

 思源文库

世界遗产地财政资源配置与旅游业的关系研究

◎ 李正欢 编著

北京交通大学出版社
<http://www.bjtup.com.cn>

世界遗产地财政资源配置与 旅游业的关系研究

李正欢 编著

北京交通大学出版社

· 北京 ·

版权所有，侵权必究。

图书在版编目 (CIP) 数据

世界遗产地财政资源配置与旅游业的关系研究 / 李正欢编著. —北京: 北京交通大学出版社, 2017. 3

ISBN 978-7-5121-3120-0

I. ① 世… II. ① 李… III. ① 旅游业-财政政策-研究-武夷山市
IV. ① F592.757.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 313106 号

世界遗产地财政资源配置与旅游业的关系研究

SHIJIE YICHANDI CAIZHENG ZIYUAN PEIZHI YU LUYOUYE DE GUANXI YANJIU

责任编辑: 赵彩云 助理编辑: 刘蕊

出版发行: 北京交通大学出版社 电话: 010-51686414 <http://www.bjttup.com.cn>

地 址: 北京市海淀区高粱桥斜街 44 号 邮编: 100044

印 刷 者: 北京艺堂印刷有限公司

经 销: 全国新华书店

开 本: 170 mm×235 mm 印张: 9.25 字数: 156 千字

版 次: 2017 年 3 月第 1 版 2017 年 3 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5121-3120-0/F·1679

定 价: 39.00 元

本书如有质量问题, 请向北京交通大学出版社质监组反映。对您的意见和批评, 我们表示欢迎和感谢。
投诉电话: 010-51686043, 51686008; 传真: 010-62225406; E-mail: press@bjtu.edu.cn。

前言

世界遗产是指列入联合国教科文组织《世界遗产名录》的具有突出价值的自然区域和文化遗存。中国 1985 年 12 月加入《保护世界文化和自然遗产公约》，截至 2016 年 7 月，拥有世界遗产 50 项，其中自然遗产 11 项、文化遗产 35 项、文化与自然双遗产 4 项，世界遗产总数位居世界第二，成为名副其实的世界遗产大国。作为全人类公认的具有突出意义和普遍价值的文物古迹及自然景观，世界遗产称号成为一块吸引全世界旅游者的磁石，发展旅游业亦成为众多世界遗产所在地选择的主要经济活动方式之一，而世界遗产地旅游业的可持续发展也是一个亟待解决的现实问题。

在以旅游业为主导的世界遗产地，公共财政资源的投向往往对旅游业具有较强的倾向性，遗产地政府用于旅游发展的资源投入不断增加，但是一个地区的财政资源是有限的，财政对世界遗产的作用不仅仅体现在直接的财政投入上，更重要的是如何发挥财政资源配置效应，为遗产地提供公共物品及矫正市场失灵等外部效应。财政作为以国家或政府为主体的分配，拥有税收、公共支出等多种有效手段，天然具有资源配置的功能，其实现形式包括合理确定财政收支比重，优化财政支出结构，合理运用财政投资、税收、补贴等多种手段调节和引导民间资源的合理配置，提高财政配置工具的使用效率等。因此，财政资源配置状况将影响区域的经济发展水平、产业结构等，进而影响区域的可持续发展，而旅游业本身也具有一定的资源配置效应，使得财政的资源配置职能与旅游业的资源配置效应之间构成相互影响的关系。因此，在世界遗产地，财政资源配置会受到旅游主导性定位的影响，如果遗产地对旅游业的资源配置过度、

不足或失衡,都会影响城市旅游发展水平,进而影响整个区域的资源配置效应。如何发挥有限财政资源的最大效应,使对旅游业的资源投入能够产生良好的资源配置效率,是关系到遗产地可持续发展的重要问题。

本书从宏观区域发展角度,将旅游业发展作为一种经济形态纳入世界遗产地发展的总体框架中,从区域旅游业发展的财政政策入手,以武夷山作为实证研究对象,总结世界遗产地旅游业发展的阶段性特征,研究区域财政资源配置对旅游业的资源投入效率,以及验证财政资源配置与旅游发展之间的双向关系。研究结论验证了财政对旅游业的支持不单纯体现在拨款上,而是全面发挥着分配、调控、管理和监督等职能作用,其结论对于实现旅游主导型遗产地的可持续发展具有重要意义,也是遗产地旅游可持续发展研究的有益尝试。

本书共包含九章,其中第五章与第六章由丽水学院陈建平与李正欢共同完成,天津财经大学旅游管理系2015级硕士研究生段佳会亦参与了第八章的撰写工作。本书从开始搜集资料到最终完稿历时三年,其间最大的困难在于实地调研和数据资料的获取。特别感谢武夷学院旅游学院郭进辉博士对实地调研的大力协助,感谢福建师范大学经济学院张业圳博士对课题数据分析的帮助,感谢华侨大学旅游学院韩光明、闽江学院旅游系赵明博士、闽江学院海峡学院郑大川博士对本书资料获取的鼎力帮助。本书的出版受到福建省自然科学基金项目的资助,衷心感谢所有在这本书创作和出版过程中给予帮助的师长和朋友们。

李正欢

2016年12月

目 录

第一章 导论	1
第一节 研究背景	1
一、资金问题是世界遗产地关注的重要问题	1
二、世界遗产地旅游可持续发展是亟待研究的理论问题与现实问题	3
三、公共财政与旅游业良好互动是促进世界遗产地可持续发展的的重要途径	5
第二节 研究价值	6
一、理论价值	6
二、实践价值	6
第三节 研究内容	7
第二章 文献综述	9
第一节 国外区域旅游业发展的财政政策研究综述	10
一、国外研究文献概况	10
二、国外文献研究的主要内容	11
第二节 国内旅游业发展的财政政策文献综述	13
一、国内研究文献概况	13
二、研究的主要内容	13
第三节 文献综述结论	19

第三章 世界遗产地旅游业发展的财政政策实践	21
第一节 国外世界遗产地旅游业发展的财政政策实践	22
一、遗产基金	22
二、国家预算直接拨款	26
三、税收减免政策	27
四、财政贴息贷款	28
五、财政直接补贴	28
六、增加旅游宣传经费和旅游人才培养经费	28
七、征收旅游税(收)费	29
第二节 财政支持遗产地旅游业发展的主要手段	29
一、旅游发展基金	29
二、旅游发展资金	32
三、旅游财政信用	36
四、旅游财政贴息	37
五、旅游财政补贴	37
六、税收优惠	38
七、旅游财政监察	38
第三节 世界遗产地旅游业发展的财政政策建议	39
一、公共财政支持遗产地旅游业发展的原则	39
二、公共财政支持遗产地旅游业发展的政策选择	40
第四章 我国世界遗产地国家投入与旅游业发展的关系研究	42
第一节 我国世界遗产地国家投入的总体概况	42
一、我国世界遗产地概况	42
二、我国世界遗产地国家投入概况	45
第二节 中国世界遗产地国家投入与旅游业的关系分析	48
一、2013 年中国世界遗产地国家投入与旅游业关系 数据的描述性统计分析	48
二、2013 年中国世界遗产地国家投入的影响因素分析	52
第三节 结论	56

第五章 武夷山世界遗产地旅游业与财政的互动关系	58
第一节 武夷山世界遗产地的概况	58
一、武夷山世界遗产地简介	58
二、武夷山世界遗产地的价值叙述	59
第二节 武夷山世界遗产地管理体制	64
一、武夷山世界遗产地管理体制概述	64
二、武夷山世界遗产地的遗产保护体系	67
三、武夷山世界遗产地经营主体	69
第三节 武夷山世界遗产地的旅游开发历程	69
一、武夷山风景名胜区的旅游开发历程	71
二、武夷山自然保护区的旅游开发历程和社区参与情况	71
三、闽越王城景区的旅游开发历程	74
四、九曲溪上游景区的旅游开发历程	75
第四节 武夷山世界遗产地旅游业与财政的关系	77
一、财政对武夷山世界遗产地旅游业的支持研究	77
二、武夷山世界遗产地旅游业的经营绩效及对财政的贡献	83
第六章 武夷山市城市旅游发展	86
第一节 武夷山市旅游业的发展历程	86
一、产业生命周期理论	86
二、武夷山市旅游产业的生命周期	87
第二节 武夷山市旅游产业结构分析	99
一、武夷山市旅游产业内部结构	99
二、武夷山市旅游产业的地位分析	100
第七章 武夷山市财政资源配置与旅游业的双向影响研究	102
第一节 问题的提出	102
第二节 研究设计	103
一、研究方法	103
二、变量选择	105
第三节 武夷山市财政资源配置与旅游业发展因果关系的判定	106

一、财政资源配置与旅游业发展长期稳定关系的检验	106
二、财政资源配置与旅游业发展水平的滞后期检验	110
三、财政资源配置与旅游业发展因果关系的判定	112
第四节 结论	113
第八章 武夷山市财政资源配置的旅游政策话语研究	115
第一节 问题的提出	115
第二节 研究设计	116
一、研究对象	116
二、研究方法	117
三、研究步骤	118
第三节 武夷山市旅游业财政资源配置的话语分析	118
一、武夷山市财政预算执行报告中的主题词分析	118
二、武夷山市财政预算执行报告中与旅游相关的话语提取	120
三、武夷山市财政预算执行报告中与旅游相关的话语分析	127
第九章 结论与展望	130
第一节 主要结论	130
一、关于财政资源对世界遗产地旅游业的配置效应	130
二、关于公共财政对世界遗产地旅游业的配置方式	131
第二节 展望	132
一、财政资源配置对世界遗产地旅游业的影响机理研究	132
二、财政资源配置对旅游业是否存在诅咒效应	132
参考文献	134

导 论

第一节 研究背景

一、资金问题是世界遗产地关注的重要问题

世界遗产象征着世界范围内、国际社会对最具价值的文化和自然遗产认定和保护的最高成果，其标志为“被列入联合国教科文组织下的《保护世界文化和自然遗产公约》（简称《世界遗产公约》）名录的文化和自然遗产”，而世界遗产地（world heritage site）是指世界遗产赖以生存的地域空间与相关物质环境（张朝枝，2006）。截至2015年7月8日第39届世界遗产大会结束，加入《世界遗产公约》的缔约国共有191个，列入《世界遗产名录》的项目1031个，其中文化遗产802项，自然遗产197项，文化与自然双遗产32项。

1959年，埃及政府打算修建阿斯旺大坝，但此次修建可能会淹没尼罗河谷里的珍贵古迹，比如阿布辛贝神殿。于是，1960年联合国教科文组织发起了“努比亚行动计划”，将阿布辛贝神殿和菲莱神殿等古迹仔细地分解后再运到高地重新组装，共耗资八千万美元，其中有四千万美元是由50多个国家集资的。这次行动亦有效地促进了其他国家类似的文化遗产保护行动，如挽救意大利的威尼斯水城、巴基斯坦的摩亨佐·达罗遗址、印度尼西亚的婆罗浮屠等，

同时,建立遗产保护基金的构想也开始酝酿。考虑到世界范围内文化遗产和自然遗产日益受到环境破坏的威胁,经济和社会条件变化所致世界遗产枯竭,以及遗产所在国可能面临经济、科学和技术力量不足等社会现实,1972年11月16日,联合国教科文组织于巴黎通过了《保护世界文化和自然遗产公约》,并在公约第15条明确提到设立世界遗产基金,对世界遗产基金的来源、用途及使用方式做了明确的规定,以更好地保护世界遗产。可见,资金问题自《世界遗产公约》成立开始便是世界遗产管理关注的一个重要问题。

在联合国教科文组织网站中“About World Heritage”下设立的“Committee Decisions”中分别检索与“资金”或“资助”相关的关键词——“fund”“funding”“financial support”“finance”等,检索结果如图1-1所示。

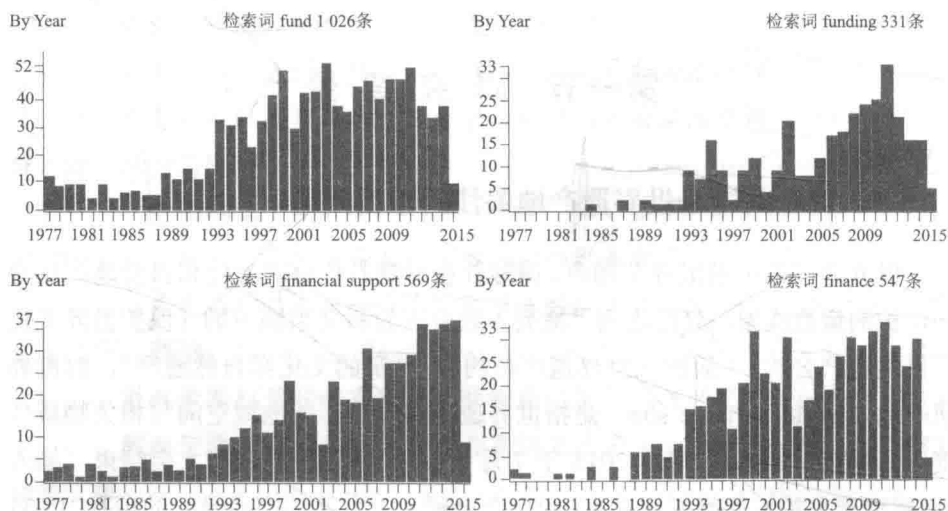


图 1-1 联合国教科文组织网站中关于世界遗产资金的相关检索结果

由图1-1可知,资金问题一直是世界遗产地关注的核心问题。自1976年世界遗产协会建立《世界遗产名录》后,很多国家都曾经出现了申遗热,但是自2000年开始,一些国家开始不再热衷于申遗。例如,2008年英国政府对以往“申遗”政策进行公开质询,并通过报告公布了平均“申遗”费用——申请一个世界遗产项目,需要花费40万英镑,平均每年用于维护的花销也在15万

英镑左右,报告同时认为世界遗产在推动当地旅游和经济复苏方面的作用被夸大,因此当时的文化部建议放缓申遗(余敏,2009)。同样,美国从2000年开始将遗产保护的重点转移到国内遗产名录。截止到2015年7月8日第39届世界遗产大会结束,美国共计拥有23项世界遗产,包括10项文化遗产、12项自然遗产、1项文化与自然双重遗产,其中2项是与加拿大联合申报,遗产数量名列世界第10位,但是这23项遗产中有20项是在1978—1995年申请的,1995—2015年仅有3项。各国申遗转向的原因除了2000年出台的《凯恩斯决议》对国家申遗项目数量的限制之外,另外一个很重要的原因便是申遗和维护遗产的成本太高。2013年,埃及文物管理相关部门负责人指出埃及文物国务部不在埃及的国家财政预算覆盖范围内,员工工资及文物修缮保养资金主要依赖于这些文物古迹的旅游收入。而受政局动荡影响,埃及旅游业大幅萎缩,行业收入急剧减少,有限的收入被优先用于发放员工工资及为平息罢工活动而满足罢工工人所提要求,因此资金短缺是埃及世界遗产保护面临的一大难题(田晓航,2013)。

二、世界遗产地旅游可持续发展是亟待研究的理论问题与现实问题

作为全人类公认的具有突出意义和普遍价值的文物古迹及自然景观,世界遗产在国家发展中具有举足轻重的地位。世界遗产中心指出:成为《世界遗产公约》缔约国及列入《世界遗产名录》所带来的声望是提高人们遗产保护意识的催化剂,尤其是对于发展中国家,一个很关键的利益便是有权获得世界遗产基金资助,以用于认识、保护和提升世界遗产地,世界遗产被誉为是促进国际合作的“磁石”,并可通过一系列途径为遗产保护项目获得财政资助。列入《世界遗产名录》还可获得详尽的、可执行的遗产保护与监测的综合管理方案,并可以提高公众对遗产及其全球性普遍价值的认知度,从而增加遗产地的旅游活动,如果这些旅游活动能遵循可持续发展原则加以很好地计划和组织,那么旅游收入将给遗产地和当地经济带来重要的资金。

世界遗产与旅游价值有着不可分割的联系。虽然对大多数人而言,世界遗产的价值并不直接与其现实利益相关,但世界遗产价值的识别和联合,可以提升世界遗产地的品牌价值,并将这种价值溢入旅游及其他产业(Leask, 2006)。

在许多欠发达地区,世界遗产既被看作是地方资源的骄傲,也被视为通过旅游业和海外援助项目发展地方经济的潜在可能。对世界遗产的认识与关注不仅可以促使人们保护世界遗产,引起人们对遗产价值认识的兴趣,还会激发人们访问这些地方的愿望(Leask, Fyall, 2006)。因此,世界遗产与旅游业的联系显得尤为重要,并相继产生了一系列的研究命题,如遗产的保护性旅游规划,遗产旅游开发与当地社区的发展,遗产旅游与政府、媒体及其他利益相关者之间的关系,旅游对遗产地的影响研究,遗产旅游者行为研究,等等。

世界遗产地的旅游可持续发展问题,亦是联合国世界遗产委员会长期以来探讨并实践的一个问题。联合国教科文组织世界遗产中心、联合国环境规划署和联合国基金会联合发起的“世界遗产地与可持续旅游项目(UNESCO world heritage and sustainable tourism programme)”,主要是基于世界遗产地旅游开发过程中的利益相关者合作来整合目的地、自然和文化遗产保护与适度旅游开发之间的关系,包括“政策(policy & strategy)”“工具和指导(tools & guidance)”“能力建设(capacity building)”“遗产线路(heritage routes)”四个方面。

2008年3月24日,由世界旅游组织、联合国教科文组织两大国际组织联合中国国家旅游局、安徽省政府共同举办的“世界遗产地旅游管理与可持续发展国际会议”在安徽黄山举行。会议围绕“世界遗产地旅游经济利益最大化”“世界遗产地旅游环境负面影响最小化”“信息管理和旅游可持续发展指标——黄山案例研究”等进行了研讨,并签署推动世界遗产地旅游管理与可持续发展的《黄山宣言》。《黄山宣言》呼吁世界各国在世界旅游组织和联合国教科文组织及其咨询机构的一致行动和协作下,联手应对遗产地过度开发带来的挑战,着力加强世界遗产地的保护,高标准建设遗产地展示中心,鼓励社区和公众参与世界遗产地的管理,提高全社会对遗产资源突出价值的认识;制订世界遗产地综合管理及发展规划,以尊重遗产地价值、注重其环境和文化的保护,建立新的旅游收入分配机制,确保旅游收入中的相当一部分用于遗产地保护和当地社会经济发展;确定合理的游客承载量,减少或避免世界遗产地受到的来自过度旅游发展、不足或不当基础设施建设、遗产地周边和缓冲区的发展项目及其他新挑战所带来的影响(吴江海,2008)。总之,《黄山宣言》开始着重强调全

球世界遗产地应关注旅游带来的挑战和发展机会,加强各部门与利益相关者的协调,平衡旅游和环境的关系,促进世界遗产地旅游管理和可持续发展。

三、公共财政与旅游业良好互动是促进世界遗产地可持续发展的重要途径

随着国内外旅游需求的进一步增长,旅游业逐步成为我国世界遗产地发展的重要途径,越来越多的遗产地将旅游业作为区域的主要经济活动方式之一。在以旅游业为主导的世界遗产地,公共财政资源的投向往往对旅游业亦具有较强的倾向性,遗产地政府用于旅游业发展的资源投入不断增加,但是一个地区的财政资源是有限的,如何发挥有限财政资源的最大效应、对旅游业的资源投入是否能够产生良好的效率,是关系到遗产地可持续发展的重要问题。

由 1929 年世界经济危机而引发的政府对经济的广泛参与,使得财政学很快突破了原有的研究范围,其分析问题的基点和思路从履行国家的基本职能转向政府如何提供公共物品及如何矫正市场失灵等方面,从而形成了现代公共财政学(方宁,2003)。公共财政强调财政的资源配置职能,而旅游业本身也具有资源配置效应。资源配置是运用有限的资源形成一定的资产结构、产业结构、技术结构和地区结构,以达到优化资源结构的目标,也就是资源的使用方式和使用结构的问题(阎坤等,2006)。公共财政对资源的配置职能源于资源的稀缺,资源配置过程会受到效率和公平原则的约束,而财政资源配置的内容即为在效率和公平准则的约束下,财政在产业资源、人力资源、地区资源和国际资源等方面履行资源配置的职能(阎坤等,2006)。同样,旅游产业是一个联动性、综合性和外向性很强的产业,财政投入一般限于先期公共品的供给,以减少旅游业发展中所带来的“市场失灵”“外部性”等负面效应。此外,旅游业本身还具有资源配置效应,主要体现在产业资源配置、人力资源配置、国际资源配置和地区资源配置 4 个方面(阎坤等,2006)。因此,在遗产地有限财政资源的前提下,财政资源对旅游业的资源配置过度或不足,会影响到整个区域的资源配置效应。因此,探索区域公共财政资源配置对旅游业的影响,考察旅游业对地方财政资源配置的影响,实现财政资源配置与旅游业之间的良好互动

是实现遗产地可持续发展的重要途径。

第二节 研究价值

一、理论价值

财政作为以国家或政府为主体的分配,拥有税收、公共支出等多种有效手段,天然具有资源配置的功能,其实现形式包括合理确定财政收支比重,优化财政支出结构,合理运用财政投资、税收、补贴等多种手段调节和引导民间资源的合理配置,提高财政配置工具的使用效率等(阎坤等,2006)。因此,财政资源配置状况将影响到区域的经济发展水平、产业结构等,进而影响区域的可持续发展。旅游业本身具有一定的资源配置效应,使得财政的资源配置职能与旅游业的资源配置效应之间构成相互影响的关系。在世界遗产地,财政资源配置会受到旅游主导性定位的影响,其配置状况也会影响到城市旅游发展水平。遗产地旅游业的发展直观地表现为旅游规模的变化(如旅游者数量的逐年递增)和旅游效益的增长(如旅游收入的增加),但这些直观的变化并不能说明财政对旅游业的资源投入产生了积极的影响。因此,本研究从宏观区域发展角度,将旅游业发展作为一种经济形态纳入到区域发展的总体框架,从区域旅游业发展的财政政策入手,总结遗产地旅游业发展的阶段性特征,研究财政资源配置对旅游业的资源投入效率,验证财政资源配置与旅游业发展之间的双向关系,其结论对于实现旅游主导型遗产地的可持续发展具有重要意义,也是遗产地旅游可持续发展研究的有益尝试。

二、实践价值

世界遗产地为旅游业运行提供强大的资源支撑。实践中,研究有限财政资源配置与旅游业发展的关系不但有利于提高财政资源的利用水平,同时对于区域功能的实现也具有重要意义。现有研究大多是把旅游业作为区域的一种产业形态进行考察,较少关注财政资源配置对旅游业的投入效率及旅游业与财政资源配置的关系,特别是缺少典型的案例研究。从研究价值上看,案例研究要求

个案能集中体现某一类现象的重要特征(王宁, 2002)。武夷山市 1989 年建市, 1999 年成为世界遗产地, 同年成为中国首批优秀旅游城市。旅游业在武夷山市城市经济发展中占据重要地位, 是我国旅游主导型世界遗产地的典型代表。笔者在区域发展宏观框架下对典型案例进行研究, 总结基于遗产地发展阶段特征和地域实际的旅游财政资源配置效率的提高模式, 提出的相关结论对指导以武夷山、张家界、黄山等为代表的世界遗产地发展具有明显的借鉴价值和参考意义。

第三节 研究内容

本研究的内容框架如图 1-2 所示。

本书主要包括以下九章内容。

第一章: 导论。对研究背景、研究价值、研究内容框架予以概述。

第二章: 文献综述。主要是对世界遗产地旅游业发展的财政政策文献予以综述。

第三章: 世界遗产地旅游业发展的财政政策实践。对国内外世界遗产地旅游业发展的财政政策实践予以阐述。在公共财政框架下, 促进区域旅游业发展

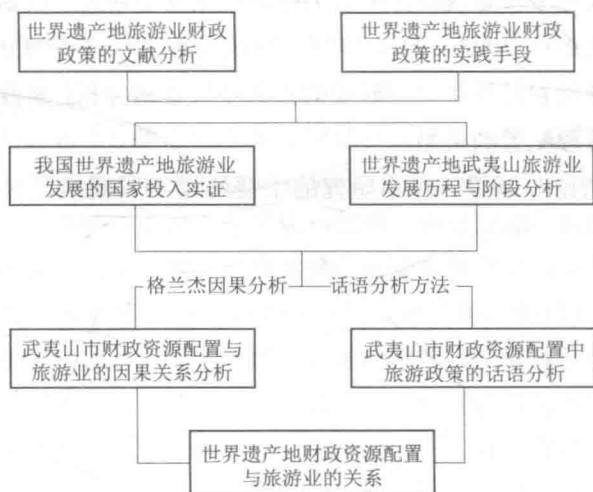


图 1-2 世界遗产地财政资源配置与旅游业的关系研究的内容框架

的财政手段或者工具有财政预算、税收、财政投资、财政补贴、财政信用、财政立法和执法、财政监察等，具体表现为遗产基金、旅游发展基金、旅游专项资金、遗产专项资金、旅游国债、财政贴息、税收优惠等形式。

第四章：我国世界遗产地国家投入与旅游业发展的关系研究。分析我国 27 个世界遗产地数据，对 27 个世界遗产地国家投入的概况予以概述，并用灰色关联分析论证影响我国世界遗产地国家投入的因素。

第五章：武夷山世界遗产地旅游业与财政的互动关系。对武夷山世界遗产地的遗产价值、遗产内容、遗产旅游的管理体制、开发历程、遗产旅游的经营绩效等予以详细阐述，分析武夷山世界遗产地旅游业发展与财政之间的关系。

第六章：世界遗产地与武夷山市城市旅游发展。从区域角度，综合梳理武夷山市旅游业发展历程，从产业发展角度对武夷山市旅游产业生命周期进行分析，并对武夷山市旅游产业发展阶段进行划分和描述，最后对武夷山市旅游产业结构进行研究。

第七章：武夷山市财政资源配置与旅游业的双向影响研究。利用格兰杰因果分析对武夷山市财政资源配置与旅游业发展之间因果关系进行判定，为区域发展背景下世界遗产地旅游业的可持续发展提供实践指导。

第八章：武夷山市财政资源配置的旅游政策话语研究。以话语分析方法为工具，选择武夷山市 2003—2014 年间的财政预算执行报告为分析对象，就武夷山市财政资源配置过程中对旅游业的投入予以话语分析，定性分析武夷山市旅游业与财政资源配置的关系。

第九章：结论与展望。对本研究的主要结论予以概括，对后续研究进行展望。