

旅游景区可持续发展研究

Study on the Sustainable Development of Tourism Scenic Spots

——首届旅游可持续发展论坛论文汇编

主 编 张广瑞

副主编 许长仁 崔进光



中国旅游出版社

旅游景区可持续发展研究

Study on the Sustainable Development of Tourism Scenic Spots

——首届旅游可持续发展论坛论文汇编

主 编 张广瑞

副主编 许长仁 崔进光

中国旅游出版社

统 筹：中国社会科学院旅游研究中心
策 划：北京长风仁和旅游咨询有限公司
责任编辑：杨志敏
特约编辑：刘 瑞
摄 影：冯 春
责任印制：冯冬青
封面设计：鲁 筱

图书在版编目（CIP）数据

旅游景区可持续发展研究：首届旅游可持续发展论坛
论文汇编 / 张广瑞主编. -- 北京：中国旅游出版社，
2012.6

ISBN 978-7-5032-4452-0

I. ①旅… II. ①张… III. ①旅游业 - 可持续发展 -
中国 - 文集 IV. ①F592.3-53

中国版本图书馆CIP数据核字（2012）第129110号

书 名：旅游景区可持续发展研究——首届旅游可持续发展论坛论文汇编

主 编：张广瑞

副 主 编：许长仁 崔进光

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@cnta.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

印 刷：北京新魏印刷厂

版 次：2012年6月第1版 2012年6月第1次印刷

开 本：787毫米×1092毫米 1/16

印 张：8.5

字 数：120千

定 价：36.00元

I S B N 978-7-5032-4452-0

版权所有 翻印必究

如发现质量问题，请直接与发行部联系调换



目 录

Contents

可持续旅游发展的理念、实践与反思.....	张广瑞	1
景区可持续发展	魏小安	9
生态旅游与旅游业可持续发展.....	李文理	25
论当前我国旅游景区可持续发展的几个实践问题	窦 群	29
旅游景区经营管理和可持续发展	李明德	48
旅游景区“新两权分离”模式的探讨.....	刘 锋	59
景区的规划与营销的新理念.....	王衍用	67
科学营销是旅游业可持续发展的重要支撑	许长仁	83
附录 1: 青岛茶山集团有限公司和青岛茶山旅游开发有限公司简介.....		102
附录 2: 可持续旅游发展宪章.....		109
附录 3: 可持续旅游发展行动计划.....		113

后 记

——关于本次论坛与景区可持续发展的一些想法	张广瑞	116
-----------------------------	-----	-----

可持续旅游发展的理念、实践与反思

中国社会科学院旅游研究中心主任、研究员 张广瑞

一、理念：从持续到可持续的理性发展

可持续发展的概念应当说已经家喻户晓，成了当今人们平常说得最多的一个词语。然而，这个概念是否真正被理解了，或者说这个理念在中国是否真的被接受，还是值得认真研究的。



长期以来，在中国一谈到发展，人们似乎更喜欢“持续”，希望芝麻开花节节高。然而，早在 20 世纪 80 年代国际上就提出了“可持续发展”这个概念，而真正使世界关注这个新概念的直接原因是 1992 年在巴西里约热内卢举办的世界第一届环境与发展大会。虽然“可持续”的概念早就在学术界和政界讨论，但它是在这次大会上被认认真真地提了出来，并得到公认的定义。由于这次环境与发展大会是世界绝大多数国家首脑参加的峰会，而且这次峰会所发表的宣言，并非是以往与会首脑们讨价还价的结果，而是作为积极参与承诺所签订发布的，因此这个被称做《里约宣言》的文件亦称《21 世纪议程》。此前，SUSTAINABILITY 在中文中甚至还没有明确的译法，不少人称之为“永续性”，此后可持续性和可持续发展的译法逐渐被固定下来。一个最为引人注目的解释是，“既满足于当代人的需要，又不对后代人满足其需要的能力构成威胁的发展”。应当说这个新理念，对中国来说，则

是个“舶来品”，至于有人说我们的老祖宗当年所说的“天人合一”就是现在“可持续”的意思，好像“可持续发展”是中国人创造的专利，显然有些勉强，只能说理念和精神有许多共同之处而已。这两个概念无论从寓意上，还是追求上都有着很大的差异。

“可持续旅游发展”的概念应当说是从可持续发展引申出来的，是在 20 世纪 90 年代初才出现的。作为世界第一大产业的旅游业，自然在可持续发展上应当承担起自己的责任，于是，为了响应世界环发大会发布的《21 世纪议程》，世界旅游组织（UNWTO）、世界旅游理事会（WTTC）和地球委员会（EARTH COMMITTEE）于 1995 年联合发布了《关于旅游发展的 21 世纪议程》，严肃地提出了可持续旅游发展的理念。最初概念的解释套用了“可持续发展”的定义，提出“可持续旅游发展是在保护和增强未来机会的同时满足现时旅游者和东道区域需要”的发展，后来对这个限定也进行了不断的完善。《关于旅游发展的 21 世纪议程》不仅提出了概念，还就世界各国的政府旅游部门、业界和旅游者在实现可持续旅游中的责任和义务进行了阐述，把可持续发展确定为旅游业发展的原则。而同年，联合国教科文组织（UNESCO）、联合国环境计划署（UNEP）和世界旅游组织（UNWTO）在西班牙召开的可持续发展世界会议上通过了《可持续旅游发展宪章》和《可持续旅游发展行动计划》，使可持续旅游发展这一理念具体化。

实事求是地说，人们最初同意“可持续发展”的理念，是人类在发展过程中历经磨难和教训之后提出来的。但人们很快就意识到，可持续发展显然是个长远奋斗的目标，是一个理想的目标，是指导人类发展的一个原则。实现可持续发展不可能一蹴而就，也不是一代人、几代人的努力就可以真正实现的。然而，事实上，如果没有具体的行动，人们只是奢谈理想和原则，可持续发展就永远不可能实现。因此，从小事做起，从各自做起，总会离目标越来越近，这也是《关于旅游发展的 21 世纪议程》所确定的一个基本理念。

几乎与“可持续”概念流行的同时，人们还推崇一个概念叫“生态”或“绿色”。一下子，世界各地，从食品到楼宇，从穿衣到旅行，甚至连幼儿园，都开始冠之以“生态”、“绿色”的桂冠。从而，“生态旅游”一下子红火起来，

这个词语也和“可持续”一样，大家纷纷根据自己的认识和需要做出了大相径庭的限定。2002年，联合国首次在全球的范围内把当年确定为“生态旅游年”，世界旅游组织把当年的主题确定为“生态旅游：可持续发展的关键”。同年，世界旅游组织联合其他国际组织发布了《魁北克生态旅游宣言》（2002）对生态旅游的原则作了限定。从那时候起，似乎生态旅游与可持续旅游成为同义词。此后，在旅游业出现了各种各样的生态旅游发展规划、生态旅游产品和生态旅游线路等。

就在第一次环发大会之后的第十个年头，世界开始重新审视可持续发展的进展与成就，探讨可持续发展中存在的问题与难点。旅游业界也是如此。后来举办的一系列论坛和峰会上，学术界疾呼要厘清概念，端正态度，不要“生态旅游”严重泛化。尤其是世界旅游组织等国际机构2007年发布的《奥斯陆生态旅游声明》对生态旅游在全世界的发展进行了审视。这个《声明》特别提出，“生态旅游的术语越来越受到广泛的认可和使用，但却被滥用了，没有能够充分地恪守它的定义。因此，生态旅游界仍然继续面临着认知建设和教育以及积极努力抵御旅游业内乱贴‘涂绿’（Green Washing）的做法。……越来越多的政府部门制定了生态旅游的战略，但是并没有能够把这些战略很好地融入主流旅游和环境政策之中，或者也没有行动上的支持……”其实，学术界注意到，很多地方都不是把“生态旅游”作为可持续旅游发展的关键来对待，而是当做一个“商业口号”或“卖点”，把一些原本是常规的规划、常规的产品、常规的线路都加上了“生态”、“绿色”的包装，把所有与自然相关的旅游活动都统称之“生态旅游”，而且还有人倡导“大众生态旅游”的概念。实践证明，这样做是与可持续旅游发展背道而驰的，不仅没有好处，还是有害的。

进入21世纪以后，世界又开始关注与可持续发展非常相关的另外一个问题，即“气候变化”。以往经常用“天要下雨，娘要嫁人”这种无奈的宿命论来解释上苍所确定的命运，而今天看来，一些气候的变化又与我们人类自己的行为有关。早在2003年，世界旅游组织、联合国环境署和联合国气象组织等机构就联合举办了第一届“气候变化与旅游”大会，之后，在2009年，又举办了第二次“气候变化与旅游”大会，发布了《达沃斯宣言》。这个宣言中指

出，“大会一致同意，由于旅游在气象变化和消除贫困挑战中的重要性，因此有必要制定一系列的政策，鼓励真正的可持续旅游，这体现在环境、社会、经济和气候应对的‘四重底线’”。于是，2009年哥本哈根大会，把与气候和环境紧密相关的“减碳排放”责任摆放在世界各国政府、业界和所有人面前。这次大会引起了全球的关注，人们也曾经抱着很高的期望，但最后所等到的是失望。但无论如何，这个新课题又给整个人类提出了新的、不能回避的挑战。2009年年底，世界经济论坛（WEF）还专门撰写了《为一个低碳的旅游部门而努力》的专题报告，世界旅游组织提出了关于监测旅游业排碳量的具体方法。

“可持续发展”与“可持续旅游发展”的口号自被大张旗鼓地提出来后经历了将近20年的过程，其概念越来越清晰，理念越来越深入人心。虽然目前践行这些理念的道路还不平坦，各种高贵的承诺还多是写在纸上，说在嘴上，或者还打着埋伏，但毕竟取得了一定的进展，而且的确有了很多的努力。这些进展，既体现在政府的政策上，体现在业界的管理和经营上，同时也体现在旅游者的行为本身，越来越多的负责任的旅游者，用他们自己的行动，积极地遵循着可持续旅游发展的原则从事旅游活动。

二、实践：从认识走向行动

关于可持续发展的概念是学术界长期研究之后得出来的，而且得到了各国政府的认可和积极响应，并随之制定了本国政府的《21世纪议程》，开始把理念落实到国家的战略、决策之中，中国在这方面也是非常积极的。

关于“生态旅游”，据说最初并非是生态学家从生态学研究的角度提出来的，而是旅游业界作为新型产品而提出来的，但它很快得到了生态学界的关注，并且概念得以提升、完善，而后被政府认可和接受。后来，人们逐渐把“生态旅游”并入了“可持续旅游”之中。实际上，学术界似乎有了这样的共识，即“生态旅游”指的是一种特殊的旅游产品，或者说是一种“小众旅游”形式，而“可持续旅游”指的是一种发展模式。生态旅游可以看做最能体现可持续旅游发展理念的产品或方式，但它不是可持续旅游的全部。所有形式的旅

游活动，包括大众旅游，都应当遵循可持续旅游发展的原则。

而且，值得重视的是，无论是“可持续旅游”，还是“生态旅游”，其含义都有了很大的延伸，最为突出的是，如果说最初人们更加关注自然环境、实体环境、自然生态的话，那么，这些概念现在已经扩展到社会环境和社会生态等更加广泛的领域。实现这些理念的时候，不仅要关注经济发展，关注自然生态平衡，还要关注所有利益相关者的不同诉求，尤其是要保障当地社区的利益和权益；不仅要考虑当代人的需求和利益，还要关注下一代人的需求和利益。

从旅游发展的实践来看，无论是西方经济发达的国家，还是经济欠发达的发展中国家，越来越多的政府、业界、组织和个人在为实现可持续发展的目标而努力，并且产生了很多新的创意，取得了许多突出的成绩和经验。《时尚旅游》这次颁奖活动所表彰的单位和个人就是很好的佐证。

从中国的实践来看，在可持续旅游发展方面至少有这样几个突出的特点：

（1）政府的认识在深入，但多体现在务虚上，落实到规划的编制和表态上，缺乏强有力的政策支持和机制上的保障，经济利益的驱动依然是第一位的，而在保护当地社区利益和权益方面的努力仍然显得不足。

（2）业界的意识在提高，但实施的主动性尚显得不足，在营销宣传上说得更多，而在实际行动上决心不大，出于经营上赢利的压力，往往迁就大众市场的需求，不敢轻易得罪市场，一些建设性的破坏和过度开发等现象还是颇为普遍。

（3）非政府组织（NGO）积极性高，敢为人先，但在中国，这样的组织总体数量少，影响力有限，囿于资金等资源的限制，活动的范围小，缺乏话语权，亟须社会的理解和政府在道义上和财政上的支持。一些国际非政府组织进入了中国，在一些领域开始发挥作用，但数量少，发挥的作用也受到一定的局限。

（4）学术界比较活跃，学者们都积极通过各种渠道阐明自己的观点和主张，但不少多为经院式的说教，概念上演绎多，引经据典多，往往是对外国人的理念和实践说得更多，而对中国的特定条件与困难缺乏了解，难以把学术理论研究真正与中国的旅游发展实践相结合。

无论从哪个角度讲，在中国，虽然需要各有关方面共同的努力，但是政府

的作用还是非常关键的，应当积极从法律、法规、标准以及行为规范等方面入手，并采取多种激励和支持的手段，鼓励业界、行业组织以及个人为可持续旅游发展作出贡献。

令人感到欣慰的是，国内目前也涌现出一批政府管理部门、业界、非政府组织和个人，在推行可持续旅游发展方面努力工作，做出了突出的成绩。从政府部门看，风景名胜区管理机构、自然和文化遗产管理和经营部门表现得比较突出；从企业来看，“绿色饭店”活动开展得有声有色，一些现代化的国际饭店集团在减排节能方面采取了很多有效的措施，取得了显著的成效。非常值得提及的是，越来越多的非政府组织和热心可持续旅游发展的个人，开展创造性的活动，促进社会公众提高认识。特别是，他们在一些经济欠发达地区，所谓老（老革命根据地）、少（少数民族地区）、边（边远地区）、穷（贫困地区）地区，利用当地的资源、技艺和人力资源，开发具有独特吸引力的旅游产品，不但促进了当地经济的发展，增加了当地社区居民的收入，改善了他们的生活条件，而且使当地人对其文化旅游资源的价值有了新的认识，提高了他们继承传统、保护遗产、发展遗产和利用遗产的能力，真正通过开展可持续旅游促进了经济和社会的可持续发展。本次获得奖项的一些单位和个人就是他们中间的典型代表。

三、反思：从中国的实际出发

三十多年的改革开放使中国发生了翻天覆地的变化，这既表现在国民经济的发展速度和质量上，也表现在人们的意识形态上，在这个日益“变平”的世界里。中国也逐渐融入国际社会，旅游业更是如此，因为这个行业本身具有天然开放的特点。而作为目的地的国家，中国也必须考虑国际市场的需求变化，必须要用适宜的产品满足不断变化的旅游需求，外部的压力也促使中国旅游业界不得不认真考虑战略的调整。

鉴于中国的国情，对待这一新的理念，也要考虑中国的现实，处理好旅游业发展中诸多复杂的利益关系。

（一）在代际关系的处理上，应实事求是地考虑当代人的利益

的确，只求满足当代人利益而不顾未来的发展是不对的，但是，也必须从目前的实际出发，在一些经济贫穷落后的地区，首先要解决的是当地人的温饱问题，因为在当地人基本的尊严和生存条件没有得到保证和改善的情况下，奢谈保证下一代的需求和利益是不实际的。在很多情况下，可能是先发展旅游，使当地社会的生活得到了改善，增强了保护资源、改善环境的经济能力。因此，重要的是，要从提高认识入手，在旅游发展的初期，要坚持“有所为，有所不为”，多从长远发展考虑，不要急功近利。换句话说，对待旅游发展的资源，包括遗产资源，如果只谈保护，只讲保持“原汁原味”，不讲利用和发展，这自然也是不符合社会发展的原则和规律。人类的任何发展都会造成一定程度的破坏，人类也不可能保留和保护所有的过去，否则，人类也就没有发展和进步了。在人类发展的过程中，不仅要考虑保护和传承历史遗产，也应当用自己的努力为后代创造新的遗产、新的发展条件。

（二）在处理“小众旅游”和“大众旅游”的需求上，要协调而不可偏废

一般而言，旅游消费是人类满足了基本消费之后的高级消费，更多的是文化消费和精神消费，属于非必要消费的范畴。旅游消费的扩大和提高是社会进步的一种表现。在任何社会中，都会存在着收入水平和生活条件的差异，因此，不同类别的消费需求和消费水平都会存在。在旅游发展的过程中，往往“小众旅游”是旅游消费的先导，是新产品的追求者。然而，到一定时期，大众旅游就会随之而来，在今天，这个过程显得更加明显。虽然，企业为了满足市场需求和获得经营收入，对产品的开发作出自己的决策无可指责，但是，根据可持续发展的原则和社会责任的角度看，无论是政府还是企业，都应当引导理性消费，减少过度消费、奢华消费，避免造成浪费。其实，高质量的产品并不一定就是奢侈和炫耀，而是更加有利于身心健康和精神上的满足。在当前的情况下，尤其是中国普通公民旅游消费需求日益扩大的情况下，要协调好大众需求和小众需求的关系，应当将更多的资源用来满足大众的需求。要引导大众旅游者在旅游过程中自觉地保护生态、保护环境、减少污染和减少碳排放量。

（三）旅游者与目的地社区应当建立起一种伙伴关系

世界各国的旅游发展实践表明，在一般情况下，旅游者往往是从社会经济发达地区向欠发达地区流动。而且，往往是由于社会经济的相对落后，或者是因为可进入性差，或者是工业化的进程慢，使当地环境得到了保护，污染程度低，保留了一块净土，保持了一份淳朴，变成了新的吸引力。从交换的角度来分析，经济发达地区的旅游者到经济欠发达地区旅游，虽然这样的活动为当地社区增加了收入，促进了当地经济发展，但这是一种正常的交换过程，用钱购买了一种特殊的体验，得到了身体上和心理上的满足，这不应当认为是一种“扶贫”活动，更不是一种“慈善”行为，对此，无论是外来的旅游者，还是当地的服务提供者，都应当有正确的认识。因此，外来的旅游者有责任保护社区环境，尊重当地社区的文化，而当地社区也应当根据市场经济的原则提供服务。虽然说，旅游活动的影响是双向的，但实际上，受到影响和冲击最大的是当地社区，尤其是生态环境和社会文化相对脆弱的欠发达地区。因此，为旅游的可持续发展，外来旅游者与目的地社区应当努力构建一种伙伴关系，通过旅游活动促进社会的和谐发展。

四、结束语

人类历史的发展证明，可持续发展是一种必由之路，这应当是所有产业发展的起点和归宿。可持续发展是一种发展原则，是一个长期追求的目标，可持续旅游发展也是如此。毫无疑问，这个目标的实现，需要全社会的努力，更重要的是，从我们每个人做起，从现在做起，从力所能及的小事做起。

景区可持续发展

中国旅游研究院学术委员会主任、
全国休闲标准化技术委员会主任 魏小安

2011年10月28日是首届景区可持续发展论坛，一般我们说可持续，讲的都是环境的可持续，可是我觉得应该是全方位的比较完整的理解。首先涉及经济的可持续，作为一个景区，做来做去不挣钱怎么延续？第二是社会的可持续，这就涉及景区和周边原住民的关系，这个问题应该说不是太大的问题，但是也在逐步加重。第三个可持续是文化的可持续，如果一个景区

没有文化，而且这个文化不可持续，就说明这个景区只能是昙花一现。第四个可持续是环境的可持续，环境的可持续是根本。我理解的可持续至少包括这么四个方面，研究景区的可持续，我的习惯还是从问题入手，从实际出发，所以我今天从另一个角度来解读可持续的问题，提了“景区十困”这么一个命题，归纳了国内景区现在大体上存在的十个大的困难，如果这十个大的困难我们都能够解决，可持续发展的问题就可以解决了。



一、导言：关于景区

（一）困惑

第一个困惑是定位不准，到底是什么？比如我们在茶山这个地方开会，这个地方山水清幽，文化厚重，所以他们自己的定位是多元化发展，但是总的名称又叫风景区。实际一定意义上，茶山叫法名不副实，风景区的主要功能是观赏，但是现在里面的内容越来越丰富，有寺院，就有宗教朝拜的东西；有高尔夫球场，就有体育休闲的重点项目；又要做几百栋半山别墅，就是要构造一种新的生活方式。所以说这个地方只强调风景区这个帽子实际上已经小了。类似这样的问题，可以说是各个景区都非常普遍的问题，有的时候自己都说不清楚。第二个困惑是战略不清，到底为什么？为什么要这样做？为什么不那样做？这是一个总的发展战略问题。第三个困惑是思路不明，到底怎么办？

这些问题可以说是国内的景区现在普遍存在的问题，当然经过改革开放三十多年来的发展，我们的景区已经上了一个又一个大的台阶，国内可以说有相当一批景区已经进入世界一流的行列。比如人文方面的故宫、兵马俑，自然方面的黄山、九寨沟，这在国际上都是一流的，而且都已经建成了精品，但是这毕竟只是少数，多数还都在一个努力奋斗的过程之中。

（二）关于困难

有一些是阶段性的困难，就是处在这个阶段的时候觉得很难，超越了这个阶段，困难自然而然就过去了。有一些是属于条件性的困难，就是条件的局限、条件的约束，比如说到了西北地区，最大的条件性困难就是缺水，有了水，这盘棋就活了，但是没有水应该怎么做呢？所以就有雅丹地貌的魔鬼城诸如此类的景区，它们发挥了自己的优势，但是毕竟有很大的局限。还有一类困难是发展性的困难，努一把力，过去了也就过去了。

但是的确有一些困难是天生的，天生的困难我们就不必非得研究把它绕过去，比如我们现在都有一个普遍的误区，大家一说就是要使旺季更旺，平季变旺，淡季不淡。这种话说说而已，实际上这属于违背规律的话。所有的景区都

有淡、平、旺季，这就是一个规律，我们要做的工作确实需要，但是要说让淡季不淡，这怎么可能呢？这就是违背规律。比如北方，尤其是胶东半岛，海滨很多，大家经常羡慕三亚，觉得三亚一年四季海滨都可以用，北方原来就是利用三个月，现在是半年时间，实际上这话就不客观。三亚海滨照样有约束条件，比如说3、4、5月就是三亚最困难的三个月，旱季，不下雨，甚至旱到绿树叶都打卷变黄。7、8、9月台风来了，倒是下雨了，但是台风是非常不稳定的，所以即使三亚这样的海滨，一年也有半年的局限，只不过有一些情况我们了解得不透。

所以我觉得我们原先有一个传统的思路，叫做人定胜天，这话说起来很雄壮，实际上是严重违背自然规律的话，人怎么可能胜天呢？后来有人解释说不是说人一定会胜过天，而是人安定了就会胜天，实际上这个事根本在于胜天，人不能胜天，人只能顺天，顺天就是顺应发展规律。同样，我们研究景区的可持续发展，就要挖掘景区内部的规律性，掌握这种规律性，然后来顺应规律，才能真正地发展起来。这种所谓的人定胜天的思路，所谓要改变一切的思路，所谓战天斗地的思路，都是我们在农业社会的局限中，在狂热的理想中提出的口号。事实证明，必然要失败。所以我们现在需要调整一下这个思路。认真地分析困难，同时积极地研究对策，来谋求解决可持续发展之路。

二、困难

（一）困难一：双重性质，社会可持续

景区本身有它的公益性，同时作为经营性的景区，必有经营的一面，所以这种双重性质曾经长期困扰了景区的发展。一开始景区基本上都是以国有性质为主，到目前为止，全国的景区大体上还有65%仍然是国有，国有就必须考虑公益性，可是又要谋求发展，这样一个双重性质，可以说形成了一个比较大的困难。就目前而言，景区正在积极地进行体制机制的改造，应该说这个问题已有所减缓，但是一个新的问题又产生了，就是过于追求市场化，忽略了景区的公益性，这也引发了社会上相应的舆论。目前中国的景区在国际上相比，我

们的价格水平不低，甚至可以说非常之高，而且有一个很有意思的现象，就是老百姓对于这样一个价格水平大体上接受了，也就是说市场的接受水平还是比较高的。当然，现在景区门票的支出应该说在旅游者的总体支出里占的比重不断变化，有一些涨价道理不太充分，可是硬着头皮叫价，也卖出去了，这实际上在一定意义上反映了过于追求经营性，但是忽略了公益性。比如说像茶山这样的景区，它的公益性不体现在门票价格上，更多地应该体现在茶山的发展上，对于当地经济发展的贡献，对于当地就业的贡献，这也是一种公益性。

就目前而言，这里有一个价格形成的机制，主要靠市场的供求关系；同样也有一个价格管理机制，价格管理机制一定意义上强调的是适度追求公益性和和谐性，这两个方面都存在。正因为有双重性质，所以需要把握好这个度，就一定意义上说，政府提出这样的要求是有道理的，因为这里有补偿机制。任何一个景区，实际上涉及最大的投入是公共基础设施的投入，路、水、电、气等，这些投入相当一部分都是政府进行投入的，政府提供了一个好的环境，投资商跟进，才能够获取一些效益，同时在形象宣传和社区协调各个方面，客观来说都形成了一个补偿机制。所以这就要求我们的开发商不能只算这笔小账，应该把这笔账算得大一点，否则也会有后患。

说一个最简单的道理，中国旅游三十年，因为景区开发引发老百姓闹事的现象几乎没有，不是绝对没有，几乎没有，因为开发一个景区对当地老百姓带来的利益是多方面的，所以老百姓一般都非常拥护景区开发，而且叫做感谢党委政府开发旅游，为民致富。而如果处理得不好，就会产生一系列的问题。这不是觉悟问题，而是一个利益机制的问题，需要形成一个和谐共建的格局，政府、开发商、景区、社区和游客，构成一个和平共享的格局。这样一个格局形成了，大体上双重性质的困难也就解决了。所以这里面严格地说，谁也不能只想自己的一边，如果只想自己的一边，这个事情就很难处理。

（二）困难二：多头管理，制度可持续

多头管理是多年以来的状况，九龙治水水更大，抽刀断水水更流，一个景区不知道有多少个部门来管，甚至有一些地方能到这种程度：海拔 800 米以上

是某一个部门管，海拔 800 米以下又是一个部门管。各管各的，就使景区的实际运营产生了一个问题，就是无所措手足，不知道该听谁的。这里面既反映了部门割据，也反映了地方割据，这两方面的情况都存在。比如很有名的河南的云台山，山西人就不高兴，因为云台山的水源是从山西过来的，山西的水培育了一个云台山景区，现在都让河南人把钱赚跑了，时不时地就得制造一点小纠纷，类似这样的情况非常之多。再比如山东的蒙山，沂水蒙山，一个蒙山四个县，以山顶划界东西南北，你说怎么管理？这只是一个地方割据，再加上部门，就意味着是个衙门就可以骚扰景区，这就严重地影响了景区的日常经营。

如果说刚才谈的性质问题是一个社会可持续的问题，现在谈的管理问题就是一个制度可持续的问题。我们如果在管理制度上没有一个合理的格局，这个问题会越来越严重，景区也谈不上可持续了。我记得有一次到江苏骆马湖，山东和江苏的渔民年年为骆马湖捕鱼产生纠纷，江苏的渔民就说山东人厉害，打不过他们，有一次把我们江苏的县长都打了，我们是背着县长回来的。结果到了山东这边我一问，他们说这太丑化我们了，我们“好客”山东，什么时候能产生这样的现象呢？但是反映的是一种客观情况，所以这里面我觉得核心问题就是两个化，部门管理职能化、综合管理属地化，如果把这两个化处理得比较好，这个问题大体上就能够解决。现在部门管理职能化，尤其是经过这么多年的磨合，应该说逐步在调整，逐步在缓和。综合管理属地化，首先涉及地到底怎么划，才能涉及属地的问题，我们很多地方划界是从自然地理的角度来划界，要不然就是以分水岭来划界，要不然就是以河流来划界，恰恰现在分水岭和河流是重点景区的所在地，所以这个事有点难。但是，可以协调大家来共建，为什么非要打架呢？如果能够在市场化的背景之下，我们共建一个运营体制，这也不是什么坏事。

（三）困难三：保护开发，环境可持续

保护和开发的矛盾，这是一个环境可持续的问题。多年以来，在这个问题上，旅游部门和其他部门争论很大，我基本上代表旅游部门冲锋陷阵。有一次开会，200 多个专家，我是舌战群儒，辩论了一下午，最后《中国文物报》发