

试论乡村旅游可持续发展的新出路

张 琦

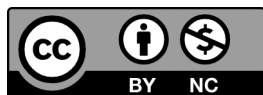
山西农业大学，太原

摘 要 | 乡村旅游可持续发展虽然已经是各方达成的共识，但在实践中却面临重重困难。其主要障碍包括不平等的权力关系、话语权缺失、定位与导向有问题以及技术和管理落后等。因此，解决乡村旅游可持续发展的根本出路就在于政治变革、经济重构、社区参与及政府的重新定位。

关键词 | 乡村旅游；可持续发展；话语权；政治变革；经济重构

Copyright © 2022 by author (s) and SciScan Publishing Limited

This article is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/). <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>



从全球化—地方化视野看，世界各国特别是欠发达国家和地区的旅游的确可以而且正在成为区域发展的有效推动力量甚至是引擎。但旅游是一把双刃剑，在带来可观的经济社会效益的同时，也可能导致严重的社会、文化特别是生态环境问题。于是，以人类学家为代表的一些西方学界精英，发起了对土著和乡村地区发展旅游的抵制和抗议；但是，土著地区、乡村地区的文化及环境的商品化其实如都市文化一样合乎社会发展的逻辑，合乎当地社会和民众的需要，因而是一种不可阻挡的大趋势。今天，乡村旅游可持续发展已经是各方达成的共识。然而，在乡村旅游发展的实践中，不可持续的问题依然频见，具体表现为生态和人文环境退化、社区内外矛盾和冲突不断。现实已经教导我们，由乡

乡村旅游引发的社会、经济、文化及生态环境问题可能需要新思维、新管理及新手段来解决。

1 可持续乡村旅游的主要障碍

不平等的权力关系。乡村社区和乡村人口虽然是乡村画卷中的主角或主导元素，却不是乡村旅游发展中的主角。主角是政府、外来投资者、规划师和学者，甚至是乡村旅游者；这些人是乡村旅游发展中权力拥有者，掌控着乡村旅游资源，包括自然资源、社会文化资源，当然更有资本和客源。乡村社区及其居民在这种不平等的社会权力关系中成为被想象、被刻画、被支配、被驱使，最后可能是被剥夺、剥削、驱赶的对象。不平等的权力关系自然会造成不公平不公正的资源使用和收益分配关系。从社会不平等，到心理不平衡再到经济不公正，最终可能引发强烈不满甚至是暴力冲突。

话语权缺失。这实际上是乡村社区事务包括乡村旅游发展，究竟谁说了算以及为谁说话的问题。位置决定立场，立场决定行为。乡村社区及居民无权无势，仅有人数上的优势（但却被认为是沉默的多数），对事关自己切身利益的事务并非没有立场观点，只是他们的立场和观点被人忽视。外来投资者为追求自身利益最大化刻意回避或违背乡村社区的意愿倒是情有可原。最应受到拷问的是地方政府官员。作为社会精英，他们常常会自认为自己最清楚乡村人及社区所思所需；自己远比他们高明，自己所思所为均是为着他们的利益；乡村社区最好的态度或做法就是聆听，然后听令执行，即“我说你听”“我说你做”。这种对乡村社区及乡村人的低估甚至是蔑视在政府官员中随处可见。在他们看来，乡村人无知、愚昧、自私、固执，他们的话不能信，他们的要求不应当随意满足。最后，政府也成了刻意回避或忽略乡村声音的群体。

定位与导向问题。这包括乡村为什么要发展旅游或者说乡村为着谁发展旅游以及如何发展、朝哪个方向发展的的问题，前者即定位、后者即导向问题。旅游业向乡村扩展的原由乃是自身为着满足社会各界尤其是城市中产阶级对城市喧嚣而又刻板的生活的逃避主义需求，为着拓展产品以满足这种新需求从而获得新的利润来源的需要。地方政府发展乡村旅游多数出于振兴地方经济、形塑

地方文化品牌的目的。这里社区及其居民自身的需要再次受到忽略。虽然政府和旅游业都会宣称乡村旅游可以为社区带来可观的经济利益,但这些要么是一种宣传或公关策略,要么只是这种发展策略的副产品。在这种定位之下,政府发展乡村旅游一般希望采取市场化的、公司化的、高档次的、引入外来投资者的、越大规模越好、越集中越好的高强度开发模式,希望一个乡村旅游社区吸引到大量的高消费游客,而且能逐年大幅增长。这种模式往往会对社区造成社会文化乃至经济上的巨大冲击。乡村社区及居民并不会如精英分子想象的那么愚昧无知,谁善谁恶,谁在为他们谋利、谁又在与其争利,经过一段实践之后终将真相大白。不从乡村社区出发,不考虑乡村社区利益和愿望的旅游发展,终将遭到来自社区及其居民各种形式和程度的抵制,当然不可能持续。

其他管理与技术问题。对乡村旅游可持续发展的关注多集中于生态环境方面,并引入环评和容量限度来解决,这显然是片面的。乡村旅游可持续发展是一个多维度问题,需要综合考量社会、经济、文化、环境等各个方面。即使是生态环境问题,在当今存在学界与业界合谋的大背景下,仅仅引入环评和容量限制也是治标不治本,甚至是走过场而已。还有游客与社区居民的教育培训问题、乡村旅游可持续发展的各类工具选择问题、乡村旅游可持续发展的指标选择与评估问题等等。

2 乡村旅游可持续发展的出路

2.1 制度再造与新制度构建

乡村旅游的根本问题与“三农”问题一脉相承、高度关联;而“三农”问题的直接动因是缺乏社会公平与经济理性的制度。在通过选举法修订解决农民在权力机关的缺位和行政机关的制衡后,找出那些造成城乡间分割、剥夺、歧视与弃置的社会经济制度并从理念层面开始再造与重构顺理成章。为此,必须废除一切歧视农民的政策壁垒,赋予农民与城市居民完全一致的国民待遇,从制度上彻底化解“三农”难题。

具体来讲就是,第一,尽快建立城乡一体化的新户籍管理制度,新户籍制

度仅仅是公安部门掌握所在地居民基本情况的动态登记制度,在这种登记制度下,户籍已无高低贵贱之分,也无差别待遇之说。第二,建立与新户籍制度相适应的城乡一体化的新居民就业制度,实现城乡居民就业机会均等。阻碍上述两项新制度构建与实施的,据说是一种普遍的担忧:大量农民涌入城市将引发城市病,最重要的是农民吃苦耐劳而又要价低廉,抢了城里人饭碗的同时还将使本已严重超负荷运行的社会公共服务设施雪上加霜。但美国迈阿密的实例却证明这纯粹是一种凭空的想象:1980年古巴放松移民政策,短短4个月内,先后有12.5万古巴人涌入人口密度本已不低的迈阿密,造成当地劳动力总供给规模突增7%左右。美国经济学家对此进行了一项跟踪调查,结果证明:古巴移民炸弹威力远非想象的可怕,并未对当地工资水平、就业造成明显影响,整个迈阿密劳动力市场可谓依旧风平浪静。第三,尽快建立城乡一体化的新教育制度。通过投入、其他教育资源配置,破除子女入学的政策壁垒,实现城乡居民及其子女教育权利及与之相应的发展权的平等。第四,尽快建立城乡一体化的公共医疗卫生制度,实现城乡居民在享受基本的社会公共医疗卫生服务上的平等。第五,尽快建立城乡一体化的社会保障制度。第六,尽快建立城乡一体化的新规划制度。城乡水电交通环保等基础设施亦是政府运用公众的财富为大众提供基本生活设施与服务的主要途径之一,必须将城乡的建设规划统筹考量,平等对待,并以法律或制度形式强制推行。

2.2 经济重构:社区拥有与控制

在中国及其他欠发达国家和地区,乡村旅游一般采用的都是政府主导+外来投资者经营的双方合作模式。从表面上看,这样的做法好处很多,主要是关系简单、少了很多麻烦,同时政府又可以在税收、就业、GDP增长等方面获得可观的即时成效。但这种模式的最大问题是将乡村旅游中的主要角色社区及其居民排除在外,最多也只担当廉价劳动力和活动场景的角色,所得收益既少又无保障。即使是公司+农户的模式(如云南西双版纳的傣族园),二者的关系既不公平,也不和谐,主要冲突也是源自利益分配的不公。一些地方甚至政府自己直接经营。也就是说,政府自己当起了运动员,自己成了直接的获利方。

此时一旦经营方与社区发生矛盾，连调解方都难以找到；况且政府与社区及村民直接争利的后果便是政府权威的丧失，政府形象的矮化，何谈政府调控与干预。

乡村旅游的社区拥有与控制难以实现主要有三方面的原因，一是利益争夺中乡村社区处于弱势地位，常常遭到强势的政府和外来投资方的排斥，这个问题可以在政治变革中得到解决；二是认知上对乡村社区的蔑视和不信任，这需要通过教育和实践来回答，也可以通过外部协助来解决；三是产权依据，即乡村旅游资源归谁拥有及如何计算。对此，Garrod, Wornell 和 Youell 为我们提供了一个不错的方案：乡村资源的资本化。

Garrod 等人的基本观点是，要在乡村语境下实现可持续发展，乡村资源资本化无疑是一条有效路径。这种方法或思路所隐含的信条是，人类长期的康乐取决于短期内对自然、社会及建成（Built）资源深谋远虑的、精明的使用。那么，什么是乡村资本呢？英国乡村署的定义是：乡村织构、村庄及市镇。虽然有些过于简化，但它依然很有价值，因为它所勾勒的乡村资本由乡村织构中的多种元素组成。这些元素主要包括诸如野生群落之类的自然资本、诸如乡村居屋之类的建成（人工）资本，诸如地方文化之类的社会资本。多数情况下，乡村资本都是各类元素的复合体。所有这些构成了一个地方的独特品质或乡村性，构成乡村旅游吸引物的核心元素，当然也是乡村旅游经济的核心资本。这些资本的投资人自然是乡村社区全体居民，正是他们的世代经营和沿袭传承，才有了此时此地独特的景致、生态及文化。因此，地方社区及其居民才是这种核心资本的所有人。

在这种认知指导下，乡村旅游的社区拥有与控制就有了充分的理据。即便是在引入外来资本时，乡村社区也不是没有实力和资本来进行合作乃至控股的。因为没有乡村社区独有的这份资本，乡村旅游就失去了存在和发展的根基。Garrod 等指出，这种乡村资源资本化还有三大优势或好处：一是它突出强调了乡村在乡村旅游价值链中每个阶段或环节的关键角色，也就是必须承认，乡村品质在很大程度上决定了乡村旅游体验的品质；二是这种认知突出强调了乡村旅游需要与它在其中运营的乡村保持和发展更加可持续的关系；三是这种概念化已经认识到，损害或将这种资本降级的活动和行为，比对乡村旅游的不当管理，

显然更加无法对所在乡村的经济、环境及社区可持续发展作出贡献。

2.3 社区协商和参与：自治、共管和外部协助

政治变革和经济重构的目的都是要将乡村社区应有的权力归还给他们，从而为实现社区拥有与控制创造出政治和经济条件，但他们本身却不能解决拥有与控制具体如何实现的问题，这需要社区自身的协商和参与。因此，这里所指的社区参与将不只限于参与决策，或参与分配、或参与管理，而是全面参与和掌控，包括从决策到开发、经营到管理监督到投资分配的全过程、全部环节。

社区参与控制需要有具体的机制和组织来实施和监督。这种组织机制可以有两种选择：自治或共管。自治即乡村社区不受外界包括政府的限制、全面掌控社区旅游事务。它可以由社区的自治委员会这种民主机制来保证。自治委员会可以是村民大会，也可以是村民代表大会，或者是村民委员会。村民大会虽然最具代表性，但考虑到人员过于庞杂，意见太难统一，决策和监督都会过于缓慢或低效率；村民委员会人数较少，运行效率会比较高，但由于存在地方精英控制的可能，代表性会受到质疑；村民代表大会兼具代表性和效率，可能会是一个比较可行的选项。但在乡村社区，居民所受教育程度普遍较低，见识有限，而旅游是一种外向型的活动，需要与外界沟通协调，这些是村民代表有时难以做得到的。因此，村民自治往往需要外部协助。针对我国的现实和国内外社会工作的经验，以旅游社工或乡村旅游自愿工作者的形式为乡村社区发展旅游提供必要的支持和协助可能是一种现实而可行的选择。在旅游行政系统，通过挂职锻炼的形式，向乡村社区选派年轻而有一定经验的干部提供半年到两年的指导和协助也是一种不错的考量。当然，外部支持和协助还包括资金、技术、网络及客源上的，或者是社区所欠缺的方方面面。

共管（Co-management）的理念源自加拿大在其北部的土著人聚住区实施的自然资源共管体制。从广义上讲，它是指政府和地方资源享用者之间权力和责任的分享，涉及到地方和国家层次体制和制度的整合。共管的水平可以是表面文章，也可是基本上独立的自我管理。加拿大北部土著地区旅游活动在这种共管体制下的开发、经营有如下几个特点：（1）各类旅游项目都须经共管机构仔

细而谨慎的审查批准，已批准的旅游项目如果需要哪怕是轻微的变更都要得到委员会的批准；（2）任何旅游活动或项目都要有许可或执照方可进行经营，许可或执照的发放由共管委员会掌控；（3）由于土地对土著人的生存和发展具有核心意义，大量的措施和限制被用于旅游活动，旅游活动虽然受到外来游客当然主要是发达的都市游客的追捧，但以土地及其资源为基础的活动依然优先于旅游活动；（4）共管机构（委员会）中土著代表占据多数，不会出现政府越权的情况。这种共管实践表明，土著人而非游客的要求和愿望被置于优先地位，旅游活动应服从服务于当地社区的需要。

在我国及其他欠发达国家和地区特别是边远的乡村地区，这种共管体制可能会有一定的现实意义。但关键是共管机构的构成和运作方式不可能失衡，否则就有可能以共管之名行“接管”之实。共管机构的构成应以社区为主，即社区代表应超过 50%，最好是在三分之二左右，如此可以确保共管机构不受他人掌控。政府在共管机构中主要扮演支持、协助、建议的角色，不应当奢望掌控共管机构的话事权。为了使这种机构和机制合法有效运转，应有相应的政策或法规出台，这种政策法规可以是地方性的。共管机构应有权决定乡村旅游相关的一切重大事务，全方位掌控旅游发展的全过程。当然，共管机构并不意味着乡村旅游一定由乡村社区自己来开发经营，而是可以在共管机构的许可和监控下引入外来投资者，协助乡村社区的旅游资源开发，以解决社区在资金、人才、技术、客源等方面的难题，这时，前面所提到的乡村资源资本化的思路就应当进入共管机构的视野当中。

2.4 政府角色：准确定位、有效监管

社区拥有与控制、村民自治要求政府在乡村旅游可持续发展进程中有一个准确的角色定位。这种定位可以用两个统一或平衡来概括：高与低的平衡，积极与超脱的统一。定位要高是指政府在可持续乡村旅游发展中要站在战略高度，从宏观上、从全局来关注乡村地区旅游的健康发展；定位要低是指政府在处理与社区具体的关系时姿态要低，切不可高高在上，摆出一副救世主、父母官的面孔，而是要深入社区办实事。政府的角色要积极是指要积极主动热情去关心

帮助社区解决在发展可持续乡村旅游中遇到的问题和矛盾，不可以因为社区要独自发展而弃之不顾；政府角色的超脱是指在可持续乡村旅游发展过程中政府不要太多介入，更不可越俎代庖，自以为比社区居民聪明而自行其是。胡静、杨伟容在讨论黄山市黔县乡村旅游发展的“宏村之痛”时引用了当地村民的形象说法来描述引起村民反感的政府不当定位：“政府招商引资牵线搭桥，应该是当红娘而不是当新娘，现在当地政府不仅自己包办婚姻，还一头钻进了洞房。”

政府在可持续乡村旅游发展中应当担当积极角色的主要体现之一是扶佐社区，帮助他们解决各种困难。在这方面，政府其实大有可为：（1）教育培训。村民在旅游开发经营管理及接待等方面大多既没理论认识，也缺经验和见识，由政府组织进行相关教育培训无疑会起到促动作用。（2）策划、规划与宣传推广。这要求政府在资金、渠道、具体组织及监管方面发挥主导作用。（3）协调，包括目的地与客源地间的协调，经营者与社区间关系的协调（如果有外来经营者进入的话，就更有迫切需要）、目的地间的协调、目的地与周边社区的协调、社区内部关系的协调等。（4）政策与财政支助。这种支持在乡村旅游发展的起步阶段尤其珍贵。（5）智力支持和业务指导。这也应当是旅游行业管理部门的应负之责。

政府在乡村旅游发展中应当承担的另一个重要角色是监管。社区乡村旅游发展过程中难免会有各种矛盾和冲突，也可能会出现非法经营、钻法律和政策空子的现象，还可能会有破坏生态环境、社会安定以及公共设施和公共利益的情况出现。这时，政府作为仲裁者、监管者就应承担起应有的责任，协调关系，维持正常、合法的经营环境和社会秩序，确保社会和公众的利益不会因旅游发展而受到损害和侵害。

3 结论：乡村旅游的前景

社会学家和地理学家都相信，旅游和地方之间存在互动互塑的关系，二者互为因果。在乡村旅游语境下，旅游为乡村地方引入新的城市的甚至是外国的价值观和世界观，将地方习俗化为商品，从而撕裂了原本和谐且封闭的意义和价值体系。在视觉或景观的意义上，则会在乡村地方或周边引入或构建起标准

化的、符合都市游客标准的各类居住、餐饮及娱乐设施，甚至将整个乡村地方转化为一个标准景区或度假地，地方居民则逐渐沦为服务员和杂役。这种过程持续的结果，便是一种所谓的非地方（Thenon-places）的诞生。这种“非地方”的主要特征便是它既非目的地原初地方，也与游客所在地大不相同。在乡村旅游语境下，则是一种“非城非乡”的状态。它们既不受当地人欢迎，也非游客所愿。它们的最终结局当然是衰落或被旅游业遗弃。然而，这种“非地方”终究还是一种地方，不过是一种被旅游业掠过、被贪婪的资本主义侵占和榨干了原汁的地方。游客可以随着资本家或投资者对新目的地和地方的探索 and 开发而移往他处，地方居民还必须世代在这种变质变性的地方生存繁衍。

这是霸权和支配的产物，这是权力失衡和话语权丧失的产物。乡村地方及其居民在旅游开发之初常常过于乐观，开发商和政府也努力使人们相信开发的前景是如何美妙。一旦进入开发或重构进程，村民往往发现，获利的主要不是他们，而是外来者；受害的或负面后果的承担者则必定是他们。但此时常常为时已晚，不是木已成舟，而是人微言轻。不满、矛盾及冲突的结果只能加速地方的衰落或者是两败俱伤。当然，乡村旅游的前景也未必如此暗淡，和谐发展的例子也是有的。如上所述，关键是要进行政治变革和经济重构，让权力回归地方社区和民众手中。在中国，这种变革和重构的前景尤其光明，根本原因有二：一是共产党立党为公、执政为民的性质决定了政府当响应基层呼声，关心民众疾苦，顺应民众意愿进行必要的改革和政策调整。当前，中国的各项惠农和向乡村倾斜的政治经济社会政策为这种变革和重构提供了理据和直接支持。二是社会主义新农村建设的大政方针，使乡村旅游成为一种新农村建构的积极力量有了可能。

参考文献

- [1] 牛若峰. 中国的三农问题：回顾与反思 [J]. 古今农业, 2003 (4).
- [2] 王东京. 中国：为三农问题求解 [J]. 农村改革与发展, 2002 (5).
- [3] 胡静, 杨伟春. 基于利益相关者理论对乡村旅游和谐发展的思考——以黄山市黔县为例 [C] // 中国可持续发展研究会. 2007.

On the New Way of Sustainable Development of Rural Tourism

Zhang Qi

Shanxi Agricultural University, Taiyuan

Abstract: Although the sustainable development of rural tourism has been a consensus reached by all parties, but in practice, it faces many difficulties. The main obstacles include unequal power relations, lack of discourse power, problems in orientation and guidance, and backward technology and management. Therefore, the fundamental way to solve the sustainable development of rural tourism lies in political reform, economic reconstruction, community participation and government repositioning.

Key words: Rural tourism; Sustainable development; Say; Political change; Economic restructuring