

# 国土空间规划体系下风景名胜区社区参与效能提升策略研究

姚 忠

(贵州省兴义市马岭河峡谷风景名胜区管理处, 贵州 兴义 562499)

**摘 要:**在国土空间规划体系下, 风景名胜区治理普遍存在“弱参与—低效能”问题。本文以马岭河峡谷为例, 分析其社区参与浅表化、利益分配失衡与生态-发展矛盾激化等困境, 指出其本质是公众参与效能的系统性缺失。基于“权利—价值—责任”理论框架, 构建规划协同、利益共享与治理融合三大机制, 推动规划权下沉、创新生态产品价值实现路径、培育社区内生动力。马岭河峡谷实践显示, 居民收入增长28%, 违建投诉量下降65%, 生态保护满意度提升24%。研究为破解风景名胜区治理效能困境提供新视角与路径, 未来需关注参与效能公平性提升。

**关键词:**国土空间规划; 风景名胜区; 社区参与; 机制创新

**中图分类号:** TU982

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1672-2736(2025)05-0023-8

## 0 引言

公众参与效能作为衡量治理现代化水平的关键指标, 特指多元主体在规划决策过程中参与广度、深度及其对治理成果的实际影响力<sup>[1]</sup>。在国土空间规划语境下, 其内涵体现为三个维度: 制度维度保障参与权利的可及性, 过程维度确保参与行为的有效性, 结果维度实现参与成果的转化性。当前风景名胜区治理中, 普遍存在“弱参与—低效能”的恶性循环: 形式化参与导致诉求表达失真, 权责失衡引发利益冲突, 能力缺失造成生态保护失效。马岭河峡谷作为喀斯特地貌典型景区, 面临社区参与浅表化、利益分配失衡与生态-发展矛盾激化三重困境, 其本质是公众参与效能的系统性缺失。本文聚焦“效能提升”主线, 通过构建规划协同、利益共享与治理融合三大机制, 着力破解参与渠道虚置、利益联结松散与治理能力薄弱等关键问题。研究以“权利—价值—责任”重构为理论框架, 在制度设计层面推动规划权下沉, 在价值转化层面创新生态产品价值实现路径, 在能力建设层面培育社区内生动力, 形成“参与有效性—利益公平

性—治理持续性”的良性循环, 为破解风景名胜区治理效能困境提供新的分析视角与实践路径。

## 1 理论基础与现状分析

### 1.1 国土空间规划体系的内涵与要求

国土空间规划体系是国家统筹发展与保护的核心制度设计<sup>[2]</sup>, 其核心内涵在于通过“双评价”(资源环境承载能力评价与国土空间开发适宜性评价), 科学识别区域资源禀赋与开发潜力, 划定生态保护红线、永久基本农田和城镇开发边界(即“三区三线”), 实现全域全要素空间管控。该体系要求统筹协调生态、农业、城镇三类空间的功能布局, 强调以生态优先为导向的底线约束, 同时兼顾经济社会发展的弹性需求。在这一框架下, “共建共治共享”的治理理念成为社区参与的政策逻辑, 要求通过多元主体协同破解传统规划中政府单中心决策的局限, 推动规划权向基层延伸, 保障社区在空间资源配置、生态保护与产业发展中的主体地位<sup>[3]</sup>。

具体而言, “双评价”作为规划编制的前提, 通过量化分析区域生态敏感性与开发潜力, 为国

土空间功能分区提供科学依据;全域全要素管控要求打破城乡二元结构,统筹山水林田湖草沙系统治理,确保生态空间整体性、农业空间稳定性与城镇空间集约性;而“共建共治共享”理念的嵌入,需通过制度设计将社区诉求纳入规划决策网络,形成政府主导、市场运作、公众参与的协同治理格局,最终实现生态保护与社区发展的动态平衡。

## 1.2 风景名胜区社区参与的理论框架

风景名胜区社区参与的理论框架基于多维参与维度与利益相关者协同的双重逻辑。从参与维度看,决策参与强调社区在规划编制、政策制定中的话语权,打破“政府主导—社区执行”的单向模式;经济参与聚焦资源开发的收益共享,通过就业、产权分配等实现社区经济赋能;文化参与注重本土文化的保护与传承,激活文化资源的内生价值;环境参与则通过生态保护行动(如污染防治、植被修复)强化社区生态责任。四大维度形成“权利—利益—文化—环境”的闭环体系,支撑社区从被动执行者向主动治理主体转型<sup>[4]</sup>。

利益相关者理论构建了政府、企业、社区、游客的权责关系网络:政府作为监管主体,负责规划制定与生态底线管控;企业是开发主体,需履行生态保护与社区反哺义务;社区是核心主体,享有资源使用权、收益权及规划参与权;游客作为资源使用者,承担文化尊重与环境友好的行为责任。四者通过权责清单明确角色边界,依托协商平台实现利益制衡,形成“政府统筹—企业运营—社区参与—游客监督”的协同治理格局。该理论框架为破解传统参与中“权—责—利”失衡问题提供了分析工具,尤其在国土空间规划体系下,强调以社区主体性重构人地关系,推动生态保护与社区发展的价值共生<sup>[5]</sup>。

## 1.3 公众参与理论的核心要义

公众参与理论遵循 Arnstein 提出的从“象征性参与”到“实质性赋权”的阶梯式演进逻辑<sup>[6]</sup>,在国土空间规划语境下需实现三个维度的理论

融合。首先是权力重构,基于 Ansell & Gash 的协作治理理论<sup>[7]</sup>,构建政府、市场、社区互动的三维权力网络,通过制度设计推动规划决策权的再分配,打破传统单一治理主体的权力结构,促进多元主体协同共治。其次是过程正义,依据参与阶梯理论构建递进式参与机制,从信息公示的初级参与阶段逐步过渡到意见征询、协商协作,最终实现共同决策的深度参与,确保不同利益相关者在规划过程中享有公平的话语权和影响力。最后是能力适配,引入 Freire 的赋能理论<sup>[8]</sup>,通过知识传递、技能培训与组织培育,提升社区主体的规划认知能力和参与效能,使其能够真正承担起实质性赋权的角色,从而在权力重构与过程正义的制度框架中实现参与能力与治理需求的动态匹配,推动国土空间规划从形式参与向实质共治的转型。

## 1.4 问题诊断的三层次框架

马岭河峡谷风景名胜区(图 1)作为喀斯特地貌典型区域,覆盖 3 个乡镇 12 个村寨(含 8 个少数民族村),常住人口 2.1 万(少数民族占比 65%),兼具生态脆弱性与文化多样性。本文通过“现象—问题—根因”递进分析,揭示社区参与困境的内在逻辑。

(1)现象层:参与浅表化的多维显现。马岭河峡谷社区参与呈现经济、文化、生态三重浅层化特征。经济参与局限于低端服务环节,47 家农家乐“小散弱”且同质化,户均年利润不足 5



图 1 马岭河峡谷风景名胜区

万元,景区基础岗位收入仅为当地服务业平均工资的68%;文化传承面临断层危机,8个少数民族村寨仅3个保留传统技艺,年轻传承人占比不足10%,节庆文化沦为商业表演;生态冲突频发,2018-2022年累计查处违建89起,石漠化面积年均增加1.2%,反映出生计空间挤压下的人地矛盾。

(2)问题层:系统性矛盾的集中暴露。现象背后是规划、利益、治理三大系统的功能失调。规划话语权严重缺失,12个村寨仅2个参与规划征询,建议采纳率<10%,核心空间决策被边缘化;利益分配失衡显著,社区从门票收入中分成不足15%,高附加值环节被外部资本垄断,生态管控补偿标准(2.3元/亩·年)远低于市场租金;治理能力薄弱,83%村寨无自组织,公共事务依赖外部干预,居民对生态保护与文化遗产缺乏主体认知。

(3)根因层:制度-产权-能力的复合性缺陷。深层矛盾源于结构性约束:制度设计排斥社区主体,《风景名胜区条例》中社区权责条款模糊,管委会决策席位仅1席(共12席),参与机制流于形式;产权界定长期模糊,72%林地未确权,传统手工艺知识产权保护缺失,资源价值转化受阻;赋能机制严重缺位,年均专业培训不足0.5次/人,仅6%村民理解生态管控要求,知识鸿沟导致参与效能低下。

多层次问题形成“制度缺陷—权利剥夺—行为异化”的传导链条:制度性排斥导致规划决策权垄断,引发违建等对抗行为;产权模糊造成利益分配扭曲,迫使居民陷入低端经济参与;能力建设缺位削弱治理效能,加剧文化断层与生态冲突。这种恶性循环致使马岭河峡谷陷入“生态保护与社区发展双输”困境,亟需通过制度创新重构多元主体的权利-利益-责任关系。

## 2 国土空间规划导向下的社区参与机制创新路径

### 2.1 规划协同机制

在国土空间规划“全域管控”与“共建共治

共享”导向下,规划协同机制通过“政府主导—社区参与—技术支撑”的协同编制模式,重构空间权利分配体系。社区规划师制度作为核心抓手,采用“外部引进+本土培养”双轨制:外部规划师(注册规划师、高校团队)负责技术标准传导与生态底线管控,本土规划师(社区精英、乡贤)整合在地知识与居民意愿。在“三区三线”划定中,本土规划师牵头开展社区资源普查,运用GIS空间分析叠加居民需求,形成“生态保护红线—社区发展弹性区”差异化方案。如马岭河峡谷划定生态红线时,保留布依族古村落周边500m缓冲区,实现生态安全与文化旅游空间的有机平衡<sup>[9]</sup>。

村级规划单元嵌入构建“底线约束+弹性引导”的空间整合体系。以行政村为基本单元编制《社区发展专项规划》,嵌入景区总体规划:一方面落实永久基本农田、生态保护红线的刚性管控,禁止红线内建设性活动;另一方面预留10%-15%建设用地指标(如马岭河峡谷预留15%产业用地),用于社区旅游设施与文化项目。通过“村级规划—乡镇规划—景区规划”三级传导机制,分解宅基地规模、旅游床位等指标,落位风情街选址等空间项目,实现宏观管控与微观实施的无缝衔接。该体系既坚守生态底线,又为社区发展预留弹性空间,破解传统规划中“一刀切”管控的弊端<sup>[10]</sup>。

三级议事会协商平台与制度保障形成动态治理闭环。构建“景区—乡镇—村”三级议事会,村级议事会梳理诉求,乡镇议事会协调资源,景区议事会审定方案,引入“共识会议”“德尔菲法”等工具解决争议议题。如马岭河峡谷通过三级议事会促成12个村寨宅基地置换:村民腾退红线内宅基地,换取景区周边商业用地经营权,实现生态保护与社区发展双赢。制度层面依托《国土空间规划法》《风景名胜区条例》修订,明确社区参与法定地位,建立“线上+线下”公示听证制度,规定居民意见采纳率≥60%方可批复。该机制通过权利下沉、协商共治与制度保障,构建起“需求收集—方案协商—决策反馈”

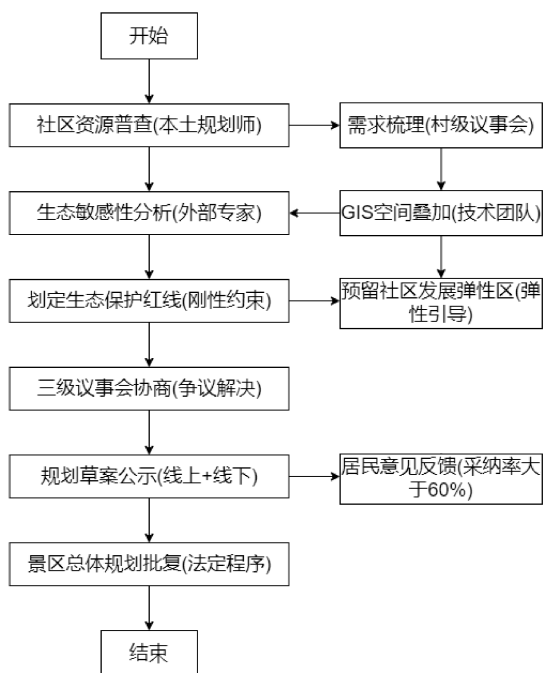


图 2 规划协同机制流程图

的完整链条,使社区从规划被动接受者转变为空间治理主体。具体的规划协同机制流程如图 2 所示。

### 2.2 利益共享机制

在国土空间规划框架下,马岭河峡谷通过构建资源确权、收益分配与产业融合三位一体的利益共享机制,破解生态保护与社区发展矛盾。依托遥感、GIS 等技术精准划定土地权属边界,建立资源登记与国土空间信息平台,夯实产权基础,既保障居民权益,又为生态资源市场化交易提供依据。通过将门票收益分成比例提升至 30%并签订保障协议,使社区获得稳定收入;创新设立生态补偿基金,量化森林碳汇价值并衔接碳交易市场,引导社会资本参与生物多样性保护,

实现生态资源的经济价值转化<sup>[11]</sup>。

在此基础上,推动“景区+村寨”产业融合发展模式,将峡谷徒步线路与布依族文化村整合为特色旅游产品。规划中统筹布局农家乐、手工艺等社区配套产业,完善交通与信息服务网络,通过联合营销提升区域竞争力。景区与社区形成互补产业链,促使居民在参与旅游服务中同步提升生态保护意识。

该机制通过产权明晰化、收益多元化与产业协同化,构建“保护—发展—受益”的良性循环。社区居民在获得门票分成、生态补偿和产业经营三重收益的同时,主动成为生态保护的践行者,实现生态红利向发展动能的可持续转化,为同类型景区协调保护与发展关系提供了可复制的实践范式。具体的利益共享机制流程如图 3 所示。

### 2.3 治理融合机制

在国土空间规划框架下,马岭河峡谷通过权责清单、能力建设和数字化治理构建多主体协同共治机制。政府、企业与社区权责边界经清单制度清晰划定;政府主导规划与生态管控,企业承担保护义务并接受监督,社区享有资源权益并履行保护职责,三方形成“监管—开发—参与”的闭环链条,避免职能交叉与治理盲区。能力建设聚焦居民赋能,围绕旅游服务、生态保护开设技能培训,如餐饮管理、导游讲解及污染防治实践课程,推动社区从“被动接受”转向“主动治理”<sup>[12]</sup>。

数字化治理以信息平台为核心,整合资源管理、问题反馈与数据公开功能。居民通过移动端实时上报违建、污染事件,系统自动分派至责任部门并跟踪处理进度;景区规划、收益分配等关

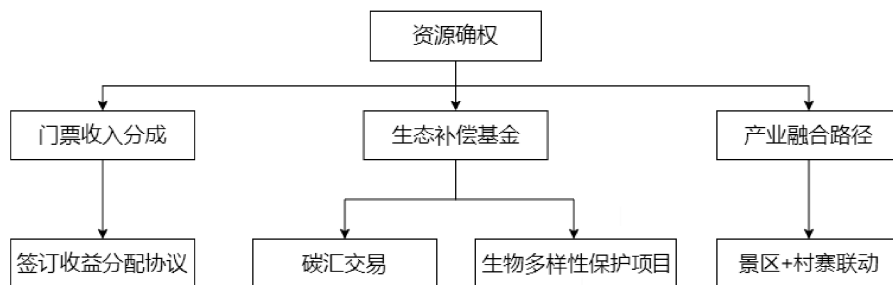


图 3 利益共享机制流程图

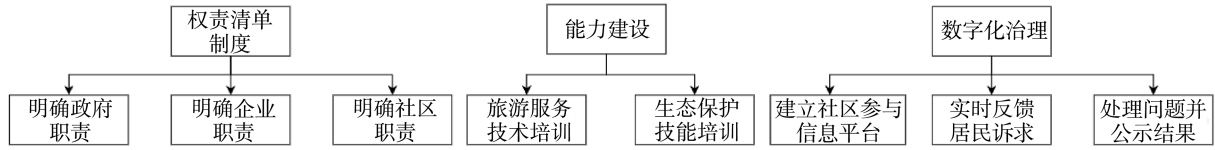


图4 治理融合机制框架图

键信息在线公示,实现治理透明化。治理融合机制框架如图4所示。

该机制通过制度约束、能力升级与技术支撑三重路径,构建“权责明晰—能力适配—数字协同”的治理体系。政府主导与企业履约形成刚性约束,社区内生动力与数字工具激活柔性参与,三方合力破解保护与发展的治理难题,为风景名胜区探索出可推广的“共治共享”实践样本。

### 3 马岭河峡谷的实践与启示

#### 3.1 创新机制的实施路径

基于国土空间规划体系框架,马岭河峡谷构建“制度嵌入—行动赋能—多维保障”的创新路径。在规划编制阶段,通过“双轨并行”模式实现社区深度参与:12个行政村成立由村民代表、非遗传承人等组成的规划工作组,运用参与式制图标注民族文化地标,确保生态红线避开文化敏感区;同时引入第三方机构对社区《产业用地需求清单》进行生态模拟,将15%弹性用地布局于交通节点与村寨交界带,形成“核心保护区—文化体验廊道—社区服务组团”空间格局。

实施阶段通过经济组织重构与行为激励激活内生动力。社区旅游合作社创新“股权众筹+专业运营”模式,村民以房屋使用权、传统技艺

入股获得“保底分红+利润提成”,32家农家乐整合为品牌联盟;生态积分制度设置基础、特色、创新三级激励,居民通过环保行为、文化服务、技术创新获取积分兑换商铺租赁权或政府补助资格,217户家庭形成环保与收益良性循环。

保障层面构建“硬法+软规”协同体系,《马岭河峡谷保护与发展条例》明确村民代表在管委会席位不低于1/3,配套6项技术标准将布依族建筑工艺等纳入规划管控;创新“三师服务机制”提供规划、法律、财务专业支持,通过驻村规划师指导文化空间营造、律师规范土地流转合同、会计师核算生态补偿,有效化解信息不对称导致的治理矛盾。

#### 3.2 实施效果评估

##### 3.2.1 定量指标分析

通过实地监测与统计分析,马岭河峡谷社区参与机制创新成效显著,具体数据如表1所示。

由表1数据可知,景区周边社区发展成效显著。人均收入增长由门票分成、生态补偿及社区产业协同贡献,其中门票分成占比40%,生态补偿与社区产业各占30%。违建投诉量下降归功于规划协同机制中的弹性用地置换与三级议事会协商。同时,生态保护满意度提升,反映出居民对“生态积分制”与治理透明化的高度认可。

表1 马岭河峡谷社区参与机制实施效果定量指标(2020—2024年)

评估指标	基准年(2020)	2023年	2024年	增长率/变化率(2020—2024)
社区居民人均年收入(元)	12500	14800	16000	+28%
违建投诉量(件/年)	35(2020—2022年均值)	18	12	-65%(对比基准期)
生态保护满意度(%)	68(2022年)	85	92	+24%

数据来源:收入数据:马岭河峡谷管委会经济年报(2020—2024);违建投诉量:景区综合执法局年度报告(2020—2024);生态满意度:2024年社区居民问卷调查(有效样本量N=500,置信度95%)。

表 2 社区居民参与机制实施效果定性反馈统计(2024 年)

反馈维度	认同比例(%)	典型描述案例
参与感增强	85	“以前规划是政府说了算,现在村里开会能提意见,宅基地置换方案还投票表决。”
生态-收益正向关联感知	78	“保护山林能换积分,开民宿优先拿补贴,绿水青山真是‘钱袋子’。”
文化传承积极性提升	65	“游客爱看我们的织锦手艺,合作社统一接订单,年轻人愿意学传统技艺了。”

数据来源:2024 年社区参与满意度调查(采用 Likert 五级量表,选项“非常认同”与“认同”合并计算)。

### 3.2.2 定性反馈分析

2024 年通过深度访谈与问卷调查(N=500),社区参与感知显著改善,具体反馈如表 2 所示。

### 3.2.3 综合成效总结

马岭河峡谷通过创新机制实现了“三升一降”的显著成效。经济方面,社区收入结构多元化,非农收入占比从 2020 年的 52%增至 2024 年的 76%。生态方面,植被覆盖率提升 8%,违建拆除后生态修复率达 100%。治理方面,三级议事会年均解决争议事项 42 件,协商成功率达 89%。同时,土地开发纠纷案件同比下降 73%,实现“零群体性事件”。这些成效表明,“规划—利益—治理”三位一体机制有效破解了保护与发展的矛盾,为同类景区提供了可操作的实践范式。

## 3.3 经验启示与推广价值

马岭河峡谷的社区参与机制创新带来了多方面的经验启示与推广价值。

(1)制度创新:构建了“规划—实施—监管”全链条参与体系。通过社区规划师制度、“三区三线”划定等,让社区在规划初期就深度参与。实施阶段以经济组织重构与行为激励激活内生动力,如社区旅游合作社的“股权众筹+专业运营”模式。保障层面构建“硬法+软规”协同体系,明确村民在管委会的席位与话语权,确保社区在各阶段都有实质性参与和决策权<sup>[13]</sup>。

(2)技术支撑:结合 GIS 空间分析和社区意愿调研。利用 GIS 等技术精准划定土地权属边

界,建立资源登记与国土空间信息平台,同时通过参与式制图等调研方式深入了解社区意愿,确保规划既符合生态要求又满足社区发展需求<sup>[14,15]</sup>。

(3)能力培育:马岭河峡谷通过“内生驱动+外部赋能”提升社区参与能力。组织层面,扶持 83%村寨成立自组织,培养“社区规划师+乡贤”群体,强化规划识读与项目决策能力;知识层面,开发“参与式规划工具箱”,依托“田埂课堂”等开展年均 4 次在地化培训,65%村民理解生态与发展空间关系;经济层面,推行“股权众筹+专业运营”的合作社模式,配套餐饮、导游等技能培训,实现农家乐户均利润提升与居民从“劳务者”到“经营者”的转型<sup>[16]</sup>。

(4)过程正义:通过技术与制度构建透明可溯的参与体系。搭建“峡谷共治”APP,整合规划公示、收益查询、问题反馈功能,线上参与率达 78%;引入第三方评估与“红黑榜”考核,2024 年社区建议采纳率提升至 65%,倒逼多元主体履责;文化参与中推行“社区主导+游客体验”模式,村民自主设计节庆活动,35 岁以下传承人占比提升至 35%,实现文化保护与主体尊严的双重强化。

(5)适应性建议:根据不同景区的资源禀赋进行机制调整。对于资源型景区,侧重产权分配,明确各方的资源所有权、使用权和收益权,保障社区在资源开发中的利益。对于文化型景区,侧重文化权益保护,将文化元素深度融入景区规划与开发,通过政策和项目支持社区文化传承与

创新,实现文化与旅游的融合发展。

#### 4 结语

本研究通过构建“规划协同—利益共享—治理融合”三维机制,在提升公众参与效能方面取得显著成效。规划协同机制通过社区规划师制度与三级议事会平台,使居民建议采纳率从不足 10% 提升至 65%,实现从“象征性出席”到“实质性协商”的参与层级跃迁;利益共享机制通过产权明晰与收益重构,推动社区经济收入增长 28%,形成保护与发展的利益共同体;治理融合机制依托数字化平台与能力建设,促成 83% 村寨成立自组织,居民生态保护满意度提升 24%。然而,研究仍存在参与效能分异现象,如老年群体与妇女的数字参与率低于均值 35%,传统知识转化率不足 42%,反映出参与主体的能力鸿沟与文化资本转化短板。未来研究需深化参与效能的差异化提升路径,探索代际知识传递机制与性别敏感型参与工具,同时加强生态价值核算与文化资本评估的技术集成,以推动公众参与从“效能提升”向“效能公平”的更高维度演进。

#### 参考文献(References):

[1] 许大为, 宁钰杭, 陈鹏. 基于文献计量分析的国土空间景观格局与生态风险交叉研究分析[J]. 黑龙江国土资源, 2024, 22(01): 30-37.

[2] 何正斌. 国土空间规划体系下乡村建设用地控制性详细规划研究[J]. 智能建筑与智慧城市, 2025, 32(02): 67-69.

[3] 周俊宇. 国土空间规划背景下建构村庄规划体系的思考[J]. 黑龙江粮食, 2025, 36(01): 114-116.

[4] 刘颖慧. 乡村社区参与旅游发展困境及改善策略研究——以峨眉山风景名胜区为例[J]. 小城镇建设, 2020, 38(04): 62-71.

[5] 方晓倩, 曹宇, 程诺, 等. 土地利用功能性冲突内涵解析、理论基础与研究框架[J]. 农业工程学报, 2025, 41(06): 1-8.

[6] Arnstein S R. A ladder of citizen participation [J].

Journal of the American Institute of planners, 1969, 35 (04): 216-224.

[7] Ansell C, Gash A. Collaborative governance in theory and practice [J]. Journal of public administration research and theory, 2008, 18(04): 543-571.

[8] Freire P. The adult literacy process as cultural action for freedom [J]. Harvard educational review, 1970, 40 (02): 205-225.

[9] 夏斐, 方文华. 乡村振兴背景下的城乡规划协同机制探讨[J]. 山西建筑, 2025, 51(04): 33-35+75.

[10] 徐玉书, 刘传磊. 空间正义视角下乡村运营的利益共享机制[J]. 河北农业大学学报(社会科学版), 2024, 26(06): 70-82.

[11] 姚尚建. 城市治理的空间耦合——基于新城建设与乡村振兴的联动分析[J]. 学术界, 2025, 40 (01): 32-40.

[12] 陈思颖, 陈升. “三治融合”乡村治理体系运行实践与内在逻辑——基于行动者网络理论视角[J]. 湖南农业大学学报(社会科学版), 2025, 26 (02): 31-39.

[13] 程坤, 黄辉祥. 全过程人民民主与“三治融合”治理体系的相互作用机制[J]. 湖北行政学院学报, 2025, 40(01): 34-40.

[14] 田聪, 苏晶文, 倪化勇, 等. 城市地下空间资源评价进展与展望[J]. 华东地质, 2021, 42(02): 147-156.

[15] 朱红兵, 陈国光, 赵东东, 等. 微动探测技术在地层结构研究中的应用——以福州滨海新城核心区为例[J]. 华东地质, 2022, 43(03): 297-305.

[16] 吴思颖. 公共治理视域下产教融合机制创新研究[J]. 苏州市职业大学学报, 2024, 35(04): 39-44.

#### 作者简介:

第一作者/通讯作者: 姚忠, 1978 年生, 男, 贵州兴义人, 贵州省兴义市马岭河峡谷风景名胜区管理处, 工程师, 主要研究方向为国土空间规划。Email: 610832600@qq.com

## Study on Strategies for Enhancing the Efficiency of Community Participation in Scenic Spots under Territorial Spatial Planning System

YAO Zhong

(Ma-Ling River Canyon Scenic Area Administration, Xingyi City, Guizhou Province, Xingyi 562499, China)

**Abstract:** Under territorial spatial planning system, the governance for scenic spots and historical sites generally are faced by the problem of “weak participation–low efficiency”. This article takes the Maling River Canyon as an example to analyze its challenges, such as weak community participation, unbalanced benefit distribution and intensified ecological and development contradictions, and further points out that the essence is the systematic lack of public participation effectiveness. Based on the theoretical framework of “rights-value-responsibility”, three major mechanisms are constructed: planning coordination, benefit sharing and governance integration, which promote the decentralization of planning rights, the realization path of ecological product value innovation, and cultivation of internal driving force of the community. The practice of Maling River Canyon shows that the residents’ income has increased by 28%, the number of complaints about illegal construction has decreased by 65%, and the satisfaction for ecological protection has improved by 24%. This research provides a new perspective and path to solve the issue of governance efficiency in scenic spots with the attention for the fairness of participation efficiency improvement in the future.

**Key words:** territorial spatial planning; scenic spots; community participation; mechanism innovation