

国土空间优化背景下文旅产业高质量发展： 特征、认识与关键问题

朱鹤¹ 张圆刚² 林明水³ 刘敏⁴¹

(1. 中国科学院 地理科学与资源研究所, 中国 北京 100101;

2. 上海师范大学 旅游学院, 中国 上海 200234;

3. 福建师范大学 旅游学院, 中国福建 福州 350117;

4. 北京联合大学 旅游学院, 中国 北京 100101)

【摘要】: 双循环新发展格局突出内循环的主体地位, 文旅产业是有效扩大内需、推动内循环经济的重要产业之一, 国土空间规划为文旅产业的发展提供了清晰的保障。本次笔谈邀请 10 位青年学者在国土空间优化背景下就文旅产业高质量发展的特征、认识与关键问题进行探讨, 相关观点如下: (1) 国土空间优化背景下, 面向“十四五”时期重要背景和任务, 文旅产业规划需要主动融入、应对挑战, 推动与其他专项规划的衔接和协同创新, 需要不断强化落地意识, 强化文旅用地的集约化管理模式, 推动文旅产业转型, 构筑高质量发展新格局; (2) 旅游高质量发展需积极将研学旅行、葡萄酒旅游、民宿旅游等产品发展体系融入国土空间规划, 突出文旅发展与规划的协同性要求, 重视生态保护与可持续发展, 推动遗产空间、历史街区、都市农业空间等特定类型空间的保护与文旅转化; (3) 国土空间优化为文旅融合发展提供了新思路和新方向, 区域协同和可持续发展背景下, 文旅产业升级推动空间优化统筹, 并为旅游高质量发展赋能。

【关键词】: 国土空间优化 文旅产业 高质量发展 关键问题

【中图分类号】: F590.1; K901 **【文献标志码】:** A **【文章编号】:** 1000-8462 (2021) 03-0001-15

《中共中央国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》的印发, 标志着国土空间规划体系构建工作正式全面展开。党的十九届五中全会提出, “要构建国土空间开发保护新格局, 推动区域协调发展, 推进以人为核心的新型城镇化”, 进一步提出优化经济、社会、人口与环境等各种要素配置的要求, 构建国土空间规划的根本遵循。

国土空间是国民生活、生产和生存的基础, 也是各类社会经济活动的载体。优化国土空间格局, 需要在可持续发展的基础

¹**作者简介:** 朱鹤 (1989-), 女, 山东济南人, 博士, 副研究员, 研究方向为旅游与可持续发展。E-mail: zhuhe@igsrr.ac.cn

张圆刚 (1982-), 男, 安徽黄山人, 博士, 副教授, 研究方向为乡村旅游与目的地管理。E-mail: zhangyg@shnu.edu.cn

基金项目: 国家重点研发计划项目 (2019YFC0507802); 国家自然科学基金青年项目 (41801139); 上海市艺术科学规划项目 (YB2020G08)

上，全域谋划、合理配置各类功能空间，统筹推动要素高效流动，形成科学合理的保护和开发模式，全面推动和支撑“美丽中国”建设^[1]。新一轮国土空间规划体系落实，要求在开展资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价的基础上，将城乡规划、土地利用规划等多类传统规划统一为国土空间规划的“一张图”，协调统筹生产、生活、生态空间，引导绿色高质量发展，科学谋划国土空间布局。建立健全的国土空间管理机制，是党中央、国务院面向空间发展做出的重大决策和全面部署。

文化和旅游业是国民经济发展的重要支撑，当前的文旅产业发展仍处在加速上升阶段^[2]。区域资源和产业发展差异较大、市场供需不匹配、消费结构不均衡是我国文旅产业发展亟待解决的问题。随着传统文旅产业逐步向全域统筹上迈进，需进一步科学统筹文旅相关的各类资源、要素、设施；构建可持续发展的文旅体系；推动传统文化和旅游规划在国土空间“一张图”的指导下与城乡规划、产业规划等专项规划进一步融合，这也是深化国土空间优化的重要实践。

2021 年是“十四五”时期的开局之年，是我国由全面建设小康社会向基本实现社会主义现代化迈进的关键时期。以高质量发展为主线，推动消费持续升级、基础设施完善、科技迅速发展、生态文明建设迈上新台阶的大背景为文旅产业发展创造了良好的外部环境；国土空间规划体系的新要求为文旅产业搭建了统筹发展的平台。在这一背景下，更需要文旅产业合理划定发展空间，协同配置产业要素，从而实现结构持续改善、布局不断优化、供需协调发展的新格局，形成文旅产业高质量发展的新框架。

面向国土空间治理和“十四五”建设，面对诸多问题和挑战，文旅规划应当怎样与国土空间规划高效衔接？产业发展如何服务于国土空间优化？如何激活文旅产业高质量发展的新动能，从而推动其在国民经济与社会发展中发挥更积极的作用？本次笔谈由中国科学院地理科学与资源研究所朱鹤副研究员与上海师范大学旅游学院张圆刚副教授共同召集，以“国土空间优化背景下文旅产业高质量发展：特征、认识与关键问题”为主题，诚邀十位青年专家，就当下文旅产业发展的重点、热点及其与国土空间规划体系的有机连接进行剖析，阐述新时期文旅产业要点和创新领域，探讨主题旅游产品（研学旅游、民宿旅游、遗产旅游等）的优化策略，提出文旅融合推动区域协同和高质量发展的具体路径，为相关研究和实践提供新视角、新思路。

国土空间规划推动旅游用地管理模式优化

朱鹤 中国科学院地理科学与资源研究所副研究员，研究方向为旅游与社会文化地理。

核心观点国土空间规划“一张图”背景下，旅游用地的精准测算和按需供应是推动旅游业高质量发展的重点之一，需要进一步明确旅游用地特征、融入国土空间规划、推动集约化管理。

国土空间规划体系的建立标志着规划进入了落地实施的新阶段，传统旅游规划重概念、轻落地，重理念、轻技术，在新一轮国土空间规划的要求下必然发生转变，文旅发展需要更多地着眼落地问题，尤其是项目的土地问题。

我国目前的法律和政策中并没有对旅游用地做出一个明确的规定，而“旅游用地”本身在学术界也是定义未统一的术语^[3]。在目前执行的住建或国土（自然资源）部门的相关标准中也未见“旅游用地”这一专一分类，与之相关的仅有“风景名胜设施用地”“文物古迹用地”等，而其中也并不完全覆盖旅游功能^[4]。在多规合一的背景下，旅游用地的标准缺失也是导致旅游规划难以落地实施、旅游规划与城乡总体规划脱节等问题的重要原因。

因此，在国土空间“一张图”的发展背景下，必须理顺旅游用地特征，明确旅游用地的标准和管理方式，从而协调统筹空间管理，合理安排文旅要素，促进旅游业高质量发展。

1 明确旅游用地特征和概念，对接现行土地分类

从各类旅游发展规划上来看，在编制规划时通常不将旅游用地考虑在内，且旅游用地的四至边界往往涉及较少，这与旅游用地的弹性较强有关。从定义上看，旅游用地既可包含以旅游接待为主要目的的宾馆、饭店、游乐场等，也包括提供旅游活动的文物古迹、自然环境、乡村田园，可以说边界的模糊给旅游用地的认定带来了极大的困难，其根本是旅游本身属于活动以土地上各类自然、人文资源为依托，而不占用专用土地的原始属性。现实中，旅游发展的很多地块原本是以其他行业或目标为主导的，只是后期开发中被赋予旅游功能，因此明确旅游用地概念，对标现行土地分类办法，解构旅游用地，并合理归类指导，是解决旅游用地模糊化的重要途径^[5]。结合旅游用地的特征，可以考虑将其分为两类：旅游功能主导用地、旅游附加属性用地。具体而言，旅游功能主导用地是以旅游服务为主要功能的地块，例如游客服务中心用地、游乐园用地、宾馆酒店用地等；而旅游附加属性用地则是以旅游为附属性质的地块或其他产业用地转而进行旅游开发的，例如工厂、农业设施、产业园等。分清用地特征，针对旅游主导用地，需要在国土空间规划指导框架下，结合建设用地、产业用地要求，明确划定用地范围，满足地块规划要求，而针对旅游附加属性用地，需要考虑按情况配置旅游配套服务设施，预留一部分土地空间，为发展旅游做储备。

2 落实旅游资源和土地评估，集约利用管理

虽然土地供应通常被认为是制约旅游发展的重要条件，但实际中可以发现，大多数地区旅游用地并不缺少。一方面是因为旅游用地没有明确的类型限制（如很多丘陵、山地甚至荒地、闲置用地都适合发展旅游），具有较大开发空间，另一方面是因为旅游区通常已经圈了较大地块，但投资、建设和管理跟不上，制约景区开发和提升，导致土地利用率非常低。在自然资源精细化管理的当下，对于旅游用地的管理应向集约化、节约化发展。结合旅游用地的特征，可考虑全面推动面状供地改为点状供地，尤其是以旅游功能主导用地，约束好旅游区内的各类用地标准，建设用地报批以需求为主导，进行精细化管理，而对于具有其他属性的地块则可进行灵活转置。

同时要落实资源和土地的评估工作，在做好资源环境承载力和国土空间开发适宜性评价“双评价”的基础上，结合旅游资源调查和多体系评价方法，选择最适宜发展旅游的区域进行合理规划、逐步开发，而不是原有的跑马圈地、无序发展。例如，以观光体验为主的自然景观型景区开发，可对景观视野做出评价，结合开发条件，选定最适宜的区域建设旅游服务和配套设施，而不是圈地乱建。

此外，现实发展中，地产对旅游用地的绑架较为严重，名义上以“旅游用地”为噱头，实则混淆了“旅游地产”，内核则始终是在走商业地产的老路，旅游则沦为了地产价格提升的筹码，这对旅游业高质量发展带来了不利影响，变相利用旅游用地的福利而未对旅游业本身产生实质性带动，反而使一些名义上的“旅游综合体”转变为“鬼城”。

3 融入国土空间规划，严守三重底线

随着全域旅游的推进，更多的产业和资源被赋予了旅游属性，“旅游+”进一步促进产业融合与业态升级。但全域并不意味着摊大饼，而是在已有要素的基础上实现“主客共享”的服务提升。国土空间规划体系的完善进一步指导旅游规划要把握好产业属性和落地性，即宏观上面向大局优化产业、微观上着眼土地落到实处。中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发的《关于在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的指导意见》中明确了“三条控制线”的作用和要求，“三条控制线”的划定是国土空间规划编制最重要的内容之一，其本质是通过约束手段倒逼绿色高质量发展，这就要求文旅规划也要将三重底线作为旅游发展的约束线，坚守保护优先、严格管控。对于生态空间，在生态保护红线内严格规范旅游发展，落实双评价，以生态旅游、精品小众旅游为主，处理好旅游发展和生态保护之间的关系。尤其针对与生态环境紧密相关的半山酒店、树屋、生态营地等独特的旅游业态，要严格执行点状供地，做好环境评价和风险预测，遵循绿色建筑绿色运营的规则，约束旅游活动范围、引导游客生态保护行为。对于农业空间，旅游融入一方面是积极推动乡村旅游、休闲农业的发展，在永久基本农田保护线控制下，始终坚持农业生产为主要用途，另一方面部分景观大田、农业景观、农业遗产可以适度开发观光旅游，可适度结合农业设施辅助拓展旅游功能，来拓宽农业用地的功能范围。而在城镇空间范围内，以休闲产业的聚集为基础，以突出旅游吸引物为核心，推动旅游小城镇的建设已经成为各地城镇化发展的热点，但同时在旅游用地中依然存在过批过建、地方参与不强等问题，因此需

要把重点放在产业培育上面，进一步协调城镇空间与旅游产业的融合发展。

综上，双循环背景下，质量提升是旅游业发展的关键，随着国土空间治理的深入，旅游用地的合理供需决定了文旅资源的开发和配套设施的落地，因此在旅游规划中需要首先引入合理的评价体系，充分考虑到“双评价”的基础条件，并进一步结合旅游发展目标、承载能力和开发能力，做好旅游相关的用地计划，以精准化手段推动旅游高质量发展。

国土空间治理下都市休闲农业的功能思考

张圆刚 博士（后），上海师范大学旅游学院副教授，硕士生导师，研究方向为乡村地理学、旅游者行为、旅游地环境等。

核心观点国土空间治理下的都市休闲农业发展具有城市粮食安全功能、产业技术联动功能、居民旅游休闲功能、人本城市社会功能、城乡空间协调功能、城市生态系统功能，是谋划国土空间开发保护格局、促进高质量发展和高品质生活共进、加快形成绿色生产方式和生活方式的重要实践机制。

国土空间是建设美丽中国的空间载体。2019 年中共中央办公厅秘书局印发的《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》指出，建立国土空间规划体系要实现主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划融合统一；科学布局生产空间、生活空间、生态空间。都市休闲农业正是以上理念的集中体现，其规划涉及功能区、土地利用，城乡与产业功能统筹等多维领域；其影响涉及生产、生活、生态所组成的三生空间体系。在新时代，都市休闲农业的规划与发展是谋划国土空间开发保护格局、促进高质量发展和高品质生活共进、加快形成绿色生产方式和生活方式的重要实践机制。

早在 2012 年，原农业部就已经发布支持都市农业的政策《关于加快发展都市现代农业的意见》，经过近十年的发展，都市农业已成为我国城市空间和国土规划体系的必要组成部分。都市农业是指位于城市内部和城市周边地区的农业，它是一种包括从生产、加工、运输、消费到为城市提供农产品和服务的完整经济过程，是城市经济和城市生态系统的组成部分^[6]，目前我国大中城市都已将都市农业纳入城市发展的总体规划之中。都市休闲农业在农业理念基础上拓展了以休闲为代表的精神性功能，成为城市经济新的增长点。它不仅具有第一产业的意义，也成为新型城镇化进程中城市多功能性的必然趋势，能够突破长期以来单向的工业化、城镇化发展理念，也是农业产业模式更新的有效路径。系统来看，国土空间规划下的都市休闲农业具有以下功能。

1 城市粮食安全功能

传统上，农业目标与粮食安全责任集中反映在乡村地区。在全球粮食危机背景下，粮食安全供给成为城乡区域的共同责任。在北京首先将都市农业目标添加到城市战略发展计划中之后，我国其他地区也逐渐将都市农业理念纳入城市发展规划之中，发挥其具有的城市粮食安全功能。首先，在最为直接的层面，都市休闲农业虽然以“休闲”为重要功能，但其生产功能具有基础性，是城市“菜篮子”产品的重要供给来源，都市农场、社区粮食生产、城市菜园等项目能够为都市社区就近提供健康、新鲜、低成本的食物来源。其次，都市休闲农业将食物种植和培育过程由原来的遥远乡村转变为居民可见、可参与、可体验都市休闲农业形式，将抽象的食物生产过程转变为具象化亲近化的“人—食物”关系，从而有效培育都市居民对食物的情感，促进健康理念的提升，进而有效完善城市居民对食物价值的理解，促进粮食节约行为。因此，在国际粮食紧缺的背景下，发展都市休闲农业能够从有效补充城市食物和促进城市居民粮食节约两个进路发挥作用，推动城市粮食生产和消费的可持续发展。

2 产业技术联动功能

都市休闲农业不同于传统农业，其不仅具有第一产业性质，更是多产业、多技术、多要素联动的综合体。都市休闲农业发展中，虽然一方面存在耕地数量少、租金高，人力和资源成本高等问题，但另一方面也具有多维资源丰富、产业支持充足、科

技要素领先等优势。在这种优势基础上，都市休闲农业的发展需求更进一步推进了都市多产业的联动，综合了第一、第二、第三产业性质，能够带动城市资本要素、文化要素、创意资源要素、城市设施要素、信息与技术要素联动，促进集生产、销售、文化创意、旅游休闲以及都市品牌开发等形式为一体的产业链发展。当下，随着 5G 信息技术、智能生产技术、数字化管理技术，以及网络营销技术的发展，都市休闲农业更是成为城市“菜篮子”“技术篮子”“文化篮子”的综合体，不断推进城市生产要素的技术更新与高质量联动。

3 居民旅游休闲功能

都市休闲农业具有休闲与旅游功能，在我国新型城镇化发展中该类功能服务于多维主体。首先，在我国特有的城市化进程中，城市常住居民包括城市原住居民与乡村迁入居民两大类，对于两类生活经验具有较大差异的群体，都市休闲农业的发展可从不同侧面满足其生活与心理需求。对于城市原住居民来说，都市休闲农业提供了一种基于生态体验的休闲方式；对于乡村迁入居民来说，对都市休闲农业的参与和体验可满足其怀旧与乡土情结，使这类群体将自身与其所在的地方文化联系在一起，创造更和谐的城市居住体验。其次，对于旅游者来说，都市休闲农业提供了以近郊旅游为基础的，集采摘、娱乐、观光、教育、亲子等为一体的旅游体验。目前都市休闲农业旅游的概念与产业实践发展迅速，在这一发展中，都市休闲农业旅游也成为城市名片和形象的新要素。

4 人本城市社会功能

都市休闲农业的发展有助于城市管理系统从“人”的角度来探索城市居民的需求。首先，都市休闲农业是城市社区振兴的有效路径。在欧美国家的一些老工业城市，例如美国的底特律，都市农场和社区农庄已经成为老社区振兴的区域机制，都市休闲农业不仅能带动当地社区经济和产业的活力，同时能够在社区居民之间建立更紧密的合作与共享关系，提升当地社区居民的归属感、认同感和责任感。第三，依托社区发展的都市休闲农业还具有传播知识、推进科学教育，和青少年研学方面的功能。最后，都市休闲农业的发展有助于促进城市服务系统多功能的协调与联动、优化城市景观、推动城市管理理念更具人本温度。都市休闲农业不仅是城市多元经济发展模式中新的经济增长点，也是提升国民幸福感的有效机制，是“以人为本”的城市功能实现的有效路径。

5 城乡空间协调功能

优化城乡和产业布局，是在城市区域层面实施国土空间规划的要求，都市休闲农业可成为该过程的有效抓手。首先，以往城市化过程导致城乡空间、生活、资源与文化的分离，都市休闲农业通过多级产业融合、物质与文化资源协同、空间与交通布局协作，可促进城乡空间的高质量融合、协调与过渡。同时，位于城市内部和城市近郊的都市休闲农业区域有助于协调传统二元城乡结构理念中对城乡空间功能的断裂式划分，也能消除这种划分中导致的资源分布不均衡等问题。都市休闲农业通过弹性发展区能够实现城乡空间更合理的融合和资源更公平的分配，推动城乡空间因地制宜地进行生产和生活，实现城乡良性互动，在空间经济、空间资源、空间理念和空间主体等多个层面实现城乡空间的协调。

6 城市生态系统功能

都市休闲农业是贯彻习近平生态文明思想的重要手段。城市生态系统具有综合性，包括城市自然环境、社会经济环境和文化科技环境系统。都市休闲农业的社会经济和文化科技生态功能体现在其生产和生活功能之中，此处主要探讨其城市自然生态系统功能，包括生态安全功能和生态景观功能。首先，都市休闲农业能推进优化统筹城市农用地，高效利用原有的低效用地，布局生态用地，使都市休闲农业区域成为城市生态系统的有益组成部分，从而对调节微气候、改善空气质量水平、促进城市绿色区域生态保护、涵养水源、营造良好的都市与社区环境发挥重要作用。同时，都市休闲农业能够推进城市土地集约利用，作为近距离的粮食供给单位，也避免了粮食长距离运输中带来的资源成本和环境成本，成为城市生态保育的有效机制，是建立高

质量城市生态网络的重要节点。

虽然当下，我国的都市农业发展仍旧存在产品结构供需错配、产业链融合发展不够、生产要素结构性等问题^[7]，但作为一种集生产性、生活性、休闲性、保障性与可持续性于一体的产业形式，都市休闲农业将是我国在五级三类国土空间规划中不可忽视的领域，是新型城镇化进程中三生空间统筹优化的重要切入点，是贯彻国土空间规划理念、生态理念、人本理念的高效实践，也是实现新时代国土空间开发保护，建立美丽中国的有效抓手。

国土空间规划体系下文旅规划的机遇与挑战

林明水 博士，福建师范大学旅游学院、福建海峡旅游学院副院长，副教授，硕士生导师，研究方向为乡村旅游、全域旅游、文化生态等。

核心观点文旅融合和国土空间规划体系的落实推动传统旅游规划的升级转型，未来，文旅规划应主动融入国土空间规划体系，实现大协同、构建新范式、形成新理念。

随着文化和旅游部门完成形到魂的合并，文旅融合从形式上部分融合走向内涵上全面融合，文旅产业逐步从旅游景区（点）时代，跨入全域旅游时代，并成为地方“一把手”推动区域产业结构调整、创新区域经济发展模式的“牛鼻子”工程，进而形成文旅产业深度融合的良性反馈机制。文旅的深度融合等内部环境变化，推动旅游规划转向文旅规划，如文化和旅游部开展旅游资源普查 7 个试点省份中的四川、青海、内蒙古等统筹开展文化资源和旅游资源普查，实现旅游规划由侧重旅游向文化和旅游并重转变。此外，我国迈入以国土空间规划引领“多规合一”的空间治理新时代，将主体功能区规划、城乡规划、土地利用规划和生态环境保护规划等多类部门事权传统规划融为一体，通过国土空间规划的“一张图”协调统筹生产、生活、生态空间，建立健全国土空间管理机制，国土空间治理体系等外部环境的变化对新时期文旅规划开展提供了机遇也提出了挑战。

1 国土空间规划体系下的文旅规划新机遇

1.1 从战略上解决了文旅规划定位不清晰的难题

国土空间是建设“美丽中国”、实现中华民族伟大复兴中国梦最重要的空间载体和自然物质基础，因此，国土空间规划把生态文明作为规划逻辑的起点，来统筹国土空间开发、保护、整治，这与文旅产业“无烟工业”、绿色产业的本质高度一致。文旅规划，无论是文旅旅游发展规划或是文化旅游区规划，都是在一定的空间区域内，遵循着供给和需求两个主要导向，将各类物质或非物质资源整合、创意和策划成产品的过程，而良好的生态环境、和谐的文化生态则是文旅产业发展的首要基础。然而，文旅产业涉及农业、林业、水利、文物、博物馆、产业园等众多行业和部门，其保护资源和环境的理念基本一致，但利用的方式差异较大。国土空间规划“统一的底图、统一的底数、统一的底线”的规划理念，为文旅规划在空间上划定了保护的底线，而“统一的空间方案、统一的用途管制、统一的管理事权”规划目标，则为文旅规划在管理上划定了利用的方向，从而从战略上解决了文旅规划内部定位不清晰的难题。

1.2 从空间上解决了文旅规划边界模糊的难题

国土空间规划通过开展资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价，综合分析自然本底条件和区域空间结构关系，评估区域对不同人类活动的适宜程度。并根据不同尺度空间治理的实际需要，在大中尺度空间划定“城镇—农业—生态”的“三类”空间比例，在较小尺度空间划定“生活—生产—生态”的“三生”空间比例，以及国土空间最大开发强度、最小保护强度等控制性参数等。通过这些数量化的指标和参数，可以为文旅规划在空间上建立功能分区与空间结构之间的有机联系，实现区域主体功能在文旅规划传导定位，从而解决文旅规划空间边界模糊的难题。

1.3 从技术上解决了文旅规划落地性不强的难题

国土空间规划体系在空间层次上包括国家、省、市、县、乡镇五级，在内容方面则分为国土空间总体规划、国土空间详细规划及相关专项规划三类。国家级侧重战略性，省级侧重协调性，市县乡镇级侧重实施性。国土空间总体规划是对一定区域的国土空间做全局性的安排，强调综合性、统筹性、全域性。国土空间详细规划是对具体地块用途和开发强度等作出的实施性安排。相关专项规划是基于部门事权，就特定对象、特定区域或者特定功能对空间开发保护利用做出的专门安排。通过空间和内容维度等技术层面框定的思路，可以为文旅规划提供具体要求和控制性指标逐层分解的技术思路，有助于结合基础设施、产业发展、公共服务、资源能源等主要空间开发利用布局 and 重点任务设计文旅产品谱系和安排重点建设项目，保障文旅规划的可落地性和实操性。

2 国土空间规划体系下的文旅规划新挑战

2.1 跨行政部门的专项规划性质仍然没有改变

虽然文旅规划和国土空间规划都是以生态文明为规划理论基础，国土空间规划也为文旅规划在战略上指明了方向，但文旅部门“文旅+”“+文旅”的行业属性没有变化，文旅规划仍是跨行政部门的专项规划。即使发展全域旅游已经写入了政府工作报告、上升为国家战略，海南、宁夏、陕西、贵州、山东、河北、浙江等省被国家旅游局确定为全国全域旅游创建省，但全域旅游总体规划仍然是文旅部门主导、各部门协同的专项规划，这就决定了文旅规划不仅要做好部门内部文旅融合内涵建设，还要协调“+文旅”部门的外部协同工作，共同融入新时期国土空间规划体系。

2.2 弱技术规范支撑的格局没有改变

虽然国土空间规划“五级三类”技术规范为文旅规划提供了参考依据，但文旅规划的资源导向、市场导向、形象导向、产品导向等规划理念没有变化，特别是文旅产业深度融合后，网红旅游地、在线旅游等创新创业业态不断涌现，传统“资源评价—品牌定位—功能布局—空间结构—产品谱系—项目策划”的技术路线遭遇严重的挑战。此外，文旅规划仅有的国家标准《旅游规划通则》（GB/T18971-2003）、《旅游资源分类、调查与评价》（GB/T18972-2017），在文旅融合后尚未进行更新，使得文旅规划最基础的资源评价工作无法正常开展，导致后续环节产生严重偏差，使得规划成果对空间本底的分析 and 空间内容的规划精度不够，与国土空间规划无法衔接，难以纳入国土空间规划的“一张图”中。

2.3 跨界产品谱系与游憩机会序列的格局没有改变

虽然国土空间规划“三区三线”为文旅规划提供了清晰的边界，但诸如观光旅游、休闲度假、研学旅行等文旅产品谱系往往沿着山脉、河流、驿站等线状布局，文旅产品消费又沿着铁路、公路、水运等交通线开展，因此文旅产品谱系仍然需要遵循资源产生和演化和游客消费的规律，如大运河国家文化公园、长征国家文化公园和“海丝”旅游精品线路规划等，在文旅规划中仍会产生跨界的产品体系与游憩机会谱（Recreation Opportunity Spectrum, ROS）。

3 应对策略与发展建议

3.1 主动融入国土空间规划体系，强化文旅规划与其他专项规划的协同创新

国土空间规划是国家法定规划，是其他专项规划的上位规划，具有权威性和约束性。尚处于文旅部门融合阶段的文旅规划，要以全域旅游国家战略为契机，主动融入国土空间规划“一张图”，在遵循已有的旅游规划国家标准的基础上，加强与区域、交通、水利、农业部门的专项规划的协同，在“文旅+”模式上和“+文旅”的路径上有所创新。

3.2 强化文旅规划的范式，形成跨部门认同的可操作、可落地的项目体系

吸收国土空间规划“五级三类”技术规范，尽早修订《旅游规划通则》《旅游资源分类、调查与评价》国家标准，或出台新的文旅规划国家标准，在原有规划导向基础上，增加信息化导向的规划理念，完善文旅规划的技术路线，提升规划成果对空间本底的分析 and 空间内容的规划精度，形成跨部门认同的可操作、可落地的项目体系。

3.3 强化文旅消费的生态正义，形成社会共识的游憩机会谱

生态文明是国土空间规划和文旅规划共同的理论基础，其核心价值是生态正义，要求人类的生产生活应当无害于人与自然共生关系的可持续发展。因此，文旅规划既要从生产领域也要从消费领域反思人与自然共生关系所产生的价值理念，特别是强化文旅消费主体的环境责任，抵制超越生态环境承受力的过度消费行为。同时，遵循文旅资源环境承载力，提供社会认同的游憩机会谱产品。

“十四五”文化和旅游产业发展与规划

刘敏 北京联合大学旅游学院教授，研究方向为旅游地理、景区管理、旅游城镇化、旅游规划等。

核心观点文化和旅游产业发展规划局面临高质量发展、双循环格局、融合创新、统筹发展新背景，因此“十四五”文化和旅游规划编制需要从融合、统筹、协作和深化四个层面有所作为。

《“十四五”文化和旅游发展规划》是文化和旅游部组建以来的第一个五年规划，同时也是《中共中央国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》实施后一类广受关注的专项规划。目前各地也陆续进行相关规划的调研和编制工作，实现规划对产业和时代的承前启后、融合发展、创新引领的作用。我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段。文化和旅游产业也从数量增长的粗放阶段进入到质量提升的精益发展阶段。在新的背景下，“十四五”文化和旅游规划编制需要从融合、统筹、协作和深化四个层面有所作为。

1 文旅融合，推进旅游业提档升级

“十四五”规划中要更多体现旅游业发展围绕举旗帜、聚民心、育新人、兴文化、展形象的使命任务。《国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》明确提出，推动文化和旅游融合发展，建设一批富有文化底蕴的世界级旅游景区和度假区，打造一批文化特色鲜明的国家级旅游休闲城市和街区，发展红色旅游和乡村旅游。这两方面的融合新要求，本着“宜融则融，能融尽融，以文促旅，以旅彰文”的工作思路，促进文化和旅游真融合、广融合、深融合，进一步通过大众旅游的发展，通过旅游实现文化的传承与活化以及国民素质的提升，让文化和旅游成为社会主义核心价值观体现的主阵地。同时，文化和旅游发展要为民生活发展服务，扩大就业容量，提升就业质量，促进充分就业。此外，完善全民健身公共服务体系，加快发展健康产业和户外运动休闲旅游产业，推动国民的身心健康的提升与素质提升。

2 加强统筹，助力持续发展

文化和旅游产业的项目布局和产业空间必须在空间管控边界和保护线基础上进行多功能统筹规划。其次，城乡融合统筹发展。“十四五”文化和旅游规划不仅着眼于突出大都市区的特色，也要挖掘县域的消费潜力和重要乡村地区的振兴与设施提升。再次，供给与需求的统筹发展。“十四五”文化和旅游规划要在对市场需求的深层研判的基础上，提高供给侧与需求侧匹配的灵活性，进一步挖掘、提升特色资源，以特色产品引领市场消费趋势。

3 加强空间协作，推动文旅跨区域合作发展

“十四五”期间，要按照“多规合一”的要求，制定旅游和文化专项规划。结合区域特点，在京津冀协同发展、长江经济带、粤港澳大湾区、长三角一体化等跨区域战略的基础上，推进本区域的文化和旅游产业高质量发展。长城、大运河、长征、黄河等国家文化公园的建设更需要跨省、跨流域的空间统筹合作，从而形成具有特定开放空间的公共文化载体，集中打造中华文化重要标志。

在编制和审查过程中应加强与有关国土空间规划的衔接及“一张图”的核对，批复后纳入同级国土空间基础信息平台，叠加到国土空间规划“一张图”上。

推动研学旅行与国土空间治理有机融合

王立龙 博士，安徽师范大学生命科学学院研究员，主要从事旅游生态学和研学旅行研究。中国生态学会旅游生态专业委员会/科普工作委员会委员，华东自然教育网络工作委员会委员。

核心观点需要重视研学旅行的重要意义，尤其在国土空间优化背景下，需要面向更大范围的受众，设计更为丰富的研学旅行产品，融入国土空间理念，融合营地建设，结合研学旅行探索国土空间规划理念的行业新实践。

近年来，研学旅行在国内呈现出井喷式发展态势，推动了旅游业、教育业等相关产业的重构调整。虽然今年研学旅行受疫情影响严重，但鉴于实践教育缺失是我国教育改革发展的重要短板，而研学旅行正是为解决这一问题应运而生，所以未来研学旅行行业的发展必将势不可挡。研学旅行的发展基于多样的空间肌理，在国土空间优化战略下，为新时期旅游业与国土空间治理新格局的构建注入了新活力，对行业自身发展既是一个重大的战略机遇，也是巨大的挑战。

1 提高认识，明晰研学旅行作为旅游业发展提供的新方向

目前，已经有很多旅游景区或拓展基地等正在积极开展研学旅行相关业务，同样也亟待相关规划的跟进，而面对突如其来的迫切需求，相关行业实践者因对研学旅行的信息、知识和人才等储备不足，难以应对行业压力。对于研学旅行的兴起，需要充分了解和认识其时代意义，要有跨界思维。研学旅行展现出如此强劲的发展势头，绝对不是靠炒作兴起或者一阵风式的流行运动，它是对传统应试教育的深化改革，也是对传统观光旅游的升级改造。研学旅行的兴起也印证了我国的教育已经完成了从量变到质变的转变，被压抑了多年的实践教育需求推动教育必须要做出实质性的改革，同样，传统的观光旅游已经不能满足与之相对应的需求。自2013年“研学旅行”概念正式出现以来，先后经历了“区域试点”“逐步推行”“支持开展”到“全面推进”的过程，可见，研学旅行从理论研究到实践发展上都积累了坚实的基础。

从更宏观和长远的层面来看，从教育的最终目的是终身教育来看，不仅仅是青少年，也包括成年人，甚至专业技术人员对研学旅行也都有一定程度的需求，而现实中往往缺失相应的实践学习机会，需要充分挖掘这些需求，推动相关规划转为实践落地。

2 主动作为，为研学旅行课程内容植入爱国主义理念

爱国主义教育 is 青少年和公民教育的永恒主题，爱国教育需要从了解我们的家园开始，而这正需要依托国土空间规划落实。我国丰富的自然地理和文化地理景观应该成为研学旅行的重要课程内容，比如开发出关于长城、长江、黄山、黄河、秦岭淮河南北分界线等宏观国家地理内容的研学旅行课程。而开发出相对微观又具有区域特色的研学旅行课程内容，给孩子们最真实的体验和感知当然也非常重要。2020年，电影《我和我的家乡》火爆网络，反映了我们每个人内心深处都有乡土情结，而我国农

村发展的伟大实践也需要每个孩子去了解体味，这样孩子们才会真正了解我们的国情。当然，城市郊野公园这些相对微观的地理生态空间同样对青少年的成长极其重要，也可以成为研学旅行的主题。

无论是宏观还是微观的研学课程，都需要我们付出很大的努力去不断实践，不断挖掘，开发出真正本土化的、接地气的优秀研学课程。参加相关研学课程，也必将提升受众对中华民族的归属感、认同感和自豪感，以及对国家的信心和家国情怀。

3 勇于担当，推动营地规划与建设

国外营地教育起步较早，发展十分成熟。美国是营地教育的发源地，目前有 12000 余家营地，而俄罗斯营地协会则拥有 55000 余家营地。我国教育部在“十五”到“十二五”期间共建了大概 8700 家营地，相较于国外，与我国庞大的人口相比，我国的营地建设还处于起步阶段。

自 2017 年以来，我国教育部在中央专项彩票公益金的支持下，分两批在全国遴选并命名了 621 个研学实践教育基地和营地。但据相关研究发现，当前研学旅行和营地教育机构的分布与经济发展水平息息相关，66%的研学旅行和营地教育机构分布在经济发达、收入和消费水平高、人口稠密的一线和新一线城市。另外，营地的范畴很宽，而研学营地仅仅是营地的一个类型或者一个分支。目前教育部界定的学校研学营地存在较多局限。未来，应尽量推动多建设一些标准的营地，无论用于学校的研学还是其他人的社会活动都是有意义的。而这些营地的选址和内容规划都需要业内人士的深度参与，如在已有国家公园建设范围内开展相关营地建设，以及嵌入与之相关的本土化、乡土化的课程内容，比如在某一国家公园按照地理地貌或文化地理的脉络去建设不同类型的营地等，都是值得深入研究和实践的课题。

4 融合创新，行业自身要在研学旅行实践中不断发展

与研学旅行这个新业态的融合可以视为旅游产品在国土空间规划体系落实下的一次重要的创新实践机遇，这种融合是旅游与教育的融合，是传统解说系统与新型探究性课程体系的融合，也是跨界的新思路、新方法和新技术的融合。我们理应迎难而上，不断创新思路和方法，在推动研学旅行行业的健康发展中拓展行业新机遇。

新时期葡萄酒文旅对国土资源优化发展的现实响应

王磊 宁夏大学文化旅游学院院长，副教授，硕士生导师，研究方向为文化和旅游资源、葡萄酒旅游、旅游管理等。

核心观点国土空间规划背景下，葡萄酒旅游以多样的空间载体为依托，构建新型旅游消费方式，是文旅产业的新热点，需要在理念、思路、内容、战略和方式上进一步转型，形成对土地资源优化利用的创新响应。

新时代人民对美好生活的需要愈加强烈，现代人的消费观和生活观进一步觉醒，旅游活动中对健康、文化、安全的需求与日俱增。葡萄酒文化旅游产业作为一种集葡萄酒文化、田园风光、康养教育等于一体的专项旅游与此类诉求高度契合。葡萄酒文旅“集第一产业种植业、第二产业酿造业、第三产业旅游业于一身，融乡村旅游、工业旅游、休闲度假旅游为一体”^[8]，展现了人类与土地之间的互动关系。相较于其他专项旅游，葡萄酒文旅资源构成比较复杂，涵盖了葡萄酒、葡萄酒酒庄和葡萄酒产区等众多要素，因此葡萄酒文旅资源并不是呈现传统的点状资源结构，而是以产业为依托的链条式资源结构。特殊的业态性质决定了葡萄酒文旅产业对国土资源有较庞大较复杂的需求。

国土空间规划作为国家的重要政策调控工具，任何产业的生产经营活动，都应当在国土空间规划的指导思想下在相应的范畴内展开。“十四五”时期国土空间规划必须以高质量发展为主线，科学布局“三生”空间，通过空间的开发、保护、置换和更新，提供支撑社会经济发展的高质量空间体系^[9]。新时期背景下，葡萄酒文旅产业的空间生产与再生产应紧扣主线，实现高质

量和可持续发展。葡萄酒文旅对国土空间优化发展的现实响应，可以从发展理念、发展思路、发展内容、发展战略和发展方式五个层面展开路径转型。

在发展理念转型上，着重强调空间融合理念和思维。葡萄酒旅游的空间发展，始于荒地资源整合，把原本的荒滩变为酿酒葡萄的种植园，继而生产促进文化旅游业的发展。然而葡萄酒文旅资源规划与开发在我国尚处于初级阶段，仍存在着业态单一、各自为政、开发模式不合理、旅游服务设施不配套等问题^[8,10]。因此，理念和思维的转变势在必行，应当提升土地资源利用效率。如与第一产业生产用地（葡萄生产基地）、第二产业生产用地（葡萄酒酿造基地）和第三产业生产用地（葡萄酒销售基地）融合，发展采摘、观光、研学、婚庆等传统和新型文旅业态；同时，与生活空间融合，发展葡萄酒特色旅游小镇，并带动相关基础设施与公服设施体系日趋完善。

在发展思路转型上，更注重市场导向。葡萄酒文旅产业因其涉及旅游业和葡萄酒业两项产业，存在评价制度上的“断层”。以宁夏为例，《宁夏贺兰山东麓列级酒庄评定管理办法》对区内的酒庄的产品质量和酒庄建设都有严格的要求，使得酒庄的发展更为规范化。可是，此评定办法也限制了酒庄的发展可能性，并因分散投资而加重了酒庄资金压力。不少酒庄为了获得列级酒庄名称，只是添加了符合标准的生产设备或旅游设施，在之后的发展过程中，很多设施并不能真正为酒庄带来益处。为此，在对酒庄旅游条件和文化性进行评价时，所有的细节也应该围绕旅游设施、服务和文化宣传等一系列因素来进行评分，而这些因素并不涉及酒庄葡萄酒质量的好坏。生产用生产的标准，旅游用旅游的标准，这样每一个制度的专业化和精细度才会更高，土地资源才能不被非必要设施浪费，得到优化配置。

在发展内容转型上，应从游客需求视角出发。葡萄酒旅游资源通常呈现出地域的垄断性。地域的自然资源、气候条件等环境要素造就了不同的葡萄酒品种，同时为实现自然利用方式的延续形成了独特的价值传递与文化观念，即文化景观的非物质形态。在这种长期持续存在的特定的自然利用方式影响之下，孕育出的人与特定地域自然的精神联系，呈现不同地域的文化特征。葡萄酒文旅的“空间偏好”，意味着葡萄酒文旅应当根据自身的地域条件，进行合理的旅游资源开发，以保证土地资源的配置效率。因此在旅游规划的制定上，除了听取旅游投资商、旅游运营商以及旅游经营管理者的意见外，还应当充分考量潜在旅游者的需求，通过游客对葡萄酒旅游资源的生态、康养、观赏、游憩等价值的判断和感知，明确葡萄酒旅游资源开发的方向，从中寻找到适合自身地域条件的开发突破点。

在发展战略转型上，应与美丽乡村建设相结合。党的十九大再次将“三农”问题作为全党工作的重中之重，并提出了乡村振兴战略。可以看出，乡村发展依然是实现中国梦的重点和难点，乡村建设是美丽中国不可或缺的重要组成部分。葡萄酒产业和乡村旅游有着完美的共生关系。葡萄酒产品大多位于乡村地区或城市边缘地区，发展葡萄酒文旅产业，在满足游客知识需求的同时，有助于农村经济的发展。葡萄酒文旅通过产业融合，实现了村民、酒庄、旅游者、政府等多个利益相关体的“共赢”发展，促进了乡村建设新格局的构建，是城乡一体化发展新格局的根本要求，亦是打破城乡二元结构，破解“三农”问题的现实途径。

在发展规划方式转型上，要践行生态文明理念。党的十八大将生态文明引入“五位一体”的社会主义建设总布局，提出建设“美丽中国”的目标。“人不负青山，青山定不负人”，应当把发展葡萄酒产业同加强生态保护与恢复结合起来，使经济效益提高的同时，生态效益也日渐凸显。葡萄酒文旅发展应牢固树立“绿水青山就是金山银山”的理念，把生态文明建设贯穿到葡萄酒文旅发展的全过程中。加强生态环境系统性保护与修复，严守生态保护红线，深化文旅融合，推动葡萄酒文旅高质量发展。再以贺兰山东麓葡萄酒长廊为例，葡萄酒产业不仅能带动就业，贺兰山还能当地生态带来保护屏障。习近平总书记在视察宁夏时指出并强调，要加强顶层设计，狠抓责任落实，强化监督检查，坚决保护好贺兰山生态。生态文明建设与葡萄酒文旅的发展相辅相成，只有践行生态文明，提高技术水平，才能提升葡萄酒文旅产业的附加值和综合效益。

高质量发展背景下的国土空间统筹给葡萄酒文旅产业带来了新动能。葡萄酒文旅产业涵盖了第一产业、第二产业和第三产业，是种植业、酿造业、旅游业等多个产业共同作用的结果。葡萄酒文旅产业响应国土空间规划具有重要意义：一方面，与生

产和生活空间相融合，从市场导向出发合理规划用地布局，从游客体验视角出发开发旅游资源，提升了国土规划的经济效益；另一方面，响应国家乡村振兴和建设“美丽中国”号召，提升了国土规划的自然效益和社会效益。未来应积极探索葡萄酒文旅发展的新路径，推动葡萄酒文旅产业全面融入国土空间规划新时代，促进葡萄酒文旅产业的转型升级和高质量发展。

民宿旅游集聚区的规划开发

龙飞 中国社会科学院财经战略研究院博士后，研究方向为民宿旅游与旅游产业集聚区。

核心观点民宿旅游集聚区规划要与国土空间规划紧密结合，坚守保护底线，预留发展弹性空间，注重社区营造，进行科学系统的适宜性评价，确保规划方向正确，路径清晰，目标可实现。

乡村民宿的蓬勃发展，成为文旅产业创新发展的典范，是乡村发展的新动能。民宿无论从大尺度空间范围，还是小尺度空间范围，都呈集聚分布态势^[1]。集聚发展是民宿产业扩大规模、提升效率的突破口。各地把打造民宿旅游集聚区作为发展文旅产业的重点工作，民宿旅游集聚区规划开发的规范性和科学性成为业内外关注的重点。

民宿旅游集聚区是指在一定区域内由若干民宿及其上下游服务产业链集聚而形成的具有整体市场竞争优势的民宿群落。它通常以“特色民宿+”的发展模式，与衍生的旅游产业相结合形成旅游吸引力。民宿旅游集聚区组成复杂多样，由于民宿旅游产业关联度高，民宿产业链可以由民宿产业核心产业延伸至与旅游影响相关的直接行业和间接行业。民宿旅游集聚区从规模尺度及行政管辖角度来看，有三个类别：一是大尺度的国家级产业集聚区，关注跨行政区域经济中产业之间的关联，如长三角民宿旅游集聚区、京津冀民宿旅游集聚区等；二是中尺度的县域或村域层面民宿旅游集聚区，强调产业链结构中民宿产业之间的关联程度，如杭州西湖民宿旅游集聚区、莫干山地区民宿旅游集聚区等；三是小尺度的产业园区类型的集聚区，强调企业间的关联程度。中尺度的民宿旅游集聚区的规划开发与国土空间规划密切相关，也是亟待研究的重点领域。

民宿旅游集聚区更适合乡村地区旅游发展，能够在乡村振兴以及旅游扶贫中发挥大作用。民宿旅游集聚区以民宿为主，由于民宿单体规模较小，集聚空间范围可能是一个村落或一个县域范围内，与村落结合紧密，是一种开放的融于社区的旅游发展模式。民宿旅游集聚区经过一段高速发展期后，开始进入整合调整期，更加迫切需要宏观层面进行科学合理规划布局，以引导和规范行业发展。新时期国土空间发展战略要求建立“多规合一”的国土空间规划体系，文旅产业发展应严格遵循“三区三线”的控制背景而展开，为民宿旅游集聚区的规划开发提供了依据，为民宿旅游资源的保护和可持续发展提供了有力保障。

民宿旅游集聚区规划要与村庄规划紧密结合。村庄规划是国土空间规划的基础单元，也是实施用途和村庄建设的依据，民宿旅游集聚区的规划要综合考虑旅游产业、民宿房屋建设、公共服务和生态环境等要素，统一纳入村庄规划体系中，实现土地利用规划、旅游规划、民宿旅游集聚区规划等多项规划有机融合。通过科学规划布局，全面对接乡村振兴战略，致力于打造民宿产业生态化、乡村生活品质化、生态发展产业化的乡村环境。

民宿旅游集聚区规划要坚守保护底线。很多乡村民宿为了更亲近自然，建在离山体、水体很近的地方，很多是地质灾害高发地带，存在安全隐患。民宿大量集聚建设，生活用水、排污等问题会对生态环境产生破坏，民宿发展所依托的自然生态环境恶化，民宿旅游也很难实现可持续发展。民宿旅游集聚区规划要确立底线思维，要与各类生态保护地、水源涵养地和耕地保护统筹结合，不触碰生态保护红线，严格落实三条控制线的管控要求，实现绿色高质量发展。

民宿旅游集聚区规划要注重社区营造。乡村民宿不仅仅为旅游者提供服务，更要致力于为村民营造良好生活空间。民宿是实现主客共建、主客共享，打造乡村品质生活的创意文旅产品。民宿旅游集聚区在规划时，要充分考虑村民主体作用，让村民更多地参与到民宿发展中，无论是乡村景观营造、乡土建筑改造、民宿开业运营等都要尊重村民意见，处理好与村民关系，为村民与游客互动提供公共空间，营造新型乡村社区环境。

民宿旅游集聚区规划要预留弹性空间。民宿旅游集聚区发展是以民宿为主导产业，但民宿不仅仅是依托建筑房屋的住宿形式，还会涉及乡村生产生活体验、特色农产品加工销售、非遗项目和农事节庆活动的创新传承等诸多方面。民宿的兴旺会带动上下游相关产业发展，进一步与乡村农业生产融合，向其他区域扩散，产生空间溢出效应。因此，民宿旅游集聚区规划要与国土空间规划紧密结合，预留一定比例的村庄产业用地，为民宿旅游集聚区的创新升级预留空间，保证后续乡村文旅新业态的发展，持续助力乡村振兴。

民宿旅游集聚区规划要做好适宜性评价。从中央到地方各级政府都高度重视乡村旅游发展，也重视民宿这种新业态的打造。民宿旅游的发展既能产生经济效益，又能带来社会效益，很多地方都把发展民宿旅游集聚区列入重点工作计划，但是否适宜发展民宿旅游集聚区需要进行系统性评价。要综合考虑乡村国土空间规划情况、土地流转政策，农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股政策、生态红线划定，乡村区位、经济、文化等多方面因素，全面评估适宜性，确保规划方向正确、发展路径可操作、预期发展目标可以实现。

线性文化遗产空间保护与规划

张书颖 北京联合大学北京学研究所特聘研究员，中国科学院地理科学与资源研究所资源与环境信息系统国家重点实验室博士后，主要研究领域为遗产旅游、城市游憩与可持续发展。

核心观点推动线性文化遗产旅游规划融入新时代国土空间规划体系，对优化空间资源配置、促进遗产的有效保护与合理利用具有重要意义。

线性文化遗产是世界遗产的新类型，具有主题特色鲜明、覆盖范围广泛、空间联动性强等特点，是践行文旅深度融合发展的中坚力量。在生态文明建设和国土空间规划体系变革的时代背景下，明确线性文化遗产旅游的现实需求和严峻挑战，推动线性文化遗产旅游规划更好地衔接和融入新时期的国土空间规划体系成为重要的理论和实践命题，对引导空间资源配置、促进遗产的有效保护与合理利用具有重要意义。

1 线性文化遗产旅游发展的空间不平衡问题突出

“线性文化遗产”一词由原故宫博物院院长单霁翔先生提出，强调文化资源的集合属性和链状空间结构，同时也指明了物质文化和非物质文化的交流互动与人文意义^[12]。线性文化遗产旅游不仅满足了大众追求幸福生活的权利和诉求，还通过彰显独特的文化优势来提升区域旅游产品的吸引力、竞争力和影响力，是有效激活区域合作、延续地域文脉、盘活经济网络的重要抓手。然而，在旅游发展的过程中，线性文化遗产也存在诸多问题^[13]。例如局部遗产的破坏和消失造成线性文化遗产主题特征的流失，沿线景观趋同化的开发模式切断历史文脉等。线性文化遗产的大尺度空间属性造成旅游规划面临技术难度大、可操作性弱、区域协调困难等问题，加剧了旅游业的不平衡发展，造成沿线旅游目的地“过冷”或“过热”。因此，如何有效调配沿线资源，进行分级管控和功能区划，平衡区域差异，是线性文化遗产旅游亟待破解的难题。

2 国土空间规划体系的重大改革为线性文化遗产旅游规划编制提供了契机

作为我国空间类规划的顶层设计，国土空间规划具有统领全局与分级落实的特点^[14]，是统筹资源空间配置、开发和管理的重大部署^[15]，为线性文化遗产旅游规划编制及落实提供了支撑和可能。旅游本就是一个跨地域、跨行业的综合产业，从规划的技术层面来看，线性文化遗产旅游是地区发展战略^[16]，是将遗产保护、文化传承、经济发展、生态保护的可持续发展理念落实到国土空间规划上的有益尝试。2019年7月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《长城、大运河、长征国家文化公园建设方案》，标志着我国精神文明建设的形式载体不断丰富，也昭示了以国家力量进行线性文化遗产的保护、传承与利用的新局势。2020年9月，由国家发展改革委联合各部门编制的大运河文化保护传承利用“四梁八柱”规划体系正式形成，其中，《大运河文化和

旅游融合和发展规划》为旅游发展理顺了思路，正是在国土规划框架下进行线性文化遗产旅游规划的典型范本。

3 线性文化遗产旅游规划编制要符合国土空间规划的时代要求

旅游规划具有空间模糊、界限不清的问题^[14]，而国土空间规划则力图实现有效的空间治理。因此，线性文化遗产旅游规划要严格遵循国土空间规划的“双评价”体系，识别遗产旅游发展的现实问题并研判旅游发展潜力，在旅游空间诊断的基础上进行空间重构和规划，并以此为依据明确旅游空间范围和边界，实现旅游空间识别、诊断和重构的规划逻辑思路。其次，线性文化遗产具有跨地域、跨行政单位的特征，编制旅游规划可以有效统筹全线旅游资源，把控旅游产品设计、运营和监管。规划内容要包括旅游资源开发、产品线路设计、旅游项目建设、品牌形象定位、政策法规保障等内容。不仅要根据线性文化遗产资源特点和现状情况，对遗产进行分区打造，如核心保护区、资源缓冲区、游憩利用区等，也要明确城建、文物、工商、环保等相关政府部门的职责，在维护遗产保护的前提下，构建不同空间尺度和地域差异的规划体系，保障遗产旅游活动的顺利开展。

国土空间治理中的历史街区保护开发

余文婷 博士（后），北京印刷学院设计艺术学院讲师，研究方向为旅游规划设计、文化旅游、文化遗产保护与更新。

核心观点在新一轮的国土空间规划背景下，基于城市更新理论，探索文化历史街区的保护性利用与旅游开发，促进我国文化历史街区的高效保护和可持续发展。

在城市更新理论下，文化历史街区的保护和旅游开发需要从宏观方面的城市维度、中观方面的场所维度及微观方面的设施维度综合考量。城市维度——如何创造有利于城市更新的条件；场所维度——如何在旅游开发过程中保证街区的场所性；微观维度——如何对文化遗产、文化符号进行衍生、再设计与再利用。这一过程涉及到旅游规划、城市设计、政府管理等多个方向，是跨学科的综合项目，具有重大学术意义。

1 历史街区保护与开发的三个重点

(1) 通过政策导向协调文化历史街区的保护与旅游开发，过程中应当全局把握街区情况，建立详细的文化遗产资源数据库。文化遗产资源所处的文化历史街区在旅游开发中一般会经历众多的矛盾和冲突，在这种情况下，政府需要集中力量进行规划性保护和政策引导，降低街区居民的忧虑和危机感。同时，建立详细的文化遗产资源数据库也是非常必要的，包括物质文化遗产的历史资料、建筑格局、样式等，也包括非物质文化遗产的传承人、传承资料、风俗习惯等内容。整个旅游开发过程中政府和开发单位都应当秉承着不牺牲任何群体的权益、提高居民生活质量和人居环境以及合理开发利用的原则和发展理念。

(2) 对文化历史街区的保护与旅游开发需要关注社区利益，尤其要重视原住民的地方依恋。文化历史街区作为历史悠久的居住社区，有其复杂的社会关系网络，利益群体非常多样。当地政府、专家、规划团队能够帮助协调沟通、提出规划建议，但街区保护与改造面临的主要群体是街区原住民。原住民普遍对本街区的历史文化有强烈的地方依恋和自豪感，悠久的街区发展史和文化遗产资源是这些街区的文化内核，同样也是历史街区中社会网络的维系基础。因此，在政府引导的协调会议以及民间团体组织的集会中，都应当强调本街区的文化魅力和历史价值，以此来激发社区居民和业主的自豪感，从而获得他们对街区保护活动的支持。

(3) 营造街区整体的意象符号，避免再开发过程中的“地方丧失”。街区形象在历史街区的旅游开发中占据了重要角色，在协调好街区利益相关者关系后，街区可以开始实施向外营销的政策。通过组织节事庆典、各类体验活动来打造历史街区复原和旅游开发的舆论环境，运用这种新鲜的形象引来多方报道和专家调研，营造出历史街区复兴的活力形象，改变文化历史街区给人们留下的固化印象。

在此过程中，还可以对历史文化建筑空间进行更新与再设计，在修缮后改造为公共空间，以此宣传传统技艺和文化遗产，也为众多非物质文化遗产提供了生存空间。历史街区的文化氛围可以为艺术家提供良好的创作环境，艺术作品又扩大了历史街区的影响力，街区和艺术作品能够达到互相成就的效果。

2 历史街区重塑后的居与游平衡

目前我国对于文化历史街区的保护已达成普遍共识，也对文化历史资源的旅游开发和利用予以关注，但我国的文化历史街区改造容易进入两个死胡同，一是过于僵化地以保护为主，二是过于商业化，失去了街区的独特本质。这两种误区以牺牲原住民的利益、缩减原住民的生存空间为代价，并且会导致实际的保护开发效果不理想。

旅游开发后的文化历史街区一般是居民住宅和旅游休闲设施并存的混合空间，首先要构建“我向”空间，即保证本地居民居住的舒适程度和便利程度，之后，再构建“他向”空间，将本地居民的居住空间作为特色推销给外来游客，吸引其前来参观、体验和消费，从而增加整个街区的活力^[17]。这其中，既不能过于僵化地保护，也不能过度商业化，要保持两种空间转换的平衡，以及历史文化的传承。文化历史街区应当通过保留原住民的生活空间来保留住街区的历史风韵和生活特色。原住民一般居住在景区的核心范围内，可以通过对居民住宅的经费和技术支持来维护住景观的一致性，增加街区的景观特色，力求不被城市生活同质化，同时这还解决了街区的“空心化”问题。旅游开发应尽量减少对居民的影响，保护原住民的权利，留住街区内传统、优雅、慢节奏的气质。在保证“我向”空间的舒适度和便利度之后，才考虑对外的“他向”空间的营造，这样既减少了原住民的不满，又向游客输出了独特的生活氛围和体验感受。

文旅融合成为推动黄河流域高质量发展的新动能

刘军胜 博士，西北大学经济管理学院讲师，硕士生导师，研究方向为旅游耦合、入境旅游、旅游流，旅游经济增长与高质量发展。

核心观点文旅融合赋能黄河流域国土空间统筹优化、旅游产业转型升级、活化显化区域文化、延展旅游产业链条，助推区域旅游业高质量发展。

“十九大”报告指出，我国社会的主要矛盾已经转变为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。旅游已逐渐成为满足人民对美好生活需求的表达方式，引致旅游业被视为一种幸福产业。

基于我国主要矛盾的变化，高质量发展成为新时代的主题。梳理发现，对于高质量发展主要有以下观点：第一种观点认为，高质量发展要从我国主要矛盾的转变出发，以“创新、协调、绿色、开放、共享”五位一体的发展理念为指导，以破解我国不平衡不充分发展矛盾为目标，以满足人民美好生活需要为最终目的的发展^[18]。第二种观点认为，高质量发展体现在经济发展过程中需要注重供给与需求的动态协调发展，做到资本、土地、劳动力等要素的高效率发展以及经济发展成果公平与合理分配^[19-20]。第三种观点认为，高质量发展主要从供给侧结构性改革的角度，以破解供给要素与区域发展不平衡及不充分为目标的发展，通过对供给要素结构性调整以及缩小区域发展差异，来保障经济的协调充分发展^[21-22]。

旅游业具有较强的关联性与综合性，而文旅融合的推动势必进一步拓展旅游业发展要素的丰度与宽度，其发展过程中所关联的要素更为多样，同时，受区域文化与旅游资源的本底差异影响，文旅融合会更加凸显区域旅游业的人地空间格局的异质性。所以，新发展主题下，文旅融合需要依据高质量发展理念，首先，提升区域旅游资源要素间的耦合度与协调度，实现区域要素间的同频共振与协同发展。其次，做好国土空间统筹规划，在区域生态资源环境承载力的基础上，积极开展区域国土空间适宜性评价，为优化区域旅游产业布局，缩小旅游发展差异，实现区域旅游均衡充分发展奠定基础。

黄河流域横跨我国东中西三大区域，生态环境较为脆弱，但旅游资源丰富，历史文化悠久，旅游业已经成为该区域的战略支柱型产业^[23]。文旅融合的推进与实施，将从国土空间统筹优化、区域文化显化与产业升级方面为黄河流域旅游业的转型升级与高质量发展赋能。

1 文旅融合助力黄河流域国土空间统筹优化

鉴于黄河流域生态环境本底较为脆弱，其旅游业高质量发展需要从环境承载力与适宜性评价两方面综合做好国土空间的统筹优化。第一，文旅融合可激活黄河流域生态文化与产业发展，为该区域生态环境保护与治理提供资金支持。同时，在推进该区域生态资源向旅游景区与产品开发建设的过程中，可强化对区域生态环境的治理与监管，消减旅游开发所造成的环境污染与生态破坏等现象，促进黄河流域生态环境的开发性保护，巩固资源环境承载力^[24-25]。第二，文旅融合与双评价的结合，可强化全域旅游在空间统筹中的作用，提升全域旅游空间规划的科学性与可操作性，也有利于促进其与产业规划、城乡规划等的协调衔接及融合创新^[10, 26]。

2 文旅融合带动黄河区域文化的显化

旅游已经成为显化区域文化，提升文化影响力的重要途径。通过“文化+旅游”的方式，可以极大显化黄河流域文化的魅力。黄河是中华民族的“母亲河”，孕育了内涵丰富的黄土文化、农耕文化、红色文化、关中文化、中原文化等，而其遗留下来类型多样的遗迹遗产等正是述说文化的重要载体。未来可依托黄河流域的数量庞大、种类多样的遗产遗迹、民俗文化等资源，对其文化内涵进行符号化提炼，将文化元素活化并植入旅游产品与商品的开发设计中，实现区域文化的显化，提升区域文化的影响力、竞争力。例如，袁家村作为关中平原地区的典型村落，通过乡村旅游的形式，彰显了独特的关中民俗文化。

3 文旅融合促进黄河流域旅游产业升级

文旅融合有助于推进旅游产业的转型升级。通过“旅游+文化”的方式，旅游业可以融合吸纳更多的文化产业要素，助力旅游新业态的孵化与产业链条的延展，推进旅游产业结构的转型升级。黄河流域历史文化悠久，拥有众多的文化艺术场馆。博物馆、美术馆、图书馆、体育馆等作为文化场馆资源，其本身具备较好的文化资源、发展环境及服务质量，未来可以对其进行旅游化改造与设计，将上述场馆与景区景点进行联合开发，或将上述场馆作为景区景点来进行培育，进而孵化出旅游新业态，延伸旅游产业链条，促进区域旅游产业的转型升级。例如，西安依托其丰富的文物资源来打造中国博物馆之都，吸引了更多的游客并促进了相关产业的发展。

召集人总结

总结以上观点，可以发现，对于国土空间优化背景下文旅产业的关键问题，学者们主要聚焦于两方面：一是充分把握好文旅产业发展与空间优化的关系，推动规划层次的衔接、供地方面的配套和“十四五”时期发展目标的响应。文旅产业提升要充分落实国土空间规划的要求，基于“双评价”和“三区三线”的划定，在可利用空间内进行规划和开发。而国土空间管控也需要考虑到文旅产业的发展要求，预留好产业拓展空间，形成“弹性方案”，解决实际问题。另一方面是推动文旅产业为区域协同发展赋能，通过农业旅游、研学旅游、民宿旅游、遗产旅游、葡萄酒旅游等文旅新产品、新业态的导入，活化固有资源，融合国土空间优化的基本理念，因地制宜形成特色路径，从而激活行业新动能，形成协同新格局，进一步推动文旅产业高质量发展。

产业发展背后的整体思维和系统分析是科学决策的重要支撑。而国土空间规划体系的落地无疑是推动文旅相关规划科学化、精准化的催化剂。随着空间优化的深入，未来，文旅产业发展更需要具有全局视野，统筹规划各类空间要素，同时协调好各层次相关利益主体的关系，将“空间”的概念和治理的范式运用到产业实际发展中来，应对空间和社会的复杂性、动态性以及综

合性, 对接好国家政策, 落实好应用场景, 从而更好地服务于国民经济与社会发展。

参考文献:

- [1] 樊杰, 周侃, 陈东. 生态文明建设中优化国土空间开发格局的经济地理学研究创新与应用实践[J]. 经济地理, 2013, 33(1):1-8.
- [2] 席建超, 刘孟浩. 中国旅游业基本国情分析[J]. 自然资源学报, 2019, 34(8):1569-1580.
- [3] 胡千慧, 陆林. 旅游用地研究进展及启示[J]. 经济地理, 2009, 29(2):313-319.
- [4] 徐勤政, 刘鲁, 彭珂. 城乡规划视角的旅游用地分类体系研究[J]. 旅游学刊, 2010, 25(7):54-61.
- [5] 杨振之. 旅游规划用地问题与用地创新[J]. 旅游学刊, 2017, 32(8):1-4.
- [6] 叶春蕾. 跨学科视角下都市休闲农业主题演化方法研究[M]. 北京: 中国农业科学技术出版社, 2018.
- [7] 张社梅, 曾文俊, 陈锐. 推进都市现代农业供给侧结构性改革策略研究[J]. 经济纵横, 2018(2):99-104.
- [8] 王磊, 刘家明, 李涛, 等. 葡萄酒旅游研究的国际进展及启示[J]. 旅游学刊, 2018, 33(10):117-126.
- [9] 罗小龙, 陆建城. “十四五”时期发展新趋势与国土空间规划应对[J]. 城市规划, 2019, 43(10):11-14, 30.
- [10] 张红梅, 宋莉, 孙红梅. 贺兰山东麓葡萄酒旅游开发模式初探[J]. 中国林业经济, 2012(5):4-7.
- [11] 龙飞, 刘家明, 朱鹤, 等. 长三角地区民宿的空间分布及影响因素[J]. 地理研究, 2019, 38(4):950-960.
- [12] 王建英, 黄远水, 叶新才. 可达性及游憩压力视角下乡村旅游景区(点)空间结构优化[J]. 地理与地理信息科学, 2016, 32(5):110-114.
- [13] 单霁翔. 大型线性文化遗产保护初论: 突破与压力[J]. 南方文物, 2006(3):1-5.
- [14] 霍艳虹, 曹磊, 杨冬冬. 京杭大运河“文化基因”的提取与传承路径理论探析[J]. 建筑与文化, 2017(2):59-62.
- [15] 龙江智, 朱鹤. 国土空间规划新时代旅游规划的定位与转型[J]. 自然资源学报, 2020, 35(7):1541-1555.
- [16] 陈明星, 梁龙武, 王振波, 等. 美丽中国与国土空间规划关系的地理学思考[J]. 地理学报, 2019, 74(12):2467-2481.
- [17] 周尚意, 戴俊骋. 文化地理学概念、理论的逻辑关系之分析——以“学科树”分析近年中国大陆文化地理学进展[J]. 地理学报, 2014, 69(10):1521-1532.
- [18] 张军扩, 侯永志, 刘培林, 等. 高质量发展的目标要求和战略路径[J]. 管理世界, 2019, 35(7):1-7.

-
- [19]任保平. 新时代中国经济从高速增长转向高质量发展: 理论阐释与实践取向[J]. 学术月刊, 2018, 50(3):66-74, 86.
- [20]任保平, 赵通. 高质量发展的核心要义与政策取向[J]. 红旗文稿, 2019(13):23-25.
- [21]龚六堂. 高质量的经济增长以什么“论英雄”[J]. 人民论坛, 2017(36):62-63.
- [22]安淑新. 促进经济高质量发展的路径研究: 一个文献综述[J]. 当代经济管理, 2018, 40(9):11-17.
- [23]李小建, 文玉钊, 李元征, 等. 黄河流域高质量发展人地协调与空间协调[J]. 经济地理, 2020, 40(4):1-10.
- [24]樊杰, 王亚飞, 王怡轩. 基于地理单元的区域高质量发展研究——兼论黄河流域同长江流域发展的条件差异及重点[J]. 经济地理, 2020, 40(1):1-11.
- [25]郝庆, 封志明, 赵丹丹, 等. 自然资源治理的若干新问题与研究新趋势[J]. 经济地理, 2019, 39(6):1-6.
- [26]岳文泽, 吴桐, 王田雨, 等. 面向国土空间规划的“双评价”: 挑战与应对[J]. 自然资源学报, 2020, 35(10):2299-2310.