

# 基于制度科层理论的国有旅游资源产权解析

## ——从化温泉水权案例

李鹏<sup>1,2,3</sup>, 保继刚<sup>3</sup>

(1. 华南师范大学地理科学学院, 广东广州 510631; 2. 华南师范大学文化产业与文化地理研究中心, 广东广州 510631; 3. 中山大学旅游发展与规划研究中心, 广东广州 510275)

**[摘要]** 国家所有的自然资源是中国最典型的旅游资源之一。运用制度科层理论作为工具, 通过对从化温泉水权变迁的个案研究, 探讨了国有旅游资源的产权制度变迁。研究发现, 从化温泉依次经历了“国家代理制”“国家-私企双轨制”和“地方政府专营制”3种温泉水权制度。温泉水的管理实体从模糊的国家代理人向明晰的地方代理机构转变。在国有旅游资源产权制度从“国家代理制”向“国家-私企双轨制”或“地方政府专营制”的转变过程中, 科层体制下各级政府部门的政治协商是影响制度变迁的主要交易成本, 正是对政治成本的考量直接决定了国有旅游资源产权制度变迁的走向。创建新的领地并通过“空间”换“制度”的方式规避政治交易成本, 是国有旅游资源产权制度变迁的一种选择。

**[关键词]** 科层; 行政成本; 产权; 温泉水; 从化; 中国

**[中图分类号]** F59

**[文献标识码]** A

**[文章编号]** 1002-5006(2014)10-0042-09

Doi: 10.3969/j.issn-1002-5006.2014.10.005

始于1978年的改革开放对中国旅游产生了巨大的影响<sup>[1]</sup>。首先, 邓小平1979年的“黄山谈话”奠定了中国旅游业围绕经济建设为中心的发展方向; 其次, 中国特色社会主义理论为大量原本国有或全民所有的旅游资源的市场化提供了政治上的支撑。在此背景下, 中国旅游业迎来有史以来最强劲的发展。但是, 随着全国各地越来越多的原国家所有的旅游资源以各种方式完成“市场化”, 有关我国旅游资源产权制度改革问题的讨论在2000年后成

为学界关注的焦点<sup>[2-3]</sup>。

围绕着旅游资源, 尤其是国有旅游资源的产权制度改革问题, 学术界分成了旗帜鲜明的改革派与保守派两种观点。改革派认为, 在中国旧的管理体制下, 旅游资源的产权主体只有国家, 由于国家所有制具有“产权残缺”的性质<sup>[4]</sup>, 作为国家代理人的政府行为不仅扭曲了经济效率, 还抹杀了产权的激励效应, 导致了严重的“政府失灵”<sup>[5-6]</sup>。政府管理旅游景区的各种弊端使旅游景区的市场化成为某种必然之选<sup>[7]</sup>。胡敏认为, 景区经营权是景区所有权代理人让渡的部分剩余控制权, 这种剩余控制权在一定范畴内具有完全产权意义上的各种属性, 其作为从所有权中分离出来的一部分, 在不丧失所有权的情况下是可以出让的<sup>[8-9]</sup>。在剩余控制权理论的基础上, 实践中出现了四权分离说、三权分离说、两权分离说以及由此延伸引发的上市经营说等<sup>[10-11]</sup>。保守派则针锋相对地指出, 某些具有较高文化与遗产价值的自然资源, 以大面积、长时期的方式承包给私人开发经营, 其实质是国有旅游资源产权性质的改变<sup>[12]</sup>。企业是以追求更高的利润为目标的, 在其掌握了唯一性、独有性和稀缺性的资源之后, 必然通过提高门票价格等方式赚取最大化的利润。在这个过程中受到损失的是社会公众利益<sup>[13]</sup>。更大的问题还在于, 企业掌握了国有旅游资源的主导经营权后, 每年对于资源保护的投入费用全由企业自主确定, 本应代表全民对国家所有的旅游资源进行保护的政府工作被转嫁到企业身上, 其后果就是属于全民的旅游资源不能得到有效的保护<sup>[14]</sup>。

学术界有关国有旅游资源产权改革的讨论更多聚焦于旅游资源产权制度应该如何改革的问题, 对于不同属性的旅游资源产权的分门别类的研究, 以及旅游资源制度变迁的内在动力等基本问题缺乏深入思考。不同类型的旅游资源产权初始状态差别很大, 其中既有国家所有的, 也有集体所有的,

**[基金项目]** 本项目受华南师范大学青年教师培育基金(2012KJ007)资助。[This study was supported by a grant from the Engagement Foundation of South China Normal University (to LI Peng) (No.2012KJ007).]

**[收稿日期]** 2013-09-29; **[修订日期]** 2014-03-14

**[作者简介]** 李鹏(1982—), 男, 回族, 湖北宜昌人, 博士, 讲师, 研究方向为旅游地理学, E-mail: lpok111@163.com; 保继刚(1964—), 男, 云南个旧人, 教授, 博士生导师, E-mail: eesbjg@mail.sysu.edu.cn。

还有属于私人所有的。在笼统的“旅游资源”语境下去谈论市场化或资本化是难免流于理论层面,缺乏对具体实践的指导意义<sup>[15]</sup>。举例而言,在探讨某一处风景区内的旅游资源的市场化问题时,首先要明晰风景区内包括哪些旅游资源,这些资源的产权初始状态如何,最后才能分门别类地对风景名胜区内涉及的土地、森林、水域、动植物等各类旅游资源的制度改革给予讨论。因此,对不同类型的旅游资源的产权情况进行专门、细致的考察是非常必要的。这已经成为近期国内有关旅游资源产权问题的研究趋势,不同的学者对旅游地中的土地、民族文化、历史遗产和建筑的产权基本问题都进行过分门别类的探讨<sup>[16-21]</sup>。本文所关注的是中国与西方社会差别最大,也最具典型意义的资源类型:国有旅游资源。通过对从化温泉水权变迁的个案研究,运用新制度经济学派的理论工具剖析从化温泉水权变迁的历程,并进一步讨论其对我国国有旅游资源产权制度变迁与管理问题的启示。

### 一、制度科层理论与国有旅游资源科层概念模型

制度科层理论是对自然资源产权结构进行精确描述的产权经济学理论工具。19世纪60年代,有关自然资源领域最有名的理论是“公地悲剧”。哈丁(Hardin)认为,渔业、牧场等自然资源由于具有公共产权的特性,出现了资源过度使用的问题,要解决“公地悲剧”的问题就需要建立起完备的排他性私有产权<sup>[22]</sup>。这种要么私有要么共有的简单二分法在19世纪80年代以来遭到许多批评,最主要的原因是现实情形下存在各种政府拥有的产权、有限群体拥有的集体产权等现象难以用二分法给予描述。因此,自然资源的产权的划分进一步丰富到四分法,即国有产权、共有产权、私有产权和开放利用<sup>[23]</sup>。20世纪90年代以来,学者们对自然资源产权结构的复杂性的认识进一步深化,其中,奥斯特罗姆(Ostrom)在对渔业资源的考察中发现,对共有资源的各种使用行为分别发生在不同的层次上,不同层次之间的规则具有“嵌套性”,一个层次行动规则的变动受制于更高层次的规则,所有的层次一起构成了嵌套性制度系统<sup>[24]</sup>。2000年,查林(Challen)在嵌套性制度系统的基础上提出了制度科层概念模型,用于对澳大利亚墨累-达令流域的研究<sup>[25]</sup>。制度科层概念模型是描述自然资源产权结构中的层级化管理关系的经典模型。中国学者王亚华曾对

制度科层概念模型进行修正后提出水权科层概念模型,并将其应用于黄河流域的水资源管理问题。王亚华在提出水权科层概念模型的过程中主要完成了两方面的工作:一是将查林的模型具体化到作为研究水资源的模型工具;二是对查林的模型中的术语进行了“本土化”,将制度层级按照中国的情况划分为中央、地方、社团、用户四个层次<sup>[26]</sup>。本文在前人的研究基础上提出国有旅游资源科层概念模型,用于我国国有旅游资源产权变迁的研究。

国有旅游资源科层概念模型主要包括两个构成要件:治理实体和分配机制。其中,治理实体包括各层级治理实体和管理实体;分配机制包括赋权体系、初始分配机制与再分配机制。也就是说,国有旅游资源的产权结构包括治理实体、管理实体、赋权体系、初始分配机制与再分配机制五个要素。

#### (一)国有旅游资源利用的治理实体

国有旅游资源利用的治理实体是指拥有旅游资源的一项或多项权利的决策单位,这些权利涉及资源的所有权、使用权、收益权、转让权等,而持有这些权利的实体包括各级政府、旅游资源的行政主管部门、国有企业、私人企业、地方社区和个人等。按照制度科层结构由上到下,可以将旅游资源利用中出现的治理实体依次划分为中央治理实体、地方治理实体、社区治理实体、私人治理实体和用户。管理实体是在科层制度末端上直接对旅游资源的使用、收益、处置等权利进行管理和控制的社团,管理实体可以由任何一个层级内的治理实体或其委托代理人构成。

#### (二)国有旅游资源的分配机制

国有旅游资源进行权利分割时,理论上按照由国家到个人的科层顺序从上向下进行,主要涉及3个层次上的权利分配:中央到地方的层次,地方到社区的层次,社区到私人的层次。在治理实体之间及用户之间的分配制度可以概括为三类:赋权体系、初始分配机制和再分配机制。(1)赋权体系。旅游资源在产权持有者之间进行物理分割的方法,主要包括资源配额与投入配额两类体系。资源配额是指在对不同的产权持有者之间的旅游资源的量进行规定的分配方式,即对不同的产权持有者分配不同的资源使用指标;投入配额指通过规定和控制产权持有者获取旅游资源的其他资源的投入来间接分割资源的方式,比如,对温泉地区采取限制打

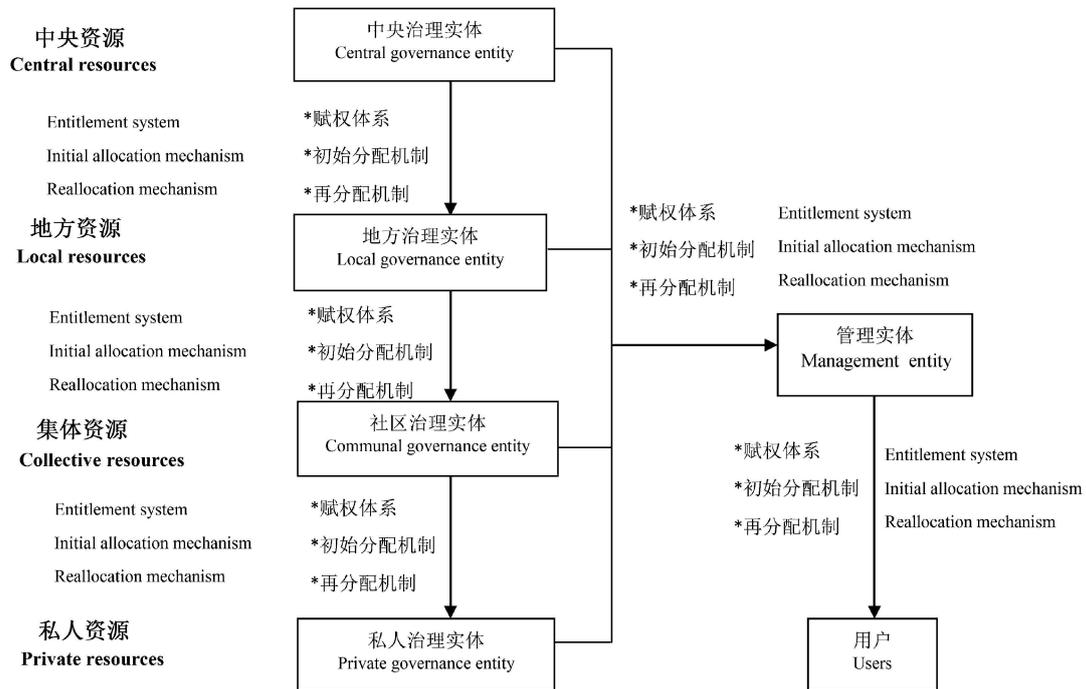


图1 国有旅游资源科层概念模型

Fig.1 Conceptual model of state-owned tourism resources hierarchical institution

井的数量、规定取水的管道口径和水泵规格等。(2)初始分配机制。在管理实体或用户层面对旅游资源进行分配的方式,主要包括行政方式和市场方式两种。行政方式就是资源管理者依靠行政决策对旅游资源产权进行分配,主要依靠行政指令进行操作;市场方式是资源管理者利用价格机制在竞争的下级实体间分配旅游资源,主要依靠出售、租赁、合资等方式进行操作。(3)再分配机制。当旅游资源初始分配形成之后,对资源产权进行的再次分配。旅游资源的产权再分配机制也可以归纳为基于行政方式的再分配和基于市场方式的再分配。行政方式是上一层级的治理实体通过行政指令在下一级的治理实体之间转移旅游资源;市场方式是同一层级的实体之间通过价格机制转移旅游资源。

本文提出的国有旅游资源科层概念模型与查林提出的制度科层概念模型相比,其主要修正包括:(1)查林的模型是自然资源分层管理的通用模型,而本文是针对我国国有旅游资源管理领域,因此称之为国有旅游资源科层概念模型。(2)管理实体代替了社团决策实体。由于旅游资源的产权客体总是以小尺度的空间形态(比如地热田)出现,这导致各层级的决策实体的治理对象最终都聚焦于同一个小尺度的旅游资源对象上,这就使得参与旅游资源治理的不同层级的决策实体所持有的旅游

资源权利具有竞争性。因此,本文提出管理实体的概念,作为最终决策旅游资源治理方式的实体。

## 二、研究方法

本文选择从化温泉水权作为研究案例是出于对案例典型性的考虑。首先,温泉资源是典型的国有旅游资源,《矿产资源法》和《水法》都明确界定了温泉的国家所有的产权属性。全国各地的温泉地在最近30年的改革开放中基本都经历了产权变迁的过程,是研究我国国有旅游资源制度变迁的绝佳代表。其次,之所以选择从化温泉作为研究的案例地是基于对中国多个温泉地的走访与比选。研究者认为,从化温泉作为中国开发历史最悠久的温泉地之一,从新中国成立后就开始了旅游开发,其温泉水权制度变迁历经了中国社会从计划年代到市场年代的改革全过程,其水权变迁对于解读我国国有旅游资源的制度变迁,尤其是新中国成立之后的这一段历史具有典型意义。

2009年3月,研究者第一次以调研员的身份参与到从化温泉整治工作,对从化新老两处温泉进行了为期3个月的实地考察,其间对水权持有单位的负责人、管理机构的负责人、政府职能部门及镇、村、社区等基层人士共45人进行了52次深度访

谈。2010年5月、2012年12月又对从化温泉进行了补充调研,跟进案例地在温泉水权制度方面的最新进展。

### 三、从化温泉水权制度变迁过程

#### (一)“国家代理制”温泉水权制度:1949—1977年

新中国成立初期至改革开放之前,从化温泉的水权主要由广州军区、广东省委和省政府下属单位控制。在20世纪50—60年代,从化相继建起了隶属广州军区、广东省委和广东省政府的广州军区接待处、广东省干部疗养院、广东温泉宾馆。这一批疗养院全部属于国有企业,以服务无产阶级为原则,主要接待因公负伤、在工作岗位上作出贡献的身患疾病或需要进行休整的劳动模范及优秀干部。这些大单位在国家当时没有明确温泉资源产权归属的背景下,遵循“谁有权,谁开采”的原则,以国家的名义成为从化温泉的代理人。地方社区在这一过程中逐渐退出温泉水权的分配领域,温泉水的管理权转移到当地建成的几家具有政府背景的大单位手中,形成一种“国家代理制”温泉水权制度。这一温泉水权制度特征如图2所示。

首先,国家直属部门成为温泉水权的管理实

体。新中国成立后,广州军区接待处、广东省干部疗养院、广东温泉宾馆通过接管民国官僚资本的方式建设从化温泉景区,并与当地社区共享温泉资源。20世纪70年代中期,因为采用机井采水的技术造成了天然温泉的断流,割断了本地社区之前对温泉水的使用,将温泉资源的开采权完全置于3家大单位的管控之下,由他们通过机井抽水后再向本地社区分配温泉水。可见,采水权的垄断是国家直属部门实现对温泉水权接管的重要手段,这种基于国家代理的管理方式将非权力部门都排除在管理实体之外,能够进入管理实体的单位都带有极强的官方色彩。

其次,温泉水权主要通过行政手段进行初始分配和再分配。获得温泉水开采权的管理实体往往以国家的代理人身份出现,他们在向下层用户分配温泉资源时也带有明显的计划经济色彩。要想从掌控温泉资源开采权的国家部门手中获得温泉水的使用权,必须通过权力关系的路径才可以实现。比如在20世纪70年代后期的从化温泉风景区,随着需要使用温泉水的单位越来越多,温泉资源逐渐变得紧缺,后进入的单位通常要经过上层的活动才可以从几个负责机井抽水的单位那里获得温泉水。即使在这种情况下,当时的温泉资源一直是免费的,只要得到领导许可,温泉水就可以从几家大

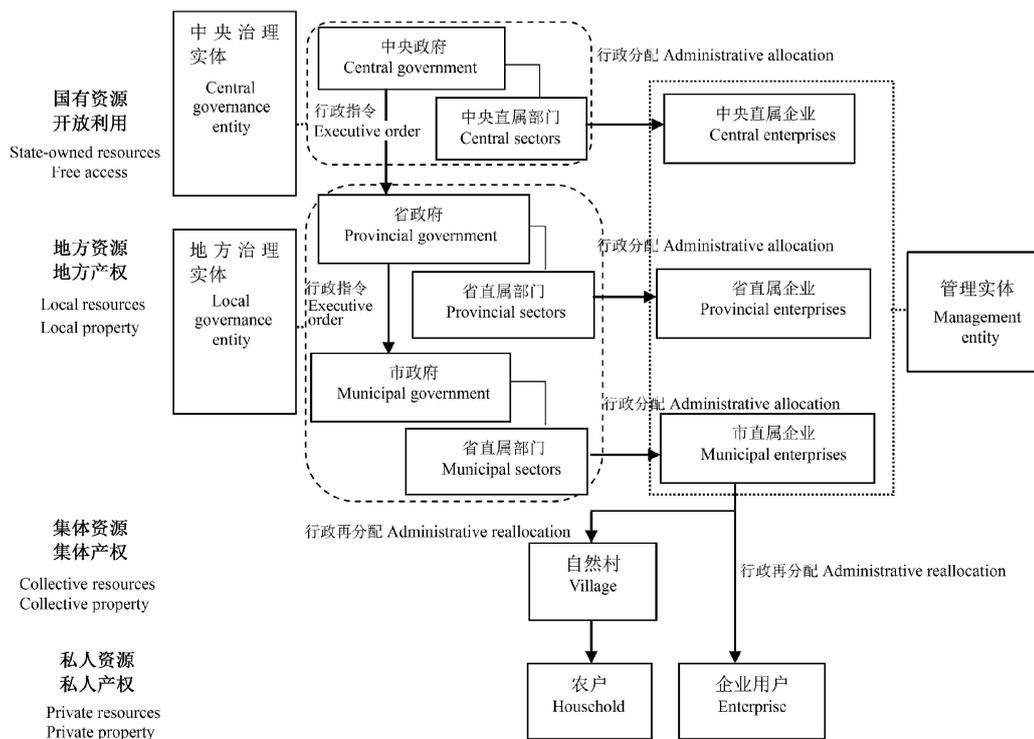


图2 1949—1977年的从化温泉的“国家代理制”

Fig.2 “National agency” institution of Conghua hot spring from 1949 to 1977

单位免费供给到其他企业用户。20世纪50年代,周恩来总理在从化温泉风景区疗养后提出要为当地的村民建设冲凉房,当地的几家大单位在不到一年的时间内不仅修好了冲凉房,还安排其中一家专门为村民供应温泉水。可见,行政命令尤其是高层的行政命令是“国家代理制”温泉水权分配的唯一模式。

“国家代理制”温泉水权最大的弊端在于代理人模糊。国家没有明晰从化温泉资源的产权,温泉水权实际被来自中央和地方两个层级的几个大单位共同占有,大单位之间只能通过行政方式进行温泉水的分配与再分配。后期,因为行政调配的运行成本太高而出现大单位之间在缺乏内部协调的情况下竞相开采温泉水,最终造成了从化温泉过度开采的“公地悲剧”。

## (二)“国家-私企”双轨制温泉水权制度:1978—1997年

1978年后,随着“文革”的结束,改革开放大方针的确定,从化温泉再次迎来开发的高潮。在这一阶段,为了发展从化温泉,从化市政府1988年成立温泉镇,专门负责从化温泉的开发工作。这一阶段控制温泉水权的依然是新中国成立初期的3家大单位,但是,越来越多的从化市一级的政府单位和民间企业加入从化温泉的开发中,并通过行政和市场两种途径对温泉水权进行二次分配。这一波由多级政府共同参与的建设浪潮,一直持续到1997年宏观调控开始才告一段落。在这一阶段中,从化温泉水权从“国家代理制”的水权结构逐步转变成为“国家-私企双轨制”的水权制度,这一温泉水权结构特征如下:

首先,国家直属部门依旧是从化温泉水权的管理实体。根据笔者对从化温泉的实地调查,1978—1997年从化新增了23家温泉宾馆,隶属于从化市各职能部门,这些新增的温泉宾馆都希望能够获得温泉的开采权。但是,为了避免出现各自为政、破坏资源的情况,1987年,广东省政府出台规定严令禁止新增开采单位。广东省政府的禁令实际上是明确了当时已经拥有温泉开采权的3家大单位对从化温泉水权的初始开采权。因此,尽管这一阶段从化温泉水资源使用的单位数量增长很快,但是温泉水权的控制权依然保持在3家大单位手中。

其次,温泉用户通过行政和市场两种途径获得温泉水权的二次分配。大量新增的温泉设施只能向3家大单位获得温泉水,但是由于缺乏统一的管理机构,由哪家单位供水、怎么供,完全是供求双方

自己协商的结果。在这场供求的博弈之中,各方各显神通,花样百出。较早年代进驻温泉镇的政府下属企业因为带有官方的背景,利用行政层面的沟通,通过批条子供水的情况比较常见。这种温泉水的二次分配完全在供水单位和取水单位之间进行,不涉及更高级别的行政协调。供水协议的达成主要依靠同属政府机构的单位负责人之间的协商。而后期的民营企业则多通过市场购买的方式获得温泉水,比如笔者在实地调查中发现,新近开发建设的望谷度假村的温泉水是从广州军区接待处购买的,双方私下协商自2008年开始,广州军区接待处以每年30万租金的价格将其持有的一口水井租给望谷度假村使用,水井的日常维护费用也由望谷度假村自理。

“国家-私企双轨制”温泉水权是在市场改革的背景下出现的特殊水权制度。从化的大单位自新中国成立成立以来已经形成了对从化温泉的管控格局,在市场化的过程中这一地位始终难以撼动,其至今依然是从化温泉水权的实际管理主体。但是,经济发展带来的旺盛的温泉水市场需求,以及1986年的《矿产资源法》明确的资源“有偿使用”原则,为其以市场方式出售温泉水创造了条件。因此,这一阶段的从化温泉形成了以行政方式获得水权的初始分配,以行政和市场双重方式完成水权二次分配的双轨制水权结构。

## (三)“地方政府专营型”温泉水权制度:1998年以后

1995年,从化市政府在距温泉镇15千米处开辟新的温泉旅游区(也称从化新温泉),成立新温泉管理委员会,统一管理流溪温泉的开发建设及温泉资源管理工作。1996年11月,从化市政府正式出台了《温泉旅游度假区供水管理暂行规定》和《温泉旅游度假区供水管理实施细则》,明确规定温泉水的管理权属于从化市政府,之前投入开发经营的温泉设施要收归从化市统一管理,从化市委委托管委会行使对温泉地下热水的管理权。具体而言,从化市政府通过设立专营机构的方式获得了温泉水的独家初始分配权,并在二次分配中按照市场价格出让给用水单位。这一“地方政府专营制”温泉水权的结构特征如图3。

首先,基层政府及其管理机构成为温泉水权的管理实体。在“地方政府专营制”的温泉水权制度中,温泉所在地的基层政府根据《矿产资源法》和《水法》的程序依法获得了当地温泉水的独家开采

权,从而成为当地温泉水的独家代理人。从化市通过成立专门管理机构,出台地方法规等一系列行政措施将温泉资源统一收归地方政府的管控之中。在地方获取温泉水的初始分配权的过程中,基层政府成功消除了来自上层治理实体、私营企业和当地社区对温泉资源争夺产生的影响,实现了以基层政府及其派出机构作为当地温泉资源唯一合法管理者的专营地位。

其次,以市场方式向用户层面分配温泉水资源。从化新温泉管委会对辖区的地下热水,实行计划供水和总量控制,根据生产和生活用水的不同性质及用途确定用水计划指标。在《温泉旅游度假区供水管理实施细则》中明确规定“疗养性质的旅业单位 $0.6\text{m}^3/\text{天}\cdot\text{床}$ ;住户 $0.2\text{m}^3/\text{天}\cdot\text{人}$ 。居民生活用水 $3\text{元}/\text{m}^3$ ,其他用水 $4\text{元}/\text{m}^3$ 。超出计划指标部分加倍收费。”可见,从化新温泉对于温泉水权的二次分配采取了资源配额的赋权方式,并通过出台法规的方式确定了以市场方式出售温泉水的二次分配制度。

在“地方政府专营制”的温泉水权结构中,中央政府将温泉资源的处置权交由省政府管理,省政府将开采权交由地方政府及其专职温泉水管理部门进行管理。在这一系列温泉水权的转移过程中,都是以资源配额的方式分配的,其中开采权的审批需

要开采单位勘查核实温泉地的开采量,在开采过程中不能超过最大开采量。因此,在开采量既定的情况下地方管理实体都是以用水指标向用户和村落分配使用权。从化在“地方政府专营制”温泉水权制度下有效地发挥了温泉水的资本化效力,经过15年的发展,从化新温泉成功引入了碧水湾温泉度假村、侨鑫集团、华熙温泉、动感温泉等旅游项目,实现了从化温泉的二次复兴。

#### 四、从化温泉水权制度变迁的解释

(一)政治协商成本导致的“国家代理型”向“国家-私企”双轨制制度变迁

推动20世纪80—90年代中期从化温泉水权由“国家代理制”走向“国家-私企双轨制”的最大原因是产权明晰化的改革受阻,由国家到市场的制度变迁的政治交易成本过高。地方政府没有能力支付制度变迁的高昂政治成本,而高层政府又没有意愿主导这一制度改革的情况下,从化温泉的水权最终被迫走向了“国家-私企双轨制”的制度安排。

其实,从化温泉发展过程中由于产权不明晰导致的“公地悲剧”式的过量采水早已引起地方政府的警觉。从1985年从化成立温泉镇开始,地方政府

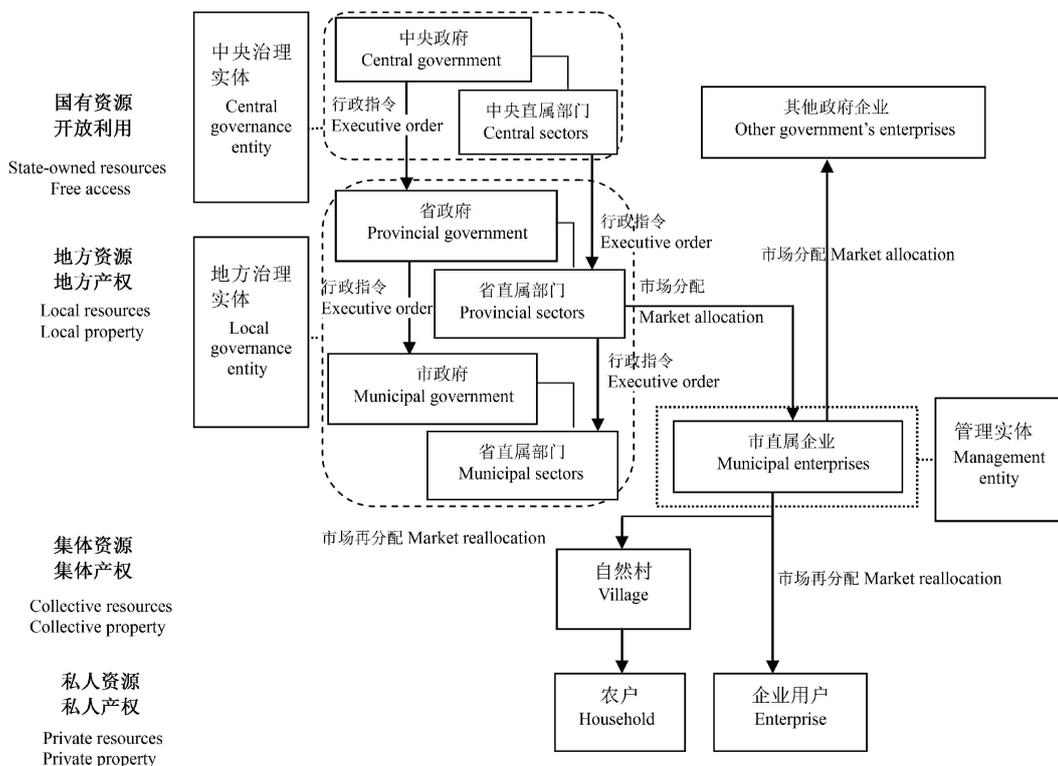


图3 1998年以来从化温泉的“地方政府专营制”

Fig.3 “Local governing” institution of Conghua hot spring since 1998

就希望通过统一收归温泉水权的方法实现水权的明晰化。但是,直到2009年从化再次开展“从化温泉整治”,有关产权归属的问题一直没有得到解决。其原因在于,实现统一管理必须得到温泉水权的既得利益者的同意,而掌握温泉水权的国有企业多半属于省属国有企业甚至中央级的单位,由地方政府去收归省属企业的既得权利,这需要进行难度极高的政治协商。从化地方政府曾多次通过人大议案、上报等常规途径向上反映,希望省政府能够命令水权持有单位将温泉水权交给地方政府,但是,省政府给予的回复基本都要求维持水权的现状。如1989年省政府“关于从化县温泉地下热水资源管理问题的复函”称“省人民政府意见,从化温泉风景区开发以来,一直以接待领导同志及疗养为主,根据目前的情况,这一方针暂不宜改变,现有资源应主要保证省、市、县接待单位的需要。由于热水井都是产权单位经批准后自行投资开发的,不宜移交给镇人民政府统管。”正是在这种背景下,从化温泉的大单位在产权不明晰的前提下纷纷开始以出租物业、出售温泉水等方式实现温泉水权的市场收益。

(二)“地方政府专营型”是地方政府对增量水权的主动制度变迁

随着改革的深化,尤其是20世纪90年代中期国家采取的分税制改革,各地方政府都将招商引资作为头等大事。温泉资源是从化招商引资的重要筹码,而以往水权被大单位控制的局面为从化的招商引资带来巨大障碍。有鉴于此,从化地方政府想方设法希望建立一种新的水权制度,实现自身对温泉水的控制。1996年,从化市政府通过成立新温泉管委会,并依法收归既有温泉水井,按市场方式统一出售温泉水的方式,建立起了一种地方政府主导的专营型温泉水权制度。

就“地方政府专营型”制度形成的过程来看,新旧制度的转变走的是一条增量改革的路线,并且地方政府在制度变迁的过程中起到至关重要的作用。早在改革开放之初,从化温泉的“国家代理人”制度因为产权不明晰,竞争性取水等问题已经被证明其制度改革的必要性。但是,由于从化温泉产权关系中涉及广州军区、广东省委、广东省政府、从化市政府等分属不同层级的权力部门,要协调多方单位共同完成水权制度的变迁涉及的交易成本(主要是政治成本)过于高昂,最终导致从化温泉的水权制度不能够转向产权明晰的模式,而是变成了双轨制。20世纪90年代末期的从化之所以能够突破之

前的制度变革障碍,成功建立起“地方政府专营型”的新的水权制度,是因为其采取了增量改革的手段,即开辟一块新的温泉旅游度假区,在新的领地内完成新的制度建设。在新的制度形成过程中,地方政府因为采取了空间换制度的办法,成功地规避了老地方的老问题,得以在新的地方建立起新的制度。因此,严格地说,从化的“地方政府专营型”水权制度的建立并非完全取代或消灭旧的水权制度,而是通过“空间”的转换才得以出现,它是地方政府在新的发展阶段,对新的领地范围内主动创造出的一种符合自身利益的水权制度,它因为避免涉及存量温泉水权的制度变迁,从而得以施行。这一新制度的出现使从化温泉的水权制度进入了更加复杂与多元的时代,也为考察不同制度间的竞争与效率创造了条件。

## 五、结论与讨论

从化温泉水权的案例研究表明,国家所有的旅游资源在市场化进程下出现了多元化的产权制度类型。通过制度科层理论辨析出的“国家代理制”“国家-私企双轨制”和“地方政府专营制”制度是我国国有旅游资源典型的制度类型。其中,“国家代理制”是由国家权力部门的直属单位构成旅游资源的管理实体,或独占,或多头管理旅游资源的初始分配权,并依靠行政手段向社区和其他旅游资源使用者进行二次分配,其弊端在于没有明晰的产权归属,多家共管的模式容易出现“公地悲剧”;“国家-私企双轨制”则是在市场化阶段由“国家代理制”演变形成的一种半市场半行政的国有旅游资源治理结构,其双轨制主要体现在对旅游资源使用权的二次分配中,这种制度因为依然难以解决产权归属问题,而成为一种旧制度在新环境中的过渡类型;“地方政府专营制”是由地方政府或其派出机构作为唯一管理实体掌握旅游资源的初始分配权,再按照市场方式向社区和旅游资源的使用者进行二次分配。因为这种产权制度明晰了产权归属,能够严格推行市场化的分配制度,并实现了地方政府对资源的控制,因此成为越来越多地方政府的制度选择。因此,规避旅游资源在国家不同层级中流转的政治成本,通过权力下放的方式让地方政府有效行使代理人角色,是国有旅游资源制度改革的方向。

国有旅游资源的制度变迁遵循了当代中国社会的政治逻辑。对从化温泉水权变迁的案例考察发现,不从国家权力作为起点,不以国家与社会的

宏观政治结构为背景,就很难充分理解已经发生或正在发生的国有旅游资源的制度变迁。科层制的政府机构在我国旅游资源的制度演变中起到了绝对主导的作用,从作为国家代理人的国有企业,到谋求地方发展而主动变迁制度的地方政府,不同层级间政府部门间的博弈是解析我国国有旅游资源产权制度变迁的核心问题。例如,从化温泉水权制度从“国家代理制”向“国家-私企双轨制”或“地方政府专营制”变迁的主要交易成本是政治性的成本,正是对于政治成本的考量直接决定了从化温泉水权制度变迁的走向。

科层制度理论能够对产权制度在不同政治尺度下的行为进行精细化的描述,对于解析我国国有旅游资源的制度变迁是行之有效的理论工具。温泉只是我国比较重要的国有旅游资源之一,本文提出的国有旅游资源科层制度理论在未来还可以应用于对森林、水域、海洋等其他国有旅游资源的讨论和研究。国有旅游资源是全民的宝贵财富,对国有旅游资源的制度的研究对保障国有旅游资源健康、可持续的开发与利用具有重要意义。也希望通过更多的后续研究,从不同类型国有旅游资源以及不同制度间的对比中形成符合各地情况、因地制宜的国有旅游资源管理的理论成果。

#### 参考文献(References)

- [1] Xiao H. The discourse of power: Deng Xiaoping and tourism development in China[J]. *Tourism Management*, 2006, 27(5): 803-814.
- [2] Liu Wang, Zhang Wenzhong. A discussion on establishing tourism resources property right system[J]. *Tourism Tribune*, 2002, 17(4): 27-29.[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, 17(4): 27-29.]
- [3] Yang Xiaoxia. An analysis on a problem of property rights of tourism resources in our country[J]. *Economic Geography*, 2004, 24(3): 419-422. [杨晓霞. 我国旅游资源产权问题探析[J]. 经济地理, 2004, 24(3): 419-422.]
- [4] Pang Shiming, Wang Heng, Liu Min, et al. Incomplete property right on Chinese public scenic spots and related economic analysis[J]. *Tourism Tribune*, 2013, 28(6): 87-93. [庞世明, 王恒, 刘敏, 等. 公共景区的产权残缺及其经济分析[J]. 旅游学刊, 2013, 28(6): 87-93.]
- [5] Ao Rongjun, Wei Yansheng. Thoughts about the policy of resource environment in China's sustainable tourism[J]. *Tourism Tribune*, 14(5): 58-61. [敖荣军, 韦燕生. 中国可持续旅游的资源环境政策思考[J]. 旅游学刊, 1999, 14(5): 58-61.]
- [6] Wang Xingbin. The reform of managerial modes of China's natural and culture heritage[J]. *Tourism Tribune*, 2002, 17(5): 15-21. [王兴斌. 中国自然文化遗产管理模式的改革[J]. 旅游学刊, 2002, 17(5): 15-21.]
- [7] Zhong Mian. On the separation of property right of tourism resources form managerial right[J]. *Tourism Tribune*, 2002, 17(4): 23-26. [钟勉. 试论旅游资源所有权与经营权相分离[J]. 旅游学刊, 2002, 17(4): 23-26.]
- [8] Hu Min. *Economic Analysis on Scenery Resource Property Rights: A Case Research on Natural Scenic Sites*[D]. Hangzhou: Zhejiang University, 2004. [胡敏. 风景名胜资源产权的经济分析: 以自然旅游地为例[D]. 杭州: 浙江大学, 2004.]
- [9] Wu Wenzhi. A study on the government regulation course in China's public scenic areas and its problems[J]. *Tourism Tribune*, 2007, 22(11): 37-40. [吴文智. 我国公共景区政府规制历程及其问题研究[J]. 旅游学刊, 2007, 22(11): 37-40.]
- [10] Zhang Jinfu. An analysis of the concessionaire and type in remising the operational right of tourist attraction areas[J]. *Tourism Tribune*, 2004, 19(1): 11-15. [张进福. 经营权出让中的景区类型与经营主体分析[J]. 旅游学刊, 2004, 19(1): 11-15.]
- [11] Yang Zhenzhi, Ma Zhiluan, Chen Jin. On the property rights of scenery resources and their juristical implementing forms[J]. *Tourism Tribune*, 2002, 17(4): 39-44. [杨振之, 马治鸾, 陈谨. 我国风景资源产权及其管理的法律问题——兼论西部地区风景资源管理[J]. 旅游学刊, 2002, 17(4): 39-44.]
- [12] Zhang Xiao. *Enhancing Social Regulation: Conserving Administration and Use of Natural & Cultural Heritage in China* [M]. Beijing: Social Sciences Academic Press, 2006.3-22 [张晓. 加强规制: 中国自然文化遗产资源保护管理与利用[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2006.3-22]
- [13] Xu Songling. On the selection of the operational system of China's heritage tourism industry: On separating four kinds of powers and balancing them[J]. *Tourism Tribune*, 2003, 18(4): 30-37. [徐嵩龄. 中国遗产旅游业的经营制度选择: 兼评“四权分离与制衡”主张[J]. 旅游学刊, 2003, 18(4): 30-37.]
- [14] Zheng Yisheng. The value & interest of natural and cultural heritage[J]. *Comparative Economic and Social Systems*, 2002, (2): 82-85. [郑易生. 自然文化遗产的价值与利益[J]. 经济社会体制比较, 2002, (2): 82-85.]
- [15] Li Jie. On the capitalization management of tourism resources and environmental economic policies in tourism industry: Making dialogues with Ao Rongjun et al. [J]. *Tourism Tribune*, 2002, 17(2): 35-38. [黎洁. 旅游资源的资产化管理与旅游业环境经济政策研究——兼与敖荣军等同志商榷[J]. 旅游学刊, 2002, 17(2): 35-38.]
- [16] Shan Weidong. Protection of culture tourism resource of minorities and logical property rights[J]. *Human Geography*, 2004, 19(4): 26-29. [单卫东. 少数民族文化旅游资源保护与产权合理安排[J]. 人文地理, 2004, 19(4): 26-29.]
- [17] Tang Xiaoyun, Zhao Liming. The predicament and improvement of community tourism resources property right issue [J]. *Tourism Science*, 2005, 19(4): 11-17. [唐晓云, 赵黎明. 社区旅游资源产权困境及其改善[J]. 旅游科学, 2005, 19(4): 11-17.]
- [18] He Hongquan, Liu Wei. The trend of evolution of property rights of common pool resources in tourism in China and its implication: The analysis based on a model of an old cultural town[J]. *China Soft Science*, 2007, (12): 66-72. [贺红权, 刘伟. 我国旅游资源产权制度的演进趋势及启示——基于一个文化古镇背景模型的分析[J]. 中国软科学, 2007, (12): 66-72.]
- [19] Chi Jing, Cui Fengjun. A study on “the tragedy of the commons” in the process of the development of on-limits rural tourism destinations: A case of Meijiawu, Longwu and Shangougou in Hangzhou[J]. *Tourism Tribune*, 2006, 21(7): 17-23. [池静, 崔凤军. 乡村旅游地发展过程中的“公地悲剧”研究——以杭州梅家坞、龙坞茶村、山沟沟景区为例[J]. 旅游学刊, 2006, 21(7): 17-23.]
- [20] Rao Pinyang, Li Shumin. Property right boundary, level difference and the efficiency of resource allocation of traveling land[J]. *Tourism Tribune*, 2008, 23(11): 42-47. [饶品洋, 李树民.

- 产权边界、层次差异与旅游用地资源配置效率[J]. 旅游学刊, 2008, 23(11): 42-47.]
- [21] Wang Ruhui. On the application of property rights of Barzel in the resources development of ethnic villages: A case study of Taoping Qiang Village, Li County, Sichuan Province[J]. *Tourism Tribune*, 2009, 24(5): 31-35. [王汝辉. 巴泽尔产权模型在少数民族村寨资源开发中的应用研究——以四川理县桃坪寨为例[J]. 旅游学刊, 2009, 24(5): 31-35.]
- [22] Hardin G. The tragedy of the commons[J]. *Journal of Natural Resources Policy Research*, 2009, 1(3): 243-253.
- [23] Bromley D W. *Economic Interests and Institutions: The Conceptual Foundations of Public Policy*[M]. Oxford: Basil Blackwell, 1989. 1-5.
- [24] Schlager E, Ostrom E. Property- rights regimes and natural resources: A conceptual analysis[J]. *Land Economics*, 1992, 68 (3): 249-262.
- [25] Challen R. *Institutions, Transaction Costs, and Environmental Policy: Institutional Reform for Water Resources*[M]. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2000. 54-70.
- [26] Wang Yahua. *Economic Explanation of China's Water Rights* [M]. Shanghai: Shanghai Joint Publishing, 2005. 23-54. [王亚华. 水权解释[M]. 上海: 上海三联出版社, 2005. 23-54.]

## The Explanation of the Change in State-owned Tourism Resources Property Rights from a Hierarchical Institution Perspective: Conghua Hot Spring Case Study

LI Peng<sup>1,2,3</sup>, BAO Jigang<sup>3</sup>

(1. School of Geography, South China Normal University, Guangzhou 510631, China;

2. Center for Cultural Industry and Cultural Geography, South China Normal University, Guangzhou 510631, China;

3. Center for Tourism Planning and Research, Sun Yat-sen University, Guangzhou 510275, China)

**Abstract:** The major proportion of the natural tourism resource is state-owned in China. With the market-based reform of the natural resource development in various ways, the issues related to the property rights of the natural resources in tourism industry has attracted significant attention within academia around the turn of the century. Among them, the hot spring is one the most important nature resources. The hot-spring-based tourism development exists in almost all the provinces in China. It has become a notable tourist attraction that combines natural resource and leisure experiences. This study takes the natural resources hierarchy mode as an analytical tool to discuss the transformation of China's hot spring property rights through an examination of Conghua in Guangdong Province.

The case study reveals the shaping and changing of three institutional arrangements in turn: national agency, state-private dual track system, and local government franchise system. The central government has exclusive management rights at the early years of hot spring valorization after the establishment of People's Republic of China. The original use and reuse of thermal water was decided through administrative means. The foremost shortcoming of this "national agency" institution is the ambiguous nature of the property rights. In fact, the hot spring was controlled by several powerful central and local departments, which used the thermal water competitively. The consequence of this institutional arrangement was the high operation cost against the backdrop of the lack of an internal coordination system, making Conghua hot spring a typical "tragedy of the commons". After 1978, the Conghua hot spring rights structure was gradually incorporated into a "state-private dual track system", which means that the central government still had exclusive management rights while the users could access the thermal water through the redistribution by both administrative and market means. Since 1998, the management right of thermal water has been claimed by the Conghua local government. At this stage, the Conghua local government obtains the exclusive initial distribution rights of the thermal water through the establishments of specialized institutions, and sells the hot spring to users according to market prices.

The findings of the field study illustrate that the creation of new system of territoriality and the reproduction of institutions defining and managing property rights are the general options for the local government. Because during the process of changing the ambiguous national agent to the specialized local agency, creating new territoriality is able to avoid the administrative transaction costs. The administrative cost directly determines the direction of the changes in the state-owned tourism resources property rights.

**Keywords:** hierarchical institution; administrative cost; property rights; hot spring; Conghua; China

[责任编辑: 魏云洁; 责任校对: 刘 鲁]