

上海住宿业政策的演化分析： 1978—2021

朱子衿

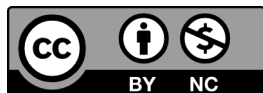
上海商学院酒店管理学院，上海

摘要 | 住宿业是最早对外开放的行业之一，而上海更是走在了国内前列。早在1979年1月，邓小平提出要成立若干个旅游公司。同月，上海成立利用侨资、外资建造旅游旅馆领导小组。为深入了解上海住宿业政策演变趋势及特点，本研究将聚焦1978—2021年上海市住宿业政策制定过程，选取1978年至2021年上海市人民政府发布于官方网站上的相关住宿业政策文本资料为研究对象，以文本分析法为研究方法，从内容、趋势等方面分析政策演化特点。研究主要得出：上海的住宿业政策遵循了“规范性文件”“地方政府”“产业+城市”的演进规律。并且，上海的住宿业政策主要是由中华人民共和国文化和旅游部、国务院颁布的相关法规。上海住宿政策的未来发展方向主要有，加快立法、明确政策路径、拓展政策边界、体制改革等。

关键词 | 上海；住宿业政策演化

Copyright © 2023 by author (s) and SciScan Publishing Limited

This article is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/). <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>



政府政策是政府调节和干预市场经济运行的一种有效手段。住宿业政策是一种广泛意义上的政策，包括出台的各项促进产业发展的总体政策、专项政策、

会议指示、其他省级政府会议指示和国家或省级重要领导人调研指示，以及与产业发展相关的地方性法规和地方规章。早在1979年3月，上海市旅游局制订《上海市发展旅游事业初步规划》，年底，上海旅游业开始从传统的政治接待向经济产业过渡。自此以后，上海住宿业开始从引进外资、促进规范化建设，到政企分开、分级管理，再到实行最低限价以及从事业单位向市场经济的智能转变等阶段转型。理顺上海近半个世纪以来的住宿业政策的演化逻辑，明确住宿业政策的未来走向，对于促进上海住宿行业高质量发展、培育上海新的经济增长点具有重要的理论与现实意义。

1 文献综述

经过近四十年的实践，我国旅游业政策的理论研究经历了“国外实践经验——本土案例分析——综合演化研究”的发展，并形成了较丰硕的成果。纵观国内旅游政策研究，主要有两大趋势。一是区域性研究，其中既有法国、西班牙等发达经济体为主要研究对象，也有以贵州、西藏等经济欠发达地区的旅游政策研究。二是多元化内容研究。乡村旅游、红色旅游、政策演化、旅游经济等议题长期受到关注。

梳理我国旅游政策研究主要集中在五个方面。一是对于政策出台的动力机制与工具的研究。例如孙佼佼以重要组织结构或主要领导层的变更，土地政策的变化，文化政策，居民评论和建议为动力因素研究苏州市旅游政策发展。二是对于政策内容的研究。例如宋瑞采用内容分析法和供词分析法分析欧美主要国家旅游政策内容以及政策结构。三是政策演进与阶段归纳研究。例如张建伟采用统计对比1978—2017年西藏旅游接待人数和旅游总收入变化、不同时期（以五年计划为单位）西藏旅游接待人数和旅游收入增长率变化。四是政策影响与效果评估。例如刘希磊总结梳理了贵州省旅游政策的发展历程，将改革开放以来贵州省旅游业发展按照时间分成了四个阶段。五是基于演进的政策研究述评研究进展。例如唐晓云对于旅游政策力度依旧采用分类赋值法计算政策整体力度。

一方面，大部分学者通过大量数据分析方法重点分析政策演进规律。学者

们从不同的研究主题对于旅游政策演化规律进行了细致更为细致阐述。例如，何健民说明了旅游产业政策问题的研究背景，阐述了政策问题的研究框架与研究方法，采用清晰集定比较分析法分析政策对于行业的影响；另一方面，学者在政策演进规律的研究中采取词频分析，通过提取关键词并归纳分类。例如，翟燕霞选取了法律、规定、意见、通知、标准、办法、条例等，按照颁布时间、单位或会议、政策名称汇总到 Excel 表中，按照“序号 + 政策名称”的形式进行梳理，形成政策数据库。

文献综述显示，中外学者对都市文化与旅游的整合研究成果颇丰，逐渐系统化，但对我国都市文化旅游的整合却欠缺研究政策的整理。本文对我国城市文化旅游一体化的发展逻辑进行梳理，并对其发展趋势进行了分析，为我国城市文化旅游的发展提供了科学依据，并为促进城市文化旅游一体化进程提供理论依据。

在这一背景下，本文从1978年开始，对上海城市文化旅游的整合进行了研究。

以住宿业为例，运用统计学方法（统计分析方法：SAM）和内容分析法（CAM），从政策文件的数量与内部结构，政策发布主体之间的关系，政策执行情况的轨迹三个角度来看，研究上海住宿业旅游一体化政策的演进规律并根据建议其今后的发展方向。

2 样本来源和研究方法

2.1 样本来源

本文搜索到上海自1978年起关于上海住宿行业的147条旅游政策文本。1978年以后实行了一系列的经济体制改革，上海的住宿行业也随之发展起来。本文所选取的政策包括法律、行政法规、地方性法规、部门规章、规范性文件等。在对政策文本进行筛选时，本文剔除了各种政策文本中没有针对上海地区的住宿产业整合的相关政策，比如一些文化旅游的政策重点是融合了农村文化旅游，并未涉及到住宿行业的相关规定，则将其剔除。同时，由于政策文本的有效性，本文在对政策文本进行甄别时，删除了诸如函、公告、批

复等具有一定政策效力的通知性政策。通过对上述的研究，本文得出了 147 个相关的政策文本。本文将 147 条政策文件按不同的发布日期分为六大类：法律、行政法规、地方性法规、部门规章、部门规章和地方文件。最终分类归纳结果如表 1 所示。

表 1 1978—2022 年上海住宿业的相关政策文本分类

Table 1 Classification of relevant policies and texts for the accommodation industry in Shanghai from 1978 to 2022

政策分类	数量（个）
法律	3
行政法规	7
地方性法规	32
部门规章	4
部门规范性文件	23
地方政府文件	78

2.2 研究方法

本论文的主要研究方法为统计分析法和内容分析法，对 1978 年以后上海住宿行业的旅游政策进行了量化，并对比分析内部结构和政策执行轨迹。本文所选取的政策样本主要于中华人民共和国文化和旅游部网站、1976—2018 上海旅游年鉴、上海市志·服务业分志·住宿业卷（1978—2010）、北大法宝法律法规数据库，并且运用内容分析方法，利用 ROST Content Mining 内容挖掘技术，对政策文本进行语频分析，量化地挖掘 1978 年至今的政策文本执行过程。

3 演化逻辑分析

3.1 政策文件的数量与内部结构

首先，本文分析 1978 年以来我国上海住宿业的旅游政策文本数量演变情况。通过对 147 条政策文本的统计和分析，得出了从 1978 年至 2022 年 2 月末上海

住宿行业的旅游政策文本数量的变动情况，如图 1 所示。

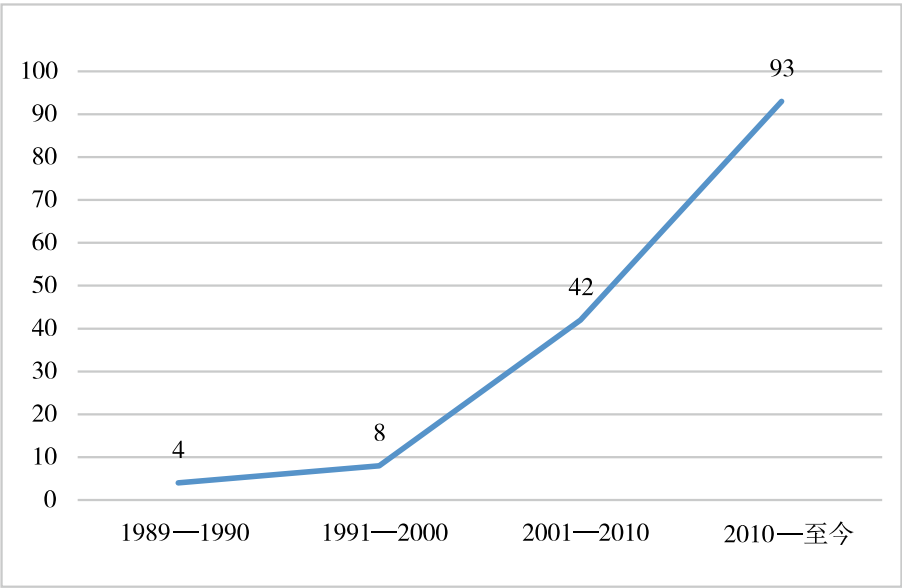


图 1 1978 年以来上海住宿业旅游的政策文本数量变化趋势

Figure 1 The trend of the number of policy texts for accommodation tourism in Shanghai since 1978

如图 1 所示：从总体政策文本来看，上海自 1978 年起，关于住宿行业的政策文件数量出现了显著增长，表明了党中央、国务院对此问题的关注。在图 1 中，2000 年后随着《国务院关于加强发展旅游业的意见》的出台，以及 2012 年 2 月出台的《关于金融支持旅游业加快发展的若干意见》，我国政府出台了一系列的相应政策措施。从 2013 到现在，上海的住宿产业已经融入到城市的高质量发展和城市品牌的开发之中。2019 年，国家文化和旅游消费试点城市由国务院办公厅印发的《关于进一步激发文化和旅游消费潜力的意见》提出，加快了上海住宿业的发展。本文研究的政策文件的内部结构分为法律、行政法规、地方性法规、部门规章、部门规章和地方文件，这些文件类型的政策文件具有不同的效力和执行效果。从四个时期的六种政策文件的变化趋势和所占的比例来看，可以得出上海的旅游政策的内在结构。具体数据见图 2。

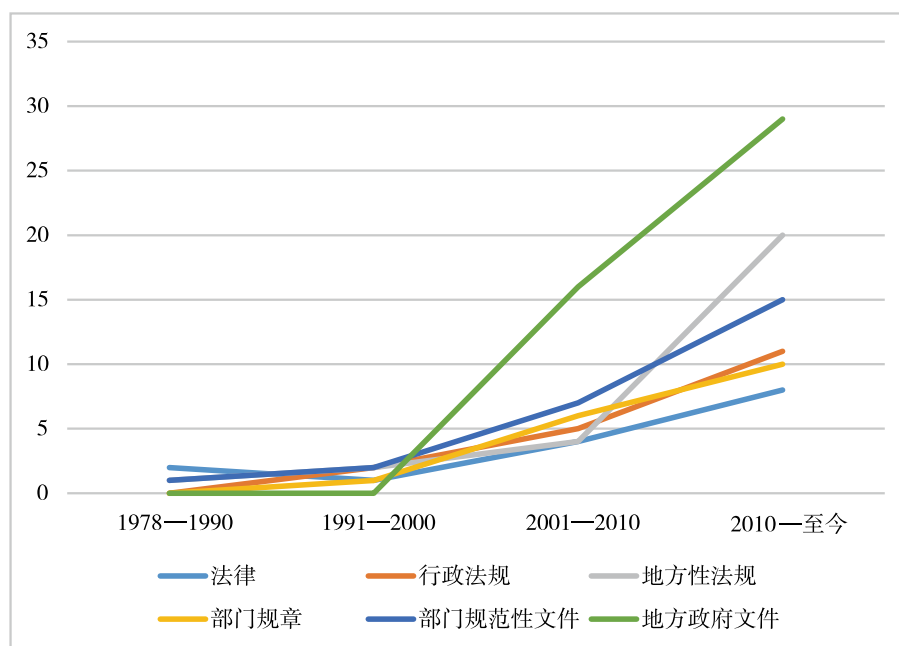


图 2 1978 年以来上海住宿业的不同类别相关政策文本数量变化图

Figure 2 Chart of changes in the number of relevant policy texts for different categories of accommodation industry in Shanghai since 1978

第一，上海自改革开放以来，住宿业的发展一直是以规范性文件为主导的。如图 2 所示，关于上海住宿业的 147 个政策文件中，有 45 个地方政府的文件，占了 30%，但由于 2009 年才开始实施的地方政府文件，导致了对上海政策实施的时间比较短，效果不明显；其中，规范性文件是推动上海住宿行业发展的主要推动力量，共有 25 个规范性文件，占全部政策文本的 17%；其次是 18.36% 的地方性法规，从 2014 年开始，地方规章同时推进城市文旅融合；最后，部门规章的占比为 11.56%，行政法规为 12.24%，法规为 10.2%。

第二，上海的住宿政策在不同的时期也是有所差异的。在 1978—2001 期间，上海的住房政策由国家制定的规范性文件推动。而 2002—2012 期间，上海的相关法规仍起着举足轻重的作用，但各地的政府文件却大幅增长；随着《上海市生活垃圾管理条例》《上海市旅馆业管理办法》等法规的出台，以及近年来上

海住宿行业的相关规定，都推动了上海市的旅游业发展。

3.2 政策执行的轨迹

政策的效果只能靠政策的实施来体现。本文运用内容分析方法，对 1978 年以后上海住宿行业的旅游政策实施过程进行了深入的研究，并利用 ROST Content Mining 内容挖掘系统对所选择的政策文本进行了语频分析。为确保内容分析方法的可信度和有效性，本研究在两个词频结果的对比分析中，其一致性率为 94.67%，显示出了良好的可信度。本文选择了使用次数在 5 个以上的词汇，并将其作为词频抽取的结果，详细数据见表 2。

表 2 上海住宿业相关旅游政策词频分析

Table 2 Word frequency analysis of tourism policies related to Shanghai's accommodation industry

时间跨度	热频词语
1978 年—1990 年	计划（28 次）、旅馆（34 次）、战略（12 次）
1991 年—2000 年	产业（34 次）、旅游（24 次）、经济（15 次）、文化（12 次）、结合（6 次）
2001 年—2010 年	文化产业（35 次）、文化旅游（29 次）、品牌（34 次）、开发（12 次）、资源（13 次）、补贴（9 次）
2010 年—至今	项目（23 次）、模式（32 次）、细则（25 次）、目录（34 次）、文化旅游消费（24 次）、资金（16 次）、投资（13 次）

首先，从政策实施的四个阶段来看，上海住宿业的政策实施遵循“产业 + 城市”的演进规律：1978—1990 期间，上海的住宿业政策主要是以发展旅游业为主导，并以宏观性、模糊性、非制度性的“旅馆”“计划”和“战略”等词汇表达；1991—2000 期间，“产业”推动了上海住宿业的旅游政策，这一时期出台的主要目标是推动旅游业和城市文化产业的融合，从而达到更好的经济效益；2001—2010 期间，政府的政策实施仍然是以“产业发展”的思路来推进城市的文化旅游的融合，但随着行业的发展方向越来越清晰、越来越具体，政府也逐渐将注意力转向“文化旅游”，促进了城市的文旅发展；从 2011 年起，上海打破“产业发展”的局限，以“项目”和“创新模式”促进城市文化、旅游

资源的开发、城市文化的挖掘、城市品牌的开发、城市的开发、城市更新、城市群的整合。从1978年至2010这三个时期，上海文旅产业的整合成为其发展的内在动力；2011年之后，在坚持工业发展的前提下，城市文化旅游融合越来越重视以文旅融合为核心的城市品牌建设，推动了城市更新、城市集群的发展，使文化、旅游的融合与发展逐渐趋于和谐共生。

4 结论

上海的住宿旅游业已成为新的发展战略，为推动上海的住宿旅游业更好、更快地发展，必须对上海的住房政策演进和发展趋势进行梳理，从而为“十四五”时期上海的住宿政策制定和实施提供一定的理论依据。本文从上海住宿业政策文本的数量和内部结构、政策执行轨迹等角度，对其演进规律进行了分析，并对其发展趋势进行了探讨。研究发现，自改革开放以来，上海的住宿业政策遵循了“规范性文件”“地方政府”“产业+城市”的演进规律。并且，上海的住宿业政策主要是由中华人民共和国文化和旅游部、国务院颁布的相关法规；产业整合是城市文旅融合的内在动力，推动了城市文化和旅游资源的开发，从而推动了城市的高质量发展。其次，上海住宿政策的未来发展方向主要有，加快立法、明确政策路径、拓展政策边界、体制改革等。

（致谢：本文在资料查找、题目确立以及写作结构安排等方面经过上海商学院酒店管理学院邹光勇副教授的悉心指导，特此致谢！）

参考文献

- [1] 宋瑞, 王明康. 欧美主要国家旅游政策内容分析[J]. 杭州师范大学学报(社会科学版), 2019, 41(1): 107-117, 130.
- [2] 何建民. 我国都市旅游发展的产业政策研究: 上海问题与国际经验[J]. 旅游科学, 2006(6): 1-8.
- [3] 张建伟, 刘志伟, 王发莉. 西藏旅游发展: 历史演进、政策变迁与经济增长[J]. 西藏大学学报(社会科学版), 2019, 34(3): 208-217, 228.

- [4] 夏杰长, 裴文靖. 政策实效与产业效率损失: 基于中国旅游产业的实证研究[J]. 中国社会科学院研究生院学报, 2018(4): 41-49.
- [5] 翟燕霞, 石培华. 中国红色旅游政策演进规律、注意力分配及优化路径: 基于2004—2020年政策文本的实证分析[J]. 资源开发与市场, 2021, 37(9): 1136-1144.
- [6] 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.
- [7] 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.
- [8] 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.
- [9] 沈姗姗, 苏勤. 中国旅游政策研究综述[J]. 资源开发与市场, 2008(8): 765-768.
- [10] 郭祎. 中国可持续旅游政策创新扩散的影响因素及相互作用研究[D]. 广州: 华南理工大学, 2021.
- [11] 王慧娴. 中国旅游政策的经济效应及空间分异研究[D]. 西安: 陕西师范大学, 2016.
- [12] 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.
- [13] Bonet L, Négrier E. The participative turn in cultural policy: paradigms, models, contexts[J]. Poetics, 2018, 66(2): 64-73.

Evolution of Accommodation Policy in Shanghai: 1978-2021

Zhu Zijin

Shanghai Business School, Shanghai

Abstract: The accommodation industry is one of the first industries to open up to the outside world, and Shanghai is at the forefront of China. As early as January 1979, Deng Xiaoping proposed the establishment of several travel companies. In the same month, Shanghai established a leading group for the construction of tourist hotels using overseas Chinese and foreign capital. In order to better understand the policy evolution trend and characteristics of Shanghai's accommodation industry, this study will focus on the policy formulation process of Shanghai's accommodation industry from 1978 to 2021, select the relevant accommodation industry policy texts published on the official website of the Shanghai Municipal People's Government from 1978 to 2021 as the research object, and analyze the characteristics of policy evolution from the aspects of content and trend by textual analysis as the research method. The main conclusion of the study is that Shanghai's accommodation industry policy follows the evolution law of "normative documents", "local government" and "industry + city". Moreover, Shanghai's accommodation industry policy is mainly promulgated by the Ministry of Culture and Tourism of the People's Republic of China and the State Council. The future development direction of Shanghai's accommodation policy mainly includes accelerating legislation, clarifying policy paths, expanding policy boundaries, and institutional reform.

Key words: Shanghai; Evolution of accommodation policies