

探索打通资源转化通道 推动文旅市场主体倍增

■ 山西省文化旅游投资控股集团有限公司 王琳

蓝佛安书记在山西省文化旅游工作部署会表示,要深入学习贯彻习近平总书记关于文化和旅游工作重要论述及考察调研山西重要讲话重要指示精神,全面落实党中央、国务院关于文旅产业高质量发展的决策部署,深化文旅康养产业供给侧结构性改革,推进全省文旅产业全省域、全链条、全要素高质量发展,加快建设国际知名文化旅游目的地,为奋进“两个基本实现”目标注入强劲动力。

山西文旅资源数量多、体量大,长期以来存在资源盘活难、体制机制运行不顺等问题,致使丰富的旅游资源得不到有效发展,市场化运营能力和竞争力较弱。为有效推动山西省文旅产业转型、数字转型,要率先提升全省文旅产业市场化运作水平。应按山西文化旅游的资源属性,分类施策,积极探索打通资源变资产、资产变资本、资本变股本通道,实现将资源优势、比较优势转化为产业优势、经济优势的产业转型目标,推动文旅市场主体数量和效益双倍增。

资源转化相关概念解读

资源:属于国家,具有有限性,分为可开发资源和不可开发资源,不可开发资源包括国家禁止开发的和生态保护红线内的资源等。对于某一资源,首先必须明确生态红线,划定可开发边界范围。资源是资产的来源。

资产:可开发资源在进行开发后变为资产,预期能够为企业带来经济利益,不能带来经济利益的资源不能作为资产。资产分为有形资产和无形资产。

资本:对有形资产通过专业评估机构进行评估,变成可衡量的价值,即资产变现后,形成资本。从企业会计学理论讲,资本是指所有者投入生产经营、能产生效益的资金。

股本:指股东在公司中所占的权益。根据资本整体结构,通过市场合作后转为股本。大的资本一般通过以别人买入的形式作价入股;小的资本通常与别人合作成立平台公司,共同运作。

资源转化路径

探索打通资源转化通道,进行景区体制改革是山西省文旅产业实现高质量发展的基础和关键。从景区产权属性划分,山西省景区产权主要存在政府所有、集体所有、混合所有制所有企业和民营企业所有四种类型,各类型实现资源变资产、资产变资本、资本变股本的路径不一。从景区级别、大小和发展水平来看,不同景区的资源转化路径也不同。具体分析如下:

(一)按景区产权划分

1.景区产权属于政府(集体)

现状:景区资源所有权属于国家,资产所有权属于政府(集体),管理权、经营权归政府事业单位或政府派出机构,管理权、经营权未分离。

路径:此类景区,应当在保障职工利益的前提下,加快进行景区管理权、经营权分离。资产所有权、管理权仍归政府(集体)或政府原下属单位,经营权由专业化企业所承担。政府(集体)可通过设立全资子公司或与省内大型文化旅游类国有企业共同成立运营公司,政府(集体)将景区现有的有形资产、无形资产等通过评估后作价入股,同股同权,实现资产变资本,资本变股本的转化,通过专业化、市场化的管理运营,共同推动景区高质量发展。(注:景区资产必须是可开发利用的,能够评估并能够被市场接受的可经营性资产。)

2.景区产权属于混合所有制或民营企业

现状:景区资源所有权属于国家,资产所有权属于混合所有制企业或民营企业。管理权、经营权分离。

路径:此类景区“三权”分离,基本实现了资源、资产、资本、股本的转化,一般由所属企业独立经营。若景区发展态势良好,并想进一步壮大发展规模,则可引入社会资本,共同做大做强。若发展面临困境,如因经营亏损而存在开发难的问题,政府可适当延长经营权;如因经营不善处于长期亏损状态或遗产类景区过度市场化受到国家监管部门处罚的,则政府可收回景区管理经营权,重新选择与优质社会资本或省内大型文旅企业共同成立运营公司,盘活资产,增加投资,规避风险,实现景区提质升级。

(二)按景区级别或大小划分

1.级别高、资源禀赋高、资产规模大的景区

如山西省内世界文化遗产、5A级、4A级景区以及其他知名度较高的景区景点等,建议具

有实力的大型文化旅游企业以资本买入形式入股,通过专业化团队运营,共同推动景区走向更大更强。

2.级别一般、资源禀赋一般、资产规模较小的景区

如山西省内3A级及以下旅游景区,建议广泛吸引社会资本,通过共同成立平台公司,进行开发运营,盘活资产存量,打通资源变资产、资产变资本、资本变股本、股本变股权通道,推动文旅市场主体数量和效益双倍增。

重点案例分析

截至2022年9月底,山西省共有A级旅游景区270家,其中5A级景区10家,4A级景区120家,3A级景区122家,2A级景区16家,1A级景区2家。各级各类景区均存在多头管理,经营权、管理权未分离等问题,各主体之间没有真正形成统筹发展的利益共享体制,规模发展和效益最优难以实现。以下选取山西省1家5A级景区、1家4A级景区、1家3A级景区进行重点案例分析。

(一)5A级旅游景区

1.云冈石窟:资源所有权属于国家,资产所有权属于云冈石窟研究院,管理权、经营权未分离。现由大同市云冈石窟研究院、大同市云冈旅游景区管理委员会实行“一套人马,两块牌子”的方式进行管理、运营。云冈研究院下设科室繁琐、人员众多,工作效率较低,积极性不高,缺乏市场竞争意识和市场营销理念,未能将资产有效转化为资本、股本。实施路径:建议云冈研究院保留云冈石窟管理权,负责景区文物资源的统一保护管理和监管。将运营权变为有效资产,对外吸引省内具有实力的、专业性强的文化旅游类国有企业,共同成立景区运营公司,负责文物资源保护范围之外的景区资源及旅游要素的开发经营,包括云冈景区及周边和云冈旅游专线周边范围旅游开发建设、景区内文化旅游营销策划、门票经营、景区交通运营、旅游产品开发、项目投融资管理、经营性资产运营等,充分发挥资金、人才、市场化运营等优势,打造旅游商品、旅游演艺、特色餐饮、高端住宿、汽车营地等旅游全产业链,培育旅游产业集群,为云冈石窟注入新的发展动力,实现资产变资本、资本变股本,真正做大做强、塑造新的世界级名片。

(二)4A级旅游景区

碛口风景名胜區:资源所有权属于国家,资产所有权属于政府,由碛口风景名胜區管理中心、临县政府、碛口镇政府共同管理,碛口风景名胜區管理中心主要运营。2018年,山西碛口达盛源旅游开发有限公司获得碛口风景名胜區部分项目特许经营权,正在探索市场化经营方式。但碛口风景名胜區管理权、经营权未完全分离,资源转化为资产,资产转化为资本、股本的渠道需要进一步畅通。实施路径:建议碛口风景名胜區管理中心、临县政府、碛口镇政府进一步理顺管理体制,将管理权统一交由碛口风景名胜區管理中心管理,政府负责监督。进一步推进景区管理权、经营权分离,吸引社会资本共同成立景区运营公司,管理中心以碛口景区现有的有形资产和无形资产作价入股,企业以资本入股,同股同权,共同推动碛口风景名胜區创建国家5A级旅游景区,成为山西黄河流域生态保护和高质量发展以及黄河国家文化公园建设的重要样板区,让碛口成为驰骋全国的一张响亮名片。

(三)3A级旅游景区

高君宇故居纪念馆:资源所有权属于国家,资产所有权属于娄烦县政府,由娄烦县委

直属事业单位进行管理、经营。管理权、经营权未分离,资产难以转化为资本、股本。实施路径:鉴于高君宇故居纪念馆属于博物馆类的景区,且为红色类旅游景区:公益性较强,更多肩负着传播历史文化、弘扬爱国主义精神的使命任务,其管理权、经营权统一更利于景区发展。应当进一步完善纪念馆的管理体制机制,但同时可将纪念馆的部分经营权让渡给企业,如文创纪念品开发等,通过无形资产转化为资本,探索纪念馆类景区市场化经营渠道,促进景区高质量发展。

景区打通资源转化通道

为适应我国旅游业发展和公共旅游资源可持续发展要求,实现公共旅游资源的所有权、经营权和行政管理权适当分离,不仅可以保证国家所有权在经济上而不只是在名义上得到实现,还可以促使公共旅游资源的培育、保护和发展走上良性发展轨道,保证经济效益、生态效益和社会效益的同步实现。为此,提出推动景区打通资源转化通道的对策建议如下:

(一)建立明确的行政主体

转换政府职能。政府要积极转换主导旅游产业的传统角色,由景区的直接经营者向管理者、服务者与监督者转变,为景区的经营管理创造良好外部环境,避免过多行政干预。通过股份制合作、招标出让、承包租赁、特许经营等方式实现管理权与经营权分离,由政府下设的景区管理机构行使保护与发展职能,景区的经营则交由市场运作。作为政府派出部门的景区管理机构的主要职责是制定景区发展规划、审批建设方案、保护旅游资源、协调景区与其他各方的关系。

(二)切实推动市场化运作

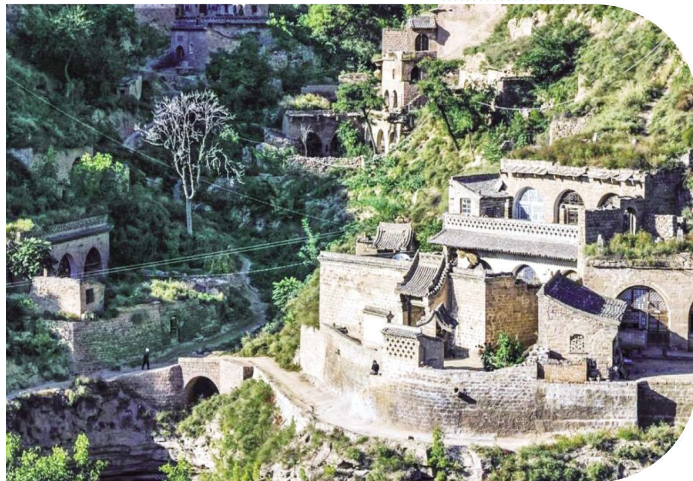
从市场角度出发,把旅游资源转化为活跃的旅游生产要素。一是按照互惠共生原则,妥善协调各利益相关者关系。对旅游景区开发过程中所涉及的复杂权益分配,遵循国家相关法律法规,可采取资源补偿、合资、参股、租赁、出让等形式,实现投资方和资源所有者资源共享、效益共赢,避免景区开发中相互掣肘。二是按照整合资源、优化配置的原则,建立团队促销机制。旅游景区建立行业协会,以协会为主体推广营销级景区,形成“政府引导、协会为主体、企业参与”的多元宣传促销机制,实现资源共享、捆绑营销,有效解决营销中各自为战、分散单干的问题。

(三)构建多元化投融资体系

构建多元化投融资体系。进一步激活民间资本,积极引导非公有制经济进入旅游领域,不断拓宽投融资渠道,多方筹措资金,尽快摆脱景区建设投入主要依靠当地政府财政的困境。要加大投融资力度,择优引入战略投资者,以股份制、混合所有制等多种方式的改革为重点,鼓励景区以优势资源和资产引进国内外品牌战略合作者参与景区开发建设和经营管理,精心打造高品位的旅游景区,提升核心竞争力。深度开发旅游产品,做大做强三晋文化,同时抓好生态文化旅游资源的开发,打造一批知名度高、竞争力强的旅游景区。

(四)明确景区经营市场化范围界限

在对旅游资源普查和认真研究的基础上,针对不同的旅游资源和景区景点应进行具体的划分和规范,明确实行企业化经营与限制企业化经营范围,对于不能够采取企业化经营的就应当坚决予以保护。推行旅游景区两权分离改革,必须从实际出发区别不同情况,采取不同措施和方法。具有开发价值但目前无力开发的资源,应大胆推向市场。招标转让经营权,广泛



招商引资,利用社会力量进行开发建设和经营管理。在旅游资源开发和景区经营改革的过程中,既要积极、大胆地推进改革,促进旅游业的不断深入发展,同时又要坚持科学发展观,正确处理资源利用和可持续发展的关系、生态环境保护和旅游资源开发的关系。旅游经济发展与社会总体发展相协调的关系等各方面的关系问题,使旅游业在符合自然和社会发展科学规律的前提下健康发展。

(五)从实际出发进行分类指导

要在有效保护和合理利用有机结合的原则下,按照各类景区的性质区别不同情况确定不同的开发经营模式防止一刀切。已经开发并具相当规模的老景区,具有唯一性和不可替代

性的世界自然、文化遗产景区,可在现有体制和管理基础上进行改革、创新,实现政企分开、管理权和经营权分开。而对其他大量尚未开发特别是开发条件较差、还需大量基础设施投入的景区,则应大胆对外开放,招商引资,通过所有权、经营权与管理权的分离,引进外来资金、技术、管理,加快景区开发建设,提高保护管理水平。

突破传统框架,探索旅游资源“三权分离”的管理模式,是适应我国旅游业发展的现实需要。景区打通资源转化通道可以使旅游资源产权流转变为现实,从而为资源与资金的结合创造条件,加快资源—产品—商品的转化速度,最终提高区域旅游经济水平。