

自然保护地体系重构下近郊型风景区景城协调路径探讨——以崂山风景区为例

Discussion on the Coordination Path of Suburban Scenic Area and City under the Reconstruction of Natural Reserve System: A Case Study of Laoshan

占思思 叶攀 朱清涛 ZHAN Sisi, YE Pan, ZHU Qingtao

摘要 随着机构改革,我国自然保护地体系处于重构之中,既需借鉴国外以国家公园为主体的魅力景观体系,也需传承我国历时千年的风景名胜区体系。崂山风景区是我国首批编制风景名胜区规划的国家级风景名胜区之一,随着城区空间用地不断向景区空间拓展,逐渐由景城各自独立发展转向景城融合渗透发展。以崂山风景区为例,从景城动态演变、景区多线矛盾、景区业态制约、景村历史遗留矛盾等方面,对景区保护、景城协调、景村协调中存在的问题进行深入剖析。从优化景区功能分区、转变景区管理方式、创新景区村庄模式提出景城协调发展的策略建议。提出三区变两区、打开崂山景区、打破门票经济、盘活特色村庄等建议。坚守底线提高生态管控质量,并激活景区活化利用模式。

Abstract China's nature reserve system is in the process of reconstruction. It is necessary to learn from foreign landscape systems with national parks as the main body and inherit China's thousand-year-old scenic area system. Laoshan scenic spot is one of the first national scenic spots in China. With the continuous expansion of urban land, the development of scenic spots gradually changed from the independent development mode to the integration mode. Taking Laoshan Mountain Scenic Area as an example, this paper conducts an in-depth analysis of the problems existing in scenic protection, scenic-village coordination, and scenic-city coordination, from the aspects of dynamic evolution, multi-line contradictions, business constraints, and historical contradictions left by scenic villages. From optimizing the functional zoning, changing the management mode, and innovating the scenic-village mode, this paper puts forward some strategic suggestions for the coordinated development of scenic spots and cities. This paper proposes to stick to the bottom line, improve the quality of ecological management and control, and activate the utilization mode of scenic spots.

关键词 自然保护地体系;风景名胜区;景城协调;崂山

Key words natural reserve system; scenic spots; coordination between city and scenery area; Laoshan

文章编号 1673-8985 (2023) 01-0061-07 中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.11982/j. supr. 20230109

作者简介

占思思

中国城市规划设计研究院深圳分院
高级城市规划师,硕士, zhansisi1900@163.com

叶攀

中国城市规划设计研究院深圳分院
城市规划师,硕士

朱清涛

中国城市规划设计研究院深圳分院
城市规划师,硕士

0 引言

过去我国自然保护地体系更多从保护对象的重要性和资源属性进行划分,依据森林、湿地、草原等10余类资源,依托各权属部门管控对象,基于技术理性和专业优势形成“条线型”治理模式^[1],客观上造成“九龙治水”的乱象。在法理上,我国自然保护地目前尚无统一立法,主要依据自然保护区、风景名胜区、森林公园等所属的各类主管部门形成的部门规章制度条例进行管理。目前,《自然保护地法》《自然保护区条例》正处于起草阶段,国土空间开发保护法和国土空间规划法等立法工作逐步推进,以搭

建自然资源领域生态文明建设的“四梁八柱”^[2]。

中共中央办公厅、国务院办公厅于2019年印发《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》(以下简称“《指导意见》”),针对迫切需要调整的各类型自然保护地范围,提出解决我国各类型自然保护地的空间交叉、生态空间被侵蚀和管理混乱等现实及历史遗留矛盾问题的初步思路,尝试构建出“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”的自然保护地体系^[3],通过应保尽保、归类合并、多规合一等方式分别解决自然保护地保护空缺、保护过度、保护重叠等问题。计划到

2025年,我国将初步建立自然保护地体系,目前包括保护对象、类别、等级、范围、保护要求等方面在内的制度细则仍处于细化完善过程中。

1 风景名胜区在自然保护地体系中的价值重塑

风景区、自然保护区、文物保护单位是构成我国特色保护体系的3大法定主体,分别是自然和文化综合资源、自然资源、文化资源的突出代表^[4]。我国自然保护地正在经历“十大类—三大类—四大类”的变化过程,体系优化主要延续两方面线索,一是借鉴美国国家公园体系下的自然保护地体系建设,二是沿用我国风景名胜区演变而来的风景名胜区体系。对自然保护地分类形式,国内学界研究集中在2个领域,前者为立足国际案例的接轨型研究,后者为立足我国特色的专类型研究。

1.1 引入美国的国家公园体系重视生态与魅力景观价值

“国家公园”的概念最早兴起于美国,是国际上公认的、主要针对生态系统完整性与原真性的重要的自然保护地管理模式,依托多层次的规划层次和严谨的规划管理过程来实现生态环境保护的目标与使命,对世界自然与文化遗产的保护工作及理念有着重大贡献。美国国家公园既不是单一的生态自然保护区,也不是旅游景区,承担着多样化的功能任务,强调生态环境资源保护管理的多学科集群视角,关注人对自然环境的人文教育及休闲体验,构建出人与自然的可持续发展路径与独特的魅力景观体系。2013年世界自然保护联盟(International Union for Conservation of Nature,以下简称“IUCN”)在借鉴国家公园理念的基础上,结合目标管理将自然保护区体系中的自然保护地分为6大类,包括严格自然保护区/荒野保护区、国家公园、自然遗迹或地貌等。日本、德国、澳大利亚等国家结合IUCN分类标准及本国资源、体制特点建立相应的自然保护地分类标准^[5-6](见表1)。在此背景下,解焱^[7]、宋峰^[8]、沈员萍^[9]、林凯旋^[10]等对于我国自然保护地体系与IUCN标准对接方式提出具体设想,指

明自然保护地类型需结合资源保护优先等级和管理目标等级及国情特点来确定(见图1)。

1.2 我国传承千年的风景名胜区具有自然人文双重属性

自1982年起我国正式建立风景名胜区制度,已形成较成熟的申报—规划—保护—建设制度,这是其他10余类自然保护地类别所不具有的。风景名胜区荟萃了自然之美和人文之胜,与自然保护区、森林公园等自然保护地的最大区别在于,风景名胜区是自然和文化高度融合的区域。国家公园设立首要考虑生态保护要求,对于自然栖息地完整性要求高,需较大

空间地域为自然保护、生物栖息提供支撑。而风景名胜区人文烙印浓厚,与人的活动关系密切,与城区关系紧密,自然和人文交融是风景名胜区最突出的特色。国家公园主要管理目标为自然保护,兼顾服务人民。而风景名胜区以自然保护为前提,主要管理目标为服务人民。

国内邓武功^[11]、疏良仁^[12]、李晓肃^[13]、严国泰^[14]等提出,我国风景名胜区是自然保护地中的独特类型,风景名胜区应建设成为最具中国特色的自然保护地类型,为世界自然保护地体系提供中国方案。学界对风景名胜区作为自然保护地的单独类型逐渐达成共识,有力促成了我国自然保护地由2019年“三大类”向2020年“四大类”

表1 我国与其他国家自然保护地体系比较
Tab.1 Comparison of nature reserve systems between China and other countries

主体	划分依据	自然保护地类型	管理依据
美国	以保护强度、资源特点和权属划分	国家公园、国家荒野保护地、国家森林(包括国家草原)、国家野生生物避难地、国家海洋避难地和江河口研究保护地、国家自然与风景河流等	《国家公园基本法》
日本	以保护强度划分	国立公园(国家公园)、国定公园(准国家公园)、自然环境保全区、保护林及保存区等	《自然环境保全法》
德国	以保护功能划分	国家公园、自然公园、生物圈公园保护区、自然保护区、景观保护区等	《自然和景观保护法》
澳大利亚	以保护对象和资源特点划分	世界遗产地、具有国际重要性的湿地、生物圈保护区、联邦保护区和保存区等	《环境保护与生物多样性保存法》
中国	以保护强度和资源特点划分	国家公园、自然保护区、风景名胜区、自然公园	《自然保护区条例》、《风景名胜区条例》等

资料来源:笔者根据相关资料整理。

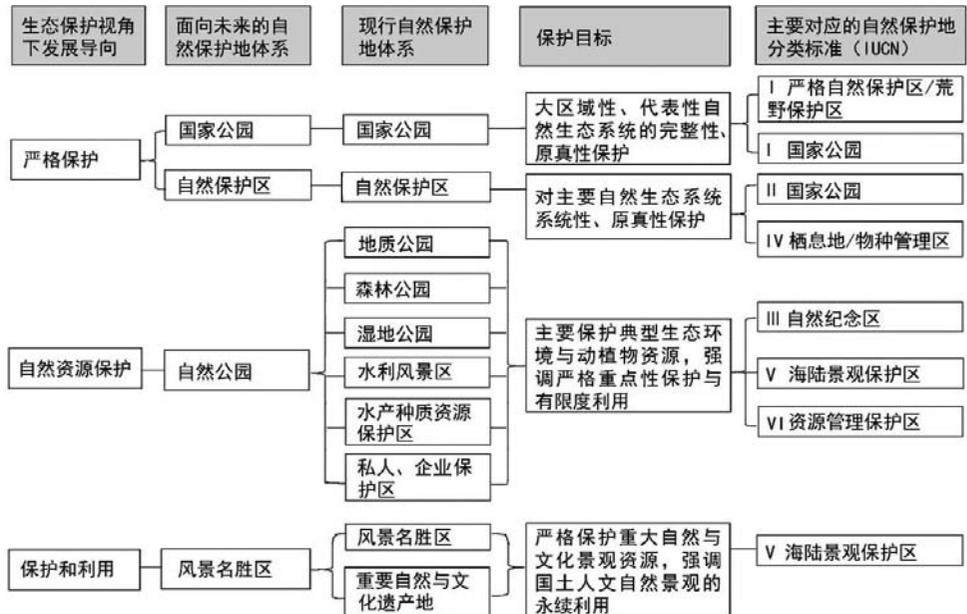


图1 我国自然保护地体系与IUCN自然保护地管理分类对应关系
Fig.1 Corresponding relationship between China's nature reserve system and IUCN nature reserve management classification
资料来源:笔者自绘。

的调整完善。由此,作为2019年《指导意见》的补充完善,国家林草局于2020年印发的《关于加强和规范自然保护地整合优化预案数据上报工作的函》中明确“风景名胜区内不参与整合优化,名称、范围不变”^[15],进一步深化了我国以国家公园为主体、自然保护区为基础、风景名胜区为特色、各类自然公园为补充的自然保护地体系。对于生态保护强度,与IUCN六级保护强度挂钩——国家公园>自然保护区>风景名胜区≥自然公园,国家公园对应一级、二级保护强度,风景名胜区对应三级、四级保护强度,自然公园(地质、湿地、沙漠公园等)以五级、六级保护强度为主。

我国风景名胜区的发展经历了“萌芽—发展—全盛—成熟—复兴”的发展过程,与广义上的人居城乡生活环境有着密切的自然人文联系,其景城关系受到景区和城区规模、空间关系的影响,经历了景城相对独立、景城相互促进协调、景城对立失调和景城重新协调4个时期的阶段演变。随着人地关系、景城关系的更新变化,亟待协调保护与开发间的关系,既需要科学地保护风景名胜自然资源,也需要结合现代人文需求在法定框架内进行活化利用。

1.3 体系重构下提高对风景名胜区景城协调发展要求

在对自然保护地体系分类形式达成一定共识后,对我国风景名胜区如何在自然保护地体系、国土空间规划体系中优化,在理论层面也有一定进展。例如王应临^[16]、赵智聪^[17]、张兵^[18]分别针对自然保护地与生态红线协调、自然保护地在国土空间规划中的定位、风景资源与空间治理的关系提出其观点,强调风景名胜区除了关注自身发展外,需厘清与生态红线、自然保护区等其他要素的关系,需重视对生态价值位次关系的考虑。

在2019年自然保护地体系重构前,对于风景名胜区的景城协调路径实证研究已积累了部分实践经验,如陈战是^[19]、黄明华^[20]、邓武功^[21]分别结合漓江、华山、都江堰对景城协调发展提出策略应对,其研究更多是从城边型、城中型风景名胜区等要素特征出发,聚焦于风景名胜区与城区的空间关系演变,更多关注建设控制地带、风

貌协调与城市发展的关系。在当时历史背景下,风景名胜区需解决的更多是单个部门管理权属下的风景区与城区发展协调的问题。

在全新的自然保护地体系下,风景名胜区的景城协调关系研究需面对和解决的问题更加复杂与综合,即不仅需解决自然保护地体系重构下风景名胜区管控线与其他保护地空间交叉、重叠问题,还需直面风景名胜区内村庄保护发展的历史遗留问题以及城市快速发展背景下的景区和城区发展新需求。当前在全新的自然保护地体系下,对于风景名胜区景城协调的实证研究较为匮乏。本文将崂山风景名胜区为例,剖析景区、景城、景村等具体矛盾,并提出近郊型风景名胜区景城协调的具体建议。

2 近郊型风景名胜区现实困境——以崂山风景区为例

我国风景名胜区的起源之一是古代的邑郊游憩地,景城关系紧密的近郊型、城中型、城边型风景名胜区比例达33.2%^[11]。本文讨论的崂山风景区作为典型的近郊景区,随着青岛都市区发展,经历了由“城边型景区”向“城中型景区”的转变。崂山风景区位于青岛都市区半小时交通圈,总面积为514.93 km²,自古有“泰山虽云高,不如东海崂山”之说,有着“海上第一名山”的美誉,呈现出“三围大海,背负平川、巨石巍峨、群峰峭拔”的特征。崂山是道教名山,在明代鼎盛时期中有“九宫八观七十二庵”,使其成为道教全真天下第二丛林。崂山物

产丰富,有独特的崂山泉、崂山茶、崂山水等。

2.1 景城矛盾:空间交织景城争地矛盾逐渐凸显

城市与风景区空间协调发展的正确处理方式应该是以反向或平行方式进行合理化功能布局^[22],但是城市用地空间的不断扩张导致景城关系的不断渗透融合与变化。崂山城区由1995年的29.0 km²逐渐拓展至2020年的78.4 km²(见图2)。崂山景区与城区的关系呈现出3个发展阶段。(1) 景城相离阶段(1982年以前),城区与景区相对独立,景区与城区有着一定的边界与距离,呈现“分离互动,轴带联系”的特征;(2) 景城相邻阶段(1982—2015年):随着崂山城区自西向东拓展,城区与景区用地逐渐蔓延,景城相离10 km逐渐缩短至3 km乃至边界模糊,城区与景区交叉多为乡镇用地;(3) 景城争地阶段(2015年以后):随着青岛都市区的建设,崂山区成为青岛都市区东岸城区的核心组成部分,王哥庄、北宅相继由乡镇区划调整为街道。地铁11号线开通从崂山景区穿山而过,城市拓展逐渐对景区形成包围态势,崂山景区与城区逐渐出现功能交织、用地交织、交通交织的情形。崂山景城关系逐渐由曾经的景城独立演变为当下的景城争地,风景区三级管控区域内的空间交叉矛盾尤为凸显,城区发展过快和景区范围划定过大是造成目前矛盾的主要原因。目前,亟需通过景城空间关系与体制机制管控的重新梳理来解决景城空间的重叠交叉问题,并强化对景区核心保护的管控。

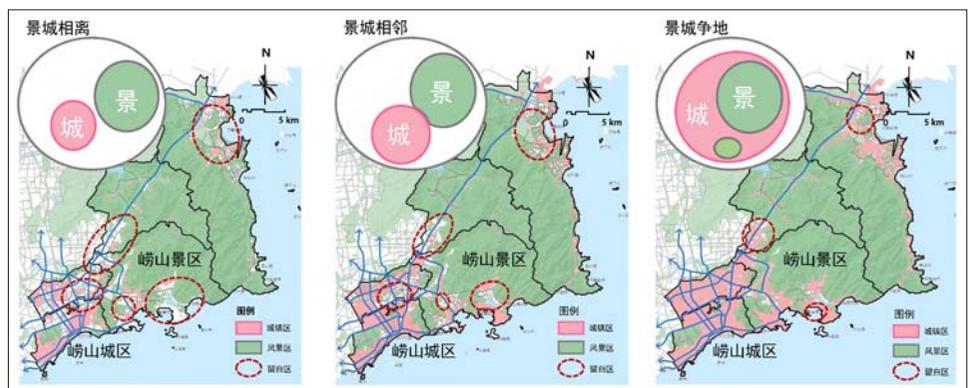


图2 崂山景城空间格局演变关系示意图
Fig.2 Schematic diagram of the evolution of the spatial pattern of Laoshan

资料来源:笔者自绘。

2.2 景区矛盾:多头管理造成交叉重叠多线冲突

崂山作为国家级风景名胜区、省级自然保护区,存在“一区多名、管理范围交叉重叠”等问题,多头管理造成多线交叉重叠打架。目前,崂山景区具体管理控制线包括风景名胜区、自然保护区、山体控制线、河道蓝线、生态红线、海岸带管控线等。其中,风景名胜区控制线与山体控制线重合度为75%,风景名胜区控制线与自然保护区控制线重合度为100%,自然保护区和2018年生态红线重合度约90% (见表2,图3)。

2.3 景区业态:高度依赖门票经济制约潜能释放

对于部分特色地区而言,自然文化资源能够有效地带动本地区乃至区域的发展,呈现出“有风景的地方就有新经济、有人文的地方就有新艺术”的新兴活力景象。然而,崂山风景区虽具有自然和人文资源禀赋优势,但尚未发挥出特色资源带动经济社会发展的优势。从目前的旅游产品供给来看,崂山风景区发展高度依赖“门票经济”模式,景区71%的收入来自门票销售(见表3)。除去景区内部已有的收费旅游设施外,目前崂山6大景区的准入门票超500元,“大门票套小门票”抬高了游客二次游、多次游门槛。崂山风景区的旅游活动类型,目前主要以自然风景观光游览为主,配套村民自营品质不高的餐饮住宿场所,与新时期游客丰富多元的消费需求脱节,且受季节因素影响导致旅游淡旺季差别突出。当下,青岛及周边居民的周末游、住宿、禅修、团建多场景体验活动的需求攀升,崂山景区又缺乏相应功能业态的供给。在发展路径上,崂山需依托青岛大都市区核心区的优势以及近郊型风景区角色的条件下增强客流需求研判,以都市区及周边需求为核心,引导功能业态升级。

2.4 景村矛盾:景区封闭管理限制乡村振兴发展

崂山风景区的边界划定之初,就对景村关系发展考虑不足,将大量村庄划入风景名胜区内,景区内村庄众多、人口密集。目前崂山景区

内村庄仍超过69个(见表4)。据崂山区公安局统计,2020年崂山景区内人口规模约6.5万人,且仍然呈逐步增加趋势,2014年到2020年景区内村庄人口的平均年增长率为0.71%,人口规模是西湖景区近10倍。俗语有云“千难万难,不离崂山”,受“乡土情结”影响,景区内村庄人口迁出有限。按照景区严格的宅基地管理要求,近20年

崂山景区内未批复过宅基地。受管理条块分割与机制的制约,崂山景区内的传统村落缺乏保护与活化,难以将绿色资源转化为绿色资产。据崂山文旅局统计,2015—2020年,景区年均分成村民补贴600元,占门票收入的3.0%—3.5%,并未随门票收入提升而同步提高村民补贴。景区内本底资源较好的部分特色型村庄,如点缀在崂山优

表2 崂山景区多头管理下不同类型管理控制线情况

Tab.2 Different types of management control lines under multi-management in Laoshan

类型	设立时间	政策出处	管理部门	管控要求
国家级风景名胜区	1993年	国务院	崂山区风管委	一级保护区102.02 km ² ,二级保护区181.68 km ² ,三级保护区61.44 km ²
永久基本农田保护线	2017年	国务院	青岛市自然资源和规划局	4 200亩(2.8 km ²),按照永久基本农田管理条例执行
生态红线	2018年	环保部	青岛市自然资源和规划局	211.69 km ²
省级自然保护区	2000年	山东省政府	青岛市园林局	核心区面积66.83 km ² ,缓冲区147.94 km ² ,实验区331.94 km ²
908海岸线	2008年	山东省政府	青岛市自然资源和规划局	102.85 km ²
山体控制线	与各片区控规同步批复	青岛市政府	青岛市自然资源和规划局	原则禁止城市开发建设
河道蓝线	与各片区控规同步批复	青岛市政府	青岛市自然资源和规划局	原则禁止城市开发建设

资料来源:笔者根据青岛各类管理控制线整理。

表3 2018年崂山风景区与其他风景名胜区的旅游收入构成比较

Tab.3 Comparison of tourism income composition between Laoshan Scenic Spot and other scenic spots in 2018

类别	崂山	泰山	黄山	武当山
旅游总收入/亿元	7.70	11.58	17.84	52.50
其中 门票收入/亿元	5.50	7.00	5.43	23.00
旅游服务收入/亿元	2.20	4.58	12.41	29.50
门票占旅游总收入的比例/%	71	60	30	44
旅游服务占旅游总收入的比例/%	29	40	70	56

资料来源:笔者根据部分景区网站数据整理。

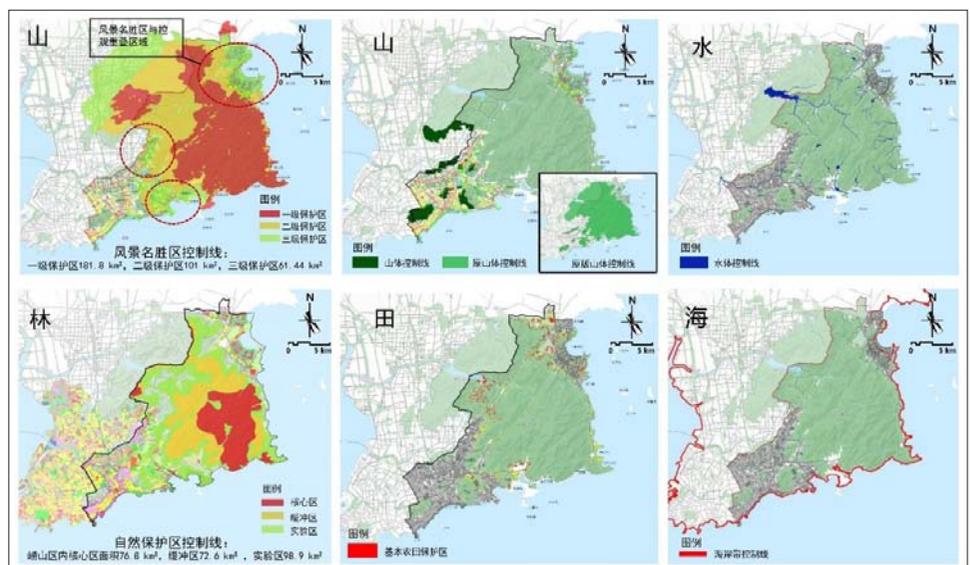


图3 崂山区各类管理控制线示意图

Fig.3 Schematic diagram of various management control lines in Laoshan

资料来源:笔者自绘。

美海岸带上的青山村、雕龙嘴、黄山村等村庄,期望探索风景及文化资源转化为乡村振兴发展的新动能路径,但由于景区自身封闭管理的因素导致游客无法多频次消费(见图4)。通过与崂山景区内村民座谈,多数村民表示村庄周边自然景观和历史人文资源独特,村民不愿舍弃宅基地,且迁移到景区外安置的意愿低。受限景区生态保护、交通管制、宅基地等管理限制,景区内自发开展的经营性措施难以达到环保标准且进入不便而经营维艰,期望政府能妥善处理,以增加村庄宅基地和经营性用地空间。

3 近郊型风景名胜区景城协调路径探讨及建议

通过前文对风景名胜区景城关系的解读以及崂山风景区在动态发展中所面对的景区、景村、景城等矛盾,在对自然与文化资源、经济与社会资源的分级管控和利用的基础上,从分级管控手段、村庄松绑、分级门票管理等方面对崂山风景名胜区管理提出相应的改善建议,以此来促进核心生态资源严格保护和休闲资源活化利用的双重目标的实现。

3.1 优化景区功能分区:生态优先,分级调整景区功能

《指导意见》中明确“优先整合设立国家公园,其他各类自然保护地按照同级别保护强度优先、不同级别低级别服从高级别”的整合优化原则,该级别强调的是审批级别,而非生态保护级别。崂山作为国家级风景名胜区,其文化景观价值明显凸显于省级自然保护区生态保护价值,建议在自然保护地体系中保留崂



图4 崂山景中村(青山村的封闭式管理示意)
Fig.4 The closed management of Qingshan Village in Laoshan

资料来源:笔者根据《崂山区2035空间战略规划》整理。

山国家级风景名胜区,取消省级自然保护区。

从空间分级管理上,对原来“一刀切”的管理方式进行分化、细化。从崂山风景名胜区与泰山、峨眉山等比较来看,崂山风景名胜区的面积远大于其他山岳型风景名胜区,一级保护区比例偏小,三级保护区范围大(见表5),且三级保护区“名存实亡”,从规划体系而言三级保护区已合法合规编制控规。2021年《崂山区风景名胜区总体规划修编》提出严格控制一级景区、适当增加二级景区、缩减三级景区的构想,引导“三区变两区”。从空间统筹上,建议将风景名胜区的三级管控区范围调到城镇开发边界内,按照城市建设区管理方式进行管控,将一、二级管控区按照城镇开发边界外方式进行管控。

在国土空间规划编制,尤其是生态红线的划定上,优先解决核心区内现有村庄的调出。对生态红线内永农、村庄退出扣除部分村庄建设用地。根据崂山区的实际情况,考虑崂山内村庄的发展、生活保障,将部分村庄建设用地、发展用地予以扣除。生态保护红线内,除国家重大战略项目以及对生态功能不造成破坏的8类有限人为活动,严格禁止开发性、生产性建设活动。此外,需分步解决历史遗留问题,区分“无人区—限制区—协调区”等不同程度的功能保护与开发。

表4 崂山风景名胜区内村庄管控要求
Tab.4 Village control requirements in Laoshan Scenic Area

管控要求	街道	村庄	管控要求
受一级保护区管控影响的村庄	沙子口街道	流清河、东麦窑、西麦窑、砖塔岭等8个	一级保护区严格控制与风景保护和与游览无关的建设,严格禁止对风景环境产生不利影响的各种工程建设与生产活动
	王哥庄街道	雕龙嘴、返岭、长岭、黄山等6个	
	北宅街道	河东、观崂、双石屋	
	沙子口街道	大河东、小河东、前登瀛、后登瀛等9个	
受二级保护区管控影响的村庄	王哥庄街道	大桥、西台、东台、荷花、张家河等14个	二级保护区内的搬迁缩小型村庄逐步引导居民外迁,并缩减建设量;未搬迁的村庄房屋可通过翻修改善居民居住条件;也可在缩减建筑总量、减少居民人口、保持传统格局与风貌的条件下开展美丽乡村建设,建设后的各类建(构)筑物的面积不得超过原合法面积的80%。其他类型村庄应按照居民点调控要求严格控制村庄人口规模和建设规模
	北宅街道	慕武石、上戈、下戈、周各庄等26个	

资料来源:笔者根据《崂山风景名胜区总体规划》整理。

表5 国家级风景名胜区的管控面积和比例比较

Tab.5 Comparison of control area and proportion of national scenic spots

风景名胜区	特级保护区/km ²	一级保护区/km ²	二级保护区/km ²	三级保护区/km ²	总面积/km ²
崂山	—	120.02(23.5%)	181.68(35.6%)	61.44(12.0%)	510.12
泰山	—	53.80(39.0%)	57.40(41.6%)	26.80(19.4%)	138.00
钟山	—	19.46(61.0%)	7.92(24.8%)	7.36(23.1%)	31.91
峨眉山	17.00(11.0%)	76.00(49.0%)	47.00(31.0%)	14.00(9.0%)	154.00

资料来源:笔者根据部分风景名胜区总体规划整理。

3.2 转变景区管理方式:打开景区,打破门票经济依赖

相较于美国国家公园经营资金来源于政府拨款与基金捐赠,“门票经济”一直是我国众多景区的重要盈利方式之一^[23]。目前我国取消门票的5A级景区共5个,包括杭州西湖、南京中山陵、山东青州古城、厦门鼓浪屿和济南大明湖,以湖泊型、海岛型为主,尚无山岳型风景名胜区取消门票的做法。以杭州西湖风景名胜区为例,在西湖取消门票的18年间,游客在西湖停留的时间由原来的平均4 h延长到1.6天,杭州旅游收入翻了6倍^[24]。

首先,针对崂山封闭式管理限制景区与村庄发展的问题,建议打破“门票经济”的路径依赖,以“全域旅游”的发展思路统筹整合景区内吃、住、行、游、购等多元活动,激发多样化旅游服务要素的市场自主参与度,拓宽景区收入渠道。在门票管理区域范围内,借鉴西湖景区取消门票的管理方式,由现行的“大景区+分片区+多重门票”的管理模式向“大景区免费+小景点收费”的多元旅游消费模式进行转变。其次,适度打开崂山景区,侧重提升景区一般控制区内的自由行活动,强化交通路网对特色村落、旅游景点等特色资源的串联,在保护景区生态景观资源的基础上增加旅游生活消费服务配套设置,完善景区内特许经营

制度,强化景区作为城市休闲生活的承载地,将崂山景区打造为不仅是面向游客的旅游胜地,也是面向城区人民日常生活的休闲地,真正达到景城融合的互动生活状态。最后,还应注重城区与景区管理体制机制的改革,积极探索以多种类型的门票模式与信息化管理方式,例如按车辆进出收费,按服务人群不同来发行年票、月票、日票等多种时长的门票,设置利用信息化手段检测人车流在景区的分布,吸引社会资金进入资源保护领域等,综合以此来推动崂山的风景文化资源得到更充分的发展保护与利用。同时,在充分保障崂山风景区生态敏感核心资源的前提下,建议将景区一般控制区内交通路网体系与城区交通进行衔接,增加游客游览景区的灵活度(见图5-图6)。

3.3 创新景区村庄模式:盘活村庄,塑造特色崂派民居

崂山风景区应在绿色开放发展理念及市场需求的指导下,立足自身优势并抢抓发展机遇,逐步从“围景建区、设门收票”的“门票经济”模式转向“城景一体、产业一体”的“风景+新经济”模式,突破现有景城、景村的“二元结构、空间割裂”束缚。

一是自然保护地一般控制区内的村庄发展建设一般进行严格控制与有序疏解。以杭州安缦法云的开放管理模式为参考,对特色打造型村庄类别进行“连片式+散点式”的优化提升,对严

格控制型村庄类别进行以现状修缮为主的严格控制建设,并适时向自然保护地外围疏解,对区位相近的村庄进行以功能融合统筹和特色改造为主的集聚集约“连片式”发展引导;二是对自然保护地外围的村庄一般在城乡融合发展的要求下进行合理合规的特色改造引导。比如,对具有特色资源的村庄在强调特色改造的条件下深化传统村落文化内涵,在适度增加新建建设用地的情况下有效控制新旧建筑风貌的协调融合,建筑高度应以低层为主,体现绿树掩映、城景融合的效果,充分体现崂山景区传统村落的风貌特色。

在有效依托崂山地域特色资源和景区精品游线的前提下,在23个特色村中选取有代表性的打造“山居、海居、水居、田居”等为主题的“崂派民居”特色村落(见图7,表6),定义崂山特色文化IP,引领崂山乡村振兴发展。(1)海居——以西麦窑、东麦窑为代表,体现赶海、望

海、渔俗文化的村落。(2)山居——以观崂、解家河为代表,体现观山、种茶、鉴石文化的村落。(3)水居——以大河东、大崂为代表,体现听溪、品茶、禅养文化的村落。(4)田居——以西山、姜家村为代表,体现采摘、餐饮、乡土文化的村落。

4 结语

我国自然保护地体系重构会经历漫长的优化、调整和博弈过程。当前阶段自然保护地体系尚不明朗,崂山景区所处层级、定位还不清晰。

从未来的中长期优化路径来看,一方面崂山风景区需要结合国家自然保护地体系重构过程,系统性解决包括从“一区多名”向“一区一名”转变、从“多规打架”向“多规统筹”转变、建立村庄建设用地合理调出及退出机制等多方面的实际问题;另一方面,崂山风景区需在借鉴西湖等湖泊型风景名胜区管理发展经验基础上

表6 自然保护地“三区变两区”调整后崂山景区内村庄分级管控指引

Tab.6 Guidelines for the hierarchical management and control of villages in Laoshan Scenic Area after adjustment of natural reserve

分类	级别	管控核心要点	数量/个	村庄名称
严格控制	自然保护地一般控制区	严禁用地增加和人口机械增长,鼓励人口外迁,建设活动应符合相关规定具体要求,适度发展为景区旅游服务、生态保护的产业	10	竹窝、观崂、河东、双石屋、马鞍子等
控制引导	自然保护地外	依据城市控规等上位和相关规划,合理确定开发规模、建设内容、建筑风貌、建筑高度等	46	秦家山寨、江家山寨、大桥等
特色打造	自然保护地一般控制区	严禁用地增加和人口机械增长,建设活动应进行论证,主要通过风貌和景观环境优化,发展为旅游服务的特色产业	3	黄山、黄山口、青山
	自然保护地外	结合村庄特色和相关规定,明确村庄的特色主题,通过村庄改造、功能塑造、项目策划等方式打造新型特色美丽乡村	14	唐家庄、解家河、雕龙嘴、返岭等

资料来源:笔者根据《崂山区2035空间战略规划》整理。



图5 现状崂山景区封闭式交通示意图
Fig.5 Schematic diagram of closed traffic in Laoshan Scenic Spot

资料来源:笔者自绘。

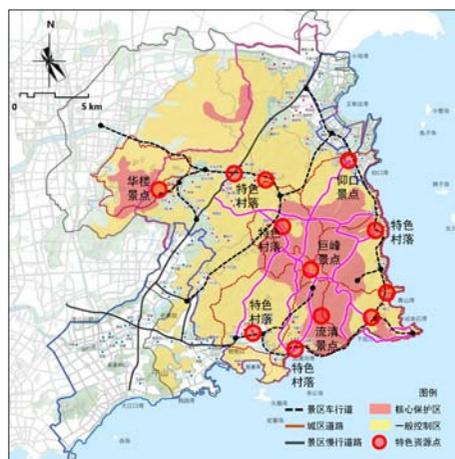


图6 梯度开放下崂山景区开放式交通示意图
Fig.6 Schematic diagram of gradient opening traffic in Laoshan Scenic Spot

资料来源:笔者自绘。

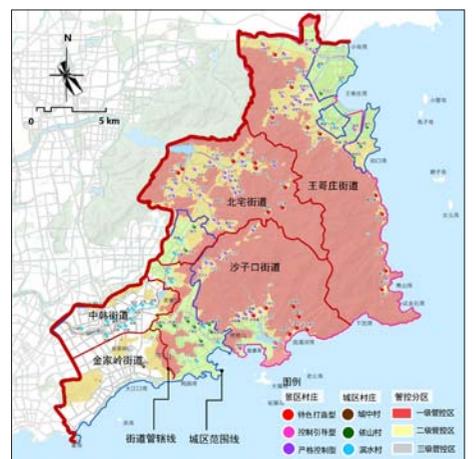


图7 崂山景区村庄分类与自然保护地分级叠加图
Fig.7 Overlay map of village classification and nature reserve classification in Laoshan Scenic Area

资料来源:笔者自绘。

调整自身的经营管理模式,采用“大景区免费+小景点收费”的方式来盘活旅游生态及经济资源,有效地将封闭的、“门票经济”模式下的近郊型山岳性景区转向开放的、“流量经济”下的全域公园景区。同时,在交通、景区管理方式转变上,需采取自上而下和自下而上相结合的方式寻求满足自然保护地体系重构下的新要求,着重体现生态优先、以人为本的发展理念,更好地实施开放式景城融合、景村融合的发展新模式。

参考文献 References

- [1] 林坚,赵晔.国家治理、国土空间规划与“央地”协同——兼论国土空间规划体系演变中的央地关系发展及趋势[J].城市规划,2019,43(9):20-23.
LIN Jian, ZHAO Ye. State governance, spatial planning, and "central-local" collaboration: with discussions on the development and trend of the central-local government relationship in the evolution of the spatial planning system[J]. City Planning Review, 2019, 43(9): 20-23.
- [2] 自然资源部:正抓紧制定《自然保护地法》及《自然保护区条例》[DB/OL]. [2021-07-07]. <https://www.msn.cn/zh-cn/news/national/>.
Ministry of Natural Resources: working hard to formulate the Law on Nature Reserves and Regulations on Nature Reserves[DB/OL]. [2021-07-07]. <https://www.msn.cn/zh-cn/news/national/>.
- [3] 中共中央办公厅,国务院办公厅.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[Z].2019.
The General Office of the Central Committee of the Communist Party of China, the General Office of the State Council. Guiding opinions on establishing a natural reserve system with national parks as the main body[Z]. 2019.
- [4] 贾建中,邓武功.中国风景名胜区及其规划特征[J].城市规划,2014(S2):55-58.
JIA Jianzhong, DENG Wugong. China's scenic spots and their planning characteristics[J]. City Planning Review, 2014(S2): 55-58.
- [5] IUCN, CNPPA, WCWC. Guidelines for applying protected area management categories[M]. Switzerland: IUCN, 1994.
- [6] DAVEY A G. National system planning for protected areas[M]. Switzerland: IUCN, 1998.
- [7] 解焱.我国自然保护区与IUCN自然保护地分类管理体系的比较与借鉴[J].世界环境,2016(S1):53-56.
XIE Yan. Comparison and reference of nature reserves in China and IUCN protected area management categories[J]. World Environment, 2016(S1): 53-56.
- [8] 宋峰,代莹,史艳慧,等.国家保护地体系建设:西方标准反思与中国路径探讨[J].自然资源学报,2019(9):1807-1819.
SONG Feng, DAI Ying, SHI Yanhui, et al. Construction of national protected areas system: a reflection on the western-based criteria and exploration of a Chinese approach[J]. Journal of Natural Resources, 2019(9): 1807-1819.
- [9] 沈员萍,黄萌,罗毅,等.国家公园体制背景下的自然保护地体系管理分类研究[J].规划师,2019(17):11-16.
SHEN Yuanping, HUANG Meng, LUO Yi, et al. Research on the management classification of nature reserve system under the background of national park system[J]. Planners, 2019(17): 11-16.
- [10] 林凯旋,周敏.国家公园为主体的自然保护地体系构建的现实困境与重构路径[J].规划师,2019(17):5-10.
LIN Kaixuan, ZHOU Min. The realistic dilemma and reconstruction path of the construction of the national park-based nature reserve system[J]. Planners, 2019(17): 5-10.
- [11] 邓武功,贾建中,束晨阳,等.从历史中走来的风景名胜区——自然保护地体系构建下的风景名胜区定位研究[J].中国园林,2019,35(3):9-15.
DENG Wugong, JIA Jianzhong, SHU Chenyang, et al. Scenic spots from history—research on the positioning of scenic spots under the construction of nature reserve system[J]. Chinese Landscape Architecture, 2019, 35(3): 9-15.
- [12] 疏良仁,黄利,谷娟娟.论我国风景名胜区在自然保护地体系中的重要地位与基础作用[J].城乡规划,2020(52):119-124.
SHU Liangren, HUANG Li, ZAN Lijuan. On the important position and basic role of my country's scenic spots in the system of nature reserves[J]. Urban and Rural Planning, 2020(52): 119-124.
- [13] 李晓肃,邓武功,李泽,等.自然保护地整合优化——思路、应对与探讨[J].中国园林,2020,36(11):25-28.
LI Xiaosu, DENG Wugong, LI Ze, et al. Integration and optimization of protected area—thinking, response and discussion analysis on the evolution of space-time relationship of scenic and historic areas in China[J]. Chinese Landscape Architecture, 2020, 36(11): 25-28.
- [14] 严国泰,宋霖.国家公园体制下风景名胜区的价值与发展路径[J].中国园林,2021,37(3):112-117.
YAN Guotai, SONG Lin. The value and development path of scenic and historic area under the national park system[J]. Chinese Landscape Architecture, 2021, 37(3): 112-117.
- [15] 国家林草局.关于加强和规范自然保护地整合优化预案数据上报工作的函[Z].2020.
State Forestry and Grass Bureau. Letter on strengthening and regulating the data reporting of integration and optimization plan of nature reserves[Z]. 2020.
- [16] 王应临,赵智聪.自然保护地与生态保护红线关系研究[J].中国园林,2020,36(8):20-24.
WANG Yinglin, ZHAO Zhicong. Study on relationship between protected areas and ecological protection redlines[J]. Chinese Landscape Architecture, 2020, 36(8): 20-24.
- [17] 赵智聪,杨锐.论国土空间规划中自然保护地规划之定位[J].中国园林,2019,35(8):5-11.
ZHAO Zhicong, YANG Rui. On the positioning of protected area planning in national spatial planning[J]. Chinese Landscape Architecture, 2019, 35(8): 5-11.
- [18] 张兵,赵星烁,胡若函.国家空间治理与风景园林——国土空间规划开展之际的点滴思考[J].中国园林,2021(2):6-11.
ZHANG Bing, ZHAO Xingshuo, HU Ruohan. Spatial governance and landscape architecture: from the perspective of spatial planning system reform[J]. Chinese Landscape Architecture, 2021(2): 6-11.
- [19] 陈战是.小城镇与风景名胜区协调发展探讨——以桂林漓江风景名胜区内小城镇为例[J].城市规划,2005(1):84-87.
CHEN Zhanshi. Coordinated development of towns and scenic areas: a case study of towns in Guilin Lijiang scenic area[J]. City Planning Review, 2005(1): 84-87.
- [20] 黄明华,张祎然,王阳.华阴城区与华山风景区城景一体化发展思考[J].规划师,2013(7):110-113.
HUANG Minghua, ZHANG Yiran, WANG Yang. Huayin City and Hushan resort integrate development[J]. Planners, 2013(7): 110-113.
- [21] 邓武功,宋梁,王笑时,等.城市型风景名胜区景城协调发展的规划方法——青城山—都江堰风景名胜区总体规划例证研究[J].小城镇建设,2019(6):35-48.
DENG Wugong, SONG Liang, WANG Xiaoshi, et al. Planning method of harmonious development between scenic area and city for scenic area of city: a case study on general planning of Qingchengshan-Dujiangyan scenic area[J]. Development of Small Cities & Towns, 2019(6): 35-48.
- [22] 邓武功,贾建中.城市风景区研究(二)——与城市协调发展的途径[J].中国园林,2008(1):75-80.
DENG Wugong, JIA Jianzhong. Study on urban scenic spots (2) - ways of coordinated development with cities[J]. Chinese Landscape Architecture, 2008(1): 75-80.
- [23] 刘鹏飞,梁留科,刘英.中美国家风景名胜区门票价格比较研究[J].地域研究与开发,2011,30(5):108-111,122.
LIU Pengfei, LIANG Liuke, LIU Ying. A comparative study on admission tickets price between national scenic resort in China and national park in the United States[J]. Areal Research and Development, 2011, 30(5): 108-111, 122.
- [24] 刘思敏.杭州西湖景区免费模式的实质及可复制性分析[J].旅游学刊,2011(8):50-57.
LIU Simin. Analysis of the essence and reproducibility of the free mode in Hangzhou West Lake scenic spot[J]. Journal of Tourism, 2011(8): 50-57.