

从旅游扶贫到乡村振兴的政策启示： 基于旅游扶贫政策的量化分析

宋 晓¹, 陈水映²

(1. 河南师范大学 旅游学院, 河南 新乡 453007;

2. 南阳师范学院 地理科学与旅游学院, 河南 南阳 473061)

摘要: 旅游扶贫作为产业扶贫的重要形式,对全面建成小康社会、打赢脱贫攻坚战意义重大。对现有旅游扶贫政策进行量化分析,可以为旅游促进乡村振兴的政策制定提供借鉴。文章以 PMC 指数模型对 10 项旅游扶贫政策进行量化评价。研究发现:中国旅游扶贫政策与国家扶贫战略密切结合,呈现出时代性特征;旅游扶贫政策工具呈现出全面性和非均衡特点。所选 10 项旅游扶贫政策分为优秀级和可接受级。优秀级旅游扶贫政策更具综合性,PMC 指数较高;可接受级政策在不同指标上的表现差别较大。未来以旅游促进乡村振兴的政策应把握乡村振兴的总体要求,从政策性质、政策领域、激励约束等多个方面优化单项政策。

关键词: 旅游扶贫政策;乡村振兴;量化分析;PMC 指数模型

中图分类号: F59 **文献标识码:** A **文章编号:** 1674-5841(2023)05-0001-15

引言

旅游扶贫以发展旅游业、带动经济欠发达地区脱贫致富为主要目标,在全面建成小康社会、打赢脱贫攻坚战方面发挥了重要作用。旅游消除贫困的作用得益于国家顶层设计和政策统筹,其促进乡村发展的潜力应该得到更好的发挥。脱贫攻坚工作全面收官意味着中国将进入相对贫困治理的新阶段^[1],如何借助旅游发展将脱贫攻坚同乡村振兴战略有机结合起来,是新时代的重要议题^{[2]2604}。党的二十大报告提出,“要全面推进乡村振兴,扎实推动乡村产业、人才、文化、生态、组织振兴”。在此背景下,对已有的旅游扶贫政策进行量化分析,能够在总结已有政策经验与不足的基础上,优化政

基金项目: 南阳发展战略研究院年度项目“文旅融合推动南阳乡村振兴的内在机制及实现路径研究”(YJY202237);南阳师范学院乡村振兴研究院招标课题“南阳市传统村落旅游地乡愁体验场营造:过程、机制及模型”(2022SCZX07)。

作者简介: 宋晓(1988—),女,河南永城人,讲师,博士,研究方向为文化旅游产业管理;陈水映(1983—),女,河南周口人,讲师,博士,研究方向为乡村旅游、传统村落发展与保护等。

策结构和内容,探讨巩固脱贫攻坚战成果与实现乡村振兴的有效路径,对进一步发挥旅游促进乡村振兴有重要意义。

产业扶贫^[3]、教育扶贫^[4]、消费扶贫^[5-6]是精准扶贫的重要方式,也是扶贫政策研究的重要内容。对扶贫政策进行文本挖掘与分析,探索中国减贫治理的历史变迁,可以为乡村振兴提供政策启示^[7]。聚焦旅游扶贫,已有研究主要包括三个方面:一是旅游扶贫模式研究。不同地区在实践中形成了一些基本模式,在旅游形式上表现为生态旅游扶贫、民族文化旅游扶贫等^[8],在旅游开发方式上表现为政府主导模式、政企合作模式、项目推动模式等^[9]。二是旅游扶贫效率研究。旅游扶贫综合效率时空分布差异较大,产业结构^[10]、交通通达性^[11]、财政支持^[12]、基础设施建设^[13]是旅游扶贫效率提升的主要驱动因素。技术效率低、信息化水平低、教育培训水平低^[14]和金融支持能力不足^[15],制约着旅游扶贫效率的提升。三是关于旅游与乡村振兴的研究。学者们重点关注乡村振兴背景下的旅游发展问题^[16],研究旅游对乡村振兴作用的途径与模式问题^{[2]2605}、旅游发展对乡村振兴的影响效应^[17]、乡村旅游引导乡村振兴绩效评价等^[18]。在旅游扶贫政策的研究中,少数学者关注到了贫困与非贫困户对旅游扶贫政策绩效感知的差异^[19]。整体而言,对旅游扶贫政策及旅游政策促进乡村振兴的关注不足。而旅游扶贫政策不仅在脱贫攻坚中发挥了重要作用^[20],也是进一步实现乡村振兴的重要推动力量^[21]。

已有研究侧重于对宏观模式、效率和微观感知方面的研究,缺少对旅游扶贫政策的深入研究。作为影响旅游扶贫效率的重要因素,政策本身的合理性和科学性应该得到更多的关注。基于此,本文以 PMC 指数模型对 10 项旅游扶贫专项政策进行量化评价,明晰政策优势和短板,为旅游促进乡村振兴的政策制定提供借鉴。

一、政策样本描述和政策样本选择

(一) 政策样本来源

旅游扶贫政策样本的选择经过两个程序:一是以“旅游扶贫”“旅游减贫”“旅游富民”“旅游富农”“旅游惠农”为关键词,在国务院、文化和旅游部等政府网站以及北大法宝网进行检索。二是选择与旅游扶贫内容直接相关的政策文本,并去除函、复函,选择权威性和内容较多的法律法规、意见、通知、办法、条例、规划、公告、计划等。最终选定 71 项旅游扶贫政策,并且把标题包含“旅游扶贫”或“旅游减贫”的政策标注为旅游扶贫专项政策,把其他政策标注为旅游扶贫相关政策。旅游扶贫相关政策又分为旅游专项政策、区域经济发展政策、扶贫及农村发展政策和其他政策(见表 1)。

表 1 旅游扶贫政策类型统计

政策类型	旅游扶 贫专项	旅游扶贫相关政策			其他	合计
		旅游专项	区域经济发展	扶贫及农村发展		
数量	10	27	9	17	8	71
占比/%	14. 1	38. 0	12. 7	23. 9	11. 3	100

(二) 政策发布数量和发布主体分析

随着中国的扶贫方式由体制性扶贫转变为政策性扶贫，扶贫内容也从救济式转变为开发式扶贫。旅游扶贫是典型的开发式扶贫。在现行有效的政策中，旅游扶贫最早出现在 2009 年发布的《国务院关于加强发展旅游业的意见》中（后简称《意见》）。该《意见》明确指出实施乡村旅游富民工程。自《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020 年）》和《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》发布以来，旅游扶贫政策发布数量在 2015—2018 年间增长迅速（见图 1）。从政策发布主体看，33 项政策为单主体发布，38 项政策为多主体联合发布。单项政策涉及发布主体最多的为原国家旅游局、国家发展和改革委员会、自然资源部等《关于印发乡村旅游扶贫工程行动方案的通知》，涉及 12 个主体。单个主体涉及最多的是原国家旅游局，多主体联合发布的策略略多于单主体发布的政策，表明旅游扶贫受到多个政府主体的重视。

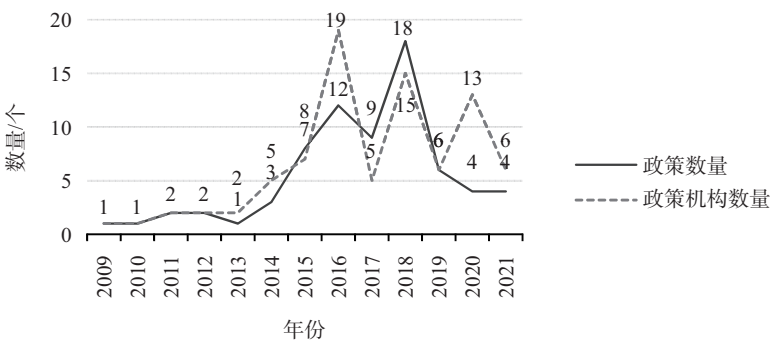


图 1 旅游扶贫政策数量和发布主体数量

(三) 政策样本选择

《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020 年）》提出，到 2020 年稳定实现扶贫对象不愁吃、不愁穿，保障其义务教育、基本医疗和住房的整体目标。为了发挥旅游扶贫优势，国家围绕着“两不愁三保障”的基本要求，从基础设施、环境整治、产品开发、人才培养等方面发布了多项旅游扶贫专项政策。其中，《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》提出，要建立精准扶贫工作机制，为后续旅游扶贫政策制定提供依据。国家发展和改革

委员会、原国家旅游局、生态环境部等《关于实施乡村旅游富民工程推进旅游扶贫工作的通知》，国务院扶贫办行政人事司、原国家旅游局办公室《关于启动 2015 年贫困村旅游扶贫试点工作的通知》，原国家旅游局办公室《关于开展旅游规划扶贫公益行动的通知》等均以此为依据，制定了旅游扶贫目标规划和基础设施建设、产品开发等政策。《中共中央、国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》提出依托贫困地区特有的自然人文资源，深入实施乡村旅游扶贫工程。原国家旅游局、国家发展和改革委员会、自然资源部等《关于印发乡村旅游扶贫工程行动方案的通知》对“十三五”期间的扶贫目标提出具体要求，并明确了主要任务，提出了乡村旅游扶贫八大行动。原国家旅游局办公室《关于实施旅游万企万村帮扶专项行动的通知》聚焦万企万村帮扶专项行动，组织动员全国 1 万家规模较大的旅游景区、旅行社、旅游饭店、旅游车船公司、旅游规划设计单位、乡村旅游企业等旅游企业及旅游院校，对 2.26 万家乡村旅游扶贫重点村进行帮扶脱贫，提出了具体的帮扶计划和目标、帮扶方式与内容。旅游扶贫专项政策服务于国家扶贫战略，从“两不愁三保障”的扶贫目标出发，依据精准扶贫思想，发挥产业扶贫优势，已经初步形成了政策链。本文选择 10 项旅游扶贫专项政策（见表 2），以 PMC 指数模型进行量化评价。

表 2 10 项待评价旅游扶贫政策

编号	标题	发布部门	发布时间
P1	《关于实施乡村旅游富民工程推进旅游扶贫工作的通知》	国家发展和改革委员会等 3 部门	2014. 11
P2	《关于组织举办 2015 年乡村旅游扶贫重点村村官培训班的通知》	原国家旅游局	2015. 05
P3	《关于启动 2015 年贫困村旅游扶贫试点工作的通知》	国务院扶贫办、原国家旅游局	2015. 05
P4	《关于开展旅游规划扶贫公益行动的通知》	原国家旅游局	2015. 07
P5	《关于推进武陵山片区旅游减贫致富与协同发展的意见》	国家民族事务委员会等 4 部门	2016. 06
P6	《关于印发乡村旅游扶贫工程行动方案的通知》	原国家旅游局等 12 部门	2016. 08
P7	《关于实施旅游万企万村帮扶专项行动的通知》	原国家旅游局	2016. 09
P8	《关于支持深度贫困地区旅游扶贫行动方案》	原国家旅游局、国务院扶贫办	2018. 01
P9	《关于进一步做好当前旅游扶贫工作的通知》	原国家旅游局	2018. 02
P10	《关于组织推荐金融支持旅游扶贫重点项目的通知》	原国家旅游局等 3 部门	2018. 03

二、PMC 指数量化

Estrada 提出的 PMC 指数（Policy Modeling Consistency Index）可以有效

评价政策的一致性及其优劣势^[22]。Estrada 认为, 世界上万事万物均是运动着且互相联系着的。一方面, 在建立评价模型时应该尽可能考虑更多的指标, 不应该忽略任何相关指标; 另一方面, 二级指标的权变应该相同, 以二进制平衡所有指标。PMC 指数模型构建可以分为 4 个步骤: 指标的分类; 建立多投入产出表; PMC 指数的测量; 构建 PMC 曲面。本文选取 10 项旅游扶贫专项政策, 基于以上 4 个步骤对旅游扶贫政策进行量化评价。

(一) 指标的选取

PMC 指数模型的指标分为一级指标和二级指标。借鉴 Estrada 提出的指标框架, 并参考已有研究^[23-25], 确定旅游扶贫 PMC 指数模型的一级指标, 分别为政策性质 (X_1)、政策时效 (X_2)、发布主体 (X_3)、政策功能 (X_4)、激励约束 (X_5)、作用范围 (X_6)、政策评价 (X_7)、政策受体 (X_8)、政策领域 (X_9)、政策公开 (X_{10})。为确定二级指标的内容, 首先采用文本分析法, 掌握所选旅游扶贫专项政策的高频关键词, 再结合已有旅游政策评价指标设定^[26]。运用 ROST CM 6.0 软件对旅游扶贫政策文本进行分词处理并统计高频关键词。由于所有政策均为旅游扶贫政策, 因此剔除“旅游”“扶贫”等显而易见的高频词汇, 同时剔除“加强”“推进”“落实”等干扰性词汇, 最终提取出反映旅游扶贫政策关注重点的前 50 个高频词 (见表 3), 并形成 39 个二级指标 (见表 4)。

表 3 政策文本前 50 个高频词

主题词	频次	主题词	频次	主题词	频次
乡村	229	培训	46	协调	33
发展	205	行动	46	试点村	33
项目	164	方案	46	贷款	33
规划	117	片区	45	贫困户	30
开发	103	服务	45	交通	30
企业	87	特色	44	金融	29
贫困	84	区域	42	设计	29
重点村	81	宣传	41	环境	28
脱贫	63	资金	40	保护	28
景区	58	管理	38	农业	28
政策	55	银行	38	专项	25
组织	54	人才	37	领导	24
机制	53	市场	37	文化	23
资源	51	推动	35	合作	21
带动	50	指导	35	优势	21
帮扶	50	落实	35	改革	21
参与	48	创新	34		

表 4 政策指标设置

一级指标	二级指标		二级指标评价标准
X_1 政策性质	$X_1:1$	预测	政策是否体现预测
	$X_1:2$	监管	政策是否体现监管
	$X_1:3$	建议	政策是否提出建议
	$X_1:4$	支持	政策是否体现支持
	$X_1:5$	描述	政策是否体现描述客观现实
	$X_1:6$	诊断	政策是否体现对客观事实的诊断
X_2 政策时效	$X_2:1$	长期	政策是否涉及 10 年以上的内容
	$X_2:2$	中期	政策是否涉及 5 ~ 9 年的内容
	$X_2:3$	短期	政策是否涉及 1 ~ 5 年的内容
	$X_2:4$	本年内	政策是否涉及本年内的内容
X_3 发布主体	$X_3:1$	国务院及其办公厅	政策是否是国务院及其办公厅发布
	$X_3:2$	国家部委	政策是否是国家部委发布
	$X_3:3$	多机构联合发布	政策是否是多机构联合发布
X_4 政策功能	$X_4:1$	目标规划	政策是否重视对旅游扶贫的目标规划
	$X_4:2$	规范引导	政策是否重视对旅游扶贫的规范引导
	$X_4:3$	发展调控	政策是否重视旅游扶贫的发展调控
	$X_4:4$	人才培养	政策是否重视旅游扶贫的人才培养
X_5 激励约束	$X_5:1$	产品开发	政策是否通过产品开发支持旅游扶贫
	$X_5:2$	资金投入	政策是否通过资金投入支持旅游扶贫
	$X_5:3$	人才培养	政策是否通过人才培养支持旅游扶贫
	$X_5:4$	目标绩效	政策是否通过目标绩效支持旅游扶贫
	$X_5:5$	金融支持	政策是否通过金融支持旅游扶贫
X_6 作用范围	$X_6:1$	国家	政策调控范围是否涉及国家级层面
	$X_6:2$	省	政策调控范围是否涉及省级层面
	$X_6:3$	县	政策调控范围是否涉及县级层面
	$X_6:4$	村	政策调控范围是否涉及村级层面
X_7 政策评价	$X_7:1$	依据充分	政策设计是否依据充分
	$X_7:2$	目标明确	政策设计是否目标明确
	$X_7:3$	规划翔实	政策设计是否规划翔实
	$X_7:4$	鼓励创新	政策设计是否鼓励创新
X_8 政策受体	$X_8:1$	国家各部委	政策受体是否包含国家各部委
	$X_8:2$	地方各级政府	政策受体是否包含地方各级政府
	$X_8:3$	企事业单位	政策受体是否包含企事业单位
X_9 政策领域	$X_9:1$	经济	政策领域是否涉及经济
	$X_9:2$	环境	政策领域是否涉及环境
	$X_9:3$	技术	政策领域是否涉及技术
	$X_9:4$	服务	政策领域是否涉及服务
	$X_9:5$	政治	政策领域是否涉及政治
	$X_9:6$	人才	政策领域是否涉及人才
X_{10} 政策公开			政策是否公开发布

表 5 (续)

一级指标	二级指标	P1	P2	P3	P4	P5	P6	P7	P8	P9	P10
X ₃	X ₃ :1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	X ₃ :2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	X ₃ :3	1	0	1	0	1	1	0	1	0	1
X ₄	X ₄ :1	1	0	0	0	1	1	1	1	0	0
	X ₄ :2	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0
	X ₄ :3	0	0	1	1	1	1	0	1	1	1
	X ₄ :4	1	1	1	0	1	1	0	1	1	0
X ₅	X ₅ :1	1	0	0	1	1	1	1	1	1	0
	X ₅ :2	1	0	1	0	1	1	0	1	1	1
	X ₅ :3	1	1	1	0	1	1	1	1	1	0
	X ₅ :4	1	1	0	0	1	1	1	0	0	0
	X ₅ :5	1	0	1	0	1	1	0	1	0	1
X ₆	X ₆ :1	1	0	1	1	0	1	1	1	1	1
	X ₆ :2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	X ₆ :3	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	X ₆ :4	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
X ₇	X ₇ :1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	X ₇ :2	1	1	1	1	0	1	1	0	0	1
	X ₇ :3	1	1	1	0	1	1	1	1	0	0
	X ₇ :4	1	0	1	1	1	1	0	1	1	0
X ₈	X ₈ :1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	X ₈ :2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	X ₈ :3	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
X ₉	X ₉ :1	1	0	1	0	1	1	0	1	1	1
	X ₉ :2	1	0	1	0	1	1	0	1	1	0
	X ₉ :3	0	0	0	0	1	1	0	1	0	0
	X ₉ :4	1	0	1	1	1	1	1	1	1	0
	X ₉ :5	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	X ₉ :6	1	1	1	1	1	1	0	1	1	0
X ₁₀		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1

(三) PMC 指数计算

依据公式 (3) 计算各旅游扶贫政策一级指标的具体数值, 再参照公式 (4) 将各一级指标得分加总, 计算 PMC 指数 (见表 6)。

表 6 10 项旅游扶贫政策的 PMC 指数

编号	X_1	X_2	X_3	X_4	X_5	X_6	X_7	X_8	X_9	X_{10}	PMC 指数	排名	评级
P1	0.67	0.75	0.67	0.75	1.00	1.00	1.00	0.33	0.83	1.00	8.00	3	优秀级
P2	0.50	0.25	0.33	0.50	0.40	0.75	0.75	0.33	0.33	1.00	5.14	10	可接受级
P3	0.67	0.25	0.67	0.75	0.60	1.00	1.00	0.33	0.83	1.00	7.10	5	优秀级
P4	0.50	0.75	0.33	0.50	0.20	1.00	0.75	0.33	0.50	1.00	5.86	8	可接受级
P5	0.83	0.75	0.67	1.00	1.00	0.75	0.75	0.33	1.00	1.00	8.08	2	优秀级
P6	0.67	0.75	0.67	1.00	1.00	1.00	1.00	0.67	1.00	1.00	8.76	1	优秀级
P7	0.50	0.75	0.33	0.50	0.60	1.00	0.75	0.33	0.33	1.00	6.09	7	可接受级
P8	0.50	0.50	0.67	0.75	0.80	1.00	0.75	0.33	1.00	1.00	7.30	4	优秀级
P9	0.83	0.50	0.33	0.50	0.60	1.00	0.50	0.33	0.83	1.00	6.42	6	可接受级
P10	0.33	0.50	0.67	0.25	0.40	1.00	0.50	0.67	0.33	1.00	5.65	9	可接受级
均值	0.60	0.58	0.53	0.65	0.66	0.95	0.78	0.40	0.70	1.00	6.84	-	-

PMC 指数是进行政策等级划分的基础。根据 Estrada 制定的评价标准, PMC 指数在 0~4.99 分之间为不良级政策; PMC 指数在 5~6.99 分之间为可接受级政策; PMC 指数在 7~8.99 分之间为优秀级政策; PMC 指数在 9~10 分之间为完美级政策。对照该评价标准, 10 项旅游扶贫政策的 PMC 指数在 5.14~8.76 分之间, 整体属于可接受级和优秀级两类。其中, P6、P5、P1、P8、P3 属于优秀级政策, P9、P7、P4、P10、P2 属于可接受级政策。根据表 7 中各项一级指标的均值, 结合多投入产出表, 初步对样本政策进行整体评价。

X_1 的均值为 0.60, 表明 10 项旅游扶贫政策在政策性质上涵盖了预测、监管、建议、支持、描述和诊断的大部分内容。从投入产出表中可以看出, 大部分政策都体现了监管、建议和支持, 支持也是各项政策的主要作用, 以通知、意见的形式从多个方面支持旅游扶贫。大部分政策没有对贫困地区的旅游发展现状做出诊断, 而是直接设定政策内容。 X_2 的均值为 0.58, 所选的旅游扶贫政策发布时间处在 2014—2018 年之间。由于旅游扶贫专项政策发布依据国家整体扶贫战略, 在《中国农村扶贫开发纲要(2011—2020 年)》提出“两不愁三保障”的整体目标之后, 2013 年 11 月, 习近平总书记在湖南省湘西州花垣县排碧乡十八洞村调研时强调要精准扶贫。自此之后, 旅游扶贫专项政策陆续出现, 因此大部分政策属于中短期政策。 X_3 的均值为 0.53, 旅游扶贫专项政策的发布主体没有涉及国务院及其办公厅, 涉及主体最多的是原国家旅游局, 6 项政策是多主体联合发布。 X_4 的均值是 0.65, 大部分政策对旅游扶贫发挥了规范引导、发展调控、人才培养的作用, 5 项政策发挥了目标规划的作用。 X_5 的均值是 0.66, 产品开发、资金投入、人才培训是 10 项旅游扶贫政策的主要内容, 以目标绩效和金融支持进行激励约束的政策较少。 X_6 的均值为 0.95, 由于所选政策为国家发布的宏观政策, 调控范围较广泛, 大部分都涉及国家、省、县、村各级。 X_7 的均值是 0.78, 大部分政策在制定时依据

充分、目标明确、规划翔实,多参照《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》,因此大部分政策也都鼓励创新。 X_8 的均值是0.40,政策受体没有涉及国家各部委,主要面向地方各级政府,个别政策涉及企事业单位。 X_9 的均值是0.70,服务、政治和人才是体现最多的领域,其次是经济和环境,有3项旅游扶贫政策强调技术支持。 X_{10} 的均值是1,所有政策都是公开发布的。

三、PMC 曲面构建及单项政策分析

为了更直观地展现政策评价结果,依据 PMC 指数构建 PMC 曲面。PMC 曲面是一个三维立体曲面,由 3×3 矩阵构成。根据惯例,因一级指标 X_{10} 下无二级指标,且得分均为1,选择剔除一级指标 X_{10} 以实现矩阵的对称性和平衡性,如公式(5)所示。

$$\text{PMC 曲面} = \begin{bmatrix} X_1 & X_2 & X_3 \\ X_4 & X_5 & X_6 \\ X_7 & X_8 & X_9 \end{bmatrix} \quad (5)$$

通过 PMC 曲面的起伏,可以直观地对某项旅游扶贫政策在各个维度的表现优劣进行判断,结合 PMC 指数和 PMC 曲面可以对各项政策进行更科学的评价。本文选择的10项旅游扶贫政策的 PMC 指数由高到低依次为: P6、P5、P1、P8、P3、P9、P7、P4、P10、P2。优秀级政策包括 P6、P5、P1、P8、P3 五项,可接受级政策包括 P8、P7、P4、P10、P2 五项。

P6 为《乡村旅游扶贫工程行动方案》,PMC 指数排名第一。其依据《中共中央、国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》,提出了“十三五”期间旅游扶贫目标和科学编制乡村旅游扶贫规划、加强旅游基础设施建设、大力开发乡村旅游产品、加强旅游宣传营销、加强乡村旅游扶贫人才培养五大任务,并提出了乡村旅游扶贫八大行动,它们分别是:乡村环境综合整治专项行动、旅游规划扶贫公益专项行动、乡村旅游后备箱和旅游电商推进专项行动、万企万村帮扶专项行动、百万乡村旅游创客专项行动、金融支持旅游扶贫专项行动、扶贫模式创新推广专项行动、旅游扶贫人才素质提升专项行动。该政策由多主体联合发布,政策性质涵盖较为全面,所有一级指标得分都高于均值,在政策功能、激励约束、作用范围、政策评价、政策领域五个一级指标上的得分都为1,P6 中提出的旅游扶贫任务和行动也是后续多项政策发布的依据。

P5 为《关于推进武陵山片区旅游减贫致富与协同发展的意见》,PMC 指数排名第二。其大部分指标得分都高于均值。针对武陵山片区的旅游资源做了诊断,注重旅游基础设施建设、规划引导和项目带动,实施景区带村开发战略,强调互联网+旅游、金融扶持和人才智力支撑,因此政策功能全面、激励约束手段丰富、政策领域广泛。但是具体目标不够明确,且针对的是武陵山片区,作用于区域范围而不是国家级层面。

P1 为《关于实施乡村旅游富民工程推进旅游扶贫工作的通知》, PMC 指数排名第三。除了政策受体的得分低于均值之外, 其他指标得分都高于均值。P1 提出到 2015 年, 扶持约 2 000 个贫困村开展乡村旅游, 到 2020 年, 扶持约 6 000 个贫困村开展乡村旅游, 带动农村劳动力就业的具体目标。该政策明确了基础设施建设、管理水平、旅游宣传推广、人才培养等重点工作任务, 政策设计较为合理。

P8 为《关于支持深度贫困地区旅游扶贫行动方案》, PMC 指数排名第四。其在作用范围和政策领域两个一级指标上得分为 1。涵盖了经济、环境、技术、服务、政治、人才各个方面, 在激励约束方面强调产品开发、资金投入、人才培养和金融支持, 有助于发挥旅游在深度贫困地区脱贫攻坚中的带动作用。

P3 为《关于启动 2015 年贫困村旅游扶贫试点工作的通知》, PMC 指数排名第五。其作用范围和政策评价指标得分为 1, 政策时效、激励约束、政策受体指标得分低于均值。强调规划引导、资金投入、金融支持和人才培养, 由于只明确了 2015 年的重点工作, 因此, 在政策时效上只是本年内有效。

P9 为《关于进一步做好当前旅游扶贫工作的通知》, PMC 指数排名第六。该政策对党的十八大以来的旅游扶贫工作做了描述和诊断, 在政策性质上的得分高于均值。P9 为原旅游局单个主体发布的政策, 发布主体得分低于均值。其不仅强调规划、营销、人才培养的重要性, 还提出了收益机制和社会参与, 但是只强调通过发展旅游增加贫困户收入和获得感, 缺少对目标绩效的具体描述。

P7 为《关于实施旅游万企万村帮扶专项行动的通知》, PMC 指数排名第七。其大部分指标得分低于均值。规划依据 P6 中的八大行动之一, 即万企万村帮扶专项行动, 对帮扶单位数量和被帮扶重点村做了规定。该政策为单个主体发布的政策, 受体面向各省级旅游局。虽然为帮扶方式和内容制定了具体的计划, 但是政策领域范围较窄, 只强调了服务和政治两方面。

P4 为《关于开展旅游规划扶贫公益行动的通知》, PMC 指数排名第八。其在政策性质、政策功能、激励约束、政策评价、政策受体、政策领域上的得分低于均值。P4 的政策依据是 P3, 作为 P3 的配套政策, 通过引导各类具有资质的旅游规划、设计、咨询单位自愿参加旅游规划扶贫公益行动, 对旅游扶贫发挥了规范引导和发展调控的政策功能。但该政策在激励约束方面仅仅涉及产品开发, 缺少对资金投入、人才培养、目标绩效和金融支持的关注。

P10 为《关于组织推荐金融支持旅游扶贫重点项目的通知》, PMC 指数排名第九。其在政策性质、政策时效、政策功能、激励约束、政策评价、政策领域上的得分低于均值。该政策强调以资金投入实现对旅游扶贫的激励, 在政策性质上仅仅体现了监管和支持, 在政策功能上仅体现了发展调控, 政策领域体仅现在经济和政治方面。

P2 为《关于组织举办 2015 年乡村旅游扶贫重点村村官培训班的通知》,

PMC 指数排名第十。其在 $X_1 \sim X_9$ 上的得分都低于均值。该政策为专注旅游扶贫人才培养的专项政策，对培训内容和参加人员做了具体说明，政策时效为当年内有效，政策功能和政策领域范围较窄。

综上，国家整体扶贫战略和政策是旅游扶贫政策制定的依据，各旅游专项政策之间存在相互衔接的关系，P6、P3 为旅游扶贫人才专项政策和旅游扶贫金融政策制定的依据。在针对性较强的 P7、P4、P10、P2 政策中，需加强政策目标的量化指标和政策性质的诊断及预测以增强政策的指导性。

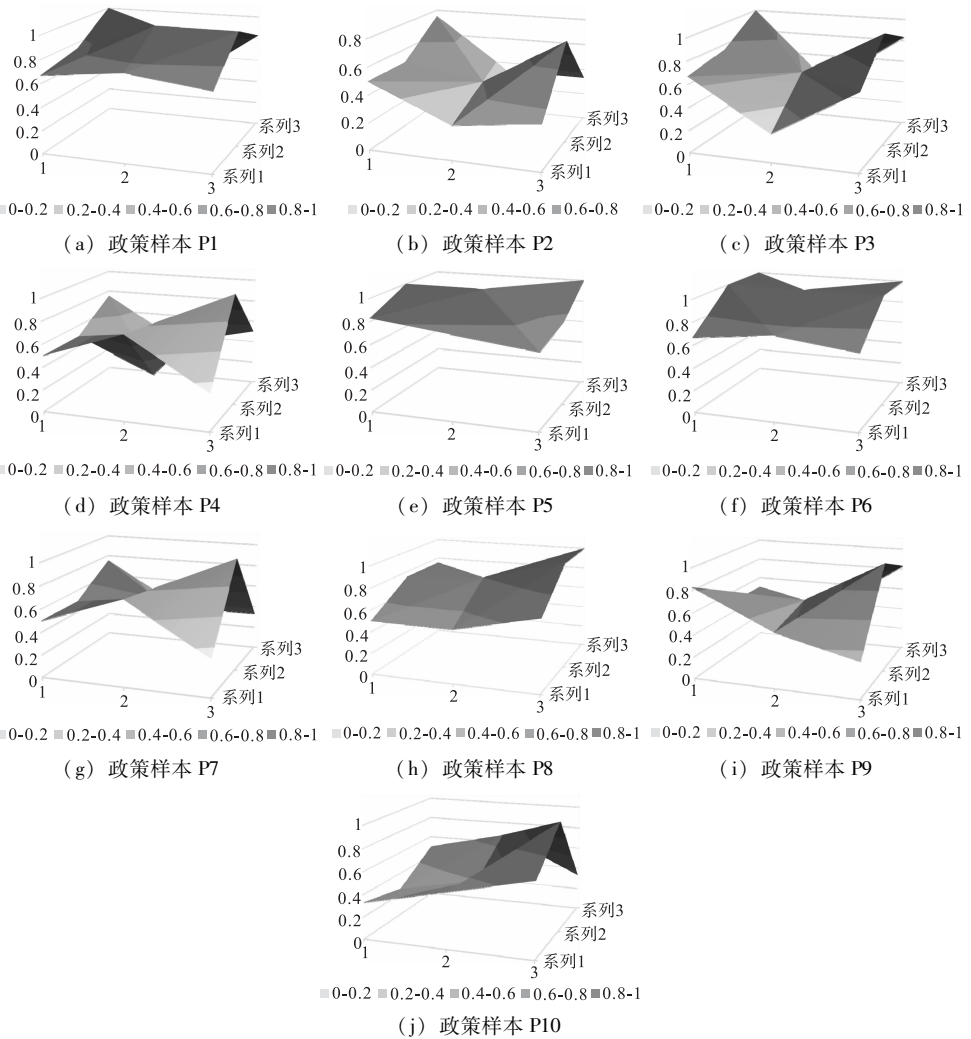


图 2 10 项旅游扶贫政策的 PMC 曲面图

四、研究结论与政策启示

(一) 研究结论

本文通过 PMC 指数模型对 10 项旅游扶贫政策进行量化分析，得出如下结论：

1. 旅游扶贫政策链初步形成

旅游扶贫政策与国家扶贫战略密切结合, 呈现出时代性特征。随着国家扶贫目标变化和旅游产业发展, 旅游扶贫政策链初步形成, 政策间呈现出较强的衔接性。但是大部分旅游扶贫政策包含于旅游专项政策和农村发展政策中, 旅游扶贫专项政策较少。

2. 旅游扶贫政策呈现出全面性和非均衡特点

旅游扶贫受到了多个政府主体的重视, 整体而言, 多主体联合发布的政策 PMC 指数较高。P6、P5、P1、P8、P3 属于优秀级政策, 也都是多主体联合发布的政策。优秀级旅游扶贫政策在各指标上的表现普遍较好, 更具综合性, 调控范围和政策领域更广泛, 政策评价也高。

3. 可接受级政策在不同指标上的表现差别较大

P9、P7、P4、P10、P2 属于可接受级政策, 其中 4 项为单主体发布政策, 可接受级政策 PMC 得分较低, 在大部分指标上的得分低于均值可能影响政策的整体协调性和预期效果。

(二) 政策启示

PMC 指数模型为政策优化提供了新的方向, 结合脱贫攻坚向乡村振兴转变的战略背景, 为下阶段的政策制定提出以下几点建议。

1. 加强对旅游扶贫和旅游推动乡村振兴的政策支持

围绕着乡村振兴战略, 文化和旅游部等 17 部门已经出台了促进乡村旅游可持续发展的政策, 结合《国务院关于促进乡村产业振兴的指导意见》《中共中央、国务院关于实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的意见》, 未来需要在研判乡村发展的基础上, 围绕着产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕制定内容更为广泛的政策, 以实现乡村在产业、人才、文化、生态、组织方面的全面发展。

2. 注重政策之间的协调性和均衡性

已有政策中, 目标规划、产品开发、基础设施建设和人才支持是旅游扶贫政策的主要内容。未来在继续推进高质量旅游产品开发、基础设施建设和人才建设的基础上, 强化对资金、技术、土地、金融政策的运用, 推动贫困地区旅游与其他产业的融合, 加强法规管制, 增强贫困乡村的治理能力, 发挥不同政策的协同作用。

3. 从多个方面优化单项政策

综合政策性质、发布主体、政策时效、政策领域、激励约束、政策受体等优化单项政策。加强多主体联合发布政策, 建立政策落实的长效机制, 在巩固脱贫成果的基础上, 做好农村地区经济、政治、社会、文化、生态建设。并且, 拓展政策领域和激励约束手段, 积极发挥旅游在巩固脱贫攻坚成果和实现乡村振兴方面的积极作用。

[参考文献]

- [1] 张明皓, 叶敬忠. 脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的机制构建和政策体系研究 [J]. 经济学家, 2021 (10): 110-118.
- [2] 孙九霞, 徐新建, 王宁, 等. 旅游对全面脱贫与乡村振兴作用的途径与模式: “旅游扶贫与乡村振兴”专家笔谈 [J]. 自然资源学报, 2021, 36 (10).
- [3] 吕开宇, 施海波, 李芸, 等. 新中国70年产业扶贫政策: 演变路径、经验教训及前景展望 [J]. 农业经济问题, 2020 (2): 23-30.
- [4] 袁利平, 李君筱. 我国高等教育扶贫政策的演进逻辑与未来展望: 基于历史制度主义的视角 [J]. 清华大学教育研究, 2021, 42 (5): 126-139.
- [5] 彭小兵, 龙燕. 基于政策工具视角的我国消费扶贫政策分析 [J]. 贵州财经大学学报, 2021 (1): 95-101.
- [6] 尹志超, 郭沛瑶. 精准扶贫政策效果评估: 家庭消费视角下的实证研究 [J]. 管理世界, 2021, 37 (4): 64-82.
- [7] 谢治菊, 陈香凝. 政策工具与乡村振兴: 基于建党100年以来扶贫政策变迁的文本分析 [J]. 贵州财经大学学报, 2021 (5): 8-19.
- [8] 胡锡茹. 云南旅游扶贫的三种模式 [J]. 经济问题探索, 2003 (5): 109-111.
- [9] 李佳, 成升魁, 马金刚, 等. 基于县域要素的三江源地区旅游扶贫模式探讨 [J]. 资源科学, 2009, 31 (11): 1818-1824.
- [10] 王凯, 朱芳书, 甘畅, 等. 区域产业结构转型升级水平与旅游扶贫效率耦合关系: 以武陵山片区为例 [J]. 自然资源学报, 2020, 35 (7): 1617-1632.
- [11] 穆学青, 郭向阳, 明庆忠. 多维贫困视角下县域旅游扶贫效率时空演化及影响机理: 以云南25个边境县(市)为例 [J]. 经济地理, 2020, 40 (12): 199-210.
- [12] 杨光明, 杨航, 张帆, 等. 三峡库区旅游扶贫效率的时空演变及影响因素研究 [J]. 中国农业资源与区划, 2020, 41 (5): 268-277.
- [13] 陈超凡, 王赟. 连片特困区旅游扶贫效率评价及影响因素: 来自罗霄山片区的经验证据 [J]. 经济地理, 2020, 40 (1): 226-233.
- [14] 田瑾, 明庆忠. 旅游扶贫效率与空间溢出效应测度 [J]. 统计与决策, 2021, 37 (20): 85-89.
- [15] 徐少癸, 方世巧, 甘永萍, 等. 广西边境民族地区旅游扶贫效率测度与时空演化分析 [J]. 世界地理研究, 2021, 30 (2): 367-377.
- [16] 张香菊, 张康旭, 张红喜. 乡村振兴背景下乡村旅游环境正义实现途径 [J]. 中国农业资源与区划, 2019, 40 (11): 297-302.
- [17] 陈志军, 徐飞雄. 乡村旅游地旅游发展对乡村振兴的影响效应与机理: 以关中地区为例 [J]. 经济地理, 2022, 42 (2): 231-240.
- [18] 马瑛, 吴冰, 贾榕榕. 乡村旅游引导乡村振兴绩效评价研究: 以太原市王吴村为例 [J]. 中国农业资源与区划, 2021, 42 (12): 124-131.
- [19] 谢双玉, 李琳, 冯娟, 等. 贫困与非贫困户旅游扶贫政策绩效感知差异研究: 以恩施为例 [J]. 旅游学刊, 2020, 35 (2): 80-92.
- [20] 徐艳晴, 刘富春. 政策感知、个性差异与旅游扶贫精准化: 基于海南的实证分析 [J]. 海南大学学报(人文社会科学版), 2019, 37 (3): 49-56.
- [21] 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.
- [22] ESTRAD M A. Policy modeling: definition, classification and evaluation [J]. *Journal of Policy Modeling*, 2011, 33 (4): 523 - 536.
- [23] 丰景春, 李晟, 罗豪, 等. 政策工具视角下我国 BIM 政策评价研究 [J]. *软科学*, 2020, 34 (3): 70 - 74, 110.
- [24] 戚湧, 张锋. 基于内容分析的战略性新兴产业政策评价研究 [J]. *科技进步与对策*, 2020, 37 (17): 118 - 125.
- [25] 宋大成, 焦凤枝, 范升. 我国科学数据开放共享政策量化评价: 基于 PMC 指数模型的分析 [J]. *情报杂志*, 2021, 40 (8): 119 - 126.
- [26] 史鹏飞, 明庆忠, 韩剑磊, 等. 基于 PMC 指数模型的边境旅游政策综合量化评价与比较研究: 来自广西和内蒙古两个自治区的案例 [J]. *地域研究与开发*, 2020, 39 (6): 91 - 97.

Policy Implications from Tourism Poverty Alleviation to Rural Revitalization: Based on the Quantitative Analysis of Tourism Poverty Alleviation Policy

SONG Xiao¹, CHEN Shuiying²

(1. School of Tourism, Henan Normal University, Xinxiang 453007, Henan, China;

2. School of Geographic Science and Tourism, Nanyang Normal University,
Nanyang 473061, Henan, China)

Abstract: Tourism poverty alleviation, as an important form of industrial poverty alleviation, is of great significance for achieving overall prosperity and winning the fight against poverty. Quantitative analysis of existing tourism poverty alleviation policies can provide a reference for future policy formulation of promoting rural revitalization by tourism. The article uses the PMC index model to quantitatively evaluate 10 tourism poverty alleviation policies. It is found that: China's tourism poverty alleviation policies are closely integrated with the national poverty alleviation strategy, showing the characteristics of the times. Tourism poverty alleviation policy tools show comprehensive and unbalanced characteristics. The 10 selected policies are classified into excellent level and acceptable level. The excellent-level tourism poverty alleviation policies are more comprehensive and have higher PMC indexes; the performance of the acceptable-level policies varies widely on different indicators. The future policies of promoting rural revitalization with tourism should grasp the overall requirements of rural revitalization and optimize individual policies in many aspects, such as policy nature, policy areas, incentives and constraints.

Keywords: tourism poverty alleviation policy; rural revitalization; quantitative analysis; PMC index model