

旅遊目的地治理研究的綜述與跨區域治理展望

章義杭

(澳門旅遊商會,澳門)

摘要:旅遊目的地治理與目的地管理有著密切的關係。雖然對旅遊目的地治理的研究歷史不長,但在不到 20 年的期間已經得到了學者們較為廣泛的關注。基於對該議題相關文獻的綜述分析,梳理了旅遊目的地治理的概念、模式和評價。對於旅遊目的地治理,特別是跨區域治理,現有研究並未給出統一的結論,但總體而言,越來越多研究認為有效的目的地管理需要目的地治理。尤其在粵港澳大灣區文旅遊發展和橫琴粵澳深度合作區發展旅遊產業的局面下,跨區域治理具有研究價值和意義。

關鍵詞:旅遊目的地;目的地治理;目的地管理;跨區域治理;利益相關者

中圖分類號:F593

A Review of Tourism Destination Governance and Prospects for Cross-regional Governance

Zhang Yihang

(Association of Macao Tourist Agents, Macao)

Abstract: Destination governance is closely related to destination management. Although the study of tourism destination governance has a short history, it has attracted much attention from scholars in less than 20 years. Based on a review of the relevant literature, this paper investigates the concept, models and evaluation of tourism destination governance. While existing studies have not reached a unified conclusion on destination governance, particularly cross-regional governance, there is a growing body of research suggesting that effective destination management needs destination

作者簡介:章義杭,博士,澳門旅遊商會常務理事。

governance. In particular, cross - regional governance has research value and significance in the development of cultural tourism in the Guangdong - Hong Kong - Macao Greater Bay Area, and the tourism development in the Guangdong - Macao In - Depth Cooperation Zone in Hengqin.

Key words: tourism destination; destination governance; destination management; cross - regional governance; stakeholders

引 言

旅遊業對全球經濟發展復甦有著重要的作用。據世界旅遊城市聯合會(WTCF)發佈的《世界旅遊經濟趨勢報告(2022)》顯示,2021年正處於重大公共衛生事件之下,全球旅遊總人次和全球旅遊總收入恢復至疫情前的不足60%,旅遊業為全球經濟貢獻了3.3萬億美元,相當於全球GDP的3.8%;預測全球旅遊總人次和全球旅遊總收入將恢復到疫情前(2019年)水準的近68%;市場在重新認識旅遊目的地(WTCF,2022)。基於旅遊業的影響力,各國和地區都大力推動旅遊產業的復甦和發展。同時,目的地管理也因應新常態而在嘗試蛻變。

旅遊目的地是激發旅遊者產生旅遊動機並完成旅遊動機的空間載體,是與客源地相對應而存在的,是基於空間視角的旅遊活動核心。旅遊目的地早期研究主要集中於旅遊目的地形象、旅遊目的地定位和營銷等領域,並逐漸拓展至旅遊目的地的競爭力與忠誠度、旅遊目的地的遊客管理、旅遊目的地的治理與發展等領域。目的地治理是目的地管理中的一個領域(呂俊芳,2016)。關於目的地管理與目的地治理的關係,目的地管理是針對政策與戰略,觀點在於地域活動主體的可持續性組織,同時在於實行計劃的有效性;而目的地治理是針對規範、規則、文

化,觀點在於實行決策的條件(Beritelli,2011)。目的地管理是為求達成目的的方法以及研究此方法背後思路,而目的地治理是為求決策者的選定、決策過程及決策者權限(Borrini,2013)。清晰瞭解目的地管理與目的地治理的關係,是旅遊目的地管理的關鍵。目的地管理可以比如為What to do,而目的地治理可以比如為Who will do, How to do, Why need to do。鑒於此,本文的目的在於對目的地治理的相關研究進行文獻綜述,為關注這一研究主題的研究學者、專業人士提供參考。

1 文獻來源

筆者通過檢索主要外文學術研究文獻數據庫Science Direct, Emerald, Google等,對以“tourism governance”“destination governance”“cross - border governance”為主題的研究文獻進行搜索;中文數據庫主要通過維普中文全文數據庫以及百度學術等,以“旅遊目的地治理”“跨區域目的地治理”為關鍵詞和主題的檢索。最後識別出相關文獻共33篇(截止到2022年2月28日)。文獻類型共四類:研究論文(期刊,論文集),研究報告,學位論文以及著作專題。其中,國內外文獻中屬於理論研究的僅有14篇,其餘均為應用型研究。案例研究為該領域研究中最常用的研究方法。

2 目的地治理概念

治理是理解旅遊目的地複雜性和推動旅遊目的地治理模式優化的新範式,其倡導政府與私營部門及社會的夥伴關係,主張政府、市場、社會和公民共同參與管理,追求實現經濟(economy)、效率(efficiency)、效益(effectiveness)、公平(equity)的4E目標。基於社會自組織治理的視角,目的地治理是將治理概念應用到旅遊業情景中,是將目的地與治理兩個概念轉化為一個概念,而其中治理是指以互相依賴、資源交換、博弈規則和政府以外的自治為特徵的自組織和跨組織網絡。目的地治理是基於共同利益,目的地各利益相關者共同參與目的地政策制定、目的地營銷等組織管理活動的新型政府和社會體系(Svensson, et al., 2007)。世界旅遊組織(UNWTO)曾經指出,這種新型的治理關係在聯邦製的發達國家將會佔據主導。目的地治理是伴隨治理的權利多向度特徵而出現的,旅遊與治理的結合始於20世紀90年代,國外文獻中開始使用“目的地治理”(destination governance)一詞到現在也不過十幾年的光景(Volgger, et al., 2017)。可以解釋從政府管制轉型至治理當中,體制和部門程式都被更替了(Ahmad Mujafar Syah, 2019)。善治的建議包括加強政策框架,提供有效治理結構,使用平衡幅度的管理工具,加強旅遊計劃與管理,交付責任與能力(UNWTO, 2013)。目的地治理是所有相關組織和持份者通過網絡路徑發展規則和戰略的機制(Paddison, 2014)。

而內地學者對治理的概念有下面幾個

方向。基於政府與社會共同治理的視角,目的地治理是政府與社會的一種新型關係,是與傳統的自上而下的通知模式不同的一種自下而上的新模式。治理包括政府,但要超越政府,還包括企業、非政府組織和個人等(王京傳, 2013)。旅遊目的地治理突破單一治理主體,強調多元主體共同參與、有機合作的關係。以治理的方式提升旅遊目的地的綜合效益,實現目的地“善治”、良性發展的目標(明蕊等, 2021)。圍繞可持續旅遊發展目標,“去增長”“穩態旅遊”和“慢旅遊”等治理理念被引入了目的地的治理系統,有助於提昇旅遊治理的能力和水準。旅遊地從最初的探查階段走向最後的發展成熟期,隨著旅遊規模的擴展,管制力度也要隨之加強,因而對治理的要求隨著生命週期的演化會有較大差異(楊昀等, 2018)。在一定區域內,以旅遊業為優勢產業,通過對區域內經濟社會資源尤其是旅遊資源、相關產業、生態環境、公共服務、體制機制、政策法規和文明素質等進行全方位、系統化的優化提升,實現區域資源有機整合,產業融合發展,社會共建共用,以旅遊業帶動和促進經濟社會協調發展的一種新的區域協調發展理念和模式(葛繼宏, 2017)。2018年4月,內地文化和旅遊部、財政部聯合發佈《關於在旅遊領域推廣政府和社會資本合作模式的指導意見》,鼓勵運用政府和社會資本合作(PPP)模式改善旅遊公共服務供給,推動政府承擔的資源保護、公共設施建設等旅遊公共服務事項與相鄰相近相關的旅遊經營性資源,推廣公私協力機制。旅遊目的地治理公私協力,對旅遊目的地系統中存在的以政府為主題的公權力主體,以旅遊

企業、旅遊從業者、旅遊者為主題的私權利主題之間協同治理事務的描述(方小燕, 2019)。目的地供需治理研究的側重點有所不同,內地治理邏輯與國外有差別。內地研究側重於“加強制度供給,完善公共服務”這一邏輯主線,而國外研究則多圍繞“立足關鍵市場,調整供給結構”這一邏輯主線進行討論(周永博等,2018)。研究旅遊目的地治理的學者在2007年整合後,目的地治理概念相對有一個清晰統一的研究方向。

3 目的地治理模式

Svensson 和 Nordin 將治理理論引入目的地發展,然後提出了協作模式(partnership)、集聚模式(cluster)和創新模式(innovation)三種模式,並且認為大多數旅遊目的地更適用協作模式(Svensson, et al., 2006)。現在是時候超越 3P 模式(Public - Private Partnership),新加第四個 P(People),也就是區域居住的人民。包含了地區人民的價值觀和願望,從開始就是協作的夥伴。特別是在危機發生時,4Ps 模式將發揮它的適應力和價值創造能力(Vargas, 2020)。旅遊可持續發展環境的有效決策當中,社區居民的嵌入式參與是一個關鍵(Della Lucia & Martini, 2012)。生產型行動者網絡依賴個人行動者和他們的行動,他們不能夠被“製造”出來,他們只能夠被培育培養出來,持續的鼓勵和支援是需要的。就算存在空間尺度和治理程度的差異,與不同目的地之間互相學習聯繫都是有助於促進跨越不同目的地的生態系統的發展(Hartman, et al., 2020)。為了實現旅遊可持續的善治,減少衝突,促

進協作,誠信(trust)、權威(power)和社會資本(social capital)是固有的社會關聯要素。社會資本有社群主義者視角、網絡視角、體制視角、協同作用視角的存在(Nunkoo, 2017)。從重慶四面山的案例也展示了社區的支持對目的地組織能否成功是一個關鍵。目的地治理轉型或是協調期間中,社區居民與目的地組織以及其他利益相關者的深入溝通是一個需求(Wei & Zhang, 2011)。目的地管理領域使用企業治理概念研究,使用了交易成本理論、產權理論、資訊不對稱理論和網絡理論等微觀經濟理論(Holesinska, 2015)。

治理系統包含了政府組織、非政府組織、產權系統等制度要素。制度同樣對社會在面對災害和環境壓力時的響應方式有影響(尚海波, 2016)。治理模式包括對多層次治理、夥伴關係治理、協作治理、網絡治理的理論。基於地理空間和獨立主權的多層次治理模式是指目的地治理應超越國家內部區域層次。夥伴關係是一種多元行動者之間的動員和合作機制,其目的是形成能夠直接影響所有成員的政治共識和行動共識。協作治理的核心理念是將多元化利益相關者與公共部門聚集到一個共同平台以實現共識導向的治理。網絡治理是能夠影響政府、企業、公民社會之間協作行動的正式或非正式安排,治理之多元行動者往往會形成網絡機構(王京傳, 2013)。利益相關者理論運用於目的地治理模式的分析和探討較為集中,可被歸納為層級模式、市場模式、社區模式和網絡模式四種。旅遊目的地治理實踐中,出現過政府主導模式、社區主導模式、市場主導模式和多元共治模式等。旅遊

目的地治理模式是衡量旅遊目的地治理成效的重要標尺(明蕊等,2021)。不同的治理模式有夥伴關係、產業集群、創新系統。

4 目的地治理評價

世界旅遊組織(UNWTO)指出,有效的治理需要政府有方向性能力以及方向性效力。方向性能力是指對旅遊相關的機構、權威體制。方向性效力是指政府實行權力以及共同責任,透明,問責的體制資源的轉移。治理測量概念使用方向性能力和方向性效力這兩個維度,通過收集數據和分析得出區域旅遊治理測量數據(UNWTO, 2017)。根據管理者特徵,管理者控制的資金數量,財務模式,參與者的數量,原管理參與者的數量之指標對目的地治理模式進行了劃分。善治(good governance)是目的地治理模式評價的主要標準。合法性、透明性、責任性、回應性等既是核心要素,也是基本評價維度。好的城市旅遊治理包含可持續性、去中心化、公平性、有效性、透明性、責任性和公眾參與之特徵(王京傳,2013)。責任性、透明性、參與性、結構性、有效性和權威性是6個主要的治理維度。善治特徵的參數有:正面文化,建設性溝通和社區的參與;透明性和責任性;願景和領導能力;擁護多元化,追求平等包容性;知識,學習的發展和專業性共用;參與者的明確角色和責任以及清晰操作結構、網略處理(Hanyu Zhang, 2014)。根據Ruhanen等(2010)通過相關經驗研究,目的地治理主要維度包括結構、戰略性願景、領導能力、內容相關要素、市場、文化、承諾和過程與變化相關要素,以及參與度,

互相依賴,共識,實效性,權限,效率,誠信,信任,解決衝突,革新,問責,透明度,董事會,(去)中心化,知識管理,合法性,溝通,業績表現,公平性,民生平穩度,設計,危機管理,訓練,利益相關者權益,權威性,回應性,法治,所有權,能力,決策,審查監察,守法,方向性,互相交流,彈性,非正式聯繫。

5 跨區域治理

5.1 國內跨區域治理概念

全球化時代旅遊目的地空間治理也超越國家、區域等界限,趨向全球化。梳理國外旅遊目的地治理空間層次,可以分為社區、地方、區域、國家、跨國區域、全球等(呂俊芳等,2016)。有關跨省界區域旅遊目的地治理研究已經進入視線,其中有關旅遊目的地跨區域合作和區域旅遊一體化模式的研究成果較為豐富。跨區域旅遊治理設計的內容非常廣泛,內地研究集中在旅遊資源開發、旅遊品牌建設、線路設計及資源保護。邵秀英等構建了“點-軸”發展模式的河西遺產廊道旅遊競合空間結構;演克武和陳瑾統籌構建長江三角洲區域風景道一體化模式;宋增文等分析了珠三角區域旅遊競合關係形成了相關的區域旅遊競合機制;王兆峰基於交通網絡視角探討跨界旅遊區合作的微觀機制(明蕊等,2021)。在目的地網絡中,目的地之間的合作往往依託於非正式關係,而這些關係亦連接著行動者的資源,涉及行動者、角色和不同類型關係的集合,是維持不同網絡主體間平衡的關鍵(劉冰等, 2016)。

5.2 國外跨區域治理概念

探討跨區域治理結構的研究比較少。其中,研究視角在於跨區域目的地所採取的戰略以及其益處的研究比較多。跨區域旅遊目的地是不論行政邊界在跨區域內的旅遊資源網路的功能區域進行旅遊消費。在研究構建跨區域目的地治理框架中,Blasco 歸納為 5 個主要類別,分別是跨界體制的相似、橋樑角色的行動者與機構、領導力與創業能力、親密關係和機緣巧合。跨界體制的相似中,再提出三種相關類別,分別是文化類、功能類與組織類;橋樑角色的行動者與機構是構建跨區域治理框架更有效的要素;領導力與創業能力發揮決策性要素;親密關係是指跨區域內各方的權力關係能否跨越合作關係;機緣巧合是指在不確定性的旅遊業當中,能變成關鍵性的主要要素(Blasco, et al.,2013)。跨區域治理框架中的多標量權力過程影響跨區域旅遊目的地管理,從原來各自的區域治理的分歧找出構建跨區域

旅遊治理的障礙以及跨區域中的多標量與權力的過程,改善旅遊的概念,超越跨區域的公理性分析。基於跨邊界旅遊治理框架,構建區域級別旅遊治理框架是毫無疑問的,但區域邊界旅遊相關障礙明顯高於地方級別。關於協調區域旅遊治理系統功能,Stoffelen 以德國與捷克邊界旅遊目的地發展為案例進行了分析,如圖 1 所示。德國與捷克體制的錯配明顯阻礙了旅遊治理系統的跨區域戰略性協調以及旅遊管理框架的結合。因為區域間治理的錯配,區域機構之間的旅遊動力比重多於大型項目的協調,而共用資源的結構性管理和利益相關者關係構建就稍微被忽略。基於國內省份跨地域旅遊治理框架,由於德國境內大多數旅遊組織都持有類似的組織框架,只是戰略行為有所不同,所以構建省際目的地管理組織關係比同一省內的目的地間合作需要更多的投入。表 1 匯總了德國與捷克邊界跨區域旅遊動力與評價(Stoffelen,et al.,2017)。

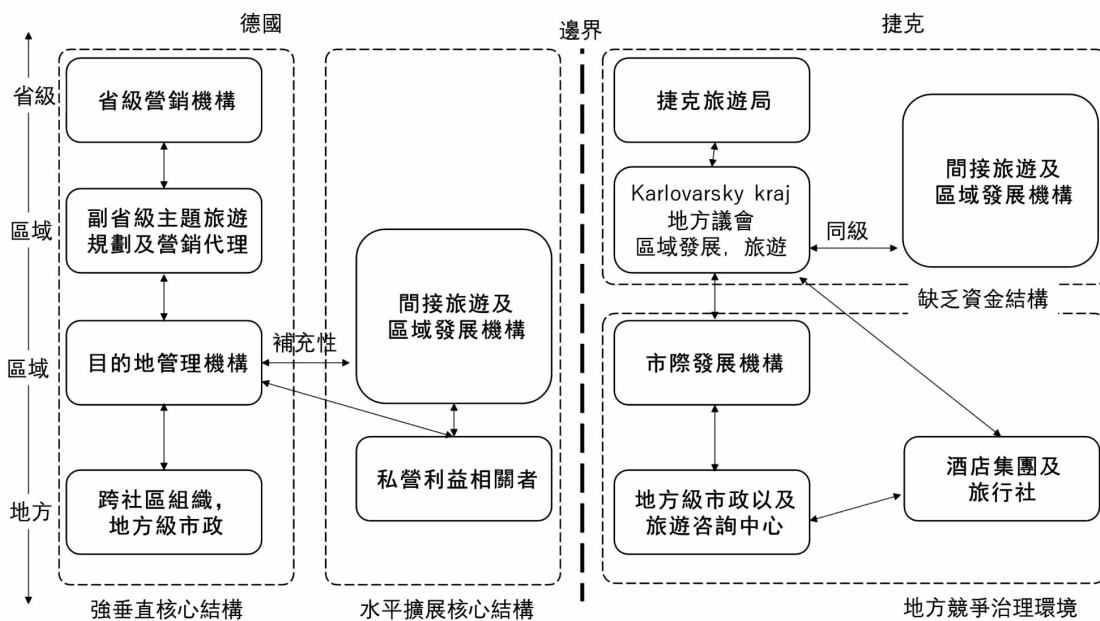


圖 1 德國與捷克邊境旅遊治理系統對比

表 1 德國與捷克邊界的跨區域旅遊合作情況分析與相關利益者的評價

	跨區域旅遊合作情況	跨區域旅遊治理障礙	旅遊相關利益者的評價
德國-捷克(國際層面跨地域)	密集性地方級別項目	捷克與德國旅遊治理系統體制的不相容	捷克水療與德國市集結合潛在商品的高評價
	區域機構間並沒有結構性管理或交流	兩地內部目的地管理的複雜性	在地方級別活動的意願
	有限度區域外項目	歐洲資金資助項目而不對結構性同盟 操作層面中的社會文化差異	區域性管理級別的負面評價
德國國內巴伐利亞與薩克森/圖林根(國內跨省)	項目相容性依賴個人能力	目的地管理機構之間的競合性關係	形成項目數量不多
	遠足,自行車等跨區域運動為主	治理系統中的資助,計劃錯配	對各方的關係是正面
	薩克森/圖林根目的地管理組織的一體化	缺乏歐洲資金資助 缺乏主要利益相關者的合作性見解	對促進聯繫不重視

6 總 結

綜上所述,本研究綜合論述了旅遊目的地治理的文獻,再以跨區域治理視角展開論述。在已有文獻的基礎上,本文主要探討旅遊目的地治理和跨區域治理。旅遊目的地治理與目的地管理有著密切的關係。對於旅遊目的地治理,特別是跨區域治理,現有研究並未給出統一的結論,但總體而言,越來越多研究認為有效的目的地管理需要目的地治理,特別是跨區域治理。Barzilai (2018)稱最佳形態的目的地治理模式是相關行動者之間(基於誠信,資訊互動,個人關係等)的協調更寬鬆更有社交性溝通。旅遊目的地治理研究可以改善旅遊目的地的有效性。旅遊治理模式在某種程度上是嵌入於地方性知識中的,受到相關行動者的價值觀、利益訴求、社會資本、治理能力、行為邏輯、權力關係和互動格局的影響,需要

考慮具體的社會文化情景和制度背景(楊昀等,2018)。正因如此,現有研究表明,儘管不同類型的旅遊目的地,其治理的核心要素並不完全相同,但在絕大多數的目的地中,目的地治理對於目的地管理的發展發揮著基礎性的作用。尤其在粵港澳大灣區文旅發展和橫琴粵澳深度合作區發展旅遊產業的局面下,跨區域治理具有研究價值和意義。

參 考 文 獻

- [1] Blasco, D., Guia, J., & Prats, L. (2014). Emergence of governance in cross-border destinations. *Annals of Tourism Research*, 49, 159-173.
- [2] Beritelli, P. (2011). *Tourist destination governance through local elites: Looking beyond the stakeholder level*. Doctoral dissertation, Universität St. Gallen.
- [3] Borrini, G., Dudley, N., & Jaeger, T., et al., (2013). *Governance of protected areas: From*

- understanding to action. Best Practice Protected Area Guidelines Series (International Union for Conservation of Nature), 20.
- [4] Della Lucia, M., & Martini, U. (2012). Destination Governance. In Knowledge management in tourism: Policy and governance applications (Bridging Tourism Theory and Practice, Vol. 4). Emerald Group Publishing Limited, 265-281.
- [5] Hartman, S., Wielenga, B., & Heslinga, J. H. (2020). The future of tourism destination management: Building productive coalitions of actor networks for complex destination development. *Journal of Tourism Futures*, 6 (3), 213-217.
- [6] Holesinska, A. (2015). Tourism destination governance—A case study of France, Rennes. The 6th International Tourism Conference at Pavlov Handbook, 80-87.
- [7] Liu, Y. (2016). Tourism destination governance: The case study of Hemavan and Tärnaby. Master thesis, Umea University.
- [8] Laws, E., Richins, H., & Agrusa, J., et al. (2011). *Tourist destination governance: Practice, theory and issues*. Cab International.
- [9] Martini Barzolari, M., & Moretti, A. (2018). A dynamic perspective on destination governance success: The case of an emerging network in the dolomites. Department of Management, Università CaFoscari Venezia Working Paper, (2018/04).
- [10] Nunkoo, R. (2017). Governance and sustainable tourism: What is the role of trust, power and social capital? *Journal of Destination Marketing & Management*, 6(4), 277-285.
- [11] Nordin, S., & Svensson, B. (2007). Innovative destination governance: The Swedish ski resort of Åre. *The International Journal of Entrepreneurship and Innovation*, 8(1), 53-66.
- [12] Paddison, B. (2014). Governance and community advocacy in tourism development: An international comparison. Doctoral Dissertation, University of Leeds.
- [13] Padurean, L. (2010). Implementing destination governance. BEST EN Think Tank X: Networking for Sustainable Tourism, 193-201.
- [14] Svensson, B., Nordin, S., & Flagestad, A. (2006). Destination governance and contemporary development models. In *Tourism Local Systems and Networking* (pp. 97-110). Routledge.
- [15] Syah, A. M., & Hajarrahmah, D. (2019). Approaches to indonesia cultural tourism policy: Stakeholders' perspectives on the cultural tourism governances in bayan. *E-Journal of Tourism*, 6(2), 178-195.
- [16] Stoffelen, A., Ioannides, D., & Vanneste, D. (2017). Obstacles to achieving cross-border tourism governance: A multi-scalar approach focusing on the German-Czech borderlands. *Annals of Tourism Research*, 64, 126-138.
- [17] Vargas, A. (2020). Covid-19 crisis: A new model of tourism governance for a new time. *World wide Hospitality and Tourism Themes*, 12(6), 691-699.
- [18] Volgger, M., Pechlaner, H., & Pichler, S. (2017). The practice of destination governance: A comparative analysis of key dimensions and underlying concepts. *Journal of Tourism, Heritage & Services Marketing*, Tourlab, the International Hellenic University, 2017, 3 (1), 18-24.
- [19] Wei, Z., & Zhang, H. (2011). The impacts of transformation of the destination governance structure on the perceptions of stakeholders—the case study in Simian Mountain. *IPEDR*, 10, 571-575.
- [20] World Tourism Organization (2013). *Sustainable tourism governance and management in coastal areas of africa*. UNWTO, Madrid.
- [21] World Tourism Organization and Griffith University (2017). *Managing growth and sustainable tourism governance in Asia and the Pacific*. UNWTO, Madrid.
- [22] Zhang, H., & Zhu, M. (2014). *Tourism destination governance: A review and research a-*

- genda. *International Journal of e-Education, e-Business, e-Management and e-Learning*, 4 (2), 125-128.
- [23] 方小燕. 目的地治理視域中公私協力的挑戰與應對. *無錫商業職業技術學院學報*, 2019, 19(4): 65-69.
- [24] 葛繼宏. 全域旅遊治理的路徑探索——以杭州淳安縣為例. *浙江社會科學*, 2017(3): 142-147.
- [25] 劉海玲, 駱晶晶. 境外旅遊行業協會的治理經驗與啟示. *人文天下*, 2019, 13: 2-10.
- [26] 劉海玲, 梁藝菲. 旅遊行業協會參與目的地治理的行為邏輯. *旅遊研究*, 2018(4): 5-7.
- [27] 劉冰, 何莽, 王松茂. 目的地合作中網絡治理模式研究——基於社會網絡視角對新疆的案例跟蹤. *旅遊學刊*, 2016, 31(9): 91-99.
- [28] 劉海玲. 轉期旅遊行業協會參與目的地治理的實現路徑——基於社會資本視角的研究. 北京: 經濟科學出版社, 2018.
- [29] 明蕊, 王慶生. 我國旅遊目的地治理研究與實踐進展. *可持續發展*, 2021, 11(3): 361-369.
- [30] 世界旅遊城市聯合會(WTCF). 世界旅遊城市聯合會發佈《世界旅遊經濟趨勢報告(2022)》. [2022-03-09]. <https://cn.wtcf.org.cn/20220302/fdee7dd5-9878-270b-848c-d0d8f36a4d39.html>.
- [31] 王京傳, 李天元. 國外旅遊目的地治理研究綜述. *旅遊學刊*, 2013, 28(6): 15-25.
- [32] 王京傳. 旅遊目的地治理中的公眾參與機制研究. 博士論文. 天津: 南開大學, 2013.
- [33] 楊昀, 保繼剛. 治理模式分異對旅遊地發展的影響機制研究——陽朔遇龍河景區個案分析. *人文地理*, 2018, 33(6): 112-124.
- [34] 楊昀, 保繼剛. 旅遊大發展階段的治理困境——陽朔西街市場亂象的特徵及其發生機制. *旅遊學刊*, 2018, 33(11): 16-24.
- [35] 周永博, 沈敏, 吳建, 等. 優質旅遊: 全域旅遊供需錯配及其治理——蘇州吳江案例研究. *旅遊學刊*, 2018, 18(6): 36-47.