

李鹏 著

产权制度
与旅游发展
中国温泉旅游地
水权制度研究

格致出版社



上海人民出版社



产权制度 与旅游发展

中国温泉旅游地
水权制度研究

李鹏 著

格致出版社  上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

产权制度与旅游发展:中国温泉旅游地水权制度研究/李鹏著.—上海:格致出版社:上海人民出版社, 2017.12

ISBN 978-7-5432-2811-5

I. ①产… II. ①李… III. ①温泉—旅游业—水资源管理—研究—中国 IV. ①F592.3 ②TV213.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 279636 号

责任编辑 裴乾坤
装帧设计 路 静

产权制度与旅游发展:中国温泉旅游地水权制度研究

李鹏 著

出版 世纪出版股份有限公司 格致出版社
世纪出版集团 上海人民出版社
(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.co)



编辑部热线 021-63914988
市场部热线 021-63914081
www.hibooks.cn

发行 上海世纪出版股份有限公司发行中心

印刷 苏州望电印刷有限公司
开本 635×965 1/16
印张 16
插页 2
字数 177,000
版次 2017 年 12 月第 1 版
印次 2017 年 12 月第 1 次印刷



ISBN 978-7-5432-2811-5/D · 103

定价:52.00 元

序

李鹏是中山大学地理学院和旅游学院第一届旅游管理的 14 位本科生之一，因为名字简单特殊，很容易被记住。2003 年，学校批准在地理学院试办立交桥班的旅游管理班，“立交桥”就是从全校完成 2 年级学习的本科生中双向选择，类似交叉学科的培养。2004 年，学校决定组建旅游学院，地理学院的旅游管理立交桥班就划归到了旅游学院。所以说，这个立交桥班既是地理学院的第一届也是旅游学院的第一届。这个班是真正的小班教学，毕业时，有 6 人选择攻读硕士学位，其中又有 4 人继续攻读博士学位。

李鹏是继续攻读博士学位的其中之一。

他的博士论文选择温泉旅游为研究主题。温泉旅游是一个古老而又新兴的领域，说古老，温泉开发的中西方历史都长，说新兴，中国现代温泉旅游开发的历史并不长。选择温泉旅游作为研究主题或研究领域，有一定的风险。博士论文选题往往看重所选择主题的成长性，做得好的博士论文，可能就成为博士毕业工作之后前几年的深入研究对象，比如社区旅游、遗产旅游、旅游商业化等主题都是成长性很好的研究领域。而温泉旅游，一方面温泉不是遍在性资源，全国分布不均，另一方面研究的可进入性不

强，因此该领域的研究人员和研究成果都不是很多。

他下了决心要做温泉旅游研究。我建议他先补课，成为一位温泉专家后，再确定研究问题。从地质学开始，补温泉成因的相应内容；从世界温泉开发历史记载入手，补开发历史；参与最新的温泉开发规划（宏观论证到开发设计），补规划理论和方法；到温泉度假村见习，了解经营状况；等等。他基本做到了。论文完成，获得博士学位之后，中国旅游协会温泉分会邀请他主笔中国温泉发展蓝皮书。说明他在温泉旅游领域已得到了行业的认可。

经过前期的准备，李鹏选择了温泉旅游地发展中的水权制度作为研究问题，拟对温泉旅游地中的水权制度生成过程及原因进行分析，试图探讨中国国有自然资源管理制度不同模式的利弊。

本书是李鹏在博士论文的基础上加上后期的研究整理而成，可以说是迄今为止中国温泉旅游研究最深入、成果最丰富的温泉专著。重要的贡献如作者在案例对比的基础上，将中国的温泉水权制度划分为“社区主导型”“权力主导型”“民营资本主导型”和“地方行政主导型”四种基本类型。其中，“权力主导”的温泉水权结构因为产权归属不明晰，在国家的名义下温泉资源遭到了破坏性开采，地方政府也因受制于自上而下的政体制约而失去了对地方经济的主导权；“民营资本主导”温泉资源是新自由主义化的资源改革带来的温泉资源私有化现象，虽然温泉资源在企业的治理下能够实现内部的利益最大化，却因为其具有的“剥夺性”造成了温泉资源的全局低效、企业间的不公平竞争以及社区矛盾；“地方行政主导”下的温泉资源是地方政府主导温泉水控制权的前提下为企业创造的竞争性的温泉水权市场，是一种比较理想的以“地方利益”为重的政府管治模式，但是在遭遇自上而下的政治力量的干预时，也同样会出现政府失灵的情况。

序

这样的研究贡献还有很多，这得益于作者对案例地持续不断的跟踪调研，通过利益相关者的深入访谈，参与案例地旅游规划与决策的过程，获得了充足的第一手资料，加之理论分析比较透彻，使得本书对业界、政府管理部门和学者都能开卷有益。

是为序。

保继刚

2017年10月26日于广州康乐园

目 录

第一章 绪论	1
一、中国温泉旅游开发热潮	1
二、温泉资源由行政管理转向资本化管理	3
三、研究问题	6
四、案例地与研究方法	8
第二章 从化温泉风景区的产权困境	16
一、从化温泉风景区概况	16
二、予取予求下的初期繁荣：1933—1965 年	21
三、资源透支下的旅游扩张：1977—1987 年	29
四、温泉镇政府的尴尬：1988—1991 年	38
五、陷入混乱的改革时代：1992—1997 年	46
六、新机遇与老问题：1998 年以后	56
七、小结	63
第三章 龙门县永汉镇温泉开发中的大企业	64
一、概况	64
二、社区对温泉水与土地的捆绑管理	69

三、永汉镇温泉旅游业的起步	74
四、南昆山温泉大观园的强势发展	79
五、南昆山温泉大观园开发导致的不公平现象	86
六、富力集团进驻马星温泉	96
七、小结	102
第四章 国家主义的回归：从化流溪温泉旅游度假区	104
一、从化流溪温泉旅游度假区	104
二、自然温泉露头的消失：1973 年前	109
三、温泉水井采用格局初形成：1977—1995 年	111
四、流溪温泉管委会的角色与作用：1996—2003 年	123
五、广州市介入下的新阶段	135
六、小结	143
第五章 中国温泉旅游地温泉水权制度解析	144
一、温泉水权结构的科层模型：对制度科层概念模型的修改	144
二、中国温泉旅游地温泉水权结构的类型	151
三、对中国温泉旅游地三种典型产权结构的比较	165
四、小结	178
第六章 中国温泉水权制度变迁的幕后博弈	180
一、温泉水权制度生成的历时态解释	180
二、温泉水权制度空间固化的解释	194
三、中国温泉水权制度评述	203
四、小结	208

目 录

第七章 中西方水权制度差异的启示	210
一、西方社会的温泉水权制度概述	210
二、中国温泉水权制度中的国家与市场	213
三、中国温泉水权制度建设的建议	218
四、本研究的局限性	220
参考文献	222
后记	228

第一章 绪论

一、中国温泉旅游开发热潮

中国是一个温泉资源大国。中国开发利用温泉的历史悠久，在各地方志和史料中都能见到关于温泉的记载，在新中国成立初期就有学者根据各地方志对中国的温泉进行过统计（章鸿钊，1956），据载，新中国成立时各地发现天然出露的温泉已有 972 处。20 世纪 70 年代中国的地热勘探热潮过后，各省区登记在案的温泉数达到 2200 处（陈墨香，1992）。

20 世纪 90 年代以来，地热勘探技术的进步使得温泉钻井深度超过了 4000 米，全国各地对温泉资源的开采量骤然增加，技术进步使得以前没有温泉出露的地区通过人力凿出了温泉（如天津、上海），以前出水量小的温泉通过技术手段得以不断“增量”。据统计，1999 年全中国地热（温泉）出水量为 2518.3 万吨，2006 年增长到 7060.3 万吨，年均开采量增长高达 15.9%。与此同时，各种负面新闻接踵而至，2000 年，中国十大温泉景区之一的南京汤山温泉，由于近年来采水单位猛增，导致地下热水资源受到严重破坏，地下水位以每年 1 米的速度下降，温泉资源面临枯竭的

危险^①；2002年，中国三大高温混合型温泉之一的湖南灰汤温泉“引泉入城”工程被叫停，后经调查，在40年的开发中灰汤温泉地下水位已经下降10余米之多，根本无法再引入任何温泉开发的项目^②；1999年至2005年间，北京东南城区、小汤山及良乡附近由于过量开采地热水，地下热水位下降4.95至13.06米，海淀温泉和昌平小汤山相继枯竭^③等等。

虽然温泉开发造成的地质问题屡见不鲜，但是，各地从政府到民间开发温泉的呼声日盛。温泉资源具有供热、农业育种、医疗保健和洗浴等多重开发价值，但就中国近十余年的发展而言，温泉旅游开发成为了温泉资源利用的主导模式。中国温泉旅游开发兴起的主要原因在于：首先，温泉旅游产品有别于传统的观光旅游产品，既包含休闲养生和康体的理念，又易于在开发中与娱乐、活动策划相结合，迎合了现代人追求放松、休闲的旅游心理需求；其次，中国是一个温泉大国，温泉资源广泛分布于各省市及地区，广东先期温泉开发的成功给予了国内其他地区以巨大的启示，再加上温泉开发模式易于模仿，一时间温泉开发在全国上下蔚然成风。2006年，重庆市着力打造温泉之都，投资百亿建设“五方十泉”；2011年，福建省编制完成《福建省温泉旅游发展规划》，计划将福建打造成世界级温泉旅游胜地；2011年，辽宁省提出建设“全国第一温泉大省”目标；2017年，贵州省开始打造“温泉省”。伴随着各地经济的持续发展和人民生活水平的改善，可以预见，中国温泉旅游开发在未来一段时间内将继续升温。

① 史婷婷：《四时如汤已成往事，谁来拯救南京汤山温泉》，载《江南时报》，2004年11月23日。

② 操婷：《向西南85公里，有8平方公里“热异常区”》，载《潇湘晨报》，2010年2月9日。

③ 汪轶：《地热温泉潜规则调查：北京半数以上温泉属黑户》，载《南方周末》，2012年5月17日。

二、温泉资源由行政管理转向资本化管理

中国自 1978 年以来的改革是以市场化为导向，以打破旧有计划经济体制、建立新的社会主义市场经济体制为目标的体制改革。这场市场化的变革同时带来的是整个国家社会关系、生产方式、经济结构和思想观念等全方位的转变，是一次深刻的制度变迁过程。改革的目标就是要建立以市场机制为核心的资源配置方式，让国家从资源配置的垄断者变为资源配置过程的协调者。

中国的法律规定，温泉资源属于矿产资源，所有温泉资源为国家所有。1986 年，中国《矿产资源法》出台，明确规定“国家对矿产资源实行有偿开采”，这标志着矿产资源成为了一种有价的商品，任何人都必须通过商品交易方式有偿使用矿产；1996 年《矿产资源法》修订中又进一步规定“国家实行探矿权、采矿权有偿取得制度”，这使得矿产资源的矿业权得以明确，从此，所有增量的矿产资源的产权得以明晰；2006 年国务院《关于加强地质工作的决定》中规定：“对地质勘查基金出资查明的矿产资源，除国家另有规定外，一律采用市场方式出让矿业权（包括探矿权、采矿权），所得收入由中央和地方按比例分成，主要用于补充地质勘查基金，实现基金的滚动发展。完善资源税、矿产资源补偿费和矿业权使用费政策。”这是国家发出对矿产资源管理体制进行全面改革的号令，其目标不仅要对新增矿产资源继续实行“有偿取得”的制度，而且要解决原有矿产企业无偿取得矿产资源的双轨制运行问题。它标志着我国矿产资源资本化改革进入了整体实施的阶段（朱学义、张亚杰，2008）。矿产资源资本化建立的法制演变过

程，也是温泉资源资本化建立的法制演变过程。

实际上，在中国旅游开发过程中的资源管理领域，产权问题一直是一个备受关注的话题。以目前学术界研究较多的遗产资源和社区资源为例，遗产资源所具有的唯一性使其在实行资本化管理中，价值评估难以操作，最终导致引入市场的过程困难重重，国家难以以产权明晰化的方式将其交由市场管理，从而注定了政府的主导地位（张朝枝，2006）；而社区资源因其与作为具体的资源载体的人具有不可分割性，也不具备从中分离出经营权并采用市场方式运动的条件。除此之外，旅游地资源混合性的特征导致了各式各样的产权难题。温泉旅游地的特殊性在于，温泉资源是温泉地发展旅游的核心资源，由于矿产资源法规对温泉资源的产权资本化方式已经作出了明确规定，这就保证了温泉资源理论上可以按照市场化的方式运作。但是，温泉资源只是在最近 10 年间完成了法规形式上的资本化改革，由于中国改革一开始采取的“双轨制”，使得改革前期深层次的问题并没有完全凸显。温泉资源资本化过程如何从增量改革走向存量改革，并在实际开发中完全实现温泉资源的资本化管理，是当前诸多温泉地发展中的棘手问题。

与市场化改革相对应的是中国行政体制的改革，国家体制改革的目标就是实现政府与企业的分离，改变政府以往既是“裁判员”又是“运动员”的行为方式，专心做市场经济的“守夜人”。在这一背景下，1997 年国家旅游局的机构进行了大幅度精简和职能转变，旅游局机关与直属企业实现了彻底脱钩，旅游法制建设加快步伐，旅游管理体制加速与社会主义市场经济接轨。1998 年下半年，根据党中央、国务院的决策精神，军政法机关和中央党政机关先后与所管的直属企业脱钩，其中旅游企业占据了较大比例。除少部分变为中央企业外，大部分下放到了地方。1999 年，各省党政机关也陆续与直属企业脱钩。这一阶段国退民进的企业改革使得企业作

为独立市场主体的地位得以确立。在温泉旅游地的发展中,国家虽然并没有像设想中那样彻底退出温泉的开发与经营,专职监督与管理,但是国家已然不再是温泉旅游开发中的主导力量,国有企业在温泉勘查和开采中所占的比例日益下降(表 1.1),其他形式的市场主体日益成为温泉开发与经营中的主体。

表 1.1 历年地热勘查、采矿许可证发证中国企业所占比例

		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
国企 比例 (%)	采矿许可证	41.7	54.8	35.5	—	33.3	34.4	38.8	32.1
	勘查许可证	80.2	56.6	52.3	53.2	52.4	52.8	49.0	53.6

资料来源:《中国矿业统计年鉴》。

与政府行政分权同时进行的是财政分权改革,中央政府通过财政分权不断向地方政府授权,以期打破“预算软约束”的制约,激活地方政府的自主性,使其在地方经济发展和社会公共物品供给方面扮演起重要且独立的角色。但是,这场分权改革没有触及中国以官员委任制为特征的自上而下的集权式的政治体制,这表现为从中央到地方财权不断向上集中,而转移支付制度建设的不健全造成了地方政府(尤其是县级政府)的财政出现普遍的赤字;与此同时,经济事权不断下移,地方政府的决策权相比计划经济得以扩大。以温泉开发为例,以前需要报省政府甚至国家批准的开发项目,现在往往在县级政府就可以做出决定。“财权上移,事权下移”的分权改革结果使得地方政府掌握了当地温泉资源的初始分配权,其在地方温泉开发中的地位日渐突出,但是,鉴于地方政府财力有限,温泉开发所需要的大量投资并非地方政府所能独自承担,因此,寻求市场力量的合作成为一种必然。于是,在更加灵活的地方政府决策机制下,温泉地的旅游开发不再是由自

上而下的科层制决策过程，而是日益置身于多方合作、利益多元化的网络结构之中。

三、研究问题

在全国各地纷纷兴起开发温泉旅游的热潮之中，有的温泉地通过温泉旅游开发实现了地方经济的发展，而另一些温泉地则在开发过程中导致温泉资源耗竭，甚至引发了严重的社会矛盾。是什么原因导致不同的温泉旅游地的开发呈现出大相径庭的开发结果？基于此问题提出的对象十分具体，中国社会所处的复杂多变的转型时期又使得这一问题的背景“中国特色”鲜明，以致国外对温泉地的研究都难以直接回答这个问题。国内学者就此问题的回答基本可以分为两类：第一类可以称为“外部因素决定论”，第二类称为“规模特色决定论”。

“外部因素决定论”把温泉旅游地成败的关键归结为选址问题，认为只有将温泉旅游产品选址于交通进入性和客源市场条件好、温泉资源丰富、区域经济发达的地区，才能保证温泉地的成功开发（王华、彭华，2004）。这一论断对于温泉地的选址问题具有指导意义，如广东省温泉地要比湖南省温泉地开发得更成功就是因为其外部因素的差别造成的。但是，温泉的成因与地质构造紧密相关，温泉出露地点往往是沿断裂带走向形成的地热异常区分布，这也就形成了温泉分布在空间上呈“大分散，小聚集”的态势（陈墨香，1994）。如广东省温泉开发遍地开花，客观上就是因为其所处的华南沿海断裂带形成了一系列的地热异常区，为温泉开发创造了条件。但即使是珠三角附近的温泉地开发也难免出

现失败的案例，同样的区位条件和经济水平下，面对共享的客源市场，为什么依然会出现开发差异巨大的结果？这显然已经难以用“外部因素决定论”给予解释。

“规模特色决定论”认为温泉开发所面对的激烈的市场竞争，“需要开发商具有规模优势和提供差异性温泉服务产品的能力”，并提出要使温泉开发在小尺度的区域竞争中胜出的办法是建设“大型主题休闲游乐温泉”（黄向、徐文雄，2005）。依靠大手笔、大投资保证温泉地开发的短期轰动效应是可行的，珠海海泉湾的成功就是一例。然而，这种建立在庞大的前期投资规模基础之上的成功模式具有多少推广价值仍值得斟酌。换言之，在更多的温泉地开发中，投资规模受到限制的情况下是否注定了失败？显然，“规模特色决定论”只适合于那些对投资成本毫不担心的投资者，而对于大量受到一定的投资规模限制，产品缺乏足够特色的温泉地而言，问题依然没有解决。

纵观国内目前已有的研究成果，不论是“外部因素决定论”还是“规模特色决定论”，都只是在对温泉旅游开发的表象进行理想化的、片面的经验总结，缺乏完整的理论视角，其研究结论对于目前中国正在进行的温泉旅游开发也缺乏指导意义。基于此，本研究将从产权制度的角度对温泉旅游开发的问题进行系统的研究。

产权制度的视角是厘清乱象丛生的中国温泉旅游开发的一根主线。遵循产权制度这条主线，可以发现：外部因素是产权制度生成的条件，而规模特色则是由产权制度诱导的结果。因此，对于温泉资源产权制度的研究是把握中国温泉旅游开发问题的核心所在。诺斯通过对西方经济史的研究得出，有效率的经济制度是一个国家经济增长的关键，而无效率的经济制度是经济停滞和衰退的根源（诺斯、托马斯，1999）。对温泉开发历史的考察亦可以发现，温泉资源的产权制度有着与国家的经济制度同样重要的意

义。在一个自然地理条件与温泉旅游需求不变的环境中，温泉地开发的结果可以由投入开发的资本、技术和制度能力决定。资本决定了一定时期内可以用于建设温泉使用设施的投入数量，技术则决定了资本投入的产出效益，这里的技术不仅仅指用于勘探与开采温泉水的工程技术，也包含了温泉旅游产品规划设计和经营管理的理念技术。资本和技术两者共同决定了温泉地开发可能的最大产出水平。但是，由资本和技术决定的温泉地开发的最大产出水平只是一种理论上的可能性，现实的温泉地的开发产出总是低于这个最大值。在实际开发产出与最大开发产出可能性之间的差距则可以用制度来解释，即好的温泉开发制度能够使温泉开发实际产出接近于理论上的最大产出，而差的开发制度则会使实际产出远低于理论上的最大产出。

很显然，在中国温泉地的开发中存在的产权制度是多样化的。虽然温泉资源作为国家所有的公有制属性是由国家法律所规定的，但在中国的改革浪潮的冲击下，温泉资源的实际控制权逐渐成为政府与资本博弈的结果。那么，究竟我国的温泉旅游地开发过程中存在哪些具体的产权制度安排？这些产权制度生成的原因是什么？不同的产权制度会带来哪些不同的资源治理结果呢？

四、案例地与研究方法

（一）案例地选取

本研究是围绕着中国温泉地水权制度展开的，只有将研究对象限定在一个具体的温泉地之内，才能通过详细深入的调查理清具体的水权制度。从现实情况出发，案例地的选择首先应该具备