

第一章 绪 论

旅游规划是从区域规划理论及管理科学理论中衍生而来的一种全新理念,是从国民经济发展规划、国土规划和城市规划中剥离出来的产业规划,具有很强的综合性和实践性,但又与上述规划有着不同专业特点、自成体系的基本概念、基本理论和基本内容及方法。

第一节 旅游规划及其发展史

一、旅游规划的概念和意义

(一) 旅游规划的概念

“规划”(Planning)有人称做“策划”,它与“谋划”“筹划”“计划”等近义,经常被替换和混用。规划是对未来各种长远活动方案的选择,具有宏观性、长远性、战略性和预测性。谋划、筹划、计划则相对内容具体、时间短、涉及面窄,是根据规划做具体实施的部署。规划通常兼有两层含义:一是描绘未来,即规划是人们根据现在的认识对未来目标和发展状态的构想;二是行为决策,即实现未来目标或达到未来发展状态的行动顺序和步骤的决策。

规划与不同的词语搭配则形成不同的内涵,如风景区规划、城市规划、用地规划、园林规划、环境保护规划、文物保护规划等。每个行业、每个部门又从自己的实际工作出发编制发展规划。

“旅游规划”(Tourism Planning)是从区域规划理论及管理科学理论衍生而来。顾名思义就是对旅游地进行规划。任何一个旅游地,不论地处经济发达的城市地区,还是贫穷落后的山区、乡村地区,社会经济发展方向和可能达到的今后旅游发展目标,都可以在调查研究基础上,按不同旅游客源市场的社会需求,选择和确定适合规划范围未来的旅游发展目标和旅游建设的总体蓝图。因此,旅游规划就是规划者根据旅游地的旅游资源特点,以旅游市场的社会需求变化和旅游产品设计为重点,按国民经济发展要求和当地旅游业发展基础,对旅游地六大消费要素及相关行业的有关开发、保护、管理等内容的未来设想方案进行科学编排、组合的选择过程。简言之,旅游规划即是对旅游地的未来发展目标和方案在调查评价基础上又进行科学编排、组合

的选择过程。而旅游规划属国民经济发展中的产业规划，因此，又可称做旅游产业规划。

不同的学者对旅游规划的概念给予了不同的定义。

墨菲（Murphy，1985 年）的定义是：“预测与调节系统内的变化，以促进有序的开发，从而扩大开发过程的社会经济与环境效益。”它是一个连续的操作过程，以达到某一目标或平衡几个目标。

盖茨（Getz，1987 年）的定义是：“在调查研究与评价的基础上，寻求旅游业对人类福利和环境质量的最优贡献的过程。”

冈恩（Gunn，1992 年）认为：旅游业起源于游客对旅游的欲望，终止于对这种欲望的满足。因此，规划者决不能无视游客的需求，旅游规划的首要目标是满足游客的需要。他采用 Davidof 和 Reiner 的规划定义是：“经过一系列选择，决定合适的未来的行动的过程。”这个过程是动态的、反馈的。未来的行动不仅是指政策的制定，而主要是目标的实现。

目前旅游规划在理论与实践中的，暂无十分明确的、被公认的定义，包括以上定义都只能从旅游规划的本身内容上来阐述。

（二）旅游规划的意义

旅游作为物质与精神的产物，作为经济快速发展的象征，作为中、高层消费群体的行为和生活方式，已成为人们生活中不可分割的一部分。旅游业已被普遍公认为各项产业中最具活力的“朝阳产业”。旅游活动的蓬勃发展，使旅游规划成为当前旅游业不可缺少的主要内容和旅游开发前期首要任务。

旅游地发展旅游，是通过游客的吃、住、行、游、购、娱等方面的安排和满足游客对精神享受的社会需求来实现自身企业经济效益之目的。旅游规划则是帮助旅游地更好地实现以上目的，对旅游地的旅游资源、客源市场、旅游产品、旅游设施（基础设施、服务设施）、旅游服务管理等方面作出系统评价，合理安排和有效利用的科学指导。

旅游规划是旅游地进行旅游经营管理、旅游开发建设的科学依据，也是指导旅游地科学编排市场需求的旅游产品，实现未来社会、环境、经济三大效益理想目标的蓝图。同时经上级主管部门审定、批准的旅游规划具有法律效应，它不会因为旅游地主管人员的变动而随意更改旅游项目、旅游产品的开发过程和开发时序，并且可避免不经调查研究，盲目开发、无序开发带来对资源对环境的破坏，使旅游发展处在有利的可持续发展的良性循环之中。

二、旅游规划与其他相关规划的关系

我国初期的旅游规划编制工作，基本上都是由建设系统的城市规划设计

规划部门承担，以后随着旅游被国家正式确立为一个独立产业起，旅游规划编制便陆续出现了，有建设系统城市规划部门和园林部门参与，有旅游局系统参与，宗教部门甚至文化部门参与的多头参与旅游规划编制现象。但旅游规划与其他规划有其相似性与差异性之处，与其他规划存在着一定的相互关系。

（一）旅游规划与社会经济发展规划

社会经济发展规划，是以各部门规划为基础，在更高层次上的综合、协调形成的。它通过研究旅游地（或区域）的战略目标、发展模式、主要比例关系、发展速度、水平、阶段和相关的各种关系及发展预测，制定保障规划实施的各项措施，包括方针、政策、法规。社会经济发展规划，一般更偏重于对经济的研究，对各级各类规划具有指令性的指导作用。它同样也是编制旅游规划时制定同级社会经济发展计划的依据和基础。旅游规划与社会经济发展规划主要侧重社会经济发展目标、发展预测、方针制定，不同的是在中观、微观层次上不仅要研究目标、预测、战略，还要以其他技术手段揭示旅游资源保护、旅游市场社会需求、旅游产品整合与营销、旅游容量可承受性等方面的内容研究。

（二）旅游规划与城市规划、区域规划

旅游规划是城市规划、区域规划的组成部分，但又是个性很强、特色不同的独立体。

旅游系统是城市系统中的一个子系统。旅游业作为国民经济最具活力的阳光产业，具有相应的用地要求。把旅游用地作为城市用地的有机组成部分，融合到城市整体之中，可最大限度减少土地利用冲突，实现用地的综合平衡和协调。城市与区域规划应十分注意旅游资源开发利用与旅游环境保护的相互关系协调，并将旅游作为城市总体规划不可缺少的专项规划，与城市土地利用、道路交通、市政公用设施、园林绿化系统、环境保护等专项规划的综合协调。旅游规划与城市规划应同步进行。城市总体规划在确定城市性质、规模、发展方向等关键问题时，要把旅游发展作为城市发展的一个重要方面来考虑。而旅游专项规划要对城市规划设计提出与城市规划具有不同要求的一面，但既不脱离城市规划各个子系统规划的独立存在，也不放弃与城市和区域总体规划的融合，以保证旅游规划的内容得以付诸实施。

区域旅游规划应以中心城市为依托。城市旅游规划应在区域背景下合理布局旅游点和旅游线路，形成放射状的大旅游网络和格局。旅游规划中大型旅游项目的特色与布局，应从区域角度策划和综合平衡，避免近距离内重复建设类同项目而出现客流分散或无客源现象发生。处于城郊的旅游规划也应

以区域内背景进行定位，经济发达地区或城镇密集地区更应如此。由于交通事业的发展，去各城市之间的旅游时间往往比市民去郊区旅游点短，旅游开发的旅游产品应避免单一的依托于城市，而从区域角度进行规划。

（三）旅游规划与风景园林规划

风景园林是旅游地的旅游资源，风景区旅游地的总体规划要把旅游规划作为其重要内容，并在保护风景资源的基础上编制旅游规划。游憩、游赏是风景区的功能之一，此外还有保护生态、历史文化、保护生物多样性和基因库等功能。游憩、游赏旅游规划是风景区规划中的专项规划，居于重要地位。由于旅游资源的广泛性和旅游业的综合性，旅游规划内容比风景园林规划内容广泛得多。许多旅游地规划中，包括优化、美化环境内容的环境规划设计任务，需要风景园林规划师来承担。与传统风景园林规划不同的是，旅游规划设计的旅游产品、旅游项目，必须满足旅游市场的社会需求，要有定量的客流量，要能创造出具有时代意义的新、奇、特和游客能直接参与并游玩活动内容多样的旅游产品，而不仅是创造优美环境。

（四）旅游总体规划与旅游专项规划（项目规划）

旅游总体规划一般从宏观角度对旅游地旅游发展的各个环节进行综合安排，包括景点设计与总体布局、功能分区、旅游产品设计、旅游道路网和基础设施、服务体系的旅游产业设计、用地平衡等。旅游专项规划一般是旅游总体规划系统中的一个子系统。有时旅游专项规划与旅游总体规划同步进行；有时则根据实际需要，总体规划先行，专项规划步后。项目规划种类很多，有旅游环境规划、旅游工程规划、旅游设施规划等。如，旅游详细规划，常规在旅游总体规划宏观控制总体格局下，再按不同景区状况进行以微观为主的旅游详细规划。

无论是旅游总体规划还是旅游专项规划，均是由规划战略指导其具体规划设计，而规划设计则要体现战略意图。

三、旅游规划研究简史

尽管人类的旅游活动自古有之，历史悠久，但世界和中国旅游规划的编制都相继出现于 20 世纪中期和后期。

（一）世界旅游规划研究

第二次世界大战后，各国进入了和平发展阶段，旅游活动同时也进入了以大众化、洲际化为标志的现代旅游阶段。世界一些地区开始形成具有稳定功能、一定规模、重复进行的现代旅游系统。相应将旅游系统组成一个联合体的思想也开始逐步成型。

20 世纪 50 年代，当政府意识到旅游对社会发展会带来可观经济效益和不良影响时，一些国家、地区的规划中开始涉及旅游。其中，1959 年的夏威夷州规划中就有较完整的旅游规划形态，旅游规划第一次成为区域规划的重要组成部分，可看作为现代旅游规划的先驱。

60 年代后，法、英等国相继出现了正式的旅游规划。继后，马来西亚、中国台湾、斐济、加拿大、澳大利亚、美国和加勒比海地区均兴起了旅游规划。如法国朗济道海岸（Languedo Roussillon Coastal Region）、印度尼西亚巴厘、澳大利亚中部地区的旅游规划等。

旅游是一个重要的经济部门，旅游需要规划，这两点开始被各国及国际组织重视和认同，UNDP（联合国发展计划署，United Nations Development Program）的执行机构 WTO（世界旅游组织，World Tourism Organization）于 70 年代末期颁布旅游发展规划目录（Inventory of Tourism Development Plans）共汇集了 118 个国家（地区）的旅游规划调查结果。世界旅游组织积极推动并参与了许多国家和地区的旅游规划工作。

80 年代起，旅游规划在许多不发达国家和地区得到普及，而发达国家则进一步普及和深化，出现了规划修编（Revision and Updating）。如夏威夷州旅游规划（1980 年）、印度尼西亚的奴萨—坦格拉旅游发展规划（Nusa—Tenggara，1981 年）等。

（二）中国旅游规划研究

我国古人早有“凡事预则立，不预则废”的规划思想，但真正的现代旅游起步于 1979 年。改革开放政策使旅游业迅猛发展，各地的社会经济发展规划开始涉足旅游，并大量出现各类旅游地、风景区规划。经过 20 多年的发展，我国旅游实现了从“事业型”到“产业型”的重大转变，尤其进入 90 年代后，旅游业已成为我国经济 and 生活中不可缺少的重要组成部分，由此导致对旅游规划的大量需求和各类旅游规划形式的出现，使我国的旅游规划得到了长足发展。我国旅游规划的发展经历了以下三个阶段。

第一阶段是 20 世纪 80 年代的被动阶段。以风景区开发为代表，旅游管理系统开始组建，旅游开发与资源保护矛盾二者意见严重分歧。而封闭已久的国门在改革开放政策指引下一经打开，想要了解中国大陆的港澳台、海外侨胞及国际游客大量的涌入，使有资源优势的风景区急待进行旅游规划的开发工作，于是以资源导向旅游开发规划居于主导地位。旅游产品基本上是以观光旅游为主，旅游交通瓶颈现象十分突出。各地为扩大游客接待量，大量投资建设基础设施和饭店旅馆业，但供不应求与供过于求现象同时存在。1986 年我国政府首次将旅游业确立为产业部门列入国民经济发展计划之时，国家

旅游局专门制定了《中国旅游发展规划》，标志着我国旅游规划的正式确立。在 80 年代期间，各类风景旅游区规划，如风景名胜区规划、森林公园规划、风景旅游城市规划等，在规划方法、内容等方面也日趋走向与当地社会经济发展规划的相互渗透和融合。

第二阶段是 20 世纪 90 年代初的人造景观主题园阶段。由于深圳“锦绣中华”主题园开发成功的示范效应，各地主题园式的人造景观园如雨后春笋般地快速发展。特别是邓小平发表南方讲话以后，旅游业作为一项产业受到各级政府重视，国内具有鲜明特色的几个不同类型主题园（大观园、唐城、西游记宫等）的旅游开发规划方式居主导地位。但从 1993 年以后，随着国家旅游度假区的确定，很多经济发展较快、条件较好的省市分别设立了省级、市级旅游度假区，很多开发商以开发度假区、旅游区名义大搞房地产开发，许多旅游规划实际上是房地产开发规划。

第三阶段是从 1994 年开始的度假区阶段。由于旅游发展过程中旅游项目的无序开发和盲目开发，正确理性地发展旅游业引起了政府、学者、开发商各方面的关注，旅游规划被正式提上议事日程。一些有识之士开始探讨旅游规划的理论、方法、内容等，并思考旅游规划如何走出一建设规划框架，形成发展旅游业独特的旅游规划技术方法和规范。1987 年全国旅游工作会议明确提出旅游业“实现两个根本转变”的改革目标。即经济体制要从计划经济向社会主义市场经济转变，经济增长方式要从粗放型向集约型转变，坚持把旅游业作为经济产业来办，坚持把促销和建设作为旅游业的大事来抓。进一步解放思想使我国旅游业面临产业调整和二次创业的艰苦历程。二次创业的核心是市场开发和市场导向下的产品优化和更新，而核心目标的实现，旅游规划是关键。

21 世纪初旅游规划进入回归自然返朴归真阶段，可持续发展思想深入人心，可以认为这是旅游规划开始进入理性发展的第四阶段。由于社会经济快速发展中的人口、资源、人居环境污染、恶化等问题日益受到各级政府和人类自身重视，以及人们离开住地，向往自然并追求环境和生活质量需求的保健意识增强，以坚持可持续发展为原则，以保护生态、保护环境、保护自然与文化遗产为方向，以人为本为人民创造良好的旅游环境为目的的旅游规划正成为一种理念，是当前规划的主流。同时旅游规划的开放性、系统性进一步加强，规范旅游规划技术、提高规划人员素质和加速旅游规划的理论研究已成为政府规划工作者、开发者、管理者们的共识。旅游规划正朝着健康、有序的方向发展。

第二节 旅游规划的理论基础

旅游规划在简短的发展历程中，依据旅游不同发展阶段的需求，使旅游规划理论也相继出现了反映各个时期不同特色的理论派系和理论基础。

一、旅游资源学理论

旅游资源是发展旅游的基本条件之一，是吸引游客和满足其精神享受及进行旅游活动的载体。而旅游吸引力的大小是由时间、时空和环境差异形成。时间差异表现为古代与今天；空间差异表现为发达地区和落后地区、城市与乡村；环境差异表现为居住地与旅游地。

一般差异越大，旅游资源的吸引功能越强，其经济辐射力、辐射范围也越大。如作为经济、文化中心的旅游城市，其产业经济、文化旅游资源，对商务、会议等公务旅行人员具有极大的吸引力，因此旅游的辐射力一般比较大。又如居住地与旅游地环境差异越大，尤其生态环境保持较原始自然状态、旅游资源品位高的旅游地，对游客吸引的程度和旅游吸引范围也越大。

旅游资源可分为国家级（A级）、省市级（B级）、地方级（C级）三种级别。国家级旅游资源具有国际性吸引力；省市级旅游资源具有国内吸引力和供国际旅游者参观游览；地方级旅游主要满足居民旅游需求和供国内旅游者参观游览。不同类型的旅游资源的吸引范围不同，接待服务设施等级规模不同，相应地旅游规划内容、方法也不同。

二、旅游经济学理论

旅游规划是将旅游资源开发后转化成旅游产品，继而由旅游地通过游客参与旅游活动支付旅游费用的旅游经济手段，达到社会的财政收入。因此，不论是对少数社会财富占有者的古代旅行和近代商品经济发展到一定阶段后形成的社会性规模旅游的研究，还是博迪奥（L. Bodio, 1989年，意大利）发表第一篇早期的旅游研究论文《外国人在意大利的移动及其费用》，其研究范畴均在游客人数、逗留时间、消费能力、社会收入等方面，属经济领域的范畴之中。尤其二战后，发达国家政府普遍把旅游看做是获取外汇和发展经济的一种重要手段，使旅游经济理论的研究，迅速发展成为经济学理论研究中的一个强大分支。

尽管旅游经济理论研究的内容很多，但基本上是在经济现象、经济关系和经济发展规律的范畴之内。在旅游规划中，运用旅游经济学理论研究的主

要内容包括：旅游产业经济活动的性质、特征，旅游商品需求与供给，价格与市场，旅游产业经济的结构，旅游产品投资决策，旅游投入产出的社会、环境、经济效益等。

由于国内外学者已普遍认识到旅游经济对其他经济部门的带动作用，其旅游发展带来的直接、间接和就业三项乘数的效应，很快成为人们评价旅游经济意义的有力手段。直接效应表现在明显的旅游经济收入和创汇能力，就业效应表现在旅游业、旅游经济的发展提供了大量的就业机会，间接效应表现在旅游业发展带动了其他产业，如建筑业、商业、交通运输业、饭店业等相关行业的发展。因此，我国已将表现经济强势、依赖性很强、与国家政治社会稳定和区域经济形势密切相关、需要与其他产业协调的旅游业列入国民经济发展计划之中，现全国大多数省市也将旅游业提升到支柱产业、主导产业或重点产业的首要位置来发展。

随着对旅游经济认识的不断深入，在旅游规划中又加入了对宏观旅游经济的研究，使得发展旅游的经济效益与代价、区域旅游经济比较、旅游产业布局等理念界入于规划之中。而旅游经济学理论的基本立场是：旅游产品生产、流通、消费特点，除具有一般经济活动运行时的共同规律外，还有自身运行的特点和规律。只有深入研究旅游经济学的特点、规律，才能提高旅游业在不同区域、部门经济发展中的乘数，提高旅游规划的实际价值。

三、旅游市场学理论

旅游市场学是研究旅游企业市场营销活动规律的一个经济管理学科分支。旅游规划既要研究旅游资源的开发利用价值，更要研究旅游市场现实需求和潜在需求的前景。只有市场的存在，才能使资源优势转化成经济优势。在旅游规划中，旅游市场调研占有首要位置。它是以旅游者为核心，综合调研和分析旅游者个体特征、社会和文化背景及经济基础，对旅游产品、旅游商品、旅游服务设施、服务体系的现实需求及潜在需求、旅游产品替代威胁、游客居住地与旅游地的空间位移、旅游线路安排、客流量大小及流量时空分布的季节波动和发展趋势，进行目标市场的细分与定位。在此基础上，研究旅游产品和旅游商品、旅游服务设施、旅游线路等。在市场营销中的竞争机制、价格机制等旅游市场营销策略，以不同的宣传方式、渠道、行业合作等方式，提高旅游市场占有率和宏观社会效应、旅游经济效应。即旅游市场供给与需求间矛盾的具体平衡运作。

四、旅游区位理论

区位论始于 19 世纪初，迄今研究和应用范围已遍及农业、工业、商业、贸易、城市、旅游等各个领域。旅游作为国民经济发展的重要产业之一，其旅游规划对游客旅游活动过程的安排均处于一定的地域空间和区域范围，并始终存在区位优化问题，因此旅游规划需采用区位论的原理和方法来指导，旅游规划的区位研究应侧重于以下几个方面：

(1) 旅游市场区位选择。旅游客源市场的区位选择，是规划的旅游产品、旅游项目具有一定客源量的保证。一般刚开发的旅游地，因知名度和启动阶段接待服务设施等各方面与成熟旅游地存在一定差距，因此往往旅游市场的区位选择均为邻近区域。随着景区建设的不断完善，旅游市场的区位中心选择会逐步向经济发达区域转移，尤其品位较高的国家级旅游地及具有世界自然、文化遗产资源的旅游地。

(2) 旅游交通道路与线路布局。旅游规划中，交通道路与线路是联系旅游地与客源地的旅游通道，其区位布局与实践是实线游客“进得来、出得去、散得开与旅游物资及时供应的前提和保证。

(3) 旅游产业区位选址与规模、结构确定。指游客在旅游过程中的“旅游产业”的空间布局、空间区位结构、规模的确定。

(4) 不同大小旅游地域空间结构组合确定。主要包括不同旅游产品与基础设施、旅游基地建设等方面旅游用地的空间区位安排，不同旅游功能区的区位选择，最终形成以旅游基地为中心、有不同等级空间组织结构的旅游区域。

(5) 旅游营销区位选择。旅游产品、旅游线路等的营销区位选择，直接关系到旅游地客源量大小。不同旅游产品和旅游线路选择不同的营销区位、营销目标是旅游地在激烈竞争中找准自己市场份额占有空间大小的有效方法。

五、可持续发展理论

20 世纪 70~80 年代，世界各国在国民经济发展中的人口、资源、环境等方面的突出矛盾，推动了可持续发展理论的提出，并很快形成共识。可持续发展定义首推 1987 年布伦特夫人向 42 届联大“环境与发展会议”提交的《我们的共同未来》报告中指出：可持续发展是指：既满足当代人的需要，又不构成危及后代人满足需求的能力的发展。1990 年在加拿大温哥华全球旅游发展大会上提出了《旅游持续发展行动战略》，1995 年联合国教科文组织、环境规划署和世界旅游组织（WTO）等单位在西班牙旅游可持续发展会议上，通

过了《可持续旅游发展宪章》和《可持续发展行动计划》，明确指出如下可持续旅游发展含义和旅游持续发展具有的 5 个目标。

含义：在保持和增强未来发展机会的同时满足旅游者和旅游地居民当前的需要，在保持文化完整性、基本的生态过程、生物多样性和生命维持系统的同时，满足经济社会发展和美学的需要。

目标：让人们更加明白和理解旅游对自然、文化、人类环境等造成的影响；在发展中维护公平，保证人与人之间对环境资源选择机会的公平性，保证成本和收益的公平分配；提高旅游地居民的生活质量；为旅游者提供高质量的游憩体验；⑤保持上述几个目标所依赖的环境质量。

由此可见，生态环境可持续、社会文化可持续和旅游经济可持续是旅游可持续发展的三个主要内容。并由其组成实现旅游可持续发展的基础。而生态环境可持续发展是指旅游发展要使旅游地保持良好的生态系统（包括生物资源的维护、生物多样性的保持、生态过程的延续）和人类生存环境的空间；社会文化可持续是指旅游发展要能保持维护与增强、提高旅游地与众不同的历史、文化和社区特点；经济可持续发展是指旅游发展既要有经济效益的增长，还要能有效地管理好资源与环境，造福子孙利益。用可持续发展理论指导的旅游规划，首先是满足现代社会人需要获得精神享受的旅游需求；其次是不构成危及后代满足基本需求时的社会、文化、经济增长、生态资源、环境效应所具有的物质基础潜力的发展。因此，必须十分注重生态环境质量、社会和经济影响的评价，并做到旅游地真正意义上的可持续发展。

六、旅游系统工程学理论

旅游业是由相关产业支持和多部门组成的一个结构复杂、功能综合、因素众多的复合性产业系统，包括游憩系统、市场系统、接待系统、点线面交通设施与信息服务通道系统、行业系统、管理系统和支持系统等。

旅游系统的主要结构为：资源结构、旅游活动结构、市场结构、行业结构、旅游产品结构、管理结构等。

旅游系统既有环境、社会、经济综合统一效益的整体性，又有各子系统相对独立自成不同网络、体系，不同层次结构和复合性特点，和受系统内部要素、外部环境不断变化和动态发展影响。属开放性系统的旅游业要通过定性、量化方法中选取加速旅游业发展的最优化系统方案。

旅游规划要以旅游系统为对象，运用系统工程学的理论与方法，进行系统分析与综合评价，优化旅游系统结构，调控旅游系统的旅游产品及运行机制。旅游规划是一项复杂的系统工程，需要组织不同领域的专业人员共同工

作。旅游规划包括旅游产业经济、市场营销、旅游交通、城市规划、风景园林、生态环境保护、地理、历史、美学、社会学、管理学等内容的学科。通过旅游规划，明确旅游地资源开发方向、旅游产品、市场需求、旅游产业规模、旅游形象营销策略、旅游管理模式等，并要协调好政府、发展商与旅游地居民相互关系。总之，旅游规划要将复杂的旅游业系统，用系统论方法调控成最佳的运行方式，并争取让旅游地在延续性的滚动中发展，平衡系统运行中的各种矛盾。

第三节 旅游规划的特点、类型和内容

一、旅游规划的基本特点

（一）基础性

旅游规划工作本身，需要收集大量的基础性资料，需要对影响旅游地发展的自然、社会、经济等方面的基本情况进行详细的调查、分析，特别对规划范围的资源状况，旅游产品可能的市场需求，必须认真研究。搞清资源的数量、品质、分布与组合状况，以及可能形成的旅游产品和市场需求的旅游产品的资料，并进行科学分析与评定。

（二）综合性

综合性又可称为整体性或全局性。

1. 规划内容的广泛性和综合性

旅游地作为一个开放性区域，是由自然、社会、经济等组成，每个系统又可进一步细分为若干个子系统及诸多的组成要素。旅游规划要涉及到自然、经济、社会、人民生活等各个领域，涉及到工业、农业、建筑业、交通运输业、宾馆餐饮业、商贸、邮电、通讯、卫生等社会经济的各个部门，内容十分广泛。而社会经济各部门都有各自的专业规划，旅游规划要全面研究旅游地的旅游和当地的协调发展，要对各部门规划内容在综合分析基础上进行旅游发展和建设的统筹安排。

2. 规划过程的综合协调性

旅游规划着重综合评价、综合分析论证，强调旅游活动过程中各项要素的相互协调性。如考虑旅游产品、旅游项目的游客容量和布点方案时，首先要研究其必要性，市场的需求和投资的可能，产品的经济效益、社会效益、对生态环境的影响；然后研究其预选地点的用地、地质基础、气候、供水、排水、周围环境等建设条件；还要研究其对外交通、供电、通讯、供气等基础

设施及金融、科技、教育文化娱乐、医疗卫生、餐饮、宾馆、商贸等公共性服务设施。总之，是从历史基础、现状特征、未来变化趋势，对多个部门、各方面进行综合的系统分析研究，全面权衡利弊，逐步加以明确。

3. 规划方案的比选性

旅游规划应特别注重发挥地方特色和优势，合理开发利用当地的旅游资源，而旅游资源的开发利用可以形成许多不同方向和目标的旅游产品。旅游规划工作的重点是研究旅游产品、基础设施的空间布局，而这些空间布局都不是惟一的，任何一个功能区域都可以给出多种多样的未来发展蓝图。因此，最后的决策方案是在多方向、多目标、多方案综合比较中筛选出来的。

4. 规划队伍的综合性

过去旅游规划工作主要由建委系统具有空间规划专长的规划人员承担，随着旅游学科深入发展，经济学、历史学、社会学、管理学、地理学、环境学、美学、法学等专业人员也逐步进入旅游规划行列。现在，旅游规划工作组成员通常由旅游地的区域行政负责人和多学科专家共同组成。

(三) 战略性

旅游规划是战略性的规划。

1. 规划的前瞻性

一般旅游规划的期限在 3~5 年、10 年、20 年之间。由于规划期限较长，则要求规划方案有明显的超前性，但又需有近期 3~5 年重点建设项目的规划，使规划方案既能指导近期旅游建设和发展需要，又可保持远近结合，实现永续发展的可能。

2. 规划的宏观性

旅游规划一般从长远和宏观着想制定实现旅游地的整体效益蓝图。规划的重点是旅游地宏观性、全局性、关键性的重大项目，而不是局部的、零碎的项目。

3. 规划指标的独特性和弹性

旅游规划同其他产业规划的根本区别在于有独特的自身代表性指标。如，反映旅游产业发展规模和水平的旅游者数量和旅游经济收入指标；反映旅游产业的社会效益和环境效益的旅游社会容量、旅游设施容量和旅游环境容量，等等。这些独特的特定规划指标，揭示着旅游地的旅游业永续发展目标的实现，必须建立在社会、经济、环境的协调发展基础上。由于旅游发展是一个动态变化过程，而旅游规划的长远性，在旅游地未来发展中往往会出现难以完全预测准确的许多不确定因素，因此在旅游规划中对旅游地的旅游发展方向、目标、结构、布局等的安排只能勾画大体轮廓，规划中提出的发展指标

要有一定的变化幅度和较大的弹性。

4. 规划的长远性

旅游规划是对旅游地建设和发展的战略布署，也是改变旅游地形象、优化旅游环境的重要手段。规划产品和旅游项目，尤其是重大旅游建设项目，一旦实施便难于改变，并发生长久的影响。因此，旅游规划既要考虑旅游地的整体利益，又要兼顾六要素各方面利益；既要考虑旅游地长远利益，又要考虑近期的利益，使旅游地获得最佳的持久发展。

5. 规划实施的可操作性

规划编制依据来源于基础资料的调查研究，而更重要的是规划方案要具有直接指导实践的可操作性。因此，首先在旅游规划中要重视旅游实地的调查研究，找到本区域旅游发展的突破口；其次要充分听取实地工作者和当地居民的意见，充实规划内容，解决实践中的技术性问题；最后则要根据旅游业发展变化趋势，适时调整修改初定的规划方案，做到更强的可操作性。

（四）地域性

地域性也称区域性。

1. 规划内容的地方特色性

世界上各旅游地的经济发展条件、资源、原有基础千差万别，各旅游地未来的发展方向、地域结构、地域特征、产业布局和各种基础设施都会有自己的特殊性和差异性，决定了各旅游地的建设发展蓝图不可能相同。因此，不同旅游地的旅游规划，从工作方案的拟定到最后的规划成果（包括规划图件和规划报告），要因地制宜、扬长避短，反映出本旅游地的特色，不能完全一模一样，依样照搬。

2. 规划范围的完整性

旅游规划是在一定土地地域范围内旅游产品和旅游功能的总体布署，凡是在规划范围内的土地都应包括在规划对象之中并作出相应安排。规划中必须把规划区作为一个密不可分的整体加以考虑，不允许在完整的规划区域上，为不同级别或同一等级不同行政单位开“天窗”，而不考虑如何利用与协调。

二、旅游规划的类型

我国现代旅游业发展的历史不长，目前又无专门的旅游规划组织和队伍，因此不论城市、乡村、山区、海滨等不同旅游地，其层出不穷的旅游规划总类并不统一。根据规划任务和内容的不同，出现的主要规划种类为以下几个。

（一）旅游发展规划

旅游发展规划又可称为旅游战略规划。一般为期限 5 年以上的中长期

划。按照范围划分可分为全国旅游发展规划、跨省级区域旅游发展规划和地方旅游发展规划三个不同级别。旅游发展规划是从宏观、长远的角度,对旅游业在该区域或地区社会经济地位、市场需求和规模、发展目标、发展方向、期限、旅游产品重点开发时序与空间布局、投资效益、政策和措施等重大问题作出明确规定,成为政府部门宏观调控和项目建设的依据。

(二) 旅游总体规划

旅游总体规划是指对某一特定旅游地的旅游业发展作出全面具体的安排。期限一般为 5~10 年,同时可根据需要对旅游地的远景发展作出轮廓性的规划安排。对于旅游地近期的发展和主要建设项目,亦应作出近期建设规划,期限一般为 5 年。与上述旅游发展规划不同的是除发展规划需做的内容外,还要确定旅游用地范围、区域资源的等级、位置、保护范围、保护措施、环境保护目标、环卫系统布局、旅游功能分区布局等方面(详见第六章)。

(三) 旅游详细规划

旅游详细规划按不同要求,可分为控制性详细规划和修建性详细规划二类。

旅游地控制性详细规划,是对占地面积广阔、建设量较大、规划要求较复杂的旅游地或有实际需要的旅游地进行编制的一种规划方式。它是以总体规划为依据,详细规定旅游地内建设用地的各项控制指标和其他规划管理要求,为区内一切开发建设活动提供指导。包括各类不同性质用地界线、适建不适建或有条件允许建设的建筑类型,各地块建筑高度、密度、容积率、绿地率控制指标和建筑体量、尺度、体型、色彩、风格及建筑后退红线、建筑间距、各级道路的红线位置、控制点坐标、标高等要求,还有交通出入口、停车入口方位和停车泊位等。

旅游地修建性详细规划,是对于要建设开发的旅游地或旅游地内某一区域在总体规划或控制性详细规划基础上,需进一步深化和细化时,进行编制的一种规划方式。它用以指导各项建筑和工程设施的设计和施工。旅游地修建性详细规划,除综合现状与建设条件分析、用地布局外,主要包括景观、道路交通、绿地、旅游服务设施、附属设施、工程管线、环保、环境卫生等系统规划设计和竖向规划设计(详见第七章)。

(四) 旅游环境规划

旅游环境规划,是根据旅游地特点按环境要素、规划内容和时间编制具体的污染控制规划和计划或生态保护规划和计划。它通过对旅游地的社会、经济、环境调查与评价,认识环境现状,发现主要环境问题及造成环境污染的主要污染源。以环境战略的目标、策略目标、规划目标等充分体现规划重点,

并用环境质量、旅游环境容量、污染物总量控制、环境管理与环境建设、环境投入及相关社会经济发展等指标体现规划内容。同时，根据社会发展需要和不同区域在环境结构、环境状态和使用功能上的差异，对旅游地的不同区域进行合理的功能分区，尤其是一些敏感区域，可分为重点保护区、一般保护区、污染控制区和重点整治区等。

随后对污染进行编制污染控制规划，对合理配置资源制定符合要求的生态规划，并提出自然保护规划、旅游环境规划实施的措施与条件等（详见第八章）。

（五）旅游基础工程规划

旅游基础工程规划是对旅游地的旅游交通道路、邮电通讯、给水排水和供电能源，以及防洪、防火、抗灾、环保、环卫等工程内容作出系统编制和安排。其中交通应分旅游地外和旅游地内两方面内容。邮电通讯应设有与国际、国内联系的现代通讯设施并包括网络体系。给水排水应包括现状分析、给水排水量预测、水源地选择与配套设施、给水排水系统组织、污染源预测及污水处理工程、工程投资框算等。供电应有供电及能源现状分析、负荷预测、供电电源点和电网规划三项基本内容。

（六）旅游设施规划

旅游设施规划也称旅行游览接待服务设施规划，在城市规划和一些规划中称产业规划。它通过对旅游地的游人与游览设施现状分析、客源分析预测与游人发展规模选择、游览设施配备与直接人口估算、旅游基地组织与相关基础工程、游览设施系统及其环境分析等五个部分的分析研究，对涉及游客的旅行（指旅行社）、游览、饮食、住宿、购物、娱乐和保健及其他八个方面进行合理科学编排（详见第十章）。

除以上列出的 6 种旅游规划种类外，国家建设部 2000 年 1 月 1 日颁布了中华人民共和国国家标准（GB50298—1999）《风景名胜区规划规范》国家旅游局第 12 号令《旅游发展规划管理办法》，国家质量技术监督局发布的 GB/T * * * * —2001《旅游规划通则》（送审稿）较系统地阐述了有关旅游规划规范运作的蓝本。其中《风景名胜区规划规范》中还罗列了《保护培育规划》《风景游赏规划》《典型景观规划》《居民社会调控规划》《经济发展规划》《土地利用协调规划》《分期发展规划》等几种专项旅游规划和具体规划内容。但毕竟旅游发展的历史短暂，许多条文和旅游规范在继续完善与成熟之中。

归纳目前出现的旅游规划种类，引用国家旅游局人事劳动教育司编撰的《旅游规划原理》教材中的分类方法，至少可分为三大类，即以国家社会经济

发展规划、区域社会经济发展规划为主体的“结构规划”，以旅游目的地社会经济发展规划（含城市旅游城镇等）为主体的“总体规划”和以项目可行性研究开发建设计划、项目策划创意为主体的“项目规划”，也即本书的战略规划（发展规划也有称其为概念规划）、总体规划、详细规划（包括各类项目规划）三类（图 1-1 ,表 1-1）。

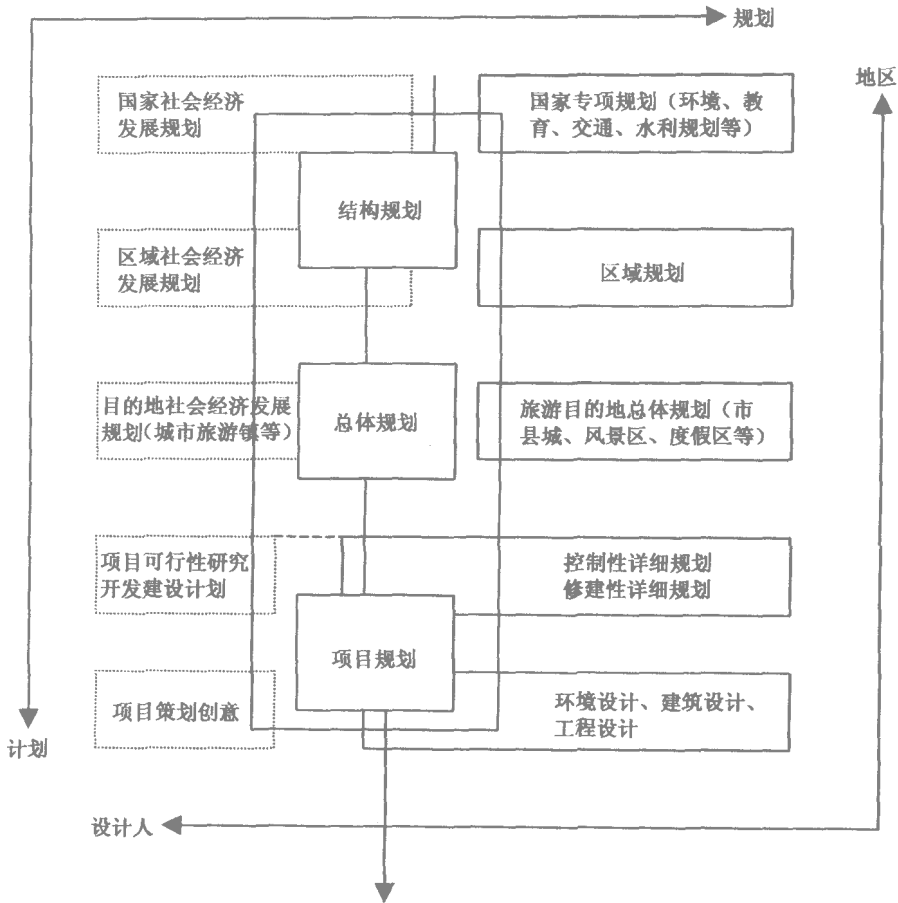


图 1-1 旅游规划的类型

表 1-1 旅游规划的分类

旅游规划的结构 旅游规划的类型		对象、范围		规划过程		主要技术 人员组成	规划整 合关系
		空间层次	图纸比例	主要规 划方法	主要评价 的原则		
区域旅 游结构 规划	如省域“旅 游发展规划 (纲要)”、 “丝绸之路” 规划	区域	一般小于 1:50000	战略 规划	结构性	1. 社会经济类 2. 环境建设类 3. 其他	以社会经 济发展 为主,兼 顾物质 环境建 设及其 发展承 受力
旅游地 域总体 规划	如“旅游度 假区总体规 划”、都市 旅游规划等	旅游 目的地	1:50000~ 1:20000	总体 规划	综合性	1. 环境建设类 2. 社会经济类 3. 工程类 4. 管理类 5. 其他	社会经 济发展 与物质 环境发 展并重
旅游项 目规划	如“滑雪场 详细规划”、 “浦江之夜 旅游规划” 等	项目	1:20000~ 1:500	详细 规划	具体性	1. 环境建设类 2. 社会经济类 3. 工程类 4. 管理类 5. 艺术类 6. 其他	在旅游 学指导 下的旅 游项目 开发规 划或经 营管理 与服务 计划,视 规划项 目的性 质而定

三、旅游规划的审批程序和基本内容

(一) 旅游规划的审批程序

旅游规划是对旅游系统进行宏观调控的一项系统工程工作,也是为实现旅游地发展目标而制定一定时期内的系统性优化行动计划的一个决策过程。

根据国家规定,各级旅游地规划的审批须按以下程序进行(图 1-2)。

(1) 国家级重点旅游地规划。经省、自治区、直辖市人民政府审查后,报国务院审批。

(2) 省级旅游地规划。经市、县人民政府审查后,报省、自治区、直辖市人民政府审批,并向国家主管部门备案。

(3) 市、县级旅游地规划。经市、县主管部门审查后,报市、县人民政府审批,并向省级主管部门备案。

(4) 跨行政区的旅游地规划,由有关人民政府联合审查或上报审批。

(5) 位于城市规划范围内的旅游地规划,若与城市总体规划的审批权限相同,应当纳入城市总体规划,一并上报审批。