
城市旅游政策变迁的多元路径研究

——基于苏州的清晰集定性比较分析（csQCA）

孙佼佼^{1, 2} 郭英之^{2, 31}

（1. 苏州科技大学 商学院，中国江苏 苏州 215009；

2. 复旦大学 工商管理博士后流动站，中国 上海 200433；

3. 复旦大学 旅游学系，中国 上海 200433）

【摘要】：以苏州为案例地，采用多变量交互作用的清晰集定性比较分析方法，探索城市旅游政策制定的动力机制。研究发现：（1）国家旅游政策、组织/领导变更、东道主意见、土地政策变更、文化政策变更、旅游舆情危机，与公共安全危机形成的128种组合中，有6个充分性条件组合路径能够影响政策变迁；（2）单因素中的国家旅游政策、东道主意见、公共舆论危机的一致性较高，但都不能构成政策变迁的充分条件；（3）国家旅游政策显示为市级旅游政策变迁的单因素唯一必要条件，也在路径组合中频率最高；（4）东道主意见和旅游舆情危机以单独或组合的方式出现在全部路径组合中，当二者共同作用时产生了最高解释力路径；（5）本地土地与文化政策成为重要动力。研究揭示出，虽然“自上而下”的政治压力是城市旅游政策出台的基本动力，但其无法单独发挥作用，当下以网络新媒体为平台的“自下而上”的民意成为政府政策出台的新动力。同时，国家政策与本地实践的结合也是城市旅游政策变迁的路径机制。

【关键词】：旅游政策 旅游舆情危机 旅游目的地

【中图分类号】：F590 **【文献标志码】：**A **【文章编号】：**1000-8462（2021）04-0166-08

政策分析已经成为经济地理研究重要的组成部分^[1]，新经济地理学模型较以往更多地关注公共政策分析^[2]。在我国，旅游发展离不开政府干预，政府是旅游政策的主要决策者^[3-4]。然而，我国少有连续性的政策设计，在不同使命阶段存在不同的制度安排^[5]。同时，研究者也指出了我国旅游政策滞后于市场等问题^[6]。随着习近平总书记提出要加强党的执政能力建设，我国旅游政策嬗变已呈现出由政府强制性推动向政府引导和企业自主参与转变的轨迹^[7]。同时，互联网等新要素的发展；突发事件的增加，例如以青岛大虾事件等为代表的旅游地舆论危机；以新冠疫情为代表的公共安全危机等，都对旅游政策的制定产生了影响。因此，旅游政策变迁动力研究的必要性日益增加。但是，当下旅游政策研究多是“就事论事”的短期性和问题回顾的滞后性研究^[8]。面对以上理论与实践需求，本研究旨在通过实证分析探索旅游政策的变迁动力。

作者简介：孙佼佼（1989-），女，陕西咸阳人，博士（后），讲师，研究方向为旅游空间、城市旅游。E-mail:sunjiaojiao1028@163.com
郭英之（1964-），女，河北张家口人，教授，博士，博士生导师、博士后合作导师，研究方向为旅游市场。E-mail:yingzhig@qq.com
基金项目：国家自然科学基金项目（72074053）；江苏省社会科学基金青年项目（20GLC003）；江苏高校哲学社会科学研究项目（2020SJA1374）

多源流理论是政策变迁研究的重要理论基础，该理论认为政策议程存在三个源流，包括问题源流、政策源流和政治源流，分别指焦点事件的推动^[9]、政策共同体的力量，以及推动政策出台的活动或事件^[10]。其中，网络时代的新媒体在问题流中常作为触发机制^[11]。以往，我国政策研究已指出宏观制度情境对政策变迁的动力^[12]，各主体间利益冲突的微观动力^[13]，以及政治精英理念的影响^[14]。旅游政策研究主要涉及历时分析^[15-17]和政策评估^[8, 18]。虽然对旅游政策变迁影响因素的研究较少，但其重要性已得到体现，研究已提到空间结构变化^[19]、参与主体^[16]、管理机构变更^[20]等对旅游政策制定的影响。在当下旅游发展实践中，政策制定面对多元主体的力量，包括自上而下的政治压力^[21]、网络时代新媒体的力量、旅游舆情的影响等；此外，旅游业具有敏感性，亦需考虑突发危机事件的影响^[22]等。这些要素会对旅游政策的制定产生怎样的影响？各个要素如何单独或组合发生作用？为探索这些问题，本研究选取定性比较分析方法进行实证探索。

1 研究设计与案例选择

1.1 分析策略——清晰集定性比较分析

定性比较分析法（QCA）是一种以案例研究为导向的理论集合研究方法^[23]，通过布尔逻辑探寻原因组合路径。清晰集定性比较分析（csQCA）的特征在于变量赋值时将条件变量和结果变量进行1与0的二分取值，并进行集合关系运算。该方法适用于分析多重复杂并发因果诱致的社会议题^[24]。

1.2 旅游政策变迁案例地选择

苏州是我国城市旅游发展的代表，作为首批国家历史文化名城之一，城市中居民生活与旅游产业相互渗透，现代与传统共生，政策制定面对多要素的动力机制。苏州出台了多项重要旅游政策，对推动旅游业发展起到了重要的作用。以苏州为例，研究中的城市旅游政策是指市级旅游政策，政策的时间段为2015—2020年，调查方式以苏州市人民政府网站的官方公布为准，以政府工作报告和致电政府相关部门作为核查验证。

1.3 解释变量与研究假设

以多源流理论为基础，本研究从政治源流、政策源流和问题源流三个角度出发，探索我国旅游政策的影响因素。

1.3.1 政治源流：自上而下的政治压力

政治源流是指对议程或产出有影响的政治和文化情景^[25]。在我国，来自高层的政治压力对下层政策的影响尤为明显。重大战略的提出为推动出台相应旅游政策提供了重要机遇^[26]。近年来国家层面提出了一系列旅游相关方针政策，成为各地方旅游政策出台的前提。基于我国的政治制度，来自国家层面的政策不同于一般的建议，而是成为下层政策的政治背景，因此符合“政治源流”的内涵。上层政治压力的另一个体现是重要组织结构或主要领导层的变更。以往研究指出，执政者的更迭是政策变迁的重要因素之一^[27]，政府决策者的变更会带来政策的冲击^[28]。例如在云南省旅游支柱产业领导小组成立后，多个政策都相继出台^[20]。苏州市旅游部门近年来也经历了数次组织或领导层变更。因此，自上而下的政治压力包括国家方针政策与本地领导/组织变更。

1.3.2 政策源流政策源流：本地区域政策推动力

政策建议、政策方案和政策主张形成了政策源流^[29]，旅游作为综合型产业，其政策产生离不开本地空间内多元政策源，相关领域的政策出台会对旅游政策的调整产生影响，尤其是古城目的地的土地与文化政策。我国空间政策通过对土地使用的控制实现对城市空间的引导，形成了以土地政策为核心的空间政策体系^[30]，土地的公有产权制度使政府对土地开发管控权力较大，

可通过调整土地产权关系来调节利益分配格局^[31]。在旅游生命周期的不同阶段，苏州城市用地格局也发生了重大演变^[32]，影响着旅游产业的开发与分配模式。同时，本地区域内的文化政策是另一个重点。文化遗产受到各地政府的重视^[33]，作为以传统文化为旅游主要吸引物的目的地，苏州近年来出台了多项文化政策，例如《关于加强苏州国家历史文化名城保护的決定》等，对旅游政策产生了相应影响。因此，在本地政策推动力中主要以土地政策与文化政策作为依据。

1.3.3 问题流：自下而上的民意与危机事件

问题源流的变化可以打开政策变迁的机会之窗^[29]，旅游政策主体涉及主客多方。由于博弈主体的参与程度与方式不同，适时调整旅游地管理模式也成为必然^[16]。Ritchie 指出了居民评论对政策变迁的作用^[34]。本研究以苏州市人民政府官网的公众评论平台为基础，以“旅游”为关键词，搜索建议类留言，筛选出其中由本地居民提出的旅游相关建议进行分析。

自然原因下的公共安全危机事件也会引发相应的政策出台，例如 2003 年的非典对我国旅游政策产生了一系列影响^[35-36]。2020 年新冠肺炎疫情的爆发和蔓延要求旅游管理部门强化政策支持、提早谋划^[37]。因此，重大危机事件可成为推动旅游政策制定的重要影响因素。

旅游舆情危机突发且易逝^[38]，正在对旅游目的地形象带来新的威胁，值得引起学界关注^[39]。例如 2015 年青岛大虾事件后，青岛市多个部门联合发布了《关于进一步治理规范旅游市场秩序的通告》。2018 年 10 月，央视《东方时空》栏目就苏州“一日游”存在的问题进行了报道，成为一次典型的苏州旅游舆情危机。舆情危机的来源是公众，因此其爆发具有危机事件和自下而上的民意两种性质。

2 定性比较分析

2.1 模型建构

定性比较分析方法本身并不提供变量选择的指南，研究者需根据现有知识选择解释条件^[40]。结合已有旅游政策动力影响因素研究与实践要素，本研究提出的旅游政策动力模型，如图 1 所示。从政治源流、政策源流和问题源流出发，从“自上而下的政治压力”“本地区域空间动力”“自然与人为危机事件”和“自下而上的民意压力”四个维度对旅游政策变迁的动力机制进行系统解释，包括国家级旅游政策、苏州市旅游相关部门组织或领导层的变更、（本地）土地政策变更、（本地）文化政策变更、公共安全危机、旅游舆情危机和东道主意见 7 个二级影响因素。

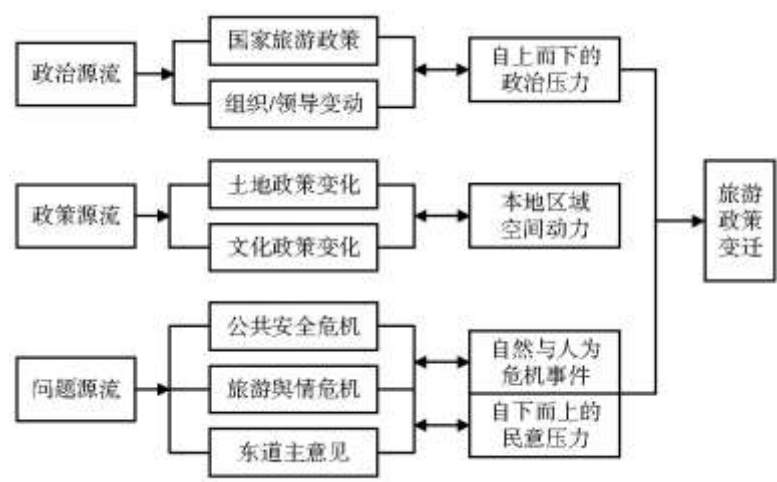


图 1 城市旅游政策变迁影响因素模型

2.2 变量赋值与真值表

在确定变量后，QCA 方法需要按照二分归属进行变量赋值。其中，国家政策层面，本研究分析的是国家级部门颁布的旅游相关政策，包括文化和旅游部、发改委等部门。组织领导层面，以往对中国城市政策的研究指出，领导变更影响政策变迁通过两个路径发挥作用，即绩效激励和风险规避，主要领导履新后会倾向于进行政策调整^[27]，因此本研究中的组织领导变更是指苏州市旅游局/文化广电和旅游局等旅游相关部门进行的重要部门重组或主要领导变更。土地和文化方面，旅游业属于资源环境产业，离不开土地资源供应^[41]，苏州旅游资源禀赋高，旅游产业和文化耦合协调度较高^[42]，与本地文化政策变更关联度高，因此本研究中的土地变更是指苏州市相关土地政策变更，本地文化政策变更指针对苏州相关文化政策出台。居民意见层面，主要参照本地居民在政府官方网站提出的旅游政策建议^[27]。旅游舆情危机由旅游地某一刺激事项所引发，经过传统媒介和互联网新媒体传播曝光，在较短的时间内生成信息直指当地政府和相关旅游组织，危害当地旅游声誉^[38]，研究中旅游舆情危机包括市级、省级和国家级新闻媒体的报道与网络媒体公开发布的苏州旅游负面报道。二分法赋值的原理以二进制变量为基础，[1]表示“存在”，[0]表示“不存在”。在赋值的对应上，以被解释变量为基准，判断在一个行政年的时间内，是否存在解释变量的变动，对原始数据进行首次合成，构建了真值表。

3 结果分析

3.1 单因素必要性分析

在 QCA 方法中，首先可通过分析单一解释变量来判断其是否为市级旅游政策制定的充分或必要条件。充分性解释条件的出现必然会导致结果变量的出现，在本研究中体现为市级政策的出现。从分析结果看，7 个解释变量都并非构成结果变量的充分条件。对于必要性来说，单变量必要性通过一致性指标（consistency）来判断^[40]，公式为：

$$consistency(Y_i \leq X_i) = \sum [\min(X_i \leq Y_i)] / \sum(Y_i)$$

式中： X_i 指条件组合中的隶属分数； Y_i 指结果中的隶属分数。通常来说，只有当一致性大于 0.9 时可视为结果的必要条件^[24, 27]。进一步，可通过覆盖率指标来判断条件 X 对于 Y 的解释力度^[24, 40]。通过 csQCA 对单因素必要性结果的分析。可以看出，对于单因素的必要性来说，只有“国家旅游政策”构成市级旅游政策变迁的必要条件。

3.2 多因素组合分析

单因素分析结果显示，任何单个因素的影响都无法单独充分解释政策变迁的原因。因此，需要进行多因素的组合分析。本研究设定最小案例阈值为 1，设定吻合度阈值为 0.75，计算的条件构型对实际现象具有解释能力^[43]。

根据研究逻辑，7 个影响因素共存在 128 种条件组合。复合结果共产生了 6 个充分性条件组合路径影响政策变迁，整体覆盖率为 1；整体一致性为 1，具有较高解释力度。具体来看，六种旅游政策变迁解释逻辑为：第一，国家政策*旅游舆情危机。这一组合的原生覆盖率为 14%，即能够解释 14%的案例；唯一覆盖率为 7%，说明有 7%的案例仅能被该路径解释，而不能被其他路径解释。解释路径二为国家政策*东道主意见*旅游舆情危机，能够解释 28%的案例，同时有 21%的案例仅能被此路径解释。可以看出，当在国家政策和旅游舆情危机之外加入门户网站建议的影响力，即来自主客双方的自下而上的压力与国家政策共同作用时，产生了更大的动力以推动政策出台。解释路径三为：国家政策*土地政策变更*旅游舆情危机*文化政策变更，能够解释 21%的案例，同时有 7%的案例仅能被此路径解释，说明当自上而下的政治压力，自下而上的民意压力和本地动力共同发生时，能够

产生较大的政策动力。但与路径二而相比,缺乏东道主意见时,组合产生的动力有所降低。解释路径四和五均为国家政策*组织/领导变更*土地政策变更*东道主意见*文化政策变更的组合,差异在于解释路径四中“一定不包含”旅游舆情危机要素,而解释路径五中“一定不包含”公共安全危机要素。当不包含旅游舆情危机要素时,能够解释 14%的案例,而当不包含公共安全危机时,能够解释 28%的案例,显示出旅游舆情危机对政策变迁的重要影响。解释路径六的组合为国家政策*土地政策变更*东道主意见*旅游舆情危机*文化政策变更,能够解释 36%的案例,显示出最高的解释力,说明当自上而下的政治压力中的国家政策,自下而上的主客双方的民意压力,以及本地动力共同作用时对推动旅游政策出台产生了极大的推动力。同时,并未发现公共安全危机在当地旅游政策制定中的直接解释力,该危机产生的动力会通过国家政策、居民意见和网络舆论而间接产生作用。

4 结论与讨论

在上述五种模式中,核心变量出现频率最高的为国家旅游政策,该变量在六种路径组合中都具有参与性,是最直接、最有力的本地旅游政策推动力。进一步的,苏州旅游政策的出台将国家旅游政策结合本地现实进行了本土化实践,例如在国家旅游局发布《全域旅游示范区创建工作导则》后,苏州市旅游局和苏州市政府分别发布了《苏州市全域旅游发展配套政策实施细则》与《苏州市全域旅游发展规划》。这一动力要素一方面要求国家层面的政策制定必须科学、及时,才能有效地指导地方旅游政策的出台;也要求地方政策制定者在迅速响应国家政策的同时做到因地制宜。

同时,自下而上的东道主压力或旅游舆情压力以单独或二者组合的方式出现在全部路径组合中,尤其当东道主意见和旅游舆情共同作用时在组合中产生了较大的动力,产生了两个解释力最高的路径,即路径二和路径六。可以看出以苏州为典型的旅游政策的出台受到市场和居民两方的重要推动。一方面,旅游是一项经济事业,来自全国市场的舆情会导致旅游客源的波动,也促进当地管理部门迅速反应。另一方面,东道主居民的意见成为旅游政策的重要推动力。政策的快速出台至少具有两方面的效用,一是作为公共关系手段是对舆情的积极回应,是营造目的地良好形象的方式;二是有助于及时解决舆情反映的问题。舆情的产生表面上是突发事件,但实际多是当地旅游市场的顽疾,例如 2018 年央视曝光的苏州“一日游”乱象,舆情的发酵显示出问题的积累性爆发,也成为苏州整顿旅游市场的一个直接推动力。

第三,本地的土地与文化政策在以苏州为代表的,新古交融的目的地城市旅游政策制定中成为重要动力。解释路径三、四、五、六中都包含了本地土地政策变更与文化政策变更的组合。苏州古城区位于现代城市的中心,城市空间与文化是旅游产业发展的物质资源与精神依托,旅游政策的制定不仅是单一的产业与经济问题,同时也与传统文化保护、古城与新城的空间规划,以及老城区保护等本地实践交融共生。旅游城市化是我国城镇化的重要构成,旅游者的介入是当下古城空间与文化的巨大外部力量,因此旅游政策的制定必须充分考虑当地的空间与文化变迁和需求。

可以看出,虽然自上而下的政治压力仍是当地旅游政策出台的最基本推动力(尤其是国家政策),但是这种力量无法单独发挥作用,当下以网络新媒体为平台的民意表达成为政府政策出台的新动力,将国家政策与本地实践结合也是当地政府制定旅游政策的重要路径。在我国,拥有核心旅游吸引力的古城区常位于现代城市的中心,新古碰撞、住游渗透、主客交融,以往以资本和权力为导向的旅游开发和政策制定为东道主居民、旅游者和当地文化保护与传承带来了一系列问题。通过对苏州近年来旅游政策变迁动力机制的研究可以发现,自上而下的政治压力,自下而上的主客民意力量,以及本地的空间和文化实践综合作用,形成了旅游政策变迁的动力机制,多源流政策动力的统观也有助于同步提升居民幸福感、游客满意感;保护传统文化,优化新古空间,从而促进目的地旅游产业以人为本的可持续发展。

参考文献:

[1] 范帅邦, 郭琪, 贺灿飞. 西方经济地理学的政策研究综述——基于 CiteSpace 的知识图谱分析[J]. 经济地理, 2015, 35(5): 15-24.

-
- [2]梁滨, 邓祖涛, 梁慧, 等. 区域空间研究: 经济地理学与新经济地理学的分歧与交融[J]. 经济地理, 2014, 34(2):9-13.
- [3]张广海, 赵韦舒. 国内外旅游政策研究进展[J]. 西部经济管理论坛, 2018, 29(1):82-89.
- [4]李树民. 浅论我国现阶段旅游产业政策转型[J]. 旅游学刊, 2015, 30(8):1-2.
- [5]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, 29(8):15-27.
- [6]范容廷, 张辉. 中国旅游目的地供给态势分析与政策研究——基于供给侧结构性改革的视角[J]. 河海大学学报: 哲学社会科学版, 2017, 19(6):44-48, 87.
- [7]刘红梅, 冀陈伟. 中国旅游政策的演进[J]. 求索, 2017(4):137-143.
- [8]李锋, 孙根年, 付琦. 基于抗周期性角度的我国旅游产业政策效用评估研究——以四次旅游产业政策为例[J]. 经济地理, 2013, 33(6):162-169.
- [9]甄美荣, 江晓壮, 杨晶照. 基于多源流理论的中国国家高新区政策变迁动力分析[J]. 南京工业大学学报: 社会科学版, 2019, 18(6):88-100, 112.
- [10]姜艳华, 李兆友. 多源流理论在我国公共政策研究中的应用述论[J]. 江苏社会科学, 2019(1):114-121.
- [11]魏淑艳, 孙峰. “多源流理论”视阈下网络社会政策议程设置现代化——以出租车改革为例[J]. 公共管理学报, 2016, 13(2):1-13, 152.
- [12]罗必良. 农业发展、乡村振兴与贫困治理——权威专家谋划破解“三农”困局[J]. 财经问题研究, 2020(9):3.
- [13]吴江, 费佳丽, 王倩茹. 国家大学科技园政策变迁的演进逻辑与动力机制[J]. 科学管理研究, 2019, 37(5):29-35.
- [14]吴光芸, 万洋. 中国农村土地流转政策变迁的制度逻辑——基于历史制度主义的分析[J]. 青海社会科学, 2019(1):86-94.
- [15]刘杰武. 香港回归后粤港地区旅游政策演变研究[J]. 中国人口·资源与环境, 2013, 23(S1):154-157.
- [16]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[J]. 商业经济与管理, 2011(12):76-83.
- [17]胡北明, 黄俊. 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[J]. 四川师范大学学报: 社会科学版, 2019, 46(6):63-72.
- [18]王莹莹, 严艳. 陕西省旅游政策的递进与绩效研究[J]. 资源开发与市场, 2013, 29(6):669-672.
- [19]王慧娴, 张辉. 旅游政策与省级旅游目的地空间演进互动机制研究[J]. 经济问题, 2015(6):109-113.

-
- [20] 梁宏志. 西部民族地区旅游产业集群培育研究——以云南省旅游政策变迁为视角[J]. 云南行政学院学报, 2012, 14(5):127-131.
- [21] Bramwell B, Meyer D. Power and tourism policy relations in transition[J]. Annals of Tourism Research, 2007, 34(3):766-788.
- [22] 年四锋, 张捷, 张宏磊, 等. 基于危机响应的旅游地社区参与研究——以汶川地震后大九寨环线区域为例[J]. 地理科学进展, 2019, 38(8):1227-1239.
- [23] Miller W. The comparative method:moving beyond qualitative and quantitative strategies[J]. Journal of Public Policy, 1987(4):454-456.
- [24] 万筠, 王佃利. 中国邻避冲突结果的影响因素研究——基于 40 个案例的模糊集定性比较分析[J]. 公共管理学报, 2019, 16(1):66-76, 172.
- [25] 李文钊. 多源流框架: 探究模糊性对政策过程的影响[J]. 行政论坛, 2018, 25(2):88-99.
- [26] 曾博伟. 新时期旅游政策优化的思路 and 方向[J]. 旅游学刊, 2015, 30(8):2-4.
- [27] 包国宪, 马翔. 兰州市洒水治污政策变迁路径与动力研究——基于定性比较分析法[J]. 北京理工大学学报: 社会科学版, 2018, 20(4):29-39.
- [28] 赵德余, 梁鸿. 政策利益相关者行为模式与规则的渐进调整——来自上海医疗卫生改革的经验[J]. 公共管理学报, 2009, 6(2):50-58, 125.
- [29] 尹云龙. 基于多源流理论视角的我国扶贫政策变迁动力模式研究[J]. 学术交流, 2019(1):126-136.
- [30] 刘力, 徐逸伦. 基于政策测量的空间政策影响评价——以南京市为例[J]. 城市问题, 2017(6):96-103.
- [31] 朱一中, 王韬. 剩余权视角下的城市更新政策变迁与实施——以广州为例[J]. 经济地理, 2019, 39(1):56-63, 81.
- [32] 徐银凤, 汪德根, 沙梦雨. 双维视角下苏州城市空间形态演变及影响机理[J]. 经济地理, 2019, 39(4):75-84.
- [33] 陈雅忱. 湖南省非物质文化遗产的保护与地方性开发路径[J]. 经济地理, 2020, 40(2):227-232.
- [34] Ritchie B. Consensus policy formulation in tourism:Measuring resident views via survey research[J]. Tourism Management, 1988(3):199-212.
- [35] 朱琳, 赵英伟. 由“非典”影响谈旅游业危机管理体系的构建[J]. 科技进步与对策, 2003, 20(18):96-98.
- [36] 吴军. 突发事件影响下的区域旅游竞争力——以山东省为例[J]. 经济地理, 2006, 26(S2):38-43.
- [37] 夏杰长, 丰晓旭. 新冠肺炎疫情对旅游业的冲击与对策[J]. 中国流通经济, 2020, 34(3):3-10.

-
- [38]李勇,蒋冠文,毛太田,等.基于情感挖掘和话题分析的旅游舆情危机演化特征——以“丽江女游客被打”事件为例[J].旅游学刊,2019,34(9):101-113.
- [39]张薇,史坤博,杨永春,等.网络舆情危机下旅游形象感知的变化及对出游意向的影响——以青岛“天价虾事件”为例[J].人文地理,2019,34(4):152-160.
- [40]Rihoux B,Charles C. QCA 设计原理与应用[M].杜运周,李永发,译.北京:机械工业出版社,2017.
- [41]刘少和,梁明珠.环大珠三角城市群游憩带旅游产业集聚发展路径模式——以广东山海旅游产业园区建设为例[J].经济地理,2015,35(6):190-197.
- [42]洪学婷,黄震方,于逢荷,等.长三角城市文化资源与旅游产业耦合协调及补偿机制[J].经济地理,2020,40(9):222-232.
- [43]张圆刚,余向洋.生活空间重构旅游者的乡村游憩影响因素与路径——一个模糊集的定性比较分析[J].自然资源学报,2020,35(7):1633-1646.