

“双循环”背景下旅游高质量发展 与用地政策创新研究

王德刚¹

(山东大学, 山东 济南 250100)

【摘要】: 旅游业规模化和高质量发展与土地资源之间的供需矛盾长期存在。近年来国家相关部门和各级政府在旅游公共服务设施和大项目建设用地等领域,以政策性文件形式出台了一些创新措施,一定程度上缓解了供需矛盾,但并未从根本上解决旅游发展用地供给机制的稳定性与持续性问题。经济“双循环”与高质量发展对旅游发展提出了新要求,本文在总结前期旅游用地政策创新经验的基础上,探索通过国家层面的顶层设计,完善旅游用地的分类标准体系、旅游用地供给政策体系,通过专项立法确立“旅游用地”的刚性地位,为旅游用地提供新的制度保障。

【关键词】: 旅游用地 高质量发展 旅游政策 双循环

【中图分类号】:F592 **【文献标识码】:**A **【文章编号】:**1002—6924(2022)01—0121—07

一、引言

加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局,是《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》(以下简称《十四五规划建议》)中提出的未来我国经济社会发展的重要模式选择,其核心要义是充分发挥我国超大规模的市场优势和内需潜力,以消费拉动增长,倒逼供给侧改革,推动经济社会高质量发展。同时,《十四五规划建议》中还对旅游业高质量发展提出了具体的目标指引,即“推动文化和旅游融合发展,建设一批富有文化底蕴的世界级旅游景区和度假区,打造一批文化特色鲜明的国家级旅游休闲城市和街区。”^[1]用具有“世界级”“国家级”水准的“国家队”来引领旅游发展方向、树立行业标杆、壮大产业规模,参与国际竞争,推动整个旅游产业实现高质量发展。

国家政策的指引,在产业发展领域引起了迅速反应,各级政府、旅游主管部门、旅游及相关行业等都从不同的角度进行了积极响应,并展开了相应的探索和实践。但目前有关旅游高质量发展的深层次、系统性研究成果还比较少,关于旅游高质量发展与资源配置的关系、特别是关键性资源——土地供给政策的研究基本还未展开。

在中国知网上以“旅游高质量发展”“旅游业高质量发展”为关键词进行期刊检索,分别获得 1063 条和 575 条相关文献;以同样关键词对学位论文进行全时态检索,分别获得 52 条和 49 条相关文献。通过对这些文献进行内容分析,总结出以下几个基本特征:一是发表时间主要集中在 2017 年党的十九大提出经济社会高质量发展的战略指引之后,其中,学位论文全部为 2017 年之后,而且基本集中在 2020 年和 2021 年;1063 条学术论文中有 1049 条为 2017 年之后发表,575 条学术论文中的全部为 2017 年之后发表。二是研究对象、内容与本研究主题的吻合度较低,绝大多数是针对某一特定目的地(如市、县)、某一细分领域(如

¹作者简介:王德刚,山东大学旅游产业研究院教授,主要研究方向:旅游发展。

基金项目:国家社科基金艺术学项目“文旅融合背景下非物质文化遗产保护传承模式创新研究”(19BH150)

乡村旅游、康养旅游等)的建议性研究或评价性研究,具体研究内容则主要集中在管理和服务质量、消费体验等领域。其中也有学者对前期的相关研究成果进行了综述分析,如李丽霞等对近年来学术领域对旅游高质量发展的热点问题进行了梳理,总结出较为集中的四个方面热点,即“乡村旅游、全域旅游和体育旅游等主题类研究,文化与旅游高质量发展研究,区域旅游高质量发展研究,以及新时代旅游高质量发展的理论与路径对策”。^[2]从每一领域的数量分布上看,关于乡村旅游高质量发展的关注度最高、研究成果数量最多,而关于旅游高质量发展的理论、路径、要素等研究,成果数量则很少,相继有申军波等^[3]、侯兵等^[4]、伍向阳等^[5]、张洪昌等^[6]、何建民等^[7]共发表了不超过十篇的学术研究成果,其研究视角和内容分别涉及到文旅融合、品牌塑造、行业治理、发展战略等领域;其中有一篇综述性论文对学术领域有关“旅游用地”问题进行了专门梳理,但从其对2021年之前有关“旅游用地”研究内容的分析来看,前期的研究主要集中在旅游开发、旅游项目建设对土地资源的使用性质及其影响上,包括“旅游用地分布特征与影响因素”“旅游用地与生态系统”“旅游用地可持续利用与管理”“旅游用地法律问题”四个方面^[8],尚未涉及到土地资源的供给政策、供给机制等关键性内容。

总体来看,在国家层面明确了“双循环”与高质量发展战略的宏观背景下,产业发展领域有了迅速的反应,学术领域也展开了相应研究。但由于时间较短,学术研究产出需要一定的时间积累,现有研究成果还缺乏系统性和全面性,而且学者们关注的所谓热点与产业发展领域的实际热点也存在一定的错位,特别是缺乏从供给——生产领域视角、或市场主体的角度进行关于资源配置政策和供给机制与旅游高质量发展关系等关键性问题的研究。从供需逻辑上看,旅游高质量发展最终要落实在市场主体的产品生产与供给上,因此,从供给侧和市场主体的角度,解决好旅游生产的资源配置、特别是关键性资源——土地的供给保障问题,实际上是促进旅游高质量发展的一个最重要的现实问题。

二、旅游高质量发展与土地资源供给

“双循环”与高质量发展作为我国经济社会发展模式的一个阶段性选择,实际上是在政策导向上采取“强化消费,投资、出口协调拉动的措施,逐渐使拉动经济增长的动力由投资向消费转变”^[9],让消费在拉动经济增长过程中发挥“主动力”作用。

(一)“双循环”背景下的旅游高质量发展

改革开放四十多年来,我国旅游业一直保持持续高速增长势头,已经稳步迈入“大众旅游时代”^[10],国内旅游产业总体规模和中国游客海外花费总额均位列世界第一,呈现出与整个经济发展水平相匹配的典型特征——有超大规模的市场优势和消费潜力。但从另一个角度看,过快的数量增长,也客观上造成了许多不足,体现在供给侧——旅游生产和服务方面,主要表现为产品和服务质量偏低、产品更新和创新力差、国际竞争能力弱、入境旅游发展缓慢等。因此,进入大众旅游时代的中国旅游业,一方面由于旅游消费者对产品和服务品质要求越来越高的需求倒逼,另一方面由于国家层面“双循环”和高质量发展战略的政策驱动,正被推动着由数量型增长、粗放型发展向以产品迭代、服务提升、产业增效为特征的质量效益型发展模式转型升级。

从理论上讲,旅游高质量发展的内涵是指“在旅游经济总量与物质财富数量增长的基础上,对一定时期旅游经济发展水平及其优劣性的价值判断。”^[11]其内容涉及到产业结构、产品质量、服务水平、资源配置、技术创新、环境友好、经济效益、社区利益、可持续发展等多个方面;从层次上讲,旅游高质量发展的表现可体现在两个层面:从整个旅游经济的角度,主要表现在“旅游经济发展动力、旅游创新能力、旅游公共服务设施建设水平、旅游环境质量、旅游需求、旅游资源质量和安全稳定七个维度。”^[12]从旅游供给或产品生产的角度,旅游高质量发展则主要涉及的是市场主体——旅游企业所提供的产品与服务的类型、数量、质量和经营效益,而旅游企业的产品与服务的类型、数量、质量和效益,又是由其生产能力和发展动力决定的。所以,从市场主体——旅游企业的角度来说,旅游高质量发展的本质实际上包括三个方面:一是旅游项目建设与产品生产能力;二是旅游产品质量与服务水平;三是旅游企业经营效益。而这三者都涉及到一个最关键性要素,即旅游企业获取基础性资源——土地资源的可能性以及获取成本、投资强度和产出效益。

(二)旅游高质量发展与土地资源供给

旅游业的核心领域——旅游景区、旅游小镇、旅游综合体、以及酒店、餐饮、娱乐等细分行业，都对土地资源供给有着依赖性诉求。而且，我国现代旅游业经过四十多年的发展，传统资源的转化性开发已经项到天花板，开始走向土地开发、投资驱动、创新引领等相结合的新发展阶段，正在形成物质、人力、技术、政策等多元要素共同作用的新格局。而且，越是在旅游业的高质量发展阶段，越是需要通过具有规模效益的新项目建设来进行技术、产品、服务、业态和发展模式的更新迭代，进而促进整个旅游产业的转型升级和提质增效。从产业组织形态上看，当前我国旅游业的发展方向正在向以土地资源开发为主导的综合体阶段转型，主要集中在大型休闲娱乐综合体、综合业态旅游小镇、文旅康养度假地等新兴领域，如融创文旅城、欢乐谷、方特、乌镇、古北水镇、博鳌乐城国际医疗旅游先行区以及很多的特色旅游小镇、田园旅游综合体等，这些类型的项目正以其技术先进、智慧化程度高、体验感强、功能综合、受众面广等特点引领着旅游产品的更新迭代，并为旅游产业的高质量发展树立了示范标杆。这些类型的项目开发都需要一定规模的土地资源供给，如果没有充分的土地资源供给保障，以规模化投资来引致旅游产品迭代和服务创新、并进而促进旅游产业转型升级和高质量发展是根本无法实现的。同时，从技术进步的角度看，在产业发展的任何阶段，规模性投资都是促进技术进步的重要动力，而技术进步必将更加有力的推动产业全要素生产率的提高，并进而形成以技术进步推动产品创新和服务升级、促进产业高质量发展的另一条动力传导机制。

因此，以土地资源供给保障规模性旅游新项目建设、以规模性旅游新项目建设促进技术进步、产品迭代和服务升级，是促进旅游产业转型升级和高质量发展的基础性条件。

三、我国旅游用地政策的演进

自改革开放以来，我国一直实施政府主导型旅游发展战略，通过政策来调控旅游市场和旅游投资、调整资源配置和市场准入，进而影响旅游业发展规模和发展速度。但在旅游业发展的前期阶段，我国出台的各级、各类旅游产业政策，内容上基本没有涉及到土地资源供给问题，即使是被业界认为标志着旅游业“上升为国家战略”的2009年国务院41号文——《关于加快发展旅游业的意见》，虽然提出了系列的支持旅游业发展的政策措施，但也没有涉及到旅游业发展最急需解决的土地资源供给问题。

梳理我国已经出台的各级各类涉旅政策，可以发现系统的旅游用地政策体系一直没有形成，甚至在我国传统的用地性质分类体系和建设规划标准中并没有“旅游用地”或“旅游业用地”这一类型。直到2015年，在旅游业对国民经济和人民生活影响越来越大的影响下，为适应旅游业快速发展需要，特别是解决规划衔接不足、土地资源供给跟不上旅游新业态发展需要等关键性矛盾，原国土资源部、住房城乡建设部、国家旅游局三个部门联合印发了《关于支持旅游业发展用地政策的意见》，出台了我国有史以来第一个关于旅游业发展用地的政策性文件。该文件明确提出并解释了“旅游业发展用地”概念，用政策性文件的形式承认了“旅游业发展用地”这一用地类型的客观和合理存在。同时，该文件还进一步明确了国家对旅游新业态——乡村旅游、自驾车房车营地、邮轮游艇旅游、研学旅游等“旅游业发展用地”的支持范围。^[13]之后，中共中央、国务院及相关部委相继出台了几个涉及旅游用地内容的政策文件，从不同的角度和领域提出了支持旅游业发展用地的政策措施。

上述政策文件的出台，对旅游业的快速发展起到了非常积极的促进作用：一是从政策上明确了“旅游业发展用地”的合理存在，给了“旅游用地”以“合法”的身份，并对之后用地性质分类体系和建设规划标准等国家标准的修订起到了指导作用；二是提出了对“旅游用地”实行分类供给的具体措施，对在“未利用地、废弃地、边远海岛等土地建设旅游项目”给予认可，对“自驾车营区、旅居车营区、商务俱乐部、木屋住宿区、休闲娱乐区等功能区应优先安排使用存量建设用地”^[14]，“对使用‘四荒地’及石漠化、边远海岛建设的乡村旅游项目，优先安排新增建设用地计划指标”等^[15]，创新了“旅游用地”供给机制和审批口径；三是拓展了“旅游用地”空间，特别是针对乡村旅游用地，明确了“允许农村集体经营性建设用地”和农民宅基地入市等以农村土地制度改革为导向的土地资源配置的创新措施。^[16]

从上述各个政策性文件的内容来看，目前国家层面的有关“旅游用地”的供给政策，主要集中在解决旅游公共服务设施建设和小微旅游项目的土地供给上，包括停车场、自驾车营地、游客中心等旅游公共设施建设和小微乡村旅游项目建设等领域。但从旅游业发展对土地资源的需求实际和需求关系上看，由于国内旅游市场迅猛发展对旅游项目建设和旅游产品生产的需求越来越

越大，特别是在当前以土地开发和投资主导的大型旅游景区、旅游度假区、旅游综合体、旅游特色小镇、文旅康养综合体等规模性建设项目，成为引领旅游产品更新迭代、旅游产业转型升级和旅游高质量发展方向的前提下，旅游业发展对大宗土地的需求越来越大、越来越迫切，但现有国家层面的土地供给政策还无法解决这一矛盾。

四、创新旅游用地供给政策的地方探索

如前所述，虽然国家层面上自 2015 年以来相继出台了多个支持旅游业发展的政策性文件，试图在政策层面上给出破解土地供需矛盾和其他资源配置问题的解决方案。但从这些政策文件的内容上看，基本上只能解决部分旅游公共服务设施如停车场、游客中心、旅居车露营地及部分乡村旅游小微项目的土地供给，而对于大型旅游景区、旅游度假区、旅游综合体、旅游特色小镇、文旅康养综合体等建设项目对大宗土地的需求，土地资源供给的政策解决方案基本还未涉及到。因此，从国家层面上看，“旅游用地”的制度性制约仍然没有破解。也正因为如此，为解决旅游快速发展与土地资源供给不足的突出矛盾，许多地方开始探索“点供土地”和地方立法保障等土地资源供给的创新机制与模式。

（一）“点供土地”的探索与实践

近年来，江苏省、浙江省、湖北省、云南省、安徽省等省份，为解决经济建设过程中重大或重点项目的土地供给问题，相继探索、出台了对重点经济发展领域重点产业建设项目由省里统筹给予土地指标单独性保障的供地政策，即“点供土地”（或“点式供地”）政策，为旅游大项目建设开辟土地供给“绿色通道”。这些政策虽然不是单独针对旅游业制定的，但对于包括旅游业在内的重大、重点项目建设的土地资源供给的确起到了很好的保障作用。

与国家层面的土地供给政策相比，地方政策文件中关于土地资源供给保障的措施主要集中在对当地重大、重点建设项目上，这正好与国家政策形成了呼应，即国家政策重点保障公共服务设施建设，地方政策重点保障大项目建设。其中江苏省是全国较早探索“点供土地”政策的省份。早在 2008 年 9 月 25 日江苏省人民政府在《关于进一步支持苏北地区加快发展的政策意见》中就已经提出了“对苏北地区引进的重大产业项目，适当放宽条件、降低门槛，优先安排省‘点供’用地指标”。^[17]之后全国许多省市都相继出台了重大、重点建设项目土地供给省级统筹、省市县联动进行“点供土地”的政策文件。从这些政策的内容和支持范围来看：一是支持对地方经济社会发展具有关键作用的重点产业领域，所有出台“点供土地”政策的省份选定的重点产业均包含了旅游业；二是规模性的重大、重点项目，许多省份规定了项目投资额和投资强度，以产生规模效应和带动效应；三是项目遴选严格，大多数省份规定“点供土地”支持项目必须是列入省级重点项目库的项目，即把“入库”作为先决条件，而对于项目入库条件又有专门的严格标准，内容包括项目投资规模、选址及占地面积、产出效益以及前置的规划、“三评”（即环评、安评、能评）等；四是严格监管，对项目建设进度、投资、土地使用等事项均有严格的监督监管程序，以保障“点供土地”政策的有效性。有些省份为保障“点供土地”项目遴选的科学性、公正性和严肃性，还专门出台了相关配套文件，规范“点供土地”指标管理的操作流程，如安徽省国土资源厅专门印发了《安徽省重大项目点供用地计划指标管理办法》，对拟申请“点供土地”支持项目的申报条件和申报流程进行了严格的规定，以保障“点供土地”政策的使用遴选有序、落地规范、效益显著。

（二）通过地方立法保障土地供给

全国各地为保障重大、重点项目建设实施的“点供土地”政策，的确对缓解旅游业规模化和高质量发展与土地资源紧张之间的供需矛盾，起到了一定的促进作用。但由于这些政策都是地方政府自行出台的探索性措施，并没有自上而下的顶层政策体系为之支撑，因此也存在着一定不确定性和不稳定性，部分省份在实施过程中往往会因其他政策的干预或形势的变化而对政策内容进行一定的动态性调整，甚至暂停或变相废止该项政策。近几年来，已有部分省份在不公开宣布废止的情况下终止了该项政策。因此，“点供土地”政策虽然客观上能够起到缓解旅游业规模化和高质量发展与土地资源供给紧张的矛盾，但其不稳定性特征也十分突出。

为使“点供土地”政策形成的土地供给“绿色通道”具有稳定性和持续性，更好地促进旅游及相关产业可持续发展，山东省在原有通过政策性文件调控土地资源供给的基础上，进一步通过地方立法让“点供土地”政策成为具备法律效力的常态化机制。

山东省是国务院批准的全国首个新旧动能转换综合试验区。根据2018年1月3日国务院《关于山东新旧动能转换综合试验区建设总体方案的批复》，山东省明确了旅游业和新一代信息技术等“十大”强省产业，作为推动地方经济社会发展的动力产业，省政府及“十大”强省产业的主管部门相继出台了系统化的规划和支持性政策。同时，为使支持“十大”强省产业的相关政策更具权威性和持续性，2019年7月26日山东省人大常委会通过了地方立法——《山东省新旧动能转换促进条例》。这是全国首个将“点供土地”政策列入法律条款的地方法规。该《条例》中规定：“省人民政府有关部门对设区的市人民政府确定的优先发展产业集群，在土地供应、资金安排、能耗指标、基础设施、重大项目等方面予以重点支持。”对“十大”强省产业重大项目库的优选项目，其土地供给采用“点供土地”政策，即“采取省土地计划专项指标或者省市县联供方式予以重点保障。”^[18]该《条例》颁布以来，山东省对入选新旧动能转换重大项目库的旅游建设项目，可以一次性供给一千亩以上的旅游用地指标，有效地保障了大型旅游建设项目对土地资源的需求和投资落地进度，对于引导社会资金流向、扩大旅游投资、加快新旧动能转换、促进旅游业规模化和高质量发展起到了非常重要的支撑和保障作用。

从政策性文件到地方立法，从暂时性到持续性，各地在破解“旅游用地”供需矛盾、创新土地供给机制方面，进行了多方面探索。虽然许多地方性土地供给政策不是单独针对旅游业的，但这种“绿色通道”机制的确在一定程度上缓解了旅游大项目建设与土地资源供给紧张之间的矛盾，对于加快旅游项目建设、引导社会资金流向、促进旅游业规模化和高质量发展起到非常重要的促进作用。特别是通过地方立法途径进一步提高了政策的稳定性和权威性。

五、结论

长期以来，我国旅游业一直坚持政府主导型发展战略，即通过政策来调控旅游产业的发展速度、发展规模和发展质量，取得了很大成效，但“旅游用地”政策却一直没有形成系统化的供给标准和供给机制，虽然国家层面和各级政府在不同层次上进行了一些政策性的创新探索，但目前旅游用地政策的基本状态依然是：国家层面的政策只能解决旅游公共服务设施和乡村旅游小微项目建设的土地供给；各级政府通过探索地方性政策性文件和地方立法来解决重大、重点旅游项目建设对大宗土地的需求。但由于总体上缺乏上下一致的政策口径和供给机制，旅游业规模化和高质量发展与土地资源供给紧张的矛盾实际上至今没有得到根本解决。也正是由于这一原因，导致“旅游经济高质量发展总体上呈缓慢波动上升的态势，大部分省份旅游经济高质量发展水平并不高。”^[19]在当前经济“双循环”、消费拉动增长和高质量发展的背景下，我们应在前期探索的基础上，进一步“发挥政府的积极作用”^[20]，特别是通过政府的政策创新，推进土地供给政策和供给机制创新，通过国家层面的顶层设计，形成自上而下、上下一致、系统化的“旅游用地”标准、“旅游用地”供给机制的政策体系。

一是应进一步明确“旅游用地”的性质、范畴和标准，即根据旅游项目建设、旅游业发展对土地需求的规律，在国家《土地利用现状分类》、《城市用地分类与规划建设用地标准》及其他相关标准中进一步明确“旅游用地”的性质和类别，让“旅游用地”需求申报与审批能够精准对应。

二是在政策层面上进行顶层设计，完善“旅游用地”政策体系。自然资源、生态环境、住房和城乡建设、文化和旅游等部门应展开联合调研，总结各级政府前期在“旅游用地”供给政策等方面的创新经验，研究出台深化“旅游用地”改革创新的政策性文件，形成自上而下、上下贯通的政策指引。

三是从法律层面上明确“旅游用地”的地位。未来在《中华人民共和国旅游法》修订时，应在法律条文上明确各级政府对“旅游用地”的保障责任，包括将“旅游用地”纳入国土空间和城乡发展规划、将旅游业纳入地方经济社会发展规划等内容，用法律来保障土地资源供给对旅游业发展的基础性支撑作用。

总之，由于旅游业属于经济社会发展的后发产业，各类社会资源对其配置和供给体系很不系统，需要我们在发展实践中通过不断的探索创新去逐步完善。“旅游用地”目前仍然存在着一些制度性障碍，包括“旅游用地”的属性、分类标准等仍不明晰，需要我们在标准、政策和法律层面给予进一步明确和完善，形成系统化的支撑保障体系。

参考文献:

- [1]中国共产党第十九届中央委员会. 中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议[EB/OL]. (2020-10-29). <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1682315325314978759&wfr=spider&for=pc>.
- [2]李丽霞, 何彪, 童昀. 中国旅游高质量发展研究热点及趋势分析——基于 CiteSpace 的知识图谱分析[J/OL]. 华中师范大学学报(自然科学版), 2022(1):51-61.
- [3]申军波, 石培华, 张毓利. 文化与旅游高质量融合发展:时代价值、动态演进与战略选择[J]. 未来与发展, 2020(9):1-4.
- [4]侯兵, 杨君, 余凤龙. 面向高质量发展的文化和旅游深度融合:内涵、动因与机制[J]. 商业经济与管理, 2020(10):86-96.
- [5]伍向阳, 易魁, 谢远健. 新时代旅游审视:文化赋能、品牌塑造与高质量发展[J]. 企业经济, 2021(3):114-122.
- [6]张洪昌. 新时代旅游业高质量发展的治理逻辑与制度创新[J]. 当代经济管理, 2019(9):60-66.
- [7]何建民. 新时代我国旅游业高质量发展系统与战略研究[J]. 旅游学刊, 2018(10):9-11.
- [8]唐月亮, 段建南, 魏晓, 苏昌贵, 殷章馨. 中国旅游用地研究进展与启示[J]. 经济地理, 2021(5):213-222.
- [9]赵景峰, 彭亚华. 当前中国经济高质量发展动力的实验研究[J]. 华北水利水电大学学报(哲学社会科学版), 2021(6):44-53.
- [10]李悦昌, 李悦铮. 新时代我国大众旅游:科学内涵、核心价值、主要矛盾和发展模式[J]. 理论观察, 2020(8):12-16.
- [11]唐业喜, 左鑫, 伍招妃, 马艳, 任启宇, 吴吉林. 旅游经济高质量发展评价指标体系构建与实证——以湖南省为例[J]. 资源开发与市场, 2021(6):641-644.
- [12]王婷, 伟张慧. 中国旅游经济高质量发展评价研究[J]. 广西职业师范学院学报, 2021(3):37-46.
- [13]国土资源部, 住房和城乡建设部, 国家旅游局. 关于支持旅游业发展用地政策的意见[EB/OL]. (2015-11-25). http://tdzx.fuzhou.gov.cn/zz/zcfg/gjjfg/201512/t20151223_70121.htm.
- [14]国家旅游局, 国家发展改革委, 等. 关于促进自驾车旅居车旅游发展的若干意见[EB/OL]. (2016-11-07). <http://www.crttrip.com/showinfo-17-1591-0.html>.
- [15]国家发展改革委, 财政部, 等. 促进乡村旅游发展提质升级行动方案(2018-2020)[EB/OL]. (2018-10-10). <http://www.>

gov.cn/xinwen/2018-10/17/content_5331694.htm.

[16]中共中央,国务院. 关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见[EB/OL]. (2019-04-15). http://www.gov.cn/zhengce/2019-05/05/content_5388880.htm.

[17]江苏省人民政府. 关于进一步支持苏北地区加快发展的政策意见[EB/OL]. (2008-09-25). http://www.jiangsu.gov.cn/art/2013/11/5/art_46144_2546242.html.

[18]山东省第十三届人民代表大会常务委员会. 山东省新旧动能转换促进条例[EB/OL]. (2019-07-26). <http://www.sdrd.gov.cn/articles/ch00023/201907/39338ce4-1778-46c4-b1c6-6665324d66cc.shtml>.

[19]王凯,张盈,余芳芳,李智慧. 中国旅游经济高质量发展空间差异及障碍因素研究[J]. 商学研究, 2021(5):111-119+128.

[20]李鹏, 邓爱民. “双循环”新发展格局下旅游业发展路径与策略[J]. 经济与管理评论, 2021(5):21-30.