

国土空间规划背景下的旅游度假区开发

——以灰汤温泉国家级旅游度假区开发为例

张颖 周芷琦 谢微峰

中国建筑技术集团有限公司

DOI:10.12238/ems.v4i2.5049

[摘要] 国土空间规划背景下,更加注重国土空间秩序体系和土地生态管理。旅游度假区的开发上如何优化用地空间、践行生态文明建设,推动与其他专项规划的衔接和协同创新? 本文通过对灰汤温泉旅游度假区的规划编制,探索在新时代背景下的旅游度假区开发路径,落实对土地生态资源的保护,推动度假区的可持续发展。

[关键词] 国土空间; 旅游度假区开发; 土地生态资源

中图分类号: TK **文献标识码:** A

Development of Tourist Resorts under the Background of National Land Space Planning

—Taking the Development of Huitang Hot Spring National Tourist Resort as an Example

Ying Zhang Zhiqi Zhou Weifeng Xie

China Building Technique Group Co., Ltd

[Abstract] Under the background of national land space planning, more attention should be paid to the national land space order system and land ecological management. In the development of tourist resorts, how to optimize land use space, practice ecological civilization construction, and promote the connection and collaborative innovation with other special plans? Through the planning and compilation of the Huitang Hot Spring Tourist Resort, this paper explores the development path of the tourist resort under the background of the new era, implements the protection of land ecological resources, and promotes the sustainable development of the resort.

[Key words] national land space; tourist resort development; land ecological resources

引言

2019年5月发布《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》提出建立国土空间规划体系,将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划融合为统一的国土空间规划,实现“多规合一”,协调统筹生产、生活、生态空间。国家级旅游度假区是我国旅游业由观光型向休闲度假型转变的衍生物,为人民群众积极营造有效的休闲度假空间,提供多样化、高质量的休闲度假旅游产品。在国土空间规划体系的新要求下,推动旅游度假区开发在国土空间“一张图”指导下与城乡规划及各项专项规划的进一步融合,从而促进旅游度假区用地集约高效、优化旅游产品供给质量、构建和谐生态系统功能,使旅游度假区产业发展更好服务于国土空间优化。

1 国土空间规划背景下的旅游度假区开发新要求

1.1 生态文明和谐发展

国土空间规划是因地制宜的规划,生态文明建设是国土空

间规划的重要前提,注重生态安全和空间发展的融合,打造绿水青山的山水交融生态空间。旅游度假区是自然环境佳、生态优良之所,度假区的生态文明建设工作必须探索持续发展自然资源的积极做法,同时做好对人文旅游资源的开发与建设,规划长期发展土地生态的发展战略。

1.2 土地集约高效利用

土地是国土空间的载体和重要组成部分,国土空间规划要求合理确定并严格控制新增建设用地规模,提高土地节约集约利用水平,保障土地的可持续利用,发挥好国土空间规划的统筹布局作用,对土地开发、保护、建设活动做出科学安排。旅游度假区需在国土空间规划的指导下,科学合理配置土地资源,最大限度发挥土地功能,提升整体资源利用效率。

2 当前旅游度假区开发困境

2.1 产品形态与市场定位不相符

按照《旅游度假区等级基础评价评分细则》,国家级旅游度

假区必须满足其中的一项硬性指标——“旅游度假区内用于出售的房地产项目总建筑面积与旅游接待设施总建筑面积的比例应不大于1:2”。而在很多度假区的后续开发过程中,开发者对于度假区的概念认识不到位,或借度假产品开发之名,行房地产经营之实,旅游产品结构不完善,高质量休闲度假产品缺失,旅游度假区有名无实。

2.2 增量开发与环境约束相矛盾

长期以来,各地政府过度依赖土地经济推动城镇化和区域经济发展,旅游度假区、旅游景区等大型旅游区盲目投资建设,旅游项目重复投资、土地利用率低等现象层出不穷,造成国土空间规划秩序混乱,土地资源滥用、存量用地过多等情况。严重制约了旅游项目的开发建设,影响旅游综合效益的发挥。

2.3 旅游产品与土地利用不匹配

许多地方在旅游规划项目编制时与土地规划之间的衔接不充分,没有将旅游项目纳入土地利用总体规划,导致旅游项目无法落地,旅游项目难获发展空间。并且多年来旅游用地细项分类不明晰,从各地旅游度假区规划来看,在编制城镇规划时通常不将旅游用地考虑在内,导致其在土地利用总体规划与城镇规划中无法精确落地,面临“落地难”问题。

3 国土空间规划背景下的灰汤温泉旅游度假区开发实践

灰汤地处湖南省宁乡市西南部,因“泉沸如汤滚,气腾如灰雾”而得名,灰汤温泉是中国三大高温温泉之一,以微量元素丰富、水温高等特点享誉世界。2015年,灰汤温泉入选为首批国家级旅游度假区,经过多年建设,灰汤已发展成为中部地区知名的康养度假旅游胜地。但是灰汤也同样面临了传统温泉景区转型升级的发展要求,景区功能开发不完善、主题特色不突出、产业融合不充分、存量资源待激活等问题亟待解决。在新一轮的国土空间规划编制背景下,灰汤温泉旅游度假区积极融入国土空间规划体系,完善文化旅游休闲度假产业体系,做好灰汤温泉资源的保护与利用,盘活存量土地资源,实现经济效益与生态效益的双赢。

3.1 集约利用,融入国土空间规划

3.1.1 精准配置空间规模与产业用地需求

从土地资源的国情出发,合理确定旅游业发展所需的用地规模和结构。在用地总量控制的前提下,贯彻“合理利用土地和切实保护耕地”的根本要求,盘活存量土地。灰汤温泉旅游度假区作为宁乡市旅游的重点项目,必须准确把握休闲旅游业发展规模,科学预测旅游发展前景,综合分析影响城镇用地规模的因素,从城镇用地扩展的内部动力与外部推力进行多向考量用地规模总量。

3.1.2 明确旅游用地特征和概念,对接现行土地分类

规划明确旅游用地概念,对标现行土地分类办法,解构旅游用地,并合理归类指导。结合旅游用地的特征,明确度假区内旅游功能主导用地,如游客服务中心用地、娱乐康体用地、宾馆酒店用地等,并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。并预留一部分土地弹性空间,为发展旅游做储备。

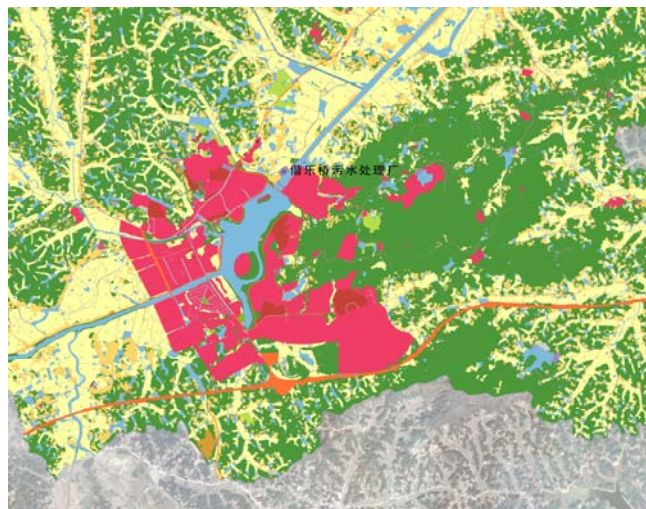


图1 灰汤镇国土空间规划-镇区土地利用规划图

3.2 土地优化,盘活存量土地资源

3.2.1 盘活存量的必要性

(1) 国土空间规划严控建设用地增量的要求

上位规划对灰汤度假区建设用地总量进行控制,在此条件下,灰汤度假区必须优化存量用好增量,新增用地主要保障重大产业项目,确保项目尽快落地实施。存量方面,加快推进大面积用地整备,依托现有产业空间和结构布局,聚焦温泉核心产业,完善产业链条,推动存量产业空间和业态双“升级”。

(2) 法定规范对国家旅游度假区的硬性指标要求

目前灰汤温泉旅游度假区内的现状房地产开发面积较大,通过土地调查整理,度假区内已批待建用地尚有19宗,面积约2900亩,其中13宗用地性质为居住用地,主要集中布局在核心景区紫龙湖周边。若不对已批待建用地的开发建设进行引导,未来度假区内用于出售的房地产项目总建筑面积与旅游接待设施总建筑面积的比例将大于1:2,不能满足国家要求。同时,为保证紫龙湖-东骛山景观视线通廊,需要采取措施对紫龙湖周边的已批待建居住用地进行调整优化。

3.2.2 盘活存量的实施建议

(1) 土地置换

土地置换是以符合土地利用总体规划为要求,以耕地“占一补一”为前提条件,以调整优化土地利用结构布局为目标,以土地的适宜性为依据,利用级差地价对土地进行异地调整,将紫龙湖周边与景区整体发展不相符的用地置换至灰汤镇区,最大限度提高土地利用率,优化国土空间土地布局。

(2) 土地入股

建议已批待建居住用地开发商以土地使用权入股,引入文旅投资商共同进行项目运作,参与项目建设、经营、分成,通过金融支持带动社会投资,使投资主体多元化,激活灰汤温泉旅游度假区市场活力。

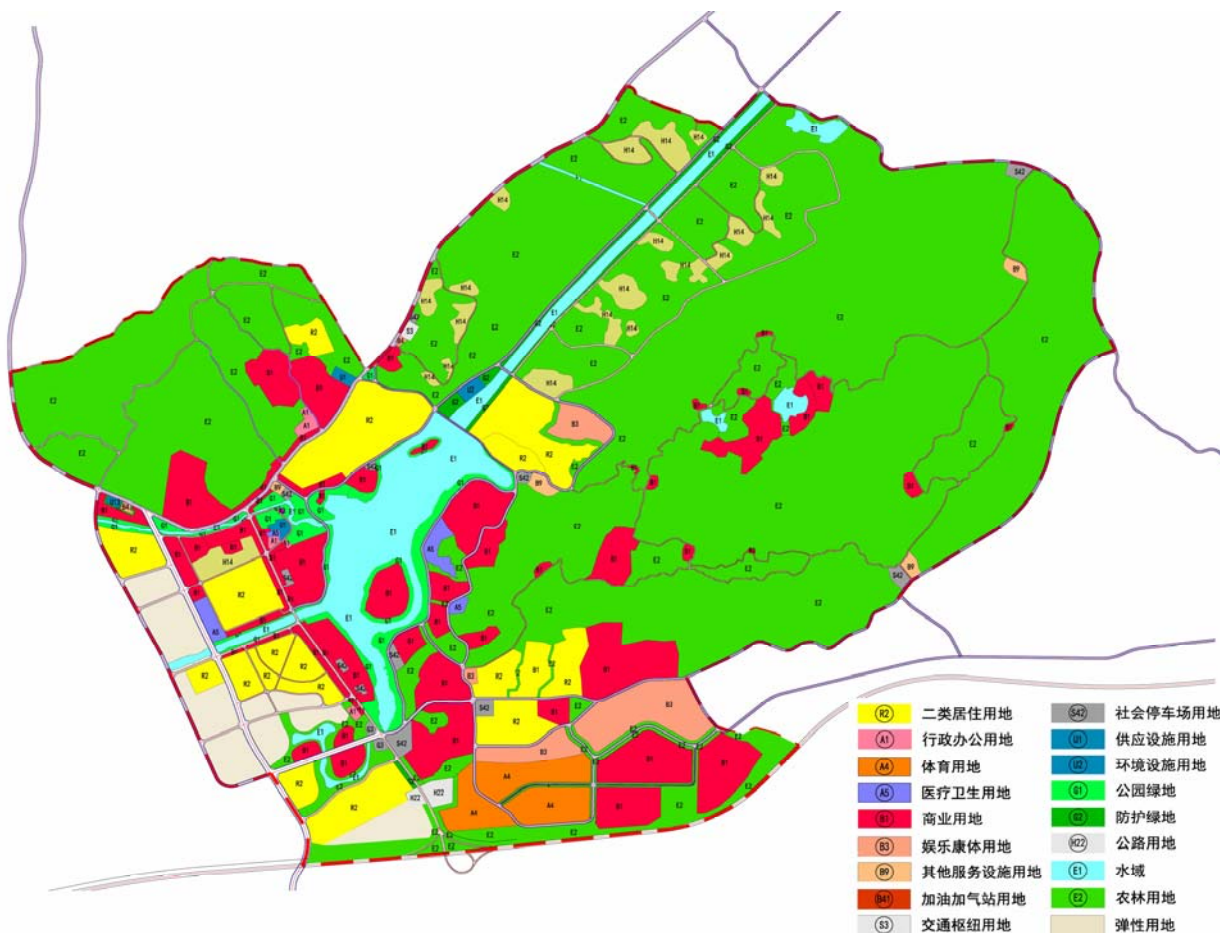


图2: 灰汤温泉旅游度假区土地利用规划图

(3)按照规划建议实施

对已批待建项目的用地性质、容积率、建筑高度等硬性指标进行控制引导;结合度假区未来发展方向,按照“生态康养+会议会务+体育小镇”的整体产业体系,提出地块布局项目的业态、经营模式建议,通过“硬性控制+软性引导”,优化存量用地,调整度假区用地结构,促进业态合理布局,从而构建主题鲜明、业态多元的复合型旅游度假区。

4 结语

近两年,旅游业遭受了前所未有的沉重打击,后疫情时代,旅游产业长期发展趋势仍然向好,旅游消费迭代升级的趋势得到加强,被抑制的需求将逐步释放,出现消费回补甚至报复性反弹情况。在国土空间体系优化的新背景下,旅游度假区需要不断修炼“内功”,调整发展思路,从全局视野出发,统筹规划各类空间要素,将“空间”的概念和治理的范式运用到产业发展实际中来,应对空间和社会的复杂性、动态性和综合性,对接好国家政策,落实应用场景,推动地方国民经济与社会发展。

[参考文献]

[1]王莹.国土空间规划背景下的多产业融合全域旅游规划研究——以山西省朔州市为例[J].建材与装饰,2020,(14):116,119.

[2]朱鹤,张圆刚,林明水.国土空间优化背景下文旅产业高质量发展[J].经济地理,2021,41(3):1-15.

[3]魏占慧.国土空间规划背景下新时代旅游规划转型发展探析[J].当代旅游,2021,13(19):78-80.

[4]方建裕,张乐益,虞虎.国土空间规划背景下城市旅游规划体系构建研究——以千岛湖为例[C].2020,(9):76-80.

[5]尹敏.国土空间规划背景下城市旅游规划的定位与转型[J].社会科学家,2021,(09):61-65.

作者简介:

张颖(1972--),女,汉族,上海市人,工学学士,中国建筑技术集团副总规划师、高级规划建筑工程师、国家注册城乡规划师,研究方向:城乡规划、产业策划。

周芷琦(1992--),女,汉族,湖南醴陵市人,工学学士,中国建筑技术集团有限公司城乡规划师,国家注册城乡规划师,工程师,研究方向:国土空间规划、旅游规划。

谢微峰(1989--),男,汉族,湖南宁乡市人,工学学士,中国建筑技术集团有限公司城乡规划师,研究方向:国土空间规划、村庄规划。