

# 山地旅游发展对社区居民的去权与形成机制 ——以安徽天堂寨旅游区为例

韩国圣<sup>1</sup>, 吴佩林<sup>1</sup>, 黄跃雯<sup>2</sup>, 杨钊<sup>3</sup>

(1. 山东大学(威海)商学院, 山东 威海 264209; 2. 世新大学管理学院观光学系, 台北市 116;

3. 安徽师范大学国土资源与旅游学院, 安徽 芜湖 241000)

**摘要:**以安徽省天堂寨旅游区为案例地,运用深度访谈、制度文本分析、典型个案分析,研究中国政治经济背景下山区旅游业发展初期阶段对社区居民的去权类型及其形成机制。结果表明:①山区旅游发展对社区居民在生产生活空间、自然资源使用、信息获取、旅游获益与旅游参与五个方面产生了去权效果。②山区旅游发展对社区居民去权的形成机制是政府发展战略与制度设计、社区精英关系网络与居民个人社会经济条件和社会支持综合作用的结果。本研究揭示多个社区利益群体相互联合对社区居民去权的过程与机制,政策建议是通过完善政府官员政绩考核方式、加强行政监督、及时发布相关旅游发展信息、加强居民旅游参与的能力建设,使这种旅游发展政策发挥更佳效果。

**关键词:**社区旅游; 旅游发展; 旅游去权; 安徽天堂寨旅游区

DOI: 10.11821/dlyj201310017

## 1 引言

旅游增权理论是在不断反思社区旅游的基础上提出来的。反思涉及三个方面<sup>[1]</sup>:第一,社区旅游缺少社区发展变革的目的,它是以确保能获利的旅游业长期发展而不是给社区增权的面目出现;第二,当地社区以同质性的社区出现,忽视了社区内部的权力斗争或价值观的冲突;第三,社区旅游忽视了外部利益相关者主导社区旅游业的限制因素。基于这些反思,21世纪初广泛应用于社会工作的社区增权理论引入到旅游领域,目的是关注社区的权力关系以及弱势群体增权的诉求<sup>[2]</sup>。增权理论是由权力(power)、去权(disempowerment)、无权(powerlessness)、增权(empowerment)等核心概念建构而成。由于所有对增权理论的解释都必须以理解什么是权力为先决条件<sup>[3]</sup>,尽管大量文献提及并且阐述了有关权力概念的各种说法<sup>[2-5]</sup>,但是仍不甚清楚,原因在于由于权力是存在于社会关系中的某种机会,离不开不同群体之间的互动<sup>[3]</sup>,从权力主体(施出方)与权力受体(施加对象)分别梳理这些概念似乎更清晰一些。从权利主体方面,权力基本上是指一个行为者或机构影响其他行为者或机构的态度和行为的能力,在此语境下,权力实际是一种权威或者经过国家机器授予并且保障的、不管命令合理与否贯彻施出方意志的力量;从权

收稿日期: 2013-03-12; 修订日期: 2013-07-15

基金项目: 山东省社会科学规划课题(09CSHZ11); 山东大学教学改革项目(B201112)

作者简介: 韩国圣(1975-),男,山东嘉祥人,博士,副教授,研究方向为社区旅游发展。

E-mail: hanguosheng@sdu.edu.cn

通讯作者: 黄跃雯(1961-),男,彰化鹿港人,博士,教授,研究方向为国家公园与生态旅游。

E-mail: hwhuang2@gmail.com

力受体分析,权力实际是维护并且保障权力受体自身权利不受侵害的一种能力或者资源,就是文献中提及的“权能”,在这种语境下权利是指做一件事情的能力<sup>[3]</sup>,或者更具体地说,权力通常等同于个人的适应能力或才能,也包括权利受体达成结果所具有的技能、技巧以及有形或无形的资源。总之,权力对于官方或者国家机构来说指的是一种国家授予并且制度保障的政治权威,而对于权力受体来说是一种维护自身合法权利,获取个人福祉所必不可少的能力或资源,即权能。针对于权力受体,权力是指行动者在社会生活中所拥有的获取各种资源的能力,它既是一种客观事实,又是一种主观感受,即权力感。去权是指受到外在因素影响,某些群体未能保护及运用一些他们有权享用的社会资源,它可分为三个层面:一是社会的去权,指弱势群体相对他人而言无法获得生计所必需的资源;二是政治的去权,指弱势群体在政治上既无明确的纲领又无发言权;三是心理方面的去权,指他们自觉毫无价值,消极地屈从于权威,且已被内化<sup>[5]</sup>。由此看来,去权是对于权力受体而言的,指权力受体形式或实质上没有被赋予权利或者不具有维护与保障权利的能力或资源,此处包括两层意思:一个是形式上或实质上没有被赋予法律意义上的权利,一个是没有能力或资源去行使或保障自身的权利,都属于去权的范围。无权是去权的结果,不仅指人们缺乏能力或资源,还指与人们内化过程形成的一种无权感和自责感、自卑感、远离社会重要资源、丧失政治权力、经济脆弱、无助感等联系在一起<sup>[2-4]</sup>。

社区旅游发展涉及到不同层次与类型的利益相关者<sup>[6]</sup>,识别不同利益相关者及其复杂的利益关系网络并且在这种利益关系网络(脉络中)才能较好地理解居民去权的形成机制。社区旅游发展的利益相关者在已有研究中大致区分为三个方面:上级政权(涉及到州以及市县政府)、基层政权(乡镇政府与村委会)、外部投资商、社区精英<sup>[7-9]</sup>。依据已有文献与案例地实际情况,可把社区旅游发展的利益相关者区分上级政府(市县政府)、社区所在地政府(乡镇与社区村委)、外来开发商、社区精英、国有旅游公司与社区居民(发展旅游与未发展旅游居民)等六个主要利益群体。从不同利益相关者角度理解旅游发展对社区居民去权机制,可以提供认识与方法论基础。政府方面,东道地区与投资者的权力关系不平等、信息不对称以及地方官员绩效考核制度不合理等因素,使投资者的投资行为往往会演变为一种制度性机会主义行为,利用政府部门掌握土地资源的支配权以极便宜的价格获取居民使用的土地<sup>[10]</sup>,但是对于政府与投资商之间何以联系在一起的问题则缺少进一步深入分析。社区方面,在乡村社区中村两委与社区外的其他利益相关者(县旅游局、乡镇政府、开发商)联合,对社区公共利益进行剥夺<sup>[11]</sup>,但对于社区外的上层权力结构在社区旅游参与层面的运行着墨较少。外来开发商(包括国有旅游企业)方面,主要涉及到外来投资商对社区核心旅游资源的低价收购、改变社区旅游发展的着重点与发展方向、直接侵犯社区居民生产与生活利益甚至直接辞退原有企业员工等议题<sup>[9-12]</sup>。社区精英方面,干部群体、不在村经济精英群体、传统精英群体、有“关系”村民群体等精英群体借助于“权力的假借”机制,通过权力的衍生实现对普通社区居民的去权<sup>[7]</sup>。社区居民方面,主要从社区排斥的角度讨论社区居民旅游参与的去权,旅游开发过程中相关的制度设置使得社区居民受到了经济、政治、文化和关系等多个方面的排斥<sup>[13]</sup>。已有研究虽然涉及了不同的利益相关者对社区居民的去权,但是没有详细分析去权的内容及其原因,同时没有把多个利益相关者整合到一个分析框架中从其相互作用角度研究旅游发展对社区居民的去权机制。所以本文研究目的有二:一是通过深度访谈与当地官方文件的佐证,探索旅游发展对当地居民去权的种类及原因;二是通过对官方文件进行文本解读并援引学术文献,揭示旅

游发展对社区居民去权的形成机制。

2 研究区概况与研究方法

2.1 研究区概况

天堂寨景区是国家级森林公园、国家级自然保护区，位于鄂、豫、皖交界处的大别山腹地，核心景区位于安徽省金寨县天堂寨镇境内，景区总面积 120 km<sup>2</sup>。主峰天堂寨海拔 1729.13 m，森林覆盖率为 96.5%，有“华东最后一片原始森林”之美称。由于景区是以自然资源为主的景区，淡旺季明显，每年的 3-10 月为旺季，11 月至来年 2 月为淡季。景区前身为安徽省林业厅所属的白马寨国营林场，20 世纪 80 年代初开始接待零星慕名前来的游客，但是规模一直较小，主业仍为木材砍伐、苗圃培育。1992 年林场开始按照景区收费，1997 年成功申报国家自然保护区，传统林场业务全部停止，完全转向旅游接待。2004 年在六安市政府的指导下由安徽旅游开发公司与金寨县签订协议承包天堂寨景区经营权 40 年，原有林场职能转向景区环境保护并且于 2007 年与天堂寨镇合署办公。天堂寨镇以及上级单位金寨县、六安市都有严格具体的招商引资指标，并且逐层分配到镇领导，所以旅游业成为当地政府主要的经济发展策略与招商引资的手段。

本文研究对象为天堂寨镇所辖的 8 个行政村，这 8 个村邻近天堂寨景区，均位于天马国家自然保护区内，村民林场为集体林场，但由于位于国家自然保护区核心区内，村民原有林场亦严禁砍伐，国家给予一定经济补偿。这些村农业生产率低下，农产品基本上以自给自足为主，村民仍然很贫困，所属的金寨县亦为国家级贫困县。农民教育水平低下，以务农、外出打工、土特产生产与经营等非旅游工作为主。镇域内只有一条主干道贯穿全镇，交通不便，信息闭塞。本地旅游企业数量少规模小，集中在旅游景区主干道沿线，不在主干道沿线的农村难以参与旅游发展，呈现出明显的旅游发展初期的旅游社区特征<sup>[14]</sup>。

2.2 研究方法

采用质性研究方法进行分析。质性研究能较好地把握过程和细节，深入剖析现象产生的动力机制及影响因素<sup>[15]</sup>。数据采集先通过结构式访谈获得 179 个社区居民的访谈数据，然后根据社区不同利益主体选取典型样本进行深度访谈，获取 24 个深度访谈数据（表 1）。

征得受访人同意进行录音，随后誊录成电子文档，导入质性分析软件 MAXQDA 10 进行开放性编码、主轴编码以及选择性编码分析访谈资料。数据分析点面结合，既利用大量的结构性访谈数据归纳总结旅游发展对社区居民去权的种类及原因，又结合官方

表 1 访谈样本特征

Tab. 1 Profile of the interviewee sample

访谈形式	访谈对象	样本数量、分布与代表性
结构访谈	居民	前畈村(50)、渔潭村(35)、杨山村(20)、泗河村(11)、山河村(12)、马石村(16)、后畈村(12)、黄河村(23)
	社区领导	村长或书记(8)、镇政府及景区领导(4,副镇长、管委副主任、旅游科长、发展公司办公室主任)
	社区旅游企业	餐馆老板(2)、土特产(3)、旅游商店(2)、农家乐(3)
深度访谈	外来旅游企业	四星饭店副总(1)、三星饭店总经理(2)
	社区非旅游企业	种植大户(3)、养殖大户(3)、茭白农业合作社(1);中草药农业合作社(1)
	普通居民	打小工者(1)、流动拉货司机(1)、外出打工者(1)

注：表中括号里数字为访谈人数。



文件的文本分析与典型个案深度访谈资料揭示旅游发展对居民去权的形成机制；同时与相关文献，互为参照佐证，通过三角校正的方法<sup>[16]</sup>提高研究的信度与效度。

### 3 天堂寨旅游发展对社区居民的去权

#### 3.1 生产生活空间去权

生产生活空间去权是指由于旅游发展，政府机构把原属于居民的生产生活空间的使用权或经营权重新收回，划归政府所有，以实现地理空间的增值，表现形式为旅游征地行为。旅游征地方面，主要是通过重新对天堂寨镇政府街道与旅游景区主干道沿线村落渔潭村与南河村收回原有生活与生产用地的使用权，重新进行城镇规划。进行旅游征地的原因在于：

（1）旅游发展增加了城镇用地需求，通过征用居民生产生活土地实现土地增值，政府从土地增值中获取相应的经济回报。当地镇政府2008年7月8日所做的《天堂寨镇社会经济发展情况调研报告》明确提出：发展集镇带动战略，加快前畈（镇政府所在地）集镇建设。抓住风景区旅游升温 and 经营权转让，宾馆旅游服务设施建设逐步下移的历史性机遇，采取土地置换，提供无偿服务等优惠政策扩张城镇经济。

（2）满足招商引资项目建设的需要。招商引资的项目数量与引资金额是金寨县考核各个乡镇干部政绩的重要指标，从2009年1月1日的《金寨县招商引资工作考评实施办法》可以发现，完成招商引资目标既可以给地方官员带来现实的经济收益，更为关键的是能够给地方官员带来政绩以获得提拔重用，这种动力机制可从制度文本中得到印证：每年评选10名招商引资“有功之臣”，县委、县政府给予5000-10000元奖励，是公职人员的年度岗责考评定为优秀，县政府给予嘉奖，在人事调整中优先提拔重用。

旅游征地制度的实现机制为地方官员通过先做城镇土地利用规划与旅游发展规划，镇人民代表大会通过后使其成为具有法律效力的文件，把地方政府征地行为合法化，借此展开征地工作，增加政府可控的城镇建设用地，保障招商引资有持续不断的发展空间与项目的“落地”，正如2009年7月28日《天堂寨镇推进项目建设情况汇报》所反映的：“共计投入86万元编制天堂寨旅游扶贫实验区总体规划，完成对镇滨河新区、南河农家乐项目示范区易地移民搬迁及体验性旅游项目开发地块的控制规划和详规编制工作，使项目有‘规’可循，使项目有‘地’可安。”

（3）旅游发展后旅游主干道沿线与镇街道土地价格增值，是镇政府征地的直接经济动力。例如2009年天堂寨镇简介指出：“4年前，离景区6公里处的天堂寨镇，只有两家宾馆，且仅能接待80余人。4年后的今天，天堂寨镇宾馆密集，准二星级宾馆以上的达15家之多，接待容量已达3000人，而且还有大量投资商向娱乐、食宿、商业等行业倾注资金。一间街道门面房的地价已飙升至20万元”。旅游发展从2个方面驱动旅游沿线节点（城镇）土地增值：一方面，旅游发展驱动了客源流、信息流与物流在地理空间的集聚，在客观上推动土地的集约化使用，促使土地增值；另一方面，旅游发展吸引外部资本的进入，客观上会增加土地需求，土地需求增加与集约化利用，共同驱动了土地增值。伴随土地增值，地方政府通过土地置换获得了丰厚资金回报。相关研究亦解释了这种政府角色的变化与行动动力，20世纪80年代以来的财政体制改革使乡镇政权获得了谋求自身利益的动机和行动空间，一些乡镇政府以董事会为其组织模式，用企业化的方式管理其职员，以

经济增长速度作为衡量职员表现的基本标准，为了最大限度地获取利润，不惜利用手中的权力争夺可资利用的资源，以“将政策用足，打政策的擦边球”等方式谋求更多的资源，为自己集团的利益服务<sup>[17]</sup>。

如果说城镇土地需求增加、招商引资需要与政府谋取经济资源是生产生活空间去权的宏观动力，那么可以通过一个村领导的深度访谈刻画旅游征地对居民生产空间去权的微观过程：

“搞征田镇政府开了几个会，动员我们啊，我们做社员的工作。我签字是我的想法，我们对他们做工作，他们都知道的。但是农村靠生产啊，整天社员不签字，咬住劲不让政府搞，要出去告，被我们摠住...不好的地方（停顿）...发展我们蛮喜欢的，你（政府）钱给人家，人家买粮食吃；老拖老拖，还没有兑现，有的一分钱都没有，老拖着不给社员，以前搞的，现在还荒着地呢，不然可以种田的...”。

（前畈村汪××，党员，2010年1月25日）

根据这段深度访谈，可制作出旅游征地的过程模型（图1），这个模型利益相关者有外来投资商、政府、农村党员、普通居民。图1中土地流向是指土地经过村领导与政府部门的动员，通过征地的形式把土地使用权让渡给开发商；土地补偿

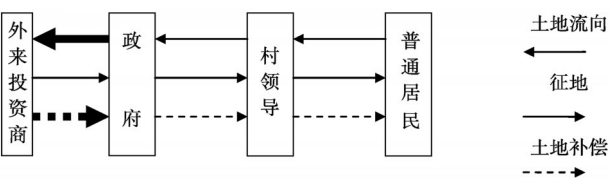


图1 征地行为模型

Fig. 1 Model of confiscation of peasants' land

流向是指土地补偿款由开发商拨付给政府部门后，再由村领导领款后按照居民被征地的多少分配土地补偿款。村领导和政府部门是作为一个经纪人（broker）的角色，其获取的各种形式（经济或政治的）佣金。图中线条粗细表明土地价值变化，从居民经过政府到外来投资商的过程实现了土地增值，外来投资商的土地补偿款付给政府后只有一小部分直接回到居民手中，政府从中获取经济回报。四方博弈过程如下：外部投资商是土地的潜在需求方，通过政府征地过程实现土地购买过程，而政府利用中国的制度特权（中国土地属于国家所有，那么究竟哪一个层次代表国家行使土地的处置权规定则很模糊，这就给各级政府操控土地提供了很大的空间<sup>[2,7,10]</sup>）与行政权力进行征地。在建设和谐社会与维稳的大背景下政府征地既要实现目的又不能出现社会不稳定因素，其方法是利用行政权力要求村领导做村民工作，看重的是村领导的双重身份（既是政府管辖的公职人员又是社区居民），既易于做工作又能防范居民的过激行为，而村领导似乎也希望在与政府难以胜算的博弈中尽可能从政府那里获取某些“承诺”，减少自身风险。政府征地也面临风险，因为如果不能招到大量的投资商，土地增值过程就不能实现，尽管征地本身也创造了需求，因为部分土地投资建房后，希望进一步改善居住条件的失地农民又成为潜在居住需求方。政府为了减少其风险，采用的策略是“不给钱，老是不给，有的一分钱都没有”、“他讲的是在征得地上盖房子再分给我房子”。这种双保险策略，把政府风险减到最低。若政府成功把所征土地与外部投资商成功交易后，随后再补偿居民，也给政府提供了很大的操作空间。反之则是本案例中提到的结果。“以前搞的，现在还荒着地呢，不然可以种田的”。村领导与普通居民本身都面临去权的结果，村领导“双重身份”，既代表政府与居民做工作，带头签字，又直接被政府征地，其获得的某些经济承诺为能够及时拿到补偿款，某些政治承诺为村委连任；村民则是三重输家，既没有获得土地补偿，又没有获得房子，还荒芜了土地。

### 3.2 自然资源使用去权

自然资源使用去权是指由于整个天堂寨镇社区划归到国家自然保护区内,对山地林业资源特别是旅游公路沿线的山地林业资源进行了严格的保护,严禁居民使用,虽然客观上保护了自然环境,最大程度上维护了公共利益,但对于处在自然保护区核心区域但又不能参与旅游业的居民,等于被剥夺了利用山林自然资源生产生活的权利。根据深度访谈资料,自然资源使用方面的去权方式有二:

一是通过对第一制度的选择性操作对居民进行去权。所谓第一制度是名义上的制度,是公开的文本,这种公开的制度文本带有极强的意识形态色彩,它赋予了权力机关天然的不容置疑的合法性。比如《中华人民共和国自然保护区条例》规定:“第二十五条:在自然保护区内的单位、居民和经批准进入自然保护区的人员,必须遵守自然保护区的各项管理制度,接受自然保护区管理机构的管理。第二十六条规定:禁止在自然保护区内进行砍伐、放牧、狩猎、捕捞、采药、开垦、烧荒、开矿、采石、挖沙等活动;但是,法律、行政法规另有规定的除外。”

所谓第二制度是实践中运作的制度,它是权力机关在实际运作第一制度中形成的具体操作方式。例如《××自然保护区管理实施办法》,而恰恰是第二制度文本通过对第一制度文本有选择的或有保留的执行与实施,造成了自然保护区内居民自然资源使用的去权。地方政府在贯彻实施第一制度(自然资源生态补偿制度)时有选择地实施。例如:“山上的木头,还有些菌药类,光管制起来,村民光有看管权,靠那个政府补贴一亩三块五毛钱,根本不管用,也只给了两块五,政府拿走一块钱...”(渔谭村汪××,2010年1月27日)。第一制度文本中还涉及到“建设和管理自然保护区,应当妥善处理与当地经济建设和居民生产、生活的关系”(第五条规定),可见这种制度设计并不是单纯地保护,还是考虑到当地的经济发展与居民的生产生活实际情况,但是在第二制度实施过程中实际上已经完全剥夺了居民的社区经济发展权。比如第二制度文本《天马国家自然保护区管理实施条例》规定:“风景区内竹林、奇花、异草、药材、茶叶,这些都有是国家和人民的财富,严禁采摘和挖掘”。由于设立自然保护区,不考虑当地居民的生产生活,单纯地把自然资源保护起来,实际上已经剥夺居民生产与生活的权利。“规划到旅游区了,批准你才可以,不批准你肯定就不可以,...你自己生活这个地方,你肯定自己保护自己的土地吧”。从中可以看出居民丧失了对社区资源的控制权与使用权。

二是通过强调单一的社区经济发展方式对居民进行去权。自然保护区设立后基本上主要以发展旅游业为主,但是能够参与旅游业的群体主要是外地投资者和本地位于旅游公路沿线或靠近景区并且有一定经济实力的居民,大部分居民是难以参与到旅游中来的。例如:“山上什么东西不能搞,都给看住了,反正光搞旅游一门,老百姓搞那个根本不着,像我们全靠打工维持生活”(前畈村刘××,2010年1月20日)。

通过这些质性数据分析看出,这些山林资源原来由老百姓作为生产空间使用,是居民赖以生存的资源,政府通过规划列为旅游资源后,把这些山林资源性质由生产空间转变为旅游空间,用于招商引资,另外国家还推动国家公益林项目以及国家自然保护区政策,都强调对生态环境保护,严禁采伐,国家政府协同地方政府通过政策剥夺了居民对原来属于自己经营林场的使用权,虽然政策宣传让居民参与旅游发展,但是实质上并没有实行居民为主导的社区旅游政策,而是一种以外部旅游投资商为主导的飞地型旅游政策:一是控制社区核心旅游资源,攫取旅游产业链上游利润;二是集中投资高星级宾馆、旅游房地产等



投资回收快的商业项目；三是以利润为核心大批量从社区外采购物质原材料，不注重加强与当地社区经济的联系，所以当地居民在获得有限的土地补偿款后其利益完全被忽视。

相关研究也解释与佐证了这一发现。政府的“圈地行为”使农民失去了“恒产”，而且得不到足够补偿，这主要是由于目前农村土地集体所有制和政府垄断一级土地市场造成的。在这种制度下，农民根本不是土地所有者，因而也缺乏与政府就补偿问题谈判的能力<sup>[18]</sup>。对于农村社区参与旅游业的失败方面，Freitag 发现多米尼加共和国政府几乎没把传统行业尤其是农业或贫困的社会阶层融合进国家旅游业中，他们有一个假设就是通过国内精英和国外资本掌控的全包价旅游的开发，能够自发地促进传统产业的发展<sup>[19]</sup>。结果是旅游业不仅没有带动传统产业，还与传统产业竞争包括土地、劳动力、熟练技工与有限的国内资本<sup>[20]</sup>。

3.3 信息去权

现代社会是信息社会，信息也就成了现代社会中人们进行权力、利益交换活动的最重要资源，而社会控制的最有效手段也就是阻断信息来源。对中国广大农村而言，农民由于信息的匮乏而处于弱势地位，他们不得不依附于掌握信息的强势集团并受其支配<sup>[21]</sup>。信息去权是指地方领导选择性的发布与披露旅游信息造成居民不了解或不完全了解信息，进而无法做出正确决策而获益。在这种语境下，适当及时地散布旅游发展的知识与信息对于社区权力主体（当地政府与专业职能部门）来说实际上就是一种权力，这种权力会使得某些群体利用掌握信息而从中渔利；而对于社区居民来说，旅游发展的知识与信息实际上是一种权能，是当地居民以让渡本来可以发展山林经济获利为代价而从旅游发展获利所需要的资源或技能。根据去权的定义，由于信息不对称，受到某些利益集团垄断信息等外在因素影响，社区群体未能保护自身的权利同时也无法享用以代价换取的社会资源（旅游发展获利），就是一种信息去权。居民由于不掌握信息往往受商业集团和各种中间商的盘剥和控制，无法获得公平合理的利润，也就难以积累资金改变自己贫困的现状，这种背景下当地居民就处于一种由于信息缺乏而造成的权能的缺失。围绕加强旅游业与地方经济联系的初衷，地方政府围绕旅游纪念品生产鼓励发展农业合作社，希望通过旅游发展带动山区经济的发展。在对马石村中药材农业合作社深度访谈中，就发现了由于旅游发展信息提供不充分不完善而导致居民去权的典型案例（表2）。天堂寨中药材农业合作社的典型个案研究

揭示了山区经济发展中农民信息的匮乏表现在项目来源、管理技术、产品销售、旅游参与、资金回收的各个环节（表2）。由于无法掌握科学可靠的信息，因而无法根据市场变化来组织生产，要么不丰产，有时候丰产也未必丰收。但是从访谈中也可以找到山区经济增权的建议即寻找投资少、周期短、技术要求低的项目；要立足于本地山林资源，从中挖掘出特色建立完善的产业链，才

表2 马石村中药材农业合作社信息去权

Tab. 2 Information disempowerment of herb corporative in Mashi village

项目信息	信息去权的表现
项目来源	西洋参没有签过销售合同，政府提供的信息，一开始政府说只要有就卖出去。
技术信息	我们技术上掌握的也不是很透彻...那年雨水多了，排水不畅，菊花被水淹都死掉了，有时候打药都控制不住。
销售信息	西洋参2007年我种了，种苗卖不出去，只讲值钱但是没有人要；从亳州搞的苗，种少了他们说划算，我们种的很多，但是找不到销售市场。
旅游信息	一开始规划的下边有漂流的，我们种西洋参，游客能过来观赏，但是漂流没有搞起来，真正搞起来很难的。
资金回收信息	本来说来收，但数量少了他们不划算，你送去他们会压低价格不一定按照原来的价格给你。

数据来源：根据2010年1月23日天堂寨中药材农业合作社会长访谈稿整理。

是可行的选择。

3.4 旅游获益去权

获益去权是指由于资源保护政策与外部资本主导的飞地型旅游发展模式造成了当地居民既不能依托现有的山林资源发展经济又不能参与旅游业，从而被剥夺了经济发展权。主要表现为旅游受益的不均衡和社会支持网络缺乏。当地政府在制度文本层面高调提出发展农家乐、乡村旅游，但是为什么在实践中却是外资主导的飞地旅游模式呢？可通过一个概念模型（图2）进行解释，图中线条粗细代表实质性的支持强度，虚线表明与社区没有建立起

联系或者支持度低。天堂寨旅游企业类型主要有两种：一是以星级宾馆为代表的外部资本，二是当地居民经营的旅游小企业。外部资本资金来自于社区外部，投资规模大，企业数量少，比较容易管理，同时外部资本一般都具有一定政治背景。现有政治权力结构是垂直管理结构，不同层次政府对下级政府有直接管辖权，并且上级政府也承担对下级政府政绩考核的任务，即上级政府评价下级政府官员的业绩以及相应的晋升工作。根据现有制度文本，即2009年《中共六安市委六安市人民政府关于进一步加强招商引资工作的意见》：“市直单位主要领导实行一岗双责，既要完成本职工作，又要完成招商引资任务。对承担列入市级招商引资重点项目的单位和企业，单位主要负责人和企业法人代表为该项目引资第一责任人。实行招商引资一把手负责制和一票否决制，建立重大项目领导联系制和全程推进制。市四个班子所有成员都要联系重大项目，全程跟踪督办、服务。受外来投资者投诉年达三次的单位，投诉事实经投诉中心核实无误，单位直接负责人免职，经办人待岗。”

基于制度文本发现，由于市、县、镇都有招商引资的任务并且层层向下分解，同样天堂寨镇可能既有市政府的招商引资项目又有县政府的招商引资项目，再加上这些不同级别的项目都有不同级别的领导“全程跟踪督办、服务”，所以下级政府领导处于自身政绩考虑极易与这些外部资本形成“利益输送与互惠”关系。在这种政治结构下很明显下级政府会对外部资本照顾有加，比如A旅游发展公司的母公司原来是安徽省财政厅下属企业后来组建为安徽旅游集团，是安徽省大型国有企业，正是在省市级政府的指导下才得以获得天堂寨景区40年的开发经营权。政府部门与这些外部资本除了管理关系外更多的是合作关系，但是外部资本与社区经济联系小。

社区小企业一般主要是当地居民投资，投资少、规模小、数量多、管理难度大，进入门槛高，但是这些企业与社区经济联系紧密并且根植于社区。由图2，政府部门对外部资本支持度大，对本地企业支持低，同时对目的地社区尽管存在道义上的支持，但是关联度很小。之所以存在这种差异，与地方政府的利益诉求官员的评价机制有密切关系，从文献中可以发现地方政府在地方经济发展中有独立的利益诉求，一是政治利益即政绩，二是经济利益即地方税收<sup>[17]</sup>。就目前地方政府评价干部的核心指标是招商引资的数额，每一个干部都有明确的招商引资任务。引入以星级宾馆为代表的外部资本，一般投资额比较大，上交税收多，既有利于官员顺利完成招商引资的任务，做出政绩，也能增加地方税收。还有

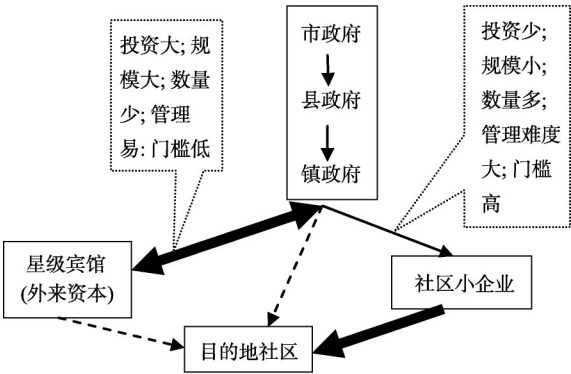


图2 旅游发展对当地社区经济去权的解释模型  
Fig. 2 Model of economic disempowerment of tourism development on host community



一个因素就是外来资本能够增加政府官员本身的政治资本，因为驻地大企业老板有不少都是市县人大代表甚至省人大代表，地方官员的政治评价不是由社区评价而是主要由于上一级政府进行考核，所以地方官员出于政治利益考虑从自身利益最大化的角度要维护外部资本利益。社区小企业尽管与社区经济联系大，但也不是政府官员的利益“兴奋点”，所以其宣传声势高而实际支持度小也就不言而喻了。在对农家乐业主深度访谈中，多次提及办证难的问题。“我们小的农家乐办证不好办，办营业执照，还有工商税务证，还有卫生许可证，关键不知道政府部门为什么不好办，有时候给钱都办不到，没有证做什么都不行”（渔潭村汪××，2010年1月24日）。访谈中业主提到由于没有营业执照，所以就不能开出正规发票。所以尽管其服务态度好，价格便宜，但是许多高消费的“公务客人”也就不敢光临消费，这也是一个旅游获益去权的表现。

3.5 社区旅游参与去权

社区旅游参与去权是指政府机构通过一定的制度性限制与规定增加了居民参与旅游业的成本与难度，使之无法参与到旅游业中来。主要通过三种方式实现：一是设置或提高旅游参与的政策门槛，地方政府与外部资本利用法律法规与政策上规定的先后顺序和时间程序，设置繁琐的行业进入程序，增加了居民的投入成本，例如“农村旅游建设要通过各种手续批下来，中央省里地方政策又都不一样，你想搞的什么东西要报批，反复报批，一道手续一道手续报批，到时候什么都黄了”（前畈村朱××，2010年1月19日）。二是上级政策的选择性执行与利用，比如“上面政策是好的，下面整个都变了，到乡里乡里砍，到村里村里砍，群众一点办法没有”（黄河村黄××，2010年1月22日）。三是人际关系与政治贪腐对居民权力的排斥，一些政府官员和社区精英通过其政治资本与社会资源直接参与旅游企业经营，以较低价格获取土地建设宾馆饭店，并且占据游客必经的核心地段，或者获取旅游经营的专断权，同时排斥一般社区企业的竞争（表3）。在本案例中政府通过旅游参与的政策门槛设置、繁琐的行业进入程序以及对国家政策的差别化实施以及旅游发展信息的选择性发布，造成了居民旅游参与方面的去权或无权状态，进一步证实了已有研究发现<sup>[5,22]</sup>。

表3 部分社区精英主导社区旅游业  
Tab. 3 Some local elite-dominated enterprises

旅游企业	企业业主	政治身份	旅游企业	企业业主	政治身份
TY酒店	H某	县某领导	LT宾馆	J某	县领导朋友
TT山庄	X某	县某领导	LJKJ	P某	镇某领导亲戚
TT人家	C某	镇某领导	TTZ茶厂	Z某	某村前任村书记
FX楼	C某	某领导堂弟	NH农家乐	匿名	景区职工
TM滋味	D某	镇某领导	TMF宾馆	Q某	镇某领导
LY商店	W某	原林场管理人员	TTZ旅游 发展公司	N某	县某领导

注：本人访谈资料整理。

4 天堂寨居民旅游去权的形成机制

4.1 政府层次

4.1.1 市县 government 发展战略引导并且决定镇政府发展战略 由表4，经济发展（工业化战

表4 六安市地方政府行动战略与政绩考核

Tab. 4 Development strategy and performance assessment of local government in Lu'an City

行政部门	市政府	县政府	乡镇政府
发展战略	工业化核心战略、		
	招商引资主战略、城镇化带动战略	招商引资、工业发展、大城关建设。	招商引资、旅游发展、集镇建设
工作重点	投资增长;工业化核心战略;加快城镇化进程。	项目工作建设;招商引资;工业经济发展;城镇建设。	招商引资;调整和优化经济结构,提高镇域经济增量;加强基础设施建设。
政绩考核	实行招商引资一把手负责制和一票否决制,完不成本年度招商引资任务的,下一年度日常工作由副职主持,本人主抓招商引资。	对当年没有新引进项目且到位资金无实绩的县管单位(含乡镇)年度不评优,班子成员不评优、不提拔,停发全体干部职工第13个月奖励工资或相应额度的绩效工资。对连续两年无新引进开工建设项目且无到位资金实绩单位负责人责令引咎辞职或采取组织措施。	坚持把优化发展环境作为招商引资工作中的第一要务。坚持做到谁影响和破坏投资环境就打谁的板子,追究谁的责任。积极推行领导负责制、首问责任制、服务承诺制和失职追究制。对每一个招商引资项目都明确一名党政负责人跟踪服务;实行单项奖励并做到干部招商与年终考评相挂钩。

资料来源:根据六政(2009)1号;六政(2010)1号;金政(2009)1号;天堂寨政(2008)1号整理。

略)、招商引资战略、城市化战略是各个政府的优先发展战略,上级政府的行动战略基本上决定了下级政府的行动战略,同时上级政府的行动偏好也决定了下级政府的行动偏好。即使天堂寨镇考虑到当地的旅游发展的优势,在行动战略方面也基本上与县市政府的行动战略保持高度一致。为招商引资、旅游发展与集镇建设。相关研究解释了地方政府采取这些发展战略的原因。自20世纪80年代初,中国地方官员升迁标准由过去以政治表现为主变为以经济绩效为主,这种评价标准为地方官员发展经济提供了很大激励,其中发展工业成为地方政府增加GDP推动经济发展的首选<sup>[23]</sup>。但是对于工业矿业资源缺乏而自然风光良好的天堂寨来说,通过旅游招商引资就成为其优先发展战略。政府发展工业乃至第三产业都需要对城镇建设用地产生日益增加的需求,政府在供应城镇建设用地的过程中本身也可以获得可观的租金收入<sup>[24]</sup>,所以城市化战略也是地方政府的主要战略。所有发展的过程,都是资源资本化的过程,利用丰富资源吸引发达地区资本,实现资源向资本的转化,就成为现阶段中西部地区地方政府重要的经济政策<sup>[10]</sup>,所以招商引资就成为各级政府工作的重中之重。

**4.1.2 发展战略决定了政绩考核重点与方式** 由表4,各级政府发展战略决定了地方政府政绩考核的方向与重点。从政绩考核方式分析,各级政府对下级政府都特别注重经济方面实质性的奖励与政治方面年终考核与提拔重用,对地方官方有明确的增权的诱惑与去权的威胁<sup>[14]</sup>。与国外对地方政府官员评价政策不同,中国地方政府官员(镇政府以上)是由上一级人大选举的政府任命,所以地方官员连任成败不是由社区居民决定而是直接由上级政府决定,上级政府制定的政绩评价体系直接决定了下级政府的行动偏好<sup>[23]</sup>。这种行动偏好决定了社区旅游政策的指向与重点,进一步决定了社区不同利益群体的增权与去权。

**4.1.3 地方政府官员的政绩考核决定了以招商引资为重点的社区旅游政策** 招商引资是各级政府的主战略与首要任务,同时“坚持把招商引资实绩作为干部考核任用的重要依据,对成绩突出的优先提拔使用”,所以镇政府就会不惜一切地加强招商引资,具体到旅游方

面就体现出了以招商引资为重点的社区旅游政策。从《天堂寨镇政府工作报告》(2008)制度文本提供有力的佐证:“把招商引资同发展旅游经济结合起来,引导外资进入旅游接待设施、生态农业、休闲娱乐业、景点开发等,扩大招商引资领域”、“牢固树立招商引资是加快经济发展第一动力的观念,千方百计引进新项目、争上大项目,努力营造区域环境和投资‘洼地’,敞开山门,不设门槛,以资源换资金、以产权换技术、以市场换项目,多筑‘凤’,善引‘凤’。”

已有文献解释了对以上制度文本的解读。周黎安研究了中国地方官员的晋升类似于锦标赛的一种晋升模式,上级政府对多个下级政府部门的行政长官设计的一种晋升竞赛,竞赛优胜者将获得晋升,而竞赛标准由上级政府决定<sup>[25]</sup>。例如本案例中以招商引资企业数与引资额为考察干部的指标。同时中国政府官员处于一个非常封闭的“内部劳动力市场”,作为官员个人也不能随意选择退出已有的职位并且仕途内外存在巨大的落差,产生一种很强的“锁住”效应,造成一旦进入官场就必须努力保住职位并争取一切可能的晋升机会<sup>[25]</sup>。在现有政绩考核压力下,为了完成政绩考核指标,各地方政府之间展开了激烈的招商引资“让利竞赛”,甚至出现“门槛一降再降、成本一减再减、空间一让再让”的局面,使投资者从地方之间的相互对立冲突中获得了超额的回报<sup>[10]</sup>。

**4.1.4 以招商引资为重点的社区旅游政策直接造成居民的去权** 在招商引资为重点的社区旅游政策驱动下,外部资本、地方政府与社区精英相互增权形成了天堂寨镇旅游发展的增长机器(表3)。其社区影响是旅游业发展高度集聚在镇政府街道到景区沿线,社区旅游发展高度不平衡;旅游业产业结构单一畸形,以星级宾馆饭店为主,产业发展不均衡不协调;形成了天堂寨镇旅游经济与社区经济的二元结构,旅游经济没有与社区经济联系起来;镇旅游城镇化现象明显,造成社区居民生产生活空间、资源、经济、信息与旅游参与的去权。

## 4.2 外部旅游开发商

**4.2.1 外部旅游开发商与政治精英的结合** 外来旅游开发商在社区范围内享有一定特权,在有关制度文本中有所反应,例如2005年1月1日的《关于切实做好六安市招商引资工作的意见》指出:“对贡献突出的外来投资者继续颁发客商优待证,保证其在市内享受一定的政治、经济待遇。对破坏招商引资环境的,责成直接责任领导停职,具体经办人待岗。”2009年《六安市人民政府依法行政考核办法》第十九条指出:“依法行政考核由市依法行政工作领导小组成员单位负责人带队,可以邀请人大代表、政协委员、行政执法监督员、专家学者、新闻媒体和其他有关方面的代表参加”。

由这些制度设计可以发现,以外来旅游开发商为代表的经济精英享受一定的政治待遇,比如担任当地的人大代表、政协委员,参与监督考核地方政府官员。在每年对地方官员的考核以及政府换届选举中,作为人大代表、政协委员的外来旅游开发商就会享受对地方官员比较大的影响力。由此可见政治精英与经济精英结合的动力。实证研究也支持并且验证了此种分析,由表3可以发现,外部资本代表TTZ旅游发展公司总经理、TY酒店总经理均为县人大代表,TT山庄X某为县政协委员,同时TY酒店与TT山庄均被制定为县纪委在天堂寨镇的公务接待酒店。以外部资本为代表的经济精英达到一定规模后就享有一定的政治待遇,这种政治待遇在社区层面又能直接给外部资本带来实质性的利益,所以造成了政治精英与经济精英的结合,各取所需。

**4.2.2 外部旅游开发商获取社区核心旅游资源并主导社区旅游发展** 天堂寨旅游开发公司



原先是以天堂寨林场为基础转制而成的,天堂寨旅游景区是金寨县的主要旅游企业,省国有企业安徽旅游集团参与了天堂寨旅游经营权的收购。安徽旅游集团是安徽省大型国有企业,具有浓厚的政治背景,这种收购是在各级政府的“关注”下实现的。“2004年3月金寨县人民政府与安徽省旅游集团签订《天堂寨旅游合作发展协议》,同年4月16日移交经营权;管理处主要职能以自然资源保护和护林防火为主”。政府官员是各级政府的主体,其不仅仅有经济利益诉求,更有政治利益诉求。尽管天堂寨是金寨县主要旅游企业,但是在上级政府部门的主导下,地方政府官员处于自身政治利益的考量,还是要配合完成天堂寨景区经营权的转让工作,访谈资料能够真切透露出这一信息:

“2004年经营权转让了,原来叫安兴公司,2004年7月转交安兴公司,财政厅的下属的企业。某领导建议天堂寨因为资金不足,发展缓慢,建议转交给他们搞。我们金寨县没有其他产业,职工后来上访,但是最后告状都上面有人兜住了,不了了之...这个经营权交给别人去管理了,凭什么交给别人了,当时经营状况还是很好的,他们搞过来没有大的改善,当时林业经营不是很好,旅游还是很好的...”

(一位参与经营权移交不愿透露姓名的天堂寨资深景区管理者,2010年2月6日)

最初政策设计企图是借助天堂寨旅游开发公司专业技术力量与营销优势全面带动天堂寨镇旅游发展,哪知预期没能达到。在笔者参与的2008年5月19日天堂寨涉旅企业旅游规划座谈会上,发现几点:① 景区领导大吐“苦水”,反映政府投入不足,同时强烈建议规划组考虑发展“狩猎场”、“滑冰场”、“高空弹跳”商业项目,而没有考虑任何国家自然保护区的规定;② 镇饭店企业、旅行社矛头都指向天堂寨旅游开发公司,指责营销宣传投入不足并有虚报现象;③ 部分老板指出天堂寨旅游业“业余选手”多,“专业人员”少,外行领导内行等。虽然各方说的未必都真实客观,但是却证明一个道理,就是如果社区旅游没有有效的监督与专业的指导,外部旅游开发商作为企业总是有追求自身利益最大化而置社区公共利益于不顾、掠夺性使用公共资源的冲动。

### 4.3 社区层次

在社区层次,以地方官员为代表的政治精英、以外部资本为代表的经济精英与以村镇领导为代表的社区精英的结合,形成一个利益共同体,在缺乏监督的情况下这些共同体极易侵占社区资源,攫取旅游发展的最大化利益,让居民参与旅游发展与旅游获益难以实现。由表3,在天堂寨政治精英利用其政治权力与信息优势支持家属直接参与旅游经营,不仅可以获取各种优惠的经济政策,还可以利用政治链接关系带来优质客源。某些领导家属参与承包镇招待所,县直机关公务人员的家属在镇上经营宾馆,也有一些利用县级领导的衍生性权力获取政策优惠参与旅游经营。之所以有这种结合,机制在于一是权力寻租,通过支持亲属参与经营,再利用其权力带来优质客源或直接获取社区层面的政策优惠;二是利益交换,上一级政府公务人员以扶持政策换取经济利益,地方政府公务员则通过政策优惠给予,获取政治利益。

相关研究也支持了本文的实证研究,李一平等分析了关系如何成为中国社区旅游参与的重要障碍,这种关系表现为家庭关系与业务关系,它们交织起来形成一个精英关系圈;这种精英关系圈联合起来获取各种政策支持项目,最大程度上获取了各种利益,但是就是这种关系圈子使得普通社区居民的旅游参与难以实现<sup>[26]</sup>。张骁鸣等在研究西递村居民回流现象时也发现社会资本与社会网络往往在社区范围内才能充分发挥效力<sup>[27]</sup>,所以在天堂寨镇社区范围内县直机关以及职能部门公务员、天堂寨镇政府公务员、外部投资企业甚至还

有安徽省相关机关的企业(A旅游发展公司)以及天堂寨镇村领导在社区范围内形成一种利益网络,这种利益网络最大程度上攫取了旅游发展的信息。而处于这种社区利益网络外的普通居民,很难直接参与到旅游经营中或者即使得以参与,也往往处于社区利益网络的边缘状态。

综上所述,在社区层次,政府官员、外部精英与社区精英的结合,形成社区旅游关系网络,正是这种社区关系网络保证了政府官员的政治与经济利益,维护了外部投资商的经济利益,使得当地社区精英也可以从中获利。

#### 4.4 居民层次

不但现有政府制度设计、政府官员的内在动力与社区利益网络对社区居民去权,居民自身存在的结构性因素也造成居民难以行使赋予的权利。个案研究实质上是通过某个(或几个)案例的研究来达到对某一类现象的认识,而不是达到对一个总体的认识。根据本文研究问题,选择不能参与旅游业的那一类居民作为典型个案研究其内在形成机制。考虑到初步与线人访谈了解到的居民不能参与旅游发展的种种因素,通过与线人商议选择村内谁最不可能参与旅游发展的个案,以便突出反映山地农村社区不能参与旅游业这个群体的主要特征和属性。之所以选择叶某为这个典型载体,是因为叶某中年(年龄因素),文盲(教育因素);父亲早年当兵早亡,母亲年老多病,妻子是聋子还患有高血压,有2个女孩无男孩(家庭支持网络因素);经济上山场面积少(经济因素);距离景区偏远,将近有15 km(交通因素),目前在本村务农兼打零工。通过对这个典型个案的访问和调查,来达到对这一类居民的“理论代表性”(theoretically representative),透视山区居民旅游去权的个人层面的结构性因素以及形成机制。

**4.4.1 社会经济因素** 该因素主要指受教育程度低与经济收入低下。受教育程度低指没有上学,不识字。经济收入低指主要依靠传统农业获取收入,所以收入水平低,家庭所占有的山林资源数量少,由于家庭子女年幼无法外出打工,职能靠在本地打小工为生。

**4.4.2 资源占有因素** 该因素主要指所分配到的山林资源贫瘠,造成难以发展当地经济收入较高的天麻这种高收入作物。根据访谈资料可以发现,叶某在资源从集体分配到个人中没有分配到优质的山林资源,之所以没有分配到优质山林资源与其社区支持网络缺乏有很大的关系,父亲早亡幼儿寡母在山区以宗亲为主导的传统社区资源分配中,直接决定了其难以得到优质的山林资源,而资源占有的数量与品质直接影响他在资源分配到个人后不能从事当地主要的赚钱产业种天麻,只能种种水稻,打零工,这种资源的贫乏又影响了他的社会经济条件,而经济条件直接影响到他的旅游参与能力。调研期间发现在比较偏远的山村里面不乏装饰一新的小洋楼,访谈中得到答案,能够盖得起小洋楼主要是在本地或到湖北承包山林种天麻发大财的,这一点支持了本文的推论。

**4.4.3 社会支持网络缺乏与社区排斥因素** 扎根于这些深度访谈资料,发现叶某父亲早亡、幼儿寡母长大、媳妇是聋子又有病、2个女孩、老母卧病在床、经济困难无法医病,这些因素一方面源于叶先生社会支持网络薄弱,另一方面又进一步弱化其社会支持网络。由于无父、老母、病妻、2个女孩没有男孩使之在传统山地农村社区遭受社会排斥,其社会排斥的一个方面是由于其不佳的家庭条件,另一个方面是没有男孩也会遭受农村社区的排斥。这种社会支持网络缺乏与社会排斥既通过影响其社会经济条件、资源占有、谋生方式间接造成其旅游无权,又直接影响其旅游无权。

**4.4.4 居住环境与空间行动限制因素** 该因素主要指居住距离景区遥远使之难以直接参与

旅游业，同时当地居民认知到的旅游参与方式就是到景区卖农产品。叶某既没有种天麻，又没有什么出产，所以不能卖东西，不能参与旅游业。空间移动能力可以表示为其改变不利居住区位的能力，由访谈资料发现叶某多次反复提到“走不开”这三个字，老母有病走不开、妻子耳聋有病不能自理走不开、子女幼小走不开、个人有病又不识字走不开，现有谋生策略走不开。即社会支持网络、教育水平、居住区位、谋生策略限制了其空间移动能力，进一步使之处于旅游无权状态。

基于深度访谈与前述分析，建构叶某旅游无权的形成机制（图3）：居民原有的家庭条件会影响居民对社区资源占有的数量与品质、社会支持网络和教育水平；此三者联合居住环境因素共同决定了居民的经济条件、谋生策略与空间移动能力，这三个因素相互影响相互制约又共同决定了居民的旅游去权状态。

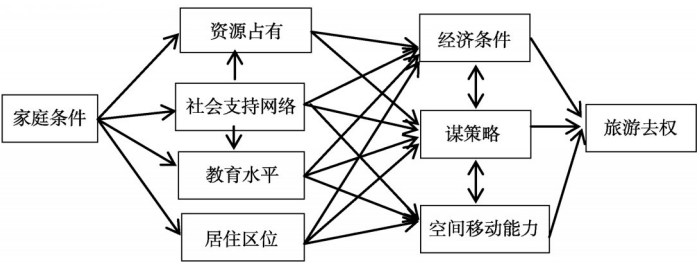


图3 叶某旅游无权的形成机制

Fig. 3 Disempowerment mechanism for Mr. Ye to participate in tourism

5 结论与讨论

天堂寨旅游发展对社区居民在生产生活空间、自然资源使用、信息获取、旅游获益与旅游参与等五个方面产生了去权效果。

天堂寨旅游发展对社区居民的去权是在政府、社区与居民个人三个层面综合作用的结果。政府层面，市县级政府以招商引资为核心的发展战略，决定了对下级政府官员以招商引资项目数与金额为重点的政绩评价体系，这种评价体系在镇政府层面也相应地形成了以招商引资为核心的社区旅游政策，主要包括为落实旅游项目而征收居民的生产生活用地、为旅游发展而严格保护并且限制居民使用赖以生存的自然资源、重点发展大型外部资本而严加管制社区旅游小企业等，正是这种社区旅游政策造成了居民的去权。社区层面，为完成招商引资任务以及最大程度获取旅游发展的收益，在缺乏监督的情况下以地方官员为代表的政治精英、外部资本为代表的经济精英与社区精英相互结合形成旅游发展的利益共同体，正是这种社区利益网络使得普通居民难以充分地参与旅游发展进而获取旅游利益。个人层面，居民的家庭经济水平、个人教育水平、社会支持网络与居住环境影响其影响其个人经济资源、个人行动能力与谋生策略，进而造成了居民参与旅游发展的权利和能力。

与已有去权机制研究的比较发现，本研究揭示的旅游发展对居民去权机制具有以下几个特点：去权机制的形成是社区多个既得的利益群体相互联合对弱势群体的去权；强势利益集团把其获利意图转变成具有法律效力的制度与政策对弱势群体实施去权；在已存在正式国家政策与制度的情况下通过对第一制度的差别化操作与选择性使用对弱势群体实施去



权,使得原本具有良好愿望的上级政策难以在基层实现;强势利益集团利用不完全不对称性信息对弱势群体实施去权;在社会监督的比较薄弱的山地偏远社区,强势利益群体利用不作为或乱作为的行政行为维持或弱化弱势群体的社会支持实施去权。

值得注意的是,并非以招商引资为重点的社区旅游发展政策就一定会造成居民的去权,而是在实现招商引资任务的过程中对政府官员政绩考核机制、信息沟通、监督机制“失灵”的情况下使得原本良好的初衷难以实现。政绩考核方面,应改变目前地方官员政绩由上级政府部门单一评价的方法,引入社区居民对地方官员的匿名评价与在线评价方法,引导地方官员不仅对上级政府负责,更要对辖区居民负责;信息沟通方面,政府部门要真实客观及时地发布社区旅游发展项目信息;监督机制方面,不仅涉及到上级政府对下级政府的监督,还要加强对政府官员、外部投资商的监督,减少合谋侵占社区居民利益的现象。总之,在完善现有政绩考核方式、加强行政监督、及时发布相关旅游发展信息的情况下,这种社区旅游发展政策实施的效果可能会变得更好。

致谢:感谢天堂寨镇政府与各村委会在本文调研中提供的帮助。

## 参考文献(References)

- [1] Blackstock K. A critical look at community based tourism. *Community Development Journal*, 2005, 40(1): 39-49.
- [2] 左冰,保继刚.从“社区参与”走向“社区增权”:西方“旅游增权”理论研究述评. *旅游学刊*, 2008, 22(4): 58-63.
- [3] 周林刚.激发权能理论:一个文献的综述. *深圳大学学报(人文社会科学版)*, 2005, 22(6): 45-50.
- [4] 陈树强.增权:社会工作理论与实践的新视角. *社会学研究*, 2003, 23(5): 1-17.
- [5] 郑广怀.伤残农民工:无法被赋权的群体. *社会学研究*, 2005, 25(3): 99-118.
- [6] Zhang X, Ding P, Bao J. Patron-client ties in tourism: The case study of Xidi, China. *Tourism Geographies*, 2009, 11(3): 390-407.
- [7] 翁时秀,彭华.政府与村民的行为对古村落保护及景观变迁的影响:基于本土社会学理论视角. *地理科学*, 2011, 31(3): 372-377.
- [8] 李燕琴.旅游扶贫中社区居民态度的分异与主要矛盾:以中俄边境村落室韦为例. *地理研究*, 2011, 30(11): 2030-2042.
- [9] 左冰.旅游增权理论本土化研究:云南迪庆案例. *旅游科学*, 2009, 23(9): 1-8.
- [10] 保继刚,左冰.旅游招商引资中的制度性机会主义行为解析:西部A地旅游招商引资个案研究. *人文地理*, 2008, 26(3): 1-6, 91.
- [11] 翁时秀,彭华.旅游发展初级阶段弱权利意识型古村落社区增权研究:以浙江省楠溪江芙蓉村为例. *旅游学刊*, 2011, 26(7): 53-59.
- [12] 左冰,保继刚.制度增权:社区参与旅游发展之土地权利变革. *旅游学刊*, 2012, 27(2): 23-31.
- [13] 郭华,甘巧林.乡村旅游社区居民社会排斥的多维度感知:江西婺源李坑村案例的质化研究. *旅游学刊*, 2011, 26(8): 87-94.
- [14] 韩国圣.山地旅游发展的社区能力研究:以安徽六安天堂寨景区周边村落为例.南京:南京大学博士学位论文,2011.
- [15] 冯健,吴芳芳.质性方法在城市社会空间研究中的应用. *地理研究*, 2011, 30(11): 1956-1969.
- [16] Miles Matthew B, Huberman A Michael. 质性资料的分析:方法与实践.重庆:重庆大学出版社,2008. 33-34.
- [17] 丘海雄,徐建牛.市场转型过程中的地方政府角色研究述评. *社会学研究*, 2004, 24(4): 24-30.
- [18] 周飞舟.生财有道:土地开发和转让中的政府和农民. *社会学研究*, 2007, 22(1): 49-82.
- [19] Freitag T G. Enclave tourism development for whom the benefits roll? *Annals of Tourism Research*, 1994, 21(3): 538-554.
- [20] Bryden J M. *Tourism and Development: A Case Study of the Commonwealth Caribbean*. Cambridge: Cambridge University Press, 1971. 4-5.
- [21] 钱宁.农村发展中的新贫困与社区能力建设:社会工作的视角. *思想战线*, 2007, 33(1): 20-26.

[22] 周林刚, 朱昌华. 伤残农民工“私了”的去权机制分析. 甘肃社会科学, 2009, 27(1): 20-23.

[23] 徐现祥, 王贤彬, 舒元. 地方官员与经济增长. 经济研究, 2007, 52(9): 18-31.

[24] 赵德余. 土地征用过程中农民—地方政府与国家的关系互动. 社会学研究, 2009, 24(2): 93-129.

[25] 周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究. 经济研究, 2007, 52(7): 36-50.

[26] Li Y, Lai K, Feng X. The problem of 'Guanxi' for actualizing community tourism: A case study of relationship networking in China. *Tourism Geographies*, 2007, 9(2): 115-138.

[27] 张骁鸣, 保继刚. 旅游发展与乡村劳动力回流研究: 以西递村为例. 地理科学, 2009, 29(3): 360-367.

**Disempowerment and its formation mechanism of tourism development on host residents in rural mountainous areas: A case study in Tiantangzhai tourist area, Anhui Province, China**

HAN Guosheng<sup>1</sup>, WU Peilin<sup>1</sup>, HUANG Yuehwen<sup>2</sup>, YANG Zhao<sup>3</sup>

- (1. School of Business, Shandong University at Weihai, Weihai 264209, Shandong, China;
- 2. Department of Tourism Management, School of Management, Shih Hsin University, Taipei 116, China;
- 3. College of Territorial Resource and Tourism, Anhui Normal University, Wuhu 241000, Anhui, China)

**Abstract:** In-depth interviews, text analysis of official documents, and representative case study are explored to the research on the disempowerment type and mechanism of tourism development on host residents in Tiantangzhai, an emerging isolated mountainous tourism area in Anhui Province, China. The qualitative research was conducted on the specific political and economic background of China. It is concluded that the host residents were disempowered or de-empowered on their rights to use their production and life space, indispensable community-owned natural resources, economic development information access, tourism benefits, and participation in tourism development. Disempowerment mechanisms of tourism development have been detected to some complicated interactions among host residents, governmental development strategies and institutional design, community elites' interest network, villagers' economic conditions ,and social supports. The implications of our research that improvement of officials' performance assessment, consolidation of administrative supervision, timely dissemination of relevant tourism development information, and community capacity building are instrumental in operating tourism development policy smoothly and successfully.

**Key words:** community-based tourism; tourism development; disempowerment of tourism on host residents; Tiantangzhai tourist area in Anhui Province