

# 辽宁旅游发展路径及财税政策研究

## ——基于疫情防控常态化的问卷调查

韩兴国<sup>1,2</sup> 韩毅<sup>1</sup>

(1.辽宁大学,沈阳 110036;2.辽宁金融职业学院,沈阳 110122)

**内容提要:**新冠疫情下辽宁旅游经济受到了较大影响,为提振居民出行信心,促进旅游经济回暖,以省内家庭为调研对象,对疫情影响下旅游支出、产品需求、政策建议等进行深入调研。调研发现疫情疫情防控仍是影响居民旅行的主要原因,另外省内旅游产品单一、缺少中长期的文旅融合项目、旅游服务水平低也影响着居民的省内家庭支出。为此,应对重点旅游项目进行专项支持,刺激旅游消费需求,以积极的财税政策帮助旅游企业渡过难关。

**关键词:**新冠疫情 旅游产业 发展路径 财税政策

**中图分类号:**F812.4 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2020)09-0023-07

### 一、引言

辽宁省旅游资源丰富,拥有 2000 多公里的海岸线和多处海滨浴场,东西部山区和沿海地区 6-8 月份平均气温在 22℃以下,是避暑纳凉度假的好去处。同时,辽宁有享誉中华的旅游名山千山、有被称为“北方桂林”的冰峪沟、有“华夏之宝”的本溪水洞、有“一宫三陵”世界文化遗产、有红山文化等“北

方古文明”、更有新中国近代工业文明。

旅游业为辽宁经济发展做出了重大贡献。2019 年辽宁地区生产总值 24909.5 亿元,旅游收入 6222.8 亿元,旅游收入占比约 24.98%;同期国家旅游收入占国内生产总值比重约 6.70%,旅游业对辽宁经济的贡献远超全国平均水平,2017-2019 年辽宁旅游收入占地区生产总值比例分别为 19.80%、21.21%、24.98%(见表 1)。

表 1 2017-2019 年旅游收入贡献表

单位:亿元、%

年 份	旅游收入	辽宁 GDP	旅游贡献率
2017	4740.8	23942	19.80
2018	5369.8	25315.4	21.21
2019	6222.8	24909.5	24.98

数据来源:历年辽宁国民经济和社会发展统计公报。

[收稿日期]2020-08-23

[作者简介]韩兴国,辽宁大学经济学院在读博士研究生,辽宁金融职业学院副教授,研究方向为新制度经济学;韩毅,经济学院教授,博士研究生导师,博士,研究方向为新制度经济学。

[基金项目]2019 年度辽宁省教育厅科学研究经费项目(JYT201901)

然而,新冠疫情发生后,世界经济低迷,全球市场萎缩,在境外输入病例增多的情况下,繁荣国内经济、畅通国内大循环成为我国经济发展的新动力。疫情对辽宁经济影响较大,特别是旅游经济发展严重受阻,2020 年全省“五一”期间旅游总收入约为 37.6 亿元,同比下降 66.27%。疫情防控常态化下,特别是在疫情防控全面转好的情况下,如何提振省内居民出行信心,如何以旅游业带动其他产业发展,促进辽宁经济回暖,畅通省内经济发展循环是一个崭新的课题。同时,辽宁旅游经济的总量全国排名不高,旅游产品内涵有待提升,利用疫情对旅游业的暂时冲击,加大财政支持力度,有利于整合省内旅游资源,为辽宁旅游经济实现实质性提升创造条件。

### 二、疫情冲击下辽宁省旅游业发展中存在的问题

#### (一)出行时间短,疫情影响出行意愿低

疫情初期我国正值春节假期,为防止疫情扩

散,确保人民生命财产安全,对疫情严重地区采取了“停工、停产、停学”的防控措施,人们出行的意愿降低。为促进辽宁经济复苏,特别是旅游经济回暖,了解疫情防控常态化下居民出行意愿,通过互联网向省内不特定家庭发起了旅游调查问卷。问卷设置了影响出行的因素、家庭收入、以前年度省内出行时间、家庭省内旅游支出、最喜爱省内旅游项目,促进辽宁省旅游业发展的政策建议等开放性问题。本次调查共回收有效问卷 222 份,其中省内参与 203 人,占比 91.44%,来自国家机关及企事业单位的家庭问卷占比 59.91%,调查中近三分之二家庭在疫情防控常态化下无省内出行计划。调查发现在旅行时间安排上,以前年度内省内旅游出行 5 日及 5 日以下者占比 84.23%,出行在 6 日及以上的仅占 15.77%,如果把出行天数在 5 日及 5 日以下的平均到年内不同假期,居民省内单次出游时间以短期为主。疫情防控期间,病毒感染风险增加、国民经济下行概率增大,居民未来收入不确定因素增加,居民出行意愿降低。

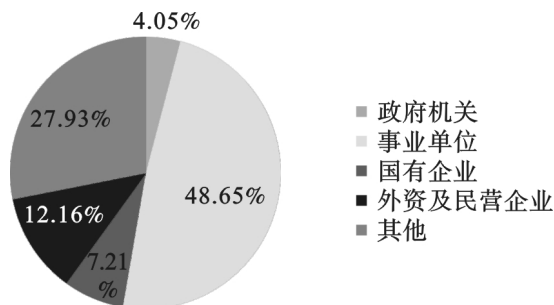


图1 参与调查人员行业调查表

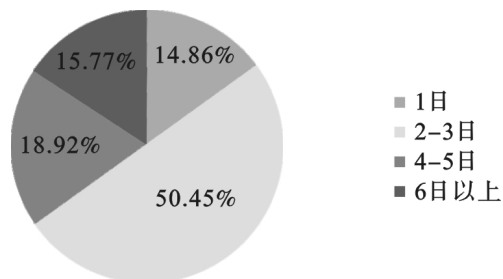


图2 2017-2019年省内年旅游天数调查

(二)信息缺乏集中化管理,景区分类指导不够  
通过对疫情防控常态化下影响出行的原因调查,病毒感染风险仍是影响游客出行的主要原因。

防控信息如果不能做到及时准确和公开化,居民如果不能对出行安全得到有效评估,势必影响其出行信心。2020年4月28日辽宁省文化和旅游厅公布

了《辽宁旅游景区疫情防控和有序开放工作指南》,对景区防疫工作和有序开放做了相关指导,明确游客承载量不超过 30%,各地通过网络、电视、广播、景区电子显示屏、宣传牌等技术手段,实时播放景区疫情防控指南和旅游安全警示,从工作指南看地方政府和旅游景区依旧是信息发布的主体,缺乏

信息综合、共享化管理平台,缺乏信息的省级权威实时开放发布渠道,游客获取信息依旧多元化、碎片化,有些信息游客只有到了景区才能了解,信息传递分散化不方便游客查询,同时景区缺少应急预案,对超流量游客安置、旅游产品替代、紧急救援等分类指导措施不够详细明确。

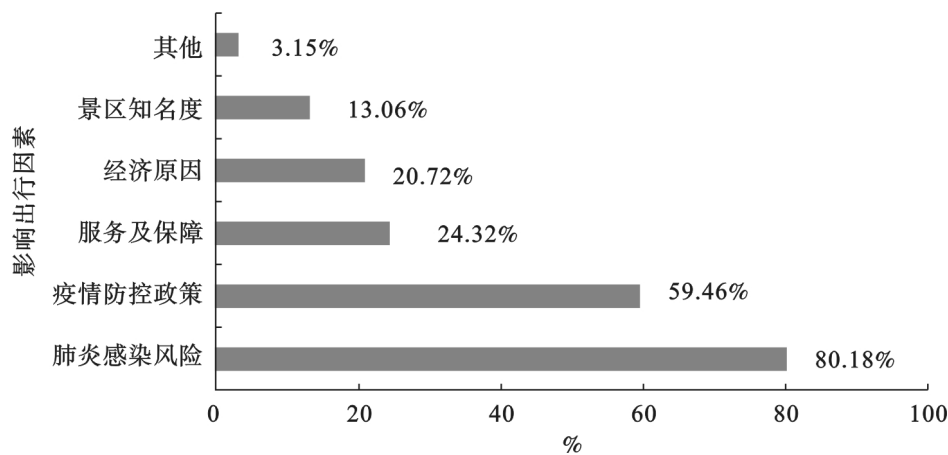


图 3 疫情防控常态化下影响出行原因调查图

(三)品牌项目影响力不强,整体旅游资源宣传不够

辽宁有 A 级景区 340 处,其中 5A 级景区和世界文化遗产各六处,景区数量多且不乏精品旅游项目,但知名旅游项目占比较低。2019 年各省国民经济和社会发展统计公报显示,广东、江苏、山东、四川、浙江、云南等省全年旅游总收入超过了 1 万亿元,而辽宁为 6222.8 亿元,虽然占 GDP 比重较高,但是总体规模偏小。从 2015-2019 年旅游经济统计表可以看出,辽宁国内旅游收入约占全国旅游收入的 10%左右,而入境旅游收入只占全国收入的不足 1.5%,可见辽宁旅游项目的世界认可度低(见表 2)。与同类景区相比,沈阳故宫作为中国现存的两座完

整宫殿建筑群之一,2019 年游客较北京故宫少 1646 万人次,仅占北京游客量的 13.37%,除建筑群体量和地域因素外,北京故宫景区知名度远胜沈阳故宫。沈阳故宫作为世界文化遗产,其“宫高殿低”的建筑风格及特色的满族皇家文化没有彰显出来,影响着国内外游客的产品选择。2019 年沈阳和大连旅游收入占省内旅游收入 40.69%,相比之下其他城市旅游收入少,旅游资源有待进一步开发。受疫情影响居民出行对旅游产品要求较高,游客密度低的精品项目将是旅游首选产品。受景区游客容量限制、精品旅游项目相对集中的不足及旅游知名城市人口密度大的限制,辽宁游客总体数量不多,疫情防控常态化下对旅游业未来发展影响较大。

表 2 辽宁与全国境内境外旅游收入

年份	收入	辽宁		全国	
		国内旅游收入(亿元)	入境游收入(亿美元)	国内旅游收入(亿元)	入境游收入(亿美元)
2015		3622.7	16.4	34195	1137
2016		4112.2	17.4	39390	1200
2017		4620.7	17.8	45661	1234
2018		5254.8	17.4	51278	1271
2019		6102.7	17.4	57251	1313

数据来源:辽宁、全国 2015-2019 年国民经济和社会发展统计公报。

(四)旅游产品单一、文旅融合不够,供需矛盾突出

从图2和图4疫情防控常态化下辽宁旅游问卷调查结果来看,近三年年度内省内家庭旅游以2-3日游为主,占参与调查人数的50.45%,游客省内出行时间短,2019年辽宁省内旅游家庭人均支出金额在2000元以下者占参与调查人数的45.5%,出行时间短与支出少互为印证。同时对参与调查者省内旅行支出发现,2019年家庭省内人均旅游支出5000元以下者占比85.59%,省内支出占家庭收入20%以下的家庭占统计人数92.79%,无论是从支出金额还是从支出占家庭收入比例来看,省内家庭旅游支出较少。通过对各旅游网站调查发现,省内1-2日游推荐线路共1900余条,而4日及以上旅游推荐线路仅42条,且4日以上旅游产品全部为以大连为中心的海滨度假产品,主推产品形式单一,

而在辽宁旅游资源喜爱程度调查中,青山绿水以74.77%的支持率排名第一,温泉度假、历史古迹、民俗风情等支持率紧随海景及边境游之后,旅游产品的供给与需求之间存在严重的结构性矛盾(见图5)。丰富的旅游资源、单一的旅游产品供给和省内游客的旅游需求严重不一致。精品旅游资源之间存在不可替代性,从旅游产品供给来看,青山绿水、海滨度假、历史文化、康养休闲融合的旅游产品较少,单一的产品供给形成了省内出行时间短和支出少的现状,制约着省内旅游经济的高质量发展。疫情影响下,按照文化和旅游部及国家卫生健康委《关于做好旅游景区疫情防控和安全有序开放工作的通知》要求,开放景区要强化流量管理,严防人员聚集,为应对未来旅游业发展,辽宁应以此为契机,调整旅游产品供给,开发户外绿水青山旅游项目,适应疫情防控要求同时满足游客需求。

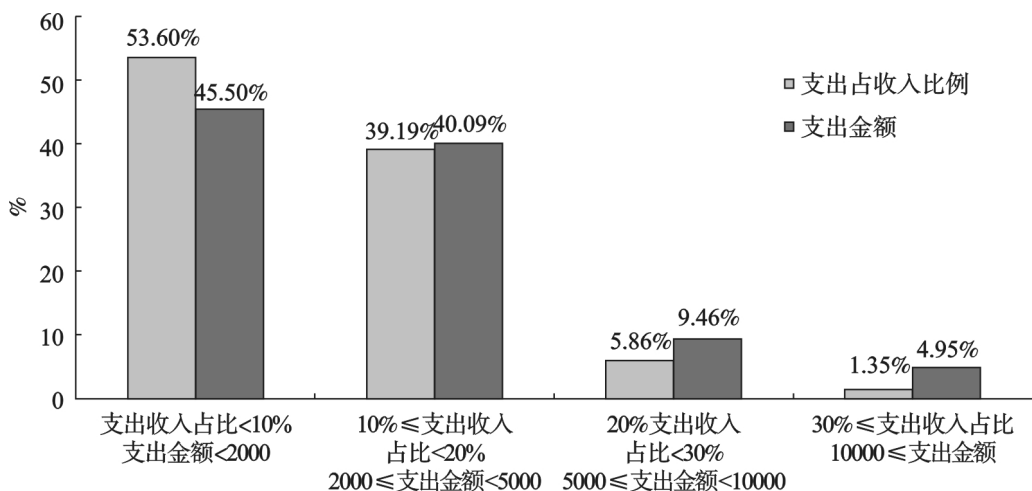


图4 2019年省内旅游支出调查图

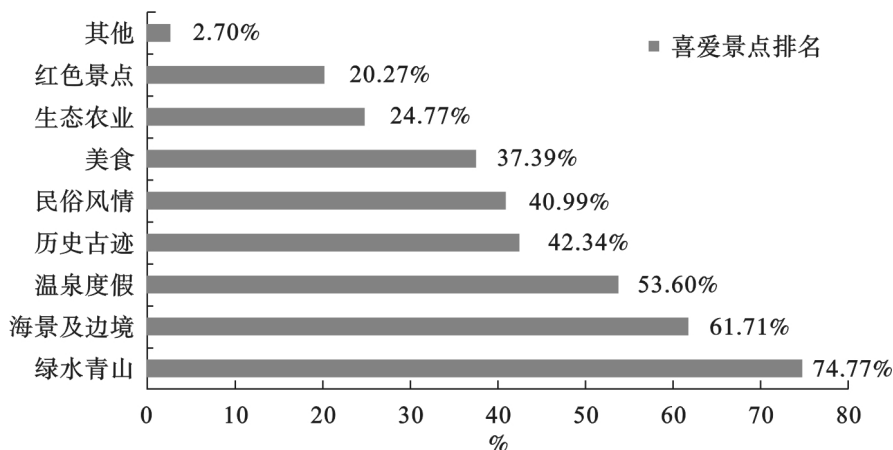


图5 受喜爱的辽宁旅游资源调查

### (五)景区分散,服务水平低

从图6旅游收入、景区数量及服务设施增长情况来看,辽宁省旅游收入十年内增幅近250%,A级景区数量也成倍增加,而与之配套的星级宾馆和旅行社数量保持平稳,服务设施发展落后、服务水平低间接影响了出行时间与支出,出行的配套服务水平有待提升。辽宁省旅游景点分布散,从旅游交通满意度来看,以省会城市为例,沈阳市的旅游交通满意度仅为0.722,排在31个省会城市中27位<sup>[2]</sup>,受城际旅游交通限制及病毒感染风险影响,跨地区长时间深度游项目游客关注较少。辽宁省内旅游开

发以京沈、沈大、沈丹、丹大高速沿海线旅游景点为主,对散落在内陆地区的景点开发不多且进展缓慢。2016年国家提出了变景点旅游为全域旅游的概念,全域旅游已经成为国家战略,全域、全业、全景、全方位发展旅游业有利于充分发挥旅游产业的关联效应,带动区域经济整体发展,改善生态环境,促进城乡一体化。全域旅游要求旅游景区全面提升服务水平,2019年9月4日,文化和旅游部发布了首批71个国家全域旅游示范区公示名单,辽宁只有本溪市桓仁满族自治县入选,在东北三省中排名最后,辽宁在旅游全域建设提升服务能力方面任重道远。

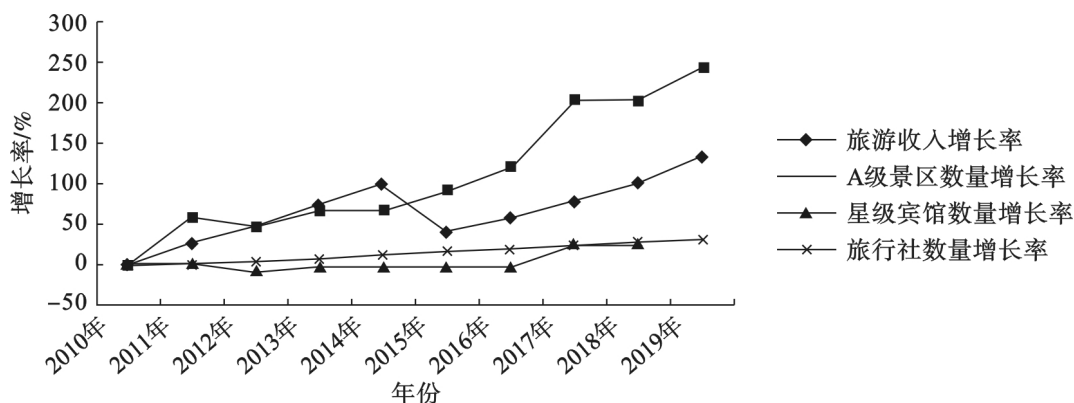


图6 旅游收入、景区数量及服务设施增长情况

## 三、疫情影响下促进旅游业发展的路径及财税政策

2019年旅游收入过万亿的六省份中沿海省份占据三分之二,辽宁海岸线长度位居全国第四,紧邻渤海和黄海,海滨度假旅游还有很大发展提升空间。调查问卷设置了促进旅游业发展的产业优化路径和财政政策建议等开放性问题,其中在产业发展方面以提高安全防控技术,发展户外青山绿水旅游项目,打造特色文旅融合精品,规范管理、提升服务、加强宣传等建议居多,在财税政策方面受访者更关心门票价格,希望能够多提供免费景点和发放旅游消费卷来促进旅游经济回暖,同时要加大宣传和财政对旅游企业的扶持力度。基于以上调查结果,就疫情影响下辽宁旅游业发展及财税支持政策提出建议如下:

### (一)辽宁旅游业发展的产业路径

#### 1.打造“互联网+旅游+”新产业发展模式

2018年12月19日,中央经济工作会议将5G、人工智能、工业互联网、物联网等定义为“新型基础设施建设”,即“新基建”。在新冠疫情常态化防控中,互联网和人工智能发挥的作用毋庸置疑,后疫情时代“互联网+旅游+”将是促进旅游业发展的新途径。为提振游客出行信心,提供权威、及时、便捷查询的疫情信息,旅游产业应以新基建为基础。首先,建设“互联网+旅游+安全防护”的智慧防控系统,建立统一的省内旅游景点疫情管控措施实时开放查询平台,热门景区人员限流数据流量平台和疫情防控物资保障平台,集中、及时、准确发布信息,指导游客安全出行。开放网上游客集散中心、停车服务中心、金融服务中心、住宿餐饮中心等网上服务平台,在线服务提升服务质量。其次,要做好“互

联网+旅游+产品”,适应新业态开发“智慧旅游、云旅游”等多种形式的网上游,如加紧建设“线上游沈阳”、“线上游水上长城”、“线上绿水青山”等线上旅游产品,以疫情期间“线上游”积累客源,引领疫情过后“线下游”。最后,做好“互联网+旅游+宣传”,酒香也怕巷子深,在互联网经济背景下,国内知名旅游网站对辽宁旅游产品及景区的推介很少,从侧面也可以看出旅游机构对辽宁旅游资源关注少,要借助网络的力量加强宣传,同时引进或推出大型文旅融合的综艺节目,通过互联网宣传“满族兴起”、“勇闯关东”、“涅槃重生路”等具有鲜明特色的辽宁奋斗故事,以“情怀”链接不同民族、地域的游客,以“精品”获取游客认同,以“地域与产品”差异化提升游客体验,让辽宁人文与自然景色走进全国驴友的视野,做好“云直播、云娱乐”,以明星、名人流量提升辽宁名品旅游项目的名气。

### 2.走特色化、区域化、文旅融合旅游发展道路

辽宁省旅游资源丰富,自然风光秀丽,绿水青山游是最受省内游客喜爱的旅游产品,但是单一的旅游产品难以形成规模效应,应以需求为导向,以绿水青山为中心吸引游客,同时按国家政策引导融入红色文化、民俗风情及历史古迹,做好文旅融合,发展中长期旅游产品。以辽宁唯一获批的国家全域旅游示范区本溪市桓仁满族自治县为示范,争取国家专项资金并形成省级专项,复原五女山高句丽“纥升骨城”,提升绿水青山游的历史文化内涵,挖掘东北抗联历史形成地区红色文化,做大做强党史党建学习基地,并以满族兴起和聚居地为区域联合打造特色民俗旅游产品,形成沈抚本铁旅游经济带。做好省内旅游区域性规划,形成沈阳—鞍山—丹东、锦州—朝阳—葫芦岛等区域性文旅融合旅游圈,促进不同旅游区域游客跨圈互动,省内其他城市要与沈阳、大连等城市形成联动,做好区域性协调发展整体宣传工作,形成中长期旅游产品促进旅游经济发展。

### 3.以全域旅游为契机,提升服务水平与能力

发展全域旅游项目,充分发挥旅游业对经济的乘数放大效应,提升全产业链的服务能力。受疫情影响,高品质自由行项目增多,要完善公共基础设施,改善乡村城镇间短途交通网络、5G 移动网络覆盖率,增加道路标识、景区标识提高“流速”,增加临时停车场、郊游宿营地,民俗民宿地建设,提高景区

集散能力分流游客。提升全域全员服务意识,借助辽宁教育优势对旅游从业者进行岗位职业能力提升培训,尝试创建标准化、高要求的服务体系,创作个性化、特色化的景区介绍语和导游讲解词,以游客为中心提升满意度,以景区为中心建设星级宾馆、特产超市、特色餐馆,使游客在食、宿、游、购方面得到高品质的旅游体验。

### (二)促进旅游业发展的财税政策

#### 1.以财政专项资金为引领,促进旅游业转型升级

2015 年以来,国家设立了红色旅游专项资金、“十一五”历史文化名城名镇名村专项保护资金、国家文化和自然遗产地保护资金等专项资金,加大了财政性资金对旅游产业的支持力度。2016 年—2019 年中央累计拨付辽宁省的旅游发展基金为 10882 万元,分别低于黑龙江省和吉林省 1018 万元和 2361 万元。其中,2019 年最低为 1850 万元,比 2017 年和 2018 年降低了 41%左右,辽宁在争取国家旅游专项资金支持的空间比较大,要积极争取国家旅游专项资金,按国家产业导向发展旅游项目,实现旅游产业的供给侧改革。2019 年辽宁旅游发展专项资金贷款贴息项目资金 1780 万元,旅游发展专项资金相比省内旅游收入投入较少,应加大财政资金支持力度,适时调整专项资金使用方向以减少疫情对旅游业的影响,以基础设施、交通网络建设替代景区景点专项资金支持,打造区域化、全域化旅游经济。2018 年年底省财政追加设立旅游宣传专项经费 6460 余万元,助推旅游经济发展,专项经费使用要依据国家引导,形成省级规划、凸显市县协同、支持重点的专项资金使用方案,提高财政资金的使用效率和效果。“浪漫之都”大连在疫情期间率先调整了旅游发展专项资金扶持范围和扶持方向,国内其他省市也在文旅融合、提振信心、智慧旅游方面进行产业升级,辽宁省应该化“危”为“机”,设立专项资金支持旅游互联网产业的发展,对“互联网+旅游”业绩流量突出的地区及景点加大支持力度。

#### 2.门票降价、财政补贴,做大旅游产业

疫情爆发期间,企业停工停产,居民收入受到很大影响,旅游价格因素也成为最敏感的因素,实践证明全域旅游背景下旅游业一业带百业,对地方经济发展有强大的带动作用。2002 年杭州西湖宣布取消门票,免费开放的西湖实现了杭州旅游产业整

表3 2016-2019 年国家补助东北三省旅游发展基金

单位:万元

年份	省份	辽宁	吉林	黑龙江
2016		2690	2830	2680
2017		3170	3290	3030
2018		3172	3972	3591
2019		1850	3151	2599
合计		10882	13243	11900

体增收,2019 年沈阳故宫在门票价格下调 17%的基础上,门票收入却同比增长 17.36%,首次突破亿元大关。要从“门票经济”的桎梏中脱离出来,据统计门票每收入 1 元,旅游相关的综合经济效益可达 3 至 7 元,由此可见旅游业对其他产业的乘数放大作用,从西湖和沈阳故宫的实际情况来看,降低门票价格刺激需求吸引游客,可延长游客滞留时间,提升游客在景区所在城市的消费,创造出更大的综合经济效益。对因降价导致收入受损的景区可用旅游产业的增量收入进行反哺,形成门票降价后整个旅游产业增收的良性循环。同时,利用辽宁丰富的旅游资源,可在收费景点或高收费景区周边配套建设免费开放自然与人文景点,摊低游客门票成本,提升游客心里预期,延长游客滞留时间,促进旅游消费。

### 3.以奖代补、政府购买,多手段助推旅游经济发展

一是丰富“引客入辽”奖励内涵,对“引客入辽”业绩突出的旅行社继续进行奖励,随着旅游经济的发展可以适当提高“引客入辽”奖励标准,细化增加奖励层次,提升旅行社积极性。对把游客从大连引入内地其他城市的旅行社减半奖励政策进行升级,把省内其他城市间引入游客或成功延长游客省内旅行时间的纳入奖励范围。二是旅游专项奖励应结合国家产业政策,对依靠特殊的民俗文化、红色文化、工业文化和生态农业做出的符合康养、生态政策的旅游产品,结合其他行业政策共同制定奖励方案。三是挖掘打造城市历史与文化,做好地区特色民俗文化节,通过政府购买的方式,定制类似于“印象刘三姐、长恨歌”等形式的高标准文化品牌名片。同时可以通过向社会发放旅游消费券等方式购买旅游服务,有效刺激旅游市场回暖。四是以中心城市为核心辐射两小时旅游景区,适应不同人群增开旅游快慢专列,对偏远地区可以通过政府购买公交服务,或建设乡村旅游专线、提高运力,以“游客不走光,专线留到底”的魄力加强旅游集散功能,提升

服务水平。

### 4.减税降费、拓宽融资渠道,促使 ppp 项目落地

一是疫情防控常态化下要积极落实中央减税降费政策,释放政策红利。文旅企业多为中小微企业,建议继续对旅游行业中小微企业实行增值税、所得税的税收优惠政策,扶持其发展,要放水养鱼,做大税基,“要坚决把减税降费政策落到企业,留得青山,赢得未来。”二是积极引导民间资金投向旅游开发和建设项目之中,通过撬动民间闲散资金,减轻财政部门的资金压力。减税降税同时可在边境、海岛、航空港等特殊区域设立旅游产品免税区,对商品实行免税、退税政策从而吸引国内外游客,活跃商品交易市场。对投入资金多、回收周期较长的省内重点冬季冰雪项目,生态农业项目、康养休闲项目,在落实贷款贴息及新业态项目补助的同时,坚持政府引导、社会参与和市场化操作的模式,按照“谁投资,谁受益;谁开发,谁负责”的原则,逐步形成多元化、多渠道、多层次的旅游发展投入机制,三是可试点将部分旅游资源资产证券化,依托股权交易平台进行交易,积极推广 PPP 模式,支持旅游企业直接上市融资,为减轻财政投入压力,可鼓励金融机构以旅游资源或特许经营权为质押,不断加大对小型微型旅游企业和乡村旅游的信贷支持力度。

### 参考文献:

- [1] 杨昶,冷静.辽宁工业遗产的旅游价值开发研究[J].内蒙古科技与经济,2019(4):50-51.
- [2] 张欣营,杜莹.辽宁省旅游业现状及其竞争力提升途径探索[J].农业经济研究,2019(1):82-83.
- [3] 李勤生.运用好的价格政策促进旅游业发展[J].城乡建设,2002(6):45-46.
- [4] 刘晨.发挥财政职能作用 推动吉林省旅游业快速发展[J].财金观察,2019(7):62-72.

【责任编辑 成丹】