



王亚娟·著

基于行动者中心的 旅游减贫研究

——以漓江杨堤—兴坪段为例

南开大学出版社

基于行动者中心的旅游减贫研究

——以漓江杨堤—兴坪段为例

王亚娟 著

南开大学出版社
天 津

图书在版编目(CIP)数据

基于行动者中心的旅游减贫研究：以漓江杨堤—兴坪
段为例 / 王亚娟著. —天津：南开大学出版社，2015.11

(新旅游 新思想)

ISBN 978-7-310-05004-8

I. ①基… II. ①王… III. ①扶贫—关系—地方旅游
业—旅游业发展—研究—阳朔县 IV. ①F127.674

②F592.767.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 253644 号

版权所有 侵权必究

南开大学出版社出版发行

出版人：孙克强

地址：天津市南开区卫津路 94 号 邮政编码：300071

营销部电话：(022)23508339 23500755

营销部传真：(022)23508542 邮购部电话：(022)23502200

*

天津午阳印刷有限公司印刷

全国各地新华书店经销

*

2015 年 11 月第 1 版 2015 年 11 月第 1 次印刷

230×170 毫米 16 开本 12 印张 216 千字

定价：35.00 元

如遇图书印装质量问题，请与本社营销部联系调换，电话：(022)23507125

自序

时光荏苒，用好事多磨来形容这本书的成稿是最恰当不过的。本书的完成于我而言是一个异常艰辛且漫长的过程，这个过程从我决定报考这个专业的研究生就开始了，对一个热爱旅游，对旅游充满幻想的中文系毕业的学生来说，旅游研究简直就相当于一个脱胎换骨的浩大工程。文学需要的是发散的，充满浪漫主义的形象思维，而做旅游研究则需要脚踏实地，抽象的逻辑思维，这种思维模式的转变是如此痛苦，以至于在写作的过程中每每出现思维的混乱和思路的阻滞。

在世界贫困问题严峻，中国扶贫开发取得举世瞩目的成就但仍然面临诸多问题的背景下，旅游作为有效刺激经济增长的工具被广泛运用到减贫的历史进程中，并且在国际和国内都取得了重大的突破，但同时，旅游也给欠发达国家和地区带来了诸如环境破坏、社区结构改变、文化变迁，甚至是旅游收益“漏损”等负面影响，研究者对旅游的减贫效果提出了质疑，同时也开始逐步深入地探寻旅游减贫的实现条件。笔者的研究目的就是通过对世界闻名的漓江旅游景区中的居民参与旅游减贫过程的描述和分析，找到以旅游作为主要工具实现贫困减轻的主要条件是什么。

在实地调研中，被农村的贫困和村民的善良深深地触动，笔者真实地认识到在风景名胜区的经营者和地方政府获取巨大的经济利益的同时对社区的忽视，这促使笔者努力寻找一种可以改变现状的办法，以期社会公平的早日实现。在这个过程中，漓江景区管理公司的领导给了我最大的支持和帮助，他们的真诚、善良和对村民的同情，以及想干事、干好事的热情深深地打动了我，在调研的两个多月里，他们为我提供了免费的食宿和交通，陪我深入村庄，走访农户，为我提供了各种观察和获取数据的便利。

本书直面中国政治、经济制度下的市场和权力的关系问题。旅游减贫是本书的核心论题，权力和市场关系中的关键行动者是本书的主要考察对象，围绕着漓江——这个旅游目的地旅游产品的变迁，笔者进行了详尽的论述和分析，将各级政府、居民、旅游者这些关键行动者在促成漓江旅游产品转变中的作用和权力强弱的改变进行了深入细致的描绘。

前言

本书通过对贫困研究和旅游与反贫困研究的回顾，发现旅游减贫的逻辑已经从如何发展旅游促进经济增长，使得增长的成果波及到贫困人口，转变为如何发展有利于贫困人口的旅游，随着这种逻辑的转向，贫困人口在减贫中的作用得到了研究者的重视。这种逻辑转向发生在社会学、政治学从宏观的结构研究转向微观的过程研究的背景下，研究者不再只关注何种旅游发展政策、旅游模式能够实现贫困减轻，而是关注在具体的情境中，各种旅游政策、旅游项目由谁来推动，是谁通过怎样的行动影响了政策和项目的结果。本书依据这些研究，选取了政治学过程研究中一个重要的研究视角：行动者中心的视角以及行动者中心的分析框架来分析和解释旅游减贫过程，在这个框架下提出如下的研究问题：关键行动者对旅游减贫效果的影响是什么？并将这一总的问题分解成三个问题：（1）旅游减贫中的关键行动者是谁？他们的行为逻辑是什么？（2）行动者采取的与旅游发展和减贫相关的策略是什么？（3）行动者行动的结果对旅游减贫产生了怎样的影响？

行动者中心的视角强调的是制度环境和行动者之间的相互影响，通过行动者将宏观与微观联系起来，通过四个关键概念，即行动者偏好、行动者的资源、行动者格局和行动者互动模式来分析与解释政治过程。本书根据行动者中心的分析框架，提出了案例分析的思路：（1）旅游减贫过程中的关键行动者是谁？（2）各个行动者在不同的制度环境下拥有怎样的行动资源和行动能力？（3）他们之间的权力对比导致的行动者格局是什么？（4）行动者选择的行动策略是如何通过与其他行动者的互动实现的？（5）行动者的行动对旅游减贫的进程起到了怎样的作用？是否实现了贫困减轻的结果？

本书选取了国家级风景名胜区漓江景区内的杨堤—兴坪段作为案例地，由于漓江风景名胜区是中国最早一批实行对外开放的景区，经历了我国风景名胜区发展的全过程，漓江风景名胜区范围比较大，仅杨堤—兴坪段就居住着 15000 多名沿江村民，这些村民为景区的保护和发展做出了牺牲，但是长期以来由于自然条件的限制处于相对贫困的状态，近十年来，漓江徒步游、竹筏游兴起，贫困村民通过参与旅游经营，在经济收益、经营能力和自信心等各方面都得到了极大的提升，基本实现了脱贫致富，而随着旅游给村民带来收益增长的同时，

各种利益冲突、社会矛盾、环境问题都涌现出来,2012年阳朔县政府开始对杨堤—兴坪段实施封闭式景区管理,并且实施高价门票和统一管理体制,引起沿江村民的不满和反抗。

本研究对这个案例进行了详细的描述和深入的分析,发现:

第一,旅游减贫过程当中的关键行动者不仅仅是拥有旅游政策决策权的地市级政府的核心行动者,还包括基层地方政府:县级地方政府和乡镇政府的核心行动者,贫困人口自身也是行动者之一,游客作为外来的强势行动者,会对目的地系统内的各个行动者的行动策略和互动产生重要影响。其中各级地方政府核心行动者在旅游发展过程中的政治动机、经济动机和社会动机会依据各自的管辖区域与晋升逻辑有所差异,贫困人口参与旅游发展的动机主要体现为获得经济收益,而游客的需求则受到宏观和微观不同层面因素的影响。

第二,各个行动者的行动资源和行动能力要受到大的制度环境的影响,如风景名胜区属地管理的体制使得市级政府对风景区有了管理权,而在政策实施过程中却不得不依靠县级地方政府和乡镇政府的合作与执行;在“省直管县”和“强县扩权”的政治体制改革背景下,县级政府拥有了与市级政府进行博弈的政治资源和经济资源;而游客的需求受到宏观因素的影响,发生改变,从而直接影响到各级地方政府和贫困人口掌握的旅游资源和经营能力。

第三,市级地方政府出于自身利益最大化目标制定的旅游发展政策限制了贫困人口参与旅游的机会,制约了贫困人口从旅游发展中获得收益实现减贫的目的;县级和乡镇政府与市级地方政府进行的政治博弈,给贫困人口参与旅游经营提供了行动空间,部分实现了减贫的目的;但是县级政府为了自身利益目标最大化实施的“自上而下”的公司经营模式,将贫困人口重新置于被动的弱势地位,降低了贫困人口通过参与旅游获得的自力更生的能力,不利于贫困人口可持续的减贫;游客通过选择有利于贫困人口发挥资源优势的旅游项目,使得贫困人口获得了参与旅游的机会,对贫困人口减贫起到了非常大的作用;贫困人口自身在旅游减贫的过程中,把握了市场机会,不再一味地遵守和默许限制其参与旅游发展的政策规定,发挥自身优势,利用有限的资源实现了贫困减轻的目的。

以上三个发现也回答了本研究提出的总的研究问题:关键行动者对旅游减贫效果的影响是什么?市级政府核心行动者通过制定旅游发展的政策制约或者促进贫困人口参与旅游的机会及旅游收益分配的模式来影响减贫;县级、乡镇政府核心行动者通过选择执行或者不执行或者部分执行市级政府的旅游政策,影响贫困人口行动空间的大小来影响贫困人口获得的经营机会进而影响减贫;游客通过选择不同的旅游方式影响贫困人口资源和能力优势的发挥来影响减

贫；贫困人口自身则是通过选择与政府合作或者不合作来改变自身在旅游发展中的弱势地位，并且通过积极的行动获得更多的资源来改变自身的贫困状况。

第四，旅游能够作为解决目前我国存在的贫困问题的工具的原因在于旅游能够突破制约贫困减轻的三个主要因素：资源环境、能力和资本，但是由于旅游本身存在着季节性差异，且贫困人口缺乏旅游经营能力，以致目前旅游只能作为农村地区贫困减轻的补充手段，而不是主要手段。

第五，在没有有利的旅游扶贫政策和扶贫项目扶持贫困人口的现实条件下，游客需求改变导致的旅游资源方式的转变成为贫困人口获得参与旅游经营机会的关键影响因素，因此，旅游资源使用的方式也是影响旅游减贫的关键因素。

第六，在权力结构均衡的地区，贫困人口能够从小规模的旅游发展方式中受益，而在权力结构不均衡的地区，小规模旅游发展方式有可能将旅游收益流向少部分强势行动者，从而不利于贫困减轻，而大规模的旅游发展方式由于贫困人口参与人数众多，获得参与机会和收益的可能性要大得多，使得贫困人口从旅游发展中受益的机会增加，达到贫困减轻的目的。

第七，“自下而上”的旅游发展模式比“自上而下”的发展模式更利于农村贫困人口通过参与旅游发展实现心理、能力、社会和政治等多个维度的增权，从贫困的各个维度实现减贫目的。在现有的低制度的政治现实中，地方政府的行动者有太多的空间实现个人的利益偏好，目前迫切需要通过制度改革，产生约束地方政府的核心行动者人格化的机制，使得地方政府核心行动者“非人格化”、制度化，否则无法阻止地方政府核心行动者在“自上而下”的旅游发展方式中，过分追求自身利益最大化，制定出不利于贫困人口从旅游收益中受益的收益分配方式。

本研究弥补了旅游减贫研究中政治维度的缺乏，为旅游减贫研究引进了行动者中心的视角，增加了过程研究的范式。为政策制定者提供了行动者中心的分析框架，政策制定者应用这个分析框架，可以有效地预测政策实施的结果，从而对政策做出调整，使政策结果能够充分实现制定者的初衷。

本研究较好地实现了三个研究目的：（1）通过对旅游发展实现减贫目标过程的描述，呈现出地方各级政府、贫困人口、游客等各个行动者是如何围绕自身的利益目标，在各种限制性因素下，展开行动，并实现贫困减轻的目的；（2）发掘出以旅游作为工具进行减贫所需要具备的条件；（3）通过案例研究对旅游减贫实现的具体途径做出了分析和解释。

目 录

自 序	1
前 言	1
第一章 绪 论	1
1.1 研究背景	1
1.2 研究问题的提出	5
1.3 研究内容与创新	9
第二章 文献综述	12
2.1 贫困问题的研究进展	12
2.2 旅游研究中对贫困的研究	21
2.3 行动者中心的相关研究进展	35
第三章 研究设计	45
3.1 研究思路	45
3.2 研究方法	47
3.3 研究框架	52
第四章 漓江杨堤—兴坪段旅游发展与贫困减轻的进程	53
4.1 区域概况	53
4.2 “自上而下”的旅游发展方式加剧了贫困	59
4.3 “自下而上”的参与带来了减贫的机会	65
4.4 重新“自上而下”的旅游发展对贫困减轻的影响	85
4.5 小结	95
第五章 行动者的互动对旅游减贫的影响	97
5.1 旅游减贫过程中的行动者及其特征	97
5.2 制度环境及行动者的资源	105
5.3 行动者格局	111
5.4 行动者互动	118
5.5 小结	128

第六章 讨 论.....	131
6.1 旅游作为减贫工具的有效性.....	131
6.2 旅游减贫实现的条件是什么?	135
6.3 行动者中心的分析框架能否还原旅游减贫的过程?	148
第七章 结论与研究展望.....	151
7.1 研究结论.....	152
7.2 研究贡献.....	154
7.3 研究不足与研究展望	156
参考文献.....	158
附 录.....	168
1. 阳朔县漓江景区范围内各村居委人口数统计表	168
2. 《阳朔漓江景区建设运营总体实施方案》	170

第一章 绪 论

1.1 研究背景

1.1.1 理论背景

20 世纪 60 年代,随着国际大众游的出现,将旅游作为发展中国家经济增长工具的研究成为国际旅游研究的主题之一。自 20 世纪 90 年代开始,研究兴趣扩大到旅游的可持续性,以及旅游的新形式如生态旅游给目的地社区带来的经济利益,最近 20 年旅游的研究焦点是可持续发展中的公平以及社区作为达到发展目标的关键因素,研究主题出现了“反贫困的旅游 (Anti-poverty Tourism, 简称 APT)”“贫困与可持续旅游”,以及有利于贫困人口旅游 (Pro-poor Tourism, 简称 PPT) 等将减贫放在中心的旅游发展。^[1] 政府部门、非政府组织、社区甚至是国际投资者都意识到旅游对农村发展及贫困减轻的作用。

在努力探索如何发挥旅游在促进经济增长、消除贫困的积极作用的同时,研究者却发现,旅游虽然能创造经济利润,利润却有可能因为国际旅游产业结构的不平等,没有留在欠发达国家和地区,反而流回了发达国家,这种现象被称为旅游“漏损”,“漏损”的发生不仅没有帮助欠发达国家和地区减轻贫困,其造成的负外部性甚至会加深这些国家和地区的贫困。旅游会加剧不平等,加深对外向型增长的依赖,对劳动力的大量需求会导致社区的变迁,引发争夺稀缺资源的冲突,^[2] 这使得研究者不得不开始反思旅游如何真正实现减贫,而不是仅仅体现在经济增长的宏观数据上。

德勒 (de Loitte Touche) 于 1999 年在为联合国国际发展计划署做的报告中表述了 PPT 的概念,认为过去的旅游发展并没有将贫困人口作为目标瞄准,因而导致了旅游产生的净利润并不能直接被贫困人口获得,要真正实现旅游减贫的效果,旅游发展项目就必须以给贫困人口产生直接的净利益来实施。^[3]

有利于贫困人口的旅游作为一种能够帮助贫困人口从旅游发展中获利并实现多方面的综合发展的途径和方法,一经提出,被包括亚洲开发银行、世界银

行等多个投资和发展机构以及各国政府、非政府组织、研究机构应用在亚洲、拉美洲、非洲以及南美洲等几十个欠发达国家的旅游发展项目中，PPT 成为国际旅游减贫的重要实践以及国际旅游减贫研究的基础。

贫困是一个复杂的问题，涉及经济、政治和社会等多个学科的综合知识，这使得旅游研究中对贫困的研究较少，而一直以来旅游减贫^①研究都将研究重点集中在对旅游减贫效果的评估上，通过宏观的经济数据来建立模型，缺乏对微观事实的解释力；PPT 项目的推进，吸引了部分旅游研究者，但是这些基于 PPT 项目案例的研究，却大都以项目调查报告的形式呈现在 PPT 相关的网站上，其学术和理论价值遭到了质疑。旅游减贫研究急需建立自己领域的具有解释力和说服力的理论，对现实的旅游与贫困减轻问题做出解释，同时为进一步发展旅游来减轻贫困的实践做出指导。

1.1.2 现实背景

国际环境和国内经济社会发展的变化，使得我国目前的扶贫开发工作呈现出新的阶段性的特征，面临新的任务。过去扶贫瞄准的是绝对贫困人口，现在则针对低收入人口制定扶贫政策；过去以开发式扶贫为主，考虑的是经济机会，现在则通过在农村建立社会救助体系完善农村最低生活保障制度，侧重点在于减少贫困的脆弱性，降低返贫的风险；过去扶贫开发的重点不突出，现在则以专项扶贫为重点，强调贫困人口综合素质的提高和发展能力的培养。目前，虽然我国的经济社会发展取得了重要的成就，但是仍然存在着制约贫困地区和贫困人口发展的深层次的矛盾，主要表现在：一是返贫压力增大，主要是目前致贫的因素较多而且非常复杂，持续减贫的动力机制难以识别；二是贫困地区的经济虽然呈现出较快的增长，但收入差距进一步扩大，“贫困地区中少数人的富裕掩盖了贫困人口收入增长低的现实”^[4]，相对贫困的问题日益严重；三是区域性的贫困得到改善和缓解，但是发展不平衡问题和特殊类型地区、特殊群体的脱贫形势仍然严峻；四是贫困地区生态环境问题虽然已经得到重视并且持续恶化的趋势得到遏制，但是保护与发展之间的矛盾，保护区农民的生计等问题还没有解决。^[5] 在积极探索解决现阶段贫困问题的过程中，一些国家和地区

① 在英文文献中，与贫困相关研究中有几种不同的表达，第一种是贫困减轻（poverty reduction），第二种是减缓贫困（poverty alleviation），第三种是贫困消除（poverty elimination），第四种是反贫困（fight against poverty）。这四种表述事实上反映了人类与贫困作战的过程：首先有了对贫困的态度，就是要与它作战（against poverty），然后有了行动（poverty alleviation），这个行动取得阶段性的成果，就是贫困人口数量减少了（poverty reduction），最终要达到的目标是消除贫困（poverty elimination）。研究者会根据自己的研究目的和案例地贫困的阶段选择不同的单词，本书采用的是 poverty alleviation，强调减贫的过程。

的经验值得借鉴,在现有的扶贫资金有限的情况下,围绕当地的优势资源,因地制宜选择扶贫手段;提升贫困人口的素质和自我发展能力,促进贫困减轻的持续性发展;整合社会上的各种资源,拓宽扶贫投入的渠道等。在各种扶贫措施中,发展旅游业成为贫困地区的一项重要扶贫手段。

国际社会近年来一直努力发掘旅游在贫困消除和减轻方面的潜力。许多国家做出了有益的尝试,澳大利亚政府就在1997年推出了旨在提高土著人经济收益的“土著人旅游业发展战略”,这项战略的实施取得了明显的效果,土著人地区的经济发展水平显著提高,在各项指标中,增长最明显的是就业率,在两年中就业率上涨了5%,土著人的生活水平大大提高,^[6]目前旅游业已经成为(非石油)出口最不发达国家的国家(世界最贫穷的49个国家)主要的出口部门和外汇来源。

我国的贫困区域主要分布在自然条件恶劣的中西部地区以及边疆和少数民族地区,这些地区基础设施差,缺乏支柱产业,扶贫难度大。但是我国的贫困区域与旅游资源富集的区域却呈现出高度的叠加性,^[7]我国的贫困人口绝大部分分布在农村,而我国的旅游景点也有70%分布在农村地区,119个国家风景名胜区内将近一半分布在贫困地区,^[8]80%的全国自然保护区都位于中西部省份。^[9]同时因为地处偏远、交通不便等不利因素,使得闭塞的贫困地区与外来文化的交流较少,保存了较为质朴和原生态的人文风俗与自然生态,这些资源都成为潜在的生态旅游资源。^[4]旅游能够应用到这些地区的优势资源,带来显著的经济和社会效益,以国家A级景区为例,2004年对全国的468家A级景区抽样结果显示,旅游景区平均可以直接创造201个就业岗位,带动的社会就业人数达328人,就业人均收入1.42万元,从中可以发现旅游景区在创造就业机会和增加收入方面的作用。旅游景区的门票收入平均可达809.36万元,利润为118.76万元,利润率为6.81%,有非常好的经济效益。^①

另外,旅游自身的一些特点,也使其成为扶贫的重要工具。如发展旅游,尤其是乡村旅游和社区旅游等小规模旅游,投入的资金少,见效快,能有效解决目前扶贫资金缺口大的难题;旅游是将客人带到目的地市场,能够有效解决农村剩余劳动力的本地非农就业问题,通过劳动力在本地的非农就业,缓解农村劳动力转移到城市的压力等。

在这种现实背景下,探讨如何通过发展旅游解决贫困问题有非常重大的现

① 这些数据来源于《2005年中国旅游景区发展报告》,根据《2011年中国旅游景区发展报告》,截至2011年底,全国共有各类旅游景区20976家,其中,A级旅游景区5573家。2011年全国A级旅游景区接待游客人数25.54亿人次,营业收入达到2658.60亿元。

实意义。

1.1.3 行动者中心视角引介

行动者中心视角的提出源于发展研究在 20 世纪六七十年代的重要转向。

发展研究建立的背景是在 1945 年后,一方面,帝国主义思想和殖民主义思想退出历史舞台,独立的民族国家需要追求国民经济的快速增长和给人民描绘关于未来的更好的发展画面;另一方面,联合国、世界银行、世界贸易组织和国际货币基金组织也在发展问题上达成了共识。发展学家的工作重心就是分析社会结构的变化,为发展提供干预建议。

发展干预是一个复杂的政治进程,其终极目标是改善人民的生活,但是一直以来发展理论家都采用结构式分析,制定并执行干预计划,而忽视了参与到干预这个过程中的能动者,这些参与到发展进程中的组织和群体,包括发展机构和国家的政治精英们都有自己的关注点和利益诉求。

在研究农村发展的过程中,研究者提出了一种与结构主义关注宏观的社会结构变化对政治经济生活影响的不同分析路径,关注行动单元的微观层面,从细节上描述行动单元在应对社会经济政治现状时的策略和禀性,对他们解决困境的方式进行分析和探讨。^[10]深入地分析各种复杂的生产方式、生计结构、消费模式和社会认同等方面是如何相互影响并发生变化的,并在这些分析的基础上进行归纳,从而得出各种经济和文化模式变迁的规律。关注到在社会变迁和社会重构的过程中,各个行动者多样的利益兴趣和生活细节,也关注到“缺乏权力”的那部分社会行动者是如何发出声音并改变了事件发展的方向和过程,以期在这种理论指导下进行新的发展实践。行动者的研究范式在社会学和人类学中得到了广泛的应用,其研究范围包括交易决策模型、符号互动主义和现象学分析。^[10]

荷兰学者诺曼·龙(Norman Long)在对农村发展实践进行研究的过程中,吸收传统的政治经济学和社会人类学的研究方法,采用了行动者和历史结构相结合的方法分析案例。诺曼·龙(N.Long, 1992)指出:“干预是一个不断变化的过程,其自身的组织机制和政治安排是不断变化的;当地群体为捍卫自己的文化和社会环境的底线,会采取一些活动来回应当干预活动,从而重塑干预的过程。”^[11]

对行动者的关注带来了政治学研究的转向。奥康纳将西蒙的有限理性引入政治学的研究领域,结合经济学中的一般均衡和博弈理论,形成了行动者范式。这种研究范式置换了原来的社会结构分析,关注的对象不再是抽象的组织和制度,而是以人及其行为为研究对象,其方法论的特征从结构转向了过程,从宏

观转向微观,注重政治行动过程进行详细的调查和微观的研究。^[12]夏普夫集成了博弈论、谈判理论、交易成本经济学、国际关系和民主理论等多个理论的思想,进一步完善行动者中心的制度主义分析框架用以解释政治博弈的过程。^[13]这一分析框架也被应用到政策研究中。

在旅游与减贫研究中,行动者的研究范式并没有得到有效的应用,这主要是因为贫困和反贫困在旅游研究中更多的被当作经济问题,而不是政治问题或者社会问题。在国际的旅游与减贫研究中,已经有学者从政治—经济的维度与政治—社会的维度去分析和研究旅游与减贫的问题,但是这种研究视角的应用并不普及。本研究基于将贫困作为一种政治问题的认识,引入行动者的视角,是希望从微观的过程探讨旅游作为减贫工具的有效性和可行性。

1.2 研究问题的提出

国际上消除贫困的主要手段都是通过“上游干预”截断“贫困恶性循环”的链条来实现的。在中国,一直以来扶贫主要都是通过国家为那些在市场经济中缺乏竞争力的贫困地区和贫困人群提供特殊的政策支持,并通过“自上而下”的政策传递机制来实现的。^[14]但是由于导致贫困的原因的复杂,贫困与制度安排之间的复杂关系,以及在政策的纵向传递和具体实施过程中,各级政府的决策制定者可能出于自身的利益目标,改变政策的运行方向,使得政策实施的结果最终偏离了政策制定者的初衷,使得扶贫在中国乃至国际上都不仅仅是个经济问题,更倾向于一个政治问题和社会问题。

在我国,扶贫政策主要是由政府制定的,对政策制定和实施拥有主导地位的政府核心行动者拥有大量的资源,并且可以将其转化为能力,这种能力有助于实现其自身的利益目标。而作为扶贫政策的实施对象,贫困人口掌握的经济资源和政治资源都非常少,几乎没有话语权,这使得其在与自己利益相关的扶贫政策的制定和实施过程中,缺乏发声的渠道和发言权。即使在其政治权利和利益都得到明确的制度化规定与保护时,其政治权利也会受到政治权力的排斥和侵犯。在其利益受到政府侵犯时,出于各种考虑,一般采取不反抗策略甚至是合作的行为,尤其是在面对来自基层政治精英的侵害时,他们所拥有的资源以及行动能力都不能有效地抵制这种侵害,但是当其群体性生存受到威胁时,他们有可能采取集体性的行动。在分析一项扶贫制度时,如果只是关注制度本身,忽视了制度与制度结果之间的行动者这个关键因素,得出的结论有可能并不能反映真实的现实。由此,不得不追问,旅游减贫是如何怎么发生的,为什

么能够发生, 怎样持续?

1.2.1 研究问题

风景旅游资源的丰富性与我国贫困地区的高度重合, 使得政府决策者们将旅游作为重要的扶贫工具之一, 但是, 在通过实际的案例地的观察对旅游发展与贫困减轻之间的关系进行分析时, 发现有些地方旅游已经发展到比较成熟的阶段, 但是穷人依然贫穷。以风景名胜区为例, 从 20 世纪 80 年代以来, 我国的风景区开发取得了巨大的经济效益, 风景名胜区资源的独特性使得这些资源成为稀缺的旅游资源, 连年高启的门票价格依然无法阻挡蜂拥而至的游客,^① 创造出大量的经济效益, 但是这些经济效益并没有直接流向景区内的贫困社区或者是贫困人口, 而是流向了拥有对景区实际管理权和使用权的地方政府, 以及从地方政府手中获得了部分使用权的旅游企业。生活在景区内的穷人, 不但没有从景区的经济收益中获利, 还要为景区的生态保护支付一定的成本, 甚至在很长一个阶段, 穷人支付的成本远高于他们从景区中获得的收益, 景区的旅游发展不但没有减轻贫困, 甚至有可能加深贫困, 或者成为贫困减轻的制约。而随着旅游开发形式的转变, 游客需求的变化, 贫困人口获得参与旅游的机会, 并且通过参与旅游经营获得了收益, 提高了能力, 实现了贫困减轻。但是目前, 地方政府对这种自发参与并形成一定规模和经济效益的旅游目的地普遍采取了封闭景区, 进行公司式经营的旅游发展模式, 这种发展模式对已经从旅游发展中获利的贫困人口产生了一定的影响, 政府的动机和行动都受到各方质疑。

旅游发展与贫困减轻的过程, 实际上是由旅游发展政策的制定者, 地方政府推动, 其他与旅游发展利益相关的行动者执行政策, 以及通过自身行动改变旅游发展进程及对贫困减轻产生影响的互动过程, 关注旅游减贫过程中的行动者是理解旅游发展与贫困减轻现象并对旅游作为减贫工具进行解释的关键。

根据行动者中心的视角, 行动者的利益偏好、行动资源和行动能力都受到制度环境的影响与制约, 从而在不同的制度环境中形成行动者之间权力对比的不同格局, 行动者格局也影响了行动者互动模式。行动者通过自身行动和与其他行动者的互动, 交换资源, 解决各种利益争端, 最终形成新的合作局面, 通过这种互动对政策结果产生影响, 并可能对资源分配和权力配置的原有制度结构产生影响, 从而促使决策者制定新的政策, 适应新的制度环境和行动者格局。

^① 张家界武陵源风景名胜区票价从 158 元调整至 245 元; 鼓浪屿提出票价从 3 元涨至 50 元; 九寨、黄龙票价从过去的 145 元和 110 元, 分别调至 200 元以上和 180 元以上; 周庄票价也从 60 元提高至 100 元, 黄山也提出了把旺季票价由 130 元涨至 200 元。

描述旅游发展和贫困减轻发生的整个过程,从而找到影响旅游减贫结果的关键行动者是本研究的主要目的。因此本书的研究问题是:关键行动者对旅游减贫效果的影响是什么?根据行动者中心的分析框架,本研究将其拆分为三个子问题:

第一,旅游减贫当中的行动者是谁?他们的行为逻辑是什么?

首先要解决的问题是在描述旅游减贫过程的基础上识别关键行动者。行动者的识别从几个方面入手:是谁推动了当地与旅游发展或者减贫相关的政策的出台?政策出台后,由谁来具体执行这项政策?政策的实施对象是谁?谁影响(改变或者阻碍)了政策实施的过程?在识别出关键的行动者后,还要判断各个关键行动者的行为逻辑是什么?本问题旨在回答在中国情境下,旅游减贫的实现需要哪些关键行动者的参与。

第二,行动者与旅游减贫相关的行动策略是什么?

行动者作为理性的经济人,都有自身的利益偏好,在没有任何约束的情况下,行动者会选择能够实现自身利益目标最大化的行动策略,但是制度环境对各个行动者的行动资源和行动能力都形成了一定的制约,一类行动者不可能拥有用于实现自身利益目标的全部行动资源,必须通过与其他行动者进行交换,才能实现自身的利益目标,在这个过程中行动者的决策要受到与其他行动者形成的格局的影响。因此,本问题主要回答的是在中国的政治现实中,影响行动者做出参与旅游发展和减贫的行动策略的制度因素是什么,以及影响机制?

第三,行动者行动的结果对减贫的影响怎么样?

行动者的利益偏好与自身所处的经济、社会和政治环境相关,虽然行动者的行动资源、行动能力和互动格局都要受到政治、制度环境的制约,但是在具体的行动过程中不同的行动者掌握的相关信息是不一致、不对等的,从而影响了行动者对格局的判断和策略的选择,这就使得整个行动者互动的过程和结果难以预料,政策执行者出于自身利益偏好有可能选择偏离政策方向的行动,导致政策的实施结果与政策制定者的初衷之间出现差异。旅游发展政策制定者的初衷是什么?这项政策的实施会对贫困人口造成怎样的影响?贫困人口如何通过自身的行动实现贫困减轻的目标?何种旅游发展方式和行动者的互动模式更利于实现贫困减轻的目标?这是本问题需要回答的。

显然,本书所要回答的是“怎么样”和“为什么”的问题,适用案例研究。

1.2.2 研究目的

本书的研究目的是通过对旅游发展实现贫困减轻的过程展开描述和分析,对贫困以及旅游减贫的现象从行动者的视角进行解释。全景式地描述旅游对贫

困减轻产生影响的全过程，具体的研究目的有三：

(1) 通过对旅游发展实现减贫目标过程的描述，试图呈现地方政府、贫困人口、游客等各个行动者是如何围绕自身的利益目标，在各种限制性因素下展开行动，并实现贫困减轻的目的；

(2) 研究以旅游作为工具进行减贫从而达到贫困减轻的效果所需要具备的条件；

(3) 通过案例研究对旅游减贫成为可能的原因做出解释。

1.2.3 研究意义

(1) 现实意义

我国的风景区经过 30 多年的开发与建设，取得了巨大的经济效益，但是如何将旅游景区开发所获得的收益合理地分配给景区内的居民以及景区周边社区，仍然是国际以及国内至今仍在探索的难题。而在最近公布的国家级风景名胜区中，位于国家级贫困县行政辖区的有 52 个，如此丰富的旅游资源如何造福贫困人口，使当地的贫困得以减轻甚至消除，是中国旅游扶贫研究的现实难题。本研究选取的案例地属国家 5A 级大型景区，景区内居住着上万群众，这些群众常年来为景区的生态和旅游景观的保护做出了巨大的牺牲，却没有获得相应的补偿，甚至因为景区保护的需要加深了贫困。旅游市场需求的改变使得这个区域内的贫困人口获得了利用旅游资源减贫的机会，并且达到了贫困减轻的效果。这个过程中政府并没有任何实际的促进贫困减轻的旅游发展政策和措施，也没有投入任何旨在减贫的专项生态补偿资金，贫困人口凭借自身的行动以及特定的情势实现了贫困减轻。本研究将这个区域内贫困人口通过旅游实现减贫的历程进行详细描述，总结旅游发展与贫困减轻相互作用的规律，探究在旅游资源丰富的区域实现旅游发展与贫困减轻双赢的途径，可以为旅游资源丰富的贫困区域发展旅游、减轻贫困提供理论和实践的指导。

(2) 理论意义

本研究的理论意义在于将行动者与政策互动的分析思路应用于旅游减贫研究。从描述现象开始，旅游减贫研究经历了自由主义阶段、批判阶段、替代性发展阶段到后结构主义阶段，研究理论的更替和从经济学、人类学、社会学借鉴理论成果，从而不断增强对旅游与贫困的现实问题的解释力，这是旅游减贫研究得以发展的根本。但是研究者过于关注国际旅游产业结构给贫困减轻带来的影响，从宏观的视角探讨如何改变结构以实现欠发达区域的发展，而忽视了在具体的情境中，由于参与旅游与减贫决策制定的决策者，参与决策实施的行动者出于自身的利益偏好所选择的行动策略对旅游减贫效果的影响。虽然旅游