

国土空间规划新时代旅游规划的定位与转型

龙江智¹, 朱鹤²

(1. 东北财经大学旅游与酒店管理学院, 大连 116025; 2. 中国科学院地理科学与资源研究所, 北京 100101)

摘要:我国已经迈入以国土空间规划引领“多规合一”的空间治理新时代,对各专项规划的管控约束性更严、技术性和衔接性要求更高。为此,本文重新审视了旅游规划的性质和地位,并基于产业专项性和空间融合性特征,将旅游规划分为战略规划、协调规划、发展规划和开发规划。以旅游发展规划为示例,提出了六大转型:规划理念从无限思维向边界思维、融合理念和空间思维转变,编制思路从甲方意志向市场导向转变,规划内容从大而全向专而精转变,技术路线从概念逻辑向空间逻辑转变,规划方式从封闭向开放转变,规划技术从缺乏技术到技术融合转变以期推动旅游规划衔接和融入新时代国土空间规划体系,进一步引领中国旅游产业的转型升级和高质量发展。

关键词:空间规划;国土空间规划;旅游规划;规划转型;新时代

空间规划是关于国土资源开发、利用、保护和整治的空间组织或安排^[1],旨在依据总体战略调控和引导空间资源配置^[2],促进发展与保护的平衡。长期以来,我国形成了以主体功能区规划、国土规划、城乡规划、土地利用规划和生态环境保护规划并驾齐驱的空间规划体系^[3],并在支撑城镇化发展、促进国土空间合理利用和有效保护方面发挥了积极作用。然而,由于各类空间规划基于“部门事权”编制,长期存在着内容重叠冲突、相互协调性差、规划约束不力等问题,一个完整的区域常常被划分为不同的、相互交叉的复合型“空间”^[3]。

为此,近年来国家进行了系列的改革探索。2013年《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出“建立空间规划体系,划定生产、生活、生态开发管制边界,落实用途管制”^[4]等要求。2015年《生态文明体制改革总体方案》提出构建“以空间规划为基础,以用途管制为主要手段的国土空间开发保护制度”^[5],构建“以空间治理和空间结构优化为主要内容,全国统一、相互衔接、分级管理的空间规划体系”^[5]。2018年自然资源部的组建以及2019年《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》的颁布,标志着我国的空间规划迈入新时代,将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划融为一体,实现“多规合一”。

国土空间规划是统筹国土空间开发、保护、整治的总体部署^[6],是统筹所有空间规划的基础性规划,具有突出的战略引领性、管控约束性和长期稳定性的特点,起点将是“统一的底图、统一的底数、统一的底线”,终点将是“统一的空间方案、统一的用途管制、统一的管理事权”^[7]。旅游规划作为对特定区域旅游资源开发的整体部署,具有很强

收稿日期: 2019-06-08; 修订日期: 2020-02-10

基金项目: 国家社会科学基金项目(14BGL201); 国家自然科学基金项目(41801139)

作者简介: 龙江智(1974-),男,湖南凤凰人,博士,副教授,主要从事城市旅游和旅游规划研究。

E-mail: longjiangzhi@126.com

的空间融合性特征,与国土空间规划紧密关联。然而,由于旅游规划长期存在“空间边界模糊”“技术性不强”“强调概念而忽视数据”等突出问题,将面临如何衔接、融入新时期国土空间规划体系的严峻挑战。为此,迫切需要探索在此情形下旅游规划如何定位和转型。

1 新时代旅游规划面临的挑战

推动旅游规划转型,更好地衔接和融入新时代的国土空间规划体系,需要审视国土空间规划新时代的新变化和新要求,分析现行旅游规划面临的挑战,进而在国土空间规划体系新框架下确定旅游规划的定位和转型方向。

1.1 国土空间规划的新要求与新特征

国土空间规划是国家空间发展的指南,是国家可持续发展的空间蓝图。作为国家空间发展和空间治理的战略性、基础性、制度性政策工具,国土空间规划旨在通过调控和引导空间资源优化配置、集约利用,构建具有稳定、协调的国土空间秩序,实现国土空间开发保护更高质量、更有效率、更加公平、更可持续发展^[9]。

1.1.1 面向生态文明建设

与以往空间规划相较,国土空间规划把生态文明作为规划逻辑的起点,摒弃了传统空间规划过分追求“物质空间建设”过程中对生态、资源、环境的忽视^[9],既表达了保护“山水林田湖草”生命共同体的基本职责,又体现了“自然生态、经济生态、社会(人文)生态”一体的国家空间治理理念^[10]。坚持以人民为中心,突出高质量发展,强调生态优先、绿色发展,践行山水林田湖生命共同体理念,从做大增量转向优化存量、约束边界、提升质量,推动形成绿色发展方式和生活方式,实现“人与自然和谐共生”^[11],是面向生态文明建设的重大尝试。

1.1.2 强化基础性评价与边界约束

国土空间规划强调从“增量”发展到“存量”挖潜,提高空间利用效率。其强化基础性研究和评价工作,以“三调”初始数据库为基础数据,在梳理各类规划的基础上,统一地类,形成国土空间规划现状“一张图”。而依据区域资源环境承载能力和国土空间开发适宜性“双评价”,划定“城镇、农业、生态”三类空间和“生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界”三条控制线^[12],对所有国土空间分区分类实施用途管制,统领各类空间利用,防止规划“失误”“反复”“折腾”^[13]。通过约束性指标和管控边界,统筹、统领各专项规划,从而构建适度有序的国土空间开发新格局。

1.1.3 全局统领与分层落实

国土空间规划是体现国家意志的约束性规划,是拥有权威性的法定规划。其强化规划实施监管权威性,保证“一张蓝图绘到底”。改变了过去规划调整比较随意、朝令夕改等问题,只要规划一经批复,对其进行调整和修改便具有严格限制^[14]。相关专项规划既要服从国土空间规划,也要在技术标准上与其相衔接。

在国土空间规划的引领下,新时代空间规划体系正式明确,从规划的空间层级和内容类型可分为“五级三类”(图1)。在空间层次上包括国家、省、市、县、乡镇五级。其中,不同级别的空间规划侧重范围有所不同,国家级、省级、市县乡镇级分别侧重战略性、协调性及实施性。在内容方面则分为三类:国土空间总体规划、国土空间详细规划及相关专项规划。国土空间总体规划是对一定区域的国土空间做全局性的安排,强调

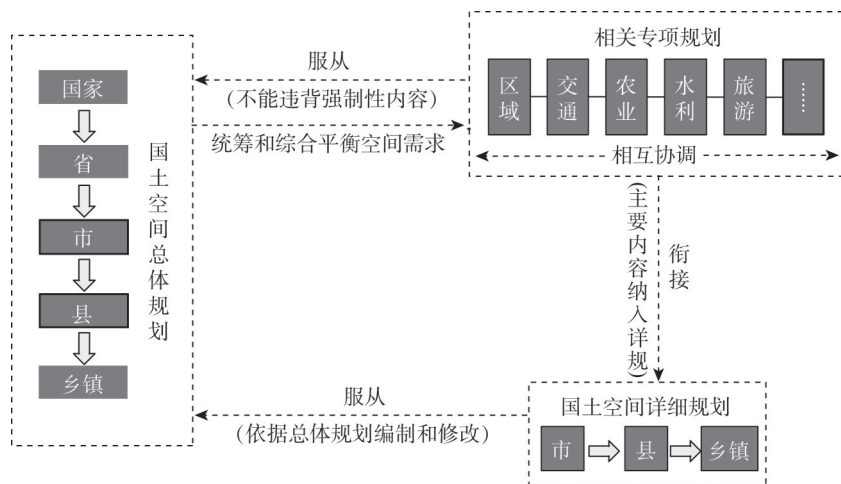


图1 国土空间规划与专项规划的关系

Fig. 1 The relationship between territorial spatial planning and specialty planning

综合性、统筹性、全域性。国土空间详细规划在市县以下编制，是对具体地块用途和开发强度等作出的实施性安排。相关专项规划是基于部门事权，就特定对象、特定区域或者特定功能对空间开发保护利用做出的专门安排。通过空间和内容维度的框定，将国土空间规划的具体要求和控制性指标（空间比例、开发强度）逐层分解，并将基础设施、产业发展、公共服务、资源能源等主要空间开发利用布局 and 重点任务，各类空间差异化管控措施和规划实施保障措施等分步落实。

1.2 当前旅游规划与新时代要求之间的不适应

长期以来，旅游规划行业对于我国旅游业发展起到了重要的促进作用。然而，我国旅游规划实践也长期存在着“内容大而全”^[15]、“技术性不强”^[16]、“操作性较差”^[17]、“与其他规划衔接不够”^[18]等突出问题。另一方面，与土地利用规划、城乡规划等传统空间规划相比，国土空间规划统领地位更强，对专项规划的限制要求更多、技术要求更高、规范要求更强。不言而喻，国土空间规划新时代的旅游规划将面临严峻挑战。

1.2.1 增长主义的规划理念与资源环境约束的不适应

在传统工业文明主导的“增长主义”^[19]，奉行GDP至上的价值导向下，旅游规划处于以“最大化地开发旅游资源和促进地方经济增长”为目标的制度构架中，充当了推动旅游大投资、大建设的政策工具。特别是，在地盘扩张和地方政绩的双重驱力下，超前目标设定、全域资源开发、大项目建设成为各类旅游规划的共同追求。大量旅游区（比如，旅游景区、旅游特色小镇、旅游营地等）的快速扩张、无序发展、重复投资建设，造成诸多旅游项目游客稀少、利用不足，以及土地资源的大量浪费^[20]。旅游业存在的产能过剩、全要素生产率低下^[21]，与旅游规划的增长主义理念有着某种内在的联系。在国土空间规划新时代要求下，旅游规划亟待反思和转变内在的规划逻辑，寻求与“美丽发展”新语境相适应的规划理念和路径，在提高资源利用效率的基础上实现高质量发展^[22,23]。

1.2.2 空间的模糊性与管控要求的不相适应

长期以来，旅游规划缺乏科学和精细的空间分析技术^[24,25]。在总体布局上，基本沿用以功能为主导的全域分区布局模式，缺乏对空间诊断、空间价值识别和空间利用等方面

的深化研究,与其他产业、城镇等产生严重的空间重叠现象。在项目布局上,旅游发展规划主要沿用点状的布局模式,缺乏对项目边界的清晰界定。由此造成整个规划的产业边界、建设规模、用地需求等关键性空间要素控制指标模糊、不够清晰。即使有些旅游规划也编制旅游项目的用地需求,但大多都是粗略预估的概数。

然而,国土空间规划新时代,聚焦空间开发强度管控和主要控制线落地,通过划定“三区三线”,统筹协调各类空间性规划,特别是要求各专项规划明确空间边界和用地需求。同时,对所有国土空间分区分类实施用途管制^[20],把每一寸土地都规划得清清楚楚。

1.2.3 技术规范的不成熟性与“多规融合”的技术要求不适应

旅游规划至今缺乏一套科学的理论体系和技术方法。现行的规划技术方法多是从其他规划学科的移植或转用。以《旅游规划通则》为主体的技术规范,也没有形成一套科学的基础术语和技术标准^[26],特别是没有形成关于旅游空间分析、诊断、评价和规划的一套技术标准体系,使得旅游规划长期存在概念主导、规范性不足、空间规划偏弱等诸多问题^[6]。而新时代的国土空间规划强调在“双评价”的基础上实现全国国土空间规划“一张图”^[8],将构建统一的数据坐标系、用地分类标准、空间规划底图、空间性规划制图标准等技术标准体系,并以自然资源调查监测数据为基础,采用国家统一的测绘基准和测绘系统,整合各类空间关联数据,建立全国统一的国土空间基础信息平台,技术性和数据性增强对传统旅游规划也带来了巨大挑战。

1.2.4 全能型规划与强操作性要求的不适应

长期以来,我国空间规划涵盖功能区规划、城乡规划诸多平行规划。在以前群龙无首的时代,旅游规划被当作一个全能型规划,规划目标越来越多元,规划内容越来越泛化。特别是全域旅游发展模式的提出,旅游规划的地位和作用被无限放大,甚至提出旅游规划应引领地方社会经济发展,成为统领性规划^[27]。然而,不可否认,旅游规划缺乏统领和约束空间管理的法规地位和技术手段,造成旅游规划想做的越多,自身的价值性和操作性反而越小,旅游规划任务边界越发不清晰。而国土空间规划的要求,基于部门事权对产业规划的边界进行了重新框定,需要进一步明确其产业和空间属性,对其操作范围和落地方式将有更多新要求。

总体来看,国土空间规划是国家战略意志的体现,是统领一切规划的总纲。其对各专项规划的规范性、融合性以及技术性要求更高。旅游规划如果不改变目前所存在的突出问题,规划实施和落地的难度将更大,规划的价值也因此会降低。旅游规划将面临着被边缘化的严峻挑战。自我变革将是旅游规划行业唯一的出路。

2 新时代旅游规划的再认识与新定位

承接国土空间规划的纲领性要求,旅游规划需重新认知和定位,明确其作用边界和作用方式,将其更好地融入“多规融合”和全域“一张图”的框架中,是新时代要求的必然。

2.1 旅游规划的再认识

旅游业本质上是服务外地人(游客)而不是当地居民,这意味着旅游业实质上是一种经济产业而不是社会事业,遵循商业逻辑。从这个角度来看,旅游规划实质上是一种旅游经济规划,是旅游供给系统的谋划^[28,29]。虽然旅游规划也要研究分析客源系统和考虑当地民众的利益诉求,但也是基于供给方的策略来研究的。换言之,是旅游地和旅游企

业为了开发客源而展开的策略研究。因此，旅游规划属于产业专项规划的范畴，与土地利用、城乡规划、交通规划等公共专项规划不同。另一方面，由于旅游世界与生活世界的重叠性、旅游供给系统的复杂性以及旅游产业的综合性等诸多原因，旅游规划与制造业、服务贸易、新兴产业等其他产业专项规划相比，又具有明显的空间融合性特点。因此，国土空间规划新时代背景下，从以下两个方面来辩证认识和定位旅游规划可能更为科学。

2.1.1 旅游规划的产业专项性特征

旅游规划历经四十年发展，规划导向沿着资源逻辑、市场逻辑、形象逻辑、产品逻辑等不断演化^[30]，但面向游客进行规划的逻辑起点和实现旅游产业发展的逻辑终点却从未改变。旅游规划产业专项属性不言自明。特别是，旅游规划是典型的市场决定性规划，规划的好坏、规划质量的高低最终是由游客来评判的，也只有游客的评判才有真正的实际价值。然而，目前旅游规划的评定则基本上是由甲方主官和评审专家说了算。这也是造成旅游规划严重脱离实际、指导价值不大的根源之一，这也是旅游规划与城乡规划等公共专项规划之间的本质区别。旅游规划的实施结果（比如旅游景区）唯有游客认同并为之买单才有存在的价值和意义，相反城乡等公共专项规划的实施成果（比如城市公园），使用者是否认同它都会照样存在并发挥价值。换言之，旅游规划实施的核心成果是市场商品，而城乡等公共专项规划实施效果是公共产品。

2.1.2 旅游规划的空间融合性特征

空间融合性特点，则是旅游规划与商贸、制造、物流等其他产业专项规划的最大区别。其他产业专项规划也涉及空间，但都是边界清晰、规模不大的封闭性空间。相反，旅游规划具有突出的空间融合性特征。旅游是一个综合性强、覆盖面广、关联度高的“泛产业”，对一、二、三产业都具有“催化效应”^[31]。生产空间通过旅游的催化作用，转化为具有生产和消费双重特性的空间，并实现价值增值。生活空间通过旅游的融入，成为了生活与旅游休闲双重功能的空间。生态空间往往承载着最主要的旅游资源。因此，生态、生产、生活都有可能作为旅游空间来利用，相互之间存在重叠或交叉。事实上，除了少部分旅游景区之外，旅游空间都与其他产业或社区相交融。某种意义上，任何生态、城镇、农业、工业等空间都具备转化为旅游空间的潜在可能（图2）。这也正是旅游空间规划经常存在边界不清的根源所在。很显然，这与新时期国土空间规划对专项规划的管控要求存在一定的冲突。因此，如何更好地处理旅游空间规划问题，必将是未来思考和研究的重点之一。

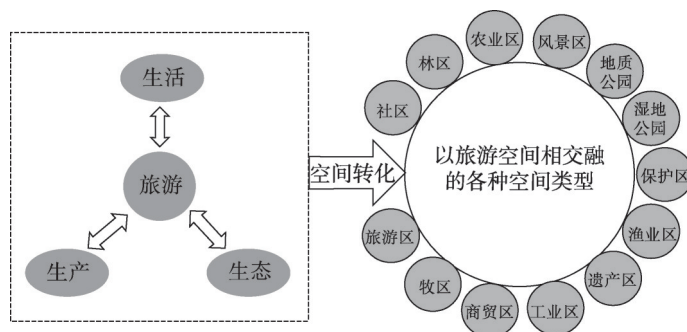


图2 旅游规划的空间融合性图解

Fig. 2 Spatial integration diagram of tourism planning

2.2 不同空间尺度下旅游规划的新定位

国家标准《旅游规划通则》(GBT 18971-2003)(以下简称《通则》)将旅游规划分为旅游发展规划和旅游区规划两种类型。其中,旅游发展规划根据空间尺度又分为全国、区域和地方旅游业发展规划;旅游区规划根据规划层次分为总体规划、控制性详细规划和修建性详细规划。但是《通则》对不同尺度规划内容并没有加以分类规定和指导,全国到乡镇、村各类旅游规划实践中,都基本依照《通则》中旅游发展规划的内容要求,缺乏对不同空间尺度的考量,造成各类旅游规划在思路和框架上基本相似。然而我国不同层级行政的事权和对产业调控手段存在很大差异,因此,不同空间尺度的旅游规划,其产业属性和空间属性也表现出较大的不同。为此,可以依照旅游规划的双重属性特征在不同空间尺度重新定位(图3)。

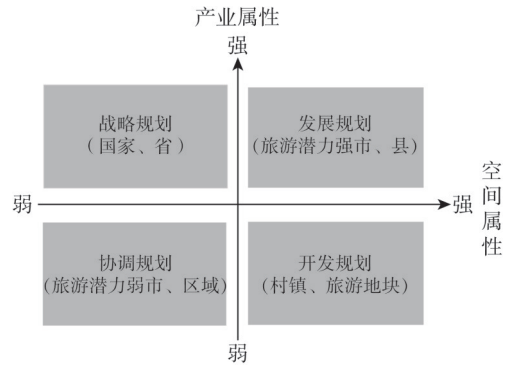


图3 不同空间尺度旅游规划的定位图

Fig. 3 Position diagram of tourism planning in different spatial scales

不同空间尺度的旅游规划定位。国家和省级层面,旅游业管理归属于文旅行政部门,对产业调控能力强,但是对空间(土地要素)直接控制能力弱,其旅游规划应体现出强产业属性和弱空间属性,因而应定位为战略规划更为合适,重在政策调控和战略谋划。县级层面,对产业调控和空间(土地要素)配置能力都比较强,其旅游规划体现出强产业属性和强空间属性,故定位为发展规划。旅游潜力强市,旅游产业通常由地方政府直接主导,其旅游规划也表现出强产业属性和强空间属性,也应定位为发展规划;而旅游潜力弱市,旅游产业通常由市级文旅行政部门主导,其旅游规划主要是协调、引导辖区各市县的旅游发展,体现出弱产业属性和弱空间属性,所以定位为协调规划更为合适。跨行政边界的区域旅游规划,因缺乏对产业和空间调控配置的能力,也应定位为协调规划,重在引导区域旅游的协同发展。乡镇、村以及旅游地块的旅游规划具有鲜明的空间性特征,同时缺乏产业政策方面的调控能力,产业属性不强,因而定位为开发规划更为合适。不同尺度的四类旅游规划的规划方向和重点应有所不同(表1)。特别需要指出的是,战略规划、协调规划和发展规划(狭义)三类都属于《通则》旅游发展规划

表1 不同空间尺度旅游规划的规划方向和重点

Table 1 The planning orientations and emphasis of tourism planning in different spatial scales

空间尺度	规划定位	规划方向和终点
国家、省	战略规划	体现战略性和方向性,重点研究和规划旅游发展方向、战略思路、战略任务、战略工程、跨区域的旅游协同发展以及产业促进政策等
旅游潜力弱市、区域	协调规划	体现指导性和协调性,主要是引导重点产品建设、区域内的协同发展及区域外的旅游合作、区域线路组织以及目的地形象建设等
旅游潜力强市、县	发展规划	体现产业性和策略性,重点研究和规划旅游产品体系、项目布局、配套设施、旅游公共服务体系建设及旅游市场开发等
村镇、旅游地块	开发规划	体现操作性和建设性,重点研究和明确旅游开发方向、功能布局、项目策划、设施配套、建设指标、市场推广及运营管理等

(广义)的范畴,是对《通则》发展规划的一种细化分类。因此,不同行政层级的旅游专项规划,也可以相应归属不同类型的细分类别。同时,此分类体系将乡镇规划、村级规划纳入《通则》旅游区规划的范畴,统称为开发规划。

3 新时代旅游规划的转型探索

习近平总书记指出:“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。”因此,基于旅游规划的重新定位,以及当前旅游规划与国土空间规划新时代的形势要求不相适应,旅游规划需要来一场深刻的自省和变革,以应对我国空间规划体系变革的发展趋势。同时,考虑到不同类型旅游规划之间的差别,本文以旅游发展规划为例,从规划理念、编制思路、技术路线等方面探讨新时代旅游规划的转型和革新路径。

3.1 规划理念转型:从无限思维到边界思维,强化融合理念和空间思维

因旅游资源的普在性、旅游产业的综合性以及旅游边界的模糊性,长期以来旅游规划遵循无限思维的理念。在全域旅游理念的倡导下,旅游规划更是成为了一个大箩筐,包罗万象。诸如,景观风貌、市政设施、旅游城镇、综合交通、生态环境保护等都被纳入其中。旅游规划任务边界极不清晰,现行旅游规划的目标设定大而全、旅游空间规划的全域化以及旅游项目和设施规划边界的模糊性是无限思维规划理念的具体呈现。这种规划理念引导下,旅游规划的内容越来越多、文本越来越厚,但是解决的问题却越来越少,规划宏大的愿景往往沦为“纸上画画、墙上挂挂”^[32]。

事实上,任何规划都是一种政策工具,是基于部门事权划分来确定相关规划任务的。因此,旅游规划应从无限思维的理想中回归到边界思维的现实中来。第一,树立底线思维,遵循生态优先、绿色发展的原则。旅游规划设置的项目和设施建设,不能触碰生态环境、永久基本农田和文化遗产的保护红线。不要以牺牲生态环境为代价换取旅游经济的发展^[33]。重视对自然景观资源和地方文化传统的有效利用、保护,从增量开发规划转向以存量空间提升规划为主。第二,要基于文旅行政部门事权划分,确定旅游规划的主要任务边界,并基于旅游产业的综合性,就交通、农业、城乡建设等方面提出规划衔接的需要。换言之,旅游规划要聚焦于能够回答、能够解决的问题。第三,要分类型划定旅游规划的空间,解决长期以来旅游规划边界不清的难题。建议根据旅游功能与其他功能的融合程度,将旅游空间划分为以下四类:(1)旅游禁区,主要是指依据生态环境的敏感区和脆弱区所划定的生态红线,以及永久性基本农田的保护红线,这是旅游规划绝对需要谨慎处理的空间区域;(2)旅游功能区,即以旅游功能为主导的区域,比如旅游景区、度假区等;(3)旅游融合区,即旅游产业与其他产业或生产生活功能区交叉、重叠的区域,比如休闲街区、休闲农业园区等;(4)非旅游区,即缺乏发展旅游的条件和潜力,规划期内旅游发展波及不到的区域。

同时,新时代旅游规划要强调融合的理念和空间思维。更加注重依托规划区域的各种产业以及社会文化等资源条件,叠加旅游设施和功能,促进旅游开发与当地生产发展、生活营造和生态保护更好地衔接和有机融合,把旅游作为一个增值系统和平台经济来实现其他产业和社会经济价值的提升。在国土空间规划的框架下,依照“三区三线”的空间本底和空间管制要求,遵从空间识别(重点是识别旅游禁区)—空间诊断(目的是研判旅游潜力区)—空间重构(即空间规划和组织)的规划思维和逻辑编制旅游规划。

3.2 编制思路转型:从甲方意志到市场导向

“甲方意志”对于我国旅游规划实践具有重要影响。政府委托的旅游规划项目遵循着政治逻辑,主官意志常常主导了规划的编制思路、目标定位乃至项目设置等。企业委托的旅游规划项目,规划师通常只是规划甲方的代言者,遵循着谁付费为谁代言的逻辑。然而,旅游规划成果的优劣最终由未来旅游市场判定。因甲方受专业、经验等多方面的限制,依照其意图所形成的旅游规划成果,如果偏离了市场逻辑,实施效果必将难以达到目标,而长此以往,社会对旅游规划行业就会产生集体的不信任感^[26]。

国土空间规划则在一定程度上确保了在尊重自然和资源的基础上发展,在其法律性的约束下,旅游规划也需要摆脱甲方意志的束缚,转向在适宜性基础上遵循市场逻辑。这就要求将市场逻辑和资源本底作为旅游规划的主线,在做好调查、分析和预测的基础上根据旅游市场需求规模和资源环境承载条件来设定旅游发展的主要目标。同时,由于旅游市场受到经济、社会、政治、气候等多种因素的影响,旅游规划要保持一定的弹性。当然遵循市场逻辑,也并不排斥甲方智慧。实际上,地方领导对于当地资源、市场以及旅游发展条件等情况比较了解,提出的发展思路值得编制方重视。只不过旅游规划是一项兼具理性思考与艺术灵感的创作,是经过一系列选择决定合适的、未来行动的、动态的、反馈的复杂过程^[34]。编制者需要保持独立的思考和判断,确保规划编制的科学性。

3.3 规划内容转型:从大而全到专而精

在无限思维理念和甲方意志主导的双重影响下,旅游规划内容包罗万象。这严重分散了规划编制方的精力和关注点,使得每部分内容只是点到为止,规划的比较笼统,不能聚焦于重点需要解决的问题。旅游规划难以实施便成为一种常态。

在国土空间规划指导下,旅游规划需要更专注于自身能够解决、其他专项规划难以解决的问题中来,做到“专而精”。未来旅游规划应聚焦于五个核心问题:其一,深化客源市场研究,找准目标市场,预测未来市场的规模和结构,这是旅游规划一切行动的基础。为此,要彻底改变当今旅游规划行业流于形式的旅游市场调查和分析,把客源市场调查、分析和预测做深做透。进而确定旅游产品开发的主要方向,明确规划的核心产品以及配套产品。其二,确定规划的重点空间区域。基于旅游资源价值、地块综合条件和产品开发适宜度三个方面综合评价,结合国土空间规划“三区三线”的划定,将规划区域划分为旅游禁区、旅游功能区、旅游融合区、非旅游区四类空间,并确定各旅游功能区的优先开发秩序。其三,依托所确定的规划重点空间区域,结合旅游产品开发的方向,规划旅游项目。重点解决好旅游项目的定位方向(比如景区、度假区等类型,项目特色)、旅游功能结构(即项目的功能、内容及布局)以及规模体量(比如占地规模、建设规模、开发强度等)。其四,根据旅游空间、项目和产品规划,对旅游产业要素和配套设施作出相应的安排。最后,明确旅游市场推广策略。一方面,要围绕规划区域的自然资源特色(地脉)、历史文化传统(文脉)以及规划的产品项目,提炼市场推广的核心卖点和吸引点,策划品牌形象。另一方面,要根据市场研究所确定的重点客源地以及主要目标客群,谋划旅游市场推广的渠道、方式和策略。综上所述,旅游规划的核心逻辑如图4所示。同时,围绕四个核心问题的规划分析,不是一蹴而就的,而是一个反复、交叉、动态的过程。

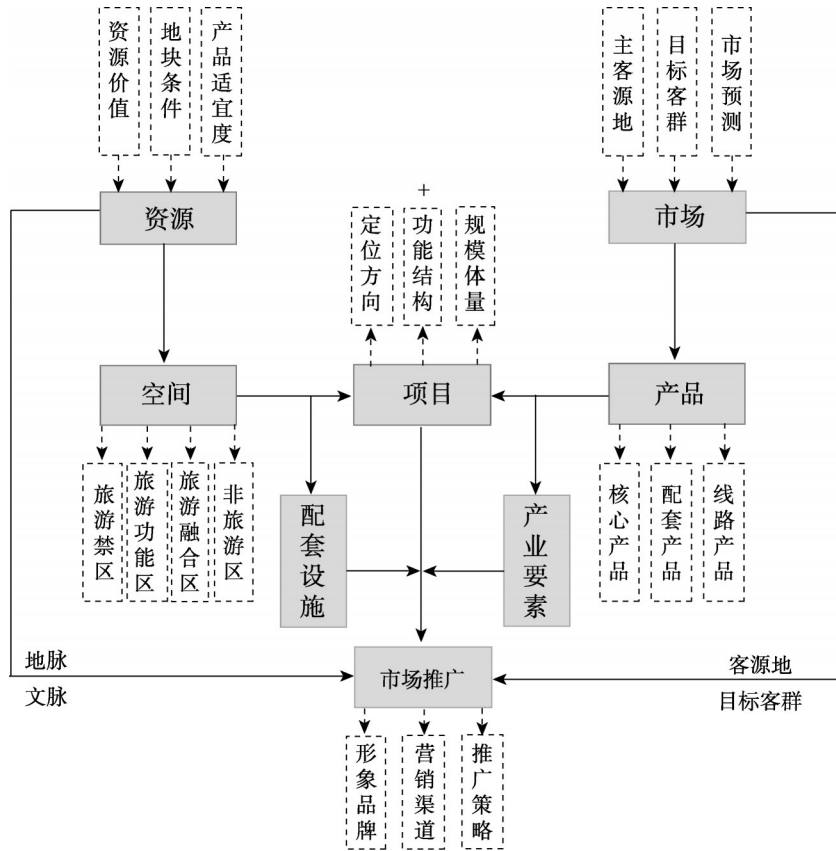


图4 国土空间规划新时代旅游规划的核心逻辑

Fig. 4 The core logic of tourism planning in the New Era of territorial spatial planning

此外，不同旅游规划类型，其规划的重点内容应有所不同，但是图4所示的规划核心逻辑依然基本适用。旅游发展目标、旅游公共服务体系、旅游规划实施保障等相关内容，则可根据不同的旅游规划类型，以及规划项目的实际情况进行择选。同时，综合交通、市政设施、生态环境保护等属于其他专项规划内容的部分，旅游规划只要提出规划衔接的需求即可。

3.4 技术路线转型：从概念逻辑到空间逻辑

旅游规划至今尚未形成一套成熟的理论体系和技术方法。旅游规划编制更多聚焦于概念创意而不是科学分析。某些规划甚至为了博眼球而玩弄新概念^[18]。

崇尚概念创意的倾向，在甲方意志的驱使下，逐渐演变成为一种概念主导的技术路线，即从聚焦于零散的概念创意，演化为依照概念逻辑来编制旅游规划方案。具体来说，就是沿着“品牌定位（概念创意）—功能布局（概念细化）—产品规划（概念支撑体系）—项目策划（空间落点）”的技术路线，编制旅游规划方案。这一技术路线，特点是先有品牌概念、目标定位，再来谋划产品和项目，最后落到空间布局上。重视概念创意，忽略了空间分析，规划成果对空间本底的分析 and 空间内容的规划精度不够，与国土空间规划无法衔接，因而难以纳入国土空间规划的“一张图”中。

为此，国土空间规划新时代，旅游规划编制的技术路线应从概念逻辑转变为空间逻辑

辑。具体来说，要从旅游资源价值、地块综合开发条件和产品开发适宜度评价入手，摸清国土空间现状，以空间为出发点和落脚点，沿着“旅游空间识别（通过空间基底分析，明确旅游禁区、旅游空间）—旅游空间诊断（基于旅游综合评价，识别旅游热点区）—旅游空间规划（立足产品匹配度和市场需求性，策划旅游项目）—旅游空间重构（根据综合交通体系和区域发展战略，确定旅游总体布局）”的技术路线来编制规划（图5）。

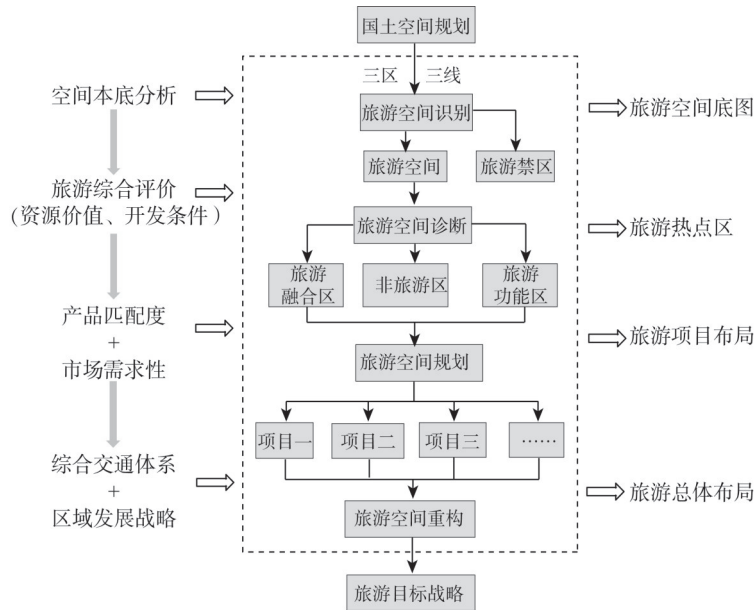


图5 空间导向下旅游规划编制的技术路线

Fig. 5 The technical route for tourism planning under spatial orientation

3.5 规划方式转型:从封闭到开放

目前，旅游规划多是甲方委托规划编制机构独立完成，缺乏多层次的参与和开放力度^[35]。特别是区域旅游规划仍然沿着自上而下（top-down）的模式，政府主导规划编制，专家则是具体的操作者。专家与政府负责人的思想决定了旅游发展的方向^[16]。在规划编制过程中，大多也征询了部门、专家的意见，但往往流于形式，缺乏深度参与。

旅游规划不仅是一种政府行为，也是一种社会行为。规划既要充分发挥甲乙双方的智慧，也要建立一种多方参与的协调机制，避免规划的“技术失灵”。从规划方案到实施行动，规划“过程的共识”才能促成“结果的共识”^[35]，这样才有利于推动旅游规划方案的实施。为此，要树立开放式思维，坚持开门做规划。首先，要多方征询和听取其他部门、其他领域专家的意见，使旅游规划与其他专项规划相协调，与国土空间规划相衔接和融入。其次，要通过问卷调查或深度访谈等方式，深入了解旅游规划实施成果买单者（旅行社、游客）的意见。再次，规划编制要听取旅游投资商、旅游运营商以及未来旅游经营管理者的意见，他们在推动规划方案实施中扮演着重要角色，同时也最了解旅游市场的需求和变化。

最后，要健全公众参与机制，坚持问需于民、问计于民。旅游业作为一个重要的经济产业和与当地社区生活息息相关的服务业，既要体现国家利益，也要反映公众利益。

旅游发展的重要目的应该是社区的发展^[36,37]。同时,忽视公众参与和公众利益的规划,容易激发旅游发展与当地居民的矛盾,从而产生各类社会问题。因此,为了保证旅游规划的科学性,要建立健全公众参与机制,努力实现政府、企业、社会、游客、居民各方利益的平衡,充分意识到“一个可实施的规划须是博弈均衡的结果”^[38]。

3.6 规划技术革新:从技术缺乏到技术融合

在探索旅游规划转型过程中,技术革新也是重要的应有之意。虽然虚拟现实、遥感技术、GPS、地理信息系统等新技术在某些旅游规划中得以应用^[39-41],但相较于城乡规划等其他专项规划,旅游规划技术性严重不足,甚至迄今没有建立起一套内在统一的技术规范,并因此造成旅游规划实践中,概念思维多、科学分析少,直觉判断多、数据支撑少。

因此,旅游规划迫切需要来一场技术革新。首先,应大胆运用大数据、云计算等新技术,充实和丰富旅游规划的技术手段,比如,可以应用大数据来分析区域旅游市场,运用遥感技术、GIS进行旅游资源调查等^[39]。其次,要积极吸纳城市规划等其他规划的技术手段,通过转化为旅游规划所用。再次,重点要针对旅游资源评价、旅游空间分析、旅游项目规划等核心内容进行技术创新。比如,旅游空间分析技术,需要从“点、线、面”、全域空间模式的技术分析,转向以地类地块为核心的空间精细划分。上文所提及的根据旅游功能强弱的四分法,即旅游禁区、旅游功能区、旅游融合区和非旅游区,就是一种可供选择的方向。旅游项目规划技术,重点要从概念性描述向技术性分析转变,从主观性规划向价值化评估转变。特别要深化研究旅游项目的选址标准、投资分析、建设指标等方面的技术手段和方法,使旅游项目规划,既符合发改、建设等部门项目申报的要求,又能满足旅游投资商对项目评估的需要。

在此之上,旅游资源评价技术的革新可能最为迫切。这一方面是由于旅游资源评价是旅游规划的重要基石,另一方面是基于国家标准《旅游资源分类、调查与评价》的现行旅游资源评价方法存在缺陷。最主要的问题有两个:一是评价标准针对观光资源进行评价,并不适用于度假资源等其他资源类型的评价;二是评价以旅游资源单体为对象,而旅游项目开发则是以地块(包括资源及所处环境)为单元的,开发价值不仅由旅游资源品位决定,同时与所处的生态环境、地貌、气候条件、交通区位等都密切相关。因此,应以更宽广的视野来认识旅游资源构成及价值,旅游资源单体只是资源价值构成的一部分,土地要素、生态环境、气候条件等都是旅游资源的重要构成,而区位交通则影响着旅游资源的开发成本和价值实现。当然,学界就旅游资源评价的多层次灰色方法^[42]、旅行费用法^[43]、AHP-模糊评价^[44]、人工神经网络^[45]等技术方法进行了广泛探究。然而,如何科学评价各类旅游资源,科学评估旅游资源组合的价值,科学分析旅游资源与产品的匹配度等,依然是悬而未决的难题。

最后,需要推动以《旅游规划通则》为代表的旅游规划技术规范的更新。不可否认,《通则》等技术标准对于促进旅游规划的发展发挥了一定作用,但是这些技术规范脱胎于城市规划和区域规划,缺乏对旅游规划特殊性的充分考量^[30]。面对新形势,其存在的问题越来越突出,对旅游规划实践指导意义越来越弱,特别是与国土空间规划衔接存在技术障碍。因此,应统筹考虑旅游规划实践面临的新形势、新问题,加快研究新的旅游规划技术规范,构建旅游规划行业内统一、与其他规划有效衔接的技术标准,不断

推动旅游规划的标准化、科学化和规范化发展。

4 结论

我国已经迈入以国土空间规划引领国家“多规合一”的空间治理新时代。国土空间规划成为统领全域国土空间保护与开发的基础性规划, 其对各专项规划的管控约束性更严、技术性和衔接性要求更高。另一方面, 旅游规划长期存在着规范不足、技术不强、衔接不够等问题, 正面临着被边缘化的严峻挑战。因此, 如何促使旅游规划更好地衔接和融入国土空间规划成为一个重要的理论和实践命题。本文依据旅游规划的双重属性特征, 基于不同空间尺度对其进行了重新定位。以旅游发展规划为例, 从规划理念、编制思路、规划内容、技术路线、规划方式和技术变革六个方面探讨了新时代旅游规划的转型策略。同时, 旅游产业综合性强、关联性高、区域差异性大, 决定了旅游规划变革是一个复杂的、动态的过程。这注定了该研究的复杂性, 加上认知所限, 本文所提出的观点可能存在许多值得商榷的地方, 需要更多的研究者、管理者 and 实践者, 共同反思旅游规划长期以来存在的问题及其症结, 并从理论、技术、管理、实践等多个层面探索旅游规划的自我变革路径, 以期推动旅游规划全面融入国土空间规划新时代, 更好地引领中国旅游产业的转型升级和高质量发展。

参考文献(References):

- [1] 蔡玉梅, GORDON J A, 谢秀珍. 主要发达国家空间规划体系的经验与启示. 中国土地, 2018, (5): 28-30. [CAI Y M, GORDON J A, XIE X Z. The experience and enlightenment about spatial planning system of main developed countries. China Land, 2018, (5): 28-30.]
- [2] 杨保军, 张菁, 董珂. 空间规划体系下城市总体规划作用的再认识. 城市规划, 2016, 40(3): 9-14. [YANG B J, ZHANG J, DONG K. Re-understanding the role of comprehensive urban planning in the spatial planning system. City Planning Review, 2016, 40(3): 9-14.]
- [3] 吴良镛, 武廷海. 从战略规划到行动计划: 中国城市规划体制初论. 城市规划, 2003, 27(12): 13-17. [WU L Y, WU T H. From strategy plan to action plan. City Planning Review, 2003, 27(12): 13-17.]
- [4] 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定. 新华网, 2013-11-15. <http://cpc.people.com.cn/n/2013/1115/c64094-23559163.html>. [Decision of the Central Committee of the Communist Party of China on Several Major Issues Concerning Comprehensively Deepening Reform. Xinhuanet, 2013- 11- 15. <http://cpc.people.com.cn/n/2013/1115/c64094-23559163.html>.]
- [5] 中共中央 国务院印发《生态文明体制改革总体方案》. 新华网, 2015-09-21. http://www.xinhuanet.com/politics/2015-09/21/c_1116632159.htm. [The Central Committee of the Communist Party of China and The State Council Issued the "Overall Plan for the Reform of Ecological Civilization System". Xinhuanet, 2015-09-21. http://www.xinhuanet.com/politics/2015-09/21/c_1116632159.htm.]
- [6] 林坚, 宋萌, 张安琪. 国土空间规划功能定位与实施分析. 中国土地, 2018, (1): 15-17. [LIN J, SONG M, ZHANG A Q. Functional localization and implementation analysis of spatial planning. China Land, 2018, (1): 15-17.]
- [7] 许景权, 沈迟, 胡天新, 等. 构建我国空间规划体系的总体思路和主要任务. 规划师, 2017, 33(2): 5-11. [XU J Q, SHEN C, HU T X, et al. General concept and main tasks of building spatial planning system in China. Planners, 2017, 33 (2): 5-11.]
- [8] 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. 新华网, 2019-05-23. http://www.xinhuanet.com/politics/2019-05/23/c_1124534206.htm. [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. Xinhuanet, 2019-05-23. http://www.xinhuanet.com/politics/2019-05/23/c_1124534206.htm.]

- [9] 杜澍, 连欣. 新时期国土空间规划的战略研究. 中国国土资源经济, 2019, 32(3): 7-12, 48. [DU S, LIAN X. Strategy study on China's spatial planning in the New Era. Natural Resource Economics of China, 2019, 32(3): 7-12, 48.]
- [10] 吴燕. 新时代国土空间规划与治理的思考. 城乡规划, 2019, (1): 11-20. [WU Y. Thinking of the land space planning & governance in the New Era. Urban and Rural Planning, 2019, (1): 11-20.]
- [11] 余亮亮, 蔡银莺. 国土空间规划管制与区域经济协调发展研究: 一个分析框架. 自然资源学报, 2017, 32(8): 1445-1456. [YU L L, CAI Y Y. Research on spatial regulation of land use planning and coordinated development of regional economy: An analytical framework. Journal of Natural Resources, 2017, 32(8): 1445-1456.]
- [12] 孙雪东. 国土空间规划的使命: 塑造以人为本高品质的国土空间. 资源导刊, 2019, (3): 22-24. [SUN X D. The mission of China's spatial planning: Shaping the people-oriented high quality national spatial territory. Resources Guide, 2019, (3): 22-24.]
- [13] 林坚, 吴宇翔, 吴佳雨, 等. 论空间规划体系的构建: 兼析空间规划、国土空间用途管制与自然资源监管的关系. 城市规划, 2018, 42(5): 9-17. [LIN J, WU Y X, WU J Y, et al. Construction of the spatial planning system: With discussions on the relationship between spatial planning, territorial spatial regulation, and natural resources supervision. City Planning Review, 2018, 42(5): 9-17.]
- [14] 罗彦, 蒋国翔, 邱凯付. 机构改革背景下我国空间规划的改革趋势与行业应对. 规划师, 2019, 35(1): 11-18. [LUO Y, JIANG G X, QIU K F. Reform trend and countermeasures of spatial planning under the background of national institutional reform. Planners, 2019, 35(1): 11-18.]
- [15] 韦湘云. 当前我国旅游规划存在的问题及对策. 时代经贸, 2017, (31): 65-66. [WEI X Y. Existing problems in China's current tourism planning and counter measures. Economic & Trade Update, 2017, (31): 65-66.]
- [16] 惠红, 毛小兰, 唐兵. 当前我国旅游规划实施困境研究: 技术性 & 制度性问题的探讨. 林业调查规划, 2010, 35(1): 92-95. [HUI H, MAO X L, TANG B. Research on current predicament in implementation of tourism planning in our country: A discussion on issues concerning techniques and institution. Forest Inventory and Planning, 2010, 35(1): 92-95.]
- [17] 戴学锋. 旅游规划怎样落地?. 中国旅游报, 2013-01-09(014). http://www.360doc.com/content/13/0113/09/10580899_259857501.shtml. [DAI X F. How to implement the tourism planning?. China Tourism News, 2013-01-09(014). http://www.360doc.com/content/13/0113/09/10580899_259857501.shtml.]
- [18] 薛锋. 旅游规划纳入“多规合一”体系的探索和实践. 中国旅游报, 2017-12-26(003). http://news.ctnews.com.cn/zglyb/html/2017-12/26/content_312605.htm?div=-1. [XUE F. Exploration and practice of integrate tourism planning into "Multiple Planning Integration" system. China Tourism News, 2017-12-26(003). http://news.ctnews.com.cn/zglyb/html/2017-12/26/content_312605.htm?div=-1.]
- [19] 张京祥, 赵丹, 陈浩. 增长主义的终结与中国城市规划的转型. 城市规划, 2013, 37(1): 45-50. [ZHANG J X, ZHAO D, CHEN H. Termination of growth supremacism and transformation of China's urban planning. City Planning Review, 2013, 37(1): 45-50.]
- [20] 方勇. 新时期我国空间规划体系构建思考. 住宅与房地产, 2019, (6): 85-86. [FANG Y. Thinking of build China's spatial planning system in the New Era. Housing and Real Estate, 2019, (6): 85-86.]
- [21] 查建平, 钱醒豹, 赵倩倩, 等. 中国旅游全要素生产率及其分解研究. 资源科学, 2018, 40(12): 2461-2474. [ZHA J P, QIAN X B, ZHAO Q Q, et al. Estimation and decomposition of total factors productivity of China's tourism. Resources Science, 2018, 40(12): 2461-2474.]
- [22] 张楠楠, 彭震伟. “美丽发展”新语境下城市规划的政策路径转型: 基于杭州实践的思考. 城市规划, 2018, 42(4): 28-32. [ZHANG N N, PENG Z W. Policy path transformation of urban planning in the new context of "beautiful development": Base of the practice of Hangzhou. City Planning Review, 2018, 42(4): 28-32.]
- [23] 匡文慧. 新时代国土空间格局变化和美丽愿景规划实施的若干问题探讨. 资源科学, 2019, 41(1): 23-32. [KUANG W H. Issues regarding spatial pattern change of national land space and its overall implementation on beautiful vision in New Era. Resources Science, 2019, 41(1): 23-32.]
- [24] INSKEEP E. Tourism planning: An emerging specialization. Journal of the American Planning Association, 1988, 54(3): 360-372.
- [25] DWYER L, EDWARDS D C. Sustainable tourism planning. Understanding the Sustainable Development of Tourism,

- 2010, 20(1): 20-44.
- [26] 马晓龙. 构建适应国家战略需求的旅游规划体系、标准与规范. 旅游学刊, 2014, 29(5): 3-5. [MA X L. Constructing the tourism planning system, standards and norms adaptable to demand of China's national strategies. *Tourism Tribune*, 2014, 29(5): 3-5.]
- [27] 樊文斌. “全域旅游”视角下大连旅游专项规划探析. 规划师, 2015, 31(2): 107-113. [FAN W B. Dalian tourism planning from general tourism development viewpoint. *Planners*, 2015, 31(2): 107-113.]
- [28] 王大悟. 关于旅游规划若干认识的探讨. 旅游学刊, 2001, 16(5): 45-48. [WANG D W. On some understanding of tourism planning. *Tourism Tribune*, 2001, 16(5): 45-48.]
- [29] CONNELL J, PAGE S J, BENTLY T. Towards sustainable tourism planning in New Zealand: Monitoring local government planning under the resource management act. *Tourism Management*, 2009, 30(6): 867-877.
- [30] 范业正, 胡清平. 中国旅游规划发展历程与研究进展. 旅游学刊, 2003, 18(6): 25-30. [FAN Y Z, HU Q P. On the developing course and research progress of China's tourism planning. *Tourism Tribune*, 2003, 18(6): 25-30.]
- [31] 李柏文. 新时代旅游产业体系的特征与建设. 旅游学刊, 2018, 33(10): 7-9. [LI B W. Characteristics and construction of the tourist industry system in the New Era. *Tourism Tribune*, 2018, 33(10): 7-9.]
- [32] 田娜. 时代需要怎样的旅游规划. 中国旅游报, 2013-10-11(011). http://www.ce.cn/culture/gd/201310/12/t20131012_1611106.shtml. [TIAN N. What kind of tourism planning is needed in the New Era. *China Tourism News*, 2013-10-11 (011). http://www.ce.cn/culture/gd/201310/12/t20131012_1611106.shtml.]
- [33] 邓昭明, 王甫园, 王开泳, 等. 生态文明建设视域下的区域旅游规划: 理念、功能与发展趋向. 生态经济, 2018, 34(10): 125-130. [DENG Z M, WANG F Y, WANG K Y, et al. Research on the regional tourism planning from the perspective of ecological civilization construction: Ideas, functions and developing trend. *Ecological Economy*, 2018, 34(10): 125-130.]
- [34] 刘锋. 新时期中国旅游规划创新. 旅游学刊, 2001, 16(5): 49-54. [LIU F. The innovation of tourism planning in the New Period. *Tourism Tribune*, 2001, 16(5): 49-54.]
- [35] 李文苗. 从“创新型规划”看新时期“旅游规划转型”. 中国旅游报, 2015-02-09(011). <https://wenku.baidu.com/view/acd5e2d3ac02de80d4d8d15abe23482fb5da0273.html>. [LI W M. On the "Transformation of Tourism Planning" in the New Period from "Innovative Planning". *China Tourism News*, 2015-02-09(011). <https://wenku.baidu.com/view/acd5e2d3ac02de80d4d8d15abe23482fb5da0273.html>.]
- [36] SIMMONS D G. Community participation in tourism planning. *Tourism Management*, 1994, 15(2): 98-108.
- [37] MURPHY P E. *Tourism: A community approach*. Routledge, 2012: 1-2.
- [38] 戴学锋, 巫宁. 新理念下的“十一五”区域旅游规划转型. 北京第二外国语学院学报, 2007, 141(1): 42-48. [DAI X F, WU N. Renovation of regional tourism planning under Chinese government's new development concept. *Journal of Beijing International Studies University*, 2007, 141(1): 42-48.]
- [39] 蒋勇军, 况明生, 齐代华, 等. 基于GIS的重庆市旅游资源评价、分析与规划研究. 自然资源学报, 2004, 19(1): 38-46. [JIANG Y J, KUANG M S, QI D H, et al. GIS-based evaluation, analysis and planning of tourism resources in Chongqing. *Journal of Natural Resources*, 2004, 19(1): 38-46.]
- [40] 李鹏, 王英杰, 虞虎, 等. 基于GIS格网化分析支撑的旅游空间规划技术方法研究: 以青岛市为例. 自然资源学报, 2018, 33(5): 813-827. [LI P, WANG Y J, YU H, et al. Study on method of tourism spatial planning based on GIS grid analysis: An example of Qingdao. *Journal of Natural Resources*, 2018, 33(5): 813-827.]
- [41] BAHAIRE T, ELLIOTTWHITE M. The application of geographical information systems (GIS) in sustainable tourism planning: A review. *Journal of Sustainable Tourism*, 1999, 7(2): 159-174.
- [42] 汪侠, 顾朝林, 刘晋媛, 等. 旅游资源开发潜力评价的多层次灰色方法: 以老子山风景区为例. 地理研究, 2007, 26(3): 625-635. [WANG X, GU C L, LIU J Y, et al. Multi-level grey evaluation of tourism resources exploration potential: A case of Laozi Mountain Tourism Attraction. *Geographical Research*, 2007, 26(3): 625-635.]
- [43] 谢贤政, 马中. 应用旅行费用法评估黄山风景区游憩价值. 资源科学, 2006, 28(3): 128-136. [XIE X Z, MA Z. Evaluating recreation value of Mount Huang using travel cost method. *Resources Science*, 2006, 28(3): 128-136.]
- [44] 肖星, 刘睿文, 杜莉. 县域旅游资源多级模糊综合评价改良模型的应用研究: 以海南省琼海市为例. 经济地理, 2005, 25(6): 898-903. [XIAO X, LIU R W, DU L. The applied research of multi-grade fuzzy comprehensive appraise-

ment model of tourism resources in county region: The case of Qionghai city, Hainan province. *Economic Geography*, 2005, 25(6): 898-903.]

- [45] 周秋文, 方海川, 苏维词. 基于GIS和神经网络的川西高原生态旅游适宜度评价. *资源科学*, 2010, 32(12): 2384-2390. [ZHOU Q W, FANG H C, SU W C. Evaluation of ecotourism suitability for the Western Sichuan Plateau based on GIS and the artificial neural network. *Resources Science*, 2010, 32(12): 2384-2390.]

Research on the position and transformation of tourism planning in the New Era of territorial spatial planning

LONG Jiang-zhi¹, ZHU He²

(1. School of Tourism and Hotel Management, Dongbei University of Finance & Economics, Dalian, 116025, Liaoning, China; 2. Institute of Geographic Sciences and Natural Resources Research, Beijing 100101, China)

Abstract: China has entered a New Era of spatial governance that leads the country's "multiple planning integration" with the territorial spatial planning. It has stricter control and higher requirements in technology and coherence over each specialty planning. Consequently, the paper reexamines the nature and status of tourism planning in the New Era of territorial spatial planning, and based on the characteristics of industrial specialization and spatial integration in tourism planning, it divides tourism planning into four types: strategy planning, coordination planning, development planning and construction planning. Then, taking the tourism development planning as an example, the paper puts forward six major transformations of tourism planning: from unbounded thought to bounded, integrated and spatial thought in planning concept; from the will of Party A to market orientation in planning ideas; from "large and all-inclusive" to "specialized and refined" in planning content; from conceptual logic to spatial logic in technical route; from closed to open in planning mode and from lack of technology to technical integration in tourism planning, in order to promote tourism planning to integrate into the territorial spatial planning system in the New Era, and further take lead in the transformation, upgrading and high-quality development of China's tourism industry.

Keywords: spatial planning; territorial spatial planning; tourism planning; planning transformation; the New Era