

旅游区域与行政区域：分离与聚合

——兼议山东省水浒旅游资源整合开发的实现路径

李庆雷

(华东师范大学 中国现代城市研究中心, 上海 200062)

摘要: 行政区域与旅游区域是两种具有不同性质的区域类型。在旅游业政府主导战略和行政区经济模式的前提下, 旅游经济只能是行政区旅游经济。当旅游区域与行政区域的范围不一致时, 会产生离散效应, 阻碍行政区旅游经济的发展; 当旅游区域与行政区域的范围一致时, 则会产生叠聚效应, 促进行政区旅游经济的发展。破解旅游区域与行政区域矛盾困局的方法包括: 转变政府职能以改进政府主导战略和行政区经济模式; 通过行政区划调整、区域旅游合作使旅游区域与行政区域实现实际聚合或虚拟聚合。

关键词: 旅游区域; 行政区域; 行政区旅游经济; 离散效应; 叠聚效应

中图分类号: F592.3 **文献标识码:** A

1 引言

近年来, 由旅游区域与行政区域的关系引发的矛盾已经成为制约区域旅游持续、快速、健康发展的重要因素。所谓行政区域, 通常简称为政区, 是为实现国家的行政管理、治理与建设国家, 对领土进行合理的分级划分而形成的区域和地方。一般而言, 它与一定等级政府相对应, 具有明确、相对稳定并具有法律效应的边界, 具有完整而发达的纵向行政系统, 具有决策权、调控权和自己的利益追求^[1]。旅游区域则是为了描述旅游经济活动的区域属性与空间特征而提出的一个名词, 实质上是指旅游经济区域。它的边界相对模糊, 经常处于变动之中, 且不具备法律效应。旅游区域与行政区域有时是一致的, 但多数时候二者并不一致, 产生诸如边界共生型旅游资源的开发、区域共享型旅游品牌的利用、跨界旅游基础设施建设和线路组织等方面的问题, 导致恶性竞争、重复建设、资源浪费、效率低下。因此, 探寻旅游区域与行政区域之间的作用机制, 探索旅游区域与行政区域之间矛盾困局的破解方法, 成为区域旅游发展中一个具有现实意义的重要问题。

2 逻辑前提：行政区旅游经济

旅游区域实质上是一种旅游经济区域。我国的旅游经济从产生背景到发展战略都不同于国外, 具有独特的背景和特征。同时, 我国经济在计划经济向市场经济转轨的过程中, 具有不同于完全市场经济的特点。因此, 在探讨旅游区域与行政区域之间的作用机制之前, 必须首先对旅游经济运行的独特体制环境进行剖析。

2.1 行政区经济

收稿日期: 2009-9-28

基金项目: 教育部人文社会科学重点研究基地重大项目(08JJD84017)资助

作者简介: 李庆雷(1978-), 男(汉族), 山东东平人, 云南师范大学旅游与地理科学学院讲师, 华东师范大学中国现代城市研究中心博士。

一般而言,区域经济应该是按照地域分工理论、增长极理论、点轴理论和网络发展理论,凭借发育不均衡的横向经济系统网络,主要通过市场调节进行的。但是,受高度集权行政制度文化、官本位思想和形式主义、封闭性和排他性行政心理和现行政绩考核体系的影响^[3],加之四十多年的计划经济发展历史的惯性作用,我国的经济运行中带有明显的政府计划和配置的烙印。我国的财政体制、投资体制、金融体制在很大程度上为行政区调控经济运行、谋取自己的经济利益提供了土壤。在强烈追求自身利益最大化的动机驱使下,地方政府对经济的不合理干预行为十分严重,区域经济行为带有强烈的政府行为色彩,有时演变成成为地方本位主义和保护主义。在这种情况下,作为政府行政管辖范围的行政区划界线就成为区域经济联系与发展的障碍,地方经济囿于行政区域的范围内呈“封闭”式运行。刘君德先生把这种在传统计划经济体制向社会主义市场经济体制转轨过程中由于行政区划对区域经济的刚性约束而产生的特殊区域经济现象称为行政区经济^[1]。它违反了区域经济发展的一般规律和社会主义市场经济的基本要求,制约着生产要素的自由流动、生产力的合理布局、资源的优化配置、企业之间的自由竞争、增长极扩散效应的发挥和区域经济网络的形成。

2.2 区域旅游发展中的政府主导战略

我国旅游业是在计划经济时期外事活动、政府接待的基础上产生并在计划经济的背景下缓慢起步的。政府主导型战略是我国旅游业发展的基本战略,“九五”期间,国家旅游局一直在全国倡导政府主导型战略并取得了显著的成效。时至今日,不少地方仍把政府主导作为区域旅游发展的重要战略,如辽宁省、吉林省、黑龙江省^[4]。在该战略中,政府的主导作用应该是按照旅游业自身的特点,在以市场机制配置资源的基础上,通过战略规划、政策导向、行业管理、税费征收、资金倾斜等方式实现旅游业适度超前发展。但是,有些地方在行政区经济的思维惯性下,把“政府主导”理解为“政府主宰”、“政府主财”和“政府主干”,沿用计划经济下高度集权、首长拍板的指挥模式来管理属于经济范畴且涉及面特别广、竞争性特别强的旅游业,结果造成行政管卡过多、地域限制过严、违背市场经济规律的长官意志盛行;由政府财政拨款包办一切,两眼只盯住政府财政,束缚住了自己的手脚,丧失了抢占市场的有利时机;由政府投资兴建本地骨干型旅游企业,并把它们交由旅游局管理,给予各种各样的优惠与保护,以确保其领先地位^[5]。

2.3 行政区旅游经济的形成及其表征

在行政区经济的宏观背景和政府主导的基本战略指导下,我国的区域旅游经济带有浓重的政府干预色彩和行政区封闭特征,实质上形成了“行政区旅游经济”。在旅游发展实践中,行政区旅游经济主要表现为:(1)旅游资源特别是边界共生型旅游资源和区域共享型旅游产业资源的争夺造成内耗,如四川与云南争夺泸沽湖,云南、四川、西藏争夺香格里拉;(2)旅游产品建设和旅游线路组织受到行政边界的限制而无法进行,如山东省邹城市无法对作为“三孟”旅游品牌重要支撑但位于曲阜市境内的孟子故里进行开发利用;(3)旅游项目重复建设、产品雷同导致资源浪费,突出地表现在湖泊、山岳、森林型的旅游资源开发利用上;(4)旅游供给要素遭遇行政壁垒而无法自由流动,如旅游车辆无法进入其它旅游城市、旅游团队必须聘用当地导游;等等。这种状况人为割裂了相关旅游经济区之间的内在联系,影响了游客对旅游地的正确认知和旅游体验的完整性,极大地影响了区域旅游的健康发展。

3 理论描述: 旅游区域与行政区域的离散与叠加效应

在行政区旅游经济的背景下,旅游区域与行政区域的关系如何将直接影响旅游发展的绩效。旅游区域与行政区域的关系可以分为分离与聚合两种类型。前者是指一个特定的旅游区域分属两个或两个以上的行政区域,行政区域之间的矛盾成为旅游发展的制约因素;后者是指旅游区域处于一个特定的行政区域之内,旅游发展中不涉及行政区之间的争议和矛盾问题。为了科学地解决旅游区域与行政区域之间关系引发的矛盾,笔者尝试对两者之间的作用过程

及对旅游发展的影响机制进行一个简单的描述。

3.1 旅游区域与行政区域的分离：离散效应

旅游区域与行政区域分离通常是由于旅游经济发展的重要载体——旅游资源分布在两个行政或两个以上的行政区域之内。在图 1 中， T 代表某一个特定的旅游区域， A_1 、 A_2 代表两个不同的行政区域。按照旅游经济发展的客观规律， T 应该被视为一个完整的旅游经济区进行统一开发和利用。但是，在行政区旅游经济的框架下， A_1 、 A_2 为了自身利益的最大化，在各自的行政区域内投入一定的人力、物力、财力、时间和信息资源对 T 进行相对独立的开发。这除了导致无法发挥规模经济效应之外，还孕育着重复建设、产品雷同的可能性。两者之间的资源争夺和市场竞争不仅增加运营成本，其中的强势区域还会对弱势区域造成屏蔽。同时， T 被分割为 T_1 和 T_2 ，丧失了整体性，旅游者要想获得一个相对完整的体验，必须额外付出一定的时间、精力和金钱。因此， A_1 、 A_2 投入的力量 F_1 、 F_2 对于整体旅游产品建设和统一旅游品牌培育而言是离心力，起到的是分散统一旅游经济区的作用，笔者将这种作用称为离散效应。

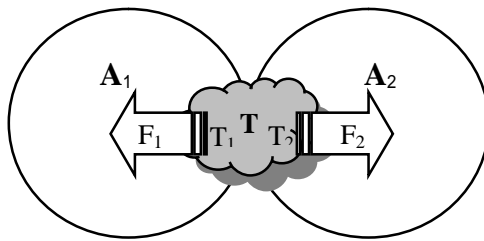


图 1 旅游区域与行政区域的离散效应示意图

旅游区域与行政区域分离现象普遍存在于各个地区。位于山东省西部、分属四县市的水浒旅游区就是典型的代表。水浒历史遗迹众多，集中分布在济宁市的梁山县（主要是梁山山寨）、泰安市的东平县（主要是水泊遗迹、阮氏故里）、聊城市阳谷县（主要是景阳冈和狮子楼）、菏泽市的郓城县（主要是宋江故里、黄泥冈）。长期以来，各行政区域之间水浒旅游产品的开发仅限于在自己的行政区域内。同时，由于梁山、东平、阳谷、郓城四个县都属于经济欠发达地区，旅游开发投入严重不足，景区（点）、基础设施、配套设施建设滞后。四个县的上一级行政区域都已经形成了自己的强势旅游品牌¹，对水浒旅游资源开发的重视程度不够，影响了水浒旅游产品开发的进程。更为严重的是，为了使自己在水浒旅游中处于更加有利的位置，各地抢夺资源，争端不断。2006 年 6 月，梁山县和东平县为了“梁山”与“前梁山”的地名使用问题发生争执，最后对簿公堂。这种离散效应造成水浒旅游开发进程缓慢，旅游产品成型遥遥无期。

3.2 旅游区域与行政区域的聚合：叠聚效应

旅游区域与行政区域聚合时，行政区域可以对旅游区域实施统一开发和集中建设。在图 2 中，旅游区 T 位于行政区 A_1 、 A_2 合并而成的新行政区 A 内。在行政区旅游经济的框架下， A 可以制定统一的规划，合理确定功能分区，集约使用人力、物力和财力，进行景区（点）、基础设施、配套设施和生态环境建设，培育统一的旅游品牌。在这种情况下，原来 A_1 、 A_2 分别投入的力量 F_1 、 F_2 真正形成了合力，并通过结构优化发挥着更大的作用。同时，旅游体验的完整性得以维持，原来为了应付竞争而增加的成本和竞争可能导致的重复建设与屏蔽效

¹从目前各市旅游开发的重点和旅游收入的来源构成分析，泰安市以世界自然与文化遗产——泰山为主，济宁市将重心放在世界文化遗产——“三孔”和铁道游击队的故乡——微山湖上面，聊城市重点培育“江北水城”的旅游品牌，菏泽则以牡丹作为发展重点。

应也不复存在，统一协调、高效的旅游运行系统的建立也在一定程度上降低了资源和管理成本。笔者将这一作用称为叠聚效应。

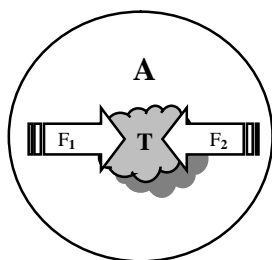


图2 旅游区域与行政区域的叠聚效应示意图

叠聚效应突出地表现在通过行政区划手段合并的行政区内，井冈山市就是一例。井冈山革命根据地包括井冈山市、原宁冈县和永新县、莲花县等地，其中原宁冈县是革命根据地的中心，分布着井冈山爱国主义教育基地70%的景点。京九铁路建成通车后，原井冈山市接待海内外游客大幅度增长，但由于原井冈山市对原宁冈县旅游的多种屏蔽效应，宁冈境内旅游设施的利用率受到严重影响，旅游资源的价值无法发挥出来。2000年，原县级井冈山市与原宁冈县合并成立新的县级井冈山市，从地脉和文脉上整合了“五百里井冈”的旅游资源，保存了罗霄山脉的完整性，使得井冈山革命根据地“红色”旅游资源得以完整地展现，“红绿”资源交相辉映，有利于井冈山旅游品牌的树立和旅游网络的形成。明确的功能分区避免了基础设施重复建设和资金浪费，不仅促进旅游经济的发展，而且还带动了相关产业发展。调整后的各景区联合开发、联合促销、共同受益，降低了景区运营成本，提高了经济效益^[6]。

4 解决机制：旅游区域与行政区域矛盾困局的破解方法

旅游区域与行政区域矛盾困局是在行政区经济的背景下，由于旅游区域与行政区域的分离而形成的离散效应导致的。因此，要破解这一困局，可以采取两种办法：一种是改变“行政区经济”的发展模式，第二种是改变旅游区域与行政区域的游离状态，使之实际聚合和虚拟聚合。由此，旅游区域与行政区域矛盾困局的破解方法可以采取如下对策：

4.1 推进政府职能转变，提高政府作为质量

旅游区域与行政区域的关系如何，与行政区域相对应的政府以及上一级政府的职能定位、行政理念与作为质量有着密不可分的关系。旅游区域与行政区域的矛盾归根结底是由特殊时期政府职能转型中出现的弊端造成的，在很大程度上受到政府作为质量的影响。与无数旅游区域与行政区域出现矛盾的现象相并存的是，近年来国内也涌现出了边界共生型旅游资源开发、区域共享型旅游品牌塑造、跨区域旅游经济合作的成功案例，如山东省大蒙山旅游区、“新天仙配浪漫之旅”跨区域旅游线路、长三角无障碍旅游区等。这从实践上证明，如果政府适时转变职能、树立新型行政理念、提高作为质量，旅游区域与行政区域之间的矛盾是可以得到妥善解决的。而且，从长远来看，推进政府职能转变、提高政府作为质量是减小或消除行政区旅游经济对旅游业发展造成的负面效应的根本性方法。

自1994年起，中央政府采取了各种手段积极推进政府职能转变、提高政府作为质量，各级地方政府机构相继进行改革，取得了较为明显的成绩。但是，由于我国特殊的文化传统和历史背景，加之社会主义市场经济的探索性，政府职能转变、政府作为质量提高将是一个循序渐进的过程。在政府职能转变的趋势来看，政府应转变行政管理模式，弱化经济干预，从“越位”的领域退出，强化社会管理，弥补“缺位”。在区域旅游产业发展过程中，政府应从旅游经济发展的客观规律出发，破除狭隘的地方主义思想，树立“大旅游”的理念，主要

发挥调控、引导、协调、服务的职能,运用经济、法律和必要的行政手段对旅游经济进行宏观调控。为了进一步提高政府作为质量,要继续推进法治化进程,加强行政伦理建设,完善社会监督机制,防范政府不作为行为与瑕疵行为,建构责任政府,其次应提高各级政府公务人员的行政能力,根据需要设立智囊团,建立合理的决策机制,提高决策的科学性与可行性,再次要提高执行力,将战略、决策与计划落到实处,更好地履行政府的职能,最后要探索更为合理的行政绩效考核机制,保证地方的可持续发展。对于水浒旅游资源涉及的四个县、四个地级市和山东省三级政府来说,也是如此。

4.2 适时调整行政区划,促进区域旅游经济发展

使旅游区域与行政区域在实际上达到聚合的手段主要是调整行政区划,将离散效应转变为叠聚效应,使原来的边界共生型旅游资源的开发、区域共享型旅游品牌的利用、跨界旅游基础设施建设和线路组织等方面的问题迎刃而解,促进区域旅游经济的发展。在历史上,我国以旅游经济为主导因素实施过行政区划调整(不含行政区地名更改)的旅游地主要包括黄山(1983年、1987年)、张家界(1994年)、桂林(1998年)、井冈山(2000年)。从行政区划调整的结果来看,张家界、桂林、井冈山受到普遍肯定,而两次调整行政区划的黄山则备受争议^{[6][7]}。

《国务院关于行政区划管理的规定》第二条规定,行政区划应保持稳定;必须变更时,应本着有利于社会主义现代化建设,有利于行政管理,有利于民族团结,有利于巩固国防的原则,制订变更方案,逐级上报审批。同时,旅游区域的边界是相对模糊和可变的,特别是在一些大尺度旅游资源的叠加区更是如此,如云南省中甸县(2001年改称香格里拉县),既属于三江并流世界自然遗产的区域,又属于大香格里拉生态旅游区的组成部分,还是茶马古道上的重要驿站。此外,行政区域除了面对旅游产业以外,还同时面对着诸如矿产、林业、水利等产业或部门。这决定了行政区域无法随时根据相关产业发展的需要进行区划调整。那么,在什么条件下可以通过调整行政区划手段来促进区域旅游经济发展就成为一个值得研究的问题。由此可见,完全把希望寄托于依靠行政区划调整来解决问题是不现实的,不应当把行政区划看作解决问题的唯一出路。

对于水浒旅游资源整合开发来说,解决问题的行政区划途径就是将梁山、东平、阳谷、郓城四个县分别从济宁、泰安、聊城、菏泽四个市中划出,单独成立一个地区级行政区(水南市)或者水浒旅游经济特区,实现旅游区域与行政区域的实质性聚合,消除行政壁垒和彼此之间的内耗,集中人力、物力和财力,整合利用、统一开发水浒旅游资源,推进景区(点)建设、基础设施改善、配套设施完善、旅游形象传播与市场开拓,使资源潜力尽快转化为经济优势,促进鲁西经济发展和山东旅游产品创新。目前,这一调整还面临着南水北调、西水东调、运河开发、加快鲁西发展等战略机遇。但是,由于水浒旅游资源属于介于历史遗迹与文学艺术之间的旅游资源,遗存不够丰富,分布较为零散,实现价值转化的成本较高,形成现实旅游产品的难度较大,加之一波三折的开发经历造成的“阴影”,影响了人们对于水浒旅游发展前景的认知。同时,在农业和工业经济基础较好、重视农业产业化和培育新兴工业的山东省来说,旅游业只是发展地方经济的一种选择而不是唯一选择。旅游产业在目前四个县域经济发展中所占的地位不高,对国民经济和社会发展的影响还不是太大。此外,由于四个县份独特的地理位置和政区形态,四个县的行政区划调整还将涉及相邻的河南省。这些因素在短期内无法消除,对以水浒旅游为主要动因的行政区划调整造成了障碍。

4.3 加大制度创新力度,推动旅游合作实质性进展

除了通过行政区划调整手段使旅游区域与行政区域在实际上达到聚合之外,还可以通过区域旅游合作使旅游区域与行政区域形成虚拟的聚合。区域旅游合作是指区域范围内不同地区之间的旅游经济主体依据一定的章程、协议或合同来谋求旅游经济要素在各区域之间的流

动与资源在地区之间的组合,以寻求区域共同利益的最大化,同时兼顾各区域的本位利益的旅游经济活动。作为旅游区域与行政区域的虚拟聚合,区域旅游合作可以在不同程度上改变地方割据和地方保护主义、景点(特别是主题公园)的近距离重复建设、公路等基础设施的难以互惠互利和共享、生产要素的跨地区流动受阻等弊端^[8]。与行政区划调整相比,区域旅游合作的成本和难度较低,因此成为解决旅游区域与行政区域之间矛盾的普遍性手段。

但是,从实践来看,各级地方政府间所进行的区域旅游合作仍然停留在重形式、重研讨、重宣言的层次上,缺乏具体的、可操作性、实实在在的政策、措施和手段^[9]。由此而催生的一些合作组织也只是松散型的区域性组织,权威性弱,担当不了统筹规划、制定政策、协调利益、部署行动的管理职能^[10]。因此,应厘清区域旅游合作的障碍,探讨在实质上推进区域旅游合作的长效机制。根据新制度经济学的观点,制度具有约束、信息、激励、形塑活动方式、整合社会力量以及技术创新功能,是降低交易成本、构建利益分配机制、推进区域旅游合作向纵深发展的有效手段之一。据此,加大制度创新力度,完善区域旅游合作的政策,适当借助法规的力量,成立利益协调与分配机构,是推进区域旅游合作、实现旅游区域与行政区域虚拟聚合的重要路径。

对于水浒旅游资源涉及的四个县份而言,区域旅游合作是符合旅游经济客观规律的理性选择和,也是现阶段最为现实的整合开发路径。目前,各地都意识到区域联动、分工合作、协作开发、差异发展、互利共赢的必要性和意义,山东省旅游局聘请专家编制了《山东省水浒旅游专项规划》,并形成了市内各县旅游开发之间的矛盾由市政府负责协调、四县(市)之间的问题由省旅游局负责协调的做法。但是,四县旅游合作的曲折经历清楚地表明,真正的旅游合作需要制度的保证。为了使旅游合作成为长期、稳定的行为,切实发挥旅游合作在旅游区域与行政区域虚拟聚合、化解二者之间矛盾方面的功能,建议以专项规划为基础,充分听取四县市的意见,进行广泛论证,制定《水浒旅游合作开发条例》,明确规定四县在水浒旅游开发中的角色分工、合作领域、协调方式和争议处理方法,并通过山东省人民代表大会使之具有法律地位,克服区域旅游规划缺乏法律约束力的弊端。同时,为了及时沟通、相互协调,应考虑设立高层次议事协调机构,将省旅游局在四县旅游合作中的组织协调权力明确化,建立定期的工作协调会制度,切实推进水浒旅游资源的统一开发。

5 结论与讨论

区域间经济发展的本源性动力是竞争,合作是区域旅游发展竞争的高级形态和境界^[11]。我国旅游产业发展的实践证明,旅游区域与行政区域之间的关系是影响区域旅游经济健康发展的重要因素。笔者在对旅游经济运行的独特体制环境进行剖析的基础上,对旅游区域与行政区域之间的离散效应与叠聚效应进行了探讨,提出了处理旅游区域与经济区域之间矛盾关系的基本思路。

中国区域为了更加妥善地处理旅游区域与行政区域之间的关系,要进一步深入研究区域旅游发展中的地区利益及其协调方法,探讨新时期旅游业发展中的政府作为质量及其提升途径,以走出实现区域旅游统筹发展、科学发展的新路径。

参考文献

- [1] 刘君德. 中国行政区划的理论与实践[M]. 上海: 华东师范大学出版社, 1996: 31.
- [2] 薛莹. 论旅游区域与行政区域的关系[J]. 经济地理, 2003, (11): 786-790.
- [3] 阳国亮. 加入 WTO 后我国旅游发展中政府的主导作用[J]. 云南师范大学学报(哲学社会科学版), 2002, 34(5): 128-131.
- [4] 中华人民共和国国家旅游局. 中国旅游业发展“十一五”规划纲要. 地方篇[M]. 北京: 中国旅游出版

- 社, 2007: 111-141.
- [5] 章尚正. “政府主导型”旅游发展战略的反思[J]. 旅游学刊, 1998 (6): 21-22.
- [6] 余凤龙, 陆林, 操文斌等. 行政区划调整的旅游效应研究——兼论江西井冈山市与安徽黄山市的比较[J]. 地理科学, 2006, 26 (1): 20-25.
- [7] 郝革宗. 行政区划变更对旅游业的影响——以桂林市、桂林地区合并为例[J]. 广西师范学院学报(自然科学版), 2003, 20 (增): 52-55.
- [8] 王雷亭, 王学峰, 潘华丽等. 国内外区域旅游合作研究进展综述[J]. 泰山学院学报, 2003, 25 (5): 92-96.
- [9] 何小东. 制度性障碍与区域旅游经济合作[J]. 经济师, 2008 (6): 241-242.
- [10] 汪宇明. 中国省区经济研究[M]. 上海: 华东师范大学出版社, 2000: 80.
- [11] 汪宇明、何小东. 关于区域旅游障碍的辨析——兼论行政区划对区域旅游发展的影响[J]. 旅游学刊, 2008 (8): 39-45.

Tourism Region and Administrative Region: the Separation and the Polymerization

——An Insight into the Way of Realizing Shuihu Tourist Resources Intigration Development in Shandong

Li Qing-lei

(The Center for Chinese Modern City Studies, East China Normal University, Shanghai 200062, China)

Abstract: The administrative region and the tourism region are two heterogeneous region types. Under the premise of government's Leading strategy and the economic mode of administrative division, the tourism only belongs to the administrative area. When the tourism region is inconsistent with administrative region, work-off effect could be produced, hindering the development of the administrative area's traveling economy. On the contrary, concentration would be generated, promoting the development of the administrative area's tourism. The contradiction between the two can be resolved by transforming the government's function to improve its leading strategy and the economic mode of the administrative area, or by adjusting the administrative division, achieving the regional traveling cooperation to realize the actual polymerization or the hypothesized polymerization between the tourism region and the administrative region.

Keywords: Tourism region; Administrative region; Administrative area traveling economy; Work-off effect; Intigration effect