



全国高校园林与风景园林专业规划推荐教材

PLANNING PRINCIPLE FOR NATIONAL PARK OF CHINA

风景名胜区规划原理

LANDSCAPE

魏 民 陈战是 ◎等编著

中国建筑工业出版社



全国高校园林与风景园林专业规划推荐教材

PLANNING PRINCIPLE FOR NATIONAL PARK OF CHINA

风景名胜区规划原理

LANDSCAPE

魏 民 陈战是 等编著



中国建筑工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

风景名胜区规划原理/魏民, 陈战是等编著. —北京:
中国建筑工业出版社, 2008
全国高校园林与风景园林专业规划推荐教材
ISBN 978-7-112-09780-7

I. 风… II. ①魏…②陈… III. 风景区-城市规
划-高等学校-教材 IV. TU984.18

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 187301 号

责任编辑: 郑淮兵 陈 桦

责任设计: 赵明霞

责任校对: 兰曼利 王雪竹

全国高校园林与风景园林专业规划推荐教材

风景名胜区规划原理

魏 民 陈战是 等编著

*

中国建筑工业出版社出版、发行 (北京西郊百万庄)

各地新华书店、建筑书店经销

霸州市顺浩图文科技发展有限公司制版

北京二二〇七工厂印刷

*

开本: 787×1092 毫米 1/16 印张: 22½ 字数: 548 千字

2008 年 4 月第一版 2008 年 4 月第一次印刷

印数: 1—3000 册 定价: 38.00 元

ISBN 978-7-112-09780-7

(16444)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题, 可寄本社退换

(邮政编码 100037)

本书编委会

主编：魏 民 陈战是

编委：(按姓氏笔画排序)

王文彤 (中国城市规划设计研究院)

付 军 (北京农学院)

陈战是 (中国城市规划设计研究院)

张玉竹 (华南农业大学)

杨 葳 (福建农林大学)

柯水发 (北京林业大学)

姜立晖 (中国城市规划设计研究院)

唐鸣镛 (北京第二外国语学院旅游发展研究院)

魏 民 (北京林业大学)

前言

自 1978 年中国实行改革开放政策的初期,建设部门及国内一批有识之士、专家学者,从抢救珍贵风景名胜资源、继承和保护人类历史遗留给我们的自然与文化遗产认识的历史高度,注意吸纳国际上许多国家管理自然与文化遗产及国家公园的经验,结合我国特有自然风景与历史文化融为一体的实际情况,提出了效仿国外国家公园,建立中国风景名胜区管理制度,发展有中国特色的风景名胜区保护事业。国务院分别于 1982、1988、1994、2002、2004、2005 年审定公布了 6 批共 187 处国家重点风景名胜区(简称风景区),我国风景名胜区面积占国土面积超过了 1%。与此同时,在我国由计划经济向社会主义市场经济转型的过程中,以及在加入 WTO 的新形势下,应当看到我国的风景区发展的总体水平仍然处在初级阶段,在法制建设、管理体制、规划规范、资源保护、系统理论建设和规范旅游服务等方面,还存在许多亟待解决的困难和问题。

党和国家领导人温家宝同志在 1999 年全国城乡规划工作会议上的讲话明确指出:“风景名胜区要处理好保护和利用的关系,把保护放在首位。风景名胜区不能仅仅考虑本地区的利益,要有全局和长远的眼光。要切实加强对风景名胜区保护和利用工作的领导,按照严格保护、统一管理、合理开发、永续利用的原则,把风景名胜区保护、建设和管理好。搞好风景名胜区工作,前提是规划,核心是保护,关键在管理。”

2000 年以前,风景名胜区规划的理论与实践工作始终处于摸索阶段,2000 年开始实施的《风景名胜区规划规范》对完善规划理论与实践、规范规划内容与深度等方面起到了积极的推动作用。但同时不容回避的是,国内至今还没有风景名胜区规划课程的全国统一教材,所以在过去的 20 多年的教学工作中,只是依靠教师个人的资料搜集与规划经验积累来组成授课讲义,风景名胜区规划内容的系统性、丰富性、复杂性难以体现。由此,风景名胜区规划教材的编写工作迫在眉睫。

本教材的编写是以国家《风景名胜区规划规范》为依据,在广泛收集中外风景名胜区规划素材的基础上,借鉴城市、区域、国土、土地利用等相关规划的理论与方法,力求系统完整地对风景名胜区规划的理论、方法、程序等内容加以介绍与论述。

本教材由来自北京林业大学、中国城市规划设计研究院、北京第二外国语学院旅游发展研究院等多所高等院校及规划院的教师和规划师共同编写完成。其中第一、二、三、四章由魏民编写;第五、十、十一章由陈战是编写;第六章由唐鸣镝编写;第七章由杨葳编写;第八章由付军编写;第九章由王文彤编写;第十二章由张玉竹编写;第十三章由姜立晖编写;第十四章由柯水发编写。

教材编写的过程同样是一个学习的过程,在此过程中深深感到风景名胜区规划的内容确实是包罗万象,错综复杂,确非一人或几人心力所能及。故此,书中错误敬请批评指正。

《风景名胜区规划原理》编委会
2007 年 5 月

目录 > 01

contents

第一章 风景名胜资源的保护与利用 1

第一节 风景名胜资源 2

第二节 风景名胜区的建设与发展 7

第三节 风景名胜区的性质、作用与分类 13

第二章 国外风景名胜资源的保护与利用 19

第一节 世界自然保护体系 20

第二节 国外国家公园概况评述 28

第三章 风景名胜区规划导论 41

第一节 风景名胜区规划的基本理论与方法 42

第二节 风景名胜区规划体系 47

第四章 风景名胜区规划纲要 57

第一节 规划的程序与内容 58

第二节 风景名胜区现状调查与分析 61

第三节 风景名胜资源评价 65

第四节 风景名胜区规划的范围、性质与目标 73

第五节 风景名胜区的规划分区、结构与布局 77

第五章 保护培育规划 85

第一节 保护培育规划的重要性 86

第二节 保护培育规划的原则 88

第三节 保护培育规划的内容 89

第六章 风景游赏规划 101

第一节 游人容量的量测与管理 102

第二节 景区规划 114

第三节 游赏项目规划 121

第四节 游线组织规划 127

第五节 游赏解说系统 130

目录 > 02

contents

第七章 典型景观规划 139

第一节 典型景观规划目标与原则 140

第二节 典型景观规划内容 141

第八章 游览设施规划 155

第一节 现状分析及相关预测 156

第二节 游览设施规划 167

第九章 道路交通规划 181

第一节 规划的原则与要求 182

第二节 道路系统规划 183

第三节 交通设施与交通组织 185

第十章 居民社会调控规划 191

第一节 风景区的居民社会系统 192

第二节 居民社会调控规划 194

第十一章 经济发展引导规划 199

第一节 风景区经济发展的特点 200

第二节 规划的内容和原则 203

第十二章 土地利用协调规划 207

第一节 土地的基本概念 208

第二节 土地利用的现状调查和分析 211

第三节 土地资源的分析评估 212

第四节 土地利用协调规划 213

第十三章 基础工程规划 221

第一节 规划主要任务 222

第二节 规划原则 223

第三节 给水工程规划 224

第四节 排水工程规划 227

目录 > 03

contents

- 第五节 供电工程规划 231
- 第六节 通信工程规划 233
- 第七节 环境卫生设施规划 236
- 第八节 综合防灾系统规划 239

第十四章 管理与实施规划 243

- 第一节 分期发展规划 244
- 第二节 风景名胜区管理 246
- 第三节 规划的审批及实施建议 255

附录 263

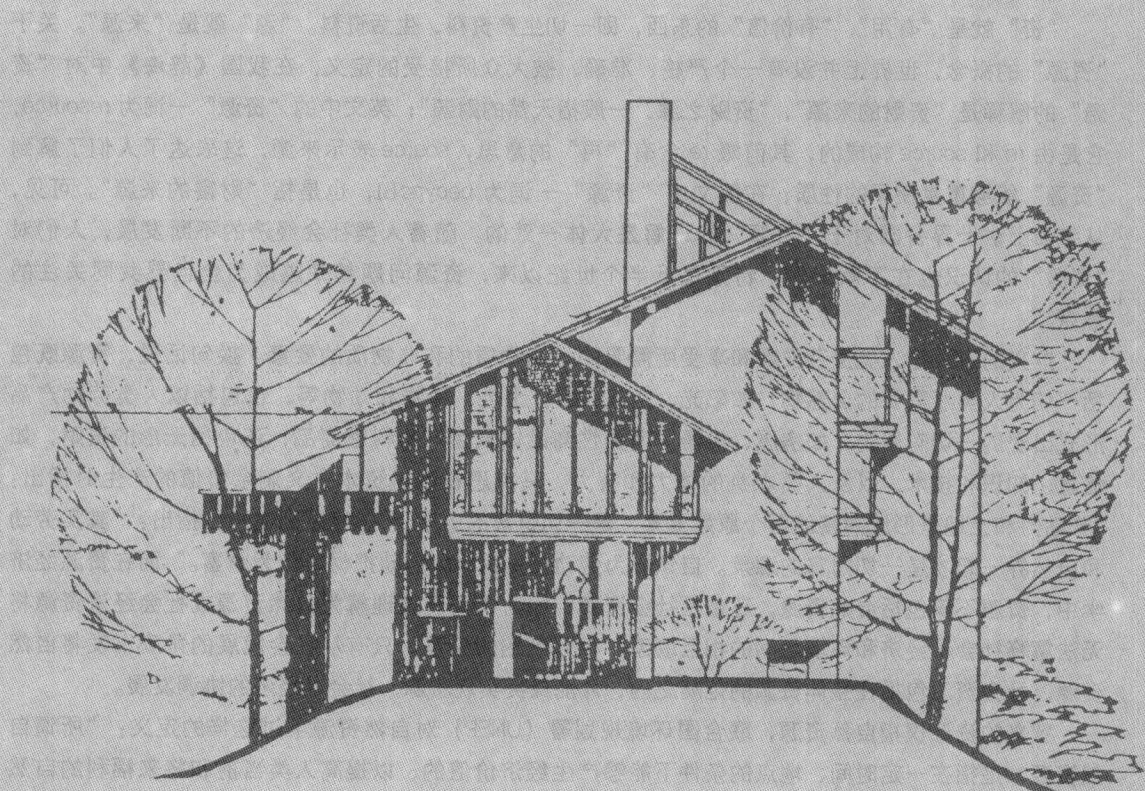
- 附录一 保护世界文化和自然遗产公约 264
- 附录二 风景名胜区条例 271
- 附录三 建设部关于发布《中国风景名胜区形势与展望》绿皮书的通知 277
- 附录四 关于发布国家标准《风景名胜区规划规范》的通知 281
- 附录五 关于印发《国家重点风景名胜区总体规划编制报批管理规定》的通知 327
- 附录六 建设部关于发布《国家重点风景名胜区规划编制审批管理办法》的通知 331
- 附录七 关于做好国家重点风景名胜区核心景区划定与保护工作的通知 333
- 附录八 中国的世界遗产简表 334
- 附录九 风景名胜资源分类细表 336
- 附录十 国家级风景名胜区名单（截至 2005 年） 340

参考文献 346

第一章 风景名胜资源的保护与利用

第一章 风景名胜资源的保护与利用

第一节 风景名胜资源的保护与利用



第一章 风景名胜资源的保护与利用

第一节 风景名胜资源

一、风景名胜资源的相关概念

(一) 资源

“资”就是“有用”、“有价值”的东西，即一切生产资料、生活资料。“源”就是“来源”。关于“资源”的概念，世界上并没有一个严格、准确、被大众所接受的定义，在我国《辞海》中对“资源”的解释是“资财的来源”，“资财之源，一般指天然的财源”；英文中的“资源”一词为 resource，它是由 re 和 source 构成的，其前缀 re 含有“再”的意思，source 表示来源，这表达了人们了解到“资源”能够重复使用的性质；在俄文中“资源”一词为 ресурсы，也是指“财富的来源”。可见，从字面上讲世界各国对于“资源”的理解是大体一致的。随着人类社会经济的不断发展，人们对“资源”的认识也在不断加深，特别是近半个世纪以来，资源问题越来越成为全世界共同关注的焦点。

广义的资源指人类生存发展和享受所需要的一切物质的和非物质的要素。换句话说，资源既包括一切为人类所需要的自然物，如阳光、空气、水、土地、植物和动物等，也包括以人类劳动产品形式出现的一切有用物，如房屋、机器、消费性商品以及生产资料性商品，还包括无形的资财，如信息、知识和技术，以及人类本身的体力和智力。马克思在论述资本主义剩余价值的产生时指出：“劳动力和土地是形成财富的两个原始要素，是一切财富的源泉。”恩格斯则进一步指出：“其实劳动和自然界一起才是一切财富的源泉。自然界为劳动提供材料，劳动把材料变为财富。”而在资源经济学中，资源不仅包括自然资源，还包括社会资源，因为仅把资源理解为自然资源或社会经济资源将无法解释社会、经济和环境之间的相互联系、相互制约的关系，只有从社会发展的角度出发将自然资源、社会资源包括在整体资源的范畴之内，才能最终实现资源、社会、经济的协调发展。

狭义的资源仅指自然资源，联合国环境规划署（UNEP）对自然资源下过这样的定义：“所谓自然资源，是指在一定时间、地点的条件下能够产生经济价值的、以提高人类当前和将来福利的自然环境因素和条件的总称。”

资源是一个具有广泛意义的词汇，它的概念并非是一成不变的，随着人类文明的进步与科学技术的发展，在不同时间、不同地点，从不同的角度出发，资源就会被赋予新的内涵。因此，可以将资源的概念归纳为：在一定历史条件下能被人类开发利用，以提高人类自身福利水平和生存能力，具有某种稀缺性的、受社会约束的各种环境要素或事物的总称。

(二) 自然资源

人类社会进化过程中，人口不断增加，生活水平不断提高，因而对自然资源的需求不断增加；另一方面，人类认知世界的能力尤其是科学技术不断进步，关于自然资源的概念也在不断延展。较早关于自然资源的定义来源于地理学家金梅曼（Kimmelman），他在《世界资源与产业》一书中指出：“无论是整个环境还是其中的某些部分，只要它们能（或被认为能）满足人类的需要，就是自然资源。”我国《辞海》中关于自然资源的定义是：“一般天然存在的自然物（不包括人类加工制造的原材料），如土地资源、矿藏资源、水利资源、生物资源、海洋资源等，是生产的原料来源和布局场所。随着社会生产力的提高和科学技术的发展，人类开发利用自然资源的广度和深度也在不断增

加。”这个定义强调了自然资源的天然性，同时指出了空间（环境）也是自然资源。《大英百科全书》对自然资源的定义是：“人类可以利用的自然生成物，以及形成这些成分的源泉的环境功能。前者如土地、水、大气、岩石、矿物、生物及其群集的森林、草场、矿藏、陆地、海洋等；后者如太阳能、环境的地球物理技能（气象、海洋现象、水文地理现象），环境的生态学技能（植物的光合作用、生物的食物链、微生物的腐蚀分解作用等），地球化学循环技能（地热现象、化石燃料、非金属矿物的生成作用等）。”这个定义明确指出环境功能也是自然资源。联合国在 1970 年的一份文件中指出：“人在其自然环境中发现的各种成分，只要它能以任何方式为人类提供福利，都属于自然资源。”中国在 1987 年发布的关于保护自然资源和自然环境的纲领性文件《中国自然保护纲要》中，对自然资源的解释是：“在一定的技术经济条件下，自然界中对人类有用的一切物质和能量都称为自然资源。”

可见对自然资源所下的定义也是多种多样的，各有各的侧重，自然资源不仅具有一种纯科学技术的含义，而且包含一个历史性的范围。但从中我们可以找到这些定义的共同点，就是把自然资源看作天然生成物，而把人类活动的结果排斥在外。实际上地球与人类社会发展到今天，自然资源本身或多或少地渗透入了人类的劳动。所以，自然资源已经不是单纯的自然科学的概念，而同时是一个经济学和社会学概念，还涉及文化的、生态的、环境的价值观。因此，自然资源已经成为人类能够从自然界获取以满足其需要与欲望的任何天然生成物及作用于其上的人类活动结果的总称。

(三) 风景名胜

“风景名胜”一词可以从“风景”和“名胜”两个方面来理解，“风景”一词在现代汉语中是一个使用频率相当高的词汇，在《辞海》中“风景”有两个解释：一是风光、景色。二是风望的意思。《晋书·刘毅传》中写到：“正身率道，崇公望私，行高义明，出处同揆；故能令义士纵其风景，州闾归其清流。”风景名胜资源所指显然是第一种解释。“名胜”的解释是：“著名的风景地。”在《北史·韩晋明传》中写道：“朝廷欲处之贵要地，必以疾辞，告人云：‘废人饮美酒，对名胜，安能作刀笔吏，披反故纸乎？’”“风景”最早出现于《世说新语·言语》中，其中写道：“过江诸人，每至美日，辄相邀新亭，藉卉饮宴。周侯中坐而叹曰：‘风景不殊，正自有山河之异！’皆相视流泪。”在王勃《滕王阁序》中有记载：“俨骖騑于上路，访风景于崇阿。”

(四) 风景名胜资源

风景名胜资源可以解释为风景优美的景观资源。“风景名胜资源系指具有观赏、文化、科学价值的山河、湖海、地貌、森林、动植物、化石、特殊地质、天文、气象等自然景物和文物古迹、革命纪念地、历史遗址、园林、建筑、工程设施等人文景物和它们所处环境以及风土人情等”(图 1-1);“风景名胜资源也称景源、景观资源、风景旅游资源,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。”

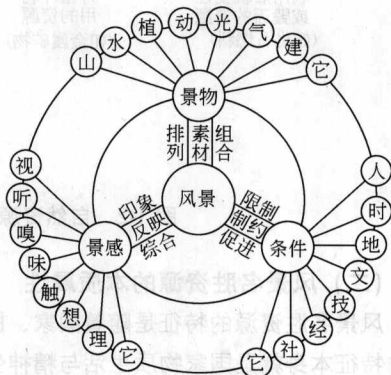


图 1-1 风景结构模式
(引自《风景规划》)

(五) 景物

景物是指具有观赏、科学文化机制的客观存在的物体，是风景名胜构成的基本要素，是具有独立欣赏价值的风景素材客体。景物的种类繁多，大致可以分为山、水、植物、动物、空气、光、建筑、其他 8 大类。

(六) 景观

景观是指可以引起视觉感受的某种现象，或一定区域内具有特征的景象。是按照美学观点完美结合而构成的景物组合，并被人的各种感官所接受，形成美的享受。

(七) 景点

由若干相互关联的景物所构成，具有相对独立性和完整性，并具有审美特征的基本境域单位。

(八) 景区

根据景源类型、景观特征或游赏要求而划定的用地范围，包含有较多的景物和景点或若干景群，形成相对独立的分区特征。

二、风景名胜资源的定位与特性

(一) 风景名胜资源的基本定位

风景资源被归属于一类特殊的自然资源（图 1-2），《中国自然保护纲要》中对自然资源“按它的用途和价值划分为生产资源、风景资源、科研资源等”。《自然资源研究的理论与方法》一书中对自然资源的分类，划分为“特殊自然景观”类，归属于非耗竭性，但易误用及污染的资源类型。风景名胜资源是人们在自然资源的基础上通过人们的想像、加工、修饰等行为，赋予了它美的意念、文化的内涵，使其成为渗透着人类文明的、凝聚着人类精神与思想的自然资源。经历了千万年的进化与演变，风景所包含的内容更加广泛与深刻。

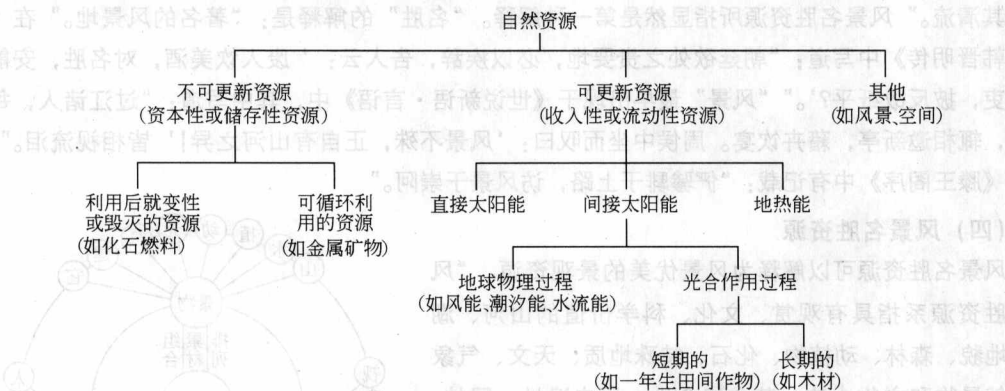


图 1-2 自然资源分类（引自蔡运龙《自然资源学原理》）

(二) 风景名胜资源的本质属性

风景名胜资源的特征是随着国家、民族、社会的不断进步而逐步丰富与完善，所以风景名胜资源的特征本身就是国家物质生活与精神生活的一种典型反映，在我国丰富而独特的风景名胜资源中融入了人与自然和谐共生的哲学思想，留下了在上下五千年中人们认识自然、改造自然、美饰自然的历史印记。

1. 自然属性

风景名胜资源与在其基础上形成的风景环境是自然资源与环境的重要组成部分,自然资源中的一部分成为风景名胜资源,是在人类社会建立后经历了漫长的发育成长过程的。所以,这类资源在被划定成为风景名胜资源以前,它完全是一种普通的自然资源。可见,任何风景名胜资源都是以自然资源为依托,以人类对美的认识程度为载体,而最终形成一种人化自然的特征。可以说,自然属性是风景名胜资源最根本的属性。

2. 社会属性

自然资源在被人们所欣赏的同时,它便成为人类社会的产物。由于在自然资源的基础上附加了人类的劳动与思想,使其成为风景名胜资源,因此在强调风景名胜资源的自然属性的同时,也表明了资源的社会属性。风景名胜资源是“人化的自然与自然的人化”的精神形态,是人类社会实践中具有普遍社会价值的一种综合财富。马克思在《1844年经济学—哲学手稿》一文中阐述:“风景的形成和特征反映了人们在风景中所扮演的功能。这些功能又是人的社会发展水平、生存本性以及自然所提供的机会三者之间的相互作用的产物。当风景根据审美意图创造出来时,最主要的推动力是社会的功能,并且其中任何设计的要素是无意识的,本质上是社会的。”可见,风景名胜资源不单纯是一类自然的事物,它是人类文明继承和社会价值观的体现。所以说,风景名胜资源的社会属性是伴随着风景名胜资源的产生而同时产生的。

3. 政治属性

风景名胜资源是人类社会发展进程中祖先留给我们整个当代人和后代的丰厚的物质与精神财富,是属于我们整个国家的人民乃至整个世界人民的。所以,大部分国家都通过立法来保护本国的风景名胜资源。我国宪法第九条中明确规定:“矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源,都属于国家所有,即全民所有。”同时,我国以建立风景名胜区、自然保护区、国家文物保护单位等形式保护国家的风景名胜资源。并在立法中明确规定:“风景名胜区的土地,任何单位和个人都不得侵占。风景名胜区内的一切景物和自然环境,必须严格保护,不得破坏或随意改变。”在《保护世界文化和自然遗产公约》中特别规定任何申报世界遗产的项目都不能存在国家主权或所有权的争端与偏见。而且,联合国教科文组织要求通过主权国家的最高行政领导签署文件来提出申报世界遗产,这标志着国家最高行政机关对国际社会的一种承诺,为全人类保护好这类特有的资源。另外我们可以意识到,风景名胜资源已经成为一个国家的象征,例如谈到中国就会想到中国的长城、故宫、天安门、大熊猫;谈到美国就会想到自由女神、大峡谷;谈到日本就会想到富士山;谈到埃及就会想到金字塔……风景名胜资源已经不再是单纯的一类自然资源,它在国家及国际政治活动中充当着一个独特的角色。

4. 经济属性

风景名胜资源随着人类社会的发展,逐步被赋予了经济属性。这同时说明,人们从最初认为风景是美的可以欣赏,到后来意识到美的东西可以吸引别人来观赏,可以创造价值,到了现在人们的认识已经从一种事业的发展角度来看待风景名胜资源,风景名胜资源的价值在逐步被认识。风景名胜资源的综合价值到目前为止还不能完全用经济量来准确度衡,因为它的精神价值有无限价的、可增值的、因时因地而变的等特征。《风景名胜区管理暂行条例实施办法》第二十七条指出:“任何单位和个人在风景名胜区内占用土地,建设房屋和其他工程等要经风景名胜区管理机构按规划进行审

查同意,按有关规定,办理审批手续。要严格控制风景名胜区内的建设规模,风景名胜区土地和设施都应有偿使用。”1992年联合国环境与发展大会的主体文件《21世纪议程》明确了如下政策:“提倡对树木、森林和林地所具社会、经济和生态价值纳入国民经济核算制的各种方法,建议研制、采用和加强核算森林经济和非经济价值的国家方案。”可见,随着社会主义市场经济的不断深入和资源与环境科学的发展,风景名胜资源的经济属性会更为加强。

(三) 风景名胜资源的特性

风景名胜资源是人类精神生活和物质生活的重要组成部分,风景名胜资源表现出如下的特性:

1. 整体有用性

风景名胜资源是由多种景观要素构成的,而多种单一的景观要素经过天然的或人为的组合加工后成为风景名胜资源,并表现出有用性。各种景观要素之间是相互影响、相互制约的。例如,如果破坏了景观资源中的树木这个景观要素,造成的不只是森林的消失,同时必然引起土壤和径流的变化,这种变化也破坏了野生生物的生存环境。风景资源之所以是美的,一个原因就是因为它是一个完整的景观体系。所以,在风景资源的使用价值上整体有用性大于局部有用性。

2. 空间的固定性

风景名胜资源是在某个特定的地域内形成的,因此风景名胜资源都具有一定的地域性,对风景名胜资源的利用只能在相应地域及其可波及范围内发生作用,而无法将其移动、调整,这与一般资源在利用方式上存在着差别。

3. 时间的无限性

风景名胜资源的形成过程中其数量、质量及周围的自然人文环境都随时间而发生变化,自然景观的形成需要时间打磨与进化,如植物资源可以以一年为一个周期,气候资源甚至以日为一个周期发生变化;而人文景源的丰富同样需要历史的更迭与延续。所以,风景名胜资源的使用应该建立在资源所包含的自然与人文信息不被破坏、更改、丢失的基础上,随着时间的推移,完好地向下传递,使其在使用的时间内具有无限性。

4. 景观的不可复制性

在《保护世界文化和自然遗产公约》中强调指出的两项原则是遗产项目的真实性和完整性,其中真实性就表现为景观的不可复制性。如果为了某种目的将景观移动或复制,景观失去了产生、生存的自然与文化背景,同时也失去了它作为遗产最珍贵的东西,其使用价值变得很低,甚至丧失。对于自然遗产,在开山炸石、筑坝截流、乱砍滥伐之后,要恢复其原有景观的面目几乎是不可能的。对于文化遗产,有些的确为人工产品,但是其中的历史、文化、宗教底蕴,却是今人无法比拟的。按照《保护世界文化和自然遗产公约》第4条的规定,人类社会对已确认的遗产资源唯一可做的是“保护、保存、展出和遗传后代”。遗产资源的不可逆性和非再造性表明,对自然文化遗产资源只能采取事前预防行动,即保护;资源一旦遭到破坏,事后补救和惩罚行动于事无补。景观的不可复制性表明风景名胜资源是一种保护性资源,而不是开发性资源。

5. 景观的共享性

风景名胜资源不仅表现于其所存在的区域,区域之外在一定程度上同样可以享用,而且这种共享性是无论所有者或生产者是否同意都始终存在的。共享性还表现在风景名胜资源被破坏的时候,造成景观消失、景观环境恶化等现象,这种对于景观资源产生的负效益也具有共享性,负效益不可

能单独由生产者或所有者承担，也会让所有的享受者承担并“分享”风景名胜资源的负效益。

6. 景观的开放性

风景名胜资源并不是静止而封闭的，在其内部，构成风景名胜资源的各种景观要素之间不断地进行着沟通与联系，同时相对于外部，它与其他事物一样，都在不停地运动与变化，不断地通过各种方法与途径与周围的环境（包括自然环境和人文环境）进行着吸收与渗透，所以风景名胜资源具有明显的景观开放性与运动性。

第二节 风景名胜区的建设与发展

一、风景名胜区的概念与内涵

从 1982 年公布第一批国家级风景名胜区开始，截至 2006 年，我国共有 677 处风景名胜区，面积达 9.6 万 km²，占国土总面积的 1%。其中国家重点风景名胜区 187 处。随着国家社会经济的发展，风景名胜区的概念与内涵也在不断发生着变化（表 1-1），但其“科学规划、统一管理、严格保护、永续利用”的指导方针却始终如一。

风景名胜区的徽志为图形图案（图 1-3），正中部万里长城和山水图案象征祖国悠久历史、名胜古迹和自然风光；两侧由银杏树叶和茶叶组成的环形图案象征风景名胜区优美的自然生态环境和植物景观。图案下半部汉字为“中国国家风景名胜区”，上半部英文字为“NATIONAL PARK OF CHINA”，意译为“中国国家公园”。



图 1-3 中国国家风景名胜区徽志

风景名胜区概念与内涵的发展 表 1-1

时间	法规及文件	概念与内涵
1985 年	风景名胜区管理暂行条例	凡是具有观赏、文化或科学价值，自然景物、人文景物比较集中，环境优美，具有一定规模和范围，可供人们游览、休息或进行科学、文化活动的地区，应当划为风景名胜区
1987 年	风景名胜区管理暂行条例实施办法	风景名胜区系指风景名胜资源集中、自然环境优美、具有一定规模和游览条件，经县级以上人民政府审定命名、划定范围，供人游览、观赏、休息和进行科学文化活动的地域
1994 年	中国风景名胜区形式与展望	确定风景名胜区的标准是：具有观赏、文化或科学价值，自然景物、人文景物比较集中，环境优美，可供人们游览、休息，或进行科学文化教育活动的，具有一定的规模和范围
2000 年	风景名胜区规划规范	风景名胜区也称风景区，海外的国家公园相当于国家级风景区。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、休闲娱乐或进行科学文化活动的地域
2006 年	风景名胜区条例	风景名胜区，是指具有观赏、文化或者科学价值，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、文化活动的区域

二、风景名胜区的发展

建国以来,我国风景名胜区的发展大体分为3个阶段。

(一) 风景名胜区的无序阶段(1949—1977)

从新中国成立至1977年的数十年间,除一些城市风景区、名山和重要古迹由城市建设、园林、文物部门和当地政府设立专门管理机构进行管理外,全国大多数自然风景和名胜古迹还没有纳入国家及地方各级政府的保护和管理体系。“十年动乱”,使国家本已十分脆弱的风景名胜保护工作雪上加霜,大量珍贵历史古迹遭受空前浩劫,毁于一旦,许多优美自然风景受到严重破坏,满目疮痍。由于历史的原因,中国有许多珍贵灿烂的风景名胜在社会发展较长的历史进程中,不同程度地受到各种自然和人为的影响和破坏,这些风景名胜资源所特有的自然、历史、文化、科学、审美等价值逐步丧失,也一直未受到人们的认识和重视。

(二) 风景名胜区的起步阶段(1978—1994)

1982年国务院审定第一批国家重点风景名胜区,至1992年国务院办公厅转发《建设部关于加强风景名胜区工作报告》的通知(国办发[1992]50号)的10年期间,这一阶段的主要特点是初步建立了国家、省和县(市)三级风景名胜区管理体系,并在实践过程中初步形成了我国风景名胜区的理论基础。处于改革开放初期,受当时国民经济总体发展水平和国家旅游经济发展的局限,各级风景名胜区主要依靠国家和地方政府财政;除部分毗邻中心城市的重点风景名胜区具备一定的游客规模之外,大多数风景区的游客量偏低,旅游服务和基础设施薄弱。

自1978年中国实行改革开放政策的初期,建设部门及国内一批有识之士、专家学者,从抢救珍贵风景名胜资源、继承和保护人类历史遗留给我们的自然与文化遗产认识的历史高度,注意吸纳国际上许多国家管理自然与文化遗产及国家公园的经验,结合我国特有自然风景与历史文化融为一体的实际情况,提出了效仿国外国家公园,建立中国风景名胜区管理制度,发展有中国特色的风景名胜区保护事业。

1978年国务院在城市工作会议上要求加强风景名胜区和文物古迹的管理。根据这次会议精神,国家建委提出建立全国风景名胜区体系,实行国家、省、县(市)分级管理。1979年国务院发出国发[1979]70号文件,明确规定建设部门(当时的国家城建总局)归口管理全国风景名胜区的建设与维护工作。1981年国务院批转国家城建总局等单位《关于加强风景名胜区保护管理工作的报告》(国发[1982]136号),要求各地对风景名胜资源进行调查评价。同时,建设部门着手组织起草制定风景名胜区管理法规和申报建立国家重点风景名胜区的工作。

1985年国务院颁布了《风景名胜区管理暂行条例》(国发[1985]76号)。1987年建设部颁发了《风景名胜区管理暂行条例实施办法》。经过各省、自治区、直辖市人民政府组织申报,中国国务院分别于1982年、1988年、1994年审定公布了3批共119处国家重点风景名胜区。同时,各地也审定建立了一大批省级和县(市)级风景名胜区,基本形成了三级风景名胜区管理体系。

(三) 风景名胜区发展阶段(1994年以后)

1992年以来至目前的十几年间,是我国风景名胜区发展突飞猛进的时期,受国民经济快速发展和公众旅游文化消费水平不断提高的直接影响,风景名胜区从规模到综合经济实力都上了一个很大的台阶。国家重点风景名胜区由1982年的44个,发展到目前的187个,各级风景名胜区总面积约占国土面积的1%。我国部分风景名胜区的自然与文化遗产被联合国教科文组织列入《世界遗产名

录》，其遗产价值得到国际的公认。风景名胜区已经成为推动国家旅游经济和精神文明建设的热点行业，许多重点风景名胜区对带动区域经济的发展，扩大国内外的文化交流和往来，发挥着越来越重要的作用。我国风景名胜区事业在相对短的时期内，能形成规模化格局和快速增长的综合实力，是非常令人振奋的，也是来之不易的。与此同时，在我国由计划经济向社会主义市场经济转型的过程中，以及在加入 WTO 的新形势下，应当看到我国的风景区发展的总体水平仍然处在初级阶段，在法制建设、管理体制、规划规范、资源保护、系统理论建设和规范旅游服务等方面，还存在很多亟待解决的困难和问题。

党和国家领导人温家宝同志在 1999 年全国城乡规划工作会议上的讲话明确指出：“风景名胜区要处理好保护和利用的关系，把保护放在首位。风景名胜区不能仅仅考虑本地地区的利益，要有全局和长远的眼光。要切实加强风景名胜区保护和利用工作的领导，按照严格保护、统一管理、合理开发、永续利用的原则，把风景名胜区保护、建设和管理好。搞好风景名胜区工作，前提是规划，核心是保护，关键在管理。”2006 年《风景名胜区条例》的颁布实施，标志着我国风景名胜区事业进入了另一个崭新的发展阶段。

三、风景名胜区的现状

1994 年建设部部长侯捷在“加强国家风景名胜资源保护”新闻发布会上指出：“风景名胜区的保护与发展是一项非常重要的事业，也是国家资源管理事业的重要组成部分。”经历了 20 多年的建设与发展，风景名胜区为国家保护了大量的珍贵资源，同时向国民提供了广泛的游赏、教育与科研的机会。但是，在国家社会与经济飞速的变革与发展过程中，风景名胜区的规划、建设与管理等各个环节，都存在着一些问题，主要表现在以下几个方面。

（一）从“遗产申报”看风景名胜区的现状

我国在 1985 年正式成为《保护世界文化和自然遗产公约》的成员国，截至 2006 年底，我国已经有 33 个遗产项目被收入《世界遗产名录》，这其中自然遗产 5 项、文化遗产 21 项、自然与文化双遗产 4 项、文化景观 1 项及人类口述与非物质文化遗产 2 项。在这些荣誉与光环的背后却隐藏着一个值得我们关注的问题，就是我国大多数遗产地在申报过程中都花费了巨大的人力、物力、财力，去拆迁违章建筑，整治脏乱的风景区环境，才使景观从整体上或局部上恢复了原有的面目，而且有的遗产项目在被收入《世界遗产名录》之后，并没有珍视与善待这些风景名胜资源，反而将其视为摇钱树，过度地开发使用，对其造成了建设性的破坏。而为了不被收入《世界濒危遗产名录》，仍然需要大量的资金投入进行环境整治，这种做法使风景名胜资源不断地被破坏被蚕食，最终形成了周而复始的破坏、恢复、再破坏的恶性循环。

世界遗产可以称之为最高等级的风景名胜资源，但它的生存现状是我们整个国家风景名胜区的缩影，高品质的风景名胜资源的保护尚且如此，其他等级的风景名胜区的状况便可想而知了。

（二）从“权属不清、政出多门”看风景名胜区的现状

风景名胜区的资源权属不清主要指的是三权混淆（所有权、行政权、经营权），以行政权、经营权管理代替所有权管理，风景名胜资源的经营者或行政管理者实际上往往被认定为资源的所有者，国家对风景名胜资源的所有权受到人为的条块分割，国家作为国有资源所有者代表的地位模糊，资源的产权被虚置或弱化，各种产权关系缺乏明确的界定，各个利益主体之间的经济关系缺乏协调，