

福建省人民政府发展研究中心政务咨询文集

谋求科学发展

(下 册)

主 编 林 振 平

海风出版社
HAIFENG PUBLISHING HOUSE

福建省人民政府发展研究中心政务咨询文集

谋求科学发展

(下册)

主 编:林振平

副主编:卓祖航 周赛琴

胡建荣 林坚强

海风出版社
HAI FENG PUBLISHING HOUSE

图书在版编目(CIP)数据

谋求科学发展. 下册/林振平主编. —福州:海风出版社, 2007. 8

ISBN 978 - 7 - 80597 - 716 - 4

I. 谋… II. 林… III. 经济发展—调查报告—中国
IV. F124

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 129446 号

谋求科学发展(下册)

主 编:林振平

责任编辑:张传桂

出版发行:海风出版社

(福州市鼓东路 187 号 邮编:350001)

出版人:焦红辉

印 刷:中共福建省委办公厅文印中心

开 本:850 × 1194 毫米 1/32

印 张:17.5 印张

字 数:439 千字

印 数:1—600 册

版 次:2007 年 8 月第一版

印 次:2007 年 8 月第一次印刷

书 号:ISBN 978 - 7 - 80597 - 716 - 4/F · 28

定价:(上·下册)72.00 元

本书如有印装错误,可向承印厂调换

《谋求科学发展》编委会成员

主 编

林振平——福建省人民政府发展研究中心 副主任 研究员

副 主 编

卓祖航——福建省人民政府发展研究中心 财金处处长 研究员

周赛琴——福建省人民政府发展研究中心 产业处处长 副研究员

胡建荣——福建省人民政府发展研究中心 外经处处长 副研究员

林坚强——福建省人民政府发展研究中心 党总支专职副书记
(正处)、兼产业处副处长、副研究员

编委会成员

项金玉——福建省人民政府发展研究中心 财金处 副研究员
挂职南平市政府发展研究中心副主任

刘林思——福建省人民政府发展研究中心 财金处 副研究员

王 玮——福建省人民政府发展研究中心 《发展研究》编辑部
主任科员

郑福屏——福建省人民政府发展研究中心 财金处 副主任科员
经济师

陈素颖——福建省人民政府发展研究中心 外经处 副主任科员

王 伟——福建省人民政府发展研究中心 综合处 副主任科员

陈俊艺——福建省人民政府发展研究中心 外经处 副主任科员

郑林岚——福建省人民政府发展研究中心 外经处 科员

王金凤——福建省人民政府发展研究中心 财金处 经济学硕士



第 6 章 旅游产业 (799)

深化旅游经营权改革, 加快福建旅游业发展

..... 福建省政府发展研究中心课题组 (799)

关于征收旅游资源保护费的建议

..... 福建省政府发展研究中心课题组 (824)

把闽台旅游合作作为海峡西岸旅游区建设的重要产业来抓

..... 福建省政府发展研究中心课题组 (841)

第 7 章 公共财政 (859)

福建与部分省区财政比较及相关政策建议

..... 福建省财政建设课题组 (859)

在市场经济条件下开创财源建设新局面的思路

..... 福建省财源建设课题组 (887)

贯彻执行积极财政政策, 保持国民经济持续快速健康运行

..... 福建省政府发展研究中心课题组 (909)

必须进一步加强和改善我省政府公共投资

..... 福建省政府公共投资研究课题组 (928)

增强县域经济后劲, 推动县级财政可持续发展

..... 福建省财政厅、福建省政府发展研究中心课题组 (954)

建立符合世贸规则, 促进外经贸发展的财政支持新体系

..... 福建省政府发展研究中心课题组 (984)

- 必须积极防范与化解地方政府的债务风险
 福建省政府发展研究中心课题组 (1002)
- 农村税费改革与新农村建设的财力保障问题研究
 福建省政府发展研究中心课题组 (1022)

第 8 章 税收金融 (1055)

- 解决突出问题,壮大金融总量,支持经济发展
 福建省政府发展研究中心、中国人民银行福州中心支行联合课题组(1055)
- 总结经验,深化改革,切实减轻农民负担
 林振平、卓祖航 (1076)
- 学习先进,把我省的农村税费改革搞得更好
 福建省政府发展研究中心课题组 (1095)
- 发挥虚拟经济优势,促进福建实体经济更快更好发展
 福建省政府发展研究中心课题组 (1112)
- 认清出口退税政策调整的实质,积极应对保持福建外贸的发展劲势
 福建省政府发展研究中心课题组 (1137)
- 内外资企业所得税并轨对福建经济发展的影响
 福建省政府发展研究中心课题组 (1157)

第 9 章 资源环境 (1177)

- 认清问题、抓住重点,推动福建城市污水、垃圾处理产业化工作
 持续走在全国前列
 福建省政府发展研究中心、福建省建设厅联合课题组 (1177)
- 深化矿产资源“招、拍、挂”改革的对策
 福建省政府发展研究中心课题组 (1194)

第 10 章 人才和技术创新 (1211)

福建跨世纪经济发展与人力资源开发

..... 福建省政府发展研究中心课题组 (1211)

针对薄弱环节,突出重点,促进科技成果的转化

..... 福建省政府发展研究中心课题组 (1221)

加强科技进步在福建经济发展中作用的几个重点问题

..... 福建省政府发展研究中心课题组 (1244)

推进科技兴贸战略,增强福建产品的国际竞争力

..... 福建省政府发展研究中心课题组 (1264)

第 11 章 社会保障 (1283)

“九五”期间进一步推进福建省社会保险制度改革的重点问题

..... 福建省政府发展研究中心课题组 (1283)

坚持改革,建设切合福建实际的城镇社会医疗保险制度

..... 福建省城镇社会医疗保险制度改革课题组 (1304)

第 12 章 和谐社会 (1321)

适应构建社会主义和谐社会需要,努力保持经济持续快速协调健康发展

..... 福建省发展和改革委员会、福建省政府发展研究中心联合课题组 (1321)

第 6 章

旅游产业

799

深化旅游经营权改革，加快福建旅游业发展

福建省政府发展研究中心课题组

近年来，在省委、省政府的大力支持下，我省坚持培植旅游产业，积极走大旅游、大产业、大市场的路子，推动了全省旅游业持续快速健康发展。2003 年全年实现接待国内外旅游者达 3860.9 万人次，旅游总收入 387.2 亿元，占全省 GDP 的 7.3%。在取得成绩的同时也存在着一些困难和问题，诸如政府投入不足，市场运作机制不完善，旅游景区体制改革滞后等问题。其中旅游景区管理体制滞后，经营权转让进展困难，已经成为我省旅游资源开发和旅游产业发展急需解决的关键问题。我省目前已有武夷山、泰宁金湖、永安桃源洞、永泰青云山、连江青芝山等景区，以不同形式将景区经营权与管理权分离。本文在实地调研的基础上，针对经营权转让的实际，提出了相应的对策建议。

一、正确认识旅游资源经营权转让

随着我国旅游业的不断发展,改革开放的逐步深化,旅游产业市场化程度的提高,旅游景区的所有权和经营权分离成为旅游产业发展的一个新的亮点。自1997年湖南省率先以委托经营和租赁经营的方式出让张家界黄龙洞和宝峰湖景区的经营权,1998年四川省雅安市将碧峰峡景区的经营权出让给北京万贯公司以来,旅游景区经营权转让在我国呈现出不断上升之势。近年,四川省旅游局宣布出让九寨沟国家森林公园、三星堆遗址开发保护等10大著名旅游景区及100多个景点的经营权;国家级风景名胜区井冈山龙潭景区向国内外招商引资,分20年、30年出让景区经营权;鹰潭市公布中国道教发源地——龙虎山国家级风景名胜区内旅游点经营权的信息;中国大通买断湖南凤凰八大景区50年经营权;云南的黄连河、青龙洞景区经营权以委托拍卖公司形式对外招商、公开拍卖;在2004年昆交会上,石林县的大叠水、长湖河圭山森林公园也被列为股权转让项目,竞相寻求外来资本注入。究竟应当如何认识旅游景区经营权转让问题,本文联系省内外的实际,对其进行分析,并提出对策措施。

(一) 旅游资源经营权转让势在必行

1、有利于突破过时的管理体制。改革开放以来,旅游景区管理体制发生变化。旅行社和饭店以市场竞争主体的身份从事经营,而旅游景区却被列在旅游企业的范围之外,政府一直在充当“裁判员”和“运动员”的角色,市场行为不健全。政府一方面作为景区资源的管理者,要保护景区资源不被破坏;另一方面作为景区资源的实际开发者和经营者,又要创收赢利。在实际经营中,景区管委会无偿使用资源,没有任何风险,缺乏相应的义务,不可避免地出现亏损的局面。一些经济比较落后的地方政府无力拨款,有的风景区甚至长期杂草丛生,旅游资源被闲置浪费。这些旅游资源虽然没有因开发而破坏,却也没有得到保护。

由此可见,旅游景区从发展出发,急需将市场机制引进景区,改变政府既是经营者又是管理者造成的弊端;同时通过经营权的有偿转让获得资金支持,以达到更好开发和保护旅游资源的目的。

2、有利于提高旅游景区的经营管理水平。我国旅游业发展的时间不长,专业人才也很有限,同时旅游景区分属各部门管辖,使得本来就不多的旅游人才更加分散。在旅游市场竞争激烈的今天,旅游经营的竞争在很大程度上就是人才的竞争。现有的经营体制和用人制度还存在许多不完善的地方,不能充分地发挥旅游人才的作用;而我国景区多数在偏远地区的特点,又制约了人才的引进,这些都严重阻碍了景区经营水平的提高。国内和国外一些搞得好的旅游大企业因为是真正市场竞争的主体,在人力资源的管理方面更容易吸引人才,能够充分发挥这些专业人才的能力做好旅游景区的经营和管理。因此,通过景区经营权转让,带来的是国际国内大量的信息流和人才流,随之而来的就是多样化的先进的管理模式和管理经验;同时,还可以使旅游景区与知名企业的品牌相结合,产生共振效应,从而进一步提高旅游景区的经营管理水平。

3、有利于促进旅游业可持续发展。旅游景区的经营权转让后,在特许经营范围内,企业对景区的资源按照社会主义市场经济规律运营,有利于提高景区的资源配置效率,景区的价值将得以充分体现。企业有偿使用资源,有利于调动经营者的主动性和积极性进行创造性的开发经营;同时也有利于发挥产权的作用,实现国有、集体资产的保值增值,从而使旅游业充满活力与动力,形成良性循环的格局。

(二) 旅游资源经营权转让的理论依据和实际背景

1、从产权理论上讲,旅游资源经营权转让不会影响景区资源所有权的归属。所谓“产权”,简而言之就是对财产的权利,它包括占有权、使用权、收益权和处分权。旅游景区是一种不可

再生的资源，是人类的宝贵财产，它具有普通产权的一切属性，包括其中最重要的特征：可交易性。即风景名胜区的全部产权或其中的一部分在不同主体之间的转手和让渡。当然，我们所说的风景名胜区产权的可交易性并不是将景区权利永久出售，而只是产权中部分权利的有期限的转让经营使用。而国家始终掌握着最重要的处分权。旅游经营权是指对旅游资源一定时期的占有、使用和收益的权利，是一种特定的、有限的财产权利。它由三个要素构成：明确的经营期限，经营权涉及的经营活动符合法律和政策并受到保护，经营权的出让主体是资产的所有人。经营权转让就是将开发经营权从资产中剥离出来，通过协议的形式出让给一定的法人主体，在约定的期限内进行开发经营，以促进旅游市场由低层次的一般旅游产品的经营向高层次的景区经营发展。它的具体方式包括合资、独资、股份制、租赁、承包和出让开发权等等。

因此，在保证国家拥有所有权的前提下，将经营权从景区资源中剥离出来，运用市场化手段，在一定时间、空间范围内将景区资源经营权出让，是完全符合产权的属性和特点的。同时，经营权转让也没有改变所有权的性质，与景区资源国家所有的原则并不矛盾。

2、旅游资源是社会资本投资的一个新热点。旅游资源凭借其独一性和不可复制性在旅游业中形成了独特的垄断地位，在旅游业的产业链中处于高端地位。随着旅游市场的不断升温，旅游人数呈现梯级增长，旅游需求日渐扩大，以增值为天性的资本意识到投资旅游大有可为，风险较小，还可以带来饮食、住宿、交通、购物等相关产业的收益。2002年，天津方舟旅行社有限公司投资1亿元买断黄山脚下屯溪老街和新安江城区中心段30年的经营权，如此大手笔“买景区”经营的行为在全国也是一种大胆的突破，其内在的动力不言自明。

3、从实践经验来看,旅游资源经营权出让是完全可行的。例如,1998年1月,四川省把碧峰峡景区经营权转让给万贵公司。转让前,每年创收只有三五十万元。在万贵公司的经营下,两年接待游客数量累计达到160多万人次,营业收入达到1.6亿元,并带动了周边生态产业产值累计达7亿元,同时保护了景区内的生态环境,森林覆盖面积始终保持在94%以上。又如湖南宝峰湖景区,在经营权没有出让之前,严重亏损,经营权转让后景区每年向区政府上交100多万元,而且公司在获得宝峰湖景区的经营权后,当年就投入1800万元更新设施、治理污染,使景区的面貌发生了很大改变。云南、广西等一些旅游资源丰富的大省,都在积极地推广旅游经营权改革,并取得了进展。由此可以看出,景区经营权转让后,不仅取得了巨大的经济效益,而且保护了景区的生态环境,有利于景区的发展。

二、我省旅游资源经营权转让的现状

(一) 我省转让旅游资源经营权的主要做法

近年来,省委、省政府把旅游业作为国民经济发展的重要产业来规划扶持,各级政府为加快旅游资源的开发,积极探索新的发展路子,尤其是以旅游资源开发经营权转让的改革尝试已取得初步成效。武夷山、泰宁金湖、永安桃源洞、永泰青云山、连江青芝山等景区旅游资源经营权转让是走在改革的前列,其特点和经验主要有以下几个方面。

1、特许经营的形式。1999年12月,武夷山景区管委会将风景区门票以及竹筏的特许经营权给福建省武夷山旅游发展股份有限公司,经营期限40年,公司不能转卖,公司将景区门票及竹筏总收入的50%上缴景区管委会,其中30%是特许经营权费,20%是资源保护费用。改革后,景区效益逐步好转。2002年,景区旅游总收入1.1814亿元,比增16.6%,其中特许专营权及资源保护费收入达5488万元;上缴武夷山市的税利达2560万

元,同比增长24.3%;企业职工的人均年收入近2万元。

2、承包经营的形式。永泰县于2000年将青云山峡谷瀑布景区承包给福州市邮政局鸿雁旅游发展有限公司经营,期限40年,按合同规定,经营者头3年每年交给景区所在乡镇16万元,从第4年开始至合同期满,每年上缴18万元。1997年永泰红点村与民营企业乐峰公司签订赤壁风景区承包经营70年合同,承诺总投资3000万元,年交管理费15万元,3年按基数递增5%,从2001年开始已经每年上交26万元多的税费。2001年,连江县青芝山风景区与云南三鑫集团签定了承包经营39年8个月的合同,承包方在10年内总投资1.3亿元,门票收入前15年归承包方,第16年至25年上缴门票收入的10%作为承包费,第26年开始上缴20%。

3、项目许可经营的形式。泰宁县于2001年、2002年先后和新恒基广告有限公司签定了大金湖景区旅游项目许可经营合同,许可经营期限30年(2001年—2031年)。合同签订后,受让方需先支付3500万元许可经营费,其中1000万元专项用于风洞低水位蓄水坝建设。在合同生效后的5年内,受让方用于旅游配套服务设施的建设资金不少于5000万元。在收益分配上,将合同期分为6个5年,每个5年分别按年门票总收入的一定比例上缴给转让方,第一个5年为8%,从第二个5年开始,每5年递增2个百分点。

4、合作经营的形式。福州华盈集团有限公司于2002年10月在永安市政府公开招标下获得了国家级风景名胜区“桃源洞——鳞隐石林”的合作经营权,期限35年(2003年—2037年)。根据合同协议,华盈将分5年投资5000万进行景区的开发建设,其中桃源洞、葛里开发建设各1000万元,石林2000万元,宣传促销1000万元。在收入分配上,按3个景区年门票的实际收入的一定比例分成。桃源洞转让方占33%,每5年增一个

百分点，到合同期满可达40%；石林和葛里的门票收入，每年上缴8%给转让方。

此外，股份制合资开发经营作为一种新的开发模式逐渐得到推广。股份制合资是转让方以当地旅游资源评估价值及经营权作为投资，吸收国内外有经营实力的企业（国企、外商、民营企业等）资本合作经营旅游资源。如连城县曾尝试与厦门国贸集团股份有限公司洽谈双方出资成立股份有限公司，发挥企业经营的雄厚实力和政府服务主导力量，调动双方的积极性，优势互补，联合开发经营冠豸山旅游区。这种经营模式，由双方共同出资，共同经营管理，共担利益与风险。由于出资的不同，所以利益风险和投入经营的力量、服务程度也会不同。出资越多，关心利益越大，投入精力越多，承担的风险越高。转让方和受让方共同投资，有利于双方优势互补，调动双方积极性，形成合力加大旅游资源的开发建成，达到事半功倍的双赢效果。

（二）我省旅游资源经营权转让的成效和问题

1、旅游经营权转让带来了良好的效益

从近几年的实践可以看出，旅游资源实行所有权和经营权分离，改革方向正确，经济效益、社会效益明显，有利于可持续发展。主要体现在以下几方面：

一是引进了大量资金，解决了景区开发建设投入不足的问题。我省旅游资源丰富的地区大多处在较为落后的偏远地区，交通不便，基础设施建设薄弱，同时存在着严重的保护资金不足的问题。出让经营权后企业的第一步就是上缴转让费，并出资对景点进行修缮、建设和开发。例如桃源洞经营权转让后，已经吸引资金550万元，青芝山吸引资金2100万元，青云山吸引资金500万美元，永泰赤壁风景区至2004年已投入6000多万元修建了水泥路10公里、环山路20公里、电站200万千瓦，电缆、污水处理厂、别墅和植树（200万株）等一批基础设施，从根本上解决

了资金短缺的问题，为景区资源的进一步保护和开发奠定了物质基础。

二是各类投资主体带来了先进的经营理念和管理方法，吸引了高素质的人才。具有实力企业的进入带来了相对科学的经营管理理念和方法，吸引了高素质的人才，提高了景区经营的水平，使开发建设有一个较高的起点。例如新恒基广告有限公司在取得大金湖经营权后，先后组建了金泰公司等企业实体，推行新的管理理念和经营机制，将 ISO 国际质量认证体系导入景区管理，并从全国各地招聘了 20 余名高级经营管理人才，实行科学的分工、分配和管理制度。

三是增加了地方财政收入，带动了第三产业的发展，有利于解决当地居民的就业问题。景区经营权出让直接增加了当地财政收入，这是普遍的情况，有的数量还较大。同时企业投入大量资金加快景区基础设施建设和景区环境美化，通过宣传广告，吸引更多的游客，促进了景区交通、餐饮、住宿、旅游购物等，带动了第三产业的发展，解决了更多当地人民的就业，形成了旅游经济区，成为县域经济的一个增长极。如永泰县 1996 年底旅游业刚破题时，全县游客仅 7.7 万人次，到 2002 年底达到 61.2 万人次，旅游产值 1.3 亿元，占 GDP 比重 4.7%，一、二、三产业结构由 57:13.7:29.3 变化为 36.2:21.6:42.2；赤壁风景区 2000 年至 2003 年共上缴 90 万元，安排当地红点村劳动力 100 多户，年收入 8000—1.5 万元，同时景区还划出一块地无偿给农民摆摊设点，共 40 多个销售点，很好地带动了当地农副产品的销售，拓展了就业的门路。

四是政企分开打破了旧的管理体制，政府相关部门加强了对景区管理和保护监督。经营权转让后，政府把景区交给企业经营管理，政府部门从繁琐的经营性事务中解脱出来，专心履行政府的管理和监督职能，集中精力宏观监控景区保护和开发，建立有

效的监管体系,运用法律、行政、经济等手段加强资源保护和开发的监管,确保旅游资源在开发建设的过程中,资源品位和环境质量能得到提升,从而实现旅游、资源、环境的持续协调发展。例如武夷山景区经营权转让后,管委会专司保护和监督,股份公司专司经营,明确了“裁判员”和“运动员”的职责,促进了景区保护和开发的协调发展。

2、旅游资源经营权转让存在的问题

在我省积极推进旅游资源经营权转让中,由于旅游景区出让涉及的范围较广,相关利益主体关系复杂等原因,在经营权转让实际操作过程中出现了一些问题,阻碍了我省旅游业的进一步发展,必须引起我们的重视。主要是:

一是对旅游资源经营主体资格的审查评估不规范。出让方在选择经营者或投资人时,往往只注重合作对象的经济实力,没有深入了解合作方是否有旅游开发技术力量、经营目标、管理水平和市场开发经验。一个没有实力、没有良好经营计划或没有旅游经营背景的企业,可能会因实力不足或不懂经营而无法实现景区转让的目标。更有甚者,有的投资人根本不是为了经营景区,而是为了“圈地”,在受让经营权后,把目光更多地投向景区内外的土地资源、旅游配套设施如宾馆、娱乐场所的经营上,而无暇顾及景区本身的经营,使景区建设造成无序开发,影响了资源的整体性和永续使用。

二是对旅游资源资产价值评估不全面、不合理。旅游资源经营权转让涉及到政治、经济、文化与自然生态等问题。首先是景区所包含的文化遗产是无形资产,价值是难以估量的,对其价值的评估远比其他有形资产的评估难度要大得多,容易产生随意性。其次是评估时所考虑因素仅仅局限于景区内,社会环境因素、区位优势、景外交通等基础设施效益作用考虑不足。我国目前尚无评估旅游资源的统一标准。资源评估手段落后,缺乏权威

性的资产评估机构,尤其对风景资源还没有一套系统的、科学的、合理的评估标准,使实际的资源价值难以体现。如果转让价格过低,会使国家或集体财产遭受损失,造成国有资产的流失;如果转让价格过高,又容易使投资者“望而却步”,达不到引进资金、盘活资源的目的。

三是重开发轻保护,一些旅游风景区的生态环境和文物古迹遭到不同程度的破坏。在我省经营权转让的景区中,除了连江的青芝山在合同中提及“原有文物不能破坏”外,其他各处对文物的保护均未提及,对转让经营期间文物可能出现的自然和人为因素造成的破坏,既没有提出相应的保护管理措施,也没有相应的资金保证。实际经营中,企业为了追逐利润的最大化,重点投资的是经营性项目和促销宣传,一般是仅做少量投资,简单建设一些必要的基础设施就开始对外营业了。还有的企业在投资运营后,无视景区生态环境的承受能力,尽可能多地增加游客数量而不对旅游资源采取任何保护措施,从而对景区生态环境造成破坏。更严重的是,一些投资商不按国家法律、法规和有关规定,违反风景名胜区总体规划,也未经批准,在景区内大兴土木,违章建设。如金湖风景名胜区在主要人口地段投资 6000 多万元建设了 50 多座别墅。

三、国内旅游资源经营权转让可供借鉴的经验教训

自 1997 年湖南省率先出让张家界黄龙洞和宝峰湖景区的经营权以来,旅游景区开发的经营权转让已在全国各地快速发展,并已经取得了初步成效。它对盘活旅游资源、带动地方经济发展、减少不定因素带来的影响等都有比较显著的作用。2003 年全国旅游业皆受非典影响,我国旅游业国际国内总收入 4874 亿元,比 2002 年减少 12.4%,福建 2003 年的旅游总收入为 387.30 亿元,比 2002 年也下降了 8.7%。而一些旅游经营权和所有权分离比较早且比较成功的省市,其旅游总收入却有不同程度的增