

建立风景名胜区定期评估制度的思考

文 / 熊模辉 江西省城乡规划市政设计研究院有限公司

摘要: 随着我国自然保护地体系不断成熟完善,对数量众多的自然保护地进行定期评估非常有必要。目前自然保护区已经建立了生态环境保护成效评估制度,世界遗产地有定期报告制度。风景名胜区作为保护与利用并重的特殊区域,其定期评估工作目前尚属于空白区域。本文研究相关评估工作经验,同时结合风景名胜区的特点,对建立风景名胜区定期评估制度和构筑风景名胜区评估指标体系,提出初步思考。

关键词: 风景名胜区; 定期评估; 制度

【DOI】 10.12254/j.issn.2096-6539.2025.09.108

引言

风景名胜区,指的是具备较高观赏价值、深厚文化底蕴或重要科学研究价值的特定区域。在这一区域内,自然景观与人文景观高度集聚,二者相互交融,共同营造出优美宜人的整体环境。其独特的景观组合不仅吸引人们前来游览观光,领略自然之美与人文之韵,还为开展科学考察、文化研究等活动提供了丰富的资源与适宜的场所。它不仅是自然与文化的珍贵遗产,也是旅游产业发展的重要基础。然而,近年来,由于旅游业的快速发展以及管理不善等原因,许多风景名胜区出现了生态退化、景观破坏、基础设施老化等问题。为了及时发现和解决这些问题,建立风景名胜区定期评估制度显得尤为必要。

一、风景名胜区定期评估的必要性

风景名胜区是我国重要的自然保护地,1982年国务院公布第一批国家风景名胜区,至今已经40余年。目前中国省级以上风景名胜区共达到1051处。这些风景名胜区不仅覆盖了中国各类地理区域,而且总面积达到了约21.4万平方公里,其中国家级风景名胜区有244处,面积约10.66万平方公里。风景名胜区保护与利用取得了显著成绩,也存在不少问题,但是业界始终缺乏客观公正的评价体系,对风景名胜区的保护与利用成效进行评估,找出风景名胜区保护利用中存在的问题,并指导风景名胜区管理机构进行改进。此外,随着风景名胜区纳入自然保护地体系,国家每年划拨保护专项资金用于风景名胜区的保护与利用工作,基于保护与利用成效的评估也是专项资金下发的重要依据。参考其他保护地的评估经验,定期评估报告制度的建立对于提升风景名胜区绩效水平,促进风景名胜区保护与服务价值最大化,并推动风景名胜区的健康发展和有序更新。

二、风景名胜区定期评估制度

(一) 评估主体对象

国家级风景名胜区原则上应进行定期评估,省级风景名胜区视情况可以进行定期评估。开展风景名胜区定期评估工作要坚持政府主导,建立风景名胜区管理机构的林业部门牵头,各相关部门、乡镇和村庄共同参与,第三方专业团队负责的工作机制。风景名胜区管理机构的林业部门要制定风景名胜区评估工作方案、工作规则和技术标准,遴选第三方专业团队。各相关部门、乡镇和村庄共同参与要配合第三方专业团队做好评估工作。第三方专业团队负责风景名胜区评估数据采集和分析诊

断,汇总风景名胜区评估结果,编写风景名胜区评估报告。

(二) 评估工作周期

评估工作周期按照五年一次进行。每5年风景名胜区须提交风景名胜区评估报告。同时每年需要根据评估工作要求,上报监测数据和图斑。

(三) 评估工作方式

通过整合自查评估、引入第三方专业评估机构进行评估以及实施社会满意度调查等多元方式,全面系统地开展风景名胜区评估工作,旨在从多维度、多视角对风景名胜区的发展状况、运行效能以及居民和游客的满意度等方面进行科学评估与分析。

1. 自查评估。风景名胜区管理机构作为风景名胜区评估工作的责任主体,通过开展自身自查,全面、深入地梳理风景名胜区在保护与利用方面所取得的成效以及存在的问题与短板。评估结果依据相关法律法规向社会予以公开披露,以确保信息的透明度和公众的知情权。

基于自查评估所取得的成果,管理机构负责编制风景名胜区整治提升的五年规划以及年度实施计划。在编制过程中,综合考虑多方面因素,合理确定风景名胜区整治提升的年度目标、任务以及项目,以实现风景名胜区可持续发展,提升其生态、社会和经济价值。

2. 第三方评估。由省级以上风景名胜区主管部门组织技术团队对样本风景名胜区开展第三方评估,评价样本风景名胜区保护与利用成效,系统梳理并总结在推动绿色高质量发展进程中所积累的优秀经验与切实可行的实践做法,针对不同地区、行业在发展过程中所面临的共性问题,深入开展调研与分析,在此基础上科学、严谨地制定并出台一系列具有针对性和可操作性的政策措施,以有效推动绿色高质量发展的持续深入推进。

3. 社会满意度调查。在风景名胜区自查评估与第三方评估过程中,同步开展社会满意度调查工作。由省级及以上风景名胜区主管部门组建专业技术团队,针对样本风景名胜区实施社会满意度调查。调查过程综合运用问卷调查、实地走访等多元化调研方法,深入剖析游客以及原住民对于风景名胜区保护与发展工作的满意程度。旨在精准查找群众切实感受到的突出问题与发展短板,最终将调查结论以及相关建议整合纳入风景区自查检报告与第三方评估报告之中,为风景名胜区后续的优化与改进提供有力依据。

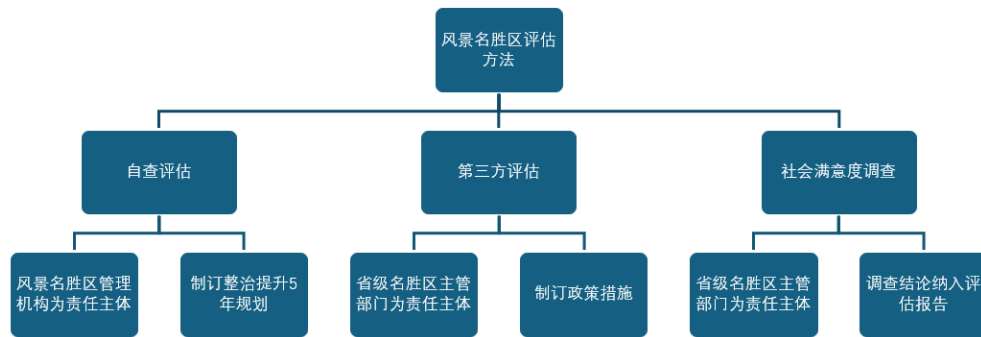


图1 风景名胜区定期评估工作方法图

三、风景名胜区定期内容及指标

(一) 生态环境评估

1. 植被覆盖度监测：通过卫星遥感、实地调查等方式，监测景区内植被的覆盖面积和生长状况，评估植被的健康程度。

2. 水质监测：对景区内的河流、湖泊等水体进行定期采样分析，检测水质指标，如酸碱度、溶解氧、化学需氧量等，判断水体是否受到污染。

3. 大气质量监测：大气质量监测旨在针对景区大气环境中的污染物浓度展开系统性的观测与精准分析，同时对其可能产生的环境影响进行科学测定，以此为依据，运用专业的评估标准与方法，判断景区大气是否遭受污染，进而为景区生态环境保护与管理提供关键的数据支撑与决策依据。

4. 声环境质量监测：连续、系统地进行声环境监测有助于风景名胜区规划者、决策者认识噪音现状、评价噪音对人类活动影响、制定相关干预措施等。

5. 土壤质量监测：需运用适宜的测定方法，针对土壤的各类理化性质展开全面测定，涵盖铁、锰、总钾等多项指标。通过对这些指标的系统分析，实现对土壤质量现状的有效监测，为土壤资源的合理利用与保护提供科学依据。

6. 生物多样性调查：定期开展生物多样性调查，记录景区内的动植物种类、数量和分布情况，评估生物多样性的变化趋势。

7. 水网密度监测：水网占国土面积比例。

8. 自然岸线保有率监测：指的是天然且未经开发的岸线长度，以及通过生态修复后基本恢复岸线生态功能的岸线长度，二者之和占岸线总长度的比例数值监测。该监测指标对于评估海岸带生态系统的完整性与健康状况具有重要意义，是衡量海岸带生态保护成效和可持续发展水平的关键指标之一。

9. 每单位森林蓄积量监测：平均每株林木材积量乘以单位面积上的平均株数，再乘以林木占地总面积或死亡的立木体积（ m^3 ）。

10. 外来物种入侵监测：外来物种入侵是指生物物种由原产地通过自然或人为的途径迁移到新的生态环境的过程，重点监测外来物种类型和数量。

(二) 资源保护评估

1. 自然资源保护：检查景区内的地质遗迹、珍稀植物等自然资源的保护情况，查看是否存在非法开采、砍伐等破坏行为。

2. 文化资源保护：对古建筑、历史遗迹等文化资源进行详细检查，评估其保存状况，包括结构稳定性、文物损坏程度等。

(三) 灾害风险评估

1. 病虫害：在农业、林业以及牧业等领域中，往往会引发一系列负面效应。针对病虫害展开全面监测工作时，需着重关注病虫害的具体类型，以及其对相关产业所造成的影响程度。

2. 土壤侵蚀：在水力作用的影响机制下，土壤表层及其母质遭受剥蚀作用，经由水流的冲刷与搬运过程，逐渐脱离原有位置并产生流失现象，此过程即为土壤因水力作用而发生的侵蚀过程。

3. 崩塌与滑坡：崩塌，亦称为崩落、垮塌或塌方，是指处于较陡斜坡之上的岩土体，在重力的主导作用下，突然与母体脱离，进而发生崩落、滚动，并最终堆积于坡脚或沟谷区域的一种地质现象。

4. 森林火灾：是指因失去人为有效管控，在林地范围内不受约束地肆意蔓延与扩展的林火行为。其对森林资源、森林生态系统以及人类社会均会造成一定程度的危害，并导致相应的损失。在森林火灾的研究与防控工作中，对林火数量、规模以及破坏程度的重点监测至关重要，这些关键指标能够为火灾的预警、扑救以及后续的生态修复等工作提供科学依据。

5. 洪水：表现为江河湖海的水量在短时间内迅速增加，或者水位呈现出迅猛上涨的态势，形成具有强大冲击力的水流现象。这种现象不仅对自然生态系统有着显著影响，还可能对人类社会的生产生活以及基础设施造成严重的破坏与威胁。

(四) 基础设施评估

1. 交通设施：检查景区内的道路、桥梁、停车场等交通设施的完好程度，评估其通行能力和安全性。

2. 环境卫生设施：查看垃圾桶、厕所等环境卫生设施的配备和使用情况，评估景区的环境卫生水平。

3. 安全设施：检查消防设施、安全警示标志等安全设施的设置和运行情况，确保游客的人身安全。

4. 供水设施：自来水供水覆盖率、水源清洁程度等。

5. 排水设施：污水处理覆盖率、污水处理设施数量等。

6. 电力设施：供电稳定性、供电设施规模。

7. 电信设施：电信设施、电信、移动设施规模和数量

8. 消防设施：建筑物内的火灾自动报警系统、室内消火栓、室外消火栓等固定设施。

(五) 旅游服务评估

1. 服务质量调查：通过游客问卷调查、现场访谈等方式，了解游客对景区服务质量的满意度，包括景区工作人员的服务态度、导游讲解水平等。

2. 旅游设施使用情况评估：分析景区内的游客接待中心、餐饮住宿设施等旅游设施的使用效率和运营状况，评估其是否满足游客需求。

3. 游客数量：每年到风景名胜区游览的游客规模。

4. 游客停留时间：游客在风景名胜区停留时间。

5. 网络知名度：风景名胜区在主要搜索引擎上的搜索数量、网页数量等。

6. 旅游产品：风景名胜区能够提供的观光、文化、休闲、娱乐、度假等旅游产品类型、数量及吸引力。

7. 科普教育场馆：科普教育场馆数量、规模及水平。

8. 科普教育内容：科普教育内容、课程及技术人员。

(六) 保护管理评估

1. 机构设置：风景名胜区管理机构的级别、类型、管辖权限；

2. 人员配备：风景名胜区管理机构人员类型、数量、专业等。

3. 勘界立标：风景名胜区是否勘界立标。

4. 保护机制：风景名胜区的相关保护规章制度。

5. 动态监测：风景名胜区的动态监测系统。

6. 违法违规：风景名胜区是否存在违法违规情况。

7. 规划编制：总体规划、详细规划、项目规划选址与设计方案编制情况。

8. 社区人口：本地社区人口增长情况。

9. 社区人均年收入：本地社区人均年收入情况。

10. 社区养老设施：本地社区的养老设施情况。

11. 社区公共设施：本地社区的教育、医疗、体育等公共服务设施情况。

四、风景名胜区评估指标

风景名胜区评估指标分为保护、利用两大类。其中保护从风景资源、环境质量、生态系统、保护管理、灾害风险等5个方向进行评估。利用从规划编制、旅游市场、原住居民、旅游设施、基础设施5个方面进行评估。共计43个评估指标。

表1 风景名胜区定期评估指标一览表

大类	中类	小类
保护	风景资源	景区面积
		景源本体
		景源环境
	环境质量	大气质量
		水环境质量
		声环境质量
		土壤质量
	生态环境	森林覆盖率
		水网密度
		植物多样性
		动物多样性
		自然岸线保有率
		每单位森林蓄积量
		外来物种入侵

保护	保护管理	机构设置
		人员配备
		勘界立标
		保护机制
		动态监测
	灾害风险	违法违规
		病虫害
		土壤侵蚀
		崩塌和滑坡
		森林火灾
利用	规划编制	洪水
		总体规划
		详细规划
	旅游市场	项目规划选址与设计方案
		游客数量
		游客停留时间
	居民社会	网络知名度
		人口数量
		人均年收入
		养老设施
	旅游设施	公共设施
		游客中心
		宾馆酒店
	基础设施	餐饮购物
		停车场
		供水
		排水
垃圾处理		
电力		
电信		

结语

建立风景名胜区定期评估制度是一项具有重要意义的工作，它对于保护风景名胜区的生态环境、合理利用资源、提升旅游服务质量等方面都有着积极的作用。通过科学、规范的评估工作，可以及时发现风景名胜区存在的问题，并采取有效的措施加以解决，从而实现风景名胜区的可持续发展。在实施过程中，需要不断完善评估制度的内容和实施方式，加强部门之间的协作和沟通，提高公众的参与度，共同推动风景名胜区的保护和管理工作迈向新的台阶。未来，随着科技的不断进步和管理理念的更新，风景名胜区定期评估制度也将不断优化和完善，为我国风景名胜区的发展提供更加有力的保障。

参考文献

[1] 丁寿颐, 王建军, 张超等. 城市体检指标体系构建及指标选取——以广州市试点为例 [J]. 城市发展研究. 2024, 31(01): 1-8.

[2] 郝凌佳, 张李纯一, 蔡昇等. 常态化城市体检与城市更新的正反馈循环机制构建——以三亚为例 [J]. 规划师. 2024, 40(S2): 41-46.

[3] 黄雪菲. 亚太地区世界遗产保护的优秀实践与未来展望——基于第三轮定期报告的实践分析 [J]. 自然与文化遗产研究. 2024, 9(06): 40-53.