

Comparison Studies on the Management System of Classic Red Tourism Scenic Zone

—take JingGangShan and ShaoShan for example

Shimin Fang, Jinjin Zhao

College of Tourism Management, Xiangtan University, Xiangtan 411105, Hunan, China

Email:fangshimin555@126.com; zjj0769@126.com

Abstract: At present, the development momentum of red tourism is good, but the development of the regional red tourist scenic zones is not balanced. The reason is management system's restriction. Red tourism scenic zone presents multi-thread management, policy comes out of many doors and so on. Through comparing the two red tourism scenic zones of JingGangShan and ShaoShan, we find JingGangShan's management system surpasses ShaoShan's. JingGangShan's tourism benefit is obviously higher than ShaoShan's, but JingGangShan's management system also needs the further consummation. In view of this, proposes the reform way of the red tourism scenic zone management system-four powers separation.

Key Words: red tourism scenic zone; management system; JingGangShan; ShaoShan

红色旅游经典景区管理体制比较研究

——以井冈山和韶山为例

方世敏, 赵金金

湘潭大学 旅游管理学院, 湖南 湘潭 411105

Email:fangshimin555@126.com; zjj0769@126.com

摘要: 目前, 红色旅游发展势头良好, 但是各地红色旅游景区发展不平衡, 归根到底是管理体制的制约, 红色旅游景区出现多头管理、政出多门等现象。通过比较井冈山和韶山这两个红色旅游经典景区, 可见井冈山的管理体制优于韶山, 其旅游效益明显高于韶山, 但井冈山的管理体制也有待进一步地完善, 针对此试图提出红色旅游景区管理体制改革的途径—四权分离。

关键词: 红色旅游景区; 管理体制; 井冈山; 韶山

前言

近年来全国红色旅游蓬勃发展, 但也存在着很多制约因素, 其中影响最大的是红色旅游景区(点)管理体制不顺。如何突破这个“瓶颈”, 使红色旅游在旅游业转型升级阶段发挥重要的作用, 是值得探讨的问题。因此, 本文选取红色旅游经典景区—井冈山和韶山, 通过比较这两个经典景区的管理体制优缺点, 总结经验为其他红色旅游景区的发展提供借鉴。

1 我国红色旅游景区的管理模式类型

基金项目: 湖南省教育厅重点研究项目“爱国主义教育基地运营模式创新研究—以韶山为例”(课题编号为20KZ/KZ02001)资助

由于红色旅游景区所具有的特殊性, 其开发经营在很大程度上依赖政府的支持, 因此我国红色旅游景区基本上是在政府专营模式下发展的。政府专营模式下通常的表现形式有“分而治之”管理、县(市)直管、管理局管理和乡镇管理四种^[1]。这四种模式各有其优缺点:

1.1“分而治之”管理

“分而治之”管理是指一个旅游景区分别由两家以上行政单位进行管理。最典型的是庐山风景区。庐山现分属于庐山风景名胜管理局、九江市庐山区、九江市庐山垦殖场、江西省庐山自然保护区、星子县、九江县等6家共同管理, 实行分治, 其中庐山风景名胜管理局为省政府派驻机构, 它实际管辖范围只有山顶

部分 46 平方公里，占庐山山体面积的 16%。这就形成一山多治、政出多门、分而治之、管理薄弱的合理局面。

1.2 县（市）直管

县（市）直管是指一个旅游景区由所在地的县、市政府直接进行管理。比较典型的有江西的龙虎山风景区，它由鹰潭市政府进行统一规划、统一管理。县市政府直接管理旅游风景区，管理主体是一级地方政府，最大的好处在于能全面负责整个风景区的规划、开发和管理。但这种模式存在的问题是，一旦旅游景区的范围超越县、市管辖的范围，会出现县、市争夺旅游资源和客源的现象。

1.3 管理局管理

管理局管理指的是旅游景区由上级政府设立的风景区管理局进行统一管理，如江西三清山。按有关法律和文件规定，管理局下设一系列职能管理机构，与同一行政级别的政府内设机构设置相对应。上级政府设立风景区管理的目的，是有专门的组织机构对风景区进行规划、开发、管理，但事实上由于管理局不是一级地方政府，只是一个管理机构，没有行政执法权，所以其综合管理难度大、效果有限。

1.4 乡镇管理

乡镇管理是指旅游景区由乡镇政府直接进行管理。采用这种管理模式的旅游景区一般都是新开发的，或者是景区范围分别由几个行政区管辖，主要景点以外的景区由所在乡镇政府进行开发管理。这种管理模式的优劣与县市管理模式相类似，但它在开发投资、配套服务、管理力度上又比不上县市直接管理模式。

2 井冈山和韶山管理体制比较分析

井冈山市位于江西省的西南部，罗霄山脉中段，享有“革命摇篮”和“绿色宝库”美誉，荣获江西唯一的全国首批“中国优秀旅游城市”称号。井冈山风景名胜区是我国首批国家重点风景名胜区。韶山，因远古舜帝南巡至韶峰奏韶乐而得名，因孕育一代伟人毛泽东而名扬中外。韶山风景名胜区也是国家重点风景名胜区。

2.1 井冈山和韶山旅游管理体制的比较

2.1.1 井冈山的旅游管理体制评价

井冈山红色旅游开发被普遍认为较为成功，这得力于政府的高度重视。正如其他景区一样，井冈山的红色旅游业一度存在严重的体制障碍，如井冈山自然保护区管理局归省林业厅管理，井冈山垦殖集团隶属于省农业厅，加上井冈山市委市政府，山上一共有三个“婆婆”，管理职能既分割又交叉^[2]。这种“一个山体、多家分治”的局面，制约了红色旅游资源的开发。

在 2005 年，江西省委、省政府为了加强对井冈山工作的领导，更好地发展井冈山的旅游业，提高接待服务工作水平和质量，促进井冈山经济社会快速协调发展，成立了中共井冈山管理局工作委员会、井冈山管理局，分别为吉安市委、市政府派出机构，规格为副厅级，机关设在井冈山茨坪。其主要职责是负责井冈山旅游业的统一管理、规划和建设等，并将现井冈山风景名胜管理局等六个单位划归井冈山管理局管理，井冈山管理局党工委书记兼任井冈山市市委书记，井冈山管理局局长兼任井冈山市市长^[3]。井冈山市政府不设井冈山管理局，已设置的旅游、接待等管理机构也不再承担相关的职能。井冈山管理局现辖 4 个行政机构，4 个事业单位，下辖 2 家企业。其现行管理机构体系如表 1 所示：

Table 1. Tourism management structure system of JingGangShan scenic zone

表 1. 井冈山风景区旅游管理机构体系			
旅游管理机构		行政级别	
井 冈 山 管 理 局 (副 局 级)	行	接待处	正处级
	政	旅游管理处	正处级
	机	办公室	副处级
	构	政治处	副处级
	事	国家级自然保护区管	正处级
	业	理局	
	单	井冈山革命博物馆	副处级
	位	风景名胜管理局	副处级
	企	门票管理处	副处级
	业	井冈山旅游发展总公司	
		井冈山旅游发展股份有限公司	

实际上，井冈山的现行管理模式可以说是管理局管理模式，由井冈山管理局统一管理，管理局下设一

系列职能管理机构，与同一行政级别的政府内设机构设置相对应。井冈山管理局成立后避免了政出多门、多头管理的现象，形成了管理集中、职责明确、利益共享的管理体制，有力地促进了地方经济的发展，井冈山红色旅游成功实现由接待型向市场型跨越。但井冈山现行管理体制部门过多，职责有交叉现象，各个部门之间的管理工作还有待进一步磨合，管理体制、部门利益有待进一步协调。

2.1.2 韶山的旅游管理体制评价

韶山在政治上具有特殊的地位，加上其在历史上建制变革频繁，又是风景名胜，形成旅游管理主体多元的格局。韶山旅游的管理主体主要有韶山管理局、韶山市政府和韶山村居民三方。由于韶山旅游管理历史遗留的体制问题等原因，韶山旅游的发展未能充分发挥出其“伟人故里”应有的综合效应。

管理局的性质实际上是省属接待机构，下辖故居和滴水洞两个核心景区，包括故居、纪念馆、毛泽东图书馆、毛氏宗祠、南岸、滴水洞、毛泽东同志纪念馆和铜像广场（毛泽东广场）等重要景点及相关企事业单位。韶山市政府为处级单位，有两大下属机构在韶山景区行使管理权力：韶山市旅游局和韶山市城区景区执法局，这两个机构与韶山风景名胜区管理办公室是“两块牌子，一套人马”。在韶山的开发过程中，韶山当地居民也不甘落后，几家个体户控股，联合几家社会公司集资开发了“园中园”——韶山毛泽东纪念园。韶山总体管理机构体系如表 2 所示：

Table 2. Tourism management structure system of ShaoShan scenic zone

表 2. 韶山风景区旅游管理机构体系

旅游管理机构	行政级别	职责或管辖景区
韶山管理局	正厅级	故居、滴水洞、韶山宾馆等
韶山市旅游局	正处级	旅游行业引导、毛泽东诗词碑林、韶峰、韶峰索道等
韶山市城区景区执法局	正处级	行使有限的乡镇行政处罚权
韶山村	集体或民营	毛泽东纪念园

从韶山风景区的管理体系可见，韶山旅游的管理模式是“分而治之”的，没有统一的管理体系。韶山旅游在韶山管理局、市政府和当地居民三方的分割下，旅游市场秩序不良，游客满意度不高，综合效益不彰，难以有效应对形势的变化。

2.2 井冈山和韶山旅游效应比较分析

2.2.1 旅游经济效益的比较

(1) 井冈山的旅游经济效益

2005 年，井冈山旅游接待量达 218 万人次，旅游业收入达 11 亿元，旅游税收占全市财政收入的 45%。2006 年接待游客 249.84 万人次，旅游收入 13.4 亿元人民币，相当于全市 GDP 的 43%^[4]。2007 年，全市旅游经济创历史新高，全山共接待游客 306.1 万人次，实现总收入 19.32 亿元，门票收入 10283 万元，其中接待入境游客 5.25 万人次，创汇 1238.4 美元^[5]。2008 年，井冈山接待国内外游客 370 万人次、实现旅游总收入突破 26 亿元，同比分别增长 20.8%、34.6%。2009 年，共接待来山旅游者 412.06 万人次，实现旅游收入 29.65 亿元，与去年同期相比分别增长 12.3%、13.3%^[6]。

(2) 韶山的旅游经济效益

2005 年，韶山以爱国主义教育及“红色旅游”为契机，旅游总收入实现 3.96 亿元，同比增长 30.7%，全年来韶游客累计达 305.1 万人次，同比增长 32.5%。2006 年来韶游客 310 万人次，创旅游收入 4.8 亿元。2007 年来韶游客 328.9 万人次，实现旅游收入 5.8 亿元。2008 年来韶游客 335 万人次，创旅游收入 6.53 亿元，旅游产业已成为韶山经济的支柱产业^[7]。同为红色旅游胜地，与江西井冈山、陕西延安、四川广安相比，韶山的发展相对滞后，仅旅游收入一项，2008 年韶山完成 6.53 亿元，而延安、井冈山、广安分别达到了 19 亿元、26 亿元和 32 亿元，韶山差距明显^[8]。韶山每年游客总量并不少，但资源利用率低，游客逗留时间短，消费支出平均每人仅 100 元左右，旅游效益显然不高。

2.2.2 旅游社会效益的比较

(1) 井冈山的旅游社会效益

2005 年 10 月，井冈山举办中国（井冈山）红色旅游文化节；12 月邀请“神五”航天英雄杨利伟参加井

冈山革命圣火传递活动;入选 2005 年度中国特色魅力城市;全年接待游客 218 万人次,首次突破两百万大关。2006 年被评为 2005 年度中国红色旅游十大景区之一。2007 年荣获全国首批 5A 级风景旅游区和江西省文明风景旅游区。2008 年 10 月 7 日,第四届中国红色旅游博览会在井冈山举办。2009 年 5 月 31 日,吉安市进京推介井冈山红色旅游推出 8 条线路;为庆祝新中国成立 60 周年,重温新中国的历史,表达对祖国的祝福,9 月 5 日,由 600 余名香港各界人士组成的“共和国之旅——井冈山专列团”抵达井冈山,开始了为期两天的“红色之旅”。

(2) 韶山的旅游社会效益

2005 年举办了“中国红色之旅·百万共产党员韶山行”活动,吸引了一批又一批青少年和共产党员来韶山接受红色洗礼,2005 年 6 月开展了“纪念韶山村党支部成立 80 周年”活动。2006 年开展了“85 趟红色旅游专列首发仪式暨中国红色旅游景区联谊会”活动。2007 年 7 月,韶山首迎香港旅游专列。2008 年韶山承办了中国红色旅游高峰论坛,“迎奥运圣火、创文明城市”主题活动。2009 年 5 月 13 日韶山全力打造全国“5A”景区的系列工作正式拉开;6 月,总投资 9.83 亿元的韶山“一号工程”及配套工程已经陆续建成;6 月 28 日,韶山市举办 2009 中国(湖南)红色旅游文化节。

在两种截然不同的旅游管理体制下,井冈山与韶山旅游效益相差甚远。井冈山在井冈山管理局的正确领导下,其红色旅游的发展势头强劲,对井冈山地区生产总值的贡献已经达到了 50% 左右^[9],更加巩固了井冈山以旅游业为主导的第三产业的地位。而相对而言,韶山的旅游效益则赶不上井冈山,归根结底是管理体制的约束。井冈山与韶山的管理体制相比,井冈山的管理体制要优于韶山。井冈山在井冈山管理局的统一领导下,职责权限明确,但还是存在一系列的问题,各个职责主体权限交叉,需要在发展过程中不断优化。韶山则更要吸收井冈山管理体制的优点,发挥出其应有的红色旅游价值。

3 红色旅游景区管理体制改革的途径——四权分离

当前红色旅游景区机构和体制存在的缺陷有二处:一是大部分景区设立的机构缺乏法律地位,是事业单位性质却行使行政职能;二是管理机构政企不分,行政管理与经营管理混同,致使统一管理职能弱化。

政企不分使景区管理机构混同于一般经营机构,失去了从社会公共利益出发严格公平执法的地位,客观上削弱了管理机构的行政管理职能^[10]。要解决以上两个缺陷,应从旅游景区的权属关系调整着手。产权界定和调整可使经济效率得到提高,实现投入产出比例的最大化,这是登姆塞茨教授考察产权变动时得出的结果,是产权多元的内涵^[11]。

3.1 旅游景区产权的内涵

产权是实施有效管理资源的一组“权利束”,景区资源的产权是由所有权、管理权、经营权、监督权的界定和产权主体的确定组成。

3.1.1 所有权

根据《宪法》、《风景名胜区管理暂行条例》和《文物保护法》等法律法规的规定,景区主体资源的所有权是全体人民,其所有者最高代表是中央政府,这种委托—代理关系是以信任为基础形成信任托管的契约关系。国务院主要通过制定国家层面景区政策法规以及审批景区重大决策、规划等来行使所有权。

3.1.2 管理权

国务院作为国有资产的“所有者代表”需要进行再授权,授出管理权,产权权能发生分离。根据《风景名胜区管理暂行条例》规定,风景名胜区依法设立人民政府,全面负责风景名胜区的保护、利用、规划和建设。风景名胜区没有设立人民政府的,应当设立管理机构,在所属人民政府的领导下,主持风景名胜区的管理工作。从目前实际看,授权的对象是各级、各行政主管部门、管委会和政府,其中主管部门包括建设、林业、国土、环保、文物、宗教和旅游等部门。成立一个统一的管理机构(或称“管理委员会”)把各主管部门纳入其中,除各自业务上受上级各行政主管部门领导外,服从该管理机构的统一规划和管理,这样就与我国法律规定相吻合,规避了法律风险,同时也理顺了产权关系。

3.1.3 经营权

旅游部门根据规划部门制定的规划,把其中的经营性部分通过市场转让给企业,企业就拥有了经营权。产权进一步分离并且配置了合适的经济主体,资源利用效率得到了提高。旅游景区经营权转让时需要注意:

有选择地转让景区的经营权；考察未来经营者的实力和背景；与经营者签订严格的环保协议；经营权转让后政府还应对景区进行管制；确定合理的经营权转让年限^[12]。

3.1.4 监督权

景区资源的所有权属于全体人民，人民理应对产权权利的实施负有监督权，保证资源的有效管理。只有对企业的投资行为进行正确的引导和约束，同时改进和完善我国旅游景区的管理方式，建立切实有效的监督机制，引导公众参与监督企业的行为，运用法律和市场的力量，保护生态环境，才能真正做到利用和保护的双赢。

3.2 红色旅游景区四权分离的可行性

3.2.1 产权具有可分割性和可转让性

现代意义上的产权都是整体性与可分割性的统一，完备的产权是一组权利束，包括资源的占有权、使用权、分配权和处置权等。产权的可转让性是指将所有权再安排给其他人的权利，它包括以任意价格提供销售的权利^[13]。红色旅游景区所具有的垄断性和特殊性，其产权同样是一组权利束，具备可分割性和可转让性。在国家拥有其所有权的情况下，可以对其产权进行分解：将使用权从产权中分离出来，运用市场化手段，在合理的规制合同制约下，确保各方对资源的所有权、经营权、管理权、监督权的权利和义务。

3.2.2 红色旅游景区公共资源属性的驱使

按照公共经济学理论，公共资源类旅游景区的资源无疑属于公共性资源，在人们对其观赏等消费活动中，具有非竞争性^[13]。红色旅游景区它所具有的公共性和公益性，使得其不能只在政府的佑护下发展，特别是在有些红色景区（点）免费开放后，其管理体制应实行调整，将红色旅游景区的所有权、管理权、经营权和监督权分离。根据产品的性质，红色旅游景区中的产品可以分为公共产品和准公共产品，对于公共产品可以实行免费开放，如红色旅游景区中的博物馆、纪念馆和爱国主义教育基地，这些景点所具有的革命传统教育和爱国主义教育的功能也迫使其应该允以免费开放；对于准公共产品是可以收取门票的，当景区通过设立门票等手段对旅游者实施进入限制时，旅游景区作为一个产品便具备了消费的排他性^[13]。因

此对于不同性质的产品需要由不同的方式实现资源的合理配置。红色旅游景区为了维持正常的运作，可以引进社会资本，将其经营权和管理权交给企业和相关管理部门。

红色旅游景区的所有权由国务院行使，真正的受益者仍是全体人民，如爱国主义教育基地免费开放就体现了这一点，爱国主义教育基地所具有的公共产品性质使得其应该走向免费开放；红色旅游景区的管理权一般是由景区管理局承担，如井冈山管理局行使井冈山风景名胜区的管理权；红色旅游景区的经营权交由企业负责，坚持公有制，逐步放开经营权，鼓励其采取多种形式管理与经营；红色旅游景区的监督权理所当然交由人民，由于红色旅游景区与一般景区不同，它所囊括的博物馆、纪念馆、爱国主义教育基地等所具有的教育功能，可由人民所获得的教育感受来反馈红色旅游景区经营管理的效果。红色旅游景区管理体制应走向市场化、朝着产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的现代企业制度的方向发展。

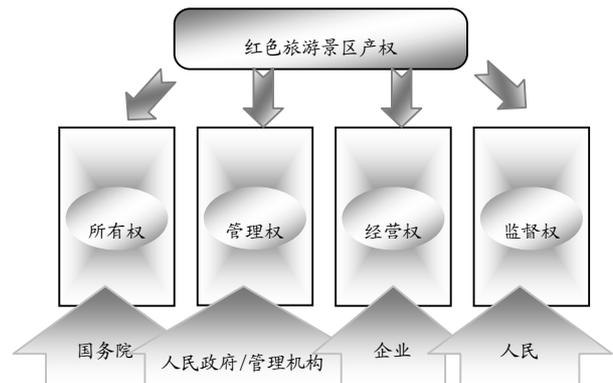


Figure 1. Four powers separation and right subjects of red tourism scenic zone

图 1. 红色旅游景区四权分离及权利主体

结 语

目前我国的旅游业管理体制还有欠缺，红色旅游景区管理体制要借鉴井冈山等著名风景区的经验和教训，将景区经营推向市场，创新管理体制，理清产权关系，分离所有权、经营权、管理权和监督权，吸引社会资本参与红色旅游开发，这既有利于提高景区企业的管理水平和经营水平，又有利于红色旅游资源的保护。

References (参考文献)

- [1] Shi Wenbin. Research on Management Measures of Tourist Scenic Zone in China[J]. *Jiangxi Social Sciences*, 2005, (06), P252-255(Ch).
- [2] Fu Xiaogang. Research on Exploitation of Red Tourism-take JingGangShan as an example[D]. *Yunnan Normal University*, 2006: P39(Ch).
- [3] JingGangShan Tourism Bureau Set Up for JingGangShan's Tourism [N]. *Ji'an Evening News*, 2005-08-23
- [4] 2006 Annual Report of the Tourism Industry in Jiangxi Province[EB/OL]. *Jiangxi Provincial Government Public Administration*, http://xxgk.jiangxi.gov.cn/bmgkxx/slyj/fzgh/gzjh/200804/t20080430_11141.htm, 2008-4-30
- [5] Jinggangshan Economic and Social Development[EB/OL]. <http://www.jxgdw.com/jxgd/news/jszt/2008zghbh/jjgs/userobjec1ai841977.html>, 2008-10-9
- [6] Jiang Shan. Advance with great strides under the guidance of the concept of scientific development-Jinggangshan 2009 tourism work review[EB/OL]. *China Red Tourism Net*, <http://www.crt.com.cn/news2007/News/jiangshan/2010/418/10418111053157187E6IB768EFEDJ6D.html>, 2010-4-15.
- [7] Research on Financial Support of Red Tourism Development-take ShaoShan as an example[EB/OL]. *China Finance Net*, 2009-07-11
- [8] Shaoshan Tourism Management System to be Rationalized[EB/OL]. <http://xsb.rednet.com.cn>, 2009-01-13
- [9] Jiang Fan, Liao Guoliang, Liu Zhiqi, Lu Min. JingGangShan: The Old Appearance Trade New, the Present to be More Attractive(2) [N]. *Economic Daily*, 2009-07-10
- [10] Li Gaofeng. The Answer to Question and Measure of Tourist Scenic Zone's Management in China[J]. *Market Modernization*, 2007, (03), P79(Ch).
- [11] Wang Zhenzhong. Theory of Property Rights and Economic Development[M]. Bei Jing: Social Sciences Academic Press, 2005. 42
- [12] Dong Lili, Huang Yuanshui. Research on the Compensable Transfer of Tourist Scenic Zone's Operating Rights[J]. *Research on Development*, 2004, (04), P57-59(Ch).
- [13] Tang Ling. Discussion on the Right of Ownership and Management's Separation of Public Resources Tourist Scenic Zone[J]. *Journal of Southwest University for Nationalities(Humanities and Social Sciences)*, 2005, (07)P 275-277(Ch).