

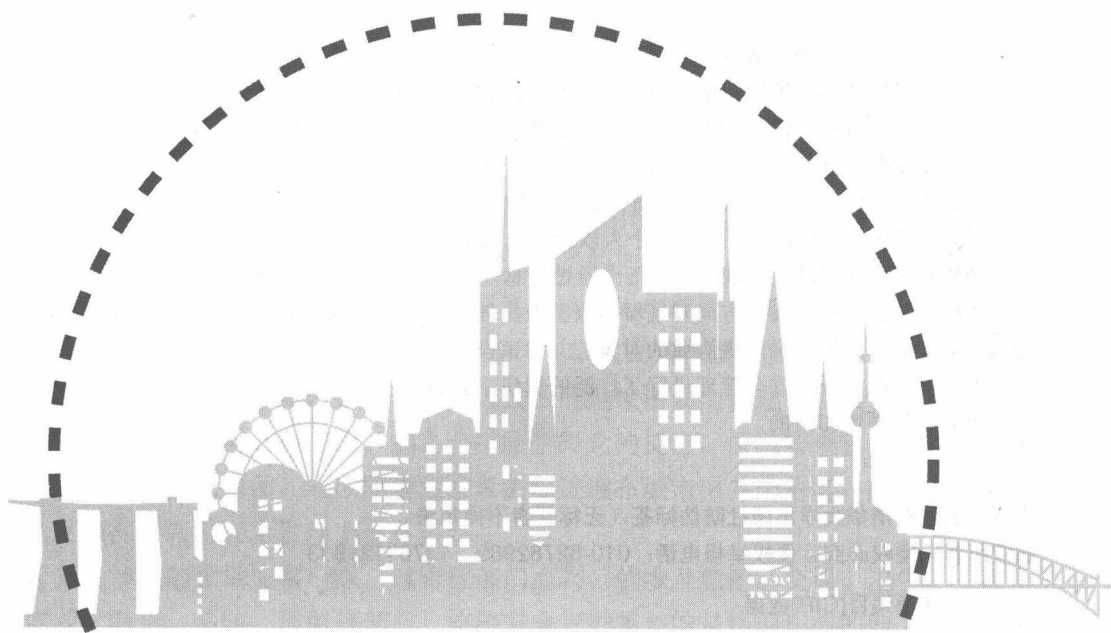
张捷雷 著



基于智慧城市建设的 城市旅游安全管理



清华大学出版社



基于智慧城市建设的 城市旅游安全管理

张捷雷 著

清华大学出版社

北 京

内 容 简 介

本书在借鉴国内外旅游安全管理、城市公共安全管理以及智慧城市研究和实践应用的基础上,以城市旅游安全风险识别、评价、预防和控制、预警、救援及城市危机公关为线索展开研究:一是利用事故致因理论和机理分析方法对城市旅游安全的事故致因机理进行了分析,剖析了旅游安全风险因素,并利用模糊层次分析法建立了城市旅游安全风险评价模型,对杭州市旅游安全管理展开了实证分析;二是从立法监督、宣传沟通、智能化危机处理、应急预案制定等方面对城市旅游安全风险的预防控制机制展开了研究,提出应形成政府、企业、个人以及其他组织共同参与的风险控制系统;三是提出了城市旅游安全预警系统设计思路及实现方法,指出通过信息技术实现城市旅游安全的动态预警和跨部门合作;四是从救援系统和信息网络两方面开展城市旅游救援体系的研究,探讨旅游安全事件对城市(镇)旅游业的影响,提出城市旅游安全危机沟通的对策,并尝试设计了城市旅游安全管理信息技术平台。

本书对旅游行业的安全管理进行了广泛的调研,可为旅游安全各级管理部门、旅游安全管理研究者、旅游企业提供借鉴和帮助。

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签,无标签者不得销售。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

图书在版编目(CIP)数据

基于智慧城市建设的城市旅游安全管理 / 张捷雷 著. —北京:清华大学出版社, 2018
ISBN 978-7-302-51294-3

I. ①基… II. ①张… III. ①城市旅游—旅游安全—安全管理—研究—中国 IV. ①F592.61

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 217101 号

责任编辑:施 猛

封面设计:常雪影

版式设计:思创景点

责任校对:牛艳敏

责任印制:丛怀宇

出版发行:清华大学出版社

网 址: <http://www.tup.com.cn>, <http://www.wqbook.com>

地 址:北京清华大学学研大厦 A 座

邮 编:100084

社总机:010-62770175

邮 购:010-62786544

投稿与读者服务:010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质量反馈:010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

印 装 者:三河市龙大印装有限公司

经 销:全国新华书店

开 本:185mm×260mm

印 张:12

字 数:262千字

版 次:2018年8月第1版

印 次:2018年8月第1次印刷

定 价:68.00元

产品编号:051823-01

前 言

中国每年的旅游安全事故至少有几十起，从2014年12月的上海外滩踩踏事故到2015年6月的东方之星旅游客船倾覆事故，从2015年的四川汶川地震到2017年的四川九寨沟地震，无不对游客造成一定的心理冲击，也对旅游目的地的形象和旅游产业造成了巨大的影响。中国日渐成为旅游大国，旅游安全理所当然地成为旅游业发展的生命线。

城市(镇)是开展旅游活动的空间载体，根据《中华人民共和国突发事件应对法》和《中华人民共和国旅游法》的规定，县级以上人民政府是旅游安全管理的直接责任机构，负责行政区域内突发事件的应对工作。加之全域旅游概念的提出，旅游安全管理不仅锁定在饭店、景区等旅游企业内部，还应随着旅游者的踪迹遍布城市中各个角落。因此，从城市管理角度来探讨旅游安全管理十分有必要。

旅游安全涉及的领域非常广泛，就管理部门而言，就涉及旅游、交通、卫生、工商、林业、农业、海事、消防、质检等部门。旅游安全管理需要的是协同作战的能力，本书所探讨的一个主题就是如何依托智慧城市的建设，通过城市安全管理信息平台的子平台——城市旅游安全管理平台的建设为部门之间在城市旅游安全管理方面的沟通建立渠道，形成城市旅游安全统筹管理又相互协作的机制。

本书的撰写基于浙江省科技厅重点软科学项目“智慧城市建设促进城镇旅游安全提升的路径与对策研究”。书中探讨了从城市旅游安全风险的评价、预防控制、预警、救援到危机后处理中的各种问题，并探索通过城市旅游安全管理平台等技术手段更高效地开展旅游安全管理的各项工作。研究从中国国内安全管理的体制和法律法规出发，探讨了城市旅游安全管理的有效机制，也对国内旅游安全管理中存在的问题提出了见解。在课题研究过程中对旅游行业的安全管理进行了广泛的调研，主要的研究成果体现在以下几个方面。

第一，运用模糊层次分析法建立城市旅游安全评价模型，并开展实证研究。城市旅游安全评价具有多层次、多指标和模糊性的特点，为减少判断的随意性和提高城市旅游安全评价结果的可靠性，研究采用模糊层次分析法(F-AHP)对城市旅游安全进行综合预测和评价，可以将此模型应用到实践中对城市旅游安全进行动态的评价。

第二，基于信息技术的城市旅游安全预防控制、预警和应急救援系统这三个方面，探讨了城市旅游安全管理的体制机制。体制机制问题是旅游安全管理技术运用得以落实的基础。在预防和控制方面，提出有效的预防机制应包括法规、标准、管理体系和安全文化建立等若干方面以及应急预案体系的建立机制；在预警方面，从我国的管理和法治现状提出了预警的发布机制，明确了旅游行政管理部门在其中的作用，提出了预警指标体系以及指标信息的采集方法和途径，指出运用智慧城市建设中的安全信息平台技术可以有助于跨部门的信息合作和传递，实现高效的信息交互；在应急救援方面，提出了应急救援体系的构建，政府是应急救援的核心，旅游经营者是应急救援的责任机构，医疗、交通、公安、消

防、保险等机构是辅助机构，并对我国旅游安全救援的现状和问题进行了剖析，提出了在机制上的改进建议以及如何利用信息技术提高救援效率。

第三，基于云架构的大型实时数据库与数据挖掘技术在旅游安全管理中的应用，设计了城市旅游安全信息管理平台。该平台是利用云计算、物联网、大数据等新技术，借助便携终端设备及PC端、车载设备，通过主动感知旅游资源、旅游活动、旅游者等方面的信息，实时传送、挖掘分析和发布信息，及时、准确地掌握旅游资源和游客活动信息，通过对城市管理资源整合和合理配置，实现对城市安全信息的采集、分析、决策。提出城市旅游安全信息管理平台的设计框架，应按照兼容扩张、互联互通、集成应用、移动展示的原则，重点构建“一个中心”（城市安全数据中心）、“三大系统”（旅游安全综合管控系统、旅游安全应急响应系统、旅游安全公共服务系统）、“多种应用”（视频监控、客流量监测、应急指挥、信息发布等），对接相关管理部门的系统 and 平台，形成一个面向主管部门、游客、旅游公司、酒店等单位的旅游安全信息管理和服务平台。制定该方案时，我们团队调研了浙江省旅游局旅游信息中心在该项工作上的进展和需求，结合前面及部分的研究成果进行设计。

第四，旅游安全危机管理及对目的地的营销影响研究。旅游安全危机管理在本研究中的定义是在旅游安全事件发生之后，面对社会公众旅游目的地面临多方面的危机，处理不当会影响旅游目的地的企业、行业的经营状况和经济发展。在2003年以后，学界对危机管理开始展开一些探讨，但从近年来的危机事件处理情况看，危机管理及其营销影响依然是一个非常值得重视和探讨的课题。在对国内外近年来一系列危机事件处理的结果进行分析的基础上展开研究，研究表明危机事件对旅游者购买决策行为构成重要影响，适当的危机处理方法会帮助旅游目的地和城市尽早摆脱危机困境，恢复正常经营。

笔者在写作本书和研究过程中得到浙江省旅游局产业处、政策法规处的大力帮助，在信息采集过程中得到省内多家旅游企业的大力支持，浙江大学的陈鹏博士在本书的城市安全管理平台和信息技术应用方面给予了充分的指导，在此一并表示诚挚的谢意！由于时间和水平的限制，本书难免存在不足之处，恳请指正。反馈邮箱：wkservice@vip.163.com。

张捷雷

2018年4月杭州

目 录

第 1 章 绪论	1	2.3.1 城市旅游安全风险评价指标体系的构建原则	27
1.1 城镇化与旅游业发展	1	2.3.2 城市旅游安全评价的理论基础	28
1.1.1 旅游安全与城市安全	2	2.3.3 城市旅游安全风险评价指标体系权重的确定	29
1.1.2 全域旅游、城镇化与旅游安全管理	3	2.3.4 对杭州市旅游安全风险的实证分析	34
1.1.3 城市旅游安全风险和城市旅游安全管理	3	第 3 章 城市旅游安全风险预防与控制	39
1.2 智慧城市建设与城市旅游安全管理	5	3.1 旅游安全风险的控制与风险评估的关系	39
1.2.1 国际智慧城市发展现状	5	3.2 风险规避、风险预防和风险降低	42
1.2.2 国内智慧城市发展现状	6	3.3 城市旅游安全风险控制的途径	45
1.3 旅游安全管理研究述评	7	3.3.1 旅游安全的法规和标准	45
1.3.1 国外旅游安全研究	7	3.3.2 旅游安全风险应急预案	53
1.3.2 国内旅游安全研究	8	3.3.3 旅游企业安全管理体系的建立	58
1.4 本书研究框架和主要内容	9	3.3.4 旅游安全文化的构建和旅游者安全教育	64
1.4.1 研究框架	9	3.4 高风险旅游项目的监管	68
1.4.2 主要研究内容	10	3.4.1 高风险旅游项目监管的法规制定情况	68
第 2 章 城市旅游安全风险评价	15	3.4.2 高风险旅游项目监管中的问题	70
2.1 安全事故的致因理论	15	3.5 预防控制在智慧城市旅游安全管理平台中的实现	74
2.1.1 单一因素事故致因理论	15	3.5.1 跨部门之间的信息共享	74
2.1.2 综合因素事故致因理论	16		
2.1.3 系统致因理论	17		
2.2 基于事故研究的城市旅游安全风险因素分析	19		
2.2.1 旅游安全事故的特点	19		
2.2.2 事故与风险评估的关系	20		
2.2.3 旅游安全事故致因机理及风险因素分析	21		
2.3 城市旅游安全风险评价指标体系的构建	27		

3.5.2 基于平台系统的数字化预案应用	75	第5章 城市旅游应急救援	107
第4章 城市旅游安全预警	81	5.1 旅游应急救援体系的构成	108
4.1 预警理论及其研究发展	81	5.1.1 旅游应急救援体系的核心	108
4.2 城市旅游安全预警的背景和体系	82	5.1.2 旅游应急救援的重要责任机构	109
4.2.1 城市旅游安全预警的研究背景	82	5.1.3 旅游应急救援的行动机构	110
4.2.2 城市旅游安全预警指标体系的确定	83	5.1.4 旅游应急救援的辅助机构	111
4.3 城市旅游安全预警监测	86	5.2 旅游应急救援的意义	112
4.3.1 旅游安全监测信息来源	86	5.2.1 旅游安全保障体系的重要环节	112
4.3.2 旅游安全监测信息的收集方法	87	5.2.2 救援水平对旅游目的地形象的影响	112
4.3.3 预警阈值的确定	87	5.2.3 救援水平对地区旅游产业升级换代的影响	112
4.3.4 预警的等级划分	89	5.3 我国旅游应急救援体系的发展现状	112
4.4 城市旅游安全预警机制	91	5.3.1 我国旅游应急公共救援的发展	113
4.4.1 我国城市旅游预警发布的机构	91	5.3.2 我国公益性民间旅游应急救援的发展	114
4.4.2 城市旅游安全预警中的问题	93	5.3.3 我国商业旅游应急救援的发展	115
4.4.3 智慧城市建设下的旅游预警机制	94	5.3.4 我国旅游保险的发展	117
4.5 城市旅游安全预警方法	96	5.3.5 我国旅游应急救援存在的问题	122
4.5.1 层次分析法(AHP)和网络分析法(ANP)	96	5.3.6 境外旅游应急救援机构的运作机制	125
4.5.2 模糊综合评价法	97	5.3.7 我国城市旅游应急救援的对策	127
4.5.3 人工神经网络法	98	第6章 城市旅游危机管理	135
4.5.4 信息熵法	101	6.1 危机管理	135
4.6 境外旅游目的地的旅游安全预警	102		
4.6.1 外国境外旅游安全预警公告的方法	102		
4.6.2 中国境外旅游安全预警的方法	103		

6.1.1	危机的含义	135	7.2.1	云计算	163
6.1.2	危机管理理论	139	7.2.2	物联网技术	163
6.1.3	旅游安全管理和旅游危机 管理的关系	141	7.2.3	移动互联网	164
6.2	安全事件对旅游目的地营销的 影响分析	142	7.2.4	大数据技术	164
6.2.1	旅游目的地营销	142	7.2.5	人工智能	165
6.2.2	安全事件对旅游目的地营销 的影响	143	7.3	旅游安全管理信息平台的建设 原则	165
6.3	旅游危机沟通与营销	148	7.4	城市旅游安全信息管理的基础 平台	167
6.3.1	防御型和进攻型危机 沟通	148	7.4.1	网络基础设施建设	167
6.3.2	危机沟通中的媒体运用	153	7.4.2	机房建设	168
第7章	城市旅游安全管理信息平台的设计	161	7.5	旅游安全信息系统指挥 中心	169
7.1	旅游安全管理信息平台的研究 进展	161	7.5.1	网络感知层	169
7.1.1	智慧旅游的兴起	161	7.5.2	旅游安全云数据中心	170
7.1.2	旅游公共信息服务平台的 研究	162	7.6	城市旅游安全管理信息平台的 应用系统	176
7.2	旅游安全管理信息平台的关键 技术	163	7.6.1	旅游安全可视化管控 平台	176
			7.6.2	旅游安全应急指挥系统	178
			7.6.3	旅游安全公共服务平台	179

第1章 绪论

我国已形成 40 亿人次的国内旅游市场，出入境市场超过 2.5 亿人次，旅游对经济和就业的贡献率均超过 10%。旅游消费已成为人民生活水平提高的重要指标。联合国根据恩格尔系数的大小，对世界各国的生活水平有一个划分标准，人均 GDP 超过 5000 美元，居民的消费转向精神文化消费为主的时期，根据世界银行统计的通行标准，则意味着这个国家或者地区达到了中等收入国家的平均水平，此时恩格尔系数如果在 20%~30% 区间，则为富足；在 30%~40% 区间，则为相对富裕。2015 年，《经济学人》公布了一份全球 22 国的恩格尔系数，其中，美国恩格尔系数最低，人均每周食品饮料消费 43 美元，占收入的 7%；英国人均每周食品饮料消费与美国相近，占收入的 9%；中国人均每周食品饮料消费 9 美元，占人均收入 21%，达到富足程度。根据国际旅游规律，人均 GDP 达到 5000 美元时，就会步入成熟的度假旅游经济，休闲需求和消费能力显著增强，并出现多元化趋势。而 2015 年我国 GDP 总量达 67.67 万亿元，人均 GDP 为 5.2 万元，约合 8016 美元。2020 年，我国人均 GDP 有望突破 1 万美元，旅游消费的需求将呈现爆发式增长，为旅游业发展提供巨大发展动力。^[1]旅游业需求的持续增长刺激了旅游业的快速发展，但与此相伴的是旅游安全事故的发生率居高不下，每年都至少有十余起重大旅游安全事故发生，仅 2017 年 1 月就发生了马来西亚中国游客船只失联事件、宁波雅戈尔动物园老虎咬人事件和湖北荆州恒信旅游公司大巴侧翻事件 3 起重大事故。随着旅游形式多样化发展，自行组织的探险旅游，世博会、音乐节等各种节事会展旅游都对城市旅游安全管理提出更高的要求。安全是旅游业的生命线，事关我国旅游业的持续稳定发展和中国旅游业的形象。因此，如何全面提升旅游安全的管理水平成为迫在眉睫的问题。

1.1 城镇化与旅游业发展

旅游需求的增长和变化刺激了旅游业的快速发展和转变，也为旅游安全管理带来了

新的课题。随着国民大众旅游消费时代的到来,旅游业发展方式在悄然转型,从长期看,旅游消费需求将维持中速增长,老百姓常态化的旅游需求及其增长将是未来一段时间内我国旅游市场需求的主力。^[2]游客需求从观光向休闲度假转型,旅游目的地已经逐渐成为生活方式的总和。出游方式更为个性化,主要表现为以家庭为主的自驾游,在山区、荒漠地带的徒步探险游,结伴自由行等。网络也改变了旅游的出行方式,基于互联网的旅游电商、各种旅游 App,提供了一揽子的旅游服务,订房、订票、订车、订餐、购物……都可以通过网络完成;有更多的旅游结伴是通过网络达成的,如各种驴友俱乐部和为年轻人所追捧的互助旅行。^①以乌鲁木齐为例,由于距离山区非常近,每到周末,有近百个户外俱乐部和户外团队组织各种山区的休闲徒步活动。^[3]需求推动着产业的转型升级,全域旅游和城镇化等概念被提出,旅游安全管理不再是一个行业或企业的事情,需要融入城市的统一管理中去。

1.1.1 旅游安全与城市安全

广义的旅游安全指旅游现象中的一切安全现象的总称。它既包括旅游活动中各相关主体的安全现象,也包括人类活动中与旅游现象相关的安全事态、社会现象中与旅游活动相关的安全现象。狭义的旅游安全是指旅游活动中各相关主体的一切安全现象的总称。它包括旅游活动各环节中吃、住、行、游、购、娱的安全现象,即可分为饮食安全、住宿安全、交通安全、游览安全、购物安全、娱乐安全六大类。从旅游学研究对象看,旅游安全可分为主体安全、媒体和客体安全。主体安全即旅游者安全;旅游媒体安全集中表现为交通安全和旅游从业者安全;客体安全即旅游资源的安全,涉及资源的保护、环境容量和可持续发展。1989年,各国议会联盟和世界旅游组织联合发布的《海牙旅游宣言》认为旅游者人身、财物安全和旅游设施、旅游点安全是旅游业发展和进步的前提和保障,并在此基础上,提出了加强旅游者、旅游点及旅游设施安全与保护的具体措施。基于旅游者安全问题所造成影响的广泛性、负面性和旅游者对旅游业的重要性,本书探讨的侧重点将放在“旅游者安全”上。

城市安全是指城市在生态环境、经济、社会、文化、人身健康、资源供给等方面保持的一种动态稳定与协调状态,以及对自然灾害和社会与经济异常或突发事件干扰的一种抵御能力。城市安全包含的内容十分广泛,有城市生态环境安全、食品安全、经济安全、社会安全等多方面的内容。城市安全是城市可持续发展的重要保障,城市是旅游活动开展载体,因此,城市安全是城市旅游活动开展的前提。旅游活动是一项特定的社会活动,城市的安全程度决定了旅游的安全性。如果旅游目的地政局稳定、犯罪率低、社会治安好、人民安居乐业,人们对旅游者持友好欢迎的态度,该旅游目的地相对而言就

^① 所谓互助旅行,就是通过网络,结识全国各地的“互友”,当决定去往一个地方旅游时,就联系当地的“互友”帮忙接待,他们可以提供住处,以及该地区的景点、食宿、交通信息等,甚至帮助安排最合理的时间表。

是一个较为安全的旅游目的地。当然，旅游活动的特殊性又决定了旅游者在旅游过程中可能遭遇其他的不安全因素，如疾病、从事冒险活动带来的风险等。因此，城市安全是旅游安全的保障，而旅游安全中所涉及的一些问题又是城市安全不能完全涵盖的。

1.1.2 全域旅游、城镇化与旅游安全管理

2015年8月，国家旅游局《关于开展“国家全域旅游示范区”创建工作的通知》(旅发〔2015〕182号)提出了“全域旅游”创建考核指标。全域旅游是指在一定区域内，以旅游业为优势产业，通过对区域内经济社会资源，尤其是旅游资源、相关产业、生态环境、公共服务、体制机制、政策法规、文明素质等进行全方位、系统化的优化提升，实现区域资源有机整合、产业融合发展、社会共建共享，以旅游业带动和促进经济社会协调发展的一种新的区域协调发展理念和模式。全域旅游目的地指的就是一个旅游相关要素配置完备、能够全面满足游客体验需求的综合性旅游目的地、开放式旅游目的地，是一个能够全面动员(资源)、立足全面创新(产品)、可以全面满足(需求)的旅游目的地。从实践的角度，以城市(镇)为全域旅游目的地的空间尺度最为适宜。^[4]旅游的对象是城市中的各个角落中的吸引物，而不仅限于景区，从机场车站到主要商业街区、景点，甚至是有特色的建筑和工厂公司都能成为城市旅游中的吸引物。

城市化(Urbanization/Urbanization)也称为城镇化，是指随着一个国家或地区社会生产力的发展、科学技术的进步以及产业结构的调整，其社会由以农业为主的传统乡村型社会向以工业(第二产业)和服务业(第三产业)等非农业为主的现代城市型社会逐渐转变的历史过程。城市化过程能够卓有成效地带动广大农村的发展，有利于改善地区产业结构。目前，我国正处于城镇化快速发展阶段。城镇化发展对于刺激消费，拉动内需，促进区域经济发展和产业升级，加速战略性新兴产业发展贡献巨大。旅游业是受城镇化发展影响较大的产业之一，乡村旅游等旅游资源的开发、全域旅游的规划都使旅游业成为城镇化发展过程中受益最多的产业。城市(镇)不仅是开展区域旅游规划最合适的空间尺度，也是旅游安全管理协调、规划和实施最合适的空间尺度。因此，在2013年颁布的《中华人民共和国旅游法》(以下简称《旅游法》)第七十六条规定，县级以上人民政府统一负责旅游安全工作；县级以上人民政府有关部门依照法律、法规履行旅游安全监管职责。^[5]

1.1.3 城市旅游安全风险和城市旅游安全管理

1. 危险源和风险

在系统安全研究中，危险源的存在被认为是事故发生的根本原因，危险源会引发风险，即产生人、财、物的损失。危险源由三个要素构成：潜在危险性、存在条件和触发

因素。危险源的潜在危险性是指一旦触发事故，可能带来的危害程度或损失大小，或者说危险源可能释放的能量强度或危险物质量的大小。危险源的存在条件是指危险源所处的物理、化学状态和约束条件状态。例如，物质的压力、温度、化学稳定性，盛装压力容器的坚固性，周围环境障碍物等情况。危险源的触发因素虽然不属于危险源的固有属性，但它是危险源转化为事故的外因，而且每一类型的危险源都有相应的敏感触发因素。如易燃、易爆物质，热能是其敏感的触发因素；又如压力容器，压力升高是其敏感触发因素。因此，一定的危险源总是与相应的触发因素相关联。在触发因素的作用下，危险源转化为危险状态，继而转化为事故。

在实践中，对风险概念的理解决定了风险管理的范围，包括风险评估和风险应对的范围，风险管理部门的职能设置，风险管理和其他现存的管理领域之间的关系等一系列重要的问题。ISO 在 ISO 31000 风险管理标准中对风险的定义是“不确定性对目标的影响”^[6]。其英文表述是“effect of uncertainty on objectives”该定义非常简洁准确地表达了风险这个概念中最基本的三个要素，即目标、不确定性及二者之间的关系。根据风险的形成机理，郭晓亭、蒲勇健(2004)等将风险定义为：风险是在一定时间内，以相应的风险因素为必要条件，以相应的风险事件为充分条件，有关行为主体承受相应的风险结果的可能性。^[7]叶青、易丹辉(2000)认为，风险的内涵在于它是在一定时间内，有风险因素、风险事故和风险结果递进联系而呈现的可能性。^[8]因此，风险因素、风险事件和风险结果是风险的基本构成要素，风险因素是风险形成的必要条件，是风险产生和存在的前提。风险事故是外界环境变量发生预料未及的变动从而导致风险结果的事件，它是风险存在的充分条件，在整个风险中占据核心地位。风险事故是连接风险因素与风险结果的桥梁，是风险由可能性转化为现实性的媒介，即风险只有通过风险事件的发生才能导致损失。就某一事件来说，如果它是造成损失的直接原因，那么它就是风险事故；而在其他条件下，如果它是造成损失的间接原因，那么它便成为风险因素。例如，下冰雹路滑发生车祸，造成人员伤亡，这时冰雹是风险因素，危险源是湿滑的道路；冰雹直接击伤行人，它就是风险事故，这时危险源就是冰雹。又如，从木制的房屋发生火灾这一事故来看，木制房屋本身比较容易着火，因此是风险因素之一，管理混乱是风险因素之二，而点燃的香烛和游客的烟头是危险源，同时也是风险因素。

2. 城市旅游安全风险及其管理

城市旅游安全风险是指旅游者在城市旅行游览过程中，因自然或社会环境、组织管理、旅游者个人不当行为等各种不确定因素而导致的人身损伤或财物的损失。城市旅游安全风险评价则是从旅游者安全的角度来评价城市旅游活动中面临的各种风险。

风险管理是对风险的管理，包括风险识别、风险评估和风险控制三个方面。城市旅游安全管理是指管理者为了达到安全的目的，对城市旅游活动中的风险进行识别、评价并制订政策和计划，有效控制和规避风险，并对风险事故发生后进行积极救援的

活动的总称。

城市旅游安全管理是管理者构筑完善的保障体系,以使旅游者旅游活动安全、顺利进行,旅游业得以正常运作。旅游安全保障体系包括三个层面的内容,即旅游者安全保障、旅游从业人员安全保障、旅游资源安全保障。本书将从旅游者安全保障的角度进行研究。城市是旅游者开展各项活动的载体,因此,从广义上分析城市公共安全体系中的所有因素都会对旅游者产生影响;从狭义上来说,我们将城市公共安全作为城市开展旅游活动前提因素,而旅游活动的特点又使其具有特定的安全表现形态。

1.2 智慧城市建设与城市旅游安全管理

1.2.1 国际智慧城市发展现状

信息技术的高速发展带来了全球普遍的信息化浪潮,未来越来越需要依赖信息技术来推动智慧城市发展,世界各国和政府组织都不约而同地提出了依赖互联网和信息技术来改变城市未来发展蓝图的计划。现在全球有 200 多个“智慧城市”的项目正在实施中。发达国家和地区也从在产业转型和社会发展中,认识到“智慧城市”的前瞻性、超前性,相继提出了“智慧城市”的战略举措。目前,美国、欧盟、亚洲等地区的某些国家均已启动智慧城市相关的项目和技术研究,在一些试点工程取得了较好的效果。

2008 年美国 IBM 公司提出了“智慧地球”战略,美国政府积极回应并将它写进创新战略。2009 年 9 月,爱荷华州迪比克市与 IBM 共同宣布,将建立美国第一个“智慧地球”城市。美国首都华盛顿特区启用 34 个城市信息子系统进行城市动态管理,其中大部分都与城市市政基础设施建设和管理有关,一些单位还采用了专业分析模型和应急处理系统,以便准确把握设施全局性能,规划改扩建工程,保证意外事故下市政服务的连续性。

欧盟中的很多国家在智慧城市建设方面处在世界前列,比如卢森堡、荷兰、瑞典、法国等国家。欧盟在 2007 年提出了智慧城市的一套评价标准。2010 年 3 月,欧盟委员会出台《2020 欧盟战略》,其中“欧洲数字议程”政策是《2020 欧盟战略》中提出的七大旗舰计划之一,欧盟通过第七研究框架计划对未来互联网、云计算、物联网等关键领域进行重点支持,攻克技术难关,并制定了《物联网战略研究路线图》。国际智慧城市组织 ICF(Intelligent Community Forum)等相关机构相继成立,并开展“全球智慧城市奖”评选活动。在法国,巴黎建立了自来水(含排水)网络信息系统,为大巴黎地区提供 280 万人口的供排水服务。

亚太地区的一些国家也提出了智慧城市建设。日本在 Future Design Center 中提出“Smart City”计划。2009 年,为应对全球经济衰退,日本政府紧急出台“数字日本创新计划”,力图促进绿色、智能等新兴产业发展。韩国是全球宽带发展最好的国家之一,资

料显示,韩国家庭宽带普及率为93%,平均速率49.5兆位/秒。2009年5月,韩国发布了“绿色IT国家战略”,斥资4.2万亿韩元用于宽带提速。该战略计划构建比韩国目前宽带速度快10倍的“千兆互联网”。新加坡提出“智慧国2015计划”,该计划是新加坡于2006年推出的一个为期10年的信息通信产业发展蓝图。

国际智慧城市建设,为智慧旅游也打造了技术平台。这些技术在旅游安全管理方面发挥了重要作用,为旅游紧急事件处理、安全防范、救援提供了支撑,如美国马拉松炸弹事件,通过信息化平台实现了人员快速疏散和紧急救援,充分体现了信息化技术的优势。

1.2.2 国内智慧城市发展现状

我国城市正以前所未有的速度发展,北京、上海、天津、重庆、广州、武汉、成都、深圳、宁波、无锡、佛山等城市已纷纷启动“智慧城市”战略,其相关规划、项目和活动渐次推出。

北京2010年发布“智能北京行动纲要”,其中包含60多个项目,包括智能交通、电子病历、远程医疗、智能家庭、电子商务等。到2012年底,北京实现互联网家庭入户频宽超20兆;2015年,无线宽带覆盖北京城乡,并建成覆盖全北京市的统一物联基础网络。北京在信息化领域达到世界城市领先水准。

上海公布的“十二五”规划中把信息化提升到新的高度,提出“大力实施信息化领先发展和带动战略”,加快建设以数字化、网络化、智能化为主要特征的“智慧城市”。目前,上海初步形成建设“智慧城市”的基本框架,明确4个主要的关注点:一是关注信息基础设施能级提升;二是关注信息技术的广泛应用;三是关注信息技术创新和产业化;四是关注信息化的发展环境。

2016年,杭州发布全国首个城市大脑规划。根据《杭州市城市数据大脑规划》,到2022年,杭州要基本完成城市数据大脑在各行各业系统建设,并投入实际运行。“城市数据大脑”是按照“城市生命体”理论和“互联网+现代治理”思维,创新应用大数据、云计算、人工智能等前沿科技构建的平台型人工智能中枢。杭州城市数据大脑的总体架构包括了大脑平台(包括计算资源平台、数据资源平台、算法服务平台)、行业系统、超级应用、区县中枢等。

与国际上相比,我国的智慧城市建设大多还局限于基础条件建设,在行业应用上处于尝试开发阶段。在旅游业的应用方面,作为智慧城市空间信息公共管理平台的子系统——智慧旅游信息服务系统也在逐步发展之中,建设的主要内容集中在目的地智慧营销、智慧导游、智慧导购、旅游交易结算、统一服务热线、智慧景区管理和旅游行业管理等旅游服务上,2016年8月,国家旅游局(2018年并入国家文化与旅游部)的旅游产业运行监测与应急指挥平台正式运行,主要用于实现对国内重点景区的动态监控,掌握游客流量

信息。系统整合了原有的假日旅游统计系统、旅游厕所管理系统、导游管理系统、旅行社管理系统、饭店统计管理系统 5 个系统,并与四川、天津、宁夏、福建、重庆、广东、安徽等 17 个省(区市)实现产业数据、景区视频监控等内容对接。^[9]国家旅游局希望通过平台运营,掌握重点景区假日期间人流密度情况,指导景区高峰期分流工作。但是,从总体来说,在智慧旅游的实际应用和开发上,服务的内容大于安全管理的内容,安全管理方面的开发往往受到行业管理职责的局限。

1.3 旅游安全管理研究述评

1.3.1 国外旅游安全研究

国外旅游安全研究起始于 20 世纪 70 年代,主要集中于犯罪等社会不安全因素对旅游的影响。20 世纪 90 年代,旅游安全引起了较为广泛的社会关注,并形成了旅游安全研究的阶段性高潮。在旅游安全的影响因素及其控制方面,M.J.Muehsam 和 Tarlow(1995)探讨了政府力量与政策如何在旅游安全系统中扮演重要角色,认为警察是保障安全的重要力量。^[10]国外还非常关注从旅游企业角度对旅游安全的研究。“9·11”事件发生后,国外学者对恐怖主义事件的研究比较多,如饭店业在“9·11”事件发生后的焦点问题、不同表现、调查情况、恢复情况、价值和战略意义等,这些对饭店业应该如何应对恐怖事件具有一定的现实意义。Sönmez S.F, Apostolopoules 和 Tarlow 对饭店的危机类型进行了分类,指出饭店业在“9·11”危机中受到重创,对于任何一个受到恐怖袭击的组织而言,只有通过协调人力、财力和公关力量才能渡过危机。^[11]David Walczak 认为很多饮食业中的个体为了追求暴利和短期获利则不顾不安全的食物会给顾客带来的各种不利影响,^[12]要杜绝这种现象必须要加强饮食业的行业规定,制定严格的卫生规则,保证顾客的健康,从而促进旅游活动的正常开展,实现可持续发展。

旅行安全事故往往是不可避免和难以预料的,如汽油短缺对旅行和高速路安全的影响,旅游公路安全和旅游业事故等问题,以及具体交通工具(如航班、游轮等)的安全性等,这些可以通过完善的旅游交通法规和严格管理道路交通安全等来实现,使旅游者能顺利地由居住地、旅游目的地之间进行安全地运送。^{[13],[14]}

游览安全与其他安全类型相比,具有自身特定的特点和规律性,不仅包括旅游主体的安全,还涉及旅游客体和相关旅游媒体的安全。国外有关游览安全的研究比较少,仅有少数学者对旅游客体的安全进行研究。

T.A.Bentley 等对旅游目的地冒险旅游者的安全经历进行了分析,建立事故发生的风险因素、概念性模型。这些经历的相同点和不同点的分析对其他国家减少类似的安全事故和提高旅游者的满意度有借鉴作用。当然,冒险旅游者要有很强的风险意识和加强自

身的安全管理,而冒险旅游目的地应该要制定可以减少和预防事故发生的危机管理战略,如报偿的保险计划等对于事故的修复有很大的积极作用。[15]

R. D. Schwartz和J. S. Perry Hobson认为各个地区旅游者的安全问题不相同且很多因素都会使旅游者处于不安全的情境中,如旅游设施缺乏维修和保养、旅游者喜欢冒险但安全意识不强、政治不安的动荡环境以及假冒伪劣商品。[16],[17]

因此,除旅游者自身要提高安全意识和加强安全保护措施外,从事旅游业的工作人员也有责任保护旅游者的人身和财产安全。Adam Steenb和Victoria Pee认为可以为旅游者的安全提出一些具体的旅游目的地实用措施、为旅游者提出一些健康忠告、在旅游政策金融方面保证旅游者的安全等。[18]但在实践中旅游管理者很少如顾客期望的那样为旅游者排忧解难,使旅游者的满意度大打折扣。世界旅游组织于1997年出版的《旅游保险与安全:目的地的实践措施》回顾了国家和地方政府的责任,具体分析旅游者的安全问题以及如何让地方旅游官员和专家重视安全问题。[19]

德克·格莱泽(2004)的著作《旅游业危机管理》对旅游安全事故从成因类型、旅游者感知到危机管理的预警和反应机制作了系统的论述,他认为有关风险认知的基本知识对购买决策过程有广泛而深远的意义。[20]

从研究方法来看,国外学者更多地选择有代表性的区域、旅游形式、危机事件进行案例研究,重视并擅长对旅游者、旅游从业人员以及旅游地区等进行实地调查,注重建立模型进行数理分析和定性、定量分析,运用的技术手段较多。

1.3.2 国内旅游安全研究

国内对旅游安全的研究始于20世纪90年代,主要集中在饭店安全和旅游保险方面。90年代后期有学者开展对旅游安全管理与对策的研究和景区安全管理的研究,如杨建原(1997)首先对国内旅游安全管理现状与问题作了比较系统的分析,呼吁加强旅游安全管理。与此同时,旅游管理部门和行政管理部门也开始有系统地从行业管理和立法方面制定旅游安全的相关政策和法规。如《旅游安全管理暂行办法》(国家旅游局,1994年1月22日)、《重大旅游安全事故报告制度试行办法》(国家旅游局,1993年4月15日)等。

2003—2010年是国内旅游安全研究的爆发阶段,国内文献相对集中于旅游安全基础理论、旅游安全保障体系等领域。郑向敏的《旅游安全学》是国内第一部关于旅游安全的专题著作(郑向敏,2003)。[21]旅游安全学的研究体系包括旅游安全现象研究、旅游安全理论与旅游安全管理研究三大系统。旅游安全学研究系统(PRM系统)由6个子系统构成,即现象研究子系统(P子系统)、理论研究子系统(R子系统)、认知子系统(PR子系统)、管理研究子系统(M子系统)、保障子系统(RM子系统)和实证研究子系统(PM子系统)。郑向敏认为旅游产业要素安全管理包括饮食安全、住宿安全、旅行安全、游览安全、购物安全、娱乐安全等方面的管理。2003年后,国内开始了对旅游企业危机管理的

研究。这一时期涌现的大量文献可以视为旅游安全管理领域的拓展,如张广瑞、魏小安主编了《中国旅游业:“非典”影响与全面振兴》一书。^[22]戴斌(2003)建立了SARS对旅游产业的影响机制模型。^[21]张捷雷(2006)^[23]、翟向坤(2010)^[24]分别对浙江省和北京市的旅游安全管理现状和保障体系进行了研究,罗振军、佟瑞鹏(2008)分析了旅游景区事故的主要风险和发生机理;^[25]文军(2005)^[26]、张传统(2008)^[27]从旅游安全风险网络计划如何防范风险等方面对旅游安全风险进行了研究。2011—2012年,关于旅游者风险认知和教育的研究增多,这与探险旅游、自助旅游的兴起有关。

吴贵明针对景区道路交通安全、景区治安安全、景区住宿安全、公共卫生安全、景区设施与设备安全、自然灾害安全等方向,列举典型案例进行原因分析、经验教训总结和应急措施建议探索。以救援事件为例,探讨我国旅游安全救援体系建设成效。^[28]郑向敏以中国旅游安全报告蓝皮书形式,分专题编撰产业、产品、管理和区域的旅游安全形势分析与展望文稿,将旅游安全案例研究方法规范化、系统化。

总体上看,发达国家智慧城市建设已达到较高水平,能实现将设施数据、实时监控数据以及用户数据整合构成全面的运营数据的能力,并通过信息门户建设,为大众提供包括旅游安全信息在内的各项服务。我国的智慧城市建设取得了一定进展,但在管理上缺乏统一规划,在技术上缺乏集成手段,信息孤岛现象较为严重。同时,国内理论界对旅游安全的内涵、成因和旅游安全管理体系的研究都有涉及,但研究视角比较单一,基本上沿用了现状—原因—对策的传统研究思路。在国内其他行业的安全与灾害研究中,应用风险评估理论分析问题成为一种新视角与趋向,而旅游安全评估的相关研究较少。在预警机制和应急救援的研究方面,大多数文献都侧重从总体、宏观的角度研究预警机制,面向具体的地区或城市的研究较少,大部分预警机制和应急救援可操作性差,难以运用于实践。

1.4 本书研究框架和主要内容

1.4.1 研究框架

本书在借鉴国内外旅游安全管理、城市公共安全管理和智慧城市的研究和实践应用的基础上,从城市旅游安全管理的视角探讨城市管理者、城市旅游安全行政管理部门、旅游企业以及旅游者在城市旅游安全中的角色和责任。以城市旅游安全风险识别、评价、预防和控制、预警、救援及城市危机公关为线索展开研究。利用事故致因理论和机理分析方法论对城市旅游安全的事故致因机理进行了分析,从环境因素、人为因素、设备设施、管理措施4方面分析了旅游安全风险因素。在此基础上运用模糊层次分析法构建了城市旅游安全风险评价模型,利用城市旅游安全风险评价模型对杭州市展开实证分析。