

文旅融合驱动下城郊片区国土空间规划研究

宫晓坚

长春净月设计集团有限公司, 吉林 长春 130000

DOI:10.61369/UAID.2026030001

摘 要：当前城乡融合发展进程持续提速，文旅融合成为城郊片区国土空间提质增效的重要驱动力。本文聚焦城郊片区的独特区位与资源特征，梳理了文旅融合对国土空间规划的内在作用机理，在此基础上，分别从用地管控、配套建设及资源活化等维度，深入剖析了城郊片区国土空间规划挑战，并提出了精细化优化用地管控体系、统筹布局全域文旅配套设施及分类施策盘活本土文化资源等针对性策略，以期为城郊片区的文旅导向国土空间规划提供有益参考。

关 键 词： 文旅融合；城郊片区；国土空间规划

Research on the Territorial Spatial Planning of Suburban Areas Driven by Cultural and Tourism Integration

Gong Xiaojian

Changchun Jingyue Design Group Co., Ltd. Changchun, Jilin 130000

Abstract： The current process of urban-rural integration is accelerating continuously, and the integration of culture and tourism has become an important driving force for improving the quality and efficiency of the territorial spatial planning in suburban areas. This paper focuses on the unique geographical location and resource characteristics of suburban areas, and explores the internal mechanism of the intrinsic effect of cultural tourism integration on territorial spatial planning. Based on this, it deeply analyzes the challenges of territorial spatial planning in suburban areas from dimensions such as land use control, supporting construction, and resource activation, and proposes targeted strategies such as refining and optimizing the land use control system, coordinating the layout of all-round cultural tourism supporting facilities, and implementing differentiated measures to activate local cultural resources, with the aim of providing useful references for the cultural tourism-oriented territorial spatial planning in suburban areas.

Keywords： cultural tourism integration; suburban area; territorial spatial planning

引言

当前我国国土空间规划体系已进入全面落地实施阶段，城乡融合发展、文旅产业提质升级成为国家层面的重点推进方向，城郊片区作为承接城市文旅消费外溢、衔接城乡要素流动的核心节点，其空间规划的适配性直接影响城乡融合发展的整体成效。现有城郊国土空间规划多沿用传统工农发展的管控逻辑，未充分对接文旅融合的开发需求，导致大量优质城郊资源无法得到有效开发，也制约了城郊片区的产业升级与乡村振兴落地。在此背景下，探索文旅融合导向下的城郊国土空间规划路径，既是响应国家城乡融合发展战略的必然要求，也是破解城郊发展瓶颈、释放空间价值的现实需要。

一、文旅融合驱动背景下的城郊片区国土空间规划概述

（一）城郊片区空间范畴与资源禀赋特征界定

城郊片区的地理空间边界划定需要依托城市日常通勤圈范围、属地行政管辖边界，以及生产生活生态三类空间的交错分布特征进行综合界定。城郊片区普遍具备类型丰富的原生自然资源

禀赋，涵盖连片分布的近郊田园景观、贯通全域的滨水生态廊道，以及连片的山林生态空间等优质原生景观资源。城郊片区同时留存有大量优质的历史人文资源，包括保存完整的近郊古村落、传承有序的本土非遗民俗，以及红色旧址、宗祠庙宇等各类历史遗存资源。这类独特的区位特征与资源禀赋共同构成了城郊片区区别于城区与传统乡村的核心发展基底，也为文旅融合导向下的国土空间规划提供了先天的资源支撑。

作者简介：宫晓坚（1981.11-），男，汉族，吉林省长春市人，本科，高级工程师，职务：长春净月设计集团有限公司规划室主任，研究方向：城市规划。

（二）文旅融合对城郊国土空间规划的内在作用机理

文旅产业的多元开发需求会倒逼城郊原有单一属性的用地模式逐步转向功能复合的开发模式，实现居住空间、农业生产空间与文旅服务空间的有序叠加与高效利用。文旅融合的开发导向会引导规划主体对城郊生产、生活、生态三类空间进行重新统筹布局，推动生态资源保护、农业生产运营与文旅项目开发三类目标的协同落地^[1]。文旅项目的落地需求也会加速城郊各类闲置存量建设用地的资源化转化进程，有效盘活区域内低效工矿用地、老旧村落宅基地等长期闲置的空间资源。这类空间开发逻辑的转变会从根本上重塑城郊国土空间的整体开发格局，为城郊片区的文旅产业落地与长效发展提供稳定的空间支撑与规划保障。

二、文旅融合驱动下的城郊片区国土空间规划挑战

（一）空间用地管控适配不足

现行国土空间管控体系的底层逻辑多围绕传统工农业发展需求搭建，难以完全适配文旅项目的特殊开发属性，由此衍生出多维度的用地管控适配矛盾。

第一，现有建设用地指标的分配体系整体向主城区倾斜，城郊片区能够获得的指标额度有限，文旅新项目落地过程中的指标缺口呈现持续扩大的态势。第二，现行基本农田的管控细则设定相对僵化，未预留文旅开发的弹性空间，近郊田园文旅体验类项目很难在农用地范围内实现合规落地。第三，城郊片区范围内国有土地与集体土地的权属分布呈现交错状态，文旅项目落地过程中的征地协调流程繁琐，周期偏长直接阻碍规划方案的落地推进。这类管控层面的适配性问题会直接抬高文旅项目的落地门槛，也会造成城郊优质文旅资源无法得到充分的开发利用。相关矛盾的化解需要从管控规则的优化层面入手，为城郊文旅项目的落地提供更具弹性的制度支撑。

（二）文旅配套设施落地受限

城郊片区现有公共服务设施的建设逻辑长期围绕本地村民的日常生产生活需求展开，未针对文旅开发做专项空间预留，导致旅游配套设施的规划落地面临多重现实阻力。

第一，城郊全域范围内缺少统一规划的集中式旅游停车场布局，旅游旺季大量外来车辆随意占道停放，直接破坏城郊乡村原有的空间风貌与居住环境。第二，游客集散中心、星级旅游公厕、民宿配套市政管网等文旅专项设施，未在国土空间规划中获得对应的专项用地保障，落地过程缺乏合规的空间支撑。第三，城郊慢行绿道、滨水水上游线等特色文旅交通廊道，尚未纳入国土空间的专项管控体系，建设过程中面临空间边界模糊、管控标准缺失的问题。这类配套设施落地层面的短板会直接降低城郊文旅的游客体验，也会制约城郊文旅产业的规模化发展与品质提升。

（三）本土文化资源活化低效

当前城郊国土空间规划编制过程中普遍存在重空间布局开发、轻文化资源转化的倾向，城郊丰富的历史人文资源很难转化为可落地的实体文旅项目，造成大量优质资源的闲置浪费。

第一，古民居、宗祠庙宇等文保类建筑划定保护红线后，仅出台了严格的保护管控要求，未配套制定针对性的活化利用规划方案，资源价值无法充分释放。第二，本土非遗民俗类文化资源长期缺少固定的展示与体验空间，无法落地研学工坊、常态化民俗展演等文旅业态，文化资源难以转化为文旅产品^[2]。第三，城郊片区的红色旧址多呈现零散分布的状态，缺少连片的规划用地支撑，很难整合资源打造具备影响力的红色主题文旅片区。这类文化资源活化层面的低效问题会直接削弱城郊文旅的核心吸引力，也会造成本土历史文化资源价值的流失与浪费。

（四）城郊产业层级升级缓慢

城郊片区原有产业长期以低端种养业、小型粗放加工业为主，国土空间规划的产业分区未对接文旅产业链的延伸需求，直接阻滞了城郊产业体系的转型升级进程。

第一，现有农业用地的管控规则仅限定粮油等传统农作物种植，未预留休闲采摘、农事研学等一三产融合业态的开发空间，农业资源的附加值无法得到提升。第二，城郊闲置老旧厂房的用地改造审批规则设置相对繁琐，转型为文创展馆、乡村体验馆等文旅载体的流程复杂，存量产业空间难以得到高效利用。第三，城郊现有仓储用地多呈现零散分布的状态，空间布局无法满足农产品电商、文旅特产集散等延伸业态的落地需求，产业链配套存在明显短板。这类产业空间规划层面的适配性不足，会直接制约城郊产业的层级提升，也会影响城郊文旅产业的全链条发展与价值延伸。

（五）跨部门规划统筹效率偏低

国土、文旅、农业、住建等多个部门分别编制对应领域的专项规划，各规划的管控指标与空间边界未实现统一衔接，导致城郊文旅国土规划落地的协调成本长期居高不下。

第一，国土空间总体规划的编制与调整周期相对较长，文旅专项规划的更新周期偏短，二者编制周期的错位容易造成具体文旅项目落地出现脱节问题。第二，各部门的空间管控标准相互独立，未建立统一的衔接机制，同一地块的用地属性界定容易出现多重管控要求冲突的情况。第三，当前缺少常态化的跨部门联席会议协调机制，规划方案调整、文旅项目报批等工作需要经过多层级反复审批，整体推进效率偏低。这类跨部门统筹层面的效率问题，会直接拉长城郊文旅规划的落地周期，也会增加规划方案与项目落地的不确定性风险。

三、基于文旅融合的城郊片区国土空间规划策略

（一）精细化优化用地管控体系

通过用地指标调配、管控细则优化、土地权属统筹三类针对性举措，灵活调整城郊用地管控规则，系统性破解文旅项目用地落地难的核心痛点。

第一，建立城郊用地指标分区倾斜的分配机制，明确每年从全域建设用地指标中预留专项弹性用地额度。将预留的弹性用地指标定向供给城郊片区的重点文旅项目，明确指标申请的审批流程与项目适用的范围要求。第二，细化城郊设施农业用地的管理

办法,明确农用地开发文旅项目的准入条件与具体管控标准。在不破坏耕地耕作层的前提下,允许农用地范围内落地轻量型的田园文旅体验项目,划定项目的建设边界与运营管控要求[3]。第三,推进城郊集体土地流转的规范化建设,明确集体土地参与文旅开发的流程与各方权益分配规则。同时,推行村集体土地入股的合作模式,简化文旅项目落地过程中的用地协调流程,明确开发过程中各方的权责划分标准。

（二）统筹布局全域文旅配套设施

依托国土空间一张图系统统筹整合城郊各类公共用地资源,分片区补齐文旅发展刚需配套设施,实现便民服务与旅游服务功能的复合利用。

第一,在城郊各功能片区内提前预留零散闲置用地空间,结合片区客流承载能力划定旅游停车场的建设边界与规模标准。按照旅游客流的分布规律分节点布局标准化的生态旅游停车场,同步配套基础的车辆分流引导与绿化隔离设施。第二,梳理城郊现有村委会、幸福院等公共服务建筑的闲置空间,明确复合改造的空间范围与功能适配的具体要求。在不影响原有便民服务功能的前提下,叠加游客服务中心、文旅驿站等文旅服务功能,优化空间内部的功能分区布局。第三,梳理城郊全域的慢行系统与滨水空间资源,明确文旅慢行绿道、滨水水上游线的空间走向与管控边界,并将这类特色文旅交通廊道纳入城郊生态廊道的专项管控范围,统筹落实廊道建设的用地指标与空间保障要求。

（三）分类施策盘活本土文化资源

结合文保红线的管控要求实施精细化微更新改造,分层落地各类文化空间的专项规划方案,有序推动城郊各类人文资源向可落地的实体文旅产品转化。

第一,在古民居、宗祠庙宇等文保建筑的外围划定缓冲利用区,明确缓冲区内建设管控标准与开发边界要求。在符合文保管控要求的前提下合规改造古建内部空间,打造民俗博物馆、非遗传承工坊等文化体验载体。第二,梳理城郊范围内的闲置公共空地资源,划定专项预留空间的具体范围与管控要求。将预留的公共空地作为常态化民俗展演、非遗体验活动的固定场地,明确场地的使用规则与配套设施建设要求[4]。第三,梳理城郊范围内零散分布的红色旧址资源,明确各遗址的空间位置与资源特征,并依托存量闲置宅基地整合连片开发空间,串联各类红色遗址打造红色文旅体验廊道,明确廊道的空间走向与建设标准。

（四）链式培育城郊融合型产业链

优化城郊产业空间的分区布局,依托存量用地改造引导

一二三产业深度融合,依托国土空间规划布局完善全链条文旅产业的载体支撑。

第一,优化城郊农业空间的分区布局,划定特色农旅示范区的空间范围与具体管控标准。在示范区内合规布局休闲采摘园、农耕研学基地等农旅融合业态,明确各类业态的用地要求与建设标准。第二,出台城郊老旧工矿用地的转型实施细则,明确用地转型的准入条件与简化后的审批流程。推动闲置老旧厂房改造为文创产业园、工业展览馆等文旅载体,明确改造过程中的空间管控与功能适配要求[5]。第三,整合城郊范围内零散分布的闲置仓储用地,划定集中布局的产业配套空间范围。同时,在整合后的空间内集中布局城郊农特产品文旅集散中心与电商物流节点,明确配套设施的建设标准与功能分区要求。

（五）搭建多主体协同规划管控机制

从规划编制、标准统一、制度建设三个维度打通跨部门协作壁垒,依托多规合一制度实现城郊国土规划与文旅规划的无缝衔接。

第一,统一城郊片区各类专项规划的编制与更新周期,明确各类规划调整的时间节点与衔接要求。以国土空间总体规划为核心底盘,统筹纳入文旅专项规划的相关内容,实现两类规划的内容同步与边界统一。第二,建立城郊片区所有地块的统一确权台账,明确每块地块的权属、属性与管控边界。组织国土、文旅、农业、住建等多部门联合制定同一地块的复合用地管控标准,统一各类空间的管控要求。第三,设立城郊片区规划专项联席办公室,明确办公室的人员构成、工作职责与议事规则。同时,常态化推进文旅项目联合审批、规划方案动态微调等工作,明确各类事项的办理流程与时限要求。

四、结论

综上所述,通过系统梳理文旅融合驱动下城郊片区国土空间规划的核心逻辑,明确了城郊片区区别于城区与传统乡村的独特资源禀赋与空间特征,明确了城郊片区国土空间规划挑战,并提出一系列优化策略,进而为城郊片区国土空间规划的顺利开展提供可靠保障。未来,研究可进一步针对不同城市能级、不同资源类型的城郊片区开展细分差异化研究,结合新兴文旅业态的发展趋势持续优化城郊国土空间的动态规划机制,为城郊片区的长效发展提供更具针对性的规划支撑。

参考文献

[1] 苏世忠. 国土空间规划背景下文旅融合导向型村庄规划探析——以东山县杏陈镇后林村为例[J]. 江西建材, 2025, (10): 211-213.
[2] 莫雪梅. 文旅深度融合背景下国土空间规划的实施路径探讨[J]. 中原文化与旅游, 2025, (05): 75-77.
[3] 何明家. 文旅融合型乡镇国土空间规划编制实践研究[J]. 中原文化与旅游, 2025, (04): 55-57.
[4] 雷志刚, 余果, 谢香国. 文旅融合型乡镇国土空间规划编制实践探索——以湖南省安化县马路镇为例[J]. 住宅与房地产, 2024, (18): 86-88.
[5] 潘宏晟. 乡镇级国土空间规划的空间用地布局优化——以李庄文旅融合片区为例[J]. 低碳世界, 2023, 13 (07): 100-102.