
国家生态文明试验区(贵州)建设中的 生态旅游发展制度创新研究

杜双燕^{1, 2} 杨斌¹¹

(1. 贵州师范大学, 贵州 贵阳 550001;

2. 贵州省社会科学院, 贵州 贵阳 550001)

【摘要】:贵州省将“生态旅游发展制度创新试验”纳入到《贵州方案》中,将其作为八大重点任务之一。当前这一领域还存在着生态旅游发展制度建设欠缺、生态文明考核指标体系中未涉及生态旅游、全域旅游与生态旅游层次提升存在一定悖论等重点问题,和全域旅游与生态旅游的融合、生态文明试验区建设与生态旅游的统筹发展、生态旅游发展层次与生态文明试验区建设的差距等难点问题。应从加快推进生态旅游发展制度建设、引入第三方评估、加强生态伦理建设、提升生态旅游层次等方面入手解决,多方参与、全面促进贵州省生态文明试验区的建设。

【关键词】:生态文明试验区 贵州 生态旅游 制度

【中图分类号】:F592. 7、X321 **【文献标识码】**:A **【文章编号】**:1002—6924(2019)03—086—093

2016年8月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于设立统一规范的国家生态文明试验区的意见》及《国家生态文明试验区(福建)实施方案》。2017年10月,《国家生态文明试验区(江西)实施方案》和《国家生态文明试验区(贵州)实施方案》印发。国家在综合考虑各地经济基础和现有的生态文明改革实践基础、区域差异性和发展阶段等因素前提下,首批选择生态基础较好、资源环境承载能力较强的福建省、江西省和贵州省作为国家生态文明试验区。在3个试验区中,只有《贵州方案》将“开展生态旅游发展制度创新试验”确立为重点任务之一,这与贵州近年来“井喷式”旅游发展态势密不可分,也是“大生态与大扶贫、大数据、大旅游、大开放融合发展”战略的体现。

就目前有关国家生态文明试验区的研究成果来看,此领域的学术研究还处于较为粗浅的阶段。一是太偏重政策操作性欠缺学术理论性,基本就是三个试验区工作进程的一些总结和评述;二是研究视角都比较宏观,要么是省级层面的试验区建设存在问题和不足的探讨分析,要么是三个试验区比较研究或是站在国家层面来审视试验区建设,缺乏从系统内部分解深入的客观分析。基于此,笔者认为国家生态文明试验区的研究还具有较大的拓展空间:一是三省试验区之间以及与新的海南试验区的对比研究。这里的对比并非对四个试验区进行排名竞比,而是从先进经验的吸取借鉴以及其推广价值等方面去深入研究。二是可打破在政策理论、资源环境、工程技术等领域的局限,将其拓展到如社会学、经济学、文化学、地理学等其他学科领域,结合生态、旅游、经济、文化、社会等要素来剖析国家生态文明试验区的建设。三是就四个试验区具体的重点任务进行细化和解剖,有针对性地提出对策措施。四是跳出国家生态文明试验区的视角,理清试验区建设和其他国家发展战略、省级层面发展战略之间的关

作者简介:杜双燕,贵州师范大学喀斯特研究院在读博士研究生,贵州省社会科学院社会研究所副研究员,主要研究方向:喀斯特资源管理与区域发展、人口与社会发展;杨斌,贵州师范大学喀斯特生态文明研究中心教授,博士生导师,主要研究方向:喀斯特资源管理与区域发展、历史地理。

系，进而协调互动，共同推进经济、社会和生态的全面发展。

一、生态旅游与生态文明试验区建设的关系

(一) 生态旅游是生态文明试验区建设中不可或缺的优长组成

《国家生态文明试验区(贵州)实施方案》的总体目标是建设“多彩贵州公园省”，生态旅游无疑是贵州守住发展和生态两条底线的最佳绿色产业选择，更是“多彩贵州公园省”建设不可或缺的重要途径。试验区建设的基本路径是完善绿色制度、筑牢绿色屏障、发展绿色经济、建造绿色家园、培育绿色文化；而生态旅游从始至终都是集环境保护和旅游经济发展为一体的绿色产业，作为一种具备强大环境教育功能的旅游形式，在传播生态文明理念和提高生态文明意识、培育绿色文化、完善绿色制度等方面具有举足轻重的作用，因此生态旅游是贵州生态文明试验区建设中不可或缺的重要组成，也是时效性最强、见效最快、最绿色、最环保、快速实现百姓富与生态美有机统一的关键领域。

(二) 生态旅游制度创新是生态文明试验区建设的重要路径

生态文明试验区建设目标的实现亟需经济发展方式的转变，形成节约能源资源、保护生态环境的产业结构、增长方式、消费模式和生活方式。发展生态旅游业对优化产业结构、转变发展方式、扩大就业容量、促进民生发展等都具有重要的积极作用。生态旅游以关爱生态、保护环境、追求人与自然和谐发展为目标，相对传统旅游更加突出旅游者和从业人员的环境责任、社会责任和文化责任，更加强调资源节约型、环境友好型旅游发展方式和旅游消费模式，其本身具备的生态教育、促进社区发展、旅游观光和环境保护四大功能更有利于形成节约资源和保护环境的空间格局，利于生态、生活、生产“三生”空间的统一和实现绿色发展。

(三) 生态文明试验区建设是生态旅游制度创新推动器

生态旅游发展除了能增加相关部门和行业的经济收入外，更重要的是能不断促进科技创新、资源减量化、再使用和再循环的产业形态。[1]此外，生态旅游的环境教育功能能够最大限度倡导积极健康的生态理念，促进大众的意识文明，行为文明和精神文明，在改善生态环境的同时还能促进就业、保护诸多原生态的民族文化和满足人们对良好生态、康养、休闲等旅游需求，所以在一定程度上可以说生态旅游的目标即是生态文明建设。生态文明试验区建设需要一个过程，需要相关领域各种体制机制的建立、健全和完善。在此过程中，绿色屏障建设、绿色发展、生态脱贫、生态文明大数据建设、生态文明法治建设、绿色绩效评价考核等各相关领域的制度创新成果都可以融会贯通并围绕着“绿色”这一核心理念向前推进。因此生态文明试验区建设是生态旅游制度创新重要的推进器，能够不断促使生态旅游产业向着更高的生态目标发展，促进生态文明建设。

二、生态旅游发展制度创新试验要求及实施现状

(一) 生态旅游发展制度创新试验要求

《国家生态文明试验区(贵州)实施方案》对“生态旅游发展制度创新试验”提出了两个方面的要求：一是建立生态旅游开发保护统筹机制，二是建立生态旅游融合发展机制。每个方面又提出了若干具体要求(见表1)。

(二) 生态旅游发展制度创新试验现状

1、积极打造全域山地旅游省。2017年8月贵州省正式成为全国全域旅游示范省创建单位，坚持以旅游业供给侧结构性改革为主线，持续推进旅游综合体制改革，推广“1+3+N”综合管理模式，抓好体制改革、产业融合、产品打造、宣传营销、服务提

升、环境营造、大数据监管以及厕所革命等重点工作，实施旅游倍增计划，加快名城名镇名村建设，推动山地旅游目的地建设及旅游+多产业融合发展。

表 1 生态旅游发展制度创新试验要求一览表

一级指标	二级指标
建立生态旅游开发保护统筹机制	制定贵州省生态旅游资源管理办法，建立旅游资源数据库，健全生态旅游开发与生态资源保护衔接机制，推动生态与旅游有效融合
	完善旅游资源分级分类立档管理制度，对重点旅游景区景点资源和新发现的三级及以上旅游资源，由省进行统筹规划、开发、利用，禁止低水平重复建设景区景点，统筹做好旅游资源开发全过程保护，建立旅游资源保护情况通报制度
	在重点生态功能区实行游客容量、旅游活动、旅游基础设施建设限制制度
	探索建立资源共用、市场共建、客源共享、利益共分的区域生态旅游合作机制
建立生态旅游融合发展机制	积极创建全域旅游示范区、生态旅游示范区
	以黄果树景区、赤水旅游度假区、荔波樟江风景名胜区、梵净山国家级自然保护区为重点，探索建立资源权属明晰、管理机构统一、产业融合发展、利益分配合理的生态旅游管理体制
	2017 年制定贵州省全域旅游工作方案，以推进山地旅游业与生态农业、林业、康养业融合发展为重点，在黔北、黔东北、黔东南等生态农业、森林旅游功能区，建立生态旅游资源合作开发机制、市场联合营销机制和协作维护管理机制，推进生态旅游、农业旅游、森林旅游建立发展规划协调、项目整合、产品融合、品牌共建等一体化发展机制，形成多层次、多业态的生态旅游产业发展体系

资料来源:根据《国家生态文明试验区(贵州)实施方案》整理。

2、“多规合一”有效突破。通过把旅游局作为规委会的副主任单位或成员单位、把旅游纳入国民经济和社会发展规划和其他产业规划之中、建立“多规合一”的大数据库、规范和完善旅游主管部门参与项目会审制度等制度创新和改革推进了“多规合一”的有效突破。

3、大力推动旅游综合体制改革。在原旅游局升格旅发委机构改革基础上，出台系列政策措施，全省上下采取各种措施促进部门联动，共建全域旅游。“1+3+N”旅游综合管理模式得到推广，建立和完善旅游综合治理监管机制，确保旅游体制改革取得良好成效。

4、全域旅游政策体系形成。在国家顶层设计指导下，贵州在“十三五旅游发展规划、生态旅游规划、全域旅游规划、温泉发展规划、脱贫攻坚专项规划、交通、城镇化发展规划等方面，将全省农业、文化、土地、林业、水利、扶贫等相关部门政策以及各市州、重点旅游县(市、区)、重点旅游区等都对接起来，多措并举、全面发力，掀起了“系统推进”的政策改革。

5、“旅游+”“山地+”全域旅游产品和业态不断创新升级。贵州省“旅游+”全域旅游产品打造目前正在分类推进旅游与体育、扶贫、金融、大数据、大健康、水利、商贸会展、科普研学、山地高效农业、林业、新型工业化、新型城镇化等融合发展，争取形成万亿级产业的有力支撑。

6、全域旅游成为脱贫攻坚的生力军。以良好生态资源为基础，融体育、旅游、文化、健康等为一体的旅游活动已成为贵州脱贫攻坚的重要载体。通过发展山地旅游，帮助贫困群众脱贫致富，符合生态优先、绿色发展的理念，更是精准扶贫的有效途径。仅 2017 年全省就有 50 余万贫困人口通过旅游业受益增收脱贫，预计到 2020 年，贵州将通过发展旅游，为农村贫困家庭劳

动力提供 50 万个就业岗位，带动 100 万贫困人口脱贫。

7、全域统筹发展机制正在形成。产业统筹，打通规划、部门和产业之间的关系，形成“多规合一、部门联动、产业融合”的一体化实施机制。城乡统筹，地方政府通过发展乡村旅游公共交通、乡村旅游标识标牌系统等，促进乡村旅游公共服务均等化。区域统筹，各地积极促进区内各行政区之间的合作，同时加强区域内和区域外的合作。2017 年 8 月国际山地旅游联盟落地贵州，成为世界上第一个以山地旅游为主题的国际旅游组织，也是我国第一个总部设在北京以外的国际旅游组织。^[2] 贵州还积极借力国际山地旅游联盟，积极推进落实跨国、跨省、跨区域旅游合作，打造“山地旅游”国际共享品牌。

8、生态旅游示范区建设顺利推进。贵州方案中提及的几大旅游区都将作为世界级的精品打造成为生态旅游示范区。一是对大黄果树国际休闲度假旅游区的打造。整合安顺世界级旅游资源，实施“观光与休闲度假双轨并进”策略，差异化升级打造黄果树国家级旅游度假区、龙宫国家级康养基地、大屯堡世界文化遗产地、格凸河国际攀岩胜地，统筹推进黄果树·屯堡景观申报世界自然与文化双遗产工作，加快创建大屯堡、格凸河两大国家 5A 级旅游景区；二是大荔波世界遗产旅游区。提升大小七孔旅游景区吸引力，打造茂兰国家级自然保护区、水春河景区两大增长极，推进瑶山景区、捞村大峡谷、七彩桫椤谷等重点景区提质升级；三是赤水丹霞生态旅游区。充分发挥赤水丹霞世界自然遗产品牌影响力，整合四洞沟、杨家岩、丙安、习水国家森林公园等景区资源，打造国际水准的旅游精品项目；四是环梵净山生态文化旅游创新区。以梵净山弥勒道场佛教文化旅游产品为核心，提升梵净山世界自然遗产品牌竞争力，创建国家 5A 级旅游景区，将梵净山打造成为世界著名佛教名山，构建世界级生态旅游和佛教文化旅游目的地。

9、旅游支柱产业进一步强化。据《贵州省全域山地旅游发展规划》(2017—2025 年)中对贵州省旅游产业主要发展指标显示(见表 2)，贵州省 2017 年旅游总人数 74417.43 万人次，比上年增长 40.0%。旅游总收入 7116.81 亿元，增长 41.6%。全年共实现旅游增加值 1500 亿元左右，占 GDP 比重提高至 11%左右，占服务业增加值比重达 25%。入黔游客、入境游客、过夜游客保持较快增长，游客人均花费增至 952 元。旅游支柱产业对全省经济社会的拉动作用更加彰显。2018 年全省旅游总人数达到 9.69 亿人次，比 2017 年增长 30.2%，旅游总收入 9471.03 亿元，增长 33.1%。4A 级景区比上年度增加 16 个，5A 级景区增加 1 个，对比 2020 年发展目标来看，在游客接待量上已突破 8.0 亿人次的目标，总体旅游发展势头持续良好。

表 2 贵州省旅游产业主要发展指标

具体指标	2016 年	2017 年	2018 年	2020 年发展目标
旅游总收入(亿元)	5027.54	7116.81*	9471.03※	10000
入境旅游总收入(亿美元)	1.83			4.0
游客接待量(亿人次)	5.31	7.44*	9.69※	8.0
入境旅游接待量(万人次)	94.09			200
旅游人均消费(元/人)	946	952#		1250
入境过夜游客停留天数(天)	1.89			3.0
旅游业增加值占 GDP 比重	10%	11%#		1284308130
旅游带动脱贫人口(万人)	29.4	50#		100
游客满意度指数	74.63			82

注：*数据来源于《2017 年贵州省国民经济和社会发展统计公报》，#数据来源于贵州省旅发委《贵州旅游 2017 年工作总结及 2018 年工作安排意见》，※数据来源于《2018 年贵州省国民经济和社会发展统计公报》。

三、生态旅游发展制度创新试验的重难点问题

根据《国家生态文明试验区(贵州)方案》要求,不仅要建立生态旅游融合发展机制,还要建立生态旅游开发保护统筹机制。然而,就目前的情况看,不管是制度建设层面还是实践层面,生态旅游的支撑远远不够。

(一) 重点问题

1、生态旅游发展制度建设还很欠缺。一是,《国家生态文明试验区(贵州)方案》发布以来,在生态旅游发展制度创新环节,贵州目前仅批复了一个《贵州省全域山地旅游发展规划》(2017—2025年),其他的制度文件至今未见。二是,《贵州省全域山地旅游发展规划》与《贵州省生态旅游发展战略总体规划》的有效衔接问题没有解决。《贵州省生态旅游发展战略总体规划》是2016年7月评审通过的,是贵州省发展生态旅游的长期战略性规划,具有国际高度且充分体现贵州实际,切实可行,指导性强。而《贵州省全域山地旅游发展规划》是2017年底批复的,该规划对全省旅游资源的分类挖掘、旅游市场定位细分、旅游空间布局和优化、旅游融合发展等,都做了十分详尽的规划。目前,两个规划如何衔接、整合与统筹实施的问题还没有得到有效解决。三是,生态旅游开发保护统筹机制建设有待加强。2018年10月《贵州省旅游资源管理办法(试行)》发布,在旅游资源分类等级评定管理、旅游资源开发和保护管理、旅游资源经营权出让等方面都作了详尽的规定,是健全生态旅游开发与生态资源保护衔接机制,推动生态与旅游有效融合的有力依据,但此办法处于试行阶段,仍待实践检验,在重点生态功能区实行游客容量、旅游活动、基础设施建设限制,促进资源共用、市场共建、客源共享、利益共分的区域生态旅游合作等方面仍需协调多方利益主体利益。与其他各类资源管理办法的统筹也有待进一步加强。

2、生态文明考核指标体系中未涉及生态旅游。生态旅游发展制度创新试验是《国家生态文明试验区(贵州)方案》的一大特色,虽然写进了《贵州方案》,但《贵州省生态文明建设目标评价考核办法(试行)》中却没有涉及生态旅游。《考核办法》具体考核内容包括:绿色发展指数(49项指标,占70%),体制机制创新和工作亮点(占20%)、公众满意程度(占10%)、生态环境事件(扣分项),^①尽管在绿色发展指数的二级指标中如城乡生活垃圾无害化处理率、森林覆盖率、湿地保护率、自然保护区面积等与生态旅游有关联性,但缺乏直接的生态旅游考核指标。同时,生态文明建设目标评价考核,多集中在统计、环保、国土、林业、卫生、住建、发改等部门,缺乏对旅发委的具体设置。

3、全域旅游与生态旅游层次提升存在一定悖论。严格地说,全域旅游和生态旅游二者有很明显的差别:第一,内涵不同。生态旅游是以生态学原则为指针、以生态环境和自然环境为取向所开展的一种既能获得社会经济效益又能促进生态环境保护的边缘性生态工程和旅游活动。而全域旅游是指各行业积极融入,各部门共同管理,居民游客共同享有,充分挖掘目的地吸引物,创造全过程与全时空的旅游产品,强调的是旅游资源全域化。因此,全域旅游的覆盖面、涉及面都比生态旅游要广,全域旅游包含了生态旅游。第二,对象不同。生态旅游的对象是自然生态及与之共生的人文生态,它强调良好的生态环境载体;而全域旅游重视的是全过程、全时空和全方位的旅游吸引物,其对象范围远远大于生态旅游。第三,导向不同。全域旅游更注重的是以旅游为中心来统筹规划一、二、三产业,实现产业联动,更偏向于经济行为。而生态旅游强调旅游责任,倡导管理者、经营者和旅游者都应承担保护资源环境和促进当地社区可持续发展的责任,通过环境教育来提高甚至改变游客的环境资源观和生活方式,生态旅游必须保证旅游活动对生态系统的干扰是可控的,也即负面影响最小化。尽管全域旅游和生态旅游有很明显的差异,但都是“造血式”扶贫的有效方式,也是城乡统筹发展、促进百姓脱贫致富的新出路。二者在目标和方向上是一致的。区别在于全域旅游的外延远远大于生态旅游,但生态旅游的层次要求又远远高于全域旅游。因此,二者之间是“深度”和“广度”的差别。正是这一差异的存在,使得在层次提升上存在一定悖论。

(二) 难点问题

1、全域旅游与生态旅游的融合问题。全域旅游虽然包含了生态旅游,但两者的内涵仍有很明显的差异。全域旅游的提出是为了实现产业联动,借旅游之势实现经济效益,注重的是物质累积成效。故全域旅游针对的是“贫困”,其目的也是为了解决贫困,促进旅游与各产业的增收。而生态旅游是对传统大众旅游所导致的生态环境损害现象的回应与反思,它兼具生态文明思想

^①《贵州省生态文明建设目标评价考核办法(试行)》,贵州省发改委提供。

传播者、可持续发展理念引领者、旅游产品开发创新者、旅游社区利益维护者、旅游环境保护示范者等多重角色。通过生态旅游可以增强人们的生态文明意识，提高旅游行业建设生态文明的自觉性和积极性，促进人与自然和谐发展。因此生态旅游是实现生态文明建设的有效路径。贵州要实现生态文明建设目标，必须清楚地认识到全域旅游与生态旅游的差别，并最大限度地二者融合发展。仅靠《贵州省全域山地旅游发展规划》(2017—2025 年)来指导生态旅游发展，局限十分明显。此外，一些地区在实践中由于对全域旅游的理解有偏差，将所有产业发展都让位于旅游，大搞旅游建设，诸多项目一拥而上，形成了一种“造旅游”的不良风气，这是一个非常危险的信号。

2、生态文明试验区建设与生态旅游的统筹发展问题。生态旅游作为生态文明试验区建设的重要组成部分，有其不可替代的积极作用，二者也是相辅相成的关系。在生态文明建设框架下，生态旅游的发展具有强有力的政策指导和依据，也能抢抓大好发展机遇，在制度建设、发展创新等方面不断探索和突破。生态旅游发展好了，贵州大旅游战略就能实现，也就能同时带动大生态、大健康等产业发展，对促进生态文明试验区建设是大有裨益的。反之生态文明试验区建设好了，生态文明各领域的制度创新成果都能惠及生态旅游领域。比如，资源利用与环境治理中的任何一项指标改善，都能从总体上提升环境质量，生态旅游发展的自然基础就会更好；新能源汽车保有量增长率、绿色出行、城市建成区绿地率等绿色生活指标上去了，公众保护生态环境的自觉行为也就形成了，生态旅游发展所依赖的人文生态就会越来越优。因此，如何将生态文明试验区建设和生态旅游统筹起来，是必须深入思考和推进的问题。

3、生态旅游发展层次与生态文明试验区建设的差距问题。生态旅游是生态文明建设的重要途径，生态文明是发展生态旅游的重要目标。生态旅游发展是一个循序渐进的过程，也存在初级阶段、发展阶段和成熟阶段。且生态旅游资源也具有不同的价值层次，可以满足不同层次、水平的人群感知和享受。参考相关学者将生态旅游划分为泛生态旅游、准生态旅游、纯生态旅游 [3] 的研究，可将生态文明划分为产业文明、行为文明、制度文明、意识文明 4 个层次，其与生态旅游各层次的对应关系如图 1 所示。生态旅游产业的发展也即产业文明的阶段，仅仅属于泛生态旅游层次，准入门槛相对较低，只有一般意义上的游客容量控制；在产业文明基础上生态旅游参与者、开发商、当地社区居民等达到了行为上的文明，可谓准生态旅游层次，准入门槛相对较高，要求旅游对象基本上为原生态，景区不允许有污染、宾馆、餐馆；景区内不能有公路，水质 I—II 类，大气 I—II 级，旅游容量严格控制；当生态文明上升到制度文明和意识文明的阶段和层次时才能真正意义满足纯生态旅游的要求和标准，准入门槛提升到原生态系统，基本无人为干扰，无人工建筑、道路、居民、旅客量稀少。

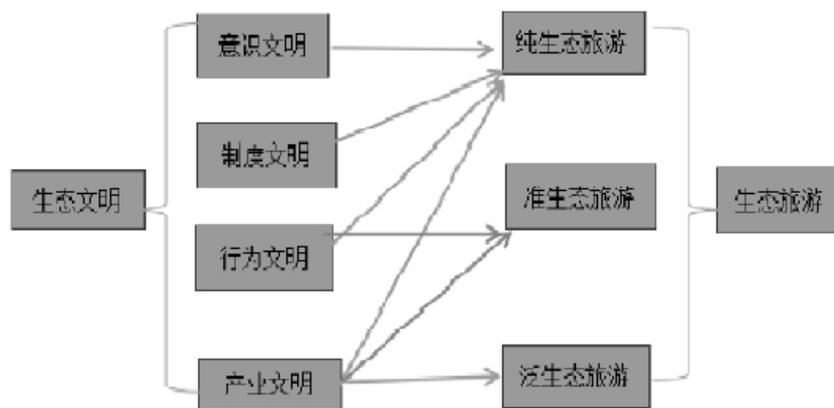


图 1 生态旅游与生态文明的层次对应关系

总体上看，贵州目前的生态旅游层次还处于较低的泛生态旅游层次逐步向准生态旅游层次的转变过程中，还停留在休闲旅游、旅游生态化阶段，基本的绿色消费都还未达到，生态旅游的其他功能，如相关利益者关系协调、环境保护和生态教育等的远未实现，距离生态文明建设的目标差距还比较大。

四、解决生态旅游发展制度创新试验重难点问题的对策

(一) 解决重点问题的对策

1、加快推进生态旅游发展制度建设制度文明既是生态文明建设的重要组成部分，又是促进生态文明建设不可或缺的保障。因此，制度建设进程对推动生态文明建设起着决定性的作用。如前所述，目前在生态旅游发展制度创新方面，相较于《贵州方案》的具体要求和贵州生态旅游发展的客观需要，都是远远不够的。涉及生态旅游资源分类分级立档管理、旅游资源保护情况通报、旅游设施限制、生态旅游合作等具体问题的制度至今未见。为加快推进生态旅游发展制度建设，笔者认为应抓好以下几个方面的工作：

一是在国家生态文明试验区(贵州)建设领导小组的指挥协调下，加快起草和制定关于生态旅游游客容量及基础设施建设限制、社区作用、环境教育等事宜的制度。在起草和制定相关制度的过程中，要充分吸纳国土、林业、住建、发改等相关部门的意见建议，并注意与已有制度的充分融合，避免衔接不到位或产生冲突。

二是在已有制度基础上形成生态旅游发展制度体系。目前，国内生态旅游开发和管理的依据是《环境保护法》、《森林法》、《旅游法》等与生态旅游密切相关的法律，局限较多。国际通常的做法是进行生态旅游认证，凭借其较为完善的生态旅游制度体系，将生态旅游管理过程和生态旅游开发实践限制在相对严格的制度框架内，使生态旅游真正服务于自然保护、旅游景区及周边社区。我国《国家生态旅游示范区运营与建设规范(GB/T26362—2010)》的出台，使生态旅游在运营与建设标准及相关指标认证体系方面有了基本遵循，2013年起，景区层面的生态旅游认证推进也比较顺利，但企业等层面的认证实践与研究还有待开展。^[4]作为国家生态文明试验区，贵州理应在此领域先行先试，力争在企业层面的生态旅游认证上有所突破。

三是加强生态旅游研究，为制度建设和创新提供智力支持。目前，国内关于生态旅游的研究存在诸多缺陷，在生态旅游理论体系的构建、生态旅游影响测度与管理、环境教育与环境解说、社区参与评价、生态文明建设与生态旅游等方面的研究还十分薄弱。作为国家生态文明试验区，贵州有责任和义务加强生态旅游研究，要结合贵州建设的战略定位、主要目标、重点任务等，深入研究制约贵州生态旅游发展的深层次问题，如生态旅游发展中的生态效率、节能减排、可持续管理、生态资源环境开发补偿机制、环境公益诉讼等。

四是相关制度的贯彻落实。制度只有真正落实到实处以进一步发挥保障作用。在生态旅游发展进程中，应实时监测相关制度的落实情况，并及时解决落实过程中遇到的问题，持续推动生态旅游发展。

2、在生态文明考核指标体系中应体现生态旅游考核

尽管相关考核指标都属于外在约束，生态旅游的量化考核也存在不易操作等实际问题，但既然《贵州方案》已将生态旅游发展制度创新试验作为一个重点任务，就应将其纳入到生态文明考核指标体系中。建议采用一些相关的评估性指标借用第三方力量对其进行评估和考核，以进一步强化生态旅游发展的责任，推动生态旅游健康发展。

3、深刻领会全域旅游的科学内涵，提升生态旅游层次

一要正确把握全域旅游的科学内涵，不宜一哄而上。在全域旅游如火如荼发展的今天，不少地方政府对全域旅游的科学内涵理解有误，产生“全民参与旅游、全行业发展旅游”的不良导向，使大量耕地、林地等被以旅游用地的名义占用，大量打造旅游景区、文化景点，同质化竞争相当激烈，良好的经济效益、社会效益和生态效益并未产生。因此发展全域旅游要正确把握其科学内涵，“不是所有产业让位于旅游，也不是全民参与旅游”。

二要严格区分“旅游+”与“+旅游”，形成良好的全域旅游氛围。全域旅游虽然强调“旅游+”，即强调旅游与工业、农业、林业、渔业、体育、国防、交通、环保等产业融合发展，但其科学内涵是“能加则加”，而不是“不能加也要加”。如果任何行业不管资源条件如何、产业性质如何都往旅游上靠，即“+旅游”，就会舍本逐末、得不偿失。

三要充分发挥全域旅游的生态功能，促进生态旅游层次提升。全域旅游的持续推进有望成为一种新的国土功能区划方式，构建科学、适度、有序的国土空间布局体系，绿色循环低碳发展的产业体系，形成新的生态保护格局。^③也就是说全域旅游发展具有积极的生态促进功能，如果持续发挥必然能够找到与生态旅游的生态功能完美结合之处。在全域旅游发展进程中，加强各项目、景区建设的生态评估，提升环境保护与节约资源的意识和作用，实质上就是为生态旅游打下良好基础，将生态旅游的层次提升到一定高度，以实现全域旅游与生态旅游的融合发展。

(二)解决难点问题的对策

1、关于全域旅游与生态旅游的融合发展问题

一要大力促进两个《规划》的合一实施。在《贵州省全域山地旅游发展规划》(2017—2025年)指导下，应充分借鉴和融合《贵州省生态旅游发展战略总体规划》的要求和布局，力求在项目规划衔接上、相关管理保障上将二者有机融合起来，以生态优先原则指导规划的实施，保证所有冲突让位于“生态”。

二要变“旅游+”模式为“生态旅游+”模式。“旅游+”模式仅仅是全域旅游最基本的要求，生态旅游的内涵更凸显环境解说和教育功能，在旅游层次上相对较高。将“旅游+”模式逐步上升为“生态旅游+”模式，严格按照《国家生态旅游示范区运营与建设规范(GB/T26362—2010)》中的相关认证标准来进行认证，对仍处于准生态旅游阶段的贵州来说，要走的路还很长。

三要适度拓展生态旅游边界，注意与全域旅游衔接。生态旅游的对象是自然生态及与之共生的人文生态。相对而言，自然生态比较好界定，而人文生态的范围较广，且随着社会发展，某些原本不属于良好人文生态的旅游产品会逐步凸显出来。自然生态所谓的核心区、保护区、旅游区比较好界定，但人文生态的边界区域无法划定。因此生态旅游就应尝试打破一些边界限定，争取更深入地融入到全域旅游之中。

2、关于生态文明试验区建设与生态旅游的统筹发展问题

生态文明试验区建设与生态旅游发展是整体与部分的关系，但从大生态、大旅游的战略定位来看，又是平行的关系。

一是在生态文明试验区建设进程中必须高度重视生态旅游的重要作用。尽管生态旅游仅是试验区建设的一个重点任务，但是所有的绿色发展、绿色金融、绿色制度、法治建设、大数据应用等都能在生态旅游发展中找到现实的有可操作性的范本，是生态产业化和产业生态化的最好例证。因此在一定程度上可以说，生态旅游发展制度创新试验成功了，生态文明试验区建设试验也就有了成功的基础。

二是生态旅游发展制度创新试验要为生态文明试验区建设提供模板和借鉴。在全省旅游呈“井喷式”发展态势下，生态旅游发展面临很多机遇，必须抢抓机会，率先示范，结合贵州实际，争取能在国家认证标准体系上有所突破，有所创新，如强调旅游责任是生态旅游的内涵之一，不管是管理者、经营者还是旅游者，都应承担保护资源环境和促进当地社区可持续发展的责任，实现这一功能即可成为“政府为主导、企业为主体、社会组织和公众共同参与的环境治理体系”的现实典范。因此，加强生态旅游在责任共担和促进社区发展方面的创新探索试验，可以为生态文明试验区建设提供参考和借鉴。

^③①国家旅游局规划财务司《2017 全域旅游发展报告》。

3、加强生态伦理建设，促进生态旅游发展层次提升

当前，贵州省的生态旅游普遍还处于泛生态旅游向准生态旅游的发展阶段，离制度文明、意识文明还有较大的差距。笔者认为可从以下几个方面入手进行层次提升：

一要充分发挥生态旅游的环境解说和环境教育功能，提升意识文明水平。环境教育作为生态旅游的主要功能，是传播生态文明理念和提高生态文明意识的重要方式，而环境解说是实现环境教育的重要手段。当前，不管是国内还是贵州省都还停留在相关理念和经验介绍层面，真正的实践应用还较少。因此，应加强环境解说与环境教育模式研究，构建和优化相关的生态旅游解说系统，积极评估生态旅游环境教育的实际效果，并根据其对生态文明理念和意识提高的客观作用提出相应的改善措施，促进生态文明试验区建设。

二要加强生态伦理教育，提升生态旅游层次。生态环境问题的产生是由于人类在进行与自然有关活动时，错误地看待自身与周围的动植物、环境和大自然等生态环境的关系而造成的。生态伦理是处理这种关系的一系列道德规范，人类只有对自然生态系统给予了道德关怀，才能实现人与自然和谐共生。因此，在生态旅游发展中加强生态伦理的宣传和教育，有助于提升旅游层次，有助于实现经济发展优化、生态环境优化、利益主体协调化，也有助于塑造可持续发展的生态文明社区。

三要强化生态旅游中的相关主体责任。生态旅游涉及诸多主体，不仅包括管理者、经营者和旅游者，也包括社区居民，只有充分发挥相关主体的环境保护自觉责任，才能有效推进环境治理。首先，政府要加强舆论宣传教育，使社会公众逐步改变传统旅游方式，增强生态文明意识；其次，相关企业在生态旅游产品的开发和运营过程中，要以身作则，以实际行动做好生态旅游的推广者。社会公众特别是生态旅游者要严格遵守相关规定，遵循“只带走照片只留下脚印”的原则，不对生态环境造成任何干扰和破坏。只有如此，才能真正构建“政府为主导、企业为主体、社会组织和公众参与的环境治理体系”。

生态旅游发展制度创新与生态文明试验区建设是可以相互促进且融合发展的，未来贵州生态旅游发展需加快相关制度的制定完善和创新，同时要协调处理好全域旅游与生态旅游的关系，不断提高生态旅游的层次，充分发挥生态旅游的环境教育功能，多方参与多面促进全省生态文明试验区的建设。

参考文献：

- [1] 舒小林，黄明刚. 生态文明视角下欠发达地区生态旅游发展模式及驱动机制研究——以贵州省为例 [J]. 生态经济，2013(11):100—106.
- [2] 世界首个国际山地旅游联盟在贵州成立 [EB/OL]. <http://news.163.com/17/0822/03/CSD0PU6H000187VI.html>, 2017—08—22.
- [3] 陈国阶，王青，涂建军. 四川省生态旅游发展的层次与阶段 [J]. 地理科学，2006(2):25—29.
- [4] 钟林生，马向远，曾瑜哲. 中国生态旅游研究进展与展望 [J]. 地理科学进展，2016(6):17—28.