



2017/06
XINXING CHENGZHENHUA
SHIJIAOXIA DE
LVYOUXING XIAOCHENGZHEN
GUIHUA

新型城镇化视角下的 旅游型小城镇规划

文_韩政 [高级规划师、注册城市规划师，
华蓝设计（集团）有限公司]



婺源

WUYUAN

我国是一个旅游资源大国，许多小城镇都具有较高的旅游开发价值。随着我国大众化旅游时代和休闲时代的到来，那些具有一定旅游资源、生态环境优越但经济相对落后的旅游型小城镇的发展，面临着新的发展空间和机遇。旅游型小城镇发展要以生态环境和旅游景观资源保护为前提，以旅游产业带动发展为基础，以提高居民生活水平为目的。

一、新形势下的旅游型小城镇

目前，我国正处于经济转型升级和城镇化深入发展的关键时期。党的十八大以来，推进新型城镇化建设成为近一个时期的工作重点。2014年3月颁布的《国家新型城镇化规划（2014—2020）》进一步明确了走中国特色新型城镇化道路、全面提高城镇化质量的新要求。

近年来，我国城乡居民消费能力快速提高，旅游由少数人的奢侈消费发展成为普通百姓的

必需消费。2015年我国居民国内旅游突破41亿人次、支出额占居民消费支出的10%，出境游客超过1.2亿人次，接待入境游客1.3亿人次，旅游收入4万多亿元，旅游产业对GDP综合贡献超10.8%，旅游就业人数占总就业人数10.2%。我国正进入“大众旅游”时代，预计到2020年，我国居民人均出游次数和旅游收入还将翻一番，中国将成为世界头号旅游目的地和第四大旅游客源国。

旅游产业的兴起，成了很多地方新的经济增长点，并迅速在产业体系之中突显，成为主导产业。“旅游兴镇”成为小城镇发展的重要模式之一。与其他类型城镇不同，旅游型小城镇拥有着更强的可持续发展能力，它能调整产业结构；能够促进传统文化的保护与传承；能够平衡快速的经济发展与环境保护之间的矛盾，通过发展旅游业进一步增强环境保护的能力；为更加和谐的城乡关系创造新的模式。



二、旅游型小城镇发展的问题和困境

1. 旅游资源和生态环境保护不力

目前国内一些起步发展旅游的城镇，由于经济基础较差，建设管理水平有限，对旅游资源价值认识的不足，对旅游资源保护的重视程度不够，为了片面地追求GDP的快速增长，迫不及待地进行开发建设，一些地方出现了先建设、后规划或边建设、边规划的现象，旅游资源遭到人为破坏。

部分旅游城镇在开发时，未保护好具有重要生态价值的山体和湿地，一些天然的生物活动栖息地被破坏。大量的“农家乐”快速侵占了景观生态优越的区域，旅游经营中产生的垃圾废水没有得到及时妥善处置，造成旅游地自然水体被严重污染。

2. 旅游发展对地方居民生活的影响

旅游城镇随着旅游旺季的到来，大量游客会给旅游地的居民生活带来一定影响。旅游活动带来的垃圾、噪音、交通堵塞等也对当地居民生活造成干扰。另外由于城镇规划中往往忽略了旅游人口的服务设施需求，游客只能挤占城镇配套的医疗、文化、娱乐、停车、绿地等公共设施，造成公共服务质量的下降。

目前国内大部分旅游城镇的旅游项目多通过招商引资，吸引外来投资者开发建设。本地农民由于经济实力较弱以及工作技能无法与外来人口竞争，大多只能从事餐厅服务员、清洁工等较为辛苦的工作，逐渐被排斥在受益人群之外，甚至一部分当地居民被迫迁出原居住地。旅游开发也拉高了地方的物价，不利于促进当地农民脱贫致富。

丽江

LIJIANG



3. 配套设施不全，城镇特色不显

目前国内很多旅游城镇对游客多元的旅游需求考虑不足，配套及服务设施均不令人满意。景区周边占道摆摊，停车场的车位少、收费管理混乱等现象普遍，旅游景点往往缺少交通指示和景点介绍，休息座椅和公共厕所设置过少或卫生条件差。

很多旅游城镇在旅游旺季时的游客数量往往超过当地居民，而我国《镇规划标准》等规范对城镇设施配置只考虑了城镇常住人口的需求，没有考虑游客对城镇公共设施和市政设施的需求。因此按照传统城镇规划的方法去配置基础设施，往往难以满足旅游城镇的需求，导致城镇整体生活配套服务质量的下降。

长期以来，我国在城镇风貌建设上缺乏相关配套的规划指导和建设审批管理机制。很多旅游城镇在建设忽略了对自身民俗文化的传承和延续，盲目地模仿一些其他地方的旅游城镇建筑形式进行改造，造成了城镇风貌与其历史传承脱节，大大破坏了城镇原有的风貌。

荡口
DANGKOU



三、新型城镇化视角下旅游型小城镇规划思路

1.体现“以人为本，公平共享”

以人为本是新型城镇的核心要求，对于旅游型小城镇规划来说，应从居民的基本需求出发，合理确定镇与村的基础设施、公共服务设施和商业设施的布局和建设标准，形成满足居民购物办事、休闲娱乐、教育医疗等各种活动需求的城乡居民生活圈，提高城乡居民的生活质量。规划还应考虑如何通过旅游产业发展，增加当地居民就业机会，提高城乡居民经济收入。

2.体现“四化同步，统筹城乡”

作为旅游型小城镇，产业发展应慎重选择工业项目，可根据地方条件，适当发展旅游工艺品、绿色食品加工、医药产品等类型，避免对环境造成破坏的污染项目。可重点发展旅游服务业、健康养老服务业、商贸流通业等现代服务业。同时结合国家推进实施“互联网+”行动，发展旅游服务网上预订，实施电子商务进村工程，促进旅游业、电子商务与物流快递业协调发展。在农业发展上，可结合旅游发展特色农产品种养、休闲农业体验、花卉苗木种植等产业。在城镇化建设上重点要满足旅游服务设施配套和城镇特色塑造。

田州

TIANZHOU



凤凰

FENGHUANG



3.体现“优化布局，集约高效”

在镇域规划中，应根据自然环境条件、旅游发展需求和公共服务配套能力，提出合理的村屯搬迁标准和要求，对旅游用地进行规划与控制。结合地方政策，推进生态移民，形成切实可行的镇域居民点布局规划。在镇区规划中，应结合地形条件和发展需求，合理安排居民生活区和旅游服务区，形成既能方便联系又互不干扰的城镇空间布局。

4.体现“生态文明，绿色低碳”

在旅游型小城镇规划中，应特别注重对生态环境的保护，对于重点自然景观资源应划定保护范围，协调好保护和开发的需要，提出农业生产用地、生态保护区与城镇建设用地的空间管制原则和措施。严格控制建设污染工业项目，倡导绿色出行，改善步行、自行车出行条件。在建设上提倡使用本土建材，发展绿色建筑。



5.体现“文化传承，彰显特色”

“文化传承，彰显特色”是旅游型小城镇发展的重要基础条件，在城镇规划中应加强镇村建设的特色指引，挖掘地方历史底蕴、文化脉络和民族风情，将其作为城乡风貌的基本要素，延续和发扬地方传统文化。规划要提出适应地方特点的特色旅游主题、特色旅游定位和特色旅游产品，实现区域性差异化旅游发展战略。规划还应应对城乡建设风貌进行总体控制，加强对传统民居形式现代化改造研究，强化新建建筑的建筑风格控制，打造符合地方特色的城乡风貌。

6.体现“市场主导，政府引导”

旅游型小城镇往往有较为迫切的开发建设要求，因此规划应开展较为可行的项目策划，将规划成果落实到项目当中。而旅游项目的开发往往由市场投资为主，但也需要政府的正确引导，避免过度开发带来的环境破坏。对于满足城乡居民生活需要的各类公共服务和市政配套设施则应以政府投入为主。因而在规划当中应该通过项目的分解，区分政府和市场的职责，以项目促实施，保障规划的可实施性。

7.体现“统筹规划，分类指导”

对于旅游型小城镇规划应以环境资源保护为前提，以产业发展为基础，以城乡居民点布局为重点，以土地利用规划为保障，通过城乡空间布局规划实现社会经济发展规划、城乡建设规划、土地利用规划、产业布局规划及旅游规划的“多规协调”。同时应针对不同的村庄特点，提出不同的村庄产业发展、生态保护、设施配套、风貌建设等发展指引。



兴坪
XINGPING



黄龙溪
HUANGLONGXI

四、旅游型小城镇规划研究重点

1.全镇域的旅游资源和生态环境的保护与利用

旅游资源是旅游发展的基础，而生态环境则是旅游发展的支撑，生态环境和旅游资源之间往往没有截然的界限，前者是后者可能的载体，它们在很多时候合二为一。在旅游城镇的规划中贯入生态文明思想是旅游城镇可持续发展的重要方法。

因此旅游城镇规划应以“生态文明，集约高效”为原则，加强旅游型小城镇在资源环境开发和保护之间协调的研究，确定生态环境、土地和水资源、自然与文化遗产、重要旅游资源等方面的保护与利用策略，确定提出空间管制的原则和措施。保护和综合利用镇域不同的自然地形、地貌生态环境特点；保护城镇历史文化环境的延续性；做好城镇防灾、减灾综合保障规划，协调好资源环境保护和利用的关系。

2.旅游产业发展与扩大就业

旅游业是低碳、绿色的环境友好型产业，具有可持续发展性。作为旅游型城镇产业的龙头，全镇域的产业都发展都应该围绕旅游业进行。要利用旅游业的“吃、住、行、游、购、娱”六大要素，要在保护环境的前提下，依托旅游业带动全镇域多种产业发展，实现全镇域产业的良性发展。

因此旅游城镇规划应以“四化同步，统筹城乡”为原则，分析旅游型小城镇的自然条件、资源基础和发展潜力，增强城镇旅游产业支撑，明确城镇产业结构调整目标、产业发展方向，提出三次产业长远发展的主要目的和措施。针对城镇的农业、旅游业等重要产业进行长远分类引导，统筹镇域三次产业布局。针对城镇旅游资源分布特点，将旅游开发和村镇发展结合，以旅游资源开发条件，分析就业人口支撑能力，确定旅游开发的用地规模，创造更多的就业岗位，扩展农民增收渠道。



3. 旅游人口与用地管控

旅游城镇的游客数量往往大于地方居民，因此在城镇设施配置时，规划必须准确预测游客规模，在常规基础设施配置标准的基础上，充分考虑游客对城镇公共设施和市政设施的需求，适当增加旅游服务配套设施用地。另外对旅游用地的规模和选择也应严格控制，避免占用基本农田、重要生态用地和造成对旅游景观的破坏。

因此旅游城镇规划应以“优化布局，统筹规划”为原则，根据旅游资源评价，判断景区的游客量、停留时间和设施需求，合理预测旅游人口，配套相应旅游设施，对旅游用地进行规划与控制。旅游用地的管控应当与旅游规划、土地利用总体规划等有关区域规划以及风景名胜區、自然保护区、文化宗教场所、文物保护单位等专业规划相协调，遵守国家基本建设计划的有关规定。

4. 构建以旅游服务为核心的设施体系

旅游城镇的设施体系除了常规的公共服务设施和市政基础设施，还包括了旅游服务设施。公共服务设施和市政基础设施的规模和选择，在规划时应考虑同时满足居民和游客的需求。而旅游服务设施应充分考虑旅游发展条件，在科学预测游客规模后进行合理配置。

因此旅游城镇规划应以“以人为本，公平共享”为原则，通过问卷调查、访谈和相关标准对照等方式，研究游客和居民旅游、生产、生活的设施需求和活动半径，以满足旅游服务和居民生产生活的需要为出发点，合理确定镇区、中心村和基层村的基础设施、公共服务设施的布局和建设标准，按照标准配置医疗、教育、卫生、文化、商业、娱乐等设施。建设城镇一体化、均等化的基础设施配套和公共设施服务。



西塘 XITANG

Santorini



圣托里尼

5. 加强镇村特色的塑造

能反映地域特色和文化内涵的旅游城镇对游客更具吸引力。希腊的圣托里尼统一建设蓝顶白墙的建筑，与深色的火山岩形成强烈的对比；捷克的克鲁姆洛夫小镇则是按哥特式的风格建造，形成统一红顶白墙的城镇风貌。国内一些发展较好的旅游城镇都是特色明确、注重特色建构的旅游小镇。如凤凰古镇主打湘西风情，苏州周庄镇主打中国第一水乡品牌。

因此旅游型城镇规划应以“文化传承，彰显特色”为重点，根据旅游城镇资源特点，加强村镇建设的特色引导，打造民族文化、休闲文化、红色文化和养生文化等特色村镇。将旅游城镇的地方文化底蕴和民族风情，引入建设规划之中，将其作为城乡风貌的基本要素，表现出地方传统文化特色，彰显城镇的文化色彩和品位。



克鲁姆洛夫



Cesky Krumlov



旅游城镇规划重点内容示意图

五、旅游型小城镇规划内容

旅游型小城镇规划应该在规范规定的内容基础上，一方面按照新型城镇化要求，改变强镇区轻镇域的规划思路，拓展规划的视野和内涵。重点应增加产业发展规划、城镇特色塑造、城乡基本公共服务均等化、空间管制规划、生态环境保护、镇域公共服务设施规划、镇域公用工程设施规划和构建宜居环境等规划内容。

另一方面，规划应结合旅游型小城镇的特点，适当增加区域旅游条件分析、区域旅游协作规划、旅游景源景点分布与评价、旅游资源保护和开发、旅游产业规划、旅游项目策划、旅游服务设施规划和旅游路线规划等相关内容。并科学分析旅游用地的规划和布局，进而构建适应旅游发展的服务设施和交通支持体系，塑造面向客源市场的城镇品牌形象和形象，通过旅游产业的发展带动镇村的和谐发展，形成独具特色的城镇规划编制内容体系。

具有鲜明特性的旅游型小城镇，面临与一般城镇规划所不同的发展需求。依托丰富多样的旅游资源，打造不同类型旅游产业导向型村镇，有利于缩小城乡差距，统筹城乡协调发展，解决“三农”问题；有利于缓解城乡就业压力，促进当地居民增收致富，提高村镇居民物质文化生活质量；有利于重新认识乡土资源的价值和内涵，推进城镇历史文脉和山水风貌的开发和保护，优化城镇生态生活环境。因此，探索科学合理地开发、保护和挖掘镇村旅游资源，带动镇村特色产业的相互融合，优化旅游型小城镇空间环境，促进旅游小城镇实现区域可持续发展，已成为当前我们需面对的重要课题。🏠