

---

# 旅游发展与乡村社会治理现代化

## ——以浙江顾渚等四个典型村为例

周国忠 姚海琴<sup>1</sup>

**【摘要】**:乡村旅游发展能够推动农村产业的多元化,为乡村治理注入活力和动力,为乡村社会实现治理现代化提供实践基础和动力源泉,有效解决农村“空心化”困境。本文在已有研究基础上,根据各地旅游村庄的发展现状,总结提炼了传统乡村治理所面临的问题,分析了乡村治理现代化的涵义;并以浙江省域的顾渚、芦茨、新光和古田四个典型旅游乡村为案例进行对比分析,剖析旅游发展对治理现代化的影响。提出乡村旅游发展有助于形成乡村精英价值引领、村委会自治职能充分发挥、农村多元市场不断完善、农村新型组织有效协同的乡村社会治理机制。

**【关键词】**:乡村旅游 乡村治理 治理现代化 治理机制

### 一、引言

2006年的中央“一号文件”第一次提出了“社会主义新农村的乡村治理机制”,此后的多个中央“一号文件”提出要完善乡村治理机制,2019年的“一号文件”提出“打造充满活力、和谐有序的善治乡村”。但我国传统的乡村治理遇到了一些新的问题和挑战:村庄“空心化”、家庭“空巢化”、人口“老龄化”等现象,导致乡村治理的响应度缺乏,村民参与度严重不足;村民的集体归属感逐渐弱化,基层组织动员力不足而工作难以开展;村民自治流于形式,不少村委会出现“无人担当”的怪象;村民参与公共事务的积极性不高,村庄公共服务供给不足,村民参与村庄公共事务缺乏经济动力的支撑。然而,乡村治理是当前解决“三农问题”的重中之重,是我国国家治理体系和治理能力走向现代化的关键所在。当前,我国休闲农业和乡村旅游已经进入了历史性的发展阶段,很多地方的乡村旅游以农业为根本,拓展农业的多种功能,以促进传统农业的转型升级,延长产业链,提升价值链。乡村旅游发展带动了当地的多元产业发展,激活了乡村生态资源,使闲置的资源得以充分利用并产生巨大经济效益,不少城镇务工劳动力返乡创业就业,经营乡村旅游相关实体,促进“农业”、“旅游”等多种产业的协同发展,缓解了当地“人口空心化”矛盾,充实了乡村治理的力量,使更多人能够关心和参与乡村事务;乡村旅游规模效益、品牌效应不断提升,为乡村治理解决了部分资金问题,村民参与乡村治理原动力不断增强,因此,乡村旅游的发展符合我国农村发展的新时代要求,为乡村治理现代化提供了实践基础、动力因素、活力资源和经济支持等。

国内外专家学者也对乡村治理进行了多方面的探究。李冰冰、王曙光把乡村治理定义为“是对乡村社会公共事务进行管理以维持乡村有序运转的活动”。<sup>①</sup>Wiskerke等提出环境合作社为主体的新型乡村治理模式。<sup>②</sup>任艳妮把乡村治理资源分为政治、经济、文化和社会资源,提出了多元主体互动合作、参与乡村治理的有效路径。<sup>③</sup>孔繁金认为,乡村治理的主体是农民,要培养有文化的新型农民,既懂技术,又会经营管理。<sup>④</sup>此外,俞可平提出衡量国家治理体系现代化的五个标准为公共权力运行的制度化和规范化、民主化、法治、效率和协调。<sup>⑤</sup>夏志强、谭毅把乡镇治理格局现代化的涵义定义为治理主体多元化、治理手段现代化和治理过程民主化

---

<sup>1</sup>基金项目:本文系2013年国家社科基金项目(项目编号:13CGL079)、2019年杭州市哲学社会科学规划资助课题“(项目编号:Z19YD015)的相关研究成果。

三个维度。<sup>⑥</sup>黄建红构建了乡村振兴战略下乡镇治理理念现代化、乡镇治理方式现代化、乡镇治理路径现代化的三维视域。<sup>⑦</sup>综上所述,乡村治理现代化是首先保证乡村地区党的领导和“法治”的前提下,实现乡村地区公共权力运行制度化 and 规范化、村民的积极参与和充分参与、乡村治理高效和多元化协调治理等四方面。本文认为乡村治理应当明确如下几个方面:第一,乡村治理的对象是村一级的农村;第二,乡村治理的主要内容是跟乡村发展有关的一切公共事务;第三,乡村治理需要各个利益相关者的共同参与,但村民无论在何时都应该是乡村治理的参与主体;第四,乡村治理的功能也在逐步变化,由以前的组织和管理逐步向便民和服务转变;第五,乡村治理的目标是实现乡村社会的全面、有序、和谐发展,促进乡村振兴。

乡村旅游能够充分利用和统筹乡村闲置资源。农民积极参与乡村旅游,乡村旅游在较大程度上激活了乡村社会的内生资源,提升了村庄的内生能力。黄静波等和罗文斌等的研究发现,村民参与乡村旅游的态度和行为并不能完全代表他们参与当地社会治理的态度和行为,社会治理事务大多具有公共性。<sup>⑧</sup>但现有研究针对乡村旅游如何具体影响乡村治理的途径和机理方面较少涉及。本文的研究重点之一是具体分析乡村旅游发展如何促进乡村治理的现代化。在关于社区参与方面,针对乡村旅游影响感知与参与方面的已有研究比较成熟,但是针对各个利益相关体如何参与旅游村庄的乡村治理方面研究鲜见。本文根据不同的乡村旅游发展阶段所采取的不同治理模式,分析了村民、乡贤、社会组织等如何积极参与乡村治理活动。

## 二、旅游村治理模式调查分析与影响研究

### (一) 旅游村治理模式调查

浙江是乡村旅游最发达的省份之一,笔者于2018年3月至4月间,对浙江省域内的众多旅游村庄进行了大量走访调研,最终选取了长兴顾渚、桐庐芦茨、浦江新光、开化古田四个村庄,深入分析乡村旅游发展助推乡村治理现代化的具体举措和成效。顾渚等四村处于乡村旅游发展的不同阶段,发展模式不同,但在众多调研村庄中具有典型性和代表性,反映了不同组织或个人在乡村治理中的重要促进和带动作用,在实践过程中发挥了较好的治理作用,取得了较好的治理效果,具有一定的示范效应。笔者将顾渚村、芦茨村、新光村、古田村的治理模式归纳为“景区+村民”的治理模式、政府推动的治理模式、“政府+公司+村民”的治理模式和乡村精英引领的治理模式,如表1。从中窥见,乡村旅游发展在促进乡村治理现代化作用方面不尽相同,但是归根结底是充分发挥了村民的自治作用,村民积极参与乡村旅游产业发展,逐步转变短视的思想观念,积极主动配合和参与村庄治理。

上述的新光村和古田村由于处于乡村旅游发展的初期,暂未成立相应的旅游协会等组织,其它村的各个利益相关方在乡村治理中都较大程度地发挥了作用。四种治理模式中,顾渚村以景区综合治理办公室为主导,芦茨村以镇政府和村委会为主导,新光村以镇政府和青创公司为主导,古田村以乡村精英为主导,都较好地发挥了村民委员会的自治功能,并发挥了村民参与乡村治理的主观性、能动性,体现了村民的“主人翁”地位,丰富了农村的多元化市场,达到了较好的治理效果,在促进乡村治理现代化方面发挥了较显著的作用。

<sup>①</sup>李冰冰等:《农村公共品供给、农户参与和乡村治理——基于12省1447农户的调查》,《经济科学》2014年第6期。

<sup>②</sup>Wiskerke C., Bock B., Stuijver M., Environmental Co-operatives as A New Mode of Rural Governance, NJAS-Wageningen Journal of Life Sciences, 2003, Vol. 51, No. 1, pp. 9-25.

<sup>③</sup>任艳妮:《乡村治理主体围绕治理资源多元化合作路径探析》,《农村经济》2011年第6期。

<sup>④</sup>孔繁金:《21世纪初中国共产党乡村治理思想的创新与发展——基于2004—2016年13个中央“一号文件”的考察》,《学习论坛》2017年第2期。

<sup>⑤</sup>俞可平:《衡量国家治理体系现代化的基本标准——关于推进“国家治理体系和治理能力的现代化”的思考》,《北京日报》2019年6月18日。

<sup>⑥</sup>夏志强等:《“治理下乡”:关于我国乡镇治理现代化的思考》,《上海行政学院学报》2018年第3期。

<sup>⑦</sup>黄建红:《乡村振兴战略下乡镇治理现代化的三维视域》,《内蒙古社会科学(汉文版)》2018年第5期。

<sup>⑧</sup>黄静波等:《湘粤赣边界禁止开发区居民生态旅游参与行为机制——以国家风景名胜区东江湖为例》,《地理研究》2014年第10期。罗文斌等:《乡村旅游开发中女性村官参与行为影响机理研究——以湖南省女性村官为例》,《旅游学刊》2017年第1期。

## (二) 旅游发展对乡村治理现代化的影响分析

### 1. 旅游发展提升了村庄凝聚力和认同度

乡村旅游品牌的提升需要全体村民的努力, 旅游发展引起的一些公共事务需要全体村民参与, 共同的劳动参与促进了村民的沟通和相互理解, 提升了村庄的凝聚力; 基层政府和基层行政组织在规划开发和引导发展中充分考虑村民的利益, 村民更加坚信党的领导; 旅游发展促进了村庄的全面发展, 成为了村民相互联系的纽带, 提升了村民对村庄的认同度。

### 2. 旅游发展带动村民积极主动参与村庄治理

表 1 旅游村治理模式调查与比较

	乡村治理模式	乡村精英的作用	村委会自治职能	农村多元化市场	旅游协会等新型组织	治理成效
顾渚村	“景区+村民”型: 乡政府设立景区综合治理办公室, 鼓励乡村旅游发展的同时充分发挥村民的主动性, 和村民共同完善村庄的治理。	一是辅助景区综合管理办公室完成各项具体治理工作; 二是以身作则支持各项乡村治理工作。	积极配合景区综合管理办公室, 动员村民组建和积极参与“老娘舅”调解队等志愿者组织开展乡村治理。	每年游客达到 400 万左右, 游客接待、交通运输、特色农产品等多元化市场机制不断完善。	协助景区办提升村庄环境, 解决各种矛盾, 劝服游客的不文明行为, 组织志愿者团队维护交通, 监督有序经营, 定期组织培训等。	全村 80% 以上的劳动力从事与乡村旅游相关行业, 村庄已成为长三角地区著名的乡村休闲度假村。
芦茨村	政府推动型: 镇政府投入大量资金完善基础设施, 鼓励村两委、村民积极参与乡村旅游治理。	在镇政府的引领下, 配合村两委完成各项具体治理工作。	在镇政府引领下, 鼓励村民积极参与乡村治理的各项活动, 充分发挥村民自治作用。	乡村游客接待、游乐设施、农产品等市场运营得到有效管理。	定期组织旅游经营者进行经验交流、外出考察, 对村庄环境进行有效管理。	村人均年收入达到 10 万元, 已经初步创立芦茨“慢生活体验区”品牌, 实现了村庄的全域旅游。
新光村	“政府+公司+村民”型: 乡政府与青创公司合作打造新光村品牌, 积极开发创意旅游项目, 完善村庄的各项治理, 村两委和村民以各种方式参与其中。	以身作则积极参与乡镇政府和青创公司倡导的旅游项目、村庄整治工程等, 提升生态意识。	在镇政府和青创公司的引领下, 充分发挥村民自治, 村民积极参与乡村治理的各项活动。	村里老屋中店铺和美食广场铺位的租赁市场有序; 无掌柜信任店铺、村民民宿等运营有效。	暂未成立	发展旅游两年, 村庄集体收入实现了从几乎为零到三十万元的跳跃, 生态明显好转, 村民养成了讲文明、讲卫生、讲秩序的良好习惯。

古田村	“乡贤”引领型：有见识、有文化的村民开始从业旅游接待，村干部积极向镇政府申请资金完善基础设施、积极宣传提升村民的生态保护意识。	主导乡村旅游的发展和乡村治理具体工作的开展与完善。	村委会自治职能得到充分发挥，村民高度认可和积极参与村里的各项整治活动。	农家乐处于初期发展阶段，价位较低，品级有待于提升，市场尚处于自发的、原始的状态。	暂未成立	村庄环境得到很大的改善，传统的生活形态得到较好地展示，乡村美德得到较好地宣传，村民的服务意识和质量意识加强。
-----	---	---------------------------	-------------------------------------	--	------	--

旅游发展促进了外出劳动力回乡创业就业,为其积极参与乡村治理提供了可能;乡村旅游是综合性很强的产品,需要村庄各方力量的合作才能更好地提升产品品质,村民积极参与乡村治理是提高自身和家庭收入的有效途径;为解决旅游创业就业遇到的各种困难和问题,村民自发成立各种组织,资源共享、互帮互助成了发展的必然。

### 3. 旅游发展促进公共资源的充分利用及规范化管理

旅游发展使得原本闲置的乡村公共资源变得尤其重要,生态、空地、空屋、乡风、民俗等成了旅游产品的重要组成要素,要维护并充分利用这些公共资源必须要有规范化的管理来激励村民的积极参与,防止出现“公地悲剧”现象的出现。

### 4. 旅游发展促进乡村治理高效

旅游发展吸引了外出务工的劳动力回乡创业就业,乡村治理找得到人;乡村旅游促进农村市场经济充分发展,资源得到优化、高效配置;旅游发展中遇到的问题,不管是顾客还是产品,都是关系发展的大事,必须要有完善的机制促使问题得以快速有效解决,旅游发展促进乡村治理高效。

### 5. 旅游发展促进多元化协调治理的实现

旅游发展不仅带动本地村民积极创业就业,也吸引了不少外来投资者。旅游村的治理不仅要维护经营投资者的利益,也要切实保护游客的正当权益。因此,旅游村的治理主体具有多元化,村民、基层政府、基层行政组织、新型社会组织、外来务工人员、外来投资者、民营企业、游客等都是利益相关者,旅游作为多元治理主体的纽带,能够协调各方利益到达均衡。

## 三、旅游发展促进乡村治理现代化的机制构建

笔者通过大量的文献研究和村庄走访,认为旅游村的乡村治理现代化机制应实现“四位一体化”,即乡村精英发挥价值引领作用、村委会保证村民自治职能、多元化市场促进村民参与村庄经济及新型社会组织激发村民参与公共事务为一体。

### (一) 乡村精英发挥价值引领作用

2018年的中央一号文件明确提出,在各地乡村振兴中要积极发挥乡村精英的作用。乡村精英的生活扎根于农村基层社会,受到村民和官方的认可,他们有文化、明事理,善于解决邻里纠纷,维护村民利益,他们中有的是退休干部、教师,有的是基层干部、劳模,还有的是企业家、业界精英等。在许多旅游村庄,一些德高望重的基层干部通过学习先进地区的经验,努力为本村发展旅游创造条件,鼓励农民乡村旅游创业就业。一些视野开阔,具有一定实力的乡贤能人带头在村里开创乡村旅游事业。反哺桑梓的业界精

---

英也开始在村庄开办乡村旅游龙头企业,他们在积极发展自己乡村旅游事业的同时,努力为农户创造各种条件,鼓励农民积极参与。在乡村旅游发展过程中,这些有管理能力、有知识、懂技术、有经济头脑的乡村精英逐步汇集起来,成立协会或者合作社集中力量化解各类困难和矛盾,带领村民创业就业致富,他们思想进步、处事公道,不仅传承传统优良文化,而且引领新时代社会主义核心价值观,传递社会正能量,树立乡村美德,村民在乡村精英的引领下,增强了村庄发展的责任意识,以乡村治理为己任,为实现乡村治理现目标奠定了坚实的基础。

## (二)村委会保证村民自治职能

农民问题是“三农问题”之首,解决了农民问题就可以顺利成章地解决农业、农村问题。因此,乡村自治应以村民为主体,把权利交给村民,充分尊重村民的意愿,保障村民的权益。村民委员会是全体村民的自治机构,与乡镇政府存在紧密的指导与协助关系,可以为村庄争取各项利益。旅游发展吸引了不少能人志士进入村庄创业就业,旅游村的村委会不仅“有人可选”、而且“有众多能人可选”,这大大提升了村委会的整体素质,增强了乡村治理能力。

村委会积极争取乡镇政府的各项政策及资金支持,在全体村民的共同努力下,有效整合村庄的各项资源并合理规划村庄的旅游发展。在进行乡村旅游项目引进与设计时,充分保障全体村民的利益,吸引全体村民的积极参与,撇弃那些“掠夺性”项目,防止村民利益被边缘化。乡村旅游发展有效地促进了乡村利益的均衡化,促进乡村治理公平原则的实现,充分保障了村民自治的主体地位。

## (三)多元化市场促进村民参与村庄经济

乡村旅游的发展,村民习以为常的乡村环境成了赚钱的宝贵旅游资源,家里空置的房屋院落成了家庭经营的场所,游客在农田、瓜果地里开展各类体验项目,原本不太值钱的农副产品因为绿色、无污染等原因成了游客的抢手货。原来由于交通所限,自给自足的乡村自然经济彻底被打破,自有农副产品成了商品,乡村农副产品市场不断孕育和发展,并逐步发展成为规模经济。旅游业的发展,游客的进入,促进了乡村交通运输业的发展,村庄针对客源地的交通运输站、社区等开通班车,方便游客。同时,村庄外来人口的增加、游客的频繁进入促进了商品零售业、其它服务业的发展。村民积极参与乡村经济,不出家门实现就地转移就业,避免了不必要的成本开支,又能兼顾家庭照顾和获得较高的收入。同时,村庄市场经济日益发达,村集体获得相应的收益,拥有相应的公共资源。村集体利用获得的收益吸引各种力量,尤其是村民进行资源安排,并对各个利益相关者进行利益分配。多元化市场是村庄发展和村庄治理的动力基础,充分发挥乡村地区的市场机制,激发村庄发展的内动力,从而调动村民的积极性,更好地实现乡村治理。

## (四)新型社会组织激发村民参与公共事务

新型农村社会组织根据其性质和功能,关注基层农村特定的公共领域,完成特定的社会职能。因此又与基层农村社会具有天然的紧密联系。<sup>①</sup>它是民间组织,但又与政府保持着较为密切的联系,得到政府的鼎力支持又与政府开展积极的合作,因此在一定程度上能有效解决乡镇政府纵向治理能力有限及农村社会横向治理能力不足等问题。<sup>②</sup>将新型农村社会组织纳入到乡村治理机制是一种创新方式,可促进村民能够更好地发挥乡村治理的主体地位,使村民委员会自治功能得到更好的补充。乡村旅游的发展促使农家乐协会、乡贤理事会等新型组织的产生,有效协助村民委员会、乡村精英等对村庄的公共设施及服务进行治理,如统一处理村庄垃圾、清理村庄的卫生死角、保护传统的乡风民俗文化、提升基础设施建设等;同时新型社会组织还为村民提供各种培训,提升村民的素质与技能,如提高村民的生态保护意识、坚定可持续发展理念、提供各种知识技能培训的机会等。新型社会组织全方位协助旅游村实现治理现代化。

---

<sup>①</sup>张小劲等:《地方治理中新型社会组织的生成与意义——以H市平安协会为例》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2012年第4期。

<sup>②</sup>徐晓全:《新型社会组织参与乡村治理的机制与实践》,《中国特色社会主义研究》2014年第4期。

---

总体而言，“四位一体化”的旅游村治理机制构建以乡村精英的价值引领、村委会自治职能提高、农村多元市场的完善、协会和合作社等农村新型组织的协助治理等主导因素，始终以村民为中心，通过有效改善乡村旅游发展环境和提高村民参与意识、主体责任意识，促进了乡村治理目标的实现。

## 四、结论与对策

针对传统乡村治理存在的瓶颈问题，本文指出了旅游发展促进治理现代化的可行性。在分析不同发展阶段和发展方式的旅游村庄的治理实践，对比不同乡村治理模式中各利益相关者在乡村治理现代化进程中的作用，剖析旅游发展对乡村治理现代化具体影响的基础上，本文构建了以乡村精英文化为引领等“四位一体”的治理机制。本文的主要结论为：

第一，乡村治理现代化是首先保证乡村地区党的领导和“法治”的前提下，实现乡村地区公共权力运行制度化和规范化、村民的积极参与和充分参与、乡村治理高效和多元化协调治理等。

第二，旅游发展对乡村治理现代化的主要影响有，提升村庄凝聚力和认同度、带动村民积极性、促进公共资源的充分利用及规范化管理、促进乡村治理高效及多元化协调治理的实现等方面。

第三，以乡村精英价值引领、村委会充分发挥自治职能、农村多元市场完善及农村新型组织协助治理的“四位一体化”旅游村治理机制有助于实现乡村治理现代化，该机制始终以村民为中心，通过有效改善乡村旅游发展环境和提高村民参与意识、主体责任意识，促进了乡村治理目标的实现。

乡村旅游的发展能够全方位多角度破解传统乡村治理遇到的瓶颈和问题，主要通过促进当地乡村经济产业发展、促进城镇务工劳动力回乡创业就业等途径实现。本文针对旅游村的乡村治理，提出以下建议：

第一，乡村旅游带动多元产业融合发展，破解“经济动力不足”瓶颈。乡村旅游发展为当地带来大量的游客，游客在吃住行游购娱等方面产生需求，促进当地市场的发展，进而促进了当地农业、手工业、农副产品加工业、其它服务业、交通运输业等多种产业的联动发展，乡村经济活跃起来。因此，发展旅游、打破原来自给自足的小农经济，为乡村注入动力和活力。

第二，吸引外出劳动力回乡创业就业，破解“空心化”难题。相对而言，务农收益不太稳定，受天气影响显著，同时农业投资周期较长，收益率较低，很多农村地区的劳动力处于不充分就业状态，因此为了获得较高的比较收入，农民外出城镇务工，但是外出务工又遇到一系列的医疗、养老、子女教育等问题。乡村旅游业的发展，能够促进农村劳动力就地就近非农转移，促进充分就业，提高家庭收入。因此，活跃乡村市场和经济，促使外出务工人员争相回乡创业就业，参与村庄事务，破解“空心化”难题。

第三，乡村旅游品牌化整体发展，提高村民参与公共事务的积极性。随着乡村旅游消费的升级，普通乡村旅游经营农户越发意识到单靠自己单门独户的努力已经无法满足游客的需求了，游客对乡村的整体生态、对乡风民俗、对新奇异的旅游商品表现出浓厚的兴趣，对公共产品和服务提出了非常高的要求，而这些需要整体村民参与。旅游发展促使村民对公共事务表现出浓厚的兴趣，主动积极参与乡村治理，自觉维护提升乡村公共的品牌。

第四，围绕乡村旅游成立新型社会组织，促进村民全方位实现自治。乡村旅游在探索发展过程中会遇到各种问题和矛盾，需要及时得到协调和处理，同时乡村旅游经营者也需要得到相应的指导和帮助，以促进旅游产品的不断改进、创新，需要有组织地引领他们去拓宽市场，吸引更多的游客。为了顺应乡村旅游不断发展的需要，引导村民自发组织成立各种新型社会组织，全方位实现自治，如旅游协会、农家乐合作社、农副产品合作社、“半边天”协会等，这些组织在相关事务上发挥了较大的作用，参与者受惠明显。

总之，乡村旅游的发展带动了当地多元产业的发展，乡村整体品牌的塑造和提升、公共环境和民俗文化氛围的营造需要村民

---

集体参与和付出。发展乡村旅游,使得人民公社制度解体后,乡村集体组织的重要性又一次体现出来,村民以村民委员会、村民小组或者其它新型组织为“治理元”参与村庄事务。今后在研究旅游业对乡村治理现代化的促进机制方面,可以充分利用“共享共治”理念,促进村民自发成立乡村旅游产品、劳动力、资源要素等利益直接相关的群众组织,有统有分,在充分共赢的基础上积极投入乡村治理。研究旅游带动下的农村新型组织在乡村治理现代化的行为激励与运作机制等将是乡村治理现代化方面的一个崭新研究视角。

(作者周国忠,浙江旅游职业学院党委副书记、教授;杭州 311231 姚海琴,浙江大学城市学院商学院副教授。杭州 310015)