

文章编号: 1000-5692(2001)03-0310-05

制度创新和森林生态旅游价值的实现

吴伟光, 沈月琴, 顾 蕾, 徐秀英, 李兰英, 周国模

(浙江林学院 经济管理系, 浙江 临安 311300)

摘要: 森林具有巨大的生态外部性, 市场调节将出现失灵, 应通过政府干预的方式加以解决, 这一传统观点忽视了政府干预的成本和能力问题。以浙江省临安市临目乡发展生态旅游为例, 在对临目乡生态旅游兴起的背景、条件和效益进行分析的基础上, 指出当具备一定条件时, 经适当的制度创新, 开发生态旅游, 可以部分实现森林生态价值, 即通过市场机制解决森林外部性问题。参5

关键词: 森林外部性; 制度创新; 生态旅游; 可持续发展

中图分类号: F316.20; S718.56 **文献标识码:** A

当前, 可持续发展问题受到了国际社会广泛关注, 它具体包括经济、社会和生态三方面的可持续性。其中, 经济系统和自然系统是相互依存的, 经济发展要以自然生态承载能力为前提, 生态系统的可持续性经济系统可持续发展的基础。森林是陆地生态系统的主体, 实施可持续发展战略, 必须以森林可持续发展为前提。然而, 森林经营过程中存在巨大的外部性, 林业生产比较利益低, 林业投入严重不足, 林农生产者积极性不高, 林业可持续发展缺乏必要的经济动力。因此, 如何合理有效地解决森林外部性, 是林业可持续发展的关键。

森林外部性问题已成为国内外学者关注的热点, 他们分别从森林外部性的内涵、表现、计量及内部化的方法等多方面展开了深入的研究^[1]。一般结论是: 由于森林经营存在外部性, 市场调节将出现失灵, 故应通过政府干预的方式来解决森林经营的外部性问题, 实现森林可持续发展。然而, 这种观点忽视了政府干预本身的成本和能力问题。作者在对浙江省临安市临目乡发展生态旅游进行个案研究的基础上, 指出当具备一定条件时, 经适当的制度创新, 即在稳定山林承包权的前提下, 通过政府组织协调, 将农户分散经营的山林集中起来形成一定的规模, 吸引工商业资本参与投资经营, 开发生态旅游^[1], 实现森林主导效益的转变, 突现森林的生态旅游价值, 部分地实现森林生态价值, 促进森林可持续经营。

1 临目乡生态旅游兴起的制度背景

临目乡地处浙江省临安市东北郊, 距临安市 25 km, 是太湖水系的发源地, 同时也是临安市生活用水的采集区, 具有重要的社会生态意义。境内山多地少, 森林植被保持完好, 生态环境优美, 森林覆盖率达 87.7%。

收稿日期: 2001-05-24; 修回日期: 2001-06-12

基金项目: 浙江省自然科学基金资助项目(799034); 教育部高等学校骨干教师资助项目(20005)

作者简介: 吴伟光(1972-), 男, 浙江缙云人, 讲师, 从事林业经济和国际贸易研究。

继农业家庭联产承包责任制后，临安于1983年开始落实林业“三定”政策，将山林分为自留山、责任山和统管山3种经营形式。林农取得相对独立的生产经营自主权，生产积极性十分高涨，山区经济得到较快的发展。

落实林业“三定”政策后，临目乡农民起初走的是一条靠砍树烧炭为主业的资源消耗型发展道路。这种发展模式，一方面，破坏大量森林资源，致使生态环境恶化，自然灾害频发，并直接影响到下游地区的经济发展。另一方面，由于木材替代品的不断出现，木材市场价格下跌，经济效益不断下滑。陷入资源危机和经济危困双重困境的山区，客观上需要调整发展道路，摆脱被动局面。

90年代以来，临目乡开始注重非木质资源的开发和利用，森林资源得到了有效的保护，森林景观水平不断提高，为开发生态旅游奠定了资源基础。同时，随着人民生活水平的不断提高，回归自然成为新时尚，生态旅游悄然兴起。然而，开发生态旅游，一方面需要将原来由农户分散经营的山林集中起来形成一定的整体景观效果，若由农民通过自愿协商联合开发，相互协调比较困难，存在巨大的交易费用。另一方面，需要大笔的资金投入，当地居民无力承担巨额的前期开发投入。虽然有发展生态旅游的愿望和可能，但没有外界的推动（即初级行动团体的作用），新的制度安排——生态旅游仍不能得以实现。因此，客观上需要政府出面组织协调农户与农户、农户与开发商之间的利益关系，吸引社会资金进行生态旅游开发，凭借其组织优势降低交易成本，促进生态旅游的发展。

1995年，临安市昌化境内的天然溶洞——瑞晶洞，在工商业资本的参与下开发成功，取得了较好的经济效益。加之临安市原本具有较好的旅游业基础，境内有天目山和清凉峰2个国家级自然保护区、青山湖度假村和钱王陵园等景点。因此，临安市政府开始重视旅游业的发展，提出把旅游业作为第三产业的支柱加以扶持，并组织力量就临安市旅游业的发展，进行对外宣传和招商活动。在此背景下，临目乡龙须峡谷生态旅游开发项目很快获得市政府的批准，并正式对外招商。有数家企业对临目乡生态旅游开发表示出浓厚的兴趣，经谈判，最后于1998年4月杭州某公司与临目乡政府签订开发协议。协议规定由杭州某公司和临目乡政府共同出资建立太湖源生态旅游公司，其中杭州某公司占80%股份，临目乡政府占20%股份，合同期限为30a。在此协议的基础上，由公司与开发旅游所涉及到的森林资源征用的有关村委会（白沙村）签订资源补偿协议，每年由公司按森林面积给予补偿；由村委会（白沙村）与所涉及的农户签订资源保护协议，主要由村委会负责资源的保护工作。经4个月的紧张建设，1998年8月太湖源生态旅游公司正式成立并对外营业。

2 临目乡发展生态旅游的制度效果

临目乡通过制度创新，发展生态旅游，改变森林的主导效益，实现生态效益和经济效益的有机结合，获得了较大的制度收益。旅游业作为最终需求型的产业，具有强大的后向连锁效应和旁侧效应，对当地社会经济发展带来了巨大的推动作用，同时也造成了一些负面影响。

2.1 生态旅游产生的正面效果

从经济效益来讲，自1998年8月太湖源生态旅游公司成立以来至2000年12月，共接待游客30多万人次，实现门票收入1000多万元。与此同时，与生态旅游开发直接相关的白沙村共获得补偿费15万元（包括资源补偿费、环境保护费、协调费和市场管理费等）。旅游业的兴起，带动了当地餐饮、旅馆和商贸等配套业的发展。目前在景区周围开设的饭店11家，旅馆7家，茶室20家，农贸市场摊位40多个，其中由白沙村村民开设的饭店有6家，旅馆6家，农贸市场摊位20多个。2000年，这些项目为白沙村村民共增收50多万元。另外加上村民在旅游景区建设中获得的劳务工资57万元，2项合计使白沙村人均增收达2206元。据统计，1999年白沙村农民人均收入达4600元，是1989年的4.5倍。

从社会效益来讲，一方面，旅游业的兴起，为当地村民提供了就业机会，减少了当地村民对森林资源的依赖程度，有利于森林资源的保护。据统计，白沙村共有人口497人，其中有150多人从事与生态旅游业相关的工作（包括景区管理、饮食旅馆经营、导游服务和旅游商品贸易等），占全村劳动力的50%左右。另一方面，旅游业的兴起，使当地的人流、物流和信息流不断活跃起来。由于游

客的增加,对当地具有农家特色的商品,如茶叶、笋干、山核桃和手工艺品等的需求不断增加,形成了较大规模的旅游商品市场,增加了村民的经济收入,改善了生活水平。

从生态效益来讲,生态旅游的开发对当地的生态环境建设具有明显的正反馈作用。由于村民就业结构和收入结构的变化,由原先的以砍树烧炭为主,转为以从事旅游业为主,大大降低了村民对森林资源的直接依赖程度,形成了村民自觉保护环境的良好机制。由于经营旅游业的效益大大高于采伐木材的收益,村民失却了砍伐木头的经济动力,森林资源自然得到了保护和休整,生态环境不断改善。

2.2 生态旅游产生的负面效果

虽然生态旅游给当地带来了较大的效益,但与此同时也产生了一定的负面影响。由生态旅游引起的负面影响主要表现为:①随着生态旅游的发展,前来旅游的游客数量不断增加,当地的宾馆饭店等设施也随之增加,景区内垃圾不断增加,既影响景观效果,又对临安生活用水的水源产生污染。因此,应引起注意,通过加强管理,尽量减少由此产生的负面影响。②在发展生态旅游过程中,利益分配不平衡。从临目乡的实践来看,虽然通过发展生态旅游,农民得到了一定的实惠,但与开发商所得相比农民得利过少,农民从旅游门票收入中所获得的直接经济补偿,不到门票总收入的5%。开发商投资新兴的生态旅游业,要冒较大的风险,获取较高的投资收益,这是对其风险投资的回报,是鼓励工商业资本参与林业开发的有效途径。然而,鼓励工商业资本参与林业开发,不能以长期牺牲农民的利益为代价,在具体制度安排过程中,要注重利益的平衡,以免引起新的冲突。

3 临目乡森林生态旅游价值实现的制度条件

临目乡在原有山林家庭承包经营责任制的基础上,通过制度创新,发展生态旅游业,改变森林的主导效益,实现了森林生态价值,取得了巨大的成功,为解决森林外部性问题提供了新的思路和可供借鉴的经验。生态旅游作为一项新的制度安排,是在制度变迁预期收益大于制度变迁成本,而且制度环境许可的条件下产生的。它的成功实施与以下几方面有着密切的关系。

3.1 森林主导效益的转变及条件

森林具有经济、生态和社会三大效益,它们之间既相互依赖,又相互对立。一般而言,森林的生态效益与经济效益具有负相关性。在不同的条件下,森林既可以发挥经济效益为主,也可以发挥生态效益为主。但具体到某一片森林时,各效益的大小既取决于森林自身的特点,所处的地理位置,更取决于人们对其的利用取向。同样一片森林由于人们开发利用的取向不同,其主导效益也就不同。因此,森林的主导效益可以在人类主观意志的参与下发生改变。这就为森林主导效益的转变提供了可能。

临目乡龙须沟生态旅游区的森林主导效益,之所以能从发挥经济效益为主转向发挥生态效益为主,实现生态效益和经济效益有机结合,主要是因为:①从森林自身特点来看,该林区地处太湖水系之源,具有较高的生态价值,且植被多长于悬崖峭壁之上,千姿百态,具有很能高的观赏价值,但经济开发价值相对较小,故有实现森林效益转变的可能。②从社会需求来看,一方面,随着城市居民生活水平的提高,对休闲旅游的需求不断上升,加之实行双休日后,旅游消费的时间约束减弱,使旅游消费成为城市居民可能的选择。另一方面,临安地处杭州、上海、南京等主要旅游客源地的周围,距杭州、上海和南京分别为50 km, 250 km和300 km,一般利用双休息日就可以完成一趟回归自然的轻松旅游。

3.2 相对价格和“潜在利润”

制度变迁的诱致因素在于主体期望获得最大的“潜在利润”^[3]。所谓“潜在利润”是指一种在已有的制度安排结构中主体无法获取的利润,若想获取“潜在利润”,必须对现有的制度安排进行变迁。“潜在利润”的存在说明社会资源配置还未达到帕累托最优,具有帕累托改进的空间。当“潜在利润”超过制度变迁的成本,并且制度环境给新的制度安排留有足够的空间时,一项新制度安排就会产生。

影响“潜在利润”的因素有许多,其中要素或产品的相对价格变化是产生“潜在利润”的主要因素。近年来,一方面,由于城市居民的收入水平不断提高,对生态旅游的需求增加,导致生态旅游服

务商品的价格上升。据统计, 1999 年全国城市居民人均收入为 5 854.0 元, 其中用于娱乐教育文化支出为 567.05 元, 占 9.6%。国内旅游收入 2 831.92 亿元, 国际旅游收入 140.99 亿美元, 旅游业呈现出蓬勃发展的态势^[4]。以临安市为例, 1996 年接待游客量和旅游门票收入分别达到 24 万人次和 195 万元, 到 2000 年, 2 项分别迅速上升为 170 万人次和 2 200 万元, 旅游业成为了临安市第三产业的支柱。另一方面, 由于木材替代产品的不断出现, 木材价格下跌。以中等径级杉木为例, 其价格已从最高时的 1 000 元 $\cdot\text{m}^{-3}$, 下降到目前的 200~300 元 $\cdot\text{m}^{-3}$, 扣除采伐成本和税收后, 林农实际所得所剩无几, 林农失去了经营木材的积极性。1999 年, 临目乡白沙村有森林采伐指标为 40 m^3 , 但实际采伐只有 4 m^3 , 就是一个很好的例证。由此可见, 森林生态效益价值和森林经济效益价值相对比率发生变化, 即出现了“潜在利润”, 因而产生了制度变迁的需求压力。但在原有的制度安排下, 即由农户分散经营林地, 且不能有效流转的情况下, 没有政府的参与和引导, 开发生态旅游存在巨大的交易成本。因此, 需要通过制度创新, 降低交易成本, 来实现“潜在利润”, 达到资源配置的最优化。

3.3 产权和政府的作用

产权不是指人与物之间的关系, 而是指由物的存在及关于它们的使用所引起的人们之间相互认可的行为关系。产权的明确界定是市场交易不可少的前提^[5]。在经济学上, 完整产权应包括排他性的专用使用权、收益权和转让权等权利。这种解释与法律上的产权概念是有差别的。我国《森林法》明确规定, 林地的产权属集体所有。因此, 从法律意义上讲, 个人对林地没有产权, 而产权又是市场交易的前提, 通过市场交易来转让权利似乎是困难的。但从经济意义上来讲, 目前个人对林地是拥有产权的。因为: ①农户对林地拥有稳定的承包权, 从而获得了林地的专有使用权。自 80 年代实行家庭联产承包责任制以来, 农村生产力得到了极大的解放, 人民生活水平不断提高, 但随着时间的推移, 由于农民怕承包权变动, 对所承包的林地不愿进行投资, 经营行为短期化趋势严重。为了稳定农村秩序, 促进农村发展, 党的十五大明确指出, 农村土地(山林)承包期限延长 30 a 不变。因此, 农户对林地拥有了稳定的承包权, 并且一旦获得山林, 在不改变林地属性的条件下, 对其拥有专有的使用权和收益支配权。②农户对林地拥有转让权, 从而具备通过市场交易实现权利的可能。虽然我国《森林法》明确规定, 林地属集体所有, 禁止私人间的林地买卖。但是, 近几年来随着非农产业的发展, 农业产生比较利益进一步下降。一方面, 部分农民开始离开土地(山林), 希望出让自己所承包的土地(山林); 另一方面, 继续留在土地(山林)上的农民, 希望能够得到更多的土地(山林), 以提高规模效益。并且在实际上, 已经出现土地(山林)私下转让的做法。因此, 迫切需要建立合理有序的土地流转机制, 促进农业和农村的进一步发展。为了规范土地(山林)流转市场, 各地政府纷纷制定有关土地(山林)条例或政策。临安市于 1998 年 3 月制定了《临安市建立和完善山地经营机制的实施意见》, 使山林流转成为合法行为。这就为临目乡农民出让山林, 开发生态旅游提供了政策依据, 并大大降低了开发生态旅游这一新的制度安排的交易成本。

由于政府出台了一系列保护林农利益的政策, 使林农对林地拥有经济意义上的产权, 林地流转成为合法行为, 从而为开发生态旅游这一新的制度安排提供了可拓展的制度环境, 并在政府参与的情况下, 降低了生态旅游这一新的制度安排的实施成本, 使生态旅游开发在临目乡成为现实。

4 结论

对于如何解决森林外部性问题, 不同的学者有不同的理论和方法。笔者认为, 不同理论都有其一定的实践意义和适用条件。然而, 在不同情况下, 森林外部性的具体表现和大小是各不相同的, 森林经营者和受益者的具体关系也是不同的。因此, 解决森林外部性问题不应遵循同一模式, 应根据具体情况的不同, 设计不同的制度。并以制度的执行成本大小, 作为制度选择的主要标准, 因为在预期收益既定的情况下, 一项制度安排的有效性主要取决于其执行成本的大小。就森林外部性而言, 对于影响范围大, 受益主体不明确的, 我们认为可以通过国家立法, 以国家税收的形式向受益者征税, 并通过财政转移向森林经营者提供补偿, 消除森林外部性问题。这样可以节约交易费用, 降低制度执行成本。对于具有明确受益主体, 而且产权保护和执行成本较低的, 可以通过市场交易的方式加以解决。

因为在这种情况下, 通过市场交易方式来解决外部性, 交易成本较低。

临目乡通过制度创新, 发展生态旅游, 转变森林的主导效益, 实现森林生态价值, 为解决森林外部性问题提供了一条可供借鉴的思路, 积累了实践经验, 但在发展过程中要注意新制度本身可能的负面效应。

参考文献:

- [1] 郑四渭. 森林经营外部效应内部化问题的探讨[J]. 浙江林学院学报, 1998, 15(4): 327-332.
- [2] 沈月琴, 吴伟光, 赵伟明. 论生态旅游[J]. 浙江林业科技, 1999, 19(6): 51-53.
- [3] 卢现祥. 西方新制度经济学[M]. 北京: 中国发展出版社, 1996.
- [4] 国家统计局. 中国统计年鉴[Z]. 北京: 中国统计出版社, 2000.
- [5] 张五常. 经济解释[M]. 北京: 商务印书馆, 2000.

Institutional innovation and realization forest eco-tourism value

WU Wei-guang, SHEN Yue-qin, GU Lei, XU Xiu-ying, LI Lan-ying, ZHOU Guo-mo
(Department of Economics Management, Zhejiang Forestry College, Lin'an 311300, Zhejiang, China)

Abstract: The traditional viewpoint is that the immense forest externality should be eliminated by government action. While this viewpoint ignore the cost and capacity of government action. Based on analysis of the background, conditions and benefits of the eco-tourism development in Linmu, Lin'an, Zhejaing. Authors consider that forest externality can be resolved through market mechanism, with certain conditions.

Key words: forest ecological value; institutional innovation; eco-tourism; sustainable development