

中国风景名胜 回顾与展望



年

中国风景名胜协会 编著

中国建筑工业出版社

编委会名单

顾问：仇保兴 赵宝江

主任：陆克华

副主任：李如生 王凤武

编委：（以姓氏笔画为序）

王建萍 王翔 韦力平 左小平 刘锦红 张冰

张文亮 张吉胜 张学锋 张殿纯 李志民 李闲明

杨光 杨春青 杨跃光 甫拉提乌马尔 吴桂和

陈孝京 陈锦 周日良 周应军 赵四海 赵宏彦

耿庆海 袁湘江 阎晨曦 葛怀军 曾绍平 廉国钊

褚中志 穆怀国

主编：王凤武

副主编：厉色

编辑：张立 陈晨 高危言

序一

今年是我国风景名胜区设立 30 周年。自 1982 年以来，全国已设立风景名胜区 962 处，总面积为 19.37 万平方公里，占国土总面积的 2.02%。其中，国家级风景名胜区 225 处，总面积 10.36 万平方公里；省级风景名胜区 737 处，总面积 9.01 万平方公里。我国仅用了短短的 30 年时间，就建立起国家风景名胜区管理体系，奠定了支撑我国可持续发展战略的资源基础，完成了风景名胜区从无到有、从小到大的历史性转变，不仅成就了波澜壮阔的风景区事业，也突显其在我国自然和文化遗产资源管理中的主导地位。

风景名胜区制度的建立，是我国实行改革开放的组成部分和现代化建设的重要成果，标志着我国将价值最高、最为集中的自然和文化遗产资源依法纳入监督管理体系中。从更深远的影响和意义上讲，我国风景名胜区的设立是我国社会文明发展到崭新阶段的必然产物，也是我国对全球自然和文化遗产资源保护事业做出的重大贡献。

我国风景名胜区设立 30 年来，在国务院的正确领导下，在国家建设行政主管部门、各相关部门、地方人民政府和社会各界的大力支持下，经过风景名胜区几代工作者的艰辛开拓、勤奋实践和不懈努力，从白手起家、探索起步到应对挑战、艰苦立业，从求真务实、曲折前进到团结奋进、蓬勃发展，走过了曲折而又不平凡的历程，风景名胜区取得的斐然业绩和卓著成就，与我国改革开放的一系列丰功伟绩一道载入历史史册。

保护不可再生的自然与文化资源，是当今人类文明和社会发展追寻的崇高目标，也是我国可持续发展战略的目标和立国之本，风景名胜区事业的可持续发展关乎国家生态文明建设、国家发展战略和国计民生。要全面发挥风景名胜区的资源保护功能、社会文化功能、科普教育功能和科学研究功能，把风景名胜区工作的落脚点放到服务社会、惠及民生上来，使风景名胜区在维护国土风貌，优化城乡结构、美化生态环境及维护自然资源安全等方面发挥更为显著的作用，成为爱国主义教育、环境意识教育、民族文化教育的最直观、最生动的课堂。

党的十八大报告中提出大力推进生态文明建设，建设美丽中国，这是我们党新时期执政理念的提升，是以可持续发展为主要特征，也是以和谐共生的生态环境为基础，集经济生态和生态技术为一体的高度文明社会标志。占我国国土面积 2.2% 的风景区是我国资源禀赋和价值最高、最为集中的生态区域，也是生态文明建设的依托和重要组成部分。从风景名胜区事业角度看，生态文明不仅包括风景名胜区的自然与文化遗产资源的严格保护，也包括风景名胜区管理体制和机制创新。因此，推进生态文明建设，建设美丽中国，既是风景名胜区事业新时期的发展目标，也是我们风景名胜区工作者肩负的历史使命。我们要将生态文明建设和建设美丽中国的目标和要求，融贯于风景名胜区的实际工作之中，坚持走绿色、文明、和谐的可持续发展之路。

当前，我们正处在承前启后、继往开来的重要时期，风景名胜区事业也正处在而立之年，经几代创业者的开拓，不仅铸就了足以令人自豪的业绩，而且正以稳健而坚实的步伐

利用等方面取得了显著的成就，各级风景名胜区为国家精神文明建设、生态文明建设、优化城乡结构和改善民生做出了举世瞩目的重大贡献。在科教兴国战略中，风景名胜区以其特有的科研、科普、历史、文学、美学等价值成为进行科学研究、科普宣传和爱国主义教育的重要基地。如今，风景名胜区作为国家旅游经济发展的重要载体，已经成为广大人民群众旅游观光、休闲健身的最佳环境和首选之地，对于满足人民群众日益增长的精神和文化需求，促进国家和区域旅游经济的稳步快速发展起到了不可替代和重要的支撑作用。

2012年11月8日，是我国风景名胜区设立30周年纪念之日，也是举世瞩目的党的十八大隆重召开之时。恰逢具有重大而深远意义的党的第十八次全国代表大会刚刚胜利闭幕，在这次会议上，首次提出“推进生态文明建设”和“建设美丽中国”两个目标，内涵丰富，意义重大。“建设美丽中国”既是为我国城乡建设发展制定的宏伟蓝图，也是对新时期我们风景名胜区行业发展既定的战略目标。我国的风景区资源是建设美丽中国的物质基础的重要组成部分，风景名胜区的自然和文化遗产资源对人民群众产生的凝聚力和鼓舞作用是其他类型的资源无法替代的。同时，风景名胜区也是自然之美和人文之美最集中的区域。如何保持风景名胜资源的真实性、完整性，保护好自然与文化遗产资源的“美丽度”，不使完美的风景名胜资源褪色、变质，是我们这一代风景名胜区工作者的神圣职责。具体地讲，我们应该充分认识到规范化管理、科学规划和严格保护风景名胜资源的重要性，以高度的使命感和责任感，确保风景名胜区事业的可持续发展。

为了纪念中国风景名胜区设立30周年暨联合国教科文组织《保护世界文化和自然遗产公约》签署40周年，协会的同志把为风景名胜区事业的亲身经历、实践与思考、感悟和展望编著成文集，多视角地反映风景名胜区行业30年不凡的历程和业绩，具有史料性和理论性，一定会对今后的风景名胜区工作大有裨益。

谨以此为序。

中国风景名胜区协会会长 赵宝江

二〇一二年十一月二十八日

中国风景名胜区 回顾与展望



年

中国风景名胜区协会 编著

中国建筑工业出版社



经销单位: 各地新华书店、建筑书店

网络销售: 本社网址 <http://www.cabp.com.cn>

网上书店 <http://www.china-building.com.cn>

博库书城 <http://www.bookuu.com>

图书销售分类: 园林景观 (G10)

ISBN 978-7-112-15016-8



9 787112 150168 >

(23076) 定价: 53.00 元

中国风景名胜区 30 年回顾与展望

中国风景名胜区协会 编著

中国建筑工业出版社

目 录

序一	仇保兴
序二	赵宝江
回顾与展望篇	1
我国风景名胜区回顾和展望 李如生	3
我国风景名胜区体系的建立和发展 王秉洛	8
艰难的历程 光明的未来——我经历的风景区管理工作的发展过程 曹南燕	13
随缘顺势——我的风景名胜区之路 甘伟林	20
不寻常的 30 年 忘不了的人与事 王早生	25
关于中国风景名胜区的一些回忆 柳尚华	28
家住山海之间,矢志天下名山——我与风景名胜区的渊源 谢凝高	31
中国的世界自然与混合遗产保护管理之回顾和展望 杨 锐 王应临 庄优波	35
风雨二十年 相伴峨眉山 马元祝	46
严格保护风景资源 促进黄山科学发展 许继伟	52
为了新的崛起——湖南风景名胜事业 30 年回眸与展望 王智光	57
走在风景线上 陈大卫	60
艰辛的探索 不凡的历程——谈泰山风景名胜区 30 年管理体制发展进程 王岢庆	65
四川省国家风景名胜区蓬勃发展之历程 钱振越	71
四川省世界遗产的发展历程与展望 张 虎	83
方兴未艾的风景区事业——山东省风景名胜区工作 30 年发展回顾 陈 青	89
北京风景名胜区事业概况及可持续发展 李晓肃	93
印象东湖人 厉 色	103
忆泰山登天景区保护建设 戴有奎	109
难忘的贵州会议 陈光辉	114
理论与实践篇	117
中国风景名胜区的发展特征 张国强 贾建中 邓武功	119
体制机制角度的中国文化与自然遗产地管理体系发展状况和方向——兼论风景名胜区 体系的发展 马有明 王 蕾 苏 杨	128
风景遗产科学的核心论题与建议 谢凝高	138
我国风景名胜区发展和规划特性 贾建中	142
风景名胜区规划设计的理性思维 胡理琛	150

我国风景名胜区回顾和展望

住房和城乡建设部城市建设司副司长
风景名胜区管理办公室副主任 李如生

1982年11月8日,国务院审定公布了八达岭—十三陵等第一批44处国家级风景名胜区。此后,国务院又先后审定公布了七批国家级风景名胜区名单。30年来,全国国家级风景名胜区的数量已达225处,面积10.52万平方公里;各省级人民政府批准设立省级风景名胜区754处,面积9.23万平方公里。总面积达19.75万平方公里。这些风景名胜区分布基本覆盖了我国各类地理区域,占我国国土总面积的比例由1982年的0.2%提高到目前的2.02%。我国风景名胜区制度建立30年以来,在党中央、国务院的高度重视与正确领导下,在国家建设主管部门和地方各级政府以及相关行业部门的大力支持下,在社会公众的积极参与下,风景名胜区保护管理各项工作取得了举世瞩目的成绩,为我国自然与文化资源保护、生态文明建设、精神文明建设以及发展旅游经济作出了巨大的贡献。

一、风景名胜区30年回顾

(一) 建立具有中国特色的风景名胜区管理体系

30年来,各级风景名胜区主管部门和地方政府以及有关专家就我国风景名胜资源环境、行政管理、规划建设、保护状况等诸多方面开展了广泛而深入的调查和研究,付出了艰辛的努力,做了大量开拓性、基础性的工作。经过30年的摸索与实践,全国现已建立起国家、省两级风景名胜区体系和国家、省(直辖市、自治区)、地级市、县(区)、风景名胜区管理局(地方人民政府、管理委员会、管理处、所、站)五级管理机构。住房和城乡建设部城市建设司是部内主管机构,同时设立了风景名胜区的管理办公室,共同承担全国风景名胜区管理监督工作。各省区在历次机构改革中都明确了住房和城乡建设主管部门对各级风景名胜区的管理职责。部分省、直辖市在机构精简压缩的条件下,专门成立风景园林处或风景园林管理中心,具体负责风景名胜区的管理工作。各级风景名胜区根据各自的情况也成立了相应的管理机构,对风景名胜区实施统一规划和统一管理。这些机构在风景名胜区的保护、规划、管理和建设开发工作中发挥了重要的作用,使我国风景名胜区初步完成了由松散管理向规范化、法制化管理的转变。

(二) 建立了国家风景名胜区的法规制度

为了依法保护风景名胜资源,国家先后制定了一系列法规和规章制度。1985年6月7日,国务院发布了《风景名胜区管理暂行条例》,并颁布了一系列有关风景名胜区管理的规范性文件,如《国务院办公厅转发建设部关于加强风景名胜区工作报告的通知》、《国务院办公厅关于加强风景名胜区保护管理的通知》、《国务院关于加强城乡规划监督管理的通

工作。

（二）加强法制建设

目前《风景名胜区条例》配套的相应法规还不够健全，标准规范也急需完善。法制建设涉及管理机构、制度和执行能力建设，还涉及国家、地方政府、相关企事业单位、公众等方面的权益和利益，对处理和化解当前风景名胜区存在的各种矛盾具有十分重要的意义。同时，应尽快健全并完善风景名胜区的法律法规，使我国风景名胜区在良好的法制环境下稳定、健康的发展。严格贯彻落实《风景名胜区条例》，使风景名胜区工作各个环节真正做到有法可依、有法必依、执法必严、违法必究。应鼓励风景名胜区管理制度创新，逐步建立健全风景名胜区设立制度、合法权益保护制度、规划编制和审批备案制度、重大建设项目选址核准制度、特许经营制度、监督检查评估制度、门票和资源有偿使用费管理制度、综合执法制度、土地管理制度、安全应急制度、社会公众参与制度、风景名胜区保护管理责任追究制度等风景名胜区长效管理机制，进一步深化和细化各项规定，做好地方有关风景名胜区规章制度的落实与完善。此外，还要建立完善风景名胜区行业管理技术规范 and 标准体系，研究制定相应的国家级、行业标准技术规范，促进风景名胜区标准化管理。

（三）强化规划管理

当前我国经济和社会各项建设仍然处于高速发展的时期，城镇化和工业化步伐日渐加快，风景名胜区规划工作面临许多新情况，出现了一些不容忽视的问题。一些地方以权代法、随意变更规划，违反程序、擅自批准进行建设，造成资源破坏严重；一些风景名胜区内的重大建设项目的选址不顾资源条件，不经科学论证，违反建设项目选址法定程序，损害风景名胜区的整体和长远利益；一些风景名胜区盲目追求眼前经济利益，超强度开发，造成一些风景名胜区内的自然和文化景观正在迅速退化消失。对此，加强风景名胜区的规划管理工作刻不容缓，一方面要认真编制风景名胜区规划，应根据风景名胜区生态保护和环境容量的要求，合理确定开发利用的限度以及旅游发展的容量，有计划地组织游览活动。另一方面要严格实施规划，对风景名胜区内的各类建设活动，要严格控制。风景名胜区内以及外围保护地带的各项建设，都必须符合规划要求，与景观相协调。要积极采取有效措施加快推进风景名胜区规划的编制工作，实现规划编制的科学性与前瞻性。要严格按照《风景名胜区规划规范》编制规划，全面提高规划编制的质量，强化风景名胜区规划的综合调控作用。总体规划和详细规划必须规定强制性的规划条款，明确和落实规划的强制性内容，任何单位都不得擅自调整已经批准的强制性规划内容。要提升规划执行力，强化规划及其实施工作的严肃性和权威性，坚决纠正随意变更规划的行为，特别是要加强建设项目审批后的督查管理，严肃查处规划管理部门和管理人员对规划实施监管不力，对违法违规行为失察、失职的渎职行为，促进风景名胜规划管理的规范化、制度化。

（四）提升科技水平

目前我国风景名胜区仍面临着人工化、城市化、商业化的严重威胁，风景名胜区内的土壤、水体、大气、山形地貌、古树名木、古迹名胜等自然、人文资源遭到一定程度的破坏。其中重要原因是缺乏有效的监督机制和科学的评估机制，大部分风景名胜区仍然停留在粗放管理、分散管理、被动管理的初级阶段。应从风景名胜区工作的性质和特点出发，充分尊重风景名胜资源管理的规律，充分运用现代科技手段，努力提高风景名胜资源的保

护、管理水平，真正把资源保护、管理工作建立在科学研究、科学论证、科学决策、科学实施的基础之上，应进一步完善风景名胜区管理信息系统建设，对风景名胜区的规划实施情况、资源与环境保护状况、开发建设情况等的大范围、可视化、短周期的动态监测，及时发现风景名胜区保护管理和利用中存在的问题与不足，并采取积极措施加以解决，实现对风景名胜区的严格保护。

(五) 鼓励公众参与

应强化风景名胜区的宣传、教育和展示功能，加强风景名胜资源保护的公众宣传教育工作，通过公共媒体宣传、免费发放宣传资料、图片摄影展览、举办科普讲座等方式，全面展示风景名胜区自然、社会、经济、文化、生态等方面的价值和作用，提高全社会对风景名胜资源保护工作重要意义的重视和认识，促使人们加倍珍视珍贵性、特殊性、脆弱性、稀缺性和不可再生性的风景名胜资源，形成全社会关心、爱护、支持风景名胜区事业的良好氛围。应探索公众参与的风景名胜区决策、管理、立法、规划、保护和监督机制，定期听取公众对风景名胜区工作的批评、建议和意见。必须解决那些严重危害群众利益、严重阻碍风景名胜区发展的突出问题，要积极依靠公众和社会力量，共同推进风景名胜区的持续健康发展。

过去的 30 年，是我国经济建设、政治建设、社会建设、文化建设全面发展的 30 年，是我国从计划经济到社会主义市场经济快速转型的 30 年，也是中国风景名胜区事业艰苦奋斗、曲折前进和蓬勃发展的 30 年。今天，我国已经进入了生态文明的新时代，建设美丽中国，实现中华民族永续发展，全面建成小康社会，是中华民族共同追求的目标。我们相信，在这个崭新的时代，风景名胜区一定会再造辉煌，风景名胜区的同行一定会大有所为，风景名胜区的价值一定会让全社会和子孙后代永久受益。

我国风景名胜区体系的建立和发展

原中国风景园林学会副理事长 王秉洛

20世纪70年代末,我国酝酿并逐步实施建立风景名胜区体系。1982~2009年,国务院陆续审定公布七批208处国家级风景名胜区,各省市自治区审定公布省级风景名胜区近700处,其间一些市、县人民政府一度曾审定公布了数百处市、县级风景名胜区,形成了管理体系。这是顺应世界保护人类生存环境的大潮,履行国际共同责任,对我国自然文化遗产保护管理的重大举措,也是探索科学发展和建设生态文明建设的重要步骤,关系国家可持续发展的重要因素。30年来,我国风景名胜区体系逐步形成和发展过程中,积累了丰富的经验,也遭遇了许多挫折和失误,现对这一历史进程做些检视或许是有益的。

一、缘起:悠久的传统和历史的必然

1. 悠久的传统,突出的特征

我国历来有善于依赖自然,营构生存环境的传统。先人在充分享受自然的赐予和恩惠的同时又受强大自然力的驱使,产生对自然的崇拜,我们黄河文化特征就是对山岳的崇拜。古代传说中就有“尧观华山”、“舜帝北巡封恒山为北岳”的记载;先秦自无怀氏到周有72君相继到泰山燔柴祭天,秦始皇封禅更使泰山具有崇高无尚的地位。中国传统的哲学观念发源于广袤、丰富多彩的国土环境,历来崇尚、欣赏、讴歌自然美景。儒家“礼之用,和为贵”,“天人之际,合而为一”,将自然山水比德仁智;道家的“道法自然”,“返朴归真”等哲学观点,影响着人们追求人与自然的和谐。在中国古代也出现了像酈道元、沈括、徐霞客、魏源等以科学的眼光观察自然和剖析自然机理的先哲。以自然价值观突破自然神秘论,用艺术审美的眼光来欣赏和讴歌自然,在中国是非常超前的。早在晋朝就出现“风景”一词。魏晋南北朝以来,倾慕自然、遨游山水、怡悦情愫、陶冶心神,成为时尚。山水诗、山水画很早就在中国成为独立的艺术形式。在我国古代如对五岳、五镇、四瀆的崇拜、欣赏和严格的保护管理,俨然成为传统意义的国家公园。早在公元前11世纪,周文王建灵圃,筑台掘沼,在大自然中留下人文遗迹。中国园林的建设也一直沿着自然山水园的特点不断发展。这些标志着我国很早便进入人类科学、艺术文明时期。传统的观念、文学艺术作品的影响,以及人们对生活环境的精心选择、营构,都促使人们对优美、自然环境的崇敬、欣赏、尊重和保护,所以在中国有那么多的风景名胜被保护并历久而不衰。

新中国成立之初,在国家财政十分困难的情况下依然拨出资金抢修古迹,疏浚湖泊,绿化荒山,保护、建设风景名胜区。老一辈的革命家热情地讴歌祖国壮丽的山河,关注风景名胜保护,为民垂范。1963年建工部制定的《关于城市园林绿化工作的若干规定》中

的第十九条就是：加强风景区的管理。我们国家和民族钟情山水，热爱自然的优秀传统，悠久而连续的历史文化必然要得到继承和发扬。

2. 拨乱反正，顺应社会主义物质和精神文明建设的需要

“文革”后，百废待兴，风景名胜被相关部门和多学科的专家给予了高度的关注。1978年国务院召开第三次城市工作会议，之后中共中央批发了中发〔78〕13号文件，提出要加强名胜、古迹和风景区的管理，限期退出被侵占的部分。对破坏文物、古迹的要追究责任，严肃处理。同时还提出要保持名胜古迹原貌，在重点保护的风景名胜周围禁止建设其他新建筑。1978年底召开全国绿化工作会议，会后国家城建总局以(79)城发园字39号发出《关于加强城市园林绿化工作的意见》，提出建立全国风景名胜区体系，进行分级管理；风景名胜区内要实行统一规划、统一管理；禁止损害风景名胜面貌和损害环境的建设等。1979年春，国家建委在杭州召开风景区座谈会研究重点风景区保护和规划工作。会后，一些重点风景区启动了资源调查和编制总体规划。1979年3月，国务院国发〔1979〕70号文件规定国家城建总局业务范围包括“自然风景区的建设与维护”，由此确定了风景区的主管部门。1980年国务院有关部门，有计委、建委、城建总局、国务院环保领导小组、文物局、旅游局、宗教局、林业部、农业部、财政部等，多次共同讨论风景名胜区工作，统一思想，协调步骤，研究有关方针政策。与此同时，全国建筑、园林、城市规划、地理、地质、水文、生物、生态、环保、文博、文学、艺术、美学、经济、旅游、宗教、民俗等专业的著名专家多次聚会研讨风景名胜体系理论概念和技术方法，为科学决策建立扎实基础。

1981年2月由国家城市建设总局、国务院环境保护领导小组、国家文物事业管理局和中国旅游游览事业管理局共同签署《关于加强风景名胜保护管理工作的报告》上报国务院，提出在全国开展风景名胜资源调查鉴定，进行分级保护管理等政策措施。国务院于1981年3月以国发〔1981〕38号批转该报告，在全国实施。在决定起草此报告时，林业部等表示不再介入其中。为贯彻国务院38号文件，国家城建总局编发了《风景名胜资源调查提纲》、《申请列为国家重点风景名胜区的有关事项》等规范性文件。各省、市、自治区的城建、环保、文物和旅游部门组织力量，对各自重点风景名胜资源进行调查、评价、鉴定并提出申报。全国政协和城建总局分别请政协委员和多学科的专家进行了评议和研讨。

1982年10月由城乡建设环境保护部、文化部和国家旅游局向国务院提出《关于审定第一批国家重点风景名胜区的请示》。国务院于11月以国发〔1982〕136号通知批转了该请示，审定第一批44处国家重点风景名胜区，为全国风景名胜区系统建立奠定了坚实的基础。其间林业部向湖南省政府施加影响，撤回青岩山风景区的申报，并请国家计委审定公布张家界国家森林公园。

3. 改革开放，国际大趋势的带动

我国实行改革开放政策之始，适逢国际环境大觉醒，兴起资源环境保护的热潮，强势影响国人的思考和决策。

早在美国开发西部时的1872年，美国国会立法在蒙大拿、怀俄明和爱达荷州交界处建立了黄石国家公园(面积8983公顷)，“作为为人民的福利和享用的公共公园与游憩地”，由内政部专门管理。该公园拥有草地、森林、瀑布、野生动物和岩石峡谷，形成多种奇特的自然景色，特别以众多的热泉、间歇泉及形成的石灰华阶地名闻遐迩。黄石国家

公园的建立开创了一个世界郊野公园的运动，许多国家随之效仿。以后，美国国会又陆续审定建立了一些国家公园，1910 年建立冰川国家公园，1916 年建立拉森火山国家公园等。1916 年 8 月美国国会通过法令，在内政部设立国家公园管理局作为直接管理国家公园的统一机构，其主要的职能是以国家公园、纪念地和保留地的形式保护国家的风景，自然、历史遗迹以及生息其上的野生动物，使之不仅供当代人享用，而且以此方式和方法使之不受损害地传之于世代人们享用。1933 年按总统法令将 63 处国家纪念地和军事名胜区从农业部林业局和国防部移交给国家公园管理局管理。这是形成美国国家公园统一完整系统的一个重要步骤。这一系统内不仅有重要观赏和科学价值的自然风景，而且包括了历史古迹，遍及全国，包容了最高级的、最具代表性的景观和资源。1966 年颁布《国家历史古迹保护法》，推动了历史文化保护运动。

美国首创的国家公园制度和系统，理念先进，管理科学，影响所及在世界掀起国家公园运动，包括一些最不发达的国家也在效仿实施。特别是随着 20 世纪 70 年代全世界环境意识的觉醒，其影响更加深入。1972 年联合国教科文组织通过《保护世界自然和文化遗产公约》更加提高在国家一级保护自然文化遗产的规范性。

受美国和日本的影响，陈植先生于 20 世纪 20 年代末对太湖地区作了考察，并提出设立太湖国立公园的计划，可惜在当时政局下无法实现。改革开放以来，国际先进理念不断传入，国家公园制度被许多行政人员和专家所热议。一本由 Dorothy N. Krell 编著的《National Park of the West》炙手可热，广泛传阅。由于我方的向往，也出于对美方推广国家公园制度的热衷支持，中美建交后的第一个文化交流协定中就列入了国家公园的交流项目。于 20 世纪 80 年代初实现了双方的互访。我方由秦仲方副总局长为首的代表团开启了全面地考察美国的国家公园及其管理和设计宣教机构的先河，随后不断有相互的交流和参加其举办的国际国家公园及相应保护区研习班的活动。

在改革开放初期的条件下，我国尚不可能全面实行国家公园体制，但是在风景名胜区的保护、规划、管理制度和措施的许多方面都参照国际国家公园体系的做法，参照国际保护管理文化自然遗产的做法，将自然文化遗产作为一个整体，将风景名胜资源和自然环境看作一个整体来实施保护和管理。从一开始设立风景名胜区时就对资源价值、环境条件、规模范围纳入统一鉴定和论证。在立法的过程中反复强调风景名胜环境的条件、质量，要求同资源一并进行保护和管理。这使我们风景名胜区的保护和管理工作较好地同国际发展潮流接轨，较优于其他一些资源的管理系统，而后来居上。

4. 开放旅游，增加资金积累的驱使

改革开放之初，国人急于效仿国际发展“无烟工业”的经验，希望对外开放国家最珍贵的资源，赚取外汇，积累建设资金。当时的旅游接待主要是面对境外的游人，但国内的资源环境和服务条件，都不能适应国际旅游的需要，于是出现许多迁就外商，引进外资，乱搞建设，破坏资源的情况；有的将珍贵资源进行过度商业性包装，作为商品推销，甚至作为企业的资本上市，将旅游作为自然文化遗产的唯一功能。这些都使自然文化遗产改变了性质，降低了品位，有待规范管理，引向正确的轨道。面对国人向往现代生活方式，尝试休闲旅游的趋势，旅游部门则提出“不提倡，不宣传”的方针。事实上即使是这种低消费的穷旅游也是不可阻挡的。主管部门只有面对现实，全面规划，系统管理，积极应对，有效疏导才是出路。事实证明，国内旅游的规模和收益都远远大于国际旅游，更何况促进

人民物质和精神生活水平提高，加强社会主义精神文明建设的重要目标不容忽视。

二、从无序到立法

虽然国务院批转了几个政令性的文件，1982年又审定公布了第一批国家重点风景名胜区，但对各部门和地方影响力度有限；“国家重点风景名胜区”在很大程度上只是一个名义，国家既无法可依，又无资金投入，“统一管理”难于落实。各地方条件不同，实际工作执行力度和水平差异很大。地方政府在获得风景名胜区的名位和责任的同时，更多看到的是获得了知名度、影响力、处置权和实际的利益。有的地方将风景名胜区作为拉动经济增长的支柱，给风景名胜区加以沉重的负担。在此期间，集中爆发了国家的全局性高度和地方实际局部利益的矛盾，各风景区侵占破坏资源，乱搞建设的情况不断发生。在此情况下，只有写报告、发内参，靠中央领导人的个人权威来加以制止。这就是为什么在1983至1984年期间中共中央和国务院办公厅连续发文“救火”，体现出立法的迫切性。

1983年9月，全国风景名胜区工作座谈会在鞍山召开，各有关部门、各省市自治区和专家的代表齐聚一堂共议风景名胜区保护管理大计。甘伟林同志在会上发表“努力开创风景名胜区工作的新局面”主题发言，全面阐述风景名胜区体系建立发展，保护管理的理念并通过会议讨论取得共识。会议还特别对《风景名胜区保护管理条例(草案)》进行了讨论和修改。1984年2月条例草案报国务院，经征求各部委，解放军各总部、兵种意见修改后，1985年3月国务院召开常务会议讨论。会上储传亨副部长对《风景名胜区管理条例(修改稿)》作了说明，强调风景名胜资源的价值和作用，立法规范建立风景名胜区体系，进行保护和管理必要性。国务院领导强力支持立法，排除个别不同意见，使条例通过，并于1985年6月7日发布执行。条例对建立风景名胜区体系，进行资源保护和管理规定明确，措施有力，使我国珍贵的风景名胜资源及其保护和管理确立法律地位并得到有力的保障，使全国各地的部门和个人在此领域的行为有法可依。由于国务院法制局在修改条例时为了突出重点，删节一些次要的条款，使一个行政法规尚不够完整，也因为条例的第五条“风景名胜区依法设立人民政府”的规定尚须更高层级立法予以确定，因此条例在发布时加了“暂行”二字，但这不应影响其执法的权威。1985年6月15日《人民日报》为条例发表评论员文章“让祖国山河更加壮丽”，进一步将建立风景名胜区体系，保护管理风景名胜资源同保护国家景观崇高形象联系起来，成为爱国主义教育的好课堂。

三、风景名胜区体系优势的保持和发扬

自1982年以来，我国的风景区体系逐步形成和发展。我国的风景区资源，实际就是各类自然文化遗产。国土广袤，地貌景物壮观，生态系统和物种多样的中国，自然遗产丰富，规模宏大；经过华夏民族数千年文明史的不断创新发展活动，留下大量内容丰富，形式多样的文化遗存，自然文化遗产相互影响、渗透、融合、伴生，不可分割，是其突出特点，并为国际自然、文化遗产保护管理提供双重遗产的典型。风景名胜资源调查评价中注重遗产的原真性和完整性，风景名胜区设立又强调要具有一定的规模和相当的环境质量。在我国风景名胜区体系建立和发展过程中，遗产同其赖以产生和保存的环境相统一的原则始终被十分关注，将风景名胜资源和环境看作一个整体来实施保护，依法进行统一规划和管理。这些都是风景名胜区体系优势和生命力的所在。

1985 年经全国人大常委会批准，我国成为《保护世界自然文化遗产公约》的第 89 个签约国。签署《公约》，标志着我国进入保护遗产的新时期，同时也是经济、文化、科技实力的检验，迎头赶上，同国际接轨，按国际标准履行国际义务的决心体现。以国家的名义签约，这表明在国家一级承担保护领土上“人类遗产并确保将它传之于后代”的责任。我国申报遗产工作取得突出的成果，一跃成为名列前位的“世界遗产大国”，这同风景名胜体系优势的发挥不无关系。“遗产”蕴含着大自然奥秘，人类历史文化丰富的信息；为地球和人类不断直接产出实物，发挥着直接服务的价值，间接的生态服务价值和不可估量的存在价值等，世界遗产作为人类的共同财富，为了地球和人类的现实利益，应该给予完好的保护和保存。“遗产”是“当代和未来文明的丰富与和谐发展的一个源泉”，要“保证传之后代”，既满足现代人的发展需要，又不削弱后代人需要的发展能力，因而，这是使地球和人类可持续发展的必要条件。“自然和文化遗产构成一个和谐的整体，其组成部分是不可分割的”，任何文化遗产也都不能同其赖以产生和存在的自然环境分离。因而对于自然和文化遗产应该给予等同的对待，而不是偏颇。作为“遗产”大国，还需要有准确的遗产特征定位，为遗产的保护和管理寻求到符合我国实际的正确道路和方法，创造性的工作。目前，我国存在着多个自然和文化遗产管理系统，多个部门的管理的状况，体制落后、分散，效率低，不能适应发展的需要。这反映了我国实际的管理水平，同时也反映了条条的分割，有的部门利益扩张，挑战国务院的法规和统一协调的权威，其矛盾和混乱是显而易见的。要真正落实“在国家一级保护文化自然遗产”责任，就必须实行文化、自然遗产的一元化化的管理，达到“举国一致”的状态。要摆脱地方和部门狭隘的眼界，从自然生态、物种多样性价值，人与自然的协调发展，遗产与环境的统一性，自然同文化间的相互联系，遗产类型和系统的完整等方面统筹规划研究国家遗产的保护和管理，这也恰恰是需要发挥风景名胜体系优势之所在。

2004 年，胡锦涛主席在致第 28 届世界遗产委员会会议的贺词中表明：“加强世界遗产保护已成为国际社会刻不容缓的任务。这是历史赋予我们的崇高责任，也是实现人类文明延续和可持续发展的必然要求。”这代表了我国的认知高度和行动的决心。我们应切实将思想和行动统一到党中央的旗帜下。

艰难的历程 光明的未来

——我经历的风景区管理工作的发展过程

中国风景名胜区协会副会长 曹南燕

我在建设部从事风景园林工作 30 年了，2009 年正式从工作岗位上退下来，在赵宝江会长、陈素伟副会长等领导的关心厚爱下，在仇保兴副部长的关心、批准下，经第四届协会选举，我又重新回到了中国风景名胜区协会工作，任副会长，我感恩并感谢大家，更感到由衷的高兴。回想起我经历的风景区管理工作，感慨万分。

风景名胜区工作从无到有，是一个从艰难曲折到飞跃发展的历程。这项工作得到党中央、国务院和各级政府的高度重视。这项年轻的事业是我们的老领导、老同志、老专家及新一代的年青人用满腔的心血浇灌出来的，是战斗在风景战线的每一位同志用辛勤的劳动创造出来的。它的发展过程充满了艰辛和困难，风景区的创业者们饱尝了其中的酸、甜、苦、辣。我们永远不应该忘记为这个事业开创和发展付出心血的前辈们。看到今天风景名胜区事业发展的可喜成就，使我常感欣慰并怀念那些已经故去的老同志，牟锋老局长、朱畅中教授、丁文魁老师、林源祥教授、季良根局长、熊世尧高级工程师等。同时，我也对继续为这个事业呕心沥血的老领导、老同志和所有的同行们表示由衷的敬意。

我在风景名胜处工作期间，经历了风景名胜区事业初创的点点滴滴，参与了风景名胜资源的调查评价、国家级风景名胜区的定级审定及总体规划的审查、风景名胜区法规建设等相关工作，但按处里工作的分工我的工作主要侧重于技术管理，现就一些鲜为人知的管理工作情况作一些回顾。

一、国家建设行政主管部门风景名胜区管理机构设置的沿革过程

1979 年国家城建总局园林绿化局组建，国务院授予其工作职能是主管全国的园林绿化和自然风景区工作。我就是在这个时间分配到这个单位工作的，当时局里共 9 个人，没有专设风景名胜处，由马纪群同志一个人具体分管这项工作。

1982 年国家机构改革，成立城乡建设环境保护部，精简机构将原园林绿化局和环境卫生局合并为市容园林局，下设风景名胜处。当时处里只有王秉洛、马纪群两位同志。1983 年、1984 年，孙伟、赵健溶同志被陆续分配到风景名胜处工作。

1985 年国家机构改革，将原市容园林局和市政公用局合并为城建局，局里将我调整到了风景名胜处工作。这时处里的人员是最兴旺的，共 5 个人。

1988 年成立中华人民共和国建设部，将城建局改为城建司，园林处和风景名胜处合并为风景园林处，这个处成立了不到几个月，由于不能适应园林和风景两项工作的发展，后经建设部批准，又重新分成园林绿化处和风景名胜处。

从 1982 年建设部设立风景名胜处到目前为止，历任的处长是王秉洛、马纪群、王早