

基于利益主体协调的和谐景区构建

葛琴,姚国荣

(安徽师范大学国土资源与旅游学院,安徽 芜湖 241000)

摘要:景区的资源开发及旅游发展过程实际上是各利益主体追求自身利益最大化的博弈过程。构建和谐景区,就必须发挥政府主导作用,协调企业相关利益,构建社区参与机制以及发挥有效监督力量,充分调动各相关利益主体的积极性。

关键词:利益主体;协调;和谐景区

中图分类号:F592.99

文献标识码:A

文章编号:1672-447X(2008)02-00037-04

景区开发经营过程中涉及到的利益主体主要有:旅游资源所有者(国家)、旅游资源所有者代表(地方政府)、旅游资源所有者代表的执行机构(旅游资源管理部门)、旅游景区经营企业、当地居民、游客及社会公众,他们对经济效益、环境效益、生态效益、社会效益有着不同的追求。探索、建立一套既有利于资源保护又有利于协调各相关利益主体之间关系的机制,是一个具有很强现实意义的课题。

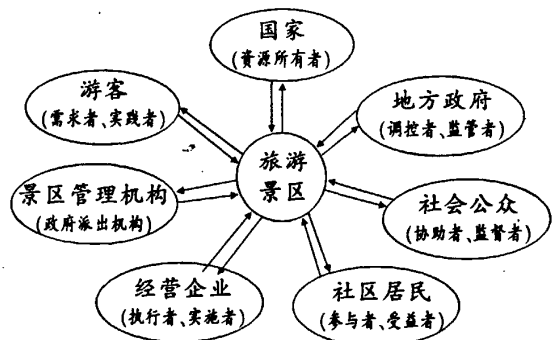


图1 利益主体及其担当的角色

一、景区利益主体间的矛盾

随着旅游的发展,景区各利益主体在景区开发和治理中担当着不同的角色(见图1)。各相关利益者对旅游景区的利益要求不同,满足各自利益的方式和途径也不相同,利益主体间的矛盾日益凸显,协调还处于自发状态。在许多地方,旅游服务质量下降,欺诈、宰客行为增加,环境污染严重,破坏了旅游地的形象。居民与旅游者之间的矛盾纠纷增加,在当地居民与来自更富庶的国家和地区的游客之间的文化差异非常明显时,会引起文化上的强烈冲突。

二、景区利益主体间产生矛盾的原因

(一)浅层次原因

景区利益主体的利益从长远来看是一致的,但在追求当前利益时,他们的追求重点各不相同,主要表现在经济效益、环境效益和社会效益上。(如表1^{[1][2-63]})

表1 各利益主体追求的利益重点

利益主体	经济效益	环境效益	社会效益
国家	★★	★★★★★	★★★★★
地方政府	★★★★	★★★	★★★

收稿日期:2007-09-21

基金项目:安徽省青年教师科研资助计划项目(2006jgw048);安徽省哲学社会科学规划项目(AHSKF05-06D26)

作者简介:葛琴(1983-),安徽潜山人,安徽师范大学国土资源与旅游学院2006级旅游管理硕士研究生,研究方向为旅游区域与企业管理;

姚国荣(1973-),安徽南陵人,安徽师范大学国土资源与旅游学院副教授,硕士生导师。

景区管理机构	★★★★	★★★	★★★
旅游经营企业	★★★★★	★★	★★★
旅游地居民	★★★★★	★★★	★★★
游客	★★★	★★★★★	★★★
社会公众	★★	★★★★★	★★★★★

注：★的多少，表示追求强度，数量越多强度越强

(二)深层次原因

1.我国旅游资源产权模糊

新中国成立后，自然资源产权安排基本效仿苏联模式，归国家所有，这种产权制度在初始界定上就打上了计划经济的烙印，妨碍了市场在资源配置中的基础作用，不利于资源利用率的提高。阿尔钦认为，产权的直接形式是人对物的关系，实质上却是产权主体之间的关系。^[29-102]目前我国旅游景区产权不够清晰表现为三方面：第一，所有权虚位，景区所有权主体是国家，全体人民是最终所有者，而国家是一个集体名词，因此旅游资源缺乏真正具有人格化的主体。《中华人民共和国宪法》、《风景名胜区管理暂行条例》等法律法规明文规定无论是市级、省级、国家级风景名胜区和世界自然文化遗产地的风景名胜资源的所有权归国家所有。第二，所有权、行政管理权、经营权三权混淆。行政权、经营权管理代替了所有权管理，旅游景区管理权在部门之间分割，^[37-29]管理权和经营权粘连。如风景名胜区和历史名城属建设部门，地质公园属国土部门管理，森林公园属林业部门管理，自然保护区属环保部门管理，江河湖泊属水利和交通部门管理，文物属文化部门管理，寺庙属宗教部门管理，等等，国家作为景区资源所有者代表的产权虚置或弱化，各种产权关系缺乏明确的界定，各个利益主体之间的经济关系缺乏协调，造成了权益纠纷迭起。所有权表面上看起来非常清晰，管理权也很明晰，但实际运用中却混淆了二者的关系，资源所有者或使用者，成为资源的实际所有者和管理者。^[9419-422]第三，景区旅游资源管理的责、权、利不明确。景区产权制度上安排了其所有权归国家，政府代表国家支配旅游资源，代表政府的又是建委、宗教、林业等职能部门，各部门均代表国家行使所有权与管理权，由于综合管理、决策和协调机构、职能监督机构、基层执行机构以及其他各种机构应有的权力及关系界定不是很清晰，造成部门之间、地区之间、以及中央与地方之间相互制约，各自为政，难免造成权限交叉越位，导致

重复建设和景区旅游资源的低效利用。由于产权唯一性主体的不确定，界定不清晰时，景区的开发和保护方面就会出现“囚徒困境”，即如果每个利益主体都出钱出力保护资源，每个人的福利都会增加。但如果只有一方保护其他方不保护，保护方就得不偿失，反之就占便宜，所以每个人的占优策略都是不保护，这就导致了利益主体间的矛盾。事实上，我国景区资源产权的经济实现形态是由风景名胜资源产权法律制度体系、国家对风景名胜资源的行政管理制度以及相关利益主体对各种权利的争夺行为三者共同决定的。^[547-49]根据新制度经济学中的产权原理，景区产权一经界定，就可以明确地界定资源所有者与资源使用者之间的权、责、利，使景区成为具有真正人格化的主体所有。

2.所有权委托—代理过程中的弊端

在我国全体人民虽然是国有自然风景资源产权的最终所有者，但全体人民并不可能都去直接管理与经营，属于集体所有的自然风景资源产权也不可能由集体所有成员直接管理与经营，因而必然要寻找代理人，通过委托代理制将自己的资产委托给他人经营管理，我国景区产权委托代理结构环节多，路径长，^[978-81]加剧了信息不对称的程度。我国景区资源实行从国家到省、市、县(区)的纵向委托授权管理，产生多个的代理人，多元化委托代理结构使景区各个利益主体之间的关系难以协调，为了追求最大利益或要求平衡利益，利益主体间矛盾冲突不断。另外，在这一结构中还没有完善的机制来监督和约束代理人，使得旅游开发和经营过程中的资源闲置和浪费以及低效率利用成为必然，甚至出现破坏风景资源的现象，各利益主体在各自委托—代理关系中的存在信息控制不对称，责任风险不对等等代理问题，这也必然引起利益主体间一系列的矛盾和冲突。

三、协调利益主体关系，构建和谐景区

(一)和谐景区

在和谐景区中，要坚持以人为本的基础，开发并保护好景区资源，促进景区相关利益主体的发展以及相互之间关系的和谐，达到人与与自然、人与社会、人与人以及政府与民众关系的动态平衡。以人为本是科学发展观的核心，也是和谐景区建设的出发点和最终落脚点。

和谐景区评价指标体系具体包括：经济社会发

展水平指标、人口素质指标、社会冲突指标、社会冲突协调机制指标、社会主体社会诉求指标。^[745-47]和谐景区指标体系的建立和实施,为整个景区的发展提供了一个科学的依据。

和谐景区的总体发展目标是:产权清晰,责权明确,管理科学,生态优良,环境优美,设施齐全,服务优质,统筹各方,充满活力。

(二)构建和谐景区的措施

一个景区发展实际上是在特定的资源禀赋、政策环境和社会背景下,各利益主体间反复博弈的结果。各利益主体追求重点不近相同,甚至相互冲突,为了解决存在的冲突使景区和谐发展,各相关利益主体应加大协作力度,尽快形成职责明确、利益共享的协作机制。整合各利益主体间的冲突,加快建设各利益主体间的协作机制,各利益主体应从自身出发,为构建和谐景区贡献自己的力量。

1.发挥政府主导作用

我国景区所有权属于国家,但事实上,地方政府利用景区的开发来增加地方财政,发展当地经济,成了景区资源的真正代表,而国家所有权几乎无从体现。许多景区随着市场的扩大和收益的增加,其所属地方的级别会提高,旅游主管部门随着旅游收入的增加也加大了对景区管理权的争夺,各权力主体间的争夺必然影响景区的发展。为了使景区尽快走上和谐之路,首先须协调好权力主体间的关系,明确各自的职责。国家应是从宏观上把握景区的发展,加快制订经营权转让的相关法律法规,使景区发展走上法制化道路,形成社会效益、经济效益和生态环境效益统一协调发展。作为景区行政监管者和资源保护的直接负责人,地方政府及景区管理机构主要是提供较好的公共服务,根据“实现主体利益持续互动均衡”原则,搭建体制化平台,^[3919-422]建立健全利益整合机制,找出各主体间的利益平衡点,并制定科学合理的景区资源管理和保护质量评估体系,定期将政府和管理部门的工作公布于众,接受监督。充分引导和调动各方的积极性,优化景区的市场化运作环境,切实解决景区与游客、社区以及公众之间的矛盾。

2.协调企业相关利益

企业兼顾着投资回报率和社会效益两大目标。景区资源可轻易获得垄断利润,经营投资者往往努力降低获得景区开发经营权的成本,扩大对景区的开发利用权限,尽量减少对资源和环境的保护责任

及相关费用,以获得经济利益最大化。企业的一些短期行为以及对“道德风险”的规避,不利于和谐景区的构建。旅游经营企业追求投入资本的保值增值是符合市场经济规律的,但收益不能以牺牲资源和破坏环境为代价。旅游经营企业可转让非资源型建设的小型项目,如基础设施建设项目、步道维修等,发展经营权流转的二级市场,^[9106-110]让社区居民承包、租赁,吸纳当地居民就业,让他们参加景区的经营、决策,体现企业的社会效益。景区经营企业的决策应遵循相关的法律法规和景区的总体规划,并接受政府和景区管理机构以及公众的监督。

3.构建社区参与机制

社区居民既是旅游景区的依附者,又是景区经营收益的分享者,同时还是景区经营的服务者。^[10088-39]当地居民在扩大就业、参与经营、增加收入的过程中,自发形成一种地域自豪感,从而自觉地成为当地文化的整合者、生态的保护者,积极投身到旅游发展过程中来,社区居民的积极参与是构建和谐景区过程中的一个重要方面,社区居民的旅游收益及权益也应得到切实保障,应将当地社区及居民的整体利益作为评估景区资源开发效果的衡量标准,强调居民整体、有序参与,提高社区居民旅游发展意识和旅游服务技能,保护当地传统文化的完整性并向外宣传当地文化,居民应从被动接受旅游影响的角色尽快转化为主动参与者,为和谐景区的构建和可持续发展发挥特有的优势。

4.发挥有效监督力量

社会公众作为第三方监督主体,是景区存在价值的分享者,社会公众包括公共组织、新闻媒体、学术机构以及其他非政府组织,公众对景区的影响主要体现在对旅游资源与环境保护的关注和监督上,这种关注和监督力度,将促使景区经营者在选择经营模式时,必须充分考虑到景区经营中经济效益、社会效益和环境效益、公众利益与经营企业利益、长远利益与近期利益的关系。在构建和谐景区过程中,社会公众的参与拓展了地方政府及景区管理机构、旅游经营企业、居民等景区直接利益主体间互动关系的渠道。为了更好地发挥第三方监督主体的监督作用,形成“政府-组织-公众”于一体的监督系统,使景区各主体形成利益制衡。公众的参与与监督,也有利于景区的管理和服务质量提高,保障了游客的利益。

参考文献:

- [1]黄安民,赵黎明.旅游资源经营权转让的利益权衡与协调[J].北京第二外国语学院学报,2005,(1).
- [2]袁宗明.新制度经济学[M].北京:中国发展出版社,2005.
- [3]刘旺,张文忠.对构建旅游资源产权制度的探讨[J].旅游学刊,2002,(4).
- [4]杨晓霞.我国旅游资源产权问题探析[J].经济地理,2004,(5).
- [5]张毓峰,吴开超.中国风景名胜资源产权制度变革的内在逻辑[J].天府新论,2005,(6).
- [6]苏更生.对我国旅游景区建立法人治理结构的探讨[J].北京第二外国语学院学报,2004,(3).
- [7]欧阳泉华.论和谐景区评价指标体系建设[J].人民论坛,2006,(10).
- [8]谭华云,王凯.景区转让中的利益整合与多中心治理——以凤凰城为例[J].桂林旅游高等专科学校学报,2006,(8).
- [9]杨敏,刘旺.旅游资源产权制度安排与旅游资源可持续利用[J].四川师范大学学报,2004,(9).
- [10]彭德成.中国旅游景区治理模式[M].北京:中国旅游出版社,2003.

责任编辑:张德学

An Initial Research on Coordination of Scenic Spot Stakeholders

Ge Qin,Yao Guorong

(College of Territorial Resources and Tourism, Anhui Normal University, Wuhu241000, China)

Abstract: The development of tourism and scenic spot resources are in fact, the gamble in which various stakeholders pursue their own maximum profits. To construct a harmonious scenic spot, the leading role of the government should be exerted, the correlation profits of the enterprise coordinated, the community participation mechanism and the effective supervising system constructed, and the enthusiasm of all the main stakeholders activated.

Key words: stakeholders; coordination; harmonious scenic spot

·徽州文化小资料·

徽州学成立的学术基础

徽州学作为一门学科得以确立,有三方面的基础。

一是大量的历史文献和文书。据统计,现存的徽州人的著述总数在4000种以上,文书约40余万件。徽州文献数量之多,涉及面之广,学术质量之高,在全国都是极为罕见的。而徽州文书被誉为是继甲骨文、汉晋简牍、敦煌文书、明清内阁大库档案之后的“中国历史文化第五大发现”。

文献或文书,都是以文字形式记录下来的历史,或称为文字资料。而作为徽州学成立的第二个学术基础则是大量的文化遗存。文化遗存并非以文字形式,而是以实物形态保存下来的资料。据统计,原徽州府属六县有各种文化遗存5000余处。另外还有各类馆藏文物近20万件。这些文化遗存,称其为物态文化资料。这些物态文化资料,可以补充文字资料的不足,也是徽州学研究的重要资料来源之一。徽派建筑、徽州村落、新安画派、徽州工艺等课题的研究,往往大部分要依赖于这些物态文化资料。而很多文献、文书资料的记载也可以通过这些文化遗存来得到验证,以辨真伪。

徽州学成立的第三个学术基础是以口述和演唱形式保留下来的无形文化遗产。如傩舞、目连戏、徽剧、民间游艺、传统工艺以及民俗、方言等。徽州戏曲、徽州民俗、民间工艺、民间艺术、徽州方言等课题的研究主要依赖这类资料。