

## 国土空间规划新时代旅游规划的定位与转型

孔庆灿

甘肃省武威市天祝县自然资源局规划中心, 甘肃 武威 733299

**[摘要]** 国土空间规划是指导和管控国土资源开发、保护、整治的综合规划系统, 对土地、水、矿产资源、海域使用、产业投资等有着更高层次的管控要求。随着近几年来国土空间规划新时代的到来, 规划现代化、科学化、规范化、合理化已成为利用国土资源, 发展特色产业的基本要求。文中以旅游规划为落脚点, 结合国土空间规划的发展要求, 基于旅游产业发展特点, 探索旅游产业的战略转型、协调发展、开发利用规划, 以期推动旅游规划融入国土空间规划的新时代, 引领中国旅游产业战略转型及发展。

**[关键词]** 国土空间规划; 旅游规划; 规划转型; 新时代

DOI: 10.33142/sca.v3i8.3147

中图分类号: TU984

文献标识码: A

## Orientation and Transformation of Tourism Planning in the New Era of Land and Space Planning

KONG Qingcan

Planning Center of Tianzhu County Natural Resources Bureau, Wuwei City, Gansu Province, Wuwei, Gansu, 733299, China

**Abstract:** Land spatial planning is a comprehensive planning system to guide and control the development, protection and renovation of land and resources. It has higher management and control requirements for land, water, mineral resources, sea area use and industrial investment. With the arrival of the new era of land space planning in recent years, the modernization, scientificity, standardization and rationalization of planning have become the basic requirements for the utilization of land resources and the development of characteristic industries. Based on the characteristics of tourism industry transformation, tourism industry planning should be integrated into tourism industry planning, and tourism development should be guided by tourism industry planning.

**Keywords:** land and space planning; tourism planning; planning transformation; new era

### 引言

国土空间规划是国家为整合国土资源, 优化国土资源配置而编制的战略指导方案, 能够促进资源的可持续利用, 经济健康发展。近年来, 国家进行了提出了一系列改革措施, 旨在提供合理有效的国家经济发展方案<sup>[1]</sup>。如 2013 年的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出了建立空间规划体系, 划定生产、生活、生态开发管制边界, 落实用途管制等要求。2014 年《国务院关于促进旅游业改革发展的若干意见》(国发[2014]31 号文件)指出现代旅游业是现代服务业的重要组成部分, 是促进人民群众消费升级、产业结构调整、中西部发展的重要举措, 对经济平稳增长和生态环境改善有重大意义。《国务院办公厅关于进一步促进旅游投资和消费的若干意见》(国办发[2015]62 号文件)提出:“旅游业是我国经济社会发展的综合性产业, 是国民经济和现代服务业的重要组成部分。通过改革创新促进旅游投资和消费, 对于推动现代服务业发展, 增加就业和居民收入, 提升人民生活品质, 具有重要意义”。国务院《关于促进全域旅游发展的指导意见》(国办发[2018]15 号文件)指出我国旅游业发展存在不足, 认为旅游有效供给不足、市场秩序不规范、体制机制不完善等问题日益突出, 必须统一规划布局旅游业, 优化公共服务, 推进旅游产业融合, 发展全域旅游。

全域旅游是对区域旅游资源开发的整体布局, 具有很强的空间融合性, 与国土空间规划的关系紧密, 新时代的旅游规划, 必须着眼与国土空间规划“多规合一”的规划特点, 根据新时代国土空间规划的新变化分析现有旅游业面临的相关挑战, 合理规划旅游产业布局。

### 1 国土空间规划新时代旅游规划面临的挑战

#### 1.1 国土空间规划新时代的发展要求

国土空间规划明确将生态文明建设纳入国土发展建设, 提出“既要金山银山、又要绿水青山”的口号, 体现了自然、生态、经济、社会和谐发展的管理理念, 强调生态优先、绿色发展, 实现“人与自然和谐共生”的绿色发展方式<sup>[2]</sup>。国土空间规划实现了从增量到存量之间的转变, 更加注重空间资源的有效利用, 尤其要以环境承载能力和国土资源开发适宜性为评价标准, 划定“城镇-农业-生态”空间、生态保护红线、永久基本农田、城市开发边界等空间用途管制, 统筹规划资源开发, 构建合理、生态的国土空间开发利用格局。

## 1.2 旅游规划与国土空间规划新时代的同步性

随着旅游产业的蓬勃发展,旅游规划对旅游业的发展起到重要的促进作用。然而旅游规划容易出现“起点高、技术性不强、操作性差”等缺点,尤其是与其他规划如城镇规划、土地利用规划相比,旅游规划的地位稍显尴尬,且对规划实施的管控、技术规范要求有较高的要求。

长期以来经济最大化一直是经济发展的主要指标,而最大化的开发旅游资源和促进地方经济增长成为地方经济发展,推动旅游资源投资的主要方式,也成为各类旅游规划的共同追求。但旅游业存在产能过剩、资源利用率低等问题,与国土空间规划提出的优化资源配置、提高资源利用率、发展生态文明建设的要求不相匹配,其规划布局无法满足国土空间规划新时代的,为保持与国土空间规划发展理念的同步性,旅游规划必须优化旅游布局,发展转型升级,重新定位旅游业的总体发展目标及发展要求。

## 2 新时代旅游规划的定位及转型探索

第一,旅游规划属于专项规划,其规划方向由市场决定,其规划的优劣又来自游客的反馈。目前的旅游规划由相关单位和专家结合以往旅游类规划及城乡发展规划的发展要求以及全域的经济发展现状制定,公众的参与性较低,容易造成旅游规划脱离实际,对实际的旅游发展缺乏指导价值<sup>[3]</sup>。然而旅游规划落实的好坏只有通过游客的认可来评判,具有商品属性。

第二,旅游规划具有突出的空间融合性。不同于工业、城镇等规划,其发展规划具有很强的空间性,边界清晰。而旅游规划是生态、生产、生活多种功能都具备的专项规划,容易与其他产业相交融,除少量旅游景区外,旅游空间可以在城镇、生态区、农业区等存在,并且非旅游区域可以转化为旅游区域,因此其空间边界模糊,也成为了旅游规划不同与其他发展规划的主要标志,必须处理好旅游规划的定位,优化空间资源利用。

### 2.1 旅游规划定位

旅游管理分属国家政府部门调控,具有强产业性和若空间性,加上城乡规划、土地利用规划的强空间性规划方案的实施,旅游规划缺乏对产业和空间的调控配置能力,无法作为强有力的规划方针指导政府部门管理诸如房地产开发、工业布局等经济发展战略的开展,只能在一定程度上作为协调规划协调旅游业与城市发展、工业转型升级之间的共同发展,引导区域旅游业健康发展。

### 2.2 旅游规划转型

旅游规划应遵循生态优先、绿色发展的原则,发展绿水青山。其规划设置的旅游项目和设施建设必须在城乡规划、土地利用规划合理空间的基础上,保证不碰触生态保护红线、永久基本农田、海域资源等空间管制线,必须在发展旅游业的基础上,重视对自然景观资源、历史文化遗迹、生态环境的保护和修复。同时,旅游规划必须强化旅游管理部门的事权职责,确定旅游规划的任务边界,同时充分考虑交通、农业及其他建设部门的衔接能力,确定管理效力,解决政府部门职责不清等问题<sup>[4]</sup>。第三,划定旅游规划的空间、边界问题,同时划分旅游区与其他产业的空间融合程度,如划分旅游功能区、禁止区、限制区等,在功能区内保护生态环境、旅游设施,大力发展旅游等,禁止区内禁止其他产业的融入,限制区内部分限制其他产业,并制定合理的审批、建设政策。第四,旅游的价值与游客的认可度有关,因此,在制定旅游规划时必须充分考虑游客的感受,让游客作为公众参与者,监督旅游规划方案的制定,及时调研公众意见,提高公众参与度。

## 3 讨论

我国已进入国土空间规划新时代,更加注重经济建设和生态文明建设的和谐发展,因此对其他规划的要求和管控更加严格。旅游规划作为专项规划,必须跟随国土空间规划新时代的发展步伐,积极调整规划思路和方法,协调与其他规划的战略关系,融合国土空间规划,成为其规划内容的重要组成部分。本文从旅游规划的空间融合性和产业性特征出发,从规划理念、编制思路、规划方式等方面探讨了旅游规划在国土空间规划新时代的发展定位和转型升级,从理论、技术、管理等角度实现旅游规划的变革。

### [参考文献]

- [1] 王莹. 国土空间规划背景下的多产业融合全域旅游规划研究——以山西省朔州市为例[J]. 建材与装饰, 2020(14): 116-119.
  - [2] 庄艳美, 侯成哲, 李玮. 国土空间视角下杭州市旅游用地规划探索[J]. 中华建设, 2020(4): 76-77.
  - [3] 杜明凯, 邵苗苗, 张育. 基于层次分析法的乡镇旅游规划定位研究——以林州茶店镇为例[J]. 现代城市, 2019, 14(1): 23-27.
  - [4] 胡亚会, 孔胜, 张同健. 基于多元规划理论的乐山市旅游规划定位分析[J]. 乐山师范学院学报, 2013, 28(4): 68-71.
- 作者简介: 孔庆灿(1968.4-)女, 祖籍甘肃, 出生于甘肃省天祝县。1987年10月于甘肃省天水技校毕业分配到天祝县城乡建设局从事城市规划工作, 2004年5月获得工程师任职资格。2005年6月通过自学考试毕业, 获得本科学历。2019年7月随机构改革归入天祝县自然资源局从事天祝县国土空间规划工作。