

关于打造仙女山“半山新城” 孵化武隆旅游“三次创业”及地方发展新增长极的建议

陈博洲

重庆博象文旅集团

摘要：通过拓展或搬迁城市行政中心，并以此作为依托，在城市扩展区域建设形成“政务新城”，既能推动新城对人员、资本、产业等要素的快速聚集，也能带动老城空间优化、资源重构，是推动城市化快速、高效乃至跨越式发展的重要手段。鉴于当前武隆建设世界知名旅游目的地和绿色发展创新示范区的客观要求，以及推动以国际化为引领的武隆旅游“三次创业”的现实需求，通过打造“半山新城”拓展行政中心更具有现实紧迫性和必要性。本文基于城镇化发展普遍规律，通过对国内外成熟案例的比较研究，针对重庆市武隆区通过建设仙女山“半山新城”、孵化地方发展新增长极这一课题的合理性、可行性进行详细论述，并提出具体实践对策。

关键词：城乡融合发展；城市更新；产城融合

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2022.15.018

旅游是武隆立区之本，是武隆的主导产业。文旅融合发展，也是渝东南武陵山区城镇群的主要发展动力。按照重庆市委、市政府“支持武隆开展旅游国际化试点”的工作安排，武隆区委、区政府强力实施“生态优先、旅游引领、三产融合、强区富民”发展战略，加快建设成为世界知名旅游目的地、绿色发展创新示范区，开启了以国际化为引领的武隆旅游“三次创业”新纪元。

作为武隆发育最成熟、知名度最高的旅游度假区，仙女山国家级旅游度假区无疑在武隆旅游“三次创业”中担负着“突击手”“排头兵”“主战场”的光荣使命，对全区旅游国际化发展具有重要战略意义。

为贯彻“生态优先，旅游引领，三产融合，强区富民”发展战略，加快探索推动城乡统筹、产城景融合发展中“人”“地”“钱”优化配置的新模式、新机制、新途径，打造武隆旅游“三次创业”和地方发展新增长极，特建议区委、区政府办公场所拓展至仙女山，打造仙女山“半山新城”，吸引市场主体和资本、人才等发展要素加速聚集，培育集公共服务、基础建设、产业发展于一身的国际化旅游发展综合体，作为仙女山“半山城区”跨越式发展的“突破口”“风向标”“动力源”，同时助推仙女山文旅产业弥补季节性短板、实现全季、全域、全龄“三全其美”的国际化发展，进一步

联动仙女山国家级旅游度假区和武隆核心城区，推动产城景融合发展，增强全区层面的人口集聚力、内需带动力、发展竞争力，形成仙女山作为武隆旅游国际化排头兵和武隆区域经济跨越式发展的创新动力源泉。

一、背景：基于对全球“政务新城”助推地方发展比较研究的可行性分析

从空间概念上来说，城市化进程主要包括两方面：一是城市外部空间及配套要素的拓展、聚集和优化配置；二是城市内部空间及配套要素的重构、优化和提质增效^[1]。

通过拓展或搬迁城市行政中心，并以此作为依托，在城市扩展区域建设形成“政务新城”，既能推动新城对人员、资本、产业等要素的快速聚集，也能带动老城空间优化、资源重构，是推动城市化快速、高效乃至跨越式发展的重要手段。

（一）可行性：通过拓展和搬迁区域行政中心推动新城发展是全球城市化的重要经验

在全球，通过拓展或搬迁行政中心，推动地方乃至国家经济发展的例子并不罕见。

1991年10月3日，东西德国统一。德国联邦政府为带动相对落后的东部发展，从原驻地波恩迁往位于德国东部中央地带的柏林，并对柏林原有城市空间进行了调整和优化，赋予其现代化首都的城市功能，有效辐射和带动了德国东部发展。

1960年4月，巴西针对内陆和沿海发展两极分化的弊端，将联邦政府驻地从旧都里约热内卢迁到巴西利亚。此举不仅使巴西利亚从一个仅十余万人口的小城跨越式发展成为拥有200余万人口的全国政治经济中心，也有效带动了巴西广袤的内陆地区发展，奠定了其“金砖国家”的经济基础。

在国内，通过拓展或搬迁行政中心实现地方跨越式发展的例子亦有很多。

其中，在推动新城跨越式发展和老城优化提质两方面，广东深圳和山东泰安最具代表性。

作为改革开放最前沿，深圳市已经经历了三次行政中心的搬迁，首先是从宝安到上埗，再到福田，最后落户“双中心”之一的“福田中心”。深圳行政中心的每一次搬迁，都紧跟城市拓展的脚步。而伴随着行政中心的每一次搬迁，其落户的新城区也获得了快速发展的契

机。^[2]

山东省泰安市，其行政中心原位于泰山脚下的老城区。因该市建制历史悠久，老城内有众多历史文物遗存。随着经济快速发展，泰安老城面临空间狭窄、经济发展和文物保护矛盾日益突出、公共服务功能和产业布局拓展受限等一连串问题。为此，泰安市建设了西部新区，并将行政中心迁往新区，以此吸引全市经济建设重心西移，既拓展了经济发展空间，也极大缓解了老城区经济发展和文物保护的矛盾，优化了区域发展空间格局和产业布局。^[3]

综上所述，通过拓展或搬迁行政中心，可以激发城市化发展的五大动力：

- 1、拓展城市发展空间。
- 2、增强新城产业聚集。
- 3、缓解旧城用地压力。
- 4、释放公共服务增量。
- 5、优化区域经济结构。

（二）紧迫性：武隆核心城区有限发展空间和“三次创业”及地方经济发展需求的矛盾日益凸显

较之前述案例，武隆区同样具有拓展行政中心的可行性。同时，鉴于当前武隆建设世界知名旅游目的地和绿色发展创新示范区的客观要求，以及推动以国际化为引领的武隆旅游“三次创业”的现实需求，通过打造“半山新城”拓展行政中心更具有现实紧迫性和必要性。

受特色高山地形影响，武隆中心城区缺乏现成净地，现有国土空间难以满足日益增长的城市住房、产业发展等需求。

具体表现有三点：

一是棚户区拆迁和老旧房改造难度大，成本高。

二是公共服务设施建设用地紧缺，城区公园绿地、广场空间严重不足，社区体育设施覆盖率、千人养老机构床位数、万人拥有幼儿园班数等指标设施低于标准，事关人民福祉的“上学难”“养老难”问题仍然存在。

三是产业发展用地供不应求问题日益凸显，工业用地指标不足，农业生产不适宜区占全域幅员面积的67.74%，人地矛盾突出。^[4]

由此可见，按照区委区政府全力做好城市有机更新大文章的统一部署，通过拓展行政中心，实现推动新城跨越式发展、更新疏解老城空间压力、推动城市有机更新，具有现实可行性、紧迫性和必要性。

二、建议：拓展区域行政中心至仙女山半山，孵化武隆旅游“三次创业”和地方经济发展的新增长极

综上所述，建议在芙蓉街道建设仙女山“半山新城”，

并在杨岔岭规划建设区政务中心，作为区委区政府办公地、以及“半山新城”聚人气谋发展的破题之举。

“半山新城”政务中心建议选址在武仙路杨岔岭区域。

杨岔岭位于芙蓉街道，海拔高度900米左右，是武仙路“半山城区”核心地段，距武隆核心城区仅15分钟车程，距仙女山国家级旅游度假区亦仅需15分钟车程，位于两者中间地带，具有得天独厚的区位优势。

拓展武隆行政中心至此，规划建设“半山新城”，立足产城景融合发展示范区建设，带动仙女山半山跨越式发展，形成与仙女山国家级旅游度假区相呼应的仙女山半山全域、全季、全龄国际化旅游度假发展联合体，在填补仙女山旅游度假区季节性短板的同时，进一步联动武隆城区和仙女山旅游度假区，统筹核心城区、产业园区、旅游景区建设，完善功能配套、美化生态环境，提升服务能力，推动区域一二三产业融合发展，打造地方产业扩展、经济发展的新增长极。

具体而言，按照武隆区委区政府提出的“生态优先、旅游引领、三产融合、强区富民”发展战略，“半山新城”应着力实现三大目标：

1、建设仙女山半山国际化旅游度假发展联合体：依托“半山新城”，充分发挥政策支持、政务接待等比较优势，快速聚集人、地、钱、企业、项目等资源，建设一批五星级甚至超五星级国际度假酒店及会议会展中心，形成“仙女半山·世界极峰”国际会议会展走廊，以国内外高端会议会展、政务高端接待、国际度假疗养为龙头，配套建设吃、住、行、娱、购旅游消费功能，做强半山文旅产业，形成覆盖全季、全域、全龄的文旅产业集群，弥补仙女山旅游度假区的季节性短板。

2、拓展武隆核心城区更新疏解和优化发展的战略空间：配合行政中心扩展，对核心城区发展空间和产业结构进行更新疏解和优化配置，按照旅游国际化标准，优化核心城区生产、生活、生态空间布局，助力核心城区向国际化旅游新城整体跨越式发展，激发其参与城市有机更新和旅游国际化试点的强劲动力。

3、做强核心城区和仙女山联动发展的战略联结点：依托仙女山“半山新城”催生的产业聚集效应，以及仙女山轨道交通带来的人流和需求流量，打造“仙女山轨道经济带”，充分串联仙女山旅游度假区和武隆核心城区，合理优化基础设施和产业配套，推动核心城区和核心景区在交通、人流、项目、资源上形成互联互通、互补互动的全新格局，并围绕“半山新城”外溢的企业、项目、产能、就业等文旅发展诉求，对核心城区、仙女山乃至全区产业布局进行优化重构，形成推动武隆旅游“三次创业”和地方经济发展的新增长极。

三、对策：拓展区域行政中心、建设仙女山“半山新城”的规划定位、建设模式和注意事项

建设仙女山“半山新城”，既是武隆城市化的里程碑事件，也是武隆旅游“三次创业”的战略载体。因此，在“半山新城”的规划布局、开发方式、政策支持和风险控制等方面，必须科学设计、严格把控、高效推动。

（一）规划布局

贯彻区委区政府“生态优先、旅游引领、三产融合、强区富民”发展战略，紧扣武隆国际化旅游发展的现实需求，仙女山“半山新城”应对标国际行政新区和国际化旅游度假区先进水平，成立“半山新城管理委员会”作为专门管理机构，按照“一心一廊一带两极多点”的规划布局进行建设。

其中：

“一心”，即武隆区行政中心；

“一廊”，即“仙女半山·世界极峰”国际会议会展走廊；

“一带”，即仙女山半山轨道经济带；

“两极”，即联结仙女山国家级旅游度假区和武隆核心城区两大极点。

“多点”，即以“半山新城”为基点，以国际会议会展、旅居度假为核心功能，配套延伸吃、住、行、娱、购等文旅配套业态，充分激发市场对资源配置的决定性作用，最终形成“立足仙女半山、优化整合全区的“政务+文旅”发展联合体”。

（二）建设方式

基于对“人”“钱”“地”等要素成本的控制，以及产业聚集等方面的考虑，仙女山“半山新城”可综合运用以下方式进行建设：

1、龙头带动：引入国际化文旅龙头企业，依托其产业链上下游，快速聚集配套企业和项目，对“半山新城”进行整体开发、集中建设、集体孵化。

2、风投融资：按照“半山新城”建设规划，引入风险投资，对参与建设的重点环节、重点企业和重点项目进行重点金融扶持，推动项目快速高效建设。

3、基金支持：以财政资金作为杠杆，整合政策性金融

机构，吸收社会资金注入，建立“半山新城”建设基金，在不增加财政负担、不增加地方债的前提下，对“半山新城”建设过程中的重点环节、重点企业、重点项目进行金融支持，确保项目如期推进。

（三）政策支持

1、招商引资：严把招商引资入口关，挑选有能

力、有情怀、有担当的优质文旅企业和产业项目进驻仙女山参与建设，作为“半山新城”建设的主力军。

2、重点扶持：用好区领导“一对一”联系企业等工作机制，对接参与“半山新城”的重点企业和重点项目，针对其土地、金融、政策、人才等方面的诉求进行重点帮扶。

3、“杠杆”助力：编订“半山新城”重点帮扶目录，跨部门整合财政帮扶资金，发挥有限财政资金“四两拨千斤”的杠杆效应，以市场化方式吸引金融资本和社会资本注入，做大扶持资本总量，对重点企业、重点项目进行精准帮扶、重点支持，并在助推“半山新城”建设过程中实现各方帮扶资本的价值增值。

（四）风险控制

仙女山“半山新城”建设意义重大，在项目规划、建设及运营过程中，必须对各种可能的风险进行科学研判、有效预防。

1、征地拆迁：“半山新城”建议选址地点杨岔岭，范围内涉及较少农户搬迁，动迁建设工作量不大、相关成本风险较低。但行政中心拓展及后续的基础设施、产业配套涉及面广、工作量大，在行政中心拓展和“行政新城”建设过程中，要妥善开展征地拆迁、土地整治、基础设施建设等工作，实现政府、企业、项目和群众共同参与、多方共赢。

2、生态环保：“半山新城”选址毗邻国家级旅游度假区和森林保护区，在规划建设过程中务必要严守生态红线，将项目建设成为“绿色发展创新示范区”和城市有机更新的标志性工程，在保护“绿水青山”的过程中建成“金山银山”。

3、产业接续：在行政中心搬迁同时，要注意对核心区行政中心原址及时进行规划建设，确保“搬迁”即“发展”；同时，要着力防止老城区相关产业随行政中心搬迁而流失，避免老城产业空心化。

参考文献

[1]江佳璐.重庆武隆区旅游轨道交通线网规划[J].重庆交通大学学报(社会科学版),2022,22(03):60-66.

[2]王蓁.武隆:对标国际开启旅游“三次创业”[J].当代党员,2022(21):96-97.

[3]陈博洲.打造世界级度假胜地——新时代机遇下重庆武隆仙女山旅游度假区国际化发展路径探析[J].中外企业文化,2022(03):110-113.

[4]胡婷.武隆开启以国际化为引领的旅游“三次创业”加快建设世界知名旅游目的地[J].今日重庆,2022(02):64-67.