

乡村旅游政策的内容及演变特征

——基于国家政策文本的量化分析*

生延超^a,李琪^b,贺琛^a,潘盼^a

(湖南工商大学 a. 公共管理与人文地理学院; b. 经济与贸易学院, 湖南长沙 410205)

摘要:乡村旅游是乡村振兴的重要抓手,政府相关政策是发挥乡村价值的坚实保障。本文以2006—2020年的54份国家层面乡村旅游政策文本为研究对象,构建政策工具与乡村价值的二维分析框架,采用内容分析法科学探究我国乡村旅游政策的制度效应和演变特征。研究发现:(1)根据乡村旅游颁布数量差异可将政策演进划分为三个阶段:萌芽期(2006—2014年)、探索期(2015—2017年)和潮涌期(2018—2020年)。从萌芽期到潮涌期,供给型政策工具和需求型政策工具使用频次逐步提升,国家乡村旅游政策对乡村发展的生态价值和文化价值的重视程度逐步提升;(2)现有乡村旅游政策以环境型政策工具为主,供给型使用频次略低,需求型最少;(3)乡村旅游政策内容以生产价值和生活价值为导向,对生态价值和文化价值的关注度总体较少。因此,如何做好制度部署,正确使用政策工具以挖掘乡村发展价值是乡村旅游高质量发展的重要课题。

关键词:乡村旅游;政策工具;乡村价值;乡村振兴

中图分类号:F592;F323

文献标志码:A

文章编号:1672-0598(2026)03-0052-12

一、引言

中国特色社会主义进入新时代,我国社会主要矛盾转化为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,这一矛盾在我国农村地区尤为突出。为了破解城乡发展不平衡,农村发展不充

* 收稿日期:2023-03-20

基金项目:国家社会科学基金项目(20FJYB048)“和谐消费的理论与实证研究”;湖南省水利厅科技项目(XSKJ2025056-38)“水利风景区旅游共生体成长演化与保障策略研究”;长沙市哲学社会科学规划课题(2026CSSKKT25)“市场活力促进长沙经济韧性的机制与路径研究”

作者简介:生延超(1978—),男,河南南阳人;博士,湖南工商大学公共管理与人文地理学院教授,主要从事区域经济与旅游经济研究。

李琪(2000—),女,江西九江人;湖南工商大学经济与贸易学院硕士研究生,主要从事区域经济与旅游经济研究。

贺琛(1974—),女,湖南长沙人;博士,湖南工商大学公共管理与人文地理学院副教授,主要从事数字媒体与旅游传播研究。

潘盼(2000—),女,湖南衡阳人;湖南工商大学公共管理与人文地理学院硕士研究生,主要从事乡村旅游高质量发展研究。

本文引用格式:生延超,李琪,贺琛,等.乡村旅游政策的内容及演变特征——基于国家政策文本的量化分析[J].重庆工商大学学报(社会科学版),2026,43(3):52-63.

分等问题,党的十九大报告正式提出乡村振兴战略。而乡村旅游作为乡村振兴的重要抓手,对于推动农村地区产业结构升级和生态宜居环境建设具有重要意义。21世纪以来,我国政府陆续颁布和实施了一系列支持乡村旅游发展的政策和文件,这些政策的实施不仅彰显了乡村旅游在旅游业发展中的重要地位,也是保障乡村旅游稳步发展的重要支撑,对我国农村经济发展具有深远而持久的影响。因此,关于乡村旅游政策的相关研究也成为学界关注的重点话题。

乡村旅游是以村落为溯源地、旅游业为主导的农村新型发展模式,其对于拓展农民就业渠道、提升村民素质、实现乡村振兴具有积极促进作用^[1]。学界关于乡村旅游政策的研究首先是从实施乡村旅游政策的必要性开始的。他们认为,乡村经济的发展高度依赖于政策决策环境和有效制度供给^[2],政府在农村建设的起步阶段、成长阶段、成熟阶段分别扮演着开拓者、规范者和协调者的身份^[3]。产业政策的有效实施能够激发广大农民参与家乡建设的积极性^[4],推动农村经济的可持续发展^[5]。随后,一部分学者探究了乡村旅游政策的演变趋势、分类方式以及典型特征。例如,李玉新^[6]认为我国乡村旅游政策经历了以经济目标为导向的初步定位阶段,到整合多方资源的大力支持阶段,再发展为全面系统设计的深化创新阶段,乡村产业政策呈现出逐渐深化、稳定细化的演变趋势;韦俊峰^[7]将我国乡村旅游政策划分为过渡期、红利期、落实期三个阶段;马静^[8]根据乡村旅游政策的时间演化趋势将其分为政策依附、政策起步和政策细化三阶段;姚旻^[9]则从政策内容出发将乡村旅游政策划分为供给型和环境型两类,并提炼出我国乡村产业政策呈现发文部门层级高、联合发文比例高的典型特征。还有学者深入探究了乡村旅游政策的制度效应。例如, Lee J等^[10]通过研究韩国乡村综合体、农场留宿等相关政策的作用时发现这类支持性政策对乡村经济发展具有重要的带动作用;余利红^[11]探究乡村旅游扶贫政策与农民增收之间的关系时发现乡村旅游扶贫政策的实施能够有效促进农民增收;李彬彬^[12]则运用PSM模型探究了乡村旅游示范县的建立与乡村经济发展的关系,结果表明乡村示范县建立对农村经济贡献具有时间累积效应;黄志刚^[13]则以乡村旅游征地为切入点,实证检验了征地政策对居民幸福感的影响。此外,一部分学者研究了乡村旅游政策发挥效应的影响因素,他们认为国家环境^[14]、政府自身行为^[15]、本地文化和市场舆情^[16]是影响乡村旅游政策效用发挥的主要因素。

这些研究充分肯定了乡村旅游政策对农村发展的积极作用,系统分析了乡村旅游政策的演变趋势和发展特点,但上述研究仍存在以下不足:一是现有文献关于乡村政策类型划分大多根据时间演变趋势为标准,涉及内容方面的分类较少,且缺少从供给、需求、环境等多工具维度的系统分析;二是现有研究探讨乡村旅游政策的作用时仅仅是从单一维度进行研究,缺乏结合生产、生活、生态、文化等多价值维度的综合探究。基于此,本文通过整理国家层面2006—2020年颁布的乡村旅游政策文本,建立政策工具——乡村价值二维分析框架,采用内容分析法科学探究我国乡村旅游政策的演变趋势及制度效应,系统分析不同类型的政策工具对不同乡村价值的作用,以期能够为合理使用政策工具,破除城乡二元发展差距,推动乡村振兴战略实施提供科学的建议。

二、乡村旅游政策样本选择与分析框架

(一) 样本选择

近年来,国家为激发农村经济发展潜力、缩小城乡发展差距颁布实施了诸多相关政策,这些政策成为带动农村发展的重要基础。考虑到地方政策数量庞杂、种类繁多,为确保内容分析的信度和效度,文章选择以国家层面的政策文本作为研究对象。具体借鉴黄萃^[17]政策文本收集方法,通过“乡村旅游”“休闲农业”“乡村振兴”三个关键词在中央人民政府网进行检索。此外,我国于2006年在“十一五”规划中明确提出将乡村旅游与“三农”问题联系起来,自此运用政策手段鼓励乡村旅游发展成为新的热潮。鉴于此,

本文将 2006 年作为起始日期,同时考虑到研究结果的时效性,以 2020 年 12 月 31 日作为截止日期,最终筛选出 2006—2020 年共 54 条政策文本作为研究样本^①。

(二) 分析框架

文章借鉴 Rothwell 等^[18]的政策工具分类方法,将政策工具分为供给型、环境型和需求型三类,并将政策工具相关理论与乡村发展的价值维度结合,建立政策工具——乡村价值二维分析框架,科学探究我国乡村旅游政策演变规律及制度效应,系统分析不同政策工具对乡村发展价值的关注程度,分析框架见图 1。

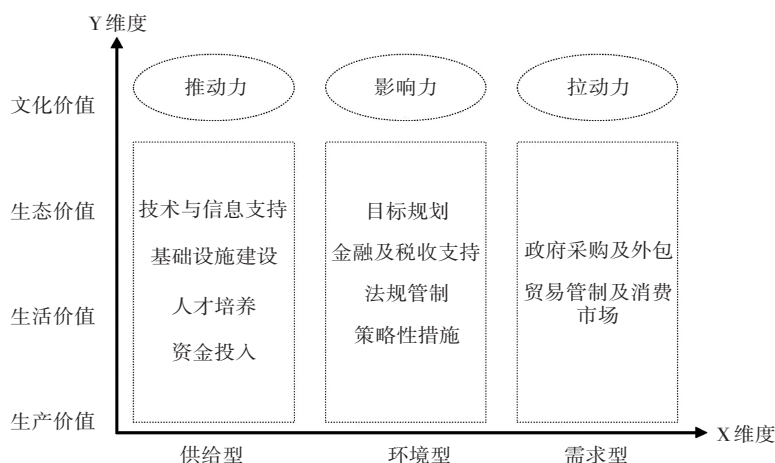


图 1 乡村旅游政策文本二维分析框架

1. X 维度:政策工具

学界关于政策工具的分类方式较多, Kirschen^[19]最早提出包含 64 种政策工具的分类方式,但这种分类并未系统探讨每种政策工具的具体内涵,因此在后续研究中使用较少。随后, Rothwell^[18]根据政策文本内容和政府干预程度将政策工具划分为供给型、环境型、需求型三类。豪特利^[20]则将公共政策作为研究对象,以政策的强制程度为划分标准提出了自愿型、强制型、混合型的分类方式。鉴于 Rothwell 是从政策文本本身出发,既考虑了政府的干预强度又包含了文本涉及的具体内容,这种分类方式更契合本文的研究内容。因此,文章采用 Rothwell 的分类方式将乡村旅游政策工具分为供给型、环境型、需求型三类。

(1) 供给型政策工具

供给型政策工具主要是指政府通过政策手段对相关产业直接给予人、物、财力上的支持,这类政策发挥效用主要体现在乡村旅游经营活动的供给层面,通过政策鼓励、制约、完善供给端,实现乡村旅游集约化发展。根据供给型政策工具的内涵,又划分了四个次级政策工具,分别为:技术与信息支持、新型基础设施建设、人才培养和资金投入。技术与信息支持主要是指政府利用相关的科技平台发布乡村旅游相关数据,提高乡村旅游的影响力和口碑,提升乡村旅游的大众认同感;基础设施建设主要是指政府通过政策手段改善乡村基础设施条件,为乡村旅游常态化发展提供良好的基础设施保障;人才培养是指政府通过政策引进人力资本,守住本地劳动力的同时,吸引外来人才,鼓励形成“返乡热”“留乡乐”的发展模式;资金投入既是指政府运用财政手段直接投入资金以鼓励乡村旅游,又指政府运用积极的政策吸引外来资本注入,提升乡村旅游发展的质量和效能。总的来讲,供给型政策工具是政府在供给端运用产业政策持续发力,为乡村旅游发展提供长效推动力。

(2) 环境型政策工具

环境型政策工具是指政府优化乡村旅游外部环境、加快乡村发展软硬件设施建设而颁布的相关政策,其发挥作用主要是通过优化外部环境间接影响乡村旅游发展。根据环境型政策工具的内涵可

^① 54 条政策文本此处不一一列举,可联系作者索取。

将其分为目标规划、策略性措施、金融及税收支持和法规管制四类。其中,目标规划是指政策中明确将乡村旅游发展纳入国家发展体系之中,带动乡村旅游有序、稳定、可持续发展;金融及税收支持是指对乡村旅游发展提供金融补贴、贷款贴息,加强融资保险支持,或是对乡村旅游各产业进行税收减免或延期纳税的相关政策,这类政策能够有效解决乡村旅游企业发展筹措资金难的问题,为乡村企业提供了资金保障;法规管制是指政府通过制定各种法律法规切实保障乡村旅游合理开发,维护产业发展中各相关利益主体的基本权益,实现产业发展与居民生活和谐共生的良好发展态势;策略性措施主要是政府为了确保乡村旅游发展所制定的一些促进性或限制性措施,这类政策工具有助于实现乡村旅游差异化、多样化发展。

(3) 需求型政策工具

需求型政策工具是指政府持续关注乡村旅游发展,不断扩大市场规模,激发旅游者对乡村旅游需求的相关政策。本文将需求型政策工具分为政府采购及外包、贸易管制及消费市场两个次级工具。其中,政府采购及外包是指政府采用直接付款方式购买相关产品或将非核心业务下放给专门运营项目的第三方企业,规避直接运营风险的同时提高相关项目建设的专业度,提升乡村旅游发展的专业化程度。贸易管制及消费市场政策工具主要是指政府通过鼓励或限制贸易的方式降低市场风险,利用特定乡村的比较优势形成固定消费市场,进而推动乡村旅游发展。需求型政策工具主要是依靠政府有效识别消费者的消费需求,刺激潜在需求转化为实际需求的政策内容,这类政策工具为乡村旅游发展提供了长足的拉动力。

2. Y 维度:乡村价值

中国社会可以断定为是乡土社会,而构成乡土社会的基础单位就是村落^[21]。可以说,广大村落是中国乡土的根基,也是中国经济社会持续发展的核心区域。在漫长的发展过程中,我国乡村形成特有的价值,不仅表现为乡村发展生产和生态价值,也表现为乡村的文化和社会价值,形成了多种价值相互渗透、相互影响的乡村结构体系^[22]。党的十九大报告明确指出乡村振兴战略的总目标是实现一个“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”乡村发展模式,而这每一部分都渗透或镶嵌了乡村发展的价值内涵。因此,在探究乡村旅游政策的演变趋势时,必须要将乡村价值纳入分析框架。本文借鉴高瑞龙等(2021)^[23]的研究从生产、生活、生态、文化四个维度出发,系统分析我国乡村旅游政策工具与乡村价值之间的关系。其中,生产价值是乡村发展的经济价值,也是乡村发展中最重要也是最容易被忽视的价值。我国乡村发展的生产价值主要体现在更好促进农业与其他产业的积极融合,推动农业现代化转型发展,切实将乡村的资源优势转化为生产优势。生活价值主要是指乡村发展的社会福祉,具体来看就是要满足农民多样化需求,维护良好有序的乡村生活秩序,扩大就地就业,留住“乡愁”的同时建设“乡风”,真正实现农民生活多样化。生态价值是指充分发挥乡村在生态文明建设中的积极作用,通过改善周边自然生态环境与生产生活方式,保护乡村景区和生物资源多样化,促进生态环境的修复和改善。文化价值主要指保护传统村落,传承和弘扬特有文化,通过发展乡村旅游激发地方文化、地域风俗、自然景观的活力,使得乡村山水风貌自成一体,特色院落、村落、田园相得益彰,乡风民俗自成一体,充分彰显乡村文化价值。

(三) 政策文本的编码

文章采用内容分析法探究乡村旅游政策工具的实际使用状况。内容分析法是形成于20世纪40年代的一种从文本内容本身出发结合内容涉及主体、所属范围进行的定量分析方法^[24]。其研究步骤包括确定研究问题、选择样本、定义分析单元、设置类目编码、检验信度和效度、客观分析结果等。其中,合理进行政策文本编码是保证研究的信度和效度,规避分析不全面、不客观等问题的重要前提。因此,文章采用“政策编号——具体条款”的方式借助Nvivo11软件对54个研究样本的具体内容进行了编码,政策编码示例如表1所示。

表 1 乡村旅游政策编码示例表

编号	政策名称	分析单元内容	编码	政策工具	工具细分	乡村价值
1	关于促进农村旅游发展的指导意见	要推动重点地区农村旅游项目的集中招商,吸引社会资金和民间资本,引导大型旅游企业参与开发和经营	1-1	环境型	金融及税收支持	生产价值
		要制订实施厕所、排污和垃圾处理等基本生活设施标准,逐步提升和规范接待服务水平;要加强政府引导,在“农家乐”发展到一定规模的地区,及时推动“农家乐”的卫生、排污、采购、促销等方面的专业化合作	1-2	供给型	基础设施建设	生活价值
		各级旅游部门要配合项目开发帮助制定出具体的、人才培训规划,并争取与教育、农业、劳动、民政等部门的人才培养规划对口合作,共同推进和实施	1-3	供给型	人才培养	生活价值
...
35	关于促进乡村旅游可持续发展的指导意见	推动旅游产品和市场相对成熟的区域、交通干线和 A 级景区周边的地区深化开展乡村旅游,支持具备条件的地区打造乡村旅游目的地,促进乡村旅游规模化、集群化发展	35-1	环境型	目标规划	生态价值
		实施“厕所革命”新三年计划,引进推广厕所先进技术	35-2	供给型	基础设施建设	生活价值
		抓紧改革完善导游等级制度,提高导游人员专业素质和能力,鼓励专业技术人员特别是离退休老专家、老教师从事导游工作	35-3	供给型	人才培养	生产价值
...
54	关于抓好“三农”领域重点工作确保如期实现全面小康的意见	各级财政要继续增加专项扶贫资金,中央财政新增部分主要用于“三区三州”等深度贫困地区	54-1	供给型	资金投入	生产价值
		分类推进农村厕所革命,东部地区、中西部城市近郊区等有基础有条件的地区要基本完成农村户用厕所无害化改造,其他地区实事求是确定目标任务	54-2	供给型	基础设施建设	生活价值
		落实中小学教师平均工资收入水平不低于或高于当地公务员平均工资收入水平政策,教师职称评聘向乡村学校教师倾斜,符合条件的乡村学校教师纳入当地政府住房保障体系	54-3	供给型	人才培养	生活价值
		在长江流域重点水域实行常年禁捕,做好渔民退捕工作。推广黑土地保护有效治理模式,推进侵蚀沟治理,启动实施东北黑土地保护性耕作行动计划	54-4	环境型	策略性措施	生态价值
		实施乡村文化人才培养工程,支持乡土艺术团组发展,扶持农村非遗传承人、民间艺人收徒传艺,发展优秀戏曲曲艺、少数民族文化、民间文化。保护好历史文化名镇(村)、传统村落、民族村寨、传统建筑、农业文化遗产、古树名木等	54-5	供给型	人才培养	文化价值
...

三、基于政策工具的乡村旅游政策内容分析

(一) 乡村旅游政策演变趋势

从政策发文数量来看(见图2),我国乡村旅游政策颁布数量大致可分为三个阶段:一是萌芽期(2006—2014年)。这一阶段最显著的特征是发文数量较少,各年份政策波动性较小。这一阶段我国经济发展处于快速增长时期,城市是我国经济建设的重点区域,乡村经济建设尚未得到充分重视,乡村旅游的发展价值尚待进一步挖掘。二是探索期(2015—2017年)。这一阶段乡村旅游政策发文数量呈现极大的不确定性,但总体来讲高于萌芽期的发文数量。一方面是因为快速城市化使得城镇居民生活压力增大、生活环境恶化,乡村生活满足了城镇居民“采菊东篱下,悠然见南山”的美好向往,乡村旅游需求被进一步激发,所以国家相关部门也注意到乡村旅游的蓬勃发展,期待能够通过乡村旅游的发展进一步刺激国内需求。另一方面是因为城乡差距不断扩大使得政府对农村经济发展的关注度提升,尤其是精准扶贫政策的大力实施,乡村旅游成为乡村振兴和精准扶贫的有效抓手,加之不少乡村通过乡村旅游的建设和发展,实现脱贫致富为其他乡村发展提供了示范作用,所以国家高度关注乡村旅游的发展,期待通过政策引导,实现资金、技术、人才的畅通,为乡村旅游发展提供动力支持。三是潮涌期(2018—2020年)。这一阶段乡村旅游政策数量呈现显著上升趋势,乡村旅游也成为大众旅游的全新选择。自党的十九大报告提出乡村振兴战略后,国家相继出台了诸多政策支持和鼓励乡村旅游的发展,这使得乡村旅游成为带动农民增收、扩大农民就业的支柱性产业。伴随着政策数量的增加,城市居民对乡村旅游的潜在需求也被进一步激发,乡村旅游发展也被推上新的热潮。

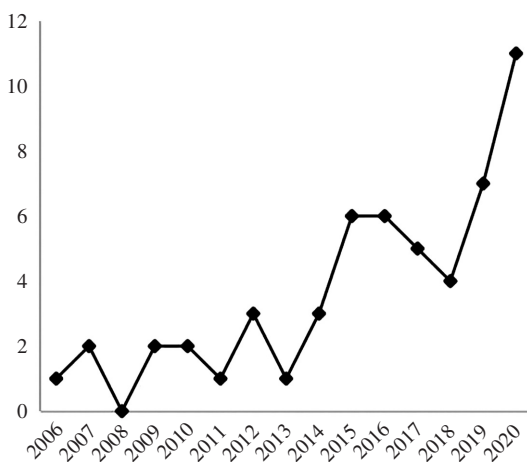


图2 乡村旅游政策数量变化趋势

(二) 政策工具维度分析

在政策本文内容编码基础上,对所检索的54项政策进行了频次统计,绘制了乡村旅游政策工具的频次与比重分布统计表(见表2)。由表2可知,我国2006—2020年环境型政策工具使用频次最高,达到106次,占总统计政策文本内容的50.96%;供给型政策工具次之,使用频次为79次,占比37.98%;需求型政策工具使用频次最低为23次,占比11.06%。这表明现阶段政府政策更倾向使用环境型政策工具解决乡村旅游发展的外部性问题,说明长期以来制约我国乡村旅游发展的一大障碍是法律法规不健全、市场机制不完善、缺乏科学合理的引导和开发。诚然,外部环境是产业发展的基础保障,是招徕旅游者的第一招牌,我国经济发展也长期践行着“要致富先修路”的做法,政府政策向环境型偏移能够有效破除外部

环境的负面影响,为旅游业发展搭建基础阶梯。但是,需求型政策工具使用较少,这造成了乡村旅游发展的长期拉力不足,间接导致了部分乡村旅游项目短暂登台后又迅速陨落,缺乏长足发展动力。

表 2 政策工具使用频次及比重分布表

政策工具	次级政策工具	文本编码	使用频次	占比%	总比例%
供给型 (79)	技术与信息支持	1-7、1-9、5-1、10-8、12-1、16-2、19-9、39-5、41-2、43-1、44-2、51-3、52-1、54-7	14	17.72	37.98
	基础设施建设	1-2、2-6、3-6、8-5、8-7、9-2、10-9、18-3、19-4、23-1、24-1、25-1、28-2、30-3、31-4、33-2、35-2、38-2、39-3、42-3、44-1、46-2、47-3、48-4、51-1、53-1、54-2	27	34.18	
	人才培养	1-5、2-4、3-3、4-1、5-2、6-1、10-2、15-1、18-6、19-3、20-2、21-1、22-3、30-6、31-2、33-4、34-1、35-3、36-2、54-6、43-4、44-3、46-3、47-4、48-3、52-2、54-3、54-5、54-6	29	36.71	
	资金投入	2-2、2-7、10-5、17-2、29-2、37-1、38-3、51-2、54-1	9	11.39	
环境型 (106)	目标规划	1-8、3-1、14-1、19-8、22-1、29-4、23-3、30-1、35-1、36-4、39-1、43-3、46-1、48-1、49-1	15	14.16	50.96
	金融支持及税收优惠	1-1、3-4、8-1、8-12、10-10、10-11、11-1、14-4、18-1、18-7、19-7、23-2、25-3、34-3、36-3、39-6、41-3、43-2、44-4、45-1、46-6、46-7、47-2、48-2、53-2	25	23.58	
	法规管制	1-3、1-6、2-3、2-5、3-2、7-2、8-6、8-9、8-10、8-11、10-3、10-13、11-2、13-1、14-2、14-3、17-1、18-2、19-5、19-10、20-1、20-5、22-2、24-2、25-2、26-1、27-1、30-4、31-3、32-1、33-1、36-1、38-4、39-2、41-1、42-4、45-2、46-4、47-1、50-1、53-3	41	38.68	
需求型 (23)	策略性措施	7-1、8-2、8-13、9-1、10-1、10-4、10-6、15-2、16-3、18-4、19-1、23-4、26-2、29-1、30-5、31-1、33-5、34-4、38-1、40-1、41-4、54-4、45-3、46-5、50-2	25	23.58	11.06
	政府采购及外包	8-3、10-12、34-5、20-4、39-4、42-2、46-8、48-5	8	34.78	
	贸易管制及消费市场	2-1、16-1、18-5、19-2、19-6、20-3、28-1、29-3、30-2、33-3、34-2、36-5、40-2、42-1、45-4	15	65.22	
合计		208			100

进一步对次级政策工具使用频次来看,在供给型政策工具中,人才培养的应用最为广泛,占比达到 36.71%。这充分说明在乡村旅游发展中,“人才”是最关键最核心的要素。中央政府通过制定宏观制度强调乡村发展中人才的重要性,引导地方政府注重人才培养。应用频次次之的是基础设施建设,占比为 34.18%,表明基础设施建设也是我国推动乡村旅游发展的重点关注话题。长期以来,我国经济发展最艰巨最繁重的任务在农村,最广泛最深厚的基础也在农村。“农为邦本,本固邦宁”,而农民安居乐业需要完备的基础设施做保障,故中央政府在大力号召乡村旅游建设时十分重视基础设施建设。但关于技术与信息支持、资金投入的相关政策使用频次较低。这说明政策制定在新基建和资金投入方面需进一步加强。在信息技术大力发展的阶段,如何合理运用公共投资、提高信息技术在乡村的覆盖率是当前政策颁

布需着重考虑的问题。

在环境型政策工具中,法规管制的占比最大,达到38.68%。改革开放以来,城乡分隔的二元体制和城市优先发展战略,使得大量劳动力、资本、土地等要素向城市集聚,引发了严重的“乡村病”^[25]。乡村病的典型表现是乡村主体过早老弱化,这部分主体一方面受教育程度低,缺少法治思维,另一方面由于长期生活习惯自由散漫,法规管制对其约束程度较低。为了改善这一状况,中央政府出台了大量政策提高居民的法律意识,运用法治手段保障农业农村有序发展。事实证明,全国知名乡村旅游地的快速发展也得益于政府严格的法规管制政策。使用频次最低的是目标规划,这表明我国乡村旅游发展将更多的规划权下放至了地方政府,形成了中央政府放权、地方政府响应的乡村旅游治理格局。

需求型政策工具是三类中应用最少的,仅涉及23条政策文本。而在23条政策文本中,贸易管制和消费市场政策工具的应用远高于政策采购与外包。这也契合我国乡村旅游发展的典型事实。首先,需求型政策关键是刺激消费需求,将潜在需求转化为实际需求,真正让需求拉动乡村旅游发展。要达到这一目标就必须约束和管制乡村旅游消费市场,通过优化市场秩序提升旅游者的心理预期,刺激旅游需求的同时刺激旅游消费。政府采购与外包应用较少的深层次原因是我国乡村旅游建设中政府是统筹者、协调者而非建设者,乡村旅游的建设主体应是农民,而政府采购与外包则是将乡村旅游的建设主体让渡给企业,这不利于乡村旅游的长期发展。

进一步结合乡村旅游政策的演变阶段来看(图3),各阶段政策工具的使用均以环境型为主,三个阶段的政策工具使用频次均呈现环境型>供给型>需求型,这与研究的整体区间保持一致。但值得注意的是,从萌芽期过渡到探索期再到潮涌期,需求型政策工具的使用频次在逐步增加,供给型政策使用频次在大幅度攀升。这一方面说明了因为前期需求型政策使用频次较少使得乡村旅游发展长效拉力不足。市场需求较低、体制不完善引致的负面问题引起了国家的极大关注,逐渐重视需求型政策工具的使用以形成乡村旅游发展的长效拉动力。另一方面随着我国进入高质量发展阶段,供给侧结构性改革成为各行各业的改革重点,国家的各项政策制定也切实围绕供给侧结构性改革展开,因此在潮涌期供给型政策工具的使用频次大幅度提升。这一发现也说明在乡村旅游发展政策工具使用时,既需要兼顾全局、统筹规划,又需要有侧重、有导向地使用合适的政策工具。

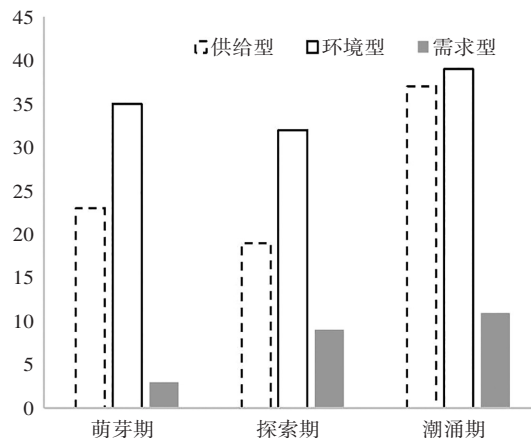


图3 分阶段政策工具使用频次

(三) 乡村价值维度分析

从乡村价值维度来看(见表3),总的来说,现有政策大多是以挖掘生产价值、保障生活价值为导向实施的,对生态价值和文化价值的关注程度较低。政策关注的价值维度映射了现阶段我国乡村旅游发展的两种态势。一方面,国家对乡村旅游生产价值的关注,有利于生产要素逐渐向乡村流入,有利于乡镇企业大规模崛起,有利于乡村经济的快速发展。政策对生活价值的倾斜,有助于农民就业质量提升、收入水平

提高、生活幸福感增加。但另一方面,国家宏观政策向生产价值倾斜很有可能造成我国乡村旅游发展出现“重开发、轻管理”的不利局面。此外,前期为实现经济效益所进行的一系列开发在一定程度上会导致乡村生态环境破坏、文化价值被忽略,甚至会激化本土居民和地方政府之间的矛盾,不利于乡村旅游的可持续、高质量发展。因此,未来国家关于乡村旅游政策的宏观布局,应更加关注乡村发展的生态价值和文化价值,避免出现乡村旅游发展同质化严重、短期工程居多的发展态势。

表 3 政策工具—乡村价值二维分布

政策工具	次级政策工具	生产价值	生活价值	生态价值	文化价值
供给型	技术与信息支持	8	5	1	0
	基础设施建设	12	11	2	2
	人才培养	16	8	0	5
	资金投入	6	3	0	0
小计		42	27	3	7
环境型	目标规划	10	2	1	2
	金融支持及税收优惠	14	11	0	0
	法规管制	24	7	10	0
	策略性措施	11	7	5	2
小计		59	30	13	4
需求型	政府采购及外包	8	0	0	0
	贸易管制及消费市场	12	3	0	0
小计		20	3	0	0
萌芽期		43	17	0	1
探索期		27	17	8	8
潮涌期		51	26	8	2
总计		121	60	16	11

结合政策工具来看,无论是供给型、环境型还是需求型政策工具,均呈现出以提高农村经济发展为核心目标,以改善农民生活水平为主要诉求的典型特征。具体来看,在供给型政策工具中,仅有基础设施建设既关注了乡村生产和生活价值,也考虑到了乡村生态和文化价值,其他三个次级政策工具均忽视了乡村发展的生态和文化价值。这说明在往后使用供给类政策类工具时,需重点关注乡村发展的生态保护和融合,切实用政策强制力守好绿水青山。环境型政策工具对生态价值和文化价值的重视程度明显高于供给型和需求型,但仍处于较低水平。可能的原因是,研究区间内,我国乡村旅游发展总体上来说处于初步探索阶段,全域旅游战略实施后乡村旅游才开始在广袤农村遍地开花。这一阶段政府政策目标是先推进产业稳步发展,实现村民安居乐业,对于生态价值和文化价值的挖掘尚处于起步阶段。次级环境型政策工具中,金融支持和税收优惠主要针对生产和生活价值,法规管制进一步考虑了生态价值,目标规划和策略性措施则兼顾乡村发展的多维价值。因此,未来在环境型政策工具的使用方面,需要进一步增加生态价值和文化价值的相关内容,考虑将生态价值和文化价值纳入金融支持与税收优惠、法规管制的政策内容中,进一步丰富政策文本,充分发挥政策的积极引导作用。在需求型政策方面,关于生态价值和文化价值的政策内容为 0。这暴露了我国乡村旅游政策的一大缺陷在于未将乡村生态价值和文化价值纳入刺激需求的政策内容中,而生态和文化是乡村旅游多元化发展的核心要素,因此未来需求型政策要充分考虑生态和文化价值,进一步发挥需求型政策文本内容的价值导向作用。

从政策演变阶段来看(表3),虽然三个阶段均是以生产价值和生活价值为政策导向,但是每个阶段的侧重点有所不同。在萌芽期,政策关注焦点是生产价值,即运用政策手段加快乡村旅游产业建设,充分发挥旅游业对乡村发展的积极带动作用。对生活价值的关注也是这一阶段政策关注重点,因为经济建设的最终诉求是实现人的安居乐业,农民生活幸福指数仍是乡村发展评估的重要内容。但这一阶段基本忽视了乡村发展的生态价值和文化价值,导致乡村生态环境恶化,文化内涵湮没。在探索期,中央政府及时调整了政策内容,在依然重视生产价值和生活价值的同时,提高了对生态价值和文化价值的关注度,涉及文化价值和生态价值的政策内容明显增加,但仍处于较低水平,政策内容尚待进一步优化。在潮涌期,生产价值和生活价值相关政策条例增加,生态价值的政策内容保持稳定,但涉及文化价值的政策内容减少。可能的原因是我国经济迈入新常态,经济发展由高速增长迈向高质量发展阶段,农村地区作为经济高质量发展的重点改革区域,生产要素改革、生产结构优化、生活条件改善等均需政府通过顶层设计解决。此外,政府简政放权的一个重要表现是中央政府将更多的地区建设权下放至地方政府,中央政府对乡村发展生态价值和文化价值的政策文本减少很有可能是将更多生态保护、文化传承职责下放至地方政府,地方政府根据不同区域的自身特点制定相应的措施以实现生态价值和文化价值最大化。

四、结论及建议

政府政策是乡村旅游发展的指南针,是实现乡村振兴的方向标。文章通过检索2006—2020年国家层面的54个乡村旅游政策文本,基于政策工具—乡村价值二维分析框架,采用内容分析法科学划分了我国乡村旅游政策的演变阶段,系统分析了我国乡村旅游政策工具的使用状况以及乡村旅游政策的价值导向,得出以下结论:

第一,根据政策颁布的数量可将我国乡村旅游政策演变阶段划分为三个时期:萌芽期(2006—2014年),探索期(2015—2017年),潮涌期(2018—2020年)。萌芽期发文频次较少,各年份间政策数量波动较低,乡村旅游处于小范围试点阶段。探索期发文数量增加,各年份发文频次存在极大不确定性。潮涌期发文数量激增,乡村旅游成为国家乡村振兴的重点工程。

第二,我国乡村旅游政策内容以使用环境型政策工具为主,供给型次之,需求型最少。从次级政策工具来看,供给型政策工具使用频次最高的是人才培养,环境型政策工具使用频次最高的是法规管制,需求型政策工具使用频次最高的是贸易管制及消费市场。

第三,乡村旅游政策所涉及的文本内容对生产价值和生活价值的导向性更强,对生态价值和文化价值的重视程度较低。结合政策工具维度,供给型政策工具和环境型政策工具内容涉及较为全面,既关注到了生产价值、生活价值,也涉及了生态价值和文化价值,但总体是向生产价值和生活价值倾斜;需求型政策工具则只关注到了生产及生活价值,缺少与生态价值和文化价值相关的内容。

第四,结合演变阶段、政策工具、价值导向来看,我国乡村旅游政策无论是在萌芽期、探索期还是潮涌期,环境型政策工具的运用均是最广泛的,而政策的价值导向则以生产价值和生活价值为主。但随着政策颁布的阶段性演进,供给型和需求型政策工具的应用频次逐步提升,政策导向也向乡村发展的生态价值和文化价值倾斜。

根据研究结论,提出如下政策建议:

一是要优化政策工具的内部使用结构。具体来说,增加供给型和环境型政策工具,特别是综合运用多种手段,加大乡村旅游人才的培养力度,尤其是高层次乡村旅游人才的培养,为乡村旅游发展和乡村振兴提供人才支持;同时,强化对乡村民俗文化的挖掘、保护与传承、乡村生态环境的保护性开发与价值转换;通过政策引导增加政府单位及企事业单位对乡村旅游自主创新产品的采购力度,建立一套适合我国

乡村旅游发展的宏观策略与微观实施手段,更好地发挥多种政策的协同作用。

二是要充分发挥各种政策工具的价值引导。从供给侧结构性改革的视角继续强化生产价值,降低乡村旅游发展的交易成本,畅通城乡要素流通,提升乡村旅游的发展效率^[26]。同时,落实以人为本的乡村振兴和乡村旅游理念,关注微观层面游客和居民的生活价值,通过促进第一、二、三产业融合发展满足农民生活需求,促进乡村良好发展;此外,必须立足游客和农村居民视角,强化“文化+”“生态+”等新业态发展,利用现代科技手段,尤其是人工智能、大数据、区块链等新技术手段,实现乡村旅游产品创新,以发挥政策工具的生活价值,为城乡融合发展奠定良好的生态基础和文化基础。

三是要协调各方力量健全乡村旅游政策体系及配套机制。乡村旅游是一个庞大的系统,既有城市居民的出游系统,又有乡村旅游产品的供给系统,还有乡村平台的支撑系统。然而,现有的乡村旅游扶持政策政出多门,资源分散难以形成合力。急需盘点审核现有的乡村旅游扶持体系,整合有限的资源,统筹推进,建立一套高效的政策扶持体系。具体来说,应由农业农村部门牵头,其他各相关部门配合农业农村部门,促进中央与地方的有效衔接,细化并畅通政策落实中的痛点和堵点,推动政策条款不断细化和优化,健全管理体系和治理体系,为其发展提供良好的制度保障。

参考文献:

- [1] 何琼峰,宁志中.旅游精准扶贫助推贫困地区乡村振兴的思考[J].农业现代化研究,2019(5):721-727.
- [2] 耿虹,李彦群,范在予.农家乐发展的地域空间格局及其影响因素——基于浙江、湖北、四川的比较研究[J].经济地理,2019(11):183-193.
- [3] 张洪.我国乡村旅游发展中的政府职能定位[J].经济管理,2008(17):14-17.
- [4] 保继刚,杨兵.旅游开发中旅游吸引物权的制度化路径与实践效应——以“阿者科计划”减贫试验为例[J].旅游学刊,2022(1):18-31.
- [5] Komppula R. The role of individual entrepreneurs in the development of competitiveness for a rural tourism destination: a case study[J]. Tourism Management, 2014(40): 361-371.
- [6] 荣慧芳,陶卓民.基于网络数据的乡村旅游热点识别及成因分析——以江苏省为例[J].自然资源学报,2020(12): 2848-2861.
- [7] 李玉新,吕群超.乡村旅游产业政策演进与优化路径——基于国家层面政策文本分析[J].现代经济探讨,2018(10): 118-124.
- [8] 韦俊峰,何翰林,明庆忠.中国休闲农业和乡村旅游政策的演进特征(2001—2018)——基于政策文本量化分析[J].社会科学家,2019(3):84-90.
- [9] 姚旻,赵爱梅,宁志中.中国乡村旅游政策:基本特征、热点演变与“十四五”展望[J].中国农村经济,2021(5):2-17.
- [10] Lee J O, Thomson K J. The promotion of rural tourism in Korea and other East Asia countries: policies and implementation [J]. Agricultural and Food Sciences, Business, Economics, Geography, 2006.
- [11] 余利红.基于匹配倍差法的乡村旅游扶贫农户增收效应[J].资源科学,2019(5):955-966.
- [12] 李彬彬,米增渝,张正河.休闲农业对农村经济发展贡献及影响机制——以全国休闲农业与乡村旅游示范县为例[J].经济地理,2020(2):154-162.
- [13] 黄志刚,黎洁.乡村旅游征地对失地农户福祉的影响——基于PSM模型的检验[J].资源科学,2021(1):171-184.
- [14] Baum T. The development and implementation of national tourism policies[J]. Tourism Management, 1994(3): 185-192.
- [15] Johnstone P, Rogge K S, Kivimaa P, et al. Exploring the re-emergence of industrial policy: perceptions regarding low-carbon energy transitions in Germany, the United Kingdom and Denmark[J]. Energy Research & Social Science, 2021(74): 101889.
- [16] 张圆刚,黄业坚,余向洋.乡村旅游政策变迁影响路径的组态视角研究——基于黄山案例地的定性比较分析[J].地理科学进展,2021(3):457-467.
- [17] 黄萃.政策文献量化研究[M].北京:科学出版社,2016:92.

- [18] Rothwell G, Rothwell R, Zegveld W. Reindustrialization and Technology[M]. New York: ME Sharpe, 1985:83-104.
- [19] Kirschen E S. Economic Policy in Our Time[M]. Amsterdam:Holland Pub, 1964:3-28.
- [20] 拉米什. 公共政策研究:政策循环与政策子系统[M]. 庞诗,等,译. 北京:生活·读书·新知三联书店,2006:5.
- [21] 费孝通. 乡土中国[M]. 北京:中信出版社,2019:1.
- [22] 朱启臻. 把根留住:基于中国乡村价值的乡村振兴[M]. 北京:中国农业大学出版社,2019: 1-5.
- [23] 高瑞龙,胡晓舟. 政策工具视角下的乡村休闲旅游业发展[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版),2021(2):91-100.
- [24] 王国华,李文娟. 政策工具视角下我国网络媒体政策分析——基于2000-2018年的国家政策文本[J]. 情报杂志, 2019(9):90-98.
- [25] 刘彦随. 中国新时代城乡融合与乡村振兴[J]. 地理学报,2018(4):637-650.
- [26] 生延超,李倩,徐珊. 政府推动抑或市场驱动——中国旅游经济效率提升的动力研究[J]. 旅游学刊, 2022(12): 68-82.

The Content and Evolution Characteristics of Rural Tourism Policies in China: A Quantitative Analysis of National Policy Texts

SHENG Yanchao^a, LI Qi^b, HE Chen^a, PAN Pan^a

(a. School of Public Administration and Human Geography, b. School of Economics and Trade, Hunan University of Technology and Business, Changsha 410205, Hunan, China)

Abstract: Rural tourism is an important engine for rural revitalization, and relevant government policies are a solid guarantee for realizing rural values. This paper takes 54 rural tourism policy texts at the national level from 2006 to 2020 in China as the research object, constructs a two-dimensional analysis framework of policy instruments and rural values, and uses the content analysis method to scientifically explore the institutional effect and evolution characteristics of rural tourism policies in China. The findings are as follows. (1) The policy evolution can be categorized into three distinct phases based on the volume of policy issuance: the Germination Phase (2006—2014), the Exploration Phase (2015—2017), and the Surge Phase (2018—2020). From the Germination Phase to the Surge Phase, the use frequency of supply-oriented policy instruments and demand-oriented policy instruments has gradually increased, and the national rural tourism policies have gradually attached more importance to the ecological and cultural values of rural development. (2) Existing rural tourism policies predominantly rely on environmental-type policy instruments, followed by supply-oriented instruments, with demand-oriented instruments being the least utilized. (3) Policy content is primarily oriented toward enhancing production value and living standards, while attention to ecological and cultural values remains relatively limited. Therefore, how to make appropriate institutional arrangements and properly use policy instruments to tap the development value of rural areas is a critical issue for the high-quality development of rural tourism.

Keywords: rural tourism; policy instrument; rural value; rural revitalization

(责任编辑:杨睿)