

# 有关风景区治理的几个问题的思考<sup>\*</sup>

刘 菊 湘

( 山东经济学院, 山东 济南 250014)

**[摘 要]** 风景区的属性不能作为景区治理方式选择的依据。传统体制下, 我国风景区存在类似“公地悲剧”的“公权悲剧”。市场经济条件下, 风景区资源私人支配权对资源的有效配置有着积极意义。制度完善是风景区企业化治理的关键。

**[关键词]** 风景区治理; 公权悲剧; 私人支配权

**[中图分类号]** F592

**[文献标识码]** A

**[文章编号]** 1000-971X(2008)01-0135-04

我国风景区的治理方式, 大致分为非企业化与企业化两种<sup>[1]</sup>。治理方式的不同首先源于人们对风景区认识的差异。一些学者认为, 风景区是不可再生资源, 应以保护为主, 使其永续利用。一些学者认为, 风景区是经济资源, 必须为当地经济和社会发展服务, 可以在保护中开发利用。在治理方式上, 前者主张风景区非企业化治理, 由国家“全权”管理, 不以营利为目的, 突出风景区的公益性, 以便更好地保护景区环境。有人甚至提出取消地方政府对公共资源类景区的直接管理, 使风景区变成一个小级别的行政单位, 将景区所有权、管理权、经营权、收益权一体化<sup>[2]</sup>。后者主张对风景区进行企业化治理, 将风景区所有权与经营权分离, 让市场来选择, 由企业来经营, 以营利为目的。

目前, 尽管建设部明令禁止转让风景区经营权, 但不少地方通过合资、合作、参股、拍卖、承包、租赁、上市、特许经营等形式, 出让了风景区经营权, 将风景区推向市场。从 1997 年张家界黄龙洞、宝峰湖经营权的出让, 再到 2002 年四川拟出售三星堆、九寨沟经营权, 全国已有 20 多个省市将风景区经营权与所有权分离, 实行企业化治理。风景区是旅游活动的重要场所, 经营好坏直接影响旅游业的发展。

随着风景区管理和经营体制的变化, 我们有必要对风景区治理问题作进一步探究。

## 一、景区属性不能作为治理方式选择的依据

人们通常认为风景区资源是公共资源, 风景区属公益产品, 具有公益性、全民性等特点。“在经济学中, 所谓公共资源是指具有: (1) 没有哪个个人、企业或其他组织拥有; (2) 大家都可自由利用这两个特征的自然资源或人类生产的供大众免费使用的设施和财货<sup>[3]</sup>。在我国, 几乎所有风景区的所有权都属于国家, 是典型的国有资源。风景区资源因属于国有, 那么就不是严格意义上的公共资源了。公共经济学原理告诉我们, 公共资源须同时具备非竞争性和非排他性。风景区具有非竞争性和一定程度的排他性, 应属于准公共资源。有学者从我国国情出发, 认为现阶段除了世界遗产和部分城市公园外, “其他景区并不具备准公共产品或公益产品的性质, 旅游景区是资源国有的私人产品, 因此可以实现景区企业化经营的管理体制创新”<sup>[4]</sup>, 把景区产品属性与治理方式联系起来。

风景区属性能否成为其治理方式选择的依据? 依照传统观念, 政府与市场截然分开, 政府机制适宜于公共产品的配置, 市场机制适宜于私人产品的配

<sup>\*</sup> 本文是山东省社科规划项目“旅游景区盈利模式和调控机制理论与实证研究”(项目编号: 06BJJ008) 的阶段性成果。

**[作者简介]** 刘菊湘(1964-), 女, 湖南宁乡人, 山东经济学院工商管理学院副教授。主要研究方向: 旅游学基础理论、旅游资源开发。

置。然而近年来,西方国家传统国有部门提供的产品民营化、公共资源私人经营、公共产品市场提供,渐成趋势。政府与市场,在资源配置、效率效益、社会公平等方面找到了结合点,相互补缺,国家不再是惟一提供公共产品的主体。政府部门常常采用委托、租赁、特许等方式,下达经济、环境和社会指标,通过规制手段约束私人提供公共产品的数量、质量和价格,以充分发挥市场配置资源的效力。如美国国家公园全面实行特许经营制度,餐饮、住宿等旅游设施向社会公开招标,将管理者与经营者分离。日本允许私人在取得营业执照后,经营国家公园内的酒店、旅馆、滑雪场和其他食宿设施。当然,某种公共产品是否由市场提供,因各国国情不同,须因地制宜。目前,我国公共产品主要由政府提供。其实,单一由政府提供公共产品会产生不少弊端,忽视市场需求层次便是其中之一,山东蒙阴县桃墟镇百花峪风景区便是例子。百花峪风景区,原本由村集体经营,除了游客外,景区每年迎来大批艺术院校学生写生,农家乐、民俗游一派红火。后来政府出面,村里以每年3万元价格,将景区经营权转让给蒙山国家森林公园管理局,门票从5元上涨到50元。门票上涨后,游客稀少,写生基地空闲,百花峪民俗旅游从此走向沉寂<sup>[9]</sup>。百花峪由盛而衰的例子告诉我们,随着我国市场经济体制的建立,相关法规的完善,应逐步建立以国家提供为主、市场提供为辅的机制,形成国家、集体、企业、个人多元化的公共产品提供途径。

国内外实践证明,公共产品单一由政府或由市场提供,都会导致供给不足,政府与市场的结合是必然的选择。我国风景区所有权属于国家,国家享有风景区的使用权、收益权、管理权、监督权和处分权。在这样明晰的产权关系中,风景区企业化治理,所有权与经营权分离,符合市场经济原则。

## 二、非企业化治理存在类似“公地悲剧”的“公权悲剧”

经济学中,“公地悲剧”说的是,“在人们完全从私人动机出发利用公共资源时,公共资源倾向于被过度利用、低效率的使用和浪费,并且过度利用会达到使任何利用它的人都无法得到多少实际好处的程

度”<sup>[6]</sup>。在传统的体制下,我国风景区存在类似“公地悲剧”的“公权悲剧”。公共产品是离不开政府部门管理的,而单个部门管理又容易出现独断专行的问题。虽然多部门相互制约有益于管理,但每增加一个管理部门,管理协调成本会随之增加,管理效力必然下降。如果没有责权利空间划分,没有相关法规约束,没有相应的协调机制,多部门管理就会出现管理空挡、相互推诿、利益冲突、效益低下、腐败滋生、监管不利等问题,部门的短视行为还会对公共利益造成损害,形成“公权悲剧”。

非企业化治理下,景区往往被看作事业单位,通常由各地组建的管委会行使管理权,所有权与经营权合一,这种治理方式也被称为事业化管理与经营。许多风景区管委会下设公司,一套班子,两块牌子,政企不分,以企业化经营之名行事业化管理之实。除管委会外,建设、林业、环保、文化、文物、宗教、地质、旅游、工商、税务等十多个部门也参与风景区管理。这些部门之间,既缺少权责协调机制,也没有相应的法规约束,或相互掣肘,或推诿扯皮,无法真正落实管理权与监督权。有的景区环境遭到破坏,无人过问;有的景区财务混乱,无人监管;有的景区盲目开发,无人指导。出现“公权悲剧”的原因,一是监督权的缺失,二是资源所有权模糊。监督权涉及财务、环保、规划、公益、经营等多个方面。不少风景区门票涨价时,都美其名曰加大环保投入,因没有财务计划、财务监督,环保投入并未落到实处。有些风景区门票自收自支,因缺乏监管,滋生腐败,不久前嘉峪关景区门票自收自盗就是典型例子。风景区到底谁来管理?是管委会、建设部、林业部、环保部门,还是文化部、文物部、旅游部门?事实上,谁都管了,谁都没管好。从法律上讲,我国风景区归全民所有,由于缺少具体法规,国家所有权实际上处于休眠状态,未被市场激活,没有参与到整体的产权、资源、交易、配置的市场循环之中。国家作为所有权的主体游离于市场经济体系之外,既没有相关的参与机制,也缺少相应的调节手段。所有权的空置、所有权人的模糊已经成为制约风景区发展的主要障碍。

“公权悲剧”的出现,还有体制原因。通常情况下,资源属于国有,就不如私有那样拥有更周到、细致的关爱。所有权属于国家,对于风景区的每一个

管理者、维护者来说,一旦缺少激励机制,工作热情就不易调动。加上没有健全的法规、制度的支持,“公权悲剧”就成了必然。这也反映出市场经济条件下,风景区资源的私人支配权对资源的有效配置有着积极意义。有学者指出,我国私人所有的旅游资源正随着中国经济制度转型而增长<sup>[7]</sup>。目前,风景区资源的私人所有权还局限在狭小的空间。由于市场、经营权、所有权都需要多元化,我国风景区产权主体的单一性与多元化的需求不相适应。因此,完善国家、集体、私人多元化的所有制体系对于风景区来说至关重要。

当下,在所有权不变的情况下,一些景区采用出让经营权 50 或 70 年的办法,部分解决了体制困扰。笔者以为,要使风景区取得更好的效益,仅让私人取得一段时间的经营权是不够的,还应让私人取得一定的资源支配权,允许他们对风景区拥有一定的收益权、处分权和部分所有权。为此,可对风景区实行分区规划,在适合经营的区域,通过申请准入,让私人取得经营权、管理权、收益权,乃至所有权。

### 三、走出风景区企业化治理的误区

企业化治理的前提是政企分离,即管理权与经营权分开。风景区所在地政府通过招标、招商,让市场选择企业,政府履行监督和行政管理权,经营活动由企业自主完成。我国碧峰峡、四姑娘山、泸沽湖风景区经营权的出让都属于这种方式,其企业化治理取得了很大成功。许多人忧虑,企业是牟利组织,追求利润最大化,私营会不会导致风景区的公益性缩水,企业化治理会不会使环保措施无法落实?

我国的旅游实践表明,事业化管理经营,并不能够完全保障风景区的公益性公平性,促进资源与环境保护。近年来,几乎所有风景区门票都在上涨,涨幅远远高于同期人们可自由支配收入的增长,许多事业化管理景区也随行大涨,与世界不少国家风景区实行低票价或免票形成鲜明对照。我国景区高价门票使许多旅游者望而却步,一些中低收入者甚至失去了观赏景区的权利,风景区公益性、公平性大打折扣<sup>[8]</sup>。就环境保护而言,企业化与非企业化治理并不是环境破坏与环境保护的分界线。1997 年,湖南省分别以委托、租赁方式向北京和马来西亚两家公司出让了张家界黄龙洞和宝峰湖的经营权。北京

通大公司获得经营权后,为保护旅游资源,对黄龙洞的“定海神针”钟乳石投保 1 亿元;马来西亚某公司当年投入 1800 万元更新旅游设施,使宝峰湖的经营条件有了很大改观。“黄山旅游”上市后,黄山每年的资源保护费由原来 200 万元增加到了 2500 万元。当然,也有景区在经营权出让后出了问题。2000 年,孔子国际旅游公司得到“三孔”的经营权后,对古建筑进行清洗擦拭,结果古建筑彩绘大面积脱落、漆层拱起,被称为“水洗三孔”。有人认为该事件是经营权转让的恶果。其实,这一事件纯粹是不懂文物保护的外行所为,与企业化治理方式没有必然联系。在我国,即使是事业化管理的景区,不合理的开发随处可见,严重损害了风景区的形象。武陵源自 1992 年被列入《世界自然遗产名录》后,核心地带不断城镇化,修建了索道、露天观光电梯,完全破坏了景区的真实性、原始性和完整性,被联合国教科文组织“黄牌”警告后,不得不花巨资拆除景区内 19 万平方米的违章建筑。武夷山景区两座星级宾馆,因与周围环境不协调,被迫炸掉。在世界文化遗产地——武当山,管理者将“复真观”改建为宾馆,致使古建筑毁损严重,2003 年景区主殿“遇真宫”被大火烧毁;武当山管理经费严重不足,许多碑刻未能保护,任其风化。由此可见,非企业化治理或国家行政管理一定能够保障景区公益性和促进环境保护的想法,只是一种想当然的认识。

长期以来,人们对企业营私、牟利的议论很多,企业给人以太多“恶”的印象。现实中,一些企业的确存在过分追求利润,放弃社会责任,毁坏环境的问题。这些问题的出现,除了企业本身的原因外,还与管理不善、法规不健全有着直接关系。近几年的实践证明,经营权转让后的风景区,并非都取得了好的效益。有些景区在转让经营权时,没有按程序办事,制度不完善,只靠领导拍脑袋,无序开发,掠夺式经营等问题不少。有一个风景区,以 50 万元转让给开发商后,由于缺少合同约定,景区部分交通设施建设还须政府埋单,使得景区的开发、经营更加棘手。经济学家西蒙指出,企业应是追求满意利润和具有“有限理性”的“行政管理”人,企业的决策不仅考虑“利润”目标,还要统筹兼顾,争取若干个相互矛盾目标的实现。西蒙所说的若干个相互矛盾目标,既有经

济目标、社会目标,还有可持续的目标。可持续目标往往会影响企业眼前利润,但成功企业并不因此而放弃追求。经济学家米尔利斯认为,尽管市场经济行为主体都抱有自利的目的,只要能够设计出一套有效制度加以引导,激励相容的目标是可以实现的<sup>[9]</sup>。国内外多年的旅游实践表明,离开制度、法规这套笼头、缰绳,企业就像市场经济中一匹桀骜不驯的野马,常常会失去控制,后果难以预测。世界自然遗产澳大利亚大堡礁,为世界上现存最大的珊瑚礁群,生态极其脆弱。它们允许私人在取得资质后进入这一地区经营,一个重要的前提就是有法律保障。1975年和1995年,澳大利亚政府两次制定了“大堡礁海洋公园法案”及“大堡礁海洋公园法案修正案”。量身定制的法规,为这里的旅游开发保驾护航,资源、环境得到了很好的保护。

风景区不同于一般产品,是依托旅游资源而开发出来的旅游产品。旅游资源的稀缺性、脆弱性,决定景区的开发、经营必须以保护资源、环境为前提。高品质的旅游资源和优美的环境,是景区吸引游客的重要条件,也是风景区经营的基础。络绎不绝的旅游者,为风景区企业保护资源和环境提供激励。没有个性的景区、糟糕的旅游环境,只能让人望而生畏,影响风景区的收益。高素质的经营者,不难使企业利润与景区资源、环境保护协调起来。景区开发投资大,回收期长,企业发展深受景区所在地区政治、经济、文化、社会发展等因素的制约。企业长期利润的取得,与保护景区所在地区整体环境之间存在着激励关系。为保障风景区的公益性、公平性,政府可对门票实行价格听证、价格管制,可为经营企业设立资源、环保和社会公益目标,通过立法规范企业行为。在希腊、西班牙,政府允许本国公民和外国人购买古城堡。两国法律严格规定购买者须投入维护资金,保持古堡的完整性,同时保证对公众开放。希腊、西班牙的作法,为个人维护古堡提供了激励机制。个人、资金、旅游资源保护、景区公益性之间,形成良性循环。在自然存在的激励效应和政府规制的约束引导下,景区企业在实现利润目标的同时兼顾社会目标、环境目标是完全可行的。其实,不论是风景区非企业化治理中的“公权悲剧”,还是企业化治理的种种隐患,都与法规、制度的缺失不无关系。没

有法规的监督、约束,没有制度的创新和完善,人们很难走出对风景区企业认识的“囚徒困境”,无法走出“利己”与“利他”的怪圈。

我国风景区类型多样,功能各异,能够满足人们的多种需求。风景区除了具备游览、休闲、娱乐、科学、教育、生态的功能外,还担负着促进就业、带动地区经济发展的重任。多功能的景区与单一的管理、经营方式,已成为制约我国风景区发展的重要因素。在我国,随着经济的快速发展,人们的旅游需求越来越旺,现有景区早已不能适应旅游者的需要。因此,筹集各方资金,采用多种经营方式,加快风景区的开发建设,势在必行。理论上讲,对不同类型风景区的管理、经营应有所区别。以自然风光为主的风景区与以历史古迹为主的风景区,世界级、国家级风景区与级别较低的风景区,生态环境脆弱的风景区与生态环境良好的风景区,应该在管理、经营上因地制宜。风景区无论采用那种治理方式,只要有利于资源、环境保护,有利于经济、社会发展,便是可行的。根据我国风景区大多实行非企业化治理以及由此产生的问题,我们认为企业化治理应该是今后景区治理的主要选择。

#### 参考文献:

- [1]彭德成.中国旅游景区治理模式[M].北京:中国旅游出版社,2003.
- [2]张昕竹.自然文化遗产资源的管理体制与改革[J].数量经济技术经济研究,2000,(09).
- [3][6]谢识予.经济博弈论[M].上海:复旦大学出版社,1997.
- [4]唐凌.对旅游景区产品性质的重新界定[J].企业天地,2005,(10).
- [5]卞文志.百花峪民俗游缘何沉寂[N].中国旅游报,2005-11-7.
- [7]徐嵩龄.怎样认识风景资源的旅游经营[J].旅游学刊,2000,(03).
- [8]李学江.景区旅游产品价格问题初探[J].山东经济,2002,(04).
- [9]扬建邺.20世纪诺贝尔奖金获得者词典[M].武汉:武汉大学出版社,2001.

(责任编辑:周杰)