



区域旅游公共服务一体化： 机制·模式·测评

吴国清 著



科学出版社

区域旅游公共服务一体化： 机制·模式·测评

吴国清 著



科学出版社

北京

内 容 简 介

在经济全球化、区域一体化背景下,伴随着我国旅游业“散客时代”的到来,迫切要求各地区加强跨行政区旅游公共服务提供研究。借鉴国内外相关理论研究及实践经验,诠释区域旅游公共服务一体化概念的内涵外延、属性特征,尝试通过分专题全景式多维度阐述并建构区域旅游公共服务研究框架体系,深入剖析区域旅游公共服务发展动力,创新区域旅游公共服务提供机制顶层设计,分类探索建立多主体区域旅游公共服务提供模式,甄选适当的测评方法开展旅游公共服务评价等,并以长三角为案例样本,总结探索可复制、可推广的成功经验,具有较强的示范借鉴和政策决策参考意义。

本书适合旅游行业管理人员、旅游业界工作者、高校旅游专业学生等参考阅读。

图书在版编目(CIP)数据

区域旅游公共服务一体化:机制·模式·测评/吴国清著. —北京:科学出版社, 2017.6

ISBN 978-7-03-053003-5

I. ①区… II. ①吴… III. ①区域旅游—旅游服务—公共服务—一体化—研究—中国 IV. ①F592.7

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第117300号

责任编辑:魏如萍/责任校对:彭珍珍
责任印制:吴兆东/封面设计:无极书装

科学出版社出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

北京京华虎彩印刷有限公司印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2017年6月第 一 版 开本:B5(720×1000)

2017年6月第一次印刷 印张:13 1/4

字数:268 000

定价:86.00元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

前言

随着手机等移动网络终端的普及和高速交通网络的形成,旅游活动维度越来越“泛”(加速了旅游业和其他产业的深度融合),特别是伴随着旅游大众化与家庭化、个性化与多样化、休闲化与体验化、品质化与中高端化发展趋势日益明显,旅游已成为人们的一种日常生活方式,自助游、自驾游等步入“快车道”加速发展,使得“散客”早已从旅游市场的“小众”发展为“主流”。而从旅游消费需求视角来考量,“散客”更加注重旅游活动的自主性、灵活性和多样性,更加注重旅游活动的品质和安全,对实用的旅游信息服务、便捷的旅游交通、安全的旅游应急救援保障等旅游公共服务提出了更高的要求。鉴于旅游公共服务对旅游活动的基础支撑作用更加凸显,可以说完善旅游公共服务已是大众旅游时代的必然选择。

国家统计局于2017年2月28日发布的《中华人民共和国2016年国民经济和社会发展统计公报》显示,2016年国内游客44亿人次,国内旅游收入39390亿元,入境游客13844万人次,国际旅游收入1200亿美元,国内居民出境13513万人次。庞大的旅游市场及旅游业良好的综合带动作用,使得我国各地方均把旅游业定位为支柱产业进行重点发展,纷纷加大旅游公共服务投入力度,推进旅游公共服务供给侧结构性改革。因此,无论是从旅游需求方,还是从旅游供给方审视,作为旅游目的地建设中极重要的组成部分,建设、发展和完善旅游公共服务以提高游客满意度水平,都已经成为适应旅游业发展新形势的必然要求并受到前所未有的重视,旅游公共服务迎来大变革、大跨越发展新阶段。

“旅游公共服务(public tourism service/tourism public service)”在我国作为一个明确而独立的问题提出,始于2006年党的十六届六中全会提倡建设“服务型政府”;2011年12月,我国正式发布旅游公共服务第一个五年规划《中国旅游公共服务“十二五”专项规划》(旅办发〔2011〕222号);“完善国民旅游休闲公共服务”“完善旅游公共服务”分别列入国务院2013年2月2日发布的《国民旅游休闲纲要(2013—2020年)》和2013年10月1日起正式施行的《中华人民共和国旅游法》;2017年3月,国家旅游局印发《“十三五”全国旅游公共服务规划》(旅办发〔2016〕345号)。纵观我国旅游公共服务实践发展历程,加快旅游公共服务(体系)建设,不断完善旅游公共服务配套设施,优化旅游环境等已经成为政府对旅游业进行有效引导、调控的一种手段,并成为各地方旅游业发展的一项重要而紧迫的任务。

伴随着旅游公共服务正在成为推进区域旅游一体化发展的重要引擎和突破口，同时由于受到行政区划的刚性约束与阻隔，强烈的地方利益倾向抑制了区域旅游一体化联动效应的发挥，各行政区按照自身发展的内在逻辑和实际需要参与合作及追求各自利益最大化等“顽疾”久治不愈，低水平内耗式竞争不断，旅游公共服务建设存在着区域分割、部门分割、条块分割、信息分割等问题，造成的鸿沟导致了利益主体与决策主体背离、管理边界与功能边界错位、长远利益与短期利益失衡，跨行政区旅游公共服务合作仅停留在表层，当涉及旅游公共服务要素与产业资源重组等核心利益一体化问题时往往举步维艰。因此，在我国社会公众对旅游公共服务需求进入高速增长的时期，除了积极研讨解决旅游公共服务供需失衡和结构不合理、运营效能不高、均衡发展不力、顶层设计不足、旅游公共服务“碎片化（fragmentation）”、没有形成“1+1>2”协同效应等问题，旅游公共服务发展必须尽快突破行政区经济的困境，即区域旅游及旅游公共服务发展到一定阶段后客观要求区域旅游公共服务一体化建设。

区域旅游公共服务一体化问题研究有着深广的腹地，涉及旅游目的地管理（营销）、旅游政策法规、旅游市场秩序监管、公共旅游资源的开发与经营模式、旅游消费需求服务与引导等。在经济全球化、区域一体化背景下，区域旅游公共服务有其特有的逻辑，为实现区域旅游公共服务融合联通、共建共享、均等公平、规范发展，本书在借鉴国内外相关理论和实践中的成功经验的基础上，力求通过多主体、多维度、多视角构建区域旅游公共服务科学研究框架体系，来深入剖析“区域旅游公共服务提供机制”“区域旅游公共服务提供模式”“区域旅游公共服务质量测评”等几个专题，着力厘清“区域旅游公共服务一体化”的概念内涵，探索通过对各种制度、机制的安排来协调和配置区域内部资源，创新区域旅游公共服务供给模式，强化旅游公共服务绩效评估等，并选取旅游业及旅游公共服务发展走在我国前列的长江三角洲地区（简称“长三角”）为实证案例样本，尝试总结可操作、可复制、可移植的区域旅游公共服务一体化实践路径，希望能在一定程度上掀起对旅游公共服务理论系统研究新一轮探索与争鸣，同时可以为实现区域旅游协调发展及推进区域旅游公共服务建设走向成熟提供理论依据与决策参考。

本书是在作者主持的国家社会科学基金项目“区域一体化背景下旅游公共服务提供机制创新研究”（11BGL050）的研究报告基础上编写而成的，本书能得以正式出版，首先感谢国家社会科学基金的资助！感谢上海师范大学旅游学院及上海高校高峰高原学科建设项目的大力支持！本书也是研究团队集体智慧的结晶，感谢谷艳艳、黄文、刘晓庆、刘柔柔、唐洁仪、吴瑶、申军波、冷少妃等参与资料收集、数据处理、问题探究等相关研究工作！

本书编写过程中，得到科学出版社及编辑魏如萍的鼎力帮助，在此表示深深的敬意并致以诚挚的谢意！另外，作者在编写过程中，还参考引用了学术界很多学者

的研究成果，大都以脚注的形式标注出来，在此也对相关学者表示衷心的感谢！

由于关于区域旅游公共服务（体系）的相关研究仍处于起步发展阶段，目前可供参考和借鉴的区域旅游公共服务实践案例不是特别丰富，本书虽然力争取对区域旅游公共服务提供机制、区域旅游公共服务提供模式、区域旅游公共服务质量测评等专题进行较为系统的理论探讨，但拘囿于作者的理论素养、知识积累和思维惯性，以及选择实证案例样本数据量不足等方面原因，其中可能存在一些疏漏或有待商榷及进一步推敲、修改和完善之处，敬请各位专家学者和热心读者批评指正，帮助进一步提高！

作 者

2017年3月

目 录

第一章 导论	1
第一节 研究背景及意义	1
一、旅游公共服务需求全面、快速增长	2
二、提升旅游业的服务水平和运行效率	3
三、加快推动区域旅游一体化发展进程	4
四、为旅游公共服务实践提供理论指导	5
第二节 核心概念诠释	6
一、旅游公共服务	6
二、旅游公共服务体系	11
三、区域旅游公共服务一体化	15
第三节 研究内容与技术路线	19
一、研究重点与难点	19
二、研究方法	22
三、研究创新	23
第二章 研究述评	26
第一节 理论基础	26
一、公共产品理论	26
二、公共选择理论	27
三、新公共管理理论	28
四、旅游系统理论	29
五、社会选择理论	30
六、新公共服务理论	30
七、治理理论	31
八、制度变迁理论	32
第二节 国内外相关文献研究	32
一、旅游公共服务(体系)研究述评	33
二、旅游公共服务(体系)内涵研究	35
三、旅游公共服务提供(模式/机制)研究	36
四、旅游公共服务(体系)建设研究	38

五、旅游公共服务（体系）评价研究·····	39
第三节 国内外经验借鉴与启示·····	41
一、国外旅游公共服务发展实践·····	41
二、国内旅游公共服务发展实践·····	47
三、国内外旅游公共服务经验启示·····	54
第三章 区域旅游公共服务提供机制·····	57
第一节 区域旅游公共服务主体辨析·····	57
一、区域旅游公共服务提供主体·····	58
二、区域旅游公共服务受益主体·····	61
第二节 区域旅游公共服务体系解构·····	63
一、区域旅游公共服务体系内容构成·····	63
二、区域旅游公共服务体系发展动力·····	72
三、区域旅游公共服务体系演进规律·····	77
第三节 区域旅游公共服务一体化发展·····	80
一、区域旅游公共服务一体化建设基本原则·····	81
二、区域旅游公共服务一体化提供机制设计·····	85
三、区域旅游公共服务一体化发展对策·····	88
第四章 区域旅游公共服务提供模式·····	92
第一节 政府提供模式·····	92
一、政府在区域旅游公共服务供给中的角色设定·····	93
二、政府提供区域旅游公共服务效率分析·····	95
三、政府提供区域旅游公共服务范围界定·····	97
四、政府提供区域旅游公共服务路径设计·····	99
第二节 市场提供模式·····	101
一、市场提供区域旅游公共服务的动力与可行性·····	101
二、市场提供区域旅游公共服务低效问题·····	104
三、市场提供区域旅游公共服务路径设计·····	105
四、市场提供区域旅游公共服务中政府的作用·····	108
第三节 社会第三方提供模式·····	110
一、社会第三方提供区域旅游公共服务的必要性·····	110
二、社会第三方提供区域旅游公共服务的困境·····	112
三、社会第三方提供区域旅游公共服务路径设计·····	113
第四节 多主体联合提供模式·····	116
一、多主体联合提供区域旅游公共服务效应分析·····	116

二、多主体联合提供区域旅游公共服务中政府职能与角色转化	118
三、多主体联合提供区域旅游公共服务运行模式	120
第五章 区域旅游公共服务质量测评	125
第一节 旅游公共服务测评方法选择	125
一、层次分析法	126
二、模糊综合评价方法	129
三、重要性-绩效分析法	131
四、平衡计分卡	132
五、360度绩效评估	135
第二节 案例一：城市旅游公共服务体系测评	136
一、城市旅游公共服务体系评价指标选取	137
二、城市旅游公共服务体系评价权重确定	139
三、测评结果分析	142
第三节 案例二：旅游公共服务质量评价	144
一、旅游公共服务质量评价假设模型构建	144
二、假设模型的路径系数分析	145
三、结论与建议	147
第四节 案例三：基于游客感知的旅游公共服务提供评价	148
一、旅游公共服务提供的游客感知调查	149
二、游客感知旅游公共服务提供现状的IPA	152
第五节 案例四：旅游信息咨询效应测评	153
一、测评综合指标模型	154
二、综合效应评价	155
第六章 实证：长三角旅游公共服务一体化	157
第一节 长三角旅游公共服务发展现状诊断	158
一、同城化：长三角旅游一体化进程加速	159
二、长三角旅游公共服务提供机制创新	161
三、长三角旅游公共服务一体化“瓶颈”	163
四、长三角旅游公共服务一体化发展趋势	166
第二节 长三角旅游公共服务空间结构网络化	168
一、区域旅游公共服务网络化效应测评体系构建	169
二、长三角核心城市旅游公共服务功能强度测评	170
三、长三角旅游公共服务空间组织系统优化	173
第三节 长三角旅游公共服务运作模式标准化	173

一、长三角旅游公共服务标准化发展经验	174
二、长三角旅游公共服务标准化体系规划	176
三、长三角旅游公共服务标准化路径	177
第四节 长三角旅游公共信息服务提供测评	180
一、评价指标体系构建与数据获取	180
二、长三角城市旅游公共信息服务提供指数	182
三、长三角旅游公共信息服务提供趋势分析	183
四、长三角旅游公共信息服务提供优化路径	188
第七章 研究结论与展望	189
第一节 主要研究结论	190
一、界定与辨析“区域旅游公共服务一体化”内涵	190
二、解构与优化重构区域旅游公共服务体系	191
三、多维度探析区域旅游公共服务（体系）发展动力	192
四、创新区域旅游公共服务一体化提供机制顶层设计	192
五、分类探索建立多主体区域旅游公共服务提供模式	193
六、尝试建构区域旅游公共服务质量测评体系与方法	194
七、实证长三角旅游公共服务一体化机制与提供路径	195
第二节 研究局限与展望	197
一、注重理论探讨及加强区域旅游公共服务提供差异化实证分析	197
二、注重定性分析并强化区域旅游公共服务提供的可量化研究	197
三、重点关注区域旅游公共服务一体化发展中的几个“悖论”问题	199

第一章 导 论

旅游是人类社会文明发展的产物,随着人类社会生产生活方式的变化,旅游活动、旅游需求、旅游功能、旅游产业都在不断丰富和变化^①。随着旅游活动的大众化、常态化、散客化、个性化发展趋势日益明显,特别是散客化浪潮来势迅猛(我国大多数城市的散客占比已经达到70%~90%^②),旅游已成为国民大众生活的必需品,旅游活动参与方式已从以传统旅行社组团旅游为主的“条带型”向以旅游地散客自助旅游为主的“板块型”转变,规模的快速扩大、需求的快速“碎片化”使旅游市场比以往任何时候都更为“支离破碎”^③,旅游营销推广需要以各种视听形态吸引比以往更狭窄和更确定的“点到点”的受众,旅游者更加注重旅游活动的自主性、灵活性和多样性,更加注重旅游品质和安全,对实用的旅游信息服务、便捷的旅游交通、安全的旅游应急救援保障等提出更高要求。

在旅游市场持续扩容、消费方式复杂多变、旅游业态不断创新与重构的进程中,乃至在自驾游成为旅游主流客群的旅游新常态下,旅游公共服务对于旅游目的地吸引力和体验质量的影响日渐提升,建设、发展和完善智能信息化、渠道多元化、使用便捷化、服务规范化的旅游公共服务体系已经成为适应旅游业发展新形势的必然选择,因而受到前所未有的重视,并已经成为政府对本国(地区)旅游业进行有效引导、调控的一种手段,成为各地方旅游业发展的一项重要而紧迫的任务。可以说,旅游公共服务完善程度已经成为衡量一个地区旅游业发展水平的重要标尺,也是衡量旅游者满意度的一个重要指标,是各级政府旅游行政管理部门提升服务实效的必然要求,旅游公共服务的时代已经到来^④。

第一节 研究背景及意义

“旅游公共服务”在我国作为一个明确而独立的问题提出,始于2006年党的十六届六中全会提倡建设“服务型政府”。2011年12月,我国正式发布旅游公共服务第一个五年规划《中国旅游公共服务“十二五”专项规划》(旅办发〔2011〕

① 朱红. 2014-2-26. 传统旅游业正面临新形势的挑战[N]. 中国旅游报, 15.

② 徐菊凤. 2012. 旅游公共服务:理论与现实的若干问题[J]. 旅游学刊, 27(3): 6-7.

③ 蒋依依. 2014-1-1. 让中国旅游“智慧”起来[N]. 中国旅游报, 2.

④ 钱春弦. 2010. 国家旅游局:完善旅游公共服务成为管理部门迫切任务[EB/OL]. 新华网[2010-10-30].

222号),明确做好旅游公共服务工作是加快把我国建成世界旅游强国、完善旅游目的地建设、建设服务型政府和加快实现旅游业两大战略目标的必然要求^①;2013年2月2日发布的《国民旅游休闲纲要(2013—2020年)》、2013年10月1日起正式施行的《中华人民共和国旅游法》分别提出要求“完善国民旅游休闲公共服务”“完善旅游公共服务”。可以认为,加快旅游公共服务(体系)建设,不断完善旅游公共服务配套设施,优化旅游环境等已成为旅游业发展的重点课题。

中国旅游业目前正处在爆发性增长阶段和生产力根本性转变的重合期^②。在“旅游大众化、出游散客化、需求个性化”,由“定居文明”转向“移动文明”螺旋式递进的旅游新时代,旅游公共服务作为旅游目的地建设中极其重要的组成部分,更是现代旅游业发展不可或缺的重要因素,其水平的高低是反映旅游整体服务质量优劣的重要内容,并已在社会生活和经济发展中发挥日趋显著的作用。但是,明显落后于区域旅游一体化实践的是区域旅游公共服务一体化发展的机制、模式、测评等方面的系统研究,特别是如何界定区域旅游公共服务一体化内涵,阐释区域旅游公共服务一体化内在驱动力和演化机制,通过制度创新设计,打破行政区之间的界线,探索跟踪不同区域旅游公共服务一体化发展运行模式,诊断及预测发展趋势的变化等,有待进一步深入探讨和分析。

一、旅游公共服务需求全面、快速增长

旅游公共服务贯穿于旅游活动的始终,是旅游活动顺利进行的内在需求,即旅游活动的每一个环节都离不开旅游公共服务的支持。随着全球化的加速,旅游蓬勃发展的同时,旅游者体验急剧多样化^③。从旅游业发展实践看,旅游公共需求是随着旅游的消费水平、产业规模和社会功能的不断提升而变迁并逐步扩展的^④。相关统计数据显示,我国早在2008年人均国内生产总值(gross domestic product, GDP)就已经突破3000美元,2011年人均GDP更是超过5500美元。近年来,我国旅游业发展增长迅速(图1-1),2015年国内游客40亿人次、国内旅游收入34195亿元、入境游客13382万人次、国际旅游收入1137亿美元、国内居民出境12786万人次^⑤。随着我国旅游业进入旅游消费升级发展阶段,旅游已经成为国民生活的基本内容和刚性需求,旅游者的旅游需求品位、层次不断提高,逐渐由体验型向享受型转变,特别是越来越多的空中航线及高铁线路开通、节假日高

① 李远峰.2012-4-25.全国旅游公共服务工作座谈会提出处理好四个关系建设好五大体系[N].中国旅游报,2.

② 杜一力.2014-3-14.旅游业之变[N].中国旅游报,9.

③ Edensor T.2013.全球化时代的旅游者多样性[J].旅游学刊,28(11):4-5.

④ 刘小军.2007.对加强旅游公共服务的思考[J].旅游调研,(9):12-13.

⑤ 中华人民共和国2015年国民经济和社会发展统计公报.

速公路免费、私家车保有量快速上升……在多重因素的影响下,自驾游、自助游、自由行的出行方式越发盛行,并确定了散客主流化的长期趋势,大量散客外出更青睐满足个性化需求的“深度游”“慢游”等,使得面向散客的旅游公共服务成为现代旅游活动中不可或缺的重要基础和支撑要素。

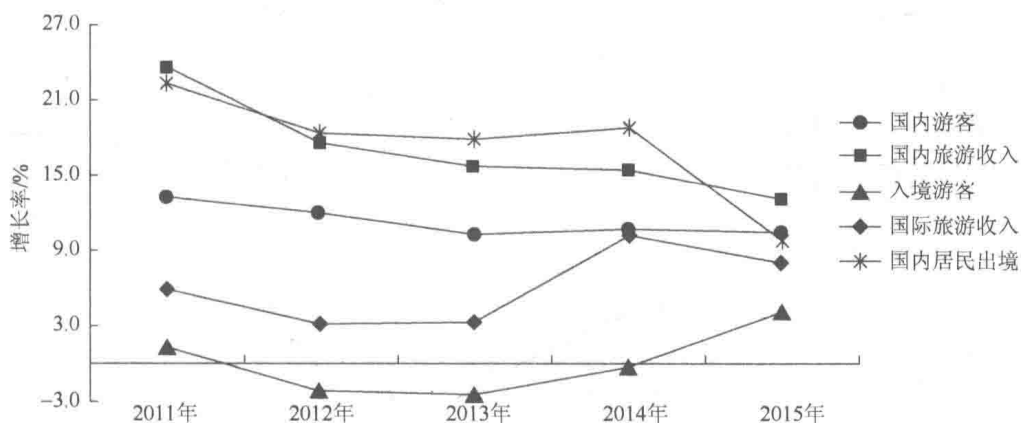


图 1-1 2011~2015 年我国旅游业发展增长率示意

资料来源:2011~2015 年度的中国国民经济和社会发展统计公报、中国旅游业统计公报

区域旅游公共服务发展具有导向性和基础性的作用。由于我国旅游业发展的区域差异,长期以来,地方政府提供的旅游公共服务偏重于营利性的旅游基础设施建设、旅游目的地形象宣传,而旅游资源保护及生态环境建设,旅游公共安全、旅游信息平台建设,协调相关的非政府组织开展合作等方面的建设一直滞后于大众化旅游发展的需要^①。相关大规模调查样本数据显示,面向散客的便利公共交通建设不足、旅游信息服务滞后、旅游公共投诉机制不健全等旅游公共服务体系的不完善,成为影响游客满意度的第二大因素(仅次于旅行社服务),亟须加以完善。我国旅游公共服务建设明显滞后于旅游公共需求,特别是旅游公共需求的全面、快速增长与区域旅游公共产品和服务供给失衡的矛盾,包括旅游公共服务有效供给数量不足、质量不高、结构不够合理等“瓶颈”现象,已成为目前亟待突破的理论问题。

二、提升旅游业的服务水平和运行效率

旅游已是当今世界最大的产业之一。作为现代服务业的龙头,旅游业涉及范围广、消耗资源少、带动系数大、创造就业多、综合效益好,发展旅游业受到高

^① 张泰城,王伟年. 2009. 旅游公共服务建设中地方政府行为分析[J]. 中州学刊, (4): 114-118.

度重视,我国31个省(自治区、直辖市)把旅游业定位为支柱产业,其中24个定位为战略性支柱产业。在中国旅游业走向世界、参与世界旅游竞争的过程中,与旅游发达国家相比,差距多数在旅游公共服务方面,旅游咨询服务、旅游信息提示、旅游紧急救援等公共服务项目缺失,旅游集散中心、旅游厕所、标志标牌等公共服务设施不足,城市旅游交通、通信、金融、卫生等相关配套服务不完善等。很多城市难以根治的“一日游”乱象的核心症结所在其实就是旅游公共服务长期发展迟缓和不足,尤其是城市短途旅游公共交通服务不足、“一日游”线路等旅游信息资讯服务缺失无法满足散客巨大的旅游需求。

中国旅游业转型升级,需要加强旅游公共服务。旅游公共服务水平提高能够提升旅游体验质量、扩大旅游吸引力,进而获得更多利益。旅游是关系到国民教育、社会进步、生存价值的社会经济综合体系^①。长期来看,旅游业功能定位必将一定程度上向社会事业回归^②。在全球化背景下,随着中国旅游业向“泛旅游时代”转变^③,旅游者泛化、旅游活动泛化、旅游活动空间泛化,旅游产业综合化,产业链连接到餐饮、运输、酒店、商业、观光农业等,旅游业的跨界融合发展需要得到更加完善的多层次、立体化、广覆盖的旅游公共服务体系的支持。因此,加强和完善旅游公共服务,围绕旅游信息咨询、旅游交通便捷、旅游安全保障、旅游消费者权益保护、旅游志愿者服务与教育等,着力提升旅游公共服务的便捷化、智慧化、信息化和规范化水平,建构旅游公共服务融合发展、科技支撑、多元社会参与的新型发展格局,是提高我国公共服务水平的必然途径,已成为促使旅游业向纵深发展的必要环节和建设旅游强国的重要任务,也是提升旅游业总体运行效率的需要^④。

三、加快推动区域旅游一体化发展进程

旅游是一个跨区域、跨国界的活动,旅游者是流动的,没有行政区域边界,旅游业的经营也是“无边界”的。随着世界经济一体化的发展,旅游竞争已经从城市竞争转变为区域竞争。区域是指跨行政管辖权的空间。区域旅游合作往往是区域经济一体化的先导产业和重点突破产业,鉴于现行的行政区划以及各方对自己利益最大化的追求,21世纪以来虽然区域旅游合作仍然渗透着强烈的地方保护主义,一定程度上阻碍了旅游公共服务一体化发展的进程,但随着区域之间旅游合作交流日益频繁,最大限度地消除不同行政区域之间的制度与市场壁垒是旅游发展的必然要

① 余斌. 2012. 旅游公共服务体系建设中的政府职能研究——以广东省旅游局为例[D]. 广州: 华南理工大学硕士学位论文.

② 张辉, 成英文. 2012-6-15. 中国旅游产业转型的目标与方向[N]. 中国旅游报, 11.

③ 吴必虎. 2012. 泛旅游需要更完善的旅游公共服务体系支持[J]. 旅游学刊, 27 (3): 3-4.

④ 杨军. 2007-03-05. “X效率”与旅游公共服务[N]. 中国旅游报, 13.

求,也是政府公共服务提升和制度创新的努力方向。《中国旅游公共服务“十二五”专项规划》(旅办发〔2011〕222号)明确要求推进区域间在信息服务、便捷交通服务、安全保障服务、惠民便民服务等方面的协作和无缝对接,逐步实现区域间无障碍旅游,“十二五”期间重点推进环渤海、长三角、泛珠三角、海峡西岸经济区、长株潭城市群、成渝经济区、武汉城市圈、长吉图等区域的公共服务合作。

区域旅游一体化进程中目前存在着大量的跨行政区旅游公共治理问题。从旅游经济运行的角度来看,区域经济中心的形成一定程度上改变了旅游业的空间格局,传统上的区域之间的长距离旅游比重有所下降,而发生在同一经济区域内的短距离旅游增多,板块旅游格局由此形成。旅游活动作为一种常态化的大规模跨地区人员流动,具有开放性、流动性、综合性、跨区域性等特点。在区域旅游一体化发展背景下,通过创新对接各种制度、机制的安排来协调和配置区域内部的各种资源,以及提供各种不同形式、不同层级的区域公共产品来解决区域内部和区域之间共同面临的多种区域公共问题,将是实现区域协调发展的客观需要和必然要求,同时,将有助于尽快实现区域旅游公共服务提供的公平与高效。从本质上讲,区域旅游公共服务一体化发展的问题实际上就是各级地方政府合作共治的问题。区域旅游公共服务一体化的推进不仅有利于优化地方政府的行为,有助于加强各地方政府间的交流与合作,实现区域旅游协调可持续发展,同时有利于加速推进区域旅游一体化的进程。

四、为旅游公共服务实践提供理论指导

信息技术的发展催生旅游公共服务方式的深刻变革,旅游公共服务建设近年来在我国已从理念层面走向实践探索阶段。当旅游业发展到一定阶段后,旅游公共服务的重要性凸显,为旅游公共服务建设实践中遇到的困难和问题提供有效的思路及方法,客观上需要有大量相关的理论作为支撑。旅游公共服务问题研究有深广的腹地,涉及旅游目的地管理(营销)、旅游政策法规、旅游市场秩序监管、公共旅游资源的开发与经营模式、旅游需求服务与引导等。目前,学术界关于旅游公共服务相关理论研究大多集中于讨论旅游公共服务建设的理论依据、现实意义以及旅游公共服务体系的内容界定等,满足于简单的借用“公共服务”中的一些理论,套用于旅游研究中,没有深入旅游学科的内部^①。对旅游公共服务(体系)的理论研究,远远落后于产业发展的实践。在理论层面上,对旅游公共服务的研究仍明显不足^②。理论研究的滞后与模糊,在一定程度上制约着旅游公共服务实践的发展^③。

① 董培海,李伟.2010.关于“旅游公共服务体系”的解读——兼评我国旅游公共服务体系建设[J].旅游研究,2(4):86-90.

② 王佳欣.2012.基于多中心视角的旅游公共服务供给机制研究[D].天津:天津大学博士学位论文.

③ 徐菊凤,潘悦然.2014.旅游公共服务的理论认知与实践判断——兼与李爽商榷[J].旅游学刊,29(1):27-38.

作为叩响和撬动区域旅游合作的关键一环，对区域旅游合作背景下的区域旅游公共服务的宏观系统研究亟待进一步探索。基于旅游业实践的需要和理论研究的不足，借鉴国内外相关理论和实践中的成功经验，从区域旅游合作视角进一步探讨区域旅游公共服务一体化建设的理论框架，研判区域旅游公共服务一体化机制的顶层设计与实践路径，一定程度上丰富区域旅游公共服务的相关理论研究，在对旅游公共服务理论的系统研究掀起新一轮探索与争鸣的同时，选取区域旅游合作发展走在全国前列的长江三角洲地区为案例样本，立足前沿性、理论性、应用性，构建符合我国实际的、规范的、可操作的区域旅游公共服务供给机制、运行模式、有效性评估等将具有重要的学术价值与应用价值，特别是满足区域旅游公共服务一体化发展的现实需求，为区域旅游公共服务建设走向成熟提供理论指导。因此，从区域旅游视角加强对区域旅游公共服务一体化的研究具有十分重要的理论价值和实践意义。

第二节 核心概念诠释

近年来，“旅游公共服务（体系）”已成为政府、旅游行业、学术界共同关注的热点，很多学者在对旅游公共服务的概念内涵、外延、特征、内容、供给主体、运行模式等进行理论探讨的同时，还结合具体的某一地区旅游公共服务发展情况进行深入的实证分析。但到目前为止，关于旅游公共服务相关概念的内涵、外延、特征、主要内容等并没有得到清晰一致的界定。剖析区域旅游公共服务一体化发展，首先必须要做的是通过对旅游公共服务相关基础理论的梳理，借鉴国内外一些研究分析，在对相关概念辨析的基础上，厘清、解读和诠释“旅游公共服务”“旅游公共服务体系”“区域旅游公共服务一体化”等核心概念，即在科学把握旅游公共服务（体系）内涵与外延的基础上，要求从理论层面界定“旅游公共服务”“旅游公共服务体系”“区域旅游公共服务一体化”等几个核心概念“是什么”的问题。

一、旅游公共服务

旅游公共服务涉及的范围广、内容多。面对庞大的出游规模和不断增长的旅游公共服务需求，如何在巨大市场潜力中占有一席之地？为了给旅游者提供一个满意的旅游目的地，同时提升当地居民的地域幸福感和满意度，各地方都在不同程度上大力提升旅游公共服务水平。但由于地域发展基础和条件的不同，所以区域旅游公共服务水平参差不齐。目前，业界和学术界对旅游公共服务内涵及外延的界定尚未达成共识，对旅游公共服务主要对象、内容范畴的认识还存在一定的分歧。关于什么是“旅游公共服务”，不同学者根据对相关概念的理解，分别从供给主体、服务性质等角度提出了各自的观点。

旅游公共服务是由政府旅游管理部门（由政府或其他社会组织）向社会（为游客）公众提供的、不以营利为目的的旅游类服务（满足游客共同需要的、直接和间接公共产品和服务的总称）^{①-⑦}。

旅游公共服务是指由政府提供或主导提供的，现实或潜在旅游者与旅游业经营者、从业人员不论其国别、消费水平和地位、旅游形式如何都可以普遍享有的、市场或单个企业无力或不愿提供的服务和公共产品^{⑧⑨}。

旅游公共服务就是对既有的正常的公共服务适应旅游开发所提供的特殊要求而开展的提升和整合^{⑩⑪}。

旅游公共服务为促进区域旅游业的发展而由公共部门、社会组织等多个主体针对旅游者的特定需求所提供的，同时也能为非旅游者所共享的各种设施和服务^⑫。

旅游公共服务是指政府和其他社会组织、经济组织为满足国内外旅游者的公共需求，而提供的基础性、公益性的旅游公共产品与服务（《中国旅游公共服务“十二五”专项规划》（旅办发〔2011〕222号））。

旅游公共服务是指在旅游目的地范围内及周边区域，由政府和其他组织（包括企业、非营利组织（non-profit organization）、非政府组织、个人）等服务主体为旅行（游）前、旅行（游）中和旅行（游）后的旅游者（现实的和潜在的）、旅游目的地的居民、旅游企业及就业人员提供的，具有明显公共性的，满足各方面共同需要的（公共利益诉求，不以营利为目的）公共产品（物）和服务的总称^{⑬⑭}。

旅游公共服务是由政府或在政府主导下由非政府部门提供生产和供给，能够满足全部旅游者及相关利益者的共同需求，具有明显公共性质的有形产品和无形

① 杨大明. 2006. 明理识途，尽心履职，切实加强旅游公共服务[EB/OL]. http://www.sxtour.gov.cn/tour_netpaperview.asp?id=55[2006-05-10].

② 世博会课题组. 2006. 世博旅游公共服务体系研究[EB/OL]. http://lyw.sh.gov.cn/research/index_42.aspx[2008-1-16].

③ 郭胜. 2006. 以政府为主导提供节事活动旅游公共服务[J]. 城市发展研究, (6): 146-148.

④ 张泰城, 王伟年. 2009. 旅游公共服务建设中地方政府行为分析[J]. 中州学刊, (4): 114-118.

⑤ 何池康. 2011. 旅游公共服务体系建设研究[D]. 北京: 中央民族大学博士学位论文.

⑥ 李爽, 黄福才. 2012. 城市旅游公共服务体系建设之系统思考[J]. 旅游学刊, 27 (1): 7-9.

⑦ 荣浩. 2012. 旅游公共服务及相关概念辨析[J]. 现代商贸工业, (8): 96.

⑧ 北京市旅游局. 2010. 北京旅游产业发展研究（2008年度）[M]. 北京: 中国旅游出版社, 158.

⑨ 张萌, 张宁, 朱秀秀, 等. 2010. 旅游公共服务: 国际经验与启示[J]. 商业研究, (3): 120-124.

⑩ 温锦英. 2008. 强化旅游公共服务 促旅游业持续发展[J]. 时代经贸（下旬刊）, (11): 132-133.

⑪ 连漪, 何建军, 王贺. 2009. 旅游公共服务体系的完善程度与游客满意度研究[J]. 商场现代化, (5): 234.

⑫ 董培海, 李伟. 2010. 关于“旅游公共服务体系”的解读——兼评我国旅游公共服务体系建设[J]. 旅游研究, 2 (4): 86-90.

⑬ 乔海燕. 2012. 低碳旅游视角下浙江省旅游公共服务体系的构建[J]. 改革与战略, 3 (5): 135-139.

⑭ 窦银娣, 曾望峰, 李伯华. 2013. 低碳旅游视角下旅游景区旅游公共服务体系的构建——以湘西凤凰古城为例[J]. 衡阳师范学院学报, 34 (6): 82-86.