

中国风景名胜资源的空间格局、 使用效率与战略适应

王蓉¹ 代美玲¹ 欧阳红^{1, 2} 马晓龙¹¹

(1. 南开大学 旅游与服务学院, 天津 300350;

2. 喀什大学 经济与管理学院, 新疆 喀什 844000)

【摘要】: 以我国 244 个国家级风景名胜区为研究对象, 深入分析其空间分布格局及旅游化使用效率。结果表明: (1) 我国风景名胜资源形成了省际集聚特征明显, 东、中、西区域数量分布相对均衡的空间格局。(2) 国家级风景名胜区整体旅游化使用效率较高, 东、中部风景名胜区的旅游发展水平明显比西部更好。(3) 数量超过 1/3 的国家级风景名胜区存在明显的保护管理问题, 且西部地区问题更为严重。未来, 国家级风景名胜区改革发展需从转变发展理念、完善法律法规、创新管理体制、严控规划管理、拓宽筹资渠道等 5 个方面进行突破, 以适应国家生态文明建设战略需要。

【关键词】: 风景名胜资源 空间格局 使用效率 战略适应

【中图分类号】: F592. 99 **【文献标志码】:** A **【文章编号】:** 1005—8141 (2021) 06—0726—07

十九大报告提出要建立以国家公园为主体的自然保护地体系, 《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见》明确指出要制定自然保护地分类划定标准, 对现有的自然保护区、风景名胜区、地质公园、森林公园等各类自然保护地开展综合评价, 按照保护区域的自然属性、生态价值和管理目标进行梳理调整和归类, 逐步形成以国家公园为主体, 自然保护区为基础, 各类自然公园为补充的自然保护地分类系统^[1]。国家级风景名胜区是以保护和发展自然与人文风景名胜资源为主体的大型综合性公园^[2], 其建立伊始就注重借鉴国际上国家公园的理念和制度, 在设立目的、性质定位、资源构成、建设标准、审批程序、规划体系、管理制度等方面与国际上国家公园具有很多共性, 是我国既有的自然保护地体系中最规范、最成熟的一类^[3]。同时, 国家级风景名胜区以自然与文化高度融合为区别于其他类型保护地的最突出特征, 是最具中国特色的自然保护地^[4], 因此以现有的国家级风景名胜区为基础创建具有中国特色的国家公园将成为我国自然保护地体系建设的重点与核心。随着近年来我国人民物质生活水平和精神文化需求的不断提高, 风景名胜区逐渐被旅游业开发利用, 发展成为 A 级旅游景区以满足国民旅游需求, 并有效促进了区域经济的发展。然而, 风景名胜区资源作为国家独特自然文化资源的重要载体, 在满足国民对自然文化资源的认知和享用的同时, 更承担着自然资源的永续利用与文化资源的代际传承之重任^[5]。旅游业的迅速发展和 A 级旅游景区的不断建设, 不但加大了对风景名胜资源的开发力度, 而且给风景名胜资源的保护和管理带来了巨大的挑战^[6]。如何平衡风景名胜资源的保护与利用, 使风景名胜资源的综合效益最大化是当下亟需解决的重要难题。

作者简介: 王蓉(1992-), 女, 江西省吉安人, 博士, 研究方向为旅游资源与环境、乡村旅游与农户生计。

马晓龙(1976-), 男, 河北省承德人, 教授, 博士生导师, 研究方向为旅游地理与旅游规划。

基金项目: 国家自然科学基金项目(编号:41471131); 南开大学百名青年学科带头人项目(编号:91923111); 旅游发展省部共建协同创新中心建设经费项目(编号:ZB200101); 旅游学科特色科研团队建设经费项目(编号:92022220)

自 1982 年我国建立第一批国家级风景名胜区以来,风景名胜资源一直是学者们关注的重点话题,研究内容主要涉及国家级风景名胜区的空间结构特征^[7,8]、旅游效率测算^[9-14]、资源价值评价^[15-18]、区位优势测度^[19-20]和保护管理体制^[21-23]等方面。其中,关于风景名胜资源的空间结构研究表明,我国国家级风景名胜区整体上呈凝聚型分布状态,主要集中在长三角、环渤海和福建、贵州等地,区域和省际间分布差异较大^[7,8];关于风景名胜资源的旅游效率评价研究发现,我国国家级风景名胜区的总体旅游效率偏低,且随着时间的推移,纯技术效率对综合效率的影响作用逐渐增大,规模投资驱动的风景区旅游发展正逐渐转向为技术引领^[9-13]。虽然现有的关于国家级风景名胜区空间结构及旅游效率的研究已经较为深入,但是这些研究大都是基于统计数据对风景名胜区的旅游效率进行评估,既没有厘清风景区的空间分布格局与旅游化使用之间的关系,也没有深入分析风景名胜资源旅游化使用中存在的问题,更没有系统探讨如何平衡风景名胜区旅游发展与资源保护之间的关系。研究自然保护区体系改革背景下国家级风景名胜区的空间分布特征及旅游化使用效率,对把握风景名胜资源的旅游化发展内在作用机理,优化风景名胜资源要素空间配置格局和响应国家生态文明建设战略具有重要的理论意义与应用价值。基于上述思考,本文以我国 9 批国家级风景名胜区为研究对象,深入分析其空间分布格局及旅游使用效率。

1 研究方法 with 数据来源

本文选取我国国家级风景名胜区作为研究对象。首先,借助 ArcGIS10.2 空间分析工具,采用地理集中度指数^[24]和核密度估计法^[25]探索我国风景名胜资源的空间分布格局。其次,将国家级风景名胜区的 5A 级、4A 级旅游景区建设情况进行空间可视化分析,以直观反映各省、自治区、直辖市国家级风景名胜区的旅游发展状况。最后,通过对国家住房和城乡建设部 2012—2015 年关于国家级风景名胜区的执法检查结果进行梳理归纳,以分析我国风景名胜资源的保护管理情况及存在的主要问题。本文根据数据类型及研究方法的不同,分别采用不同的分析工具对数据进行处理分析。

1.1 研究方法

地理集中度指数:地理集中度指数是反映研究对象空间分布均衡性的重要指标,本文用其来分析我国风景名胜资源的空间分布状态。其计算公式为:

$$G = 100\% \times \sqrt{\frac{\sum_{i=1}^n (X_i/T)^2}{n}} \dots\dots\dots (1)$$

式中,G 为我国风景名胜资源的地理集中度指数; X_i 为第 i 个省(自治区、直辖市)的国家级风景名胜区数量; T 为全国范围内国家级风景名胜区的数量; n 为全国的省(自治区、直辖市)数量。其中,G 值介于 0—1 之间。G 值越大,表示我国风景名胜资源的空间分布越集中;G 值越小,则表示我国风景名胜资源的空间分布越分散。

核密度估计法:核密度估计法能够清晰地反映研究要素的空间分布及其集聚特征,本文采用其来分析我国风景名胜资源的空间集聚状态。其计算公式为:

$$f(x) = \frac{1}{nh} \sum_{i=1}^n k\left(\frac{x-X_i}{h}\right) \dots\dots\dots (2)$$

式中, $f(x)$ 为核密度估计值; h 为半径($h>0$); n 为全国范围内国家级风景名胜区的个数; $(x-X_i)$ 为估值点 x 到事件 X_i 处的距离。 $f(x)$ 值越大,表示风景名胜资源的分布越密集,区域形成国家级风景名胜资源的可能性越大。

1.2 数据来源

本文相关研究数据主要来源于国务院公布的 9 批共 244 个国家级风景名胜区名单, 国家文化和旅游部(原国家旅游局)公布的 5A、4A 级旅游景区名单, 国家住房与城乡建设部公布的《2012—2015 年国家级风景名胜区执法检查结果汇总表》《2012—2015 年国家级风景名胜区执法检查要求整改单位及意见》等相关数据资料。此外, 本文还通过人工搜索录入的方法获取了 244 个国家级风景名胜区的地理坐标(x, y), 并建立了相应的中国风景名胜资源地理信息坐标数据库。

2 我国风景名胜资源的空间格局

2.1 区域分布特征

从省际分布特征来看, 根据地理集中指数的测算方法计算得出我国国家级风景名胜区的地理集中指数 $\bar{G} = 17.668\%$, 大于国家级风景名胜区均匀分布在各省市的指数值 $G = 17.668\%$, 表明我国风景名胜资源整体呈凝聚型分布状态, 在全国省际范围内分布较为集中。具体表现为: 国家级风景名胜区主要分布在浙江省、湖南省、福建省、江西省、贵州省、四川省, 这 6 个省份的风景区数量共计 113 个, 约占全国风景名胜区总数的一半。其中, 浙江省拥有的国家级风景名胜区最多, 为 22 个, 其次是湖南省和福建省, 分别为 21 个和 19 个, 这 3 个省份的风景区总数超过了全国的四分之一; 而宁夏回族自治区、北京市、天津市、内蒙古自治区、上海市、青海省、海南省等 7 个省份的国家级风景名胜区数量仅为 9 个, 所占比例不到总数的 5%, 上海市尚没有国家级风景名胜区。从南北分布特征来看, 我国风景名胜资源的空间分布呈“南多北少”的分布特征。南方地区有 160 个国家级风景名胜区, 占比约为全国总数的三分之二, 而北方地区只有 84 个国家级风景名胜区, 仅占全国总数的 34.4%。从东、中、西三大区域来看, 国家级风景名胜区的数量分布情况较为均衡, 东、中、西三大区域分布的风景区个数依次为 83 个、82 个、79 个, 分别占比为 34.0%、33.6%和 32.4%。主要原因在于: 我国地域辽阔, 风景名胜资源的空间分布受到自然地理环境、历史文化传统、社会经济发展等因素的制约和影响, 从而决定了各区域风景名胜资源的赋存条件也存在着较大的差异。

2.2 密度分布特征

本文借助 ArcGIS10.2 空间分析工具对国家级风景名胜区进行了核密度分析, 以探索我国风景名胜资源具体的空间集聚特征, 结果见图 1。从图 1 可见, 我国风景名胜资源在全国不同区域的空间分布密度具有显著差异, 形成了中东部地区的皖浙赣闽集聚区、中西部地区的湘黔黔集聚区和中北部地区的冀晋鲁鲁集聚区三大主集聚片区, 其中以浙江为核心的皖浙赣闽集聚区的集聚程度最大。三大集聚区均处于各省的交界处, 说明边界地区有利于风景名胜资源的形成与留存。另外, 北京市、辽宁省、湖北省、陕西省、四川省、云南省、广东省等省份也呈现出小范围集聚区, 而西北部和东北部地区风景名胜资源的空间分布则明显较为分散。主要原因在于: 东部沿海优越的交通区位条件和自然生态环境使其在我国的社会经济发展中处于领先地位, 不仅孕育了丰富的风景名胜资源, 还培育了强有力的旅游客源市场, 并形成了旅游规模效应, 因此呈现出“多数集聚、少数离散”的分布态势; 中部黄河流域是中华民族的主要发祥地, 历史文化底蕴深厚, 且人口稠密、出游力较强, 形成了“块状条形集聚、个别离散”的分布特征; 西部地区旅游资源丰富, 自然与人文景观受外界影响小, 但经济发展相对落后、交通可进入性较差, 区域风景名胜资源发展不均衡, 形成了“多数离散、少数集聚”的分布状况。总体来说, 我国风景名胜资源的密度分布较为集中, 在各省、自治区、直辖市的集聚情况迥然不同, 虽然在全国三大区域范围内的数量分布较为均衡, 但是集聚状况却存在着较大的差异。

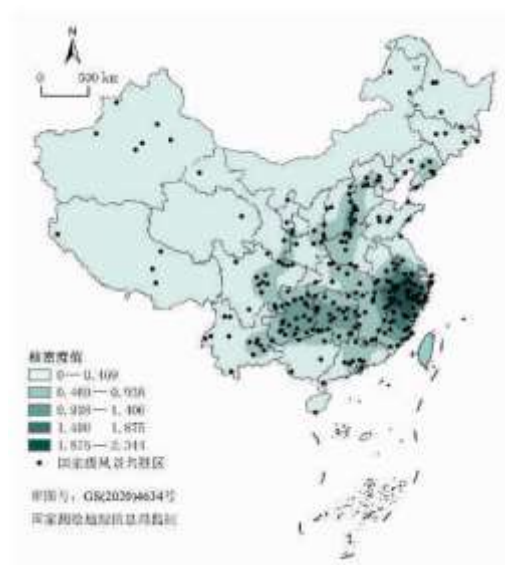


图 1 我国风景名胜资源核密度分析

3 我国风景名胜资源的使用效率

3.1 风景名胜区资源的旅游化使用

截至 2018 年,国务院公布的 9 批 244 处国家级风景名胜区中,共有 197 处发展成为 5A 级或 4A 级旅游景区,占比高达 80.3%。其中,有 91 处风景名胜区为 5A 级旅游景区,占国家级风景名胜区总数的 37.3%,占全国 5A 级景区总数的 35.1%;有 105 处为 4A 级旅游景区,占国家级风景名胜区总数的 43.0%。为进一步分析级风景名胜区与 5A 级、4A 级景区的空间分布关系,本文运用 ArcGIS10.2 空间分析工具将所有风景名胜区与发展为 5A 级、4A 级旅游景区的风景名迹区的空间分布图进行叠加,结果见图 2。从图 2 可见,北京市、天津市、山西省、河北省、内蒙古自治区、海南省、江苏省、湖北省、安徽省、宁夏回族自治区、河南省、甘肃省、青海省等 13 个省份的国家级风景名胜区都发展成为国家 5A 级或 4A 级旅游景区,仅重庆市、云南省、陕西省、西藏自治区等 4 个省份发展为 5A 级或 4A 级旅游景区的国家级风景名胜区数量占比低于总数的 60%。此外,天津市和青海省的国家级风景名胜区均发展成为国家 5A 级旅游景区,北京市、河北省、黑龙江省、内蒙古自治区、江苏省、河南省、湖北省、广东省、甘肃省等省份拥有的国家级风景名胜区中发展为 5A 级景区的占比达 50% 以上。此外,东、中、西三大地区分别有 83.7%、89.0%、67.1% 的风景名迹区中发展为 5A 级或 4A 级旅游景区,且三大地区的风景名迹区中发展为 5A 级旅游景区的依次占比为 39.8%、40.9%、29.7%。综上所述,国家级风景名胜区的整体旅游发展水平较好,有超过 80% 的国家级风景名胜区已成为高等级旅游景区,且不同区域的风景区旅游发展水平具有一定的差异,东部和中部地区的风景区旅游发展程度较高,而西部地区则相对较低。



图2 国家级风景名胜区与5A、4A级旅游景区空间分布关系

3.2 国家级风景名胜区执法测度

国家住房和城乡建设部在2012—2015年间连续开展了为期4年的国家级风景名胜区执法检查，并将检查结果划分为优秀、良好、达标、不达标4个等级，其中达标分为达标不需整改和达标需整改两种类型。检查结果表明，在2012—2015年被检查和复查的所有国家级风景名胜区中，共有58处风景名胜区被评为优秀，61处虽然达标，但是存在突出问题，被责令限期进行整改，24处为不达标，被通报批评并限期整改。进一步对2012—2015年间被抽查的国家级风景名胜区的优秀率、整改率和不达标率进行分析，发现优秀率在2012—2014年间逐年下降，2012年最高为33.3%，2014年最低为14.5%，2015年略微回升至19.2%；整改率在4年间时间波动较大，2012年和2014年相对较高，分别为41.7%和44.9%，2013年最低为29.7%；而不达标率则相对稳定，除2014年为13%外，其他3年均略高于10%（图3）。从东、中、西三大区域的分布特征看，被评为优秀的风景名胜区数量自东向西依次为18处、19处、21处，达标需整改的依次为19处、22处、20处，不达标的依次为7处、5处、12处。总体来看，西部地区被评为优秀的风景名胜区数量最多，但不达标的风景名胜区同样最多，而东部和中部地区的风景名胜区保护管理情况则较为接近，且三大地区中需整改的风景区数量较多。可见，我国国家级风景名胜区的保护管理形势日益严峻，国家对风景名胜资源保护与管理执法检查也更加严格。

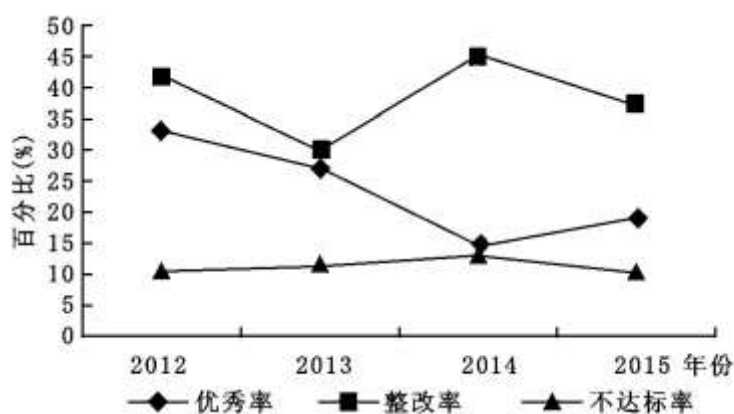


图3 2012—2015年住建部对国家级风景名胜区的执法检查结果

注:图中数据由作者根据国家住房和城乡建设部2012—2015年公布的国家级风景名胜区执法检查结果整理得到。

此外,在2012—2015年期间,被评为达标需要整改和不达标需要整改的85处风景名胜区中同时为国家5A级或4A级旅游景区的风景区占比高达76.7%,其中同时为国家5A级旅游景区的依次占比为35.8%。在东、中、西三大区域中,东部和中部地区被要求整改的风景区中同时为国家5A级旅游景区的占比分别为30.8%和33.3%,均低于东部和中部地区所有风景名胜区中同时为5A景区的占比39.8%和40.9%;而西部地区被要求整改的风景区中同时为国家5A级旅游景区的占比为37.5%,高于其所有风景名胜区中同时为5A级旅游景区的占比29.7%。这说明东部地区和中部地区5A级旅游景区的建设有利于风景名胜资源的保护与管理,而西部地区的5A级旅游景区建设在一定程度上与风景名胜资源的保护与管理存在着一定的矛盾与冲突。

3.3 风景名胜资源保护与管理空间差异

在被评为达标需要整改及不达标需要整改的85处国家级风景名胜区中,存在的保护与管理问题主要包括以下7个方面:73处(85.9%)存在违规建设问题,66处(77.6%)存在管理体制不顺问题,52处(61.2%)存在规划编制实施问题,40处(47.1%)存在景区管理不规范问题,22处(25.9%)存在经营制度问题,19处(22.4%)存在环境卫生与基础设施问题,14处(16.5%)存在违法开垦毁林问题。从区域层面看,首先是违规建设问题,在东、中、西三大地区被要求整改的风景区中占比为最高,分别高达96.2%、70.4%和90.6%。原因在于:我国风景名胜资源的旅游化使用程度较高,很多风景名胜区在旅游经济效益的诱导及旅游市场需求的驱动下进行了大规模的旅游商业化建设,由于缺乏统一高效的监管机制,未能实现对风景名胜区开发建设的有效管控。其次是管理体制问题,占比依次为84.6%、63.0%和84.4%,主要是因为国家级风景名胜区面积大、地域广,多位于各地区交界地带,区域协调难度较大,各部门职能交叉严重,难以实施统一的高效管理。第三,由于东部地区的风景区旅游发展较快,造成景区规划赶不上旅游发展速度,因此规划编制实施问题较为突出;而中部地区和西部地区由于景区管理水平有限,难以实现对景区发展的有效经营,从而导致经营制度混乱问题较为严重。第四,三大地区均存在一定程度的徽志设立不规范、环境卫生管理不到位、基础设施不完善、开山开荒采石采砂严重等问题。风景名胜区旅游化使用导致的违规建设是当前我国风景名胜区保护管理面临的最大问题,深层次原因在于我国风景名胜区现行的发展理念仍然存在偏差、法律法规不健全、管理体制不完善、规划编制实施监管不到位。而我国风景名胜资源保护管理存在空间差异的根本原因在于:各地区自然生态环境各异、经济发展水平不一,而政府财政拨款有限,各地风景名胜区保护管理没有足够的资金来源。

4 风景名胜资源保护管理战略适应途径

在“建立以国家公园为主体的自然保护地体系”大背景下,针对当前我国风景名胜资源面临的保护与管理问题,应从转变发展理念、完善法律法规、创新管理体制、严控规划管理、拓宽筹资渠道等5个层面来适应我国生态文明建设总体战略,助推自然保护地体系改革,实现风景名胜资源的持久保护与可持续利用。

4.1 落实“保护为主、游憩为辅”的发展理念

美国、英国、新西兰、日本等发达国家的国家公园发展定位均是在生态保护的基础上进行适度的旅游开发,以满足公众对自然的游憩体验需求^[26]。我国国家级风景名胜区建设之初的目的同样是为了保护重要的风景名胜资源,然而在旅游发展和市场经济的冲击下,经历了“以生态保护为主”到“以旅游开发为主”再到“以生态保护为主、适度旅游开发”的发展过程^[27]。据前文分析可知,我国绝大部分风景名胜区旅游发展已较为成熟,但部分风景名胜区仍存在大规模的旅游项目开发建设问题。面对日益增长的旅游市场需求,禁止风景名胜区内的旅游开发并非易事,风景名胜区的旅游发展也在一定程度上为景区的保护管理提供了资金支持,但风景名胜区内旅游开发所造成的自然景观破坏、生态脆弱性增强等负面问题严重阻碍了自然生态系统的保护与修复进程。生态保护是国家自然保护地体系改革的主要目的,在自然保护地体系改革背景下,我国风景名胜区须转变发

展理念,坚持以自然生态保护为核心,逐渐将风景名胜区过度的旅游功能转变为“以人为本”的游憩休闲、生态教育、自然体验等功能,从根本上严格控制风景名胜区内大规模的旅游开发建设,仅辅以相对简单的能够满足游客游憩休闲需求的服务产品与设施,以实现在发展理念上响应国家生态文明建设战略。

4.2 完善“一区一例”的法律保障体系

美国针对国家公园的保护管理颁布实施了《国家公园基本法》《原野法》《授权法》《原生自然与风景河流法》《国家风景与历史游路法》《国家环境政策法》及部门规章和其他相关联邦法律等一整套完备的法律体系^[28],能够对国家公园实施有效的法律管控。英国、日本等也出台了完善的法律法规对国家公园进行有效管理。然而,我国除了《风景名胜区条例》外,尚没有统一的法律、法规和政策对风景名胜资源的保护管理加以引导和制约,各地自行其是,造成了资源的破坏与过度开发利用。我国风景名胜区保护管理,应紧抓自然保护地体系改革的发展契机,并结合以国家公园为主体的自然保护地体系建设。首先,积极出台《风景名胜区基本法》,明确国家林业和草原局在风景名胜区保护管理中的基本职责及风景名胜区单位的执法要求;其次,加快修订《风景名胜区条例》,大力推进“一区一例”,对风景名胜区实施更具针对性的保护政策,把每一个风景名胜区的开发和管理都置于严格的法律管控之下;第三,加强《城乡规划法》《土地管理法》《环境保护法》等与风景名胜区密切相关的法律之间的衔接,提高风景名胜区规划的法律地位,从而为风景名胜区的保护和利用提供更完备的法律保障,以适应新时代风景名胜资源保护管理需求。

4.3 创新垂直化集权的高效管理体制

历经 37 年的发展历程,我国国家级风景名胜区事业建设了以国家住房和城乡建设部、省级住房和城乡建设厅、地方风景名胜区管理机构三级管理体制,这种管理模式在推动资源保护和促进经济发展方面发挥了积极的作用,但具体到国家级风景名胜区所在地的地方管理,各管理机构职能不统一、职责不明确,对风景名胜区的日常事务管理“机构多、管理乱”,导致了逐利开发等诸多负面问题。纵观国外发达国家的旅游管理体制,不论是美国、加拿大、新西兰等自上而下的管理体系,还是英国、日本、韩国等综合型管理体系,或是德国等地方自治型管理体系,在管理机构设置上都有一个上位主导部门负责统筹国家公园的各项事务,然后再将各项管理事务细化分类安排到不同的部门及其下属机构,不同部门分工明确,能够有效提高工作效率。在自然保护地管理机制体制改革创新背景下,我国国家级风景名胜区管理体制可借鉴欧美等发达国家较为成熟的国家公园管理经验,并结合我国风景名胜区发展实际,在现有的三级管理体制基础上,以国家林业和草原局为我国国家级风景名胜区的最高行政管理机构,各省级(省、自治区、直辖市)的自然资源厅负责区域范围内的国家级风景名胜区的管理,在地方设立国家级风景名胜区专门管理机构,对国家级风景名胜区进行集权化管理。专门管理机构直接受林业和草原局的领导,独立于其他政府部门,具有排他管理权。国家林业和草原局统筹协调风景名胜区的各项事务,直接将管理事务细化分类安排到相关部门及其下属机构,实现对国家风景名胜资源的垂直化高效管理。

4.4 建立规划编制实施的长效管理机制

虽然国家住房和城乡建设部相继出台了《风景名胜区规划规范》《国家重点风景名胜区规划编制审批管理办法》和《国家重点风景名胜区总体规划编制报批管理规定》等多项规划管理文件,但风景名胜区总体规划缺失、编制修改滞后、详细规划覆盖率低,重大项目建设没有规划依据或不依规划进行,造成风景名胜区景观被破坏等问题仍然频出不穷。自然保护地体系改革高度强调规划的引领作用,针对风景名胜区的规划编制实施现状与问题,必须加快建立健全风景名胜区规划的长效管理机制,确保总体规划、详细规划等各项规划编制工作如期完成,各类重大开发建设项目严格按规划进行。具体可从以下 4 个方面执行:(1)完善科学决策机制,以先进的理论与技术为支撑,以规范化的法律制度为准绳,指导规划的科学编制与实施,提升规划编制的质量与可操作性。(2)完善监督管理机制,对规划的编制实施进行全程跟踪,保证各项规划编制工作如期完成,及时发现、通报、制止、处理各种违规项目和违规行为。(3)完善公众参与机制,通过网络、媒体、听证会等各种渠道,实行规划编制过程中向公众征询规划建议、实施过程中征求反馈意见,提高规划编制实施的公众参与度。(4)完善责任追究机制,规范各责任部门在规划

编制、审批、实施过程中的职责与权利,使责任落实到人,形成有效的责任追究机制。

4.5 实施区域差异化的资金保障体制

当前我国国家级风景名胜区的管理资金主要来源于门票和其他经营性收入,少部分资金来源于国家或风景名胜区所在地的地方政府财政拨款^[30]。国际上,国家公园的资金筹集模式主要有公共财政主导型和市场主导型两种类型,日本、德国、英国、瑞典、挪威和新西兰等高经济发展水平和高社会福利国家始终执行无门票制度和低强度开发,国家公园管理运行所需资金均来自国家财政拨款;美国、加拿大、澳大利亚等国家的国家公园虽然门票和市场化经营的收入较高,但这些经营收入主要用于补偿国家公园所在地的原住民,其主要资金来源仍然是国家财政拨款;厄瓜多尔、肯尼亚、莫桑比克、南非等经济相对落后、财政能力有限的国家,则通过收取门票、开展娱乐项目和特色服务、提供住宿交通服务等商业化经营方式来弥补国家公园管理资金的不足^[31]。我国风景名胜资源广泛分布于全国,各地自然地理环境迥然不同、社会经济发展水平差异较大,围绕自然保护地体系改革的生态保护目标,结合各地风景名胜资源的利用现状与特征,对全国各地的风景名胜区实施差异化的资金保障体制,具体表现为:对于生态脆弱性较低而游憩价值较高的风景名胜区,可以采取特许经营制度,开展适度的市场化经营,以增加景区管理资金来源;而对于生态脆弱性明显、生态环境敏感度高的风景名胜区,应以公共财政为主导,严禁景区过度商业化发展。此外,还应调动非政府组织机构的积极性,建立社会捐赠机制,鼓励个人、企业、基金会参与风景名胜区的保护管理,拓宽风景名胜区筹资渠道。

5 结论与建议

我国风景名胜区事业一直在保护与利用的平衡中探索前行,发展至今形成了省际集聚特征明显,东、中、西区域数量分布相对均衡的空间格局,且超过80%的风景区已发展为国家高级旅游景区,整体旅游发展水平较高。然而,我国风景名胜资源的保护与管理情况不容乐观,超过1/3的国家风景名胜区存在明显的保护管理问题,管理体制、违规建设、规划编制实施和经营管理制度等方面的问题尤为突出。未来,我国风景名胜区发展需要做好以下方面的工作:(1)革新发展理念,坚持以生态保护为核心,逐渐将旅游功能转变为游憩休闲、生态教育、自然体验功能。(2)加快完善风景名胜区管理法律法规体系,为风景名胜资源的利用与保护提供法律保障。(3)积极创新风景名胜区管理体制,实现对风景名胜资源的垂直集权化高效管理。(4)高度重视对风景名胜规划编制与实施的管控,充分发挥规划的引领作用。(5)大力拓宽风景名胜管理资金的来源渠道,为风景名胜资源的保护管理工作提供强有力的资金保障。另外,由于东部、中部、西部区域风景名胜资源的旅游发展水平和保护管理水平具有显著差异,不同区域的风景名胜资源还应实施差异化管理。东部地区和中部的旅游开发虽然给风景名胜资源的保护造成了一定的压力,但是高水平的旅游发展带来的经济效益和管理技术优势不仅弥补了风景名胜资源保护管理资金不足的缺陷,还为风景名胜资源的保护管理提供了技术支撑,因此东部地区和中部的风景名胜区发展须进一步处理好保护与利用之间的矛盾关系,严格划定核心保护范围,将保护与利用相分离;而西部地区的风景区虽然旅游开发程度相对较低,但是仍然需要面对旅游发展带来的负面影响,且西部地区经济发展相对落后、政府财政资金有限,因此国家政府部门应加大对西部风景名胜区的财政拨款,以实现西部风景名胜资源的有效保护与永续利用。

参考文献:

[1] 中华人民共和国中央人民政府. 关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见[EB/OL]. (2019-06-26). <http://www.gov.cn/zhengce/2019-06/26/content-5403497.htm?trs=1>.

[2] 严国泰, 张杨. 构建中国国家公园系列管理系统的战略思考[J]. 中国园林, 2014, 30(8): 12-16.

[3] 贾建中, 邓武功, 束晨阳. 中国国家公园制度建设途径研究[J]. 中国园林, 2015, 31(2): 8-14.

-
- [4] 李金路. 风景名胜区是最具中国特色的自然保护地[J]. 中国园林, 2019, 35(3): 21-24.
- [5] 钟赛香, 谷树忠, 严盛虎. 多视角下我国风景名胜区特许经营探讨[J]. 资源科学, 2007, (2): 34-39.
- [6] 安超. 美国国家公园的特许经营制度及其对中国风景名胜区转让经营的借鉴意义[J]. 中国园林, 2015, 31(2): 28-31.
- [7] 吴佳雨. 国家级风景名胜区空间分布特征[J]. 地理研究, 2014, 33(9): 1747-1757.
- [8] 杨明举, 白永平, 张晓州, 等. 中国国家级风景名胜区旅游资源空间结构研究[J]. 地域研究与开发, 2013, 32(3): 56-60.
- [9] 马晓龙, 保继刚. 基于 DEA 的中国国家级风景名胜区使用效率评价[J]. 地理研究, 2009, 28(3): 838-848.
- [10] Ma X L, Chris R, Bao J G. Chinese National Parks: Differences, Resource Use and Tourism Product Portfolios[J]. Tourism Management, 2009, 30(1): 21-30.
- [11] 曹芳东, 黄震方, 吴江, 等. 国家级风景名胜区旅游效率测度与区位可达性分析[J]. 地理学报, 2012, 67(12): 1686-1697.
- [12] 曹芳东, 黄震方, 余凤龙, 等. 国家级风景名胜区旅游效率空间格局动态演化及其驱动机制[J]. 地理研究, 2014, 33(6): 1151-1166.
- [13] 曹芳东, 黄震方, 徐敏, 等. 风景名胜区旅游效率及其分解效率的时空格局与影响因素——基于 Bootstrap-DEA 模型的分析方法[J]. 地理研究, 2015, 34(12): 2395-2408.
- [14] 虞虎, 陆林, 李亚娟. 湖泊型国家级风景名胜区的旅游效率特征、类型划分及其提升路径[J]. 地理科学, 2015, 35(10): 1247-1255.
- [15] 许丽忠, 杨净, 钟满秀, 等. 应用后续确定性问题的校正条件价值评估——以福建省鼓山风景名胜区非使用价值评估为例[J]. 自然资源学报, 2012, 27(10): 1778-1787.
- [16] 陈洪凯, 方艳, 吴楚. 风景名胜区景观价值评价方法研究[J]. 长江流域资源与环境, 2012, 21(S2): 74-80.
- [17] 游巍斌, 何东进, 洪伟, 等. 基于条件价值法的武夷山风景名胜区遗产资源非使用价值评估[J]. 资源科学, 2014, 36(9): 1880-1888.
- [18] 查爱苹, 邱洁威. 条件价值法评估旅游资源游憩价值的效度检验——以杭州西湖风景名胜区为例[J]. 人文地理, 2016, 31(1): 154-160.
- [19] 王绍博, 郭建科. 中国风景名胜区交通可达性及市场潜力空间测度[J]. 地理研究, 2016, 35(9): 1714-1726.
- [20] 郭建科, 王绍博, 王辉, 等. 国家级风景名胜区区位优势度综合测评[J]. 经济地理, 2017, 37(1): 187-195.
- [21] 张洪, 朱磊. 风景名胜区管理体制研究综述[J]. 资源开发与市场, 2012, 28(2): 163-166.

-
- [22]汪德根, 陆林, 刘昌雪. 改善我国风景名胜区现行管理体制的对策研究——以天柱山风景名胜区为例[J]. 旅游学刊, 2003, (3): 67-72.
- [23]梁明珠, 鲍春晓, 徐晓倩. 国家级风景名胜区中的世界遗产项目开发保护与国际经验借鉴[J]. 经济地理, 2009, 29(1): 141-146.
- [24]王新越, 候娟娟. 山东省乡村休闲旅游地的空间分布特征及影响因素[J]. 地理科学, 2016, 36(11): 1706-1714.
- [25]刘俊, 李云云, 林楚, 等. 长江旅游带旅游资源空间格局研究[J]. 长江流域资源与环境, 2016, (7): 1009-1015.
- [26]马勇, 李丽霞. 国家公园旅游发展: 国际经验与中国实践[J]. 旅游科学, 2017, 31(3): 33-50.
- [27]卢玉平. 风景名胜区规划中旅游定位研究[J]. 北京第二外国语学院学报, 2012, 34(3): 40-46.
- [28]杨锐. 美国国家公园的立法和执法[J]. 中国园林, 2003, (5): 64-67.
- [29]蔚东英. 国家公园管理体制的国别比较研究——以美国、加拿大、德国、英国、新西兰、南非、法国、俄罗斯、韩国、日本 10 个国家为例[J]. 南京林业大学学报(人文社会科学版), 2017, 17(3): 89-98.
- [30]中国生态城市研究院. 风景名胜区资金机制研究[EB/OL]. (2016-12-22)<http://www.chinaecocityacademy.com/index.php?c=article&id=119>.
- [31]王正早, 贾悦雯, 刘峥延, 等. 国家公园资金模式的国际经验及其对中国的启示[J]. 生态经济, 2019, 35(9): 138-144.