

# 江苏省政府办公厅关于推进旅游度假区发展的意见

苏政办发〔2013〕149号

各市、县（市、区）人民政府，省各委办厅局，省各直属单位：

为深入贯彻落实《国务院关于加快发展旅游业的意见》（国发〔2009〕41号）和《省政府关于进一步加快发展旅游业的意见》（苏政发〔2011〕69号），提升全省旅游产业核心竞争力，推动旅游业加快转型升级，现就推进全省旅游度假区发展提出如下意见。

## 一、总体要求

（一）指导思想。以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，紧紧围绕建设美好江苏、推进“两个率先”的战略目标，进一步深化改革，扩大开放，推动全省旅游度假区规范发展、转型发展，壮大发展主体，促进项目实施，完善公共服务，努力打造一批产业特色鲜明、比较优势明显、基础设施完备、配套服务齐全、生态环境良好的精品旅游度假区，增创我省旅游业发展新优势，为旅游强省建设提供有力支撑。

（二）基本原则。坚持政府引导与市场主导相结合，坚持规划先行与适度开发相结合，坚持结构优化与项目引领相结合，坚持主体提升与融合发展相结合，坚持经济效益与环境效益相统一，促进旅游度假区品牌化、差异化、可持续发展。

## （三）发展定位。

——旅游业创新发展先行区。充分发挥旅游度假区自然禀赋突出、旅游资源丰富等优势，在增强旅游度假功能、丰富旅游度假产品、提升旅游服务品质、推进旅游国际化发展、打造旅游度假品牌等5个方面先行先试，为旅游业整体发展探索新路，积累经验。

——旅游度假产业集聚区。牢牢把握观光旅游向休闲度假旅游转型的重要契机，大力发展休闲度假、娱乐体验、文化创意、康体养生等核心产业，鼓励发展餐饮、购物、娱乐等配套产业，引导关联产业集聚发展，形成一批旅游度假产业体系完备、地域特色鲜明的旅游度假胜地。

——旅游业转型升级示范区。坚持走资源集约型与环境友好型发展道路，大力推进旅游业态多元化发展，推进旅游业标准化和信息化，实现旅游度假区绿色、低碳、和谐发展，更好地发挥旅游业促进物质富裕和精神富有的作用。

## 二、目标任务

（四）发展目标。到 2015 年，全省旅游度假区在产业融合、项目开发、环境建设、质量提升等方面取得明显成效，国家级、省级旅游度假区总数达到 40 家，5 家以上省级旅游度假区达到国家级旅游度假区水平，环太湖地区成为具有国际影响力的著名度假胜地。全省国家级、省级旅游度假区吸引过夜旅游者 500 万人次，总住宿接待设施床位数不低于 4 万张，平均停留天数不低于 2 天，吸引投资超过 200 亿元，吸纳就业 5 万人以上。

（五）科学编制规划。高度重视规划在旅游度假区发展中的引领和指导作用，高起点、高标准推进旅游度假区规划体系建设。加快旅游度假区总体规划编制进度，确保 2013 年年底各省级旅游度假区全部启动总体规划的编制工作，2015 年年底全部完成，按规定报批。旅游度假区各项规划应以突出自身特色、挖掘文化内涵、优化产业体系为原则，引导全省各地旅游度假区优势互补、错位发展。旅游度假区总体规划应符合城市总体规划、土地利用规划和旅游发展规划，加强旅游度假区各项规划与主体功能区、城乡建设、林地保护、环保、交通等规划的衔接，与编制工作同步开展规划环评工作，增强规划的前瞻性、科学性和可操作性。

（六）有效整合资源。优化旅游度假区空间布局，有机整合周边区位相邻、特色相近、产品互补的旅游资源。加强旅游度假区建设运营主体在规划、建设、管理、宣传等方面的统筹协调。加强旅游度假区与周边旅游景区、风景名胜区等的合作，推进旅游产品互补、旅游线路对接、旅游市场共拓。各地应以旅游度假区为载体，大力推动旅游业等现代服务业集聚发展，积极建设产业繁荣、生活舒适、环境宜人的城乡新功能区。

（七）推进项目开发。将项目开发作为旅游度假区发展的重点，依据旅游度假区总体规划，通过优质旅游项目及其配套设施建设，增强旅游度假区的竞争优势。注重提升旅游度假区项目的吸引力和品牌影响力，建成一批创意新颖、地域特色鲜明、文化科技含量高、与国际标准接轨的旅游度假项目。重点引进商务会展、康养养生、文化演艺、主题游乐、邮轮游艇等新兴旅游业态项目，培育打造多元化、复合型的旅游综合体。加强旅游度假区招商队伍建设，大力优化招商环境，强化对招商项目的监督、审核，提高招商工作的针对性和有效性。

（八）加强生态建设。紧紧围绕我省生态文明建设任务，统筹推进区域重要流域、海域、湖泊、山地、森林、温泉等资源环境保护，确保旅游度假区及周边地区资源环境的良好品质。支持旅游度假区创建生态旅游示范区、湿地公园、森林公园、地质公园等，突出度假区自然生态特色。倡导绿色低碳旅游方式，合理控制旅游度假区环境容量和游客总量，实现旅游资源科学保护和持续利用。深入开展生态旅游区及绿色饭店等创建活动，加强垃圾收运、污水管网、河流湖泊清淤、生态公厕等环境保护基础设施建设。加强旅游度假区环境执法，严格执行项目建设环境影响评价制度。推进旅游度假活动节能节水减排，努力打造循环经济、低碳经济示范区。制定和完善旅游资源保护利用管理办法，大力加强自然资源和历史文化资源保护，加强旅游度假区及周边地区生物多样性和物种资源保护。

（九）促进产业融合。充分发挥旅游度假区吸引投资、推动发展的平台作用和改善环境、提升形象的窗口作用，加大基础设施配套建设力度，不断完善和提升发展环境。旅游度假区应大力推动产业融合和业态创新，促进旅游与文化、商业、农业、体育、物流、制造等相关部门和行业的融合，构建以旅游度假为主导的旅游度假区产业体系。

（十）增强度假功能。鼓励发展文艺娱乐、运动健身、休闲养生、养老保健、影视演艺等休闲度假服务，不断增强旅游度假区功能。大力促进旅游购物消费，积极开发旅游商品，发展特色旅游购物中心。合理利用地下浅层空间，鼓励旅游综合体、旅游服务中心等大型项目发展地下停车、地下商业等配套设施。

（十一）完善公共服务。支持旅游度假区连接线道路建设，构建与外部路网有机衔接的旅游度假区内部交通网络和慢行体系，形成快速便捷的休闲度假旅游交通网络。加快完善生态停车场、旅游厕所、旅游标识牌、金融服务网点、加油站等配套服务设施建设，建立健全医疗救助、安全防范、事故处理等快速应急系统，为游客创造方便、安全、舒适的旅游环境。鼓励度假区管理机构、经营单位利用度假区出入口、景区、酒店等游客集聚区，设立游客咨询中心，向大众提供实时准确的服务信息，并通过导览图、标识牌、电子屏等实时实地满足游客的信息需求。大力推动旅游度假区智慧旅游发展，加快推进信息网络建设，到 2015 年，省级以上旅游度假区的主要旅游功能区、游客集散中心（服务中心）、高星级酒店和旅游购物中心等场所全面实现无线网络覆盖。

（十二）强化宣传促销。积极利用广播、电视、报刊、网站等媒体加大度假区宣传推广力度。积极推动新一代信息技术与度假区宣传工作相结合，充分发挥旅游度假区网站、微博等网络信息服务平台的功能，探索发展电子导游、虚拟实景导览、电子商务等宣传促销方式。

（十三）培育壮大企业。各级旅游度假区要积极开展旅游综合改革和专项改革试点工作，进一步放宽旅游市场准入标准，打破行业、地区壁垒，鼓励社会资本公平参与度假区发展，培育一批领军型旅游度假企业。大力吸引海内外企业、投资机构、国际知名酒店和旅游集团等到旅游度假区投资兴业，充分发挥其在经营服务、营销策划、客源市场、资金、技术和人才等方面的优势，提升旅游度假区企业的国际化水平。

### 三、扶持政策

（十四）土地供应。在符合土地利用总体规划和国家土地供应管理政策的前提下，优先支持旅游度假区的重大项目用地需求。在各级城乡规划和土地利用规划中，统筹考虑旅游度假区发展用地的需要。在土地年度供应计划中，统筹安排旅游度假项目用地。通过开展城乡建设用地增减挂钩试点工作，支持旅游度假区的开发建设。积极推进城镇低效用地再开发试点，支持企业事业单位利用存量房产、土地资源兴办旅游度假及配套服务项目。探索利用沿海滩涂、无居民海岛和荒山、荒地、荒滩等土地资源发展旅游度假项目。

（十五）税费优惠。国有土地使用权出让收入等土地有偿使用费，除国家和省规定有明确用途的，可按规定专项用于区内征地和拆迁补偿支出、土地开发支出、支农支出、城乡建设支出。对落户旅游度假区的鼓励性项目，旅游度假区可采取以奖代补等方式给予适当奖励。对前期投入大、投资回收期长的大型旅游综合体等旅游度假项目，按规定缴纳税费确有困难的，报经有关部门批准，可适当减征房产税、城镇土地使用税。对旅游度假区内纪念馆、博物馆、文化馆等举办文化活动的门票收入和宗教场所举办文化、宗教活动的门票收入免征营业税，对旅游度假区内非经营性使用的土地免征城镇土地使用税。旅游度假区内用水（除桑拿、洗浴外）、用气价格不高于一般工业企业。抓紧对旅游度假区行政性收费进行清理，监察、财政、物价等部门负责督促检查并抓好落实。

（十六）财政支持。对于省级旅游度假区启动阶段实施的游客咨询服务、旅

游交通换乘、环境卫生管理、智能安保监控等，省旅游业发展专项引导资金要给予重点支持。省级现代服务业（旅游产业）专项引导资金、省级现代服务业（文化产业）专项引导资金、环境保护引导资金、商务发展专项资金等，对度假区内符合条件的旅游业项目应给予重点支持。对旅游度假区内的度假区道路连接线和交通配套设施等公共服务建设给予一定补助。

（十七）金融支持。允许旅游度假区探索以特许、营运、收费等经营权和股权质押贷款的方式进行融资。对旅游度假区重大基础设施项目建设需要融资的，纳入当地政府融资计划。鼓励金融机构加大对旅游度假区的信贷支持力度，加大对符合条件的重点旅游度假区的授信额度。鼓励产业投资基金、私募股权基金（投资公司）、创业投资机构等，加大对旅游度假区发展的战略性投资。积极支持符合条件的旅游度假区通过发行股票和企业债券、项目融资、产权置换等多种方式筹集资金。鼓励金融机构和旅游度假区、重点旅游企业深化合作，增强银行卡旅游度假服务功能，开展旅游度假消费信贷服务。

#### 四、保障措施

（十八）组织保障。加强对各级旅游度假区建设、运营的指导，加快制订《江苏省旅游度假区管理办法》，实施全省旅游度假区考评制度，促进旅游度假区健康有序发展。建立完善全省旅游度假区协同管理机制，省旅游管理部门主要负责旅游度假区的发展引导、日常监管和考核评价；省发展改革部门主要负责协调做好有关规划的实施和评估，支持重点项目建设；省国土资源管理部门主要负责监督执行土地利用规划和土地政策情况；省住房城乡建设管理部门主要负责监督执行城市总体规划情况，并组织审查旅游度假区总体规划。各级人民政府要切实加强对旅游度假区工作的领导，把发展旅游度假区列入重要日程，积极探索创新旅游度假区管理体制，支持发展改革、国土资源、住房城乡建设、工商等相关部门在严格执行行政审批管理规定的前提下，主动延伸职能或下放权限到旅游度假区，争取实现投资建设“办事不出区”。

（十九）进退机制。加快制订实施以游客满意度和经济贡献度为核心指标的旅游度假区考核评价标准，建立健全旅游度假区动态管理机制。对开发建设成效突出的省级旅游度假区给予表彰，优先支持创建、申报国家级旅游度假区，完善旅游度假区体制机制。对连续 2 年没有达到开发建设要求的省级旅游度假区，由

省旅游管理部门给予通报批评，并责令限期整改；逾期仍未达到要求的，由省旅游管理部门会同国土资源、住房城乡建设部门报请省人民政府予以撤销。

（二十）人才支撑。将旅游度假类高端人才纳入新时期现代服务业人才培养范围，培养、引进一批海内外旅游度假专业技术人才和经营管理人才。各级旅游管理部门要充分利用各种教育培训资源，加强对旅游度假区管理人员、从业人员培训。鼓励旅游度假区与旅游院校合作培养人才，共建旅游度假专业实训基地，联合开展人才定向培养和课题研究等工作。鼓励旅游院校发展旅游度假相关专业。

2013年7月29日