

# 中国旅游景区管理体制问题与改革对策

## Management System Problems and Reform Countermeasures of Scenic Spots in China

李雪梅

Xuemei Li

灵石县王家大院民居艺术馆  
中国·山西 晋中 031300  
The Wangs Courtyard Folk Art Museum of Lingshi County,  
Jinzhong, Shanxi, 031300, China

**【摘要】**随着中国经济水平的不断提高,人们对生活质量的追求也在不断提高,越来越多的人会在空闲时间选择旅游。因此,旅游业应运而生。但是,由于旅游业的发展时间相对较短,旅游景区的一些管理体制还不完善。为了旅游业的长期健康发展,就需要重视旅游景区管理体制的改革与完善。只有让旅游景区做到有法可依,才可以建立协调、完善的管理体制。

**【Abstract】**With the continuous improvement of China's economic level, people's pursuit of quality of life is also increasing. More and more people will choose to travel in their spare time. Therefore, tourism emerges as the times require. However, due to the relatively short time of the development of tourism, some management systems of scenic spots are not perfect. For the long-term healthy development of tourism industry, it is necessary to pay attention to the reform and perfection of the management system of scenic spots.

**【关键词】**旅游景区;管理体制;问题;改革对策

**【Keywords】**tourist attractions; Management system; Problem; The reform countermeasures

**【DOI】**<http://dx.doi.org/10.26549/cjygl.v1i5.516>

## 1 引言

为了保证旅游业在可持续发展过程中保持健康、高速的发展,就必须强化旅游景区的管理体制。要不断对现有的管理体制进行考核,进而完善、革新,以满足游客的多种需求,为游客更好地服务。还要增进市场化运作体制,完善监督管理体制,让旅游景区在以政府为主导,以市场为主体,以企业来运作的形式下,做到均衡利益,全民参与。更好地开发利用旅游景区的资源,并对旅游景区的资源进行保护和建设。

## 2 旅游景区管理体制问题

### 2.1 旅游景区内政企不分、事企不分现象比较普遍

旅游景区从自身管理的方向进行分类,可以分为三种不同性质的活动:景区开发与管理活动和行政执法性管理活动,以及营利性活动。虽然旅游景区的这三种活动的性质各不相同,但在管理上却没有完全区别开,一直是由相同的机构来进行管理。旅游景区在经营上,固守成规,太依赖财政拨款,而缺乏主动性。大部分旅游景区没有市场运作和主动经营的理念,不会针对市场需求对景区进行大力宣传,缺少促销意识。旅游

景区在人员安排上缺乏科学管理,随遇而安以及平均主义占领了主导思想。这一系列的问题,都不利于中国旅游景区管理体系的发展。甚至,大大浪费了很多旅游景区的资源,阻碍了旅游景区的运营和发展<sup>[1]</sup>。此外,旅游景区在经营过程中,缺乏对资源的保护力度。

目前,虽然旅游景区在不断改革和探索管理体制,并且以租赁、委托或者社会融资、上市等方式分离了旅游景区的经营权与所有权,建立了政企分开的管理形式。但在实际运营中,一些企业并没有脱离地方政府、旅游景区的管理机构以及上一级主管单位的管理,这些机构之间为了建立利益关系链,进行“明脱暗钩”。

### 2.2 法律保障体系不健全、不完善

中国对旅游业方面的法律法规具有局限性,虽然对旅游景区建立了一些条例,比如《中华人民共和国自然保护区条例》、《风景名胜区条例》。这些条例虽然执行力很强,但是在保护自然遗产方面,操作性不强,主要是纲领性内容。由于法律法规保障体系的不健全,不完善,各个旅游景区没有普遍性的法律条款进行管理,各地主管部门只能根据国家和省市发布

## 改革与管理 Reform and Management

的相关政策以及部门规章、规范对旅游景区单独进行开发管理。这样,一些旅游景区在各部门具有不同的称号。在实际执行过程中,管理部门之间经常发生冲突。比如对雁荡山风景区的经营管理,除了按照《风景名胜区条例》执行,多个部门还具有不同的法律法规条款。其中包括建设部、林业局和国土资源部等部门<sup>9</sup>。这些行政管理体系的错综复杂,严重降低了对雁荡山景区的开发保护效率。

### 2.3 监督不到位

为了提高旅游景区的经营效益,各地政府部门在托管或租赁给经营者后,对于经营者在旅游景区的经营活动和旅游项目上的监管力度不够。为了增加经济利润,经营者常常忽略对自然环境和资源的保护措施。而政府部门为了提高旅游景区的经营利益,常常宽恕这些行为。这样,监督约束机制的设立就缺乏了作用,政府部门的监督不到位,也会为旅游景区的发展留下隐患。

## 3 中国旅游景区管理体制改革对策

### 3.1 明晰产权,确定监督管理主体的权利

为了让旅游景区的管理体制更加完善,首先要做到明晰产权。明确旅游景区管理机构、经营主体和监督部门之间的权利和责任。旅游景区的管理机构要确定主体,指定一个部门负责旅游景区的监管工作,要做到明确责权,避免出现争权夺利、推卸责任的情况。具体方法,可以采取以下几点:

第一,建立国务院直属部门——旅游景区协调规划管理局。各省成立地方级的旅游景区协调规划管理局,直接负责旅游景区的经营管理。避免建设部门以及其他部门对旅游景区的监督管理。第二,由旅游景区协调规划管理局负责确定旅游景区的身份,落实旅游景区的真实属性。第三,由旅游景区协调规划管理局负责选择旅游景区的经营主体。经营者要在保证旅游景区资源不被破坏的条件下,开发资源并发展适合的旅游项目<sup>10</sup>。第四,旅游景区协调规划管理局负责监督旅游景区的经营情况,要使旅游景区的经营活动有法可依,依法执行。

### 3.2 完善法律法规体系,真正做到有法可依

旅游业要想长久健康地发展下去,离不开完善的法律法规体系,只有真正做到有法可依,旅游景区在管理上才有支撑。因此,要对当前的旅游景区管理体制进行改革,就必须明确和旅游景区有关的行政管理部門的管理职责,让管理工作在法律法规的约束下开展。国家在出台旅游景区方面的法律法规时,可以从以下几点考虑:

第一,对已经出台的相关法律法规进行整理,从中国国情

出发,借鉴国际的通行做法,将不适合旅游景区长远发展的法律、法规,进行废除或者修改。对于一些操作性不强的制度,要进行细化。对于地方法规,要以国家立法为根本,不能违背国家立法。要确保法律法规透明性,废除所有的内部规章<sup>11</sup>。

第二,建立新的法律法规要从旅游景区管理体制的实际需要出发,确保旅游景区管理体制更加完善。可以把政策性内容进行整理,上升到法律法规层面,防止出现法律真空。还要保证和民法、商法等其他有关法律部门的内容相协调,避免法律之间互相矛盾,发生冲突。

### 3.3 加强景区收益监管,加大景区保护投入

旅游景区还需要加强景区门票的收益监管,加大对景区保护的投入力度。旅游景区的门票收入以及资源的有偿使用费不能私自挪用,这部分收入要用来补偿旅游景区里财产的所有权人和使用权人;另外,这部分收入还要用来管理和保护旅游景区的自然文化遗产。旅游景区收入和支出要独立开,分别进行管理。国家重要旅游景区的门票收入和旅游景区内资源使用等经营性收入要按照规定交给国家财政。旅游景区营销过程中的经营性支出,还有对旅游景区保护的日常支出来源于政府拨款。政府会根据旅游景区申请项目的实际情况划拨一定的资金进行支持。国家和省市建立的旅游资源保护专项基金,要全部用于旅游景区资源的保护项目,保证资源不被破坏,能够可持续发展。除此之外,在政府预算环节,加入社区补助基金,通过对人们进行培训教育,提高人们对旅游业参与的积极性,保证旅游景区健康长远的发展下去<sup>12</sup>。

## 4 结语

旅游业的蓬勃发展,离不开各个旅游景区的资源共享。近几年,虽然中国旅游景区在管理和对资源的开发保护方面有了很大的进步,但是还有很多体制问题限制着旅游景区的可持续发展。所以,一定要针对中国旅游景区管理体制中出现的问题,进行修改、革新,使其更加适应可持续发展道路,促进旅游业健康长久的发展。

### 参考文献

- [1]王玉.浅析黄河壶口瀑布景区的旅游开发与管理[J].湖北科技学院学报,2016,36(01):41-43.
- [2]董续忠,赵丹,秦田田.中国旅游景区管理体制文献研究综述[J].旅游纵览(下半月),2016(10):39-40.
- [3]董文亚.对完善旅游景区管理体制的思考[J].旅游纵览(下半月),2016(10):29.
- [4]郭宁.《旅游法》对景区旅游的规范[D].桂林:广西师范大学,2016.
- [5]左登华,陈玉涛.滨州市4A级旅游景区经营管理体制改革[J].滨州学院学报,2016,32(05):30-34.