

曲阜师范大学青年学术文丛



**A Research on the Mechanism of
Public Participation in
Destination Governance**

**旅游目的地治理中的
公众参与机制研究**

王京传 著



科学出版社



**A Research on the Mechanism of
Public Participation in
Destination Governance**

**旅游目的地治理中的
公众参与机制研究**

经济管理法律分社

电话: 010-64012800

E-mail: jingguanfa@mail.sciencep.com

www.sciencep.com

ISBN 978-7-03-046002-8



定价: 98.00 元

曲阜师范大学青年学术文丛

**A Research on the Mechanism of
Public Participation in
Destination Governance**

旅游目的地治理中的 公众参与机制研究

王京传 著

科学出版社

北 京

内 容 简 介

本书引入国内外最新理论构建包括动力机制、实现机制和保障机制的旅游目的地治理中的公众参与机制。其中,动力机制包括五个推力因素和八个拉力因素;实现机制涵盖参与主体、客体、层次、方式、过程、结果共六个维度,其有效实施要涉及参与选择、参与过程和参与结果三个方面;保障机制包括政治保障、组织保障、制度保障和动力保障。案例调查表明,国内旅游目的地公共事务执行主要是需要公众的深度参与和中度参与,同时政府与公众认可和重视参与过程的有效组织、参与结果的有效实现及相关的保障因素。本书超越以往研究仅关注单一或部分旅游目的地公共事务的研究视野,实现整体层面的整合性研究;构建的模型既适用于决策性公共事务,又适用于执行性公共事务。

本书主要适用于各级旅游行政部门人员、旅游研究人员、旅游管理专业研究生,为其工作、研究和学习提供参考和借鉴。

图书在版编目(CIP)数据

旅游目的地治理中的公众参与机制研究 / 王京传著. —北京: 科学出版社, 2015

(曲阜师范大学青年学术文丛)

ISBN 978-7-03-046002-8

I. ①旅… II. ①王… III. ①旅游地—公民—参与管理—调查研究—山东省 IV. ①F592.752

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 246158 号

责任编辑: 马 跃 魏如萍 / 责任校对: 王晴晴

责任印制: 徐晓晨 / 封面设计: 蓝正设计

科 学 出 版 社 出 版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码: 100717

<http://www.sciencep.com>

北京京华虎彩印刷有限公司 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2016 年 2 月第 一 版 开本: 720×1000 B5

2016 年 2 月第一次印刷 印张: 15 3/4

字数: 317 000

定价: 98.00 元

(如有印装质量问题, 我社负责调换)

总 序

学术者，天下之公器也；青年者，学术之希望也。本“孔子文库——学术文丛”，即以汇聚青年，襄助学术为宗旨，以积累吾校青年俊彦之著述，展现人文社会科学之成绩为鹄的。

作为山东省重点高校，曲阜师范大学以“学而不厌，诲人不倦”为校训，秉承“孔颜型范，春秋学统，海岱情怀，洙泗遗风”，数十年来为社会培养众多精英人才及优秀师资，享誉海内。

“南沂西泗绕晴霞，北岱东蒙拥翠华。万里冠裳王者会，千年邹鲁圣人家。”岱岳之阳，洙泗之滨，钟灵毓秀，人杰地灵，斯为黄帝诞生之地，少昊活动之墟，商奄旧壤，周公封国，素称人文荟萃之域，周礼尽在之邦。当春秋战国之际，天子失官，学术下移，私学兴起，诸子争鸣，九流十家，蔚为大观，此中华文化之轴心时代也。而此轴心时代之轴心人物，则鲁国之仲尼也。仲尼祖述尧舜、宪章文武，集上古文明之大成，端赖鲁国历史人文之得天独厚也。

遥想当年，夫子承上启下，继往开来，删订诗书，修起礼乐，赞明易道，制作春秋；杏坛设教，修成康之道，述周公之训，以教七十子，使服其衣冠，修其典籍，弟子三千，七十二贤，成儒家之集团，士阶层亦以此登上历史舞台，兹后诸子蜂起，百家争鸣，演为中国思想文化之黄金时代。时人已赞其“大哉孔子”、“天将以夫子为木铎”，弟子更叹“天纵之圣”、“自生民以来未之有”。秦汉以降，士大夫及庶民无不尊崇孔子之道，其影响垂两千余年，且远播海外诸国，沾溉后世，垂范千秋。近世史家柳翼谋谓“孔子者，中国文化之中心也”，西哲雅斯贝斯将孔子与苏格拉底、佛陀、耶稣并誉为人类思维范式的奠定者，良有以也。

孔子者，伟大教育家；曲阜，东方之圣地。立上庠于斯，其义深且大焉，非特有功于一时一地，尤别具文化传承与创新之大义也！曲阜师范大学建校迄今，庶乎一甲子矣。经数代曲园人之耕耘，今日之曲阜师大，已成师范教育之沃土，综合性之高等学府，拥有曲阜、日照两大校区，占地二千余亩，涵盖文、理、工、法等十大门类，名家荟萃，桃李芬芳，人文底蕴深厚，九州海外驰名。

然忆昔建校之时，新中国初建，百废待兴，亿兆斯民，同心同德，戮力建设，气象一新。一九五五年，山东省师范专科学校建于泉城济南。翌年，举校迁圣地，更名曲阜师范学院，升为本科院校。长校者，高赞非先生也。高先生出郯城高氏，幼承庭训，及长，师事大儒黄冈熊十力与大儒桂林梁漱溟二先生，宅心

仁厚，学养深邃。受命出任曲阜师院院长，筚路蓝缕，艰困万端，书“犹有洙泗遗风，更加众志成城”一联，勉励师生，奋力开拓，使曲园迅速崛起于教育界，其德其勋，永铭史册。尤可言者，高先生自建校伊始，即于孔子文化研究，颇属意焉。曲园之孔子研究，今日于学界占居一席之地，赖高先生开创之力也。戊午年杪，改革开放，国家，曲园亦随之振兴，文、史、哲、政、经、法、教、管、艺诸科，蓬勃发展，欣欣向荣。

“旧学商量加邃密，新知培养转深沉”。数十年来，曲园之人文学术，扎根文化圣地，吸纳传统养分，根深叶茂，硕果累累。洙泗学人，僻处小邑，登三尺讲台，授业传道，退而伏案，执笔撰著，孜孜矻矻，未敢或怠，于学问亦三致其意焉。虽未得大都市之声华，然反得以沉潜学术，安心著述，此其失之东隅，得之桑榆之谓乎！

学术之事，诚非同寻常之事也。梁任公有言：“学术思想之在一国，犹人之有精神也，……欲觐其国文野强弱之程度如何，必于学术思想焉求之。”王静安亦谓：“提倡最高之学术，国家最大之名誉也。”国家且勿论焉。而学术之于大学，事业之基也；之于学人，立命之本也。夫子倡“为己之学”，后儒秉“知行合一”之教，华夏两千余年之人文学术史，群星璀璨，光耀千古，不逊泰西，然近代以来，重理轻文之风大扇，新世纪以来，商业大潮席卷而来，人文社科无用论，甚嚣尘上；人文学者之清贫，有目共睹。尤其青年学者，于学术念兹在兹，精力充沛，意气风发，思维活跃，惜乎其资历尚浅，负累甚大，困难与机遇并存，痛苦与快乐兼具，民间所谓“青椒”一族是也。虽甘心寂寞，清贫自守，怎奈“压力山大”何！若此，欲得学术繁荣，岂不痴人说梦耶？职是之故，纾困解难，助其一臂之力，走上学术之康庄大道，则学校主事者之所思所念也。有鉴于此，学校社科处积极谋划方案，多方筹集资金，设立“孔子文丛”，以襄助青年学者专著之出版，推动我校之人文社科学术之繁荣发展。

本文丛面向全校人文社科领域青年学者全面开放，凡符合条件之学者皆可自愿申报，学校组织专家匿名评审，入选者由学校组织统一出版。自二零一三年始，每年拟出版一辑，每辑不超过十种。

纵观当今之世，学术之发展繁荣，端在打破学科藩篱，开展学科对话，实现协同创新。然突破成规，谈何容易？必当审慎擘划，期以长远。千里之行，始于足下，九尺之台，起于累土。此“孔子文丛——曲阜师范大学青年学术文丛”计划，面向人文社科诸学科，海纳百川，兼容并包，搭建不同学科交流之平台，其我校人文社会科学协同创新之起点乎？其我校人文社科学术发展繁荣之基础乎？

“曲阜师范大学青年学术文丛”编委会

二零一三年七月

序

王京传是我 2010 年招收的博士研究生。在南开大学读博期间，他所表现出来的为人之厚道、读书之刻苦、学术眼光之敏锐、治学及论证之严谨，都给我留下了深刻印象。得知他决意将旅游目的地治理中的公众参与机制研究作为博士论文选题时，我深为他这种“明知山有虎，偏向虎山行”的探索精神所感动。当时国内对这一课题的研究基础薄弱，工作难度甚大，只有像他这样的“拼命三郎”才有勇气去主动担当。拿到他的初稿后，论文质量着实令我大喜过望，而且我的这一判断也为后来的社会评价所证实——学校将他的这一博士论文呈送校外五位专家盲审，所反馈回来的评定成绩全部为“A”。

就旅游学术研究而言，创新是精髓，致用则是根基。王京传博士所撰的《旅游目的地治理中的公众参与机制研究》堪称是一部创新性和应用性兼备的优秀学术著作，是近年来国内旅游管理研究的标志性成果之一。该书借鉴国内外的相关前沿理论和已有实践中的成功案例，结合中国公共管理模式亟须创新的现实，构建了旅游目的地治理中公众参与机制的整合性模型，并给出了可供国内参照的实践指南。综观全书内容，文献资料翔实、理论基础稳固、问题分析全面、解决途径到位，实现了理论前瞻性与实践时效性的有机统一，既反映了国内旅游目的地管理研究的新视野、新思路，也展示了新一代旅游研究者严谨、扎实的研究方法。

对旅游目的地管理理论和实践途径的研究与探索，是当前我国各地旅游管理中需要重视和解决的大问题。基于旅游目的地层面的学术研究为国内旅游需求模式与旅游供给方式转型升级所双向驱动。国内这方面的个案性研究相对较多，整体性研究明显不足，从而导致了在实践操作层面缺少有效的理论引导和实践指南。具体到旅游目的地治理中的公众参与机制，这一问题则尤其明显，因为国内这方面的理论研究和实践经验确实都十分稀缺。所以，王京传这本书的问世有助于填补这一空白。当然，由于该书侧重于旅游目的地治理中公众参与机制的整体构建，有些方面的研究还需要进一步细化、深化和拓展。然而无论如何，这一著作的学术价值和应用价值都很高。我深信在今后的工作中，王京传博士定会对这方面的研究不断进行完善和提升，推出新的优秀成果。

李天元

2015 年 10 月 7 日于南开大学

第一章 绪 论

基于“多方参与、共同治理，统筹兼顾、动态协调”的社会管理原则(第十一届全国人民代表大会第四次会议，2011)，公众参与公共事务正在成为我国公共管理体制创新的重要趋势。无论是在国家层面，还是在地方层面，我国公众参与公共事务的实践都在不断增加。旅游业具有综合性，其涵盖的旅游公共事务范畴广泛，而且其中很多要素(如文化氛围、社会环境)本身就是依托公众才得以存在的。因此，公众应该成为旅游目的地公共事务的参与主体，成为其行动者。

首先，当前我国国家层面民主政治建设、立法推动、战略推进奠定了公众参与公共事务的政治基础。《中华人民共和国宪法》第一章第二条明确规定“人民依照法律规定，通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务”。可见，推进公众参与是我国国家性质的根本要求。实行基层民主，使广大人民在城乡基层群众性自治组织中，依法直接行使民主选举、民主决策、民主管理和民主监督的权利，对所在基层组织的公共事务和公益事业实行民主自治，已经成为当代中国最直接、最广泛的民主实践(国务院新闻办公室，2005)。保障人民的知情权、参与权、表达权和监督权是我国扩大社会主义民主的重要领域(胡锦涛，2007)。党的“十七大”提出，要增强决策透明度与公众参与度，要建立健全“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的社会管理格局。根据国家“十二五”规划，我国将继续坚持党的“十七大”提出的社会管理体制，进一步完善科学民主决策机制，建立公众参与程序，并在公共决策中提高公众参与的程度。党的“十八大”进一步提出要建立“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障”的社会管理体制，并强调“在城乡社区治理、基层公共事务和公益事业中实行群众自我管理、自我服务、自我教育、自我监督，是人民依法直接行使民主权利的重要方式”(胡锦涛，2012)。

目前，我国一些法律法规也对公众参与做出了明确规定。《中华人民共和国立法法》规定“要保障人民通过多种途径参与立法活动”，《中华人民共和国行政许可法》要求行政许可前需根据申请人与利害关系人的要求组织听证会，《中华人民共和国环境影响评价法》规定“国家鼓励有关单位、专家和公众以适当方式参与环境影响评价”，《中华人民共和国文物保护法》和《中华人民共和国非物质文化遗产法》提出，文化保护需要公众参与。而《环境影响评价公众参与暂行办法》《全面推进依法行政实施纲要》等还对公众参与的原则、实施过程等做出了具体规定。我国现行法律法

规对公众参与的相关规定,既强化了公众的参与意识,又为公众在具体公共事务领域的参与提供了法律保障。

其次,我国政府职能转变、各级政府的实践直接为公众参与公共事务提供了机会和激励。政府职能转变是我国行政管理体制改革的核心内容,建设服务型政府是其目标。服务型政府注重政府的社会管理与公共服务职能,实现寓管理于服务之中。建设服务型政府必须让公众更充分表达公共需求和选择公共服务,并引导公众参与到公共服务过程中来(陈保中,2011)。而“健全社会公示、社会听证等制度”、“让人民群众更广泛地参与公共事务管理”及“推进政务公开”等都是当前我国服务型政府建设中公众参与的现实选择。

基于此,国家层面在年度政府工作报告、“十二五”规划、法律法规制定等过程中都已启动了公众参与程序,通过网络、报纸等媒体及座谈会等形式征求社会各界的意见与建议;在北京奥运会、上海世博会及广州亚运会等重大活动中的志愿者、城市环境维护等多种形式的公众参与行动已经得到较多实践。各级地方政府也积极建立专门的公众参与网络、电话等问政平台,实践相关规划与法规制定中的公众意见征集、公众评议政府绩效等多种形式的公众参与公共事务活动。其中典型的案例如下:北京市在“十二五”规划制定中开展了为期三个月的“建言‘十二五’共话新蓝图”公众参与活动,该活动通过规划知识普及、广泛征集建议、开展专题征集活动等,以网站、热线、短信平台、传真、电子邮件、信件、公众建言会等多种形式来实施公众参与(北京市发展和改革委员会,2010);青岛市自2003年开始已经连续多年开展以“问情于民、问意于民、问计于民、问策于民”为宗旨的“我为青岛发展献计策”市民月活动(魏娜和王明军,2006);杭州市近年来在老城区改造、运河保护等事务中也积极吸纳公众参与(周少来,2011;杨逢银等,2012)。世界银行和原国家环境保护总局在我国江苏、河北、浙江、辽宁、重庆等地具体实施了社区环境圆桌会议(黄娴和尹晓宇,2007;葛俊杰等,2007),从而实质性地推动了公众参与环境保护实践。此外,我国很多地方政府在规划制定、项目决策、环境影响评价等公共事务中启动了不同层次的公众参与活动。这些实践活动表明,公众成为公共事务的主体是可行的。而且,通过这些实践,公众参与公共事务的主体意识和责任意识都已得到激发,参与意识也得到了强化。

再次,我国国家及地方旅游行政部门的实践直接开启了公众参与旅游目的地公共事务的实际行动。在旅游领域,公众参与旅游目的地公共事务正在不断得到重视。2003年,国内就有旅游规划研究人员在四川省乐山市旅游规划制定中使用圆桌会议、入户访问和问卷调查等方法来推动公众参与旅游规划过程(张伟和吴必虎,2002)。2009年,国家旅游局通过官方网站向社会各界征集对《全国乡村旅游发展纲要(2009—2015年)》(征求意见稿)的意见与建议。2011年10月,

国家旅游局在中国旅游业发展“十二五”规划制定之初就开展了“中国旅游业‘十二五’规划 50 问建议征集”活动；12 月又发布《关于中国旅游业“十二五”发展规划纲要网上公开征求意见的公告》，向社会各界就规划的征求意见稿进行建议征集，并召开了专家研讨会。该规划的两个专项规划——旅游公共服务规划、旅游人才发展规划均实施了网上公开征求意见。各级地方层面的“十二五”旅游规划在制定过程中也大都实施了以网络媒介为主的公众意见征集。

在旅游目的地营销中，国内也有许多目的地已经开展了公众参与活动。其中最为普遍的就是公众参与目的地宣传口号和旅游标志征集、评选活动。国内有部分目的地已经采用社会征集方式来获取相关设计方案，通过专家评选、公众评选（网络展示与投票、现场展示与投票）来确定入选方案，并通过开展市场调查来进行市场测试，从而使公众参与到该事务中。国内也有目的地已经意识到公众在品牌传播、形象塑造、资源保护中的重要地位，如大连市开展了“人人都是旅游形象、处处都是旅游环境”行动，海南省开展了由非政府组织（non-government organization, NGO）承担的“三亚蓝丝带海洋保护行动”，曲阜市实施了志愿者参与文化遗产保护活动。

可见，无论是在国家层面还是地方层面，国内公众参与旅游目的地公共事务已经得到一定的实践。但是，我们也要看到国内这些实践（尤其在地方层面）尚处在随意性状态，缺乏长效机制。而且，在很多已经开展的公众参与活动中，参与主体的范围尚较小，参与的领域尚较少。因此，我国公众参与旅游公共事务实践尚处在起步阶段，还需要进一步探索更为健全的实现机制。

最后，我们还要看到，当前旅游目的地管理中出现的一些问题和困境也对公众参与旅游目的地公共事务提出了现实要求。旅游目的地管理中因缺少公众参与而导致的失误直接表明了公众参与环节的重要性。近年来频繁出现的城市旅游宣传口号歧义现象就是其中的一个表现，如江西宜春市的“一座叫春的城市”（罗聂，2010）和湖北利川市的“我靠重庆”案例（龚力，2012）。更重要的是，旅游业快速发展使旅游目的地管理对象不断拓宽，相应的旅游公共事务范畴不断扩大，而旅游行政部门自身能够直接配置的资源相对较少。在此背景下，若继续维持传统行政管理模式，政府会因资源不足和缺乏相应的知识、能力等原因而难以全面维持执行旅游目的地公共事务的效率。在传统观光旅游阶段，旅游者活动的空间较为集中、消费范围较窄，政府对旅游景区、旅游设施等的集中管理可显著提高旅游产品与服务的供给质量。但是，随着旅游需求的升级转型，以及随之的旅游活动方式变化，旅游者在旅游目的地的活动空间和消费范围都大大延伸，居民生产、生活的空间和相关活动等都会成为旅游者的体验对象，而这是政府所难以对其进行直接管理的。但是这些因素对旅游者体验及其满意度都具有显著的影响。

根据中国旅游研究院对全国游客满意度的调查，许多需要依靠居民等公众参

与方可实现的旅游供给要素一直是游客满意度较低的集中之处。该调查针对散客的网络调研表明,在15个指标中游客对当地居民态度的满意度仅为43.94(倒数第五),对旅游公共服务的满意度仅为8.84(倒数第一)(中国旅游研究院,2010);需要公众参与方可实现的居民友好程度、卫生状况、开放程度、生态等指标仍然在15个评价指标中排名靠后,而且游客对旅游公共服务的满意度仍相对较低且提升缓慢(中国旅游研究院,2012)。可见,基于游客满意度的视角,旅游目的地管理中公众参与机制构建的迫切性也已经凸显。

基于此,本书将以新公共管理理论、治理理论、公众参与理论、新公共服务理论、利益相关者理论等为理论基础,界定旅游目的地公共事务、旅游目的地治理、旅游目的地治理中公众参与及其机制的概念与内涵;解析旅游目的地治理中公众参与的动力机制;构建基于六维度(主体、客体、层次、方式、过程和结果)的旅游目的地治理中公众参与的实现机制;借鉴弗鲁姆-耶顿模型和托马斯的有效参与模型,构建基于参与选择的旅游目的地治理中公众参与实现机制的有效实施模型;引入“善治”等理论,并基于参与过程和参与结果的视角,提出旅游目的地治理中公众参与实现机制的有效实施思路;基于整合性视角提出旅游目的地治理中公众参与的保障机制。在此基础上,本书针对青岛、济宁、即墨、曲阜、邹城五个案例开展面向政府人员和公众的问卷调查,以应用本书提出的旅游目的地治理中的公众参与机制,并结合调研结论提出推动我国旅游目的地治理中公众参与机制有效实施的相关建议。

旅游目的地通常被视作能够向旅游者提供整体性体验的旅游产品的集合(Buhalis, 2000),基于此视角,旅游目的地可被视为企业(Ryan, 2002),因此在相关研究中企业管理范式具有适用性。公司治理理论对本书具有重要的指导意义,目的地管理的经济、效率的目标的实现需要借鉴企业管理范式。但是旅游目的地同时还是一个地域和空间概念,是旅游者旅游活动开展、旅游产品生产和消费的地点(Manente and Minghetti, 2005)。基于此视角,旅游目的地则是由各种组织、社会部门及一系列公私部门进行相互联系所构成的系统(Palovich, 2003),其不同于一般企业,因此相关研究中也需运用公共管理范式。但是长期以来,对外部消费者利益的重视和内部私人经济利益的追求使企业管理范式在旅游目的地研究中得到较多的运用,而对内外部利益平衡、综合效益、公共利益等关注的不足则导致旅游目的地研究中公共管理范式运用较少。因此,本书将引入公共管理领域的相关理论,强化公共管理范式在旅游目的地管理研究中的应用。

本书既是在理论层面上对旅游目的地管理理论的新思考,又是在应用层面上对旅游目的地管理模式优化和旅游公共管理水平提升的新探索。本书将创新旅游目的地管理理论,完善公众参与旅游业发展理论的内涵,提出政府、市场、非政

府组织及个体公众协作的旅游目的地管理理念，初步构建旅游目的地公共事务的概念体系，完善旅游目的地治理中公众参与机制的基本理论体系，从而有利于推动我国旅游目的地管理观念的转变，优化我国旅游目的地的管理模式，建立旅游目的地治理中公众参与的实践指南，为国内实践提供参照框架。

第二章 旅游目的地治理中公众参与机制的研究基础

第一节 国内外旅游目的地治理研究

国外旅游研究于 20 世纪 90 年代初开始引入治理理论, 2006 年国外文献开始使用“destination governance”一词, 2011 年英国出版了以其为专题的研究论文集(Laws et al., 2011)。这表明国外旅游目的地治理理论正在逐渐形成, 并在实践中推动着旅游目的地管理模式的优化。国内研究使用的与“governance”直接对应的词语是治理、治道、管治。其中以前者为主, “治道”(陈芳, 2006; 宗圆圆, 2008; 李秋成, 2009)和“管治”(康宏成, 2010)仅见于极少数文献。但是, 国内旅游研究中使用的治理一词的范畴要比“governance”广。治理理论在 20 世纪 90 年代末期被引入国内, 多中心治理、共同治理等在 21 世纪初期才成为国内旅游研究的主题。目前, 治理理论在国内旅游理论研究和实践应用中已经得到一定程度的关注。

一、国外研究

(一)文献概况

通过 Science Direct 等国外文献数据库及 Google 学术搜索, 以“tourism governance”“destination governance”为题名、主题、关键词分别进行搜索, 共获得文献 122 篇。基于公私伙伴关系是一种新的目的地治理方式(Nordin and Westlund, 2009), 笔者又以“tourism partnership”进行相同的搜索, 识别出相关文献共 28 篇。最后合并两次搜索的重复文献 18 篇, 共获得国外关于该领域的研究文献 132 篇(图 2.1, 截止到 2013 年 2 月 15 日)。文献类型共四类, 即研究论文(期刊、论文集、会议)、研究报告、学位论文及著作专题章节。

1. 文献的时间分布特征

根据现有文献, 国外该领域研究的最早文献出现在 1993 年。2000 年以后, 该领域文献数量逐渐增加, 其中 1999 年到 2003 年欧盟资助的“欧洲可持续城市

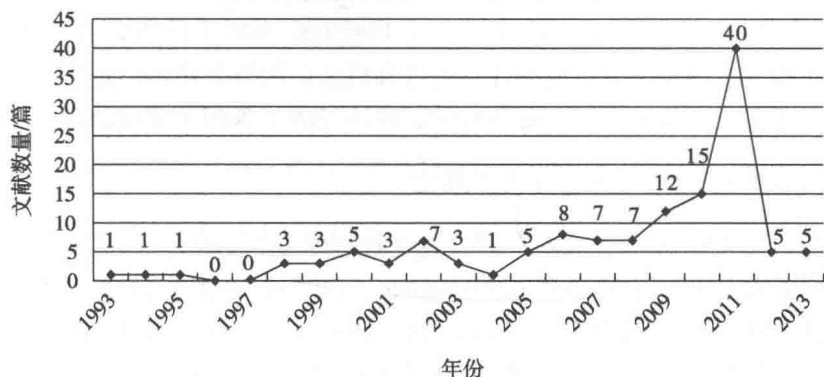


图 2.1 国外旅游目的地治理研究文献的时间分布

旅游治理项目”(sustainable urban tourism governance, SUTG)成为该领域研究的最主要推动者，而 2011 年则是该领域研究的一个高峰(图 2.1)。

2. 文献研究对象的时空分布特征

上述国外文献中有 105 篇是以具体的某一个或多个目的地为对象的研究。其中针对全球范围的有 4 篇、欧洲的有 56 篇、美洲的有 14 篇、亚洲的有 13 篇、大洋洲的有 12 篇、非洲的有 6 篇(图 2.2)。

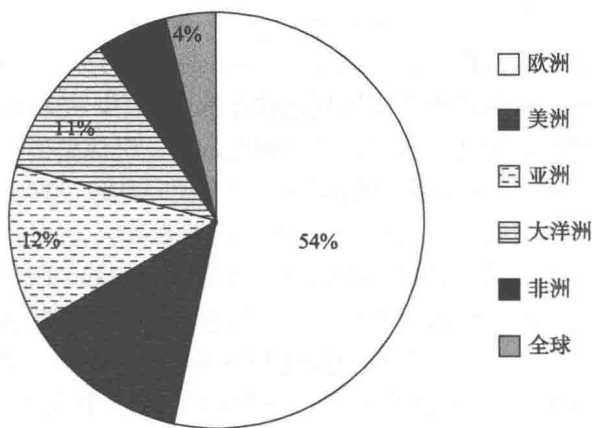


图 2.2 国外旅游目的地治理研究对象的时空分布

3. 文献使用的研究方法

上述国外文献中理论研究仅有 3 篇(Baggio et al., 2010a; Svensson et al., 2005; Zimmermann, 2006)，其余均为应用性研究。案例研究为该领域研究中

最常用的研究方法,定性研究的主要方法有人员访谈法、对比分析法、行动研究法(Su, 2006; Beritelli et al., 2007);定量研究法多用于目的地治理模式评价,主要方法为问卷调查法及相应的计量统计分析法、网络分析法。近年来,国外该领域研究还引入了公司治理、复杂科学、政治经济学等相关领域的理论和方法。

(二)目的地治理的概念与内涵界定

国外该领域研究所使用主题词的演变过程是从“旅游业治理”(Greenwood, 1993)到“旅游目的地中的治理”(Trousdale, 1998),再到“旅游目的地治理”及“可持续旅游目的地治理”(Svensson et al., 2006; Laesser and Beritelli, 2013)。其所使用的治理概念主要接纳了 Rhodes (Svensson, 2005; Nordin and Svensson, 2007)、Stoker (Nordin and Svensson, 2007)、Kooiman (Göymen, 2000; Caffyn and Jobbins, 2003; Wesley and Pforr, 2010)、Graham (Eagles, 2009; Duitschaeffer et al., 2010)等学者的观点。整体来看,国外旅游研究中所使用的治理的内涵包括政府管理、社会自组织治理及政府与社会的共同治理,其中后两者是治理的权力多向度特征的核心体现。

基于政府管理视角,联合国世界旅游组织(United Nations World Tourism Organization, UNWTO)提出,目的地治理是指目的地管理组织的行动和运行。其界定了目的地管理组织的执行性活动、期望、优先权和目标,主要涉及目的地管理组织的政策设计与实施、一致性的管理体系、有效的政策制定等主题(United Nations World Tourism Organization, 2010)。

基于社会自组织治理视角, Nordin 和 Svensson (2007) 及 Svensson 等 (2005) 提出,目的地治理是将治理概念应用到旅游业情境之中,是将目的地与治理两个概念转化为一个概念,而其中治理是指以相互依赖、资源交换、博弈规则和政府以外的自治为特征的自组织和跨组织网络。这表明目的地治理意味着较少的控制和可预测性,没有明显的领导权和给定的权威(Svensson et al., 2005)。这是一个掌舵目的地的非正式的,但稳定的联盟和网络(Conti and Perelli, 2007)。

基于政府与社会的共同治理视角,目的地治理是政府与社会的一种新型关系(Göymen, 2000),是一种自下而上的新模式(Vernon et al., 2005)。治理主体包括政府但要超越政府,还包括企业、非政府组织和个人等(Eagles, 2009)。Greenwood (1993) 强调商业利益集团也应被视为治理主体。H. Thomas 和 R. Thomas (1998) 则进一步提出需要多元主体参与目的地政策制定。Trousdale (1999) 将目的地治理界定为协调不同利益以推动能够代表公共利益的政策、项目及计划,其包括公众参与、制度设计、决策透明等。基于此,目的地治理意味着去中心化(Wesley and Pforr, 2010),从而使政府、私人、志愿部门等形成治理网络(Yuksel et al., 2005)。目的地治理所体现的是由目的地统治向治理的转变

(Cooper and Hall, 2007), 是政府与其他社区组织(包括市民)的相互作用, 以及在日益复杂环境中的决策制定, 善治是其目标(Zimmermann, 2006)。目的地治理包括作为决策制定与实施基础的私营与公共部门之间的正式与非正式安排(Françoise and Emmanuelle, 2006), 因此公私伙伴关系是一种日渐重要的新的治理方式(Nordin and Westlund, 2009)。在此基础上, Franch 等(2010)提出, 社区参与水平、私人与公共行动者角色、信任与控制等是目的地治理的主要指标。概括来说, 基于政府与社会共同治理视角, 目的地治理是指通过目的地所有组织和个体的共同参与来制定和设计政策和商业战略的规则和机制(Beritelli et al., 2007), 而且治理的对象不仅包括决策性事务, 还包括执行性事务(如营销)(Cooper et al., 2009)。

(三)目的地治理的意义研究

Zimmermann(2006)提出, 旅游目的地规划与管理的主要目标不仅是增加游客数量, 更要注重目的地内部的环境、人权等问题, 而治理正是基于内外部平衡视角对旅游业发展的认识。Svensson 等(2005)提出, 目的地具有行动者多元化、行动者间的资源依赖、结果的低预测性等复杂性, 治理在应对目的地这些问题时具有很强的适用性。治理不仅有助于提升人们对一个目的地拥有动力或缺少动力的理解, 还直接影响目的地的旅游业发展绩效(Nordin and Svensson, 2007)。基于此, 治理与目的地能否成功发展有着直接关系(Palmer, 2002), 其主要体现在以下几个方面。

首先, 治理能够影响目的地竞争力。旅游系统治理质量正在成为目的地竞争力越来越重要的影响因素(Borg, 2008)。Baggio 等(2010a)强调, 不同的目的地治理模式能够导致利益相关者之间互动效率的差异, 并由此影响目的地的竞争力。公私伙伴关系是一种新的治理方式, 而公私部门合作与目的地竞争力是存在交集(intersection)的, 这种合作能够提高目的地竞争力(Nordin and Westlund, 2009)。因此, 当前目的地地方政府正在改变行政管理模式, 并越来越多地使用合作联盟及公共、私人与志愿部门之间的伙伴关系, 从而通过这种新的治理模式提高目的地的竞争力(Beaumont and Dredge, 2010)。Sheldon 和 Park(2008)还提出治理能够影响旅游者的体验质量, 因而能够对目的地竞争力产生影响。此外, Connelly(2007)基于 1980~2000 年的利物浦旅游政策, 实证分析了不同历史阶段中参与治理的主要行动者的角色及治理进程对旅游竞争力的提升程度, 并提出应强化创新性政策以提高目的地竞争力。

其次, 治理能够影响目的地的可持续发展。治理是旅游业成功实现可持续发展的最重要因素, 其中高效透明的政治制度、协调一致的政策、政府与私人及公民社会的伙伴关系是其三个核心要素(Bertucci, 2002)。进一步来看, 治理是实

现可持续旅游发展的五大原则之一(Alipour et al., 2011);合适和有效的治理是可持续旅游实施的一个核心条件,其能够推动目的地的民主进程、建立导向并能够为相应的实践取得进步而提供途径;强化目的地治理能够提高旅游扶贫的收益,并推动目的地可持续发展(Vignati and Laumans, 2010);建立在沟通与咨询基础上的目的地治理模式,能够强化信任与合法性(legitimacy)^①,其与可持续旅游原则是一致的(Zahra, 2011)。

再次,治理是旅游规划实施的推动力。Trousedale(1999)基于菲律宾的案例提出,好的旅游规划应建立在广泛的系统性评价基础上,并与治理提升相结合,这样才能实现由理论到实施的转化。更好的治理应当清晰界定地方、区域和国家的角色,并包括社区的投入,以在旅游业发展实现利益最大化的同时减少负面作用。

最后,治理是目的地适应变化的有效工具。Baggio等(2010a)认为,在目的地网络中,各利益相关者之间的互动是动态性的和受外部影响的。目的地系统的动态性的一个重要特征就是复杂性,而目的地变化正是发生在这种复杂性之中。因此,在将目的地作为网络治理客体的过程中,治理是目的地适应变化的有效工具。

(四)目的地治理模式研究

1. 目的地治理模式类型

Svensson等(2005)提出,伙伴关系、产业集群、创新系统分别代表不同的治理模式。其中伙伴关系模式适用于大多数目的地,而产业集群模式和创新系统模式仅适用于少数目的地。Françoise和Emmanuelle(2006)则认为公司模式和社区模式是目的地治理的最基本模式,其中公司模式重视主要经营者,但忽视其与其他私营及公共组织之间的关系;而社区模式则重视当地权威及行动的合法性,强调主体间的合作。更深入来看,社区治理模式是由行动者之间的交易性和个体性关系联结而成的一种网络模式,其包括非正式联系、知识和信任,而且在网络形成和演化过程中动态性维度尤为关键;而公司治理模式则以权威等级关系为核心,强调二元的视角(Beritelli et al., 2007)。在此基础上,Hall(2011)主张应从广义的角度理解治理,并提出了权威型、市场型、网络型和社区型四种目的地治理模式。

针对具体旅游目的地,Beaumont和Dredge(2010)基于对澳大利亚Redland

^① legitimacy 的含义是对统治权及其模式的认可,即公众对相关主体的权力的认可与赞同(王周户,公众参与的理论与实践,北京:法律出版社,2011)。国内学者对其的主要译法是合法性和正当性,其中合法性在国内公众参与相关文献中最常使用,因此本书使用合法性的译法。