

乡村旅游扶贫“打包开发”： 利益诉求分化与利益失衡修正

赵伦¹ 周恩宇²¹

(1. 重庆大学 公共管理学院, 重庆 400030;

2. 贵州大学 公共管理学院, 贵州 贵阳 550025)

【摘要】: 乡村旅游开发作为实施乡村振兴战略和精准扶贫战略的重要抓手, 基层政府往往会引进旅游公司并采取整体“打包开发”的策略。在此过程中, 政府、企业、农民等不同利益主体的发展诉求不尽相同, 各种资源、利益、机遇的配置经常出现精英俘获的现象。为了提升农民在乡村旅游扶贫开发中的获得感, 降低或者消除他们的剥夺感, 乡村旅游扶贫开发急需由“更快”发展向“更好”发展转变, 这是农民的利益诉求所在, 也是基层政府治理转变的现实要求。因此, 政府向保障公平“归位”, 企业向长期共赢“移位”, 农民向发展主体“正位”, 成为修正产业扶贫与治理有效的关键举措。

【关键词】: 产业扶贫 旅游开发 利益诉求 乡村治理

【中图分类号】: F592 **【文献标识码】:** A **【文章编号】:** 1001-733X(2019)01-0093-06

随着乡村振兴战略和精准扶贫战略深化实施, 广大农民更加期盼实现普惠性和公平性的发展。但不同的发展主体有不同的利益诉求, 这种差异是由各种主体的不同利益立场决定的。乡村旅游作为落实乡村振兴战略和精准扶贫战略的重要途径, 开发建设过程中政府、企业和农民是主要参与者, 一般意义上, 三者分别作为政策议程引领者、市场利润追逐者和生活家园建设者, 各自遵循着符合自身利益的政治逻辑、市场逻辑和生存逻辑。在开发建设过程中, 随着产业链不断延伸, 政府、企业与农民间利益诉求的差异性会更加显性化, 乡村旅游扶贫开发暴露的利益冲突点会不断增多。

一、旅游扶贫“打包开发”的乡村遭遇

通常, 旅游开发“项目下乡”, 会涉及不同的利益主体, 进而会产生多种发展诉求, 各种发展机遇的配置也时常会出现“你多我少”或“你有我无”的不均衡现象, 容易引发一些发展性冲突。

作者简介: 赵伦(1985-), 男, 四川南部人, 重庆大学公共管理学院博士研究生, 重庆市综合经济研究院社会发展研究所所长、助理研究员。研究方向: 公共管理和乡村经济;

周恩宇(1983-), 男, 贵州水城人, 管理学博士, 贵州大学中国喀斯特地区乡村振兴研究院副教授, 贵州大学西南民族文化走廊研究中心研究员。研究方向: 公共管理和乡村经济。

基金项目: 重庆市社会科学规划项目“供给侧改革视域下的政府投资决策监管机制研究”(2016YBFX153); 重庆市人文社会科学重点研究基地“重庆统筹城乡发展研究中心”青年项目“大旅游经济与大扶贫机制对接研究——重庆经验分析”(QNJJ20150901)的阶段性成果。

T村便面临这样的遭遇。T村是贵州东南部“侗乡苗寨”小有名气的旅游地,作为县里规划的徒步旅游景点,新修的柏油公路与乡里连通,交通相对方便,大部分家庭的生计模式为传统的“外出务工+家庭农业”。近年来,随着民俗旅游的不断兴起,尤其是在县里大力推进产业扶贫的带动下,有旅游开发公司开始进驻经营。村民们普遍希望旅游业能够带来持续可观的收入,但作为“外来者”的旅游公司带来的改变却并不尽如人意。

为了加快旅游资源的开发进度和推进成效,政府把旅游开发管理运营权“整体打包”转让给一家旅游发展公司(转让期限50年),以此来吸引投资。而对于旅游公司参与当地的旅游开发,民众有很大的意见。村民认为,游客来这里是欣赏民居、民俗和民族歌舞表演等以他们为中心的原生态的生活性“旅游资源”,但游客完全由旅游公司接待安排,村民难以从游客身上实现利益均沾。不仅如此,旅游公司还根据旅游观赏的需要,要求政府对街道、民居等进行改造。对此,村里的一个寨老¹的意见就很有代表性,他说:“现在,政府把我们这里的旅游开发管理权交给一个外来的公司,旅游公司只顾它自己赚钱,好的地段他们要占,好的资源他们要用,中心地段的小学拆了修停车场,临街房子拆了修旅店,我们几个寨老都不同意,但是乡政府还是同意拆。到这里的旅游团都由公司接待,利润他们都拿走了,好处村民都沾不上边。现在很多民众都不想参与表演侗族歌舞,旅游公司就自己组办了一个表演队,那些表演都没有我们侗族的传统特色。与1992、1993年刚开发旅游相比,老百姓意见很大!”

寨老的话深刻反映了该乡旅游开发过程中各方利益主体的矛盾。政府为了吸引投资获得政绩,一次性把开发管理权“打包”转让了50年。旅游公司为了使投资有更好的回报,要求政府协助以获取当地的优质资源。而民众在“被开发”以后,相关利益诉求表达渠道单一,且不能获得应有的尊重。初期,民众的抵抗方式是不参与、不配合,他们抵制参加最能吸引游客的传统歌舞表演,并在搬迁过程中坚决抵制损害其利益的行为。后期,如果民众在发展中利益诉求持续不能及时得到满足,将直接导致后续开发的阻力增加,旅游开发这个发展富民的“好事”,就会演变为民众怨声载道的“坏事”,甚至会导致更加严重的发展性冲突——基层农民的群体性抗争。

二、产业扶贫的参与主体和差异性诉求

政府是乡村旅游开发政策议程的主导者。推进乡村旅游不论是市场驱动型、行政干预型还是多方合作型,政府在政策制定、生态保护、资金扶持、行业监管等方面都发挥着重要作用^[1]。政绩和民心是政府推动和参与乡村旅游开发的重要诉求,落实到政策的执行和操作层面,各级官员特别是基层官员更加注重乡村旅游开发短期内“可看见”的政绩,把同样重要的短期内却难以考核量化的民心问题转化为不影响政绩的底线要求——保持社会稳定。“发展是第一要务”与“稳定压倒一切”的双重顶层政治要求,就这样在基层巧妙融合了。旅游扶贫开发作为推进乡村振兴战略和精准扶贫战略的重要抓手,如果缺乏有效的制度性规制,地方政府推动乡村旅游产业发展可能会成为一种“锦上添花”的策略^[2],在相对具备更好发展条件的农村给予特殊政策和财政支持,快速带动一乡一村振兴起来,但其经验却不具有可复制性。在基层实践中,借助乡村旅游开发,“乡村振兴”往往转化成为“试点振兴”,普遍意义上的乡村振兴被基层组织选择性遗忘。因此,在发展乡村旅游的过程中集中资源打造明星村庄,成为官员凸显其发展政绩的最佳选择,这契合了官员任期内出政绩的现实需要。T村旅游项目“整体打包”给旅游公司开发,这无疑是县乡两级政府产业领域招商引资的重大成果,拆迁小学建停车场,拆迁临街农户建旅店,这又表明产业项目建设取得了重大进展,无疑都是政绩“亮点”,这便是基层官员顺应公司要求而罔顾寨老意见的体制性根源。

企业是乡村旅游开发及产业资源整合的组织者。政府推动农村发展旅游产业并最终实现产业兴旺和脱贫致富,必不可少的关联伙伴是追求利益的企业群体。企业在乡村发展中面对的最大问题是市场开拓和资源整合。尤其是在市场已形成的前提下,企业获得了旅游资源就意味着获得了利润,特别是垄断性的优质旅游资源一般意味着高额的利润。而在乡村振兴及旅游开发过程中,政府招商引资的过程也是为企业引荐资源甚至可以说是让渡资源的过程。在企业看来,参与精准扶贫和旅游开发,政府往往是帮助企业解决资源整合问题的最优伙伴。推动产业发展从而获得可见政绩的政府和寻求赚取利润的企业相互具有吸引力,一旦在各自的利益诉求上基本得到满足,他们就会共谋发展、各取所需。正因如此,T村的旅游开发公司才敢大胆向政府提出要“拆学校建停车场”和“拆民宅建旅店”,这种把公共资源、农民资源转化为利己性资源,在村民看来是不可理喻的利益侵犯,而基层政府在多方利益的平衡中,却有选择性地支持企业行为,而忽视了村民的诉求。正是在这样的支持下,为了应对村民在歌舞表演中的抵制,

旅游公司才会有底气另起炉灶自己“组队”，而没有选择与村民和解妥协。

农民是乡村旅游开发的主要参与者、绩效反馈者和理所应当的发展受惠者。发展乡村旅游的最广关联者和期待者是农民，乡村旅游发展的最大参与者和承担者是农民，乡村旅游发展成不成功的最终评价者还是农民。但在乡村旅游发展过程中，话语权最少的往往也是农民，在发展项目的选择和发展方案的制订上他们往往都是被动接受，一般情况下，他们主动发声少，被动代言多。基层政府经常因民众的组织能力弱、认知觉悟低和发展能力差而“替民做主”，企业受政府邀请来“为民谋利”，却往往难以倾听农民真实的利益诉求，更有甚者还会出现“与民争利”的利益冲突。因此，各类乡村旅游发展规划往往是行政意志的规划和企业产业布局的规划，农民真正关心的直接利益诉求和间接的公共服务配套期待却难以进入规划。农民的诉求不能真正得到表达，农民的不同意见得不到有价值的尊重，农民在乡村发展中的满意度也将逐渐下降。T村寨老说“老百姓意见很大”，既是村民在旅游开发中被边缘化和被排斥的反映，又是寨老等乡村意见领袖利益诉求表达失效的心理反衬。通过与旅游公司获利的横向共时对比，以及与“1992、1993年”开发初期利好的纵向历时参照，寨老等村民对基层政府的信任度和项目开发的满意度降低了，对项目开发的主流意见逐渐由“欣然接纳”转向了“愤愤然抵制”。

三、有限扶贫资源基层分配中的精英俘获

诸多乡村建设发展的实践表明，发展资源与发展机遇的配置问题容易在乡村基层导致各种矛盾的萌生。

乡村旅游扶贫的产业链和利益链不断延伸，利益关联主体和关联程度不断加深，乡村旅游发展不断释放出各种获利机遇，机遇的增多也就意味着分配机遇矛盾的增多。旅游开发这种“富民”效果显著的产业项目，为乡村和村民带来全新的发展资源、发展空间和技能提升等多方面的机遇。但这些发展资源、发展空间和技能培训并不会也不可能均衡分配，在乡村层级往往会呈现“精英俘获”现象。即一旦有发展资源(如信贷资源)进入乡村，精英农户(村干部或者乡村意见领袖)会利用自身优势追逐利益，进而占有更多资源，现实中“精英俘获”是乡村资源配置的普遍遭遇，往往反映了乡村治理状况的劣化^[3]。

发展资源对于村落精英的优先分配，不仅仅是简单的如一般村民反映的“他们有关系”的问题，更多的是“项目开发”在基层实践必然遭遇的逻辑，T村一个与旅游开发关联的特色养猪项目就是一个例证。为了更好地打造旅游产业链，政府鼓励农户进行特色化养殖。T村的村长是一位专业养殖户，修建有单独的饲养场所，猪舍最多能够容纳30头生猪。上级政府推行特色化养殖帮扶项目，规定每个农户可以一次性接收5头免费的猪仔，但必须圈养8个月才能出栏。很多农户由于圈舍容量不够，或者没有做好饲养5头猪仔的市场风险准备，出现两个尴尬的局面：要么达不到接收免费猪仔的条件不能养，要么想养但又怕承担猪价波动的市场风险而不敢养。最终，政府附加条件“免费”送上门的猪仔都进了专业养殖户村长的猪圈，老百姓是看在眼里怨在心里，纷纷表示很无奈。

很显然，能进行特色化养殖的只有村里的精英群体，首先是因为他们有启动特色化养殖的资金，他们有承担养殖风险的能力和心理准备，或者他们比一般的民众更早地获得政府扶持规模养猪的信息，做好了契合政策的诸多准备。其次，政府推行特色化规模养殖，在政策设计之初往往就排斥了“平头百姓”的参与，政策必然要见到绩效才算好的政策，要见到政绩就要动员民众中的精英参与其中，特色化规模养殖政策设计初定的最小“规模”和最短“期限”就已经说明了他们的政策意图：精英参与，做出成绩，形成示范，带动民众。而往往这种以“抓政绩”为出发点的政策设计，一开始就预设了排斥普通民众的政策门槛，最终也就难以得到推广，留下了普通农户对政策的诸多不满。正如部分村民反映的那样，形成于民众内心的刻板印象是：村里当官的、有关系的、会运作的人总能得到各种机会，而一般的群众就只能在他们之后再分一杯余羹。这样，村民之间的“马太效应”就不断发酵，发展机遇的获得在精英与普通民众间愈发失衡。机遇对于精英群体的优先分配可以说是政府预谋、精英参与、民众逐渐被边缘化的一个过程，随着村落内部利益失衡，更多民众的无奈和不满就有可能转化为抗争的行动。

乡村振兴战略和精准扶贫战略实施过程中，关系着众多旅游开发项目的制度设计和资金安排，如何处理好合理的“精英带动”和有效避免过度的“精英俘获”，对于乡村加快发展和稳定发展无疑是至关重要的，效率与公平、发展与稳定的问题必须长

期兼顾而不能偏废。以项目、资金、产业为载体的各种发展机遇加快注入相对均质化的乡村，带来的不仅是物质财富的简单增长，也会增加“谁发展谁不发展”“谁先发展谁后发展”和“谁快发展谁慢发展”等系列发展伦理的困扰，思想冲突与利益冲突交织在一起，更容易引发社会动荡不安。外部机遇注入村落内部，很容易打破村落既有的发展平衡和利益格局。相对均衡的发展静态被打破，很容易导致村落矛盾的增多。在此背景下，民众的不满会转向主导和参与各种机遇分配的基层组织，各种分配不均的事项会积少成多推动农民形成“政府不公”的污名化认知，引起民众对基层官员的不信任，甚至是怨恨基层官员的种种行为。乡村旅游开发因为发展机遇的分配不均衡导致各种冲突，根本上还是由于发展机遇本身的有限性，乡村发展空间的有限性导致了村民更多地吧视野局限在村落内部利益调整上，在狭小的利益空间里分配机遇更容易引起冲突。

四、旅游扶贫开发重心由更快向更好的转变

乡村旅游扶贫开发，既是助推农民追赶发展、弯道超车和共享发展成果的良好契机，也存在部分弱势群体进一步“被甩开”的潜在可能。在村落与村落之间，由于各种资源分配的不均衡，获得更多资源支持的村落就能发展得更快，村民的致富速度和成效就会更好，但发展的差异也随之显现出来，这种邻近的看得见的“赶超”会让农民感受到“相对不公平”。与此同时，对于相距遥远的大都市的繁华和城市人的富有，农民会更加倾向于“羡慕式认同”，认为他们“富起来”是党的政策好，是各种发展机遇、发展资源运用得好。在旅游项目开发过程中，村民会对自身的遭遇进行各种归因，尤其对“发展滞后”“利益受损”的归因会直接影响村民后续的行动策略。

在乡村旅游扶贫开发过程中，以道路为代表的基础设施支撑作用显著，交通建设速度的快与慢、标准的高与低将是影响旅游开发的关键，因此交通也成为基层官员“争夺项目”的重点领域。T村村长在谈及他们与邻近一个村的基础设施存在差距时说：“你们去的那个条件很好的H村，他们是省里一位重要领导的扶贫联系点，他们每年几乎都有项目做，我们在上头就没有大领导直接照顾，所以村里的各种建设都没有搞上去，他们现在的条件比我们要好得多。”很明显，这种由于“领导联系、项目关照”导致的发展差距，使这位基层村干部产生了不公平的埋怨心理，这是一种典型的“外向归因”，村长认为近年来造成两个村发展差距拉大的主要方面是外因。但很多村民对于发展速度差距引起的贫富不均，更多的情况是将其归结为个人能力差异导致的。在村民看来，同样是劳动，自己挣得钱少而别人挣得钱多，那主要是由于自己缺乏技术、缺乏知识、没有本钱、不懂经营等种种个人化的原因，他们不会因为自身缺乏能力不能够致富而埋怨，也不会因为他人有能力实现富裕而不满，这是典型的“内向归因”。

内向化的、个人化的归因有利于消减农民对旅游开发项目的不满，外向化的、社会化的归因则会增加农民对发展差距的愤懑。但随着乡村旅游产业以及其他产业开发的深入，面对发展速度的差异和发展事实的差距被不断拉大，村民内在的发展意愿正越来越强，他们主动的赶超心理和被动的追赶压力都使得他们加快发展的诉求在急剧上升。在此背景下，村民的心理认知容易从纵向比较的“获得感”，转向横向比较的“剥夺感”。“剥夺感”这种消极的认知极易导致群体心态的失衡和失调，让人形成一种被抛弃和被边缘的身心感受^[4]。作为一种消极的社会认知，它会持续进行自我强化，具有相对剥夺感的个体也更有可能会参与集群行为^[5]。如果村民长期感受到一种被抛弃和被边缘的身心认知，则易引起个体或群体的行为失范。在乡村旅游开发中，村民要是更多感受到的是“剥夺感”而不是“获得感”，参与开发的动力就会转化为抵制开发的阻力。据此，正是由于T村村民感受到了旅游公司的“利益侵犯”，他们期待中的利益均沾落空，反而是被企业的利益独占所排斥，他们也就不再愿意参与传统歌舞的表演。而“不参与”仅仅是消极抵抗的开始，随着后期矛盾的激化，尤其是在公司单独组建歌舞表演队后，积极的抵抗也就愈演愈烈。

从社会主义新农村建设升级到乡村振兴战略，乡村发展的时代议题也随之从“更快发展”切换到了“更好发展”^[6]，尤其是在精准扶贫战略全面深入推进带动下，城乡之间、乡村内部不同区域、不同主体之间发展不平衡、不充分的问题成为了关注的焦点。因此，在乡村旅游扶贫开发过程中，需要全方位促进共享式发展，不断提升村民的获得感，尽量降低或者消除村民的剥夺感，各种资源、利益、福利、权利的配臵应该确保机会均等、程序公平，要在加快发展过程中实现利益的更好平衡，力求达成相对普惠性的发展成效。伴随着乡村振兴战略和精准扶贫战略的深入实施，乡村旅游扶贫开发也迎来了由“更快”发展向“更好”发展的转变，这既是农民的利益诉求所在，也是政府治理转变的必然。虽然基层官员还会继续钟情于“更快”发展来凸显其政绩，但随着农民对更具有公平和共享意涵的“更好”发展的诉求持续上升，最终必将倒逼基层组织调整发展导向。

五、乡村旅游扶贫开发利益失衡的有效修正

旅游扶贫开发如何更好更快推进的问题,本质上是如何处理农村发展过程中出现的公平与效率、发展与稳定的张力问题,具体就是如何系统性处理好旅游项目开发过程中,不同利益主体发展诉求的满足、发展机遇的分配和发展差距的调节问题。

在推动农村发展的三大主体中,政府本应该更加重视发展的公平性,企业则是倾向于追求效率,而民众既看重公平也关注效率。这三者在共同参与旅游项目开发的过程中如果能够各司其职,各自充分表达自身的诉求,尽量避免单方利益极化和权利失衡,各种开发建设活动潜藏的矛盾冲突就会得到纾解。而一旦某方严重偏离或偏重了各自的意愿,或者挤压了他方的利益空间,就会使各种矛盾冲突显性化。然而,长期以来乡村建设发展出现了“一偏一重一轻”的现象。即政府保持发展公平性的主体职能有所偏离,企业参与农村发展利益短期化的程度明显偏重,而农民主体的发展话语权被严重削弱或轻视。乡村旅游开发常常出现这样的畸形现象:地方政府和企业积极行动、共谋发展,而农民作为发展的主体却被边缘化。在乡村发展过程中,政府主导发展话语,企业推波助澜参与夺利,农民自身的发展诉求和意愿往往被压制或有意忽略。政府为了获得足够显性的发展政绩而趋向于过度支配乡村旅游资源,追求利润的企业在政府招商引资“邀约”下更容易获得各种优质的旅游开发资源,通常会追求垄断性经营权限,并形成与民争利的强势地位。伴随着农民对旅游项目开发期待的落空,他们对参与发展、共享红利失去信心,不满情绪持续发生并积少成多,最终成为影响农村社会稳定的重大隐患。

乡村旅游扶贫开发对“三农”而言既是一个发展问题,又是一个公平问题,更是一个治理问题。在乡村治理仍然面临差序格局未打破、制度设计不科学、道德权威虚置化的困境下^[1],旅游扶贫开发之于农民的意义,不全在于单纯的财富增长,更重要的是财富在增长过程中的合理分配。农民对旅游扶贫开发项目的评价,既在于自身获利的多少,又在于在获利过程中是否得到了公平对待。一段时期内,旅游扶贫开发作为地方政府实施乡村振兴战略和精准扶贫战略的重要抓手,将带动乡村旅游开发掀起热潮,在此过程中,面对各种发展张力处理不当、利益诉求兼顾不均,农民不是不要旅游开发,而是期盼更加普惠性和公平性的开发。

在乡村旅游扶贫项目开发过程中,利益诉求有差异、发展过程有矛盾本不足惧,实质是要处理好“产业扶贫”与“治理有效”协调的问题,从而实现产业发展的张力、脱贫致富的动力与社会稳定的压力的统筹兼顾。从实现路径上看,关键是要促进政府、企业、农民“各归各位”。需要基层政府坚持以人民为中心的发展观,始终站在人民的立场协调各种利益关系,把更可持续的共享式发展摆在重要地位,为此政府急需向公平“归位”。需要企业把自身的长远利益与农民的切身利益结合在一起,强化与农民的深层次多元化融合发展,逐步从追求利益短期化向追求与农民长期共赢“移位”。同时各方需要充分尊重农民参与旅游开发的主体地位,规范畅通表达渠道,及时有效回应民众诉求,促使农民从话语权被忽视、利益分享机会被剥夺的不利境地中“正位”,确保农民在乡村旅游扶贫开发中的主体性和主动性。三方着力,方能达成乡村旅游开发带动农民“富”与农村“安”的长期发展愿景。

参考文献:

- [1]杨冉冉. 刍议国外乡村旅游的发展模式及对我国的启示[J]. 商业经济研究, 2017(14): 181.
- [2]贺雪峰. 关于实施乡村振兴战略的几个问题[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2018(3): 25.
- [3]温涛,朱炯,王小华. 中国农贷的“精英俘获”机制:贫困县与非贫困县的分层比较[J]. 经济研究, 2016(2): 111.
- [4]赵伦. 相对贫困:从个体归因到社会剥夺[J]. 商业时代, 2014(18): 37.
- [5]张书维,王二平,周洁. 相对剥夺与相对满意:群体性事件的动因分析[J]. 公共管理学报, 2010(3): 100.

[6]叶敬忠. 乡村振兴战略:历史沿循、总体布局与路径省思[J]. 华南师范大学学报(社会科学版), 2018(2):64.

[7]杨伟荣. 乡村振兴的伦理之维——“乡村振兴与乡村伦理”高层论坛综述[J]. 伦理学研究, 2018(3):135.

注释:

1 寨老是村里德高望重之人,通常是乡民中的意见领袖。