

生态旅游资源开发的制度短板效应与政策取向研究

魏 敏

(厦门大学 管理学院, 福建 厦门 361005)

摘 要:生态旅游是一种基于自然环境的“回归大自然”的旅游,生态旅游资源和环境具有生态脆弱性和环境敏感性,开发不当,极易受到破坏。因而,要实现生态、经济和社会三种效益相统一的生态旅游资源开发方式,必须从制度上给予保证。文章从我国生态旅游资源开发的实际出发,指出其中存在的制度短板效应,并给出相应的对策。

关键词:生态旅游; 制度短板; 价值补偿

一、引言

生态旅游 (ecotourism) 概念由国际自然保护联盟 (IUCN) 特别顾问、墨西哥专家贝洛斯·拉斯喀瑞 (H. Ceballos-Lascurain) 1983年首次提出后,在全球引起很大反响,生态旅游在各国迅猛地发展起来。当时就生态旅游给出了两个要点: 其一是生态旅游的对象是自然景物; 其二是生态旅游的对象不应受到损害。Heze认为, 所谓“生态上的旅游”应具备四个内涵: 环境冲击最小化、尊重当地文化并将冲击最小化、给予当地最大经济利益的支持、游客满意最大化 (Miller, 1993)。Ziffer (1989) 从当地社会参与出发, 认为生态旅游隐含了地方社区参与观光发展的模式, 目的在于使得地方旅游的发展合乎地方的需要, 使社区能适当地行销、设定旅游规范与产业经营规范, 以及合理地取得财务来源, 用以支持提升社区的资源与环境品质。日本自然保护协会 (NACS-J) 对生态旅游的定义是: “提供爱护环境的设施和环境教育, 使旅游参加者得以理解、鉴赏自然地域, 从而为地域自然及文化的保护, 为地域经济做出贡献。” (Li Yonglong 1996)。1993年, 国际生态旅游协会把生态旅游定义为: 具有保护自然环境和维护当地人民生活双重责任的旅游活动。生态旅游的内涵更强调的是对自然景观的保护, 是可持续发展的旅游, 即不应以牺牲环境为代价而应与自然和谐, 并且必须使当代人享受旅游的自然景观与人文景观的机会与后代人相平等。生态旅游作为一种新的旅游形态, 已经成为国际上近年新兴的热点旅游项目。旅游者置身于自然、真实、完美的情景中, 可以陶冶性情、净化心灵。作为生态旅游活动直接对象的生态旅游资源不仅是吸引生态旅游者“回归大自然”的客体, 也是生态旅游活动得以实施和生态旅游业得以形成和发展的物质基础 (Edward 1992)。为了能够合理开发和持续利用生态旅游资源, 充分发挥其社会、经济和生态效益, 对生态旅游资源的开发与保护是十分必要的。

1993年 9月北京召开“第一届东亚地区国家公园和自然保护区会议”, 通过了《东亚保护区行动计划概要》标志着生态旅游概念在中国第一次以文件的形式得到确认。我国生态旅游从此进入了世界快车道。然而, 快速增长的背后也出现了许多问题, 例如, 生态旅游资源的过度开发超过了环境的承载能力 (楚义芳, 1992)。若生态资源开发长期超过环境的自净容量, 将使旅游地生态环境不可逆转地恶化。时下一些旅游风景区对旅游资源的掠夺性开发, 对旅游景区的粗放式经营管理, 对旅游环境的污染

收稿日期: 2006-01-02

作者简介: 魏敏 (1975-), 男, 安徽合肥人, 经济学博士, 厦门大学管理学院讲师, 工商管理学博士后, 主要研究方向为旅游管理。

等等现象时有发生,危害了旅游业赖以生存的环境质量。甚至还有一些地方政府为了地方经济利益,将生态旅游景点违规承包给私人公司经营,且不作任何制度上的规范,从而造成生态环境的严重恶化。本文从我国生态旅游资源开发的实际出发,对我国生态旅游资源开发的现状进行分析,指出我国生态旅游资源环境恶化的重要原因是生态旅游资源开发中的制度短板效应。

二、生态旅游资源开发现状

(一)工业污染。我国一些生态旅游风景区受到附近工业污染的程度比较严重。据有关方面报导,昆明滇池、杭州西湖、无锡太湖、武汉东湖、桂林漓江、长江三峡等国家著名生态旅游风景区,受到沿岸工业废水、废渣和城市生活污水、垃圾的污染,水质逐年下降,有的形成沿江段污染带。例如四川峨眉山国家级风景区,这些年来污染呈增长趋势,山下共有市属企业 150个,乡镇企业 95个,监测数据表明,每年废气排放量达 92.7亿标立方米,致使大气环境质量达到中等污染状态,大气污染还引来酸雨对风景名胜、文物建筑的危害,峨眉山冷杉大片死亡。

(二)自然保护区。由于我国旅游业的开发史较短,目前生态旅游的发展大多还停留在初级阶段,强调大自然中旅游,强调对旅游资源的开发而忽视了旅游本身对环境的影响和资源的破坏(洪守礼、王万英等,1998)。我国自然保护区也存在着下列问题:(1)部分自然保护区工作运转困难。表现在资金缺口大,谋求发展的途径少,管理能力缺乏,与此相适应的保护、科研、宣传力度有限。自然保护区疲于应付日常事务,寻求正常支出资金。因此,自然保护区职责难以履行,社会效益与经济效益难以统一。(2)自然保护区与地方经济发展的矛盾。一些地方政府为了提高知名度与显示度,单纯追求宣传效果,非常重视自然保护区的建立,可建立后却大失所望,因保护区的管理要求严格,捆住了手脚,因此,就把保护与发展对立起来,存在建立自然保护区会阻碍地方经济发展的误区,对自然保护区的建设和管理存在畏难和消极抵触情绪。(3)自然保护区与社区经济发展的矛盾。自然保护区内的大多数居民具有刀耕火种的习俗,耕作方式落后,依赖自然资源的程度很大,“靠山吃山”是他们的主要经济来源。国家把社区居民的具有保护价值的森林等自然资源划入保护区后,按照有关法律法规,居民的生产生活来源被“切断”,而保护区居民误认为是其自然保护区所为,导致自然保护区与社区的矛盾愈演愈烈。

(三)开发方式。许多地区的政府有关部门在缺乏深入调查研究和全面科学论证、评估与规划的情况下,便匆忙开发生态旅游资源。特别是新旅游区,开发者急功近利,在缺少必要论证与总体规划的条件下,便盲目地进行探索式、粗放式的开发。开发中重开发、轻保护,造成许多不可再生的珍贵旅游资源的损害与浪费。如,被誉为“童话世界”的九寨沟,如今,由于上游和周边森林被大面积砍伐,使这里原湖泊水位每年降低 6—30厘米,黄龙钙华堤已开始退化、变色。若再不采取保护措施,这里的岩溶湖将会过早衰亡。更令人费解的是,有关部门为了大量揽客,在九寨沟内大量建造宾馆,严重破坏了景观的自然氛围。

(四)生态系统。近年来,景区的人工化、商业化、城市化使我国风景名胜区,包括已列入“世界遗产名录”的一些自然风景区,越来越遭到破坏。例如,四季常绿的云南西双版纳,近几十年来,由于大搞毁林形式的开荒,以林为能源,森林面积急剧下降,使原来良好的生态环境遭到严重破坏(袁兴中、刘红,1994)。有的风景区出于经济目的,热衷于旅店、餐馆的建设,盲目扩大旅游区、修建旅游设施。以索道为例,世界各国在作为国家公园的名山上修建索道都是严格控制的,其中美国、日本是明令禁止的。日本富士山海拔 3776米,公路只修到 2000多米,游人再多,也是自己一步步登上去的。但在我国,有些古代名山上甚至修建了几条现代索道。有的山相对高度不到百米,也修建了索道。索道在国家名胜中心区域的建成,不仅破坏了自然风景区的原貌,而且使游人大量集中于容量有限的山顶,导致景观和生态的破坏。随着自然保护区生态旅游热的兴起,保护区内脆弱的生态系统也会遭到致命的打击。

调查显示,在已经开展旅游的保护区中,仅有 16%定期进行环境监测工作,有的保护区连一台必需

的测量仪器也没有。根据科学监测对游客数量进行控制的保护区仅占 20%，一些保护区已出现人满为患的现象。甚至有 23%的保护区违反规定，在核心区内从事旅游活动，使原动植物赖以生存的地域减少，它们的生活空间和养料系统也发生了变化，从而导致动植物的死亡和生态环境的恶化。

三、生态旅游资源开发的制度短板

(一)制度短板的定性分析

上述生态旅游资源开发中存在的问题，说明我国在规范生态旅游资源开发方面存在着制度缺陷，即所谓的“制度短板”。众所周知，制度诞生的背后，是利益各方一次次谈判与妥协的结果。于是，现实中，成功的制度会带来皆大欢喜、有效的执行与遵守，而失败的制度只能让利益博弈者彼此的矛盾日益加深（埃瑞克·G·菲吕博顿等，1998）。联系我国生态旅游资源开发的实际，许多生态资源面临的环境保护与经济之间的矛盾冲突，其根本原因不是在生态资源内部形成的，而是由外部因素引起或加剧其冲突。回顾我国生态旅游资源开发的历史变迁，大规模的人为活动和环境生态退化，无一不与来自外部的决策因素有关。我们今天无法准确地说出具体决策方是谁，但这些决策肯定不是来自当地社区居民，因为这些成本巨大、潜在的预期收益无法准确衡量的大规模工程已超出当地居民或社区集体的决策能力范围，所以这样的决策只能是来自外部。

虽然，上个世纪 80 年代以来我国出台了一系列环境与资源法规，规定了一些管理措施和法律责任，但相应的物权法立法滞后，许多资源的权属管理仍存在较多矛盾和争议。但无论如何，充分保护和尊重生态资源可持续发展权是生态资源开发与保护的一个重要基础。保护区的立法不能与国家赋予自然生态区和居民的资源产权相抵触，即保护区管理机构及地方政府不应侵害农户和社区对资源的占用权，而应该提供信息服务、监督或仲裁的工作。因为资源的所有权属于国家和地方居民，对资源的管理决策只能建立在所有权的基础上，否则就会出现资源租金外漏，这实际上是对国家和当地社区居民的剥夺。由于自然生态旅游景区正处于经人为破坏后又经人为恢复的时期，面积相对狭小，区内人口密集，人类活动频繁，实际上无法严格按照国家有关自然保护区的条例进行管理。回顾历史，上个世纪 70 年代自然生态旅游资源基本上被人为破坏以前的上百年时间中，其生态环境基本处于一种自然的均衡状态，所以我们完全有理由相信，当地社区和居民有能力对他们世代赖以生存的资源进行良好的治理，生态旅游资源合作项目的实践也给了我们这方面的启示。理论分析和经验案例告诉我们，资源的长期直接占用者，对资源利用有着丰富的信息，对资源利用的长期收益最为关心，能够产生最强的激励因素去管理和保护资源。相反，外来决策人或外来占用者在资源利用上，往往具有很高的贴现率。社区资源产权不清晰的结果是，把原先属于限制进入的公共财产资源变成了可以自由进入的开放性资源。因此，为避免“公地悲剧”的发生，应充分尊重和保护生态旅游资源产权。

根据上述分析，可以看到：一方面，我国生态旅游快速发展起来，同时也带来较大的经济效益；另一方面，我国在生态旅游资源保护的制度安排上却严重滞后，形成制度短板。而这种制度短板效应的存在，在很大程度上导致社会成本大于社会收益，形成我国生态旅游的外部负效应。

(二)制度短板的定量分析

假设一种生态旅游资源作为可耗竭资源的需求函数为稳定的线形函数，那么在 t 年的反需求函数可表示为： $P_t = a - bq$

在 t 年，生态旅游资源的总收益是： $TB_t = \int_0^{q_t} (a - bq) dq = aq - (b/2) q^2$

假设生态资源开发的边际成本 MC 为常数 c ，则 t 年总开发成本为： $TC_t = cq$

如果可用资源总量为 Q ，贴现率为 r ，那么生态旅游资源在 T 年中的动态配置满足最大化条件：

$$\text{Max} \sum_{t=1}^T \frac{a q_t - b q_t^2}{(1+r)^{t-1}}$$

假定 Q 低于通常的需求量, 动态的效率配置必须满足:

$$\frac{a-bq-c}{(1+r)^{t+1}}-\lambda=0 \quad Q-\sum_{t=1}^n q_t=0$$

这里意味着, 在贴现率为 r 时, $(P-MC)$ 随着时间而增加。然而, 在现实情况下, 贴现率是一个难以估计的变量, 全面分析贴现率同生态旅游资源开发利用方式的关系是很复杂的, 但其要点在于: 贴现率直接影响人们对收入和成本的预期, 贴现率越高, 可耗竭资源越以更快的速率折耗。高贴现率和生态旅游资源开发价格与成本之间的高比率相结合会导致“资源的最优灭绝”。因为高价格—成本比率使得开发最后一个单位的资源仍然有利可图, 而高贴现率则鼓励生态旅游资源的现在利用而不是留待将来利用。贴现率由资源所归属政府制度决定, 同时也受到所处的自然(地理位置和资源丰度)和经济(占用者的收入及影响收入分配的正式制度安排)保障程度, 以及特定社群内的共同规范(非正式制度)所影响。那么, 因政府管理生态资源的制度滞后而导致的开发成本(尤其是外部成本)的增加值就可以作为衡量制度短板效应的依据了。

四、基于生态旅游资源开发制度短板效应的政策取向

生态旅游资源的开发往往是多个利益主体的博弈, 而这些经济主体的活动都是以自身的利益最大化为目标的。从经济学的角度来看, 生态旅游资源的最优利用状态应该是: 边际社会成本=边际社会效益, 此时达到帕累托最优状态。但是, 对某些公共物品来说, 其边际社会成本与边际私人成本通常情况下是不相符的, 一般是前者大于后者, 即存在着外部性问题, 这也是由前文所提到的制度短板效应导致的。根据美国著名经济学家夏普、雷吉斯特和格里米斯的观点: 产生外部性问题(以污染问题为例)通常源于两个基本因素中的一个或两个——一是没有人拥有产权或没有人强迫他们处于被污染的环境中, 二是正在被污染的资源具有集体消费的特征。生态旅游资源恰恰具备了上述两个特征, 即旅游资源在现行的市场构架和政府政策下没有被市场所涵盖, 因此, 结果往往是, 人们不是通过更有效地利用资源、通过技术革新来增加利益, 而是通过过度使用不属于自己的资源把本应由自己支付的成本转嫁给社会 and 他人。旅游资源外部性问题的产生, 使得包括旅游企业、旅游开发商、游客和居民, 甚至地方政府等不同的群体都在从事旅游业行为时最大限度地使用旅游资源, 以达到自身利益的最大满足(张曙光、赵农, 2002)。旅游资源的不断消耗与损害会导致旅游产品质量下降, 游客旅游体验质量下降, 景区客源不断流失, 进而严重影响旅游业的可持续发展。

在传统的旅游开发和旅游业经营中, 环境的消耗通常是不计入旅游开发者的生产经营成本中的。因此, 为了最大限度地获得经济利益, 旅游开发中往往以毁坏环境为代价追求经济增长的目标。旅游开发者的有限理性, 人们对旅游开发的环境影响的科学认识尚存在不确定性, 是旅游开发的非理性行为产生的重要原因。建立经济补偿机制, 就是要使旅游开发者意识到旅游开发过程中存在环境消耗, 向其征收一定比例的生态环境补偿费, 建立生态环境保护基金, 体现“谁开发谁保护, 谁破坏谁恢复, 谁利用谁补偿”的原则。在旅游业受到高度重视并飞速发展的当今时代, 要促进旅游资源的科学利用和生态环境的改善, 必须建立和完善旅游资源利用和生态环境保护的经济补偿机制。经济补偿机制在旅游资源开发中体现为, 社会或旅游开发的受益者必须付出足够的劳动, 专门用于旅游资源和生态环境的保护和建设。社会或旅游开发的受益者用于保护和建设旅游资源和生态环境的劳动量的最低标准是要能制止旅游资源和生态环境的进一步恶化, 较高标准是要等于生态环境质量要求所决定的社会必要劳动时间 (Jones and Tear 1996)。

首先, 在推进经济建设的同时, 要大力保护和合理利用自然资源, 努力开展对环境污染的综合治理, 把经济效益、社会效益和环境效益结合起来。具体到旅游资源开发中, 政府应从构造完善的、适应市场经济需要的运行机制入手, 调整和改善社会再生产运行机制, 构造与再生产运动相关的旅游资源和生态

环境的经济补偿机制,强化旅游资源开发的宏观调控体系和动力制导系统。其次,征收生态环境补偿税,建立生态环境保护基金,体现“谁开发谁保护,谁破坏谁恢复,谁利用谁补偿”的原则,而后有计划地集中使用这部分资金,落实各项生态环境建设工程,设立区域生态示范工程,逐步恢复和改善被破坏的生态环境,进而调节经济与环境的发展。征收生态环境补偿费,实质上是将自然资源和环境资源纳入国民经济核算体系,使市场价格准确地反映经济活动造成的环境代价。补偿费用体现补偿价值,补偿价值取决于人类为保护、恢复、再生、更新、增殖和积累生态环境资源而投入的费用,其大小决定于旅游资源和生态环境资源的损失价值或恢复和维护该生态环境资源所需的费用。目前我国在这方面还比较薄弱,可以借鉴国外成功的经验来确定恰当的生态环境补偿税率。最后,确定“保护性开发”的主题。生态系统作为旅游资源来开发,人类活动的影响必然削弱其自我恢复能力,所以,旅游开发与资源和环境保护要融为一体,在有效保护的前提下进行适度开发,对高品位资源,要通过价格约束机制来限制客流量,以保持其有完全的更新能力,体现可持续发展的思想。

五、结论

根据前文分析,得出如下结论:第一,我国生态旅游近年来得到快速发展,从而带动了生态旅游资源的开发;第二,由于在生态资源开发中,政府的规范政策相对滞后,从而制度短板效应使得我国生态旅游资源开发产生过大的社会成本;第三,针对我国生态旅游资源开发的制度短板效应,在开发的同时要建立价值补偿机制进行制度规范。

参考文献:

- 埃瑞克·G·菲吕博顿等. 1998 新制度经济学[M]. 上海:上海财经大学出版社.
- 楚义芳. 1992 旅游的空间经济分析[M]. 西安:陕西人民出版社.
- 洪守礼,王万英等. 1998 自然保护与社区发展——草海的战略和实践[M]. 贵阳:贵州民族出版社.
- 袁兴中,刘红. 1994 城市生态园林与生物多样性保护[J]. 生态学杂志(13).
- 张曙光,赵农. 2002 决策权的配置与决策方式的变迁[J]. 中国社会科学评论(1).
- EDWARD I. 1992 Sustainable tourism development in the maldives and bhutan[J]. UNEP Industry and Environment 14(3~4): 31
- JONES B TEAR T. 1996. Australian national eco-tourism strategy[J]. UNEP Industry and Environment 18(1): 55
- LIU Yongcong. 1996. Eco-tourism industry development——an alternative to sustainable use of landscape resources[J]. Journal of Environmental Sciences 8(3): 307.
- MILLER M L. 1993 The rise of coastal and marine tourism[J]. Ocean and Coastal Management 20 181-199
- ZIFFER K A. 1989. Ecotourism: the uneasy alliance[J]. Conservation International. Ernst and Young 8 156-18

On System Short-Board Effect of Ecotourism Resources in China and Its Policies

WEI Min

(Management School, Xiamen University, Xiamen 361005)

Abstract: Ecotourism is a kind of tourism based on “back to great nature”. Because of the weak and sensitivity of ecotourism resources, it can be easily destroyed with improper exploitation. Therefore, to establish a new exploitation fashion of ecotourism resources to uniform the benefit of zoology, economy and society, it needs to be ensured by system. This paper begins with ecotourism resources exploitation in China, points out the system short-board effect and finally puts forward some countermeasures.

Key words: ecotourism; system short-board; value compensation

(责任编辑 彭江)