

景点评选、政府公共服务供给与地区旅游 经济发展

刘瑞明, 李林, 亢延锬, 赵勇

[摘要] 旅游经济被认为是地区经济增长和产业升级的“绿色”驱动力,为了促进旅游经济的发展,各级政府常常通过“景点评选”来向外界展示地区的风景名胜。这些评选活动是否带动了当地旅游经济的快速发展?借助于“国家级风景名胜区”评选的“准自然实验”,本文首次利用2002—2015年283个地级市面板数据和双重差分方法,研究了景点评选对地区旅游经济发展的影响。研究表明:在地区景点被评选为国家级风景名胜区后,并未显著带动旅游经济指标的提升。进一步的机制分析发现,国家级风景名胜区评选之所以未能取得预想效果,是因为在很长的一段时期内,国家级风景名胜区被理解为是“终身制”,缺乏来自上级部门的考核评价机制,导致景区配套公共服务发展滞后,无法充分发挥对旅游经济的促进效应。从2012年开始,住房和城乡建设部对国家级风景名胜区的考核评估在很大程度上改善了这一状况,国家级风景名胜区的旅游经济带动作用开始攀升。上述逻辑在后续的一系列稳健性检验中得到了佐证。本文的发现为相关部门对于旅游景点的考核管理政策给予了实证支持,也为未来地区旅游经济的发展提供了重要启示。

[关键词] 景点评选; 公共服务; 旅游经济发展; 准自然实验; 双重差分方法

[中图分类号]F124 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1006-480X(2018)02-0118-19

一、引言

中国在经历了长时间的粗放式增长后,人们越来越意识到,绿色发展理念不仅仅关乎经济发展方式的转变,而且构成了解决“不平衡不充分”矛盾的重要抓手。在这样的背景下,党的十九大报告将绿色发展提高到了前所未有的高度,而如何将中国的“绿色”资源转化为现代经济体系的动力源泉就成为了当前迫切需要解决的重要问题。旅游经济作为一种“绿色”驱动力,在经济发展的过程中扮演了独特而重要的角色。已有的大量文献与实践经验表明,旅游经济的发展能够通过增加创汇收入(Lanza et al.,2003)、带动基础设施建设(Po and Huang,2008)、促进地区间的合作与竞争(Brida and Pulina,2010)、吸纳劳动力就业(Kadiyali and Kosová,2013)、促进产业结构升级(Lee and

[收稿日期] 2017-07-12

[基金项目] 中国人民大学科学研究基金(中央高校基本科研业务费专项资金资助)项目“中国经济转型中的改革拖延及其治理机制研究”(批准号 18XN1007)。

[作者简介] 刘瑞明,中国人民大学国家发展与战略研究院副教授,经济学博士;李林,西北大学经济管理学院硕士研究生;亢延锬,西北大学经济管理学院硕士研究生;赵勇,国务院发展研究中心市场经济研究所副研究员,经济学博士。通讯作者:刘瑞明,电子邮箱:lmjj@126.com。感谢匿名审稿专家和编辑部的宝贵意见,文责自负。

Chang, 2008)等多种途径驱动区域经济增长(Balaguer and Cantavella-Jorda, 2002; 敖荣军和韦燕生, 2006)。一些国际经验还发现, 旅游经济有利于缩小地区收入差距、促进地区经济的平衡增长(Blomström and Kokko, 1999; Proença and Soukiazis, 2008; Li et al., 2016)。考虑到旅游经济发展所带来的诸多益处, 从20世纪60年代开始, 众多发展中国家和地区纷纷将目光投向旅游业, 致力于通过旅游促进地区经济的发展。

中国拥有丰富的旅游资源, 但在改革开放前的很长一段时间里并未受到足够的重视, 也并未成为经济增长的助推器。改革开放后, 在中国式的分权体制下, 地方政府在各个层面展开了激烈的地区竞争(王永钦等, 2007; 周黎安, 2007; Xu, 2011)。为了推动区域经济发展, 中央和各级地方政府逐渐开始重视旅游经济在区域发展中的重要作用。在具体执行过程中, 各级政府或主管部门不但制定旅游的法规和政策、编制旅游规划、加大旅游资金投入, 而且, 针对旅游经济开展了种类丰富的推广营销和形象塑造(葛丽芳, 2003; 孙盼盼和夏杰长, 2016)。其中, 一个颇为重要的举措就是“景点评选”活动。自20世纪80年代以来, 国家和各个旅游权威评定机构对旅游景区及其所在城市展开了种类繁多的评选活动, 例如, “国家级风景名胜区”、“A级景区”^①、“优秀旅游城市”、“选美中国”等, 极少数景点还代表中国参与申请了联合国教科文组织的“世界遗产”名录。

在“景点评选”的浪潮中, 各地纷纷加入申请队伍, 为此投入了大量的人力、物力和财力, 以期在获评“著名景点”后, 景区和所在城市能够发挥其品牌价值, 直接助力于当地旅游经济的发展。然而, “景点评选”对于地区旅游经济并非“百利而无一害”的“万能灵药”。一方面, “景点评选”确实能够为景点和所在城市带来“广告效应”, 吸引更多的游客, 创造更多的旅游收入。但是, 另一方面, 各个景点存在着“重申请、轻建设”和“重开发、轻保护”的现象^②, 管理体制滞后、基础设施供给不足等问题并没有因为景点评选而得到妥善解决。相反, 在获评国家级风景名胜区等称号之后, 景区的市场价值得到提升, 随之而来的各方因利益分配而产生的矛盾、门票价格的上涨都反而会使游客满意度下降, 导致旅游人次和收入的增长速度并未实现快速上涨。因此, 本文关心的是, 这些“景点评选”活动究竟是否促进了当地的旅游经济发展? 如果没有, 是什么因素阻碍了“景点评选”成为旅游发展的助推器, 其背后的机制何在?

由国务院主导评选的国家级风景名胜区为本文回答上述问题提供了难得的“准自然实验”。本文之所以选取国家级风景名胜区来研究“景点评选”对于地区旅游经济发展的影响, 主要是基于如下原因: ①国务院于1982年11月审定公布第一批国家级风景名胜区, 截至2012年11月, 国务院先后审定批准设立国家级风景名胜区累计8批共225处, 这些景区分布于全国各地, 这使得本文有足够的“实验组”样本, 样本分布的广泛性能够很好地避免“选择性问题”。②国务院逐次批复的特征使得国家级风景名胜区具有“准自然实验”的良好性质, 可以利用时间和地区的两个差异, 采用“双重差分方法”实现更为精确的识别。③和其他“景点评选”不同, 国家级风景名胜区被视做“国家公园”, 是目前国家最高级别的“本土旅游认证品牌”, 也是目前唯一由国务院颁布的“景点评选”活动, 其评选的权威性使得这一评选可以较好地规避人为干预因素。④国家级风景名胜区的评选, 是基于

① 按旅游景区质量等级划分为五级, 从高到低依次为AAAAA、AAAA、AAA、AA、A级旅游景区。

② 住房和城乡建设部(后文简称“住建部”)发布的《中国风景名胜区事业发展公报》中明确指出, 一些地方不顾风景名胜资源不可再生的特殊性, 违章建设、错位开发, 导致风景名胜区资源破坏严重。在住建部统一部署开展的国家级风景名胜区保护管理执法检查中, 参与检查的住建部官员如是评价: “风景名胜区虽然取得了一定成绩, 但存在的问题也触目惊心, 尤其是景区违规建设方面。”(详见网站: <http://news.china.com/domestic/945/20151216/20946743.html>)。

自然景观和人文景观的代表性和稀缺性,并不考虑其初始旅游发展情况,相反,国务院 2006 年颁布的《风景名胜区条例》中还明确规定了景区的游客容量和禁止、限制开发的范围。因此,国家级风景名胜区的这一特点可以一定程度上减轻内生性对本文结果的干扰。

基于此,本文试图利用 2002—2015 年 283 个地级市的面板数据,采用双重差分方法研究国家级风景名胜区对地区旅游经济的影响。本文的边际贡献体现在:①首次采用地级市面板数据和双重差分方法,评估了国家级风景名胜区对地区旅游经济发展的影响,大样本数据和科学的方法使得本文的结果更具有说服力。②在一系列稳健性检验和机制分析后,本文在可能的范围内识别了国家级风景名胜区评选影响地区旅游经济的内在机制,并从景区的考评机制、退出机制等角度解释了景区评选为何没有很好地推动地方旅游经济发展。③本文的实证结论表明,住建部从 2012 年开始对国家级风景名胜区的考核评估使得国家级风景名胜区的旅游经济带动作用开始攀升,这不仅对于现实考评政策的作用给予了实证支持,也为今后的景点评选和旅游经济发展提供了借鉴和启示。

本文剩余部分的结构安排如下:第二部分介绍国家级风景名胜区的制度背景;第三部分交代本文的识别策略、变量和数据;第四部分呈现基准回归结果并进行机制识别;第五部分进行稳健性检验;第六部分是结语。

二、制度背景与研究假说

中国的现代旅游经济起步相对较晚、发展迟缓。改革开放以后,出于保护和开发的双重需要,相关主管部门纷纷出台各种政策,意图在更好地保护自然人文景观的基础上推动地区旅游经济的发展。为了向国内外游客推荐展示中国的各大风景名胜,主管部门举办了形式多样的“景点评选”活动。

国家级风景名胜区是改革开放以后设立最早、规格最高的一项“景点评选”活动。从 1982 年开始,迄今已经公布了 8 批 225 处国家级风景名胜区。由于国家级风景名胜区的定位是“国家公园”,其设立需要经过严格的审批程序。一般而言,国家级风景名胜区是由省、自治区和直辖市一级人民政府提出申请,由国务院建设主管部门会同国务院环境保护主管部门、林业主管部门、文物主管部门等组织论证,提出审查意见,最后报请国务院批准公布。按照要求,国家级风景名胜区要进行总体规划,对于风景资源的评价、生态资源保护措施、重大建设项目的布局、开发利用强度、风景名胜区的功能结构和空间布局、禁止开发和限制开发的范围以及风景名胜区的游客容量等都要做出明确的规定,以期推动国家级风景名胜区实现“人与自然和谐相处、区域协调发展和经济社会全面进步”的目标。

然而,在现实中,由于国家级风景名胜区能够给地方带来巨大利益,各地往往在申请的时候一窝蜂地跟进,而又在获批后缺乏相应的治理。在很长的一段时间里面,国家级风景名胜区一直被认为是“终身制”的,各地一旦获批,就失去了继续推进国家级风景名胜区景区规划和有效管理的动力和激励。与此同时,在国家级风景名胜区审批以后,主管部门缺乏相应考核,导致国家级风景名胜区的配套建设相对滞后,公共服务难以跟上。因此,这样一个背景下,国家级风景名胜区和其他景区一样,存在着管理体制不顺、产权缺位、配套激励约束机制缺乏等多种问题,导致国家级风景名胜区的发展陷入了困境,其本该具有的“品牌效应”不断削弱。其中,尤为突出的问题表现在:

(1)国家级风景名胜区评选之后,景区管理体制低效的问题依旧没有解决。由于景区资源的不同属性,同一景区可能会受住建部、林业局、文物局等多个部门联合管辖,而在具体管理的过程中,景区也往往交由多个政府下辖部门来管理。有的景区一部分由政府及其下辖部门主管,另外一部分则可能交由多个企业来开发;有的景区处于两个地方甚至多个地方的管辖境内,实行多地协调管

理。这种多部门分散管理的体制在实践中出现了诸多问题。一方面,管理部门权责不清、监督机制缺乏(柴海燕,2005),导致各类管理问题频发。在住建部2012—2015年对于国家级风景名胜区连续四年开展的检查中,“管理失控、政府管理职能缺位、管理体制不顺、管理体制虚设”被多次提及,仅在2015年的检查通告中就涉及24家国家级风景名胜区,一些国家级风景名胜区甚至在获批多年后没有按照规定设立风景名胜区管理机构。另一方面,景区管理中的“行政割据”(柴海燕,2005)使所辖景区缺乏统一规划,各项规章制度长期缺失,造成“风景名胜区规划制度不完善,风景名胜区规划的编制、修改工作滞后,规划缺乏科学性和合理性,规划权威性不够,随意变更规划的现象仍然存在。”^①

(2)景区当选国家级风景名胜区之后,市场价值上升,各方之间的利益分配矛盾更为突出。事实上,由于地方政府财力不足,企业以承包经营、协议开发等多种方式参与景区的开发与经营的情况已颇为普遍^②。与此同时,由于国家级风景名胜区的产权不清、监督机制缺乏,导致大量的租金处在公共区域,各种利益群体纷纷争取景区的控制权和收益权,最终形成一种审批权和处置权的争夺(张朝枝和徐红罡,2007),具体表现为:①地方政府之间。例如,有的景区处在多个地方管辖的范围内,为了争取景区的管辖权和收益权,各地宁愿低水平的重复建设也不愿协同开发,出现了旅游开发的“囚徒困境”,使得景区质量难以快速提升。②开发商与政府之间。由于国家没有专项财政拨款用于支持国家级风景名胜区建设,地方政府针对旅游开发的招商引资便成为常态,导致国家级风景名胜区走上“靠山吃山、以景养景”的经营模式。一个问题是,地方政府与开发商之间的利益目标并不一致,甚至是高度冲突,这导致在后来开发的过程中,许多景区开发缺乏规划、混乱不堪,甚至忽视了开发服从保护的基本原则,破坏了生态,出现了“一些地方不顾风景名胜资源不可再生的特殊性,违章建设、错位开发,导致风景名胜区资源破坏严重”的情况^③。③当地居民利益和权益未得到妥善安置,景区的原住居民也开始争夺相应的资源^④。例如,江西婺源景区出现的群众为争夺门票利益而拦阻游客的现象,这种对收益权的争夺严重阻碍了景区的正常运营,形成了旅游经济发展的障碍。

(3)在缺乏动态退出机制和有效监管考核下,景区配套公共服务发展滞后。旅游业的发展不仅仅依赖于具体景色的优美程度,还需要道路交通、基础设施等一系列配套公共服务的跟进,才能真正提升旅游品牌的认可度。国家级风景名胜区往往坐落于山区,最终的管理者和受益者都是当地政府。从利益诉求看,改革开放以后,各地纷纷展开经济竞赛,更注重短期的收益,而往往忽略了景区的配套设施和景区自然景观的保护。在具体执行的过程中,地方政府对于《风景名胜区管理条例》的执行产生了较大的偏差。尽管国务院早在1985年6月就颁布了《风景名胜区管理暂行条例》,2006年在修订的基础上出台了新的《风景名胜区条例》,但是这些条例由于缺乏执行主体、规定内容过宽过泛,

① 引自国务院法制办公室负责人就《风景名胜区条例》有关问题答记者问,更详细的介绍请参见网址:<http://www.ahfzb.gov.cn/openness/detail/content/57ec7e21cfd9f3e00a000002.html>。

② 例如,四川四姑娘山、新疆天山大峡谷、恒山千佛岭、浙江千岛湖、桂林阳朔等多个景区,均由民营企业以协议开发或承包经营的方式参与景区的开发。

③ 近年来,关于在国家级风景名胜区开发建设别墅、高尔夫球场等报道不时见诸报端。山西省五台山风景区、陕西省秦岭祥峪沟森林公园、浙江省金华双龙风景区、江西省新余市仙女湖风景名胜区等,都发生过违规建设别墅的问题。

④ 例如,有的原住居民不惜破坏景区环境,不断加盖楼层;有的原住居民借景区住地之便,帮助游人逃票而获得收益;有的原住居民高价宰客。部分企业通过承包、参股等途径获得景区门票的收取权,违规在景区建设高尔夫球场等;由于部分景区同时也是矿产丰富区,所以开山采石、采矿等现象时有发生。

并没有起到很好的激励约束作用。主管部门也曾进行了一些监督考核,但是这些监督考核往往是机动性的、运动式的,并没有一整套完整的常态化的激励约束机制,导致有一些地方“对住建部提出的整改意见也落实不到位,甚至多次督办仍消极整改,存在的问题未得到及时有效解决。”在2012年住建部对国家级风景名胜区展开考核之前,这些问题长期得不到有效治理。

上述一系列的问题导致了国家级风景名胜区虽然具有一定的广告作用,但是景区质量和游客体验并没有得到根本的改善。根据住建部2012—2015年连续四年发布的《关于国家级风景名胜区执法检查结果的通报》,一些著名景区一旦获选国家级风景名胜区后就立刻涨价,景区开发存在“票中票”的现象,导游市场混乱,导游和景点联合起来强迫游客花费大量时间购物,景点附近宰客现象严重;一些景区未考虑到游客的接待能力,没有控制客流意识、应急能力差,在一些风景名胜区曾多次发生了大规模的游客滞留事件,游客怨声四起,导致国家级风景名胜区的品牌效应一再被削弱。此外,一些景区在入选国家级风景名胜区后,管理失控、体制虚设,对风景名胜区的保护措施不力,许多地方对风景名胜资源重开发、轻保护,没有处理好保护与利用的关系,破坏风景名胜资源的现象较为严重^①,使得不少国家级风景名胜区陷入“盛名难副”的尴尬局面。在住建部于2012年开始启动的为期4年的国家级风景名胜区执法检查工作中,先后有89处(次)国家级风景名胜区因存在违法违规问题被责令整改,11处被“黄牌警告”,占全部国家级风景名胜区的2/5。综上所述,本文提出以下待检验的假说:现实中国级风景名胜区的监督考核机制的缺位,使得国家级风景名胜区的入选可能未能按照预期带动旅游经济的快速发展。

三、识别策略、变量和数据

1. 识别策略

由于国务院采取分期批复的方式对国家级风景名胜区进行评定,1982—2012年先后审定批准设立的国家级风景名胜区累计8批共225处,各地区国家级风景名胜区的设立存在时间上的差异,这一特征使得国家级风景名胜区具有“准自然实验”的性质,本文可以捕捉时间和地区两个层面的“差异”进行“双重差分”。因此,本文拟采用双重差分方法(Difference-in-Differences)来分析国家级风景名胜区对地区旅游经济发展的影响。截至2015年,在本文的283个地级市中,有124个地级市至少获批一个国家级风景名胜区,所以这124个地级市构成了本文的实验组,而其他未拥有国家级风景名胜区的地级市则构成了对照组。具体地,本文通过双向固定效应来实现双重差分,考虑到地区旅游经济发展会受到省级层面上总体旅游规划及政策的影响(Yang and Wong, 2012),本文还进一步考虑了省份—时间的联合固定效应,用以捕捉各个省区随着时间变化的政策效应。本文采用的基准模型为:

$$Y_{it} = \alpha_0 + \beta_1 scenery_{it} + \alpha X_{it} + \gamma_i + \mu_t + prov_j \times year_t + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

^① 例如,有的景区存在违规审批、违法建设监管不到位的问题;有的景区安全防护措施不够、卫生管理意识较差、垃圾随意丢弃、烧烤摊点随意设置;有的景区农居建房面积过大、层高过高,建筑形式混乱不堪,破坏了景观风貌;有的景区进行了大量拆迁,一些景区设施商业化、人工化倾向明显,失去了原有的观赏价值。一些著名景点的完整性和真实性遭到严重破坏(梁明珠等,2009);武当山因管理不善导致遇真宫被焚;张家界武陵源区修建了过多的人工设施被联合国教科文组织世界遗产委员会黄牌警告;云南的“三江并流”因建设大坝危及三江并流而遭到警告;黄山索道和五里桥水库51米高坝破坏了原生态的地形和生态景观环境;泰山南天门索道站的建设导致著名景点“月观峰”的峰面被炸掉了约1/3,破坏地形和植被达1.9万平方米;有的景区甚至大面积砍伐原生树种、开采矿石,破坏了自然生态环境,名胜区的风景资源价值明显退化。

其中, Y_{it} 为被解释变量, 下标 i 和 t 分别代表第 i 个地级市和第 t 年, 本文选取人均旅游收入、人均旅游接待人次等 6 个变量来表征地区旅游经济发展水平。 X_{it} 代表一系列控制变量, 包括人均 GDP、对外开放程度、基础设施建设投入、第三产业发展水平、高等教育普及率、人均消费电力、每万人星级酒店数、地均年末实有道路铺装面积、每万人出租车数、人均公共运营汽(电)车数量、绿化率、绿化率平方项等。 γ_t 代表时间固定效应, μ_i 代表地区固定效应, $prov_j \times year_t$ 代表省份和时间的联合固定效应。 $scenery$ 为核心解释变量, 其系数的估计值 β_1 度量了国家级风景名胜区对地区旅游经济发展产生的净效应。

2. 变量与数据

(1) 被解释变量。为了分析国家级风景名胜区的评选对当地国内旅游和入境旅游所造成的真实影响, 同时考虑到数据的可获得性, 本文选择人均国内旅游收入、人均国内旅游接待人次、人均国外旅游收入、人均国外旅游接待人次、人均国内外旅游总收入和人均国内外旅游接待总人次作为被解释变量, 其中, 为了消除通货膨胀的影响, 本文利用价格指数对旅游收入等三个指标进行了平减, 将之转化成不变价格序列数据^①。

(2) 核心解释变量。本文根据国务院发布的历年《国家级风景名胜区名单的通知》来构建国家级风景名胜区这一变量 ($scenery$)。在处理该核心解释变量时, 本文依据以下原则进行赋值: ① 2002—2015 年, 共有 110 处景区被评选为国家级风景名胜区, 其中, 有 10 处景区分布于北京、天津、上海、重庆 4 个直辖市, 由于本文使用地级市层面的数据进行分析, 因此, 剔除直辖市数据。② 由于除地级市之外的地区、自治州、盟等地级行政区的数据可获得性和完整性较差, 故将上述地级行政区的景点从样本中去除^②。③ 考虑到各批次景区名单通知发布的时间在有些年份相对偏晚, 同时 2000 年起中国实行法定节假日制度, 每年的 10 月作为国庆日和中秋节所在的月份也是一年中最后一个节假日较为充足的月份, 是一年中节假日旅游的高潮, 故早于 10 月底发布的国家级风景名胜区入选通知会对本年度旅游产生较为显著的影响, 而 11 月以后发布的, 其影响可能会滞后到翌年。因此, 本文将 10 月 31 日之前入选的景点, 在当年开始赋值, 如果晚于 10 月 31 日入选则从次年开始赋值^③。另外, 考虑到某一个地区可能拥有多个国家级风景名胜区, 因此, 为了度量国家级风景名胜区的“强度”, 本文在赋值的过程中采取累加的方式, 即某一年该地级市所拥有国家级风景名胜区的数量。

(3) 控制变量。为控制其他因素对地区旅游经济发展的影响, 本文选择了一系列变量作为控制变量; 根据已有文献, 经济发展水平、开放程度和基础设施建设会直接影响旅游消费 (Bornhorst et al., 2010)。因此, 分别采用人均实际 GDP、人均外商直接投资、人均实际固定资产投资^④和人均电力

① 由于缺乏市级层面的指数, 因此, 本文根据文献的通常做法, 采用了各省份的 CPI 指数来平减收入指标。其中, 旅游收入指标(人均国内旅游收入、人均国外旅游收入和人均国内外旅游收入三个指标)选取 2002 年为基年, 平减计算方法是: 以 2002 年为基年, 根据各年 CPI 指数计算出各年相对于 2002 年的价格指数, 再利用各年旅游收入除以当年省级 CPI 指数得到。

② 中国地级行政区域划分为地级市、地区、自治州和盟, 自 20 世纪 80 年代起, 大部分地区被撤销, 改设地级市, 截至现在, 全国还有 7 个地区, 如阿里地区、大兴安岭地区、和田地区等。由于除地级市之外的地区、自治州、盟等地级行政区的数据可获得性和完整性较差, 故将上述地级行政区的景点从样本中剔除。

③ 本文也尝试采用 6 月份之前入选则在当年赋值为 1, 6 月份之后入选则在第二年赋值为 1 的方式, 结果并未发生较大变化。

④ 根据审稿人的建议, 本文对固定资产投资指标(固定资产投资总额)也进行了平减, 采用了省级固定资产投资价格指数, 依然选择 2002 年为基年, 计算方法与旅游收入指标类似。

消费量来代理地区经济发展、开放程度和基础设施建设水平。地区酒店业、旅行社、公共服务业等也为旅游经济提供了便利(Getz et al., 1998),因此,本文采用每万人人均星级酒店数、第三产业发展水平等变量来反映当地服务接待能力。良好的交通设施直接影响旅游景点的可到达性(Lim, 1997; Williams and Baláz, 2009),因此,本文选用每万人人均出租车数、人均公共汽(电)车辆数和地均年末实有道路铺装面积来反映当地交通发达程度。高等教育程度越高意味着入境旅客的语言交流便利性越高,对外国旅客的吸引力越强(Leslie and Russell, 2006),同时,旅客对绿化率较高的山地、林区及绿化率较低的沙漠、火山等景观存在着较强的偏好,因此,使用高等教育水平、绿化率及其二次项反映其自然环境及人文环境对旅客的吸引力。此外,考虑到其他评选活动也会对地区旅游经济产生影响,为了排除这些评选活动对“名胜区”的干扰,本文还控制了“5A 景区”、“世界遗产在中国”、“选美中国”、“中国优秀旅游城市”等评选活动的指标,其赋值方式与核心解释变量类似。表 1 为相关变量的解释和计算方法。

本文利用 2002—2015 年 283 个地级市组成的面板数据来评估国家级风景名胜区的设立对地区旅游经济发展的影响,所使用的数据均来自历年《中国统计年鉴》《中国城市统计年鉴》《中国旅游年鉴》。

表 1 相关变量的含义与计算方法

变量	变量解释	变量定义
<i>tour_pcinc_dom</i>	人均国内旅游收入	国内旅游收入/年末总人口(元/人)
<i>tour_pcpop_dom</i>	人均国内旅游接待人次	国内旅游人数/年末总人口(人次/千人)
<i>tour_pcinc_fore</i>	人均国外旅游收入	旅游外汇收入/年末总人口(元/人)
<i>tour_pcpop_fore</i>	人均国外旅游接待人次	入境旅游人数/年末总人口(人次/千人)
<i>tour_pcinc_total</i>	人均国内外旅游总收入	旅游收入(国内旅游收入+旅游外汇收入兑人民币)/年末总人口(元/人)
<i>tour_pcpop_total</i>	人均国内外旅游接待总人次	旅游人次(国内+入境)/年末总人口(人次/千人)
<i>scenery</i>	国家级风景名胜区数量	国家级风景名胜区累计数量(个)
<i>gdp_pc</i>	人均 GDP	实际 GDP/年末总人口(万元/人)
<i>fdi_pc</i>	对外开放程度	实际利用外资额兑人民币/年末总人口(万元/人)
<i>asset_pc</i>	基础设施建设投入	实际固定资产投资总额/年末总人口(万元/人)
<i>ptie</i>	第三产业发展水平	第三产业人口占比(%)
<i>edu_pc</i>	高等教育普及率	高等学校在校生人数/年末总人口(人/万人)
<i>elec_pc</i>	人均消费电力	全年用电总量/年末总人口(Kw·h/人)
<i>hotel_pc</i>	每万人人均星级酒店数	星级酒店数/年末总人口(个/万人)
<i>paveroad_ld</i>	地均年末实有道路铺装面积	年末实有铺装道路面积/土地面积(万平方米/平方公里)
<i>taxi_pc</i>	每万人人均出租车数	年末实有出租汽车/年末总人口(辆/万人)
<i>pubsv_pc</i>	人均公共运营汽(电)车数量	年末实有公共运营汽(电)车数(辆)/年末总人口(辆/万人)
<i>green</i>	绿化率	绿化面积/土地面积(公顷/平方公里)
<i>green²</i>	绿化率平方项	(绿化面积/土地面积) ²

四、基础回归结果与因素解析

1. 基础回归结果:国家级风景名胜区推动了地区旅游业发展吗

依据基准模型(1),本文使用 Stata13.0 软件来检验国家级风景名胜区对地区旅游经济发展的影响,基准回归结果见表 2。

根据表 2 的回归结果,可以发现,在控制了时间固定效应、地区固定效应、省份—时间联合固定效应和一系列控制变量后,国家级风景名胜区的设立对国内旅游经济和入境旅游经济均未产生正面作用。对于国内旅游经济,国家级风景名胜区的设立并没有使得人均国内旅游收入和人均国内旅游接待人次提升,反而使其降低,但在统计上不显著;对于入境旅客而言,国家级风景名胜区的设立对入境旅客的人数和收入的影响同样在统计上不显著;对于整体旅游经济而言,国家级风景名胜区的设立在人均收入和人均接待人次方面也并没有产生显著的正效应。

表 2 基准模型回归结果

被解释变量	人均国内旅游收入	人均国内旅游接待人次	人均国外旅游收入	人均国外旅游接待人次	人均国内外旅游总收入	人均国内外旅游接待总人次
解释变量	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
国家级风景名胜区数量	-99.2034 (-0.7542)	-2.3e+02 (-1.0851)	-27.5547* (-1.6945)	7.2265 (0.7114)	-1.2e+02 (-0.8976)	-2.2e+02 (-1.0206)
控制变量	控制	控制	控制	控制	控制	控制
时间效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制
个体效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制
省份×时间	控制	控制	控制	控制	控制	控制
N	3128	3177	3148	3161	3060	3102
R ²	0.9178	0.9032	0.9662	0.9533	0.9292	0.9029

注:①括号中为 t 值,根据地级市聚类的稳健标准误计算;②***代表 1%的水平上显著,**代表 5%的水平上显著,*代表 10%的水平上显著;③控制变量包括:人均 GDP、对外开放程度、基础设施建设投入、第三产业发展水平、高等教育普及率、人均消费电力、每万人星级酒店数、地均年末实有道路铺装面积、每万人出租车数、人均公共运营汽(电)车数量、绿化率、绿化率平方项等,下同。

国家级风景名胜区的评选始于 1982 年,而本文由于旅游相关数据可获得性的限制,使用的是 2002—2015 年的数据,如果将早于 2002 年入选国家级风景名胜区的地区作为“实验组”可能会影响本文的研究结论。因此,本文进一步剔除了包括承德、西安、温州等 88 个在 2002 年前已获评国家级风景名胜区的城市样本进行回归,具体结果如表 3 所示。此外,为了更好地识别国家级风景名胜区的设立对地区旅游经济的影响,本文在后文的计量中均将 2002 年之前获批国家级风景名胜区的城市样本加以剔除^①。观察表 3 中的结果,可以发现,表 3 的回归结果与表 2 基本一致,所有被解释变量系数为负,这进一步印证了本文的逻辑,即国家级风景名胜区的设立并没有显著地带动当地旅游经济的发展。

① 感谢审稿人的建议。需要指出的是,就本文的主体结论而言,不管是否排除早于 2002 年获批城市的样本,结果均呈现出高度的稳定性,因此,这一回归策略并不影响本文的结论。

表 3 排除 2002 年之前已经获批地级市样本的回归结果

被解释变量	人均国内旅游 收入	人均国内旅游 接待人次	人均国外旅游 收入	人均国外旅游 接待人次	人均国内外旅游 总收入	人均国内外旅游 接待总人次
解释变量	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
国家级风景名 胜区数量	-1.4e+02 (-0.8334)	-3.2e+02 (-1.2458)	-3.3755 (-0.3428)	-3.1955 (-0.6934)	-1.5e+02 (-0.8634)	-3.3e+02 (-1.2647)
控制变量	控制	控制	控制	控制	控制	控制
时间效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制
个体效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制
省份×时间	控制	控制	控制	控制	控制	控制
N	2110	2143	2112	2112	2061	2076
R ²	0.9217	0.9239	0.9529	0.9337	0.9336	0.9236

注:①括号中为 t 值,根据地级市聚类的稳健标准误计算;②***代表 1%的水平上显著,**代表 5%的水平上显著,*代表 10%的水平上显著。

2. 因素解析:国家级风景名胜区为什么未能推动地区旅游业发展

基础回归的分析显示,国家级风景名胜区的设立对当地旅游经济并没有产生预想的积极效果。那么,究竟是什么导致了国家级风景名胜区这一本该发挥积极作用的评选活动未能起到预想效果呢?已有的研究(Balaguer and Cantavella-Jorda,2002;Brida and Pulina,2010;Shaw et al.,2011)表明,一个地区的道路交通、基础设施与绿化水平等公共服务的发展对旅游业产生重要作用。从现实观察看,一方面,各个景点在评选中都存在着重申请、轻建设、管理体制滞后、基础设施差、旅游发展同质化等一系列问题;另一方面,各个城市在景区入选后也并未对城市旅游的配套公共服务进行改善,甚至在获批后减少了公共服务投入,使得入选景点往往在获评后存在公共服务质量下降等问题。因此,本文猜想,一系列公共服务的配套滞后诱发了评选后的不良效果。

为了验证上述猜想,本文借鉴“中介效应”检验的思想,将国家级风景名胜区数量与基础设施建设投入、年末实有道路铺装面积、每万人出租车数、人均公共运营汽(电)车数量、绿化率和第三产业发展水平等变量的交互项引入模型,以验证国家级风景名胜区对于旅游经济指标的作用是否依赖于这些“公共服务”指标,再以国家级风景名胜区数量为解释变量,分别选取基础设施建设投入、年末实有道路铺装面积、每万人出租车数、人均公共运营汽(电)车数量、绿化率和第三产业发展水平作为被解释变量,来分析国家级风景名胜区是否促进了这些公共服务水平的提升,从而识别出国家级风景名胜区评选对当地旅游业发展影响的机制。具体的回归结果见表 4 和表 5^①。

① 由于本文有人均国内旅游收入、人均国内旅游接待人次、人均国外旅游收入、人均国外旅游接待人次、人均国内外旅游总收入和人均国内外旅游接待总人次 6 个旅游经济指标,本文对这 6 个指标分别做了类似的回归。其中,人均国内旅游收入、人均国内旅游接待人次、人均国内外旅游总收入和人均国内外旅游接待总人次四个指标的回归结果高度类似,人均国外旅游收入、人均国外旅游接待人次的交互项不显著,这主要是因为国内外游客的旅游目标、旅游弹性不同,其结论也符合理论预期和现实情况。在此,为了节省篇幅,本文只罗列了其中比较重要的人均国内旅游收入作为示例。其他结果备索。

表 4 加入国家级风景名胜区与公共服务交互项的回归结果

被解释变量	人均国内旅游收入					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
国家级风景名胜区数量	-9.9e+02*** (-3.2873)	-5.5e+02** (-2.5267)	-4.0e+02 (-1.5973)	-4.8e+02* (-1.7722)	-2.5e+02* (-1.6876)	-7.2e+02 (-0.8045)
国家级风景名胜区×基础设施建设投入	695.2014*** (3.6013)					
国家级风景名胜区×年末实有道路铺装面积		4.5e+03*** (3.9204)				
国家级风景名胜区×每万人出租车数			93.7839 (1.1904)			
国家级风景名胜区×人均公共运营汽(电)车数量				270.9014* (1.6927)		
国家级风景名胜区×绿化率					509.7829*** (4.8323)	
国家级风景名胜区×第三产业发展水平						1.1e+03 (0.7010)
控制变量	控制	控制	控制	控制	控制	控制
时间效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制
个体效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制
省份×时间	控制	控制	控制	控制	控制	控制
N	2110	2110	2110	2110	2110	2110
R ²	0.9304	0.9267	0.9225	0.9245	0.9245	0.9218

注：①括号中为t值，根据地级市聚类的稳健标准误计算；②***代表1%的水平上显著，**代表5%的水平上显著，*代表10%的水平上显著。

表 5 国家级风景名胜区对公共服务发展的回归结果

被解释变量	基础设施建设投入	年末实有道路铺装面积	每万人出租车数	人均公共运营汽(电)车数量	绿化率	第三产业发展水平
解释变量	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	
国家级风景名胜区数量	-0.1420 (-1.4572)	-0.0051 (-0.5505)	-0.1913 (-0.9610)	-0.1156 (-0.9730)	-0.0660 (-0.8987)	-0.0008 (-0.1014)
时间效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制
个体效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制
省份×时间	控制	控制	控制	控制	控制	控制
N	2673	2655	2661	2664	2659	2666
R ²	0.8669	0.8578	0.9399	0.8066	0.8719	0.9037

注：①括号中为t值，根据地级市聚类的稳健标准误计算；②***代表1%的水平上显著，**代表5%的水平上显著，*代表10%的水平上显著。

观察表 4 不难发现,当引入国家级风景名胜区和各个公共服务变量的交互项后,国家级风景名胜区的入选并没有显示出直接的旅游经济促进作用,反而有负面影响,但是,国家级风景名胜区和公共服务指标的交互项系数为正,且国家级风景名胜区与基础设施建设投入、年末实有道路铺装面积、人均公共运营汽(电)车数量、绿化率等四个指标的交互项显著为正,这表明,名胜区对于地区旅游经济指标的影响高度依赖于基础设施投入、道路交通、绿化水平等公共服务。进一步地,当将上述变量作为被解释变量后,表 5 的分析表明,在控制了时间固定效应、个体固定效应及省份时间的联合固定效应后,国家级风景名胜区对于上述指标均显示出负面影响,但上述指标在统计上均不显著。这意味着,获评国家级风景名胜区并未促进各地区的与景区发展紧密相关的一系列公共服务的改善。这也有助于理解,为什么国家级风景名胜区未能起到预期效果。

从现实看,这种公共服务提供的滞后有其内在原因。在 2015 年 12 月国家制定并颁布《国家级风景名胜区管理评估和监督检查办法》明确国家级风景名胜区的黄牌警告和退出机制前,国家级风景名胜区这一称号一直被认为是“终身制”。虽然各地政府在向国务院申报国家级风景名胜区时需要符合申报条件,包括风景区的典型性、稀有性、丰富性、完整性、科学文化价值、游憩价值、管理保护及游览条件等,同时需要经过各级人民政府和建设部门逐级上报,最后由住建部审定报国务院审批、公告,申报门槛相对较高,但是一经评定为国家级风景名胜区,其称号往往被认为是永久性的。这一机制使得申报单位在申报前为项目投入较大的人力和物资,包括景区宣传和基础设施建设等,但在申报成功之后,当地政府及相关事业单位便可能失去景区再建设的动力。在获批国家级风景名胜区后,政府和景区管理机构往往会提高门票价格来获取短期内的收入,然而在景区的配套公共服务方面又缺乏建设的动力和激励,导致“景点评选”并没有起到预想的效果。2011 年,国家级风景名胜区的主管单位——住建部启动了为期 4 年的考核,并从 2012 年开始,逐年发布《关于国家级风景名胜区整改情况验收结果的通报》,对于各个国家级风景名胜区展开考评整改。从事实看,这一考评措施有效地解决了“景点评选”过程中的诸多问题,起到了很好的警示和督促建设的作用。为此,本文进一步加入国家级风景名胜区与 2012 年整改的虚拟变量的交互项来识别这一整改措施的作用,进一步验证文章的假说,结果如表 6 所示。

根据表 6 回归结果不难发现,在加入了国家级风景名胜区数量与 2012 年后整改的虚拟变量的交互项后,国家级风景名胜区本身对于人均意义上的旅游经济指标为负,但是交互项对于各个被解释变量的作用均显著为正。并且,计算 2012 年后国家级风景名胜区对于各个旅游指标的综合效应,可以发现,均显示出显著的正向作用。这一结论说明,2012 年开始的住建部对于国家级风景名胜区的考核监督起到了对于旅游经济的促进作用。这一分析也进一步佐证了前文的逻辑,国家级风景名胜区之所以在很长的一段时期里未能取得预想效果,正是因为长期以来在“终身制”和考评缺乏的情形下,各地没有激励进行相应的公共服务的配套建设,只享有国家级风景名胜区的称号,但却没有及时跟进相关的景区建设、配套和合理开发,从而导致旅游带动的作用未能有效发挥。当上级部门注意到这一现实状况时,一系列严格的考评使得各个地区的激励约束机制改变,从而使整改后的景区管理更加完善,旅游的吸引力增加,促进了旅游人次和旅游收入的提升。

五、稳健性检验与进一步的机制识别

1. 平行趋势与动态效应检验

进行双重差分方法分析的一个重要前提是实验组和对照组之间在事前并不存在系统性的差异。如果国家级风景名胜区的所在城市在评选前就比那些没有国家级风景名胜区的城市旅游经济

表 6 考虑 2012 年整改之后的回归结果

被解释变量	人均国内旅游 收入	人均国内旅游 接待人次	人均国外旅游 收入	人均国外旅游 接待人次	人均国内外旅 游总收入	人均国内外旅 游接待总人次
解释变量	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
国家级风景名胜区 数量	-6.7e+02** (-2.5070)	-6.7e+02** (-2.1395)	-30.6045* (-1.6769)	-13.0373* (-1.7018)	-6.7e+02** (-2.5528)	-6.9e+02** (-2.1616)
国家级风景名胜区数 量×2012年后整改	741.5446*** (3.3495)	477.4380** (2.0387)	40.2826** (2.2981)	14.2850** (2.1782)	732.8613*** (3.5038)	491.1618** (2.0638)
控制变量	控制	控制	控制	控制	控制	控制
时间效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制
个体效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制
省份×时间	控制	控制	控制	控制	控制	控制
N	2110	2143	2112	2112	2061	2076
R ²	0.9251	0.9249	0.9533	0.9339	0.9364	0.9247

注：①括号中为 t 值，根据地级市聚类的稳健标准误计算；②*** 代表 1%的水平上显著，** 代表 5%的水平上显著，* 代表 10%的水平上显著。

发展更快(更慢),则必然影响到本文的研究结论。因此,本文按照通常的做法,检验了国家级风景名胜区的动态效应,具体结果如表 7 所示。

观察表 7 中的计量结果,可以发现,在获评国家级风景名胜区前,实验组城市和对照组城市的旅游发展水平总体上并无显著差异,这说明数据符合平行趋势的假设。动态效应回归结果支持并加强了基准模型的结论。尽管在统计上并不显著,但国家级风景名胜区的设立对地区的旅游经济的影响随着时间的推移越来越大,这说明,“老牌”国家级风景名胜区对当地入境旅游经济的带动作用更强,国家级风景名胜区的评选在长时期内可以对地区旅游经济带来积极作用。由于表 7 的回归排除了 2002 年之前入选国家级风景名胜区的城市样本,所以,在 2002 年后,最早的一批设立城市是在 2004 年,在获批的第 9 年后,其系数开始变正,而且呈现出递增的趋势,这是因为,在第 9 年后,刚好是住建部启动国家级风景名胜区监督检查的时间节点,监督考评的效果在动态效应中直接反映了出来。这进一步佐证了前文的分析^①。

2. 排除其他“评选活动”的影响与进一步的机制验证

政策评价的另外一个核心假设是,这一“冲击”不能和其他政策混淆,要在排除其他政策冲击的基础上才能识别出“净效应”。在本文的数据时段内,除了国家级风景名胜区外,相关部门还对各个

① 为了清楚地显示获批国家级风景名胜区的动态效应,本文还制作了动态效应的图示,限于篇幅,相关图表详见《中国工业经济》网站(<http://www.ciejournal.org>)公开附件部分。

表 7 平行趋势和动态效应回归结果

被解释变量	人均国内旅游 收入	人均国内旅游 接待人次	人均国外旅游 收入	人均国外旅游 接待人次	人均国内外旅 游总收入	人均国内外旅 游接待总人次
解释变量	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
获批前 3 年	-3.3e+02* (-1.8272)	-21.2854 (-0.0793)	-84.9770 (-1.4242)	-30.2191 (-0.7625)	-3.8e+02 (-1.6436)	-59.3728 (-0.2033)
获批前 2 年	-3.3e+02 (-1.1561)	-1.9e+02 (-0.5690)	-52.5949 (-1.0290)	2.6247 (0.1937)	-3.6e+02 (-1.1925)	-2.1e+02 (-0.6101)
获批前 1 年	-4.3e+02* (-1.7484)	-3.5e+02 (-0.9163)	-80.1924 (-1.5151)	11.3684 (0.6176)	-4.8e+02* (-1.6849)	-3.5e+02 (-0.8719)
获批当年	-2.1e+02 (-0.9595)	-2.4e+02 (-0.6246)	-31.3083 (-0.6848)	7.6956 (0.5198)	-2.0e+02 (-0.8757)	-2.2e+02 (-0.5696)
获批后 1 年	-92.2289 (-0.3269)	-1.3e+02 (-0.3196)	-1.2e+02 (-1.2261)	14.5555 (0.8675)	-1.5e+02 (-0.4718)	-1.0e+02 (-0.2491)
获批后 2 年	-1.3e+02 (-0.4965)	-2.1e+02 (-0.4661)	-1.3e+02 (-0.9623)	-9.8662 (-0.5324)	-2.1e+02 (-0.6643)	-2.1e+02 (-0.4787)
获批后 3 年	-2.6e+02 (-0.8326)	-3.7e+02 (-0.8600)	-1.5e+02 (-0.9380)	1.2554 (0.0588)	-3.5e+02 (-0.8460)	-3.5e+02 (-0.8048)
获批后 4 年	-1.7e+02 (-0.5928)	-2.6e+02 (-0.5243)	-88.0374 (-0.7600)	-8.3786 (-0.3185)	-1.9e+02 (-0.5732)	-2.6e+02 (-0.5162)
获批后 5 年	-64.8582 (-0.1897)	-4.0e+02 (-0.7509)	-96.2104 (-0.9243)	9.2079 (0.5461)	-1.0e+02 (-0.2681)	-3.7e+02 (-0.7127)
获批后 6 年	-73.7515 (-0.1903)	-1.8e+02 (-0.3104)	-89.4711 (-0.8524)	12.8153 (0.6982)	-97.6750 (-0.2308)	-1.5e+02 (-0.2642)
获批后 7 年	-64.0802 (-0.1476)	-2.9e+02 (-0.4445)	-1.0e+02 (-1.0421)	12.6336 (0.7545)	-97.7225 (-0.2138)	-2.5e+02 (-0.3956)
获批后 8 年	-70.5078 (-0.1568)	30.0095 (0.0444)	-1.0e+02 (-0.9622)	7.7713 (0.4317)	-96.3832 (-0.2033)	58.9050 (0.0866)
获批后 9 年	143.1979 (0.2860)	85.7931 (0.1223)	-95.6904 (-0.9485)	14.4028 (0.8396)	120.3956 (0.2334)	126.3239 (0.1794)
获批后 10 年	322.7840 (0.5550)	432.6602 (0.5648)	-1.0e+02 (-0.9626)	15.2056 (0.7650)	412.0911 (0.7003)	552.4429 (0.7107)
获批后 11 年	550.8704 (0.8443)	647.8104 (0.7708)	-1.0e+02 (-0.9781)	16.4366 (0.7527)	677.1579 (1.0629)	799.1377 (0.9445)
获批后 12 年	548.6603 (0.5458)	403.0766 (0.4318)	-1.3e+02 (-1.0940)	-11.3536 (-0.3873)	826.3385 (0.8951)	509.1699 (0.4452)
获批后 13 年	1.5e+03 (1.2036)	1.2e+03 (1.1199)	-1.2e+02 (-0.9669)	-11.9912 (-0.4438)	1.5e+03 (1.2073)	1.4e+03 (1.0941)
控制变量	控制	控制	控制	控制	控制	控制
时间效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制
个体效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制
省份×时间	控制	控制	控制	控制	控制	控制
N	2110	2143	2112	2112	2061	2076
R ²	0.9227	0.9246	0.9537	0.9340	0.9347	0.9245

注:①括号中为 t 值,根据地级市聚类的稳健标准误计算;②***代表 1%的水平上显著,**代表 5%的水平上显著,*代表 10%的水平上显著。

景区展开了其他评选活动,例如,“世界遗产在中国”^①、“选美中国”^②、“5A 景区”^③、“中国优秀旅游城市”等,这些景点评选活动同样也可能影响到地区的旅游经济发展。因此,本文进一步加入这些城市旅游特征进行回归,具体的结果如表 8 所示。

表 8 中的回归结果可以帮助排除其他旅游景点评选活动对当地旅游经济的潜在影响,进一步识别出国家级风景名胜区的净影响。根据表 8 的回归结果,可以发现,在排除了其他“景点评选”后,国家级风景名胜区的效果与基础回归结果类似。而且,“选美中国”和“5A 景区”对旅游经济的发展

表 8 排除其他景点评选作用的回归结果

被解释变量	人均国内旅游 收入	人均国内旅游 接待人次	人均国外旅游 收入	人均国外旅游 接待人次	人均国内外旅 游总收入	人均国内外旅 游接待总人次
解释变量	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
国家级风景名胜区数量	-2.3e+02 (-1.1571)	-3.1e+02 (-1.0772)	-8.7284 (-0.7013)	-4.1921 (-0.8497)	-2.4e+02 (-1.1820)	-3.2e+02 (-1.0709)
世界遗产	-5.5e+02 (-1.1946)	-6.3e+02 (-0.8723)	-5.8028 (-0.2649)	-18.3758** (-2.4089)	-6.0e+02 (-1.2812)	-7.6e+02 (-1.0261)
选美中国	540.7619*** (2.8706)	390.5013 (1.6426)	45.9030** (2.1399)	19.0777** (2.0621)	584.0542*** (2.9739)	398.1317* (1.6679)
5A 景区	945.2010*** (4.6022)	354.0331* (1.7445)	53.7073*** (2.8016)	19.9985*** (2.9457)	982.6159*** (4.6800)	382.6361* (1.8423)
优秀旅游城市	-10.8123 (-0.0529)	269.2369 (1.0292)	-4.1552 (-0.2708)	3.4030 (0.3646)	-26.5664 (-0.1397)	294.6741 (1.0694)
控制变量	控制	控制	控制	控制	控制	控制
时间效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制
个体效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制
省份×时间	控制	控制	控制	控制	控制	控制
N	2110	2143	2112	2112	2061	2076
R ²	0.9324	0.9256	0.9545	0.9348	0.9435	0.9256

注:①括号中为 t 值,根据地级市聚类的稳健标准误计算;②***代表 1%的水平上显著,**代表 5%的水平上显著,*代表 10%的水平上显著。

- ① 世界遗产包括“世界文化遗产”、“世界自然遗产”、“世界文化与自然遗产”和“文化景观”四类。
- ② 《中国国家地理》杂志社的“选美中国”引起了社会的巨大反响,55 万册杂志一上市就销售一空,2005 年又出版了第十期的精装版,定价由 16 元改为 68 元,一次印制了 18 万册,又很快脱销,后又印制了它的精装修订版,一时间《中国国家地理》第十期的精装版成为馈赠的礼品和收藏品。
- ③ “5A 景区”是由国家旅游局开展评定,目的是“筛选出一批质量过硬、满足境内外游客需求、在国际上有竞争力的景点,成为真正标杆的旅游精品绝品景区”。

产生了显著的促进作用。这一结论可以进一步佐证前文的逻辑,在中国的旅游管理体制下,尽管“5A景区”也存在着其他景区类似的问题,但是由于“5A景区”的主管单位国家旅游局对于“5A景区”制定了规范化、标准化的质量等级评定体系、详细的考评机制,因此,对于各个景区具有较好的约束机制,也能够促进人均层面上旅游经济指标的提升。

3. 对被解释变量进行增长率换算

为了更进一步识别国家级风景名胜区对地区旅游经济的影响,本文将所有被解释变量均进行增长率计算,并进行回归,计量结果见表9。通过观察回归结果可以发现,核心解释变量的系数均为负数。显然,从增长率指标看,国家级风景名胜区的设立并没有达到预期的效果,这进一步验证了本文的结论。

表9 将被解释变量替换为增长率的回归结果

被解释变量	人均国内旅游 收入增长率	人均国内旅游 接待人次 增长率	人均国外旅游 收入增长率	人均国外旅游 接待人次 增长率	人均国内外旅 游总收入 增长率	人均国内外旅 游接待总人次 增长率
解释变量	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
国家级风景名 胜区数量	-2.6472 (-0.0662)	-1.3584 (-0.3443)	-5.3e+02 (-0.9992)	-3.9e+02 (-1.1512)	-3.5488 (-0.1323)	-2.2308 (-0.6079)
控制变量	控制	控制	控制	控制	控制	控制
时间效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制
个体效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制
省份×时间	控制	控制	控制	控制	控制	控制
N	2014	2066	2033	2019	1926	1953
R ²	0.2433	0.2927	0.1919	0.2326	0.2453	0.2817

注:①括号中为t值,根据地级市聚类的稳健标准误计算;②***代表1%的水平上显著,**代表5%的水平上显著,*代表10%的水平上显著。

4. 排除极端值的影响

在基础回归中,一个可能的问题是,一些极端值会影响本文的评估结论。例如,样本中有一些景区开发得很好,旅游人次和旅游收入都远远高于其他景区,而有一些景区开发得很差,旅游人次和旅游收入都远远低于其他景区,如果将这些样本容纳进来,无疑会使得国家级风景名胜区的效应受到影响。因此,为了排除极端值对回归产生的影响,本文对样本数据的6个被解释变量进行1%的缩尾处理,具体结果如表10所示。根据表10的回归结果,可以发现,进行缩尾处理后的回归结果与基础回归相似,仅是系数有所变化。这进一步证实了本文的基本结论,景点在后期公共服务和旅游附加值方面的开发力度不够,导致入选名胜区并未发挥其应有作用。除了对被解释变量进行1%的缩尾处理外,本文还进行了2%和5%的缩尾处理进行回归,结果类似,限于篇幅,此处不再罗列。

5. 逆向因果关系的排除

一个可能的疑问在于,地区旅游经济的发展状况与国家级风景名胜区的获批之间存在反向因

表 10 被解释变量 1% 缩尾后的回归结果

被解释变量	人均国内旅游 收入	人均国内旅游 接待人次	人均国外旅游 收入	人均国外旅游 接待人次	人均国内外旅 游总收入	人均国内外旅游 接待总人次
解释变量	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
国家级风景名胜区数量	-1.0e+02 (-0.6937)	-2.3e+02 (-0.9286)	-0.6304 (-0.0741)	-2.9797 (-0.6826)	-1.3e+02 (-0.7878)	-1.0e+02 (-0.6937)
控制变量	控制	控制	控制	控制	控制	控制
时间效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制
个体效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制
省份×时间	控制	控制	控制	控制	控制	控制
N	2110	2143	2112	2112	2061	2110
R ²	0.9299	0.9287	0.9595	0.9048	0.9397	0.9299

注:①括号中为 t 值,根据地级市聚类的稳健标准误计算;②*** 代表 1% 的水平上显著,** 代表 5% 的水平上显著,* 代表 10% 的水平上显著。

果关系。是否只有地区旅游经济发展较好的地区,才有可能被选择成为国家级风景名胜区,这二者之间是否互为因果? 幸运的是,国家级风景名胜区本身的评选机制可以很好地帮助排除此类疑问。根据《风景名胜区管理条例》,“风景名胜区”是指“具有观赏、文化或者科学价值,自然景观、人文景观比较集中,环境优美,可供人们游览或者进行科学、文化活动的区域”。在评选时,旅游接待人数和旅游收入并不是着重考虑的关键因素,这种评选机制能够很好地排除地区前期旅游经济发展对于国家级风景名胜区的影响。

为了进一步排除上述质疑,本文用国家级风景名胜区获批当年的时间虚拟变量作为被解释变量,将上一年的地区旅游经济指标作为解释变量进行回归。这一回归背后的思想是,如果地区的旅游经济发展状况直接影响国家级风景名胜区在哪一个地区、在哪一个年份执行,则地区旅游经济的前期发展指标对于国家级风景名胜区获批当年的虚拟变量会产生显著的正面影响,即反向因果关系会严重干扰本文的回归结果。但是,如果地区旅游经济发展指标对于国家级风景名胜区获批当年的虚拟变量并未产生显著的正影响,那么,一个城市的地区旅游经济发展并不能直接影响国家级风景名胜区获批的时间和地点,说明国家级风景名胜区对于获批的地市而言,更多的是一次“外生冲击”。具体的回归结果见表 11,通过回归,本文发现 6 个解释变量的系数均接近于 0 且均不显著,说明前 1 年的地区旅游经济发展状况并不会影响地区获批国家级风景名胜区。本文还使用前两年和前 3 年的地区旅游经济指标进行了回归,结果仍不显著。这说明,逆向因果关系对于本文的结论并不构成威胁。

六、结语

借助于国家级风景名胜区这一“准自然实验”,本文首次利用 2002—2015 年 283 个地级市的面板数据,采用双重差分法研究了“景点评选”对地区旅游经济发展的影响。研究发现,入选国家级风景名胜区并未对地区旅游经济的发展产生显著的促进作用。进一步的分析表明,之所以出现上述情

表 11 逆向因果关系的回归结果

被解释变量	是否设立 国家级风景 名胜区	是否设立 国家级风景 名胜区	是否设立 国家级风景 名胜区	是否设立 国家级风景 名胜区	是否设立 国家级风景 名胜区	是否设立 国家级风景 名胜区
解释变量	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
前一年的人均国内 旅游收入	0.0000 (0.0279)					
前一年的人均国内 旅游接待人次		0.0000 (0.4899)				
前一年的人均国外 旅游收入			-0.0000 (-0.5884)			
前一年的人均国外 旅游接待人次				0.0000 (1.1142)		
前一年的人均国内 外旅游总收入					-0.0000 (-0.1200)	
前一年的人均国内 外旅游接待总人次						0.0000 (0.5586)
时间效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制
个体效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制
省份×时间	控制	控制	控制	控制	控制	控制
N	2286	2332	2311	2322	2207	2246
R ²	0.2225	0.2159	0.2309	0.2318	0.2238	0.2179

注:①括号中为t值,根据地级市聚类的稳健标准误计算;②***代表1%的水平上显著,**代表5%的水平上显著,*代表10%的水平上显著。

形,主要是因为,国家级风景名胜区的评选缺乏动态的考核和退出机制,导致景区出现“重申请、轻建设”和“重开发、轻保护”的现象,相关的公共服务没有及时构建。在经过一系列的稳健性检验后,上述结论依然成立。这一发现表明,尽管国家级风景名胜区已经成为旅游经济发展的重要资源载体(丁洁等,2008),但是,由于缺乏后期的考评机制,导致各个景点缺乏整体规划和配套设施,使得国家级风景名胜区并未有效推动地区旅游经济的发展,这值得相关部门高度警惕和预防。并且,本文进一步的分析发现,在住建部2012年开始对国家级风景名胜区展开考核监督后,国家级风景名胜区的旅游经济带动作用开始显现,呈现出递增的正效应。

本文的研究结论对相关部门具有重要的借鉴作用:①对于上级主管部门而言,“景点评选”本身是一个不错的旅游经济发展选择,但是其作用的发挥需要配套的激励约束机制。如果上级部门在评选过程中只是赋予某一个名号,而未能采取有效的考评机制使得景区提升其管理能力和公共服务水平,那么,政策效果有可能会大打折扣。因此,相关部门对于“景区评选”一定要强化评选标准和监督机制,建立动态考核和退出机制。只有这样,才能实现地区旅游经济的提升,从而真正实现政策的初衷。②对于各地政府而言,“景点评选”虽然能够提高地区旅游产品的知名度,但其入选并非可以一劳永逸地解决问题,如果不能在景点评选的同时进行相应的制度建设和合理的保护开发,有效提

升公共服务水平,则入选可能会使得名胜区盛名难副,不能实现对于地区经济的拉动作用。因此,各地在获评各类“称号”后,也要相应地进行管理能力的提升和公共服务的配套,真正通过景区的优质服务来吸引更多的游客,创造更大的价值。③对于具体的景区管理部门而言,在旅游景区的管理上要做到权责明确,尽量避免多部门协同管理,从而减少管理过程中的交易成本和寻租空间;同时,应避免各利益相关方对处置权和收益权的争夺,实现旅游资源的保护性开发,真正在打造优美景区的基础上,实现对于地区旅游经济的推动作用。

[参考文献]

- [1]敖荣军,韦燕生. 中国区域旅游发展差异影响因素研究——来自 1990—2003 年的经验数据检验[J]. 财经研究, 2006,(3):32-43.
- [2]柴海燕. 风景名胜区行政割据现象的产权分析[J]. 地域研究与开发, 2005,(5):77-80.
- [3]丁洁,吴小根,丁蕾. 国家重点风景名胜区的功能及其地域分布特征[J]. 地域研究与开发, 2008,(1):70-72.
- [4]葛丽芳. 旅游发展中的政府职能[J]. 宏观经济管理, 2003,(12):47-48.
- [5]梁明珠,鲍春晓,徐晓倩. 国家级风景名胜区中的世界遗产项目开发保护与国际经验借鉴[J]. 经济地理, 2009,(1):141-146.
- [6]孙盼盼,夏杰长. 地方政府的环境构建行为与旅游产业潜在增长——来自中国省际层面的实证认识[J]. 财贸经济, 2016,(3):148-161.
- [7]王永钦,张晏,章元,陈钊,陆铭. 中国的大国发展道路——论分权式改革的得失[J]. 经济研究, 2007,(1):4-16.
- [8]张朝枝,徐红罡. 中国世界自然遗产资源管理体制变迁——武陵源案例研究[J]. 管理世界, 2007,(8):52-57.
- [9]周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. 经济研究, 2007,(36):36-50.
- [10]Balaguer, J., and M. Cantavella-Jorda. Tourism as a Long-Run Economic Growth Factor: The Spanish Case[J]. *Applied Economics*, 2002,34(7):877-884.
- [11]Blomström, M., and A. Kokko. How Foreign Investment Affects Host Countries [M]. World Bank Publications, 1999.
- [12]Bornhorst, T., J. B. Ritchie, and L. Sheehan. Determinants of Tourism Success for DMOs and Destinations: An Empirical Examination of Stakeholders' Perspectives[J]. *Tourism Management*, 2010,31(5):572-589.
- [13]Brida, J. G., and M. Pulina. A Literature Review on the Tourism-Led-Growth Hypothesis [R]. *Contributi Di Ricerca Crenos Working Paper*, 2010.
- [14]Getz, D., D. Anderson, and L. Sheehan. Roles, Issues, and Strategies for Convention and Visitors' Bureaux in Destination Planning and Product Development: A Survey of Canadian Bureaux[J]. *Tourism Management*, 1998, 19(4):331-340.
- [15]Kadiyali V., and R. Kosovć. Inter-Industry Employment Spillovers from Tourism Inflows [J]. *Regional Science and Urban Economics*, 2013,43(2):272-281.
- [16]Lanza, A., P. Temple, and G. Urga. The Implications of Tourism Specialisation in the Long-Run: An Econometric Analysis for 13 OECD Economies[J]. *Tourism Management*, 2003,24(3):315-321.
- [17]Lee, C. C., and C. P. Chang. Tourism Development and Economic Growth: A Closer Look at Panels[J]. *Tourism Management*, 2008,29(1):180-192.
- [18]Leslie, D., and H. Russell. The Importance of Foreign Language Skills in the Tourism Sector: A Comparative Study of Student Perceptions in the UK and Continental Europe [J]. *Tourism Management*, 2006,27 (6):1397-1407.
- [19]Li, H., J. L. Chen, G. Li, and C. Goh. Tourism and Regional Income Inequality: Evidence from China[J]. *Annals of Tourism Research*, 2016,(58):81-99.
- [20]Lim, C. Review of International Tourism Demand Models [J]. *Annals of Tourism Research*, 1997,24 (4):835-

849.

- [21]Po, W. C., and B. N. Huang. Tourism Development and Economic Growth: A Nonlinear Approach[J]. *Physica A: Statistical Mechanics and its Applications*, 2008,387(22):5535–5542.
- [22]Proença, S., and E. Soukiazis. Tourism as an Economic Growth Factor: A Case Study for Southern European Countries[J]. *Tourism Economics*, 2008,14(4):791–806.
- [23]Shaw, G., A. Bailey, and A. Williams. Aspects of Service-Dominant Logic and Its Implications for Tourism Management: Examples from the Hotel Industry[J]. *Tourism Management*, 2011,32(2):207–214.
- [24]Williams, A. M., and V. Baláž. Low-Cost Carriers, Economies of Flows and Regional Externalities[J]. *Regional Studies*, 2009,43(5):677–691.
- [25]Xu, C. The Fundamental Institutions of China’s Reforms and Development [J]. *Journal of Economic Literature*, 2011,49(4):1076–1151.
- [26]Yang, Y., and K. K. Wong. A Spatial Econometric Approach to Model Spillover Effects in Tourism Flows[J]. *Journal of Travel Research*, 2012,51(6):768–778.

Selection Activities of Scenic Spots, the Supply of Government Public Services and Regional Tourism Economic Development

LIU Rui-ming¹, LI Lin², KANG Yan-kun², ZHAO Yong³

- (1. National Academy of Development and Strategy, Renmin University of China, Beijing 100872, China;
2. School of Economics and Management, Northwest University, Xi’an 710127, China;
3. Institute of Market Economy, Development Research Center of the State Council, Beijing 100872, China)

Abstract: Tourism economy is considered to be the “green” driving force of regional economic growth and industrial upgrading. In order to promote the development of tourism economy, governments often present the local scenic spots to the outside world through “Selection Activities of Scenic Spots”(SASS). Do these activities promote rapid development of the local tourism economy? With the help of “quasi-natural experiment” from China’s National Scenic Areas (CNSA), this paper uses panel data of 283 prefecture-level cities from 2002 to 2015 and difference in differences method to study the influence of SASS on regional tourism economic development. The results of the study show as follows. After being selected as a “CNSA”, the tourism economic indicators have not been significantly promoted. Further mechanism analysis shows that CNSAs lacks the assessment and evaluation from the superior departments, as a result, the development of supporting public services in the scenic area lags behind, and the promotion effects on the tourism economy were fails. Since 2012, the Ministry of Housing and Urban-Rural Development started to examine and assess the CNSAs, and the tourism economy’s driving role of “scenic spots” has started to rise. The above logic has been corroborated and strengthened after a series of robustness tests. This paper provides not only empirical support for the assessment of scenic spots by relevant departments, but also important inspiration for the development of tourism economy in the future.

Key Words: selection activities of scenic spots; government public services; tourism economic development; quasi-natural experiment; difference-in-differences

JEL Classification: H54 O13 P28

[责任编辑:许明]