

冯伟林,冉龙权. 基于社区参与的西南民族地区旅游扶贫机制构建——以重庆武陵山片区为例[J]. 江苏农业科学,2017,45(16):304-307. doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2017.16.073

# 基于社区参与的西南民族地区旅游扶贫机制构建 ——以重庆武陵山片区为例

冯伟林<sup>1,2</sup>, 冉龙权<sup>2</sup>

(1. 西安交通大学,陕西西安 710049; 2. 长江师范学院,重庆 408100)

**摘要:**社区参与旅游扶贫能够较好地满足贫困社区的旅游发展需求,使贫困人口真正得到旅游发展的利益,从而提升社区贫困人口的自我发展能力。对西南民族地区旅游扶贫的实地调研发现,旅游扶贫的社区参与水平偏低,方式单一,社区居民对旅游扶贫效应的感知方面存在“飞地效应”、生活成本上升、用地紧张等问题。因此,建议在西南民族地区旅游扶贫的过程中,构建社区参与旅游扶贫的赋权机制、收益分配机制、生态环境与民族文化保护机制、精准帮扶机制。

**关键词:**社区参与;西南民族地区;贫困人口;旅游扶贫机制;感知效应;赋权机制;收益分配机制;环境保护机制  
**中图分类号:** F592.7   **文献标志码:** A   **文章编号:** 1002-1302(2017)16-0304-04

西南民族地区(滇、黔、桂、川、藏、渝)是我国少数民族人口数量最多的地区,该区域存在大量的贫困人口,是集革命老区、民族聚居区、边疆山区、生态脆弱区和连片贫困区为一体的特殊地区。根据国务院2011年发布的《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020)》,作为我国扶贫攻坚主战场的14个连片特困地区中有近一半都分布在西南少数民族地区,在国家重点扶持的592个贫困县中有110个是位于西南地区的少数民族贫困县。中共十八届五中全会提出,在十三五期间,“我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫,贫困县全部摘帽,解决区域性整体贫困”。西南民族地区所面临的贫困和反贫困问题直接关系到我国缩小地区发展差距,全面建成小康社会等重大战略目标的实现。从1978年至今,大范围的、时间持久的、形式多样的、富有成效的扶贫政策在我国西南民族地区施行,贫困人口大幅减少,经济和社会发展事业取得了巨大进步。

然而,由于恶劣的自然地理条件、贫瘠的资源禀赋、脆弱的生态环境,西南民族地区的贫困问题依然突出。

旅游开发既能促进区域经济和社会发展,又不会对生态环境造成大的影响,是一种重要的扶贫开发方式,受到社会各界的广泛重视。旅游扶贫是通过对贫困地区的旅游资源进行开发,兴办旅游经营实体,以实现贫困地区经济增长和贫困人口脱贫致富<sup>[1]</sup>。近年来,国务院扶贫办、国家旅游局和国家发改委等部门颁布了《关于联合开展“旅游扶贫试验区”工作的指导意见》《关于实施乡村旅游富民工程推进旅游扶贫工作的通知》等文件,以促进旅游扶贫工作深入推进。西南民族地区是生态资源和人文资源分布集中、品质较高的区域,具有很大的旅游开发潜力。地方政府积极开发当地旅游资源,开展旅游扶贫工作,对促进地区经济增长和贫困人口脱贫致富发挥了积极的作用<sup>[2]</sup>。但是,旅游扶贫工作中也存在一些不容忽视的问题。调查表明,一些旅游扶贫项目存在“帮富不帮贫”的扶贫目标错位问题,并未给当地贫困人口带来益处,一些贫困人口甚至因为旅游开发而遭受“净损失”,比如失去耕种的土地、林地资源的限制性使用和游客带来的噪声与环境污染等。同时,一些旅游扶贫开发项目的收益主要被外来经营者获取,存在比较大的“飞地效应”<sup>[3-5]</sup>。产生

收稿日期:2016-05-11

基金项目:国家民委民族问题研究项目(编号:2014-GM-182);重庆市社会科学规划项目(编号:2013YBMK144)。

作者简介:冯伟林(1980—),男,河南辉县人,博士研究生,副教授,从事旅游扶贫、农户生计与环境研究。E-mail:scott206@126.com。

index.php.

[7] 张浩,许慎思,刘蕊. 射频识别技术在蔬菜冷链物流管理中的应用研究[J]. 物流技术,2014(7):348-353.

[8] 许吉斌,李少波,潘伟杰,等. 特色食品的RFID编码策略研究及应用[J]. 计算机工程与设计,2013(2):716-720.

[9] 白红武,孙爱东,陈军,等. 基于物联网的农产品质量安全溯源系统[J]. 江苏农业学报,2013,29(2):415-420.

[10] 冯天忠. 基于无线射频识别技术的蔬菜安全供应链系统的构建[J]. 德州学院学报,2012,28(3):30-34.

[11] 张浩,许慎思,刘蕊. 射频识别技术在蔬菜冷链物流管理中的应用研究[J]. 物流技术,2014(7):348-353.

[12] 王冬. 基于物联网的智能农业监测系统的设计与实现[D].

大连:大连理工大学,2013.

[13] Geerts G L, O'leary D E. A supply chain of thing: the EAGLET ontology for highly visible supply chains [J]. Decision Support Systems,2014,63(3):3-22. am

[14] 刘成生. 基于EPC标准的农产品溯源平台设计与实现[D]. 北京:中国科学院大学,2014.

[15] 张上隆,陈昆松. 果实品质形成与调控的分子生理[M]. 北京:中国农业出版社,2007.

[16] 樊丽. 苹果果实贮藏期间香气特性的研究[D]. 杨凌:西北林业科技大学,2014.

[17] 李守林. 基于物联网驱动的物流园区信息化研究[D]. 北京:北京交通大学,2016.

上述问题的原因较多,但其中重要的一个方面就是社区参与的旅游扶贫机制还不完善。因此,为了实现西南民族地区贫困人口精准、高效、全面脱贫,须要对构建社区参与旅游扶贫机制进行深入研究。

## 1 社区参与旅游扶贫的内涵与优势

社区参与旅游扶贫是指在贫困地区开发旅游资源的过程中,将社区及其居民尤其是贫困人口作为重要的主体参与到旅游扶贫项目的规划、开发、成本与收益分配等重大事项的决策、执行与监督体系中<sup>[6]</sup>。这一旅游扶贫模式的内涵主要有以下3方面的内容:第一,社区及其居民对社区的旅游资源有较高程度的控制,在旅游扶贫开发过程中能够平等地与各方主体进行协商,发挥有效的决策作用,自身的基本利益要求得到充分的尊重与满足<sup>[7]</sup>。第二,通过不同的角色执行旅游扶贫开发中的各项工作,同时参与旅游扶贫项目的监测与评价工作。第三,各项决策和制度安排向有利于社区贫困人口的角度进行倾斜调整<sup>[8]</sup>。社区参与旅游扶贫是“参与式发展”理论的实践体现,能够有效消解旅游开发对当地社区环境、社会和文化方面的消极影响,避免旅游开发收益分配的不公平现象<sup>[9]</sup>。这种模式被认为是一种可持续的旅游扶贫模式,是反贫困战略的制度创新。

“扶贫开发贵在精准,重在精准,成败在于精准”。在旅游扶贫开发中注重社区参与就是针对社区贫困人口精准扶贫的体现。与传统的“自上而下”的旅游扶贫模式相比,社区参与旅游扶贫模式具有以下优势。

### 1.1 能够较好地满足贫困社区的旅游发展需求

旅游扶贫开发的过程是一个决策方案不断选择与优化的过程,决策方案的每次变化都会涉及到不同主体的成本分担与收益分享的调整<sup>[10]</sup>。传统的旅游扶贫模式主要是政府及投资方单方面“自上而下”的开发过程,较少征求贫困社区及其居民的意见,贫困社区的旅游发展需求没有得到应有的尊重。在社区参与旅游扶贫模式下,旅游扶贫开发置于公开、透明的情境中,贫困社区及其居民能够参与到旅游资源开发的可行性分析论证、旅游发展目标、规划与方案设计等环节中。在这种模式下,每一个事项都能得到较好的分析、论证,真正把握贫困人口的需求和面临的问题,能够使社区的旅游发展需求得到较好的满足<sup>[11]</sup>。在满足社区旅游发展需求的基础上,社区参与旅游扶贫也能够保证政府资金投入和技术投入的有效性,能够促进旅游扶贫项目可持续发展。

### 1.2 能够使贫困人口真正得到旅游发展利益

社区参与旅游扶贫的关键是贫困人口能够分享旅游开发利益。分享的利益形式既包括经济利益,也包括非经济利益。比如旅游开发所修建的道路、饮水和电力等基础设施为社区贫困人口所共享;旅游开发为社区贫困人口带来更多的就业机会;在旅游运营项目中优先雇佣社区贫困人口;优先采用本地的原材料进行旅游商品加工;由于景区建设造成的贫困农户生计破坏进行补偿等<sup>[12]</sup>。上述利益的分享对贫困人口有效实现脱贫致富具有至关重要的作用。传统的旅游扶贫是以“涓滴理论”为指导,即认为在经济发展的过程中不须要对贫困人口给予特别的优待,优先发展起来的地区或群体通过消费、就业等形式就能促使贫困人口脱贫致富。所以,传统的旅

游扶贫主要针对整个贫困地区进行旅游资源开发,促进区域经济发展,增加地方财政收入,贫困人口在利益分享方面是一种“粗放”的形态,利益的分享在很大程度上是一种比较随意的行为,不能够得到持续的保障。而基于社区参与旅游扶贫直接聚焦于社区贫困人口,更有针对性和目的性,坚持“本地参与,让利于民”的原则,保证地区经济增长的同时贫困人口实现脱贫致富,达到经济效益和社会效益的统一。

### 1.3 能够提升社区贫困人口的自我发展能力

社区贫困人口处于贫困状态的原因很多,但生存和发展能力不足是根本原因。在贫困地区的扶贫工作过程中,确保贫困人口彻底摆脱贫困的有效途径就是增进贫困人口的自我发展能力。社区参与旅游扶贫的一个重要目标就是有效提升社区贫困人口的自我发展能力。在利益分享上给予倾斜,只是权宜之计。社区贫困人口在参与旅游规划、决策、项目经营等过程中,逐步学习促进生计发展的知识和技能,尤其是与旅游从业相关的知识和技能,比如决策能力、信息获取能力和市场参与能力等。在后续的生计活动中,贫困人口运用这些知识和技能获取并利用各种社会资源,从而实现生计可持续发展<sup>[13]</sup>。

## 2 西南民族地区旅游扶贫的社区参与状况及扶贫效应

为了更全面地掌握西南民族地区旅游扶贫状况和旅游扶贫效应,对西南民族地区的旅游扶贫进行专题调研。本次调研在借鉴国内外有关社区参与旅游发展和旅游扶贫效应感知等相关文献的基础上,设计“西南民族地区旅游扶贫开发”调查问卷。本次调研选择的地点为西南民族地区具有代表性的旅游扶贫项目所在地重庆武陵山片区,具体为重庆市的黔江、酉阳、彭水、武隆和石柱等5个县(区)。笔者所在的课题组于2015年6—7月对上述区域旅游扶贫项目的社区及农户进行调研,以结构化的问卷为主、以座谈访问为辅的方式进行。调研的内容包括当地旅游扶贫的现状、被调查农户家庭的基本状况、生计资本状况和旅游扶贫参与及效应感知状况。在调查中共发放问卷410份,回收问卷400份,回收率为97.6%;有效问卷394份,有效率96.1%。

### 2.1 西南民族地区旅游扶贫的社区参与状况

从调查结果来看,社区及其居民的参与程度比较低,参与方式比较单一。从参与旅游扶贫开发的主体来看,主要为地方政府和投资企业。部分地方也有村集体(社区)参与,但占比很小,贫困人口的参与比例也很小。调查显示,在旅游扶贫开发中,有近90%的农户表示没有相关机构征求过任何意见和建议,有近80%的农户表示在1年之内没有参加过村集体(社区)有关旅游扶贫开发项目的任何会议。在所获得的394份有效问卷中,仅70户参与了旅游扶贫项目。在这些参与旅游扶贫项目的农户中,其参与方式比较单一,主要是“提供各种旅游服务”,比如进行土特产或旅游小商品销售、民俗住宿和农家餐饮等,以“参与旅游规划制定与发展决策”“参与企业投资”“参与门票分红等利益分配”和“旅游就业”等方式参与的比例非常小。社区居民能够在景区工作,意味着进入旅游开发项目的核心就业岗位;没有在景区工作,则意味着社区居民处于旅游扶贫开发项目的边缘境地。从受访农户家庭成员的职业状况来看,主体为外出打工和务农,在景区工作的比

例非常低,仅占3.04%。这在很大程度上反映出社区居民通过核心岗位就业参与途径来获益的机会很少。在影响社区及农户参与的因素方面,多数受访者认为在旅游扶贫开发的过程中地方政府未给予参与的机会和权利,认为当地农户对旅游业不够了解、缺乏政府的引导、缺乏技能培训和资金支持等。

## 2.2 西南民族地区旅游扶贫效应

在旅游扶贫效应方面,从经济效应、社会效应和环境效应3个方面进行调查(表1)。在经济效应方面,大多数农户都感知到旅游扶贫促进了本村农产品的销售、促进了社区的商业发展;多数农户感知到旅游扶贫给社区提供了一定的工作机会,给贫困人口带来了一定的好处,提高了社区农户的收入。在社会效应方面,多数农户感知到通过旅游扶贫项目的开展,促进了社区居民与外界的信息交流,为社区带来了新的思想观念;也有一定比例的农户感知到旅游扶贫在挽救少数民族地区的民风民俗和传统手工艺方面发挥了一定的作用。

在环境效应方面,绝大多数的农户都感知到旅游扶贫项目开发后,社区的道路、电力、水利等基础设施得到了显著的改善;大多数农户也感知到社区的卫生状况和整体环境得到了明显改善。

从统计结果来看,西南民族地区旅游扶贫在整体上取得了良好的绩效,但也存在一些不容忽视的问题。一是多数社区居民感知到旅游扶贫项目收益主要由外来的投资者所获取,当地社区和居民获益程度很低,存在比较大的“飞地效应”。二是大多数社区居民感知到旅游项目开发后,社区的日用品价格不断上涨,生活成本不断提高,这会造成社区贫困人口的生计更加艰难。三是大多数社区居民感知到旅游扶贫造成社区农户家庭之间的贫富差距拉大,容易形成社区新的不稳定因素。四是有一定比例的社区居民感知到旅游扶贫造成耕地、林地使用紧张,这可能会导致对农林业生产依赖程度高的贫困农户生计更加困难。五是有一定比例的农户感知到旅游扶贫开发破坏了生态环境。

表1 社区居民的旅游扶贫效应感知

扶贫效应类型	效应指标	各效应态度所占比例(%)				
		非常不同意	不同意	一般	同意	非常同意
经济效应	促进本村农产品销售	0	1.52	13.45	70.05	14.97
	促进本村商业发展	0	1.52	18.78	66.49	13.19
	加快本村脱贫致富,给贫困人口带来好处	0	3.04	31.97	55.58	9.39
	拓宽家庭增收渠道,提高家庭收入	0.76	1.78	33.76	53.55	10.15
	提供更多工作机会	0	2.53	37.81	57.36	8.12
	旅游发展的收益主要由外来经营者获取	4.31	16.50	27.66	36.55	14.97
	造成生活成本提高	2.53	5.32	19.03	55.32	17.76
社会效应	促进外界的信息交流	1.26	3.55	28.68	62.43	4.06
	带来新的思想观念	0.50	5.83	28.42	60.65	4.31
	改善居住条件	0	1.77	35.27	56.09	6.85
	挽救民风民俗和手工艺	4.06	25.38	32.99	32.74	4.82
	造成社会治安变坏	9.89	46.19	23.09	18.27	2.53
	拉大家庭贫富差距	0.76	4.31	13.20	53.81	27.92
环境效应	改善道路水利基础设施	0.50	0.25	4.56	68.27	26.39
	改善村卫生和整体环境	0.25	3.29	18.02	60.40	18.02
	占用耕地、林地造成用地紧张	3.29	16.75	39.08	31.21	8.88
	破坏当地生态环境	7.10	28.42	30.96	28.17	5.32

## 3 基于社区参与的西南民族地区旅游扶贫机制构建

通过上面的分析可以发现,西南民族地区的旅游扶贫工作取得了较好的成效,一定程度上促进了社区的经济发展和贫困人口的脱贫致富,社区居民在经济效应、社会效应和环境效应方面都有明显的感知。但是在调查中也发现,旅游扶贫中社区参与水平低、比例小、参与方式单一、“飞地效应”明显等问题,出现了一些负面效应。要使旅游扶贫效果达到最优状态,就须要构建基于社区参与的旅游扶贫机制。

### 3.1 社区参与旅游扶贫的赋权机制

长期以来,针对旅游扶贫问题的规划设计、开发建设形式、项目收益分配等决策多数都是由政府单方作出的,社区参与程度很低,社区及其居民被动接受决策方案,导致制定的决策不能较好实现预期的扶贫目标。社区参与不足往往与权利缺失或不足有关。要明确界定社区党支部、村民委员会、村民小组、协商议事会等社区组织机构在旅游扶贫中的性质、作

用、职责和功能;明确规定社区居民拥有对社区旅游资源开发事务的知情权、评议权、决策权、监督权。通过政府赋权于社区,社区赋权于居民的措施,从制度和组织上保障社区及居民依法参与旅游扶贫的权力。政府在制定、执行和评估相关旅游扶贫政策的过程中,确保社区居民的利益诉求有通畅的表达渠道,通过召开社区组织机构的全体或代表大会,广泛征求社区居民的意见和建议,在行动上确保社区居民的参与权利。从赋权的内涵来讲,不仅仅是把权利赋予对方,还须要激发赋权对象的参与意识,增强赋权对象的参与能力。政府要通过社区宣传教育、依托具体社区事务等多种途径激发社区居民的权利观念,培育社区居民的责任意识、监督意识和法律意识,培养平等地与他人共同参与组织和管理社区公共事务与协商解决共同问题的能力。通过这些意识和能力的培养,实现社区居民真正广泛、深入地参与到旅游扶贫项目中的目标。

### 3.2 社区参与旅游扶贫的收益分配机制

旅游扶贫项目收益的分配问题是旅游扶贫的关键,这一

问题如果不能得到科学合理的解决,就会出现项目经营收益主要由外来经营者获取的“飞地效应”、社区农户家庭贫富差距拉大以及未获益贫困人口生计更加艰难等问题,严重影响旅游扶贫的绩效。构建社区参与的旅游收益分配机制,主要是根据社区居民的不同经济和社会特征,确保社区居民的产权收益和经营收益。主要从以下4个方面进行:一是对旅游扶贫项目开发、建设和运营过程中由于耕地、林地或其他资源被征占的农户,将所征占的资源进行产权转换后以股份的形式参与到旅游项目的经营中,项目年度经营收益按股份比例进行分配。二是旅游扶贫项目开发过程中每个社区居民基于社区合法身份的公共产权收益。在旅游项目发展的过程中,除了占用某些农户家庭的资源之外,还有对社区公共资源的占用,这些占用的资源也可以进行产权转换形成社区集体股份,年度收益按照社区农户家庭的人口数量进行平均分配。三是合理、适度控制旅游经营企业的规模和范围,避免企业的垄断经营,以给予社区居民经营的小规模的农家餐饮住宿、小商品销售等小微企业以生存发展的空间。另外,为社区居民提供更多的就业机会,在同等条件下,优先雇佣社区居民到旅游企业就业。四是社区农户的特色农产品、民族手工艺品的销售提供便利的渠道,旅游企业优先采购当地农户的原材料进行项目经营,提升农户的产品变现能力。

### 3.3 社区参与旅游扶贫的生态环境与民族文化保护机制

西南民族地区开展旅游扶贫的基础是当地丰富的自然资源和有特色的传统民族文化资源。一些地方的旅游扶贫项目在开发建设中,旅游投资企业和社区居民仅关注当前的经济利益,无视对生态环境有害的行为,忽略对传统文化的传承和保护。从长期来讲,不利于旅游扶贫项目的可持续发展,有损社区的整体长远利益。因此,在旅游扶贫开发的过程中,须要构建社区及居民参与的生态环境和民族文化保护机制。一方面,组建由社区居民代表、旅游企业代表共同参加的生态环境保护监督委员会,通过环境保护专题宣传教育、签订环境保护责任书等手段加强旅游企业和社区居民的环境保护意识,对旅游企业的开发建设行为和社区居民的生产生活行为进行监督,对破坏生态环境的行为予以制止、纠正。另一方面,社区组织应积极联合旅游企业进行专项经费投入,对不同类型的传统民族文化采取相应的措施进行保护。针对民族音乐、舞蹈、戏曲、民间文学、民族工艺品制作工艺等非物质文化遗产,明确传承保护的负责人,在旅游活动中提供展示的平台和机会;对民族服饰、生产工具等物质文化采取陈列展示的方式予以传承保护。

### 3.4 社区参与旅游扶贫的精准帮扶机制

在旅游扶贫的过程中,之所以会出现“帮富不帮贫”的扶贫目标置换问题,主要是由于工作粗放,没有做到精准帮扶。西南民族地区的贫困人口要想参与到旅游扶贫中去,需要能力、信息和资金等基础性条件。如果不具备这些条件,贫困人口是不可能真正参与到旅游扶贫的各项工作中。因此,须要

对社区贫困人口进行精准帮扶。一是进行精准识别。通过建档立卡的方式,在社区居民中识别出真正的贫困人口。在识别过程中,要注重基层民主评议,重视收入和消费两大因素,设定严格的否决性指标,如城里有商品房、家中有财政供养人口等,将不合格的人口排除在外。二是对识别出来的贫困人口进行深入的社会经济特征分析,具体分析每一个贫困人口参与旅游扶贫所面对的具体困难与障碍,然后再进行有针对性的帮扶工作。对能力不足的进行旅游从业培训,对缺乏启动资金的给予融资支持,对观念守旧保守的进行“面对面”的沟通,积极引导其转变思想观念。三是对失能、弱能的贫困人口按照一定的标准直接进行收益分享。

### 参考文献:

- [1] 丁煊峰. 农村贫困社区参与旅游发展与旅游扶贫[J]. 农村经济, 2006(9): 49-52.
- [2] 卢丽娟, 曹务坤, 辛纪元. 民族村寨社区参与旅游扶贫开发的财产制度瓶颈与破解[J]. 贵州民族研究, 2014(5): 116-119.
- [3] 吴雄周, 丁建军. 精准扶贫: 单维瞄准向多维瞄准的嬗变——兼析湘西十八洞村扶贫调查[J]. 湖南社会科学, 2015(6): 162-166.
- [4] 李俊杰, 陈浩浩. 民族地区扶贫开发的制约因素与基本思路[J]. 中南民族大学学报(人文社会科学版), 2015(6): 104-108.
- [5] 黄梅芳, 于春玉. 民族旅游扶贫绩效评价指标体系及其实证研究[J]. 桂林理工大学学报, 2014(2): 406-410.
- [6] Mohd Y A. Hadi, rohayu roddin poverty eradication through vocational education (tourism) among indigenous people communities in Malaysia: pro-poor tourism approach (PPT)[J]. Procedia, Social and Behavioral Sciences, 2013(93): 1840-1844.
- [7] 胥兴安, 孙凤芝, 王立磊. 居民感知公平对社区参与旅游发展的影响研究——基于社区认同的视角[J]. 中国人口·资源与环境, 2015, 25(12): 113-120.
- [8] 高婕. 民族地区乡村旅游社区参与实践及其反思——以黔东南苗寨侗寨为例[J]. 广西民族大学学报(哲学社会科学版), 2015(6): 134-140.
- [9] 胥兴安, 王立磊, 张广宇. 感知公平、社区支持感与社区参与旅游发展关系——基于社会交换理论的视角[J]. 旅游科学, 2015, 29(5): 14-26.
- [10] Zeng B X, Ryan C. Assisting the poor in China through tourism development: a review of research[J]. Tourism Management, 2012, 33(2): 239-248.
- [11] 王华, 龙慧, 郑艳芬. 断石村社区旅游: 契约主导型社区参与及其增权意义[J]. 人文地理, 2015(5): 106-110.
- [12] 王维艳. 乡村社区参与景区利益分配的法理逻辑及实现路径——基于现行法律制度框架视角[J]. 旅游学刊, 2015, 30(8): 44-52.
- [13] 马东艳. 旅游增权, 社区参与和公平感知的关系研究——以四川理县桃坪羌寨为例[J]. 中央民族大学学报(哲学社会科学版), 2015(4): 104-111.