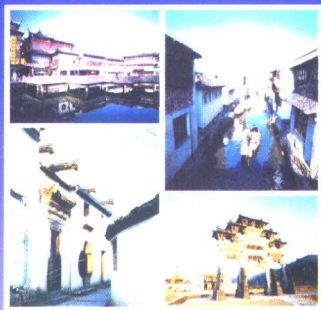


中国
旅游



中国旅游景区治理模式

The Governance of Tourist Attractions in China

彭德成 著



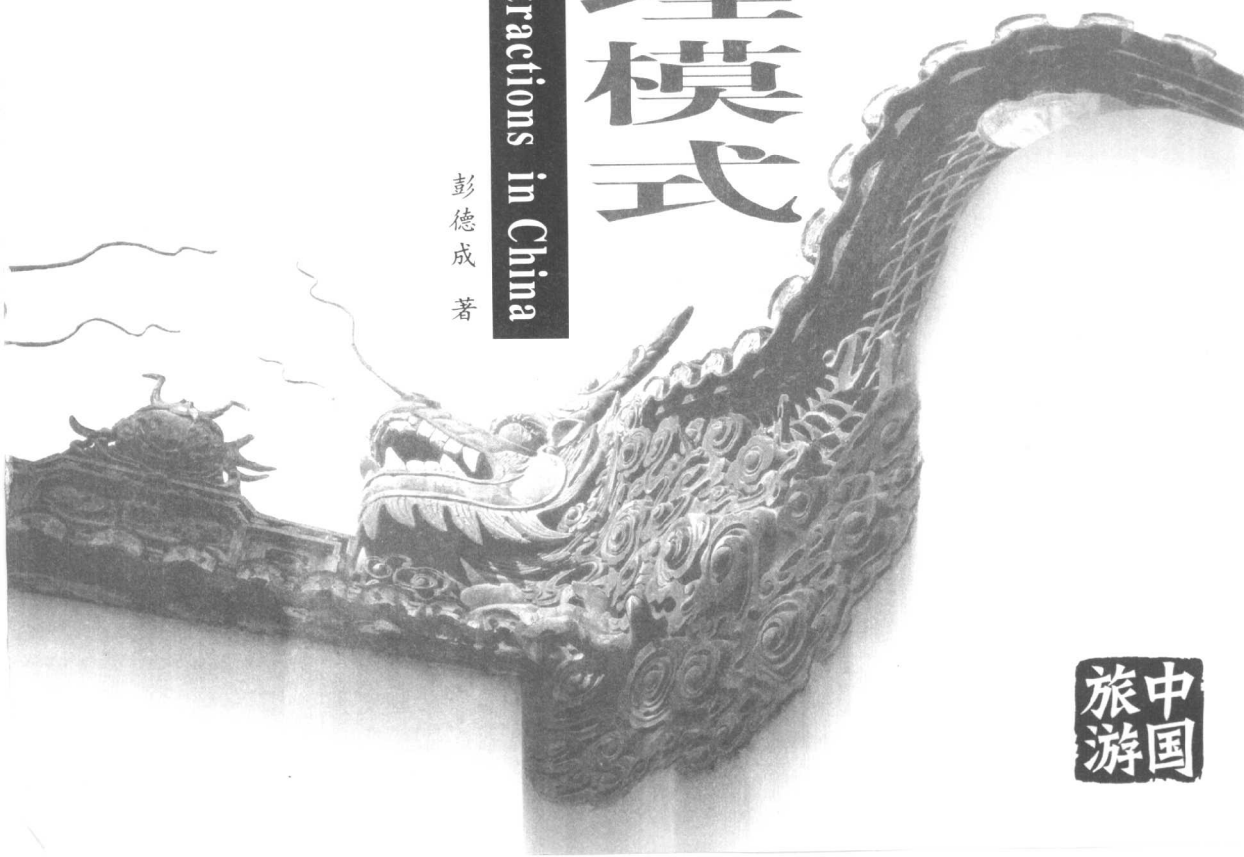
中国旅游出版社

中国 旅游景区治理模式

The Governance of Tourist Attractions in China

彭德成 著

中国
旅游



责任编辑:付 蓉

装帧设计:创世天雄/薛志鹏

责任印制:李崇宝

图书在版编目(CIP)数据

中国旅游景区治理模式/彭德成著. —北京:中国旅游出版社,2003.2

ISBN 7-5032-2152-6

I. 中... II. 彭... III. 旅游点—经济管理—研究—中国 IV. F592.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 005803 号

书 名:中国旅游景区治理模式

作 者:彭德成

出版发行:中国旅游出版社

(北京建国门内大街甲 9 号 邮编:100005)

印 刷:北京一二〇一印刷厂

版 次:2003 年 3 月第 1 版

2003 年 3 月第 1 次印刷

开 本:787 毫米×1092 毫米 1/16

印 张:14.75

印 数:5000 册

字 数:271 千字

定 价:22.00 元

版权所有

翻印必究

中国国家社会科学基金重大项目
《国民经济可持续发展问题综合研究》
项目成果之一



目 录

引言	(1)
第一章 旅游景区治理模式：概念与特征	(10)
第一节 旅游景区	(10)
第二节 旅游景区经营	(11)
第三节 旅游景区治理结构	(12)
第二章 国内对旅游景区治理的研究进展	(16)
第一节 对国内旅游景区发展的研究	(16)
第二节 对国内旅游景区治理模式的研究	(23)
第三节 对国外旅游景区治理经验的研究	(29)
第三章 旅游景区治理模式的理论分析与模式体系	(36)
第一节 旅游景区性质的界定	(36)
第二节 景区经营外部不经济性的控制	(41)
第三节 旅游景区治理结构的构建	(44)
第四节 旅游景区生命周期的调控	(48)
第五节 旅游景区的可持续发展	(53)
第四章 中国旅游景区治理模式体系	(60)
第一节 体系建立的原则	(60)
第二节 模式划分的依据	(61)



第三节 体系架构与模式特点	(62)
第五章 整体租赁经营模式	(67)
第一节 模式的产生	(67)
第二节 模式的主要特征	(71)
第三节 治理结构	(74)
第四节 对模式的综合评价	(76)
第五节 模式的完善与发展	(84)
第六章 股份制企业经营模式	(86)
第一节 模式的产生	(86)
第二节 模式的主要特征	(88)
第三节 治理结构	(91)
第四节 对模式的综合评价	(94)
第五节 模式的完善与发展	(101)
第七章 上市公司经营模式	(103)
第一节 模式的产生	(103)
第二节 模式的主要特征	(105)
第三节 治理结构	(108)
第四节 对模式的综合评价	(111)
第五节 模式的完善与发展	(122)
第八章 整合开发经营模式	(124)
第一节 模式的产生	(124)
第二节 模式的主要特征	(129)
第三节 治理结构	(135)
第四节 对模式的综合评价	(137)
第五节 模式的完善与发展	(150)
第九章 网络复合治理模式	(152)
第一节 模式的产生	(152)



第二节	模式的主要特征	(155)
第三节	治理结构	(160)
第四节	对模式的综合评价	(162)
第五节	模式的完善与发展	(174)
第十章	旅游景区治理模式动力系统	(177)
第一节	旅游景区相关利益者分析	(177)
第二节	旅游景区治理模式影响因素分析	(182)
第三节	旅游景区治理模式动力系统	(187)
第十一章	景区治理模式：未了结的课题	(196)
附录	相关法律法规与政策	(199)
参考文献		(225)

引 言

旅游，一个轻松愉快的词汇，一段追忆持久的经历，正成为人们生活的必需、消费的时尚；旅游，一个广泛关注的话题，一个迅猛崛起的产业，正成为经济的亮点、社会的热点。旅游业是当今世界最大的产业，也是充满生机活力的新兴产业，以其强劲的需求、快速的增长、广阔的前景，被誉为朝阳产业。中国旅游业通过改革开放以来 23 年的发展，取得了巨大成就：经济总量逐年攀升，产业领域不断扩大，产业结构日臻完善，国际地位稳步提高，中国已成为亚洲第一大旅游接待国和世界上最大的旅游市场，旅游业已成为中国国民经济体系中强劲发展的生力军。

以友好的环境态度和人本经济为特征的旅游产业，整合着“食、住、行、游、购、娱”各个要素与环节。在这个整合的过程中，旅游景区居于核心地位，成为旅游产品的价值源、旅游消费的动力源、旅游产业的增长极。随着国内旅游基础设施的不断完善，旅游景区在产业发展中的核心地位和作用将凸现出来。近年来，中国旅游业利用外资和社会资金的热点，已由旅游饭店转向旅游景区建设。旅游景区正成为旅游产业的亮点、社会关注的热点、旅游投诉的焦点和新闻媒体的兴奋点。可以预计，在旅游产业的发展态势和发展格局之中，旅游经济研究方向必将紧随产业发展步伐，以旅游景区的开发、建设、管理、服务为重点方向。以中国旅游景区治理模式为研究对象，探讨不同类型旅游景区治理方式和治理策略，不但具有现实的指导作用，也有着积极的长远意义。

1. 研究背景

本文研究之时，正值新世纪开局之际，又值我国社会主义现代化建设“十五”开局之时。中国旅游业带着上世纪写就的辉煌成就，进入新的发展环境，步入新的发展阶段，肩负新的发展使命，面临新的发展机遇，迎接新的多重挑战。

(1) 产业基础。中国旅游业在经过改革开放以来 20 多年的快速发展，已经具备了新的发展基础：产业规模不断壮大，产业范围不断扩张，产业素质不断提高，产品类型不断丰富，产品结构不断完善，旅游业在国民经济中的地位和作用



日益增强，中国作为旅游大国的地位和形象日益突出，正朝着世界旅游强国目标奋进。

第一，产业规模不断扩张，旅游业作为国民经济新的增长点的地位得到确立。从1978年到2001年，中国入境旅游持续快速增长。2001年入境旅游人数达8901.29万人次，是1978年的49倍；其中，过夜旅游人数为3316.67万人次，居世界第5位；外国旅游者1122.64万人次，比上年增长10.5%；旅游外汇收入177.92亿美元，比上年增长10%，是1978年的68倍，位居世界第7位，奠定了中国作为亚洲旅游大国的地位。国内旅游方兴未艾，假日旅游全面兴起，已成为广大城乡居民重要的消费领域和扩大内需的重要力量。2001年，国内旅游人数达7.84亿人次，旅游收入达3522.37亿元，已形成世界上最大的旅游市场。出境旅游稳步发展，步入了有组织、有计划、有控制的适度发展的规范化轨道，中国已成为亚洲地区一个新兴的客源输出国。

第二，旅游市场需求旺盛，旅游业发展前景广阔。近年来，中国入境旅游稳步增长，持续发展，“九五”期间，中国入境旅游人数年均增长12.5%，旅游外汇收入年均增长13.2%；国内旅游发展迅猛，中国已成为世界上最大的国内旅游市场。假日旅游呈现出“接待火爆、高峰延长、安全良好、秩序改进”的特点，出现“热点忙而有序、温冷竞显红火”的局面。随着经济社会的发展，城乡居民收入水平的提高和闲暇时间的增多，对旅游的需求越来越大，中国旅游市场前景十分广阔。

第三，政府主导型的旅游业发展战略全面形成，作用日益强大。旅游产业发展综合性强、制约因素多、协调难度大，长期以来，依靠政府主导型发展战略，实现了旅游业的快速增长。自1998年中央把旅游业确立为国民经济新的增长点以来，全国已有25个省、自治区、直辖市把旅游业作为支柱产业来培育，出台了积极的发展政策，采取了着力有效的发展措施。新世纪之初，中国提出到2020年建设成为世界旅游强国的宏伟目标。紧跟建设旅游强国目标，全国已有20个省、自治区、直辖市制定了建设旅游强省（区市）的战略目标。为了推进假日旅游健康、有序、快速发展，2000年6月21日，《国务院办公厅关于转发国家旅游局等部门关于进一步发展假日旅游若干意见》（国办发〔2000〕46号文件）出台，及时有效地规范了假日旅游市场，极大地刺激了假日旅游消费。21世纪之初，国务院又召开了高规格、大范围的“全国旅游发展工作会议”。2001年4月11日，国务院再次发出《国务院关于进一步加快旅游业发展的通知》（国发〔2001〕9号文件），明确了新世纪中国旅游业发展的指导思想、重点任务和重要措施。旅游



业发展的政府主导型战略，为旅游景区治理模式的创新与发展创造了有利的体制环境。

(2) 发展目标。根据《中国旅游业发展“十五”计划和2015年、2020年远景目标纲要》，今后20年，中国旅游业将按照“旅游业发展速度要比国民经济总体发展速度适度超前、中国旅游业发展速度要比世界旅游业平均发展速度适度超前”的原则，努力建设成为世界旅游强国。在产业规模上，到2020年，中国入境旅游人数将达2.1亿人次~3亿人次，为2000年的2.5倍~3.6倍；国际旅游外汇收入580亿美元~820亿美元，为2000年的3.6倍~5倍；国内旅游收入2.1万亿元人民币~3万亿元人民币，为2000年的6.6倍~9.4倍。届时，旅游业总收入将超过3.6万亿元人民币，为2000年的8倍，相当于届时国内生产总值的11%，真正成为国民经济的支柱产业。在产业质量上，不断扩大现实需求，大力挖掘潜在需求，努力创造新型需求，实现旅游消费普遍化；大力发展入境旅游，积极发展国内旅游，适度发展出境旅游，实现产业结构的优化组合；大胆创新，推陈出新，创造精品，推出绝品，形成名品，实现旅游产品系列化和多样化，适应不同档次、不同消费兴趣的市场需求；采用新方式，开拓新渠道，强化新形象，引导新需求，实现旅游促销多元化；运用新技术，采用新材料，利用新能源，适应新潮流，实现旅游设施的现代化；大力引进，着力创新，提高素质，加强立法，强化执法，实现旅游产业管理的专业化和法制化；市场主体规范，信用关系有序，合约守信重义，实现旅游经济运行的有序化。

(3) 发展机遇。时代创造机遇，机遇推进发展。在新时期，中国旅游业面临着新的发展机遇，影响着产业增长速度、增长方式和增长效率。

第一，新经济形态将促进中国旅游业运行方式的转变。以知识经济、技术革命、信息社会、创新潮流为主要特征的新经济时代，将改变着人们的生产方式和生活方式。计算机技术普遍应用，互联网络迅猛扩展，生物、电子、新材料、新能源、新工艺等高新技术，推动产业化发展，改变产业运行方式。知识和科技成为旅游业发展的主要力量。高新技术在旅游促销、旅游交通、旅游商品、旅游饭店、旅游娱乐、旅游景区、旅行社、旅游出入境管理等领域中的推广应用，将降低交易成本，促进装备完善，激发产品提升。信息技术的普遍运用和科学技术的快速发展，将促进旅游需求的个性化、多样化、细分化发展，造就了高要求、多频次的旅游消费者。

第二，国内经济社会稳健发展为旅游业创造了有利的发展环境，提供了强大的发展动力，提出了更高的发展要求。新世纪开始，中国将进入全面建设小康社会



会、加快社会主义现代化的新阶段。面对经济全球化趋势增强、科技革命迅猛发展、产业结构调整步伐加快、国际竞争更加激烈的新形势，面对国内现代化建设的艰巨任务，必须寻找新支点，发展新产业，壮大新经济，培育新的经济增长点。旅游业的发展可以带动很多行业的发展，直接增加外汇收入，扩大有效需求的作用十分明显，必须加快发展。服务业兴旺发达是现代经济的重要特征，大力发展服务业是促进产业结构优化升级的一项重要内容。旅游业涉及行、游、住、食、购、娱等多个方面，几乎覆盖了从传统服务业到现代服务业的所有行业和门类，是一个综合性很强的产业。加快发展旅游业，不仅可以大大提高服务业的比重，而且可以进一步推动改造、提升传统服务业，刺激金融、信息等现代服务业加快创新步伐，拓宽服务领域和范围。因此，优化产业结构，要求旅游业更大地发展。旅游业是以劳动密集型为基础的产业，吸纳劳动力数量大，劳动力转岗适应快，大力发展旅游业可以有效缓解就业压力。随着我国经济快速增长和居民收入水平的不断提高，城乡居民旅游消费的愿望和实际支付能力不断增强，对旅游产品的需求日益多样化，为中国旅游业提供了强大的内在发展动力。

第三，“入世”与“西部开发”为中国旅游业提供了更多的发展机遇。加入世界贸易组织，使中国经济将在更高程度和更大范围内融入世界经济体系。“入世”之后，成员国之间更加开放，人员对流的障碍无存，使得以旅游、商务、贸易为目的的人员对流更方便、更大规模成为现实。旅游业是改革开放的前沿，“入世”将促进旅游市场更加开放，大大提高中国旅游业的国际化程度，加快集团化发展，提升中国旅游业的国际竞争力；旅游业在开放中深化改革，逐步形成规范的管理体制和经营运作机制，旅游业的专业化水平将大大提高；面向境外的旅游投资大幅增长，将使中国旅游业更大范围、更大程度地融入世界经济大潮之中；信息技术、网络技术和管理技术将彻底改善中国旅游预订系统和信息网络，提高旅游企业管理水平和经营水平；“入世”还将促进中国旅游人才的流动，有利于旅游资源的保护和有效利用，有利于旅游业可持续发展。

西部地区旅游资源极其丰富、独具特色，对国内外游客具有很强的吸引力，市场前景广阔。与其他产业相比，旅游业具有很强的比较优势，是调整产业结构和脱贫致富的有效途径。把加快基础设施建设、加强生态环境建设、调整产业结构与发展特色旅游结合起来，有利于改善投资环境，促进其他产业的发展，走出西部地区加快发展的新路子。随着西部开发战略的实施，旅游业将有更大的作为、更快的发展。

(4) 困难与挑战。伴随着改革开放发展起来的中国旅游业，其入境旅游仅用



20 年的时间就从世界第 41 位升到第 7 位,国内旅游仅用 10 多年时间就成为世界最大的市场,出境旅游经过短短几年的发展就成为各国瞩目的市场热点。以旅游饭店代表的旅游服务设施建设只用了 20 年时间就走过了许多国家 50 年乃至 100 年的路,以旅游景区为代表的旅游产品建设已形成体系、形成规模、形成特色。然而,与世界旅游强国相比,中国旅游业差距仍然巨大:入境旅游接待人数与创汇水平,与美国、意大利、法国、西班牙等旅游发达国家的差距在 1 倍以上;国内旅游人均花费低,国内旅游收入与国际旅游收入的比例约为国际水平的 50%;作为衡量世界旅游强国标志的出境旅游,在中国,不仅出境的绝对人数远低于日本,相对比例也低于许多国家和地区。旅游经济比重方面,据世界旅游理事会研究,1996 年全世界旅游业总产出占全球 GDP 总量的 10.7%,全世界居民旅游消费支出占总消费支出的 11.3%,全世界旅游业的资本投资占总投资的 11.9%,而中国目前的水平还不及上述指标的一半。中国旅游业的进一步扩张,还面临着基础设施落后,要素结构失衡,法律法规不全,管理体系不顺,市场秩序较差,企业组织不合理等诸多困难,以及国际竞争加剧的挑战。

面对新时期艰巨的发展任务,中国旅游业如何有效地抓住历史性机遇,主动迎接新的挑战,实现产业持续增长、快速扩张和稳健发展,必须着力扩展支撑点,努力寻求增长点,加快延伸产业链,积极扩大产业面,不断拓展产业群。在这个过程中,旅游景区必须率先在规模、结构、水平等各方面,实现跨越式发展,为建设世界旅游强国发挥龙头作用。这是由旅游景区在旅游产业中的独特地位与作用所决定的。

2. 旅游景区的特殊地位与作用

旅游景区是旅游业的核心要素,是旅游产品的主体成分,是旅游产业链中的中心环节,是旅游消费面的吸引中心,是旅游产业面的辐射中心。

(1) 产业的核心要素。旅游景区在旅游产业“行、游、住、食、购、娱”六大要素中居于核心地位。据统计,全国有县级以上的自然景观、人文景观和人造景观的旅游景区约 1.5 万家,超过旅游饭店和旅行社的总量,占据了旅游行业半壁江山的地位。这半壁江山在旅游业的发展中起到了重要的作用。据国家旅游局统计,1998 年旅游外汇收入中,旅游景区收入(主要是门票收入,不包含餐馆和购物收入)为 5.48 亿美元,占当年旅游外汇收入的 4.3%;1999 年为 7.49 亿美元,占当年旅游外汇收入的 5.3%。在国内旅游中这部分比例更高,1998 年为 6.3%,旅游景区收入为 178.4 亿元人民币,1999 年则达 300 亿元人民币。由于旅



游资源的垄断性、不可替代性以及门票价格的非市场性，旅游业在其他方面（如购物、餐馆、交通等）价格下降的同时，旅游景区门票价格多呈刚性，只升不降，旅游景区的收入规模与收入比重将会越来越大。最为重要的是，旅游景区是旅游吸引力的根本来源，是旅游消费的直接刺激因素，成为旅游消费面的吸引中心。人们选择旅游目的地，安排旅游行程，首先考虑的是旅游景区的吸引力程度，其次才考虑交通可进入性以及其它配套设施的完善程度。从这个意义上说，旅游景区是旅游业“行、游、住、吃、购、娱”六大要素中的核心要素，其他各要素只是配套条件和辅助要素。

(2) 社会文明的窗口与地方形象的载体。旅游景区通常是社会文明的窗口、地方形象的载体，在地方经济社会发展中发挥着重要作用。在市场经济条件下，一个好的景点就是一张名片，就能形成市场影响。例如，人们熟悉泰山，可并不一定人人都知道泰安；知道九寨沟的人，多数不知道九寨沟所在的南平县；黄山是国内外知名景区，但其所在的屯溪市却名气甚微；张家界景区近年成为旅游热点，人们却很少知道大庸。于是，为了利用名山、名景促进地域经济发展，近年不少地方纷纷更名。旅游景区还是地方文化和先进科技的重要载体。在民族地区，民族文化是旅游景区的重要内涵，景区中的一台歌舞节目，一项节庆活动，浓缩了民族文化的精华，通过旅游景区的发掘和展示，得以保存和弘扬。所以，旅游景区不仅是民族文化展示的载体，还是民族文化保存和发展的舞台。一些旅游景区特别是文化遗产地，还是先进科技的代表，八达岭长城、十三陵、故宫、颐和园、圆明园、秦兵马俑遗址、三星堆遗址、都江堰工程、敦煌壁画等等，都是华夏文明史中先进文化和先进科技的缩影，凝聚着人类文明和杰出智慧。

(3) 产业发展的增长点。在旅游产业发展过程中，作为旅游吸引力根本来源和旅游消费原动力的旅游景区，其开发建设成为产业扩张重心点，其经营管理成为产业发展的着力点，其消费成为旅游经济新的增长点。世界旅游强国目标实现的关键，在于培育和建设一大批具有世界影响力和竞争力的旅游景区精品。加快中国旅游业发展要“实施精品战略，努力建设和推出一批在海内外市场上影响大和竞争力强的旅游景区、景点和旅游线路，推进旅游产品多样化”。《国务院关于进一步加快旅游业发展的通知》要求：“进一步丰富和优化旅游产品，增加旅游产品的文化科技内涵，提高参与性和吸引力，要突出地方特色和民族特色。……大力发展生态旅游、都市旅游等，规划建设一批国家生态旅游示范区、旅游扶贫试验区、旅游度假区”。为了提高旅游景区景点的管理和服务水平，国家旅游局、国家质量技术监督局制定了《旅游区（点）质量等级的划分与评定》国家标准，

在旅游景区中大力贯彻,取得了良好的成效,产生了深远的影响。为了跟进旅游消费需求,优化旅游产品结构,目前,国家旅游局会同有关部门正在着力建设国家生态旅游示范区、旅游扶贫试验区和旅游度假区。为了加快旅游资源开发,加强旅游景区建设,国家设立了“旅游资源开发与保护基金”,对景区开发进行大力支持,并积极利用国家长期国债资金,对景区建设进行重点支持。从2000年到2002年国家共发行旅游国债42亿元,支持了近200个旅游景区的380多个项目建设。可以预计,随着旅游基础设施的改善和旅游配套功能的完善,旅游景区在旅游产业发展中的核心地位和作用将凸现出来,成为新时期中国旅游经济的主要增长点。

3. 研究目的

作为旅游产业核心要素的旅游景区,现阶段,却是中国旅游产业发展中的薄弱环节。其发展水平,与旅游产业快速扩张和地方经济社会发展对景区的发展要求和期望不相适应的矛盾十分突出。中国旅游业的快速增长,特别是假日旅游发展的强劲势头,对旅游景区发展提出更高的要求,要求旅游景区数量更多、容量更大、类别更全、分布更优、配套更高、秩序更好、质量更佳,形成更加强大的旅游产品供给体系。地方经济发展的迫切要求与日俱增,特别是随着西部大开发战略的推进,西部地区对发展旅游业寄予厚望,迫切希望通过尽快开发旅游资源,推动地区经济发展,带动当地人民脱贫致富。在适应旅游产业扩张,服务地方经济社会发展需求方面,旅游景区面对的是如何实现自身更快、更好、更大的发展。然而,长期以来,由于旅游景区体制复杂、政出多门的宏观管理格局^①,加之普遍存在的区位制约、交通等基础设施薄弱、资金投入不足和人才匮乏,使得中国旅游景区经营发展中,专业化经营水平低,市场经济适应性差,可持续发展的后劲不足,特别是以自然景观和文物景观为主体吸引物的公共资源类旅游景区的经营水平,已经严重滞后,难以适应社会主义市场经济的要求,难以适应旅游产业发展的要求,难以满足地方经济社会发展的需要。当前,旅游景区已成为产业体系的弱点、地方政府的望点、当地群众的靠点、社会关注的热点、旅游发展的重点。中国旅游景区发展面临的不仅仅是基础设施薄弱、人员素质不高、资金投入不足的困难,更大的困难是管理体制不顺、经营机制不活的现实,实质上

^① 据初步统计,目前我国旅游景区归属部门多达12个,有建设、林业、环保、文化、文物、宗教、国土资源、海洋、交通、水利、旅游和科学院系统等。



就是景区治理模式的不合理,以及由此而产生的经营的市场化程度不高。解决旅游景区管理和发展的首要任务是理顺体制、活化机制,创新符合市场经济要求、有利于景区长远发展的景区治理模式。

治理模式是旅游景区经营管理的核心问题,也是旅游景区发展中最为重要、最受关注的焦点问题,理论研究意义大,实践指导作用强。其中,景区管理体制是景区治理模式的核心内容。有什么样的景区管理体制,就会产生什么样的经营机制,就会形成什么样的景区发展方式。对于旅游景区的发展而言,选择一个合理的治理模式,形成一个既有利于保护又有利于发展的管理体制,创造一个富于激励和有效约束的经营机制,则是至关重要的课题。

近年来,围绕旅游景区经营企业上市、文化遗产资源市场化经营和旅游景区保护问题,在政府部门、产业界和学术界,引起了不小的争论。其焦点,表面看是旅游景区发展取向问题、旅游资源的开发和保护之间的矛盾,实质上则是由于景区治理模式取向导致的景区管理体制的变革和地方发展要求与部门分割管理的冲突。要“坚持旅游资源的严格保护、合理开发和永续利用相结合的原则,正确处理自然景观、人文景观的保护、研究、利用的关系,协调好经济效益与社会效益、眼前利益与长远利益、局部利益与全局利益的关系,实现旅游业可持续发展”,要正确处理旅游景区改革和发展中的各个矛盾问题,就必须对各种旅游景区治理模式进行全面分析研究,并借鉴国际经验,进行模式优化与创新,指导我国旅游景区的发展。

当前,我国公共资源类旅游景区开发建设和经营管理正处于关键的改革时期,一些新的景区治理模式正在各地探索、酝酿和创新。特别是,在改革中创新而形成的旅游景区整体租赁经营模式、股份制企业经营模式、上市公司经营模式、整合开发经营模式以及兼具旅游行政职能的网络复合治理模式等5种模式,都是近年各地为适应旅游业发展需要,发挥旅游资源优势,促进当地国民经济增长和人民生活水平提高而进行的不断探索。这些模式,都是发展的需要、改革的结晶、实践的创举。可以预见,随着我国旅游业的蓬勃发展和改革开放的不断深入,新的旅游景区治理模式还将层出不穷。与此同时,景区经营管理中的一些成功的经验,尤其是上述5种创新模式,正在被各地广泛地推广、运用。但是,在当前景区快速发展、模式需求膨胀的情况下,应当清醒地认识到,这些创新治理模式产生于特定的环境与条件下,同样具有一定的风险与局限,需要在运用中不断完善,在实践中不断发展,需要结合各地不同的实际,灵活地加以运用。为了更好地指导各地旅游景区开发建设和经营管理,本文将对我国旅游景区主要的创



新治理模式进行系统研究。

4. 研究条件与困难

本论文研究的进行,得益于本人在国家旅游局规划资源处工作中,对旅游景区的实感及其经营管理的了解和思考,得益于国家旅游局正在全面推行的旅游景区质量等级评定工作。为了进行该项研究,对由各省旅游局向国家旅游局推荐并经国家旅游局正式评定公布的全国首批 187 家 4A 级旅游景区 1999 年度经营情况进行了归纳、分析和总结。这些景区,年旅游接待人数均在 50 万以上,经营业绩和管理服务水平在本省位居前列,管理体制和经营模式在全国主要景区中具有典型性和代表意义。对这些旅游景区样本进行研究,能得出较为全面、客观的认识。同时,为了更详细了解我国主要景区的经营管理状况,2001 年初,又选择了一批有代表意义的景区,进行了专门的问卷调查,调查项目包括景区发展状况、2000 年经营情况、管理体制的影响、对当地经济社会的影响、对资源与环保的影响以及今后的发展思路等。各主要旅游景区所提供的经营管理资料,为本研究提供了详实的第一手资料,成为论文得以进行的前提条件。

目前,在我国,公共资源类旅游景区的治理模式是一个敏感的问题,涉及到多方面的利益主体。把这样一个敏感的问题作为学术问题进行深层研究,是本论文的基本出发点。目前所拥有的实证资料较多,但如何从经济学和管理学的理论高度进行系统研究,对从事实际工作的笔者来说,具有很大的挑战性。

困难之一:相关概念与命题存在着较大的争议。旅游景区的概念多年争论,悬而未决;景区经营的内涵不断变化,范畴不能统一;景区治理是一个新的概念,国内外尚没有一个明晰的定义。

困难之二:旅游景区的治理模式是一个十分复杂的问题。在旅游景区发展的原则上,虽然各方意见基本一致,如坚持旅游资源的严格保护、合理开发和永续利用相结合的原则,正确处理好自然景观、人文景观的保护、研究、利用的关系,协调好经济利益与社会利益、近期利益与长远利益、局部利益与全局利益的关系,实现旅游业的可持续发展;但涉及到旅游景区的管理体制、开发方式、经营模式等景区发展的具体问题时,各方由于工作角度不同,关注的重点不同,意见分歧很大,甚至达到难以协调的程度。本文舍弃了各方的观点之争,不涉及部门之争,立足于模式的现状,着眼于景区的发展,对其产生过程、主要特征、治理结构、优势因素、风险因素、完善方向进行较为客观的研究,尽量避免对分歧意见的主客观评述。



第一章

旅游景区治理模式：概念与特征

第一节 旅游景区

旅游景区 (tourist attraction) 是旅游业中一个重要而复杂的组成部分, 人们对景区概念的认识还很不全面, 有关的论述不多, 还没有一个被普遍接受的、界定范围包含各类景区的定义。苏格兰旅游委员会认为景区是“一个长久性的游览目的地, 其主要目的是让公众得到消遣的机会, 做感兴趣的事情, 或受到教育, 而不应该仅是一个零售点、体育竞赛场地、一场演出或放部电影。游览地点在其开放期间, 应不需要预订, 公众可随时进入。游览地点不仅应该能够吸引旅游者、一日游者, 而且要对当地居民具有吸引力”。梅得尔敦 (Middleton, 1988) 的定义是“一个指定的、长久性的、由专人管理经营的, 为出游者提供享受、消遣、娱乐、受教育机会的地方”。史蒂文斯 (Stevens, 1990) 认为: 景区应该是有特色活动的地点、场所或集中地, 应该具备以下特点: ①吸引旅游者和当地居民来访, 并为此而经营。②为顾客提供获得轻松愉快经历的机会和消遣的方式, 使他们度过闲暇时间。③尽量发挥其潜在能力。④按旅游需求进行管理, 使顾客得以满足。⑤按游客的要求、需要和兴趣, 提供相应水准的设施和服务。王德刚 (2000) 认为, 旅游景区是以旅游资源或一定的景观、娱乐设施为主体, 开展参观游览、娱乐休闲、康体健身、科学考察、文化教育等活动和服务的一切场所和设施。在实践中, 它们往往作为一个独立的事业或企业单位, 从事经营和管理活动。

本文所称旅游景区, 与中华人民共和国国家标准《旅游区 (点) 质量等级的划分与评定》(GB/T17775—1999) 中旅游区 (点) 的含义等同, 即指“经县级以上 (含县级) 行政管理部门批准设立, 有统一管理机构, 范围明确, 具有参观、游览、度假、康乐、求知等功能, 并提供相应旅游服务设施的独立单位”。之所以称之为旅游景区, 一是为了尊重约定俗成, 方便理解; 二是这些旅游景区主要功能是为旅游者服务, 与那些主要为所在地居民服务的景点相区别。在国际上, 前