

【西部大开发】

西部大开发与陕西旅游业
可持续发展的政策创新

黎 洁,赵西萍

(西安交通大学 管理学院旅游管理系,陕西 西安 710049)

摘 要:从陕西省旅游业的资源特点入手,倡导陕西省旅游业可持续发展的政策创新,如建立陕西省新建旅游项目的环境影响评价制度和三同时制度、开发绿色旅游产品、完善环境经济政策等。

关键词:旅游业可持续发展;环境影响评价;生态旅游;排污收费制度

中图分类号:F592 **文献标识码:**A **文章编号:**1000-2731(2001)01-0030-04

江泽民总书记在视察陕西时的重要讲话中,向全党全国人民明确发出了西部大开发的动员令,并在讲话中指出,“改善生态环境,是西部地区的开发建设必须首先研究和解决的一个重大课题。”其实早在1997年,江泽民总书记就发出“再造一个山川秀美的西北地区”的重要批示,朱总理则提出了“退耕还林(草)、封山绿化、以粮代赈、个体承包”的总体思路。目前中央已明确将生态环境的保护和建设作为实施西部大开发的根本和切入点,将环境保护工作纳入“西部大开发”战略之中,实施西部的绿色开发,实现西部地区人口、资源、环境和社会的协调发展。西部各省中,陕西、四川、重庆、新疆等省市已明确将旅游业作为支柱产业。但西部是我国生态脆弱地区,西部地区发展旅游业必须贯彻可持续发展思想。尤其是进入90年代,随着国际旅游业的快速发展,旅游业对环境、社会和生物多样性的各种负面影响日益显著,国际社会对旅游业的可持续发展也给予了高度重视。本文从当前西部大开发的战略性要求出发,探讨陕西如何在西部大开发中实现旅游业可持续发展的政策创新。

一、陕西旅游业的基本特点与可持续发展现状

陕西省对旅游业的可持续发展非常重视。省委、省政府在确定旅游业发展的总体思想时,也多次将旅游业的可持续发展作为陕西省旅游业发展的基本战略。从陕西旅游业发展的资源基础来看,陕西旅游业具有资源依赖型的明显特征,对环境和文物保护的要求更高。近

收稿日期:2000-03-16

基金项目:国家自然科学基金资助项目(70041012)

作者简介:黎洁(1968-),女,陕西西安人,西安交通大学副教授,主要从事旅游管理研究;赵西萍(1954-),女,陕西西安人,西安交通大学管理学院副院长,教授,主要从事旅游管理和组织行为学研究。

些年来,陕西旅游业在贯彻可持续发展战略方面也做了大量工作。如西安市和咸阳市在积极创建优秀旅游城市过程中,对城市的生态环境进行了严格治理,在创建中国优秀旅游城市的生态自然环境的5个指标方面,即建成区绿化覆盖率、生活垃圾处理率、旅游景区(点)噪声平均值、城市空气污染指数、城市饮用水水质达标率方面,西安和咸阳市均达标或基本达标。目前陕西省共有国家级自然保护区4个,省级自然保护区2个,县、市级自然保护区3个,自然保护区总数已达9个,总面积已达18.46万公顷。陕西省也建立了一批国家级、省级、市(县级)森林公园,其中国家森林公园有6个,总面积已达30 041m²。但受经济管理水平的制约,陕西省旅游业也存在不少生态、环境、资源破坏现象。如一些旅游区环境污染严重,尤其是废水、废气、废弃物问题;一些旅游景点已出现被损坏现象;一些旅游资源得不到妥善保护。总之,在西部大开发中,陕西旅游业迫切需要持续实施可持续发展战略,以此保证旅游业健康、长久发展。

二、西部大开发与陕西旅游业可持续发展的政策创新

从全国和陕西的旅游业可持续发展政策来看,仍偏重于法规制定和宏观性指导,存在政策不系统、不协调,约束力不强,企业贯彻执行效果差等问题。在西部大开发中,陕西旅游业可持续发展不应遵循原有的思路,不应限于原有的政策手段,积极实现政策的创新。

综合国内外旅游业可持续发展的相关政策及成功经验,为推进陕西旅游业的可持续发展,必须建立以下陕西旅游业可持续发展的政策创新体系,包括绿色规划、绿色产品、景区的管理、环境经济政策体系等,从而在西部大开发中促进陕西旅游业的可持续发展。

1. 实施绿色规划,完善陕西旅游资源开发和规划制度,建立起地方性的旅游建设项目的**环境影响评价制度和三同时制度** 陕西旅游行政管理部门应该在旅游资源的总体规划上发挥更大的作用,严格按照旅游资源的开发程序和审批程序,选择有利于环境保护的旅游开发和经营模式。目前可以考虑在旅游业中实行旅游建设项目的**环境影响评价(EIA)制度和三同时制度**。

环境影响评价(Environmental Impact Assessment),是进行环境预防管理的一种方法,是对由于实施某些项目而对地球的生物物理环境和人类的健康及福利产生的各种可能进行辨识并在能够实际影响决策的阶段向负责批准该项目的有关人员或机构传递其分析结果的一个过程[1]。EIA关注的焦点不仅在于开发项目对自然环境的生物、物理要素的影响,也包括社会环境等方面的影响。我国1979年颁布的《环境保护法》第六条和第七条提供了进行环境效应评估的法律依据,此后在我国的工业项目、采矿、水利工程、港口建设等方面,不同程度地对这种方法有所应用,并逐步形成了一套适应我国国情的项目评估体系(EIAS)。然而,在旅游项目开发过程中,对EIA的应用却没有达到相应水平,原因在于政府决策部门对旅游开发的环境效应评估的重要性认识不足,并且没有深刻理解旅游和环境之间的关系。如果能有效地将EIA运用于旅游开发,就会避免有消极环境效应的旅游项目的实施。因此,EIA是实现旅游业可持续发展的一个必要途径。

建设项目“三同时”制度也是我国实施较早的一项环境管理制度。“三同时”制度对应的三个阶段分别是设计、施工和竣工验收阶段,“同时”是指污染防治设施与主体工程之间的同时。而且“三同时”建设项目的环保投资是目前污染防治中比较有保证的资金,国家要求新建项目的“三同时”环保投资占总投资的比例不低于7%。就目前来看,“三同时”环保投资的比

例全国平均不到 4.5%[2]。陕西省旅游新建设项目可考虑贯彻实行“三同时”制度,从而保证污染治理设施与建设项目的同时运行。总之,陕西旅游管理部门可以在旅游规划制度上先行一步,进行旅游规划的制度创新。将环境影响评价和三同时制度同地方法规相结合,成为贯彻旅游业可持续发展原则的重要措施。

2. 开发绿色旅游产品,实现我省旅游产品结构的创新 陕西旅游业要实现可持续发展,应结合旅游资源的深度开发和产品结构转换,开发一些符合旅游业可持续发展原则的旅游产品。(1)生态旅游,主要形式是森林旅游和农业生态旅游。陕西具有丰富的森林资源,未来的陕西森林旅游主要是沿秦岭山脉,在关中和陕南选择接待条件好的森林公园和自然保护区开展生态旅游。此外,目前值得推广的是杨凌的农业生态旅游。(2)融民俗、农业生态为一体的乡村旅游。陕西浓郁的黄土地域风情可以成为旅游吸引物,也可在西安近郊的草滩农场、长安县开展“农家一日游”等乡村旅游。

需要说明的是,无论是生态旅游,还是乡村旅游,它们针对的都是小规模细分市场,而且生态旅游有严格要求。如果大规模开发必然与生态旅游产品的初衷和宗旨相违背。目前值得关注的趋势是生态旅游已成为一种市场炒作,很多情况下并不是保护生态,而是消费生态,且生态旅游有演变为大众旅游的趋势。陕西在开展生态旅游过程中应避免这一趋势。

3. 倡导我省旅游企业实行绿色经营 旅游企业实行绿色经营,对于企业降低成本,减少浪费,获得市场优势和提升企业形象都是有积极意义的。旅游企业可以建立环境管理系统,具体包括:企业的环境政策、环境管理措施、自我环境审计、环境信息系统、员工环境培训和顾客教育等[3]。对陕西的旅游企业来说,目前实行绿色经营的重点是在陕西饭店业中积极开展建设绿色饭店的活动。

一般情况下,饭店总的能源费用要占饭店总营业收入的 6~16%,饭店能耗大,向外界环境排放大量的废热、废气、污水、固体废弃物和生活垃圾。最近国家旅游局在江苏省试点“绿色饭店”,拟取得经验后在全国推广。陕西省饭店业也具相当规模,也应采取一些节能、减污的技术和管理措施。饭店在节约自然资源方面应坚持 4R 原则,即减量化原则(Reducing)、再使用原则(Reusing)、再循环原则(Recycling)和替代原则(Replacing)。

4. 旅游区的管理创新 陕西风景区、森林公园、自然保护区不同程度上都存在粗放经营问题,为实现资源的可持续利用,应加强陕西旅游区的管理。首先,确定陕西一些重要旅游景区的环境承载力。旅游地环境承载力的基本含义是指在某一旅游地环境、生态、社会等的现存状态结构组合不发生明显有害变化的前提下,在一定时期内旅游地承受的旅游活动的强度。应对陕西一些生态较脆弱的旅游区,如主要的森林公园、自然保护区的承载力进行科学、合理的界定,以此作为旅游区管理的依据。其次,对旅游区实行分区管理,对旅游生态环境敏感区进行科学管理与利用。我国自然保护区一般分为三个功能区:核心区、缓冲区和实验区。核心区对游客数量、旅游方式和旅游线路的安排等进行严格控制,避免人造景点。缓冲区也要避免大规模的旅游开发。实验区集中布局旅游、娱乐、体育等服务设施。因此,陕西的旅游区,尤其是森林公园、自然保护区应严格贯彻分区管理。此外,为确保我省旅游业的可持续发展,应对游客进行不断的宣传和教育,提高游客环保意识,对游客行为进行管理。

5. 建立陕西旅游业可持续发展的环境经济政策体系 国家旅游局在制定我国未来旅游业可持续发展政策时,指出要建立旅游项目立项的生态与景观环境影响的评估制度和相应的保护与修复资金的补偿机制。这就为在旅游业积极实施环境经济政策指明了方向。目

前在我国旅游业中已实施的环境经济政策主要是排污费和押金制。排污收费是“污染者负担”原则的具体体现,是环境问题外部不经济内部化的一种方法,我国《环境保护法》规定,所有超标排污企业都需交纳排污费。我省旅游企业,如饭店、度假区、森林公园等,目前交纳的环境资源税种有:排污费、自然资源开发税、森林开发税、土地增值税、垃圾控制税等。这些税费对控制旅游企业的排污水平发挥了一定作用。但我省旅游企业排污收费制度存在的主要问题是环境监测力度不够,在自然保护区的环境监测力度尤其不够,排污税过低,征收不足,难以起到控制污染的作用等。此外,陕西一些旅游区实行了押金制,如对易拉罐、啤酒、饮料等实行押金制。为实现陕西旅游业的可持续发展,陕西应推行以下环境经济政策:

(1)在加强环境监测和征管力量的基础上,继续完善旅游企业的排污收费制度,加大排污收费收缴力度。这里的关键是确定旅游企业合理的排污收费标准,将排污收费标准确定在旅游企业边际治理污染成本的合理水平上,刺激旅游企业削减污染;(2)开征生态旅游补偿费。我国环保部门会同财政部门于1989年在广西、江苏、福建、陕西榆林、山西、贵州和新疆等地试行生态环境补偿费。征收的主要依据是自然资源开发过程中造成的生态破坏程度。征收的范围大致有煤炭、石油、土地、水、森林、草原、药用植物和电力等,收费收入专项用于生态环境的恢复和污染的防治。国家环保局拟将这项政策在现有地方试点的基础上加以推广。我国旅游业基本上没有实行该项收费政策,但一些地方实行了类似收费。由于陕西生态旅游在运作中存在破坏生态、污染环境的实际问题,在陕西的国家自然保护区和国家森林公园可试行生态旅游补偿费。征收这项费用一方面可用于生态旅游区的保护和补偿,另一方面可调节生态旅游者的流量,对促进陕西生态旅游的可持续发展具有重要意义;(3)继续完善押金制。在全省旅游区推广啤酒瓶、饮料瓶、电池等的押金制,并建立激励约束机制;(4)完善执行鼓励金,主要是针对游客和旅游企业的违章费,加大旅游区执法力度。

其他如逐步推广使用天然气的环保型旅游汽车,促进旅游汽车的更新换代等。

总之,陕西旅游业的可持续发展应开拓思路,不断实现政策创新。在西部大开发中,在实现旅游业经济、社会、资源、环境协调发展的基础上,使陕西旅游业迈上一个新台阶。

参考文献:

- [1] 谢彦君.基础旅游学[M].北京:中国旅游出版社,1999.
 [2] 曹东,王金南.中国工业污染经济学[M].北京:中国环境科学出版社,1999.
 [3] 张广瑞.关于旅游业的21世纪议程[J].旅游学刊,1998,13(3). [责任编辑 卫玲]

On Innovative Policies for the Sustainable Development of Tourism in Shaanxi during Development of the Westn Regions

LI Jie, ZHAO Xi-ping

(Tourism Management Department, Management School, Xi'an Jiaotong University, Xi'an 710049, China)

Abstract: Sustainable development is a basic policy for Shaanxi tourism. From the characteristics of tourism resources in Shaanxi, the essay proposes some innovative policies for the sustainable development of tourism in Shaanxi, including assessing the impacts of new tourism projects on the environment, developing ecotourism products and perfecting economic instruments.

Key words: the sustainable development of tourism; assessment of the impacts on the environment; ecotourism; pollution charges