

旅游资源产权制度安排 与旅游资源可持续利用

杨敏¹, 刘旺²

(1. 中国科学院成都山地灾害与环境研究所, 四川成都 610041; 2. 四川师范大学旅游学院, 四川成都 610068)

摘要:从旅游资源可持续利用的角度来看, 产权制度安排与旅游资源配置和开发利用效率关系密切。现阶段我国旅游资源产权制度安排与旅游资源可持续利用的内在需求间还存在一定差距。根据新制度经济学关于充分发挥产权激励机制在提高资源利用效率中的作用的基本观点, 只有在我国进行旅游资源产权制度改革, 构筑多元化的产权制度, 才能提高我国旅游资源利用效率, 保证旅游资源可持续利用。

关键词:旅游资源; 产权; 产权制度; 可持续利用

中图分类号: F590.3 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-5315(2004)05-0106-05

稀缺性是资源的基本属性之一。同样的资源由于利用方式不同, 其产生的经济效益、环境效益和社会效益就不相同, 而且对资源本身造成的影响也存在着本质的差异。资源配置的基本方式有计划和市场两种类型。实践证明, 市场配置资源的效率高于计划配置。当前, 我国正处于建立健全市场经济体制的转型时期, 如何充分发挥市场在资源配置中的基础性作用, 同时又避免“市场失灵”, 是进行资源产权制度创新的主要着眼点。

受自然资源管理体系及其法规、制度安排的影响, 我国旅游风景区的产权制度安排不尽合理。在开发利用过程中, 旅游资源粗放经营、低效配置, 旅游资源质量下降、环境污染加剧, 严重妨碍旅游资源的可持续利用和旅游业的进一步发展。随着旅游产业规模的不断扩大, 风景名胜区的经济价值增加, 对

其产权进行明晰界定的需求也随之上升[1](80—99页)。20世纪90年代以来, 地方政府纷纷推行旅游资源的有偿使用制度, 在实践层面上开始了对现行旅游资源产权制度安排进行变迁的尝试。2001年5月, 四川省宣布出让九寨沟、四姑娘山等十大风景区经营权, 在国内引起了政府部门、理论界和企业界的高度关注。但现有的旅游资源产权制度变迁的尝试仅仅停留在实践操作层面上, 而与旅游资源产权相关的正式的法律制度安排仍未走出计划经济的圈子。因此, 加强对旅游资源产权关系及产权制度安排的研究显得十分必要, 因为它关系到旅游资源利用效率的高低和旅游资源的可持续利用, 关系到我国旅游业的可持续发展。

一 产权制度与旅游资源可持续利用

(一) 产权、产权制度

收稿日期: 2004-01-04

作者简介: 杨敏(1980—), 女, 四川省广安县人, 中国科学院成都山地灾害与环境研究所硕士研究生, 主要研究方向为旅游资源开发与规划、土地利用等;

刘旺(1968—), 男, 四川省平昌县人, 中国科学院博士研究生, 四川师范大学旅游学院讲师, 主要研究方向为旅游经济与城市地理。

产权(property rights)尚无统一的定义,但产权主要强调获取收益的权利。一般将产权分解为所有权、使用权、收益权和处置权。产权制度是指既定产权关系和产权规则结合而成的且能对产权关系实行有效划分、界定、调节和保护的一系列制度安排。产权制度与所有制有着紧密的联系,是所有制的具体化,任何产权制度都是特定的所有制的产物。现代西方产权理论主要强调产权制度安排与经济效率的内在联系。通过产权制度的变迁可以改变资源的流向和流量,改变资源在不同主体间的配置,从而提高资源的使用效率。

合理的产权制度至少包括以下几个方面的内容。①交易主体对交易对象拥有明晰的、唯一的产权,亦即产权具有排他性。产权的排他性明确了资源管理、使用和保护的真正主体。②产权具有可交换性,这是市场平等交易与资源自由流动的必要条件。可交易性促进了资源的合理流动。③产权可以合法继承。可继承性可以确保资源使用者的目标趋于长期化,有利于资源保护投资机制的形成。④产权的保障体系。包括健全的法律、法规和相关的监督机构[2](37—40页)。

(二) 产权制度与资源可持续利用

产权的出现和产权制度的建立,都是与资源稀缺性相联系的。“由于资源的稀缺才出现产权制度”,“只有资源从丰富变得稀缺时才界定它的使用权”[3](30—37页)。如果资源极其丰富,如同大自然赋予我们的空气那样充足,是不可能产生产权界定的需求,也不会有各种各样的产权制度的安排。面对稀缺的资源,人们必然会产生争夺资源的冲突,如果不对由此产生的冲突进行规制,其结果必然是资源的过度利用或者浪费。现代西方产权理论从微观层面论述了资源利用主体与资源利用效率之间的关系。

资源可持续利用战略的提出和实施也是建立在资源稀缺性的假设基础上的,如果资源极其丰富,也就不考虑资源的持续和公平使用了。产权制度的确立对资源可持续利用具有促进作用,其促进作用主要是通过产权的功能来实现的。资源产权制度对资源可持续利用的促进作用主要表现在产权制度对资源所有权主体管理和监督行为的激励、对资源使用者行为的激励和约束等方面[4](45—60页)。

第一,对资源所有权主体的激励。完善的资源

产权制度能够清晰、明确地界定资源所有者与资源使用者之间的权、责、利,使资源为具有真正人格化的主体所有。那么追逐经济效率的动力就会促使资源所有者有效行使监督职能,有力约束资源使用者的开发利用行为,使之不偏离资源可持续利用的轨道,保证资源的持续利用。

第二,对资源开发利用主体的激励和约束。在资源所有者与使用者形成的委托—代理关系中,对资源使用者来讲,一方面,产权制度可以清晰界定和保护资源使用者的经济利益,预期的经济利益激发资源使用者控制资源的利用强度,并使其充分、有效和持续地利用资源。为了防止旅游资源的质量下降,使用者会自觉增加对旅游资源的投资,进行环境保护。也就是产权的内部自我约束功能。另一方面,产权制度可以界定使用者的行为边界,从而限制使用者的某些行为,发挥产权制度的外部约束功能。

二 我国现行旅游资源产权制度安排与旅游资源可持续利用的差距

改革开放以来,我国经济体制不断进行改革,市场经济体制逐步建立和完善,市场在旅游资源配置中的基础性作用越来越大,并在一定程度上提高了旅游资源的利用效率,旅游资源在某种程度上能够根据供求关系进行配置。然而,与旅游资源可持续利用的内在要求还存在一定差距。

(一) 旅游资源产权结构单一,市场配置资源的基础作用受到限制

根据我国法律规定,自然资源属于国家和集体所有,个人和其他组织不能成为自然资源所有者,而且任何个人、集体不得出售或出租转让任何自然资源。按照产权经济学理论,市场交易主要是指产权的交易,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,这实际上在一定程度上阻碍了市场交易的进行,而这种自然资源流转方式难以适应迅速变化的经济环境,从而造成自然资源配置效率低下。

以我国旅游资源为例,国务院《关于加强风景名胜区保护管理工作的通知》规定:“风景名胜资源属于国家所有,禁止旅游资源的市場交易。”这种对所有权主体资格的规定与限制,使得其他主体无法进入。由于产权主体的单一,旅游资源交易市场丧失了发育的可能性。旅游资源交易市场的缺乏,使

得旅游资源的经济价值得不到真正的体现,资源长期免费使用,其结果必然导致资源低效率或过度利用。因此,这种单一的产权结构无法发挥市场在资源配置中的基础性作用[5](32—35页)[6](19—25页)。

现阶段,我国公民或其他组织对自然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,公民没有进行自然资源转让交易的权力。这种形式的产权制度安排不但限制了市场的范围,而且还使使用者的目标和行为短期化,使用者本人不承担自然资源质量下降或贬值的最终后果,从而缺乏自觉对资源进行保护投资和节制使用的激励。

(二)行政指令配置资源,损失效率,难保公平

根据《风景名胜区管理暂行条例》第五条规定:“风景名胜区依法设立人民政府,全面负责风景名胜区的保护、利用、规划和建设。风景名胜区没有设立人民政府的,应当设立管理机构,在所属人民政府领导下,主持风景名胜区的管理工作。”这种制度安排的弊端在于:政府行政命令替代市场配置资源,扭曲了经济效率。

目前,在旅游开发过程中,各地方政府虽然实行了旅游资源有偿使用制度,集团和个人可以获得部分旅游资源的开发利用权和承包经营权,然而,权利的获得附加了较多的行政限制。如政府可以通过协议将旅游资源的开发、经营权委托给开发商,但政府在委托的过程中,是否委托给那些能够最有效的使用这种权利并且存在有激励他们使用好这种权利的动力的人取决于政府,权利的获得难保公平性。也就是说,旅游资源的政府垄断并不能保证资源的开发利用权利得到公平、有效率的配置。

(三)产权的激励功能和约束功能难以发挥

旅游资源配置主要依赖政府的行政指令配置,对利益主体的约束性和激励效果较差。政府利用计划指令配置资源,其管理模式是集权决策与管理,其约束机制主要是行政手段和长官意志。在这种体制下,资源使用者处于被动接受地位,既无参与权亦无表达权[7]。由于利益主体或部门是按照行政指令来获得资源,因而是否能够得到资源不取决于利益或部门的经济效益,而是取决于其游说政府的能力,市场配置资源的作用被大大削弱。通过游说政府得到资源,游说成本很难进入生产成本核算,资源成本

很可能被忽略,资源成为“免费投入品”的时候,对资源的集约利用也就失去了激励。也就是说,由于自然资源使用者在利用自然资源过程中的权利和义务的不对等性,对资源使用者的行为缺乏足够的约束和激励,使用者关心的仅仅是利润,而不是资源的利用效率,粗放经营在所难免。

再者,旅游资源的行政管理替代产权管理,旅游资源缺乏真正具有人格化的主体进行管理,产权制度对资源管理者的激励和约束功能自然难以发挥。在目前政府行政管理机构与开发商形成的委托—代理关系中,委托方由于缺乏追求经济利益的激励而失去对资源利用代理方的有效监督的动力,代理方由于没有长期的、稳定的经济利益预期,代理方失去了自我激励的动力;而且在目前的委托—代理关系中,对代理方的行为边界缺乏明确的界定,外部约束功能难以发挥[8](31—55页)。

(四)旅游资源利用缺乏合理的长期使用机制,旅游资源使用权经营一定年限后,资源保护的投资激励机制难以形成

1990年以来,各地方政府纷纷推出旅游资源的有偿使用制度,但对旅游资源的有偿使用年限没有统一、合理的规定。这样就会产生一个问题:假定某旅游景区的使用年限为50年,在使用30年以后,使用者由于不知道20年以后是否还可以继续获得该使用权,使用者就不会进行收益期限超过20年的投资,而且随着资源使用年限的递进,资源使用者对资源保护的投资就会逐渐减少。这样长期的资源保护投资机制难以形成,旅游资源开发利用的目标趋于短期化。

三 建立旅游资源可持续利用的产权体系

鉴于旅游资源配置效率低下、资源利用和保护激励机制和约束机制不健全,我国应通过制度创新,明确界定旅游资源开发过程中的产权关系,制定完善的旅游资源产权制度,充分发挥产权制度的激励功能和约束功能,确保旅游资源的可持续利用。

(一)进行旅游资源价值评价,实现旅游资源的资产化管理

对资源价值进行合理的评价是体现其价值最基本的步骤,是明晰资源所有权、实现所有者让渡产权获得收益的依据。对旅游资源进行评价要全面客观,不仅要评价其固有的使用价值,还有根据相对稀缺程度评价其市场价值,不仅要评价其经济价值,还

要对生态价值、社会价值进行评估。资源评价的具体步骤如下:(1)首先明确资源的规模、数量和品质以及开发利用的难易程度;(2)根据生态环境的综合状况确定资源开发利用的方式和途径,以及利用速度,初步评估可开发的年限;(3)根据评估当年的市场价格确定资源的基期价,再根据市场利率对开发利用期内的价格进行贴现,初步估计资源的总价值;(4)在资源价值评价的基础上,让具有真正的、明确的人格化的资源主体对资源进行资产化管理,进行市场交易或转让。旅游资源资产化管理的目的在于:一方面,体现旅游资源应有的经济价值;另一方面,明确旅游资源人格化的产权主体,充分调动产权主体对资源利用进行监督的积极性,有效约束资源利用者的行为,从而提高资源的利用效率[9](5—8页)。

(二)明晰产权,完善旅游资源产权制度,发挥产权的激励功能和约束功能

明晰的产权关系、权责利的公平合理是产权制度安排的一项重要内容。要发挥市场在自然资源配置过程中的基础性作用,首先就要进行资源产权的明晰界定。(1)在旅游资源归国家或集体所有的前提下,要进一步细化产权,包括使用权、收益权和支配权。国家或集体根据有关协议(主要是有关法律)以及资源价值评估结果,出让自然资源的使用权和支配权,并根据资源原始价值收取租金。(2)通过建立二级转让市场,让使用者之间能够进一步转让资源的使用权和支配权,并根据市场决定转让价格。二级市场的建立,可以确保资源根据市场供需状况保持合理流动,把资源配置给那些能够最有效的使用这种权利并且存在有激励他们使用好这种权利的动力的企业或个人。对于资源使用者,付出的资源租金和对经济利益的预期促使他们对资源进行集约利用,存在着持续利用资源的内部激励;同时,完善的产权制度也对资源使用者的行为边界作了清晰界定,从外部对资源利用者的行为进行约束。

目前,我国法律制度禁止自然资源的自由市场

交易,旅游资源亦不例外。现行的旅游资源有偿使用制度只不过是政府出让的某种获利的可能性,而不是所有权的交易,是政府参与下的“管理的交易”,而不是“买卖的交易”。但是,从产权制度变迁的内在要求来看,必须安排出旅游资源所有权交易的制度,以适应市场经济的要求。

(三)建立多元化的产权制度

旅游资源可以产生经济效益、环境效益和社会效益。在旅游资源开发利用过程中,应针对旅游资源的不同类型,界定不同类型的产权。①社会效益类的旅游资源产权。如世界文化遗产、国家重点文物保护单位等社会效益显著的旅游资源,由国家所有,国家垄断经营,主要是保证旅游资源的总体社会效益和资源的安全性。②经济效益类的旅游资源产权。主要是界定旅游资源的使用权、收益权和处置权,并保障其具有排他性和可转让性。③旅游资源环境属性产权的界定。主要是对旅游资源的环境质量属性进行严格、准确的界定。包括旅游资源环境质量标准的制订、检测权利的界定、旅游资源污染防治和资源保护投资产权的界定。只有建立多元化的旅游资源产权体系,才能够做到既发挥旅游资源的经济效益,又确保旅游资源的可持续利用[10](119—133页)。

(四)加强政府宏观调控,弥补市场缺陷

市场在配置资源的过程中亦有不足,在充分发挥市场配置资源的前提下,仍需要政府的宏观调控。政府的宏观调控主要体现在以下几个方面。一是我国现有的旅游资源管理体制主要表现为部门分割,因此,政府应加强对旅游资源开发利用的统一管理、统筹安排,改变我国目前旅游资源管理部门分割的现状,充分发挥旅游资源的整体效用。二是在旅游资源开发过程中,公共产品的供给仍需政府进行投资。三是相关法律、法规的制订和健全。任何产权形式,只有获得法律的认可,才能合法地进入社会交易过程。政府应加快旅游资源开发利用过程中涉及的相关法律、法规建设,健全产权的法律保障体系。

参考文献:

- [1](美)道格拉斯·C·诺斯.经济史中的结构与变迁[M].北京:三联书店,1990.
- [2]魏杰,韩小明,等.产权与企业制度分析[M].北京:高等教育出版社,1998.
- [3]R·H·科斯,A·阿尔钦,D·诺斯.财产权利与制度变迁[M].北京:三联书店,1990.
- [4]黄少安.产权经济学[M].济南:山东人民出版社,1997.

- [5]肖国兴.论中国自然资源产权制度的经济理性(上、下)[J].环境保护,1997,(9,10).
[6]肖国兴.论中国自然资源产权制度的历史变迁[J].郑州大学学报(哲社版),1997,(6).
[7]胡鞍刚,等.转型期水资源配置的第三种思路:准市场和政治民主协商[EB/OL].[http://www. cei. gov. cn/50forum/2000-10-16](http://www.cei.gov.cn/50forum/2000-10-16).
[8](冰)思拉恩·埃格特森.新制度经济学[M].北京:商务印书馆,1996.
[9]姜文来.关于自然资源资产化管理的几个问题[J].资源科学,2000,22(1).
[10](美)巴泽尔.产权的经济分析[M].北京:三联书店,1996.

Tourist Resources Property Right System and Tourism Resources Sustainable Exploitation

YANG Min¹; LIU Wang²

(1. Chengdu Research Institute of Mountainous Region Disaster and Environment, Chinese Academy of Sciences, 610041;
2. Tourism Institute, Sichuan Normal University, Chengdu, Sichuan, 610068, China)

Abstract: In respect of tourist resources sustainable exploitation, the disposition of property right system has a close relationship with the distribution of tourist resources and the efficiency in their development as well as exploitation. Still, at present time, there is a distance between the disposition of the property right system and the internal need of the sustainable exploitation of tourist resources. According to the basic view from the new systematic economics that the property right stimulating mechanism must be brought into full play, so as to improve the efficiency of the tourist resources exploitation. Only by carrying out the reform in tourist resources property right system and establishing a multiplex property right system can we exploit the tourist resources much more efficiently and ensure the sustainable exploitation of it.

Key words: tourist resources; property right; property right system; sustainable exploitation

[责任编辑:凌兴珍]