

教育部人文社会科学研究青年基金项目 (09YJC790090) 资助

ZHONGGUO
GONGGONGJINGQU
ZHENGFU
GUIZHIANJIU

中国公共景区 政府规制研究

吴文智 © 著



旅游教育出版社

教育部人文社会科学研究青年基金项目（09YJC790090）资助

ZHONGGUO
GONGGONGJINGQU
ZHENGFU
GUIZHIANJIU

中国公共景区 政府规划研究

吴文智 ◎ 著



旅游教育出版社

责任编辑:刘立梅 崔跃萍

图书在版编目(CIP)数据

中国公共景区政府规制研究/吴文智著. —北京:旅游教育出版社,2011.1

ISBN 978 - 7 - 5637 - 2076 - 7

I. ①中… II. ①吴… III. ①风景区—行政管理—研究—中国
IV. ①F592.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 229534 号

中国公共景区政府规制研究

吴文智 著

出版单位	旅游教育出版社
地 址	北京市朝阳区定福庄南里 1 号
邮 编	100024
发行电话	(010)65778403 65728372 65767462(传真)
本社网址	www. tepcb. com
E - mail	tepx@ 163. com
印刷单位	北京中科印刷有限公司
经销单位	新华书店
开 本	787 × 960 1/16
印 张	18. 5
字 数	258 千字
版 次	2011 年 1 月第 1 版
印 次	2011 年 1 月第 1 次印刷
定 价	29.00 元

(图书如有装订差错请与发行部联系)



序 言

本书是吴文智博士论文研究的主要成果。吴文智博士治学勤奋努力,富有探索与创新精神。在跟随我攻读旅游管理专业博士学位的三年时间里,吴文智一直专注于旅游目的地领域,特别关注旅游景区的发展问题,参与了许多相关课题的研究,其中包括国家社科基金课题的研究,并能够较好地融合上海财经大学经济学研究优势,将新制度经济学——交易费用经济学、产权理论与代理理论或激励机制设计理论等引入旅游研究领域,尝试在景区政府管理领域“开花结果”,由此也形成了这篇力作。

关于公共景区管理体制、产权制度改革的讨论由来已久,从不同的视角、立场形成了各种不同的观点。本书在选题之初就明确提出以公共景区管治中的政府角色、权利及其制度设计展开,实质上在努力探索说明政府应该如何规制公共景区,制订适合不同景区不同业务领域的“游戏规则”,以更好地实现公共景区所承担的各种使命,具有一定的启发性和实践意义。

本书围绕公共景区本身的使命要求和技术经济特征来展开研究,不拘泥于既有理论,以问题为导向对公共景区政府规制理论依据及其内容体系进行了系统性研究,提出了公共景区政府内部规制、市场规制和社会规制的理论框架,创新性地阐述了公共景区管理体制、产权制度改革的若干可行方案,并较为系统地研究了门票价格、社区参与和环境税费规制的理论与方法。

综合来看,本书从新的视角系统研究了公共景区管理规制的理论与方法,开拓了旅游景区政府管理研究的新领域,形成了公共景区政府规制的新体系、新方法和新观点,既有研究的广度,同时也在某些规制领域具有探究的深度,更与当前管理实践相结合具有较高的应用价值。

制度创新作为新的生产力将在各个领域发挥越来越重要的作用,而公共景区在管理与经营中的制度性安排将决定着公共景区各种使命的实现程

度与水平,本书研究也只是一个阶段性的总结,是在公共景区政府规制领域开了一个好头。未来研究的路还很长,需要众多学人共同探究,更好地为旅游景区研究添砖加瓦。

总之,本书不仅开拓了公共景区政府规制研究的新领域,而且也提出了比较全面的研究体系,资料翔实、逻辑严密,思路清晰、观点明确且有新意,于学界和业界均有重要的启迪意义和参考价值,是一本值得推荐的学术专著。

何建民

经济学博士/教授/旅游管理博士生导师

联合国世界旅游组织咨询专家

获国务院特殊津贴专家

全国优秀教师

国家级星级饭店评定检查员

上海财经大学国际工商管理学院旅游管理系主任

2010年9月25日



前言

随着旅游业被提升为我国战略性支柱产业和令人民群众满意的现代服务业,旅游业赖以生存和发展的景区将面临更大的开发机遇,同时也面临一系列制度性难题。目前,我国已有各类旅游景区2万多家,其中90%以上属于公共资源依托型景区(以下简称公共景区),分属于国家风景名胜区、国家自然保护区、国家森林公园、国家地质公园和国家文物保护单位等若干交叉管理体系内,占国土面积至少达到16%以上,它们不仅是我国稀缺的、垄断的自然文化遗产资源,也是国民游憩和旅游产业发展的重要依托,更是未来国家生态、文化安全的重要基础。

这些公共景区一方面属国家或集体所有,具有社会或社区公益性,是准公共物品;另一方面又具有稀缺性与垄断性,国家或集体专有专营,自然与行政垄断程度较高。在我国现行分权化属地管理体制下,在当前政企分离的市场化主流中,这些旅游“公地”在保护与开发中或多或少地存在着“搭便车”、“拥挤”和“交叉补贴”等“悲剧”困境,产生了一系列外部性与内部性难题(如管理与经营目标冲突),增加了各种社会成本(如寻租、低价贱卖),导致了道德风险、逆向选择和管制俘获等深层次问题,使得我国薄弱的自然文化遗产管理工作雪上加霜。为此,政府必须利用其行政或法律强制权对公共景区经营与管理行为实行规制,以在实现公共景区使命的同时,避免保护与开发失衡、公平与效率偏离等矛盾,从而优化社会整体福利。

但公共景区在经历停滞阶段、规制阶段、放松规制阶段后,目前仍存在政府内部权力冲突与管理体制滞后、市场经营管理混乱与激励机制失效、社会公益职能表现不足与保障不力等现实问题,产生了新的政府规制需求。同时,我国公共景区即将进入再规制与放松规制并存的新阶段,不仅面临着财政压力日渐缓解、法规约束不断加强、市场能力快速增强、政府服务即将转型等新的约束条件,而且承担着遗产资源保护、社会公益服务、文化旅游教育和旅游经济发展等新的历史使命。

由此,我国政府如何在正确的使命引导和现实的条件约束下,对公共景区实施再规制或优化规制,以改善公共景区管理与经营效益,优化社会整体福利,成为本书研究的主要目标。

根据上述研究背景与要求,本书研究的主要脉络如下:

第一,通过大量的资料分析,总结与评价了国内外公共景区政府规制研究的主要视角、流派、观点及其不足,同时分析与借鉴了美国、英国、法国、荷兰、日本和澳大利亚等政府规制公共景区的主要经验,为我国公共景区政府规制进一步研究奠定理论与实践基础。

第二,通过全面的历史考证,分析了我国公共景区政府规制的演变历程与趋势,特别是总结了我国公共景区现阶段遇到的主要问题和未来阶段承担的主要使命,从而提出了新阶段我国公共景区政府再规制或优化规制的目标体系,包括政府规制的根本目标、一般目标和具体目标。

第三,通过一般的逻辑推理,从我国公共景区准公共物品的经济学特征入手,分析和介绍了我国公共景区政府规制依据的主要理论,包括公共利益规制理论、集团利益规制理论、有效激励理论、产权制度理论、产权界定理论、交易费用理论和制度变迁理论等。

第四,通过问题导向型研究,针对现阶段公共景区遇到的三大问题(管理滞后、经营混乱、公益不足)及其具有的三重属性(社会公益事业、公共服务行业和旅游经济产业),分别提出了针对公共景区政府内部权力冲突和管理体制滞后的内部规制、针对公共景区市场经营管理混乱和激励机制失效的市场规制,以及针对公共景区社会公益职能表现不足与保障不力的社会规制,提出了我国公共景区作为社会公益事业、公共服务行业和旅游经济产业的不同领域及其不同的实现方式。

其中,对于公共景区政府内部规制,本书研究认为:我国公共景区作为新时期承担多种使命的公共服务事业,现行法制和政府管理体制却带有“旧有体制”的烙印,严重滞后于景区发展需要,因此要实施法律规制和行政规制。结合公共景区多级政府和多头部门权力优化配置理论,一方面要加快完善公共景区政府法制建设,推进“统一法制,一区一法”工作;另一方面还要积极促进公共景区政府管理体制变革,推行遗产局归口管理模式或大部门属地管理模式,最终达到权力制衡、监管有效,有利于公共景区治理的目的。

其中,对于公共景区政府市场规制,本书研究认为:我国公共景区作为特殊国情下的旅游经济产业,具有两部类市场经营特性,而现行公共景区资源产权管理与市场经营模式存在着激励约束失效等深层次问题,为此要实



施产权规制和契约规制;结合公共景区资源优化配置的产权制度与产权代理理论,一方面要科学界定、合理分割公共景区资源产权,并构建有效的产权流转制度,另一方面要全面实行公共景区特许经营制度,建立特许经营权租让竞拍机制,完善市场契约管理机制。

其中,对于公共景区政府社会规制,本书研究认为:我国公共景区作为受到多重约束的社会公益事业,必须构建公益服务和保障机制以满足公众、社区和环境等相关主体利益需求;为此要加快实施 PCE 规制,包括实行公共景区门票价格规制、构建社区参与机制和完善环境税费制度。

第五,通过跟踪式实证研究,本书初步探索了我国公共景区政府规制有效性评价的一般方法,特别是结合西递景区案例的长期跟踪调研,提出了公共景区政府规制影响的跨期“P-E”状况评估法,即通过构建“P-E”状况分析模型和跨期数据采集,进行跨期“P-E”状况指数测算与比较,以综合评估某一公共景区当期规制影响好坏及其程度,从而有利于改进和提高我国公共景区政府规制的效率和效果。

本书研究的创新之处在于:(1)构建了新阶段我国公共景区政府再规制或优化的目标体系与核心框架;(2)构建了我国公共景区多级政府和多头部门权力配置模型,提出了我国公共景区政府管理体制改革的遗产局归口管理模式和大部门属地管理模式;(3)总结了我国公共景区“两部类市场”经营体系,并在构建我国公共景区优化资源配置的产权代理模型基础上,进一步完善了我国公共景区特许经营制度与特许经营权竞拍机制;(4)提出了我国公共景区 PCE 规制体系,包括门票价格规制、社区参与机制和环境税费制度;(5)提出了我国公共景区政府规制影响评估的跨期“P-E”状况分析法。

本书研究的主要对策包括:(1)出台国家遗产保护法律条例并明确公共景区的宗旨与使命;(2)设立国家遗产信托基金并扩大国家遗产保护资助途径;(3)依法调整我国公共景区国家管理体制并协调规制机构及其权力;(4)科学划分我国公共景区业务领域并构建两部类市场经营体系;(5)适时建立我国公共景区资源产权合理分割与有效流转制度;(6)依法实施我国公共景区特许经营制度并完善竞拍机制和契约管理;(7)逐步完善我国公共景区多方监督和统筹管理机制;(8)有效推动我国公共景区生态文明和公益保障建设。

当然,本书侧重于宏观研究和规范性研究,导致针对具体规制领域的微观研究和实证研究不足;同时对公共景区规制机构“黑箱”研究、公共景区企业法人治理结构研究和其他社会性规制研究均有待进一步深化,这些也构成了未来公共景区政府规制研究的重要方向。



Preface

Among 20,000 different kinds of scenery spot in our country, the public scenery spot is more than 90 percents at the present time. They are belong to some cross – systems of management which are composed by national scenic spots, national nature reserves, national forest parks, national geo – parks, and national units of historical relics, the acreage of them is no less than 16 percent of our country. They are not only the source of nature and culture heritage which is rare and monopolized, but also the main force which is the tourism developing.

For the two basic characters of the public scenery spot, which are the equal public goods and the monopolistic resource in our country, the government must regulate the operation and management behaviors of the public scenery spot through administrative or legal compulsory power, which is necessary to actualize mission of themselves and avoid conflicts such as unbalance between protection and exploitation and departure of equity and efficiency, in order to optimize holistic welfare of the society.

After three periods of stagnation, regulation and de – regulation, at present, the public scenery spot still has some serious problems, such as conflicts of inner power in administrations and lag of management system, disorder of operation in market and invalidation of incentive mechanism, insufficiency of social common-wealth function and social security, which engender requirements for new government regulation.

At the same time, the public scenery spot of our country will step on the new period of coexistence of re – regulation and de – regulation, which has to facing many new constraint conditions, e. g. gradual remission of financial pressure, consolidation of statute restriction, rapid exaltation of market capability, trans – conformation of government service, and so on. ; whereas, it also takes on much

new missions, such as the protection of heritage resources, social service, cultural – tourism – education and economic development of tourism.

Thereout, the study of this paper aims at indicating the methods of re – regulation or optimized – regulation by our government under the just mission induction and practical constraints to improve management and operation efficiency of the public scenery spot and optimize social holistic commonweal.

Based on the study background and demand above, the primary research ventionation of this paper as follows:

Firstly, based on the analysis of abundant datum, the paper summarizes and evaluates the main viewpoint, genre, opinions and their shortages, also analyze main experience and use for reference from many foreign government, e. g. the USA, U. K, Holland, France, Japan, Australia and so on, which is beneficial to make further research on regulation of the public scenery spot by our government in theory and practice.

Secondly, by comprehensively historical textual research, the paper analyzes evolvement course and development trends of our government regulation of the public scenery spot. It especially summarizes the principal problems which our government is facing during the management of the public scenery spot presently and the main mission which they should assume in future. Simultaneously, it brings forward the objective system of re – regulation and optimized – regulation of the public scenery spot by our government in the new period, including the essential goals, generic goals and concrete goals.

Thirdly, by ecumenical logical reasoning, the paper also analyzes and introduces the primary theories which are the bases of our government regulation of the public scenery spot, including public interest regulation theory, group interest regulation theory, efficient incentive theory, property right institution theory, property right definition theory, trade fare theory and institution variance theory and so on.

Fourthly, because the public scenery spot has three problems (management lag, operation disorder, commonweal shortage) and three attribute (social public welfare, public service industry and economic development industry) at present. Through based – question study, the paper respectively puts forward inner regulation which is response to conflicts in government inner power of the public scenery spot and the lag of management system; market regulation, which is helpful to



solve the disorder of market operation and invalidation of incentive mechanism, and social regulation to overcome the malpractice of insufficiency of social commonweal function and social security. At the same time, it also establish different fields and actualizing methods for the public scenery spot in our country which attribute is social public welfare, public service industry and economic development industry.

For the government internal regulation of public scenery spot, this paper analyzes that, public scenery spot, as the public service utilities responsible for multiple mission of the new era, needs to implement law regulations and administrative regulations, for the rule of law and government management with "the old system" seriously lags behind the development of public scenery spot. By combining with the theory about optimize the allocation of rights of multilevel government and multiple departments, the public scenery spot, on the one hand, should improve the government's building of the legal system and advance the "Unified legal system, Each spot has a law"; On the other hand, the public scenery spot should also actively promote the reform of the spot's management system of government, and push the centralized management model under national heritage department or territorial management model under integrative department, so as to achieve the equilibrium of power and interests, effective supervision, ultimately achieve good governance of public scenery spot.

For the market regulation of public scenery spot, this paper analyzes that, the public scenery spot acts as a special tourism industry under China's special situation, has the the operating character of two - division markets. Moreover, such as the failure incentive or restraint of resource property management and market operating model, these deep - seated problems require property regulations and contract regulations. Combining with the property system and property agent theories about optimize the allocation of public scenery resources, on the one hand, the public scenery spot requires the scientific definition and reasonable division of it's resource property rights, and the effective transferring system of these property rights, on the other hand, the public scenery spot should carry out the full implementation of the licence dealing system, establish the auction mechanism of licence dealing rights, and improve the market contract management mechanism.

For the society regulation of public scenery spot, this paper analyzes that, as

the public welfare which subject to multiple constraints, the public scenery spot needs to construct the public welfare serving and protecting mechanisms to meet the needs of stakeholders such as public, community, environment and so on. As a result the public scenery spot must implement quickly the PCE regulation which includes regulating the spot ticket price, building the mechanism for community participation and improving the tax and fee system for environment.

Fifthly, by the tracking case study, this paper also puts forward the general methods of evaluating the effectiveness of government regulation, especially combining with the long-term tracking case study on Xi Di spot, this paper establishes the cross-period "P-E" situation assessment model of the impact of government regulation. By constructing it's "P-E" situation analysis model, collecting it's cross-period data, and comparing it's cross-period "P-E" index, the public scenery spot can get the general impact evaluation of it's current regulation. Thus it makes for improving and enhancing the efficiency and effectiveness of government regulation of public scenery spot in our country.

In this paper, the main innovations lie in: (1) The paper established the target system and core framework of the government re-regulation or optimized-regulation of China's public scenery spot on the new period; (2) The paper constructed model about optimizing the allocation of rights of multilevel government and multiple departments, and proposed the centralized management model under national heritage department or territorial management model under integrative department; (3) The paper proposed the "two-division markets" operating system of China's public scenery spot, and on the basis of property agent model about optimizing the allocation of public scenery resources, this paper improved the licence dealing system and the auction mechanism of licence dealing rights; (4) The paper proposed PCE regulation system of China's public scenery spot, which including the ticket price regulation, the community participation mechanism, and environmental tax and fee system; (5) The paper proposed the cross-period "P-E" situation analysis model to evaluate the impact of government regulation of public scenery spot.

The main advices are proposed from this paper include: (1) Enacting the protective laws of the national heritage and validating the tenet and mission of the public scenery spot; (2) Establishing the National Heritage Trust Fund and expanding sustentation fund of the national heritage protection; (3) Adjusting the

management system of public scenery spot and harmonizing the regulation agencies and their power in accordance with laws; (4) Divideing scientifically the business fields of our public scenery spot and constructing "two - divison markets" operating system; (5) Establishing timely the reasonable division and effective transferring system of our public scenery resource property rights; (6) Implementing legally the licence dealing system of public scenery spot and improving it's auction mechanism and it's contract management; (7) Improving gradually our public supervision and co - ordination mechanism of public scenery spot; (8) Promoting effectively the construction of ecological civilization and public interest protection.

In this paper, the main inadequate points lie in: This paper focused on macro - research and normative research, resulting in lack of micro - regulation research and empirical studies on some specific areas. At the same time the researches on "black box" of the regulation institutions, corporate governance structure and other social regulation should be done further, and these are also the focus of government regulation research in the future.



目 录

第一章 引言	1
第一节 研究背景	1
第二节 研究目标与价值	5
第三节 基本概念界定	8
第四节 研究思路与方法	15
本章主要结论	17
第二章 公共景区政府规制理论研究述评与国际经验借鉴	19
第一节 国内外公共景区政府规制理论研究述评	19
第二节 公共景区政府规制的国际经验比较与借鉴	37
本章主要结论	58
第三章 我国公共景区政府规制的目标优化与理论依据	59
第一节 我国公共景区政府规制历程及其面临的主要问题	60
第二节 我国公共景区政府规制目标调整与优化	66
第三节 我国公共景区政府规制的主要理论依据	76
本章主要结论	95
第四章 我国公共景区政府内部规制与管理体制改革研究	97
第一节 我国公共景区政府内部规制及其理论分析	98
第二节 我国公共景区现行法制分析及其未来建设框架	110
第三节 我国公共景区政府管理体制分析及其改革方案	119
第四节 我国公共景区政府内部监管机制的一般建构	135
本章主要结论	139

第五章 我国公共景区政府市场规制与经营机制创新研究 ..	141
第一节 我国公共景区政府市场规制及其理论分析	142
第二节 我国公共景区资源产权管理分析及其制度创新	153
第三节 我国公共景区市场经营分析与特许经营制度选择	169
第四节 我国公共景区特许经营权租让及其契约规制	180
本章主要结论	192
第六章 我国公共景区政府社会规制研究与规制评价探索 ..	194
第一节 我国公共景区政府社会规制及其重点领域研究	195
第二节 我国公共景区政府规制评价探索性研究	215
本章主要结论	226
第七章 结论、对策与展望	228
第一节 本书研究的结论及主要创新	228
第二节 我国公共景区政府规制主要对策	249
第三节 我国公共景区政府规制研究展望	252
参考文献	254
附 录	266
附录 A 我国公共景区发展总体概况表	266
附录 B 我国公共景区政府规制框架图	270
附录 C 我国世界遗产景区和世界地质公园一览表	271
附录 D 我国公共景区国家现行法规制度	275
后 记	277

第一章

引言

目前我国共有公共资源依托型景区(以下简称公共景区)2 万家左右,未来还将不断增长。对于这批数量庞大、品质不一、管理不同、经营有别的公共景区,我国政府应该如何正确的目标引导与现实的条件下实施再规制或优化规制,以有效改善公共景区管理与经营,是一个复杂的、富有争议的问题。

第一节 研究背景

我国公共景区数量大、类型多、归属复杂,具有准公共物品和垄断性资源双重特征,政府对公共景区实施规制本身存在着合理性和必要性。

一、我国公共资源依托型景区概况及其基本特征

本书中的“景区”主要是指经政府审定命名并划定明确范围,具有观赏、文化或科学价值,自然、人文景观比较集中,环境优美,具有一定旅游条件,供人们游览、休闲或进行科学、文化活动的地域。截至 2005 年 1 月,我国已有各类旅游景区 2 万家左右^①,其中 90% 以上属于以国有或社区资源为主的公共资源依托型景区,分属或兼属于国家风景名胜区、国家自然保护区、国家森林公园、国家地质公园和国家文物文化保护系统^② 5 个交叉体系内,占国土面积至少达到 16% 以上。其中可能的国家级景区^③包括:国家重点风景名胜区 187 家,国家自然保护区 226 家,国家森林公园 627 家,国家地质公园

① 国家旅游局规划发展与财务司. 中国旅游景区发展报告(2005). 北京:中国旅游出版社: 17。

② 包括文物保护单位、国有博物馆、历史文化名城、历史文化名镇(村)。

③ 有些自然保护区、地质遗迹保护区或者文物保护单位还不能或目前还没有成为旅游景区。

138 家,全国重点文物保护单位 2276 处,而列入《世界遗产名录》的自然文化遗产地共 35 家。^① 这些公共景区不仅是我国稀缺的、垄断的自然文化遗产资源,也是我国旅游业发展的主要吸引物(见表 1-1)。

表 1-1 我国现态和潜态公共景区总体概况简表^②

景区类型	主管部门	起始时间	截至 2006 年底数量		占国土面积	列入世界遗产
			国家级	总数		
风景名胜区	建设部(城市建设司)	1981 年	187 (2005 年)	667 (2004 年)	1% 以上	16 处
自然保护区	原国家环保总局 综合管理各部 局分部门管理	1956 年	265	2395	15.16%	18 处
森林公园	林业局(森林 公园管理办公室)	1982 年	660	2067	1.63%	11 处
地质公园/地质遗迹保护区	国土资源部主管 (地质环境司)环 保总局协助监管	1985 年	138/10 (2004 年)	242/52 (2004 年)	0.75%	19 处(世界 地质公园)
文物保护单位/博物馆	国家文物局(文物 保护司/博物馆)	1961 年	2198	68473/190	—	24 处

上述公共资源依托型景区,目前我国具有以下两大基本经济社会特征,即准公共物品与垄断性资源。

首先,公共景区依托的主体资源属国家或集体所有,具有社会或社区公益性,是准公共物品^③。

公共景区所依托的主体资源,如文物资源、土地资源、风景资源等,在我国都属于国家或集体所有的人类遗产,带有很强的社会(社区)公益性。依

① 根据建设部、原国家环保总局、国家林业局、国土资源部和国家文物局等相应部门网站收集整理。

② 根据 2005 年《中国城市建设统计公报》,2006 年《中国环境状况公报》、《中国国土资源公报》和各部局网站资料整理而成。

③ 准公共物品是指具有消费的非竞争性或非排他性特征的混合物品。