

# 国土空间规划视角下特色资源保护与开发策略研究

## ——以山东烟台养马岛旅游度假区为例

陈旭 陈彦伟 李丽  
烟台市城市规划编研中心

**摘要:** 本文在深入系统地梳理了养马岛旅游业发展历程、资源本底、潜在风险及面临机遇的基础上, 全面落实国土空间规划相关理念要求, 从统一思想精心经营特色海岛、因地制宜全面升级旅游模式、挖潜塑形推动整体品质提升三个维度提出了养马岛旅游度假区特色资源保护与开发的具体策略, 为国土空间规划视角下特色资源保护与开发提供借鉴和参考。

**关键词:** 国土空间规划; 旅游产业发展历程; 规划管控

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2021.04.078

### 一、发展历程回顾

养马岛历史悠久、风光秀丽, 民俗文化独特、仙道传说引人入胜, 具有极高的观光旅游和深度开发价值。早在1984年即被山东省确定为“全省重点旅游发展区”, 1991年被国家确定为全国84个旅游景点之一, 1995年获批山东“省级度假区”, 2008年被国家旅游局批准为AAAA级景区。回顾其休闲旅游产业整体发展历程, 大体可分为四个阶段: 起步阶段: 20世纪80年代后期养马岛通过基础设施配套建设、举办全国有影响的体育比赛, 名声大噪。发展与辉煌阶段: 20世纪90年代, 养马岛集中兴建大型旅游景点、建设宾馆和疗养中心, 连续承办了十几次国际、国内赛事, 年游客量最高达100万人次, 成为胶东地区旅游、会务热点。衰退与停滞阶段: 进入新世纪, 随着通信和交通方式跨越式发展, 主题公园、境外目的地成为时代热门, 养马岛旅游产业逐渐陷入停滞。重生阶段: 2010年至今, 养马岛在国内“互联网+”旅游模式下, 因其淳朴自然、风光秀美意外蹿红, 获誉“中国马尔代夫”。

### 二、制约因素分析

通过近40年的积淀和持续开发建设, 养马岛已经具备了发展旅游产业相对完备的基础条件, 但却仍然存在着明显的短板:

一是发展定位不清晰, 诉求不一。养马岛自然资源丰富、生态环境宜人、区位优势明显、文化底蕴丰厚, 其保护与发展历来受到各级各部门的高度重视, 围绕“服务发展、改善民生”先后组织编制了多轮规划, 但各版规划目标不一致、定位不相同, 政策的延续性和资源投放的精准度不够, 导致养马岛的发展迟迟形成了共识、激发了合力。

二是资源开发不到位, 特色不彰。一是海岛特质有待挖掘提升。养马岛有“烟台最干净的海”, “一岛三滩”特色鲜明, 另有海鲜与温泉的加持, 资源优势明显, 但开发利用形式单一, 至今仍停留在以观光为主的初级阶段。二是优质古村落资源有待开发利用。古村落旅游如今正是国内热点, 而“海岛八村”和其中隐藏着的100余处有历史意义、有保护价值、有地方特色的古建筑, 在以往规划中并未受到关注, 古村落、古建筑旅游开发几乎为零。三是“马”文化品牌未做出亮点。养马岛因马而兴、以马为名, 但岛上目前“假马多、真马少, 观赏项目多、体验项目少”, 文化特质有待提升。

三是整体配套及建设质量不高, 民生问题突出。一是旅游和反季项目有限, 游客的过夜率和稳定性不高。目前养马岛上运营的旅游项目极为有限, 且多数品质较低, 亲子游娱项目、夜间项目、反季项目近乎空白, 昼夜间可玩度、淡旺季人流量反差明显, 严重影响海岛旅游业的持续稳定发展。二是旅游配套服务设施不完善, 游客体验度和满意率不高。交通方面, 高峰期岛上车辆拥堵严重, 停车位严重不足, 观光车游览线路只能环岛半圈, 忽略了“海岛八村”的旅游潜力。住宿方面, 主要以普通渔家乐为主, 且多位于岛屿东侧, 分布严重不均, 酒店之间的装修风格、主题特色雷同, 同质化现象突出。

三是开发建设管控不到位, 民生问题突出。养马岛在之前的建设中对建筑风貌的管控相对宽松, 个别建筑甚至破坏了养马岛与市区“城岛相望”的传统景观风貌; 补偿机制缺位的土地开发和旅游经营活动, 又阻断了发展红利共享链条, “海岛八村”民生问题不容忽视。

### 三、发展策略

通过对国内外具有代表性的十余处经典案例进行对比分析, 我们认为, 旅游资源得天独厚的养马岛旅游度假区, 要打造“山海特色鲜明、历史文化独特、海岛风情浓郁”的高品质旅游空间, 必须着重做好三方面工作:

一要统一思想, 精心经营特色海岛。当前阶段, 是养马岛转型重生的关键期, 必须锚定市委市政府和《养马岛旅游度假区概念规划设计》中“生态旅游岛”的目标定位, 以科学的发展观为指引, 充分尊重旅游业发展的客观规律和养马岛与生俱来的“稀缺独特、敏感脆弱”特质, 以精心的规划、精致的建设、精细的管理引导抚育资源优势和文化底蕴, 坚决避免大拆大建的传统粗放改造模式, 引入“有机更新”和“城市修补理论”, 围绕古村、渔港特色资源, 从空间布局、公共环境、建筑主体、基础设施、交通系统、景观风貌、文化传承等方面对“海岛八村”进行精细化的改造提升, 使传统村落重新融入当今人们全新生活方式的同时, 重现当年“孤悬海外、富甲一方”的海岛意境。待养马岛旅游业发展的内生活力全面激活、海岛的稀缺性得到市场和社会认可后, 再结合海岛发展需求和市场导向进行整体发展思路的调整与修正。

二要因地制宜, 全面升级旅游模式。一是围绕岛上的“一岛三滩”、温泉、海水和渔市等特色资源, 策划有创意的海岛休闲度假项目。利用温泉资源和现有闲置废弃的大型公共建筑策划冬季室内项目, 提高养马岛淡季的可游性; 全面提升夜景灯光的效果, 配套策划实景演出、海鲜大排档等夜间旅游项目, 助力养马岛旅游模式由一日观光游向多日深度游方向转变。二是重视传统村落在现代旅游业中的地位和作用, 深入挖掘“海岛八村”历史文化和商贸文化。采取有效措施保护传统民居集中、村落格局完整的区域及典型历史建筑, 延续村民生产生活环境、还原历史风貌。三是挖掘打造“秦皇御马”文化硬核, 全方位打造“马”文化主题品牌。结合前海湿地滩涂、后山缓坡浅草、村内窄街深巷的空间肌理, 规划开设山地骑行体验、环村跑马道、滩涂散养互动等骑马、养马、亲马为主题的体验线路和参与式项目, 使“马文化”全方位融入海岛空间。

三要挖潜塑形, 推动整体品质提升。以科学完备的规划体系, 对全岛进行规划引领管控。一是针对旅游旺季小汽车入岛过多导致的交通拥堵问题, 岛外集中选址建设游客服务中心和水运码头, 配套设置合理的电动游览线路和换乘模式, 策划浅海游玩、水运摆渡等趣味活动和上岛方式, 截流私家车, 提升趣味性。二是针对旅游旺季餐饮住宿难问题, 通过设施更新、主题元素植入等手段提高岛上三星级酒店档次; 出台激励政策, 引入民间资本, 新建、改建一批精品民宿, 激发岛上现有民宿提档升级主动性。三是针对土地利用低效和建筑风貌不协调问题, 对岛上土地进行分级分类评价, 调整置换低效用地; 严格管控新建建筑, 畅通“山海呼应、城岛相望”的景观通廊, 提升“孤悬海外、富甲一方”的海岛意境。

### 参考文献

[1] 钟镇涛, 张鸿辉等. 生态文明视角下的国土空间底线管控: “双评价”与国土空间规划监测评估预警[J]. 自然资源学报, 2020, 35(10)