

基于生态旅游资源开发的价值补偿机制研究

赵立民^{1,2}, 魏敏²

(1. 中山职业技术学院, 广东 中山 521041; 2. 厦门大学 管理学院, 福建 厦门 361005)

【摘要】 生态旅游是随着人们生活水平提高、物质相对丰富而相应发展的产业。在近几年的旅游发展中, 我国风景名胜区接待了大批游客。面对日益火爆的生态旅游, 风景区生态环境的保护受到很大的威胁。因而, 要对我国旅游资源开发的实际进行分析, 有必要进行生态旅游开发的价值补偿。

【关键词】 生态旅游资源; 开发; 价值; 补偿机制

【中图分类号】 F590.3 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1004-2768(2007)19-0071-03

生态旅游是随着人们生活水平提高、物质相对丰富而相应发展的产业。近年来开放政策和经济的高速发展为我国生态旅游的发展创造了良好条件。据世界旅游组织预测, 21世纪人类旅游活动的发展趋势将集中于生态旅游和文化旅游。可见, 我国生态旅游的发展遇到前所未有的机遇, 然而与此同时, 我国生态旅游资源破坏、旅游区环境质量下降的问题也日益突出。为使生态旅游持续、协调发展, 有必要分析旅游环境问题产生的原因、影响方式和所造成的结果, 为我国旅游业发展的管理、决策提供服务。因而, 在我国生态旅游资源进行开发的同时必须进行相应的价值补偿。就我国生态旅游资源开发实际而言, 当前旅游业取得了很大成绩, 在促进改革开放, 推动国民经济增长, 提升城市品位, 增加就业和扩大消费, 提高人民生活质量等方面发挥了重要作用。随着国民经济的持续快速健康发展、城市建设的日益完善、人民生活水平的不断提高, 我国生态旅游已具备了良好的发展条件, 把旅游业培植成为经济发展重要支柱产业的要求更加迫切。作为一个产业群, 旅游业不能局限于某一个单一行业, 甚至不能局限于行、游、住、食、购、娱六大要素方面, 而必须把城市作为旅游的一个单位来认识和看待。鉴于此, 我国大力提倡“政府主导型”和“大旅游”的产业发展政策。但是, 我国生态旅游资源开发和保护的总体水平还不高, 在经济效益提高的同时忽视了社会效益和生态效益。本文通过对生态旅游资源开发的现状进行分析得出相应的价值补偿措施。

一、生态旅游资源开发的模式与问题

(一) 生态旅游资源开发的模式选择

第一种模式是为保护而保护。这是消极的, 已被实践所否认的。为保护而保护, 这是文物部门的职责, 而不是地方政府的, 特别不是旅游业的目的。第二种模式是为开发而开发。这是盲目的, 是小农意识。就像农民在水乡养猪、河里养点鱼一样, 养大了卖出去, 取得个人利益, 而对水体造成的污染则全都不管。还有的地方把非常好的景观地带搞成墓地, 能卖出去收点钱就行, 根本不考虑环境效益和可持续发展, 实际上是毁了聚宝盆去讨饭。第三种模式是为保护而开发。如果这个景观是

唯一的、独特的、不可再生的, 必须是通过保护来开发的。在这里, 人文景观与自然景观、生态效益与经济效益完全可以统一。旅游资源开发的主体可分成三类: 一是完全以企业为主体进行开发。二是政府与企业进行垄断性开发。三是完全由政府为主体开发。第四种模式是为开发而保护。只有通过开发才能得到保护, 可以选择在政府严格规划的前提下, 以企业为主体进行开发。有些项目规划好以后, 可以将项目30年的经营权公开拍卖, 国有资产就可以实现最大化, 而且是一次性收入。这些项目的开发经营权, 如进行公开拍卖, 就可卖到很高的价钱, 而后由业主们自行招商, 精心策划开发。这就是政府对项目的所有权垄断, 经营权放开。项目经营权进行公开拍卖时, 要设立谁最具有开发能力, 谁设计的开发方案最好这两个标的。第一个标的由拍卖评定, 第二个标的由专家组投票评定。把这两个标的统一起来, 最后确定开发单位。如为开发而保护, 就要停止“石头经济”、“泥沙经济”、高山蔬菜、木材加工的发展, 把郁郁葱葱的山头搞成癞痢头, 那是自然资源的极大破坏。这些低层次的开发、破坏性的开发, 必须停止, 要进行结构性调整。

(二) 生态旅游资源开发所存在的问题

1. 旅游资源的粗放开发和盲目利用。许多地区的政府有关部门在开发旅游资源时, 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。尽管发展生态旅游有其弊端, 有些人把生态旅游当作生态消费旅游, 不惜以生态资源的消耗作为代价来满足需要和获取利润。不惜乱砍乱伐保护区内的森林, 大建宾馆、饭店和大建各类娱乐设施。此外, 对旅游者既没游前教育, 也无数量限制。长此以往, 必然会对保护区内脆弱的生态环境造成致命的打击。国家环保总局副局长潘岳在《财富》论坛“隐约逼近的环境危机”专题研讨会上发表讲话指出(2005)“中国的环境问题已不是什么‘隐约逼近的危机’, 而是一个已到眼前的危机。据‘中国人与生物圈国家委员会’提供的调查资料显示, 中国已有22%的自然保护区由于开展生态旅

【收稿日期】 2005-12-21

【作者简介】 赵立民(1965-), 男, 陕西富平人, 中山职业技术学院副教授, 厦门大学管理学院硕士研究生, 研究方向: 旅游管理; 魏敏(1975-), 男, 安徽合肥人, 经济学博士, 工商管理学博士后, 厦门大学管理学院讲师, 研究方向: 旅游管理。

游而造成保护对象的破坏,11%的自然保护区出现旅游资源退化。以厦门为例,鼓浪屿的绿化分布极度不均衡,其成片绿地主要分布在南部传统风景旅游区和主要的山体,其它地区(包括主要社区分布地龙头、鹿礁和内厝沃)比较缺乏公共绿地。龙头路、内厝沃两大居住片区人口密度大、建筑密度过高、商业气氛过浓,使居住环境恶化,绿地面积严重不足,也使鼓浪屿略显杂乱(见表1)。

表1 鼓浪屿绿地系统现状

类别	国际分类 G 为城市园林绿地	G1 公共绿地 G11 公园	G12 街头绿地	G13 道路绿地	G2 园林生产绿地	G4 单位附属绿地	G5 居住区绿地	G6 风景林地	其他绿地	合计
面积 ha		17.19	2.5	0.5	9.03	10.04	0.55	16.52	1.54	57.87

2.风景区自然生态系统失调。自然生态系统就是包括特定地段中的全部生物和物理环境的统一体,著名生态学家 E·P·奥德姆 1971 年指出:地球上有无数大大小小的生态系统,大至整个生物圈、整个海洋、大陆、湖泊,小到一片森林、一片草地、一个小池塘都可以看成是一个自然生态系统。自然生态系统是开放的“自持系统”它所需要的能源是生产者对光能的“巧妙”转化,消费者取食植物,而动、植物残体和代谢物通过分解又归还到环境(土壤)中,重新供植物利用。然而,近十多年来,由于生态旅游景区的人工化、商业化、城市化使我国一些风景名胜区内的一些自然生态系统,已越来越受到建设性的破坏,由于在景区内开山炸石,砍树毁林,水土流失严重。或因山洪暴发,塌方挡路,毁景伤人;或因久旱无雨,水源枯竭,饮用水短缺,更有一些建筑毁景障景,导致自然和人文景观极不协调,破坏了景观的整体性、统一性。由于管理体制、法规和人员、经费的限制,许多生态旅游景区的森林树种基本上处于自生自灭状态。近年来,由于气候因素和白蚂蚁危害,造成植物长势不良。以厦门鼓浪屿为例,岛上常见的猫爪藤、老鼠拉冬瓜、苏门答腊合欢和珊瑚藤等有害植物繁殖速度加快,且有愈演愈烈的趋势,如不尽快采取措施,听之任之,假以时日,鼓浪屿自然山体植被和绿化景观将被破坏。引以为鉴,当前厦门鼓浪屿 207 栋历史风貌建筑不能得到及时维护,其中的 59 幢已成危房,文物价值和建筑价值严重缩水,不断涌现的违章建筑也蚕食着鼓浪屿有限的空间。黄金周期间,鼓浪屿全岛嘈杂喧嚣、垃圾遍地,与鼓浪屿“音乐之岛”、“艺术之岛”的定位极不相称,并造成了严重的资源破坏。

3.风景名胜区内环境污染严重。据旅游风景区提供的监测资料显示,我国很多风景区的水土、大气都有程度不同的污染。噪音、烟尘都超过了规定的标准。大气中含有的有害物质及酸雨等情况比较普遍。我国水污染的范围也在扩大,全国 135 条受污染的城市河段中,52 条严重污染,其水质连灌溉标准都达不到,更谈不上饮用标准了。由于我国人口众多,旅游业发展迅速,而又缺乏规划和管理,国民的生态意识较差,可以说旅游游到哪里,生态破坏和环境污染也就到哪里。风景区内生活污水增多,垃圾废渣、废物剧增。因而,做好旅游开发规划,贯彻资源和环境保护的思想,这不仅是使开发取得成功的保障,也是预防资源和环境遭到破坏的重要措施。为保证生态旅游的环境质量的高品位,旅游区的有关建设必须遵循适度的有序的分层次开发的原则,不允许任何形式的有损自然的开发行动。同时,还要对在旅游资源开发中可能出现的损坏进行价值补偿。

二、生态旅游资源开发的价值补偿机制

生态旅游资源作为国家的一种财富,是自然价值和社会价值的统一体。就生态旅游而论,不存在发展与不发展的问题,而是如何发展和管理的问题。实践证明,比起其它的资源利用方

式,生态旅游应当是我国自然保护区积极选择的最佳发展策略。关键是,发展生态旅游首先要有正确的自然保护价值理论来指导实践,建立有效管理和监督的市场运行机制和价值补偿机制。具体措施如下。

(一) 明确生态旅游资源价值构成

长期以来,人们错误地认为自然资源未经人的劳动滤过,不包含有人类劳动,是无价值之物,因此无需进行价值补偿。生态旅游资源作为自然资源的一部分,当然其价值也无需进行补偿。这种靠片面引经据典推演出的结论,给我国的资源管理造成了很深很不利的影响。这种忽视从整个社会的角度考察研究资源价值补偿问题的做法,势必造成商品价值构成不完整,国民经济运行等再生产价值运动不健全,商品等货币市场上各种价值符号扭曲,经济运行机制畸形。在整个旅游产品的价值构成中,作为补偿消耗部分的和新创造价值的之间缺乏合理的比例关系和清晰的数量界限,结果,使旅游产品的社会再生产和价值运动就象一个偏心轮一样做不规则的运转。在这种情况下,由于作为生产要素之一的资源的耗费被人为地排斥在价值构成要素之外,不参与生产价值的运动,致使市场上价格信号扭曲,并从而使市场上的总供给和总需求很难做精确的计算和比较。这种理论上的偏误反映在自然观光旅游产品的定价上,就是只考虑补偿在进行旅游资源开发过程中的追加劳动投入,比如,道路的修筑、通讯设施、食宿设施的建设,以及产品的宣传促销等方面的物化劳动和活劳动的消耗。其实,这部分劳动耗费只是产品中价值构成的一部分,因此只应该决定该旅游产品的一部分价格,而另一部分价格应由该产品在资源上的稀缺性(由此而需求必须对资源耗费进行补偿)和在市面上的供求关系的影响而形成。另外,人文景观旅游产品的价值构成,虽然在原始意义上是人类劳动的凝结,但其现存价值却远远地摆脱了这种约束,因此,其价值补偿的原则就应该是建立在对其当前稀缺性的充分考虑的基础之上。

(二) 实现生态旅游资源资产化管理

生态旅游资源是自然资源的一种,要实现自然资源的资产化管理,就是从资源的开发利用,资源的生产再生产,按照经济规律进行生产管理。它有三个特征:确保所有者权益、自我积累增值性和产权的可流转性。资源资产化管理的目的是有偿使用资源,进行投入产出管理,确保资源所有者权益不受损失,增加自然资源产权的可交易性,促进自然资源的价值补偿与价值实现。资源的资产化管理是加强自然资源管理的趋势。但是自然资源与自然资源资产化既有区别,也有联系。自然资源转化为自然资源资产具有一定的条件,其中最重要的条件是:是否具有稀缺性、是否具有明确的产权,只有既稀缺同时又具有明晰所有者的自然资源才可转化为自然资源资产。因此对自然资源资产化管理只适用一部分自然资源,而对有一部分自然资源不具有可行性和操作性,这主要取决于自然资源的特性。旅游资源的交易,除面临旅游资源价值核算的难题外,还面临着一些政策上的禁区和限制。如目前理论和企业界争议颇大的旅游风景名胜区的经营权转让、国家自然或文化遗产的旅游经营性企业的上市等,这些都涉及到旅游资源的产权转让问题,目前国家有关政策尚未放开旅游资源的经营权转让问题。但由于旅游资源主要依附于土地及地而附着物,现实中发生更多的是风景名胜区内及附近土地的转让和租赁。含有风景游憩价值的土地转让价确定方法,不能按照一般的农村基准地价。但现实中很多风景名胜区的土地转让问题很不规范导致国有资产的流失。因而,要有效地实行资产化管理,同时必须界定旅游资源的范围,确定旅游资源的价值来源与人格化所有者主体,建立旅游资源

的产权制度, 解决旅游资源的价值理论与价值核算理论等问题。

(三) 加强法制意识

由于生态旅游资源的公共特点, 关于生态旅游资源价值补偿不仅存在一个市场经济基本规则的运作问题, 更存在一个公平负担或平等对待的实现问题。在区际环境关系中, 某一地区进行生态建设而自身承担了经济上的不利后果, 受益的则可能是经济发达的其它区域。除了可以从经济学的角度并运用外部性原理对这种成本与效益不对称的现象进行了透视, 也可以换一个视角, 从法学理论的角度出发, 我们不难发现这种现象在法理学上被视作权利和义务的不对称。由于一个社会的权利总量和义务总量的绝对值是相等的, 当这种权利和义务的不对称现象出现时, 就意味着有些人过多地承担了义务而少享受了权利, 由此会产生出一部分剩余权利, 而这部分剩余权利就会被另一些人无偿占有并滥加使用, 这可以说是道义行为的一种社会负面效应。同时, 一个人给予对方恩惠后, 对方能否回报, 则完全取决于对方的良心和道德自觉, 其等待回报的预期是不确定的。因而道义行为对任何人都没有长久的激励效应。而现代法制下, 在强调公民权益保障的同时, 国家为了社会公共利益而对社会生活的干预也取得了合法性, 合法权益受平等保护的法律理念, 要求把获得公共利益的投入成本由受益者公平负担, 从而体现公共利益与个别利益的较量和调和, 调和的过程就是法律所追求的公平价值的实现过程。一般而言, 如果受益主体相对稳定, 则应当由这部分主体对特定人的特定损失给予补偿; 如果受益人主体的范围是不确定的, 则一般由国家或其他公共团体负担补偿责任。如果受益主体与生态旅游资源开发

主体显然都是确定的, 在这种背景下, 建立生态旅游资源价值补偿制度, 必将起到平衡区域差距, 促进区域关系的和谐与协调, 最终实现社会公平和生态旅游资源和諧开发。

三、结论

通过前文分析, 在基于生态旅游资源开发的价值补偿机制研究中可以得到如下结论: 首先, 要对生态旅游资源进行合理的开发和保护, 在此要注意可持续发展原则, 并将其放在生态旅游资源的开发与保护的首位, 这是基于生态旅游资源开发的价值补偿机制构建的出发点; 其次, 要合理选择生态旅游资源的开发模式, 要做到“为开发而保护”和“为保护而开发”的和谐, 这是基于生态旅游资源开发的价值补偿机制构建的重点; 最后, 还要对生态旅游资源进行价值补偿, 以保证其可持续发展, 这是基于生态旅游资源开发的价值补偿机制构建的难点。

【参考文献】

- [1] 国家旅游局. 关于开展“三区”建设的基本情况和意见[J]. 旅游调研, 2002(1): 33- 37.
- [2] 唐顺铁. 旅游目的地社区化及社区旅游研究[J]. 地理研究, 1998, 17(2): 145- 149.
- [3] 刘伟, 朱玉槐. 旅游学[M]. 广州: 广东旅游出版社, 1999.
- [4] 邹统钎. 旅游开发与规划[M]. 广州: 广东旅游出版社, 1999.
- [5] 陶汉军. 旅游经济专业知识与实务[M]. 北京: 中国人事出版社, 1999.
- [6] 仇保兴. 简论旅游资源开发[J]. 风景名胜, 2000(3).
- [7] 秦玉文. 建立城市市政公用基础设施产品与服务价值补偿合理机制[J]. 城乡建设, 2002(11): 50- 52.
- [8] 黎洁. 旅游资源的资产化管理与旅游业环境经济政策研究[J]. 旅游学刊, 2002(2): 35- 38. (责任编辑: X 校对: Q)

(上接第20页) 点, 集体补一点、个人缴一点”予以筹集。其中政府出资部分不低于保障资金总额的30%, 从土地出让金中列支; 集体承担部分不低于保障资金总额的40%, 从土地补偿费中列支; 个人承担部分从征地安置补助费中抵交。为了确保被征地农民基本生活保障得以落实, 有关文件中还规定, 按一定比例提取的被征地农民基本生活保障基金(含风险准备金), 实行收支两条线和财政专户管理, 单独建账, 专款专用, 不得转借、挪用或截留、挤占。

(四) 彻底冲破户籍制度的瓶颈, 增强失地农民再就业和创业的能力, 保护失地农民的发展权

制定适应社会主义市场经济要求的《户籍法》, 在人口流动政策方面, 赋予公民迁徙和居住自由的权利。进城农民工已是城市和发达地区经济建设离不开的重要力量, 是建筑业和一些制造业、服务业的主力, 但他们被排斥在城市社会生活之外。究其原因, 归根结底是农民土地没了, 但户籍没变。他们游走于城市和乡村的边界, 没有保障, 没有依靠, 他们是中国最弱势、最缺乏保障、最边缘化的群体。只有突破户籍, 农民才可能市民化, 逐步融入到城市中去。让农民获得城市户口和依附在这个身份上的各种权利, 这是关键性制度供给。

保护失地农民发展权的根本出路在于解决失地农民的就业难题, 根本手段在于帮助失地农民提高劳动技能, 通过再就业和自主创业获得生存权和发展权。首先, 要为失地农民提供就业教育和技术培训的机会。就业培训费用政府可给予一定财政支持, 也可从土地征用款项和集体积累中按一定比例提取, 有条件的地方可免费培训, 也可采取由失地农民支付培训费;

其次, 引导失地农民转变就业观念, 促使其积极主动适应市场化就业方式, 自谋职业, 自主创业, 竞争择业; 最后, 要加强失地农民的就业指导, 力图多渠道、多途径地安排就业, 加大第三产业安置失地农民就业的比重, 促进农民就业在城乡间无障碍流动。

庞大数量的失地农民遭受制度性歧视, 违背了社会主义的本质和根本任务, 影响到社会长治久安, 也严重挑战着科学发展观。我们现在应当做和必须做的, 也是创造条件可能做的, 是顺应中国历史发展的基本趋势, 把社会公正放到一个突出的位置, 惟其如此, 才能修正法规, 完善机制, 提供制度, 解决上述种种矛盾。

【参考文献】

- [1] 郭建, 张玉霞. 城市化进程中农民权益的法律保护[J]. 中南民族大学学报(人文社会科学版), 2006(1).
- [2] 景天魁. 社会公正理论与政策[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2004.
- [3] 刘宝亮. 征地垄断了农民生路[N]. 中国经济导报(总第1045期), 2004- 02- 27.
- [4] 丛晓峰, 刘溪. 社会公正与社会进步若干问题研究[M]. 济南: 山东人民出版社, 2005: 288- 297.
- [5][6] 廖小军. 中国失地农民研究[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2005.
- [7] 赵立康. 积极探索建立失地农民权益保障的新机制. <http://www.hangzhou.gov.cn>, 2004- 12- 20.
- [8] 许爱花. 城市化进程中失地农民的利益保护[J]. 宁夏大学学报(人文社会科学版), 2007(1): 158. (责任编辑: X 校对: G)