

水利风景区开发经营的负外在性及其治理

梁朝林¹,姚国荣¹,陈麦池^{1,2},徐 斌¹

(1.安徽师范大学国土资源与旅游学院,安徽 芜湖 241000;2.安徽工业大学外国语学院,安徽 马鞍山 243002)

摘要 :分析了水利风景区开发经营中存在的负外在性及其产生原因,认为水利旅游资源产权不明晰、水利风景区开发管理者和游客的有限理性是负外在性产生的原因,提出了治理水利风景区负外在性的对策:制定资源利用限额,合理配置资源,利用税费杠杆,调节企业的开发经营行为;深化水利风景区管理体制的改革;加强人才队伍建设,强化思想行为教育。

关键词 :水利风景区;开发经营;负外在性;市场失灵;治理对策

中图分类号:F407.9 文献标识码:A 文章编号:1003-9511(2011)02-0058-04

水利风景区是指以水域(水体)或水利工程为依托,具有一定规模和质量的风景资源与环境条件,可以开展观光、娱乐、休闲、度假或科学、文化、教育活动的区域^[1]。近年来,随着旅游热潮的兴起,全国各地水利风景区的开发建设也步入了高速发展的快车道。以国家级水利风景区的开发建设为例,截至 2009 年底,全国已建成的国家级水利风景区 370 个(图 1)。在未来 10 年左右的时间里,国家级水利风景区的数量还将大幅度的增长,预计将达 1000 处左右^[2]。

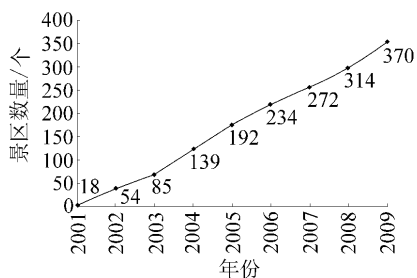


图 1 2001~2009 年国家级水利风景区数量增长情况

开展水利旅游对提高水资源综合利用价值、拉动地区(尤其是贫困地区)经济发展、深化水管单位体制改革等起着积极的作用。然而,在各地水利旅游业蓬勃发展、水利风景区建设如火如荼的背后,却隐藏着种种令人担忧的现象,如,水利工程安全、水体污染、水土流失等。对水利风景区的这些问题,到目前为止还没有一个较为全面的认识和系统

的解决办法。本文拟应用外在性理论对水利风景区开发经营的负外在性进行理论探讨,并在此基础上提出治理对策。

1 水利风景区开发经营的负外在性及其表现

当一个消费者的福利或者一家企业的生产直接受到经济中的另一个当事人的行为影响时,则该经济里出现了外在性^[3]。当生产和消费过程中一个人使他人遭受额外成本或额外收益,而且这些强加在他人身上的成本或收益并没有让当事人以货币的形式加以补偿时,外部性或溢出效应就产生了,即“外部性是一个经济机构对他人福利施加的一种未在市场交易中反映出来的影响^[4]”,其实质是私人收益与社会收益、私人成本与社会成本的不一致。

我国的水利风景区大多位于地质构造复杂、生态环境脆弱的地区,而这些特殊的地文景观、生物景观正是水利旅游资源的一部分,对这一部分资源的不当利用将导致水土流失、植被破坏、生态失衡等一系列后果。此外,水利风景区开发经营所依托的水资源由于其本身的稀缺性,使各用水户形成水资源利用的竞争性关系,后进入的水利风景区用水户必然影响现有的用水户,同时,由于水资源的流动性和流域分布的特点,处于流域上游的水利风景区在水资源的使用上具有自然形成的优先权,这也是水利

作者简介:梁朝林(1975—),男,安徽六安人,硕士研究生,主要从事旅游经济、旅游企业经营管理研究。

风景区负外在性产生的重要原因。

近年来,水利风景区的开发经营在为地方政府带来财政收入、为社区居民提供就业机会、提高区域经济文化的外向度等方面发挥了积极的作用,然而,由此带来的负外在性也不容忽视。这种负外在性集中体现在对水利旅游资源的破坏上,并表现在生产和消费两个环节。从生产环节来看,由于现有的水利风景区基本上处于经济欠发达地区,其交通、通信、餐饮、游乐等基础设施配套不足,开发初期缺乏科学合理的规划,加上地质水文条件复杂,水利风景区开发工程的盲目上马极易造成周边森林资源的破坏、生物多样性的消失和水土的流失,并影响水利工程的安全。同时,由于资金短缺,出于施工便利和节约成本的考虑,水利风景区配套设施布局不合理,与周边环境不协调,形成景观视觉污染。从消费环节来看,游客在旅游活动中产生的排泄物、丢弃的各种固体垃圾,以及餐饮企业的违规排放和水上交通工具的燃料泄露,都对水利风景区水质产生严重污染,这无疑会增加下游居民和工业用水单位的水质净化成本,同时也会对当地的渔业产生不利影响。

水利风景区景观以自然旅游资源为主,突出表现为水文景观,对水资源高度依赖。尽管旅游活动本身直接消耗的水量较少,但是水量的多少对于水文景观的观赏性具有决定作用,这就要求景区内水位必须保持在一定水平,即必须保证一定的景观用水量。而适游季节与农作物生长周期具有很高的一致性,这就意味着水利风景区景观用水高峰期与农业用水高峰期重叠,造成一定时期内旅游业与农业竞争用水。图2从侧面反映了安徽省某水库型水利风景区景观用水的变化周期,而该水库所辖灌区为水稻主产区,每年3月下旬至10月中旬都需要灌溉用水,尤其7~8月份的伏旱期,农业用水量更大。

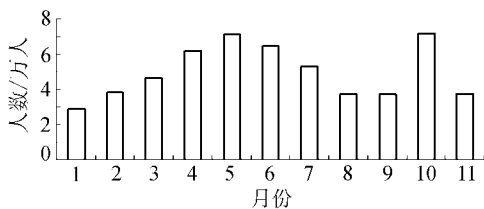


图2 安徽省某水利风景区2008年1~11月份接待游客人数

2 水利风景区开发经营存在负外在性的原因

2.1 客观原因

水利旅游资源产权不明晰是生产环节出现负外在性的根本原因。在一个完全竞争的市场中,能够

保证社会资源最优配置或高效率的产权结构必须具有4个条件,即明确性、排他性、可转让性以及强制性,其中具有排他性的产权结构市场是避免出现负外在性的必要条件。而在现实中,正是由于产权不明晰导致水利旅游资源产权结构的非排他性,从而产生了大量的负外在性问题。

水利旅游资源产权不明晰具有深层次的原因:
①水利旅游资源的自然属性决定了其有效产权难以界定。水利旅游资源包括水文景观、地文景观、天象景观、生物景观、工程景观和文化景观^[5],这些景观资源又以水资源、森林资源、土地资源、生态资源等为物质依托,它们多数都是典型的“公共物品”,有些景观资源虽然在理论上可以界定排他性,但由于成本过高,现实生活中不具有可操作性,而有些景观资源在理论上根本无法界定排他性。
②管理体制不完善导致水利旅游资源产权虚置。我国法律规定,土地资源、水资源等公共资源归全体人民所有,中央政府作为这些国有资源的所有权代表将这些资源的具体管理权委托给地方政府,企事业单位和个人通过契约从地方政府那里获得资源使用权,也就是说水利风景区的开发经营者是这些国有资源的实际控制者。在这一过程中,由于委托代理链条过长,资源的实际所有权事实上已经形同虚设,这种所有权虚化的直接结果是水利风景区开发经营过程中责、权、利失衡,资源的实际控制者可以从中实现利益最大化,而相关者的利益得不到充分保障,资源真正所有者的利益受到损害。产权不明晰,其结果必然是资源的无序开发。如2003年以前,河南省信阳市南湾水利风景区由于管理体制不顺,景区内近10家单位和部门共同开发、经营、管理南湾水利风景区,乱建、乱占和水生态环境污染及管理混乱现象时有发生,不仅严重制约了水利风景区旅游业的发展,而且使景区水生态环境问题十分突出。

水利旅游资源的“公共物品”属性同样会带来消费环节的负外在性。水利旅游资源包括自然景观资源和人文景观资源,其中自然景观资源以水文景观为主,人文景观资源以工程景观为主。一旦游客进入水利风景区,这些景观即成为公共物品。由于游客消费具有非排他性,为了追求个人消费效用的最大化,其结果是过度消费,并由此产生“公地悲剧”,造成景区拥挤、水质污染、资源破坏等一系列不利后果。

2.2 主观原因

水利风景区开发者、管理者和旅游者的有限理

性是导致负外在性的主观原因。旅游开发方面,人们的有限理性主要表现在对旅游开发的环境影响的认识尚存在不确定性,以致不可避免地产生非理性的环境破坏行为:受区域经济发展条件和观念的束缚,旅游开发往往以毁坏环境为代价,受机会主义思想影响,水利风景区开发者做出利己损人、损害环境的行为^[6];水利风景区管理者为了扶持水利旅游业这一新兴产业,往往给予其较多的优惠政策以迎合开发经营者与游客的需求,而有些优惠政策实际上是对现有政策法律界限的突破,从而对环境和其他产业形成危害;旅游者在选择旅游目的地、出游时间、出游方式和约束自身游乐行为等方面,更多地出于个体偏好而非理性思考,集中选择知名度高的水利风景区,且出行时间集中,导致某些水利风景区短期内超负荷运行,而旅游者随意丢弃的垃圾造成水利风景区环境污染。

在这方面,山东省泰安市黄前水库在开发和保护水利风景区资源上就经历过惨痛的教训。黄前水库建成于1958年,是泰安市重要的饮用水水源地。黄前水库水利风景区开发较早,各种旅游项目和旅游设施一应俱全。随着泰安市城区规模的扩大,生产和生活用水量急剧增加,1995年兴建了黄前水库向泰安市城区供水的供水工程。由于对城市的水源水质要求十分严格,为了治理污水,不得不先后拆除黄前水库周围及上游的宾馆饭店17处,度假村1处,停止了一些旅游服务项目,经济损失达1000多万元。如果当初在黄前水库水利风景区开发的过程中充分考虑黄前水库是泰安市饮用水水源地的这一现实,在景区规划过程中将环保问题放到突出的位置加以重视,同时减少污染排放,那么损失就可能大大降低。

3 水利风景区开发经营负外在性的治理对策

对水利风景区开发经营的负外在性,不能简单地通过市场本身来解决,而应从制度层面寻求解决的办法。

3.1 制定资源利用限额,合理配置资源

政府要在统筹协调各方利益的基础上,确定水利风景区开发经营企业和个人资源消耗的最大量,然后将这些资源合理地分配给包括水利风景区经营主体在内的相关需求方,确保不超出这一限额。例如,综合考虑其他产业和水利旅游业对水量的需求,完善取水许可制度和用水户组织制度,确定不同时

间、不同地点各用水户的水量配额和水利风景区的保证水位,并通过建立水市场,引导水交易市场化;对整个水利风景区进行污染总量控制,划定各经营主体的排污配额,并允许这些配额在不同主体之间交易等。这种“制度+市场”的办法可以在总量控制污染的同时对各主体进行充分的激励,将水利风景区负外在性减少到最低限度,并最终实现水利风景区负外在性水平整体下降。对于违反这些约束的行为主体,则给予严厉的惩罚,从而有效控制负外在性,实现资源最优配置。

3.2 利用税费杠杆,调节企业的开发经营行为

对水利风景区和相关开发经营企业征收污染税或排污费,将负外在性的释放量与对经营主体的经济惩罚力度联系起来,通过这种方式,可使水利风景区开发经营主体自发地减少负外在性的产生,从而实现资源的最优配置。同时积极引导水利风景区经营企业投资建设环保基础设施,并对已有的环保设施进行技术换代升级。

3.3 深化水利风景区管理体制变革

我国水利风景区在旅游开发之前多由中央和地方各级水利部门进行管理,而中央和地方各级水利部门的管辖范围仅局限于水利工程设施及附属水域,而除此以外的土地、森林等资源则由地方政府管辖,导致水管单位和地方政府所属部门在相关资源的归属权上划分不清,对同一水域管理权重叠。随着水利旅游业的兴起,水利风景区这种管理主体混乱的问题凸显出来,结果是水利风景区的无序开发和违法、违章经营行为的失控,影响了水利风景区的可持续发展。要走出这一困境,首先,要对条块分割、多头管理的问题进行治理,协调好相关部门的利益,整合各个管理部门,成立专门的水利风景区管理机构,加强对景区的统一管理;其次,要分离景区保护性项目和经营性项目,景区管理机构专门从事水利风景区的日常保护工作,如水质监测、垃圾清运等,而将经营性项目通过特许经营的方式交给有资质的企业来经营,避免景区管理机构既当“裁判员”又当“运动员”的现象;最后,由水管单位调度水利风景区供水量。由于近年来农业税费的取消,地方政府尤其是经济发展落后地区的地方政府面临财政压力,缺乏发展农业的积极性,而更加热衷于发展水利旅游业,这在某种程度上使得地方官员忽视水利对农业的服务功能,所以水利风景区的水量调度职能不应交由代表地方政府利益的景区管理机构行使,而应该将这一职能剥离出来交由不参与景区管理的

水管单位。

3.4 加强人才队伍建设,强化思想行为教育

a. 提高管理者素质,引进专业管理人才。长期以来,人们认为水利风景区的开发经营增加了水资源的综合利用价值,是一种正外在性的经济行为,而对水利风景区开发经营背后的负外在性不能正确认识。要减少水利风景区开发经营所带来的负外在性,提高管理者的素质是关键。现有的水利风景区管理者多为政府任命,缺乏相应的专业背景和管理经验,因此,在提高管理者素质的同时,有必要引进一批有经验、懂管理的专业人才充实到景区管理队伍中。

b. 进一步提高水利风景区开发经营企业和个体商贩的环保意识。景区管理部门可定期举办针对水利风景区开发经营企业和个体户的环保培训班,设立专项环保奖励基金,开展环保评比活动,加大对环保行为的奖励力度,同时实施“环保一票否决制”,对不符合环保要求的水利风景区开发经营企业坚决予以取缔。

c. 加强对游客的行为教育。可在水利风景区重要路口设立环境教育警示牌,导游人员在与游客

接触过程中注重环保知识的宣传,鼓励游客绿色消费。

d. 充分发挥社会、媒体的正面引导和舆论监督作用。利用报纸、电视、广播、互联网等各种媒体,树立水利风景区开发经营的正面典型,而对破坏水利风景资源、污染环境的事件予以曝光。

参考文献:

[1] 中华人民共和国水利部.水利风景区管理办法 EB/OL]. [2004-05-10]. <http://www.mwr.gov.cn/zwzc/zcfcg/bmfg-gfxwj/200405/t20040510.156045.html>.

[2] 中华人民共和国水利部.水利风景区发展纲要 EB/OL]. [2005-04-07]. http://www.mwr.gov.cn/slzx/tzgg/qtxx/200504/t20050407_156917.html.

[3] 平新乔.微观经济学十八讲[M].北京:北京大学出版社,2001.

[4] 保罗·萨缪尔森,威廉·诺德豪斯.微观经济学[M].16版.萧深,译.北京:华夏出版社,1999.

[5] SL300—2004 水利风景区评价标准[S].

[6] 敖荣军,韦燕生.旅游开发的外部性及其内化研究[J].地域研究与开发,2003,22(2):79-82.

(收稿日期 2010-06-09 编辑 彭桃英)

(上接第 48 页)

把握水资源配置信息,保障水资源配置落到实处。

5 结 语

水资源配置是水资源管理工作的重要内容。合理开发利用水资源、实现水资源的优化配置是我国实施可持续发展战略的根本保障。水资源优化配置是多目标决策问题。在水资源严重短缺的今天,必须注重水资源优化配置研究,特别是新理论和新方法的研究,协调好资源、社会、经济和生态环境的动态关系,确保实现社会、经济、环境和资源的可持续发展。目前,中国的水资源分配机制仍以行政管理为主,需要提高水资源分配的有效性、公平性与可持续性。水资源配置应以水量分配工作为基础,以水量分配的水量为主控制用水指标,重点抓好取水许可和水权转让等关键环节,提高水资源利用效率和效益,以水资源的可持续利用支撑经济社会的可持续发展。

参考文献:

[1] 甘泓.水资源合理配置理论与实践研究[D].北京:中国水利水电科学研究院,2000.

[2] 王浩,王建华,秦大庸.流域水资源合理配置的研究进展与发展方向[J].水科学进展,2004,15(1):123-128.

[3] 水利部水利水电规划设计总院.全国水资源综合规划技术细则[R].北京:水利部水利水电规划设计总院,2002.

[4] 陈家琦,王浩.水资源学[M].北京:科学出版社,2002.

[5] 陈基湘,姜学民.试论自然资源分配的公平性[J].资源科学,1998,20(3):40-42.

[6] DINAR A,ROSEGRANT M W. Water allocation mechanisms: principles and examples[R]. Washington, D. C.:The World Bank,1995.

[7] SPULBER N,SABBAGHI A. Economics of water resources [M]. Massachusetts:Kluwer Academic Publishers,1994.

[8] SAUNDERS R,WARFORD J J,MANN P C. Alternative concepts of marginal cost of public utility pricing: problems of application in the water supply sector[R]. Washington, D. C.: The World Bank,1977.

[9] 曹文彬.论水市场[J].中国水利,1994(5):24-28.

[10] HOWE C W,SCHURMEIER D R Jr,SHAW W D. Innovative approaches to water allocation: the potential for water markets [J]. Water Resources Research,1986,22(4):61-64.

[11] 苏茂林,安新代.黄河水资源管理与调度[M].郑州:黄河水利出版社,2008.

[12] 吴丹,吴凤平,陈艳萍.水权配置与水资源配置的关系剖析[J].水资源保护,2009,25(6):76-80.

[13] 黄锡生.水权制度研究[M].北京:科学出版社,2005.

(收稿日期 2010-10-10 编辑 张志琴)