

Research on the Preference of Policy Tools for Cultural Tourism Industry in Western Minority Areas

—Based on the Text Analysis of Guizhou Ethnic Areas

Zhang Luo, Yuyan Huang

Chongqing University of Public Administration, Chongqing
Email: hdjlpjhy@163.com

Received: Mar. 13th, 2020; accepted: Mar. 26th, 2020; published: Apr. 2nd, 2020

Abstract

As an effective way to reflect the government's value and strategic trend, the political tool of cultural tourism industry is the bridge between the political goal and political effect, and it is an effective way to realize the prosperity and development of the industry. In this study, we used content analysis method to analyze the current status of the cultural tourism industry political application in Guizhou's ethnic regions from 2009 to 2018. We analyzed it from the dimension of the political tools and industrial value chain, depicted local governments focus on the cultural tourism industry policy, discussed the coordination of the political tools, digged the gaps between the mining political supply and market demand, and then put forward the optimization suggestions. In the current cultural tourism industrial policy, we found that, environmental policy tools have been used too extensive, supply-based policy tools were partially weakened, the demand-based policy tools have been largely absent, and the uneven distribution of cultural tourism industry value chain in different stages. In response to the above issues, we proposed an optimization way from the perspective of policy tool structure and political role.

Keywords

Western Ethnic Region, Cultural Tourism Industry, Policy Instruments, The Text Analysis

西部民族地区文化旅游产业政策工具的选择偏好研究

——基于贵州民族地区的文本分析

罗章, 黄语嫣

重庆大学公共管理学院, 重庆
Email: hdjlp@163.com

收稿日期: 2020年3月13日; 录用日期: 2020年3月26日; 发布日期: 2020年4月2日

摘要

文化旅游产业政策工具作为反映政府价值和战略走向的有效途径, 是政策目标和效果之间的桥梁, 是实现产业繁荣发展的有效方式。本研究运用内容分析法, 对2009~2018年贵州民族地区文化旅游产业政策运用现状进行分析, 从政策工具和产业价值链的维度, 刻画地方政府在文化旅游产业政策上的着力点, 探讨当前政策工具运用的协调性, 挖掘政策供给与产业市场需求之间的缝隙, 进而提出优化建议。研究发现, 当前文化旅游产业政策中, 环境型政策工具使用过泛, 供给型政策工具部分角色弱化、需求型政策工具大幅缺位, 以及文化旅游产业价值链各阶段分布不均衡等问题, 最后从政策工具结构、政府角色角度提出了优化路径。

关键词

西部民族地区, 文化旅游产业, 政策工具, 文本分析

Copyright © 2020 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

文化旅游产业集经济效益、社会效益、文化效益于一身, 逐渐成为国民经济和地方经济的支柱型产业, 成为衡量一个国家、一个地区综合实力和竞争优势的重要标准之一。2009年文化部与国家旅游局联合发布了《文化部国家旅游局关于促进文化与旅游结合发展的指导意见》, 这是我国第一份关于文化旅游发展的政策性文件, 文化旅游逐步进入公众眼球。2012年国务院印发了《国家“十二五”时期文化改革发展规划纲要》, 指出要积极发展文化旅游, 发挥旅游对文化消费的促进作用, 意味着文化旅游产业已成为国家的战略性产业。2017年《国务院关于加快发展旅游业的意见》中提出力争到2020年我国旅游产业规模、质量、效益基本达到世界旅游强国水平, 文化旅游已经成为新时期旅游业发展的重要力量。2018年十三届全国人大一次会议表决通过了关于国务院机构改革方案, 批准文化部、国家旅游局合并为文化和旅游部, 为今后文化旅游产业发展提供了有力的机构保障。由此, 也为地方文化旅游产业发展带来了重大的战略机遇[1]。

西部民族地区拥有得天独厚的旅游文化资源禀赋, 但由于历史文化、地理等因素, 反而在经济上沦为最为落后的区域, 陷入“富饶的贫困”之中。贵州民族地区作为西部典型的多民族分布区域, 大多为欠发达、贫困地区、农村地区, 在文化旅游产业发展初期, 由于其经济发展的脆弱性和文化旅游产业的稚嫩性, 需要政府代为行使某些本应由市场和社会承担的角色, 主导产业发展起来, 当地政府在文化旅游产业发展中扮演着十分重要和关键的角色[2]。

2012年《国务院关于促进贵州经济社会又好又快发展的若干意见》(国发[2012]2号文件)发布, 首次从国家层面明确了贵州建设“文化旅游发展创新区”的战略定位, 贵州文化旅游产业迎来了发展的新契

机。在产业蓬勃发展的新形势下, 地方政府根据中央的重要指示, 结合本地区文化旅游产业发展实际情况和需要, 围绕推动和促进产业发展制定和实施了一系列的鼓励和扶持政策, 在推动区域经济增长工作中取得了显著成效。2018 年文旅融合后, 贵州定下力争 2025 年实现由“旅游文化大省”向“旅游文化强省”的新目标, 贵州文化旅游产业由此迎来新起点和新机遇。尽管贵州地区文化旅游产业发展态势良好, 但在产业发展过程中仍暴露出许多问题。政府资源投入的“边际成本”不断提高, 而“边际效益”不断递减, 文化旅游产品同质化现象严重[3]、精品化程度低、产品创新力不足等, 旅游产品供给与当前旅游多元化需求不相适应[4]。在文旅融合的新形势下, 新业态已经形成, 文化旅游产业进入了发展的新阶段。产业要永葆活力, 适应新常态阶段的发展要求去满足公众多方面、多层次的需求, 就需要政府由“主导者”逐渐向“引导者”角色转变, 更多地依靠市场力量去挖掘本地的文化旅游内涵, 将“独一份”的文化符号赋能于旅游产业, 变资源优势为产业优势, 靠生长出来的市场和生长出来的消费去保持产业持续的生命力。

文化旅游产业政策工具作为政府界定、诠释、推行文化旅游产业政策的有效方案, 是实现产业政策预期目标的途径和手段, 是目标与工具的有机统一体[5], 对产业发展具有“推动、指引、规范化、升级”的作用[6]。因此, 本研究以贵州民族地区为样本, 从政策工具和产业价值链的角度去认识文化旅游产业政策, 理顺政策当前关注的权重, 结合当前发展目标, 探讨贵州民族地区文化旅游产业政策工具的使用情况, 其运用逻辑是否能够回应迫切的现实需求, 可以为西部文化旅游产业正确“发力”、健康发展指明方向。

2. 文化旅游产业政策分析框架

2.1. 政策工具视角

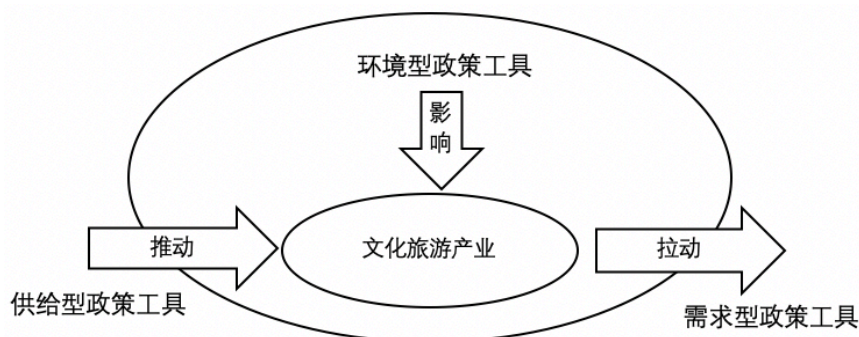
政策工具是政策制定者和实践者通常采用的一种通过有效政策干预, 实现其既定的政策目标所采用的手段和方式, 也是研究者对产业政策进行分析和解读的重要途径[7]。相关研究最早可以追溯到 20 世纪 50 年代中期, 起源于社会科学领域, 兴起于 80 年代, 于 90 年代得到迅速发展。我国学术界对政策工具的研究起步较晚, 始于 20 世纪末。关于政策工具的分类, 学者们从不同的视角对政策工具进行维度划分, 研究各有侧重, 产生对政策工具不同维度的划分(详见表 1)。

罗威、达尔与林德布洛姆根据政策工具的强制化程度, 将工具分为规制性工具和非规制性工具两类; 豪利特和拉米什根据政府介入公共物品和提供公共服务的程度, 将政策工具分为强制型政策工具、混合型政策工具与自愿型政策工具[8]; 麦克唐奈尔和艾莫尔以处理问题现有的选择范围、方案和潜在问题、目标、选择方案与具体执行问题之间的适切性, 将政策工具分为命令型工具、激励型政策工具、能力建设型工具和系统变革型工具[9]; 施耐德和英格拉姆考虑的是如何让公众按照政策目标采取行动, 根据政府影响受众群体的行为方式将政策工具分为权威性政策工具、诱因性政策工具、能力建设性政策工具、象征性政策工具以及学习性政策工具[10]; 罗斯维尔和泽格菲尔德根据政策工具产生影响的着力面不同, 将政策工具分为供给型、环境型和需求型政策工具, 认为只有当三种政策工具有机结合, 平衡使用, 才能形成政策合力, 发挥出最佳的政策效应[11]。

相较于其他政策工具的分类, 本研究选择罗斯维尔和泽格菲尔德的分类, 主要出于两方面思考: (1) 该分类综合考虑了政府干预手段及程度, 弱化了政府控制者与干预者的角色, 强化了政府作为引导者和保障者的角色作用[12], 市场化取向明显。(2) 该分类中政策工具的次级划分与现实考量维度较为契合, 具体化和可操作化强, 在产业政策研究中得到广泛运用[13]。因此本研究亦采用该政策工具的分类模型, 根据罗斯维尔和泽格菲尔德对政策工具分类的阐释, 将政策工具分为供给型、环境型和需求型政策工具三类, 其作用方法如图 1 所示。

Table 1. A table of typical classifications of policy instruments**表 1.** 政策工具典型分类表

专家学者	关注重点	政策工具维度
罗威、达尔与林德布洛姆	政府强制化程度	规制性工具
		非规制性工具
豪利特与拉米什	政府介入公共物品和提供公共服务的程度	自愿型政策工具
		混合型政策工具
		强制型政策工具
麦克唐奈尔与艾莫尔	具所要实现的目标	命令型政策工具
		激励型政策工具
		能力建设型政策工具
		系统变革型政策工具
施耐德与英格拉姆	政府影响受众群体的行为方式	权威性政策工具
		诱因性政策工具
		能力建设性政策工具
		象征性政策工具
罗斯维尔与泽格菲尔德	政府的作用方式	学习性政策工具
		供给型政策工具
		环境型政策工具
		需求型政策工具

**Figure 1.** The policy tools of cultural tourism industry**图 1.** 文化旅游产业政策工具作用方法

1) 供给型政策工具表现为政策对文化旅游产业的推动力, 指政府为扩大建设生产, 通过公共服务、教育培训、资金支持、科技信息支持、基础设施建设的措施自上而下的直接作用于生产要素, 从供给端推动文化旅游产业的发展。

2) 环境型政策工具表现为政策对文化旅游产业的影响力, 指政府通过制定相应的目标规划、金融支持、税收优惠、法规管制、策略性措施为产业发展营造有力的制度环境保障, 间接引导文化旅游产业发展。

3) 需求型政策工具体现的是政策对文化旅游产业的拉动力, 指政府通过政社合作、政府采购、贸易管制、海外交流的手段直接作用于产业市场层面, 降低产业发展的市场障碍, 激发市场主体活力。

综上, 本研究在回顾罗斯维尔与泽格菲尔德关于政策工具分类的基础上, 结合文化旅游产业政策特征, 梳理出政策工具维度划分与定义表, 如表 2 所示。

Table 2. Classification and definition of policy instruments
表 2. 政策工具分类及定义

政策工具	工具细分	定义
供给型政策工具	教育培训	以“培训”、“教育”等为关键词,指政府针对教育体制和人才培养的政策,为产业发展提供人才保障。政策内容涉及文化旅游产业相关的人才培养、职业教育、技术培训等。
	科技信息支持	以“信息”、“科技”等为关键词,指政府直接或间接的支持与产业相关的信息和科学技术发展,推动产业进步。政策内容涉及科技支持(如建立实验室等)、信息支持(如建立产业数据资料库、信息基础设施建设、构建信息网络等)。
	资金支持	以“资金”、“补贴”、“经费”等为关键词,指政府直接提供财力上的支援,为产业发展提供资金保障。政策内容涉及政策补贴、各项专项资金等。
	基础设施建设	以“设施”、“基地”等为关键词,指政府提供支持和加强文化旅游产业发展所需的基础设施建设的措施。政策内容涉及建设道路、基地、公共文化设施等。
环境型政策工具	目标规划	以“目标”、“规划”等为关键词,指政府对要达到的目标及远景所做的总体描述和规划。政策内容涉及文化旅游产业在原则上拟实现的目标,予以提供方向性指导。
	金融支持	以“融资”、“贷款”、“抵押”等为关键词,指政府通过直接或间接方式给予产业金融支持,推动文化旅游产业发展。政策内容涉及提供贷款、鼓励风险投资、信用贷款、项目融资等方式。
	税收优惠	以“税收减免”等为关键词,指政府对产业相关的企业或个人给予赋税的减免,间接实现对文化旅游产业的辅助性优惠。政策内容涉及降低税额、租税抵扣等。
	法规管制	以“法规”、“管制”等为关键词,指政府为引导文化旅游产业有序发展,设立相关的法律法规、监察制度、规范措施等。政策内容涉及立法、监察规章制度、标准、准入措施等。
需求型政策工具	策略性措施	以“探索”、“引导”、“支持”、“动员”、“鼓励”等为关键词,指政府为文化旅游产业发展采取的各项策略性措施和服务。政策内容涉及设置领导组织机构、舆论引导宣传、保障落实措施、规范健全等。
	政府采购	以“政府购买”等为关键词,指政府通过财政资金购买服务,以丰富服务供给。政策内容涉及政府采购、特许权招标、采购合约等。
	政社合作	以“承包运营”、“PPP运营”等为关键词,指政府以外包形式为产业发展提供相应的配套服务措施,以整合资源,创新发展。政策内容涉及鼓励引导社会力量等参与文化旅游产业建设和运营中、将建设委托给企业或民间机构等。
	贸易管制	以“贸易管制”等为关键词,指政府通过进出口的管制或鼓励措施拉动产业发展。政策内容涉及产品关税、贸易协定等。
	海外交流	以“海外交流”等为关键词,指政府直接或间接的通过协助产业进行海外交流,以拉动市场需求。政策内容涉及成立国际组织、搭建全球化平台等。

(资料来源:根据罗斯维尔与泽格菲尔德及相关文献研究整理)。

2.2. 文化旅游产业价值链视角

价值链的概念最早由 Porter 于 1985 年首次提出,认为企业都是在设计、生产、营销、交付和服务的过程中进行种种活动的集合体,将这些活动整合起来,通过价值链的形式去满足人们的物质和精神需求,为企业带来利润并为顾客创造价值[14]。众多学者对此概念进行了延伸,产生了创新价值链、产业价值链等理论,本质上,产业价值链是价值链和产业生命周期理论的结合,是从价值链角度去阐述产业链[15]。在产业价值链中,各种从事文化旅游产业服务的部门、机构、企业和人员组成了文化旅游产业价值链的主体,不同组织担当着不同的职能,创造价值。

本研究加入产业价值链作为 Y 维度进行考量,主要出于两方面思考:1) 单一从政策工具维度不能完整的表现文化旅游产业发展的内在特征和规律,同一政策工具可以代表不同的政策目的,作用于产业活动的不同环节[16]。例如资金支持可以作为是对建设生产的补贴,也可以是对传播与消费环节的资助。2) 通过引入产业价值链环节,有助于考量文化旅游产业政策在产业发展不同环节的侧重,更加系统的研究文化旅游产业政策对产业发展阶段的影响。对于产业价值链的划分,学者们的观点颇为一致[17],本研究

在此基础上, 结合我国文化旅游产业发展的过程及特点, 将文化旅游产业政策产业价值链维度细分为目标与研发、投资、建设与生产、传播与消费 4 个阶段[18]。

基于以上分析, 本研究构建出文化旅游产业政策的二维分析框架如图 2 所示。

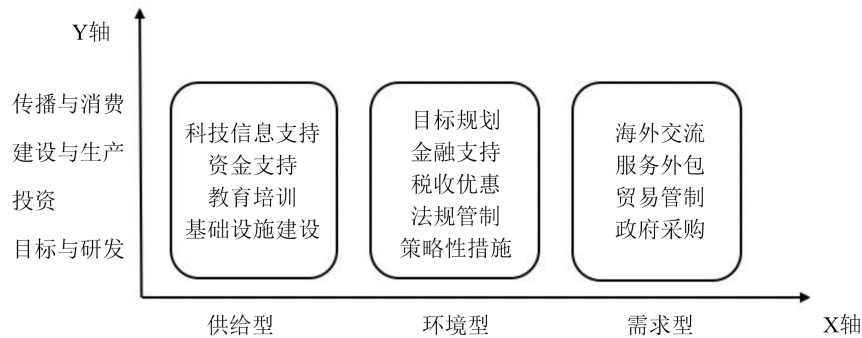


Figure 2. The two-dimensional analytical framework of cultural tourism industry policy
图 2. 文化旅游产业政策的二维分析框架

3. 文化旅游产业政策工具的统计分析

本研究在检索和选择贵州民族地区文化旅游产业政策的过程中, 遵循以下原则: 1) 本研究仅关注由地方政府层面发布的面向该地区文化旅游产业政策, 即发文机构为贵州自治州政府; 2) 本研究样本来源于北大法律信息网、地方政府网站, 通过以“文化旅游”“旅游产业”等为关键词进行检索; 3) 选取类型为正式发布的公开的法律法规、规划、通知、意见、方案、办法等文件; 4) 政策文本直接或间接(政策文本中有提及上诉关键词, 并对文化旅游产业做出了相应的政策规划)与贵州民族地区文化旅游产业相关。通过上述的检索与选择, 最终梳理了从 2009 到 2018 年之间有效政策文本 104 份(详见表 3)。基于政策工具 - 产业价值链的二维分析框架, 按照“政策编号 - 章节 - 具体条款(细分条款)”进行编码和频数统计, 最终形成贵州民族地区文化旅游产业政策文本的内容分析单元编码表共计 231 条(见表 4)。

Table 3. The policy text of cultural tourism industry in guizhou ethnic areas
表 3. 贵州民族地区文化旅游产业政策文本

序号	政策名称	发布部门	政策文本的内容分析单元	编码
1	黔南州人民政府办公室关于印发黔南州 2019 年对外开放工作要点的通知	黔南布依族苗族自治州政府	一、聚焦打造对外开放平台和载体	1-1
			二、聚焦产业协同发展	1-2
2	黔西南州人民政府关于印发《黔西南州做好当前和今后一个时期促进就业工作暨劳动力全员培训实施细则》的通知	黔西南布依族苗族自治州政府	二、多渠道创造岗位提高就业	2-2
3	黔南州人民政府关于贯彻落实《省人民政府关于支持黔南自治州加快推进绿色发展建设生态之州的意见》的实施意见	黔西南布依族苗族自治州政府	二、构建绿色发展空间体系, 建设黔南美好家园 (一)优化区域发展空间布局。	3-2-1
.....
103	黔西南布依族苗族自治州政府办公室关于督促检查 2009 年政府工作报告重大工作部署贯彻落实情况的通知	黔西南布依族苗族自治州政府	五、着力抓好以旅游为龙头的第三产业, 提高服务业增加值和就业比重 坚持政府主导、企业运作、社会参与的机制, 科学编制旅游产业发展规划。	103-5
104	黔西南州人民政府办公室关于成立州世界银行旅游贷款项目建设协调领导小组的通知	黔西南布依族苗族自治州政府	成立州世界银行旅游贷款项目建设协调领导小组	104

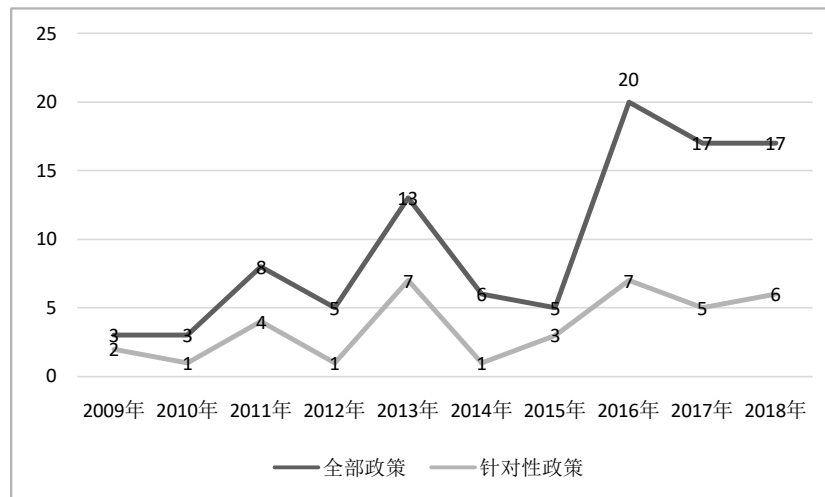
Table 4. Content analysis unit code of cultural tourism industry policy text in guizhou ethnic areas
表 4. 贵州民族地区文化旅游产业政策文本内容分析单元编码

政策工具	工具细分	政策编码	数量	比例
环境型政策工具 (139) 60.17%	目标规划	5-6-56、4-6-65、6-2-1、7-1、13-1、15-2、17-5-27-1、19-1-3、20-2-1、23-1-2、28-3-7、33-2-5、36-1、38-2、39-2-4-20、43-1、46-1-2、47-1、37-4-1、52-3-2、59-2-30、67-11、70-1-4、72-2、75-3-3、83-3、83-4-1、83-4-2、89-3-7、91-4-4、100-1-2	31	13.4%
	金融支持	10-4-9、27-3-1-2、43-2-36、78	4	1.7%
	税收优惠及补贴	/	/	/
	法规管制	10-1-1、10-1-2、10-3-9、10-4-9-34、10-7-13、15-6-3-3、17-5-27-5、25-5-4、29-2-1、29-2-7-17、42、43-2-79、44、46-4-4、47-2-3、53、57-2-3-2、57-2-3-3、57-2-3-4、63-3-1、77、80	22	9.5%
供给型政策工具 (78) 33.77%	策略性措施	1-2、4-6-66、6-2-7、6-2-8、7-2-1、7-2-3、7-2-4、7-2-6、10-3-7、10-4-9-33、11-5-22、15-6-1、15-6-2、17-5-27-3、18-2-4、18-2-6、23-2-2-1、23-2-2-3-1、23-2-2-3-2、24-2-7、24-2-8、25-5-1、26-2-6、26-3-2、27-3-3-7、28-3-7-1、28-3-7-2、28-3-7-4、29-2-4、29-2-51、31-4-4、32-3-2-20、32-3-2-21、34-2-3、35、36-3-1、36-3-2、37-5-11、38-2-1、38-2-2、39-2-4-16、39-2-4-19、41、43-2-1、45、46-4-1、46-4-2、47-2-2、50-2-4、51-4-3、59-2-32、62-3-3、63-3-2、63-3-3、63-3-4、64、66-2-6、67-11-1、67-11-4、69-2-1、71-2-5、73-3-6、74、76-1-1、79、82-2-5、83-4-3、85-3-5、86-3-9、87、90-3-1、93、94、95-4-2、97-2、98、99-2-2、100-2-2、101、102、103-5、104	82	35.5%
	教育培训	2-2、3-5-11-36、4-3-2、7-2-5、11-5-20、14、25-5-3、27-3-1-3、29-2-7-16、30、36-3-4、36-3-7、46-4-3、47-2-1、54-2-4、60、73-3-1、83-4-5、92	19	8.2%
	科技信息支持	8-2-2-2、9-2-3、10-2-4-14、10-5-11、17-5-27-4、28-3-7-3、29-2-6、32-3-2-23、46-4-5、47-2-4、49-3-7、67-11-3、68-3-8、72-3、83-4-4	15	6.5%
	资金支持	10-5-12-45、12、15-6-3-2、16-6-20、26-2-1、27-3-1-1、39-2-4-17、40、47-2-2-5、48、55、56、58-2-2、65、71-2-2、81\96	17	7.4%
需求型政策工具 14 6.06%	基础设施建设	3-2-1、3-5-11、4-6-64、7-2-2、8-2-2-1、10-2-3、10-2-4、10-3-5、10-3-6、10-5-10、17-5-27-2、18-2-5、20-2-2、21-3、22-4-3、32-3-2-22、34-2-2、36-3-3、38-2-3、39-2-4-18、57-2-3-1、59-2-31、59-2-33、67-11-2、70-2-5、84-2-5、88-6-27	27	11.7%
	政府采购	/	/	/
	政社合作	10-5-12-47、11-5-19、15-6-3-1、25-5-2、28-3-7-5、36-3-5、61-2-7	7	3.0%
	贸易管制	/	/	/
	海外交流	1-1、10-3-8、11-5-21、18-2-1、29-2-6-13、34-3-6、59-2-34、	7	3.0%

Table 5. Income comparison of cultural tourism industry in guizhou ethnic areas
表 5. 贵州民族地区文化旅游产业收入对比

指标名称	2015 年			2016 年			2017 年			2018 年		
	黔东南	黔西南	黔南	黔东南	黔西南	黔南	黔东南	黔西南	黔南	黔东南	黔西南	黔南
旅游总收入比上年同期增长(%)	23	25.1	22.5	43	61.4	42.7	40.5	51.5	43	20.5	48.6	36
旅游总收入占 GDP 比值(%)	47.7	17.5	46.8	59	24.3	58.9	80	32.1	74.3	90.4	43.7	89.3

(资料来源: 黔东南、黔西南、黔南统计公报)。



① 全部政策:指 2009~2018 年所发表的有关文化旅游的政策文件;② 针对性政策:指 2009~2018 年针对文化旅游发布的政策文件。

Figure 3. The time and quantity of publication of cultural tourism industry policy in guizhou ethnic areas
图 3. 贵州民族地区文化旅游产业政策发文时间和数量对比

如表 5 和图 3 所示, 贵州民族地区文化旅游产业政策发布数量呈上升态势, 但针对性政策数量有待加强。结合 2015~2018 年贵州民族地区文化旅游产业收入对比, 文化旅游产业已成为贵州民族地区的支柱型产业, 对当地经济发挥着重要的支撑作用。跟随着国家的战略指向和地方政府的大力引导, 当地文化旅游产业发展趋势逐渐明晰。2009 年伴随着文化旅游概念出现在公众视野, 贵州民族地区文化旅游产业在 2009 年~2012 年期间迎来了新起步, 此时政策增加量时高时低, 正处于稳步探索阶段; 2012 年国发[2012] 2 号文件首次从国家层面明确了贵州地区旅游发展的战略定位, 相关政策数量迎来了快速增长; 随后 2016 年国务院印发《“十三五”旅游业发展规划》, 明确指出“理念创新, 构建旅游发展新模式”, 地方政府加大了对文化旅游产业的关注度和投入, 文化旅游产业迎来了快速发展; 2017 年中央 1 号文件指出大力发展乡村休闲旅游产业, 伴随着文旅融合的脚步, 2017 年~2018 年政策发布数量趋于平稳。自 2017 年以后文化旅游产业发展进入了巩固时期, 市场迅速发展, 新业态已经形成, 也为产业发展提供了新思考和新契机。

Table 6. Statistics on the distribution of cultural tourism industry policy in guizhou ethnic areas
表 6. 贵州民族地区文化旅游产业政策产业价值链维度分配统计

	供给型政策工具				环境型政策工具				需求型政策工具				总量	比例 (%)	
	资金支持	科技信息支持	教育培训	基础设施建设	目标规划	金融支持	税收优惠	法规管制	战略性措施	政府采购	政社合作	贸易管制			海外交流
目标与研发	1	1	5	/	17	/	/	13	20	/	/	/	1	58	25.1%
投资	8	/	/	/	2	1	/	/	5	/	2	/	/	18	7.8%
建设与生产	5	7	14	27	10	3	/	8	38	/	3	/	/	115	49.8%
传播与消费	3	7	/	/	2	/	/	1	19	/	2	/	6	40	17.3%
总量	17	15	19	27	31	4	0	22	82	0	7	0	7	231	100.0%
比例(%)	7.36%	6.49%	8.23%	11.69%	13.42%	1.73%	0.00%	9.52%	35.50%	0.00%	3.03%	0.00%	3.03%		100.00%
	33.77%			60.17%				6.06%							

3.1. X 维度：基本政策工具维度

从政策工具分布来看(见表 6), 总体而言, 贵州民族地区文化旅游产业政策兼顾了供给型、环境型和需求型政策工具, 多角度、多层次的推动了文化旅游产业的发展, 但三种政策工具的运用表现出了明显的“差序格局”, 形成了以环境型政策工具为主(60.17%), 供给型政策工具为辅(33.77%), 需求型政策工具劣势(5.57%)的模式, 三种政策工具运用的差异体现出贵州民族地区政府在政策工具运用上的倾向, 表明当前贵州民族地区更加注重文化旅游产业制度环境的改善以及为产业发展提供推动力, 但是却忽视了需求型政策工具对产业拉动作用, 难以有效发挥出三者的政策合力。

3.1.1. 环境型政策工具“强势”

整体而言, 环境型政策工具占比最大, 体现出贵州民族地区更偏好用环境型政策工具为文化旅游产业发展营造一个稳健的环境, 在资源配置中发挥基础性的调节作用。在环境型政策工具内部结构分布不均, “策略性措施”、“目标规划”、“法规管制”分别占 35.5%、13.42%和 9.52%, 而“金融支持”运用频率过低, 仅占 1.73%, “税收优惠”缺位, 为 0 条。“策略性措施”作为强指向性特征的工具, 其高占比也表明贵州民族地区政府在实现“2025 年, 力争建设成为多民族文化大发展大繁荣、旅游生态和文化内涵更加丰富的多彩贵州民族特色文化强省和世界一流山地旅游目的地, 基本建成旅游强省”目标的突击心理。“目标规划”是对文化旅游产业发展的全方位战略性规划, 能够为民族地区文化旅游产业发展提供指向标。在产业发展初期, 宏观层面的规划和策略性措施能够有效的把握产业的发展走向, 但是“策略性措施”以号召和鼓励性质居多, 多为间接手段, 缺乏明确的操作细则和配套措施, 目标和手段未有效组合形成合力, 激励效果会受到较大限制。其次“金融支持”和“税收优惠”作为为文化旅游产业研发提供动力的手段, 尤为短缺, 市场化手段未受到足够重视, 使得贵州民族地区文化旅游产业在后期释放市场活力和研发中明显会后劲不足。

3.1.2. 供给型政策工具“不均衡”

供给型政策工具总量适中, 整体占比 33.77%, 但内部各项结构分布优劣势明显。“基础设施建设”占比最高(11.7%), “教育培训”(8.2%), “资金支持”(7.4%), “科技信息支持”(6.5%)。“基础设施建设”反映出贵州民族地区政府在产业建设发展中充分发挥了当地旅游资源优势, 从供给端加大了对基础设施的建设和投入, 促进文化旅游产业迅速的扩建和发展。但基础设施层面以观光型旅游为主, 供给的旅游产品更偏向于低端服务, 导致门票经济占旅游总收入的绝大部分。但是随着消费升级、旅游新型业态的萌生和快速发展, 观光型旅游已经不能满足游客多样化的需求。走出门票经济的旧格局, 迈向文化旅游新阶段, 2018 年 6 月贵州宣布“对 10 个省区市的避暑优惠政策, 全省景区五折优惠”的措施; 截止到 2018 年 10 月, 全国已有 981 个景区实施免费开放或降价的措施, 现有的产业发展趋势也要求着贵州民族地区文化旅游产业在供给层次、创新力等方面能够有效回应人民群众多样化、多层次的需求, “解锁”文化旅游新业态。首先, 在信息化时代中, 信息技术的运用将很大改变文化旅游产业的服务模式, 贵州民族地区文化旅游产业的科技信息支撑工作有待进一步加强。此外, 当前文化旅游产业人才短缺的困境, 制约了产业进一步转型升级, 加快培育在理论研究、专业服务等方面的专业人才迫在眉睫。同时, 我国文化旅游产业仍然是政府主导型发展模式, 虽然地区文化旅游产业的发展不能完全依赖政府的投入, 但也离不开政府的支持。贵州民族地区经济发展水平低, 产业基础薄弱, 文化旅游产业发展需要政府在资金上的扶持和保障。增加文化旅游产业资金投入不仅有利于产业发展, 也扩大了市场主体参与的积极性和信心, 文化旅游产业作为综合性产业, 产业的健康发展会形成信息流、人流、资金流、信息流, 发挥出旅游乘数效应, 推动地区的发展。

3.1.3. 需求型政策工具“缺席”

需求型政策工具通过市场的作用拉动产业发展,有效缓解文化旅游产业发展过程中的不确定性,促进产业消费。然而,相较于另外两类政策工具,需求型政策工具占比最小(6.06%)影响甚微。这也反映了贵州民族地区政府当前对文化旅游产业市场活力激发不足,更多依靠的是政府力量驱动,市场力量未得到有效的发挥,降低了政策的导向作用。在需求型政府工具内部,“政社合作”和“海外交流”仅7条与7条,而“政府采购”与“贸易管制”作为引领文化旅游产业消费的指挥棒,处于缺失的状态,直接造成了在政策工具上的空隙,很大程度地弱化了市场进入文化旅游产业市场的热情,需求型政策工具对文化旅游产业强大的拉动力被忽视,无法与供给型和环境型政策工具贵形成均衡性。州民族地区要想发展好文化旅游产业,必定要综合运用“政府采购”、“政社合作”、“贸易管制”和“海外交流”去引入市场力量和社会力量,提高文化旅游产品的质量和供给效率,更好的实现资源的优化配置[19]。

3.2. 产业价值链维度分析

从价值链角度来看,贵州民族地区文化旅游产业政策覆盖了文化旅游产业价值链的各个环节,但在不同环节的干预程度存在较大差异。“建设与生产”相关政策为115条,占49.8%;其次“目标与研发”为58条,占25.1%;“传播与消费”为40条,占比17.3%;“投资”为18条,占7.8%。目前多集中于“建设与生产”和“目标与研发”环节,总计占比74.9%，“投资”与“传播与消费”环节不足,总计占比25.1%。这符合文化旅游产业发展的逻辑,先侧重于基础性建设与研发,逐渐变资源优势为产业优势。“目标与研发”与“建设与生产”环节是发展文化旅游产业的前提和基础,政府关注与重视能够更快的扶持和引导产业的建设发展,也说明现阶段文化旅游产业政策更多着力于宏观层面的指导和完善基础建设服务,带动文化旅游产业快速发展。长期来看,产业价值链是文化旅游产业实现价值的一系列行为的综合体,在带动产业研发和基础设施建设的同时,缺乏相应的资金注入和促进文化旅游产业消费政策的出台,使得许多规模较小、资金方面存在明显困难问题但具备潜力的市场主体不能主动在产业中发挥出支持和辐射等作用,降低了文化旅游资源的效率,制约文化旅游产业的健康发展。

从X维度加入Y维度进行交叉分析,政策工具在文化旅游产业价值链各个环节上的着力点体现出差异。“目标与研发”更多运用了环境型政策工具,“投资”多采用供给型政策工具,“建设与生产”综合运用供给型和环境型政策工具,“传播与消费”主要采用环境型政策工具发挥作用,产业价值链的四个环节都很少运用到需求型政策工具。首先,“目标与研发”更多运用目标规划为产业发展提供宏观的方向性指导,然后通过法规管制为手段注入必要的强制力,再配合策略性措施推动文化旅游产业的可持续发展;“投资”环节主要通过政府提供资金保障推动产业发展;“建设与生产”涉及产业发展的各个方面,政府力图通过信息技术、设施建设、教育培养等手段的综合运用,突破文化旅游产业发展的技术薄弱环节,推动文化旅游产业迈向新业态;“传播与消费”更多通过策略性措施让政府、市场、消费者等参多方与到文化旅游产业建设发展中来。

4. 启示与建议

4.1. 研究结论

根据本研究能够清晰地看出贵州民族地区政府在文化旅游产业发展政策体系中存在着明显的偏好及内在缺陷。

1) 从政策工具维度出发,环境型政策工具过溢,并且多采取笼统性政策工具,缺乏操作细则。供给型政策工具总量适中,但内部结构有待优化,人才、资金、技术角色被弱化,需调整与当前文化旅游产业新业态的发展趋势相适应。需求型政策工具严重缺席,制约了市场主体活力和开发潜力,无法与环境

型、供给型政策工具形成合力。从政策工具的整体运用的侧重点反映出, 当前贵州民族地区文化旅游产业的发展仍主要依赖于政府自上而下的推动, 市场机制在文化旅游产业发展中参与不足, 社会组织、企业等参与产业发展的积极性未被有效调动。

2) 从产业价值链维度出发, 政策工具在四个环节中的分布体现出当前政策的着力点和偏好, 但是文化旅游产业还未形成成熟的产业链, 各环节之间碎片化发展, 尚未形成规模化和集约化经营, 文化旅游产业发展所需要的资源没能集中协调配合使用, 加大了文化旅游产业的建设成本, 降低了产业盈利的能力。

4.2. 研究建议

4.2.1. 合理调整政策工具供给结构

第一, 调整环境型政策工具, 在颁布目标规划、策略性措施等政策后, 应注重配套政策的及时补位, 形成计划、实施、检查、考核的政策系统, 使政策真正落到实处。对于已经出台的“鼓励”、“支持”类策略性措施, 要完善相应的怎么“鼓励”、如何“支持”的配套收到。同时, 发挥税收措施、金融支持等经济政策在扶持文化旅游产业发展中的引导作用, 适度加大产业在税收、金融财政方面的投入和调控, 出台相应的优惠政策, 使文化旅游产业获得充分的资本投入。如引导银行加大对文化旅游产业的信贷投放、对于市场前景好的文化旅游产业给予税收优惠等。经验表明, 在市场经济的环境下, 税收政策和金融支持是加快产业结构调整和创新发展的有效路径。

第二, 优化供给型政策工具的着力点。伴随着“旅游+”的热潮, 文化旅游产业蓬勃发展, 对于文化旅游产业在各个环节的侧重也有了更高的要求。人才是保障产业持续发展的动力和源泉, 信息技术是新时代、新业态发展的必然选择, 而当前贵州民族地区的经济情况和产业发展也离不开政府大量的资金投入。政府应加快产业人才的培养, 通过教育培训、人才引进、设立研发中心等方式, 培养复合型人才; 其次, 合理运用科技信息技术, 让智能赋能于产业并服务于产业; 再次, 为产业发展提供更多充分的资金保障, 打好人才、资金和技术的组合拳, 在保障良好的硬件基础上, 打造文化旅游产业发展的软实力。

第三, 增加需求型政策工具, 发挥出文化旅游产业市场主体的创新活力和潜力, 通过主体间协同创新拉动产业发展, 发挥出市场在资源配置中的决定性作用。近年来逐渐有研究认为在推动产业创新活动方面, 比供给型政策工具能够产生更加深远的影响[20], 国内外学者也将需求型政策工具作为未开政策理念的发展方向[21]。首先政府应该加大政社合作的力度, 明确文化旅游产业市场需求, 减少企业或个人进入市场的不确定性, 调动市场活力; 其次, 充分利用好政府采购手段, 扶持生产成本低、发展前景好的企业; 加大贸易管制措施, 另外, 通过海外交流, 引进国外先进技术和管理经验鼓励建立海外机构, 拓展海外市场, 与国际社会接轨。

4.2.2. 明确政府和市场的角色边界, 避免政策使用惯性, 加大对产业市场力量的培育

欠发达地区在文化旅游产业发展的初期, 由于经济落后和产业的稚嫩性, 需要政府的力量充分介入, 对收益性差、企业不愿意投入的基础设施建设的进行扶持, 迅速推动文化旅游产业发展起来。当文化旅游产业发展进入稳固阶段后, 作为需求导向型产业, 市场需求是文化旅游产业的风向标, 当前政府主导产业发展所提供的服务质量和产品, 已不能有效满足个性化的市场需求, 需要明确政府和市场的角色, 政府应从主导型角色更多像产业引导者、管理者和监督者的角色转变, 明确市的自主性地位, 引导产业健康有序发展。

参考文献

- [1] 谢正发. 改革开放以来中国文化旅游产业政策演变及启示[J]. 中国集体经济, 2017(26): 85-86.
- [2] 李斯特. 政治经济学的国民体系[M]. 上海: 商务印书馆, 1961.

- [3] 饶勇, 林雪琼. 民族村寨旅游发展中的同质化竞争困境及其成因研究[J]. 贵州民族研究, 2018, 39(12): 52-55.
- [4] 邓小海, 云建辉. 小、精、特: 贵州山地旅游发展的现实选择[J]. 贵州社会科学, 2017(7): 162-168.
- [5] 郝大伟, 崔建军, 刘春华, 解兵兵. 基于政策工具视角下的中国体育产业政策分析[J]. 武汉体育学院学报, 2014, 48(9): 55-56.
- [6] 李帮玉. 地方政府文化旅游产业政策选择与设计[D]: [硕士学位论文]. 成都: 电子科技大学, 2017.
- [7] 顾建光. 公共政策工具研究的意义、基础与层面[J]. 公共管理学报, 2006, 3(4): 58-61.
- [8] Michael, H. and Ramesh, M. (1995) Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems. Oxford University Press, Oxford, 80-98.
- [9] McDonnell, L.M. and Elmore, R.F. (1987) Getting the Job Done: Alternative Policy Instruments. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 9, 133-152. <https://doi.org/10.3102/01623737009002133>
- [10] Schneider, I.H. (1990) Behavioral Assumptions of Policy Tools. *The Journal of Politics*, 52, 510-529. <https://doi.org/10.2307/2131904>
- [11] Rothwell, R. and Zegveld, W. (1981) Industrial Innovation and Public Policy: Preparing for the 1980s and the 1990s. F. Pinter, New York.
- [12] 王辉. 政策工具视角下我国养老服务业政策研究[J]. 中国特色社会主义研究, 2015(2): 83-89.
- [13] 翁银娇, 马文聪, 叶阳平, 张光宇. 我国 LED 产业政策的演进特征、问题和对策——基于政策目标、政策工具和政策力度的三维分析[J]. 科技管理研究, 2018, 38(3): 69-75.
- [14] 迈克尔·波特. 竞争优势[M]. 北京: 华夏出版社, 1997.
- [15] 黄钢, 徐玖平, 李颖. 科技价值链及创新主体链接模式[J]. 中国软科学, 2006(6): 67-75.
- [16] 杜义飞, 李仕明. 产业价值链: 价值战略的创新形式[J]. 科学学研究, 2004(5): 552-556.
- [17] 鲍九枝. 体育产业价值链整合及其策略探究[J]. 中国商贸, 2015(16): 146-148.
- [18] 赵筱媛, 苏竣. 基于政策工具的公共科技政策分析框架研究[J]. 科学学研究, 2007, 25(1): 52-56.
- [19] 郑志强, 郑娟. 中国校园足球政策工具分析[J]. 武汉体育学院学报, 2016, 50(4): 5-11.
- [20] 王程韡, 李振国. 我们是否需要一种“需求侧创新政策”——来自“先进”国家的经验[J]. 科学学研究, 2016, 34(12): 1789-1799.
- [21] Guerzoni, M. and Raiteri, E. (2015) Demand-Side vs. Supply-Side Technology Policies: Hidden Treatment and New Empirical Evidence on the Policy Mix. *Research Policy*, 44, 726-747. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2014.10.009>