

# 分析国土空间规划新体系下森林旅游设施的开发建设

罗维嘉

广州水务资产管理有限公司

**摘要：**本文简述了国内外森林旅游的发展历程，重点梳理了中国森林旅游的业态产品、配套设施的特点，分析了中国国土空间规划体系、自然保护地体系的革新，揭示了中国森林旅游开发在生态和建设管控收紧的情况下的困境，指出了森林旅游设施开发建设的应对措施和发展方向。

**关键词：**森林旅游；自然保护地体系；森林旅游设施；工程设施项目；建设管控

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2022.02.038

## 一、森林旅游的发展进程

### （一）森林旅游的概念

森林旅游是指人们以森林、湿地、荒漠和野生动植物资源及其外部物质环境为依托，所开展的观光游览、休闲度假、健身养生、文化教育等旅游活动。森林旅游开发，则为实现上述旅游活动而进行项目建设，如野营、野餐、登山、溯溪、探险、度假等。

### （二）中国森林旅游发展

#### 1. 发展阶段

##### （1）起步阶段

中国森林旅游业的起跑线始于1982年成立的湖南张家界森林公园——我国第一个国家森林公园。从此，中国森林旅游正式步入产业化的起步阶段。

##### （2）快速发展阶段

十年后，中国森林旅游进入快速展阶段。1992年中央大力发展第三产业，对符合条件的森林资源颁发设立森林公园的行政许可。截至2018年底，大陆地区共有国家级森林公园897处；仅2015-2018年期间，平均每年新增23处。森林公园成为森林旅游休闲产业的主要载体；此新兴的无烟产业也逐步变成农林草业的新经济增长点。

##### （3）稳步发展阶段

2019年新修订的《中华人民共和国森林法》明确指出“在符合公益林生态区位保护要求和不影响公益林生态功能的前提下，经科学论证，可以合理利用公益林林地资源和森林景观资源，适度开展林下经济、森林旅游等”。《森林法》的修订从顶层确定了森林旅游的法律地位，可视为中国森林旅游休闲产业进入了稳步发展阶段的标志。

#### 2. 常见业态及产品体系

如今，中国森林旅游的业态培育日臻成熟，除传统的观光旅游模式外，还派生出森林体验、森林康养、自然教育、户外运动、冰雪旅游、赛事旅游等多元化的生态旅游业态。

在业态框架之下，森林旅游项目常见的有商务会

展、海洋海岛、森林科普等主题型旅游项目；自驾车旅游、营地旅游、研学旅游、康养旅游等度假项目；以及登山、徒步、越野拓展、森林探险、冰雪运动、森林马拉松等以运动赛事为主题的森林体育项目。

#### 3. 旅游设施分类

各类森林旅游活动的开展离不开配套设施。森林旅游配套设施可归纳为四大类别，括体验性设施、服务设施、环境保护设施和市政基础设施。

（1）体验性设施。即满足行、游、娱功能，围绕主题，让游客参与其中并体验到一定娱乐性、科普性、运动性或养生感受的设施。例如在自然教育项目中，自然学堂、自然步道；户外拓展项目中，各类越野障碍物等；观光项目中的林下栈道与空中步道等。设施的空间布局较灵活、分散，紧密镶嵌在旅游项目或景区当中。

（2）服务设施。即满足食、住、购功能，为游客提供住宿、餐饮、零售服务的设施。设施通常会集中建设于旅游服务区中。

（3）环境保护设施。即为保护森林等自然资源的设施，例如环境质量观测站、护林道、森林防火带等设施。空间布局呈线状、点状和成片分布。

（4）市政基础设施。为保障以上设施的正常运作而设置的基础设施，例如道路、停车场、供电、供水、排水、污水处理、通信、环卫、防灾等设施。空间布局呈线状、点状分布。

## 二、新系统对森林旅游开发建设的限制和挑战

随着规划体系改革的深化，中国森林旅游建设也面临着许多新命题。首先是保护的权重加大；伴随着设施建设的用地合规性问题；还有就是过去相对独立林业等专项规划必须横向、纵向地融入国土空间框架。

### （一）自然保护地体系的新要求

#### 1. 自然保护地新体系的提出

2019年，中央印发《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》，提出建成中国特色自然保护地体系的总体目标：到2020年构建统一的自然保护地分类分级管理体制；到2025年初步建成以国家公园为主体、自然保护区为基础、各类自然公园为补充的自然保护地分类系统。其中，自然公园包括森林公园体系。《意见》对自然保护地规划提出新要求，如整合交叉重叠的自然保护地，并重点提出依据国土空间规划编制自然保护地规划。

国家公园、森林公园是森林旅游的重要载体。如何融入新国土空间规划体系，成为近几年相关林业专项规划的新命题。

#### 2. 自然保护地的分类

自然保护地按生态价值和保护强度高低依次分为国

家公园、自然保护区和自然公园。其中，国家公园和自然保护区实行分区分管，核心保护区内禁止人为活动，一般控制区内限制人为活动。自然公园按一般控制区管理。而森林公园属于自然公园的一种，属于一般控制区。

### 3. 分区分管力度

自然保护区系统对自然资源的保护和利用采用分区分管方式。新系统的分区较旧系统更简化、明晰和科学。简单地讲，就是该保护的要求更严格，该放开的许可更灵活。“保护性开发”这一原则，从更多规划细节中被体现，更利于森林旅游的长远发展。

其中，控制区内建立经营性项目特许经营制度，通过租赁、置换、赎买、合作等方式，鼓励和保障原住民参与经营活动和收益分配。同时在控制区内划定适当区域开展生态教育、自然体验、生态旅游等活动，以及完善公共服务设施。

### （二）森林旅游设施建设的用地对策

新体系下，国家要求森林旅游设施建设的许可条件更为苛刻。例如经营性项目、大型工程设施项目，红线宽度8米及以上的硬底化道路等项目，须配备或新增建设用地指标。又如树屋营地、帐篷营地等过往可打政策“擦边球”的旅宿项目，如今则要求须具有相应的用地指标和规划用途。换句话说，所有与生态绿地不兼容的工程设施用地都应计入建设用地规模；须在完善上位及相关规划后再按建设用地审批的规定及程序开展建设活动。

在国土空间规划上有明确的用地性质规划，已成为森林旅游服务配套设施落地的前提条件。为此，在森林旅游设施建设问题上，本文建议采取以下应对措施。

#### 1. 集中式的服务配套设施开发

高度集约利用土地，进行地块混合功能开发；同时紧密结合镇村详细规划，充分利用村镇现成的建设用地指标。其优点是用地指标来源明确、充分，易确权；并因促进村镇经济，一般可争取村镇政府的支持；同时，便于集中处理污水、垃圾、粉尘、废气、噪音等对环境不利因素，有利于生态环境的保护。缺点是设施过分集约，不利于与景区的结合，存在服务范围、半径受限，业态和服务形式过于机械化、缺乏特色等问题。

#### 2. “开天窗”式的服务配套设施开发

采取“开天窗”方式的零星用地进行服务配套设施开发，通常以“独立选址方式”获取建设许可，但前提也是须在国土空间规划里有相应建设指标和规划用途。由此涉及在相应区域的国土空间规划编制期间，多个专项规划的协调和融合的问题。

零星农林用地要转化为建设用地，会涉及耕地补偿，或不同等级的生态公益林、生态控制线、自然保护区、水源保护区等生态红线的突破、协调以及生态补偿等问题。如今，永久基本农田保护线以及蓝、绿、紫等各专项保护线虽已统筹于一个国土空间规划体系和自然保护地体系，但因国家对永久基本农田、生态底线的控制愈发严格，涉及基本农田、生态用地协调的审批许可

权限一般还保留在国务院层面；因此，要落实一块“天窗”用地在图纸上，往往还是要经历漫长的审批之路，甚至好几个规划周期，其难度也是显而易见。

### 3. 争取指标的其他途径

对于缺乏建设指标发展森林旅游服务配套的村镇、林场，还可以依托其他专项政策获取指标。

①通过异地购买建设用地指标。例如，根据中央规定跨省域调剂节余指标价格，复垦为一般耕地或其他农用地的每亩30万元；节余指标调入价格根据地区差异相应确定，天津、江苏、浙江、广东每亩50万元；附加规划建设用地规模的，每亩再增加50万元。而在广东省内，跨市县的节余指标流转交易的规定也逐步放宽和规范。通过此种跨区域土地综合整治的方式，同步解决了偏远扶贫开发和沿海发达地区森林旅游建设指标紧缺的两难问题。

②通过农林业专项政策。根据今年广东省政府最新印发的粤自然资规字〔2022〕1号文，凡符合农村一二三产业融合发展项目，将获得规划、用地、资金等多维度的政策支持。其中，利用农业（含林业）农村景观和生产活动，开发农业观光、休闲、度假、康养、教育等建设项目，均可申请纳入重点区域布局清单，优先规划、优先保障新增用地需求。

### 4. 与生态绿地兼容的设施建设

另外，森林旅游开发中有一些不需要用地指标的建设项目，一般根据地方要求申请规划建设工程许可即可。具体项目例如森林步道、科普设施等，属于直接为林业生产经营服务的工程设施。此类项目在符合国家有关部门规定标准的情况下，由县级以上人民政府林业主管部门批准，不需要办理建设用地审批手续；超出标准需要占用林地的，应该依法办理建设用地审批手续。

### （三）规划协调及实施的复杂性

森林旅游开发常以森林公园规划、风景区规划等专项规划作为建设依据之一。此类林业或旅游专项规划在以往是作为一个独立的专项规划，由对应的行政主管部门审批，与传统的城市规划、国土规划脱节情况比较严重。而经历多轮的多规合一后，新体系则要求各类专项规划充分融合入国土空间规划。其纵向、横向的相关规划协调、规划实施路径遵循一定的共性，一般涉及两个层面的协调。

#### 1. 林业等专项规划

第一个层次，林业等专项规划融入“总规”，即现在所说的市域国土空间规划。例如林业专项规划一般由相应区域的地方林业主管部门牵头组织编制研究，然后报地方自然资源局，由相关编制单位汇编市域国土空间规划，并成为森林旅游开发最顶层的规划依据。

林业专项规划一般涉及整体生态格局，多层次的生态廊道，山、水、林、田、湖、海生态保护和修复；并整合生态保护红线、永久基本农田保护线、水源地和水系、林地、草地、自然保护区、风景名胜区等各类保护边界等内容。通过明确林业专项领域各类管控要素的总体布局，提出应对不同发展情景适应能力的策略。

## 2. 详细规划及规划建设管制

第二个层次，包括国土空间的详细规划，以及林业专项领域的详细规划等。

森林旅游发展空间一般主要依托自然保护区域空间，但也会涉及城镇开发边界内外的空间资源。这就导致森林旅游或森林公园实施过程中，必须同时满足林业专项领域的专项规划，如森林公园的总体规划、详细规划，以及国土空间的详细规划的要求。

结合上文对国土空间规划体系的简述，森林旅游所涉及的各类详细规划及建设管制，可归纳为如图1所示：

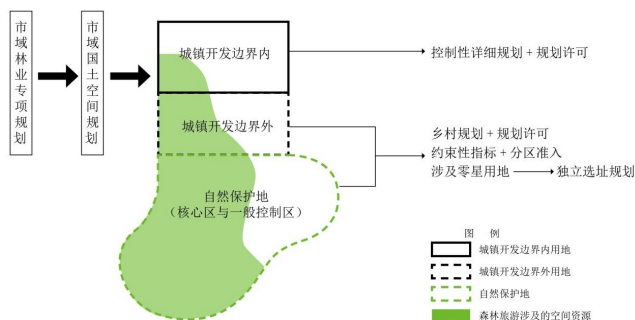


图1 森林旅游涉及的详细规划及建设管制示意图

## 三、案例分析

本文以中国华南地区某个以红花油茶为主题的森林公园建设为实践案例，进一步论述新国土空间规划体系下的森林旅游设施建设的重点和难点。

### （一）基本情况

本案例位于广东省某沿海发达城市，依托省国有林场8000多亩红花油茶特色经济林，在林地林木权属不变的前提下，拟建一个市级森林公园，以挖掘林场的森林旅游价值。

公园规划范围1000多公顷，三面临水库，一面依山，动植物资源丰富，森林结构完整，属亚热带常绿阔叶林地带性植被。其中，红花油茶景观属于广宁红花油茶（*Camellia semiserrata*）又名南山茶，花期1-2月满树红花；果期10-11月红果饱满，是早春观花、入秋赏果的景观乡土树种。

公园交通设施欠缺，基础市政设施极度缺乏；因未作旅游开发，服务设施基本为零基础。

### （二）规划目标和功能

公园规划以“红花烂漫”等森林风景资源为特色，以与红花油茶相关的“红花游赏、徒步休闲、植物科普、森林健身”等为游览主题，是一处兼具专题科研、科普宣教和森林游憩功能的城郊型市级森林公园。

### （三）重点和难点

区别于传统的森林公园规划方法，此案例在土地利用规划上更强调“生态保护”和“协调上位规划”原则。在用途规划上，衔接城市土地利用总体规划、生态公益林、水源保护线等上位规划关于建设用地的管控要

求。在用地布局上，并行依据“公园规划设计”和“城乡土地利用规划”两套系统。

一方面，涉及公园用地布局则对标《国家级森林公园总体规划规范》、《森林公园总体设计规范》和地方森林公园管理条例的相关规定，确保工程设施用地总体指标不超越生态红线要求，同时兼顾旅游服务的基本需求。

另一方面，用地分类标准以当地的城市规划管理技术规定为依据，所有建设用地和非建设用地的用地性质与地方标准一一对应，统计并对比现状与规划的用地面积，明确新增建设用地指标数量，为进一步与国土空间规划融合，提供初始数据依据。

表1 规划用地汇总表

用地代码	用地名称	用地面积 (亩)		用地面积 (h m <sup>2</sup> )		占总用地比例 (%)	
		规划	现状	规划	现状	规划	现状
C	公共设施用地	139.24	0.00	9.28	0.00%	0.83%	
	C3 文化娱乐用地	139.24	0.00	9.28	0.00%	0.83%	
S	道路广场用地	83.57	0.00	5.57	0.00%	0.50%	
	S1 道路用地	24.39	0.00	1.63	0.00%	0.15%	
	S22 游憩集会广场用地	5.77	0.00	0.38	0.00%	0.03%	
	S3 社会停车场库用地	53.41	0.00	3.56	0.00%	0.32%	
U	市政公用设施用地	1.13	0.00	0.08	0.00%	0.01%	
	U41 雨水、污水处理用地	1.13	0.00	0.08	0.00%	0.01%	
G	绿地	36.60	0.00	2.44	0.00%	0.22%	
	G21 园林生产绿地	36.60	0.00	2.44	0.00%	0.22%	
E	水域和其它用途用地	16460.71	1114.75	1097.38	100.00%	98.44%	
	E1 水域	15.09	1.01	1.01	0.09%	0.09%	
	E2 耕地	39.62	2.64	2.64	0.24%	0.24%	
	E3 园地	0.00	4.90	0.00	0.44%	0.00%	
	E4 林地	16228.25	1106.20	1081.88	99.23%	97.05%	
	E9 发展备用地	177.76	0.00	11.85	0.00%	1.06%	
	规划范围总用地	16721.25	1114.75	1114.75	100.00%	100.00%	

最后，梳理工程设施用地分类，识别与生态绿地兼容的设施，以及需新增建设用地指标的工程设施。对于新增建设用地指标的部分项目，若受制于上位规划条件、无法于规划期内落实的远期必要用地需求，在满足公园陆域工程设施用地占比规范的前提下，采取以发展备用地形式提出预留的策略。

## 四、结论

国土空间规划体系的革新，是中国加强国有自然资源管控步伐的一个重要布署。新体系新要求之下，森林旅游必将走向更规范发展、科学发展和生态发展的方向。森林资源本身及其林下自然资源、土地资源利用，正逐渐从过去由林业主管部门单一管控的传统模式，快速进入到以自然资源主管部门主导、多部门综合管控的全新协同平台。

## 参考文献

- [1] 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》[J]. 小城镇建设. 2019 (06).
- [2] 本刊编辑部. 中共中央办公厅国务院办公厅印发《关于深化生态保护补偿制度改革的意见》[J]. 当代农村财经. 2021 (10).