

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 文化旅遊與地方發展—以「中國第一水鄉」周莊為例

Cultural Tourism and Local Development: A Case Study of "No.1 Water Town of China" Zhouzhuang

doi:10.6154/JBP.2010.15.002

建築與城鄉研究學報, (15), 2010

Journal of Building and Planning, (15), 2010

作者/Author : 趙宏禧(Hung-Hsi Chao)

頁數/Page : 21-34

出版日期/Publication Date : 2010/06

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

<http://dx.doi.org/10.6154/JBP.2010.15.002>



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼 (Digital Object Identifier, DOI) 的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



文化旅遊與地方發展—以「中國第一水鄉」周莊為例

趙宏禧*

Cultural Tourism and Local Development: A Case Study of “No.1 Water Town of China” Zhouzhuang

by
Hung-Hsi Chao*

摘 要

改革開放後，80年代蘇南地區鄉鎮企業發展曾備受矚目(註1)，但在工業化浪潮退去後，部分未受波及的小城鎮，以其保護完好的歷史風貌與文化氛圍，成功打造「江南古鎮」文化旅遊事業(註2)，作為90年代地方再發展的契機。本文以「中國第一水鄉」周莊近代地方發展為研究案例，探討文化旅遊及歷史遺產對地方發展的影響，尤其關注地方產權體制與政府職能變遷，並藉此分析地方政府與不同部門(企業、居民與規劃者等)競合與折衝之政治經濟過程。本文認為，周莊近代文化旅遊崛起的發展經驗，不僅是蘇南鄉鎮企業的另類模式，以「保護作為發展」的路徑在當前中國「創造性破壞」與貧富懸殊的矛盾裡，具有一定之對照與反思意義。

關鍵詞：文化旅遊、歷史保存、地方政府、地方發展、周莊鎮

ABSTRACT

The author is interested in clarifying the mechanisms of “cultural tourism” that dictates local development and structural change since the Reforms in Mainland China. The research takes the historical preservation and tour development process of “No.1 Water Town of China” Zhouzhuang as an example. Based on the revival of local culture and the reestablishment of tourism industry, this paper probes into topics on the political process that the conflicts and influences between various actors, includes local government, enterprises, and planners. Furthermore, we hope the experience of tourism and historical preservation of Zhouzhuang could be an alternative choice in contemporary China.

Keywords: Cultural Tourism, Historical Preservation, Local Government, Local Development, Zhouzhuang Town

2007年4月11日收稿；2008年4月8日第一次修正；2008年7月27日第二次修正；2008年9月3日第三次修正；2008年9月3日通過。

* 國立台灣大學建築與城鄉研究所博士候選人

Ph.D. Candidate, Graduate Institute of Building and Planning, National Taiwan University, Taipei, Taiwan, 電子信箱：
d91544005@ntu.edu.tw.

作者感謝二位匿名評審對本文之批評與指正，而所有文責仍由作者自負。

一、全球文化產業與文化旅遊之興起

在全球化年代，「新公共管理」概念的興起，以及城際間的競爭日益激烈，文化在傳統國家意識與活力象徵之外出現新的支撐點，一躍成為新興的經濟產業與創匯工具。如 Castells(1996)和 Kong(2000)所稱，在後工業社會中，文化產業在經濟成長與政策制訂上有著明顯的影響。80 年代以來，以英、美等國為代表的西方國家，藉由慶典儀式、藝術音樂和休閒活動與產業加以整合，作為城市再發展的主要模式(註 3)；例如 Bassett(1993)在對布里斯托的經驗研究中，提出新的都市合夥關係與地方市場概念，而歷史襲產的重構與文化旗艦計畫，更成為城市意象重塑的新契機。

時至今日，許多城市紛紛制定及規劃相關政策，期藉此復甦地方經濟、創造就業機會與促進城市再造。另一方面，Wynne(1992)指出文化產業對復甦地方經濟與提升市民榮譽感有正面助益；在歐美文化產業的發展經驗中，「市民振興主義(civic boosterism)」常與「地方動力機制(local dynamics)」相結合，以重塑地方意識與社區認同感(楊敏芝、辛晚教，2001)。值得注意的是，經濟並非衡量文化的唯一指標，因此 Kong(2000)從地方寧適性、社區發展及生活品質等角度，強調文化政策應兼顧整體性與關注對市民的影響。

由於地方優勢主要來自異質性與不可取代之獨特性，因此文化產業也多以彰顯地方特色為要，Zukin(1995)認為文化產業是都市的象徵經濟(symbolic economy)，而歷史襲產能為經濟復甦提供動力。因此，整合文化產業與歷史襲產的文化旅遊，成為備受矚目的地方再發展策略。據「世界旅遊組織」(WTO)統計，2006 年全球旅遊者已達 8.42 億人次，經濟產值為 6,800 億美元，可與石油、鋼鐵及不動產業相比，為世界首要產業之一；而在全球旅遊型態中，被界定為文化旅遊之比例超過三成，且以 15% 的年增率攀升(李建英，1999)。可以肯定地說，文化旅遊已成為全球前景可期之新興產業(Lea, 1988)。

今日中國大陸旅遊活動興盛，以歷史襲產與文化資源為號召的文化旅遊更是普遍潮流；然而，80

年代的中國正處於經濟起步階段，對文化的關注與旅遊業的認識遠不如今日，但是江蘇的一個小鎮卻開啟了歷史保護工作，並創辦第一個以鎮為主體的國際旅遊藝術節，憑藉著文化旅遊而大放異彩，確值得吾人從經驗研究一窺究竟。在介紹本文個案前，有必要先對中國旅遊業發展特性，以及改革開放後地方政府之職能變遷，作一背景性的說明，以掌握中國旅遊產業與地方發展的自身脈絡。

二、中國旅遊發展與政府職能變遷

(一) 中國旅遊產業發展及其特質

自 1978 年鄧小平在 11 屆三中全會指出：「旅遊事業大有文章可作，要突出的搞，加快的搞」，旅遊在外事接待的功能外，開始具有經濟層面的意涵。1984 年中共國家旅遊局發表〈關於當前旅遊體制改革幾個問題的報告〉，提出旅遊活動的經營方向和發展方針，並在「八五計畫」裡第一次將旅遊產業指標納入，列為第三產業加快發展重點；1995 年 14 屆五中全會通過〈中共中央關於制訂國民經濟和社會發展《九五》計畫和 2010 年遠景目標的建議〉，將旅遊業訂為「積極發展」之新興產業序列第一位。綜言之，隨著改革政策的逐步推展，旅遊業已列入中國的重點產業部門，並成為地方政府的施政核心之一。

隨著中國大陸的國民所得不斷提升，觀光休閒需求也日益增加，使得旅遊市場蓬勃擴張，尤其在春節與黃金週都湧現驚人旅遊熱潮。據中共國家旅遊局統計，2004 年全年入境的旅遊、商務及探親等人數為 1 億 904 萬人次，全年國內旅遊人數達 11 億人次，旅遊總收入 4,711 億元(人民幣，下同)。今日中國大陸已成為全球第四大旅遊地(僅次於法、義、美)，每年持續以 15-20% 的幅度增長。據「世界旅遊組織」推估，至 2020 年，中國國內旅遊人數將達 20 億人次，旅遊收入為 3 兆元，佔 GDP 的 8.7%，而這尚未包括外國入境旅遊者。

耐人尋味的是，中共官方對旅遊的大力推展，也有著經濟之外的考量。在社會福利短缺與貧富懸殊擴張的挑戰下，旅遊服務業可吸納農村剩餘勞動

力、舒緩體制改革釋出的「下崗勞工」，對平衡城鄉和區域差距也有一定助益，因而備受青睞。換句話說，旅遊業在中國大陸不只是具有服務性質的特殊經濟行業，也是具有政治性質的特殊經濟行業(項安琪，1997)；而政府將旅遊作為重要的區域社會經濟文化發展任務來完成，目的就是要促進整個地區旅遊及其他產業的帶動發展(范琳琳，2004)。本文認為，中國大陸旅遊業特殊的政治與社會功能，可視為「有中國特色的社會主義旅遊業」。

(二) 地方政府職能轉變

雖然旅遊業在中國具有顯著的政治、經濟及社會效益，但這卻不足以說明地方政府的積極性，藉由「地方產權體制(local property right regime)」的解釋(吳介民，1998)，應可提供更深入的視角。在中國大陸多層級的行政架構下，缺乏健全的法律與制度保障機制，使得地方行政單位在執行上級政策時，常有一定的彈性與解釋空間，甚而在其管轄範圍內，對所有權及財產界定具決定性的權力。在此一體制下，地方政府成為經濟發展中「看得見的手」，一方面藉由行政秉賦施惠地方企業，促進產業經濟發展；另一方面透過非正式管道分取利益，以迴避中央的控制與汲取(蔣德馨，1999；郝陪芝，1996；許維欣，1997等)。

在 Blecher(1991)對發展型國家地方政府的分類中，將中國地方政府的經濟模式歸類為「企業型國家(entrepreneurial state)」模式；持相近觀點還包括 Oi(1995)提出的「地方政府公司化整體主義(local state corporatism)」概念，Oi認為中國地方政府官員同時是企業負責人，此一架構有助於統籌資源及制訂決策，推動經濟成長；因而王紹光、胡鞍鋼(1994)則將地方政府比喻為經濟震盪器，對經濟有加速波動的效果。必須注意的是，地方政府的「本位主義」與官員選擇性的分配資源，卻也扭曲市場的健全發展，更成為中國大陸嚴重的尋租活動(rent seeking)根源之一(註4)。

今日，中國文化旅遊已成為文化產業經濟的重要支柱，各旅遊景區的地方政府也多積極投入旅遊

開發，然而對地方政府職能的既有論述，卻仍受到結構性侷限。一方面，前述經驗研究對象多以鄉鎮製造業為主，缺少對服務業與文化部門的討論；另一方面，僅從經濟誘因角度切入，無法全面展開政府內部、領導意識與政企間關係的探究。此外，前文曾論證政府介入文化產業對地方發展的重要性，但在迥異於西方體制的發展背景下，中國地方政府所面臨的機遇與挑戰自是不同。因此，必須從經驗研究案例中窺探一二，而周莊文化旅遊發展過程中的衝突、崛起與改革歷程，應可提供一定的參照價值。

三、「中國第一水鄉」周莊之文化旅遊崛起背景

周莊鎮(註5)位於江蘇省蘇州昆山市內，依傍澱山湖而緊鄰上海，北鄰蘇申外港線及白蠟湖，以急水港掌控贛、皖、寧、錫等地通往上海之要道，自古位居水運要衝。建鎮至今900多年，仍完整保留水鄉集鎮風貌，0.47平方公里的古鎮，六成以上房舍為明清時期所建，有近百座古典宅院和60多個磚雕門樓，包括沈廳、張廳等名人故居，而區內14座古橋別具風格，營造出「小橋、流水、人家」的江南水鄉風情；一般咸認「周莊集中國水鄉之美」，故謂之「中國第一水鄉」。

歷史上，周莊因位處要津而盛極一時，但近代因陸路交通(鐵、公路)取代水運功能，位處於蘇州、上海與杭州中間地帶的周莊，因缺乏聯外道路，如同水中孤島般與外隔絕(註6)(圖1、2)。此一交通限制，讓80年代的周莊與其他歷史名鎮相較，有著迥異的發展路徑。一方面，遲緩的經濟建設與開發，使周莊避過蘇南地區工業化及大規模翻建的浪潮；另一方面，率先實施的古鎮保護規劃，讓周莊保存了千年的水鄉集鎮風貌，也為90年代的文化旅遊事業提供基礎。

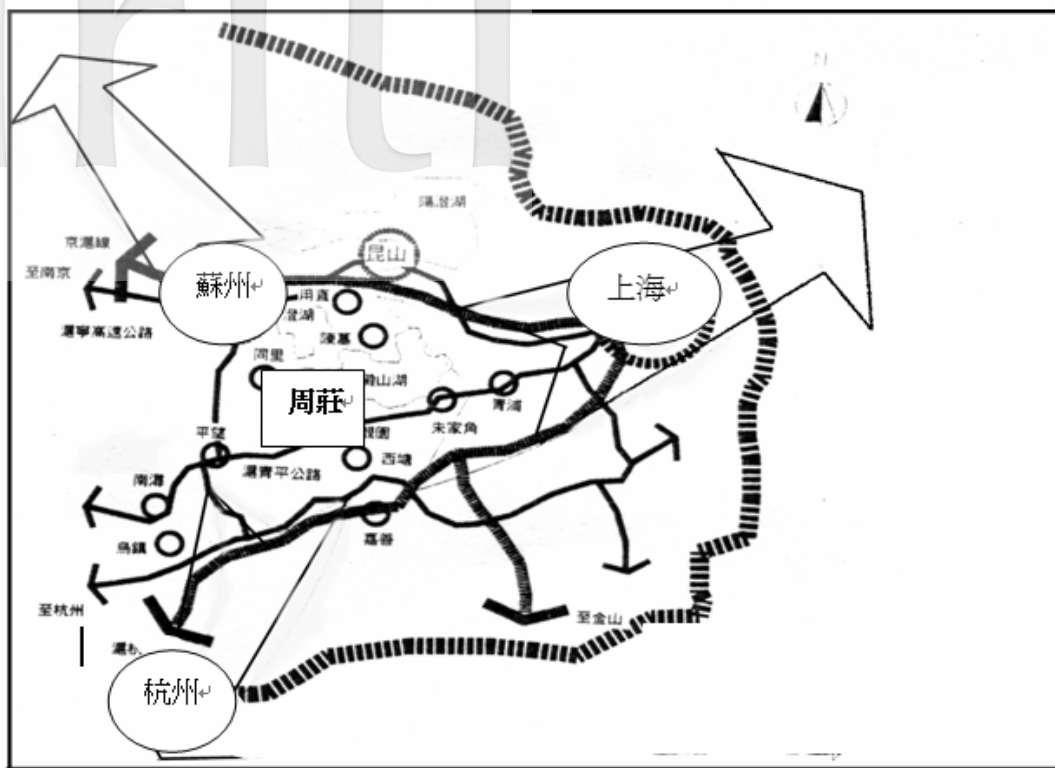


圖 1 周莊鎮地理位置圖 (資料來源：上海同濟大學規劃設計院)

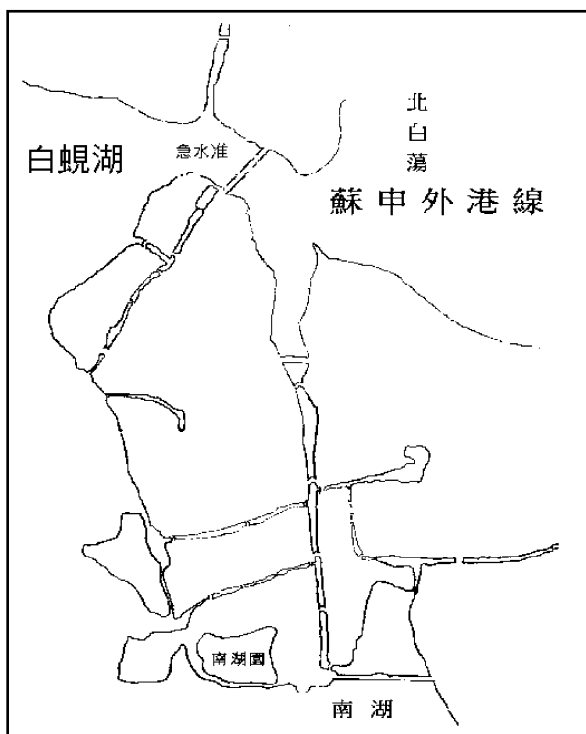


圖 2 周莊鎮鎮區圖 (資料來源：研究者繪製)

在鄧小平 92 南巡講話後，「一年一小變、三年大變樣」的上海再度受到國際矚目。鄰近上海的周莊捉住此一契機，開始圍繞著上海宣傳文化旅遊，喊出「到上海浦東看現代中國，到古鎮周莊看傳統中國」，迅速建立其高知名度；另外，針對上海遊客規劃的「水鄉美食之旅」、「到上海大觀園免費遊周莊」等系列活動，也營造出極佳的市場口碑，這讓周莊在文化旅遊市場上，遠遠超出其他同類型城鎮，成為上海遊客與過境觀光客最青睞的旅遊點，儼如上海的「後花園」(註 7)。

此外，周莊善於運用名人典故與舉辦各類型藝術活動，進行文化包裝與旅遊行銷。例如畫家陳逸飛著名畫作「雙橋」已成為必遊景點(註 8)，而周莊因保護而獲頒的獎項更是最好的宣傳；此外，1996 年周莊鎮政府與旅遊公司開辦「中國蘇州周莊國際旅遊藝術節」，結合傳統文化節慶與藝術活動，成功帶動文化旅遊熱潮，這是唯一由中共國家旅遊局主辦的「鎮」級國際旅遊節，周莊文化旅遊所受的重視可見一斑(表 1)(註 9)。從「中國第一水鄉」、美

國「世界魅力水鄉」到「歐洲人心目中最嚮往的旅遊地」等美譽可知，周莊已成為享譽中外之文化旅遊品牌。

從周莊的文化旅遊崛起經驗可知，歷史襲產的保護及再利用是經濟發展的另類道路，而「旅遊興鎮」對中國地方政府而言，更是具體可行的再生策略之一。例如，昆山市旅遊局官員 Y(2000)肯定地認為，周莊的崛起奠基於「保存良好的自然與人文條件，地方政府意識超前，以及政府與企業等各單位相互配合。」然而，旅遊活動對地方發展猶如雙面刃，這可以從產業經濟、環境品質與居民生活等層面，進一步說明旅遊產業對周莊的效益與衝擊。

四、周莊文化旅遊對地方發展的影響

(一) 旅遊經濟效益與產業聯動性

周莊在 1996 年成功舉辦第 1 屆國際旅遊藝術節後，到訪古鎮的遊客逐年增加 3 至 4 成，至 2002 年遊客人數更達 263 萬人次高峰(圖 3)；全鎮旅遊收入從 1989 年的 330 萬元，到 2002 年躍升為 6.5 億元。旅遊活動的產業連帶效益，讓周莊的農漁業、市場貿易、交通運輸、製造業與房地產等各部門全面推展。其中，旅遊人潮每日的飲食需求，為農業及水產養殖業帶來巨大的消費市場，如周莊特產「萬三蹄」每年就可賣出 100 餘萬隻，藉由文化旅遊的帶動，讓衰頹的一級產業以水鄉美食的形式重新復甦。

在製造業方面也是如此。在蘇南模式盛行的時期，周莊僅有數家服裝廠與皮革廠，隨著上海加速開放，憑藉著地利與高知名度，周莊以低廉土地、

優惠條件與寬鬆法令，積極招商引資，引進附加價值高的上海高科技製造業。1992 年，周莊與中科院上海分院簽訂「鎮所合作」，籌設昆山第一家股份制民營科技企業「滬昆光電所」，發展至今，已擴展為「中科昆山高科技產業園」，並獲選為中共「國家火炬計畫」產業基地。前鎮長 Z(2000)印證此一歷程：「當初(中科院)要設園區，在上海操作比較難，就往外選地，.....周莊在上海邊上，又有知名度，轉換成果也方便。」

從產業結構變化可看出周莊的發展趨勢(表 2)。1989 年周莊 GDP 總值僅 5,456 萬元，至 2000 年則成長為 63,971 萬元，漲幅為 11.7 倍；其中，三級產業成為支撐性經濟產業，增長幅度多達 33.3 倍，而受惠於旅遊業帶動的農漁業發展，讓一級產業增長 4.4 倍，而在地方政府主導引進的高科技製造業，讓二級產業的增長達 7.3 倍。整體來看，以文化旅遊作為地方發展策略，讓周莊從 80 年代一個低技術製造業支撐的小城鎮，成功轉型為今日以三級產業為主軸，帶動一、二級產業同步成長的發展模式。

據周莊鎮政府三產辦公室統計，2002 年周莊鎮內人口約 3,000 餘人，平均每戶有一人直接從事旅遊業，而全鎮 568 輛人力三輪車和河中 145 條手搖載客船的經營者都來自周遭農村，帶動區域從業人員多達 7,000 多名，人均收入從 1989 年的 996 元，至 2003 年增長為 7,060 元。對於此一現象，江蘇省旅遊局官員 L(2001)認為：「旅遊發展帶動了很多產業，現在古鎮老百姓都會去做生意。不可能是同樣受益，但多多少少都富起來了，.....旅遊發展最受益的就是老百姓。」周莊居民已經從農民的「看天吃飯」思想，轉為具「服務意識」的旅遊從業人員。

表 1 周莊文化旅遊發展紀事表

時間	內容
1986	<ul style="list-style-type: none"> 周莊編制歷史名鎮總體規劃，確立「保護古鎮，建設新區，發展經濟，開闢旅遊」16字發展方針 周莊鎮汽車旅遊出租公司成立(中國大陸第一個鄉鎮旅遊公司)
1989	<ul style="list-style-type: none"> 周莊急水港大橋通車 周莊旅遊公司賣出第一張門票
1992	<ul style="list-style-type: none"> 鄧小平南巡指示上海加速改革開放
1995	<ul style="list-style-type: none"> 列入江蘇省歷史文化名鎮
1996	<ul style="list-style-type: none"> 第1屆96中國蘇州周莊國際旅遊藝術節暨竹輝盃周莊國際旅遊攝影大賽
1997	<ul style="list-style-type: none"> 第2屆97中國蘇州周莊國際旅遊藝術節暨書畫作品大賽 列入中國歷史名鎮、中國著名風景名勝區
1998	<ul style="list-style-type: none"> 第3屆98中國蘇州周莊國際旅遊藝術節暨旅遊工藝品大賽 列入中國年鑑十大名鎮 頒訂《周莊古鎮保護暫行條例》
1999	<ul style="list-style-type: none"> 第4屆99中國蘇州周莊國際旅遊藝術節暨文學作品大賽 設立「古鎮保護委員會」
2000	<ul style="list-style-type: none"> 2000年中國蘇州周莊國際旅遊藝術節暨影視作品大賽 周莊列入國家AAAA級旅遊景點 設立「周莊古鎮保護基金會」
2001	<ul style="list-style-type: none"> 2001中國蘇州昆山周莊國際旅遊藝術節 召開APEC貿易部長非正式會議 獲國際迪拜居住環境最佳範例獎
2002	<ul style="list-style-type: none"> 2002中國蘇州昆山周莊國際旅遊藝術節
2003	<ul style="list-style-type: none"> 2003中國蘇州昆山周莊國際旅遊藝術節 獲頒亞太文化資產保存獎
2004	<ul style="list-style-type: none"> 2004中國蘇州昆山周莊國際旅遊藝術節
2005	<ul style="list-style-type: none"> 2001中國蘇州昆山周莊國際旅遊藝術節暨國際旅遊小姐世界最佳民族服裝冠軍大賽 獲頒中國最美的村鎮之一
2006	<ul style="list-style-type: none"> 列入國家5A級旅遊景點

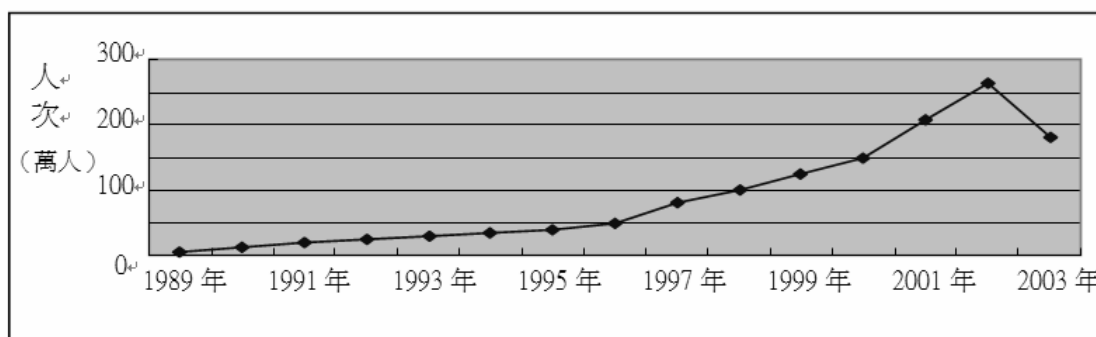


圖 3 周莊遊客人次增長圖

(資料來源：江蘇水鄉周莊旅遊股份有限公司)

表 2 周莊鎮第一、二、三級產業 GDP 變化表

年份	GDP 總值 (萬元)	一級產業 GDP (萬元)	二級產業 GDP (萬元)	三級產業 GDP (萬元)	一級產業所 佔比 (%)	二級產業所 佔比 (%)	三級產業所 佔比 (%)
1989	5456	1360	3020	1076	24.9	55.4	19.7
2000	63971	5973	22157	35841	9.3	34.6	56.1

(資料來源：周莊鎮政府三產辦公室)

(二)「大旅遊」對古鎮環境與生活的衝擊

誠如聯合國〈小型歷史城鎮維護決議文〉(1995)所言，「觀光可以是經濟復甦的一種合法手段，但可能對於城鎮的外貌與結構也會有負面的影響」(註 10)。雖然周莊居民對旅遊業接受度很高，看作是「脫貧致富」的良機，但旅遊活動卻也帶來過多人潮與商業衝擊。據上海同濟大學規劃設計院調查，2002 年周莊日均旅遊者為 7,206 人，較之 1989 年增長約 48 倍，而每年「五一節」與「十一節」的單日都湧進 3 萬人之譜(註 11)；此外，周莊現有 43 家餐館及 246 家各類商店，直接排入河道的化學洗滌劑、廚餘垃圾與油污等(註 12)，嚴重影響景觀與環境衛生。

因旅遊者湧進古鎮的各處空間，也逐漸改變居民的生活模式。同濟大學規劃設計院主任邵甬(2001b)指出：「原來古鎮是很安靜的，現在很喧鬧，原來古鎮是很方便的，現在就很不方便。原來是為他們所服務的街道、商店、水圳，現在都變成旅遊的地方，居民的生活受到很大限制。……甚至生活在周莊的理由都不存在了！」隨著問題的惡化，不僅居民生活受到影響，甚至逐漸動搖周莊賴以維生的旅遊業；近年許多遊客都對周莊旅遊品質提出質疑，紛紛反映不再造訪，或是改遊其他同類型古鎮(如烏鎮等)，讓周莊 2003 年旅遊人次下跌超過 3 成。

前鎮長 Z(2001a)坦承問題的嚴重性：「主要原因是出在佈局和認識上考慮不足，根本沒有想到發展會這麼迅猛，以致於措手不及，造成了人與自然環境和諧的氛圍被過濃的商業氣息所掩蓋。」影響所及，古鎮內居民開始向外遷出，依 2002 年同濟規劃設計院的統計，目前雖有六成原居民住在古鎮

內，但是人口凋零及年輕人外遷的情形，一直有增無減。此外，古鎮內臨河、臨街的房屋因旅遊而增值，部分居民將房子出讓或租予外地人經商，更加快了居民遷出的腳步。

在保繼剛等(2004)對雲南麗江等歷史城鎮的調查研究中，認為旅遊所導致的商業化問題，可透過地方政府的適當干預加以減緩。周莊在商業化衝擊下，也曾飽受困擾，所幸，昆山市決定不再考核周莊的 GDP 指標，改為要求古鎮保護和環境指標，讓周莊得以「保護就是發展」、「環境就是生產力」與「水是周莊人靈魂」之績效，獲得 2005 年「市鎮長年度環保目標責任狀」第 2 名與獲頒「中華環境獎」之殊榮；此外，為舒緩過多的旅遊人潮，2008 年周莊開始實施全年人數總量管制與黃金週的限制措施。然而，在保護與發展的平衡之間，周莊仍有許多課題尚待解決。

五、文化旅遊、古鎮保護與地方發展之政治經濟分析

周莊以文化旅遊作為地方發展策略，與其說是理性規劃的必然結果，不如看作是公私部門及各種力量交錯的漸進變動過程；因此，地方政府在各個時期的角色及其與不同行動團體(包括旅遊公司、財團與規劃者等)彼此互動關係，成為本文關注的焦點。以下，本文將從周莊發展的三個關鍵時期：80 年代古鎮保護與開發的折衝過程、90 年代文化旅遊的鄉鎮企業機制，以及 2000 年後的政企體制改革情形，來探討文化旅遊發展的政治經濟過程。

顯然一開始古鎮保護工作受到主要領導的反對，但為何一個文化站長的意見會成為地方發展方向？關鍵是 1986 年蘇州市調來一個具有文化意識的黨委書記 J，他在周莊保存規劃工作上有著「不可忽視的作用」。Z(2001b)清楚記得：「他(指 J)開始支持這個工作，但沒錢來作，那時是很困難的。但是書記的支持很重要，比給你多少錢都好」，在此之後，「省文化廳、省建委、省財政廳開始給了不少錢。我認為那時他們還是很支持的，至少不反對，因為那時都在搞經濟。」由於上級領導的有力支持，讓古鎮保護工作得以順利推展。

1986 年周莊鎮政府委託上海同濟大學編制〈周莊歷史名鎮總體規劃〉(註 14)，並接受同濟大學教授阮儀三提出的「整舊如故」的概念。這份總體規劃最重要的精神，就是「保護古鎮，建設新區，發展經濟，開闢旅遊」的 16 字方針。一方面，將工業開發的需求引導至新鎮區，古鎮則劃為保護區與管制地帶，另一方面針對重要歷史景點進行修繕，為發展旅遊事業預作準備(圖 4)。今日觀之，此一規劃保留了重要的歷史襲產，更奠立周莊文化旅遊之基礎。

然而，在周莊產業發展策略上，時任鎮長的副書記 G(2000)認為：「當時政府內部也沒有明確的認識。」(註 15)。面對文化旅遊的成功推展，前鎮長 Z(2001b)坦言：「說一句實話，當時的思想並不是要搞旅遊。當初搞保護時，還沒意識到旅遊古鎮的資源能夠搞得那麼大的發展。」可以推論，在旅遊業發展環境尚未成熟前，80 年代的總體規劃可視為「緩兵之計」，一如同濟大學規劃設計院主任邵甬(2001a)所稱：「規劃使得古鎮區的發展慢了一拍，其他鄉鎮都在大規模建設與破壞時，周莊鎮的古鎮區卻保留了物質環境與時間。」

同一時期，同濟大學也曾為蘇南其他城鎮進行規劃，但唯有周莊鎮政府確實執行，這與上級政府的「領導意識」有著密切之關係。「比其他鎮不同的地方，…你跟他們(指周莊鎮)提建議他們會實施。雖然有時和我們當時的設想有些出入，但始終是在彼此協調的過程。」(邵甬，2001a)。因此，與其說文化旅遊崛起是理性規劃的結果，不如說是由地方政府的領導意識所主導。同濟大學教授阮儀三(2000)以推動古鎮保護的經驗，認為中國大陸的保護工作要看「地方領導的眼

光，將古鎮視為以後發展的基礎」，方能克竟其工；因此，影響地方領導官員的意識，成為中國歷史襲產保護與文化旅遊的關鍵環節。

前文對中國大陸地方政府企業行為的相關論述，多強調政府在經濟活動上的積極性，這意味著地方政府具有單一性格，政府官員理應扮演企業角色，支持各項開發計畫，以推動經濟發展。然而，周莊的經驗卻推翻這種預設框架，論證地方政府是一個功能多元且關係複雜的集合體，經濟功能並非政府的唯一職能，當內部不同單位政策相左的時候，必然有折衷與協調的過程，而在法治環境與制度尚未健全時，領導意識與政績指標往往具決定性力量。

(二) 90 年代「政企合一」的文化旅遊發展模式

周莊文化旅遊的快速崛起，跨部門資源整合及有效率的市场營銷管理(integrated marketing communication)是關鍵之一，而周莊鎮政府與其所創設的「蘇州周莊古鎮旅遊集團公司」(以下簡稱旅遊公司)(註 16)則共同擔任推動者角色。在「政企合一」模式下，旅遊公司的員工多由鎮政府人事兼任，如總經理一職即由鎮長擔任，這正是典型鄉鎮企業「兩塊牌子、一套班子」的組織型態(註 17)。換言之，地方政府不僅是旅遊市場的規範者，同時也是旅遊企業的經營者，成為推動地方發展最主要的力量。

在周莊鎮政府方面，透過法令制訂、政策規劃與部門職權以提供旅遊發展的有利條件；例如「建設管理所」在學界規劃者協助下，辦理明清時期的古宅、水巷、房管、橋樑等的修繕、維護與管理工作，以營造古鎮整體環境；而「文化工作站」負責文藝活動的組織與塑造地方文化特色，增加旅遊吸引力；此外，申報「世界文化遺產」的專責單位「申報辦公室」，則由副書記直接領導，成為對內資訊及業務整合、對外聯繫與公關的跨部門機構。

在旅遊市場的宣傳、營銷與管理部分，則由旅遊公司專責辦理。在周莊凡牽涉到旅遊的活動皆被納入公司管理體系，並與當地居民的生活與就業緊密相連，例如古鎮划船隊、三輪車隊及戲曲團等，小餐館、手工藝品店及蹄膀食品店等的管理，公私景區與博物館的經營維護，以及房舍、水渠與巷道使用規範等。

此外，旅遊公司負有保護與回饋的義務，2005 年鎮政府與旅遊公司簽訂「責任書」，規範旅遊公司每年收入盈餘的回饋比例與項目等。值得一提的是，周莊旅遊公司的營運績效和回饋地方精神，讓它在 2004 年獲中國年度百強旅行社第 2 名殊榮，成為同類型古鎮旅遊經營者之效仿對象。

另外，為提升旅遊規模與服務水準，周莊鎮政府以土地批租及經營特許等方式，積極引進包括雲海度假

村、富貴園、南湖園及高爾夫球場等投資財團，這對於周莊成為 2001 年上海 APEC 貿易部長會議場地，獲頒中國大陸唯一鎮級的 5A 景區，皆有實質上的幫助。企業財團與周莊發展的共生關係，如上海雲海實業集團總經理 T (2000) 所說：「2000 年雲海餐廳建成，(APEC) 主辦單位就需要一個這樣的東西；可以說沒有雲海，周莊就不會成為開會場地。」因此，「雲海當然是借重周莊的名氣，但周莊沒有雲海也不會發展的那麼快、那麼好。」(註 18)。

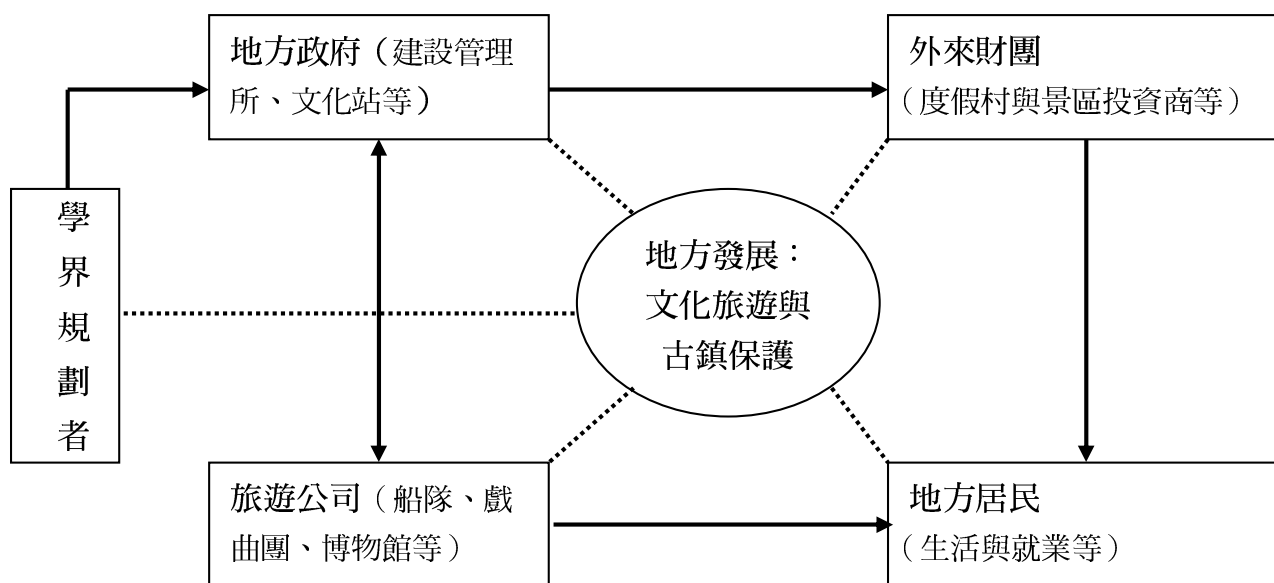


圖 5 周莊文化旅遊發展機制圖

在古鎮保護工作推動上，周莊的污水治理及「三線地理」(註 19) 等工程，都開創保護技術及經驗之先河，而這也有賴於「政企合一」的運作體制。一方面，周莊鎮政府在 1999 年頒布《告全鎮人民書》，並頒訂《古鎮保護暫行規定》，明確規範公私部門與單位個人的保護責任，讓全體鎮民納入古鎮保護網絡；另一方面，2000 年鎮政府與旅遊公司共同成立「周莊古鎮保護基金會」，基金來源包括政府提撥盈餘、旅遊公司的回饋，以及開放民間捐款；當中，旅遊公司的回饋金就佔五分之一。該基金會成立以來已投入超過 3 億元，旅遊收入為保護工作提供重要且穩定的經費來源。

如 Blecher(1991)與 Oi(1995)等人的分析，周莊由

政府官員兼任旅遊公司經營者的運作模式，讓旅遊經營、古鎮保護、招商引資與規範管理等各面向得以有效率的統籌辦理，可以認為，地方政府與旅遊公司的合謀關係是文化旅遊崛起的關鍵。然而，地方政府從「本位主義」追求經濟利益，常過度干預市場健全運作，而經營者與管理者間「球員兼裁判」，也潛藏著結構性問題。一方面，旅遊公司除了面對市場競爭，還必須執行地方政府的公共性事務，產生各種攤派和非生產性開支，妨礙企業健全發展；另一方面，政府作為公共決策的執行者，卻又追求旅遊市場利潤之最大化，易導致職能混淆與財產權等爭議，恐衍生尋租活動(rent seeking)等相關隱憂。

前述各種問題，隨著加入 WTO 擴大市場開放、

鄉鎮企業組織擴增與面對私營企業、合資企業等競爭時，情形將更為嚴峻。不論從財產權規範化或專業經營的角度來看，周莊旅遊經營模式已到了體制變革的時刻。90年代中期以後，現代企業發展與國有企業的諸多問題，促成中國大陸市場經濟體制的新一波改革；其中，股份合作制是備受矚目的形式之一，被認為是實現「政企分離」的重要手段。以下，我們將就周莊旅遊公司股份合作制的改革過程，探討地方政府的角色與因應方式，藉此探討企業體制轉型的挑戰與機遇。

(三) 2000 年後股份合作制之改革與挑戰

中國鄉鎮企業之體制改革方式，隨著地方特性與歷史脈絡的不同，分別採行承包制、股份制、股份合作制或後集體主義等模式，以為因應。其中，股份合作制以「股份」與「合作」的雙重特質，在集體經濟為核心的蘇南鄉鎮企業中，成為備受重視的制度之一，本文所探討的周莊旅遊公司之改制，即為此例。雖然，股份合作制仿效現代股份公司的治理結構，但學界對此一制度的論點卻彼此分歧，或從股份制的獨立經濟組織、或從合作制、甚或是合作社等觀點來解釋(杜鷹，1992)。本文採取的觀點為：股份的轉換是為了滿足經濟市場的取向，而合作的目的則是為了符合政治上的目的。

理論上，股份制改革之功能有二，一是以專業分工提升企業運作的效率，而政府能專注於行政職權的行使，提昇政府效能；二是能改善產權與經營權長期混淆不清的局面，使經濟活動符合市場原則。在股份制中，企業的最高權力機構是股東大會，董事會為常設機構，地方政府對鄉鎮企業的干預必須透過集體股的代表來行使，而企業則實行董事會領導下的經理負責制，總經理對於企業經營具有較完整的決策權。在股本結構上，除了地方政府所持有的比例外，透過市場機制的運作，則可吸引其他企業與民間資本的入股投資。

從周莊施行股份合作制的經驗來看(表3)，鎮政

府領導雖不再兼任轉制後的「江蘇水鄉周莊旅遊股份有限公司」(以下稱旅遊股份公司)之職位，但卻不脫原有組織網絡關係，改由卸任後的鎮長擔任旅遊公司的董事長，另以年薪 50 萬元從廣州延聘一名專業經理人擔任總經理。

此外，鎮政府持有旅遊股份公司 76% 的集體股，其餘 24% 股份則由鎮政府招募周莊當地景區的企業認購入股(包括昆山市創業投資有限公司、上海匯銀投資有限公司、上海雲海實業股份有限公司與昆湖南湖對外經濟貿易公司)。換言之，旅遊股份公司轉制後，周莊鎮政府仍是最大股東，其餘股東則限於本地投資財團，並未真正對外開放或提供鎮民參股機會。

顯而易見，周莊旅遊股份公司的改革重點為專業分工，將旅遊市場的營運轉為專業經理人操作模式，以符合市場需求與經營效益，但鎮政府並不輕易將股份釋出，並透過董事會成員與各股東股本比例的安排，仍然掌握企業主導權。由此觀之，周莊的股份合作制仍具有濃厚的「集體合作」之政府色彩。針對改制後的政府角色，蘇州旅遊管理局官員 T(2001)坦言，「(轉制)之後要由董事會來決定了，集體股只能以股份來說話。但開始的時候還是會有個過程」，但他也強調，「股份化不一定是私有化，...對於鎮政府來說本來是一家股，但是現在改制後它的股本比例要下降。

股份合作制與股份制最大不同處在於集體股的制度設計，表面上符合集體合作的社會主義宣傳，但實際上卻仍模糊產權性質，由政府代表集體行使股東權。一方面，以股份的形式進行聯合生產是企業趨勢，現階段股份合作制可兼顧各部門的利益(政府與企業等)，減少改革的阻礙，為較大規模的集體企業轉向股份制公司奠定基礎(譚秋成，1998)。另一方面，長遠來看，股份合作制終究不是一種獨立經濟狀態，而是企業體制變遷的過渡階段，無法徹底解決企業產權與政企關係不明等結構性問題。對照中國 30 年的改革開放歷程，此一制度的創造與盛行恰符合中國市場經濟獨特的漸進變動性質。

表 3 周莊旅遊鄉鎮企業股份合作制改革比較表

名稱與體制	所有權與經營權	資本所有權	組織結構	企業領導者的產生	責任形式	優勢與機會
改制前： 蘇州周莊古鎮旅遊集團公司(屬鄉鎮集體所有)	界線模糊；集中於政府內部	單一集中化；鄉鎮集體所有	政府內部橫向分權	政府任命指派	政府承擔一切責任	掌握行政資源優勢
改制後： 江蘇水鄉周莊旅遊股份有限公司(屬股份有限公司)	兩者分離；專業經營分工	各股東分享；政府集體股佔76%，其他4家民間企業分佔24%	股東有所有權，經理人有經營權，董事會擁有控制權	股東選舉董事會，董事會任命經理	各股東承擔有限責任，但政府仍為主要承擔者	朝健全市場機制過渡

六、結語

本文以「中國第一水鄉」周莊的近代發展為例，探討周莊的文化旅遊與歷史遺產從阻礙開發的絆腳石、受保護對象到創造財富的資源之轉變過程，並以三個時期作為分析切面：包括 80 年代保護與開發的衝突、90 年代旅遊鄉鎮企業的整合機制，以及 2000 年後旅遊企業的體制改革。本文將焦點置於文化旅遊運作機制及其對地方的影響和衝擊，尤其關注地方產權體制與政府職能變遷，藉此分析地方政府與不同部門間的折衝與競合之政治經濟過程。本文提供了鄉鎮企業、文化旅遊與地方發展策略等議題之對照性的經驗案例。

今日，中國大陸許多城鎮以其無法取代且不可再生之歷史資源，積極經營文化旅遊事業，並透過申報世界文化遺產等方式提高知名度，作為地方再發展的啟動力量。無論從文化旅遊產業或歷史保護的角度來看，周莊近代崛起的發展經驗，不僅是蘇南鄉鎮企業的另類模式，文化旅遊以「保護作為發展」的路徑在當前中國「創造性破壞」與貧富懸殊的矛盾裡，具有一定之對照與反思意義。

註釋

註 1：中國大陸鄉鎮企業的前身是人民公社的社隊，在改革開放後依市場導向而發展，並充分使用農業剩餘勞動力的地方發展模式。

註 2：依聯合國教科文組織對江南古鎮的定義：「一種介於城市與鄉村之間的人類集聚地，並在一定的地域形成完善的以水為中心的網絡體系，是江南水鄉地域文化的集中體現。」

註 3：歐盟各國的文化觀光產業已成為各地方首要經濟發展核心。以英國的經驗為例，觀光與文化藝術部門的成立，帶動地方經濟復甦與產業發展，並為 90 年代以來逐漸衰頹的社區再造有著極大的貢獻。

註 4：中國大陸經濟市場轉型過程中的尋租行為中，最常見的包括：1.價格雙軌制；2.法律與制度外的經濟特權；3.進口高關稅、進口配額；4.政府對某地區或某集團的「優惠政策」。

註 5：周莊始載於春秋戰國時期，至北宋元祐元年周迪功郎捨宅為寺，始稱周莊。自元代中期以降，周莊利用水運之便通商貿易，日益興盛，並在明、清成為地區糧食、絲綢、陶瓷、手工藝品的集散中心。

註 6：周莊鎮長期因河湖環繞，需乘船方能與陸路接駁，一如孤島；直至 1989 年周莊急水港大橋竣工，才打通周莊對外交通。

註 7：據周莊旅遊公司統計，2006 年上半年到周莊的遊客中，30%是上海人；而上海旅遊集散中心開設到周莊的「一日遊」專線車每年有 20 萬人次，是長三角地區排名第一。

註 8：1985 年旅美畫家陳逸飛作品「故鄉的回憶」，由美國石油大亨阿曼德·哈墨轉贈予鄧小平，畫中的雙橋被稱為友誼之橋，成為到訪

周莊必遊景點。

- 註 9：「中國蘇州周莊國際旅遊藝術節」係由中共國家旅遊局主辦，而由國家旅遊局作為單一鄉鎮旅遊節的主辦單位獨此一例，此一活動舉辦至今(2008)年已歷 13 屆，未曾間斷。
- 註 10：1995 年聯合國教科文組織通過〈小型歷史城鎮維護決議文〉，作為城鎮歷史保存之重要國際文獻。
- 註 11：上海同濟大學阮儀三教授調查認為，古鎮每日最適遊客量應在 2,000 人以下，最高負荷量應在 3,000 人之內。
- 註 12：尤其是周莊名產「萬三蹄」所排放的大量動物性油脂，未經處理直接排入河道，是周莊水質惡化的主要污染源之一。
- 註 13：在「江南六鎮」中，除周莊外，陸續推動古鎮旅遊的包括：同里、烏鎮、甬直、西塘與南潯鎮。其他還有錦溪、千燈與木瀆等歷史名鎮。
- 註 14：規劃中提出將周莊發展為「明清繁榮鬧市之鎮、文人雅士寓居之鎮、江南水鄉典型之鎮及民風純樸生活之鎮」，開當時古鎮保護風氣之先。
- 註 15：該副書記從 1983 至 1991 年擔任 3 屆鎮長，時值周莊古鎮保護與發展的關鍵時刻，但初期持反對態度。
- 註 16：1986 年昆山縣建委批准周莊設立「周莊鎮汽車旅遊出租公司」，成為中國大陸第一個以鎮為單位的旅遊公司，並開始推動旅遊事業；1994 年昆山市才成立旅遊局，周莊補全手續成立「蘇州周莊古鎮旅遊集團公司」；其後，為順應股份合作制而轉型為「江蘇水鄉周莊旅遊股份有限公司」。幾經更迭的名稱見證周莊旅遊發展的轉變歷程。
- 註 17：周莊鎮政府與周莊旅遊公司位處同一辦公區，兩棟大樓彼此相對，而招牌並列；另外，鎮政府部分新設部門(如世界遺產申報辦公室)就直接在旅遊公司大樓內辦公。
- 註 18：上海雲海實業集團是最早在周莊投資的外來企業，不但與周莊同步發展，也充分利用旅遊效應，獲利良好。
- 註 19：三線地理係指將懸掛於空中的各類電力線、通訊線及有線電視線埋入地下。

參考文獻

- 上海雲海實業集團總經理T
2000 上海雲海實業集團總經理，周莊：個人訪問，5月19日。
- 王紹光 胡鞍鋼
1994 《中國國家能力報告書》，香港：牛津大學出版社。
- 江蘇水鄉周莊旅遊股份公司
2005 《周莊旅遊2005》12(2)。
- 江蘇省旅遊局市場開發處官員L
2001 江蘇省旅遊局市場開發處官員，南京：個人訪問，4月1日。
- 李建英
1999 〈關於旅遊消費與經濟增長的若干思考〉《沿海貿易》12:48-49。
- 杜鷹
1992 〈股份合作制是一種獨立的經濟型態〉《中國農村經濟》11。
- 吳介民
1998 〈中國鄉村快速工業化的制度動力：地方產權體制與非正式私有化〉《台灣政治學刊》3:3-63。
- 吳親恩
1997 《中國大陸鄉鎮企業產權改革：中央、地方與企業的互動—以溫州和蘇南為觀察》碩士論文，國立台灣大學。
- 阮儀三
2000 上海同濟大學城市規劃院教授，上海：個人訪問，12月11日。
- 阮儀三 邵甬
1998 〈江南水鄉傳統城鎮的保存規劃研究〉《城市與設計學報》5/6:141-170。
- 阮儀三 嚴國泰
2003 〈歷史名城資源的合理利用與旅遊發展〉《城市規劃-城市保護與更新》4:47-50。
- 保繼剛 蘇曉波
2004 〈歷史城鎮的旅遊商業化研究〉《地理學報》59(3): 427-436。

- 周莊鎮政府
1986 〈周莊歷史名鎮總體規劃〉
- 昆山市周莊鎮前鎮長Z
2000 昆山市周莊鎮前鎮長/周莊旅遊公司董事長，周莊：個人訪問，12月17日。
2001a 昆山市周莊鎮前鎮長/周莊旅遊公司董事長，周莊：個人訪問，5月22日。
2001b 昆山市周莊鎮前鎮長/周莊旅遊公司董事長，周莊：個人訪問，8月19日。
- 昆山市周莊鎮鎮誌編輯委員會
1992 〈周莊鎮誌〉《長江三角洲鄉鎮誌叢書》上海：三聯書店。
- 昆山市周莊鎮黨委副書記G
2000 昆山市周莊鎮黨委副書記，周莊：個人訪問，12月16日。
- 昆山市旅遊管理局官員Y
2000 昆山市旅遊管理局副局長，昆山：個人訪問，12月18日。
- 范琳琳
2004 〈旅遊目的地政府產品營銷內涵分析〉《北京第二外國語學院學報》5：2-7。
- 邵甬
2001a 上海同濟大學規劃設計院主任，上海：個人訪問，3月30日。
2001b 上海同濟大學規劃設計院主任，上海：個人訪問，5月24日。
- 郝陪芝
1996 《漸進改革下的地方官僚特質-中國大陸地方政府與地方企業的關係》碩士論文，國立台灣大學。
- 許維欣
1997 《中國大陸經濟改革過程中地方自主性之研究》碩士論文，國立政治大學。
- 陳建勳
1995 《中國大陸地方特性對鄉鎮企業發展之影響》，台北市：中經院。
- 項安琪
1997 《中國大陸旅遊業經營管理之研究—從公部門觀點探討》碩士論文，私立文化大學。
- 傅朝卿
2002 《國際歷史保存及古蹟維護-憲章、宣言、決議文、建議文》台南：臺灣建築文化。
- 楊敏芝 辛晚教
2001 〈文化產業與都市發展互動意涵〉《亞太四城發展論壇論文集》71-81。

- 楊海國
1999 〈國寶周莊〉《蘇州日報》5月23日。
- 蔣德馨
1999 《中國大陸經濟改革地方政府職能變遷之研究》碩士論文，國立政戰學校。
- 聯合國教科文組織
1975 〈小型歷史城鎮維護決議文〉
- 蘇州旅遊管理局官員T
2001 蘇州市旅遊管理局副局長，蘇州：個人訪問，4月2日。
- 譚秋成
1998 《鄉鎮集體企業產權結構的特徵與變革》湖南：湖南人民出版社。
- Bassett, K.
1993 "Urban Cultural Strategies and Urban Regeneration: a Case Study and Critique", Environment and Planning, A 25(12): 1773-1788.
- Blecher, M.
1991 "Development State, Entrepreneurial State: The Political Economy of Socialist Reform in Xinju Municipality and Guanghan County", in The Chinese State in the Era of Economic Reform: The Road to Crisis. 265-91. ed. G. White, London: Macmillan.
- Castells, M.
1996 The City and Grass Roots. London: Edward Arnold.
- Kong, L.
2000 "Introduction: Culture, Economy, Policy: Trends and Developments", Geoforum: 31:385-390.
- Lea, J.
1988 Tourism and Development in the Third World. London: Routledge. Mowforth, M. and Munt.
- Oi, Jean C.
1995 "The Role of the Local State in China's Transitional Economy", The China Quarterly. 144:1132-1149.
- Wynne, D.
1992 The Culture Industry-The Arts in Urban Regeneration. Hants: Avebury, Aldershot.
- Zukin, S.
1995 Culture of Cities. London: Blackwell.