

国土空间规划约束下的旅游区规划研究

王荣, 董硕*

河北师范大学家政学院, 河北 石家庄

收稿日期: 2023年7月29日; 录用日期: 2023年8月31日; 发布日期: 2023年9月12日

摘要

国土空间规划是我国空间发展的指南,是国家各类规划发展的基础依据,是国家可持续发展的空间蓝图。2019年《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》(以下简称《意见》)提出后,国土空间规划将各项规划有效的融合统一,进一步强化了对各项规划的指导约束作用。其中旅游区规划在发挥多种功能和作用进行各项旅游要素时就受到国土空间规划的约束,在《意见》的指导下进行统筹部署和具体安排。本文通过阐述国土空间规划对旅游区规划的边界约束、指标约束与其他约束性,进一步指出《意见》提出后的国土空间规划使得旅游区规划严格确定了边界与指标、统一了旅游区规划的平台与基准使得规划更专业信息更规范、进一步提升旅游区规划整体质量,最终形成了对旅游区规划的理念、定位、内容、技术方面的转变思考。

关键词

国土空间规划, 边界约束, 指标约束, 旅游区规划, 转型

Research on Tourist area Planning under the Constraint of Territorial Space Planning

Rong Wang, Shuo Dong*

School of Home Economics, Hebei Normal University, Shijiazhuang Hebei

Received: Jul. 29th, 2023; accepted: Aug. 31st, 2023; published: Sep. 12th, 2023

Abstract

Land spatial planning is the guide to China's spatial development, the foundation of various national planning and development, and the spatial blueprint of sustainable development. After putting forward several opinions (hereinafter referred to as "Opinions") on the establishment of a land use planning system and monitoring its implementation, land use planning integrates vari-

*通讯作者。

ous plans and strengthens the guiding and binding role of planning. When tourism area planning plays a variety of functions and roles on various tourism elements, it is restricted by land spatial planning, and the overall deployment and specific arrangement are carried out under the guidance of notice. Through this article national spatial planning of tourist planning of boundary constraints, index constraints and other binding, further points out that "opinions" put forward after the national spatial planning strictly determine the boundary and indicators, unified the tourist planning platform and benchmark planning more professional information more specification, further improve the overall quality of tourist planning, finally formed the concept of tourist area planning, positioning, content, technical transformation of thinking.

Keywords

Land Space Planning, Boundary Constraints, Target Constraints, Tourism Area Planning, Transformation

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

2019年5月23日,国务院发布的《意见》明确提出到2020年基本建立国土空间规划体系,实现“多规合一”,共建国土空间的一张蓝图;到2025年,健全国土空间规划相关法律法规和技术标准体系,全面监测和绩效考核,形成国土空间开发保护制度;到2035年,全面提升治理体系和治理能力现代化水平,基本形成和谐且可持续发展的国土空间规划格局[1]。《意见》出台之后,不仅对于国土空间规划整体有了进一步的要求,对于专项规划中的旅游区规划也有了新的约束,旅游区域规划必须在国土发展的背景下进一步增加要求、细化和提升的内涵概念与技术,改变旅游专区规划的理念、定位、内容、技术方面,使之既符合当代旅游业的新要求同时也满足对空间规划系统的发展和延伸。

2. 国土空间规划的约束性

2.1. 边界约束

边界约束主要是指旅游区规划时需严格遵守的边界指标,依据区域资源环境承载能力和国土空间开发适宜性在内的双评价工作,对划定的生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线作为重要地位的管控边界,对所有国土空间分区分类,坚守生态环保领域的“底线”、农业土地领域的“底线”、城镇城市发展的“空间上线”,对各地实施用途管制,统领各类空间利用,防止出现规划失误、重复、不清晰的问题,并且严格保护生态与耕地资源,防止占用、破坏,同时三条控制线的划定,但绝不是推翻原有所有基础理论,而是在现有工作上不断优化完善机制最终落实实施。

2.2. 指标约束

指标约束体现了新时代国土空间规划走生态优先、绿色发展为导向的高质量发展新路。按指标性质分为约束性指标、预期性指标和建议性指标[2]。约束性指标是在规划期内不得突破或必须实现的指标,具有强制性,约束性指标严格确定了国家、省、市国土空间规划的硬性要求,包括生态保护红线、建设用地总面积、耕地保有量、永久基本农田保护面积等11项约束性指标,并将其逐级分解下达,作为下级

指标体系的基本要求。预期性指标就是国家期望的发展目标,指按照经济社会发展预期,规划期内不突破的指标,主要依靠市场主体的自主行为来实现,主要包括建设用地规模、工矿用地规模、新增建设用地规模、新增建设占农用地规模等。尽管预期的目标不能成为建设质量管理责任制的考评标准,但在修编设计时仍是不可随便超过的,也是设计阶段必须努力实现的控制对象。建议性指标是指可根据地方实际情况选取的规划指标。查找资料,补充内容,举例说明建设性指标的内涵。

2.3. 其他约束

其它约束是指除了生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界组成的边界约束与约束性指标、预期性指标和建议性指标组成的指标约束以外的其他在国土空间规划中必须遵守的其他特定情况的约束条件。

3. 国土空间规划对旅游区规划的影响

3.1. 严格确定了旅游区规划的边界与指标

以前在构建城市旅游区规划体系时采用的是点状布局的模式,这种模式不仅可能会导致旅游产业和其他产业发展出现规划重叠的情况,同时还会造成边界的模糊与指标的混乱,十分不利于日后的经济发展;现在国土空间规划提倡高强度的限制与管控空间开发与利用的边界,对城市旅游的规划强制性专项管理,确保土地的用途清晰明了,政府的强力监管每一个空间分类符合新要求,最终加强对各类空间规划开发利用的协调管理能力[3]。旅游专项规划要在划分区域主体功能的条件下,积极对接推进国土空间规划,应具有核心和技术含量,旅游区规划需要重点研究如何结合。例如旅游景区中最常见的风景名胜区、自然保护区进行开发时,国土空间规划都有严格的边界约束与指标,不可一味追求经济效益必须严格遵守国家规划底线。

3.2. 统一平台与基准使旅游区规划信息更规范

自《意见》提出后,新时期的国土空间规划要求规划“一张蓝图”需将各项规划上传至国家统一专业平台,重点强调统一了规划时的数据坐标系、空间规划的基础底图、用地分类标准等技术标准体系[4]。旅游区规划长期以来一直都没有单独旅游学科的技术分析手段,自身技术并不成熟需要融合使用其他规划学科。现在统一了规划平台与统一了规划的基准,使得旅游区规划更专业,国家也在积极培养地理与旅游集合专业人才,学习绘制专业的规划图表,通过逐步完善科学的术语与技术指标,最终形成规范的旅游区规划信息。

3.3. 旅游区规划整体质量提升

《意见》提出后,旅游区规划完全进入到国土空间背景中,各地区在进行规划时不得不调整以前规划时GDP至上的观念,在加大旅游开发的过程中避免建设同质化项目、过度开采、空间利用率低、造成土地资源的浪费的问题[5]。要求逐渐增多这就导致旅游区规划体系的构建时需严格建立在国土空间规划下,积极按照国土空间规划的倡导,发展绿色旅游产业,提升旅游区规划的整体效率,提高旅游区规划的可操作性,最终达到提升旅游区规划的质量,实现加快当地经济发展的目标。

4. 国土空间规划约束下的旅游区规划转变

我国目前已经进入了高质量发展时期,国土空间规划也有了系统的要求,旅游区规划随之也有了更高的要求,需要进行新时代的转型。首先,改变一个行为之前最主要的是改变其理念,改变其原有思维,由此产生规划理念转型;其次,若干意见公布之后,近几年已逐步实施了“多规合一”的编制,规划内

容不仅更广还要求更深, 故形成规划内容转型; 最后, “一张蓝图”使得规划运用更加完整、实用的技术手段, 规划技术转型迫在眉睫。

4.1. 规划理念转变

率先改变规划理念才能应对国土空间规划工作的更高要求。长期以来各地的旅游区规划任务边界极不清晰, 旅游区规划一味追求面积大、项目多、功能全, 若干意见发布后, 强调融合的理念和空间思维, 树立明确的现实规划边界, 强化全地域“一张蓝图”的空间思维, 深化旅游行业的专项研究。

规划理念的转型主要内容: 第一, 坚持树立底线思维, 保护生态环境走可持续发展道路。旅游区规划过程中不得为了经济利益破坏“三条控制线”, 在规划前期改变以前先发展后治理的理念, 重视当地的生态环境、历史文化、地方传统, 严格遵循保护优先的理念, 合理利用自然资源, 提升空间规划质量, 推动地区经济发展。第二, 前文提到国土空间具有边界约束与指标约束, 需要政府进行事权划分, 确定旅游区规划的主要任务边界, 将以前独立规划旅游理念转化为并基于旅游产业的综合性规划, 就旅游交通、乡村振兴、城乡建设等方面提出规划衔接, 解决旅游涉及到的全面问题的规划。

4.2. 规划定位转变

旅游区规划随着社会的发展需要的不断变化和完善, 旅游作为典型的顾客主导型市场, 游客的评价直接反映了旅游区规划是否成功, 能否为当地带来更高的经济效益。然而传统的旅游区规划往往从专家专业规划的角度进行分析研究, 忽视旅游者的游览需求, 所以造成过去许多旅游区规划不仅耗费时间与精力, 而且对地方通过旅游发展经济没有提供很大的贡献[6]。故由此产生以下思考。

首先, 调整国家和省级的旅游区规划定位, 过去国家与省级的定位属于宏观角度调整产业方面, 在空间方面缺乏直接控制能力。国家在政策上起到引领作用, 各地的文旅部门也都是依据国家政策与省级的命令进行调整规划定位, 因此, 国家和省级层面的旅游区规划应重新定位为战略规划, 通过国家的宏观政策调控和战略谋划确定旅游产业发展方向、产业等。

其次, 对于市县规划也应重新定位。对于旅游资源多、有优势的市县, 一般是各地政府直接负责旅游产业管理工作, 一般资金投入大、使用空间多, 有较强的产业属性和空间属性, 需要重新定位发展规划, 不再追求场地大、内容杂的大景区, 而是做到景区配套完整的状态; 相对薄弱的市、县大多协调与引导辖区内其他地区的旅游产业发展。新时代在旅游区规划定位上, 作为协调城市加强路线规划, 同时应侧重挖掘自己独特的文化资源, 引导旅游产品建设, 与其他城市合作发展, 最终建设成为独特的旅游目的地。

最后, 乡镇、村的旅游区规划定位, 以前乡镇规划大都是公共规划, 实施效果不是专项的旅游区规划, 由于乡镇地区具有明显的空间性特征, 在国土空间的大背景下, 新时代乡镇旅游区规划定位为开发规划更加匹配。

基于此, 在不同行政层面的旅游区规划应进行不同的定位思考, 确保旅游区规划符合国土空间规划新时代的要求, 通过科学合理的旅游区规划定位, 推进我国旅游业转型与发展[7]。

4.3. 规划内容转变

在国土空间规划要求下, 旅游区规划属于“三类”中的专项规划, 主要解决旅游问题, 规划内容应摒弃以前内容过多的情况, 转型成为高质量深度内容, 做到“专而精”。

规划内容的转型主要内容: 第一, 旅游区规划不可盲目, 科学合理为其基础, 实现需要合理预测和仔细调查市场需求与发展方向, 彻底改变以前旅游区规划行业一味的追求热点、流量的景区规划。第二, 是严格实行国土空间规划的“三区三线”, 根据旅游禁区、旅游功能区、旅游融合区、非旅游区四类空

间, 四类规划空间的规定, 合理地安排旅游产业配套设施、景区内容等。第三, 随着全域旅游时代的到来, 各种各样的“旅游+”“+旅游”使得旅游资源更加丰富, 自然景观、风土人情、历史文化都是可单独作为旅游吸引物的, 规划内容可由以前“广而杂”转型为“专而精”, 并根据市场分析来确定目标群众, 精准定位宣传。

4.4. 规划技术转变

旅游区规划目前还没有形成成熟的理论体系和技术方法, 部分旅游区规划仍执着于表面设计研究, 盲目追求当下热点没有深入了解当地的民俗文化、对当地旅游定位不清晰, 评价系统不完善, 缺乏对其旅游区规划的整体性认识, 故需要改进规划技术, 从计划到实施在到最后评价与宣传营销都应采取相应的技术手段, 用科技改善民生。

规划技术的转变的主要内容: 第一, 在调查前期市场时大数据云计算等技术可以更加精准的识别旅客需求, 以便针对性开发旅游项目, 为规划提供合理性。第二, 遥感技术及虚拟现实技术等新兴技术运用到旅游区规划中, 对旅游空间分析、精度认识更加准确, 使旅游区规划更好地融入到国土空间规划的“一张蓝图”中。第三, 新技术合理评价旅游资源, 有利于提高国土空间规划新时代下的旅游区规划水平。

5. 结论

旅游区规划与国土空间规划的衔接, 是从发展目标、定位、策划及空间等各个方面的衔接, 旅游区规划属于国土空间规划的专项规划, 要结合其发展目标, 在国家政策的支持下, 根据《意见》的边界约束、指标约束和其他约束合理有效的规划旅游区。同时构建国土空间规划一张蓝图对旅游区规划也产生了积极的影响, 需重新进行规划理念、定位、内容与技术的转型, 使其更好地适应新时代国土空间规划的发展要求。新时期的旅游区规划应该在国土空间规划一张图的基础上, 转化概念思维为空间思维, 从空间出发, 进行科学规划, 遵循摸家底、定目标、定格局、落用途的技术路线, 运用科学的技术手段, 编制新的适应新时代的旅游区规划, 以确保规划的科学性与落地性。

基金项目

河北师范大学教学改革研究项目, 课题编号: 2022XJJG061。

参考文献

- [1] 新华社. 关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见[EB/OL]. http://www.gov.cn/zhengce/2019-05/23/content_5394187.htm, 2019-05-23.
- [2] 赵佩佩. 简论市级国土空间总体规划的空间治理逻辑——由《市级国土空间总体规划编制指南》引发的若干思考[J]. 浙江国土资源, 2020(S1): 5-9.
- [3] 尹敏. 国土空间规划背景下城市旅游区规划的定位与转型[J]. 社会科学家, 2021(9): 61-65.
- [4] 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.
- [5] 陶向开. 国土空间规划背景下城市旅游区规划体系构建策略[J]. 未来城市设计与运营, 2022(11): 27-29.
- [6] 褚雪霞. 新时期国土空间规划背景下旅游区规划的定位与转型[J]. 住宅与房地产, 2021(4): 23-24.
- [7] 余伟. 国土空间规划新时代旅游区规划的定位与转型[J]. 中国集体经济, 2022(22): 127-129.