

旅游公共服务多元化供给： 政府职能定位与模式选择研究

李爽¹, 黄福才², 钱丽芸³

(1. 华南师范大学旅游管理系, 广东 广州 510631; 2. 厦门大学管理学院酒店与旅游管理系, 福建 厦门 361005; 3. 中山大学旅游发展与规划研究中心, 广东 广州 510275)

[摘要]随着我国旅游业的蓬勃发展, 旅游公共服务的广泛社会需求、政府职能转变的内在要求以及旅游公共服务的实践探索, 已经对创新旅游公共服务供给模式提出了迫切要求。文章以公共经济学和公共管理学等理论作为主要分析工具, 结合旅游公共服务实践, 明确政府在旅游公共服务多元化供给过程中职能定位的基础上, 探讨旅游公共服务政府、市场、社会共同参与的旅游公共服务供给模式, 以保证旅游公共服务在制度框架内有效供给, 满足公众日益增长的旅游公共服务需求和实现公共利益。

[关键词]旅游公共服务; 供给模式; 多中心治理

[中图分类号]F59

[文献标识码]A

[文章编号]1002-5006(2012)02-0013-10

1 引言

中国正处在从一般温饱型社会向和谐发展型社会转变的重要时期。从发达国家经验来看, 在这一时期, 政府职能已从以经济性公共服务为主, 逐步发展到以社会性公共服务为主的阶段。随着我国改革开放的不断深入和旅游业的蓬勃发展, 旅游公共服

务的广泛社会需求、政府职能转变的内在要求以及旅游公共服务的实践探索, 已经对创新旅游公共服务供给模式提出了迫切要求。长期以来, 我国政府承担旅游公共服务的大部分职责, 旅游公共服务供给过程中还存在诸多问题, 主要表现在对旅游公共服务的理念认识不到位; 旅游公共服务供给水平和层次低下、供给方式单一, 无法充分满足公众日益增长的旅游公共服务需求; 运行体制不完善, 资源配置率低, 这些都严重制约了旅游公共服务的健康发展。由此, 如何通过创新旅游公共服务供给模式, 保证旅游公共服务在制度框架内有效供给, 为公众提供更加公平、有效的旅游公共服务, 已经成为现阶段我国社会研究的一项重要课题。

2 相关研究综述

麦克戴维等 (McDavid, et al.)、冈萨雷斯等 (Gonzalez, et al.) 以及米兰达等 (Miranda, et al.) 进行的大量经验研究表明, 促进公共部门与私人部门的竞争, 能有效地促进公共部门的公共服务供给效率, 使公民得到更低成本、更高质量的公共服务^[1-3]。斯蒂格利茨 (Stiglitz) 认为, 在各个部门直接或者间接引入竞争实体是管制的好办法; 公私部门通过引入社会竞争, 更分散地提供公共服务, 这不仅确保了公共服务的有效供给, 而且使公共服务数量和种类更符合公众需求^[4]。以奥斯特罗姆 (Ostrom) 为代表的新公共管理者, 在挑战传统公共行政理论的基础上, 提出应区分公共产品的提供和生产, 主张将市场机制引入公共服务领域, 并列出了提供和生产的主要方式, 提出“多中心”模式^[5]。此后的新公共服务理论在更强调民主、公民权和服务理念的基础上, 主张通过政府、私人、非营利机构的合作治理为公民提供更好的公共服务。登哈特 (Denhardt) 夫妇倡导“服务而非掌舵”的新公共服务理论 (the new public service), 提出了服务行政的基

[基金项目]本研究受广东省自然科学基金 (9451063101002226、10451063101005234) 以及教育部人文社会科学研究项目 (10YJC630140) 共同资助。[This study was supported by a grant from the Natural Science Foundation of Guangdong Province (to LI Shuang) (No. 9451063101002226), (to LING Qian) (No. 10451063101005234) and the Humanities and Social Sciences Fund of Ministry of Education (to LING Qian) (No. 10YJC630140).]

[收稿日期]2011-06-02; **[修订日期]**2011-11-25

[作者简介]李爽 (1980-), 女, 辽宁大连人, 副教授, 博士, 研究方向为旅游公共服务, E-mail: winskyli@163.com; 黄福才 (1947-), 男, 福建泉州人, 教授, 博士生导师, 研究方向为旅游基础理论与旅游市场; 钱丽芸 (1983-), 女, 江苏宜兴人, 博士生, 研究方向为文化地理与文化产业。

本内涵,指出公共管理者的重要作用并不是体现在对社会的控制或驾驭,而是在于帮助公民表达和实现他们的共同利益^[6]。

在我国,由于传统的公共服务供给体制不适应经济社会全面转型的需要,实现公共服务制度的转型和创新,建设服务型政府成为亟待解决的课题。李军鹏认为,政府基本公共服务问题是一个历史性和世界性的重要课题,也是发挥政府作用、履行政府职能的核心问题^[7]。李琪认为,服务体制的创新和服务模式的设计是构建服务型政府的重要路径,公共服务体制创新要根据不同公共服务项目的性质和特点,采取不同的供给制度模式;服务模式的设计要求以群众的需求为公共服务的切入点^[8]。句华探讨了公共服务的市场机制可以解决公共产品和服务关于“提供什么、提供多少和如何提供”的问题,分析了不同类型服务与市场机制不同的引入方式之间的关联性,并探讨了合同外包、特许经营、用户付费和内部市场等 4 种不同的制度安排^[9]。陈振明指出,当前我国社会对公共服务的需求已经进入高速增长时期,而公共服务的制度改革仍明显滞后于社会经济发展进程,这就要求我们合理选择和创新公共服务的提供机制和方式,推进对多样化公共服务的分类管理,构建高效、公平和权责对称的公共服务提供模式^[10]。

旅游公共服务是公共服务在旅游领域的特殊表现。目前,国内外关于旅游公共服务供给模式的专门研究还非常少,并且由于长期以来受政府主导型旅游发展战略的影响,很多学者认为旅游公共服务应采取政府垄断供给模式,这在一定程度上也加剧了旅游公共服务供给不足的局面。实践表明,政府不应该是旅游公共服务的唯一直接提供者,社会其他部门也有可能进入旅游公共服务领域,参与旅游公共服务的供给^{[11][12]},政府要通过建立专门机构来管理旅游资源和规范发展^[13],公共部门与私营部门的合作是旅游发展的重要政策工具^[14],构建公私伙伴关系是转型期中国旅游业获得强劲动力的必选模式^[15]。国内外有关公共服务方面的相关研究对旅游公共服务的研究和实践具有重要的指导意义。

3 旅游公共服务多元化供给: 理论依据与政府职能定位

从经济学角度,社会公共需求决定着公共供给的内容,公共供给必须适应公共需求的规律,即公共供给必须与公共需求相平衡。在公共行政学上,公共需求决定了政府的职能、活动范围与活动方式,公

共需求的变化决定了政府职能、体制与行为的变化^[16]。随着社会经济的发展,旅游公共需求群体的多样化、旅游需求个体的差别化和个性化,导致旅游公共服务需求呈现出多元化的格局。而政府单一供给旅游公共服务具有很强的刚性特征,在现行的旅游公共服务供给中,旅游者需求与供给者之间信息不对称等因素导致了供给效率低下,使得旅游者缺乏选择产品消费种类及数量的机会。

3.1 旅游公共服务多元化供给的理论依据

政府的比较优势决定了它必须肩负提供公共服务的主要责任。随着公共产品理论的发展,学者们普遍认为公共服务的供给(supply)是一个复杂的过程,一般包括提供(provision)和生产(production)两个环节。马斯格雷夫(Musgrave)认为,公共产品的政府提供并不意味着由政府生产;政府提供是指政府通过预算进行公共资金的投入,但这并不意味着必须由政府来生产^[17]。奥斯特罗姆(Ostrom)进一步认为,公共服务或产品的“提供”是指通过集体选择机制做出决策,决策的内容包括提供者、供给数量和质量、生产安排、融资、生产监督;“生产”则是指“将投入变成产出的更加技术化的过程,制造一个产品或者在许多情况下给予一项服务”。总之,在把公共服务的“提供”和“生产”分开的前提下,公共服务的供给者既可以是公共部门,也可以是私人部门^[18]。

当前我国旅游公共服务供给基础薄弱,政府在旅游公共服务供给过程中处于垄断地位。从供给主体这一角度考虑,旅游公共服务多中心供给应该是改变政府单一供给的局面,形成各类供给主体共同参与相互作用、优势互补的多中心供给模式。“多中心”一词,来自奥斯特罗姆、蒂伯特(Tietout)和瓦伦(Warren)的经典性文章^{[18][19]}。

本研究采用“多中心”概念,是指在旅游公共服务供给过程中,存在众多的参与者,他们能够自主选择市场机会,由此形成许多替代性的制度安排。在一定条件下,政府、市场、社会都有可能成为旅游公共服务的供给主体。政府追求公平的价值,市场遵循效率的法则,社会崇尚正义的理念。三者为解决同一社会问题时彼此间却存在着密切的互动关系,资金、人员、技术、公共关系往往在三者之间流动。旅游公共服务供给中,政府的作用是有限的,主张根据不同公共服务的特点,结合政府、企业和社会力量的优势^[20],采取不同的供给模式,实行公共服务供给主体的多元化,建立政府、市场和社会三维框架

下的多中心供给模式。

3.2 旅游公共服务多元化供给的政府职能定位

新公共管理运动的兴起是对传统政府理论和传统公共行政理论的批判。批判的焦点在于政府组织的低效率并不能有效满足公众的需求以及政府能力的有限性。基于这两大前提,必然要求寻求政府以外的社会力量。营利部门和非营利组织介入旅游公共服务的供给,并不意味着政府供给公共服务的责任相应减轻,甚至前两者可以替代政府的地位,而是适应新的格局,其职能有所调整(表1)。

表1 旅游公共服务政府职能定位与公共参与

Tab.1 Function of government and public participation in tourism public services

	传统行政 Traditional administrative	现代行政 Modern administrative
责任 Responsibility	旅游公共服务的唯一提供者	旅游公共服务质量和数量的控制者
主体 Subject	政府作为单一供给主体	多元供给主体:政府、营利组织、非营利组织、个人
目标 Target	追求效率	以社会和公众的需求为导向、强调绩效、社会公正

资料来源:根据参考文献[21]修改。

由于旅游公共服务主体在旅游公共服务供给中独有的功能和固有的缺欠,使得各自有不同的功能空间和供给边界。就旅游公共服务供给的内容看,政府强调普遍的、宏观的方面,供给的目标是让所有服务的接受者都能承担起旅游公共服务的价格、满意的旅游公共服务质量。政府强调的是整体服务,而其他主体强调的是部分服务。个人需求是有差异的,营利组织供给服务则是对服务消费者细分的一种回应,是对个人差别需求的满足。相对于政府和市场在旅游公共服务供给的不足,非营利组织延展服务的补充不可或缺。非营利组织可以在政府与市场之间起到很好的缓冲作用,化解一部分市场的消极影响,这一点在我国现阶段还不具备,因此,旅游公共服务市场化改革与政府供给之间的衔接并不紧密,市场化的风险可能由政府独家承担。旅游公共服务的个人供给更多地体现在公民强烈的主体意识和积极的进取精神,公民自豪感和社会责任感的回归,激活公众真实参与意识,是公民自治的实现形式。其性质类似于非营利组织,但却没有明确的组

织形式,是个体非制度化参与,具有更大的自适应性,属于补缺型服务^[11](表2)。

表2 旅游公共服务多元化供给主体及服务范围

Tab.2 The subject and scope of tourism public services on multi-agent supply

服务主体 Service subject	服务范围 Service scope	承担职责 Discrimination of responsibility
政府 Government	具有普遍性质的旅游公共服务	制定服务标准,提供规制框架,保护旅游者权益,强调整体服务,建立公平的旅游公共服务体系
营利组织 Profit organization	具有差异性质的旅游公共服务	提供管理、技术、资本,优化资源配置,为旅游者提供增值服务,关注个人差异化需求的满足,是对消费细分的一种回应
非营利组织 Non-profit organization	具有志愿性质的旅游公共服务	补充和缓冲政府和市场供给旅游公共服务方面的不足

4 转型时期旅游公共服务多元化供给模式选择

旅游公共服务需求是目的地旅游公共服务体系存在的基础和根本原因,旅游公共服务供给是旅游公共服务体系的核心构成。旅游公共服务供给可以从两个层面理解:从供给主体结构看,主要讨论由谁来供给的问题,表明多个主体及其之间的合作和竞争关系;从提供过程来看,主要讨论怎么供给的问题,它表明旅游公共服务提供是一个动态的过程^[22]。所谓模式是指事物内部的若干成分(即元素、要素),按照一定的关系(即一定的构成方式、一定的组合规律)所组成的一定的表现形式。

发达国家十分重视加强政府与市场、社会的伙伴关系,引入市场化和社会化机制,实行公共服务合同外包、公共服务购买、政府间协议、合同承包、补助、特许经营、凭单制、志愿服务等多种供给方式^[23]。旅游公共服务的多主体复合供给正是通过政府(G)、市场(M)、社会(S)力量的联动,最终实现有效互补、协同呼应的多方参与(G-M-S)的理想旅游公共服务复合供给的综合联动模式(表3)。

需要说明的是,旅游公共服务有别于一般的旅游(企业)服务,为了确保旅游公共服务的公共性,在旅游公共服务复合供给机制中,每种可能的运作模式都离不开政府的参与^[24]。

4.1 政府主导型旅游公共服务供给模式

4.1.1 G-G 模式

(1) 政府直接生产提供型

表 3 旅游公共服务多主体复合供给可能运行模式

Tab.3 Multi-agent supply patterns of tourism public services

供给主体 Subject of supply	政府(G) Government	市场(M) Market	社会(S) Social	多主体 Multi-agent supply
政府(G) Government	G-G	G-M	G-S	
市场(M) Market	M-G	M-M	M-S	G-M-S
社会(S) Social	S-G	S-M	S-S	

政府直接生产提供型模式中,政府扮演着服务的生产者和安排者的角色,直接向公众提供服务。采取这种供给模式的旅游公共服务一般具有以下特征:

① 营利甚微甚至是无利可图而又关系民生的,也就是难以直接对公众收取使用费或直接收费的成本过高的旅游公共服务。

② 此类旅游公共服务供给事关重大,由其他部门提供将会带来严重后果或者现阶段仍没有实现的可能环境。

③ 具有极其显著的“外部性”,导致市场企业缺乏供给能力也不愿意供给,对于社会第三部门而言则可能无力承担,所以必须由政府免费或者低价向公众提供的旅游公共服务,否则,必然导致旅游公共服务功能的扭曲而产生消极的社会后果。此类旅游公共服务主要适用范围是其他部门不能或不愿介入的旅游公共服务供给领域。因为此类服务具有极强的非竞争性、非排他性的特征,很难避免“搭便车”现象的出现,所以这种模式主要包括涉及社会公正、道德伦理、社会稳定的纯公共产品和服务,如旅游政策法规、大型旅游公共基础设施等。

(2) 政府垄断供给型

政府垄断供给型模式是一种传统的旅游公共服务供给模式,政府是这种供给模式的主体。尽管在旅游公共服务领域中,市场化、社会化已经成为一种不可逆转的趋势,但政府始终是最有力量的旅游公共服务供给者。旅游公共服务的供给由政府决策,政府在公共财政基础上筹资、生产和分配。采取这种模式的旅游公共服务实现方式主要有两种:

① 由政府出资建立公营企业来进行日常经营管理,直接提供旅游公共服务;

② 政府对目前所属的公共部门进行公司化改造,按照公司法进行登记注册和管理运营。企业拥有一定的自主权,让其参与市场的竞争,以便更加有效地提供旅游公共服务。

旅游公共服务的政府垄断供给具有强制优势、超脱优势、组织优势和效率优势^[25]。

① 政府掌握着“暴力潜能”,直接投资供给不受私人资本数量限制,可以通过征税来筹措资金,是旅游公共服务供给的主导力量;

② 政府可以不从投资项目本身的利益着眼,不计较投资生产的旅游公共服务是否可以对消费者收取使用费,提高社会福利水平;

③ 政府是一个严密的组织系统,具有有序的组织机制和实施规则的强制力,通过组织优势来弱化外部性和不确定性因素;

④ 政府根据财政能力和实际需要统筹安排,使得消费不受限制,其潜在的效用可以得到充分实现。如上海旅游咨询服务中心,就是采用政府垄断供给型的模式^①。

但这种模式也存在一定的不足和缺点:

① 财政压力,政府提供的旅游公共服务越多,其资金供给量越大,管理成本也越多,意味着财政支出也在加大,财政压力增加^[26];

② 政府垄断供给可能会导致供给的低效率,如供给服务的数量不足、质量下降和供给错位、缺位等;

③ 旅游公共服务设施维护保养不良,使用损耗严重等。

4.1.2 G-M 模式和 G-S 模式

政府委托市场(G-M)和社会第三部门(G-S)供给型模式。政府提供并不意味着一定要政府生产,随着人们生活水平的提高,对于各种各样旅游公共服务的需求在不断提高,加之政府财力有限以及旅游公共服务供给过程中效率低下,此外,随着社会的发展,旅游公共服务的性质也在不断发生改变,为政府部门与市场企业或社会第三部门采取多种合作

① 上海旅游咨询服务中心是上海市政的实事项目之一,也是上海旅游系统信息化工作的重要组成部分,上海旅游委员会下属自收自支的事业单位。目前上海已经开设 40 多家旅游咨询服务中心(亭),以国际通用的“i”为标识,分布在全市所有区、县和交通窗口单位,构筑了遍布全市的旅游咨询服务网络体系,以高科技、电子化的手段为旅游者提供旅游咨询和系列服务。

形式提供可能。如政府部门与市场营利部门或第三部门签订生产合同、授予经营权、政府参股、经济资助(财政补贴、优惠贷款、减免税收)、BOT方式等多种形式,以鼓励其生产。这些供给方式既可缓解政府的直接财政负担,又有助于提高旅游公共服务的经营和管理效益。由于考虑到某些旅游公共服务的外部性及对于社会分配的重要意义,最优的所有者还应该是政府,只是生产和经营可以由市场企业和社会第三部门来完成。

政府委托市场供给(G-M)模式中,政府选择合作伙伴的方式一般是公开招标,其实质是将市场机制引入政府直接投资领域,实现国有资产所有权、经营权和使用权分离。如上海市旅游委员会建设的官方旅游热线962020,即旅游呼叫中心,就是政府和私人签订合同,私人负责生产,政府采购后再向公众提供公益性咨询服务。为了更大限度地发挥经营者的自主性和积极性,政府可以将一部分垄断性行业的现有国有资产或将要建成投入使用的资产出售或实行股份制改造,以尽快收回政府投资,减少政府投资风险。

政府委托社会第三部门(G-S)模式中,政府确定某种旅游公共服务的数量和质量标准,非营利部门招标、承包,中标后按与政府签订的供给合同为公众提供旅游公共服务。政府委托第三部门(G-S)供给,对政府而言的主要优点在于:政府从繁杂的经营管理中摆脱出来,能更好的明确目标和政策;减轻了政府具体实施的负担,而将具体计划与实施交由服务提供者负责。第三部门得到了政府资助或享受免费待遇等优惠政策,解决了筹资难问题;扩大了供给的自主权,明确了责任和公益心,增加了旅游公共服务供给成功的可能性。

4.2 市场主导型旅游公共服务供给模式

某些旅游公共服务在技术上的排他以及有效的竞争,为私人提供创造了条件。旅游公共服务市场主导型供给模式是指营利组织根据市场需求,以营利为目的、运用收费方式补偿支出的一种模式。在旅游公共服务市场供给模式下,旅游公共服务生产所需资金并非完全由政府来提供,私人也提供了一部分的资金。旅游公共服务市场主导型供给模式可以分政府管制下的由市场完全供给(M-M)模式和政府补贴下的市场供给(M-G)模式。这种由私人生产、经营的旅游公共服务产品,政府给予必要的补贴和管制。一般在市场主导型旅游公共服务供给模式中,政府力量介入少,宏观指导居多。

4.2.1 M-M 模式

政府监管下的由市场完全供给(M-M)模式,即在政府管制下由私人资本通过投标取得政府特许的专利经营权来生产与供给经营某项旅游公共服务。该种旅游公共服务供给模式具有以下明显优势:

①充分利用社会资源,调动更多的社会力量来发展旅游公共事业,可以极大地减轻政府的财政负担,同时扩大旅游者的选择范围,旅游者由此也能够享有较高质量的旅游公共服务产品;

②生产者具有相对充分的自主权,以营利为其经营的目的,能够确保生产者在政府允许的范围内获得合理的利润;

③生产者承担经营风险,这样就使生产者不仅具有提高投资效率的内在动力,又有竞争的外在压力,使其不断采用先进技术来改善旅游公共服务质量,进而提高社会效益和降低生产成本。

由于此类旅游公共服务具有一些特殊特点,M-M模式供给旅游公共服务需要注意几个问题:

第一,此类旅游公共服务产品私人性强,政府可以通过与私人资本所签订的合约,将专营权授予私人资本,私人资本取得垄断经营权,从而可以享受规模经济,避免过度竞争;

第二,同时具有收费性和公共性特点,因此其收费标准完全由市场供求关系和竞争情况调节,不必由政府批准;

第三,政府通过合同明确界定私人资本的义务,必须达到一定的服务标准,为旅游者提供优质旅游服务,保障消费者权益。

很多城市的旅游公共交通服务就采取这种模式:双方签订的合同对私营部门提供旅游公共交通的线路、车辆间隔时间、价格等均做出规定,确定企业因政策因素发生亏损时政府进行补贴的数量,保证企业获得稳定的收益。若企业达不到合同规定的旅游服务质量,政府将中止合同^[27]。这样就强化了企业成本约束,促进了企业经济管理水平的提高。政府通过规定技术标准,迫使企业降低成本、提高服务质量。从本质上说,政府监管存在的合理依据是市场失灵,是对市场失灵或缺陷的回应,从维护旅游者的公共利益和国家整体利益出发,利用行政性资源和行政手段,纠正或缓解旅游市场失灵与市场缺陷带来的不经济和不公正,从而维护旅游经济和旅游市场秩序的稳定。

4.2.2 M-G 模式

政府补贴下的市场供给模式中,政府对私人经营这类旅游公共服务的资助途径和方法很多,其中主要有:投资参股、按业务量补贴、无偿捐赠、提供优惠借款、提供借款担保、无偿或低价提供土地、减免税收等。政府补贴的其他内容有:政府给参与旅游公共服务经营企业以一定补贴,使其乐意尝试提供改善旅游公共服务质量的举措;政府的补贴增加了旅游企业的研发投入,从而促进旅游企业的技术进步,增强旅游公共服务的技术含量和供给效率;通过补贴和直接投资等方法促进旅游企业人力资本的积累和知识、技术的进步。如杭州市政府每年有 1000 万元专项财政资金补贴杭州旅游集散中心,并给予 50 辆旅游车的营运指标^①[28];苏州市政府对集散中心给予政策层面的支持,并享受公交车待遇,在站点设置、景点门票方面给予优惠等。

4.3 旅游公共服务社会自愿型供给模式

社会自愿供给的主要组织形式是社区和非营利组织。非营利组织的发展是与国家的政治、经济、文化水平密切相关的,非营利组织能够在扶贫、环保、教育、维权、慈善等许多领域获得政府和市场无法取得的成效。非营利组织提供公共服务的数量也是衡量一个国家现代化水平的重要标志。由于国家发展处于不同阶段,非营利组织在旅游公共服务供给上也相应有自己的发展模式。

4.3.1 S-S 模式

非营利组织主导型供给模式,即社会组织独立提供旅游公共服务。一些非营利组织为了保持独立性,往往通过自筹资金(包括会费、私人捐款、服务收费等),依靠自身力量提供多种形式的旅游公共服务。如英国饭店与餐馆协会、英国导游协会、英国旅行社代理人协会等,这些行业协会积极维护本行业的利益,促进跨行业的横向联系,制定本行业的条例和准则,负责行业内人员培训工作,提供旅游信息服务以及受理游客投诉等^[29]。政府的角色将更多地体现为旅游公共服务的协调者和监察者。此外,加强公众旅游公共服务意识,动员全民参与,通过社会公民的服务可以在一定程度上节省经费和工作人员^[30]。现阶段,我国应坚持培育发展与监督管理并举的指导思想,不断健全相关法律法规体系,防范非营利组织在提供服务过程中可能出现的行为偏差。

4.3.2 S-G 模式

非营利组织与政府合作模式。典型的表现形式是非营利组织接受政府资助或享受免税待遇等优惠政策,但政府并没有直接投资经营^[31],政府借助非

营利组织,实现旅游公共服务输出的社会化,即吸引社会非营利组织参与政府社会职能的实现,把一部分政府社会职能交由社团、中介组织、非营利组织来做,改善现有的政府职能。美国多数城市建立了旅游问询中心,是一个非营利性的庞大组织,将各类游客吸引到该城市并为其服务,通过他们的服务,将政府、贸易与市民协会、个体性质的旅游供应者(如饭店、汽车旅馆、餐馆、风景区和地方交通部门等)的利益集中在一起。根据美国国际会议组织对美国 278 个旅游问询中心的调查,属于政府财政支持的经费占了中心总经费的 24%;通过各地州政府立法,规定将城市酒店床位收入所得税总额的 50% 划给旅游问询中心作专项经费,此外,包括收会员费和免税的自主经营收入及社会捐款,可见,美国旅游问询中心的经费主要来自政策的支持和政府的专项经费^[32]。国外还充分利用城市青年志愿者和城市义工组织,在新增功能型的服务场所提供人工服务和外语翻译、声讯服务等方面发挥作用,其广泛接受社会捐助和志愿者服务的方式值得借鉴。

4.3.3 S-M 模式和 M-S 模式

非营利组织与市场合作模式。从市场企业方面看,企业参与非营利组织的各类公益活动,一方面有利于增强企业内部的凝聚力,培养企业成员的奉献精神;另一方面,企业采取有形、无形投资于公益事业的活动,可以树立企业在新形象,增强企业的社会认同感,提高企业的经营效益。例如台湾春风旅行社、凤凰旅行社等与公益组织“伊甸基金会”合作,进行与旅行业务交易关联的公益推广活动,即面向全台湾的残疾人士举办“脚踏希望、轮走台湾”的公益活动受到社会好评。

从非营利组织方面看,加强与企业的合作关系,得到企业特别是大中型企业的资助,自身的活动能力、社会公信力得到较大的提高,所组织的公益活动才可能获得更大的社会影响,取得更明显的社会公

① 杭州旅游集散中心的组建就是在浙江省旅游局、杭州市旅游委牵头下,由杭州旅游集团、杭州长途客运集团和杭州旅游公交公司共同出资 1500 万元组建股份公司。其中,杭州旅游集团占股 51%,杭州长途客运集团占股 25%,杭州公交公司占股 24%。集散中心租用杭州黄龙体育馆 1000 多平方米场地作为营业厅和办公室。从 2003 年开始,杭州市政府连续 3 年每年投入 200 万资金扶持杭州旅游集散中心,同时给予 50 辆旅游车的营运指标。对于集散中心承担的旅游集散换乘中心和旅游咨询服务中心职能,杭州市政府每年还有专项财政资金(每年 1000 万元)支持。此外,杭州旅游集散中心还整合了杭州旅游集散换乘中心和杭州旅游咨询服务中心,经过一年多的亏损之后,杭州旅游集散中心 2006 年开始盈利。

益实效,促进自身健康、科学的可持续发展。如加强旅游行业协会对旅游企业的指导作用,始终是我国行业协会的重要工作之一。深圳市旅游协会举办的

“优质服务规范及经验交流会”、“饭店节能技术推广及经验交流会”等活动受到会员单位的普遍欢迎,树立了行业协会的形象和威信。

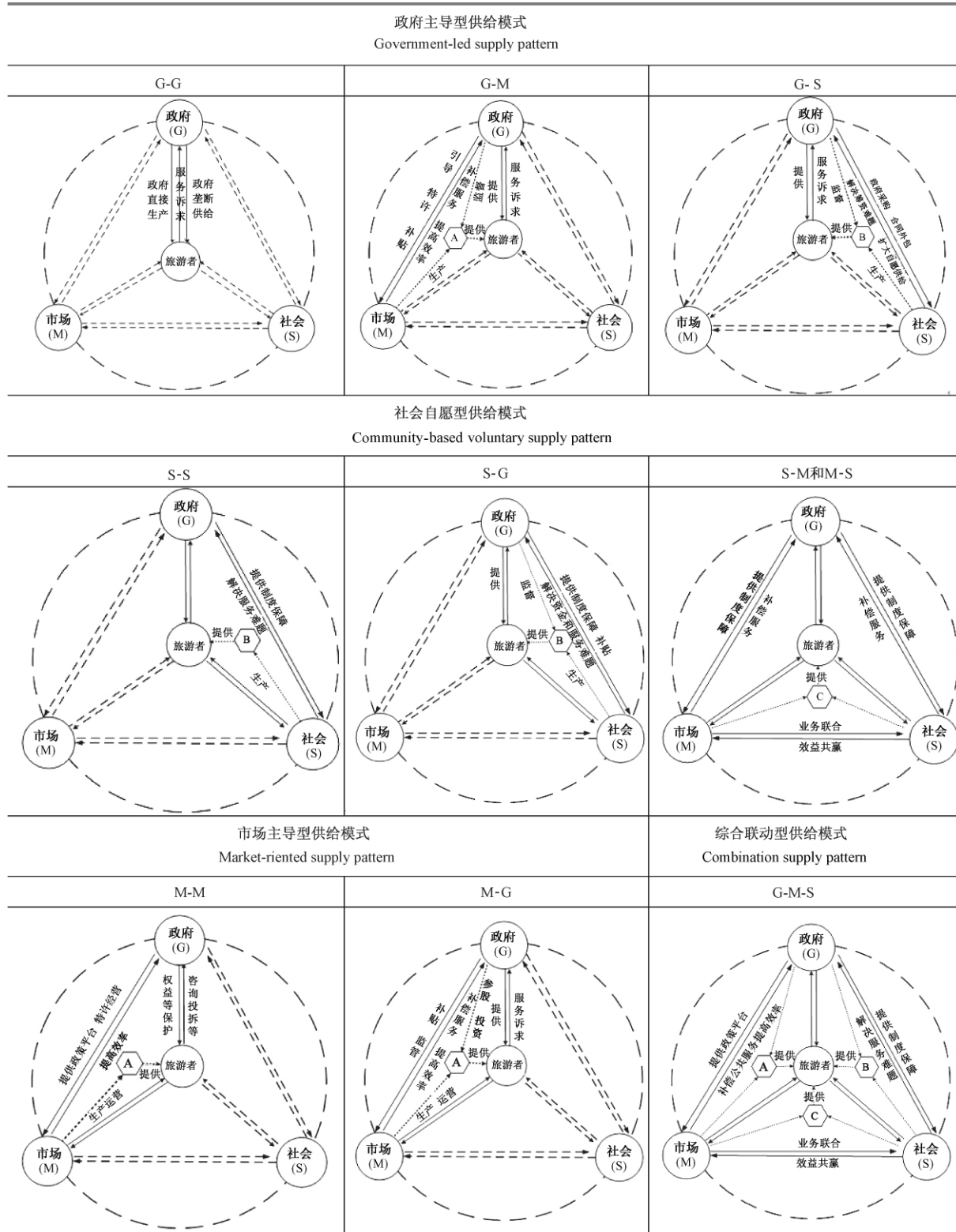


图1 旅游公共服务多元化供给模式选择

Fig.1 Plural supply patterns of tourism public services

资料来源:见参考文献[11];图中A、B、C代表政府、市场和社会为公众(主要是旅游者)提供的旅游公共服务产品或项目。

4.4 旅游公共服务 G-M-S 综合联动型供给模式

发达国家十分重视加强政府与市场、社会的伙伴关系,引入市场化和社会化机制,实行公共服务合同外包、公共服务购买、政府间协议、特许经营、凭单制、志愿服务等多种供给方式^[23]。如在旅游环境保护方面,政府将一些环境治理、环境呼吁等工作委托给发展较好的环境保护组织,同时政府为这些项目的运作提供资金。而接受委派的环境保护组织除了将一部分自己擅长的任务留下,还可将其中一部分的工作在保证质量的情况下,交给相关的环保公司来做。这样 3 个部门合作就可以发挥各自的优势,从而最大程度满足社会中不同人群的不同需求。此外,某些外延过大的旅游公共服务,如重大旅游安全救援服务,不是由目的地本身所能完全供给的,而是需要目的地之间、甚至是国家间合作才能成功供给。

转型时期旅游公共服务的多元化供给,要正确处理政府与市场、社会的关系,以及公平与效率的关系,在保证政府承担旅游公共服务主导责任的同时,充分发挥市场和社会在旅游公共服务供给中的作用(图 1)。

5 结 语

本文充分借鉴公共经济学和公共管理学理论,并结合国内外旅游公共服务实践,构建了我国转型时期旅游公共服务供给模式的理论分析框架,以期对我国旅游公共服务供给体制转型研究和实践有所启发。需要说明的是,不同旅游公共服务供给模式的选择受到旅游公共服务的性质、旅游公共需求、经济发展水平、民间资本的发育程度以及政府职能转变等因素的影响,同一种性质的旅游公共服务在不同地区未必采取相同的模式。同时,旅游公共服务多元化供给中政府的责任不是减少了,而是从微观上升到了中观和宏观,体现在普遍义务服务的加强、差异化服务的减少,供给的核心在于向公众提供普遍的无差别的义务性旅游公共服务。多主体参与旅游公共服务的供给,各自有着最有效的服务范围,通过它们无缝隙的合作与充分竞争,可以提高旅游公共服务的供给效率。

参考文献(References)

- [1] McDavid J C, Schick G K. Privatization versus union-management cooperation: The effects of competition in service efficiency in municipalities[J]. *Canadian Public Administration*, 1987, 30(3): 472-488.
- [2] Gonzalez R A, Mehay S L. Economies of city size in a price searcher model of local government[J]. *Public Finance*, 1987, 42(2): 236-249.
- [3] Miranda R, Andersen K. *Alternative Service Delivery in Local Government*(1982-1992) [M]. Washington D C: International City-County Management Association. Municipal Yearbook, 1994. 26-35.
- [4] Stiglitz J E; Liang Xiaomin, Huang Xianfeng trans. *Economics* [M]. Beijing: China Renmin University Press, 2000. 105-110. [斯蒂格利茨; 梁小民, 黄险峰译. 经济学[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2000. 105-110.]
- [5] Ostrom E; Yu Xunda, Chen Xudong trans. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action* [M]. Shanghai: Shanghai Sdxjoint Publishing Company, 2000. 80. [艾莉诺·奥斯特罗姆; 余逊达, 陈旭东译. 公共事物的治理之道: 集体行动制度的演进[M]. 上海: 上海三联书店, 2000. 80.]
- [6] Denhardt J V, Denhardt R B; Ding Huang trans. *The New Public Service: Serving, Not Steering* [M]. Beijing: China Renmin University Press, 2004. 40-45. [珍妮特·登哈特, 罗伯特·登哈特; 丁煌译. 新公共服务: 服务而不是掌舵[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2004. 40-45.]
- [7] Li Junpeng. On building of public service-oriented government [J]. *Journal of the Party School of Tianjin Committee of the C. P. C.* 2004, (2): 40-44. [李军鹏. 关于建设公共服务型政府的思考[J]. 中共天津市委党校学报, 2004, (2): 40-44.]
- [8] Li Qi, Dong Youhong. On building and innovation of public service-oriented government [J]. *Chinese Public Administration*, 2004, (11): 31-33. [李琪, 董幼鸿. 论公共服务型政府的建设与创新[J]. 中国行政管理, 2004, (11): 31-33.]
- [9] Ju Hua. *Market Mechanism in Public Services: Theory, Methods and Techniques* [M]. Beijing: Peking University Press, 2006. 11. [句华. 公共服务中的市场机制: 理论、方式与技术[M]. 北京: 北京大学出版社, 2006. 11.]
- [10] Chen Zhenming. On strengthening delivery mechanisms and ways of public service [J]. *Southeast Academic Research* 2007, (2): 69-76. [陈振明. 加强对公共服务提供机制与方式的研究[J]. 东南学术, 2007, (2): 69-76.]
- [11] Li Shuang. *Research on Supply Mechanism of Tourism Public Services* [D]. Xiamen: Xiamen University, 2008. [李爽. 旅游公共服务供给机制研究[D]. 厦门: 厦门大学, 2008.]
- [12] Pearce D G. Tourism development in Paris: Public intervention [J]. *Annals of Tourism Research*, 1998, 25(2): 457-476.
- [13] Wager J. Developing a strategy for the Angkor World Heritage Site [J]. *Tourism Management*, 1995, 16(7): 515-523.
- [14] Augustyn M M, Knowles T. Performance of tourism partnerships: A focus on York [J]. *Tourism Management*, 2000, 21(4): 341-351.
- [15] Ma Bo. Several important issues concerning China's tourism industry in the transitional period of development [J]. *Tourism Tribune* 2007, 22(12): 12-17. [马波. 中国旅游业转型发展的若干重要问题[J]. 旅游学刊, 2007, 22(12): 12-17.]
- [16] Li Junpeng. Public demand and government supply: Basic subject for the study of public administration [J]. *Journal of Tianjin Administration Institute* 2001, 3(1): 15-20. [李军鹏. 论公共

- 需求与供给:公共行政研究的基本主题[J].天津行政学院学报 2001 3(1):15-20.]
- [17] Musgrave R A; Dong Qinfa trans. *The Theory of Public Finance* [M]. Shanghai: Shanghai People Press, Shanghai Sdxjoint Publishing Company, 1996. 100-120. [理查德·马斯格雷夫;董勤发译.比较财政分析[M].上海:上海人民出版社,上海三联书店,1996.100-120.]
- [18] Ostrom E, Schroeder L, Wynne L; Chen Youhong, et al trans. *Institutional Incentives and Sustainable Development: Infrastructure Policies in Perspective* [M]. Shanghai: Shanghai Sdxjoint Publishing Company, 2000. 85-90. [埃莉诺·奥斯特罗姆,拉里·施罗德,苏珊·温;陈幽泓,等译.制度激励与可持续发展:基础设施政策透视[M].上海:上海三联书店,2000.85-90.]
- [19] Ostrom V, Tiebout C M, Warren R. The Organization of Government in Metropolitan areas: Theoretical inquiry [J]. *American Political Science Review*, 1961, 55(4): 831-842.
- [20] Jia Lingmin, Lv Xuning. On innovative supply model of public service [J]. *Chinese Public Administration*, 2007, (4): 22-24. [贾凌民,吕旭宁.创新公共服务供给模式的研究[J].中国行政管理 2007 (4): 22-24.]
- [21] Jiang Mingrong. *A Study of the Balanced Supplying of Public Goods* [D]. Xiamen: Xiamen University, 2007. [江明融.公共服务均等化问题研究[D].厦门:厦门大学,2007.]
- [22] Tang Juan, Cao Fuguo. A study on the plural supplying modes of public service [J]. *Journal of Central China Normal University*, 2004, 43(2): 14-20. [唐娟,曹富国.公共服务供给的多元模式分析[J].华中师范大学学报,2004,43(2):14-20.]
- [23] Savas E S; Zhou Zhiren, et al trans. *Privatization and Public - Private Partnerships* [M]. Beijing: China Renmin University Press, 2002. 70. [E·S·萨瓦斯;周志忍,等译.民营化与公私部门的伙伴关系[M].北京:中国人民大学出版社,2002.70.]
- [24] Li Shuang, Huang Fucai, Li Jianzhong. Tourism public services: Connotation, characteristics and classified framework [J]. *Tourism Tribune*, 2010, 25(4): 20-26. [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(4):20-26.]
- [25] Wang Yuming. On innovation of supply system [J]. *Journal of Xue Hai*, 2005, (2): 107-112. [王玉明.论政府供给型制度创新[J].学海,2005,(2):107-112.]
- [26] Kasper Wolfgang, Shi Manfei; Han Chaohua trans. *Institutional Economics: Social Order and Public Policy* [M]. Beijing: Commercial Press, 2000. 230-235. [柯武刚,史漫飞;韩朝华译.制度经济学:社会秩序与公共政策[M].北京:商务印书馆,2000.230-235.]
- [27] Sun Yu, Yao Xiaodong. Path selection of market operations of urban public goods in China [J]. *Journal of Dongbei University of Finance and Economics*, 2001, (2): 17-20. [孙钰,姚晓东.中国城市公共物品市场化运营的路径选择[J].东北财经大学学报,2001,(2):17-20.]
- [28] Li Zhigang. *Topics of Guilin Tourism (2005-2006)* [M]. Beijing: China Tourism Press, 2007. 234-235. [李志刚.桂林旅游发展专题研究(2005-2006)[M].北京:中国旅游出版社,2007.234-235.]
- [29] Zhang Taicheng, Wang Weinian. On behavior of local government in tourism public services [J]. *Academic Journal of Zhongzhou*, 2009, (4): 114-118. [张泰城,王伟年.旅游公共服务建设中地方政府行为分析[J].中州学刊,2009,(4):114-118.]
- [30] Li Shuang, Gan Qiaolin, Liu Wangbao. Tourism public services system: An exploration of the theoretical framework [J]. *Journal of Beijing International Studies University*, 2010, (5): 8-15. [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,(5):8-15.]
- [31] Wu Wei. Source of funding for nonprofit organizations: Foreign experience and implications [J]. *Academic Journal of Zhongzhou*, 2007, (4): 99-103. [吴伟.非营利组织的资金来源——国外的经验与启示[J].中州学刊,2007,(4):99-103.]
- [32] Yu Weijie. Management of non-governmental organization from tourism development of the U. S. [J]. *Dong Yue Tribune*, 2009, (2): 172-174. [于慰杰.从美国旅游业的发展看非政府组织管理[J].东岳论丛,2009,(2):172-174.]

Plural Supply of Tourism Public Services: Function of Government and Pattern Choices

LI Shuang¹, HUANG Fu-cai², QIAN Li-yun³

(1. Department of Tourism Management, South China Normal University, Guangzhou 510631, China;

2. School of Management, Xiamen University, Xiamen 361005, China;

3. Center for Tourism Planning & Research, Sun Yat-sen University, Guangzhou 510275, China)

Abstract: With the vigorous development of tourism industry in China, innovation of supply patterns of tourism public services has become an urgent and important task for tourism management departments to adapt to a wide range of social demand for tourism public services, the inherent requirements of government function transformation, and practice of tourism public services. Providing public service is one of the most basic and frequent functions for the country and the government; it is also one of the logical beginnings which the government exists. But the government should not be the only direct provider of tourism public services; it is possible for other

social sectors to enter the field of tourism public services. It is also an important policy tool for tourism industry to build public-private partnership in transition. This paper uses the theories of public economics and public management as the main analytical tool, combines with practices of domestic and international tourism public services, clarifies the function and role of government in plural supply of tourism public services, and explores plural supply patterns of tourism public services with “Government, Market and Society” involved in. It is necessary to correctly handle the relationships between the government(G), the market(M) and the society(S), as well as the relationships between fairness and efficiency, to ensure the lead responsibility of government, and to give full play to the role of market and society in plural supply of tourism public services. Government is to stress giving the best overall service to our customers, while others emphasize on the part of the services. Individual needs are different, services of for-profit organizations are to meet the needs of individual differences, which is a response to customer segmentation. Non-profit organizations, to a certain extent, can add up the governments’ inadequate supply and make up the deficiencies for commercial enterprise supply of tourism public services. Individual supply of tourism public services more strongly reflects in the consciousness of citizens and positive entrepreneurial spirit, the return of civic pride and social responsibility. Its nature is similar to non-profit organizations, but there is no clear organizational form, which involves an individual non-institutional participation, with greater adaptability. There are at least four main supply patterns, including government-led supply pattern (G-G; G-M; G-S), market-oriented supply pattern (M-M; M-G), voluntary community-based supply pattern (S-S; S-G; S-M/M-S), and combination supply pattern (G-M-S), which ensure that tourism public services are effectively supplied within institutional framework to meet the growing public demand for tourism public services and achieve public interest. It should be noted that the choice of different supply patterns of tourism public services is affected by the nature of tourism public services, the demand of tourism public services, level of region economic development, development degree of private capital, transformation of government functions and other factors. The same or similar kind of tourism public service may not adopt the same pattern in different regions. At the same time, the government’s responsibility is not reduced, but increased instead of the micro to the medium-and macro level, which is reflected in the strengthening of universal service obligations, reducing differentiated services and the core of supply which is generally available to the public of undifferentiated and welfare tourism public service in plural supply of tourism public services.

Key words: tourism public services; supply patterns; polycentric governance

[责任编辑: 吴巧红; 责任校对: 宋志伟]