游消费潜力的意见》,提出了“鼓励各地利用老旧厂房开设文化和旅游消费场所,落实土地支持政策”。自然资源部印发的《产业用地政策实施工作指引(2019年版)》中,梳理了近年来国务院、国务院办公厅及自然资源部等部门印发的规定了直接适用于文化和旅游行业的用地政策的规范性文件13个,其中以国务院、国务院办公厅名义印发的文件7个。此外,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《国家“十三五”时期文化发展改革规划纲要》和近年来出台的中央一号文件中均包含了丰富的文化产业和旅游产业用地政策。广西出台的文化旅游产业用地政策承接细化了国家已出台政策中关于“规划计划、用途管理、土地供应方式、土地、集体用地”等方面的核心措施,这些措施要解决的问题都是文化和旅游项目在规划建设过程中会遇到的实际问题。

(三)总结桂林产业用地改革试点经验。2009年,国务院印发《关于加快发展旅游业的意见》(国发〔2009〕41号),提出“深化旅游业改革开放”的任务。同年,国务院印发《关于进一步促进广西经济社会发展的若干意见》(国发〔2009〕42号),提出了“建设桂林国家旅游综合改革试验区”。2012年,经国务院同意,国家发展改革委正式批复了《桂林国际旅游胜地建设发展规划纲要》,同年,广西桂林被确定为全国5个旅游产业用地改革试点城市之一。2013年,原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》,支持桂林国际旅游胜地建设,标志着桂林旅游产业用地改革试点工作正式启动。同年,广西成立了自治区桂林旅游产业用地改革试点工作领导小组,出台了《自治区国土资源厅指导桂林旅游产业用地改革试点工作方案》,制定了改革的时间表和路线图。其后,先后指导桂林市制定了《桂林旅游产业用地改革试点若干政策》《桂林市重点旅游片区发展规划(2014~2020)》《桂林市旅游产业用地基准地价体系》等文件。2019年底,在对桂林用地改革的十年探索进行系统总结后,广西出台了新的文化和旅游产业用地政策文件。

二、解决的重点问题

(一)解决产业用地政策落地难问题。如何推动国家引导性产业用地政策落地,是文化产业和旅游产业发展中的一个重要课题。国家层面制定的文化和旅游产业用地政策具有宏观性,很多措施在原则上提出了有利于产业发展的意见,省级层面和市县可将国家政策和各地产业发展实际相结合,研究和制定更加具有操作性的文化和旅游项目用地政策。广西出台文化旅游高质量发展的用地政策,对以往文化和旅游项目用地的一些难点和热点问题提出了解决措施,搭建了上下政策承接的桥梁。桂林市政府在开展旅游产业用地改革试点过程中,更是对产业用地政策进行了操作层面的细化,印发了《桂林市旅游产业用地项目规划修改与调整管理暂行办法》《桂林旅游项目用地供应管理暂行办法》《桂林市旅游项目用地专项年度计划指标管理暂行办法》《桂林市旅游用地报批管理暂行办法》《桂林市农村集体土地使用权开发旅游流转暂行办法》等配套措施,使产业用地政策规范化、流程化。

(二)解决项目规划衔接和用地指标问题。产业规划与国土空间规划的动态衔接是个难点问题,现有土地利用规划文本中已将文化和旅游项目纳入重点建设项目清单和不确定选址建设项目清单,但由于文旅项目的规划建设具有不确定性,存在较多的规划调整和增加建设用地指标的情况。广西制定政策时,对此进行了重点考虑。一是规划衔接问题,广西通过将文化旅游项目用地纳入国土空间规划、制定在乡(镇)国土空间规划和村庄规划中预留规划建设用地机动指标、自治区文化旅游重大项目库可依法按程序修改规划、拟申报用地用于允许建设区内范围内增减挂钩图层可直接进行用地报批等措施,保障文化和旅游项目建设的“合规性”。二是用地指标保障问题,通过统筹保障自治区文化旅游重大项目用地计划指标、优先调剂自治区文化旅游发展大会承办城市项目库的项目用地计划指标、

安排一定比例的年度新增建设用地计划指标支持“文化旅游+扶贫”等方式,对文化和旅游项目用地计划指标进行保障。

(三)解决项目用地成本控制问题。文化和旅游建设项目往往投资大,回收期长,能否有效控制用地成本是文旅项目能否健康运营的一个重要问题。广西出台了几个方面有利于控制用地成本的措施。一是项目配套设施按现农用地、未利用地管理,包括:绿地等自然景观用地,亭台楼阁(单体占地面积不超过150平方米,总用地面积不超过20亩)、栈道、骑行道、登山道、标识系统、厕所、污水处理、垃圾储运、供电、供气、通讯、医疗救护点、房车临时休憩点、可移动集装箱和木屋、帐篷、露营地等总占地面积不超过5亩的临时性设施用地,路面宽度(车行道)不超过8米的旅游道路用地等。文旅项目的景观等配套设施类型多样,涉及农用地、未利用地规模大,保持原土地用途,减少使用建设用地,可以减少用地成本。二是采用灵活的供地方式,包括参照广西工业用地弹性出让管理办法相关规定,可采取长期租赁(不超过20年)、先租后让、租让结合、弹性年期(不超过50年)等方式;根据规划用地性质和土地用途点状供地(2019年12月31日,广西自然资源厅印发了《关于实施点状供地助推乡村振兴的通知》,对点状供地政策的使用方式进行了进一步明确规定);对利用非经营性国有划拨土地兴办文旅创意产业项目的,可以依法办理协议出让、作价出资、租赁等有偿使用手续;对各类市场主体合作利用工业厂房、商业街等兴办文旅创意项目,利用国有林场原有设施开发森林休闲项目,如符合《划拨用地目录》的可按划拨用地办理手续,不符合划拨要求,符合协议出让规定,可采取协议出让办理手续。三是其他降低文化旅游用地成本的措施,包括:土地出让收入支持重点项目基础设施等配套项目建设;制定差别化、细分化的文化旅游用地基准地价;土地出让价款分期付款;免费提供地图、测绘信息等。

(四)解决利用农村集体用地发展产业问题。一是鼓励乡村文化旅游开发企业通过参与土地整治和生态修复工程,新增耕地经核定后可优先用于本企业文化和旅游项目的占补平衡。二是农村集体经济组织和农民个人可以以自行或企业合作等方式盘活利用空闲农房、宅基地和其他农村集体建设用地。三是支持行政村对村级集体未承包到户的土地、森林、水面等资源,自主开发或引进企业联合开发文化和旅游项目。四是鼓励各市、县以农村全域土地综合整治工程为平台,统筹实施各类整治项目,将整治修复后的土地进行复合利用,发展文化和旅游产业。广西

为文化和旅游企业、农村集体经济组织和农民个人、市县等不同主体利用农村集体土地参与文化产业和旅游产业发展提供了政策支持。

三、对其他地区的借鉴意义

(一)推动产业用地政策的上下贯通、左右衔接。在上下贯通方面,广西承接细化了国家产业用地政策,吸收了区内桂林市等地产业用地政策的有效做法。在左右衔接方面,广西产业用地政策衔接了广西推动文化旅游高质量发展的其他政策工具,包括与广西文化旅游重大项目库的衔接,与广西文化旅游发展大会承办城市项目库的衔接,与全域土地综合整治与生态修复工程的衔接等。

(二)统筹考虑文化产业和旅游产业用地政策。文化产业和旅游产业的产品形态和服务形式上有差异性,但产业发展规律、资源空间利用、服务对象上有共通性。广西文件将文化产业用地政策和旅游产业用地政策进行统筹考虑,兼收并蓄了两个产业已有用地政策的亮点,体现了文化和旅游融合发展的理念,有利于统筹规划文化产业和旅游产业发展。

(三)保持产业用地政策的连续性和系统性。一是政策的连续性。用地政策探索往往是从改革试点开始,切口小,效果实。在法律法规的框架内,可以通过在局部地区开展前期研究、制定方案、操作实施、评估效果等,进行产业用地政策试验,然后总结有效的经验和做法,制定配套措施,形成具有可操作性的产业用地政策体系。二是政策的系统性。文化产业和旅游产业涉及用地类型多样,产业形态丰富,涉及相关部门管理职责较多,相关配套政策也可以不断增补完善。北京市在保护利用老旧厂房发展文化产业时,就先后出台了《关于保护利用老旧厂房拓展文化空间的指导意见》《关于推动老旧厂房拓展文化空间指导意见落地实施的工作方案》《保护利用老旧厂房拓展文化空间项目管理办法(试行)》《北京市文化创意产业园区和市级文化创意产业园“服务包”工作方案》(其中提出了编制“保护利用老旧厂房拓展文化空间办事服务手册”措施)等一系列政策文件,打通政策实施的“最后一公里”。从广西的有效做法看,各地可以将研究制定文化和旅游产业用地政策作为切入点,在贯彻落实党的十九届四中全会提出的“深入推进简政放权、放管结合、优化服务”“完善以高质量发展为导向的文化经济政策”“完善文化和旅游融合发展体制机制”“加快建立健全国土空间规划和用途统筹协调管控制度”等方面做出积极有益的工作探索,进一步推动文化产业和旅游产业高质量发展。

新形势下乡村旅游发展的“危”“机”“策”

形势下精准施策促进乡村旅游发展提出三点思考。

一是要强产业,持续推进供给侧结构性调整

要重视乡村旅游的产业结构和产业弹性。一方面,要加快乡村旅游产业结构优化。目前乡村旅游最大的问题是产业层次不高、产业特色不明、产业业态不齐,因而造成了乡村旅游企业普遍利润不高,抗风险能力弱。政府也好、企业也好,都要在乡村旅游产业发展中及时调整思路,找准策略、突出重点。另一方面,要增强乡村旅游的产业重围。产业弹性是指产业在受到意外冲击时灵活调整产品种类和规模的能力,产业弹性强,意味着企业能够根据市场变化进行转产、调整规模,适应新的市场需求从而得以持续生存。全面提高乡村旅游产业的危机应对能力,重点要在“三调三强”上求突破。

要把结构调到最优。要形成高中低比例科学的乡村旅游产业结构和产品布局。现在有些地方农家乐层次不高、效益不好、竞争残酷,要借此疫情危机带来的机遇加快乡村旅游供给侧结构性改革,着力在培育梯度式产品体系上下功夫:一要培育一批高端乡村康养度假产品,以满足疫后人们对健康美好生活的需求。可适量提高高附加值度假产品,如潮州市德清县的“裸心堡”。利润高,竞争力和抗风险能力就强。当然,也不能一哄而上,要科学布局。二要培育一批中高端乡村休闲度假产品。产品主要还是看看、

玩玩加度假,这类产品是企业收入的重要来源,如潮州市安吉县的“阿丽拉度假村”。三要培育一批大众乡村观光休闲产品。在目前形势下,以养生旅游和研学旅游为主体的大众化产品,是企业做大规模、拓展市场的重要产品,如潮州市长兴县的“上海村”和“龙之梦”。目前,湖州已形成梯度式产品体系:德清县主要是以“洋家乐”为主体的偏高端产品,安吉县主要是以“度假村”和“景区村”为主体的偏中端产品,长兴县主要是以“乡村农家”为主体的偏大众产品,吴兴区和南浔区主要是以“休闲农场”为主体的偏综合产品。

要把业态调到最齐。现在乡村旅游业态还是比较单一,要搞农家乐大家都搞,要搞民宿大家都都上,造成一方面某种产品过剩,另一方面优质产品供应不足。我们的管理部门和企业都要认真考虑目前市场到缺什么。居家抗疫使人们对外部世界,特别是对乡村生活的追求更加强烈,我们要在创新三大乡村旅游业态体系上求突破,从而真正形成能适应不同客源、应对不同情况的多元化立体式业态体系:一要形成一批多元化的实体乡村旅游产品,如乡村农家、乡村民宿、乡村庄园、景区村庄等。二要形成一批特色化的线上乡村旅游产品,如“线上乡村旅游景区”(云景区)、“线上乡村旅游购物”(云购物)等。三要形成一批两栖化的新型乡村旅游产品,如休闲农业、森林旅游、文化旅游等。

要把品牌调到最好。现代社会的

核心竞争力就是品牌,要全力打造三个类型的乡村旅游品牌体系:一要打造区域性品牌并形成体系,一个省、一个市、一个县区、一个乡镇、一个村都要有自己的品牌。湖州特别重视乡村旅游品牌培育,已形成“一县一品、一区一物”的区域大格局,德清的“洋家乐”、长兴的“上海村”、安吉的“两山乐”、吴兴区和南浔区的“渔家乐”,共同构成了“乡村旅游第一市”的总品牌。二要打造产业性品牌并形成体系,例如休闲农业、古镇旅游等。三要打造企业性品牌并形成体系,企业更要打造自己的个性化品牌,一个乡村旅游企业没有品牌就没有竞争力,更没有生命力。潮州市这些年十分重视乡村旅游企业品牌培育,近年来涌现出一批乡村旅游特色鲜明的企业品牌,如莫干山法国山居、莫梵等,特别是以裸心乡、裸心谷、裸心堡为主的“裸心”系列已誉满全国,正走向世界,“洋家乐”成功的法宝就是品牌打造。今年潮州市在中央电视台做了“绿水青山就是金山银山——在湖州看见美丽中国”的个性化品牌宣传。潮州市委书记和市长联名写信,推广湖州品牌,诚邀全国游客“春天里,让我们相约湖州吧”。乡村旅游要增强核心竞争力,一定要培育一批不仅在本区域,而且在全国乃至国际上有影响力的自主品牌。

二是要强基础,加强智慧化公共服务建设

目前的乡村旅游还有一个短板,

●全国文化产业和旅游产业发展经验交流·国际合作篇之②

依托自贡彩灯 传播中华文化

——以海天中华彩灯丝路夜游公园项目为例

摘要:自贡海天文化股份有限公司(以下简称自贡海天)创建于1998年,多年来专业从事艺术彩灯、城市亮化、创意灯光、仿生动物制作、灯品研发、美术艺术陈列等与创意文化艺术相关的项目发展。公司计划自2019年起3年内滚动投资2亿元,在“一带一路”沿线15个著名旅游城市联办常态化夜游公园,该项目将为展出国创造3000个中长期就业岗位。

关键词:彩灯文化 夜游 中国节日

一、基本情况

近几年来,自贡海天积极参与“一带一路”建设,依托彩灯文化及贸易资源优势,以弘扬民族文化为己任,打造“海天彩灯”文化品牌,开拓多业态市场格局,拓展外延,挖掘内涵,形成国际化营销体系的全球发展思路,在将中华优秀传统文化传播出去的同时,传递中华友谊,推动共同发展。

2018、2019年自贡海天申报项目分别入选文化和旅游部“一带一路”文化贸易与投资重点项目、“一带一路”文化产业和旅游产业国际合作重点项目,自贡海天在“一带一路”沿线立陶宛、爱沙尼亚、阿尔巴尼亚、塞尔维亚、白俄罗斯、俄罗斯、乌克兰、克罗地亚、罗马尼亚、沙特阿拉伯、阿联酋、越南、乌兹别克斯坦等13个国家连续举办灯会巡展20场,并连续两年获得“欢乐春节”活动专项奖励,累计吸引数百万游客观展,深受当地民众喜爱,取得了良好的社会效益和经济效益。

自贡海天以上述实践为蓝本,依托“一带一路”沿线著名旅游城市的庞大游客规模,开展中华彩灯丝路夜游公园项目,填补当地夜游市场空白。按照计划,在3年内完成不少于15个项目,总投资不少于2亿元。2019年项目已落地俄罗斯索契,加里宁格勒,乌克兰敖德萨,立陶宛维尔纽斯、罗马尼亚锡比乌;2020年计划落地马来西亚吉隆坡、阿塞拜疆巴库等城市;2021年在上述基础上继续寻找意大利、克罗地亚、西班牙、土耳其、希腊等国家的著名旅游度假城市落地。同时2020、2021年计划以建成的园区项目为基础,积极争取将所在国“欢乐春节”项目落地园区,全面参与推进创新文化交流形式。

二、主要做法

(一)中华彩灯展。自贡灯会是一种具有历史传统的民俗文化,以气势壮观、规模宏大著称,以构思巧妙、制作精巧取胜,以灯景交融、梦幻迷离称奇。各种人物形

象、文化故事都可以以彩灯的形式表现出来。中华彩灯丝路夜游公园以自贡彩灯形象为基础,突出中国彩灯文化精髓,展示中华传统民俗,塑造以四川自贡、中华历史文化特色故事为背景的大型灯会,营造浓厚的中国风情,根据各国巡展时间与中国节庆时间,主题内容将以中国春节、端午节、元宵节等传统节日以及展出区域性文化特色为主。

(二)中国美食汇。以中华彩灯展为依托,融入四川美食、中华各地美食、特色小吃(如“三大炮”、川北凉粉、糖人等),让观展游客从味觉上直观感受浓郁的“川味”和“中国味”。活动植入中国非遗手工技艺,现场展示糖画、面人等制作过程,让游客从视觉上了解中国民间技艺的独特魅力。

(三)中华文艺汇演。通过经典川剧、京剧、杂技、功夫茶等特色文艺表演,以舞台表演的形式将底蕴深厚的中华文化展示给外国民众。

(四)彩灯文创互动。加强活动的参与性,将自贡海天自创的艺术灯品品牌“海天灯坊”以及文创品牌“不二熊猫”带入展会活动,观展游客可直观了解并参与到手绘灯笼、手绘熊猫中,增强互动与体验的乐趣,游客更可将亲自绘制的灯笼、熊猫带回家中与亲友分享中华文化带来的乐趣。

自贡海天将积极争取“一带一路”沿线国家政府的支持,基于当地国情及经济发展水平,选择商业展出或公益展出的方式,寻找当地政府支持及落地合作伙伴,大力推动中华彩灯丝路夜游公园项目,与此同时,坚持把社会效益放在首位,与经济效益相统一,巡展内容做到积极健康、内涵丰富、创意新颖,符合沿线国家和地区文化传统、审美习惯和消费模式,突出中国传统文化精髓与现代文化发展,推动民心相通,增强文化软实力。

三、经验启示

海天中华彩灯丝路夜游公园项目响应“一带一路”倡议,将自贡彩灯作为中国文化传播符号带进“一带一路”沿线国家和地区,突出“一带一路”沿线文化精髓与现代文化成果,有利于做强做大自贡彩灯产业,展现和增强中国(彩灯)文化国际竞争力,推动中国与“一带一路”沿线国家的文化交流与经济发展。该项目已成为中国传统文化走出去、传统文化企业开拓海外文化市场、引领海外文化投资的重要交流平台。

(自贡海天文化股份有限公司 供稿)

六大功能、一个主体。二要扎实构建“环境、文化、服务、人才、品牌、效益”六位一体的旅游企业服务体系。三要构建“六个一百”旅游领军人才体系,建设一支专业化的管理和人才队伍。

三是要强治理,创新大旅游发展体系

潮州市十分重视依法发展和治理乡村旅游,2019年10月出台了全国首部乡村旅游领域地方性法规《潮州市乡村旅游促进条例》,湖州将以《条例》为引领,全面建立乡村旅游依法治理三大体系。

要全力构建大旅游统筹管理体系。一是统筹管理体制,《条例》明确了由党政领导牵头的统筹全市乡村旅游发展的领导小组和联席会议制度。二是政策支持体系,《条例》明确了各级政府要围绕土地、资金、税收等构建适用于乡村旅游企业近、中、远期发展的政策体系,特别是依法确立了“点状供地”的做法,潮州市还专门出台了《关于加强乡村旅游发展用地保障的指导意见》(简称旅游用地13条)。三是企业自律制度,要充分发挥协会在依法治理中的自律作用。

要全力构建大旅游监管服务体系。在《条例》引导下,从政府应急保障体制、社会应急保障体系和企业应急保障机制三个方面构建适用于自身的乡村旅游应急保障体系。

要全力构建大旅游监管服务体系。依托《条例》,从依法监管、科学监管和道德监管三个方面,形成适用于自身的乡村旅游监管服务体系。

(作者单位:全国乡村旅游监测中心、浙江省潮州市文化广电旅游局)