

防失误 不折腾

旅游规划：既要上墙更要落地

本报记者 尹婕

3月初，专门从事旅游规划工作的廖军前往西南某县考察。当地的向导得知他的职业后，开玩笑地问：“人说‘规划规划，满篇鬼话，挂在墙上，比比画画’，你们的工作是不是挺简单的？”向导的话着实刺痛了廖军。在这个行当里摸爬滚打了近10年，类似的话廖军听过许多。

我国的旅游规划是于上世纪80年代初起步，上世纪90年代后期进入大发展时期。“不得不承认，旅游规划的发展中存在一些问题，但是，伴随着旅游规划数量的增加，质量也在不断提升。”廖军强调，“旅游规划对旅游业发展起到的促进作用是毋庸置疑的。”

国务院《关于加快旅游业发展的意见》中提出，到2015年，我国旅游市场规模进一步扩大，国内旅游人数达33亿人次，年均增长10%，旅游业总收入年均

增长12%以上，旅游业增加值占全国GDP的比重提高到4.5%，并力争到2020年基本达到世界旅游强国水平。世界旅游组织也预测，中国在2020年或2018年将成为世界上最大的旅游目的地国家。中国旅游业已然驶入快车道。“目前，我国可以说是世界上对旅游规划需求量最大的国家。”北京大学旅游研究与规划中心主任吴必虎表示，既要有限的资源应对庞大的游客群，又要保护好旅游资源，合理有效的旅游规划至关重要。

去年10月1日，《旅游法》正式实施，其中专设了“旅游规划和促进”一章，对旅游发展规划的编制主体、规划内容、规划原则等提出了明确要求，“规划入法”也成为该法一大亮点。如今，《旅游法》实施已近半年，对旅游规划的编制产生了哪些影响？旅游规划给人们留下的刻板印象又应如何改变？



1、旅游规划入法改变“非婚生”地位

《旅游法》中提到的旅游规划分为两种情况：一是政府主导的区域发展规划，由各级政府旅游主管部门负责组织编制及落实实施。国务院和县级以上地方人民政府应将旅游业发展纳入国民经济和社会发展规划；二是各类旅游资源集中的景区要做专项规划，这些景区大多数管理机构不是旅游主管部门而是风景区、保护区、文物部门等涉旅管理机构。

《旅游法》实施之后，一个明显的变化是旅游规划法律地位的确立。吴必虎打了一个形象的比喻：“过去，旅游规划被城市规划、文物规划、土地利用规划等部门视为‘非婚生’规划，没有资格登堂入室，因而难以落实和实施。有了《旅游法》，旅游发展规划编制出台之后就会拥有与城市规划、文物保护规划同样的法律地位，其严肃性、权威性有了提高。”

国家旅游局副局长吴文学指出，旅游发展规划综合性强，关联度高，涉及行业领域多，需要多方协同。《旅游法》规定，旅游发展规划要与土地利用总体规划、城乡规划和环境保护规划以及其他自然资源和文物等人文资源的保护和利用规划相衔接。“旅游发展规划在编制过程中要符合相关规划的规定。更重要的是，旅游规划在批准实施后，政府及相关部门在组织编制和修编相关规划时，要充分考虑旅游业发展的需求，与旅游发展规划相衔接。这从法律效力上有力地促进了旅游发展规划的落地实施。”此外，《旅游法》还要求，各级人民政府应当对本级政府编制的旅游发展规划的执行情况进行评估，并向社会公布。评估与社会

参与机制的建立，不仅可以考量规划实施的进度和效果，还有利于推进规划的顺利实施和规划实施水平的提高，将促使相关方面从重视规划编制向重视规划实施转变，减少旅游开发中违反规划的现象。

在北京盛世唐人旅游规划设计院首席分析师张晓军看来，旅游规划入法对旅游规划管理者和从业者都产生了影响，管理者有了法律依据，从业者则增强了归属感和自豪感。

据吴文学介绍，截至2011年，我国共有各级旅游规划设计单位300多家，旅游规划专业技术人员4万多人，完成各级各类旅游规划设计项目5000多个，直接增加和间接产生旅游经济效益3000多亿元，为旅游业的又好又快发展作出了重要贡献。



2、规划人员的职业定位亟须解决

“但是，一部旅游规划的质量及其是否能得到有效的实施，并不是单靠入法就能解决的。”吴必虎直言不讳。

吴必虎举例介绍，目前，有关旅游用地的定义、分类、配置比例等缺少理论研究支持，也缺少相应的规范条例；再如，一些地方旅游局在进行政府采购招标时，对规划编制单位的要求和评审随意性很大，缺乏科学依据，对投标单位设置很多不必要的门槛，影响了真正有创新水平的方案的诞生。“这就需要相应的实施细则。”吴必虎说。

今年1月，住房和城乡建设部发布通知指出，为全面推动城乡发展一体化，在县（市）探索经济社会发展、城乡、土地利用规划的“三规合一”或“多规合一”，并开展县（市）城乡总体规划暨“三规合一”试点工作。《旅游法》规定，作为产业规划的旅游规划需要与这些规划相衔接。张晓军坦言，这在实践层面往往会碰撞。例如，因为在国土部门的用地类别中没有旅游用地这一类，旅游规划就很难与土地利用规划相衔接。“目前亟须出台更加具体的条例对如何衔接做出界定。”张晓军说。

关于旅游规划从业者的职业定位问题，张晓军指出：“可以说，从事旅游规划的人处在一个既没职称又没职业的尴尬处境。”张晓军介绍，目前，没有专门面向旅游规划从业者的岗位资格认定和职称评定制度。“如果旅游规划从业者想走职称序列，只能参照或报考其他专业的职称，例如城市规划师或是园林设计师。从这个意义上讲，我们都是没有职业的人。”张晓军自嘲并表示担忧，这将影响这一群体的稳定。

目前，旅游规划工作基本上是由商业性的咨询公司承担，旅游主管单位对旅游规划设计单位进行资质等级的认定。“国家授予资质只与规划机构相关，并不考察机构里的从业人员是否有相关实力。”吴必虎说，旅游规划是综合性规划，不仅需要考虑产业结构、功能区规划等，还要考虑到资源、经济、环境保护、社会发展公平等内容。“旅游规划本身的复杂性，要求规划的编制需要由有资质的机构和人员来完成，规划的好坏将直接关系到产业发展的水平。”吴必虎据此提出，国家应当做好旅游规划从业者的管理，应对旅游规划从业者进行职业资格考试，并规定一定数量的规划师可以组建规划机构，提供规划咨询服务。

3、规划折腾是最大的忌讳

旅游发展规划与土地利用、城市建设、工程建设等规划有很大的不同，它有很多战略性、非物质性的特殊要求和规划内容，因此区域性旅游规划的实施程度评价起来比物质规划的评价要困难得多。“但是，我们仍然可以对此进行是否有用、是否落地的评价。”吴必虎指出，过去编制的很多旅游规划，超过一半左右没有很好地实施。

造成这一现象的原因主要有三方面：一是规划本身质量不高，不符合当地的情况或空洞无物；二是受政府领导意志影响，经常换一任领导就重新编制一次规划；三是旅游规划的实施内容涉及非常广泛的部门，而具体实施者旅游局常因缺少监督实施的能力或授权而使规划被搁置。

习近平总书记在北京城市规划展览馆考察时指出：“规划科学是最大的效益，规划失误是最大的浪费，规划折腾是最大的忌讳。”吴必虎说，这对旅游规划也同样具有指导意义。旅游规划有一定的特殊性，并不是在短时期内就能见效的，有些好的项目比如跨区域的旅游度假区甚至需要10年、20年的时间才能建设成型，但有些政府负责人没有这样的耐心，仍奉行GDP至上、经济效益至上的观念。往往会在任期刚开始的时候，重新做旅游规划，要求3年或者4年后就能拿出一些东西来，根本来不及去论证项目的科学性和合理性。

张晓军指出，每一份规划都是有期限的。根据《中国旅游大辞典》中对“旅游规划”内涵的阐述，旅游规划按年限可分为近期（3—5年）、中期（6—10年）或远期（11—20年）规划。任何一个产业规划，都需要根据外部发展环境进行适当的调整或改变，因而也就会出现重新编制旅游规划或是修订旅游规划的情况。“但是，就一地的旅游规划而言，应当尽量保持它的稳定性。”张晓军说。



上图为游客在山东蓬莱木兰沟采摘；左图为山东蓬莱木兰沟垂钓码头风光。



旅游规划示意图

4、乡村旅游规划重在保持乡村性

去年底，中央城镇化工作会议和中央农村工作会议为未来的乡村旅游下了这样的注脚：“看得见山、看得见水、记得住乡愁。”国际休闲产业协会副主席朱至珍认为，我国目前许多地方的乡村旅游还停留在低、散、小的初级阶段。乡村旅游要升级，必须有系统的乡村旅游发展规划。

“对乡村旅游规划而言，如何保持乡村性是重中之重。”张晓军指出，所谓乡村性也就是乡村的文化性，是乡村的“文脉”。乡村的发展不能与城市亦步亦趋，更不能变成城市。吴必虎认为，不能把城市的范式、标准、规范套用在乡村地区，应当注意对乡村景观的保护。“乡村景观与乡村性保护是我最为关注的。有了乡村景观，乡

村旅游才有希望，才有意思。”吴必虎说。

5年前的一次经历给张晓军留下了深刻的印象。在给北京市平谷区做旅游规划时，张晓军与平谷的领导发生了激烈的争论，争论的焦点是发展乡村旅游应当为农民服务还是为游客服务。张晓军认为，发展旅游自然应当为游客服务，而平谷的领导则坚持相反的观点。

“如今看来，他是正确的。”张晓军说，乡村旅游要发展，必须要尊重农民的意愿，并调动农民对乡村旅游的积极性。倘若不把农民摆在首位，而是游客至上，这是本末倒置的。具体到乡村旅游服务设施的改造，例如住房的改造，首先应当考虑农民有改善

自身居住条件的需要，而不能一味考虑游客体验。另外，乡村旅游要发展必须以新型农业为基础。从乡村旅游发展角度来看，普通的大田农业一样可以改造成为景观农业、创意农业、艺术农业。北京市密云县的“玉米迷宫”主题农业公园就是这其中的典范。张晓军说，这些都可以纳入乡村旅游规划的范围。

山东省旅游局已经率先走出了乡村旅游规划的一步。去年9月，山东省旅游局召开乡村旅游规划编制对接洽谈会，规定至2015年全省全面启动县域乡村旅游规划编制工作，规定各级政府均须制定出台当地的乡村旅游发展规划，提炼各地乡村旅游的文化，并打造品牌。



来源：百度

本版效果图均来自昵图网