

# 基于可持续发展理念的凤凰古城保护与开发对策研究

周跃云<sup>1a</sup>, 赵先超<sup>2</sup>, 于倩<sup>1b</sup>

(1a. 湖南工业大学 长株潭两型社会研究院, 湖南 株洲 412007;

2. 湖南师范大学 资源与环境科学学院, 湖南 长沙 410081; 1b. 湖南工业大学 音乐学院, 湖南 株洲 412007;)

**摘要:** 在城镇化快速推进背景下, 凤凰古城面临着传统风貌被破坏, 环境质量恶化, 本地居民保护意识淡薄, 产业链条薄弱等问题。基于利益相关者理论和可持续发展理念, 凤凰古城保护与开发可采取以下措施: 推进古城整体保护, 恢复古城传统风貌; 丰富古城旅游产品, 完善古城配套设施; 强化政府主导作用, 提升居民保护意识; 加强古城宣传力度, 提高古城品牌影响。

**关键词:** 凤凰古城; 旅游; 可持续发展; 利益相关者理论

**中图分类号:** F592.3

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1674-117X(2011)05-0019-06

## Countermeasures Study on Protection and Exploitation of Fenghuang Ancient City Based on Sustainable Development Concept

ZHOU Yueyun<sup>1a</sup>, ZHAO Xianchao<sup>1a,2</sup>, YU Qian<sup>1b</sup>

(1a. Institute of Chang-Zhu-Tan Two-Oriented Research, Hunan University of Technology, Zhuzhou, Hunan 412007, China;

2. School of Resource and Environment Science, Hunan Normal University, Changsha, Hunan 410081 China;

1b. School of Music, Hunan University of Technology, Zhuzhou, Hunan 412007, China)

**Abstract:** Fenghuang ancient city is facing such problems that traditional style is damaged, environment is deteriorated, local residents have a tenuous protect consciousness and industrial chain is so weak. Based on the stakeholder and sustainable development concept, Fenghuang ancient city can take the following measures for protection and development: such as boosting ancient city integrated conservation and recovering ancient city traditional style; enriching ancient city tourism products and completing ancient city ancillary facility; consolidating government dominant function and promoting residents protect consciousness; enhancing ancient city propaganda and improving ancient city brand influence.

**Key words:** Fenghuang ancient city; tourism; sustainable development; stakeholder theory

90年代以来,随着古村镇旅游的持续开展,多数村镇实现了经济快速增长,为古村镇的保护提供了资金支持。然而,古村镇旅游也带来了环境污染加剧、传统风貌受损等一系列问题。因此,如何在古村镇得到有效保护的基础上,实现古村镇的开发

与利用,已经成为当前学术界和政界普遍关注的问题。特别是在当前城镇化快速推进的现实背景下,国内无数的“古村镇”正面临着现代化的冲击,建设性破坏严重,许多极具传统历史特色的古镇出现了“千城一面”的现代化面孔。基于此,如何实现“古

**收稿日期:** 2011-08-10

**基金项目:** “十一五”国家科技支撑计划项目子课题(2008BAJ08B18-02)

**作者简介:** 周跃云(1961-),男,湖南益阳人,教授,硕士生导师,主要从事区域经济与规划研究;

赵先超(1983-),男,山东郓城人,湖南师范大学博士生,助理研究员,主要从事资源环境与可持续发展研究。

村镇”们保护与开发利用之间的协调发展,也已成为目前迫切需要解决的现实问题。

凤凰古城保护与开发利用的研究成果已经较多<sup>[1-3]</sup>,但多数集中于凤凰古城旅游开发初期<sup>[4]</sup>,以当前城镇化快速推进为背景进行研究的尚属空白。而现有研究成果中,多数学者进行研究时很少结合凤凰县的地域特点与现存问题。可持续发展是未来古村镇发展的必然趋势与走向。从这一点来看,基于可持续发展理念探讨凤凰古城保护与开发利用问题,不仅具有重要的理论意义,同时也具有重要的实践价值。

### 一 凤凰古城概况

凤凰古城位于湖南省西南部边缘,湘西苗族、土家族自治州境内,地处湘黔要道,自古以来就是兵家必争之地。古城交通区位优势,东南有凤麻公路可直抵怀化地区,西距贵州铜仁大兴机场 27 公里,东有枝柳铁路新凤凰站,境内国道 209 和省道 308 纵横穿过。

悠久的历史赋予了凤凰古城灿烂的传统文化,城内古迹众多,具有重要的历史、文化、军事、文物及旅游价值。古城风景秀丽,曾被新西兰著名作家路易艾黎称赞为“中国最美丽的小城”。古城现为国家级历史文化名城,现有各级文物保护单位 90 余处,其中国家级重点历史文物保护单位 2 处,省级重点文物保护单位 11 处,州级 6 处,县级 71 处。著名的旅游景点主要有沈从文故居,熊希龄故居,朝阳宫,天王庙,万寿宫,遐昌阁,南华森林公园,笔架山公园,沱江风光带等。

### 二 凤凰古城主要遗产要素与旅游发展现状

#### 1. 古城主要遗产要素构成

凤凰古城以人文景观为主,神奇的自然景观与独特的人文景观融为一体。其中,自然性遗产主要包括山体、河流等,如生态环境优美的南华山国家森林公园;物质文化遗产主要包括各级文物保护单位、传统街巷、名人故居等,如沈从文故居、陈氏宗祠、熊希龄故居等;非物质文化遗产主要包括表演艺术、工艺美术、民间习俗等。

#### 2. 古城旅游发展现状

近年来,凤凰县委、县政府通过大力实施“旅游带动、民营主体、扶贫攻坚和科教兴县”四大战略,积极引导古城旅游发展。2001 年 12 月,凤凰县政府将凤凰古城在内的 8 个景点的经营权进行为期 50 年的转让,旅游收入增长迅猛。

从旅游发展相关指标来看:2001 年,凤凰县旅游人数仅 57.6 万人,2009 年增长至 485.95 万人,增长了 428.35 万人,增长了 8.44 倍;门票收入由 2001 年的 165 万元增加到 2009 年的 15 500 万元,增长了 15 335 万元,增长了 93.9 倍;旅游收入由 2001 年的 0.74 亿元增加到 2009 年的 26.09 亿元,增长了 25.35 亿元,增长了 35.26 倍。

从旅游收入年增长率与 GDP 增幅来看(见图 1),除个别年份旅游收入年增长率小于 GDP 增幅外(2008 年,古城旅游收入年增长率 13.41 < GDP 增幅 20.20),其它各年份均呈现出旅游收入年增长率大于 GDP 增幅,这在一定程度上说明凤凰古城经济发展属于旅游带动型,是旅游经济的发展带动了古城经济的发展。

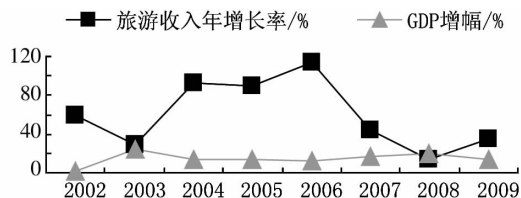


图1 凤凰古城旅游收入年增长率与 GDP 增幅对比图

表1 凤凰旅游收入占 GDP 的比重

年份	接待人数 (万人次)	旅游收入 (万元)	旅游总产出占 全县 GDP 的比重(%)
2001	57	7 430.85	8.9
2002	90	11 000	12.7
2003	108	15 000	15.21
2004	189	29 000	24
2005	252	55 000	42.07
2006	352	118 700	79.25
2007	430	170 000	87.63
2008	426.5	193 000	84.38

注:鉴于古城旅游收入与 GDP 指标数据的获取难度,以全县旅游收入与 GDP 拟合推算。

从旅游收入占 GDP 收入的比重来看(见表 1),2001 - 2008 年,凤凰县旅游收入占 GDP 的比重逐年增加,由 2001 年的 8.9% 增加到 2008 年的 84.38%,旅游业所带来的经济收入已经成为 GDP 收入的主

要来源,这也从侧面说明了凤凰古城的经济增长属于旅游带动型。

从旅游收入对 GDP 的贡献率来看,旅游收入每增加 1 个百分点,GDP 收入将增加 0.2812 个百分点,古城旅游经济的关联带动效应较大(见表 2)。

表 2 GDP(Y)与旅游收入(X)的回归分析

	Coefficient	Std. Error	t - Statistic	Prob.
X	0.281290	0.027439	10.25157	0.0001
C	2.157285	0.050579	42.65185	0.0000
R - squared	0.945992	Mean dependent var		2.553937
Adjusted R - squared	0.936991	S. D. dependentvar		0.367059
S. E. of regression	0.092138	Akaike info criterion		-1.718745
Sum squared resid	0.050936	Schwarz criterion		-1.698884
Log likelihood	8.874978	Hannan - Quinn criter		-1.852695
F - statistic	105.0948	Durbin - Watson stat		1.370634
Prob(F - statistic)	0.000050			

### 三 城市化快速推进背景下凤凰古城保护与开发面临的机遇与问题

#### (一) 面临的机遇

1. 中西部大开发。2004 年,中央经济工作会议指出:“促进区域经济协调发展是结构调整的重大任务,要实施西部大开发,振兴东北等老工业基地,促进中部地区崛起,鼓励东部地区率先发展,实现相互促进、共同发展。”2005 年,《中国共产党第十六届中央委员会第五次全体会议公报》指出:“要继续推进西部大开发,振兴东北地区等老工业基地,促进中部地区崛起,鼓励东部地区率先发展,形成东中西互动、优势互补、相互促进、共同发展的新格局。”2006 年,全国人大审议通过了“十一五”规划纲要,明确提出“东部率先发展、中部崛起、西部大开发、东北振兴”等区域协调发展战略,提出要落实区域总体协调发展战略,形成东、中、西优势互补、良性互动的区域协调发展机制。凤凰县地处湖南西南部边缘,是承接西南地区与中、东部地区的纽带,属国家西部大开发之列,是西部大开发的前哨。因此,在当前西部大开发国家战略带动下,凤凰古城发展面临前所未有的历史机遇。

2. 村镇旅游发展。近年来,历史文化村镇以其独特的建筑风貌、重要的历史价值、深厚的文化积淀以及特有的古韵氛围已经成为旅游市场中的一个重要组成部分<sup>[5]</sup>。经过数十年的发展,古村镇旅

游发展出现了较多成功的案例,从而实现了古村镇保护与发展的良性互动,如:以西递、宏村为代表的皖南古村落;以周庄、同里、乌镇为代表的江南水乡古镇。作为千年古城,凤凰古城既有古村镇旅游发展所依赖的历史建筑、传统巷道、江河水体等自然景观,也有特有的古韵氛围、民俗风情等人文景观,同时二者的有机结合,使凤凰古城在古村镇旅游发展的时代背景下面临着较好的发展机会。

3. 区域旅游合作。区域旅游合作,是有效整合旅游资源,避免旅游同质竞争,加快旅游产业发展的重要推手。在全球经济一体化的背景下,整合大湘西地区旅游资源,打造区域旅游强势品牌,增强区域旅游竞争力,是实现大湘西地区经济社会协调发展的重要途径,是湖南省建设旅游产业强省的战略举措,也是应对当前全球性金融危机、实现旅游产业发展“弯道超车”的可行选择<sup>[6]</sup>。基于上述考虑,跨常德、张家界、湘西土家族苗族自治州、怀化、邵阳等五个市州的大湘西旅游经济区合作联盟在 2009 年 4 月横空出世。凤凰县是张家界旅游区、大湘西旅游经济区以及大武陵旅游协作区的直接腹地,是张家界—湘西—黔东南黄金旅游线的重要城市,必将在区域旅游合作中把握新的发展机遇,从而取得较快发展。

4. 两型社会建设。2007 年 12 月,长株潭城市群获国家发改委批复成为长株潭两型社会建设综合配套改革试验区,要求长株潭城市群实施综合配套改革,从各自实际出发,大胆创新,尽快形成有利于能源资源节约和生态环境保护的机制。近年来,长株潭两型社会试验区建设取得显著成效,吸引了国内外大量项目、技术、资金、人才等生产要素向湖南省特别是长株潭区域聚集。凤凰县作为长株潭经济区的间接腹地,也必将在两型社会建设进程中获取较大发展。

#### (二) 存在的问题

1. 传统风貌被破坏。当前,虽然古城整体格局、传统街巷风貌得到较好保存,但局部地区传统风貌破坏较为严重。这主要是以下原因造成的:首先,随着凤凰古城旅游人数日益增多,古城商业氛围愈加浓厚,古城商业店铺占用古民居的现象比比皆是;其次,随着现代化步伐的加快,居住在古城的居

民对老房不够重视,或建设高度超过规定,或建设风貌过于现代,从而导致古城现代化特色明显;再次,随着文化交融的逐步深入,古城许多特色的生产、生活方式受到冲击,一些传统习俗逐渐消失。

2. 环境质量恶化。一般来说,地区经济发展与环境质量存在着倒“U”型曲线增长状态<sup>[7]</sup>。当前,凤凰县旅游业发展迅猛,地区经济快速增长。根据其它地区发展实践表明,目前凤凰古城环境质量出现一定恶化是必然趋势。首先,古城承载空间有限,特别是到旅游旺季数以万计的游客集中在2 km<sup>2</sup>左右的古城区域,超出了古城的承载能力。古城2009年接待游客为485.95万人次,而仅2010年10月份就接待游客64.27万人次;其次,古城沿江商铺店主少部分受利益驱使,将生产及生活垃圾倒入沱江水体,产生了水体污染;第三,个别酒吧通宵营业,严重破坏了古城宁静的文化氛围,产生了噪音污染;第四,部分游客素质较低,随地吐痰,乱扔乱丢现象严重。

3. 保护意识淡薄。作为一个活的有机体,古城仍居住着本地村民。根据我们暑期的调研,作为古城保护主体的本地居民,他们的文化素质多数不高,难以清晰认识到古城所具有的历史文化价值,从而在面临现代化所带来的物质享受时,往往出现拆老房、盖洋楼的倾向。同时,广大村民也没有分享到古城旅游开发所带来的经济利益,甚至由于部分村民被排斥在旅游开发利益外,从而出现仇视旅游开发、故意损坏古民居的行为。

4. 产业链条薄弱。当前,凤凰古城旅游产业链条尚不发达,从旅游产业“吃、穿、住、行、游、购、娱”六大要素来分析,主要表现在:第一,古城饮食文化单调,当地特色饮食虽多,但特色饮食店较少,对游客吸引力不强;第二,古城现有星级饭店12家,其中四星级酒店1家,三星饭店3家,尚无五星级酒店,较难满足高档消费游客需求,另外沱江两岸的小旅店卫生条件较差,服务水平也较差,难以形成游客认知;第三,市内公交线路偏少,交通通达性较差;第四,古城旅游景点多为静态观赏式景点,游客参与度较低,多是走马观花式的游玩;第五,古城同质化竞争严重,特别是旅游商品严重雷同,个别苗银和商品服饰还存在假冒伪劣商品;第六,娱乐场

所偏少,且不上档次,凤凰苗寨文化旅游表演都是“拦门酒、打花鼓、上刀梯、吃火炭、踩火犁”的样板表演。

#### 四 基于利益相关者理论的凤凰古城保护与开发策略

##### (一)利益相关者理论

利益相关者理论(Stakeholder),也称之为利益主体理论。Freeman认为利益主体是指任何可以影响该组织目标的或被该组织目标影响的群体或个人<sup>[8]</sup>。利益相关者理论最早应用于管理领域,引入旅游研究领域后,主要运用于旅游规划、开发、经营与管理决策问题<sup>[9]</sup>,之后也被应用于功能转换的研究<sup>[10]</sup>。

##### (二)凤凰古城保护与开发进程中相关利益主体

根据利益主体理论选择利益相关者的要求,在凤凰古城保护与开发中所涉及的利益主体主要有:

1. 政府部门:包括县委、县政府及其相关政府各职能部门,主要指文物局、旅游局、建设局、工商局、公安局等;2. 开发商:即与政府签订经营权转让合同,按照相关法律法规、步骤依法取得古城相关景区景点经营权和收益权的企业;3. 非政府组织:主要指各种社会团体、民间组织、新闻媒体、行业协会等;4. 居民:主要指生活在古城中的原始居民,是整个古城“活”的灵魂,当地居民的积极参与与否,是古城保护与开发成功的关键所在;5. 旅游者:指到古城进行参观、游览等旅游活动,给当地带来经济、社会效益的外来居民;6. 当地企业:主要指古城辖区内以服务旅游者为主的经营企业,例如旅行社、旅游车队、旅游商店等;7. 市场竞争者:主要指其它地区同类型、异类型的古城。

##### (三)基于利益主体理论的凤凰古城保护与开发策略

在古城保护与开发利用进程中,各个利益主体应当注意各自的角色,以促进古城保护与开发之间的协调发展。

1. 政府。政府虽然是古城保护与开发进程中发挥作用的主体,但在古城开发进程中应该尽量避免直接参与和干涉,而应该从宏观角度进行管理,强化自己作为规范者和协调者的角色。

2. 当地居民。当地居民是古城保护与开发利用进程中发挥作用的主体,要完善居民参与古城保护与开发的体制机制,在利益均衡机制下制定相关政策最大程度地发挥居民的积极性。

3. 开发商。开发商是古城保护与开发,特别是开发进程中发挥作用的核心,要扮演好主体开发者和旅游经营者角色。由于开发商往往存在重经济利益的倾向,多倾向于古城的开发,而忽略保护,以创造更大的经济利益,为此就要制定专门政策约束开发商的不良开发行为。

4. 非政府组织应该做好舆论监督者的角色。

5. 当地企业应该做好古城保护与开发利用进程中的积极配合者。

6. 旅游者应该作为文明旅游者、环境保护者。

## 五 基于可持续发展理念的凤凰古城保护与开发对策

### (一) 推进古城整体保护,恢复古城传统风貌

以往对古城镇的保护,仅注重保护以历史建筑为代表的单体,强调以传统历史街巷为代表的线性保护,而往往忽略对城镇人文环境、整体风貌的保护。因此,以可持续发展理念为指导,就需要从整体上对古城进行保护,突破传统“点、线”的单一保护模式,而实行“点、线、面、区”的整体保护模式,逐步恢复古城传统风貌。

1. 强化保护规划引导作用。严格执行《国家历史文化名城凤凰县保护规划》,按照划定的核心保护区、环境协调区、建设控制地带进行严格分区保护。

2. 严格执行分区控制要求。妥善处理好古城新建用地与古城的关系,严格按照分区控制要求,控制新建筑的高度、立面、色彩,做到既与传统民居的和谐相处,又与古城传统风貌格局相协调。

### (二) 丰富古城旅游产品,完善古城配套设施

旅游产品的丰富与否,是古城镇旅游发展的保障,而基础设施与服务设施的完善与否,则是古城镇旅游发展的基础。

1. 深化旅游产品开发层次。政企民多位一体,共同营造古城传统文化氛围,深入挖掘古城特色民族文化,打造古城特色旅游产品,在提升古城历史

建筑、传统民居、文化景区、景点等“静态”旅游点的基础上,做活古城居民生产、生产方式,传统工艺、民俗民风等“动态”非物质文化遗产,形成以文化提升旅游产品,以旅游产品丰富文化的良好格局。

2. 完善古城基础服务设施。在逐年加大政府基础设施与服务设施投入的基础上,利用市场化手段,多渠道筹集资金加快古城基础与服务设施建设。要继续提升古城交通可进入性以及市内交通的通达性;提升古城宾馆、酒店档次,进一步改善和优化古城接待条件和档次;优化古城功能分区,适度增加园林绿化面积。

### (三) 强化政府主导作用,提升居民保护意识

古城镇保护与开发作为一项长期工程,仅仅依靠政府或企业都是不可持续的,必须确立一套行之有效的行政管理体系、公众参与体系、监督体系和资金保障体系<sup>[11]</sup>。

1. 强化政府主导作用。进一步发挥政府在古城保护与开发利用中的主导作用,深化政府主导战略,并尽快实现由“经营性”政府向“服务性”政府的转变,积极引导政府各职能部门提高办事效率,为古城保护与开发利用营造良好的政策氛围,为企业积极投入古城保护与开发创造良好的经营环境;加强政府执行力,进一步健全行业管理制度,进一步规范企业经营行为,遏制低价恶性竞争,随意拉客、欺诈旅游者、兜售假冒伪劣产品等违规行为;加大古城环境污染处罚力度,严格监控沿江旅馆、餐厅的经营动态,确保古城环境安全。

2. 提升居民保护意识。针对本地居民在古城保护与开发利用进程中参与度不高的局面,需要从理念、意识、生产、生活、收入等多方面来着手改善,即要营造保护理念感化居民,培养保护意识提升居民,拓宽就业渠道调动居民,提高生活水平惠泽居民,改善居住条件便利居民,增加经济收入幸福居民,通过多途径调动居民参与古城保护与开发的积极性,让本地居民实质参与到保护规划、开发决策、监督管理等工作中。

### (四) 加强古城宣传力度,提高古城品牌影响

自2001年凤凰古城被列入国家历史文化名城,2003—2004年,古城连续两年被评为中国旅游“十大最好去处”,2006年,古城被国家文化部政申报世

界文化遗产预备清单;2009年,古城晋升为国家4A级旅游景区;2010年古城获得“全国最佳生态宜居县”荣誉称号。当前,古城对外宣传的“天下凤凰,神秘湘西”已经有了较大影响力,品牌效应凸显。而伴随国内古村镇旅游竞争日益激烈,走联合式促销、品牌化之路对于古城来讲已经刻不容缓。

第一,整合资源,加强宣传力度。2002年,凤凰县政府和凤凰古城公司,联合在北京香格里拉国际大酒店,举办凤凰列入国家历史文化名城新闻发布会,拉开了凤凰县旅游宣传整体联合促销的帷幕。今后,要选择适当时机与卫视、央视合作,推出古城旅游体验节目,突出展示古城风采;整合古城资源,举办类似中韩围棋舞台赛的国际性赛事。

第二,整体促销,提高品牌影响。当前,要在突出“天下凤凰”这个古城最具号召力的品牌外,借助古城处于“大湘西旅游圈”、“大武陵旅游协作区”的优势,采取市场化的运作方法吸引外来投资<sup>[12]</sup>,与其它景区景点进行整体促销,提高品牌影响力。

#### 参考文献:

- [1] 许抄军,等.历史文化名城保护与开发的模式探讨——以湘西凤凰古城为例[J].船山学刊,2004,176-178.
- [2] 王迪云.湘西凤凰县旅游开发战略探讨[J].经济地理,2001,21(2):244-248.
- [3] 胡卫华.古城镇旅游开发的问题与对策——以云南丽江

古城和湖南凤凰古城为例[J].小城镇建设,2007,4:95-99.

- [4] 刘晓燕,曾嘉,胡最.凤凰古城文化旅游可持续发展研究探讨[J].经济地理,2011(低碳经济与资源科学专辑),162-165.
- [5] 周跃云,等.我国历史文化村镇保护与旅游发展模式探析[J].经济地理,2011(低碳经济与资源科学专辑),136-141.
- [6] 杨光荣.大湘西旅游区域合作潜力大[N].湖南日报,2009-12-10.
- [7] 赵先超.城市低碳发展与提升对策研究——基于长沙市的实证分析[D].长沙:湖南师范大学,2011.
- [8] Freeman R E. Strategic Management: A stakeholder Approach[M]. Boston: Pitman,1984,46.
- [9] 刘伟华.关于社区参与旅游发展的若干理论思考[J].旅游学刊,2000(1):47-52.
- [10] 赵先超,周跃云,于倩.古村落保护与开发利用中功能转换的调控机制研究——以黄丝桥古村为例[J].石家庄学院学报,2010,12(6):45-52.
- [11] 秦雅林.古飘荡的保护与开发策略研究——以山东潍坊市牛寨红水谷旅游地开发为例[J].潍坊学院学报,2006,6(1):60-62.
- [12] 赵先超,周跃云,张旺,等.湖南省城市旅游竞争力评价研究[J].荆楚理工学院学报,2010,25(2):44-50.

责任编辑 徐 蓓