Dec. 2005

#### Vol. 22 No. 4

# 对我国风景名胜区城市化现象的思考。

### 冯维波12

(1. 重庆师范大学 地理科学学院 ,重庆 400047 ; 2. 重庆大学 建筑城规学院 ,重庆 400045 )

摘 要 分析了风景名胜区城市化现象所带来的危害:导致风景名胜资源过度开发;破坏视觉美感,降低景区形象;引起景区生态环境恶化缩短景区生命周期;不利于区域经济协调发展。探讨了风景名胜区产生城市化现象的原因即管理体制未理顺,政府财力支持不够对风景区的认识存在严重偏差;风景区的土地、权益未明确定位;未处理好国家与地方,开发与保护的关系,传统经济体系不健全。提出了防止风景名胜区城市化的对策即创新管理体制,健全经济体系,加大政府投入提倡社会捐助,合理布局旅游接待设施,提高规划设计水平;改善风景名胜区内外交通联系,妥善安置居民生产生活。

关键词:风景名胜区 城市化 危害 源因 对策

中图分类号:TU985.13

文献标识码:A

文章编号:1672-6693(2005)04-0058-04

### Consideration of Problems of Scenic Areas Urbanization in China

### FENG Wei-bo<sup>1 2</sup>

(1. College of Geography, Chongqing Normal University, Chongqing 400047;

2. College of Architecture and Urban Planning, Chongqing University, Chongqing 400045, China)

Abstract This paper analyses the harm induced by scenic areas urbanization leading to excessive development of scenic resources destroying visible landscape and scenic areas image; deteriorating the eco-environment decreasing life-period of scenic areas unhealthy development of regional economy. This paper analyses the causes of scenic areas urbanization unsuitable management system and economic system; lack of fund wrong understanding on scenic areas control confused of land and rights. The author puts forward all kinds of feasible thinking, counter measures innovation of the management system and the economic system adding fund encouraging the social donation reasonable location of tourism facilities improving the planning and design making the traffic better and arranging the inhabitants.

Key words scenic areas jurbanization harm reasons countermeasures

风景名胜区(简称风景区),是指具有观赏、文化或科学价值,自然景物、人文景物比较集中,环境优美,具有一定规模和范围,可供人们游览、休息或进行科学、文化活动的地区[1]。它是一类十分珍贵而特殊的国土资源,具有生物多样性价值(自然珍稀性),文化历史价值(历史真实性),科研科普价值(科学性),美学艺术价值(观赏性)和健身价值(保健性)等多种价值。目前,全国已建立各级风景名胜区 677 个,总面积达 10 万 km²,占国土面积的 1%强,其中国家级重点风景名胜区 151 个,列入世界遗

产的有 12 处,省、地、市级风景名胜区 526 个<sup>[2]</sup>。风景名胜区作为旅游业的主要载体,为带动地方经济和社会发展,增强综合国力,改善人民生活水平,做出了重要贡献。然而由于我国旅游业的迅猛发展和管理体制的不健全,风景名胜区城市化现象已引起社会的广泛关注。

所谓风景名胜区城市化是指发生在风景名胜区 内的城市化现象与城市化过程,其人口由乡村向风 景名胜区内的城镇转移,农业生产活动向旅游接待 为主导的第三产业活动转移,乡村生活方式转变为

<sup>\*</sup> 收稿日期 2005-02-28

资助项目 国家自然科学基金资助项目(NO40301015)

城镇生活方式,自然景观逐渐变为城镇景观。它是风景名胜区人地关系的焦点,是旅游业高速发展过程中,风景名胜区内外循环相互作用流场中的旋涡;也是风景名胜区旅游经济活动在空间上的反映,是人类政治、经济、社会、文化活动在风景名胜区历史发展过程中交织作用的结果。

按照发生地域不同,风景名胜区城市化现象可分为两大类:一类是观光游览区内的城市化,如通常所说的'山上、沟内、湖边";另一类是旅游服务接待基地(如旅游村、旅游镇)的城市化[3]。这两种类型都属于一种特殊的地理过程和地理现象,对风景名胜区的可持续发展已造成了相当大的威胁。这就迫使人们不得不冷静地思考:风景名胜区究竟还能维持多久?要求人们去反躬自问:对风景区的开发和对环境的保护是否合理?当然更需要人们去回答:怎样才能寻找出健康的途径,清醒地、明智地、非短期地实施风景名胜区的可持续发展?因此,对其进行分析研究,具有十分重要的现实意义。

# 1 风景名胜区城市化的危害

### 1.1 导致风景名胜资源过度开发和严重破坏

风景名胜资源是风景名胜区存在和可持续发展的基础与核心,是一项十分珍稀的资源,一旦遭到破坏将难以恢复。然而在一定时间内,随着风景区城市化进程的推进,特别是各种旅游服务接待设施和基础设施的不断增多和完善,游人蜂拥而至,游客量的增多将导致旅游收入的增加,业主看到有利可图,便增加投资,抢占空间,争夺资源,扩大规模,激烈竞争,从而导致风景名胜区城市化现象进一步加重。在这一过程中,风景名胜资源将遭到过度开发和严重破坏。方式主要有两种:一是建设性破坏,如修宾馆饭店、公路、索道等设施所造成的破坏;二是游人带来的破坏,如践踏、垃圾、生活污水等。早在10多年前,就有人公然在泰山顶上动土,炸山劈峰,建了3条直插岱顶的索道,其中一条的上站就破坏了1.9万㎡3的地形。

#### 1.2 破坏视觉美感 降低景区形象

风景名胜区内的核心景区往往具有十分独特的自然景观和人文景观,是整个风景区的典型代表,具有良好的视觉美感,如果在该地段发生城市化现象,修建大量的人工设施,那么这些视觉美感将遭到严重破坏,从而降低景区形象。该过程有两种方式,一是破坏景观的轮廓线,二是与景观极不协调(如人

工设施的体量、造型和色彩等)。例如,泰安的决策者提出"要把泰山建成热闹非凡的天上城市"、"把风景的泰山改造成经济的泰山",在此政策引导下,所形成的1条公路和3条索道联成的商业山,严重破坏了泰山的视觉美感和景区形象。

#### 1.3 引起风景名胜区生态环境恶化

风景名胜区的生态环境是在地质历史时期由物理力、化学力和生物力共同作用形成的,主要包括水、土、气、生四大构成要素,一般来讲,其生态都十分脆弱。随着旅游业的迅猛发展和风景名胜区城市化进程的加快,对生态环境的压力将愈来愈大,若不制止,必定会产生严重的环境污染和生态破坏。如武陵源的金鞭溪,其水体污染程度与旅游者人数呈正相关,属有机型污染,总磷在枯、丰、平3个水期(2000年)超标率分别为52.9%、50.0%、100.0%,与游客量年内季节分布趋势基本一致[3]。

#### 1.4 缩短风景名胜区的生命周期

若不制止风景名胜区的城市化进程,那么随着时间的推移,将导致风景名胜资源过度开发,破坏视觉美感,引起生态环境不断恶化,从而缩短风景名胜区的生命周期。其结果一是降低景区价值,二是游客量将不断减少,风景名胜区的社会、经济和环境三大效益也将逐渐下降。

#### 1.5 不利于区域经济的协调发展

风景名胜区特别是国家级重点风景名胜区,在区域经济发展中具有很强的辐射带动作用。如果接待设施过多地布局在风景区内,将打破区域旅游服务产业体系的平衡,不利于区域经济的协调发展。其原因主要是风景区内的用地、水源、交通等条件,一般来讲都十分有限,风景区内不可能形成完整的旅游服务产业体系,若风景区内的过度城市化现象硬将游客引导到风景区内消费,不但要破坏景区资源和环境,不利于区域经济的协同发展,也易使风景区与周边区域产生矛盾。

# 2 导致风景名胜区城市化的原因

#### 2.1 风景名胜区的管理体制未理顺

世界各国的国家公园都是中央直接管理,而我国缺乏自上而下的、直属的、系统的、实质性(财政和人力资源管理权)的风景名胜区权威管理体系,导致政出多门、管理混乱、保护不力、利用低下的局面<sup>[4]</sup>。这就出现以下情况:一是让具体执行管理的部门很难办事,不知该按谁的办;二是管理力量薄

弱,只好把风景区交给地方政府甚至旅游公司去管。由于管理体制不顺,条块分割,景区就象唐僧肉,各相关单位都伸手,区内遍布部门宾馆、地区饭店、单位疗养院、培训中心及乡村摊点等也就不足为奇了。另外,我国目前在风景区管理方面只有一部《风景名胜区管理暂行条例》,条例的规定远远落后于实践的发展,风景区的管理基本上处于无法可依的境地,而在美国,几乎每一个国家公园都有一部独立的法律。

#### 2.2 风景名胜区的财政支持力度不够

#### 2.3 对风景名胜区的认识存在严重偏差

目前 有不少的管理者和经营者对风景名胜区 的认识存在种种偏差,主要表现在以下几个方面: (1)风景名胜区公益性事业等同于旅游产业(2)风 景名胜资源等同于特种市场商品(3)风景名胜区 等同于旅游区、开发区、游乐场,甚至另类城市建设 用地 (4)旅游企业能够兼顾风景名胜资源的开发 与保护(5)对风景名胜资源和生态环境的保护意 识淡薄。把风景名胜资源看作可换取高额利润的特 种商品资源 把风景名胜区这一特殊的公益事业等 同于经济产业 片面追求经济效益 致使一些地方相 继出现了以各种形式出让、租赁风景名胜区土地和 资源的现象 将本属于国家和全民所有的资源 以极 其低廉的价格 ,长期出让或租赁给开发商自主投资 经营 大搞各种接待设施、基础设施和游乐设施建 设。甚至有的不法商人以国家风景名胜区为招牌, 大举开发房地产(如所谓的"景观房产")来牟取暴 利 以至于临近大中城市的各级景区城市化、人工 化、商业化日益严重,如杭州西湖风景名胜区。

#### 2.4 风景名胜区的土地、权益等未明确定位

风景名胜区内的土地有多种类型,一般包含了林地、农用地、水体、旅游用地、未利用地和其它建设用地等。因此,风景名胜区土地与风景名胜资源在用途上存在着不完全对应关系,地域上形成了多个使用者,包括政府、部门、开发商和当地居民。其实

质就是风景名胜区土地在《土地法》中没有明确定位 建设用地和农用地的出让、租赁、承包、转让以及规划、建设项目的审批对风景名胜区土地的保护都有很大的冲击<sup>[6]</sup>。

风景名胜区的权益一般包括所有权、处置权、经营权、收益权、监督管理权等,它们都应由政府直接控制管理。然而随着市场经济的冲击,这些权益开始分离"谁投资,谁受益"的政策致使投资主体多元化的趋势愈加明显,纷纷在风景区内搞开发,搞建设形成恶性竞争。

#### 2.5 未处理好国家与地方、开发与保护的关系

国家与地方政府在风景名胜区上所追求的目标 从本质上说应该是一致的:使人民拥有、享用风景资源,并从资源中获利。但事实上有区别,在一定的时空范围内甚至有矛盾。区别在于利益的形式、范围、评价以及获取方法。国家的政策是:严格保护,统一管理,合理开发,永续利用,而许多地方政府的行为却是,适当保护,充分开发,最大限度地利用。特别是在地方政府和部门领导的错误思想和认识的指导下,往往把风景名胜区当成旅游度假区、游乐场、甚至另类城市建设用地进行开发。

风景名胜区必须以保护为主,在保护中进行适 当的开发。在美国 国家公园除了建设必要的保护 设施和旅游设施以外,根本就没有什么开发项目敢 到公园内来搞,更没有什么豪华度假村、高档酒店 等,只允许建造少量的、小型的、朴素的、分散的旅游 生活服务设施 这些生活设施必须远离重点景观的 保护地 旅馆床位和野营地床位都是严格控制的 游 客也是人为控制的 游人必须事先申请 获准后才能 进入:公园内有很好的环保设施,没有任何工厂和农 业生产;不允许建造索道缆车;野生动物来去自由, 游人不能追杀[4]。在我国很多景区都没有处理好开 发与保护的关系,只重视旅游开发和眼前的经济利 益,而忽视对风景名胜资源的保护,主要表现在:风 景区内建造了大量的旅游度假村、宾馆饭店,甚至索 道缆车和游乐场 ,而缺乏必要的环卫设施和资源观 测保护设施。

#### 2.6 传统经济体系不健全

传统经济是一种粗放型的线性经济,它存在着先天性的缺陷(1)外部不经济"效应,即在传统经济运行中,使用风景名胜资源所支付的成本非常少,而提供外部经济资源的供应者——风景名胜区却没有得到相应补偿(2)公共物品"效应,风景名胜资

源是一种公共物品,满足"囚徒困境"的博弈情形<sup>[7]</sup> 即如果每个利益主体都出钱保护资源,每个人的福利都会增加,问题是,如果我保护,你不保护,则我得不偿失,而如果你保护,我不保护,则我就占便宜,所以每个人的占优策略都是"不保护"(3)经济核算体系不健全,未能将环境资源的开发与保护,资源存量的减少及其再生,环境的恶化与重建等纳入协调的景区经济运行中。若不进行有效的管理,传统经济体系将进一步导致风景区的城市化。

## 3 防止风景名胜区城市化的对策

#### 3.1 创新管理体制 健全经济体系

建立风景名胜区直接管理体制,设立国家风景 名胜区(或国家公园)管理局,下设若干分局,实行 人事权和财权的直接管理 理顺管理体制 取消多头 领导的混乱局面,使风景名胜区的管理逐步走向正 轨 在整治的基础上把国家重点风景名胜区正名为 国家公园,并参与国家公园的国际组织,而不是按风 景区的低要求,大搞破坏性开发;对风景名胜区的土 地、权益明确定位,由国家风景名胜区管理局直接管 理 法治与德治并重 ,加强制度保障 ,制定《国家遗 产保护法》、《风景名胜区管理法》等,明令禁止在风 景区内招商引资搞旅游经济开发,并通过道德评价 和舆论监督 加大风景名胜资源和环境保护意识的 教育宣传力度,提高认识水平,强化道德管理机制; 建立社会监督机制,包括人大、政府、公众、媒介、专 家和国际监督:加强管理,防止"外部不经济"效应 和'公共物品"效应,建议由EDP(绿色国内生产总 值,由世界银行于20世纪80年代提出的)代替GNP 和 GDP 其计算公式为 :EDP = GDP - 产品资本折旧 - 资源损耗 - 环境损耗。

### 3.2 加大政府投入 提倡社会捐助

风景名胜区是一项公益性事业,应该有足够的财政支持。因此,国家必须加大投入,提倡社会捐助,建立良好的资金管理运行机制,保证风景区的日常运转经费,应向美国、韩国学习,杜绝由此而引起的不正当开发和破坏资源生态环境的事件。

3.3 合理布局旅游接待设施 提高规划设计水平

严格规划管理,合理布局设施。禁止在核心景区内建设任何接待设施,已有的设施应逐步拆除。接待设施应建在景区外,并控制接待设施总量,提高

规划设计水平。其实,风景区的城市化同我国的规划设计水平和规划理念有关。美国国家公园署下属专门的丹佛规划设计中心和哈普斯斐利解说规划中心为所有的国家公园提供整套规划设计服务,包括单体设计。其人员组成有风景园林师、建筑师、规划师,生物、生态、地质、水文、气象等方面的专家学者,还有经济学、社会学、人类学的专家,而我国风景名胜区内的规划设计大多由城市规划设计研究院和建筑设计研究院完成,他们将城市公园、城市广场、欧式建筑等城市化的东西搬到风景区内。因此,建议组建国家级的风景名胜区规划设计机构,直属国家风景名胜区管理局,以提供专业化、高水平的规划设计服务。

#### 3.4 改善风景名胜区交通联系 妥善安置居民

完善风景区的内部交通网络,缩短游客的逗留时间,加快游客周转,改善风景区与进出口岸的交通联系,加快游客向景区外的服务基地扩散,减轻景区内的接待压力,核心景区内的居民应逐步迁出,调整产业结构,改变单一依靠旅游业的局面,并鼓励经济条件允许的居民外迁,以缓解风景区内的资源环境压力,推行外来人口准入制度,严格控制落户缓冲区、发展区,禁止落户核心区,风景区内的服务企业应该优先雇佣本地居民。

#### 参考文献:

- [1]中华人民共和国国务院. 风景名胜区管理暂行条例 [M]. 北京 建筑工业出版社 1985.
- [2] 仇保兴. 风景名胜资源保护和利用的若干问题[J]. 中国园林 2002(6)3-10.
- [3]周年兴,俞孔坚. 风景名胜区的城市化及其对策研究——以武陵源为例[J]. 城市规划汇刊,2004(1):57-
- [4]李景奇 秦小平. 美国国家公园系统与中国风景名胜区比较研究 J]. 中国园林 1999(3):70-73.
- [5]谢凝高. 国家风景名胜区功能的发展及其保护利用 [J]. 中国园林 2002(4):16-20.
- [6] 李如生. 风景名胜区开发经营问题的探讨[J]. 中国园林 2001(5):16-18.
- [7]张维迎. 博弈论与信息经济学[M]. 上海:上海人民出版社,1996.

(责任编辑 欧红叶)