

doi:10.3969/j.issn.1009-4210.2013.01.016

# 基于利益相关者理论的国家地质公园管理体制研究

李晓琴

(成都理工大学 旅游与城乡规划学院, 四川 成都 610059)

**摘要:**参照国外国家公园现行管理体制,运用利益相关者理论,界定了国家地质公园的主要利益相关者。并在纵向垂直管理和横向利益协调的基础上,构建国家地质公园外部管理体制,以四川省绵阳市安县国家地质公园为例,构建国家地质公园内部管理体制,并提出了国家地质公园管理体制的协调对策,全方位协调各利益相关者之间关系,以保障国家地质公园事业的可持续发展。

**关键词:**利益相关者理论;国家地质公园;管理体制

**中图分类号:**F592.7 **文献标识码:**A **文章编号:**1009-4210(2013)01-097-05

## 1 国内外国家地质公园管理体制

我国的国家地质公园是在国土资源部的统一管理下,实行多部门协调管理。管理体制基本分为两种形式:

(1)在地质公园内部设立管理机构,如管理委员会或管理局(处)。

(2)与景区其他管理机构并存,实行“两张牌子、一套人马”的过渡管理阶段。

国外的国家地质公园是国家公园系统的组成部分,其管理体制一般都是参照相对较为成熟的国家公园管理体制,大致可分为以下3种类型<sup>[1]</sup>:

(1)中央集权型模式。以美国为代表,国家公园统一管理机构是内务部国家公园管理局,下设7个

地区局,分片管理各地的国家公园。这种以中央集权为主,自上而下实行国家管理、地区管理和基层管理的三级垂直领导并辅以其他部门合作和民间机构的协助的管理体制职责分明,工作效率高,避免与地方产生矛盾,也没有相互争利扯皮的现象。目前,世界上大多数国家和地区的国家公园都采用这种管理体制,如挪威、泰国、日本等。

(2)地方自治型模式。以德国和澳大利亚为代表,国家政府只负责政策发布、立法等面上的工作,而国家公园管理等具体事务交由地方政府负责。在德国,各州立环境部设置国家公园地区办事处,在各县(市)设置国家公园办公室,分别管理辖区内的各座国家公园及自然公园、自然遗迹等。

(3)综合管理型模式。以加拿大、芬兰和英国为

收稿日期:2012-05-16;改回日期:2012-09-26

基金项目:国家社会科学基金西部项目(1XJY022)

作者简介:李晓琴(1973—),女,教授,从事旅游管理与旅游规划研究。

代表,兼有上述两种体制的方式进行管理,即既有国家政府部门的参与,地方政府又有一定的自主权,私营和民间机构在国家公园管理工作中也十分活跃。各国家公园设管理机构,在接受中央局全面领导的同时,也接受地方政府的某些方面的管理。

## 2 国家地质公园利益相关者

### 2.1 利益相关者理论

利益相关者理论是将政府、社区以及相关的政治、经济和社会环境乃至非人类的因素纳入其中,将企业的社会责任、盈利目标和管理方式紧密联系起来的一种全新的管理模式<sup>[2,3]</sup>。目前,该理论逐渐被应用到旅游研究中。Sautter 和 Leisen 还根据 Freeman 的利益相关者谱系图,绘制了包括政府、本地商户、游客、员工、本地市民、竞争者、积极团体和旅游规划师等旅游业利益相关者图。

### 2.2 国家地质公园利益相关者

从地质公园管理角度而言,涉及的利益相关者主要有国家、地方政府、管理机构、资源(业务)主管部门、经营企业(开发商)、旅游者、社区居民和社会公众。相关利益者之间需要建立一个合作机制,利益相关者之间的关系也从服务与被服务转变为协调与合作<sup>[4,5]</sup>。国家地质公园利益相关者职能各异:

(1)国家是地质公园所有权的持有者。依据《宪法》及相关法律法规,国家地质公园内的地质遗迹、土地、森林、动物、文物等均为国家所有。

(2)地方政府是地质公园的调控、受益者。一方面,政府制定有关国家地质公园开发经营政策,监管本地旅游市场,另一方面,享有国家地质公园经营收益权。

(3)管理机构是地质公园的直接管理者。管理机构代表政府对国家地质公园行使管理权和监督权,是当地政府的直接派出机构。

(4)资源主管部门是地质公园的业务管理者。国家地质公园内的地质遗迹、森林、动物、文物、河流等资源分别归国土、林业、环保、文化、水利等职能部

门管理。这些资源主管部门在业务管理上有一定的技术积累,有助于资源的保护管理。

(5)经营企业是地质公园的执行人。经营企业在合理保护地质公园的前提下有经营决策权、项目比选权、项目收益权、融资引资权等。

(6)旅游者是地质公园的实践者和欣赏者,其衡量效果就是旅游体验性价比高低<sup>[5]</sup>。

(7)社区居民是地质公园的参与、受益者。社区居民既是国家地质公园经营利益的受益者,也是其经营管理的参与者。

(8)社会公众是地质公园的协助、研究者。这里所指的社会公众包括科研团体、社会媒体、非政府组织和行业协会等。

### 2.3 利益相关者分析

受米切尔<sup>[6]</sup>评分方法的影响,胡北明等<sup>[7]</sup>提出了管理目标二维划分方法,以“保护”和“开发”作为划分标准的两个维度进行遗产旅游地利益相关者的分类。本文根据地质公园发展现状,将利益相关者分成 4 类:①保护者(具有较高的保护潜力,对地质公园的开发关注不够);②开发者(对地质公园的开发利用具有较高的欲望或对开发利用具有较强的影响力,对地质公园的保护重视不够);③双重使命者(具有较高的保护潜力和较强的开发欲望);④边缘影响者(又可称为地质遗迹关心者,是指在地质公园的保护和开发中受影响较小的利益群体)。

国家是遗产旅游地管理体制改革的主体,是地质公园管理体制改中所涉及的利益相关者的中心,偏重于保护者的角色;当地政府作为地质公园事实上的行政主管部门,既负保护之责,又肩负发展之重,在利益相关者分类中是典型的双重使命者身份;资源主管部门出于资源业务管理的需要偏重于保护者的角色;管理机构代表当地政府行使资源的保护和管理权,出现既是管理者又是经营者(双重使命者)的尴尬角色;经营者属于开发者的角色,在保护方面普遍缺乏强制的约束和有效的激励;当地社区居民最初对地质公园资源保护认识不够,一旦当地

经济发展到一定程度,当地社区居民就由开发者的角色向保护者的角色转变;旅游者是遗产旅游地的消费者,他们具有保护动机,但同时也有一定程度的开发渴求;社会公众是地质公园的关心者和参与者,属于边缘影响者。

### 3 国家地质公园管理体制构建

#### 3.1 外部管理体制的构建

外部管理体制必须建立在纵向垂直管理和横向利益协调的基础上,全方位地协调国家地质公园各利益相关者之间的关系。

从纵向管理角度来看,至上而下分为 4 个层面。第一层面是国家。代表国家行使地质公园资源所有权的法定代表是国务院;第二层面是国土资源部。国土资源部作为国务院的组成部门,是地质公园管理的国家职能部门;第三层面是地质公园管理局。国土资源部下设国家地质公园管理局,统一负责国家地质公园的日常运营管理工作,并受国土资源部的统一管理。管理局下设规划建设处、资源管理处、科普科研处、旅游开发处、市场监管处、执法监督处、服务培训处及公园综合管理处 8 个部门。第四层面是地质公园管理处。地质公园管理处是目前绝大多数国家地质公园采用的一种直接管理机构,当地政府应该协调地质公园管理处进行各项管理,如日常市场运作、科普科研、资源监管和招商引资等。

在横向利益的协调上,国家地质公园接受国家地质公园旅游发展协调委员会、相关资源主管部门和各种协会(如中国旅游地学协会)横向协调。旅游发展协调委员会是国务院下的非常设机构,由各相关领域的权威专家和资源主管部门领导共同组成。其职责是建议并指导地质公园立法,指导国家地质公园旅游规划的编制工作,组织实施国家地质公园的申报、评审和批准工作。国家和地方资源主管部门可以通过业务管理,直接监督、干预地质公园开发经营和保护方式,从而在更大程度上保护地质遗迹,合理利用地质遗迹景观资源。

#### 3.2 内部管理体制的构建

以绵阳安县国家地质公园为例。在国家地质公园外部管理体制基础上,绵阳安县国家地质公园内部管理体制实行政企分开,在强调政府主导、宏观调控的同时,引入市场化运作模式,地质公园管理处和经营企业协调合作,管理处引导经营企业向产业化和集团化经营方向发展,逐步建立现代企业制度。既保证了经营企业合理高效的利益,也保证了国家地质公园可持续健康发展。

在政府主导方面,设立管理处,下设千佛山管理站、罗浮山管理站、白水湖管理站、产品开发策划组、市场监管营销组、生态环境与资源保护监管组、招商策划融资组。千佛山、罗浮山和白水湖是 3 个有独立旅游功能的园区;产品开发策划组要注意地质科普旅游与其他类型旅游的整合,主要负责论证地质公园建设项目和旅游线路的设计工作;市场监管营销组主要负责市场有序管理,接受各类旅游投诉和各类违规案件,规范经营商的经营行为;生态环境与资源保护监管组主要负责对旅游开发商和旅游者的行为进行监督,并科学监控水质、土壤、生物、大气、地质灾害等生态环境质量,同时对公园内所有旅游资源适时进行分类、调查和评价;招商策划融资组主要负责重大项目的公开招标和地质公园整体营销。

在市场运作方面,公开招标旅游经营企业,旅游企业在获得经营开发权的同时,也受到管理局(处)管理约束。不同旅游企业可以根据自身需求设定不同部门,一般包括项目研发部门、设施建设和维护部门、市场开发部门、公共关系与宣传部门等。经营企业要优先考虑社区居民的直接就业,如经营家庭旅馆、手工艺品制作,调动当地居民保护地质遗迹资源的积极性。

### 4 国家地质公园管理体制协调对策

#### 4.1 基于政府主导的宏观管理决策协调

这是第一层面的协调,称为决策型协调<sup>[8]</sup>。领导层和管理层转变认识,变消极保护及单纯利用为

积极保护,在统一认识的基础上确定科学的利用方向。主要涉及的相关利益者是国家、地方政府和管理机构。以四川龙门山国家地质公园为例。首先,宏观调控,统筹协调。政府部门提交了“做好灾后重建规划,建设世界地质公园”的提案,被列为政府督办的重点提案。彭州市政府不断创新投资体制,通过加大招商引资力度,吸引外部资源参与;其次,审定规划制定的旅游项目、基础设施、保护工程等具体实施方案,并监督其实施情况;再次,代表各级政府审议由国土资源局主持制定的有关地质公园旅游业发展的各项法规、规章、制度等,并定期进行监督、检查。如制定出台《四川省地质遗迹保护和地质公园管理条例》,做到有法可依;最后,在市场宣传方面,当地政府每年定期举办大型地质公园推介评选活动,扩大市场影响力。如 2009 年龙门山国家地质公园举办了“全国青少年地学夏令营”、“龙门山十佳地学科普导游选拔赛”等形式多样的科普教育活动。

#### 4.2 基于保护性开发的管理协调对策

这是第二层面的协调。遵循“在保护中开发,在开发中保护”的原则。主要涉及的相关利益者有资源主管部门、经营企业和地方政府。首先,资源主管部门加强地质遗迹景观资源的本底调查和科学研究。如“5.12”大地震后,四川开展地震遗迹专项调查研究,摸清家底,重点调查新增地震遗址(遗迹)资源。已建的地质公园要建立地质遗迹管理数据库和地质公园网站,设立科研机构,出版科研论文和专著,高质量的科普导游手册;其次,经营企业在旅游项目开发的同时,加强地质公园的科普设施建设,如博物馆和标识标牌的建设。完善主要地质遗迹的考察路线,加强科学导游培训等;最后,地方政府要做好地质公园总体规划的修编工作。特别是对重要景区的土地权属和使用情况进行清理,确立公园内重要景区和保护区土地的国家所有性质,对可以转让使用经营权的旅游设施和项目的规划用地,制定控制性详规,并经过认真准备、宣传与包装,由省级国土资源部门组织进行使用权或经营权的转让拍卖。

#### 4.3 基于社会参与的多位协调对策

这是第三层面的协调。社会各界的关注与全民的支持是实现多位协调的关键,社会参与的程度同时也取决于政府主导的力度。主要涉及的利益相关者有旅游者、社会公众、社区居民。首先,加强与国内外的国家地质公园,以及相关院校和科研机构的合作与交流,逐步加强地质公园管理与技术人才培养;其次,国家应出台具体措施,鼓励专家团体及公众积极参与各类遗迹及景区保护的管理,如听证会、规划公开、公众参评等,并形成一种制度,这些都是发达国家公众参与公共管理(如环境管理)的有效方法;再次,借鉴西方发达市场经济“创业投资基金”的运作形式,建立地质公园产业发展基金,通过各种方式筹措资金,交由专家组成的金融机构统一运作。

## 5 结论

(1)国家地质公园管理体制的改革,应在最大程度上来满足不用利益相关者的诉求,保证地质公园的可持续发展。对不同利益主体,在管理机构中的作用也有所差异。对于保护者,如资源主管部门,应采取积极合作战略,以提高资源管理的主导地位;对于开发者,如经营者,应采取直接干涉的策略,如严格执行规划、缴纳一定的保护费用等;对于双重使命者,如当地政府和管理机构,应强调保护性开发的重要性,平衡资源保护管理和经营管理的利益点;对于边缘影响者,如社区居民、旅游者和社会公众,应采取争取合作的战略,使其积极参与地质的开发和管理中。

(2)国家地质公园管理体制分为外部管理体制和内部管理体制。外部管理体制,权限特征表现为所有权、管理权和经营权三权分离,组织特征表现为行政上垂直领导、业务上横向协调,重点是至上而下宏观调控国家与地方政府、资源主管部门之间的关系;内部管理体制,除了地质公园的常规管理与监督外,注重市场化运作的管理运营模式,具体协调旅游

企业与资源主管部门、社区居民之间的关系,建立统一的、利益中性的、独立的管理机构,真正做到政企分开,最大程度地满足不同相关利益者的诉求。

#### 参考文献:

- [ 1 ] 王维正. 国家公园[M]. 北京:中国林业出版社,2000.
- [ 2 ] 贾生华,陈宏辉. 利益相关者的界定方法述评[J]. 外国经济与管理,2002,24(5):13-18.
- [ 3 ] Elise Truly Sautter, Birgit Leisen. Managing stakeholders:a tourism planning model[J]. Anals of Tourism Research,1999,26(2):312-328.
- [ 4 ] 周玲. 旅游规划与管理中利益相关者研究进展[J]. 旅游学刊,2004,19(6):53-59.
- [ 5 ] 宋瑞. 我国生态旅游发展:利益相关者视角分析[J]. 杭州师范学院学报:社会科学版,2004,(5):74-80.
- [ 6 ] Mitchell A, Wood. Toward a theory of stakeholder identification and salience: Defining the principle of who and what really counts [J]. The Academy of Management Review,1997,(4):114-117.
- [ 7 ] 胡北明,王挺之. 我国遗产旅游地的利益相关者分析:两个对立的案例[J]. 云南师范大学学报:哲学社会科学版,2010,42(3):125-30.
- [ 8 ] 彭永祥. 地质公园保护利用协调的理论模式——以陕西省为例[J]. 山地学报,2005,23(5):520-526.

## Management System Innovation of National Geo-parks Based on Stakeholder Theory

*LI Xiao-qin*

(College of Tourism and Urban-Rural Planning, Chengdu University of Technology, Chengdu 610059, China)

**Abstract:** By referring to the management system of foreign national parks, this paper defines the main stakeholders of national geo-parks applying Stakeholder Theory, and innovates the external management system of national geo-parks on the basis of longitudinal vertical management and crosswise interest coordination. Taking Anxian National Geo-park in Mianyang City, Sichuan Province, this paper establishes the internal management system and proposes coordination measures for the management system of the national geo-parks, attempting to harmonize the relations of all the stakeholders to realize sustainable development of national geo-parks.

**Key words:** stakeholder theory; national geo-parks; management system