



民族地区乡村旅游化中的 动力摩擦与平衡治理

史玉丁 卓丽娜

摘要:民族地区乡村资源的差异化、历史性、系统性,决定了其更具备旅游化的要素条件和场域环境。民族地区乡村旅游化中的利益相关者既形成旅游化的发展动力,也产生了多重动力摩擦,需要以平衡治理的公共治理方式进行干预。平衡治理注重多元参与、民主协商与合作共治、基础能力与服务下移,并以满足人民对美好生活的向往为目标。在民族地区乡村旅游化平衡治理中,政府治理能力具有重要的作用,具体表现在对民族文化价值认同的形塑能力和对多元合作命运共同体的构建能力,通过“政府强引导,多元化协同”的平衡治理方式,明确体系框架与实现路径,推动民族地区乡村旅游化可持续健康发展。

关键词:民族地区;乡村旅游化;动力摩擦;平衡治理

DOI: 10.13734/j.cnki.1000-5315.2022.06.013

收稿日期:2022-03-26

基金项目:本文系 2019 年度教育部人文社科项目“民族地区贫困动态的评估与政策化研究”(19YJA790096)、2021 年度重庆市教育委员会人文社会科学研究规划项目“渝东南民族地区传统村落文旅融合分类发展研究”(21SKGH381)、2022 年山东女子学院高层次人才引进专项“乡村旅游地社会资本与农户利益联结机制研究”(2022RCYJ04)的阶段性成果。

作者简介:史玉丁,男,山东东阿人,管理学博士,山东女子学院旅游学院副教授,E-mail: shiyuding2008@163.com;卓丽娜,女,山东东阿人,山东女子学院旅游学院讲师。

党的十九大报告提出实施乡村振兴战略,乡村旅游作为乡村产业振兴的重要路径之一,是政策文本、学术话语关注的重点。在国家 and 地方政策的引导推动下,在民族地区乡村优势资源整合的改革实践中,民族地区乡村旅游产业得到快速发展,成为部分乡村发展、农民致富、农业提升的重要路径^①。已有研究表明,民族地区乡村旅游各参与主体之间的摩擦和矛盾成为伴随乡村旅游产业发展的常态^②,这种摩擦和矛盾成为破坏自然生态的利器^③,也造成对文化生态的扭曲性复归^④。当前,乡村旅游治理主体更加多元,目标更聚焦于集体发展,机制更追求正义,系统更显不稳定^⑤,这要求民族地区乡村治理进行适应性改革。有学者提出相关主体的多元共治,即在地方政府的主导下,地方企业、农民、非政府组织、农村社区等利益攸关者各司其职,以多元共治推动乡村振兴工作^⑥;也有学者构建了旅游社区“权力—利益—信任”三元关系网络,以一种将多

① 史玉丁、李建军《乡村旅游多功能发展与农村可持续生计协同研究》,《旅游学刊》2018 年第 2 期,第 21 页。

② Fisun Yüksel, Biu Bramwell, Atila Yüksel, “Centralized and Decentralized Tourism Governance in Turkey,” *Annals of Tourism Research* 32, no. 4 (October 2005): 859-886.

③ 刘遗志、胡争艳、汤定娜《贵州民族地区旅游生态补偿机制研究》,《改革与战略》2019 年第 3 期,第 50 页。

④ 郭凌《旅游减贫助推乡村文化振兴:一个尝试性的分析框架》,《四川师范大学学报(社会科学版)》2021 年第 2 期,第 73 页。

⑤ 黄鑫、邹统钎、储德平《旅游乡村治理演变机理及模式研究——陕西袁家村 1949—2019 年纵向案例研究》,《人文地理》2020 年第 3 期,第 93 页。

⑥ 张志胜《多元共治:乡村振兴战略视域下的农村生态环境治理创新模式》,《重庆大学学报(社会科学版)》2020 年第 1 期,第 201 页。

元主体纳入公共利益范畴的再组织化理念,为乡村公共治理提供指导^①。已有研究成果为乡村旅游地公共治理提供了理论指导。

有别于产业形态的乡村旅游概念,乡村旅游化(Rural Tourismization)是指在乡村旅游发展过程中,乡村内外部要素在形态、功能、价值、权责等方面,由原有属性向旅游属性整体动态变化的过程。随着民族地区乡村旅游产业的发展,所涉及的乡村要素逐渐增多,农村传统发展场域中部分有形要素和无形要素开始了明显的旅游功能拓展和旅游化转型,农村要素呈现出由传统功能向乡村旅游化的整体渐变过程。相对于其他地区,乡村旅游化在民族地区更具普遍性。民族地区乡村因其独特的自然资源和文化生态,在乡村旅游发展过程中,形成了以民族公共要素为基础,以村民民族特色生产生活要素为主体,层级有序、关联紧密的旅游组织系统,使其具备乡村旅游化的可能性和合理性。民族地区乡村旅游化是一个动态的客观存在,涉及利益相关者众多,对民族乡村旅游地的经济社会发展具有重要影响,各利益相关者形成的多个发展动力之间存在常态化的动力摩擦。创新公共治理方式,实现发展动力平衡有序,缓解矛盾摩擦,是推动民族乡村旅游地可持续发展的基础需求。当前,乡村旅游化动态过程中公共治理的研究较为薄弱,尤其是缺少针对民族地区乡村旅游化的专门研究。本研究聚焦民族地区乡村旅游化中的利益相关者动态关系及其对民族乡村旅游地公共治理的新挑战,致力于缓解利益相关者之间的多重摩擦,构建平衡治理机制,为民族地区乡村旅游化中的公共治理提供建议。

一 民族地区乡村旅游化中的动力摩擦

在民族地区乡村旅游化过程中,利益相关者之间存在不同的利益获取、目标定位和行动导向,即使是同一个群体内的不同成员之间也存在一定的差异。农户、乡村精英^②、外来资本主体、地方政府、村两委和游客等利益相关者在利益定位、目标追求和行动逻辑方面存在着系统复杂性和因素多元化的特征^③,催生利益相关者之间的多重摩擦。

(一)乡村精英与普通农户:发展带头人与资源持有者之间的摩擦

民族地区乡村部分农户能够发展成为乡村精英,是因为其与普通农户相比,具有一定的比较优势,直接表现为对民族政策、民族文化资源等的获取能力,最终表现为对乡村社会发展的掌控能力。在乡村振兴战略背景下,民族乡村旅游地产业多样化、农业多功能发展,使传统村庄逐渐融入区域发展大格局中,内外部资源要素的流动范围扩大、流动频度增加,乡村精英的功能与作用得到进一步凸显,普通农户在开拓创新、抵抗风险、占有社会资源等方面与乡村精英存在一定的差距。乡村精英与普通农户均是村庄农户的组成部分,本应有共同的利益诉求和实现路径,但在民族地区乡村开放程度逐渐提升以及多样化利益驱动下,他们之间形成了明显的差序发展,并分别以发展带头人和资源持有者的身份独立存在。

在民族地区乡村旅游化过程中,乡村精英通过自身创新开拓的胆识和丰富的社会网络资源,较早地以各种不同的形式介入到这一转型过程中,并渐渐充当起转型发展带头人的角色。乡村精英自有资源要素是有限的,当完成自有要素的旅游化转型之后,便开始推动其他农户持有资源要素的旅游化转型,并力求从中获得一定的收益。部分农户通过服从乡村精英“规则垄断”的方式加入到乡村旅游化过程中,自身的旅游生计资本得以提升;部分农户不愿依附于乡村精英的“规则垄断”,而是依托自有资源要素,通过“自立门户”的方式,寻求乡村精英规则之外的发展空间。乡村精英与普通农户之间的摩擦,是发展带头人与资源持有者之间的利益之争,在一定程度上影响了民族地区乡村旅游化的整体性与规模性,但同时也促进了乡村旅游化的差异发展。

(二)乡村农户与外来资本主体:不同资源占有者之间的摩擦

传统农村内部社会网络关系复杂,既有农村基层行政管理组织,也有宗族血缘关系、邻里亲朋关系等,这

①张凌媛、吴志才《乡村旅游社区多元主体的治理网络研究——英德市河头村的个案分析》,《旅游学刊》2021年第11期,第40页。

②“民族地区贫困动态的评估与政策化研究”课题组调研发现,在民族地区乡村旅游化过程中的乡村精英主要包括乡村经济精英、乡村宗族精英、乡村政治精英。

③刘旺、吴雪《少数民族地区社区旅游参与的微观机制研究——以丹巴县甲居藏寨为例》,《四川师范大学学报(社会科学版)》2008年第2期,第140页。

些网络关系共同组成农村经济社会发展的稳定自治系统,并对外来要素(外来政策、外来资本等)具有天然的排他效应。当前,民族乡村旅游地要素的流动性逐渐增强,外来资本主体参与民族地区乡村发展也逐渐增多。由于农户抗风险能力较弱,他们不愿意主动开拓新的发展空间,更倾向于依附某一成熟发展主体,形成稳定收益。这使得民族地区乡村资源要素较大程度依附于外来资本要素,形成以外来资本主体为主导的民族地区乡村发展格局。

在民族地区乡村旅游化过程中,乡村资源要素的旅游化转型需要大量资本的参与,在地方政府招商引资或者外来资本主体主动寻利的作用下,外来资本主体与民族地区乡村农户之间时常出现矛盾与摩擦。其一,不同资源占有者之间的利益之争。民族地区乡村旅游化过程中,外来资本主体以创新开拓的胆识和较强的抗风险能力快速聚拢乡村资源要素,主导角色明显。在前期经营中,农户通过土地、房屋租赁等可以获得相对稳定的租金收益,但随着外来资本主体营业利润的增加,农户却不能获得更高的租金收益,摩擦难以避免。其二,不同资源占有者之间的责任之争。外来资本主体更多地关注旅游利益获取,而民族地区乡村农户在关注旅游利益获取的同时,还要考虑村庄的生态、文化、社会的可持续发展,不同的利益诉求容易使外来资本主体与乡村农户之间产生摩擦。

(三)县级政府与村两委:政策制定(资源分配)者与政策接受(资源竞争)者之间的摩擦

在国家不断加强对乡村发展引导的背景下,上级政府对民族地区乡村发展的影响作用明显增强。国家宏观政策通过财政转移支付的方式加强对民族地区乡村发展的支持,并通过政策鼓励社会资本参与民族地区乡村发展。根据国家宏观政策导向,地方政府进行政策配套与实践,通过资源分配,激发民族地区乡村发展动力。县级政府充当政策实践者和资源中转站的角色,对民族地区乡村发展影响最大。民族地区县级政府可以根据本县的客观现实支配政策红利和资源配置,更多考虑有利于自身政绩、减少责任风险的政府利益最大化;民族地区乡村村两委则希望通过竞争获得更多的政策倾斜和资源支持,以促进乡村的快速发展。因此,县级政府与乡村村两委两者在追求各自利益最大化的过程中会产生一定的摩擦。一方面,县级政府通过对民族地区乡村村两委申请的“慢回复”与“大修改”,控制民族地区乡村村两委的权力范围;另一方面,民族地区乡村村两委通过乡村资源优势或者“政策缺失”的理由,拒绝配合县级政府的政策意愿^①。

在我国乡村旅游产业的发展过程中,政府政策引导发挥着不可替代的作用,并不断推动着民族地区乡村旅游化的进程。2014年以来的中央一号文件均强调通过乡村旅游推动农村产业多样化发展^②。而地方政府,尤其是县级政府在推动乡村旅游政策落地过程中,习惯将其与产业扶贫、农业发展、民族文化遗产、民族安定等政策相结合,在降低执行成本的同时,获得政策叠加效应。根据上级政府部门政策导向,从乡镇政府到村两委,均积极申请获得乡村旅游政策、资金等资源的支持,推动乡村整体快速发展;县级政府部门更倾向于对特殊典型村庄或具备一定基础条件的村庄释放政策红利,以获得典型政绩,规避行政风险。民族地区乡村与县级政府之间的利益诉求和目标导向存在明显的差异,两者之间的摩擦也难以避免。

(四)游客与旅游经营主体:旅游体验获得者与经济利益获得者之间的摩擦

在民族地区乡村旅游经营过程中,旅游经营者与旅游消费者之间的供需关系、利益诉求存在矛盾摩擦。虽然两者之间不断相互妥协,但是摩擦依然难以避免。其一,游客较高的民族特色体验诉求与民族地区乡村旅游经营者的较低成本诉求之间的矛盾。游客需要通过民族地区乡村旅游获得民族地区乡村生产生活的体验感和感知度,这要求旅游经营者为游客提供既具有“演绎化”的旅游产品,也要保证旅游的“本真性”,这需要旅游经营者具备专业的知识和旅游常识,且需要一定的资金支持。其二,游客特殊诉求与旅游经营者大众供给之间的矛盾。游客进行民族地区乡村旅游,希望达到特色化的民族体验感和差异化的民族特色产品“私

^①徐风增、裘威、徐月华《乡村走向共同富裕过程中的治理机制及其作用——一项双案例研究》,《管理世界》2021年第12期,第138页。

^②如2014年《中共中央、国务院关于深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见》,2015年《中共中央国务院关于加大改革创新力度加快农业现代化建设的若干意见》,2016年《中共中央、国务院关于落实发展新理念加快农业现代化实现全面小康目标的若干意见》,2017年《中共中央、国务院关于深入推进农业供给侧结构性改革加快培育农业农村发展新动能的若干意见》,2018年《中共中央、国务院关于实施乡村振兴战略的意见》,2019年《中共中央、国务院关于坚持农业农村优先发展做好“三农”工作的若干意见》,2021年《中共中央、国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》,2022年《中共中央、国务院关于做好2022年全面推进乡村振兴重点工作的意见》。

人订制”供给,而民族地区乡村旅游经营者更倾向于通过大众供给的方式降低成本,获得规模效益。其三,游客短时需求与旅游经营者持续经营之间的矛盾。民族地区乡村旅游中游客的滞留时间相对较短,消费面较窄,但却有大量的特色差异化的旅游需求,而旅游经营者倾向于按照某一类产品、某一种经营方式进行长期的低成本经营。调研发现,越是旅游化成熟的民族乡村旅游地,游客与旅游经营者之间的摩擦越频繁^①。

二 平衡治理是应对动力摩擦的必要之举

民族地区乡村旅游化过程中各参与主体释放了发展动力,形成了一定的共生环境,同时也出现了动力之间的矛盾摩擦、失衡失序的常态现象。按照发展动力与平衡治理的普遍性公共治理逻辑,为缓解民族地区乡村旅游化的动力摩擦,需要以平衡治理的公共治理方式进行干预。

(一)平衡治理是多元参与对单一治理的革新

旅游化是多个利益相关者共同参与的发展过程,民族乡村旅游地单一主体治理方式难以达到协同共进、和谐共生的治理效果。平衡治理对和谐的至高追求^②,对经济发展中的权责平衡、人类社会关系的公平民主、社会整体运行的稳定有序的要求,需要多元参与、民主协商、扁平化的公共治理方法加以指导。平衡治理不同于软治理,软治理是“农民的终结”学术话语中催生出的,相对于硬治理而言的乡村治理模式^③。平衡治理注重动态平衡共治,是对治理目的、治理主体、治理方式进行重新定位,对传统单一中心、单一方向的乡村硬治理的革新。

相对于传统单一主体治理,乡村平衡治理主体结构具备多元化特征。相对于传统民族乡村单一的农业形式、相对固化的村民状态、较为封闭的资源流动,当前民族乡村旅游地发展已呈现出多种产业结构并存、村民流动加强、资源导入与流出频繁的特征。在新的场域之下,传统以乡镇政府或县级政府为单一治理主体的治理结构已经不能满足民族乡村旅游地可持续发展的需求。民族地区乡村经济社会发展过程中形成的多个权力中心和社会网络关系,必然要求乡村多元共治。多元化不是乡镇政府、村两委、村民代表等主体的简单组合,而是具有乡村可持续发展表达意愿的责任主体的结构组合。

(二)民主协商与合作共治:平衡治理的路径创新

民族乡村旅游地官僚科层制、血统家族制以及两者交叉的治理方式普遍存在。在乡村旅游化过程中,民族乡村旅游地更需要民主协商与合作共治。民主协商理论是20世纪末引入我国乡村治理实践中的理论,并在不同的乡村治理场域中,形成了咨议质询式、民意测验式和民主审议式三种模式^④。这三种模式都呈现出明显的包容性,这是民主协商得以实行的基础,而民主协商又进一步达成合作共治的治理局面。在民族乡村旅游地主体多元、产业多样、资源互通的发展格局中,迫切需要通过民主协商与合作共治弥补传统政府“硬治理”的不足。并且,当民主协商与合作共治同村民自治制度紧密结合在一起,会对传统政府“硬治理”产生伦理上、制度上的强约束。

(三)基础能力与服务下移:平衡治理中基层组织的实践定位

民族乡村旅游地官僚科层制、血统家族制的公共治理方式容易产生权力与服务脱节的现象,即权力集中于少数上级管理人员,而服务则需要大量的基层执行人员完成。在民族地区乡村旅游化过程中,治理主体已不仅局限于官僚和家族,还有游客、资本主体等外来治理主体;治理对象不仅局限于乡村旅游产业的经济问题,还关涉乡村旅游化的社会发展问题;治理手段不仅局限于管理能力,更体现在服务能力上。这均需要以平衡治理提高公共治理能力和服务效率。纵观我国乡村发展历程,“权力上收与服务下移”是国家取消农业税之后,乡村公共治理产生的新格局,这在一定程度弱化了村级治权的合法性。但国家任务依然需要乡村基层组织进行落实并最终达成,这要求民族地区乡村村两委具备强大的基层公共管理能力,其公共管理策略也

^①2020年7—9月,“民族地区贫困动态的评估与政策化研究”课题组对重庆渝东南地区、贵州黔东南和黔南地区、湖北恩施州、湖南湘西州九县十八村的调研发现,在旅游化成熟的民族地区乡村,旅游经营者与旅游消费者之间存在较大摩擦,主要集中在民族旅游特色呈现方面。

^②李忠杰《论社会发展的动力与平衡机制》,《中国社会科学》2007年第1期,第4页。

^③刘祖云、孔德斌《乡村软治理:一个新的学术命题》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2013年第3期,第9页。

^④韩福国、张开平《社会治理的“协商”领域与“民主”机制——当下中国基层协商民主的制度特征、实践结构和理论批判》,《浙江社会科学》2015年第10期,第48、54页。

应主动适应民族地区乡村社会性质。民族地区乡村村两委通过服务下移,加强农村基层党组织的领导作用,以平衡治理引导农村经济社会发展,保障村民合法权益,提高乡村治理效率。

(四)满足人民对美好生活的向往:平衡治理的应然目标

“满足人民对美好生活的向往”是民族乡村旅游地公共治理的重要导向。因经济社会发展水平的限制,民族乡村旅游地往往只关注农户的单一物质需求、少数农户的需求、短期不可持续的需求等,不能适应乡村旅游化过程中多个利益相关者对“美好生活向往”的要求。在乡村发展中,村民对美好生活的向往,既包括可测量的指标化的经济收入、物质获取,也包括文化获得、技能提升等,更包括情感归属、个体发展等要素。“美好生活”是村民个体的主观评价,对传统政府公共治理提出了更明确的要求和目标。此外,在民族地区乡村发展过程中,“美好生活”不是某个人或少数人的“美好生活”,而是全体村民的“美好生活”。这就涉及到不同村民主体之间的权责关系和利益平衡,需要通过系统性的平衡治理方式提升公共治理的效率。

三 平衡治理对政府公共治理能力的迫切需求

根据民族地区乡村旅游化中各个发展动力和动力摩擦的特点构建平衡治理机制,属于公共治理的范畴,更属于政府公共治理能力的范畴。政府公共治理能力在民族地区乡村旅游化平衡治理实践中具有重要的作用。根据民族地区乡村旅游化中动力摩擦的特点,政府应该具备对社会文化价值认同的形塑能力和对多元合作命运共同体的构建能力。

(一)对民族文化价值认同的形塑能力

对民族文化价值认同的形塑是民族乡村旅游地政府公共治理最基础的能力要素。我国根深蒂固的乡土文明孕育了稳定且相对单一的乡土文化价值观念。在产业下乡背景下,本土民族文化价值观念受到外来文化价值的深刻影响,而传统常规化的政府公共治理在一定程度上加深了外来文化价值对本土文化价值的裂变效应,在丰富民族文化价值观念的同时,也产生了系列文化价值观念碰撞。相对于其他乡村,民族地区的民族文化“本真性”保持效果较好,村民的民族文化价值观念也更加坚定。这既是优秀民族传统文化的可贵之处,也是乡村要素内外交流互通过程中遇到的较大障碍,这在民族地区乡村旅游化过程中体现得更加明显。乡村旅游的“外向性”特点,既需要乡村要素的输出,也需要外来要素的注入。在民族地区乡村旅游化过程中,外来社会文化价值观念与民族乡土价值观念之间碰撞、妥协、融合,形成新的社会文化价值认同的这一过程充满挑战,是矛盾摩擦产生的主要原因,甚至是影响乡土社会环境稳定的关键因素,这对传统政府公共治理能力产生了新的挑战。

对民族乡村旅游地民族文化价值认同进行“自上而下”的形塑极易产生负面影响,需要平衡治理的干预。首先,地方政府需要对自身角色进行多元形塑。在以政策导入推动乡村旅游化的民族村庄,村民对外来社会文化价值观念的接纳是以对地方政府的认同为基础的。这要求地方政府既是国家形象和地方政府联系民族乡村旅游地发展的“外来官员”,更是推动民族地区乡村旅游地可持续发展的“乡土能人”。如我国扶贫工作中的驻村第一书记,既是政府部门的公务人员,也是村庄可持续发展的积极推动者;尤其是在那些扶贫工作成效显著的贫困村,驻村第一书记更是村庄不可或缺的村民组成部分。其次,地方政府需要对引导角色进行多元形塑。地方政府干预民族乡村旅游化的主要目的是推动乡村的可持续发展,这要求地方政府既不能盲目对民族乡土文化价值观念进行“绝对妥协”,更不能对外来文化价值观念进行“拿来主义”,需要在尊重当地民族传统文化价值观念的基础上,对部分民族地区乡村要素进行选择性的挖掘,对接乡村旅游市场,实现乡村旅游化的功能拓展。通过对民族乡村旅游地民族文化价值观念的“多元引导”,以及对外来文化价值观念的“选择性导入”,使乡村百姓可以相对清晰地预见未来民族文化价值转化和发展的轮廓,从而形塑民族乡村旅游地民族文化价值观念。

(二)对多元合作命运共同体的构建能力

平衡治理强调多元主体的合作共治,对多元合作命运共同体的构建是政府公共治理的核心要求。城镇化到达一定阶段之后,部分要素开始向农村转移,价值链也开始向农村延伸,乡村旅游产业就是一个典型代表。乡村旅游的外向性、组成要素和利益主体的多元性,使得单一的传统民族乡土变得复杂多样,也伴随着诸多不稳定因素,这对政府公共治理产生了更大的挑战。以政策带动的民族地区乡村旅游化涉及的要素组

成和利益主体更加多元,既有民族地区乡村“本真性”要素,也有外来普遍性旅游要素,既涉及村内不同村民群体的利益,也涉及到地方政府、外来资本、游客等多方利益。这需要通过政府公共治理构建多元合作命运共同体,形成乡村旅游化的稳定发展格局。

民族地区乡村旅游化过程中的多元合作主体格局为地方政府提供了广阔的公共治理空间。首先,地方政府需要提高多元合作主体的导入能力,这是推动民族乡村旅游地从单一利益主体向多元利益主体转变的重要途径。在引进合作主体时,政府应从文化价值认同、可持续性、优势互补性等方面进行筛选,避免粗放型导入引发的乡村畸形旅游化。现代科技要素在乡村旅游中的应用逐渐增多,人才和科技的前期导入对后续乡村旅游化的可持续性和优势塑造意义重大。在乡村旅游化初期,地方政府应在引进优势产业政策、优质市场资本上有所作为;在成熟民族乡村旅游地的发展过程中,政府还应在旅游创新人才导入、科技要素导入方面有所作为。其次,地方政府需要提高构建合作主体协同共进格局的能力^①。无论是经济价值获取,还是文化精神传承,民族地区乡村旅游地都是村民赖以生存,且不可替代的乡土。政府构建合作命运共同体需要坚持“村民利益优先原则”,通过村民主体参与,提高合作命运共同体的稳定性。结合民族村庄客观实际进行政策引导,是开启民族地区乡村旅游化进程的关键;而民族地区乡村旅游化过程中的利益冲突和矛盾摩擦,应通过政府的平衡治理,坚持多元共治、权责平衡,并适当提高村庄基层干部和民族村民代表的话语权的原则,通过沟通协调,实现矛盾摩擦最小化,提高民族乡村旅游地经济社会发展的稳定性和可持续性。

四 “政府强引导,多元化协同”平衡治理的体系构建与实现路径

民族地区乡村旅游化过程中地方政府担当核心行动者的角色,并引导农户、外来资本主体、游客、乡村精英的行动参与,形成新的公共治理场域。为实现乡村旅游化健康可持续发展,在多元参与的乡村旅游化公共治理过程中,地方政府应发挥主导作用,并通过行动者网络中“节点—链条”网络关系构建“政府强引导,多元化协同”的平衡治理机制。

(一)“政府强引导,多元化协同”的体系构建

1. 维护核心公共价值,建立平衡治理制度框架

民族地区乡村旅游化中政府强引导的制度框架设计应包含以下六方面的内容:其一,从明确民族地区乡村旅游化与乡村旅游产业关系的角度,确定制度框架,涉及到行动者主体、利益相关者、潜在影响者、核心要素、主体要素、辐射要素等方面;其二,从补充民族地区乡村旅游化过程中乡村缺失要素的角度,制定外来资源准入和准出制度,包括资本主体导入、游客引入、政策引导等方式方法;其三,从保障民族地区乡村旅游化过程中村民主体角色的角度,明确村民的获益方式、参与方式、风险预判、危机处理等内容;其四,从稳定民族地区乡村旅游化各利益相关者网络关系的角度,明确政府强引导、村民主体、内外协同的权责平衡框架;其五,从提高民族地区乡村旅游化效率和质量的角,明确乡村旅游化的具体目标、长短期规划、政府任务绩效与权责内容;其六,从保障民族地区旅游化乡村整体发展的角度,明确乡村旅游治理要素与乡村整体治理要素之间的关系和界限。

为兼顾民族地区乡村旅游化中的公平与效率,地方政府需要根据制度环境变化进行制度框架的动态调整。在民族地区乡村旅游化发展前期,涉及的相关利益主体较少,但对旅游化的动力需求和乡村要素转型需求较大。在这一时期,政策强引导作用尤其明显。制度设计应偏重旅游化的效率,以制度约定刺激乡村旅游化起步,制度框架中应明确政策导入的方式方法,以达到“强政府”带动“弱市场”的效果。在民族地区乡村旅游化基本成熟之后,涉及的相关利益主体逐渐增多,相关的旅游化动力介入完成,并形成稳定的动力机制,乡村要素的旅游化转型基本完成,这时的制度设计应更注重公平,甚至是效率对公平的反哺。这一时期,政策强引导的作用逐渐降低,自由市场的循环动力已经成熟,制度框架中应适当减少政府干预的范围和程度,充分释放市场活力。虽然政府的干预逐渐减少,但其引导作用却更明显,尤其是对各利益相关者公平关系的监督、宏观市场管理与危机风险的预判。因此,制度框架中应明确政府宏观主导的范围、权责和方式方法,推动公平向效率的转化。

^①丁志刚、王杰《中国乡村治理70年:历史演进与逻辑理路》,《中国农村观察》2019年第4期,第27页。

2. 明确利益相关者,建立利益平衡机制

民族地区乡村旅游化中的主要利益相关者包括农户、乡村(经济、宗族、政治)精英、旅游消费者、外来资本主体和地方政府。从经济利益考量,农户、乡村经济精英、外来资本主体是密切利益相关者,乡村宗族精英、政治精英、旅游消费者和地方政府是相对疏松的利益相关者;从政治利益考量,乡村政治精英、地方政府是密切利益相关者,农户、乡村经济精英、乡村宗族精英、旅游消费者和外来资本主体是相对疏松的利益相关者;从社会利益考量,农户、乡村(经济、宗族、政治)精英和地方政府是密切利益相关者,旅游消费者和外来资本主体是相对疏松的利益相关者;从旅游体验利益考量,旅游消费者是密切利益相关者,其他为相对疏松的利益相关者。其中,最核心的是经济利益相关者之间的利益平衡,应综合各考量方式,避免仅从投资与盈利的角度片面窄化利益相关者,造成利益失衡。值得注意的是,民族地区乡村旅游地是农户的生计所在地,农户受乡村旅游化的影响,但未必直接参与乡村旅游化过程,他们有权获得乡村整体发展的相关利益,并通过“乡民评价”推动治理改进^①。

从乡村旅游化的角度审视利益平衡机制的构建,单一的乡村旅游产业经济规则不足以支撑利益平衡的持续性和全面性。关乎民族地区乡村旅游村庄稳定有序发展的利益因素,还包括民族宗族文化、社会组织秩序、自然生态环境,以及乡村旅游产业之外的其他经济利益。民族地区乡村旅游化过程中各利益主体之间需要通过整合与协调进行平衡,不同维度的利益之间也需要通过整合与调试实现平衡。根据系统发展理论,民族地区乡村旅游化过程中,乡村旅游产业相关利益主体和利益关系,要在村庄整体发展格局中进行考量,不能让单一的乡村旅游产业要素影响乡村旅游化过程中其他利益主体的合理利益,更不能因此破坏了民族地区乡村整体系统利益稳定的格局。

3. 明确旅游化内容,建立内容平衡机制

民族地区乡村旅游化的内容是乡村相关要素的旅游功能拓展和旅游化转型,以及该过程中经历的乡村旅游产业发展、乡村社会组织结构调整和乡村公共治理变更。民族乡村旅游化中乡村相关要素主要包括劳动力要素、土地要素、资本要素、民族文化要素、生态要素等。民族村庄的发展情况与资源禀赋的差异和特点,使得旅游化的乡村要素存在明显的差异性^②。民族地区乡村旅游化中乡村要素的平衡,不是指每种要素均被旅游化,而是指那些被旅游化的要素在功能价值方面的平衡。如土家族乡村的摆手舞是具有极大旅游化潜能的土家民族文化要素,但它在旅游化转型之后应该达到宗族价值、民族文化价值、特色旅游价值等功能的内部平衡。在民族地区乡村旅游化过程中,乡村旅游产业发展、乡村社会组织结构调整与乡村公共治理变更之间也要实现关系平衡。只有三者平衡协同,才能推动乡村旅游化稳定有序,推动乡村整体可持续发展。当前民族地区乡村旅游化过程中重旅游产业发展、轻社会组织建设与公共治理功能的现象普遍存在,不符合乡村整体发展规律,不能满足民族地区乡村旅游化可持续发展的总体需要。

4. 明确相关责任主体,建立责任平衡机制

民族地区乡村旅游化中的责任主体主要包括农户、乡村精英、旅游消费者、外来资本主体和地方政府,他们在获得相关利益的同时,也理应承担相应的责任。我们可以从不同角度对利益相关者进行责任划分:经济责任主要指乡村旅游产业经济增长与利益相关者经济收益分配,主要责任主体应包括地方政府、外来资本主体、乡村经济精英,相关责任主体包括农户、乡村宗族精英和政治精英;社会责任主要指乡村社会发展稳定有序,主要责任主体包括乡村政治精英和宗族精英、地方政府、农户,相关责任主体包括乡村经济精英、外来资本主体、旅游消费者;文化传承责任主要指民族文化功能拓展与传承,主要责任主体包括乡村宗族精英、地方政府、农户,相关责任主体包括乡村经济精英和政治精英、外来资本主体、旅游消费者;生态责任主要指乡村自然环境优美、生态持续,主要责任主体包括地方政府、乡村政治精英和经济精英、农户、外来资本主体、旅游消费者,相关责任主体主要是乡村宗族精英。在民族地区乡村旅游化过程中,各参与主体应在各个方面发挥

^① 严飞《构建乡村基层自治与乡村振兴战略相结合的社会治理新格局》,《南京社会科学》2020年第11期,第58页。

^② “民族地区贫困动态的评估与政策化研究”课题组调查发现,乡村旅游化过程中均存在民族文化的旅游化功能拓展,并成为区别于其他地区乡村旅游发展的差异化特色。这些地区民族文化的旅游功能拓展主要表现为民族歌舞、民族手工艺品、民族建筑、民族饮食的旅游化转型。

各自责任,同时应遵循利益与责任之间的对应关系。

民族地区乡村旅游化过程中各利益相关者最关注的是经济责任,其次是生态责任、社会责任与文化责任。这符合一些学者关于民族地区乡村发展中产业振兴优先的逻辑,也能短期满足农户对生计资本提升的迫切需求,还能满足地方政府政绩效率和责任规避的需求,而且能为外来资本主体提供快速的利益输出,为旅游消费者提供有特色的旅游体验。但对于民族地区乡村旅游村庄而言,差异化的民族资源要素、独特的自然生态环境和有特色的村庄自治架构始终是最核心的旅游吸引物。因此,各利益相关者需要进行经济责任与生态、文化、社会责任之间的整合协调,以推动民族地区乡村稳定有序的发展。在国家加大对乡村发展引导和村民自治创新改革的过程中,地方政府,尤其是县级政府,应在推动政策落地和资源配置过程中对乡村旅游化的各责任内容承担主导责任,同时村两委应通过政策解读和发展实践,践行乡村旅游化各责任内容的主体责任。根据参与式发展的要求,民族地区乡村旅游化过程中,农户代表,尤其是乡村精英,在参与利益分配、决策制定、实践推广的同时,也应对各责任内容承担监督责任;外来资本主体和旅游消费者作为重要的外来责任主体,在获取经济利益、获得旅游体验的同时,应在地方政府和村两委的政策框架和规则约束下,践行对应的责任内容。

(二)“政府强引导,多元化协同”平衡治理的实践路径

1. 突出公共治理效应,发挥政府的引导作用和服务功能

在民族地区乡村旅游化过程中,发展动力的平衡治理,属于公共治理的范畴,是多种参与主体对公共事务实施共同管理,相互之间逐渐达成一致的一个妥协过程。西方国家强调公共治理过程中的多元主体平等共治,不突出政府在公共治理过程中的主导作用和引导功能。在我国社会主义制度框架下,从国家政治意志到地方政府的权责关系,都要求地方政府在公共治理过程中发挥主导作用和担负主要责任。我国地方政府是公共治理过程中的实践者和执行者,否认地方政府的主导作用,可能会损害我国社会主义制度的根本^①。

民族乡村旅游化过程中的利益相关者,均有各自的需求和行动路径,作为乡村旅游化主体的农户难以全面维护自身利益,更难以通过自身的意志表达推动赖以生存的村庄的稳定可持续发展,而地方政府全心全意为人民服务的责任使命,要求其从农户的根本利益出发,提高地方政府行政治理效率,平衡各利益相关者的权责关系,维护村庄的稳定有序发展。在民族地区乡村旅游化过程中,地方政府,尤其是县级政府,充当着产业支撑、政策实施的角色;而村两委则配合县级政府平衡着各利益相关者之间的权责关系。在国家行政体制逐渐优化、行政法规逐渐科学、行政考核逐渐灵活的时代背景下,尤其是随着地方党组织建设的高质量推进,县级政府应发挥政策引导职能,村两委应发挥基层服务和基层保障职能,以达成切实维护农户根本利益的目标。

2. 践行发展主体功能,推动农户参与式发展

民族地区乡村旅游化的主要内容是以土地、资本、劳动力、民族资源等为核心的农户生计要素的旅游化,在此基础上形成以农户为主体的村庄公共治理的旅游化,可见,农户在乡村旅游化过程中的主体地位是客观存在的。民族地区乡村旅游化的发生地是农户赖以生存的生产空间和社会空间,无论农户是否参与乡村旅游化的具体实践,是否从乡村旅游化过程中获得利益,都被动承受了旅游化的风险。

在民族地区乡村旅游化公共治理中,政府应践行农户发展主体功能,推动农户的参与式发展,关注农户生计要素的旅游化过程,并积极引导农户深入参与乡村要素旅游化的规划与实践,共同参与乡村旅游化的利益获取,并承担乡村旅游化的应有责任。而实现农户参与式发展的重要前提,是科学认识农户与地方政府、村两委的关系。在村民自治的框架下,民族地区农户参与旅游化的方式主要有两种:其一是凭借自有资源要素,通过契约,实现资源要素的旅游化转型;其二是依附于宗族组织、邻里亲朋,影响乡村旅游化的进程。但限于部分农户、外来资本主体等对乡村旅游化的认知以及短期逐利的主观意识,难以保证农户权责平衡与产业可持续发展。此外,宗族组织在接受新生事物过程中的滞后性和低效率,以及邻里亲朋的不稳定性,难以保障农户参与式发展的效率。因此,县级政府和村两委依然要发挥引导作用,激励农户参与乡村旅游化过

^①张宇、刘伟忠《地方政府与社会组织的协同治理:功能阻滞及创新路径》,《南京社会科学》2013年第5期,第71页。

程,合理界定农户在乡村旅游化过程中的权责内容,平衡农户与其他利益相关者之间的权责关系。

3. 适应乡村旅游化客观需求,整合村庄内外部要素

在乡村旅游化过程中,内外部要素的组合是常态,其中,村庄内部要素以农户生计要素为主,村庄外部要素以国家及地方政府政策资源、市场资本、游客信息与需求为主。处于不同旅游化阶段的民族村庄,面临不同的内外部要素需求,形成不同的内外部要素组合形式,也极易出现不同的内外部要素搭配失衡的局面。地方政府要发挥平衡治理的主导作用,农户则发挥平衡治理的主体作用,共同整合村庄内外部要素。在民族地区乡村旅游化过程中,政府要制定内外部要素整合的目标,以村庄内部要素为主体和核心优势,外部要素为必要补充,实现内外部要素的协同共生与可持续发展。县级政府与村两委应发挥协调内外部要素的主导作用,通过政策约束与行政权责推动内外部要素之间的平衡。农户和外来要素所有者要发挥协调内外部要素的主体作用,通过契约和道德伦理规则,不断调整内外部要素的关系,推动各要素之间的平衡。另外,应充分发挥游客在内外部要素平衡中的第三方评价作用,以旅游体验评判民族地区乡村旅游化过程中内外部要素的平衡效果。

五 结论与展望

乡村旅游化不是一个固定不变的静态场景,而是一种乡村动态发展的路径和过程,是民族地区乡村旅游产业发展中乡村整体发展呈现出来的普遍性、客观性现象。民族地区乡村存在乡村旅游化的可能性和合理性,更容易实现从乡村旅游到乡村旅游化的转变。民族地区乡村旅游化各动力要素均有各自的动力根源、动力路径、动力机制,组合搭配后,动力摩擦是常态,绝对平衡是偶然。

在民族地区乡村旅游化过程中,农户、乡村精英、外来资本主体、地方政府、村两委和游客均是重要的发展动力。他们在利益定位、目标追求和行动逻辑方面具有系统复杂性和因素多元化的特征,这易使他们之间产生多重摩擦。

民族地区乡村旅游化需要构建与发展动力相对应的平衡治理。发展动力与平衡治理的合理搭配和相对适应,是推动民族地区乡村旅游化稳定有序发展的前提和基础。平衡治理的最高表现是和谐,又具体表现为经济发展中的权责平衡、社会关系的公平民主、社会整体运行的稳定有序可持续。地方政府肩负乡村治理的主体责任,在民族地区乡村旅游化过程中需要具备对社会文化价值认同的形塑能力和对多元合作命运共同体的构建能力,以缓解多重动力摩擦。在多元参与的乡村旅游化公共治理过程中,政府应发挥主导作用,并通过行动者网络中“节点—链条”网络关系构建“政府强引导,多元化协同”的平衡治理机制,明确主要内容与实现路径,以推动民族地区乡村旅游化的可持续健康发展。

笔者后续将对民族乡村旅游地进行多维度划分,对他们的乡村旅游产业发展与乡村旅游化过程进行比较研究,进一步提高研究成果的适用性和推广价值;拉长研究链条,在平衡治理构建的基础上,探索完善乡村公共治理体系、提高乡村公共治理效率的实现路径;在国家加大对农村发展引导的背景下,继续研究乡村公共治理体系与国家行政体制协同共生的公共管理模式。

[责任编辑:钟秋波]