

水利风景区与旅游区规划管理比较及启示

杨效忠¹, 刘国明¹, 叶舒娟², 王荣荣¹

(1. 安徽师范大学国土资源与旅游学院, 安徽 芜湖 241003; 2. 安徽省科协干部学校, 安徽 合肥 230001)

摘要:为借鉴一般旅游区发展的成功经验,使水利风景区快速实现成熟化发展,对水利风景区与一般旅游区的规划管理及其属性进行了对比分析,明晰了水利风景区资源管理的特性和其旅游开发的方向,提出了水利风景区规划管理的 5 点启示:①完善水利风景区的等级体系;②注重水利风景区市场和形象分析;③增加水利风景区解说系统;④完善水利风景区动态管理和淘汰机制;⑤加强与旅游部门规划管理的合作。

关键词:水利风景区;旅游区;规划管理

中图分类号:TV213;F592 **文献标识码:**A

文章编号:1003-9511(2010)06-0049-04

自 2001 年 7 月水利部成立水利风景区评审委员会以来,我国的国家级水利风景区已审批了 9 批,总数达到了 370 家。水利风景区建设有力推动了我国水利旅游的快速的发展。但由于我国水利风景区建设起步晚,发展历程短,受本身资源管理职能的限制,使其旅游功能尚未充分发挥,加之水利管理部门对旅游开发存在认识不足、经验不多等问题,一方面导致旅游产品雷同、档次不同、相互竞争,另一方面致使水资源和水生态环境遭受破坏,直接威胁景区的健康发展与水工程的安全运行,因此,分析水利风景区与旅游区之间的关系,加强水利和旅游的互促互融,是保证水利风景区可持续发展的关键所在。根据国家旅游局颁布的 GB/T 17775—2003《旅游区(点)质量等级的划分与评定》^[1]中明确给出旅游区的概念:旅游区(点)是指以旅游及其相关活动为主要功能或主要功能之一的空间或地域,具有参观游览、休闲度假、康乐健身等功能,具备相应旅游服务设施并提供相应旅游服务的独立管理区。水利风景区是指以水域(水体)或水利工程为依托,具有一定规模和质量的风景资源与环境条件,可以开展观光、娱乐、休闲、度假或科学、文化、教育活动的区域^[2]。与旅游区的概念相比,水利风景区作为风景区它包含一般旅游区的共性,但作为在水利工程基础上建立的风景区它又有其自身的特殊性而不同于一般旅

游区。

1 水利风景区与旅游区的共性和差异分析

1.1 共性分析

a. 产业性质相同。根据水利风景区与旅游区的定义可知,水利风景区的实质是在水利工程的基础上建立起来的旅游区,其开发也是属于旅游业的范畴,因此在产业性质上与旅游区完全相同。

b. 建设与管理模式相同。水利部印发的《水利风景区发展纲要》^[3]中提出水利风景区的建设与管理实行市场化运作、产业化推进、企业化经营。在市场经济大背景下,我国旅游企业只有采取这种较为灵活有效的机制和发展模式,才能实现经济效益、社会效益和生态环境效益的有机统一。

c. 针对市场相同。水利风景区虽然依托的资源主体不同,开发的产品也与一般的旅游区有所差异,但由于二者的产业性质相同,因此决定了市场性质也相同。

1.2 差异分析

a. 管理部门不同。目前,国家级的旅游风景区分属于不同的部门管理,主要包括:隶属于国家旅游局管理的有国家级(5A 级、4A 级、3A 级等)旅游景区;隶属于国家环保总局的有国家自然保护区、国家生态功能保护区;隶属于建设部的有国家重点风景

基金项目:国家自然科学基金(41071098);教育部人文社会科学研究项目(07JJC630026);安徽省教育厅人文社会科学重点研究基地重点项目(2010sk093zd)

作者简介:杨效忠(1969—),男,安徽六安人,副教授,博士,主要从事旅游地理和旅游规划研究。

名胜区、国家自然遗产预备名录、国家自然与文化双预备名录;隶属于水利部的有国家级水利风景区等^[4]。根据水利部2004年印发的《水利风景区管理办法》规定:“水利风景区管理机构在水行政主管部门和流域管理机构统一领导下,负责水利风景区的建设和保护工作。”^[5]

b. 主要职能不同。水利风景区是在保证水利工程功能正常发挥前提下,配置以必要的基础设施和适当的人文景观而开发的,所以,其第一职能是水利工程功能,在充分保证工程、设备安全运行的情况下景区旅游功能才可运作,因此水利风景区具有双重职能,但有主次之分。

c. 依托资源主体不同。水利风景区是以水域(水体)或水利工程为依托,因此其产品开发主要在水域或水利工程上做文章,开发以水文化、水生态、水娱乐等为主的旅游产品。这是水利风景区的特色所在、优势所在,更是与其他风景区的区别所在。

d. 划分等级不同。一般旅游区(点)质量等级划分为五级,即从A级到5A级旅游区(点)。水利风景区的质量等级则按照《水利风景区管理办法》^[5]将其划分为两级,即国家级和省级。

e. 评价标准不同。根据国家旅游局颁布的GB/T 17775—2003《旅游区(点)质量等级的划分与评定》^[1],旅游区(点)质量等级划分条件主要包括旅游交通、旅游安全、卫生、邮电服务、旅游购物、经营管理、资源和环境的保护、旅游资源吸引力、市场吸引力、年接待海内外旅游人次、游客抽样调查满意率等;水利风景区则依据SL 300—2004《水利风景区评价标准》^[2],主要评价内容包括风景资源评价、环境保护质量评价、开发利用条件评价、管理评价等。

f. 景区分类不同。旅游区的分类一般以旅游资源的性质及其适宜旅游活动类型为依据,划分为自然风景旅游区、文化旅游区、历史古迹旅游区、娱乐旅游区、运动性旅游区、产业旅游区以及综合性旅游区等7个大类;水利风景区则根据自身特点分类,主要分为水库型、湿地型、自然河湖型、城市河湖型、灌区型、水土保持型6大类。

g. 规划分类与内容不同。根据GB/T 18971—2003《旅游规划通则》^[6],一般旅游区的规划主要分为总体规划、控制性详细规划、修建性详细规划;水利风景区规划则分为2种,即总体规划和详细规划。总体规划内容也不尽相同,一般旅游区总体规划主要包括市场分析、资源评价、资源保护、功能分区、投资分析、安全防护、实施保障等内容;水利风景区总体规划则主要包括水利风景资源评价、景区发展目标和范围、功能结构和空间布局、环境承载力分析、水资源生态环境保护等专项规划以及投资效益分析等。相比较而言,水利风景区的总体规划更侧重于对水资源与水环境的保护,而旅游区的总体规划更重视旅游市场的分析和旅游形象的宣传和推广。

水利风景区与旅游区的异同分析结果见表1。

2 相关法律法规以及标准比较

目前,我国已出台的有关旅游区、水利风景区的法律、法规以及标准等见表2。

基于水利工程的特殊职能,水利风景区的开发与建设首先必须遵守《中华人民共和国防洪法》《水库大坝安全管理条例》等有关水利工程以及环境安全的法律、法规和条例,在此基础上编制相应的旅游开发规划,同时由于我国的水利风景区还是个新生

表1 水利风景区与旅游区异同分析

共性 与差异	对比项目	水利风景区	旅游区
	管理部门	水利部门	旅游局
	主要职能	水利工程功能	旅游
	依托资源主体	水域(水体)或水利工程	依据自身的资源特色而各有不同
	划分等级	国家级、省级	AAAAA级,AAAA级,AAA级,AA级,A级
差异	评价标准	风景资源评价、环境保护质量评价、开发利用条件评价、管理评价	交通、游览、安全、卫生、邮电服务、购物、经营管理、资源和环境的保护、资源吸引力、市场吸引力、年接待海内外旅游人次、游客抽样调查满意率等
	景区分类	水库型、湿地型、自然河湖型、城市河湖型、灌区型、水土保持型	自然风景旅游区、文化旅游区、历史古迹旅游区、娱乐旅游区、运动性旅游区、产业旅游区以及综合性旅游区
	规划分类与内容	总体规划与详细规划总体规划主要包括资源评价、发展目标和范围、功能结构和空间布局、环境承载力分析、水资源生态环境保护及投资效益分析等	总体规划、控制性详细规划、修建性详细规划总体规划主要包括市场分析、资源评价、资源保护、功能分区、投资分析、安全防护、实施保障等
共性	产业性质	旅游业	旅游业
	建设与管理模式	市场化运作、产业化推进、企业化经营	市场化运作、产业化推进、企业化经营
	针对市场	旅游市场	旅游市场

表 2 已出台的相关法律法规以及标准对照

水利风景区			旅游区		
名称	发布部门及年份	主要内容	名称	发布部门及年份	主要内容
水利风景区管理办法	水利部 2004	景区的设立、规划、建设、管理和保护	旅游发展规划管理办法	国家旅游局, 2000	旅游发展规划的范围、编制、审批和实施
水利风景区发展纲要	水利部 2005	景区建设与发展现状、指导思想、原则、目标、发展布局、建设重点、评价和保障	旅游规划通则	国家质检总局 2003	旅游规划编制的要求、程序、发展规划、旅游区规划、旅游规划的评审、报批与修编
水利旅游项目管理办法	水利部 2006	项目的申请与受理、审批与变更、监督检查等	旅游区(点)质量等级的划分与评定	国家质检总局 2003	旅游区(点)质量等级及标志、质量等级划分条件、依据与方法等
水利风景区评价标准	水利部 2004	风景资源、环境保护、开发利用条件、管理评价、评价方法	旅游资源分类、调查与评价	国家质检总局 2003	旅游资源分类、调查、评价以及提交文件等
水利旅游项目综合影响评价标准	水利部 2008	水工程、水质水量、水生态环境及社会影响评价、评价方法	旅游标准化工作管理暂行办法	国家旅游局, 2000	组织管理、标准制定、审查和发布、实施和监督以及标准化经费等
中华人民共和国防洪法	第八届全国人民代表大会, 1997	防洪规划、治理、工程设施管理、防汛抗洪、保障措施等	旅游统计管理办法	国家旅游局, 1998	统计的基本任务、内容、相关部门职责、人员配备、报送要求等
中华人民共和国水污染防治法	第十届全国人民代表大会, 2008	水污染防治标准、规划、措施、饮用水水源和其他特殊水体保护、事故处置等	旅游安全管理暂行办法	国家旅游局, 1990	安全管理、事故处理等
中华人民共和国水土保持法	第七届全国人民代表大会, 1991	预防、治理、监督以及法律责任等	旅游厕所质量等级的划分与评定	国家质检总局 2003	旅游厕所质量等级及标准、划分条件等
中华人民共和国水法	第九届全国人民代表大会, 2002	水资源规划、开发、保护、配置、监督检查等	导游服务质量标准	国家旅游局, 1995	全陪服务、地陪服务、导游基本素质等
水库大坝安全管理条例	国务院, 1991	大坝建设、管理、险坝处理等	风景名胜区条例	国务院, 2006	设立、规划、保护、利用和管理、法律责任等
中华人民共和国河道管理条例	国务院, 1988	河道整治与建设、保护、清障、经费等			

事物 相关法律法规尚不健全,例如旅游区所适用的《旅游标准化工作管理暂行办法》《旅游统计管理办法》《旅游厕所质量等级的划分与评定》《导游服务质量标准》等,在水利风景区的相关法规与标准中并没有体现,笔者认为在不影响水利工程及水环境安全的前提下水利风景区完全可以借鉴旅游区的标准和办法等。

3 对水利风景区规划管理的启示

3.1 完善水利风景区的等级体系

相对于一般旅游区(点)的 5 个等级划分而言,水利风景区的 2 个等级划分则较为简单、粗糙,不利于水利风景区的发展与完善,且难以为水利风景区的发展提供动力,同时还可能出现同级不同质且相差较大的现象。针对这些情况,以及为了加强对水利风景区的管理与环境保护,提高风景区的服务质量,维护风景区和旅游者的合法权益,水利风景区的评定标准应进一步细化,增大评价分值,细化水利风景资源的观赏、文化、科学价值和水资源生态环境保护质量及景区利用、管理等方面的划分条件,完善其

等级体系。或者可以允许水利风景区在遵守自身法律法规标准要求的同时向相关旅游行政管理部门申报 A 级景区,增强景区评定的灵活性。同时还可扩大景区的知名度与社会认可度。

3.2 注重水利风景区市场和形象分析

旅游规划编制要坚持以旅游市场为导向,以旅游资源为基础,以旅游产品为主体,经济、社会和环境效益可持续发展的指导方针^[6]。对于水利风景区来说也应如此,只有提前分析旅游客源市场的结构特征、地理和季节性分布、旅游方式、旅游目的、旅游偏好、停留时间、消费水平等以及预测发展趋势,才能准确地选择目标市场,恰当地引导旅游产品的规划开发和服务设施配置。

旅游形象是旅游地的特质、资本和品牌,形象的分析与定位是旅游地对外树立形象、开发市场、占领市场的重要举措,整体统一、个性鲜明、主题突出、便于记忆、联想丰富的旅游形象是引导旅游产品开发的重要指南,是整合旅游资源,组合旅游产品的战略手段,因此在水利风景区的总体规划中,旅游地的形

象分析、市场分析也非常重要,应当将该内容加入总体规划。

3.3 增加水利风景区解说系统

景区解说系统主要包括游客中心、导游、标识牌等,在景区中主要起宣传、解说与导引等功能,同时还具有景观性,是景区服务设施建设方面必不可少的一项。但就目前水利部出台的一些相关法规标准来看,对该项内容尚不够重视,如在《水利风景区管理办法》^[5]中,对规划内容的要求并没有涉及这一方面,只在《水利风景区评价标准》^[2]中简单提及了安全标识与导游设施(指问询、导游、解说、介绍等设施),但也没有进一步的说明与要求。笔者认为,在水利风景区的规划中应当增加解说系统规划,并依据自身特点做出具体的标准与要求,使水利风景区更显规范化与人性化。

3.4 完善水利风景区动态管理和淘汰机制

水利风景区的建设与管理是一项长期而艰巨的任务,虽然近10年来在水利部以及相关部门的多方面支持和扶植下得到了很大的发展,但同时也伴随着许多让人堪忧的问题。例如,有些景区动机不纯,只拿牌子不搞建设,有些景区违背规划,盲目开发破坏严重,对此,水利部原副部长翟浩辉2006年曾在《全国水生态修复及风景区建设与管理工作会议上的讲话》中提到了对已经审批的水利风景区开展复查工作的事宜,并强调“要组织一定的力量对所审批公布的水利风景区进行复查,重点复查前五批的国家级水利风景区。合格的,将保留,不符合要求的,将取消资格”^[7]。水利部部长陈雷在《深入学习实践科学发展观全面推进水利风景区建设与发展——全国水利风景区建设与管理工作会议上的书面讲话》中强调了对已批景区进行复查的重要性:“要定期不定期地开展抽查、复查活动,必要时可对重点景区、重点地域实施动态监管。”^[8]可见,水利部以及相关领导非常关注和重视对水利风景区的动态管理,这对我国水利风景区的健康、科学发展提供了有力保障,同时也激发了各地水利风景区建设与管理的热情。但是对于这种动态管理并没有上升到法律层面,也没有形成系统的操作规范,难以形成有力有效的监管机制,所以需要进一步完善水利风景区的动态管理机制,使这一管理过程真正实现有依据且可操作。

3.5 加强与旅游部门规划管理的合作

水利风景区仍是一个新生事物,发展历程短,经验不足,为了保证其健康、有序、可持续发展,作好水

利资源的旅游文章,在建立健全自身景区管理与保护制度的同时还应加强水利与旅游在规划管理方面的合作,双方可建立合作伙伴关系,定期会商,互通情况,在资源普查、编制规划、制定规范、组织活动、宣传营销以及提升管理水平等方面加大沟通、共谋良策,合力打造水利旅游精品景区,实现社会效益、经济效益和生态效益的统一,实现水利与旅游的共建、共兴、共赢。

参考文献:

- [1] GB/T 17775—2003, 旅游区(点)质量等级的划分与评定[S].
- [2] SL 300—2004, 水利风景区评价标准[S].
- [3] 水利部. 水利风景区发展纲要[EB/OL].[2005-03-28]. http://www.lawyee.net/act/act_display.asp?rid=313772.
- [4] 赵敏. 关于库区发展水利风景区的若干问题探讨[J]. 生态经济, 2007(12):112-114.
- [5] 中华人民共和国水利部. 水利风景区管理办法[EB/OL].[2004-05-08]. <http://baike.baidu.com/view/437583.htm>.
- [6] GB/T 18971—2003, 旅游规划通则[S].
- [7] 翟浩辉. 在全国水生态修复及风景区建设与管理工作会议上的讲话[EB/OL].[2006-10-11]. http://www.mwr.gov.cn/zwzc/ldxx/zhh/zyjh/200610/t20061012_126063.html.
- [8] 陈雷. 深入学习实践科学发展观全面推进水利风景区建设与发展——全国水利风景区建设与管理工作会议上的书面讲话[EB/OL].[2008-09-27]. http://www.tcs.gov.cn/include/web_content.php?id=375.

(收稿日期:2010-03-15 编辑:张志琴)

· 简讯 ·

《水利部政策研究项目管理暂行办法》发布

2010年10月9日,水利部发布了《水利部政策研究项目管理暂行办法》(以下简称《办法》),并于发布之日起施行该《办法》。

《办法》针对水利部政策研究项目管理的需要,明确了有关单位在政策研究管理方面的职责,提出了政策研究规划制定、年度计划实施、研究项目执行、成果管理和应用等的具体措施,从而完善了水利部政策研究和制度建设的工作机制。

《办法》的发布,对加强水利部的政策研究工作,进一步发挥其对水利发展与改革的支撑作用具有重要意义。

(本刊编辑部供稿)