

湖南省“十四五”交通运输发展规划系列
——专题研究

服务全域旅游公路发展专题研究

湖南省交通运输厅

湖南省交通科学研究院有限公司

2020年9月

目 录

第 1 章 概 述.....1

1.1 研究背景 1

1.2 研究内涵 2

1.3 研究范围与对象 4

1.4 研究思路与方法 5

1.5 研究依据 9

1.6 研究过程 10

1.7 研究结论 11

第 2 章 现状基础.....13

2.1 湖南省旅游发展现状 13

2.2 综合交通服务全域旅游现状 21

2.3 普通公路服务全域旅游现状 24

第 3 章 趋势与要求 28

3.1 全域旅游发展形势 28

3.2 支撑全域旅游公路发展要求 35

3.3 国内外经验借鉴 36

第 4 章 原则与目标..... 44

4.1 指导思想 44

4.2 基本原则 44

4.3 发展目标 44

4.4 发展思路 45

第 5 章 旅游公路布局方案..... 47

5.1 布局思路 47

5.2 旅游公路网识别 47

5.3 旅游公路网层级分析 55

第 6 章 旅游公路建设方案 60

6.1 “十三五”执行情况60

6.2 技术标准选用 61

6.3 建设需求 65

6.4 实施方案 66

第 7 章 旅游公路设计指引 67

7.1 设计目标 67

7.2 设计原则 67

7.3 设计要点 68

7.4 设计指引 70

第 8 章 保障与建议 75

8.1 保障措施 75

8.2 相关建议 75

附录 1：国、省相关部门批复的旅游资源名录 77

附录 2：结题审查会专家综合意见 79

附 图

- 附图 1 湖南省主要旅游资源点分布图
- 附图 2 湖南省旅游公路布局图
- 附图 3 湖南省旅游廊道布局图
- 附图 4 湖南省旅游干线布局图
- 附图 5 湖南省旅游支线及通景公路布局图
- 附图 6 湖南省旅游干线建设需求示意图
- 附图 7 湖南省旅游支线及通景公路建设需求示意图

第1章 概述

1.1 研究背景

湖南是旅游大省，旅游资源总量大、品位高，空间分布相对集中，特色明显。近年来，随着新农村建设和乡村振兴战略实施，现代农业产业和乡村旅游快速发展，省十一次党代会提出全省打造以“锦绣潇湘”为品牌的全域旅游基地目标。随着大众消费时代的到来以及自驾游的快速发展，公路交通对全域旅游的支撑引领作用日益凸显。构建“快进”、“慢游”旅游交通基础设施网络，完善普通公路旅游服务设施，打造精品旅游公路产品，促进交通与旅游融合发展，是全域旅游时代对公路交通发展的新要求。在此背景下，编制好《服务全域旅游公路发展专题研究》具有如下重要意义：

1.是推动交通强国试点，完善旅游公路顶层设计的需要。

2019年9月，国务院印发《交通强国建设纲要》，明确提出要“加强旅游资源富集区交通建设”，“深化交通运输与旅游融合发展”。我省为全国首批13个交通强国建设试点地区之一，根据交通运输部的批复，全域旅游生态景观路建设是我省交通强国建设四大试点任务之一。《湖南省交通强国建设试点实施方案》明确提出，完善旅游公路顶层设计，建设约10000公里的旅游路、资源、路产业路，为全国生态旅游公路发展提供可复制、可推广的湖南经验和模式。本研究是《全域旅游生态景观路建设》交通强国试点任务的顶层设计文件。

2.是支撑全域旅游发展，实现交旅融合的需要。

全域旅游是将区域整体作为旅游目的地发展的新理念和新模式。2017年，交通部等六部委联合印发《关于促进交通运输与旅游融合发展的若干意见（交规划发〔2017〕24号）》，明确提出加快形成交通运输与旅游融合发展的新格局。2018年3月，国务院发布《关于促进全域旅游发展的指导意见》（国办发〔2018〕15号），着力推动旅游发展全域化，并从构建畅达便捷交通网络等方面，对公路交通服务全域旅游发展提出了新要求。

3.是编制好我省交通运输“十四五”发展规划的需求。

“十三五”期，我省编制并实施了《湖南省旅游通景公路“十三五”发展规划》，规划建设近2000公里的旅游通景公路，拟基本解决全省所有A级景区“最后一公里”通达

问题。然而，随着旅游业的快速发展，我省较 2015 年底新增 A 级景区 190 个，且新增公布了全域旅游示范区、国省级特色小镇、乡村旅游重点村等旅游资源名录，“十四五”期新增旅游公路建设需求仍然较大。同时，乡村振兴战略的实施也要求公路加大对乡村旅游发展的支撑。本研究是“十四五”期我省旅游公路建设发展的重要指导文件。

1.2 研究内涵

1.2.1 概念界定

1.全域旅游

全域旅游是指在一定的行政区域内，以旅游业为优势主导产业，实现区域资源有机整合、产业深度融合发展和全社会共同参与，通过旅游业带动乃至统领经济社会全面发展的一种新的区域旅游发展理念和模式。

2015 年，安徽黄山全国旅游工作研讨班上，国家旅游局首次提出全面推进全域旅游发展的战略部署。随后，国家旅游局发布《关于开展“国家全域旅游示范区”创建工作的通知》，并于 2016 年 1 月全国旅游工作会议上全面提出“从景点旅游”走向“全域旅游”，加快中国旅游业转型发展。

推进全域旅游具体是要实现七个转变，一是从单一景点景区建设管理到综合目的地统筹发展转变；二是从门票经济向产业经济转变；三是从导游必须由旅行社委派的封闭式管理体制向导游自由有序流动的开放式管理转变；四是从粗放低效旅游向精细高效旅游转变；五是从封闭的旅游自循环向开放的“旅游+”融合发展方式转变；六是从旅游企业单打独享到社会共建共享转变；七是从部门行为向党政统筹推进转变，形成综合产业综合抓的局面。

2016 年 7 月，习近平总书记在宁夏考察时指出“发展全域旅游，路子是对的，要坚持走下去”，随后李克强总理在报告中提出“大力发展全域旅游”，将全域旅游上升为国家战略。

2.服务全域旅游公路发展

服务全域旅游公路发展是交通运输与旅游融合发展的重要抓手。根据国家六部委联合印发的《关于促进交通运输与旅游融合发展的若干意见（交规划发〔2017〕24 号）》，全域旅游对公路发展的要求主要包括：构建“快进”、“慢游”旅游交通基础设施网络；完善公路旅游服务设施；打造精品公路旅游产品；加强旅游交通信息服务，提升旅游交

通安全保障水平等。

3. 旅游公路

参考《旅游公路技术标准（征求意见稿）》（2020年），本研究对旅游公路定义及分类如下：

旅游公路：指路域之内拥有具备自然、文化、历史、游憩或视觉价值的旅游资源，且旅游价值达标，兼具交通和旅游双重功能的公路。根据承担功能的不同，将旅游公路分为以下三类：

旅游干线公路：指在路网中具有干线交通功能和旅游交通快进功能，连接旅游组团或旅游集散公路的旅游公路。旅游干线公路，包括高速公路和普通国省道，不包括农村公路。同时，本研究不考虑具有旅游功能的高速公路的建设需求。

旅游集散公路：指在路网中具有集散各类交通功能，通往景区或连接干线公路与旅游景区的旅游公路。旅游集散公路全部为农村公路，不包含普通国省道。

通景公路：指景区门票站连接至就近的双车道以上标准公路（可以是普通国省道，也可以是县乡道）的旅游专线公路，主要解决景区“最后一公里”的通达问题。通景公路的里程规模在 0.5-10 公里之间，超过 10 公里的通景公路，纳入旅游集散公路考虑；不足 0.5 公里的通景公路，不再考虑其建设需求。通景公路属于农村公路的范畴。

本研究主要考虑景区外部公路建设需求，对景区内公路不予考虑。



图 1.1 旅游公路示意图

1.2.2 交通强国试点要求

根据《交通运输部关于湖南省开展城乡客运一体化等交通强国试点工作的意见（交规划函〔2020〕340号）》以及《湖南省交通强国建设试点实施方案》，《全域旅游生态景观路建设》交通强国试点任务要求如下：

1.完善制度建设。具体包括以下5个方面：

一是编制服务全域旅游公路发展规划，完善旅游公路建设的顶层设计；

二是编制旅游公路设计指南，出台旅游标志标牌系统设置规范，分级分类指导旅游公路的建设，推动形成地方特色；

三是出台旅游公路建设指导意见，创新管理模式，实现从工可、设计、施工到竣工验收的一条龙指导；

四是明确旅游公路投融资政策，统筹各级政府财政资金，鼓励社会资本参与旅游公路建设，孵化一批具有地方特点、富有竞争力的企业；

五是明确旅游公路建设管理考评办法，推动落实。

通过以上5个方面的制度建设，形成全闭合的完整制度构建，推动我省旅游公路的高质量发展。

2.实施品牌工程。实施约10000公里旅游路、资源路、产业路，全面改善全省A级以上景区及国家级、省级自然保护区等自然人文景观，以及农林牧副渔相关产业园区、孵化基地等的交通条件，打造“湖南旅游公路”品牌。

本研究对应“编制服务全域旅游公路发展规划”的要求，从顶层设计的角度支撑我省交通强国试点任务。

1.3 研究范围与对象

1.3.1 研究范围

空间范围：湖南省全域，包括14个地州市、122个县（市、区），总面积21.18万平方公里。

区域范围：湖南省五大旅游板块，即长株潭旅游板块、环洞庭湖旅游板块、大湘西旅游板块、雪峰山旅游板块、大湘南旅游板块。

轨迹范围：包括高速公路、普通国省道以及农村公路。其中，高速公路暂不考虑建设需求。

1.3.2 研究对象

研究对象为**旅游公路**。服务的旅游资源点包括：A级景区，全国红色旅游经典景区、国家级历史文化名镇名村、国省级特色小镇、国家乡村旅游重点村、中国传统村落等国省级旅游资源点，以及各类市县级旅游资源点。

同时，旅游公路的规划布局重点支持我省国家历史文化名城、全域旅游示范县、生态旅游协作区、精品旅游线路等的建设。

1.3.3 研究年限

本研究为我省交通运输“十四五”发展规划专题之一，研究期限为**2021-2025**年，远景展望至2035年。

1.4 研究思路与方法

1.4.1 研究思路

本研究总体思路如下：

1.明确研究内涵与对象，总结现状问题。对全域旅游、旅游公路等概念进行界定，并明确本研究重点考虑的旅游公路服务对象；在此基础上，结合公路及旅游发展现状，以问题为导向，分析公路交通服务全域旅游发展的现状情况及存在问题；

2.研判发展形势，提出发展思路与目标。分析全域旅游及交通+旅游融合发展的形势要求，借鉴国内外先进经验，以目标为导向，提出我省公路服务全域旅游发展的思路与目标；

3.识别旅游公路网，明确旅游公路建设需求。采用多种方法识别出我省的旅游公路网，并对旅游公路网的层级结构进行梳理，在此基础上明确旅游公路的建设需求；

4.提出旅游公路设计新理念。结合我省旅游资源禀赋与特色，提出我省旅游公路建设的新理念，分级分类指导我省旅游公路的建设，为我省旅游公路设计指南的编制提供指导；

5.明确实施方案，提出规划实施保障与建议。提出“十四五”建设规模与项目库建议，并提出规划实施保障措施与建议。本研究具体技术路线如下图所示。

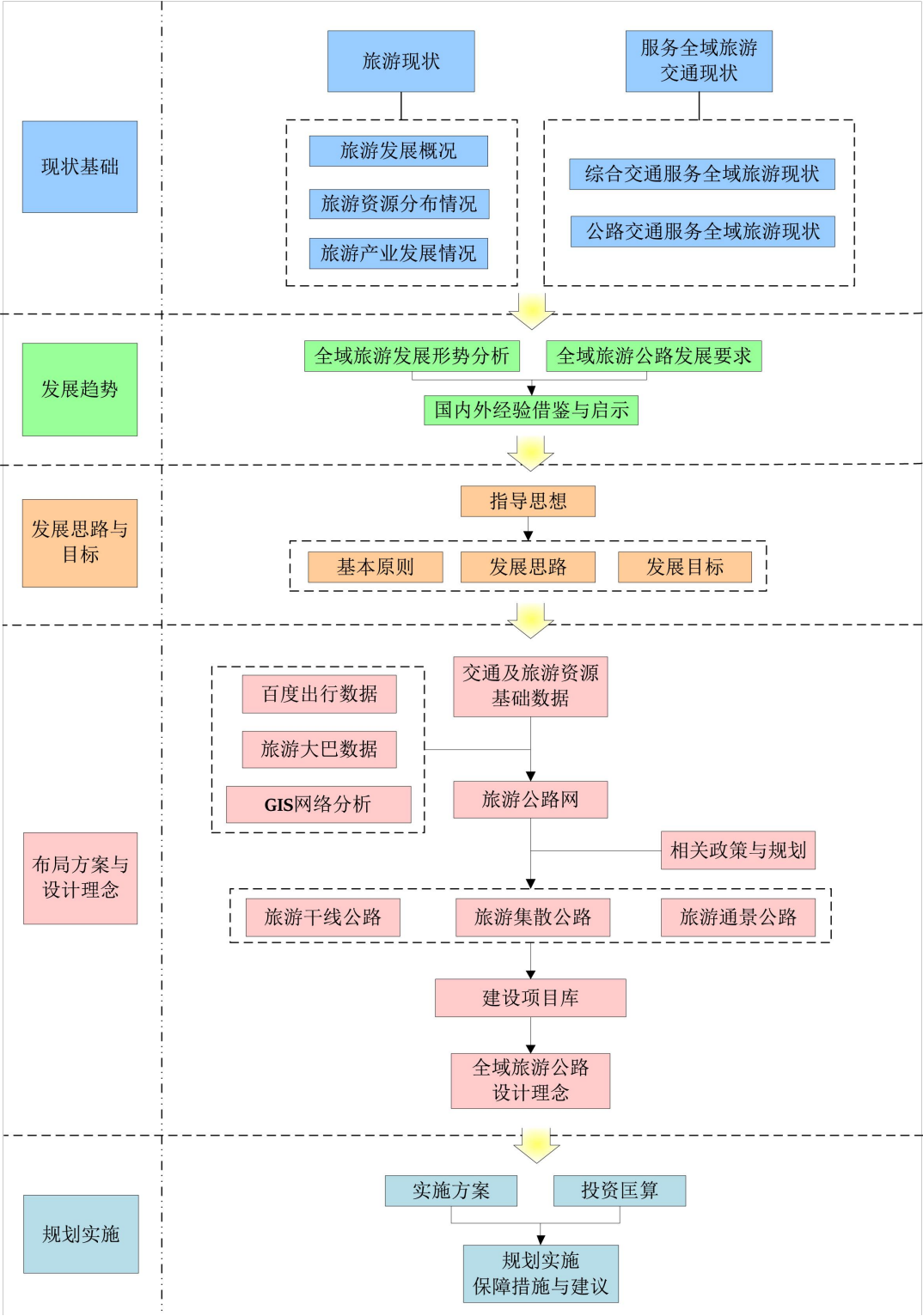


图 1.2 技术路线图

1.4.2 研究方法

本研究的重难点在于如何识别出我省的旅游公路网。传统的研究方法为：以景区为中心，串联附近的城镇、交通枢纽、高速公路互通等，找出交通源节点至景区的旅游公

路，或将主要景区相互串联，找出互联互通旅游公路，在此基础上通过实地调查旅游交通量，判断其旅游功能强弱，最终识别出全省的旅游公路网。考虑到全省旅游资源点及交通源节点数量过多，采用传统方法进行旅游公路的识别工作量巨大，且容易出错，本研究创新性的采用了基于 GIS 的多要素互联互通网络分析以及基于交通需求的自驾游及旅游大巴轨迹分析方法。

1.基于 GIS 的多要素互联互通网络分析

利用我省交通基础设施一张网以及旅游景点、交通枢纽、城镇、高速公路互通等要素节点矢量数据，构建我省全域旅游公路分析 GIS 平台。基于该平台，对所有景点按级别给予不同的权重赋值，并以旅游景点为中心，向一定距离范围内的各类要素点寻找最短路径，再对所有路径按景区级别权重进行叠加，形成我省全域旅游公路网。

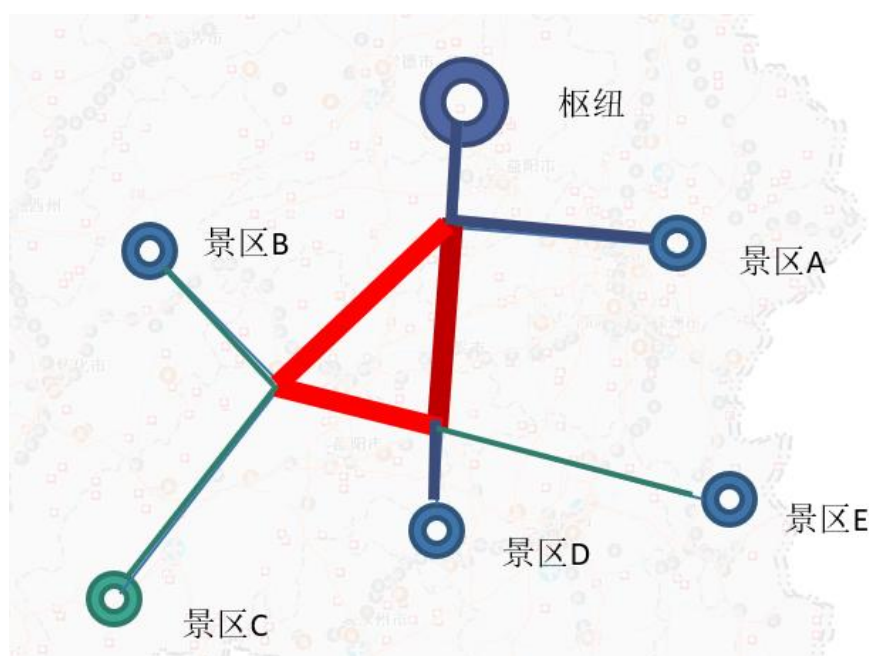
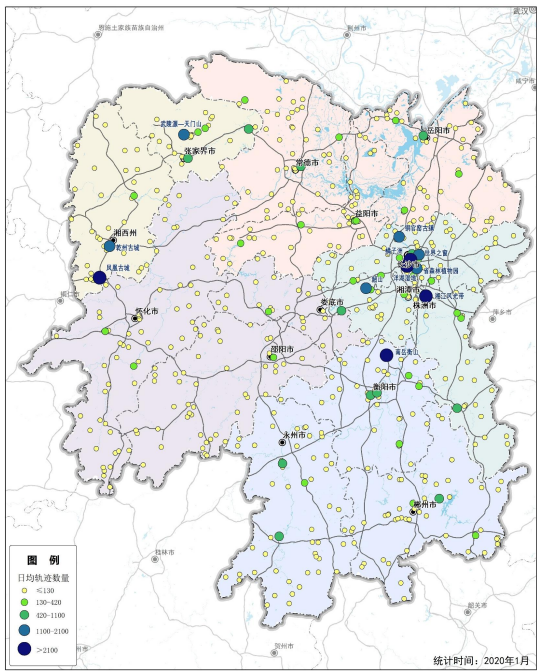


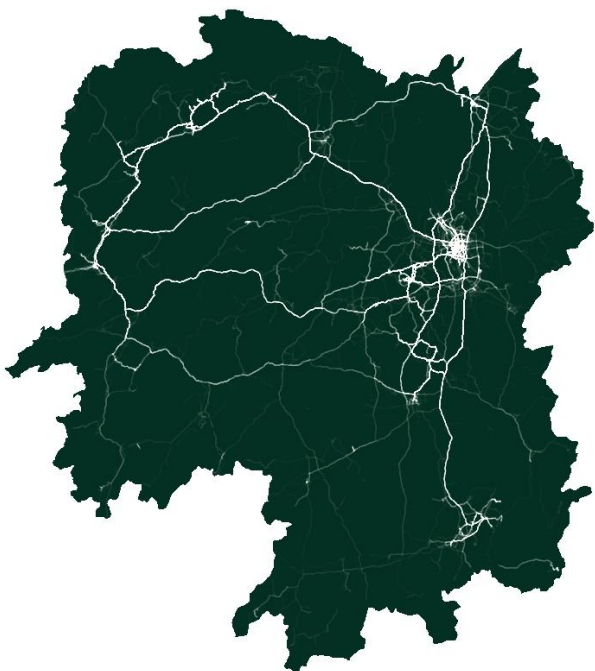
图 1.3 GIS 多要素互联互通网络分析示意图

2.基于交通需求的自驾游及旅游大巴轨迹分析

一是基于百度自驾游导航数据的路径分析。与百度开展合作，以百度慧眼出行 OD、百度地图 POI、百度导航数据等为基础，对景区旅游车流指数、游客出行轨迹等进行分析，通过自驾游出行轨迹的叠加形成我省的自驾游旅游公路网。



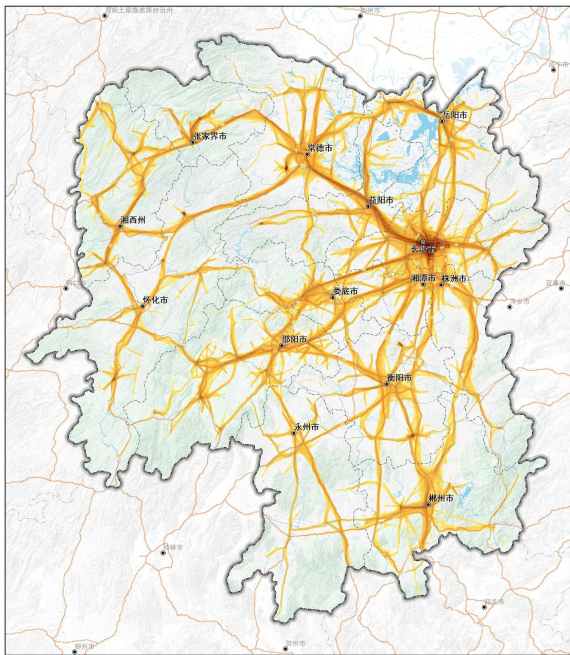
a. 旅游景区车流指数图



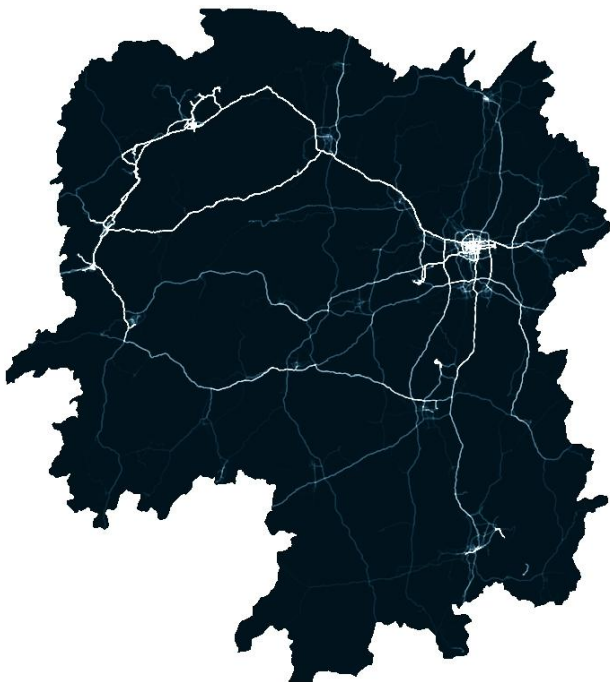
b. 百度自驾游轨迹路径

图 1.4 基于百度自驾游导航数据的路径分析

二是基于旅游大巴 GPS 定位的轨迹分析。以湖南省全省“两客一危”行驶轨迹数据中旅游大巴监测数据为基础，经过数据筛选及清洗等预处理过程后，对轨迹数据进行停驻点识别，将大巴的运行轨迹准确还原至真实路网，通过 GIS 空间叠加分析将路网中大巴行驶频率高的路段提取出来，形成以旅游大巴行驶轨迹为基础的全省旅游公路网。



a. 旅游大巴轨迹图



b. 基于旅游大巴轨迹的旅游公路网图

图 1.5 基于旅游大巴轨迹数据的路径分析

1.5 研究依据

1. 国家层面

(1)《关于促进交通运输与旅游融合发展的若干意见》(交规划发〔2017〕24号,交通运输部 国家旅游局 国家铁路局 中国民用航空局 中国铁路总公司 国家开发银行六部门联合印发);

(2)《国务院办公厅关于促进全域旅游发展的指导意见》(国办发〔2018〕15号);

(3)《关于改善节假日旅游出行环境促进旅游消费的实施意见》(发改社会〔2019〕1822号);

(4)《国家旅游局关于开展“国家全域旅游示范区”创建工作的通知》(旅发〔2015〕182号);

(5)《文化和旅游部关于公布首批国家全域旅游示范区名单的通知》(文旅资源发〔2019〕117号);

(6)《国家发改委 旅游局关于印发“全国生态旅游发展规划(2016-2025)”的通知》(发改社会〔2016〕1831号);

(7)《国务院关于印发“‘十三五’旅游业发展规划”的通知》(国发〔2016〕70号);

(8)《2016-2020年全国红色旅游发展规划纲要》;

(9)《全国红色旅游经典景区名录》(发改社会[2016]2662号);

(10)《中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见》(中发〔2018〕1号);

(11)《旅游公路技术标准(征求意见稿)》(2020年);

(12)国家其他有关政策与规划文件。

2. 省级层面

(1)《交通运输部关于湖南省开展城乡客运一体化等交通强国建设试点工作的意见(交规划函〔2020〕340号)》;

(2)《湖南省交通强国建设试点实施方案》;

(3)《湖南省旅游局关于开展“国家全域旅游示范区”创建工作的通知》;

(3)《湖南省文化和旅游厅关于公布2018、2019年省级全域旅游示范区名单的通知》(湘文旅资源〔2020〕15号);

(5)湖南省人民政府办公厅《关于印发“湖南省支持省级特色产业小镇发展的政策意见(2019-2021)”的通知》(湘政办发〔2019〕58号)

- (6)《湖南省旅游业发展总体规划（2017—2035）》（修编）；
- (7)《湖南省人民政府办公厅关于印发“湖南省旅游业‘十三五’发展规划纲要”的通知》（湘政办发〔2016〕18号）；
- (8)《湖南省建设全域旅游基地三年行动计划（2018-2020年）》；
- (9)《长征国家文化公园（湖南段）建设保护规划建议》（2020.3）；
- (10)《湖南省红色旅游发展规划（2016-2020）》；
- (11)《湖南省旅游通景公路“十三五”发展规划》；
- (12)《“锦绣潇湘”湖南旅游精品线路》（2020.3发布）；
- (13)《湖南省A级旅游景区名录表》（截至2019年底）；
- (14)《湖南省普通国省道骨架网研究》（2020）；
- (15)《湖南省乡村振兴战略规划（2018—2022年）》
- (16)其他相关政策与规划文件。

1.6 研究过程

1.前期启动阶段

2019年11月，省交通运输厅就《服务全域旅游公路发展专项研究》招标，湖南省交通科学研究院有限公司（以下简称我院）中标，作为技术支撑单位负责报告编写。

2020年1月14-18日，省交通运输厅组织有关处室与单位分湘北、湘中、湘南三个片区开展了省内调研，通过函调、座谈、实地踏勘等形式全面摸清地方公路及旅游交通发展现状及需求。

3月3日，省交通运输厅组织召开湖南省“十四五”交通运输发展规划编制开题报告汇报会，本课题就开题报告进行了汇报。

2.初稿编制阶段

3月18日，项目组与省文旅厅进行了充分对接，深入了解我省旅游发展现状及其对公路交通的发展诉求。

4月7日，省交通运输厅就课题工作方案及编制思路等进行了调度，进一步明确了课题编制方向与重点。

4月17日-4月22日，《关于填报“十四五”枢纽及集疏运专项规划相关资料的函》下发至各市州，旅游公路同步向各市州摸底建设需求。

4月10日、5月12日，项目组与省林业局多次进行了对接，深入掌握我省自然保护

地现状情况及其对公路交通的发展诉求。

6月4日、6月11日，省交通运输厅综规处两次召开项目工作推进会，项目组汇总并落实各方意见后形成了课题初步成果。

3.成果完善阶段

6月22日，省交通运输厅综规处组织湘赣边10县以及新化、溆浦、凤凰3县召开了13县座谈会，认真听取地方建议及意见，并要求13县重新上报了旅游公路建设需求。

6月29日至7月1日，项目组赴郴州市汝城县开展旅游公路深入调研。

7月9日、24日、29日，省交通运输厅综规处三次组织召开调度会，对项目成果提出深化修改意见。

7月31日，省交通运输厅综规处邀请有关专家及部门组织召开课题结题评审会，本课题顺利通过评审。会后，课题组根据会议意见对成果进行了深化完善。

1.7 研究结论

1.7.1 发展目标

完善了高速公路、旅游干线公路所构成的“快进”全域网络以及通过旅游支线公路及通景公路打造集“吃住行游购娱”于一体的“慢游”交通网络。具体为：

1. 发挥“快进”功能的旅游干线公路全部提升为三级及以上公路。
2. 发挥“慢游”功能的旅游支线公路中，国省道部分全部升级为三级及以上公路、农村公路部分全部升级为四级及以上公路。
3. 发挥“慢游”功能的通景公路中，依照《交通强国建设湖南省试点任务要求》以通景公路所连接旅游资源点的级别作为依据，结合预测日均游客接待量，分类进行提质升级。

1.7.2 旅游公路布局方案与建设需求

湖南省旅游公路网总体规划布局如下图所示：

旅游公路路网总规模约1.97万公里（除去高速后1.47万公里），其中包括：

- 高速旅游廊道5041公里，呈网状结构，纵向为“三主两辅”，横向为“四主两辅”
- 快速旅游干线6069公里，呈“六环多联”格局；
- 旅游支线7421公里，总体呈树枝状；

- 通景公路总里程 1326 公里。

1.7.3 实施方案与投资估算

“快进”功能所对应的旅游干线公路建设需求规模 1263 公里，其中，国省道骨干网 332 公里，全省旅游干线公路建设需求规模如下表所示。

表 1.1 旅游公路网中旅游干线公路布局及建设需求规模

类型		布局总规模（公里）	建设需求规模（公里）
普通国省道网	国道	3276	73
	省道骨架网	490	259
	普通省道网	1919	710
非国省道网	县道	384	222
合计		6069	1263

“慢游”功能所对应的旅游支线公路建设需求规模 1755 公里，其中，普通国道 95 公里，普通省道骨架 678 公里，一般普通省道 416 公里，农村公路 567 公里，全省旅游支线公路建设需求规模如下表所示。

表 1.2 旅游公路网中旅游支线公路布局及建设需求规模

类型		布局总规模（公里）	建设需求规模（公里）
普通国省道网	普通国道	2303	95
	普通省道骨架网	1889	678
	一般普通省道网	1539	416
农村公路		1690	567
合计		7421	1755

同时，“慢游”功能所对应的通景公路建设需求规模合计 998 公里，如下表所示。

第2章 现状基础

2.1 湖南省旅游发展现状

湖南是旅游资源与旅游产业大省，境内山水风光秀美奇特，历史文化底蕴深厚，民俗风情多姿多彩。湖南生态资源以洞庭湖为中心，以武陵—雪峰、南岭、罗霄—幕阜山为构架，以湘、资、沅、澧水系为脉络，形成了“一湖三山四水”总体格局。历史文化遗迹资源丰富，民俗多姿多彩，拥有炎帝陵、舜帝陵、岳麓书院、岳阳楼等历史文化遗迹资源，湘绣、滩头木版年画、皮影戏、江永女书等国家非物质文化遗产，湘西苗族的巫傩文化、德夯苗寨风情等民俗别具一格，湘菜源远流长，是汉族饮食文化八大菜系之一。湖南人文荟萃，名人辈出，古有屈原、贾谊、蔡伦、王夫之等，近现代有魏源、曾国藩、齐白石等。湖南是伟人故里、红色摇篮，涌现了毛泽东、蔡和森、刘少奇、任弼时、彭德怀、贺龙等无产阶级革命家。

2.1.1 旅游资源分布情况

本研究对我省的 A 级景区、省级及以上自然保护地、国省级水利风景区、全国红色旅游经典景区、国家级历史文化名城名镇名村、国省级特色小镇、中国传统村落、全域旅游示范区等国省级旅游资源进行了详细摸排，具体情况如下：

1. A 级景区

国家 A 级旅游景区，是由国家旅游景区质量等级评定委员会授权省旅游局，依照《旅游景区质量等级管理办法》进行评审，并颁发“国家 A 级旅游景区”标志牌，是一项衡量景区质量的重要标志。

A 级景区是我省最具旅游价值、且开发较为成熟的景区资源。根据《旅游景区质量等级的划分与评定（GB/T17775—2003）》，A 级景区均要求有较好的交通可进入性，其中 5A、4A 级景区要求具有一级公路可达或高等级航道、航线可直达，3A 级景区要求具有二级及以上公路可达或高等级航道、航线直达。

表 2.1 A 级景区评定机构及交通要求等一览表

等级	评定机构	旅游交通	市场吸引力	知名度
5A 级	全国评定委员会组织评定	可进入性好。或具有一级公路或高等级航道、航线可直达	年接待 60 万人次以上	世界知名
4A 级	全国评定委员会组织评定	可进入性良好。或具有一级公路或高等级航道、航线直达	年接待 50 万人次以上	全国知名
3A 级	省级评定委员会负责评定，可以向条件成熟的地市级评定机构再行委托	可进入性较好。或具有至少二级以上公路或高等级航道、航线直达；或具有旅游专线等便捷交通工具。	年接待 30 万人次以上	周边省市知名
2A 级		进出方便，道路通畅。	年接待 10 万人次以上	全省知名
A 级		通往旅游景区的交通基本通畅。	年接待 3 万人次以上	本地区知名

根据省文旅厅提供的《湖南省 A 级旅游景区名录表》，截至 2019 年底，全省共有 A 级及以上旅游景区 482 个，其中 5A 景区 9 个、4A 景区 121 个、3A 景区 326 个，2A 级景区 24 个，A 级景区 2 个。与 2015 年底相比，我省共新增 A 级及以上景区 190 个，其中 3A 级及以上景区新增 170 个。

从分布看，全省 A 级及以上景区长沙分布最多，为 59 个；其次为怀化和永州，分别为 47 个和 46 个；湘潭、张家界和娄底最少，分别为 23 个、22 个和 21 个。全省 9 个 5A 级旅游区，长沙有 2 个，衡阳、张家界、湘潭、岳阳、郴州、邵阳和株洲各 1 个。

面积密度方面，长沙市 A 级景区密度最大，平均每万平方公里有 50 个；其次为湘潭和娄底，平均分别为 44 和 27 个每万平方公里。怀化密度最低，每万公里平均仅有 17 个 A 级景区。

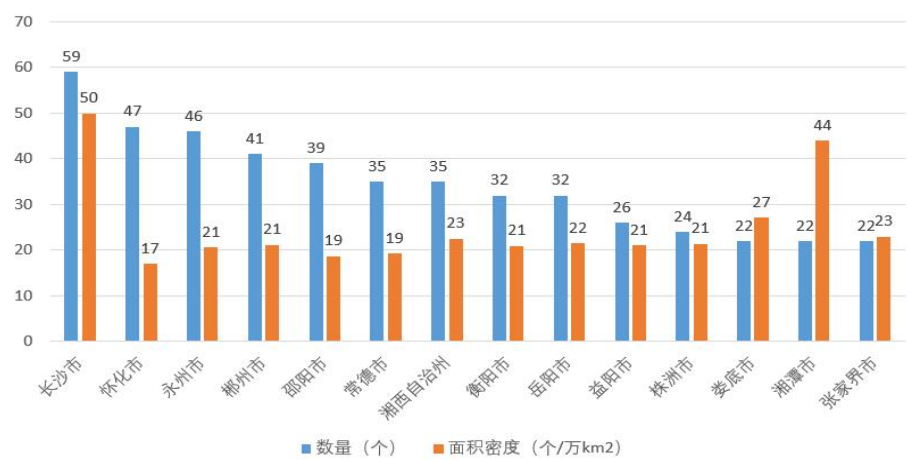
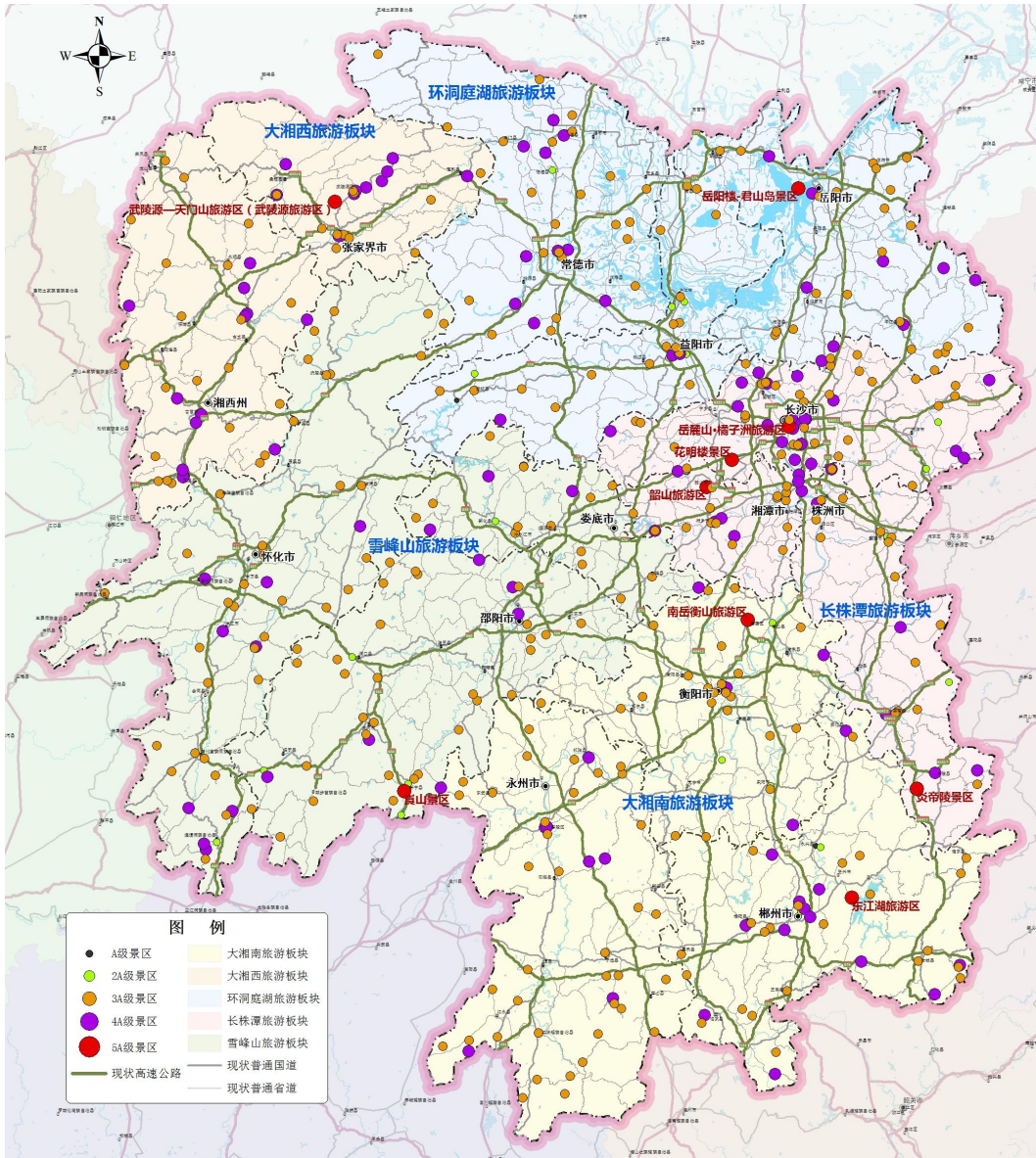


图 2.1 湖南省 A 级景区分市州分布及面积密度统计图



2. 省级以上自然保护地

我省的自然保护地主要包括自然保护区、风景名胜区、森林公园、湿地公园、地质公园、石漠公园以及国家公园等。根据省林业局提供的《湖南省自然保护地名录》，我省共有省级及以上自然保护地 382 个，包括世界级 3 个、国家级 216 个、省级 163 个。其中 3 个世界级自然保护地分别为中国丹霞·崀山世界自然遗产地、中国武陵源世界自然遗产地、中国张家界世界地质公园。根据分析，我省 382 个省级以上自然保护地中，旅游价值较高、开发较好的 256 个已被评为 A 级景区。

3. 国省级水利风景区

根据省水利厅提供的《湖南省水利风景区名录》，截至 2019 年底，我省共有省级以上水利风景区 94 个，其中国家级水利风景区 42 个，省级水利风景区 52 个。根据分析，

我省 94 个国省级水利风景区中，旅游价值较高、开发较好的 21 个已被评为 A 级景区。

4. 全国红色旅游经典景区

按照中央办公厅、国务院办公厅印发的《2016-2020 年全国红色旅游发展规划纲要》，国家发展改革委、旅游局等多部委联合印发了《全国红色旅游经典景区名录》（发改社会[2016]2662 号），其中我省 14 个市州共有红色旅游经典景区 30 个，包括韶山毛泽东故居、宁乡花明楼刘少奇故居等。

5 历史文化名城、名镇、名村

截至 2019 年，国务院已公布全国 134 座历史文化名城，住房和城乡建设部和国家文物局已公布八批共 799 个中国历史文化名镇名村。其中，湖南省拥有国家级历史文化名城 4 座（分别为长沙市、岳阳市、凤凰县、永州市）、历史文化名镇 7 座（分别为里耶镇、芙蓉镇、靖港镇、寨市镇、浦市镇、高沙镇、边城镇）、历史文化名村 15 座。国家级历史文化名城、名镇、名村往往具有较高的旅游价值，是旅游公路发展重点支持的对象之一。

6. 特色小镇

2016 年，《住房和城乡建设部 国家发展改革委 财政部关于开展特色小镇培育工作的通知（建村[2016]147 号）》提出，通过培育特色鲜明、产业发展、绿色生态、美丽宜居的特色小镇，探索小镇建设健康发展之路，促进经济转型升级，推动新型城镇化和新农村建设。根据文件精神，住建部分别在 2016 年（建村[2016]221 号）文与 2017 年（建村[2017]178 号）文公布两批国家级特色小镇，湖南省共有 16 个特色小镇入选（第一批 5 个，第二批 11 个）。

2019 年，湖南省人民政府办公厅印发《湖南省支持省级特色产业小镇发展的政策意见（2019—2021 年）（湘政办发[2019]58 号）》，进一步推动我省特色产业小镇的发展。我省已认定的省级特色小镇共有 12 个。

7. 全国乡村旅游重点村

按照国家《“十三五”旅游业发展规划》、《国务院关于促进乡村产业振兴的指导意见》，中华人民共和国文化和旅游部分别在 2019 年 7 月和 2020 年 7 月分别公布两批共 1000 个（第一批 320、第二批 680 个）全国乡村旅游重点村，其中湖南省共 34 个（第一批 11 个、第二批 23 个）。

我省国家级历史文化名城名镇名村、国省级特色小镇、全国乡村旅游重点村分布如下图所示。我省国、省相关部门批复或备案的旅游资源名录（不含 A 级景区、传统村落）详见附录 1。

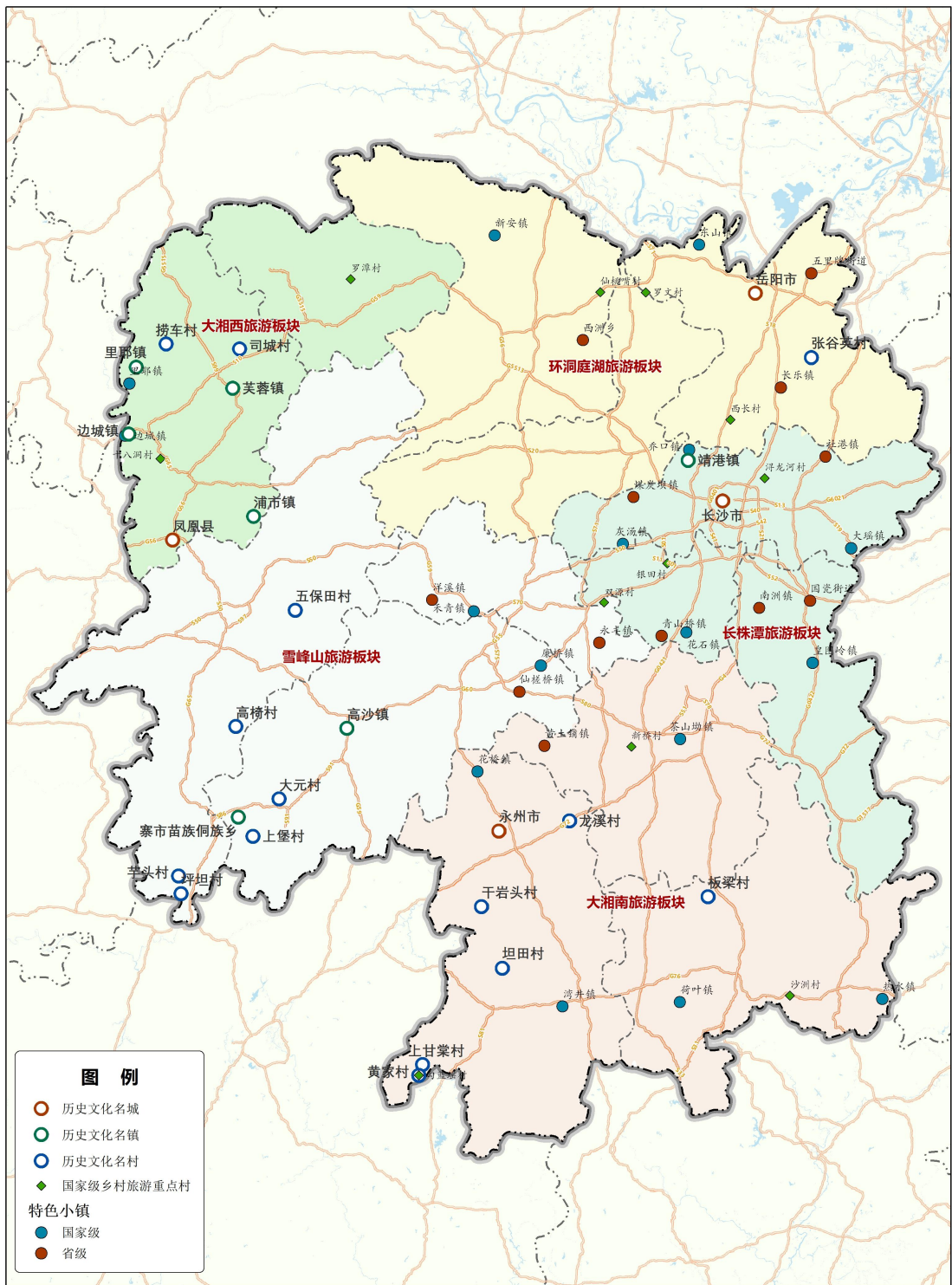


图 2.3 湖南省国家级历史文化名城名镇名村、国省级特色小镇、全国乡村旅游重点村分布图

8. 中国传统村落

中国传统村落，原名为古村落，是指民国以前所建的村。2012 年 9 月，经传统村落保护和发展专家委员会第一次会议决定，将习惯称谓“古村落”改为“传统村落”。传统村落中蕴藏着丰富的历史信息和文化景观，是中国农耕文明留下的最大遗产，具有一定的旅游价值。我国从 2012 年 12 月起至 2019 年 6 月共公布了 5 批传统村落名录，其中我省

共有传统村落 658 个，第一批到第五批传统村落数量分别为 30 个、42 个、19 个、166 个、401 个。

9. 全域旅游示范区

2015 年，国家旅游局发布《关于开展“国家全域旅游示范区”创建工作的通知》。通知中将全域旅游示范区分全域旅游示范县（含县级市）和全域旅游示范市（州）。我省国家全域旅游示范区创建名录中共有 31 家单位（涉及 52 个县级行政单元）。

2019 年，文化和旅游部公布首批国家全域旅游示范区的名单，其中湖南省共入选 3 个国家级旅游示范区，分别为衡阳市南岳区、湘潭市韶山市、张家界市武陵源区。2020 年，湖南省文化和旅游厅确定将永定区等 23 家单位认定为湖南省全域旅游示范区。

根据分析，我省已评定的国省级全域旅游示范区中，其中南县、衡阳县、桃源县 3 个县不在我省 52 个国家全域旅游示范区创建名录中。

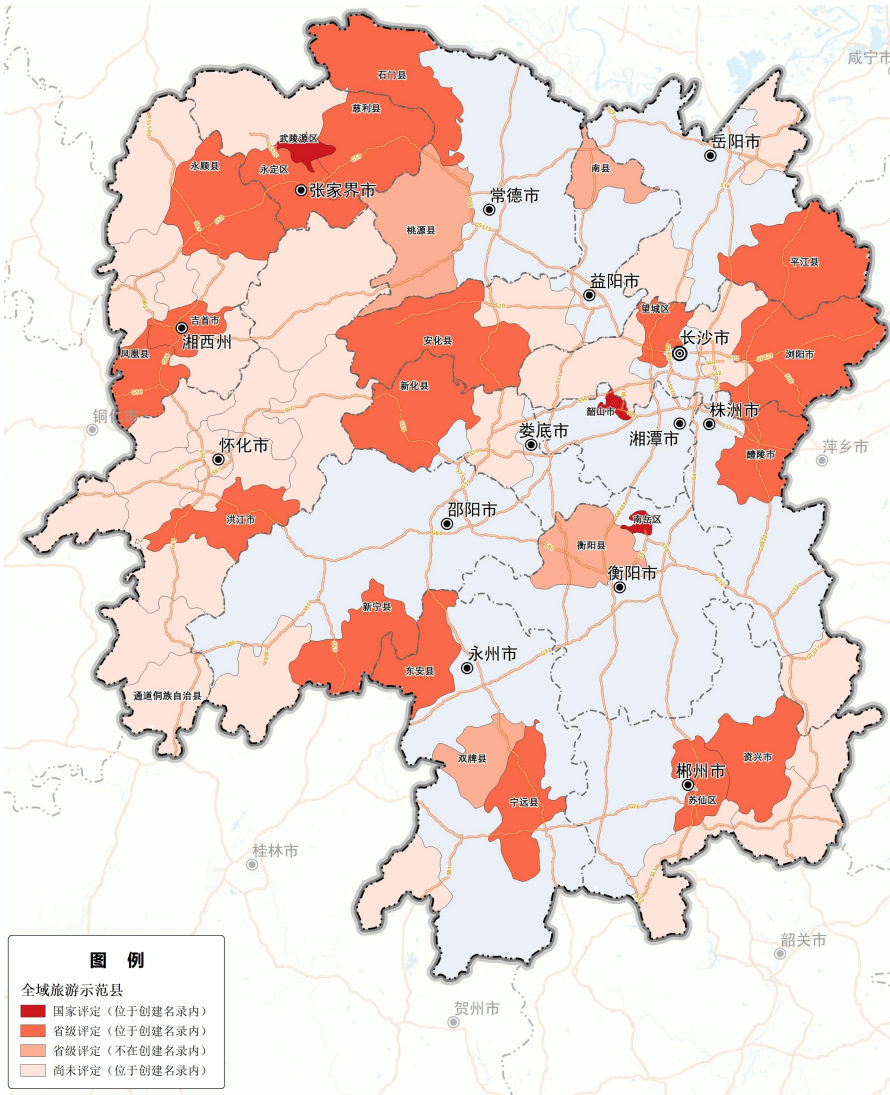


图 2.4 湖南省全域旅游示范区分布图

表 2.2 湖南省全域旅游示范区一览表

类别	数量	资源名称
国家级全域旅游示范区（已评定）	3	南岳区、韶山市、武陵源区
省级全域旅游示范区（已评定）	23	永定区、浏阳市、望城区、资兴市、吉首市、醴陵市、新宁县、东安县、通道县、新化县、平江县、石门县、南县、衡阳县、洪江区、凤凰县、苏仙区、桃源县、双牌县、永顺县、宁远县、慈利县、安化县
国家全域旅游示范区创建名录	31	第一批：张家界市、湘西土家族苗族自治州、望城区、平江县、炎陵县、韶山市、昭山示范区、新宁县、石门县、桂东县、苏仙区、通道侗族自治县、新化县 第二批：湖南怀化市和衡阳市南岳区、邵阳市城步苗族自治县、永州市东安县、江永县、宁远县，岳阳市湘阴县、临湘市，郴州市资兴市、汝城县、宜章县，长沙市浏阳市、宁乡县、长沙县，益阳市安化县、桃江县，株洲市醴陵市，娄底市涟源市

2.1.2 旅游业发展情况

近年来，我省加快推进全域旅游发展，旅游业保持了蓬勃发展势头。2019 年，全省接待国内外游客 8.32 亿人次，实现旅游总收入 9762.32 亿元，同比分别增长 10.4% 和 15.5%。根据排名，2018 年我省接待游客数和实现旅游总收入在全国分别排名第 5 位和第 8 位，接待人数和旅游收入较 2015 年均前进 3 位。

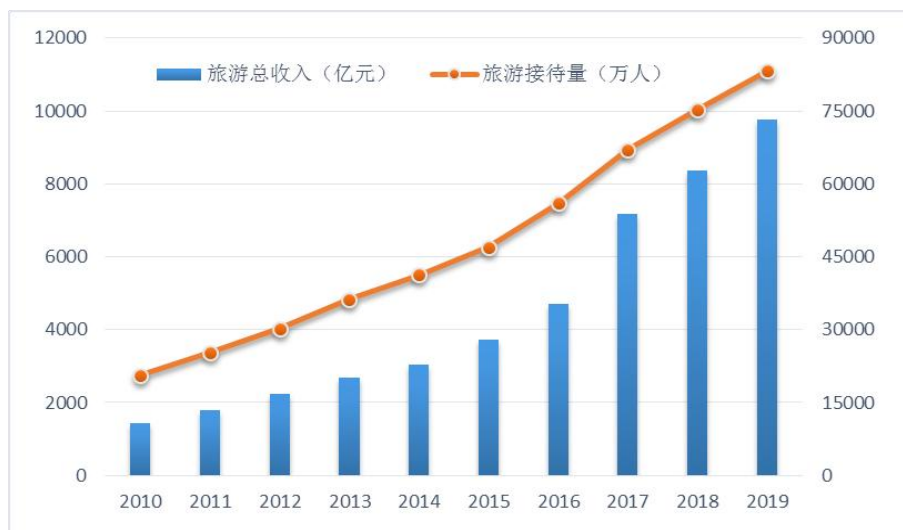


图 2.5 2010-2019 年湖南省旅游业发展趋势图

分市州看，长沙市由于城市首位度最高、经济最发达、交通最便利、旅游资源丰富，旅游业发展独占鳌头，旅客接待量 1.68 亿人，旅游总收入超过 2000 亿元；张家界、郴州、衡阳由于旅游资源丰富，且独具特色，其旅游产业发展紧随其后；益阳、娄底，由于旅游资源相对较少，暂无 5A 级景区，部分地区交通条件相对落后，旅游业发展指标相对较低。全省各市州 2019 年旅游业发展情况如下图所示。

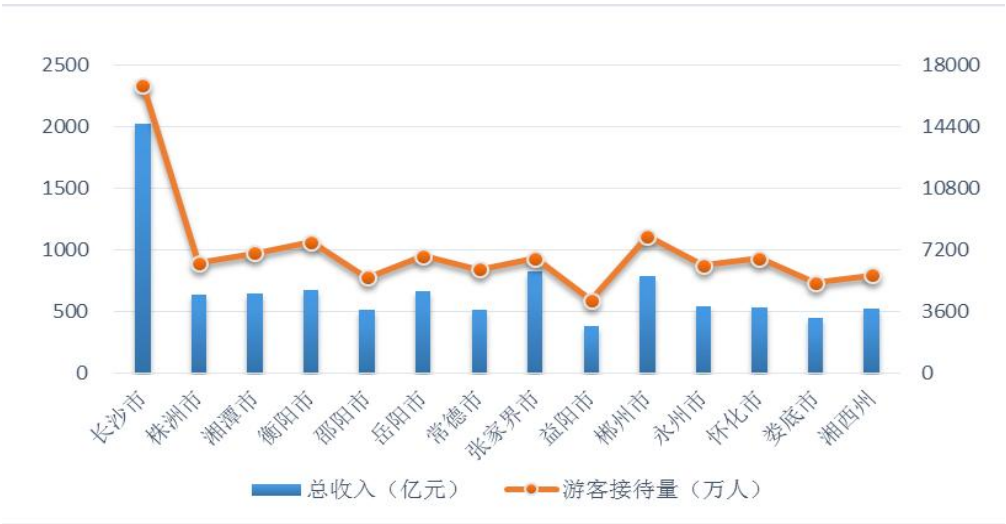


图 2.6 2019 年各市州旅游总收入及接待量

分景区看，我省 5A 级景区游客总接待量共 8100 万人次，占有 A 级及以上景区的 24%，其中湘潭市韶山旅游区接待量超过 2500 万人次，为全省最高，岳麓山-橘子洲、南岳衡山、武陵源-天门市紧随其后。4A 级景区游客总接待量共 11638 万人次，占有 A 级及以上景区的 34%，其中柳叶湖旅游区接待量最高，神农城景区、矮寨奇观景区紧随其后。

分析可知，景区游客接待量与景区评级存在一定关联性，但并无必然联系。岳阳楼-君山岛、东江湖等 5A 级景区在游客接待量上，甚至少于渔人码头、罗文花海等 3A 级景区。景区游客接待量受景区评级、地理位置、交通条件等综合影响，位于大城市中心城区的景区往往游客接待量较大。

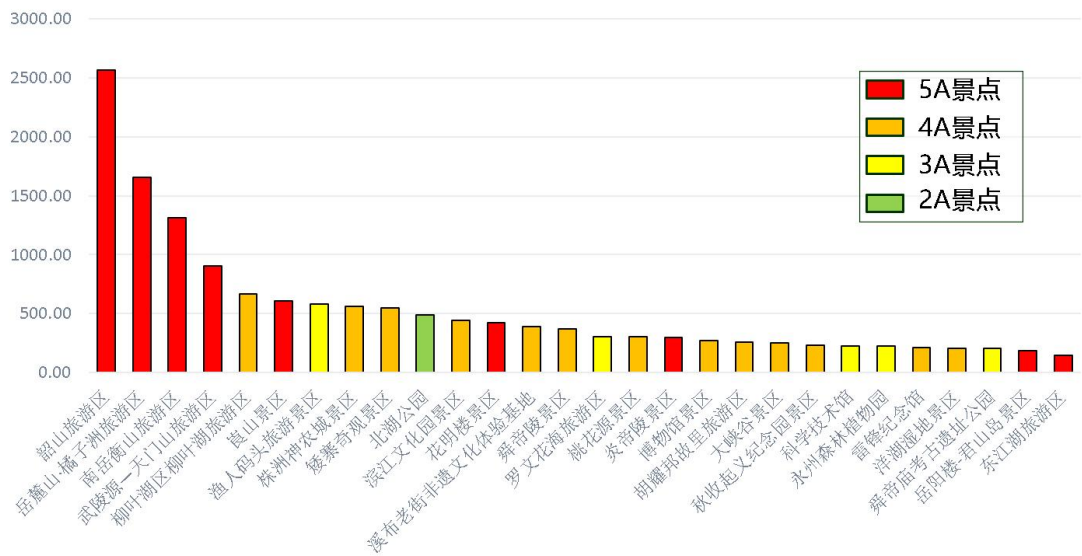


图 2.8 2019 年 A 级以上景区游客总接待量排序（单位：万人次）

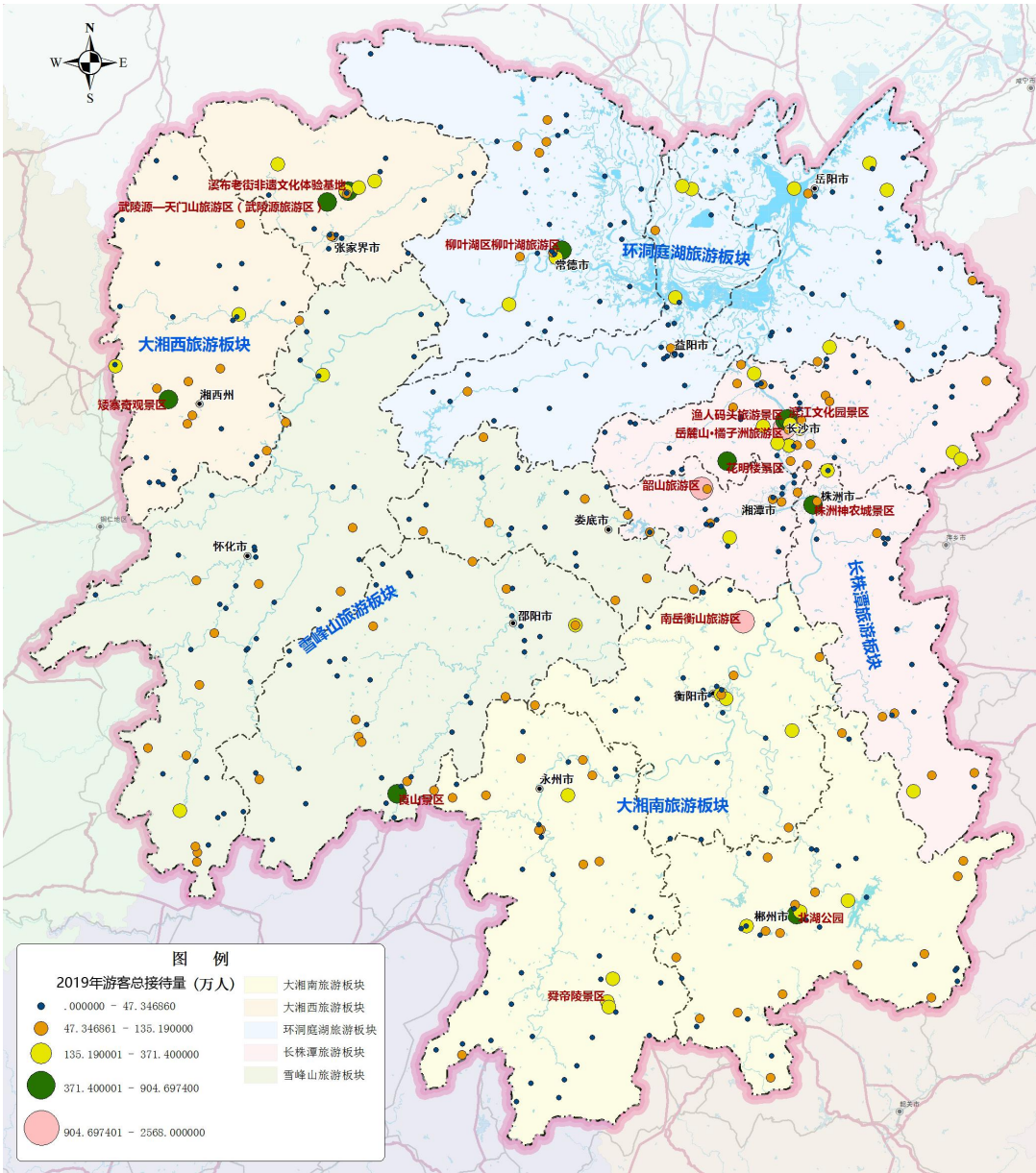


图 2.7 2019 年湖南省 A 级景区游客接待量图

2.2 综合交通服务全域旅游现状

在 2017 年国家交通部等六部委联合印发的《关于促进交通运输与旅游融合发展的若干意见（交规划发〔2017〕24 号）》中，明确提出“加快构建便捷高效的‘快进’交通网络”、“支持建设满足旅游体验的‘慢游’交通网络”。“快进”交通网络，主要实现游客远距离快速进出目的地，提高目的地的交通通达性与便捷性，主要依托高速铁路、城际铁路、民航、高等级公路等构建。“慢游”交通网络，则集交通通达、游憩、体验、运动、健身、文化、教育等复合功能于一体，主要依托连接旅游资源点的普通国省道及农村公路等构建。

湖南省地处我国中部，接南通北承东启西，“一带一部”区位优势明显。截至 2019 年底，全省公路网总里程达到 24 万公里，位居全国第六位。其中，高速公路里程 6802 公里，位居全国第七位；普通国省干线公路 3.2 万公里，位居全国第三位。全省铁路网总里程 5572 公里，其中高速铁路 1986 公里，位居全国第三位。全省航道总里程 11968 公里，位居全国第三位。全省民用运输机场已建成 8 个、在建 2 个，2019 年全省全年民航完成旅客吞吐量 3360.3 万人次。湖南与周边 6 个省（市、自治区）高速公路出口已打通 25 个、高速铁路出口已打通 5 个，与珠三角城市群高铁行程缩短至 2 小时，与长三角、京津冀、北部湾高铁行程缩短至 6 小时，高品质快速交通网基本形成。机场、高铁、高速公路等交通的快速发展为我省旅游业的发展注入了动力，我省旅游景区“快进”交通网络更加成熟。

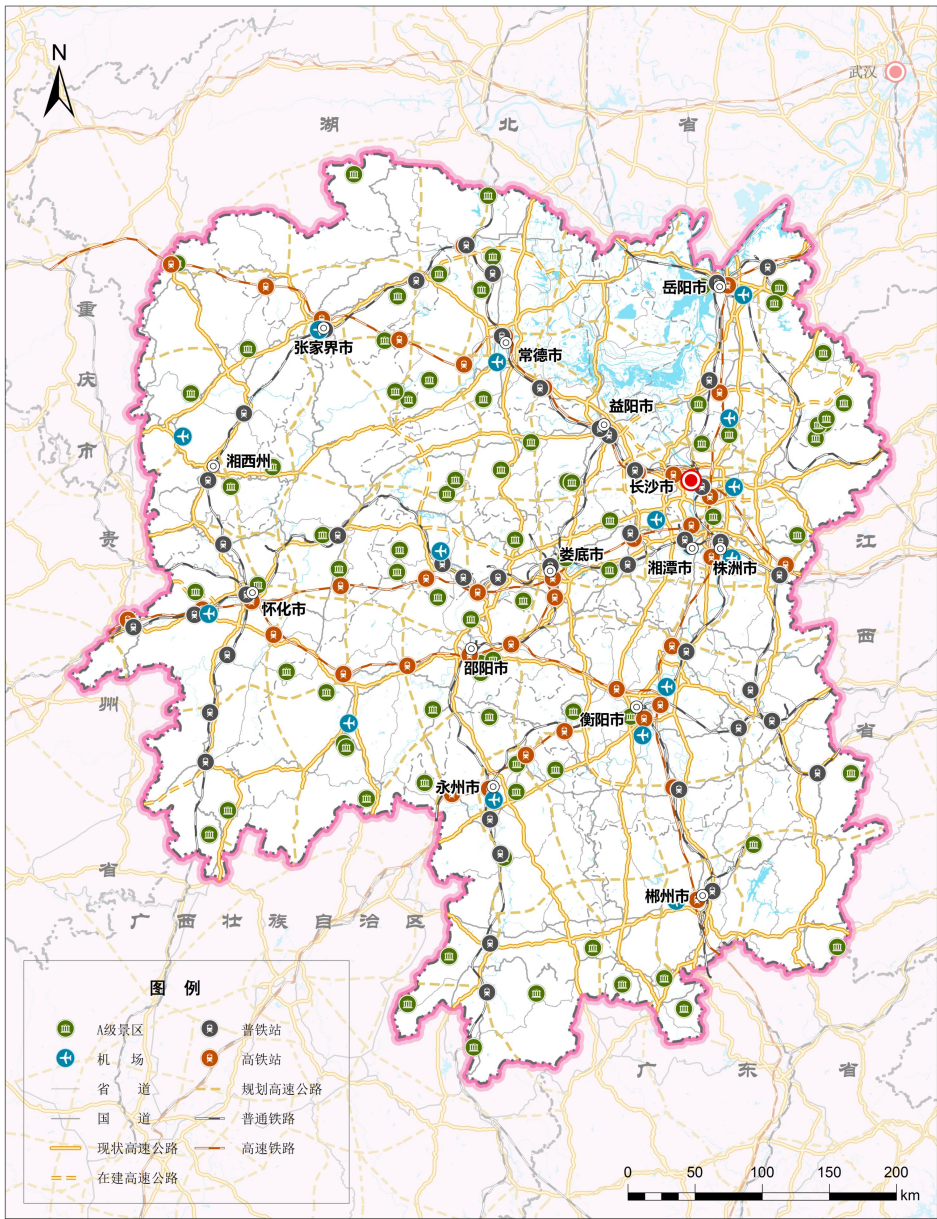


图 2.9 湖南省综合交通服务全域旅游示意图

基于我省现状交通基础设施一张网模型，采用 GIS 网络分析对我省机场、高铁站、高速公路对旅游资源点的覆盖情况进行分析可知：

全省 8 个民用运输机场 30 分钟范围覆盖了 31 个旅游资源点，占比 5.5%；60 分钟覆盖了 149 个旅游资源点，占比 26.3%；90 分钟覆盖了 277 个旅游资源点，占比 48.9%。分析可知，我省机场对旅游资源点的覆盖，湘南、湘中、湘西地区存在一定覆盖盲区。未来，随着湘西里耶、郴州北湖以及娄底新化等机场的加快建设，航空“快进”网将进一步完善。

全省 42 个高铁站 30 分钟范围覆盖了 159 个旅游资源点，占比 28.1%；60 分钟覆盖了 287 个旅游资源点，占比 50.7%；90 分钟覆盖了 370 个旅游资源点，占比 65.4%。分析可知，我省湘西地区、湘南地区高铁覆盖相对较差。未来，随着张吉怀、永清广、呼南等高铁的建设，高铁“快进”网将进一步完善。

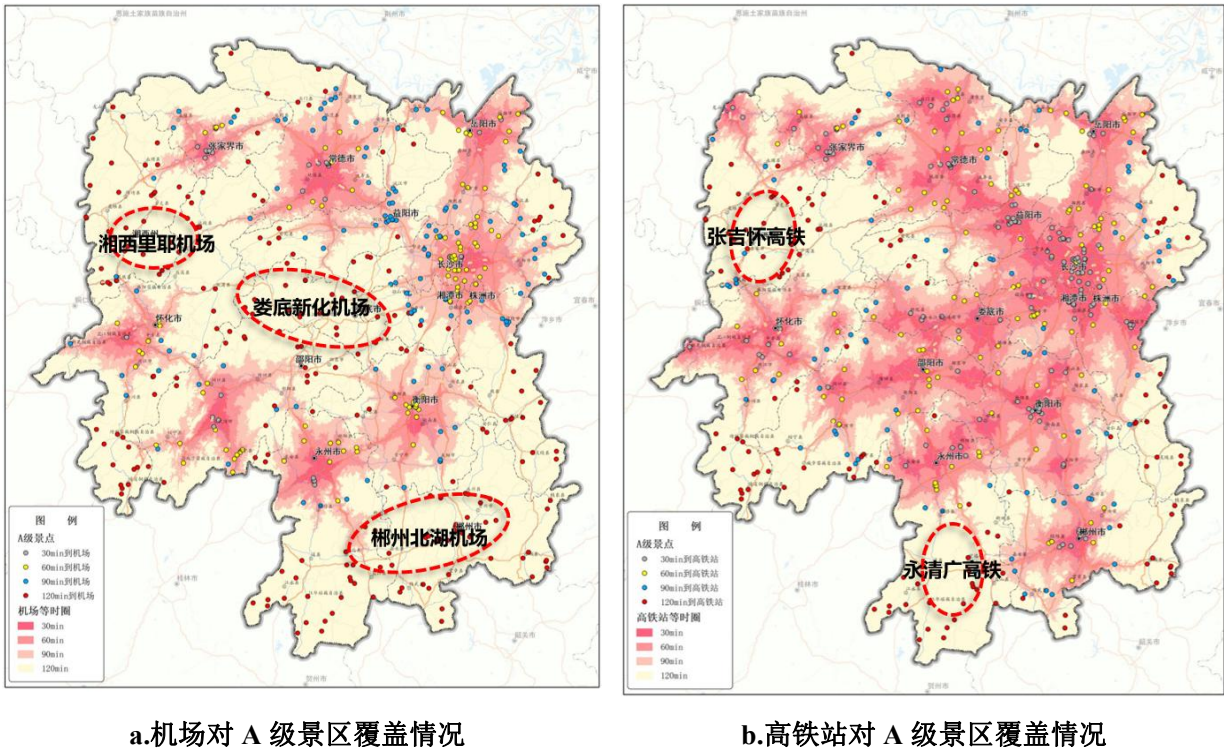


图 2.10 我省机场及高铁站对 A 级景区覆盖情况示意图

高速公路方面，“实现高速公路连接省内重要旅游景区，促进旅游业发展”是我省高速公路规划建设的重要目标之一。目前，我省境内“七纵七横”高速公路网基本建成，形成了以长沙为中心的 4 小时高速交通圈，全省 122 个县市区中除石门县外已实现“县县通高速”。高速公路的快速发展，极大地拉近了客源地与旅游景区之间的时空距离。基于 GIS 网络分析可知，我省高速公路网对旅游资源点的 30 分钟覆盖率为 59.6%，60 分钟覆盖率为 77.9%。现状未能覆盖的景区主要分布在湘西等我省马蹄形山区的边界地区，高

速公路覆盖难度较大。未来，随着桂东至新田、安化至溆浦、呼北等高速公路的建设，高速公路“快进”网将进一步完善，30 分钟、60 分钟对 A 级景区的覆盖率将分别达到 70%及 90%以上。

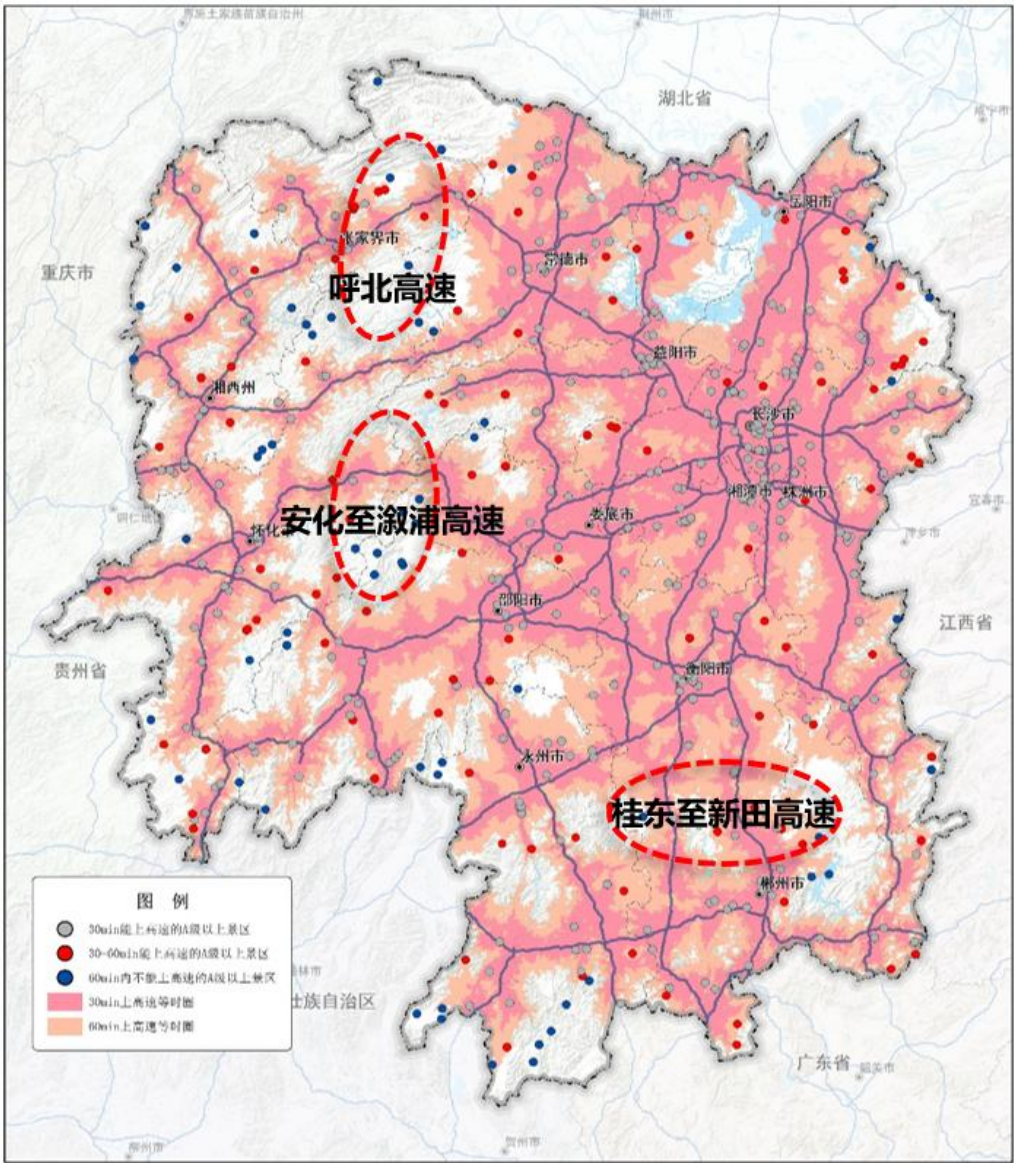


图 2.11 现状高速公路网 A 级及以上景区覆盖情况图

2.3 普通公路服务全域旅游现状

公路交通作为唯一门到门的运输方式，具有灵活、快速、方便、直达的优越性，在旅游景区集散体系中承担重要作用。高速公路的快速发展，国道风景道的建设，加之汽车保有量的迅猛攀升，带动了自驾游井喷式爆发。根据统计，目前自驾游约占旅游交通量的 60%~70%，成为推动旅游业发展的最积极因素之一。同时，根据大数据分析，400km 以内的周边自驾游为游客选择的主流， 占有自驾游出行的 82%。随着自驾游比例的增

加，公路出行在旅游出行方式中所占比例不断提高，公路交通对旅游业发展的重要支撑作用日益凸显。

截至 2019 年底，全省构建了以高速公路为骨架、国省干线为支撑、农村公路为基础的公路网络，总里程达 240566 公里，公路网面积密度为 113.58 公里/百平方公里。从行政等级看，我省高速公路总里程 6802 公里，普通国道里程 8829 公里，普通省道里程 22359 公里，农村公路里程 202576 公里。从技术等级看，我省普通国省道二级及以上占比为 46.6%，其中普通国道二级及以上占比 83.3%，普通省道二级及以上占比 32.1%，普通国省道二级及以上占比仍然较低。农村公路中，县道 36195 公里，占比 17.9%；乡道 57009 公里，占比 28.1%；村道 108347 公里，占比 53.5%；专用公路 1025 公里，占比 0.5%。农村公路中仍存在较大比例的低等级道路。

表 2.7 2019 年湖南省公路总里程构成表（按行政等级分）

行政等级	总计	国道		省道		县道	乡道	村道	专用公路
		普通	高速	普通	高速				
里程（km）	240566	8829	4906	22359	1896	36195	57009	108347	1025
占比	100.0%	5.7%		10.1%		15.0%	23.7%	45.0%	0.4%

通过百度出行数据以及“两客”轨迹数据得出基于现状数据多源数据的旅游公路网。在此基础上结合多要素节点互联互通网络分析综合得出我省不同重要程度的旅游公路分布一张图。

1. 普通公路服务全域旅游现状情况

以旅游公路分布一张图为基础进行分析，可知我省旅游公路总规模为 14776.2 公里，其中，普通国道 5579.8 公里，普通省道 5839.9 公里（骨架省道 2378 公里，一般省道 3461.9 公里），农村公路 3356.6 公里。

从旅游公路的技术等级看，普通国道及骨架省道二级及以上 6093.1 公里，占比 76.6%；一般省道三级及以上 2312 公里，占比 66.8%；农村公路三级及以上 1222.9 公里，占比 36.4%。我省普通公路对全域旅游总体服务较好，但部分公路技术等级仍有提升需求。

2. 通景公路现状情况

考虑到在城市内部及国省干线公路旁（景区大门距国省干线 500 米范围以内）的景区，没有建设通景公路的需求，故本研究考虑通景公路时，不考虑在城市内部及国省干线公路旁的景区。

对全省 566 个旅游资源点（包括 482 个 A 级以上景区、28 个特色小镇、22 个历史文

化名镇名村、34 个国家级乡村旅游重点村）进行分析后可知，我省不在城市内部及国省干线公路旁的旅游资源点共 285 个。针对以上 285 个景点，筛查出全省现状通景公路分布一张图。

以通景公路现状分布一张图为基础进行分析，可知我省现状通景公路总里程 1326.3 公里，其中三级及以上 298.1 公里，占比 22.5%；四级公路 1028.2 公里，占比 77.5%，现状 A 级景区通景公路以四级公路为主。分景区级别看，4A 及 5A 景区中三级及以下通景公路仍有 50 条，占比 38.5%；3A 级景区四级及以下通景公路仍有 158 条，占比 44.9%。我省 A 级景区通景公路技术等级仍然偏低。

表 2.8 现状非城区内非国省道旁旅游资源点通景公路等级情况统计表

	一级	二级	三级	四级	等外	合计
5A	0	0	2	0	0	2
4A	1	9	5	43	0	58
3A	2	11	24	148	5	190
2A	1	5	2	5	0	13
1A	0	0	0	0	0	0
其他	0	1	1	19	1	22
合计	4	26	34	212	6	285

表 2.9 现状非城区内非国省道旁旅游资源点通景公路等级里程统计表

	一级	二级	三级	四级	等外	合计
5A	0.0	0.0	13.0	0.0	0.0	13.0
4A	6.7	33.1	29.6	174.5	0.0	243.8
3A	6.5	28.0	158.4	717.8	24.9	935.6
2A	0.6	7.9	6.5	19.1	0.0	34.0
1A	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
其他	0.0	0.9	7.0	89.9	2.0	99.8
合计	13.7	69.9	214.5	1001.2	26.9	1326.3

3.普通公路服务全域旅游存在问题

经过多年发展，我省公路交通服务全域旅游发展总体情况较好，经过综合分析，仍存在以下问题：

一是普通公路在服务全域旅游发展上仍存在等级与质量偏低的问题。根据分析，现状我省旅游公路中普通国道及骨架省道二级及以上 6641 公里，占比 83.5%；一般省道三级及以上 2312 公里，占比 66.8%；农村公路三级及以上 1222.9 公里，占比 36.4%。骨架网二级以下、一般省道网及农村公路三级以下仍占一定比例，有较大提升需求。通景公

路中仍有 1028.2 公里的四级路及等外公路，亟待提升改造。

二是旅游公路旅游功能不突出。根据调查，我省旅游公路仍存在特色不鲜明的问题，在品牌打造过程中还亟待文化特色给全域旅游发展注入旅游内涵、旅游活力、旅游灵魂。

三是交通旅游融合不够。国省干线公路缺乏服务区、房车营地（全省现状房车营地不足 100 个）等旅游配套服务设施，且未统筹建设自驾车房车营地与国省道之间联通公路，游憩与服务功能缺乏，与全域旅游发展要求存在一定差距。

第3章 趋势与要求

3.1 全域旅游发展形势

3.1.1 国家层面政策解读

1. 《国家旅游局关于开展“国家全域旅游示范区”创建工作的通知》（旅发〔2015〕182号）

2015年，国家旅游局发布通知推动“国家全域旅游示范区”的创建工作，对创建对象和主体、主要考核指标、申报程序等做了明确规定。随后，我省有31家单位（涉及52个县级行政单元）纳入国家全域旅游示范区创建名录。

2019年9月，文化和旅游部公布了首批国家全域旅游示范区名单，北京市延庆区等71家单位认定为国家全域旅游示范区。其中，湖南省有3家单位，分别为衡阳市南岳区、韶山市及张家界市武陵源区。

国家全域旅游示范区的考核指标主要包括以下6项：旅游业增加值占本地GDP比重15%以上；旅游从业人数占本地就业总数的比重20%以上；年游客接待人次达到本地常住人口数量10倍以上；当地农民年纯收入20%以上来源于旅游收入；旅游税收占地方财政税收10%左右；区域内有明确的主打产品，丰度高、覆盖度广。由此可知，对于国家全域旅游示范区，旅游业在其经济社会发展中具有举足轻重的作用。

推动全域旅游示范区的创建和发展，是国家和省的重要政策安排。我省除3家国家级全域旅游示范区外，于2020年还公布了23家单位为省级全域旅游示范区。有效支撑全域旅游示范区的发展，对我省公路交通发展提出了新的更高要求。

2. 《交通运输部、国家旅游局、国家铁路局、中国民航局、中国铁路总公司、国家开发银行关于促进交通运输与旅游融合发展的若干意见》（交规划发〔2017〕24号）

2017年，交通运输部、国家旅游局、国家铁路局、中国民航局、中国铁路总公司、国家开发银行六部门联合印发了《关于促进交通运输与旅游融合发展的若干意见》（以下简称《意见》），明确提出到2020年，基本建成结构合理、功能完善、特色突出、服务优良的旅游交通运输体系。建立健全交通运输与旅游融合发展的运行机制，基本形成“快进”“慢游”旅游交通基础设施网络，旅游交通产品供给能力明显增强，旅游交通服务

功能明显改善，服务质量有效提升。

《意见》同时指出，推进一种及以上“快进”交通方式通达4A级景区，两种及以上通达5A级景区。加快干线公路与景区公路连接线以及相邻区域景区之间公路建设，在有条件的地区形成旅游环线，并根据景区旅游规模科学确定公路建设标准。建设集“吃住行游购娱”于一体的“慢游”交通网络。因地制宜建设旅游风景道，结合沿线景观风貌和旅游资源，打造具有通达、游憩、体验、运动、健身、文化、教育等复合功能的主题线路。按照景观优美、体验性强、带动性大等要求，结合旅游景区景点、旅游风景道等建设，形成有广泛影响力的自然风景线、历史人文线、红色文化线。《意见》为我省旅游交通发展指明了方向，成为我省服务全域旅游公路发展的重要指导性文件。

3. 《国务院关于促进全域旅游发展的指导意见》（国办发〔2018〕15号）

2018年国务院印发的《关于促进全域旅游发展的指导意见》，从构建畅达便捷交通网络等方面，对公路交通服务全域旅游发展提出了新要求：一是改善公路通达条件，提高旅游景区可进入性，推进干线公路与重要景区连接；二是强化旅游客运对景区的服务保障；三是推进城市绿道、骑行专线、登山步道、慢行系统、交通驿站等旅游休闲设施建设，打造具有通达、游憩、体验、运动、健身、文化、教育等复合功能的主题旅游线路；四是鼓励在国省干线公路和通景区公路沿线增设观景台、自驾车房车营地和公路服务区等设施；五是推动高速公路服务区向集交通、旅游、生态等服务于一体的复合型服务场所转型升级。

4. 《国家发改委、国家旅游局关于印发全国生态旅游发展规划（2016-2025）的通知》（发改社会〔2016〕1831号）

2016年8月，国家发改委、国家旅游局印发了《全国生态旅游发展规划（2016-2025）》。规划明确了全国生态旅游发展的指导思想、基本原则、发展目标、总体布局、重点任务及配套体系、实施保障等，是全国生态旅游发展的重要指导性文件。

规划将全国生态旅游发展划分为八个片区，并以重要生态功能区为单元，提出重点培育20个生态旅游协作区，建设200个重点生态旅游目的地，形成50条跨省和省域精品生态旅游线路，打造25条国家生态风景道，形成点线面相结合、适应多样化需求的生态旅游发展格局。

湖南省地处长江上中游生态旅游片区，在规划重点任务中包括培育两个生态旅游协作区，即罗霄山生态旅游协作区和武陵山生态旅游协作区；五个重点生态旅游目的地，即张家界、洞庭湖、莽山、崀山、大围山；两条精品生态旅游线路，即武陵山山水民俗

旅游线路与神秘湘西生态旅游线路；两条国家生态风景道，即沿武陵山风景道、罗霄山南岭风景道。以上规划为我省旅游及旅游交通的发展提供了重要指导，同时也是本研究旅游公路发展的重点支持对象。

5. 《国务院关于旅游业“十三五”发展规划的通知》（国发〔2016〕70号）

2016年12月，国务院印发《旅游业“十三五”发展规划纲要》，提出以转型升级、提质增效为主题，以推动全域旅游发展为主线，加快推进供给侧结构性改革，努力建成全面小康型旅游大国，将旅游业培育成经济转型升级重要推动力、生态文明建设重要引领产业、展示国家综合实力的重要载体、打赢脱贫攻坚战的重要生力军，为实现中华民族伟大复兴的中国梦做出重要贡献。

其中，与湖南相关的内容主要包括：

做强长江中游旅游城市群。依托长江黄金水道，发挥立体交通网络优势，推动生态旅游、文化旅游、红色旅游、低空旅游和自驾车旅游发展，打造连接东西、辐射南北的全国旅游产业发展引领示范区。

培育武陵山生态文化旅游区、罗霄山红色旅游区、南岭森林生态文化旅游区作为区域特色旅游功能区，构建特色鲜明、品牌突出的区域旅游业发展增长极。

重点建设罗霄山南岭风景道（湖南株洲—江西井冈山、赣州—广东韶关）、武陵山风景道（湖北神农架、恩施—湖南湘西—贵州铜仁、遵义、黔东南）两条国家旅游风景道。以国家等级交通线网为基础，加强沿线生态资源环境保护和风情小镇、特色村寨、汽车营地、绿道系统等规划建设，完善游憩与交通服务设施，实施国家旅游风景道示范工程，形成品牌化旅游廊道。

推进特色旅游目的地建设，包括山岳旅游目的地（湖南张家界）、湖泊旅游目的地（湖南洞庭湖）、民俗风情旅游目的地（湖南湘西）。满足大众化、多样化、特色化旅游市场需求。

3.1.2 湖南省层面发展要求

1. 《湖南省旅游业发展总体规划（2017—2035）》（修编）

根据《湖南省旅游业发展总体规划（2017—2035）》（修编），我省旅游发展的总体定位为：世界著名旅游目的地。具体包括全域休闲旅游高地、生态文化旅游高地、红色文化旅游高地、旅游装备制造高地四大内涵。通过倾力打造“锦绣潇湘，伟人故里”旅游目的地品牌，全面提升湖南旅游的世界知名度和美誉度，成为世界著名的旅游目的地。

在总体布局上，全力构建“两个中心、四个门户、五大板块、六条廊道、十二个目的地”的全域旅游空间格局。

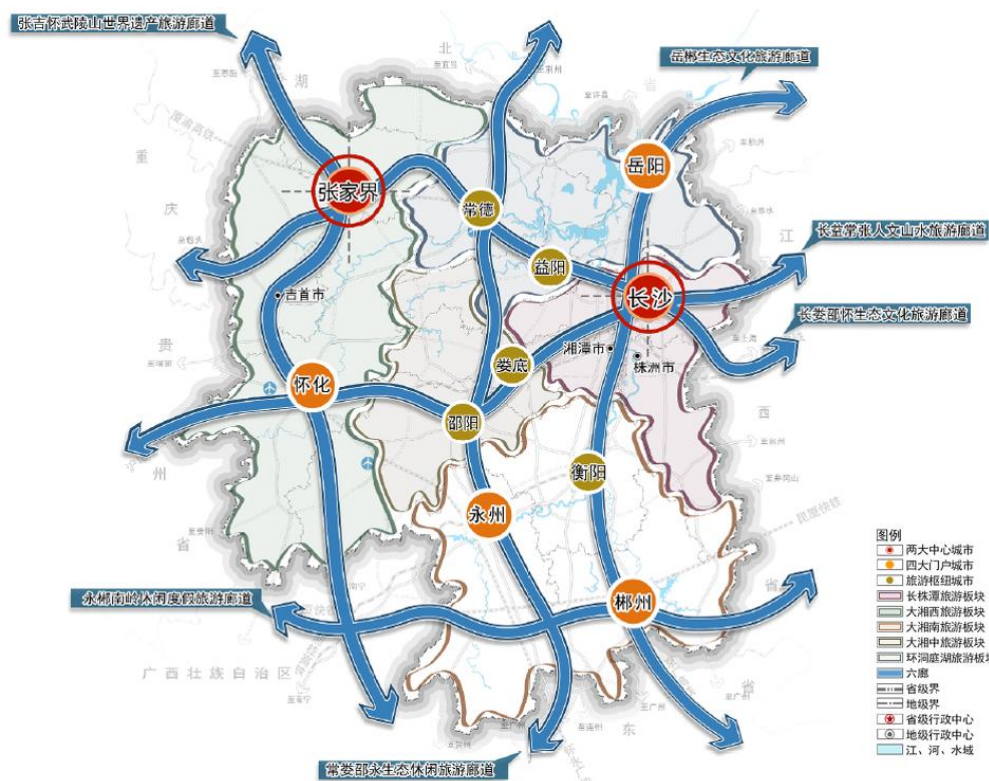


图 3.1 湖南省全域旅游空间结构图

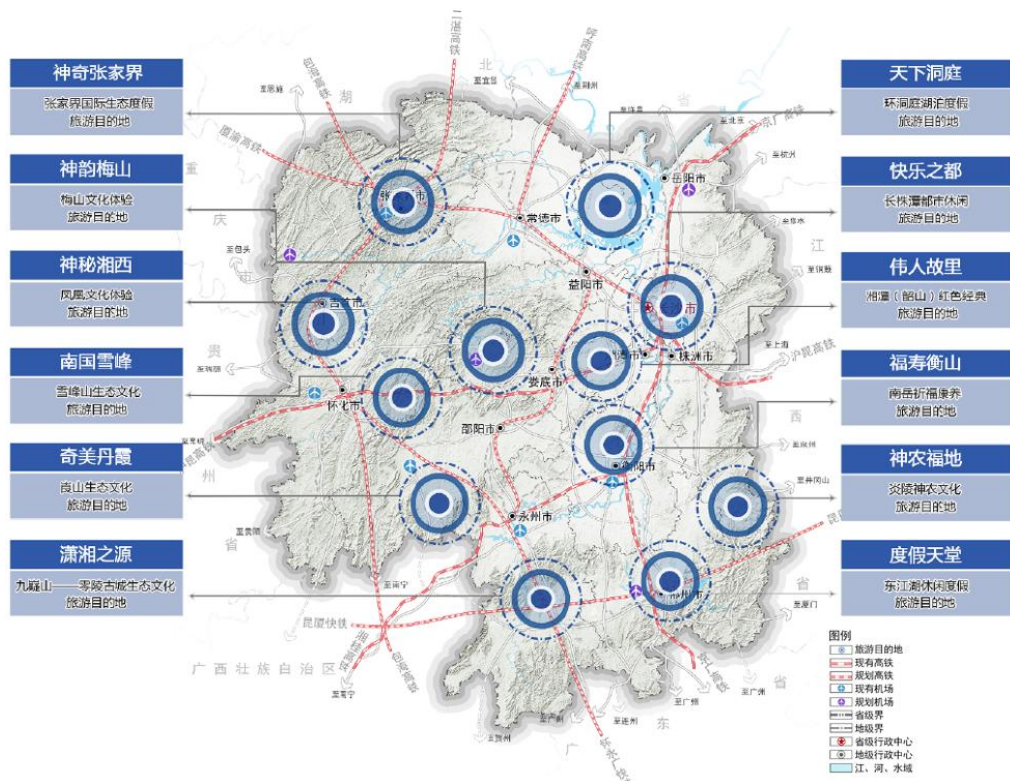


图 3.2 湖南省 12 个重点旅游目的地示意图

一是做强**两个中心城市**，即长沙国际旅游中心城市与张家界国际旅游目的地中心城

市。

二是建设**四个门户旅游城市**，即重点建设岳阳市、怀化市、永州市、郴州市四大区域门户旅游城市，加快门户旅游城市与广东、江西、湖北、重庆、广西、贵州等省际区域旅游合作。

三是培育**五大旅游板块**，即长株潭旅游板块、洞庭湖旅游板块、大湘西旅游板块、大湘中旅游板块、大湘南旅游板块。

四是打造**六条旅游廊道**，即长益常张人文山水旅游廊道、长娄邵怀生态文化旅游廊道、永郴南岭休闲度假旅游廊道、张吉怀武陵山世界遗产旅游廊道、岳郴生态文化旅游廊道、常娄邵永生态休闲旅游廊道。

五是打造**十二个优质生态文化旅游目的地**，即优先发展“快乐之都”长株潭都市休闲旅游目的地、“神奇张家界”张家界国际生态旅游度假目的地、“天下洞庭”环洞庭湖湖泊度假旅游目的地、“伟人故里”湘潭（韶山）红色经典旅游目的地、“奇美丹霞”崀山生态文化旅游目的地、“福寿衡山”南岳祈福康养旅游目的地、“神秘湘西”凤凰文化体验旅游目的地、“神农福地”炎陵神农文化旅游目的地、“潇湘之源”九嶷山—零陵古城生态文化旅游目的地、“度假天堂”东江湖休闲度假旅游目的地、“南国雪峰”雪峰山生态文化旅游目的地、“神韵梅山”梅山文化体验旅游目的地。

2. 《湖南省旅游业“十三五”发展规划纲要》（湘政办发〔2016〕18号）

2016年3月，湖南省人民政府办公厅印发了《湖南省旅游业“十三五”发展规划纲要》。规划提出，“十三五”期间，立足“一带一部”区位优势，挖掘旅游资源特色，主动融入和对接“一带一路”战略、长江经济带战略和国家扶贫攻坚战略，加强区域旅游合作，以打造长（沙）岳（阳）湖湘文化旅游走廊、张（家界）崀（山）桂（林）旅游走廊和郴（州）广（州）旅游走廊为重点突破，带动十二个旅游功能区规划建设整体推进，加快构建以长沙市为中心，以张家界市为龙头，以岳阳市、怀化市、郴州市为增长极，以“一带（湘江旅游带）四圈（长株潭、环洞庭湖、大湘西、大湘南）”为骨架的区域旅游发展格局。

3. 《湖南省建设全域旅游基地三年行动计划（2018-2020年）》（湘政办发〔2018〕42号）

2018年6月，为加快打造以“锦绣潇湘”为品牌的全域旅游基地，湖南省人民政府办公厅印发了《湖南省建设全域旅游基地三年行动计划（2018-2020年）》。提出充分挖掘整合自然生态、历史文化和民族风情旅游资源，加强“五大旅游板块”之间的统筹协调

和空间联动,深化区域旅游合作,着力规划建设张耒桂旅游走廊世界遗产旅游线(长沙—常德—张家界—湘西—怀化—邵阳—桂林)、“伟人故里”红色旅游线(韶山—湘乡—湘潭—宁乡—平江—浏阳—醴陵—攸县—茶陵—炎陵—桂东—汝城)、长江黄金水道和环洞庭江湖度假旅游线(武汉—岳阳—宜昌—重庆/长沙—岳阳—益阳—常德)、桃花江·桃花源美丽乡村旅游线〔长沙(望城)—赫山—桃江—安化—桃花源〕、“心愿之旅”祈福寻根旅游线(长沙—南岳—炎帝陵—舜帝陵)、“神韵雪峰”山地度假旅游线(邵阳—怀化—娄底)和“快乐之都”长株潭都市旅游线等7条跨区域旅游线路。

4. “锦绣潇湘”精品旅游线路

2020年4月,为加快以“锦绣潇湘”为品牌的全域旅游基地建设,结合全域旅游发展战略及“十四五”时期规划思路,省文旅厅拟定了“锦绣潇湘”湖南旅游精品线路作为全域旅游发展的重点,包括5条精品旅游线路、2条红色文化线路。

表 3.1 湖南省精品旅游线路表

精品旅游线路	游览安排	途径市州
时尚都市 人文历史游 (长株潭板块)	长沙--岳麓山(岳麓书院)·橘子洲旅游区(5A)--国金中心--化龙池--坡子街小吃一条街--火宫殿--太平街--湘江剧场--洋湖湿地艺术旅游区(4A)--湖南省博物馆(4A)--湖南广电影视基地--铜官古镇--株洲动力谷--醴陵瓷都--湘潭盘龙大观园(4A)--窑湾、万楼旅游区	长沙-株洲-湘潭
魅力湘西 世界遗产游 (大湘西板块)	长沙--常德桃花源风景区(4A)--张家界大峡谷(4A)--武陵源风景名胜(5A)--黄龙洞(4A)--宝峰湖(4A)--天门山(5A)--湘西芙蓉镇(4A)--老司城(4A)--红石林(4A)--墨戎苗寨--矮寨奇观旅游区(4A)--十八洞村--凤凰古城(4A)--怀化洪江古城(4A)--黔阳古城(4A)--邵阳崀山(5A)	常德-张家界-湘西
天下洞庭 湿地生态游 (环洞庭湖板块)	长沙--湖南省博物馆(4A)--简牍博物馆--雨花非遗馆--洋湖湿地公园(4A)--铜官古镇--灰汤温泉国家级旅游度假区--益阳沅江南洞庭—常德花岩溪景区(4A)--柳叶湖旅游度假区(4A)—岳阳岳阳楼-君山岛(5A)--东洞庭湖湿地公园--屈子祠(4A)--洋沙湖旅游度假区	长沙-益阳-常德-岳阳
诗意湘南 寻根祈福游 (大湘南板块)	长沙—株洲炎帝陵(5A)--衡阳南岳衡山(5A)--永州零陵古城、柳子庙--宁远舜帝陵(4A)--古舜帝庙遗址公园--紫霞岩--九嶷山--宁远文庙—郴州莽山国家森林公园(4A)--东江湖旅游区(5A)	株洲-衡阳-永州-郴州
神韵雪峰 户外休闲游 (雪峰山板块)	长沙—娄底新化紫鹊界梯田(4A)—邵阳隆回虎形山-怀化溆浦穿岩山景区(4A)--芷江抗日战争胜利受降纪念馆(4A)--通道转兵纪念馆(4A)--通道皇都侗寨(4A)—邵阳绥宁黄桑(4A)--城步南山国家公园--武冈云山景区(4A)--新宁崀山景区(5A)	娄底-邵阳-怀化-邵阳
伟人故里 红色潇湘路 (红三角)	长沙—湘潭韶山旅游区(5A)--彭德怀纪念馆(4A)--长沙宁乡花明楼景区(5A)--岳麓山·橘子洲旅游区(5A)-第一师范旧址(4A)	湘潭-长沙

精品旅游线路	游览安排	途径市州
不忘初心 重走长征路 (湘赣边-长征国家 公园湖南段-湘 鄂西)	长沙—岳阳平江起义纪念馆-长沙浏阳胡耀邦故居-秋收起义纪念馆(4A)--株洲李立三故居--茶陵县工农兵政府旧址--炎陵红军标语博物馆(4A)--郴州桂东军规广场--汝城沙洲景区(4A)--宜章湘南暴动旧址-永州道县陈树湘烈士纪念园--邵阳城步老山界—怀化通道转兵纪念馆(4A)--湘西龙山茨岩塘--永顺湘鄂川黔革命根据地旧址—张家界湘鄂川黔革命根据地纪念馆——贺龙故居。	岳阳-长沙- 株洲-郴州- 永州-邵阳- 怀化-湘西- 张家界

3.1.3 交通强国试点要求

2020年,交通运输部正式批复《交通运输部关于湖南省开展城乡客运一体化等交通强国建设试点工作的意见》(交规划函〔2020〕340号)。我省《全域旅游生态景观路建设》交通强国试点任务要点如下:

1.试点内容及实施路径。

(1)完善顶层设计。建立健全全域旅游公路发展体系,明确战略目标,建立长效机制,并将其纳入民生实事考核和真抓实干督查激励考核重点内容。

(2)实施品牌工程。实施约10000公里旅游路、资源路、产业路,全面改善全省A级以上景区及国家级、省级自然保护区等自然人文景观,以及农林牧副渔相关产业园区、孵化基地等的交通条件,打造“湖南旅游公路”品牌。

(3)提升绿色发展水平。最大限度保护生态自然景观,优先选择通过路面专项、绿化、景观路设计等提质改造工程,增设错车道、服务区(停车场)、宿营地、步道景观道等配套设施,提高旅游公路品质。

(4)创新管理模式。积极探索旅游公路新设计理念、新材料使用、新技术应用,大力发展“交通+旅游”“交通+生态”“交通+产业”融合发展新模式、新业态,孵化一批具有地方特点、富有竞争力的企业。

(5)完善协同推进机制。建立健全“交通+旅游”融合发展机制,统筹各级政府财政资金,加大交通与旅游基础设施建设投资,鼓励社会资本参与旅游公路建设。

2.预期成果

通过1—2年时间,完成全域旅游生态景观路顶层设计,研究出台关于交旅融合发展的指导意见、管理办法等政策性文件以及省市县三级财政支持政策和专项资金使用办法,建立考评机制,完善投融资机制。实现全省A级以上及国家级风景名胜区等景区“最后一公里”通达,完成一批精品旅游公路、红色旅游路、省际旅游连通路、地方特色资源路产业路等的建设。

通过3—5年时间，全域旅游生态景观路基本覆盖，建管养运机制不断完善，“湖南旅游公路”品牌工程取得显著成效，建成约10000公里配套设施完善、安全绿色舒适的生态景观路，实现所有新增评级景区及省级风景名胜区等景区“最后一公里”通达，4A级以上及区域重要的不评级景区（国家级风景名胜区、自然保护遗产等）二级以上公路连接，3A级及区域主要的不评级景区（省级风景名胜区、自然保护遗产等）三级以上公路连接。出台《湖南省服务全域旅游公路发展报告》等政策性文件以及关于旅游生态路的设计指南或地方规范。

3.2 支撑全域旅游公路发展要求

1.重点支撑旅游板块、精品线路、示范县的建设发展

全域旅游是指将一定区域作为完整旅游目的地，以旅游业为优势产业，进行统一规划布局、公共服务优化、综合统筹管理、整体营销推广。在创建过程中，应强化创建示范引领作用，打造省、市、县全域旅游示范典型，努力在推进全域旅游、促进城乡建设、产业发展、公共服务、整体营销等方面形成可借鉴可推广的经验和方式，树立全域旅游发展新标杆。针对此目标，在全域旅游公路发展建设过程中，应重点支撑板块、精品线路、示范县的建设发展，在此过程中积累经验，以便加快全省全域旅游体系建设工作开展。

2.构建“快进”、“慢游”网

从当前我国快速崛起的大众旅游对交通运输的新需求出发，应构建“快进慢游”的旅游网络，以方便游客出行、丰富游客的旅游体验。

依托高铁、城铁、民航、高等级公路等构建“快进”交通网络，提高旅游通达性和便捷性，要求通往4A级景区要有一种以上快进交通方式，通往5A级以上要有两种以上快进交通方式。同时，建设集“吃住行游购娱”为一体的“慢游”交通网络，打造具有通达、游憩、教育等复合功能的主题线路。

3.提高服务功能，交通与旅游相互融合

要求公路交通在构建布局合理、安全舒适、便捷顺畅、环境优美的公路网络的同时，还要着力挖掘当地旅游资源禀赋和旅游特色，提升公路的旅游功能。按照景观优美、体验性强、带动性大等要求，结合旅游景区景点、旅游风景道等建设，加强沿线生态环境保护和风情小镇、特色村寨、汽车露营地、绿道系统等规划建设，形成有广泛影响力的自然风景线、历史人文线、红色文化线。加强与沿线产业和旅游经营对接，开展产

品和公路旅游线路推介。推广精品旅游公路自驾游线路，引导自驾车房车旅游发展，培养自驾游和营地连锁品牌企业。将交通作为旅游服务和旅游线路的重要载体，将公路本身打造成为“线性”旅游产品，成为现代旅游产业的重要组成部分。

同时，交通运输、旅游等部门还应建立健全全国交通旅游融合发展协调推进机制，建立交通、旅游数据共享机制，加强市场监管和信用体系建设。

4. 塑造亮点，形成品牌效应与示范

着力塑造特色鲜明的旅游目的地形象，打造主题突出、传播广泛、社会认可度高的旅游目的地品牌，建立多层次、全产业链的品牌体系，提升区域内各类旅游品牌的影响力。同时在实施品牌战略的过程中，应将营销工作纳入全域旅游规划，包括制定营销规划，实现产品开发部门与市场开发无缝对接；丰富营销内容，包括商贸活动、产业科技、乡风民俗、体育赛事、优良生态等；完善营销机制，形成上下结合、横向联动、多方参与的全域旅游营销格局；创新营销方式，充分运用新媒体、新技术和新手段。提高营销精度。

3.3 国内外经验借鉴

3.3.1 国外经验（美国）

美国旅游公路发展较早，且较为成熟，本研究针对国外经验借鉴以美国为主。美国旅游公路的发展大致经历了三个阶段：

（1）初步形成阶段（1900-1940），强调的是公路绿化和景观美化，让公路使用者“体验驾车乐趣”；

（2）迅速发展阶段（1940-1970），在保障交通运输功能的基础上，强调沿线自然与历史景观的突出和保护，努力增强“公路休闲功能和娱乐享受”；

（3）完善与成熟阶段（1980-至今），努力使公路成为交通、游憩、教育和遗产保护等多功能完美结合的产物，能为使用者提供“教育、文化和游憩等多方面体验”。

目前，美国已经建立比较完善的旅游公路体系，旅游公路被作为一种旅游产品（旅游景区）被包装、宣传和推广。美国旅游公路体系具有如下显著特点：第一，旅游公路分为国家级和州级等层次；第二，每条公路通过对其品质的认定，分别定义明确的主题。主题分为人文、自然、综合三大类、十八小类；第三，每个州的旅游公路都会有一个专属的标识，用以宣传、推广；第四，旅游公路周边分布着各类景点和景区；第五，旅游

公路一般是分段的，单独不构成网络；只有与其他公路相连才能构成一个完整的旅游公路网络；第六，旅游公路串联区域内有独特价值的各个景点或景区，其规划范围不仅包括道路本身，还包括视域范围内的廊道。如美国 1 号公路是沿着太平洋海岸线修建的一条风光如画的沿海公路，有效串联了沿线的自然景观、历史遗迹、风情小镇、养老圣地等。

3.3.2 国内经验

1. 海南省

海南，地处我国华南地区，作为我国最大的经济特区和唯一的热带岛屿省份，是我国八大重点旅游区之一，地理位置和气候条件具备发展旅游业和现代服务业的良好条件，在相对较小的范围内集中了热带雨林、滨海沙滩、火山与溶洞、珍稀动植物、地热温泉、洁净空气、民族风情、宜人气候等丰富的自然和人文资源，以旅游业为龙头的现代服务业已经发展成为海南经济的重要支柱产业。

2009 年，开发和建设海南国际旅游岛获国务院正式批复，成为国家重大战略部署。提出在 2020 年初步建成世界一流海岛休闲度假旅游胜地，使海南成为开放之岛、绿色之岛、文明之岛、和谐之岛。

旅游产业的大力发展离不开交通的有力支撑。海南的交通发展以服务“国际旅游岛建设”国家战略为中心，在旅游公路方面编制了《海南省旅游公路发展规划》，提出“打造一个体系、提升三类水平、突出五大特色、基本建成环岛滨海旅游公路”的发展目标：

“打造一个体系”：依托全省现有及规划的公路网，打造国内第一个省级旅游公路体系，使《规划纲要》中的 17 大旅游景区和 22 个特色旅游小镇通达性达 100%。

“提升三类水平”：配合国际旅游岛建设，重点提升公路旅游设施服务水平、公路景观环保水平、公路旅游信息化水平。

“突出五大特色”：旅游公路建设重点是挖掘和利用地域特色，突出视觉、自然、历史、娱乐和文化等五大特色。

“基本建成环岛滨海旅游公路”：分期、分段建设以沿海观光为主的旅游公路，配套完善观景点等旅游设施，最终形成环岛滨海观光公路。

计划到 2020 年，新改建旅游公路达到 1000 公里以上，基本建成环岛滨海旅游公路；打造出国内第一个省级旅游公路体系，使岛内 17 大旅游景区和 22 个特色旅游小镇通达性达 100%。



图 3.3 海南环岛旅游公路

同时，海南省还编制了《海南省旅游公路设计导则》、《海南省旅游公路设计指南》等技术性文件，为旅游公路发展奠定了良好的基础。目前，正在建设海南环岛旅游公路，该公路定位为“国家海岸一号风景道”，以旅游功能为主，交通功能为辅，设置 46 处旅游驿站，涵盖 12 个市县，将打造智慧型环岛旅行生活体验公路。

围绕这一目标，海南提出重点实施“建设、提升、推介”三大工程，主要包括：

- 旅游公路建设工程

根据海南省旅游资源类型分析，为有针对性地指导建设，将旅游公路分为环岛滨海旅游公路、山地雨林旅游公路、滨河沿江旅游公路及其他旅游公路。

- 干线公路品质提升工程

主要包括景观与环境改善工程与服务设施改造提升工程。服务设施改造提升包括服务区品质提升、养护道班“驿站化”改造、干线公路观景台及自驾游基地建设。

- 公路旅游产品推介工程

主要包括建设旅游公路专门网站、发行旅游公路旅游手册、制定旅游公路特色指引系统等。

在旅游公路建设方面，海南省明确旅游公路定义，分级分类指导建设。根据 5km 廊道范围内资源点个数与长度的比值，将旅游公路分为 A、B 两级。同时结合当地实际，将旅游公路分为环岛滨海旅游公路、山地雨林旅游公路、滨河沿江旅游公路以及文化历史旅游公路四类。

2. 贵州省

贵州地处中国西南腹地，自然奇特，多处岩溶地貌，是我国最大岩溶分布区。贵州省红色旅游资源显赫，具有多种民族文化原生性，少数民族占贵州省总人口 37.8%，因此，旅游地域分布广泛，但重点旅游区相对集中，构成景观集群。围绕自身资源分布特点，贵州采取多项举措推进全域旅游体系建设：

一是定位明确，打造山地旅游特色。拥有民族文化、红色文化、阳明文化、土司文化、宗教文化、明朝汉文化、民国军政文化等人文历史资源和 10 多种优势自然资源的贵州，把山地旅游作为贵州旅游业的基本定位，突出了贵州旅游的资源优势，突出了贵州旅游产品的与众不同，为贵州旅游培育核心竞争力提供了路径支撑。为大力发展贵州旅游事业，做足山地旅游长板，贵州频出新招、奇招，山地旅游项目不断开展。在贵州各地，山地观光旅游、山地文化旅游、山地乡村旅游、山地休闲旅游、山地运动旅游和山地旅游装备制造业及特色旅游产品加工业等旅游业态蓬勃兴起。

二是完善制度建设，注重生态保护。促进旅游服务规范化，旅游服务品牌化，旅游服务智能化，严厉查处扰乱旅游市场秩序的违法违规行为，加大生态环境保护力度，保护好贵州的青山绿水，创新景区经营管理体制，激发旅游景区发展壮大的动力活力。

三是加强旅游配套设施建设，提升品牌形象。为了带给游客完美的旅游体验，贵州不断完善游客集散中心、自驾车营地灯配套建设；还将“大数据+旅游”不断推荐，完善“智慧旅游云”平台。并在全省范围开展“文明在行动·满意在贵州”活动，游客感受贵州景观和服务都在提升。

随着贵州全域旅游体系建设的不断深入，旅游公路也得到迅速发展。赤水河谷旅游公路作为全国第一条河谷旅游公路、第一条服务完善的快慢综合交通旅游廊道，被誉为全国重点示范工程。

赤水河谷旅游公路一端连着中国第一酒镇茅台镇，另一端连着世界自然遗产丹霞地貌赤水市，中间串起四渡赤水红色文化、国酒文化、巴国文化、盐运文化、考古文化等，是一条美丽的旅游文化长廊。该段公路包含 160 公里用红色沥青铺成的山地自行车道和 154 公里黑色沥青铺成的汽车道，红黑相间蜿蜒于青山绿水的赤水河谷之中，相当壮观，自身即为旅游吸引物。公路全线共设置 23 个观景台，12 个休憩站，20 个露营地，并扩展房车露营及机场。



图 3.4 赤水河谷旅游公路

赤水河谷旅游公路赤水河谷的旅游资源集聚起来，把景区变成旅游休闲度假胜地，形成“快进慢游”的旅游格局，是贵州省“公路+生态旅游”建设模式的新尝试，是实现公路交通基础设施从单纯满足出行功能向交通、生态、文化传播、旅游、消费等复合功能转变的新途径，也是普通国省干线“畅、安、舒、美”示范路的升级版，是公路与旅游深度融合的典型。

3. 江苏省

江苏省我国大陆东部沿海中心，跨长江下游两岸，自然条件优越，经济基础较好，地形地势低平，河湖众多，平原、水面所占比例之大，在全国居首位。同时旅游资源丰富，自然景观与人文景观相互交融，有古镇水乡，有千年名刹，有古典园林，有湖光山色，有帝王陵寝，有都城遗址，可谓是“吴韵汉风，各擅所长”。截至2019年12月，江苏有4处世界遗产（另有3处正申遗中）、5A级景区22家、4A级景区超100家、2处国家级旅游度假区、2处国家级地质公园、3处国家级自然保护区、16个国家级森林公园、5处国家重点风景名胜区、28座全国优秀旅游城市、120处全国重点文物保护单位、645处省级文物保护单位。在此基础上，江苏省提出构建“旅游+文化+公路”供给新体系，是深化供给侧改革，促进旅游业转型升级，提升文化自信，拓展公路功能，提升公路服务品质，建设公路强省的重要举措。2017年，江苏省确立了首批13条旅游风景道：南京紫金山绿色长廊旅游风景道、南京老山十里画廊旅游风景道、南京江宁西部乡村旅游风景道、南京河西滨江旅游风景道（绿道）、无锡宜兴张灵慕乡村旅游风景道、太湖旅游风景道（苏州高新区段）、苏州金鸡湖环湖旅游风景道、常州溧阳1号公路旅游风景道等。

其中溧阳1号旅游公路是江苏省旅游公路建设的典型案例。溧阳1号旅游公路以五大片区为基础，2017年开工建设，总里程300公里，总投资约6.0亿元。以“三山两湖”为中心，实现与高铁、高速公路、客运枢纽等“快进”系统和景区景点“慢游”系统的无缝对接。交通系统对内将溧阳全域的景区、度假区、200余家“农庄”、采摘园等乡村旅游景点串起来，对外快速连通周边7个县市。溧阳1号旅游公路的建设中，有以下经验值得借鉴：

一是“以路为线，构建全域旅游”。溧阳1号旅游公路道路主体分为四大部分，即大环线、小环线、联络线、对外线。落实“以路为线，构建全域旅游”理念，为实现各景点之间互联互通，实现旅游、文化重要节点100%覆盖的目标，布局形成“大环小环内联外通”的全域旅游公路布局形态，串联历史文化及红色文化景点。

二是“以路为景，丰富旅游元素”。结合沿线山、竹、树、花、茶等自然景观，借景

透景打造自然生态旅游公路。同时服务设施是溧阳 1 号旅游公路的另一大特色。服务设施包括驿站、观景台，茶舍、旅游标志、步道、慢行设施，智慧交通等，它们各具特色、相得益彰。

三是“以路为载，实现文化融合”。充分融合了历史、乡村文化、溧阳茶文化等特色。以松岭驿站为例，打造了集观景、休憩、停车等功能为一体的小院建筑，细雨迷蒙中的溧阳南山在云雾中若隐若现，仿佛是一幅墨迹未干的泼墨山水。观景台建设充分融合了溧阳山水文化特色。同时旅游公路标识也凸显溧阳山水文化特色。以青翠的绿展现溧阳的山水形胜，旅游公路盘绕在山间，如云似水凸显风格的飘逸与自然。

四是“以路为引，提升服务水平”。通过互联网和旅游大数据应用，将旅游信息、道路出行信息、景区承载信息等，整合到“溧阳行”、“导游导览系统”手机 App 服务平台。游客只需要一部智能手机，就可以快速了解所有沿线景点、驿站以及特色产业、文化等旅游信息。同时指挥中心方面也构建智能集成平台，既负责日常监管，又要完成应急指挥调度任务。日常监管包括日常运行信息实时获取、道路车流数据动态分析、基于道路的客流趋势分析等工作。应急指挥调度工作包括应急事件上报与位置定位、应急预案的实施与演练、应急指挥、调度及监管等事项。

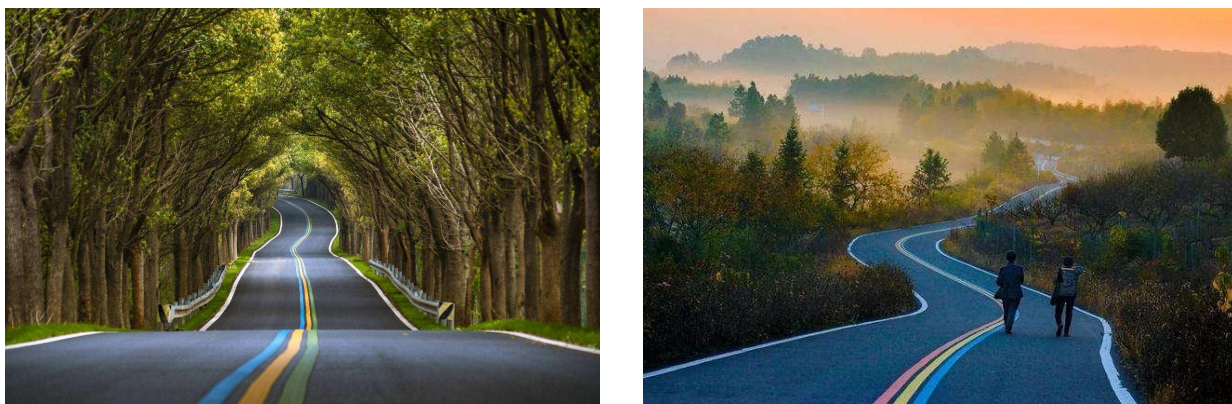


图 3.5 溧阳 1 号公路

4. 广东省

广东沿海地区是国家参与经济全球化的核心区域之一和对外开放的重要窗口，拥有全国最长的海岸线，滨海旅游资源极具特色、禀赋优良、潜力巨大。为推动发展“交通+旅游”新业态，探索绿色交通发展新模式，打造广东滨海旅游休闲新名片，促进广东省沿海经济带发展，广东省拟规划建设广东滨海景观公路。

根据规划，广东省目标将该滨海旅游公路打造成为全球最长滨海公路。为达到上述要求，广东省在目标定位、组织保障、规划布局等方面对推动项目建设所做出的工作值得借鉴，具体为：

站位高远、定位新颖：广东滨海旅游公路串接广东沿海 14 个地市，辐射沿线规划的 20 多个滨海新区，连通 90 个旅游景区。目标撬动 5500 亿元的滨海旅游市场、拉动 8000 多亿元的 GDP，推动特色小镇发展和新型城镇化大格局。为构建沿海“一心两极双支点”（珠三角“中心带动”、汕潮揭城市群和湛茂都市区“两极跃升”、汕尾和阳江作为珠三角辐射粤东粤西战略支点的“双点支撑”）发展总体格局，打造沿海创新集聚带提供交通保障。

省市联动，凝聚合力：在组织层面，省政府成立“广东滨海旅游公路建设领导小组”，省政府领导担任组长，省发展改革委、财政厅、交通运输厅、国土资源厅、住房城乡建设厅、环境保护厅、林业厅、水利厅、海洋与渔业厅、旅游局和广东海事局等部门和沿海 14 个地级以上市政府作为成员单位。领导小组日常工作由省交通运输厅承担。沿海 14 个地级以上市政府参照省的做法，建立健全市级领导工作协调机制。

统筹规划、有效开发：广东滨海旅游公路总体由省统筹规划建设，由省制定前期和建设绩效评价体系。规划衔接方面，省住房城乡建设厅、国土资源厅、海洋与渔业厅指导地市政府及时将滨海旅游公路纳入城市总体规划、土地利用规划和用海规划。省、市做好相关规划的衔接，确保各项规划协调一致，有效指导滨海区域的空间管控和开发建设。

因势利导，立体设计：广东滨海旅游公路顺应滨海地区自然肌理，充分利用水系、防护林、海堤等开放空间边缘和现有道路系统，通过功能与旅游特色综合设计，坚持快速通道与慢行系统有机结合。横向设计由车行系统、慢行系统、滨海风貌带、配套服务设施等 4 部分进行功能设计。纵向设计分城市海滨段、旅游观光段、美丽乡村段、景观过渡段 4 类路段进行特色设计。通过纵横两个层面的立体设计，使滨海旅游公路成为一条具有广东特色的“滨海生态廊道”。

3.3.3 主要借鉴

1. 注重功能融合

按照“公路+”模式，以路为引，串联沿线旅游景区、特色小镇、美丽乡村、产业园区、田园综合体等，整合各类资源，强化设施配套和文化特色的注入，通过旅游路建设支撑带动地区旅游、产业等经济发展，旅游公路既是交通线路，又是旅游走廊，同时还是经济发展轴线。

2. 打造公路品牌

强调将旅游公路本身打造成旅游产品，通过配套设施的建设、地域文化的注入以及景观环境的营造等，打造成旅游公路品牌，如贵州赤水河谷旅游公路、江西溧阳1号路、广东滨海旅游公路。

3.坚持生态优先

坚持“绿水青山就是金山银山”的基本原则，旅游公路从设计到建设的整个过程中，都应始终坚持生态优先理念，坚持生态选线，造价服从生态，精雕细琢，从就地取材、生态取材到为树让路，以景观为引领，确保“把路修进去，不要把破坏带进去”。

第4章 原则与目标

4.1 指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实党的十九大精神，牢固树立新发展理念，落实高质量发展要求，以供给侧结构性改革为主线，以建设人民满意交通为宗旨，紧紧围绕交通强国建设以及试点示范要求，立足我省位于“一带一部”的区位优势，以着力建设以“锦绣潇湘”为品牌的全域旅游基地为契机，挖掘区域旅游资源，按照“补短板、提品质、创精品”的思路，完善旅游公路网、提升运输服务品质、强化旅游服务保障，助力打造“锦绣潇湘”湖南旅游精品线路，深化交通运输与旅游融合发展，真正绣好湖南全域旅游这朵花。

4.2 基本原则

问题导向。深入分析我省旅游公路现状以及服务全域旅游发展可能存在的问题，并以问题为导向，补短板、强弱项。

目标导向。结合全域旅游发展目标，立足我省实际，分别提出我省旅游公路中旅游干线公路和旅游通景公路的布局思路，确定其布局方案。

分类施策。按照旅游公路重要性、现有技术等级和路面状况等，提出不同类别的建设需求，分类施策，精准发力。

统筹融合。明确交通与旅游部门责任边界，发挥各厅主体作用，推动交通与旅游联动发展，优化整合交通运输与旅游资源，构建“交通+旅游”融合发展新模式，加速新业态新模式发展。

4.3 发展目标

在大交通构建旅游大格局中，响应全域旅游对交通发展的要求，重视旅游资源布局和产业发展规划，改善景区通达条件、加强主要景区互联互通、提高路道路优良率、完善交通安全设施，推进“交通+旅游”融合发展，打造“畅、安、舒、美”服务全域旅游公路交通体系。

到2025年,按照“补短板、提品质、创精品”的思路,围绕实现“全域旅游”发展目标,实施完善了高速公路、旅游干线公路所构成的“快进”全域网络以及通过旅游支线公路及通景公路打造集“吃住行游购娱”于一体的“慢游”交通网络,基本解决区域内相邻景区连接不畅、一站式旅游服务交通不便利等问题。实施国省干线、高速公路联络线与A级及以上旅游景区“最后一公里”通达工程,基本解决了重要景区道路通行能力不足、部分景区连通不畅和解决部分景区断头路等问题。具体目标如下:

1. 实现所有A级景区及名镇、名村等“最后一公里”通达:
 - 二级以上公路(路面宽大于7米)连接4A级以上景区及名镇、特色小镇;
 - 三级以上公路(路面宽大于6.5米)连接3A级景区及名村、乡村旅游重点村;
 - 四级以上公路(路面宽大于6米)连接2A、1A级景区。
2. 实现旅游干线公路三级以上全贯通,旅游支线公路四级以上全连通;
3. 旅游公路品质得到大幅提升,旅游配套设施进一步完善;
4. 建成2条旅游风景道精品工程,“湖南旅游公路”品牌成效显著。

到2035年,继续推进旅游公路提质工程,注重完善旅游公共设施和提升旅游公共服务水平,继续推动交通运输行业与旅游业的深度融合,建成较为完善的“快进”、“慢游”全域网络,有效支撑我省“锦绣潇湘,伟人故里”国际旅游目的地建设。

4.4 发展思路

全域旅游是以旅游为龙头,促进相关区域社会全面发展的一个重要理念和举措。全域旅游公路网的建设,对于建设全域旅游景观路、“四好农村路”等具有积极的推进作用,且进一步丰富了“交通+旅游”的内涵。

公路交通服务全域旅游的发展思路主要体现在以下三方面:

1. 补短板

(1) 改善旅游公路通达条件,提高景区可达性

建设通景公路。通过国省干线、高速公路联络线与景区“最后一公里”通达工程,实现域内干线公路至主要旅游景区、旅游资源、生态资源等有便捷的交通连接。

(2) 加强主要景区之间便捷联通,助力打造精品旅游线路

建设旅游干线公路。通过高等级的主要景区互联干线公路网,构建省域全域旅游公路网,助力打造精品旅游线路,实现重点景区之间互联互通。

2. 提品质

(1) 提高旅游干线公路道路优良率，提升运输服务舒适水平

实施改建工程和大中修养护工程。结合旅游发展需要，通过有序实施改建工程、养护工程，促进旅游特色突出的干线公路路况全面改善提升，保障旅游运输服务质量。

(2) 完善交通安全设施，保障旅游出行安全

完善交通标志、标线、护栏、隔离栅、轮廓标、诱导标、防眩设施等。结合旅游发展需要，通过切实把交安设施“隐患治理”工程做实，保障旅游公路交通安全。

3.创精品

推进“交通+旅游”融合发展，打造交通旅游文化品牌。主要包括推进交通旅游配套设施建设、强化服务保障，助力我省“锦绣潇湘，伟人故里”世界著名旅游目的地的建设。

着力拓展公路旅游功能，依托交通基础设施网络，积极探索构建“交通+生态旅游”和美丽公路与经济融合发展模式，如注重完善旅游公共设施和提升旅游公共服务水平，在国省干线公路和通景区公路沿线增设观景台、自驾车房车营地和公路服务区等设施；强化旅游客运、自驾游对旅游景区、景点的服务保障。同时，拓展旅游路线，打造片区旅游文化品牌，为游客提供了更具特色的旅游交通体验，如大湘西民族文化生态旅游示范区、湘赣边区红色旅游协作区等打造其特色全域旅游生态景观示范路。

第5章 旅游公路布局方案

5.1 布局思路

经过多年发展,我省公路网总规模已达 24.05 万公里,庞大的公路交通基础设施为我省全域旅游出行提供了重要支撑。从现状公路网中,识别出具有一定旅游交通量、路域范围内旅游价值较高或与旅游景点相连接的旅游公路网,是本研究的重难点。

考虑到传统研究方法的局限性与复杂性,本研究创新性的采用了以下三种方法进行公路网的识别:基于百度自驾游导航数据的路径分析、基于旅游大巴 GPS 定位的轨迹分析、基于 GIS 的多要素互联互通网络分析。三种方法分别从不同的角度进行旅游公路网识别,互为补充和印证,最终得到我省旅游公路网分布情况。

在识别出我省旅游公路网的基础上,结合湖南省旅游相关规划、旅游交通需求分布情况、公路技术等级状况等,对旅游公路网进行层级分析,进一步甄别出旅游干线公路、旅游集散公路与旅游通景公路,从而明晰不同旅游公路在旅游交通网中的功能定位,为旅游公路的建设提供依据。

5.2 旅游公路网识别

5.2.1 基于百度自驾游导航数据的路径分析

随着智能手机的普及,通过对 APP 使用行为进行收集形成出行大数据,并以此为基础对人们出行行为进行非统计层面分析已成为一种切实可行的方法,新数据新技术背景下的“数据增强规划”愈来愈重要。本研究通过与百度公司合作,利用百度出行数据,对自驾游出行路径进行分析,从而识别出我省基于自驾游的旅游公路网。

1.基础数据

本研究的基础数据包括百度慧眼出行 OD、百度地图 POI、百度导航数据等,数据日期范围为 2019 年 10 月全月,由“百度地图慧眼”提供。研究数据均经过脱敏处理,不涉及个人隐私问题。

(1) 百度地图 POI 数据

POI (Point of Interest), 即“兴趣点”, 是一种代表真实地理实体的数据, 数据内容包含经纬度、地址等空间信息以及名称、类别等属性信息。为精准识别游客排除非旅游行为对研究的干扰, 需判断出行者对应坐标是否进入景区范围。为此建立湖南省旅游资源 GIS 面数据, 若出行者出行端点落在此范围内则代表该出行者为游客, 以此为依据对 OD 数据与轨迹数据进行清洗, 仅保留游客出行行为数据。

(2) 百度慧眼出行 OD 数据

出行 OD (Origin-Destination) 即出行起讫点, 是研究交通问题最重要的基础资料之一。百度慧眼出行 OD 数据主要包括出行起讫点和出行时间, 其基础是百度地图开放平台的海量位置数据。

对数据进行脱敏处理, 后续对数据的处理均不涉及个体隐私。将定位点按时间排序, 去除轨迹中的异常定位点; 使用密度聚类算法, 将定位轨迹在空间上聚成若干簇; 根据定位信息、时间和空间范围, 计算每个空间簇的状态, 将停留状态的簇标识为 O 或 D, 此处辅助常访地和场景化信息判定; 停留状态的簇在时间上的切换构成出行 OD。

(3) 百度导航数据

在使用导航过程中, 用户实际位置会以经纬度坐标的形式按一定时间间隔收集并存储。将出行 OD 数据与 POI 数据进行匹配后, 即可识别出出行行为, 再获取此 OD 对应的路径轨迹坐标点数据集。通过对坐标数据集的去噪与坐标修正过程, 可生成出行轨迹, 再将此轨迹叠加至路网, 即可对具有旅游功能的公路进行识别。

2. 分析过程

(1) 景区车流指数

以景区为单位统计日均进入车流和日均迁出车流, 以此评估景区自驾游车流总体大小。同时, 可进一步分析进入车流来源情况以及迁出车流设施关联情况。

(2) 旅游公路运行情况

对所有资源点的游客驾车达到路径进行统计分析, 得出自驾游所有路径分布情况, 以及每条路径上自驾游车流的大小状况。以一定的自驾游车流阈值对自驾游路径进行筛查, 去除车流过小的路径后, 即可得到全省基于自驾游路径的旅游公路分布情况。

3. 分析结果

(1) 景区车流指数

将日均进出各旅游景点的车流指数进行统计, 可得各景区车流指数分布图。我省 A 级景区日均车流指数情况具体如下图所示。

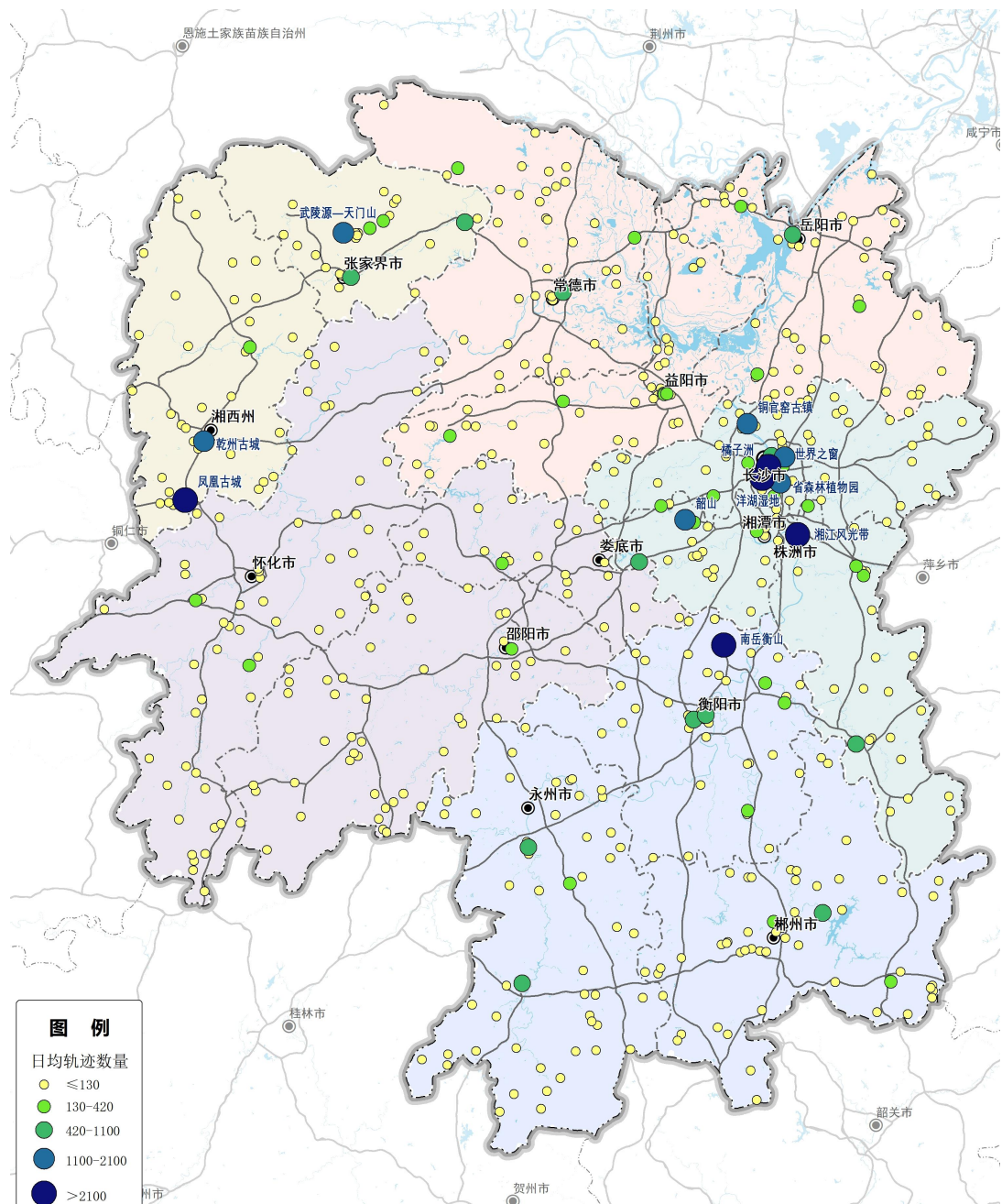


图 5.1 湖南省 A 级及以上景点日均轨迹数量分级统计图

从图可知，凤凰古城、橘子洲景区、岳麓山景区、南岳衡山、韶山、武陵源-天门山等景区日均车流指数较大，说明景区游客相对较多。经与 A 级景区游客接待量统计数据对比可知，景区车流指数与游客接待量基本一致，说明自驾游车流指数分析结论较为可信。

(2) 旅游公路运行情况

基于自驾游导航数据的我省旅游公路网车流分布情况具体如下图所示。

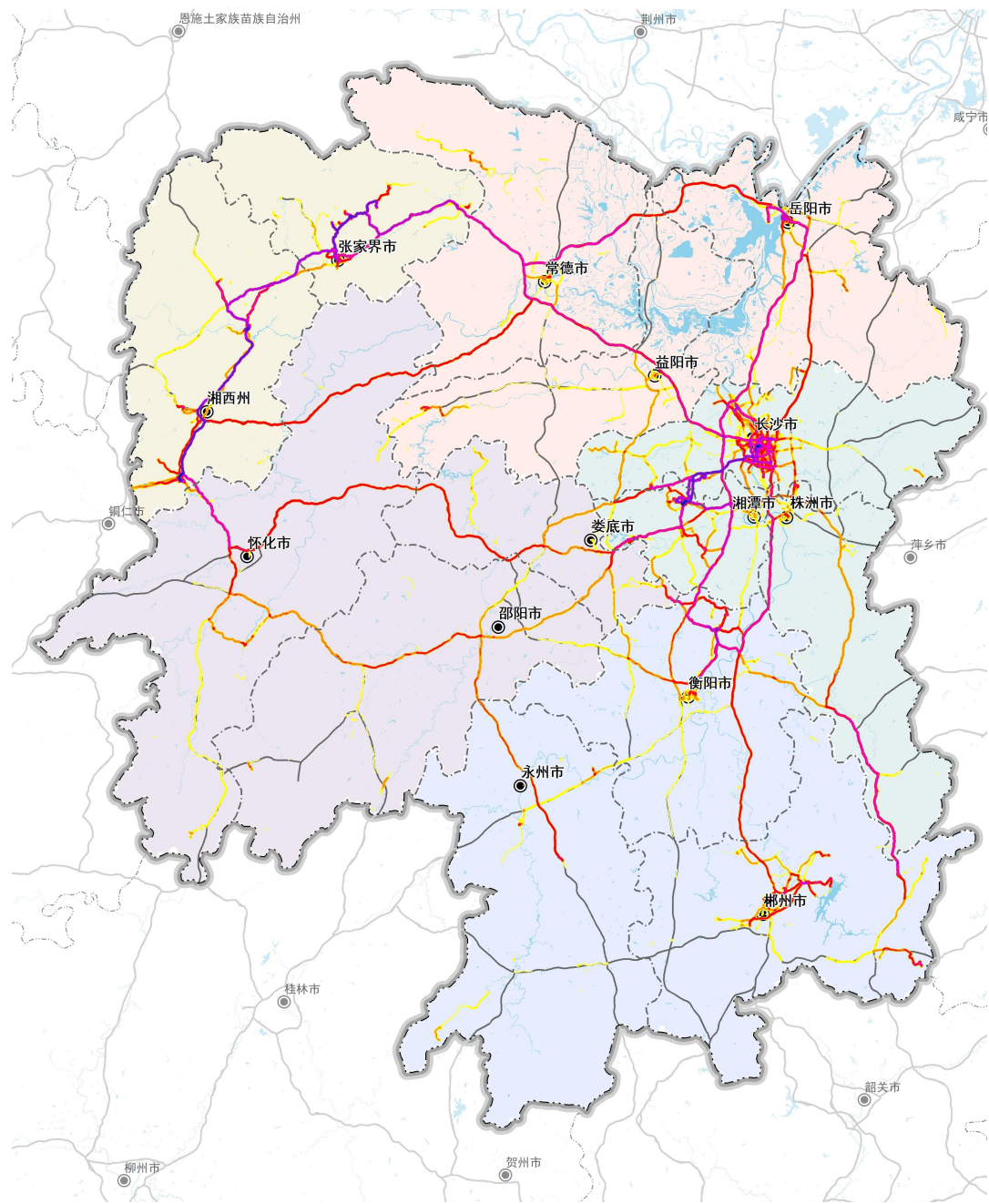


图 5.2 基于百度出行数据识别的旅游公路网分布图

从图可知，我省自驾游车流分布呈现出一定的聚集特性，长株潭、衡阳、张家界、湘西、郴州等城市及其周边地区旅游热度较高。同时，由于自驾游较为适合中短距离城市间的旅游出行，各城市之间也呈现出较高的旅游热度，如岳阳-长株潭-衡阳、张家界-湘西州-怀化、长株潭-益阳-常德-张家界、长株潭-娄底-邵阳等。总体来看，我省城市间自驾游出行路径分布与“5+2”精品旅游线路较为吻合。

5.2.2 基于旅游大巴 GPS 定位的轨迹分析

通过对从“两客”车辆智能监管平台获取的数据进行处理分析，可完整还原旅游大

巴出行轨迹，从而分析团体游出行路径分布情况。

1.基础数据

旅游大巴 GPS 定位基础数据为湖南省全省“两客”行驶轨迹数据，由轨迹点（经纬度）所构成，数据日期范围为 2019 年 10 月全月。研究数据均经过脱敏处理，不涉及个人隐私问题。

2.分析过程

（1）数据筛选

从“两客”车辆智能监管平台数据库中提取车辆类型为“旅游客车”的数据，以此为研究样本进行下一步处理。

（2）数据清洗

在样本数据中，仍然存在关键字段缺失以及坐标点位异常（不落在研究范围内）的情况，该类数据会对计算与分析工作造成较大影响，故进行数据清洗、排除噪点数据。

（3）停驻点识别

客车出行轨迹点数据中，存在部分点位在一定时间阈值范围内空间移动较小的情况。将此类数据识别为停驻点。通过对停驻点的识别，可去除轨迹点数据中冗余数据，降低分析算法复杂度。

（4）旅游资源点车流指数分析

停驻点即为旅游客车停留地点，通过对其的识别过程可判断该车辆经行的旅游资源点以及休憩点，可以此为依据进一步分析旅游资源点的车辆指数以及平均游玩时间等数据。同时休憩点的位置也可为旅游公路配套设施的选址提供数据支撑。

（5）数据可视化

将处理后的轨迹点数据存入 GIS 文件，并通过 ECHARTS 框架等进行数据可视化，通过轨迹的叠加处理便可对湖南省旅游公路网分布情况进行分析。

3.分析结果

经分析，基于旅游大巴 GPS 定位的我省旅游公路网车流分布情况具体如下图所示。

旅游大巴轨迹数据以反映团体游客出行特征为主，与基于私家车的自驾游导航数据正好形成互补。由于旅游团出行主要串接热门景点与地区，所以在旅游资源相对薄弱的地区未能体现较强的集聚效应，而是主要集中于湖南省旅游资源相对丰富的长沙-张家界-湘西州、长沙至韶山以及衡山景区等。与自驾游轨迹数据不同，旅游大巴轨迹数据在城市周边的旅游路径相对稀疏。

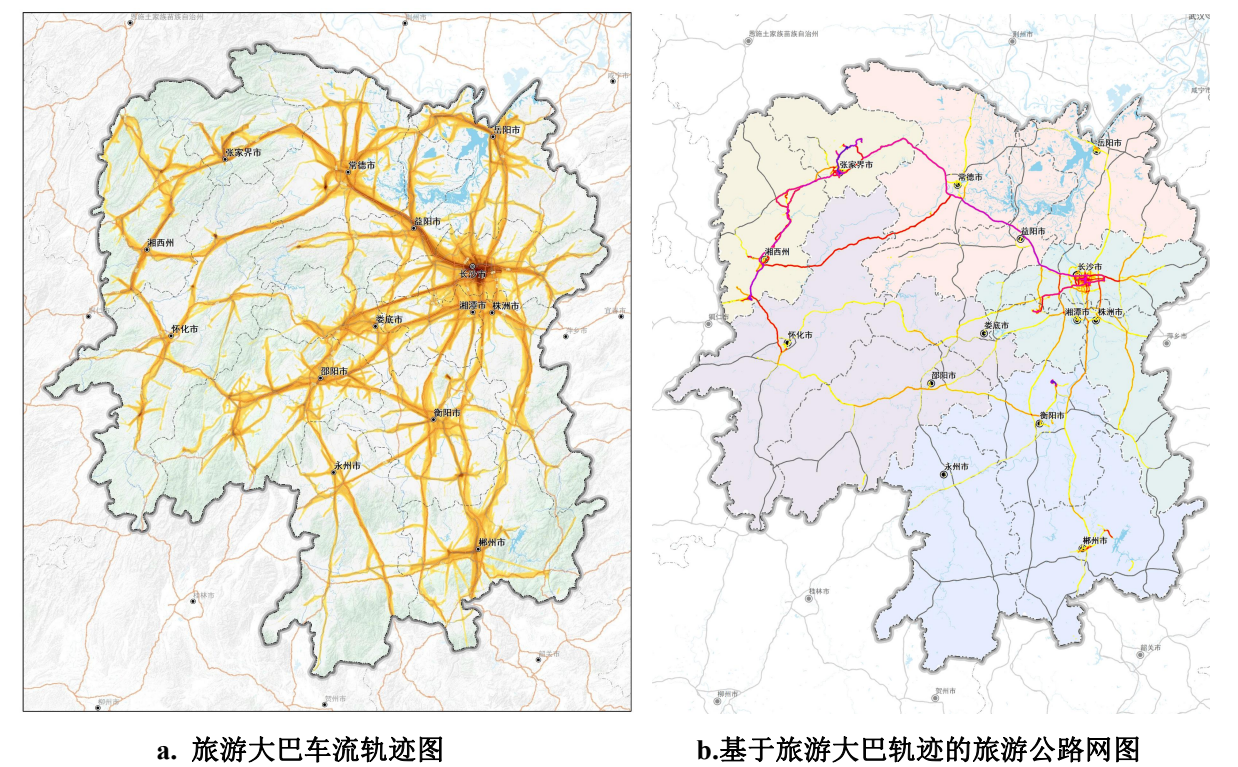


图 5.3 基于旅游大巴轨迹的旅游公路网分布图

5.2.3 基于 GIS 的多要素互联互通网络分析

提出基于 GIS 的多要素节点互联互通网络，从图论的视角对湖南省旅游公路网进行进一步梳理。

1.基础数据

围绕“全域旅游”发展目标，利用我省交通基础设施一张网以及旅游景点、交通枢纽、城镇、高速公路互通等要素节点矢量数据，构建我省全域旅游公路分析 GIS 平台。

表 5.1 互联景区研究要素点范围

类型	主要内容	数量（个）
主要景区	A 级景区	482
	国家级红色旅游经典景区	30
	国省级特色小镇	28
	全国乡村旅游重点村	34
	国家级历史文化名镇、名村	22
枢纽节点	机场、高铁站、普铁站	124
互通节点	高速公路互通	430
城市节点	县级行政单元	122
合计		1272

本研究纳入 GIS 分析平台的各类要素节点包括 596 个景区资源点，以及机场、高铁站、普通站、高速公路互通、县级行政单元等交通源节点 676 个，共计节点数 1272 个。

2.分析过程

基于我省全域旅游公路分析 GIS 平台，对所有景点按级别给予不同的权重赋值，并以旅游景点为中心，向一定距离范围内的各类要素点寻找最短路径，或向周围一定数量的要素点寻找最短路径，再对所有路径按景区级别权重进行叠加，形成我省全域旅游公路网。

在路径寻找方面，主要考虑两种方案：一是基于一定数量要素点分别寻找最短路径，如最近的 5 个、10 个、20 个、30 个等；二是基于一定距离范围内的要素点分别寻找最短路径，如 20 公里、30 公里、40 公里、60 公里、80 公里等。本研究对两种方案分别进行了分析，经对分析结果进行比对与验证，认为基于 60 公里范围内要素点分别寻找最短路径得出的结论与实际较为吻合，并以此作为本研究的分析结论。

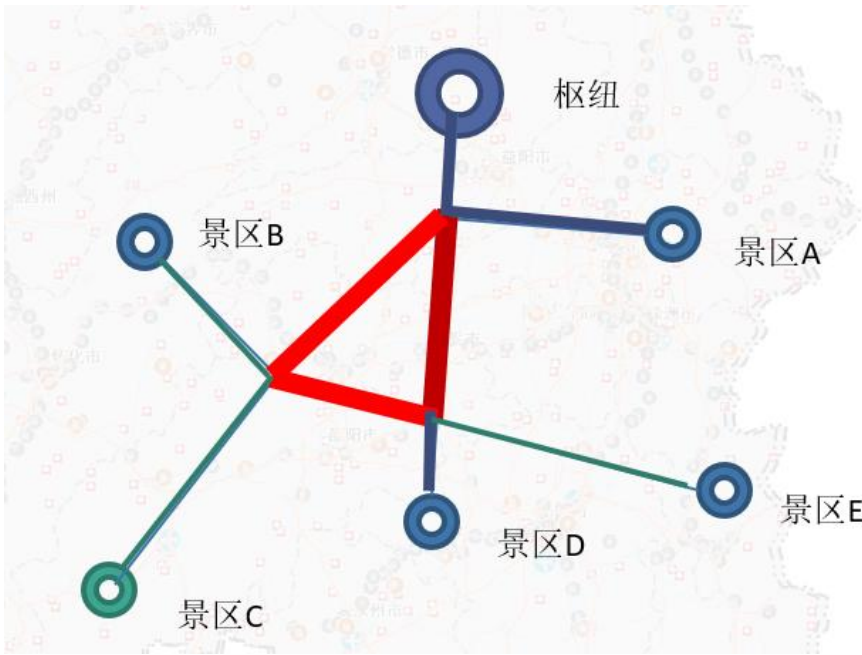


图 5.4 GIS 多要素互通网络分析示意图（叠加次数越多，路径越粗）

3.分析结果

基于 GIS 的多要素互联互通网络分析得出的我省旅游公路网情况具体如下图所示。

从图可知，多要素互联互通网络分析所得出的旅游公路网并未如自驾游或旅游大巴轨迹数据一样体现出很明显的长距离通道特征，而是重点挖掘了各景区与周边要素点的联系通道，有效弥补了自驾游与旅游大巴轨迹数据由于重点关注热门景区而造成的旅游公路识别“盲区”，进一步完善了我省旅游公路网。

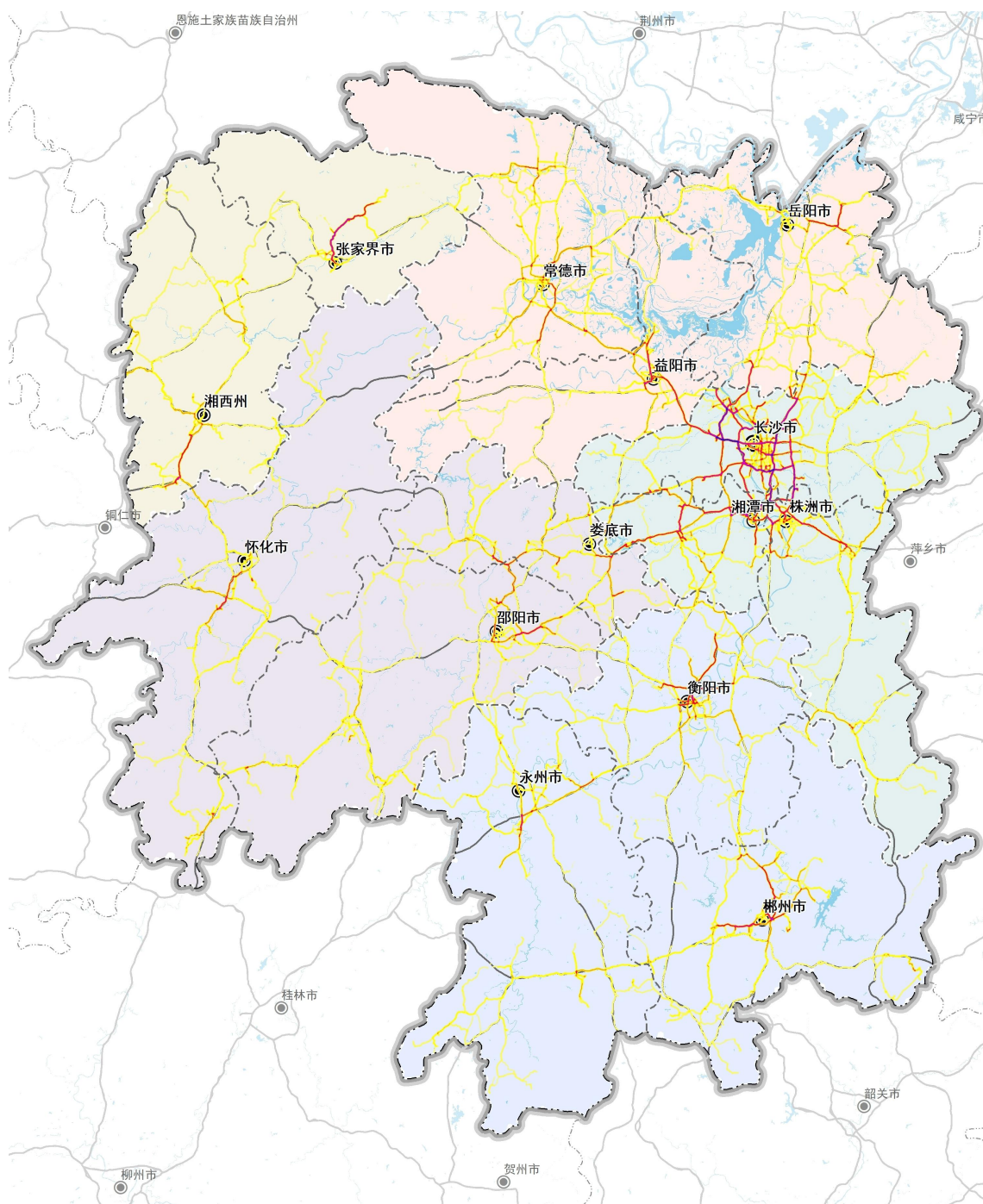


图 5.5 基于 GIS 的多要素互通网络分析的旅游公路网分布图

5.2.4 旅游公路网布局

对自驾游导航轨迹数据与旅游大巴轨迹数据分别进行扩样及标准车折算处理后，通过栅格叠加可得出基于现状多源数据的旅游公路网。在此基础上结合基于 GIS 的多要素互通互通网络分析，弥补部分景区至周边要素点所缺失的通道，综合得出我省旅游公路网布局图，具体如下图所示。

我省旅游公路网总规模约 2.14 万公里，其中高速公路 5041 公里，普通国道 6306 公

里，普通省道 7542 公里，农村公路 2474 公里。

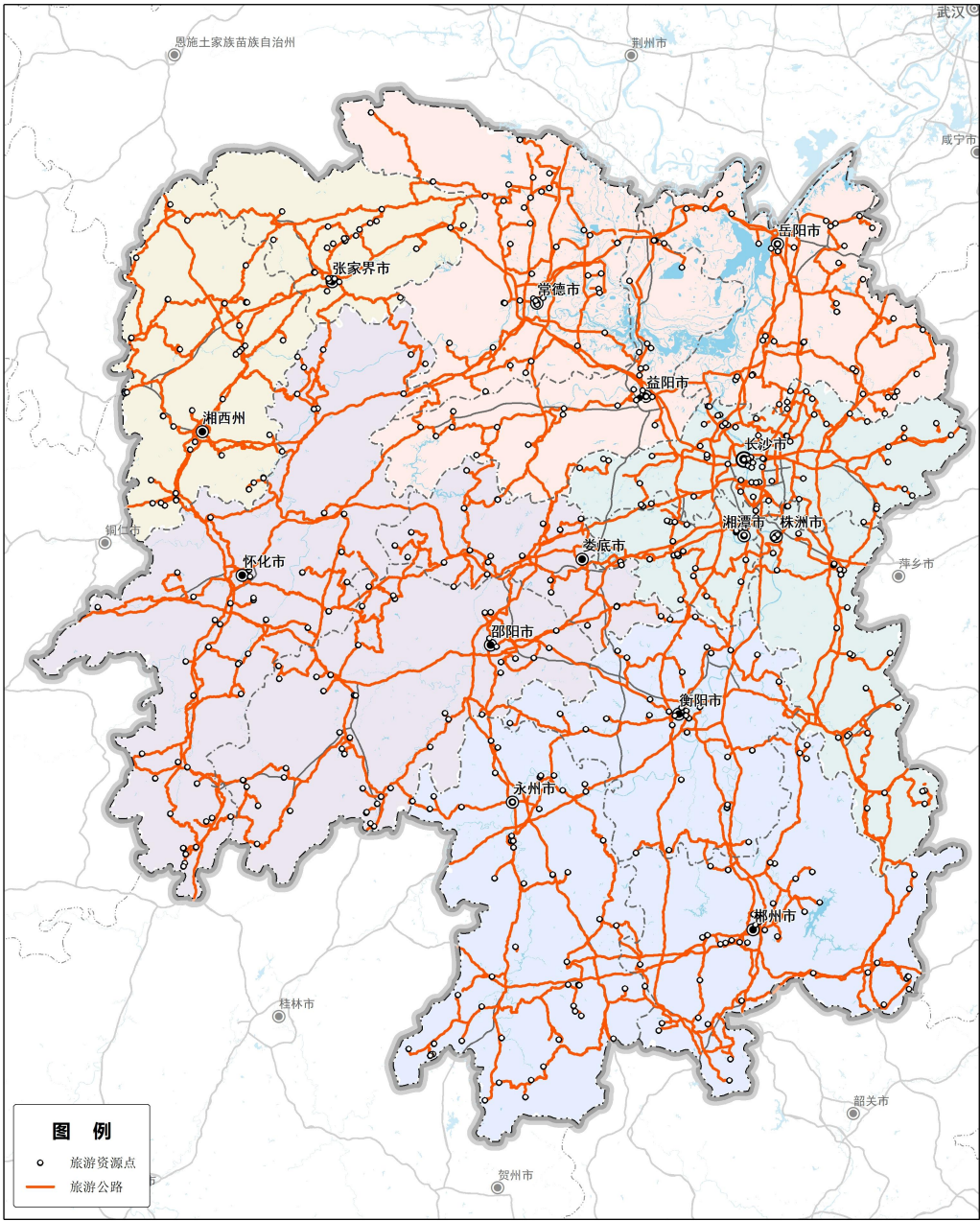


图 5.6 湖南省旅游公路网示意图

5.3 旅游公路网层级分析

本研究将旅游公路分为旅游干线公路、旅游集散公路与旅游通景公路。旅游干线公路包括高速公路与普通国省道，主要起到景区“快进”功能；旅游集散公路与旅游通景公路均为农村公路，主要起到景区“慢游”功能。结合旅游公路旅游交通量大小、以及相关旅游规划等，对旅游公路网的层级结构进行梳理分析，以进一步明确不同旅游公路的功能定位。

5.3.1 旅游干线公路（高速公路）

旅游干线公路中的高速公路主要起到快速串联五大旅游板块，实现板块之间快速通达的作用。我省高速公路旅游干线分布具体如下图所示。

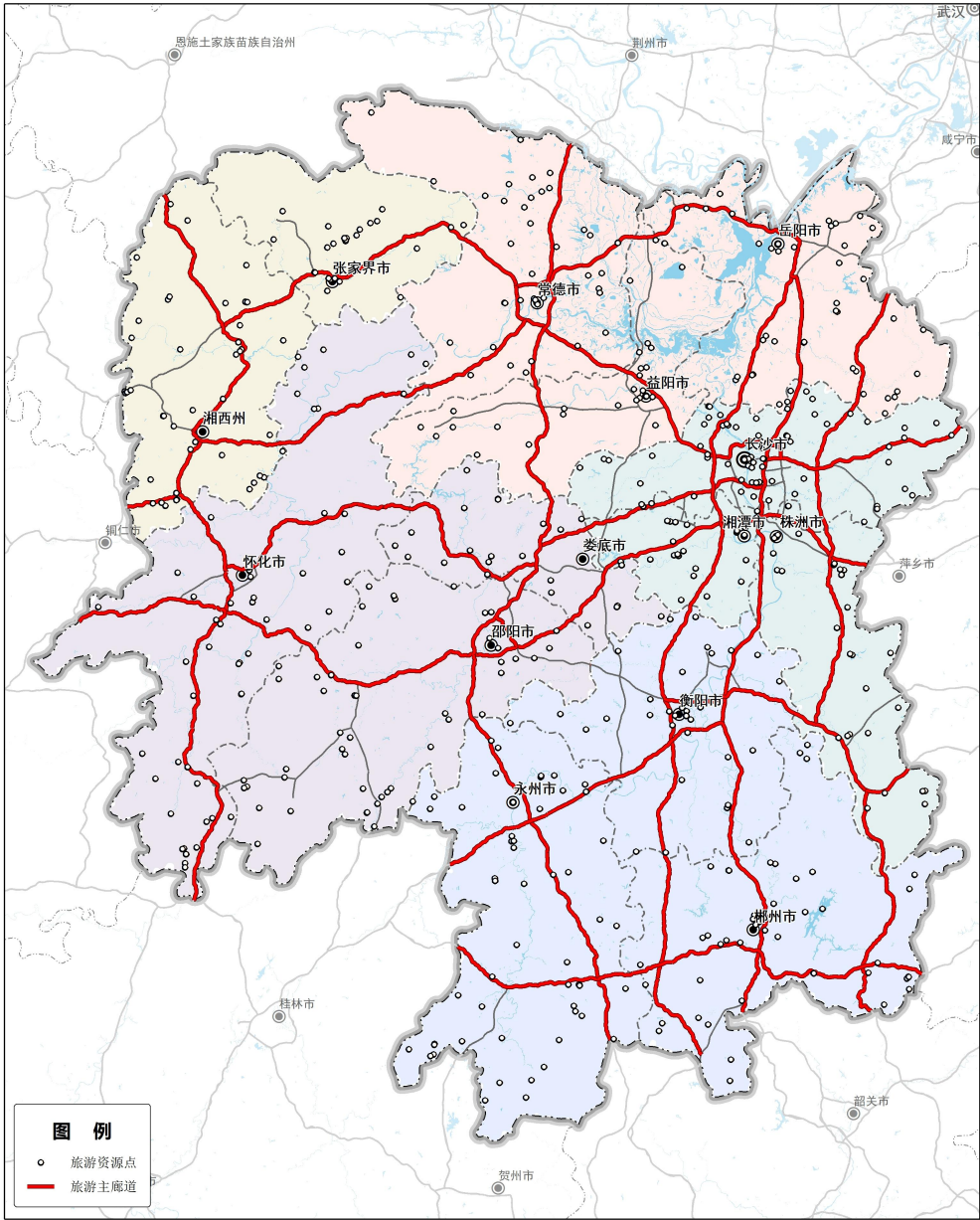


图 5.7 湖南省旅游廊道示意图

我省高速公路旅游干线总规模为 5041 公里，纵向呈“三主两辅”、横向呈“四主两辅”格局。其中：

纵向：“三主”指 G4 京港澳高速、G0421 许广高速、S99 龙吉高速-G65 包茂高速，“两辅”指 G55 二广高速、G0422 武深高速。纵向高速公路重点支持岳郴生态文化旅游廊道、常娄邵永生态休闲旅游廊道、张吉怀武陵山世界遗产旅游廊道等建设发展。

横向：“四主”指 S10 张花高速-G5513 长张高速、G56 杭瑞高速、S50 长韶娄高速-S50

娄怀高速、G60 沪昆高速，“两辅”指 G72 泉南高速、G76 厦蓉高速。横向高速公路重点支持长益常张人文山水旅游廊道、长娄邵生态文化旅游廊道、永郴南岭休闲度假旅游廊道等建设发展。

5.3.2 旅游干线公路（普通国省道）

旅游干线中的普通国省道主要起到快速联系相邻旅游板块、以及板块内部旅游组团与主要旅游景点的作用，是高速公路旅游干线的重要补充。我省普通国省道旅游干线分布具体如下图所示。

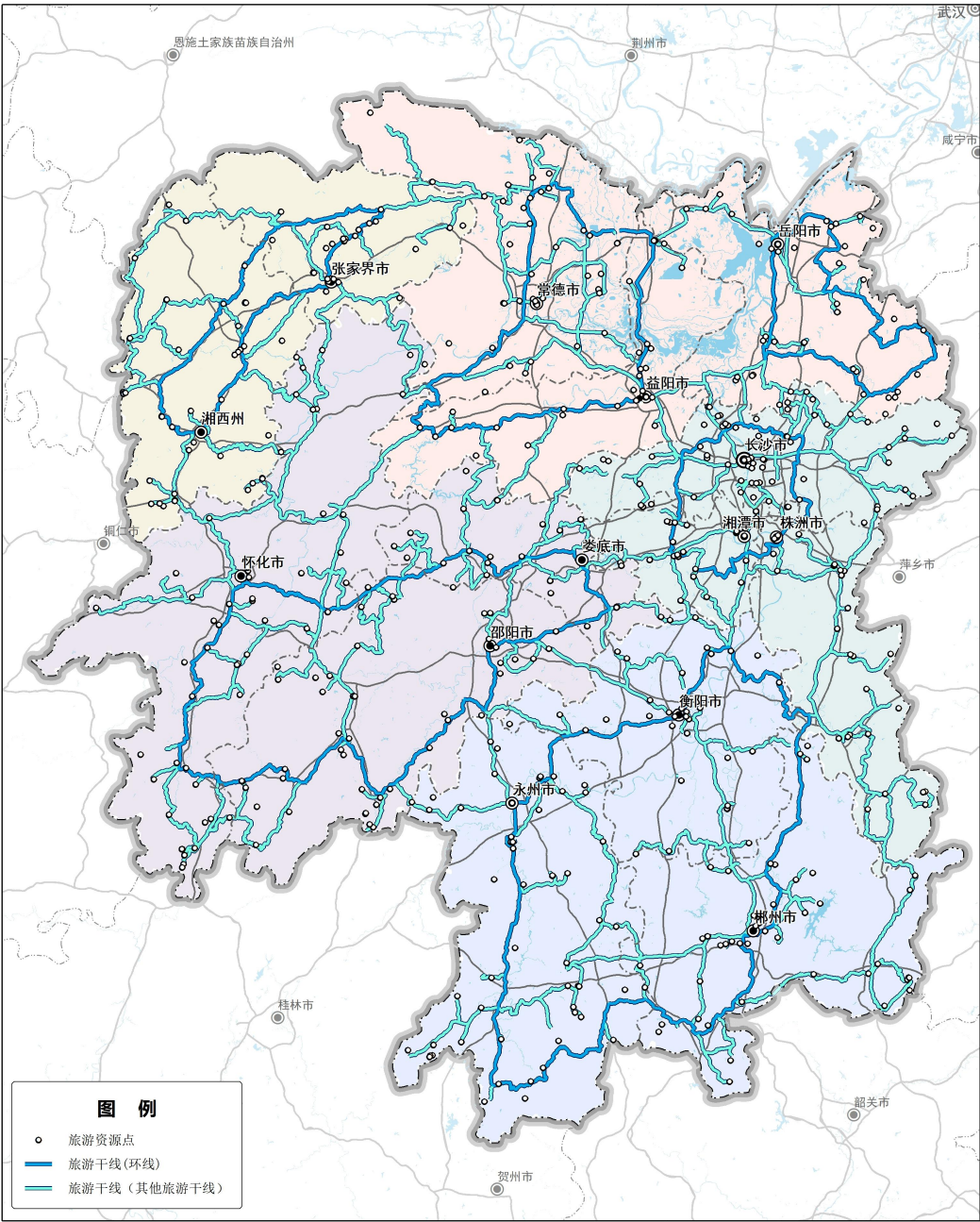


图 5.8 湖南省旅游干线公路示意图

我省普通国省道旅游干线公路总规模为 6306 公里，总体呈“六环多联”格局。其中“六环”中环洞庭湖板块为两个环，其他四大旅游板块各一个环。环线主要起到串联板块内主要旅游景点的作用。“六环”具体情况如下：

环一：服务长株潭旅游板块，主要依托 G240、S206、S207、S324 等；

环二：服务于大湘西旅游板块，主要依托 G209、G241、G352、G319、S306 等；

环三：服务于大湘中旅游板块，主要依托 G241、G209、G354、G356、S322、S341 等；

环四：服务于大湘南旅游板块，主要依托 G207、G240、G322、S231 等

环五：服务于东洞庭湖板块，主要依托 G240、G107、S308、S316、S201、G536 等；

环六：服务于西洞庭湖板块，主要依托 G536、G234、G207、G353 等。

5.3.3 旅游集散与通景公路

旅游集散公路主要起到连接旅游干线公路与旅游景区或通景公路的作用，具有集散旅游交通、通达具体景区的功能，主要由农村公路中的县乡道组成。我省旅游集散公路总规模为 1148 公里。

旅游通景公路指景区门票站连接至就近的双车道以上标准公路（可以是普通国省道，也可以是县乡道）的旅游专线公路，主要解决景区“最后一公里”的通达问题。通景公路的里程规模在 0.5-10 公里之间，超过 10 公里的通景公路，纳入旅游集散公路考虑；不足 0.5 公里的通景公路，不再考虑其建设需求。通景公路以村道为主。我省旅游通景公路总规模为 1326 公里。

我省旅游集散公路与通景公路分布具体如下图所示。

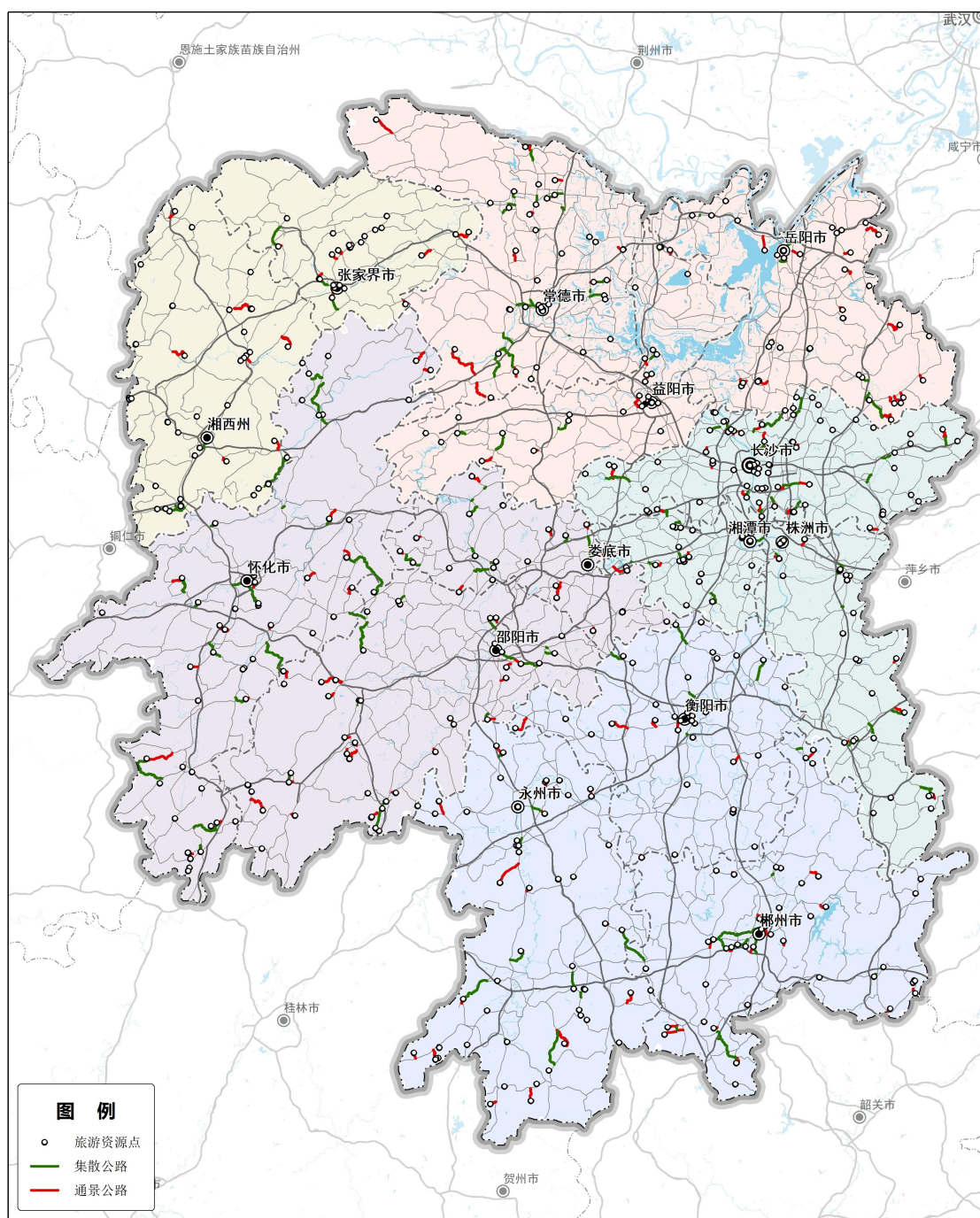


图 5.9 湖南省旅游集散公路与通景公路分布图

第6章 旅游公路建设方案

6.1 “十三五”执行情况

“十三五”时期，我省编制并实施了“十三五”通景公路规划，规划布局通景公路1937公里，拟解决全省所有A级以上景区和国家级、省级风景名胜区等（统计截止时间为2015年12月）与外界便捷衔接的“最后一公里”问题。其中，省级风景名胜区等作为“十四五”预备项目，共75个，合计里程530公里。

“十三五”时期，原规划拟建设通景公路178个，合计里程1351公里。规划在执行过程中有所调整，调整后，拟建设通景公路193个，合计里程1242公里。从规划实施情况看，截至2019年底，全省通景公路共建设里程约1140公里（其中已建成里程956公里，在建里程184公里），规划完成率约为92%，总体执行情况较好。

表 6.1 “十三五”通景公路执行情况一览表（单位：个、公里）

市州	十三五规划		十三五执行情况(调整计划后)						预计完成率
	个数	里程	个数	合计里程	已建成里程	在建里程	停工情况	未开工情况	
长沙市	13	38.3	11	36.4	36.4	0.0	0.0	0.0	100%
株洲市	7	61.5	6	61.5	23.7	11.8	15.0	11.0	58%
湘潭市	8	38.4	12	35.3	11.0	24.3	0.0	0.0	100%
衡阳市	16	86.4	17	86.4	70.5	7.3	7.0	1.6	90%
邵阳市	8	51.2	8	51.2	32.6	13.0	0.0	5.6	89%
岳阳市	18	164.0	21	170.6	160.7	3.6	6.3	0.0	96%
常德市	13	82.7	13	81.0	73.9	7.1	0.0	0.0	100%
张家界市	8	93.9	11	92.9	38.0	14.8	0.0	40.1	57%
益阳市	12	90.2	13	69.0	58.8	10.2	0.0	0.0	100%
郴州市	18	121.2	19	115.5	61.7	53.8	0.0	0.0	100%
永州市	18	111.3	21	111.3	104.4	6.9	0.0	0.0	100%
怀化市	16	134.4	15	101.8	89.3	12.5	0.0	0.0	100%
娄底市	12	123.6	14	119.6	106.3	13.3	0.0	0.0	100%
湘西州	11	154.0	12	110.0	88.1	5.6	0.0	16.3	85%
合计	178	1351.0	193	1242.4	955.4	184.2	28.3	74.6	92%

6.2 技术标准选用

明确我省服务 A 级景区及国省级旅游资源点的旅游公路网布局方案后，需进一步明确不同层级旅游公路的技术标准，以此作为旅游公路建设需求的划分标准。本研究暂不考虑高速公路旅游干线公路的建设需求。

6.2.1 旅游干线公路技术标准

我省《建设全域旅游生态景观路》交通强国试点方案明确提出，通过 3-5 年时间，实现所有新增评级景区及省级风景名胜区等景区“最后一公里”通达，4A 级以上及区域重要的不评级景区（国家级风景名胜区、自然保护遗产等）二级以上公路连接，3A 级及区域主要的不评级景区（省级风景名胜区、自然保护遗产等）三级以上公路连接。

结合交通强国试点方案，本研究确定旅游干线公路中普通国省道的最低技术标准为三级，即普通国省道旅游干线公路拟全部提升为三级及以上公路，有条件的可以是二级或者一级公路。

6.2.2 旅游集散公路与通景公路技术标准

当景区大门或门票站距离旅游干线公路小于 500 米时，本研究不再考虑其通景公路建设需求。

经分析，我省 482 个 A 级景区中共有 219 个位于旅游干线公路 500 米范围内，114 个国家级红色旅游经典景区、国家级历史文化名镇名村、国省级特色小镇、国家乡村旅游重点村中，共有 67 个位于旅游干线公路 500 米范围内，因此旅游集散公路及通景公路主要考虑旅游干线公路 500 米范围外景区的建设需求。

旅游集散公路与通景公路技术标准的选用，充分吸收“十三五”通景公路规划研究成果，采用定性与定量相结合的方法，主要考虑景区等级、最大承载量以及交通量大小。

1.按景区级别

基于 A 级及以上景区的旅游产品特性，按照较高等级景区需要较高等级公路的原则，结合类比法、专家经验法（DEPHI 法）定性分析，综合确定连通 A 级及以上景区的旅游集散或通景公路的技术标准，具体如下：

- ① 3A 级及以上景区有三级及以上公路相连；
- ② 2A 级、1A 级景区有四级及以上公路相连。

对于以上按景区级别确定的道路技术标准，将结合预测交通量大小进行论证，以确
保道路技术标准的合理性。

2.按旅游交通量

根据省文旅厅提供的规划范围内 A 级以上景区游客总接待量（2019 年）、日最大承
载量和瞬时最大承载量，以及近三年部分景区节假日旅客日接待量（元旦、春节、清明、
五一、端午、国庆、中秋等假日）等数据，结合趋势分析法、聚类分析法、数学模型法
定量分析，综合确定规划范围内旅游通景公路的技术标准。

(1) 景区接待量规模测算

① 日高峰系数的确定

根据 482 个 A 级以上景区的 2019 年日均接待量、部分法定节假日日均接待量数据，
并结合景区的特点、规模、服务能力以及全省旅游高峰的时期分布，计算分析高峰日系
数。

参照道路的设计小时交通量的计算方法，将 111 组有效的旅客日接待量数据——法
定节假日日均接待量数据比上 2019 年日均接待量的倍数，按从大到小的顺序排列，经研
究分析，排在 60%位的旅客日接待量设定为高峰小时修正系数，本项目取 3.08。

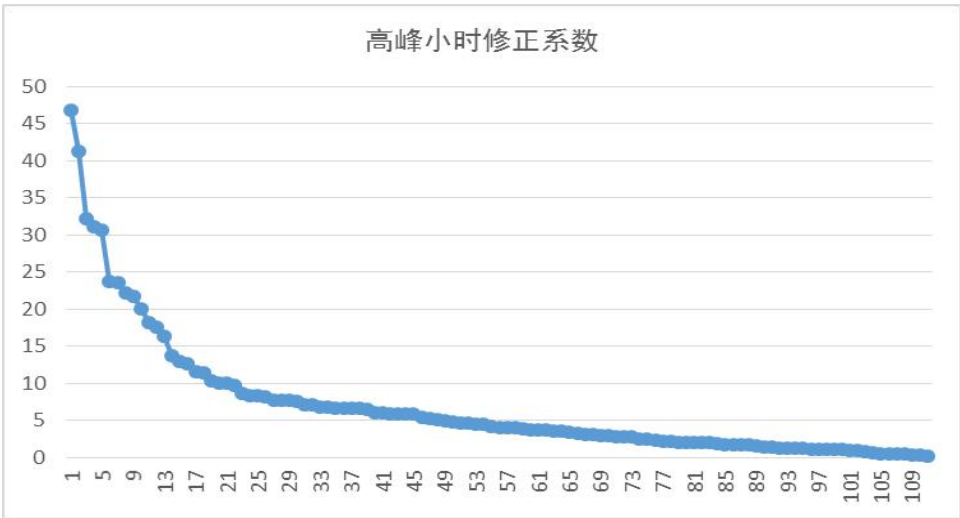


图 6.2 2019 年部分景区高峰小时修正系数分布图

对于规划范围内其他景区，可用高峰小时修正系数对其日均接待量进行修正，得到
各景区高峰现状日接待量，计算方式如下：

高峰日接待量=高峰小时修正系数*年日均接待量

② 旅客日接待量的预测

基于趋势分析法，利用湖南省历年接待旅游总人口及其增长趋势，综合分析得出湖
南省旅客接待量增长趋势预测结果，见下表。

表 6.2 湖南省旅客接待量增长趋势预测结果

年份	2010~2019	2020~2025	2026~2030	2031~2035
年均增长率	23.83%	10.94%	8.55%	7.11%

根据部分重要景区近三年详实的旅客日均接待量数据，分析其节假日日均接待量基数大小及增长率，可将景区接待量按其增长类型分为成熟型，稳健型，增长型三类。其中，韶山旅游区接待量基数较大（2568 万人）、增长稳定，属于成熟型；张家界市溪布老街非遗文化体验基地基数相对较小（388 万人）、增长稳定，属于稳健型；紫鹊界梯田景区接待量基数小（69 万人）、增长急剧，属于增长型。

基于景区的等级、节假日日均接待量、景区现状最大日承载量，类比上述 3 个典型景区的等级及 2019 年日均接待量大小，可得出规划范围中景区日均接待量的增长类型。

基于趋势分析法，利用湖南省旅客接待量增长趋势预测结果，结合典型景区历年日均接待量基数大小及增长率，综合分析得出三类增长型景区 2020~2035 年日均接待量增长率。如下表 6.3 所示。

表 6.3 不同增长类型景区旅客接待量增长趋势预测结果

增长类型	成熟型	稳健型	增长型
2020~2035 年均增长率	2.33%	7.61%	13.91%

根据上述增长率，可以对未来年景区旅客日接待量进行预测，但增长量受景区规划容量的限制，不会持续增长。当预测旅客接待量达到或超过景区最大承载量，旅客接待量取值为景区最大承载量。

因此，某景区预测年的旅客接待量由下式计算可得：

$$P_i=\min(P_{io},C_{imax})$$

式中： P_i ——预测年某景区旅客高峰日接待量；
 P_{io} ——无限制条件下，某景区预测得到的旅客高峰日接待量；
 C_{imax} ——某景区景区规划最大承载量。

(2) 旅游交通量规模测算

① 交通组成

由于各旅行社的团队价格上涨，以及春节、清明节、劳动节、国庆节假期期间全国高速 7 座以下小车通行免费，自驾自助游比例不断升高，其旅客约占总旅客的 70%。随着私家车拥有量的增加和汽车租赁行业的不断发展，人们在出游选择上更趋向个性化、理性化和自由化，自驾游出行比例不断增加但呈现放缓趋势，预测 2035 年自驾自助游旅

客占总旅客比例为 75%。

② 其他参数确定

根据《公路工程技术标准》(JTG B01-2014), 自驾自助游车辆属于小型客车, 标准小客车折算系数为 1.0, 旅游大巴属于大中型客车, 标准小客车折算系数为 1.5。

根据调查研究可知, 基于运输经济性、乘客舒适性等因素考虑, 且研究假定同一类别的车辆乘客数量平均分布, 自驾自助游车辆按每车 4 人计, 旅游大巴每车按 30 人计。

③ 交通量测算模型

综合考虑交通组成、客车类型和平均载客量与交通量的关系, 本规划建立了如下模型:

$$T_i = 2P_i \left[a \cdot K_1 \cdot \frac{1}{Z_1} + (1-a)K_2 \cdot \frac{1}{Z_2} \right]$$

式中: T_i ——预测年连接某景区的旅游通景公路断面交通量, 单位 pcu/d ;

a ——自驾自助游旅客占总旅客比例;

K_1 、 K_2 ——标准小客车折算系数, 小型客车为 K_1 按1.0取值, 大中型客车 K_2 按1.5取值;

Z_1 、 Z_2 ——客车平均载客量, 小型客车为 Z_1 按4取值, 大中型客车 Z_2 按30取值。

④ 交通量测算结果分析

通过交通量预测模型, 结合上述分析, 确定各景区未来年旅游通景公路的交通量。

3.技术标准选用

结合以上分析, 旅游集散公路与通景公路的最低技术标准要求为四级(双车道, 路面宽 6 米), 即旅游集散公路与通景公路**拟全部提升为四级(双车道, 路面宽 6 米)及以上公路**。同时, 同一景区原则上只新增解决一条旅游通景公路。

旅游集散公路与通景公路的技术标准在不低于最低技术标准要求的前提下, 可根据以下条件适当提升:

- ✓ 游客量达 5 万人次的 4A 或 5A 级景区, 可采用一级公路;
- ✓ 游客量达 1.5-5 万人次的 4A、5A 级景区或国家历史文化名镇、国省级特色小镇, 可采用二级公路(路面>7 米);
- ✓ 游客量达 0.55-1.5 万人次的 3A 级景区或国家历史文化名村、全国乡村旅游重点村, 可采用三级公路(路面>6.5 米);

✓ 2A、1A 级景区，可采用四级公路（路面>6 米）。

6.3 建设需求

6.3.1 旅游干线公路

根据旅游干线公路技术标准选用，结合地方上报需求，梳理出全省旅游干线公路建设需求总规模为 2123 公里。其中普通国道旅游干线建设需求 161 公里，普通省道旅游干线建设需求 1962 公里。具体如下表所示。

表 6.4 旅游公路网中旅游干线公路布局及建设需求规模

类型		布局规模（公里）	建设需求（公里）
旅游干线	普通国道	6306	161
	普通省道	7542	1962
合计		13848	2123

6.3.2 旅游集散公路

根据旅游集散公路技术标准选用，结合地方上报需求，梳理出全省旅游集散公路建设需求总规模为 557 公里。

6.3.3 旅游通景公路

根据旅游通景公路技术标准选用，结合地方上报需求，梳理出全省旅游通景公路建设需求总规模为 998 公里。其中，A 级景区通景公路建设需求 924 公里，村镇类旅游资源点建设需求 74 公里。通景公路分市州建设需求情况具体如下表所示。

表 6.4 全省 A 级景区旅游通景公路建设需求规模汇总表（单位：个、公里）

市州	原十三五范围内景区		2016.1~2019.12 新增景区		名镇名村与特色小镇		里程合计
	数量	里程	数量	里程	数量	里程	
长沙市	6	25.3	13	64.8	0	0	90.1
株洲市	3	10.2	4	14.2	1	4.5	29.0
湘潭市	3	8.8	3	12.2	2	14.1	35.2
衡阳市	2	19.4	7	15.8	4	12.4	47.6
邵阳市	6	30.6	15	65.6	1	0.6	96.8
岳阳市	7	40.2	10	49.5	1	13.9	103.5
常德市	3	22.6	14	45.8	1	0.8	69.1
张家界市	1	22.1	4	21.5	1	2.0	45.6

市州	原十三五范围内景区		2016.1~2019.12 新增景区		名镇名村与特色小镇		里程合计
	数量	里程	数量	里程	数量	里程	
益阳市	3	14.1	6	22.4	1	0.5	37.1
郴州市	7	21.8	11	50.8	1	9.0	81.7
永州市	3	6.9	18	103.2	1	2.4	112.4
怀化市	4	25.1	12	72.2	2	12.2	109.4
娄底市	4	25.5	7	12.4	0	0	38.0
湘西州	6	66.6	11	33.9	1	1.9	102.4
合计	58	339.3	135	584.3	17	74.4	998.0

6.4 实施方案

6.4.1 近期实施方案（“十四五”）

遵循“需求导向、突出重点、分类指导、因地制宜”的原则，“十四五”时期拟重点解决 A 级景区及国省级旅游资源点的旅游公路建设需求，同时拟对全域旅游示范区、精品旅游线路、旅游协作区、国家历史文化名城范围内的旅游公路建设需求优先考虑。

经梳理，全省旅游公路“十四五”时期建设需求总规模为 3677 公里。其中，旅游干线公路建设需求规模 2123 公里，旅游集散公路建设需求 557 公里，旅游通景公路建设需求 998 公里。

表 8.1 “十四五”实施建议

功能	道路层级	“十四五”建设里程 (公里)	用地总规模 (公顷)	投资总规模 (亿元)
“快进”	旅游干线公路	1263.3	1073.8	113.7
“慢游”	旅游集散公路	1754.5	1052.7	105.3
	旅游通景公路	998.0	598.8	59.88

6.4.2 远期实施方案

第7章 旅游公路设计指引

全域旅游公路是集公路主体、服务设施、生态景观、交通信息等于一体的有机系统，可为自驾、骑行、步行、观景等旅游方式提供有利条件，让游客在旅游体验过程中贴近大自然，满足个性化、灵活性的游玩需求。本章节主要是围绕湖湘文化特色，从全域旅游生态景观路的各个方面提出设计理念，以区域固有的价值禀赋打造具有湖南特色的“旅游产品”。

7.1 设计目标

突破传统公路的单一通达功能，通过灵活性设计，打造适于旅游交通通行使用者观景游憩、廊道生态保护、展示地域特色、兼顾沿线产业发展的新型公路，并在适宜条件下努力设计成为满足使用者旅游体验的“公路旅游产品”，统筹考虑沿线旅游产业开发，与湖南省全域旅游发展定位有效接轨。

7.2 设计原则

7.2.1 资源统筹，联合设计

为保障旅游公路设计目标的实现，旅游公路设计需以系统评估公路沿线旅游资源为基础，组建包括路桥、景观、旅游、环境保护、产业开发等在内的多学科团队早期介入，参与立项、设计、施工、运营全过程。通过策划、规划，合理整合旅游、土地等资源，尽可能征询与项目发展相关部门及企业的意见与建议，从公路工程、景观展现、旅游发展和环境保护等方面统筹考虑，做到相互融合、相互借鉴，突出旅游公路特色，为沿线地区未来发展做出充分计划与考虑。

7.2.2 灵活设计，安全至上

设计应以现有标准和规范为基础，在确保公路安全性和功能性的同时，结合使用者体验，灵活选用设计指标，最大限度实现公路与景观环境的协调，满足不同类型使用者的体验需求。旅游公路多位于环境优美，但地形地质条件复杂的区域，自驾车辆、旅游

大巴占比高，车行、骑行、步行混合交通情况复杂，设计中应强化安全设施设置的设置标准，保障旅游者实际安全需要；采取人性化、精细化设计，提升旅游者心理安全体验。

7.2.3 生态优先，绿色发展

优良的生态环境是湖南全域旅游建设的根本保障，也是旅游公路价值的重要体现形式。应在规划建设的各个环节预留生态修复和发展空间，通过具体研究和分析，将环境保护和生态修复的手段融入不同阶段、不同要素的设计中，切实报障旅游公路建设对生态环境影响最小化。

7.2.4 设施完善，服务旅游

旅游公路应充分考虑不同旅游者的使用、体验需求，结合沿途旅游景区服务设施及村镇公共服务设施，合理布设服务中心、驿站、休憩区、观景台等不同规模和功能的服务设施。服务设施提供的服务需在满足旅游者补给、休憩等基本需求的基础上，重视其对资讯获取、感知愉悦等精神层面的需求。服务设施也可成为展示地方风貌、输出地方特产的窗口。在适宜的路段应适当增设慢行系统，满足旅游者对“慢行体验”的需求。

7.2.5 景观展示，突出特色

旅游公路沿线景观是决定旅游公路品质的主要要素。在设计中应在线位选择、线形选择、景观设计等方面突出对沿线景观的利用与保护，尽量避免人工痕迹，充分展现旅游价值。同时，为满足多样化的体验需求，需重视特色乡土文化的保护、历史文化的挖掘，使旅游公路成为一段特殊记忆、一次地域文化之旅的重要载体，着力提升旅游公路的内涵底蕴。

7.3 设计要点

旅游公路设计包括公路选线、路面路基、安全设施、服务设施、景观环保等的设计。其设计均应遵循旅游公路的设计原则和理念，做到旅游功能突出、主题明确、生态环保、自然和谐、令使用者舒适愉悦。与普通公路相比较，旅游公路设计应重点注意路侧净区、安全性、交通设施、服务设施等方面。

7.3.1 设置足够的路侧净区

采取宽容设计手法，在有条件地段应设置足够的路侧净区，净区内应设置缓坡（小于 1:4），路侧应避免设置护栏、立式路缘石，标志柱等均应设置在净区以外（不得已时需以护栏防护），净区内排水设施应宽、浅、隐，减少安全隐患。

7.3.2 提升道路本质安全

坚持“以人为本”，把安全放在首位，采取有效方法和措施，保证公路设施自身安全、运行车辆行驶安全及行人等的安全。路线设计应严格贯彻“安全选线”的原则，对设计速度不小于 40km/h 或二级及以上等级的道路进行运行车速检验及相应的交通安全评价，完善相关安全保障设施，提高行车安全性、舒适性。安全设施能有效控制不同类型车辆在相应的不同行使速度范围内，有效引导车辆安全运行，预防发生重大交通事故。

7.3.3 增强旅游交通信息引导

根据旅游交通发展，强化交通基础设施建设与旅游精品线路的结合，促进旅游精品线路建设，全面构筑在各大旅游集散中心、旅客服务中心、机场、火车站、长途客运站、公交站以及公路线交叉口建立醒目清晰的旅游交通指引标识，设置相应的旅游标志，并按照我国现行的标识标牌规范完善标志标线。

7.3.4 完善公路服务旅游功能

完善旅游公路与沿线景区景点衔接，创造旅游公路具有鲜明特色的形象，增强其魅力。尽可能结合地形条件选择合适的地点配套旅游集散服务中心、停车休憩、车辆加油、车辆修理等场所设施，为旅游者提供安全便捷的道路服务设施，充分发挥道路的旅游服务功能，带动沿线经济发展。

7.3.5 注重路景融合综合设计

旅游公路沿线自然和人文景观众多，在自然环境较佳的山区，应慎用各种人文建筑景观、景观雕塑等人工化较强的设计方法，并应采用具有乡土特色、朴素而富有野性之美的材质类型。设置安全设施时，应考虑环境与生态、因地制宜，综合处理。应根据不同的环境选择不同的设施形式，使得道路设施与自然环境和谐相处。

7.4 设计指引

7.4.1 设计流程

旅游公路设计流程分为基础分析，等级确定，主题定位，具体设计等步骤。

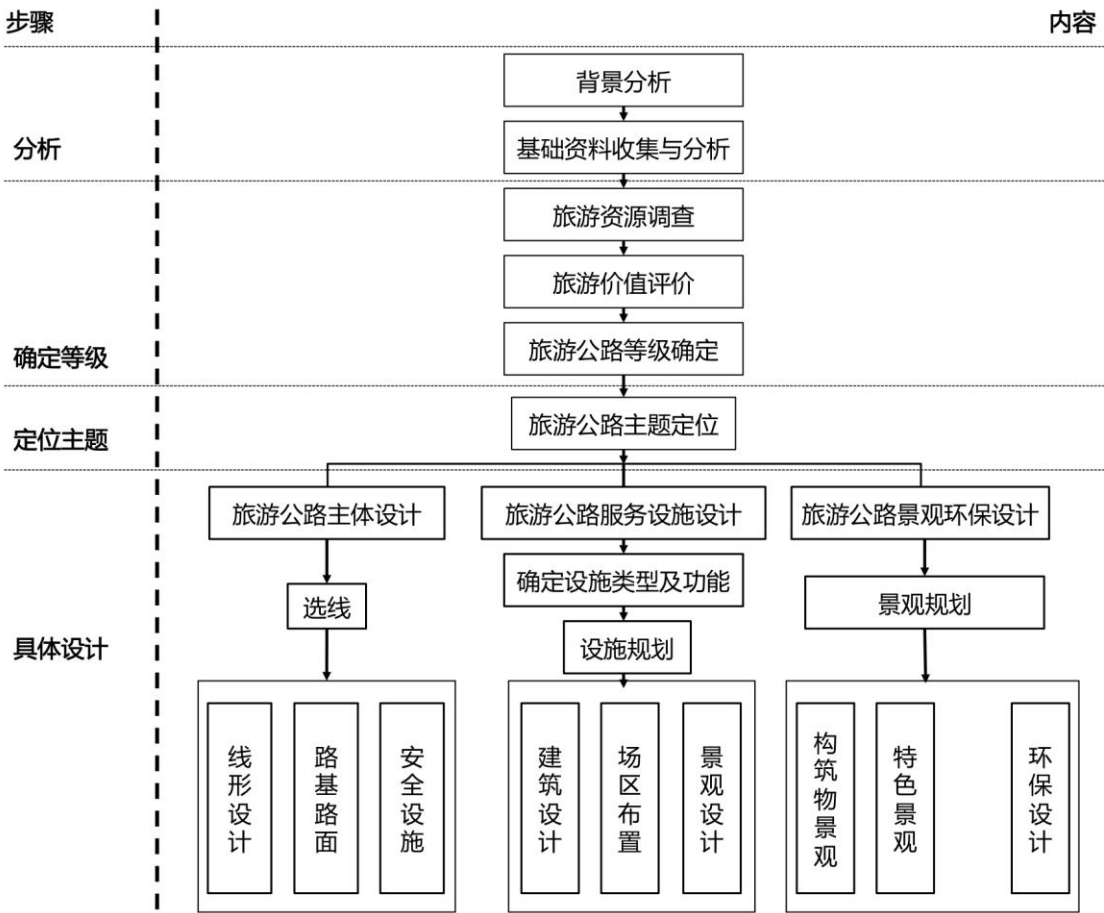


图 7.1 旅游公路设计流程架构图

7.4.2 旅游公路分级指引

在设计时，将旅游公路按沿线资源禀赋分为两大类，即有配套需求的旅游公路与无配套需求的旅游公路。其中有配套需求的旅游公路兼具交通与较强的游览属性，更强调交通与旅游的融合，旅游附属设施配套需求大；而无配套需求的旅游公路以通达功能为主，强调公路本身的品质与安全，旅游附属设施配套需求小。

判断公路是否需要配置相关服务设施，首先需要对旅游公路进行分级。公路分级依据其周边旅游资源点数量与旅游价值，所以在此也需要对旅游资源点价值进行评价。

评价主要采用模拟评估法，根据资源调查表及资源特征照片，对线路从视觉、自然、

历史、休闲娱乐、文化等5方面分别进行打分评价，这五方面的具体释义如下表所示：

表 7.1 旅游价值评价指标释义

旅游价值评价指标	释义
视觉价值	来自旅游公路廊道上视野的景观，可以强化视觉感知、提升视觉体验。此类景观是引人注目且独特的，可以提供愉快且难忘的视觉体验，包括地形、水流、植被和人造景观等。
自然价值	视觉环境中完全没有受到人为干扰痕迹的景观。这些自然风貌处于原始状态，包括地质构造、化石、地形、水体、植被和野生动物等。若有人类活动痕迹，则对自然特征呈现最低程度的干扰。
历史价值	景观元素具有历史意义并可引导观赏者对历史文化进行了解和欣赏。历史元素反映了人类的活动，可以被详细记录、标注和解释说明，包括建筑物、聚落形态和其他人类活动的历史痕迹等。
休闲娱乐价值	主要由户外休闲活动产生，该活动与周边的自然和文化要素相关，并具有季节性特征，包括皮筏艇、划船、钓鱼、徒步等；或该线路本身就能给人带来娱乐的体验。
文化价值	当地人风俗传统的证明和表现，其载体包括手工艺、音乐、舞蹈、仪式、节日、演说、特殊事件、本土建筑风格及民族习惯等。

按此五方面对旅游资源点进行打分评价，每个方面共有三个档次，分别为：5分、3分、1分。将五方面评价进行加和汇总，最终根据总分进行评级，具体为：

- 总分大于或等于9的资源点，评价结果为a；
- 总分小于9且大于7的资源点，评价结果为b；
- 总分小于7的资源点，评价结果为c。

根据旅游资源点旅游价值评价结果，将资源点旅游价值等级赋予旅游公路线位之上（新建项目按预计旅游公路长度考虑）。按以下原则判定旅游公路品质等级。

——A级旅游公路：在宽度为5km的旅游公路廊道范围内，a级资源点个数与旅游公路长度比值大于或等于1个/20km，或b级资源点个数与旅游公路长度比值大于或等于3个/20km。

——B级旅游公路：在宽度为5km的旅游公路廊道范围内，b级资源点个数与旅游公路长度比值大于或等于1-3个/20km，或c级资源点个数与旅游公路长度比值大于或等于5个/20km。其中，高速公路、一级公路等干线公路到景区的旅游公路一般属于B级别公路。

最后根据公路等级，可以确定备选配套设施，如下表所示：

表 7.2 旅游价值评价指标释义

服务设施类型	旅游公路等级	
	A 级旅游公路	B 级旅游公路
旅游服务中心	根据旅游公路规模结合服务半径可设一处或多处； 若节点处有重要旅游景区或旅游集镇，可结合集镇或景区服务中心设置	一般免设； 若节点处有重要旅游景区或旅游集镇，可结合集镇或景区服务中心设置
旅游公路驿站	可选择设置	一般免设； 长于 20km 的项目可选择设置
慢行驿站	根据慢行系统设置内容选择设置	一般免设； 设置慢行系统的特殊路段可选择设置
观景台	有条件的地方尽量设置	有条件的地方尽量设置
停车区	按服务半径或间距设置	按服务半径或间距设置
露营地	按周围环境、景区情况设置	一般免设

7.4.3 旅游公路分类指引

针对旅游服务设施配套要求较高的 A 级旅游公路，结合湖南的旅游资源禀赋及精品旅游线路，将湖南省旅游公路进一步分为五种类型：**都市文化旅游公路、生态山林旅游公路、滨水湿地旅游公路、红色历史旅游公路、其他旅游公路**。在进行旅游公路主题策划时应明确项目的类型特征，以便做出准确定位。

1.旅游公路服务设施分类配置要求

旅游公路的服务设施主要包括旅游服务中心、旅游公路驿站、慢行驿站、观景台、停车区、露营地等。服务设施的设计需符合湖南省当地旅游发展的特色。



a.旅游服务中心



b.慢行驿站



c.观景台



d.露营地

图 7.2 旅游服务设施示意图

表 7.3 旅游服务设施类型

序号	类型	服务目的	功能	配套	选址及规模
1	旅游服务中心	具有综合性服务兼顾部分游客集散功能	提供旅游、文化信息及旅游公路相关宣传信息； 休憩、休闲、餐饮、住宿； 停车、加油； 维修保养车辆。	大车与小车独立停车区； 满足 50 人以上使用的公厕； 野餐休闲区；步行系统； 具有休憩、观景功能以及提供旅游信息的场所； 餐厅/咖啡馆、商店； 照明、通信、加油、维修等供给设施。	原则上县市行政区划内可设 1 处，占地不大于 2.5 公顷。
2	旅游公路驿站	提供特色的驿站化服务，适应旅游功能，提高行者舒适程度。	主要供管理养护人员使用； 供游客短暂停留、休憩； 供骑行者补给必需品； 以展示地方特色为主，包括信息展示和特色产品销售； 提供旅游公路宣传信息。	停车区； 满足 5 人以上使用的公厕； 具有休憩功能并提供旅游信息的场所； 地方特色展示与销售； 照明、通信、加油、维修、必需品等供给设施。	一般间隔 20~25km，占地约 0.5~2 公顷。
3	慢行驿站	为骑行者、步行提供必要的休憩场所	供骑行者、徒步者补给必需品； 临时必要的休憩。	自行车停车区； 视需求可设置可移动型公厕； 简易休憩场所。	一般 30~50 公里一处，占地约 0.2~0.4 公顷。
4	观景点	观景休憩、大巴及自驾车停留	供游客短暂停留，欣赏周边景观，获取旅游信息	停车区； 观景休憩区及相关解说标识； 旅游信息标识； 可配置小型的游乐设施。	一般按每小时车程 1~3 个灵活设置，占地约 0.15~0.5 公顷。
5	停车区	大巴及自驾车临时休憩	供旅游者短暂停留、休憩； 可提供科普、展示信息。	简易停车区； 简易休憩区； 旅游信息标识。	
6	露营地	为房车、自驾提供露宿服务	供房车、自驾、徒步等开展露营使用	露营营位； 照明、通信、加油、维修、必需品等供给设施； 旅游信息标识。	

最后对有配套设施需求的旅游公路，再按照其主要服务目的、功能、配套、环境等因素，同时考虑与周边主要旅游城镇位置关系，以及与其他旅游服务设施的位置关系，如下表所示进一步分类型设置不同的旅游服务设施。

表 7.4 旅游公路服务设施要求建议表

序号	配套设施	都市文化 旅游公路	生态山林 旅游公路	滨水湿地 旅游公路	红色历史 旅游公路	其他 旅游公路
1	旅游服务中心	√	√	√	√	√
2	旅游公路驿站	○	√	√	√	√
3	慢行驿站	√	○	√	○	○
4	观景台	○	√	○	√	○
5	停车区	○	√	√	○	○
6	露营地	√	√	○	○	○

注：“√”表示强烈建议设置，“○”表示一般建议设置。

第8章 保障与建议

8.1 保障措施

1. 创新投融资模式，积极引进社会资本

通过现有资金渠道，加大旅游基础设施和公共服务设施建设投入力度，鼓励地方统筹相关资金支持全域旅游发展。创新旅游投融资机制，鼓励有条件的地方设立旅游产业促进基金并实行市场化运作，充分依托已有平台促进旅游资源资产交易，促进旅游资源市场化配置，加强监管、防范风险，积极引导私募股权、创业投资基金等投资各类旅游项目。

2. 强化用地保障，处理好旅游公路建设与“三区三线”的关系

土地是一种不可再生资源，是人类赖以生存和发展的物质基础，是关系国计民生的重要战略资源。旅游公路网布局规划的实施过程中，应加强与国土、环保部门的对接工作，处理好公路网和国土空间“三区三线”的关系，尽量减少对基本农田、生态用地等的占用。自然资源部门应组织制定公路交通建设项目的土地利用政策、措施及用地标准，完善建设用地补偿机制，支持重大公路交通项目建设，将其纳入国土空间规划，为未来交通基础设施建设留有足够的发展空间。

3. 加强部门协作，合力推动旅游公路建设

强化全域旅游组织领导，加强部门联动，建立健全旅游联席会议、旅游投融资、旅游标准化建设和考核激励等工作机制。以旅游公路为载体，突出旅游景区-旅游城镇-旅游通道三大环节，建立“多规合一”的规划工作机制，将旅游公路建设与城乡建设、土地利用、环境保护同步规划，实行“统规分建”，加快旅游交通网络建设，完善自助游、自驾游、特种旅游项目的配套服务设施。

8.2 相关建议

1. 编制设计指南，指导旅游公路的分级分类建设

为确保旅游公路主体系统、慢行系统、服务系统、景观系统及信息系统的有效衔接，提升我省旅游品味，建议编制完整的建设标准和设计规范。坚持高标准开展试点工作，

注重经验推广、示范引领。通过旅游公路设计指南的编制，合理控制建设规模和投资，科学确定建设标准，打造集专用性、安全性、智慧型、友好型为一体，系统功能完备的高质量精品旅游公路，实现交通与旅游产业的融合发展，促进全省乡村振兴、脱贫攻坚和全面建成小康社会。

2. 出台建设指导意见，实现从工可、设计、施工到验收的一条龙指导

公路项目建设精细化管理，是对涉及工程的各种因素实施全过程、无缝隙的管理，形成“管理精细化到实施精细化”一环扣一环的管理链。出台建设指导意见，指导公路项目建设精细化管理是当前和今后我省公路建设管理的必然选择，是圆满完成全省公路建设任务目标的根本保证。

3. 出台旅游公路投融资政策，统筹各级政府财政资金，鼓励社会资本参与

建立权责合一、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力的工作机制，强化统筹协调和督促执行，推动服务全域旅游公路项目的实施顺利进行。建议加快出台省市县三级财政支持政策和专项资金使用办法，完善投融资机制。拓宽旅游公路投资渠道，在省财政和地方债投入的基础上，争取车购税、燃油税用于旅游公路专项建设资金，全额补助旅游干线公路建安费；提升社会力量参与度方面，利用好景区开发可获利的优势，全方位拓展景区产业价值链，联合文旅等部门，将景区、配套设施进行捆绑开发，在景区门票收益等核心业务的基础上，拓展产业链宽度、延伸产业链深度。

4. 明确旅游公路建设管理的考评办法，推动落实

各地、各有关部门应把旅游公路建设纳入年度工作目标责任体系，制定实施计划，加快组织实施。建立健全督察考核机制，加强督促指导。及时调查、跟踪督察，确保各项工作落地见效。要把旅游公路建设纳入年度考核，依据考核结果，按照“以建奖建”的原则，采用先建后补的方式对项目推进快、协调服务好、资金落实到位、管理养护到位的市县予以表彰和奖补；对工作开展不力、措施不到位、效果不明显的市县进行批评。

附录1：国、省相关部门批复的旅游资源名录

国、省相关部门批复的旅游资源名录一览表

(不含 A 级景区、传统村落)

类别	数量	资源名称
中国历史文化名镇	7	湘西自治州龙山县里耶镇、湘西自治州永顺县芙蓉镇（原王村镇）、长沙市望城区靖港镇、邵阳市绥宁县寨市镇、湘西自治州泸溪县浦市镇、洞口县高沙镇、花垣县边城镇
中国历史文化名村	15	岳阳市岳阳县张谷英村、永州市江永县上甘棠村、怀化市会同县高椅村、永州市零陵区干岩头村、郴州市永兴县高亭乡板梁村、怀化市辰溪县上蒲溪瑶族乡五宝田村、永州市祁阳县潘市镇龙溪村、永州市双牌县理家坪乡坦田村、永顺县灵溪镇老司城村、通道侗族自治县双江镇芋头村、通道侗族自治县坪坦乡坪坦村、绥宁县黄桑坪苗族乡上堡村、绥宁县关峡苗族乡大园村、江永县兰溪瑶族乡兰溪村、龙山县苗儿滩镇捞车村
国家级特色小镇（第一批）	5	长沙市浏阳市大瑶镇、邵阳市邵东县廉桥镇、郴州市汝城县热水镇、娄底市双峰县荷叶镇、湘西土家族苗族自治州花垣县边城镇
国家级特色小镇（第二批）	11	常德市临澧县新安镇、邵阳市邵阳县下花桥镇、娄底市冷水江市禾青镇、长沙市望城区乔口镇、湘西土家族苗族自治州龙山县里耶镇、永州市宁远县湾井镇、株洲市攸县皇图岭镇、湘潭市湘潭县花石镇、岳阳市华容县东山镇、长沙市宁乡县灰汤镇、衡阳市珠晖区茶山坳镇
省级特色小镇	12	长沙市宁乡市煤炭坝门业小镇、长沙市浏阳市社港医养小镇、株洲市醴陵市五彩陶瓷小镇、湘潭市湘潭县青山桥皮鞋小镇、衡阳市祁东县黄土铺黄花小镇、邵阳市邵东县仙槎桥五金小镇、岳阳市临湘市浮标小镇、岳阳市汨罗市长乐甜酒小镇、常德市西湖管理区牧业小镇、益阳市南县南洲小龙虾小镇、娄底市双峰县永丰农机小镇、娄底市新化县洋溪文印小镇、怀化市溆浦县北斗溪镇
全国乡村旅游重点村第一批	11	湘西土家族苗族自治州花垣县双龙镇十八洞村、郴州市汝城县文明瑶族乡沙洲瑶族村、湘潭市韶山市银田镇银田村、益阳市南县乌嘴乡罗文村、张家界市慈利县三官寺土家族乡罗潭村、长沙市长沙县果园镇浔龙河村、娄底市双峰县杏子铺镇双源村、常德市安乡县安康乡仙桃村、永州市江永县兰溪瑶族乡勾蓝瑶村、衡阳市衡阳县西渡镇新桥村、岳阳市汨罗市白水镇西长村

类别	数量	资源名称
全国乡村旅游重点村第二批	23	永州市宁远县湾井镇下灌村、怀化市通道侗族自治县坪坦乡皇都村、常德市桃源县枫树维回乡维回新村、株洲市攸县酒埠江镇酒仙湖村、永州市双牌县茶林镇桐子坳村、益阳市桃江县大栗港镇刘家村、衡阳市南岳区南岳镇红星村、株洲市炎陵县十都镇密花村、岳阳市屈原区河市镇三和村、常德市津市市毛里湖镇青苗社区、湘西土家族苗族自治州永顺县灵溪镇司城村、长沙市长沙县开慧镇锡福村、益阳市资阳区长春镇紫薇村、邵阳市新宁县崑山镇石田村、湘潭市韶山市韶山乡韶山村、岳阳市临湘市羊楼司镇龙窖山村、郴州市安仁县永乐江镇山塘村、永州市祁阳县茅竹镇三家村、长沙市浏阳市张坊镇田溪村、怀化市鹤城区黄岩区大坪村、张家界市永定区尹家溪镇马儿山村、张家界市武陵源区协合乡龙尾巴村、张家界市武陵源区天子山街道泗南峪社区
全国红色旅游经典景区名录	30	1.湘潭市韶山市毛泽东故居和纪念馆 2.长沙市红色旅游系列景区（湖南第一师范学校旧址，中共湘区委员会旧址暨毛泽东、杨开慧故居，宁乡县花明楼刘少奇故居和纪念馆，浏阳市文家市镇秋收起义会师旧址纪念馆，长沙县杨开慧故居和纪念馆，岳麓山景区，何叔衡、谢觉哉故居，湖南雷锋纪念馆） 3.湘潭市湘潭县彭德怀故居和纪念馆 4.岳阳市红色旅游系列景区（平江县平江起义旧址，汨罗市任弼时故居，华容县湘鄂西革命根据地） 5.郴州市红色旅游系列景区（宜章县湘南暴动指挥部旧址，桂东县“三大纪律六项注意”颁布旧址，汝城县湘南起义汝城会议旧址） 6.衡阳市衡东县罗荣桓故居 7.张家界市红色旅游系列景区（桑植县贺龙故居和纪念馆、刘家坪红二方面军长征出发地） 8.湘西土家族苗族自治州永顺县湘鄂川黔革命根据地旧址 9.湘潭市湘乡东山学校旧址 10.怀化市红军长征通道会议旧址 11.衡阳市南岳忠烈祠 12.怀化市芷江县中国人民抗日战争胜利芷江受降旧址、飞虎队纪念馆 13.株洲市红色旅游系列景区（茶陵县工农兵政府旧址，炎陵县红军标语博物馆） 14.胡耀邦故居和陈列馆

附录2：结题审查会专家综合意见

《服务全域旅游公路发展专题研究》 结题审查会专家综合意见

2020年7月31日，湖南省交通运输厅在长沙组织召开了《服务全域旅游公路发展专题研究》结题审查会。省交通厅综规处、计划处、农村处，省文旅厅，平江县交通局、溆浦县交通局，以及特邀专家王正武、程赐胜等参加了会议，会议听取了编制单位湖南省交通科学研究院有限公司对研究成果的汇报，本着科学、求实的精神对研究成果进行了认真审议。审查意见如下：

一、编制单位对湖南省旅游资源点分布情况进行了全面调查，采用大数据及GIS空间分析等方法对全省旅游公路网进行了识别，并区分出旅游干线公路、旅游集散公路、通景公路三个层次，在此基础上提出了旅游公路建设需求及设计指引，资料详实，调研充分，思路基本正确，研究结论可信，研究成果满足结题要求。

二、建议

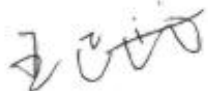
(1) 建议结合《旅游公路技术标准》等，进一步厘清旅游公路的定义与层次，考虑将旅游公路分为旅游干线公路、旅游集散公路、旅游通景公路。

(2) 建议在旅游公路服务对象上增加对全国红色旅游经典景区、传统村落等的考虑,分析其旅游公路建设需求,推动我省红色旅游发展以及传统村落的合理开发。

(3) 建议进一步明确建设需求与实施方案,加强对地方实际建设需求的摸查,增强规划方案与地方实际需求吻合性,并分近、远期提出规划实施方案。

(4) 全域旅游是乡村振兴的重要抓手,建议加强全域旅游公路对乡村振兴重要作用的宏观论述,并针对旅游公路提出旅游服务设施配套建设要求。

(5) 建议进一步优化文本结构,对章节顺序、标题等做进一步梳理,使逻辑更加清晰、内容更加突出。

专家组:  王锦涛

二〇二〇年七月三十一日