

FENGJING MINGSHENG XIANGMU
PINGJIA FANGFA

风景名胜项目评价方法

住房和城乡建设部标准定额研究所 编



中国计划出版社

风景名胜项目评价方法

李明哲 主 编
何继志 刘永明 副主编

中国计划出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

风景名胜项目评价方法/住房和城乡建设部标准定额研究所编. —北京: 中国计划出版社, 2010. 4

ISBN 978 - 7 - 80242 - 491 - 3

I. ①风… II. ①住… III. ①风景区 - 项目评价 - 研究 - 中国②名胜古迹区 - 项目评价 - 研究 - 中国 IV. ①F592. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 034100 号

风景名胜项目评价方法

住房和城乡建设部标准定额研究所 编

☆

中国计划出版社出版

(地址: 北京市西城区木樨地北里甲 11 号国宏大厦 C 座 4 层)

(邮政编码: 100038 电话: 63906433 63906381)

新华书店北京发行所发行

世界知识印刷厂印刷

787 × 1092 毫米 1/16 12.5 印张 309 千字

2010 年 4 月第 1 版 2010 年 4 月第 1 次印刷

印数 1—6000 册

☆

ISBN 978 - 7 - 80242 - 491 - 3

定价: 32.00 元

前言

改革开放三十年来,我国经济社会发展取得了卓越的成就,人民生活水平 and 生活质量有了明显提高,消费需求也发生了显著的变化,到风景名胜地旅游休憩已经成为人们的基本生活需求。为满足群众日益增长的需要,全国各地方兴未艾地进行投资建设,将风景名胜资源开发成为游览景区。

然而,近几年各地不同程度地存在风景名胜资源区的过度开发、无序开发行为或一些不文明、不利于可持续发展也是不合法的开发利用方式,蚕食自然遗产和文化遗产,使稀有的资源遭到破坏,景观、生态和文化流失损毁现象日趋严重,破坏了风景名胜区的形象和发展,对一些资源造成了不可挽回的损失。因此,保护与合理利用不可再生的风景名胜资源是我们这一代人在发展中必须解决的任务,也是落实科学发展观的具体实践。

为贯彻投资体制改革的精神,落实投资体制改革相关配套文件的要求,住房和城乡建设部标准定额研究所安排了《风景名胜项目评价方法》的研究工作,组织专家根据风景名胜项目的特点,本着“资源保护优先,开发服从保护”的原则,参考与借鉴国外的相关经验,总结我国在风景名胜开发与管理的经验与教训,为风景名胜区开发项目的前期工作提出一套切实可行的评价方法,并通过规范评价方法与内容,为风景名胜项目投资决策科学化提供依据。

本书所称风景名胜项目,是指以风景名胜资源保护、开发与利用为目标开展的一组任务或活动。风景名胜项目包括已设立风景名胜区内开发建设的项目(含新建和改、扩建),以及未设立风景名胜区而客观存在的风景名胜项目。风景名胜项目的范围不同于通常意义下的风景名胜规划,规划是“为了完成承担的职责,机构编制并提出的旨在实现重大、广泛、长远目标或政策需要而计划组织的一系列活动(包括项目)与资源配置。规划通常不仅提出要实现的宏观目标与配套条件,而且要提出要具体实施的项目,解决项目间相互协调与配合的问题,提出克服制约因素纲略”。狭义的风景名胜项目仅指在风景名胜区内进行工程施工的建设项目。

《风景名胜项目评价方法》的技术路线是通过大量的现场及文献调查(各类调查资料都将作为评价的基准),在确定相关评价指标的基础上,发现未开发风景名胜资源的价值,明确资源保护与开发的最终目标,同时对开发活动可能造成的方方面面影响进行充分的估计,为投资决策提供充分的信息,以

便优化投资方案,保证风景名胜资源合理开发、永续利用。主要章节的结构大体一致,都是按现状调查、确定指标及评级标准、评估影响、提出防范措施的顺序来编排。

《风景名胜项目评价方法》共分8章,各章的要点如下:

第1章“导论”,根据《风景名胜区条例》的总体要求,按照风景名胜规划实现的宏观目标与配套条件,明确界定了风景名胜资源、风景名胜项目、风景名胜区的区别与联系、风景名胜区的基本功能、评价方法的适用范围(前期评估、中期监测和后评价)、风景名胜项目的分类(自然景观与人文景观、开发与保护)、各类项目的评价重点、评价的基本原则。

第2章“风景名胜资源调查与价值评价”,风景名胜项目与一般的经营性项目有显著的区别:一般经营性项目的经济评价工作本质上是评估项目的财务价值与经济价值;风景名胜是景观,本身有资源资产的性质,这些资产是当代与后代共有,其中有些资产是全人类共有的资产,然而这些资产的价值往往不能通过市场来体现,不一定能用货币表示,因此必须用多种方式对其景观资源价值进行评估。本章确定风景名胜资源价值主要包括观赏价值、自然生态价值、科学研究价值、历史价值、社会文化价值等五个方面。

第3章“自然景观影响评价”,自然景观影响评价是在景观现状调查的基础上,识别项目开发可能对原有自然景观产生影响因素,估计并预测项目开发对自然景观的影响程度、效果和性质,依据相应的指标体系,确定影响等级,并初步提出规避或缓解不利影响的措施或建议,为景观保护与开发的规划和投资决策提供依据。

第4章“人文影响评价”,人文影响评价主要涉及项目规划或建设对文化方面的影响,目的是保护人类文化的多样性,发挥文化的应有功能和现代价值。本章明确了文化影响评价的内容(民族、地域、历史,物质、非物质)、范围、出发点(保护原生态文化、保护多元文化、尊重民族风俗习惯、提倡优秀文化)、适用的方法、工作步骤、确定影响等级、提出规避或缓解不利影响的措施或建议。

第5章“生态影响评价”,生态影响评价是分析、预测、评价风景名胜开发建设活动对生态系统及其组分的影响,并提出减少与改善影响的策略和措施的过程。本章内容主要包括确定生态影响评价的基本原则,评价工作的等级与范围,评价期限、步骤,详细阐述了生态资源现状的特定调查内容、评价内容、评价方法,生态影响的预测与评价方法,生态保护与恢复的基本要求和措施等方面。

第6章“社会评价”,风景名胜项目社会评价的目的是分析项目活动对项目所在区域的社会影响,关注项目的社会效应,树立“以人为本”的理念,

推进项目涉及地区和谐发展。本章包括社会评价的基本原则、主要内容、评价类型、评价步骤、调查内容、调查方案和分析总结,规定了社会评价要着重对项目的社会影响、项目与项目区的互适性、项目的社会风险和项目的社会可持续性进行分析。

第7章“经济评价”,根据《建设项目经济评价方法与参数》(第三版)的基本原理和《风景名胜条例》规定的“收支两条线”原则,识别了风景名胜项目的财务费用与财务收入包括的范围,并根据收入与支出主体分离的实际情况,提出利用实际价格与预期财务价格测算项目补贴收入的方法;按照环境经济学的原理,介绍若干实用的方法将项目对环境的经济影响定量化与货币化,通过计算项目的“总经济价值”,将一般的“社会费用效益分析”过渡到“扩展的费用效益分析”,推广本章介绍的旅行费用法,为风景名胜区作经济价值评估,可以有助于国家风景名胜主管部门通过经济手段加强对景区保护和开发的管理。

第8章“风险评价”,根据《建设项目经济评价方法与参数》(第三版)中的有关原理,着重识别了风景名胜项目可能面临的经济、社会和生态环境风险因素,并规定相应的处理方法。

本书第2、3、5、6、7章分别给出了简约的或详细的案例,供读者阅读时参考。

本书由李明哲主编,何继志、刘永明副主编。各章的执笔人依次为:第1章何继志,第2、3章何永彬,第4章赵世林,第5章刘永明,第6章王筱春、马仁锋、马俊杰,第7章李明哲;第8章张猛、王筱春,全书由李明哲总纂。

本书从立项到成稿历时约三年,期间几易其稿,并多次、多方位地征求专家、学者和实际工作者的意见,成稿反映出作者对风景名胜项目评价方法的理解与认识。值本书出版之际,谨对本书写作过程中给予支持和帮助、提出修改意见的单位和个人表示诚挚的谢意,同时也希望本书能对推动我国风景名胜项目科学投资决策作出微薄的贡献。

编者

2009年12月

目 录

1 导论	(1)
1.1 风景名胜项目评价方法研究的背景和目的	(1)
1.2 风景名胜、风景名胜资源及风景名胜区的涵义和基本特征	(3)
1.3 风景名胜项目的定义、性质及特点	(7)
1.4 风景名胜项目评价的内容	(11)
1.5 风景名胜项目评价方法适用的范围	(12)
1.6 如何评价风景名胜项目	(12)
2 风景名胜资源调查与价值评价	(15)
2.1 风景名胜资源价值	(15)
2.2 风景名胜资源价值构成	(16)
2.3 风景名胜资源现状调查	(17)
2.4 风景名胜资源评价指标	(26)
2.5 风景名胜资源价值评价方法	(27)
2.6 风景名胜资源评价结论	(30)
2.7 旅游开发战略与风景名胜资源价值评价的关系	(30)
风景名胜资源价值评价案例	(31)
3 自然景观影响评价	(37)
3.1 自然景观影响评价	(37)
3.2 自然景观影响评价的作用和适用范围	(38)
3.3 自然景观影响评价内容	(38)
3.4 自然景观现状调查	(38)
3.5 自然景观影响评价指标	(40)
3.6 自然景观影响评价方法	(41)
3.7 自然景观影响等级划分	(42)
3.8 自然景观影响评价结论	(43)
3.9 旅游开发战略与风景名胜自然景观影响评价	(43)
风景名胜项目自然景观影响评价案例	(43)
4 人文影响评价	(47)
4.1 文化与人文影响评价	(47)
4.2 文化的分类	(48)
4.3 人文影响评价的范围	(53)

4.4	进行人文评价的立足点	(54)
4.5	人文影响评价的方法	(59)
4.6	人文影响评价的步骤	(62)
4.7	人文现状调查	(63)
4.8	人文影响评价结论	(63)
5	生态影响评价	(70)
5.1	导论	(70)
5.2	生态影响评价工作等级与范围	(73)
5.3	生态资源现状调查	(75)
5.4	生态资源现状评价	(77)
5.5	生态影响预测与评价方法	(77)
5.6	生态保护措施	(79)
5.7	生态影响监测	(80)
5.8	生态影响评价技术工作程序与评价报告主要内容	(81)
附录 A	生态资源现状评价方法	(83)
附录 B	生态影响评价方法	(85)
附录 C	《环境影响评价技术导则 非污染生态影响》HJ/T 19—1997 推荐的 评价方法	(88)
附录 D	生态影响专项评价方法	(92)
	风景名胜项目生态影响评价案例	(98)
6	社会评价	(118)
6.1	社会评价目的和意义	(118)
6.2	风景名胜项目社会评价	(119)
	风景名胜项目社会评价案例	(130)
7	经济评价	(150)
7.1	风景名胜项目经济评价的依据	(150)
7.2	风景名胜项目需求分析	(150)
7.3	风景名胜项目计算期	(151)
7.4	风景名胜项目经济评价中使用的价格	(151)
7.5	风景名胜项目财务分析	(152)
7.6	费用效益分析	(159)
7.7	风景名胜项目的费用效果分析	(164)
7.8	风景名胜项目的敏感性分析	(164)
7.9	风景名胜项目利益相关者的经济分析	(165)
	风景名胜项目经济评价案例	(165)
8	风险评价	(183)

8.1	风景名胜项目风险和风险评价	(183)
8.2	风险识别	(184)
8.3	风险估计	(187)
8.4	风险评价	(189)
8.5	风险管理	(189)
8.6	风景名胜项目风险评价的特殊要求	(190)

1 导 论

1.1 风景名胜项目评价方法研究的背景和目的

1.1.1 研究背景

(1) 风景名胜资源具有独特性、唯一性和垄断性,开发利用的收益非常高,是发展旅游业的宝贵资源。旅游业既是对外开放的铺路石,又是一条发展地方经济的捷径。旅游业发展的同时也促进了投资,拉动了内需,在西部地区一些地方发展旅游业还是脱贫致富的主要途径之一。从世界范围看,凡是人均纯收入达到 1000 美元的国家,温饱的问题已经解决,整个社会进入小康阶段,人们已经不愁温饱问题,有了闲暇的时间和闲钱,普通民众追求的目标、生活方式、消费对象、兴趣范围都发生了很大变化,旅游业成为社会发展的内在动力。

目前,我国正处在大部分商品供过于求,唯独旅游资源却供不应求这样一个时期。近几年各地不同程度地存在风景名胜资源区的过度开发、无序开发行为或一些不文明、不利于可持续发展也是不合法的开发利用方式,如“长官意志”式的开发,“崇洋媚外”式的开发,“一哄而上”式的开发,“急功近利”式的开发,“盲目错位”式的开发,“杀鸡取卵、竭泽而渔”式的开发。这样的风景名胜资源开发致使一些地方管理失控,在景区内大兴土木,搞城市化、商业化、人工化,蚕食自然遗产和文化遗产,使稀有的资源遭到破坏,景观、生态和文化流失损毁现象日趋严重;一些地方将景区变成能源和原材料基地,实施超强度开发,风景名胜资源遭到毁灭性破坏的状况让人触目惊心;有些景区内增设大量现代人文景观、制假造假,大搞不协调的城市建设,破坏了景观的真实性,大大贬低了风景名胜资源的价值;由于超环境容量的旅游客流,造成景区景观和植被严重受损,使本来脆弱的风光名胜资源遭受破坏的几率大大增加。

上述问题说明,很多地方仍然没有摆正保护与利用的关系,导致无序开发风景名胜资源的现象屡禁不止,风景名胜资源被破坏的问题日趋严重,风景名胜资源的保护工作面临严峻挑战。

面对旅游业发展热潮,在旅游热和城镇化两大浪潮的夹击下,在自然和社会发展规律面前,如何将风景名胜资源开发带来的负面影响减少到最低限度,保证旅游业发展的持续性,把经济和社会的发展建立在一个稳定的增长平台上是我们关注的问题。这要求我们以科学发展观为指导,规范风景名胜资源的开发和利用,处理好风景名胜资源的保护、开发与利用这一对矛盾。

(2) 2006 年 12 月 1 日施行的我国《风景名胜区条例》将风景名胜区定义为:“可进行游览或者进行科学、文化活动的区域”。在保护资源的基础上,把风景名胜资源转化为风景名胜区旅游产品(包括未设立风景名胜区而客观存在、具有保存价值的风景名胜资源,即有待开发和利用的自然景观和人文景观),进行旅游开发,带动当地经济的可持续

发展,实现风景名胜资源保护、开发与利用兼顾的目标,必须实施风景名胜项目规划与建设。

(3) 风景名胜项目评价是项目建设前期决策的一项重要内容,是项目正确决策的重要手段之一。贯彻《风景名胜区条例》及风景名胜资源保护与开发兼顾的方针,研究制定风景名胜项目评价方法,能正确评价风景名胜资源价值,发掘利用风景名胜资源优势,规范风景名胜区项目开发建设行为,促进风景名胜资源的合理开发和永续利用,充分发挥风景名胜区的功能和作用,实现风景名胜项目所在地区经济和社会可持续发展。

1.1.2 研究的目 的

(1) 为适应我国风景名胜项目科学决策的需要,在吸取、借鉴国内外风景名胜项目评价经验和最新研究成果的基础上,结合风景名胜项目特点,按照我国风景名胜区建设管理的要求,研究制定适合中国国情的评价方法,目的是规范风景名胜项目评价工作,保证风景名胜项目评价质量,将风景名胜资源保护、开发、利用的相关政策纳入评价方法,提高风景名胜项目决策科学化水平。

随着我国改革开放政策的进一步实施和经济体制改革的不断深化,风景名胜区基础设施总量和管理水平越来越高,改善生态环境的功能越来越明显,旅游接待服务能力越来越大,对地方经济的拉动作用越来越强,已经成为各地国民经济和社会发展的主要载体,这就需要对风景名胜项目的开发建设进行科学决策,提高决策水平。科学的评价方法是项目评价的基础。

(2) 按照构建社会主义和谐社会的总体要求,以科学发展观统揽风景名胜工作全局,通过评价方法的研究,增强项目外部控制约束和内部自律机制,提高人们对风景名胜项目重要性的认识,正确处理保护与开发、资源利用与经济发展的关系,促进生态保护和资源的合理利用,推动风景名胜事业的持续健康发展。

本书依据国家相关法律法规,通过定量或定性评价指标,对风景名胜资源价值、自然景观影响、人文影响、生态影响、社会影响、经济和风险进行评估、评价和分析,提出对项目开发合理的控制指标,有利于增强规划和投资管理及相关管理部门对项目的控制约束,增强投资者或项目所在地利益相关部门的自律机制。

对于风景名胜项目,有关项目的性质、建设的必要性、项目工程建设方案、效益和费用、方案比选等内容,应在项目可行性研究报告或项目咨询报告中参照一般项目进行系统全面分析,但其内容不在本书的研究范围之内。

(3) 在新的历史条件下,切实加强风景名胜资源、生态、民族与历史文化保护,实现人与自然和谐发展,是一项重要而紧迫的任务。在当前我国城镇化和社会主义新农村建设进程中,做好各地自然文化遗产的保护与利用工作,保护好国家及世界自然文化遗产,对各级政府落实科学发展观、构建和谐社会、建设资源节约型和环境友好型社会具有重要意义。

风景名胜区是一种特殊的区域,风景名胜区的保护和利用对于促进地方经济社会的发展具有不可替代的作用,它与周边的城市、乡村、郊区的发展都有密切的关系,因此,统筹区域协调发展对做好各地自然文化遗产的保护与利用工作,促进我国城镇化和社会主义新农村建设尤为重要。

(4) 在我国社会主义市场经济快速发展的环境下,按照深化投资体制改革、加快工程咨询业改革的要求,在风景名胜项目开发建设中倡导经济发展与生态保护和文化遗产保护共赢、可持续发展理念,使风景名胜资源的保护和开发利用水平得到整体提高,为我国经济建设作出更大的贡献。

1.2 风景名胜、风景名胜资源及风景名胜区的涵义和基本特征

1.2.1 风景名胜及风景名胜资源

(1) 风景名胜是具有一定的形态和结构,能使人产生娱乐和审美体验情绪、获得身心放松和愉悦,满足人们高层次精神需求,同时获得相关的自然与文化知识的实形自然景观和人文景观,是公众参加旅游活动、得到心身愉悦的资源;它荟萃了自然之美和人文之胜,具有高度的观赏性和长久的增值性。

(2) 风景名胜资源是具有观赏、文化或者科学价值的自然景观或人文景观。“是指能引起审美与欣赏活动,可以作为风景游览对象和风景开发利用的事物与因素的总称,是构成风景环境的基本要素,是风景区产生环境效益、社会效益、经济效益的物质基础。”

风景名胜资源是大自然和前人留下的珍贵的、不可再生的自然与文化遗产,是全人类共同拥有的公共资源,具有独特性、脆弱性、不可替代性、稀有性、公共性和综合性;同时,风景名胜资源又是一种需要保护,可以开发利用的资源,是旅游事业发展的重要基础。

风景名胜资源是国家最珍贵的资源。现在全国已有 677 个风景名胜区,总面积占国土面积的 1% 以上,其中国家重点风景名胜区 177 个,省级风景名胜区 500 个,是国家形象中最精彩的组成部分。

(3) 风景名胜资源是独特的、不可替代的景观资源,是通过几亿年大自然鬼斧神工所形成的自然遗产和几十代人形成的文化遗产,而且是世代不断增值的遗产,是全民所有的不可再生的自然与文化资源。资源保护与开发利用具有同样重要的意义,应按可持续发展的原则走永续利用的道路。风景名胜资源包含了科学、文化、历史、生态等方面价值极高的资源,这些资源应该纳入相关的保护法律及资源保护体系之中,其保护的意义不仅只是为了观赏,而是更广泛的长期价值。

风景名胜资源保护的意义就是为了永久利用资源,开展观赏与旅游。因此,应该通过法律、法规对风景名胜资源加大管理力度,按照国家关于不可再生资源的开发与保护的有关法律、法规,纳入国家资源管理系统。

1.2.2 风景名胜区

1. 风景名胜区的定义

风景名胜区是指“风景资源集中、环境优美、具有一定规模和游览条件,可供人们游览欣赏、休憩娱乐或进行科学文化活动的地域,也称风景区”。是“可进行游览或者进行科学、文化活动的区域”。

风景名胜区是对社会民众开放、观赏和旅游的区域,其科学研究涉及的范围有:植物、动物、林业、地质、地理、环境、生态、建筑、历史、美学、经济、规划等多门学科,其涉及的部门有林业、农业、文物、宗教、园林、商业、旅游等部门,它是一个牵涉面广、综合性强的系统综合体。

风景名胜区是一种特殊的区域,具有旅游开发、文化、社会和科学价值,自然景观、人文景观比较集中,环境优美,可供人们游览或者进行科学、文化活动,其自然景观和人文景观是风景名胜项目的核心价值要素。除旅游功能外,风景名胜区还兼有遗产保护、生态载体、科教场所、历史和自然风貌遗迹等功能。它不同于城市公园,又有别于自然保护区,更不是游乐中心。它可能坐落在城市之中,又可能置身于崇山峻岭之间、江湖河海水体及其之滨,也可能隐蔽在地下、溶洞或原始森林或沟、谷、溪、瀑之旁。总之,以其特有的风景空间环境吸引人们去旅游、休憩,以增进健康,增长知识,陶冶情操,孕育创作,提高文化素质和艺术欣赏能力。

我国风景名胜区的构成要具备如下四个要素:

(1) 具有独特的自然景观和优美的自然环境。就山而论,如泰山之雄、华山之险、嵩山之峻、黄山之雅、雁荡之奇、庐山之美、峨眉之秀、青城之幽、千山之丽、石林之怪,各具特色,彼此争绝,交相辉映,闻名于世;凭湖而言,西湖之美、天池之幽、星湖之秀、太湖之旷,从岳阳楼望洞庭、在鼋头渚眺太湖,由大孤山瞻鄱阳、攀龙门瞰滇池,无不各具特色,引人入胜,流连忘返。

(2) 具有珍贵的历史文化遗迹。人文景观是历史上有着热爱自然山川的中国人民对祖国优美的自然环境千百年来进行开发的结果,如岷江的都江堰,承德的避暑山庄,九华、峨眉、五台、普陀四大佛山寺庙,武当、青城、齐云、崂山四大道观名山,以及由民族文化风情组成的西双版纳傣族竹楼等。

(3) 在法制上,经过有权威的多学科专家进行的资源价值调查评定,提出定级建议,由相应的人民政府审定为风景名胜区。由有资格的专业部门经论证编制总体规划,经专家评议、相应的人民政府审定批准,使风景名胜区具有明确的性质,确定的地域范围,合适的规模和舒适的旅游交通、接待服务条件。

(4) 在行政上,有一套健全的风景名胜区的管理机构和规章制度,配备一定素质的管理干部,以实施规划和经常性的保护、建设及管理工作。

一般来说,中国风景名胜区必须具备上述美学、历史文化、法制和行政四个方面的条件。在中国的实际情况下,历史上人为建造起来的历史名胜,要么巧于借自然条件,相映生辉;要么依托优美的自然环境,形成适宜的游览氛围,如八达岭—十三陵、洛阳的龙门等,概莫能外。而名山大川,美丽的自然风景在漫长的历史岁月中,又无不经过人们的开发、欣赏,施以人文的影响,如贵州的黄果树、龙宫和路南的石林等自然风景区都是如此。所以中国的风景名胜区大都是自然和人文景观共辉,只是特点不同,各有侧重而已。

2. 我国风景名胜区类型的划分

风景区按其所在地理环境的位置,地貌特征,地域分布形态的完整或零散程度,在我国可划分为如下七种类型:

(1) 城市型独立块形风景区。它位于城市市区或行车半小时左右即可到达的近郊,是城市总体规划中不可缺少的一个独立的、以风景区内游览道路联系成整体的绿地或文物

占地。按其地貌可分为:

①山岳型:泰安市的泰山、峨眉山市的峨眉山、泉州市的清源山、鞍山市的千山、登封县的嵩山、天水市的麦积山、浑源县的恒山等。

②湖泊型:杭州市的西湖、武汉市的东湖、大理市的洱海、吉林市的松花湖等。

③山湖型:南京市的钟山—玄武湖、昆明市的西山滇池。

④海滨型:兴城的海滨、辽宁的金石滩、大连的海滨风景区。

⑤湖岛型:岳阳市的洞庭湖—岳阳楼风景区(湖中有君山岛景区)。

⑥瀑布型:贵州省镇宁县的黄果树。

⑦石林型:路南县的路南石林。

⑧地下溶洞和地下水系型:织金县的织金洞、安顺市的龙宫。

(2)城市型二元体风景区。是指位于城市市区或行车半小时左右即可到达的近郊,在城市总体规划图中以城市公共通道或公路连接的两块绿地或文物占地的风景区。按其地貌可分为:

①山湖型:肇庆市的鼎湖山—星湖风景区、扬州市的蜀岗—瘦西湖风景区。

②山岳型:洛阳市的龙门风景区,其钟山石窟景区与香山、白园景区之间被伊河分割,又以伊河上的公路大桥相联系。

③山岳、海岛型:厦门市的万石山—鼓浪屿风景区的两景区之间隔海相望,以渡轮公交相联系。

④山川型:都江堰市的都江堰—青城山风景区的两景区之间相距18km,公路联系。

⑤文物景观型:北京市的八达岭长城—十三陵景区以公路联系。

⑥海滨文物型:秦皇岛市的北戴河海滨景区与山海关景区之间以铁路和公交相联系。

(3)城市型多元体风景区。是指位于城市市区或行车半小时左右即可到达的近郊,在城市总体规划图中有三块以上散落而以城市公共交通、公路联系的绿地或文物占地的风景区。按地貌可分为:

①山岳文物型:临潼市的骊山风景区是由骊山自然风景园林以及唐·华清宫苑游览区、秦始皇陵、秦俑馆、姜寨原始村落遗址及鸿门宴等零散的景区、景点,以城市交通道路连接起来的风景区。

②海滨型:大连海滨风景区是由老虎滩星海公园、旅顺口白玉山等多处景点沿海滨公路连接在一起的风景区;又如三亚市海滨风景区是由天涯海角、鹿回头、大东海、亚龙湾等多处景区由城市交通道路串连成的一个风景区。

(4)郊野型独立块形风景区。是指远离城市,远郊区以外独立完整地域的风景区,因地貌差异分为:

①山岳型:如黄山、衡山、五台山、崂山、九华山、雁荡山、大洪山、鸡公山等风景区。

②湖泊型:如镜泊湖、红枫湖等风景区。

③山岳池泊型:如天山天池、五大连池等。

④海岛型:普陀风景区。

⑤文物型:宁夏西夏王陵。

(5) 郊野型二元体风景区。是指远离城市,远郊区以外的两块完整地域,它们之间以国家公路或水运方式连接起来的风景区。

①山沟溪瀑型:九寨沟—黄龙寺风景区,九寨沟位于南坪县,远离县城49km;黄龙寺位于松潘县,距县城56km;两景区之间相距128km,之间以公路联系。

②山岳海岛型:太姥山风景区由海滨的太姥山和海中的嵵山岛等组成。

(6) 城市、郊野混合型多元体风景区。是指由若干个景区组成的风景区,其中有些景区、景组、景点位于城市市区或行车半小时即可抵达的近郊,有些景区、景组、景点位于远离城市,远郊区以外的各个单独地段;它们之间以城市交通道路、公路、水路连接成统一的风景区。

①山岳、文物型:庐山风景区,它有山上牯岭景区、山南景区、九江市区的甘棠湖烟水亭、能仁寺锁江楼宝塔等景点;湖口县远郊龙宫洞,石钟山、鞋山景点;九江县狮子洞,岳母坟、东林寺沙河景区三个部分由公路、水路连接成为城市郊野混合型多元体风景区。

②人文景观型:承德避暑山庄—外八庙风景区,它是由位于承德市区内的避暑山庄,城郊6个寺庙景点,近郊的磬锤峰,城南70km之外的金山岭长城和城北80km之外的木兰围场5个部分,以市内交通道路和公路连接成一个风景区。

③湖滨、岛型:太湖风景区,由无锡市近郊的梅园、蠡园、鼋头渚,三山岛,宜兴市内的太平天国辅王府、徐悲鸿纪念馆等景点,远郊的牟尼洞、灵谷洞景区、东坡书院、横山水库景区,吴县在太湖边的香雪海,洞庭西山岛,洞庭东山半岛,以公路、水路连接成统一的风景区。

④民俗风光型:西双版纳风景区是由景洪市曼听公园(热带作物研究所)、曼飞龙白塔、勐罕橄榄坝的缅寺、勐仑植物园吊桥、大勐龙白塔,南糯山的茶王树、勐遮的八角亭及民俗傣族泼水节、芦龙舟竞渡表演景点等,以公路连接成统一的风景区。

(7) 带形风景区。是指位于沿江、沿海的一两个或几个城市、岛屿上的景区、景组、景点,以水上游览船或城市交通道路及公路上的游览车载送游客,旅游线路形成带状的风景区。

①沿江泛舟观光型:桂林市漓江风景区,乘游览船从桂林市驶往阳朔,边行边看两岸的景观。

②沿江泛舟观光及登岸浏览型:长江三峡风景区,乘游览船顺江而下,沿途观光并登岸丰都鬼城、忠县石宝寨张飞庙、奉节白帝城,并观赏瞿塘峡、巫峡、西陵峡的三峡风光,游览宜昌市的三游洞。新安江—千岛湖—富春江风景亦属此列。

③列岛型:浙江省嵊泗列岛风景区。

④海滨景点行车停靠浏览型:三亚市海滨风景区,大连海滨风景区。

⑤沿海景区车船联运停靠浏览型:山东省胶东海滨风景区:威海市的刘公岛、环翠山庄—烟台山—小蓬莱—蓬莱阁—长岛月亮湾—庙岛。

归结起来,风景区按其所在的地理环境位置,可分为城市型和郊野型(非城市型)两大类型。

按其地貌特征可分为山岳型、湖泊型、海滨型、湖岛型、石林型、瀑布型、地下溶洞和地下水系型、山川型、山湖型、山沟溪瀑型、山顶池泊型、湖岛型、山岳海岛型、列岛

型、文物景观型等。

按其地域分布形态及其完整、零散程度可分为独立块形、二元体、多元体、带形等。

由于风景区上述类型的不同及其天然组合上的差异,也就给风景区内旅游设施的规模、类型、规划方式和规划设计原则带来了不同。

城市型风景区与郊野型风景区在旅游设施规划布置方面的主要区别在于:

第一,城市型风景区的旅游服务大本营都可以依托于该城市现有的旅游设施服务中心。

第二,城市型风景区内设置的旅游设施项目,定额指标,特别是在市区的景区内应与郊野型风景区有所(减少和降低)区别。

第三,城市型风景区与风景区城市化是两回事。与郊野型风景区相比较,风景区的地理环境位置限定在城市市区或行车半小时可抵达的地域范围,称“城市型”风景区。而风景区内的旅游设施盲目膨胀,或占据重要的人文景观、自然景观的用地,或毗邻这些用地营造破坏性建设的建筑物,严重地影响游客对景观的欣赏;或造成山石、植被的破坏和水体、空气、环境的污染,致使风景区内部的一级旅游中心无限地扩张,有成为小城镇的倾向,称为“风景区城市化”。这是应该也必须加以防止的。

3. 风景名胜资源的保护、开发和利用原则

《风景名胜区条例》是风景名胜项目评价的基本依据和指导。风景名胜资源的保护、开发和利用原则主要包括:

(1) 要正确处理好保护和开发的关系。风景名胜区是我国乃至全人类珍贵的、不可再生的自然和文化遗产资源。为了加强对风景名胜资源的有效管理,保护和合理利用资源,处理好各方面的关系,《风景名胜区条例》明确提出“科学规划、统一管理、严格保护、永续利用”的基本原则。要始终做到资源保护优先、开发服从保护的要求,在当前城市化进程加快、旅游经济迅速发展的时代背景下,必须克服只顾短期和局部利益、忽视长远和全局利益的错误倾向,防止风景名胜区开发利用过程中急功近利、过度开发的错误行为,认真解决景区过度城市化、人工化、商业化的严重倾向,统筹兼顾资源保护和开发利用的关系。

(2) 要加强风景名胜区规划管理。在风景名胜区内进行各项建设活动,要满足资源承载能力和合理环境容量的要求,并要注意与景观环境相协调,严禁各类破坏景观、污染环境、妨碍资源可持续利用的开发建设行为。

(3) 要加强风景名胜区资源利用、开发经营活动的管理。在严格保护好资源的前提下,应当重视对资源的合理开发和利用,以使风景名胜区在发展区域旅游经济、提高公众的资源与环境意识,满足城乡居民的文化需求以及精神文明建设等方面发挥应有的作用。要创造条件,广开保护建设资金的渠道,鼓励多种投资参与风景名胜区的资源环境保护以及服务经营设施的建设,加快景区基础设施建设步伐。

1.3 风景名胜项目的定义、性质及特点

1. 风景名胜项目的由来

风景名胜区拥有风景名胜资源,但不等于风景名胜区已经具备为公众提供服务的功

能,必须面向市场进行开发建设和经营运作,即在保护资源的基础上,最大限度提高资源的使用效率。要把风景名胜资源(包括未设立风景名胜区而客观存在、具有保存价值的风景名胜资源,即有待开发和利用的自然景观和人文景观)转化为风景名胜区旅游产品(包括科研产品和文化产品等),就必须开展以下几方面的活动:

(1) 建设自然资源、文化景观保护设施与保护工程。

(2) 为了进入、保护、建设、游览而提供必须具备基本条件的建设项目(包括交通、水、电、气、通信等)。

(3) 提供游客旅游所必需的配套设施,包括住宿、餐饮等用房。

(4) 在风景名胜区内开发的,适应于游客市场需要的其他游乐、娱乐项目。

2. 风景名胜项目的定义

根据《风景名胜区规划规范》GB 50298—1999 的定义,“风景名胜区规划是保护培育、开发利用和经营管理风景区,并发挥其多种功能作用的统筹部署和具体安排”。

根据投资项目可行性研究与评价术语的定义,规划是“为了完成承担的职责,机构编制并提出的旨在实现重大、广泛、长远目标或政策需要而计划组织的一系列活动(包括项目)与资源配置。规划通常不仅提出要实现的目标与配套条件,而且要提出需具体实施的项目,解决项目间相互协调与配合的问题,提出克服制约因素纲略”。

根据投资项目可行性研究与评价术语的定义,项目是“在预定的时间范围与地点,使用投资人有限的资金,旨在通过提供产品或服务,实现经济、环境或社会发展目标,有组织地完成不重复的一系列活动(策划、设计、评估、融资、施工、经营)及其结果的总称”。

本书所称风景名胜项目,是指以风景名胜资源保护、开发与利用为目标开展的一组任务或活动。风景名胜项目可分为风景名胜开发项目和风景名胜保护项目,包括在已设立风景名胜区内开发建设项目(含新建和改、扩建),以及未设立风景名胜区而客观存在的风景名胜项目。

如果景区是由单一景点构成,景区规划范围与项目范围是一致的;如果景区是由多个景点组成的,项目范围可能与规划范围相同,也可能只包含一个景点;个别项目可能只是一个“单项工程”,如景区的索道。

3. 风景名胜项目分类

(1) 按项目的目标区分,主要分为开发项目或以开发利用为主的项目,保护项目或以保护为主的项目。

(2) 按项目的自然与文化属性区分,可分为自然景观项目和人文景观项目(按人文景观的属性,又可分为物质和非物质项目)。

(3) 按项目的行政管理分类,可分为严格禁止类、必须要得到行政许可类和必须要经过审批类等。

(4) 按主要功能分类,可分为观光类(含自然景观类项目、民族风情观光游览类项目、现代工程游览类项目、娱乐休闲类项目)、科研类(科学研究和科学普及为主的项目)和历史文化类(以文化内涵、历史价值、宗教朝拜为主的项目)。

(5) 按投资管理分类,分为政府投资项目(包括直接投资和资本金注入、投资补助、转贷和贷款贴息)和企业投资项目(核准制和备案制)。