

欠发达地区旅游开发问题探讨

作者：冯小叶

随着社会经济的发展、人们收入水平的提高和闲暇时间的增多，旅游越来越成为现代社会人们主要的消费方式和生活方式。旅游业的发展无疑适应并推动这一趋势。在发达国家和地区发展旅游业更多地是为了满足人们较高层次的精神文化需求，巩固和提高国民的道德修养和文化素质以及改善生活和居住环境的质量，从而推动现代文明的发展。而在我国及世界其他一些相对贫困落后的地区，发展旅游业最主要的目的是依靠旅游业的主导作用和连锁效应推动本地经济的发展，改变贫困落后的面貌。可见，旅游扶贫是特定领域的特定产物，有很强的针对性。

旅游扶贫是指依靠发展旅游业来推动落后贫困地区的经济发展，实现脱贫致富。旅游业作为新时期经济发展的生力军，在推动地方经济的发展方面，有着不可替代的地位和作用。在国家实施西部大开发这一重大战略的背景下，依托东西部落后地区丰富的旅游资源发展旅游业，实现脱贫致富，越来越成为具有现实意义的扶贫之路。旅游活动的综合性决定了发展旅游业必然带来综合效应和连锁效应，对地方经济发展作用显著。那些相对落后和贫困的地区，一方面拥有发展旅游业独特的自然资源和人文资源，另一方面，发展其他产业又相对困难，在这种情况下，可以优先发展旅游业，依托旅游服务业及与旅游相关产业，加快自身发展，迅速脱贫。

令人遗憾的是，现实中贫困地区在发展旅游业极力脱贫致富的过程中，也陷入到一些观念性和操作性的误区中，产生的危害有的在近期表现十分突出，有的则对当地后期的可持续发展产生不容忽视的消极影响。在作者看来，目前存在的误区主要有以下几点

(一) 当地政府及政策引导上存在两个误区

1. 地方政府及官员由于心态和观念存在误区给当地旅游事业发展带来不利影响

当地政府包括一些领导干部关心和表现政绩的心态比较突出。他们迫切希望任职期间通过发展旅游业带来的轰动效应和经济效应造就个人业绩。因此在本地发展旅游业的问题上存在很大的盲目性和随意性。有些地方政府和官员还存在守旧依赖的心理，一味地“等、守、靠”，过分依赖上级的帮扶，而不是主动出击，另辟其他多种途径，积极为本地旅游事业的发展拓宽渠道。

2. 政府的政策性失误和违法操作为发展旅游业付出过高的隐性成本

落后和贫困地区面对本地独特的旅游资源，急于为“闺中佳人”寻找“合意郎君”，但又因为出身卑微，不敢奢望过高的心态，在为发展旅游业的招商引资过程中，有意放低进入门槛，造成隐性成本过高。有时为了有效吸引投资发展经济，适当的放低进入门槛还是可行的。但不科学地、无原则地放低进入门槛，最终只会给本地带来伤害尤其是对一些不可再生的珍贵资源的破坏更是让人痛心疾首。

(二) 当地社区和居民的利益得不到应有的重视

落后和贫困地区发展旅游业的初衷就是要尽可能通过发展旅游业为当地政府和居民带来经济效益和社会效益。但是在实际操作中，往往是只有当地政府的利益得到重视和满足，而当地居民的利益被忽视或重视不够。这主要表现在：

1. 人为的操作导致本地劳动力就业不足

在旅游经营和旅游服务的劳动力使用上，企业往往舍本逐末，大量使用外地人员甚至不惜高薪聘请，造成本地劳动力大量闲置。当然，为了保证旅游项目，旅游管理和旅游服务的高水平，有必要聘请外地一些经验丰富、水平较高的旅游从业人员，但从扶贫角度看，最切实可行的做法就是充分挖掘和使用本地的人力资源。

2. 当地社区的文化利益、环境利益受到损害

首先，旅游业是综合性产业，为了满足旅游者吃、住、行、游、购、娱各方面需求，旅游地就要相应的建设各类服务设施和娱乐设施。旅游业是传播文明的窗口，它具有双重效果，发展得当，会促使当地与外来文化之间的良性文化互动；反之，则给双方都带来不利影响，不利于当地文明的进步和外来文明的传播。

其次，发展旅游业同其他产业一样，必然要造成一定的环境破坏。关键问题是，如何将对环境的不利影响降低到最小化。现实中我们看到，有些落后地区在发展旅游业、追求经济效益的同时，一味地强调开发，忽视必要的保护性建设，缺乏环保意识和持续发展意识。对旅游资源的低级消耗，对游客行为缺乏有效的引导和管理，以及对投资商、经营者的超标排污放任自流。殊不知，这种低效粗放型的旅游业发展模式，是以牺牲当地不可再生的旅游资源和环境资源为巨大代价的，这种旅游的外部不经济最终会损害当地居民的利益，为以后的发展带来障碍。从公平原则看，当地居民的生存环境以及享受美好大自然的权利，由此受到侵害也是不公平的。

旅游扶贫工作中存在的诸多误区，在发达地区也或多或少的存在，只不过相对而言，落后地区尤显突出。落后和贫困地区的政府有必要重新审视自己在发展旅游业过程中的作为与不作为。如作者前面所述，这些误区很大程度上是由于观念认识上的偏差从而出现指导思想错位造成的，因此要走出上述误区，首先落后和贫困地区的政府和官员要进一步解放思想，转变观念，本着以民为本，真正为民谋福利，对人民负责的为官原则，秉心行政。

其次，落后地区一定要摆正心态，在保证最大化利用本地资源，着眼于本地的可持续发展，同时又切实给当地社区和居民带来诸多实惠的前提下，可适当放宽政策，许以投资者、开发商一定的优惠条件，鼓励他们到本地投资建设。

再次，当地政府应树立法治观念，加快制定一系列法律法规，依法行政，依法监督。企业或个人的任何违法行为或易造成不良社会影响和环境破坏的行为，应坚决予以制裁或强行制止。

另外，在处理与投资商与经营者之间的关系上，一定要明确所有权、经营权和管理权之间的界限。现实中的经验告诉我们包括一些发达地区在内，由于政府政策引导上的失误及行政管理上的漏洞，所有权、经营权和管理权的界限往往含糊不清，给现实的经营和管理带来混乱。其实，只要当地政府结合自身实际，咨询专家意见，平衡好各方利益，大胆地探索实践，就会比较圆满地解决这一问题。

还有，要尊重当地社区和居民的利益，以能否给当地社区和居民带来最大实惠作为衡量工作得失的重要标准。

旅游扶贫的思路是对的，关键在于如何结合落后地区实际情况，探索出一条有效可行的发展之路。这既关系到落后地区的脱贫致富和经济腾飞，同时又是对新时期政府智慧和职能的考验。

[参考文献]

[1] 朱明芳，旅游扶贫的可行性研究工作[J]，桂林旅游高等专科学校学报，1999，(3)

[2] 邹益，旅游业：吸收农村剩余劳动力的一个重要行业[J]，农村发展论坛，1996，(3)

[3] 章尚正."政府主导型"旅游发展战略的反思[J]，旅游学刊，1998，(6)

[4] 周歆红，关于旅游扶贫的核心问题[J]，旅游学刊，2002，(1)