

# 土地利用总体规划修编中的旅游用地问题研究

章牧<sup>1,2</sup>, 李月兰<sup>3</sup>

(1.暨南大学 深圳旅游学院, 广东 深圳 518053; 2.广西师范学院 资源与环境科学学院, 广西 南宁 530021;  
3.广西教育学院 旅游与环境学系, 广西 南宁 530023)

关键词: 土地利用总体规划; 修编; 土地供需; 旅游用地; 广西

摘要: 在经济增长驱动下, 旧的土地利用总体规划已经不能适应新形势的发展需要, 旅游用地是影响土地供需关系的重要因素, 需要通过修编规划以解决土地规划中旅游用地的的问题。通过分析旅游用地在广西土地利用规划体系中的地位和作用, 讨论广西旅游用地的需求趋势, 提出将旅游用地纳入土地利用规划修编体系中的建议和对策。

中图分类号: F592.3

文献标识码: A

文章编号: 1002-3240(2006)04-0124-04

## 引言

我国上一轮土地利用总体规划(1997-2010)属于控制性规划, 采用了自上而下的规划方法, 指标层层分解, 平均分配, 建设用地指标不得超过上级规划确定的控制指标, 规划的核心是保护耕地, 严格控制建设用地的增长, 特别是控制建设占用耕地增长。对旅游用地的界定在规划方案中是以复区的形式给予认定的, 旅游用地几乎被忽略了。在规划实施过程中, 规划刚性太强, 回旋余地太小, 建设用地市场需求与规划指标计划分配的矛盾非常突出。因此, 对土地利用总体规划实施修编成为必然, 国土资源部下达的新一轮规划修编注重规划的区域化、社会化、市场化、动态性和实用性, 在总体思路上与上轮规划相比发生了较大变化, 这是规划修编的一个主要动因。此外, 上一轮规划对建设用地增长预测不足, 特别是对建设占用耕地的预测不足, 导致一些地区特别是经济发达地区建设用地供给严重紧缺, 规划到2010年的用地指标中, 建设用地突破规划控制指标已经是普遍的现象。在广西, 上一轮规划的建设用地指标也在新世纪用地量大增的情况几乎用完。规划的修编调研全面展开, 在土地供需形势与预测专题研究工作中, 开始涉及到旅游用地的需求分析。

国外很早就开始了旅游用地研究, Wesley 和

Fesenmaier 讨论了美国许多地方居民对旅游目的地开发持消极态度<sup>[1]</sup>; Hammes 从旅游度假村开发角度, 分析土地市场会受到何种影响并引起土地级差地租的空间格局变化<sup>[2]</sup>。国内近年来对游用地的研究也很多, 有的研究旅游开发与土地资源的关系问题<sup>[3-4]</sup>, 有的专门讨论旅游度假区的土地利用规划<sup>[5]</sup>, 也有关于旅游规划法律问题的研究<sup>[6]</sup>; 范业正则分析了城市规划与旅游规划的关系<sup>[7]</sup>; 与土地利用总体规划联系在一起研究在近年来开始兴起, 左冰分析了土地利用变化的旅游驱动力<sup>[8]</sup>; 梁栋栋等通过对旅游用地的界定, 分析古村落型旅游区的土地利用问题<sup>[9-10]</sup>; 李晓刚等专门研究了土地规划与旅游规划的协调问题<sup>[11]</sup>。

从土地利用角度看, 旅游用地既不属农业用地, 也不属非农业建设用地, 它是出于满足旅游休闲的需要, 由原生的自然景观与人文景观共同组合的可供观赏、游览、娱乐、教育和科考使用的特殊土地。作为一种复区式土地利用类型, 其土地利用特征除了具有原有的功能以外, 同时还具有旅游用地的功能。因为不少生态旅游区都强调环境的原生性, 所以许多旅游用地都具有原来的属性, 如山地、森林、河流水库、旱地及水田等, 它们是旅游区土地利用的重要部分, 是旅游用地的一种类型, 同时也是农用地。但是除了这些不改变自然属性的旅游用地之外, 大量分布在城市和旅游中心区周边的土地势必随着旅游区开发而被征

收稿日期: 2006-03-22; 修订日期: 2006-06-10

基金项目: 广西壮族自治区土地利用总体规划修编调研专题: 广西土地供需形势与对策研究

作者简介: 章牧(1964-), 山东济南人, 理学博士, 教授, 暨南大学深圳旅游学院 GIS 实验室主任, 广西师范学院资源与环境科学学院兼职教授, 主要从事地学、GIS 应用及旅游学等领域研究。

用,即便在其后的开发过程中没有改变土地的本来面目,但是从管理或经营的角度出发,这些土地的利用类型已经从农用转变为非农用途,亦即变成了非农建设用地,就要占用土地利用规划中的建设用地控制指标和农用地转用指标,这时候矛盾就显现出来了。尤其在广西提出建设旅游大省的战略目标后,各地旅游开发形成一股热潮,对土地的需求日益紧迫,基于此,本文围绕广西土地供需形势的专题研究,分析在土地利用总体规划修编背景下的旅游用地问题。

## 1. 旅游用地在土地利用规划体系中的地位和作用

旅游用地之所以得不到重视,与原来的土地利用分类体系有关,在上一轮规划中,对旅游用地的界定十分模糊,造成旅游用地指标不足,说明土地利用规划中对旅游用地缺乏基本的认识;此外,土地利用规划显然小视了旅游用地对提高土地利用附加值的贡献。

### 1.1 旅游用地在土地利用规划体系中的地位

土地利用总体规划有土地管理法作为支撑,不但对城市规划颇有不满,对旅游规划之类部门规划更是等闲视之。从编制土地利用规划之日起,旅游用地就没有被纳入规划的目标中,在上一轮规划的土地利用分类体系中,旅游用地是放在特殊用地类型范围内的。其次,上一轮规划的核心是在确保耕地总量动态平衡和严格控制城市、集镇和村庄用地规模的前提下,统筹安排各类用地。其指导思想就是要严格控制农用地转为建设用地,切实保护耕地。而旅游用地在没有土地利用规划作为保障的情况下,只能由旅游管理部门自行编制旅游规划,将旅游用地规划作为重要组成部分,但是这样的旅游用地配置显然难以得到土地利用总体规划的认同和支持,结果必然是双方在土地上不断发生冲突;第三,原来国土资源部颁布的《土地利用现状调查规程》、《城镇地籍调查规程》只规定了特殊用地、旅游业用地、绿化用地等类似于旅游用地的地类。在2002年出台的《全国土地分类》中也只规定了商业用地、餐饮旅馆业用地、瞻仰景观休闲用地等类似于旅游用地的地类,正是由于缺乏旅游用地的合理界定,所以在旅游开发热潮中旅游目的地或景区规划就将农用地、建设用地乃至未利用地都划入旅游区规划范围之内。鉴于土地利用规划中旅游用地的涵义不清,土地管理部门对旅游部门的用地规划监控和管理也就缺乏相应的依据而变得低效。

### 1.2 旅游用地对提高土地附加值的贡献

纵观世界各国对土地利用的合理规划与利用模式的成功经验,区域土地供需关系中旅游用地也是重要的组成部分,因为在区域经济增长过程中,土地利用中适当加入旅游的因素有助于提高土地的附加值。

根据有关国内外研究成果,可将土地资源价值实现中具有旅游功能内涵的独特属性归纳如下:(1) 原生价值:在土地分类体系中,有一些地类如沙漠、戈壁、喀斯特山区等属于未利用地,也是在土地利用规划中难以开发和转化的地类。但是如果这些地类被划入旅游景区范畴,其价值的原生性就体现出来了,旅游业将其由不可利用或难以利用的地类转化为具有旅游经济价值的用地,无疑使得这些未利用地被赋予了新的价值;(2) 次生价值:目前正在国内兴起的旅游+地产模式是对此类附加价值的最好诠释。纯地产项目如果没有附加旅游功能,土地资源价值甚至价格通过出让、转让、征用或拍卖都是相对固定的;附加旅游功能之后,地产就具备了居住职能与休闲、娱乐职能的融合,延伸了土地利用价值。就广西目前的发展格局看,城市尤其是桂柳邕梧等中心城市的外延扩张不可避免,产业外推成为必然,在寻租机制下附加有旅游功能的地产项目更容易被人看好;(3) 复合价值:旅游用地存在无需改变原有土地利用类型的现象,也就是说许多旅游用地具有双重乃至多重土地利用方式,既可以用作旅游区的景观,也具有自然的生产功能,功能叠加下土地的产出价值也得以提升。

## 2 广西旅游用地需求的趋势分析

将旅游用地纳入土地利用总体规划的框架,需要从土地供需入手,分析影响旅游用地需求的因素,包括政府旅游发展战略驱动的影响、郊区城市化进程的影响、旅游业空间发展格局的影响等。

### 2.1 旅游先行战略驱动土地需求

旅游业涉及到的行业太多,价值链复杂而绵长,所以自发的旅游需求驱动的土地需求是难以得到土地利用总体规划支持的。但是国内大多数省区旅游用地需求的驱动力来自政府和经济增长的驱动,中共中央在十一五规划的建议中提出要“积极发展文化、旅游、社区服务等需求潜力大的产业”,这为十一五期间的旅游业发展创造了良好的政策基调。旅游业是低能耗、高清洁的生态友好型产业,符合十一五经济增长方式转变的要求;旅游业还是服务业中竞争力较强的领域,在扩大内需、增加外汇收入方面具有不可替代的作用。广西属于经济落后地区,居民旅游消费水平尚低,如果提高居民收入得以实现,将为旅游需求提供增量;随着小康社会与和谐社会的推进,居民消费将走上物质消费与服务消费并重的轨道,旅游将是消费升级的主要行业。

广西也是国内较早决定发展旅游业的省区之一。1997年广西区党委、政府联合做出了《关于加快旅游业发展,建设旅游大省的决定》、《关于进一步加快广西旅游产业发展的实施方案》;广西区人大通过了《广西壮族自治区旅游管理条例》,成立了广西旅游产业发展

领导小组,出台了《广西壮族自治区旅游商品开发意见》等相关文件;并先后编制了《广西旅游产业发展总体规划》、《广西旅游产业发展总体规划近期重点实施计划》等系列规划方案。如果与土地利用总体规划的目标年对应的的话,广西旅游业在2010年的目标是:接待国内游客达到7776万人次以上,国内旅游收入超过553亿元人民币,接待入境游客300万人次,旅游外汇收入达到6.5亿美元左右,旅游总收入达到607亿元人民币左右,相当于同期全区GDP的10%以上。

而在广西同期的土地利用总体规划方案中,也已经明确提出了对旅游用地的规划指标,至2010年规划全区以旅游用地为主的特殊用地5万公顷,期内新增用地2.94万公顷。从总体上看,广西在规划期间各类建设新增用地规模控制在23.49万公顷以内,旅游用地占12.52%;在其所在分类中,2010年全区城镇村及工矿用地增至75万公顷,占土地总面积的3.16%;其中城镇用地22万公顷,农村居民点用地40万公顷,独立工矿用地8万公顷,特殊用地(以旅游用地为主)也仅占6.67%,因此,土地利用总体规划不修编的话,要完成自治区政府的旅游大省建设目标,用地将是个大问题。

## 2.2 郊区城市化对旅游用地的需求

近年来随着广西经济增长速度的加快,人民生活水平稳步提高,广西的旅游消费市场大热。但是对于旅游开发商而言,离开城市和人口中心性区域越远,级差地租越低,投资上的资金压力越小;但离开居住地越远,旅游者的旅行成本越大,其出游意愿和实际出游率越低。开发成本与旅游成本之间博弈的结果,最终在城郊适当的位置形成游憩区域。在何彬、王林和钱紫华等人的研究中,可以看到城市边缘旅游区正在逐渐形成和快速发展<sup>[13-15]</sup>。广西部分中心城市居民已经具备了可自由支配的收入和闲暇,具有旅游消费的能力,又有强烈的出游愿望,是一个巨大的潜在客源市场。且城郊边缘区一般具有令人心旷神怡的田园风光、良好的生态环境和开敞的绿色空间,有的间或分布着一些价值不低的旅游资源。周末往城郊边缘区休闲娱乐成为不少都市居民常规性的日程安排。这种趋势在广西许多地方初现端倪,许多旅游企业以及房地产开发商开始进入此新领域。旅游—地产模式就是在城郊边缘旅游区的兴起中发展起来的<sup>[16-17]</sup>。

旅游—地产模式是深圳华侨城率先构思并实践的,通过投资兴建具有独特吸引力、影响力、冲击力的旅游景观,靠旅游业的关联带动作用引来人流,将生地变成旅游熟地和旺地,引起景区附近地产升值,再借势开发地产。华侨城先后建成锦绣中华、中华民俗村、世界之窗、欢乐谷等颇具特色和影响力的主题公园,将过去的荒滩野岭变成具有极高知名度和美誉度的旅游城,为自己创造出区域性旅游资源优势,再以此为依托,开发高质量的旅游主题地产。以旅游造景

起步,创造优美的旅游生态环境,环境带旺地产,地产促进华侨城全面发展。

类似的模式在广西也开始出现,如距南宁市12千米,依托九曲湾温泉资源建设的九曲湾新城项目列入自治区重大建设项目。该项目占地4平方千米,总建筑面积160万平方米,总投资约40亿元人民币,是目前广西最大的房地产项目。建设项目包括标准高尔夫球场、温泉度假区、房地产综合开发区、商业带、旅游休闲娱乐区等。《南宁市土地利用总体规划(1996-2010)》提到了风景旅游区的土地利用问题:“该区为土地利用复区,总面积10000公顷,包括南湖-青秀山景区、武鸣景区(灵水、明秀园等)、伊岭园景区、凤凰湖景区、大明山景区和昆仑关景区”。仅仅考虑到原有的风景区,新的旅游用地项目根本没有体现出来。此外,广西工业重镇柳州也拟建“百里柳江”项目,内容涉及旅游+地产模式,在《百里柳江景观控制概念性规划》中,将对从双冲桥上游湘桂铁路大桥至桂柳高速公路洛维大桥,长约53千米、面积约20平方千米的区域进行概念性规划,对重点市区段两岸的景观实行控制和保护,以体现现代山水城市风貌。但是在《柳州市土地利用总体规划(1996-2010)》中,只是在分类规划目标中提到“城镇村及工矿用地面积由1996年的26669.79公顷增至2010年的33500.0公顷,占土地总面积比重由5.03%提高至6.31%。净增城镇村及工矿用地6830.21公顷,其中特殊用地净增182.69公顷”,与旅游用地相关的特殊用地增长规模过小,编制土地规划时显然没有将旅游用地考虑在内。虽然上述两个范例并非是单纯的旅游用地,它们可以从其他渠道获得建设用地指标。但是如此大型的旅游工程项目,在广西各地将会越来越多,对土地供应而言也会带来极大的压力。

## 2.3 广西现阶段点轴旅游发展模式对土地的需求

在《广西旅游资源整合开发概念性规划》中,明确提出了广西将构筑“一个旅游龙头、两条黄金旅游带、两大旅游集散中心、五大旅游特色、六大旅游品牌、八大旅游区、十条精品旅游线路”的总体旅游发展框架,以实现建设旅游强省的目标。围绕这一战略目标,需要投入大量资金和土地。就广西现阶段的旅游业空间布局看,以旅游龙头、集散中心和旅游区构成了旅游业的核心,而以黄金旅游带和精品线路则构成了广西旅游业的骨架,这种点轴模式是符合广西现阶段经济发展水平的。围绕中心城市和沿交通干线形成的旅游业空间发展格局,旅游用地的需求有不同的利用方式。点状城市区域或旅游中心区内,旅游用地的空间布局可以纳入当地的土地利用总体规划体系,以便在用地指标上得到满足;沿交通干道发展的轴线旅游用地,显然需要通过跨区域合作来实现旅游用地的合理配置和高效利用。但是毋庸讳言,任何一种发展模式,旅游用地的需求量必须要在土地利用总体规划修编

工作中得到重视。

### 3 对策与措施

根据以上旅游用地对土地供需的影响分析,可见广西土地利用格局中旅游用地将是一个重要的组成部分,为了更好的修编广西土地利用总体规划,将旅游用地纳入常规土地供需体系之中,需要制定相应的对策和措施来加以协调。

#### 3.1 政府主导将旅游用地纳入土地利用总体规划体系

在众多项目建设的压力下,大量土地的供应必不可少,以目前土地规划的规定,取得土地使用权要支付大量资金用于土地征用和开发上。但是许多旅游项目大多数土地的原来用途是不用改变的,占用了大量资金却不需要改变实际用途,土地利用率和产出效率提高了,但是资金利用率却大为降低,这不符合旅游业作为经济产业的盈利属性。所以,由政府出面组织和协调旅游用地与土地利用总体规划的关系是十分必要的。另外,由于旅游用地目前尚无切合实际的土地评估手段和评估机构将其推向市场,有的地方将旅游用地以普通土地的价格低价租赁、承包出去,旅游开发商投入成本低,也就不会按最大效益的目标来规划开发,易于产生国有资产的流失。广西已经有桂林市旅游产业发展指导委员会,以之协调旅游用地问题,显然比由国土和旅游部门相互协调要有效得多。

#### 3.2 保障核心旅游区的旅游用地

广西的龙头旅游城市是桂林,还有南宁柳州等区域旅游中心,这些城市的旅游用地应该得到保障。当然旅游区开发必须遵循“合理开发和珍惜每一寸土地”的原则,对土地的利用应在土地利用总体规划的要求下,按照旅游发展的规律,结合本地旅游发展的实际进行。旅游区土地利用应以积极保护生态环境为宗旨,按旅

游区的景观质量要求兼顾居民的生活需要和旅游活动的需求进行合理开发,以实现土地的可持续利用。作为中心旅游城市,南宁、柳州等城市目前旅游资源的改造和开发还有许多工作要做,新增旅游用地不可避免。根据《土地管理法》有关新增建设用地须列入土地利用年度计划的规定,在编制土地利用年度用地计划时,要充分考虑旅游产业的发展需要,预留旅游用地所必须的农用地转用指标,保证旅游用地的需要。

#### 3.3 加快旅游—地产模式在广西的推广

当前国际上流行的旅游+地产模式分为四类:第一类是旅游景点地产,主要是指在旅游区内为游客的旅游活动建造的各种观光、休闲、娱乐性质、非住宿型的建筑物及关联空间;第二类是旅游商务地产,主要指在旅游区内或旅游区旁边提供旅游服务的商店、餐馆、娱乐城等建筑物及关联空间;第三类是旅游度假地产,主要是指为游客或度假者提供的、直接用于旅游休闲度假居住的各种度假型的建筑物及关联空间,如旅游宾馆、度假村、产权酒店以及用于分时度假的时权酒店等等;第四类是旅游住宅地产,主要是指与旅游区高度关联的各类住宅建筑物及关联空间。广西各地市可以根据各自的实际情况,在政府宏观指导下,选择具有地方特色的旅游—地产发展模式,不仅便于在土地利用总体规划体系中纳入旅游用地计划,亦有益于提高土地资源利用质量。

### 4 结语

旅游用地是区域旅游经济活动的重要成分,在广西强调建设旅游强省的战略目标下,旅游用地的需求量很大,传统的土地利用总体规划忽视旅游用地的做法是不妥当的。在规划实施修编的工作中,应该将旅游用地纳入土地利用总体规划体系并制定切合广西实际的用地方案。

#### 参考文献:

- [1] WESLEY SROEHI, DANEIEL R FESENMAIER. Tourism Landuse Conflict in the united States[J]. Annals of tourism research, 1987,15(3):471- 485.
- [2] HAMMES, D L. Resort Development Impact on Labour and Land market [J]. Annals of Tourism Research, 1994,21(5): 729- 744.
- [3] 陈树. 桂林的旅游与土地[J]. 中国土地, 2000,(7):35- 36.
- [4] 钟京涛. 旅游资源开发中的土地问题探讨[J]. 上海土地, 2002,(4):30- 31.
- [5] 刘家明. 旅游度假区土地利用规划[J]. 国外城市规划, 2000,(3):13- 16.
- [6] 于定明. 旅游规划法律问题探析[J]. 旅游学刊, 2004,19(4): 74- 78.
- [7] 范业正. 城市旅游规划与城市规划的关系与协调[J]. 规划师, 2000,16(6):95- 97.
- [8] 左冰. 土地利用变化的旅游驱动力研究[J]. 云南财贸学院学报, 2005,21(5):106- 110.
- [9] 梁栋栋, 陆林. 旅游用地的初步研究[J]. 资源开发与市场, 2005,21(5):462- 464.
- [10] 梁栋栋, 陆林. 古村落型旅游地土地利用的初步研究——世界文化遗产黔县西递案例分析[J]. 经济地理, 2005,25(4):562- 564.
- [11] 李晓刚, 徐梦洁, 欧名豪, 牛星. 土地利用规划与旅游规划协调研究[J]. 资源开发与市场, 2005,21(4):330- 332.
- [12] 何彬. 机遇关注边缘——浅析大型主题活动对城市边缘区发展的影响[J]. 规划师, 2002,(4):77- 79.
- [13] 王林, 张文祥. 浅谈边缘效应与城市边缘地区旅游的开发[J]. 桂林旅游高等专科学校学报, 2003,(1):21- 25.
- [14] 钱紫华, 孟强, 陈晓键. 国内大城市边缘区发展模式[J]. 城市问题, 2005,(6): 11- 15.
- [15] 马秋芳, 黎筱筱. 大型旅游房地产开发: 造景与借景——华侨城与西安曲江新区比较研究[J]. 桂林旅游高等专科学校学报, 2005,16(6):79- 82.
- [16] 刘艳红. 旅游房地产业形成的分蘖理论分析[J]. 生产力研究, 2004,(3): 131- 133.

[责任编辑: 邓祝仁]