



China & Canada

中加国家公园
自然游憩资源管理比较研究

黄 向/著

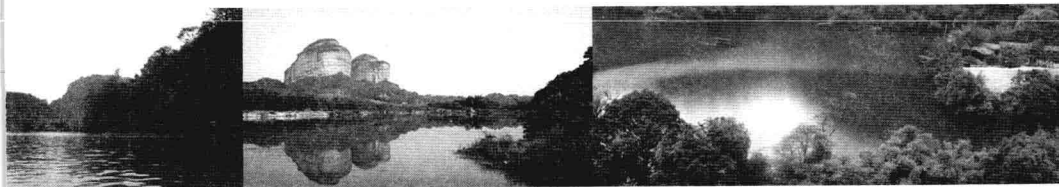
ZHONGJIA GUOJIA GONGYUAN ZIRAN YOUQI ZIYUAN GUANLI BIJIAO YANJIU

中国旅游出版社

China&Canada

**中加国家公园
自然游憩资源管理比较研究**

黄 向/著



ZHONGJIA GUOJIA GONGYUAN ZIRAN YOUQI ZIYUAN GUANLI BIJIAO YANJIU

中国旅游出版社

责任编辑： 洁

装帧设计： 鲁 筱

责任印制： 冯冬青

图书在版编目 (CIP) 数据

中加国家公园自然游憩资源管理比较研究/黄向著.
-北京: 中国旅游出版社, 2008. 6
ISBN 978 -7 -5032 -3456 -9

I. 中… II. 黄… III. 国家公园 - 旅游资源 - 资源管
理 - 对比研究 - 中国、加拿大 IV. F592.6 F597.116

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 068085 号

书 名：中加国家公园自然游憩资源管理比较研究

作 者：黄 向

出版发行：中国旅游出版社

(北京建国门内大街甲 9 号 邮编：100005)

<http://www.cttp.net.cn> E-mail: cttp@cnta.gov.cn

发行部电话：010 - 85166507 85166517

排 版：北京中文天地文化艺术有限公司

经 销：全国各地新华书店

印 刷：北京新魏印刷厂

版 次：2008 年 6 月第 1 版 2008 年 6 月第 1 次印刷

开 本：880 毫米 × 1230 毫米 1/32

印 张：6.75

印 数：1 - 500 册

字 数：172 千

定 价：21.00 元

I S B N 978 -7 -5032 -3456 -9

版权所有 翻印必究

如发现质量问题，请直接与发行部联系调换

序

中国尚没有国家公园的称谓，但国家级重点风景名胜区的英文翻译为“National Park”，我们姑且将国家级风景名胜区称为“国家公园”。中国国家公园的属地化管理体制使其管理问题变得十分复杂。

我对国家公园的关注始于广东丹霞山。1989年，已故导师北京大学陈传康教授主持丹霞山风景名胜区总体规划评审，那时我刚回到中山大学工作，随导师参加了评审并考察了丹霞山。1993年，我应丹霞山旅游经济开发区的邀请，主持丹霞山阳元石景区的总体规划，对丹霞山的属地管理体制有了一些感性认识。最大的感触是县领导的权力很大也很小。“很大”是说县领导可以不受总体规划的约束，在规划明确不准建设的地方批准建酒店；“很小”是说只要有权有钱的部门都可以向县长在风景区内要地建楼堂馆所。

1995~1996年，我有机会考察了美国、加拿大的部分国家公园，其中美国的黄石公园给我留下了最深的印象。黄石公园是美国也是世界上第一个国家公园，建于1872年。美国的国家公园采取的是垂直管理体系，收支两条线，公园管理者没有经济收入的压力，也不受属地的领导，主要任务是对资源的保护和管理，以及向游客提供最基本的设施和完善的解说系统。记得当时黄石公园的门票是8美元，并提供一辆小轿车，可以游览3天。2007年我再访美国，考察优胜美地（Yosemite）国家公园，门票为15美元并提供一辆车，有效期为7天，我们6个人共乘一辆车，平均每

人为 2.5 美元。相比较今天张家界每人 240 元的门票，真有天壤之别！

中西方在国家公园管理上的不同是不争的事实，但内部的机制是什么？西方的垂直管理模式能否完全移植到中国？诸如这些问题都需要通过严谨的学术研究来回答，这正是本书要回答的问题。

黄向博士本科、硕士阶段学的是生物学和生态学，由于对旅游研究的浓厚兴趣而转到旅游研究方面，并选定中外国家公园自然游憩资源管理作比较研究，希望通过比较不同的管理政治体制及相关安排探讨我国自然游憩资源管理体制的出路。其间，黄向得到留学基金的支持到加拿大滑铁卢大学留学 1 年，使他有幸选择 Bruce Peninsula 国家公园（BPNP）作为加拿大国家公园体系的案例。中国的鼎湖山是半属地管理的典型，丹霞山是属地管理的代表。本书的三个案例地都有典型意义。

本书的主要贡献在于采用政治生态学的思想和方法分析了三个案例地的不同时期的政治安排和相应的资源使用变化趋势，并在此基础上构建案例地不同时期的政治生态学模型并分析所涉及的利益相关者群体性格和政治能量，黄向发现：（1）在 BPNP 的政治生态学模型中，促使资源变化朝良性发展的政治安排原因，首先是资源使用的强势主导方公园方和制衡力量 NGOs 的首要目标均是保护，其次是制衡力量 NGOs 具备与资源使用主导方公园方和私人土地所有者抗衡的政治能量；（2）丹霞山景区内导致资源使用风险增加乃至可能会出现资源破坏的政治安排原因，一是资源使用主导方丹霞山委员会的基本目标是获得经济利益，二是没有牵制力量或者是牵制力量政治能量太低，无法对决策形成有效影响；（3）鼎湖山景区内资源使用强度现阶段保持稳定的局面，在政治安排上的主要原因，一是资源使用的两个主导方（风景区和保护区）的机构目标针锋相对，风景区是以获得经济利益为主保护为辅，保护区是以保护资源为主获得适当经济补偿为辅。二是

两个主导方的政治能量均为同一层次，形成势均力敌。鉴于此，黄向提出了建设有中国特色的国家公园制度的两个方案：其一，垂直管理的国家公园系统（遗产部—国家公园管理局）方案；其二，垂直管理的自然保护区系统和属地管理的国家风景名胜区系统并存的方案，即在同一个资源区域范围内建议同时存在上述两个系统。

本人相信，随着社会经济的发展，中国建立类似于美国、加拿大的国家公园管理体系的需求和呼声会越来越高，国家公园更多的要担负起保护自然资源、提高国民素质的作用，而为地方经济贡献门票收入的作用要淡化。

黄向的研究为我们将来实施这样的管理体制提供了理论准备。

保继刚

2008年5月于中大珠海校区

目 录

1 导 论	1
1.1 国家公园的概念辨析	1
1.2 国家公园的自然游憩资源管理概念辨析	3
1.3 本研究的案例地	6
1.4 本研究的问题系统	10
1.5 研究的意义	10
2 文献研究	12
2.1 政治生态学研究及其在地理和旅游研究中的运用	12
2.2 国家公园的资源管理研究	15
2.3 小结	23
3 中加国家公园旅游发展与现状比较	24
3.1 全球国家公园旅游的发展与现状	24
3.2 加拿大国家公园旅游的发展与现状	27
3.3 中国国家公园旅游的发展与现状	44
3.4 小结	59
4 中加国家公园管理层资源管理感知比较	60
4.1 研究问题	60
4.2 研究方法	60
4.3 研究结果	63
4.4 研究限制	87

4.5 小结	87
5 中加国家公园制度比较	89
5.1 概论	89
5.2 研究方法	107
5.3 研究结论	109
6 延伸研究一：国家公园管治模式研究	151
6.1 概论	151
6.2 研究方法	152
6.3 研究结果	154
6.4 小结	174
7 延伸研究二：国家公园体系规划研究	177
7.1 战略规划理论	177
7.2 中国区域公园体系规划框架解析	178
7.3 CRPSP 的应用——中国国家公园系统概念 规划框架	187
7.4 小结	191
8 结论与讨论	192
8.1 本书结构解释	192
8.2 主要研究结论	194
8.3 未来研究的方向	196
参考文献	197
后 记	209

1 导 论

1.1 国家公园的概念辨析

1.1.1 西方的国家公园

美国《国家公园事业法》（National Park Service Organic Act）规定国家公园一般是有广泛多样性特征的大片自然区域，有时这些区域也包含一些重要的历史资产，打猎、开矿和其他资源消耗型活动不被允许在区域内开展^[1]。国家公园可供人们进行一段时间的游览、度假^[2]。世界自然与自然资源保护联盟（International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources, IUCN）、保护区世界委员会（World Commission on Protected Areas, WCPA）将国家公园列为6类保护区中的第二类，定义为特殊的自然的陆地或海洋区域。国家公园的主要功能为：（1）为当代或后代保护一个或多个生态系统的完整性；（2）禁止过度的开发和占用区域内的资源；（3）在环境和文化可适应的前提下提供精神、科学、校阅、休闲和参观的机会^[3]（实际上 IUCN 的定义不是“国家级的公园”而是“国家的公园”，也就是说 IUCN 的国家公园基本囊括了所有的公园类型）。IUCN 从保护区和人类利用两个角度指出国家公园是主要目的在于保护生态系统和提供游憩服务的保护区^[4]。

Paul Eagles 认为国家公园是同时拥有高质量的自然环境和巧妙设计的旅游基础设施的区域代表^[5]。王连勇认为国家公园是在国家政权的框架内,由中央级政府认定并指导管理的,专门为国民大众的户外游憩活动、欣赏自然遗产与文化遗产服务的专门性公用土地^[6]。

以上具有代表性的国家公园定义突出了国家公园的两个重要功能:保护自然生态系统和提供游憩服务。

1.1.2 中国的“国家公园”

我国目前尚无西方国家的国家公园系统,具有部分国家公园功能的系统是由建设部主导的国家级风景名胜区系统。2006年由中华人民共和国国务院颁布的《风景名胜区条例》(国务院474号)作为官方法规规定“自然景观和人文景观能够反映重要自然变化过程和重大历史文化发展过程,基本处于自然状态或者保持历史原貌,具有国家代表性的,可以申请设立国家级风景名胜区”^[7]。建设部认为“中国风景名胜区与国际上的国家公园相对应,同时又有自己的特点,中国国家级风景名胜区的英文名称为China's National Parks”^[8]。概念上国家级风景名胜区含义比较模糊,然而实际上国家级风景名胜区同时具备了保护自然生态系统和提供游憩服务两个国家公园的基本职能^[6]。此外,王连勇认为国家林业局系统的国家森林公园和国土资源部的国家地质公园虽然侧重方面不同,但是仍然履行着“国家公园”的职能。

1.1.3 本文采用的国家公园定义

本书中的三个案例地:加拿大 Bruce Peninsula 国家公园、中国鼎湖山国家风景名胜区和丹霞山国家风景名胜区均是国家级的“保护区”。基于前文的概念辨析,为了在同一个概念范畴下比较上述三个案例地,本文采用 IUCN 的国家公园概念,同时再加一个限定因素,即是“国家级”的“公园”。相比于一般的公园(如省级公园、市政公园等),本书中的国家公园在自然资源的生态重

要性方面要强得多。根据 IUCN 的定义, 本书认为三个案例地均为“国家公园”。国家公园是自然景区的典型代表和重要组成部分, 也是开发条件和管理要求最为苛刻的部分, 因此, 对于国家公园的研究往往可以推及全部的自然景区。

1.2 国家公园的自然游憩资源 管理概念辨析

1.2.1 资源管理

Zimmerman 指出“资源”并不是自身形成的, 也不是静态的, 而是会对人类活动产生膨胀或压缩。也就是说, 自然界中存在的树木、水、岩石等在没能拥有满足人类需要的能力时就不是资源^[9]。基于资源的特性, Mitchell 总结说: 自然资源是由人类的感知和态度、需求、技术手段以及由政治系统下产生的法律、金融和机构合约来定义的, “资源”是主管的、相对的和功能性的概念^[10]。资源管理则是实现资源有效配置的手段。

1.2.2 游憩资源管理

陈传康、刘振礼认为旅游资源是在现实条件中, 能够吸引人们产生旅游动机并进行旅游活动的各种因素的总和, 它是旅游业产生和发展的基础^[11]。郭来喜认为凡能够为旅游者提供游览观光、知识乐趣、度假疗养、娱乐休息、探险猎奇、考察研究以及友好往来和消磨闲暇时间的客体和劳务均可以被称作旅游资源^[12]。保继刚等学者认为旅游资源是指对旅游者具有吸引力的自然存在和历史文化遗产, 以及直接用于旅游目的的人工创造物^[13]。宋子千和黄远水认为旅游资源具有吸引力、经济性、群体性、指向性和空间性的本质特性; 旅游资源在“为旅游业所用”上是指可能性;

旅游资源与旅游业资源应该区分开来，旅游资源和旅游吸引物可以等同^[14]。国家标准《旅游资源分类、调查与评价》中对旅游资源的定义是：自然界和人类社会凡能对旅游者产生吸引力，可以为旅游业开发利用，并可产生经济效益、社会效益和环境效益的各种事物和因素^[15]。

加拿大 BC 省森林局定义游憩资源为游憩活动的一个要素，可以作为一个具有休闲价值的景点或者是野外环境，又或者是一个游憩设施^[16]。而国外学者多用实证调查的方法来定义和分类旅游资源，如 Ferrario 结合专家知识和游客观点评估南非地区的游憩吸引物^[17]，Dowling 综合游客观点、专家知识和居民观点评估西澳大利亚 Gascoyne 地区的生态旅游吸引物^[18]。Priskin 总结了衡量旅游吸引物的标准，分别从吸引力、可进入性、基础设施和环境退化的水平四个方面来定义^[19]。

本书中，所有旅游资源统称为“游憩资源”，将旅游吸引物近似地理解为游憩资源，游憩资源管理即是对游憩资源有效配置的手段。

1.2.3 国家公园的自然游憩资源管理

本书中讨论的国家公园游憩资源的管理对象是已经为旅游业所用的显性资源，这种显性资源往往为自然天成，无人工因素，特称为“国家公园自然游憩资源”。本书定义国家公园自然游憩资源的特性：具有吸引力，天然性^①；有不可再生资源^②和可再生资源^③之分。自然景区游憩资源管理的目的是保护不可再生游憩资源和可再生游憩资源的可持续使用，最理想的状态是保证存量“国家公园可再生游憩资源”不变或增加。

① 即非人工，区别于旅游业资源，如设施、服务等。

② 即无法通过自然恢复或人工补偿方式再生的资源，如地质地貌景观等。

③ 即在一定干扰限度下可通过自然恢复或人工补偿方式再生的资源，是一个存量概念，如森林生态系统及其景观，水体及其景观等。本特性基于生态系统具有忍受阈值，在忍受阈值内的干扰或伤害能通过自我恢复或者外力恢复而消除。

对于户外的自然资源的形态，Wells 总结了七种，包括^[20]：

- 地理位置。空间特征决定的可参与性的不同，如滑雪地和冲浪地等。
- 气候和天气。由经度和纬度决定的整体物理环境，如避暑胜地等。
- 地形。地球表面与众不同的地形地貌形成的景观，如丹霞地貌等。
- (地球) 表面物质。地球表面的石头、沙滩、化石等形成的景观，如海南岛的天涯海角景点。
- 水体。地球表面水体形成的景观，如湖泊和河流等。
- 植物。
- 动物。

而中国的国家标准《旅游资源评价、分类与调查》中将自然资源形态分为四大主类：

- 地文景观。包含四大亚类：综合自然旅游地、沉积与构造、地质地貌过程痕迹、岛礁。
- 水域风光。包含六大亚类：河段、天然湖泊与池沼、瀑布、泉、河口与海岸、冰雪地。
- 生物景观。包含四大亚类：树木、草原与草地、花卉地、野生动物栖息地。
- 天象与气候景观。包含两大亚类：光现象、天气与气候现象。

从上述分类来看，中加两国对自然旅游资源，特别是景观类型的旅游资源认识基本一致，均包含了地文、水体、生物和天象气候景观四大类。不过，国外还重视因为地理位置的不同而形成的参与性，即游客可以通过参与产生强烈休闲体验的资源。我国的旅游资源标准基于静态的观点而忽视了游客参与对资源要求的一面。因此，具体到国家公园内的自然游憩资源管理，还应重视能为人类所参与的非景观类自然资源。

1.3 本研究的案例地

1.3.1 加拿大 Bruce Peninsula 国家公园 (BPNP)

案例地 BPNP 位于加拿大安大略省东北部，是 Georgian 海湾和 Huron 湖的地理分界线。BPNP 由于历史原因没有形成一整块的区域，图 1-1 陆地中边界内的区域是公园研究区域 (park study area)，该区域是法定的 BPNP 区域，但边界内至今还有不少土地是私有土地。BPNP 位于“世界生物圈保护区”(World Biosphere Reserve) 尼亚加拉大斜坡的北部顶端。BPNP 与 Fathom Five 国家海洋公园 (FFNMP) 相邻，Tobermory 小镇为 BPNP 公园游客中心和旅游小镇所在地，负责上述两个国家公园日常管理的加拿大国家公园派出机构位于游客中心内。

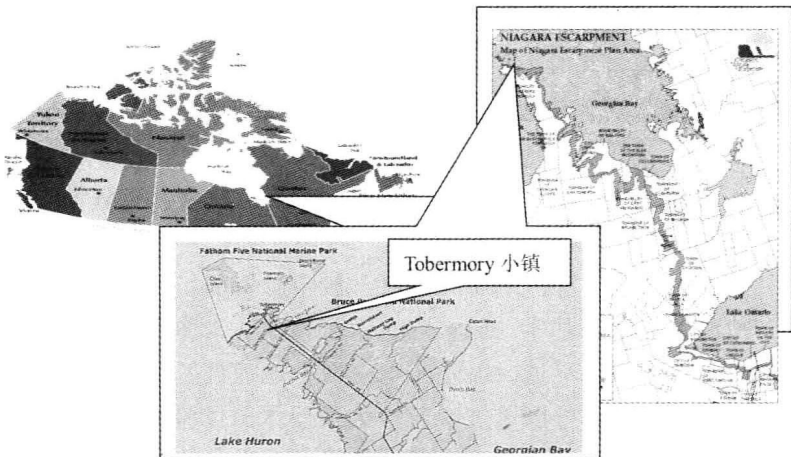


图 1-1 研究案例点 BPNP 的区位示意图

1.3.2 中国鼎湖山（星湖）国家风景名胜区

鼎湖山是广东省 ZQ（肇庆市）市最重要及知名度最高的旅游吸引物之一，它不仅是我国第一批国家级风景名胜区——星湖风景区的重要组成部分，而且是我国第一批自然保护区，更是联合国审定的“世界生物圈保护区”。鼎湖山保存了完好的南亚热带森林生态系统，森林茂密，溪水清澈，空气清新。因此，鼎湖山的旅游吸引物是沟谷雨林景观和高浓度的空气负离子。鼎湖山中的庆云寺是广东省内的佛教名寺，建筑宏伟，信徒众多。对外地游客而言，鼎湖山是第一次来 ZQ 旅游必去的地方，而对本地人而言，更多的 ZQ 人是将鼎湖山作为城郊公园。如图 1-2 所示，“天溪—庆云景区”和“鼎湖—天湖景区”共同组成“新鼎”，而“云溪—老鼎景区”则简称为“老鼎”。

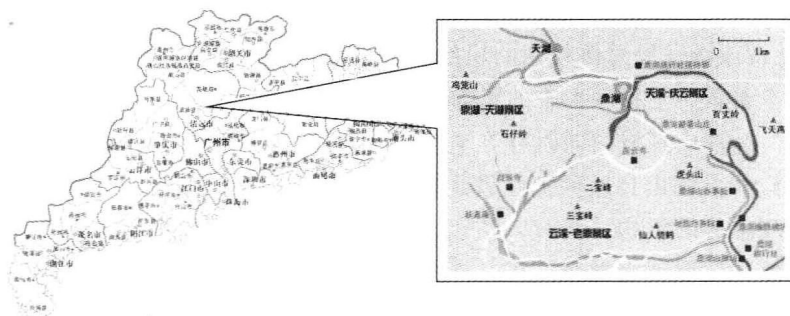


图 1-2 研究案例地鼎湖山的区位示意图

1.3.3 中国丹霞山国家级风景名胜区

丹霞山位于广东省 SG 市（韶关市）东北 15~50km 范围内，风景区入口在 RH 县（仁化县）城南 4km 处，总面积 218km²。全山由上白垩纪红色砂砾岩构成，地貌以红崖丹壁为特色。1988 年被国务院批准为国家重点风景名胜区，又称“中国红石公园”；2004 年被联合国授予“世界地质公园”称号。

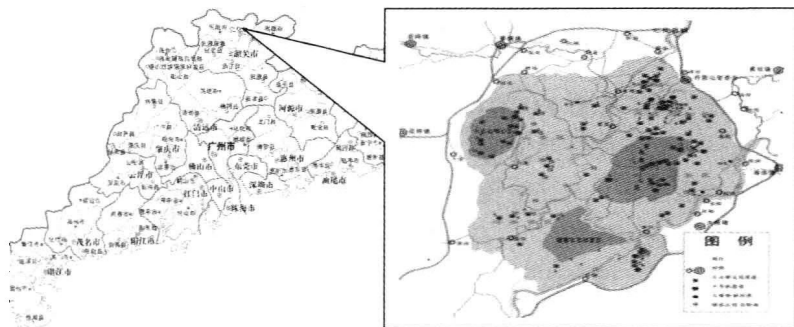


图 1-3 研究案例地丹霞山的区位示意图

1.3.4 为什么选择这三个案例地

本文研究缘起对中加旅游环境影响的综合梳理工作以及参与 ZQ 市旅游发展总体规划的机缘。中加旅游环境影响的学术研究工作主要集中于物理形态的影响后果研究和后果管理研究。

鼎湖山区域内同时存在着鼎湖山风景名胜管理处（简称风景区）和鼎湖山自然保护区管理局（简称保护区）这两个分属不同行政单位的机构，而且双方的职能互有交叉，均对外宣称为鼎湖山整体区域负责单位。前者为当地政府派出机构，偏向于追求经济目标；后者是科研机构，偏向于资源保护。日常管理中双方均对鼎湖山的资源有一定的话语权，而又无法达到完全掌握话语权的程度。经历 20 多年的磨合，基本形成了风景区掌管新鼎而保护区掌管老鼎的局面。同时，保护区对新鼎的资源保护具有相当的影响力，而当地政府对保护区开展的环境教育游也有监管的权力。这种相互牵制的机制安排大大提高了决策的科学性。

因此，以鼎湖山的机制为样本，创造一种权力平衡的国家公园自然游憩资源全新管理机制，为我国国家公园和国家风景名胜区制度之争提供一种新的参考解决方案是本研究问题系统的基本出发点。

本书三个案例地的可比性基础还在于：

第一，三个案例地成为国家公园的时间基本相同。三个案例地上升至国家公园的地位均在 20 世纪 80 年代前中期，至今均已经过了 20 年左右的考验，制度特征可以用很多历史事件进行分析和验证。

第二，三个案例地的生态意义和资源价值均为世界级。BPNP 和鼎湖山均为“世界生物圈保护区”，而丹霞山为“世界地质公园”，也就是说，其生态意义和资源价值均为世界级。

第三，三个案例地的旅游发展较为成熟。三个案例地近半个世纪以来一直是著名的旅游目的地，旅游发展相对比较成熟，三个案例地公园资源管理与旅游发展的磨合也形成了比较稳定的局面。

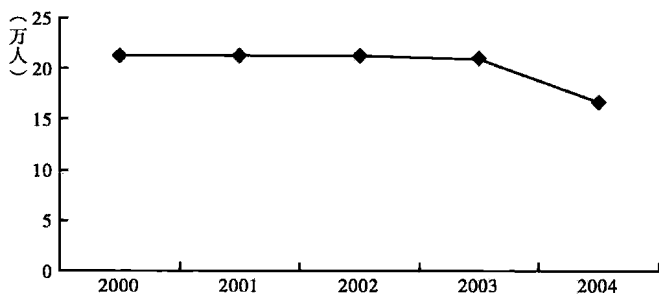


图 1-4 Bruce Peninsula 国家公园年游客量图

资料来源：Parks Canada, 2005.

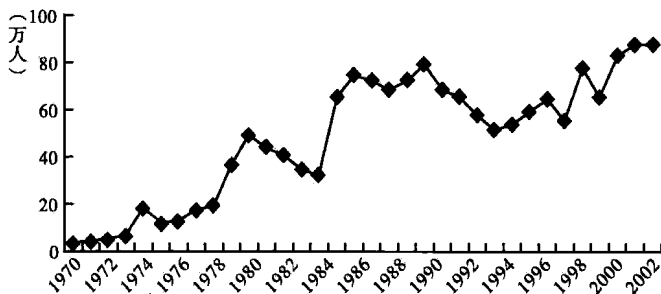


图 1-5 鼎湖山国家级风景名胜区年游客量图

数据来源：鼎湖山，1970~1977；鼎湖旅行社，1978~2004。