

城乡结合区地质遗产地管理探析——以河南嵩山世界地质公园为例

孙建华¹, 孙建忠² (1. 中国地质大学(北京)地球科学与资源学院, 北京 100083; 2. 河北省宣化县环境保护局, 河北张家口 075100)

摘要 分析了嵩山世界地质公园在管理建设方面的现状及管理体制存在的问题。在利益相关者理论的指导下探索性地进行了区域内生态旅游游客、经营者、当地社区居民和政府4个相关主体的管理研究,并结合美国、加拿大等国家的地质公园管理模式,对现有管理体制的改革提出可行性管理模式及策略,以促进嵩山世界地质公园的生态环境保护与可持续发展。

关键词 地质公园管理;利益相关者;战略管理

中图分类号 S181.4 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2014)03-00840-04

Analysis on the Management of Geopark Sites of Urban and Rural Areas—A Case Study of Songshan World Geopark

SUN Jian-hua et al (School of the Earth Science and Resources, China University of Geosciences, Beijing 100083)

Abstract The status quo of management construction in Songshan World Geopark and the problems in the management system were analyzed. Based on the stakeholder theory, the four related aspects of regional ecological tourists, operators, local communities and administrators were studied, and combined with the management patterns of the American and Canadian parks, the feasible management mode and strategies for current management system reform were put forward in order to promote the eco-environment protection and sustainable development of Songshan World Geopark.

Key words Management of Geoparks; Stakeholders; Strategic management

1 嵩山世界地质公园概况及管理现状

嵩山世界地质公园位于 $112^{\circ}45'48'' \sim 113^{\circ}11'55''E$, $34^{\circ}22'28'' \sim 34^{\circ}36'40''N$, 在河南省郑州市境内, 约 464 km^2 , 横卧中原, 上接云天, 下俯河洛。其以轩辕关为界, 分为东西两座山, 东为太室山, 西为少室山。太室山主体在登封城北, 东延至巩义、新密市。少室山主峰在登封城西, 向西延展入偃师、伊川境内。公园内资源丰富, 自然景观与人文景观完美结合, 具有极高的旅游观光价值、美学价值和科普科研价值。截至2013年, 嵩山已荣获两项世界级殊荣和4项国家级殊荣, 成为集地质公园、世界文化遗产地、森林公园、风景名胜、5A级景区及科普基地为一体的, 供观光旅游、休闲度假、科学研究和科普教育的胜地。

嵩山世界地质公园是在风景名胜区的基础上建立起来的, 因此在管理体制上延用了风景名胜区的模式。1982年嵩山被国务院批准列入第一批国家级风景区名单, 随后在1984年风景名胜区建立初期, 河南省政府成立河南省嵩山风景名胜区管理委员会(嵩管委), 由副省长担任委员会主任, 同时成立职能机构河南省嵩山风景名胜区管理局, 共同管理嵩山。管理局下设办公室、规划建设科、文物管理科、农林土地科等科室, 管理职能强大, 有力地推动了嵩山遗产资源的保护与开发。20世纪90年代管理体制发生改变, 管理局被撤销, 仅留下嵩管委作为登封市政府的派出机构, 并同时撤销了宗教科等科室。管理权的弱化使得嵩管委完整的管理职能被破坏。2004年世界地质公园的建立及2010年“天地之中”申遗的成功, 对嵩管委提出了更高的要求。在这样的形式下, 嵩管委相应地成立了地质公园管理办公室、地质博物馆、地质公园保护科和财务科4个下设机构, 嵩管委管理模

式见图1。

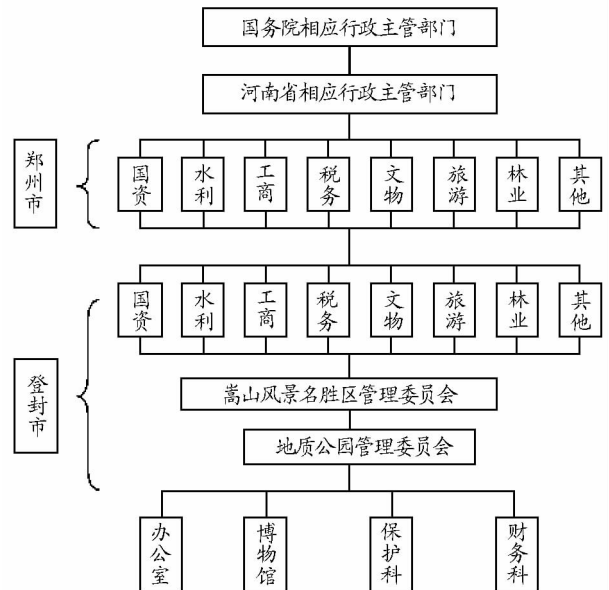


图1 嵩山世界地质公园管理结构

2 管理体制存在的问题与不足

世界地质公园及世界遗产两个世界级称号的获得赋予了嵩山新的历史使命。建立地质公园的根本目的是保护地质遗迹并改善生态环境^[1]。生态旅游特别强调保护, 因此科学管理显得异常重要。嵩山自然遗产丰富, 包括山川、河流、湖泊、树木、瀑布等。此外, 嵩山地处黄河文明的中心地带, 在中国传统宇宙观中是天地的中心, 集儒、道、佛文化为一体, 融寺庙、道观、书院、阙等建筑为一体, 文化遗产极为丰富。保护嵩山自然、文化遗产是当前嵩山管理的首要任务^[2-3]。嵩山地区有近40万人口, 有成百上千座村落, 不仅有农业生产活动, 还有大量工业分布, 管理起来牵涉众多利益主体, 矛盾复杂。

2.1 管理权限不清, 呈现典型的多头管理特征 嵩山世界地质公园是在原有风景名胜区和国家森林公园的基础上建

作者简介 孙建华(1981-), 男, 河北张家口人, 博士研究生, 从事生态地质学、遗产保护研究。

收稿日期 2014-01-07

立起来的。此外,地质公园内还有文物、寺庙道观、河流湖泊等资源。根据我国现行的行政体制,各类资源分别归建设、林业、环保、文化、文物、宗教、海洋、地质等部门行使管理权^[4]。因此嵩山世界地质公园在管理上要同时受到国土资源部、林业部、水利部、旅游局等国家部门及省、市、县相应部门的多重领导。尽管郑州市设立嵩山风景区管理委员会(嵩管委)统一管理嵩山,但由于嵩管委只是封登市派出的副县级机构,且与登封市各单位实行合署办公,因此不可避免地出现行政管理上的交叉和管理目标的混乱。嵩管委缺乏权威性,不能对各部门实行有效的约束,在这种情况下,各部门为了实现利益的最大化,从本部门利益出发,不能从整体来处理问题,导致“貌似建设、实为破坏,名为保护、实为垄断”的现象时有发生。有些部门为追求短期功利性效益,不从长远发展的角度考虑生态旅游资源与环境的保护问题,无法为嵩山的可持续发展提供有力的保障。

2.2 资源的管理机制和运营机制不够科学合理 资源管理有待进一步规范。嵩山的旅游资源比较分散,隶属关系复杂,管理权限交叉,给管理造成很大阻碍。景区资源的开发,作为景区管理部门无权监管,有些资源的开发甚至没有征求景区管理部门的意见。2004年成立的“少林风景区管理局(简称少管局)”成为与嵩管委没有任何隶属关系的独立管理机构。这样一来就形成了嵩管委与少管局独立办公的局面,少林寺从嵩管委的管理范围中独立出来,停止了嵩管委对少林景区的售票权。这种政出多门的现象不仅削弱了行政管理权限,而且不能对资源实行有效的保护与开发。在运营方面,政企不分、企事不分的运营机制无法面对激烈的市场竞争。员工工资与嵩山的经营效益没有直接的联系,因此经营缺乏积极性。“死工资、大锅饭”式的平均主义盛行,这将极大地阻碍地质公园旅游竞争力的提升。在资源的开发和利用上缺乏有效的监督,容易造成遗产资源的破坏与浪费。

2.3 经济利益冲突,生态意识淡泊,管理队伍结构不合理 嵩山生态旅游的开展涉及多个利益主体,直接利益主体有旅游者、旅游企业、地方社区居民等;间接利益主体主要为地方政府及国家管理部门。地质公园建立的主要目的之一是发展当地经济^[5],然而在利益面前,各利益主体往往只顾小家利益,无法达成共识,结果往往是牺牲弱势群体的利益来维护强势集团的利益。旅游者和当地居民首先成为利益分配的牺牲品,这与地质公园设立的初衷是相违背的。就利益相关者的生态意识而言,游客、当地居民、旅游业工作者及管理人员生态意愿不强烈。游客的生态感性认知也多停留在“基于自然”、“环境教育”等方面,对于“保护环境资源”、“尊重地方文化”的认知较低。从管理者的组成结构来看,嵩管委为嵩山的主要管理者,当地居民参与嵩山的旅游开发,但嵩管委并没有将当地居民作为合作者,他们从来没有参与嵩山的经营和管理,因此也就不能使当地居民自觉成为环境保护的倡导者、管理者和监督者。近些年来,由于管理者队伍结构不合理,缺乏地质旅游专业人才,缺乏当地居民的支

持,地质公园的发展已经受到影响。

3 国际视野下地质公园管理模式探析

3.1 国外地质公园管理模式 国际上十分重视地质遗迹的保护工作,联合国教科文组织设立了地质遗产工作组,专门负责全球地质遗产保护工作。美国、加拿大、英国等经济发达国家地质遗产的保护管理工作领先,他们制定了严格的法规体系,采取了一系列行之有效的保护措施。归结起来,主要有以下3种模式,见表1。

3.1.1 中央集权型管理。美国作为国家公园建设的先驱,在经营管理方面,机构臃肿,冗员众多,面对管理竞争、人才竞争、市场竞争等问题,这种缺乏竞争模式的运营方式极大地阻碍了地质公园的可持续发展。其管理模式以中央集权为主,自上而下地实行垂直领导并辅以其他部门合作和民间机构的协助^[6-7]。由1872年的黄石公园法案建立世界上第一个国家公园起,美国的国家公园体系历经1916年国家公园管理局建立法案、1970年的通用权威法案和1978年修正法案等,由原来的多名称多部门管理的不同的保护单位统一为一个完整的国家公园系统,实行国家管理、地区管理和基层管理的三级垂直领导体系,其最高行政机构为内务部下属的国家公园管理局,负责全国国家公园的管理、临督、政策制定等,下设7个地区办公室,分别为阿拉斯加地区、中部地区、中西部地区、国家首都区、东北地区、太平洋及西部地区和东南部地区。这些地区办公室直接管理所属区域的各国家公园管理处,地方政府不得插手国家公园的管理。美国国家公园管理处负责公园的资源保护、参观游览、教育科研等项目的开展。

3.1.2 地方自治型管理。以德国和澳大利亚国家公园为代表,中央政府只负责政策发布、立法等面上的工作,而具体管理事务则交由地方政府负责^[8]。德国于1970年建立了第一个国家公园——东巴伐利亚森林国家公园。在德国,自然保护是地区和州政府的职责。国家公园和大部分面积较大的自然保护区都归地区和州政府所有,一些面积较小的自然保护区的土地权归社区或私人所有。由于德国联邦政府不拥有土地,因此它的作用只限于制定自然保护法规。国家公园不是由联邦政府建立,而是由州或地方政府建立,他们才是德国拥有自然保护权的最高权威部门^[8]。在澳大利亚,各州政府对其范围内的保护区管理起着主要作用。除西澳大利亚州外,其他各州都有一个国家公园管理处和野生动植物管理处。在西澳大利亚州,虽然对国家公园和野生动植物的管理由土地管理保护部的不同部门来负责,但国家公园、自然保护区、海洋保护区被授权由国家公园自然保护管理处管理,由其负责制订管理计划及对整体政策提出建议。

3.1.3 综合管理。日本、加拿大、英国与芬兰兼具中央集权和地方自治两种体制,属综合管理型,既有政府部门的参与,地方政府又有一定的自主权,且私营和民间机构也十分活跃^[9]。以日本为例,其国家公园是指那些全国范围内规模最大并且自然风光秀丽、生态系统完整、有命名价值的国家风景及著名的生态系统。日本所有的国家公园都依照《国家公

园法》进行管理。由于目前日本国家公园内的土地存在着多种所有制——国家所有、地方政府所有和私人所有以及多种经济活动(农业、林业、旅游业、娱乐业),因此日本的国家公园在管理上注重发挥中央政府(国家环境署)、地方政府、特许承租人、科学家、当地群众的积极性,共同参与管理。按照日本《国家公园法》的规定,《国家公园法》的执行由国家公园管理人(园长)及公园的其他员工、地方政府官员会同公园

的各类土地所有者合作完成。日本国家公园管理体制特点是:①允许地方公共团体和个人按照国家公园的使用规划提供服务设施;②公共设施由国家环境署和在环境署帮助下的地方共同提供,经费比例为1:2或1:3;③个人在取得国家环境署国家公园的特许经营执照后,可以经营酒店、旅馆、滑雪场和其他食宿设施;④在国家公园内,自然环境优美的地方建立以娱乐为目的的国家度假村。

表1 国外地质公园管理的主要模式

管理模式	主要代表国家	国家管理部门	地方管理部门	管理特点
中央集权型管理	美国	国家公园管理局	地区办公室	实行国家管理、地区管理和基层管理的三级垂直领导体系
地方自治型管理	德国、澳大利亚		州国家公园管理处	国家部门立法,具体管理事务交由地方政府
综合管理	日本、加拿大	国家环境署	地方政府、特许承租人、科学家、当地居民	国家部门、地方政府、私营和民间机构共同参与管理

3.2 国际视野下中国地质公园管理发展趋向 吸取以上3种国际管理模式,要解决嵩山世界地质公园在管理经营方面存在的现实问题及理顺管理体制,需要做如下转变。

3.2.1 由多头管理、权限不清向责任明确、各司其职转变。嵩管委只是管理嵩山的一个协调机构,无法担当管理嵩山的职能。嵩山管理出现政出多门,政令不畅等问题,主要原因是管理嵩山的各职能部门管理权限不清,这样容易导致同一资源多头利用,重复开发,不利于资源的整体管理和运营。一些职能部门不从整体高度出发,把主要精力放在利益的争夺上,破坏了遗产地保护与开发的平衡。遗产地的发展离不开一个强有力的管理机构,以协调各部门通力合作、各司其职。

3.2.2 政府管理向政企分开、合作管理转变。地质公园的管理要走政企分开、产权清晰的现代企业之路,把政府的职能转移到规范市场、引领社会资本等宏观的管理规划上,同时要充分发挥非政府组织的协调作用。把政府管理与非政府组织参与结合起来,互为表里。一些有影响力的组织机构,如行业协会或社会团体,可以在一定程度上代替政府组织行使管理职能,对于政府不便出面解决的问题,可由行业协会协调处理。

3.2.3 由人治向法治转变。完善地质公园管理,除了要建立权威的管理机构外,还要建立切实有效的监督机制,引导公众参与监督。运用法律和市场的力量,做到保护与开发的共赢。地质公园的管理与运营必须在完善的法律法规的监督下开展。

4 利益相关者理论下中国地质公园战略管理策略

嵩山世界地质公园的可持续发展建立在遗产资源保护与生态旅游开发协调发展的基础之上。在嵩山开发过程中,要协调旅游活动与生态环境之间的关系。生态旅游有效、科学的管理是促进嵩山可持续、协调和健康发展的关键,处理好管理者之间的关系是实现嵩山高效管理的前提。根据利益相关者理论,利益相关者是所有能够影响或者被政策、决策和系统的行动影响的个人、社团、社会群体或者任何层次、规模的机构^[10]。对地质公园而言,利益主体包括地质公

园管理部门、管理运营机构、非政府组织、科研机构、社区居民等利益相关群体。结合国外国家公园管理模式,在利益相关者理论的指导下,嵩山世界地质公园的管理可采用如下策略。

4.1 加强政府宏观控制,建立地质公园管理、协调机构 地质公园的管理涉及众多利益主体,协调、处理好各主体的关系,有利于消除管理层面的混乱,充分发挥地质公园的社会与经济功能。针对我国地质公园多头管理的现状,建立、健全地质公园管理体系需遵守以下原则:首先,管理是权威的,能够切实起到宏观控制和综合协调作用,能够对地质遗迹、地质环境进行有力的保护。其次,管理是全方面的,能够协调各部门,促进地质公园的多层次发展。具体来说,省一级政府成立省旅游发展委员会,下设政策法规处、规划处、遗产保护处、市场开发处、宣传处及质量检查处等。委员会协调省林业、建设、水利、环保等部门对辖区内的地质公园、森林公园、国家风景名胜、世界遗产地、自然保护区等与旅游发展相关的属地、景区进行综合管理。这样由原来的“大家管”变成了“一家管”。针对嵩山的多重属性,郑州市设嵩管委,作为独立机构,直接受省旅游发展委员会领导,同时协调登封市管理嵩山。此外,增设一个协调机构,作为常设机构来协调旅游企业、社区居民、科研机构、媒体等组织之间的关系,即作为嵩管委与非政府利益相关者的枢纽(图2)。

4.2 增强生态旅游认知,构建游客生态旅游管理服务体系 在地质公园范围内,非自然因素是遗迹遭受破坏的最重要因素。其中游客是导致生态系统破坏的主要原因之一,游客管理是嵩山能否实现可持续发展的关键。增强生态意识,构建生态旅游管理服务体系至关重要。首先,要增强嵩山游客的生态旅游认知,对自然观光者、文化体验者、登山探险者及武术、地质爱好者等加以科学引导,制订嵩山生态旅游游客管理行为规则,建立游客行为监测、奖励和服务体系,通过以上途径使游客在向往大自然的基础上自觉成为保护大自然的生态旅游者。针对目前嵩山游客生态意识淡泊的问题,一方面要加强对嵩山地质博物馆的利用,通过现代科技手段,采用声、光、电等多媒体方式以直观、形象的设计展示嵩

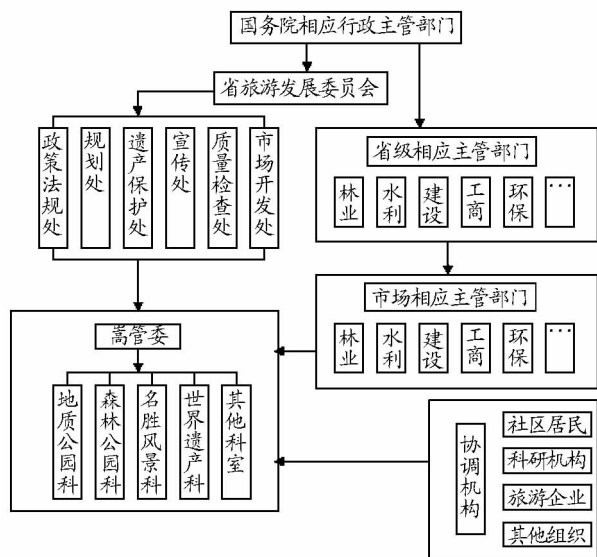


图2 嵩山世界地质公园外部管理模式

山地质演化历程、生态环境与保护、人文活动与旅游开发等主题。另一方面要建立室外地质科普基地,开发地质、生态旅游路线,完善基础服务设施,构建专业导游队伍,满足不同层次游客获取相关知识和信息的需要。

4.3 地质公园关心者参与管理,企业参与运营 地质遗迹归国家所有,国家有专门的机构对地质遗迹资源进行开发、保护和管理。然而地质公园关心者为地质遗迹的保护做出了积极的贡献,包括非政府组织、媒体、科研机构、社区居民等非政府的组织或个人。他们是地质公园利益相关者,应当参与地质公园的管理,特别是当地居民。建立地质公园的宗旨是保护地质遗迹,开展旅游,普及地球科学知识,促进地方经济、文化和自然环境的可持续发展^[11]。旅游地若能使当地居民受益,则当地居民会表现出支持旅游进一步发展的倾向,并以更积极的姿态介入。嵩山世界地质公园地处登封市境内,地质公园本身处于当地居民农业生产活动的范围之内,因此嵩山的管理必须吸引当地居民的参与,建立生态社区。通过生态社区组织的建立和目标活动的开展,使当地居民在生态旅游中逐步确立生态社区精神理念,自觉加入到地质遗迹保护、生态环境监测及自然灾害防治等工作中来。嵩山世界地质公园的管理与运营应该做到政企分开,可以在嵩管委的管理框架下,由企业参与运营,走市场化道路。嵩管委协调企业及地质公园关心者为嵩山创造良好的外部环境,如加强基础设施建设,规范企业行为,协调地质公园内外部各种关系,加强服务功能。

4.4 健全相关法规和条例,建立完整的检查、评估和监控系统 如何使高效的管理体制和运营机制顺利进行,需要进一

步增强法律法规的保障作用。目前关于地质公园的专门法律还没有出台,只有部分相关法律强调了地质遗迹的保护和开发。这些法律有《宪法》、《中华人民共和国环境保护法》、《中华人民共和国矿产资源法》等。嵩管委可以协调市林业、环保、旅游、宗教、水利等部门,针对嵩山的实情制定具体的地方法规和条例,对生态旅游管理者、经营者、当地居民、游客等参与方做出具体规定。规范企业、个体等的行为,加强监督、调查等执法力度,严惩任何个人、组织的违法、违规行为。建立完善检查、评估和监控制度,制定科学、合理、有效、准确的评估标准,完善监测体系,运用约束机制和法律手段,对嵩山地区生态环境进行动态测评。

5 结语

该研究所提出的嵩山世界地质公园管理策略继承了原管理体制的优势,结合西方国家地质遗迹管理的经验,克服了管理体制自身的不足,并在以下几个方面有所突破:首先,省旅游发展委员会直接领导下的嵩管委将担负起管理嵩山、保护嵩山、开发嵩山的历史重任,嵩管委不受林业、环保等多部门的直接领导,这样从制度上克服了多头管理的问题。其次,地质公园关心者、企业参与管理,嵩管委管理与下属企业运营相结合,这种政企分开的模式有利于走市场化道路,提高了资源的利用率。再次,法律法规的构建从制度上约束了组织与个体的行为,游客生态管理、服务体系的构建进一步提高了大众的生态环保意识,协调了保护与发展的矛盾,促进了地质公园的可持续发展。

参考文献

- [1] 赵逊,赵汀. 地质公园发展与管理[J]. 地球学报,2009, 30(3): 301-308.
- [2] PRATIWI S. Understanding local community participation in ecotourism development: a critical analysis of select published literature[D]. A Thesis Submitted to Michigan State University in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Master Science, 2000.
- [3] 孙克勤. 地质旅游[M]. 北京:地质出版社,2011.
- [4] 李晓琴. 地质公园的建设与发展[J]. 地理与地理信息科学, 2003, 19(5): 96-99.
- [5] 穆桂松,万三敏. 河南地质旅游资源区划与开发研究[J]. 地域研究与开发,2005,24(5): 88-91.
- [6] 陈莘莘. 美国国家公园的管理经验及其启示[J]. 合肥学院学报:社会科学版,2004,2(6): 39-43.
- [7] GARROD B, FYALL A. Managing Heritage Tourism [J]. Annual of Tourism Research, 2000, 27(3): 284-285.
- [8] HALL M, WOUTER M. Managing nature tourism in the sub-Antarctic [J]. Annals of Tourism Research, 1994, 21(2): 355-375.
- [9] 钱慧红. 中国自然文化遗产资源管理[M]. 北京:社科文献出版社, 2001.
- [10] ELISE TRULY SAUTTER, BIRGIT LEISEN. Managing Stakeholders: a tourism planning model [J]. Ananals of Tourism Research, 1999, 26(2): 312-328.
- [11] 陈安泽. 论国家地质公园. 国家地质公园建设与旅游资源开发[C]//第八集: 旅游地学论文集. 北京: 中国林业出版社, 2002.