

旅游产业政策注意力的演变与启示： 基于2001—2024年国务院政府 工作报告内容的分析

生延超，欧志军，余艳婷

(湖南工商大学 公共管理与人文地理学院，湖南 长沙，410205)

摘要：旅游产业政策注意力是政府制定产业政策时关注的重点领域，对旅游产业政策的制定具有重要的指导意义。以2001—2024年国务院政府工作报告为样本，采用内容分析法，以五年规划为单元，通过ROST CM6提取高频词，借助Nvivo编码，观察旅游产业政策注意力变化趋势。研究发现，旅游产业政策注意力演变具有三个特点：旅游产业政策注意力由单一功能向综合功能转变，目标维度上专注文化建设投入，工具维度上专注财政政策；旅游产业政策注意力的演变存在三个问题：文化旅游创新发展不足，人才培养重视程度低，财政政策投入比例不协调；基于此提出政策建议：促进文旅创新发展，重视专业人才培养，合理调整财政投入，为旅游产业高质量发展提供保障。

关键词：旅游产业政策；政策演变；政策注意力

中图分类号：F59 **文献标识码：**A **文章编号：**1674-5841(2025)06-0015-13

引言

发展旅游产业是推进经济结构调整、提高对外开放水平、扩大内需改善民生的重要内容。2025年全国两会期间，旅游政策继续成为热议话题，国家高度重视旅游产业，2001—2024年国务院政府工作报告也多次提及相关内容，充分体现出其战略性地位。但是，作为典型的政府主导型产业具有过度依赖政策的特点，当前政策仍存在发文主体多元化、法律法规碎片化、地方执行形式化等现象，制约着旅游产业的高质量发展，学术界在旅游产业政策上的系统性研究也相对不足。因此，本文聚焦2001—2024年国务院政府

收稿日期：2025-03-12

基金项目：湖南省社会科学基金项目“数字经济促进湖南经济韧性的长效机制研究”(22YBA162)；湖南省教育厅科学研究项目“旅游驱动黄河流域城乡融合发展的机制与效应研究”(24A0427)。

作者简介：生延超(1978—)，男，教授，博士，博士生导师，研究方向为区域经济与旅游经济；欧志军(1997—)，男，2024级硕士研究生，研究方向为区域经济与旅游经济；余艳婷(1989—)，女，2023级硕士研究生，研究方向为区域经济与旅游经济。

工作报告,深入分析旅游产业政策注意力的演变趋势,探讨注意力与旅游产业发展的内在联系,把握政策调整方向、优化政策内容制定,以求促进旅游产业高质量发展、社会和谐稳定。

一、相关研究述评

(一) 注意力的界定及应用

从国外研究梳理可以看出,注意力界定较早。“注意力”一词的最早定义是心理学概念,表示进入意识的一个过程^[1]。赫伯特·西蒙在《管理行为》一书中将注意力与决策、管理结合,认为注意力是管理者选择性关注信息的过程,指出管理者的决策不存在完全理性,决策的判断过程就是注意力分配或转移的过程^[2]。Ocasio 建立注意力基础观,将注意力定义为组织的决策者对议题及解决方案的察觉、编码、解释并集中投入时间和精力过程^[3]。布赖恩·琼斯以有限的注意力为基础概念,提出注意力限制是政策和组织变化的重要原因,成为注意力政治研究的开端^[4]。

从国内研究梳理可以看出,注意力应用较多。文宏、杜菲菲对注意力、政策动机与政策行为之间的内在逻辑展开了研究,构建出“注意力—动机—行为”的理论框架^[5]。赵建国、王瑞娟在政府注意力分析中,借助 NVivo11 软件解读了中国政府对社会保障事业的注意力分配^[6]。肖红军、阳镇、姜倍宁也将注意力引入政府决策,对政府注意力展开研究,提出了基于注意力的政府决策过程分析框架,认为“公共社会问题”“政府公共决策注意力”与“公共与社会政策”是一个互相影响的闭环系统^[7]。

(二) 旅游产业政策演变研究

国外研究主要关注旅游产业政策的演变划分、作用定位、动态运用等方面。最早开创旅游产业政策独立研究先河的是 Mathews 的《国际旅游与政治科学研究》^[8]。Soshiroda 梳理了 1859—2003 年日本国际旅游产业政策的制定过程,将发展过程主要分为三个时期与十个阶段,强调政策应该先要获得外汇然后再打破国家孤立,认为发展旅游产业政策可以助推经济振兴^[9]。Menga 等应用 CGE 模型衡量了新加坡入境旅游的经济影响及新加坡旅游产业政策的有效性,表明旅游消费税扣除是继旅游活动补贴政策之后最有效的政策^[10]。Pastras 等分析了 2000—2008 年希腊雅典政府参与旅游营销政策的连续性和变化,在理解并制定有效的旅游产业政策上,提供了一个立体框架,强调在不断变化的旅游市场中,政策制定者需要采取一种综合动态的方法^[11]。Prodi Elena 等基于经济危机后意大利的实证分析,通过旅游业异质性的响应启示,发现产业恢复力可驱动政策优化,采取动态监测与分类施策方式来增强经济韧性^[12]。

国内关于旅游产业政策演变的相关文献也有不少,经过梳理发现,大部分学者对旅游产业政策的功能转变、发文主体改变、定位变化、量化变动展开了政策分析研究。

一是旅游产业政策的功能转变。唐晓云发现旅游政策是从资源配置行政

化转向行政权力制约下的资源配置市场化的演化过程^[13]。杨秀云、李杨子、阮丽娟认为近40年来中国旅游产业政策在三大旅游市场作用上大体可分为1978—2000年起步发展、2000年至今不断完善两个阶段^[14]。生延超、刘晴根据旅游产业政策价值导向变化特征, 提出1978—1989年事业培育萌芽、1990—2000年需求满足初步发展、2001—2014年综合效应培育结构调整、2015—2018年全域旅游深化调整四个阶段^[15]。

二是旅游产业政策的发文主体改变。钟冲提出, 改革开放之前大部分公共政策包括旅游产业政策由党颁发, 20世纪90年代后旅游产业政策开始主要由国务院及其旅游主管部门制定颁发^[16]。郭振江在对旅游产业政策发文主体的研究上, 指出原国家旅游局是副部级的部门, 其话语权不高以致旅游产业政策多为群策群力, 大多数政策都需要联合多部门共同发布来保障执行效力^[17]。张文娟、明庆忠立足康养旅游视角, 指出发文主体呈现出明显多元化趋势, 联合发文数量与参与发文部门逐年增加^[18]。

三是旅游产业政策的定位变化。张广瑞解读了改革开放以来出境、入境、国内三个旅游市场发展方式和优先顺序的调整变化^[19]。生延超、吴昕阳从时序变化上将国家旅游产业政策大体分为1978—2001年的政府主导、2001年以来的发展完善两个阶段^[20]。中国旅游研究院院长戴斌在接受《纵横》杂志采访时表示, 中国旅游发展大体分为20世纪80年代的入境旅游黄金发展阶段、20世纪90年代末的国民旅游初级阶段、2018年以后的文旅融合新阶段。

四是旅游产业政策的量化变动。黄锐、谢朝武、李勇泉通过计量文化旅游产业政策力度的演化, 划分出初始增长期、稳步增长期和快速增长期三个阶段^[21]。潘成斌从政策出台数量视角, 认为旅游产业政策经历了1978—1989年起步探索、1990—2009年发展转轨、2010—2018年积蓄突破、2019年以后改进提升四个阶段^[22]。王克岭、段玲进行政策文本词频分布分析, 发现政策制定关注点主体呈现出“旅游→文化→文化+旅游”的变化^[23]。

(三) 简要评述

既有文献围绕旅游产业政策的动态演变已形成多维研究体系, 主要表现在“政策功能的迭代路径解析、多元治理主体协作网络变迁、产业定位战略调适特征、政策工具计量分析、动态治理机制应用”等层面, 为政策文本的质量化研究提供方法论支持。

现有研究, 政策注意力配置的解析显得不足, 历时性上探讨注意力分配结构阶段演化的系统性明显不足, 共时性上揭示注意力要素间的竞争协同逻辑不充分。根本原因在于旅游产业政策实质是将有限的注意力资源在不同治理目标间动态配置、单元周期均体现着政策制定主体聚焦特定发展议题的战略性和注意力焦点的迁移, 正好反映了政策目标的演进, 深刻影响着旅游产业的治理效能。

因此, 本文构建跨周期、多层次的注意力演变分析框架, 解构政策变化

的内在驱动力,预测未来政策走向,在提升政策供给精准度和治理效能转化率方面具有价值。旅游产业政策注意力的演变研究不仅深化拓展了现有政策演变理论,而且为建构中国情境下的旅游治理体系提供新的理论生长点。

二、旅游产业政策注意力的结构维度

政府在分配注意力时,会基于所处的特定情境,进行差异化选择并产生不同的关注,这是决策者基于特定情境促成注意力选择并形成战略方向的过程。因此,旅游产业政策注意力分配的变化过程可以反映旅游产业政策的演变。

通过对中国知网(CNKI)、Web of Science 等平台的关键词检索发现,目前学界对旅游、旅游产业、产业政策、旅游产业政策的概念定义较多,对旅游产业政策注意力的概念界定较少。旅游产业是以旅游资源为核心,涵盖旅游六环节的综合性产业群,文旅产业是文旅深度融合的产物,强调通过文化资源来提升旅游体验及以旅游为载体传播文化,旅游产业与文旅产业最大的区别在于后者强调文化要素的嵌入、前者覆盖更广泛的产业生态。鉴于原文化部与原国家旅游局于2018年才合并为文化和旅游部,且文化产业与旅游产业的融合也刚刚开始,为了保证严谨性、连贯性与科学性,我们专注于旅游产业政策分析。因此,本文对旅游产业政策注意力以“注意力+旅游+产业+政策”的形式进行概念解释,即政府把有限的时间和精力,用于促进旅游发展、产业繁荣,提出指导性政策的过程。

旅游产业政策是国家在一定时期内实现旅游发展目标而规定的行动准则,将旅游产业政策注意力的一级维度分为政策目标和政策工具两个方面,在此基础上,通过理论支撑与词频统计分析,进一步划分二级维度与提炼细分维度,最终构建出旅游产业政策注意力的整体结构维度,为旅游产业政策的制定与优化提供理论支持与实践指导(见表1)。

(一) 目标维度

旅游产业政策的出台多以促进社会经济发展为目的,因此本文将目标维度划分为以下两个二级维度:社会经济效益、旅游产业发展。

(二) 工具维度

旅游产业政策工具维度则直接采用 Rothwell 和 Zegveld 的经典划分理论,由供给政策、环境政策、需求政策三个维度组成。

表1 旅游产业政策注意力的结构维度

| 一级维度 | 二级维度 | 细分维度 |
|------|--------|----------------|
| 目标维度 | 社会经济效益 | 经济发展、文化传播、民生生态 |
| | 旅游产业发展 | 行业发展、产业创新 |
| 工具维度 | 供给政策 | 人才培养、资金扶持、信息科技 |
| | 环境政策 | 财政支持、法律法规、战略规划 |
| | 需求政策 | 政府引导、贸易管制 |

三、旅游产业政策注意力演变的研究设计

(一) 数据来源

旅游产业政策注意力编码表的数据源自2001—2024年24份国务院政府工作报告, 选取2001年为研究起点, 因其既是“十五”计划开局之年, 也是中国加入WTO之年。鉴于每年国务院政府工作报告中旅游产业政策内容有限, 编制和实施国民经济和社会发展规划, 是治国理政的重要方式, 为强化政策关联性, 本文以五年规划(计划)为时间分析单元, 确保政策连续不受政府换届影响。

(二) 关键词编码

首先, 将旅游产业政策注意力目标、工具两个一级维度作为一级主题, 原二级维度作为二级主题。其次, 基于旅游产业政策注意力细分维度, 利用ROST CM6软件对国务院政府工作报告进行分词和词频分析, 人工挑选出与旅游产业政策注意力相关的高频关键词。再者, 借助Nvivo软件逐句研读报告中对应的政策原文, 形成新的自定义政策注意力词语库, 构成三级编码。最后, 邀请专家对关键词与对应维度进行1~10分的评分, 综合专家评分剔除低于6分的关键词, 最终形成本文的旅游产业政策注意力编码表(见表2)。

表2 旅游产业政策注意力编码表

| 细分维度 | 关键词 |
|------|---|
| 经济发展 | 区域发展、全面经济、市场经济、农村经济、全域旅游、服务业发展、创新发展、地方经济、旅游经济、特色小镇、城镇经济、城乡规划 |
| 文化传播 | 传统文化、文化遗产、精神文明、广播影视、传统手工艺、成人教育、体育竞技、休闲文化、文旅、文化产业、文化交流、宗教旅游、风土民俗、民族文化、国际展会、文学艺术 |
| 民生生态 | 人才就业、乡村旅游、农家乐、乡村振兴、脱贫攻坚、生态旅游、生态环保、生态建设、康养旅游、养老服务、社会保障 |
| 行业发展 | 行业规范、市场规则、发展方向、旅游质量、发展旅游、旅游技能 |
| 产业创新 | 方向创新、技术创新、区域创新、形式创新、融资创新、产业链创新、企业创新、人才创新、创新驱动、资源创新、消费创新、市场创新、功能创新 |
| 人才培养 | 人才战略、专业人才、人才市场、留学回国、知识产权、扩大就业、鼓励创业、职业培训 |
| 资金扶持 | 税收返还、政府支出、引进外资、金融支持、基础建设、文化馆建设、信贷支持、增加预算、促进投资 |
| 信息科技 | 技术支持、信息科学、信息网络、生态科学、电网改造、信息共享、新材料、物联网、电商、互联网、网点建设、光纤、5G、人工智能 |
| 财政支持 | 财政贴息、货币政策、增发国债、减少税费、引进外资、税费改革 |
| 法律制度 | 体制改革、市场秩序、市场管理、完善征信、知识产权 |
| 战略规划 | 区域发展、全球化、对外开放、国际旅游、交通系统、公路建设、西部开发、发展旅游、发展服务业、旅游专项规划、改革创新、生态绿色、农村发展、信息化、现代化、海洋经济 |
| 政府引导 | 政府投资、退休金增加、养老金增加、收入增加、旅游消费、培育旅游、消费升级 |
| 贸易管制 | 国际市场、服务外包、贸易区建设、外交政策、服务贸易 |

（三）注意力测算

立足于旅游产业政策注意力编码表，本研究利用 Nvivo 软件分析 2001—2024 年国务院政府工作报告，以关键词为参考点，计算每个单元时期内参考点的出现次数和覆盖率（见表 3）。2001—2024 年期间，报告中“旅”字出现 59 次，涉及旅游产业政策注意力的参考点数量整体呈上升态势，表明注意力在增加。2001—2005 年期间，报告中注意力主要聚焦文化发展。2006—2010 年期间，报告中旅游带动经济发展效益显著，国务院赋予旅游产业更多经济功能。2011—2015 年期间，报告中互联网经济快速发展，大众消费能力提升，旅游市场活跃。2016—2020 年期间，报告中注意力集中在全域旅游，经济地位得到提升。2021—2024 年期间，受新冠疫情影响，报告主要关注拉动需求、复工复产、提高财政支出等政策，注意力聚焦于恢复旅游产业发展。

表 3 旅游政策议题情况

| 年份 | 参考点 | 覆盖率/% | 年份 | 参考点 | 覆盖率/% |
|-------------|-----|-------|-------------|-----|-------|
| 2001—2005 年 | 59 | 0.32 | 2016—2020 年 | 84 | 0.36 |
| 2006—2010 年 | 64 | 0.24 | 2021—2024 年 | 83 | 0.34 |
| 2011—2015 年 | 75 | 0.32 | | | |

四、旅游产业的注意力演变

本研究通过 ROST CM6 软件，分析各期间单元内的国务院政府工作报告的旅游产业政策注意力相关词频，构建语义网络，结合具体内容，清晰呈现不同时期侧重点的变化，详细描述其演变过程。

（一）2001—2005 年

“十五”时期语义网络中（见图 1），以发展、建设、改革、文化为核心簇。旅游产业政策注意力关键词之间的关联度越高，关系越紧密。其中发展与文化（22）、体制与改革（20）、文化与建设（17）、文化与事业（16）更为紧密。这表明在“十五”时期，旅游产业政策注意力主要聚焦于发展文化。对照发现：2001 年，《国务院关于进一步加快旅游业发展的通知》，强调通过旅游活动弘扬民族优秀文化，同年中国加入 WTO，加强了国际文化交流带来发展机遇。2002 年，国务院鼓励国民扩大旅游、文化等消费。2003 年非典疫情导致旅游业严重受损，财政部、税务总局等实施了贴息贷款、税收减免等扶持政策。2004 年，国务院首次提出发展红色旅游，将革命纪念地、遗址、展览馆等红色资源与旅游相结合，成为当年文化发展政策的核心内容。2005 年，国务院强调积极发展旅游产业。可见，这个时期的旅游产业政策每年都有专注的领域和方向，但注意力比较分散，缺乏导向性。

需求下得到关注,借助政府支持实现良好起步,主要作为推动文化产业发展的工具,但缺乏独立性。在“十一五”时期,国务院更关注体育与农村发展,旅游产业政策在推动农村发展过程中衍生出特色旅游,但仍以辅助其他行业发展为主。在“十二五”时期,作为过渡期,国务院鼓励发展新型服务业态,互联网的兴起加速促使旅游产业政策从单一功能向综合功能转变,开始关注旅游产业自身的综合发展功能。在“十三五”时期,旅游产业政策的重视程度明显增加,促进了全域旅游的快速发展,旅游产业政策的综合功能得到进一步发挥。在“十四五”期间,发展趋势获得进一步的响应,旅游产业政策受外界环境影响较大,综合产业功能有待进一步挖掘。

(二) 旅游产业政策注意力在目标维度上专注于文化建设投入

在目标维度上,旅游产业政策注意力也呈现出一定的聚焦,从最初的外事接待到“十五”时期的文化产业发展,再到后来的体育旅游、乡村旅游、休闲旅游、文化旅游等,旅游产业政策与文化建设息息相关。在体育文化建设方面,自2001年国务院政府工作报告提及后,国家对体育文化的建设力度加大。报告中一直强调要保护文化遗产。2008年提及乡村文化,推动乡村旅游业发展需要依托当地特色民俗文化资源,后来演变为特色小镇旅游产品。“十三五”时期,国务院提出“旅游+演艺”,通过文化艺术形式扩大旅游市场。报告中多次提到发展文化或教育,加大公益性的文化场馆建设,包括图书馆、博物馆、文化公园。随着场景消费现象的群体性出现,不少地方政府都在提炼自己的IP,企图通过打造旅游特色形象(如山东的“好客”、浙江的“诗话江南”等)进行宣传营销,可以相信下一阶段报告中会持续强调文化的重要性,制定相关政策推动文化与旅游产业的深度融合。

(三) 旅游产业政策注意力在工具维度上专注于财政政策

在工具维度上,旅游产业政策注意力也逐渐聚焦于财政政策方面。根据词频分析,2001—2024年国务院政府工作报告中,旅游产业政策注意力关于财政、税收的词频较高,财政政策主要包括专项补贴、减免税费、政府投资等。尤其从2013年开始,报告内容明显体现关注和支持旅游产业,财政政策成为重要工具之一,2016年报告中更是具体提出要加强旅游基础设施建设。积极的财政政策在旅游产业政策注意力的工具维度中起着关键作用,前期通过减免旅游企业的增值税与企业所得税大力发展旅游业,在基础设施建设上又投入大量资金,修建公路、铁路、机场,扩大公共交通,减少游客出行时间。

六、未来推进旅游产业政策发展的启示

旅游产业政策注意力功能关注上呈现从单一功能向综合功能发展转变的趋势,目标维度上高度关注文化与经济发展,工具维度上始终采取积极的财

政政策。旅游产业政策仍存在不足之处, 通过2001—2024年国务院政府工作报告发现, 旅游产业政策注意力在文化与旅游结合上创新力度不足, 在专业人才培养上有所忽略, 在财政投入上过多分配于基础设施建设。基于此, 本文得出如下启示。

(一) 加大文旅融合创新发展力度

一是支持文化创意产业与旅游产业的融合。政府可考虑制定相关政策和提供资金支持等, 鼓励文创+旅游深度融合, 在旅游景区内建设文创产业园区等, 积极为文创企业提供办公场所和展示平台, 提升景区文化氛围和附加值, 满足游客沉浸式体验。二是加大文旅产品的宣传推广力度。政府可考虑利用各种渠道向国内外游客介绍具有中国特色的文旅产品和服务, 积极组织文化旅游节、文化展览等活动, 提升中国文旅影响力。三是鼓励文旅企业技术创新和业务拓展, 政府可考虑采取提供税收优惠、融资支持等方式, 提高文旅企业市场竞争力和盈利能力, 并建立完善的知识产权保护体系, 严厉打击侵权盗版等违法行为, 为文旅企业创新提供良好的发展环境。

(二) 重视专业人才的培养

一是建立完善的旅游人才培养体系。在职业教育领域, 可考虑加强与旅游景区、酒店、旅行社等校企合作, 开设实习基地和实践课程, 帮助学生在在校期间更多接触旅游服务活动。在技能培训领域, 可考虑优化旅游景区、酒店、旅行社等培训, 提供更多优质培训资源, 培养优秀导游、旅游服务和酒店服务等专业人才, 提升行业整体专业技能水平。在高等教育领域, 可考虑优化课程设置和教学内容, 增加优质专业课程比例, 提高毕业生实际工作能力。二是提高旅游从业人员的待遇和社会地位。政府可考虑通过引导用人单位提高薪资水平、改善工作环境、加强职业保障等方式, 吸引更多优秀人才加入旅游行业, 积极宣传旅游从业人员形象, 提高其职业社会地位, 展现旅游行业魅力与前景。

(三) 合理调整财政资金投入

一是适当增加资金投入人才培养与环境保护。财政资金投入紧张时, 应减少投入基础设施建设, 增加投入人才培养、环境保护等, 定位在实现旅游产业可持续发展。二是增加投入, 行业创新与市场监管。政府应为游客旅游需求提供更丰富的选择与规范安全的消费市场, 提高旅游产业整体效益和社会贡献, 注重生态环境保护, 走生态保护型旅游产业发展道路。三是根据不同地区和旅游资源情况合理配置财政资金。旅游业发展较为成熟的地区, 应减少基础设施和公共服务, 推动旅游产品升级和创新。欠发达地区, 应增加资金投入基础设施建设和公共服务兜底, 提高旅游产业发展整体水平。

本文基于二十四年间的政策文本的研究分析, 发现历时性线索上中国旅游产业政策呈现出功能拓展、文化深耕、工具创新的三维演进趋势, 未来在聚焦文化

内核的同时,也需继续强调增强政策工具的精准协同。由于研究经验和能力有限,研究在客观上也存在一些不足,数据仅限于2001—2024年的国务院政府工作报告,结论具有一定局限性,注意力编码上也可更加细化,表述更加准确,希望本研究能够为旅游产业政策的制定与后续研究提供有益参考。

[参考文献]

- [1] 林崇德, 杨治良, 黄希庭. 心理学大辞典 [M]. 上海: 上海教育出版社, 2004: 1742 - 1745.
- [2] 赫伯特 A. 西蒙. 管理行为 [M]. 詹正茂, 译. 北京: 机械工业出版社, 2004: 105 - 107.
- [3] OCASIO W. Towards an attention - based view of the firm [J]. *Strategic Management Journal*, 18 (S1): 187 - 206.
- [4] 布赖恩·琼斯. 再思民主政治中的决策制定: 注意力、选择和公共政策 [M]. 李丹阳, 译. 北京: 北京大学出版社, 2010: 9 - 11.
- [5] 文宏, 杜菲菲. 注意力、政策动机与政策行为的演进逻辑: 基于中央政府环境保护政策进程 (2008—2015 年) 的考察 [J]. *行政论坛*, 2018, 25 (2): 80 - 87.
- [6] 赵建国, 王瑞娟. 政府注意力分配与中国社会保障事业发展: 基于 1978—2019 年国务院政府工作报告内容的分析 [J]. *财经问题研究*, 2020, 444 (11): 33 - 12.
- [7] 肖红军, 阳镇, 姜倍宁. 企业社会责任治理的政府注意力演化: 基于 1978—2019 年中央政府政府工作报告的文本分析 [J]. *当代经济科学*, 2021, 43 (2): 58 - 73.
- [8] MATHEWS H G. International tourism and political science research [J]. *Annals of Tourism Research*, 1975, 2 (4): 195 - 203.
- [9] SOSHIRODA A. Inbound tourism policies in Japan from 1859 to 2003 [J]. *Annals of Tourism Research*, 2005, 32 (4): 1100 - 1120.
- [10] MENG X, SIRIWARDANA M, PHAM T. A CGE assessment of Singapore's tourism policies [J]. *Tourism Management*, 2013, 34: 25 - 36.
- [11] PASTRAS P, BRAMWELL B. A strategic - relational approach to tourism policy [J]. *Annals of Tourism Research*, 2013, 43: 390 - 414.
- [12] PRODI E, FASONE V, DI TOMMASO M R. Does industry resilience matter for postshock industrial policy? A focus on tourism - related industries [J]. *Tourism Economics*, 2024, 30 (2): 389 - 416.
- [13] 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.
- [14] 杨秀云, 李扬子, 阮丽娟. 中国旅游产业政策的演化特征 [J]. *长安大学学报 (社会科学版)*, 2018, 20 (2): 60 - 70.
- [15] 生延超, 刘晴. 旅游产业政策演变及价值导向研究 (1978—2018) [J]. *旅游研究*, 2019, 11 (4): 22 - 34.
- [16] 钟冲. 中国旅游产业政策的演变趋势与展望 [J]. *长沙铁道学院学报 (社会科学版)*, 2009, 10 (1): 139 - 141.
- [17] 郭振江. 中国旅游产业政策演化及效用评估研究 (1978—2014) [D]. 开封: 河南大学, 2015.

- [18] 张文娟, 明庆忠. 中国康养旅游政策演进与供需匹配: 基于2011—2022年政策文本分析 [J]. 社会科学家, 2024 (5): 87–95.
- [19] 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.
- [20] 生延超, 吴昕阳. 中国旅游产业政策演变及其有效性研究 [J]. 旅游研究, 2021, 13 (2): 1–16.
- [21] 黄锐, 谢朝武, 李勇泉. 中国文化旅游产业政策演进及有效性分析: 基于2009—2018年政策样本的实证研究 [J]. 旅游学刊, 2021, 36 (1): 27–40.
- [22] 潘成斌. 改革开放以来中国旅游政策演进研究 [D]. 兰州: 西北师范大学, 2021.
- [23] 王克岭, 段玲. 文化旅游产业政策量化评价: 2009—2021年政策样本的实证 [J]. 华侨大学学报 (哲学社会科学版), 2023 (5): 43–54.

The Evolution and Implications of Tourism Industry Policy Attention: A Textual Analysis of the State Council Government Work Reports from 2001 to 2024

SHENG Yanchao, OU Zhijun, SHE Yanting

(School of Public Administration and Human Geography, Hunan University of
Technology and Business, Changsha 410205, Hunan, China)

Abstract: Attention to tourism industry policy is a key area that the government pays attention to when formulating industrial policies, and has important guiding significance for the formulation of tourism industry policies. Taking the 2001—2024 State Council Government Work Report as a sample, the content analysis method is used, and the five-year plan is used as a unit. High-frequency words are extracted through ROST CM6, and the Nvivo encoding is used to observe the trend of attention in tourism industry policies. The research found that the evolution of tourism industry policy attention has three characteristics. The policy attention of tourism industry policy has changed from a single function to a comprehensive function, focusing on cultural construction investment in the target dimension, and focusing on fiscal policy in the tool dimension. There are three problems in the evolution of tourism industry policy attention, involving insufficient innovation and development of cultural tourism, low attention to talent training, and inconsistent proportion of fiscal policy investment. Based on this, policy suggestions are put forward, including promoting the innovative development of cultural tourism, attaching importance to professional talent training, reasonably adjusting financial investment, and providing guarantees for the high-quality development of the tourism industry.

Keywords: tourism industry policy; policy evolution; policy attention