

THE REGULATION FOR THE COMPETITION:
STUDY ON THE MANAGEMENT MODEL
FOR LANDSCAPE RESOURCES CONSERVATION
AND DEVELOPMENT

面向竞争的规制

——转型期我国风景资源保护与利用实效管理模式研究

张 哲 韩凝玉◎著

东 南 大 学 出 版 社

面向竞争的规制

——转型期我国风景资源保护与利用
· 实效管理模式研究

张哲 韩凝玉 著

东南大学出版社·南京

内 容 提 要

我国正处于社会主义体制转型的关键时期,体制、管理、经济、技术及意识等方面的滞后与脱节为风景资源的保护与利用带来了一系列的问题。面对日益深化的市场,问题之本质已非单纯技术方法的进步所能解决,制度缺陷和管理不善直接导致了我国风景资源保护与利用的失衡。针对问题的根本,需面向竞争以全新的角度构建转型期风景资源保护与利用的实效管理模式,为我国风景资源保护与利用注入一剂强心针。

本书基于我国风景资源的现状,以新制度经济学、新管制经济学以及新公共治理理论为理论基础,借鉴美国、澳大利亚、加拿大等国国家公园的先进管理经验,具体阐述构建面向竞争的规制这一风景资源实效管理模式的意义、原则、作用和方法,以期全面完善面向市场、面向竞争的风景资源保护与利用的制度与规则,将竞争引入风景资源领域内并保障有效竞争的全面展开。同时,针对面向竞争的规制这一模式,提出构建国家遗产资源管理局-区域遗产资源管理局-资源管理委员会三级独立管理体系的具体设想,并就其政府职能转变和清晰的产权界定、灵活的产权交易等变革进行详尽的剖析,从而提高风景资源保护与利用的效率,并保证永续利用战略目标的实现。

本书可供风景园林专业师生、风景资源管理者、研究者阅读参考。

图书在版编目(CIP)数据

面向竞争的规制:转型期我国风景资源保护与利用
实效管理模式研究/张哲,韩凝玉著. —南京:东南大
学出版社, 2010.12

ISBN 978-7-5641-2537-0

I. ①面… II. ①张… ②韩… III. ①风景区—旅
游资源—经济管理—研究—中国 IV. ①F592

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 230387 号

东南大学出版社出版发行

(南京市四牌楼 2 号 邮编: 210096)

出版人: 江建中

网 址: <http://www.seupress.com>

电子邮件: press@seu.edu.cn

全国各地新华书店经销 兴化市印刷厂印刷

开本: 700 mm×1000 mm 1/16 印张: 21 字数: 344 千字

2010 年 12 月第 1 版 2010 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5641-2537-0

印数: 1~2000 册 定价: 42.00 元

本社图书若有印装质量问题,请直接与读者服务部联系。电话(传真):025-83792328

序

我国风景名胜众多,发展历程源远流长,是国家和民族重要的自然与文化遗产。新中国成立初期,国家处于经济恢复阶段,还顾不上对这些风景名胜加以系统地保护,直到 20 世纪 80 年代初正式设立风景名胜区系列,才开始了现代意义上的风景名胜区保护与建议阶段。但是,受制于管理机制与模式,在风景资源保护与景区发展建设中仍然存在不少问题。按现行国家颁布的《风景名胜区条例》的规定,国家级与省级风景名胜区由所在地县级以上地方政府成立管理机构,正规的称管理委员会,如执行不到位的归属园林部门,由他们负责风景名胜区的保护、利用和统一管理工作。国家级由国务院建设主管部门负责监督管理,省市级由地方人民政府建设主管部门分管。在实践中,由于风景名胜区的土地和资源分属不同部门,统一管理很难落实,加之在改革大潮中受地方和部门利益的驱使,不能确保资源的严格保护,由于不合理的开发造成的建设性破坏时有发生。虽然近年来建设部门加大了风景名胜区的管理力度,但机制与管理模式的缺陷依然存在,难以完成根绝类似问题的发生。

作者跟随我从事风景名胜区规划设计实践多年,有感于此,故选择风景名胜区管理模式的研究作为博士论文的选题。他舍弃自己的强项去做跨学科研究,难度不小,着实有些让人耽心。但他不畏艰难,历时两年多终于完成了博士论文的写作。他在论文中借鉴国外经验,结合国情,提出体系独立的管理模式构想,并建议对利用资源的经营权引入竞争机制。论文观点与建议是否合理可以争论,有了争论,才能接近真理。在这一点上,我认为论文对完善我国风景名胜区现行的管理模式仍具有一定的启示与参考价值,可供政府主管部门的领导们一阅。

杜顺宝

2010 年 12 月 26 日

导 言

当前,在向社会主义市场经济转型的关键时期,我国风景资源保护与利用的发展过程中存在许多问题,这些问题已严重制约了我国风景资源事业健康、稳定、可持续发展,有些甚至对风景资源造成了较大的破坏。这些问题涉及观念、决策、管理、设计、建设、保护、经营等一系列错综复杂的程序与环节,如要解决非一朝一夕之事,需经长时间的研究并经实践中反复摸索、不断总结、不断创新的漫长过程才能实现。

纵观问题的本质,不难发现这些问题并非技术方法的进步所能解决的,其根本病因来自制度与规则的缺陷,只有通过制度和规则的变革与创新才能使问题得到彻底的解决。因此,研究探索适合我国国情的风景资源保护与利用的管理制度与规则,对缓解现实矛盾具有至关重要的意义。本书以新制度经济学、新规制经济学以及新公共治理理论为理论基础,基于我国风景资源的现状,具体阐述构建面向竞争的规制管理模式的意义、作用和方法,立足此地、立足此时,全面完善面向市场、面向竞争的风景资源保护与利用的制度与规则,将竞争引入风景资源领域内并保障有效竞争的全面展开,从而提高风景资源保护与利用的效率,确保永续利用这一长远的战略目标得以实现。

在研究探索之前,有必要阐明下面几点原则与概念。

一、需明确的研究原则

1. 研究的态度

如今的学术研究,寻找“威力武器”是研究者普遍采用的方法。于是乎各种国际先进的理论和译著便成了研究者的“久旱之甘露”,供他们发挥、引用和拼切。虽然在思维观念、理论研究、实践经验、制度建设、管理方法、人员素质等一切软硬件环境落后的情况下,这样的研究方法实属难免;但这些“武器”只能是参考,为我们提供研究的切入点,它们不应当也

不应该成为我们研究的武器,毕竟我们研究的出发点与落脚点最终都在中国。只有分析中国的问题,才能构建解答中国问题的话语。正如秦晖先生所作的精确概括:“主义可拿来,问题须土产,理论应自立。”^①切实的研究,远比抽象地空喊更具有建设意义。如此,才能对祖国的发展具有真实的意义,才可能拓展出“本土”的学术空间。

2. 对症下药:风景资源管理模式的变革

针对我国风景资源保护与利用的现状,各方面的研究均提出了许多解决之道。无论是基于GIS、ROS、斑块、区域规划、安全格局、因子以及我国目前采用最广泛的规划体系:总体规划→详细规划→景点设计等舶来的、本土的设计理论与技术的应用研究,还是到管理集权、政企分开、产权分散等管理层面的研究探讨。实践表明,在这一系列针对风景资源保护与利用制约因素与促进因子的研究中,以舶来技术促进保护(通过应用技术与理论的科学化达到资源保护的目的地)的策略基于本土环境中(政策、制度、监管等管理机制)并不具有理想的干预能力,反而显得有些事与愿违、捉襟见肘。暂且先不讨论针对同一个风景资源地许多先进科学技术的运用会得出完全不同的结果与手段,我们看到这样的先进产物有几个成为现实,并能够在现实中顺利地落实?由此可见,问题的症结并不是单纯依靠技术所能够解决的,而是需要由理顺机制入手,对症下药,通过管理模式的变革使科学的管理、先进的技术得到如实地贯彻,才能实现风景资源的永续利用。

由于风景资源属于国家公益事业,一定程度上反映着国家的社会福利水平,因此国际上大多数国家对其保护与利用均采取国家统一保护、管理的集中式管理模式。理论上讲,这种管理模式的优势是明显的,因为国家是人民利益的最高代表,由国家统一管理风景资源将使其受到最严格的保护并发挥其最大的社会效益与生态效益,同时管理也最具效率性和科学性。但是,纵观各国的发展经验与教训,不难发现这样的管理模式对于风景资源保护与利用而言,若要取得理想的成效,就必须以巨大的经济投入、社会投入、完善的法律体系、先进的管理体系以及全社会的共同参与为坚实的后盾,而这些正是我国目前最为缺乏的社会资源。

目前我国风景资源的保护与利用同样是以集中式管理模式进行管理的。虽然改革开放以来,在风景资源的保护上取得了显著的成绩,使占国

^① 秦晖. 问题与主义:秦晖文选. 长春:长春出版社,1999:438

土面积 15% 以上的风景资源得到了有效的保护与利用,但这只是初级阶段的抢救性保护的胜利,随着人民生活水平的提高、广大群众的精神文化需求日益增长,由此造成的供需极度失衡的状况使单纯依靠国家直接投入、直接管理的方式显得愈发捉襟见肘。就我国目前的国力与国情而言,这种直接管理模式只能是理论上的设想而已。由于国力与社会资源的限制,国家资金的缺口较为严重,相应的制度、法律、法规尚待完善,管理水平低下,根本不具有执行如此集中管理模式的现实条件。如今管理明显滞后于需求,风景资源保护与利用危机四伏、矛盾重重,已然到了迫切需要变革现行管理方式的关键时刻。鉴于社会主义市场经济所取得的巨大的成功经验和教训,我们须具备勇于创新的魄力,树立坚定的信心,敢于在实践中逐步探索适合我国国情的风景资源保护与利用实效管理模式,以实现风景资源的可持续发展和永续利用。

3. 机制变革不等于体制的更迭

变革必然会遇到阻力,目前对风景资源管理模式变革的阻力,一部分来自于对体制更迭的担心。反对者认为经济机制的改革必然会造成社会主义制度的更迭,大有“国将不国”的哀呼。实际上这样的反对曲解了我们讨论问题、解决问题的本意,对变革而言,过于纠缠这些,往往延误了解决问题的最佳时机。

体制是一种制度,是一种组织形式,而机制则是一种运行方式、秩序,一种维持系统运行的制度安排。1992 年以来,中国经济的迅速崛起,以及社会主义市场经济的建立与完善,即向世人有力地证明了社会主义体制下同样可以进行市场化的竞争,而这以前市场化一直被认为是资本主义的代名词。正因如此,不能在碰到风景资源时,反而又要重新回到改革开放以前关于体制与机制的激烈讨论之中。当务之急是实事求是地探讨在现有的国情之下,如何才能使风景资源永续发展,是探索如何提高效率、强化管理,以及采用怎样的制度与规则会更加有效,而不是将问题的解决归于风景资源“姓社还是姓资”的争论之中。

促进效率提高的主要因素是如何引入恰当的竞争机制,而不是国家所有制的变革。坚持社会主义制度是毋庸置疑的,社会主义更要讲效率,有市场、有竞争。虽说私有制国家发展的市场机制有利于竞争的有效展开,但并不等于只有私有制才能实现市场化,竞争只是市场机制的主要因素,市场代表的是竞争而不是代表私有制,市场也不是资本主义的专有名词,社会主义同样存在市场,同样存在着竞争。这一点在我国社会主义市

场经济体制中已经很明确了,民营化作为一种策略不应该成为曲解风景资源管理变革本意的理由,以至贻误风景资源保护与利用发展的契机。

此外值得一提的就是民营化的概念,因为提到竞争很多人自然会想到民营化。本书强调“民营”与资源的归属没有必然的联系,民营化的介入是一个增加民营经济比重、扩大民营经济范围,相对减少国有经济比重与范围的策略,是引入竞争、提高行动绩效的手段之一,而非强调“私有”。“民营”与“私有”有着本质的区别,其只是作为一种管理手段与“公营”(政府直接经营)相区别而提出的,有关这一点会在随后的论述中加以详尽的阐述。

4. 引入竞争的真正含义

引入竞争就是为了打破垄断、提高绩效,改变现有垄断下的低效率。只有形成多元竞争主体,才能形成真正意义上的竞争。而政府的主要职能是由现在的竞争参与者转变为单纯的竞争组织者、规制者的角色,以实现有效竞争,提高自然垄断的经济效率。

5. 必须强调政府规制的强制力

风景资源不同于一般的国有垄断行业,其资源的特殊性决定了其资源的国有性质。政府在为促进有效竞争而放松管制的同时,更需强化自身规制职能,加强对竞争的规制、对风景资源利用行动的政府规制。即通过完善的法律手段和经济杠杆,对风景资源保护与利用进行有效的监管与调控,以确保其健康有序地发展。

二、需要阐明的经济学概念

1. 经济人的假设

经济人的假设,重点并不是人性为私,而是表明人在约束条件下,会尽可能地追求其私人利益。

2. 规制

在经济学中,规制一般是特指政府对私人经济部门的活动进行的某种限制或规定。从规制的对象来看,经济学中的规制又被称为“微观规制”,即政府直接对微观经济活动作出某种限制性规定,以直接控制微观的各种经济活动。

3. 所有权

是对财产的法定权利,其最初定义是源于对私有财产的界定。目前

经济学界对公共财产的所有权界定分歧较大：一种观点认为所有权即财产权；另一种观点则将所有权等同于产权，即包含构成合法所有权的一切因素，在习惯法中分为使用权、占有权和财产权。这种表现在一定程度上表现出文字游戏界定的混淆，为此本书将风景资源的所有权界定为一种狭义的所有权，即针对财产所有界定的权利，也就是习惯中所谓的终极财产权，以别于占有权、使用权等权利。

4. 产权

是规定拥有者权益、特权和限制的一系列社会强制承认的选择权利，是一种“权利集束”的概念，即由所有权、经营权、控制权、监管权、收益权、处置权以及转让权等一系列选择权利组成的权利集合。

5. 张氏推测

香港大学教授张五常在《中国的前途》一书中推测“中国假以时日将会采纳一种近似私有产权的产权结构”，他把科斯的交易费用概念扩大为“制度费用”，接着就将制度费用一分为二：维持经济制度的费用、改变经济制度的费用。计划体制下仅仅因为改变制度的费用——主要是信息费用和既得利益者的反对——奇高无比，才得以长期坚持。但是，在邓小平政策下，改变制度费用明显下降了，因此推断原来的计划体制必有根本性改变。

目 录

- 0 绪 论 (1)
 - 0.1 研究背景 (1)
 - 0.1.1 风景资源的保护与利用所面临的三大背景 (1)
 - 0.1.2 风景资源的保护与利用所面临的三大浪潮 (2)
 - 0.2 问题的提出 (7)
 - 0.2.1 现存的问题与困惑 (7)
 - 0.2.2 研究范畴的界定 (28)
 - 0.2.3 国内外研究的动态 (28)
 - 0.2.4 选题的意义 (33)
 - 0.3 基本思路和分析框架 (34)
 - 0.4 课题的研究方法与目标 (37)
 - 0.4.1 研究的内容与方法 (37)
 - 0.4.2 研究的目标 (38)
- 1 风景资源保护与利用的再认识 (39)
 - 1.1 现代风景资源保护与利用的兴起与发展 (39)
 - 1.1.1 兴起 (39)
 - 1.1.2 发展 (40)
 - 1.1.3 我国风景资源保护与利用的历程 (44)
 - 1.2 国内外相关概念的界定与认知 (49)
 - 1.2.1 国外相关概念界定的内涵 (49)
 - 1.2.2 国内相关概念界定的内涵 (62)
 - 1.2.3 中外概念界定的比较 (70)
 - 1.2.4 风景资源范畴的界定 (72)
 - 1.3 风景资源内涵的认知 (75)
 - 1.3.1 认知前提:世界观的转变 (76)

1.3.2	基于熵定律世界观的风景资源认知	(79)
1.3.3	可持续视角下风景资源的再认识	(84)
1.3.4	风景资源内在价值的再认知	(90)
1.3.5	保护与利用的统筹	(93)
1.4	风景资源内涵认知的实践意义	(95)
1.4.1	内涵认知是一切行动的前提	(95)
1.4.2	决策层与管理者增强保护意识的重要性	(95)
1.4.3	培养与普及大众环境保护意识的现实意义	(100)
1.4.4	普及大众环境保护意识的主要手段:大众传媒	(103)
2	我国风景资源保护与利用管理体系剖析	(106)
2.1	我国风景资源管理体系的再认知	(106)
2.1.1	管理的内涵	(106)
2.1.2	风景资源的管理	(107)
2.2	我国风景资源管理体系现状的剖析	(109)
2.2.1	被忽视的破坏	(109)
2.2.2	针对指责的反驳	(115)
2.2.3	针对问题的剖析	(124)
2.3	先进国家风景资源体系的经验教训	(137)
2.3.1	中央集权型——美国国家公园管理体系的经验教训	(137)
2.3.2	地方自治型——澳大利亚国家公园管理体系的经验教训	(146)
2.3.3	综合管理型——加拿大国家公园管理体系的经验教训	(159)
2.4	变革我国风景资源管理体系的探索趋势	(167)
2.4.1	探索的动机	(167)
2.4.2	风景资源管理的国际趋势	(167)
2.4.3	转型期我国风景资源管理体系变革的必然取向	(169)
3	面向竞争的规制:我国风景资源管理模式的实效选择	(177)
3.1	风景资源管理体系面向竞争的客观必然性一:资源属性 的变迁	(177)
3.1.1	风景资源的资源属性	(177)
3.1.2	资源属性的变迁	(182)
3.2	风景资源管理体系面向竞争的客观必然性二:转型新格	

局的触动	(185)
3.2.1 转型时期的新格局:绕不开的竞争	(185)
3.2.2 转型新格局对风景资源保护与利用的触动	(186)
3.3 我国风景资源保护与利用体系实际存在的竞争安排	(190)
3.3.1 当前实际存在的竞争安排形式	(190)
3.3.2 存在的问题与解决之道	(194)
3.4 面向竞争的规制:我国风景资源保护与利用实效管理模式 的必然选择	(200)
3.4.1 面向竞争的规制管理模式的内涵	(200)
3.4.2 确立面向竞争的规制实效管理模式的原则	(200)
3.4.3 创建面向竞争的规制实效管理模式的具体构想	(204)
4 重构规制:实现面向竞争的规制之政府职能取向	(212)
4.1 回顾与发展	(212)
4.1.1 发展历程	(212)
4.1.2 政府未来的治理模式	(217)
4.2 重构规制:政府管理风景资源职能的变革取向	(218)
4.2.1 政府规制的内涵	(218)
4.2.2 风景资源传统计划管制的弊端	(221)
4.2.3 转换职能的出路:重构规制	(225)
4.3 重构规制下的政府职能取向:公私伙伴互动	(243)
4.3.1 新公共治理变革	(243)
4.3.2 民营化理念的内涵	(244)
4.3.3 政府职能角色定位:确立公私伙伴互动关系	(248)
5 实现面向竞争的规制之产权制度基础	(251)
5.1 目前产权界定的弊端	(252)
5.1.1 国家相关法律法规的界定	(252)
5.1.2 如此界定的弊端	(259)
5.2 风景资源产权界定的内涵	(262)
5.2.1 风景资源产权的内涵	(262)
5.2.2 风景资源产权的各项权能	(265)
5.2.3 风景资源产权的权利结构	(267)

5.2.4	风景资源产权的属性	(268)
5.2.5	风景资源的产权与竞争	(269)
5.3	面向竞争的规制所要求的产权变革	(270)
5.3.1	前提条件:出台《风景资源产权法》以清晰其产权界定 ...	(271)
5.3.2	行动建议:建立灵活的风景区资源产权交易市场	(275)
5.4	交易中多元化民间资本的参与	(282)
5.4.1	风景资源投资的特点	(282)
5.4.2	民间资本参与:一种有效的制度安排	(283)
5.4.3	参与程度:“公私资本相机参与模式”	(286)
结 论		(288)
附 录		(290)
附录一:国家级风景名胜区名单		(290)
附录二:国家级自然保护区名单一览		(293)
附录三:中国世界遗产名录一览表		(300)
附录四:中国国家地质公园名单一览		(301)
附录五:我国列入《湿地公约》的国际重要湿地名录一览		(305)
附录六:《国家级森林公园设立、撤销、合并、改变经营范围 或者变更隶属关系审批管理办法》.....		(306)
附录七:关于环保总局开展自然保护区专项执法检查的报道		(309)
附录八:深圳市产权交易市场		(310)
参考文献		(313)
一、译著		(313)
二、著作		(316)
三、论文		(319)
推荐的期刊与网站		(320)
后记:风的真谛		(322)
致谢		(323)

0 绪 论

0.1 研究背景

众所周知,随着社会主义市场经济的不断发展与完善,风景资源对我国国民经济和社会发展的贡献和作用越来越大,对地方经济的拉动作用越来越强,其与人民群众的物质文化生活与精神文明建设的关系也越来越密切,风景资源作为国民经济发展的重要载体作用愈见突出。

随着城市化率的节节攀升,百姓生活水平有了显著的提高,生活方式也发生了巨大的变化。但是迅速高涨的群众精神文化生活需求却面临着严重的供不应求的失衡局面。作为精神需求主要载体之一的风景资源,其保护与利用正面临着三大背景和三次浪潮的考验。

0.1.1 风景资源的保护与利用所面临的三大背景

背景一:绿色革命的号角吹遍全球

工业文明过后的人口膨胀、资源耗竭、环境恶化……人们不得不重新思考原有的世界观与价值观体系。是生存还是毁灭?这一哈姆莱特式的困惑重新来到了人类的面前。人们越来越认识到:摆脱危机的关键是人类需要进行一场深刻的革命。诚如一位诗人所言:“哪里有危险,拯救之力就在哪里生长。”唯有革命,才能拯救人类的命运。也唯有革命,才能使人类世代代在这颗星球上生存下去。

以耗散结构理论和熵定律为代表的全新世界观的出现,掀起了这场围绕保护环境、节约资源的“绿色革命”,这场冲击传统生产方式、生活方式、思维方式的革命,其意义不亚于1万年前的农业革命和200年前的工业革命。这场革命之下,可持续发展战略早已被我国政府所接受;逐步富裕起来的中国人民正在把保护环境、节约资源纳入到日常生活中来;在制度层面上,政府也正在努力通过越来越严格的法律和经济政策来引导和

约束企业和消费者;同时,我国加入了一系列的国际性组织,并积极参与到全球统一行动中来;更为重要的是,人们价值观正在发生显著的变化,代际公平、善待自然等观念已深入人心……

所有这些均已表明,“绿色变革”广泛而深刻,且影响到世界的每一个角落。人们对风景资源、对人与自然的关系都有了全新的认识,并正在为永续发展的风景资源、繁荣和谐的社会而不断地努力着。

背景二:市场化不断完善并向纵深拓展

随着社会主义市场经济的不断发展,市场机制向纵深方向不断地拓展并深化,社会主义市场经济秩序已经基本建立并将逐步得到完善。市场机制正在向风景资源保护与利用体系渗透和拓展着,各风景资源地经营管理上采取的特许经营、租赁以及外包等市场化手段即是显著的证明。如此背景下,风景资源的保护与利用要想单方面地避开市场机制的左右是根本不可能的,也是无法办到的。强制性地回避更有违事物发展的客观规律,终将为社会、为市场、为发展所淘汰,也对风景资源的社会效益、经济效益甚至生态效益造成严重的损害。

背景三:转型期体制改革不断趋于完善

如今,我国正处于计划经济向社会主义市场经济转型的关键时期,可以说转型已初步完成,并取得了有目共睹的良好效果,目前正处于“收官”的关键期。有关风景资源保护与利用管理机制的变革也正在理论探讨之中,实践中也正在作着种种的尝试(目前完全是各地方、各部门自发的实践),各方虽然没有形成统一的认识,但有一点是一致的,那就是必须对风景资源保护与利用管理机制进行有效的变革,才能彻底解决风景资源保护与利用面临的种种难题。

0.1.2 风景资源的保护与利用所面临的三大浪潮

其一,来自旅游浪潮的考验

近些年,随着人们收入的不断增加,我国每年外出旅游人数增长幅度均在30%左右,2008年旅游人数超过了18.42亿人次^①,而且旅游主要

^① 据中国国家旅游局最新的统计数字显示,2008年,国际国内旅游总收入1.16万亿元(人民币,下同),比上年增长5.8%。其中国内旅游收入8749亿元,入境旅游收入2839亿元。其中入境旅游人数为13003万人次,国际旅游(外汇)收入408亿美元。国内旅游总人次17.12亿人次,旅游收入8749亿元。2008年全年中国公民出境旅游人数为4584万人次。

以观光游览为主,目的地基本都是风景资源地,其中 187 个国家级风景名胜区(截至第六批公布名单)、320 个国家级自然保护区(截至 2009 年 2 月)、710 个国家森林公园(截至 2009 年 2 月)、118 个国家地质公园(截至 2009 年 2 月)等国家级保护区域是这 17 亿旅游大潮的主要载体。尤其在“五一”、“十一”、春节等旅游黄金时段,各景区更是人头攒动、人满为患,大潮过后景区往往满目疮痍、一片狼籍。2004 年 2 月 5 日晚,北京市密云县密虹公园举办的密云县第二届迎春灯展中,因一游人在公园桥上跌倒,引起身后游人拥挤,造成踩死、挤伤游人的特大恶性事故,事故共造成 37 人死亡、15 人受伤(图 1,图 2)。虽然这起事件与主管部门的玩忽职守有着重大的关联,但公园管理者的组织管理水平低下、服务意识欠缺也是导致此类事件发生的原因之一。



图 1 密云县第二届迎春灯展

来源:www. sina. com. cn

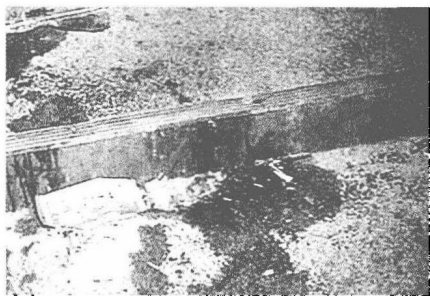


图 2 事件中的斑斑血迹

来源:www. sina. com. cn

其二,来自经济浪潮的考验

经济飞速发展的今天,全国各地都在寻求经济的高速增长与迅速腾飞。“旅游经济”便是经济大潮中冉冉升起的一颗耀眼的“新星”,“无烟工业”“朝阳产业”“软黄金”……都被冠做了旅游业的新头衔。有些地方已然将风景资源的开发作为地方经济发展的重要支撑点,有些甚至是唯一的支柱。风景资源作为地域特色景观走向国际的桥梁和跳板作用越来越强,因此,许多决策者都把当地的风光资源作为“城市名片”向世界、向社会,更确切地说应该是向经济大潮低头,向市场加以推广^①。

面对旅游的利益蛋糕,各地纷纷在振兴旅游、发展经济的动力之下,

① 仇保兴,风景名胜区保护和开发利用要防止的误区,城乡建设,2004(05)

对旅游的主要物质依托——风景资源地进行了“突击性”的开发。开发水平良莠不齐,粗放型开发十分普遍,开发性破坏现象时有发生。这些在经济较为落后的地区尤为突出,而往往许多优秀的风景资源恰恰位于这些较为落后的地区(比如目前贵州拥有国家级风景名胜区 13 处,云南拥有国家级风景名胜区 12 处,且均位于云贵两省经济欠发达的西北部),这就使这些风景资源的保护和利用状况更加令人担忧^①。美丽迷人的“女儿国”——泸沽湖,是令全世界游客神往的地方,每年有数百万游客来到这里流连忘返(图 3)。但这里的旅游项目开发、景区管理、资源保护以及旅游服务状况却十分粗劣,每年不少于 4 000 万的直接收入(由于四川的凉山对泸沽湖的开发才刚刚起步,游人主要是由云南的盐源进入的,目前门票是 80 元/人,以 2004 年接待游客 30 余万人次记,其门票直接收入约 2 400 万)使我们有理由相信其粗放型低劣开发并非由于缺乏资金而造成的,主要是由于缺乏正确、先进、科学的保护和利用观念的指导才造成了如今的“田边卖瓜式”的开发,有效地保护更加无从谈起了。

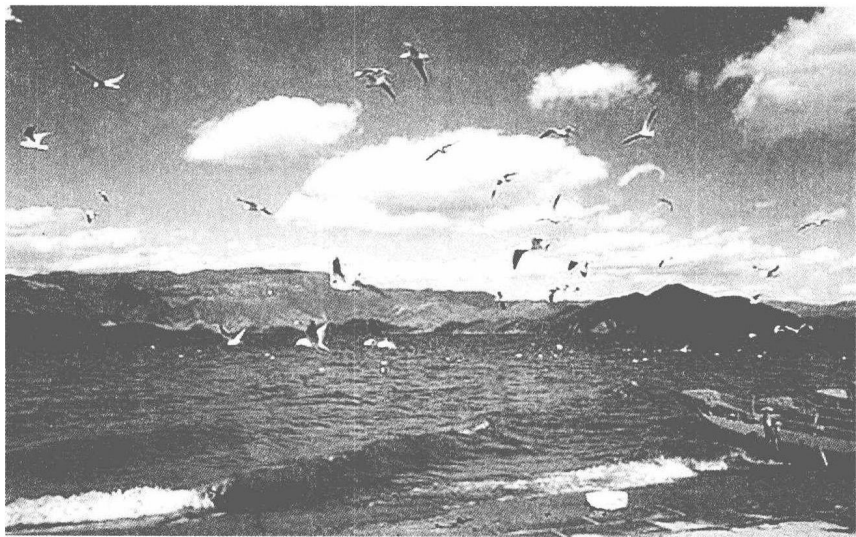


图 3 美丽的泸沽湖

^① 落后地区与发达地区的差别,不仅仅表现在经济水平的高低,在知识结构、教育水平、社会意识等方面都存在着明显的差距,这就使得这些地区风景资源保护观念不强,对风景资源的开发利用也基本停留在重数量、低层次的粗放型阶段。