

# 中国旅游产业政策的演化特征

杨秀云, 李扬子, 阮丽娟

(西安交通大学 经济与金融学院, 陕西 西安 710061)

**摘要:**依据中国旅游产业发展及相应产业政策演化历程,把中国旅游产业政策演化划分为起步发展阶段和不断完善阶段。以1978~2016年中国国家层面486项旅游产业政策为样本,运用文本分析法,从政策力度、政策措施和政策目标3个维度,定量研究了中国旅游产业政策演化特征。研究认为,中国旅游产业政策力度随时间变化波动较大,但总体处于波动上升态势,旅游产业政策的年均单项政策力度值呈现逐年下降趋势;贸易管制在1995年以前是主要的产业政策措施,1995年后,产业政策主要措施演变为法规监管;规范旅游市场是近40年来中国旅游产业政策的最主要目标,占比高达56%。在制定旅游产业政策时,应当注重产业法律法规建设,改变以往过分依赖通知与条例的现状;要在注重行业标准、人才培养和公共服务等措施运用的同时,不断创新财政和金融措施支持旅游业发展;增加对促进旅游产业升级、新产品供给和环境资源保护方面的产业政策目标设定。

**关键词:**旅游产业;产业政策;文本分析法;旅游市场;旅游规模

**中图分类号:**F592

**文献标志码:**A

**文章编号:**1671-6248(2018)02-0060-11

## Features of China's tourism policy evolution

YANG Xiu-yun, LI Yang-zi, RUAN Li-juan

(School of Economics and Finance, Xi'an Jiaotong University, Xi'an 710061, Shaanxi, China)

**Abstract:** Based on the development, China's tourism industry and the evolution of the tourism policies, this study divided policy evolution into two stages: initial development and constant improvement. Using 486 national policies from 1978 to 2016 for the tourism industry as a sample, we quantitatively study the features of China's tourism policy evolution via the content analysis method from three aspects, i. e. policy strength, policy measures, and policy objectives. The results demonstrated that the tourism industry policy's strength fluctuated dramatically with time; however, it generally had an

收稿日期:2018-01-19

基金项目:国家自然科学基金项目(71673215)

作者简介:杨秀云(1968-),女,陕西澄城人,教授,博士研究生导师。

upward trend and the per policy strength decreased year-on-year. Before 1995, trade control was the most important policy measure with law supervision becoming the major measure after 1995. In the past 40 years, which account for 56% of the total time period, the regulation of the tourism market was the most important aim of the tourism industry policy. In the future, the policy should strength the development of such industrial laws and regulations so that the excessive reliance on notifications and regulations is decreased. To increase the policy objectives for supporting the development of tourism, supporting the development of tourism using innovative financial measures is necessary and attention has to be paid to measures such as industry standards, personnel training, and public services. Moreover, policy objectives, such as promoting upgradation of the tourism industry, raising the supply of new products, and protecting environmental resources, should be inculcated.

**Key words:** tourism industry; industrial policies; content analysis method; tourism market; tourism size

产业政策是政府调控经济的一个重要手段,对促进发展中国家的工业化和现代化进程起到了重要的作用,越来越多的国家开始使用产业政策促进经济发展。但是,从世界范围来看,关于产业政策是否有效的争论从未间断。亚当·斯密主张经济自由,反对政策干预。美国著名经济学家汉密尔顿提出产业保护观点,并认为美国政府应该制定相应的政策来保护国内幼稚产业免遭自由贸易损害。2016 年 8 月份以来,中国经济学界针对产业政策存废问题展开了多个回合的激烈论战,并一直持续至今。学术界之所以会发生这样的激烈争论,主要原因之一就是现有的研究和实践缺乏对产业政策及其效果的科学量化分析,导致大家对政策效果的认识停留于主观判断<sup>[1]</sup>。但在各个国家的产业发展过程中,各国政府都在不同产业的不同发展阶段实施了不同的产业政策,并通过产业政策的运用在不同领域、不同方面发挥作用。不可否认,任何一个产业的发展都会受到政府产业政策的影响。

在过去很长的一段时间内,对产业政策的度量主要采用专家评议法、对比分析法、自我评定法、统计抽样分析法等。这些方法主要是通过定性的方式来度量产业政策,带有一定的主观性,且准确程度差,影响了政策的科学性。同时,由于政策效果的长期性、潜在性以及缺乏科学规范的政策评估理论和方法指导等原因,中国的政策量化评估仍处于

起步阶段。因此,产业政策研究的努力方向,应当是加强以数据分析为根本的定量研究<sup>[2]</sup>。

旅游产业以长期高于全球宏观经济增速的速度增长,逐渐发展成为全球性的新兴产业,更被誉为“世界第一大产业”。2015 年国庆 7 天有 40 万名左右的中国内地游客到日本进行旅游和购物,在日本消费高达 53 亿元人民币。因此,中国《“十三五”旅游业发展规划》指出,建设旅游大国,把旅游业培育成经济转型升级的重要推动力,通过旅游城市建设,引导旅游和购物回归本土。旅游业的快速发展引发了学者对于旅游产业的研究热情。学者们在旅游产业集群、旅游产业结构、旅游产业组织等方面的研究成果相对丰富,但有关旅游产业政策的研究起步较晚,尚未形成完整的研究体系,关于旅游产业政策的量化研究相对较少。

本文以 1978 ~ 2016 年中国国家层面 486 项旅游产业政策为样本,运用文本分析法从政策力度、政策措施和政策目标 3 个维度,定量研究中国旅游产业政策演化特征,加强对旅游产业政策的认识,指明未来产业政策调整方向,提高旅游产业政策的精确性。

## 一、文献综述

有关旅游产业政策的相关研究,国内外学者主

要是从以下两个方面展开的:

## (一) 旅游产业政策的演化分析

伴随着产业的发展,产业政策也会相应变化调整。有不少学者关注产业政策演化,以解释政策调整的路径和趋势。Soshiroda 对 1859 至 2003 年日本入境旅游产业政策进行分析,得出日本旅游产业政策对日本经济振兴做出了巨大贡献<sup>[3]</sup>。苏振等通过对欧洲旅游产业公共政策进行研究发现,旅游公共政策的制定明显受制于旅游产业发展阶段<sup>[4]</sup>。Zhang 等对改革开放以来中国旅游产业政策进行了研究,认为改革开放初期中国旅游产业政策侧重于成立专门的旅游工作小组、基础设施建设和旅游行业标准制定,目标是大力发展入境旅游;随后产业政策侧重于旅游名胜风景区的建设、提升旅游品质,从而进一步促进入境旅游的繁荣<sup>[5]</sup>。杜江对不同阶段的旅游产业功能进行了研究,指出政府应当针对不同的发展阶段采取不同的政策进行调控<sup>[6]</sup>。唐留雄对旅游产业转型时期产业政策对旅游产业发展、增长方式、功能方向的作用进行了研究<sup>[7]</sup>。钟冲通过对旅游产业政策历史变迁的研究将旅游产业政策划分为起步阶段、成长阶段和腾飞阶段<sup>[8]</sup>。郭振江分别从入境旅游、国内旅游以及出境旅游视角对国家层面的旅游产业政策演化和效用进行了分析<sup>[9]</sup>。

## (二) 旅游产业政策的量化分析

著名政治学家拉斯韦尔是政策科学的奠基人,他的研究为政策科学奠定了基础。随后,林德布洛姆(Lindblom C E)开创性提出“政策分析”概念和政策分析模型。Libecap 首次运用量化方法,从政策文本本身出发测量评价政策,在对美国内华达州矿产权活动研究中,对涉及矿产权活动的法律法规进行量化<sup>[10]</sup>。Czainitzki 等采用倾向得分匹配方法评价了欧盟实施的中小型年轻独立企业的补助金政策对研发投入和产出的影响,研究发现当前实施的针对特殊类型公司的政策是有效的<sup>[11]</sup>。

中国对旅游产业政策量化方法的研究尚处于起步阶段。王莹等通过对来杭州的旅游者和当地

居民进行问卷调查,归纳得出影响旅游消费的五大因素,并进一步分析了上述因素对不同游客的影响程度<sup>[12]</sup>。薛福根等运用政策效用评估工具构建了区域旅游政策效果评估框架,然后以 H 省数据样本为例,研究了政策对旅游收入、旅游环境、就业、满意度等方面的影响<sup>[13]</sup>。唐晓云从 1949 年到 2013 年政府发布的 379 条旅游产业政策文本分析入手,给出了旅游产业政策效力的标准,并对旅游产业政策工具进行提取和归类,以量化研究的视角分析了中国旅游产业的政策演变历程<sup>[14]</sup>。

整体而言,国内外有关旅游产业政策演化的相关研究,认为旅游产业政策是促进旅游产业发展的重要因素,但国内关于旅游产业政策的研究大多是属于定性研究,针对旅游产业政策定量分析的研究成果较少,旅游产业政策的量化和评估研究仍处于起步阶段。因此,本文以旅游产业政策为研究对象,在划分旅游产业政策演化阶段基础上,基于 1978 ~ 2016 年国家旅游产业政策,采用文本分析法,从政策力度、政策措施和政策目标 3 个维度构建旅游产业政策测量标准,运用德尔菲方定量分析旅游产业政策不同维度内容的演化特点,指明未来中国旅游产业政策调整的方向。

## 二、中国旅游产业政策演化

改革开放前中国旅游产业属于旅游事业,旅游业发展承担了更多的“政治”功能,不以“盈利”为目的,相关的旅游政策更是屈指可数。改革开放以来,旅游产业回归经济性产业特性,相关促进旅游产业发展的政策逐步出台。纵观中国旅游产业发展及相应产业政策的演化历程,大体可以分为起步发展阶段和不断完善阶段。

### (一) 起步发展阶段: 1978 ~ 2000 年

1978 年,随着中国对外开放政策的全面实施,旅游由中国政治外交的隶属事业,逐步转变成为真正意义上的国民经济产业,具有产业属性的现代旅

游业正式起步,逐步成为国民经济增长点。旅游产业政策主要围绕促进和规范入境旅游以及对旅游市场主体的管制展开。

出入境旅游政策主要是促进和规范入境旅游,扩大外汇旅游收入。1990年颁布的《关于在国外设立旅游经营机构的暂行管理办法》提出要采取多种形式积极促进旅游产业发展,增强对国际旅游市场的调研和宣传,开辟客源新市场,增加与国外跨国旅游公司的合作,从而吸引更多入境游客来中国旅游,增加外汇收入。在此之后,又出台了《旅行社管理暂行条例》《旅游安全管理暂行办法》等政策,这对理顺旅游产业管理体制具有重要意义,在一定程度上为当时入境旅游营造了良好的发展环境。

国内旅游发展政策经历了从管制到放松的过程。1981年国务院出台《关于加强旅游工作的决定》,明确指出考虑到当时的国内交通、饮食及住宿以及旅游景点等的基础条件还比较差,仅发展入境旅游尚有一定的压力,暂且不适合发展国内旅游。1984年国务院发布《关于加强对国内旅游管理的通知》,标志着国内旅游管制逐步放开,1985年国务院就旅游体制改革出台意见明确指出入境旅游、国内旅游一起抓。1993年,《关于积极发展国内旅游业意见的通知》出台,明确国内旅游是旅游产业发展的重点。在国内旅游产业政策放松管制后,国内旅游进入快速发展时期,1991年国内旅游收入仅为200亿元,1994年国内旅游收入突破1 000亿元大关,2000年旅游收入3 150亿。1991年国内旅游人次3亿人次,2000年国内旅游人次增加到7.44亿人次,翻了一倍。

1978年至2000年期间,出境旅游政策逐步由真空阶段进入起步发展阶段。1993年以前出境旅游基本处于真空状态,1994年政府出于外汇平衡以及国内居民日益增加的出境旅游需求等方面的考虑,对出境旅游管制有所放松,该年国务院提出了对出境旅游发展进行研究并制定居民出境旅游相关管理政策。1997年国家发布试行《中国公民自费出国旅游管理暂行办法》。

综上所述,自1978年到20世纪末,入境旅游由

于特殊的“赚取外汇”目的被放在优先发展的位置最先发展起来,其后国内旅游逐步发展起来并在旅游业发展中的地位越来越重要,最后出境旅游被逐步被放开,与此相适应,国家出台了有关入境旅游、国内旅游、出境旅游和旅游行业标准化等方面政策。

## (二) 不断完善阶段:2000年至今

21世纪以来,随着人们对旅游需求的不断增加,政府及相关部门出台了一系列的促进出入境旅游、国内游以及规范和完善旅游市场的相关产业政策。

在入境旅游方面,产业政策由以扩大入境规模增加外汇收入为主逐步转变为重视营销、国家形象提升和文化软实力。2001年国务院出台《关于进一步加快旅游业发展的通知》,提出要积极采取各种各样的措施,吸引外国游客到中国旅游,进一步促进入境旅游市场发展。2007年出台政策,将入境旅游作为旅游产业发展的基本方针,大力发展入境旅游对提升中国旅游水平、宣传国家形象和传播中华文化具有重要意义。2014年国务院出台《促进旅游业改革发展的若干意见》,再次强调要进一步发展入境旅游,促进旅游签证便利化,进一步完善旅游宣传体系等。

在国内旅游方面,2001年国务院颁布《关于进一步加快旅游业发展通知》,指出在旅游发展观念上要树立“大旅游”观念,调动各方积极性,发挥旅游业对于国民经济的拉动作用。2009年全国旅游工作会议将旅游发展方针制定为“大力发展国内旅游”,这意味着国内旅游转变为优先发展位置,成为中国旅游的战略重点。2010年旅游业“十二五”规划中,旅游产业的发展方针调整为“全面发展国内旅游、积极发展入境旅游、有序发展出境旅游”。2014年国务院颁布《促进旅游业改革发展的若干意见》,明确指出要进一步拓展国内旅游的发展空间,进一步扩大旅游购物消费。国内旅游收入由2001年的352 237亿元增长到2015年的3 419 505亿元,旅游人次由2001年的7.84亿人次增长到2015年的40亿人次,增长了4倍。

在这期间,出境旅游政策主要是加强出境市场规范。2002 年先后出台了一系列出境管理政策来规范中国居民出境旅游活动,加强旅行社、领队人员等的管理,同时保障出国旅游者及经营者的合法权益。2007 年《“中国公民出境旅游合同”示范文本》对出境旅游市场起到了进一步的规范作用,同时该文件也起到了维护出境旅游者合法权益的作用。2008 年《中国公民自费出国旅游管理暂行办法》、2011 年《关于进一步加强出境旅游团队管理有关事项的通知》以及 2013 年《出境旅游优质服务供应商认定与测评标准》进一步规范了出境旅游市场。

### 三、中国旅游产业政策的测度标准

目前比较常用的政策测量方法有德尔菲法、对比分析法、成本效益分析法、文本挖掘法、政策文本分析法等。其中德尔菲法存在主观性强以及理论性有所欠缺,难以保证量化结果客观性的问题;对比分析法和成本收益分析法存在用政策效果代替政策自身方面的内生性问题;文本挖掘法无法考虑到政策效力和类型,对政策衡量不够准确。政策文本分析法因避免了以上缺陷而成为国内外主流方法。本文将运用政策文本分析法对旅游产业政策进行量化研究。

有关中国旅游产业政策的文本数据库,本文主要采用统计年鉴、专家著作、网站数据库等渠道进行收集,通过对旅游产业政策文本进行编码、补充与剔重整理,得到 1978 ~ 2016 年国家层面颁布的旅游产业政策 486 项。

由于政府颁布的产业政策不仅有政策目标、政策措施方面的区别,在具体颁布的部门级别方面也存在不同。一般而言,全国人大及其常委会制定的法律效力高于国务院制定的条例、规定等,国务院颁布的相关规定、条例等高于各部委颁布的决定、规定、条例等。因此,本文依据政策措施、政策目标和政策力度的不同,在分别制定旅游产业政策力度、措施和目标 3 个维度的具体标准进行确定基础上,对政策力度、措施和目标 3 个维度进行测量。

### (一) 旅游产业政策力度量化标准

政策力度表示政策影响力的大小,颁布政策法规的权力机构等级越高政策的影响力越大,除此之外,政策力度的大小还与政策的类型有关,因此对政策力度标准的刻画,要综合考虑颁布政策权力机构等级和政策类型,将旅游产业政策的力度根据法律、法规、规范性文件、部门规章及行政规范性文件等影响力的不同划分为 5 个等级,分别赋值为 5、4、3、2、1,具体量化标准见表 1。

表 1 中国旅游产业政策力度量化标准

分值	评分标准
5	全国人大及其常务委员会制定的法律
4	国务院颁布的条例、规定、指令;各部委的命令
3	国务院颁布的暂行条例、暂行规定、决定、方案、意见、办法、标准;各部委颁布的条例、规定、决定
2	国务院组成部门及其直属机构颁布的暂行规定、意见、办法、方案、指南、细则、条件、标准等
1	通知、公告、规划

### (二) 旅游产业政策措施标准和旅游产业政策目标量化标准

政策措施指政府等相关部门在制定及实施政策时为了实现既定的政策目标所采用的方法及手段。由于政府制定的政策往往是从多个方面促进产业发展,实现多个目标,因此,相比产业政策力度量化标准,产业政策措施和目标的量化标准制定比较复杂。为此,组建旅游产业政策研究团队,通过对 486 项旅游产业政策进行精读、筛选、编码,初步确定了主要的产业政策措施和产业政策目标,并编制了编码手册;再请 3 名企业专家,分别独立对产业政策措施和产业政策目标进行编码并讨论,当编码一致性达到 90% 以上后,针对部分编码不一致的地方进行重新讨论修改,得到统一的编码结果。最终将旅游产业政策措施量化标准划分为目标规划、财政措施、金融措施、标准制定、贸易管制、人事措施、安全措施、基础设施及公共服务措施、法规监管措施及其他措施。在量化过程中,将根据每项产业政策措施的详细程度和可执行性等标准为各政策措施进行赋分,各项产业政策措施量化标准见表 2。

表 2 旅游产业政策措施量化标准

政策措施	量化内容	评判标准	得分
目标规划	基于增加旅游产品供给、促进旅游产业发展等所要达成的目标和远景所做的总体规划	具体详尽,技术性强,有相应细化措施,可执行性强	5
		清晰明确,战略性强,有相应措施,可执行性较强	4
		提出相应措施,有一定的可执行性	3
		提出相应措施,但内容宽泛模糊,可执行性弱	2
		仅提及或涉及上述措施	1
财政措施	财政补贴补助、设立产业发展基金、税收优惠、税收减免等	具体详尽,技术性强,有相应细化措施,可执行性强	5
		清晰明确,战略性强,有相应措施,可执行性较强	4
		提出相应措施,有一定的可执行性	3
		提出相应措施,但内容宽泛模糊,可执行性弱	2
		仅提及或涉及上述措施	1
金融措施	信贷优惠、金融支持等	具体详尽,技术性强,有相应细化措施,可执行性强	5
		清晰明确,战略性强,有相应措施,可执行性较强	4
		提出相应措施,有一定的可执行性	3
		提出相应措施,但内容宽泛模糊,可执行性弱	2
		仅提及或涉及上述措施	1
标准制定 贸易管制	对旅行社、旅馆、饭店、合同文本等制定标准外汇管制;价格管制;签证制度;关税等	具体详尽,技术性强,有相应细化措施,可执行性强	5
		清晰明确,战略性强,有相应措施,可执行性较强	4
		提出相应措施,有一定的可执行性	3
		提出相应措施,但内容宽泛模糊,可执行性弱	2
		仅提及或涉及上述措施	1
人事措施	假期安排、休假制度;人才交流引进、激励、培育、管理等	具体详尽,技术性强,有相应细化措施,可执行性强	5
		清晰明确,战略性强,有相应措施,可执行性较强	4
		提出相应措施,有一定的可执行性	3
		提出相应措施,但内容宽泛模糊,可执行性弱	2
		仅提及或涉及上述措施	1
安全措施	旅游期间保证人身健康及安全、财产安全等方面的预防措施	具体详尽,技术性强,有相应细化措施,可执行性强	5
		清晰明确,战略性强,有相应措施,可执行性较强	4
		提出相应措施,有一定的可执行性	3
		提出相应措施,但内容宽泛模糊,可执行性弱	2
		仅提及或涉及上述措施	1
基建及服务	从土地供给、道路修建、公共服务、信息支持等方面给予支持	具体详尽,技术性强,有相应细化措施,可执行性强	5
		清晰明确,战略性强,有相应措施,可执行性较强	4
		提出相应措施,有一定的可执行性	3
		提出相应措施,但内容宽泛模糊,可执行性弱	2
		仅提及或涉及上述措施	1
法规监管	规范旅游产业内各主体行为;旅游环境规范等	具体详尽,技术性强,有相应细化措施,可执行性强	5
		清晰明确,战略性强,有相应措施,可执行性较强	4
		提出相应措施,有一定的可执行性	3
		提出相应措施,但内容宽泛模糊,可执行性弱	2
		仅提及或涉及上述措施	1
其他措施	对外宣传等	具体详尽,技术性强,有相应细化措施,可执行性强	5
		清晰明确,战略性强,有相应措施,可执行性较强	4
		提出相应措施,有一定的可执行性	3
		提出相应措施,但内容宽泛模糊,可执行性弱	2
		仅提及或涉及上述措施	1

表 3 旅游产业政策目标量化标准

政策目标	评判标准	得分
扩大旅游产业规模	明确了旅游产业发展规划,制定了相应的考核性旅游产业发展规模标准;制定了促进旅游产业发展的强制执行办法或方案等	5
	明确发展旅游产业,制定了相应的考核性发展目标;制定了促进旅游发展的详细具体措施	4
	明确发展旅游产业规模的具体实施办法,并制定了支持方案;制定了明确的规模目标,但不作为考核要求	3
	仅涉及上述条款,但具体措施不明确	2
	仅涉及上述条款,无具体措施	1
增加新产品供给	非常强调旅游新产品的开发、生产和供给,专门出台相关法规文件增加旅游新产品供给	5
	非常强调增加新产品的重要性,从新产品的开发、采购、生产、销售等全方面给予支持	4
	注重对旅游产品的开发和供应,并给予一定的财政及金融优惠,降低企业开发成本	3
	指出增加新产品供给并从事某些方面给与指导	2
	仅仅提及增加新产品供给	1
促进旅游产业升级规范旅游市场	非常强调旅游产业与相关产业的融合发展和促进旅游产业升级的重要性,专门出台相应法规文件支持旅游产业升级发展	5
	强调旅游产业融合发展和旅游产业升级重要性,从财政、金融、人才等多个方面予以扶持	4
	促进旅游产业融合发展和旅游产业升级,并在某些方面给予一定的财政、金融支持	3
	涉及到旅游产业升级发展,并进行一些宏观的指导	2
	仅仅提及旅游产业升级	1
	从立法角度规范旅游市场,建立起完善的旅游市场法制体系	5
	颁布和修订旅游细分市场的法规规章,从各方面规范旅游市场	4
	建立良好的旅游市场发展环境,从某些方面规范旅游市场	3
	涉及到规范旅游市场,并进行一些宏观的指导	2
环境资源保护	注重旅游产业的绿色健康可持续发展,非常强调对旅游资源和自然环境的保护,专门出台相应的法规文件保护旅游资源和自然环境	5
	明确旅游环境、资源等保护,从多方位多角度对旅游资源进行保护	4
	注重环境资源保护,从某些方面进行保护	3
	仅涉及环境资源保护,并进行一些宏观指导	2
	仅仅提及环境资源保护	1

在旅游产业政策研究团队对 486 项旅游产业政策进行精读、筛选、编码和修正,得到旅游产业政策目标统一编码的基础上,最终确定了旅游产业政策的主要政策目标:扩大产业规模、提高产品供给、促进产业融合升级、司法完善以及环境保护,得到各项旅游产业政策目标的量化标准见表 3。

## 四、中国旅游产业政策的测量结果分析

在确定产业政策量化标准体系的基础上,采用德尔菲法的原理,由专家团队分别对每一项旅游产业政策的政策力度、政策措施和政策目标进行

多轮量化打分,最终形成量化原始数据。由于一项政策只要没有被废除,就会产生应有的政策影响。因此,在计算每年政策效力时,就要加上前些年累积的政策效力,如果某项政策被废除,就要在当年扣除相应的效力。

### (一) 旅游产业政策力度变化

自改革开放以来,中国旅游产业政策的力度随着时间的推移基本呈上升趋势(图 1)。1978 年的政策力度得分最低为 2 分,2010 年得分最高为 45 分,这是因为旅游业“十二五”规划将旅游产业发展方针调整为“全面发展国内旅游、积极发展入境旅游、有序发展出境旅游”。旅游产业政策力度与

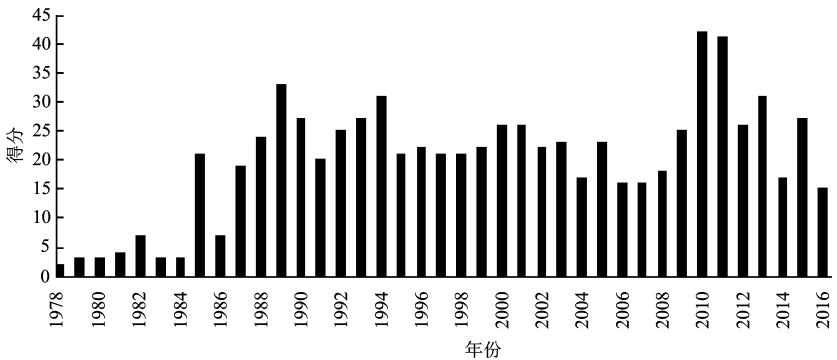


图 1 1978 ~ 2016 年中国旅游产业政策力度得分

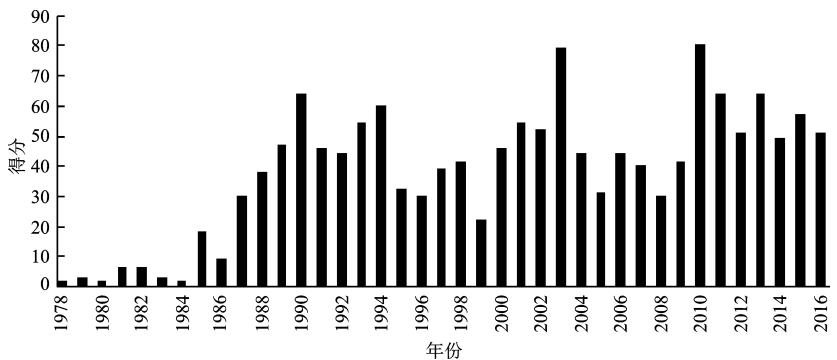


图 2 1978 ~ 2016 年中国旅游产业政策措施得分

旅游产业政策数量具有高度正相关关系,由于改革开放初期颁布的旅游产业政策数量较少,因而年度旅游产业政策力度得分较低。随着时间的发展,旅游产业对经济发展的重要性不断增加,相关部门颁布的旅游产业政策数量增加,相应的旅游产业政策力度得分随之提高。

通过对年度政策力度得分对应的政策数量计算出年度单项政策平均力度得分发现,1978 ~ 2016 年旅游产业年均单项政策力度呈逐年下降趋势。这在一定程度上说明早期的旅游产业政策多属于法律法规等对旅游产业发展具有较大影响的基本政策,政策力度较高。但随着旅游产业的深入发展,虽然年度旅游产业政策数量增长了,产业政策内容却更加宽泛和多元化,相应的年均单项政策力度在下降,旅游产业政策年度总力度的提升主要是靠政策数量的增加。

(二) 旅游产业政策措施的变化

中国旅游产业政策在执行的过程中采取的措

施较多,归纳起来主要有目标规划措施、财政措施、金融措施、标准制定、贸易管制、人事措施、安全措施、基础设施及公共服务措施、法规监管措施及其他措施。1978 ~ 2016 年,中国旅游产业政策措施不断增强(图 2)。1978、1980、1984 年 3 个年度的政策措施得分最低,均为 2 分,2010 年政策措施得分最高,为 85 分,很大原因在于该年颁布的旅游产业政策最多,累加政策措施得分最高。旅游产业政策措施得分分布同样与旅游产业政策数量具有高度正相关关系,由于旅游产业政策数量分布先少后多,加之政策延续的累计,产业政策措施得分分布也是先低后高。就中国旅游产业政策措施变化趋势来看(图 3),法规监管一直是旅游行业最主要的政策手段,其得分占比为 29%,且得分一直处于上升状态,这与旅游产业的特殊性密切相关。其次是贸易管制措施。其得分比重为 20%,而且在 1978 ~ 1995 年,其得分领先于其他政策措施,是该阶段使用最多的措施。2000 年以



后,贸易管制措施的使用频率有所降低,此后一直保持基本平稳的得分状态。这是因为在改革开放初期,中国旅游产业刚刚起步,为了保护国内市场,采取了较多的管制措施。随着中国经济的发展,旅游业吸引入境旅游吸收外汇的目标相对弱化,发展国内游以及出境游逐渐成为旅游业发展

的新目标,外汇管制、商品管制、准入管制措施有所减弱。再次是安全措施和人事措施,分别占到得分比重的 15% 和 12%,随着时间变化二者的得分呈现逐步上升趋势,体现了随着旅游产业的发展,对人身财产安全以及人才的不断重视。其余政策措施近些年来得分略有增长,但变化不大。

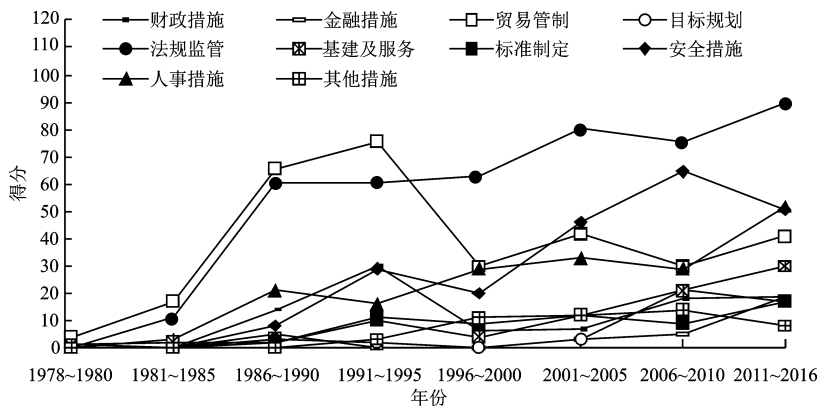


图3 1978~2016年中国旅游产业政策措施变化趋势

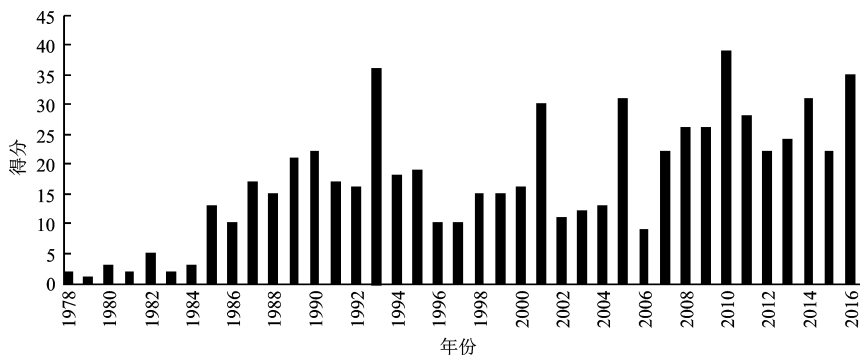


图4 1978~2016年中国旅游产业政策目标得分

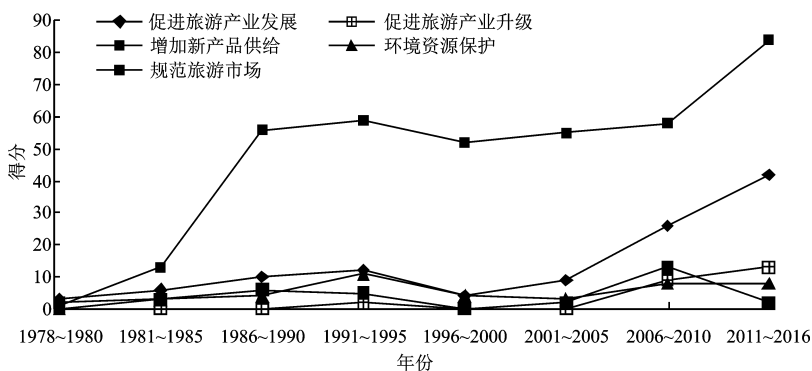


图5 1978~2016年中国旅游产业政策目标变化趋势

### (三) 旅游产业政策的目标

1978~2016 年,中国旅游产业政策目标主要包括扩大旅游产业规模、增加新产品供给、促进旅游产业升级、规范旅游市场和环境资源保护,年度目标总得分随着时间的推移基本呈现出增长态势(图4)。其中,1979 年政策目标总得分最低,得分为 1 分;政策目标总得分前三位的年份分别是 1993 年,36 分;2010 年,40 分;2016 年,35 分,这些年份的规范旅游市场目标得分较高,从而拉高了政策目标总得分。

旅游产业政策目标的 5 个主要具体目标得分见图 5,其中规范旅游市场目标占全部政策目标得分的 56%,是近四十年以来旅游产业发展最重要的核心目标。其次是促进旅游产业发展的目标,该目标占比为 17%,得分在 1978~2000 年间缓慢增长。2001 年以后,尤其是金融危机以来,旅游产业以其环保低能源消耗、带动性强的特点成为促进经济发展的重要产业之一,促进旅游产业发展目标凸显。其中,促进旅游产业融合升级目标占比最低,为 4%,这与促进旅游产业融合升级目标得到重视的时间较晚有关系,直至 2008 年促进产业融合升级目标才被提上日程。

从本质上讲,旅游产业政策核心目标在近四十年发展过程中,基本没有发生变化,主要集中于规范旅游市场和促进旅游产业发展。增加旅游新产品目标在 2001 年之后开始凸显,这是由于随着居民人均可支配收入的提高,人们对旅游消费内容有了更高的要求,增加旅游新产品供给本质上是内容方面进行旅游扩张。促进旅游产业融合升级目标自最近提出以来,由于旅游产业具有和工业、文化产业、设计产业等良好的天然融合性,该目标不断受到重视,呈现出不断增长的态势<sup>[15]</sup>。但由于提出的年份较新,总体而言该目标占比最低。

总之,旅游产业政策力度、措施、目标的测量结果反映,旅游产业政策力度随时间呈逐步上升趋势,但年均单项政策力度值呈现逐年下降趋势;

1995 年以前产业政策措施以贸易管制措施为主,1995 年以后转换为以法规监管措施为主;规范旅游市场目标一直是政策目标的核心内容,促进旅游产业升级、增加新产品供给以及旅游环境保护目标所占比重较小。

## 五、结论与政策建议

本文通过对中国旅游产业政策演化阶段的划分及运用文本分析法量化分析 1978~2016 年中国旅游产业政策演化特征,得出的结论和政策改进建议主要有:

第一,经过改革开放近 40 年的发展,中国旅游产业政策体系基本建立。在这 40 年的发展历程中,中国旅游产业政策经历了 1978~2000 年的起步发展阶段和 2001 年至今的不断完善阶段,逐步建立了涉及旅行社、酒店、景区、交通等多部门和领域的法律、法规、部门规章、规范性文件、通知等政策体系。

第二,中国旅游产业政策力度随时间变化波动较大,但总体处于波动上升态势,旅游产业政策的年均单项政策力度值呈现逐年下降趋势。这说明旅游产业政策力度的提升主要靠政策数量的增加而推动,且近些年来颁布的通知等政策较多,这在一定程度上降低了产业政策的平均效力,政策力度的降低将不利于制定和实施战略性较强的产业政策。因此,在未来制定颁布旅游产业政策时,应当注重从权威部门颁布的法律法规入手,促进力度更大的旅游产业政策法规的出台,改变以往过分依赖通知与条例的现状。

第三,中国旅游产业政策的主要措施有目标规划、财政措施、金融措施、标准制定、贸易管制、人事措施、安全措施、基础设施及公共服务措施、法规监管措施及其他措施。在 1995 年以前使用最多的措施是贸易管制措施,自 1995 年后,法规监管成为使用最多的政策措施。其次是人事措施和安全措施,在人事措施中,有关从业资格相关规定的措施占比最高,而有关高级人才培养措施存

在一定的缺位;安全措施在近些年来的比重不断增加。所以,在旅游产业未来发展中,要在不断创新财政和金融措施基础上支持旅游业发展,同时注重行业标准、人才培养和公共服务等措施运用。

第四,近40年来,中国旅游产业政策的主要目标聚焦于规范旅游市场,其得分站到目标总得分的56%。促进旅游产业发展目标位列第二,但占比不足规范旅游市场的三分之一。有关促进旅游产业升级、增加新产品供给以及旅游环境保护方面的政策占比较少。相对于政策力度和政策措施,政策目标不仅对旅游产业发展的影响最大,而且其影响是最长远的。因此在未来的政策制定及完善过程中,应当重点关注增加对促进旅游产业升级、增加新产品供给和环境资源保护方面的政策目标设定,以促进旅游产业的结构升级和可持续发展。

## 六、结语

本文在科学合理划分中国旅游产业政策演化阶段基础上,运用文本分析法,从政策力度、政策措施和政策目标3个维度,量化分析了1978~2016年中国旅游产业政策演化特征。改革开放以来,中国旅游产业政策经历了1978~2000年的起步发展阶段和2001年至今的不断完善阶段;在这一发展过程中,中国旅游产业政策力度总体处于波动上升趋势,但年均单项政策力度值呈现逐年下降趋势;使用最多的政策措施是贸易管制措施、法规监管、人事措施和安全保险措施;产业政策目标主要聚焦于规范旅游市场。因此,中国旅游产业未来政策制定及完善,应当加大产业相关法律法规制定,提高旅游产业政策力度,重视行业标准、人才培养和公共服务等措施运用,增加对促进旅游产业升级、增加新产品供给和环境资源保护的政策目标设定,以促进旅游产业的结构升级和高质量发展。

## 参考文献:

- [1] 蒋圆圆,杨秀云. 中国文化创意产业政策与产业生命周期演化的匹配性研究——基于内容分析的方法[J]. 当代经济科学,2018(1):94-105.
- [2] 洪永森. 提倡定量评估社会经济政策,建设中国特色社会主义新型经济学智库[J]. 经济研究,2015(12):19-22.
- [3] Soshiroda A. Inbound tourism policies in Japan from 1859 to 2003[J]. Annals of Tourism Research,2005,32(4):1100-1120.
- [4] 苏振,李秋莹. 欧洲旅游产业演进对旅游公共政策的影响[J]. 经济研究导刊,2012(7):150-152.
- [5] Zhang H Q, Chong K, Ap J. An analysis of tourism policy development in modern China[J]. Tourism Management,1999,20(4):471-485.
- [6] 杜江. 论中国旅游产业功能与产业政策的转变[J]. 北京第二外国语学院学报,2005(5):7-12.
- [7] 唐留雄. 中国旅游产业转型与旅游产业政策选择[J]. 财贸经济,2006(12):101-103.
- [8] 钟冲. 中国旅游产业政策的演变趋势与展望[J]. 长沙铁道学院学报:社会科学版,2009(1):139-141.
- [9] 郭振江. 中国旅游产业政策演化及效用评估研究(1978~2014)[D]. 开封:河南大学,2015.
- [10] Libecap G D. Economic variables and the development of the law: the case of western mineral rights[J]. The Journal of Economic History,1978,38(2):338-362.
- [11] Czarnitzki D, Delanote J. R&D policies for young SMEs: input and output effects[J]. Small Business Economics,2015,45(3):465-485.
- [12] 王莹,杨晋. 旅游消费的政策影响因素研究及启示——基于在杭州消费者的调查[J]. 经济地理,2012(1):163-167.
- [13] 薛福根,何敏红. 区域旅游政策的效应评价:理论与实证分析[J]. 统计与决策,2013(10):56-59.
- [14] 唐晓云. 中国旅游发展政策的历史演进(1949~2013)——一个量化研究的视角[J]. 旅游学刊,2014(8):15-27.
- [15] 程锦,陆林,朱付彪. 旅游产业融合研究进展及启示[J]. 旅游学刊,2011(4):13-19.