

# 旅游资源保护法制研究

## ——以贵州省为例

本书以旅游资源保护法制问题为研究对象，在透视旅游资源保护现状的基础上，吸取国外旅游资源法律保护的先进经验并与贵州的具体情况相结合，通过对旅游资源保护法制问题的深度分析，构筑“可持续旅游发展”的旅游资源保护的法制保障，使旅游资源能得到有效保护和永续利用。

余欢◇著



中国政法大学出版社

# 旅游资源保护法制研究

### ——以贵州省为例

余欢◇著



 中国政法大学出版社

2014 · 北京

- 声 明
1. 版权所有，侵权必究。
  2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

图书在版编目（CIP）数据

旅游资源保护法制研究/余欢著. —北京：中国政法大学出版社，2014.7  
ISBN 978-7-5620-5401-6

I. ①旅… II. ①余… III. ①旅游资源—资源保护—法规—研究—中国 IV. ①  
D922.296.4

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第16887号



- 出 版 者 中国政法大学出版社  
地 址 北京市海淀区西土城路25号  
邮寄地址 北京100088信箱8034分箱 邮编100088  
网 址 <http://www.cuplpress.com> (网络实名：中国政法大学出版社)  
电 话 010-58908289(编辑部) 58908334(邮购部)  
承 印 固安华明印业有限公司  
开 本 720mm×960mm 1/16  
印 张 20.75  
字 数 290千字  
版 次 2014年7月第1版  
印 次 2014年7月第1次印刷  
定 价 46.00元



余欢女，1970年生，贵州福泉人。法学博士，2012年10月开始脱产在中国政法大学博士后流动站做博士后研究人员。现就职于贵州省扶贫开发办公室，正处级调研员，贵州省扶贫开发人才开发中心法人代表。研究方向是民族地区经济法律制度、旅游法制、行政法。社会兼职有：贵州省“服务决策专家智库”专家、北京市旅游法研究会理事、贵州省行政法学会副秘书长、贵州民族大学硕士生导师、贵州民族大学法制与民族地区发展研究中心研究员、贵州省省直青年联合会常委。曾荣获个人“三等功”，被授予“贵阳市委、市政府1998~2002年度中青年科技骨干”称号、“第二届贵州省省直机关优秀青年”称号等。参与、主研国家级研究项目8项、省厅级研究项目10余项；参与撰写著作3部，参与编写普法教材2部；撰写论文20余篇，被载于核心期刊、论文集等。



本书是国家社科基金重点项目“加快文化立法，提高文化建设法制化水平”  
(12AZD022) 的阶段性成果之一

序

余欢的学术著作《旅游资源保护法制研究——以贵州省为例》即将付梓，可喜可贺！她把修改后定稿的书稿的电子版发来，请我为它写个序，作为她昔日的博士生导师，我欣然应允。

余欢是我门下2007级博士生。她在来中央民族大学跟随我攻读法学博士学位之前，是贵州省人民政府法制办公室的副处长。余欢的工作经历和工作经验是丰富而扎实的。早在她大学本科毕业的时候，就因品学兼优而被她的母校贵州民族大学推荐到贵阳市检察院工作，随后不久又被抽调参与筹建贵阳经济技术开发区检察院工作。由于她深入基层、工作认真、锲而不舍，因而在不到一年的时间内，就通过一个具体盗窃案件暴露出来的线索，顺藤摸瓜地挖出了4件9人的大案，因之荣获个人“三等功”。她曾经在检察院从事过政工、批捕、起诉、反贪等工作，在宣传部干过文明办、宣传等相关工作，在政府法制办做过行政执法监督、依法行政指导、政府法律顾问事务、政府立法等工作。北宋大诗人陆游说过：“古人学问无遗力，少壮工夫老始成。”人生本来就是一个不断学习、进取的过程。尽管余欢在繁忙的工作之余不忘学习，不断地充实自己，但终究觉得自己的理论功底不足。于是她以坚强的决心和毅力，克服了常人难以想象的困难，从2007~2010年全脱产攻读法学博士学位，然后又一鼓作气地在中国政法大学博士后流动站做博士后



研究人员。不经苦难，难得王冠；困苦能孕育灵魂和精神的力量。法国大文豪雨果就曾告诫人们：“上天给人一份困难时，同时也添给人一份智力。”我坚信这份厚重的法律实践和读书求学的艰难历练，对余欢所从事的法律和行政工作必定是十分有益的。

余欢是一个“好胜心”极强的人。在她同年级的4人当中，她不仅年龄最大，而且拖家带口，孩子正在上小学。记得在她刚入校的时候，无论是田野调查的基本功还是理论写作水平，她与其他应届生相比都有一定差距。但是在求学的道路上她能够忍痛割爱，孜孜不倦地投入到专业课的学习与学术研究之中。英国1953年“诺贝尔文学奖”获得者丘吉尔首相曾不无自信地惊叹：“被克服的困难就是胜利的契机。”由于余欢学习勤奋、刻苦钻研，以博学慎思、明辨笃行的态度对待科研问题，同时认真地接受严格的学术训练，因而她逐渐形成了严谨务实的学术作风，理论知识与实践能力得到了进一步的提高，也得到了相关专家、同行学者和有关领导的肯定与赞扬。她在读书期间参与了由我主持的国家“985工程”二期重点立项项目的研究活动，参加了由我主编、2009年7月在中国经济出版社出版的《布依族·音寨村》一书的写作。她不只是为我带领博士生和硕士生到贵州省黔南州民族村寨做经济调查工作，做了许多默默无闻的“打前站”事宜，无怨无悔地为同门师弟师妹尽了地主之谊；更为重要的是她为布依族祖先留下的珍贵遗产做了诸多弘扬和传承工作，赢得了当地党政领导和音寨村群众的高度评价，也为她完成博士学位论文积累了第一手资料和生动的写作素材。余欢在父母面前是一位孝顺的女儿，在儿子面前是一位慈祥的母亲和学习的榜样，在领导和同事面前就是一位“工作狂”。余欢现在正在从事扶贫政策法规的研究工作，并且兼任贵州民族大学法学硕士研究生导师。从某种意义上说，余欢的这种“好胜心”和“工作狂”的精神，无疑是当今社会的一种极为珍贵的稀缺资源。

本书是余欢在其博士学位论文的基础上修改而成的。余欢的博士学位论文的题目是《贵州省旅游资源保护法制研究》，经过近年的反复琢

磨、修改、扩充和完善，最终成为展现在广大读者面前的这本学术著作。诚如《可持续旅游发展宪章》所指出的：“旅游具有双重性，一方面能够促进社会经济和文化的发展，同时也加剧了环境损耗和地区特色的消失。”由此就产生出这样的问题：旅游资源应当如何保护？旅游资源保护与开发利用之间是否必然存在不可调和的矛盾？能否发挥旅游的“软整合力”，找到两者良性互动、和谐发展的道路？这些问题都迫切需要有人从理论上、体制上、机制上去思考、去探索、去解决。《旅游资源保护法制研究——以贵州省为例》一书，正是以“用法制的手段来保护旅游资源”作为切入点，系统地梳理了这方面已有的研究成果，在掌握了该领域相关研究工作的最新动态和进展状况的前提下，将旅游理论研究和实证分析有机地结合在一起，使其成果既有一定的理论深度，又有较强的实证基础；既提供了新的研究视角，又着眼于解决旅游资源法制保护的实际问题。可以毫不夸张地说，该选题确实属于前沿性和实用性的研究课题，该成果也确实具有重要的学术理论价值和现实指导意义。该书从旅游资源的宏观保护、微观保护、特殊区域保护、少数民族传统生态理念保护等四个方面，阐述了旅游资源保护的现状，揭示了在旅游资源保护中凸显的旅游资源保护理念滞后、旅游资源保护的“原动力”不足、对民族文化的认识和定位存在偏差、“伪民俗”现象严重等突出问题，从意识、法律、体制、管理、规划、资金等六个方面深入剖析了旅游资源保护的影响因素。从旅游资源保护的国际条约、我国现行法律中有关旅游资源保护的具体规定、地方性法规、政府规章、民族自治地方立法等方面总结了旅游资源保护法律制度建设取得的成果，从动态法制的角度深入剖析了旅游资源保护法制建设方面存在的缺陷，以寻求完善旅游资源法制保护的根本途径。深刻阐明了运用法律手段保护旅游资源是促进旅游业持续、快速、健康发展的重要保障，立法保护是旅游资源保护的前提，执法保护是旅游资源保护的关键，司法保护是旅游资源保护的有力保障的理念；认识到只有从法制层面来保护旅游资源，才能扭转旅游资源不断遭到破坏的趋势。



本书是余欢博士的第一本学术专著，她为之倾注的心血与汗水恰好印证了 20 世纪中国杰出的文学大师冰心的一段肺腑之言：“成功之花，人们往往惊羨她现时的明艳，然而当初，它的芽儿却浸透了奋斗的泪泉，洒满了牺牲的血雨。”该书也确实有诸多美中不足的地方。譬如，在对旅游资源相关问题的剖析上，关于对国外旅游资源法制保护的“借鉴”、“启示”问题，存在没有论述清楚的地方，但是瑕不掩瑜。我殷切地期盼余欢博士继续潜心研究，也期待她在不久的将来有更高品位、更高质量的研究成果问世。我已经是花甲老人了，自古举贤不避亲，我就借此机会诚挚地向广大读者推荐弟子的这本书吧。我真心希望余欢的这本著作能够经得起时间和历史的考验，能够赢得同仁和读者们的欢迎和肯定。我在这里“王婆卖瓜，自卖自夸”了大半天，这本书到底价值几何？自然不由老朽说了算，还是恳请您认真地读读这本书吧。

是为序。

中央民族大学教授、博士生导师 宋才发

2014 年 4 月 8 日



## 内容摘要

005

旅游资源保护需要法制的有力保障。旅游业是前景广阔的国际化产业，目前已成为我国国民经济中发展最快、最具生机和活力的新兴产业之一。就贵州省而言，其旅游业也呈现出前所未有的高速发展势头。贵州旅游资源数量多、种类全、品位高、分布广，旅游业发展潜力巨大，越来越受到国内外的关注。然而随着旅游资源的加速开发和旅游业的迅速发展，一些地区急功近利、急于求成地发展旅游业，致使在旅游开发建设中旅游资源受到破坏，生态环境质量下降。如何解决旅游资源被破坏的问题，本书认为最有效和最根本的手段就是加强旅游资源保护的法制建设，从法制层面来保护旅游资源，这样才能扭转旅游资源不断被破坏的趋势。本书主要阐述了以下内容：

第一章，旅游资源与旅游资源保护。旅游资源是旅游业发展的基础物质条件，要利用旅游资源发展旅游业，首先就必须保护好旅游资源。本书从厘清旅游、资源的概念入手，对旅游资源的概念进行了界定，梳理了旅游资源保护的基本理论，为旅游资源保护的法制研究奠定理论基础。

第二章，旅游资源的价值分析。旅游资源的价值问题是旅游资源保护必须面对的问题。探索旅游资源法制保护的科学理论，建立旅游资源的价值体系，必须从旅游资源的内在价值入手。本书以贵州为例，对其



旅游资源进行了阐述,概括出其具有自然生态奇特性、民族文化原生性、历史文化厚重性、气候环境宜人性、“红色”资源显赫性、生态环境脆弱性等六大特点,并从旅游资源的社会价值、经济价值、历史文化价值、科学研究价值、艺术观赏价值等五个方面进行了深入分析。

第三章,旅游资源保护的影响因素解析。本书以贵州为例,从旅游资源的宏观保护、微观保护、特殊区域保护、少数民族传统生态理念保护等四个方面阐述了旅游资源保护的现状,指出了旅游资源保护中所凸显的问题:旅游资源保护理念滞后、旅游资源保护的“原动力”不足、对民族文化的认识和定位存在偏差、“伪民俗”现象严重、旅游资源破坏性建设问题突出等,并从意识、法律、体制、管理、规划、资金等六个方面深入剖析了旅游资源保护的影响因素。

第四章,旅游资源保护的法制状况。要切实推进旅游资源保护的法制建设,就不能只从法律本身做静态的评价,而应着眼于法律的创制,从动态法制的角度探讨其存在的缺失。本书从旅游资源保护的国际条约、我国现行法律中有关旅游资源保护的具体规定、地方性法规、政府规章、民族自治地方立法等方面总结了旅游资源保护法律制度建设取得的成果,从动态法制的角度深入剖析旅游资源保护法制建设方面存在的缺陷,从而寻求解决完善旅游资源法制保护的根根本方法。

第五章,国外旅游资源法律保护。世界旅游产业发展的实践证明,运用法律手段保护旅游资源,是促进旅游业持续、快速、健康发展的重要保障。本书力图通过对国外旅游资源法律保护的比较研究,探寻加强旅游资源保护法制建设的有效途径,提出有效的建议 and 对策,为实现旅游业可持续发展提供理论和实践支持。

第六章,旅游资源的立法保护。立法保护是旅游资源保护的关键。本书提出了旅游资源保护的立法价值在于明确旅游资源保护的理念,解决旅游资源保护立法中存在的问题,实现可持续发展。本书运用博弈论对旅游资源保护中利益相关者之间的关系进行了分析,并针对旅游资源保护立法中存在的缺陷提出了立法保护构想:对有关旅游资源保护的法

律、法规、规章依法进行系统的清理和修订；制定统一的旅游资源保护规范，明确立法目的——保护为主，构建旅游资源保护制度，确立旅游资源保护绩效评估体系；加强民族自治地方的旅游资源保护立法；建立与周边地区的旅游资源保护法律协调机制。

第七章，旅游资源的执法保护。理念作为人们判断事物完善性与合理性的价值标准，是现实判断的依据，是行为的先导和准则。本书把系统整合原理和权变管理理论作为旅游资源保护执法完善的基本理念，认为完善旅游资源保护执法要坚持协调原则和效率原则，在此基础上提出了完善和创新旅游资源执法保护的构想：更新执法理念，建立旅游资源综合管理体制，建立行政执法的内部监督机制，实行旅游资源保护行政执法责任制，加强旅游资源保护执法能力建设，建立信息管理系统。

第八章，旅游资源的司法保护。司法保护是旅游资源保护的有力保障，是旅游资源保护法制建设的重要环节。由于目前没有专门的处理旅游资源破坏案件的法律规定，旅游资源保护所产生的案件很多是以环境案件出现的。本书从环境案件的角度入手，对旅游资源的刑法、民法保护进行解析，就旅游资源保护中环境犯罪适用刑法的问题提出了环境案件罪与非罪的界定应当坚持差异性原则和有限制的因果关系推定原则，由此提出旅游资源司法保护的现实构想——建立以检察机关为主体的旅游资源公益诉讼制度。



## 目 录

|                        |     |
|------------------------|-----|
| 序.....                 | 001 |
| 内容摘要.....              | 005 |
| 导 论.....               | 001 |
| 第一章 旅游资源与旅游资源保护.....   | 020 |
| 第一节 旅游资源的内涵.....       | 020 |
| 第二节 旅游资源保护的理论基础.....   | 028 |
| 第二章 旅游资源的价值分析.....     | 038 |
| 第一节 旅游资源的类型.....       | 038 |
| 第二节 旅游资源的优势.....       | 046 |
| 第三节 旅游资源的价值.....       | 051 |
| 第三章 旅游资源保护的影响因素解析..... | 060 |
| 第一节 旅游资源保护的现状.....     | 061 |
| 第二节 旅游资源保护中凸显的问题.....  | 086 |
| 第三节 旅游资源保护的影响因素.....   | 092 |



|                         |     |
|-------------------------|-----|
| 第四章 旅游资源保护的法制状况         | 098 |
| 第一节 旅游资源保护的国际法规制与我国法律制度 | 098 |
| 第二节 旅游资源保护的地方立法         | 105 |
| 第三节 旅游资源保护法制缺失          | 114 |
| 第五章 国外旅游资源法律保护          | 132 |
| 第一节 国外旅游资源法律保护实践        | 132 |
| 第二节 国外旅游资源法律保护启示        | 143 |
| 第六章 旅游资源的立法保护           | 146 |
| 第一节 旅游资源保护的立法价值         | 146 |
| 第二节 旅游资源保护中的博弈分析        | 150 |
| 第三节 旅游资源保护立法完善与创新       | 157 |
| 第七章 旅游资源的执法保护           | 173 |
| 第一节 执法的涵义               | 173 |
| 第二节 旅游资源保护执法完善的基本理念及原则  | 176 |
| 第三节 旅游资源保护执法完善与创新       | 180 |
| 第八章 旅游资源的司法保护           | 189 |
| 第一节 司法的内涵               | 189 |
| 第二节 旅游资源的刑法保护           | 191 |
| 第三节 旅游资源的民法保护           | 199 |
| 第四节 旅游资源保护公益诉讼制度        | 200 |
| 附 录                     | 213 |
| 保护世界文化和自然遗产公约           | 213 |
| 可持续旅游发展宪章               | 222 |
| 中华人民共和国环境保护法            | 225 |
| 中华人民共和国旅游法              | 236 |



导 论

## 一、选题背景

旅游业是中国经济发展的支柱性产业之一。旅游业以强大的综合作用、显著的经济功能和行业的比较优势日益受到世界各国的高度重视,许多国家和地区将旅游业作为重点发展的先行产业予以优先发展。改革开放 30 多年来,随着社会主义市场经济的不断发展,旅游业业已成为中国国民经济中发展最快、最具生机活力的新兴产业之一,它对经济的拉动性、社会就业的带动力,以及对文化与环境的促进作用日益显现。世界旅游业理事会(WTTC)曾在一份名为《播下增长种子》的研究报告中称,2005 年中国旅游业的直接增加值达到了 445 亿美元,相当于 GDP 比重的 2.8%,旅游经济的总增加值达到 2178 亿美元,相当于全国 GDP 的 11.7%;旅游的直接就业人数为 1429.56 万人,占全国总就业人数的 1.9%,而旅游经济一共创造就业岗位 6462.51 万个,占全国就业的 8.6%;旅游服务的总出口收入为 581 亿美元,占服务与货物总出口收入的 7.7%;旅游资本投资为 1003 亿美元,占总资本投资的 9.9%<sup>[1]</sup>。仅 2012 年,我国国内旅游人数达到了 29.57 亿人次,收入 22 706.22 亿元人

[1] 参见伍飞:《旅游整合世界》,北京大学出版社 2008 年版,第 77 页。





民币,分别比上年增长12.0%和17.6%;接待入境旅游1.32亿人次,实现国际旅游(外汇)收入500.28亿美元,分别比上年下降2.2%和增长3.2%;中国公民出境人数达到8318.27万人次,比上年增长18.4%;全年实现旅游业总收入2.59万亿元人民币,比上年增长了15.2%。<sup>[1]</sup>根据世界旅游组织预测,到2020年世界旅游目的地前五名为:中国、美国、法国、西班牙、中国香港。中国将成为世界十大旅游目的地之首。

贵州省旅游业呈现出前所未有的高速发展势头。贵州是一个多民族省份,全省共有民族49个,其中有17个世居民族;少数民族人口占全省人口的37.9%,占全国少数民族人口的12.7%,主要有苗族、布依族、侗族、土家族、彝族、仡佬族、水族、回族、白族、黎族、瑶族、壮族、蒙古族、满族等,其中苗族最多,仡佬族最古老(据传古代“夜郎国”先民即仡佬族)。<sup>[2]</sup>经过漫长的生存和发展历史,积淀了丰厚而独具个性的民族民间文化,形成了人类文化史上不多见的、绚丽多姿的“文化千岛”奇观。贵州省旅游资源数量多、种类全、品位高、分布广,具有自然生态奇特性、民族文化原生性、历史文化厚重性、气候资源宜人性、“红色”资源显赫性的特点,被誉为“公园省”,旅游业发展潜力巨大,越来越受到国内外的关注。以黄果树、龙宫、红枫湖等一批国家级和省级风景名胜为主体的自然山水风光,以苗族、侗族、布依族等少数民族风情、民族文化(节日、音乐、舞蹈、服饰)、历史古镇、民族村寨等社会历史、人文景观为旅游载体的格局已基本形成,其中黄果树风景名胜区、荔波樟江自然保护区已成为世界级的知名旅游品牌。到2011年底,贵州省有国家5A级旅游景区2个,国家4A级旅游景区20个;有世界自然遗产地2个;国家级自然保护区9个,国家级风景名胜区18个,国家级森林公园21个,国家级地质公园9个,全

[1] 资料来源:《2012年中国旅游业统计公报》。

[2] 资料来源:《2012年贵州省年鉴》。