

基于 SFIC 模型的乡村旅游协同治理问题研究——以兴化垛田为例¹

胡 艾

(扬州大学, 江苏 扬州 225000)

【摘要】 构建乡村旅游治理共同体是应对现实困境、持续提升治理效能的治本之策。为了提升乡村治理水平、实现乡村旅游可持续发展,以兴化垛田为例,采用案例研究法、问卷调查法、访谈法,实证研究乡村旅游协同治理优化路径。根据 SFIC 模型框架,分析认为乡村旅游中存在多元主体协同动力不足、基层政府引导激励有限、治理机制尚待完善、治理合力难以形成等建设困境。为此,提出夯实资源对接的协同基础、提升催化充分的组织效能、优化制度设计安排、完善协同过程机制的优化路径,以实现乡村治理有效。

【关键词】 乡村旅游; 协同治理; SFIC 模型; 共同体; 兴化垛田

【中图分类号】 F592.7 **【文献标识码】** A

随着乡村振兴战略的规划落实,乡村旅游从旅游发展的边缘走向核心,成为助推农民增收增收、农业多元经营、农村美丽繁荣的有效途径和产业引擎[1]。2023年的中央一号文件对新时期“三农”问题和乡村振兴工作作出全面部署,强调推动乡村产业高质量发展,拓宽农民增收致富渠道,扎实推进宜居宜业和美乡村建设,对乡村旅游的发展提出了新的要求。然而,乡村特色旅游助力推进高质量发展的过程中,形成了乡土文脉撕裂、生态空间受损、旅游同质竞争等诸多问题和困境。因此,为了进一步推动乡村特色旅游发展,本研究采用 SFIC 模型框架,以全球农业文化遗产地兴化垛田为例,探讨多元主体协同治理构成及角色定位,分析存在的问题并提出优化路径,以期构建政府主导、社会协同、公众参与、法治保障的乡村旅游治理共同体,破解乡村特色旅游发展难题。

1 多元主体的构成及角色定位

建构乡村旅游治理共同体,不能仅靠村民的自主性和积极性,也不能过于依赖外部力量驱动,而是要健全乡村旅游协同治理机制。各主体在基层党组织的领导下,各司其职、各尽其责,共治共建共享,实现政府治理与社会调节的良性互动。

1.1 乡镇政府——主导者

在乡村旅游的具体实践中,政府发挥主导作用,履行政策规划、产业调控、协调中介、协调服务四个基本职能,规范引导乡村旅游的协同治理。随着乡村旅游的转型升级,政府要根据不同的发展阶段,调整职能重心,实现从开拓者、规制者到协调者的角色转变,提供优质的公共产品和公共服务,推动乡村旅游产业化规模化。兴化市人民政府将垛田保护和乡村旅游有效融合,筑巢引凤,完善保护规划,成立垛田保护开发小组,协调其他主体的关系和责任,续写“垛田故事”,取得了可观的经济效益。

¹ [收稿日期] 2023-04-05

[基金项目] 江苏省大学生创新训练计划项目“基于 SFIC 模型的乡村旅游协同治理困境及提升路径——以兴化垛田为例”(202211117025Z)。

[作者简介] 胡艾(2002—),女,江苏泰州人,在读本科生。

1.2 村“两委”——中介人

作为政府职能的延伸，村“两委”在乡村旅游协同治理中扮演“中介人”的角色，通过协调村民利益诉求与政府统筹规划的矛盾冲突，强化治理主体凝聚力和向心力，增强集体认同感。一方面，在基层政府的指导下，村支部将乡村旅游的政策法令传达落实到村民个人，带动村民增收致富。另一方面，村委会由村民选举产生，代表并维护村民利益，负责搭建乡村旅游协同治理的信息交流平台。二者双轮驱动，凝聚治理合力。然而在具体实践中，由于对政府资源禀赋的依赖，村“两委”呈现“准行政化”的特点，无法反映村民真实的利益诉求，也难以弥合主体间的信任鸿沟，引发广大村民的不满。

1.3 村民——主力军

作为乡村意象的“活态”载体，村民紧紧依靠“乡”与“土”，是乡村旅游协同治理的主力军[2]。有效治理乡村旅游必须走群众路线，取之于民，惠之于民，激发乡村旅游高质量发展的内生动力。其中，村民可分为乡村精英、普通村民两大类。在亲缘、地缘的联结作用下，乡村精英凭借经济资源、社会声望、能力素质等方面的相对优势，通过自身影响力带动普通村民参与旅游的开发保护，聚力共治，盘活乡村沉睡资源[3]。在政府的规划下，当地村民从事大规模油菜生产，开设农家乐、民宿，出售香葱、龙香芋等特色农产品，依靠垛田谋生的同时，扩大了垛田景观的品牌价值。

1.4 企业——参与者

依托良好的资金能力和管理经验，旅游企业发挥连接主体和客体的纽带作用，是乡村旅游协同治理的中坚力量。在追求自身利益最大化的同时，旅游企业应立足全局，实现资源要素的有效整合，按照“一体两翼、全面整合”的总体思路，构建乡村旅游核心优势，满足游客的多元化需求，打造乡村旅游特色品牌。

2 乡村旅游协同治理困境

由 Ansell 和 Gash 总结提炼的 SFIC 模型兼具科学性和普适性，现已被运用于农村垃圾治理、社区养老服务、乡村振兴实践等场域。该模型采用环形结构，将协同过程作为协同治理的核心环节，符合乡村旅游协同治理的研究需要。本文以兴化垛田作为案例进行实证研究，依据 SFIC 模型，发现当前乡村旅游存在多元主体协同动力不足、基层政府引导激励有限、治理机制尚待完善、治理合力难以形成等协同困境。

2.1 起始条件：多元主体协同动力不足

2.1.1 村民参与动力不强

构建切实可行的乡村旅游协同治理机制，离不开村民主体作用的发挥。一方面，囿于传统小农思维，部分村民的主人翁意识薄弱，对乡村旅游规划和政策缺乏了解，在治理实践中处于被动状态，难以表达自身利益诉求。基于生存理性和经济理性，村民大多会参与到遗产地的保护和开发中，但是由于资源和知识的限制，他们并未正确认识垛田的生态价值和旅游魅力，在制定旅游规划和发展战略中普遍失语。另一方面，随着城镇化进程的加快，青壮年劳动力选择在城市扎根，实现自我效能。据观察，当前遗产地核心区域外出务工人员增多，村庄空心化、老龄化问题凸显，面临协同动力不足的困境。

2.1.2 参与主体存在冲突

基于“理性人”假设，政府、旅游企业和农民多元主体行动逻辑不同，寻求的最终利益目标不同，在各方都追求利益最大化的同时，各主体间利益严重分化，影响治理的协同性和合作性[4]。依据 SFIC 模型的起始条件，事前的合作史或冲突史影响多元主体协同治理的顺利开展。一般而言，主体之间的纠纷史会影响信任机制的构建，阻碍乡村旅游协同治理的可持续运行。香

港爱家公司在获得景区经营权后，对村民摆摊位进行收费，违背了乡村旅游准公共物品属性，引发了激烈的矛盾和冲突。进言之，基层政府组织如何总结乡村旅游协同治理经验，破解各主体信任难题，引导乡村旅游协同共治，仍道阻且长。

2.2 催化领导：基层政府引导激励有限

2.2.1 职能转变不到位

乡镇政府的催化领导力量的有效发挥，能够促进多元主体间的对话和合作，建立乡村旅游协同治理共识。然而，在乡村旅游治理实践中，基层政府容易陷入“官本位”的理念窠臼，将村级基层组织视为附属机构，阻滞乡村旅游“共治共建共享”目标的实现。并且随着乡村旅游发展，乡镇政府的职能进入“维持型”状态，难以寻求创新和突破、平衡好各主体之间的利益关系、引导聚力共治。调研发现，乡村旅游治理实践中“强行政、弱自治”问题凸显，村委会“听命”于基层政府，不能发挥实际作用，对村民的诉求反应较为冷漠，抑制了村民的主动性和积极性[5]。

2.2.2 治理创新动力不足

乡村旅游的发展更加注重战略性和时代性，政府应立足于乡村资源要素的特殊禀赋，因地制宜地盘活沉睡资源。然而，基层干部旅游知识和战略思维的匮乏，致使乡镇政府治理缺乏创新，在旅游开发时倾向于墨守陈规，不利于协同治理效能的充分发挥。兴化市人民政府站在战略高度，将旅游开发作为垛田动态保护的有效途径，打造了“千垛菜花”的特色名片。但在旅游开发过程中，兴化垛田仍面临开发深度不足、民俗文化弱化、产品同质化严重以及季节性开发不足等问题，乡镇政府在实际治理中陷入创新动力不足的困境。

2.2.3 激励措施不完善

根据 SFIC 模型的逻辑，乡村旅游治理过程中多元主体的利益聚合和行动协同离不开政府的激励措施。但事与愿违，一方面，物质激励功能不足，乡镇政府对“会干”“愿意干”的乡贤群体补贴不到位，限制了他们示范引导、凝聚共识、组织动员的积极性；另一方面，精神激励作用弱化，在身份认同和公共精神等价值维度，对多元主体的激励不足、赋能乏力，限制了各主体参与乡村旅游治理的行动力和获得感。遗产地村民普遍认为自己处于乡村旅游治理的弱势地位，对乡村旅游规划的认可度不高，“不知协同”“不会协同”。

2.3 制度设计：治理机制尚待完善

2.3.1 缺乏开放性和透明度

构建合理的协同治理机制，是维护多元主体权益、避免乡村旅游公地悲剧的有效保障。然而当前协同治理制度缺乏开放性，将一部分弱势群体排斥在外，不能反映足够的民情民意。譬如，作为数字弱势群体，村民在信息资源和知识获取层面与其他主体存在差距，对乡村旅游政策法规缺乏了解，监督权实施有限。遗产地相关政策法规的颁布实施，为垛田旅游的协同共治提供了基本遵循，但是由于资源、知识、能力的欠缺，村民对乡村旅游协同治理的目标价值和内容流程缺乏足够的认识，整体参与度不高[6]。

2.3.2 缺乏人民主体意识

协商参与是乡村旅游善治的应有之义。有效的协同治理机制不仅要保证政策传递的透明性，还要以民众为中心，兼顾各方主体的利益诉求。然而，在实际的治理过程中，基层政府在制度设计层面倾向于宏观指导，缺乏人民主体意识，造成相关政策

规划认可度不高，严重影响制度的执行效果。《泰州市垛田保护条例》的制定，充分发挥了社会力量与集体智慧，但是离实现征求意见稿“全覆盖”、调查研究基层“全覆盖”、意见采纳情况反馈“全覆盖”的目标状态还有一定的距离。

2.4 协同过程：治理合力难以形成

2.4.1 多元主体信任缺失

良好的主体关系是共同致力协同过程的前提，培育浓厚的社会信任氛围有利于拓展乡村旅游建设主体间的良性互动。在乡村旅游治理的探索阶段，由于价值目标、利益诉求、行为逻辑的差异，多元主体呈现碎片化与差异化的状态，协同合作的意愿并不强烈。因此，打破信任壁垒、引导治理共识是政府现阶段的主要任务。而当前利益协调机制缺失、弱势群体帮扶不力等问题，不仅有悖服务型政府理念，而且也阻碍了乡村旅游治理的协调推进。面对旅游企业与当地村民的纠纷，兴化市人民政府并没有有所作为，重构主体间的信任关系，探索协同突破点。

2.4.2 平等对话平台尚未构建

协同过程的持续推进，依赖于坦诚交流、平等对话和理性协商的对话平台。当下，治理主体间缺乏有效的面对面沟通平台，难以发挥1+1>2的协同效应。村民与乡镇政府部门的互动协商，往往需要通过“村两委”的“中介人”身份才能得以实现。沟通的滞后性，致使政府无法及时了解村民切实的利益诉求，压缩政府公信力建设空间。据调查，遗产地村民对协同过程表现出了较高的期望，希望通过有效的沟通渠道实现自身话语权，做社区的主人。

3 乡村旅游协同治理优化路径

3.1 夯实资源对接的协同基础

3.1.1 发挥村民主体作用

村民是乡村地域文化、民俗风情的主体，也是乡村旅游协同治理的重点动员对象。针对村庄空心化、村民参与动力不强的问题，首先，应该从利益分配方面进行突破，对村民和相关旅游从业者进行知识水平、专业技能等培训教育，引导村民将“沉睡资源”转化为致富途径，提高村民的参与热情和治理能力[7]。其次，针对村民信息获取滞后的问题，构建信息联动机制，向村民普及乡村旅游相关政策法规，打通“信息孤岛”，增强村民主动参与的安全感和幸福感。最后，加大精神激励力度，充分尊重村民的意愿，引导其树立服务意识、保护意识和参与意识，促进乡村旅游的可持续发展。

3.1.2 化解矛盾纠纷

在乡村旅游实践中，由于利益诉求和行动逻辑不同，各治理主体不可避免地产生矛盾冲突，难以实现共治共建共享。面对主体间错综复杂的关系，首先，筑牢矛盾纠纷化解防线，引导治理主体理性竞争、相互协商，破解信任难题，实现公共利益最大化。其次，引导协同治理价值共识，构筑乡村旅游发展共同体，强化整体向心力和凝聚力。最后，挖掘共同利益，建立合作机制，实现协同动机的相协调，最大化整合信息和资源。

3.2 提升催化充分的组织效能

3.2.1 转变政府职能

为适应乡村旅游协同治理的推进要求，乡镇政府要明确自身的职能边界，实现从“管理者”到“协调者”的角色转变，激

发多元主体参与活力。一方面，做好简政放权的“减法”，建立健全村务监督机制，破解村两委“行政附属化”难题；另一方面，做好优化服务的“加法”，完善基础设施和公共服务，打通基层治理“最后一公里”，解决村民切实的利益诉求，深化旅游发展与村民的联系。

3.2.2 强化人才队伍建设

因地制宜、挖掘特色是打造旅游地核心竞争优势的有效途径。而目前乡镇政府懂治理、会规划的旅游人才短缺，治理创新动力不足。因此，需强化基层人才队伍建设，“选好人”“留住人”“用好人”，建设乡村旅游治理的坚强堡垒。具体而言，可以从以下三个方面入手，首先，健全人才选拔机制，立足岗位需求，坚持严扣标准，动态管理；其次，完善人才保障机制，优化政策措施，制定阶梯化的经济补助，提高基层吸引力，激发乡贤能人反哺家乡的热情；最后，强化职业技能培训，定期开展治理知识培训会，夯实基层干部知识储备和创新能力，推动旅游产业转型升级。

3.3 优化制度设计安排

3.3.1 强化信息公开

制度设计阶段要确保信息的开放性和透明性，保障公众知情权。考虑到村民信息获取和认知水平的局限性，一方面，政府要构建信息发布矩阵，借助两微一端和村务公开栏等平台，全方位公开乡村旅游规划设计、政策法规、取得成效等信息，确保村民获取信息；另一方面，充分发挥村委会中介人作用，设置联络员和宣传员，做好政策解读和宣传普及工作，用最接地气的方式帮助村民理解信息。

3.3.2 充分征集意见

乡村旅游发展要将意见征集作为常态化工作，不断完善制度设计，平衡多元主体的利益诉求。在政策制定阶段，政府可以依托门户网站、实地调研、座谈了解等方式，广泛征集意见，做好分类梳理工作，深挖问题症结；在政策实施阶段，要建立及时的反馈跟踪机制，积极回应民生诉求，有效解决问题，确保制度设计的合理性、科学性。

3.4 完善协同过程机制

3.4.1 凝聚信任共识

基于信任的协同共识，是治理主体相互交流与合作的纽带。乡村旅游发展过程中，治理主体一荣俱荣，一损俱损，增强互信、树立协同共识是降低交易成本的手段。因此，可以通过制定规范的合作协议，夯实信任基石，凝聚治理共识，避免非必要博弈。当治理主体发生利益冲突时，政府可以根据协议相关规定，促进纠纷化解，畅通协同过程。

3.4.2 构建平等对话平台

多元主体的平等对话是合作共建的基础。当前，单向沟通管理模式已不再适用乡村旅游场域[8]。作为乡村旅游建设中的协调者，政府部门应积极构建平等对话平台，聚焦乡村旅游协同治理的热点、难点、堵点问题，组织“对话会”“协商会”，吸纳各主体的意见和建议，使各方诉求均衡地体现在决策之中，从而达到集思广益、增进信任共识的效果。

[参考文献]

-
- [1] 陆林, 任以胜, 朱道才, 等. 乡村旅游引导乡村振兴的研究框架与展望[J]. 地理研究, 2019, 38(1): 102-118.
- [2] 黄震方, 陆林, 苏勤, 等. 新型城镇化背景下的乡村旅游发展——理论反思与困境突破[J]. 地理研究, 2015, 34(8): 1409-1421.
- [3] 张陈一轩, 任宗哲. 精英回乡、体系重构与乡村振兴[J]. 人文杂志, 2021(7): 113-121.
- [4] 续文刚, 钱文婧, 李振炜. 农业文化遗产保护的社会参与和利益分享机制研究——以江苏兴化垛田为例[J]. 农村经济与科技, 2021, 32(8): 335-338.
- [5] 杜智民, 康芳. 乡村多元主体协同共治的路径构建[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2021, 21(4): 63-70.
- [6] 沈费伟, 曹子薇. 从数字鸿沟到数字包容: 老年人参与数字乡村建设的策略选择[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2023, 23(1): 21-29.
- [7] 陈荣卓, 车一頓. 利益聚合与行动协同: 新时代乡村治理共同体何以建构?——来自武汉市星光村的经验观察[J]. 中国行政管理, 2022(10): 65-73.
- [8] 陈桂生, 徐铭辰. 数字乡村协同建设研究: 基于 SFIC 模型的分析[J]. 中共福建省委党校(福建行政学院)学报, 2022(1): 138-147.