

田世政◎著

九寨沟

景区

管理模式研究

JIUZHAIYOU JINGQU GUANLI MOSHI YANJIU

中国农业出版社



九寨沟景区管理模式研究

田世政 著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

九寨沟景区管理模式研究 / 田世政著. —北京:
中国农业出版社, 2010. 11
ISBN 978-7-109-15119-2

I. ①九… II. ①田… III. ①风景区-经济管理-研究-九寨沟县 IV. ①F592.714

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 210406 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100125)

责任编辑 赵 刚

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2010 年 11 月第 1 版 2010 年 11 月北京第 1 次印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 9

字数: 260 千字 印数: 1~1 500 册

定价: 30.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

西南大学博士基金项目《我国自然遗产型景区
管理模式的演进、比较与优化研究——基于九寨沟
案例的理论与实证》（批准号：SWU09020）研究
成果

内 容 简 介

世界各国自然遗产资源游憩利用管理普遍建立起了以公益性为主要使命的国家公园管理制度，我国以获取经济收入为主的管理制度依然占据主导地位。在发展价值观的国家理念发生转移后，中国国家公园之路的命题是应有之议。该命题的研究既需要全球视野，更需要结合中国国情深入进行案例研究。九寨沟是我国著名的自然遗产型景区，在开发与保护、经营与管理等方面在行业内较大的影响。本书作者把九寨沟景区作为案例地，从2006年到2010年在九寨沟风景名胜区管理局等的大力支持下，多次深入九寨沟景区和部分案例比较地景区进行了较长时间的参与工作式调研，在广泛收集资料、利益相关者访谈、工作中体会等基础上，按照“从经济学进、管理学出”的理论指导原则，经过资料梳理、观点形成、充分论证的程序，完成本书。

本书首先构建了我国自然遗产型景区政府治理、经营机制、社区参与、自然遗产资源游憩利用的公共管理活动的四级结构系统，然后以四级结构系统为分析框架，以九寨沟景区管理模式为研究对象，系统回顾了九寨沟30年来景区管理活动的发展历程，探寻当前管理模式形成的历史过程与演变动因；然后在简略回顾我国代表性的自然遗产型景区黄山、武夷山、武陵源、普达措管理模式的演变历程的基础上，比较九寨沟与各景区当前管理方式的异同，据此从上述四方面

提出九寨沟景区当前的管理模式：条块管理下一元主体的政府治理模式，官、企、民共同参与的混合经营模式，融入式的社区参与模式以及保护性开发的自然资源游憩利用模式。在对四种模式的内涵、特征、优势与局限进行剖析的基础上，把九寨沟 30 年来形成的管理模式概括为“应变性共管 (Adaptive Co-management)”模式；最后，本书从九寨沟景区管理模式未来演进趋势的角度，提出我国自然遗产型景区优化发展的路径选择，对我国自然遗产资源保护与利用、国家公园之路的走向等提出理论思考。

目 录

内容简介

第 1 章 导论	1
1.1 问题提出	1
1.1.1 国外保护地发展及其管理制度	1
1.1.2 中国自然遗产型景区发展及其管理制度	4
1.1.3 中国国家公园之路的命题需要深入的案例研究	7
1.2 相关研究综述	8
1.2.1 国外保护地管理研究综述	8
1.2.2 国内自然遗产型景区管理相关研究综述	10
1.2.3 九寨沟旅游研究综述	12
1.2.4 综述结论	13
1.3 选题依据	15
1.3.1 选题的现实意义	15
1.3.2 选题的理论意义	16
1.3.3 案例地的典型性	16
1.3.4 较扎实的调研基础	17
1.4 研究方案	18
1.4.1 总体思路与研究目的	18
1.4.2 研究方法	20
1.4.3 技术路线	21
第 2 章 自然遗产型景区系统体系构建	23
2.1 概念界定	23

2.1.1 景区	23
2.1.2 自然遗产	25
2.1.3 自然遗产型景区	26
2.2 自然遗产型景区系统	28
2.2.1 系统构成要素	28
2.2.2 系统构成及其外部关系	31
2.2.3 系统内部环节及其相互关系	32
2.3 自然遗产型景区管理系统	33
2.3.1 构建原理	33
2.3.2 管理主体	34
2.3.3 管理目标	36
2.3.4 外部环境	38
2.3.5 系统结构及其运行	39
2.4 自然遗产型景区公共管理活动的四级结构系统	40
2.4.1 系统构建	40
2.4.2 政府治理	41
2.4.3 经营机制设计	41
2.4.4 社区参与	42
2.4.5 资源游憩利用	42
第3章 九寨沟景区管理方式的演进	43
3.1 政府治理	43
3.1.1 演变过程:从保护区管护到“三牌一体”	43
3.1.2 演变动因:法规约束与行政权“极化”	48
3.2 经营方式	51
3.2.1 演变过程:从自发经营到政府特许	52
3.2.2 演变动因:利润追逐与成长诉求	56
3.3 社区参与	61
3.3.1 演变过程:从自发式到融入式	62
3.3.2 演变动因:双主体多目标博弈与均衡	67
3.4 资源游憩利用	74

3.4.1 演变过程：从低水平开发到保护性开发·····	75
3.4.2 演变动因：发展与保护目标的角力与妥协·····	88
第4章 九寨沟景区管理模式比较 ·····	93
4.1 政府治理·····	93
4.1.1 代表性景区的管理体制演变述略·····	94
4.1.2 各景区政府治理模式比较·····	98
4.1.3 比较结论·····	101
4.2 经营机制·····	103
4.2.1 代表性景区经营方式演变述略·····	103
4.2.2 九寨沟与各景区经营模式比较·····	108
4.2.3 比较结论·····	111
4.3 社区参与·····	112
4.3.1 代表性景区社区参与发展历程述略·····	112
4.3.2 各景区当前社区参与的主要模式·····	121
4.3.3 比较结论·····	125
4.4 自然资源利用·····	128
4.4.1 代表性景区开发与保护发展历程述略·····	128
4.4.2 九寨沟与各景区开发与保护方式比较·····	138
第5章 九寨沟景区管理模式剖析 ·····	150
5.1 条块管理下一元主体的政府治理模式·····	150
5.1.1 多维目标导向全能型治理的模式实质·····	150
5.1.2 一园一主、目标凝聚的模式优势·····	164
5.1.3 条块共治、目标扭曲、效率损失的模式局限·····	166
5.2 官、企、民共同参与的混合经营模式·····	175
5.2.1 多主体共同经营的模式内涵·····	176
5.2.2 利益兼顾、协调发展的模式优势·····	178
5.2.3 管经粘连、公益失灵、效率损失的模式局限·····	185
5.3 融入式的社区参与模式·····	189
5.3.1 景区是社区家园与生计之源的模式内涵·····	189

5.3.2	经济与社会共同进步的模式效应	193
5.3.3	分配失衡、保障不足、决策缺失的模式局限	199
5.4	保护性开发的自然遗产资源游憩利用模式	203
5.4.1	以生态影响最小化为核心的模式内涵	204
5.4.2	科研为基、引领行业的模式特点	208
5.4.3	忽视游客体验的模式局限	213
第6章	九寨沟景区管理模式的优化	221
6.1	政府治理：从条块体系到法人治理	221
6.1.1	重构国家层面的“条块管理”体系	221
6.1.2	九寨沟法人治理模式构想	225
6.1.3	九管局组织重构	226
6.1.4	九管局绩效评估改进	227
6.2	经营机制：从混合经营到特许经营	230
6.2.1	自然遗产型景区特许经营制度的形成	230
6.2.2	九寨沟特许经营制度的实施路径	231
6.2.3	逐步取消门票经营，景区回归公益	233
6.3	社区参与：从经济融入到社区增权	235
6.3.1	规范股份制经营的治理结构	235
6.3.2	优化经济参与的公平性与均衡性	237
6.3.3	推动社区参与决策	238
6.3.4	加强社区的参与能力建设	239
6.4	资源游憩利用模式：从保护性开发到 “智慧九寨”	240
6.4.1	内外整合，丰富产品谱系	241
6.4.2	开发环线，提高容量	242
6.4.3	建设“智慧九寨”，调节旅游流时空分布	243
第7章	结论与展望	245
7.1	主要研究结论	245
7.1.1	构建了我国自然遗产型景区管理活动四级系统	245

目 录

7.1.2	提炼并剖析了九寨沟景区的政府治理模式	246
7.1.3	提炼并剖析了九寨沟景区的经营机制模式	247
7.1.4	提炼并剖析了九寨沟景区的社区参与模式	247
7.1.5	提炼并剖析了九寨沟景区自然资源游憩利用模式	248
7.1.6	提出了九寨沟以及我国自然遗产型景区优化发展的 路径选择	249
7.2	主要创新点	250
7.2.1	构建了自然遗产型景区公共管理活动的四级系统	250
7.2.2	提出了我国自然遗产型景区三级自然保护法人 治理模式	250
7.3	有待进一步研究的问题	251
7.3.1	自然遗产型景区“应变性共管”	251
7.3.2	九寨沟景区“工商管理”层面的管理模式	252
7.3.3	自然遗产型景区战略性绩效管理	252
参考文献		253
后记		268

第 1 章 导 论

本章是全书的开篇，旨在确定整个研究的选题与研究方案。首先，通过国外以国家公园为主的保护地、国内自然遗产型景区发展历程与现状、目前管理制度的论述，分析九寨沟管理模式研究的背景和现实意义；其次，通过国内外相关研究文献的综述，凸显本选题研究价值与理论意义；再次，分析本书选题的另外两方面的依据，一是介绍研究基础，二是分析案例点的典型性，旨在说明选题研究的可能性；最后，提出研究方案设计，包括研究的总体思路、研究目的、研究方法和研究技术路线。

1.1 问题提出

1.1.1 国外保护地发展及其管理制度

世界各国的自然保护运动始于 1872 年世界第一个国家公园——美国黄石国家公园建立，到 1972 年全世界各大洲都已建立了一批保护地，对保护全球生物多样性起到了重要作用（杨宇明，2008）。1994 年 IUCN（国际保护自然及自然资源联盟）组织专家在调查总结世界保护地管理经验之后，提出了修改后的“自然保护地管理体系”。该体系根据保护的严格程度将保护地依次分为：Ⅰ、严格的自然保护区和荒野地；Ⅱ、国家公园；Ⅲ、自然纪念地；Ⅳ、栖息地和物种管理区；Ⅴ、被保护的陆地和海洋景观区；Ⅵ、被管理的资源保护地 6 种类型，直到今天，这一体系一直被广为使用。经过 100 多年的发展，截止到 2003 年，

全世界保护地的数量已发展到 102 102 个，总面积达 1 876 万平方千米，占全球陆地面积的 12%，其中国家公园有 3 881 个，占保护区总面积的 23.6%，是所有保护地类型中保护面积最大的一类（IUCN/UNEP，2003）。由于国家公园在保护生态系统完整性的同时，旨在“提供在环境上和文化上相容的精神、科学、教育、娱乐和游览机会”（IUCN），因而是全球生态旅游活动的主要场所（Weaver，2003）。鉴于本书研究对象是保护地的游憩利用管理，下文以国家公园为例分析保护地的管理模式。

世界各国由于政治体制、经济发展水平等不同，国家公园管理体制也不尽相同。各国的国家公园管理制度总体上可以归纳为以美国为代表的中央集权型，以德国和澳大利亚为代表的地方自治型，以加拿大、日本等国为代表的综合管理型三种模式（卢奇等，1995）。国家公园的管理制度主要从管理使命、管理体制、资金机制、经营机制等方面体现出来（苏杨等，2005）。

从管理使命看。美国《国家公园组织法》（1916）明确规定：“保存风景、自然、历史遗迹和野生生命，并且将它们以一种能不受损害地传给后代的方式提供给人们来欣赏”。1992 年美国国家公园管理局在其发布的《美国国家公园 21 世纪议程》中进一步明确，“我们国家的历史遗迹、文化特征和自然环境有助于人们形成共同国家意识的能力，这应是国家公园管理局的核心目标”（National Park Service of USA，2001）。加拿大国会 1930 年通过了国家公园法案（National Parks Act），确立了“国家公园的宗旨是为了加拿大人民的利益、教育和娱乐而服务，国家公园应该得到很好的利用和管理以使下一代使用时没有遭到破坏”（刘鸿雁，2001）。日本《自然公园法》的第一条规定，在保护优美的自然风景的同时，也要追求其利用价值的提高，并实现为国民提供保健、休养、教化等目的。德国新近建立的科勒瓦—爱德森国家公园，在《Kellerwald Edersee 国家公园法令》中规定，

国家公园有3个任务：其一，开展公众教育，提高公众自然保护意识；其二，保护生态系统和野生动物栖息地，以及维护生态系统的自然演替过程；其三，为科研活动提供场所（谢屹等，2008）。总之，从管理使命看，世界各国的国家公园及其管理机构的使命表述虽然不尽相同，但主体的使命描述是保护自然资源的永续利用和为人民提供游憩机会，体现了国家公园的本质属性是公益性。

从管理体制看。美国建立起了内政部国家公园管理局到地方局，再到各个基层管理局的垂直一元化管理体系，地方政府无权介入国家公园管理，基层局的管理人员以管家或服务员的角色为全体国民守护自然文化遗产（苏杨等，2005）。日本的自然公园由环境厅与都道府县政府、市政府以及国家公园内各类土地所有者密切合作进行管理，日常管理由地方政府、特许承租人、科学家、自愿者和当地群众组成的自愿队伍完成。德国联邦政府于1987年颁布的《德国自然和景观保护法》中，规定可以成立自然保护区（Nature Reserve）和国家公园（National Park）等6种不同类型保护区的原则，国家公园的建立主要由州议会决定，各个国家公园管理机构直接对州林业部门负责，再无中间层次，也与下级地方政府无关（周树怀，2006）。总之，从管理制度看，世界三种模式的国家公园在宏观管理体制上有较大的差距，既有专门的国家公园管理局负责全国国家公园管理的情况，也有林业、环保部门负责的情况；既有中央直管，又有地方自治，还有上下结合等不同模式。但具体每一个国家公园只对一个管理部门负责，而且每一个国家公园只有一个唯一的管理责任主体。

从资金机制看。美国国家公园的建设运行经费进入联邦政府财政经常性预算，2006年国家公园管理局的预算达到了22亿美元，虽然近些年来社会捐赠资金增多，但联邦政府的财政拨款仍占70%左右（苏杨等，2005；孙波，2008）。美国不少

国家公园是免门票或低门票的,如加州红木公园不收门票,黄石公园的门票是一辆车 10~25 美元,7 天内自由进出景区。1994 年以后加拿大推进了以效率为中心的政府新公共管理改革,1994—1998 年间对国家公园的财政拨款大幅减少,但 1999 年中央政府拨款仍占加拿大国家公园总预算的 75% (张倩等,2006)。加拿大国家公园门票也是很低的,例如班夫国家公园的门票是每人 8.9 加币,或者一车 17.8 加币。德国国家公园的经营开支纳入国家公共财政统一安排,原则上是哪级所有的国有林和国家公园由哪一级财政负责,国家公园全部不收门票,完善的环境教育设施也免费开放(周树怀,2003)。总之,从资金保障机制看,三种模式代表性国家的国家公园运行经费主要来自各级财政预算,也接受各种捐赠,国家公园普遍实行免门票或低门票制。

从经营机制看。在德国,公园自身一般不修建住宿餐饮设施,主要依托邻近市镇解决食宿问题(周树怀,2003)。美国和加拿大目前正在改革收支两条线的制度,美国国家公园管理机构一般从特许经营项目利润中提取 7% 或从经营收入中提取 2.5%~3%,作为公园补偿(钟赛香等,2007)。加拿大基层的国家公园管理局按照成本补偿的定价原则确定宿营地和小木屋的价格,收取一定费用,一些项目也通过特许经营的形式由承租人经营(王连勇,2003)。总之,从经营机制看,三种模式代表性国家中,部分国家的国家公园不存在赢利性的经营活动,但只要存在经营活动的,大都实行特许经营制度,但其经营权的界限仅仅限于提供与消耗性地利用遗产核心资源无关的后勤服务如餐饮、住宿及旅游纪念品,以公开招标等形式选择经营者。

1.1.2 中国自然遗产型景区发展及其管理制度

我国没有引入保护地的概念,也没有遵从 IUCN 的体系建

立保护地,但依据相关的法律法规,建立起了以自然保护区、风景名胜区、森林公园、地质公园等一些“保护地”类型。但从性质看,这些保护地形式与 IUCN 的体系不能对应(王献溥,2003;王智等,2004)。在1994年国家建设部发布的《中国风景名胜区形势与展望》绿皮书中提到,中国风景名胜区与国际上的国家公园(National Park)相对应,但我国风景名胜区在资金投入、管理体制、功能结构、土地使用等方面,与国际惯例存在较大差异,并不完全符合国际上国家公园的定义与标准(陈勇,2006)。鉴于从1999年开始,我国的这些开展了旅游接待的“保护地”大多申评了A级景区,根据这些景区资源的公共属性,有学者将之统称为“公共资源依托型景区”(彭德成,2003)、“公共资源型(类)景区”(寇敏,马波,2005;李亚兵等,2008)或“资源型景区”(谢志华,党宁等,2007;谢志华,吴必虎,2008)。作者认为,从旅游研究,特别是景区管理研究的角度,这类“保护地”以作为公共资源的大自然的遗存物为其吸引力的本原,比较适合统一称为“自然遗产型景区”(见第2章)。

我国的各类“自然遗产型景区”中,第一个自然保护区——广东鼎湖山保护区建立于1956年,第一批国家重点风景名胜区1982年由国务院公布,第一个国家森林公园——张家界国家森林公园于1982年建立,第一批国家地质公园2001年由国土资源部公布。经过几十年的发展,我国的自然遗产型景区已具有相当大的规模,到2007年,全国已建立2531个自然保护区,总面积15188万公顷,陆域自然保护区面积占国土面积的比例为15.16%(环保部,2008);全国国家级风景名胜区187处,省级风景名胜区约480处,风景名胜区总面积近11万平方千米,约占国土面积的1.13%(住建部,2008);截至2008年9月,全国共建立各级森林公园2277处,总经营面积1629.83万公顷,其中国家级森林公园709处,国家级森林旅游区1处,经营

面积 1 143.26 万公顷（国家林业局，2008）；截至 2008 年，我国已建立了 138 家国家地质公园、20 家成为世界地质公园，我国地质公园建设走在世界前列（国土资源部，2009）。

自然遗产型景区在我国旅游景区中具有举足轻重的地位，是我国旅游业发展的主要支撑。仅以风景名胜区和森林公园为例，2006 年我国各级风景名胜区接待游客 7.5 亿人次，旅游总收入 5 000 多亿元人民币，分别是当年全国旅游总人次和旅游总收入的 56.3% 和 62.5%（《中国风景名胜区发展绿皮书》，2007）；2008 年我国森林公园共接待游客 2.74 亿人次，直接旅游收入达 187.37 亿元，带动社会综合旅游收入 1 400 多亿元，旅游总人次占当年全国国内旅游总人数的 19%（国家林业局苗圃总站，2008）。

相对于国外国家公园在管理使命方面的明确定位，以及管理体制、经营机制、资金机制等方面成熟的制度设计，中国的自然遗产型景区由于法规的缺位，在上述方面一直界定不清。相关国家法规和部门规章中只明确了“归谁管”的问题。例如，《中华人民共和国自然保护区条例》（1994）规定了行业管理中环保部门综合管理与分部门管理相结合，具体由县级以上地方政府管理的体制。1985 年颁布、执行了 20 多年的《风景名胜区管理暂行条例》规定了风景名胜区由建设部门主管，地方政府依法设立风景名胜区人民政府，全面负责风景名胜区的保护、利用、规划和建设。对“怎么管”的问题，相关法规只做了原则性的界定，例如对于自然保护区的社区问题，《条例》中规定“建设和管理自然保护区，应当妥善处理与当地经济建设和居民生产、生活的关系”，对于大规模开展旅游活动后的相关关系如何处理，法规一直处于“模糊地带”。在行业指导、属地管理为主的我国自然遗产型景区管理体制之下，“模糊地带”的存在给地方政府和景区管理机构“灵活处理”留下了很大的“操作空间”。以景区经营机制为例，彭德成