

源全面保护,周边地区因为国家公园的生态服务功能而受益,对接生态服务需求,配套发展相关产业,增加就业和收入渠道,打造基于生态服务功能的服务链、生态产业链、就业链,调动周边地区生态保护积极性,扩展国家公园野生动物食物链,形成国家公园与周边地区共生共益的生态文化共同体,建构超越国家公园边界的大生态系统的保护体系和发展体系,实现保护综合效益最大化。

(2)分区保护,精准发展:国家公园地域广阔,生态环境与风景资源呈现多样性、差异性,必须因地制宜,实行分区保护,每个区根据其生态敏感性和生态系统结构特点而开展不同的生态服务,严格控制资源利用方式与强度,场地、容量、利用方式、利用强度、管理措施的精准对应,动态监测,智能决策,实行精准服务和精准发展。

(3)风景智慧,文化发展:欧洲与亚洲大多数国家公园共同特点是在大面积自然生态系统基础上镶嵌了独特的文化景观,尤其是作为民族之魂的乡土文化本身就是大地风景文化的组成部分,是生态文明的组成部分。中国传统的风景文化特色是对世界生态文明的独特贡献,在学习西方国家公园管理模式的同时,不能丢掉我们自己的特色和智慧,国家公园设施建设与乡土文化传承创新必须紧密结合,保护风景文化特色,打造中国国家公园的文化特色,凸显中国国家公园的风景智慧,推动世界国家公园向更高层次发展。

(4)区域统筹,弹性发展:国家公园不应是区域发展格局中的孤岛,应该视之为区域发展中的绿色资本、生态资本、区域形象的代言,是区域发展的动力之源,区域发展布局应该从传统的以城镇为中心的思路中走出来,开拓城镇经济中心与国家公园生态中心的双中心布局,在城镇村体系与产业发展布局上区域统筹,根据两个中心自身的可持续发展规律,进行必要的行政区划调整,科学布局,有效发展,实现区域综合效益最大化,从根本上解决我国风景名胜区、自然保护区面临的保护与地方发展的多重矛盾,让国家公园生态保护从被动保护走向主动积极保护,使地方居民在保护中受益,在保护中发挥自己的创新创业智慧,促进国家公园保护机制的转化,为世界自然遗产与生态系统有效保护贡献中国模式。

#### 四、管理——特许经营与游憩旅游

国家公园绿色发展主要是体现在4个维度上:一是资源载体,生物资源、环境资源、风景资源;二是空间载体,集聚发展,以周边村镇与门户社区为

中心;三是产业载体,生物科技产业、传统特色产业、游憩旅游业等;四是管理载体,以国家公园管理局为平台,中央政府监管,地方政府协同,特许经营,社区参与。其中,国家公园生物科技产业发展水平是国家基础研究水平的重要象征,国家公园拥有知识产权、分享知识收益,是未来国家公园保护经费的重要来源之一。国家公园生物多样性保护是国家战略的需求,是国家未来竞争力的重要依托,以美国为代表的国家公园生物科技产业发展在法律上制定了严格的管制条文。

游憩旅游在国家公园绿色发展框架下的主要形态是多元的游憩活动与统一的服务业态,生态旅游是国家公园主要旅游类型,在生态承载力制约下专门化与大众化游憩活动并重,价格机制不同,以供定需是国家公园游憩旅游管理的基本特点,在公益性主导下实行特许经营制度,推行社会化市场化机制。

(作者系该院教授,保护地与国家公园研究中心主任;收稿日期:2018-06-12)

### 国家公园不是旅游景区,但应该发展国家公园旅游

苏红巧,苏 杨

(国务院发展研究中心《管理世界》杂志社,北京100013)

Doi: 10.3969/j.issn.1002-5006.2018.08.002

国家公园体制试点在生态文明体制建设中具有先行先试的意义,处理保护与旅游的关系是体制试点工作重点之一。

#### 一、国家公园不是旅游景区

##### 1.发展现状——现实中“难舍难分”

从管理标准和实际情况来看,旅游景区和自然保护区“难舍难分”。根据《旅游景区质量等级的划分与评定》(GB/T17775—2003),旅游景区是“以旅游及其相关活动为主要功能或主要功能之一的空间或地域,包括风景区、文博院馆、寺庙观堂、旅游度假区、自然保护区、主题公园、森林公园、地质公园、游乐园、动物园、植物园及工业、农业、经贸、科教、军事、体育、文化艺术等各类旅游景区”。这个定义,把自然保护区的面积主体“包括”进去了。实践中,符合该定义的旅游景区达2万多个,其中,列入该标准所确定的A级景区共有5000余家。在200多个5A级景区中,按核心资源属性划分,以重要自然资源为主体的保护地占绝大多数。

## 2. 本质特征——本质上“貌合神离”

以自然资源为主体的顶级旅游景区在资源价值方面与国家公园有共性,但在管理体制、发展理念和目标、具体工作内容等方面都存在明显区别。

国家公园与旅游景区的管理体制差异巨大。国家公园体制承载的是全民公益事业,使命是“保护为主、全民公益性优先”;旅游景区(包括旅游度假区)则只能实行市场经济体制,使命是以旅游业态为主的区域整体开发。因此,虽然同样存在经营活动,但国家公园及其他自然保护地的经营要求必须采用特许经营方式,且会限定空间范围(小面积区域)和业务范围(仅为访客服务的餐饮、住宿、交通等非基本公共服务),不是求新求变、利润至上、完全市场化的经营活动;国家公园的经营主体也必须与管理机构剥离(即分开“裁判员”和“运动员”),管理者只能承担监管者和基本公共服务提供者的职能。哪怕同样讲到保护,差别也是明显的:旅游景区的保护,是对生产资源的保护;旅游景区的公益,是维持生产环境的周边社会稳定;生态保护和全民公益从来不是旅游景区的目标,其管理体制也从来不服务于这样的目标。

国家公园与旅游景区的发展要求和目标差异明显。尽管在资源价值评判上,旅游景区与国家公园有很多共同点,但在基础设施等可能影响保护的重要领域上,二者还是有巨大差异的。例如,《旅游景区质量等级管理办法》的新标准中,将交通列为第一要素,尤其5A级旅游区对交通要求相当高:“交通设施完善,进出便捷。具有一级公路或高等级航道、航线直达;或具有旅游专线交通工具。”在《服务质量与环境质量评分细则》中,5A级旅游区需要拿到总分1000分中的900~950分,与直达机场的距离远近直接关系到交通方面的分值:30千米以内才可得分10分。而国家公园体制试点区中,交通往往是要改造的生态系统完整性和连通性的障碍,高等级公路更是生态完整性的大忌。这在东北虎豹、大熊猫等试点区尤甚。而且,旅游景区评级中的一些硬性规定忽略了自然环境因素和旅游活动独特性。比如,5A级景区要求“年接待海内外旅游者60万人次以上,其中,海外旅游者5万人次以上。”按国家公园的要求,这种标准多半会导致游客容量超过环境承载力。这样的差异,注定了旅游景区和国家公园的“道不同”。

即便是发展旅游,在活动内容和所考虑的带动效应上,二者也有明显差别。就旅游景区的品牌而言,大多只是为观光旅游和相关房地产业服务,而

非像法国国家公园那样的跨越一二三产业的国家公园产品品牌增值体系。对于旅游活动内容,如前所述,国家公园不提倡求新求变求舒适的硬件和软件服务,而旅游景区则专注于此。在国家公园与旅游景区具有共性的游客服务上,二者也大异其趣。例如,为游客的解说,在国家公园中是专业的环境教育,在旅游景区中则只是导游。专业的环境教育要求以自然科学和人文历史为维度,以国家公园的物证展示国家的资源价值和历史脉络,而导游,则只是让观光客有些惊叹、有些趣味,难免神神鬼鬼的臆造和插科打诨的段子。

## 3. 看未来各有“制服”

国家公园与旅游景区定位不同,制度各异(表1)。因为发展目标、管理体制机制和具体工作的差别,未来自然保护地和旅游景区应当明确各自的定位,并配套相应的制度保障。对于这两类都需要发展的特殊功能区而言,大家穿上各自的“制服”,在不同的体制下各显身手,各尽所长。

我国的保护地历史,只有62年,但前期发展缓慢。保护地的大发展,基本与中国的经济大发展同步,但前期的大发展只是数量的大发展,是“早划多划、先划后建”式的发展,因此尽管有《自然保护区条例》《风景名胜区条例》这样的“最严格保护”的法规,自然保护地并没有真正得到依法保护,地方政府“靠山吃山、靠水吃水”,并把保护地开发为旅游景区的情况大量存在。直到近10年来,在国家向生态文明的转型发展中,各类自然保护地的实际管理才得到规范,与保护地相关的法律法规和规章制度才从纸面落到了地面,中央用各种文件和行动明确了在生态文明建设中对待自然保护地的初心。

大势所趋,当初“以经济建设为中心”和“一心一意谋发展”的地方政府必须忘掉自己对待自然保护地的初心,记住中央的初心,才能真正牢记使命。只要认识到位、支持到位,以旅游景区为定位的传统发展模式完全可能转变为以生态文明建设为宗旨的绿色发展模式。未来的旅游目的地将形成两个系列:一是低门票、公益性的国家公园和自然保护地,游客在其中主要以生态旅游的方式体验,在环境教育、自然体验中满足自己的诉求;二是高门票的企业投资景区,如主题公园、游乐园等,如迪士尼乐园和长隆野生动物园等,游客在其中可获得感官刺激和奢华体验。选择去什么地方,取决于自身的追求,但自然保护地的主体功能是生态保护和全民公益性,不可能再有奢华宾馆别墅,不可能再有玻璃桥梁,不可能再有高速公路,却会通过各

表1 国家公园与旅游景区的比较

	国家公园	旅游景区
资源角度类似	我国以自然资源为主体资源的高级别旅游景区(5A级)中超过80%的属于自然保护区(其中相当数量的资源价值能达到国家公园的要求)	
本质而管理体制机制相异	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 国家公园体制,全民公益事业</li> <li>● 特许经营</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 市场经济体制,以旅游产业为主的区域整体开发</li> <li>● 求新求变、利润至上、完全市场化的经营活动</li> </ul>
发展要求和目标	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 保护生态系统的原真性和完整性</li> <li>● 以环境承载力为前提的游客量</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 交通的可达性要求较高</li> <li>● 提高游客量、景区收入</li> </ul>
具体工作内容	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 国家公园特色小镇和国家公园产品品牌增值体系</li> <li>● 专业的环境教育(以自然科学和人文历史为维度,以国家公园这样的物证展示国家的资源价值和历史脉络)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 求新求变求舒适的硬件和软件服务</li> <li>● 普通的导游</li> </ul>
带动的发展模式	以生态文明建设为宗旨的绿色发展模式	传统的发展模式

表2 国家公园旅游与传统模式旅游的区别

	国家公园旅游	传统模式旅游 <sup>①</sup>
业态属性	事业和产业双重属性,以事业形态为主	主要是产业形态,以营利为导向
业态特征	注重生态效益和社会效益,以生态系统保护为前提,强调全民公益性、区域发展的带动性	注重经济效益,以提高游客量、景区收入等为目标
制度保障	国家公园体制,政府投入为主的资金机制和特许经营机制	市场经济体制
定义依据	《建立国家公园体制总体方案》	《旅游法》《国民旅游休闲纲要(2013—2020)》《国务院关于促进旅游业改革发展的若干意见》等

注:①张朝枝,林诗婷.旅游是什么?——基于政府文件的话语分析[J].旅游导刊,2017,(2):20-31.

类组织提供各种教育和体验活动,让人在大自然中自然地体验美丽中国。

## 二、国家公园应该发展国家公园旅游

作为生态文明体制建设的先行先试区,国家公园应该也最有条件体现新的发展方式,国家公园旅游就是能将“绿水青山”可持续、增值转化为“金山银山”的新发展方式。

### 1. 国家公园旅游概念的界定

旅游业具有事业和产业的双重属性,即其不但具有较大的经济效益,还能够在改善民生、保护生态、促进社会和谐、提升国家形象等方面发挥较大的作用。受经济发展阶段的影响,我国旅游业从20世纪70年代以接待为主的事业,转变为“以经济建设为中心”的大众观光旅游产业。现阶段,我国社会的主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。在这一阶段,有必要发展以事业形态为主的国家公园旅游。

国家公园旅游的概念包括两方面:一方面,包括事业和产业,事业的主体是指休闲、游憩、生态体验、教育等方面,是典型的体现全民公益性的活动;产业的主体是指可以对区域发展具有全面的带动作用,但又不会增加环境负担的活动,例如以生态旅游的方式进行。另一方面,以事业形态为主,让生态保护成果易于给公众带来获得感。

在大多数国家,国家公园不但是最重要的自然

保护地,而且还被用作最重要的公益性国民游憩地。《建立国家公园体制总体方案》也明确,国家公园可以在保护生态的前提下开展自然观光、旅游。推敲起来,国家公园旅游应该是一种体现“大综合、大学科、大投入”的大旅游。

大综合是指涵盖吃住行游购娱六要素、带动一大片区域、重点在转化(“绿水青山”向“金山银山”转化并增值)的特色农牧渔业及其加工品制造业和与生态资源相关的“高端服务业”,而非靠简单的门票、索道收入就坐享其成的“词义弱化的旅游”。大学科是传统旅游未考虑的。国家公园的旅游应与国家公园的使命相对应,其科普教育、爱国主义教育的要求使得科技维度、人文历史维度的环境教育必然是多学科交叉且很多内容是创新的。在生态保护的前提下发展这么全、科技含量这么高的产业,不仅需要资金上的大投入(要求高、见效慢),也需要建立与非政府组织、学校、志愿者等的合作机制,这样才能确保其通过多方参与保证专业水平,体现全民公益性。

### 2. 国家公园旅游的发展方式

以生态系统保护为前提,还能够带动区域绿色发展的国家公园旅游,需要以国家公园体制和国家公园品牌为基础。国家公园体制在权、钱方面的制度保障有利于国家公园旅游生态保护和全民公益两方面目标(即国家公园旅游的事业属性)的实现,而国家公园品牌则有可能发展成为国家公园旅

游的顶级品牌,形成绿色产业体系,实现“绿水青山”向“金山银山”的转化(即国家公园旅游的产业属性)。

国家公园体制保障国家公园旅游事业属性的体现。《建立国家公园体制总体方案》对国家公园体制从6方面进行明确,即管理单位体制、自然资源权属制度、规划体制和机制、资金机制、经营机制、社会参与机制等。以资金机制为例,与从市场渠道挣钱的旅游景区不同,国家公园的资金来源包括两方面:合理要钱、升级挣钱。《建立国家公园体制总体方案》明确,国家公园要“建立财政投入为主的多元化资金保障机制”“加大政府投入,推动国家公园回归公益属性”,即通过“要来的钱”开展注重教育性、体验性和环保性的旅游活动项目。

依托国家公园特色小镇,构建国家公园品牌增值体系,形成绿色、全面的国家公园旅游产业。国家公园品牌增值体系的构建,是国家公园及其周边区域生态产品价值机制的重要方面,可以实现资源优势转化为产品品质的优势,并通过品牌平台固化推广体现为价格优势和销量优势,最终在环境友好和社区参与的情况下实现单位产品的价值明显提升,意即实现“绿水青山”向“金山银山”的转化。借鉴法国大区公园和国家公园的经验,这一体系包括产品和产业发展指导体系、产品质量标准体系、产品认证体系、品牌管理和推广体系等<sup>①</sup>,其空间基础则是国家公园特色小镇。《建立国家公园体制总体方案》指出,要“引导当地政府在国家公园周边合理规划建设特色小镇”。经过筛选的一二三产业的产品按照品牌体系的要求进行加工生产,在特色小镇综合的旅游产业中进行综合,即通过旅游将三产整合,达到旅游业态丰富、区域发展带动作用强、经济效益好的效果。

在国家公园及其周边区域的特色小镇,开展国家公园体制保障的、以事业属性为主的国家公园旅游,构建国家公园产品品牌增值体系,才能够实现国家公园保护第一和全民公益性的目标;才能够带动区域的绿色发展,使各利益相关者形成保护生态系统的合力;才能够在这一区域,使得生态文明制度配套落地,最终全面实现“保护为主、全民公益性优先”。

(第一作者系国务院发展研究中心助理研究员,第二作者系国务院发展研究中心研究员、《管理世界》杂志社副总编辑;收稿日期:2018-06-06)

## 互惠互利:物种保护与生态旅游

李彬彬

(昆山杜克大学环境研究中心,江苏 昆山 215316)

Doi: 10.3969/j.issn.1002-5006.2018.08.003

### 一、对生态旅游的准确理解

中国是欧亚大陆上特有物种分布最为集中的国家,整体生物多样性高,具有开展生态旅游得天独厚的基础条件。生态旅游不是保护和旅游“自由恋爱”的结果,而是一段计划详密的“婚姻”,每一步都带有认真的考量。

随着自然资源不可持续利用增加、栖息地破坏和消失,保护与当地发展的冲突加剧,生态旅游成为很多保护地和在地保护机构推崇的重要解决方式。生态旅游有其特殊性,并不是所有基于生态及自然环境的旅游都可以叫做生态旅游。国际自然保护联盟(IUCN)定义其为以自然区域为目的、以享受和崇尚自然(以及过去和现在文化特征)并促进保护为目的、在环境上可持续并负责任的旅游,降低游客影响,并积极倡导当地社区参与以提高其社会经济状况。其中有3个要素,第一,是环境上可持续性的旅游,不可导致自然资源过度开发或是对物种有负面影响。第二,需要把生态旅游和生态保护结合,同时要考虑当地居民的利益和福祉。第三,要考虑到满足游客的期待与需求。不像景观或是植物,野生动物的出现有着很大的不确定性,尤其是活动范围大、密度低且隐秘的哺乳动物,有效管理游客预期非常重要。对于游客的体验则需要依赖于以下几点,每一点都与对物种的研究和保护息息相关。

(1)对当地动物习性、活动范围及季节性变化、重要活动场所例如巢穴、繁殖地、盐井等有深入了解。这对在什么时间在哪个地方可以最高机率地观察到动物实体或是痕迹有重要作用。这依赖于长期的物种监测、研究以及保护管理。

(2)有比较持续的观察记录或是信息来源,可以保障每次带领游客前往时的成功比率。这可以通过与保护地工作人员、研究人员、生态向导、当地居民等合作,来得到物种活动的最新消息。例如在非洲坦桑尼亚,不同游猎公司的车会互相分享野生动物踪迹,看似竞争的关系,但对于遇见率较低的动物,只有合作才能达到的长期互惠共赢。

<sup>①</sup> 苏杨,何思源,王宇飞,等. 中国国家公园体制建设研究[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2018:151-161.