

YANTU QIANYAN CONGSHU

Lüyou 丛书

旅游研究前沿

私营资本开发

旅游景区的
理论与实证研究

依绍华 著

旅游教育出版社

TRAVEL CULTURE COLLECTION
Linyou 丛书

私营资本开发

旅游景区

理论与实证研究

张其成 著

中国旅游出版社

旅游研究前沿丛书

私营资本开发旅游景区 的理论与实证研究

依绍华 著

旅游教育出版社

·北 京·

责任编辑:陈霁

图书在版编目(CIP)数据

私营资本开发旅游景区的理论与实证研究/依绍华著.北京:
旅游教育出版社,2004.5

ISBN 7-5637-1190-2

I. 私… II. 依… III. 旅游资源-资源开发-私人投资-
研究 IV. F590.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 021225 号

旅游研究前沿丛书
私营资本开发旅游景区
的理论与实证研究
依绍华 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.tcepb.com
E-mail	tepfx@sohu.com
印刷单位	北京市泰锐印刷有限责任公司
经销单位	新华书店
开 本	850×1168 1/32
印 张	7.25
字 数	150千字
版 次	2004年5月第1版
印 次	2004年5月第1次印刷
印 数	1~3000册
定 价	13.50元

(图书如有装订差错请与发行部联系)

序

中国的旅游业是改革开放政策的产物,没有改革开放大政方针的实施,就不会有今天对旅游业这样的认识,也不会有今天旅游业这样的规模 and 影响。自上个世纪 70 年代后期以来至今,旅游业大致经历了三个大的变化。首先,最大的变化是承认了旅游作为经济活动的性质,获得外汇收入成为发展旅游的重要目的。诚然,和当年只当做“外事活动”、“外交活动”的认识相比有了根本性的转变。这一突出的目的就决定着当时只着眼于发展入境旅游的国际旅游,发展旅游的积极性主要表现在中央政府。其二,国内旅游逐渐成为中国旅游的主体,旅游业不仅被列入了国家社会经济发展的计划,而且被确定为国民经济新的增长点。国内旅游发展虽然不能像入境旅游那样使国家增加财富,而只是境内国民财富的转移,但是,它却能刺激消费,进而刺激生产,促进和带动相关产业乃至整个国民经济的发展。正因为如此,中央政府和地方政府都对旅游业给予了极大的关注,三个长假期制度的确定与实施就充分说明了这一点。其三,出境旅游政策的放宽和境外对中国公民签证等政策的调整,使我们中国人的出境旅游活动变得方便轻松,使国民旅游真正得以发展,百姓才真正开始关心旅游,才大大方方地说旅游,潇潇洒洒地去旅游,视旅游为自己生活的一个组成部分,成为国民小康生活的一个标志。这就是说,经过了 20 多年的时间,中国的旅游业才开始从当年的非常规发展转向常规发展。

回首 20 多年中国旅游业发展的历程,旅游经营方式的演变也留下了类似的轨迹。旅游被当做“外事”的时候,那自然是属于“外事工作”的组成部分,运作上高度集中,“事事要请示”,没有经营的概念,只有严格的控制。随着整个经济体制从计划经济向市场经济的转换,旅游开始被作为一项经济活动来经营,旅游的行政管理和企业经营逐渐分离。不过,鉴于当时对这个行业的认识,旅游业仍然被看做是特殊行业,国家所有制一统天下,而且为数很少的国有企业处于绝对垄断地位。经济体制改革的不断深入,使旅游行业中的绝对垄断逐渐被冲破,进入旅游业的障碍不断被拆除,某些领域中所有制的限制成为最后一道防线。虽然,像饭店、交通、餐饮、旅行社乃至商业等旅游相关行业早已向非公有经济开放,但诸如景区等旅游业中一些重要环节的开放则显得颇为谨慎,决策相对缓慢。

上个世纪 90 年代以来,私营经济进入旅游业成为社会关注的一大热点。在这一问题上,政府部门往往是有原则而无细则,而且还经常是政出多门,各执其词,而学术界更是引经据典,争执不休,有时则呈现出格格不入、难解难分之势。但是,这又是个不可回避的问题。一方面,改革的大方向是调动公有和私有部门两方面的积极性来发展经济,加入世界贸易组织后取消所有制歧视是基本原则,必须贯彻;另一方面,旅游业产业规模的扩大和日益显现的巨大发展潜力,对已经成长起来的私营经济具有很强的吸引力和诱惑力,不少民营企业有了长线投资大项目的能力、要求和信心。这就是私营资本投资旅游业,尤其是投资旅游景区的话题越炒越热的原因所在。对于这个新领域,保守的退避三舍,胆大的先斩后奏,更多的人是察言观色,或在边线上徘徊。

对于绝大多数市场经济国家来说,私营经济是整个经济的基础和主体,长期的经济发展使这些国家具有完善的管理与运

行体系与机制。而对我们从计划经济向市场经济转型的国家来说,则需要一个不断探索、循序渐进的过程,而在这方面,国际上可借鉴的经验微乎其微。盲目照搬不行,削足适履也不行,所以,从中国的具体国情出发,探索一条适合中国旅游发展和社会经济发展的道路,是我们这一代研究人员责无旁贷的责任和义务,也是新一代社会科学工作者应当做出的贡献。从这个意义上讲,选择私营部门进入颇为敏感的景区开发领域进行探讨不仅是非常有意义的,而且也是富有挑战性的。这是旅游研究领域的前沿课题,它不仅是重要的,而且也是迫切的。重要的、有意义的课题,需要大家来研究,共同攻关;前沿性的、迫切的课题,需要有人先走一步,击破坚冰。也许再过十年、八年,今天争论激烈的问题早已有了共识,现在水火不容的举动到时成为笑谈。但无论如何,这个争论、辩论过程是不可少的,不可跨越的,没有争论和辩论就不可能有统一,不可能有定论。

这篇博士论文,可以看做是破冰船队中的一艘战舰,对私营资本介入旅游景区领域的研究进行了有益的探索,迈出了可喜的一步。

值本书出版之际,谨以此向作者表示衷心的祝贺,并希望继续潜心研究,积极探索,很快有更多、更好的成果问世。

中国社会科学院 张广瑞

2003年深秋于北京

目 录

导言	(1)
第一章 旅游业的发展态势及景区开发	(10)
第一节 中国旅游业的发展过程及未来趋势	(10)
一、中国旅游业的发展历程	(10)
二、中国旅游业发展的现状	(12)
三、中国旅游业的未来趋势	(14)
第二节 景区的发展	(17)
一、景区发展的基础条件	(17)
二、景区发展现状	(19)
三、旅游景区发展中存在的问题	(25)
四、景区发展趋势	(28)
第二章 私营资本的发展	(31)
第一节 私营资本的发展现状	(31)
一、私营资本的发展过程	(31)
二、私营资本的主要形式、特点	(35)
三、私营资本面临的问题	(36)
第二节 私营资本的投资方向	(39)
第三节 私营资本介入旅游业	(43)
一、私营资本进入旅游业的过程与现状	(43)
二、民营旅游企业的优势和劣势	(45)

三、民营旅游企业的未来发展·····	(47)
第三章 私营资本介入旅游景区 ·····	(49)
第一节 私营资本投资开发主题公园·····	(49)
一、主题公园存在的问题·····	(50)
二、问题的原因·····	(51)
三、主题公园在我国的发展趋势·····	(54)
第二节 私营资本进入自然景区的动因·····	(55)
一、制度、政策环境的变化·····	(55)
二、旅游业发展的需要·····	(57)
三、市场需求的变化·····	(58)
四、资本剩余、二次创业的需要·····	(59)
第三节 私营资本进入自然景区的过程·····	(60)
一、私营资本进入自然景区开发的过程及现状·····	(60)
二、私营资本开发旅游资源的几种模式及其评价·····	(65)
第四节 私营资本开发自然景区存在的问题·····	(67)
一、私营资本开发自然旅游资源存在的问题·····	(67)
二、旅游资源价值取向判断问题·····	(70)
第四章 行业准入障碍与出让经营权 ·····	(72)
第一节 外部环境障碍·····	(72)
一、行政管理体制·····	(72)
二、经济环境·····	(72)
三、旅游立法不完善·····	(73)
第二节 行业特性因素的制约·····	(75)
第三节 生态环境因素的制约·····	(76)
一、缺乏支持生态资源保护的大量资金·····	(77)
二、生态环境的脆弱性制约旅游活动的开展·····	(78)

第四节 关于出让景区经营权的争论	(79)
一、事情的起因和争论内容	(79)
二、旅游景区出让经营权的现状	(83)
三、争论的实质	(89)
四、关于出让经营权问题的思考	(92)
五、几点建议	(93)
 第五章 私营资本进入旅游资源开发的产权理论	
分析	(96)
第一节 关于产权、所有权的理解	(96)
一、产权的不同解释	(96)
二、所有权的含义	(98)
第二节 对产权结构的规定	(99)
一、产权的构成及属性	(99)
二、公有产权的所有者虚位及软约束	(104)
第三节 旅游资源的产权制度分析	(107)
一、景区资源的产权管理现状及其弊端	(108)
二、旅游资源管理体制与旅游资源的保值增值	(109)
三、民营企业进行旅游资源开发中的产权结构	
分析	(113)
第四节 民营企业获得旅游资源经营权引发的	
问题	(116)
一、政府规制不到位	(116)
二、私营资本侵蚀国有资产	(121)
三、寻租活动的出现	(123)
四、民营企业经营目标与资源管理目标的偏差	(126)
第五节 旅游景区出让经营权的规制优化	(127)
一、建立行之有效的委托——代理制度	(128)

二、借鉴有效的民营化模式	(130)
三、完善特许经营制度	(131)
四、引入 BOT 模式	(133)
第六章 民营企业开发旅游资源的博弈分析	(135)
第一节 博弈论的基本分析框架	(135)
一、博弈论的基本概念	(135)
二、博弈论的分析要素	(136)
第二节 民营企业进行旅游资源开发的博弈模型	(137)
一、企业进入的博弈分析	(137)
二、民营企业与政府之间的博弈	(140)
三、民营企业的博弈策略	(143)
第三节 民营企业进行旅游资源开发的博弈分析	(144)
一、博弈分析的实质	(144)
二、政府与民营企业之间的博弈分析	(145)
三、企业之间的博弈分析	(147)
第七章 公共选择理论在旅游资源开发中的作用	(149)
第一节 公共选择理论的基本含义	(149)
一、公共选择理论的研究对象及特点	(149)
二、政府的选择方式	(150)
第二节 旅游景区的性质判定	(151)
一、公共物品与准公共物品	(151)
二、旅游景区的准公共物品属性	(154)
第三节 政府在旅游业发展中的作用	(159)
一、政府干预的必要性	(159)
二、政府的作用	(160)
三、关于政府主导战略	(161)

第四节 旅游景区的外部性及其消除·····	(164)
一、旅游景区的外部性·····	(164)
二、旅游景区产生外部性的原因·····	(166)
三、消除民营企业开发景区的外部性·····	(168)
 第八章 民营企业开发旅游资源的国际经验比较	
——以国家公园为例·····	(170)
第一节 国家公园的一般概念·····	(170)
第二节 加拿大国家公园的管理体系·····	(172)
一、国家公园的所有权、使用权归属划分·····	(173)
二、管理机构的作用及管理办法·····	(174)
第三节 美国、日本国家公园的管理体系·····	(178)
一、美国国家公园制度·····	(178)
二、日本国家公园制度与管理体系·····	(181)
第四节 泰国国家公园经营策略·····	(183)
一、国家公园的含义及目的·····	(183)
二、国家公园的效益·····	(183)
三、国家公园的管理体系·····	(185)
第五节 几点结论与思考·····	(186)
一、国家公园的目的、意义·····	(186)
二、管理机构和职责·····	(187)
三、对私营资本的引入·····	(188)
四、旅游活动的开展·····	(189)
五、国家公园在我国的体现·····	(190)
六、国家公园对我国景区的启示·····	(191)
 第九章 政策建议·····	(195)
第一节 强化政府部门的宏观管理与服务的功能·····	(195)

一、政府实行管理创新,加强宏观管理能力·····	(196)
二、政府进行政策引导和扶持,提供产业发展 信息·····	(197)
三、改善民营企业的生存环境·····	(198)
第二节 完善旅游发展与资源保护的法律体系·····	(199)
第三节 促进民营企业的健康发展·····	(200)
一、企业制度创新·····	(200)
二、民营企业多元化经营、实行产品创新·····	(201)
第四节 规范民营企业开发旅游资源的运作模式·····	(202)
一、建立旅游景区规划权威机构·····	(202)
二、实行多方契约制·····	(203)
三、强化分区管理·····	(203)
四、景区基础设施和经营性项目分离,实行不同 的引入模式·····	(204)
五、对资源价值进行多方认定,以便合理界定·····	(206)
第五节 完善监督体系·····	(206)
 结 束 语·····	(209)
主要参考文献·····	(210)
后 记·····	(219)



导 言

一、研究背景和意义

在中国,旅游业作为一个产业是改革开放的产物,是我国最早实行对外开放的产业之一。同样,私营资本的出现与发展也是改革开放不断深化的结果。在过去 20 多年的时间里,我国的旅游业有了长足的发展,已被中央政府列为“国民经济新的增长点”;与此同时,私营资本在国民经济中的作用也越来越明显。旅游业的发展为民营企业提供了良好的契机,同时,民营企业的进入又为旅游业的发展注入了新的活力。

民营企业进入旅游业,经历了一个缓慢而渐进的过程。近些年来,随着旅游业规模的不断扩大,民营企业进入旅游业的领域也在不断延伸,除了早期进入的旅游住宿业、交通业、餐饮业、商业以及旅行社业等行业外,已有一部分先导民营企业开始介入旅游资源开发领域,这标志着民营企业进入旅游业迈入一个新阶段。它一方面表明旅游业有着良好的发展前景和巨大发展潜力,另一方面也表明民营企业发展相对成熟,有能力投资大型项目,并有长远的发展目标,而不再仅仅追求短期利益。

旅游资源虽然有许多不同于其他资源的特性,但其中实体旅游资源与其他资源一样,有一个共同的基本特征,即均属于国家所有,长期处于国家相关部门的管辖之下,对这些资源的开发利用也是由国家控制或垄断,对民间资本基本不开放。随着我国市场经济的不断扩大,经济主体多元化,国有企业开始从一般竞争性行业退出,旅游业的快速发展,构成民营企业进入旅游资



源开发的宏观背景。

民营企业进入旅游资源开发领域的时间虽然不长,其规模也相当有限,但作为一种新现象、新模式,无论是在理论上还是在实践中,都引发了许多新问题,对旅游资源开发与经营的传统模式提出新的挑战。近一两年来,政府职能部门、企业界及学术界关于出让旅游景区经营权的争论,就从一个侧面反映出社会对民营企业进入旅游资源开发问题的关注。目前,在中国经济发展中有两大重要趋势,其一是民营企业的发展势不可挡,其规模与影响日渐扩大;其二是旅游业被确定为国民经济新的增长点,并有望成为新的战略性产业,其发展势如破竹,其规模与影响引起社会广泛关注。民营企业进入旅游业并不断扩展,应是大势所趋、理所当然。自然,面对这种趋势必然引起各种利益相关者的注意,不同观点的碰撞在所难免。因此,系统研究我国民营企业进入旅游资源开发领域的动因、基础条件的变化及未来发展趋势,从理论上探讨旅游资源的基本属性、民营企业进入旅游资源开发与经营的必要性与可行性,无疑对国家制定相关政策、企业制定发展战略来说,都是非常必要的。

应当说,目前政府有关部门,特别是建设部、文化部、国家文物局、国家旅游局等单位对这个命题非常关注,从事环境、文化、风景名胜区保护研究的学者也就此课题进行了有益的探讨。虽然政府部门、旅游界人士和学术界对此有所探讨,但是还缺乏系统的研究,有些论述甚至有明显的门户之见,缺乏必要的交流与沟通。本论文试图从经济学角度和旅游业的特点入手,对民营企业介入旅游资源(主要是自然旅游资源)开发领域的动因、可行性、发展方向、政府如何监管以及如何推动其健康有序的发展等问题,进行了深入、系统的分析和研究,并提出了自己独特的观点,以期为民营企业进入旅游资源开发问题,提供理论注脚及实践指导。

二、研究现状

旅游资源是旅游业发展的基础。因此,无论是政府还是学术界对旅游资源都非常关注。随着市场经济的不断发展,民营企业的发展受到了国家宪法的保护。从国内学术界对以上这两个领域的研究来看,有这样几个特点:

(一)在旅游资源开发方面,强调开发原则的多,研究开发主体的少;研究开发政策的多,深入探讨开发模式的少。例如,周婧、禹传良《新的经济增长点与旅游业》和阎锋《论经济发展与产业政策》,都认为国家对发展旅游业进行政策扶持是十分必要的;甘枝茂、马耀峰主编的《旅游资源与开发》一书,重点探讨了旅游资源的诸多类型,对旅游资源开发的模式与程序仅做了简单介绍;王德刚编著的《现代旅游区开发与经营管理》一书,主要讨论了旅游区的实际经营管理和旅游区规划等问题,没有涉及开发主体;吴必虎所著《地方旅游开发与管理》一书,从地方旅游管理者的角度,对旅游业的开发与管理进行分析和讨论;杨哲昆在《中国旅游资源深开发理念初探》提到因“圈地”造成的资源浪费,但并未进行深入研究;匡林在《旅游业与环境:旅游研究中的一个不老的话题》和张玉萍的《试论旅游资源和旅游环境的现状及可持续发展对策》,都提到旅游资源开发对环境以及资源本身造成的负面影响,并相应给出对策,但均未提及不同开发主体对旅游资源的影响;彭华、钟韵《旅游开发与城市建设一体化初探》和李蕾蕾《城市旅游形象探讨》,表达了旅游资源开发应与城市总体环境氛围相融合的意见;马波编著《现代旅游文化学》和张晓慧的《旅游资源文化内涵的外化研究》,提出文化是旅游资源开发中的核心。

(二)旅游景区出让经营权是争论的焦点。旅游学界学者的文章大都赞同景区出让经营权,例如,魏小安的《关于旅游景区

公司上市的几点思考》，对旅游景区所有权与经营权的分离进行肯定，认为旅游景区上市有利于景区的长远发展；王兴斌在《试论风景名胜资源“四权分离与制衡”》中，从理论上对旅游资源的产权进行深入探讨、细化，提出保障所有者权益的政策建议；石正方、刘继生的《经济欠发达地区旅游开发模式研究》及王湘、李凌鸥的《论旅游业的投入产出问题》，均提到投资主体多元化的问题，并赞同民营企业开发旅游资源。也有一批学者，特别是环境、文物以及风景园林领域的学者大都反对出让景区经营权，其中以中国社科院环境与发展研究中心为代表，该中心曾于1998年主持撰写了题为《国家风景名胜区不宜上市经营》的报告，引起中央领导的关注，并最终促成一些风景名胜区暂缓上市的决定；随后于1999年，该中心开展了题为《国家风景名胜区上市的国家利益权衡》的研究，得到社会各方的关注。

（三）民营企业进入旅游资源开发领域仍然处于试验阶段，尚无深入的研究。周少雄《论中国旅游的基本走势与民营旅游企业发展》和梁传运《私营旅游企业的发展和创立名牌》都讨论了民营企业进入旅游业的未来发展趋势，但二者都是对旅游业全行业的民营企业进行概括而论，没有专门讨论民营企业进入旅游资源开发的问题。

（四）民营企业进行旅游资源开发方面缺乏可供借鉴的国际经验。由于中外经济体制及资源所有制的差异，国外的可查文献中对民营企业开发旅游资源的论述较少，可供借鉴的案例及研究方法不多。大多从旅游业的可持续发展角度谈论旅游与环境、社会的统一（Worth, 1990）；或者从行业角度阐述旅游企业的发展战略，其中以L. Moutinho编辑的《旅游业战略管理》较为全面具体，主要观点是强调旅游企业应重视选择相关替代产业；M. Thea Sinclair所著《旅游经济学》将经济学核心理论同旅游业紧密联系起来，较为全面地论述了旅游业的经济功能，但是