

旅游资源保护激励机制探析

刘旺¹, 杨敏²

(1. 四川师范大学 旅游学院, 四川 成都 610068; 2. 四川省 国土勘测规划研究院, 四川 成都 610031)

摘要:由于市场体制建设、产权制度安排和旅游管理体制等方面的问题,我国现阶段旅游资源保护存在着“市场失灵”与“政府失灵”现象。根据新制度经济学关于资源利用激励机制的基本原理,笔者建议从资源管理主体、资源利用主体及旅游景区居民三方面着眼构建旅游资源保护激励制度。

关键词:旅游资源; 利用效率; 激励机制

中图分类号: F590.3 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-5315(2005)05-0126-06

旅游资源是大自然赋予和人类历史发展所留下的宝贵遗产,是旅游业赖以发展的重要物质基础。近年来,各地方政府开始尝试对旅游资源利用制度进行变革,企业资本开始大量介入旅游资源的开发与经营,市场机制开始在旅游资源配置中发挥基础作用。实践证明,旅游资源有偿使用制度的实施,适应了市场经济发展的内在要求,在一定程度上提高了旅游资源的配置效率,推动了我国旅游业的快速发展,但与此同时,也存在旅游资源开发利用无节制、旅游服务设施过度膨胀和景区景点管理粗放等问题,造成旅游资源质量下降,环境遭到破坏。因此,构建一套合理的激励机制,去诱导和驱使政府、企业以及个人既有效利用旅游资源,又做出足够的努力去有效保护资源,就显得十分必要。

当前,我国正处于建立和健全市场经济制度的转型时期,如何既发挥市场有效配置资源的积极作用又避免其消极影响,是进行制度创新和制度安排的主要着眼点。本文主要从资源保护的角度探析现

阶段我国旅游资源保护存在的主要问题及其原因,并在此基础上提出构建我国旅游资源保护激励机制的设想。

一 旅游资源保护的“市场失灵”与“政府失灵”

企业资本一旦介入旅游资源的开发利用,旅游资源的保护就成为企业和政府的共同责任。近年来,我国旅游开发的实践表明,市场机制在发挥对旅游资源配置的基础性作用的同时,却在旅游资源的保护方面存在着“市场失灵”现象。经济学家认为,当存在“市场失灵”时,政府应出面干预经济,纠正“市场失灵”,提高资源的利用效率。但是,从中国政府在旅游资源保护中发挥的实际作用来看,同样存在着“政府失灵”的现象。

1. 旅游资源保护的“市场失灵”

经济学有两个基本假定:一是资源稀缺性假定,二是经济人假定。稀缺性指的是资源的总量与人类需求的巨大差距,经济人是指在人的本性驱使下对

收稿日期:2005-03-26

基金项目:四川省教育厅人文社会科学重点研究基地——乐山师范学院旅游发展研究中心资助重点研究项目(LY04-04)。

作者简介:刘旺(1968—),男,四川平昌人,博士,四川师范大学旅游学院副教授,主要研究方向为旅游经济学;

杨敏(1980—),女,四川广安人,硕士,四川省国土勘测规划研究院助理经济师,主要研究方向为国土规划。

满足自己经济利益的一种本能追求。在市场经济中,稀缺性的生产要素与生产的不断扩大之间是一对永恒的矛盾。企业资本介入旅游资源的开发利用以后,这一对基本矛盾在旅游资源的开发利用过程中表现得更为突出。在一般商品的生产过程中,生产要素的可获得的弹性相对较大,而对于旅游产品的生产来讲,在一定的时间内,旅游资源总量是有限的,它的供给曲线近似一条垂直的直线,而且,旅游资源具有不可移动性,不可能通过旅游资源的空间流动来调剂余缺,有限的旅游资源供给与开发商对利润的无限追求之间的矛盾迫使开发商不得不过度利用资源,其结果必然表现为旅游资源遭到破坏,资源质量开始下降。此外,由于市场机制不可能实现经济利益在开发商和景区居民之间的合理分配,也会导致景区居民保护资源的积极性降低。

2. 旅游资源保护的“政府失灵”

当出现“市场失灵”时,政府可以通过采取直接行动、为私人部门提供激励和约束、强令私人部门采取合意行动等方式来纠正“市场失灵”。但我国旅游开发的结果表明,政府在旅游资源保护过程中没有发挥应有的作用,存在着“政府失灵”现象。这主要表现为以下三个方面。

一是地方政府主要关注本地区经济利益的最大化,而没有承担相应的旅游资源保护责任。目前,上级政府对地方官员政绩好坏的考核指标主要根据GDP的大小和增长率等经济效益指标,衡量旅游业发展的快慢主要依据各个景区旅游接待人数和旅游收入。这种考核体系迫使各级政府在发展旅游业的过程中首先追求旅游资源的经济价值,而把旅游资源的保护置于次要地位。

二是地方政府对旅游资源开发与保护的监督和宏观调控职能没有得到充分发挥。目前,在旅游资源开发过程中,地方政府与开发商具有相同的价值取向,这在一定程度上削弱了政府对开发商行为的监督;再者,地方政府在旅游资源开发与保护规划制定和监督执行的过程中,往往重视开发规划,而忽视资源的保护规划,从而导致旅游资源的过度开发利用。

三是政府在制度构建和法律法规制定方面明显落后于旅游开发实践,没有给开发商提供应有的激励和约束制度。我国政府制定的有关旅游资源保护的法律主要有《中国文物保护法》、《中国文物古迹

保护准则》、《环境保护法》、《森林法》、《风景名胜区管理暂行条例》等,但这些法律、法规只是关于旅游资源某一部分的立法,还没有形成旅游资源保护的法律体系。此外,企业介入旅游资源开发以后,政府还没有颁布相应的法律、法规来准确规定开发商的行为界限,开发商的行为缺乏相关的法律约束。

二 旅游资源保护“市场失灵”与“政府失灵”的原因

我国实行市场经济体制历史较短,在市场体系建设、产权制度安排和管理体制等方面存在着诸多弊端,致使市场机制和政府都不能充分发挥作用。

1. 经济活动中的外部性因素降低开发商保护旅游资源的积极性

经济活动中的外部性会导致市场失灵,从而造成资源配置的低效率。当个人或厂商的经济行为直接影响他人,但没有给予支付或得到补偿时,就出现了外部性。由于旅游资源具有准公共产品的性质,因此,开发商在旅游资源保护上的投资回报并不完全由开发者本人获得,其产生的价值很大部分是由社会获得,从而产生正的外部效应,在这种情况下,市场不能完全反映旅游资源保护的成本,开发商在旅游资源保护上的投资得不到应有的回报,此时,开发商就不会产生为旅游资源保护而进行投资的激励[1]。如果不采取其它措施,就会出现旅游资源保护投资不足、旅游资源质量下降的状况。

2. 旅游资源产权结构单一,产权的激励功能受到抑制

根据法律规定,我国旅游资源属于国家和集体所有,个人和其他组织不能成为旅游资源所有者,而且任何个人、集体不得出售或出租转让旅游资源。按照产权经济学理论,市场交易主要是产权的交易,交易结果是产权的让渡或获得,产权明晰是市场机制得以正常运行的基本前提。所有权归国家或集体所有,就表明所有权不能让渡给其他个人或组织,只能在国有和集体之间流转,我国公民或其他组织对旅游资源只有承包期内的经营使用权,即短时期内的收益权,而没有所有权和最终处置权,个人或企业没有权力进行旅游资源的转让交易。这种残缺的产权结构使旅游资源使用者的行为短期化,使用者本人不承担旅游资源质量下降或贬值的最终后果,从而导致使用者对旅游资源的自觉投资和节制使用受不到激励,产权的激励功能被湮灭[2]。

3. 行政指令配置旅游资源,价格体系的激励功能难以发挥

由于旅游资源国家所有,旅游资源配置主要依赖政府行政指令进行。这种资源配置方式对资源利用主体的约束性和激励效果较差。政府利用计划指令分配资源,其决策机制特征是黑箱操作,即由中央政府或地方政府拍板决定资源使用权的归属。在这种体制下,资源利用主体处于被动接受地位,既无参与权亦无表达权。由于利益主体或部门是按照行政指令(并参考一定的价格)来获得资源,因而其是否能够得到资源,并不取决于利益或部门的生产效率的高低,而是取决于其游说政府的能力,市场配置资源的基础作用被削弱。通过游说政府得到资源,游说成本很难进入生产成本核算,获得资源的成本远远低于资源的真正价格,在资源成为“免费投入品”的时候,价格也就失去了对利益主体集约利用资源的激励。这就是说,由于旅游资源所有者与使用者在利用旅游资源过程中权利和义务的不对等性,同时对使用者又缺乏足够的约束机制和激励机制,使用者关心的仅仅是利润,而不关心资源的利用效率,粗放经营和对旅游资源的破坏在所难免。

4. 国家缺乏对旅游资源利用的有效监督管理,导致旅游资源利用的浪费

旅游资源由国家所有,一方面,代表资源主体的国务院无法全面履行旅游资源国家所有权,只能委托地方政府和其它各级职能部门行使。旅游资源的行政管理替代了资源产权管理,直接破坏了产权追逐资源利用效率的动力结构,导致政府在旅游资源管理过程中积极性降低,致使政府的监督作用不能充分发挥[3]。而国家对地方政府以及各级职能部门缺乏强有力的约束监督机制,更由于旅游资源点多、面广,监督成本十分高昂,国家很难对旅游资源进行高效管理。

另一方面,地方政府为了实现本行政区域经济利益的最大化,往往与旅游资源的开发利用主体具有共同的经济利益导向,即首先追求资源的经济价值,而忽视资源的保护。因此,近年来,随着企业资本大量介入旅游资源的开发,不论世界遗产、国家级风景名胜区还是省级风景名胜区,都在不同程度上存在资源质量下降、环境遭到破坏的情况,这一结果无不与政府监督管理职能的失效紧密相关。

再者,旅游资源分属不同行政部门管理,各部门

往往仅从本部门利益角度制定资源的开发和利用规划,致使各个行政部门之间很难对旅游资源的开发和保护进行统一、协调的监督管理。部门分割的旅游资源管理体制大大削弱了政府对于开发商的有效监督,成为我国旅游资源保护“政府失灵”的体制障碍。

三 旅游资源保护的激励机制构建

提高资源利用效率的途径很多,主要可归纳为两类:一是依靠技术进步,提高资源的综合利用效率,提高投入产出比例,并制造和发现替代品,以缓解资源的稀缺程度;另一种是在现有的技术约束下通过制度安排和制度创新,建立合适的激励机制,通过激励机制提高资源的利用效率,使稀缺资源能够配置到需求最迫切的使用者手中,并鼓励资源使用者尽可能地减少资源的浪费。在现实情况下,通过制度创新,建立激励机制,是提高资源利用效率的根本途径。由于技术进步也是在激励的作用下产生的,采用新技术也需要激励,只有当新技术能够带来足够的补偿价值时,企业或个人才会产生采用新技术的积极性。因此,在资源配置、提高经济效率方面,制度创新的作用至关重要[4]。

(一) 市场经济制度的激励体系

根据经济学理论,市场主要通过产权、价格和利润提供信息和激励。在资源配置中,价格提供了不同部门和企业相对稀缺性的信息,确保资源被那些最愿意使用并支付得起的个人和厂商获得[5]。同时,利润追逐使厂商、企业尽量节省资源,提高资源的利用率,以实现利润最大化。产权制度是市场机制的关键和基础,只有在产权明晰,而且能够被交换和让渡的前提下,市场交易才能够进行。因此,市场制度的建设,市场激励机制的发挥,产权明晰是前提。产权包括三种,第一是使用资产或资源的权利;第二是从资源或资产中获益的权利;第三是永久转让有关资源所有权的权利。完整的产权是三位一体的。产权的一个基本特征是排他性,即实施产权意味着排除非所有者使用稀缺资源的权利。产权的这些特征给予所有者有效使用他们所控制的资源的激励。比如,一块土地的所有者会试图找到这块土地最有利可图的使用方式,在经营这块土地的过程中,他会维护土地的肥力,提供保养,保养好的土地在转让时可以卖个好价钱,所以产权和利润动机一起提供了激励。因此,如果社会不能界定资源所有者,不

能确定资源产权,并且不能够让出价最高、最愿意得到的人拥有资源,必然会导致资源使用的低效率。在这种情况下,资源就会被浪费或不能以生产率最高的方式得到利用。“公地的悲哀”的故事就很好地说明了这个问题。

(二)旅游资源保护的激励机制构建

本文对旅游资源保护激励机制的研究主要从三个层次上展开,一是资源的管理主体,二是资源的利用主体,三是旅游景区内的居民。

1. 资源管理主体有效管理和监督的激励机制

在当前的政治、经济体制下,地方政府有一种过度追求旅游经济收入、忽视旅游资源保护的倾向。要解决资源保护问题上的“政府失灵”,需要对地方政府片面追求经济增长的倾向构建起一种约束机制和激励机制。

旅游资源由中央政府所有,地方政府与中央政府之间形成一种委托-代理关系。为了提高旅游资源的利用效率并有效地保护资源,首先从中央政府来看,在旅游资源保护的问题上,中央政府有来自国际社会的压力。比如,世界遗产不仅仅属于我国所有,它还是全人类共同的财富,如果世界遗产遭到破坏,将受到来自国际社会的指责。为了维护我国的国际旅游形象,为我国旅游业的持续发展创造一个良好的国际政治、经济环境,中央政府有主动承担旅游资源保护职责的激励。其次,从地方政府来看,不论是省一级政府,还是市县一级政府,他们都具有共同的利益倾向,下级政府的业绩也就是上级政府的政绩,这种不同级别政府间利益的共同性决定了政府不可能对下一级政府实行严格的监督和约束[6]。因此,中央政府要改变这种情况,就需要对地方政府进行严格的监督和约束。

那么,中央政府应如何实现对地方政府的有效监督和约束呢?笔者认为,应该改变当前仅仅以旅游经济指标对地方政府官员进行考核的状况,推行旅游资源保护的目标责任制,以此对地方政府官员进行综合考核。在旅游资源保护目标责任制指标体系的设置上,可以国家制订的环境质量管理标准为基础,同时根据旅游资源自身的特殊性,增加旅游资源保护的考核指标体系,比如规定旅游资源的保护投资占当地GDP的比例等。中央政府拥有对地方政府人事任免与行政等权利,具有对地方政府行使监督、约束权利的可能。那么,中央政府怎样参与约

束、监督地方政府的行为呢?笔者认为可以通过抽查的方式来进行。中央政府可以随机抽查某一旅游景区,如果该旅游景区的旅游资源保护状况低于国家制订的标准,则由旅游景区所在的省级政府承担责任。这样,由于中央政府介入了考核机制,省级政府随时面临中央政府的抽查,它就会努力有效地监督约束下级地方政府,以此类推,从而形成一个层层相扣的考核监督体系,对地方各级政府产生激励和约束,地方各级政府才会有压力和动力去有效行使旅游资源保护的管理和监督职能,避免旅游资源保护的“政府失灵”。

2. 旅游资源利用主体保护资源的激励机制

资源利用者作为独立经济利益主体,追求经济利益是其本性。要使资源使用者把追求经济利益和资源保护有机结合起来,必须构建有效的激励机制,激发旅游资源开发利用者主动保护资源的积极性。我们认为,对于旅游资源利用主体而言,资源保护的激励机制构建须从以下几个方面着手。

一是对资源利用主体的权利和义务进行明确的界定,做到责、权、利的对称性和对等性。在现代市场经济中,财产的实际占有关系具有复杂性和多样性,一个在法律上强有力的产权制度一方面能通过法律形式界定财产的最终归属,保护所有者的权益,另一方面又能对财产的实际占有主体所拥有的权限进行界定。明确的产权关系既能有助于制定公平而有效率交易规则,又能有效地约束和规范行为人的交易行为。排他性产权的确立使权利与义务对称化,这就使产权主体内有压力,外有动力,在利益机制的激励下从事生产经营行为。

二是通过制度安排,让旅游资源利用者形成稳定的预期经济收益,避免短期行为。一旦排他性产权确定,产权主体就可以在法律允许的范围内和不损害他人权益的条件下自由支配、处置产权,并独立承担产权行使的后果。权利与义务的明晰化和对称化,使行为人在行使产权时形成稳定的预期经济收益,自觉增加对旅游资源保护的投资,实现旅游资源可持续利用,形成稳定的预期经济收益[7]。

三是利用财政政策 and 税收制度,对资源利用者进行一定数量的补偿。缺乏足够的财政投资是我国现阶段普遍采用旅游资源市场化经营模式的直接原因。美国国会2002年度拨给国家公园管理局的资金是26.8亿美元,国家公园自谋收入是2.24亿美元

元。1994—2002年,财政拨款与自谋收入的比例都一直维持在10:1的水平[8]。与此形成鲜明对照的是,我国旅游景区的国家财政投入与自谋收入的比例却恰恰相反。据徐嵩龄(2002,2003)对黄山的研究,1995年度,黄山景区来自政府拨款为130万元,自谋收入14378万元,政府拨款占总收入的比重不超过5%,自谋收入占总收入的比重超过96%,财政投入与自谋收入之比为1:19左右[9]。由于旅游资源具有公共产品的特征,其保护的结果具有正的外部收益,要增强旅游资源开发利用者保护资源的积极性,为其投入一定数量的资源保护资金也是必要的。再者,通过减免旅游资源开发商一定数量的税收,也会增强开发者保护的积极性。

3. 景区内居民保护资源的激励机制

旅游景区内的居民也是旅游资源保护的重要主体之一,景区内居民的行为状况与资源保护的结果紧密相连。要提高居民保护旅游资源的积极性,最重要的是建立合理的利益分配机制,让景区内的居民从景区的开发中获得相应的经济收入,切实改善当地居民的生活福利状况,居民才会主动保护当地的旅游资源。据熊侠仙、张松(2002)等人对周庄、同里旅游状况调查研究发现,旅游开发为古镇带来了巨大的旅游经济收入,但当地居民的生活质量和经济收入却没有明显的改善,许多人也因此不愿住在古镇而纷纷迁往新区或大中城市。此外,居民自发的建筑整修严重破坏了古镇原来的传统风貌,资源保护受到威胁。鉴于此,2000年,周庄镇投资3600万元专门用于改善居民的生活条件,并且对以往旅游经济收入分配机制进行了改良,居民从当地旅游开发中获得了利益,居民保护资源的积极性提高,破坏资源的行为大大减少[10]。

居民的行为与旅游资源保护的关系在我国少数

民族地区表现得尤为明显,少数民族自身的行为与民族文化资源的保护是密不可分的[11]。目前,在少数民族地区旅游开发的过程中,民族文化资源的保护面临严峻的挑战。其原因在于:根据我国旅游资源产权制度安排的现状,作为民族文化资源载体的少数民族,不能拥有这种资源的产权;而且企业介入旅游资源开发以后,当地的少数民族既不能参与文化资源的开发,也不能从旅游开发中得到应有的利益分配。吴晓萍认为,民族地区旅游业产生的利润大都流向了外地人,大多数旅游开发项目都缺乏与当地少数民族的讨论和协议[12]。广大少数民族没有得到民族文化资源开发后带来的应有收益,没有成为民族文化资源开发的最大受益者,因此,在旅游开发权利上属于弱势群体的少数民族,也就丧失了对自身民族文化资源保护的积极性。民族文化资源的特点告诉我们,少数民族自身对民族文化资源产生了保护意识和有了保护的积极性,才是民族文化资源保护的根本,而目前我国旅游资源产权安排是不利于在开发中对民族文化资源保护的。所以,对民族文化资源的保护,首先要从少数民族自身做起,能够激励少数民族对其自身资源的保护才是解决问题的关键所在。

要从根本上解决景区内的居民与旅游资源保护的问题,应从问题的本质入手,进行合理的产权安排,让居民在旅游开发中得到最大的利益,这样才能从根本上激励他们合理开发和保护自己的资源,才能做到旅游的可持续发展。因此,政府应改变以往不合理的产权安排,公平合理地安排政府、景区内的居民和开发商的产权关系,以最大限度地保护当地居民的权利。只有这样,才能从根本上提高居民保护旅游资源的积极性。

参考文献:

- [1]刘旺,杨敏.旅游线路产权制度的变迁[J].经济地理,2004,(增刊):31-34.
- [2]刘旺,张文忠.对构建旅游资源产权制度的探讨[J].旅游学刊,2002,(4):26-28.
- [3]肖国兴.论中国自然资源产权制度的经济理性(上)[J].环境保护,1997,9:19-25.
- [4]约翰·N·德勒巴克,约翰·V·C·奈.新制度经济学前沿[M].北京:经济科学出版社,2002.
- [5]道格拉斯·C·诺思,张五常.制度变革的经验研究[M].北京:经济科学出版社,2002.
- [6]许庆明,朱海就.可持续发展的激励机制研究[J].浙江社会科学,2001,(4):70-73.
- [7]杨敏,刘旺.旅游资源产权制度安排与旅游资源可持续利用[J].四川师范大学学报(社科版),2004,(5):106-110.
- [8]徐嵩龄.中国的世界遗产管理之路[J].旅游学刊,2002,(6):10-18.

- [9]朱建安.世界遗产旅游发展中的政府定位研究[J].旅游学刊,2004,19(4):79-84.
[10]熊侠仙,张松,周俭.江南古镇旅游开发的问题与对策[J].城市规划汇刊,2002,(6):61-63.
[11]单纬东.少数民族文化旅游资源保护与产权合理安排[J].人文地理,2004,(4):26-29.
[12]吴晓萍.浅析民族地区旅游可持续发展的某些限制性因素[J].旅游学刊,2000,(5):42-46.

Analysis of Incentive Mechanism of Tourist Resources Protection

LIU Wang, YANG Min

(Tourism Institute, Sichuan Normal University, Chengdu, Sichuan 610068;

Sichuan Provincial Research Institute of Homeland Survey & Planning, Chengdu, Sichuan 610031, China)

Abstract: Presently there exist in China's tourist resources protection phenomena of "market dysfunction" and "government dysfunction" due to problems in the aspects of market system construction, property right system arrangement and tourist management system. The authors propose that, based on the basic principles of resources exploitation incentive mechanism of new system economics, tourist resources protection incentive system be constructed in view of the resources management subject, the resources exploitation subject and the local residents.

Key words: tourist resources; exploitation efficiency; incentive mechanism

[责任编辑:凌兴珍]