

贵州省风景名胜区重大建设工程标准分析

潘丽

贵州省城乡规划设计研究院

摘要：风景名胜区是自然环境和人文景观比较集中，环境优美，可供人游览或者进行科学、文化活动的区域。风景名胜区是可以进行适当开发建设活动的，这里就涉及修建电梯、索道、停车场、游客服务中心、酒店宾馆等为风景名胜区服务的设施项目，以及非风景名胜区服务设施项目但又不可避免涉及的高速、管线、水库等重大区域工程项目和民生项目。目前针对风景名胜区内哪些项目属于重大建设工程范畴模糊，没有明确的定义界定，本文结合贵州省情及工作总结，尝试对风景名胜区内重大建设工程标准做深入分析，以期在未来标准规范中可以参用。

关键词：贵州；风景名胜区；重大建设工程；标准

一、标准研究背景

广义的重大建设工程包含的面很广，基本上涉及投资、开发、建设等对国民经济和社会发展有重大影响的项目，通常可分为国家级重大建设工程和地方级重大建设工程。但在风景名胜区这样一个特殊的保护地类型里，重大建设工程定义及范畴一直是行业主管部门和地方政府关心关注的问题。

2006年，国务院颁发《风景名胜区条例》，第二十八条规定“在国家级风景名胜区内修建缆车、索道等重大建设工程，项目的选址核准方案应当报国务院建设主管部门核准。”后经行政审批事项下放，2014年12月住建部下发《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》（建办城函[2014]53号），将核准权限下放至省级人民政府住房城乡建设行政主管部门。

2007年，贵州省发布《贵州省风景名胜区条例》，第二十七条规定“修建索道、缆车等涉及公共安全和资源保护利用的重大建设工程，其项目选址，在国家级风景名胜区的，应当经风景名胜区管理机构审核后，由省人民政府建设行政主管部门审查，按国家有关规定核发选址意见书；在省级风景名胜区的，应当经风景名胜区管理机构审核后，报省人民政府建设行政主管部门核发选址意见书。”

风景名胜区内建设内容最为重要的当属重大建设工程项目，但《风景名胜区条例》《贵州省风景名胜区条例》或其他规范性文件并未对风景名胜区内重大建设工程项目给出明确的定义或范畴。2016年11月贵州省住建厅印发《贵州省风景名胜区内建设项目选址办理指南》，针对风景名胜区内重大建设工程有了相关界定：（1）铁路、公路、水库、桥梁、电梯、索道、缆车、管线、管道；（2）大型文化、体育与游乐设施；

（3）宾馆建筑等住宿、餐饮设施、停车场、游客服务中心；

（4）由省住房城乡建设行政主管部门认定的其他重大建设工程。同时明确风景名胜区内建设项目应当符合经批准的总体规划或详细规划，国家级风景名胜区内重大建设工程项目，由州市人民政府有关部门依据核准批复核发选址意见书；省级风景名胜区内重大建设工程项目，由县级人民政府有关部门依据核准批复核发选址意见书。

《贵州省风景名胜区内建设项目选址办理指南》对重大建设工程有了一定的界定，但实施过程中仍然会存在一些问题。从项目性质上判断为重大建设工程，但从规模上没有明确的界定，如多大规模的停车场可以不算作重大建设工程？多少规模

长度的地理管线可以不算作重大建设工程？公路中县乡道改造算不算重大建设工程？等等，似乎在性质、类别界定后，还缺少了规模、投资额上的一些相关界定，导致地方政府和行业行政主管部门常常无法准确判定，也从而导致了一些无法界定的项目都统一按照重大建设工程完善相关手续，增加了项目建设前期办理时间和经费。所以，本文尝试对风景名胜区内重大建设工程标准做分析，建议按风景名胜区自身建设旅游服务设施类重大建设工程项目和非风景名胜区服务设施项目但又不可避免涉及的高速、管线、水库等重大区域工程项目和民生项目分类，从性质+规模或投资描述来做进一步的界定。

二、重大建设工程标准建议

风景名胜区自身建设旅游服务设施类重大建设工程包含：

（1）垂直电梯、扶梯、索道、缆车、溜索、玻璃栈道、小火车轨道、直升机与热气球等的停降场地以及大型文化与体育设施，这类重大建设工程不论规模和投资额度，在符合规划的前提下均需要按照重大建设工程通过单独专题论证同意后方可批复建设；（2）宾馆建筑等住宿、餐饮设施、游客服务中心、大型停车场、文博展览馆、疗养院等，这类重大建设工程不论规模和投资额度，如果在总体规划和详细规划中已经布局落实，则不需要再单独专题论证，否则按照重大建设工程通过单独专题论证同意后方可批复建设；（3）风景名胜区范围内原有三级以上公路、小型水利设施、1公里以上电力管线管道等在自然保护地优化调整中尚未调出的建设工程，涉及改扩建均需按照重大建设工程通过单独专题论证同意后方可批复建设，这些规模之下的视为非重大建设工程，改扩建无须单独专题论证；（4）以上未提及的风景名胜区内旅游服务设施项目视为非重大建设工程。

非风景名胜区服务设施项目但又不可避免涉及的重大区域工程和民生工程包含：铁路、等级公路、水库、电站、桥梁、管线、电力管线、热力管道等，这些项目在充分论证选线（选址）后还是无法绕避风景名胜区的，不论规模和投资额度，均需按照重大建设工程通过单独专题论证同意后方可批复建设。

三、结语

重大建设工程标准一直以来就备受关注，从发展和改革委角度来说更偏重于直接采用投资额来度量。在中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见》《关于在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的指导意见》及自然资源部、国家林业和草原局《关于做好自然保护区范围及功能分区优化调整前期有关工作的函》（自然资函〔2020〕71号）等相关文件发布后，对于自然保护地体系中风景名胜区（下一步叫风景自然公园）这类保护地类型，希望通过本文的探索后，对风景名胜区重大建设工程的标准有更进一步的研究与认识，更利于今后的管理工作开展。关于重大建设工程标准还有更多的内涵和外延，希望在今后的工作中不断完善。

参考文献

[1] 中国风景名胜区制度探索与实践/安超. —北京: 中国建筑工业出版社, 2017. 12

[2] 山岳型风景区索道选址及建设的思考/张楠. —河北: 建筑装饰, 2015. 01