

“多规合一”趋势下风景名胜区管理问题研究

刘 澜^{1,2}, 唐晓岚¹, 熊 星¹

(1. 南京林业大学 风景园林学院, 江苏 南京 210037; 2. 三江学院 建筑学院, 江苏 南京 210012)

摘 要:在探讨“多规合一”本质的基础上,梳理当前风景名胜区管理存在的机构衔接不顺畅、管理主体不统一、管辖范围不一致等问题,并分析其形成原因。按照“多规合一”的思路和理念,主要从管理体制、法规体系、管理范围和信息化建设等方面提出了提高风景名胜区管理水平的具体对策措施。

关键词:“多规合一”;风景名胜区;管理

中图分类号:TU 984.181 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-0009(2016)19-0105-05

2014年8月26日,由国家发改委、国土资源部、环保部和住建部联合下发的《关于开展市县“多规合一”试点工作的通知》中要求:“开展市县空间规划改革试点,推动经济社会发展规划、城乡规划、土地利用规划、生态环境保护规划‘多规合一’,形成一个市县一本规划、一张蓝图,是2014年中央全面深化改革工作中的一项重要任务。”“多规合一”的正式提出,既有利于提高各类区域规划的合理性,也有利于提高各类区域的管理水平。我国大多数风景名胜区具有地域广阔、景区和景点分散、涉及行政区域多等特征,这给管理带来了不少困难。因此,在“多规合一”的大趋势下,研究“多规合一”的本质,运用“多规合一”的理念和方法,研究解决当前风景名胜区管理存在的各种问题,不断规范风景名胜区管理的科

学性和有效性,是当前亟需研究的重要问题。

1 “多规合一”的本质

开展“多规合一”的主要原因是我国现行规划类型众多,这些规划由不同部门负责,极易造成同一地区多个部门各自进行,造成相互矛盾甚至冲突的规划局面,使得城镇发展建设效益低下、不可持续。

“多规合一”不能简单地与“多种规划合成一种规划”划上等号,因为“多规合一”并不是要“消灭”经济社会发展规划、城乡规划、土地利用规划和生态环境保护规划等,仅留一种“综合规划”,而是要将这些规划统筹并整合起来,实现基于“一张蓝图”的规划体系。所谓“一张蓝图”,主要是指各类规划基于统一的标准(含坐标系、数据和符号等)进行集中展现,其视图是统一的,尺度是统一的,权威信息来源是一致的。同时,各类规划的信息浏览、查询统计、分析决策等是互联共享的。因此,从本质上看,“多规合一”并不是独立的规划类型,而是一种能使多种规划互相协调、有效衔接的手段或方法,其目的是合理配置土地资源、提高土地使用效益和政府行政效能。基于此,“多规合一”不仅适用于经济社会发展规划、城乡规划、土地利用规划和生态环境保护规划等这一层面的规划,也适用于下一级层面,即也适用于这些规划的相关子规划,如风景名胜区规划、历史文化保护区保护规划、历史文化名城保护规划、城市绿

第一作者简介:刘澜(1984-),女,博士,讲师,研究方向为风景园林规划设计与理论。E-mail:184706606@qq.com.

责任作者:唐晓岚(1968-),女,教授,博士生导师,研究方向为风景园林规划设计与理论。E-mail:398887917@qq.com.

基金项目:国家自然科学基金资助项目(31270746);国家社会科学基金资助项目(128ZD029);江苏省2013年度“六大人才高峰”资助项目(2013-JZ-014);住房和城乡建设部2016年资助项目(2016-R2-068,2016-K6-014);江苏省高校自然科学基金资助项目(15KJD220001)。

收稿日期:2016-04-21

period the two kinds of irrigation group both behaves as *Lolium perenne* > *Cynodon dactylon* > *Poa pratensis*, meanwhile the evapotranspiration of turf-grass in full irrigation group was greater than the limited irrigation group. Besides, the suitable soil moisture scope was acquired, *Poa pratensis* 62.5%—81.9%, *Cynodon dactylon* 66.0%—82.6%, *Lolium perenne* 59.7%—70.3% and the most suitable irrigation volume was determined. Three turf-grass demand supplementary irrigation five times, nine times and four times, and the supplementary irrigation quantity were 25.9 mm, 16.5 mm and 30.3 mm once.

Keywords: turf-grass; evapotranspiration; photosynthetic physiology; soil moisture threshold

地系统规划、城市环境保护规划等。再往更深层次看,实际上,“多规合一”提出的标准统一、“一张蓝图”等要求,为更好地管理包括风景名胜区在内的各类区域、提高相应管理水平提供了前提条件。

2 当前我国风景名胜区管理存在的主要问题

我国建立风景名胜区制度以来,越来越多的风景名胜区在保护自然环境、维护生态平衡、改善人居环境、丰富文化生活等方面发挥了重要作用,但由于种种原因,在风景名胜区管理上还存在不少问题,制约着风景名胜区更好更快地发展,具体表现在以下 3 个方面。

2.1 衔接不顺畅——风景名胜区管理机构设置不一致、名称职能有交叉

全国现有 225 个国家级风景名胜区,绝大多数都设立了管理机构。但由于国内没有权威法规对风景名胜区管理机构设置进行规定,这些管理机构设置不尽相同。李如生^[1]将我国风景名胜区管理机构设置为“政府型机构、政府派出型机构、准政府型机构、协调议事型机构和无统一管理型机构 5 种类型”,并对这 5 种类型进行了分析论述。该研究认为这种分类方式比较客观地反映了当前我国风景名胜区管理机构情况,只是最后一类机构命名为“跨区协调型机构”更为贴切。因此,总体上看,目前我国风景名胜区管理机构设置可分为 5 种类

型,分别是政府型机构、政府派出型机构、准政府型机构、协调议事型机构和跨区协调型机构。

这 5 类机构类型各有特点、各有利弊,但这种不同类别机构同时存在的情况大大增加了风景名胜区的管理难度,也带来了不同的问题(表 1)。由于风景名胜区管理机构设置不同(有些是一级政府,有些是政府内的一个职能部门,有些是协调机构),使得上下级管理机构之间不在“一条线”上,左右管理机构之间缺少协调,所以在风景区管理衔接上头绪繁杂,许多信息无法及时正确地传递,难以形成“统一管理”的合力,从而在一定程度上造成了管理监督滞后的现象。以太湖风景名胜区为例,其范围涉及 2 个地级市、3 个县级市的 35 个乡镇或街道。作为一个独立的风景名胜区,太湖风景名胜区所占地域广阔、景区和景点分散、涉及行政区域多等客观空间地理特征,造成其管理涉及大量不同层次和不同行业的管理机构,管理难度大。以其中的木渎景区为例,该景区没有设立专门的风景名胜管理机构,而是由木渎镇人民政府直接负责管理,但由于木渎景区内多处景点和区域还归苏州市宗教局、文物局、高新区政府、吴中区林场等政府机构和部门管理,因此,景区难以实现有效的统一管理^[2]。

表 1 国家级风景名胜区管理机构设置类型

Table 1		Management organization types of scenic attraction areas		
类型	典型机构	机构设置的方式	管理效能	常见的管理问题
Type	Typical organization	Organization mode	Management efficiency	Common problem
政府型机构	庐山、青海国家级风景名胜区管理委员会	成立辖区为风景名胜区范围的地方政府,下设职能部门管理日常工作	法律依据充分、执法明确、手段多样、措施统一	设置了大量与风景名胜区管理性质无直接关系的部门和人员,风景名胜区政府的社会管理职能过多,财政负担增加,客观上存在风景名胜区资源保护与管理工作针对性不强、管理主要目标被弱化
政府派出型机构	泰山景区管理委员会	地方政府负责,在风景名胜区管理机构设立政府派出型机构,属行政机构,赋予其综合的行政管理职能,督导风景名胜区管理局承担日常管理工作	精简了不必要的机构,综合管理、强化利益分配、统筹发展、事权统一	工作重点不突出,技术和专业特色较弱
准政府型机构	安徽省九华山风景名胜区管理委员会	设立管理委员会、管理处或管理局等专门机构,地方政府授予其职能部门一定的行政权力,全面管理风景名胜区内的工作	工作重点突出,机构精简,技术和专业特色相对较强。	实施统一管理的法律地位不明确,依据不充分,不具备行政处罚权与综合执法权。政事不分、政企不分的问题比较突出
协调兼职型机构	湖南省岳阳楼洞庭湖风景名胜区管理委员会	风景名胜区所在的地方政府和风景名胜管理局是“1 套班子、2 块牌子”	各方利益能得到一定的协调	风景名胜区各景区分别由旅游局、环保局和园林局等政府部门分散管理,较松散,统一管理难度大
跨区协调型机构	太湖风景名胜区管理委员会	风景名胜区范围跨越省、市(县、区),风景名胜区管理委员会负责牵头编制风景名胜区规划,由各景区所在区域的政府机构或管理机构具体实施,风景名胜区管理委员会负责检查督促各景区日常工作、协调处理问题	能在一定程度上协调各方利益,满足各方需求	权力有限、管理职能有限,统一管理难度大

2.2 主体不统一——风景名胜区与其它区划有重叠

风景名胜区与旅游度假区、自然保护区、森林公园、各类公园等其它区划重叠交叉是目前我国风景名胜区普遍存在的现象,例如,太湖风景名胜区内就有历史文化名镇、旅游度假区、农业示范园、地质公园、森林公园、宗教园区、军事用地等多家单位,这些单位同时受地方政府和上级业务主管部门的领导,履行行业规划、园区

管理等职责。诸如这种“一湖多治”或“一山多治”现象背后的管理主体不统一,给风景名胜区管理带来了诸多问题,主要表现在 2 个方面:一方面,对于这些区划重叠地区的管理,可能涉及林业、旅游、城建、环保、文物、宗教、水利等政府机构,这些机构对于该地区的规划和管理多是“各自为政”。在没有进行统一协调、进行“多规合一”的前提下,各级政府机构和部门都会本能地从自

身利益出发对该地区进行规划和管理,例如:由镇政府主管的景区,村镇经济开发占主导地位;由园林部门主管的景区,园林保护目标占主导地位;由旅游部门主管的景区,旅游开发占主导地位。因此,容易造成各个部门运用各自管理权限对风景名胜区资源进行占有,以获取部门利益最大化。由于各部门互不隶属、互不“买

账”,使得各类建设和开发活动无法得到应有的监督与约束。另一方面,由于旅游度假区、自然保护区、森林公园等与风景名胜区在资源保护的标准、规划要求、开发利用等方面客观上存在较大差异,也会造成管理上的诸多矛盾和困难(表 2)。

表 2 风景名胜区与其它规划重叠的主要矛盾

Table 2		Main problems of overlapping between scenic attraction areas planning and other plannings		
区划名称	区划类型	主管单位	主要矛盾	与风景名胜区的并存方式
Area name	Area type	Competent unit	Principal contradiction	Coexistence mode
自然保护区	核心区(禁止任何单位和个人进入)、缓冲区(从事科学研究观测)、实验区(科研实习考察旅游)	国务院、省、地方自然保护区行政管理部门	自然保护区的保护要求与风景名胜区相近甚至标准更高。且省级自然保护区一般未设立实体型的具体管理机构,相互之间的纠纷冲突较少	1 套机构、2 块牌子
旅游度假区	以旅游功能区划为主导	地方旅游度假区管委会	进行类似旅游度假区形式的开发建设和对外宣传,与风景区保护及合理开发的目的相违背	2 套级别相同的机构并存
森林公园	核心景观区(不得规划建设住宿、餐饮、购物、娱乐等设施)、一般游憩区(可以规划少量旅游公路、停车场、宣教设施、娱乐设施、景区管护站及小规模餐饮点、购物亭等)、管理服务区(满足森林公园管理和旅游接待服务需要)和生态保育区(以生态保护修复为主,基本不进行开发建设、不对游客开放)	国家林业部门	一是由于森林公园与风景名胜区的主要游览范围重复,双方在门票的管理、游览的组织、收益的分配方式上容易发生纠纷;二是部分林场在转变为森林公园后,仍然按林业生产的模式进行林木轮伐,仍然承担林业生产任务。并没有明确将森林资源由经济林转变为景观林	森林公园在风景名胜区内相对封闭管理,单独另收门票

2.3 范围不一致——风景名胜区管理机构实际管辖范围小于规划批准范围

目前,我国大多数风景名胜区管理机构实际管辖范围与规划批准范围不一致,例如,九华山风景名胜区规划范围 120 km²,实际管辖范围仅 13.17 km²;琅琊山风景名胜区规划批准面积 115 km²,实际管辖范围为 40 km²^[1]。这些风景名胜区管理机构无法对规划范围内的所有资源实施统一管理,只能对部分景区、景点进行管理,而且管理过程中还必须就有关问题,如景区的整体环境保护等,与相关政府机构、事业单位等充分沟通协调,否则对部分景区和景点的管理也难以起到很好的效果。这种情况必然带来风景名胜区管理机构规划和管理空间界定不清、强制性内容较弱、管理不到位等问题。

3 对策与建议

《中国风景名胜区事业发展公报(1982-2012)》明确指出:“风景名胜区是国家依法设立的自然和文化遗产保护区域,……具有生态保护、文化遗产、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。……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”。为更好地体现风景名胜区的价值,必须紧跟当前“多规合一”大趋势,针对风景名胜区管理存在的现实问题,多法并举,不断提高管理能力和水平。

3.1 实现管理对接

我国的风景区与国际上的国家公园是相对应的,我国国家级风景名胜区其徽志上的英文名字就是中国国家公园(National Park of China)。国际上的国家公园管理体制主要有中央集权型、地方自治型和综合管理型三大类。美国作为国家公园建设的先驱,实行的是中

央集权型管理体制,自上而下实行垂直领导并辅以其他部门的合作和民间机构的佐助;德国和澳大利亚等国家实行的是地方自治型管理体制,中央政府只负责政策发布、立法等工作,具体管理事务则交由地方政府负责;加拿大、芬兰、英国、日本等国家实行的是综合管理型管理体制,中央政府部门参与管理,地方政府又有一定的自主权,私营和民间机构也十分活跃^[3-5]。我国现行风景名胜区管理体制是部门管理与属地管理相结合的体制,这种体制模式吸收了各国管理体制的长处,既较好地适应了我国行政管理体制,又符合我国风景名胜区的实际情况。但由于没有明确规定风景名胜区管理机构与相关地方人民政府的隶属关系,也没有明确跨行政区域风景名胜区管理机构的设置和隶属关系,较易造成多头管理、体制不顺的问题。当前,应抓住实施“多规合一”这一有利时机,完善风景名胜区管理体制:一是进一步明确中央到地方各级业务部门的风景区管理职责,建议以风景名胜区的设立申报、规划编制报批、资源保护监督等工作为主,即以规划和监督管理为主,不要过多干涉具体事务管理;二是从名称、性质、职能内涵、行政级别、隶属关系等方面将国内风景名胜区管理机构规范统一起来,使得各级风景名胜区管理机构上下衔接、左右协调,形成和谐高效的管理体系。

3.2 依托法规管区

“依法管区”是法治国家管理风景名胜区的基本要求。要做到“依法管区”,必须有法可依、有法必依。一方面,要有法可依。目前我国对风景名胜区管理工作还没有正式立法,风景名胜区管理工作的主要法律依据是《风景名胜区条例》,这是国务院颁布的一项行政法规,相比于全国人大颁布的法律,其权威性不足,对风景名

胜区的管理支持力度和监督力度也相对不足。为了从源头上厘清风景名胜区管理的各种问题,亟需由权威法规来界定、说明和规范,特别是在全国“多规合一”大幅推进的背景下,更应加快推动《风景名胜区法》的制定与出台,并加快制定操作性更强的子法规,形成完善的法规体系,从而实现有法可依。另一方面,要有法必依。由于各地风景名胜区管理执法队伍不健全,执法力量不够,执法力度也相应不足,严重影响管理效果。应在完善法规体系和打造精干执法队伍的基础上,依据法规对各种情况和问题的奖惩措施,严格执法,违法必究,树立法规的权威性,确保管理的有效性,从而实现有法必依。

3.3 厘清区划范围

针对风景名胜区管理机构实际管辖范围与规划批

表 3

风景名胜区规划所涉及的相关规划、界线及单位

Table 3

Planning, boundaries and units that involved in scenic attraction areas planning

风景名胜区规划 Scenic attraction areas planning	内容 Content	重叠的相关规划 Overlapping planning	涉及的相关法定界线 Relevant legal scopes	管理单位 Management unit
主体部分	范围与性质	风景区面积、范围、边界	—	土地部门 规划部门
		核心区面积、范围	自然保护区核心区范围 水源地一级保护区	环保部门
	风景资源评价	资源类型、等级	历史文化名城保护规划 历史文化名镇保护规划 历史文化名村保护规划 生态环境保护规划	文物部门 文化部门 园林部门 环保部门
		资源保护、容量 极限容量	生态环境保护规划	— 园林部门 环保部门
	规划目标、容量、规模	城镇体系规划	—	土地部门
		村镇体系规划 土地利用规划	—	规划部门
	保护培育规划	生态环境保护规划	水源地一级保护区	土地部门
		土地利用规划	河湖湿地界线	规划部门
		城市总体规划	水库保护线	园林部门
		城市绿地系统规划	—	环保部门
专项部分	地质遗迹、文物古迹、古镇古村、非物质文化遗产	生态环境保护规划	水源地一级保护区	规划部门
		城市绿地系统规划	河湖湿地界线	园林部门
		城市环境保护规划	水库保护线	环保部门
		城市水系规划	—	—
	典型景观规划	历史文化保护区保护规划	文物保护范围	规划部门
		历史文化名城保护规划	基本农田保护线	文物部门
		历史文化名镇保护规划	水源地一级保护区	文化部门
		历史文化名村保护规划	河湖湿地界线	规划部门
	居民社会调控与 经济发展引导规划	城市绿地系统规划	水库保护线	园林部门
		国民经济与社会发展规划	—	环保部门
		省域城镇体系规划	—	文化部门
		市域城镇体系规划	—	—
	居民社会调控与 经济发展引导规划	村镇体系规划	—	规划部门
		城市总体规划	—	—
		土地利用规划	—	—
		村镇居住用地规划	—	—
		村镇生产与仓储用地规划	—	—
		新农村规划建设规划	—	—

准范围不一致这一问题,应按照“多规合一”的本质要求,基于空间要素“一张图”来划分管理范围。在总体规划层面,应按照管理事权某一空间的各要素进行梳理,对同一空间存在多个管理部门的要素进行侧重点分解,将其归纳为水体、绿地、城乡建设用地、地质灾害、安全保障、历史文化、基础设施等,综合管理对象及管理部门,从生态保护出发,划定绿线(全域生态控制线)、蓝线(全域地表水体保护控制线)等,并确定管理的具体内容、层面及范围,实现全域的责权闭合,确保各部门责权一致、范围相符^[6]。考虑到风景名胜区规划与城乡规划体系中不同层次各类规划内容有重叠,因此,在进行风景名胜区规划时,要合理确定各相关管理主体,并对相关规划内容分项梳理,分层分级明确管理范围,统筹安排(表 3)。

表 3(续)
Table 3(Continued)

风景名胜区规划 Scenic attraction areas planning	内容 Content	重叠的相关规划 Overlapping planning	涉及的相关法定界线 Relevant legal scopes	管理单位 Management unit
道路交通规划	—	城市综合交通规划 城市水系规划	重大交通线路及枢纽控制红线	交通部门
基础工程规划	—	城市市政工程规划	重大能源设施控制线	市政部门
安全防灾规划	—	城市抗震防灾规划	洪水、地质灾害防治控制线	规划部门
城市发展协调规划	—	城市总体规划 城市绿线管理办法 城市蓝线管理办法 城市紫线管理办法 城市黄线管理办法	—	规划部门
土地利用协调规划	—	土地利用规划	—	土地部门

3.4 整合数据平台

在大数据时代,信息化水平已成为提高管理能力的助力器,是衡量管理水平的重要标志。为提高风景名胜区管理能力,当前应紧跟“多规合一”趋势,做好4个方面工作:一是加强信息基础设施建设。在做好现有网络维护的基础上,应根据终端数据采集需求和实现全区域网络互联互通目标,重点加强“边、远、散”区域的网络硬件建设;二是统一技术标准。应运用空间信息技术对各个风景名胜区进行重新分区和编码,建立基础数据平台,并从图纸标准、用地分类标准、数据格式3个方面统一技术标准;三是建立数据库。按照统一的技术准则整理、收录各类规划、部门责权、法规条文、地理基础信息、空间要素和重大建设项目等数据,不断充实、更新和完善风景名胜区管理基础数据库;四是建立信息管理机制。按照分级管理、各负其责的要求,通过网络将风景名胜区管理的相关机构、部门连接起来,并按其管理职责设置相应权限,形成信息吸纳、反馈和管理的统筹协调机制。提高风景名胜区管理信息化水平,可有效解决管理主体与客体头绪繁杂、效率低下的问题,提高管理决策与实施的有效性、及时性和科学性。

4 结论

“多规合一”是未来风景名胜区规划的必然趋势,也为提高风景名胜区管理水平提供了前提条件。在这一大趋势下,随着政府机构改革的不断深入,随着信息技术的不断发展,风景名胜区管理的外部条件将得到更大改善。风景名胜区管理人员应紧跟趋势,抓住机遇,运用“多规合一”的理念和方法,深入研究、分析和解决风景名胜区管理存在的各种问题,不断提高管理能力与水平。

参考文献

[1] 李如生. 美国国家公园与中国风景名胜区比较研究[D]. 北京:北京林业大学,2005:34-37.
[2] 丁纪江,相西如,吴新纪. 风景区管理博弈特征及管理体制优化对策研究-以太湖风景名胜区为例[C]//中国城市规划学会编. 城市规划和科学发展-2009中国城市规划年会论文集. 天津:天津电子出版社,2009:4119.
[3] LARRY M. Dissever. American National Park system[J]. The Critical Documents,2003(12):201-209.
[4] BUUTLT J,RATNAYAKE J. A tourism and its Implications for management in Ruhuna National Park(Yala),Sri Lanka[J]. Tourism Management,2005(26):221-230.
[5] 邹统钎,吴琼瑶. 风景名胜区管理体制发展探究[J]. 世界遗产,2013(4):111.
[6] 苏涵,陈皓. “多规合一”的本质及其编制要点探析[J]. 规划师,2015(2):59.

Research on Managing Problems of Scenic Attraction Areas Under the Trend of ‘Multi-plan Integration’

LIU Lan^{1,2},TANG Xiaolan¹,XIONG Xing¹

(1. College of Landscape Architecture,Nanjing Forestry University,Nanjing,Jiangsu 210037;2. College of Architecture,Sanjiang University,Nanjing,Jiangsu 210012)

Abstract:Based on the discussion of ‘Multi-plan Integration’,some management problems existing in scenic attraction areas,including multiple management organization settings among attraction areas,planning overlays between attraction area zones and other planning zones,and different management scopes of attraction areas were discussed. The reasons of these problems were also analyzed as well. According to the concepts of ‘Multi-plan Integration’,several strategic methods on how to improve the management of scenic attraction areas in aspects of building appropriate management structure system and legal system,setting up right management scopes and utilizing information technology were suggested.

Keywords: ‘Multi-plan Integration’;scenic attraction areas;management