

风景名胜区总体规划实施评估研究

——以杭州西湖风景名胜区为例

李宁汀¹ 石春晖^{2,*} 宋峰¹ 王晓辉³ (1. 北京大学 城市与环境学院, 北京, 100871; 2. 住房和城乡建设部 城乡规划管理中心, 北京, 100835; 3. 杭州西湖风景名胜区管理委员会, 浙江 杭州, 310013)

【摘要】在分析国内外已有保护地规划实施评估框架与方法的基础上,结合风景名胜区性质特点、价值特征、系统构成,初步提出了风景名胜区总体规划实施评估的框架。以杭州西湖风景名胜区为案例,从规划适应性、规划与建设情况、风景资源保护状态、管理与政策4方面对总体规划进行评估。评估结果显示,西湖风景名胜区面临的主要问题已经由风景资源保护转向社会经济人口调控,下一轮规划编制应着重关注交通、业态、居民点、土地利用以及景区单位问题。

【关键词】风景名胜区;总体规划;规划实施评估;管理有效性评价;西湖

【中图分类号】TU984.18

【文献标识码】A

规划实施评估是对城乡规划实施情况、效益与问题的阶段性研究分析^[1],可以为城乡规划的编制和动态调整提供依据,同时也是保障规划有效实施的重要技术环节。随着我国建立国家公园体系、“多规合一”等工作的推进,保护地的规划管理工作也日益受到重视。风景名胜区作为我国的法定保护地,承载着我国不可再生的自然与文化资源,其相关规划也是法定城乡规划体系的重要组成部分。1982年至今,国务院已经公布9批次共计244个国家级风景名胜区;各省截至2015年底也已经公布省级风景名胜区737个。自从《风景名胜区条例》提出风景区总体规划届满前2年应当组织专家对规划进行评估的要求,国家对于风景区规划评估的要求也在逐年加强。如在《全国风景名胜区事业发展“十三五”规划》中要求执行年度报告制度,“加强国家级风景名胜区规划实施评估”^[2],实现规划一张蓝图干到底。

虽然各风景名胜区已经编制了大量的规划,但国内的规划实施评估工作尚处在起步阶段。一方面学术研究不足,研究多介绍自然保护地管理有效

性评价的理论与方法^[3-5],对风景名胜区规划评估的研究和实践仍然严重滞后于现实需求^[6];另一方面,实际开展的规划实施工作不足,多为针对规划修编需求而开展的临时性评估,简单将评估作为规划修编的依据,没有将实施评估纳入到规划的全过程管理机制中来。本文在已有研究的基础上,提出总体规划实施评估的框架,并结合西湖风景名胜区探索总体规划实施评估的技术路径。

1 风景名胜区总体规划实施评估框架的提出

1.1 风景名胜区的性质特点、价值特征与系统性

风景名胜区是以具有美学、科学价值的自然景观为基础,自然与文化融为一体,主要满足人对自然的精神文化活动需求的地域空间综合体^[7]。依据世界自然保护联盟(IUCN)提出的保护地分类^[8],我国的风景区大致对应于国家公园(第II类)类别。由于中国人口众多,历史文化悠久,自然与文化的高度融合是中国风景名胜区与国际自然类保护地相比最为突出的特点。因此除公益性、公共性、保护性等特点外,风景名胜区也与城乡聚落联系密切,有许多风景区位于城市边缘,城市建设发展也影响到了风景区所在的外部环境。杭州西湖从12世纪逐步形成以来,就一直和杭州城联系密切。在1982年列入第一批国家级风景名胜区之后,随着城市的快速发展,作为城郊景观的西湖也

* 通讯作者:石春晖(1991-),男,山东济宁人,硕士,住房和城乡建设部城乡规划管理中心助理工程师,研究方向为城乡规划管理、风景名胜区规划、世界遗产。Email:shich1991@163.com

逐步被城市所包围^[9]。西湖风景名胜区内既包括一定的城市建成区,也包括一些军队、企业、事业、行政单位和乡村聚落,因此城市规划实施评估的一些技术方法也对风景区总体规划实施评估具有一定借鉴意义。

我国风景名胜区一般具有自然科学、自然美学和历史文化三种价值^[7]。围绕风景区的核心价值,作为地域空间综合体的风景名胜区是一个完整的自然人文系统,包括生态环境、风景资源、游览设施、居民社会、基础设施等多个子系统,风景名胜区相关规划就是对这些系统提出保护与利用的目标和要求(图1)。这些子系统相互作用,也使风景名胜区具有生态保护、风景游赏、社区发展、科学教育、国家意识培养等多重功能。

1.2 已有研究基础

1.2.1 保护地管理有效性评价

国际上对于保护地相关规划实施评估的研究集中在保护地管理有效性评价(management effectiveness assessment of protected areas)领域。管理有效性评价以保护地价值为核心,分析预期保护目标是否实现。自然保护联盟世界保护区委员会(IUCN-WCPA)于2000年出版了针对保护地管理有效性评价的技术指南,并于2006年进行了更新(第二版)。

在指南提出的框架中,将有效的管理机制分为6个阶段的周期过程^[10],包括:(1)理解保护地的背景、价值、威胁与机遇等;(2)通过管理建立发展目标、愿景,提出保护措施等;(3)投入人员、资金力量;(4)进行过程性管理,落实管理要求;(5)产生规划预期的服务效果等;(6)产生最终结果,完成预期目标等。对保护地规划的管理有效性评价也应按照上述的框架。指南提出的框架还强调应结合生态系统特点选取生态、社会、经济等评估指标,加强利益相关方对评估的参与,鼓励建立长效的监测机制。许多国家和组织机构根据自身情况也发展了多种多样的方法,国内外已经有相关研究对此进行总结^[3,11],本文不再赘述。

目前在国内的应用中,管理有效性评价多用于自然保护区规划的实施评估工作,对风景名胜区生态环境、风景资源等多个子系统的保护状况评价具有一定的借鉴意义,如对风景区地质地貌、水文、生物多样性等科学价值保护状况的评估。

1.2.2 城市规划实施评估

城市规划实施评估是对规划实施落实情况和实施效果进行的综合评价,一方面要分析规划实施一段时间之后的结果与规划编制要求的内容指标是否有偏差;另一方面研究实施结果带来的影响与发挥的作用^[12]。规划评估的重点是评估能客观反映公共政策在空间上的落实情况的内容^[13]。与风景名胜区规划评估相比,我国城市规划实施评估的理论方法与具体实践工作较多。

风景名胜区规划是以风景资源保护为核心,同时,如何达到地方社会经济发展与风景资源保护的平衡,也是风景区规划重点关注的问题。城市规划中对于自然和历史文化保护的目标要求也逐步受到重视,不过目前仍偏重于经济社会发展方面的引导。在城市规划实施评估中,对于社会经济发展目标实现程度的评估、人口及用地平衡方面的偏差分析方法,以及基于地理信息系统、遥感等空间分析的技术方法,对于风景名胜区规划实施评估具有参考价值。

1.2.3 世界遗产相关制度

杭州西湖风景名胜区作为世界遗产文化景观,其保护管理也应符合世界遗产相关制度的要求。联合国教科文组织世界遗产委员会对世界遗产地实行定期报告制度(Periodic Reporting)和反应性监测制度(Reactive Monitoring)。定期报告周期为每6年一次,由遗产地填写报告调查问卷,上报遗产地保护管理的相关信息,除基本信息以外,还包括管理机构与人员情况、规划编制与执行情况、游客管理、教育科研、监测、社区发展等^[14]。反应性监测则是对不同遗产地的突出问题组织调查研究,督促遗产地解决相关问题。世界遗产委员会还会根据问题实际情况要求遗产地提交保护状况报告(State of Conservation)。

上述制度实质上是以遗产地的突出普遍价值(Outstanding Universal Value)为保护核心,紧扣遗产资源真实性、完整性的保护状况而形成的针对世界遗产地管理有效性的评价。杭州西湖作为自然与人文交融的文化景观,在进行风景资源保护状况评价时,世界遗产真实性和完整性评价的相关指标具有一定的参考意义。

1.2.4 国内风景名胜区规划实施评估

一些地方根据实际需求在推进风景名胜区规

划实施评估工作,如浙江省于2015年制定了《浙江省风景名胜区规划实施评估办法(试行)》和《浙江省风景名胜区规划实施评估编制导则》。建立了年度评估报告、中期评估报告和末期评估报告相结合的评估制度。同时规定了评估报告应包括规划适应性评估、风景名胜资源保护状态评估、风景名胜区规划与建设评估、风景名胜区管理与政策评估等内容^[15,16]。

评估框架方面,庄优波^[6]根据国外保护地领域的管理有效性评估,以及国内城市规划和土地利用规划的实施评价,提出了风景名胜区总体规划实施评估“4层次—5阶段”框架。4个层次为规划措施、保障措施、规划目标、外部条件;每一层次分为规划内容分解和背景回顾、执行情况 and 状态调查、分层评价、综合评价和反馈建议5个阶段。技术方法方面,张沛^[5]基于“保护优先、适度开发”原则,构建了风景名胜区总体规划实施评估的四级指标体系。

总体而言,国内目前在风景名胜区规划实施评

估方面的制度建设和项目实践较少。也有部分评估成果包含在规划前期研究、修编研究等工作中。

1.3 规划实施评估工作框架

根据已有研究基础,结合风景名胜区自身特征,提出风景名胜区总体规划实施评估的工作框架(图1)。

不论是规划编制还是评估,都需要明确风景名胜区的资源价值。在此基础上,明确不同规划措施对于风景名胜区整体系统和各子系统的影响。不同子系统是从评估工作和规划管理的视角划定的,彼此之间没有明确的界限,而是相互联系和影响的。不同风景名胜区因其区位特征、价值特点、功能构成等因素,不同子系统的重要性及其反映的问题也不一。应分析外部社会经济等条件的变化,并广泛搜集利益相关方的意见,为评估结果分析提供背景和基础。规划落实情况以及规划实施对风景区及周围地区带来的实际效果是评估的重点工作,最后综合上述评估内容,形成最终的评估结果。

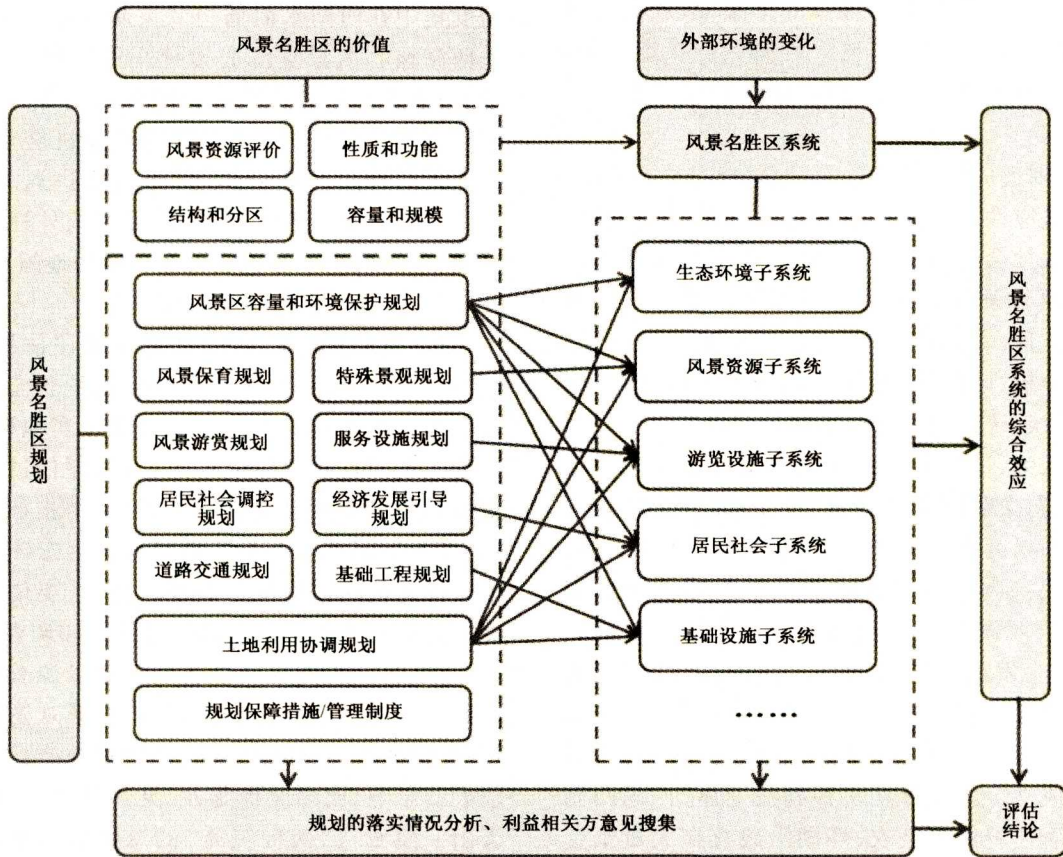


图1 风景名胜区总体规划实施评估工作框架

2 杭州西湖风景名胜区规划实施评估的主要内容

杭州西湖风景名胜区包括西湖水面及周边群山,总面积 59.04km²,紧邻社会经济发达的杭州市中心,风景资源保护与城市建设、经济发展之间矛盾突出。《西湖风景名胜区总体规划(2002~2020)》(以下简称“2002版总规”)实施以来,西湖的自身情况和外部条件均发生了较大变化,2002版总规的历史局限性逐渐显现,为了更好编制下一轮总规,需对2002版总规的实施情况进行评估。本研究性质上属于规划末期评估,以风景名胜区总体规划实施评估工作框架为指导,并采用“综合评估”和“专题评估”相结合的方式,从而尝试在满足《浙江省风景名胜区规划实施评估编制导则》(以下简称《导则》)要求的同时,更加详尽地阐述西湖当前保护和管理问题的形成机制。

2.1 综合评估

综合评估部分参考《导则》的框架,从规划适应性评估、规划与建设评估、风景资源保护状态评估、管理与政策评估四方面对2002版总规的落实情况进行评估。

2.1.1 规划适应性评估

规划适应性评估是子系统评估的基础,在整体上把握宏观社会经济背景的同时,以系统的视角分析风景区内外条件的变化和不同利益相关方对变化的响应。这一部分需要综合运用政策梳理、规划文本对比分析、区位分析、社会调研等手段,借助问卷调查、访谈、统计分析等途径开展。

评估认为,过去十余年我国宏观环境发生了巨大变化,生态文明国家战略、以及国家、省市级别的法律法规为景区管理提供了有利的外部条件支撑,不过国民经济腾飞带动的旅游业繁荣和杭州城市快速扩张给西湖带来了交通拥堵、居民点风貌破坏、业态无序发展等诸多问题。在景区自身,西湖申遗成功对景区管理提出了更高要求,同时景区保护利用工作存在超出总规预期的情况。西湖风景名胜区自成立伊始便存在多种利益主体(西湖西侧的群山中居住着众多茶农,环湖沿线存在大量军企事业单位,改革开放以来又有一批社会资本进入景区),在内外条件变化的大格局下,各利益主体诉求日渐强烈,管理方在其间开展繁重的管理、调停工

作,面临着资金、人员短缺问题。

2.1.2 规划与建设评估

这一部分的评估工作基于景区建设项目、建筑面积、人口等各项数据,依靠统计及空间可视化分析,并结合实地调研所掌握的情况开展。评估发现,2002年以来,西湖进入了建设密集期,直到西湖申遗工作开始的2009年前后,建设强度才逐步下降。一方面,这一时期的建设提升了西湖景源保护工作水平和环境品质,形成了西湖景区在新时期的空间格局,维护了风景名胜区的性质和功能;另一方面景区的快速发展也导致了诸多问题,部分阶段性目标未能完成。按发生机制分,西湖规划与建设方面的现状问题可归纳为三个方面:

(1)各类边界吻合度低,造成管理上的困难,特别是管委会实际管辖范围(托管区)尚未覆盖风景区全境,托管区内外管理工作协调难度大。(2)以往的建设未能很好改变西湖客流分布冷热不均的情况,游客以及跟随客流的各类商业饮食服务设施高度集中在西湖水面周边及灵隐一带。相应的,依托西湖核心风景资源的传统车船游览发展较为成熟,而涉及外围风景资源的山林徒步等游览方式发展较为滞后。(3)由于景区内商业机会增多,当地社区人口外迁、“撤村建居”继续推进遇瓶颈,同时由于行政体制的约束,景区内单位的外迁工作难以开展,上述两个问题造成社会居民用地缩减困难。

2.1.3 风景资源保护状态评估

按《导则》要求,这一部分主要评估景源、山水格局、生态环境和生物多样性的保护状态。其中对景源和山水格局的评估主要依赖于实地调研,为了控制主观因素对评估结果的影响,评估过程中严格遵循《导则》提出的包含三大类14个指标的评估体系,各指标以0、0.5、1三档打分。生态环境和生物多样性评估这两项的专业性较强,主要依据景区管理方及第三方技术部门的统计资料和调查报告。

评估显示,西湖风景名胜区的景源总体上保持良好,但一些景源受到周边城市化景观及社会资本影响,比如北山、环湖景区;一些景源受到当地社区较大的影响,比如虎跑龙井、灵竺景区。西湖“三面云山一面城”、“两堤三岛”的总体山水格局得到了较好保护,但部分地区景观风貌协调性不足。在引江入湖、底泥疏浚、截污纳管等工程的保障下,西湖的生态环境和生物多样性得到了较大改善。总的

来看,西湖风景名景区的风景资源得到了较好保护,然而在与社会经济相关的方面尚存在一定问题。

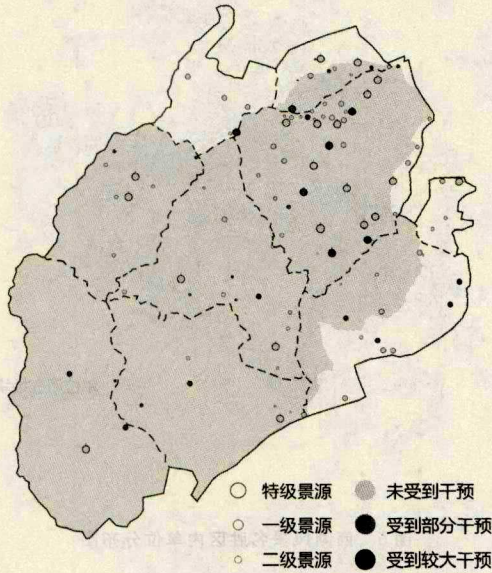


图2 西湖风景名景区景源评估结果

2.1.4 管理与政策评估

管理与政策评估主要分析风景区管理主体建立情况、管理范围是否明确、职责划分是否合理、管理机构设置完整性及管理能力,资料来源主要为管理部门工作报告、政府政策文件、座谈以及其他公开资料。评估主要采用文档资料梳理、访谈、问卷调查等手段。

据评估,景区管理与政策方面的问题主要有两点:一是管委会管理的空间范围尚未完全覆盖风景区,总体规划中提出的具有完整社会经济事务管理职能的一级政府也未建立;二是景区内部,存在风景名景区管理部门(管理处、管委会)、街道社区、行政村村委会和股份经济合作社等多条管理体系,且管理空间范围交错,不同部门的责权尚未明晰。

2.2 专题评估

综合评估按《导则》要求,对西湖总规实施的各方面进行了全面扫描,其中反映出来的问题可归为五个方面:交通、业态、居民点、土地利用以及单位问题,分属风景名景区总规实施评估框架中的“基础设施”“游览设施”“居民社会”三个子系统。若要理清上述问题的发生机制,需要进一步对这五方面进行专题研究和评估,方法为定量数据分析、空间可视化分析、对管理方、业态经营者和当地居民等

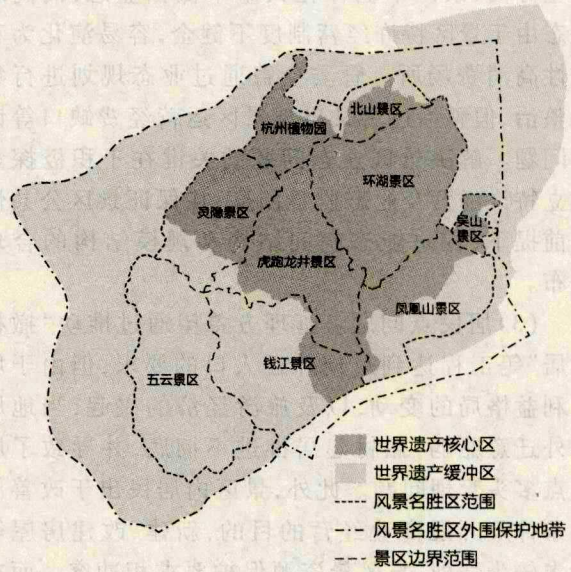


图3 西湖风景名景区及世界遗产地范围

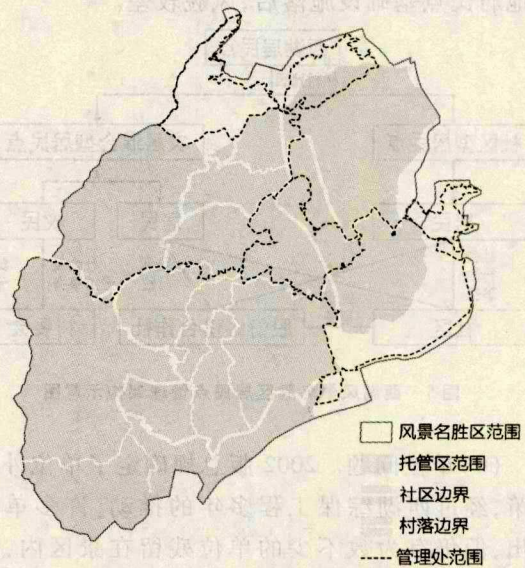


图4 西湖风景名景区管理处及社区边界

多个主体的质性访谈、问卷调查相结合。各专题主要评估结论如下:

(1)交通问题。西湖现状游客量及游赏服务设施均集中在环湖沿线,游赏交通压力大,同时早晚高峰时大量过境交通借道西湖周边道路,与游赏交通混杂,造成了严重的拥堵。风景区的交通问题主要由更大尺度的城市发展问题导致,仅凭风景区的力量难以彻底解决。

(2)业态问题。空间布局方面,高级别游赏服务中心数量少,分布不均且缺少特色;规模结构与

类型方面,景区内仍存在大量中低档业态,而高端业态由于景区特许经营制度不健全,容易演化为私密性高消费场所。管委会曾通过业态规划进行集中整治,但整治过后又出现景区运营经费缺口等诸多问题。解决景区业态问题的关键在于积极探索建立特许经营及业态监督制度,在保证景区公共性的前提下,促进业态空间结构和规模结构的合理分布。

(3)居民点问题。管理方希望通过推动“撤村建居”等工程达到总规外迁人口的要求,但由于城乡利益格局的变动,以及旅游经济的兴起,当地居民外迁意愿弱,撤村建居推进不彻底,并导致了居民点多头管理问题。此外,景区内居民出于改善居住条件及开展商业经营的目的,新建、改建房屋等诉求较为强烈,与风景资源保护要求相冲突。而在托管区外,由于管理权限交错,管理措施难以落实,当地居民点基础设施落后,风貌较差。

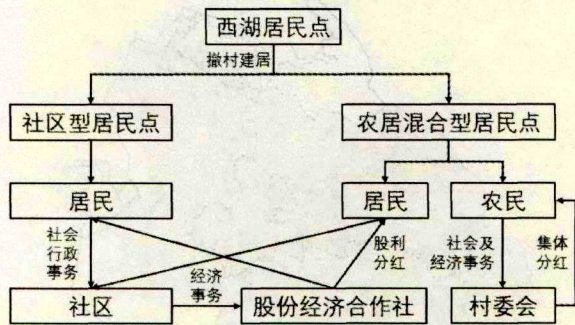


图5 西湖风景名胜区居民点管理架构示意图

(4)单位问题。2002版总规确定了单位外迁的政策,经过西湖综保工程多年的推动,许多单位已迁出,但仍有为数不少的单位残留在景区内,其中多为20世纪50年代迁入的疗养机构。这些单位占据了风景资源最为优良的核心位置,且与景区管理机构分属不同系统,非但未能按照总规要求外迁,还有强烈的建设诉求,是管控难度最大的部分。

(5)土地利用问题。长期以来,西湖的建设项目集中在风景资源最为优良、游客最为密集、经济最为活跃的环湖区域,导致环湖沿线土地利用强度过大,而边缘景区的发展未得到很好平衡;此外,景区人口和单位外迁困难,社会居民用地比重过大,加之风景资源相关建设工程改变了用地性质,导致风景区用地比例失衡。

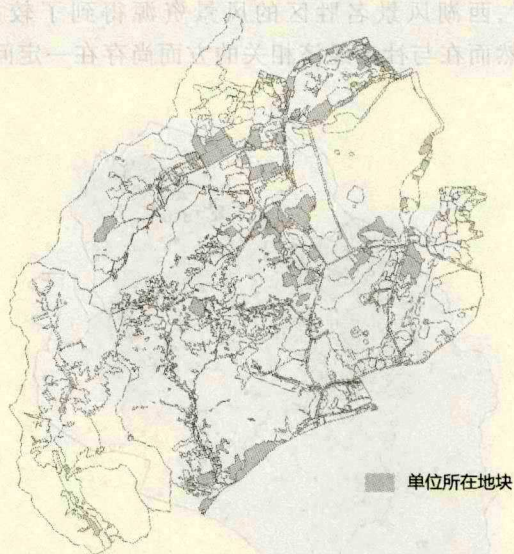


图6 西湖风景名胜区内单位分布图

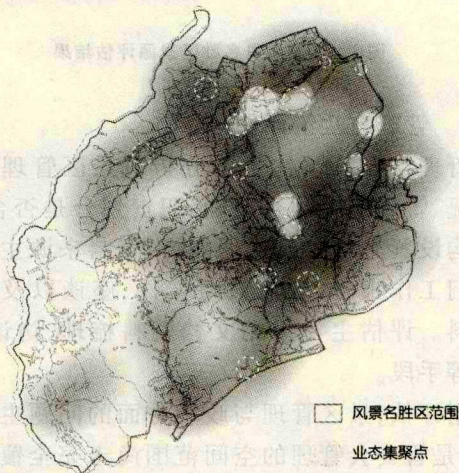


图7 西湖风景名胜区业态分布热力图

2.3 评估总结与结论

西湖风景名胜区总体规划实施评估各个部分的主要内容与对象、所采用的评估方法及评估的主要结论如表1所示。

通过评估可以发现,相比于处在发展起步阶段的风景区,位于经济发达地区的西湖风景名胜区已步入更为复杂的发展阶段。西湖风景名胜区在交通管理、居民点建设、业态发展、用地平衡以及单位管控五个方面的问题,对应基础工程、居民社会、游览设施3个子系统。这些问题是由内、外推动力经由复杂的机制造成的,彼此高度相关。景区现状问

题的演化机制如图9所示。

结合评估结论,下一轮总体规划编制和实施过程中应注意3方面的问题:

一是分清主次,坚持保护优先。虽然西湖目前主要问题集中在社会经济管理方面,但仍需坚持保护优先的原则,公益性、可持续性为风景名胜区及世界遗产保护的底线,景区基础工程建设、居民点调控、商业经营等可适当照顾各利益主体的发展诉求,但不能喧宾夺主。

二是加强综合管控,落实空间管制。新时期的西湖保护工作重心应逐渐从建设向实施管理转移,严格落实生态、交通等方面的空间管制要求,保障风景区的空间公共属性不受侵犯。建立生态长效管理体制,实行特许经营及业态监督政策,严控景区住宿设施发展、保护茶文化景观,发展文化创意产业;多角度缓解交通拥堵,加强外围停车换乘点建设。

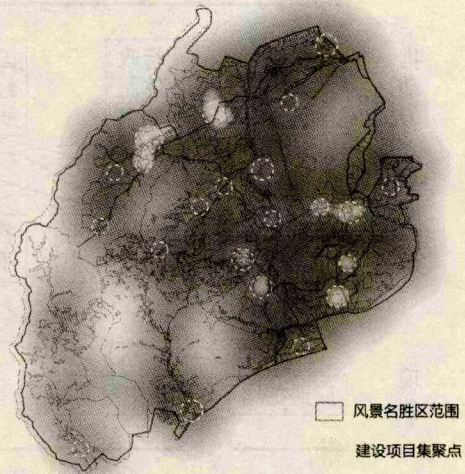


图8 西湖风景名胜区建设强度热力图

表1 评估主要内容与对象、评估方法及主要结论

评估板块	评估内容与对象	评估方法	主要结论与问题
规划适应性评估	风景区外部条件发展变化; 风景区自身发展变化; 景区内各主体发展诉求。	文档资料梳理、区位分析、访谈、问卷调查	城市发展威胁景区;景区建设不断推进;各主体发展诉求强烈;原有规划不能很好适应新形势。
综合评估	规划强制性内容执行情况; 游赏空间布局执行情况; 阶段性目标落实情况; 规划实施建设状况。	文档资料梳理、偏差分析、统计分析、空间可视化分析	景区各边界需优化;游客及游赏设施分布冷热不均;管理体制建设及居民社会调控阶段性目标未完成。
资源保护状态评估	景源、山水格局; 生态环境、生物多样性。	目视分析、量化打分、统计分析	资源保护状况基本较好,部分区域受到城市景观、当地居民活动及管理体制不良影响。
管理与政策评估	风景名胜区管理主体; 风景名胜区管理制度; 风景名胜区公共政策;	文档资料梳理、访谈、问卷调查	管理机构已按要求设立,管理体制仍需优化;管理制度健全;公共政策需进一步协调。
交通问题	交通问题发展演变及动因; 既往交通规划及管理措施; 交通建设现状及运行情况。	文档资料梳理、空间可视化分析、访谈、问卷调查	受城市交通影响大,拥堵严重;交通量空间分布不均,时序涨落大;换乘系统建设与管理困难。
专题评估	业态问题及业态调控背景; 业态现状研究及评估; 高端业态整治及实施效果。	文档资料梳理、访谈、问卷调查	业态空间结构和规模结构失衡;西湖特色不明显。
居民点问题	居民点管理权属沿革; 居民点相关政策法规; 居民点管理体制现状。	文档资料梳理、访谈、问卷调查	人口外迁遇瓶颈;居民点多头管理;当地居民发展诉求强烈。
单位问题	景区内单位沿革及现状; 单位整治策略分析。	文档资料梳理、访谈、问卷调查	单位数量多,占据核心位置;行政协调不顺,管控难度大。
土地利用问题	建设项目时空分析; 土地利用强度分析。	统计资料分析、空间可视化分析	土地利用强度空间差异大;用地比例失衡。

三是理顺管理体制,协调利益主体。需要进一步理顺管委会、街道社区、村委会等的职能,在景区运营、风景资源管理、居民社会调控3方面形成合

力,争取在下一轮规划实施中解决托管区与风景区范围不一致的问题。平衡风景资源保护与当地发展,分情况管控居民点建设诉求。联系景区内各类

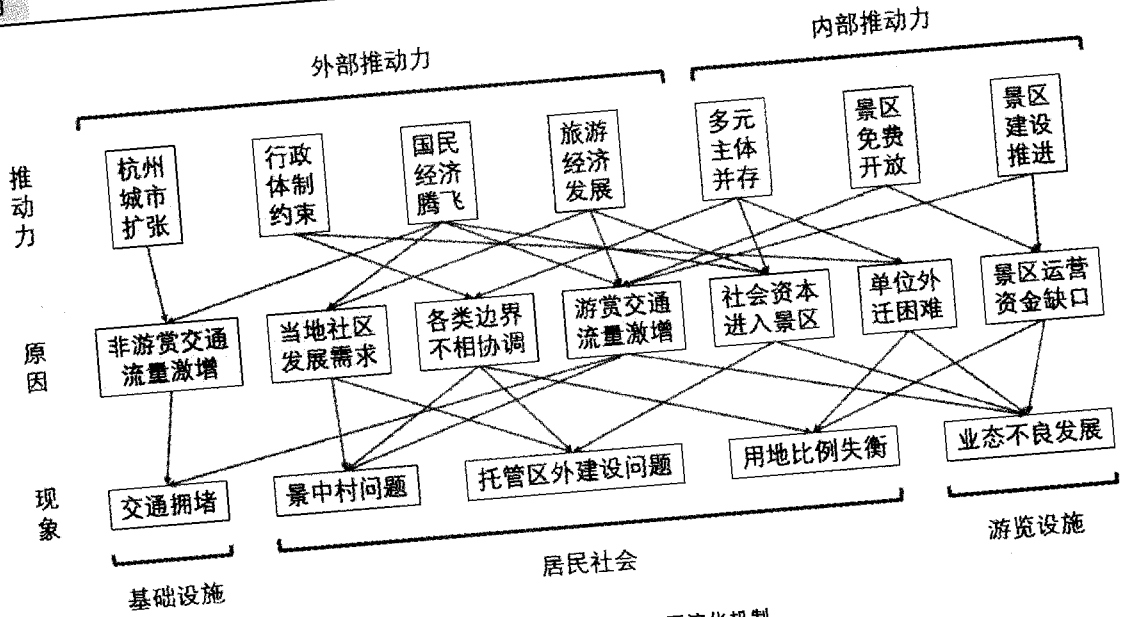


图9 西湖风景名胜区现状问题演化机制

单位, 制订针对性的风貌管控和外迁策略。

3 反思与不足

我国风景名胜区近几十年的发展与我国生态文明建设、国民经济腾飞、旅游业蓬勃发展相伴, 因此, 很多风景名胜区的发展在很短时间内就超过了当初编制总体规划时的预期, 面临的问题也与编制当初不尽相同。理解当前的问题, 不能仅仅局限于评估各指标的落实情况, 需要从系统、演化的视角分析问题出现的背景和动力机制, 并以总体状况剖析和子系统评估相结合的方式组织评估, 有针对性的为下一轮总体规划的编制提供依据和建议。本研究提出的是一个较为理论化的初步分析框架, 在具体实践中, 应结合风景区自身特点调整框架的内容。此外, 评估研究仍有许多需要进一步深化的内容, 如游客量的数据获得对于全面开放的西湖景区仍是难点, 目前只是通过管委会提供的部分收费景点数据进行分析, 可以在进一步通过手机信令获得数据, 加强新技术在评估工作中的应用。△

【参考文献】

[1] 吕晓蓓, 伍炜. 城市规划实施评价机制初探[J]. 城市规划, 2006(11): 41-45+56.
 [2] 住房和城乡建设部. 全国风景名胜区事业发展“十三五”规划[EB/OL]. [2017-02-20]. http://www.mohurd.gov.cn/wjfb/201611/t20161122_229592.html, 2016-11-10/.
 [3] 权佳, 欧阳志云, 徐卫华, 等. 自然保护区管理有效性评价方法

的比较与应用[J]. 生物多样性, 2010(01): 90-99.
 [4] 刘方正, 崔国发. 国内外保护区管理有效性评价方法比较[J]. 世界林业研究, 2013(06): 33-38.
 [5] 张沛, 徐云龙, 杨露. 风景名胜区总体规划实施评估指标建构初探[J]. 建筑与文化, 2017(02): 93-95.
 [6] 庄优波. 风景名胜区总体规划实施评价初探[A]//中国园林学会2013年会论文集(上册)[C]. 中国风景园林, 2013: 235-239.
 [7] 谢凝高. 国家风景名胜区功能的发展及其保护利用[J]. 园林, 2005(07): 1-8.
 [8] Dudley N. Guidelines for Applying Protected Area Management Categories[EB/OL]. [2015-10-15]. http://cmsdataupload.s3.amazonaws.com/iucn_assignment_1.pdf, 2013-10-05/.
 [9] 吴梦荷, 石春晖, 宋峰. 风景名胜区建筑物及构筑物利用与业态管理研究——以杭州西湖风景名胜区为例[J]. 中国园林, 2015, 31(10): 61-65.
 [10] Hockings M, Stolton S, Leverington F, Dudley N. Evaluating Effectiveness: A Framework for Assessing the Effectiveness of Protected Areas(2nd edn). IUCN and Gland, Switzerland and UK, 2006.
 [11] Stollkleemann S. Evaluation of management effectiveness in protected areas: Methodologies and results[J]. Basic and Applied Ecology, 2010, 11(5): 377-382.
 [12] 孙施文, 周宇. 城市规划实施评价的理论与方法[J]. 规划汇刊, 2003(02): 15-20+27-95.
 [13] 韦梦鹏. 城市总体规划实施评估的内容探讨[J]. 城市与区域规划, 2010, 17(04): 54-58.
 [14] UNESCO World Heritage Center. Periodic Reporting Questionnaires[EB/OL]. [2017-02-28]. unesco.org/en/periodicreporting/, 2017-02-28.

- [15] 浙江省住房和城乡建设厅. 浙江省风景名胜区规划实施评估办法(试行)[Z],2015.
- [16] 浙江省住房和城乡建设厅. 浙江省风景名胜区规划实施评估编制导则[Z],2015.

作者简介:李宁汀(1993-),男,浙江宁波人,北京大学城市与环境学院在读硕士研究生,研究方向为风景名胜区规划、世界遗产、城市形态、城市经济。

收稿日期:2017-09-28

Research on the General Plan Implementation Assessment of Scenic Areas: Exemplified by Hangzhou West Lake

LI Ninting, SHI Chunhui, SONG Feng, WANG Xiaohui

[Abstract] Based on the analysis of the existing planning implementation assessment framework and methods in China and foreign countries, this essay puts forward a primary framework that is suitable for the planning implementation assessment of China's scenic area, which takes the characteristic, value, component of scenic area into consideration. Exemplified by the West Lake, this framework evaluates the general plan from 4 perspectives, including adaptability of planning, status of planning and construction, state of landscape resources conservation, management and policy. The conclusion shows that the main problem faced by the West Lake has shifted from conservation to the management of social-economic affair, and the next general plan of the West Lake should focus on the aspects of transportation, commercial activities, local settlements, land utilization, as well as problems caused by *danwei*.

[Keywords] Scenic Area; General Plan; Implementation Assessment; Management Effectiveness Assessment; West Lake