

政府干预前后社区旅游管理制度变迁

——以云南省普达措国家公园为例

徐拓远 赵佳程 刘金龙¹

【摘要】 旅游市场的快速发展使得“吃旅游饭”型社区快速涌现。文章基于制度分析与发展框架,选取云南省普达措国家公园为研究案例,从历史维度阐述政府干预前后社区旅游管理制度形成与变迁逻辑,并对此期间社区与政府间关系与角色转变进行探讨。文章将国家公园组建作为政府干预的节点,基于此将制度变迁分为两个阶段。研究发现:政府干预前后,当地社区旅游管理制度变迁的本质是因政府替代导致社区的核心经营者地位被架空;政府部门以传统社区旅游管理制度的“脆弱性”缺陷为突破口,通过引入补偿与协调机制,成功引导社区居民注意力从捍卫经营权转变为获取被反哺权,政府最终替代社区成为当地旅游项目的唯一核心经营者。

【关键词】 旅游管理制度 政府干预 集体行动 社区

【中图分类号】 F303 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1003—7470(2019)—01—0073(07)

一、引言

随着经济结构性改革与消费水平的全面升级,中国旅游行业正处于黄金发展时期。据统计,2016年,中国旅游及相关产业增加值32979亿元,占GDP比重的4.44%。^[1]旅游业的快速发展提高了社会福利,并吸纳大批社会群体融入其中,旅游地社区居民逐渐不以传统农业作为主要生计来源,转而靠旅游业“吃饭”。^{[2][3]}不同社区基于自身与旅游业发展需求,逐渐形成具有地方特质的社区旅游管理制度。按照西方传统理论,社区应该被纳入当地旅游管理制度的制定过程之中,并通过发挥旅游地社区中相关利益者之间的协调机制,实现依托旅游业推进社区全面发展的目标。^[4]社区参与旅游管理不仅仅是为了实现资源的高效合理分配,更是为了通过知识共享和认识自我来激发社区居民的自我发展能力。^[5]已有研究表明旅游地涉及的公共部门、私人企业和社区三者之间应通过建立合作的方式保证地方旅游业健康发展。^[6]

但在实际操作过程中,社区参与旅游管理的机制并没有实现理论界的期许。一方面,以社区为主导的旅游地管理无序现象普遍存在;另一方面,外界资本注入阻力巨大,成本高昂,一系列移民搬迁、赔偿问题使相关项目执行举步维艰。现大多数旅游地内,以政府为主导的自上而下经营模式是常态,这无形之中使得社区角色边缘化。大量研究表明,社区居民民主意识淡薄、知识水平有限和参与意识不足是制约社区参与有效性的主要原因,^[7]加之社区居民在经济水平、政治地位以及利益表达方面处于弱势,社区居民往往“被动参与”。可以说,社区旅游业管理中,社区参与在看似公平的表象之下,却隐藏着效用、效率双重低下的难题。^[8]上述因素造成了当前社区旅游管理机制的巨大矛盾,即以社区为主的旅游开发往往品质低下、管理无序,但依靠政府管制模式,社区参与无疑成为其巨大的“包袱”。现有研究大都认识到社区旅游管理制度中政府与社区关系的复杂性,但却少有研究从历史维度证实并回应这种逻辑关系,对政府与社区关系角色转换予以深入探究。

¹**项目基金:** 本文系中国人民大学科学研究基金项目(中央高校基本科研业务费专项资金资助)“政府干预、集体行动与自然资源管理制度变迁”(编号:18XNH070)的阶段性成果。

作者简介: 徐拓远 博士研究生 中国人民大学农业与农村发展学院 北京市 100872

赵佳程 博士研究生 中国人民大学农业与农村发展学院 北京市 100872

刘金龙 教授 博士生导师 中国人民大学农业与农村发展学院 北京市 100872

本文选择云南省普达措国家公园为研究案例,是因为普达措国家公园周边社区是“吃旅游饭”型社区的典型代表,社区旅游管理制度经历了以社区经营为主到以政府干预为主的转变。本研究将从历史维度阐述当地政府干预前后社区旅游管理制度变迁路径,以期用事实阐述中国社区旅游管理制度变迁逻辑,理解社区与政府角色关系转变背后的机制,以期弥补现有研究的不足。

二、研究方法与分析框架

本研究将采取公共池塘资源研究领域中的重要分析框架之一——制度分析与发展框架(IAD)(见图 1)进行分析,这一分析框架的选取是源于云南省普达措国家公园这一研究对象中的旅游资源的公共池塘资源属性。此外,该地利益相关者在政府干预前后围绕社区旅游经营制度产生了不同的集体行动。因此,从旅游开发角度,运用 IAD 框架分析具有一定的可操作性。这一框架解释了集体行动情景内部与自然物质条件、共同体属性、应用规则三个外生变量如何影响公共池塘自主治理中的政策结果,模拟出了资源使用者如何建立一套能够增强信任与合作的制度设计方案及标准。其中,行动情境内部以身份、参与者、行动、信息、控制力、净收支与潜在结果七项因素为核心。本文试图从制度形成与发展的动态过程视角,并引入政府角色,以原始规则、自然物质条件、共同体属性这三类外借因素为起点,分析行动情景下的行动者参与的集体行动,进而分析集体行动的结果如何推动新制度规则的产生与下一轮集体行动的产生与发展,试图模拟出普达措地区社区旅游管理制度的形成与变迁过程。

资料的收集源于课题组于 2017 年 5 月在云南省普达措地区开展的为期一月的田野调查。调查中先后走访了云南省林业厅、迪庆州人民政府、普达措国家公园管理局、香格里拉县林业局、普达措旅游公司及周边涉及的乡镇政府、村委会和村庄内部的关键人物,期间采取了半结构化访谈、关键人物深度访谈、小组访谈和参与式制图等访谈方式,通过多方凝练假说,最终获取了文章的重要信息资料。

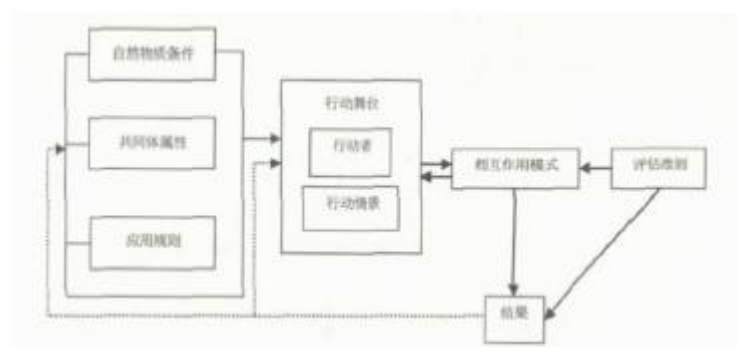


图 1 制度分析与发展框架^[9]

三、政府干预前的社区旅游管理制度

1. 制度形成的基础

(1)特殊的自然物质条件。普达措国家公园隶属云南省迪庆州香格里拉市,该地为典型的亚温带气候,春夏短,秋冬长,气温日差较大。特殊的自然气候条件成就了普达措高山湖泊、牧场、湿地、原始森林并存的自然生态系统,特殊的自然资源特征为当地旅游开发提供了可能。自 1993 年以后,中甸县^①森林旅游公司在碧塔海周边开办旅游,自此普达措地区以碧塔海、属都湖和弥里塘亚高山牧场为特色的高原美景受到了越来越多游客的喜爱。直到 2006 年,迪庆州政府决定正式成立普达措国家公园,整合由香格里拉县森林生态旅游公司经营的碧塔海景区和民营企业-属都湖生态牧场经营管理的属都湖景区,划定范围涉及包括碧塔海自然保护区在内的国有、集体土地,总面积共 601.2 平方公里。

(2) 社区成员同质性高。普达措国家公园周边常住居民 809 户, 共计 3834 人, 主要分布在建塘镇红坡村、洛吉乡尼汝村和九龙村三个村委会内部。该地区除去少数的彝族、汉族、纳西族居民外, 主要以藏族居民为主。世代传承下, 藏族居民始终维持着半农半牧的生计方式。早期, 该地居民收入来源单一, 加之高海拔地区粮食产量低下, 人民生活较为贫困。近二十年来, 市场经济的开放, 当地居民家养牲畜也趋于多样化, 各家庭也逐步开始参与旅游业, 村民整体收入水平提高。村庄内部重要事宜的决策通常由村长和比较有威望的老人牵头, 全体商议、投票通过。总体而言, 当地人口及生计特征具有较大的相似性, 成员间彼此熟悉、信任, 村庄内部存在较强的自组织能力。

(3) 以自然村为基础集体产权模式。普达措地区生计模式特殊, 如放牧时牲畜的游动性和林地非木质林产品(如野生菌)生长的相对集中性, 地方政府在产权改革推进中给予了地方居民充足的空间。从 1983 年林业“三定”改革至今, 普达措地区始终保留着以自然村为单位的林地、草场使用权, 从未将其均分到户, 常年稳定的集体产权使得社区逐步形成了集体资源利用制度, 除放牧制度外(由于牦牛流动不可控), 对自然资源的开发与利用(如薪柴与非木质林产品采集)都遵循着较强集体观念, 不允许外村村民的进入。从这个意义上讲, 村庄内部资源在村庄内是典型的公共池塘资源。

普达措地区周边涉及的 23 个自然村, 分别是隶属建塘镇红坡村(行政村)的洛茸、基吕、夏浪、次吃丁, 以上村庄简称一类村, 洛茸村作为唯一一个坐落于国家公园内部的村庄, 资源集中在下给咱格与尼里塘牧场, 基吕、夏浪、次吃丁三村资源集中在碧塔海西线周边; 隶属于建塘镇红坡村的吾日、浪顶、落东、扣许、崩加顶的 5 个自然村与隶属于洛吉乡九龙村(行政村)的 11 个自然村简称二类村, 资源集中在碧塔海南线周边; 隶属于洛吉乡尼汝村(行政村)的 3 个自然村简称三类村, 资源集中在属都湖线周边。

2. 集体行动与制度的产生

(1) 以马载客制度。1993 年后, 旅游市场的开放, 普达措地区围绕碧塔海和属都湖两个景区开办旅游。该地周边村民相继自发的在景区周边开始了以马载客、烧烤等经营活动。在以马载客制度中, 一类村和三类村依靠游客流量多的优势, 相继开发出两条牵马路线, 即一类村的碧塔海西线和三类村的属都湖北线。一类村除洛茸外, 基吕、夏浪、次吃丁三村作为以马载客制度的初创者共同创建了“碧塔海西线”。在以马载客兴起之时, 马匹管理无序, 于是三村决定组建马队并制定以马载客制度, 规定: (1) 只有本村村民有权参与牵马, 马匹数量不限; (2) 各村选取马队长 1 人, 负责马队日常管理, 如马匹编号、监督等; (3) 村民需从每匹马的收入中拿出 5 元作为马队运营费用与马队长薪金; (4) 村民需服从马队长安排, 按照马匹编号统一排队牵马。

受三村影响, 洛茸与尼汝村均以同样的方式组建马队, 于是尼汝村组建了属都湖线。但是, 洛茸村资源所在地不适合牵马, 通过与基吕、夏浪、次吃丁三村协商, 洛茸村成功加入“碧塔海西线”马队, 前提是支付基吕、夏浪、次吃丁三村一定的“过路费”。

(2) 烧烤摊制度。烧烤摊制度指一类村村民在碧塔海、属都湖景区周边摆摊烧烤形成的制度, 其中, 基吕、夏浪、次吃丁三村在碧塔海周边烧烤、洛茸村在属都湖周边烧烤。一类村村民采取与以马载客制度相似的逻辑, 共同协商并制定烧烤摊位规则, 最终决定: (1) 只有本村村民才可参与, 且一家只能经营一个烧烤摊; (2) 对村庄内家庭进行编号, 各家庭按编号顺序在按固定时间和地点摆摊烧烤(例如: 在洛茸村每月轮 7 家, 全村 33 户每年轮换到 3-4 次)。

3. 制度的形成路径

政府干预前, 以马载客制度与烧烤摊制度作为社区旅游管理制度的核心, 受到自然物质条件、共同体属性和应用规则等多重外界因素的共同影响, 村庄外、村庄内马队长与家庭户主等核心行动者通过彼此相互作用而实现(见图 2)。从自然物质条件角度, 优质的高山牧场和自然景观, 在市场机制的牵引之下, 为当地旅游业发展创造了可能; 从共同体属性角度, 长期闭塞的生活环境, 成员间生计方式相似, 彼此熟悉并互相信任, 较高的同质性特征为彼此形成集体行动提供可能; 从应用规则角度, 以自然村为基础的资源产权制度建立了明确的边界规则, 即为以马载客制度、烧烤摊制度明确的资源边界和成员。但是, 集体产权模式也造就了

村庄内资源的公共池塘属性。在行动舞台之上,围绕以马载客与烧烤摊两个行动情景,村庄内家庭户主、村庄外马队长作为核心行动者,通过相互作用模式制定出一系列规则。

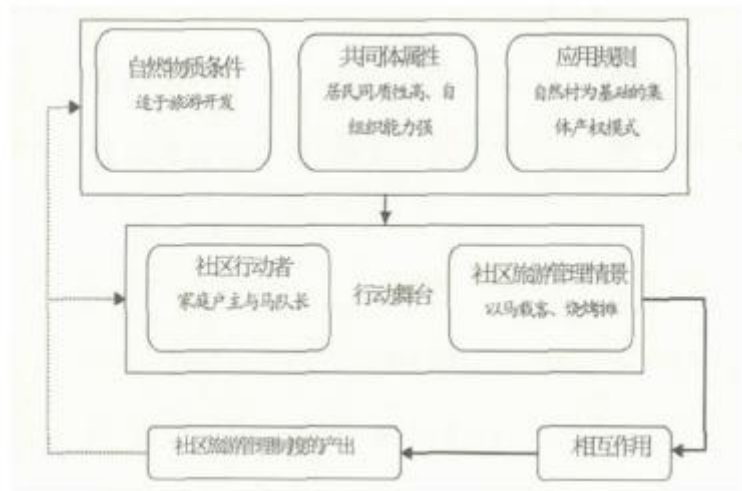


图 2 政府干预前社区旅游管理制度形成路径

四、政府干预后的社区旅游管理制度

1. “修路”对原制度的冲击

社区旅游管理制度相对稳定后,迪庆州政府试图占用一类村、建塘镇部分二类村村庄土地免费为当地修建连接现国家公园景区门口、属都湖与碧塔海景区的公路,但是两类村村民考虑到得不到合理的补偿而严厉抵制。地方政府迫于压力,只能另辟蹊径,通过与九龙村社区达成一致,最终选择修建连接白水台与现国家公园景区门口的公路。

这一公路的修建,给当地的旅游客流量格局带来不小的改变。交通的便利使得游客流向从原一类村周边转向白水台附近,一类村成了最大的受害者。与之相反,临近白水台的洛吉乡九龙村内的部分村庄尝到了甜头,游客的增多使得牵马服务紧缺,由此以九龙村(二类村)为主的碧塔海南线牵马路线应运而生。巨大的落差使得一类村、建塘镇部分二类村追悔莫及,于是这些村联合起来,选取村代表,共同向政府官员敬献“哈达”,祈求政府原谅并修建公路。由于一类村、建塘镇部分二类村路线原本就是旅游及保护的核心区域,既然得到了地方居民的同意,政府便修建了公路。公路修建后,该地接待的旅游人数逐年增多,地方居民由此获得了大笔财富。

“修路”事件是社区以马载客制度发生转变的一大重要节点,它虽没有打破原制度规则,但却使得该制度不具任何意义,因为它转移了游客点并引入新的社区参与者。这使得一类村居民不得不重新考虑新的制度策略,进而激发了他们愿意吸纳外界力量,使得政府修路目的得以实现。这为以后组建国家公园政府力量的介入减小了阻力。

2. “公地悲剧”的出现

普达措地区资源的集体产权模式造就了当地资源在村庄内的公共池塘资源属性,若不能形成长期续存的自主治理模式,很有可能出现制度的失败,从而造成“公地悲剧”。事实证明,普达措社区居民没有能及时意识到制度转型的必要性,在市场利益的牵引下,马匹数量快速增加,给当地生态湿地系统及水质造成了较大破坏和污染。游人、马匹践踏使得草地被践踏严重,马粪增加使

得碧塔海、属都湖水质富氧化严重。在这种背景下,政府的干预势在必行。认识到问题的严重性,迪庆州各级人民政府经多次磋商,最终决定引进国家公园体制,规范游客管理并以合理的反哺形式置换出社区的旅游经营权,试图在保障地方居民的利益不受损的前提下实现环境保护与经济的双重目标。

3. 政府行动者的介入:集体行动与制度的产生

(1)明确利益相关者职责。在国家公园组建之初,迪庆州政府凭借政府力量,首先明确利益相关者在国家公园制度推进过程中扮演的角色:(1)监督管理者:2006年,州人民政府将其下属部门“迪庆州碧塔海属都湖景区管理局”更名为“香格里拉普达措国家公园管理局”(以下简称“国家公园管理局”),明确其主要负责公园内部经营项目的规划与监督。2009年,国家公园管理局开始编制《普达措国家公园保护管理条例》,并正式成为国家公园管理局工作参考指南;(2)经营者:2007年,迪庆州政府将普达措国家公园的项目经营权授予“迪庆州旅游集团有限公司”(以下简称“旅游公司”),其中迪庆州政府占股51%。“政府性质”的旅游公司承担社区反哺义务,旅游公司受国家公园管理局监督;(3)被反哺者:2008年,迪庆州政府正式批复国家公园管理局起草的关于启动普达措国家公园旅游经营收益反哺社区的申请,正式明确了被反哺的居民为早期的与以马载客制度与烧烤摊制度相关的村民;(4)协调者:被反哺村庄所属的各级乡镇政府的行政村委会作为对接村庄的直接对接政府,负责协调国家公园管理局、旅游公司与社区的关系。

(2)反哺制度。反哺制度过程虽困难重重,但仍得以推行,其主要原因在于制度设计中较为合理的协调机制与补偿机制。协调机制的合理性主要体现在国家公园管理局起草《反哺方案》的方式。在具体起草之前,国家公园管理局工作人员首先对地方居民原旅游项目经营的收入做调研,此外,旅游公司基于本公司年度报表向国家公园管理局反馈可接受反哺金额,国家公园管理局基于双方提供数据拟定的《反哺方案》初稿,供社区与旅游旅游公司进一步洽谈并签订合同,使得相关条款得以细化、明确。

该项协议签订过程十分艰难,需要充分的信息沟通和协调机制作保障。协议在签订过程中,由迪庆州政府牵头,带领相关部门成立协调小组,这一小组由副州长担任组长,内设三个分小组:(1)社区协调小组,负责小组长是香格里拉县委副书记,小组成员包括建塘镇副镇长,国家公园管理局局长,涉及行政村村委会主任和党组织书记,旅游公司副总经理,主要负责具体反哺合同的洽谈;(2)法律宣传小组,负责安保工作;(3)后勤保障小组,负责其他事宜。基于国家公园管理局起草的《反哺方案》初稿,社区协调小组成员召集所涉及的全体村民参与动员大会,首先介绍此次反哺的基本情况,此后,再由各村民代表与协调小组共同商讨具体补偿数额与合同章程等细节,意见达成后由村民代表将洽谈细节反馈给本村村民,本村村民通过全体会议的方式向村民代表反馈个人意见。最后,村民代表将村民意见反馈给协调小组。动员会议次数不限,直至达成统一意见为止。在这一过程之中,国家公园管理局以及行政村委会分别成为了连接旅游公司与各自然村村民的直接桥梁。

经过多方商定,目前协议的内容包括:(1)各项旅游项目均由旅游公司经营,废除该地区原牵马与烧烤摊制度;(2)《反哺方案》每五年修改一次,五年内增人增户不增资金,减人减户不减资金;(3)基于早期以马载客制度与烧烤摊制度收入的差异,旅游公司对三类村下发的反哺额度有所不同,一类村最多,三类村最少。反哺资金种类包括:一是按户均和人均以现金直补的方式进行补偿;二是对一类区的子女就学进行补助;三是设置社区公益岗位;四是对公园范围内的社区基础设施进行投入与建设;(4)村民在享受反哺经济利益的同时,必须履行的保护国家公园环境等的义务。

为保证《反哺方案》的法律效力,具体《反哺方案》的执行将以签订合同的方式实现,由国家公园管理局代表旅游公司为补偿方,乡镇村委会代表各自然村为收益方,双方签订合同的同时,各村各家庭户主必须按手印确认。反哺合同一经签订,旅游公司必须逐年将规定的补偿金额发放给国家公园管理局,并由国家公园管理局发放到村委会手中,由村委会下发给各村村民。

4. 制度的形成路径

政府干预后,反哺制度作为社区旅游管理制度的核心,同样受到自然物质条件、共同体属性和应用规则等外界因素的共同影

响,国家公园管理局、旅游公司、村民代表、家庭户主、行政村村委会通过彼此相互作用,共同推动社区旅游管理制度的产出(见图3)。从自然物质条件角度,公共池塘性资源在旅游的无序模式下遭到严重破坏,推动了政府介入;从共同体属性角度,“修路”事件对原有社区自组织行为产生了巨大的冲击,迫使社区居民接纳并承认政府力量,减少了政府组建公家公园的阻力;从应用规则角度,政府介入后,该地社区旅游管理制度中的反哺制度很大程度上是源于社区牵马制度与烧烤摊制度,使得旅游公司反哺对象与反哺金额清晰明确。在行动舞台之上,在反哺情景内,国家公园管理局、旅游公司、村民代表、家庭户主、行政村村委会等核心行动者身份得以明确以后,行动者间基于相互作用,形成良好的协调机制与补偿机制。

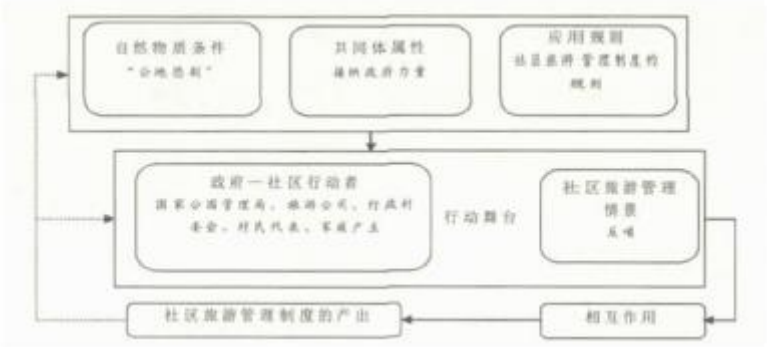


图3 政府干预后社区旅游管理制度形成路径

五、结论与讨论

本文基于制度分析与发展框架,从以马载客制度、烧烤摊制度和反哺制度三个方面刻画云南省普达措国家公园社区旅游管理制度的变迁历程,从历史维度阐述中国社区旅游管理制度形成与变迁的逻辑,对社区与政府角色关系转变进行深入探讨。本文发现:

1. 社区被架空是社区旅游管理制度变迁的本质

在政府干预前,普达措地区社区旅游管理制度的核心是以马载客与烧烤摊位制度。在两项制度的形成过程中,家庭户主与各村选取的马队长作为核心行动者,围绕以马载客与烧烤摊两个行动情景,形成一系列制度规则。可以说,社区居民是其直接参与者,其收益直接受益于社区。但在国家公园组建之后,政府力量的介入,社区的主体地位被架空。社区不再有直接参与旅游经营的权利,而是以间接的方式——接受“政府性质”的旅游公司的反哺资金获取旅游经营收入,在此期间,社区产生的集体行动全是围绕与外界政府或市场主体的谈判。可见,政府干预后的社区旅游管理制度使得社区主体位置被架空,村庄间集体行动力减弱。

2. 制度“脆弱性”是原社区旅游管理制度被废除的原因

政府干预前,社区旅游管理制度虽具有一定的自组织力,但却十分脆弱。首先,在以马载客制度中,“修路”事件很容易对其造成冲击,这一政府干预手段虽未改变以马载客制度原有的规则,但是却使制度本身失去意义,这使得当地居民必须放弃抵制修路的原则,进而开创了社区居民愿意吸纳外界力量的先河,使得组建国家公园阻力减小。其次,从规则适当角度而言,当地资源的“公共池塘资源”属性并没有唤醒社区居民的远视性,其短视的不计后果增加的马匹并不符合当地自然植被恢复周期,造成“公地悲剧”也是必然。最后,从制度合法性角度,社区旅游管理制度的形成与制定过程,并未与地方政府相关部门进行磋商或形成一定的合作模式,因此,在社区制度发生问题时,短时间内社区往往无法调整,在缺乏谈判力的条件下,政府往往按照自己的逻辑对制度加以修改,结果就是社区话语权被削弱,这在普达措社区的实践中得到了深刻的印证。上述制度“脆弱性”是摧毁原制度的直接原因。

3. 合理的补偿与协调机制使得政府主体得以“偷梁换柱”

政府干预后的普达措社区旅游管理制度实质上是架空了当地社区的核心地位,普达措社区居民作为一个有集体行动力的组织,是什么因素促使普达措居民“让步”,并使得新的社区旅游管理制度“偷梁换柱”?原因是该制度中合理的补偿与洽谈机制蒙蔽了社区及居民的双眼。首先,迪庆州政府借助政府力量明确并规定重要利益相关者身份与职责,即国家公园管理局的监督与管理者身份,旅游公司经营者身份,社区居民被管理者身份与行政村委会协调者身份,这是集体行动得以实现的基础。其次,反哺制度在执行过程中形成了较为合理的协调机制与补偿机制均保证了社区居民表达自身需求的权利。可见,上述因素使得社区居民忙于与政府与市场主体就反哺内容谈判,进而弱化了对经营权的重视。

从普达措国家公园当前社区旅游管理制度效果看是成功的,至少被破坏的环境被恢复。但是,不能忽视的问题是,地方社区作为资源拥有者终究被完全剥离相应旅游经营管理权,并将其全部转移至“政府性质”的旅游公司手中,当前旅游公司垄断经营的特征开始加剧,国家公园管理局对旅游公司的监督与管理模式也展现出了一定的有限性,地方居民滋生了许多不满的情绪。可以肯定的是,不久过后相应的制度还会不断调整,这种调整将是多方主体共同博弈的结果。从这些问题中可以看出,中国的政府干预模式依然没有彻底摆脱命令控制式安排,基层与社区的发展仍然受限,国家公园的问题在于难以打破旅游公司的经营权垄断的格局。这一问题的本质终究在于中国治理体制基于集权与放权抉择的矛盾性。

参考文献:

- [1]国务院. 国家旅游及相关产业统计分类表[J]. 中华人民共和国国务院公报, 2015, (33).
- [2]王亚杰. 讨论社区旅游业的发展——以广南省美山村社区为例[J]. 经贸实践, 2017, (05).
- [3]胡志毅, 张兆干. 社区参与和旅游业可持续发展[J]. 人文地理, 2002, (02).
- [4]孙凤芝, 许峰. 社区参与旅游发展研究评述与展望[J]. 中国人口·资源与环境, 2013, (07).
- [5]Connel D. Participatory development[J]. Development in Practice, 1997, (03).
- [6]Briedenhann J, Wickens E. Tourism routes as a tool for the economic development of rural areas—vibrant hope or impossible dream?[J]. Tourism Management, 2004, (01).
- [7]Murphy P. Tourism: A Community Approach[M]. New York: Methuen, 1985.
- [8]纬华. 关于社区参与旅游发展的若干理论思考[J]. 旅游学刊, 2000, (01).
- [9]Ostrom E. Background on the Institutional Analysis and Development Framework [J]. Policy Studies Journal, 2011, (01).

注释:

- 1 香格里拉县原名, 2001 年 12 月 17 日, 经国务院批准中甸县更名为香格里拉县。