

IAO 下贵州乡村旅游扶贫开发政策执行探析

付玲¹

(贵州大学, 贵州贵阳 550025)

【摘要】以制度分析与发展框架的行动舞台理论分析贵州乡村旅游扶贫开发政策执行,以务川县为个案,通过对其中行动情境、行动主体及其相互间博弈的具体分析,指出在务川县乡村旅游扶贫开发政策执行中,存在着政府与村委会的博弈,同时务川县存在着多种因素制约乡村旅游扶贫开发政策执行。

【关键词】乡村旅游;政策执行;行动舞台;务川县;博弈

【中图分类号】F592.7 **【文献标识码】**A

旅游业被称为朝阳产业和无烟产业,其在扶贫方面有着其他行业无法比拟的优势。2014年1月,贵州省政府颁布的《省人民政府关于深化改革开放加快旅游业转型发展的若干意见》提出,提升乡村旅游质量与效益,依托“四在农家·美丽乡村”建设,进一步提升乡村旅游组织化水平和产业化程度,加快旅游扶贫开发。

1IAO (制度分析与发展框架)

IAD 从诞生以来,一直是埃里诺·奥斯特罗姆的研究重点。这一框架(图1),它由外生变量、行动舞台、相互作用模式、结果及其评估准则等五部分组成。

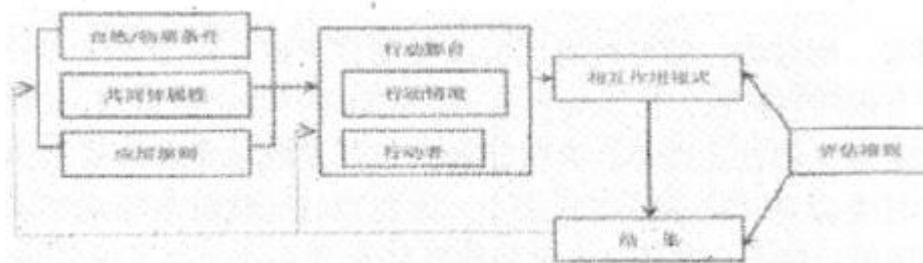


图1 制度分析与发展框架示意图

行动舞台是 IAD 的核心,包括行动情境和该情境下的行动者。行动者处于某种行动情境内,通过相互作用模式,导致某种结果。经过评估准则的衡量,检验所产生的结果是否令行动者满意。自然和物质条件、共同体属性和应用规则是影响行动舞台的三个外生变量。将外生变量和结果连接起来的是行动舞台。IAD 主要的分析层面:宏观上的宪法层面,中观上的政策层面,微观上的操作层面。

从逻辑上讲,适用于公共事务研究的 IAD,同样也适用于乡村旅游扶贫开发政策执行的研究。本文的研究问题-贵州乡村旅

¹收稿日期:2017-05-16

作者简介:付玲(1990-),女,湖北人,硕士研究生,研究方向:地方治理与公共服务。

游扶贫开发政策执行-应属于中观上的政策层面。本文将从 IAD 的行动舞台理论出发,分析贵州乡村旅游扶贫开发政策执行,对贵州乡村旅游扶贫开发政策执行中行动情境、行动主体及其相互间的博弈进行具体的阐述。

2 贵州乡村旅游扶贫开发政策执行现状-以务川县为个案

作为一个国家级贫困县的务川仡佬族苗族自治县,位于贵州省东北部,交通不便,生态环境十分脆弱,经济社会发展存在许多制约因素。同时,务川县的自然景观优美,独特神秘的仡佬族民俗,旅游业发展潜力巨大。2016 年正务高速公路的建成通车,极大改善了务川县的地理区位和交通条件,给务川县旅游业发展带来了前所未有的机遇。

近年来,务川县相关农业产业发展道路探索较快,乡村旅游业发展迅速。以“农家乐”为主题的农家乐乡村旅游业在务川县同样发展较快,正规的农家乐分布在 13 个乡镇。正在形成黄都、镇南、砚山、分水、促水、茅天、蕉坝、石朝等 8 个乡镇乡村旅游示范点。务川县在发展乡村旅游致富过程中,获得了来自贵州省、遵义市等上级政府的引导与支持,包括财政拨款、减免税收等,其中以财政拨款为主。务川县乡村旅游扶贫开发初见成效,最为典型的是“仡佬之源景区”其中之一的“务川县龙潭古镇农旅一体化园区”,2014 年景区内村民的人均纯收入是 4265 元,2015 年达到 6325 元。虽然务川县乡村旅游发展较好,取得了较为可喜的成绩。但是,部分乡村旅游开发政策执行情况令人担忧。第一,扶贫开发中,政策执行者往往急于脱贫致富,偏好重复建设,忽略了多样性的业务指导。第二,乡村旅游扶贫开发政策实施中没有处理好扶贫与环保之间矛盾。第三,过度依靠政府财政资金发展。

3 IAO 框架下贵州乡村旅游扶贫开发政策执行探析

3.1 务川县乡村旅游扶贫开发政策执行的行动舞台

3.1.1 务川县乡村旅游扶贫开发政策执行情况的行动情境。务川县乡村旅游扶贫开发政策执行的行动情境是由务川县乡村旅游现状和现务川县乡村旅游政策两个方面共同组成的。

(1) 务川县乡村旅游扶开发现状。近年来,务川县启动建设全域旅游示范县,加快乡村旅游建设,按照“一乡一景”、“一村一品”的发展规划,启动黄都、镇南、砚山等 8 个乡镇乡村旅游示范点建设,促成乡村旅游繁荣兴盛。由加拿大学者巴特勒提出的“旅游地生命周期理论”,其分为六阶段:探寻、起步、成长、巩固、搁浅、衰败或者振兴。根据其对各阶段的定义,目前务川县乡村旅游处于“起步”阶段,客源市场地形成,季节性旅游期出现。务川县的乡村旅游在当地政府政策的大力支持下,获得了新生,但是,我们也注意到,务川县旅游业处于“起步”阶段,现有乡村旅游政策并没有取得预期效果,务川县乡村旅游发展的过程中暴露出许多问题。

(2) 现务川县乡村旅游扶贫开发政策。务川县自发展乡村旅游以来,从务川县政府部门颁布的政策文件可以看出,政府的支持主要涉及到四个方面。第一,改善农村人居环境,专门成立了领导小组负责此项工作,同时促进农村基础设施建设,践行村村通公路建设计划,仅 2005 年就投资 0.28 亿元。第二,加大农村实用技能培训。实施“阳光工程”,“雨露计划”,完善就业服务网络,实现农业产业技能、乡村旅游教育等培训 3500 多人。第三,开展旅游资源大普查,具有开发价值且能够带来经济效益、社会效益和环境效益的各类资源,本次普查囊括旅游商品、人文活动、乡村旅游等。第四,拓展投资融资渠道,推动旅游产业快速发展,加大政府性投资,银行融资,引导社会投资。

综上所述,务川县乡村旅游扶开发现状和现务川县乡村旅游扶贫开发政策共同组成了务川县乡村旅游扶贫开发政策执行情况的行动情境。首先,务川县乡村旅游处于“起步”阶段;其次,务川县现有乡村旅游政策并没有取得预期效果。这两个方面共同组成了务川县乡村旅游扶贫开发政策执行的行动情景。

3.1_2 务川县乡村旅游扶贫开发政策执行中的行动者。在务川县乡村旅游扶贫开发政策执行中的行动舞台中，行动者主要包括三个主体，即村民、村委会及当地政府。①村民。当地村民，即务川县村民是旅游扶贫的对象，既是乡村旅游扶贫开发工作的起点，也是乡村旅游扶贫开发工作的落脚点。务川县贫困村民，大部分是土生土长的本地人，他们对本地的乡村旅游资源、旅游资源价值均有一定程度的了解，再加上他们安土重迁的性格，对本地有强烈的爱护和保护意识，因此，政府部门在制定乡村旅游扶贫开发政策时，听取他们的意见，对保证政策的准确性有一定程度上的帮助。②村委会。务川县有 109 个村委会，村委会不仅是乡村旅游的参与者，也是最大的受益者。目前务川县经济社会发展的重点在县城，由于政策上的重视不足，对农村的投入很少。这样，由于从乡镇政府得到的资金支持较少，而村级财政又难以维持，就使得基层村委会即使有扶贫的想法也很难付诸到行动。同时政府部门尚未端正对待乡村旅游扶贫开发的态度，树立将乡村旅游作为有效解决“三农”问题途径的意识，政府部门欠缺主导积极性，关注度不足，投资不够，村委会缺乏当地政府的有力支持，村民和村委会抗风险能力差，欠缺开拓创新能力。③当地政府。当地政府部门是乡村旅游扶贫开发的第一推动因素。身为关键推动者，务川县政府的工作，主导乡村旅游发展的方向，对本县乡村旅游开发主要方向的引导，创造建立和完善相关乡村旅游管理体制；作为主要策划者和执行者，地方乡镇政府依据县政府的乡村旅游管理政策，结合本乡镇独特的乡村旅游资源和乡村旅游资源价值现状，制定出符合本地实际的乡村旅游政策，完善当地基础服务设施。

3.2 务川县乡村旅游扶贫开发政策执行的互动分析

在务川县乡村旅游扶贫开发政策执行的行动舞台中，行动者包括村民、村委会以及当地政府。乡村旅游扶贫开发政策执行的互动既包含当地政府与村委会两大行动主体之间的博弈，也受到各种外部因素的制约。

3.2.1 务川县乡村旅游扶贫开发政策执行中的博弈。在务川县乡村旅游扶贫开发政策执行的行动舞台中，其互动主要是当地政府与村委会之间就政策目标所进行的互动和博弈。

①政策诉求。当地政府颁布的政策，既考虑公共利益，也有出于自我的利益追求。其政策目标推动乡村开发建设，扶助贫困人口脱贫致富。同时也希望在 2020 年之前“又好又快”地完成本县 6.67 万贫困人口脱贫任务，实现扶贫绩效和整体政绩。而对于村委会来说，其政策诉求是与当地政府的政策目标一致的一推动乡村开发建设，扶助贫困人口脱贫致富，但是村委会希望各级政府部门在制定相关乡村旅游政策时，通知当地村民参与座谈会，听取村民对当地乡村旅游扶贫开发的意见，使政府政策更加与当地实际匹配，完善政府政策民主决策，同时希望政府部门端正对待乡村旅游扶贫开发的态度，树立将乡村旅游作为有效解决“三农”问题途径的意识，加强政府部门在乡村旅游扶贫开发上主导积极性。②行动策略。在当地政府与村委会的博弈中，当地政府存在着维持乡村旅游扶贫开发政策和完善乡村旅游扶贫开发政策两种策略，而村委会则存在着服从和抗争两种策略。

3.2.2 当地政府与村委会之间的互动博弈。由于当地政府与村委会之间的政策诉求大体上是一致的，只存在一定程度相左的情况。因此乡村旅游扶贫开发政策执行中，当地政府与村委会是合作博弈，即在博弈中，倘若合同是具备绝对的约束力和强制力的，合作的好处大于内部成员单独行动的收入之和。合作博弈模型合作时，地方政府和村委会获得双方总体利益最大化的前提是双方信息共享。乡村旅游扶贫开发政策，属于政府政策，它的性质决定了其具有绝对的强制力和约束力。假设信息是当地政府和村委会共享的，当地方政府维持乡村旅游扶贫开发政策，符合自身政策目标。由于信息充分共享，村委会选择合作，但是也会在一定程度上抗争，地方政府需要承担因村委会的抗争所带来的政策推行受阻的损失，因此村委会选择抗争会使政府受损；当地政府选择完善乡村旅游扶贫开发政策时，由于与村委会的利益诉求完全一致，则村委会选择服从，当地政府由于完善乡村旅游扶贫开发政策，当地政府政策与当地实际匹配度增强，政府政策民主决策更加完善，处理好开发与环保的矛盾，地方政府和村委会的总收入大于双方不合作时的收益总和。

3.2.3 评估与完善政策。综上，在乡村旅游扶贫开发政策执行中，由于地方政府占据着主导地位，不但控制着决策核心层面，还推动着政策的执行实施。村民与村委会对于乡村旅游扶贫开发政策持支持态度。但是为了更好地执行乡村旅游扶贫开发政策，

实现其政策目标，完善政策是题中之义。

3.3 制约务川县乡村旅游扶贫开发政策执行的外部因素分析

当前务川县存在着多种因素，一定程度上制约了乡村旅游扶贫开发政策的执行。

3.3.1 治理制度。中国是一个中央高度集权、地方自治权有限的国家，相对地，地方政府拥有高度的自治权，社会团体和公民拥有有限的自治权。村民委员会是村民选举产生的群众自治组织，是一定意义的社会团体。乡村旅游扶贫开发政策是政府强制执行的，村委会对其抗争，收获很少，因此当政府政策与当地实际不相一致时，村委会的抗争表现为消极怠工。

3.3.2 县域特征。乡村旅游扶贫开发政策执行的首要条件是有充足的资金，因而人均财政收入越高、资金状况越好，越容易进行乡村旅游扶贫开发政策的执行，但是务川县是国家重点贫困县，个人资金、集体资金、资本市场资金缺乏，政府的财政资金有限，进而会影响到乡村旅游扶贫开发政策执行。同时，务川县市场经济发展不完善，乡村旅游市场的形成与发展缓慢，同时政府职能强大，务川县政府行政行为取代了市场决定。

4 对贵州乡村旅游扶贫开发政策执行的思考

第一，在行动舞台中，行动情境对乡村旅游扶贫开发政策执行起着积极的推动作用；而在其行动者的博弈过程中，当地政府始终占据着主导地位，村民与村委会对于乡村旅游扶贫开发政策持支持态度。但是为了更好地执行乡村旅游扶贫开发政策，实现其政策目标，完善政策是题中之义。

第二，务川县政府乡村旅游扶贫开发政策执行中，当地政府与村委会的博弈是合作博弈。当地政府选择完善乡村旅游扶贫开发政策时，由于与村委会的利益诉求完全一致，村委会选择服从。

第三，社会团体和公众的自治权、地方经济发展情况和市场经济的发育程度等外生变量对政府政策执行具有重要意义。

参考文献

[1]张林. 墨西哥培尼亚政府教育改革过程研究-基于制度分析和发展框架的视角[J]浙江外国语学院学报, 2015(03).

[2]邓小海. 旅游精准扶贫研究[J]云南大学, 2015

[3]刘静. 西安市乡村旅游扶贫开发政策执行探析[D]. 西北大学, 2010