

浙學

乡村旅游公共服务
市场化供给研究

王莹 著

RESEARCH ON MARKET SUPPLY OF
RURAL TOURISM PUBLIC SERVICE



浙江工商大学出版社



作者简介

王莹，浙江工商大学旅游与城市管理学院教授，硕士生导师，浙江省旅游科学研究所旅游资源开发与景区管理研究中心主任，中国旅游未来研究会常务理事，杭州商大旅游规划设计院副院长。

主要研究领域为区域旅游开发与规划、旅游景区经营管理、乡村旅游开发与管理等。主持与重要参与完成多项国家级和省部级课题，出版专著 5 部，发表专业学术论文 70 多篇，完成各类旅游规划与策划等 80 多项。

项目资助：

教育部人文社会科学研究规划基金项目：基于产业价值链的乡村旅游社区公共服务供给激励机制研究
(项目批准号13YJAZH092)

出 版 人：鲍观明
责任编辑：郑 建
封面设计：林朦朦
责任印制：包建辉

乡村旅游公共服务市场化供给研究

RESEARCH ON MARKET SUPPLY OF RURAL TOURISM PUBLIC SERVICE

内 容 简 介

本书主要应用产业价值链理论，研究以利益为纽带的市场化供给模式以及政府的激励政策。主要内容：乡村旅游公共服务内涵框架、供需特征，乡村旅游公共服务的供需现状及存在的问题，市场化供给的相关理论；乡村旅游产业价值链研究，企业提供乡村旅游公共服务的影响因子；乡村旅游公共服务市场化供给激励性规制，政府政策体系研究与职能转变。

上架建议

旅游

ISBN 978-7-5178-1462-7



定价：39.00元

乡村旅游公共服务 市场化供给研究

王莹著



浙江工商大学出版社
ZHEJIANG GONGSHANG UNIVERSITY PRESS

版权所有 侵权必究 详情请访问: www.ertongbook.com

图书在版编目(CIP)数据

乡村旅游公共服务市场化供给研究 / 王莹著. —杭州 : 浙江工商大学出版社, 2016. 5
ISBN 978-7-5178-1462-7

I. ①乡… II. ①王… III. ①乡村—旅游服务—研究
IV. ①F590.63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 306097 号

乡村旅游公共服务市场化供给研究

王 莹 著

责任编辑 郑 建
封面设计 林朦朦
责任校对 何小玲
责任印制 包建辉
出版发行 浙江工商大学出版社
(杭州市教工路 198 号 邮政编码 310012)
(E-mail: zjgsupress@163.com)
(网址: <http://www.zjgsupress.com>)
电话: 0571-88904980, 88831806(传真)
排 版 杭州朝曦图文设计有限公司
印 刷 绍兴虎彩激光材料科技有限公司
开 本 710mm×1000mm 1/16
印 张 14.5
字 数 252 千
版 印 次 2016 年 5 月第 1 版 2016 年 5 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-5178-1462-7
定 价 39.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江工商大学出版社营销部邮购电话 0571-88904970

前言

由于城乡二元经济结构的存在,我国乡村社区公共服务历来是薄弱环节,而旅游公共服务配置近年来也较多地关注城市,因此,尽管 30 多年来我国乡村旅游发展取得了巨大的成绩,但乡村旅游公共服务短缺十分明显。随着乡村旅游社区化、全域化和旅游消费的散客化、常态化,旅游者对乡村旅游深度体验要求不断提高,乡村旅游公共服务需求日益增加,充足、便捷、多元的旅游公共服务成为乡村旅游可持续发展的重要前提与保障。

体制原因所导致的我国公共服务大多由政府供给的现状在旅游业中也不例外。这种单一的供给模式既给政府带来了较大的财政压力和管理挑战,又是导致政府在公共服务中管理缺位、供给错位且效率低下的主要原因。在乡村旅游公共服务中的具体表现为思想认识模糊、操作经验不足,实际供给总量不足、质量不高、结构失调、区域失衡,与旅游者的实际需求不匹配,等等。

新公共管理理论中的多中心治理理论存在构建起政府、市场、社会多中心供给公共服务的研究框架,在社区公共服务和旅游公共服务领域研究中均取得了一定的成果,进一步明确了在多中心供给中政府的职责。在该理论框架下,本研究认为乡村旅游公共服务的供给应采用多中心配置,特别是市场化配置,它对于把握市场需求、体现公平受益等具有更为积极的作用。

然而,市场化供给同样存在一定的风险,一些企业投机行为明显,利用政策漏洞谋取企业私利,公共服务供给短期行为依然突出,因此,本研究引入产业链概念及产业价值链理论,通过对基于乡村旅游产业链的市场化供给模式的有效性研究,试图寻找高效的商业化供给模式,为规避市场化供给的风险,实现公共服务的长效供给提供思路;通过对乡村旅游产业链上的相关企业调研问卷,真实了解企业的供给意愿、影响其供给行为的因子及其差异特征,为政府政策的制定以及激励性规制出台提供参考,为政府职能转变提供参考建议。

Preface

Public service provision in rural community China has always been insufficient due to the dominance of dual economic structure. In addition, most provision of tourism public service in recent years targets city area. Therefore, despite the significant development of rural tourism in the last three decades, the insufficiency of public service provision for rural tourism has been apparent. With the communitization and regionalization of rural tourism, decentralization and normalization of tourism consumption, expeltations of tourists increase towards thorough rural tour experience, leading to increasingly urgent demand for public service provision for rural tourism. As a result, sufficient, convenient and diverse tourism public service will become foundation for sustainable development of rural tourism.

As determined by the domestic political system in China, most of the public services are provided by the government. The public service provision for tourism as a specific case is of no exception, the single-headed provision model of which burdens the government with financial pressure and managing challenges. Furthermore, this model of provision is the prime contributor to lack of management, and inappropriate and low efficiency of service provision. In rural tourism specifically, the government-dominant provision model has problems including lack of theoretical and practical experience of the provider, insufficiency of provision quantity and quality, unbalance of provision structure, inequality of provision's spatial distribution and mismstching provision unable to fulfill tourists' need.

The multi-center governance theory of New Public Management establishes the multi-centrer public service provision model comprised of government, market and society. The theory has accomplishment in both

domains of community and tourism public service research, and clarifies the government's responsibility in multi-center provision paradigm. Based on the multi-center governance theory, this study proposes that public service provision for rural tourism should adopt the multi-center provision model and emphasize the role of market as one of the providers particularly, as it is sensitive to the market demand and could maintain the equality of provision well.

However, the market supply also has shortages. For instance, some enterprises act opportunistically, making use of policy loopholes to seek self interests by offering temporary public service and dropping out for long term provision. Therefore, this study introduces concept of industry chain and theory of industry value chain. By studying efficiency of market supply based on rural tourism industry chain, this study attempts to propose an efficient form of market supply which could potentially avoid shortages of this type of provision and realize long term public service provision. By conducting surveys aiming at enterprises in rural tourism industry chain and learning the enterprises' will of provision, factors influencing their provision behavior, and the enterprises' different sensitivities to the factors, this study aims to provide insight into government policy-making and incentive regulation-making, and recommend on transformation of government's function in service provision.

目 录

第一章 导 言	001
第一节 乡村旅游公共服务市场化供给提出的背景	001
第二节 乡村旅游公共服务市场化供给研究的意义	004
第三节 乡村旅游公共服务研究现状	005
第四节 研究目标及主要内容	016
第五节 研究技术线路和研究方法	018
第六节 研究的创新	020
第二章 乡村旅游公共服务基本内涵	022
第一节 乡村旅游公共服务概念与内涵	022
第二节 乡村旅游公共服务特征	029
第三节 乡村旅游公共服务体系	033
第三章 乡村旅游公共服务供需现状及市场化供给的必然性	038
第一节 乡村旅游公共服务供需现状	038
第二节 乡村旅游公共服务存在的问题及根源	078
第三节 乡村旅游公共服务市场化供给的必然性	091
第四章 乡村旅游公共服务市场化供给的理论基础	094
第一节 公共服务理论	094
第二节 产业链理论	099
第三节 激励性规制理论	104
第五章 基于产业链的乡村旅游公共市场化供给模式研究	109
第一节 乡村旅游产业链的构建	109

第二节	乡村旅游产业价值链	113
第三节	乡村旅游产业链思维下的浙江实践	115
第四节	基于产业链的乡村旅游市场化供给模式的正式提出	124
第六章	企业供给乡村旅游公共服务的影响因子	128
第一节	研究目的与样本选取	128
第二节	乡村旅游公共服务市场化供给影响因子分析	129
第三节	不同类型企业影响因子的差异化分析	140
第四节	企业供给意愿及在不同类型公共服务中的差异性	144
第五节	结论与启示	154
第七章	乡村旅游公共服务市场化供给激励性规制	157
第一节	激励性规制的现实意义	157
第二节	乡村旅游公共服务市场化供给激励性规制	160
第八章	乡村旅游公共服务市场化供给对策研究	174
第一节	大力培育乡村旅游产业链	174
第二节	完善政策体系与加快职能转变	181
第九章	研究结论与展望	189
第一节	研究结论	189
第二节	研究不足与展望	190
后 记		192
参考文献		193
附 1:		
乡村旅游公共服务的需求与现状调查		211
附 2:		
乡村旅游公共服务市场化供给企业意愿调查		218

第一章 导言

第一节 乡村旅游公共服务市场化供给提出的背景

一、旅游公共服务是旅游发展的保障,得到各级政府高度重视

近年来,我国旅游业发展快速,根据国家旅游局发布的信息整理,2014年,国内旅游接待约 36.11 亿人次,同比增长 10.67%,国内旅游总收入达到 30312 亿元,同比增长 15.4%,拥有全球最大的国内旅游市场;入境旅游接待约 1.285 亿人次,虽然下降 1%,但仍位居世界第四大入境旅游接待国,入境旅游收入为 569 亿美元,位居世界第三;出境旅游首次突破 1 亿人次大关,达到 1.14 亿人次,总消费 1.2 万亿人民币,已成为世界第一大出境旅游消费国。随着旅游大众化、散客化趋势的日益明显,旅游者对旅游公共服务的需求快速增加,旅游公共服务的品质受到高度关注。

旅游公共服务是旅游发展的保障,也是社会进步与发展的体现。为了适应旅游发展新的趋势,各级政府不断加强和完善旅游公共服务的建设。2009 年 12 月国务院出台的《关于加快发展旅游业的意见》(国发[2009]41 号)中,明确提出“把旅游业培育成为国民经济的战略性支柱产业和人民群众更加满意的现代服务业”的新要求,并提出要加快对旅游公共服务的建设,加大对旅游公共服务的支持力度等;为了提高我国旅游公共服务发展的系统性、科学性与前瞻性,2011 年底,国家旅游局出台了《中国旅游公共服务“十二五”专项规划》,成为我国旅游公共服务发展史上一个重要的里程碑;为全面提升我国旅游公共服务的质量和水平,2012 年 6 月,国家旅游局又出台了《关于进一步做好旅游公共服务工作的意见》;2014 年 7 月 2 日召开的国务院常务会议,进一步确定促进旅游业改革发展的政策措施,提

出“优化旅游发展软硬环境,加大对旅游基础设施、公共服务和人才培养等的投入”。更为重要的是,2014年11月,中央七部委联合出台《关于实施乡村旅游富民工程推进旅游扶贫工作的通知》(发改社会〔2014〕2344号),再一次将乡村旅游发展推到一个新的高度,在提出的五大重点任务中大多与乡村旅游公共服务相关,其中“加强基础设施建设,改善重点村旅游接待条件”成为重中之重,可见,乡村旅游公共服务体系建设已引起政府的高度重视,成为发挥乡村旅游富民作用的关键。2015年1月,国家旅游局在对未来三年工作部署中,进一步强调了“发动全国旅游厕所建设管理大行动,加强旅游公共服务体系建设”。2015年9月,农业部发布《关于积极开发农业多种功能,大力促进休闲农业发展的通知》,其中明确了人员素质提升、设施改善、规范管理和品牌培育等相关任务。

旅游城市对旅游公共服务体系建设进行了有效的实践与探索。杭州市是城市旅游公共服务实践的先行者,在倡导从景点旅游向目的地旅游转变的过程中,始终将公共服务体系建设放在重要的位置。在2003年,杭州市便设立首个旅游咨询点,以整合和盘活旅游城市旅游公共服务资源、促进杭州市旅游营销;2007年,杭州专门设立杭州市旅游目的地管理工作小组,使旅游公共服务体系的建设、运营、管理等落到实处;2008年,杭州在全国率先运行免费公共自行车租赁系统,实行慢交通与公共交通的无缝对接。^[1]解决了到景区最后1公里的问题。其他城市,如厦门市在2007年出台了《厦门市旅游公共服务体系建设规划纲要》,这是我国第一个关于城市旅游公共服务体系建设的纲要;2009年,桂林成立了旅游公共服务管理处,成为我国最先对旅游公共服务管理体制进行建设的城市;2010年,为配合世博会的召开,上海市旅游事业管理委员会就“建立世博旅游公共服务体系”进行探索;等等。“十二五”旅游规划与发展中,各级政府普遍将旅游公共服务设施建设与服务完善作为重要的内容,如2012年,山东省编制《城市旅游公共服务设施规划建设标准》,“好客山东旅游公共服务网”上线,完善旅游中心咨询点建设;2015年浙江省制定旅游厕所三年行动计划,对通景公路、标志标识、停车场、房车露营地、高速公路服务区等旅游设施整体改造。这些变化都清晰地表明旅游公共服务在政府职能中的地位得到不断强化。

二、乡村旅游得到普及与发展,乡村旅游公共服务需求日益增加

乡村旅游是以乡村社区为活动场所,以乡村独特的生产形态、生活风情和田园风光为对象系统的一种旅游类型。^[2]进入 21 世纪,我国的乡村旅游开始快速发展。据国家旅游局发布的数据,截止 2014 年底,全国共有农家乐 190 万家,乡村旅游特色村达 10 万个,全年接待游客达 12 亿人次,约占国内旅游接待总量的 1/3,全年经营总收入达 3200 亿元,同比增长 15%,受益农民超过 3300 万家,基本形成了依托城市、围绕名胜、展示山水、经营农事、特色农耕文明与现代文明融合发展的格局。同时,旅游投资加速向覆盖面更广的农村地区延伸,2014 年全国乡村旅游实际完成投资 1634 亿元,同比增长 69%,增速为历年最高,投资内容从单一产品建设向特色乡村民宿、乡村度假酒店、历史文化村落、养生休闲山庄、旅游风情小镇等多类型、多业态乡村度假产品拓展。

但是,与产业规模迅速扩大、乡村旅游需求持续旺盛之势不相适应的是,乡村旅游仍然存在组织化程度不高、服务规范性不足、低端竞争现象普遍等问题。其根源之一,与当前乡村旅游公共服务供给短缺有着直接的关系。如对于旅游者,若缺少信息、安全等公共服务,就会增加乡村旅游的安全隐患,特别当一些灾害信息不能及时送达,遭到险情不能及时得到救助时,旅游者的生命安全就会受到极大的威胁;而对于经营者,若市场信息服务、社区品牌塑造与营销推广、游客集散中心等公共配套服务不足,一些经营者,特别是以农家乐为主的微型企业由于缺少支持经营活动的公共服务,就会选择投入少、见效快的经营方式,即简单模仿,导致短期行为十分明显。可见,随着乡村旅游的社区化、常态化、散客化,乡村旅游公共服务的需求也日益增加,目前乡村旅游公共服务的供给不足已成为阻碍乡村旅游可持续发展的重大障碍。

三、政府为主体的单一供给模式弊端突出,市场化供给是重要途径

至于乡村旅游公共服务供给现状,客观来讲,近年来,政府重视程度不断加深,财政支持力度不断加大,项目的推进速度也得到不断提升。但是,随着乡村经济社会的发展、乡村旅游转型提升以及乡村旅游需求的日益多样化,乡村旅游公共服务面临的挑战越来越大,政府很难应付诸多繁杂的社会性事务。当前以政府为主导的单一模式暴露出来的问题也日益增多,如对乡村旅游公共服务内涵属性、公众诉求、供需特征等认识不足,供求错位、结构失衡、效率低下等,具体来说:总量上供给不足,即公共服务产品的

种类和数量无法满足乡村旅游者、经营者、社区居民对其多元化需求,在空间上则表现为示范村优先供给、过度供给,其他村供给不足甚至短缺;缺乏创新意识与竞争压力、公共服务供给效率低下;乡村旅游公共服务需求的真实信息滞后,受益群体对乡村旅游公共服务的需求不能及时得到满足。

市场化供给能更好地把握公共服务的需求特征,针对性、选择性、灵活性、竞争性和专业性均强则能节省成本、提高效率、提升旅游者的满意度,且容易促进民众的广泛参与,在乡村旅游公共服务供给中应发挥其积极作用。但由于政府在市场化供给管理中缺乏有效的引导、激励与监管,一些企业为片面追求政府红利,导致短期行为明显、缺乏持久的公共责任、与社区利益矛盾加剧等问题的产生。因此,对市场化供给的研究,不仅是解决当前乡村旅游公共服务的短缺问题,更需要研究与选择合理的市场化供给模式与路径,这样才能建构起乡村旅游公共服务供给的长效机制。

第二节 乡村旅游公共服务市场化供给研究的意义

乡村旅游公共服务配置水平低下成为其转型升级的巨大阻力,各级政府虽然重视但在实际操作中困难重重。本研究基于产业价值链的视角,试图从利益角度讨论乡村旅游产业链各环节企业的公共责任,构建利益为纽带的公共服务供给的长效机制,丰富和深化公共服务市场化供给模式研究。

一、深化产业特色公共服务市场化供给模式的研究,为乡村旅游公共服务体系建设提供理论指导

不同经济特征的乡村社区在公共服务需求上存在差异性,本研究以当前最活跃的乡村旅游社区为对象,在探求乡村旅游公共服务供需特征的基础上,引入产业价值链理论,以利益为纽带,揭示产业链各节点企业参与乡村旅游公共服务供给的可行性与内在动因、障碍因素与激励需求,为公共服务市场化供给模式研究提供新的视角。

二、解决乡村社区公共服务供给短缺问题,推进乡村旅游升级与城乡统筹发展

利益嵌入下的市场化供给模式研究,就是要充分调动企业的积极性,

更好地激励与引导市场化供给,克服短期行为,维护公平性,提高供给数量,提升服务效率。站在区域发展角度,乡村旅游已经成为能把城市消费直接带入乡村区域,进而通过旅游业的辐射和拉动作用提升乡村综合经济发展能力,并同时促进城乡文化和社会领域全方位互动的一个优势产业。^[3]通过配套完善乡村旅游公共服务,实现与社区居民的共享,既能缓解长期以来乡村社区公共服务供给不足问题,又能充分体现旅游的综合推动效应,化解社会矛盾,促进城乡统筹发展。

三、促进乡村旅游包容性发展,助于政府在乡村旅游公共服务中履行职责

开发乡村旅游的重要目的之一是要让更多的农村居民享受到发展的红利,但伴随着乡村旅游的发展,各种新的利益矛盾也由此产生,如“飞地化”开发、社区利益边缘化、“新穷人”问题等。基于乡村旅游产业价值链的乡村旅游公共服务供给模式研究,一方面有助于各环节企业正确认识自身价值以及与乡村旅游的共生关系,使各类企业更好地意识到自身的社会责任,自觉调整利益需求,自愿提供公共服务;另一方面,这也是一种利益调节机制,可以更好地对强势企业进行利益约束,对处于弱势地位的农民进行利益补偿,通过利益均衡保障社会公平;对于政府,则有助于厘清政府与社会的关系,从全能型政府变为服务型政府,通过激励机制研究,明确和强化政府在乡村旅游公共服务供给中的宏观调控、监督管理职责,并为服务型政府提供工作抓手。

第三节 乡村旅游公共服务研究现状

一、旅游公共服务体系研究综述

(一)国外文献综述

文献梳理发现,国外的公共服务研究起步较早,理论成果丰富,但涉及旅游公共服务,包括乡村旅游公共服务的研究大多散落于相关公共服务文献之中,系统性成果较少,一些学者多从交通、信息、教育和安全等公共设

施和公共服务角度来探索与旅游发展之间的关系。在交通方面,论证公共交通是休闲旅游发展的关键因素、交通运输体系建设在旅游目的地建设发展中的角色、交通基础设施建设与旅游发展的关系、公共交通满意度研究等等;^{[4]—[7]}随着低碳环保理念的提出,旅游自行车交通受到关注,研究内容涉及自行车的旅游线路设计、车道建设及其对旅游发展的影响方面等。^[8]如有学者以华沙为例,进行自行车租赁系统创新以促进旅游发展的相关研究。^[9]在信息技术方面,主要涉及信息技术进步对旅游发展影响,信息通信技术提供了大量的信息搜索工具,丰富了旅游者的知识储备,极大的改善了整个旅游过程;^[10]同时,信息技术改变旅游者获取信息及旅游产品方式的深层原因也不断受到关注,研究发现网络所蕴含的大数据、强大的搜索引擎、社交媒体的快速发展,以及移动计算机技术,如智能机、APP 等的技术创新是信息技术影响旅游发展的内在动力;^{[11]—[14]}学者们根据网络技术在旅游中应用的发展趋势,提出互联网技术已成为旅游行程中获取信息的第一来源,而新型在线交流方式的出现在改变旅游者出游行为的同时,为旅游者进行旅游决策提供了充分的信息支持。^[15]在旅游安全方面,则重点在于旅游、旅行安全的管理与监控等内容,如赫吉以美国国家公园为研究对象,发现与旅游灾祸关系更密切的是寻常性事件,如车祸、自杀、爬山远足等而非野生动物的攻击,基于此结论,赫吉提出发展预防性策略并进行持续监控和分析以应对旅游安全问题^[16];也有学者基于旅游安全影响旅游者出游意愿这一事实,研究影响旅游安全的四大因素,包括战争与政治因素、健康因素、犯罪因素和暴力因素,并且以马来西亚布城为案例地,评估安全城市计划的有效性,分析计划中的犯罪预防措施对保证旅游安全水平的实际效果。^{[17]—[19]}在教育培训方面,涉及公共服务部门应当承担责任,引导旅游从业人员提高其服务素质与技能,从而带动旅游目的地整体服务水平的提升,^[20]而在现代化社会中,高效的信息技术对旅游发展起着决定性作用,因而旅游的教育培训更多的与信息技术相关,目标在于培养有知识、懂技术的新型从业者。^[21]实践中,欧美等发展国家的政府非常重视公共服务对旅游发展的支持,^[22]公共服务内容广泛且现代化程度高,客观上形成了较为完善的旅游公共服务体系。^[23]

(二)国内文献综述

在我国,由于旅游产业地位的特殊性,旅游公共服务也得到各界重视。作为专门术语,旅游公共服务的概念始于 2006 年中央提出的建设服务型政府理念。2007 年,刘小军首次较系统地界定旅游公共服务内涵,将其划