

我国滑雪旅游政策文本的量化分析(1996—2019年)

Quantitative Analysis on China's Skiing Tourism Policy from 1996 to 2019

姚小林¹, 钟伟²

YAO Xiao-lin¹, ZHONG Wei²

摘要:滑雪旅游政策是党和国家为实现滑雪旅游良性发展目标而确定的标准与准则,是滑雪旅游发展的风向标。本文采用文献资料、内容分析、数理统计等研究方法,对1996—2019年间的滑雪旅游政策从政策年度特征、政策作用对象、政策主体、政策工具、政策力度等方面进行量化分析。研究发现:我国滑雪旅游政策总量不足,尚未建立完善的滑雪旅游政策体系;政策颁布主体集中,国家政策引导与扶持明显,但政策文本的落实跟进并没有充分体现;政策刚性具备,但控制职能欠缺,弹性不足。建议:逐步完善我国滑雪旅游政策体系建设;加快特色政策的制定与地方性试点工作;充分利用政策的管控效应,提高政策制定的前瞻性与全局性。

关键词:滑雪旅游;政策;量化分析

中图分类号:G80-05 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-2808(2021)03-0001-06

Abstract: The skiing tourism policy is the standard and criterion established by the party and the state to achieve the goal of the healthy development of skiing tourism. By using the methods of literature, content analysis and mathematical statistics, this paper makes a quantitative analysis of the skiing tourism policy from 1996 to 2019 in terms of policy quantity, policy type and policy strength. It is found that the total amount of ski tourism policies in China is insufficient, and a perfect ski tourism policy system has not been established; the main body of policy promulgation is centralized, and the national policy guidance and support are obvious; the favorable trend of ski tourism policies is beginning to show, and the number is on the rise. Suggestions: gradually improve the construction of China's skiing tourism policy system; accelerate the formulation of characteristic policies and local pilot work; accelerate the implementation of policies.

Key words: Skiing tourism; Policy; Quantitative analysis

滑雪旅游政策是国家行政机构为满足滑雪旅游需求和促进滑雪旅游行业整体发展,将“冷资源变成热产业”发展目标而制定的一系列政策、法律法规、规章制度、方法措施等的总称,是指引滑雪旅游合理规划与健康发展的国家导向与理想路径,也

是规范滑雪旅游产业健康发展的依据和准则,对区域经济发展和滑雪旅游空间格局形成有着重要的指导意义,有助于滑雪旅游产业多要素整合发展。2015年北京联合张家口成功申办2022年冬奥会,习近平总书记也提出了“3亿人参与冰雪运动”的

收稿日期:2020-04-05;修回日期:2020-11-14

基金项目:2019年度国家社会科学基金项目(编号:19BTY065);哈尔滨体育学院学科梯队带头人专项(编号:XKL03)。

作者简介:姚小林(1981-),女,副教授,博士,研究方向为体育管理及冰雪体育产业。

作者单位:1. 哈尔滨体育学院 体育人文社会学院,黑龙江 哈尔滨 150008; 2. 哈尔滨体育学院 研究生院,黑龙江 哈尔滨 150008

战略目标,特别是我国新疆阿勒泰地区作为人类滑雪最早起源地得到业界认可后,我国滑雪旅游开发呈现井喷式发展,滑雪渐渐由小众运动成为大众健身运动,滑雪旅游后发优势明显。但我们清醒的认识到,我国滑雪旅游起步较晚,从产生之初就暴露出诸多问题,如滑雪旅游产品同质化严重、旅游市场不规范竞争恶性循环、受众者忠诚度较低、行业发展制度环境不健全等,严重影响了我国滑雪旅游的健康发展。2020 年受新冠疫情影响,滑雪旅游产业全线停摆,受创严重,行业自救能力不足又缺乏国家统筹性政策强力支持^[12],促使我国滑雪旅游的政策环境与政策管控亟需调整。目前,国家相继出台了一系列政策为滑雪旅游事业发展保驾护航,如何从政府干预与制度保障角度助推滑雪旅游发展成为滑雪旅游良性发展的关键问题。本文以1996—2019 年国务院以及旅游管理各职能部门出台的有关滑雪旅游的政策文本作为研究对象,全面梳理我国滑雪旅游相关政策内容,厘清政策发布的阶段、特征、存在问题,以期为滑雪旅游产业高质量发展提供参考。

1 研究样本与方法

1.1 样本来源及选取标准

为了更好地引导滑雪旅游发展,国家各部委和职能部门通过多种政策文本扶持滑雪旅游发展,为了统计的准确性,本文在挑选样本时主要参考国家层面的相关政策,广泛收集我国由国务院、国务院办公厅、国家旅游局、国家体育总局等出台的滑雪旅游相关政策作为样本的基本来源渠道。需要指出的是,由于与滑雪旅游相关的专门性政策很少,很多都是夹杂在其它政策文件中,故从体育产业和旅游产业主线上寻找与滑雪旅游政策相关的信息,较难形成横向与纵向之间的对比分析^[1]。经过遴选与统计,共获得滑雪旅游政策 37 件(见表 1)。

1.2 研究方法

1.2.1 文献资料法 对中国期刊网、中国优秀硕博论文、万方数据网就有关相关研究进行检索,搜集 1996—2019 年针对滑雪旅游政策问题研究的相关文献资料。

1.2.2 内容分析法 主要是对现有政策文本进行定量分析的客观研究方法,对政策发表进行归类与总结,通过分析量化数据体现政策“质变”过程,主要从政策年度特征、政策作用对象、政策主体、政策工具、政策力度等多个维度对 1996—2019 年间的 37 件滑雪旅游政策进行系统分析^[1]。

表 1 我国滑雪旅游政策样本选择

编号	政策文件名称
1	《中国旅游业发展优先项目》国家旅游局 1998 年
2	《旅游滑雪场质量等级标准》(DB23)2001 年
3	《关于加快发展服务业的若干意见》国发〔2007〕7 号
4	《关于加快发展旅游业的若干意见》国发〔2009〕41 号
5	《关于加快发展体育产业的指导意见》国办发〔2010〕22 号
6	《贯彻落实国务院关于加快发展旅游业意见重点工作分工方案》国办发〔2010〕121 号
⋮	⋮
34	《关于以 2022 年北京冬奥会为契机大力发展冰雪运动的意见》〔2019〕
35	《体育强国建设纲要》国办发〔2019〕40 号
36	《关于进一步激发文化和旅游消费潜力的意见》国办发〔2019〕41 号
37	《关于促进全民健身和体育消费推动体育产业高质量发展的意见》国办发〔2019〕43 号

1.2.3 数理统计法 通过描述和推断统计,对收集的相关资料进行统计分析,为研究提供量化支持。

2 研究结果与分析

2.1 政策年度发展脉络分析

如图 1 所示,1996—2015 年滑雪旅游政策发布未出现明显的变化,整体发布数量较平均,2016 年政策发布出现峰值,2017 年之后又出现缓慢的增长态势。

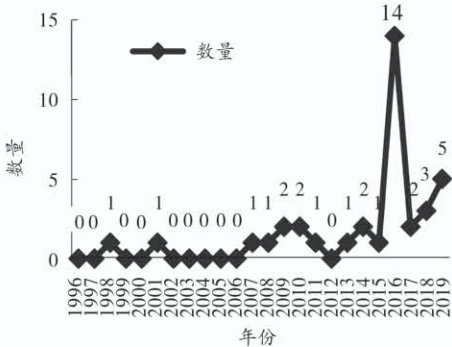


图 1 不同年度滑雪旅游政策的数量图

基于滑雪旅游政策数量以及滑雪旅游标志性事件基础,将我国滑雪旅游政策变化划分为四个阶段(见图 2):

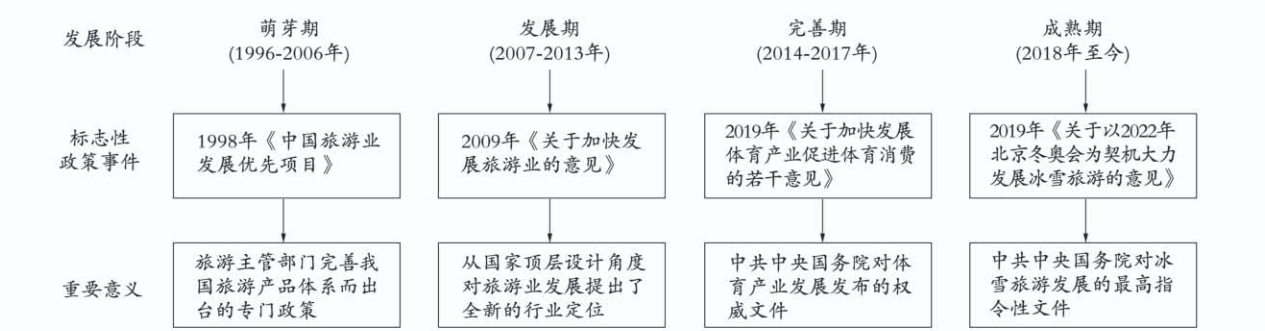


图2 不同阶段标志性政策事件图

(1) 第一阶段萌芽期(1996—2006年): 1996年亚冬会是中国第一次举办洲际冬季综合运动会,是具有里程碑式的意义冬季赛事,我国滑雪旅游也从那时开始应运而生,从图1可以看出,滑雪旅游政策峰值最低的出现在1996—2006年期间,政策数量极少,最具代表性的是国家旅游局1998年发布的《中国旅游业发展优先项目》,该文本是国家旅游局为了完善我国旅游产品体系而出台的专门性政策,在国家旅游局政策扶持之下,1998年黑龙江省举办了第一届滑雪节,打造了国内滑雪旅游的专属品牌。

(2) 第二阶段发展期(2007—2013年): 2007年之后,我国滑雪政策发展波动上升发展态势明显,这一期间是我国滑雪旅游行业发展的法制化建设初成时期,通过建章立制,为旅游业发展搭建平台。代表性的政策文本《关于加快发展旅游业的意见》(国发〔2009〕41号),从国家顶层设计角度对旅游业发展提出了全新的行业定位,明确了旅游产业具体的发展目标,明确要求加大政府扶持,规范市场竞争机制,提高旅游服务业供给水平,把旅游业作为国民经济发展的又一战略性支柱产业地位进行明确,并就新时期旅游业发展进行了全面部署。值得注意的是,这一期间,2008年北京奥运会的成功举办,使得中国进入后奥运建设时代,体育事业发展转型姿态明显,也将发展眼光逐步转向冬季项目发展之上,2008—2012年我国滑雪旅游政策从数量上开始有所上升的趋势,虽起伏波动不大,但也展示了冬季项目特别是滑雪旅游发展的良好态势,发展探索指向性强烈。

(3) 第三阶段完善期(2014—2017年): 2014年是我国滑雪旅游发展的关键转折年,《关于加快发展体育产业促进体育消费的若干意见》(国发〔2014〕46号文)的出台,给予了滑雪旅游产业发展更多的政策扶持,文中就明确提出要“以冰雪旅游等特色项目为突破口……形成新的体育消费热点”,在场地建设、旅游规划、旅游消费方面鼓励多

资本运作和社会力量的广泛参与,具有划时代建设意义。2014年之后政策的数量呈现震荡波动的态势演进。2015年7月31日,北京联合张家口获得2022年第24届冬奥会主办权,我国体育发展的关注点正式往冰雪运动方向倾斜,我国冰雪体育迎来了史无前例的发展机遇,在此发展势头之下,国家与地方相继出台了多种促进冰雪运动发展政策,滑雪旅游政策迎来了第二次发展高峰期,一系列建设规划、发展意见等政策文本相继出台,客观上保障了滑雪旅游行业规范、有序开展,与前一个阶段相比,更注重实践指导与落实,政治政策落地效应初显。

(4) 第四阶段逐步成熟期(2018年至今): 经过2014—2017年的酝酿之后,2018年至今各种服务于滑雪旅游的政策相继制定与颁布,关于滑雪旅游的配套政策逐渐走向成熟。特别是《关于以2022年北京冬奥会为契机大力发展冰雪运动的意见》(中办发〔2019〕19号)的发布,充分表现了中共中央国务院对冰雪旅游发展的重视,这是迄今为止,国家对冰雪旅游发展最高规格的顶层设计,明确要求促进冰雪旅游产业发展,实现产业发展多种业态的充分融合。2019年8月国务院办公厅《关于进一步激发文化和旅游消费潜力的意见》《国务院办公厅关于印发体育强国建设纲要的通知》《关于促进全民健身和体育消费推动体育产业高质量发展意见》等国家纲领性文件又相继发布,表明了国家在体育强国建设过程中,对滑雪旅游成为国民经济支柱性行业的战略定位,使冰雪旅游发展在快速增长的同时向高质量发展转型^[3,7]。

2.2 政策作用对象及变化特征分析

(1) 受制于滑雪旅游自身发展问题,滑雪旅游政策主要作用于加强行业引导与资源整合力度。滑雪旅游发展涉及到旅游行业、交通行业、城市规划、餐饮行业等滑雪旅游相关的部门,如何整合资源、协调多个部门共同助力滑雪旅游发展是政府规划的重要职责。从政策制定之初,政府就召集多个部委共同商讨如何促进行业健康发展,从政府政策

引导角度促进行业资源整合与开发,同时旅游业是我国经济发展阶段化的产物,滑雪旅游作为其中的特色化、区域化产品一直是旅游产业中的特殊化产品,受到气候、地域、季节等约束制约,国家从 21 世纪初开始就致力于加大宣传与扶持力度,出台了《贯彻落实国务院关于加快发展旅游业意见重点工作分工方案的通知》(国办函〔2010〕121 号)等^[7],将滑雪旅游发展的分工进行明确,明确各部委在滑雪旅游发展的角色担当与任务分工,加快政策落实步伐。

(2)旅游管理部门定位多在于宣传与引导,长期关注标准制定的整体层面。我国滑雪旅游起步较晚,如何制定符合中国滑雪旅游特色的标准性政策一直是政府关注的问题。2001 年,联合国工业发展组织,国家旅游局,国家体育总局和黑龙江省人民政府共同举办了《国际滑雪产业合作论坛》,同年我国第一个《旅游滑雪场质量等级标准》,表明中国滑雪旅游产业开始走向国际化、规范化的轨道。之后国家出台了一系列具有战略规划意义的场地规划政策,如国家体育总局,发改委等 7 部门联合印发的《全国冰雪场地设施建设规划》等,对标准的制定逐步与国际接轨。

2.3 政策发布涉及主体分析

表 2 1996—2019 年发布政策文本涉及部门统计

部门	发布政策文件 总数量	联合发布政策 文件数量
中共中央	2	2
国务院	21	3
国家旅游局	11	10
国家体育总局	13	10
国家发改委	3	3

(1)第一,发布主体单一主体少,政策联合发布的趋势明显。滑雪旅游发展离不开各种资源的扶持,涉及到财政、场地、建设、交通等多个部门,涉及面较广,参与部门较多,但主要发布部门还是以中共中央、国务院、国家旅游局和国家体育总局为主,这 4 个主体单独制定的政策文件数占总发布数量的 50% 以上;国家旅游局与国家体育总局联合发布文件决策比例偏高,单独发布的文件只占发布文件的 20% 左右,其中联合发布单位最多的文件是国家体育总局;国家发改委等 23 部委如 2016 年 11 月出台的《群众冬季运动推广普及计划(2016—2020 年)》,涉及 23 家职能部门,显示出国家充分考

虑到滑雪旅游发展的实际诉求,从多部门实际参与出发,更好地为滑雪旅游发展提供有力支持(见表 2)。

(2)第二,引导性、宣传性文本发布主体的行政级别较高。从滑雪旅游产业发展历程不难看出,受制于产业发展范围、气候地理、受众群等多种因素影响,滑雪旅游发展还离国民经济发展战略性主体定位有一定差距,为了更好更快的促进滑雪旅游规范发展,目前大多数政策文本多以引导与宣传为主,旨在扩大滑雪旅游发展影响,而进行宣传与引导的最佳发布主体莫过于国家最高行政机关,从现有文本看来,由中共中央、国务院参与发布的宣传性文件文本数占总发布数量的 60% 左右。规范性文件以国家旅游局和国家体育总局发布为主,进行行业约束与规范;由于发布部门不同,政策文本的权威性与影响力不同,其政策类型主要包括法律、法规、规章、规范性文件等,如表 3 所示:

表 3 1996—2019 年不同性质滑雪旅游相关政策的数量

一级分类	二级分类	数量	一级分类	二级分类	数量
中共中央、国务院政策文件	计划	1	各部委政策文件	规划	5
	纲要	2		意见	2
	意见	13		倡议书	1
	通知	3		协议	1
				纲要	2
				方案	1
				计划	2
				其他	4
				合计	37

表 3 可以看出,从政策的性质来看,由国务院以计划的形式颁布的行政法规有 1 件;由中共中央、国务院以纲要、意见、通知等形式发布的规范性文件 18 件,占总数的 48.6%,其中意见形式的规范性文件最多,达到 13 件,占全部政策的 35.1%;意见对于滑雪旅游发展的指导思想、具体措施、执行要求、发展规划、设施建设、宣传动员、组织管理等重点问题提出解决方法,与通知相比,体现出国家行政机构对于滑雪旅游的扶持与站位,更体现国家对滑雪旅游的指导功能的发挥,而并非用通知的形式来行使“知造功能”。

2.4 政策工具及使用分析

(1)政策工具的类型与统计。政策工具是政府为治理问题而采取的手段和途径,是为实现政策目标的有效手段。科臣、罗威、狄龙、胡德、司耐德、

英格拉姆等人都提出过对政策工具类型的不同见解,根据滑雪旅游政策的特征,本文主要采用麦克唐纳尔、艾莫尔、英格拉姆等人的思想,将滑雪旅游政策工具类型分为命令型、激励型、建设型、学习型四种类型。命令型工具以国家政府颁布的各种法律、法规、条例、规章等为主,具有法律效应,必须遵照执行,是对整体行业进行行业规范的必要步骤;激励型工具则以资助与奖励为主,是行业发展的动力支持;建设型工具则是通过整合资源对行业进行开发与援助,是行业发展的扶持性政策,同时通过宣传与动员等方式对行业发展进行整体布局与协调;学习型工具则是通过建立行业标准、发展细则等规范行业发展。

表4 1996—2019年滑雪旅游政策工具类型			
类型	内容	数量 /件	比例 /%
命令型工具	法律、法规、条例、规章	1	2.7
激励型工具	资助与奖励	1	2.7
建设型工具	资源建设、宣传与动员	27	75.7
学习型工具	标准、方案、细则	7	18.9

从表4统计数据来看,最早出现的滑雪旅游政策是学习型政策中的滑雪场建设标准如《旅游滑雪场质量等级标准》,滑雪旅游发展在我国起步较晚,亟需建立标准,为滑雪旅游发展提供基础。但从整体政策来看,我国滑雪旅游相关政策以建设型工具为主要类型,这也与我国滑雪旅游发展历程相吻合,我国滑雪旅游正处于稳步上升期,迫切需要政策扶持,在宣传动员政策之后,国家逐渐加强了对场地、设施、地方扶持等的国家规划,出台了一系列规划型政策,国家在加大宣传力度的同时,也逐渐加强了对滑雪旅游发展的建设型政策,表达了国家对滑雪旅游发展的战略导向。

(2)政策工具的使用与效力。可以充分利用政策工具的控制功能对滑雪旅游产业进行行业管控。按照管理学控制原理,政策控制分为事前控制、事中控制和事后控制三种。事前控制是对滑雪旅游产业整体规划与设计,对市场准入制度、土地使用规范、旅游资源利用等问题进行管控;事中控制是对滑雪旅游中资源过度开采、行业规范不足等问题的及时调整;事后控制是针对滑雪旅游产业出现恶性市场竞争、土地滥用与管理职权混乱、突发公共安全事件等问题的处理^[2]。从管理效应来看,事前控制最理想最全面,也最难设计;事中控制

考验的是管理者的经营智慧与管理职能;事后控制仅仅是应急之策,是尽力弥补损失之举。在政策工具使用过程中发现,利用政策工具进行滑雪旅游行业控制以事前性和事后性控制为主,在事后性控制中,又以临时性文本和应急性文本为主。如2020年新冠疫情发生之后,面对整体滑雪旅游产业全线停摆之后,中共中央国务院紧急下发《关于进一步精简审批优化服务精准稳妥推进企业复工复产的通知》(国发明电〔2020〕6号),积极号召行业进行自救工作,国家体育总局也下发了《科学有序恢复体育赛事和活动推动体育行业复工复产工作方案》(体办字〔2020〕102号)等^[7-9],联合税收、工商等部门发布各类利好政策,积极帮助困难企业提供政策扶持,加大对弱势群体和困难行业的精准帮扶,但就政策效应而言,事后控制并不能根本解决行业困境,更多的是需要从事前控制开始,提高旅游风险管控意识与应对能力^[12]。

2.5 政策力度分析

滑雪旅游政策力度反映着国家对滑雪旅游行业的政策支持与发展导向。根据政策文本的立法效应以及我国冰雪旅游事业发展的实情,将法律、行政法规、国务院规范性文件、部门规章与规范性文件划分为5个等级,分别赋值为5、4、3、2、1分,计算滑雪旅游政策的效力特征。

$$TPG_i = \sum_{j=1}^N PG_j \times P_j$$

其中, i 表示研究年份, P_{ij} 表示第*i*年发布的第*j*项政策,通过系统求和,将当年发布的政策进行力度分值统计, TPG_i 表示滑雪旅游政策的整体力度年度得分。结果如图3所示。

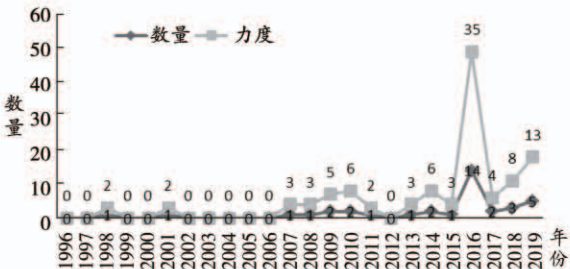


图3 不同年份的滑雪旅游相关政策力度图

如上图所示,2015年前后滑雪旅游相关的政策力度呈现两极分布的不同态势。2015年之前政策力度波动很平稳,特别是2007年以前,几乎是出于空白期,政策力度值处在零的状态,虽然有几项政策文本发布,但由于旅游影响力偏低,政策效力并不明显。而在2015年之后政策力度值呈现震荡波动态势,值得注意的是,2014年和2019年虽然

政策数量都为4件数,但两年的政策力度值却显示差别较大,这是国家对体育强国战略布局的深层思考,从国务院层面颁布了一系列促进旅游产业发展的建设意见,2016年政策力度值更是达到峰值35。在政策年度脉络中清晰显示,2016年是我国滑雪旅游政策演进的关键年份,国家相继发布了《关于印发“十三五”旅游业发展规划的通知》(国发[2016]70号)、《全民健身计划(2016—2020)》(国发[2016]37号)等规范性文件^[7],从国家治理角度规划旅游产业整体布局,深度支持与政策效应凸显。

3 结论与建议

3.1 结论

(1)我国滑雪旅游政策总量不足,尚未建立完善的滑雪旅游政策体系。一般完善的公共政策体系应该包含政策主体、政策目标、政策问题、政策内容、政策形式等多个方面,从目前滑雪旅游政策量化分析不难看出,现有的政策多是规划性政策,充分体现了国家对于滑雪旅游整体发展的顶层设计,其具体内容与形式还处于不断摸索之中,有初步的发展目标,问题查找的不够精准,政策形式也较为单一,政策保障功能较弱、政策制定碎片化和差异化明显、政策服务体系不完善等问题突出。

(2)政策颁布主体集中,国家政策引导与扶持明显。但政策文本的落实跟进并没有充分体现。从发布主体来看,由中共中央、国务院、国家旅游局和国家体育总局四部门发布的文本数量最多,占政策总量的50%以上,国家扶持滑雪旅游发展导向明显。特别是2018年全域旅游战略上升为国家战略,财政扶持与产业融合导向性更为明显。滑雪旅游政策利好趋势初显,数量呈上升趋势。但从现有的政策文本内容来看,缺乏具体的政策落实与操作内容,滑雪旅游需要的土地政策、税收减免扶持、水电等基础费用减免补贴等政策并没有官方指引,地方政府在制定滑雪旅游地方扶持政策时缺乏参考,各地政策落实不均,严重影响政策的实施效力。

(3)政策刚性具备,但控制职能欠缺,弹性不足。滑雪旅游的高质量发展离不开政府的政策扶持,从现有政策来看,多以引导与规划为主,对于滑雪旅游的突发事件缺乏有效控制处理干预。特别是在1996—2014年滑雪旅游发展之初,缺乏行业整体规划布局,出现了行业恶性竞争、市场准入门槛过低、旅游管理界限不明、旅游资源浪费突出问题,政策管控多以事后控制为主。2020年之初,受社会公共事件—新冠疫情影响,滑雪旅游行业全

线停摆,本就资本回报率偏低的滑雪旅游行业遭受重创已成事实,由于行业管理中未制定突发事件的政策干预措施,缺乏统筹性政策引导,各个旅游产业主体应对能力不足,未来一段时间内整体行业亟需政府实施政策扶持与帮助^[12]。

3.2 建议

(1)逐步完善我国滑雪旅游政策体系建设。2014年以来,国家对滑雪旅游的激励与促进史无前例。在国家大力扶持下,政府及各部委应进一步加快我国滑雪旅游政策的体系建设,确保滑雪旅游市场的规范性和良性发展,目前建立我国滑雪旅游体系的基本思路包括:一是政府应将继续发挥主体引导作用,建立规范的旅游市场准入制度,综合运用管理职能加强政策制定工作,规范市场发展乱象,提升民众对于滑雪旅游发展的支持;二是促进滑雪旅游政策体系,减少旅游政策碎片化和片段化,着力解决旅游服务保障不充分不平衡问题。

(2)加快特色政策的制定与地方性试点工作。滑雪旅游本身的季节性与区域性特点影响了滑雪政策制定主体的参与积极性,为了更快更好的推进滑雪旅游整体发展,可以考虑加强地方性政策试点工作,把握滑雪旅游的发展方向,做好顶层设计,在试点过程中逐步发现政策规范中存在的问题,有效避免政策漏洞和不适应市场发展的环节,要加快政策落地进度,深化、细化地方政策的制定工作,就旅游各发展主体亟需的行业规划、降费补贴、土地政策、管理权限等问题进行充分明确,发挥政府的服务型政府职能,充分利用2022年北京冬奥会契机,消除管理权限壁垒,打造滑雪旅游整体大布局,加强滑雪旅游与其他支柱性产业的充分融合,强化政策的落实。要加快制定地方滑雪旅游发展的细化政策,明确相应保障与扶持,真正实现政策红利。

(3)充分利用政策的管控效应,提高政策制定的前瞻性与全局性。从我国体育强国建设整体布局出发,从全域旅游发展战略的实现出发,提高行业站位与布局,充分认识政策扶持在行业发展中的作用,将政府支持与行业自强充分结合,提高风险应对能力。在政策制定过程中,务必经过多方考证,融合多方面行业力量,思考政策管控效应发挥的实效性。将政策制定放在滑雪旅游产业发展之前,充分考虑产业发展面临的实际困境与瓶颈问题,提出国家层面的统筹应对策略,为各旅游产业主体实施自我应对提供有效的官方指引。

(下转第11页)