

# 中国旅游发展 70 年的政策演进与展望

——基于 1949—2018 年政策文本的量化分析

胡北明, 黄俊

(贵州财经大学 工商学院, 贵阳 550025)

**摘要:** 新中国成立以来, 中国旅游业发展经历了政治接待、旅游创汇、大众旅游以及品质旅游四个阶段。这四个阶段旅游政策与旅游产业发展呈现出相互促进、共同演进的关系。产业政策指导了旅游产业发展方向, 旅游产业地位的改变, 促使旅游制度环境变迁, 要求制度必须与产业发展相适应。基于 1949—2018 年中央政府及相关部门发布的 413 个旅游发展政策文件, 从政策样本的数量、结构、内容等方面进行系统分析, 剖析了新中国成立以来中国旅游发展制度的演进。研究发现: 旅游政策演化体现了我国社会主义市场经济政策从萌芽到形成、再到不断完善的过程; 旅游政策目标与我国经济社会发展的战略目标高度一致; 对外开放和经济体制改革是我国旅游业发展的根本动力。在此基础上, 对未来旅游发展政策的制定提出了展望。

**关键词:** 旅游发展; 政策演进 70 年; 政策文本; 量化分析; 政策展望

**中图分类号:** F592.0 **文献标志码:** A **文章编号:** 1000-5315(2019)06-0063-10

**收稿日期:** 2019-03-06

**基金项目:** 国家社科基金项目“高铁对民族地区旅游经济绩效的空间效应测度及动力机制研究”(17BMZ130)。

**作者简介:** 胡北明(1973—), 男, 重庆丰都人, 管理学博士, 贵州财经大学工商学院教授、博士生导师, 主要研究方向为文化遗产与旅游开发;

黄俊(1994—), 女, 四川德阳人, 贵州财经大学工商学院硕士研究生, 主要研究方向为旅游规划与开发。

产业经济的有效运行必须依赖于一国产业政策的调控和引导, 但是关于产业政策的调控效果却受到了大多数市场经济国家的诟病, 特别是主张经济自由、反对政府政策干预的发达资本主义国家。近年来, 我国经济学界关于产业政策的存废之争也较为激烈, 蒋园园等认为造成此争论的根本原因是现有政策研究缺乏对其效果客观的量化评价<sup>①</sup>。旅游政策的研究也是如此。由于现有研究在方法上大多数是通过专家访谈、观察对比、抽样统计等定性方式来描述和分析旅游政策, 带有较强的主观性, 因此对产业政策的效果缺乏科学客观的评价。由于产业政策对产业发展影响的潜在性和滞后性, 对旅游政策的量化研究在我国一直处于探索阶段, 因此以数据作为基础、以数据和内容挖掘为手段的政策量化研究势必越来越受到人们关注。

新中国成立之初, 旅游业被赋予了强烈的政治色彩, 并被作为“政治接待型”事业来发展。1978 年改革开放政策实施后, 邓小平同志多次对发展旅游业发表专门谈话, 指出“旅游业要变成综合性的行业”, “旅游事业大有文章可做”等<sup>②</sup>, 中国旅游业开始从“政治接待型”事业转变为以旅游创汇为主的“经济经营型”产业。

<sup>①</sup> 蒋园园、杨秀云《我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》,《当代经济科学》2018 年第 1 期, 第 94-105、127 页。

<sup>②</sup> 魏小安、曾博伟《中国旅游风云四十年对话录》, 中国旅游出版社 2018 年版, 第 5 页。

1992年邓小平同志南巡讲话后,国内旅游业得到了蓬勃发展,旅游业逐渐进入了大众旅游发展时期。党的十八大以来,在习近平新时代中国特色社会主义思想指导下,中国旅游业提出了“515战略”,并在全域旅游背景下,实施旅游供给侧结构性改革,至此,旅游业开始步入品质旅游发展阶段。这些宏观经济政策及制度安排,是我国旅游业发展的重要风向标和指挥棒,旅游业也正是在这个指挥棒下由“政治事业”到“经济产业”、由“经济产业”到“经济社会”双重属性再到综合性产业地位变迁,旅游产业地位的变迁从深层次角度来讲是新中国70年来旅游产业政策和制度变迁的结果。

本文以新中国成立70年来413个政策文件为样本,在划分产业政策阶段的基础上,采用文本分析法,利用ROST CM6软件,对搜集到的样本从数量、结构、制定部门以及阶段任务进行系统总结和量化分析,揭示新中国成立以来我国旅游业发展与旅游政策之间的内在关系,分析旅游政策总体演变趋势及特征,并进而展望未来旅游政策制定走向。

## 一 文献综述

西方国家对旅游政策的研究,主要集中于旅游政策的功能、旅游政策的制定与实施以及旅游政策效果的评估等方面。旅游政策功能角度,主要研究旅游政策对经济的促进作用<sup>①</sup>、规范及限制作用<sup>②</sup>以及旅游政策的引导作用<sup>③</sup>;旅游政策的制定方面,主要对政策制定的影响因素进行研究<sup>④</sup>;在政策的实施方面,Lockhart认为国家环境是旅游政策实施的重要影响因素<sup>⑤</sup>,Baum认为一国的经济环境是旅游政策制定和执行的重要因素<sup>⑥</sup>;关于旅游政策的评估,Thanvisitthpon认为自上而下的旅游政策有利于国家,但不利于当地居民<sup>⑦</sup>。

我国旅游业起步较晚,早期国内旅游学者注重将西方旅游政策经验在国内进行推广<sup>⑧</sup>。近年来,随着国内旅游及出入境旅游的蓬勃发展,对具体旅游政策的研究也增多,如旅游政策走向<sup>⑨</sup>、出入境旅游政策<sup>⑩</sup>、国际旅游政策<sup>⑪</sup>、旅游就业政策<sup>⑫</sup>、旅游安全政策<sup>⑬</sup>等。值得强调的是,近年来,国内学者对旅游政策效果评估的研究颇丰。如钟冲在对我国旅游发展政策进行阶段区分后,对各个阶段政策效用进行了评估<sup>⑭</sup>;王慧娴等采用类比Cobb-Douglas生产函数,构建中国旅游政策评估模型<sup>⑮</sup>;彭程甸等构建了旅游政策绩效评价体系<sup>⑯</sup>。在旅游政策演化研究方面,唐晓云采取不同政策类别分别赋分的方式,定量研究旅游政策力度的演

① Edgell D L, "United States international tourism policy", *Annals of Tourism Research*, 1983, (3), pp.427-434.

② Soshiro A, "Inbound tourism policies in Japan from 1859 to 2003", *Annals of Tourism Research*, 2005, (4), pp. 1100-1120.

③ Smyth R, "Public policy for tourism in Northern Ireland", *Tourism Management*, 1986, (2), pp. 120-126.

④ Richter L K, "Richter W L, Policy choices in South Asian tourism development", *Annals of Tourism Research*, 1985, Vol.12(2), pp.201-217; Ritchie B, Consensus policy formulation in tourism: Measuring resident views via survey research, *Tourism Management*, 1988, (3), pp. 199-212.

⑤ Lockhart D, "Tourism in Northern Cyprus: patterns, policies and prospects", *Tourism Management*, 1994, (5), pp.370-379; Ritchie B, "Consensus policy formulation in tourism: Measuring resident views via survey research", *Tourism Management*, 1988, (3), pp.199-212.

⑥ Baum T, "The development and implementation of national tourism policies", *Tourism Management*, 1994, (3), pp.185-192.

⑦ Thanvisitthpon N, "Urban environmental assessment and social impact assessment of tourism development policy: Thailand's Ayutthaya Historical Park", *Tourism Management Perspectives*, 2016, (4), pp.1-5.

⑧ 蔡万坤《从日本旅游政策和管理体制看我国旅游事业的发展》,《现代日本经济》1984年第5期,第49-53页;刘伟、吴雅丽译《美国政府对国际旅游的政策(摘译)》,《旅游学刊》1988年第1期,第73-76页。

⑨ 戴斌、夏少颜《论我国大众旅游发展阶段的运行特征与政策取向》,《旅游学刊》2009年第12期,第13-17页。

⑩ 张广瑞《中国出境旅游热的冷静思考——关于中国出境旅游发展政策的辨析》,《财贸经济》2005年第7期,第87-91、97页。

⑪ 罗明义、毛剑梅《论旅游服务贸易政策的性质、特征和内容》,《经济问题探索》2008年第3期,第115-120页。

⑫ 厉新建《中国旅游就业效应分析与制度创新》,《北京第二外国语学院学报》2004年第5期,第29-35页。

⑬ 邹永广《意识与应景:中国旅游安全政策演进特征研究》,《旅游学刊》2018年第6期,第110-122页。

⑭ 钟冲《中国旅游产业政策的演变趋势与展望》,《长沙铁道学院学报(社会科学版)》2009年1期,第139-141页。

⑮ 王慧娴、张辉《中国旅游政策评估模型构建与政策变量分析》,《旅游科学》2015年第5期,第1-13页。

⑯ 彭程甸、胡舜《论旅游业政府主导型发展战略实施中的政府失灵及其治理对策》,《湖南社会科学》2008年第2期,第41-43页。

变<sup>①</sup>；杨春宇基于博弈分析视角研究了我国旅游政策变迁机制及理论体系<sup>②</sup>。此外，刘红梅等<sup>③</sup>、夏杰长等<sup>④</sup>采取定性分析研究的方法，对中国旅游政策的发展演变进行了一定探讨，为本研究奠定了基础。

国外现有研究都基本一致肯定政策对旅游产业发展的积极意义，认为旅游业的有效运行必须依赖于良好的政策设计及制度安排<sup>⑤</sup>。国内的大多数研究采取定性研究手段，定量研究较少；同时在研究内容上，要么关注政策效果或力度，要么关注政策的演化及机制等某个方面的研究，缺少对政策演化的系统性和全面性的研究。笔者认为，中国旅游政策在量化研究以及研究的系统性上仍有较大拓展空间。

## 二 研究方法数据来源

### （一）研究方法和过程

本文在研究方法上沿用公共政策分析的基本方法。首先进行政策样本的选取，构建政策样本库，并进行样本编码；其次借用内容分析工具 ROST 软件对政策样本进行数量与结构、政策制定部门与政策力度、阶段政策任务及特征进行系统分析；最后，对统计分析结果进行归纳分析，揭示新中国成立以来中国旅游发展政策制度的演进过程和特征。

### （二）数据来源

由于无法获取所有政策文献原件，本文搜集了具有代表性的国家旅游发展政策文件。政策样本选取的标准：其一，法律、法规：包括全国人大颁布的旅游相关法律以及国务院颁布的旅游相关行政法规（包括条例、办法、实施细则和规定）；其二，部门规章：原国家旅游局以及各个相关部委颁布的各种部门规章（包括各种命令、决定、指示、规章等文件）；其三，规范性文件：国务院颁布的旅游相关的各种规范性文件（包括各种决定、命令、意见和通知）以及原国家旅游局（现文化和旅游部）及相关部委发布的旅游相关的规范性文件（包括规定、办法、实施细则、意见、通知等文件）。样本选取的时间跨度从1949年新中国成立到2018年12月底，本研究共计选取413个旅游发展政策文件样本。

本文政策样本主要来源于国家信息中心国家法律法规数据库、国务院官方网站、文化和旅游部官方网站上所发布的相关政策文件，《中国旅游大事记》以及《中国旅游法规全书》中列出的旅游发展政策文件。文章中所涉及的相关数据来源于国家统计局官网、《中国旅游大事记》以及《中国旅游统计年鉴》等。

## 三 70年来中国旅游发展政策统计分析

国内学者在对中国旅游政策进行研究时，基于不同的研究目的，根据不同的标准对中国旅游业发展进行了阶段区分。例如夏杰长根据旅游业的改革程度将中国旅游业的发展阶段划分为初步改革阶段、加快改革阶段以及深化改革阶段<sup>⑥</sup>。本文根据不同时期旅游政策的主要功能以及政策调整的主要目标，将新中国成立以来旅游业政策划分为政治接待阶段（1949—1978年）、旅游创汇阶段（1979—1991年）、大众旅游阶段（1992—2011年）和品质旅游阶段（2012—2018年）四个阶段，其中前两个阶段主要是对外政策，而后两个阶段主要是对内政策。需要说明的是，这四个阶段之间没有严格的界限，只是某一阶段的旅游政策更倾向于某一方面，使得这种旅游业务和功能的发展更加突出。

### （一）中国旅游发展政策的数量

由于样本横跨时间较长，无法分年度表达，本文将收集到的413个政策样本分为政治接待、旅游创汇、大众旅游和品质旅游四个阶段进行分析。总体上来看，新中国成立以来旅游发展政策数量总体呈现逐年增加的态势，其中1992年以后政策数量增长较快。从分阶段来看，政治接待阶段的旅游发展政策最少，只有26项相关的政策文件，仅占总样本数量的6.3%，之后三个阶段旅游发展政策数量逐渐增加，分别为34项、

①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》，《旅游学刊》2014年第8期，第15-27页。

②杨春宇《中国旅游制度变迁机制及其理论体系构建研究——基于新博弈格局视角》，《商业经济与管理》2011年第12期，第76-83页。

③刘红梅、冀陈伟《中国旅游政策的演进》，《求索》2017年第4期，第137-143页。

④夏杰长、徐星海《中国旅游业改革开放40年：回顾与展望》，《经济与管理研究》2018年第6期，第3-14页。

⑤Charles R. Goeldner & J. R. Brent Ritchie, *Tourism: Principles, Practices, Philosophies*, New Jersey: John Wiley & Sons, 2012.

⑥夏杰长、徐星海《中国旅游业改革开放40年：回顾与展望》，《经济与管理研究》2018年第6期，第3-14页。

201项、152项,其中大众旅游阶段的旅游发展政策最多,占总样本的48.7%,但从政策的年均数量来看,品质旅游阶段政策数量仍然保持递增趋势。

## (二)中国旅游发展政策结构及力度

### 1.政策结构

根据旅游政策调整对象的不同,本文将旅游政策分为需求政策(以调整旅游需求为主要对象,包括外源性需求政策即国际旅游政策和内源性需求政策即国内旅游政策)、供给政策(以调整旅游供给为主要对象,主要包括基础型供给政策即旅游产业要素政策和服务型供给政策)、综合性政策(旅游法与旅游产业政策、其他政策)三大类。经统计,在413个样本文件中,需求政策(包括出入境旅游政策和国内旅游政策,共占比31.7%)中国内旅游政策最少(仅10项),占样本总量的2.4%,且主要出现于1992年以后,相比之下,国际旅游政策较多,占总样本的29.3%;供给政策总量最多(达205项),占样本总量的49.7%,其中旅行社和导游的相关政策最多,有87项,占样本总量的21.1%,其次便是旅游吸引物、旅游饭店、旅游交通,分别占样本的6.8%、5.8%、4.4%,服务型供给政策仅8.5%;综合性政策(包括旅游产业政策和其他政策等,共占比18.7%),其中旅游产业政策偏多,占样本的16.5%,其它政策占2.2%。

以上数据表明,我国旅游政策结构有失衡的现象。一是在需求政策上更倾向发展国际旅游市场,而忽视国内旅游市场;二是产业要素政策上侧重旅行社的管理,而对景区、饭店、交通关注较少;三是综合性政策上注重旅游产业发展的规范,而缺少旅游公共服务系统的完善。当然,这些失衡现象的出现,主要是与国家在不同阶段的政策目标不同以及旅游产业属性的变迁有关。

### 2.政策力度

一般认为,各项政策的力度取决于政策颁布的部门以及政策类型,其力度大小顺序依次为:人大常委会颁布的法律、国务院颁布的行政法规、国务院颁布的各种规范性文件、各个部委颁布的规章以及规范性文件。<sup>①</sup>按照此分类方式,笔者对收集到的413个政策样本进行了分类统计(见表1)。全国人大常委会发布的《中华人民共和国文物保护法》《中华人民共和国旅游法》等旅游发展的相关法律共6部,在总样本中所占比重为1.5%;国务院发布的行政法规共计54项,在总样本中所占比重为13.1%;国务院发布的规范性文件共计79项,在总样本中所占比重为19.1%;国务院组成部门及直属机构发布的部门规章119项,在总样本中所占比重为28.8%;国务院各组成部门及其直属机构发布的部门规范性文件共计155项,占样本的37.5%(见表1)。

表1.各阶段旅游政策类型及数量

政策类型	政治接待 1949—1978	旅游创汇 1979—1991	大众旅游 1992—2011	品质旅游 2012—2018	合计	样本占比(%)
法律	0	2	3	1	6	1.5
行政法规	3	2	27	22	54	13.1
国务院规范性文件	10	9	28	32	79	19.1
部门规章	7	9	62	41	119	28.8
部门规范性文件	6	12	81	56	155	37.5
合计	26	34	201	152	413	100
样本占比(%)	6.3	8.2	48.7	36.8	100	

中国旅游业发展70年来,旅游政策以各个部委部门规章以及规范性文件为主,总体政策力度不高,但整体政策影响力较大。这一方面反映了旅游政策的行业指导性特征,另一方面,由于旅游业关联性增强,形成了旅游政策多元化特征。另外,从政策力度与政策数量上来看,总体旅游政策样本的政策力度与政策数量成反向关系,即政策力度越强的,政策数量越少,政策力度越弱的,政策数量越多,这也符合大多数产业发展政

<sup>①</sup>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》,《旅游学刊》2014年第8期,第15-27页。

策的基本规律。但必须说明,我国法律类型的旅游政策数量太少,增加旅游相关法律是未来中国旅游政策的一个重要走向,以此提高旅游政策的力度。

分阶段来看,改革开放以后的三个阶段,旅游政策以各个部委的部门规章及规范性文件为主,几乎都占到整个政策文件的60%以上,其中大众旅游阶段最高,占比72%。从绝对数量上来看,改革开放以后的三个阶段政策文件中,政策力度较强的法律、行政法规以及国务院规范性文件数量大幅度增加,体现了国家顶层设计对旅游业发展的高度重视。其中,在大众旅游和品质旅游阶段,行政法规和国务院规范性文件分别达到55项和54项。值得说明的是,改革开放以后,出现了6部旅游相关的法律,结束了旅游发展长期无法可依的状况。分阶段来看,总体政策力度在不断加强,到大众旅游阶段达到顶峰;2012年后,政策力度虽有所减弱,但年均政策数量仍然在增加,这一方面反映了旅游业的关联性在不断增加,另一方面也反映了旅游业正由单一的经济事业向综合性社会事业不断转变。

### (三)中国旅游发展政策设计的参与部门

关于中国旅游发展政策设计的参与部门,从整体上看,所搜集到的样本中,42.1%的文件是原国家旅游局发布的,31.2%的文件是国务院发布的,25.2%文件是其他机构发布的(包括交通部、林业局、水利局、工商部、外交部等部门),全国人大发布的文件最少,在样本中仅占1.5%。这反映了原国家旅游局作为旅游主管部门的政策主导地位。

在新中国成立初期的政治接待阶段,旅游业主要是为国家外交关系服务的,所以政策的制定部门主要是国务院、公安部 and 外交部。改革开放之后,旅游业的性质逐渐从政治接待型转变为经济经营型。除了国务院、外交部外,其它经济部门也开始参与旅游发展政策的制定,如财政部、交通部以及国家旅游局,此时国家旅游局作为我国旅游发展主管部门的主导地位逐渐显现。随着国家对旅游业发展的大力支持,旅游业的产业体系逐渐形成,旅游业迅速发展,进入大众旅游时代。政策制定所涉及的相关部门越来越多,建设部、外汇管理局、工商局、林业局、水利局、对外贸易经济合作部等相关部门也逐渐加入。十八大以来,随着国家越来越重视旅游业的高品质发展,旅游业迈入品质发展阶段,“旅游+”模式的出现使得旅游业的发展逐渐多元化,如旅游“+影视”“+体育”“+农业”“+教育”“+宗教”等,这种产业融合的发展趋势使得文化部、农业部、教育部、商务部、体育总局、扶贫办、食品药品监管总局、发改委、工业和信息化部等部门也加入到制定旅游发展政策的队伍中,形成了多部门协作合力推动旅游业的发展。2018年,文化和旅游部挂牌,凸显了旅游产业综合性的产业地位和属性。

## 四 中国旅游业发展70年的政策演进

### (一)中国旅游发展政策阶段任务及效果分析

新中国成立以来,中国旅游业发展经历了政治接待、旅游创汇、大众旅游以及品质旅游四个阶段。由于各个时期的政治环境和经济社会发展战略的不同,不同阶段旅游政策的调控目标和任务也不一样。本文借助文本分析工具ROST绘制不同阶段的政策网络结构图,并根据政策高频词语义网络结构的距离,将政策高频词划分为核心圈层和外围圈层(如图1)。核心圈层高频词反映该阶段政策的主要调控任务或目标,外围圈层高频词反映其次要任务和目标。

#### 1. 政治接待阶段(1949—1978年)

新中国成立初期,国际社会正处于二战后的间歇期,经济低迷,不具备旅游业发展的社会环境,因此这一阶段的旅游发展政策数量较少。但是,随着对农业、手工业和社会主义工商业改造的完成,国内社会逐步稳定,对外交往平台的开放,使得国外游客来华旅游成为可能,旅游业开始受到国家的关注。

从图1(a)可以看出,这一阶段核心圈层政策高频特征词汇主要集中于“管理”“申请”“居留”“过境”等;外围圈层高频词主要集中于“外交部”“办理”“签证”“证件”“规定”“接待”等词汇。可以看出这一阶段虽然国家开始接待来华旅游的外国人,但是大多必须通过外交部办理相关的手续,很注重对外国人出入境和在国内旅行行为的约束。例如1955年外交部的《关于改进外交人员“旅行证”的意见》明确指出外国驻华的外交公务人员只能在开放的地区旅行,并且需要本人的外交官证、公务人员证或者外交部给予登记签证的护照;

1956年批准的《关于中国国际旅行社的现状和1956—1957两年的工作规划》中,明确界定了中国国际旅行社为中央和地方的国际活动提供服务的根本职能;1964年在国务院直属领导下成立的旅行游览事业局,与中国国际旅行社合署办公,并在其《关于第一次旅游工作会议的报告》中指出,发展旅游事业应采取“政治挂帅,稳步前进,逐步发展”的方针<sup>①</sup>。因此,1949—1979年,我国旅游业是不以“盈利”为目的的事业性质,主要扮演着外交角色,为国家的外交关系服务。到1977年,全国旅游涉外饭店仅137座,客房1.5万间,床位数仅3万张,旅游发展底子较薄;全年来华旅游入境人数为57万人次,旅游创汇收入2.62亿美元。<sup>②</sup>

## 2. 旅游创汇阶段(1979—1991年)

1978年,十一届三中全会确立了对内改革、对外开放的政策,中国开始了改革开放和社会主义现代化建设的新时期,这给旅游业的发展提供了有利的宏观环境。这一时期的旅游业作为改革开放的突破口,“旅游创汇”功能逐步显现,旅游业也实现了从“政治接待型”到“经济经营型”的转变。

图1(b)核心圈层高频特征词汇主要集中于“外汇”“入境”“经营”“规定”等,反映出这一时期国家旅游政策的主要目标是实现旅游创汇。例如1978年,中共中央批转的《关于发展旅游事业的请示报告》,并将“旅行游览事业局”由服务于外交的行政管理机构转变为经济管理部门;1979年,全国旅游工作会议明确了旅游业经济产业性质,即旅游业要从“政治接待型”转变为“经济经营型”;1986年的全国旅游工作会议指出,国家发展旅游业是经济建设的重要组成部分,是创汇的三大支柱之一。

图1(b)外围圈层政策高频特征词汇“饭店”“汽车”“航运”“客运”等,反映出这一阶段在旅游创汇的目标导向下,旅游产业要素发展政策开始出现,国家加大了旅游基础设施的建设及投入。1979年,中央北戴河会议决定,要在每个省会城市建设一座涉外饭店;1985年,国务院批复的《关于开创旅游工作新局面几个问题的报告》,提出采取“五个一起上”(国家、地方、部门、集体和个人一起上)的方针,加快旅游基础设施的建设;“七五”时期(1985—1990年),中央直接给国家旅游局25亿元旅游基础设施建设资金。<sup>③</sup>

总的来说,这一阶段的旅游发展政策和措施有效地促进了入境旅游业的发展,到1991年,入境旅游人数增加到3334.98万人次,旅游外汇收入28.45亿美元,分别是1977年的58倍和10.8倍;旅游基础设施也得到大幅度改善,到1991年,旅游涉外饭店有2130座,拥有客房32.11万间,床位61.95万张,分别是1977年的15.5、21.4和20.6倍。<sup>④</sup>

## 3. 大众旅游阶段(1992—2011年)

1992年,邓小平发表南巡讲话,标志着我国进入加速改革开放的新阶段,由此带来了经济加速发展、国际地位不断提高、国内政治稳定的大好局面,为国内旅游业的发展创造了良好的条件。人民生活水平的提高,使得普通大众都能享受经济发展带来的福祉,旅游成为普通居民都能参与的休闲生活方式,大部分居民都能参加国内旅游,部分居民出境旅游也成为了可能。

由图1(c)可见,此阶段核心圈层政策高频特征词汇主要集中于“国内”“加强”“规划”“标准”等,可见这一时期的旅游政策目标由入境旅游转向了国内旅游。1993年,国务院办公厅转发国家旅游局《关于积极发展国内旅游业的意见》,就发展国内旅游业提出五条意见,其中明确提出“国内旅游要纳入国民经济和社会发展规划,并要努力发展大众旅游产品”<sup>⑤</sup>;1999年,国务院发布《全国年节及纪念日放假办法》,旅游“黄金周”的出现,极大地刺激了国内旅游的发展;2009年,《国务院关于加快发展旅游业的意见》明确提出“把旅游业培育成国民经济战略支柱性产业和人民群众更加满意的现代服务业”的战略目标<sup>⑥</sup>,这对国内旅游业的快速发展起到了重要的引领作用。

①《中国旅游大事记》编辑部编《中国旅游大事记1949.10—1994.12》,中国旅游出版社1995年版,第11页。

②魏小安、曾博伟《中国旅游风云四十年对话录》,第5页。

③魏小安、曾博伟《中国旅游风云四十年对话录》,第6、11-12页。

④《中国旅游年鉴》编辑委员会编《中国旅游年鉴1992》,中国旅游出版社1992年版,第29-32页。

⑤魏小安、曾博伟《中国旅游风云四十年对话录》,第23页。

⑥魏小安、曾博伟《中国旅游风云四十年对话录》,第39页。

此一阶段,外围圈层政策高频特征词汇集中在“资源”“建设”“景区”“市场”等,反映该阶段政策目标是通过建设新的旅游景区,不断拓宽国内旅游市场,促进国内旅游的发展,以充分发挥其对国民经济的积极作用。1992 年,国务院印发《关于试办国家旅游度假区有关问题的通知》,同年批准建立 11 个国家旅游度假区;2001 年,《国务院关于进一步加快旅游业发展通知》提出,进一步拓展旅游产品内涵,大力发展特种旅游、生态旅游以及都市旅游等,规划建设一批新形态旅游景区。这些政策和措施的出台,为大众旅游时代的到来提供了良好的政策环境,但是这一阶段旅游政策的主要目标是促进国内旅游“量”的增长,对于旅游环保、旅游产品性价比、旅游安全等旅游业“质”的发展关注不够。尽管如此,此阶段一系列政策极大地促进了国内旅游业的发展。到 2011 年,国内旅游总人数 26.41 亿人次,国内旅游总收入 19305.39 亿元,分别是 1991 年的 8.8 倍和 96 倍。<sup>①</sup>;国内旅游景区也在这个阶段实现了快速增长。

4. 品质旅游阶段(2012—2018 年)

2012 年党的十八大以来,中国旅游业发展进入全新的时期,旅游业作为综合产业,按照“五位一体”总体布局和“四个全面”发展要求,“旅游+”和“+旅游”的发展模式出现,产业融合的新格局全面形成,为全域旅游发展奠定了基础。旅游业自主改革能力显著增强,相关法律法规不断完善,成为改善民生的重要途径。在“供给侧改革”的大背景下,旅游业开始步入品质化发展阶段。

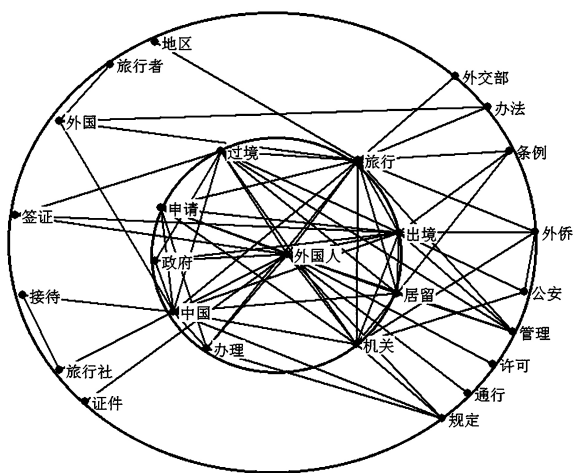


图 1 (a) 政治接待阶段(1949—1978 年)

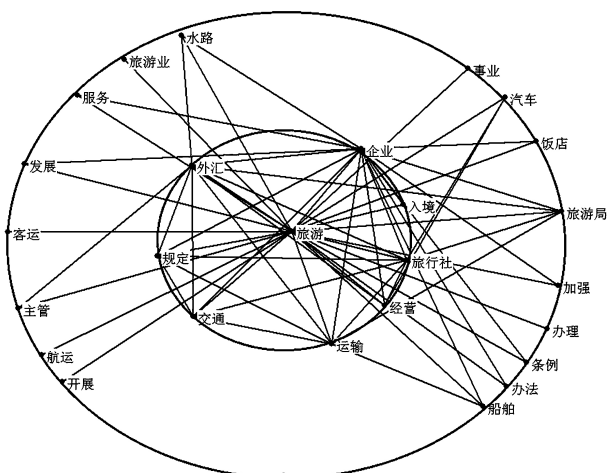


图 1 (b) 旅游创汇阶段(1979—1991 年)

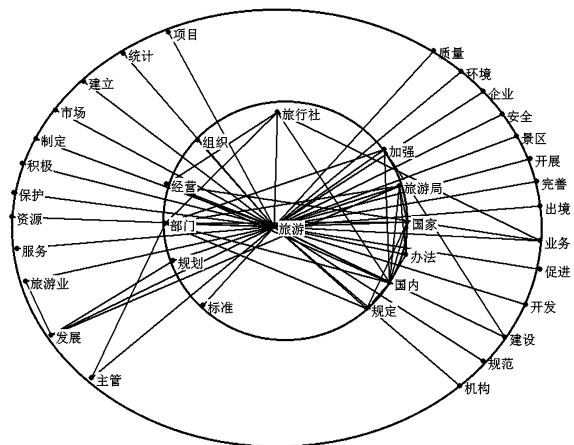


图 1 (c) 大众旅游阶段(1992—2011 年)

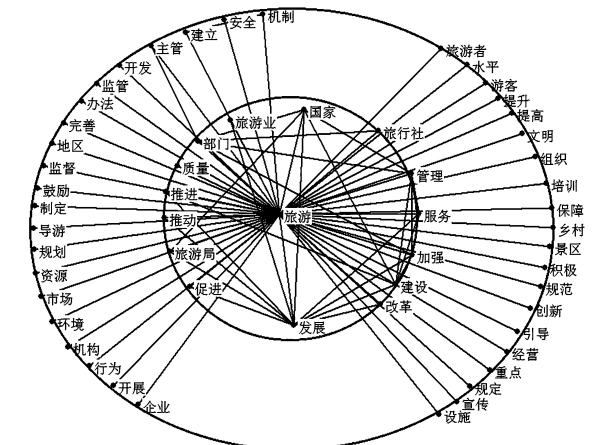


图 1 (d) 品质旅游阶段(2012—2018 年)

<sup>①</sup> 中华人民共和国国家旅游局《中国旅游年鉴 2012》下册,中国旅游出版社 2012 年版,第 3 页。

图 1(d)核心圈层政策高频词包括“服务”“改革”“质量”“促进”等词汇,表明旅游政策的风向标开始由量向质转变,即是要不断深化旅游业改革,提高旅游业发展质量,从而促进经济社会统筹协调发展。2013 年颁布的《旅游质量发展纲要(2013—2020 年)》,提出把旅游业培育成人民群众更加满意的现代服务业;2017 年发布的《全域旅游示范区创建工作导则》,促进了旅游业从单一景点景区建设管理向综合目的地服务的转变;2017 年发布的《全国旅游厕所建设管理新三年行动计划(2018—2020)》,进一步促进了旅游业的高质量发展;2018 年,文化和旅游部组建,为文化旅游产业发展扫除机制障碍,使旅游成为满足人们对美好生活的向往和追求。

图 1(d)外围圈层高频词集中在“安全”“执法”“监管”“文明”“保障”等词汇,表明国家将旅游法制建设以及安全监管纳入了政策轨道。例如 2013 年颁布了《国民旅游休闲纲要(2013—2020)》和《中华人民共和国旅游法》,进一步推进了旅游业的法治化过程,促进旅游业的高质量发展;2017 年对《旅行社条例》进行修订,对旅行社的法律责任、导游人员的权利与义务等做出了更加细化、可操作性的规定;2017 年,全国旅游监管服务平台在北京、上海等六省市试点。

旅游休闲成为人们刚需的同时,这一阶段旅游政策和措施促进了我国旅游业持续健康的发展。到 2017 年,国内游客首次突破了 50 亿人次,成为全球最大的国内旅游市场,其中城镇居民 36.77 亿,农村居民 13.24 亿;旅游总收入达 5.40 万亿元,占 GDP 的 11.04%,旅游就业 1.08 亿人,占全国就业总人口的 10.28%。<sup>①</sup>

## (二)中国旅游发展政策总体演变趋势及特征

苏振认为,旅游政策的形成主要受到旅游产业发展程度和政府对于旅游业调控的理性目标两个因素的影响。<sup>②</sup> 本文拟从政策“需求”与政策“供给”的视角来分析中国旅游发展政策的演变趋势及特征。

### 1. 旅游政策的产生和演变是旅游产业发展和演进的结果

旅游政策是国家或地方政府为促进旅游发展所制定和实施的有关方针政策、法律法规、规章制度和办法措施的总和<sup>③</sup>。因此,旅游政策是应旅游产业良性发展的“需求”而产生,而旅游政策正是为调和旅游发展过程中的供需不平衡等矛盾问题提供的政策“供给”,二者表现为相互依存、相互作用的“需求与供给”的辩证关系。

首先,同一般的供需关系一样,旅游产业的发展是旅游政策制定的起点,它决定了旅游政策的产生和内容。<sup>④</sup> 新中国成立之初,我国不具有发展旅游的条件,但是鉴于对五千年文明古国的向往,部分外国友人仍然产生了到中国旅游的渴求,因此催生了将旅游业作为“政治接待性事业”的相关政策,促成了我国旅游政策的产生;改革开放之初,在当时强大的国际旅游市场冲击带来的“外源性”需求下,特别是旅游创汇功能的凸显,为我国旅游尤其是入境旅游的发展带来了强大的动力,出现了将旅游产业作为经济产业(创汇产业)来发展的相关政策;1992 年前,在入境旅游的冲击下,特别是国内居民生活、消费水平的提高,虽然当时中央对国内旅游的政策口径是“不宣传、不反对、不支持”<sup>⑤</sup>,但国内旅游市场仍悄然兴起,到 1991 年,国内旅游人数 3 亿人次,旅游收入达到了 200 亿元,因此我国旅游政策随之做出了“大力发展国内旅游”的政策调整<sup>⑥</sup>;中国共产党第十九次全国代表大会报告指出,当前的主要矛盾是人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾,未来旅游政策的发展走向,必须围绕解决旅游发展不平衡和不充分的问题进行调适。从总体来看,正是旅游发展对政策的强大需求,我国旅游产业政策才实现了从入境旅游政策到国内旅游政策、

①数据来源于国家旅游数据中心《2017 年全年旅游市场及综合贡献数据报告》,发布日期为 2018 年 2 月 6 日, [http://zwgk.mct.gov.cn/aut-255/201802/t20180206\\_832375.html? keywords=](http://zwgk.mct.gov.cn/aut-255/201802/t20180206_832375.html?keywords=)。

②苏振《旅游产业演进与旅游公共政策研究》,云南大学 2011 年博士学位论文,第 212 页。

③罗明义《关于建立健全我国旅游政策的思考》,《旅游学刊》2008 年第 10 期,第 6-7 页。

④苏振《旅游产业演进与旅游公共政策研究》,第 124 页。

⑤魏小安、曾博伟《中国旅游风云四十年对话录》,第 13 页。

⑥《中国旅游年鉴》编辑委员会编《中国旅游统计年鉴 1992》,中国旅游出版社 1992 年版,第 29-32 页。



再到品质旅游政策的政策转变。

其次,旅游政策运用政策工具,通过对旅游需求(需求型政策)和供给(供给型政策)的人为干预,影响和调适旅游产业的发展和进程,对旅游发展产生能动的反作用。例如,在旅游创汇阶段,我国旅游发展主要表现为基础型供给的不足(尤其是旅游饭店、旅游交通等基础设施),因此,该阶段旅游政策一方面通过入境旅游政策调节外源性需求,也通过基础型供给政策来加大旅游基础设施的投入〔见图1(b)〕;在大众旅游阶段,我国旅游发展总体上表现为内源性需求不足以及基础型供给缺乏的问题,因此本阶段的需求政策调整以促进内源性需求为主,比如1995年“黄金周政策”的出现,极大地激发了国内旅游热情,在供给政策上旅游产业要素政策全方位出现,补齐基础型供给不足的问题〔见图1(c)〕。总体上来看,到党的十八大之前,我国旅游产业一直处于卖方市场,旅游政策以供给型政策为主;党的十八以后,我国旅游基础型供给短缺基本得到了解决,旅游产业进入了买方市场,主要表现在旅游产品质量上的服务型供给的严重不足。因此,党的十八大以后及今后较长时间内,旅游政策将以综合政策为主,旅游政策的目标开始从促进旅游业发展“量”的增长到促进“质”的提升转变。

## 2. 旅游发展各个阶段政府理性目标的变化直接决定和影响旅游政策的目标

如果说旅游产业的发展水平决定了旅游政策选择的范围,那么政府的理性目标直接决定了旅游政策的最终选择<sup>①</sup>,因此旅游政策的演变特征往往打上政府阶段性目标的烙印。政府的理性目标是政府基于宏观政治、经济以及社会环境所作出的理性选择。新中国成立之初,由于当时的国际政治环境以及国内经济环境所限,我国不具备发展旅游的条件,此阶段的旅游发展并非源于经济所需而更多是政治考量(扩大政治影响),政治目标成了此阶段旅游政策的必然选择,旅游业被确定为政治接待事业;改革开放之初,邓小平同志提出了以经济建设为中心的根本任务,因此经济目标成为了我国政府的理性选择,旅游业从最初的创汇产业到经济增长点再到战略性支柱产业的产业发展定位,在此目标导向下,旅游政策过渡到了经济产业政策性质;党的十八以后,旅游产业在赋予战略性支柱产业地位的同时,还作为人民群众更加满意的现代服务业,旅游产业作为经济和社会双重属性的产业地位凸显;党的十九大以来,随着我国社会矛盾的变化,我国旅游政策的目标从经济目标向多元化目标方向发展,旅游产业政策的综合化演变趋势明显。综上,在政府理性目标的导向下,我国旅游产业政策的性质实现了从外交事业政策到经济产业政策、再到综合产业政策的转变。

## 五 研究结论与展望

### (一) 研究结论

1. 旅游政策演化体现了我国社会主义市场经济政策从萌芽到形成、再到不断完善的过程。新中国成立到改革开放初期,以行政审批配置资源为主,对于旅游业的管理也是如此,旅游业就是在政府主导下发展起来的。随着我国改革开放的持续推进,邓小平南巡讲话时提出要建立与社会主义相适应的市场经济体制,逐渐明确了行政管理部门的职能,让市场在资源的配置过程中起决定性作用,同时又有效地发挥政府的监管职能,因此旅游业拥有更大的自由发展空间,从宏观到微观、由全局到具体,完善旅游基础设施和旅游上层建筑,构建起了较为完善的旅游供给体系,满足了不同类型旅游者的需求。旅游政策也经历了从行政化的资源配置到市场化资本自主流动的过程,实现了由政府主导到政府引导、市场化的转变,这正是中国特色社会主义市场经济发展的基本轨迹。

2. 旅游政策目标与我国经济社会发展的战略目标高度一致。我国旅游产业的发展见证了从新中国成立到改革开放的全过程,这个过程中旅游业由政治接待事业到改革开放的前沿,再到经济社会发展的中心。<sup>②</sup>新中国成立初期,“让世界认识中国和了解中国”成为了当时主要的政治目标,因此旅游业的主要任务是外事接待,促进民间外交;改革开放后,“以经济建设为中心”成为我国的主要战略,因此发展旅游业主要目的是增加外汇收入、带动消费、解决就业以及促进国民经济的发展;而当前发展旅游业主要是为了树立国际形象,增

<sup>①</sup> 苏振《旅游产业演进与旅游公共政策研究》,云南大学2011年博士学位论文,第137页。

<sup>②</sup> 戴斌《从改革开放前沿到经济社会发展中心——中国旅游业40年》,《中国旅游报》2017年8月21日第4版。

强文化软实力,服务民生,提高公民的修养,增加民众幸福感。可见,旅游政策的目标始终与我国经济社会发展的战略目标高度一致。

3.对外开放和经济体制改革是我国旅游业发展的根本动力。新中国成立初期,旅游业承担了更多的政治功能,只对来华访问的外交人员开放规定的地区;而改革开放以后,为了实现旅游创汇,逐渐向来华旅游者开放更多的地区,这进一步促进了入境旅游的发展;经济体制的改革,实现了市场配置资源,促进了国内经济的飞速发展,越来越多的外国人来华旅游,此外国内经济的发展提高了人民的收入水平,加之旅游基础设施的不断完善和旅游管理体制的逐渐健全,旅游从少数人享有的特权转变成为人人享有的权利,我国旅游迎来了大众旅游时代;如今我国旅游业已经进入国内旅游、入境旅游和出境旅游并行发展的阶段,旅游已经成为大众的一项基本权利。

## (二)政策演进展望

不可否认,我国旅游业在各种政策制度的引导下获得了长足的发展,但旅游政策是我国旅游业自身演化以及政府理性目标基础上的产物,在制度设计上存在结构性失衡的情况,在政策目标上与解决我国新时期主要矛盾有较大的差距,未来旅游政策的制定应从以下三个方面展开。

第一,综合政策的选择。在产业定位上,旅游产业综合性地位必须进一步加强,并作为具体产业政策制定的基础;在市场选择上,必须重视入境旅游、出境旅游以及国内旅游市场均衡发展,优化旅游市场结构以及旅游消费结构;在配套政策上,进一步推动旅游管理体制改革、旅游用地制度改革,进一步简政放权,凸显旅游市场的主体地位。<sup>①</sup>

第二,需求政策的调整。在配合国家实施“一带一路”宏观战略背景下,外源性需求政策方面,应加大海外营销宣传以及文化输出,进一步树立中国海外旅游形象;在内源性需求政策方面,围绕将旅游业建设成为人民群众更加满意的现代服务业为目标,进一步完善公民带薪休假制度,通过多种途径提高公民的可支配收入,促进国内旅游市场的进一步发展和转型升级。

第三,供给政策的调控。在国家实施全域旅游以及旅游供给侧结构性改革的大背景下,基础型供给政策应着力优化旅游产品结构、旅游要素结构及旅游产业结构,推动高科技技术与现代旅游业的融合,进一步完善“旅游+”和“+旅游”的相关政策落地;而服务型供给政策的调控将成为未来旅游政策调控的重要方向,例如规范市场秩序的政策、提高服务水平的政策、制定服务标准的政策以及保障旅游安全的政策等。

[责任编辑:钟秋波]

<sup>①</sup>夏杰长、徐金海《中国旅游业改革开放40年:回顾与展望》,《经济与管理研究》2018年第6期,第3-14页。