

位置:首页>>专家论坛

旅游资源与市场一体化管理的观察与思考

□ 窦群 田大江（作者单位：国家旅游局计划财务司规划与资源处）

我国旅游资源的类型、规模和等级多种多样，其管理的现状也是千差万别。根据不完全统计，我国涉及各类旅游资源管理的部门超过20个，形成旅游景区资源的“条条”管理。对于跨越不同行政范围的面积较大的景区，还存在跨地区、甚至跨国境的管理，这是旅游景区资源的“块块”管理。“条条”和“块块”的叠加，使得我国旅游景区资源管理呈现相当复杂的局面，这是具有中国特色的旅游景区资源管理现状，也是关系到我国旅游业发展现实和长远的关键问题之一。

我国旅游旅游业的发展天生与旅游客源市场联系在一起，是市场化的产物。因此，旅游管理工作从一开始就是从需求、从市场入手的，而作为旅游供给基础各类旅游资源，在旅游部门介入管理以前，已由传统计划体制下的行政赋权“瓜分”完毕，而且这种资源管理都是基于对特定资源、从保护特定对象的角度出发，有强大的国际公约、国家法规和系统的技术手段作为支撑，如遗产地、文物保护单位、风景名胜区、森林公园、地质公园、水利风景区、自然保护区等等，在这种情况下，旅游部门要介入旅游资源的管理，其受到的阻碍和缺乏必要法规和技术支撑的尴尬可想而知。

随着我国国内旅游市场的迅速增长，随着强大的国内旅游需求对旅游供给形成的强大刺激，人们对各类旅游资源管理提出了更高的要求：既要高扬保护大旗，又要积极面对市场呼唤，还要更多释放旅游景区资源的潜在价值服务于民，为保护与开发的有机统一寻求新的运行机制。

作为我国旅游业发展过程中的一个命题，“旅游资源与旅游市场的一体化管理”始终在接受旅游实践的检验，并在旅游实践中不断绽放新的奇葩。我们从各地正在发生的波澜壮阔的旅游改革实践大潮中，选取了几个亮点和大家一起鉴赏和思考。

一、最具生命力的风景资源与旅游市场一体化管理——浙江模式

浙江省很早就在县一级施行了“风景旅游局”机构设置，如今已被旅游实践所证明是一种行之有效的发展模式。2008年，当时主管旅游工作的吴仪副总理曾在全国旅游工作会议上指出：“要以管理体制为基础，全面提升旅游业发展水平。要敢于先行先试，鼓励有条件的地方大胆探索，切实解决多头、体制不顺等制约旅游业发展的瓶颈问题。比如，浙江省实行县一级风景旅游一体化的体制，效果就不错”。近年来，参照这种模式，各地结合本地实际进行了类似的探索，也都取得了积极效果。

二、综合型的政府与景区一体化管理——长白山模式

长白山管理局近年来进行了旅游景区管理直接上升为一级政府的探索，景区管理局具有与一般的地级市相同的各类综合管理权限。这是目前国内旅游景区资源与旅游市场一体化管理的最高形式。当然，这种模式实施的效果还有待接受旅游实践发展的检验，而且直接上升为地级市这样一级政府，不宜也不易全面铺开。

三、“加强型”旅游景区管理机构——黄山模式

国内大型风景区多数采取了这种模式，其主要做法是由景区所在地的主要领导担任管委会的“一把手”，或者对景区管理机构的主要领导“高配”，以体现景区在当地发展中的重要地位。但这种模式往往呈现的是“强景区管理机构、弱旅游局”的格局，本质上不能够完全适应旅游资源和旅游市场一体化管理的要求，具有强烈的计划体制痕迹，属于一种过渡性的发展模式。

四、城市内核心旅游景区与旅游市场一体化管理——南京模式

我国大城市市区内的风景旅游资源多为园林部门管理，北京、南京、济南等就是这种情况。今年，南京“大部制”改革推行，南京市园林局的景点管理职能拆分到旅游局，成立了旅游园林局，从此包括中山陵景区、总统府等在内的南京市的核心旅游资源纳入与旅游市场更加紧密对接的渠道。这种模式在江苏等地的县一级城市已经有过，但在南京这样重要的旅游城市采取这一模式，无疑是对旅游资源与市场一体化发展的最新探索，也是当前旅游管理体制改革的最强音，在探索旅游管理体制创新方面走在了全国前列。

五、旅游一文物“一家亲”——曲阜模式

我国是世界上文化遗产最为丰富的国家，也是文物大国，依托各类文物保护单位禀赋所形成的旅游资源是我国的核心旅游资源，也是我国作为东方文明古国的核心吸引力，因此，处理好文物保护与旅游发展的关系对于我国尤其重要。为了理顺二者的关系，陕西、甘肃、河南、山西、河北等文物大省，很早就在基层探索了文物旅游局发展模式，并取得积极效果。尤其值得关注的是，作为久负盛名的世界遗产地的山东曲阜，通过督促5A级旅游景区质量全面提升，最近成立了曲阜市文物旅游局，将文物保护与旅游发展工作全面整合，将景区发展与城市环境通盘考虑，为探索旅游资源与市场一体化发展提供了新的借鉴。类似的做法还有将林业和旅游进行整合管理的，如青海省湟中县的林业旅游局，四川省崇州市林业旅游局等等。

六、文化与旅游融和发展，更广泛的旅游资源和市场一体化发展——深圳、珠海模式

近年来，包含旅游产业在内的“大文化”产业发展理念为很多地方所接受，文化和旅游的融合发展成为必然。在新一轮机构改革中，深圳市的“大部制”方案，将文化局、旅游局、体育局、文化产业办公室等局（办）合并为文体旅游局，珠海市也是同样的模式。江西在很多县区存在“文化广播电视旅游局”的机构，也是文化与旅游融合发展的一种体现。文化与旅游的融合具有内在的互动，国际上文化和旅游作为一个机构管理的也比较多，而我国目前旅游景区场景演出已经将文化与旅游的互动不断推向高潮，可以预见，文化与旅游的融和有可能成为我国很多地方探索旅游资源与旅游市场一体化发展的一种普遍选择。

七、借鉴国际上的“国家公园”理念——云南的探索

云南省在探索旅游管理体制改革的进程中，参照北美的发展模式，探索国家公园的管理模式。2009年，云南省发布地方标准《国家公园基本条件》，其目的是加强生物多样性保护和生态文明建设，促进自然资源、人文资源及其景观的有效保护与合理利用，为我国国家公园建设积累经验。对于国家公园这种模式能否在我国得到推行，一直有各方面的不同认识，云南省的探索可能在未来一段时间给我们一些启示。作者认为，从我国现阶段的国情看，这种模式的探索可能存在方方面面的困难，在选择时需要谨慎。

我国地域辽阔，各地自然条件和社会经济发展情况差别很大，旅游资源状况和旅游市场情况差别较大，决定了“旅游资源与市场的一体化管理”尽管是一个理想化的普遍真理，但是，各地探索这个真理的道路却需要实事求是、因地制宜，必须采取分类指导、重在实效的原则，必须以旅游发展的实践作为检验标准，要看是否有利于旅游资源的保护和可持续利用，是否有利于旅游业的健康持续发展和当地经济社会的全面发展，是否有利于满足游客和当地居民的旅游需求。为此，既要鼓励各地的创新性探索，又要避免盲目照搬照抄国外和其他地区的现成模式；既要加快探索步伐，又要兼顾各方利益，最大程度减小探索过程中所带来的“折腾”。

四川旅游发展研究中心摘自中国旅游报

2011年2月19日

Copyright © 2008 四川旅游发展研究中心 All Rights Reserved.

Tel: 0833-2271010 Email: lyfzyjzx@lsnu.edu.cn

网站制作: PengXiang 管理入口