# 实现生态价值转换，助推农旅融合发展——浙江省“坡地村镇”建设的探索与实践

　　作为“七山二水一分田”的浙江，乡村振兴的重点在于做好“山上浙江”文章，业态培育发展的重点则在于三产融合、农旅一体，但要真正实现生态产品价值的转换，将绿水青山变成金山银山，就必须突破土地要素制约，创新土地供给开发模式。2014年起，浙江设计推出“坡地村镇”试点政策，就推进农旅产业融合发展进行探索，取得了初步成效。

　　浙江耕地总量和人均数量均低于全国平均水平，长期以来，面临发展和保护的两难局面。但另一方面，山地特别是低丘缓坡资源较为丰富，可开发利用低丘缓坡资源395万亩，其中可开发为建设用地210万亩。如何在生态环保前提下，充分利用山坡地资源，助推“美丽乡村”向“美丽经济”转型发展，浙江组建成立专门机构，由省国土资源厅牵头，农办、发改、财政、环保、建设、交通、水利、林业八部门共同参与，在全省范围内开展“坡地村镇”建设用地试点。

　　试点围绕“建设山上浙江，发展生态经济”战略目标，以“两山”理论为指导，按照“整体谋划、制度先行、逐步推进、规范实施、结果可控”原则，探索建设“房在林中，园在山中”的山、水、田、林、园、村、镇为一体的生态型村镇和绿色产业园区。3年来，共申报项目379个、建设用地2.4万亩，最后优中选优，核准实施了166个、建设用地10789亩，其中有村庄类项目、城镇类项目、农旅类项目、绿色产业类项目。试点成功后，该政策已经在全省面上推开，成为常态化的一种开发模式。

　　试点工作中，我们实现了五个方面创新：

　　一是实行“多规合一、精准用地”。按照“依山而建，依势而就”的要求，结合土地利用总体规划调整完善，落实试点项目建设用规划空间。同时做好土地利用总体规划与相关专项规划的衔接，实现试点项目建设用地空间、布局“多规合一”，确保项目顺利落地。

　　二是实行“点状布局、垂直开发”。按照“房在林中、园在山中”的要求，所有建筑实行依山顺势、错落有致、间距适宜的建设规划布局；建设用地按建筑落地面积进行等量开发，未纳入建设用地开发的部分作为生态保留用地，尽量避免对建筑周边原始生态林地的占用。

　　三是实行“征转分离、分类管理”。按照“用多少、征多少，建多少、转多少”的要求，对建设占用的土地，必须办理农用地转用和土地征收手续，按建设用地实施管理；对生态保留用地，在办理征收手续后，仍可按原土地用途进行管理。

　　四是实行“点面结合、差别供地”。按照“具体项目、具体政策”的原则，实施点状布局单体开发的，可以按地块独立供地；实施点状布局整体开发的，可实行多个地块组合供地；生态保留用地则可以采取流转（租赁）方式供地；符合划拨用地条件的，也可以采用划拨方式供地。

　　五是实行“以宗确权、一证多宗”。单个地块供地的，以地块为宗地进行确权登记发证；各地块组合供地的，以各地块为宗地进行确权登记，可按地块不同规划用途或产权管理需要，核发多宗地一本证书或单宗地一本证书。对只征收不转用的生态保留用地，参照国有农用地的登记要求进行确权登记发证。

　　经过探索与实践，“坡地村镇”政策目前已由单一的土地利用制度创新，逐渐转变成为美丽乡村建设和美丽经济培育的助推器，一大批文化旅游、度假养生项目先后在浙江乡村崛起，大大拉动了乡村服务业的发展。

　　第一，形成了山坡地资源开发利用的政策体系。我国国土面积中，山地、高原、丘陵占到70％以上。在18亿亩耕地保护红线不能突破的情况下，山坡地资源的利用开发必将提上议事日程。浙江“坡地村镇”试点先行一步，在遵守国家现行法律法规基础上，促进了土地供给的结构性改革，拓展了城乡建设用地空间，增强了土地要素供给能力，从项目选址、设计、用地、建设，一直到验收、登记发证，业已形成了一整套政策体系，为我国山坡地资源的开发利用，为我国耕地保护方式的创新提供了借鉴。

　　第二，找到了“两山转换”的可行路径。生态保护与耕地保护一样，是我国的基本国策，但如何在“利用中保护，在保护中利用”，将绿水青山转换成金山银山，是生态文明建设中必须突破的课题。“坡地村镇”所有试点项目“零占耕地、少占农用地”，但项目总投资达到911亿元，建设用地亩均投资达到961万元。这一政策举措，不仅生动地诠释了生态环境就是生产力，而且实现了“保耕地、保生态、保发展”的同频共振。

　　第三，实现了农民、政府、业主三方共赢局面。随着各项建设用地创新政策相继落地，不仅为地方经济社会发展和生态文明建设释放出制度红利，形成了山区农民、政府和投资者三方共赢的良好格局。更重要的是，通过实施人文景观打造、山地林相改造、山塘水系建设等工程，使山坡地开发后的原有生态环境更加优美、生态系统更加完善，实现了“项目建起来了、百姓富起来了、生态美起来了”的试点初心。

吴兴西部的妙西镇，境内全部是丘陵山地，因为交通不便、开发成本过高，生态价值一直难以转换。“坡地村镇”试点之后，一共申报了9个项目，其中“慧心谷”仅征收14.9亩土地（其中农转用10.16亩），就建成了组合式的乡村度假酒店，一栋独立式度假房每晚可卖到5880元。当地村民不仅能够从中获得2000万元的土地征租用收入、1500万元以上劳动收入，还吸引了40多位年轻人回到酒店就业。随着高端度假客的大批到来，配套的农家乐、民宿纷纷涌现，土生土长的当地农民成了老板，土特产也成了抢手货，卖出了高价。有人估算，度假客买单的房价构成中，40％是乡村的生态环境，40％是乡村的文化服务，只有20％来自硬件建筑。

农民日报2020-05-16