



旅游业可持续发展的制度安排研究 ——以九寨沟为例

熊元斌 刘红阳

摘要: 九寨沟自然保护区享有盛誉,在游客数量不断上升的同时,其环境质量并未显著下降,这无疑与其合理的制度安排相关。从制度安排变迁的视角可将九寨沟的发展分为 4 个阶段,每个阶段的正式制度和非正式制度均具有不同的特征。这种变迁演绎了九寨沟景区从粗放式发展方式向可持续发展方式过渡的整个历程,制度安排由不合理转为合理。九寨沟景区的制度安排变迁过程对其他景区乃至整个旅游业都具有重要的借鉴意义。

关键词: 九寨沟; 制度安排; 可持续发展; 正式制度; 非正式制度

一、九寨沟自然保护区基本情况及发展历程

我国旅游业自 20 世纪 70 年代初期作为政治外事任务出现以来,历经近 40 年的发展,整个过程是一部从无到有、从有到强的辉煌变迁史。在这样的大环境中,九寨沟自然保护区在历经了始建阶段的坎坷之后,开始采纳“保护性开发”的指导思想,并制定与之配套的可持续发展制度,虽然历经 2003 年“非典”与 2008 年汶川大地震两次重大自然灾害,游客量增加的趋势依然十分明显(如图 1 所示)^①,这正是旅游业可持续发展期待的情形。当然,这种现象的出现与九寨沟自身制度安排的合理性是分不开的。

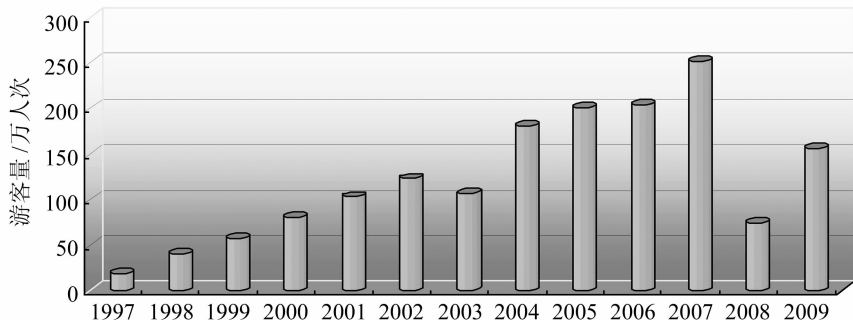


图 1 九寨沟景区游客量示意图

总结九寨沟的发展历程,可以依照其制度安排特征划分为四个阶段:

第一,林场砍伐地阶段(建国后至 1974 年):在这个阶段,九寨沟是 126、127 两个林场的砍伐地,其景观价值没有得到重视与开发,且由于过度砍伐导致生态破坏严重。

第二,粗放管理阶段(1975—1998 年):1975 年农林渔业部以及时任中国林科院院长

^① 与九寨沟相关的数据来源于九寨沟管理局。

的著名林学家吴中伦教授对九寨沟进行了全面考察,并提出九寨沟地区的景观价值远远大于其林场价值的意见,政府对此十分重视,并立即通过行政干预的手段停止了核心地区树木的砍伐,且于1980年成立了九寨沟自然保护区,专门负责九寨沟地区的生态保护。在此阶段,一方面游客的总量还不够大,对景区的影响自然也比较小;另一方面,景区管理的经验也十分匮乏。因此,整体上景区尚处于粗放管理阶段。

第三,规范经营时期(1999 - 2003年):随着游客数量的迅速增加,“无烟工业”的光环也随之褪去,九寨沟管理局逐渐意识到旅游业的快速发展对环境带来的巨大破坏力,开始采用有效措施将经营权回收至管理局,并对游客的行为进行了规范,力求通过这些政策的实施将旅游行为对环境的破坏力降至最小。

第四,可持续经营时期(2004年至今):管理局逐渐发现,以纯行政方式干预游客和区内居民的行为已经不能够适应九寨沟景区发展的现状,因此开始树立可持续发展的指导思想,建立基于现代企业制度的经营模式,进一步从根源上保证景区的合理化经营,避免恶性竞争,培育绿色环保理念。

二、九寨沟自然保护区发展各阶段的制度安排

美国经济学家诺斯(North D C)和戴维斯(Davis L)在制度创新领域进行了开拓性研究,认为制度是人为设计的、形成人们之间相互交易的契约,由正式规则、非正式规则和它们的实施方式构成^①。依据其理论,本文从正式制度和非正式制度两个方面对九寨沟现行可持续发展政策进行分析。

(一) 正式制度

正式制度是制度安排的主要构成部分,也是可持续制度安排的主体。本文从法律法规、管理体制、运作模式、技术标准、社区参与等几个角度来分析九寨沟的正式制度安排。

1. 林场砍伐地阶段

此时,由于九寨沟的主要用途是林场砍伐地,因此相关的制度都是以此为目的制定的,即便是简单的休养生息的目标也没有实现,由于砍伐过量,生态破坏十分严重。另外,在此阶段尚未成立专门的旅游管理机构,所以也不存在配套的管理体制、法律法规、运作模式等。

2. 粗放管理阶段

在此时期九寨沟的景观价值逐渐得到重视,并且首先由四川省林业厅在1975年做出了在核心区200米以外才能进行树木砍伐的决定,这是第一项针对九寨沟的保护措施。其后,又陆续出台了多种正式制度以规范整个旅游活动。

(1)管理体制。从此阶段开始,九寨沟自然保护区实施“大旅游”管理体制,旅游管理部门依法享有主导管理地位,其他部门配合旅游管理部门的工作。九寨沟国家级自然保护区管理局、九寨沟风景名胜区管理局皆为州人民政府直属正县级事业单位,实行两块牌子、一套人马,经费属全额自收自支,按照“州县共管,以州为主”的管理体制,全面负责九寨沟风景名胜区的保护、利用和管理工作。“大旅游”管理机构的存在,有利于树立权威性,有利于实现旅游业可持续发展的总体目标。

(2)社区参与。九寨沟自然保护区位于贫困山区,交通十分不便,经济基础较差。在确定为国家自然保护区和世界自然遗产后,沟内居民全部退耕还草还林、禁养牲畜,也就意味着原本的谋生方式彻底被终止。在这种情况下,如果没有保障当地社区居民利益的有效措施,破坏自然资源的行为必将出现。因此,只有先“富民”,才能进行有效的“保护”。

3. 规范经营阶段

(1)运作模式。从我国旅游业发展的历程而言,在旅游制度不完善和市场竞争机制还不能完全建立的前提下,政府主导型发展模式发挥了决定性的作用,但市场主导将是我国旅游业未来发展模式的必然选择^②。九寨沟旅游业的发展印证了这个规律,在规范经营阶段其运作模式逐渐实现了从行政干预方式为主向以市场模式为主的过渡。在管理局领导下的九寨沟旅游(集团)公司为国家控股的混合所有制股份企

① 道格拉斯·C. 诺斯:《制度、制度变迁与经济绩效》,上海三联书店1994年,第2页。

② 余凤龙、陆林:《制度对旅游发展影响研究综述与启示》,载《旅游学刊》2008年9期,第95页。

业,严格按现代企业制度管理和运作,总公司下设子公司,子公司由母公司控股。九寨沟旅游公司保障了景区的经济收益,从而一方面维持景区的运作,另一方面也为可持续发展提供了资金保证。

(2)技术标准。九寨沟管理局接受国际先进的管理理念,强化以游客为关注焦点的服务意识和保护自然景观的环境意识,建立了覆盖 ISO9000、14000 标准的体系文件,明确了质量方针、目标、计划,严格了责任制度、操作标准和工作程序,健全了内部审核和管理评审等自我完善机制,最终在 2002 年一次性通过 ISO9000、14000 体系的现场认证。自此,九寨沟在环境保护和服务水平方面符合了国际标准,这对其作为旅游目的地的形象和对潜在游客的吸引力无疑有着大幅度的提升。

(3)社区参与。1999 年后九寨沟管理局(以下简称“九管局”)统一管理区内所有餐馆,并向区内居民发放基本生活保障费,补偿居民的经济损失。在经营上仍采用按股分红的方式,居民共分配餐厅利润的 77%,“九管局”分配 23%。2001 年九寨沟内的家庭旅馆、餐馆全部关闭。“九管局”在原诺日朗餐馆旧址筹建了新诺日朗餐厅,2003 年正式营业,餐厅属于联合经营公司经营范围^①。此种模式下,居民的利益得到了保证,同时实现景区的统一管理,排除恶性竞争的因素,促进景区的可持续发展。

4. 可持续经营阶段

(1)法律法规。“立法滞后于产业的发展”是我国旅游法制的最大特点,在我国近阶段《旅游基本法》不能出台的大背景下,期望通过完善地方旅游立法来解决发展中的问题成为业界的共识。阿坝藏族羌族自治州人民政府基于上述原因,于 2008 年 8 月 10 日十届州人民政府第 21 次常务会议上通过了《阿坝藏族羌族自治州九寨沟风景名胜区管理办法》(以下简称《管理办法》),这是为加强九寨沟风景名胜区管理,有效保护和合理开发利用九寨沟风景名胜资源,结合九寨沟风景名胜区实际制定的地方法规。《管理办法》的统领功能,再加上已有的《四川省世界遗产保护条例》、《阿坝藏族羌族自治州实施〈四川省世界遗产保护条例〉的条例》等相关法律法规,为九寨沟其他正式制度的实施奠定了法律基础。

(2)社区参与。居民由原来的自发经营时期的无序竞争,发展到具有创新意义的股份制经营方式:九寨沟管理局和区内居民均以资金入股成立联合经营公司,前者绝对控股,占股 51%,后者占股 49%,但是分红权却参照前一时期的分配方式,区内居民占 77%,九寨沟管理局占 23%。这种股份制经营方式一方面保证了经营控制权掌握在管理局手中,以保证“保护”的主要目的;另一方面也保证了社区居民的获益权,实现了“富民”的目标,避免其抵触情绪,实现了各方利益的平衡。

另外,九寨沟自然保护区在社区参与管理方面突破了象征意义上的参与,通过优先安排就业、大力培养和起用当地人进入管理层等政策,使管理机构和当地社区融为一体,居民在九寨沟旅游事业的保护和发展中扮演了主要角色,做到了实质性参与^{②③}。

通过上述政策,一方面,九寨沟自然保护区和当地居民的收入均出现大幅度提高,九寨沟自然保护区 2004 年收入是 1990 年的 161 倍(不考虑通货膨胀因素),2004 年树正、荷叶寨居民的户均年收入分别是 1984 年的 24 倍和 76 倍^④;另一方面,因为从旅游开发中获益,当地居民更积极地去保护环境以实现旅游业的可持续发展,保证其对旅游开发的支持度维持在一个较高的水平上。史春云等通过对九寨沟当地社区居民进行问卷调查和深入访谈发现,所有当地社区居民都支持在本地发展旅游业,其中约有 85.61%的居民对发展旅游业高度赞同^⑤。

(二) 非正式制度

非正式制度或称非正式约束是人们在长期交往的过程中约定俗成的潜意识规则,在人们的脑海中根深蒂固,形成的过程相当缓慢,而且其构成了代代相传的文化的一部分。从历史来看,在正式约束设

①石 璇、李文军、王 燕、朱忠福:《保障保护地内居民受益的自然资源经营方式——以九寨沟股份制为例》,载《旅游学刊》2007 年第 3 期,第 14 页。

②任 啸:《自然保护区的社区参与管理模式探索——以九寨沟自然保护区为例》,载《旅游科学》2005 年第 3 期,第 18 页。

③任 啸:《社区参与的理论及模式探讨——以九寨沟自然保护区为例》,载《财经科学》2006 年第 6 期,第 113 页。

④石 璇、李文军、王 燕、朱忠福:《保障保护地内居民受益的自然资源经营方式——以九寨沟股份制为例》,载《旅游学刊》2007 年第 3 期,第 15 页。

⑤史春云、张 捷、李东和:《基于个体视角下的旅游地居民感知与态度研究——以九寨沟为例》,载《北京第二外国语学院学报(旅游版)》2007 年第 11 期,第 14 页。

立之前,人们之间的关系主要靠非正式约束来维持,即使在现代社会,正式约束也只占整个约束很少的一部分,人们生活的大部分空间仍然由非正式规则来约束,其在经济发展的过程中发挥着相当重要的作用,九寨沟自然保护区的情况也是如此。但由于非正式制度方面的变革是一个漫长的过程,阶段分割不如正式制度那么明显,因此本文只就整体变化过程来回顾,而未按照发展阶段逐一分析。

1. 价值观念

九寨沟自然保护区的价值观念经历了从“人类中心主义”到“生态价值观”的转变,以实现景区的“保护性开发”。1984年九寨沟正式对外开放以后,其开发理念完全是“人类中心主义”——以人类中心主义为价值取向的人们在自身利益的驱使下,不顾自然资源的价值,对自然资源进行掠夺性开发,并且在日常的经营过程中根本没有或者极少考虑其行为的生态后果,结果是内部经济性的实现以外部不经济为代价^①。

到了2000年前后,九寨沟相关管理部门意识到“人类中心主义”价值观存在的问题,也意识到继续在此观念的统领下开展旅游活动必将导致九寨沟旅游品牌形象的破坏。于是,“生态价值观”逐渐取代了“人类中心主义”,而一系列基于此价值观的配套措施的实施则有效阻止了环境的继续恶化,包括“沟内游,沟外住”的管理方案、修建近60公里的观光栈道、采用绿色环保观光车、将村寨迁出景区并退耕还林、最先建成以环保教育为主要功能的游客中心并尝试规范游客行为等。“生态价值观”及其配套措施对于控制保护区内自然环境恶化起到了积极作用。

2. 伦理道德

世界旅游组织第十三届大会通过了全球旅游伦理规范,其中涉及到旅游可持续发展的共有5个方面,分别对旅游利益相关者、旅游开发形式、旅游时间和空间控制、旅游基础设施设计以及旅游地承载力提出了要求^②。九寨沟自然保护区进行的制度安排符合了这些要求。

(1)自2000年以后,九寨沟自然保护区开始遵奉生态价值观,管理机构始终将环境保护放到工作的第一位,每年对科研和资源保护的投入占九寨沟管理局收入的20%左右^③。而景区内居民因为从旅游活动的开发过程中获益良多,在主观上也存在保护环境的意愿;而游客在进入景区时就接受了环境保护方面的教育,再加上景区内工作人员合理的诱导和管理,也产生了保护环境意识。

(2)为了确保旅游活动对环境的压力处于可控的范围,九寨沟管理局在设置联合经营公司时保证了绝对控股,也严格规定所有旅游活动都需要管理部门批准,这就确保了旅游形式的生态性。另外,九寨沟也提出了生态旅游的观念,并通过国际交流和与国内研究机构合作的方式使其得以落到实处。

(3)为了实现对游客景区内活动的有效控制,九寨沟自然保护区实施了淡旺季区分定价,调节不同时间段内的游客人数,减轻游客过分集中给环境带来的压力。另外还开发了“数字九寨沟”项目,实现对游客活动的空间控制。

(4)在确定了“保护型开发”的指导思想以后,九寨沟内所有的基础设施建设,如步行栈道铺设、生态厕所设置、启用环保车等行为,无不以降低对环境的破坏为前提。

(5)对于生态敏感区,近年来的旅游实践和可持续发展的理论研究表明,借助生态旅游方式,通过严格按环境容量限制旅游人数的小规模旅游,可以较好地实现既保护世界自然遗产,又通过发展旅游业促进当地经济发展和原住民脱贫致富的目的^④。因此,自2001年7月1日起,九寨沟自然保护区科学测定环境承载量,实施限制每日进沟游客的政策(12000人以内),有效地缓解了脆弱的生态环境与大量人为活动之间的矛盾。

①杜丽群:《资源环境与可持续发展》,载《北京大学学报哲学社会科学版》2003年第5期,第119页。

②张广瑞:《全球旅游伦理规范》,载《旅游学刊》2000年第3期,第71页。

③石璇、李文军、王燕、朱忠福:《保障保护地内居民受益的自然资源经营方式——以九寨沟股份制为例》,载《旅游学刊》2007年第3期,第14页。

④章小平、朱忠福:《九寨沟景区旅游环境容量研究》,载《旅游学刊》2007年第9期,第55页。

三、九寨沟可持续发展制度安排变迁的评价及对其他景区的借鉴意义

诺贝尔经济学奖获得者刘易斯在进行经济增长原因的分析时,提出了经济制度是其中一个重要的因素^①。诺斯的制度决定论,指出以往所有经济学家提出的各种经济增长决定论,包括资本决定、技术决定、人力资本决定等,都是不正确的,所谓的创新、规模经济、教育、资本累积等各种因素都不是经济增长的原因,而是其结果,是其外在的表现,而真正起作用的只有制度因素^②。可见,制度在经济发展的过程中扮演者十分重要的角色,制度不仅仅能够决定经济发展的速度,还能够决定经济发展的方式。

(一) 制度安排从无到有并得到执行保障

制度经济学家一直都认为,只要制度存在得到执行,无论其安排是否合理,都比制度缺失要好得多,会在一定程度上提高经济运行效率,使经济按照制度安排设计的方向发展。迄今为止的人类发展史上,有限理性和机会主义倾向是无法通过自我克制来消除的,而制度的产生在某种意义上说就是为了克服人类的这两种弱点。开始阶段,九寨沟并没有设立相应的管理制度,环境的破坏非常严重;而到了规范运营阶段,一系列管理制度和法规的出台保障了制度的存在,实施“大旅游”管理体制则保障了制度的执行,这就奠定了九寨沟可持续发展的基础,目前其良好运转正是制度存在和执行的结果。

(二) 产权安排由不合理过渡至合理

1. 发展初期九寨沟自然保护区的产权安排

产权是规定人们相互行为关系的一种准则,并且是社会基础性的规则。一般认为,产权包含的内容可以分为四大类,即所有权、使用权、处置权和收益权。一个主体可以同时拥有这四项权利,也可以分开持有,某一个主体只拥有其中的一个或者多个。

在早期发展阶段,九寨沟自然风景区属于典型的竞争性公共物品。依照新制度经济学的分析,由于外部性的存在,相对于私有产权公共产品排他性较弱,易导致低效率。现有事实表明非排他性的产权表面上看是众人得利,但最终结果往往是无人获益——“公地的悲剧”导致资源价值完全耗散。在九寨沟粗放经营阶段出现和规范经营阶段前期出现的对公共资源的过度开发以及严重的环境破坏正是旅游业“公地悲剧”的外在表现。

1991年以后,游客数量突破了成本的瓶颈,景区所有权持有者的代理人——政府开始正式介入景区的经营活动,以九寨沟管理局作为代理人进行景区管理,产权安排由竞争性公共物品过渡到排他性共有产权。但考虑到这种产权的性质依然是共有产权,对景区的开发和管理来说,负外部性和“搭便车”现象同样容易发生,进而出现资源过度利用,无法实现可持续发展。

2. 发展后期九寨沟自然保护区产权的明晰

由于产权的四个构成内容具有可分离性,九寨沟管理局在发展后期创新了产权的归属,将九寨沟自然保护区的使用权承包给了九寨沟集团公司,自己保留所有权和处置权(通过人事任命权、绝对控股实现),而收益权隶属于九寨沟集团公司和另外的股东——区内居民。我们也可以这样来理解,区内居民拥有使用公共资源的权力,但是九寨沟集团公司通过提供收益权的方式购买了这种权力,从而实现了产权的使用私有化,以有偿的方式降低了负外部性风险,避免了“搭便车”效应。

通过这个方式,九寨沟实现了产权的明晰化,一方面降低了交易费用,另一方面也实现了对资源的有效利用,通过制订合适的价格来实现长期利益最大化,在客观上也避免过度开发导致的资源耗散,最终实现了景区的可持续发展。

(三) 由行政干预转向现代企业制度

按照威廉姆森的观点,现实的经济生活中的人并不是古典经济学所假设的“经济人”,而是“契约人”。用现代企业这种资源配置的手段去代替市场手段,由于内部行政费用低于外部交易费用,从而实

① 刘易斯:《经济增长理论》,商务印书馆1983年,第11页。

② 道格拉斯·C. 诺斯:《制度、制度变迁与经济绩效》,上海三联书店1994年,第6页。

现效率的增加。所以,九寨沟联合经营公司的成立代表了更高的资源配置效率。由于现代企业对长期利润的偏好,构建品牌知名度、对景区实施可持续规划和保护性建设也就成为必然的选择。企业对长期利润的追求也在客观上实现了景区的可持续发展。

(四) 采用强制性制度变迁模式

制度变迁的方式分为诱使性制度变迁和强制性制度变迁,两种方式各有优劣并相互补充。强制性制度变迁的优势在于能够在最短的时间和最快的速度推进制度变迁,能以自己的强制力和“暴力潜能”等方面的优势降低制度变迁的成本^①。九寨沟自然保护区首先是世界自然遗产和国家自然保护区,其次才是国家风景名胜区和5A级景区,这也就意味着其保护的职能应该放到第一位。因此如果选择诱使性制度变迁方式,则可能出现保护区价值的破坏先于人们观念的彻底转变。所以强制性制度变迁模式是适合我国目前旅游业发展现状的。

(五) 主动引导意识形态变革

意识形态作为非正式制度,具有渗透力极强、影响力巨大的特征,在历史发展的过程中起着重要的作用。思恩认为,意识形态是关于世界的一套信念,以世界观的形式出现,从而简化决策过程^②。更重要的是,意识形态是可以改变的,产权的改变、交换条件的改变、相对收入的改变、信息成本的改变都有可能导致意识形态的最终变化。

九寨沟管理局为了培育生态价值观,采取了很多措施以改变利益相关群体的价值观,比如退耕还林、绿色环保车、环保教育、游住分离等,取得了良好的效果。当然,相对收入的变化也是促进价值观发生改变的重要原因,以前区内居民的主要收入是农产品,对环境美感的要求并不高,而现在的主要收入来源是旅游业,那么对环境的保护就显得十分重要,区内居民自觉取消了很多对环境破坏严重的项目、自觉拆除了一些违章建筑等,都是由于相对价格变动带来的直接结果。

四、结 论

九寨沟历经制度安排的变迁后,取得的效果是明显的。一方面,游客数量稳步上升。虽然经历了两次意外的危机,游客数量恢复的速度也很快(如图1所示)。另一方面,九寨沟的整体环境状况比2000年之前有了明显的好转:空气质量、地表水质量保持在国家一级水平;森林覆盖率保持在85%以上;保持森林火灾零发生率^③。由此可见,九寨游目前的制度安排在目前的宏观环境中是合理的,也是有效的。

但是,制度的需求与供给之间形成的均衡状态只是制度变迁过程中出现的偶然状态,是一种理想的状态,而不均衡则是常态。九寨沟自然保护区的制度安排目前相对合理,但是随着社会进步和环境改变,必然会导致不合理性的放大和更多潜在收益的出现。这也是未来制度进一步变迁的方向。而且,旅游业已经显现出对产权进一步明晰的需求,这也是亟待通过制度创新解决的问题。

制度变迁的过程存在着明显的连锁效应,如果通过九寨沟制度安排的示范效应导致制度的横向变迁(即其他景区也采取类似的制度安排),并最终通过前向连锁导致旅游基本法的诞生以及制度环境的改变,无疑会促进旅游业可持续发展的尽早实现。

■作者简介:熊元斌,武汉大学经济与管理学院教授,博士生导师,管理学博士;湖北 武汉 430072。

刘红阳,武汉大学经济与管理学院博士生。

■基金项目:国家社会科学基金(08BJY127)

■责任编辑:于华东

①国彦兵:《新制度经济学》,立信会计出版社2006年,第447页。

②道格拉斯·C.诺斯:《制度、制度变迁与经济绩效》,上海三联书店1994年,第6页。

③章小平、任佩瑜、邓贵平:《九寨沟可持续发展战略管理初探》,载《西南民族大学学报(人文社科版)》2009年第6期,第215页。