



徐菊凤·等著

Tourism Public Service:
Theory and Practice

旅游公共服务： 理论与实践

中国旅游出版社

旅游公共服务： 理论与实践

徐菊凤·等著

中国旅游出版社



责任编辑:王建华 张丽娜

装帧设计:谭雄军

责任印制:冯冬青

图书在版编目(CIP)数据

旅游公共服务:理论与实践/徐菊凤等著. -- 北京:中国旅游出版社, 2013.1

ISBN 978-7-5032-4647-0

I. ①旅… II. ①徐… III. ①旅游服务-研究-中国
IV. ①F592.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 300064 号

书 名: 旅游公共服务:理论与实践

著 者: 徐菊凤 等

出版发行: 中国旅游出版社

(北京建国门内大街甲 9 号 邮编:100005)

<http://www.cttp.net.cn> E-mail: cttp@cnta.gov.cn

发行部电话:010-85166503

排 版: 北京纺印图文设计制作有限公司

经 销: 全国各地新华书店

印 刷: 北京新魏印刷厂

版 次: 2013 年 1 月第 1 版 2013 年 1 月第 1 次印刷

开 本: 720 毫米×970 毫米 1/16

印 张: 17

字 数: 270 千

定 价: 36.00 元

I S B N 978-7-5032-4647-0

版权所有 翻印必究

如发现质量问题,请直接与发行部联系调换

写在出版之前

众所周知，我国旅游学科至今没有在整个国家知识创新的学科建设系统中受到足够重视的一个根本原因，就是理论体系建构的不足，即缺乏旅游研究中自己形而上的理论架构和认知体系，以至于人们经常使用旅游的表面现象来作为旅游研究中的核心概念进行表述，如食、住、行、游、购、娱，如旅行社、酒店、景区等。因此，如何进行旅游的科学研究，是旅游学科一项重要的内容。

我很认同2012年中国旅游研究院学术年会的主题——“问题导向和理论建构”。这一主题点破了旅游学界在旅游科学研究中亟须解决的两个重要问题：一是如何提出研究的科学问题，二是如何搭建旅游学科的科学理论体系。

在我们当前的社会中，急功近利的浮躁思维大行其道，人们到处追逐所谓的学术前沿性，不惜以市场营销的产品推销方式来翻抄概念，甚至用数理模型的逻辑推演方式来证明其合理性。然而，研究的方法是依托于科学命题而存在的，一旦研究问题的导向出现偏差，就会出现科学界常说的一种现象：前提如果是错误的，结论就会是谬误。可见，问题导向对于科学研究具有十分重要的意义。

那么，科学的命题从何而来？我们如何来判定它的科学性和前沿性？实际上，任何科学研究都是为了更好地认识世界和解释我们生存环境所存在的种种问题，并尽可能地寻找出解决这些问题的答案。即使是理论上纯粹概念的逻辑演绎，也是服务于科学研究这一最终目的的，这就是知识创新的价值所在。

因此，旅游科学研究的问题导向就应该源于我国旅游发展的现实。不过，这仅仅是研究的问题导向，它只是引导我们去观察现实发展中的种种现象，而研究的过程本身则是应该深入挖掘这种发展表面现象背后错综复杂的各种原因

以及它们之间的逻辑因果关系，从而，通过我们对现实发展合理性的深刻内省，提炼出形而上的概念逻辑体系，即一个学科的理论构建。在这一过程中，保持不受外界干扰的科学理性态度和潜心静思是十分重要的。任何服从于功利目标的短期指标考核体系都不利于这种知识创新的实现。正如我国著名社会科学家于光远先生所说的：“人一忙就容易肤浅，不能研究问题，不能冷静认真思考；人一忙就容易只顾眼前，不能高瞻远瞩。”

基于这种理念，北京联合大学旅游管理学科一直鼓励学科专业教师静下心来思考现实的问题，专心做我国旅游现实发展所需要的科学理论研究，而不鼓励做那些受利益驱使的应景性研究。可喜的是，自2008年北京联合大学旅游管理学科成为北京市重点建设学科以来，取得了一些研究成果。尽管在这些成果中可能存在着这样或那样的不足，但它们都是作者认真思考的结果，是作者的心血结晶，是作者持续研究探索的积累。

我们深知，我国的旅游科学体系的理论建构之路并不能一时一日形成，它需要全体旅游学界同仁锲而不舍、共同努力来筑造。因此，我们特别推出这一系列的研究著作，希望这些成果能够成为这条旅游科学探索之路的坚实铺路石，而不是一时飘现的浮土尘埃。希望随着时间的流逝，这些铺路石能够经得起岁月风雨的检验。

北京联合大学旅游管理市级重点建设学科带头人

宁泽群教授

2012年9月

前言

长期以来,在我国管理部门、媒体乃至多数学者那里,旅游一直被作为一种纯粹的经济产业看待,无论早期被认为是“投资少、见效快的无烟工业”,还是近期被作为拉动内需的新兴经济产业甚或战略性支柱产业,其实都离不开一个核心理念:发展旅游就意味着发展经济。

在当今“经济至上”的时代,这似乎没什么不妥。但是,总觉得缺点什么,也有点不太对劲儿。比如,当我们的媒体在拥挤不堪的公共假日过后总是兴奋地公布某地方“黄金周”“接待了多少万游客,旅游收入达到多少亿”之时,外出旅游贡献了“黄金”的大多数百姓心中却总是难以喜悦,反而充满抱怨和不满;再如,外国旅游官员在各种场合发言中,所宣扬的都是发展旅游如何能够更好地弘扬当地的文化遗产和优美自然环境,从而增进人们的交往,满足游客的休闲与精神文化需求,强调的是旅游的文化传播价值及其给游客带来的收获,以及当地旅游环境与接待条件,而不是地方政府和经营者能从旅游业中获得的经济收益。

对旅游业不同的认知与发展理念,必然导致不同的旅游业发展结果,也会引出不同的学术研究重心。总体上看,市场经济国家对发展旅游业的态度充分兼顾其文化事业与经济产业的双重价值,旅游基础设施服务与市场化服务相得益彰;资源依托型景区门票价格公道,体现公共产品特色;政府旅游部门主要发挥目的地推广和市场秩序监管等公共服务职能。而将旅游业看作纯粹经济产业的我国,政府较多致力于旅游产品规划开发、旅游企业经营管理、旅游行政审批等经营性、行政性事务,在市场服务日渐丰富,需求日渐多元的同时,旅游领域中的公共服务却普遍短缺,无法满足大众旅游时代游客的多元需求。与此相伴,我国的旅游学术界关注较多的话题也是旅游开发规划、旅游的经济影响、旅游行业管理、旅

游企业经营等经济性话题,近几年才有较多研究者关注旅游需求问题,而对于旅游活动和旅游业的本质属性等基本理论问题,以及政府旅游管理职能定位、旅游交通问题、旅游资源管理体制、旅游目的地形象与营销等涉及旅游公共服务属性的问题,研究界一直关注较少。

本书以旅游业中的公共服务问题为核心关注点,以所有游客,尤其是数量占多数但总在行业管理中被忽略的散客的需求为纽带,重点研究了旅游公共服务领域中政府应承担的四大公共服务职能:旅游信息咨询服务、目的地便捷旅游公共交通服务、旅游消费者权益维护服务、旅游安全保障服务的供给现状与存在问题,同时对比分析了国内外著名旅游城市在上述领域的不同现状与公共管理理念。此外,也较为系统地从理论上探讨了旅游公共服务概念的来源、内涵、外延、特征与构成等基本问题,描绘了旅游公共服务体系的整体结构和内在相互关系,明确了旅游公共服务“是什么”“为什么”“怎么样”等基本问题,包括旅游公共服务为谁服务,谁来提供服务,提供什么服务,在什么发展阶段提供,在什么地域范畴内提供,为什么需要提供,以及如何提供。希望通过这些研究,为旅游目的地完善公共服务、提高目的地综合竞争力和游客满意度提供借鉴;为理论界重新认识旅游业的属性特征,完善旅游管理部门的公共服务职能提供参考。

本书是在国家旅游局 2010 年度重点研究项目结题成果的基础上完成的。先后有多位研究者参与了本课题的研究。其中,汤利华撰写了巴黎的旅游公共服务的内容(第三章第一节);邢雪艳负责东京的旅游公共服务的撰稿(第三章第二节);孙梦阳承担了问卷调研数据的统计和分析报告撰写工作(第四章第一、第二节),并参与了旅游公共服务理论的前期研究;孙惠君负责北京旅游资讯服务的调研结果分析(第四章第三节);张金山撰写了官方旅游信息网络建设的主体内容(第五章第四节);赵晓燕负责旅游安全保障的撰稿(第七章);郑晶负责旅游者权益维护部分的撰稿(第八章);秦岭南参与了有关“一日游”问题的研究。除此之外,本书其他章节内容撰写,以及全书统稿与调研问卷的设计,均由徐菊凤负责。本课题在研究过程中,有关公共服务的理论认知,获得清华大学公共管理学院刘求实副教授的协助。对于以上同事和朋友的支持,在此一并表示感谢!。

本书的出版,获得 2011 年北京市旅游管理重点建设学科之学科与研究生教

育专项经费的资助,以及北京联合大学人才强校计划“优秀学术创新团队”人才资助项目的支持。在此,谨对长期关心和支持本人及本项目研究的校院两领导和学科负责人表示感谢!

本课题在申请与研究过程中,曾获得我先生的鼎力支持和有益建议;有关公共服务和公共产品的理论问题,还获得我正在大学学习行政管理专业的儿子的有益意见。浓厚的学术氛围,激烈的观点碰撞,是我们家一道特别的风景。

本课题的完成,也是一个比较辛苦的过程。为了交出一份让自己和别人都满意的成果,我给课题增加了许多额外内容。工作的重负使我患上了时髦的病症——焦虑症,至今未能痊愈。不过,深入的研究却也让我发现了其中的天地和价值,也无意中将我长期看似散乱的研究兴趣串联了起来。这也算是一份意外收获。

最后,还要感谢中国旅游出版社和编辑的细致工作。做编辑工作久了,便能炼成火眼金睛,其总体把握能力和精当的辨识力,也是一般做老师的人不具备的。所幸我也做过十多年的专业编辑,自觉文字编辑功底不算太好,但辨识力还行。

徐菊凤 于望京花园

2012年9月

摘要与关键词

摘要:旅游公共服务在我国现阶段凸显为一个重要问题,有独特的社会环境与经济基础。30 多年高速发展的旅游业,催生出庞大的散客旅游市场需求,许多重要旅游目的地所接待的散客量已高达 80%~90%,然而大多数地方的旅游管理与服务模式还停留在“入境游客+团队旅游”的旧模式中,无法满足自由、随机、休闲的新型散客需求,散客足迹和需求的广泛性与多元性,也使传统的“点、线、团”旅游管理模式捉襟见肘,导致散客权益难以维护,频频引发广泛的社会影响。由于散客在旅游过程中涉及远比常规旅游团更为复杂多元的社会综合要素,这些需求仅靠旅游部门和行业自身的能力根本无法解决,从而凸显出旅游业具有明显的公共事务属性。然而,最近 20 年来,旅游界内外有一种固见,认为旅游业是纯粹的市场化产业,不具有公共产品属性,尤其在直接满足游客需求方面应由市场提供服务而无须政府支持,由此导致许多城市缺乏通往重要景区的便捷旅游公共交通,旅游目的地公共信息缺乏而虚假信息泛滥,便于游客进行半日游/一日游并代表目的地政府形象的城市观光车和旅游专线产品迟迟缺位,散客权益难以维护,各地一日游问题泛滥且久治不愈,散客满意度普遍低于团队旅游者。这些问题看似庞杂且无内在关系,其实都是旅游公共服务供给不足导致的。

本研究基于大众旅游阶段旅游需求的现实表现,以公共服务和公共产品理论为依据,辨析并阐述了旅游公共服务概念应有的内涵与外延范畴,认为“旅游公共服务”的定义可以被界定为:为满足旅游者的普遍需要而由旅游等相关公共部门主导提供的具有公益性、共享性特点的产品和服务的总称。旅游公共服务的范畴,包括旅游基础设施、旅游市场推广、旅游权益保障三大系统,每个公共服务下的子系统服务均有其对应的供给主体,而游客停留地的地方政府,是旅游公共服务的主要供给者。与此同时,研究还阐明了旅游公共服务体系的内涵与相互作用关系。概言之,旅游公共服务是游客普遍需求中的公共服务部分,这些部分的服务,是一般企业无力、不愿意并且没有责任提供的,只有政府(尤其是目的地政府)才有能力和责任提供这种服务。政府提供公共服务时,可以直接提供或通过委托

第三方机构的方式提供,前提是不能违背服务的公益性、公正性和有效性原则。

在理论辨析的基础上,本书着重针对我国当前亟须解决的四大领域公共服务问题——旅游公共信息服务、便捷旅游交通服务、旅游安全保障服务、旅游消费者权益维护服务进行了翔实的实证研究,通过政府与企业访谈、游客问卷调研、国内外对比分析等多种方式,揭示我国旅游公共服务现状与存在问题。研究显示,游客普遍认可旅游公共服务对于散客自助旅游具有重要作用,约2/3的人曾因为收集信息不充分/准确而导致旅游行程不愉快,而有关“行”的信息,尤其是通往景区的交通方式的信息,是游客最为需要的;在各类旅游公共服务要素中,旅游基础设施、通用基础设施、当地软环境和旅游安全保障条件成为游客最关注的四个要素。对著名旅游城市巴黎、东京和香港的旅游公共服务体系的研究表明,发达市场经济地区的城市都拥有发达而便捷的旅游公共交通服务体系,交通和旅游等公共部门主导着多元而便捷的“旅游+交通”准公共产品的供给,同时对城市观光车和著名线路的散客一日游/半日游产品实行特许经营方式,城市旅游咨询服务与免费资料由公共部门主导提供并从市场推广经费中列支。虽然这些城市的政府旅游部门大多合并或在交通等其他公共部门之中,但他们委托授权公营机构(第三方)进行着十分专业而细致的公共服务。相比之下,我国虽然有独立的旅游行政主管部门,近年来也初步构建了旅游信息咨询中心、旅游集散中心等旅游公共服务设施,但全社会及旅游部门自身对于旅游业所具有的公共服务属性还缺乏认知,目的地便捷交通服务体系没有普遍建立;旅游公共信息供给也没有被纳入市场推广活动范畴予以对待,因而缺乏财政资金保障;“处理旅游者”投诉甚至没有被正式纳入大多数地方旅游局的正规职能,旅游行政管理部门所受理的案件仍然以投诉旅行社的为主,对于非旅行社责任的投诉(占将近一半)只能简单移交其他部门解决;旅游安全预警的渠道与覆盖对象,也只初步涵盖旅游团。这些问题的存在,严重影响着旅游目的地质量的提升,影响着“人民群众满意的旅游服务业”的形成。有必要从上至下改革旅游行业管理体制的内在职责与属性认知,采取不同于一般工商领域行业的思路,以旅游者需求作为行业管理的核心出发点,在促进产业发展的同时,更多关注旅游者,尤其是长期被忽略的散客旅游者的权益和需求,才能实现旅游业数量增长与满意度提升的双赢。

关键词:旅游公共服务;散客;大众旅游

目 录

写在出版之前	1
前言	1
摘要与关键词	1
第一章 绪论	1
第一节 研究缘起与必要性	2
一、旅游领域公共服务缺失与建设服务型政府之需	2
二、兼具产业和事业双重属性的旅游业之内在需要	3
三、提高大众游客满意度的必然要求	5
四、变化的旅游需求对传统旅游服务模式提出了挑战	6
五、旅游目的地步入更高发展阶段的需要	7
第二节 研究方法与调研过程	8
一、研究思路	8
二、调研过程与信息采集	9
本章小结	11
第二章 旅游公共服务体系的理论认知	12
第一节 关于公共服务与公共产品	12
一、公共服务的概念与理论研究视角	12
二、公共产品的概念与理论研究视角	13
三、公共服务与公共产品的关系	15
第二节 旅游公共服务的理论认知	17

一、旅游公共服务的内涵与特征	17
二、旅游公共服务的外延	22
第三节 旅游公共服务的类别与形式	23
一、旅游公共服务的类别与形式	23
二、旅游公共服务与相关服务的关系	28
第四节 旅游公共服务体系的结构与功能	29
本章小结	33
第三章 发达市场经济地区的旅游公共服务模式	35
第一节 巴黎的旅游公共服务体系	36
一、公共力量主导巴黎旅游服务体系中的关键环节	36
二、公共部门主导构建丰富的旅游信息环境	41
三、巴黎的旅游管理运行机制	43
第二节 东京的旅游公共服务系统	46
一、东京的旅游管理和服务体系	47
二、东京的旅游信息服务系统	48
三、旅游交通服务体系	50
四、东京旅游安全保障	59
第三节 香港旅游服务体系的结构与功能	63
一、香港旅游管理与服务的三驾马车结构	63
二、香港的旅客咨询服务	68
三、以公共交通为主导的旅游交通系统	70
四、多部门共担散客权益维护服务之责	71
本章小结	72
第四章 消费者对旅游公共服务的需求与认知	74
第一节 国内三大城市游客的需求与评价	74
一、研究方法	74

二、自助游客对旅游公共要素的需求与评价分析	78
三、不同类型游客对旅游公共服务重要性判断的差异分析	93
第二节 国外游客的需求与评价	94
一、研究方法	94
二、国外自助游客行为及需求分析	96
三、自助游客对旅游公共服务要素的需求分析	97
第三节 游客对北京旅游资讯服务的认知与需求	106
一、游客对旅游资讯服务的认知与需求的研究方法	106
二、游客对旅游资讯服务的一般认知与需求分析	107
三、游客对北京旅游资讯服务的认知与需求分析	110
本章小结	116
 第五章 旅游公共信息服务供给分析	118
第一节 旅游公共信息服务的属性、功能与类别	118
一、目的地旅游信息服务的属性与功能	118
二、旅游公共信息服务体系及其服务类别	123
第二节 国外旅游咨询服务体系建设经验分析	125
一、旅游咨询服务体系的诞生与发展	125
二、国际传统旅游咨询服务体系建设的一般规则	126
第三节 国内旅游咨询服务的经验与教训	130
一、我国旅游咨询服务发展概况与主要问题	130
二、国内部分城市旅游咨询服务体制与运行状况比较	135
第四节 官方旅游信息网建设的经验与规则	144
本章小结	151
 第六章 便捷旅游公共交通服务的需求与供给	153
第一节 旅游集散中心的功能与属性	155
一、旅游集散中心:中国特色的旅游公共服务供给形式	155

二、为什么要构建旅游集散中心	156
三、旅游集散中心的属性与功能	158
四、旅游集散中心的形成机制与适用区域	162
第二节 我国旅游集散中心三种模式的分析与比较	163
一、政府主导型模式——上海、杭州	163
二、政府引导型模式——成都、北京	165
三、市场主导型模式——深圳、武汉等城市	166
四、不同模式旅游集散中心的对比分析与总体结论	168
第三节 城市观光巴士的功能、性质与政府作用	170
一、城市观光巴士的功能与性质	170
二、海外城市观光巴士的运行与管理机制	172
三、我国观光巴士的开通及运行状况	177
第四节 城市散客一日游与旅游公共服务的关系	178
一、出游方式分类与散客一日游概念界定	178
二、外来散客一日游服务为什么容易出现問題	180
三、散客一日游服务为什么具有公共服务属性	182
本章小结	184
 第七章 旅游安全保障服务体系研究	186
第一节 安全保障在旅游服务中的重要性	186
一、现阶段我国旅游者对旅游安全的认知水平	186
二、旅游安全是旅游公共服务体系的重要组成部分	188
三、旅游业的飞速发展迫切需要构建旅游安全保障服务体系	189
第二节 旅游安全保障体系的结构与类型	190
一、旅游安全的界定	190
二、旅游安全保障体系的内容构成	191
三、旅游安全事件的特点和产生原因	194
第三节 我国旅游安全保障服务体系及其改善对策	196

一、现有旅游安全预警体系及其改善建议	196
二、旅游安全救援系统及加强对策	200
三、旅游保险系统现状、问题与对策	206
四、旅游安全政策法规系统及其完善	209
五、旅游安全控制系统及其实施	211
本章小结	212
第八章 旅游者权益维护服务体系研究	214
第一节 旅游者权益及其保障体系	214
一、旅游者权益	214
二、旅游者权益保障体系	215
第二节 旅游投诉程序的制度建设及其运行机制	216
一、旅游投诉程序的制度建设	217
二、处理旅游投诉案件的机构建设	217
三、赔偿旅游者损失的专项基金	219
四、现有运行机制所起的积极作用	219
第三节 现行旅游投诉管理体制存在的缺陷及改进措施	221
一、现行旅游投诉管理体制存在的缺陷	221
二、各地改革措施分析以及经验总结	223
第四节 旅游投诉管理体制发展迟滞的原因分析	225
一、政府及相关管理机关缺乏重视	225
二、执法制度环境不完善	227
第五节 完善旅游投诉管理体制的建议	228
一、现有管理思路下的改革措施	228
二、未来发展的改革思路	229
本章小结	230

附录

附录 1 参考文献	232
附录 2 课题调查问卷	238
旅游公共服务的需求与评价调查	238
Survey of Tourism Public Service Demand and Evaluation	244
游客对北京旅游信息服务的认知与需求调研	252

第一章 绪 论

旅游公共服务在我国是一个全新的研究领域。资料检索显示,旅游公共服务作为一个专门术语,始出现于2006年中央提出建设服务型政府理念之后^①。然而,旅游公共服务作为一种社会事实,却在旅游业形成伊始即已存在。旅游目的地的旅游交通和其他基础设施建设,公共资源依托型旅游景区的开发,都属于旅游公共服务内容。为了应对日益庞大的散客自由出行的需要,一些重点服务于散客的旅游公共服务设施也开始在10多年前出现,例如,北京曾经在20世纪90年代中期尝试设立了旅游咨询点和旅游巴士;上海在1998年建立了旅游集散中心并有效运营至今。厦门市旅游局从2006年开始为100家酒店配置了免费资料架和旅游信息触摸机^②。近几年,随着国家层面的重视,各地又迈出了更大步伐。例如,桂林市旅游局则在2009年率先成立了旅游公共服务管理处,代表市政府向社会、游客、旅游企业提供旅游公益性服务,行使全市旅游公共服务管理职能。2011年年底,国家旅游局公布了《中国旅游公共服务“十二五”专项规划》,意味着对全国的旅游公共服务建设提出具体目标。

然而,由于旅游公共服务体系建设问题涉及理念认知、项目建设、资金投入、效果监控、体制构建等诸多环节问题,且具有问题新、内容广、交叉性强、横向协调难度大等特征,因此,放眼全国,各地旅游公共服务体系建设总体上还处于起步探索阶段,地方政府和旅游管理部门对该类服务的需求、性质和规律还缺乏足够认知,在摸索建设的过程中难免暴露出思路、方法有偏颇,机制、功能常失效的问题,

① 目前可查阅到的最早研究性文献,是《“X效率”与旅游公共服务》(中国旅游报,2007-3-5),以及刘小军的《对加强旅游公共服务若干问题的思考》[旅游调研,2007(9)]。

② 参见国家旅游局官网的报道。