

# 旅游地多元主体参与治理过程、机制与模式

## ——以千岛湖为例

杨兴柱 吴瀚 殷程强 胡姗<sup>1</sup>

(安徽师范大学 地理与旅游学院, 中国安徽 芜湖 241002)

**【摘要】:** 多元主体的利益协调关系到旅游地治理网络稳定性, 多元主体参与旅游地治理已构成旅游社区研究的重要命题。研究发现: 千岛湖核心景区和边缘景区的旅游发展状况、治理结构和治理困境呈现出明显差异, 政府管理部门是旅游地治理网络的关键行动者。中心湖区形成政府“管委会—国企”治理模式, 核心问题是政府与市场治理不协调; 进贤村形成整体租赁治理模式, 核心问题是旅游市场开发与社区利益和生态环保冲突; 屏湖村形成社区主导型治理模式, 核心问题是治理结构缺乏政府与市场指导。在此基础上, 提出了千岛湖旅游地包含“政府、企业、旅游者、社区居民、媒体”“五元主体”参与治理模式概念性框架和可持续发展治理网络图, 以期为千岛湖旅游可持续发展提供对策建议, 为后续研究提供借鉴参考。

**【关键词】:** 多元主体 旅游治理 行动者网络理论 治理模式 社区利益 可持续发展

**【中图分类号】:** F592 **【文献标志码】:** A **【文章编号】:** 1000-8462 (2022) 01-0199-12

美国著名经济学家 Freeman 于 1960 年代提出“利益相关者”理论, 认为利益相关者指任何能影响组织目标实现或被该目标影响的群体或个人<sup>[1]</sup>。1980 年代为了实现旅游业可持续发展, 利益相关者理论逐渐被应用到旅游研究领域<sup>[2]</sup>。2000 年, 张广瑞通过翻译《全球旅游伦理规范》, 将旅游利益相关者理论引入国内, 关于旅游利益相关者研究逐渐引起重视<sup>[3]</sup>。在人本主义思潮及大众旅游时代共同影响下, 旅游利益相关者研究融合地理学、经济学、管理学、生态学、社会学、政治学等学科, 并与旅游治理研究相结合, 为人地关系协调的空间秩序建构提供理论支撑。利益相关者理论强调影响的双向性, 而旅游治理更关注多元化<sup>[4]</sup>。旅游治理理论研究的层次涉及全球、跨国区域、国家、区域、地方、社区等<sup>[5]</sup>, 国外学者主要关注旅游资源与环境治理<sup>[6]</sup>、旅游治理模式<sup>[7,8]</sup>、旅游治理权力结构<sup>[9,10]</sup>、旅游治理网络<sup>[11]</sup>、旅游市场治理<sup>[12]</sup>、跨境旅游治理<sup>[13]</sup>等研究; 而国内学者关注乡村旅游治理<sup>[14]</sup>、民族旅游地治理<sup>[15]</sup>、旅游社区治理<sup>[16]</sup>、旅游景区治理<sup>[17,18,19]</sup>以及旅游治理模式<sup>[20]</sup>等微观尺度研究。但目前旅游治理研究大多以决策性事务为中心, 对非政府主体参与治理实现机制关注较少, 尚需构建多元利益主体参与旅游目的地治理的有效机制<sup>[5]</sup>。

旅游地是一个具有多边形性、不确定性、动态性和冲突性的系统<sup>[21,22]</sup>, 其构成要素、利益主体及其利益诉求也都具有分散性和多元性<sup>[5]</sup>。自上而下的旅游规划和政策制定受到来自不同私营和公共部门的冲击, 要求权力和责任下放, 新的治理模式要求通过合作网络由传统阶层向多元利益相关者转变<sup>[23,24]</sup>。旅游要素集聚和产业升级吸引大量劳动力和资本进入, 并进一步刺激了旅游新业态产生, 中产阶级和新锐青年的崛起促进了旅游消费升级, 生态文明建设对旅游地生态环境保护提出更高要求, 移动互联网升级换代为旅游治理提供新的媒介, 旅游地核心区与边缘区发展不平衡等均显著地增强了旅游地治理网络的复杂性。当前, 较少有

<sup>1</sup>作者简介: 杨兴柱 (1976—), 男, 安徽六安人, 博士, 教授, 博士生导师, 研究方向为旅游地理与旅游规划。E-mail: yxzlv@163.com

基金项目: 国家自然科学基金项目 (41971175、42171239)

学者尝试从多元主体视角研究旅游地治理过程，并关注不同利益主体切实利益诉求以及其相互之间关系。在治理范式中，政府、旅游者、居民、旅游企业等利益相关者是合作伙伴关系，旅游治理需要进一步深化对多元主体参与机制研究，探索不同主体有序、有效地参与旅游治理实践的途径与方式，保障旅游治理多元主体参与的真实实现。

鉴于此，本文从多元主体诉求角度出发，选取千岛湖镇中心湖区、屏湖村、进贤村三个不同空间区块作为典型样本，运用行动者网络理论剖析其旅游治理多元主体参与过程，比较作用机制异同点，尝试构建更加合理的旅游地可持续发展多元治理框架，以期丰富旅游治理理论，为国内旅游目的地治理提供经验参考。

## 1 研究区概况与研究方法

### 1.1 研究区概况

千岛湖位于浙江省杭州市淳安县境内，是长三角地区最大的淡水人工湖和重要的水源地，森林覆盖率达75%，拥有573km<sup>2</sup>水域，超过2000km的湖岸线，为全国内陆湖泊之最。千岛湖是长三角地区的重要生态屏障，所处淳安县属于国家重点生态功能区，具有生态脆弱区、旅游发展活跃区等多重叠合特征的典型区域。经过30多年的发展，千岛湖旅游产业逐渐成熟，成为国务院公布的首批国家级风景名胜区、国家5A级旅游景区和全国最大的森林公园。2018年，千岛湖共接待游客1705.31万人次，旅游总收入191.58亿元。随旅游发展而来的是空间资源愈发稀缺，人地关系变化日益剧烈，多元主体利益冲突问题突出。

据此，本文选取千岛湖中心湖区以及进贤湾区域，特别是中心湖区湖滨沿岸以及进贤湾周边乡村（进贤村、屏湖村）。中心湖区登岛游览的游客最为集中，是千岛湖最早开发旅游项目的区域，旅游发展最成熟。进贤村（亚山、安龙自然村）主要涉及进贤湾旅游度假综合体项目，是千岛湖镇最大的外来投资旅游综合体项目。屏湖村主要涉及村民民宿开发与管理项目，2005年千岛湖大桥建成通车，为千岛湖大桥北岸屏湖行政村（斋堂、缪家、河坑自然村）乡村旅游发展带来契机。三个案例地从不同地理区位和旅游发展阶段刻画出了千岛湖旅游发展总体状况，具有较好的典型性。

### 1.2 数据来源

2016年9月、2017年8月、2018年10月，分三次实地考察屏湖村、进贤村和中心湖区等区域，走访千岛湖中心湖区管理处、淳安县公安局旅游警察大队、千岛湖风景旅游委员会、千岛湖旅游集团、千岛湖旅游度假区管委会、屏湖村村委会等相关部门。对不同利益主体进行深度访谈，获得政府部门访谈文本9份，居民访谈文本41份，旅游者访谈文本66份，旅游企业访谈文本6份。采用随机抽样方法获取调查问卷数据，调查对象为千岛湖镇研究范围内居（村）民、中心湖区码头游客。其中，居民问卷共发放250份，有效收回244份，有效回收率为97.6%；旅游者问卷共发放150份，有效收回134份，有效回收率为89.3%。此外，采集了《淳安县国民经济和社会发展统计公报》（2012—2018年）、《2017年度千岛湖旅游大数据报告》《淳安县域总体规划（2015—2030年）》《华联进贤湾生态旅游综合项目产品策划及概念性规划》等资料，并结合淳安县政府官方网站、旅游点评网站等网络平台，获取千岛湖旅游发展和治理相关信息。

### 1.3 研究方法

①行动者网络理论。行动者网络理论是社会学领域的重要理论<sup>[25, 26, 27]</sup>，包括三个核心概念：行动者、异质性网络和转译。行动者包含所有参与到具体实践中的人类行动者和非人类行动者，不同行动者具有异质的利益需求和行为方式<sup>[28, 29, 30]</sup>。行动者网络是由行动者组成的异质性网络，依托行为主体之间的利益协调与整合变动，网络稳定性取决于各行动者利益诉求的实现<sup>[31, 32]</sup>。转译过程是行动者网络研究的核心内容，包括问题呈现、利益赋予、征召、动员和排除异议5个基本环节<sup>[33, 34, 35]</sup>。在转译初期通常会出现关键行动者，关键行动者会对其他行动者利益诉求的实现进行指导，进而所有行动者的问题都会汇集到强制通行点，通过此中介使网络中的所有行动者形成集体共识<sup>[36, 37, 38]</sup>，从而实现有效的治理。

②治理理论。如何进行有效治理是实现旅游地可持续发展的重要议题，也日益成为旅游地规划管理中的一个重要概念<sup>[39]</sup>。治理一词的含义是“在一个既定的范围内运用权威维持秩序，满足公众的需要，其目的是最大限度地增进公共利益”<sup>[40]</sup>。在诸多学者论述下，典型的治理具有强调治理主体多样性、国家与社会合作、管理对象参与性和管理方式与手段多元化等特征<sup>[41]</sup>。旅游治理是旅游业管理的一个关键过程<sup>[42]</sup>，主体不再只是政府，还包括其他利益相关者<sup>[4]</sup>。治理内容包含资源治理、社会治理、生态治理、城市建设、乡村重建、扶贫开发等<sup>[43]</sup>。围绕不同行动者的互动机制，治理模式通常被归纳为“以政府为主导自上而下决策”的层级模式、“以资本为主导”的市场模式、“强调自下而上治理”的社区模式和“强调公私合作伙伴关系”的网络模式四种类型<sup>[39]</sup>。治理理论有别于管理学方面的管理理论，更加强调社会经济活动中多元利益主体共同参与以及其合作机制构建，对旅游地多元主体参与治理过程、机制与模式进行研究具有一定的适用性与科学性。

## 2 多元主体参与治理过程

### 2.1 行动者网络构建

根据千岛湖旅游地多元主体实地调查，把人类行动者分为政府管理部门、旅游地居民、旅游企业、旅游者等利益主体，非人类行动者分为物质性（资源、环境等）和非物质性（文化、习俗等）行动者，彼此间通过通路连接成网络，任何行动者都是网络中的转译者而不是中介者<sup>[38]</sup>。由于研究区域旅游发展和面临问题存在差异，将千岛湖旅游地治理行动者网络从中心湖区、进贤村、屏湖村三个区域分别进行构建。

①中心湖区。中心湖区旅游业态包括码头边的秀水街、鱼街、水上岛屿（梅峰岛、渔乐岛、龙山岛、月光岛等）以及湖边度假酒店，目前旅游发展处于成熟阶段，行动者包括旅游者、千岛湖风景旅游委员会、千岛湖旅游度假区管委会、旅游酒店（度假别墅）、千岛湖旅游集团、其他相关政府管理部门、千岛湖镇居民等（图1）。

②进贤村。进贤村由亚山、安龙2个自然村组成，其中亚山村蔬菜产业基础较好。2008年华联发展集团入驻千岛湖，将亚山村南部大片耕地建设为进贤湾度假综合体，使得可利用耕地变少，村民被迫面临外出打工或参与旅游经营的双重选择。华联发展集团后又迫于国家环保政策方面的压力，建设时断时续，截至2018年10月大部分工程仍处于停滞状态或被拆除。不仅华联发展集团经济利益受到影响，亚山、安龙村民宿和农家乐经营也受到了很大影响。在进贤村，行动者包括千岛湖风景旅游委员会、千岛湖旅游度假区管委会、淳安县政府、其他相关政府管理部门、进贤村村民、华联发展集团、进贤村村委会、旅游者等（图2）。

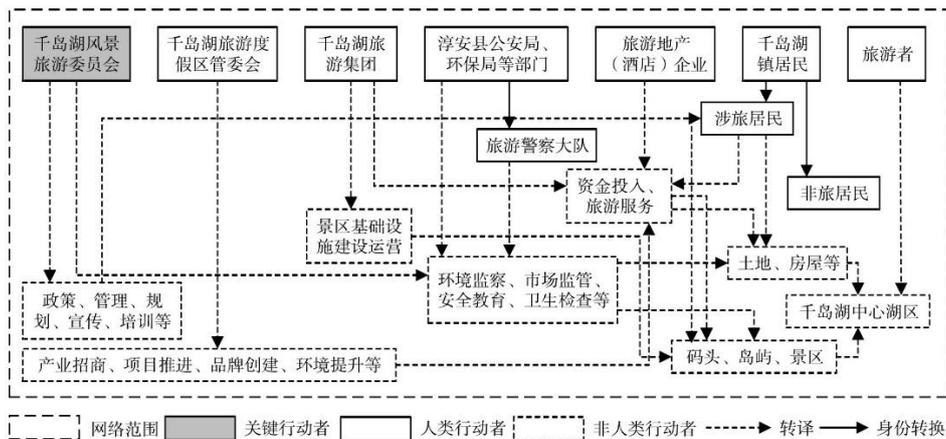


图1 中心湖区的行动者网络

③屏湖村。屏湖村由斋堂、缪家、河坑 3 个自然村组成，随着千岛湖旅游业迅速发展以及 2005 年千岛湖大桥建成通车，斋堂村村民最先开始经营民宿，成为淳安县特色民宿村，并带动缪家、河坑村村民开办民宿。2017 年，位于斋堂村和缪家村间的千岛湖水之梦乐园建成开业，但营业不久就被县环保局责令关停。同时屏湖村民宿经营管理方式难以适应旅游市场需求，发展模式急需做出调整。在屏湖村，行动者包括千岛湖风景旅游委员会、屏湖村村民、屏湖村村委会、千岛湖水之梦乐园、其他相关政府管理部门（公安局、环保局等）、千岛湖镇政府、旅游者等（图 3）。

## 2.2 行动者转译过程

### 2.2.1 问题呈现

问题呈现是指千岛湖治理行动者在通向各自行动目标过程中所面临的问题和目标障碍，各行动者都面临着不同的问题，这些问题共同汇聚到强制通行点。

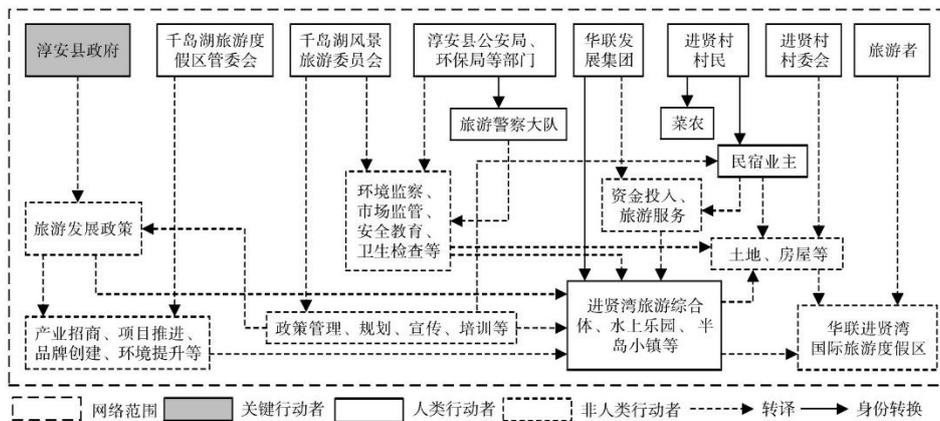


图 2 进贤村的行动者网络

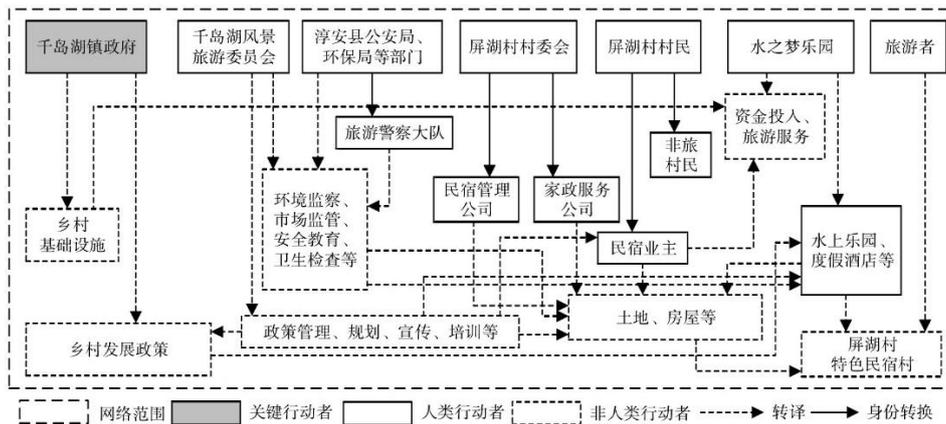


图 3 屏湖村的行动者网络

中心湖区旅游发展重点是千岛湖国家级旅游度假区创建。千岛湖风景旅游委员会、度假区管委会主要面临旅游产品提升、管理体制升级等问题。千岛湖旅游集团希望提升旅游资产管理能力和游客服务水平，提高对众多附属企业管理效能。千岛湖镇涉旅

居民希望政府有更好的政策提高收入水平，非涉旅居民则希望可以有人更好的人居环境。旅游者希望旅游管理和服者提高管理和服务水平，提升自身的旅游体验。“我们一行人都是老年人，登船以后发现可能整个岛上都是需要跟着这种散客团，因为船期是固定的吧，但做得很不好，管理也不规范，要是能够实现在各岛屿上不同游船之间的换乘就好了，这样我们就可以有更多的选择”（75岁左右男性上海游客）。旅游企业主要动机是获取更多经济利益和政府大力支持。千岛湖其他政府管理部门希望发展旅游提高社会经济发展水平以及保护自然人文生态环境，实现城乡统筹发展，提升旅游地形象；非人类行动者通过旅游发展实现价值提升以及得到重视和保护（图4）。

进贤村旅游发展重点是华联进贤湾国际旅游度假区建设。淳安县政府面临如何保护生态环境和提升旅游经济发展水平双重问题。千岛湖风景旅游委员会需解决千岛湖旅游发展方式粗放等问题。千岛湖旅游度假区管委会在招商引资方面受制于相关规划和可用土地资源，政策方面的不延续也让已招商成功的项目推进困难。华联发展集团需要使旅游投资损失降到最小。进贤村村民的集体土地被征用于旅游项目开发，缺少土地资源种菜，旅游项目被叫停，村民缺少经营农家乐的客源。进贤村村委会需要提高村民收入水平。“后来那个马术公园没营业多久就被政府叫停了，本来我们还打算开农家乐来提高收入，现在你也看到之前开的几家农家乐现在也都关门了，我们年轻人基本都出去打工了，剩下年纪比较大的老年人在村子边的土地上种植蔬菜维持生活”（35岁左右男性进贤新村村民，本地人）。旅游者无法体验到进贤湾旅游度假区开发的新项目，比如旅游者对马术公园项目比较感兴趣（图5）。

屏湖村旅游发展重点是特色民宿经营管理。千岛湖风景旅游委员会需要加强对屏湖村民宿管理。千岛湖镇政府面临屏湖村内部发展不协调问题。屏湖村村民包含民宿业主和非旅村民，民宿业主面对民宿经营存在较强的季节性、没有统一的管理以及民宿经营等问题，非旅村民被迫外出务工提高生活水平。“我们需要一个民宿管理公司，首先公司要听一听我们的意见，然后他们作为中间人和领导沟通，我们有时很难和领导直接沟通。但是到现在还没运营起来，我们现在想法很多，但是没有真正有人去落实和负责”（55岁左右男性斋堂村土豆农庄业主，本地人）。屏湖村村委会面临村集体土地资源少、村务活动难以开展、缺少管理人员等问题。千岛湖水之梦乐园需要配合环保部门，对旅游项目进行关停和拆除，保护好千岛湖的生态环境。旅游者在旅游旺季时希望有充足的住宿和更好的旅游服务体验（图6）。

### 2.2.2 利益赋予

利益赋予是关键行动者稳定其他主体的手段，若存在某个行动者目标利益没有得到有效实现，各行动者都将遭遇到困难。在中心湖区，千岛湖风景旅游委员会是关键行动者，负责全县旅游规划建设、管理、市场营销等事务，设立中心湖区管理处并协同其他利益相关者构建行动者网络。在进贤村，淳安县政府是关键行动者，领导千岛湖风景旅游委员会、淳安县公安局、环保局等部门以及千岛湖旅游度假区管委会对进贤湾区域旅游开发进行管理，对华联发展集团的华联进贤湾国际旅游度假区建设进行批准。县政府与华联发展集团共同对当地村民进行失地补偿。在屏湖村，千岛湖镇政府是关键行动者，通过乡村基础设施建设以及制定乡村发展政策，政府鼓励村民参与旅游经营，参与到旅游治理行动者网络中来，千岛湖风景旅游委员会以及其他相关政府管理部门通过宣传、培训、监督等手段，改善民宿经营环境，提高民宿知名度。

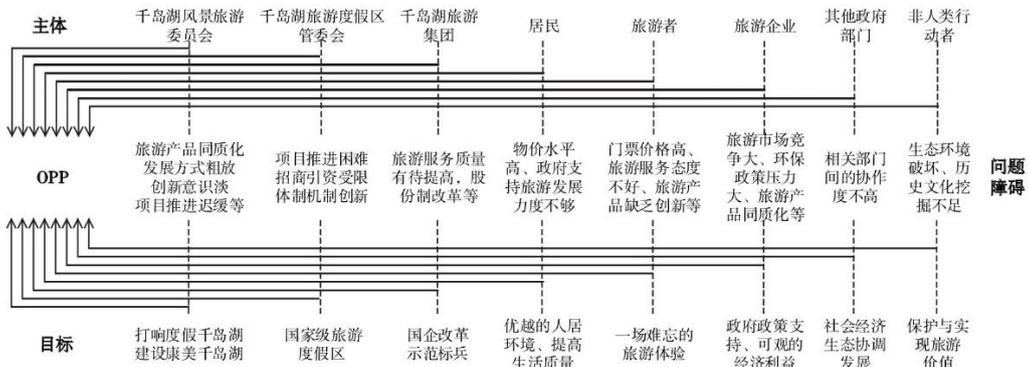


图 4 中心湖区旅游发展与治理的行动者与强制通行点



图 5 进贤村旅游发展与治理的行動者与强制通行点

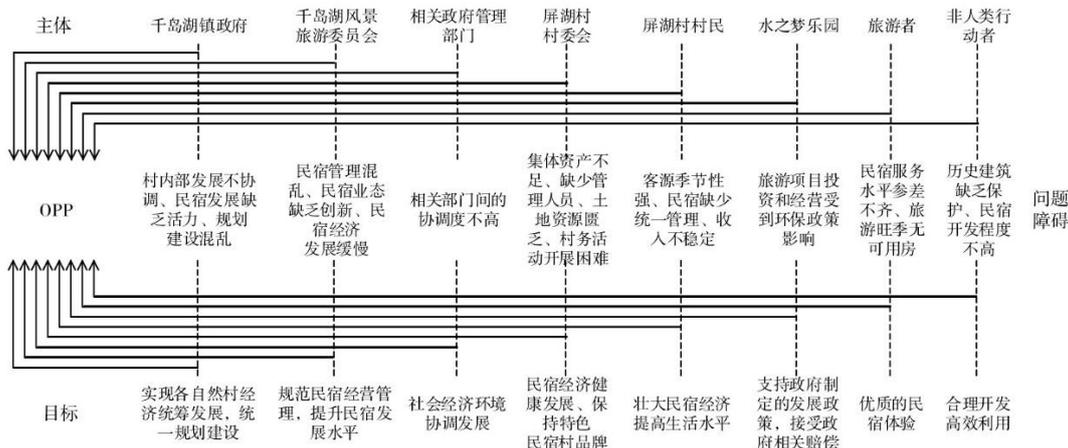


图 6 屏湖村旅游发展与治理的行動者与强制通行点

### 2.2.3 征召

征召是寻找通过强制通行点的途径，在行动者网络中每个行动者都被赋予互相可接受的任务。在中心湖区，千岛湖风景旅游委员会持续推进千岛湖游船艇股份制改革，成立千岛湖旅游股份有限公司，保障千岛湖游船艇平稳、有序、高效运行。2017年7月，淳安县公安局旅游警察大队成立，千岛湖风景旅游委员会通过征召将公安局纳入到千岛湖旅游治理行动者网络。在进贤村，华联进贤湾国际旅游度假区环保整改问题涉及到千岛湖大桥北侧进贤村大范围土地，按照环保部门要求，华联进贤湾国际旅游度假区内的马术公园、半岛小镇度假公寓、华联 JW 万豪酒店、星空帐篷酒店都需要关停或拆除。在屏湖村，千岛湖风景旅游委员会以及淳安县公安局、环保局等部门对屏湖村村民进行征召，加强屏湖村民宿规范管理以及日常检查。村委会开始对村民进行征召，打算成立村民宿管理公司和家政服务公司，对民宿经营实现统一管理。

### 2.2.4 动员

---

动员是行动者网络形成的阶段，只有达到这个阶段，才会形成一个稳定的行动者网络。千岛湖风景旅游委员会在中心湖区管理处设立有千岛湖旅游指挥中心，通过搭建数字平台，实现景区数字化全覆盖。2018年，淳安县委、县政府办公室印发了《千岛湖临湖地带建设管控办法（试行）》，并自此一直在开展“临湖治理”工作。近十年来，华联发展集团对进贤湾国际度假区进行了大量投资，由于政府政策调整产生了巨大损失，截至2018年10月淳安县政府正在积极与华联发展集团就有关事项进行磋商。随着淳安县民宿经济快速发展，成立了民宿行业协会解决民宿业主在民宿管理和经营方面存在的问题，但屏湖村多为自发性经营民宿，民宿行业协会实际号召作用不理想。在屏湖村村委会和民宿业主共同努力下，2018年年初屏湖村民宿管理公司和家政服务公司获批，屏湖村村委会逐渐成为屏湖村民宿发展的主要推动者。截至2018年10月，屏湖村村委会遇到发展瓶颈，获批的两个村集体企业仍未落地，这时需要政府管理部门、民宿业主以及民宿协会多方支持，才能实现屏湖村民宿产业可持续发展。

### 2.2.5 异议

异议说明目前行动者网络中存在关于旅游发展与治理的争执问题，如何解决问题关系到网络的稳定性和各行动者的利益实现，障碍突破也会转变成促进行动者网络发展的契机。

中心湖区异议核心是沿湖旅游商业综合体经营问题。“你也看到千岛湖现在有很多旅游项目和旅游酒店，太多的外资引入，设施饱和，以致政府对我们参与旅游经营的支持力度降低。而且这届政府没有延续上届政府的一些政策，以及管理方面存在处理不当的地方，对旅游经营者造成短时间内的损失”（55岁左右男性千岛湖鱼博馆工作人员，本地人）。中心湖区码头附近有秀水街和鱼街（鱼头广场）两个特色街区，其中秀水街运营时间较久，区位优势，但政府对入驻商户基本没有优惠政策，且近些年由于街区缺乏特色，游客前往秀水街积极性不高，导致商户业主经营出现困难。鱼街是县政府牵头新建设的惠民项目，享受很多政府优惠政策，娱乐活动丰富，吸引不少游客和居民前来。

进贤村异议核心是进贤湾旅游度假区关停赔偿问题。“水上乐园没什么搞头的，水上乐园搞搞就是他们发发工资、一些修理费，赚不到什么钱的，原来赚钱就是靠里面的地皮赚钱的，现在里面的东西都弄掉了，就是那些地皮值钱，千岛湖现在哪有地皮了，没有地皮了，湖边上不给弄，千岛湖现在就是华联这块土地了”（45岁左右男性进贤湾水上乐园保安，本地人）。2017年中央环保督察部门要求淳安县政府对千岛湖临湖违规旅游项目和建筑进行关停和拆除，截至2018年10月淳安县政府与华联发展集团仍在洽谈赔偿问题。

屏湖村异议核心是村民民宿经营与环境保护问题冲突。“千岛湖养鱼的人是污染水质，他们污染是因为投食、在水面上生活，我们养鱼其实就是暂时的放在那里没有污染，当时领导他就是有个概念，好像是说只要是网箱就是污染，所以帮我们给取缔了，叫我们的鱼上岸，把我们的特色搞没了，游客去捞鱼是一种体验”（55岁左右男性斋堂村土豆农庄业主，本地人）。屏湖村村民过去以捕鱼为生，开展民宿经营后仍有养鱼习惯，并在村口水域放置鱼箱，吃饭住宿的游客可以亲自捉鱼，增加互动体验感，形成屏湖村民宿特色。政府管理部门认为鱼箱养鱼会对千岛湖水水质造成破坏，关停鱼箱养殖，在岸上建造水泥池以供村民养鱼。

### 2.3 主要行动者参与机制

政府管理部门、旅游者、旅游企业、居民共同参与千岛湖旅游市场治理，同时涉及旅游地社会治理、产业治理、城市建设、生态治理。政府管理部门制定度假区旅游发展政策，实行旅游事务监督管理，利用财政资金开展基础设施建设，保障旅游者权益；旅游者在享受旅游服务的同时需要服从旅游管理、保护旅游地环境，并尽可能有针对性地提出旅游感受和建议；旅游企业筹措资金开展旅游项目建设，为旅游者提供旅游产品和服务；本地居民不仅可以参与旅游个体经营，还可以参与旅游志愿者服务，让旅游者感受到温暖。

中心湖区主要行动者是政府管理部门与旅游者，旅游治理是围绕这两个利益主体展开的，核心问题是解决好政府管理部门

与旅游者之间的利益保障。进贤村旅游发展核心问题是解决好政府管理部门与华联发展集团之间的利益保障，在实现旅游经济更好发展的同时保护好千岛湖优良的生态环境，以实现旅游可持续发展。屏湖村旅游发展过程核心问题是解决好政府管理部门与民宿业主之间的利益保障，提高民宿经营和管理的水平，为屏湖村特色民宿发展注入新的活力，实现旅游地的乡村振兴（图7）。

### 3 多元主体参与治理模式分析

旅游地治理模式是在特定空间和时间结合下产生的治理产物，具有很强的历史性和环境依赖性。基于国内外学者对于旅游地治理模式的划分与界定<sup>[7,8,20]</sup>，分别从治理主体、治理对象、治理方式以及治理目的四个方面对三个区域的治理模式进行比较分析。

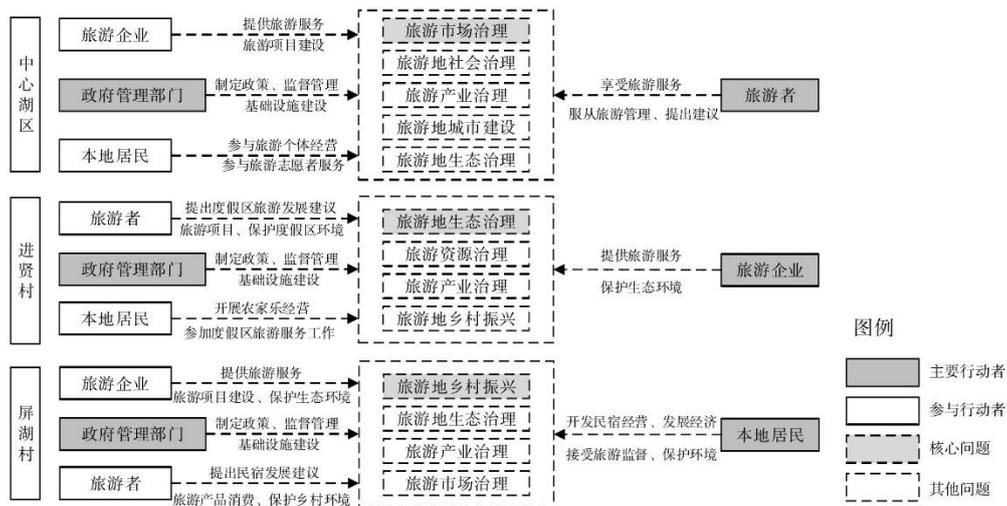


图7 中心湖区、进贤村、屏湖村多元主体参与治理作用机制

#### 3.1 中心湖区：政府“管委会—国企”治理模式

中心湖区治理主体不仅有淳安县旅游局下属的千岛湖风景旅游委员会，还有千岛湖旅游度假区管委会和千岛湖旅游集团，对居民、旅游者、旅游企业进行征召动员，逐渐形成了政府“管委会—国企”治理模式，以政府为主导。在这种模式下，政府由上而下地下达命令，发布政策，通过下设主管部门和公司实现权力配置与政策实施。政府强势权力和统一领导，有利于千岛湖开发规划、招商引资、运营推广。

然而，弊端在于旅游快速发展容易激发各利益主体之间矛盾。千岛湖旅游快速发展吸引大量旅游者，在利益驱使下，千岛湖旅游市场“三黑一野”（“黑车”“黑艇”“黑店”“野导”）现象逐渐凸显，这不仅会对旅游者权益造成损害，而且还会严重影响千岛湖旅游地形象。同时随着千岛湖消费场所和游客量增多，旅游经营者经营压力增大，会出现国企经营理念跟不上、旅游企业间恶性竞争、食品消防安全问题、故意侵犯旅游消费者权益等现象。如在2018年国庆黄金周期间发生在中心湖区游船违规收费等问题，对旅游市场正常秩序造成破坏，产生负面口碑效应。千岛湖旅游发展还会吸引众多投资商投资与开发，旅游项目建设需要投资商前期大量资金投入，但部分投资商会面临资金链断裂、企业战略转变、市场判断不足等问题，从而影响工程进度，最终形成烂尾建筑，如千岛湖中心湖区从秀水大桥到上江埠大桥的淳杨公路沿线存在大量烂尾别墅，浪费千岛湖紧缺的土地资源，破坏千岛湖旅游地景观。

### 3.2 进贤村：整体租赁治理模式

进贤村采用整体租赁治理模式，由淳安县政府出借进贤村土地经营权，引进华联发展集团打造华联进贤湾国际旅游度假区，进行统一的开发经营。该治理模式下，能够更大程度地激发旅游市场潜力，扩充旅游企业生产规模，取得更高的旅游经济效益，带给旅游者较好的旅游体验。但旅游发展之后的利益角逐会侵害公共利益，企业拥有巨大的资本权力，逐利本性会唆使其忽视对自然和人文资源保护，不利于千岛湖旅游健康可持续发展。

在进贤村旅游开发中，政府与市场角色一直处于动态变化中。湖上休闲是政府控制与政府主导，滨湖度假是政府主导与政府引导，环湖观光则是政府引导与市场调节<sup>[43]</sup>。华联进贤湾国际旅游度假区开发经营是政府与市场调节的产物，将经营权、管理权从所有权中脱离出来，激发千岛湖旅游发展活力。华联发展集团旅游开发是市场经济结果，而政府管理部门忽视监管和对环保政策的制定，会引起开发商与资源环境保护之间的利益不平衡。2017年7月，中央环保督察部门的环保督察促使县政府通过制定《千岛湖临湖地带建设管控办法（试行）》，对千岛湖临湖地带的建设进行严格管控。在水资源治理方面，制定《关于进一步规范千岛湖水域垂钓管理的通知》《关于进一步加强千岛湖水域游艇管理的通知》等办法加强对水资源保护，以促进千岛湖旅游地可持续发展。

### 3.3 屏湖村：社区主导型治理模式

屏湖村是社区主导型治理模式，这调动了居民参与旅游发展的积极性。社区居民作为核心利益相关者与屏湖村旅游发展有着紧密的切身利益关系，强调社区居民诉求有利于弥补政府和企业主导治理模式下的信息盲区，强调居民主体地位有利于约束政府和企业旅游地治理过程中的不当方式与行为，自下而上的治理模式易于发现旅游地治理的基层问题与困境。然而，由于缺乏统一的开发、规划、经营、管理，屏湖村旅游市场秩序混乱，旅游乱象频生，民宿经营也出现了“公地悲剧”现象，旅游经济发展速度延缓，效益受损。

屏湖村民宿是部分村民自发开始经营的，并非是在政府管理部门征召下开展的，而是民宿经济产生规模以后，政府管理部门逐渐介入进来，并受到其他行动者的征召。随着旅游民宿发展，村民逐渐富裕，但村集体却缺乏用于管理的资金，于是村委会开始对村民进行征召，计划成立村民宿管理公司和家政服务公司。尽管村民对这两个公司的开办抱有很大希望，但村委会还面临没有人员管理的困境。屏湖村“公地悲剧”现象的产生主要是受到经济利益驱使，村民想要通过盖房子扩大经营规模，很多村民没有按照原来制定的乡村规划来，而是依照自己想法，导致村内房屋布局混乱，影响美观且存在安全隐患，这也是村委会和当地政府面临的重要问题。社区主导型治理模式虽然调动了村民参与旅游发展与治理的积极性，但村民各自经营管理的方式制约着民宿经济长久发展，需要政府管理部门积极引导。对此，淳安县政府出台了《关于鼓励和保障精品民宿发展的指导意见（征求意见稿）》，对民宿相关建设进行了规定以及明确各部门职责。千岛湖镇政府通过制定乡村发展政策以及完善乡村基础设施建设，为屏湖村民宿经营管理提供良好的环境。

## 4 千岛湖旅游地多元主体参与治理模式概念性框架

### 4.1 “五元主体”旅游治理框架建构

在不同治理模式下，中心湖区、进贤村、屏湖村旅游发展情况存在差异，但都由于缺乏完善的治理框架而问题凸显。以政府为主导的中心湖区政府“管委会—国企”治理模式较为强势，旅游发展速度快，易激发矛盾，并且信息来源具有一定的局限性，不利于各主体共同发展；以企业为主导，联合政府的进贤村整体租赁治理模式下，旅游经济效益高，旅游产业发展迅速，但忽视了对自然人文环境的保护；以社区为主导的屏湖村的社区主导型治理模式，居民积极性强，但由于缺乏管理经验与知识，致使旅游市场秩序混乱。



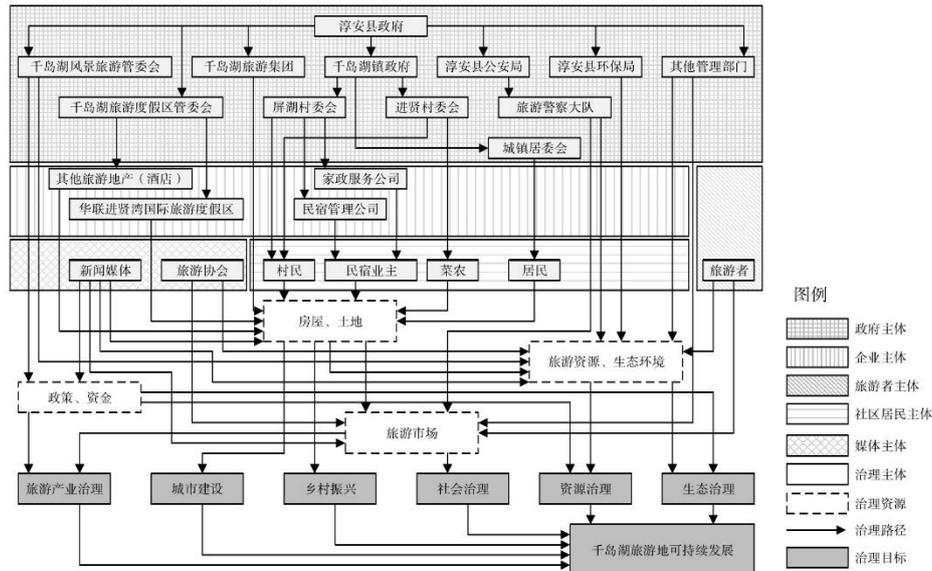


图9 千岛湖旅游地可持续发展治理网络逻辑框图

①中心湖区治理路径。政府“管委会—国企”治理模式下的中心湖区，政府旅游主管部门能够有效地整合旅游地的资源和各种要素，凭借强大的政府平台吸引力，对旅游地进行整体招商和开发，从而更好地规范旅游市场并对旅游地的自然、文化资源进行保护。中心湖区可持续发展需要把政府和市场有机结合起来，并充分发挥市场调节作用。搭建更加完善的新闻媒体、旅游协会等第三方信息平台，通过媒体主体来反映企业、社区居民与旅游者群体的心声，同时对政府主体的行动起到更好的监督效果。

②进贤村治理路径。整体租赁治理模式下的进贤村是完全市场化的运作，所有权和经营权实现了分离，有着自身丰富的旅游地产实战经验的华联发展集团在经营战略选择方面更加适应市场的需求。但进贤村旅游可持续发展不能仅依靠市场行为，政府监督角色的回归也是非常必要的条件。通过强化政府核心领导地位和媒体监督作用，进一步保障村民利益与当地生态效益。

③屏湖村治理路径。社区主导型治理模式下的屏湖村，政府管理部门很少参与村民的民宿开发与经营管理，民宿管理公司缺乏相应的政策、资金、人员支持，一直没有起色，完全自主性治理结构也制约了屏湖村民宿经营可持续发展。因此，在当前乡村振兴背景下，屏湖村可以通过强化政府职能、引入具有竞争力的旅游企业，激发民宿市场活力，在媒体监督下实现可持续发展。

## 5 结论与讨论

### 5.1 结论

①千岛湖旅游地治理过程是多元利益主体共同参与的反映，政府是旅游地治理的关键行动者，实现政府管理部门与其他利益主体的利益诉求和协调是保持整个治理行动者网络稳定的重要前提。三个典型案例地从不同管理层面反映出了千岛湖旅游多元治理行动者网络的复杂性和多层次性。中心湖区旅游发展已经达到成熟阶段，形成了政府“管委会—国企”治理模式，核心问题是政府职能过于强大而忽视市场的调节。进贤村仍处于起步阶段，形成了整体租赁治理模式，核心问题是过于依赖企业主体而导致市场发展对社区居民和当地生态造成危害。屏湖村正处于缓慢发展阶段，形成了社区主导型治理模式，核心问题是完全自主的治理模式缺乏指导性而阻碍了旅游发展。

②基于旅游治理理论和千岛湖旅游发展现状，提出了包含“政府、媒体、社区居民、旅游者、企业”五个主体参与治理模式

---

框架,构建了千岛湖旅游可持续发展治理路径逻辑。依托“五元”主体治理框架,千岛湖中心湖区应强化媒体平台建设来协调政府与市场的关系,进贤村应强化政府的领导职能限制企业来保障社区权益与生态环境,屏湖村应建立更加完善的政府与市场协调机制来活化民宿市场。

## 5.2 讨论

从千岛湖旅游发展进程来看,正处于旅游业转型升级阶段,如果能将整个淳安县作为研究案例地并将其利益相关者纳入旅游地治理网络,研究内容会更加充实,也为旅游地治理后续研究提供了基础。目前千岛湖中心湖区、进贤村、屏湖村三种治理模式在研究和实践中并不罕见,政府、企业和社区居民是旅游地治理中的核心主体,无论是以其中一者为主导的一元治理网络,抑或是两两结合的二元治理网络在研究或实地也不少见;然而,仅从旅游地内部(政府、企业、社区居民)采取治理手段和方式并不能真正实现多中心主体共同治理,故纳入了“旅游者”和“媒体”两大外部力量,构建了旅游地多元主体参与治理模式概念性框架,以期为后续研究提供些许借鉴思考,至于多元主体治理理论框架的完善则需要进一步实地研究与探讨。另外,在旅游治理的绩效评价与标准研究方面,国外已有少部分学者对旅游治理的绩效评价及评估标准进行了研究和探讨<sup>[7,8]</sup>,但为促进旅游治理工作切实取得成效并不断得到改进,必须尽快完善旅游治理评价体系的构建,加强理论研究,强化实践操作,精准把握旅游地治理难题,进而促进旅游业稳定、可持续发展。

### 参考文献:

- [1]Freeman R E.Strategic Management:A Stakeholder Approach[M].Englewood Cliffs:Prentice-Hall,1984.
- [2]吕宛青,张冬,杜靖川.基于知识图谱的旅游利益相关者研究进展及创新分析[J].资源开发与市场,2018,34(4):582-586.
- [3]张广瑞.全球旅游伦理规范[J].旅游学刊,2000,15(3):71-74.
- [4]唐仲霞,刘梦琳,向程,等.旅游社区治理多主体共生模式研究——基于青海省两个典型社区实例[J].人文地理,2018,33(6):125-131.
- [5]王京传,李天元.国外旅游目的地治理研究综述[J].旅游学刊,2013,28(6):15-25.
- [6]Yi Wang,Bill Bramwell.Heritage protection and tourism development priorities in Hangzhou,China:A political economy and governance perspective[J].Tourism Management,2012,33(4):988-998.
- [7]Cheng Qian,Nophea Sasaki,Ganesh Shivakoti,et al.Effective governance in tourism development—An analysis of local perception in the Huangshan mountain area[J].Tourism Management Perspectives,2016(20):112-123.
- [8]Cheng Qian,Nophea Sasaki,Damien Jourdain,et al.Local livelihood under different governances of tourism development in China—A case study of Huangshan mountain area[J].Tourism Management,2017,61(1):221-233.
- [9]Shengnan(Nancy)Zhao,Dallen J.Timothy.Governance of red tourism in China:Perspectives on power and guanxi[J].Tourism Management,2015(46):489-500.
- [10]Yim King Penny Wan.A comparison of the governance of tourism planning in the two Special Administrative Regions(SARs)of China—Hong Kong and Macao[J].Tourism Management,2013(36):164-177.

- 
- [11]Michael Volgger,Harald Pechlaner.Requirements for destination management organizations in destination governance:Understanding DMO success[J].Tourism Management,2014(41):64-75.
- [12]Tazim Jamal,Blanca Alejandra Camargo.Tourism governance and policy:Whither justice?[J].Tourism Management Perspectives,2018(25):205-208.
- [13]Dani Blasco,Jaume Guia,Lluís Prats.Emergence of governance in cross-border destinations[J].Annals of Tourism Research,2014(49):159-173.
- [14]王林.乡村旅游社区文化遗产的精英治理——以广西龙脊梯田平安寨村委会选举为例[J].旅游学刊,2009,24(5):67-71.
- [15]王汝辉,刘旺.民族村寨旅游开发的内生困境及治理路径——基于资源系统特殊性的深层次考察[J].旅游科学,2009,23(3):1-5.
- [16]王翔.共建共享视野下旅游社区的协商治理研究——以鼓浪屿公共议事会为例[J].旅游学刊,2017,32(10):91-103.
- [17]周大庆.旅游景区治理绩效:政府与利益相关者的博弈[J].经济地理,2013,33(8):188-192.
- [18]郭凌,王志章.新制度经济学视角下旅游目的地社会冲突治理研究——基于对四川泸沽湖景区的案例分析[J].旅游学刊,2016,31(7):32-42.
- [19]杨昀,保继刚.旅游大发展阶段的治理困境——阳朔西街市场乱象的特征及其发生机制[J].旅游学刊,2018,33(11):16-25.
- [20]陈爱宣.古村落旅游公司利益相关者共同治理模式研究——以浙江为例[D].厦门:厦门大学,2008.
- [21]Reed M G.Collaborative tourism planning as adaptive experiments in emergent tourism settings[J].Journal of Sustainable Tourism,1999,7(3):331-355.
- [22]Baggio R,Scott N,Cooper C.Improving destination governance:A complexity science approach[J].Tourism Review,2010,65(4):51-60.
- [23]Dredge D.Place change and tourism development conflict:Evaluating public interest[J].Tourism Management,2010(31):104-112.
- [24]Bramwell B,Lane B.Critical research on the governance of tourism and sustainability[J].Journal of Sustainable Tourism,2011,19(4):411-421.
- [25]Latour B.Reassembling the Social:An Introduction to Actor-network-theory[M].Oxford,UK:Oxford University Press,2005.
- [26]Comber A,Fisher P,Wadsworth R.Actor-network Theory:A suitable framework to understand how land cover mapping projects develop?[J].Land Use Policy,2003(20):299-309.

- 
- [27]Johannesson G T,Barenholdt J O.Actor- Network Theory/Network Geographies[J].International Encyclopedia of Human Geography,2009(1):15-19.
- [28]艾少伟,苗长虹.行动者网络理论视域下的经济地理学哲学思考[J].经济地理,2009,29(4):545-550.
- [29]王鹏飞,王瑞璠.行动者网络理论与农村空间商品化——以北京市麻峪房村乡村旅游为例[J].地理学报,2017,72(8):1408-1418.
- [30]彭伊依,周素红.行动者网络视角下的住宅型多代屋社区治理机制分析——以德国科隆市利多多代屋为例[J].国际城市规划,2018,33(2):75-81.
- [31]王爱民,马学广,闫小培.基于行动者网络的土地利用冲突及其治理机制研究——以广州市海珠区果林保护区为例[J].地理科学,2010,30(1):80-85.
- [32]杨忍,徐茜,周敬东,等.基于行动者网络理论的逢简村传统村落空间转型机制解析[J].地理科学,2018,38(11):1817-1827.
- [33]陈燕纯,杨忍,王敏.基于行动者网络和共享经济视角的乡村民宿发展及空间重构——以深圳官湖村为例[J].地理科学进展,2018,37(5):718-730.
- [34]李立华,付涤非,刘睿.旅游研究的空间转向——行动者网络理论视角的旅游研究述评[J].旅游学刊,2014,29(3):107-115.
- [35]刘宣,王小依.行动者网络理论在人文地理领域应用研究述评[J].地理科学进展,2013,32(7):1139-1147.
- [36]张环宙,周永广,魏蕙雅,等.基于行动者网络理论的乡村旅游内生式发展的实证研究——以浙江浦江仙华山村为例[J].旅游学刊,2008,23(2):65-71.
- [37]朱峰,保继刚,项怡娴.行动者网络理论(ANT)与旅游研究范式创新[J].旅游学刊,2012,27(11):24-31.
- [38]陈培培,张敏.从美丽乡村到都市居民消费空间——行动者网络理论与大世凹村的社会空间重构[J].地理研究,2015,34(8):1435-1446.
- [39]杨昀,保继刚.治理模式分异对旅游地发展的影响机制研究——阳朔遇龙河景区个案分析[J].人文地理,2018,33(6):112-117,124.
- [40]俞可平.治理与善治[D].北京:社会科学文献出版社,2000.
- [41]李风华.治理理论:渊源、精神及其适用性[J].湖南师范大学社会科学学报,2003(5):45-51.
- [42]Hall D R.Tourism and Transition:Governance,Transformation, and Development[M].Cambridge:CABI Publishing,2004.

---

[43] 葛继宏. 全域旅游治理的路径探索——以杭州淳安县为例[J]. 浙江社会科学, 2017(3):142-147.