



政府在“依法”出台行政决策时，不能完全拘泥于制定法，而必须诉诸法律原则。

## 从凤凰收费看“实质法治”

今年4月，湖南历史文化名城凤凰古城开始实行“一票制”门票方案，游客只要进入凤凰古城，无论是否游览景点，都必须购买148元的通票。迄今为止，“门票新政”已经引发网民热议，古城游客数量骤减，某些商家甚至集体歇业罢市以示抗议。与凤凰古城的收费政策截然相反，10年之前杭州市政府即实施了西湖景区免费开放措施——2002年10月起，杭州市政府实行“还湖于民”：杭州市24小时免费开放西湖景区的环湖公园。西湖景区也由此成为中国第一个、也是唯一不收门票的5A级风景区。杭州市的免费政策导致了良好的社会经济效果：杭州市被评为中国大陆地区幸福程度最高的城市之一、2010年杭州市接待国内游客达到6000多万人次，实现旅游收入1000多亿元，相对于2002年，其增长幅度接近250%。

凤凰古城实行收费制度之后，社会各界、尤其是法律界质疑其收费合法性的声音不绝于耳，凤凰古城的经营方及县政府却不为所动，一再表示门票制度会坚定地实施下去。其实，历史文化名城等历史名胜是属于全民所有的公共设施，原则上应由人民共享其价值，地方政府的收费措施须符合正当程序原则且具有合法性依据。国务院《风景名胜区条例》第37条、第38条、第39条明确规定：“进入风景名胜区的门票，由风景名胜区管理机构负责出售”。“风景名胜区的门票收入和风景名胜资源有偿使用费，实行收支两条线管理”；“风景名胜区的门票收入和风景名胜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”。“风景名胜区管理机构不得从事以营利为目的的经营活动，不得将规划、管理和监督等行政管理职能委托给企业或者个人行使。”

而《凤凰县旅游景区门票管理办法》第2条却似乎是“反其道而行之”——“凤凰古城景区旅游管理服务有限公司对凤凰旅游景区门票实行统一售票。”其中所谓“凤凰古城景区旅游管理服务有限公司”是否为营利型“企业”？尽管《凤凰县旅游景区门票管理办法》声称其立法依据包括《风景名胜区条例》，但是其条款却依然有违反法规的嫌疑。

浙江省政府和杭州市政府近年努力发展杭州市的公共交通，尤其是积极推进景区道路建设，以增加旅游资源的空间容量，扩大西湖景区的服务供应总量。这种发展思路最终实现了市民、游客与政府的“互利共赢”。

从经济学的角度来看，所谓“门票制度”必然会导致景区的“无谓损失”——“因买者和卖者不能实现某些贸易引发的效益损失”。收费增加了游客旅游的经济成本，因此他们的消费减少了；同时，游客的减少又会降低景区商铺、旅馆的营业收入，因此他们的生产减少了。旅游市场规模缩小到“最适水平”，又会导致政府相关税收收入的急剧减少，进而导致公共服务水平的降低。这样就可能会形成旅游产业发展的“恶性循环”。这些均是立法者需要考量的“实质法治”因素。政府在“依法”出台行政决策时，不能完全拘泥于制定法，而必须诉诸法律原则，追求实质公正，而原则不一定记载在条文之中，也可存在于人们的共同的法律意识之中。

中国作为一个文明古国，拥有数量众多的风景名胜区，游客也拥有极大的选择空间，这也决定了中国旅游市场极大的供给需求弹性。凤凰古城实行的所谓门票制度，其实质的经济效果已经显露无遗。由这场闹剧我们可以看出，政府决策者具备理性的法治思维是何等重要！<sup>⑥</sup>

周刚志：武汉大学法学博士，厦门大学法学博士后，曾任厦门大学法学院讲师、副教授，现为中南大学法学院教授，中国财税法研究会理事，中国财税法教育研究会理事。主要研究财政宪法学，并从事宪法学、行政法学、财税法学的教学工作，主持国家社科基金后期资助项目、司法部项目等国家级、省部级课题5项。