

西部生态旅游绿色创新的激励制度改进

冯 等 田

(北京大学 政府管理学院,北京市 100871)

摘 要:目前,西部生态旅游业的高速发展给西部带来新的经济增长点的同时,也给原本脆弱的自然生态环境造成了进一步的损害。更为严重的是,由于激励制度安排不完善,西部生态旅游产品经营实体粗放、掠夺式开发利用生态旅游资源的内在激励较大,缺乏绿色创新的内部激励机制,从而导致西部生态旅游业的主要问题已由产品供给数量不足转变为产品吸引力下降。因此,应从微观和宏观两个层次改进激励制度,促进西部生态旅游产业以全方位提高旅游产品绿色质量为主要内容的绿色创新,以有利于作为我国生态链源头的西部地区乃至全国生态—经济系统的可持续发展。

关键词:西部地区;生态旅游;绿色创新;激励制度

中图分类号:F59 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2008)01-0112-04

西部是我国生态系统异常脆弱的地区。西部作为我国生态链的源头,其自然生态环境及资源的再生力不仅对于西部,对于我国整个国民经济可持续发展起着至关重要的作用。随着西部生态旅游业的高速发展,西部生态旅游资源乃至整个生态环境在不断退化,西部生态旅游业的主要问题已由产品供给数量不足转变为产品吸引力下降。西部生态旅游产业亟需针对绿色创新不足的成因,通过绿色创新的激励制度建设,促进可持续发展。

一、制度不完善和缺乏必要的激励机制是绿色创新不足的主要原因

(一)西部生态旅游产品经营实体粗放、掠夺式开发利用生态旅游资源的内在激励较大,缺乏绿色创新的内部激励机制。其主要原因在于生态旅游产品经营实体的市场主体地位不明确、权利责任不明确。我国宪法明确规定:国有自然资源的所有权为全民所有,在现阶段即是国家所有,然而在实践上采取的是国有资产委托代理制,旅游资源管理权分别层层下放到不同部门和地区。政府部门对生态旅游资源拥有所有权、管理权、经营权。一方面,政府部门代替国家行使生态旅游资源的所有权,同时,又对旅游资源实行多元纵向管理,本来这种管理,从政府职能来讲,应该是对规划、保护和监督的

管理,但随着旅游业的发展,旅游资源的经济价值越来越大,诱使归口政府部门的景区管理机构逐渐演变成了景区开发、建设、经营主体,既代表国家行使“所有权”,又行使具体管理权,同时还从事经营开发,实际上形成了所有权、管理权、经营权的三权合一。生态旅游产品经营实体实际上行使的是改革开放前的国有工业企业在政府部门直接指挥管理下的国有国营模式,而且是事业单位企业化管理的“国有国营”模式。而产品经营实体的国有国营模式,使产品经营体的绿色创新激励与约束不足。现有管理体制和模式往往使景区经营者认为,保护资金的投入是国家的责任,经营实体具有生态旅游产品的经营权,但不承担相应的经营风险和民事责任。在生态旅游日渐风行、生态旅游收入日益提高的背景下,景区经营者具有掠夺式开发利用生态旅游资源的内在激励。

(二)国家缺乏对西部生态旅游产业绿色创新的宏观激励约束机制。(1)西部作为我国生态链的源头^[1],对于作为生态旅游资源组成部分的森林资源、草原、湖泊等的保护,不仅对于西部生态保持与经济可持续发展具有重要作用,而且对于我国整体生态质量的保持、维护及国民经济可持续发展具有重要作用。因而,生态旅游产品在某种程度上具有公共产品的性质。公共产品的正外部性需要政府

* 收稿日期:2007-07-24

作者简介:冯等田(1966-),男,甘肃镇原人,北京大学政府管理学院,在站博士后,主要研究区域经济影响因素。

以财政支付等方式予以补偿。但是,政府对于西部生态旅游资源的正外部性的补偿是乏力的^[2]; (2) 法律法规作为一种正式制度规则,其有效性依赖于制度实施机制的完善,即违规成本的确定及其付诸实施。我国生态资源保护法规的实施机制相对于法规制定而言相对是薄弱的^[3],政府对生态旅游产品经营实体绿色创新的外部规制与约束机制缺位,主要体现在产品所有权、管理权与经济权的三权合一。三权合一容易导致微观主体不顾所有者利益,以牺牲资源为代价,对生态资源进行粗放式、掠夺式利用。目前,还缺乏将经营者粗放开发经营造成的负外部成本内部化等规制措施。

综上所述,由于国家宏观激励约束机制以及经营实体微观激励机制相对缺乏,西部生态旅游产业的稳健发展亟需以制度创新和激励约束机制构建为基础。

二、西部生态旅游产业的制度创新

在过去相当长的时间内,生态旅游景区在由政府行政事业单位统一开发和经营的体制和模式下,一方面缺少开发与保护资金,使生态旅游资源质量与生态环境得不到改善,另一方面,行政事业单位无偿开发使用旅游资源,没有任何风险和竞争压力,不但缺乏参与市场竞争的内在激励,而且具有掠夺式开发的内在冲动。由于绿色质量是生态旅游产品竞争力的核心所在,所有权、管理权、经营权三权合一的传统的生态旅游产品经营与管理体制既在资金上缺乏对产品进行绿色创新的支持,又在管理上刺激了对生态旅游产品的粗放型开发利用。因此,西部生态旅游产业制度创新的重点是生态旅游经营实体的制度创新。为促进生态旅游产品微观经营实体绿色科技创新激励与约束机制的形成,必须推进三权分离。

(一)西部生态旅游资源所有权与管理权分离制度体系的构建

所有权与管理权分离,是旅游业发达国家旅游管理体制的共同特点之一。而在我国,虽然国务院是包括风景资源在内的国有资源的法定代表,但国家作为生态旅游资源所有者存在所有人虚化的现象。因此,可考虑建立独立的生态旅游资源监管体系,以对生态旅游资源安全与绿色化创新提供有力的外部约束,并使生态旅游资源管理具有相对独立和利益中性的管理体系,从而避免现有的条块分割、多头管理、部门争利及寻租行为。这样,能防止对生态旅游资源的过度开发与利用,使国有生态旅

游资源的价值得到补偿和实现。

(二)西部生态旅游产品管理权与经营权分离的制度构建

西部生态旅游资源传统的管理体制使资源管理权与资源开发经营权合一,助长了管理部门的寻租行为和对生态旅游资源的掠夺式开发利用。因而,管理权与经营权分离对于保障生态旅游资源安全,促进生态旅游产品绿色创新,既提供了强制性的外部约束机制,又促进了能动的内部激励机制的产生。

生态旅游资源管理机构的管理权主要表现为资源管理权,即拥有对生态旅游资源安全监督管理、规划管理、环境保护管理、市场管理等法制化管理的权限。管理权人不负责景区经营,主要对产权部门负责,主要职责是对生态旅游资源进行保护与监管,其工作重点在于促进生态旅游资源的法制化管理和保障生态旅游资源的可持续利用,而不是参与景区的生产经营活动。

管理权与经营权分离的实现机制可考虑:首先,由生态旅游资源管理权威部门制定经营企业进入准则,并以此规范经营参与者的行为和防止过度进入引发对资源的破坏。进入准则具体内容应包括:生态旅游资源有偿使用实施细则;禁止进行与景区自然人文环境不相协调的经营开发活动的具体细则;防止景区内过多过滥的经营性项目建设的细则;经营权招标的详细实施细则等。第二,制定进入的经营性企业对景观资源保护与维护的义务与责任细则及责、权、利约束条款。第三,通过竞争性的定价,授予中标企业特许经营合同,企业标的包括对景区资源的最低保护和维护投入,最高门票价格、最低补贴额等;第四,限定一个相对长的合同期限,在合同期末,对景区经营授予权重新进行招标,使经营者既具有经营权竞争压力,又由于有相当长的经营期限,具有对资源进行保护的動力,防止经营者的短期行为。这样,利用合同设计,可以既达到景区资源保护的的目的,又为盈利性经营活动提供合适的激励。第五,景区开发经营企业在支付景区资源有偿使用费后,经生态旅游资源管理权威部门授权,依法取得生态旅游资源开发经营权。生态旅游产品经营企业应按照景区总体规划进行开发并对经营项目自主经营、自负盈亏,其经营权必须接受权威管理部门的依法监督和制度管理。这样,可以从微观管理制度上对生态旅游产品经营企业进行约束,防止其短期经营行为。这种管理权与经营权分离的制度设计,可以解决以下几种利益关

系问题:

首先,保障国家利益。国家利益通过生态旅游产品经营企业支付生态旅游资源有偿使用费用及其缴纳的国税、土地使用权转让费等形式得到实现。同时,管理权与经营权分离的制度设计还有利于解决生态旅游资源保护与维护的巨额资金需求问题,有利于维护国有生态旅游资源绿色质量,刺激生态旅游产品经营企业进行产品绿色创新,保障生态旅游资源与产品的可持续利用。

第二,兼顾地方政府和当地社区居民利益。(1)当地政府利益表现为地税及生态旅游业的对地区经济的促进与带动。旅游业的发展对地方经济的促进表现为旅游业具有对关联产业极强的带动作用,可以带动相关产业如餐饮、服务等三次产业的发展,并且为地方创造新的就业机会。(2)当地社区居民的利益通过增加就业,以及收取土地征用补助、房屋拆迁补偿等方式实现。另外,生态旅游业的发展为当地居民提供了一条从事商业服务的经济发展途径。

第三,实现生态旅游产品经营企业利益。一方面,生态旅游资源管理权与经营权分离,是国家将一项传统上由国家垄断的经济领域向企业开放,为企业提供了新的发展空间与赢利机会;另一方面,就生态旅游产品绿色创新而言,管理权与经营权分离的主要目的是形成生态旅游产品生产经营实体进行产品绿色创新的微观激励与约束机制。生态旅游产品绿色质量是产品可持续利用及具有吸引力的关键要素,两权分离,客观上促进生态旅游产品经营企业保持与提高产品绿色质量,从而为自己赢得在长期中发展的机会,有利于生态旅游产品经营企业的可持续获利和可持续发展。

综上,生态旅游资源管理权与经营权分离,既从外部加强了国家对生态旅游资源绿色质量的监控,增加了对生态旅游产品生产经营企业的绿色创新的约束力;又从内部激发了生态旅游产品生产经营企业进行产品绿色创新的动力,促使企业以产品绿色创新巩固企业可持续发展与获利的资源基础,并从中获得更大收益。

生态旅游资源所有权、管理权与经营权的分离,能建立微观生态旅游产品生产经营企业产品绿色创新的激励与约束机制,是保障生态旅游产品生命周期各环节绿色创新有效实施的一种有效的制度设计。只有坚持“谁投资、谁受益,谁占有、谁补偿”的原则,将生态旅游资源所有权、管理权、经营权分离,才能从根本上实现产权清晰、权责分明,才

能真正实现国有生态旅游资源的保值增值和生态旅游资源的可持续开发利用。

三、西部生态旅游产业绿色创新激励约束机制的构建

西部生态旅游绿色化创新需要完善的激励约束机制。首先,西部生态旅游绿色化创新以全方位提高旅游产品绿色质量为主要内容,是一种具有外部性效应的行为,因而对于创新主体而言,创新行为的有效、持续实施需要一定的激励约束机制。其次,虽然生态旅游产品经营实体绿色创新主体地位的确立能对绿色创新形成内在激励机制。但产品经营企业作为理性的经济人,具有追逐利润最大化的内在冲动和经营行为短期化的倾向。对于公共品,如果对其产权不进行排他性界定,将会形成“公地悲剧”^[4],即导致对该资源的过度使用。但是,如果完全由(私人)厂商来提供公共品,博弈的均衡解将是:公共品的供给小于帕累托最优供给,也就是说由私人提供公共品将造成供给不足。如,由与景区有关的所有旅游企业来提供对景区的环保会出现治理不力的情况。经由界定产权的旅游规制同样也无法解决上述问题^[5],只有政府规制的介入才是有效的解决之道。因此,国家作为生态旅游资源所有人,有必要通过激励约束机制的构建,促进西部生态旅游产业的绿色创新。

(一)建立西部生态旅游产品正外部性补偿机制

西部的生态资源保护对于西部以至整个国家的社会经济可持续发展都具有不可估量的意义。西南地区的森林资源是长江流域的“绿色水库”,不仅为长江流域提供水源,而且调节着全流域的气候和水资源供应平衡,是长江流域可持续发展的先决条件。西北地区的植被是黄河流域的“绿色屏障”,保护着黄河流域免于风沙和水土流失的威胁。这种生态的外部性效应只有西部才能提供。从社会公平和经济公平的角度来看,西部的生态旅游资源尤其是自然生态旅游资源的维护,为整个国家以至更大范围的地区提供了一种可持续发展的保障和条件,西部也为此付出了代价与成本,这种代价与成本就是经济发展速度与水平的相对滞后。因此,国家需要建立一种补偿机制,对于这种具有公共物品性质的产品的正外部性予以补偿。西部自然生态旅游产品由于其资源的生态属性,因而自然生态旅游产品也具有正的外部效应,这种正外部效应同样需要补偿,以实现社会公平和经济公平。

从宏观层面看,建立西部生态旅游产品正外部

性补偿机制的有效途径为:由中央通过税收和财政杠杆方式予以调节,即通过建立生态环境税,并将税收收入以财政转移支付的方式拨向西部,扶持西部生态资源保护项目。

从对西部生态旅游产品经营企业正外部性的激励看,政府在市场经济条件下激励生态旅游资源保护的主要手段是市场机制,即通过信贷、补贴等经济刺激行为,调整和影响生态旅游产品经营主体的行为。具体措施主要为对产品绿色化创新的补贴与资助。比如,如果生态旅游产品经营企业为保护生态旅游资源进行了有效的投资,则政府应根据企业绿色创新的投入与收益进行税收减免,具体措施有税收优惠等。

(二)制定西部生态旅游产品绿色创新的约束性政策法规

制定生态旅游产品绿色创新的约束性政策法规的目的在于政府对生态旅游产品生产经营企业的特定行为予以规制,是对生态旅游产品生产经营企业外部不经济性的法律约束与干预。规制具有目标明确性、执行强制性以及效果直接性的优点,它可以弥补激励机制约束力不足的缺陷。生态旅游产品绿色创新的约束性政策法规包括:一是制定生态旅游产品生产经营者产品绿色创新的监管制度。主要包括生态旅游产品开发的环境影响评估制度(EIA)和环境成本内部化的法规。二是制定违规惩罚制度,主要是对生态旅游产品生产经营实

体在生态旅游资源开发与经营中造成的生态环境负面影响超过了环境质量标准的,予以经济制裁,包括景观维护不当及损害的补偿与罚款、景区地貌破坏的补偿与罚款、景区物种多样性损害的补偿与罚款等,目的在于使产品经营实体在经营开发中造成的外部成本内在化。

概言之,为降低西部生态旅游业的环境影响,应推进制度创新,推进生态旅游资源所有权、管理权与经营权三权分离,从而在微观上使企业为了持续经营与获利而不断进行绿色创新,同时形成所有者及管理者对生态旅游产品生产经营者产品绿色创新的外部约束机制。同时,为避免市场失灵和“公地悲剧”,政府可考虑从宏观政策法规上对生态旅游产品经营实体进行产品绿色创新予以激励与约束,其重点是财政税收等宏观经济政策及违规成本制度的确立。

参考文献:

- [1] 杨若明. 浅议西部开发与江河源地区的生态环境保护问题[J]. 环境保护, 2001(5): 22-24.
- [2] 冯留雷. 从“输血型”到“造血型”——建立和完善西部地区生态环境补偿机制[J]. 环境经济, 2006(3): 52-53.
- [3] 张才琴. 我国生态安全问题的法律对策[J]. 经营与管理, 2007(9): 51-52.
- [4] Garrett Hardin, The Tragedy of the Commons[J]. Science, 1968(162): 1243-1248.
- [5] 张辉. 旅游经济论[M]. 北京: 旅游教育出版社, 2002: 267.

责任编辑 张颖超

Improving Incentive Mechanism of Green Innovation of Ecotourism in Western China

FENG Deng-tian

(School of Government Administration, Peking University, Beijing 100871, China)

Abstract: In present western China, though the rapid development of ecotourism has contributed to the economic growth, it also has done great harm to the environment due to the restricting factors of green innovation. Therefore, in order to guarantee the sustainable development of eco-economic system, incentive mechanism of green innovation of ecotourism should be improved in western China.

Key words: western China; ecotourism; green innovation; incentive mechanism