

doi:10.3969/j.issn.1672-626x.2021.02.009

国家公园门票公益性回归的困境与出路

邓小艳, 邓毅

(湖北经济学院, 武汉 430205)

摘要:国家公园体制在建设过程中,仍面临传统景区管理体制留下后遗症、资金保障机制不健全、门票收入管理有待统筹和规范、门票定价法律规制不完善等门票管理体系重构的多重困境。为让门票公益性回归真正落实,必须整合多主体、多层次的利益,厘清地方政府和国家公园管理机构的角色定位;建立以财政投入为主体的国家公园资金保障机制;改革门票依赖的发展路径,拓展地方经济收入来源;完善配套法律制度,加强门票规范化管理。

关键词:国家公园;门票管理;公益性

中图分类号:F590.66

文献标志码:A

文章编号:1672-626X(2021)02-0069-07

一、问题的提出

我国公共资源建设的景区(以下简称“公共景区”)门票价格问题一直以来是社会公众高度关注的焦点话题,从最初对门票价格“普遍、频繁、大幅上涨”的一致声讨,到争论景区该不该免费与门票价格水平是否合理,至今仍无确定结论^[1]。虽然理论研究日益成熟,但门票价格的现实矛盾与争议问题并没有得到有效解决^[2]。旅游专家王兴斌认为,门票价格高不高可以用一个国家、一个地区的居民人均收入与门票价格之比为标杆去考量,与国外著名景点门票价格大多在中等收入职工月收入的1%以下相比,我国著名景点门票价格大多在居民人均月收入的5%~7%,票价相对偏高^[3],在一定程度上已经成为福利旅游发展的绊脚石。

为更好地践行顺应自然、尊重自然和保护自然的生态文明理念,我国在十八届三中全会上首次提出“建立国家公园体制”,并于2015年6月正式拉开实践探索的序幕。截至2020年底,全国已建成东北虎豹、祁连山、大熊猫、三江源、海南热带雨林、武夷山、神农架、普达措、钱江源、南山等10处国家公园体制试点。从目前国家公园体制建设的思路来看,“公益性”将是国家公园体制改革的基本思路^[4]。“推进国家公园体制试点的初衷是让全民共享,让大家都有走进自然、享受自然的权利和机会。”^[5]由此可见,国家公园作为公共景区的一种类型,门票公益性回归是实现全民旅游权利、增进全民福祉的重要战略举措。但从当前国家公园体制改革来看,门票公益性回归还没有真正落实,折射出相关政策的制定、执行所面临的困境及其背后多利益主体关系的复杂性。本文拟联系我国国家公园试点经营的发展实际,对我国国家公园门票公益性回归的动因、困境及出路做一些深入分析和探讨,以期让国家公园的旅游福利泽福大众。

收稿日期:2020-12-27

基金项目:国家社会科学基金项目(16BGL117)

作者简介:邓小艳(1975-),女,湖北长阳人,湖北经济学院旅游与酒店管理学院副教授,法学博士,研究方向为国家公园游憩管理、遗产旅游开发与保护;邓毅(1969-),本文通讯作者,男,湖北随州人,湖北经济学院旅游与酒店管理学院教授,管理学博士,研究方向为旅游公共政策、国家公园财政事权与资金机制。

二、国家公园门票公益性回归的动因

(一)国家公园门票需体现公园的公共资源属性

国家公园所依托的旅游资源是“老天爷”或“老祖宗”馈赠的自然赋存或历史遗存的公共资源,是客观存在着的自然或人文因素,由于具有现实或潜在的旅游价值,才作为旅游资源而开发成公共景区。国家公园具有准公共产品属性,其承载的信息和内涵除经济性之外,还包括可持续发展、公民的平等旅游权利,因此其被赋予了社会公益性使命,市场机制下供需均衡所形成的价格不能够实现其使命和目标^[3]。我国《旅游法》规定:“利用公共资源建设的景区门票实行政府定价或政府指导价”,这就明确了国家公园这类资源型景区,不同于其他利用非公共资源建设、由经营者自主确定价格水平的市场型景区,应由政府主导投资和建设,其门票从本质上来说是一种社会公益性事业收费,必须依据公益性原则来定价,保障国家公园作为公共旅游资源服务于全体公民这一公益性目标的实现,切实满足每一位公民亲近自然的精神需求,真正实现全民休闲旅游权利。

(二)国家公园门票需体现公园的公共福利功能

就国家公园的产权性质来看,所有权和使用权属于全民共有。根据2017年国务院办公厅印发的《建立国家公园体制总体方案》(以下简称《总体方案》),“我国的国家公园坚持全民公益性,坚持全民共享,着眼于提升生态系统服务功能,开展自然环境教育,为公众提供亲近自然、体验自然、了解自然以及作为国民福利的游憩机会”。全民公益性,即全民福利、全民教育、全民参与^[4]。因此,从国家公园的社会功能来讲,国家公园旅游资源的利用和配置关系到社会总福利,既要考虑当代人的代内公平,又要考虑代际公平,提供包括当代和子孙后代的“全民福祉”。在大众旅游时代,旅游逐渐成为国计民生的重要组成部分,国家公园更需要体现对全民旅游福利的支持,门票定价需要考虑公共福利在全社会的公平分配,兼顾特殊人群和低收入人群的游憩需求,真正体现公益性、公平性和公共性,保障国家公园共建、共有和共享的社会功能更大范围和更加可持续地实现。

(三)国家公园门票需体现公园健康发展和永续传承的理念

2019年国务院办公厅印发的《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见》指出,国家公园作为自然生态系统中最重要、自然景观最独特、自然遗产最精华、生物多样性最富集的部分,不同于其他类型的景区,它具有全球价值、国家象征,承载的生态、观赏、文化和科学价值需要更多人去品味、体验、认知、传递和传承,因而在国家公园旅游发展中,应立足其保护性、展示性、传承性和不可再生性等特点,摒弃过去地方政府“靠山吃山、靠水吃水”、以资源环境为代价过度开发和高门票的逐利经营观念,把为全民提供游憩、自然教育等服务当做基本公共服务来提供,致力于游览、休闲、科普、启智等多重价值的发掘和展示,将国家公园打造成精神文化和科学教育的理想境地,充分践行国家公园在培育国家精神方面的作用,积极引导游客探索生态规律,培育环境保护和遗产传承的责任意识,树立正确的旅游价值观和旅游方式,用心欣赏和感受自然与文化之美,在内心深处产生共鸣,真正诠释国家公园应有的旅游功能和价值真谛,从而促进国家公园的健康发展和永续传承。

三、国家公园门票公益性回归的困境

目前,国家公园体制改革的“统一、高效、公益”的基本原则,以及“保护优先,全民公益”的基本理念初步形成共识^[5],但这些开展体制改革的国家公园仍面临门票管理格局重构的多重障碍,其门票公益性回归遇到了一些困境,主要体现在以下四个方面:

(一)传统公共景区管理体制留下后遗症

长期以来,中央政府并没有对公共景区进行集中统一管理,而是将管辖权直接赋予景区所在地的地方政府,各地方政府根据各地的实际情况,在兼顾地方经济发展、社区发展和景区发展等多个发展目标的情况下,采取或自营或租赁或参股控股的经营管理体制。但不论是政府集所有权与经营权于一身的自营模式,还是将所有权与经营权分离的租赁或参股控股模式,都陷入了政企不分、两权粘连的经营机制困境,“门票经济”成为公共景区多年来主要的盈利模式。地方政府行使着直接或间接的管理权,在地方经济发展指标的压力下,这些公共景区过去大多具有多个名号,如地质公园、风景名胜区、自然保护区或森林公园等,地方政府又将其管理权力分别赋予国土资源、住建、林业等部门,一个景区由多个部门交叉重叠管理,在利益的驱使下,势必造成部门间争利避责、责权不清、管理混乱的情况,使得公共景区发展目标被碎片化,长期周旋于公共服务、资源保护、旅游发展、经济创收等公共收益与地方收益的博弈中。长此以往,在资源缺乏整合和整体规划、旅游产业效应不显著、市场规制与管理滞后以及利益分配机制不合理的情况下,公共景区门票日益上涨,“园中园”项目层出不穷,从而导致其肩负的公益性逐渐消失。

在国家公园制度设计中,管理体制改革的门票公益性回归的重要保障。目前,各国家公园试点单位都按《总体方案》的要求建立了国家公园管理机构,实行了中央直接管理或中央委托省级政府管理的模式。但是,管理机构的设立并不代表具体管理问题的迎刃而解。此外,试点国家公园管理机构的上级机关分别有国家林草局(东北虎豹、大熊猫和祁连山)、省政府(三江源、海南热带雨林)、省林草厅(钱江源、普达措、武夷山)和地方政府(神农架、南山)^[6],由此,出现了各国家公园管理机构与地方相关管理部门共同运行的情形。垂直管理体制与运行机制尚不顺畅,依然是几乎所有国家公园面临的共性问题^[7]。《总体方案》中提及的“合理划分中央和地方事权”还只是一种原则性的要求和相对模糊的描述,对旅游和门票管理事权并没有作出清晰的界定。特别是中央委托省级政府管理的国家公园,从本质上看仍然具有属地管理性质,公园门票管理体制中地方政府到底应该扮演什么样的角色,如何更好地厘清国家公园和地方政府的关系等,这些问题都需要加以系统考虑。

(二)资金保障机制不够健全

从资金来源上看,国家公园资金通常包括财政拨款、门票收入和特许经营收入分成、其他经济开发收入分成、捐赠收入等。在国外大多数国家,国家公园资源保护和日常运营管理的经费都由国家财政拨款负担,国家公园自身定位只是非营利性机构,核心任务就是负责自然文化遗产资源的保护和管理,没有经济创收的压力^[8]。但在我国,在未实行国家公园制度下,这些体制试点所在公共景区的游憩管理方面长期缺乏国家财政资金支持,地方财政又捉襟见肘,其他捐赠收入也还没有形成气候,资金来源主要是门票收入和特许经营收入,多头管理的存在又将这点收益资金分割得支离破碎。因此,大量配套设施建设与维护费用、景区运营和管理成本,甚至是举债申报世界遗产,在很大程度上增加了地方政府的财政负担,加上“旅游带动地方经济发展”的理念和压力,于是开出“谁开发、谁受益”的条件,鼓励各种资金入场^[9]。企业化治理模式带来的后果便是各个投资者对高度稀缺垄断性资源逐利心切,园中收费项目愈来愈多,甚至将门票与相关游览服务项目强制捆绑销售,“明降暗升”,致使游客需要承担的门票总价负担较重,完全忽视了公共景区的社会效益和公众的根本利益。据国家统计局2018年的一项调查显示,72.3%的游客认为国内公共景区门票价格“太高”或“偏高”^[3]。

在国家公园制度设计中,在多方利益相互博弈的格局中探索有效的资金保障机制是确保门票公益性回归的重要前提。但在现阶段,试点国家公园中央财政投入只有政策要求、没有法律保障^[7],无论是保护资金还是游憩管理资金,都难以维持国家公园正常运转,通过门票、特许经营收入等渠道自筹资金成为一种普遍做法。另外,国家公园还承担着为地方财政“输血”的任务。为了保证地方财政利益,原来地方国有旅游开

发企业主导国家公园经营活动的垄断格局基本上被延续下来,没有跳出“以园养园”的传统发展模式,云南普达措、湖北神农架、福建武夷山等都是如此^[7]。因此,资金不足和地方创收的双重压力,加上企业和政府、景区管委会、控股股东方面的“权、责、利”关系一时难以厘清,导致门票价格这一“蛋糕”构成相当复杂^[8],短期内难以降下来。如何定位地方政府国有或参股控股旅游开发企业,厘清旅游开发企业与地方政府及公园管理部门的关系尤其是利益分配机制,更好地协调国家公园保护目标和地方政府社会经济发展目标之间的冲突,细化中央和地方财政事权和支出责任,都将会成为管理机构和地方政府今后一个较长时期内不得不面对的主要问题。

(三) 门票收入管理有待统筹和规范

从国外来看,各国都明确规定了国家公园门票经费的具体用途,同时将公园收费的权力赋予国家公园管理机构,强调国家公园管理机构不得从事商业性经营活动,而要为游客提供大量的公益性服务。美国《联邦土地游憩促进法案》规定“在特定地点或地区的收费只能用于支付特定地点或地区的支出”,这就是说,国家公园门票收入不能随便挪用。每个收费公园门票收入的80%用于公园自身,20%用于帮助其他公园的维护修缮、改进基础设施、改善公园服务以及公园环境保护等,与地方财政收入、公园员工薪金不挂钩。德国《国家公园立法》规定“国家公园采取收支两条线,保护管理费用由州政府承担”。而在我国,虽然《风景名胜区条例》规定“门票收入和资源有偿使用费,实行收支两条线管理,门票收入和资源有偿使用费应当专门用于风景名胜资源的保护和管理以及风景名胜区内财产的所有权人、使用权人损失的补偿”;《政府非税收入管理办法》对国有资源(资产)有偿使用收入(公共景区门票收入属于这一类型)等非税收入作了收支两条线管理的相关规定;国家发改委2018年发布的《关于完善国有景区门票价格形成机制 降低重点国有景区门票价格的指导意见》(以下简称《指导意见》)规定“加强景区门票收入及其他各类收入、支出监管,保证景区收入主要用于景区运营所需合理支出”,然而这些规定都没有配套的实施细则来对门票收入去向进行统筹和规范,因而存在不同程度的“额外用途”。比如,发改委曾对张家界武陵源核心景区摸底调研发现,当时180元门票中,市、区、国家森林公园管理处三级单位共提取36.5元的“资源有偿使用费”和51元的“基础设施建设费”,真正用于景区“运营维护成本”的仅71元,占比不到40%,市、区管委会等14家单位参与门票分成^[9]。

在国家公园制度设计中,尽管《总体方案》作了“国家公园实行收支两条线管理,各项收入上缴财政,各项支出由财政统筹安排”的相关规定,但同样缺乏配套的渐进性实施办法。在动了地方的“奶酪”之后,怎样切实保障地方政府在国家公园试点改革中的地方发展权,是国家公园建设中必须考量的问题。

(四) 门票定价法律规制不够完善

首先,关于门票定价应凸显公益性的规定不够权威,地方法规导致门票价格地方差异较大。美国的《联邦土地游憩促进法案》和新西兰的《国家公园法》都对门票定价进行了权威的立法规制,尤其对门票的公益性有一定的倾向性规定。而在我国,国家层面的《价格法》和《旅游法》均只是对资源稀缺、自然垄断经营的商品价格,利用公共资源建设的景区应实行政府定价或政府指导价作了规定,对于公共景区门票应体现公益性这一方面只是提到了城市公园和文博场馆。随着2016年《中央定价目录》中将利用公共资源建设的旅游景区价格管理权限下放到地方,各省发改委发布的《旅游景区门票及相关服务价格管理办法》虽然作了“公共景区门票和相关服务价格应当体现公益性,并按照景区与群众日常生活关系的紧密程度和保护程度等因素实行分类定价”的类似规定,但是地方性法规只针对本地方有效。在中央财政资金投入严重不足,地方政府又将景区门票收入与地方财政挂钩的情况下,各地公共景区门票价格必然会因为资源禀赋和地方经济发展水平不同而呈现较大的差异,存在越是欠发达地区的景区门票价格反而越贵的现象。其次,门票定价依据不够清晰。在我国,公共景区的门票定价一直陷入景区经营者、游客、地方政府、当地居民等多个利益主体的博弈中,自然文化遗产保护支出、旅游服务设施建设与维护成本、景区内配套交通运输(交通车、

缆车、索道、游船等)成本、游客服务与管理成本、营销推广成本、社区房屋拆迁成本、生态资源补偿费用、职工薪酬等诸多成本因素的考量,导致门票定价依据一直不明晰。国家发改委多年来持续推进完善国有景区门票价格形成机制的相关规范,并发布《指导意见》,确定国有景区门票的成本构成主要包括三部分,即自然、文化遗产等资源保护支出;为游客提供基本游览服务发生的设施运行维护、人员薪酬、财务费用等方面的成本支出;为游客提供基本游览服务所需的固定资产折旧。同时,《指导意见》进一步规定,门票价格制定时应充抵依法应由各级政府承担的部分、各级政府提供的补贴和已通过单独收费补偿的部分,以及景区特许经营收入应冲减的部分,但这些规定在具体实施中,可以冲减的相关成本信息公开制度不够规范,依然存在定价成本核算和成本监审不合理的现象,门票价格中存在不合理负担^[10]。

四、国家公园门票公益性回归的出路

门票作为公园管理制度的一部分,有着服务于国家公园的使命^[11]。伴随我国国家公园体制建设改革的推进,为让国家公园更好地体现“国家代表性”和全民公益性的发展理念,必须整合多主体、多层次的利益,突破“门票经济”的樊篱,建立一套规范的国家公园门票管理办法,才能让门票公益性回归真正落实。

(一)厘清地方政府和国家公园管理机构的角色定位

其一,明晰管理职能范围。目前,试点国家公园已完成中央直接管理或中央委托省级政府管理国家公园管理机构的设立,而且在东北虎豹、祁连山、大熊猫国家公园实现了跨省区的统一管理,迈出了解决门票多头管理问题、避免利益争夺和责任推诿的第一步。但国家公园管理机构作为负责国家公园日常管理的具体主体,应确保相对独立性^[9],从生态保护第一,切实为全民公共利益服务的思想出发,突破原有的属地行政区划限制和部门条块分割,整合分散于地方政府各职能部门行使的自然保护、游憩管理、资源管理、自然教育和科学研究等管理职能,实施分级垂直管理模式。而对地方政府而言,应将国家公园所在社区的社会发展综合协调、公共服务、社会管理、市场监管等综合管理职能整合在一起,延续原有的属地管理模式。由此,国家公园门票管理属于游憩管理的范畴,将其划为国家公园管理机构实施分级管理,有助于切断地方政府利用行政权力将地方经济利益与国家公园旅游经营相连的链接。

其二,划清财政事权和支出责任。国务院在《关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》里明确提出,将“全国性战略性自然资源使用和保护等基本公共服务确定或上划为中央的财政事权”,而国家公园承担的自然保护、游憩管理、资源管理、自然教育和科学研究等服务,正好属于全国性战略性自然资源使用和保护的范围。因此,国家公园的财政事权应脱离原有的属地管理模式,中央直管的由中央财政直接承担,其他委托省级政府管理的则由中央和省级财政共同承担。相应地,之前由地方政府和旅游开发企业共同行使的门票、特许经营收入等国有资源(资产)有偿使用收入以及社会捐赠、生态环境损害赔偿收入的收益都应作为政府非税收入,全额上缴中央或省级国库,纳入中央或省级统一预算管理。按照“谁的财政事权,谁承担支出责任”的原则,国家公园管理机构应承担起投入主体的责任,承担自然生态保护、自然资源产权管理、游憩管理、科学研究、环境宣传和教育等方面的支出责任,各项支出由财政统筹安排,实现管理层面的权、责、利统一。这种划分财政事权和支出责任的做法在一定程度上可以解决属地管理模式下地方政府因补充财政收入而成为门票降价障碍的问题。

(二)建立以财政投入为主体的国家公园资金保障机制

根据各国国家公园的经营实践来看,国家财政拨款比例占公园事业费用的大头,政府承担国家公园运营的主要成本^[12],这是保障门票公益化回归的基本前提。从近五年来国家公园体制试点的实践和2019年开展的国家公园试点评估结果分析,由中央政府直接管理的国家公园(如东北虎豹国家公园)在筹措财政资

金、管理和运行等方面的表现均明显优于委托省级政府管理的国家公园^[7]。因此,在我国国家公园体制建设过程中,需要加紧构建持续稳定的国家财政投入为主的资金机制,将园区建设、管理和运行等所需资金纳入国家财政支出范围。这就需要对之前分散在各部门的专项转移支付资金进行清理、盘点、归并和整合,纳入国家公园管理机构统一管理^[12]。由于各国家公园的资源禀赋和地理位置不同,可以考虑将中央政府按预算的财政拨款、各公园按比例收取的特许经营收益和门票费集中起来,在全国国家公园系统内统一协调安排,以“丰”养“欠”、以“富”养“贫”,切实保障国家公园基本公共服务的财政供给,逐步实现国家公园的资金机制由地域经济系统内循环向国家公园自然保护事业系统循环过渡^[13]。在财政保障到位的前提下,因地制宜,有序推进,加快清理门票价格中的不合理负担,逐步创造条件推动国家公园门票价格回归合理区间。

(三)改革门票依赖的发展路径,拓展地方经济收入来源

其一,变革观念,实现地方经济结构转型。国家公园门票收入和特许经营收入的回归公益性,不仅切断了地方财政收入的来源,也在一定程度上影响了当地社区公共设施建设与公共福利的重要来源,这无疑会影响地方政府、社区与国家公园的关系。因此,改革的第一步就是改革观念。地方政府应该重塑执政理念,重新审视国家公园的公益性属性,站在社会效益、社会福利的高度,淡化门票收入观念,在全社会推广国家公园理念,与国家公园管理机构加强协作,不断完善公共游憩产品的供给,切实满足公众日益增长的精神文化生活需求,实现公众与自然、文化亲密接触的休闲游憩权,彰显国家公园的真正价值。同时,地方政府应积极推动地方经济结构转型,依托国家公园的政策支持和品牌力量,立足于国家公园外围社区或特色小镇,因地制宜地挖掘和整合各类资源要素,加强生态旅游及衍生产品的开发,促进地方经济多元化发展,实现公园可持续发展与所在区域社会经济发展的和谐统一和良性循环。

其二,切断“输血”,逐步推动地方旅游开发企业的改组改造。国家公园体制建设改革的一个核心问题,就是要对各类旅游开发企业进行彻底的改组改造,切断其向地方财政的“输血”通道^[12]。我国国家公园所处旅游经济发展阶段不同,地方政府对其经济依赖程度也有明显不同,自然会遇到不同的改革阻力。这就需要根据旅游开发企业类型、管理模式和经营业务范围,遵循循序渐进的改革思路,在尊重地方差异的基础上逐步实现统一。首先,对地方政府国有或控股的企业加以改制,将其垄断经营的公园范围内的交通设施、接待服务设施、游乐设施等与旅游相关业务整体移交给国家公园管理机构,并依据法律规范赋予这些旅游开发企业继续参与特许经营项目竞标公平竞争权,然后通过分成制度设计或中央财政转移支付制度设计来照顾地方的既得利益。其次,对民营企业或本地中小型企业,不论其经营业务范围与旅游是否相关,都应根据其当地居民就业的贡献,加强对其投资与经营行为的控制,增加其环境社会责任要求,以此体现国家公园的公益性^[14]。

(四)完善配套法律制度,加强门票规范化管理

其一,尽快出台《国家公园法》,为国家公园门票公益性定价确定基调。以法律的形式明确国家公园的“生态保护”和“游憩利用”两大功能定位,明确其公共产品属性,明确门票的公益性特征,是国际上的通行做法^[15]。因此,我国在国家公园体制改革建设过程中,应在目前一区一法的基础上,尽快促成《国家公园法》的出台,以国家法律的形式将国家公园定位成一种社会公益性事业,为门票定价确定基调,并将门票定价和价格管理责任赋予中央相关部委(中央直管)或者省级发改委及其价格管理部门(中央委托省管)负责,依据定价程序来行使。

其二,健全完善国家公园门票定价的相关法规,廓清门票定价依据。门票定价应严格遵守政府主导原则,坚持既有利于增加社会效益、环境效益,又兼顾补偿服务成本和资源价值的原则,根据运营成本和服务成本来测算门票价格。即国家公园门票应当以成本补偿和非盈利为基本定价原则,按“使用者付费”和“服务收费”的理念进行定价^[16]。但国家公园门票的成本构成只能包括补偿自然文化遗产保护和景区服务的合

理成本,并适当反映景区旅游资源禀赋高低,不能将需要政府承担的旅游基础设施投资成本、社区房屋拆迁补偿成本、景区外的各种自然资源保护成本、需要政府或特许经营企业承担的营销推广成本、职工薪酬以及需要游客根据需要付费的交通运输成本等核算在门票成本范围内。为更好地规范定价程序,明确成本构成和核定标准,强化成本监管,还需要根据《价格法》和《政府制定价格成本监审办法》,出台配套的《国家公园门票定价成本监审办法》,因地制宜建立健全成本核算制度,推进门票定价公开透明、科学规范。

其三,出台配套法律法规,强化对国家公园门票价格的管理和监督。首先,应对门票价格调整程序和时间限制予以法律规制;其次,应建立健全景区门票价格失信惩戒机制,严厉禁止借由自然资源垄断地位、游客容量限制和临时活动举办等各种原因随意涨价,禁止将“园中园”项目门票或保险等其他服务类价格与门票价格捆绑销售;再次,应从国家公园的公益属性出发,将国家公园门票价格优惠政策和多元化制度用《国家公园条例》等配套法律制度的形式固定下来。

五、结语

2020年底,我国第一个国家公园——三江源国家公园正式设立,标志着我国国家公园体制建设将在“试点·示范·政策优化·全面推开”^[13]的路上迈出第二步。为更好地践行国家公园建设所追求的保护全民共有的自然文化遗产,为全体公众提供游憩机会的公益性发展理念,必须重塑国家公园门票管理体系,精心设计具体制度,并构建相应的游客容量管理体系和公众监督网络,真正实现国家公园“国家所有,全民共享,世代传承”的建设目标。

参考文献:

- [1] 邢晓玉.公共景区门票价格规制研究[D].西安:西北大学,2017.
- [2] 邹光勇,刘明宇,何建民.从单边市场到双边市场:旅游定价文献综述[J].旅游学刊,2015,33(2):77-88.
- [3] 新华网.景区门票降价难在哪儿?[EB/OL].http://www.xinhuanet.com/fortune/2018-08/05/c_1123224682.htm,2019-08-05.
- [4] 张朝枝.基于旅游视角的国家公园经营机制改革[J].环境保护,2017,45(14):28-33.
- [5] 郭香玉.国家公园体制试点,“试”什么?[EB/OL].http://www.xinhuanet.com/travel/2019-07/10/c_1124735888.htm,2019-07-10.
- [6] 秦天宝,刘彤彤.央地关系视角下我国国家公园管理体制之建构[J].东岳论丛,2020,41(10):162-171.
- [7] 汪劲.中国国家公园统一管理体制研究[J].暨南学报(哲学社会科学版),2020,261(10):10-23.
- [8] 汪德根.国家公园“门票经济”的公益性回归与管理体制改革[J].旅游学刊,2015,30(5):11-13.
- [9] 青岛市即墨区人民政府网.再提门票“降价令”,景区为何难破窘境?[EB/OL].<http://www.jimo.gov.cn/n3201/n3743/n3948/n3949/n3952/190312103011231832.html>,2019-03-12.
- [10] 刘立云,雷宏振,邵鹏.基于系统动力学的我国旅游景区门票定价研究[J].旅游科学,2012,26(4):39-51.
- [11] 陈朋,张朝枝.国家公园门票定价:国际比较与分析[J].资源科学,2018,40(12):2451-2460.
- [12] 邓毅,高燕,蒋昕,董茜.中国国家公园体制试点:地方国有旅游开发公司该何去何从[J].环境保护,2019,(7):57-61.
- [13] 田世政,杨桂华.中国国家公园发展的路径选择:国际经验与案例研究[J].中国软科学,2011,(12):6-14.

(责任编辑:卢君)