

我国包容性旅游发展模式研究

——基于印度旅游扶贫的启示

王超¹, 王志章²

(1. 华侨大学 旅游学院, 福建 泉州 362021; 2. 西南大学 经济管理学院, 重庆 400715)

摘要:通过研究印度旅游扶贫模式,发现其在促进贫困地区合理开发旅游、增加生产性就业岗位方面有着重要的借鉴意义。基于印度旅游扶贫的启示,提出我国贫困地区的包容性旅游发展(ITD)模式。该模式是基于国家权力部门、地方人民政府、旅游相关企业、公民社会组织、社会舆论评价五个要素共同构建的贫困地区发展旅游的支持网络系统。

关键词:包容性旅游;旅游扶贫;发展模式

中图分类号:F592.3 **文献标志码:**A **文章编号:**1000-5315(2013)05-0065-05

伴随着全球化、信息化和城市化快速发展的步伐,旅游业正成为21世纪推动世界经济发展的重要产业之一。据世界旅游及旅行理事会统计,全球旅游和旅行业每年要占GDP的10%、提供就业岗位的8%以及投资的12%,旅游和旅行已经成为最具增长潜力的产业,目前它的年平均增长率超过4%,其中发达国家为3%,新兴旅游市场超过7%^[1]。另据世界旅游组织统计,2011年全球跨国游客人数较上年有显著增长,全球跨国游客增加了4.4%,达到9.8亿人次,到2020年,预计世界游客数目将达到16亿人次,旅游将成为拉动世界经济的又一主导产业^[2]。

旅游扶贫(Pro-poor Tourism, PPT),是指在旅游资源较丰富的贫困地区,通过支持旅游产业来带动地区经济发展,进而帮助贫困人口走上富裕之路的一种发展模式。旅游扶贫的效果在更大的范围内和更高的层次上依赖于贫困地区资源凝练、自我发展的“内功”^{[3]~6},增

加自我造血功能,最终实现旅游辖区内经济平衡增长、缩小贫富差距这一目标。包容性旅游是旅游扶贫的一种发展理念,即基于均等发展机会,通过旅游增加贫困人口的就就业能力,促进贫困地区旅游相关产业生产性就业岗位的增加,进一步促进经济成果的公平分配,缩小贫富差距,以达到社会公平发展的目的^[4]。基于包容性增长的要求,包容性旅游扶贫强调通过发展旅游产业增加生产性就业岗位,为贫困人口创造更多的就业机会;通过旅游发展提升贫困人口就业能力,让他们在均等的发展机会中通过劳动改变贫困状况,实现经济和政治上的可持续性;通过旅游经济成果的收入分配政策减少因旅游经济带来的社会贫富差距,保障社会公平正义。

一 印度旅游扶贫的启示——以库玛拉孔旅游扶贫为例

在全球化旅游浪潮的大背景下,印度政府抓住时机,提出“不可思议的印度”(Incredible India)旅游全球

收稿日期:2013-03-15

基金项目:教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“提高哲学社会科学服务能力研究”(编号:10JZDH005)和国家社科基金重点项目“连片特困地区包容性增长的扶贫开发模式研究”(编号:12ASH004)的阶段性研究成果。

作者简介:王超(1986—),男,重庆南岸人,华侨大学旅游学院博士生,研究方向为区域旅游发展战略、包容性旅游;王志章(1956—),男,湖北宜昌人,管理学博士,博士生导师,西南大学经济管理学院教授,华侨大学华侨华人研究院特聘教授,研究方向为区域经济学、城市社会学。

竞争战略,把旅游作为新兴产业促进国内经济发展^[5]。在印度第十个五年规划(2002—2007)里,印度政府已经投资 29 亿卢比发展本国旅游业,旅游外汇收益为 250 亿卢比。另据印度旅游部公布的统计数据,2006 至 2007 年间,印度拥有国内游客 36700 万人次和国外游客 392 万人次,直接或间接增加就业岗位 3880 万个^[6]。2008 年末,超过 92200 万人次国际游客到访印度,旅游年收入更是达到 9440 亿卢比^[7]。目前,印度零售业对 GDP 的贡献率是 35%,比服务业高出 8%,但旅游和旅行对 GDP 的直接贡献率为 2.2%,未来增幅将达到 6.6%,旅游业正在成为拉动印度经济增长、促进区域脱贫、解决劳动就业的重要行业^[8]。

印度政府专门出台政策力促旅游业的发展,使之成为扶贫攻坚战中的发动机,为更多的贫困人口提供就业机会,不断引导他们通过自身努力走出贫困^[9]。为了探索如何使旅游经济稳定增长并实现帮贫脱困,印度政府于 2006 年在西南部的喀拉拉邦的库玛拉孔景区率先推出了以“负责任旅游行动”为口号的旅游扶贫战略,促进该地区脱贫^[10]。这种旅游扶贫战略的主要路径如下。

(一)强化地方自治政府和公民社会组织的职能

旅游扶贫既需要地方政府的规划,也需要公民社会组织的自我参与,没有这两者的协调配合,旅游扶贫的目的是很难实现的。对此,印度地方政府和公民社会组织职能的强化主要通过以下措施得以实现:通过立法确保地方自治政府与公民社会组织对当地旅游资源管理的权力,并对旅游产生的经济和环境问题进行干预;地方自治政府与公民社会组织共同成立由法律人士、旅游专家、政府官员、当地百姓组成的“功能委员会”,负责组织、实施和监控相关旅游项目;在实施旅游项目前,相关建设单位必须获得经林业和环境保护部门审核、由村务委员会开出的“无异议证明书”,整个过程必须公开透明;制定差异性的指南,以指导对森林、海洋、湖泊等不同旅游资源的开发与保护;确保劳动法和合同法等法律条款在相关旅游行业的严格执行,严惩违规行为;组建由地方自治政府成员担任主席的“负责任旅游行动”实施工作组,负责制定相关旅游扶贫基本线路、污染控制和本地采购等工作指南;保障旅游地的基础设施的建设,确保水、电、气、公路、水路、铁路等能源与交通的便捷畅通;由地方自治政府和公民社会组织共同参与对相关企业的考核,检查“负责任旅游行动”纲领的执行情况,并对执行好的企业实行奖励和资助;在旅游目的地成立森林保护委员会,实施“参与性的森林管理”方案;加强地方立法保护当地森林、湖泊、河流等公共资源;由当地生产商负责每个旅游目的地的原料、资源和

产品的供应与开发,地方自治政府在数量、质量上确保旅游产品的及时供应;建立以生产者负责任主体的废物处理制度,保障社区不受污染;实施旅游企业责任延伸制度,推动地方居民充分就业。

(二)两级政府集中精力共同打造旅游目的地

美国学者冈恩(Gunn)认为,旅游目的地是吸引旅游者在此作短暂停留和参观游览的地方,也是“一定地理空间上的旅游资源同旅游专用设施、旅游基础设施以及相关的其他条件有机地结合起来,成为旅游者停留和活动的地点”;目的地地带是由吸引物组团、服务社区、中转通道和区内通道等几部分构成的^[11]。实践证明,旅游目的地建设的成功与否是旅游业发展的重要因素,没有旅游目的地经济的发展,就业、脱贫、增效、转型等都是一句空话。

印度旅游资源比较丰富,脱贫任务重的州和地方自治政府都把打造旅游目的地放在十分重要的位置,不断增强目的地的协调性和“磁力”,以吸引客源,留住游客,形成消费链条。在实施“负责任旅游行动”过程中,喀拉拉邦政府也成立了相对应的负责任旅游委员会,行使旅游目的地建设的使命,包括:制定本州旅游战略发展规划,发布“负责任旅游行动”项目指南;确定具体政策和行政指导,提高“负责任旅游行动”的可操作性;为实施“负责任旅游行动”的下一级单位提供帮助;计划、管理和定期监测“负责任旅游行动”方案的实施情况,建设和扩大“负责任旅游行动”发展平台;为同一领域的合作伙伴和利益相关者提供相关问题咨询最新信息和行动指南;审查和评价“负责任旅游行动”企业对各种政府政策和法规的实施情况;确保“负责任旅游行动”反馈机制的透明度和问责制度的执行;为州政府最高决策机构提供直接、明确的政策建议。

库玛拉孔旅游目的地的一级地方政府——负责任旅游委员会行使的政策导向包括:制定、监控和管理目的地“负责任旅游行动”相关项目和方案;参与旅游目的地的规划,确保决策和开发的有效实施;通过制定明确和现实的行动纲领,协调经济、社会和环境之间的关系;确保“负责任旅游行动”中各种相关利益主体的权益;提升目的地“负责任旅游行动”工作单位的专业化程度;确保“负责任旅游行动”项目实施程序的透明度,建立相关工作人员的问责制度。

通过州和旅游目的地地方政府的紧密合作,国内旅游市场的开发、基础设施的建设、技术投入和创新都迈上新台阶,推动了旅游目的地的迅速发展。

(三)构建农民个体与相关旅游行业的负责任组织

贫困地区的旅游业在很大程度上要依靠当地的农

民,为了使其健康有序发展,旅游负责组织和农民个体之间的合作关系至关重要。近几年来,库玛拉孔农民个体和相关旅游负责组织在政府的大力支持下发展迅速,究其原因如下:一是农民个体创业受到政府各种政策支持,有机农业耕种活动得到快速发展,提高了农民的生产积极性,农产品市场在地方旅游产业发展中异常活跃,“农家乐”、“乡村生活体验旅游”等成为发展地方经济的火车头;二是通过享受政府相关减免税收等优惠政策,促进了包括零售业、批发业、手工艺品制造业、运输业、饭店业等在内的地方旅游相关企业异军突起,形成了具有一定规模的旅游产业链,生产性就业机会增多,缓解了当地就业压力,提升了广大居民的生活水平;三是各种公益性组织和民间社会组织参与到“负责任旅游行动”扶贫工作中,承担起对政府工作人员和企业雇主的监督责任,确保相关法律法规的有效实施,帮助喀拉拉邦政府以及地方自治政府更好地完成了负责任旅游工作,推动了地方经济社会的繁荣发展。

二 我国包容性旅游发展模式的探索

基于印度旅游扶贫的经验与启示,由于中印两国基本国情不同,因此,本文提出我国旅游扶贫的包容性旅游发展(Inclusive Tourism Development, ITD)模式,即探索构建以“机会均等”与“生产性就业岗位”增加为核心的支持网络系统,其理论模式如图1所示。

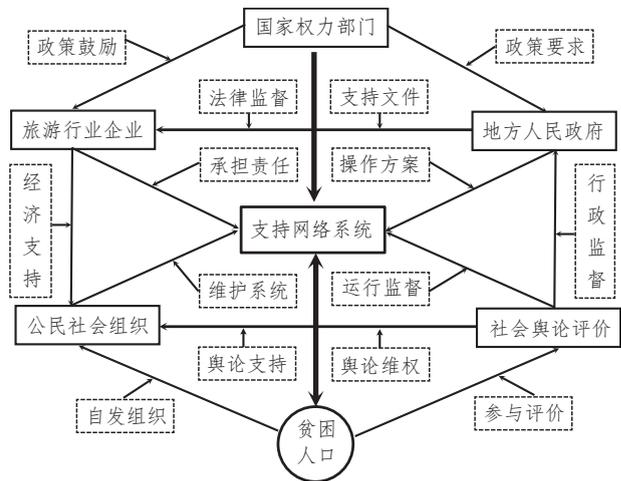


图 1. 我国包容性旅游发展模式图 (ITD 模式)

(一) 做好包容性旅游扶贫发展的顶层设计

一方面,包括国家旅游局以及与旅游产业相关的国家权力部门,应该根据国家发展纲要协同制定旅游包容性发展的战略规划,以指导地方政府和旅游企业开展包容性旅游,帮助更多的贫困区域和贫困人口尽快摆脱贫困。另一方面,应基于战略规划构建起包容性旅游的战略支持系统,包括:根据各地实际情况,在宏观指导思想下制定包容性旅游实施细则;通过宏观调控,对地方政

府组织实施的旅游扶贫项目提出明确要求和政策支持(包括税收、土地、资金、人力资源等),对项目执行情况进行考核,对滥用职权、贪污腐败、无所作为官员实施严惩,提出警告;制定优惠政策,鼓励旅游企业积极参与扶贫项目建设,为贫困者提供更多的生产性就业岗位;承担主体责任,构建包容性旅游扶贫的支持系统,并以立法为基础,确保系统正常运行,为贫困者创造出更多经济参与的均等机会;做好教育培训、社会保障、公共基础设施建设等支持系统的辅助工作,为支持系统运行创造良好条件;选取部分具有代表性的旅游区进行试点,在实际工作中探索总结支持系统的运行经验教训;创新反馈机制,针对系统运行出现的问题,进行及时的战略调整,将损失降到最小;充分调动公民社会组织或其他非政府组织参与包容性旅游发展的积极性,防止部分旅游利益集团的暗箱操控行为。

(二) 行使地方政府在旅游资源包容性开发中的职责

地方政府是旅游资源的管理者和政策的导向者,在整个支持系统中扮演着非常关键的角色。特别是我国区县人民政府,直接承担着具体规划的制定、操作方案的审核、辖区群众利益尤其是贫困人口利益的维护等。地方政府在包容性旅游发展支持系统中,要高度重视并具体负责的工作包括:向旅游区群众尤其是贫困人口征询景区开发意见,使政府决策更具针对性和可操作性;结合当地相关旅游扶贫实情,制定中长期发展策略;为辖区贫困群众赖以生存的土地、房屋、农作物等占有权提供法律保护;实施计划控制和投资刺激政策,鼓励私营企业积极参与到包容性旅游扶贫开发工作之中;加大旅游区基础设施的投资与建设,带动贫困地区的经济发展;扶持辖区内个体户或微型旅游企业的发展;扫除旅游扶贫工作中的障碍,吸引更多社会资本参与帮贫;动态地向上级政府汇报旅游区发展现状、存在的问题,以寻求政策支持,确保包容性旅游开发工作的顺利实施;做好对相关责任官员的监督,避免滥用职权、贪污腐败、自作主张和形式主义;对辖区内的相关旅游企业提供政策支持,提高其参与包容性旅游开发的积极性,并对这些企业进行监督和考核,防止不作为现象的发生。

(三) 恪守相关企业在包容性旅游扶贫中的义务

旅游企业是指那些享受国家和地方政策优惠,参与旅游各个环节开发和经营的盈利性组织和旅游目的地的企业,如旅行社、酒店、交通运输公司、旅游景点、景区内购物商城、娱乐场所、服务公司、旅游工艺品制造商等^[12]。这些企业的核心任务旨在促进目的地地区旅游经济的良好发展,向贫困人口提供更多的就业岗位,培

养他们上岗就业的能力,以实现包容性旅游发展。要实现上述任务,旅游企业必须恪尽职守,履行以下职责:向客源地的游客开展有关旅游扶贫、地方文化与传统、旅游活动等旅游项目的宣传,提供最全面的信息;积极参与旅游合作链企业、非政府组织、政府主办的面对辖区内贫困人口的就业工作;严格执行目的地政府的用工政策;为地方公民社会组织提供必要的经济支持,积极开展系列培训项目,提高贫困人口上岗所需劳动技能;帮助辖区内微型企业和个体经营户拓展市场,提供专业化服务咨询;以合资或者其他合作形式与目的地居民共同开发旅游项目;确保目的地居民拥有对相关旅游资源进行开发的权利;向游客提供有关当地文化传统、民俗风情等的咨询,鼓励游客支持辖区内传统工艺和文化的传承和创新,增加贫困人口收入;鼓励辖区内有实力的企业积极参与公益性项目,捐赠创办学校、医院,修建公园等,完善贫困地区社会公共服务体系。

(四)发挥公民社会组织在维护贫困群体利益中的作用

公民社会组织是各种非政府组织(NGO)和非盈利性组织(NPO)的总称,包括由居民个体自发形成的各种行业协会、公益组织、学会、社区组织、兴趣组织等。在现代社会,没有公民社会组织,就没有社会自治,可见其作用不可小觑。公民社会组织在包容性旅游扶贫中的重要作用体现在:保护贫困个体和群体免受强势集团的侵害,与相关利益集团进行博弈;对地方政府的行政、旅游企业的行为进行监督,或是对一些不作为的行为、破坏支持系统或侵犯贫困个体利益的行为进行抗诉;对旅游区相关社会资源进行整合,协调解决社会间不同利益阶层的矛盾,提高社会的稳定性,保障旅游业的健康发展;培育贫困人群的社会资本,构建贫困阶层的利益网络,提高他们利益分配的话语权;监督和维护包容性旅游扶贫的支持系统,对出现的问题及时向上级相关部门反映,实现与国家职能部门的良性互动;参与政府决策,使旅游政策更具有包容性和可操作性,防止垄断利益集团形成牢固利益链,促进旅游经济成果的公平分配和利益共享。

(五)发挥社会舆论监督职能,确保包容性旅游支持系统良好运行

社会舆论是指社会大多数个体针对某种社会现实客体或现象,基于一定的利益和需要,通过网络、报刊、电台等表达形式,以语言或非语言的方法表明一定的态度、情绪、要求、意见等,并通过一定的传播途径进行交流、碰撞、感染、整合而形成的社会大众的共同意志和整体知觉的表达^{[13]5-8}。在互联网发展十分迅速的今天,网

络、新闻媒体等社会舆论载体不仅是保护社会弱势群体、揭发官员贪腐行为、曝光违法企业等社会问题的重要阵地,也是社会态度的晴雨表。在包容性旅游发展过程中,社会舆论在维护社会公平,确保贫困人口均衡分享机会中有着重要作用,具体表现为:监督地方政府和旅游企业在包容性旅游扶贫中的行为,曝光违法犯罪现象,维护社会公平正义;为贫困人口参与包容性旅游开发提供话语平台,让决策者能够及时听到百姓心声;与公民社会组织开展合作,为贫困人群或社区组织提供舆论和智力支持,帮助他们成长,营造公平和谐的社会环境;防止强势利益集团通过玩弄文字游戏,利用政策漏洞侵害贫困人群的利益,衍生“马太效应”,即使贫穷的更贫穷、富有的更富有。

(六)以支持网络系统为载体促进经济社会和谐发展

包容性旅游发展是由各方构建起的一个扶贫支持网络系统。这个系统旨在直接作用于旅游区贫困人口,保障他们的基本权益,提高他们的劳动技能,增强就业能力,获得更多就业机会,使他们能够通过自身努力摆脱贫困。除了上面宏观构架、地方政府、企业、公民社会组织和社会舆论监督外,还必须注意支持系统具体操作层面的协调,尤其要做好以下工作:针对贫困人口,特别是贫困地区的妇女做好教育培训,增加她们自主创业或就业的机会;对贫困人口创业或就业提供低息贷款、财政支持或临时困难补助;帮助贫困人口组建生产性组织或维权组织,不断提高抗风险能力或话语权;加大贫困地区基础设施建设,发展核心旅游产业,拓展贫困者自制产品的销售市场;确保贫困群体对旅游景区内属于自己的土地、自然资源、文化遗产或其它资产的使用权;鼓励潜在的投资者到旅游扶贫区进行投资;加强地方立法,确保旅游扶贫产业稳定发展,保障贫困人口均衡分享财富的权力;打造高质量的旅游产品链,构建交通运输系统,确保人流、物流畅通;完善社会保障系统,最大限度地满足旅游区贫困人口的基本生活;建设有效的信息反馈系统,让贫困者的声音能够及时反映到决策部门。

三 结束语

王岐山指出,旅游业正在成为我国国民经济中的重要支柱产业和经济结构调整的重要“引擎”。我国旅游业的发展需要新观念、新思维、新视角、新方法、新路径,使其能够在健康有序快速发展中发挥更大的经济社会功能。印度旅游扶贫的发展理念与方法,为我国贫困地区发展旅游提供了借鉴经验。只要我们将发展地方旅游与理念扶贫、知识扶贫、产业扶贫、旅游扶贫、生态扶

贫等有机结合在一起,我国贫困地区丰富的旅游资源必将转化成源源不断的财富,创造出更多的就业机会,增强贫困人口造血功能,推动贫困地区经济社会全面包

容性发展,为打好新时期我国扶贫攻坚战做出更大的贡献。

参考文献:

- [1] WTTC. The Authority on World Travel & Tourism[EB/OL]. [2011-03-25]. http://www.wttc.org/site_media/uploads/downloads/traveltourism2011.pdf/.
- [2] WTO. International Tourism to Reach One Billion in 2012[EB/OL]. [2012-01-16]. <http://www.media.unwto.org/>.
- [3] Caroline Ashley, Charlotte Boyd, Harold Goodwin. Pro-poor Tourism: Putting Poverty at the Heart of the Tourism Agenda[R]. The Overseas Development Institute Report Papers, 2000.
- [4] 王超, 郑向敏. 论我国包容性旅游的发展[J]. 重庆理工大学学报(哲学社会科学版), 2012, (9): 39-43.
- [5] 王超, 郑向敏. 文化软实力: 印度旅游全球竞争战略模式及其启示[J]. 软科学, 2012, (7): 23-26.
- [6] Avantikka Raghunandan, etc. Agritourism in India: The Potential for Sustainable Development and Growth[EB/OL]. [2011-10-03]. <http://www.eurochrie2010.nl/publications/50.pdf>.
- [7] C. Vethirajan. Impact of Tourism on Indian Economy[J]. *Facts for You*, 2010, (6): 40-42.
- [8] Mani Shankar Aiyar, Nupur Tiwar. Inclusive Growth through Inclusive Governance in India's North East, Commonwealth [J]. *Journal of Local Governance*, 2009, 2(1): 138.
- [9] Robert J. Baken, Suresh Bhagavatula. Some Reflections on Tourism and Tourism Policy in India[EB/OL]. [2011-10-03]. <http://www.iimb.ernet.in/research>.
- [10] Thibault Michot. Pro-poor Tourism in Kumarakom, Kerala, South India: Policy Implementation and Impacts[J]. *Journal of Alternative Perspectives in the Social Sciences*, 2010, (3): 1-23.
- [11] Clare A. Gunn. Destination Zone Fallacies and Half-Truth[R]. Toward 2000: Tourism Conference, Admontion, Alberta, Canada, 1982.
- [12] Christian M. Rogerson. Urban Tourism and Small Tourism Enterprise Development in Johannesburg: The Case of Township Tourism[J]. *Geo-Journal*, 2006, (3): 249-257.
- [13] Vincent Price. *Public Opinion* [M]. Inc: Sage Publications, 1992.

On the Inclusive Tourism Development Model in China

WANG Chao¹, WANG Zhi-zhang²

(1. College of Tourism, Huaqiao University, Quanzhou, Fujian 362021;

2. School of Economy Management, Southwest University, Chongqing 400715, China)

Abstract: Based on the case study on pro-poor tourism (PPT) in Kumarakom of India, it is found out that the model of PPT has a significant meaning to develop tourism and increase productive jobs in poverty-stricken area. Furthermore, the inclusive tourism development (ITD) model is proposed to develop tourism in the poor places of China. This model is based on the construction of support system which consists of five aspects: state power sector, local governments, tourism-related businesses, civil society organizations, and the evaluation from the public. Those five aspects build a support system to help poor people to out of poverty.

Key words: inclusive tourism; pro-poor tourism; mode of development

[责任编辑:刘萍萍]