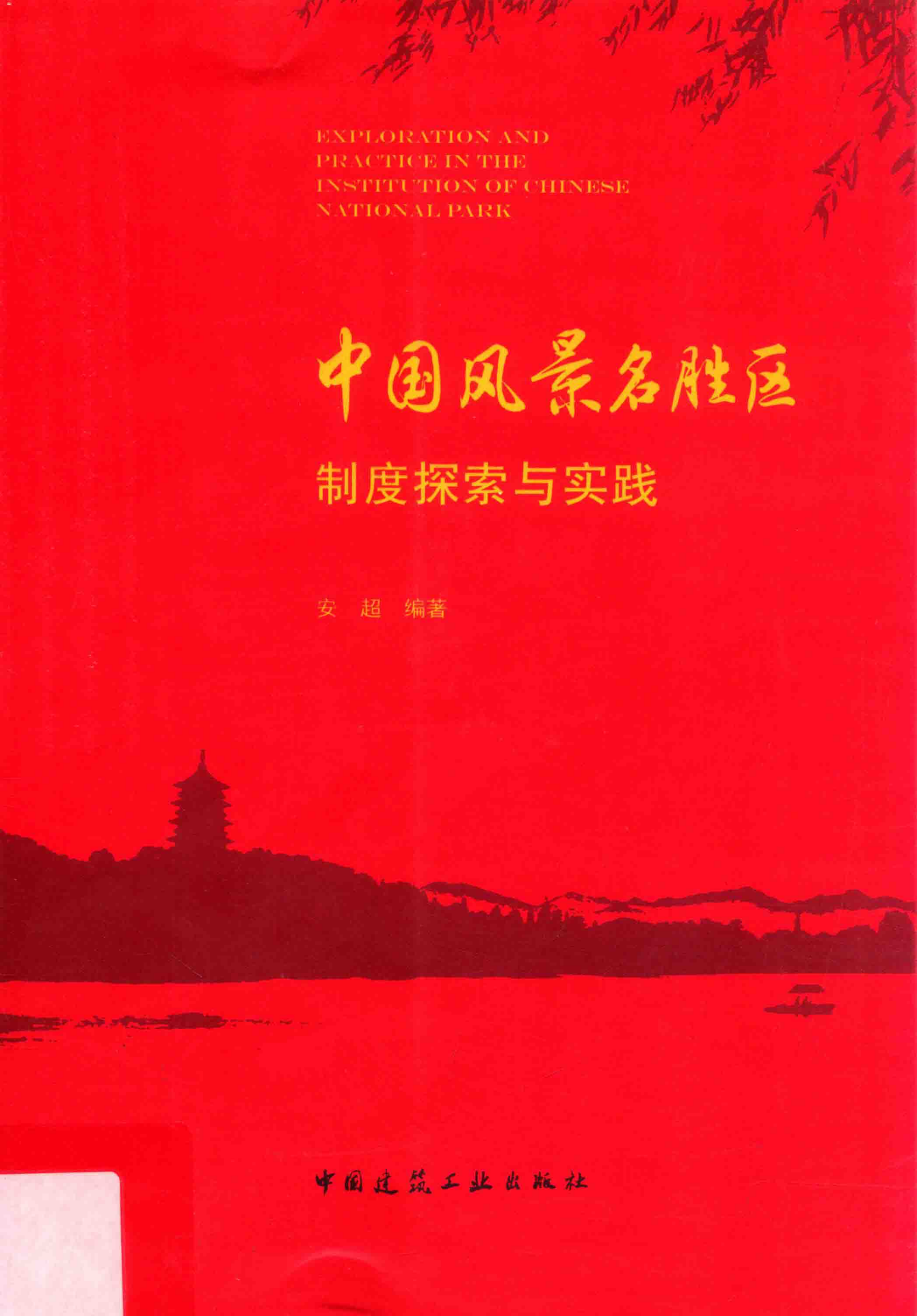


The background of the cover is a red ink wash illustration. In the upper right corner, there are dark, expressive brushstrokes representing foliage or branches. The middle section features a silhouette of a multi-tiered pagoda on a hill, with other smaller hills and a body of water in the foreground. A small boat is visible on the water to the right. The overall style is traditional Chinese ink painting.

EXPLORATION AND
PRACTICE IN THE
INSTITUTION OF CHINESE
NATIONAL PARK

中国风景名胜区

制度探索与实践

安 超 编著

中国建筑工业出版社

中国风景名胜区制度探索与实践

Exploration and practice in the institution of Chinese national park

安 超 编著

中国建筑工业出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国风景名胜区制度探索与实践 / 安超编著. — 北京: 中国建筑工业出版社, 2017.12
ISBN 978-7-112-21544-7

I. ①中… II. ①安… III. ①风景名胜区 — 制度建设 — 研究 — 中国 IV. ①F592.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第288918号

本书是一本系统介绍中国风景名胜区保护管理制度和相关政策实施的专业书籍。内容包括中国风景名胜区的产生与发展, 风景名胜区的设立制度、规划制度、保护制度、管理制度、监管制度解读探索与实践, 以及中国各类保护地的关系。

本书适合于从事风景名胜区及自然文化资源管理的工作者、相关法律法规、政策的制定者、专业研究人员以及关心风景名胜区、自然文化遗产保护事业的所有人士阅读参考。

责任编辑: 王磊 李杰

责任校对: 芦欣甜 王瑞

中国风景名胜区制度探索与实践

安超 编著

*

中国建筑工业出版社出版、发行(北京海淀三里河路9号)

各地新华书店、建筑书店经销

北京京点图文设计有限公司制版

北京市密东印刷有限公司印刷

*

开本: 787×1092毫米 1/16 印张: 14 字数: 281千字

2017年12月第一版 2017年12月第一次印刷

定价: 48.00元

ISBN 978-7-112-21544-7

(31119)

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)

35年前的1982年,对于中国风景名胜区事业来说是具有里程碑意义的一年。这一年,国务院下发《关于审定第一批国家重点风景名胜区的请示的通知》(国发[1982]136号),审定公布了第一批国家级风景名胜区,这是我国有史以来第一个由中央政府发布的确立风景名胜区管理体制的重要历史性文件。不仅首次明确了我国风景名胜资源保护和管理的体制、形式和范围,同时也明确了在中央人民政府的领导和地方各级政府的支持下,风景名胜区实行严格保护、统一管理的政策方针。可以说,这在我国风景名胜区事业初创阶段起到了奠基作用,也对我国风景名胜区的发展产生了十分重要而深远的影响。

35年来,在党中央、国务院的关怀和领导下,在国务院住房城乡建设主管部门和地方政府以及相关行业部门的大力支持下,全国各级风景名胜区主管部门经过不懈的努力,形成了目前具有巨大影响力和综合实力的行业规模,为我国风景名胜区事业的发展打下了坚实的基础,开创了风景名胜区事业发展的崭新局面。

35年来,我国风景名胜资源类型越来越丰富、分布地域越来越广泛、文化内涵越来越多元,国家级风景名胜区数量由最初的44处发展到如今的244处,从简单的小型景区发展到跨市县、甚至跨省的大规模大区域的风景区,可以说风景名胜区制度的建立,在保护具有国家代表性的自然人文景观、改善地域自然生态环境等方面发挥着重要作用,为中国乃至世界保存了具有典型代表性的自然人文本底资源。

35年来,我国风景名胜区保护管理机构不断加强,保护管理制度日渐完善、法律法规建设逐步健全,已经形成了较为完备的风景区保护、利用、监管体系。《风景名胜区条例》的颁布和围绕《风景名胜区条例》出台的一系列规章制度、规范性文件,极大改善了风景名胜区行业缺少保护管理专项法规和系列规章的被动局面。

风景名胜资源的保护是一项集政治、经济、文化、社会、民生为一体的综合性工作,由于各地在落实资源保护优先的原则上把握有所不同,在风景名胜区中也出现了片面追求经济效益,使风景名胜区过于人工化、城市化、商业化的现象时有发生,有法不依、执法不严、破坏风景名胜资源的行为屡禁不止,很大程度上也是由于法律法规、制度建设不够完善,执行不够彻底造成的。

本书的作者长期从事风景名胜区管理工作,积累了较多的实践经验,本书的编写

遵循科学性和真实性并重的原则，以我国风景名胜区法律法规、规章制度和技术规范为研究基础，结合当前风景名胜区制度的制定与执行，探索更为有效的保护管理方法。书中不仅进行了理论研究、案例分析，还特别注意了对重要问题的分析以及对未来发展的展望。

风景名胜区保护管理制度，包括设立、规划、保护、建设、监管等一系列制度建设工作，是一项长期持续性的工作，各项制度的制定与完善需要管理者、专家学者、社会力量等多方面共同努力，通过制度建设的不断完善，将风景名胜资源保护好、传承好，这是我们当代风景人共同的责任。

住房和城乡建设部城乡规划管理中心副主任

于静

生态文明建设是关系人民福祉、关乎民族未来的大计，是实现中华民族伟大复兴的中国梦的重要内容。习近平总书记指出：“我们既要绿水青山，也要金山银山。宁要绿水青山，不要金山银山，而且绿水青山就是金山银山。”这生动形象地表达了党中央、国务院大力推进生态文明建设的鲜明态度和坚定决心，体现了尊重自然、顺应自然和保护自然的执政理念，也为我国风景名胜区事业的发展指明了方向。

我国风景名胜区历史悠久，伴随人类历史进程而逐步发展成长，自然景观环境与人文精神内涵紧密结合，是祖国壮丽河山的象征，是人类文明历史的见证，是我国乃至世界最珍贵的自然和文化遗产，其性质属于社会公益事业。风景名胜区对于保护国家遗产资源，传承历史文化，树立国家和地区的典型形象，促进生态文明和科学发展，促进自然、经济、社会全面协调发展发挥了重要作用。

当前，风景名胜区已经成为建设生态文明、实现“美丽中国”、促进国民经济和社会发展的载体，但风景名胜区自身的发展能力还需通过国家不断地投入与政策引导，快速提升保护、管理、社会服务等各项能力，唯有如此，才能更好地保护珍贵的风景名胜资源，推进风景名胜区事业持续健康发展，更好地为广大人民群众所用、所享，为国家经济建设和生态文明建设做出更大贡献。

风景名胜区事业的发展道路并非一帆风顺，也曾遇到过很多挫折，保护与开发之间的矛盾依然存在，但这些都没有动摇风景名胜区“科学规划、统一管理、严格保护、永续利用”的总体目标，也没有动摇风景名胜区制度对我国风景名胜资源保护工作的积极影响，更没有动摇全社会对改善生态环境，加强自然资源保护的强烈要求。

世间事，做于细，成于严。认真是我们对待工作应有的态度，从严是我们做好一切工作的保障。做事不能应付，做人不能对付，对于风景名胜区行业的制度建设更应如此。制度的制定与出台不仅应经得起实践的检验，还应随着内外部条件的不断变化进行相应的更新、完善甚至深化改革。风景名胜资源是不可再生资源，风景名胜区是全国主体功能区规划中的禁止开发区，风景名胜区核心景区是划入生态保护红线的重要内容，应该制定严格且完善的制度体系，为我国生态文明建设提供可靠的制度保障。

风景名胜区事业起步较早，制度建设相对完备，《中国风景名胜区制度探索与实践》一书重点对当前风景名胜区各类制度的建设与执行情况进行了总结提炼，从现状问题、

工作程序、制度执行与未来发展等方面进行了研究和探讨，相信对风景名胜区行业管理者依法行政，以及行业内的教学培训都具有一定的借鉴参考意义。

谨以此书为鉴，希望能够为促进我国风景名胜区事业的发展，进一步完善我国风景名胜区保护管理制度，尽一份微薄之力。

由于笔者水平有限，对风景名胜区行业各类制度的认识也在不断完善，在编纂过程中难免有误，敬请读者不吝赐教。

序

前言

第 1 章 概 述	001
1.1 风景名胜区的产生	001
1.2 风景名胜区的发展	003
1.3 主要管理职能	007
1.4 法规和制度概况	008
1.5 风景名胜区与旅游业的关系	009
第 2 章 设立制度	012
2.1 设立历程回顾	012
2.2 设立的原则	013
2.2.1 分级管理	013
2.2.2 分类审批	013
2.2.3 申请设立程序	014
2.3 设立的条件	014
2.3.1 基本条件	014
2.3.2 审查程序	015
2.4 设立的相关问题	015
2.4.1 关于申报条件	015
2.4.2 关于设立范围	016
2.4.3 关于设立复议	016
2.4.4 关于物权人保护	017
2.4.5 关于涉及集体林权的补偿	017
2.5 设立后的撤销	018

2.5.1	撤销依据	018
2.5.2	撤销条件	018
2.5.3	撤销工作程序和要求	019
2.5.4	配套制度建设	019
2.6	设立方向	021
2.6.1	完善申报途径	021
2.6.2	注重梯级储备	021
2.6.3	建立国家公园体制	021
第3章	规划制度	024
3.1	规划的法律地位	024
3.2	规划的属性	025
3.2.1	规划性质	025
3.2.2	规划范围	025
3.3	规划的构成	026
3.3.1	总体规划	026
3.3.2	详细规划	027
3.4	规划的编制审批	028
3.4.1	编制审批主体	028
3.4.2	编制审批程序	029
3.5	规划改革	030
3.5.1	改革的背景	030
3.5.2	改革的内容	031
3.5.3	改革关键点	035
3.5.4	重要问题	037
3.6	规划审查要点	038
3.6.1	住房和城乡建设部审查	038
3.6.2	相关部委审查	041
3.6.3	国务院审查	042
3.7	值得注意的问题	043
3.7.1	关于风景名胜区规划的复议和诉讼	043
3.7.2	关于在风景名胜区内设立开发区	043
3.7.3	关于风景名胜区规划范围的确定	044

3.7.4	关于生态保护红线的划定	044
第 4 章	建设制度	045
4.1	相关背景	045
4.2	重大建设工程项目	046
4.3	选址核准的变化情况	047
4.4	选址核准的要点	049
4.5	选址核准的程序及内容	051
4.5.1	核准程序	051
4.5.2	审核内容	051
4.5.3	核准条件	051
4.6	值得注意问题	052
4.6.1	与国家基本建设程序的衔接	052
4.6.2	相关的土地问题	055
4.6.3	关于下放和备案	057
4.7	风景名胜区基础设施建设及投资情况	058
4.7.1	建设现状	058
4.7.2	主要问题	058
4.7.3	投资情况	058
4.7.4	原因分析及国外做法	059
4.7.5	资金需求及发挥成效	060
4.7.6	面临的困难	061
4.7.7	发展的方向	062
第 5 章	管理制度	063
5.1	管理机构	063
5.1.1	管理机构的性质	063
5.1.2	管理机构的类型	064
5.1.3	管理机构的权力	066
5.1.4	热点问题	067
5.1.5	管理机构的定位和职责	068
5.1.6	管理机构的发展方向	070
5.2	门票和资源有偿使用	072

5.2.1 风景名胜区门票072

5.2.2 资源有偿使用费076

5.2.3 存在的问题078

5.2.4 发展的方向080

5.2.5 热点问题081

5.2.6 境外国家公园门票和我国风景名胜区门票比较083

5.2.7 新西兰国家公园经营制度借鉴085

第6章 监管制度087

6.1 执法检查087

6.1.1 基本情况087

6.1.2 工作成效088

6.1.3 存在的问题091

6.1.4 相关建议094

6.2 遥感监测096

6.2.1 基本情况096

6.2.2 监管信息系统097

6.2.3 监测成效099

6.2.4 存在的问题101

6.2.5 相关建议102

6.3 风景名胜区信息化建设103

6.3.1 基本概念104

6.3.2 发展历程105

6.3.3 当前现状106

6.3.4 应用分类110

6.3.5 主要技术113

6.3.6 存在的问题118

6.3.7 相关建议120

6.4 违法建筑123

6.4.1 违法建筑的基础123

6.4.2 违法建筑的前提124

6.4.3 违法建筑的范畴125

6.4.4 违法建筑的典型形式126

6.4.5	违法建筑的处理	129
第 7 章	与各类保护地的关系	130
7.1	总体情况	130
7.1.1	保护地的起源	130
7.1.2	我国保护地类型与发展现状	131
7.2	各类保护地情况	132
7.2.1	国家级自然保护区	132
7.2.2	国家森林公园	133
7.2.3	国家地质公园	134
7.2.4	国家级水利风景区	134
7.2.5	国家湿地公园	135
7.2.6	国家城市湿地公园	136
7.2.7	A 级旅游景区	136
7.2.8	历史文化名城名镇名村	137
7.2.9	全国重点文物保护单位	137
7.3	风景名胜区与其他保护地的对比分析	138
7.3.1	设立依据	138
7.3.2	设立主体	138
7.3.3	功能定位	138
7.3.4	管理体制	139
7.3.5	资源权属关系	140
7.3.6	规划审批主体	140
7.3.7	资金投入机制	140
7.3.8	规划内容	140
7.4	相关建议	141
7.4.1	进一步强化现有法定遗产体系的功能定位	141
7.4.2	整合各类非法定遗产体系	141
附录 1	风景名胜区重要法律法规及文件节选	142
	风景名胜区条例 (国务院令第 474 号)	142
	国务院关于修改部分行政法规的决定 (摘要) (国务院令第 666 号)	150
	国务院关于加强城乡规划监督管理的通知 (摘要) (国发 [2002]13 号)	151

建设部关于贯彻落实《国务院关于加强城乡规划监督管理的通知》的通知（摘要）（建规[2002]204号）	152
国土资源部 住房和城乡建设部 国家旅游局关于支持旅游业发展用地政策的意见（摘要）（国土资规[2015]10号）	154
国家级风景名胜区规划编制审批办法（住房城乡建设部令第26号）	155
住房城乡建设部关于印发国家级风景名胜区总体规划大纲和编制要求的通知（建城[2015]93号）	159
住房城乡建设部办公厅关于开展国家级风景名胜区总体规划评估工作的通知（建办城函[2017]255号）	168
住房城乡建设部关于印发国家级风景名胜区管理评估和监督检查办法的通知（建城[2015]175号）	172
住房城乡建设部办公厅关于做好国家级风景名胜区内重大建设工程项目选址方案核准工作的通知（建办城[2014]53号）	177
住房城乡建设事业“十三五”规划纲要（摘要）	179
住房城乡建设部关于印发全国风景名胜区事业发展“十三五”规划的通知（建城[2016]247号）	180
附录2 国家级风景名胜区与其他保护地主要情况汇总表	193
附录3 国家级风景名胜区名录	198
附录4 涉及世界遗产的国家级风景名胜区名单	205
参考文献	207
后 记	210

第1章 概述

我国风景名胜区是国家依法设立的自然和文化遗产保护区域,是以自然景观为基础,融入人文景观为一体的,具有生态保护、文化传承、审美启智、科学研究、旅游休闲、区域促进等综合功能及生态、科学、文化、美学等综合价值的空间地域综合体。风景名胜区与国际上的国家公园相对应,同时又有着鲜明的中国特色,它凝结了大自然亿万年的神奇造化,承载着华夏文明五千年的丰厚积淀,是自然史和文化史的天然博物馆,是人与自然和谐发展的典范之区,是中华民族薪火相传的共同财富。

1.1 风景名胜区的产生

我国风景名胜区源于农业文明时代的天下名山,是人类迈向生态文明时代的自然文化遗产^①。其主要功能是满足人类在不同时代对大自然精神文化、科教活动的需求,是人与自然精神联系的纽带,是壮丽山河的缩影,神圣国土的标志,是一个国家人民引以为豪的形象。

中国数千年的农业文明时代,天下名山大川(图1-1)的主要功能是封禅祭祀、游览审美、宗教活动、创作体验、隐居读书、科学探索等^②。



图1-1 主要风景名胜区列举图片(一)

① 谢凝高. 保护自然文化遗产复兴山水文明 [J]. 中国园林, 2000 (2): 36-38.

② 谢凝高. 中国的名山 [M]. 上海: 上海教育出版社, 1987.

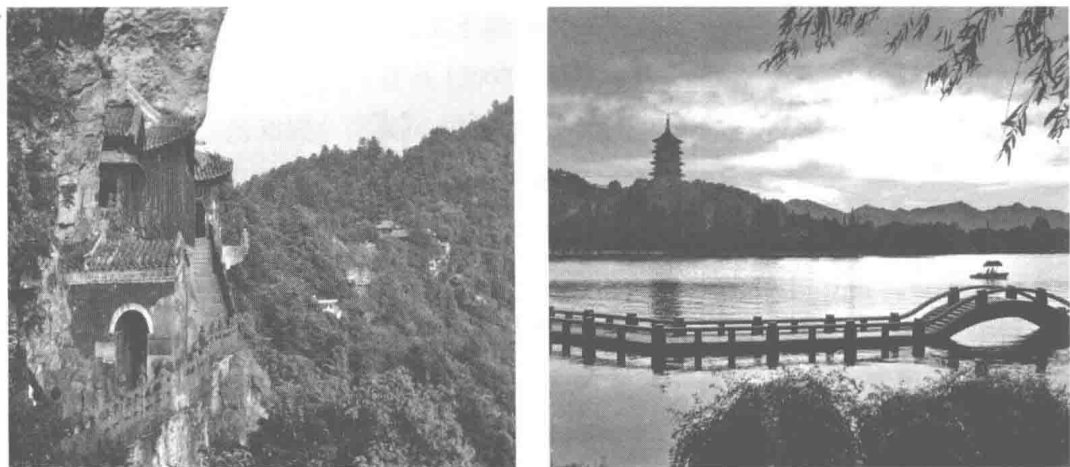


图 1-1 主要风景名胜区列举图片 (二)

名山的功能是随着时代的发展而不断演替的,如帝王封禅,始于先秦,终于宋真宗,其后为祭祀活动,到清代末年才逐渐消亡。

游览审美活动则是不断发生深化,这不仅为我国山水审美积淀了浓厚的审美经验,也是人类宝贵的文化遗产。东汉末年以来,道教、佛教均对名山的宗教文化留下了大量的遗产,尤其是体现儒、佛、道思想的有形山水文化,如建筑、道路、摩崖石刻等,皆以自然为主,融于自然的创作,都是人类宝贵的财富,这种融合了中国朴素的生态观,值得继承和发扬。

山水文化的创作源于名山大川,自魏晋南北朝,山水诗画独立成派以来,时代传承,不断发展,成为中国文化艺术的重要组成部分,也是世界山水文化遗产的重要组成部分,是中华民族热爱大自然,崇尚山水,寄情山水,与自然精神往来的记录,都是值得继承和发扬的。

隐居读书的功能随着现代科学、文化教育的兴起随之消失了。随着考察名山的不断深入,不少学者开始探索名山的成因,开启了名山科学研究的功能,如宋代的博学家沈括,考察雁荡山奇峰异石的成因,提出流水侵蚀作用的学术思想,明代地理学家徐霞客,探索熔岩地貌的成因,他们都走在了世界同类科学探索研究的前列^①。

我国自然山川大都经受历史文化的影 响,伴有不少文物古迹、诗词歌赋、神话传说等,因而我国的风光名胜区是以颇具美感的自然景观为基础,渗透着人文景观美的综合体,既有大自然的美,又有优秀的历史文化氛围。我国历来重视历史和文化,把热爱祖国山河和历史文化当做爱国主义的一种表现。进入近现代,在新中国成立初期,国家财政十分困难的条件下,仍然拨付资金抢修一些名胜古迹,疏浚西湖,编制桂林、

^① 谢凝高. 国家风景名胜区功能的发展及其保护利用 [J]. 中国园林, 2002 (4): 16-20.

庐山等风景名胜区总体规划,保护了一大批风景名胜资源^①。许多老一辈革命家在游历祖国风景名胜时,热情地讴歌祖国壮丽山河,留下了不少诗词歌赋。周恩来总理非常关心风景名胜区的保护工作,1954年他与陈毅同志到杭州时,一再指示要搞好植树绿化,要把西湖保护好。当发现风景名胜区内正在建设疗养院,破坏周围环境时,就指示立即停工。但是,由于历史原因,我国风景名胜区事业也经历了一段曲折的历程,1978年以前,我国风景名胜区事业一直未被当做国家的重要自然文化资源事业,也没有形成科学的统一管理体系,特别是在“文革”期间,我国风景名胜资源遭到了严重破坏,不少地方开山采石,砍伐森林,砸毁碑刻塑像,拆除寺庙和殿堂,造成了不可挽回的损失。1978年中国共产党十一届三中全会,总结了历史经验,提出了以发展国民经济为中心的基本国策,肃清了左的思潮,给风景名胜区事业注入了勃勃生机。自此,风景名胜区事业取得了长足发展,呈现出有史以来从未有过的兴盛局面^②。

1.2 风景名胜区的发展

我国风景名胜区的建立和发展,自始至终受到党中央、国务院的重视和关怀。早在风景名胜区制度建立之前的1978年,党中央根据全国风景名胜区的状况和存在的问题,发布了《关于加强城市建设工作的意见》(中共中央[1978]13号文件),首次明确了由城市建设主管部门负责管理风景名胜区事业,自此,国家城建部门开始了将风景名胜区工作正式纳入日常的管理工作^③。

为贯彻落实中共中央13号文件精神,贯彻好中央“调整、改革、整顿、提高”的方针,当时的国家城建总局园林绿化局在局党组的领导下,于1979年4月在杭州召开了全国自然风景区座谈会,提出了《关于加强自然风景区保护管理工作的意见》,出席座谈会的有来自全国18个省、市、自治区的城建、园林部门和21个自然风景名胜区管理单位的代表,还有相关院校、部门的教授、专家和干部。与会代表研究了当时风景区各项工作存在的问题,提出了相关建议和意见,具体研究讨论了未来风景名胜区的管理、规划以及体制建设等重要问题,与会代表共同向全国发出呼吁,加强对我国风景名胜区的保护、规划、建设和管理工作。会议还在广泛征求意见的基础上,确定了我国自然与文化遗产资源管理的区划名称——“风景名胜区”。这次会议是我国风景名胜区发展历史上一次极为重要的会议,为我国风景名胜区制度的建立做了必要的前期准备,也为风景名胜区事业的发展打下了坚实的基础。也正是

① 宋峰.中国名山的建筑遗产与其所在环境关系解析[J].中国园林,2009(1):29-32.

② 马永立,谈俊忠.风景名胜区管理学[M].北京:中国旅游出版社,2003.

③ 赵保江.严格保护资源强化科学管理坚持走风景名胜区事业可持续发展道路[J].辉煌的历程,2002(11):1-2.

此次会议之后,国家城建主管部门开始着手我国第一批国家重点风景名胜区的设立以及规划管理等工作。

1979年3月,国务院以国发[1979]70号文件明确了在我国建立风景名胜区体系,风景名胜区的维护和建设由城市建设主管部门归口管理^①。自此,风景名胜区体系纳入了国家管理系统,结束了长期缺乏组织领导的局面。

1980年,国家计委、建委、城建总局、国务院环保领导小组、文物局、旅游局、宗教局、林业局、商业部等国务院有关部门多次讨论风景名胜区工作,统一思想,研究有关方针政策。与此同时,全国各地的一些专家、学者也对风景名胜区的保护、规划、建设和管理等一系列问题进行了深入探讨。

1981年3月,国务院以国发[1981]38号文件批转了国家城建总局、国务院环保领导小组、国家文物局和旅游局《关于加强风景名胜区保护管理工作的报告》^②。该文件对风景名胜资源的调查、管理体制和机制设置、规划建设、保护管理的方针政策都作了明确规定,成为搞好风景名胜区工作的重要指导文件。随后,在全国范围内开展了风景名胜区和文物的普查评价工作,发现了一批景观奇特、环境优美的风景名胜区,并开展了全国性风景名胜区规划工作。按国发[1981]38号文件的要求,各省、自治区、直辖市的城建、环保、文物和旅游部门组织力量,对各自辖区内的风景名胜资源进行了调查、评价和鉴定,这也是我国首次开展全国风景名胜资源普查。

1982年初,经过资源普查,全国已有22个省、自治区、直辖市人民政府向国务院申报了55处国家级风景名胜区,全国政协和城建总局分别邀请部分政协委员和园林、建筑、城市规划、地理、美学、文物、旅游、环保、经济、宣传等方面的专家、学者评议申报的名单,讨论了风景名胜区的保护管理问题。同年11月,国务院以国发[1982]136号文,批转了城乡建设环境保护部、文化部和国家旅游局《关于审定第一批国家重点风景名胜区的请示》(以下简称《请示》),审定公布了第一批44处国家重点风景名胜区^③。《请示》中提出:“大家一致认为,我国山河壮丽、历史悠久,自然风景和名胜古迹遍布全国。一些年来由于各种原因,许多重要风景名胜遭到不同程度的破坏,一些风景名胜区开发建设缺乏统一规划,加强风景名胜区的保护和管理已经刻不容缓,应尽早确定国家风景名胜区名单,制定保护管理办法,明确管理体制,使我国一些世所罕见的壮丽自然景观和名胜古迹切实得到保护。”“当前,各地要继续按照国发[1981]38号文件的要求,做好风景名胜区的保护和管理。一是要抓紧编制国家风景名胜区规划,划定范围。二是要加强领导,实行统一管理。三是要严格保护

① 马永立,谈俊忠.风景名胜区管理学[M].北京:中国旅游出版社,2003.

② 住房和城乡建设部风景名胜区管理办公室.《风景名胜区重要文件汇编》内部资料:13-14.

③ 住房和城乡建设部风景名胜区管理办公室.《风景名胜区重要文件汇编》内部资料:16-17.