

基本公共服务视角下的旅游公共服务标准研究

李树信 张海芹

(四川旅游规划设计研究院有限责任公司)

摘 要: 近年来,我国旅游公共服务标准化工作稳步向前,标准供给持续加大,标准实施成效明显,但也存在标准碎片化严重、旅游公共服务边界不清晰等问题。借鉴基本公共服务标准化的工作方法,通过构建旅游公共服务标准体系和基本标准,有助于规范旅游公共服务发展、系统化推进旅游公共服务工作、稳妥有序提升旅游公共服务保障水平、更好满足多层次多样化的旅游需求。旅游公共服务标准体系包括通用基础标准、旅游公共信息服务标准、旅游公共交通服务标准、旅游公共安全服务标准、旅游公益福利服务标准、旅游权益保障服务标准、文化和旅游公共服务融合标准7个子体系。旅游公共服务基本标准涵盖旅游公共信息、旅游公共交通、旅游公共安全、旅游公益福利、旅游权益保障、文化和旅游公共服务融合六大领域的18个服务项目,并对每个服务项目的具体服务内容提出了最基本的规范性要求。

关键词: 基本公共服务,旅游公共服务,标准化,标准体系

DOI编码: 10.3969/j.issn.1674-5698.2024.05.011

Research on Tourism Public Service Standards from the Perspective of Basic Public Services

LI Shu-xin ZHANG Hai-qin

(Sichuan Research Institute of Tourism Planning & Design)

Abstract: In recent years, the standardization of tourism public services in China has steadily developed, with a continuous increase of standards supply and significant results in the implementation of standards. However, there are also problems such as severe fragmentation of standards and unclear boundaries of tourism public services. Drawing on the working methods of basic public services standardization, and constructing a tourism public service standards system and developing basic standards can help regulate the development of tourism public services, systematically promote tourism public service work, steadily and orderly improve the level of tourism public services, and better meet the diverse tourism needs at multiple levels. The tourism public service standards system includes seven subsystems: general basic standards, tourism public information service standards, tourism public transportation service standards, tourism public safety service standards, tourism public welfare service standards, tourism rights protection service standards, and cultural and tourism public service integration standards. The basic standards for tourism public services cover 18 service projects in six major fields: tourism public information, tourism public transportation, tourism public safety, tourism public welfare, tourism rights protection, and the integration of cultural and tourism public services. The most basic normative requirements are put forward for the specific service content of each service project.

Keywords: basic public services, tourism public services, standardization, standards system

基金项目: 本文受2023年文化和旅游部部级社科研究项目“以标准化推进四川省旅游公共服务高质量发展研究”(项目编号: 23DY22)资助。

作者简介: 李树信,正高级文化旅游经济师,硕士,从事区域文旅经济和文旅政策、文旅公共服务、文旅规划研究。
张海芹,高级工程师,硕士,从事人文地理、旅游经济研究。

国家《“十四五”旅游业发展规划》提出“优化旅游公共服务设施布局,完善配套设施和功能。适应游客出行方式变化,加大面向散客的旅游公共服务力度。”旅游公共服务是建设现代旅游业的重要方面,关系到人民旅游权利和广大游客切身利益。进入大众旅游时代,旅游消费成为日常化的生活必需性消费,与此同时,随着全域旅游稳步推进,主客共享理念深入人心,对旅游公共服务均衡性、可及性的要求也越来越高。标准化是提高管理和服务水平的政策工具,以技术理性的方式传达公共服务的公平性价值。近年来,我国公共服务,尤其是基本公共服务的标准化工作取得显著成效,基本公共服务标准制度框架搭建完成,基本公共服务项目基本落实到位,为提升服务均等化水平、构建更加公平高效的公共服务体系奠定了良好基础。借鉴基本公共服务标准化的方法,构建旅游公共服务的普适性基本标准,可以提高旅游公共服务规范性、系统性、科学性,提升服务质量和效能,为构建全域化的旅游公共服务体系铺平道路,使游客和本地居民均等享有,满足人民群众日益增长的美好生活需要。

1 旅游公共服务和标准化

1.1 旅游公共服务内容

旅游公共服务是公共服务在旅游领域的特殊体现,旅游公共服务的内容与旅游业的发展及游客对公共服务需求的变化密切相关。2006年党的十六届六中全会通过的《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》中提出“建设服务型政府,强化社会管理和公共服务职能”,与此同时,旅游业在国民经济中所占的比重不断提升,2007年原国家旅游局先后出台了《关于进一步促进旅游业发展的意见》和《关于贯彻落实党的十七大精神的意见》,分别提出了“加强旅游公共服务体系建设”和“要进一步强化旅游公共服务”的要求。至此,学界开始对旅游公共服务的内涵界定、体系构建、供给机制等进行系统研究。李爽等认为,旅游公共服务是指由政府或其他社会组织

提供的,不以营利为目的,具有明显公共性的,以满足旅游者共同需要为核心的公共产品和服务的总称^[1],由旅游基础设施类服务、旅游公共信息类服务、旅游行业指导类服务、旅游公共安全监测类服务构成^[2]。董培海等从公共服务的角度,认为旅游公共服务是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,同时也能为非旅游者所共享的各种设施和服务^[3]。河池康认为旅游公共服务体系可以分为政府提供的公共管理服务体系、服务型体系、咨询性体系三大类,在具体实施中又存在基础性、支撑性、保障性三大体系^[4]。徐菊凤认为旅游公共服务的本质是非营利性和公益性,主要包括旅游基础设施、目的地推广、旅游权益保障三大方面^[5]。何建民依据新制度经济学、市场失灵理论与《旅游法》构建的旅游公共服务体系,则包括旅游资源节约与环境保护体系、旅游市场规范与监管体系、旅游综合协调体系、旅游业规划统计与政策体系、旅游发展基金筹集与配置体系、旅游目的地服务与推广体系、旅游人力资源开发体系^[6]。

在业界,从国家到地方政府对旅游公共服务建设的重视程度越来越高,政府出台的政策文件中对旅游公共服务内容也进行了界定。LB/T022-2013《城市旅游公共服务基本要求》提出,旅游公共服务是由政府和其他社会组织、经济组织为满足海内外旅游者的共同需求,而提供的基础性、公益性的旅游公共产品与服务^[7]。《“十三五”全国旅游公共服务规划》从旅游基础设施、旅游交通便捷服务、旅游公共信息服务、厕所革命、国民旅游休闲网络、旅游惠民便民服务、旅游安全保障、旅游公共行政等方面提出了旅游公共服务的任务^[8]。而在2018年全国各地文化和旅游部门合并后,对公共文化服务和旅游公共服务的融合发展研究,也成为旅游公共服务研究和实践的重要内容。

综合上述研究成果,本研究认为,旅游公共服务是以满足游客直接、非商业共同需要为主要目的,由政府为主体的非营利组织提供,由政府、企业、社会组织共同生产,具有公共性、公益性的旅游设施和服务的总称。旅游公共服务直接面向游

客,既包括“硬件”的服务设施,也包括“软件”的服务内容。从理论研究需要和实践工作推进需要出发,可以根据具体服务内容的不同,将旅游公共服务分为旅游公共交通服务、旅游公共信息服务、旅游公共安全服务、旅游公益福利服务、旅游权益保障服务、文化和旅游公共服务融合6大领域。

1.2 旅游公共服务标准化

根据全国标准信息公共服务平台数据初步统计,截至2023年12月,国家层面共发布涉及旅游公共服务的现行标准41项,其中国家标准25项、行业标准16项,除1项外其余全部发布于2010年以后,以2011、2014、2021年最多;27个省(自治区、直辖市)发布了110余项涉及旅游公共服务的现行标准,75%在2018年及以后年份发布,发布数量排名靠前的是浙江、海南、安徽等省份。从内容来看,这些标准涵盖旅游集散中心、旅游咨询中心、旅游厕所、旅游标识标牌、智慧旅游、绿道、旅游驿站等方面。其中,旅游公共信息服务类标准最多,占38%;其次是旅游公共交通服务类标准,占25%。各类旅游公共服务标准的实施也获得明显成效。如:先后发布三版的旅游厕所国家标准,有效指导了各地分级分类推进旅游厕所革命,旅游厕所从满足基本功能到景观化、人性化、特色化、生态化、智能化发展;吉林省连续5年开展城市旅游集散中心评定工作,有效促进了交通运输与旅游融合发展。

但目前已出台的旅游公共服务国家、行业和地方标准绝大部分都聚焦于旅游公共服务某一细分领域,只有GB/T 28102-2011《城市公共休闲服务与管理导则》、LB/T 022-2013《城市旅游公共服务基本要求》覆盖旅游公共服务各个领域,但时效性不强、仅涵盖部分区域,可以说,在全国层面,当前还没有一个整体、系统涵盖旅游公共服务各个方面的标准。这导致各地旅游公共服务的规范化、专业化、系统化程度不一,旅游公共服务质量和效率难以得到有效保障,城乡之间旅游公共服务差距明显,对夜间旅游等新业态发展过程中的旅游公共服务保障不够,适老化智慧旅游服务成熟度不高,旅游公共服务不能满足和适应小康社会人民群众的新期望和新变化。

2 基本公共服务和标准化

2.1 基本公共服务的内容

基本公共服务指由政府主导提供,与经济社会发展阶段和总体水平相适应,保障公民基本生存权和发展权的公共服务^[9]。基本公共服务旨在满足公民的刚性需求。在不同地区、不同经济社会发展阶段,基本公共服务的范围、内容、质量都不同。随着经济社会发展水平的提高,人们对基本公共服务的需求也会持续提升,政府所提供的基本公共服务的范围将逐步扩展、服务质量将逐步提高^[10]。根据《国家基本公共服务体系“十二五”规划》《“十三五”推进基本公共服务均等化规划》,我国基本公共服务包括基本公共教育、基本劳动就业创业、基本社会保险、基本医疗卫生、基本社会服务、基本住房保障、基本公共文化体育、残疾人基本公共服务8个领域81个项目。

2.2 基本公共服务标准化现状

标准化是增强基本公共服务均衡性和可及性、推进国家治理体系和治理能力现代化的重要手段^[11]。2017年1月印发的《“十三五”推进基本公共服务均等化规划》中提出了国家基本公共服务清单,对基本公共服务8个领域的81个项目的服务内容和指导标准进行了明确。2018年12月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于建立健全基本公共服务标准体系的指导意见》(以下简称《指导意见》),要求完善各级各类基本公共服务标准,构建涵盖国家、行业、地方和基层服务机构4个层面的基本公共服务标准体系,并从幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶、优军服务保障、文体服务保障9个方面对国家基本公共服务的具体保障范围和质量提出明确要求。2021年我国首次出台《国家基本公共服务标准(2021年版)》,在“十三五”国家基本公共服务清单的基础上,以服务对象作为分类标准,进一步对《指导意见》中提出的9个方面基本公共服务的具体服务项目、服务对象、服务内容、服务标准、服务资金支出责任、牵头负责单位进行了梳理、规范和明确。各省(自治区、直辖市)和部分市

县对标国家标准和本地区的实际需要,制定出台了本地区基本公共服务实施标准。2023年8月,国家发展改革委等部门对2021年国家基本公共服务标准进行了调整,新增了1个服务项目,提高了3个服务项目的服务标准,扩大了2个服务项目的服务对象范围。2023年年底,国家标准委出台《基本公共服务标准体系建设工程工作方案》,要求围绕《国家基本公共服务标准》列出的9大领域、22类服务事项构建基本公共服务标准体系,加大基本公共服务国家标准、行业标准的有效供给。

3 旅游公共服务与基本公共服务的关系

3.1 基本公共服务所保障的生存权和发展权,旅游公共服务所保障的旅游休闲权,都是人权的重要内容

生存权是人权宣言中的一项重要权利。《世界人权宣言》第3条提出,“人人有权享有生命、自由和人身安全。”《发展权利宣言》明确,发展权利是一项不可剥夺的人权,每个人和所有各国人民均有权参与、促进并享受经济、社会、文化和政治发展。《世界人权宣言》第24条提出,“人人享受休息和闲暇的权利”。1980年世界旅游组织全体大会通过的《马尼拉世界旅游宣言》中提出,“旅游作为实现休闲的权利,国家应赋予每个公民并毫无歧视地让每个公民参加”“旅游是对人类休息和娱乐基本权利的承认,要鼓励公共部门投资和参加旅游业”。1999年世界旅游组织全体大会通过的《全球旅游伦理规范》进一步提出,“普遍的旅游权力必须视为休息和休闲权利”。由此可见,旅游是人人享有的权利,旅游活动是现代人类社会的基本需要之一,已经成为世界普遍共识。为保障公民基本生存权和发展权而提供基本公共服务,和为保障公民旅游休闲权而提供旅游公共服务,都是政府的责任和义务。

近年来我国旅游产业和旅游市场的空前繁荣,凸显了旅游在增进人民民生福祉方面的重要作用。2019年我国共接待国内游客60.1亿人次,约合人均旅游4.3次;人均教育文化娱乐消费支

出2513元,增长12.9%,占人均消费支出的比重为11.7%。2024年春节假期8天全国国内旅游出游4.74亿人次,总花费6327亿元,同比2023年、2019年均大幅增长。我国已全面进入全民旅游时代,城乡居民出游规模还将扩大、出游频次还将提高,意味着国人对旅游公共服务的需求将更加迫切,也要求旅游公共服务要像基本公共服务一样,更广泛地惠及更多百姓,让全体公民都能公平可及地获得大致均等的旅游公共服务。

3.2 旅游业与公共服务深度交融,旅游公共服务在促进基本公共服务提档升级上大有可为

在全民旅游和全域旅游时代,旅游成为普遍的生活方式,旅游活动与日常生活之间的差异逐渐模糊,旅游消费日常化演进使得旅游目的地原有的主客关系发生根本性改变,越来越多的民众在“家”、旅游地第二居所甚至第三居所之间旅行,旅游者广泛进入城乡公共空间及当地居民的日常生活场景之中^[12]。本地居民与游客之间的界限越来越模糊,旅游公共服务与公共服务的服务对象开始交叉重叠,旅游公共服务的对象不再仅仅是传统的外来旅游者,也包括了本地居民,公共服务的对象也逐渐扩展到旅居者、生活方式型移民、候鸟式养老者、退休移民等更广泛意义上的本地居民。

国家《“十四五”公共服务规划》首次将非基本公共服务和生活服务纳入规划范围,并明确指出“随着我国经济社会发展水平的不断提升,基本公共服务、非基本公共服务与生活服务之间的边界也将随之发生变化,公共服务体系的范围、水平和质量都将稳步有序提升”。这反映了我国社会主要矛盾转变下,需要加快增加普惠性服务供给,丰富生活服务供给,多管齐下,不断满足人民群众的美好生活需要。其中,旅游业作为高品质多样化生活的重点行业,被纳入《“十四五”公共服务规划》。旅游公共服务与公共服务对象的交叉重叠,旅游公共服务作为生活服务和公共服务的“交集”,在“推动生活服务与公共服务互嵌式、阶梯式发展,为公共服务提档升级探索方向、拓展空间、积蓄能量”上将大有作为。比如,旅游咨询服务中心、旅游驿站与公共文化设施结合,可以进一步

扩大基本公共文化服务的覆盖面;旅游资源的免费开放可以为基本公共文化服务和基本公共体育服务提供更多载体空间等。

4 基本公共服务视角下旅游公共服务的标准体系与基本标准构建

考虑到旅游公共服务与基本公共服务有着同样的服务对象和发展目标,可以借鉴国家建立基本公共服务标准体系、出台基本公共服务标准的方法,研究建立全国统一的旅游公共服务标准体系和基本标准,明确旅游公共服务的范围和内容、数量 and 水平、实施管理主体和职能职责,以标准化促进旅游公共服务均等化。

旅游公共服务标准体系和基本标准的建立,不仅可以作为保证和衡量旅游公共服务水平、范围的基本参照系,让各地政府清楚明白地知道旅游公共服务应该“做什么”“做到什么程度”,解决现

行旅游公共服务标准碎片化的问题,系统化推进旅游公共服务高质量发展;同时也可以让广大人民群众对能够享有的旅游公共服务“心中有数”,切实保障人民群众旅游权利,有效缩小城乡、区域、人群间旅游公共服务水平差距。

4.1 旅游公共服务标准体系

对照前文所述的旅游公共服务六大领域,在充分吸纳借鉴现有相关国家标准、行业标准和地方标准的基础上,本研究将旅游公共服务标准体系分为通用基础标准子体系、旅游公共信息服务标准子体系、旅游公共交通服务标准子体系、旅游公共安全服务标准子体系、旅游公益福利服务标准子体系、旅游权益保障服务标准子体系、文化和旅游公共服务融合标准子体系七大板块,如图1所示。通用基础标准指与旅游公共服务相关的,其他标准普遍使用、具有广泛指导意义的标准。旅游公共信息服务标准指为将旅游活动中涉及的公共信息产品传递给相关游客而制定的标准。旅游公

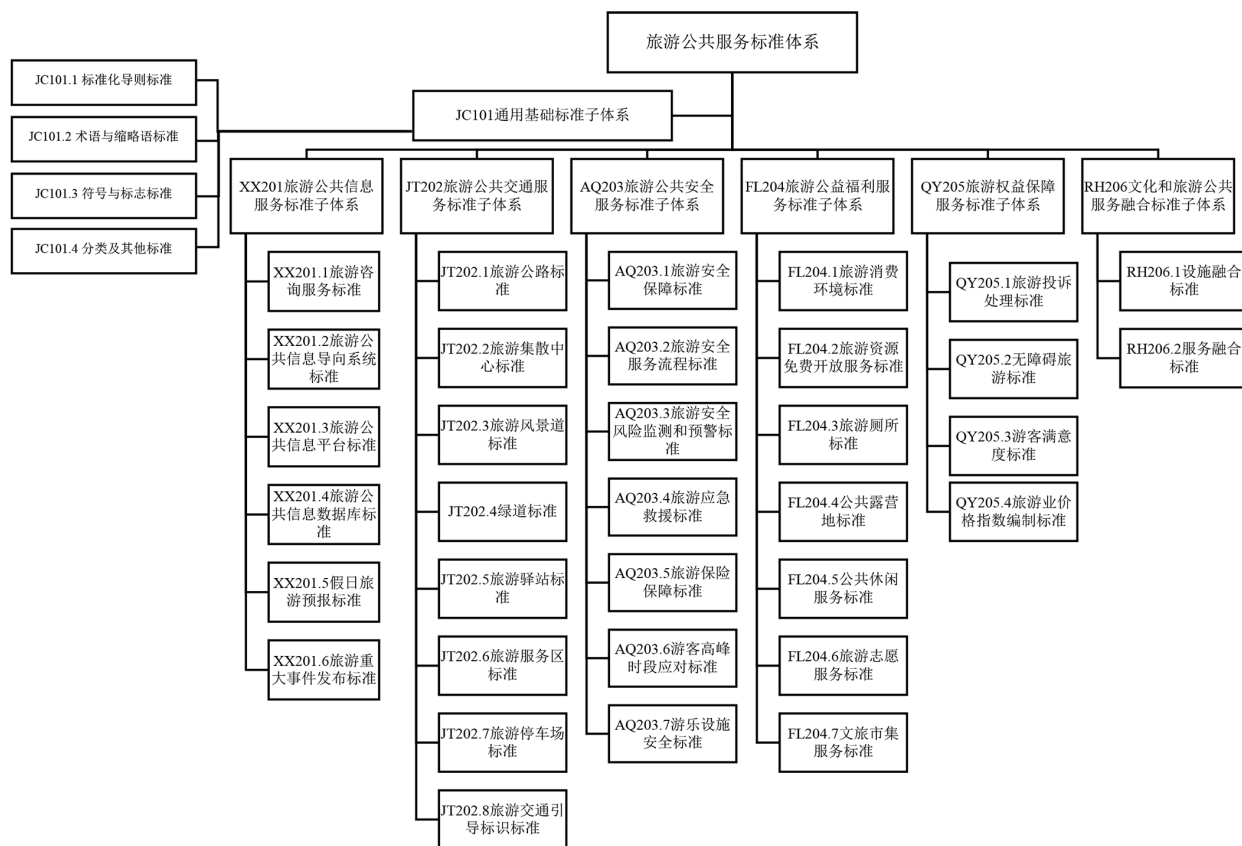


图1 旅游公共服务标准体系结构图

公共交通服务标准指以旅游景区（点）为目的，旅行过程中的外部公共交通设施、停车场、交通运输服务等方面的标准。旅游公共安全服务标准指为确保游客在旅游过程中的安全而制定的标准。旅游公益福利服务标准指为让更多游客能够在旅游发展中受益而制定的标准。旅游权益保障服务标准指为维护游客合法权益而制定的标准。文化和旅游公共服务融合标准指为促进公共文化服务与旅游公共服务深度融合而制定的标准。

4.2 旅游公共服务基本标准构成及内容

参考基本公共服务标准模式，以县域旅游目的地为基本单元，充分考虑“尽力而为，量力而行”和普遍适用于城市乡村，吸纳现有相关标准内容，对旅游公共服务六大领域的服务项目和服务内容提出了基本要求，详见表1。

5 结语

旅游公共服务是旅游业发展的基础，旅游公共服务标准化是提升旅游公共服务供给和保障能力及水平、更好满足人民群众日益增长的旅游需求的必由之路。本研究提出的旅游公共服务标准体系和基本标准，为解决现行旅游公共服务标准碎片化的问题、推进旅游公共服务均等化发展、探索将旅游公共服务纳入国家基本公共服务体系打下基础。随着经济社会发展水平的提高、旅游需求日益多层次多样化、公共服务体系日益健全完善，对旅游公共服务的需求也会持续提升，旅游公共服务标准体系的范围将逐步扩展，旅游公共服务基本标准中对服务水平和质量的要求将逐步提高。

表1 旅游公共服务基本标准

服务领域	服务项目	服务内容
1.旅游公共信息服务	（1）线上旅游公共信息服务	通过网站、微博、微信、应用程序（App）等，提供吃住行游购娱等相关旅游信息；发布地质灾害气象风险预警、交通引导及安全提示等
	（2）线下旅游服务中心体系	设立旅游服务中心、旅游服务点
	（3）旅游公共信息导向系统	设置全域全景图、导游全景图、行人导向、旅游服务导向、夜间导向及安全标识等信息导向系统
	（4）智慧旅游服务	建设文化旅游公共服务平台；提供智能导游、实时信息推送、在线预订、游客定位、停车引导、如厕引导等智慧旅游服务
2.旅游公共交通服务	（5）旅游公共交通道路设施	构建快速便捷、衔接顺畅、特色突出的旅游交通网络；旅游交通标识标牌纳入公路交通标识统一设置和管理
	（6）旅游“慢游”系统	建设旅游风景道路、城市绿道、乡村休闲绿道；设置旅游驿站、观景台、停车港湾等
	（7）旅游公共交通服务设施	设立旅游集散中心；旅游停车场提供新能源电动汽车充电服务
	（8）旅游运输服务与管理	开设旅游公交专线；保障重要节庆赛会期间公共交通服务
3.旅游公共安全服务	（9）旅游安全管理	提供旅游安全风险提示和预警服务；在旅游活动公共区域设置安防监控设备；旅游应急信息服务融入应急广播体系
	（10）旅游应急救援	为旅游安全应急救援提供保障；旅游公共场所配备安全管理人员、医疗人员及急救药品和设施设备
	（11）旅游保险服务和安全教育	提供旅游保险产品及相关服务；开展旅游安全宣传教育
4.旅游公益福利服务	（12）旅游厕所	设置分布合理、厕位数量够用的旅游厕所或市政公厕；旅游厕所设置家庭卫生间；提供旅游厕所电子地图服务
	（13）国民旅游休闲空间	设置城市休闲公园、绿道、骑行道、郊野公园等国民休闲设施；提供公共露营服务
	（14）旅游消费服务	通过门票减免、套票、月票、年卡等方式提供惠民服务；提供错时延时服务；为夜间文旅消费提供保障
5.旅游权益保障服务	（15）旅游投诉受理与处理	设置旅游投诉点；公开旅游投诉电话；为旅游投诉受理和处理提供保障
	（16）特殊群体服务	为残障人、老年人、儿童提供无障碍服务；提供智慧旅游适老化服务
6.文化和旅游公共服务融合	（17）文化场所融入旅游服务功能	公共文化场所提供旅游咨询、宣传展示、旅游投诉、公益性讲解等旅游公共服务
	（18）旅游场所丰富公共文化服务内容	旅游公共场所提供本地公共文化设施和活动的相关信息，提供全民阅读、全民艺术普及服务；设置街头艺术表演点位

参考文献

- [1] 李爽,黄福才,李建中. 旅游公共服务内涵、特征与分类框架[J]. 旅游学刊, 2010,25(04):20-26.
- [2] 李爽,甘巧林,刘望保. 旅游公共服务体系: 一个理论框架的构建[J]. 北京第二外国语学院学报, 2010,32(05):8-15,30.
- [3] 董培海,李伟. 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, 2010,2(04):86-9.
- [4] 河池康. 旅游公共服务体系建设研究[D]. 北京: 中央民族大学, 2011: 41-42.
- [5] 徐菊凤,潘悦然. 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, 2014,29(01):27-38.
- [6] 何建民. 我国旅游公共服务体系的构建及优化研究——基于新加坡与中国香港经验及上海案例分析[J]. 旅游导刊, 2017,1(01): 21-41.
- [7] LB/T 022-2013, 城市旅游公共服务基本要求[S].
- [8] 国家旅游局. “十三五”全国旅游公共服务规划[Z].北京: 国家旅游局, 2017.
- [9] 韩小威,尹栾玉. 基本公共服务概念辨析[J]. 江汉论坛, 2010(09): 42-44.
- [10] 郁建兴,秦上人. 论基本公共服务的标准化[J]. 中国行政管理, 2015(04): 47-51.
- [11] 钱振明. 新时代基本公共服务体系的现代化发展: 基于均衡性和可及性的考察[J]. 中国行政管理, 2023,39(10): 54-61.
- [12] 孙九霞,李菲,王学基. “旅游中国”: 四十年旅游发展与当代社会变迁[J]. 中国社会科学, 2023(11):84-104+206.

(上接第71页)

参考文献

- [1] 深圳市中级人民法院 (2021) 粤03民初3843号民事判决书[Z].
- [2] 最高人民法院 (2021) 最高法知民终2389号判决书[Z].
- [3] 浙江省杭州铁路运输法院 (2017) 浙8601民初3306号民事判决书[Z].
- [4] See State v. Loomis, 881 NW2d 749 (2016)[Z].
- [5] 辛巧巧. 算法解释权质疑[J]. 求是学刊, 2021,48(03):100-109.
- [6] 李安. 算法透明与商业秘密的冲突及协调[J]. 电子知识产权, 2021(04):26-39.
- [7] 黄武双,戴芳芳. 论技术秘密构成要件的认定——以定作产品技术秘密为视角[J]. 科技与法律(中英文), 2022(04):10-19+122.
- [8] 反不正当竞争法[Z].
- [9] 广东省深圳市中级人民法院 (2020) 粤03民初5073号判决书[Z].
- [10] 辽宁省大连市中级人民法院 (2020) 辽02民初325号判决书[Z].
- [11] 刘琳. 算法解释权与商业秘密保护的冲突化解[J]. 行政法学研究, 2023(02):168-176.
- [12] 陶乾. 商业秘密保护法的规范构造研究[M]. 北京: 法律出版社, 2022:187.
- [13] 吕炳斌. 论个人信息处理者的算法说明义务[J]. 现代法学, 2021,43(04):89-101.
- [14] 吴锦汶. 商业秘密侵权行为举证责任分配: 理性反思与制度建构[J]. 贸大法学, 2021,6(00):60-72.