

LÜYOU KEYAN KETI
CHENGGUO JINGXUAN XUBIAN

旅游科研课题 成果精选(续编)

国家旅游局◎编

中国旅游出版社

旅游科研课题成果精选 (续编)

国家旅游局 编

中国旅游出版社

责任编辑：沈 奕 毛宏宇 高志建

装帧设计：中文天地

责任印制：冯冬青

图书在版编目 (CIP) 数据

旅游科研课题成果精选：续编/国家旅游局编. -北京：
中国旅游出版社，2009.6

ISBN 978 - 7 - 5032 - 3795 - 9

I. 旅… II. 国… III. 旅游业 - 经济发展 - 研究 - 中国
IV. F592

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 096250 号

书 名：旅游科研课题成果精选 (续编)

主 编：国家旅游局

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 - 85166507 85166517

排 版：北京中文天地文化艺术有限公司

经 销：全国各地新华书店

印 刷：北京建筑工业印刷厂

版 次：2009 年 6 月第 1 版 2009 年 6 月第 1 次印刷

开 本：889 毫米 × 1194 毫米 1/16

印 张：56

印 数：1 - 3000 册

字 数：1335 千

定 价：88.00 元

I S B N 978 - 7 - 5032 - 3795 - 9

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

《旅游科研课题成果精选（续编）》 编委会名单

主 任：邵琪伟

副 主 任：王志发 杜一力 杜 江 祝善忠 刘金平

委 员：徐惠芳 李任芷 张坚钟 吴文学 满宏卫
陈献春 刘小军 胥立平

成 员：高舜礼 龙晓华 白四座

加强旅游研究 服务旅游发展

(序)

近年来,根据旅游业持续快速发展和改革开放不断深化的形势,国家旅游局进一步加强了旅游研究工作,对于提高行业创新能力和产业发展质量,提高决策与管理服务水平,发挥了积极的作用。特别是组织重大和专项课题研究,在取得成果的同时也给予了我们许多启示。

旅游发展迫切需要理论指导。旅游理论来自于旅游实践,旅游理论又指导旅游实践的发展。目前,在世界范围内,旅游业已成为全球最大的新兴产业并成为发展最快的产业之一。在我国,旅游业成为拥有直接和间接就业人员 6000 万、年创汇超 400 亿美元、年收入超万亿元的新兴产业。按照世界旅游组织的最新预测,到 2015 年,我国将成为全球第一大旅游接待国和全球第四大客源输出国。旅游业蓬勃发展的实践提出了大量需要从理论上阐述和回答的问题;与此同时,旅游业发展中积累的深层次矛盾和问题,旅游业转型升级中产生的新情况、新矛盾和新问题,都迫切需要新的旅游理论作指导。只有将旅游实践与旅游理论紧密结合起来,充分注重及时从旅游实践中概括总结旅游理论,并充分发挥旅游理论对实践的指导作用,才能为旅游业的又好又快发展创造更好的环境和条件。

旅游研究一定要从实际出发。旅游研究既包括理论在内的基础性研究,也包括实践性较强的应用性研究。无论哪种类型的研究,都需要强调一切从实际情况出发,从服务于解决发展中的实际问题出发。旅游研究的选题应从实践中来,应是带有普遍性及亟需解决的问题;旅游研究的方法应强调“没有调查,就没有发言权”,旅游研究工作应通过多种方式和途径了解旅游实际情况,并善于在实践的基础上提炼归纳。旅游研究的最终目的在于为实践服务,旅游研究的成果要为制订法规和政策提供依据,进而转化为可操作的工作思路 and 措施,应尽量避免研究与实践脱节的现象。总之,要按照“一切从实际出发”的原则来研究问题,才能真正发挥好旅游研究对实践的指导作用。

旅游研究贵在不断创新。党的十七大强调,要“大力推进理论创新,不断赋予当代中国马克思主义鲜明的实践特色、民族特色、时代特色”。旅游研究不断创新,既是贯彻十七大精神的要求,也是旅游业发展的客观需要。旅游研究需要创新意识。经过改革开放三十年的发展,我国旅游业的产业规模、产业体系、外部环境都发生了巨大变化,旅游业的要素、结构等内部因素也发

生了深刻变化,一些曾经行之有效的经验、方法需要再研究,一些新领域、新业态也需要新探索,才能使旅游研究及时跟上时代发展的步伐。旅游研究需要机制创新。目前全国有数百家旅游研究单位,虽然发挥了积极的作用,但资源缺乏有效配置,力量尚不能有效整合,因而需要通过多种形式的机制创新将这些力量凝聚起来,增强我国旅游理论及产业创新研究的整体能力。旅游研究需要制度创新。为了充分借鉴国内外旅游研究好的做法与经验,不断创造出好的研究成果,要求有一套较好的制度体系,从转变观念、加强保障、制定规章等多方面促进旅游研究的制度化建设。旅游研究需要人才创新。目前全国有近万名从事旅游研究的专家学者,他们为建设世界旅游强国施展才华的动力很强,但需要进一步加强载体建设,为吸纳和引进各类创新人才创造条件,同时不断完善激励保障机制,将这支队伍有效地组织起来,最大限度地发挥他们的聪明才智和能力。

为了在全行业进一步形成重视旅游研究的良好风气,推动旅游研究不断深入,国家旅游局将已取得的研究成果汇编成书。我相信,这个良好的开端将随着旅游业的不断发展,积聚更多的力量关注旅游,也会促使更多更好的成果问世,从而为推进旅游研究和旅游发展奠定更加坚实的基础。

邵琪伟



总目录

CONTENTS

- 1** 加强旅游研究 服务旅游发展(序)
- 1** 旅游公共服务体系研究
- 87** 我国导游从业及薪酬、保障制度研究结题报告
- 187** 我国自驾车旅游引导与管理研究
- 355** 中国海滨度假产品体系建设研究
- 403** 旅游职业教育国际化与模式研究
- 467** 旅游购物问题实证研究
- 591** 中国探险旅游的引导与管理研究
- 703** 开放大陆居民赴台旅游的市场与管理问题研究
- 785** 旅游业、国际竞争力与税收政策效应研究

旅游 **科研** 课题成果精选 (续编)

旅游公共服务体系研究



目录 CONTENTS

前 言	5
第一章 旅游公共服务体系构成	6
一、旅游公共服务的基本概念	6
二、旅游公共服务体系与社会公共服务体系的相互关系	7
三、旅游公共服务体系构成	7
四、旅游公共服务的特点	10
第二章 其他国家和地区提供旅游公共服务的成功经验	11
一、其他国家和地区开展旅游公共服务的具体措施	11
二、其他国家和地区开展旅游公共服务的经验总结	20
第三章 国内旅游公共服务体系建设现状	22
一、发展背景	22
二、旅游公共服务的现状分析	23
三、行政部门在旅游公共服务中存在的问题	26
四、未来旅游公共服务的展望	27
第四章 旅游公共服务体系建设的必要性	28
一、政府职能转变的客观要求	28
二、原有旅游行政管理模式面临巨大压力	28
三、世界旅游业发展的高端目标	29
四、适应旅游发展新形式的需要	29
五、提高旅游产业总体运行效率的需要	29
第五章 行业基础型旅游公共服务	30
一、旅游基础设施建设	30
二、旅游信息服务	33
三、旅游教育	38
四、旅游安全保障	42
第六章 促进型旅游公共服务	48
一、公共旅游资源管理	48



二、政府旅游营销	54
三、旅游消费促进	58
四、旅游扶贫	60
第七章 行业管制型旅游公共服务	62
一、监督行业经营秩序	62
二、旅游行业标准化	65
三、旅游行业协会的组织协调	67
第八章 旅游公共服务保障体系建设	70
一、旅游公共服务的组织制度保障	70
二、旅游公共服务的政策保障体系	72
三、旅游公共服务的财政保障体系	73
四、旅游公共服务的法制法规保障	73
五、旅游公共服务的人才保障体系	74
六、科技保障体系	74
专题一 自驾车旅游公共服务体系构建研究	76
一、影响自驾车旅游可持续发展的因素分析	76
二、规划建设自驾车旅游服务的建议	77
专题二 旅游安全救援体系建设研究	81
一、旅游安全救援体系建设的必要性	81
二、我国旅游安全救援现状与特点	81
三、旅游安全救援体系构成	82
四、建立救援体系的措施建议	85



前言

在理论界,自2004年美国学者登哈特夫妇的著作《新公共服务》被译成中文版以后,与公共服务有关的话题亦越来越多。十六届三中全会以来,建设公共服务型政府就一直成为政府改革实践和社会关注的热点。关于政府向公共服务型转型,文化公共服务体系、卫生公共服务体系的研究越来越多。旅游业作为一个蓬勃发展的行业,由于涉及部门广泛,旅游的公共服务显得尤为重要。随着个性化旅游的兴起,海外旅游者的旅游方式已从20世纪80年代以团体为主,转向散客为主。据统计,2006年全国旅行社接待游客人数的比重,团体国内游客仅占6.9%,入境游客仅占14.8%;而散客分别占到93.1%和85.2%。由此可见,无论国内还是国际旅游市场已经形成了以散客为主的市场特征。国内旅游市场特别是节假日旅游市场更是形成了以散客为主的旅游高潮,这一变化对旅游公共服务提出了更高的要求。但我国的旅游业是在社会经济水平发展相对落后的基础上发展起来的,旅游公共服务设施和体系相对落后,甚至缺失。落后、缺失的旅游公共服务已经严重影响了我国旅游业的发展进程。加强我国旅游公共服务体系的研究与建设,已经迫在眉睫。

从旅游业的发展规律看,旅游部门与其他政府部门一样,有着共性的公共服务,但更多的是基于国情和旅游业发展的综合性而衍生出来的公共服务,需要我们不断深化认识,把握规律,促进发展。

本研究首先对旅游公共服务的概念进行了界定,然后分析了其特点与社会公共服务体系的异同,以及旅游公共服务的构成,进行了旅游公共服务体系的理论研究,紧接着分析了国内外旅游公共服务体系建设的实践经验。在前述工作的基础上,详细阐述旅游公共服务各构成部分的特点和构建的具体措施等。最后提出我国建立完善的旅游公共服务体系需要的政策保障和支撑体系。针对目前自驾车旅游市场的兴起以及日益引起关注的旅游安全问题,对自驾车旅游服务体系的构建和旅游安全救援系统的建立分专题进行研究。



第一章 旅游公共服务体系构成

一、旅游公共服务的基本概念

旅游活动是一种综合性活动。涵盖食、住、行、游、购、娱六大要素，是人们日常生活方式的一种延伸。在旅游活动过程中，旅游者既有基本的日常生活需求，又有高于日常生活的需求。旅游服务就是伴随着旅游活动的产生与发展而出现的，活动不同对旅游服务要求也不同。

旅游活动的综合性决定要由多种不同类型的企业为旅游者提供多种成分、多类项目的商品以及服务。从服务主体方面划分，旅游服务由设施设备服务、接待服务和管理服务三部分组成。按旅游者的需求划分，有导游服务、住宿服务、交通服务、餐饮服务、娱乐服务、购物服务及其他服务（包括邮电、金融及会议、信息服务）等大类。

由上面旅游服务的分类可以看出，为旅游者提供服务的不同企业，按照传统的产业划分标准分别属于若干相对独立的行业，但满足旅游者需要的这一业务关系的纽带，将各个不同企业联系在一起，形成旅游业内部各企业间的横向联系。为旅游者提供满意、有效的服务，要求旅游业的各企业间及旅游业与社会高度协调，也需要得到社会各方面的密切配合。需要社会的基础设施建设、信息服务、住宿、餐饮、卫生、安全、金融、文化等社会各个部门之间协调联动，而这种协调联动是单个企业或单个部门难以完成的。为了保证旅游业的正常运营和协调发展，需要制定区域的旅游发展规划、制订相关的旅游行业标准、进行行业培训、统一市场秩序等。

旅游活动同时是一个跨国界的活动。涉及国与国的外交关系、国际法与国内法，中国企业与外国企业，以及国际旅游与国内旅游的关系。旅游又是一个跨区域的综合性行业，各行政区划单位的管理规范、条例有差别，各地民族风情、各旅游企业地位、作用有所不同，这就要求政府间要协调统一。

旅游服务的上述范围和性质决定，虽然各旅游企业可以单独提供服务，但是很大一部分的旅游服务不可能完全由市场自发提供，有的服务由于资金回收周期长或是没有收益，企业或市场无力或不愿提供，这就应由政府部门提供或主导提供，这就是旅游公共服务。

综上所述，给出旅游公共服务的概念是：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。旅游公共服务不仅导引、规范着旅游服务，而且也监管、治理着旅游服务。



二、旅游公共服务体系与社会公共服务体系的相互关系

公共服务指政府为满足社会公共需要而提供的产品与服务的总称。它是以政府机关为主的公共部门生产的,供全社会所有公民(不论其种族、收入和地位差异如何)共同消费,平等享受的社会产品。作为动词,公共服务就是使用了公共权力或公共资源的社会生产过程。从范围看,公共服务不仅包含通常所说的公共产品(具有非竞争性和非排他性的物品),而且也包括那些市场供应不足的产品和服务。广义的公共服务还包括制度安排、法律、产权保护、宏观经济社会政策等。公共服务体系包括卫生服务体系、文化服务体系、教育服务体系、安全服务体系等。

旅游公共服务体系是社会公共服务体系的有机构成,社会公共服务体系是旅游公共服务体系的有力保障,两者既有相似之处又有显著差别,无论在实践工作中还是理论研究中都有必要清晰地了解这两个服务体系的相互关系。

首先,两者本质属性都是“公共性”,带有非强制性、公平性和平等性。但旅游公共服务的“公共性”是有限的,它主要限定在所有旅游活动参与者(现实或潜在旅游者、旅游业经营者、从业人员)的公平,而社会公共服务是面向所有公民的公共性。

其次,两者涵盖的范围不同。旅游公共服务一方面是对既有的社会正常的公共服务适应旅游所提出的特殊要求而开展的提升和整合;另一方面是为应对旅游所特别提供的有针对性的公共服务产品,使游客感到安全、舒适、便捷。如一个城市旅游公共服务能力代表了整个城市的公共服务水平,具有指标性的作用。

再次,由旅游活动综合性、关联性决定了旅游公共服务体系更具协调性、综合性。旅游公共服务的重要内容之一就是要协调各相关部门、相关地区之间的关系,保证旅游活动的顺利进行,旅游业的顺利发展。

最后,完善的社会公共服务体系是旅游公共服务体系的重要保障。旅游公共服务的提供需要社会各行业的协调,需要以社会公共服务提供的设施服务为依托。

三、旅游公共服务体系构成

旅游活动的综合性,决定了旅游服务的综合性,同时也决定了旅游公共服务是一项庞大的系统性工程。从我国旅游业发展的实践看,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,因而旅游公共服务的范围及内涵也将不断扩展。就目前来看,旅游行业的良性运转,旅游活动的顺利进行,需要包括针对广大旅游者的旅游安全防范与警示、旅游救援、旅游信息指引、旅游投诉处理、旅游环境与秩序的改进等服务;针对旅游经营者的旅游公共营销、金融保险、投资指引、市场维护、诚信体系建设等企业经营与发展所需的公共服务;还需要旅游咨询服务平台、旅游交通、游客集散中心等旅游公共服务设施等。

旅游公共服务涉及的范围之广,包括的部门和企业组织之多,很容易造成对旅游公共服务范围的混淆和模糊。为了实际工作的需要,有必要对旅游公共服务体系的范围进行界定。



(一) 已有观点

目前关于旅游公共服务体系构成比较成熟的有两种观点:

第一,在上海市组织的《世博旅游公共服务体系研究》中指出,旅游公共服务体系应包括旅游城市服务系统、旅游信息服务系统、旅游救助服务系统、消费者权益保护系统、突发事件应急系统、旅游志愿者服务系统等子系统。并根据公共服务的性质不同,将旅游公共服务体系分为两大类,即政府主导系统和市场导向系统。其中政府主导系统以政府提供服务为主导,包括咨询、投诉处理、交通、信息化服务、救助、志愿者等服务,市场导向系统以市场化运作为主,包括文化、商业、住宿餐饮、娱乐等服务。

第二,国家旅游局综合司刘小军在《对加强旅游公共服务若干问题的思考》中将旅游公共服务体系分为三大部分:基础性旅游公共服务、市场性旅游公共服务、管理性旅游公共服务。(1)基础性旅游公共服务是政府公共部门生产的、提供全体社会成员平等消费和享有的无差别公共服务,包括旅游基础设施建设、旅游公共信息平台、旅游生态建设与保护、旅游公益事业;(2)市场性旅游公共服务。它是既能满足公共需要,又能满足企业和个人需要,可以吸收企业、非政府组织共同参与,通过市场竞争方式进行生产的公共服务,包括旅游公共资源开发与管管理、旅游公共安全保障、旅游交流、合作与宣传、旅游消费促进及福利;(3)管理性旅游公共服务。它是政府为了维护旅游经营公平,建立有序的旅游市场秩序,对旅游经营单位所产生的管制性公共服务。

(二) 本研究观点

课题组赞同刘小军的分类方法,但是又有不同观点。不同的社会经济发展时期,随着旅游市场、经济社会条件的变化,旅游公共服务的内容和重点也有所不同。现阶段按照中央和国务院的要求,结合旅游业发展实际,国家旅游局把“服务于和谐社会建设,进一步转变职能,建设服务型机关”作为一项重要任务提了出来。而国家“十一五”旅游发展规划中,确立了加快完善旅游产业体系、全面提升旅游产业素质、综合发挥旅游产业功能三大主要任务,强调要转变增长方式,提高发展质量。依据国家的大政方针,分析当前旅游业发展现状,目前旅游公共服务的重点是加快引导旅游产业的转型,加强旅游市场的整顿,强化旅游产业基础,整合全国资源提高旅游国际竞争力。具体就是要加快旅游安全、保险、紧急救援体系建设,推进旅游公共服务信息化建设等。根据各项服务在旅游发展中起到的作用,本研究认为旅游公共服务体系由行业基础型公共服务、行业促进型公共服务、行业管制型公共服务三大部分构成(见图1-1):

1. 行业基础型公共服务

这部分服务由政府主导出资提供,为旅游行业发展、旅游活动顺利进行提供最基础的保证,全体社会成员可以平等消费和享有的无差别公共服务。除提供资金外,政府还要为这部分服务制定相应的协调、引导政策。主要包括以下几部分:

(1)旅游基础设施建设,这里主要指旅游交通运输设施、设备。(2)旅游信息服务,主要是面向社会、市场、游客和旅游相关企业、从业者提供的公益性、基础性的信息服务。如:通过旅

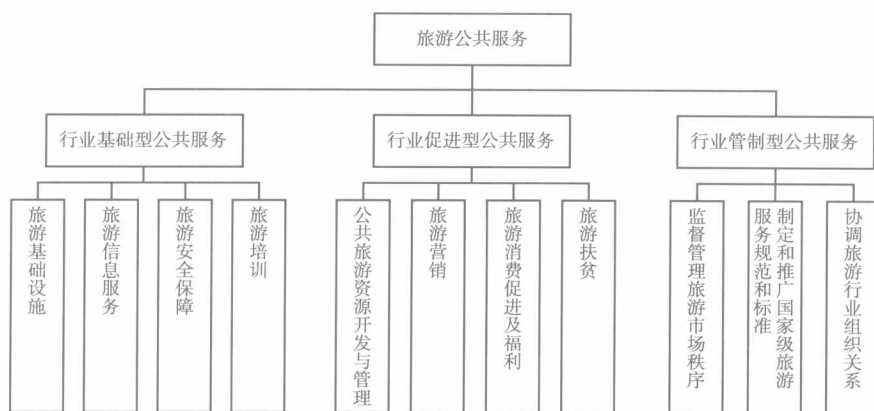


图 1-1 旅游公共服务体系结构图

游信息服务中心、旅游电子网站等提供各种出游信息，建设旅游标识系统等。（3）旅游安全保障，旅游者的安全和保护及对他们人格的尊重是发展旅游的先决条件，随着全球安全问题的凸现，旅游安全也越来越受到重视。这部分服务包括旅游安全监测和预警、旅游安全基础设施建设、旅游公共突发事件应急救助、国际旅游安全合作等。（4）旅游培训，未来的旅游业越来越向旅游智业发展，对于旅游从业人员和旅游者的素质也提出了更高的要求，对于旅游从业人员培养、培训以及国民旅游素质教育等是公共服务不可或缺的一部分。这包括旅游专业人才培养、职业技能培训以及国民旅游素质教育等。

2. 行业促进型公共服务

这部分服务以市场化运作为主，既能满足公共需要，又能满足企业和个人需要，政府可以主导提供也可以吸收企业、非政府组织共同参与，通过市场竞争方式进行生产，服务的最终目的是促进旅游行业的健康快速发展。主要包括：

（1）公共旅游资源开发与管理，如编制区域性旅游开发规划、组织对国家自然和文化遗产的开发管理、协调相关资源的开发利用等。（2）旅游营销，主要是旅游目的地形象宣传、国家重点产品及市场推广、国家间旅游合作和大型旅游公益活动等。（3）旅游消费促进及福利，比如不断优化旅游消费环境、保护消费者权益和处理各种利益诉求、鼓励和促进各种旅游福利政策出台等。（4）旅游扶贫，旅游业是一个投资少见效快的行业，在扶贫方面发挥着重要作用。但目前贫困地区旅游开发中存在受益不均，导致严重的社会问题，需要政府给予引导解决已经出现的问题，并避免后续开发中出现类似问题。

3. 行业管制型公共服务

旅游行业的综合性，决定了参与企业、组织的复杂性，政府为了维护旅游经营公平，建立有序的旅游市场秩序，必须对旅游经营单位进行管制性服务。通过制定行业标准、旅游立法等措施规范旅游行业秩序。这部分公共服务包括：

（1）监督管理旅游市场秩序。包括对旅游企业进行市场准入，提高行业素质必须实行准入制度。这包括对从事旅游经营的企业和个人，进行必要的市场准入审批及复核、年审等；监督旅游企业服务质量，旅游行政管理部门依据有关法规监督旅游企业，对违反法规的经营行为进行行政



处罚,规范旅游市场。(2)制定和推广国家级旅游服务规范和标准。如目前我国的饭店星级评定、旅游业质量等级的划分与评定等。(3)协调旅游行业组织关系。随着旅游业的发展,行业协会在市场中的作用将越来越重要,协调非政府组织开展工作,也是旅游公共服务的一部分。

四、旅游公共服务的特点

旅游公共服务不同于一般旅游服务有以下几点:

公共性,与一般的旅游服务不同,旅游公共服务提供的服务具有“公共性”,即非排他性。如信息服务、交通、宣传、促销等服务一些人的使用并不妨碍其他人的使用。

公平性,旅游公共服务最大特点是它的公平性。一般旅游服务会由于某种原因存在不平等性,而旅游者无论性别、年龄、学历、消费水平的高低都可以平等的享有旅游公共服务。如一般性旅游服务根据旅游者或企业的付费多少享受的服务是不一样的。而旅游公共服务的不会因为使用者付费的多少而有所不同。

非营利性,一般旅游服务提供者无论企业或个人,绝大多数是以营利为目的,如宾馆提供的住宿服务、旅行社提供的导游服务、餐馆提供的餐饮服务,都以营利为最终目的。而公共服务无论是基础设施建设、信息服务、安全保障等,最终目的是为了旅游活动的顺利进行,大多属于公益性而非营利的。