

中国旅游发展笔谈

——中国入境旅游的恢复与发展

主持人:谢朝武 华侨大学旅游学院院长,教授

入境旅游是衡量一个国家或地区旅游业综合实力和国际竞争力的重要指标,也是展示国家形象和推动本国文化走出去的重要途径。党的二十大报告明确提出,要“讲好中国故事、传播好中国声音,展现可信、可爱、可敬的中国形象”“深化文明交流互鉴,推动中华文化更好走向世界”。《“十四五”旅游业发展规划》《“十四五”文化和旅游发展规划》也提出,要“推动出境旅游与国内旅游、入境旅游三大市场协调发展”“做强国内旅游,振兴入境旅游,规范出境旅游”。可见,推动入境旅游发展是当前我国旅游业发展的重要战略。从现状来看,我国入境旅游发展还存在一系列堵点和痛点,解决这些堵点和痛点,推动入境旅游的快速恢复与发展,是旅游业界和学界都亟须回答的重要议题。本期6篇笔谈围绕入境旅游恢复发展的政策机制、支撑体系、企业响应、营销创新、产品升级与优化等不同领域和方向,从理论分析和实践应对等不同视角,对中国入境旅游恢复与发展的任务、路径与机制等进行了探讨和分析。

我国入境旅游政策的历史演变与时代选择

杨劲松,宋子千

(中国旅游研究院,北京 100005)

DOI: 10.19765/j.cnki.1002-5006.2024.04.001

提振入境旅游是旅游业高质量发展的重要任务。本文拟在梳理我国入境旅游政策发展历史的基础上,就当前入境旅游政策制定进行探讨。

一、与时代呼应的入境旅游政策演变

从1978年开始到20世纪80年代中期,大力发展创汇导向的入境旅游是我国旅游业发展的重点,也是服务改革开放的时代需求。在这期间,我国旅游政策的指向、优先领域和重点都集中于入境旅游。1978年,中共中央批转外交部党组《关于发展旅游事业的请示报告》,强调发展以入境旅游为主的国际旅游业。1981年,国务院出台《关于加强旅游工作的决定》,明确指出“由于目前交通、食宿、游览点等条件较差,暂不宜提倡发展国内旅游”^①。随后的多次全国性旅游工作会议和多个文件,进一步强调了积极推动入境旅游发展的意义和紧迫性,要求创造条件推进入境旅游发展。1986年出台的“七五”计划,仍然提出以入境旅游为契机,大力发展国际旅游,“增加外汇收入,促进各国人民之间的友好往来”。与之相伴随的,是关于入出境签证、基本接待设施建设、旅行服务机构建设等相关政策的发布实施,有力促进了入境旅游发展。

从20世纪80年代中期开始直到20世纪90年代中期,虽然入境旅游政策依然占据着旅游政策中最为重要的位置,但随着国内旅游逐渐兴起,国内旅游开始成为旅游政策的重要关注点。1985年《国务院批转国家旅游局关于当前旅游体制改革几个问题的报告的通知》提出,旅游发展要实现“四个转变”,其一就是“要从只抓国际旅游转变为国际、国内旅游一起抓”。根据原国家旅游局政策法规司编印的《旅游政策法规资料选编》,1985年至1993年期间,在国务院、国家计委和国家旅游局出台的所有旅游政策法规中,仅有1993年《关于积极发展国内旅游业的意见》一个文件专为国内旅游而设。当然,也是这个文件确定了国内旅游为主的发展基调,推动形成了入境旅游和国内旅游共同发展的格局。

从20世纪90年代中期开始,国民旅游逐渐发展成为旅游市场的主体,在旅游政策中越来越受到重视,与此相应的是,入境旅游在旅游政策中的地位明显下降。在“双休日”“黄金周”“职工带薪年休假”等政策的推动下,我国国内旅游蓬勃发展,旅游业发展格局也发生了根本性的改变。原来主要接待入境游客的景区、饭店等单位也开始更多考虑如何更好地服务国内游客。相比入境旅游,国内旅游市场规模更加庞大,需要更多地激发各方面力量投入国内旅游业发展中。

^① 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):1-6.

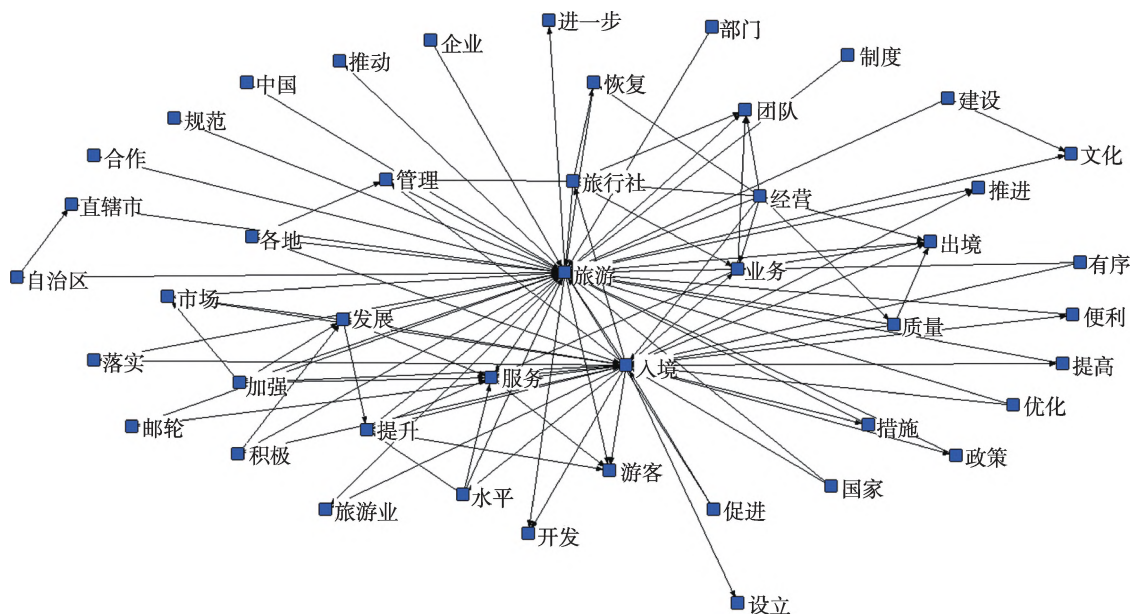


图1 国家层面入境旅游政策文本语义网络图

当然,直到21世纪初期,入境旅游依然在旅游政策框架中占据着重要位置。如2005年我国旅游业发展的总体指向仍然是“大力发展入境旅游,规范发展出境旅游,全面提升国内旅游”^①。但从2008年开始,国家旅游主管部门对三大市场的表述做了调整,提出“大力发展国内旅游,积极发展入境旅游,有序发展出境旅游”^②,首次明确把国内旅游放到了更为优先的位置。2009年,国务院《关于加快发展旅游业的意见》进一步明确,“坚持以国内旅游为重点,积极发展入境旅游,有序发展出境旅游”,提出“把旅游业培育成国民经济的战略性支柱产业和人民群众更加满意的现代服务业”。这既是对我国旅游业进入大众旅游时代的呼应,同时也重构了入境旅游发展的政策环境。显然,在这样的历史进程中,入境旅游政策需要寻求更适宜的定位。

二、近10余年入境旅游政策的基本特征

笔者搜集整理了2009年以来国家和地方层面主题为“入境旅游”的文件以及综合性文件中涉及入境旅游的条款,对相关政策文本运用ROST CM6软件进行了分析。

国家层面入境旅游政策文本中位居前20的高频词(过滤后)分别是旅游、入境、业务、经营、服务、旅行社、发展、市场、文化、建设、加强、质量、提升、出境、邮轮、部门、政策、消费、范围、管理。可见,围绕入境旅游,业务、经营、服务等是入境旅游政策最为关注的范畴,而旅行社也占有靠前位置,表明入境旅游发展的重要抓手依然还是旅行社,缺乏新时

代的旅游政策承载工具。如国家层面入境旅游政策文本语义网络图(图1)所示,入境和旅游是入境旅游政策文本最重要的两个节点,围绕这两个节点又形成了业务、经营、服务、旅行社等次级节点。

地方层面入境旅游政策文本中位居前20的高频词(过滤后)分别是旅游、入境、奖励、发展、市场、旅行社、文化、游客、宣传、部门、服务、企业、境外、申报、加强、海外、合作、组织、建设、资金。和国家层面一样,地方层面入境旅游政策也强调发展、市场、旅行社等范畴。值得关注的是,在地方入境旅游政策中奖励和宣传是重要的内容。如地方层面入境旅游政策文本语义网络图(图2)所示,围绕入境和旅游两个核心节点形成了市场、宣传、奖励等次级节点。进一步分析地方出台的入境旅游政策,可以发现,各地还重点突出了当地发展入境旅游的优势特色。如陕西突出了“一带一路”,上海突出了贸易、城市、休闲,云南重视沿边与合作,浙江关注消费、商品和乡村,福建凸显了邮轮、都市和中医药,湖南重视消费、乡村、融合、度假村和休闲等。

三、新时期入境旅游政策展望

新冠疫情的冲击使得我国入境旅游的发展跌入了低谷,自2023年年初对新冠感染实施“乙类乙管”以来,提振入境旅游成为我国旅游政策的重要内容,在入境旅游政策设计上出现了许多积极的变

① 刘德谦.需求与关注度:40年国内旅游发展的动力[J].旅游学刊,2019,34(2):3-6.

② 张广瑞.关于中国旅游发展的理性思考[J].中国软科学,2011,(2):16-33.

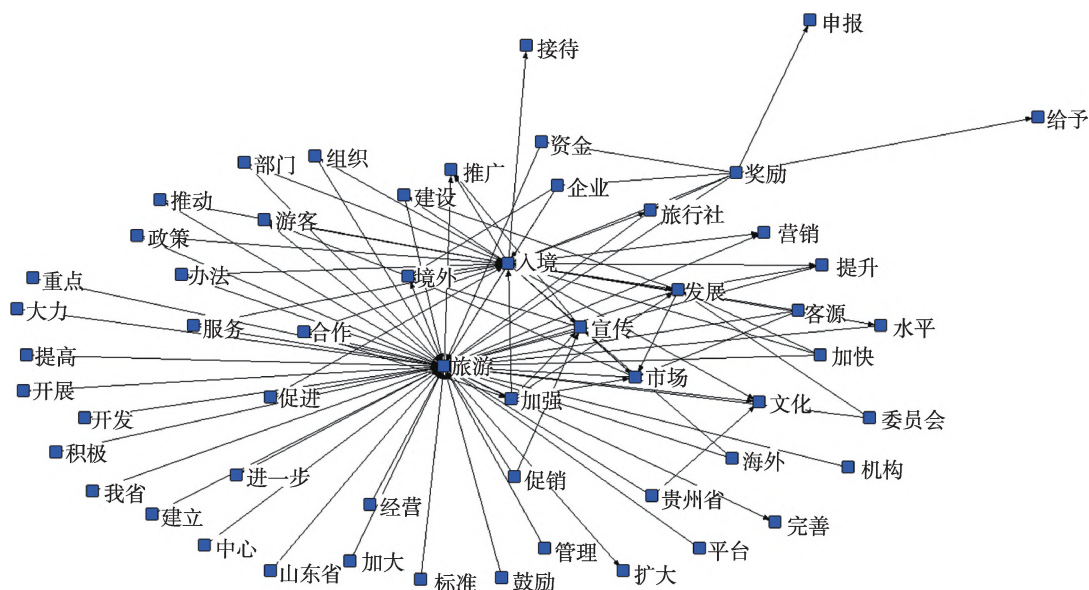


图2 地方层面入境旅游政策文本语义网络图

化。2023年9月27日,国务院办公厅印发的《关于释放旅游消费潜力推动旅游业高质量发展的若干措施》专设了“加强入境旅游工作”部分,从“实施入境旅游促进计划”“优化签证和通关政策”“恢复和增加国际航班”“完善入境旅游服务”“优化离境退税服务”“发挥旅游贸易载体作用”等6个方面进行了系统部署。2023年11月17日,在昆明召开的“中国入境旅游政策发布会”上,外交部和国家移民管理局就为外国人来华旅游提供更多渠道和便利、口岸签证政策、边境签证政策以及区域性入境免签政策等进行了说明。2023年11月24日,我国决定试行扩大单方面免签国家范围,对法国、德国、意大利、荷兰、西班牙、马来西亚6个国家持普通护照人员试行单方面免签政策。这些举措都表明了我国为提振入境旅游在政策上所做的努力。但是也要看到,当前和今后一个时期入境旅游发展的压力依然较大,入境旅游政策也还有改进的空间,政策供给无效和政策供给不足同时存在。未来的入境旅游政策优化,主要应该从以下方面着手。

第一,在政策指向上,既要形成对入境旅游的新定位,又要形成政策体系的系统性优化。进一步明确入境旅游在国际国内“双循环”新格局下的新定位,将入境旅游纳入外事、外宣战略体系和全国宣传思想文化工作的政策供给计划中,明确入境旅游在新时期的重要地位、发展方向、目标路径。梳理既有政策,做好入境旅游提振的顶层设计,形成统一协调的制度安排,同时又给市场主体和地方自主的发展和优化空间。在发展目标上,除了入境游

客数量和外汇收入等指标外,还要探索设立涵盖软实力提升、国家形象改善和人民交往等方面的入境旅游发展目标体系。在管理体制上,在继续加强和外交、港澳、台办、移民、口岸、海关、商务、网信等部门协调的同时,扩大与入境旅游发展的相关管理部门的工作联系,探索入境旅游涉及部委的“负面清单”^①制度。在政策内容上,除了旅行便利、语言环境、信息获取、在地公共服务等方面外,还要扩展到入境游客在我国短暂生活各种需求的满足,以及客源地与目的地的衔接、境外合作伙伴的需求发现和回应等方面。在市场主体上,不再局限于“旅行社”,而要将政策触角延伸至所有为满足入境游客在我国短暂生活提供产品和服务的各类市场主体上。要以服务为政策的基本着力点,避免片面的“管理”和“证明”^②思维,从政策层面为入境游客、市场主体和所有相关方提供可见、可及、有获得感的公共服务。

第二,在政策落地上,需要形成更流畅的工作衔接和政策配合。目前,文化和旅游部正在研究制定《入境旅游促进计划》,围绕该计划的出台和实施,一项急迫的工作就是针对细分市场、具体行业、特定目的地形成具有系统的可操作性政策。从顶层设计到末端的有效执行和反馈调整,离不开相关部门权限、职能、工作方式的设定以及相互配合,与

① 此处指将明确不能突破的政策红线列举出来,除此之外,市场主体都可以尝试。

② 此处指针对市场主体的奖补等政策,有关部门要求市场主体证明自己达到了相关要求,程序复杂繁琐,不利于发挥市场主体的积极性。

之不可分割的是机制的优化和政策的有效供给。如在旅游便利化持续推进、航空交通优化、在华生活便利、商业环境改进等重点领域,可考虑根据不同层级、不同地域、不同细分市场和产业,探索形成有针对性的政策体系。还要探索设立入境旅游政策的协调机构,设立与之相配合的常设办事机构及配套机制,定期议事,加快政策协调反应速度。如国家签证政策和出入境口岸政策的衔接,入境旅游奖励制度的优化调整,入境游客驾驶证件和车辆证件的管理等。

第三,在政策设定上,要考虑培育可持续发展的生态环境。入境、国内和出境三大市场的发展存在着紧密的联系,虽然在发展资源上有一定竞争,但彼此之间也能相互借力、相互支撑。入境旅游政策应该围绕塑造良性竞合关系,在目的地建设、旅游基础设施提升、公共服务提供、旅游市场规范、交通和网络基础设施配套等方面发挥旅游目的地和市场主体的积极性,关心和回应入境旅游市场主体的需求和期待,以此推动入境旅游的可持续发展,推动近悦远来^①、主客共享的更多可能性。在推广营销政策上,鼓励形成以市场化、专业化推广机构为主导的入境旅游推广体系,有针对性地建立和强化入境旅游者、境外市场主体与中国的特定联系,鼓励城市目的地善用文化和旅游资源,对标国际先进标准,优化基础设施和商业环境,开发依托当地文化基底的创新入境产品。地方政府要将入境旅游推介推广、竞争力提升与地方文化提升、城市形象塑造等紧密结合,在鼓励市场主体发展、加大入境旅游投入等方面形成更透明、更简明也更有效的激励政策框架。

(第一作者系该院国际研究所所长、副研究员,第二作者系该院政策与科教研究所所长、研究员、通讯作者;收稿日期:2023-12-25)

中国入境旅游恢复发展的支撑体系与行动方向^②

谢朝武¹,章 坤¹,陈岩英²

(1. 华侨大学旅游学院,福建 泉州 362021;2. 集美大学工商管理学院,福建 厦门 361021)

DOI: 10.19765/j.cnki.1002-5006.2024.04.002

积极发展入境旅游是我国重要的政策导向,但当前我国入境旅游的恢复发展存在明显的滞后性,并面临结构性的挑战。从外部环境来看,全球公共卫生危机给旅游业带来巨大冲击,造成中国入境旅

游恢复发展的不确定性增强。同时,中国入境旅游的恢复发展也面临着来自新加坡、印度尼西亚、泰国等周边国家的激烈竞争。从内部环境来看,入境游软硬件服务设施建设的一些“短板”“漏洞”尚不能有效支撑中国入境旅游的快速恢复与发展,特别是在旅游宣传推广、签证制度优化、专业人才培养、支付结算服务等方面仍存在不足。大数据时代的传播技术、传播形态、传播格局发生深刻变革,我国入境旅游的宣传推广体系亟须更新;涉外人才培养与市场需求还存在结构性匹配问题;签证手续复杂、免签覆盖范围不能有效满足入境旅游的发展需求;入境游客在预订、支付、网络服务等方面依然受到诸多障碍。此外,我国涉外旅游突发事件的应急处置能力也有待提升。如图1所示,立足于中国入境旅游发展的当前形势与未来需求,完善和优化入境旅游发展的支撑体系,采取积极的行动策略,对于推动中国入境旅游快速恢复与长远发展具有重要的现实意义。

一、宣传先导:强化海外旅游宣传推广,提升中国国家旅游形象

海外旅游宣传与推广是入境旅游恢复与发展的重要环节。在宣传推广渠道上,可以将传统媒体和新媒体有效结合,借助Facebook、YouTube、TikTok、Instagram等新媒体平台,设立旅游宣传推广账号,建立专业化运营团队,打通线上与线下相结合的宣传推广渠道。在宣传推广内容上,注重内容多样性与丰富性,除了展示中国自然风光、历史文化、民俗风情、传统节日、美食佳肴、工匠艺术等以外,还可以用多元方式讲好中国发展故事,并将其与旅游宣传相结合,展示真实立体全面的中国。在宣传主体上,由政府单位牵头组织策划大型旅游宣传活动,提升宣传的影响力和传播力,如以“Nihao China”为宣传载体,开展更多诸如“我游中国”“打卡中国”等旅游宣传活动,充分激发海外游客对中国的旅游热情。同时,借助海外“网红”力量,发挥“意见领袖”作用,扩大旅游宣传的受众群体。此外,也可以组织海外旅游宣传大赛,调动广大潜在游客积极性,构建“政府引导、全民参与”的海外旅游宣传推广格局。在宣传推广方式上,采用多样化的形式传递中

① 出处为《论语·子路》:“叶公问政。子曰:‘近者说(悦),远者来。’”此处指着力优化城乡人居环境,提升商业接待和公共服务水平,满足包括旅游休闲在内的人民群众的美好生活需求,提高人民群众的满意程度,以吸引更多入境游客前来。

② 本研究受国家自然科学基金项目“旅游地风险信息框架驱动旅游流的行为机理、时空效应及地理距离的作用机制”(42271243)资助。