



中央民族大学国家“十五”“211工程”建设项目



李江玲 宋才发 编著

西部地区旅游资源 开发法律保障研究

中央民族大学出版社

中央民族大学国家“十五”“211工程”建设项目



李江玲 宋才发 编著

西部地区旅游资源 开发法律保障研究

中央民族大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

西部地区旅游资源开发法律保障研究/李江玲, 宋才发编著. —北京: 中央民族大学出版社, 2006.5

ISBN 7-81108-147-4

I. 西… II. ①李…②宋… III. ①旅游资源—资源开发—法制—研究—西北地区 ②旅游资源—资源开发—法制—研究—西南地区 IV. D922.296.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 030956 号

西部地区旅游资源开发法律保障研究

编 著 李江玲 宋才发

责任编辑 黄 岩

封面设计 马钢工作室

出 版 者 中央民族大学出版社

北京市海淀区中关村南大街 27 号 邮编: 100081

电话: 68472815(发行部) 传真: 68932751(发行部)

68932218(总编室) 68932447(办公室)

发 行 者 全国各地新华书店

印 刷 者 北京华正印刷有限公司

开 本 880×1230(毫米) 1/32 印张: 10.875

字 数 275 千字

印 数 2000 册

版 次 2006 年 5 月第 1 版 2006 年 5 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 7-81108-147-4/D·77

定 价 23.00 元

版权所有 翻印必究



课题负责人

宋才发，汉族，1953年5月10日生，湖北省武穴市人，法学博士，中央民族大学教授、教育部人文社会科学重点研究基地中国少数民族研究中心特聘教授、博士生导师、重点学科带头人。历任《华中师范大学学报》编辑部主任、华中师范大学中国特色社会主义研究中心常务副主任、中央民族大学学术委员会秘书长、法学院院长兼民族法学研究所所长、科研处处长兼学校“211工程”办公室主任等职。社会兼职有国家哲学社会科学成果评审专家、教育部法律专家顾问组成员、中国法学会经济法研究会理事、中国法学会西部大开发法律研究会常务理事、中国法学会民族法学研究会副秘书长等职。1999年被评为省部级“有突出贡献的中青年专家”、国务院“政府特殊津贴专家”；2004年被评为国家民族事务委员会首届“有突出贡献专家”。

中央民族大学国家“十五”“211工程”建设项目
已出图书

- 《发音语音学》 罗安源 著
《语言人类学教程》 何俊芳 编著
《中国边疆政治学》 吴楚克 著
《明代大慈法王研究》 陈楠 著
《突厥语族文献学》 张铁山 著
《浑沌学与语言文化研究》 张公瑾 丁石庆 主编
《布依语基础教程》 王伟 周国炎 编
《古代突厥文碑铭研究》 耿世民 著
《回顾与展望》 斯琴 编著
《景颇语基础教程》 戴庆厦 岳相昆 著
《仙岛语研究》 戴庆厦 丛铁华等著
《满—通古斯语族民族宗教研究》 奇文瑛 著
《彝语基础教程》 朱文旭等编著
《彝语方言学》 朱文旭 著
《唐代前期北衙禁军制度研究》 蒙曼 著
《保护生物学研究》 孟秀祥等编著
《环境进化论》 李璇等编著
《仙仁土家语研究》 戴庆厦 田静著
《苗语与古汉语特殊语句比较研究》 张永祥 曹翠云 著
《汉藏语系量词研究》 李锦芳 主编 胡素华 副主编
《明代班军制度研究》 彭 勇 著
《民族理论与民族政策概论》 金炳镐 著
《回鹘文献语言的结构与特点》 张铁山 著
《回鹘文社会经济文书研究》 耿世民 著
《回族历史与文化暨民族学研究》 马启成 著
《长城与民族》 李凤山 著
《民族博物馆学教程》 石建中 著
《彝语基础教程》 朱文旭等 编著
《黎语基础教程》 文明英 文京 编著
《民族地区退耕还林(草)及其法律保障研究》
李彦 宋才发 著

中央民族大学“十五”“211工程”学术出版物编审委员会

主任委员：陈 理

副主任委员：郭卫平

委 员：王锺翰 施正一 牟钟鉴 戴庆厦 杨圣敏 文日焕
刘永佶 李魁正 朱雄全 宋才发 冯金朝 邓小飞

目 录

导论	(1)
第一章 西部地区旅游资源的基本概况	(24)
第一节 旅游资源概述	(24)
一、旅游资源的内涵	(24)
二、旅游资源的特征	(30)
三、旅游资源的类型	(37)
第二节 西部地区的旅游资源	(42)
一、西部地区的科学界定	(42)
二、西部地区旅游资源的类型	(43)
三、西部地区旅游资源的特点	(49)
第二章 西部地区旅游资源开发	(57)
第一节 旅游资源开发的基本涵义	(57)
一、旅游资源开发的概念	(57)
二、旅游资源开发与旅游业发展	(59)
三、旅游资源开发的基本原则	(61)
第二节 西部地区旅游资源开发现状	(66)
一、旅游资源开发效应分析	(67)
二、西部地区旅游资源开发所面临的问题	(78)
第三章 国内外旅游资源保护的实践与启示	(88)
第一节 旅游资源保护的国际实践	(88)
一、发达国家对自然旅游资源的管理制度 (以美国森林资源管理制度为例)	(88)
二、国外对人文旅游资源的管理 (以日本历史环境	

保护的法制建设为例)	(93)
三、国外对旅游资源体系的管理(以加拿大的国家 公园体系为例)	(98)
第二节 旅游资源保护的国内实践	(106)
一、旅游景区治理模式与旅游资源保护 (以陕西省为例)	(106)
二、旅游地开发与旅游资源保护 (以皖南古村落为例)	(110)
三、遗产地申报与旅游资源保护 (以云南省为例)	(113)
四、旅游执法与旅游资源保护 (以秦岭冷杉为例)	(122)
第三节 国内外旅游资源保护实践对西部 地区的启示	(125)
第四章 旅游资源的立法保护工作	(130)
第一节 中国旅游法制建设的回顾与前瞻	(130)
一、我国旅游法制建设的三个阶段	(130)
二、我国旅游法制建设的几个特点	(136)
三、我国旅游法制建设中存在的几个主要问题	(139)
四、中国旅游法制建设前瞻	(141)
第二节 旅游资源的国际法保护	(143)
一、旅游资源国际法保护工作的发展历程	(143)
二、有关旅游资源保护的国际条约	(146)
第三节 旅游资源的国内法保护	(153)
一、旅游立法体制	(153)
二、旅游立法体系	(157)
三、旅游资源立法工作总结	(166)
第五章 西部地区旅游资源地方立法保护现状	(170)

第一节	旅游资源地方立法保护工作概况	(170)
第二节	西部各民族地区对旅游资源的开发利用	(179)
一、各民族地区对旅游资源开发利用的政策规定	(179)	
二、各民族地区对旅游资源开发利用的法规规定	(187)	
第三节	西部地区旅游资源及地方立法保护的 (以云南省为例)	(196)
一、云南省基本概况	(196)	
二、云南省的旅游资源	(201)	
三、云南省旅游资源保护的立法现状	(204)	
四、旅游资源地方立法保护工作总结	(216)	
第六章	西部地区旅游资源法律保障总体思路	(228)
第一节	以科学发展观为总揽	(228)
一、科学发展观的基本内涵	(228)	
二、科学发展观与资源保护工作	(230)	
三、坚持科学发展观, 切实保护西部地区 旅游资源	(234)	
第二节	以可持续旅游发展观为指导	(236)
一、可持续旅游发展观的基本内涵	(236)	
二、可持续旅游发展观与西部地区旅游资源 保护的对策	(241)	
三、以可持续旅游发展观确立保护西部地区旅游 资源的原则	(243)	
第三节	以科学方法进行分析	(246)
一、对西部地区旅游资源的科学评估	(246)	
二、对西部地区旅游资源的科学规划	(259)	
第四节	以开放的态度加强保护	(264)
一、西部地区旅游业发展正面对开放的世界市场	(264)	
二、以开放态度加强对西部地区旅游资源的保护	(268)	

第七章 西部地区旅游资源法律保障系统	(271)
第一节 构建西部地区旅游资源法律保障体系	(271)
一、构建西部地区旅游资源法律保障体系的原则.....	(271)
二、西部地区旅游资源保护的横向法律建设.....	(273)
三、西部地区旅游资源保护的纵向法律建设.....	(278)
第二节 少数民族习惯法对西部地区旅游资源的保护	(284)
一、原始禁忌中对西部地区旅游资源的保护.....	(285)
二、为民族的生存繁衍和可持续发展订立的规范.....	(287)
第三节 西部地区旅游资源开发与地区协调发展	(292)
一、西部地区旅游资源开发与地区经济发展.....	(292)
二、西部地区旅游资源开发与地区文化发展.....	(295)
三、西部地区旅游资源开发与地区环境保护.....	(299)
四、西部地区旅游资源的区域合作开发保护.....	(301)
五、西部地区旅游资源法律保障的社会环境.....	(305)
参考文献	(309)
课题负责人主要法学论著附录	(328)
后记	(344)

导 论

—

自 1841 年英国传教士托马斯·库克利用包租火车的方式把 570 多人组织起来，集体参加了一次往返全程仅 24 英里的禁酒大会之后，这个面向大众的、非商业性的“业余活动”，便开启了近代团体旅游的先河，库克本人随后建起了全世界第一家旅行社。中国是一个具有旅行游览悠久历史的文明古国，但是，中国历史上的旅游活动，主要是与帝王巡游、政治游说、学术考察、商务旅游、宗教旅游、航海旅游等主题联系在一起的。1949 年新中国成立以后，我国旅游活动主要又是与国家的外事接待活动、统战工作和公众福利事业联系在一起的。真正意义上的旅游，或者说把服务于国事和政府接待工作需要的旅游活动转变为第三产业中服务贸易的行业，肇始于改革开放的 1978 年。

我国规模化、产业化的现代旅游是从 20 世纪 50 年代开始的。1978 年党和国家领导人邓小平提出要发展中国的旅游服务业，并且提出要把优先发展国际旅游作为重要目标。随后经过 20 多年的努力，我国旅游服务业已成为国民经济中的重要产业之一。譬如，1978 年我国旅游服务贸易总收入只有 2.63 亿美元，到 1999 年我国旅游服务贸易总收入已上升到 140.99 亿美元。1984 年我国政府将旅游业正式纳入国民经济和社会发展的总体规划之中，后来又把旅游服务业列入第三产业优先发展的第一序

列。^① 在此后短短的 20 多年时间里,我国旅游产业的规模不断扩大,体系不断完善。到 2001 年末,全国共有各类旅游企事业单位 29.11 万个,旅游业共拥有固定资产原值 7791.91 亿元,直接从业人员达 597.72 万人,间接从业人员约为 2980 万人,为国家创造了巨大的经济和社会价值。^② 1997 年我国旅游业总收入占 GDP 的比重首次突破 4%,1999 年旅游业总收入相当于 GDP 的 4.5%。根据我国旅游业发展规划,2002 年我国旅游业总产出将跃升到 GDP 的 5%,2010 年将达到 8%,旅游业作为国民经济支柱产业中的地位日趋显现。旅游业是以旅游市场为对象,为旅游活动的开展创造有利条件,并向旅游者提供所需商品及服务的综合性产业。它是一个既能保护生态环境,又能促进经济发展的双赢产业。它以环境为主要资源,在本质上与环境保护有着内在的一致性。从性质上看,旅游业是资源节约型和可持续发展的产业,被誉为“无烟工业”,表明它对环境的影响相对较小,资源可以持续利用,只要工作做好、规划好,旅游业将是“产业与环境互利”的优质产业。旅游服务贸易总是与国家的经济发展、社会安定联系在一起的,我国国民经济持续稳定地增长,是旅游服务贸易快速发展的基础。与贸易创汇相比,旅游业属于“资源就地出口”。它提供的是服务产品,不需要直接输出宝贵的物质产品,不需要进行多环节的长距离运输,而且一般不受贸易壁垒的干扰和出口配额的限制。旅游产品也无需将原材料运进、产品销出,是典型的“轻型化”产业,尤其适合于在综合条件较差的我国西部地区生长发育。旅游业是第三产业中的龙头产业,其传统结构

① 宋才发:《WTO 规则与中国旅游业的发展及保护》,第 50 页,载《商业经济与管理》2004 年第 2 期。

② 张广瑞等主编:《2001—2003 年中国旅游发展:分析与预测》,第 1—3 页,社会科学文献出版社,2002 年版。

中的六大要素食、住、行、游、购、娱牵涉许多相关的行业。旅游业的发展不仅提供了许多直接就业机会,刺激了相关产业的发展,还能够提供许多间接的就业机会。因此,旅游产业对其相关产业,特别是第三产业有着巨大的带动作用 and 乘数效应。

旅游是公民的一项基本的权利。旅游作为现代社会中人们生活方式的一项基本内容,是物质生活与精神文化生活的有机结合。经济社会越发展,人民群众生活水平越高,人们的旅游需求就越旺盛,旅游产业就会越发达,这就是旅游业区别于其他产业的一个重要特点。“旅游”是因非定居者的暂时居住而引起的现象和关系的总和。这些旅行者的活动不会导致长期定居,也不以任何赢利为目的。旅游是法律赋予公民的一项基本权利,而且是人权的重要组成部分。世界旅游组织在1980年《马尼拉世界旅游宣言》中明确规定,作为人的基本权利,世界各国政府及其地方政府,应当创造条件努力满足其实现。1982年为了进一步实施《马尼拉世界旅游宣言》所形成的《阿卡尔普尔科文件》,又进一步规定了旅游作为人的基本权利的有关内容,譬如,“为人人能享有旅行和度假的权利,必须呈现必要的国家间的团结,以在将来达到一种均衡的形式,满足各阶层人民尤其是最卑微阶层人民的权利”;“休息的权利正如工作的权利一样,必须得到确认,而成为人类幸福的一种基本权利”。^①这种基本权利随着人类社会的发展进步以及WTO组织成员的增多,将会得到越来越充分的保障和实现。它包括同一代人之间,因不同国家或地区(地域)社会经济的差异,一部分未具备出游条件的人,会随着经济生活的改善而成为旅游者。不能出游时,他们也能够有旅游的渴望或者动机等心理行为。同一个人在条件越来越好的情况

^① 邱云志:《可持续发展理念下的几个旅游基本理论研究》,第23页,载《天府新论》2003年第4期。

下,旅游的距离会越来越远、旅游的次数会越来越多,人类社会的整体旅游活动会越来越强劲。所以各国公认,旅游服务产业是“永恒的朝阳产业”。

旅游服务贸易的发展促进了产业结构的调整。我国目前仍然处于从传统的二元型产业结构向发展型产业结构的过渡时期,而工业化国家目前已基本上处于现代型产业结构时期,服务业占国内生产总值(GDP)的比重普遍超过50%。服务业属于资源占用量少、投资见效快、劳动力吸收容量大的产业,已经成为世界各国经济发展的重要部门。譬如,1999年到中国旅游的海外游客达到7279.56亿人次,中国已成为全球第五大旅游目的地国,旅游服务贸易外汇收入141亿美元,排在世界第7位。改革开放20多年来,我国旅游服务业共吸收外资200多亿美元,其中绝大多数外资投放在旅游宾馆、饭店行业上。截至1999年底,我国拥有涉外饭店7035家,其中,合资饭店719家。据国家旅游局旅行社饭店管理司统计,我国旅游业的外资已达到700亿元。1992年国家批准成立的12个国家旅游度假区,在建项目投资达26亿美元,其中有一半是外资,全国人工景点的总投资额达到700亿元,约有1/3是引入外资,全国120多个大球场,总投资超过400亿元,也有一半是外资。改革开放前我国旅行社总共不到100家,基本上是由“中国旅行社”垄断经营全国的旅游业务。改革开放后旅行社由独家垄断转向市场经营,旅行社数量增至6000多家。1998年《中外合资旅行社试点暂行办法》公布,国家批准旅游局开始试办中外合资旅行社。我国饭店业共有100多家酒店接受外国酒店管理集团的管理。^①中国旅游服务业对外开放的主要特点是:(1)旅游开放的时间早。早在20世纪70年代末80年代初,就对WTO协定附件中的(103)宾馆与饭店实

① 曹思源主编:《WTO与中国》,第373—376页,团结出版社,2001年版。

行开放,譬如,投资建设长城饭店、长安饭店等吸收外资最高、规模最大的第一批中外合资饭店。(2) 外资进入我国旅游服务业的门槛低、总量大。(3) 我国旅游服务业具有承受外来冲击的能力。(4) 旅游服务业中公有制为主体、多种所有制并存。2000 年在全国旅游饭店中,国有企业和集体企业占 74.6%,外商投资企业占 8%,其他企业占 16.4%。2001 年在国际旅游企业中,国有企业占 60%,股份制企业占 30%,其他类企业占 10%;在国内旅行社中,基本上是国有企业、股份制企业及其他类型的企业三分天下。^①

全面建设小康社会必将进一步推动我国旅游服务业的快速发展。中国共产党和中央人民政府明确指出,中国将在 2020 年实现“全面小康社会”的宏伟目标。全面建设小康社会,与社会文明进步、国家发达程度和人民生活水平的提高关系极为密切。全面建设小康社会意味着我国的国内生产总值将从 2000 年的 8.9 万亿元增加到 2020 年的 35 万亿元以上,人均 GDP 将从 800 美元增加到 3000 美元以上。社会中最稳定的支柱消费群体“中等收入阶层”,占全国人口的比例将从现在的 15% 左右增加到 2020 年的 38% 左右(5—6 亿人)。因而国民的旅游消费急剧上升,并将呈现出如下新特点:(1) 旅游消费需求总量迅速增大。2001 年我国国内旅游者 7.84 亿人次,国内旅游收入为 3522 亿元人民币。依据国际旅游通常增长率预测,到 2020 年我国国内旅游人数将达到 19.82 亿人次,大致相当于每个公民一年出游 1.5 次,那么国内旅游收入将达到 30436.6 亿元,相当于 2020 年国内生产总值的 8.7% 左右,仅国内旅游业的发展,就足以证明旅游服务业的支柱产业地位。(2) 国民的非工作时间更长、旅游休闲的机

^① 杨朝继、李辉:《入世后我国旅游业国际竞争力态势分析及提升对策》,第 50 页,载《西北民族学院学报》2002 年第 6 期。

会更多。我国“十五”规划发展纲要已明确规定：在“十五”期间将推行职工带薪休假制度，合理调整居民的非工作时间并增至3—4周，这就意味着国民一年的非工作时间将增至130—140天，闲暇时间增多，必定为国民创造更多的旅游机会，这也就意味着在20年后，每一个工薪阶层一年出游2—3次将成为寻常之事。

(3) 国民出游的空间范围进一步扩大，出境旅游将成为国民的重要活动。2001年我国公民出境人数为1213.3万人次，其中因私出境达694.54万人次，分别增长了15.9%和23.3%。依据国际旅游组织预测，到2020年我国的出境人数将跃居世界第4位，年出境人数达到1亿人次。居民的出境旅游，将由现在的边境、港澳、毗邻国家等近距离的旅游，逐渐转向中远程的洲际旅游。

(4) 旅游消费逐渐呈现理性化、个性化趋势。总之，全面建设小康社会将使我国迅速发展成为国际旅游中心，世界第一大旅游目的地。也就是说，我国的入境人数，有望从2001年的8901万人次增至2020年的2.43亿人次，其中，入境过夜的游客人数有望从2001年的3316万人次增至2020年的8376万人次。旅游外汇收入按照通常10%的增长率计算，到2020年有望从2001年的178亿美元增至2020年的近千亿美元。^①

二

西部民族地区旅游资源禀赋得天独厚。我国西部地区纵跨多个纬度带，地质构造复杂，地形条件多样。西部各省（自治区、市）由于各地不同的地理位置、气候条件、历史轨迹、文化传统、风土民情、生物资源等，形成了各具特色的旅游资源条件。不仅云南、陕西、广西、四川等地以旅游大省著称，就连在西部

^① 刘德秀：《全面建设小康社会对我国旅游产业的影响》，载《光明日报》2003年2月17日，第B2版。

地区 12 个省、自治区、直辖市中面积最小的宁夏回族自治区，也拥有黄河、大漠、绿洲等自然景观和西夏文化、回族风情等文化资源。西部地区富含多样化的旅游资源，有众多的国家级自然保护区、国家级风景名胜区、国家级森林公园、国家级历史文化名城、民族风情旅游资源等，各种不同类型的旅游资源又明显带有独特性、不可替代性、唯一性等独特的性质。这种多元性与独特性的有机结合，形成了西部旅游资源独特的优势，从而也显示出与东部旅游资源的差异性。古老文明与民俗风情的巧妙结合与历史遗存的相得益彰，共同构成了西部地区分布广泛、数量众多的旅游资源宝库。截至 2001 年 7 月底，在西部地区拥有的 10 处世界遗产中，有一半分布于民族地区（万里长城、九寨沟、黄龙、丽江古城、布达拉宫）；在 7 处联合国“人与生物圈”自然保护区中，有 6 处位于民族地区，占 86%；在 43 处国家重点风景名胜区中，有 27 处分布于民族地区，占 63%；在 34 座国家历史文化名城中，有 15 座分布于民族地区，占 44%。还有许多过去“养在深闺人未识”的顶级旅游资源，譬如，雅鲁藏布大峡谷、云南的香格里拉、甘肃的朗木寺仙境、新疆的喀纳斯湖、广西的德天瀑布、银川的沙湖等，也主要集中在民族地区。^① 民族地区自然风光清新奇异，民族风情淳朴浓郁，文化遗迹古老而神秘，发展旅游特色经济的条件得天独厚。与西安、敦煌、成都、昆明等旅游业相对发达的西部汉族地区相比，西部民族地区的旅游资源不仅独具特色，而且大部分尚未开发利用，更增添了其神秘莫测的魅力。旅游资源能够激发旅游者的旅游动机与行为，并能发展成为旅游者所利用的各种物质与文化条件。作为旅游活动的主要对象，旅游资源是发展旅游业的前提和基础，其规模、数

^① 肖星、侯佩旭：《论西部旅游开发与民族地区的社会经济发展》，第 69 页，《中南民族大学学报》2005 年第 1 期。