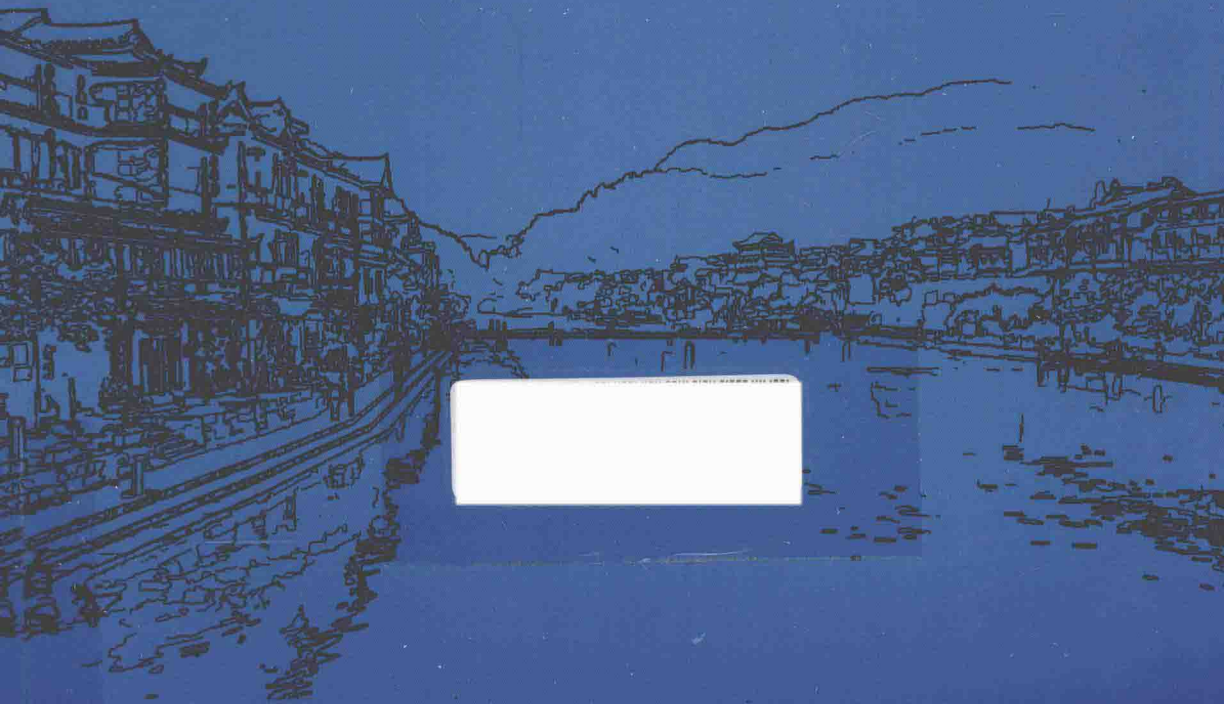


旅游管理研究丛书

主编 阎友兵 方世敏

经营权转让后的 景区运营状况实证研究 以湖南省凤凰古城景区为例

阎友兵 著



湘潭大学出版社

教育部人文社会科学研究规划项目基金资助

项目批准号 09YJA790172

经营权转让后的 景区运营状况实证研究 以湖南省凤凰古城景区为例

阎友兵 著



湘潭大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

经营权转让后的景区运营状况实证研究：以湖南省凤凰古城景区为例 / 阎友兵著. — 湘潭：湘潭大学出版社, 2014.5

ISBN 978-7-81128-582-6

I. ①经… II. ①阎… III. ①旅游区—运营管理—研究—凤凰县 IV. ①F592.764.4

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第075118号



责任编辑：姚海琼

封面设计：刘 扬

出版发行：湘潭大学出版社

社 址：湖南省湘潭市 湘潭大学出版大楼

电话(传真)：0731-58298966 0731-58298960

邮 编：411105

网 址：<http://press.xtu.edu.cn/>

印 刷：长沙理工大印刷厂

经 销：湖南省新华书店

开 本：787×1092 1/16

印 张：13.5

字 数：234 千字

版 次：2014 年 5 月第 1 版 2014 年 5 月第 1 次印刷

书 号：ISBN 978-7-81128-582-6

定 价：29.80 元

(版权所有 严禁翻印)

目 录

第一章 景区经营权转让的历史与现状	1
第一节 景区经营权转让实践的历史与现状	1
第二节 景区经营权转让理论研究的历史与现状	4
第二章 凤凰古城景区经营权转让后经营管理情况调查	14
第一节 调查概况	14
第二节 经营权转让的背景	15
第三节 经营权转让的过程	18
第四节 经营权转让后的绩效	20
第五节 转让成功经验的总结	23
第六节 存在的主要问题	27
第三章 景区经营权转让后的政府规制问题	30
第一节 经营权转让后景区发展现状及政府规制情况	30
第二节 景区经营权转让后政府规制成效分析	35
第三节 景区经营权转让后政府规制博弈分析	39
第四节 凤凰古城景区政府规制的实践	44
第五节 景区经营权转让后政府规制水平提升的策略建议	51

第四章	景区经营权受让企业经营实践中存在的问题与对策	56
第一节	受让企业经营实践中存在的问题及影响	56
第二节	原因分析	64
第三节	解决问题的对策	67
第五章	社区居民参与旅游发展的主要问题与对策	78
第一节	社区居民参与景区旅游发展的必要性	79
第二节	凤凰古城社区居民参与旅游发展的现状分析	82
第三节	社区居民参与旅游发展的主要问题及原因分析	85
第四节	凤凰古城景区社区居民参与旅游发展的可行性模式构建	93
第五节	推动社区居民参与旅游发展的对策	99
第六章	景区经营权转让的相关问题研究	104
第一节	产权问题	104
第二节	景区经营权转让制度安排问题	120
第三节	景区经营权转让价格问题	139

第七章 景区经营权转让后委托—代理关系研究	150
第一节 委托—代理相关理论	150
第二节 景区经营权转让后委托—代理关系产生的原因、结构及特征	153
第三节 景区经营权转让后委托—代理问题分析	161
第四节 景区经营权转让后解决委托—代理问题的对策	169
 第八章 经营权转让后景区管理模式创新	 174
第一节 我国景区管理的发展历程和现状分析	174
第二节 公司治理理论及其对景区管理模式创新的启示	179
第三节 基于公司治理理论的经营权转让后景区管理模式创新	184
第四节 利益相关者共同治理的经济型治理模式实现途径	193
 参考文献	 203



第一章 景区经营权转让的历史与现状

第一节 景区经营权转让实践的历史与现状

一、实践的推进

1997年,经过前后35次商谈,叶文智获得了武陵源风景名胜区黄龙洞45年的自主经营权,使资本、资源、市场成功对接,首开国内景区委托经营之先河,此举又被业界称为“叶文智现象”。从此拉开了我国景区经营权转让的大幕。

紧随其后,全国范围内掀起了一股转让景区经营权的热潮。四川省雅安市与成都万贯集团商定以350万元转让碧峰峡50年的开发经营权;安徽黄山金马集团以1800万元买断了安徽省歙县牌坊30年的经营权;南京九鼎网络公司以3000万元买断了安徽歙县雄村30年的经营权;四川省公开出让包括三星堆遗址、九寨沟国家森林公园、四姑娘山、剑门三国孤岛、自贡恐龙王国公园等在内的十大著名景区的经营权;“双世遗”武夷山风景名胜区以租赁方式将特许经营权转让给新华都、竹筏、滕龙等五家企业单位成立的武夷山

旅游股份发展有限公司,转让期为38年;深圳华侨城集团控股的“孔子国际”大举挺进山东曲阜“三孔”文物景区;国家4A级景区“大金湖”将30年经营权转让给福建新恒基集团和福建省煤炭工业有限公司;2001年10月,凤凰县政府将凤凰古城、南方长城、黄丝桥古堡等八大景点的50年经营权转让给黄龙洞公司;2004年,广东南岭国家森林公园以2.6亿元的价格将50年的投资经营权出让给中恒伟业;国家4A级旅游景区玉龙雪山由玉龙雪山旅游开发总公司承包经营50年;河南白云山国家森林公园欲以3.2亿元公开转让50年的景区经营权及景区附属设施的使用权、经营权。

近几年来,关于景区经营权转让的争议基本上平息,更多的只是各地不断涌现的景区经营权转让行动。2010年,福建省德化县九仙山景区采用投资-经营-回收方式将40年的项目特许经营权出让;2011年,洪江古商城为开发文化旅游产业,以2900万元出让50年的资源保护使用权及核心景区以外有关旅游地产资源开发权;2012年,甘肃张掖市公开转让丹霞国家地质公园、大佛寺、马蹄寺等14个景区30年~50年的经营权,并于5月21日在北京召开张掖景区景点经营权转让方案评估会;2012年,北京平谷淘金谷景区以拍卖的方式将70年经营权转让,现已与受让方正式签约;2013年,四川乐山市沐川竹海景区以6785万元将50年经营权转让给了弘航集团有限公司,当年年底,安徽九华山国家地质公园、国家3A级景区九华陵阳仙境——神仙洞景区也向社会发布了欲转让40年经营权的消息;等等。

转让经营权已成为当前许多景区管理和经营改革过程中引入企业化经营的一种制度创新模式。到目前为止,这种模式已在20多个省(市、区)的数百个景区,特别是在四川、湖南、湖北和云南等省相继推开,并取得了良好的经济效益、社会效益和环境效益,对当地旅游经济实现跨越式发展发挥了举足轻重的作用。

二、支持者与反对者的争论

从1997年第一宗景区经营权转让案例到现在,关于景区经营权能否转让的争论就一直没有停止过。

1995年,国务院就下发了相关通知,称风景名胜资源属国家所有。其后,国家建设部有关负责人再次发表声明称,将风景名胜资源进行出让,包括变相地以经营权名义出让,不符合国务院办公厅《关于加强和改进城乡规划工作的通知》(国办发[2000]25号)和国务院《关于加强城乡规划监督管理的通知》(国发[2002]13



号)中关于“严禁以任何名义和方式出让或变相出让风景名胜区资源及其景区土地”的规定。2003年1月的全国建设工作会议上,建设部部长汪光焘也强调,风景名胜区不能交给企业管理,不能以委托经营、租赁经营、经营权转让等方式,将风景名胜区规划管理和资源保护监管的职责交给企业承担。4月,建设部正式发文,再次重申,国家重点风景名胜区严禁转让经营权。2004年2月,国务院办公厅转发的文化部、建设部、文物局等部门《关于加强我国世界文化遗产保护管理工作意见的通知》明确规定不得将世界文化遗产租赁、承包、转让给个人、社会团体或企事业单位经营。

同时,建设部相关官员意识到,某些地方政府与外商合资开发的新兴景区,并不属于“国家重点风景名胜区”,而且地方政府和外商在前期开发过程中投入了大量的资本,要求获得部分收益“合乎情理”。因此,建设部在坚持“国家重点风景名胜区”严禁转让经营权的基础上,允许部分新开发的、不著名的景区(点)在经营管理方面具有一定的“灵活性”。建设部称,在国家所有、政府监管、符合规划的前提下,鼓励社会各方面投资开发一般风景名胜区。风景名胜区门票是政府对风景名胜资源实行统一管理的重要手段,风景名胜区管理机构可在风景区门票收入中支付企业对风景名胜区开发投入的回报,但不得将风景名胜区资源和门票专营权出让或转让给企业垄断经营。建设部要求各地建设主管部门要严格按照有关规定,加强风景名胜区总体规划、详细规划和项目建设规划的编制、审批和实施管理,要定期对风景名胜区资源保护状况和规划实施情况进行监督检查,对不遵守规划和违反规划进行建设和开发经营的行为,要采取有效措施予以制止,以确保风景名胜区资源的有效保护和永续利用。

与此同时,国内各地方政府也根据本省本地区景区发展状况出台相应的政策。2005年8月1日正式实施的新的《云南省旅游条例》第23条中规定,依法可以出让的国有旅游资源经营权经批准出让、转让时,应当遵循公开、公平和公正的原则,通过拍卖、招标等方式进行,具体办法由省人民政府制定。2006年制定的《湖北省“十一五”旅游业发展规划纲要》的“支持政策”明确表示“旅游景区可依法出让经营权,转让收益主要用于旅游业的发展”。2009年3月1日开始施行的《湖南省旅游条例》规定:旅游资源可以按照公开、公平、公正的原则,采取承包、租赁等形式,实现所有权和经营权适度分离,促进旅游资源的开发和利用。2012年5月31日修订通过的《四川省旅游条例》第13条明确规定:国有旅游资源可以实行所有权与经营权的适当分离。

与旅游行业、地方政府、民营企业的热衷相比,建设部门对景区经营权的转让持不同意见。云南省建设厅管理处相关领导指出,旅游条例不能真的为景区经营权转让给予法律上的保障,条例和上位法根本上是相悖的。湖南省建设厅也曾在2005年明确表示,禁止以任何名义和方式出让或者变相出让风景名胜资源和景区内的土地。同时,福建是全国第一个发文禁止景区出让经营权的省份。基于省内超过一半景区经营权已转让但运营效果更差的背景,2009年11月底,福建省政府办公厅发出《关于加强世界遗产和风景名胜区保护管理的通知》,明确禁止出让世界遗产和风景名胜区门票专营权,并要求已经出让的要在2010年6月30日前全部收回。

学术界也有关于景区经营权转让可行与否、科学与否的诸多讨论。由于反对者的观点正好与某些管理部门的政策合拍,因而使得景区经营权转让的道路上充满了政策的禁区和理论的障碍,影响了我国景区经营管理制度改革的顺利进行,也严重影响了我国旅游业国际竞争力的迅速提高和旅游业的进一步发展。

综上所述,景区经营权的转让目前在业界还是一个较有争议的问题。地方政府、旅游行政主管部门和一部分学者认为转让景区经营权符合中国国情,通过招商引资能够充分发挥旅游资源的功能和作用,形成“开发—保护”的良性循环。但建设、文物等部门及另一部分学者认为景区经营权的转让会造成国有资产的流失,企业对景区资源进行破坏性开发会影响景区的可持续发展。因此,景区经营权能否转让,经营权转让后如何规范企业行为、如何协调景区资源开发与保护的关系等问题成为了人们关注的焦点。

第二节 景区经营权转让理论研究的历史与现状

在国外,由于政治制度的差异,相关法律制度较为完善,景区经营权与所有权相分离是一种常态,景区经营权转让没有被作为一个专门问题来进行探讨。根据检索结果,国外仅有少量文献对可能存在经营权问题的国家公园管理进行了探讨。如David Aagesen以阿根廷的Alerces公园为例,指出其由于管理混乱,使得土地和资源利用产生公地悲剧,进而提出应清晰经营权和管理权,明确各参与者的权利和义务,促进公园的可持续发展;Meinfried Striegnitz研究了国家海洋公园在经营过程中的利害攸关问题以及价值冲突,分析了各利益相关者的立场,提出了政府如何控制经营权和管理权,并建议设置调解小组,改进工作方法,以促进参与者之间建立

共识、形成良好的互动关系;Wolfram 以巴拉望道公主港地下河国家公园的经营权转让为案例,研究了菲律宾国家公园管理权转让对城市政府、利益集团以及市民的影响,并提出相关对策,等等。国外学者的相关研究成果对我国景区经营权转让的理论与实践有着重要的启示与借鉴作用。

我国由于体制原因及相关法律制度的滞后或缺位,景区经营权转让成为我国旅游业发展过程中极为复杂和敏感的问题,得到了社会各界的格外关注。

从 2001 年至今,学界对景区经营权转让的探讨从未间断,中国期刊网显示,在《旅游学刊》、《经济研究导刊》及《北京第二外国语学院学报》等各类期刊上,赵黎明、钟勉、郑向敏、郑易生等学者陆续发表的相关论文已有三百多篇,依绍华等学者还出版了研究专著《私营资本开发旅游景区的理论与实证研究》和《旅游景区经营权转让研究》。已有成果的研究内容主要集中于以下几类问题。

一、关于景区经营权转让的可行性研究

对于景区经营权转让问题,学术研究界有两种不同声音,支持方认为商业运作的介入,可为自然和人文旅游资源的发展、利用带来足够的资金;反对方则认为,自然、人文旅游资源不可再生,其价值远远超过了旅游带来的经济收入,一旦开发商破坏资源与环境,损失可能更大。

1. 支持者的观点

对景区经营权转让持支持态度的学者占大多数,他们纷纷从各种角度论证了景区经营权转让的可行性和科学性。

谢茹的《试论风景名胜区经营权的转让》一文认为,私有权利的排他性使得私有产权更关注成本—收益等经济问题,能更经济地使用资源。经营权转让正是所有人行使所有权的体现,而不是对所有权的变更,经营权市场化转让更有利于所有权的实现。景区是一个兼具排他性和一定限度内非竞争性的准公共品,只要经营者对景区进行了投入,又不单列收费时,景区的门票就不仅具有管理功能,而且具有经济功能。景区只要具有经济功能,就应允许其市场化经营,对投入补偿进行认可。她还强调中国的国情决定了我国不能套用美国国家公园的治理模式。

钟勉的《试论旅游资源所有权与经营权相分离》一文非常具有代表性。他认为坚持旅游资源国家所有,将开发经营权剥离出来,让企业参与开发经营,是国际通行的经营方式,是我国尤其是西部地区旅游资源有效保护和合理开发利用有机

结合、相互促进的必然趋势,也是旅游产业加速发展的突破口。

杨锐芹等人的《公共旅游资源经营权辨析》一文,将公共旅游资源的经营权上升到民法的高度,认为其实质是民法中的他物权,是可以转让的。

胡志毅的《旅游资源配置及其合理化途径》一文,从资源经济学的角度论述了旅游资源是一种特殊的经济资源,初步提出适应旅游业可持续发展要求的旅游资源配置的基本思路:明晰旅游资源产权、转变政府职能、建立政府宏观管理机制、建立旅游资源开发经营权有偿转让制度。

李小波的《四川省风景区经营体制改革及其问题》一文认为,风景区所有权与经营权分离是市场经济发展的必然结果,是掌握宏观决策权和所有权的政府按市场经济的基本规律(价值规律、供求规律、竞争规律等)把微观决策权交给企业经营者,从而建立起来的旅游市场经济体系。

冯洋溢的《两权分离是景区改革发展的必由之路》一文总结了景区两权分离后的意义:引进了资金、先进的管理方式和经营理念,盘活了资源;改善了生态,促进了资源保护;政企分开,既强化了监督管理,又搞活了经营;地方财政增加收入,百姓脱贫致富。

黄安民、赵黎明的《旅游资源经营权转让的利益权衡与协调》一文认为,我国现行旅游资源产权制度的特点决定了旅游资源的不同利益主体在长远利益上是一致的,但是在当前的利益追求上,其追求的重点是不一样的。国家主要追求生态环境效益和社会效益;地方政府、管理和经营部门、当地居民都主要追求经济效益;游客主要追求生态环境效益。出让旅游资源经营权能够获得资金来源,为旅游资源的保护提供强有力的支持,这是旅游资源作为一种超公共资源的利益体现。针对旅游资源经营权转让问题,文章分别从六个不同的利益主体角度提出了一系列具体的利益保障和协调措施。

2. 反对者的观点

虽然反对景区经营权转让的声音不是主流,但是持该观点的学者的论述仍是具有一定说服力的。

中国社科院环境与发展研究中心课题组指出,“风景名胜事业是国家社会公益事业”,一般而言,社会公益事业应是非市场行为,实行景区经营权转让的市场化经营方式有悖于这一规定。

《瞭望》新闻周刊上一篇名为《景区经营权转让的原则》的短文指出,要认清资源特性,对景区资源破坏实行问责制,强调“长官意志”不能代替科学开发。景区



除了游览功能外,还具有科研、教育、启智、山水文化体验四种功能,因此,风景名胜区事业不等于旅游业,保护生态、生物多样性与环境,使之永续利用,是其最重要也是最基本的功能。

张晓的《遗产资源所有与占有——从出让风景区开发经营权谈起》文中提到:拥有开发经营权实际就是拥有了遗产资源的使用权和占有权,这种资源所有的形式不仅在实质上改变了遗产资源的公有产权,而且会催生分割遗产资源的利益主体,出让风景区开发经营权的政策将对我国珍贵的自然文化遗产资源产生非常不利的影响。

郑易生的《风景名胜资源:转让经营权需慎之又慎》一文指出,风景名胜区整体经营权的转让可能会影响景区资源的保护,主要体现在以下三个方面:企业拥有主导经营权虽然增加了经济实力,但这并不意味着保护资源投入的增加;企业虽然也关心景区遗产资源的保护,但是资源保护的标准“降格”了;企业拥有主导经营权有可能带来“以企代政”。他强调风景名胜区的管理和经营改革必须遵守以下原则:不将国家风景名胜资源混同于一般的自然资源;不将国家风景名胜区混同于一般的旅游景区;不将国家风景名胜区混同于一般国有资产。

二、关于景区经营权转让后开发管理模式的研究

除了对景区经营权转让的可行性进行分析论证,不少学者还提出了关于景区经营权转让后开发管理模式的思路问题。

钟泓的《从风景名胜区经营权的转让探讨风景名胜区开发和管理模式》一文,通过比较国内外景区经营模式,根据国内旅游资源开发与保护及旅游业发展现状,提出了一个政府、旅游经营公司、志愿者共同参与景区经营与管理的模式构想,即 G. C. V. 模式。他认为采取 G. C. V. 模式经营风景名胜区,可以加快旅游业产业化进程,带动地方经济发展,具有较大的现实意义。

牟红的《风景资源的利益权衡》一文中谈到,风景资源经营管理体制的突破,需要所有权、管理权、经营权三权分离,三权分离的前提是将风景资源的效益货币化,并由此权衡利益,从而调动各方积极性。她认为在条件具备的发展中地区,可以采用新的旅游投资模式,即货币—资源—知识产权三位一体旅游资本整合:以投资方控股,资源地以资源经营权入股,旅游项目开发商以规划设计、项目策划等知识产权入股,三者以股份合作,形成利益共同体。

李明耀、胡志毅的《论旅游区(点)所有权与经营权分离》一文谈到,股份制改

造、开发经营权出让、租赁或承包经营都是旅游区(点)所有权与经营权分离的适当形式。

张明新、姚国荣的《旅游景区管理模式选择研究——基于景区资源产权关系》一文中提出所有权、管理权、经营权、监督权四权分离的景区资源产权明晰方式,并主张将“基础管理权”与“经营管理权”分与不同的管理职能部门。

常永翔的《景区经营权转让若干问题研究》一文中分析了民营企业获得旅游资源经营权引发的问题,并就旅游景区出让经营权的规制优化提出了自己的想法,认为建立行之有效的委托—代理制度、借鉴有效的民营化模式、完善特许经营投标制度、引入 BOT 模式等措施可以解决存在的问题。

三、关于景区经营权转让价格与年限的研究

转让价格与年限的确定是景区经营权转让过程中的一个重点和难点问题,因此受到了许多学者的关注。

牟红认为风景资源的价格应由风景资源自身的品位、价值、区位条件、成熟程度、开发潜力、使用年限和无形资产六个因素来决定。

叶浪的《旅游资源经营权的价格形成和确定》一文指出,旅游资源经营权价格的形成因素包括旅游资源的资源属性和管理级别、旅游资源的开发条件、旅游资源经营权的市场需求、旅游景区的现有收入、旅游资源经营权年限。旅游资源经营权价格的确定原则是明确有效的出让主体、建立完整的价格评估体系、确定统一规范的出让程序、有严格的法律法规保障。

李明耀、胡志毅认为旅游区(点)资源价值的估算方法应参考旅游资源所在土地及其附属物、旅游设施的价值和旅游景区(点)的经营状况,主要是门票收入和盈利水平。

高元衡在《旅游景区经营权出让中旅游景区价值与经营权价格辨析》一文中分别建立了基于所有者和经营者不同价值立场的旅游景区经营权价格评估模型,指出现有转让模式下旅游景区直接利用价值的出让、对非利用价值的忽略,是导致经营权价格与景区价值发生冲突的根本原因。

刘敏等人的《我国景区经营权价值评估途径的选择》一文中指出经营权价值评估环节的缺失带来了经营权盲目转让、国有资产流失、资金分配不均衡等一系列不良后果,在对比分析市场法、成本法、收益法这三种资产评估途径的基础上,从评估目的与价值类型、市场状况与方法应用前提条件、方法科学性三个角度判断得出



收益法是我国景区经营权价值评估的首选途径。

黄先开、刘敏的《景区经营权价值评估方法的适宜性研究》一文中建立了一个包含确定评估途径、判断对象所处阶段与特征、选择适宜方法、建立评估指标体系并确定参数这4个步骤的AOMI景区经营权价值评估方法体系,并对每个步骤做出了相应的界定及操作介绍。

车亮在《旅游景区经营权出让年限的深层思考》一文中首先从旅游景区生命周期的角度探讨经营权转让年限,认为一旦景区的获利能力衰弱,理性的受让企业便会倾向于放弃投入,而不是追加投入寻求进入复兴阶段,对景区开发、社区居民生活、地方经济都将产生不良影响;另一方面,从企业生命周期来看,受让企业的生命周期对旅游景区的长期稳定发展具有重要的影响,但大部分企业的生命周期较短,且已有的经营权转让案例中并没有对此进行特别的关注。

孙永龙、李国庆的《旅游景区经营权转让年限的完善》一文指出现行旅游景区经营权转让存在年限确定方法不科学、经营权终止规定模糊等问题,提出以旅游景区与企业生命周期为依据确定转让期限、完善经营权终止事宜的相关建议。

四、关于景区经营权转让中利益相关者的研究

景区所有权、管理权、经营权三权分离后运营成功与否,很大程度上取决于相关主体间权利与义务的实现程度。因此,景区经营权转让后的利益相关者关系分析也成为了学术界较为关注的热点。

部分学者从经营权转让双方或多方利益主体出发进行了探讨。谭华云、王凯的《景区转让中的利益整合与多中心治理——以凤凰古城为例》分别从利益主体、协作机制、利益整合三个角度分析湘西凤凰古城的景区治理状况,并就政府组织、社会组织、社区组织三个方面提出多中心治理的经营权转让模式优化路径。李正欢在《经营权转让后旅游景区保护的动态博弈分析》一文中建立了涉及景区管理部门与受让企业的两方动态博弈模型,由均衡结论证明政府应加强对景区管理机构的监督,避免寻租行为的发生,并建立了相应的地方政府与景区管理部门动态博弈模型。梁明珠、王琦针对经营权转让后的旅游资源市场化经营问题,分析地方政府和受让企业的行为策略,进而构建政府和企业的进化博弈模型。

另外,还有一些学者仅从某一方利益相关者角度讨论景区经营权转让中的相关问题。谭华云将景区经营权转让中的地方政府主要职能定位为政策的制定者、利益的协调者、运营的监管者。王颖凌、贺美利在《景区经营权转让中受让企业的

利益研究》一文中从受让企业的角度分析其投资的风险,提出了风险规避的方案与投资建议。

五、关于景区经营权转让存在问题及解决措施的研究

不仅仅是反对者看到了景区经营权转让可能带来的问题,支持两权分离的学者也意识到了现行转让机制所存在的隐患,他们在各自的文章中都有所论述,并针对已出现的问题提出了建设性的意见。

在《四川省风景区经营体制改革及其问题》一文中,李小波注意到了风景区经营管理企业化的弊端,他认为垄断经营、二次转让、经验式经营管理、只看短期效益是企业经营的四个倾向。认为中国加入了 WTO 后,政府必须加强管理,明晰产权,防止风景区国有旅游资源的流失,同时还应适当保留一些景区,作为资源储备。

李明耀、胡志毅认为所有权和经营权分离实践中存在的主要问题包括法律依据不足、产权不明晰、旅游资源价值评估模糊、制度规范化不够。同时,针对这些问题,文章也给出了促进旅游区(点)所有权与经营权分离的对策建议,包括完善相应法律、法规或规章,转变行政管理部门职能,确立旅游区(点)所有权与经营权分离的适当形式和旅游区(点)资源价值的估算方法,规范旅游区(点)所有权与经营权分离的基本程序。胡志毅强调确保旅游资源开发的隐性成本补偿和明确旅游资源经营者的市场主体地位,是实现旅游资源合理配置所必须解决好的两个问题。

郑易生指出,要正确引导经营权转让问题,不能急功近利,要对风景名胜区经营权转让持远见、谨慎和对历史负责的态度;对于那些比较成熟,且有较好经济收益的风景区,“主导经营权转让”对于景区管理与发展有害无益;对于那些开发条件成熟,正在开发,但缺乏资金的景区,有能力公司参与基础设施建设应予以特殊的鼓励,但是要有严格的程序监督和内容的限制;对于有特殊困难的贫困地区的新开发景区,既需要特殊扶持政策,又需要特殊监督措施;在国家和地方层次上尽快组建社会监督组织,对国家级和地方风景名胜区的保护工作和公益性状况进行监督。

《景区经营权转让的原则》一文引用了建设部副部长仇保兴就景区经营权转让问题提出的几条底线:政府的行政职能不能有任何的削弱,更不能做任何转移;绝不能在核心景区推行任何实质性的经营权转让;对已经开发、成熟的景点以及其他重要的景点,不允许转让其经营权,不能允许由一个企业或少数人组成的利益集团去独享成果;风景区的门票不能让公司垄断,或者捆绑上市。



戴斌教授指出,要解决好景区所有权的归属问题,关键是要缩短所有权代理链条。从中央政府到省政府这一级的所有权应该是税收的收益权,再就是制定相应的法律法规,使得市场规范;从地方政府来说,拉动地方经济的增长,解决就业问题就是它的收益权;其次,对开发商的资格进行限制也是政府的所有权之一;此外,还要设计一种好的制度安排,使政府的非经济目标得到保护,可以考虑由省级政府或者地市一级政府成立一个景区资源管理委员会作为协调机构来代表政府行使景区发包权。

《两权分离是景区改革发展的必由之路》一文提出要营造景区改革发展的良好环境,解决各自为政的问题,清除景区管理体制上的障碍,坚持市场化运作,公开招标选择经营单位,大胆实践,稳步推进。

范弢的《我国旅游资源经营权转让中的制度安排研究》一文认为,科学合理的制度安排是解决经营权转让中生态环境遭破坏、管理体制不健全、法律法规不完善等等问题的关键,科学合理地安排旅游资源所有者、资源所有者代表、旅游资源管理部门、景区经营企业、当地社区居民以及游客这几个利益主体的责、权、利制度,才能实现景区发展的帕累托最优。

六、关于经营权转让后景区经营管理存在的问题及对策研究

关于经营权转让之后,景区经营管理中暴露出的问题及对策方面的研究,目前的研究成果非常之少,只有零星几篇论文涉及到个别方面的问题,而全面审视和系统研究该领域的成果目前尚未发现。

郭淳凡的《景区经营权转让下旅游资源开发激励约束契约设计》一文着眼于景区经营权转让后企业的道德风险问题,建立了旅游资源开发激励契约模型,帮助解决经营权转让后景区开发中生态环境遭受破坏的问题。

高元衡、王艳的《旅游景区经营权转让中的投机行为分析》一文分析了景区经营权转让后,旅游开发商投机行为的类型、特点及原因,提出通过加强景区开发过程中的政府监管力度等措施来规避开发商投机行为带来的风险。

冯丽丽、王连勇的《旅游景区监督和经营行为的博弈分析》,通过构建景区经营权转让后政府监管部门监督的动态博弈模型,分析经营权转让后监管部门与景区企业的博弈行为,求出监管部门和企业分别选择严格监管和违规经营的概率,通过对模型的分析提出相应的措施。

此外,众多学者都强调了建立并强化国家和各级地方政府对企业经营的相应