

中国红色旅游的政策演进与内容评估: 2004—2022^{*}

韩元军¹, 周雪瑞²

[1. 中国旅游研究院(文化和旅游部数据中心) 战略研究所, 北京 100005;

2. 北京交通大学 经济管理学院, 北京 100044]

摘要: 文章运用内容分析法对 2004—2022 年我国国家层面发布的 182 个红色旅游政策文件进行结构统计分析, 通过构建政策目标价值—政策工具—政策功能三维分析模型, 全面评估我国红色旅游政策的演进历程与内容体系。研究发现: 红色旅游政策演进过程中具有一核心三阶段的政策价值目标, 长期目标为“传承红色基因、进行红色教育”, 三个阶段的目标从体系构建向融合发展演进, 进而在服务脱贫攻坚、乡村振兴等国家战略中推动了红色旅游高质量发展; 红色旅游政策总体上呈现前期稳步攀升, 后期迅猛发展的趋势, 政策发文部门多元化, 政策制定注重部门之间的协同性; 红色旅游政策工具呈现以环境型工具为主、供给型工具相对丰富、需求型工具不足的特点, 红色旅游政策的目标价值、政策工具、政策功能长期特征具有统一性, 阶段特征各有侧重。

关键词: 红色旅游; 政策工具; 政策文本; 内容分析法

中图分类号: F592 **文献标识码:** A **文章编号:** 2096-6431(2024)03-0097-06

DOI:10.13715/j.cnki.jxupss.2024.03.011

一、引言

红色旅游是落实我国“五位一体”总体布局的重要载体, 从 2004 年中央号召大力发展红色旅游开始, 经过 3 期规划和 20 年发展, 红色旅游在传承红色基因、助力经济社会发展等方面取得了巨大成就。特别是党的十八大以来, 党中央高度重视红色资源保护和利用。习近平总书记强调, 要用好红色资源, 赓续红色血脉, 努力创造无愧于历史和人民的新业绩^{[1]4-9}。这为新时代我国红色旅游政策制定提供了根本遵循。从 2004 年起, 中共中央办公厅、国务院、原国家旅游局、原文化部等陆续颁布了一系列旨在推动红色旅游可持续发展、传承红色基因的相关政策文件。通过对已有红色旅游政策的系统评估, 可以全面了解我国红色旅游发展的现状、红色旅游政策的实施效果以及红色旅游政策的未来重点与方向。

政策工具是达成政策目标的手段, 只有系统评估好已有红色旅游政策, 才能做好新时代红色旅游发展的顶层设计, 推动我国红色旅游高质量发展。基于此, 本文运用内容分析法分析了 2004—2022 年我国红色旅游政策的价值目标及其演进规律, 红色旅游政策工具的特点以及供给型、环境型、需求型工具的侧重点和规律等系列问题, 全面评估我国红色旅游政策的演进历程与内容体系。

二、文献回顾

2004 年以前关于红色旅游的研究主要集中在爱国主义教育基地、博物馆建设、革命纪念馆管理等方面。《2004—

2010 年全国红色旅游发展规划纲要》出台以后, 关于红色旅游的研究越来越多。国内学者对红色旅游政策的研究主要集中在以下方面: 一是对红色旅游产业政策形成以及发展的研究。刘红梅和冀陈伟研究了红色旅游政策的公共性, 并提出了提升红色旅游政策公共性的对策。^{[2]88-93} 但此类研究对红色旅游本身的关注不够。二是对红色旅游政策演进和阶段性特征的分析。叶光宇和韩广富将红色旅游政策划分为三个阶段, 即侧重于政府主导下红色旅游发展框架与工作机制完善的基础夯实阶段、政策引导常态化制度化的深化过渡阶段、政策引导红色旅游标准化精细化的全面推进阶段;^{[3]70-75} 陈柳蓉和王婧从文化政策话语角度出发, 将红色旅游政策演进发展的阶段划分为政府主导的前期发展阶段、市场效益显著的稳定布局阶段、尊重产业规律的巩固成果阶段。^{[4]40-55, 116} 但这一类研究忽视了“旅游”中“红色”的文化特性, 选取样本具有局限性。

在红色旅游政策的制定过程中, 政策工具的选择和结构对政策执行的有效性具有决定性影响。在政策工具分类方面, 霍利特和拉梅什按照政策干预程度的强弱, 将其分为自愿型、强制型和混合型三种类型;^{[5]1765-1774} 王国华、李文娟按照政府干预程度的不同将我国网络媒体政策工具依次划分为强制型、调节型、社会型及自愿型四种。^{[6]90-98} 但这种分类方式适用于国家调控强度区分明显的产业, 对于以计划指导、环境影响为主的政策来说则略显不足。罗斯韦尔和塞哥

* 收稿日期: 2023-11-30

作者简介: 韩元军(1981—), 男, 山东安丘人, 博士, 中国旅游研究院(文化和旅游部数据中心) 副研究员、硕士生导师、博士后合作导师。
基金项目: 国家社会科学基金艺术学项目“新时代我国红色旅游发展与红色文化传承的融合机制研究”(21BH145)。

菲尔德基于政策作用的切入层面以及政策作用的效果,将政策工具分为供给、需求以及环境三个层面,这种分类方法是从产业经济学视角出发,同时也关注到了环境的影响力,对于国家调控力度较弱、干预面较广、政策偏向环境建设的产业类型较为适用。国内学者基于各产业政策特点,在研究过程中不断深化改进次一级的子分类项,衍化出了许多不同的次分类项。如唐晓云从供给、需求、环境层面,将政策工具划分为人才政策、科技/信息支持、基础设施建设、资金投入等14种,并基于此对中国旅游发展政策的演进进行了研究。^{[7]15-27}此外,还有很多综合性的政策工具分类方法,如刘秀玲等将政策工具划分为战略面、供给面、需求面、环境面、评估面五类。^{[8]9-14}结合已有学者的分类方法,本文对红色旅游政策工具的次级分类项进行了改进,建立了22项红色旅游政策工具次级项目库。

在政策分析框架的创新方面,学者的切入角度主要包括政策主体、政策目标、政策工具、政策力度、政策措施等。根据研究内容与研究方向,搭建二维或三维的政策分析框架模型。向超、温涛以政策工具与政策目标为视角,搭建了宅基地“三权分置”政策分析的基本维度,以评估宅基地“三权分置”政策的实施效果,^{[9]136-144,189}这是一种普适性较高的模型;李晓娣等运用“政策工具-养老模式参与主体-创新价值链”的三维分析框架,对我国养老产业政策进行了量化研究。^{[10]147-154}本研究拟基于普适性较高的政策工具、政策目标二维模型,结合红色旅游政策特有的政策功能特点,将政策功能引入研究模型,建立红色旅游“政策目标价值-政策工具-政策功能”的

三维分析框架,并基于此对我国红色旅游政策进行评估。

近年来,国内学者对旅游产业政策的研究逐渐丰富,但对红色旅游政策演化的研究依旧相对较少,且鲜有学者从政策工具视角对我国红色旅游政策进行系统量化分析。鉴于此,本文将分析2004—2022年国家层面发布的红色旅游相关政策,并通过构建“政策目标价值-政策工具-政策功能”三维分析框架,采用内容分析法探讨我国红色旅游的政策演进历程与特征,以期为新时期红色旅游政策的设计与优化提供理论支撑。

三、研究设计

(一) 研究方法与数据来源

内容分析法(content analysis method)是一种基于定性研究的量化分析方法,它可以对文献内容进行客观量化研究,来测度文献中本质性的事实和趋势。^{[11]964-966,984}本研究采取内容分析方法,首先从中国政府网、国家发展和改革委员会、文化和旅游部等11个官方网站以及北大法宝等政策数据库中,以“红色旅游”“红色基因”“红色文化”“革命文化”“革命精神”“革命遗址”等为关键词,搜集红色旅游相关的政策文件。经过分析整理出2004—2022年由国家制定的红色旅游相关政策文件182个,建立红色旅游政策样本库;其次,对获取的政策文件按照颁布的时间顺序进行编号,并进行归纳整理;最后,按照“政策编号-章节/具体条款”或“政策编号-章节-具体条款”对政策工具条文进行编码,建立红色旅游政策内容分析单元编码表^①。

表1 红色旅游政策内容分析单元编码表

政策编号	政策名称	颁布时间	内容分析单元	编码	政策工具
1	文化和旅游部办公厅 教育部办公厅 国家 文物局办公室关于利用文化和旅游资源、文物资源提升青少年精神素养的通知	2022年2月	推动红色旅游资源进校园。结合青少年特点,遴选适合进入校园的红色旅游资源,推动红色教育和学校课程有机融合	1-1	人才培养、 意见引导、 思想建设
60	新时代公民道德建设 实施纲要	2019年1月	要继承和发扬党领导人民创造的优良传统,传承红色基因,赓续精神谱系	60-3-4	思想建设
120	国务院办公厅关于印发国民旅游休闲纲要(2013—2020)的通知	2013年2月	大力发展红色旅游,提高红色旅游经典景区和精品线路的吸引力和影响力	120-2-6	意见引导、 精品示范
182	2004—2010年全国红色旅游发展规划纲要	2004年12月	通过政府组织引导、社会积极参与和市场有效运作,加强重点项目建设,改进和完善薄弱环节,全面提升红色旅游开发和管理水平,促进红色旅游持续快速健康发展,使之成为加强和改进爱国主义教育的有效手段和促进革命老区经济社会协调发展的重要途径	182	目标规划、 思想建设、 精品示范、 基础设施、 法规制度、 组织管理

① 因篇幅所限,红色旅游政策文本内容分析单元详细编码表省略,如需要可联系作者获取。

二阶段,这一阶段的目标是要完善红色旅游配套体系建设、推动融合发展。

(3) 2016 年 12 月一至今“品质提升、高质量发展”阶段

为了推进中国式现代化,我国红色旅游积极服务于革命老区发展、乡村振兴、城市更新、文化传承等国家战略,加快实现红色旅游高质量发展。2016 年 9 月印发的《2016—2020 年全国红色旅游发展规划纲要》提到,这一阶段红色旅游的发展目标是红色文化有效传承、革命精神广泛弘扬、经济社会综合效益明显增强,红色旅游实现内涵式发展。2016 年 12 月,国家发展和改革委员会等 14 部门联合印发了《全国红色旅游经典景区名录》,标志着以红色旅游经典景区为代表的红色旅游进入了品质提升为目标的高质量发展阶段。2017 年 1 月,原国家旅游局发布了《红色旅游经典景区服务规范》,旨在从设施服务、游览服务、配套服务、管理服务、持续发展等方面提升红色旅游经典景区服务品质。2018 年 7 月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于实施革命文物保护利用工程(2018—2022 年)的意见》,强调要打造红色旅游品牌,促进革命老区振兴发展。2022 年 6 月,国家发展和改革委员会印发《革命老区重点城市对口合作工作方案》,以红色旅游推进乡村振兴和新型城镇化,激发革命老区内生动力和发展活力。2016 年以来,红色旅游除了提升品质之外,还承担了包括乡村振兴、城市更新、革命老区振兴等高质量发展的任务,因此,我们以 2016 年 12 月发布的《全国红色旅游经典景区名录》为节点文件,将 2016 年 12 月至今作为红色旅游发展的第三阶段,这一阶段的政策目标是丰富红色旅游发展内涵,全面提升红色旅游品质,推动红色旅游高质量发展。

3. 各阶段红色旅游政策文件的数量统计特征

红色旅游政策文件的数量在总体上呈前期稳步攀升,后期迅猛发展的趋势。从红色旅游发展的阶段性主题来看,第一阶段“初步发展、体系构建”阶段,国家层面发布的政策数量较少,共 32 个,这一阶段年均政策数量为 8 个。第二阶段“建设完善、融合发展”阶段,红色旅游初具规模、渐成体系,需要进一步提升红色旅游产品质量、推进红色旅游融合发展、健全红色旅游发展体制机制。这一时期国家层面的红色旅游政策文件总量为 49 个,年均政策数量为 6.1 个。前两个阶段我国红色旅游呈现稳中求进、健康发展的态势。第三阶段为红色旅游“品质提升、高质量发展”阶段,这一阶段红色旅游的核心任务是实现品质提升、内涵发展以及帮助革命老区、乡村地区脱贫致富、乡村振兴等。这一阶段的政策文件显著增多,政策总量为 101 个,年均政策数量为 16.8 个,占政策总量的比例高达 55%,其中 2020 年发文数量最多,有 42 个。从红色旅游发展的长期目标来看,传承红色基因、进行红色教育的政策目标明显,涉及这一核心目标价值的政策总量有 93 个,年均政策数量为 5.2 个。

(二) 政策工具分析

我国红色旅游政策综合使用了供给型、环境型、需求型三类政策工具,通过对 182 个红色旅游政策文件的政策工具梳理得出:环境型政策工具使用最多,数量为 158 条,占比为 44.63%;供给型政策工具使用次之,数量为 124 条,占比为

35.03%;需求型政策工具数量最少,数量仅为 72 条,占比为 20.34%。总体来看,我国红色旅游政策工具内部结构基本合理,红色旅游政策总体上以政府的直接引导为主。

1. 环境型政策工具占主导地位

环境型政策工具的使用最多、占比最高。由于我国红色旅游发展起步较晚,从 2004 年至今只有 20 年时间,政府多采用环境型政策工具为红色旅游营造适宜的外部环境。首先,在环境型政策工具中思想建设、意见引导、目标规划三种政策工具使用率最高,分别占比 33.5%、29.7% 和 15.2%,思想建设主要表现在政府通过发挥红色旅游的文化教育功能进行氛围营造,政府还通过提供政策意见来引导红色旅游持续发展,制定阶段性目标规划。其次,模范创建(8.9%)、法规制度(5.1%)、规范检查(2.5%)、行政性措施(2.5%)的政策工具也应用得当,政府将这些政策工具的软性激励与硬性法规、专项检查相结合,既发挥了模范人物的带头作用,又能以强制手段约束市场,共同形成良性市场环境。

2. 供给型政策工具相对丰富

供给型政策工具在整个政策工具体系中的占比为 35%,相较环境型政策工具使用较少,但二者差距并不显著,从该政策工具的内部结构来看,政府最为重视基础设施、精品示范与产品开发,占比分别为 22.5%、19.8%、19.5%。我国红色旅游资源富集的地区往往处于经济条件较弱的革命老区,基础设施不完善,政府倾向于先完善交通、水电等基础设施,再进行红色旅游产品开发。相比之下,信息支持(4.0%)、组织管理(4.8%)、资金投入(5.6%)、人才培养(6.3%)、公共服务(7.1%)等政策工具使用较少。

3. 需求型政策工具相对不足

需求型政策工具在基础政策工具中的占比为 20.6%,使用频次最低,在供给需求环境三大类政策工具中相对不足。在需求型政策工具中,活动组织占到 66.7%,合作交流、政府采购和价格指导分别占到 19.6%、8.3% 和 5.6%。政府通过组织红色旅游主题活动、红色旅游教育培训、学习实践、竞赛宣传活动,或者组织引导党员干部、学生等团体前往红色旅游基地调研培训、学习参观,持续创造红色旅游需求。政府还通过国际、地区、部门团体间的交流合作来促进红色旅游产业发展,指导红色旅游产品定价,免费开放红色博物馆、纪念馆、爱国主义教育基地,或针对老年人、军人、学生、残疾人等群体提供优惠,激发这些人群的红色旅游需求。红色旅游兼具产业性、事业性的特征,其需求既可以通过市场产生,也能作为政府、学校、企事业单位、社会组织等思想教育、党政教育的需求产生,相对于其他类型的旅游产业,红色旅游具有一部分相对稳定的客源群体,未来还要加强需求型政策工具的使用。

(三) 政策工具-政策目标价值分析

“初步发展、体系构建”阶段政策工具使用频次最少,仅有 59 条,占全部政策工具的 16.7%。其中,环境型政策工具运用比例最高,达到 47.5%,其次为供给型和需求型政策工具,分别占比 32.2% 和 20.3%,这一阶段我国将红色旅

游发展重点放在了构建良好产业环境方面,主要侧重对环境型政策工具的应用。“建设完善,融合发展”阶段政策工具使用增多,为132条,占全部政策工具的37.3%,这一阶段环境型政策工具应用比例最高,达到43.9%,但这一阶段供给型政策工具相对增加,占比41.7%,需求型政策工具相对下降,占比14.4%,这一阶段我国依旧注重对红色旅游政策环境的优化。随着市场需求水平的不断提升,市场对红色旅游产品、服务、管理、人才等方面都有了更高需求,通过增加供给型政策工具来满足新市场需求。“品质提升,高质量发展”阶段政策工具运用频次最多,共163条,占全部政策工具的46%,这一时期各类型政策工具使用相对协调,供给型、需求型工具分别占比30.7%、25.2%。政策工具使用的协调是产业政策相对成熟的表现,经过了前期的积累,这一时期红色旅游政策更加全面,政策工具的应用也更加均衡。

表2 政策工具-政策目标价值维度分析表

政策工具	供给型	环境型	需求型	总计	占比
初步发展	19	28	12	59	16.7%
体系构建	(32.2%)	(47.5%)	(20.3%)		
建设完善	55	58	19	132	37.3%
融合发展	(41.7%)	(43.9%)	(14.4%)		
品质提升	50	72	41	163	46%
高质量发展	(30.7%)	(44.2%)	(25.2%)		
总计	124	158	72	354	100.0%
	(35.03%)	(44.63%)	(20.34%)		

(四) 政策功能-政策目标价值分析

红色旅游的功能通过政治工程、经济工程、文化工程、民心工程四大工程来充分发挥。从红色旅游政策的演进历程看,当前我国红色旅游政策主要发挥的是其文化工程、经济工程作用,分别占政策内容分析单元的93条、76条,直接涉及政治工程与民心工程的内容较少,大多隐含在经济和文化工程中,分别为22条、12条。传承红色基因,弘扬革命精神,加强思想道德建设是红色旅游的主要目标,扶贫攻坚、乡村振兴、改善革命老区经济条件、造福于民是红色旅游政策的重点目标。按照红色旅游政策演进的3个阶段来看,第一阶段和第二阶段红色旅游政策的功能目标偏向于经济工程的构建,经济工程目标分别占比41.7%和57.1%;第三阶段偏重于文化工程的构建,红色旅游的事业性特征更加明显,文化工程目标占比56.1%,随着红色旅游产业的完善,人民对精神生活的需求日益提升,红色旅游承担的文化传播、文化教育功能愈加重要。(表3)

表3 政策功能-政策目标价值维度分析表

	政治工程		经济工程		文化工程		民心工程	
	数量 (条)	百分比	数量 (条)	百分比	数量 (条)	百分比	数量 (条)	百分比
初步发展	5	20.8%	10	41.7%	8	33.3%	1	4.2%
体系构建								

建设完善	3	5.4%	32	57.1%	16	28.6%	5	8.9%
融合发展								
品质提升	14	11.4%	34	27.6%	69	56.1%	6	4.9%
质量发展								
总计	22		76		93		12	

五、结论

1.红色旅游政策的目标价值、政策工具、政策功能长期特征具有统一性

从历史演进看,红色旅游政策的目标价值、政策工具、政策功能长期特征明显,具有统一性。首先,红色旅游政策目标价值始终以传承红色基因、进行红色教育为核心主题,贯穿红色旅游发展的各个阶段。其次,红色旅游政策的功能始终以文化功能为重点,这一点与红色旅游传承红色基因、进行红色教育的长期目标一致,红色旅游发展的初衷不在“旅游”,更侧重于“教育”。最后,红色旅游的政策工具始终以环境型政策工具为主,其次为供给型政策工具,需求型政策工具应用最少,这说明我国以政府主导的红色旅游政策侧重从宏观角度出发,改善红色旅游整体发展环境,同时重视发挥市场的调节作用,通过增强供给与激发需求来推动红色旅游市场的优化升级。

2.红色旅游政策的目标价值、政策工具、政策功能阶段特征各有侧重

我国在红色旅游政策颁布过程中有明显的政策目标导向,这种政策目标导向在实践发展中不断调整,具体表现为政府政策的演进。在红色旅游发展的第一阶段,红色旅游还处于初步发展期,政策功能主要为实现经济功能和文化功能,运用的政策工具以环境型政策工具为主,环境型政策工具的使用要明显多于供给型、需求型政策工具。在红色旅游发展的第二阶段,红色旅游体系已经基本构成,政策的目标价值为红色旅游与其他产业的融合发展,这一阶段红色旅游政策功能依旧侧重其经济功能和文化功能的实现,但更偏重发挥其经济功能,政策工具依旧以环境型政策工具为主,但供给型政策工具使用比例增加,政府希望通过红色旅游融合发展来提供更丰富、更高质量的红色旅游产品,进而达到其带动地区经济发展的作用。在红色旅游发展的第三阶段,红色旅游政策的目标价值为提升红色旅游发展品质,助力国家消除贫困、改善民生、促进乡村振兴,逐步实现共同富裕,这一时期红色旅游政策功能侧重于文化和经济功能,集中表现在对青少年、学生群体、党员干部的爱国教育、廉洁教育,推动革命老区经济发展,政策工具以环境型政策工具为主,供给型、需求型、环境型政策工具应用的结构比例更加平衡,红色旅游发展内涵不断丰富,红色旅游实现人从外部输血到内部造血的可持续性发展。

参考文献:

[1]习近平.用好红色资源 赓续红色血脉 努力创造无愧于历史和人民的新业绩[J].求是,2021(19).

[2]刘红梅,冀陈伟.论红色旅游公共政策的公共性[J].石家庄经济学院学报 2016(1) .

[3]叶光宇,韩广富.全国红色旅游政策发展的阶段性特征及嬗变[J].社会科学家 2020(8) .

[4]陈柳蓉,王婧.文化政策话语视域下中国红色旅游政策的演进态势研究(2004—2019) : 基于政策文本的量化分析[J].探求 2020(6) .

[5]吕文晶,陈劲,刘进.政策工具视角的中国人工智能产业政策量化分析[J].科学学研究 2019 (10) .

[6]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) .

[7]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) .

[8]刘秀玲,谢富纪,贾友,等.政策工具视角下的创新发展政策体系研究: 以北京市为例[J].软科学 2018 (8) .

[9]向超,温涛,任秋雨.“目标—工具”视角下宅基地“三权分置”研究: 基于政策文本的内容分析和定量分析[J].云南社会科学 2021 (2) .

[10]李晓娣,原媛,黄鲁成.政策工具视角下我国养老产业政策量化研究[J].情报杂志 2021 (4) .

[11]宋振峰,宋惠兰.基于内容分析法的特性分析[J].情报科学, 2012(7) .

责任编辑: 廖文婷

Policy Evolution and Content Evaluation of China's Red Tourism

HAN Yuan-jun¹ ZHOU Xue-rui²

(1. Strategic Research Institute , China Tourism Academy & Data Center of the Ministry of Culture and Tourism , Beijing 100005 , China;

2. School of Economics and Management , Beijing Jiaotong University , Beijing 100044 , China)

Abstract: Using the content analysis method , the article conducts a structural statistical analysis of 182 red tourism policy documents issued at the national level in China from 2004 to 2022 , and comprehensively evaluates the evolution process and content system of China's red tourism policies by constructing a three-dimensional analysis model of policy goal values — policy tool — policy functions. The research findings lie in the following three aspects: Firstly , the evolution process of red tourism policy has a core and three stages of policy value objectives , with the long-term objective of “inheriting red genes and conducting red education” , and the three stages of objectives evolving from system construction to integrated development , thus achieving red tourism quality improvement in the service of national poverty alleviation and rural revitalization strategy; Secondly , in general , red tourism policies shows a trend of steady rise in the early stage , a rapid development trend in the later stage , and diversification of policy issuing departments , with policy formulation increasingly focused on coordination between departments; Thirdly , policy tools for red tourism are characterized primarily by environment-based tools , relatively abundant supply-based tools and insufficient demand-based tools , and there is consistency in the long-term characteristics of the policy's goal values , instruments , and functions , with each stage highlighting distinct priorities.

Keywords: red tourism; policy tool; policy text; content analysis method