

第5章 总体规划的整体构造

5.1 总体规划的基本方针

5.1.1 基本战略

本总体规划中应该以，“3.1.2 旅游需求预测”中预测的游客数量当作目标值来对应将来的旅游市场，在前章概要中，制定了适用于环西宁圈现状的旅游开发基本策略。也就是一部考虑到生态环境和社会环境，可持续性发展的旅游开发总体规划。

作为具体的基础战略，特定以下几点。

- 1) 环境管理与旅游振兴的融合
- 2) 根据市场制定策略、促进对外协作
- 3) 旅游重点地区和重点项目的战略性建设
- 4) 促进旅游产业的竞争力
- 5) 推进人才培养和法律法规及组织建设
- 6) 扩大资金筹集的方法

本总体规划，要体现以上各项基本战略的具体计划。为了让阅读的人能够容易理解，按照以上提到的基本战略构成了以后各章，明确了各自具体的实施策略。

“3.1.2 旅游需要预测”提到的旅游需求预测中，决不是表示自然趋势的。和青海省竞争的其他省市自治区和旅游地区，各自都在做着各种努力，试图增加吸引旅游者的力度。对于旅游业发展较晚的青海省，如果不付出更大的努力的话，会一直处于落后状态。此总体规划中会体现出，在环西宁圈中进行一些什么样的工作该旅游地区的发展速度就会提高。

再者、本总体规划定位为省级规划，预定青海省内审定后由青海省人民政府批准。

5.1.2 规划目标年的开发目标

本调查的规划目标年分为短期、中期、长期，分别是2010年、2015年、2020年。环西宁圈整体的开发目标是根据市场对象的变化，以及环西宁圈自身发展的阶段而变化。在上一节中提到的旅游需求预测是针对青海省所有地区的，因为几乎所有的游客都要通过西宁，所以进入环西宁圈的游客数量依旧使用以上数据。

以下阐述各阶段的整体开发目标。

短期开发目标

从2004年省内游客为中心的512万人的旅游市场来看，2010年再增加473万人次，扩大到985万人的旅游市场为目标。短期的主要市场是省外市场的北京、上海、天津等大城市圈和沿海地区的发展市场、邻近省市自治区的城市地区旅游市场。2004年的省外游客为70万人，目标是2010年要扩大到254万人。

省内过夜或一日游的旅游市场，从2001年以来11%的增长率降低到了9%，2010年要扩大到237万人的过夜游客和476万人的一日游游客，总数要达到713万人，作为环西宁圈最大的市场要以继续开发为目标。

外国旅客市场的规模小，要把 2004 年以海外华人为中心的 3 万人的市场扩大到 2010 年增长 6 倍的 18 万人，包括中长期的亚洲、欧美战略市场，要由高单价成长市场的形成打好基础。

中期开发目标

作为短期开发目标 985 万人的游客来说，2015 年推进省内、省外、国外各市场的开发，从 2010 年起增加 124 万人，达到 1109 万人规模的旅游市场。在省外有希望的旅游市场，继续积极进行市场营销和市场开发，向扩大国内游客 1079 万人、国外游客 30 万人的目标努力。同时推进省外中、高级旅游市场的开发，促进向高消费层转换。

省内旅游市场，加上 487 万人的一日游，计划向以 259 万人为目标的过夜型旅游休闲活动转换。

长期开发目标

长期开发目标的 2020 年是在环西宁圈旅游开发的成熟期，从中期目标的 1109 万人升至 1202 万人。虽然增长速度缓慢，但是将要把目标定在停留时间的长期化和国内外游客的高消费层的市场开发上。同时，激发青藏走廊、唐蕃走廊、南丝绸之路走廊、香格里拉走廊等青海省以及更广区域的旅游长廊的活性，以西宁作为旅游中心城市，进一步扩大、发展青海省的旅游事业。

省内旅游市场，继续进行中期开发使之成熟化，加强把旅游活动从量向质的方向转换的力度，形成 283 万人的过夜游客和 490 万人的一日游市场。继续推进省外、以及国外的中高档旅游市场，形成省外游客 379 万人和国外游客 50 万人合计 430 万人的市场规模。把环西宁圈和青海省发展成为国内、以及国际上主要的旅游目的地之一。

5.1.3 优先开发地区的选定

为了将本调查提议的 6 项基本战略之一“旅游重点地区和重点项目的战略整备”具体化，应用了以下的次序。

- 1) 制定旅游产品开发战略
- 2) 环西宁圈旅游环状线路的制定
- 3) 根据环西宁圈内开发战略，设定了西宁城市旅游中心及 3 条旅游环线（祁连山、青海湖、黄河）、并分别分析了其特性
- 4) 提出了西宁城市旅游中心及 3 条旅游环线沿线所有的旅游产品开发项目的名录
- 5) 考虑到开发项目名录中的旅游产品、以及各旅游环线的特性后选定 41 个重点开发地区（主要旅游产品）
- 6) 旅游环线地区中抽出 14 个优先候补地区（主要景点建设）
- 7) 用 19 项更加详细的评价标准选定 3 个优先开发地区（优先项目）

上述 1) 至 6) 在“第 8 章 旅游重点地区和重点项目的战略整备”中，7) 在“第 13 章 优先项目的选定”中表示。图 5.1.1 用图表方式将上述的工作程序列出。

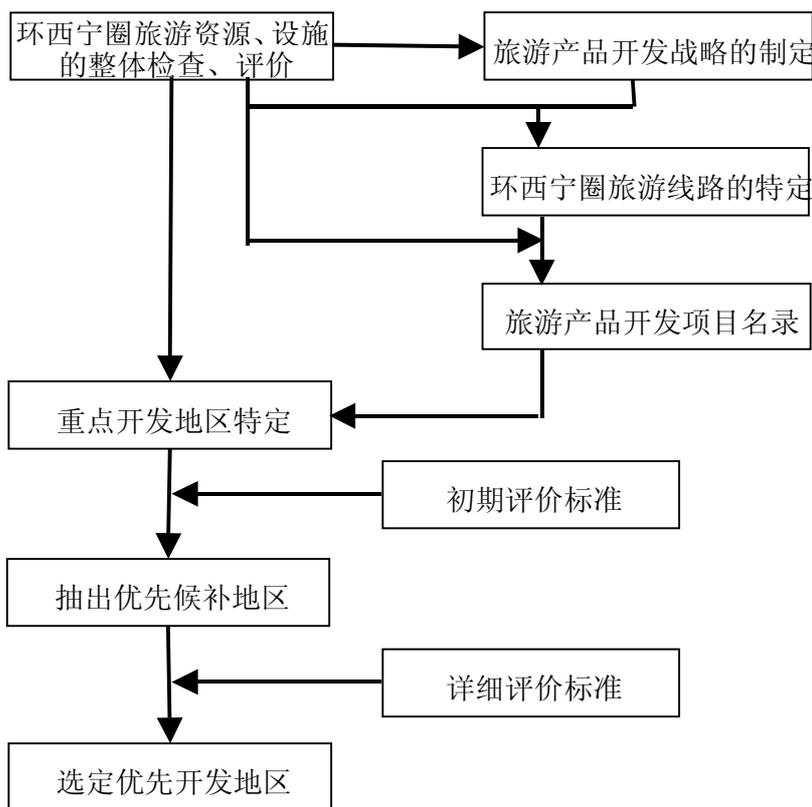


图 5.1.1 优先开发地区选定程序

5.2 总体规划的对象区域和分析方法

5.2.1 对象区域地图信息

为了制定充分兼顾自然环境保护的旅游开发规划，进行环境保护分区规划，制作旅游开发分区规划地图。所以，收集下面所示的环境保护分区规划图和旅游资源图相关的信息。

表 5.2.1 旅游开发区域图制作的主要信息

环境保护分区规划图	旅游资源图
一般地图信息 · 行政界 · 县厅机关所在地 自然保护区（核心区、缓冲区） 遥感资料 · 地形=倾斜度 · 森林=树冠率 · 草地=植被覆盖率 土地利用 耕地、林地、草地、城镇人工建筑、水面、未利用土地	旅游重点地区 · 自然保护区 核心区、缓冲区：严格保护 实验区：有可能旅游利用 · 森林公园等：国家级、省级 · 地质公园 旅游环线 重点景色

遥感数据

卫星资料以网格信息客观地提供地形、地表植被覆盖率。植被覆盖度（森林、草地）采用了 MODIS-VCF（2001 年）。MODIS 项目的 Terra 卫星、及 Aqua 卫星每日将全球进行 1、2 次拍摄。植被覆盖度是合成该卫星 32 天的图像，用遥感技术解析。合成一年的解析信息结果，排除季节变化，采样频率和调查方法的普遍性方面、其信息不逊色与通常用实地调查信息的调查结果。海拔采用航天飞机用雷达技术（SRTM-3、2000 年）测定的 100m 网格信息。倾斜度用海拔高度测算。

土地利用

作为土地利用的信息来源，运用了青海省测绘局的 100 万分之 1 的土地利用图（1998 年版）。在图例中有 1 级分类（耕地、林地、牧草地、居民点、以及工矿用地、交通用地、水域、未利用土地的 8 种）和 2 级分类（41 种），这些都根据 1984 年的全国农业区划委员会编制的《土地利用现状调查技术规程》为基础。本调查中，把“牧草地”写作“草地”、“居民点及工矿用地”写作“城镇人工建筑物”、“水域”写作“水面”。而且，将铁路、道路等用“交通用地”在地图上标出。

旅游重点地区

把自然保护区、森林公园、地质公园等作为重点旅游地区，从管辖的省林业局自然保护区管理局、各县林业局等处收集了资料。详细参照“第 8 章 旅游重点地区和重点项目的战略建设”。

5.2.2 旅游开发分区规划采用的方法

环西宁圈自然环境被重视的是以下 3 种自然环境条件，环西宁圈分区规划，收集、反映了有关 3 个条件的地理信息，为了保护环境进行了分区规划。以环境分区的结果为基础，反映出了旅游资源的地图信息，以自然环境保护和协调为前提制定了旅游开发区划。

- 水土保持
- 景观保护
- 特色自然保护

土地利用图的制约条件

环西宁圈中草地占全面积的大约 65%，区划中草地分类具有很重要的意义。因此，明确包括草地分类的土地利用图的分类和各土地利用现状的区划，对于规划是非常有用的。但是，由于没有草地等级的示意图，在草地分类时，没有能够加入草地等级分类。

土地利用图中对草地的分类，只是在很大范围上进行了区分。天然草场被定义为：“天然草本植物为主，没有经过人工改良，用于放牧、割草的土地。主要用于放牧的疏林地和灌木地也包括在内¹”。总之就是被用于放牧的天然草地。但是，在土地利用图中沙漠化严重的共和县盆地的一大半土地也是天然草场，像这样每片土地中草地生态的好坏在土地利用图里没有表示。

¹ 青海省土地利用现状分类系统

遥感资料 (MODIS-VCF) 的特点

在实地调查不能覆盖的范围, 遥感资料 (MODIS-VCF) 可以掌握森林、草地、植被覆盖率等的表面分布。重叠土地利用图, 可以区分土地利用图上同一地区的土地划内可持续利用状况和不可持续利用状况的区域。

遥感资料 (SRTM-3) 的特点

即使是土地利用和植被状况相同, 从水土保持的眼光来看, 因倾斜度不同, 自然环境保护的重要程度和对策也不一样。陡坡地的退化草地, 水土保持能力显著下降, 有水土流失和土壤侵蚀的潜在可能。平坦地的退化草场是沙漠化演变的沙地, 或者是超载放牧导致成荒漠地的可能性高。

从遥感信息 (SRTM-3) 的海拔分布计算倾斜度, 重合土地利用和植被的信息进行了解析。

旅游开发区划的整理顺序

为了重视环境保护的旅游开发, 如下面 1) 至 6) 一样, 附加自然环境保全和保护者优先度进行分区规划。() 内与表 5.2.2 对应。

- 1) 自然保护区的核心区、缓冲区 (①严格保护地区)
- 2) 植被比较丰富的地区 (②森林保护地区、③草地保护地区、④耕地保护地区)
- 3) 植被稀少具有独特景观的地区 (⑥植被再生困难地区)
- 4) 提高植被覆盖率为优先课题的地区 (⑦植被再生地区: 存在水土保持困难的倾斜地; ⑧植被再生地区: 平坦、缓坡地, 水土保持方面问题不大, 提高植被覆盖率相对不难的地区; ⑨荒漠地区: 提高植被覆盖率相对难的地区。)
- 5) 植被覆盖少, 从水土保持的角度提高植被覆盖率未必重要的地区 (⑤现有城镇街道地区)
- 6) 水面 (⑩水面)

表 5.2.2 最上栏表示了旅游开发分区规划图资料来源。自然保护区和特异的自然地形是地图信息, 郁闭度、植被覆盖率、倾斜度是卫星资料。土地利用信息是右栏的 6 个项目。

在本调查, 表 5.2.2 的①至⑩作为旅游开发分区规划的 10 个项目。例如, 树冠率在 20% 以上的地区统称为“②森林保护地区”, 土地利用上即使是由许多草地的林地植被覆盖率在 80% 以上就是“③草地保护地区”。植被覆盖率 50 - 80% 倾斜度 5 度以上的耕地、林地、草地为“⑦植被再生地区 (倾斜地)”, 不满 5 度作为“⑧植被再生地区 (平坦地)”。还有, 植被率未满足 50%, 草地退化显著的地方作为“⑨荒漠地区”。“⑨荒漠地区”只在沙漠化的地方倾斜度未满足 5 度的地方存在。

特异自然地形未利用的土地, 几乎都是技术上、经济上恢复比较难、几乎没有植被的地方所以作为“⑥植被再生困难地区”。关于区分在“6.1 在自然环境保护规划”中详细说明。

表 5.2.2 环境保护分区地图制作的信息整理程序

自然保护区	树冠率	特异自然地形	植被率	倾斜度	土地利用图					
					耕地	林地	草地、 荒草地	城镇人工物	水面	未利用土地
核心区 缓冲区 ① 嚴正保护地区	20% 以上	特定指定地域 ⑥ 植被再生困难地区	80% 以上	/	④ 耕地 保全地区	③ 草地保全地区		(不存在)		(不存在)
						⑦ 植被再生地区 (倾斜地)				
	50-80 %		5 度 以上	(不存在)		地区 ⑤ 现有城镇街道 ⑩ 水面		⑥ 植被再生困难地区		
			5 度 未滿						⑧ 植被再生地区 (平坦地)	
	50% 未滿		25 度 以上	(不存在)		地区 ⑤ 现有城镇街道 ⑩ 水面				
			5- 25 度							
5 度 未滿	(不存在)		⑨ 荒漠地区							

来源 JICA 调查团

植被覆盖率的标准

根据卫星信息的植被覆盖率和专家的意见以及实地调查的结果, 优质草场和退化草场的界限标准按植被覆盖率为 80% 以上、50% - 80%、50% 3 个阶段。

树冠率和倾斜度

应用了在生态环境建设中受到重视的树冠率和倾斜度为区划的标准。其法律背景在“6.1 自然环境保护规划”说明。

关于耕地

退耕还林还草是生态环境建设的重要政策。但是在环西宁圈, 耕地本身占总面积的 5% 左右, 适合于退耕还林还草的倾斜度为 25 度以上的地方极少。作为数据源的卫星数据和土地利用图 (比例尺 100 万分之 1) 的精度也有限, 所以, 放弃了以倾斜度区分耕地。可是, 植被覆盖率 80% 以上的绿色田园地带作为“④耕地保护区”, 与低于这个标准, 植被覆盖率在 50% - 80% 的地区为“⑦和⑧的植被恢复地区”。详细情况将在“6.1 自然环境保护计划”中叙述。

5.2.3 旅游开发分区规划图的制作

制作了环境保护分区规划图、旅游资源图（自然保护区）、旅游资源图（森林公园、地质公园、风景名胜区）的 3 个数据化图（分别是图 5.2.2、图 5.2.3、图 5.2.4）。将这些信息综合以后，做成了图 5.2.5 旅游开发分区规划图。建议将它作为旅游开发和环境管理规划的管理区分工具。在表 5.2.4 中旅游开发分区规划图按各县和各区分标出了面积。

关于省级自然保护区

表 5.2.3 二处新的省级自然保护区

自然保护区名称	青海大通北川河源区	青海祁连山
主要保护对象	森林生态系统	湿地、冰川、珍稀野生动植物、及其森林生态系统
指定年月日	2005 年 10 月 17 日	2005 年 12 月 30 日
核心区（万 ha）	5.54	43.80
缓冲区（万 ha）	0.00	14.93
实验区（万 ha）	14.29	24.74
合计（万 ha）	19.83	83.47

来源 JICA 调查团

青海省于 2005 年末指定了青海大通北川河源区和青海祁连山 2 个省级自然保护区。这两个省级自然保护区的详细资料从林业局提供给 JICA 调查团的报告书²中获得。

但是，青海祁连山自然保护区总体规划中的“总体布局图”和各地区的“保护区功能区划图”之间有多处明显的不一致³、两个省级自然保护区的分区规划中也有不明之处。区划上的重要点是严格遵守核心区和缓冲区的划分。然而，两个省级自然保护区的区划上许多地方核心区露在实验区甚至自然保护区的界限外，图上还有许多失误，判断是线画到中途的感觉。考虑到这种状况，这两个省级自然保护区没有反映在本调查的环境保护区划图上。

世界上的自然保护区分区规划基本上根据联合国教科文组织（UNESCO）的 MAB 规划（人类与生物圈规划）。如概念图（图 5.2.1）所示，核心区由缓冲带以一定的宽度完全围在中间而被保护，其外侧是移性区域。与核心区生态环境严格保护相对而言，缓冲带生态环境是保持性的，也就是说允许有限制的可持续利用，移性区域是为了帮助地区居民提高生活水平，容许进行开发目的的使用。核心区、缓冲区、移性地区的分区规划和系统，按以上区分明确地规定保护、利用、开发的梯级差别，以核心区为中心达到自然保护的目。MAB 规划的分区规划条理清楚为特点，被全世界所接受和使用。如下一章叙述一样，如果按照“核心区”、“缓冲区”按核心区理解、“实验区”按缓冲区理解，中国的自然保护条例（1996 年）也继承了这种主张。这样在自然保护区区划中就没有 MAB 规划中的移性地区。

² 国家林业局西北调查规划设计院 青海省林业设计院：青海祁连山自然保护区总体规划（2003）、及青海省林业规划院：青海大通北川河源区自然保护区总体规划（2002）

³ 有较多不一致之事已告诉给了林业局的相关人员。

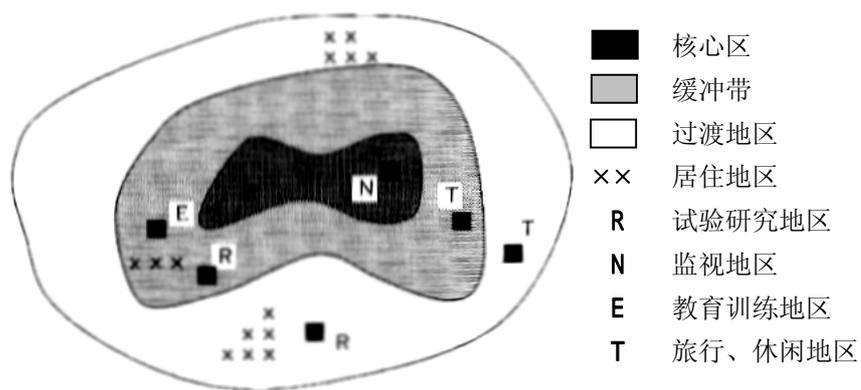


图 5.2.1 生物圈保护地区的区域划分

表 5.2.4 环境保护分区规划图各县不同凡例面积 (ha、%)

	①严格保护区	②森林保护区	③草地保护区	④耕地保护区	⑤现有城镇街道地区	⑥植被再生困难地区	⑦植被再生地区 (倾斜地)	⑧植被再生地区 (平坦地)	⑨荒废地区	⑩水面	合计
西宁市	-	-	22	4088	10462	-	16280	3104	102	-	34058
大通县	-	43806	149885	72752	1223	15394	27131	1631	-	-	311822
平安县	-	10466	11283	4618	520	-	42394	3088	9	-	72378
民和县	-	16769	9776	11057	516	18643	121268	4441	185	-	182657
乐都县	-	31563	60528	9124	695	2,422	143094	7606	-	-	255032
湟中县	-	45332	68620	83265	1274	1107	50872	4441	-	-	254911
湟源县	-	4125	90909	29046	430	-	24597	831	-	-	149939
互助县	-	98615	67878	75148	307	6568	72983	6680	-	-	328178
化隆县	-	7113	55220	16155	735	81700	112578	1246	109	-	274856
循化县	10088	17645	56181	1700	285	46931	47390	2365	231	-	182817
门源县	-	119941	244014	38895	837	72352	74204	6140	-	-	556384
祁连县	-	28115	383580	1621	166	102440	172162	3451	-	-	691536
海晏县	75502	3772	239117	268	740	30005	46205	38479	2508	26191	462787
刚察县	25796	-	487699	6511	276	69936	124343	111892	3302	139989	969745
同仁县	-	27453	209369	3006	511	14015	57733	1516	4	-	313608
尖扎县	-	27424	45466	266	330	42966	37007	7539	-	-	160997
共和县	37170	-	314175	4832	2834	105139	384931	152500	416720	221871	1640172
贵德县	-	377	84677	910	-	78814	173242	13394	873	5	352292
合计	148556	482516	2578400	363264	22141	688431	1728416	370346	424043	388056	7194169
面积率 %	2.1	6.7	35.8	5.1	0.3	9.6	24.0	5.1	5.9	5.4	100.0

来源 JICA 调查团

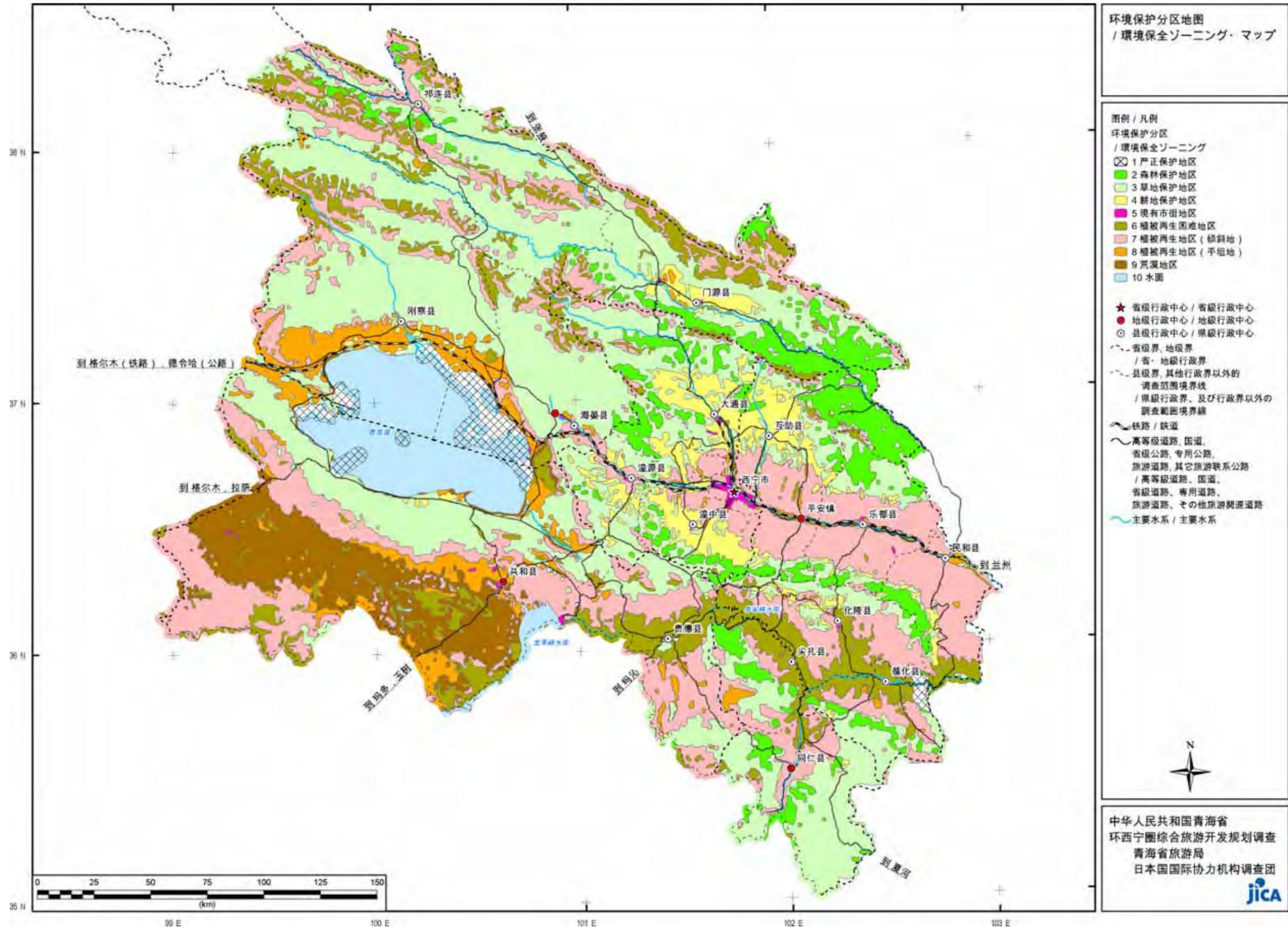


图 5.2.2 境保护分区规划图

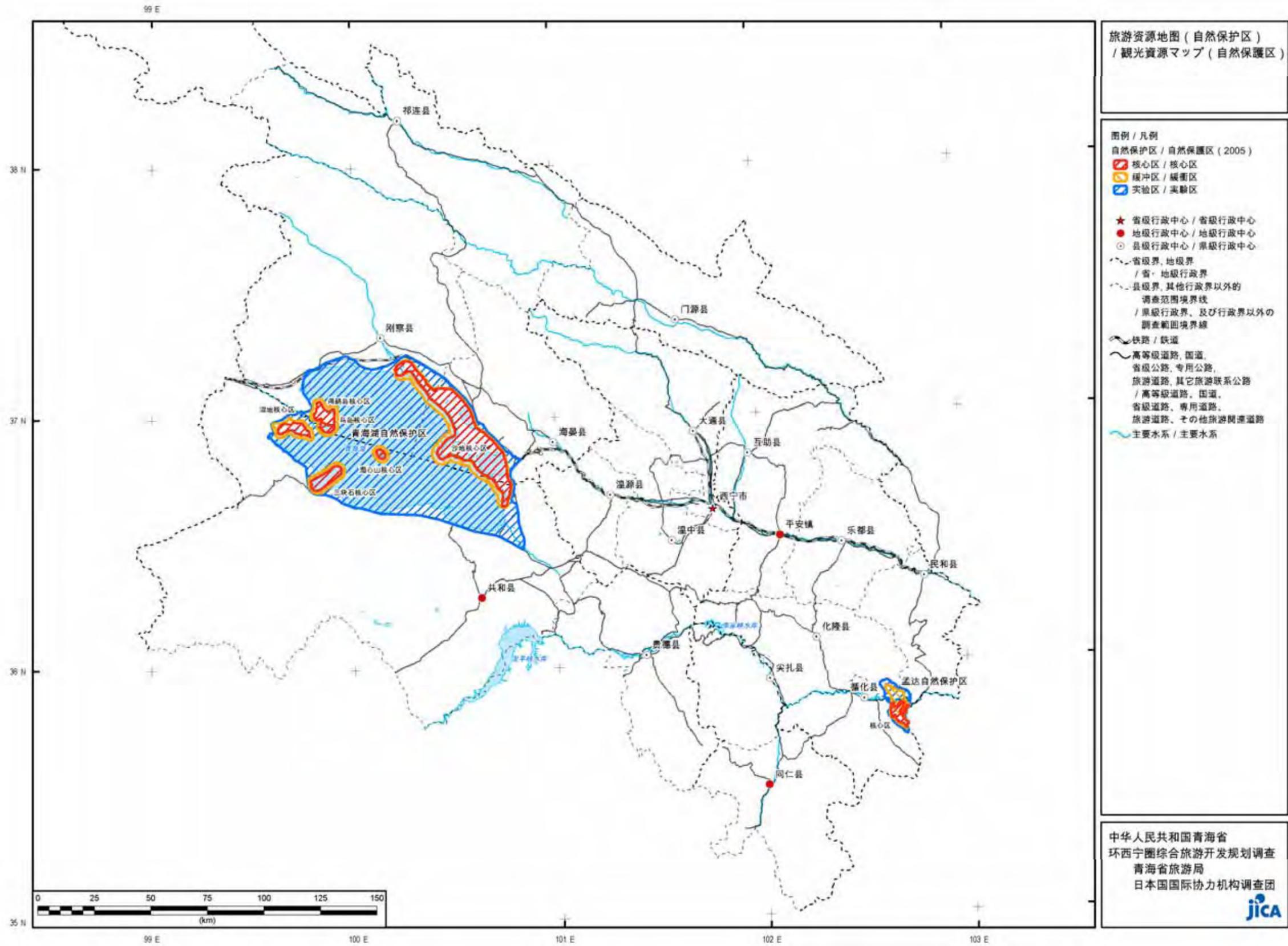


图 5.2.3 旅游资源图 (自然保护区)

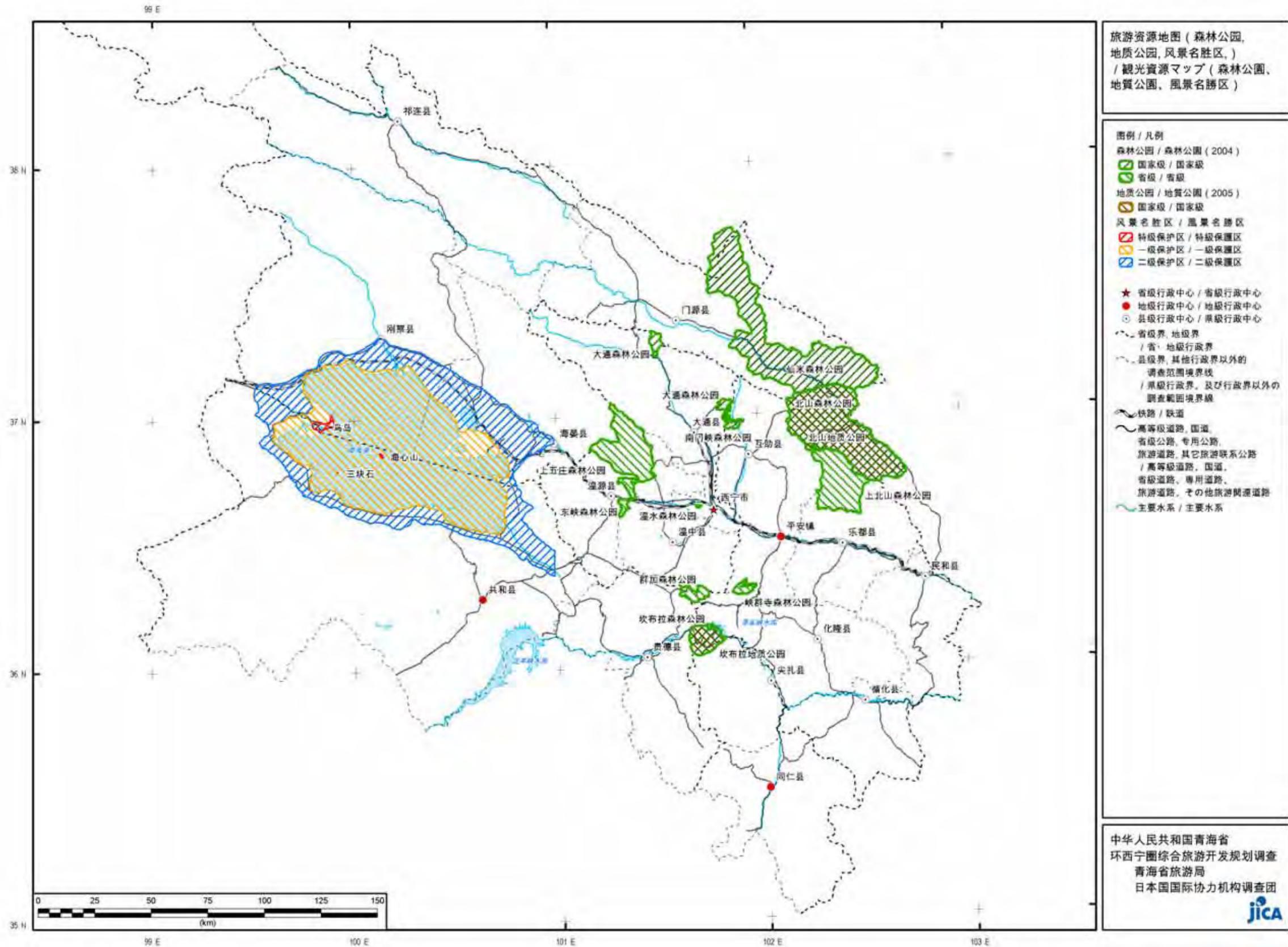


图 5.2.4 旅游资源图 (森林公园、地质公园、风景名胜区)

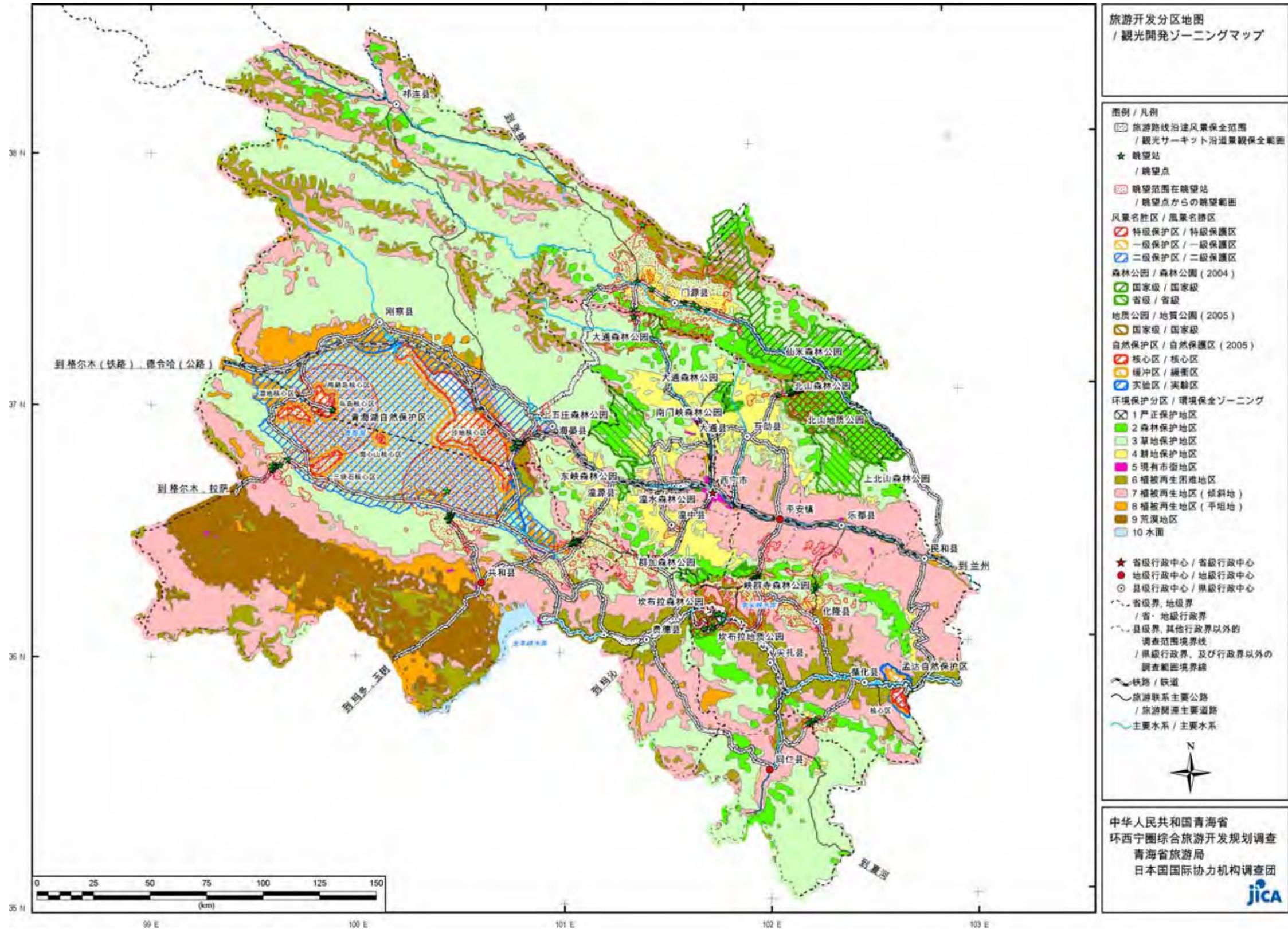


图 5.2.5 旅游开发分区规划图