

## 政府环境监管体系研究

Kexin Gao

Bei Jing Zhong Yin (Shenzhen) Law Firm, Shenzhen, Guangdong

**【摘要】**1887 年田纳西提出“社区参与”理念以来，受该理念的影响，各国政府在旅游景区规制中逐渐由经济价值转向公益价值。同时，利益相关者理论也得到进一步发展，将“社区”、“多中心”等主体纳入利益相关者的范畴。学者们逐渐将所有权与经营权从旅游景区权利束中分离出来。随之，政府对旅游景区的环境规制方式也逐渐多元化，如社区参与、多中心管理、特许经营等。以美国为例，美国在国家公园体制中实行了全面的特许经营制度，实现了经营主体与管理主体的分离，避免了过分重视经济价值、忽视资源保护的思想，有利于筹集管理资金、提高服务效能。但其成功发展离不开各种环境规制理念的指导。

**【关键词】**旅游景点；社区参与；多中心；特许经营

**【收稿日期】**2025 年 3 月 15 日

**【出刊日期】**2025 年 4 月 16 日

**【DOI】**10.12208/j.epm.20250005

### Research on government environmental regulatory system

Kexin Gao

Bei Jing Zhong Yin (Shenzhen) Law Firm, Shenzhen, Guangdong

**【Abstract】** Since Tennessee proposed the concept of "community participation" in 1887, the governments of various countries have gradually transitioned from economic value to public welfare value in the regulation of tourism scenic spots under the influence of this concept. At the same time, stakeholder theory has also been further developed, such as "community", "polycentric" and other subjects are included in the scope of stakeholders. Scholars have gradually separated ownership and management rights from the bundle of rights of tourist attractions. Subsequently, governmental environmental regulation of tourist attractions has gradually diversified, such as community participation, polycentric management, and concessions. Take the United States as an example, the U.S. has implemented a comprehensive concession system in the national park system, realizing the separation between the main business and management subjects, avoiding the ideology of excessive attention to economic value and neglecting resource protection, and this system is beneficial to raising management funds and improving service effectiveness. However, its successful development cannot be achieved without the guidance of various environmental regulation concepts.

**【Keywords】** Tourist attractions; Community participation; Polycentric; Franchising

#### 1 社区参与

1887 年，田纳西在其著作《社区与社会》中提出了“社区参与”的概念，在深入分析传统农业社会的基础上，对社区进行了全面的论述。他指出，社区既是一种自然状态，也是一种社会组织形式。在该书中，他创造性地引入了“社区”这一新概念，为后来学术界对旅游景区环境规制中社区参与的分析和探索奠定了坚实的基础<sup>[1]</sup>。费林指出，能够回应社区

成员的需求，并处理社区中人们在日常生活中面临的实际问题，是一个成员满意度高的社区的品质和特征。1985 年，P.E.墨菲将“社区参与”纳入旅游研究领域，旨在从社区视角探讨和分析旅游景区的环境规制<sup>[2]</sup>。

国内对社区参与旅游发展的研究主要停留在理论层面，席小林等（2015）认为社区参与程度低导致了旅游地出现了一定程度的环境问题，参与热情不

注：本文于 2023 年发表在 OAJRC Environmental Science 期刊 4 卷 1 期，为其授权翻译版本。

高的原因在于参与理念淡薄；张鹏、王博在《国外社区参与对我国旅游发展的启示——以英国南彭布罗克为例》中重申了“社区参与”的概念<sup>[3]</sup>；唐顺铁对旅游业与社区发展的协调性进行了分析和探索；刘伟华（2015）认为旅游景区发展中社区参与度不高。对旅游业与社区协调发展的分析和探索；刘伟华研究了社区参与的诸多方面和具体原则，在此基础上有针对性地提出了社区参与驱动旅游业发展的有效举措<sup>[4]</sup>；胡志毅、张照干主要对社区参与旅游发展的阶段性特征进行了深入分析，认为社区参与十分重要。

## 2 多中心管理

旅游景区环境规制的本质是一种社会秩序的管理。迈克尔·波兰尼在其著作《自由的逻辑》中首次提出“多中心”一词，并用“多中心”来论证自发秩序的合理性和社会管理可能性的限度<sup>[5]</sup>。波兰尼将社会秩序分为命令秩序和多中心秩序。命令秩序凭借其终极权威和从属关系，通过自身的分化与整合来维持自身的协调。多中心秩序中，各个行为单位通过普遍的相互关联规则整合在一起，但又拥有各自独立的利益，并受制于相互迁就的特殊规则。波兰尼开创了多中心理论的逻辑分析，但温特森·奥斯特罗姆和埃莉诺·奥斯特罗姆对多中心管理理论进行了实证检验，更侧重于多中心之间的相互作用、管理规则的制定和管理形式的动态性。

埃莉诺·斯特罗姆通过对旅游景点管理问题的实证研究，提出了旅游景点自主管理理论，从而超越了解决问题时所主张的国有产权观（以利维坦为“唯一”解决方案）和私有产权观（以私有化为“唯一”解决方案）之间的简单二分法。利维坦观的简单二分法是“唯一”解决方案，私有化观是“唯一”解决方案。关于旅游景点管理，传统理论几乎无视“公地悲剧”、“囚徒困境”和“集体行动困境”，认为它们是不可避免的，并且是悲观的。此前经济学家提出的解决方案也是如此。此前经济学家提出的解决方案通常在两种选择之间摇摆不定：一些经济学家建议国家控制大多数旅游景点以防止其被破坏，而另一些经济学家则认为将其私有化可以解决问题。

## 3 权利分离

学者们在对旅游景区经营管理模式的探索和实

践过程中，研究了租赁经营、转让经营权等一系列方式方法，而学术界在对杨振志、马志鑫、陈竺等人的研究中，逐渐形成了“两权分置”、“三权分置”等诸多理论学说，同时，通过对杨振志、马志鑫、陈竺等人的研究，学术界逐渐发展出“两权分置”、“三权分置”等诸多理论学说<sup>[6]</sup>。

魏小安（2014）指出，从政企分开的发展方向来看，经营权与所有权的分离是迫切而现实的需求，然而，由于遗产资源相较而言具有一定的特殊性，运营公司应当具备相应的资质。目前，一些旅游景区“两权”并未实现完全分离，原因在于旅游景区的监管和执行存在问题<sup>[7]</sup>。

支持“三权分立”说的人指出，国家表面上拥有全国众多的历史遗迹、森林公园、风景名胜区等自然资源，但实际上基层政府机构可以干预其管理。对于同一个旅游景点，却有多个部门职责重叠管理。<sup>[8]</sup>行政单位同时扮演着资源所有者、经营者、监管者等多重角色，许多破坏自然景观的行为都是在部门私利的诱惑下产生的。张凌云（2000）则认为，旅游景区企业上市并不意味着相关政府部门对景区管理漠不关心，而只是管理模式不同，公共资源仍然属于国家所有，且这一属性不太可能因为经营权的转移而改变<sup>[9]</sup>。赵岩（2001）指出，景区公司上市本质上是景区管理的一种非行政化的公司化运作方式，公司上市与否，只是程度之别，并无实质区别。因此，在旅游景区公司上市问题上，应具体情况具体分析，不应一概而论<sup>[10]</sup>。

关于两种产权学说，张朝志（2004）指出，政府权力介入与产权明晰化的争议与探讨，实际上是预防和避免公共资源陷入“公地悲剧”困境的两种形式。他认为，寻求两类学说演进与机制变迁背后的实质性动因，是学界亟待深入思考与探讨的问题。<sup>[11]</sup>陆琪（1995）指出，政府和市场都不是公共资源管理的唯一模式，二者都具备一定的存在合理性，主要在于寻求最优的机制设置。纵观世界各国，中央集权、地方自治、产权私有化等模式在国家公园的管理中十分常见。因此，无论中国还是西方国家，对公共资源的管理都不会采用单一的管理方式和手段，一般需要根据不同资源的特点进行有针对性的选择。

## 4 策略网络管理

政策网络管理理论起源于 20 世纪 50 年代,是在政府失灵和市场失灵的背景下,与“分政府”“铁三角”“问题网络”理论一起产生的一种旅游景区管理的新模式和框架。

Kenis 和 Schneider 将政策网络视为国家管理、科层组织和市场的三重模型。政策网络管理的特点是:行为主体相互依存,网络成员持续互动,遵循“游戏规则”并相互信任,以及社会在国家干预之外的高度自治。<sup>[12]</sup>政策网络管理主体强调政策制定和执行的主体不仅仅是政府,还有非政府组织、私营部门和公民个人,他们都承担着旅游管理的责任,但政府在政策网络中起主导作用;政策网络管理是第二代管理工具,例如激励、沟通和契约,而不是第一代管制和强制性的管理工具;政策网络是由各个管理主体构成的,是一种相互依存、相互合作、互利共赢、资源共享的机制和组织结构,不同于部门和市场;信任机制、协商机制和学习机制是保证政策网络有效运行的基础。信任、协商和学习机制是保证政策网络有效运行的基础。

### 5 特许经营体系

苏杨、王昌吉(2005)认为,美国在国家公园体制内实行综合特许经营制度,实现了经营主体与管理主体的分离,避免了过分注重经济价值、忽视资源保护的思想,有利于筹集管理资金,提高服务效能。<sup>[13]</sup>陆阳(2010)认为,政府特许经营的景区管理模式必然无法市场化运作,需要在管理机制上进行创新。

胡珊珊(2015)指出,若要带动旅游景区规模持续增长,需要为此制定更加完善的监管措施,显著提升政府在景区管控中的综合影响力,不断加强景区监管力度,从而实现景区后续发展的实质性优化。<sup>[14]</sup>黄磊(2011)在其研究中指出,在对景区经营性公司进行监管方面,既要选择资质优良的公司,同时要对监管公司的相关活动建立严格的监督监测制度,保障公司相关监管活动的稳步推进。<sup>[15]</sup>王红(2015)通过对现有管控现状的调研,认为管控工作应促进我国景区建设过程中的进一步优化工作,并制定更为完善的管控方案和安排专业人员推进相关管控工作,以保障管控工作达到理想的优化效果,为景区建设提供更为重要的支撑。

张凌云(2000)的研究认为,我国现行旅游景区

行政监管体制存在较大缺陷,需要建立市场化的运作模式。张吉林(2001)分析了目前的监管现状,建议可以采取特许经营委托的形式,由政府将相应的权力和责任委托给企业,让企业自主开发,从而更好地发挥景区的价值。

### 6 结论

国际上关于旅游景区环境管理的理论研究经历了从单一主体管理到多元主体管理的转变,多元化管理理论的研究已经形成了较为成熟的理论体系,并在景区管理实践中取得了丰硕的成果。国外关于旅游景区环境管理的理论与实践成果对于我国政府环境监管职责的完善具有重要的借鉴意义。

### 参考文献

- [1] Chen Meiping: "Community: The evolution of a sociological discourse", Journal of Nantong University, 2009, No. 1.
- [2] Wheeler Brian. Tourism: a community approach: P. E. Murphy, 200 pp., 1985, Methuen, London, £9.95 pb [J]. Pergamon, 1987, 3(3).
- [3] Zhang P, Wang B. The inspiration of foreign community participation in tourism development for China--the case of South Pembroke, England [J]. Fujian Geography, 2003(04): 38-40+45.
- [4] Liu Weihua. The theoretical vision of community participation in tourism development research--and discussion with Ms. Li Jie [J]. Journal of Hainan University (Humanities and Social Sciences Edition), 2002(02): 98-103.
- [5] National Park Service. Management Policies 2006. Washington, D. C.: Department of the Interior, National Park Service, 2006.
- [6] Yang Zhenzhi, Ma Zhiluan, Chen Zhen. Legal aspects of property rights and management of scenic resources in China: A discussion of scenic resources management in western ethnic areas [J]. Journal of Tourism, 2002(04): 39-44.
- [7] Wei Xiaolan. A multi-dimensional perspective on China's leisure for two decades [N]. China Tourism News, 2014-12-26(009).

- [8] Science - Mountain Science; Researchers from University of Wroclaw Detail Findings in Mountain Science (Changes In the Network of Tourist Trails In the Border Zones of the Czech Republic After Entering the Schengen Area) [J]. Ecology, Environment Conservation, 2020.
- [9] Zhang Lingyun. How tourism in heritage sites can benefit indigenous people [N]. China Tourism News, 2014-04-14(002).
- [10] Sustainability Research; New Findings from Southeast University in the Area of Sustainability Research Published (Spatial-Temporal Response Patterns of Tourist Flow under Real-Time Tourist Flow Diversion Scheme) [J]. Ecology, Environment Conservation, 2020.
- [11] Zhang Chaozhi. National park system pilot and its impact on heritage tourism [J]. Journal of Tourism, 2015, 30(05): 1-3.
- [12] Computers - Computer Graphics; Investigators at Sichuan International Studies University Report Findings in Computer Graphics (Automatic recognition of image of abnormal situation in scenic spots based on Internet of things) [J]. Computer Technology Journal, 2020.
- [13] Wang Changji, Su Yang. Knowing oneself and one's opponent, one hundred years is not dangerous From the 100-year history of the U.S. National Park Service to the construction of China's national park system [J]. Landscape Architecture, 2015(11): 69-73.
- [14] Mehdi Amouei Torkmahalleh, Philip K. Hopke, Parya Broomandi, Motahareh Naseri, Talgat Abdrakhmanov, Akzhol Ishanov, Jong Kim, Dhawal Shah. Prashant Kumar. Exposure to particulate matter and gaseous pollutants during cab commuting in Nur-Sultan city of Kazakhstan [J]. Atmospheric Pollution Research, 2020, 11(5).
- [15] Calver S J Page S J Enlightened hedonism Exploring the relationship of service value, visitor knowledge and interest, to visitor enjoyment at heritage attractions [J]. Tourism Management, 2013, 39: 23-36.
- [16] Rafael Guerrero-Rodriguez, Miguel Á. Álvarez-Carmona, Ramón Aranda & Adrián Pastor López-Monroy (2023) Studying Online Travel Reviews related to tourist attractions using NLP methods: the case of Guanajuato, Mexico, Current Issues in Tourism, 26:2, 289-304, DOI: 10.1080/13683500.2021.2007227.
- [17] Yang, J.-J.; Lo, H.-W.; Chao, C.-S.; Shen, C.-C.; Yang, C.-C. Establishing a Sustainable Sports Tourism Evaluation Framework with a Hybrid Multi-Criteria Decision-Making Model to Explore Potential Sports Tourism Attractions in Taiwan. Sustainability 2020, 12, 1673.

版权声明：©2025 作者与开放获取期刊研究中心(OAJRC)所有。本文章按照知识共享署名许可条款发表。

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



**OPEN ACCESS**