

我国生态旅游资源开发中的制度短板效应分析*

魏 敏

(厦门大学 管理学院, 福建 厦门 361005)

摘 要:生态旅游逐渐成为一种基于自然环境的“回归大自然”和“绿色旅游”的新型旅游,由于生态旅游资源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,必须从制度上进行保证。针对中国生态旅游资源开发中存在的制度短板效应,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。

关键词:生态旅游;制度短板;价值补偿

中图分类号:F592.0 **文献标识码:**A **文章编号:**1007-5585(2006)02-0100-05

Cask effect analysis on the eco-tourism resource development in China

WEI Ming

(Management school, Xia'men university, xia'men361005, China)

Abstract: Eco-tourism is new form tourism based on the idea of “travel with mother nature” and green tourism. Due to its nature of ecology fragility and environmental sensitivity, it's easy to be damaged. To keep the balance among ecology, economy and social, it's necessary to have institution to secure. The paper points out that it's a must to have and perfect the use and protection mechanism for the eco-environment.

Key Words: Eco-tourism; Cask Effect; Value compensation

一、引言

生态旅游作为绿色旅游消费,一经提出便在全球引起巨大反响。短短二十多年后的今天,生态旅游的概念迅速普及到全球,其内涵也得到了不断的充实,针对目前生存环境不断恶化的状况,旅游业从生态旅游要点之一出发,将生态旅游定义为“回归大自然旅游”和“绿色旅游”。1993年9月在北京召开“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》的文件,标志着生态旅游概念在中国第一次以文件形式得到确认,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。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,而不作任何制度上的规范,从而造成生态环境的严重破坏。本文从我国生态旅游

* 收稿日期:2006-01-05

作者简介:魏敏(1975—),男,安徽合肥人,厦门大学管理学院讲师,经济学博士,并在厦门大学管理学院工商管理学博士后流动站从事博士后研究,研究方向:旅游管理。

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开发中的制度短板效应。

二、现状与问题

(一)自然保护区的现状与问题

截至2004年底,我国自然保护区数量已经达到2194个,总面积约为1.48亿公顷,占陆地国土面积的14.8%。其中国家级自然保护区226个,总面积为8871.3万公顷。我国的自然保护区保护着我国70%的陆地生态系统种类、80%的野生动物和60%的高等植物,也保护着约2000万公顷的原始天然林、天然次生林和约1200万公顷的各种典型湿地。但是,由于我国的旅游业开发史较短,生态旅游的发展大多还停留在初级阶段,强调到大自然中旅游,强调对旅游资源的开发却忽视了旅游本身对环境的影响和资源的破坏。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,对自然保护区的建立非常重视。可建立后大失所望,保护区的管理要求严格,捆住了手脚,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。建立自然保护区的地区大多数居民具有刀耕火种的习惯,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”。保护区居民误认为是自然保护区所为,自然保护区与社区的矛盾愈演愈烈。

(二)生态旅游资源开发方式的现状与问题

许多地区的政府有关部门在开发生态旅游资源时,缺乏深入的调查研究和全面的科学论证、评估与规划,便匆忙开发。特别是新旅游区的开发,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贵重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大面积砍伐,使这里原湖泊水位每年降低6-30厘米,致使黄龙钙华堤已开始退化、变色。如再不采取保护措施,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。又如,野生动物也是极其珍贵的旅游资源。许多地方在开发这一旅游资源时,管理不善,执法不力,不少野生动物遭到乱捕乱杀,有的宾馆饭店甚至以野生动物作为美食招揽游客,使不少珍稀品种濒临灭绝。

(三)生态旅游资源生态系统的现状与问题

近年来,景区的人工化、商业化、城市化使我国风景名胜,包括已列入“世界遗产名录”的一些自然风景区,已越来越受到建设性的破坏。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。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,有些古代名山上修建现代索道,甚至修几条。有的山相对高度不到百米,也修建索道。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掀起,保护区内脆弱的生态系统也遭到致命的打击。

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《中华人民共和国自然保护区条例》规定,在自然保护区的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变化,从而导致这里的动植物死亡和生态环境的破坏。据中国人与生物圈国家委员会对保护区旅游现状调查显示:已有22%的自然保护区由于开展旅游而造成保护对象的破坏,11%出现旅游资源退化。

(四) 生态旅游资源污染处理的现状与问题

随着旅游业的发展,在旅游区内各大饭店、宾馆林立而起,由于旅游人数逐年增加,景区内的楼堂馆所及生活设施也随之巨增,随即带来了生活废水、垃圾粪便和燃煤等污染,使旅游区的环境质量下降,观赏价值也随之贬值。以湖南省张家界国家森林公园为例,它是武陵源风景名胜区的重要组成部分。1982年建立国家森林公园以来,各种类别的宾馆、饭店、招待所已有30多家,生活煤灶273座,每年排烟尘22.5吨,烟尘和二氧化硫分别超标率为100%和46.2%,生活污水年排放约20.2万吨,使景区内水体质量逐年下降,景区内垃圾每天总量约6.5吨,有的不加处理,有的埋于林内,造成二次污染,上述种种生活污染,影响了游客的欣赏情趣和游览心境。据旅游风景区提供的监测资料显示,这里的水土、大气都有程度不同的污染。噪音、烟尘都超过了规定的标准。

三、制度短板

(一) 制度短板的定性分析

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。联系我国生态旅游资源开发的实际,在许多生态资源面临的环境保护与经济利益的矛盾冲突中,其根本原因不是在生态资源内部形成的,而是外部因素引起或加剧了两者之间的冲突。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,但这些决策肯定不会来自当地社区居民,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。如果我们回顾历史,实际上在上个世纪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,正如前述分析所指出,生态旅游资源的破坏是外部决策所致,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。为避免“公地悲剧”的发生,应充分尊重和保护生态旅游资源的产权。

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:

$$P_t = a - bq_t$$

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

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: $TC = cq_t$

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

$$\text{Max} \sum_{i=1}^n \frac{aq_i - bq_i^2/2 - \frac{b}{2}q_i^2}{(1+r)^{i-1}}$$

假定 Q 低于通常的需求量,动态的效率配置必须满足:

$$\frac{a - bq_t - c}{(1+r)^{i-1}} - \lambda = 0$$

$$Q - \sum_{i=1}^n q_i = 0$$

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、政策取向

在传统的生态旅游资源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,为了最大限度的获得经济利益,旅游开发往往以毁坏环境为代价追求经济目标。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,也是生态旅游资源管理中的制度短板效应产生的根本原因。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,从而克服我国传统生态旅游资源管理的制度短板效应,建立生态旅游资源可持续开发机制。

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,体现可持续发展思想。

参考文献:

- [1] Tom Tietenberg. 环境与自然资源经济学[M]. 北京:清华大学出版社,2001.
- [2] Jones B, Tear T. Australian national eco - tourism strategy[J]. UNEP Industry and Environment, 1996, 18 (1): 55.
- [3] Inskeep Edward. Sustainable tourism development in the Maldives and Bhutan[J]. UNEP Industry and Environment, 1992, 14(3~4): 31.
- [4] Lü Yonglong. Eco - tourism industry development—an alternative to sustainable use of landscape resources[J]. Journal of Environmental Sciences, 1996, 8 (3): 307.
- [5] Lü Yonglong, Zong Y. Ecological planning of land use: the central area of Tianjin[J]. China. AM-BIO, 1996, 25 (6): 422.
- [6] 楚义芳. 旅游的空间经济分析[M]. 西安:陕西人民出版社,1992.
- [7] 袁兴中,刘红. 城市生态园林与生物多样性保护[J]. 生态学杂志,1994,(4).
- [8] Allan Schmid. 黄祖辉等译. 财产、权力与公共选择[M]. 上海:上海人民出版社,1999.
- [9] 埃瑞克, G·菲吕博顿,等. 新制度经济学[M]. 上海:上海财经大学出版社,1998.
- [10] 洪守礼,王万英,等. 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,2001.
- [11] 张曙光,赵农. 决策权的配置与决策方式的变迁[J]. 中国社会科学评论. 2002, (1).

责任编辑、校对:许惠