

CHINA TOURISM REVIEW 2015, NO.2

中国旅游评论: 2015第二辑

 中国旅游研究院 主编

 旅游教育出版社 出版

国家公园

NATIONAL PARK

美国国家公园与我国自然保护区管理体制比较研究

国家公园体制的国际经验及其对中国的启示

基于我国保护地的国家公园体系与体制构建探讨

我国国家公园体制建设战略研究

国家公园研究综述：回顾与展望

CHINA TOURISM REVIEW 2015, NO.2

中国旅游评论：

2015第二辑

 中国旅游研究院 主编

北京·旅游教育出版社

责任编辑:郭珍宏

图书在版编目(CIP)数据

中国旅游评论. 2015. 第2辑 / 中国旅游研究院主编

· —北京: 旅游教育出版社, 2015. 4

ISBN 978 - 7 - 5637 - 3166 - 4

I. ①中… II. ①中… III. ①旅游业发展—中国—文集 IV. ①F592.3 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 074715 号

《中国旅游评论》编委会:

主任委员 戴 斌

编 委 保继刚 戴 斌 李天元 马 波
马耀峰 田 里 肖洪根 谢彦君
张凌云 郑向敏 周玲强

《中国旅游评论》编辑部:

主 编 宋子千

执行主编 胡抚生

本期特约专栏主持 吴丰林

成 员 吴 普 韩元军 熊娜

中国旅游评论:2015 第二辑

中国旅游研究院 主编

*

旅游教育出版社 出版、发行(北京朝阳区定福庄南里1号)

各地新华书店经销

北京中科印刷有限公司印刷

*

开本:787 毫米×1092 毫米 1/16 印张:9.125 字数:119 千字

2015 年 4 月第 1 版 2015 年 4 月第 1 次印刷

定价:45.00 元

ISBN 978 - 7 - 5637 - 3166 - 4

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题,可寄本社退换

(邮政编码 100024)

目 录

发展论坛

- 1 综合保护和合理利用生态资源须立足原有基础
——建设中国特色国家公园体制的观察与思考 吴 普 王灵恩
- 4 美国国家公园旅游发展的经验借鉴 胡海胜

国家公园发展理论

- 8 美国国家公园与我国自然保护区管理体制比较研究 杨建美 杨彦锋
- 21 国家公园体制的国际经验及其对中国的启示 赵雅萍 吴丰林
- 34 我国国家公园体制建设战略研究 赵现红
- 44 国家公园研究综述:回顾与展望 王 蕾 范文静 刘 彤

地方实践

- 59 云南省国家公园建设实践 云南省林业厅
- 63 以生态旅游全域化综合改革为抓手,全面推进生态旅游名城建设
丽水市旅游发展委员会
- 71 基于申奥与“微信”叠加效应的张家口“草原天路”旅游品牌影响力探究
杨润田 杨 凝 张俊贵



基础理论与政策

- 78 中国旅游文化研究的历史叙事及其反思
——一种全球化视野下的考察 戈双剑 杨 晶
- 96 景区门票定价的合理性研究 胡抚生

产业研究

- 103 中国邮轮旅游发展机遇与前景分析:以上海为例 杨丽琼
- 115 国外在线旅游研究述评与新进展 韩元军 郑先芳
- 129 中国公民海外旅游婚纱摄影的市场概况研究 吴茂英

综合保护和合理利用生态资源须立足原有基础

——建设中国特色国家公园体制的观察与思考

吴 普¹, 王灵恩²

(1. 中国旅游研究院副研究员; 2. 中国科学院地理所博士后)

为进一步完善我国自然生态系统保护体制,十八届三中全会提出,建立国家公园体制,这对我国生态环境资源的有效保护、合理利用和可持续发展具有里程碑意义。十八届三中全会以来,各部门、各地方纷纷启动国家公园体制实施方案,标志着我国各类保护地资源整合和统筹进入实质启动阶段。

为保护那些具有特殊价值的、自然生态环境较好的区域,1956年我国在广东肇庆建立了第一个自然保护区——鼎湖山自然保护区。据统计,目前我国已建立了自然保护区、风景名胜区、森林公园、地质公园、湿地公园、海洋特别保护区、水利风景区、沙漠公园等各级各类自然生态保护区12种,总数8100多处。其中,国家级自然生态保护区达2900余处。各类自然生态保护区面积约占陆地总面积的18%。各类自然生态保护区对保护我国各类生态系统和资源具有重要意义。

国家公园是指国家为了保护一个或多个典型生态系统的完整性,为生态旅游、科学研究和环境教育提供场所,而划定的需要特殊保护、管理和利用的自然区域。它既不同于严格的自然保护区,也不同于普通意义上的旅游景区,是保护地的一种形式。

实际上,对于国家公园的建设与探索,国外早在19世纪就已开始。1872年,世界上第一个国家公园——黄石国家公园在美国诞生。1972年斯德哥尔摩环境大会通过《人类环境宣言》以后,各国都加快了国家公园体系的建设步伐,国家公园的数量迅速增加。近年来,国家公园制度逐渐被世界上大多数国家所采用,分

别建立了各自的国家公园体系和制度,与其他各类保护区共同构成了各自的自然生态保护区体系。根据世界自然保护联盟统计,截至 2012 年底,全世界共建立各种类型的国家公园、保护区等各类保护区 3 万多个。国际上,国家公园保护体系的建设已成为衡量一个国家和地区可持续发展水平的重要标志。

由于历史、国情、政治经济体制等方面的差异,各国国家公园所包含的内容大不相同。美国和德国的国家公园,在其保护区体系中属于严格保护的类型,仅有很少部分区域可以开发利用。日本的国家公园在保护的前提下,可以进行更多的观光游览和休闲活动,原生自然保全区则禁止一切开发利用行为。

在国家公园保护体系上,各国都把国家公园当作国家自然生态保护体系的一部分。世界自然保护联盟将世界各国保护区划分为七大类,分别是严格自然保护区、荒野保护区、国家公园、自然遗址、物种管理保护地、陆地或海洋景观保护地、需要经营的资源保护地。这一分类得到大多数国家的认可和借鉴,并被联合国国家公园和保护区名录所采用。目前,全球已有 225 个国家和地区建立了较为完整的国家公园和保护区体系,多数采取自然保护区、国家公园和其他类型保护区共同构成的多体系并行模式,代表国家有美国、加拿大、英国、德国、日本等。20 世纪 70 年代,美国曾经尝试通过规划构建一个自然保护体系来实现各类资源保护类型的统一管理,但因体系过于庞大而最终放弃。

在国家公园的管理体制上,虽然各国的政治体制各不相同,但除美国等部分国家实行多部门分工负责外,多数国家由单个部门对国家公园进行统一管理,如新西兰专门设立了“自然保护局”,英国建立了“自然保护委员会”负责自然保护区的管理等。

鉴于此,如何才能建立适合我国国情的国家自然生态保护区体系呢?

笔者以为,可以从以下三个方面加以考虑:

首先,在深化体制改革的背景下建设国家公园体制。国家公园体制建设有两种思路,一是成立专门的国家公园管理部门;二是全面理顺保护区管理体制,整合组建管理部门。第一种思路虽然简单易行,但可能会带来新的问题。第二种思路能彻底解决问题,但涉及根本性制度设计,执行的难度和阻力都非常大。结合十八大改革发展的顶层设计和充分体现国家公园保护和公益性质的导向,我国国家公园体制的建设应立足于我国目前深化体制改革的综合背景和大环境,在借鉴国

外经验的同时,充分考虑我国体制现状和基本国情,顺应改革潮流,建立符合我国特色的国家公园体制。

其次,我国国家公园体制的建设必须立足已有发展基础。可以说,目前我国各类保护地对我国自然环境和生态系统的保护起到了不可磨灭的历史作用。建立国家公园体制的根本出发点在于,加强资源环境的综合保护和合理利用。因此,国家公园体制的建立应当对我国现有生态环境保护园区进行统筹和整合,建立高效、顺畅的生态系统和自然资源保护利用与管理体制。

最后,我国国家公园体制的建设必须保护与开发相结合。与严格的自然保护区不同,国家公园是一种以生态保护为主、适度开发利用为辅的自然生态保护类型。通过国家公园体制的建立,在保护我国具有重要生态功能价值、美学价值和科研价值的生态系统和自然遗迹的同时,结合资源禀赋和特征,因地制宜地开展生态旅游、科学研究和环境教育等活动,以此促进保护地生态环境资源的可持续利用。

美国国家公园旅游发展的经验借鉴

胡海胜

(江西财经大学旅游与城市管理学院系主任、副教授)

根据美国商务部发布的最新数据,2014 年共接待了 7500 万国际游客,同比增长 7%。旅游业已成为美国最大的服务出口行业,支持了 110 万个美国就业岗位,预计 2021 年时国际游客将达到 1 亿人次。2014 年赴美游客中,长线游客人数(不含加拿大、墨西哥)为 3440 万,其中来自中国的游客人数为 218.8 万,同比增长 21%。高速发展、高质量增长的旅游产业得益于资源品质、品牌价值 and 营销推广等诸多层面,而其中美国国家公园及其旅游利用对整个旅游产业的发展起到非常关键的作用。根据公开发布的相关资料以及本人在美国访学时的体验,美国国家公园在旅游产业发展中有以下五个方面值得我们学习借鉴。

一、高效的管理体制是旅行的重要保证

美国的国家公园管理体制具有很强的借鉴价值,垂直管理体系和有效的财政资金保障,避免了多头管理、政出多门的弊病。波浪谷早在 1984 年就由国会决定收归国家统一管理,而此后根据此地的特殊情况而制定的游客人数控制政策,特别是网上申请和现场抽签的规则,不因其有被抱怨而撤除,不因其有不完善而废止,十余年的坚持使这一政策得到有效传承,这也要归功于垂直管理体制的持续运行。相反的,我国的景区因为政出多门,国家风景名胜区、自然保护区甚至是普通旅游区相互重叠,使应该坚持严格保护的自然保护区直接沦为大众游客蜂拥而至的游憩休闲区,每日游客限制在八千、一万的承诺成为一纸空文。因此,很有必要参考借鉴分类管理、分层管理的思路,使各地域的环境、风景和游憩各归其所。

二、严格的环境保护是旅游的资源基石

自 1872 年建立第一个国家公园以来,目前全美共建有各种类型的国家公园 488 个。国家公园是美国实施生态环境保护和满足国民游憩需求的重要手段和途径,在此带动下,各州也相应建立了为数众多的州立公园和保护区。生态环境的良好保护为旅游产业的发展繁荣奠定了坚实的资源基础,无论是在国家公园内还是在普通的自然景区,均可以看到来自世界各地的游客。在执行生态和文化保护措施方面,前述的波浪谷景区(The Wave)就是实现景区严格保护与旅游发展双赢的典型案列。面对纷至沓来的游客,土地管理局启用了抽签系统来限制每天的游客量,而“每天只准 20 人进入”的政策无形中成为吸引人们前往的噱头,波浪谷的影响力也进一步增强。世界著名的大峡谷景区也同样以资源环境保护为首要任务,重点区域在旅游高峰期只能搭乘景区提供的免费巴士进出,游步道为最原始的泥土路,原计划依山而建的高星级酒店也因有碍环保而被取消。

三、顺畅的交通体系是旅行的可靠保障

进出美国国家公园是非常轻松愉悦的事情,绝大部分公园都位于高速公路(Freeway)和高等级公路(Highway)附近,在公园内部也建有可直达景点观光点的公路。与公路相承接的是可徒步行走的原始步道系统(Trails System),游客将车停在景区内的各处停车场上,就可以直接进入公园内的核心景点,行动不便者也能很容易在公路边的观景点欣赏到公园美景。公园内极少见到索道,不像我国目前在国家风景名胜区的大规模开发中大量建设索道,既破坏自然风景,又增加了游客成本。顺畅的交通体系也有赖于自驾游客的素养及其约束制度。在美国考驾照既简单又便宜,本人访学所在的亚利桑那州如果是笔试和路考一起考就只交 10 美元,如果是分开考则是 17 美元。笔试是在电脑上做选择题,仅有 30 道题,只要答对 24 道题就可以顺利通过;路考则是用自己借来的车在实际道路上开上两英里左右,坐在副驾驶位置上的考官给出直行、变道、转弯等简单指令。虽然驾考以及道路规则都非常简单,但是在美国发生交通拥堵和交通事故的概率是非常低的,我在访学的城市只看到过一起交通事故。当我自驾于洛



杉矶、纽约等大城市时,高速公路上的车流量非常大,车速也比较快,车与车的间距也很小,但几乎没有看到交警,没有看到电子警察,有时因车流量大而车速很慢,但不至于完全停顿下来。美国警察往往是“钓鱼执法”,在公路边的某个角落里冷不丁地会出现一辆警车,一旦超速 10 英里/时以上或者是出现其他违法情况,警车可能随时闪着灯跟在车后或者是在前面截住去路。一旦违法,警察会直接在警车上打印出罚单,而违法人则要到庭接受法院的审判,罚款额度往往是在 100 美元以上(向车窗外抛丢垃圾的最高处罚甚至达到了 6250 美元)。四通八达的道路系统、严格的道路执法体系以及遵章守则的驾驶人员,都是畅通交通体系得以高效运行的重要因素。

四、低廉的景区门票价格是旅行的关键因素

虽然美国的人造景区票价高企异常,如洛杉矶迪士尼乐园,一园一天的成人门票价为 96 美元,一园两天为 178 美元,一园三天为 226 美元,四天为 250 美元,五天为 266 美元;儿童相应的为 90、165、215、235 和 250 美元。但毕竟前往这类景区旅游并不是常态,人们更多的是去自然景区,以宰恩国家公园(Zion National Park)为例,每车收费 25 美元,摩托车、自行车和徒步者每人 12 美元,单个景区的年票收取 50 美元。此外,更重要的是推行了国家公园的年票,全年只要 80 美元,就可以无限次地进入所有国家公园。低廉的门票价格为大规模的游客进入降低了成本和门槛,创造了必要条件。据国家公园管理局统计,2013 年,进入国家公园游览的游客量达到了 2.73 亿人次,在当地的消费总额达到了 146 亿美元,提供了 23.8 万个就业岗位。

五、完善的预订网络是旅行的安全基础

游客在出行前有完善的预订系统,目前大众广泛使用的预订网站包括 Kayak、Orbitz、Expedia、Priceline、Booking 等,其中:Kayak 是一个比价网站,可以搜索价位最低的预订网站;Priceline 是一个总价网站,可以通过竞价方式订得一个最理想的酒店。以上预订网站的预订范围都包括了飞机、酒店和租车,部分网站还有游轮或者是景区门票的预订。除了全国范围甚至是全球范围内的预订网站外,很多城市、景区、酒店和租车公司都有自己的在线预订网络,像美国黄石公园内的酒店就

必须在其官网上才能预订,预订纽约自由女神像的通行门票也必须在其官网上下单。在美国预订是个非常安全的选择,首先是能有效保证行程的可靠,在出发前预订好酒店、门票等就可以减少现场找酒店买门票的时间;其次是支付系统安全可靠,在网上成功支付后,到酒店结账时就可以很便捷,这也有赖于美国安全可靠的银行支付系统。

国家公园发展理论

美国国家公园与我国自然保护区管理体制比较研究

杨建美¹,杨彦锋²

(1. 西南林业大学生态旅游学院,云南 昆明 671000;

2. 中国旅游研究院,北京 100005)

【摘要】随着我国经济快速发展,自然资源保护和利用的矛盾日益凸显。作为我国开展资源和环境保护的主要模式——自然保护区体系,由于历史原因导致在制度设计、管理方式、功能分区等方面存在缺陷,难以妥善协调资源保护与利用的关系。为实现保护与发展的和谐统一,全国各地掀起了创新自然保护模式的探索热潮。在世界多种生态环境保护和开发模式中,国家公园是已被证明行之有效的,促进生态环境保护与地方经济发展的管理模式。因此,引入国家公园模式成为我国生态环境保护管理制度创新的共同选择。由于国家公园模式起源于美国,虽然在其后的国际化发展中形成了许多不同发展模式,但美国模式仍是其中较为成熟、影响面较广的模式,因此我们选取美国国家公园模式与自然保护区模式进行比较。

【关键词】国家公园;自然保护区;管理体制

一、美国国家公园管理体制概况

(一)美国国家公园系统发展概况

1872年建立的黄石国家公园是美国的第一个国家公园,也是世界上最早建立的国家公园。国家公园是一种经典的资源保护与管理模式,在世界范围内被效仿

【作者简介】 杨建美(1975—),女,讲师,主要研究方向:旅游管理,国家公园管理;杨彦锋(1977—),男,博士,中国旅游研究院产业所副研究员,主要研究方向:旅游电子商务、旅行社业。

和学习^[1],世界上很多国家都建立了国家公园。1975 年国际保护联盟对国家公园的定义也体现了对美国国家公园思想的认同^[2]。在经历了 130 多年发展后的今天,美国国家公园更加成熟和完善,发展成为了包括将近 400 个公园的地区(或单元,Units)。

(二)美国国家公园系统管理体制概况

1. 美国国家公园管理立法

首先,主干立法对国家公园土地及管理权的归属作了明确规定(国家公园组织法);其次,立法对国家公园系统的地位做了明确规定(一般授权法);此外,一些分支立法(非直接针对国家公园的立法)对国家公园的管理和保护也发挥着重要的支持作用,如《环境政策法》《博物馆法》等^[2-3]。

2. 美国国家公园管理组织形式

(1)管理组织形式

美国国家公园的管理实行垂直管理制度,国家公园系统归内政部管辖,隶属于内政部的国家公园管理局。国家公园管理局直接负责国家公园的管理,国家公园管理局下设 1 个工作总部、7 个地区管理局以及众多的公园及支持单位,每一个地区管理局都由一名地区局长领导^[9]。此外,国家公园管理局还附设有一个全国领导委员会,委员会由局长、副局长、会计总管、信息总管等人共同组成。

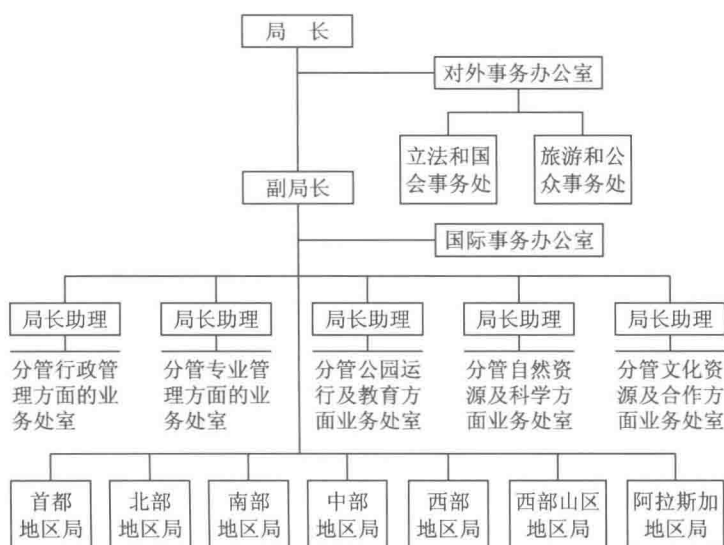


图 1 美国国家公园管理组织结构图

(2)管理任务

美国国家公园管理局的任务是^[4]:为了对当代和后代起到娱乐、教育和精神激励的作用,完好保护国家公园系统内的自然和文化资源及其价值,与全国乃至全球的伙伴合作开拓保护自然和文化资源及其户外游憩的价值。

(3)管理原则

围绕公园管理任务和职责范围,美国国家公园管理局制定了下列原则^[5]:优质服务原则;广泛合作原则;公民参与原则;遗产教育原则;吸引优秀人才原则;员工发展原则;综合决策原则;效率管理原则;研究和技术管理原则;能力共享原则。

3. 美国国家公园管理政策

在 2006 版《国家公园管理政策》中美国国家公园管理局汇总了目前在用的宏观管理政策^[11],这些政策是对所有颁布的与国家公园有关的法律的具体解释、细节说明和贯彻,是国家公园管理局、地区各局和各保护单元的工作指导和方向。

(三)美国国家公园系统管理体制的特点

美国国家公园管理局的职责如下:美国国家公园服务体系保护自然和文化资源免受侵害,国家公园系统的价值在于为当代和后代的人提供娱乐、教育和激励功能,体现自然文化资源保护和户外运动的价值^[13]。其管理特点如下:①保护与游憩功能并重,保护优先;②公园土地所有权具有唯一性;③管理权具有唯一性和垂直管理特性;④立法先行,管理指令系统分级管理,指令层级清晰;⑤强调公园系统资源的分类管理;⑥建立了完善的公园管理指令体系和管理项目;⑦规划贯穿所有项目管理始末;⑧强调技术投入与科学研究;⑨实现政企分开的管理经营模式;⑩强调公众参与和外部联系。各国国家公园管理制度在制度设计上反映了一定的本国特色(如表 3 所示),但主体框架基本一致^[15]。

表 1 世界主要国家国家公园情况一览表(截至 2013 年)

国家	美国	德国	日本	加拿大	澳大利亚	英国
第一批国家公园	黄石(1872)	巴伐利亚(1970)	濑户内海、云以天草和雾岛屋久(1934)	班夫(1885)	皇家(1879)	峰区(1951)
当前数目	59	14	29	43	685	15

续表

国家	美国	德国	日本	加拿大	澳大利亚	英国
管理机构	三级垂直管理	地方政府管理	综合管理	三级管理机构	地方政府管理	三级管理机构
主要资金来源	联邦政府	州政府	地方政府和国家环境署	联邦政府	联邦政府	大部分国家,小部分地方政府
土地主要权属	联邦政府	地区或州政府	国家和地方政府	联邦政府	联邦政府	私有
特许经营	开展	不开展	开展	开展	开展	不开展

二、我国自然保护区管理体制概况

(一)我国自然保护区发展概况

我国自然资源管理的历史悠久,可以追溯到秦朝时期,而现代意义上的自然资源保护则起步较晚,肇始于20世纪50年代。经过20世纪五六十年代的萌芽和缓慢发展阶段,我国保护区事业在改革开放后才迎来“抢救式”的蓬勃发展阶段。1978年全国自然保护区数量34个,占国土面积0.13%;到2000年数量已达1147个,占国土面积12.49%,基本实现对全国生态关键区域的保护。到2012年自然保护区数量发展至2669个,占国土面积14.9%,这两项指标在国际上已名列前茅。面积最大的自然保护区有51个。目前全国保护区工作重心正处于由数量管理向质量管理转变阶段^[15]。其中,自然保护区包括森林、草原、湿地、海洋、荒漠、野生动物、野生植物、地质遗迹、古生物遗迹等九种类型。

表2 51个面积最大的自然保护区省域分布情况

省份	西藏	内蒙古	新疆	甘肃	四川	青海	其他
数量(个)	8	11	7	7	6	5	7
面积(km ²)	40.41	6.93	19.92	4.41	2.71	21.42	

(二)我国自然保护区管理体制的特点

1. 强调环境和资源的保护

自然保护区是为了保护有代表性的自然生态系统和生物多样性而特别划定的区域。与发达国家相比,我国自然保护区建立的时间较晚,大多数保护区都是在先划后建、资源抢救性保护的背景下建立起来的,正因如此,自然保护区的“保

护”特性显得尤为重要。

2. 形成了以政府为主导的公益性资源管理模式

政府主导是做好自然保护区工作的前提。自然保护区是社会公益事业,也是一项重要的政府职责。我国自然保护区发展的历史充分证明,以政府为主导的公益性自然保护模式为我国的自然保护区事业带来了快速的发展,政府重视程度与自然保护区的健康发展存在必然的联系^[18]。

3. 形成了分部门、分等级、分类型和属地化的管理特点

我国自然保护区形成了分部门、分类型、分级管理、综合管理与分部门管理相结合的自然保护区管理特色^[17]。1993年,国家环保局和国家技术监督局联合发布了第一个中国自然保护区分类分级标准,该标准按照自然保护区的保护对象、性质和功能等将自然保护区划分为3大类别9个类型。

4. 形成了以行政和部门法令为主导的管理法规体系

我国自然保护区目前建立了相对完善的以行政和部门法令为主导的管理法规体系。早在1962年,国务院就发布了《关于积极保护和合理利用野生动物资源的指示》,要求各地在珍稀鸟兽的主要栖息繁殖地建立自然保护区。1979年,原林业部等八部门联合发布了《关于自然保护区管理、规划和科学考察工作的通知》。2002年环保总局与原国家计委、财政部、国家林业局、国土资源部、农业部、建设部等七部门发布了《关于进一步加强自然保护区建设和管理工作的通知》,针对自然保护区发展中的突出问题,提出具体改进措施和要求。全国人大先后颁布的《环境保护法》《野生动物保护法》《森林法》《草原法》《渔业法》《海洋环境保护法》等是自然保护区的相关法律,而非专项立法^[11]。

(三) 当前我国自然保护面临的困境和出路

1. 我国自然保护区体制的困境

自然保护区体系是我国开展自然保护的主要依托。我国自然保护区的建设始于20世纪50年代,经过近50年的建设,到2004年末,全国已建立各类自然保护区2194个,保护区面积达148.23万平方公里,对保护自然资源和生态环境发挥了重要作用^[7]。但是,在我国独特的行政体制下,自然保护区管理体制出现了许多困难和问题,具体表现在^[6]: