

水利工程旅游开发存在的问题及对策研究

黄金文 张 阳

(河海大学商学院, 江苏 南京 210098)

摘要 针对现行水利工程旅游开发中存在的思想认识不够、整体规划薄弱、资金投入不足、经营管理粗放等问题,提出了明确水利工程旅游开发的主要目标和任务、严格遵守水利风景区的开发原则、合理规划水利风景区的发展布局、重视景区建设评价工作、加强政府管理主体的领导,实行可持续发展开发战略等建议。

关键词 水利工程 水利风景区 旅游开发 旅游资源

中图分类号:F590.3

文献标识码:A

文章编号:1003-9511(2009)04-0051-04

20 世纪 80 年代以来,以“水利部门管理范围内的水域、水工程及水文化景观”为主要吸引物的水利风景区,由于适应了人们的“亲水”习性,在我国得到了较快发展。水利工程风景区的开发激活了地区水利经济,拉动了区域经济发展,在维护工程安全、保护生态及改善环境方面也发挥着重要的作用。由于我国当前整体旅游环境发展不成熟,以及对水利风景资源的特殊性认识不足,水利风景区的开发存在诸多问题。为此,结合我国水利风景区的区域特点,对水利旅游开发中的问题加以分析,力求统筹人水和谐,推动可持续发展的生态水利旅游。

1 水利旅游渊源与我国水利风景资源概况

水利旅游是指以水域(体)或水利工程及相关联的岸地、岛屿、林草、建筑等自然景观和人文景观为主体吸引物的一种旅游产品形式。

1.1 水利旅游渊源

我国水利工程与旅游的关系源远流长。早在春秋时代便有水运的记载,后来随着漕运的发展,形成了四通八达的水运网,这些发达的水路交通在促进古代商贸发展的同时,也方便了人们的旅游往来。以都江堰、京杭大运河为杰出代表的我国古代水利工程成为当时人们游历的经典去处,时至今日依然是著名的旅游胜地。

1949 年以来,我国水利事业得到飞速发展。截至 2008 年,全国各地先后修建了水利水电工程近 10 万个,这些工程不仅在防洪灌溉、供水发电、航运养

殖方面发挥着巨大的综合效益,也以其特有的资源与景观形态为旅游开发创造了条件。

真正意义上的水利旅游始于 20 世纪 80 年代初期,一些水管单位尝试依托水利工程,开发利用其与周边岸地、林木等形成的风景资源,发展水利旅游,创造经济效益,取得了一定的成效。随着社会的发展和人民生活水平的不断提高,国内旅游日益火爆,水利旅游逐渐焕发出蓬勃的生机。进入 20 世纪 90 年代以来,以长江三峡、小浪底工程、红旗渠为代表的一大批水利风景资源已成为倍受游客青睐的旅游地。近年来,湿地、自然河湖、城市河湖、灌区、水土保持等多种类型的水利风景区不断涌现,打破了原来水库型水利风景区的单一结构,改变了水利风景区的功能作用,改善了生态环境,促进了人与自然和谐发展,实现向生态、社会和经济效益多赢的综合功能型发展。

1.2 我国水利风景资源概况

我国江河纵横,河流众多,长江、黄河、淮河、海河、珠江、松花江和辽河、太湖等 7 大流域汇集千流万河。据统计,流域面积 100 km² 以上的河流有 5 万多条,水面面积 1000 km² 以上的湖泊有 13 个,500 ~ 1000 km² 的湖泊有 18 个,10 ~ 500 km² 的湖泊有 600 余个,还有大量的冰川、瀑布、泉点及遍布大江南北的湿地等。1949 年以来,党和政府带领人民修建了 8.5 万多座水库、3.9 万多座水闸、27 万多 km 堤防,5334 万 hm² 灌区,以及众多的水土流失治理区,这些水利工程在发挥其基本功能的同时,也形成了大量的水利风景资源,为水利风景区的发展和建设奠

定了一定的基础。长期以来,这些风景资源大多处于闲置或粗放开发状态,缺乏有效的保护和利用,亟待加强开发利用指导和保护。

2 我国水利风景区开发的现状和问题

2.1 水利风景区建设与管理的现状

为科学合理地开展利用和保护水利风景资源,水利部于2001年7月成立了水利部水利风景区评审委员会,办公室设在水利部综合事业局。2004年5月8日颁布实施《水利风景区管理办法》,2004年8月1日施行《水利风景区评价标准》。截至2004年10月,4批139个景区被批准为“国家级水利风景区”,700多个景区基本达到“省级水利风景区”标准。伴随“国家水利风景区”管理工作的推进,各地水利风景区建设与管理逐步加强,陆续建立了水利风景区建设规章,基本形成了管理体系,有力地促进了水利风景区的发展。从实践成效上看,不仅较好地带动了当地经济及相关产业的发展,而且,其独特的保护水源、修复生态、维护工程安全运行的功能作用越来越明显;“以开发促保护,以保护促发展”的水利风景区建设与发展理念,越来越为社会所认可。

2.2 水利风景区建设中存在的问题

a. 思想认识不够。部分景区管理部门,对水利风景区社会需求快速增长的形势认识不够,对于水利风景资源的珍贵价值认识不高、工作思路不宽,缺乏长期规划、措施乏力。

b. 规划工作薄弱。水利风景区的建设与管理涉及水工程安全、水源、水环境保护、水土保持和生态修复,有其特殊的内容和要求,需要以规划来保障。目前,大多数地区还没有编制本地区的水利风景区发展规划,相当一部分景区的规划有明显的不足和缺陷。

c. 资金投入不足。水利风景区的基本目的和作用在于水生态环境的保护和水工程安全的维护,而对于水利旅游类的公益性工作,各级政府还都囿于财力所限,缺乏应有的经费支持,加之各景区单位的投融资渠道不太通畅,资金不足限制了景区的发展。

d. 经营管理粗放。目前,大多数水利风景区的经营管理与水工程的管理一体化,分工不明、责任不清、机制不活,由于缺乏经营人才,经营管理基本是粗放型,经营效益相对较低。

3 我国水利风景区旅游开发的对策

3.1 明确旅游开发的主要任务和要求

水利风景区旅游开发的主要任务:①调查、了解、掌握水利风景资源的分布、利用和保护情况,科

学、合理地编制水利风景区发展规划;②制定各个时期水利风景区建设的目标、内容和重点,充分发挥水利工程优势,结合水利资源开发利用和保护目标,正确界定水利风景区的范围;③划分水利风景区的功能结构和空间布局,评估水利风景区的环境承载能力;④加强环境保护、水土保持和生态修复;⑤加强水利风景区基础设施和服务设施建设;⑥加强专业人才队伍建设和经营管理;⑦探索加强水利风景资源综合利用和保护管理的体制和机制;⑧加强相关理论的研究、科技成果的转化和应用,逐步提高水利风景区的建设管理投资回报率。

基本要求:水利风景区建设和发展应紧紧依托水利工程建设与发展,应与水利工程的规划、建设与管理相结合,水利工程的规划、设计、建设、施工和改造要统筹考虑水利风景区的建设,有条件的应与拟建、新建水利工程同步设计、施工、建设。已建水利工程应结合工程的扩建、改造、水生态和水资源保护等工作统筹安排水利风景区的建设。努力做到水利风景区规划、设计、管理规范化,景区生态环境保护法制化,景区基础设施建设科学化,服务人性化,景区建设管理投资主体多元化,经营管理企业化。

3.2 我国水利风景区开发的原则

a. 以人为本、突出保护的原则。充分依靠科学理念和科技进步,确保资源、工程和游人的安全,修复和保护好水生态环境,弘扬水文化。

b. 可持续发展的原则。统筹考虑水利风景区资源的利用与保护,兼顾协调上、下游,左、右岸,地方政府和群众的利益,力求做到水利风景区的良性循环和可持续发展。

c. 因地制宜的原则。水利风景区最为显著的特点就是自然、和谐,因此,水利风景区建设必须严格按照资源条件和自然规律,因地制宜,合理开发,综合整治。

d. 讲求效率的原则。水利风景区建设与管理必须立足市场,用新观念、新思路、新方法去创新机制,突出特点,有序建设,提高品味,实行市场化运作、产业化推进、企业化经营,以灵活有效的机制和发展模式,求得经济效益、社会效益和生态环境效益的有机统一。

3.3 合理规划水利风景区、重视景区评价

a. 水利风景区的发展布局。水利风景区的建设和发展应严格按照资源条件和自然规律,因地制宜,顺势而为,量力而行。东部经济较发达地区,可以一方面结合城市河湖水环境的综合治理、水生态环境的修复和生态景观河道建设,多规划、建设一批便于群众近水、亲水的休闲性质的水利风景区;另

一方面抓紧做好近城地区的湖、库自然山水资源的综合开发利用与保护,尽快形成城、郊、乡、点、线、面相结合的水利风景区布局。中部经济欠发达地区可以沿江、沿河,结合文化、旅游风景资源价值较高地区的开发,有重点地建设一批水文化品味较高的水利风景区。西部经济不发达地区,可以选择部分国家大中型水利工程,结合工程的修建和生态修复,建设一批生态效益显著、经济联动性强、社会影响较大的水利风景区。在全国逐步形成以重要江、河、湖、库、渠为主体框架的水利风景区结构,并根据各地区、各流域的景区资源丰富程度、环境保护质量、开发利用条件和管理水平的高低,合理安排国家级、省级和一般水利风景区的布局。

b. 重视水利风景区的评价工作。水利风景区评价应包括风景资源评价、环境保护质量评价、开发利用条件评价和管理评价4个部分。①风景资源评价应包括对水利风景区的水文景观、地文景观、天象景观、生物景观、工程景观、文化景观及其组合的评价;②环境保护质量评价应包括对水利风景区的水环境质量、水土保持质量和生态环境质量的评价;③开发利用条件评价应包括对水利风景区的区位条件、交通条件、基础设施、服务设施、游乐设施和环境容量的评价;④管理评价应包括对水利风景区的景区规划、管理体系、资源管理、安全管理、卫生管理和卫生管理的评价。具体评价应参照中华人民共和国水利行业标准 SL 300—2004《水利风景区评价标准》。

3.4 加强政府管理主体的作用

a. 转变思想,加强领导。水利风景是水利资源的重要组成部分,积极保护和利用好水利风景资源,是全社会尤其是各级水政主管部门和水管单位的责任和义务。必须从树立和落实科学发展观,促进人与自然和谐相处,推动全面建设小康社会的高度来统一思想,提高认识,加强领导,落实责任。

b. 加大政府财政扶持力度。①加强水利风景区建设与管理的理论研究,正确指导水利风景区的建设与发展;②探索、创新水利风景区建设与管理的体制和机制,妥善解决水利风景区建设与发展中遇到的各种问题;③把水利风景区建设与发展纳入各地经济社会发展的长远规划和年度计划,保证政府对水利风景资源、水生态环境保护的主渠道投入;④逐步加强对水利风景区规划、设计、建设和经营的管理,促使水利风景区建设与经营管理市场逐步规范、有序;⑤适时成立水利风景区协会,引导水利风景区主动追求生态效益、经济效益和社会效益的统一。

c. 动员全社会力量参与建设水利风景区。水利风景区的功能作用惠及全社会,可采取灵活多样的方式,动员全社会参与水利风景区的建设与管理。在保证资源统一管理、统一调度支配和有效保护的条件下,水利风景资源的使用权和所有权可以适当分离,可以将水利资源实行资产化管理,在确保国有资产保值增值的条件下,创建多元化投融资模式。

d. 科学编制发展规划。各流域、各省(自治区、直辖市)要认真研究本区域水利风景资源的保护和利用问题,尽快编制本区域的水利风景区发展规划。各景区要按照规范要求,组织编制景区发展总体规划。规划应保证满足水生态环境保护的基本要求,突出水利风景区的特点,有利于加强水利风景资源的综合开发利用与保护管理,充分体现前瞻性、科学性与合理性。

e. 加强人才队伍建设。人才队伍建设是水利风景区工作的关键。要加快水利风景区建设和经营管理专门人才的培养和引进,重视对从业人员专业技能和素质的培训。通过探索、创新用人机制和分配机制,以事业发展吸纳人才,以丰厚待遇留住人才。

f. 加大执法力度。认真贯彻落实《水利风景区管理办法》,应定期或不定期地检查执行情况,依法建设和管理水利风景区,严肃处理各种违法行为,保障水利风景区发展目标的实现。

g. 加强水利风景区的宣传和营销工作。各水利工程风景区应以卓有成效的工作,赢得社会的信任和支持。同时,应加强与新闻媒体合作,通过电视、报刊、网络等多种形式宣传展示水利风景区,提高水利风景区的社会认知度,制定切实可行的市场营销战略和策略,逐步建立景区营销网络,不断开拓市场,提高投资回报率。

3.5 实行可持续发展的开发战略

a. 加强水利风景区建设与管理,更好地促进水生态环境保护。要高度重视水利风景区建设过程中的生态问题,认真分析、评价风景区建设带来的环境影响,科学测算环境承载能力,合理规划旅游容量,促进水利与生态的良性互动。对那些确实给生态与环境造成不利影响的景区,要在科学论证的基础上,采取有效措施妥善加以解决。

b. 转变观念,创新开发模式,全面推进水利风景区建设与管理。长期以来,国家对水利的投资主要集中在水利工程建设上,受此种思维模式的影响,在水利风景区工作中,希望上级拨款的“等、靠、要”思想依然严重。事实上,随着国家改革的不断深入以及市场经济体制的建立与完善,水利风景

区的建设从原则上讲是不可能得到政府大量投资的。解决这个问题的根本出路就是要改变传统的思维模式,切实转变观念,开拓创新,结合各地区、各工程的具体情况,探索适合于自己的发展思路。

c. 实行可持续发展战略。水利风景区建设以统筹人与自然和谐相处为基础。现代水利的本质特征是人与自然和谐相处,保持人类的生产活动与自然规律之间的平衡与协调。把水利工程建成“生态工程”,水利风景区建设是生态效益和社会经济效益双丰收的有机统一,是统筹区域可持续发展的重要内容。水库、灌区、河道、堤防、泵站、排灌站等在兴建和治理中,结合工程建设,统筹规划,即可将其及周边形成优美的水利景区,大大改善周边生态环境。无水不成景,有水有灵性,有水源就有人缘,目前国内不少地方都在打造河湖城市,建设生态水城,许多地区临水的房价往往都比其他地段高出数倍,也缘于此。

综上所述,水利工程管理单位必须遵守水利风景区开发的原则,加大政府投入,合理布局,强化建设重点和评价,加强政府领导主体的作用,统筹人与自然和谐相处,科学、合理地利用水利风景资源,保

(上接第46页)

4.5 管理保障

建立有效的管理监督机制,创新农村饮用水安全应急管理制度,完善农村饮用水安全监测体系,加强农村饮用水水源环境管理。要根据未达到饮水卫生标准的人口、饮用水水质和地区分布情况,制定农村饮水安全工程建设的重点和实施方案,落实人员和经费,更新仪器设备,尽快完善农村饮用水安全监测体系,定期不定期地对各类饮水系统进行水质监测,通报水质状况,对集中式供水工程,要加强水源、出厂水和管网末梢水的水质检验和监测。此外,加强对农村饮用水安全工程的项目管理,合理选择农村饮用水工程的建设形式、规模和标准,建立产权明晰、责权统一的农村饮用水管理体制与运行机制,实现农村饮用水工程的良性运行,使农村饮用水安全应急管理工作处于高效有序的运作状态⁹⁾。

5 结 语

随着国家对农村饮用水工程投入的不断加大,我国农村饮用水安全问题将逐步得到解决,但由于部分地区水源不足和水污染问题长期存在,农村饮用水安全的应急管理问题需要加以长期重视。为了保证农民生活质量和身体健康,改善农村环境,推进

护好水生态环境,实行可持续发展战略,走开发与保护同时进行的道路。

参考文献:

- [1] 陈子年. 水利风景区建设与管理可持续发展的运行机制[J]. 湖南水利水电, 2005(4): 76-77.
- [2] 马承新. 关于水利风景区建设管理的思考[J]. 中国水利, 2006(6): 56-58.
- [3] 陈新国. 科学利用水利风景资源 认真做好水利风景区建设管理和保护工作[J]. 吉林水利, 2006(11): 26-29.
- [4] 吕健, 毛力. 浅谈水利风景区的规划问题[J]. 湖南水利水电, 2006(5): 92-93.
- [5] 吴殿廷, 周伟, 戎鑫, 等. 水利风景区的旅游开发和规划若干问题[J]. 水利经济, 2006, 24(5): 4-6.
- [6] 汪世岩, 彭文启, 周怀东. 浅析水利风景区湿地保护对策[J]. 中国水利, 2006(13): 58-59.
- [7] 朱建伟. 江苏射阳河闸旅游经济发展对策[J]. 水利经济, 2006, 24(3): 74-77.
- [8] 曹芸, 罗玉峰. 和谐美在水工建筑设计中的应用[J]. 水利水电科技进展, 2005, 25(5): 68-70.
- [9] 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.

(收稿日期 2008-12-19 编辑 徐广生)

社会主义新农村的建设,必须建立完善高效的农村饮用水安全应急管理机制,并采取有效措施保障这一机制的有效运行。

参考文献:

- [1] 赵永平. 我国 1.6 亿农村人口解决饮水问题 [EB/OL]. [2008-10-13]. <http://ncsl.mwr.gov.cn/html/1224144117414.html>.
- [2] 曾文革, 许恩信. 中国西部农村饮用水安全法律保障研究[J]. 资源科学, 2008(4): 513-517.
- [3] 郝华勇. 江汉平原农村饮用水安全问题研究[J]. 中国农村水利水电, 2007(3): 31-34.
- [4] 任伯帜, 邓仁建. 农村饮用水安全及其对策措施[J]. 中国安全科学学报, 2008(5): 11-17.
- [5] 于建新. 浅谈农村饮用水安全现状与对策[J]. 现代预防医学, 2008(21): 4263-4264.
- [6] 钟华平, 谢石连. 农村饮用水安全与地下水管理[J]. 中国农村水利水电, 2008(11): 99-101.
- [7] 陈来华. 温州市瓯海区农村饮用水安全问题成因分析及措施[J]. 水利发展研究, 2008(8): 36-40.
- [8] 王敬怀, 李宗明. 中国农民需要“放心水”[J]. 农村·农业·农民, 2008(18): 44-48.
- [9] 杨建强, 张玉先. 我国农村饮用水现状及对策研究[J]. 水科学与工程技术, 2008(1): 71-73.

(收稿日期 2009-02-18 编辑 彭桃英)