

基于公共物品属性的生态旅游资源开发

——国家公园模式对生态旅游资源开发的启示

孙琨¹, 孙德仲²

(1. 常熟理工学院 生物与食品工程学院, 江苏 常熟 215500; 2. 阜宁县招商局, 江苏 阜宁 226500)

摘要:生态旅游资源的开发与保护一直是一对尖锐的矛盾, 国家公园是当前国际社会保护生态资源的主要模式之一。从公共物品的角度出发, 认为生态旅游资源具有公共物品的属性, 其支配权应该为社会公众所拥有, 而国家是代表社会公众利益的理想主体。我国的许多生态旅游资源开发忽视了公共物品属性的要求, 造成了资源的破坏与各方利益的不均衡。国家公园以较小面积的合理开发实现较大范围的有效保护, 并由国家代表社会公众对生态旅游资源进行管理, 其管理费用由国家予以保障, 管理部门与公园内的旅游经营项目没有利益关系且对经营者进行严格的监督, 同时, 社区利益受到了高度的重视。国家公园模式较好的协调了开发与保护的关系, 更多的体现了社会公众的利益, 是一种符合生态旅游资源公共物品属性的旅游开发模式。

关键词:国家公园; 生态旅游资源; 公共物品; 小利益团体

中图分类号: F592.3 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-5322(2013)04-0061-05

旅游开发会对许多景区的生态环境造成了破坏, 据中国人与生物圈国家委员会对自然保护区的深入调查, 我国目前已有超过 22% 的自然保护区因开展旅游而遭受破坏, 11% 的自然保护区出现旅游资源退化现象^[1]。发展旅游业有利于地方经济发展, 但由此所造成的生态破坏使许多地方的旅游业开发得不偿失。

国家公园是当今国际社会保护自然环境的主要模式之一。截至目前, 全世界已有 124 个国家建立了 2600 多个国家公园, 其总面积约占地球陆地的 2.6%^[2]。在 2008 年, 环境保护部和国家旅游局批准建设了第一个国家公园——黑龙江汤旺河国家公园; 云南被国家确定为国家公园建设试点省。相关部门曾计划在全国各地范围内选择一批有独特性、代表性、稀有性的地方作为国家公园试点单位, 但由于部门之间的利益难以协调, 该计划最终被搁置。

目前, 国内关于国家公园的研究较少, 已有的研究成果多以介绍为主, 缺乏系统的理论研究。本文主要从公共物品的角度, 探讨国家公园模式

对我国生态旅游资源开发管理的借鉴意义。

一、生态旅游资源的公共物品属性及其支配主体选择

1. 生态旅游资源具有公共物品属性

生态旅游资源是指以生态美吸引旅游者前来进行生态旅游活动, 为旅游业所利用, 在保护的前提下, 能够产生可持续的经济、社会、环境综合效益的自然生态区^[3]。公共物品是指大家都有权享用的物品。经济学家萨缪尔森认为公共物品有两个基本特征: 非排他性、非竞争性^[4]。生态旅游资源一般都具有公共物品的属性, 表现在以下几个方面。第一, 这些生态旅游资源在向人类社会提供着每个人都有权享用的公共生态服务。第二, 享有公共生态服务是每个人的基本生存权, 任何人都不能对其他人享有公共生态服务的权利进行限制。第三, 生态旅游资源的社会、经济、环境价值为社会成员所共同拥有, 个人、相关团体不能通过多占或垄断性占有的方式侵占、破坏别人的利益。

收稿日期: 2013-09-10

基金项目: 中国博士后科学基金面上项目(2012M510529); 江苏省高校哲学社会科学基金项目(2013SJB790001)

作者简介: 孙琨(1978-), 男, 甘肃白银人, 讲师, 博士, 研究方向: 旅游资源开发与管理。

2. 公共物品的属性要求生态旅游资源的支配权应为公众所拥有

公共物品的特点决定了生态旅游资源的支配权不应该为私人和少数人所拥有。由于每一个“理性的”个体都会追求自身利益的最大化,所以生态旅游资源的支配权一旦为少数社会个体拥有,就会存在对旅游资源掠夺性使用的风险,就会造成外部不经济,生态旅游资源开发的事实也已经证明了这一点。

生态旅游资源的支配权应该为其所服务的社会公众所共同拥有。不能把生态旅游资源的支配权交给只代表部分个体利益的部门、团体和个人,不能影响其他社会成员享有公共生态服务和利用生态旅游资源进行观光、休闲和接受教育的权利。

3. 国家是代表社会公众实施对生态旅游资源支配权的理想主体

虽然生态旅游资源的支配权归社会公众所有,但若没有一个强有力的组织主体代表社会公众行使这种支配权,就会导致社会公众对生态旅游资源支配权的虚设,为只代表少数个体利益的部门、团体和个人成为生态旅游资源的实际支配者创造条件和机会,从而使生态旅游资源的开发利用跟其公共物品的属性相背离。在当前的社会体制框架下,只有国家能比较全面地代表社会公

众的利益。因此,国家是代表社会公众实施对生态旅游资源支配权的理想主体。

二、我国生态旅游资源开发中存在的问题

1. 忽视了生态旅游资源公共物品的属性

当前许多旅游开发行为忽视了生态旅游资源的公共物品属性,主要表现在以下几个方面。

第一、景区门票定价过高,限制了部分公众进入景区观光游览的权利。

我国许多景区的门票定价较高,且在近些年呈现出较快的增长趋势,如九寨沟的门票价格由 2000 年的 145 元涨至 220 元,涨幅达 52%;武陵源的门票价格由 160 元涨至 248 元,涨幅达 55%。相关研究发现,从横向比较来看,我国大部分景区已经明显地“贵族化”,远远高出普通民众的消费水平;从纵向比较来看,门票价格的上涨幅度也超出了城乡居民收入的增长幅度^[5]。同时,我国景区的门票价格跟国外相比也明显偏高,见表 1。有些国家为了保障公民利用生态旅游资源进行观光、游憩活动的权利,对景区的门票价格进行严格限制,如美国国会 1996 年立法规定所有国家公园门票最高不能超过 20 美元。

表 1 国内外景区门票价格与居民月收入比例

Table 1 The ratio of the scenic area ticket price to resident income per month at home and abroad

区域	景区	门票价格	人均月收入	门票价格与月平均收入之比(%)
国内	九寨沟	220 元	1540 元	14.29
	武陵源	248 元	1540 元	16.10
	泰山	125 元	1540 元	8.12
国外	美国 Acadia National Park	20 美元	3 800 美元	0.53
	澳大利亚 Crowdy Bay National Park	7 美元	3 546 美元	0.20
	韩国 Odae - san National Park	3 400 韩元	1 521 000 韩元	0.22

第二、部分生态旅游资源沦为一些部门、个人谋取经济利益的工具。

生态旅游资源具有公共物品属性,其使用权和获益权应归社会公众所有。然而在现实的旅游开发中,部分生态旅游资源却沦为一些部门、个体谋取经济利益的工具,影响了其他社会公众对生态旅游资源的使用和受益。

我国生态旅游资源名义上归国家所有,但在开发、利用、管理方面表现出典型的属地化特

征^[6],体现着地方政府及相关部门的利益诉求。一些地方政府直接从事生态旅游资源的开发经营,或将生态旅游资源的开发经营权完整地出让给经营者,由经营者收取门票,进行各项旅游经营活动,并将收入的一部分返还给政府管理机构。在这种情况下,相关地方部门和旅游经营者都会产生追求经济利益最大化的倾向,最终使公共生态旅游资源变成普通商品,沦为少数部门、个体谋取经济利益的工具。少数部门、个人的利益诉求

还表现为对社会公众享用公共生态旅游资源的排斥,如为了相关部门上千万元的经济利益,济南市民不能在大明湖湖滨自由散步等。

2. 小利益团体代表社会公众对生态旅游资源行使支配权

第一,小利益团体无法胜任代表社会公众利益的职责。

小利益团体只能代表其自身而不能代表更广阔范围内的社会公众。如地方政府只关注当地的利益,而不能关注更广阔范围如全国民众的利益诉求,而一些重要生态旅游资源的服务价值并不局限于当地,属于全国甚至全世界的公共物品。

为了自身利益最大化,小利益团体极有可能凭借自己垄断性的权力挤占其他社会公众的利益,如旅游开发使当地居民的生存空间被压缩等。相关地方部门和当地民众之间的博弈也充分说明小利益团体并不能充分代表社会公众的利益。如香格里拉千湖山生态开发公司和当地镇政府都希望开发千湖山的生态旅游资源,而当地居民持反对态度,他们认为千湖山不开发,仍然有游客会来,他们可以从中获得一定的经济收入。这反映了政府、开发商、当地民众不同的利益诉求和对生态旅游资源的态度的态度,也从一个侧面反应出开发商,相关地方政府部门并不能很好的代表社会大众的利益。

第二,小利益团体对生态旅游资源的支配使用会产生明显的外部不经济。

小利益团体对生态旅游资源的支配使用是生态旅游业存在明显外部不经济的根源之所在。追求经济收益最大化是社会经济个体的本性。小利益团体为了自身的经济利益,会最大限度地开发利用生态旅游资源,有时甚至会采取掠夺式的旅游开发经营手段,长期超负荷地进行旅游接待,对生态旅游资源进行商业化运作,而不愿意支付生态修复、保护方面的成本。

相关地方部门、旅游经营者通过开发经营公共生态旅游资源获取丰厚的经济收益,但有时候被其破坏的生态环境的价值要远远大于其所取得的经济收益,其中有些生态环境破坏无法弥补,最终这些生态环境成本往往都要社会公众来承担,从而产生明显的外部不经济效应。如九寨沟的生态旅游资源每年为管理部门带来6.35亿元的收入,但由于在景区内修路,不少瀑布消失;由于旅游业的超负荷运营,沟内的水体已经有富营养化

的趋势,湖泊出现沼泽化倾向;景区周围的宾馆、饭店给下游老百姓带来源源不断的污水,最终这些不良后果都要社会公众来承担或承受。总之,小利益团体只能代表自身而不能代表社会公众,只要生态旅游资源的支配权为小利益团体所拥有,社会公众的利益就不能得到认真的考虑,开发与保护之间就不能达到平衡,生态旅游资源公共物品的属性就会受到挑战,外部不经济现象就无法从根本上遏制。生态旅游资源是一种公共物品,不属于任何地方、部门、或个人所有,其使用受益权归社会公众,应该由一个能代表公众利益的主体来行使对生态旅游资源的支配权。

三、借鉴国家公园模式对公共生态旅游资源进行开发

1. 由国家代表社会公众行使对生态旅游资源的支配权

按照国际保护联盟的定义,国家公园是以保护国家自然文化遗产、并在保护的前提下以提供全体国民观光机会为目的的场所^[7]。国家公园介于严格自然保护区与完全开放旅游区之间,属于国家所有并由国家直接管理。国家公园具有中央垂直管理的特点。如美国的国家公园系统由联邦政府内政部下属的国家公园管理局直接管理,在国家公园局的管理领导下,全国设7个地区局,地区局下面设16个公园组支持系统。国家公园管理局代表国家对园内的自然、文化和历史资源进行管理。国家公园内的旅游经营项目必须通过特许经营的办法委托企业经营,管理机构对企业的旅游经营进行监督,不能直接从事商业性旅游经营活动,管理局与经营活动没有利益关系,这使得管理局能真正代表国民和政府来管理生态旅游资源。其他国家的国家公园也大都采用国家垂直管理的模式。

生态旅游资源是一种社会公共物品,其使用、受益权归社会公众所有。在当前的社会制度条件下,只有国家才最能代表社会公众的利益。国家公园的管理模式是在社会公众参与的基础上,由国家代表社会公众对生态旅游资源进行支配,这符合生态旅游资源公共物品的属性。

2. 避免生态旅游资源沦为小利益团体的谋利工具

国家公园内的资源属于国家所有,建立的目的是为了将国家公园的资源和价值完整地留给

子孙后代,应该由国家在经费上予以保障^[8]。国家公园不以盈利为目的,也不允许国家公园管理局下达经济创收指标,靠国家拨款维持正常运转,门票收入只是其收入来源的很少一部分。如 2002 年美国国会拨款 26.8 亿美元给国家公园管理局,而当年的门票收入只有 2.44 亿元^[9]。2006 年,美国国家公园管理局的预算达到 22 亿美元,有效地打消了地方政府要靠国家公园创收的念头。由于不以盈利为目的,国家公园的门票也十分低廉,如美国一家 4 口人只须花 25 美元便可以在黄石国家公园游玩 7 天。外国还有许多国家公园是对社会公众免费开放的。国家公园不对生态旅游资源进行垄断式的经营,不通过收取高昂的门票价格谋取经济利益,其旅游业收入主要来自于公园内的一些游乐型项目而非景区门票。这就确保了社会公众对生态旅游资源这种公共物品的享用,避免生态旅游资源成为小利益团体的谋利工具。

3. 实现生态旅游资源生态、社会、经济效益的协调统一

国家公园排除与保护目标相抵触的开发方式或占有行为,以较小面积的合理开发实现较大范围的有效保护。如作为世界上最原始、最古老、最大和最著名的国家公园,黄石国家公园在近 9000 平方公里的土地上,用 1% 的开发面积每年吸引世界各地 300 万游客,带动了周边地区 5 亿美元的经济。但同时,黄石国家公园的生态保护也走在世界前列。

我国许多已有的旅游开发行为,未能很好的平衡生态资源各利益相关者的利益分配,国家公园模式充分考虑当地社区的参与和其他利益相关者的利益均衡。如加拿大公园咨询委员会(Park Advisory Committee, PAC)的管理方式就较为有效的平衡了生态旅游资源各利益相关者的利益^[10]。新西兰国家公园在具体的管理决策上,起决定作用的往往不一定是政府,而是当地社区居民的意愿,这也反映出国家公园模式对当地社区居民利益的重视。

生态旅游资源是一种公共物品,具有很重要的生态功能,向社会公众提供公共生态服务,其应该受到很好的保护;游憩休闲也是社会公众的一

项基本权利,作为一种公共物品,生态旅游资源应该满足社会公众的这种需求。而同时,当地居民也有利用地方生态旅游资源发展经济,提高生活水平的权利。因此,生态旅游资源的生态、社会、经济效益需要得到很好的协调。国家公园模式将生态资源的保护同社会公众欣赏、游憩、娱乐、科研、接受教育的需求,以及生态旅游资源带动地方经济社会发展,提高当地居民生活水平的功能很好的结合起来,能够较好地实现生态、经济、社会效益的统一,体现了生态旅游资源作为一种公共物品,对社会公众及子孙后代的价值。

四、结论

1. 国家公园是符合生态旅游资源公共物品属性的一种管理模式

国家公园采取了公共生态旅游资源国家统一管理的模式,国家公园内的资源属于国家所有,其建设管理费用全部列入中央预算,国家公园不以盈利为目的,管理机构不得从事商业性经营活动,公园内的经营项目必须通过特许经营的办法委托企业经营,管理机构和经营企业是监督被监督的关系^[8]。这样可以避免地方、部门等小利益团体的出现,并可加强对开发经营活动的监督。国家公园是在较大的生态地区范围内划分一小块功能区来满足社会公众观光游憩和娱乐的需求,这既有利于资源的保护,又体现了公共物品服务于大众的属性。

由国家公园的特点可以看出,国家公园是由国家代表社会公众来履行对生态旅游资源的支配权,且不以盈利为目的,能够体现社会公众的利益。因此,国家公园是符合生态旅游资源公共物品属性的一种管理模式。

2. 探索符合我国国情的公共生态旅游资源管理制度

我国的具体情况跟别的国家有很大区别,如一些外国的国家公园内基本无人居住,而我国的自然保护区等生态旅游资源所在地同时也是人口相对比较密集的区域,完全照搬国外的国家公园模式有可能和我国的一些实际情况发生冲突,因此应该进一步探索符合我国实际情况的生态旅游资源的开发利用模式。

参考文献:

- [1] 甄翌. 自然保护区旅游中的环境污染问题及防治对策[J]. 湖南商学院学报, 2006, 13(2): 94 - 95.
- [2] 师卫华. 中国与美国国家公园的对比及其启示[J]. 山东农业大学学报: 自然科学版, 2008, 39(4): 631 - 636.
- [3] 周文丽. 生态旅游资源概念及分类体系研究[J]. 西北林学院学报, 2007, 22(4): 162 - 166.
- [4] Samuelson, Paul A. The Pure Theory of Public Expenditure[J]. Review of Economics and Statistics, 1954, 36(11): 387 - 398.
- [5] 张广瑞, 魏小安, 刘德谦. 2003—2005年中国旅游发展: 分析与预测[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2005: 195 - 207.
- [6] 蒋满元. 国外公共旅游资源的经营模式剖析及其经营经验探讨——以美国、德国、日本国家公园的经营管理模式为例[J]. 无锡商业职业技术学院学报, 2008, 8(4): 51 - 54.
- [7] 马有明, 马雁, 陈娟. 国外国家公园生态旅游开发比较研究——以美国黄石、新西兰峡湾及加拿大班夫国家公园为例[J]. 昆明大学学报, 2008, 19(2): 46 - 49.
- [8] 万本太. 建设国家公园, 促进区域生态保护和经济社会协调发展[J]. 环境保护, 2008, 21: 35 - 37.
- [9] 李如生. 美国国家公园管理体制[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2005: 28 - 111.
- [10] 黄向. 基于管治理论的中央垂直管理型国家公园 PAC 模式研究[J]. 旅游学刊, 2008, 23(7): 72 - 80.

The Exploitation of Ecotourism Resources Based on Public Goods Properties ——The Enlightenment of National Park Pattern to Ecotourism Resources Exploitation

SUN Kun¹, SUN De-zhong²

(1. Biological and Food Engineering College, Changshu Institute of Technology, Changshu Jiangsu 215500, China;)
(2. Merchants of Funing County, Funing Jiangsu 224400, China

Abstract: The exploitation and protection of ecotourism resource constitute one pair of sharp contradictions. To set up national park is one of the main methods to protect ecotourism resources in world. From the aspect of public goods, this paper believes that ecotourism resource has the properties of public goods, and its eminent domain should belong to general public. Nation can stand for interests of general public very well. Many exploiting actions on ecotourism resources in our country neglect the demand of public good properties. This results in damage to resources and imbalance among stakeholders. It develops small area rationally to protect far larger nature area efficiently in national park. In national park, nation manages ecotourism resources on behalf of public, and the administrative expense comes from state finance; administrative authority has no community of interests with tour operators and supervises these operators strictly; meanwhile community interests are highly valued. Harmonizing development and protection better, representing public interests mostly, national park is a kind of exploiting pattern of ecotourism resources that can be correspond exactly with the public goods properties.

Keywords: national park; ecotourism resource; public goods; small interest group

(责任编辑:李 军)