

# 从面对“风险”到应对“不确定性”：疫后提振旅游业的策略问题

2020年1月以来，新冠肺炎疫情的全球“大流行”（pandemic）对世界经济社会以及政治格局都造成了全方位的冲击，这一进程至今尚未结束。在此过程中，旅游业陷入全行业性的困境之中，各国政府不约而同地实施了有针对性的纾困政策和措施。政府被动性的应对过程，引发了学界和政策研究者对疫情中的纾困政策和疫后重建措施的讨论。其中关于全球性疫情对旅游业冲击的本质、烈度、趋势以及相应的政策措施等讨论，尤为地方政府、社会和行业所瞩目。如全球性疫情对旅游业冲击的本质是什么？不同国家所采取的提振旅游业种种政策措施是否正确而有效？行政管理决策者可以凭借什么标准和资源对深陷困境中的旅游业未来发展做出科学预测？探寻这些问题的答案对我国制定疫后旅游业复苏政策具有重要意义。

## 一、政策意义上疫情对旅游业冲击的本质

### （一）“风险”与“不确定性”辨析

概率论建构了经济学意义上“风险”（risk）与“不确定性”（uncertainty）的理论基础。早期数学家认为，“风险”等同于“不确定性”，是随机事件（random variables events）发生的各种可能性，而这种可能性在现实世界中的概率分布是客观的，是一种具有“确定性”的实在。而“不确定性”是社会经济与文化活动参与者对于未来社会经济与文化“可能”状态的一种表述。针对社会经济与文化“风险”与“不确定性”的关系，有学者认为大多数经济理论中的“不确定性”在内涵与外延上完全可以由“风险”来定义[1]，因为社会与经济“风险”的本质体现为概率分布上的显著性。换言之，无法把握的统计意义上不显著的“不确定性”，没有明显的社会与经济意义。

对“风险”的分析，是经济学“理性经济人”假设得以建立的重要前提条件。“风险”被经济学家表述为社会学“大数定律”的存在性[1]。由于信息成本和信息不对称的作用，限制了动态随机过程中经济人理性预测能力的有效性（有限理性决策的能力范围）。在应对众多动态事件过程中，国家与政府作为“理性决策人”在有限信息和有限理性的知识视阈内，确定外部冲击与危机的概率分布，将外部冲击与危机视为“风险”而非“不确定性”，形成“风险应对策略”来化解冲击与危机。

另一众经济学家则坚持将“风险”与“不确定性”区分开来[1]，并从这一逻辑点出发来制定政策策略。在管理学和公共政策框架下，社会与经济的“风险”和“不确定性”都具有现实意义。社会经济和文化意义上的“不确定性”，体现为个体在长周期内决策结果的均值，与特定时间截面内社会群体决策结果的均值不一致。这意味着由个体已知知识系统来推断并预测社会状态是不可靠的，并且可能效果不佳，其原因在于知识结构与信息的不对称。在政策和公共管理意义上，社会经济与文化的“不确定性”一定程度上也体现为不可知与不可测度“风险”。因此，对于“不确定性”造成的外部冲击与危机，无论是“理性经济人”还是“理性决策人”，都无法在现有知识结构与有限信息条件下完全把握其客观的概率分布，都必须借助于“不确定性应对策略”来回应冲击与危机。

## （二）政策视阈下疫情对旅游业“风险”与“不确定性”的定义

庚子新冠肺炎疫情迥异于历史上发生的任何一次大规模疫情，体现为一种“已知”知识与“未知”知识相杂糅的全新事物。疫情对旅游业造成的外部冲击，既形成了人们可以大体把握的“风险”，同时又造成了人们无法把握的“不确定性”。特别是此次疫情持续近3年，对旅游业冲击的长时段性、进展性与周期波动性，已大大超出了短期突发事件所形成的“风险”范畴。

康德拉季耶夫（Nikolai D. Kondratiev）提出的“大周期”（large Cycles）理论[2]与“不确定性”类型理论[3]，为解释本次疫情对旅游业冲击这一现象提供了一个较为有效的解释框架。

从时间序列看，在疫情冲击旅游业的起始阶段（约2020年1月-2020年5月），尽管从零知识开始摸索（所谓“试错成本”），但人类对于新出现的病毒及其变异的认知尚在已有知识框架内，防疫封锁（lockdown）仅对局部与短期的社会流动性产生影响，旅游行业对于疫情冲击的预期与应对措施在“有限理性”的“风险”预估范围内——疫情对旅游业形成“风险”冲击。

进入疫情冲击旅游业的持续展开阶段（约2020年6月-2022年3月），病毒变异超出人类已有知识结构和传统的管理程式范围，防疫措施影响了全球人员流动性，疫情对旅游业的整体结构产生了颠覆性影响——国内旅游市场暂停、国际旅行中断、出入境旅游业务暂停、全行业大面积停业，以及要求保持社交距离、限制面对面服务等。人们无法对旅游经济做出合理预期——疫情对旅游业形成“不确定性”冲击。

随着全球应对疫情知识和经验的日益丰富，进入疫情冲击旅游业的后期阶段（2022年4月-？），病毒

毒性持续减弱，但疫情已经深刻改变了人们的生活方式、社交习惯与消费行为模式。旅游业结构已经被动地发生了不可逆的改变——“我们已经回不到过去”[4]。经过疫情的长期冲击，人们对于旅游业既有合理预期，又因缺乏足够信息资源而难以对未来做出精准判断——疫情对旅游业形成了“风险”与“不确定性”双重叠加态的冲击。

在“大周期”中，广义“不确定性”隐含了可以被确定概率分布的“风险”，而超出已有知识结构的狭义“不确定性”，实际上是由于社会与经济结构调整引发的[5]。笔者认为，我国旅游业经过改革开放40多年来的“大周期”高速发展后，实际上已经进入到与经济结构变迁相协同的结构调整的“前奏期”。2020年以来疫情对旅游业冲击的本质，是旅游业结构在内生性自我更替与演进“大周期”中发生了“时空交叠”和“周期交叉”，是产业结构在外生性作用下在相对短时间内发生了行业性震荡。因此，本次新冠肺炎疫情的长期冲击过程必然要伴随着新知识的生产、新产业结构的重塑与新的产业治理逻辑的重建。

## 二、世界各国助力旅游业复苏的政策实践

新冠肺炎疫情冲击旅游业所产生的“风险”与“不确定性”叠加态，是导致世界各国对旅游业未来前景认知分歧的根本原因。探究世界各国旅游业扶持政策差异，分析其背景与原因，将有利于行业经营者和决策者识别旅游业面临问题的本质，以及不同决策逻辑对各国政策的影响。

### （一）主要发达国家的旅游业复苏政策概略

2019年，旅游业为欧洲国家贡献了约10%的GDP，提供了约2600万个就业机会[6]，同时欧洲国家接待了约7.46亿人次国际入境旅游者[7]。受此次新冠肺炎疫情影响，欧洲旅游业各项数据在2020年出现了断崖式下滑，旅游业损失了超过590万个直接就业岗位[8]，国际入境旅游者人次下降了70%以上[7]。世界旅游组织预测，国际旅游业恢复到2019年水平可能需要2年半到4年时间[7]。基于不同的管理理念和政策逻辑，在西方发达国家如英、法、意、美等国，呈现出旅游业复苏政策的巨大差异。

英国政府与民众对防疫封锁（lockdown）导致经济损失的心理承受能力较低，疫情“大流行”期间，英国政府针对旅游业的“救助”与“提振”计划，主要体现为以迅速化解短期经济损失的货币信贷纾困政策为主、财政救助津贴为辅，相继推出了“Recovery Loan Scheme”（RLS）计划、“Bounce Back Loan”（BBL）计划与“Business Interruption Loan”（BIL）计划等[9]，为休闲产业相关企业提供必要的低息贷款和金融支持。同时，英国政府推出了“The Restart Grant Scheme”（RGS）救助津贴计划[1

0]，以减少企业倒闭，留住服务行业熟练技术人员。为使政策迅速见效，英国政府尽力解除各项防疫限制，以恢复社会流动性，但也由此导致其国内疫情多次反复，影响了其旅游业复苏政策“组合拳”的有效性。

法国中小企业众多，产业工人社会福利水平高。2020年4月，在疫情冲击下，法国政府为帮助受疫情影响的企业克服流动性困难，实施了总额3000亿欧元的贷款偿还“国家担保”计划。同时，面向中小微企业及个人实施了“国家直接付款计划”，符合条件的申请个体将获得1500~2000欧元不等的经济援助[11]。此外，在疫情持续冲击下，法国政府还支持企业通过申诉专员来与贸易伙伴就已达成的协议重新谈判，支持债务风险的再分配，规避不可抗力。法国政府对中小企业及个人的财政纾困政策，反映了在疫情初期法国扮演了“有为政府”的积极干预角色，维持了公民的社会福利，保护了旅游业众多中小企业及从业者的切身利益，得到了社会弱势群体肯定。但也应该看到，法国政府在主动防疫方面措施不多，却需要承担干扰商业与贸易公平的道德与法律风险，旅游业结构性重组进程将被人为推迟，短期的大规模救助“强刺激”措施可能对法国旅游业长期竞争力的提升不利。

意大利是欧洲遭受第一波疫情冲击较大的国家之一。总体上，意大利政府与民众在疫情前景尚不明朗的情况下，普遍对社会全面开放持保守态度[12]。意大利的财政状况不佳，使得国家层面的金融与财政救助计划力度不足、杯水车薪。作为政府救助力度有限的辅助性措施，意大利政府通过舆论引导，一定程度转变了国民的旅游需求与心理预期，“慢”旅游[13]、“零公里”郊野露营[14]、乡村休闲、冷门低密度旅游景点成为疫情期间的国内旅游新趋势[15]。与此同时，疫情使得威尼斯等地开始主动反思“过度旅游”[16]，有意将更加严格的限流措施延续到疫后，以强化文化遗产保护。意大利国家与地方政府输出可持续旅游价值观，有意和无形中推动了本国旅游业结构性改革。

美国的旅游业呈现资本密集型特征。美国民众的低储蓄率与高信贷消费传统，使得其对经济损失的心理承受能力较低，普遍对防疫封锁（lockdown）持反对态度。因此，美国政府对旅游业的纾困政策主要体现为降税、发放一次性救助金与放宽疫情防控限制等方面，旨在通过维持国内社会总体消费水平并面向国际旅行者发放“疫苗接种通行证”等措施，最大限度减少政府干预，助力旅游市场自我调节至疫前水平。该系列纾困措施强调市场效率而对公平性关注不足，大企业与富人成为主要受益群体，大量中小企业的损失与中下社会阶层的被剥夺感明显[17]，并看不到根本性改善的趋势。

## （二）发展中国家的旅游业复苏政策

2020年新冠肺炎疫情发生以来，众多发展中国家（以旅游业相对发达的东南亚国家为代表）由于国际旅行限制与地方防疫封锁（lockdown），入境旅游人次大幅萎缩，国际资本控制的东南亚国家众多酒店、景区与旅游公司关闭或暂停运营，劳动密集型旅游企业的从业者失业率大幅攀升。由于东南亚国家经济实力有限（除新加坡外），导致政府主导的经济救助措施乏力。但在西方资本退出之际，东南亚诸国因地制宜开展自救，呈现出以鼓励“生计多样化、民族文化振兴、拓展国内游市场”为内涵特征[18]的旅游业振兴之路，在困境中艰难复苏，取得了一定效果。

在生计多样化方面，马来西亚、泰国、印度尼西亚和越南鼓励失业的旅游从业者开展互联网创业，利用数字技术拓展“虚拟旅游”，众多旅游从业者利用Airbnb的“在线/虚拟体验”平台，转型为主播，如游客通过平台可以与马来西亚工匠一起体验蜡染画，在曼谷享受“和平的寺庙生活”，通过巴厘岛祝福仪式进行“精神觉醒”，并通过越南的咖啡制作课程获得“独特文化体验”[18]。

在文化振兴方面，缅甸推出了“旅游救济第一阶段计划”，面向国民重新开放了以前只面向国际游客开放的诸多宝塔和文化遗址[19]，促进了国民文化神圣性的重建；在印度尼西亚，政府鼓励原来在大城市旅游企业中工作的“农民工”返乡，他们不仅重拾农耕与捕鱼活动，而且开始在社交媒体发布各种地方传统民俗与祭祀活动的视频[20]，拓展了新的旅游业态。

在拓展国内游市场方面，新加坡旅游局投资4500万新元，通过“新加坡日活动”鼓励居民在当地度假[21]；泰国政府提出国内旅游刺激计划，承诺提供224亿泰铢（约合7.23亿美元），这些资金将用于补贴住宿、交通、食品和景点，以支持旅游热点城市和地区开发国内游市场[18]。

### （三）发达国家与发展中国家旅游业复苏政策差异的启示

在应对新冠肺炎疫情全球“大流行”中，发达国家对疫情影响旅游业的阶段性递进过程认识不足，政策主要集中于“风险”应对而对全行业性危机的“不确定性”估计不足。由此，许多发达国家应对旅游业危机的传统“风险应对策略”（如金融与财税工具）已然用尽，但效果不彰。当一些发达国家警觉到传统“风险应对策略”可能对“不确定性”无效时，却因受制于严重低迷的经济状况与窘迫的财政状况而又无力承担制度与政策性创新成本，并伴随社会试错成本高企，呈现出了任由金融与财政纾困政策“大水漫灌”，继续低效释放，从而采取指望旅游业自我修复的放任态度。一些发达国家集体“躺平”应对社会经济与文化危机的消极态度与新自由主义理念是一脉相承的。

同时一个值得注意的现象是，诸多发展中国家奉行“拿来主义”，套用发达国家的传统“风险应对策略”而未能因地制宜、因势利导。但也有一些发展中国家（如本文中列举的东南亚诸国家）因财力所限而“被迫”转向了“非常规”手段。这些“非常规”手段业已深刻影响到当地旅游业结构，反而使旅游经济恶化的损失在其他相关业态与产业链中得到了一定的补偿，旅游业中下层从业者持续获得帕累托改进。更为重要的是，面对疫后旅游业的“不确定性”，东南亚诸国的“非常规”手段稳定了从业者的收益预期，增强了旅游业自身弹性，凝聚了社会群体的文化价值观。相比于欧美的财政、金融“常规手段”，东南亚国家的“非常规”手段发挥了“不确定性应对策略”的作用。然而一些东南亚国家政权更迭频繁，政府本身成为“不确定性”来源，难于形成稳定的旅游业复苏路线图，使其政策效用大打折扣，这是另一范畴的问题。

### 三、我国疫后旅游业复苏的政策路径

在知识的层面上，疫情对旅游业的冲击体现为一种“已知”与“未知”的混合体，这种现状反映在政策层面上，体现为一致决策上的难题和政策措施的复杂性。充分认知已知“风险”与未知“不确定性”的差异，识别旅游业遭受冲击的复杂性，是科学制定疫后旅游业复苏政策的基本前提。

#### （一）基于“不确定性”旅游业复苏的宏观政策框架

从趋势上看，疫情冲击下旅游业的未来“可能”状态，总体上体现为可预测“风险”向不可预测“不确定性”发展的动态过程。因此，我国需要探索建立三种政策思路与政策逻辑。

1. 针对旅游业“风险”，以稳定旅游业利益相关者收益预期为主的政策思路。在疫情防控常态化背景下，旅游业“风险”仍会在一个较长时段内存在。与其他国家不同的是，我国各省市已实现了对疫情的可测可控，仅局部地区偶有零星疫情散发。在此情况下，疫情对旅游业的冲击“风险”是可防可控的，要做到精准防控，动态清零，及时公开疫情信息，依法依规开展旅游防疫程序，有序管理并促进正常旅游流动，保证社会面旅游活动正常开展，稳定涉旅企业与职工收入，在旅游供给侧与需求侧帮助建立稳定的收益预期。

2. 针对旅游业的“不确定性”，以增强旅游业抗冲击弹性与自我修复能力为主的政策思路。在境外疫情发展趋势日益明朗、我国部分地区试点放开入境旅游的新阶段，疫情对旅游业的冲击以“未知”“不确定性”因素为主，要及时调整旅游业供给侧结构，增加多元文旅业态，降低旅游接待密度，治理“过度旅

游”，增加旅游目的地绿色可持续发展动力，增强旅游业自身抗冲击与应对不确定性的能力。

3. 针对“风险”与“不确定性”叠加，以凝聚社会共识、培育正确的旅游价值观为主的政策思路。在境外疫情得到有效控制，我国全面放开出入境旅游阶段，旅游业面临的冲击“风险”与“不确定性”并存，要引导居民践行健康的文旅休闲方式，回归大自然，注重旅游休闲的文化体验，促进生态、环保、人文的旅游观念形成，强化旅游中的价值观认同，增加社会凝聚力。

## （二）我国旅游业复苏的具体政策路径

进入新时代，我国强大的经济实力、新型举国体制下的综合创新能力、社会主义制度下的风险成本承担能力、强大社会基层动员能力、稳定与富有韧性的社会结构，是支持我国在世界范围内率先走出一条疫后旅游业复苏道路的优势所在。

1. 加强数字与互联网技术创新，加大虚拟现实（VR）技术对旅游业渗透率，支持开展“线上旅游”“元宇宙体验”与线下旅游相融合的新型旅游业务。数字经济时代，“互联网+旅游”是旅游行业的一次大洗牌、大升级，也是旅游业的一种新业态、新营销[22]。加大服务业5G应用场景研发力度，促进远程遥控、非接触式服务机器人，人工智能语音导服系统在酒店、会展、旅游景区的应用；支持各类文博展馆与旅游景区的VR体验系统建设、升级与改造，支持“时光机”项目与旅游“元宇宙”项目建设，丰富虚拟旅游与消费场景；利用好长城、长江、黄河、大运河、长征等五大国家文化公园建设平台，促进数字国家文化公园建设。同时配套建设线下旅游消费场景，拉动居民文化和旅游消费。

2. 加强旅游金融创新，加大旅游资源的资本化运营力度，发挥大型文旅集团在旅游业复苏中的领头作用，促进企业资产轻量化改革。创新旅游企业信贷模式，研发低息金融产品，降低融资成本，增加对中小微旅游企业的金融支持力度，拓宽融资渠道；继续落实针对旅游企业的减税降负政策，切实降低旅游企业税负，通过各类金融机构引导旅游企业加强现金流管理，收缩非营利业务，聚焦主业，提高企业生存能力；持续推进旅游景区景点的所有权、管理权与经营权“三权”分置改革，加快国有经营景区景点旅游资源的资本化改革步伐；支持文旅行业的央企、国企改革重组，做大做强，发挥旅游行业稳定器作用；增加旅游企业的商誉、商标、专利等知识产权无形资产规模，助推资产轻量化经营。

3. 加强城乡之间旅游劳动力统筹，促进旅游业剩余劳动力再就业，大力扶持乡村旅游和乡创事业的发展。支持旅游企业由劳动密集型向资本密集型与技术密集型转型，协调城乡之间旅游劳动力合理流动

；加大对旅游企业失业人员救济与补贴力度，提高人力资源政策精准性。针对旅游服务行业紧缺人才，提升失业人员知识学历，开展职业技术培训，增强失业人员再就业能力；鼓励旅游业剩余劳动力“线上创业”“返乡创业”，结合国家乡村振兴战略，扶持农村地区乡创学院与孵化器建设。

4. 加强旅游休闲社区建设，支持“零公里”社区休闲产业发展。推广“阿那亚”模式，促进休闲度假公寓式酒店与地产项目的“社区化”转型；支持咖啡店、画廊、影剧社、文创店、茶社、书吧等社区新型文化业态发展，增强社区文化服务与消费的能力；建设文化型优质社群，增强居民社区认同；支持社区周边休闲活动设施建设，发展社区周边“微旅游”。