

四川省风景区 经营体制改革及其问题

李小波

(四川师范大学 旅游学院, 四川 成都 610068)

摘要:四川省在风景名胜区经营管理体制改革方面走在了全国前列,出现了典型的“碧峰峡模式”和“四姑娘山现象”。风景区经营权和所有权的分离,给风景区发展带来了机遇,同时也产生了诸如利益分割、景区管理、文化整合及资源流失等方面的新问题。

关键词:四川;风景区;经营体制;改革;问题

中图分类号:F592.771 **文献标识码:**A **文章编号:**1000-5315(2002)03-0113-05

中国风景名胜区经营管理体制历来以政府为主,实行政府直接集权管理,以财政拨款包办或直接投资并经营旅游企业。这种体制的调控手段单一,调控能力有限,并且由于不同风景区或者同一风景区内不同资源分属不同部门如林业、环保、宗教、文物、水利、国土等,出现多头管理、各自为政的复杂局面,严重影响了风景名胜区的可持续发展。从旅游业发达国家的经验看,政府的作用主要体现在政策、立法等方面,具体管理方式和资金投入则根据市场情况,呈现多样化特征。随着中国市场经济的发展,政府对旅游业的调控手段也应作出相应调整。在风景名胜区经营管理体制改革方面,四川省走在了前列。1995年,大邑县花水湾采用社会集资方式,开发温泉度假区,在融资和经营管理方面作了有益的尝试。1998年,成都万贯集团与雅安市政府签定了独家开发、管理、经营碧峰峡省级风景名胜区50年的协议,经过三年努力,成就斐然,被称为“引领中国旅游业发展方向的模式——碧峰峡模式”[1]。

2001年2月,四川省政府加大改革力度,宣布出让包括九寨沟、三星堆遗址、四姑娘山等十大景区的经营权,被评为年度中国旅游十大新闻[2]。随后,四川汉龙集团与阿坝州政府协议,斥资20亿,独家经营四姑娘山国家级风景名胜区,投资额和景区规模之大,前所未有。2001年7月,九寨沟旅游股份有限公司为了缓解游客剧增的压力和满足公司上市的需要,投资开发经营黑水县卡龙沟·打古冰川风景区,形成风景区集团管理模式。通过对上述企业的调查和参与其开发规划,笔者认为:碧峰峡模式的成功在于真正把风景旅游区作为一项产业来看待,将其作为独立的市场主体推向市场,做到了责、权、利的统一。但是,由于不同风景旅游区存在着各自的特殊性,碧峰峡模式并不适合普遍推广,而且,在风景区体制改革从事业型向产业型转变的过程中,还有若干问题值得进一步研讨。

一 碧峰峡模式的运作方式

碧峰峡是四川省首批公布(1986年)的省级风

收稿日期:2001-10-19

基金项目:四川省教育厅“成渝旅游竞争与合作研究”资助课题。

作者简介:李小波(1965—),男,苗族,重庆市人,四川师范大学旅游学院副研究员。

景名胜区。1994年至1997年,雅安市建委先后对该景区进行了两期开发,但是经过4年多累积580多万元的政府投资,该景区连起码的接待能力都没有形成,年接待游客仅1万余人。1998年,成都万贯集团取得经营权以后,一期投入1.8亿,建成了碧峰峡生态动物园(西南首家野生动物园)、生态风景区、极限运动中心,于1999年12月28日正式开园。当年接待游客近100万,收入6000余万,利润2580万,上交税款400余万,由一个不知名的景区一跃成为四川省12家重点景区之一。业界把碧峰峡的成功归结为“碧峰峡模式”。其核心是所有权与经营权的分离,政府出资源,企业出资金,整体规划,市场化运作。主要体现在以下三个方面。

1. 总体控制、有序服务的整体经营模式

在一个时期内,由一家独立的法人企业实施对旅游区的总体控制,包括统一区内规划,统一区内建设,统一区内管理标准,区内所有从业者都能如企业内部各环节一样得到有效控制运转。这种模式有两种表现形式,一种是总体控制下的独家经营,另一种是总体控制的多家经营。较理想的是两种模式的结合,即以独家经营为主导,多家经营为辅助,控制主要接待设施和高利润部分,放开次要设施和低利润部分,其前提是企业有能力对放开部分进行控制,并纳入到有序经营的统一轨道上来。

2. 市场化、专业化、社会化的社区管理模式

为了提高经营效率,风景区实行社区化的管理模式。具体方法是:减少管理层次,精简为总经理——经营实体负责人——顾客三个层次;划小核算单位,按区域、系统、专业划分,各级经营单位一律独立核算,准经营单位实行确定目标与部门资金挂钩的目标责任制,行政单位实行目标责任和服务质量双重考核;实行专业化管理和社会化管理,各经营单位不许跨行业经营和投资,保证各行业的专业水准,防止“小而全”的现象,旅游区内公共服务的部分统一由物业部门来管理;实行内部竞争,各经营单位可在本专业和行业内进行兼并、收购、重组;实行统一管理原则,把各单位的经济利益与总公司整体利益结合起来,统一政策,统一形象,统一管理。

3. 从家门到景区大门的全程管理模式

以前提供给游客吃、住、行、游、购、娱各环节分属不同经营主体,服务水平参差不齐,游客难以完全满意。碧峰峡则由一个企业为游客提供从出家门开

始,到旅游感受,最后回到家中的全程高质量服务,真正达到了“家庭共享,销售欢乐”(碧峰峡广告词)的目标效果。

二 风景区经营体制改革的新问题

碧峰峡景区是成都环城游憩带内的生态主题公园。万贯集团提供了吃、住、行、游、购、娱一条龙服务,实际上也就垄断了游客的所有消费收入。“碧峰峡模式”的运作方式事实上更接近于主题公园类型。“碧峰峡模式”的成功并不说明该模式可以在各风景旅游区全面推广。不同的风景名胜区内有自身的独特性及经营规律,风景区规模越大,系统越复杂,面临的问题也就越多,景区应根据自身的情况作出相应调整,探寻适合自己的运行机制。比如:紧随碧峰峡第二个“吃螃蟹”的企业——四川汉龙集团,在取得了四姑娘山的整体经营权以后,还有着复杂得多的问题需要得到解决。笔者将它称为“四姑娘山现象”,这也是风景旅游区经营体制改革中将面临的普遍问题。

1. 利益分割——责、权、利难以统一

四姑娘山是国家重点风景名胜区和国家级自然保护区,景区面积达2000平方公里。它的旅游资源丰富,以雪山、森林、草原、飞瀑、海子及其独特的藏羌风情为特色,并且与都江堰——卧龙形成一条极佳的旅游组合线路,开发潜力巨大,是四川省生态旅游战略的重要景区之一。由于四姑娘山依托小金县日隆镇,为了保护生态环境,所有的服务行业一律建在镇上。汉龙集团取得的仅仅是风景区的经营权,与景区相关的服务消费项目不归其所管,这就给集团经营景区带来了相当复杂的局面和困难。

首先,四姑娘山受到交通瓶颈的制约。碧峰峡距离成都仅128公里,且成雅高速公路全线贯通,基础设施完善。四姑娘山距离成都230公里,中途要翻越海拔4700多米的巴朗山,可进入性差,冬季旅游(大约5个月)无法开展,高原反应也使游客数量受到影响。要改变这一状况,必须打通巴朗山隧道或修建机场,否则游客数量难以大规模增加。2000年,三条沟累计接待游客6万人次,实际游客数量约3万多人。一方面,企业不可能斥巨资投入基础设施建设;另一方面,如果游客数量太少,效益不佳,交通建设也不可能被政府提上议事日程。而且,由于生态环境保护的需要,四姑娘山的游客数量也受到限制,开发价值最高的双桥沟的游客数量仅为每年

35万人次[3],何况这一数量在短期内还很难达到。于是,四川汉龙集团处于两难境地。

其次,旅游收入也存在十分严重的利益分割问题。四姑娘山由双桥沟、长坪沟、海子沟组成,每条沟的路程大约二三十公里,游客滞留时间平均为两天,消费项目主要是食宿、门票、骑马、购物等。目前,汉龙集团只拥有风景区内的经营权,直接收入只有门票,仅占游客消费总额的1/5左右,其余利益皆被分割。据笔者调查,日隆镇已有宾馆13家,床位2000个,在建宾馆3家,还有若干私人旅馆,总计床位近3000个。在日隆镇上,汉龙集团目前还没有自己的宾馆和其它服务设施。汉龙集团要扩大食宿等服务范围及收入,其思路有三,但各有利弊。第一,全面收购,公司需再投入资金近2亿。但是,收购以后负担太重,仅职工就有一二千人。目前,只有少数经营不善、资不抵债的宾馆愿意出售,绝大多数宾馆等服务单位则在等待汉龙集团介入以后游客增加而带来的机遇。四川汉龙集团全面收购日隆镇的饮食、宾馆等服务行业的思路难以实行。第二,资金控股,但困难重重。一是现有宾馆多数不愿意,二是愿意出让多少比例的股权也是个未知数。汉龙集团要实现对现有宾馆控股也困难重重。第三,主动占领市场,修建自己的宾馆及其它设施,在规模、档次、管理水平等方面领先一步,取得市场的竞争优势,再通过资本扩张,如并购、战略联盟、控股与参股、股份制与上市、租赁与托管等,占领市场。这对汉龙集团来说也很不容易,需投入大笔资金。但是,无论采取何种方式,汉龙集团都不可能垄断市场。由于旅游行业具有明显的季节性特征,旅游企业投资越多,服务设施越庞大,其经营风险就越大。

第三,继续投入,建设景区康体娱乐项目,如观光车、索道、狩猎场、极限运动等,扩大收入来源。但是,游客数量是风景区的晴雨表,在交通瓶颈和环境容量等因素的制约下,投入与产出比是否理想也是一个需要考虑的问题。

此外,景区形象的整体包装策划也是目前四姑娘山最紧迫的问题。汉龙集团在没有进入以前,当地政府、旅行社和景区宾馆为了自己的利益,已经陆续投入了一些宣传费用,并产生了一定效果。但是,现在他们都把目光投向了汉龙集团,对此持观望等待态度,希望汉龙集团介入后扩大景区宣传,并为他们带来大量的游客和高额的收入。汉龙集团为了景

区的发展,也必须投入大量的宣传资金,树立该景区的品牌。

2. 景区管理——三方协调共谋发展

碧峰峡的经营是一个企业内部的整体运行,即政府提供支持,企业完成税金,权责关系简单明了。四姑娘山则不同,在管理体制上,汉龙集团、政府、现有旅游企业三方各有权责,关系复杂,矛盾重重。各方只有有机协调,才能使景区有序持续发展。

日隆镇是风景区的依托,既是游客服务中心,也是风景区的形象。但是,其现状令人担忧。一方面,城镇缺乏统一规划,功能不完善,建筑风格遭到破坏,环境质量差,用“一塌糊涂”来形容也不为过。但是,汉龙集团对此无能为力,因为城镇的土地利用建设规划归当地政府管理,不在集团的控制范围内。这个问题不立即解决,汉龙集团将成为最大的受害者。另一方面,日隆镇宾馆的规模档次普遍较低,三星级宾馆仅有一个,管理水平也很差。日隆镇宾馆业散、小、乱状况十分明显。经济利益的分割仅仅是一个方面原因,更重要的是宾馆的无序竞争,使景区的形象受到严重损害,最终将危及集团、景区及当地政府和人民的长远利益。但是,规范景区服务行业的秩序,提高其管理水平,汉龙集团却鞭长莫及。

四姑娘山原属小金县旅游局管理,日隆镇设有风景区管理处,共有职工140余人,行政事业编制。如何解决人力资源的配置问题,也是一个值得考虑的问题。汉龙集团准备将管理局全部收编,变事业部门为企业的下属单位。但是,收编以后,风景区外日隆镇的旅游企业由谁来管理?集团和政府之间又由谁来沟通联系,也是一个问题。

3. 文化整合——经济时代的人文关怀

除了经济利益分割和管理体制协调之外,四姑娘山还面临着文化整合问题。四姑娘山位于藏羌民族聚居地区,汉龙集团在经营四姑娘山风景区中就不得不面临一个民族文化整合问题。以前当地居民多从事放牧、采药等经济活动,现在大都涉足旅游相关行业,集团利益与居民利益的矛盾,游客与居民的矛盾,往往都表现在文化冲突上。这不是单靠经济或行政手段能够解决的,亟需引起景区经营者的高度重视。比如位于长坪沟内的喇嘛寺,现正在修复,在完工后,当地藏民在重要节日会成千上万地前来朝拜,甚至一天多达二三人。汉龙集团不仅收不了门票,还要负责管理,难度可想而知。骑马是长坪

沟主要旅游方式,视其远近,费用不等,收入归当地政府和居民所有。如何处理富商与富经营者的关系,至关重要。这些问题不仅是四川,而且也是其他少数民族地区发展旅游的普遍问题。

三 风景区经营管理体制改革的思考

1. 市场运行机制下的政府作用

风景区所有权与经营权的分离是市场经济发展的必然结果,是掌握宏观决策权和所有权的政府按市场经济的基本规律(价值规律、供求规律、竞争规律等)把微观决策权交给企业经营者,从而建立起来的旅游市场经济体系。但是,完全依赖经济手段进行调控也是片面的。旅游业是综合性、外向性很强的产业。只有政府运用行政手段、法律手段及其它社会手段,去引导、督导旅游企业健康正常地经营,才能真正实现景区的全面持续发展。四姑娘山所面临的上述许多问题,单靠企业本身难以解决,需要政府与企业共同协商处理。

经营权和所有权的分离是否适合所有景区,也是一个值得思考的问题。笔者以为,一些专业性或公益性强的景区不适宜转让经营权,如国家森林公园、自然保护区的核心区、文物保护单位、宗教朝拜地、少数民族村落和居民的公共游憩场所等。这些地区只适合于国家经营,只适宜由国家委托专业人士经营,就如英国的国家公园系统及其国家托管委员会,专门负责自然风景区和名胜古迹的管理和维护。

2. 风景区经营管理企业化运行的弊端

旅游业以持续发展为目标,需要经营者将经济效益、社会效益和环境效益结合起来考虑。企业经营者往往只注重经济效益,而忽视社会、环境效益。笔者在考察中发现有以下几个趋势值得重视。

第一种倾向是垄断经营。不少关注旅游业的企业认为,杜绝“四姑娘山现象”再次出现的唯一办法就是垄断经营,并开始付诸行动。在进入风景区以前,经营者想方设法将景区周边的旅游相关行业全部收购,不许外界插手自己的领域,形成“独立王国”。在中国市场经济还不成熟的今天,这种局面一旦形成,势必给旅游业带来严重后果,不仅会干扰旅游业正常发展,扰乱旅游市场秩序,而且会给政府和游客的利益带来损害。

第二种倾向是二次转让。企业在取得经营权以后,将景区内的一些地域或开发项目再次转让给其他开发商,坐收渔利。在管理滞后的情况下,风景区

的有序发展将受到严重影响。

第三种倾向是经验式经营管理。目前,涉足风景区的企业,大多数缺乏懂行的旅游专业管理人才。一些企业甚至认为只要修好大门,财源自然滚滚而来。景区的规划和内部经营管理大都靠以前的经验,不作资源、市场的调查分析,其造成的建设性破坏不可低估。

第四个倾向是只看短期效益,企业只关心如何尽快收回投资。旅游业是回报周期较长的行业。为了短期见效,企业往往在景区建设一些短、平、快的项目,并且往往首当其冲的又是资源优势明显、具有精品潜力的景区景点。这种杀鸡取卵式的经营势必给景区长远发展带来无穷后患。

3. 中国加入 WTO 以后,应有效防止风景区资源流失

中国加入 WTO,将对旅游业产生巨大冲击。目前,中国宾馆行业外资进入较多,风景区次之,但中国旅行社的市场准入度极低。中国 20 年来外资直接投入旅游业约 200 亿美元,饭店 150 亿,度假区 20 亿,旅游景观 10 亿,度假别墅和公寓 20 亿。入世以后,国外资金肯定要加大进入旅游行业的力度,旅游行业机遇与挑战并存。中国在引进外资和先进的管理经验,推动中国旅游业发展的同时,应有效防止国有旅游资源的流失。一方面,国内企业要练好内功,打造民族旅游精品,使之具有与国外旅游集团相抗衡的品质。另一方面,在风景区经营体制改革时,政府必须加强管理,明晰产权。即使经营风景区的企业将来被国外资金购并,也不会造成风景区内国有资源(如森林资源、土地资源、水利资源等)的流失。最后,重视川西新风景区的规划、建设和发展。川西的新风景区是旅游企业集中关注的对象。入世后,要严防川西新风景区开发遍地开花,竭泽而渔。各地应根据自身的情况,适当保留一些景区,作为资源储备,给未来旅游业留下更多的发展空间。同时,针对四川西部生态环境已经遭到严重破坏、生态质量下降的状况,在西部旅游开发中应严格控制旅游者数量。此外,四川省应严格地把生态旅游当作四川旅游发展的重点和未来国际旅游的主流,防止将川西生态地区变为破坏性的生态旅游场所(如大规模的狩猎场、森林骑马探险游等),杜绝一切形式的“旅游殖民主义”现象。

参考文献:

- [1]刘思敏. 打造中国旅游精品——西部旅游开发中的碧峰峡现象[N]. 人民日报(海外版), 2001-03-31.
[2]中华人民共和国国家旅游局. 2001年中国旅游十大新闻[N]. 中国旅游报, 2001-12-31.
[3]世界旅游组织, 中华人民共和国国家旅游局, 四川省旅游局. 四川省旅游发展总体规划[Z]. 1999.

Business Operation System Reform and Its Problems of Sichuan Scenic Resorts

LI Xiao-bo

(Tourism Institute, Sichuan Normal University, Chengdu, Sichuan 610068, China)

Abstract: With typical “Bifengxia Model” and “Siguliangshan Phenomenon”, Sichuan takes the lead in business operation management system reform of scenic resorts. The separation of operation right and ownership brings about chances for resort development, but at the same time gives rise to new problems such as interest division, management, cultural concordance and resource wastage.

Key words: Sichuan; scenic resort; business operation system; reform, problem

[责任编辑:凌兴珍]

●文史札记

岑参诗“泸水南州远”小考

杨 艳

岑参《巴南舟中思陆浑别业》诗云:“泸水南州远,巴山北客稀。岭云撩乱起,溪鹭等闲飞。镜里悉衰鬓,舟中换旅衣。梦魂知忆处,无夜不先归。”《文苑英华》首句录作“泸水南舟(一作州)远”,而在明铜活字版《唐五十家诗集》中录作“泸水南州远”,《唐诗品汇》中亦录作“泸水南州远”,《全唐诗》中又录作“泸水南州(一作舟)远”。

将“州”作“舟”在诗中可解为“南行之舟”,于诗意无碍,但诗题中的“南舟”却文意不畅。罗邕《巴南夜泊》、《巴南旅舍言怀》便可明证巴南实指地名,而《文苑英华》录此诗时受诗题中“南舟”二字影响,将“巴南一舟中”误读为“巴一南舟中”,故将诗中“南州”也改为“南舟”,且“舟”、“州”同音,意义在诗中也无碍,故易为编撰者忽略。但宋明以后刻本大概已认识到这个问题,故弃“舟”不录,《全唐诗》仍将“州一作舟”异文保留。而采“南州”一词,与地名“泸水”并举,则与诗题暗合。因“南州”一词在唐时可泛指南方地区,余延寿《南州行》一诗,即叙江南水乡越女浣纱事。《新唐书》曰:“南州,南川郡,下。武德二年开南蛮置,三年更名夔州,四年复故名。土贡。班布。产四百四十三,口二十四十三。县二南川,三溪。”又《十道志》曰:“南州,南州郡,《禹贡》梁州之域,周省梁入雍,战国时巴国之壤,秦汉为巴郡之境。”且在《元和郡县志》中也载:“周离雍州,战国时巴国界,秦为巴郡之地,汉为巴郡江州之境。其男女露头从跣,衣皆左衽。周闵帝拓定巴境,以江州置七州郡。武德二年,割渝州置,领六县。又改为夔州,四年复为南州。”以上均可证明,自武德二年(即唐高宗二年)南州便指南川郡,即古巴国一带,岑参在诗中将“泸水”、“南州”并举便不足为怪。