

本期主题：大众旅游时代下的旅游与景观规划探讨

【编者按】随着大众旅游时代的到来，居民的休闲、旅游需求迅速上升，而城市作为满足这一需求的主要载体，其规划建设担负了新的使命。如何在土地日趋紧张的城市空间中为大容量的游客提供旅游休闲空间？如何避免公共服务及交通等基础设施供给与爆发式、井喷式的旅游市场需求不相适应？这些都是城乡规划面临的挑战，是在进行旅游与景观规划过程中需要探讨的问题。基于此，本期论坛以“大众旅游时代下的旅游与景观规划探讨”为主题，通过对大众旅游时代下旅游发展规划与其他规划的衔接、旅游休闲所需的空间和基础设施规划等进行探讨，对上述问题进行分析、解答，以期对大众旅游时代下的旅游与景观规划有所借鉴。

旅游发展规划编制中的规划衔接策略

□ 李 宁



李 宁

研究领域 /

景区管理及规划、旅游策划及规划、旅游产业融合

所获荣誉 /

荣获 2009 年度全国优秀村镇规划设计二等奖、2011 年度中国风景园林学会风景园林规划设计三等奖、2011 年度全国优秀城乡规划设计二等奖、2013 年度全国优秀城乡规划设计奖（村镇规划类）二等奖等国家级奖项 4 项，以及省级奖项 10 项。

个人感悟 /

无止境地追求“规划之技”的继承与创新，无止境地对于“规划之道”的参悟和践行。

李 宁，硕士，教授级高级工程师，华蓝设计（集团）有限公司城市空间规划设计院旅游规划设计所副所长。

【摘 要】随着我国旅游业的全域化发展，旅游业与各行各业各部门的关联也越来越紧密，与其他规划进行衔接逐渐成为旅游发展规划编制中的难点问题。在此背景下，文章针对我国旅游发展需求及政策导向，对旅游发展总体规划如何与其他规划的衔接进行研究，提出旅游发展规划中规划衔接的内涵，研究旅游发展规划与其他规划之间存在的矛盾与关联性，制定规划衔接策略。

【关键词】旅游发展规划；规划衔接；衔接策略

【文章编号】1006-0022(2016)S0-0005-05 **【中图分类号】**TU981 **【文献标识码】**A

Tourism Development Plan Base On Plans Integration/Li Ning

【Abstract】 With the whole development situation, China's tourism has a close link with other industries and departments, and the plans integration also become the problem to tourism development planning. Under this background, the paper aimed at the development demand and policy guidance of China's tourism, researched the integration of tourism master plan and other plans, found the connotation of plans integration, researched the contradiction and relevance of those plans, and put forward the strategy of integration.

【Key words】 Tourism development plan, Plans integration, Planning strategy

0 引言

在我国旅游业全域化发展的过程中，旅游业与各行各业各部门的关联也越来越紧密，与其他规划进行衔接逐渐成为旅游发展规划编制中的难点问题，如何对接《中华人民共和国旅游法》（以下简称《旅游法》）及国家“多规合一”政策导向下对于旅游规划的要求，改变原有单一的部门产业规划为融合协调规划，对旅游发展规划成为具有实施性、操作性及法制性的指导文件具有重要的意义。

1 旅游发展规划中规划衔接的核心内涵

《旅游法》第十九条提出，“旅游发展规划应当与土地利用总体规划、城乡规划、环境保护规划以及其他自然资源和文物等人文资源的保护和利用规划相衔接”。当前，旅游业发展与城乡空间、产业、用地等有着密切的关系，越来越离不开土地、环境和城乡建设的支持，进而使得旅游规划与其他规划之间存在着必然的关联。《旅游法》中提出

表 1 旅游发展规划与“经规”重要的关联要素及衔接方向

要素分类	主要内容	衔接方向
经济发展目标	GDP 总值、第三产业总值、旅游相关指标数据、产业结构比例	指标与目标的确立可以根据旅游业实际市场发展状况进行调整；国民经济发展的整个态势是旅游发展态势的重要测算依据之一
旅游发展主要方向及内容	建设项目、发展定位、建设方向	落实 5 年“经规”中主要的旅游发展内容，提出规划期限内的旅游发展内容，并上报发改部门，纳入下一轮 5 年“经规”
政策保障	土地供给、产业发展、资金保障等政策	政策更是政府保障层面的内容，旅游部门自身提出需要提供的政策、需要政府层面给予的支持等内容，最后由政府责任部门去落实

表 2 旅游发展规划与城乡规划重要的关联要素及衔接方向

要素分类	主要内容	衔接方向
城乡性质及发展目标	人口发展规模，产业发展目标、用地规模	城乡规划体系应为旅游的发展留足空间；在确定城乡人口发展规模和用地规模时，留出游憩功能所需的用地规模等，而这些“规模”需要由旅游规划提出
空间发展格局及旅游景区	文物古迹、历史地段、传统街区、建筑特色、城市广场、城市公园、度假区、自然保护区、风景名胜胜区、森林公园、乡村风景	城乡规划应充分考虑旅游发展主体的需求，并为旅游开发带来衍生功能（如商务、会展、节事和购物等活动配套各种用地、空间等）
旅游环境建设	城市绿化、城市风貌、环境卫生、城镇环境	旅游部门要适应由城乡规划体系中提出的城乡环境建设的宏观控制要求
旅游基础设施	城市道路系统、客运场站（火车站、汽车站、码头、航空港）	应以城乡内容为主，旅游部门应根据预测的游客规模大小，提出增设旅游港口、旅游客运场站、旅游专用道路和旅游集散中心等相关基础设施内容，使旅游者尽量不占用居民的服务资源，减少重复建设

的四大板块内容对于旅游规划尤为重要，四者属于我国规划体系中四个独立的板块，分别从属于发改部门、城建部门、国土部门和环保部门，它们与旅游的建设及开发存在很多内容和空间上的交错。但因其各自为政，且在行政职权上都大于旅游部门，控制了旅游发展的命脉，故其规划对于地区旅游开发与建设具有至关重要的作用。

目前，旅游发展规划还未被纳入我国“多规合一”的研究体系中，究其原因，主要有两点：一方面，一直以来社会各界普遍认为旅游发展规划是部门的行业规划，其法律地位不明确，故在与其他规划衔接时难免存在一些问题；另一方面，指导旅游发展规划编制的《旅游规划通则》是在 2003 年以景区观光为主

的传统旅游产业格局下制定的，而我国已经进入全域旅游时代，整个旅游市场格局发生了巨大的变化，其规范的更新明显滞后于市场的发展趋势及其他规划体系。

以规划衔接的思路来编制旅游发展规划，包含两方面内容：一方面是将旅游发展规划变得更具法制性，从而使其在空间布局、建设用地等重要方面具备实施性；另一方面，也可以主动提出相对于其他规划的旅游发展内容与需求，便于今后政府及相关部门在组织编制和修编相关规划时，可以充分考虑旅游业发展的需要，反过来与旅游发展规划相融合，这将有力促进我国各类型空间规划在区域上的融合与衔接，解决因条块分割而产生的矛盾现象。

2 旅游发展规划与其他规划的协调关系研究

2.1 旅游发展规划与国民经济和社会发展规划

旅游发展规划与国民经济和社会发展规划（以下简称“经规”）两者之间为宏观指导下的落实与纳入关系。“经规”时限为 5 年，其中有关旅游产业目标和旅游项目建设的宏观部署是近期旅游发展的主要内容，也是旅游发展规划中需要落实的内容；对于 5 年之外多层次、多时段的发展内容，如重大旅游项目建设、旅游基础设施和旅游政策供给等，应由旅游部门及时提出，同时将其纳入国民社会经济的不同阶段的实施计划，保证同步规划和同步实施（表 1）。

2.2 旅游发展规划与城乡规划

旅游发展规划与城乡规划两者是同一空间重合下的不同属性内容的协调与同步关系。两者之间的衔接，首先是旅游发展规划应针对城乡空间部署提出旅游发展规模需求；其次应保持两个规划中的发展目标、旅游吸引物、旅游地环境和旅游基础设施等重合内容在规模、口径与布局上的一致性；最后应充分发挥旅游发展规划的主观能动性，将旅游业发展作为城乡发展的重要目标之一，逐步完善城乡的“游憩”功能，实现旅游业与城乡建设内容的协调化、同步化，借力城乡规划，促进实施（表 2）。

2.3 旅游发展规划与土地利用总体规划

土地利用总体规划（以下简称“土地规划”）是旅游发展规划中用地板块的刚性卡口，两者的关系体现为规模控制下的相互调系。旅游发展规划与土地利用规划的衔接可以从四个方面着手：一是基于土地规划对于土地用途及建设用地总量的控制，因地制宜地发展旅游业。二是在规划期内提出所需的旅游用地选址、规模及范围，制定合适的年度用地计划

并上报国土部门,与土地规划进行协调,以便于下一轮土地规划调整时增加旅游发展用地。三是结合不同类型的旅游开发模式,提出多方式的旅游产业用地分类管理,如乡村旅游、生态旅游等;旅游发展本身需要利用原生态的自然景观,因此可以不改变原土地利用性质,按照土地规划中实际地类进行管理。四是为促进旅游用地的供给,旅游发展规划可提出促进旅游产业用地在规划实施管理、指标管理、转用审批和政策文件上的支持保障政策(表3)。

2.4 旅游发展规划与环境保护规划

旅游发展规划与环境保护规划两者之间主要体现为保护与开发利益权衡下的平衡发展关系,尤其是旅游项目和设施的建设,要遵从有关环境保护法律法规的要求,不违反禁止性规定,并且在生态环境能够承载的条件下开发建设。同时,应提出具有针对性的旅游环境保护目标及内容,以便环保部门将其作为专项技术规划与管理依据。两者双向的平衡发展有利于旅游资源的永续利用,实现可持续发展(表4,图1)。

3 旅游发展规划编制中的规划衔接策略

3.1 规划理念的衔接

(1)从“战略性发展规划”转向“协调性发展规划”。

因旅游发展规划与其他规划的编制区域、层级各不相同,故其在规划层次和规划内容方面的要求都应该有所差别,应参照城市规划体系,不同级别对应不同的规范要求。省级以上大区域旅游发展规划中以经济预测、市场战略和产业计划为主的内容,具体到地市、县旅游发展规划的职责应当进行适当转化,致力于为旅游发展解决各个关键性、整体性和实际性问题。例如,景区建设、土地供给、资源环境保护和行业管理等旅游市场本身难以解决的具体问题,以旅游系统的“协调性发展规划”为目标,与建设规划、经济发展、保护规划整合,使旅游成为联动各个部门的推手,带动城乡的整体发展。

(2)从单一型的部门产业规划走向“三规结合”的合成规划。

本文提出产业规划、空间规划、行

动规划相结合的“三规结合”的合成规划,编制一个延续产业规划、加强空间规划和补充行动规划的复合型的旅游发展规划,使单一的部门产业规划走向跨界融合的合成规划,力求规划内容体系更为科学、系统,以及更具有可实施性。

“三规结合”要求突破旅游部门自身管辖范围内的单一产业规划,融合城市土地规划、城市设计、景观空间布局和环境管理等空间规划的内容并进行综合部署,同时引入行动规划的政策导向性、法制实施性特点,将旅游业的发展落到目标计划及相关项目的实施上,最后形成产业部署横向多视角、建设内容纵向两头延伸的拓展型规划。

3.2 规划内容体系的衔接

(1)规划与研究并重,针对问题纵横双向进行研究。

旅游发展规划因涉及的范围较广,故应对区域发展的经济、社会与文化等领域进行专题研究,为旅游发展规划提供科学合理的依据,使规划既具有前瞻性,又能切实解决区域旅游业发展的现实问题。

表3 旅游发展规划与土地规划重要的关联要素及衔接方向

要素分类	主要内容	衔接方向
土地用途	土地性质调整与变更	旅游开发建设不能占用耕地,规划中的旅游项目建设如需改变土地用途的,需要通过政府及国土部门同意确定后,再报送国土部门备案实施
建设用地总量	旅游建设用地的需求	调整规划时需考虑旅游建设用地的需求,而这个需求需要在旅游规划中提出,包括总量、落点、涉及原有用地的性质等
产业用地分类管理	生态景观用地、旅游设施用地	生态景观用地采用实际地类进行管理,旅游设施用地采用国土审批手续进行管理
政策	土地供应保障	年度土地供应要适当增加旅游业发展用地,旅游发展规划可提出每年需要的土地及政策保障

表4 旅游发展规划与环境保护规划重要的关联要素及衔接方向

要素分类	主要内容	衔接方向
生态环境承载力	环境容量、规模控制	需要对规划中的环境容量进行测算,并评估其生态破坏的危险性,以最小的生态容量进行控制
环境保护单体	文物保护单位、自然保护区、非物质文化遗产、风景名胜区	依照对应的自然保护区规划、风景名胜区规划、林地湿地草原森林公园保护利用规划、文物保护单位规划、历史文化名城名镇名村保护规划等相关规范条例进行管理,不能违反其禁止性规定

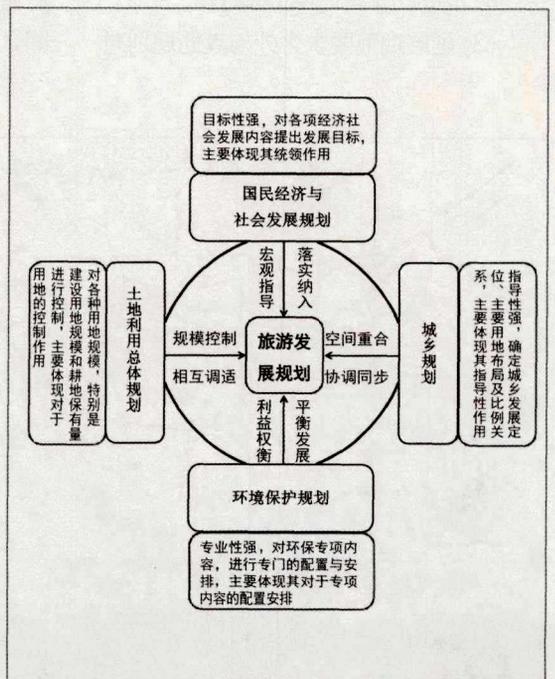


图1 旅游发展规划与其他规划的协调关系图

研究方向要纵横发展，既进行纵向研究又进行横向对比，力求知己知彼、摸清需求、找准定位。纵向研究针对市场、热点与政策导向等内容，以及旅游发展自身内部各个方面的产业要素，影响旅游发展的关键性因素；横向研究注重自身资源与发展趋势的对比，找出自身资源优势与短板。

(2) 资料收集细致全面，明确衔接方向与内容。

旅游行业涉及范围较广，从早先的旅游产业六要素——“吃、住、行、游、购、娱”扩展为新六要素——“商、养、学、闲、情、奇”，使得与旅游相关的行业部门也越来越多。因此，必须从不同行业收集不同的资料及规划成果，如政府制定的关于区域的宏观发展思路、发改委的重大项目、文物局的历史保护内容、林业系统的林业资源、水利部门的水库和水景资源等，形成规划的坚实基础。

在收集资料后，还需对资料进行详实的分析，不仅仅只分析旅游业内的发展状况，还应增加对城市社会经济历年发展、城市建设与城市交通等基本情况分析，以明晰本轮规划需要解决及对接的问题，明确规划衔接的方向及内容。如图2所示为结合北海市旅游交通资料绘制的北海市旅游交通现状图。

(3) 延展规范要求之外与其他规划对

应的内容，完善内容体系。

延展《旅游规划通则》规范要求的编制内容，主要包括：制定政府主导型的发展战略、依据“经规”对于城市旅游发展定位及目标的深化细化、深入挖掘旅游资源并提出旅游产品导向、融合城乡规划的空间规模及布局、面对市场形象旅游风貌塑造与营销、与土地规划对接的旅游土地利用协调，以及与环境规划对接的旅游环境保护、旅游产业要素规划、旅游基础设施供应及行动部署等内容。这种“超越”旅游行政管辖职权的规划，更加广泛、深入地直接或间接关系到城市或区域的旅游要素进行战略制订和行动部署，更为适应现代旅游全面发展的需求。图3为衔接后的北海市旅游交通资源与环境保护规划图。

(4) 城乡规划及土地规划用地底图上的旅游项目布局，实现旅游发展规划的“一张蓝图干到底”。

部署重大旅游项目空间布局时，以城乡规划及土地规划的土地利用图为基础，对其项目位置、用地计划、建设目标和内容进行规划与确定，有利于在下一城市总体规划修编时将其纳入相关内容。图4为北海市重要旅游区之一的旅游项目布局，其根据城市规划用地底图，结合原有土地利用性质及旅游发展

需求规划合适的旅游项目。

(5) 建立旅游项目库，构建旅游行动计划与“经规”的协调通道。

旅游项目是旅游发展的建设实体，旅游项目是否具有竞争力，是否具有实操性，是决定旅游发展成败的关键。在符合市场发展趋势及了解原有用地类型的基础上，明确旅游项目选址、规模、类型、建设内容、开发方式及投资主体，形成影响旅游发展转型升级的项目及基础设施类完整旅游项目库，并力求将项目库纳入发改委的国民发展计划中，有利于招商引资(图5)。

(6) 增加强制性条文，加强立法保障。

区域旅游开发中的旅游资源主体，一般权属属于其他部门，如建设部门负责风景名胜区、度假区的管理建设；林业部门负责森林公园、自然保护区的管理；国土部门负责地质公园的建设工作；水利部门负责水库景区的建设；旅游主管部门在旅游开发中处于弱势地位，有景区、景点的开发管理权限，却没有实施控制性规划的能力。

而旅游发展规划需要对区域内各个不同类型的景点进行宏观把控与管理，并提出开发与保护导则，建议可增加针对性强制性条文、提出限制性措施，从而从规划条文上、法理上理顺旅游局与各个景点的关系，规范景区未来的发展

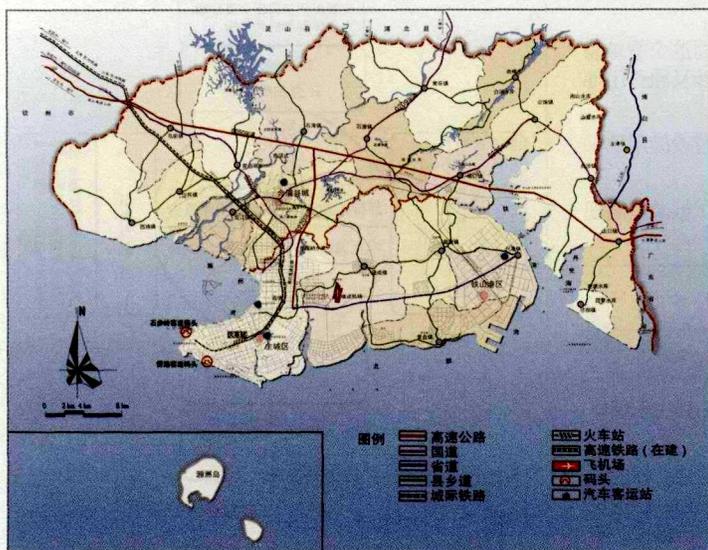


图2 北海市旅游交通现状图

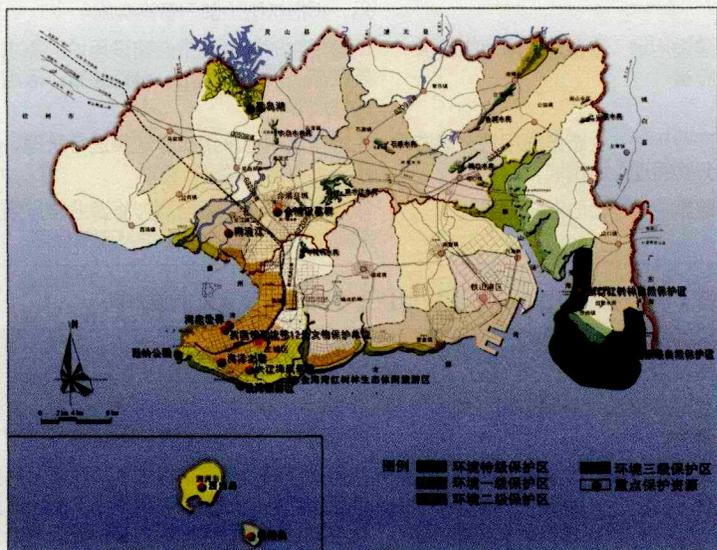


图3 北海市旅游发展资源与环境保护规划图



图4 北海市银滩国家旅游度假区旅游项目规划示意图

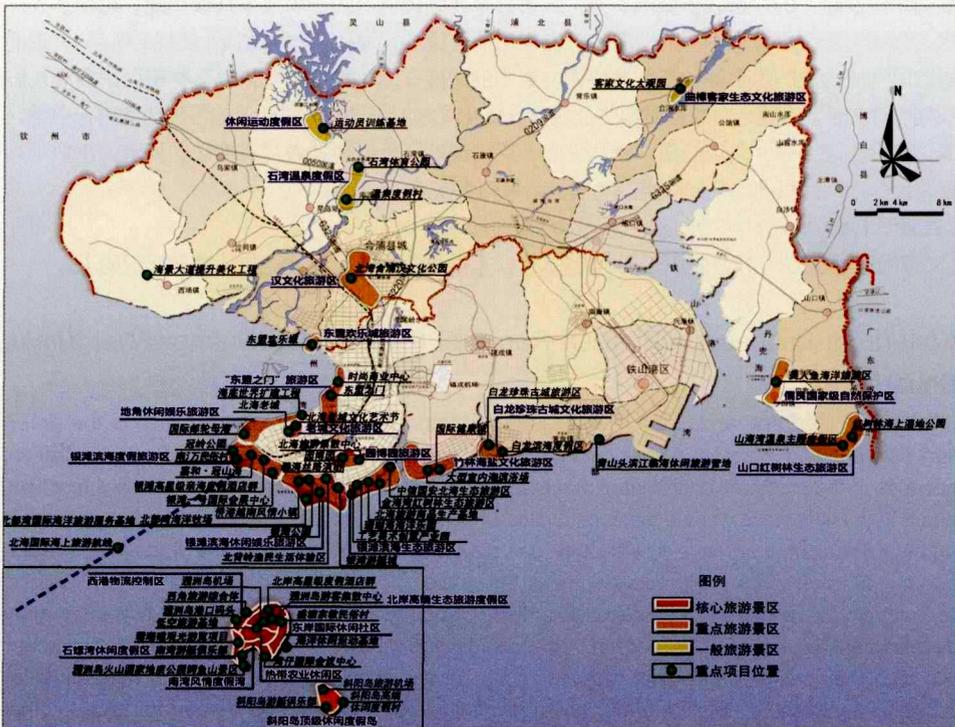


图5 北海市旅游发展重点项目布局规划图

方向，走上行政管理和技术法规并重的旅游发展道路。

3.3 规划管理的衔接

(1) 建立多部门联动参与旅游发展规划编制的联动机制。

旅游业的发展涉及方方面面，仅依靠旅游部门的力量是远远不够的，需要城市各级各部门密切配合，通力合作。从规划的资料收集到规划编制再到规划实施阶段的整个编制过程，规划人员应积极对接政府各个管理部门、行业组织、社区公民和投资开发商等，建立以住建、

文物、园林、旅游、国土、科研、企业等部门的联席会议制度，搭建协商、沟通的平台和渠道，认真听取各个部门的意见，以更加积极主动的姿态，加强与各个相关部门的沟通及协商，并辩证地吸收及运用到规划中。

(2) 开展和完善旅游发展规划的跟踪研究和后续服务。

当前，规划编制者重评审、轻实施。但作为规划的编制者更应注重规划的实施性，注重将自己的成果转化成旅游生产力，促进旅游管理部门将规划成果中较为重要的部分以政府行文方式抄送至

各个部门，将与各部门对接实施工作等内容纳入规划编制程序中，改变被动接受其他部门的安排为主动与其他部门对接，增强旅游部门的服务职能，这样才能真正改变旅游发展规划实施性较弱的特点。

4 结语

规划衔接既是对旅游发展规划编制提出的要求，又是对旅游部门工作提出的要求，既是对目标的描述，又需要通过协调达到衔接的目的。规划编制者应从规模与目标、城镇空间、产业布局、土地利用、生态环境、自然及文物资源、基础与公共服务设施等多个方面进行协调平衡，特别是要处理好各类型建设项目落地的重叠与冲突等内容，确保通过规划编制的衔接使得各规划间没有矛盾，彼此协调、相互促进、有效执行，推动旅游发展规划更加科学化、合理化、法制化。

[参考文献]

- [1] 中华人民共和国第十二届全国人民代表大会常务委员会. 中华人民共和国旅游法 [S]. 2013.
- [2] 范业正. 城市旅游规划与城市规划的关系与协调 [J]. 规划师, 2000 (6): 95-97.
- [3] 师守祥. 国标《旅游规划通则》反思 [J]. 地域研究与开发, 2009 (1): 62-67.
- [4] 吴必虎, 俞曦, 严琳. 城市旅游规划研究与实施评估 [M]. 北京: 中国旅游出版社, 2010.
- [5] 华蓝设计(集团)有限公司. 北海市旅游发展总体规划(2014—2030) [Z]. 2014.
- [6] “多规合一”的目标体系与接口设计研究——从“三标脱节”到“三标衔接”的创新探索 [J]. 规划师, 2015 (2): 12-16.

[收稿日期] 2016-06-16;

[修回日期] 2016-07-06