

中西部地区生态旅游产品绿色创新的制度支持体系

刘 焰, 邓明然

(武汉理工大学 管理学院, 湖北 武汉 430070)

摘 要: 制度创新包括正式规则、非正式规则及制度的实施机制创新 3 个层次。在正式规则方面, 中西部地区生态旅游产品绿色创新的制度支持体系, 应改变生态旅游资源所有权、管理权、经营权三权合一的现状, 构建中西部地区生态旅游资源三权分离的激励与约束机制; 在制度的实施机制方面, 应构建中西部地区生态旅游产品开发经营中正外部性的补偿机制和负外部性的监管机制; 在非正式规则方面, 应以生态伦理道德及生态价值观念推动生态旅游的可持续发展。

关键词: 制度创新; 中西部地区; 生态旅游产品

中图分类号: F592.74

文献标识码: A

文章编号: 1001-7348(2006)02-0108-03

0 前言

生态旅游产品绿色创新是以旅游可持续发展为导向的全方位提高产品绿色质量、拓宽产品绿色功能的系统工程。由于生态旅游产品绿色创新是一种具有正外部性的行为, 需要激励与约束机制, 而中西部地区生态旅游产品绿色创新也存在系列制度上的制约因素, 因而, 中西部地区生态旅游产品绿色创新的有效实施, 需要制度创新的支持和保障。

1 制度与制度创新: 结构分析

制度是人类设计的构造社会、政治和经济活动的行为规则, 包括正式规则、非正式规则和实施机制^[1]。制度创新是指制度主体通过建立新的制度构架以获得追加利益的活动。这是一种效益更高的制度对另一种制度的替代过程, 表现为制度由非均衡状态向新的均衡状态的演化。

对应于制度的结构要素, 制度创新主要包含 3 个层面内容:

正式规则创新: 指创新主体对一系列正式规则, 包括确定生产、交换和分配的基础的一整套政治、社会和法律的基本规则的一种积极的、适应性的调整。

非正式规则创新: 指创新主体对某种人们在长期交往中无意形成的规则的一种诱导式调整。

实施机制的完善与创新: 实施机制的完善与创新包括两个层面的内容: 第一, 实施机制中对约束条件的设计; 第二, 违规成本制度化的实现机制的建立, 以保障违规者的成本代价切实得以付出。

2 中西部地区生态旅游产品绿色创新的制度性约束分析

2.1 正式规则对中西部地区生态旅游产品绿色创新的制约

中西部地区现行制度对生态旅游产品经营实体缺乏产品绿色创新的内部激励机制。由于市场主体地位不明确、权利责任不明确、企业机制不健全, 生态旅游产品经营

实体具有粗放、掠夺式开发利用生态旅游产品的内在冲动。

(1) 现行生态旅游资源产权制度分析。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, 而且任何组织和个人不得以任何手段侵占这种所有权。生态旅游资源作为自然资源的一部分, 其产权制度安排也不例外。目前我国生态旅游资源产权安排具有 3 大特征:

第一, 生态旅游资源的所有权主体只有国家。根据国务院《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”。

第二, 旅游资源管理权形成了多个纵向分割的系统。我国自然资源所有权在法律上由国家享有, 然而在实践中, 生态旅游资源根据其不同性质, 分属不同政府部门管理: 建设部主管旅游风景名胜区系列; 国家旅游局主管旅游区(点)系列; 林业部主管森林公园系列; 国土资源部主管地质公园系列; 水利部主管国家水利风景区系列; 农业部主管

收稿日期: 2005-06-22

基金项目: 湖北省科技攻关项目(2004AA401C25)

作者简介: 刘焰(1966-), 女, 湖北武汉人, 管理学博士, 武汉理工大学管理科学与工程博士后流动站在站博士后, 研究方向为技术创新、战略管理; 邓明然(1953-), 男, 湖北人, 管理学博士, 武汉理工大学管理学院院长、教授、博士生导师, 研究方向为战略管理。

国家农业风景区系列。这种所有权的实现形式实际上形成了生态旅游资源管理的多元纵向分割系统。

第三, 政府部门对生态旅游资源所有权、管理权、经营权合一。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。从政府职能来讲, 这种管理应是对生态旅游资源进行规划、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, 诱使景区管理机构逐渐演变成了景区开发、建设、经营主体, 实际上形成了所有权、管理权、经营权的三权合一, 实际实行的是计划经济体制下事业单位企业化管理的“国有国营”模式。

(2) 现行产权制度安排对微观经营实体生态旅游产品绿色创新的制约:

第一, 产品经营实体的国有国营模式, 使产品经营体的绿色创新资金不足。中西部地区生态旅游资源多分布在生态脆弱且经济贫困的区域, 产品绿色创新资金缺口更大。以世界遗产九寨沟为例, 建国以来国家总共投资不到 1 亿元, 这连治理九寨沟的泥石流灾害都不够, 而保护这一人类遗产资源所需的科研经费、补贴农民的费用以及实施天然林保护、生态保护和景区内农民外迁、退耕还林的费用, 每年最低需要 2 千万元。目前的生态旅游管理体制对于解决这一巨大的资金需求具有制约作用。

第二, 产品经营实体的国有国营模式, 使产品经营实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冲动。

2.2 制度实施机制对中西部地区生态旅游产品绿色创新的制约

制度实施机制, 主要指制度的执行机制, 及违规成本制度化。生态旅游产品绿色创新的制度化实施, 包括对生态旅游产品正外部性进行补偿, 及以法律形式, 建立负外部性赔偿机制。但是, 中西部地区在上述方面的制度建设是缺位的。

(1) 中西部地区生态旅游产品的正外部性补偿机制分析。中西部地区作为我国生态

链的源头, 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, 不仅对于中西部地区生态保持与经济可持续发展具有重要作用, 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都具有重要作用。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以财政支付等方式予以补偿。但是, 政府对于中西部地区生态旅游资源的正外部性的补偿是乏力的。我国自 1981 年建立国家风景名胜区制度以来, 政府对国家风景名胜区基本上没有进行财政预算内的直接投资, 一般将门票收入全部或大部分返还景区, 作为国家对景区保护和管理工作的投入。各主管部门也无具体举措对生态旅游资源保护予以财政资助, 使得生态旅游产品的经营管理部门缺乏产品绿色创新的财政支持和资金支助。

(2) 中西部地区生态旅游产品的负外部性监管机制分析。我国最早的一部对旅游资源保护的法律法规是 1950 年 5 月中央人民政府颁发的《古迹、珍贵文物、图书及稀有生物保护办法》, 此后陆续颁布了《中华人民共和国文物保护法》、《风景名胜区管理条例》、《国务院关于积极保护和合理利用野生动物资源的指示》等。此外, 国务院还制定了一系列与资源有关的法令、政策, 我国还加入了一批保护人类资源和环境的国际公约、协定和协议书等, 如《保护世界文化和自然遗产公约》、《生物多样性公约》等。

法令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。目前, 有法不依、执法不严现象仍是一个现实问题, 以牺牲资源为代价, 对生态资源进行粗放式、掠夺式利用现象比比皆是, “谁污染、谁付费”制度、负外部成本内部化等制度的执行机制尚待完善。

3 中西部地区生态旅游产品绿色创新的制度支持体系构建

3.1 正式规则的完善: 生态旅游产品产权制度的变革

在过去相当长的时间内, 我国中西部地区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; 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, 具有掠夺式开发的内在冲动。因而,

三权分离, 划清部门利益与职能, 对于生态旅游产品微观经营实体绿色科技创新的激励与约束机制的形成, 具有重要作用。

(1) 所有权与管理权分离制度体系的构建。建立独立的旅游资源管理机构。这是一个利益中性的管理体系, 职责分明, 避免与地方政府产生矛盾, 也没有相互争利与推诿问题的现象, 这种管理体制日益受到关注。1916 年, 美国依法在内政部设立了国家公园管理局 (National Park), 专门负责全国的公园事务; 国家公园局下设北大西洋地区局、中大西洋地区局、首都地区局、东南部地区局、中西部地区局、落基山地区局、西南部地区局、中西部地区局、太平洋地区局、阿拉斯加地区局共 10 个地区分局。日本的国家风景名胜区由国家环境署署长主管, 自然保护委员会协助管理; 英国由一位文化、传媒和体育部副部长专门负责领导对国家风景名胜区的保护和维护; 德国由隶属于国家公园所在地议会的国家公园管理处提出并制定国家公园的规划和年度计划, 对国家公园进行管理^[4]。

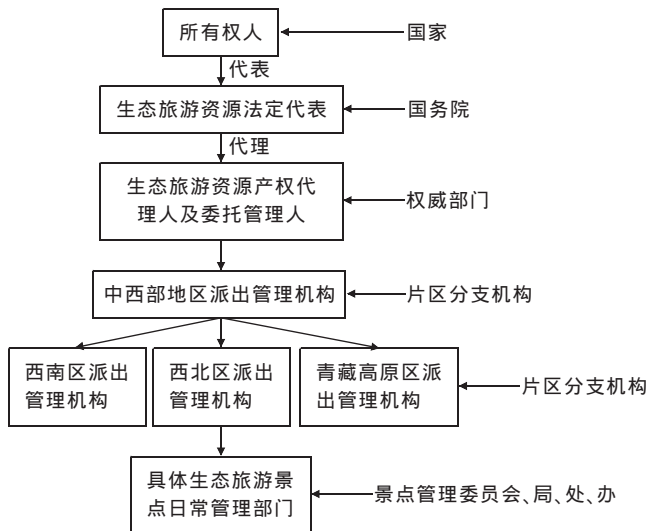
根据我国宪法规定, 国务院是包括风景资源在内的国有资源的法定代表。为了既保证国家产权的统一和国有资源资产的安全, 又使生态旅游资源管理建立在相对独立和利益中性的管理体系上, 国务院可指定一个权威机构代理行使风景资源资产, 使中西部地区生态旅游资源管理具有一个与全国保持一致的管理体系与机制。对于这种管理体系构架的具体设想如附图所示。

(2) 管理权与经营权分离的制度构建。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。管理权与经营权分离的实现机制的设计为:

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。进入准则的具体内容应包括: 经营资格审批准则及制度; 生态旅游资源有偿使用实施细则; 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, 其中企业标的包括对景区资源的最低保护和投入, 最高门票价



附图 中西部地区生态旅游资源垂直管理体系示意模型

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，防止经营者的短期行为。

第五，景区开发经营企业在取得土地使用权和支付景区资源有偿使用费后，其经营权必须接受权威管理部门及其机构的监督、制度管理以及接受法制监管、社会监督与新闻监督。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了约束，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：

第一，国家利益的保障。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，还解决了生态旅游资源保护与维护的巨额资金需求问题。

第二，地方政府利益的实现。当地政府利益通过地税及生态旅游产业的发展对地区经济的促进与带动得以实现。

第三，管理人利益的实现。管理权人的利益通过其委托者（产权所有者）从资产受益中部分划拨，还可从生态旅游产品生产企业的相关税费中部分划拨来实现。

第四，当地社区居民利益的实现。当地社区居民的利益通过增加就业，以及收取房屋拆迁补助、土地征用补助等方式实现。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。

第五，生态旅游产品经营企业利益的实现。一方面，国家将一个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，管理权与经营权分离，形成生态旅游产品生产实体进行产品绿色创新的微观激励与约束机制。

3.2 制度实施机制的建立：正外部性的补偿与负外部性的监管

三权分离与生态旅游产品经营实体绿色创新主体地位的确立以正式规则的形式对产品经营实体的绿色技术创新形成了内在的激励与约束机制。但是，这种产权制度的安排并未从根本上解决问题。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。因而国家作为生态旅游资源所有人，有必要制定强制性规则及其实施细则，以法律形式界定违规成本，对生态旅游产品开发经营企业进行了激励与约束。

(1) 建立中西部地区生态旅游产品正外部性的补偿机制。政府关于生态旅游资源保护的激励手段主要通过市场机制完成，这一措施主要借助于政府的强制力量，通过信贷、补贴等经济刺激行为，来调整和影响生态旅游产品生产主体的行为。具体措施主要为对产品绿色创新的补贴与资助。

中西部地区的生态资源保护对于中西部地区以致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中西部地区才能提供，并具有真正意义上的比较优势。中西部地区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。因而，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，以实现社会公平和经济公平。

建立中西部地区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。可以建立生态环境税，并将税收收入以财政转移支付的方式拨向中西部地区，扶持中西部地区生态资源保护项目。对于中西部地区生态旅游产品经营企业而言，如果他们所开发经营的生态旅游产品得到了有效的保护，或者为保护生态旅游资源进行了有效的投资与绿色创新开发研究，则政府应根据企业绿色创新的投入与收益进行税收减免。此外，中西部地区政府有责任将国家对于中西部地区的财政转移支付的部分资金用于补贴和鼓励企业的绿色创新行为。设立专项生态旅游资源绿色创新奖励基金，由生态旅游资源管理权威部门统一管理。该基金主要广泛吸收民间集资，缓解国家财政资助不足与中西部地区生态旅游产品绿色创新激励需求的矛盾，为中西部地区生态旅游产品绿色创新提供更多的资金支助。在实行财政税收等宏观经济措施调节之外，建立各级政府及东部地区提供技术、人员及其它形式对中西部地区生态旅游产品绿色创新予以援助的机制。

(2) 建立中西部地区生态旅游产品负外部性的监管机制。制定负外部性监管机制，目的在于政府对生态旅游产品开发企业经营行为的外部不经济性予以法律约束与干预。这一举措具有目标明确性、执行强制性以及效果直接性的优点，所以它可以弥补激励机制约束力不足的缺陷。具体包括：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)；生态旅游产品生产经营者信誉评估制度；生态旅游区土地利用管理制度；生态旅游区排污权立法；环境成本内部化的法规与实施规则等。制定违规惩罚制度。主要包括：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，包括排污超标罚款、景区物种多样性损害的补偿与罚款、景区地质地貌破坏的补偿与罚款，景观维护不当及损害的补偿与罚款等，目的在于使产品生产经营实体在经营开发中造成的外部成本内在化。

3.3 生态伦理教育与非正式规则变迁

打造关中城市群 振兴陕西经济

夏维力, 李 博, 杨海光

(西北工业大学 管理学院, 陕西 西安 710072)

摘 要:通过对陕西省经济发展现状的研究,提出并阐述了建设关中城市群是陕西经济发展的战略选择的观点,分析了关中城市群建设的可行性,从政府的角度提出了关中城市群建设中应采取的措施。

关键词: 关中城市群; 陕西经济; 措施

中图分类号: F127.41

文献标识码: A

文章编号: 1001-7348(2006)02-0111-02

0 前言

尽管近年来陕西经济发展势头良好,但不发达省份的地位始终没有改变。陕西经济的落后既有政策性原因,即国家的区域不平衡发展战略,也有非政策性原因,如区位条件、历史文化等原因,它们综合作用的结果使陕西经济与国内其他发达省份的差距不断扩大,2004年陕西省国内生产总值在全国31个省、直辖市、自治区中排名第22位。有人对陕西省发展状况作了一个形象概括,称陕西是“科技大省,人才大省,经济小省”,这一评价不无道理。陕西的科学教育、高技术产业优

势与经济增长严重脱节,陕西省的经济增长主要依靠投资拉动,固定资产投资占国内生产总值的比重为53%,高于西部和全国平均水平。陕西省成了一个名副其实的“飞地”,经济陷入了困局。而如何困中求变、寻求突破,就成为摆在所有陕西人面前最急迫的任务。更明确地说,这一问题就是陕西应该选择怎样的发展道路、怎样的经济发展模式,也就是陕西经济发展的战略选择问题。

1 建设关中城市群是陕西经济发展的战略选择

陕西省南北较长,东西较窄,从北到南

自然形成北部的黄土高原,中部的关中平原和南部的秦巴山区,也形成了各具特色的三大经济区域:关中、陕北和陕南。关中以西安为中心,是陕西省经济最发达的地区,机械、电子、轻纺、食品工业发达,高新技术、旅游、文化等特色产业突出,科教实力雄厚。陕北畜牧业发达,煤、气、油资源储量丰富,是正在建设中的国家能源重化工业基地。陕南生物、林产品资源丰富,是陕西省正在建设的现代中草药基地。

目前,陕西省经济发展的基本趋势是“中强、北快、南弱”,实现关中跨越式发展是陕西省经济发展的战略重点。从经济总量上

非正式规则的变迁对于正式规则的变迁起着潜移默化的作用^[1]。在中西部地区生态旅游产品绿色创新方面,微观企业制度及宏观政策法规等正式规则的变迁应以生态道德教育、生态价值观念的普及等观念变革为先导,以实现非正式规则变迁与正式规则变迁的“激励相容”。

教育和劝说的形式是多样的,可以是政府通过国民素质教育提高国民的环境意识,也可以通过向旅游业有关人员提供有益的信息,使各参与方都认识到会从可持续发展中获得利益,如帮助旅游经营者看到可持续

方式下巨大的商业利益,包括减少原材料和废物处理成本,提高产品的绿色化程度,吸引更多的具有环境意识的游客等。作为一种非正式规则变迁的方式,生态伦理道德教育的目的在于使所有与生态旅游相关的人士认识到,生态旅游资源不仅有着为人类旅游服务的天然义务,同时也有着其自身不可剥夺的权利,这就必须赋予生态旅游资源与生态旅游环境以同等的道德地位,适度地开发利用生态旅游资源,对生态旅游资源的开发利用不能超过生态旅游环境容量,不超过生态旅游资源的再生能力。其核心是以价值观

念的变迁引导生态旅游的可持续发展,实现代内公平、代际公平及人与生态旅游资源、生态旅游环境的和谐共生。

参考文献:

- [1] L.E.Davis, D.C.North: Institutional Change and Economic Growth[M].Cambridge Univ.Press 1971.
- [2] 钟勉.论旅游资源所有权与经营权分离[J].旅游学刊, 2002, (4): 24-27.
- [3] D.C.North: Economic Performance Through time [J].The American Econmic Review, 1994, (3): 360-361.

(责任编辑: 慧 超)

收稿日期: 2005-08-01

基金项目: 陕西省哲学社会科学基金资助项目(04D020S)

作者简介: 夏维力(1962-),男,陕西西安人,西北工业大学管理学院教授,管理学博士,研究方向为战略管理与营销管理;李博(1980-),女,河北怀来人,西北工业大学管理学院硕士研究生,研究方向为产业群与区域经济;杨海光(1980-),男,山东莱州人,西北工业大学管理学院硕士研究生,研究方向为战略管理与营销管理。