

型升级的战略性支柱产业,有理由在用地制度安排上获得如工业、农业那样的“待遇”,通过逐步落实专项旅游用地类型和旅游规划法定地位,实现以土地要素的科学精准管控与供给,促进旅游业综合发展绩效的可持续提升。

(作者系该院教授;收稿日期:2017-04-16)

## 农村旅游用地问题的梳理与收敛

马波

(青岛大学旅游与地理科学学院,山东 青岛 266071)

Doi: 10.3969/j.issn.1002-5006.2017.08.002

### 一、问题梳理

#### 1. 旅游用地问题何以成热点

旅游用地问题已成当下热点,究其原因,主要有二:一是旅游业在国民经济中的地位越来越高,大发展势态与国家土地严格管控政策之间的张力快速放大,旅游项目落地日渐艰难,相关改革的呼声与联合行动随之加强;二是近十多年来打着旅游旗号的用地乱象丛生,有名无实、开发拖延、效益低下、损害生态、鸠占鹊巢等现象多见,引起各界对旅游用地制度的关注。应当说,旅游用地供不应求是一种客观事实,增加供给是必要的,但相关制度体系优化及管理技术提升更接近问题的本质。换言之,如果思想的锋芒不深入至制度层面,不仅难以实现旅游用地的有效供给,而且有可能引发更多的社会冲突。

#### 2. 为何要特别关注农村旅游用地问题

旅游用地主要落在城市和农村两个区域。尽管城市是现代经济和旅游业发展的主要阵地,但从前瞻的眼光看,农村土地的有效利用终将成为经济社会持续增长的焦点。目前,我国的人口城市化率几近57%,但建设用地的城乡比接近1:2.1。经济社会的持续发展,必然促使城乡关系从城市主导转向城乡融合,农村土地资源必然成为香饽饽。但是,由于二元结构的长期存在,城乡之间土地制度不同,社会、经济、文化发展极不平衡,农村、农民处在相对弱势地位。众所周知,执政为民是中国共产党的根本理念,经济发展是效率与公平的统一。有鉴于此,有必要指出,研究旅游发展中的土地问题,需要尤其关注农村,需要涉及农村基本土地制度改革,需要特别强调社会公正。

#### 3. “三块地”改革试点

对于农村发展,党中央和国务院一直有明确诉求,概括起来就是三句话:粮食生产能力不降低,农民增收势头不逆转,农村稳定不能出问题。应当说,

这个总体目标具有系统性,但在持续深入的城市化背景下面临诸多现实挑战,只有依靠不断的改革与创新才能实现。当下,农村土地制度改革正在以“三块地”试点的形式向前推进:一是农村土地征收,确定的原则是“程序规范、补偿合理、保障多元”;二是农村集体经营性建设用地入市,追求“同权同价、流转顺畅、收益共享”;三是农村宅基地制度改革,要求“依法公平取得、节约集约使用、自愿有偿退出”。大体而言,在当前和未来一段时期内,农村旅游用地制度改革应当与“三块地”改革试点相契合。

#### 4. 现实的多样性与复杂性

现实中的中国农村,土地利用状况的多样性和复杂性超乎寻常。多样性表现在资源禀赋、人地关系、经济区位、发展基础、治理水平等多种条件的千差万别,城市郊区与偏远乡村之间,东部农村与西部农村之间,发展基础与矛盾表现迥异,所以很难实行“一刀切”的旅游用地制度。复杂性表现在地权分配上的非标准化,受历史制约与村集体治理水平的影响,有地无籍、有籍无地以及有人无地、有地无人的现象并非少见,宅基地划拨与耕地承包分配在村落内部就可能有所失衡。因此,乡村旅游的发展,首先需要解决村民内部的公平问题与利益分歧。

#### 5. 用什么地

农村可用于旅游发展的土地主要有以下五类:

(1) 宅基地——最重要的农村建设用地,在全国层面占农村建设用地总量的比重超过70%,分配政策是“一户一宅,面积法定”,但落实情况各地不尽相同。随着城市化的推进,大量农民流入城市,农村宅基地闲置日益普遍。同时,部分条件较好的乡村实施了新农村建设,实现了宅基地的集约利用。

(2) 自留地——农户日常生活留置的菜地或薪柴林地,常与宅基地配合使用,但并无明确的分配标准。这种用地形式历史较为悠久,目前,有的地方依旧保留,也有一些地方被弃作他用。

(3) 集体建设用地——包括村企业用地和村落公共用地两部分,多数村庄以后者为主。

(4) 未利用土地与水域——即通常所说的“四荒地”以及河流、河岸、水库、池塘等。

(5) 农地——以耕地、园地、林地、牧草地等形式出现,法定的农业生产用地。基础制度是农户承包分散使用制,但也有不少地方实行了使用权流转,经营规模有大有小。

#### 6. 用谁的地

在法理上,农村土地所有权归属农民集体,农户只有使用权。但现实中,农户处置土地的相对自

由度与土地类型直接相关,大体上由高到低的排序是:宅基地-自留地-集体建设用地-未利用土地-农地。推进“三块地”改革试点,是要在保持农村相对稳定的前提下,塑造更完整的农村土地权能,推动城乡统一的建设用地市场。以此来论,上述的排序颇具意义,既有利于明确土地权属主体,又点明了不同类型土地制度改革的相对重要程度与操作上的难易程度。

### 7. 谁来用地

农村土地的旅游利用必然涉及谁来用地的问題,而且这是最为关键的制度问题。首先,可分出三个大类:农村内部利用、外部市场利用和内外联合利用。其次,农村内部利用又可分为农户独立利用、农户合作利用和村集体利用等三种形式。究竟选择什么形式,将取决于两个因素:一是规模经济效益,二是相应制度成本。简而论之,按照规模经济效益与制度成本由小到大来排序,依次是:农户独立利用-农户合作利用-村集体利用-内外联合利用-外部市场利用。

## 二、问题收敛

### 1. 原则

农村旅游用地问题主要由用什么地、用谁的地、谁来用地三个要素组合而成,相应的制度改革与创新,应当遵循以下原则:

一是从旅游用地入手倒逼农村土地制度改革是有意义的,但也要设定底线。进入服务业时代,旅游业逐步成为农村发展的先锋产业,且旅游用地重在功能上的“用”(以功能叠加为主),而非实体资源空间上的“圈”,因此,优先研究与实施农村旅游用地制度改革,确实有利于破解农村土地制度困局。但是,旅游开发毕竟是部分农村的适宜发展之路,而且必然引发农村利益格局的改变,从整体与局部的关系论,农村旅游用地制度改革也要满足“稳定不能出问题”的总体诉求,要有“度”的考虑,过犹不及。

二是要确立东道主利益为先的原则,体现社会公平正义。将此原则前置,本无须讨论,只需指出,这个原则并不妨害资本追逐正当利益,而且是乡村旅游发展的终极依归。

三是确权原则。毫无疑问,土地确权是优化农村旅游用地制度的前提,若无合理而清晰的确权,制度优化无从谈起。

四是分类设计原则。即根据三要素组合特征,运用利益相关者理论,因时、因地、因势处理现实中的旅游用地问题。

### 2. 归类

(1)大规模集约式旅游开发。如中心城市周边乡村度假区、资本密集型特色小镇、主题旅游园区等,以中心城市功能扩散为根本动力的旅游开发,适合走农村土地征收路子,直接进入城市建设与管理的盘子,从而促进农村城市化、村民市民化。制度安排的关键是“程序规范、补偿合理、保障多元”。

(2)宅基地旅游利用。在确权基础上,走村民自主的路子。村民或自主开发经营民宿产品,或有偿出让使用权,由受权方开发或直接转化为市民第二家居。需要突破之处是宅基地交易不能局限于农村集体经济组织成员内部、消除村宅功能改造的政策管制、鼓励旅游规模利用等,在尚存自留地的地方,尝试宅基地与自留地捆绑转让,以吸引人才回流,壮大新乡绅阶层。

(3)农村社区公共用地旅游利用。适合采用集体经营方式,或用以旅游公共环境建设,体现内部公益性(非盈利导向);或面向经济组织成员,配合宅基地旅游利用,有偿转让开发旅游配套设施。通过村民住宅化改造而腾出的建设用地可入市,可村集体自主经营,可复垦用于耕地增减平衡。

(4)未利用土地旅游开发。可选择集体开发或入市开发两种方式。具有公益性质的开发,如河岸、湿地、库区旅游环境建设,适合借鉴PPP模式,走政府-乡村伙伴关系(PCP)路子。如果属于商业性质的开发,可遵照“同权同价、流转顺畅、收益共享”的原则,走集体经营性建设用地入市的路子,同时依照契约,赋予开发主体用地自主权。

(5)农地旅游利用。首先,提倡农地的旅游利用,不是要改变农地“以农为主”的性质,旅游应当是叠加在农业上的第二功能,因此适合旅游产品形式是旅游农场类;其次,从主体看,应优先选择农民合作社形式,实现规模经营和市场持续开拓;再次,应当允许一定比例(如<5%或3%)的农地用于农业产业链延展和旅游配套设施建设,否则,旅游功能无法全面落实;最后,对于必要的旅游设施占用耕地,可通过其他方式实现耕地总量平衡管理。

### 3. 保障

农村旅游用地制度改革需要一定的条件保障,包括提高乡村社区组织建设水平、培育农村土地产权交易市场、落实基础设施城乡均等化政策、给予乡村多种形式的人力支持等。其中,人力支持至关重要。20世纪30年代梁漱溟、晏阳初等大师开展的乡村建设活动,聚焦于开发农村“人矿”“脑矿”,吸引了一批知识分子“走出象牙塔,跨进泥巴墙”,并且提

出“抛下东洋眼镜、西洋眼镜、都市眼镜,换上一副农夫眼镜”的价值观,这些宝贵经验足资今人借鉴。

(作者系该院院长、教授;收稿日期:2017-04-16)

## 景区投资者眼中的旅游地产及对用地需求的分析

万宇

(中景信旅游投资开发集团有限公司,北京 100102)

Doi: 10.3969/j.issn.1002-5006.2017.08.003

首先,谈一下我们对旅游地产的认识。旅游地产是一个时髦了比较长时间的概念,社会上、学术界对此有不少的定义。根据多年来的经营实践,对于旅游地产我们也有自己的定义:在特定的区域范围内定位核心资源,打造核心产品,通过持续不断吸引目标客源消费,从而提高该区域的单位土地使用率,最终达到提升区域土地及资产价格的投资行为,就是旅游地产。

当然现在旅游地产投资有这样几种模式:第一种是旅游加地产,比如欢乐谷、长隆、华强方特,这是较为常见的模式。在一二线城市周围,通过主题公园的打造要求政府配套一定面积的商业及住宅用地借以平衡资金。一般而言,住宅的比例占土地开发的比重较大。万达应该是这种模式里的佼佼者,任何旅游的投资后面都是数倍甚至数十倍的房产开发。这类投资方式的升值收益来源于两方面,一是旅游自身产生的客流提高了该地区的土地使用率,二是得益于所在城市本身的发展而产生的溢出效应。第二种是西塘这种类型的景区,通过在具有一定客流基础的景区内打造商业配套项目,综合提高景区内产品的内容及服务水平,在总体提高入园人数的同时,也为景区整体提高单客消费的水平。这种商业项目本身也具有较强的商业价值,根据测算,景区入园人数每增加100万,该区域的商业面积单位日租金可增加近1元。第三种是完全“无中生有”的旅游景区带动周边形成新的供需关系,大幅提升该区域的土地资产价格。比如涑源的白石山,2010年该景区全年入园人数不过一两万人,周边的地价几乎可以忽略不计。而当2014年形成了近百万购票人数的客流量后,周边迅速形成了以民宿餐饮为主的业态,直接带动了山脚下农村房产的出租及转让价格。原来5万元一个小院的购买价变成了一年的租金价格。这是一个最典型的由于旅游形成核心驱动带动周边土地升值的案例,该区域远离

城市,没有任何城市的外延效应,基础设施配套较差,完全是由于白石山的打造,创造出新的供给形成的土地升值。当然最初的投资方并没有在土地升值中收益,反而在二期配套设施的完善中品尝了由于自生创造需求带动升值的苦果——获取土地成本的大幅增加。这是在后面要提到的问题。

第二,谈一谈旅游与土地的关系。目前大家基本上公认旅游可以在一定程度上或是在相当大的程度上带动一个区域的土地利用,形成周边土地的价值提升。这就是我们常说的旅游的带动效应,这种带动效应已经被各级政府逐渐重视。

在各地政府的招商过程中均对旅游投资者有着不同程度的奖励政策,那么,应该如何奖励这种“带动作用”呢?前面介绍的三种案例,实际上就是想给大家说明一下旅游与土地升值之间的互动关系。在一二线城市周围,旅游带动可以是一种画龙点睛式的作用,原本人流不大的地区通过旅游产品的打造,成为了新的热点地区,但是主要客流还是来源于该地区自身,基础配套的完善也受益于该城市发展的外延。而在特定的区域,旅游带动的作用则有可能是有质变效果的。旅游可能是这一区域唯一的核驱动,投资者从基础配套开始做起,在该地区形成以吸引周边城市群的客源为主的新生消费需求。这两种旅游投资相比较,后者的投资风险较大,产生的带动效果更为突出,那么,获取的“奖励”是否与这种风险和带动效果成正比呢?在现实的案例中往往不是这样。以白石山为例,最初的投资并没有在后期的土地收益中获取土地升值的收益,反而在后续的发展中增加了成本。当然,有人会说你们为什么不在最初多圈一点土地啊?要知道旅游投资者毕竟不是地产商,资金不是那么充裕,他们要把有限的资金充分运营到基础设施及旅游配套当中。

在现实的环境里,大家总是在抱怨一种现象,即很多的旅游投资者借旅游的名义大肆圈地,在获取了大额利润的情况下旅游并没有实际做起来,出现了很多的“挂龙头,卖狗肉”(魏小安先生语录)的现象。近两年来,随着旅游热的发展和特色小镇的概念出现,这种现象越来越突出。现在大部分地产商开始转型到旅游开发投资商的行列,但是其关注点恐怕还是以住宅为主的开发形式。为什么会是这样呢?个人认为这是由于国家现有的土地政策和各地政府的招商策略造成的。

因为就我国目前的土地性质而言,大家多钟情于商业用地和住宅用地。这也是政府过去在旅游