

# 最佳效应是统筹

——对海南旅游资源一体化管理的设想

□李勇 周安伟

旅游资源是旅游目的地借以吸引旅游者的最重要因素，是旅游产品开发和组织的原料和形成基础。同时，旅游业的发展也很大程度上依赖于旅游资源的开发利用。在2009年出台的《国务院关于加快发展旅游业的意见》提出，鼓励有条件的地方探索旅游资源一体化管理。海南也曾明确要求“旅游景区和度假区开发建设应遵循统筹规划原则，将全省重要旅游资源的规划权和重大旅游项目的审批权集中到省一级”。因此，对海南旅游资源一体化管理的探讨具有重要的意义。

**一要开展全省旅游资源调查与评价工作。**旅游资源是建设国际旅游岛的重要支撑，对全省旅游资源展开调查评价是旅游管理部门工作的当务之急。对全省的自然旅游资源和人文旅游资源开展本底调查，是旅游资源一体化管理的基础性工作和重要的前提条件。

旅游资源调查与评价的主要内容包括旅游资源形成与演化的省域背景、旅游资源开发利用的历史与现状、旅游资源总体评价、省域旅游资源的分区评价、分类评价、全省旅游资源集合区评价、省域旅游资源开发与保护建议。通过上述调查与评价工作，可以全面了解我省旅游资源的类型及数量，掌握旅游资源的丰度、品质及分布，为旅游资源一体化管理提供重要资料支撑。

**二要建立全省旅游资源库，开发旅游资源项目信息管理系统。**通过打造全省旅游资源库，可为旅游资源的管理、开发提供科学依据，并可实现动态化、信息化管理。有利于管理者直观了解旅游资源在全省的布局情况，为其管理决策提供数据支持；有利于开发商根据自身情况考虑投资方向；有利

于游客根据自身的偏好做出合理的旅游计划。

除了建立全省旅游资源信息数据库外，还可开发旅游资源信息管理系统，对海南省旅游资源信息的数据实现电子化管理、对旅游资源信息发布过程进行管理和控制、对旅游资源信息提供方便灵活的统计手段。

**三要结合市场需求，编制全省域的旅游资源专项规划。**为进一步促进优良旅游资源转化为优势旅游产品，通过结合市场需求，站在全省层面对单项旅游资源从总体战略、形象定位、空间布局和产品规划等方面进行统一规划，实现旅游资源管理的区域一体化、规划一体化，避免重复开发、低水平的开发和无差异开发的现象发生。

**四要核算全省重要旅游资源游憩价值。**重要旅游资源是指《旅游资源分类、调查与评价》中规定的五级、四级、三级旅游资源。游憩价值是指由旅游资源环境提供的，集经济、生态和社会效益为一体的综合效益。对旅游资源的游憩价值进行评估是建立旅游资源资产的价值账户、实现其资产化管理的必要条件之一。

对重要旅游资源的游憩价值进行评估，可以作为旅游目的地成本和收益分析的必要组成部分，为景区的政策制定等问题的管理提供有效信息。旅游资源的游憩价值评估也是旅游景区的经营权转让、旅游经营性企业上市的基本环节。

**五要整合部门职能，建立旅游资源管理办公室。**旅游资源职能一体化是符合海南省旅游业发展需求的一种制度创新。通过部门职能的“增”“减”“转”“合”等手段实现旅游资源的一体化，可以使部门之间的外部矛盾在机构内部

得到协调和化解。“增”“减”是指增加旅游行政管理职能，相应地减少相关部门的管理职能，从而使旅游行政管理职能得到集中。“转”是指成立跨部门的机构实现资源统筹。“合”是指将资源保护机构与旅游行政管理机构合而为一。

海南省旅游资源管理办公室除了拥有全省旅游资源的审查权和规划权外，还应增加全省旅游资源的开发监督权，从而为推动海南省国际旅游岛的建设发挥积极的作用和影响。同时，作为海南省旅游资源一体化创新体制机制的产物，该机构是海南作为我国旅游业改革的试验区，发挥“先行先试”的重大优势政策。

**六要探索建立旅游资源所有权、管理权和经营权适当分离制度。**旅游资源所有权、管理权与经营权相分离是指旅游资源经政府统一规划（或政府审批规划）后，把开发经营权剥离出来，通过政府与投资者签订保护开发、建设经营、管理等一系列协议，授权投资者依法有偿取得一定期限内的开发建设权、经营管理权及其收益权，其核心是“国家所有、政府监管、企业经营”。

探索建立旅游资源的所有权、管理权和经营权适当分离制度是确立行使旅游资源所有权人的基础，也是规范旅游资源行政管理权限的必要条件，更是促进旅游资源合理开发的法律依据，是旅游资源开发与市场接轨的必然途径。这种制度实现了国有资源与企业资本的优化组合，促进了资源的优化配置，为打造旅游品牌创造了条件，从而找到了地方发展、企业创利、百姓致富的最佳结合点，使景区的经济效益、社会效益和生态效益达到和谐统一。■

（作者单位：海南师范大学、海南省旅游委）