

从利益相关者视角看风景区的规划发展

陈春泉, 陆利军^①

(衡阳财经工业职业技术学院, 湖南 衡阳 421002)

[摘要] 旅游业的竞争日渐激烈, 旅游风景区要想在这种环境中提高自己的竞争力, 需要风景区各旅游利益相关者的支持和参与。而旅游业的综合性决定了旅游利益相关者的复杂多样。因此, 文章从利益相关者理论视角出发, 通过对当前风景区系统利益相关者之间关系的分析, 提出了在风景区的规划发展过程中如何构建一个多元利益主体协调发展的系统, 保证多方利益的协调从而实现风景区可持续发展的具体对策。

[关键词] 风景区; 利益相关者理论; 规划发展

[中图分类号] F592 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-0755(2008)05-0033-04

旅游业被认为是21世纪世界最大的产业之一, 中国旅游业通过近30年的发展, 逐渐成为国民经济新的增长点, 产业规模不断扩大, 实现了从旅游资源大国向世界旅游大国的历史性跨越。作为中国旅游业中重要组成部分的风景区也为中国旅游经济发展做出了其不可磨灭的巨大贡献。据国家旅游局规划发展与财务司对首批4A景区1999年经营情况的统计分析, 经营利润率平均达24.4%, 远高于同期旅行社行业利润率1.93%和全国500间以上大型旅游饭店利润率8.1%, 可见, 旅游景区在旅游产业链中占据重要地位。然而, 近年来, 在旅游景区的发展过程中, 政府部门、投资者、社区居民、旅游者等利益相关者之间的冲突和矛盾频频发生。这些问题的出现与旅游发展中一味的重视经济利益而忽视社会责任的履行、单纯的重视投资商和经营商的利益而忽视风景区内社区居民等其他利益相关者的利益密切相关。因此, 解决景区发展过程中的问题和矛盾, 重视各利益相关者的利益诉求, 协调和平衡旅游发展中各利益相关者利益对风景区的可持续发展至关重要。

一 利益相关者理论在旅游领域应用现状

利益相关者理论是20世纪60年代起源于英美等西方国家的一种管理理论, 进入20世纪80年代以后其影响开始扩大, 并促进了企业管理理念和管理方式的转变。随着利益相关者理论的发展, 该理论逐渐被用到旅游研究中。研究的主要内容集中在三个方面: (1) 对旅游利益相关者的界定; (2) 在旅游规划和管理决策中对利益相关者进行实证调查分析; (3) 面向规划和管理中的利益相关者之间的冲突和协作问题, 探讨解决对策和管理措施。国内学者将这一理论应

用旅游研究当中最早见于2002年保继刚等编制的《桂林市旅游发展总体规划(2001-2020)》, 规划者首先确认桂林旅游发展中的主要利益相关者, 即游客、政府、商业部门、本地居民、景点开发商等, 然后分析了各利益相关者的利益表现、决策过程与行为、主要利益相关者之间的相互制约和相互影响关系, 进而结合系统动力学的反馈分析寻找和认识主要利益群体在桂林市旅游业中的促进和限制作用, 剖析了桂林市旅游业发展的内部结构和深层制约机制。^[1] 张伟和吴必虎在四川省乐山市旅游发展战略规划过程中, 对不同利益相关者的旅游意识和利益进行了定性和定量调查和分析。^[2] 冯淑华以江西三百山旅游风景区为研究对象, 将旅游开发实践中的利益相关者问题置于流域体系的框架中, 从流域利益相关者关系的角度探讨了流域内资源共享的各方的权力、利益、义务关系, 并在此基础上提出协调各利益相关者关系的措施。^[3] 除旅游规划领域外, 这一领域也被用来探讨景区、旅行社、目的地、生态旅游等不同主体的管理和发展问题。如黄昆在界定景区利益相关者的基础上, 分析了政府部门、当地居民、景区投资者、旅游者和景区员工等各利益相关者对景区环境管理的影响, 提出构建利益相关者共同参与的景区环境管理模式, 并对实施该模式应注意的问题作了探讨。^[4] 随后高元衡对阳朔乡村旅游发展中的政府、农村集体、旅游企业和农民等利益相关者的利益分配问题进行了分析, 并深入研究了问题存在的根源, 提出了相应的对策和建议。^[5] 这些研究中所使用的方法启发我们利益相关者理论在旅游领域中研究的广阔前途, 例如与管理学、社会学、政治学等领域的理论相结合的方法, 利益相关者与系统动力学的反馈分析相结合的方法等。一方面我们可以利用这些方法来研究旅游

[收稿日期] 2008-06-25

[作者简介] 陈春泉(1961-), 男, 湖南衡东县人, 衡阳财经工业职业技术学院副教授。

^①华东师范大学社会学系硕士研究生。

领域中不同系统的利益相关者的利益诉求、权力和资源、互动关系以及变化和发生变化的原因,不失为揭示旅游系统发展演化的内在机制的一个切入角度;另一方面还可以从上面的分析过程中寻找利益相关者出现冲突的原因,利于研究具体的治理和协调对策。^[6]

二 风景区规划与发展中利益相关者的利益需求焦点

确定风景区主要利益相关者是有效而成功地将利益相关者理论应用到具体的风景区规划当中去的第一步,正如 Donaldson 和 Dunfee 所指出的那样,“不弄清楚谁可以算作利益相关者这个问题,要为利益相关者做‘正确的事’就非常成问题了”。^[7]然而,在旅游风景区规划过程中,利益相关者的确立又绝非“草率地找几个显而易见的主要利益主体”那么简单。^[8]所谓利益相关者就是指所有能够影响或者被政策、决策和系统的行动影响的个人、社团、社会群体、或者任意层次、规模的机构。广义而言,利益主体是指“任何能够对于保护项目的目标实现产生影响,或者被保护项目的目标实现所影响的个人和群体”。^[9]基于对所有的利益主体都具有本质上相同的价值的理念,本文认为在风景区规划过程中,应予以重视的主要利益相关者包括旅游者、旅游接待地社区居民、旅游企业以及风景区属地政府,没有他们的积极参与,风景区就无法获得持续发展。

(一) 旅游者的利益要求

旅游者是旅游景区及其活动的服务对象,是旅游项目建成投放市场后的消费者,是旅游活动最重要的驱动因素,从某种意义上说,景区旅游的发展状况直接取决于旅游者的满意程度。旅游者对旅游景区的满意程度将最终决定着旅游开发活动能否继续进行下去。

旅游者的利益要求跟旅游者的旅游动机息息相关。一些旅游者是为了了解和欣赏到旅游景区资源价值,为获得期望的物质、精神和文化方面的旅游体验而来到景区旅游的。还有的旅游者到旅游景区来是希望旅游景区实现他们“求补偿、求解脱”的目的,在旅游过程中补偿他们在日常生活中没有得到的东西,从日常生活的烦恼中解脱出来,希望得到的体验是旅游活动产生的快乐。^[10]

然而,无论他们采取何种方式进行他们的旅游活动,旅游者们都希望欣赏到真实的、不经过任何修饰、不受到任何污染和破坏的自然景观和生态环境;旅游者还希望在旅游过程中有比较舒适和安全的游览环境。通过与外界的各种接触和感受,并从中获得各种知识,并因获得愉悦而满足其旅游需求。在风景区旅游的旅游者,旅游者通过购买和消费该产品,获得物质、精神和文化的享受。因此,我们认为,旅游者的利益核心是旅游经历的“质量”和“满足感”。他们的利益要求主要体现在:(1)要求旅游景区内在的质量符合其期望体验;(2)要求付出的价值对等于在景区消费的旅游产品和服务。

(二) 旅游企业关注的利益焦点

旅游企业是联系旅游主体与旅游客体的纽带,他们为人们的旅游活动创造便利条件并提供所需的产品和服务。任何人的任何一种旅游方式都离不开旅游企业,他们贯穿旅游

者“吃、住、行、游、购、娱”的全过程。旅游企业无疑是旅游产业形成和发展中最为活跃的基本构成要素,直接关系到产业的发展前景。然而,旅游企业作为一个具有生命的社会实体,主要有三个最为重要的目标:生存、盈利和发展,这三个目标同时存在,相辅相成,缺一不可。营利性是旅游企业决策活动的最重要的特点之一,追逐利益是旅游企业存在与发展的客观基础,也是社会财富积累和扩大的源泉。旅游企业是资本生存、增值和获取收益的载体,其价值就在于给投资者带来效用,旅游企业带来的收益越大,价值就越大。资本所有者对旅游企业进行投入根本的目的就是实现收益,而且尽可能使收益最大化。

因此,追求丰厚的投资回报,是旅游景区投资者追求的最核心的利益。旅游企业的一切生产经营活动首先要体现在对资本的组织、管理和运营上,使资本保值、增值,取得收益的最大化。尽可能长久地占有旅游资源,独享经济利润是投资者的追求。

(三) 旅游接待地社区居民的利益要求

旅游开发与社区在空间上的紧密性,使得社区居民成为与旅游区接触最频繁、联系最紧密的对象,毫无疑问要受到旅游者游览活动或景区建设拓展所引发的各种影响。本文中的社区居民是专指生活在景区内或周边的原有常住居民,他们为景区开发提供了土地、林木、劳动力等生产要素,承受着旅游活动的开展带来的生活方式的改变和环境的压力。

旅游开发活动是在当地社区中对自然旅游资源的开发,并且在一定程度上还包括对当地人文旅游资源的挖掘与展现,而当地居民无疑是当地社会环境的一部分,从这个意义上说,社区居民在旅游开发过程中将会直接受到旅游活动的各种影响。在旅游发展的过程中,当地居民在感受生活条件,如交通、通讯、供水、供电等基础设施的变化为其带来好处的同时,当地居民也将承受旅游开发带来的负面影响,如物价上涨、安宁生活的破坏、生活环境的污染、噪音的产生、生活空间的拥挤等问题的最终承担者。

社区居民作为风景区旅游发展中的主要利益相关者,他们的利益诉求主要体现在以下几个方面:(1)希望旅游业的开发,为他们提供更多的就业机会和商业机会,提高个人或家庭的经济收入,改善当地的基础设施,使生活条件得到改善;(2)他们希望有更多受教育的机会,获得更多的就业指导与培训;(3)他们还希望旅游发展过程中当地风俗习惯受到尊重,当地文化特色得以保持与发展;(4)社区居民希望通过旅游业的良性发展,尽量减少负面影响,保护风景区赖以生存与发展的生态环境,保证良好的社会治安,社会风气不要变坏,以获得安全稳定的社区环境,从而保证本地的旅游吸引力以及本地旅游的可持续发展。

(四) 风景区属地政府的利益要求

中国的景区实行属地管理,管理责任分解到具体景区的管理者,即地方政府成为了景区保护、宣传等工作的直接责任人和义务人,且景区设立的专门管理机构也是由地方政府委派的,由地方政府直接领导或间接监督。因此,地方政府是政府部门行使景区权力的实质性代表。一般来说,风景区

属地政府包括属地的旅游行政管理部门,以及建设、园林、文物、环保、林业、国土等旅游资源主管部门。

按照国家所赋予政府的行政职责来看,地方政府应该代表全国人民对景区公共资源的共同和长远利益进行管理,通过旅游景区的开发和经营,带动当地经济和区域其他产业的发展,实现当地经济、社会文化、环境效益的“多赢”和谐局面。由此可见,风景区属地政府对发展旅游业的预期自然是以经济增长和社会发展为政绩目标的。其主要的利益需求有如下几个方面:(1)推动基础设施投资和经营性资产投资;(2)培育地方财政收入来源;(3)增加就业机会,提高居民经济收入,实现旅游扶贫,实现西方学者提出的国内少数学者极力推崇的旅游开发乘数效应。此外,属地政府同样希望通过旅游业的良性发展,提高当地居民的生活质量、稳定社会秩序、提升社会道德水平、促进生态环境的保护,实现经济效益、社会效益和环境效益三效共生,促进整个地区旅游业的可持续发展。

然而,地方政府作为一个独立的组织,也有自身的,诸如财政收入、政治业绩、形象等方面的利益诉求,这使得地方政府存在着为追求自身利益,而延伸其拥有的公权运用的可能性。^[11]事实上,一些旅游景区的地方政府首先会把经济利益作为其主要关注点,而忽视旅游资源的保护。

根据上述论述我们不难看出,在风景区管理和开发过程中,各利益相关者在旅游发展中追求的目标是不同的,旅游景区投资者和社区居民的核心利益属于经济利益,而旅游者的核心利益属于非经济的利益。因此,他们之间难免会出现矛盾与冲突,只有清楚地了解各核心利益相关者的利益要求,充分地认识他们之间存在的利益差异、冲突及冲突产生的原因,才能找到合适的途径来协调各方利益,使风景区朝着和谐稳定、可持续发展的方向发展。

三 风景区系统中利益相关者利益协调的对策

风景区各利益相关者拥有的资源不同,参与旅游的动机、利益要求、方式和程度各异,平衡利益相关者之间的利益关系是一件非常困难的事情,于是利益冲突问题便显得尤为突出。面对风景区旅游发展中错综复杂的利益冲突,我们需要围绕风景区旅游发展目标,整合有限的内外部资源,根据自然风景区旅游发展的特点对旅游发展中各种活动的相互联系加以调节,使这些活动减少矛盾,协调多个利益相关者在利益要求上的冲突,最终实现风景区旅游的和谐、持续发展。

(一)建立风景区可持续发展的价值共识。社会学中的社会交换理论认为,人类的一切行为互动都是为了追求最大利益的满足。对于旅游景区的核心利益相关者同样是这样,人们会寻求一切方式来实现自身的这些主要利益需求。风景区属地政府可能为了短期政绩的追求而导致景区错位开发,尤其是在“追求发展”的经济目标趋使下,一味地迁就和屈从开发商的利益导向,使目的地环境遭受污染、文化特色逐渐消失;旅游企业可能为了实现其短期经济利益最大化的追求而产生破坏景区生态环境的短期行为与败德行为;风景区社区居民可能会为了摆脱贫困追求现代而使传统文化异

化;旅游者追求旅游体验质量而对自身行为缺乏约束等。正因为如此,使各利益相关者树立风景区可持续发展的价值理念便显得尤为重要和迫切。从风景区开发和管理的横向关系上看,我们应当确保每个利益相关者群体都能公平地分享发展旅游业带来的实惠,为整个风景区的发展提供机会,而不是为了某一部分利益主体的发展而牺牲了另一部分利益主体的利益;从风景区开发和管理的纵向关系上看,我们应当确保当代人利益、后代人利益都得到公平的对待,而不是为了满足当代人的需求而牺牲了后代人的利益。

(二)完善风景区各利益相关群体的制度化利益表达机制。在风景区开发和管理过程中,虽然各个利益主体在本质上的价值理念是一致的,但是不同的利益主体在具体的开发和管理过程中的价值观、目标和诉求会有所不同。从这个角度上看,在这个关系网络体系中,不同利益相关者的价值取向有时又是异质性的。因此,他们需要一个能够发出他们自己声音的利益表达机制。尤其是那些处于边缘地区的利益相关者,由于他们在风景区的开发和管理过程中的弱势地位,他们很可能没有现实的和有影响力的代言人,因此他们的利益经常被忽视,长久以往必然导致旅游开发利益均衡体系受到破坏而造成对风景区可持续发展的不利影响。旅游者、旅游接待地社区居民、旅游企业以及风景区属地政府在风景区管理和开发的不同领域中投入成本并从中获得其核心利益,他们会在风景区的开发和管理决策的不同层面上施加不同程度的影响。不同的利益主体,其不同的成本构成与收益状况,多重作用构成了错综复杂的利益关系。因此,在风景区管理系统中建构起反应灵敏、沟通快捷、运转高效的利益表达机制,让各利益主体的合法权益通过制度化的渠道表达出来并予以保护,对于保持风景区的可持续发展有着十分重要的意义。

(三)完善风景区各利益相关群体的制度化利益监控与利益实现机制。旅游风景区的利益分配是项复杂的任务,通过之前的利益相关者权利、利益关系分析,我们能更好地认识清楚他们之间的不同目标和复杂关系。在风景区系统中,各个利益相关者关注的利益焦点存在一定程度的差异,当两个利益相关者为争取各自的利益的时候,有的利益相关者可能会为了满足自己的利益,采用一些不法行为来损害其他利益相关者的利益,使得景区系统的整体利益受到损害;与此同时,有的利益群体由于其在风景区的开发和管理过程中的弱势地位,他们的利益经常被忽视,其核心利益诉求无法得以实现。长期以往必然导致旅游开发利益均衡体系受到破坏而造成对风景区可持续发展的不利影响。一方面,我们可以从维护景区系统利益相关者的利益出发,必须建立有效的行为监控机制,通过对利益相关者行为的监控使每个利益相关者的利益目标与系统的整体目标方向一致,降低景区系统的运行风险。另一方面,建立有效的利益实现机制以确保风景区开发和管理过程中的弱势利益群体,实现其合理的核心利益诉求,既避免风景区资源的浪费和旅游外部不经济性现象的发生,又保障相关利益群体的合理利益的最终实现。因此,我们认为构建利益相关者深度参与的利益协调组织势在必行。

必行,只有建立专门的职能部门与利益相关者联系,使利益相关者进行参与,才能确保适宜的利益分享安排,才能确保利益相关者的利益要求能够切实实现,有利于区域旅游合作在取得最大利润的同时,获得长远社会和生态效益。各级地方政府可以根据自己风景区的不同情况采取各种措施,激励非政府组织、企业、普通居民、专业人士和旅游者对旅游业发展决策的参与,并制定有关培训制度,提高公众特别是当地居民对可持续旅游业的认识。

总之,风景区的规划开发通过对区域产业结构调整和相关产业的带动作用、带动社会剩余劳动力就业、推动不同地域间的交流、推动对民族传统文化的保护开发、加大对区域生态环境的保护等方面的综合作用,使得以旅游资源为基础的现代旅游活动把旅游者、旅游企业、旅游地居民、旅游地政府联系成为一个有机的利益整体。在风景区的开发经营过程中自然会涉及到不同利益相关者的不同利益。如果一味追求每个利益相关者的利益最大化,则不可避免产生矛盾和冲突,影响整个系统的正常运行。因此,在风景区的开发经营过程中充分考虑各个利益群体的利益关注焦点,尽可能消除利益主体间的摩擦和冲突,使其协调和均衡,最终形成和谐统一的景区利益整体是实现风景区可持续发展的有效途径。

[参考文献]

- [1] 保继刚,钟新民. 桂林市旅游发展总体规划(2001 - 2020)[M]. 北京:中国旅游出版社,2002.
- [2] 张伟,吴必虎. 利益主体理论在区域旅游规划中的应用——以四川省乐山市为例[J]. 旅游学刊,2002,(4):63-68.
- [3] 冯淑华. 三百山旅游发展中流域利益主体关系的探讨[J]. 宜春学院学报(社会科学),2003,(5):47-50.
- [4] 黄昆. 利益相关者共同参与的景区环境管理模式研究[J]. 湖北社会科学,2003,(9):81-82.
- [5] 高元衡. 阳朔乡村旅游发展中各方利益分配问题研究[J]. 桂林旅游高等专科学校学报,2004,(6):58-62.
- [6] 周玲. 旅游规划与管理中利益相关者研究进展[J]. 旅游学刊,2004,(6):53-59.
- [7] 郭华. 国外旅游利益相关者研究综述与启示[J]. 人文地理,2008,(2):101-105.
- [8] Sautter E T& Leisen B. Managing stakeholders: a tourism planning model [J]. Annals of Tourism Research, 1999, 26(2): 312-328.
- [9] 陈勇,吴人韦. 风景名胜区的利益主体分析与机制调整[J]. 规划师,2005,(5):8-11.
- [10] 邹统钎. 体验经济时代的旅游景区管理模式[J]. 商业经济与管理,2003,(11):41-44.
- [11] 宋瑞. 我国生态旅游利益相关者分析[J]. 中国人口·资源与环境,2005,(1):36-41.

On the Development and Planning of Scenic Destination from the Perspective of Stakeholders

CHEN Chun - quan, LU Li - jun

(HengYang Finance Economic and Industry Polytechnic, Hengyang 421002, China)

Abstract: The competition in tourism industry is become intense day by day. In order to enhance the competitive power of scenic spot under the intense competitive environment, the scenic spot needs the support and participation of all stakeholders. The comprehensive nature of tourism industry has decided the complex diverse of the stakeholders in scenic spots, therefore, this article embarks from the perceptive of stakeholder theory, and through the analysis of the relationship of stakeholders which relates to the current scenic spot system, proposed a model of how to construct a multi - dimensional coordinated development in the scenic spot developing process, which guaranteed the benefit coordination to realize the scenic spot sustainable development in every way.

Key words: scenic spot planning; stakeholder theory; development