

STUDY ON THE ★ ★ ★ ★ ★ ★ ★ ★ ★ ★
REGULATION
OF SCENIC SPOTS
★ ★ ★ ★ ★ ★ ★ ★ ★ ★ IN CHINA

中国风景名胜区 規制研究

刘宇◎著

中国旅游出版社

中国风景名胜区 規制研究

刘宇◎著

中国旅游出版社

责任编辑：张 旭
责任印制：冯冬青
封面设计：谭雄军

图书在版编目 (C I P) 数据

中国风景名胜区规制研究 / 刘宇著. -- 北京 : 中国旅游出版社, 2017.6
ISBN 978-7-5032-5898-5

I. ①中… II. ①刘… III. ①风景名胜区—制度建设—研究 IV. ①F592.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 232036 号

书 名：中国风景名胜区规制研究

作 者：刘宇著

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)

<http://www.cttp.net.cn> E-mail: cttp@ccta.gov.cn

营销中心电话：010-85166503

排 版：北京旅教文化传播有限公司

经 销：全国各地新华书店

印 刷：北京工商事务印刷有限公司

版 次：2017 年 6 月第 1 版 2017 年 6 月第 1 次印刷

开 本：720 毫米 × 970 毫米 1/16

印 张：17.75

字 数：259 千

定 价：38.00 元

I S B N 978-7-5032-5898-5

版权所有 翻印必究

如发现质量问题，请直接与营销中心联系调换

作者简介

刘宇 女，北京人。现就职于北京联合大学旅游学院旅游经济系。北京大学区域经济学博士，副教授。主要研究领域为旅游公共政策、城市旅游、休闲与节事活动策划。美国博林格林州立大学（BGSU）旅游、休闲与节事活动策划专业（TLEP）客座教师。



**STUDY ON THE
REGULATION
OF SCENIC SPOTS
IN CHINA**



摘 要

风景名胜区是我国资源保护与旅游开发的重要空间，由于具有公共物品、外部性及自然垄断等特征，政府规制成为必需。但作为兼具保护与开发目标的区域空间及经济组织，如何有效规制成为理论和政策上的难点。

本书的研究目的在于：第一，总结中国风景名胜区规制变迁的历史过程；第二，分析风景名胜区规制变迁过程中暴露出来的问题；第三，解释风景名胜区规制失灵的原因；第四，探讨风景名胜区规制未来的改进方向。

本书将风景名胜区视为一个功能不断演进的地域规制综合体，基于中国的具体实践，借鉴有关国际经验，主要运用规制经济理论，比较系统地总结我国风景名胜区规制变迁的发展脉络、问题，深入揭示我国风景名胜区规制失灵的主要原因，提出我国风景名胜区规制完善的方向。主要创新性结论如下：

第一，我国风景名胜区规制变迁是经济体制变革背景下公共服务供给市场化的过程，在这一过程中，风景名胜区的组织形式由事业单位向企业形式转化，并形成了公私企业并存的垄断性市场结构。这场制度变革，实现了效率的改善，风景名胜区成为我国旅游产业的核心要素和中国最重要的旅游目的地。

第二，在风景名胜区规制变迁过程中，由于市场化改革快速启动，计划体制的理念残留使得风景名胜区规制转型明显滞后于市场化实践，规制的缺位和越位普遍存在，市场结构改革、竞争制度建立及规制结构改革都相对滞后，出现了诸多规制失灵现象。

第三, 风景名胜区规制失灵的原因与规制激励扭曲及规制治理结构失衡相关。中央政府在财政不足、规制成本过高等制度约束下决定了高能激励机制和依赖地方规制的初始路径。高能激励机制促进了旅游产业的发展并实现了风景名胜区的效率目标, 但是, 留下了公平问题未能解决, 造成了一定的激励扭曲。中央规制因横向分权分散了规制效力, 未能建立完善的规制体系, 规制承诺的欠缺加剧了风景名胜区垄断市场结构的形成, 规制者倾向于垄断企业的相机抉择行为使得消费者集团和社区集团在规制治理中被边缘化, 进而在路径依赖下形成地方占优的规制结构, 造成了规制治理结构的失衡。在地方占优的规制治理结构和高能激励机制的共同作用下, 地方政府与企业之间出现联合行为, 成为规制失灵的根本原因。

第四, 风景名胜区规制的改进方向, 是确立平行推进的规制改革观、通过分级规制规避激励困境、完善规制治理结构、健全区域治理手段及基于市场的环境规制激励手段等规制工具体系的建设等。

关键词: 风景名胜区 规制 规制失灵 规制激励 规制治理

Study on the regulation of scenic spots in China

Abstract

Scenic spots, as important facilities for resource conservation and tourist development, are subject to government regulation due to their technical characteristics like public goods, externality and natural monopoly. However, how to regulate effectively such regional space and organizations as dedicated both to conservation and to exploitation is a tough issue in regard to theory and policy.

The purposes of this thesis are the following: First, it starts with a summary of the evolution history of China's regulation of scenic spots. Second, it summarizes the problems revealed in the evolutionary process of China's regulation of scenic spots. Third, it builds the theoretical framework of the constraints behind the malfunctions of the regulation of scenic spots. Fourth, it digs down to the possible paths for improvement in China's regulatory system of scenic spots.

This thesis mainly adopts a deductive approach, taking a scenic spot as a regional regulatory complex with constant evolving functions, and referring to theories relevant to economics of regulation. It probes into the inherent logic for formation of China's regulatory system of scenic spots, based on inductive analysis of the evolving course and malfunctions of China's regulatory regime of scenic spots, and summarizes the institutional constraints behind the malfunctions of the

regulation of scenic spots from the perspectives of the distortion of regulatory incentives and the imbalance of regulatory governance. The main innovative conclusions are as follows.

The first part points out that the evolution history of China's regulation of scenic spots is featured as a process of market transformation of public service supply under the background of reform of the macro economic system. During this process, the organizational pattern of scenic spots transformed from non-profit governmental entity into profit-seeking enterprises, and brought into being a monopolistic market structure with coexistence of public and private enterprises.

Second, during the evolution of China's regulation of scenic spots, due to the quick start of the market-oriented reform and the residual concept of the planning system, the transition of China's regulatory system of scenic spots lagged behind the market transformation process and the widespread vacancy and offside of the regulation appeared. The reform of the market structure, the construction of the competitive regulation and the regulatory governance all lag behind, which results in the malfunction of the regulation.

Third, malfunction of the regulation of scenic spots can be attributed to the distortion of regulatory incentives and the imbalance of regulatory governance. For reasons such as financial deficit and high regulation cost, the Central Government determined on high-powered incentive regulation and the first path of regulation that depends on local regulation. The high-powered incentive regulation has promoted the development of tourism industry and realized the efficiency goal of scenic areas. However, it has left the problem of fairness unresolved, and caused incentive distortion. The local government-dominant regulation structure cancels out the effectiveness of the Central Government's horizontal regulation. The lack of local regulation commitment accelerates the emergence of monopolized market structure. In addition, local governments' discretionary principle has marginalized consumers groups and community groups in regulation, and led to imbalance of the regulation

governance structure. Under the local government-dominant regulation, the high-powered incentive regulation facilitates the collusion between local governments and businesses; this is the ultimate cause for the dysfunction of the regulation.

Keywords: scenic spots regulation regulation malfunction regulation incentive regulation governance

目 录

1 绪论	1
1.1 研究背景与研究意义	1
1.2 研究方法与框架	18
1.3 研究的创新及难点	21
2 风景名胜区规制研究述评	23
2.1 规制研究的理论基础	23
2.2 风景名胜区规制的依据与类别	31
2.3 风景名胜区规制的目标与手段	44
2.4 风景名胜区规制的治理结构	49
2.5 美国国家公园制度的规制指向	56
2.6 简单总结	65
3 风景名胜区规制的缘起及其变迁	68
3.1 规制形成阶段	68
3.2 规制放松阶段	80
3.3 再规制阶段	106
4 风景名胜区规制失灵及其表现	116
4.1 规制中暴露的问题	116
4.2 规制失灵的总体特征：规制转型的滞后	147

4.3 规制失灵的直接后果····· 154

5 风景名胜区规制失灵的原因····· 161

5.1 规制失灵原因分析的理论工具····· 161

5.2 制度约束是规制失灵的直接诱因····· 167

5.3 高能激励机制对激励的扭曲····· 173

5.4 地方规制占优与规制治理结构失衡····· 180

5.5 激励扭曲和治理失衡下的政企合谋····· 195

6 风景名胜区规制的案例研究：以黄山为例····· 212

6.1 案例选取的依据····· 212

6.2 规制模式及规制绩效····· 214

6.3 规制形成的原因及规制失灵分析····· 221

7 风景名胜区规制改进的建议····· 239

7.1 平行推进的规制改革观····· 239

7.2 分级规制····· 241

7.3 完善规制治理结构····· 247

7.4 健全规制工具体系，增强规制承诺····· 251

结 语····· 256

参考文献····· 259

后 记····· 275

1 绪论

1.1 研究背景与研究意义

1.1.1 问题的提出

风景名胜区是我国国土资源的精华,具有环境、社会、文化、经济等多重价值,是我国风景资源保护与旅游开发的主体,是所在区域社区居民生产和生活的环境载体,构成了多利益主体博弈并不断演进的成长空间。2009年年底,我国风景名胜区总面积已经占到了国土面积的1.89%,形成了包括208处国家级风景名胜区和698处省级风景名胜区在内的风景名胜区体系^①。截至2015年年末,全国共有225处国家级风景名胜区,风景名胜区面积11.1万平方公里,可游览面积4.4万平方公里^②,占我国陆地面积的2.02%^③。

风景名胜区的发展与我国旅游产业发展同步。风景名胜区作为“旅游吸引物”是我国旅游产业要素中的重要构成。2009年国家级风景名胜区总接待游人1.72亿人次,占当年全国旅游接待总人数的17.53%,风景名胜区已经成为吸引国内外旅游者的最重要的旅游目的地。2015年,全国风景名胜区全

① 1982年11月8日,国务院颁布第一批风景名胜区名单,2009年12月28日,国务院颁布第七批21家风景名胜区名单。至2009年年底,我国拥有国家级风景名胜区208处,省级风景名胜区698处,其中,国家级风景名胜区中有22处被列入联合国教科文组织《世界遗产名录》。

② 2015年城乡建设统计公报。住房和城乡建设部。

③ 中国风景名胜区事业发展公报(1982—2012)。住房和城乡建设部。

年接待游人 8.4 亿人次,国家投入 70.3 亿元用于风景名胜区的维护 and 建设^①。2009 年 12 月,国务院 41 号文件《关于加快发展旅游业的意见》中,首次提出并确定了旅游产业作为国家战略性支柱产业的地位^②,风景名胜区的产业地位也将继续得到加强。随着产业上规模报酬递增的特征越来越明显,风景名胜区的空间功能及空间结构也发生着变化。以风景名胜区核心区为极核,风景名胜区不断向外围区域进行圈层扩张,部分风景名胜区所在区域,还出现了从资源密集的自然区到旅游活动为主的部门经济区,进而到专业化的旅游城镇或旅游城市的区域功能演进路径。

我国风景名胜区在高速成长过程中也遭遇了很多理论和实践上的问题,并成为舆论关注的焦点(见表 1-1)。这些问题可以概括为:①风景名胜区资源及环境遭到破坏,“人工化、商业化、城市化”及“建设性破坏”影响自然和文化资源的“真实性”和“完整性”,并造成了代际负外部性,成为目前最大的挑战和威胁^③;②风景名胜区门票价格持续上涨,相对门票价格位居世界前列,风景名胜区公益性大大减弱;③风景名胜区保护和开发与社区发展之间矛盾加剧,尤其是旅游开发中社区利益漏损,社区发展权受限;④风景名胜区空间发展不经济,区域发展不平衡;⑤风景名胜区产权及管理体制变革成为争论焦点,在实践中管理矛盾日益突出,制约风景名胜区进一步的发展。

这些问题的产生有深刻的制度原因和背景。在中国市场体制转轨和经济分权化背景下,城市化进程的加快和休闲需求的旺盛,使得风景名胜区承载了多元的发展功能。风景名胜区不但是具有教育、文化、科研及外交等多重社会价值功能的公共资源,还是承载着旅游产业发展功能和区域经济发展功能的特定的功能区。在巨大的发展动力与迫切的生存需求约束下,风景名胜区的遗产保护责任与旅游和区域开发使命这一本身冲突的目标在既有的制度约束下,既促成了风景名胜区的制度创新,同时也成为问题产生的根源。对

① 2015 年城乡建设统计公报。住房和城乡建设部。

② 参见《关于加快发展旅游业的意见》(国发〔2009〕41 号)。

③ 张成渝,谢凝高。“真实性和完整性”原则与世界遗产保护,北京大学学报(哲学社会科学版),2003,40(2):62-68。

于我国风景名胜区正在发生的这场变革，仅仅是针对问题导向的政策措施显然远远不够，对某个成熟模式，如国际上流行的国家公园制度的照搬和套用也可能行不通。因此，风景名胜区的实践发展需要理论创新予以解释，对于国外成熟经验的借鉴，更要建立在对于中国既有制度约束下的比较分析基础之上。（见表 1-1）

表 1-1 近年来部分风景名胜区内的公共影响事件

时间	关键词	公共影响事件
1996—1999	上市	1996—1999年，张家界、泰山、黄山、峨眉山等风景名胜区以门票捆绑经营收入的方式上市；1999年，上市终止于建设部《关于风景名胜区禁止上市》的规定
1998	摘牌	武陵源风景名胜区过度商业化和城镇化，被联合国教科文组织“摘牌”警告
1999	观光电梯	张家界大型观光电梯炸毁山体，但在非议中运营
2000	索道	泰山风景名胜区执意修建索道，并由一条拓展为三条
2002	失火	世界遗产地武当山风景名胜区失火事件，引发联合国教科文组织表示暂缓中国申报世界遗产工作
2002	修建水库	中央电视台《经济半小时》栏目对黄山风景名胜区正在施工中的水库、宾馆等大型项目进行批评性报道，并引发争议
2003—2007	买断	2003年，北京中坤旅游全面接管新疆南疆五地州大部分景区，涉及数十个风景名胜区，2006年中坤旅游逐渐退出； 2003年，北京连五洲集体买断山东曲阜、济南等六大风景名胜区50~70年经营权，2004年涉嫌诈骗终止； 2006年，中国天马集团接管湖南省龙山县3000平方公里内的全部景区，涉及3个风景名胜区，2007年因涉嫌诈骗终止
2006	以租代征	国务院对山西省方山县违规出让北武当山风景名胜区土地及管理权予以通报处分，温家宝总理做出批示
2004年至今	门票涨价	2004年，以北京长城五大景区涨价为开端，持续蔓延门票涨价风。2008年，国家发改委等八部委对景区门票“限价”一年，但解禁后，涨价持续
2010年	申遗	2010年8月，“中国丹霞”地貌成为中国第40项世界自然遗产，“申遗”总耗资十几亿元。目前，还有包括杭州西湖风景名胜区在内的35个项目正式备选申遗
2010年之后	游客滞留	“五一”“十一”旅游黄金周大量游客与流量调控管理方式落后冲突，造成游客大量滞留，如九寨沟、齐云山等

续表

时间	关键词	公共影响事件
2015	管理失控	住房和城乡建设部建城函〔2015〕281号文件显示,“管理失控、政府管理职能缺位、管理体制不顺、管理体制虚设”等问题被多次提及,涉及24家国家级风景名胜区,包括西藏土林—古格风景名胜区、宁夏须弥山石窟风景名胜区等
2015	中央管理部门惩处力度加大	江苏太湖(无锡片区)风景名胜区、重庆缙云山风景名胜区等11处国家级风景名胜区,被住房和城乡建设部列入濒危名单并以“建办城函〔2015〕1110号”文件公开通报
2016	惩处门票违规交由企业行为	吉林仙景台风景名胜区、安徽天柱山风景名胜区、江西神农源风景名胜区、湖南白水洞风景名胜区、贵州荔波樟江风景名胜区、新疆罗布人村寨风景名胜区等,门票违规交由企业收取,被查处

资料来源:根据相关资料整理。

1.1.2 相关概念界定

(1) 国家公园和保护区体系

世界上最早的保护区运动是国家公园运动,第一个建立的具有保护和开发性质的区域是 1872 年成立的美国黄石国家公园(杨锐,2003)。由于世界各国对于国家公园的内涵、界定、功能、标准、管理等存在不同认识,联合国教科文组织(UNESCO)和国际自然与自然资源保护联盟(IUCN)于 1969 年在新德里 IUCN 第十次会议上,明确提出了要建立“国家公园和保护区体系”。根据 IUCN 定义,保护区是指“为了保护及维持生物多样性、自然与相关文化遗产,而特别划定并依照有关法律或其他办法进行管理的陆地或海洋区域”。1994 年 IUCN 和 WCMC(世界保护监测中心)共同发布了《保护区管理类别指南》,根据保护区的管理目标,按照允许在保护区内人类利用程度的递升顺序,将保护区分为从第 I 类到第 VI 类共六大类型,如表 1-2 所示。IUCN 1994 分类的核心原则在于明确保护与经营许可的边界,这一界定,已为全球 100 多个国家所认可。2004 年第 3 届世界保护区大会,针对 1994 年普遍存在的问题,又对 IUCN 保护区管理类别系统的使用及绩效进行了调整和说明。目前,包括自然保护区、国家公园、自然遗址等在内的保护区体系遍及全球,其发达和完善程度,成为衡量一个国家科学文化、社会文明和现代

化程度的重要标志。

表 1-2 IUCN 1994 保护区管理分类系统

类 型	描 述
I a	严格自然保护区：管理目标为供科学研究和环境监测所用，严格保护
I b	荒野保护区：管理目标为保护荒野资源所用，保存自然状况，不允许利用
II	国家公园：保护生态系统和提供游憩机会，保存生态完整性、排除与保护目标相抵触的开发或占有行为
III	自然纪念物保护区：保护特殊的自然地貌，同时提供游憩机会
IV	栖息地/种群管理区：管理目标为保护特定物种群
V	陆地/海洋景观保护区：为保护陆地/海洋景区和提供游憩机会
VI	受管理的资源保护区：实现生态系统的可持续利用，同时，为了满足社区的需要，在可持续原则下，允许提供自然产品和服务

资料来源：杨锐. 清华大学博士学位论文. 建立完善中国国家公园和保护区体系的理论与实践研究, 2003, p10-11.

在保护区体系中，II 类国家公园（national park）是目前世界上最通行的一种保护区模式。根据 1994 年修订的国家公园定义：“国家公园是一国政府对某些在天然状态下具有独特代表性的自然环境区划出一定范围而建立的公园，属国家所有并由国家直接管辖；旨在保护自然生态系统和自然地貌的原始状态，同时又作为科学研究、科学普及教育和提供公众游乐、了解和欣赏大自然神奇景观的场所”（IUCN，1994）。“国家公园”的 4 条认定标准是：①面积不小于 10 平方公里，具有优美景观、特性生态或地形，具有国家代表性，未经人类开采、聚居或建设；②为长期保护自然原野景观、原生动植物群、特殊生态系统设置的保护区；③应由国家最高权力机构采取措施，限制工商业及聚居开发，禁止伐木、采矿、设电厂、农耕、放牧及狩猎等行为，以有效地维护自然及生态平衡；④保持现有的自然状态，准许游人在一定条件下进入，可作为现代及未来的科研、教育、游览与启智的场所。