

农文旅项目开发中的多规合一策略

李有梅

云南省怒江州福贡县上帕镇人民政府

DOI:10.12238/pe.v3i4.15083

[摘要] 在乡村振兴战略与国土空间治理体系转型的双重驱动下,农文旅融合项目日益成为推动区域经济转型与城乡统筹发展的关键抓手。然而,实践中依然面临资源配置碎片化、产业链协同弱、基础设施滞后及项目管理机制不健全等系统性问题。以云南福贡县为案例,本文揭示当前项目推进过程中普遍存在空间规划冲突、落地实施效率低、后期运营缺乏监管反馈等瓶颈,亟需以“多规合一”为统筹手段,重塑项目建设与管理体系。本文从空间统筹、产业融合、执行机制、运维评估和文化品牌五个维度入手,构建“空间协同—项目落地—运行监管—品牌塑造”全流程治理逻辑。研究指出,通过统一空间底图、建立全周期项目管理机制、嵌入动态绩效评估体系,并推进文化资源活化与品牌系统建设,能够显著提升农文旅项目的执行效率、服务质量与可持续运营能力,为边疆地区构建多元共融、高效联动的发展格局提供实践路径与制度参考。

[关键词] 农文旅融合; 多规合一; 空间统筹; 福贡县

中图分类号: F590.8 **文献标识码:** A

Multi-plan integration strategy in the development of agriculture, culture and tourism projects

Youmei Li

Shangpa Town People's Government, Fugong County, Nujiang Prefecture, Yunnan Province

[Abstract] Under the dual impetus of the Rural Revitalization Strategy and the transformation of the national territorial spatial governance system, the integration of agriculture, culture, and tourism (ACT) has become a key vehicle for driving regional economic upgrading and coordinated rural-urban development. However, in practice, ACT projects face persistent challenges such as fragmented resource allocation, weak industrial synergy, inadequate infrastructure, and insufficient project governance mechanisms. Taking Fugong County in Yunnan Province as a case study, this paper highlights common bottlenecks including spatial planning conflicts, inefficiencies in project implementation, and a lack of post-construction supervision and performance feedback. The study proposes that the “multi-plan integration” (MPI) strategy be leveraged not only as a spatial coordination tool, but also as a systemic mechanism for project construction and management. Focusing on five dimensions—spatial coordination, industrial integration, execution mechanism, dynamic evaluation, and cultural branding—the paper constructs a full-cycle governance framework from spatial planning to project operation. The findings indicate that through unified spatial baselines, integrated project management platforms, embedded performance monitoring systems, and the revitalization of cultural assets, ACT projects can achieve higher implementation efficiency, improved service quality, and long-term operational sustainability. This offers practical insights and institutional references for building a diversified, efficient, and inclusive development pattern in ecologically and culturally sensitive regions.

[Key words] integration of agriculture; culture and tourism; integration of multiple plans; spatial coordination; Fugong County

随着《国土空间规划纲要(2021—2035年)》的全面实施与乡村振兴战略的深入推进,农文旅融合日益成为重塑乡村经济结构与提升区域价值体系的重要引擎。尤其在生态敏感、文化

多样、资源开发边界严格的西南边疆地区,农文旅项目不仅承载着乡村产业重构与文脉延续的多重功能,更面临多规冲突、资源协调障碍、项目推进迟滞、运营效益不稳等现实挑战。当前,

农文旅项目的推进不仅需要科学的空间统筹布局,更依赖于全过程的建设执行管理、精细化的基础设施配建机制、常态化的运维绩效反馈系统,以及文化资源的系统激活与品牌整合能力。以福贡县为典型案例,本文聚焦项目建设周期中的关键制约因素,从空间协同、三产联动、机制执行、动态评估到品牌打造等维度,系统探讨“多规合一”如何从顶层规划工具转向实质性的项目治理平台,推动农文旅项目由粗放式开发迈向集约化、系统化、可持续的发展阶段。

1 福贡县农文旅开发现状问题

1.1 资源开发粗放,业态融合不足

福贡县蕴藏独特的生态资源禀赋与多元民族文化积淀,具备显著农文旅整合势能。当前资源开发仍停留于粗放开发形态,“资源-产业-市场”的全链条闭环尚未有效构建,地方特色产品体系整体薄弱,其竹编器具、老姆登茶等非遗手工艺品缺少现代设计理念注入,产品辨识度不足,市场溢价空间受制约,乡村产业链延伸面临障碍。

1.2 基础设施薄弱,服务体系滞后

交通基础设施滞后严重阻碍农文旅提质升级,县域主干道保山方向通行能力不足,景区间旅游环线布局不完善,路况质量欠佳,景点互联互通效率低下,游客流动受阻现象突出。旅游服务配套短板凸显,住宿餐饮设施供给不足,星级酒店配置空白,旺季游客承载压力凸显,服务供给与市场需求错位扩大,深度旅游消费发展遭遇瓶颈。现有服务体系难以适配现代旅游需求,服务标准缺失与专业人才匮乏双重制约,致使消费体验层次难以有效提升。

1.3 规划协同缺位,项目落地低效

福贡县近年持续推动多规融合与乡村振兴实践,实际操作维度,空间规划、产业规划同土地利用要素存在统筹不足,项目推进过程频现政策“碎片化”、执行“割裂化”现象。部分重点农文旅项目落地阶段,宅基地确权界定模糊、征地补偿争议等遗留问题未能化解,土地供给机制受阻,社会资本遭遇制度性成本与不确定性抬升,最终制约项目闭环构建。地方政府与跨部门协调机制尚未完善,农业、文化、旅游等领域政策资源整合度薄弱,系统化推进与协同落地合力缺失,直接引发审批流程拖延、实施效率衰减、资源配置失衡,对区域开发质量与投资吸引潜力产生持续性冲击。

2 实施“多规合一”的意义

2.1 优化资源配置,提升土地利用效率

福贡县长期面临规划体系矛盾——国土空间规划、生态保护红线、产业发展布局相互掣肘,多规冲突致使农文旅项目选址纠纷频现、土地审批效率低下、资源配置失衡。将国土用途管控、生态红线划定、基本农田保护与城镇开发边界纳入统一空间框架,多规合一重构空间治理体系,形成系统化规划布局。

空间治理体系的整合明确生态保护与开发建设边界,实现土地功能复合化利用,消除重复建设与空间浪费现象。项目等地、审批滞后、实施困难等制度障碍得到缓解,农文旅融合发展

获得稳定的空间载体与可操作的实施路径^[1]。

2.2 强化产业协同,推动三产融合发展

农文旅产业作为农业、文化与旅游业跨界融合的业态,需要统一的产业协同规划及空间承载支撑,实施“多规合一”促进不同产业要素在空间维度的有机整合,为草果与茶叶等特色农业提供系统安排,统筹民族非遗文化资源,优化自然景区及乡村旅游的空间布局^[2]。

空间与功能一体化配置构建“产—加—销—游”产业链条,促进一二三产业深度融合,规划可明确特色农业种植区同旅游线路的协同布局,设置非遗工坊、农旅体验区及文化展示场所等复合节点,形成“文化进田园、旅游进乡村、产品出基地”的协同格局,增强产业链延展性和市场转化能力。

2.3 提升管理效能,构建协同治理机制

“多规合一”超越空间整合层面,成为治理能力现代化的重要体现。以“一张图”综合信息平台为核心,农、文、旅及住建等部门得以实现实时数据共享与业务协同,这项技术架构有效优化政府管理方式^[3]。

3 多规合一核心策略

3.1 空间规划统筹,资源整合优化

福贡县农文旅融合战略推进中,“多规合一”策略聚焦空间规划的系统统筹功能,资源要素整合优化与国土空间格局协调构建互为依托,通过国土空间总体规划与文旅、农业、生态专项规划的协同统合,形成空间布局统一框架。基于县域生态本底特征科学界定生态保护红线范围,同步明确农业生产基地、文旅功能区的空间分布规律,优化功能空间结构关系,森林覆盖率达82.78%的特殊条件,决定了高黎贡山自然保护区、湿地系统及鸟类栖息地的保护优先级;56万亩草果种植规模支撑起农业核心生产区域;石月亮、老姆登等景区承担文旅服务与产业空间配置的主体功能^[4]。

“多规合一”平台着力重构生产、生活、生态相互渗透的三元空间体系——生产空间维度,草果种植区与加工园区形成地理协同,产业道路网络、冷链物流节点和加工设施建设同步展开;生活空间建设以村寨更新与文化活化为主线,提升老姆登民宿接待容量、修缮知子罗红色遗址,构建兼具人文内核与旅游体验的乡村聚落;生态空间层面强化高黎贡山等自然系统的保护性开发,规划生态研学路线及自然教育课程,探索生态价值转化社会效能的实践路径。这种空间策略实质上破解了规划体系碎片化的传统困境,在生态优先原则下编织农业产业联动、多元文化共生的融合发展图景^[5]。

3.2 统筹全周期管理,优化项目建设执行机制

传统农文旅开发实践中,项目建设流程常呈现部门割裂、程序繁琐、协同薄弱等特征,显著限制项目落地效率和投资意愿,“多规合一”超越单纯的空间统筹理念,需要转化为覆盖建设全周期的综合管理框架,福贡县可借机搭建贯穿策划到运营的系统化流程架构,涵盖立项审批、用地手续、施工许可、投资调控及后评价环节,形成明确透明的执行路径。

首先,可成立跨部门协作机构,农文旅项目建设协调办公室,整合发改、自然资源、农业农村及文旅等部门职能,实现前期规划与图层信息的精准匹配,关键事务由专项团队督导推进,包括权责划分、进度监督、难题处置等核心要素。

其次,在制度层面采用项目归集制与清单式管理模式,重点工程实行差异化策略,并联审批机制结合政务数字化平台,将审批系统与时间轴工具相融合,形成智慧化进度监管方案,实施阶段强化设计施工、监理审计等环节的数据互通与业务协同,工程质量与综合调度能力得到双重强化。

最后,需探索投资建设运营一体化路径,支持龙头企业或社会资本组建项目公司,应用EPC+O(工程总承包+运营)、PPP(政府与社会资本合作)等模式,促进建设运营环节有机衔接,构建起完整周期管理框架与专业化运作体系,突破多头管理、审批循环等体制瓶颈,为农文旅融合项目提供可持续发展的制度保障。

3.3 嵌入动态评估体系,强化项目运维监督与绩效反馈

农文旅项目长期稳定运行倚重建设效率与运维监管机制的协同作用,传统模式普遍存在建而不营、营而不效困境,根源在于动态管理评估制度的缺失。“多规合一”平台具备空间整合、数据集成与政策叠加功能,亟需延伸为覆盖全生命周期的评估管理体系,实现建设导向朝绩效导向转变。福贡县实践中可在国土空间“一张图”平台基础架构上,整合项目运维数据流,开发具备空间监测、指标预警、运行评估复合功能的智慧化监管系统。

运营监管系统需建立以核心项目为单位的指标体系,包含游客容量峰值、生态红线波动率、基础设施利用率、农产品电商转化率、非遗活态传承指数、文旅IP传播力等数据模块,周期性生成运行评估报告并与财政拨款、政策倾斜、资本补助形成关联机制,增强考核的约束效度。探索建立“项目管理委员会+专业第三方+村民观察员”的多主体评估模型,吸纳公众意见形成监督闭环,优化服务供给质量与运营效能。

监管智能化需构建农文旅数字驾驶舱,动态展示项目全要素运行状态,自动捕捉异常数据链。参照安徽舒城“九心合一”模式,集成服务调度、生态感知、电商监测、应急响应等功能模块,实现人工分散管理向智能响应迭代。绩效评估结果嵌入政策激励、融资授信、资源配置等决策环节,形成评估优化管理、管理提升品质的正向循环,确保项目全周期运行处于可控区间与优质状态。

3.4 文化活态传承,品牌体系构建

在福贡县农文旅项目融合进程中,文化构成旅游内涵塑造与审美意象构建的核心要素,更是激活乡村社会活力、强化地域认同的基础支撑。这片少数民族聚居区积淀着丰厚的民族文化资源,其涵盖独特非物质文化遗产与具有教育价值的红色历史遗存。现存“文化展陈化”“传承断层化”“品牌碎片化”等问

题,亟待利用“多规合一”系统性平台统筹协调,依托空间规划与产业融合深化文化资源的活态保护与价值转化,由此构建层次多元、可持续的文旅品牌体系,推动区域影响力与文化自信的双向提升。

构建“活态传承”导向的文化保护机制,能促使非遗资源由被动保护转向体验消费转化。福贡傈僳族、怒族、独龙族等民族创造的非遗元素极具传播价值:傈僳族织锦展现精湛工艺,木雕艺术隐喻民族信仰,刀杆节传递民俗记忆。建议在“多规合一”框架内整合文化功能节点,于传统聚落或景区核心区嵌入非遗传习所、风情展馆、互动体验区,使非遗元素在旅游动线中实现视觉呈现与参与性重构。老姆登村可通过打造“非遗街巷”与匠人作坊群,既满足游客沉浸式文化体验需求,也为传承人创造稳定就业机会,激活文化延续的内源动力。结合研学旅行、田野调查等教育型产品开发,非遗记忆可延伸为教学场景与互动场域,最终形成“文化保育-产业延伸-教育传播”三位一体的活化体系。

4 结束语

综上,农文旅项目的高质量推进不仅依赖资源禀赋,更取决于规划引导力与治理整合力。在生态敏感与文化多样性高度交织的福贡县,传统开发路径已难以应对空间重构与产业融合的复杂挑战。实践表明,“多规合一”作为重塑空间治理体系的制度工具,能够有效整合土地、生态、农业与文化等多要素,实现从资源配置到机制协同的全链条优化。通过构建“生产—生活—生态”空间体系、推动一二三产业融合发展、强化基础设施配套支撑、打造文化品牌价值体系,农文旅开发将从粗放模式迈向集约高效、可持续的转型阶段。未来应进一步完善平台联动机制、优化政策协同路径、提升地方执行能力,推动“多规合一”向更深层次融合迈进,为区域协调发展与乡村振兴提供更加坚实的制度保障与实践路径。

[参考文献]

- [1]张泰然.乡村振兴衔接精准扶贫背景下农文旅融合发展新启示[J].中国乡村发现,2024,(04):71-76.
- [2]胡国梅.乡村运营思维下农文旅融合发展的实践研究[D].浙江农林大学,2024.
- [3]赵二牛,杨鹏飞.农文旅融合发展的价值意蕴、现实困境与路径优化[J].中国商论,2024,33(24):21-24.
- [4]张英龙,董春晖.宜君县域农文旅产业发展对策[J].农业产业化,2024,(12):13-15+52.
- [5]古倩云.农文旅融合发展助推乡村振兴的现实困境及优化路径:以河南省洛阳市新安县为例[J].山西农经,2024,(24):58-60.

作者简介:

李有梅(1986--),女,傈僳族,云南泸水人,本科,工程师,研究方向:工程管理。