

水利风景区的旅游开发和规划若干问题

吴殿廷 周伟 戎鑫 邢军伟

(北京师范大学地理学与遥感科学学院 北京 100875)

[摘要] 从水利风景区的特殊性入手,讨论水利风景区规划的原则和要求、内容和深度、规划成果的审查与实施等问题。认为水利风景区旅游开发规划的时序安排必须与水利工程建设规划相衔接,尤其新建设的水利工程设施,最好在工程施工之前就考虑旅游开发问题,把施工期间的建筑物、管网和道路等与后期的旅游需要融合起来,以节省投资,提高设施的利用率。

[关键词] 水利风景区;水利工程;旅游开发规划

[中图分类号] F590.3

[文献标识码] A

[文章编号] 1003-9511(2006)05-0004-03

水利风景区是以水域(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、教育等活动的空间或地域^[1]。目前,我国已设立139个“国家水利风景区”和700多个省级水利风景区。

水利风景区建设与管理是切实树立和落实科学发展观,统筹人与自然和谐发展的具体体现,加强水利风景区建设与管理是实践资源水利、可持续发展水利科学理念的重要内容,既是积极贯彻中央水利工作方针的具体措施,又是促进水管单位体制改革的有效途径,对建设秀美山川与和谐社会具有重要作用。

水利风景区旅游开发规划是指为了保护、开发、利用和经营管理水利风景区,使其发挥多种功能和作用而进行各项旅游要素的统筹部署和具体安排。

目前我国已建84000多座水库,这些水库具备旅游开发资源的占80%以上,但已开发的尚不足40%。为充分发挥水利工程的综合效益,水利部已经将水利旅游与供水、发电并列为水利经济的三大内容,并正在研究制定水利风景区旅游开发规划规范。正是基于这样的背景,笔者拟从水利风景区的特殊性入手,深入讨论水利风景区规划的原则和要求、内容和深度、规划成果的审查与实施等问题。

1 水利风景区的特殊性

和一般风景区相比,水利风景区的特殊性主要表现在如下几点。

1.1 以水为主体 以水文化为主题

水是水利风景区的主体,所有的水利风景区都是以水为重要景观和环境背景的载体。缺少水,没有水景支撑,水利风景区不复存在;水不美,水量不大,水利风景区也有名无实。保护水,保护水生态,是水利风景区的立身之本。

山因水而灵,水得山而幽。如果只有水,除了水还是水,那不过是一片汪洋。因此,水利风景区不但要有水,还要有优美的环境,要有文化。要以水文化为主题,做强做大水文化产业,才能把水利风景区建设好、经营好。

1.2 与水利工程相辅相成

水利风景区因水利工程而形成,因水利工程雄伟而壮阔,水利工程因水利风景区的旅游开发而增加收益,因旅游风景区开发效益的提高而扩大知名度,水利科学知识、水文化观念和认识,也因为二者的和谐双赢而得到普及^[2-3]。但是,水利风景区的旅游开发必须以水利工程安全为前提,在水利风景资源开发的全过程中,工程安全是“高压线”,必须放在首位。在大坝、溢洪道上不能建房,在大坝内坡不得修建码头,凡危害工程安全的旅游设施都要一律无条件拆除^[4]。

1.3 所有权、经营权、使用权等关系复杂

和一般风景区不同,水利风景区不仅包括水体,还包括相当部分的陆地。一般说来,水体部分通过征地已变成国有土地,由水务部门管理;陆地部分是农村集体所有,经营和使用由农民说了算^[5]。这种产权关系,很不利于水利风景区的发展。但如果由农民分头来开发和建设,很难保证水利工程的正常运营。需

[基金项目] 国家自然科学基金资助项目(49971001);西部重大科学计划成果项目(90102013)

[作者简介] 吴殿廷(1958—),男,辽宁大连人,教授,博士,博士生导师,从事区域规划、旅游规划教学与研究。

要探索新的开发、管理模式^[6]。

1.4 空间关系复杂多变

水体的面积和体积会随着季节的变化而变化,有时变化的幅度非常大,这势必影响了水利工程的运营和水利风景区的旅游开发。此外,由于水体的流动性,使水利风景区与周边山地联为一体,与上游集雨区域联为一体;由于水体的下渗性,使水体又与地下的一定空间联为一体。这些将使水利风景区的旅游开发变得更加复杂。

总之,水利风景区是一种非常特殊、非常复杂的旅游吸引物和旅游目的地^[7],为保证其开发顺利、成功,必须充分考虑到它的这些特性,在规划原则与要求、规划内容与深度、规划的审查和实施等方面,充分体现这些特性^[8]。

2 水利风景区旅游开发和规划的原则要求

2.1 原则

(1)服从、服务于水利工程建设和运营的原则。保证水工程的安全,保证河、湖、库、渠等水域(水体)的功能和各项效益的充分发挥,保护和改善生态环境,实现水资源的可持续利用。充分考虑利用可靠的设施和手段保证服务质量,保证游人和工作人员的安全。适当限制游人的数量,保障水生态环境和水工程的正常运营。水利工程核心区域、泄洪期间禁止游人进入。

(2)人与水和谐发展的原则。人与水和谐发展是水利风景区追求的最高目标,也是实现水利风景区本质的重要标志。要统筹风景区资源的保护与利用,统筹当地旅游开发与社会经济的可持续发展,统筹风景区建设与水利工程建管的有机结合,统筹自然景观和人文景观的协调发展,统筹考虑风景区土地利用与旅游开发的方式与强度^[9]。

(3)以人为本的原则。任何旅游区开发和建设,都要以人为本,体现人文关怀^[10]。一是以游客为本,为游客提供喜闻乐见的产品,满足其愉悦身心的需要,保证其人身安全。二是以当地居民为本,为其提高经济收入、改变生活和居住条件、增加就业提供帮助。三是以风景区的职工为本,扩大其收入来源。

(4)新建水利工程设施要提前做好旅游开发规划,以使水利工程建设与水利风景区旅游开发很好地结合起来。对于新建的水利工程设施,最好在工程施工的过程就考虑旅游开发问题,把施工期间的建筑物、管网和道路等与后期的旅游设施融合起来,以节省投资,提高设施的利用率。如施工营地的办公楼、宿舍、食堂可以规划为未来的会议、住宿、餐饮、娱乐服务设施,施工完成后再进行装修,这样就可节省大

量的建筑成本。小浪底在此方面进行了有益的尝试,把施工期间的外国专家公寓改造成旅游度假区,取得了很好的经验。

2.2 水利风景区旅游开发规划编制的要求

(1)水利风景区旅游开发规划编制要以国家水利事业发展方针、政策、法规和当地社会经济发展战略为基础,与水利工程建设规划和设计、土地利用规划相适应,与其他相关规划相协调;在必要的情况下可根据风景区整体发展的需要对上述规划提出改进的要求。

(2)水利风景区旅游开发规划编制要坚持以旅游资源为依托,以市场需求为导向,以旅游产品为主体,保障水利风景区经济、社会和生态效益的协调和可持续发展。

(3)水利风景区旅游开发规划编制过程中应当进行多方案的比较,并征得水利工程主管部门的同意,征求当地政府和居民的意见。最好吸收他们参加规划,参与规划项目的论证和评审。

(4)水利风景区旅游开发规划编制工作所采用的勘察、测量方法与图件、资料,要符合国家标准和相关技术规范,技术指标应当适应水利工程和旅游业发展的长远需要,具有适度超前性。

(5)突出水利风景区特色,注意宣传和普及水科学知识,使人们能够更好地了解水,热爱水,保护水,利用水。

(6)水利风景区旅游开发规划编制人员应有比较广泛的专业如旅游、工程、经济、资源、环境、建筑等方面构成,必须有水利工程方面的技术人员参加。

3 水利风景区旅游开发规划的内容和深度

根据水利部颁布的水利风景区管理办法^[10],结合城市规划^[11]和一般风景区旅游规划要求^[12]和园林科学技术最新研究成果^[13],水利风景区旅游开发规划应分总体规划和详细规划两个层面,但对于大型水利风景区,可以根据需要把详细规划进一步分为控制性详细规划和修建性详细规划两个阶段。

3.1 水利风景区总体规划

(1)水利风景区总体规划的任务,是对水利风景区资源进行综合评价,分析水利风景区客源市场,确定水利风景区的主题形象,划定水利风景区的用地范围及空间布局,安排水利风景区基础设施建设内容,提出开发措施。

(2)水利风景区总体规划内容。界定水利风景区范围,进行现状调查和分析,对旅游资源进行科学评价。其中范围包括直接管理、建设的范围,需要协调建设的范围(设施建设涉及的范围)及保护控制范

围(流域集水范围)等。

①对水利风景区客源市场的需求总量、地域结构、消费结构等进行全面分析与预测。确定水利风景区的功能性质和主题形象。确定水利风景区的功能分区和土地利用,提出规划期内的环境承载力和旅游容量控制。②提出水利风景区对外交通系统的布局 and 主要交通设施的规模、位置;规划水利风景区内部的其他道路系统的走向、断面和交叉形式。③规划水利风景区的景观系统和绿地系统的总体布局。④规划水利风景区其他基础设施、服务设施和附属设施的总体布局。⑤规划水利风景区的防灾系统和安全系统的总体布局。⑥提出水利风景区水体环境保护和水土流失防治对策。⑦规划水利风景区的环境卫生系统布局,提出防止和治理污染的措施。⑧提出水利风景区近期建设规划,进行重点项目策划。⑨提出总体规划的实施步骤、措施和方法,以及规划、建设、运营中的管理意见。⑩对水利风景区开发建设进行总体投融资和社会、经济效益分析。⑪有条件的景区,要争取与当地政府一道,编制流域水土保持和生态保护方面的规划^[4]。

(3)水利风景区总体规划的期限要与水工程的运营周期相衔接,一般为10~20a,同时可根据需要对远景发展作出轮廓性的规划安排。对于水利风景区近期的发展布局和主要建设项目,亦应作出近期规划,期限一般为3~5a。

(4)水利风景区总体规划的成果形式与要求。①规划文本。②图件,包括水利风景区区位图、综合现状图、旅游市场分析图、旅游资源评价图、总体规划图、游览线路及道路交通规划图、功能分区图等其他专业规划图、近期建设规划图等。③附件,包括规划说明和其他基础资料等。④图纸比例,可根据功能需要与可能确定,如1/10000~1/50000。

3.2 水利风景区控制性详细规划

(1)在水利风景区总体规划的指导下,为了近期建设的需要,可编制水利风景区控制性详细规划。

(2)水利风景区控制性详细规划的任务,是以总体规划为依据,详细规定区内建设用地的各项控制指标和其他规划管理要求,为区内所有开发建设活动提供指导。

(3)水利风景区控制性详细规划的主要内容:①确定各级道路的红线位置、控制点坐标和标高。②规定交通出入口方位、停车泊位、建筑后退红线、建筑间距等要求。③详细划定规划范围内各类不同性质用地的界线,规定各类用地内适建、不适建或者有条件地允许建设的建筑类型。④分地块规定建筑高度、建筑密度、容积率、绿地率等控制指标,并根据各

类用地的性质增加其他必要的控制指标。⑤提出对各地块的建筑体量、尺度、色彩、风格等要求。

(4)水利风景区控制性详细规划的成果形式与要求。①规划文本。②图件,包括水利风景区综合现状图,各地块的控制性详细规划图,各项工程管线规划图等。③附件,包括规划说明及基础资料。④图纸比例一般为1/2000~1/5000。

3.3 水利风景区修建性详细规划

对于水利风景区当前要建设的地段,应编制修建性详细规划。在总体规划或控制性详细规划的基础上,进一步深化和细化,用以指导各项建筑、工程设施的设计和施工。成果形式包括规划设计说明书、图件等。其中图件包括综合现状图、修建性详细规划总图、道路及绿地系统规划设计图、工程管网综合规划设计图、竖向规划设计图、鸟瞰或透视等效果图等。图纸比例一般为1/500~1/2000。

3.4 专项规划和专题规划

水利风景区可根据实际需要,编制项目开发规划、旅游线路规划和旅游设施建设规划、旅游营销规划、流域环境保护规划、水土保持规划等功能性专项规划或专题规划^[6]。

4 水利风景区旅游规划成果的审查和实施

4.1 水利风景区旅游开发规划的评审

(1)评审方式。①水利风景区旅游开发规划文本、图件及附件的草案完成后,由规划委托方提出申请,上一级水利行政主管部门组织评审。②水利风景区旅游开发规划可以采取会议或通讯等方式审查,大型水利风景区、与特殊水利工程(如水源供应)伴生的水利风景区,必须采取会议的形式审查。

③水利风景区旅游开发规划的评审,需经全体评审人员讨论、表决,并有3/4以上评审人员同意方为通过。水工安全具有一票否决的决定作用。

(2)规划评审人员的组成。水利风景区旅游开发规划的评审人员由规划委托方与当地水利行政主管部门商量确定。水利风景区旅游开发规划评审人员应由水利工程专家、经济分析专家、市场开发专家、旅游规划专家、环境保护专家、土木建筑专家、水利风景区旅游开发规划管理人员等组成。

(3)规划评审重点。水利风景区旅游开发规划评审应围绕规划的目标、定位、内容、结构和深度等方面进行重点审议,包括:①规划项目对水利工程及水体保护影响评价的客观可靠性;②旅游开发、项目策划的可行性和前瞻性;③旅游产业要素结构与空间布局的合理性、可行性;④旅游设施、交通线路空间布局的科学合理性;⑤旅游开发项(下转第24页)

些的成本是非常高昂的。

4 结论和建议

通过对影响政策失败的原因的分析,中国第一包江案是在尚未能有效的消除政策失败原因的前提下,政府推动了制度变迁。由于条件的不成熟,导致实施新的制度安排成本过高,注定了这一变迁的失败。随着时间、空间和技术条件的变化,制度变迁也不是不可能实现的。在条件不成熟的情况下,就不要进行刻意的制度创新,更不能为创新而创新,防止创新的泛化。

[参考文献]

[1] 吴亦竹. 评浙江永嘉的江河承包[N]. 经济学消息报,

2000-04-21(5).

[2] 李成刚. 永嘉县农业局错在哪里——对浙江永嘉江河承包的再思考[N]. 经济学消息报, 2000-05-26(6).

[3] 向荣.“ 包江第一人 ”为何失败[N]. 经济学消息报, 2002-04-26(6).

[4] 杨志云. 也说“ 包江第一人 ”为何失败[N]. 经济学消息报, 2002-5-24(5).

[5] 科斯, 阿尔钦, 诺思, 等. 财产权利与制度变迁[M]. 上海: 上海三联书店, 1994. 371-400.

[6] 朱康对. 共有资源开发的产权缔约分析——楠溪江渔业资源承包的个案分析[J]. 中国社会科学评论, 2004(2): 80-92.

[7] 中华人民共和国渔业法[S]. 北京: 中国法制出版社, 2000. 1-10.

(收稿日期: 2006-04-11 编辑: 梁志建)

(上接第 6 页) 目投资的经济合理性 ; ⑥ 各项技术指标的科学性、合理性 ; ⑦ 规划实施的操作性、灵活性及其与其他规划的融合性等。

(4) 规划的报批。水利风景区旅游开发规划文本、图件及附件, 经规划评审讨论通过, 并根据评审意见修改后, 由委托方向上级水利部门报批。

4.2 规划的实施和修编

(1) 规划方案需得到水利工程运营单位同意后方可实施。

(2) 在规划实施过程中, 可根据市场环境等方面的变化对规划进行修订和完善, 但重大修改需得到水利工程运营单位的同意和上级水利部门的批准。

5 结 语

水利风景区具有一般风景区的属性, 所以一般风景区规划的要求, 对于水利风景区也实用。但水利风景区又是一种特殊类型的风景区, 因其以水为主体、主题, 与水利工程相辅相成而明显区别于一般风景区。水利风景区的旅游开发必须考虑到水利风景区的特殊性, 必须服从和服务于水工程建设和运营, 必须坚持水利工程安全一票否决, 必须保护好水环境和水生态, 有条件的应与当地政府一道编制流域水土保持和水生态保护规划; 水利风景区旅游开发规划的时序安排必须与水利工程建设规划相衔接。对于新建设的水利工程设施, 最好在工程施工的时候就考虑旅游开发问题, 把施工期间的建筑物、管网和道路等与后期的旅游开发结合起来, 以节省投资, 提高设施的利用率。

鸣谢参与该规划和讨论的水利部综合事业局、北京师范大学、北京林业大学、北京联合大学和清华大学等单位的专家、学者何文恒、李晓华、詹伟华、袁

建平、刘晓明、叶盛东、马吉明、施林怡等。

[参考文献]

[1] 水利部. 水综合(2004)143 号, 水利风景区管理办法[S]. <http://www.mwr.gov.cn/zcfg/2004-05-10>.

[2] 樊志勇, 孙建超. 水利与水利旅游区建设的互动关系研究[J]. 科技进步与对策, 2003(23): 176-177.

[3] 国庆文, 王连富. 水利旅游景观的特点[J]. 水利天地, 2001(1): 45-46.

[4] 余国云. 坚持科学发展观开发水利风景资源[J]. 中国水利, 2004(19): 23-24.

[5] 刘玉龙, 甘泓, 王慧峰. 水资源流域管理与区域管理模式浅析[J]. 中国水利水电科学研究院学报, 2003(1): 52-55.

[6] 杜淡娟, 徐斌, 马桂珍, 等. 试论水利旅游业集团化[J]. 水利经济, 2003, 21(4): 52-54.

[7] 梅其勇, 王积建, 樊鸣放, 等. 水利旅游业发展初探[J]. 中国农村水利水电, 2000(4): 23-25.

[8] 李晓华. 关于水利风景区建设、开发与管理的几点思考和建议[J]. 中国水利, 2001(11): 2-3.

[9] 何于钦. 水利风景区建设与管理实用手册[K]. 北京: 电子工业出版社, 2004. 55-59.

[10] 吴必虎. 旅游规划原理[M]. 北京: 中国旅游出版社, 2001. 26-28.

[11] 中华人民共和国建设部令. 1991 年第 14 号, 城市规划编制办法[S]. <http://www.cin.gov.cn/law/department/2006-02-14>.

[12] GB/T 18971 旅游规划通则[S].

[13] 贾建中. 新时期风景区规划中的若干问题[J]. 中国园林, 2001(4): 61-65.

[14] 何大伟, 陈静生. 我国实施流域水资源与水环境一体化管理构想[J]. 中国人口、资源与环境, 2000(2): 31-34.

[15] 苏原, 胡毅. 风景区内设施的合理利用与景观保护——以天竺湖景区控制性详细规划为例[J]. 规划师, 1998(4): 19-23.

(收稿日期: 2005-01-16 编辑: 徐广生)