

开展全国优秀旅游规划案例遴选的重要意义

□ 吴丰林

8月14日,文化和旅游部办公厅印发《关于开展全国优秀旅游规划案例遴选工作的通知》。至此,自2021年8月24日,文化和旅游部办公厅印发《关于不再开展旅游规划设计单位资质认定和备案工作的通知》,明确不再开展甲级、乙级旅游规划设计单位资质认定和复核工作,备受旅游规划领域关注的“往哪走、怎么走”的问题,算是画了个阶段性句号。此次开展的优秀案例遴选工作对于全国旅游规划工作意义重大,笔者试从三个方面来分析探讨。

一、旅游规划在旅游发展中的重要地位

(一)旅游规划的历程决定了其在旅游发展中的指导地位

有别于国外因旅游发展出现问题才倒逼旅游规划的历程,中国的旅游规划一开始就是先于旅游发展的。1979年,邓小平在“黄山讲话”中提到“发展黄山旅游业,省里要有个规划”。这是国家领导人最先提出的旅游规划问题,也被称作中国旅游规划的起源。此后,国家级旅游发展规划便每隔五年编制一次。伴随着国民经济其他领域的规划建设的发展,旅游专项规划也应运而生:国土规划拉开区域旅游规划序幕、风景名胜区建设推动风景区规划发展、森林公园建设促进生态休闲旅游区规划、度假区发展拉动旅游度假区规划、城市规划和“创优”工程推进城市旅游规划、项目申报制度加强了旅游项目规划。

随着旅游规划在旅游发展中的地位和作用不断显现,国家旅游主管部门开始主动推动旅游规划的规范化、标准化进程。“十五”期间,相继出台了《旅游发展规划管理办法》《旅游规划设计单位资质认定暂行办法》《旅游规划通则》。2013年《中华人民共和国旅游法》颁布实施,明确规定了旅游发展规划的编制主体、规划内容、规划原则、规划衔接、规划评估等方面的要求。从此,旅游规划实现了有法可依,并正式成为国家法定规划,与城乡规划、土地规划、空间规划和环境保护规划等传统规划具有同等法律效力。

(二)旅游发展的时代背景将进一步凸显旅游规划的指导地位

适应大众旅游时代的旅游消费新特征和旅游转型升级内在需要,全域旅游理念应运而生,文化和旅游融合发展成为趋势。尤其是全域旅游的提出,对旅游规划提出了新的要

求。简言之,旅游规划已不能只关注旅游系统本身,必须跳出旅游看旅游,从更广的区域空间和视野来审视旅游发展,旅游规划必须成为“多规合一”的重要组成部分,甚至在某些地区,应处于统领“多规合一”的核心地位。

党的十九大报告明确了我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。旅游是满足人民美好生活需要的主要方式之一,旅游业在解决现阶段社会主要矛盾方面被赋予了新的历史使命:要从供需关系角度,努力丰富美好生活的产品供给和服务质量,努力破解旅游业发展的区域性和结构性不平衡不充分问题。旅游发展,规划先行。旅游发展的时代背景给旅游规划提出了新的要求,也必将进一步凸显旅游规划对旅游发展的指导地位。

二、现阶段旅游规划的主要问题

经过多年的旅游规划实践和探索,旅游规划正逐步走向成熟,但仍存在一些普遍性的问题:战略对策通用化、产业定位虚置化、区域定位空泛化、市场定位板块化、产品开发雷同化、市场促销套路化。近年来,来自以下发展态势的冲击,使旅游规划面临着较大挑战并呈现出新的问题,影响了其对旅游发展的科学指导。其一,专业机构过度商业化而忽略了理论提炼和学术研究,偏离了旅游规划的根本价值指向;其二,全域旅游从发展理念、战略思维和规划方法等方面,对长期以《旅游规划通则》为导向的旅游规划带来了较大挑战;其三,近些年,伴随着旅游市场的持续向好和其他相关领域的发展萎缩,城市规划、建筑设计和景观设计等领域的规划咨询企业和人员纷纷跨界进入旅游规划领域,导致旅游规划编制单位良莠不齐;其四,大数据、遥感等科技发展与旅游规划结合,强烈影响着传统旅游规划的技术流程和规划范式。

在大众旅游新时代、全域旅游新方位背景下,旅游规划在区域旅游发展中的地位和作用日益凸显。但是,现阶段专业机构过度商业化而忽略了理论提炼和学术研究等原因,导致旅游规划呈现出“唯经验”“唯方案”“唯数据”等倾向,已严重制约了其应有的指导作用。

分析现阶段旅游规划现状,主要呈现以下三种类型,旅游规划在实践

中存在的问题也体现其中:

第一类:经验至上,望闻问切。这类规划约占规划市场的70%,主要特点是:严格按照《旅游规划通则》,“资源与市场、定位与目标、产品与项目、形象与营销、保障与措施”等内容一应俱全,但漠视相互之间的逻辑支撑,各部分的观点全靠“拍脑袋”;“老师拉活,学生干”“分工完成,机械组装”。凭经验而来的规划方案,主观和随机性太强,或许符合旅游发展的宏观规律,但未必符合特定区域的旅游发展现实。比如,休闲度假是旅游业发展的整体趋势,但并不适合西部旅游发展刚起步的地区;由旅游来统筹引领社会经济发展是适合发展全域旅游地区的主要做法,但在工业经济发达的地区未必适合;强调政府的主导地位是旅游发展的一般经验,但并不适用于市场主体已高度发达的地区。

第二类:方案至上,暴力规划。这类规划约占规划市场的20%,主要特点是:漠视宏观背景分析和旅游产业发展规律,直奔规划场地、为了规划而规划,片面追求空间美学、机械参照市场趋势,生硬照搬成功案例,一味追求标新立异,“一刀切”“高大上”“全”。为了规划而规划,其规划方案自然就不能因地制宜。比如,在传统村落规划布局宏大的广场;在宗教地区突兀地规划建设高大的玻璃幕墙建筑;漠视区域协同发展,不考虑旅游产业规模和体量,全都按照独立的目的地高标准全要素规划布局旅游项目;不考虑地理要素,一味追求空间美学规划布局庞大的“龙形”“如意形”水系等。

第三类:数据至上,逻辑推演。这类规划约占规划市场的10%,主要特点是:重视旅游数据,挖掘旅游数据所表征的旅游发展逻辑和脉络,通过逻辑推演、自然顺承,设计规划方案。这类规划基于对数据的综合分析,其规划方案往往有的放矢,相对能够科学、高效指导地方旅游发展。但是,在旅游数据失真和片面突出数据重要性时,也容易导致规划方案形而上;同时,规划文本容易出现学术论文化倾向,乙方口中的“逻辑严密”,往往在甲方看来“无所适从”。

三、取消旅游规划资质认定的可能倾向

2021年8月24日,文化和旅游部办公厅印发《关于不再开展旅游规划设计单位资质认定和备案工作的通知》,明确不再开展甲级、乙级旅游

规划设计单位资质认定和复核工作,同时不再受理丙级旅游规划设计单位资质备案工作。

旅游规划资质,是政府对一段时间内旅游规划机构具有的旅游产业规划能力的评估和认可,在旅游产业的发展历史中起到了非常重要的作用。随着“放管服”改革,“多规合一”推进,旅游规划资质评审已经完成其阶段性的历史使命。未来,对编制单位的评价不再以旅游规划资质为前提,而是突出以市场为导向,对旅游规划编制单位的旅游产业专业能力 and 基于国土空间规划及建筑景观设计的综合能力提出了更高的要求。

在停止审批旅游规划资质的这两年,很多招投标项目已经不再要求拥有旅游规划资质,而是对规划编制单位提出了非常明确的业绩和专业人才要求,其所对应的条件,往往还高于原来旅游规划资质的审批条件。

旅游规划资质在招投标过程中毕竟可以作为一个“门槛条件”,当门槛取消,两个明显倾向值得关注。

一是规划编制单位无序,影响规划质量。没有资质的约束,不同类型、不同规模、不同档次的规划编制单位全部涌入旅游规划市场,构建“甲乙双方”利益纽带,会造成规划质量的整体下降。在地方文化和旅游主管部门尚未具备理性辨识能力的情况下,如何选择有质量保障的规划编制单位,是抛给各规划委托方的难题。

二是规划基础研究弱化,以策划代替规划的倾向加剧。没了规划资质的约束,会出现“规划不可控、不可预知”的预期,于是,干脆不做规划,做策划。旅游策划往往缺少扎实的基础分析,以天马行空的创意见长,如果以策划代替规划,长此以往,会造成旅游规划整体趋于“假大空”,制约落地实施,造成财政经费的浪费,并最终制约其对产业发展的指导作用。

综上所述,从旅游规划在旅游发展中的重要地位、现阶段旅游规划的主要问题,以及取消旅游规划资质认定后的可能倾向等角度综合分析,是时候按照“放管结合、优化服务”的要求,选择一种创新的工作方式来引导旅游规划行业提升旅游规划质量,推动旅游规划标准化、规范化建设了。全国优秀旅游规划案例遴选当此背景而开展,可谓正当其时。

(作者单位:中国旅游研究院规划与休闲研究所)

近年来,黑龙江省伊春市全力推进“生态立市、旅游强市”战略,打造中国全域旅游最佳目的地、康养旅游目的地。伊春特有的森林资源禀赋,让近年来在国际上备受关注的森林生态旅游与康养专业结合成为可能,通过森林生态游为游客提供身心愉悦的康养体验,通过林都特有的北药及食物调节身心,伊春达成了全新的康养旅游模式。

一、发展现状

(一)自然资源条件十分优越

伊春市是一座森林资源型城市,森林覆盖率达83.8%,居全国地级以上城市第一位,拥有400万公顷广袤浩瀚的山川林海,穿行于山坳林间的700多条天然河流,素有“中国林都”“红松故乡”“恐龙家园”之美誉。夏季平均气温22℃,气候凉爽,平均风速2—4m/s,有利于旅游者身体散热,体感舒适度高,是一座夏季不用空调的城市,温度和湿度与国内主要避暑旅游地相比具有明显优势。伊春海拔300—1500m之间,大部分属于人体对大气压感觉最佳高程,空气清新洁净富氧,全年优良空气天数达95%以上,森林中每立方厘米空气的负氧离子含量峰值高达2.7万个,堪称“天然大氧吧”。2021年,伊春下辖的10个县(区、市)全部通过中国气象协会认定,成为全国第三个、北方第一个地市级康养大城市,这张新名片赋予伊春康养旅游更大的吸引力和美誉度。

东北林业大学的普查显示,伊春市各层次旅游资源共有8个主类,达到国家标准值的100%;26个亚类,达到国家标准值的83.87%;资源实体总数为338处,分属于70个基本类型,占国家标准中全部155种类型的47.09%。在小兴安岭400万公顷的林海中,孕育着红松、云杉等珍贵植物1390多种,熊、鹿等野生动物54等野生中草药300多种;松子、黑木耳等山特产品、绿色食品享誉国内外,得天独厚的自然资源条件彰显着森林的生态康养价值和生态服务价值。

(二)发展中面临的问题

市场吸引力不够。作为近些年产业转型的边境城市,伊春市森林康养旅游起步较晚,产业模式仍停留在森林景观旅游和林下经济方面,对于森林养生和康复治疗等方面作用认知不足,导致目前森林康养旅游基础不足,吸引力不够,森林康养旅游产业和产品投入不足。

产品同质化严重。森林康养旅游产业属于重资产,典型特征是投资规模大、回报见效慢,这也导致社会资本以观望居多,使伊春市并没有形成与自身资源相匹配的旅游经济链条,旅游资源利用同质化严重,缺乏高质量的产品和服务供给。

人才供给失衡。森林康养旅游涉及休闲、康养、运动、养生等多方面专业知识,伊春市旅游产业大部分从业人员来自森工企业,缺乏护理学、医学等相关专业知识,专业人才供给不足。此外,行业标准体系不完善、管理技术不成熟等因素也制约了本地森林康养旅游产业的发展。

二、主要做法

(一)大力夯实发展基础

围绕“生态立市、旅游强市”发展战略,伊春市在文旅产业的发展思路、基础条件、资源特色、政策引导等方面做了大量的研讨,对于基础设施建设等短板逐年加大资金投入,取得了一定的成绩,目前,伊春市拥有国家全域旅游示范区1家;A级景区30家,其中5A级景区1家,4A级景区11家;国家4C级汽车营地1家;省4S级滑雪场2家,省1S级滑雪场1家;省级旅游度假区6家;国家级乡村旅游重点镇(乡)1家,国家级乡村旅游重点村6家,省级乡村旅游重点镇(乡)2家,省级乡村旅游重点村14家。“伊春·森林里的家漫步乡村一日游”“生态伊春·美丽乡村”两条线路入选全国“体验脱壳成就·助力乡村振兴”学习体验线路和“建党百年红色旅游百条精品线路”。“漫步自然,驰骋伊春”森林深呼吸之旅”旅游线路入选文化和旅游部2023年“乡村四时好风光”全国乡村旅游精品线路。2023年,五营国家森林公园积极开展国家5A级景区创建工作。

交通设施方面,伊春至哈尔滨高铁已于2021年开工建设,预计2025将建成通车,届时伊春将融入哈尔滨“一个半小时生活圈”和全国高铁旅游网;林都机场于2021年完成了改扩建并投入使用,已经开通了伊春至北京、上海、广州的航线,实现了与华北、华东等国内重点旅游消费市场的精准对接,进出伊春的航空运力得到显著提升;200多公里的伊嘉公路已完成高等级公路的升级改造,建设了11条旅游公路,主干道和通景公路快捷畅通,随着“林都号”列车、航班的通航,“快进慢游”的旅游交通体系日趋完善。

(二)大力推进产业融合

自2019年伊春市成功承办黑龙江省第二届旅游产业发展大会以来,围绕

伊春探索特色发展之路

□ 杨新臣

“吃住行游购娱”布局了一批林居民宿、汽车营地、研学基地等新产品新业态,产业体系更加完整健全。推进“旅游+交通”,紧跟自驾游快速发展的大趋势,对伊春北部森林风景观光廊道进行了提升,打造文旅深度融合的五营和汤旺河汽车营地。推进“旅游+民俗”,打造上甘岭溪水民宿集群、五营“自在香里”田园综合体、铁力年丰乡长山村等乡村民俗旅游产品。推进“旅游+研学”,推出带岭禾唐爱国主义研学实践教育基地、永达木艺研学基地等具有林区特色的研学旅游产品。推进“旅游+体育”,举办了森林马拉松、森林冰雪微马、森林步道骑行等特色赛事,开发了具有林区特色的森林铁人三项、野奢雪具等运动性产品。推进“旅游+演艺”,利用上甘岭溪水公园老钱柜抗联遗址和景区地势环境,推出了密林行军、真人CS、行军锅做饭等寓教于景、寓娱于行的“重走抗联路线、赓续革命精神”红色文化体验产品。嘉荫推出的“嘉宴”品牌,充分利用“三花五罗十八子”等地产特色食品,为游客提供健康食品新选择。综合一批体验性、参与性强的旅游产品,给游客以全新体验,给产业以强劲拉动,给市场以丰富填充,成为新亮点。

(三)打造一批森林康养旅游试点

利用空气洁净富氧、森林覆盖率高等优势,积极开发桃山森林冰雪玉温泉、九峰山养心谷、西岭森林旅游度假区等休闲康养度假区,推进重点景区积极开发康养养生旅游项目。桃山森林冰雪玉温泉获批成为第一批国家中医药健康旅游示范基地创建单位;五营国家森林公园、上甘岭溪水国家森林公园、茅兰沟国家森林公园等7家景区被黑龙江省文化和旅游厅推荐为森林康养旅游目的地。九峰山养心谷被确定为省级中医药健康旅游示范基地。汤旺河今生康健中医药健康旅游园区被确定为省级中医药健康旅游培育基地。

三、2023年发展重心

(一)着重打造康养旅游项目
推进九峰山养心谷、和顺堂中医馆等康养旅游项目建设,改扩建中医养生馆,新建自然教育馆、森林木屋项目。溪水康养小镇新建泡泡屋、野奢帐篷酒店,提高康养基础设施体验度。借鉴发达地区成功经验,制定《伊春市加快推动民宿高质量发展的实施方案》。

(二)积极撬热康养旅游市场
推进伊春市旅游协会与广州广之旅签订《关于建立“引客入伊”互推互惠战略合作框架协议》,与茂名国旅、茂名旅游协会签订《万人游伊春团队合作框架协议》《伊春茂名旅游协会战略合作框架协议》,进一步深入开发南方客源市场。推进“铁路+旅游”融合发展的新业态,6月18日,全省首趟豪华旅游专列“林都号”开通运行。为保障伊春市康养旅游产业高质量发展,7月,印发《伊春市支持生态康养旅游产业发展若干政策措施》。

(三)强化康养旅游产品供给
充分发挥夏季旅游资源优势,创新谋划“森态避暑”“森林康养”“森林自驾”“亲子研学”四大旅游产品和七条夏季旅游线路,完善市场供给,丰富游客体验。举办第三届“神州龙”杯嘉宴烹饪大赛、乌翠区第四届青岛啤酒节、铁力区域旅游文化节等20余项文旅活动,确定了喀秋莎主题专场、周末游龙江专列、广州伊春直飞团等多项合作计划。成功举办“上合组织”成员国青少年夏令营暨“上合小记者”系列活动、“中国冰壶联赛”(伊春站)、“美好中国行·旅拍夏日龙江”走进伊春采风活动、“走进伊春”大型文艺演出、“放情林都 共话友谊”中俄友好交流月巡演等文体活动,丰富康养旅游产品线。

(作者单位:黑龙江省伊春市政府)

完善产品体系 满足退休人员避暑康养需求

□ 王嵘山

做好顶层设计。

一是各部委联合出台专项发展计划。建议推动发展露营旅游休闲工作一样,由国家各相关部门在充分调研论证基础上,联合提出加强避暑康养发展的专门意见。明确发展的基本原则、重点任务、组织保障等。从而统一认识,引起重视,形成避暑康养体系化、科学化发展路径。

二是制定全国避暑旅游产业发展规划。明确重点加强避暑康养体系建设具体意见。

三是全国统筹利用“凉”资源。借鉴国内外经验,研究制定全国避暑康养区评定办法。利用好国家东南沿海发达地区支援东北和西部地区相关政策,合理利用东西方、南北方旅游“凉”资源差异,产品和客源异地配置,并给予相应鼓励政策措施。

二、重点地区强化责任

具有优良“凉”资源的省份是避暑康养工作主要承载区。应根据避暑康养特点,各有侧重抓落实。

东北、西北、西南等省份远离避暑市场消费主体,在建设避暑康养产品体系中,需高度关注异地客人的需求,特别是注重研究避暑人群的消费能力,有序规划建设包容性强的产品,提高避暑产品供给的有效性、可行性。

华北、中南和中部省份,本身就是避暑客源地,需要在增加产品总量上下功夫。规划策划领先,典型市场引路,根据本地区实际,既在创建省选、国家级度假区中重点考虑避暑康养产品,更要对“凉”资源好的县区集中力量多布局规划建设不同层次

的避暑康养产品,并加大资金支持和宣传营销力度。

大力鼓励有“凉”资源的各高山型景区、草原型景区,通过改扩建,增加避暑康养业务。

三、加强专业性服务指导

一是加强文旅、信息、气象和卫健部门横向协作合作,多提供专业权威服务。发挥专业科研力量,为避暑康养赋能增值。国家和省市相关部门,要编制全国避暑康养指南和各地避暑指数。及时发布权威的避暑地区和企业服务信息,为大众提供各种有效的避暑康养专业指导和服务。例如,由中国旅游研究院和中国气象局公共气象服务中心等单位联合发布的《全国避暑旅游发展报告》等专题报告,就很有价值和导向作用。类似这样的活动,需要政府和相关专业机构更多更好地组织,并长期坚持。

二是文旅和气象部门共同做好气候数据记录,学会用数据宣传营销。优质的避暑环境气候既靠人的主观感觉,更靠长久的科学观测数据,应鼓励避暑地区(点)建立自己的气象观测台站,详细记载当地的温度、湿度、含氧量等,并对绿化率、水质等进行连续监测,不断提高避暑康养科技专业化水平。

四、在凉爽地多建乡村避暑民宿

避暑康养的特点是夏季需求量大,但经营时间短,全年只有6至10月份不到5个月有效经营期,其他营收极少,短期收益虽高但难以摊全年经营成本。这导致暑期各类度假酒店及相关接待单位价格升高,只有

中高收入人士及短期旅游者能负担得起,其他大量中低收入者难以享用。因此,加强避暑康养产品建设,目前不宜采取集中式、大规模投资发展的模式,发展乡村避暑民宿或许是一种可行的方式。一是可以极低成本建成大量避暑场所。主要采用乡村农民闲置宅基地或空闲农用房改扩建而成,或用其他多种农村土地房屋流转经营而成。二是自主独立经营,可以降低低经营成本。经营管理者主要是经过再培训的原家庭成员。有需求时,从事避暑康养接待工作,其他时间可务工或外出务工。三是采取住宿和一日三餐全包制,真正使消费者食宿无忧、避暑度假。一些地方的价格为每人每天住宿费120元(如住宿一月以上为100元),这样,避暑民宿就可以接待月消费低至3000元左右的避暑客人。而目前生活在夏季高温地区的退休人员有1亿多,避暑愿望很高,其中约3000万至4000万人有能力去参加一个月花费4000元左右的避暑康养活动,发展乡村避暑民宿,既可以使他们在民宿中享受避暑康养生活,又可以使避暑民宿获得连续收入,同时康养客人的黏性强,可积累大量的固定客源。

发展乡村避暑民宿应坚持三条原则。一是让当地村民得实惠,这应是根本原则。二是坚持小而精,有序理性建设。当前不宜大规模建设,应以民宅改造成民宿为重点。三是坚持永续发展原则,高度重视环境保护和环境容量,全力避免过度开发建设导致能源供给不足,以及产生大量污水、垃圾不能消纳而造成的乡村污染等问题。