

# 旅游乡村振兴规划框架体系构建研究

## ——以川西民族地区为例

覃建雄<sup>1</sup>

(西南民族大学 旅游与历史文化学院, 四川 成都 610041)

**【摘要】:** 旅游乡村振兴规划在乡村振兴战略实施过程中具有不可替代的、独特的重要作用和意义。运用跨学科理论和对比分析的研究方法, 通过旅游乡村振兴规划的产生背景、理论依据、内涵及特征分析, 进行旅游乡村振兴规划与旅游扶贫规划对比研究, 结合川西少数民族地区案例, 构建旅游乡村振兴规划框架体系。提出了五个层次规划、五个专题规划及若干项目规划的“5+5+N”旅游乡村振兴规划内容框架, 以及规划编制体系、规划评估体系和规划管理体系的“1+1+1”旅游乡村振兴规划框架体系。

**【关键词】:** 旅游乡村振兴规划 规划框架 规划体系 川西民族地区

**【中图分类号】** F320 **【文献标识码】** A

乡村振兴作为国家战略, 要实现这一宏伟目标和重大任务, 科学合理的规划必不可少。在全国乡村振兴战略规划框架下, 乡村振兴规划不仅要求实践与理论认知相结合, 还要考虑到乡村旅游作为乡村振兴重要驱动因素的具体实际, 把乡村振兴规划与土地空间规划体系相结合, 才能将乡村振兴战略付诸实施并有效落地, 最终科学实现乡村振兴高质量发展, 可见进行旅游乡村振兴规划研究具有重要意义。另一方面, 随着乡村振兴战略的提出, 尤其是随着 2021 年中央一号文件提出全面推进乡村振兴以及乡村振兴战略实施的不断深入, 旅游业在乡村振兴发展中独特作用的不断凸显, 有关基于旅游乡村振兴规划研究, 有望成为新的研究热点。

尽管前期相关的空间规划、旅游规划、扶贫规划等研究文献不少, 然而有关旅游的乡村振兴规划方面的研究, 目前仅有几篇间接相关的文献, 如颜东(2020)的乡村振兴规划体系及关键技术初探, 张海瑜等(2020)的乡村振兴规划中视觉识别系统研究与应用研究, 魏超(2020)以广西龙州县为例进行基于旅游扶贫的乡村振兴规划研究。这些研究从不同侧面对乡村振兴规划进行了初步分析和讨论, 为本文提供了一定的借鉴。但至今尚无基于旅游乡村振兴规划相关的研究文献。本文试图在全国乡村振兴战略规划基础上, 结合前人的研究经验和自己的点滴体会, 运用跨学科理论和对比分析的研究方法, 通过旅游乡村振兴规划的产生背景、内涵及特征、理论依据以及与旅游扶贫规划比较分析等方面的讨论, 在此基础上, 以川西民族地区为例进行旅游乡村振兴规划分析, 构建川西民族地区旅游乡村振兴规划框架体系。

### 1 产生背景及理论依据

**作者简介:** 覃建雄(1967-), 男, 贵州荔波人, 博士, 教授, 研究方向: 民族地区生态旅游、旅游乡村振兴规划。

**基金项目:** 四川省社科 13.5 规划项目“川西高原藏区农旅融合效应时空格局演变规律及提升对策”(SC20B126);四川省社科重点研究基地国家公园研究中心重点项目“大熊猫国家公园生态旅游研究(GJGY2019-ZD002)”

## 1.1 旅游乡村振兴规划的产生背景

Inskip, E(1994)将旅游规划体系分为国际旅游规划、国内(区域)旅游规划、旅游地土地利用规划、旅游设施的场址规划、建筑、景观及工程设计; Gunn, C. A(1994)划分为区域规划、目的地规划、场址规划;《旅游规划通则》(1999)划分为区域旅游发展规划和旅游区规划,旅游区规划进一步细分为总体规划、控制性详细规划和修建性详细规划。原国家旅游局(2014)将现代旅游规划体系划分为旅游发展规划、旅游区规划。覃建雄(2018)将生态旅游规划体系定义为从规划编制到规划实施、再到规划成果实施及其效果评估系列过程中的实施管理体系。颜东(2020)认为一个完整的乡村振兴规划体系包括总则解析、区域振兴、五大专项落实、保障机制指定等几个方面。这些前期研究为旅游乡村振兴规划的诞生,奠定了重要的框架体系和技术规范。

旅游乡村振兴规划实践源于早期的乡村发展、美丽乡村建设规划、乡村旅游规划和旅游扶贫规划,或者说上述规划实践为现今的旅游乡村振兴规划的产生提供了重要经验。《全国乡村振兴战略规划》的发布和实施为旅游乡村振兴规划奠定了重要基础,并提供了重要的内容框架。由于乡村、乡村旅游、乡村振兴之间与生俱来的内在成因联系,《全国乡村振兴战略规划》内容中的九大板块及35个部分,均与乡村旅游发展具有密不可分的联系(表1),从而为旅游乡村振兴规划奠定了重要框架。可见,旅游乡村振兴规划是乡村振兴战略规划的重要组成部分或重要的专项规划,并在乡村振兴发展及规划实践中发挥独特的作用和意义。

作为旅游乡村振兴规划的载体和对象,乡村是具有乡村自然、社会、经济特征的地域综合体,是原生态自然景观与原生态文化资源的富集区域。可见,乡村区域与原生态自然人文旅游富集区相一致,显然乡村旅游发展在乡村振兴实践中扮演着极其重要的角色。随着乡村振兴战略的实施和不断推进,以及旅游在乡村振兴实践中独特作用的不断凸显,乡村旅游发展正在成为乡村振兴的重要方式和途径,正在成为乡村振兴发展的优势产业、龙头产业和主导产业。以乡村旅游为导向的乡村振兴规划(简称“旅游乡村振兴规划”),在乡村振兴实践及其规划发展中具有重要的理论和现实意义。旅游乡村振兴规划正在成为确保乡村振兴高质量发展的重要环节,并有望成为新的研究热点。

## 1.2 旅游乡村振兴规划的理论依据

### 1.2.1 旅游乡村振兴规划的宏观战略理论框架。

中共中央、国务院《关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》,为旅游乡村振兴规划提供了战略方针和总体要求。习近平总书记关于“中国特色反贫困理论”为旅游乡村振兴规划提供了统领和制胜法宝。国务院关于乡村振兴战略规划为旅游乡村振兴规划提供了宏观战略理论政策框架。乡村振兴战略就是以振兴产业、振兴人才、振兴文化、振兴生态和振兴组织为主要内容,以产业兴旺、环境宜居、村风质朴、治理有方和生活富足为核心内涵,目标就是要让农业强大、农村美丽、农民富足。乡村振兴战略实施的每一个环节,都有其相对应的旅游功能与用武之地。

乡村产业振兴的关键在发展基础上培育新产业、新业态和完善产业体系,这对应于旅游业作为广大乡村区域的战略性支柱产业,成为引领广大农村经济、社会、生态协调发展的优势产业;乡村文化振兴的关键是促进乡村文化繁荣和满足乡村美好生活的需要,这对应于旅游业的社区、环保、教育、科普等联动功能,文旅融合发展与乡村经济、社会、文化、生态和谐发展存在互动机理;乡村生态振兴的关键在于乡村污染治理和乡村整洁基础上发展绿色经济促进乡风文明,这对应于旅游业作为绿色产业、生态产业、资源节约型及环境友好型产业。乡村治理的关键是加强和创新农村社会治理,这对应于全域旅游的全域治理理念,尤其作为旅游目的地乡村地区综合治理;乡村生活富裕的关键是按照全面小康社会目标实施乡村振兴高质量发展,这对应于旅游业作为民生产业和幸福产业的产业特质。以上战略、方针、政策为旅游乡村振兴规划奠定了宏观战略理论框架。

### 1.2.2 旅游乡村振兴规划的学理基础。

旅游乡村振兴规划理念源于生态旅游系统理论,作为旅游主体、客体、媒体、环境四端元相互作用的可持续发展动力系统,

生态旅游具有实现旅游、社区发展、有利环保、拓展教育、促进科普等的综合驱动功能。基于生态旅游的乡村振兴规划的理论依据主要包括：(1)乡村地区的“山地背景”客观上要求山地生态经济理论和民族经济社会理论，以指导我国乡村地区往往作为偏远山区、民族地区及革命老区的乡村振兴实践；(2)乡村地区的生态文化“脆弱性”要求高质量发展战略及“两山”理念，以指导我国广大山区往往作为生态脆弱区、生态主体功能区和生态安全保障区的乡村振兴实践；(3)乡村地区的“小散弱差”要求产业融合理论，以指导我国广大山区往往作为农业(生态资源价值)、文化(民族或地域文化价值)、旅游(旅游价值)三者统一综合体的乡村振兴实践；(4)乡村地区的观念滞后性客观上要求生态伦理教育理论，以指导我国广大乡村往往作为经济滞后、社会复杂、观念滞后、科教匮乏地区的乡村振兴实践；(5)乡村背景的复杂性客观上要求生态旅游动力系统理论，以指导我国广大乡村往往作为自然生态脆弱性、经济和理念滞后性和社会背景复杂性复合体的乡村振兴发展。上述理论的理念共融、特色互补、优势叠加，构成了旅游乡村振兴规划的重要学理基础。

表 1 《全国乡村振兴战略规划》主要内容及与旅游的密切关系

乡村振兴规划主要内容		与旅游的关系
9 大板块	35 个部分	
总体要求与发展目标	指导思想和基本原则；发展目标；远景谋划	与乡村旅游发展的指导思想、基本原则、发展战略相对应
构建乡村振兴新格局	统筹城乡发展空间；优化乡村发展布局；分类推进乡村发展；坚决打好精准扶贫攻坚战	与乡村旅游发展空间结构、功能布局、产业格局、旅游扶贫相对应，亟待通过旅游发展加以优化
加快农业现代化步伐	夯实农业生产能力基础；加快农业转型升级；建立现代农业经营体系；强化农业科技支撑；完善农业支持保护制度	与乡村旅游产业发展及转型升级密切相关，并亟待通过旅游引领乡村农业现代化
发展壮大乡村产业	推动农村产业深度融合；完善紧密型利益联结机制；激发农村创新创业活力	与旅游产业特征相吻合，与农文旅融合与创新项一致，亟待旅游带动乡村农业不断壮大
建设生态宜居的美丽乡村	推进农业绿色发展；持续改善农村人居环境；加强乡村生态保护与修复	与资源节约型、环境友好型、乡村带动型的旅游产业特点相吻合，亟待旅游引领生态宜居的美丽乡村
繁荣发展乡村文化	加强农村思想道德建设；弘扬中华优秀传统文化；丰富乡村文化生活	与旅游强调的乡村文化基因、文化记忆及文物古迹保护以及文化遗产活化相一致，亟待通过旅游引领乡村文化繁荣与复兴
健全现代乡村治理体系	加强农村基层党组织对乡村振兴的全面领导；促进自治法治德治有机结合；夯实基层政权	与旅游强调的体制机制创新与全域综合治理的理念相一致，亟待通过旅游引领乡村综合治理体系
保障和改善农村民生	加强农村基础设施建设；提升农村劳动力就业质量；增加农村公共服务供给	与旅游作为民生产业、幸福产业、绿色产业、开房产业和幸福产业相一致，亟待通过旅游提供就业、提高收入、改善民生
完善城乡融合发展政策体系	加快农业转移人口市民化；强化乡村振兴人才支撑；加强乡村振兴用地保障；健全多元投入保障机制；加大金融支农力度	与旅游提倡的城乡公平、城乡协调、城乡融合发展理念相一致，亟待通过旅游引领城乡融合发展

注：表中数据源于《全国乡村振兴战略规划》。

## 2 旅游乡村振兴规划内涵特征及与旅游扶贫规划比较

### 2.1 旅游乡村振兴规划的内涵及特征

由于乡村旅游与乡村之间与生俱来的内在成因相关性，使得乡村旅游与乡村振兴之间的相容性、一致性和互补性，进而造成乡村旅游规划在乡村振兴战略规划中的驱动性和重要性。加之，由于旅游的关联性、带动性、辐射性、综合性、环保性等特点，这些特点在乡村振兴战略规划中所涉及的九大板块和 35 个部分内容中体现得淋漓尽致(表 1)，凸显出了旅游比其它产业更为明显的作用和优势，通过乡村旅游促进乡村振兴成为我国乡村振兴战略的最佳实现途径，因此基于旅游理念的乡村振兴规划在我国乡村振兴发展规划框架体系中，具有独特的理论和现实意义。这里所指的旅游乡村振兴规划，就是基于我国广大乡村旅游资源丰富集的客观实际和旅游业在我国乡村振兴战略实施中的独特作用，以旅游业为战略性支柱产业引领乡村振兴发展的乡村振兴规划。具体而言，就是以生态文明观为统领，以可持续旅游理念为指导，针对富含旅游资源的乡村区域，充分发挥旅游业的产业特色和优势，以旅游业作为乡村区域发展的战略性支柱产业，引领乡村产业发展、文化复兴、生态环保、环境美化、综合治理，以及美好幸福生活的综合性规划(图 1)。

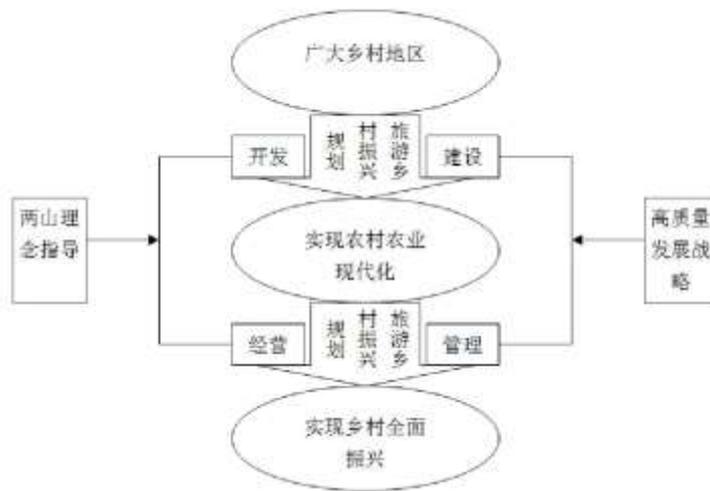


图 1 旅游乡村振兴规划在乡村振兴战略规划实施中的作用

旅游乡村振兴规划以“两山”理念和生态文明观为统领，具有如下典型特点：第一，以旅游业作为乡村区域主导产业，带动广大乡村振兴发展。这是因为广大乡村分布的区域往往是旅游资源比较富集的地区。第二，强调以旅游业为主导产业带动整个乡村建设、空间形态、产业布局、经济发展、社会进步、资源和环境保护等全面协调发展。第三，面向国内外游客提供适应市场需要的特色乡村旅游产品体系，这是旅游乡村振兴规划独具的明显特色和比较优势。第四，旅游乡村振兴规划把乡村旅游发展与乡村振兴提升到政策决策层面，直接推动和影响政府的重大决策，进而统领整个乡村区域的高质量发展。第五，旅游乡村振兴规划强调以土地孔径规划体系为框架，以旅游业为战略性主导产业规划指导下，布局乡村区域土地利用方式、资源保护与开发的强度、城乡发展形态以及产业要素配置等。第六，旅游乡村振兴规划尊重旅游乡村资源与生态环境分布的自然规律，强调以发挥旅游资源最优综合效能的乡村区域空间资源的统一规划和综合利用，从而有利于构建区域核心竞争优势。

由于旅游乡村振兴规划作为乡村振兴战略规划的重要组成部分和顶层专项规划，针对不同性质的乡村区域，具有自身独特

的运行规律和内涵，主要表现在三个方面：(1) 针对旅游资源富集的乡村地区，我国绝大多数乡村尤其是少数民族地区，均属于原生态自然资源与原生态文化景观富集的类型区域，旅游资源往往成为其特色资源和优势价值所在，旅游业通常作为乡村振兴发展的战略性支柱产业，因而这些地区旅游乡村振兴规划具有与乡村振兴规划相似的顶层设计及战略意义。从某种程度上讲，这些地区旅游乡村振兴规划可以代替乡村振兴规划。(2) 针对缺乏自然生态旅游资源和人文旅游资源匮乏的乡村区域，旅游业不能构成区域乡村振兴发展的优势产业，这些地区的乡村振兴规划没必要进行专门的旅游乡村振兴规划。尽管如此，但这些地区在乡村振兴战略实施过程中涉及到的生态振兴、文化振兴乃至综合治理等，仍可借鉴可持续旅游发展规划理念加以指导。(3) 针对具备旅游资源但旅游资源并不富集的乡村地区，通常而言这些地区的旅游业并不构成战略性支柱产业、主导产业或优势产业，仅能作为该地区的重要产业或特色产业，那么这些地区在编制乡村振兴规划的同时，应该编制相应的旅游乡村振兴专项规划。尽管如此，这里的旅游乡村振兴规划只能作为乡村振兴规划框架下的专项规划，并不像第(1)种情况那样，旅游乡村振兴规划具有与乡村振兴规划相似的顶层设计意义。

### 2.2 旅游乡村振兴规划与旅游扶贫规划比较分析

从乡村发展的不同节点和阶段及其相关性分析(图2)可看出，乡村旅游规划、旅游扶贫规划和旅游乡村振兴规划，实质上就是乡村振兴发展过程中不同阶段的产物，目的都是为了实现旅游带动乡村经济社会协调可持续发展而制定的谋划、计划、规划、策划和设计。旅游扶贫规划是初级阶段的产物，旅游乡村振兴规划是中高级阶段的产物(图2、表2、图3)，两者都是以旅游先导产业为前提和引领的可持续发展规划(图3)。然而，由于旅游扶贫与旅游乡村振兴属于不同背景条件下的产物，因而旅游扶贫规划与旅游乡村振兴规划具有各自不同的特点。

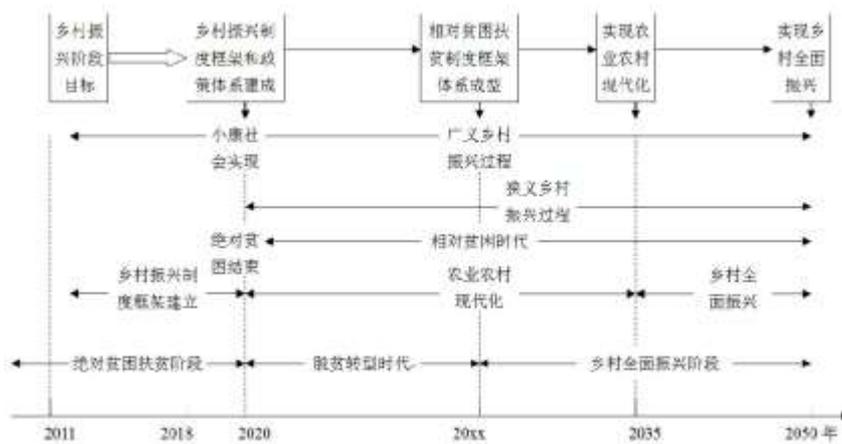


图2 乡村振兴过程的不同节点和阶段及其相关性

旅游扶贫规划与旅游乡村振兴规划的不同主要表现在规划的对象、目标、原则、内容、要求等方面(表2)，其中最大的区别就是，旅游扶贫规划主要致力于贫困人口发展机会开发，强调通过旅游业发展及其关联带动效应规划，为增强贫困地区自身发展的能力提供科学指导，最终进入良性循环的可持续发展的轨道，从而使贫困人口受益和发展。而旅游乡村振兴规划则是充分发挥旅游业的综合性、关联性、主导型、拉动性、辐射性等独特作用及意义，促进乡村快速、持续、健康、和谐发展、全面振兴与长治久安，涉及到“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”诸方面的顶层战略规划。旅游乡村振兴规划可视为广大乡村地区当前和今后一段时期乡村振兴发展的纲领性文件和相关规划编制的重要依据。广大乡村地区资源开发、建设、发展、管理及相关产业发展，均应符合旅游乡村振兴规划的要求。更明确地说，乡村区域旅游发展规划应以旅游乡村振兴规划为上位规划加以实施。

表2 旅游乡村振兴规划与旅游扶贫规划的比较

类型指标	旅游规划	旅游扶贫规划	旅游乡村振兴规划
内涵	某一个地区未来一段时期内指导旅游资源开发建设发展的纲领性文件	有利于贫困人口发展的特殊旅游专项规划，为旅游扶贫服务	促进乡村振兴的特殊旅游专项规划，为旅游促进乡村振兴服务提供指导
外延	所有需要旅游规划的地区	针对贫困山区，尤其是 14 个集中连片贫困山区	广大乡村地区
前后联系	旅游规划原则上不涉及旅游扶贫规划和乡村振兴规划	旅游扶贫规划通常在旅游乡村振兴规划之前	乡村振兴规划通常在旅游扶贫规划之后
特点	不受 PPT 战略影响	受 PPT 战略的直接约束和影响	受 PPT 战略的间接约束和影响
规划对象	区域旅游、旅游区、旅游项目	贫困山区、贫困县、贫困村、贫困户、贫困人口	乡村区域，核心是“三农”
基本原则	生态旅游规划以经济、社会、生态效益统一为基本原则	以有利于贫困人口发展机会和能力为基本原则	以促进乡村区域协调可持续发展为基本原则
规划核心	通过旅游业发展带动区域经济社会全面发展	以提高贫困人口在旅游过程中获得更多的发展机会和净收益为核心	建设产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的社会主义新农村
规划目标	充分发挥旅游业先导产业和龙头产业作用，明确旅游业在国民经济社会发展中的重要地位和作用，促进旅游业快速、持续、健康、和谐发展。	致力于贫困人口发展机会开发，强调通过旅游业发展及其关联带动效应规划，为增强贫困地区自身发展的能力提供科学指导，最终进入良性循环的可持续发展的轨道，从而使贫困人口受益和发展	充分发挥旅游业的综合性、关联性、主导型、拉动性、辐射性等独特作用及意义，促进乡村快速、持续、健康、和谐发展、全面振兴与长治久安。
主要内容	旅游目标、发展战略、战略定位、市场目标、产品体系、保障体系、体制机制	把贫困山区、贫困社区、贫困群体的需求，以及参与旅游过程、获取发展机会作为规划的主要内容	旅游乡村振兴战略规划、总体规划、专项规划、项目规划、保障体系规划
重	生态旅游规划要求经济、社会和	“查漏补缺”、“填平补齐”、“适当创	为乡村振兴高质量发展提供指导

要特征	生态效益统一	新”，核心是培育“造血功能”	
技术要求	旅游规划通则等相关条例、法律法规、政策文件、行业标准、规范、上位规划	PPT 战略为主的相关条例、法律法规、政策文件、行业标准、上位规划	乡村区域可持续发展指标相关要求为主的相关条例、法律法规、政策文件、上位规划
基础前提	没有明显的基础要求和前提	适宜性特点：具备旅游发展资源条件	适宜性特点：具备旅游发展资源条件
相关性	旅游规划是旅游扶贫规划和旅游乡村振兴规划的基础	旅游扶贫规划是旅游乡村振兴规划的初级阶段	旅游乡村振兴规划是旅游扶贫的升级和拓展
共同性	发挥生态旅游的特色和优势，基于旅游的区域专项规划	发挥生态旅游的特色和优势，基于旅游的扶贫专项规划	发挥生态旅游的特色和优势，基于旅游的乡村振兴规划

“产业兴旺”是乡村振兴的重中之重和经济基础，是产业体系、生产体系、经营体系有机结合的产业发展与兴旺，需要基于旅游乡村产业振兴规划加以指导，尤其是广大西部民族地区。“生态宜居”是乡村振兴的环境基础，是针对城市居民开放、城乡互通的乡村百姓生态宜居，亟待基于旅游美丽乡村建设规划加以指导。“乡风文明”是乡村振兴的文化基础，是传统文明和现代文明相互融合与发展的产物，需要基于旅游乡村文旅融合发展规划加以指导。“治理有效”是乡村振兴的社会基础，是体现法治、德治、自治的“三治合一”的国家治理体系现代化和乡村治理法治化，需要基于旅游乡村综合治理规划加以指导。“生活富裕”是持续增加乡村居民收入、缩小城乡居民在收入和公共保障方面的差距，实现乡村人口全面小康基础上的“生活富裕”，需要基于旅游乡村生活-生产-生态“三生”综合规划加以指导。

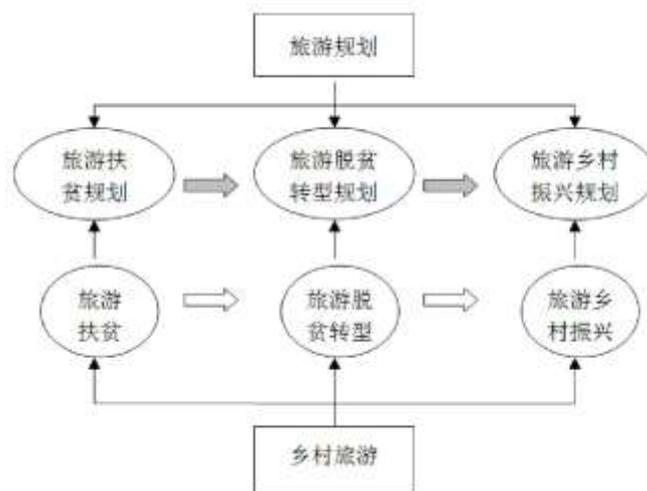


图3 旅游乡村振兴规划与旅游扶贫规划的关系

### 3 旅游乡村振兴规划框架体系构建研究

综合上述研究成果,结合全国乡村振兴战略规划,旅游乡村振兴规划体系就是从旅游乡村振兴规划编制到规划实施,再到规划项目落地,以及规划实施情况及其效果评估系列过程的实施管理体系。根据规划不同阶段、内容、目标及任务,旅游乡村振兴规划体系包括旅游乡村振兴规划编制体系、旅游乡村振兴规划评估体系、旅游乡村振兴规划管理体系三个子系统(图4)。旅游乡村振兴规划体系应按产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求,以生态文明观为统领,依照国土空间规划体系和多规合一原则,即强化与国民经济和社会发展规划、城乡规划、土地利用规划、环境保护、文物保护、林地与耕地保护、综合交通、水资源、文化与生态旅游资源、社会事业规划等各类规划的衔接,确保与多规确定的保护性空间、开发边界、城市规模等重要空间参数一致,并在统一的空间信息平台上建立控制线体系,以实现优化空间布局、有效配置土地资源、提高政府空间管控水平和治理能力的目标。

其中,旅游乡村振兴规划编制体系特指旅游乡村振兴规划报告编制背景—过程—成果的技术规范体系,包括旅游乡村振兴规划编制的类型、层次、主要内容、成果要求等,按层次和类型细分为旅游乡村振兴战略规划、旅游乡村振兴总体规划、旅游乡村振兴专项规划、旅游乡村振兴项目规划和旅游乡村振兴保障规划五个编制层面(图4)。在规划技术要求方面,应尊重传统文化和乡土特色、充分整合乡村旅游资源、就地取材采用乡土材料、保护与节约乡村资源、以生态和环保为导向、增强人与自然和谐发展。



图4 旅游乡村振兴规划体系

旅游乡村振兴规划评估体系,特指旅游乡村振兴规划从规划编制、规划管理、规划实施及其效果评价的整个过程,包括评价对象及范围、评价机制及程序、评估内容及标准三大内容,具体涉及对规划报告成果的评估和对规划应用实施及效果的评估。前者针对编制机构,后者针对地方政府。规划报告成果的评估主要评价规划成果的科学性、合理性和可操作性;规划成果实施及效果的评估主要包括规划实施情况及其效果的评估。

旅游乡村振兴规划管理体系,特指旅游乡村振兴规划从规划编制到规划实施再到规划实施效果评估及优化的组织管理体系。具体包括旅游乡村振兴规划编制管理和旅游乡村振兴规划实施管理两方面。前者包括旅游乡村振兴规划报告编制实施实现的过程组织管理体系,后者包括从旅游乡村振兴规划编制评审通过后,在当地旅游乡村振兴发展具体指导的一系列过程,包括旅游乡村振兴规划公示、发布、具体实施以及实施效果等。

## 4 旅游乡村振兴规划案例分析：川西民族地区

### 4.1 川西民族地区乡村振兴的特殊性与现实诉求

川西民族地区位于青藏高原东南部，其独特的地质背景、高海拔、高寒气候、高原高山峡谷的自然条件，以及历史文化和经济社会背景，形成与周围区域明显不同的特殊地理单元，使其乡村振兴战略实施具有明显特殊性，主要表现在：(1)川西民族地区拥有鲜明的地域特色和浓郁的民族特色及相互交融的和谐关系，构成其最明显优势和核心竞争力。(2)川西民族地区面积广大，人口稀疏，村寨、城镇零星分布，彼此之间距离遥远，交通相对不便，基础配套设施及发展理念滞后，制约因素错综复杂。(3)农村经济小散弱差，一、二、三产业生产能力弱，基础条件差，发展水平低，产业基础薄弱，产业间缺乏协作，呈现特殊的农村产业结构。(4)拥有全球独一无二、完整而独特的原生态自然风光体系和原生态历史人文景观系统，这些丰富而独特的旅游资源潜力尚未得到充分发挥。

作为集民族地区、革命老区、生态脆弱区、旅游资源富集区为一体的特殊地理空间区域，加之受到地理、自然、生态、历史、人文、经济、社会等综合因素的限制，川西民族地区乡村振兴战略的实施具有其特殊性。川西民族地区乡村发展环境条件的特殊性，决定了其乡村振兴战略实施最迫切解决的首要核心问题，就是农村产业发展这一“造血功能”问题。那么川西民族地区的“造血功能”在哪里？通过三产结构研究发现，川西民族地区农村主要以原生态农牧业(一产)为主要产业(表 3)。此外，从表 3 看出，作为川西民族地区主要产业的原生态农牧业，其生产总值仅相当于全国同期一产 GDP 的 40.2%~45.15%，不足全国的 1/2。加之，农牧业由于受客观自然条件制约，很难在解决“造血功能”问题中单独发挥作用。近几年来，旅游总收入占川西民族地区 GDP 32%~62%，旅游业已构成川西民族地区的主导产业，且已成为川西民族地区居民收入和就业的越来越重要的途径。这说明川西民族地区“造血功能”困境的破解，有赖于通过旅游业的发展带动农牧业及相关产业的联动高效发展，从而带动川西民族地区乡村高质量振兴。也就是说，川西民族地区乡村振兴必须走以民族旅游业为战略性支柱产业的发展之路，而川西民族地区乡村振兴战略实施有赖于进行旅游乡村振兴规划编制，从而加以统筹指导乡村振兴。

表 3 川西少数民族地区农村发展 2020 年相关指标

一产 GDP(万元)	一产 GDP 相当于全国一产平均 GDP (%)	一产总值所占 GDP 比重 (%)	旅游总收入占 GDP 比重 (%)
1.45~3.36	40.2~45.15	30~44	32~62

数据来源：表中数据源于 2020 年《中国旅游统计年鉴》、《中国统计年鉴》、《中国农村统计年鉴》，以及四川省的统计年鉴等有关阿坝州、甘孜州、凉山州的原始数据统计计算所得。

### 4.2 川西民族地区旅游乡村振兴规划框架体系构建

综上所述，川西民族地区乡村振兴战略实施的核心关键是编制旅游乡村振兴规划。考虑到川西民族地区乡村区域发展环境明显的特殊性，其乡村振兴规划主要涉及如下五个方面的关键科学问题，即一是战略规划问题，二是时空规划问题，三是专项规划问题，四是项目规划问题，五是保障规划问题。与之相对应，川西民族地区旅游乡村振兴规划包括五个层次的级别类型：一是旅游乡村振兴战略规划；二是旅游乡村振兴总体规划；三是旅游乡村振兴专项规划；四是旅游乡村振兴项目规划；五是旅游乡村振兴保障规划(图 5)。其中，川西少数民族地区旅游乡村振兴战略规划主要涉及到整个川西少数民族地区乡村振兴的宏观、战略、长远与高度问题，其规划内容主要包括指导思想、发展理念、基本原则、发展目标、时控管制、远景谋划、未来展望，乃至空间用途管制、战略部署、战略定位、城乡布局结构、城乡协调、综合协调、效益统一、资源环境承载力、战略优化规划等。

川西少数民族地区旅游乡村振兴总体规划，这是涉及到旅游乡村振兴规划的时间、空间、布局与功能区划等，具体包括目标要求、时空格局、重要任务、优化乡村发展布局(生产空间、生活空间、生态空间)、分类推进乡村发展(集聚提升类村庄、城郊融合类村庄、特色保护类村庄、搬迁撤并类村庄)、旅游带动乡村振兴(景区带动型、乡村旅游型、旅游商品型、综合驱动型)等各个方面。旅游乡村振兴总体规划的核心就是川西少数民族地区乡村振兴规划的时空框架问题和产业空间发展布局问题(图 5)。

川西民族地区旅游乡村振兴专项规划，这是涉及到旅游乡村振兴规划的某个侧面、重点、专项、领域等问题，主要包括五个专题：一是旅游区域乡村振兴发展规划，即旅游战略支柱产业引领的乡村振兴发展规划；二是旅游乡村产业振兴规划，即旅游引领的乡村三产高质量融合发展规划；三是旅游乡村文化振兴规划，即旅游驱动的乡村原生态文化资源从而实现乡村文化继承、创新和可持续发展规划；四是旅游乡村生态振兴规划，即旅游驱动的美丽乡村及智慧乡村建设规划；五是旅游乡村组织振兴规划，即旅游驱动的乡村综合环境治理规划；五是旅游乡村人才振兴规划，即以旅游人力开发为抓手增强乡村发展能力的人才专项规划(图 5)。

川西民族地区旅游乡村振兴项目规划，就是旅游乡村振兴规划框架下的各级各类项目开发建设规划。相关规划具体包括：田园综合体规划、特色小镇规划、国家农业科技园规划、乡村产业融合展示示范区规划、国家农业科技园规划、乡村产业融合展示示范区规划、乡村创业创新基地规划、国家农业公园规划、国家乡村生态文明示范区规划等。不同地区乡村，其规划项目的侧重点不同。这是基于“点”上的建设规划问题，涉及到乡村振兴发展相关的工程、项目、落地、抓手等关键问题，也是乡村振兴战略计划实施的重要支撑和突破口(图 5)。

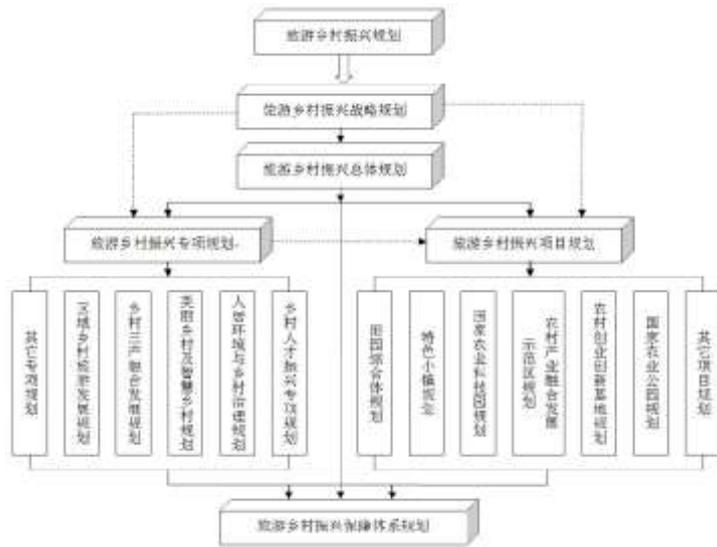


图 5 川西民族地区旅游乡村振兴规划框架体系

川西民族地区旅游乡村振兴保障体系规划，这涉及到旅游乡村振兴规划的制度、政策、机制、支持、保障等问题，包括制度框架设计、政府主导规划、支持保障规划、体制机制规划、资金来源规划、人才保障规划等。旅游乡村振兴保障体系规划是乡村振兴规划实施和实现的前提和指导，没有强大的组织机构、制度体系、政策框架、法规配套、资金到位、财政支持、体制机制和人才保障，乡村振兴发展这个重大战略部署和世纪工程就成为空中楼阁和海市蜃楼。

### 5 结论与展望

作为具有自然、社会、经济特征的地域综合体，乡村是原生态自然景观与原生态文化旅游资源的富集区域，显然旅游在乡村

---

振兴实践中扮演着重要的角色，客观上要求进行旅游乡村振兴规划，便于科学指导乡村振兴战略实施。

鉴于旅游业的资源节约性、环境友好性和社区带动性特征，以及综合、关联、拉动、辐射和环保等产业特点，旅游乡村振兴规划在乡村振兴战略实施过程中具有不可替代的独特作用和意义。

在具体的旅游乡村振兴规划立项和规划实践过程中，可以是某个省区、市州、乃至县区的旅游乡村振兴规划，也可以是旅游乡村振兴战略规划，也可以是旅游乡村振兴总体规划，也可以是旅游乡村振兴某个专项规划，甚至也可以是旅游乡村振兴规划的某个项目规划，也可以根据地方发展的需求或根据具体情况，选择某两个或多个任意类型组合的乡村振兴规划。

#### 参考文献:

- [1]中共中央、国务院. 乡村振兴战略规划(2018-2022) [M]. 北京: 人民出版社, 2018.
- [2]Inskip, E. National and Regional Tourism Planning [M]. Huague: Van Nostrand Reinhold, New York, in the United States of America, 1994: 56-84.
- [3]Gunn C A. Tourism Planning [M]. Taylor and Franeis, New York, in the United States of America, 1998: 25-29.
- [4]王向东, 刘卫东. 中国空间规划体系: 现状, 问题与重构. 经济地理, 2012, 32(05): 7-15.
- [5]苏强, 韩玲. 浅议国家空间规划体系[J]. 城乡建设, 2010(02): 56-61.
- [6]曲卫东, 黄卓. 运用系统论思想指导中国空间规划体系的构建[J]. 中国土地科学, 2009(12): 87-89.
- [7]谢敏. 德国空间规划体系概述及其对我国国土规划的借鉴[J]. 国土资源情报, 2009(11): 65-70.
- [8]刘飞. 城乡规划的法律性质分析[J]. 国家行政学院学报, 2009(02): 55-63.
- [9]王利, 韩增林, 王泽宇. 基于主体功能区规划的“三规”协调设想[J]. 经济地理, 2008(05): 98-102.
- [10]王金岩, 吴殿廷, 常旭. 我国空间规划体系的时代困境与模式重构[J]. 城市问题, 2008(04): 66-73.
- [11]王纺, 唐燕, 克劳兹·昆斯曼. 德国著名城市规划学者克劳兹·昆斯曼教授访谈[J]. 国际城市规划, 2008(01): 35-42.
- [12]张志强, 黄代伟. 构筑层次分明、上下协调的空间规划体系—德国经验对我国规划体制改革的启示[J]. 现代城市研究, 2007(06): 88-91.
- [13]李远. 德国区域规划的“区域管理”及其组织结构[J]. 城乡建设, 2006(02): 77-79.
- [14]曲卫东. 联邦德国空间规划研究[J]. 中国土地科学, 2004(02): 99-103.
- [15]姜雅, 彦卫东, 黎晓言, 等. 日本最新国土规划(“七全综”)分析[J]. 中国矿业, 2017, 26(12): 70-74.

- 
- [16]Mark Tewdwr-Jones, Nick Gallent, An Anatomy of Spatial Planning: Coming to Terms with the Spatial Element in UK Planning. Janice Morphet[J]. European Planning Studies, 2010 (02): 75-86.
- [17]John Friedmann. Strategic spatial planning and the longer range[J]. Planning Theory & Practice, 2004(01): 44-52.
- [18]Scott Campbell. Green Cities, Growing Cities, Just Cities?: Urban Planning and the Contradictions of Sustainable Development[J]. Journal of the American Planning Association, 1996 (03): 456-463.
- [19]Godschalk, D. Land use planning challenges: coping with conflicting visions of sustainable development and livable communities[J]. Journal of the American Planning Association, 2004(03): 50-59.
- [20]Campbell, S. Green cities, growing cities, just cities: urban planning and the contradiction of sustainable development[J]. Journal of the American Planning Association, 1996, 256-264.
- [21]M. T. Gallent N, Morphet. An anatomy of spatial planning: coming to terms with the spatial element in UK planning[J]. European Planning Studies, 2010, 24(02): 25-36.
- [22]Hana Ayala. Ecoresort: “agreen” master plan for the international resort industry[J]. International Journal of Hospitality Management, 1995, 14(3-4): 351-374.
- [23]Nodar Elizbarashvili, Giorgi D. Selection principles and focuses of landscape planning of protected areas[J]. International Journal of Geoheritage and Parks, 2019, 7(01): 33-44.
- [24]Kuwahata K, Itoga R. The rural area revitalization by tourism related to town development: A case study town of Nishikawa, Yamagata[J]. Journal of Rural Planning Association, 2001, 20(02): 91-102.
- [25]颜东. [J]. 农村经济与科技, 2020, 31(22): 227-228.
- [26]张海瑜, 张鹏, 马云飞, 等. 乡村振兴规划中视觉识别系统的研究与应用[J]. 农业现代化研究, 2020, 42(03): 1-8.
- [27]魏超. 基于旅游扶贫的乡村振兴规划研究——以广西龙州县为例[J]. 福建建筑, 2020(11): 4-8.
- [28]覃建雄. 现代生态旅游: 理论进展与实践探索[M]. 北京: 科学出版社, 2018.
- [29]覃建雄. 民族地区农文旅融合驱动乡村振兴研究[M]. 成都: 西南交通大学出版社, 2021.