

基于红色旅游的国土空间规划层级传导 与冲突协调研究

牛彦合¹, 焦胜¹, 夏依宁^{1,2}, 唐少珍¹, 唐曦¹,
张璐微¹, 韩宗伟^{1,3}

(1. 湖南大学建筑学院, 长沙 410082; 2. 湖南省自然资源厅, 长沙 410004;

3. 铜仁学院旅游与地理系, 铜仁 554300)

摘要: 以跨行政区域线状分布且多与自然资源相伴而生的红色旅游资源为切入点, 针对区域红色旅游与国土空间规划拟合错位、红色旅游与三条控制线相互交织等问题, 围绕国土空间规划层级传导和冲突协调展开探讨; 以纵横传导双向引擎的方式构建多层次有传导的红色旅游空间体系, 从而打破红色旅游区域协调和用地管制的问题; 科学合理地协调红色旅游与三条控制线的冲突, 当红色旅游与生态保护红线和永久基本农田红线冲突时应强调在保护中发展, 在城镇开发边界内的红色文化资源应强调在发展中保护。本文旨在为红色旅游在国土空间规划体系下探索一条高质量发展路径, 同时提高国土空间规划编制和三条控制线划定的科学性和可操作性。

关键词: 红色旅游; 国土空间规划; 层级传导; 冲突协调; 开发与保护

国土空间规划体系是新时代背景下对建立我国覆盖全域空间规划做出的系统安排, 是国土空间及资源管理的全面统筹, 是完善和加强国土空间资源开发和保护的顶层设计。建构“五级三类”空间规划体系战略性顶层设计、强化三条控制线管控机制, 势必会对跨多个行政区域线状分布、多与自然生态资源相伴而生的红色旅游资源产生重大影响。红色旅游资源作为历史文化资源的一种, 一方面, 将其纳入国土空间规划分级分类谋划红色旅游发展框架, 明确规划传导机制, 是解决红色旅游区域协调、加强红色基因文脉传承的重大机遇, 对历史文化保护红线和历史文化保护空间的划定具有参考意义; 另一方面, 在三条控制线严格管控的前提下, 红色文化资源开发保护用地与三条控制线因相互交织而存在局部冲突, 是红色旅游发展面临的现实问题。因此, 在新时代背景下, 提升国土空间规划编制的科学性和可操作性的同时实现红色旅游高质量发展, 亟需以红色旅游为切入点对国土空间规划的层级传导和冲突协调进行研究。

新时代国土空间规划要更加强调“国土”, 立足特定区域、特定时期的文禀赋优化空间开发和保护^[1]。以往区域红色旅游发展的关注点主要集中在区域红色旅游协同发展模式、协同机制、开发对策等方面^[2-5], 在原先的规划体系中旅游规划分为旅游发展规划(全国、区域和地方)和旅游区规划(总体规划和详细规划)两种类型, 缺乏对不同层级

收稿日期: 2021-05-06; 修订日期: 2021-08-12

基金项目: 国家重点研发计划项目(2019YFD1101300); 湖南省重点研发计划项目(2019SK2101, 2020SK2095)

作者简介: 牛彦合(1992-), 女, 河南郑州人, 博士研究生, 研究方向为国土空间规划、城市生态环境及城乡人居环境可持续发展。E-mail: 997331489@qq.com

通讯作者: 焦胜(1973-), 男, 湖南长沙人, 博士, 教授, 博士生导师, 研究方向为生态城市规划、城乡人居环境可持续发展及绿色建筑。E-mail: jiaosheng2008@163.com

和不同空间尺度的考量,很难解决跨区域发展的问题^[6],且旅游规划常与其他法定规划等内容重叠冲突。《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》(以下简称《若干意见》)中提出了实现多规合一、整体谋划国土空间开发格局,建立了“五级三类”国土空间规划体系^[7]。在新时代背景下,学者多从旅游资源的角度探讨其在国土空间规划新时代的发展路径,如加强国土空间规划与旅游资源关系及协调发展研究^[8],以及旅游规划关于规划理念、编制思路、规划内容、技术路线、规划方式和规划技术的转型等^[9],鲜有对红色文化资源与国土空间规划体系的研究。机构改革解决了横向平级政府之间规划交叉重叠的问题,但缺少纵向不同层级政府权力的界定和不同层级规划的谋划^[9],尤其缺少对涉及到多个行政区如长征国家文化公园的红色文化资源在空间规划体系中如何进行用途管制方面的探索。目前对旅游用地的研究侧重时空演变^[10]、管理学^[11]和旅游用地分类^[12-14]等方面,缺少对用地功能与利用的探索^[15],而且红色旅游用地基本为以遗址遗迹、文物、烈士陵园、博物馆、纪念馆和展览馆等为载体的建设用地^[16],其与生态等非建设用地矛盾突出,对红色旅游发展具有一定的限制。《关于在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的指导意见》(以下简称《指导意见》)提出以三条控制线为基础的国土空间用途管制,其核心内容是管控与协调优化建设空间的开发行为和非建设空间的保护行为^[17]。《指导意见》执行之后,国内多地面临着多种矛盾冲突,严格的红线管理制度无法发挥自然保护地的经济效益、生态价值和社会效益。《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见》明确了生态系统保护的新体制新机制^[18],目前国家公园试点工作相继完成,实施最严格保护,强调旅游资源保护弱化了其利用^[19]。在严格的三线管控制度下,已有学者意识到生态保护红线的划定无疑在空间上框定了红色旅游发展的界限^[20],并提出协调文化资源保护与冲突是当前自然保护地划定亟待解决的关键问题之一^[21]。同时红色文化资源作为历史文化资源的一部分,也有学者提出应把文化优先置于与生态优先同样重要的位置、在国土空间规划中划定历史文化保护空间^[22]。但研究时效性不高,视野不够开阔,缺少对平衡生态保护、文化资源保护与旅游开发三者关系的分析,也缺少在生态保护红线和永久基本农田红线刚性管控的环境下如何对资源开发利用、在城镇开发边界内城市高强度开发环境下如何对资源保护和发展的探讨。

新发展阶段要求建立全国统一、科学高效的国土空间规划体系,要求强化底线约束,将三条控制线作为不可逾越的红线,而实际国土空间规划编制和三条控制线划定的科学性一直在探讨阶段,红色旅游要想高质量发展必须在国土空间规划的视角下解决其区域协调、用地保障以及矛盾冲突等问题。同时,红色旅游对国土空间开发保护格局的构建起到了反馈和优化的作用,两者相互协调相互促进。为此,本文通过解析国土空间规划新时代下红色旅游面临的机遇和问题,探讨基于红色旅游的国土空间规划层级传导机制和红色旅游与三条控制线的冲突协调机制,以期在生态文明战略背景下为谋划新时代国土空间开发保护格局、实现红色旅游高质量发展提供借鉴和启示。

1 国土空间规划引领下红色旅游发展机遇与困境

1.1 红色旅游跨界协调发展与用途管制的机遇

《全国红色旅游发展规划纲要》将中国近现代革命和社会主义建设过程中发生的以爱国主义和革命精神为主题的重大事件等纳入红色旅游范畴之中^[23],由于革命事迹在特

定的地理空间中发生,有特定的活动轨迹,因此红色文化资源多呈跨行政区域线状分布的特征。例如,长征涉及江西、湖南、四川、贵州、陕西、甘肃等15个地区,线路总长六万五千余华里,沿线具有一系列反映长征人文地理背景的物质和非物质遗产,涉及众多红色旅游经典景区、文物保护单位等资源。在省级层面,如湖南长征线路主要以红一、红二方面军为主,经过郴州、永州、怀化、张家界等市,沿线共有红色旅游资源近110个。由此红色旅游一般是跨省和跨市(县)的区域旅游,跨行政区发展必然会造成一些弊端:各地红色旅游发展各自为政,政府对本地资源的重复开发建设形成浪费性竞争^[24],保护与开发的标准不统一,区域红色旅游形象不协调等。以长征国家文化公园为例,跨区域开发与保护长征文化资源该如何评判、跨区域的旅游资源该如何整合和统筹、红色旅游相关建设用地指标该如何分配、行政区交界处红色旅游资源如何布局和落地都需要统一标准。

国土空间规划是各类国土资源开发保护建设活动的基本依据,今后所有新增和存量建设用地都要纳入国土空间规划统一管理,并以真实有效的项目落地作为配置计划的依据^[25]。由于发展红色旅游具有较高的社会意义和教育意义^[26],与其他旅游地相比,红色旅游在资金、管理和用地指标等方面均受到国家政策的大力扶持;同时,新时代背景下供地方式从“块状供地”向“点状供地”的转变破解了旅游用地落地的难题^[13,27],也契合了红色旅游资源呈线性、点状分布的特征,因此纳入新时代国土空间规划体系是对红色旅游区域协调发展和用途管制的重大机遇。一方面,将红色旅游开发的框架与国土空间规划体系进行衔接,针对重大革命事件的活动轨迹,优化红色文化空间开发和保护,能够保证红色旅游景点及其附属设施的用地落实并实施国土空间的用途管制;另一方面,通过自上而下的空间规划体系与政府干预融合,以顶层设计和目标传导等方式并依赖政府之间的协作,从点状资源保护与开发向区域性资源保护与开发空间体系发展,横向促进政府间的空间协调和跨行政区域主体多元化,纵向协调涉及国家、省、市县、乡镇不同层级的利益关系,以达到消除红色旅游跨行政区划的障碍因素、改善区域红色旅游发展环境的目的。

1.2 红色旅游面临开发与利用协调冲突的困境

我国红色革命多与农村相关,红色文化资源与生态、耕地等自然资源相伴而生^[28],在当下红色旅游全面发展和自然保护地绿色发展并存的时期,旅游开发与生态保护之间的冲突愈演愈烈^[20]。红色旅游先后经历了萌芽、初步发展、综合发展到全面发展的阶段^[29],而自然保护地的开发与利用先后经历了以抢救性保护为主、多类型保护与利用并举、市场化导向的旅游资源高强度开发到绿色发展的阶段(图1)。在新一轮国土空间规划中,自然保护地统一划入了三条控制线中地位最优先的生态保护红线,在实行严格管控时往往与红色文化资源的开发利用存在矛盾冲突。湖南是湘赣边红色根据地的代表省份之一,拥有丰沃的红色文化资源,是中国共产党早期领导人和先烈革命活动地,被誉为“红色摇篮、伟人故里”,具有研究的代表性和典型性。其长征线路涉及的红色旅游资源已纳入长征国家文化公园进行开发,但线状长征线路与点状长征红色文化资源与湖南自然保护地均有空间重叠,并存在13个冲突点(图2)。同样,红色文化资源存在于耕地的情况也较为常见。而旅游业的发展需要基础设施及配套用地支撑,这些用地势必会挤占被严格管控的生态和耕地资源^[13],制约着红色旅游的发展。因此,如何在严格底线约束的情况下对红色文化资源进行开发与利用,是红色旅游面临的重要困境之一。

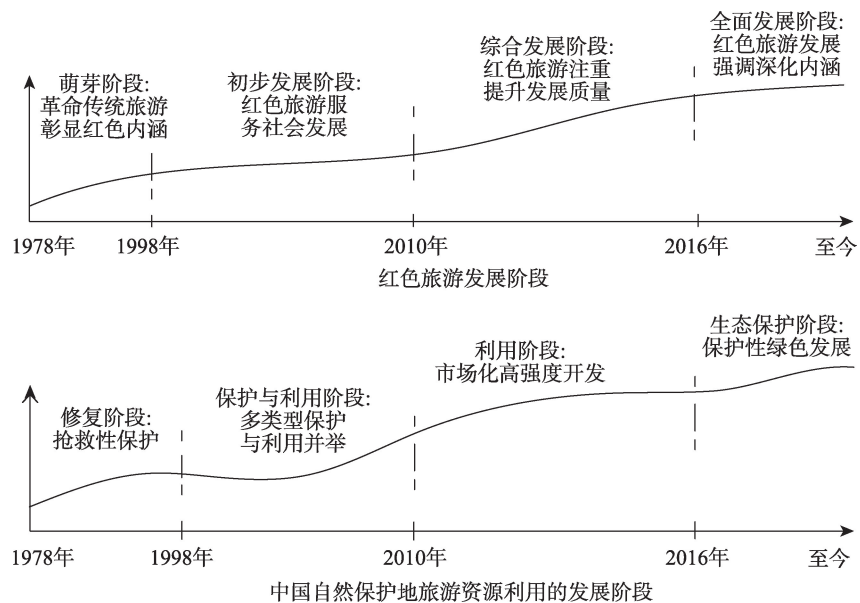
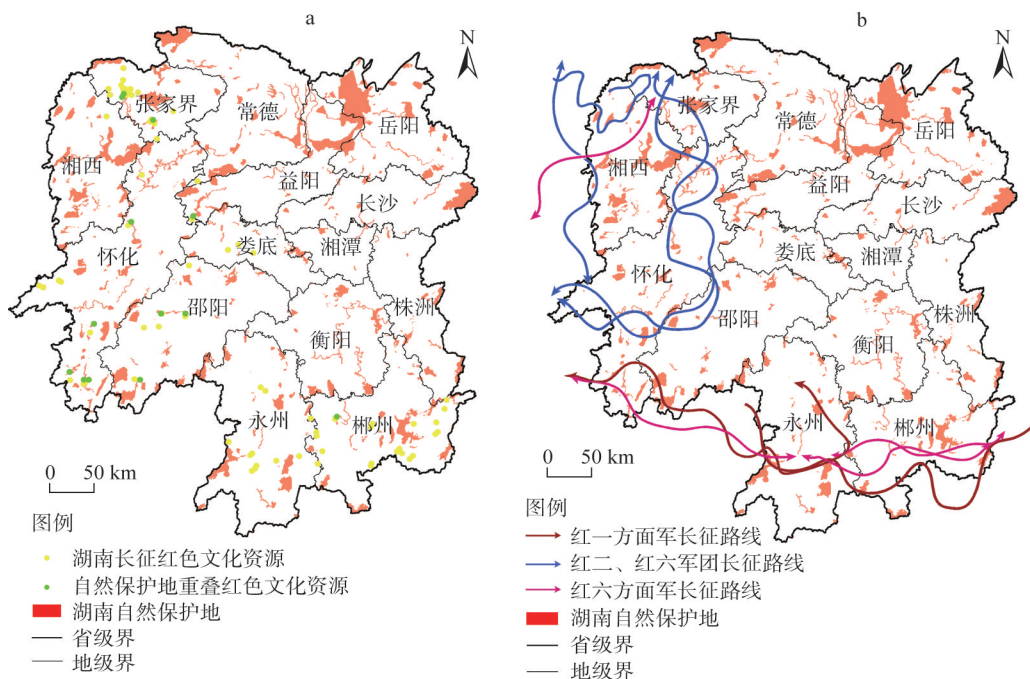


图1 红色旅游与自然保护地的发展阶段^[14]
Fig. 1 The development stages of red tourism and nature reserves



注：湖南省自然保护地的资料来源于湖南生态保护研究专题，但各类保护地边界资料不全，实际自然保护地相比图上较多。

图2 湖南自然保护地与点状长征红色文化资源、线状长征线路的空间分布重叠图
Fig. 2 Overlapping map of the spatial distribution of natural reserves in Hunan province, the "dot-shaped" Long March red cultural resources, and the "linear" Long March route

同时，红色文化资源作为历史文化资源的一种，城镇化进程加速对其保护工作带来了冲击和挑战，建设与保护的矛盾突出，主要体现在城市开发对红色文化资源的侵占与破坏、商业化对红色文化资源的过度利用等方面。国土空间规划提出划定三区三线，相比之下对历史文化空间建设问题和历史文化保护底线划定问题并没有得到足够的重视，对于处在城镇开发边界内的红色旅游资源如何平衡开发与保护的关系，在国土空间规划体系成立的大背景下仍没有底线约束，也无法通过“积极保护、整体创造”的思想对红色文化旅游资源通过遗产保护与旅游发展在空间形态上整体连接与呈现^[30]。

2 基于红色旅游的国土空间规划层级传导

2.1 红色旅游纳入国土空间规划的分级分类谋划

现行国土空间规划体系以“纵向到底”和“横向到边”为目标，贯穿从宏观到微观的多个层次^[31]。其中，全国国土空间规划应当贯彻国家重大战略和落实重大方针，提出全国国土空间开发的战略目标；省级国土空间规划是对国家重大战略作出的空间响应，统筹和综合平衡多层面的空间需求，为省域范围内国土空间作出统筹安排^[32]；市县和乡镇层面国土空间规划是对省域国土空间规划的具体落实，以结构引导与底线管控为编制重点，对该行政区内各项开发建设活动作出具体安排。

红色旅游发展的逻辑框架应当与“五级三类”国土空间规划体系实现联动，以协调区域性红色旅游的保护与开发、协同与管控（图3）。其中，全国空间规划侧重战略性和指引性，红色旅游的发展需要挖掘并统筹划定国家尺度红色旅游文化遗产带和旅游区^[33]，形成“线”与“面”相结合的总体格局，以紧跟国家文化强国战略的总体目标；省级国土空间规划侧重协调性，结合红色文化资源多尺度、跨区域流动的空间特征，红色旅游的发展往往需要在此层面协调跨行政单元资源开发的问题，实现红色旅游成片、连线整体开发与保护，弱化行政边界约束，强调区域红色旅游资源底线保护和协同管控；市县国土空间规划侧重实施性，发挥部署安排红色旅游项目以及支撑配套设施的作用；乡镇国土空间规划以落实上级规划为主。结合红色旅游实际情况可在国家、省和县层级单独编制红色旅游专项规划，亦可在旅游产业专项规划中进行编制，对体现红色文化资源

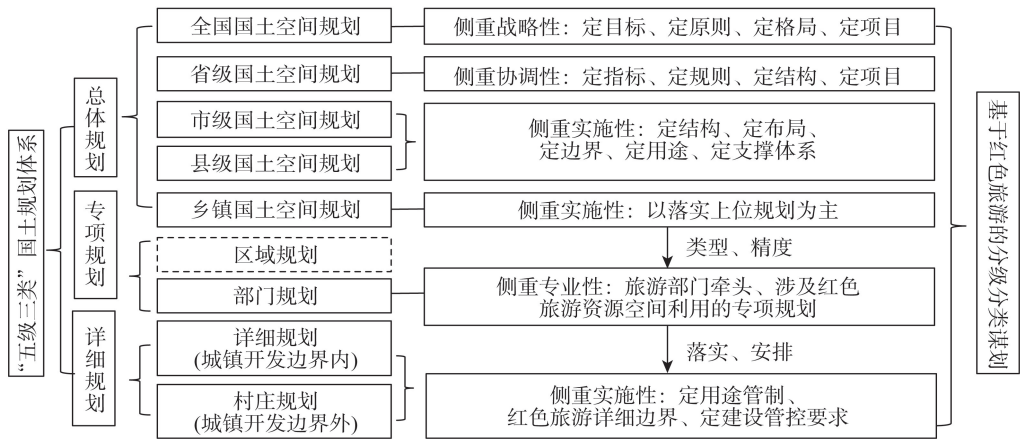


图3 红色旅游纳入“五级三类”国土空间规划联动体系

Fig. 3 Red tourism included in the "five-level and three-category" land and space planning linkage system

开发与保护的空間利用作出专门安排,并结合红色旅游特点给予创新,为红色旅游提供可适应的弹性框架;控制性详细规划是总体规划意图的落实,作为用途管制、建设管制的审批依据,应能够直接指导红色旅游项目的规划管理。因此,各个层级和类型的规划都需包含红色文化资源的开发保护,红色旅游项目的用途管制、指标控制和建设引导等内容,以进行分层次有传导的系统性构建红色旅游空间体系。

2.2 纵向传导为红色旅游的区域协调管控提供保障

国土空间规划应当在纵向上厘清各级政府权责边界,明晰各级规划管控要素^[34]。国土空间规划体系从宏观到微观自上而下的传导内容主要包括非空间性和空间性要素两大类:非空间性要素包括战略策略、目标指标和资源名录等,空间性要素包括规模结构、空间布局 and 空间形态等,并兼顾刚性管控和弹性指引两方面的要求。针对区域型红色旅游尚处于探索阶段的问题,基于红色旅游视角重点对“国家—省—市县”三级空间规划传导进行解读(图4),以纵向传导的方式为红色旅游区域协调管控和红色旅游项目实施提供保障。

全国国土空间规划不仅要提出全国红色旅游的发展战略和目标指标,明晰红色文化资源保护与开发的总体原则、省际红色旅游协调的具体规则、区域性红色文化遗产不同利用程度空间的划分原则,还应构建红色旅游开发保护带与开发保护区总体格局,制定全国红色旅游重大战略项目库,为省级国土空间规划的发展战略、目标指标和空间格局落实提供依据。省级国土空间规划应细化落实国家红色旅游重大战略及各类约束性、预期性指标,将红色旅游区纳入主体功能区划统筹考虑,根据各省特色和省内各个市县行政区红色旅游资源的分布、价值和重要性等明确省域红色文化资源开发保护的指标,划分红色旅游重点开发区、保护和开发并重区、重点保护区,构建体系化的红色旅游网络,打造全方位、多层次的红色文化遗产对外开放和对内展示体系,制定红色旅游相关名录(包括红色文化资源保护名录、红色旅游景区名录和重点项目名录等),并明确向市县级国土空间规划传导的红色旅游目标指标、空间布局、配套标准、分区管控等要求。市县级国土空间规划在梳理现状资源情况和挖掘现状存在问题的基础上,应落实并细化上层次目标指标、布局结构和用途管

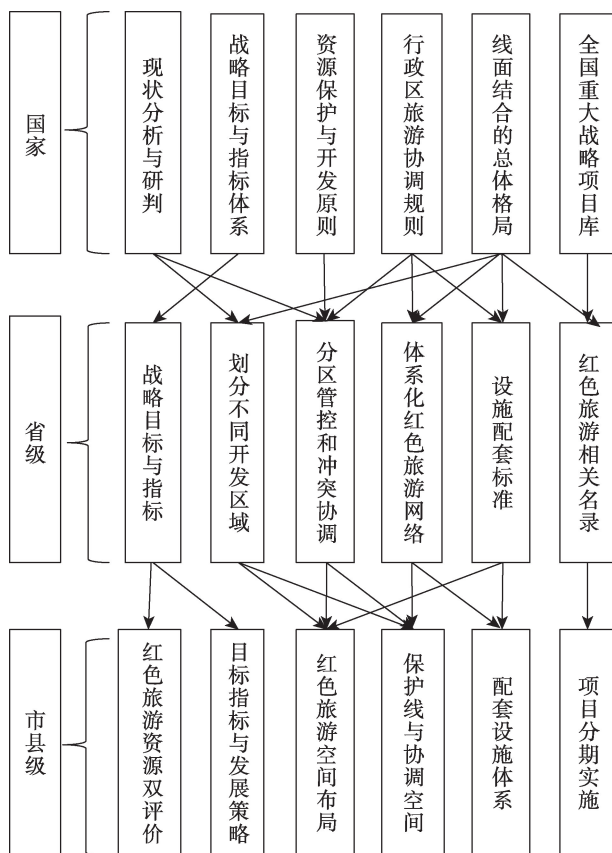


图4 基于红色旅游的国家、省级、市县国土空间规划纵向传导框架

Fig. 4 Vertical transmission framework of national, provincial, city (county) territorial space planning based on red tourism

制等传导要求,将红色文化资源作为资源要素融入国土空间规划“双评价”中、历史文化保护底线和文化空间格局构建中,提出红色旅游发展的具体策略和空间布局,划定红色文化保护底线和红色旅游协同管控空间,制定相应的管控措施,完善红色旅游配套设施和保障体系,并充分考虑预留重大红色旅游空间。

以国家级文化战略工程的长征国家文化公园为例,在国家层面,加强区域联动和省际协作并发挥线性优势,划定公园主线和支线,制定两类空间(红色文化遗产本体空间和旅游开发展示支撑空间)和三类资源(一级资源、二级资源和三级资源)的划分原则,提出坚持保护第一和传承优先等原则以及适度发展文化旅游和相关产业等战略,构建跨区域性基础设施如红色文旅交通系统等;在省级层面,以线串点扩面强化串联整合,培育红色品牌,加强产业和基础设施配套,制定三类资源名录,并强调跨行政单元长征文化遗产的整体保护与展示利用;在市县层面,落实上级规划的指标目标,对红色文化资源的保护空间和发展空间具体定位置定规模定边界,布局产业、交通等基础设施配套项目。

2.3 横向传导作为补充,为红色旅游的落地实施和用途管制提供依据

纵向传导解决了红色旅游在不同层级的刚性管控和弹性协调,横向传导作为补充,两者相互交叉,保障国土空间规划的目标和任务得到刚性传导和逐层落实^[35],明确自然资源、文化旅游、生态环境、农业农村、住建和水利等相关部门的职责分工,加强各部门协同合作。在此过程中,总体规划、专项规划和详细规划三类规划均发挥着不可替代的作用,国土空间总体规划是详细规划的依据,是专项规划的基础,总体规划对专项规划提出约束性要求,两者相互编审校核,专项规划批复后纳入同级国土空间总体规划基础信息平台,叠加到国土空间规划“一张图”上并逐级传导到地方^[32],同时详细规划落实总体规划和专项规划中与红色旅游的相关内容,划定项目边界、指标控制、实施要求等(图5)。

具体而言,总体规划编制可以以专题研究的方式开展,为红色旅游总体布局提供支撑,在不同层级构建点线面相结合的空间结构,划定红色文化遗产保护空间和发展空间,布局重大红色旅游设施。红色旅游专项规划或旅游专项规划以旅游部门为编制主体,拓展规划深度、提高规划创新性,在规划布局前对红色旅游资源承载力及其开发效率进行评价和匹配分析,在规划布局时结合红色革命的特征如土地时空演变和革命活动轨迹分析,提出全领域统筹规划和沉浸式体验场景设计等规划创新,赋予其新的时代内涵和灵魂,做好红色旅游项目策划,为其发展提供用地保障。详细规划以总体规划和专项规划为依据,对上位规划的红色旅游用地进行指标控制和弹性管控,落实红色文化遗产刚性保护底线,并与专项规划进行衔接。在制定控制指标时结合专项规划中红色旅游策划进行空间指引,以城

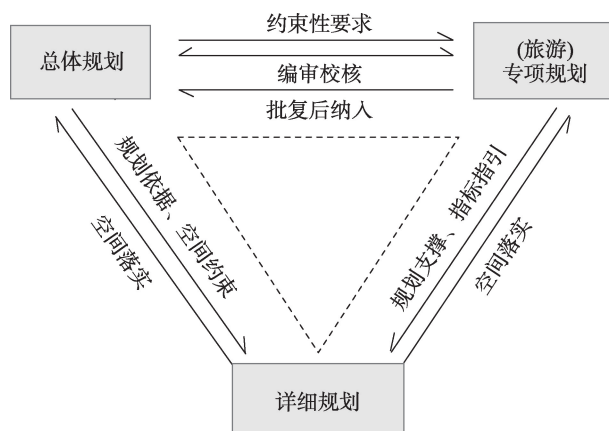


图5 基于红色旅游的国土空间规划总体规划、专项规划和详细规划横向传导框架

Fig. 5 The horizontal transmission framework of national land and space planning master plan, special plan and detailed plan based on red tourism

市设计推导指标,以指标引导空间形态,借助图则形式,通过“图示+名录+要素+指标”的方式进行底线保护和建设管控^[31],提出强制性指标和引导性指标要求,为红色旅游的项目落地和用途管制提供依据。

3 红色旅游与三条控制线的冲突协调

3.1 与生态保护红线、永久基本农田红线协调路径:在保护中发展

生态保护空间内红色旅游资源利用与保护并不相互排斥,它们可以结合成一种相互持久的利益关系^[20,36],是动态变化的统一体^[37]。生态用地的可持续利用是其长期成功保护的关键因素^[38],在不破坏生态系统功能前提之下,人类活动和生态功能可以相互依存,两种格局可以相互镶嵌(图6),但必须对人类活动进行管控和妥善处理。由于在国土空间规划体系中真正作出实施性安排的应该在村庄和街区规划层面,因此选取位于国家长征文化公园且具有红色底蕴的湖南汝城县沙洲村为例,沙洲村现状红色文化资源土地利用类型全部为建设用地,规划后为了满足旅游需求,与现状相比增加了旅游配套用地 1.8 hm^2 ,该 1.8 hm^2 用地现状为林地和园地等生态用地,规划可通过控制开发强度和高度等措施降低对生态的影响,规划后预计增加经济效益642万元/年^①,对内能够带动村民就业,对外发挥教育意义、政治意义和社会意义。

因此,各地需根据实际情况发挥自由裁量权,科学合理平衡红色旅游资源的保护与发展,在生态保护和红色文化资源保护的前提下使

生态保护红线内红色旅游合理的开发建设需求得到有序的引导、管控和落实。《指导意见》指出生态保护红线内,自然保护地核心区原则上禁止人为活动,其他区域在不违反法律法规的前提下,除国家重大战略项目外,仅允许不破坏生态功能的有限人为活动,如适度参观旅游和相关的必要公共设施建设。在不违背政策前提下,若自然保护地核心区内被列为国家重大战略项目且已经建设的红色旅游项目占用了生态保护红线,建议在不破坏生态承载力的前提下保留现有红色旅游项目,超过一定规模的项目可进行开天窗处理,但不允许新的建设项目和人为活动,原有的红色旅游活动应逐步退出。自然保护地一般控制区和生态保护红线内其他区域内,若被列为国家重大战略项目,则在对项目严格实施可行性论证和评估其不影响生态系统的前提下可允许建设,同样根据用地规模决定是否开天窗;若未被列为国家重大战略项目,则仅允许不破坏生态功能和文化资源的适度参观旅游和相应的公共设施建设(图7)。

永久基本农田红线是目前管控最为成熟的红线^[40],通常禁止在永久基本农田内进行

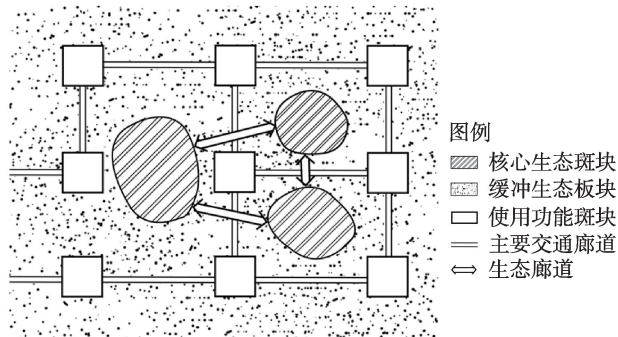


图6 景观安全格局^[39]

Fig. 6 Surrounding landscape security pattern

① 旅游用地经济效益算法:经济效益=旅游收入-旅游投资,旅游收入=年游客接待量×人均消费,其中年游客接待量根据《汝城县文明红色旅游区总体规划》和大数据调查估算出年游客接待量;旅游投资根据《汝城县文明红色旅游区修建性详细规划》对该地块的建设情况进行估算。

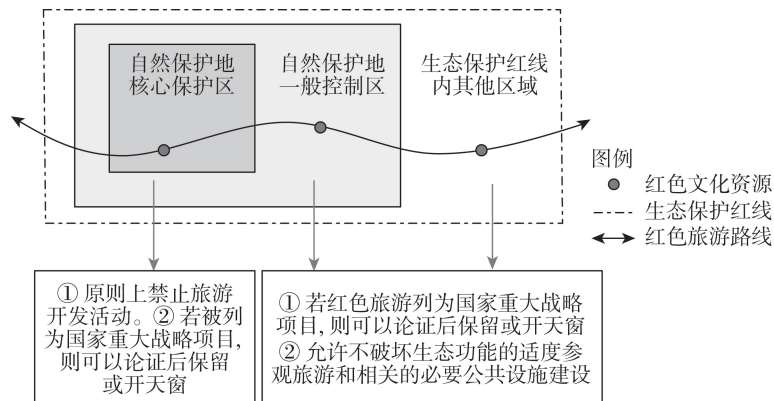


图7 旅游资源与生态保护红线的冲突协调

Fig. 7 Conflict and coordination of tourism resources and ecological protection red line

基础设施、城乡建设、工业发展、公共服务设施布局^[41]。当国家重大红色旅游设施与永久基本农田红线冲突时，应妥善处理永久基本农田保护与红色旅游发展的关系，确实无法避开的，对红色旅游项目严格实施可行性论证后报批，并将相等数量和质量的耕地补划入永久基本农田，严格确保永久基本农田数量不减少、用途不改变。若对耕地有影响的，则应该将旅游设施调出，但应对红色文化本底资源维持原状。

3.2 与城镇开发边界的协调路径:在发展中保护

红色文化旅游资源属于不可再生的资源，本身具有一定的脆弱性和不可恢复性^[42]。立足当前经济社会的发展背景，城镇开发边界的内涵应该更为丰富，能够更好地控制和引导城镇空间的发展^[43]。国土空间是生态文明建设的核心对象，也是历史文化的空间承载与构成要素，对于城镇开发边界内的红色旅游空间，应做好细致合理的区域划分与保护管理，在城镇开发的大环境之下进行保护。首先，在红色旅游资源综合评估的基础上划定红色文化保护底线和红色旅游协同管控空间，依据法律法规在综合评估的基础上恢复被侵占或破坏的红色旅游资源，还原与拓展旅游资源的文化内涵，重塑旅游资源的本真性，确保红色文化保护底线内原则上不进行任何开发行为^[20]。其次，红色旅游协调管控空间应作为文化遗产和产业发展的空间，应严控其开发强度、建筑高度等各项指标，在不突破红色旅游资源承载能力的前提下提升空间利用效率，保护和营造绿色开敞空间，注重城市特色塑造和历史文化空间保护。最后，从区域旅游发展与协同管控的角度，通过加强交通等配套支撑设施建设，不断提升红色旅游开发的品质，注重红色旅游资源与其他旅游资源的叠加效应，打破红色记忆碎片化的局面，使红色文化遗产与旅游产业的发展形成良性互动机制。

4 结论

由于红色文化资源具有跨行政区域线状分布且多与自然资源相伴而生的特征，应将其纳入国土空间规划体系以消除跨行政区划的障碍，并解决与三条控制线矛盾冲突等实际问题，因此本文基于红色旅游围绕国土空间规划体系中的层级传导和协调冲突进行探讨，得出两方面的结论。一方面，借助国土空间规划系统性地构建分层次有传导的红色旅游空间体系以解决红色旅游区域协调管控和用地管制的问题：纵向传导重点细化落实“全国—省

一市县”三级规划中关于空间和非空间要素的传导要求,横向传导作为补充,应厘清总体规划、专项规划和控制性详细规划中有关红色旅游空间布局和指标控制等内容之间的关系。另一方面,科学合理地对待红色文化资源与三条控制线的冲突:当红色旅游与生态保护红线和基本农田红线冲突时,可发挥自由裁量权在不破坏生态承载力和保证基本农田总量不变的前提下进行保护性开发,在城镇开发边界内的红色旅游资源应该强调开发性保护,划定红色文化保护底线和红色旅游协同管控空间。但无论是开发性保护还是保护性开发,都应该以保护红色文化资源自身的基础上进行旅游开发和文化遗产。

创新探索红色旅游更好地融入空间规划、谋划新时代国土空间开发格局是实现城市高质量发展中一项重要的命题。本文以自上而下的视角研究了红色旅游纳入国土空间规划的层级传导机制。然而国土空间规划应当是上位规划引导的“整体性”与地方规划实践的“局部性”相辅相成^[30],上位规划的编制需立足于下级政府、市场和当地居民等各方利益主体诉求以激发各方动力和活力,同时应对红色文化资源和红色旅游设施展开长期监测、及时预警、定期体检、专项评估和问题发现,最终实现国土资源全过程生命周期的动态管理。因而应对这些问题需要更多研究者、管理者和实践者共同反思。

参考文献(References):

- [1] 庄少勤,赵星烁,李晨源.国土空间规划的维度和温度.城市规划,2020,44(1): 9-13, 23. [ZHUANG S Q, ZHAO X S, LI C Y. Dimension and temperature of the spatial planning. City Planning Review, 2020, 44(1): 9-13, 23.]
- [2] 黄静波,李纯.湘粤赣交界区域红色旅游协同发展模式.经济地理,2015,35(12): 203-208. [HUANG J B, LI C. the developing mode of red tourism in Hunan-Guangdong-Jiangxi Border Region. Economic Geography, 2015, 35(12): 203-208.]
- [3] 刘建平,刘向阳.区域红色文化遗产资源整合开发探析.湘潭大学学报:哲学社会科学版,2006,(5): 73-76. [LIU J P, LIU X Y. Exploration on the integration and development of the regional red-cultural heritage resource. Journal of Xiangtan University: Philosophy and Social Sciences, 2006, (5): 73-76.]
- [4] 黄三生,卢丽刚.区域红色旅游合作机制创新探析:以湘鄂赣区域为例.武汉科技大学学报:社会科学版,2008,(4): 53-55, 81. [HUANG S S, LU L G. Mechanism-related innovation in regional red-tourism cooperation: With the region of Hunan, Hubei and Jiangxi taken as an example. Journal of Wuhan University of Science and Technology: Social Science Edition, 2008, (4): 53-55, 81.]
- [5] 吴泓,顾朝林.基于共生理论的区域旅游竞合研究:以淮海经济区为例.经济地理,2004,24(1): 104-109. [WU H, GU C L. The cooperation-competition of regional tourism based on the symbiosis theory: A case study on Huaihai Economic Region. Economic Geography, 2004, 24(1): 104-109.]
- [6] 龙江智,朱鹤.国土空间规划新时代旅游规划的定位与转型.自然资源学报,2020,35(7): 1541-1555. [LONG J Z, ZHU H. Research on the position and transformation of tourism planning in the New Era of territorial spatial planning. Journal of Natural Resources, 2020, 35(7): 1541-1555.]
- [7] 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.中国政府网, http://www.gov.cn/zhengce/2019-05/23/content_5394187.htm, 2019-05-23. [Several opinions of the Central Committee of the Communist Party of China and the State Council on the establishment of territorial spatial planning system and supervising implementation. China Government Net, http://www.gov.cn/zhengce/2019-05/23/content_5394187.htm, 2019-05-23.]
- [8] 黄震方,葛军莲,储少莹.国家战略背景下旅游资源的理论内涵与科学问题.自然资源学报,2020,35(7): 1511-1524. [HUANG Z F, GE J L, CHU S Y. Theoretical connotation and scientific problems of tourism resources under the background of national strategy. Journal of Natural Resources, 2020, 35(7): 1511-1524.]
- [9] 曹春霞,张臻,朱雯雯.基于三条控制线的重庆市国土空间用途管制探索.规划师,2020,36(12): 5-12. [CAO C X, ZHANG Z, ZHU W W. National land and space use regulation based on three control lines. Planners, 2020, 36(12): 5-12.]

- [10] 赵莹雪, 杜建会. 珠海市旅游用地时空演变特征及其驱动力分析. 安徽师范大学学报: 自然科学版, 2013, 36(2): 163-168. [ZHAO Y X, DU J H. Characteristics and driving forces of the tourism land spatiao-temporal evolution in Zhuhai city. Journal of Anhui Normal University: Natural Science, 2013, 36(2): 163-168.]
- [11] 何小芊. 旅游地土地资源可持续利用探讨. 国土与自然资源研究, 2007, (2): 38 - 39. [HE X Q. Discussion on sustainable land use in tourist destination. Territory & Naturel Resource Study, 2007, (2): 38 - 39.]
- [12] 孔卫鹏, 耿玉环, 张建军, 等. 基于需求侧的旅游用地分类标准探究. 现代城市研究, 2020, (7): 60-66. [KONG W P, GENG Y H, ZHANG J J, et al. Research on classification standards of tourism land based on demand side. Land and Real Estate, 2020, (7): 60-66.]
- [13] 高红旗, 唐园园. 国土空间规划视角下旅游用地分类探讨. 旅游纵览, 2021, (2): 80-83. [GAO H Q, TANG Y Y. Discussion on classification of tourism land from the perspective of territorial spatial planning. Tourism Planning, 2021, (2): 80-83.]
- [14] 魏峰群, 黄明华. 城市旅游用地对城市建设用地的影响与管控技术研究. 规划师, 2018, 34(9): 44-49. [WEI F Q, HUANG M H. Research on urban tourism land impact and mangarment technology. Planners, 2018, 34(9): 44-49.]
- [15] 唐月亮, 段建南, 魏晓, 等. 中国旅游用地研究进展与启示. 经济地理, 2021, 41(5): 213-222. [TANG Y L, DUAN J N, WEI X, et al. Progress and implications of tourism land research in China. Economic Geography, 2021, 41(5): 213-222.]
- [16] 方世敏, 邓丽娟. 红色旅游资源分类及其评价. 旅游研究, 2013, 5(1): 36-40. [FANG S M, DENG L J. The classification and evaluation of red tourism resources. Tourism Research, 2013, 5(1): 36-40.]
- [17] 张艳芳, 刘治彦. 国家治理现代化视角下构建空间规划体系的着力点. 城乡规划, 2018, (5): 21-26. [ZHANG Y F, LIU Z Y. The focus of space planning from the perspective of national governance modernization. Urban and Rural Planning, 2018, (5): 21-26.]
- [18] 中共中央办公厅、国务院办公厅关于在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的指导意见. 中国政府网. http://www.gov.cn/zhengce/2019-11/01/content_5447654.htm, 2019-11-01. [Guiding opinions of the General Office of the Central Committee of the Communist Party of China and the General Office of the State Council on the overall planning and implementation of the three control lines in the land and space planning. China Government Net. http://www.gov.cn/zhengce/2019-11/01/content_5447654.htm, 2019-11-01.]
- [19] 唐小平, 蒋亚芳, 刘增力, 等. 中国自然保护区体系的顶层设计. 林业资源管理, 2019, (3): 1-7. [TANG X P, JIANG Y F, LIU Z L, et al. Top-level design of the natural protected area system in China. Forestry Resource Management, 2019, (3): 1-7.]
- [20] 朱鹤, 唐承财, 王磊, 等. 新时代的旅游资源研究: 保护利用与创新发展: 旅游地理青年学者笔谈. 自然资源学报, 2020, 35(4): 992-1016. [ZHU H, TANG C C, WANG L, et al. Research on tourism resources in the New Era: Protection, utilization and innovative development: Comments of young tourism geographers. Journal of Natural Resources, 2020, 35(4): 992-1016.]
- [21] 李群绩, 王灵恩. 中国自然保护区旅游资源利用的冲突和协调路径分析. 地理科学进展, 2020, 39(12): 2105-2117. [LI Q J, WANG L E. Conflicts and coordination of tourism resource use in protected areas in China. Progress in Geography, 2020, 39(12): 2105-2117.]
- [22] 武廷海, 周文生, 卢庆强, 等. 国土空间规划体系下的“双评价”研究. 城市与区域规划研究, 2019, 11(2): 5-15. [WU T H, ZHOU W S, LU Q Q, et al. Study on "dual-evaluation" in territorial and spatial planning system. Journal of Urban and Regional Planning, 2019, 11(2): 5-15.]
- [23] 付璐. 体验导向型红色旅游开发问题探讨. 社会科学家, 2020, (9): 40-44. [FU L. Discussion on experience-oriented red tourism development. Social Scientist, 2020, (9): 40-44.]
- [24] 王淑娟. 区域合作视角下京津冀、环渤海旅游产业带协调机制研究. 学术探索, 2012, (2): 87-90. [WANG S J. tourism industrial coordination mechanism in terms of regional cooperation of Hebei, Beijing, Tianjin, and Bohai. Academic Exploration, 2012, (2): 87-90.]
- [25] 自然资源部关于2020年土地利用计划管理的通知. 中国政府网, http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-06/05/content_5517402.htm, 2020-06-02. [Notice of the Ministry of Natural Resources on the management of land use plans in 2020. China Government Net, http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-06/05/content_5517402.htm, 2020-06-02.]
- [26] 陈雄根. 湖南长株潭地区红色旅游资源的开发与区域经济发展. 经济地理, 2007, 27(6): 1042-1045. [CHEN X G.

- The development of red tourism in Changsha-Zhuzhou-Xiangtan Area and regional economy. *Economic Geography*, 2007, 27(6): 1042-1045.]
- [27] 林明水, 鄢沂, 曾春水, 等. 中央苏区红色旅游资源跨区域整合开发研究: 文化生态学视角. *自然资源学报*, 2021, 36(7): 1734-1748. [LIN M S, YAN Y, ZENG C S, et al. The integration and development of red tourism resources in the Central Soviet Area from the perspective of cultural ecology. *Journal of Natural Resources*, 2021, 36(7): 1734-1748.]
- [28] 贾楠. 改革开放以来红色旅游发展的历史考察. *当代中国史研究*, 2019, 26(4): 63-75, 158. [JIA N. A historical investigation of red tourism development since the reform and opening-up. *Contemporary China History Studies*, 2019, 26(4): 63-75, 158.]
- [29] 曹新向, 王伟红, 梁留科. 红色旅游开发的理论和实践研究. *西北农林科技大学学报: 社会科学版*, 2005, (4): 126-130. [CAO X X, WANG W H, LIANG L K. A primary study on tours of the historic sites in the communist revolution. *Journal of Northwest A&F University: Social Science Edition*, 2005, (4): 126-130.]
- [30] 吴良镛. 文化遗产保护与文化环境创造: 为2007年6月9日中国文化遗产日写. *城市规划*, 2007, 31(8): 14-18. [WU L Y. Cultural heritage protection and cultural environment creation: Written for China Cultural Heritage Day on June 9, 2007. *City Planning Review*, 2007, 31(8): 14-18.]
- [31] 袁源, 赵小凤, 赵雲泰, 等. 国土空间规划体系下村庄规划编制的分级谋划与纵向传导研究. *城市规划学刊*, 2020, (6): 43-48. [YUAN Y, ZHAO X F, ZHAO Y T, et al. The hierarchical scheme and the vertical transmission of village planning within the national territorial spatial planning system. *Urban Planning Forum*, 2020, (6): 43-48.]
- [32] 余云州, 王朝宇, 陈川. 新时代省级国土空间规划的特性与构建: 基于广东省的实践探索. *城市规划*, 2020, 44(11): 23-29, 37. [YU Y Z, WANG Z Y, CHEN C. Characteristics and establishment of territorial and spatial planning at the provincial level in the New Era: A practical exploration in Guangdong province. *City Planning Review*, 2020, 44(11): 23-29, 37.]
- [33] 杨涛. 国土空间规划视角下的国家文化遗产空间体系构建思考. *城市规划学刊*, 2020, (3): 81-87. [YANG T. Thoughts on the construction of national cultural heritage spatial system from the perspective of territorial space planning. *Urban Planning Forum*, 2020, (3): 81-87.]
- [34] 赵广英, 李晨. 国土空间规划体系下的详细规划技术改革思路. *城市规划学刊*, 2019, (4): 37-46. [ZHAO G Y, LI C. Thoughts on the reorm of detailed planning with the territory developent system. *Urban Planning Forum*, 2019, (4): 37-46.]
- [35] 石晓冬, 王亮. 加快构建城市总体规划实施体系的思考: 以北京为例. *城市规划*, 2019, 43(6): 71-77, 96. [SHI X D, WANG L. Reflections on accelerating the construction of master planning implementation system of master planning: Taking Beijing as an example. *City Planning Review*, 2019, 43(6): 71-77, 96.]
- [36] LESLIE D. Tourism and conservation in national parks. *Tourism Management*, 1986, 7(1): 52-56.
- [37] JACOB G R, SCHREYER R. Conflict in outdoor recreation: A theoretical perspective. *Journal of Leisure Research*, 1980, 12(4): 368-380.
- [38] JOB H, BECKEN S, LANE B. Protected Areas in a neoliberal world and the role of tourism in supporting conservation and sustainable development: An assessment of strategic planning, zoning, impact monitoring, and tourism management at natural world heritage sites. *Journal of Sustainable Tourism*, 2017, 25(12): 1697-1718.
- [39] 邓毅. 城市生态公园规划设计方法. 北京: 中国建筑工业出版社, 2007: 154-162. [DENG Y. *Planning and Design Methods of Urban Ecological Park*. Beijing: China Construction Industry Press, 2007: 154-162.]
- [40] 吕冬敏. 浅谈空间规划中“三区三线”的划定与管制. 中国城市规划学会、杭州市人民政府. 共享与品质: 2018中国城市规划年会论文集: 12 城乡治理与政策研究. [LYU D M. On the delimitation and control of "three districts and three lines" in spatial planning. China Urban Planning Society, Hangzhou Municipal People's Government. *Sharing and Quality: Proceedings of the 2018 China Urban Planning Annual Conference: 12 Urban and Rural Governance and Policy Research*.]
- [41] 周侃, 樊杰, 盛科荣. 国土空间管控的方法与途径. *地理研究*, 2019, 38(10): 2527-2540. [ZHOU K, FAN J, SHENG K R. Research on methods and approaches of spatial governances. *Geographical Research*, 2019, 38(10): 2527-2540.]
- [42] 冯亮, 党红艳, 金媛媛. 晋中市红色文化旅游资源的评价与开发优化. *经济问题*, 2018, (7): 92-98. [FENG L, DANG H Y, JIN Y Y. Evaluation and development optimization of red cultural tourism resources of Jinzhong city. *Economic Is-*

sues, 2018, (7): 92-98.]

- [43] 韩经纬. 从空间资源价值释放的角度看待三条控制线: 关于三线内涵及政策的综述与思考. 中国城市规划学会、重庆市人民政府. 活力城乡美好人居: 2019中国城市规划年会论文集: 12城乡治理与政策研究. [HAN J W. Looking at the three lines of control from the perspective of the release of the value of space resources: Summary and thinking on the connotation and policies of the three lines. China Urban Planning Society, Chongqing Municipal People's Government. Vibrant Urban and Rural Beautiful Human Settlements: Proceedings of the 2019 China Urban Planning Annual Conference: 12 Urban and Rural Governance and Policy Research.]

Study on the hierarchical conduction and conflict and coordination in territorial spatial planning based on red tourism

NIU Yan-he¹, JIAO Sheng¹, XIA Yi-ning^{1,2}, TANG Shao-zhen¹,
TANG Xi¹, ZHANG Lu-wei¹, HAN Zong-wei^{1,3}

(1. School of Architecture, Hunan University, Changsha 410082, China;

2. Department of Natural Resources of Hunan Province, Changsha 410004, China;

3. Department of Tourism and Geography, Tongren University, Tongren 554300, Guizhou, China)

Abstract: Starting from red tourism resources, which are distributed linearly across administrative regions and are mostly accompanied by natural resources, this paper discusses the problems such as the mismatch between regional red tourism and territorial space planning, and the interweaving of red tourism and three control lines. Therefore, from the perspective of the hierarchical conduction and conflict and coordination in planning, in order to solve the problems of regional incongruity and land use control of red tourism, hierarchical and conducted spatial system of red tourism is constructed by means of vertical and horizontal conduction. Specifically, when red tourism conflicts with the red line of ecological protection and the red line of permanent basic farmland, we should emphasize ecological conservation in tourism development, and focus on protection of the red cultural resources within the scope of urban development. This paper not only explores a high-quality development path for red tourism under the control of the planning system, but also improves the scientificity and operability of the delimitation of the three control lines of the planning system.

Keywords: red tourism; territorial spatial planning; the linkage between different levels of planning; conflict and coordination; development and protection