

## 共建共治共享理念视角下农地旅游化利用中农民利益保护研究

张飞, 孔伟 (淮阴师范学院城市与环境学院, 江苏淮安 223300)

**摘要** 利益主体共享成果是农地旅游化利用的目的,但现实中农民利益受损说明这一目的并未实现,不完善的共建共治机制是其主要原因。因此,保护农民利益,一方面需要健全农民参与机制,为农民共享农地旅游化利用成果提供基础;另一方面应该赋予农民平等的参与决策权,为农民共享农地旅游化利用成果提供保障。

**关键词** 农地旅游化利用;农民利益;共建共治共享

**中图分类号** F 301.2 **文献标识码** A

**文章编号** 0517-6611(2023)03-0243-03

**doi:** 10.3969/j.issn.0517-6611.2023.03.055



开放科学(资源服务)标识码(OSID):

### Research on the Protection of Farmers' Interests in the Utilization of Farmland Tourism from the Perspective of the Collaboration, Participation and Common Interests

ZHANG Fei, KONG Wei (School of Urban and Environmental Sciences of Huaiyin Normal University, Huai'an, Jiangsu 223300)

**Abstract** The sharing of results by stakeholders is the purpose of the use of agricultural land for tourism. However, the loss of farmers' interests in reality shows that this purpose has not been realized, and the imperfect co-construction and co-governance mechanism is the main reason. Therefore, to protect the interests of farmers, on the one hand, it is necessary to improve the farmers' participation mechanism to provide a basis for farmers to share the results of agricultural land tourism utilization; on the other hand, farmers should be given equal rights to participate in decision-making and provide guarantee for farmers to share the results of agricultural land tourism utilization.

**Key words** Tourism utilization of agricultural land; Farmers' interests; Collaboration, participation and common interests

近年来,在国家大力支持下,我国乡村旅游发展迅猛。随之,大量农地转变为乡村旅游用地,即农地旅游化利用。农地资源不仅是乡村旅游发展的重要基础,也是农民生产生活的基本条件。但现实中,部分地方在农地旅游化利用中往往较多考虑乡村旅游发展问题,而忽视农民利益保护问题,从而致使农民利益受损现象时有发生。这一方面降低了农民的土地流转意愿,另一方面也增加了乡村旅游开发中的矛盾冲突,甚至酿成群体事件,影响当地社会稳定,从而反过来制约了乡村旅游的高质量发展。因此,农地旅游化利用中如何保护农民利益是乡村旅游发展亟待解决的课题。笔者从共建共治共享理念的视角探讨目前农地旅游化利用中农民利益受损的成因及对策,以期为保护农民利益提供参考。

#### 1 农地旅游化利用应遵循共建共治共享理念

共建共治共享理念是党的十九大提出的新型社会治理理念,其强调政府、企业、社会组织及公民个人共同参与社会治理,并通过平等协商、合作互动的方式共同治理社会公共事务,最终共同享有社会治理的成果<sup>[1]</sup>。在共建共治共享理念中,共建、共治、共享三者是一个有机整体,其中共建是基础,共治是关键,共享是目的<sup>[2]</sup>。共建共治共享理念虽是习近平总书记论及社会治理时提出,但不应只将其囿于社会治理问题的分析,而应将其作为新时代中国特色社会主义各项事业开展的基本原则,包括农地旅游化利用工作<sup>[3]</sup>。

农地旅游化利用主要涉及农民、旅游开发商及政府等利益主体。农民是土地流出方,其愿意流转土地是农地旅游化利用的开端。旅游开发商是土地流入方,拥有旅游开发的资金与能力,其愿意流入土地进行旅游开发才能使农地旅游化

利用变成现实。政府则是农地旅游化利用中政策的制定者、利益的协调者、基础设施和公共服务的提供者。三者农地旅游化利用中扮演角色不同,缺一不可。只有三者积极参与,即共建,农地旅游化利用才能正常开展。而各利益主体积极参与农地旅游化利用的目的主要是从农地旅游化利用中获取利益。因此,共享,即各利益主体共同享有农地旅游化利用成果则是激励利益主体积极参与的要求。而各利益主体共享农地旅游化利用成果需要利益主体在遵循共同规则的基础上,通过平等协商、合作互动的方式共同决定农地旅游化利用相关事宜,即共治。因此,农地旅游化利用有序、持续开展需要农民、旅游开发商及政府共建共治共享。

共享是农地旅游化利用的目的,但它并不是各利益主体平均享有农地旅游化利用成果,而是各利益主体按照自己所作贡献分享农地旅游化利用成果<sup>[4]</sup>。实现共享这一目的,则需要构建完善的共建机制与共治机制。完善的共建机制可以使农民、旅游开发商及政府积极参与农地旅游化利用并充分发挥作用,从而具有合理分享成果资格;共治机制则可以防止强势群体侵占弱势群体的利益,是各利益主体合理分享成果的保障。

#### 2 共建共治共享视角下农地旅游化利用中农民利益受损的主要成因

目前,农地旅游化利用中农民利益受损现象较为普遍,农民并未获得其本该获得的利益,这说明农地旅游化利用成果共享目的并未实现。共建共治共享理念认为共享目的的实现需要共建作为基础,共治作为保障;没有完善的共建共治机制,则无法实现共享的目的。因此,农民利益受损表明当前农地旅游化利用中共建共治机制并不完善,就农民层面而言,主要表现如下:一是农民无法有效参与农地旅游化利用,从而使得农民失去合理分享农地旅游化利用成果的资

**基金项目** 江苏社科基金项目(19GLB017)

**作者简介** 张飞(1975—),男,江苏连云港人,博士,从事土地制度与政策研究。

**收稿日期** 2022-03-23

格;二是农民无法平等地参与农地旅游化利用事务决策,从而使其他利益主体侵占农民利益成为可能,农民合理分享农地旅游化利用成果缺乏保障。

**2.1 农民难以有效参与农地旅游化利用** 农民难以有效参与农地旅游化利用之中,首先表现为农民参与人数比例较低,只有少数农民精英较为积极主动地参与农地旅游化利用过程,大多数农民并没有参与其中;其次表现为农民参与层次低,参与范围较窄,主要集中于与自身利益息息相关的领域,如土地流转费用高低,而不太关心农地旅游化利用方式等问题;再次表现为农民的作用无法发挥,尤其是在旅游开发阶段,农民大多被撇在一边,农民在建设美丽的乡村环境、促进文旅的深度融合、营造淳朴的乡风氛围、提供人性化的旅游服务等方面的作用未得到充分发挥<sup>[5]</sup>。农民无法有效参与农地旅游化利用之中,导致其对农地旅游化利用未作出自己应有贡献,从而也就无法分享更多农地旅游化利用成果。究其原因,主要有以下3点:

首先,农民参与农地旅游化利用的意愿不高。农地旅游化利用过程可分为土地流转与旅游开发两个阶段,而在这两个阶段都存在农民参与意愿不足的现象。在土地流转阶段,随着农民的非农收入越来越高,其对土地依赖程度大大降低,土地在其心目中的价值也随之降低,因此许多农民并不是十分关注土地流转过程<sup>[6]</sup>。在旅游开发阶段,一些农民认为旅游开发是旅游开发商与政府的事情,其只关心自己的利益能否得到保障,对于旅游开发相关事务漠不关心<sup>[7]</sup>。再加上农地旅游化利用涉及众多农民,部分农民存在“搭便车”心理,不愿意花费时间精力参与农地旅游化利用相关事务。

其次,农民参与农地旅游化利用的渠道不畅。即使农民有意愿参与农地旅游化利用,但也会由于参与渠道不畅,从而无法参与农地旅游化利用过程之中。当前,政府和旅游开发商尚未充分认识到农民参与的重要性,不重视农民参与问题,从而未制定相关农民参与规章制度、搭建农民参与平台,或虽搭建了平台但未发挥作用,致使农民参与渠道不畅,严重影响农民参与。

再次,农民参与农地旅游化利用的能力有限。即使农民有意愿也有渠道参与农地旅游化利用,但也可能由于能力不足而无法有效参与农地旅游化利用之中。相对于土地流转阶段,农民参与能力不足问题在旅游开发阶段表现得更为突出。乡村旅游开发需要项目规划、产品设计、运营管理等诸多专业知识,对于大多数农民而言,他们并不具有这些专业知识。因此,即使他们有机会参与旅游开发相关事宜的决策,但由于自身能力原因,无法就旅游开发提出有效建议,只能被动地接受旅游开发商等其他利益主体的安排,存在参与形式化现象。

**2.2 农民难以平等地参与农地旅游化利用事务决策** 农民难以平等地参与农地旅游化利用事务决策在土地流转与旅游开发两个阶段都有所表现。在土地流转阶段,土地是否流转、流转方式如何、流转期限多长、流转租金多少等事务大多由旅游开发商、政府(或指派村集体)等决定,农民几乎没有

任何参与决策权。在旅游开发阶段,农民参与决策机会更少。许多旅游开发商在获得土地之后,就将农民排除在外,土地如何开发成为旅游开发商单方面问题,农民根本没有机会参与决策。农民无法平等地参与农地旅游化利用事务决策,为其他利益主体侵占农民利益提供了可能,农民利益受损现象则不可避免。究其原因,主要有以下2点:

首先,农民平等参与农地旅游化利用事务决策缺少制度保障。虽然许多学者和政府文件都提出要保障农民平等参与农地旅游化利用事务决策权,但现实中缺少相关制度安排与细化措施。农民平等参与决策权究竟包含哪些内容、农民如何行使这些参与决策权、其他利益主体侵犯农民的参与决策权应受到何种惩罚,这些问题在相关政策制度中并没有得到明确。

其次,农民博弈能力较弱。现实中,相对于政府和旅游开发商而言,农民拥有的信息、知识、资金、社会关系等资源较少,博弈能力相对较弱,很难与他们进行平等对话。而在农地旅游化利用中,这种现象更为突出。这主要表现在:一方面我国农地集体所有制存在缺陷,农民土地权利残缺,政府(或指派村集体)可以土地所有者或土地管理者名义越俎代庖,取代农民在土地流转中的决策权;另一方面,乡村旅游开发具有很强的专业性,政府或旅游开发商以其资源和能力优势而对乡村旅游开发具有主导权、话语权,农民则因其资源和能力弱势而被边缘化。

### 3 共建共治共享理念视角下农地旅游化利用中农民利益保护建议

#### 3.1 健全农民参与机制,为农民合理分享农地旅游化利用成果提供基础

**3.1.1 提升农民参与意愿。**当前,农民多从个人利益的角度看待农地旅游化流转参与问题。当农民可以从农地旅游化流转中获得较多收入时,其参与意愿较高,反之则参与意愿较低。因此,增加农民的农地旅游化流转收益是提升农民参与意愿的有效途径。但要真正提升农民参与意愿,还须打破农民思想局限性,使农民从更高的高度看待农地旅游化流转参与问题。其实,农地旅游化流转状况如何,不仅关系到农民收入能否增加,也关系到农地资源利用、农村发展等问题。因此,目前应开展必要的教育引导工作,拓展农民视角,使农民从乡村振兴的高度认识农地旅游化流转的意义,激发农民参与农地旅游化流转的热情,发挥主观能动性,实现真正有效参与<sup>[8]</sup>。

**3.1.2 畅通农民参与渠道。**首先,积极搭建各种参与平台,尤其是旅游开发参与平台,改变目前由旅游开发商单方面决定的局面,让农民能充分表达自己的诉求。其次,积极宣传,让农民知道有哪些参与平台及如何参与,并完善参与平台相关议事规则,以充分发挥参与平台的作用。再次,运用现代通信手段,创新农民参与手段。鉴于许多农民身处外地,可采用线上线下会议结合、网上平台、建立公众号等方式,以方便农民参与,降低农民参与的成本。

**3.1.3 增强农民参与能力。**首先,在乡村旅游项目立项环

节,应优先选择与农民参与能力相匹配的乡村旅游项目,尽量上马农民有能力参与的项目。其次,通过多种形式宣传教育,促使农民树立主动学习意识,形成终身学习的氛围。再次,发挥政府帮扶作用,政府应构建完善的农民培训体系,建立合适的培训平台,设计针对性培训内容,采用多元化培训手段,有计划地提高农民参与的意识与技能。最后,农民应积极主动地参与到农地旅游化利用过程之中,在实践中不断提高自己的参与能力。

### 3.2 赋予农民平等的参与决策权,为农民合理分享农地旅游化利用成果提供保障

**3.2.1 从制度上明确农民参与决策权的内涵与行使程序。**首先,明确界定农地旅游化利用中农民参与决策权的内涵。农民参与决策权至少应包括知情权、表决权及监督权3项基本权力<sup>[9]</sup>。知情权是参与决策权中的基础权力。完善农地旅游化利用信息公开制度,农地旅游化利用中重大事项及与农民利益相关事项的信息,都应及时无保留地向农民公开,让广大农民充分了解知晓相关信息。表决权是参与决策权中的核心权力。按照相关法律与规则赋予农民一定的表决权,让农民充分表达自己的诉求,提升农民的话语权。监督权是参与决策权中的保障权力。构建全过程全方位的监督体系,保障农民监督的主体地位,在利益受侵犯时可以发起复议和申诉,以有效防止其他利益主体侵犯农民的利益。其次,细化农民行使参与决策权的程序。详细规定土地流转与旅游开发两大阶段中农民的知情权、表决权及监督权行使条件、内容、方式和保障措施。

**3.2.2 提高农民的博弈能力。**首先,完善农地产权制度、村民自治制度等相关制度。在三权分置制度框架下,成立具有法人资格的农民集体经济组织作为农地集体所有权主体,建

立健全集体所有权使用机制,细化集体所有权使用程序,做实农地的集体所有权。同时,加强村民自治制度改革,规范村委会选举程序,明确村委会的职责,完善村委会决策程序和议事规则,健全对村委会的监督机制,使村委会成为真正代表农民利益的组织<sup>[10]</sup>。通过完善农地产权制度与村民自治制度,防止政府或村干部越俎代庖,侵害农民的合法权益。其次,提高农民的组织化程度。实践表明,在利益博弈中,组织代表参与权利的争取远比个人有效率和益处。因此,在农地旅游化利用中,应将农民组织起来,以集体的力量参与博弈。再次,构建政府与旅游开发商行为的约束机制。明确政府和旅游开发商在农地旅游化利用中的角色与职责,以法治方式约束政府公权力行使,以法治与德治相结合的方式规制旅游开发商行为。

### 参考文献

- [1] 夏锦文. 共建共治共享的社会治理格局:理论构建与实践探索[J]. 江苏社会科学,2018(3):53-62.
- [2] 侯恩宾. 从社会管理到共建共治共享社会治理:内涵、逻辑及其方式的转换[J]. 理论导刊,2018(7):60-67.
- [3] 姚树荣,周诗雨. 乡村振兴的共建共治共享路径研究[J]. 中国农村经济,2020(2):14-29.
- [4] 付文凤. 基于主体贡献-风险的城乡建设用地增减挂钩增值收益共享研究:以江苏省为例[D]. 南京:南京农业大学,2018.
- [5] 罗文斌,谢海丽,唐叶枝. 基于农民参与视角的乡村旅游高质量发展路径分析[J]. 农业展望,2020,16(12):85-88,93.
- [6] 朱冬亮. 农民与土地渐行渐远:土地流转与“三权分置”制度实践[J]. 中国社会科学,2020(7):123-144.
- [7] 宋丹彤. 乡村旅游发展中农民利益保障问题研究[D]. 保定:河北农业大学,2021.
- [8] 杨晓蕾,姚娟,熊长江. 农牧民参与乡村生态旅游扶贫的意愿:以新疆阿克苏地区为例[J]. 农业展望,2020,16(4):51-56.
- [9] 李南洁,姜树辉. 乡村旅游开发中农民权益保障的长效机制研究[M]. 北京:经济科学出版社,2017.
- [10] 张飞. 乡村旅游开发中农民分享土地增值收益现状及成因[J]. 社会科学家,2020(1):72-76.

(上接第196页)

### 参考文献

- [1] 杨冰月,李敏,敬勇,等. 半夏及其炮制品化学成分及功效的差异研究[J]. 中草药,2018,49(18):4349-4355.
- [2] 王丽. 半夏肝毒性“量-时-毒”关系研究与毒性影响因素探讨[D]. 济南:山东中医药大学,2010.
- [3] 袁海建,贾晓斌,印文静,等. 炮制对半夏毒性成分影响及解毒机制研究报道分析[J]. 中国中药杂志,2016,41(23):4462-4468.
- [4] 王文化,张颖,张杰. 浅谈半夏的炮制方法与临床用药[J]. 淮海医药,2014,32(1):78-79.
- [5] 修艳芹. 中药半夏的炮制方法及临床应用[J]. 世界最新医学信息文摘,2015,15(83):258-259.
- [6] 黄玉梅,钟丝,吴志坚,等. 生半夏毒性物质基础初步探析[J]. 辽宁中医药大学学报,2013,15(11):64-68.
- [7] ZHAI X Y,ZHANG L,LI B T, et al. Discrimination of toxic ingredient between raw and processed *Pinellia ternata* by UPLC/Q-TOF-MS/MS with

principal component analysis and T-test [J]. Chinese herbal medicines, 2019,11(2):200-208.

- [8] 王丽,孙蓉. 与功效、毒性相关的半夏化学成分研究进展[J]. 中药药理与临床,2009,25(5):101,17.
- [9] 王依明,王秋红. 半夏的化学成分、药理作用及毒性研究进展[J]. 中国药房,2020,31(21):2676-2682.
- [10] 竇志华,许波,施忠,等. 大黄蒽醌类成分肝肾毒性和效应物质研究[J]. 中国临床药理学杂志,2018,34(10):1214-1217.
- [11] 谷河,周颖,李耀磊,等. 罗布麻叶中肝毒性成分吡咯里西啶生物碱的含量分析及其初步风险评估[J]. 中国药事,2021,35(7):757-762.
- [12] 刘聪,王丽霞,杨晓芸,等. 四制香附炮制前后 UPLC 指纹图谱比较及指标成分含量测定[J]. 中国实验方剂学杂志,2021,27(15):76-82.
- [13] 边甜甜,司昕蕾,牛江涛,等. 花椒不同炮制品 GC-MS 指纹图谱与定量分析[J]. 中华中医药杂志,2021,36(4):2050-2056.
- [14] 高昌琨,吴琼,张陆军. 半夏及炮制品对动物黏膜刺激性比较[J]. 安徽中医学杂志,2001,20(6):49-50.

(上接第201页)

- [4] 唐贤明,刘小霞,孟凡同,等. 海马齿和长茎葡萄蕨藻的营养成分分析及评价[J]. 热带生物学报,2018,9(2):129-135.
- [5] 王波,郑凤荣,王欣,等. 长茎葡萄蕨藻和冈村蕨藻的营养成分分析及评价[J]. 营养学报,2018,40(5):515-517.
- [6] 王小兵,罗蕊琪,黄勃. 海葡萄蕨藻多糖 ASE 提取工艺研究[J]. 广东农业科学,2013,40(16):104-106.
- [7] ZHANG M J,MA Y R,CHE X Y, et al. Comparative analysis of nutrient composition of *Caulerpa lentillifera* from different regions [J]. J Ocean

Univ China,2020,19:439-445.

- [8] FAO/WHO. Energy and protein requirements [R]. FAO Nutrition Meeting Report Series,1973.
- [9] 中华人民共和国国家卫生和计划生育委员会,国家食品药品监督管理总局. 食品安全国家标准 食品中蛋白质的测定:GB 5009.5—2016[S]. 北京:中国标准出版社,2016.
- [10] 杨旭昆,汪禄祥,叶艳萍,等. 7种云南产核桃中17种氨基酸含量测定与必需氨基酸模式分析[J]. 食品安全质量检测学报,2020,11(6):1889-1894.