



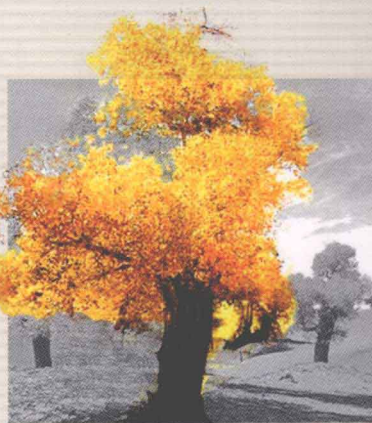
当代浙学文库
DANGDAI ZHEXUE WENKU

国家公园的旅游规制研究

张海霞 著

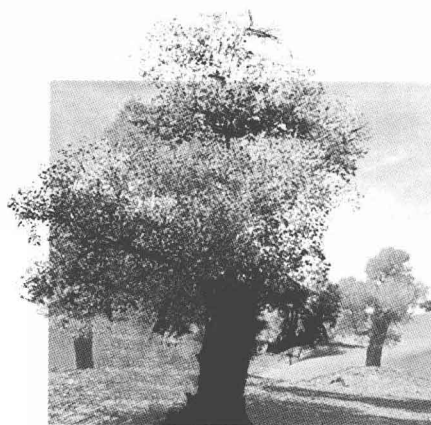
GUOJIA GONGYUAN DE LUYOU GUIZH

自然遗产是大自然馈赠给人类最珍贵的自然财富，也是人类自然游憩活动的主要场域。全球性旅游经济开发导致一些自然遗产地价值流失或品质下降，自然遗产地的可持续性面临着严峻的挑战。



中国旅游出版社

浙江省社科联省级社会科学
学术著作出版资金资助出版



国家公园的旅游规制研究

张海霞 著

GUOJIA GONGYUAN DE LUYOU GUIZHI YI

自然遗产是大自然馈赠给人类最珍贵的自然财富，也是人类自然游憩活动的主要场域。

全域旅游经济开发导致一些自然遗产地价值流失或品质下降，

自然遗产地的可持续性面临着严峻的挑战。

当代浙学文库
DANGDAI ZHEXUE WENKU

中国旅游出版社

项目策划：付 蓉
责任编辑：李冉冉
装帧设计：中文天地
责任印制：冯冬青

图书在版编目 (CIP) 数据

国家公园的旅游规制研究 / 张海霞著. --北京:
中国旅游出版社, 2012. 2
ISBN 978 - 7 - 5032 - 4378 - 3

I. ①国… II. ①张… III. ①国家公园 - 旅游规划 -
研究 IV. ①F590.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 023503 号

书 名：国家公园的旅游规制研究

作 者：张海霞

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@cmta.gov.cn

发行部电话：010 - 85166503

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：三河市灵山红旗印刷厂

版 次：2012 年 2 月第 1 版 2012 年 2 月第 1 次印刷

开 本：787 毫米 × 1092 毫米 1/16

印 张：17.25

印 数：1 - 2000 册

字 数：313 千

定 价：45.00 元

I S B N 978 - 7 - 5032 - 4378 - 3

版权所有 翻印必究

序

值此2011年教师节来临之际，获悉张海霞博士的学位论文《国家公园的旅游规制研究》将由中国旅游出版社出版，倍感欣慰。

本书直面中国自然遗产地治理存在的问题，围绕“国家公园旅游规制”的核心宗旨，综合集成多学科的基本理论，建构起国家公园旅游规制的基础理论架构，基于全球尺度总结了自然遗产地国家公园治理模式的起源、发展、管理与治理的基本规律与经典模式，探讨了国家公园模式在中国的适宜性，提出了建构统一的自然遗产地国家公园模式的战略构想，是一部近年来值得关注的旅游学术新作。

中国经济社会正处在科学发展、转型发展的新阶段。伴随着工业化、城市化进程，休闲游憩化也成为一种社会结构转型的现代化趋势。高质量的户外公共游憩场域正在成为越来越稀缺的空间战略资源。户外旅游与休闲说到底还是事关公民生活方式与质量提升的战略性话题。切实保障公民户外游憩休闲权的实现，是各级人民政府彰显执政为民理念的有效作为领域。本书从国家公共游憩政策与民生质量的高端位势上来探讨国家公园的旅游规制命题，既具有理论上的挑战性，又具有从不同空间尺度视野把握全局的战略统揽性。

本书理论基础扎实。围绕“国家公园的旅游规制”的命题，作者首先界定了保护地、自然遗产地与国家公园，制度、规制与旅游规制，治理与管理，自然旅游、生态旅游与可持续旅游等一系列相关联的学术概念；梳理和辨析了“公民权利、公民游憩权、福利主义游憩观、新自由主义游憩观、国家公园、公共游憩政策，社会契约理论与大自然权利，公共哲学与社会公正，生态政治与生态文明，规制经济学与公共规制，资源经济学与自然资本，环境生态学与生态服务”等基本理论及其与国家公园命题的关联性，从而建构起国家公园旅游规制的坚实理论基础。梳理正本清源，辨析推陈出新。作者认为，一个政权能不断发展和保持稳定应以能满足民众的公共性诉求为前提。旅游与休闲是公民“公共性”诉求相对集中的领域。国民旅游的程度，说到底是一个国家民生质量的标志。为彰显国家意识，激发国民凝聚力，许多国家将

部分高品质兼具国家意义的旅游资源纳入国家公共管理网络，推行公共服务，实现全民共享，国家公园应运而生。中国自然遗产地管理“九龙治水”，国家公共游憩空间权益被高度部门化垄断与地方化分割，亟须在公共政策层面肯定公民游憩权，确定国家公园公共游憩供给的合理性。作者强调，国家公园不仅是政府维护公民游憩权、切实改善民生的有效作为空间，还是建构资源节约型与环境友好型社会的绿色执政新工具；因此，启动国家公园计划时不我待。显然，正是这种苦涩、艰辛的知识建构过程使作者对于国家公园及其旅游规制命题的认识不断深化，其理论水平不断升华。

本书具有全球视野。国家公园作为一种特殊的公共游憩空间实体，有其特殊的发育和发展规律，在世界不同社会制度的国度里，有其与特定国家国情相结合的不同模式。因此，作为自然遗产管理的国家公园模式兼具普遍性和地方性。作者通过对国家公园全球态势的综合分析与梳理，发现国家公园是实现游憩公民权维护、自然遗产资源全民共享、自然与生态环境保护、国民认同感培育等多重目标的场域保障，可以出现于任何政体、国体和发展状态的国家，这就是国家公园模式的普遍性；但不同国度，其国家公园的发生、发展及其治理模式是不同的，因此旅游规制的模式也具有特殊性。例如，以美国为代表的中央集权型模式，以澳大利亚为代表的分散治理型模式和以日本为代表的混合治理型模式，这些就是国家公园模式的地方性。这些规律性的探究和发现结论，对于推进中国自然遗产地管理体制的改革与国家公园旅游规制的实施，是极有裨益的。

本书有关旅游规制的理论见解独特。作者基于旅游发展价值公益化取向与政府公共职能的层面，将旅游规制界定为“一种维护公民游憩权和保护国家遗产旅游资源，纠正自然遗产资源市场化开发导致的不公正和不经济现象，提高全民游憩福利水平而采取措施、制定具有强制性和规范性法律规章的过程”。作者强调，那些具有特殊国家意义、自然垄断性的旅游资源应纳入旅游规制的对象范畴；旅游规制不是单纯地对市场干预，它包括对政府、旅游企业、当地居民、旅游者等利益相关者的规制；旅游规制目标是实现全民游憩福利水平提升，增进社会公正。为此，旅游规制工具完全可以应用于国家公园管理与治理之中。国家公园旅游规制与经济性规制、社会性规制之间存在交错对应的复杂关系，可以分别建构面向国家公园治理的规制和面向国家公园管理的规制体系，前者主要包括产权规制、资格规制，后者主要包括价格规制、环境规制、数量和质量规制、安全规制、教育规制等。国家公园的旅游规制是以维护公民游憩权为要务的保护性规制，是强调政府积极作用的直接规制，是以实现强调公共福利的社会性规制为主的综合性规制，是加强规制而非放松规制。通过旅游规制可以有效防止自然遗产经营与管理中的“搭便车”行为，打破自

然垄断格局，保障自然景观与生物多样性、维护生态系统完整性、提升自然遗产资源综合价值和功用，保障公共游憩福利公平公正地供给，推进政府在遗产领域的良治。

本书探讨了国家公园模式在中国的适宜性。作者分析了中国自然遗产地标签化的基本趋势与部门分治的基本格局，指出部门分治、法律不健全和财政支持不足是导致中国自然遗产地低效治理的主要原因。自然遗产地行政管理的层级制和部门利益的分割与交叉导致了旅游规制俘获的发生，帕累托最优（Pareto Optimality）无法实现，公民福利受到影响；有关自然遗产地保护的现有法律、法规具有明显的部门本位倾向；公共财政支撑强度配置格局与遗产地空间分布格局不协调；自然遗产地管理权的部门分割、权责不明进一步加剧了保护和管理经费难以到位的困难。分而治之的遗产管理格局不但造成了遗产地管理和治理的低效，也导致遗产地旅游规制的低效。解决问题有赖于自然遗产地管理体制机制的改革与创新，走向统一的国家公园模式是中国自然遗产管理的路径选择。为此，本书系统地提出了中国自然遗产地走向统一的国家公园模式的路径依赖、相关举措以及相关案例模拟。诚然，鉴于中国自然遗产地旅游规制问题的复杂性，以及中国行政体制改革进程的艰巨性，作者有关建立统一的国家公园模式的构想及相关政策主张仅停留在框架性的理论层面，存在一定的不确定性。

张海霞博士是 20 世纪 50 年代内地首批援疆建设者的后代，在新疆出生、成长。在中科院新疆生态与地理研究所攻读硕士研究生阶段，对新疆自然遗产地的旅游开发与可持续发展有比较深入的研究成果。博士研究生阶段，专注自然遗产地的旅游规制命题，学术素质有显著提升，现在又在浙江大学做旅游管理学的博士后研究，并在浙江工商大学供职。值此本书出版之际，传来了中国“杭州西湖文化景观”在法国巴黎举行的联合国教科文组织第 35 届世界遗产委员会会议上顺利通过审议，正式被列入《世界遗产名录》的好消息。随着国民休闲与户外旅游需求的进一步增长，无论是在自然遗产地、文化遗产地，还是自然文化遗产地，旅游规制研究都越来越凸显其重要性和紧迫性。本书只是作者关于国家公园旅游规制研究的一个阶段性的成果。作者在杭州工作与生活，可以结合杭州西湖案例，进一步跟踪和深入研究遗产地的旅游规制问题。期待作者借助其身居杭州西湖畔的学术区位优势，更进一步地脚踏实地，悟道求真，有更好、更深入的关于旅游规制与公共游憩的研究成果问世。

是为序。

汪宇明

于上海华东师范大学丽娃河畔

2011 年 8 月 28 日

前言

自然遗产是大自然馈赠给人类最珍贵的自然财富，维系自然遗产的可持续性是人类文明进程的重大责任。在世界一些国家实践的自然遗产管理的国家公园模式是一种有效的模式，值得中国借鉴。而且，自然遗产资源的公共物品属性和中国社会的制度安排，也决定了自然遗产地管理模式及治理机制研究的紧迫性。揭示国家公园模式与实现公民游憩权的相关关系，总结国家公园旅游规制发育发展的基本规律和基本经验，探讨中国自然遗产地实现统一的国家公园模式的可行性，具有重要的理论价值和实践意义。

全书共分为四大部分，包括八章内容。

第一部分：问题的提出、研究评述与理论基础。国家公园模式在全球不断被复制，并积累了丰富的理论与实践经验。我国的自然遗产地治理出现了市场失灵和政府失灵等问题，寻找理论与方法，探寻自然遗产地的有效治理模式，是关系国计民生的现实命题。国家公园是为人类福祉与享受而划定的具有国家意义的公众自然遗产公园。本书梳理、剖析了国家公园建构、运营与维系的相关理论支撑，并指出国家公园的旅游规制是由福利经济学、政治学、哲学、制度经济学、环境生态学、资源环境学六大学科体系，包括政府规制、公民游憩权、公共哲学、生态政治等 11 个基础理论支撑的研究命题。尤其是国家公园具有公共产品属性，理论上，它自身的自然垄断性、外部性决定了国家公园不适合交由市场供给，否则会引起市场失灵，造成对资源和环境的破坏，应当采取政府供给的方式，使用政府规制方法，提高资源配置效率，实现社会福利最大化。

第二部分：国家公园的全球态势。自 19 世纪 70 年代国家公园理念产生以来，其在尊重“大自然权利”、彰显“公民游憩权”、激发国民凝聚力等方面的积极意义被越来越多的国家所接受，在全球掀起了一场国家公园运动，有 150 多个国家和地区建立了各种类型的国家公园。本书全面解读国家公园理念产生的历史过程，探讨国家公园模式发展与维系的动力机制，指出人类对于自然空间的生态保护与自然游

憩需求是其发展的内在动力，而国家公园模式得以维系的助力则在于各国政府对国家公园及相关保护地的政策支持。对世界保护区数据库（World Database on Protected Areas, WDPA）全球保护地数据的进一步空间分析表明，全球范围内的自然保护地呈现总量增长的趋势和多样化的类型分布格局，国家公园的空间扩散与发展呈现出萌芽期、发展期和繁荣期三个特征鲜明的阶段。由于国情和地区发展水平的不同，国家公园发端的驱动力类型有着明显的差异，出现了以美国和加拿大为代表的民族认同感驱动型、以英国和德国为代表的自然游憩驱动型、以澳大利亚与日本为代表的景观环境保护驱动型、以东非和南非为代表的野生动物保护驱动型的分异。国家公园的发育、发展和空间分布受经济发展水平、环境关注度、旅游发展水平和公益化价值取向等多重因素的影响。旅游发展价值取向的分析表明，全球旅游行政管理有着双轨化的特征，各国政府逐渐意识到自身的社会和环境责任，关注焦点向遗产类景区转移，角色定位亦向保护者和规制者转变，公益化价值取向日益彰显。基于公益化的价值取向，国家公园成为政府公共服务职能的有效作为空间，有着坚实的实践基础和光明的发展前景。

第三部分：国家公园旅游规制的理论安排与实践。通过旅游规制可以减少国家公园的外部不经济性、减轻替代效应与交叉补贴、消除信息不对称等问题。国家公园的旅游规制属于自然遗产旅游规制的范畴，以维护公民权为要务的保护性规制，是强调政府积极作用的直接旅游规制，是以社会性规制为主的综合性规制，是规制加强而非规制放松。本书研究发现，一些西方国家和世界自然保护联盟（International Union for Conservation of Nature and Natural Resources, IUCN）等国际组织在关注国家公园建设的经验总结基础上，形成了从管理与治理两个层面解读国家公园旅游规制的常见思路，目标管理和有效治理是判断国家公园绩效的两大指标，由此形成了“世界自然保护联盟判断矩阵”。国家公园的管理与治理与经济性规制、社会性规制及其细化分支之间存在交错对应的复杂关系。为此，建构国家公园旅游规制的基本框架是非常必要的。国家公园的旅游规制在国家宏观公共政策支持下，可分为管理与治理两个层面，以及机构设置、规制启动和反馈监管三个环节，主要包括面向“有效治理”的产权规制与资格规制，以及面向“目标管理”的价格规制、数量与质量规制、环境规制、教育规制、安全规制、信息公开等基本内容。随着各国管理水平的普遍提高、立法网络一致强化、财政支持格局多样化，为国家公园旅游规制的良性发展奠定了较好的基础。但也存在不利因素，如多尺度旅游规制的协调性偏差、国家公园管理的“去中心化”导致管理低效，以及财政支持困难重重等。不同的国家公园治理类型对应着不同的旅游规制模式，其中，以美国为代表

的中央集权型模式、以澳大利亚为代表的分散治理型模式、以日本为代表的混合治理型模式，是世界范围内国家公园旅游规制的三种主要模式。

第四部分：中国自然遗产地治理现状、国家公园模式运行的可行性与实证研究。中国自然遗产资源类型多样，自然遗产地的国家级生态标签地行动与相应的法律法规和保护规划取得了初步成效。但自然遗产地管理的公益性价值取向比较欠缺，部门分割的治理格局容易造成“规制失灵”，相应的法律法规有待进一步健全，各类自然遗产地对推动自然资源保护的成效有限。黑龙江、云南等省国家公园试点也存在着市场失灵与部门主义倾向。中国自然遗产地的旅游规制基本处于弱规制的状态，突出表现在宏观政策保障不稳定、管理目标与有效治理的认知不统一、规制程序的不完整等层面。模糊的产权规制与部门分割的资格规制是引起中国自然遗产地低效治理的原因之一；而价格规制、质量与数量规制、教育规制、环境规制等基本层面存在着中央与地方、部门与地方、地方与企业的多元格局的权益博弈，对门票经济的追逐，导致自然遗产的公益性价值流失。因此，为维系自然遗产的可持续性与管理公民游憩权益，缓解自然游憩空间减少和公民游憩需求激增之间的矛盾，建构统一的中国自然遗产地国家公园模式是必要的。基于中国自然遗产资源的多样性、公民日益增长的公共自然游憩需求、旅游民生化价值取向、公有制为主体的制度安排等基本层面考察，中国实施自然遗产地治理的国家公园模式是可行的。采取“从零开始、逐一纳入”为主的国家公园培育路径和“中央政府直管”的治理模式，是中国实施国家公园模式的体制创新；而构建以保障自然景观与生物多样性、维护生态环境系统完整性、服务公共游憩为目标的国家公园旅游规制体系，是实现国家公园目标和推进有效治理的机制创新，由此而推进中国特色的自然遗产地旅游规制理论的完善和发展。

本书对于回答中国的自然遗产地的治理模式的选择问题具有较强的理论价值与实践意义。其一，从遗产管理的根本问题出发，基于福利主义和新自由主义游憩观展开分析，提出了“自然遗产地的国家公园模式是保障公民游憩权时空供给的重要载体”，这一结论为自然遗产地国家公园模式的中国化找到了根本的法理依据。其二，从规律演绎出发，为中国自然遗产旅游管理的走向寻找依据，揭示了全球旅游发展价值取向演变的基本规律，提出“面向遗产类景区的旅游规制是政府公共服务职能的重要作为领域”，指出政府应从“旅游经济开拓者和参与者角色淡出，向规制者角色转型”，为政府有效管理遗产资源、维系和保障公共游憩权利提供了理论支撑。其三，构建了自然遗产旅游管理与治理的框架，将旅游规制理论应用到“国家公园的目标管理和有效治理”之中，提出自然遗产地走向统一的国家公园模式的

政策主张，探讨了中国自然遗产管理体制改革创新的新路径。

本书是在我的博士学位论文基础上形成的，因此要特别感谢我的博士生导师华东师范大学汪宇明教授，本书从初步思路的形成到出版可以说无一不倾注了汪老师的心血，是老师引导我将“遗产地旅游”从个人研究兴趣转化成学术问题，激励我树立明确的学术理想，关注学术前沿，自我突破。师门三年，老师让我成熟、成长，他严谨的治学、渊博的学识和温暖的关怀更是我在求知问学之路上不断前行的标杆和动力。

同济大学吴承照教授，复旦大学郭英之教授，华东师范大学宁越敏教授、冯学钢教授、杜德斌教授、徐建华教授，云南师范大学的明庆忠教授对本书提出了宝贵的意见，在此特致谢意。另外，本书的出版得到了浙江省社科联省级社会科学学术著作出版资金的资助，研究阶段得到汪宇明教授主持的国家自然科学基金和本人主持的教育部人文社会科学青年基金项目的资助。华东师范大学的施加仓博士、蔡萌博士、马木兰博士、李庆雷博士、张旭亮博士、张洁玉硕士为本书收集了宝贵的资料，还有中国旅游出版社付蓉女士和李冉冉女士的大力支持，在此一并致谢！也要感谢工作单位浙江工商大学旅游与城市管理学院的唐代剑教授、郑泗渭教授、卞显红副教授、郭鲁芳教授、陆诤岚教授、王莹教授、池碎月主任、潘丽丽副教授、杨欣副教授、苏飞博士等对我工作的鼓励支持。

自然遗产地的旅游管理与治理极具复杂性，它不仅是关系人类和地球永续生存的命题，也对社区发展和人地和谐有着特殊的意义，加之中国行政管理体制的复杂性和国内旅游规制研究的相对滞后，这些都增加了自然遗产地旅游规制研究的难度。因此本书提出的“建立走向统一的国家公园模式”结论仅停留在框架性的设想层面，且侧重于旅游规制的基础理论研究。致学之路无穷尽，在本书的研究中发现许多方面需要继续深入钻研，如自然遗产地旅游规制失灵的解决路径、国家公园旅游规制的基本类型及其共性规律、中国自然遗产地管理体制与治理有效性问题等，这些都需要在后续的研究中继续跟进。期望本书的出版在这些方面能起到抛砖引玉的作用，吸引其他学者共同探讨。纰漏不足之处，也敬请广大读者批评指正！

张海霞

2012年2月

于杭州

目 录

序

前 言

第一章 绪论	1
第一节 问题的提出	1
第二节 概念界定	5
第三节 文献回顾	14
第四节 研究设计	31
第二章 理论基础	34
第一节 公民游憩权的福利经济学解读	34
第二节 国家公园建构的政治伦理指向	52
第三节 国家公园运营的公共治理依据	55
第三章 国家公园的全球态势	63
第一节 国家公园模式的产生与发展	63
第二节 国家公园的全球格局	69
第三节 国家公园的管理与治理	90
第四章 国家公园的旅游规制安排	109
第一节 基本目标	109
第二节 本质特性	112

第三节	组织过程	114
第四节	基本内容	121
第五章	国家公园旅游规制的实践	133
第一节	国家公园旅游规制的现状评估	133
第二节	中央集权型旅游规制模式	142
第三节	分散型旅游规制模式	153
第四节	混合型旅游规制模式	159
第六章	走向统一的中国国家公园发展模式	167
第一节	国家公园运动的中国响应	167
第二节	自然遗产地管理格局及其挑战	183
第三节	自然遗产地旅游规制的现状诊断	196
第四节	国家公园模式在中国的可行性与路径选择	207
第七章	创建沙雅胡杨国家公园的实证分析	213
第一节	沙雅胡杨湿地概况	213
第二节	沙雅胡杨国家公园创建的适宜性	221
第三节	沙雅胡杨国家公园的旅游规制	230
第八章	结论与讨论	235
参考文献		241
附 录		256
附录 1:	《巴厘宣言》(中文译稿)	256
附录 2:	相关国际组织及其简称	258
附录 3:	纳入世界自然保护联盟统计的各国及地区的国家公园命名情况	260
附录 4:	各国国家公园统计表	262

第一章

绪 论

第一节 问题的提出

自然遗产是大自然馈赠给人类最珍贵的自然财富，也是人类自然游憩活动的主要场域。对自然遗产地的旅游经济开发，导致世界上一些极具纪念价值、游憩价值、科考价值的自然遗产价值流失或品质下降，自然遗产地的可持续性面临着严峻的挑战。

一、维系自然遗产的可持续性是人类文明进程中的重大责任

20 世纪 80 年代以来可持续发展观的传播正在改变着人们的自然生态观。人们对绿色产品的需求，从吃穿用度等基本消费的环保诉求扩展到对出行、享受等深度消费领域，出现了明显偏好生态友好型旅游的新旅游者^①群体。高品质、大尺度的自然遗产是人类共享的自然财富，是具有重要意义的旅游吸引物，也是实现人们回归自然、接受生态环境教育和户外游憩体验的重要空间。

应对市场需求的变化，实施自然遗产治理的公共规制成为自然遗产地保护的必然趋势和主要政策。联合国以及各国政府通过国际协议、国家立法和地方法规等多种形式来保护自然遗产的完整性和原生性。中国的一些自然类旅游景区也正朝着环境友好型景区转型，建设国家级或世界级生态标签地；旅游地管理中的自然生态标签地的品牌认证制度方兴未艾。

显然，在需求与供给的对应关系中，如何通过自然遗产地的旅游规制引导旅游转型发展，真正实现环境关注的价值诉求，使其既能满足日益增长的公共自然

^① “新旅游者”最早由英国萨里大学著名旅游学者 Doswell 提出，他认为新时期的旅游者具有更高的教育水平，更强的文化认知能力，对环境与文化更加敏感，也更具好奇心和分析能力。

游憩需求，又能推动生态环境质量提升，成为关乎自然遗产地可持续发展的现实性命题。

二、自然遗产管理的国家公园模式值得中国借鉴

自然遗产管理的国家公园模式已经出现于 150 多个国家。无论从面积上还是从数量上看，全球性的国家公园行动影响仍在持续扩大。国家公园的理念历经 140 多年而不衰，得到世界各类政体、国体以及非政府机构的广泛认可，这要归因于国家公园对人类自然遗产保护、生态环境保护和自然游憩的积极作用^①。美国是国家公园建设成熟的发达国家，其对于国家公园的热衷依旧。2009 年，美国总统奥巴马签署了《综合公共用地管理法》（Omnibus Public Land Management Act of 2009），启动了“全美户外宏伟计划”（Great Outdoors America），计划继续扩大美国的国家公园体系。

中国属于全球旅游产业网络体系中规模最大的旅游经济体之一，也是全球最大的发展中国家。受本国国情影响，较长时间内中国旅游业发展更多地关注经济问题，忽视了旅游业需要关注的社会与生态效益，出现了“一长两短”现象。中国已经建构了“国家级自然保护区”、“国家森林公园”、“国家重点风景名胜区”、“国家湿地公园”等有显著保护资源倾向的国家级生态标签地。一些自然遗产地成功申报获得世界级生态标签地的称号，如世界自然遗产地或世界地质公园或世界双遗产标签地，但也遭遇了部门分割、权责模糊、法规不全、保护资金匮乏、公益性不足等问题的困扰。

建设生态文明是中国转型发展的战略性选择。以生态文明为导向的旅游业转型发展，就是要凸显其国计民生的战略性。提供更多符合国家公园特性的公共游憩地，引导旅游目的地成为生态文明建设的示范区，也需要借鉴国家公园的发展和管理理念，以进一步推进中国旅游景区，尤其是自然旅游地的转型发展。

三、自然遗产地的旅游规制命题关切国计民生

各种类型的自然保护地对于自然资源保护、环境保护、维系生物多样性、提供公民游憩地等方面发挥着重要的作用。但是，对于自然保护地的人为干扰与不合理的开发，诸如狩猎及渔猎、伐木、非林木产品的采集、无规制旅游和游憩、周边土

^① 见附录 1。

地的城市化、农业发展及放牧活动等问题（图 1-1）频频发生，威胁着自然类遗产地的品质维系与可持续性。显然，这些问题也直接与自然遗产地的管理与治理命题相关联。

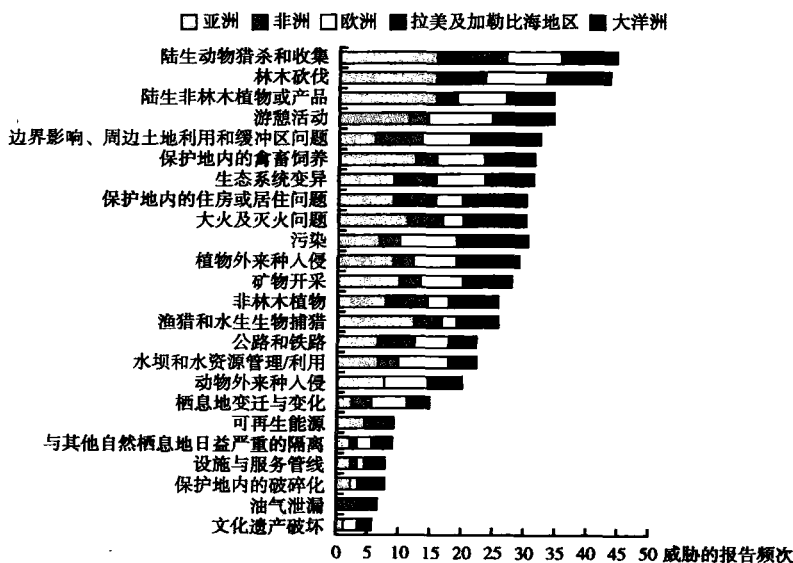


图 1-1 全球自然保护地发展的主要“威胁”

资料来源：Management Effectiveness Evaluation in Protected Areas: A Global Study (Leverington 等，2008)。

国际社会高度关注遗产地的管理与治理问题（Leverington 和 Hockings 等，2008）。很多国家、国际组织和研究团体投入力量研究自然遗产地的管理和治理有效性，形成了“世界自然保护联盟矩阵”、“管理绩效工具（MEE）”等有意义的保护地管理、治理工具。越来越多的国家通过世界自然保护联盟（IUCN）^①、联合国环境规划署（UNEP）、世界自然保护基金会（WWF）、世界保护区委员会（WCPA）等国际组织^②加强合作与交流，寻找和发掘既有一定国际借鉴价值，又能适应本国国情的自然遗产地管理和治理框架。

中国正在加速国家现代化进程，中国模式引起了世界关注。在迈向世界旅游强国的进程中，各种自然生态类旅游景区面临着新的转型要求。一方面，对自然生态旅游的需求日益旺盛；提供更多的具有显著自然环境与生态科普教育功能的公共游

① 成立于 1948 年，目前有 140 多个成员国，980 多个合作的政府组织，主旨是影响、鼓励和帮助全球社会保护自然的完整性和多样性，保障自然资源的平等利用和生态可持续性。

② 后文有关国际组织的简称参见附录 2。

憩地,是政府公共服务的重要任务。另一方面,遏制自然类遗产地的品质下滑、开发失范、保护不力等倾向,也是政府维系自然类遗产地旅游可持续发展的重要任务。其中,如何加强各类自然遗产地的管理与治理,借鉴国际自然生态标签地的规制实践和经验,实现中国自然遗产地的机制创新,也是重要的实践性命题。

世界各国旅游业发展的进程表明,国民旅游的程度,说到底是一个国家民生质量的标志。今后一段时期内,转变经济发展模式,促进社会发展的重要任务之一是切实保障和赋予公民更多的游憩权,促进国民旅游质量水平的提升。从实践层面看,20世纪90年代中后期,由著名风景名胜区黄山、峨眉山等发端的风景区经营权转让的风潮也需要进一步理性评估。承载着国家和公民权益的自然生态标签地或著名自然遗产地的经营权是否可以转让,是一个颇有争议的命题,也是中央政府与地方政府权益博弈的重要空间。

中国大量自然遗产类景区在卷入市场化经营的进程中,出现了门票价格无节制攀升、景区环境质量下降、公民游憩权利空间得不到充分保障等问题。曾有学者呼吁“国家风景名胜区不能上市”^①,但却无法改变地方政府与旅游企业联合致力于发展“门票经济”的热情。风景名胜区经营权转让所引起的市场失灵,进一步加剧了风景区生态环境的恶化和社会发展的不平衡。以至于2000年出台的《国务院办公厅关于加强和改进城乡规划工作的通知》和2002年出台的《国务院关于加强城乡规划监督管理的通知》都明文规定,“风景名胜资源是不可再生的国家资源,严禁以任何名义和方式出让或变相出让风景名胜区资源及其景区土地,也不得在风景名胜区内设立各类开发区、度假区等”。但中央政府在自然遗产地或生态标签地问题上的规制不完善,与地方政府热衷于干预风景名胜区的越位行为,构成了公共游憩空间的管理、治理与规制层面的结构性矛盾。

这种结构性矛盾其实是市场化机制与政府公共服务职能冲突的矛盾。市场机制在资源配置中发挥着基础性功能作用,但无法有效解决自然垄断、信息不对称、外部性等“失灵”问题。代表公众利益的政府在提高遗产资源配置效率,实现帕累托最优,增进社会福利上具有更大的责任和配置资源的主动权。自然类遗产资源的公共物品属性和中国社会的制度安排,决定了旅游规制问题研究的紧迫性。显然,在市场机制与政府规制的博弈中,如何寻找最有益于人们福利的旅游供给方式是一个亟待予以高度关注的命题。

^① 1998年国家建设部召开“桂林风景区上市问题”座谈会后,中国社会科学院环境与发展研究中心撰写了“国家风景名胜区不宜上市经营”的研究报告,得到朱镕基总理的重视。

第二节 概念界定

一、保护地、自然遗产地与国家公园

(一) 保护地

又称“保护区”，英译为“protected area”。本书采用世界国家公园第五次会议通过的保护地的广义概念，即专门用于生物多样性及有关自然与文化资源的管护，并通过法律和其他有效手段进行管理的特定陆地或海域（摘译自世界自然保护联盟和世界保护监测中心编著的 *Guideline for Protected Area Management Categories*）。

以上定义被世界自然保护联盟、世界保护监测中心（World Conservation Monitoring Center, WCMC）等国际组织、各国环境保护部门及学术界广泛使用，根据这个概念衍生出国家公园^①、自然保护区、资源保护地等相关分类。需要指出的是，根据不同的标准，可以产生不同的保护地分类体系。从所有权属性和治理类型上看，保护地可分为公共保护地^②、私人保护地、联合保护地、社区保护地（Green 和 Paine, 1997）。从管理目标上看，世界自然保护联盟经过 1933 年、1942 年、1962 年、1978 年、1984 年、1994 年六轮调整，将保护地分成六类（详见第三章）。

(二) 自然遗产地

自然遗产（natural heritage）一词，源自“自然传承”（natural inheritance），它指自然财产或者乡村地区及其自然环境中的无形财产，主要包括具有生物多样性意义的动植物资源和具有地质多样性意义的地质地貌资源^③。这一概念受美国卡特基金会（CT）、美国大自然保护协会（TNC）的遗产计划影响，相对侧重于资源的自然性和代表性。

中国是历史文化悠久的国家，没有任何人为活动干扰的纯粹的自然遗产地并不多见，因此中国的自然遗产地情况与欧美国家有较大区别。依据国务院的定义，自然遗产地是指在科学研究、自然多样性保护、历史、艺术和审美角度具有国家意义

① 《中国自然保护区立法研究》中指出，“世界保护地首先以国家公园的形式出现，国家公园的定义被认可后，人们才开始思考寻找一个广义的保护地定义”。

② 如不特别说明，本书中“保护地”一词均指公共保护地。

③ http://en.wikipedia.org/wiki/Natural_heritage。