

风景资源保护与利用管理的典型案例研究

——以峨眉山风景区村落再规划为例

冯姿霖¹ 高俊美²

1. 济南历下控股集团有限公司; 2. 济南历下城市发展集团有限公司

摘要:我国风景区规模的逐步发展,所随之带来的风景区资源与利用管理的问题也在进一步凸显。通过对峨眉山6.25事件的分析与调查,对峨眉山风景区概况进行解读,对峨眉山现状风景资源保护与管理利用进行思考与再分配。通过访谈法、文献资料法对峨眉山风景区以及峨眉山6.25事件进行再认识,从峨眉山村落分布带来的经济影响、社会影响、生态影响三方面对峨眉山风景资源分布情况进行分析。通过对风景资源保护与管理条例解读、案例分析等对峨眉山风景区内村落保护在规划进行初探,从而对峨眉山风景区的资源保护与利用提供合理的管理方向。

关键词:6.25事件;峨眉山风景区;村落再规划;保护管理

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2024.15.008

一、前言

(一) 选题背景

随着我国的进一步发展,风景区资源的合理分配与利用逐渐成为风景区发展过程中需要逐步调成的主要内容。峨眉山风景区作为我国面积较大且发展历史较长的风景区之一,其在发展过程中也逐步面临着风景区内部资源调整,经济、生态、社会资源再分配等一系列问题。2014年6月25日,峨眉山风景区内爆发了影响范围极大地村民封山事件,这是风景区资源内部分配不均以及管理不到位的一个表面体现。以峨眉山6.25事件展开调研,从而对峨眉山风景区内部的资源分布、村庄规划等做出初步策略。

(二) 峨眉山风景区概况

峨眉山风景区是我国历史悠久的风景旅游胜地,中国四大佛教名山之一,是一个集自然风光与佛教文化为一体的国家级山岳型风景名胜区^[1]。因其地质地貌独特,生物土壤气候垂直带明显,形成繁多的动植物种类和丰富多样的自然景观,人文历史悠久,内涵丰富,从古至今,峨眉山因其独特的自然资源以及负有盛名的人文内涵,成了国内为炙手可热的游览观光、科学考察和休闲疗养的胜地。目前峨眉山经国务院批准的景区规划面积为:一级保护区面积154平方公里,核心景区面积93平方公里,二、三级保护区(即外围保护区)面积262平方公里^[2]。其中,核心景区内1个乡16个行政村1.6万人,景区共有各种旅游从业人员近8000人^[2]。这些人的主要经济收入需要峨眉山风景区资源进行带动,峨眉山的风景区资源的分布直接决定了景区内居民的收入比例,这也是峨眉山625事件埋下了隐患。

(三) 峨眉山事件解读

2014年6月25日,峨眉山爆发了罕见的封山事件。事件起初以“暂停接待游客”为开端,以逐渐发展到“部分区域恢复”,峨眉山景区陷入“封山”之论的漩涡。结合此事件的相关资料记载,景区管委会称暂停接客目的在于“集中排查整治安全隐患”,但从不同说辞及论证,可以研判出,村民因管委会利益分配不均,引发纠纷才是封山的原因。据资料记载,峨眉山景区管委会从1992年开始,就长期侵吞曾经承诺发放给村民的门票分红款项,致使民怨载道。管委会和村民的矛盾直到2014年6月25日才彻底爆发,则始于当地村民们感到前所未有的危机。峨眉山的导游工作被管委会出让给一家讲解公司承包,规定穿制服、有导游证的讲解员才能进行。这让峨眉山当地的散导即将失去工作机会。作为峨眉山风景区内的居民,以旅游为生基本上成了风景区居民内的主要经济来源,这在另一方面也加速了事件的严重性。风景区内进行资源的再分配与管理利用,但却没有考虑到村庄的规划与资源分配的协调结合,这使得风景区内部居民社会矛盾增大。简单的一个堵路维权事件,其背后关联到的不仅是经济纠纷,更多的是关于峨眉山风景区本身的资源分配与利用管理中的漏洞有待改善。

(四) 研究内容与研究意义

本研究通过625封山事件,对峨眉山风景区内村庄再规划提出相应解决途径,进而对风景区资源分配与管理利用提出一定的管理模式。通过访谈法、文献资料法,对风景资源保护与管理条例进行分析,对比相关案例,对峨眉山风景区的资源分配与管理提供可行的依据。风景资源保护及合理利用对风景区内居民社会的正常运营起着积极作用,这从另一方面也促进了风景区的正常发展以及风景资源的合理分配与利用。

二、研究方法与过程

(一) 研究方法

1. 专家访谈法

针对峨眉山625事件,对相关专业老师、教授进行访谈,全面了解625事件的发展始末,对峨眉山风景区内部存在的问题本质做出深入的探究。

2. 文献资料法

通过查阅相关文献资料、新闻,对625事件进行全方位解读,进而对峨眉山风景区资源分配以及村庄规划有全面、系统的了解。

(二) 研究过程

1. 资料查阅

将625事件作为研究峨眉山风景区资源利用与管理的切入点，然后对峨眉山风景区进行文献资料的收集，了解峨眉上风景区内自然资源与人文资源现状，对625事件进行感性认知与理性分析，结合风景区资源保护与管理的相关条例以及村庄规划的措施，得出相应的研究成果。

2. 数据整理与总结

对已有数据进行整理，统筹各方线索，得出总结结论，明确此类风景区资源利用与保护的途径，为解决此类问题找到一个切实可行的平衡点。

三、调查结果与分析

（一）峨眉山6.25封山事件再认识

2014年6月25日，峨眉山封山事件，将峨眉山景区发展与景区内村落保护这一矛盾提到人们视线。在封山事件中，综合村民的说法，此次封山的导火线是政府自办讲解公司。在村民看来，管委会垄断景区讲解和导游业务，直接切断了诸多做“无证导游”的村民的收入来源，峨眉山片区此前从事导游和讲解的人员将近1200人，但4/5“无证”。表面看来，封山事件的原因或许仅仅是一次经济上的纠纷而引发的这次大规模的暴乱事件。但究其本质原因，与峨眉山风景区内资源保护利用，尤其是村落的保护规划方面有着脱不开的关系。风景区内村落的合理规划与保护对风景资源的发展与管理有着密切的联系，故而针对这一联系，展开对风景资源保护与利用管理的研究。

峨眉山事件是我国风景名胜区、自然保护区的地域内居民社会矛盾的缩影。由于风景资源分布的不均衡，在一定程度上直接影响着峨眉山风景区内村庄的分布情况，加之风景区内资源划分以及管理不当，诸多矛盾综合，导致景区内爆发村民封山事件。而峨眉山风景区管委会在处理问题过程中与景区内居民之间的博弈无疑沦为一场零和博弈，其最终的结果都会导致另一方的利益损失。由此看来，解决峨眉山风景区内部村庄规划的关键，应从其源头，也就是风景资源的保护与利用管理方面进行合理的分析。

（二）峨眉山景区内村落规划分析

从经济、社会、生态三方面对村落规划进行定位分析。最终对峨眉山景区内村落分布进行一个规划设想，从而保证风景区内部资源的合理分布。

1. 峨眉山村落分布带来的经济影响

由于峨眉上风景区内村落分布不均，在一定程度上从经济方面直接影响了风景区内部的资源分布与管理。从产业方式来看，峨眉山风景区内部的村落可以分为旅游型村庄、综合村庄、农业型村庄。其中旅游型村庄为报国村、黄湾村、万年村、大鹅村、龙洞村等五个村庄；综合性村庄为新桥村、龙门村、茶地村、桅杆村等四个村庄；而农业型村庄有大约七个。在这些村庄中，旅游型村庄环境影响最大，这类村庄往往交通便利，以旅游业为主，处于旅游业发展前端，其中旅游业所带来的收入能达到家庭总收入的80%-90%，而受峨眉山管委

会影响的主要村庄即为以旅游业为主的村庄。综合性村庄的普遍特征是区位条件一般，交通条件一般，产业以农业旅游业为主，农家乐等设施建设处在上升建设的阶段。其中旅游业占居民总收入的60%-70%。而传统的农业型村庄基本均处在区位边缘化、交通不便的地理区位。其旅游总收入仅占家庭收入的30%-40%。随着旅游业的发展，越来越多的居民在其中受益，风景区内的居民对交通道路的修建与渴望达到顶峰，而道路的乱修乱建，对于分景区内部的经济以及生态造成了严重的影响。由此看来，村庄的分布不合理，很大程度上取决于村庄的区位，进一步说与风景区的资源分布与管理利用有直接联系，而经济是资源分布不均所带来的直接影响对象。

2. 峨眉山村落分布带来的社会影响

在峨眉山风景区资源分布不均的情况下，也带来一定的社会影响。首先，峨眉山风景区内部居民社会的矛盾即是社会生活矛盾的缩影。风景区内部的资源分配不足，直接导致了风景区这一小环境中社会承载力的底下，例如老龄人口无法得到保障，生活条件在短时间内无法改善，多元公平的就业机会被打破，这一系列问题都阻碍了峨眉山风景区内部稳定社会结构的建立无法得到保障。居民与风景区管理机制的矛盾进一步催化风景区内部资源的进步一步分配不均，这种情况在社会这一层面的影响下只会愈演愈烈。村庄的规划不均，资源分配失衡，直接影响了风景区内部居民社会的安定。

3. 峨眉山村落分布带来的生态影响

从生态层面来看，大量的居民村庄位于生物多样性的集中地带，居民在开发利用旅游资源增长经济的同时其实是在以生态失衡作为代价。由于对于经济的需求，大量村民建设农家乐等旅游项目，而农家乐的修建对于峨眉山风景区内部的生态破坏起到了重要的影响作用。同时，由于前期的风景资源的分布不均，利用管理不当，这种对于生态失衡的破坏还在加剧。大约84.5%的居民人为农家乐并未对峨眉山景区内的生态造成影响，同时超过79%的售房居民表现出强烈的改造住房变为农家乐的需求。这从侧面反映出风景资源在前期的份额不均间接导致了如今的生态破坏的局面。这也影响了峨眉山风景区内部的土地承载力。这些生态层面的体现实质上是经济因素下的引导，而经济的引导失衡归根结底是由于风景区内部资源分配不均，这体现在交通区位与景区的规划失调，人口比例失衡，风景区内自然资源与公共设施分配不当。这一系列问题最终影响了峨眉山风景区内不生态条件的急剧下降。

四、评价与讨论

（一）峨眉山风景资源保护与管理相关条例解读

长期以来，峨眉山风景区始终保持“规划是前提，保护是核心，管理是关键”的原则，突出抓好景区总规的修编完善。1980年，编制了《峨眉山风景区总体规划》，此后又进行几次修编完善总规。特别是2003年确立了建设“中国第一山”的目标后，再次对总规进行了

补充、调整、完善并报国务院批准。在具体工作中，管理委员会坚持以规划为依据，景区无论是重大建设项目，还是村民危房改建、拆迁户拆建、农民旅店提升档次的改建、扩建等建设活动，都按照相关规划程序审批、定点、放线，实行统一规划、统一管理，依法实施全程监督，实现了重大建设项目无一起违章违规现象。

在景区资源保护方面，从相关管理条例中可以看出，景区管委会坚持“保护第一”的原则，不断加大保护管理力度。峨眉山风景区内率先在全国风景区中导入了国际先进的ISO14001环境管理体系，严格执行污染物总量控制、环境影响评价和“三同时”制度，使峨眉山风景区的环境保护更趋科学、规范、合理。目前，景区全面禁用燃煤，推广使用电、气等清洁能源。2000年以来，逐渐加强景区资源的保护，建成了高、中、低片区污化池和全山污水集中深度处理系统及排污管网；建立健全了景区环境监测数据传输处理系统，对景区的空气、水质、噪声进行定期监测，使全山综合环境质量不断提升。在旅游开发方面，通过对峨眉山风景区风景资源利用与管理的相关条例解读，峨眉山风景区委员会对于峨眉山风景资源的开发与利用更多的是建立在原始布局的基础上，较少的从资源统筹、生态效益的层面对风景区内部的资源进行合理的规划与运作。这在村庄规划层面体现的尤为突出，因为村庄的不合理规划分布，致使景区内村民在利用风景区资源上产生差异。这进一步导致了625封山事件的爆发。归根结底，625事件是一场分景区村民对于峨眉山风景区资源掠夺的博弈战，而这场博弈是人类与大自然的一场零和博弈，一方获益，另一方必然利益受损。

（二）保护与管理下的村落规划管理模式初探

通过前阶段的分析与总结，对于村庄的再规划与管理，实质上就是从村落规划层面对峨眉山风景区的资源进行重新规整，在保护与利用方面做到尽可能最大化的公平与合理。

因而，从这一解决思路来看，从生态、经济、社会三方面对峨眉山风景区内部村庄进行重新规划。首先，针对生态承载力不足的问题，可以将村庄的总量进行缩减，对景区内村庄进行部分拆迁重组，进而严格控制宅基地分户，针对景区内农家乐的管理应当进行必要的居住与经营相分离，确保风景资源可持续利用及发展的前提下，适度划定发展区域，进行相应的经济发展。针对经济承载力不足的问题，结合现有旅游资源，开多元产业的，打破目前依赖风景资源产生的经济结构体系，进行矩阵化资源分配模式引入，针对景区内经济收入差距较大，收入来源方式不同等现状，可以进行集中建设、集体经营，建设村民搬迁后的经济保障，打造长久的内生活力。社会承载力决定了峨眉山风景区内部小社会的平稳与安定，也对峨眉上风景区此后的发展有着举足轻重的影响。因而。针对社会层面的问题，应当在风景区管理层面对其进行一定的规划与建设。首先应当建立老龄人口的基本保障、创造多远的就业机会，其次，结合

乡村振兴等相关政策，依托现有风景资源依托电商等，加强对居相关技能培训，从经济、就业、政策层面对峨眉山风景区内部社会建立稳定的发展模式。

针对峨眉山风景区村庄发展模式存在的问题，采取相应的措施机制如下（图3-1）：

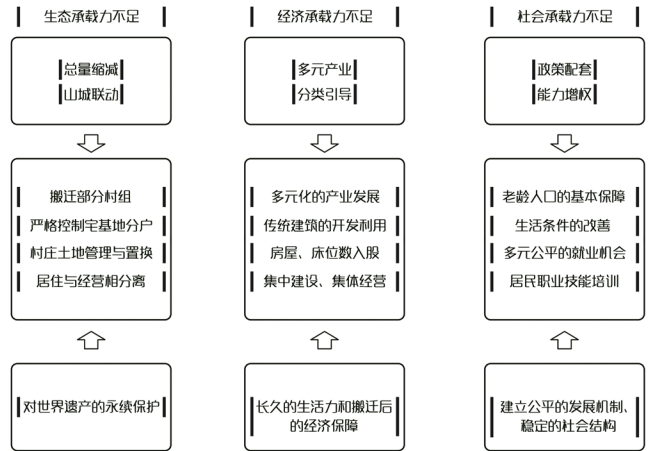


图 3-1
(来源：作者自绘)

五、结语

峨眉山风景区作为我国最著名的风景区之一，在风景资源保护与管理利用方面所存在的问题集中代表了我国现阶段各风景区所存在的问题的集中体现。625封山事件的爆发，表面上看是景区居民的一次关于经济利益的博弈之路，但究其本质其实是风景区内部资源分布不均，具体体现在村庄规划不合理。类比到风景资源保护与利用发展的方面，对其将来的发展以及解决问题的方法进行初步的探讨，有着较为具体的可行性方向。同时在风景资源发展与利用过程中对于制定相应的条例规范，以便更好地解决风景资源在当前乡村振兴政策指导下的村落保护规划与发展之间所存在的矛盾。风景资源保护及合理利用对风景区内居民社会的正常运营起着积极作用，这从另一方面也促进了风景区的正常发展以及风景资源的合理分配与利用。

参考文献

- [1] 黄伟, 何立群. 中国四大佛教名山峨眉山[J]. 中国地名, 2007, (09): 6-25
- [2] 刘彩霞. 峨眉山风景名胜旅游资源经济价值评估研究[D]. 西南交通大学, 2008.
- [3] 陈岩峰. 基于利益相关者理论旅游景区可持续发展研究[D]. 西南交通大学, 2008
- [4] 张云, 王芳. 劳动密集型产业中非正式雇佣关系的维护[J]. 合作经济与科技, 2021, (21): 77-79.

作者简介：冯姿霖（1991-5），女，汉族，山东济南人，硕士研究生，中级工程师，济南历下控股集团有限公司。

高俊美（1994-4），女，汉族，山东济南人，硕士研究生，中级工程师，济南历下城发集团有限公司。