

论我国旅游安全保障体系的构建

郑向敏¹, 卢昌崇²

(1. 华侨大学旅游系, 福建 泉州 362011; 2. 东北财经大学工商管理学院, 辽宁 大连 116025)

摘要: 本文构建了旅游安全保障体系, 并对构成安全保障体系的五个子系统及其系统要素进行分析与研究。

关键词: 旅游安全; 保障体系; 预警系统

中图分类号: F590 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-4096(2003)06-0016-05

旅游安全保障是旅游者旅游活动能够安全、顺利进行, 旅游业能够得以正常运作的保障。一方面, 旅游者个人需要社会安定和安全的大环境, 需要旅游过程中的安全保障; 另一方面, 旅游业需要旅游资源的永续利用, 需要保护旅游资源安全, 旅游业也有义务维持社会稳定, 保障旅游活动安全有序地进行。因此, 旅游安全保障在旅游活动中乃至整个旅游业发展中有着举足轻重的作用。研究旅游安全保障内容, 分析旅游安全保障的任务与功能、构建旅游安全保障体系, 有效地解决旅游安全问题已显得非常必要。

从旅游学研究对象和旅游安全保障的对象看, 旅游安全保障体系包括三个层面内容, 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。从旅游安全保障的系统功能角度看, 旅游安全保障体系是由旅游安全政策法规系统、旅游安全控制系统、旅游安全施救系统和旅游保险体系五个子系统组成的一个开放性系统。

旅游安全保障体系的系统构成如图1所示。

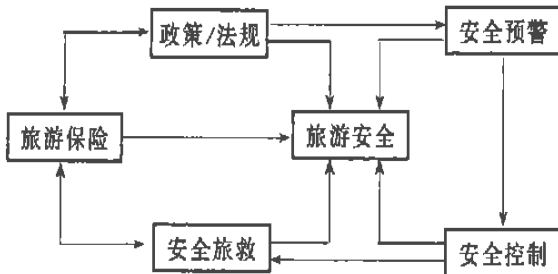


图1 旅游安全保障系统构成

旅游安全保障体系中, 政策法规系统是全局

性的保障和管理依据, 预警系统和控制系统属于事前的预防和事中的监管体系, 旅游保险属于事后的补偿体系, 而旅游安全施救则是事中采取积极措施的重要环节。

一、旅游安全政策法规系统

旅游安全政策法规系统是旅游安全保障系统的基础, 指导并规范着旅游安全保障体系中的预警、控制、施救行为, 为旅游安全管理提供法律依据。

旅游安全政策法规系统具有提高旅游安全意识, 约束旅游行为的作用。它能够从政策法律的权威性和强制性的角度来规范和控制旅游从业人员的行业行为, 强化和提高旅游从业人员的安全意识和防控意识, 唤醒和提高旅游者的安全意识, 约束旅游者的旅游行为。同时, 通过旅游安全政策法规体系, 还能够唤起和提高广大社会公众对旅游安全问题的关注, 提高社会大众旅游安全防控的意识和能力, 促进旅游社会安全管理的开展, 为创建安全的旅游环境提供保障。

1. 旅游安全政策法规体系

旅游安全政策法规体系的构成如图2所示。

从构成类型角度看, 旅游安全政策法规体系由政策法规和质量标准两个类型组成。前者包括了宏观性的政策法规(全国性政策法规)和微观性政策法规(地方、行业性法规条例和企业、部门规章制度)两部分内容, 从而形成了全国层面的政策法规体系, 地方、行业层面的政策法规体系和企业、部门层面的规章制度体系。

* 本文是国家社科基金项目(02BJY106)阶段性成果。

收稿日期: 2003-09-24

作者简介: 郑向敏(1954—), 男, 福建泉州人, 博士, 教授, 博士生导师, 研究方向: 旅游管理、旅游经济、饭店管理。

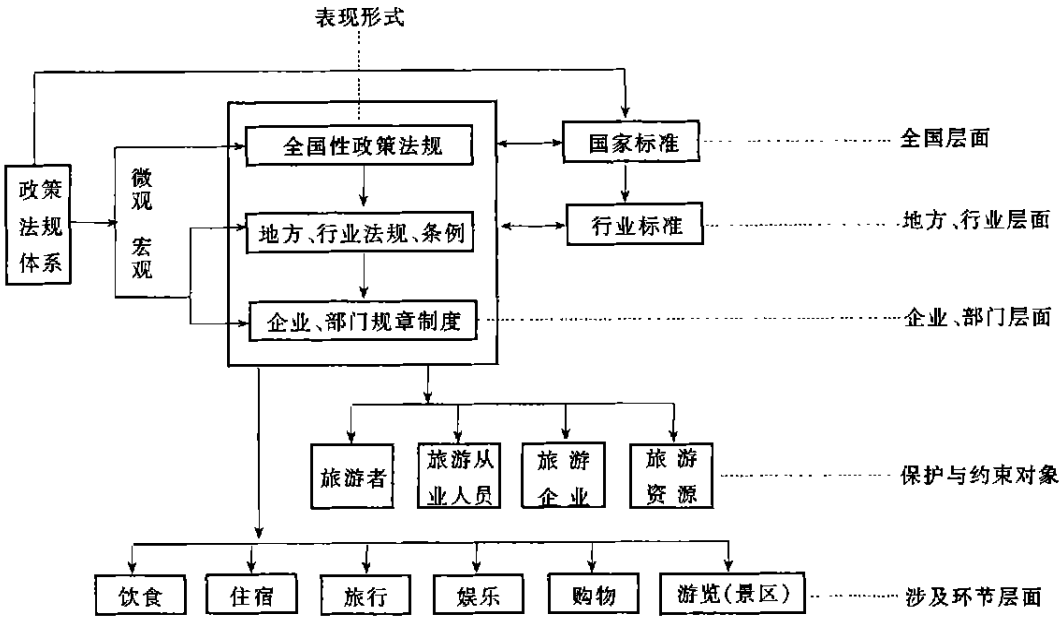


图2 旅游安全政策法规体系

从表现形式上看，旅游安全政策法规体系有三种表现形式：(1)由全国一级政府颁发的全国性政策法规与标准；(2)由地方政府、行业主管部门颁发的地方性、行业性法规、条例与标准；(3)由企业和部门制定、实施的规章制度。三种形式的政策法规同时作用于旅游安全保护与约束的对象，同时运用于旅游活动的六个要素环节的安全控制与管理，从而形成了一个完整的、有效的、可操作性强并能规范与指导旅游活动安全、有序地进行的旅游安全政策法规系统。

2 旅游安全政策法规系统要素分析

由旅游安全政策法规体系图可见，旅游安全政策法规系统由政策法规、标准、条例、规章制度四个要素构成。

(1)政策。主要指由国家一级政府针对全国性旅游安全问题而颁布的相关政策与规定。

(2)法规。指由国家一级政府以及国家行业管理部门和地方政府颁布的与旅游安全相关的法律条文和规定。

(3)标准。指与旅游安全管理相关的标准，包括国家级、地方政府和行业部门两个层次三种类型的标准。

(4)条例。主要指由国家一级政府、地方政府、行业主管部门颁布和实施的与旅游安全管理相关的条例和办法。

(5)规章制度。主要指由地方政府、行业主管部门、企业部门制定的与旅游安全管理相关的规定、办法、细则和制度。

二 旅游安全预警系统

旅游安全预警系统担负着旅游安全信息的搜集、分析、对策制定和信息发布等功能，是国家发布旅游安全信息、进行旅游安全预控的组织机构，它代表国家向旅游企业、旅游者等相关的旅游主体发布国内或境外的旅游安全信息，以维护旅游企业和旅游者的利益，保障本国旅游业的顺利发展。它在警示旅游者和旅游企业、增加旅游者和旅游企业的旅游安全意识、提高安全防范与控制能力，使旅游者和旅游企业预见问题并采取积极的防范措施等方面有着极大的作用。

1. 旅游安全预警系统的构成

根据旅游安全预警系统的旅游安全信息的搜集、旅游安全信息的分析、旅游安全对策的制定和旅游安全信息的发布等四个职能，我们可以给出如图3所示的旅游安全预警系统结构图。

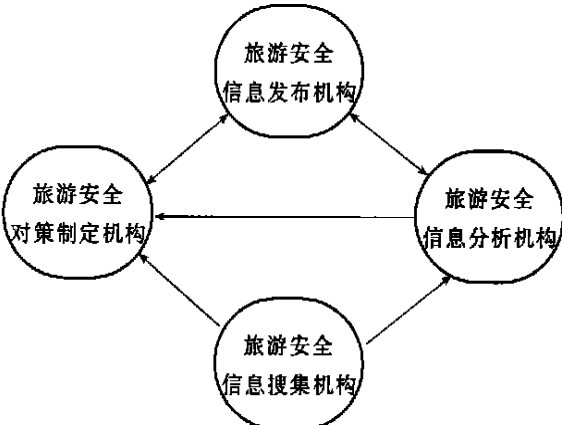


图3 旅游安全预警系统结构

旅游安全预警系统结构的复杂性和特殊性要求系统的行政组织机构应是多个政府职能部门的

协调系统,应该融合旅游部门、安全部门、公安部门、卫生防疫部门、国家信息发布机构等职能体系。我国目前所成立的假日旅游预警系统是由45个成员单位联合成立的旅游团体协调机构,其联动部门分布的广泛性和权威性使这一套旅游预警系统在假日旅游的运作中发挥了积极而有效的作用,它甚至已经成为旅游行政系统在公众服务中的形象工程。因此,就我们国家而言,可以在现有假日旅游预警系统的基础上,再经过相应职能的集成和调配,组织成具有上述四大基本职能的旅游安全预警系统。

2 旅游安全预警系统要素分析

(1) 旅游安全信息搜集机构

此机构主要功能是搜集国内或境外各地的旅游安全信息,包括各地的社会治安状况、政治态势、军事事件、疫情灾情等。信息的搜集可以是多样式、多渠道、多手段。

(2) 旅游安全信息分析机构

此机构主要功能是对信息搜集机构所获得的原始安全信息进行分析,并根据这些安全信息所代表事件的严重程度,对其进行安全级别的划定和警示,以供旅游安全对策制定。

(3) 旅游安全对策制定机构

对策制定机构根据各种安全事件的安全级别和具体情况,制定相应的安全行动措施。比如对旅游不安全的国家进行出境限制、对有灾情的地区提出各种限制措施等等。

(4) 旅游安全信息发布机构

信息发布机构的主要功能是将经过确认和选择的旅游安全信息通过一定的公众媒体向国民发布,为旅游企业或旅游者提供合适的旅游安全信息,使其做出正确的旅游行为决策,如警示国民不要前往有政治骚乱、有疫情和灾情的国家或地区旅行等。

3 旅游安全预警的类型

(1) 基于区域对象的旅游安全预警类型

国内旅游安全预警。国内旅游安全预警是针对国内不同旅游地所发布的旅游安全警示,旨在提醒旅游者对所警示旅游地的旅游安全状况,比如对旅游地的客源容量、客房预订状况、旅游物价水平、社会治安情况等各种旅游信息进行发布,警示旅游者和旅游企业,提高他们的安全防控意识与能力,维护旅游业的安全运营。

境外旅游安全预警。境外旅游安全预警是针对境外国家或地区状况所进行的旅游安全警示。它的功能是给国内旅游者和旅游企业必要的境外国家的旅游安全信息,其信息的发布往往需具备前瞻性和可靠性,使旅游企业能进行正确的境外线路策划、营销,并提醒国内旅游者进行正确的境

外旅游消费决策。相对于国内旅游的安全预警,我国的境外旅游安全预警则相对薄弱与不足,特别是在针对17个出境旅游目的地国家和地区的旅游预警方面尤为不足,这与我国日益提高的旅游大国地位极不相符。

(2) 基于警示内容的旅游安全预警类型

治安预警。是指对旅游地治安状况所进行的安全级别划定和信息发布,以提醒旅游者根据自身的安全适应性来进行合理的旅游消费决策。

健康预警。是对旅游地的环境卫生状况、食品卫生状况、疫情状况等卫生情况所进行的安全信息发布。有传染病发生的旅游地往往是旅游应回避和禁止的地区,我们国家旅游局、卫生防疫总局和公安机关等三部位曾就2002年暑期泰国的“登革热”发布过健康预警,这在我国旅游预警中属于第一次。今年我国“非典”疫期间,国家卫生部每天都通过各种媒体发布主要疫情状况,这也属于健康预警内容。

容量预警。是指以旅游地的实际客源容量为标准、以旅游地的客房预定量为基础来对旅游地在一定时期的客源空余容量所进行的预测和信息发布,旨在提醒旅游者合理选择相应时期内的旅游目的地,避免旅游地客人的过分集中、人满为患,而造成的对旅游者、旅游地生态环境和人文环境的损害与破坏。

政治预警。指对旅游地或旅游地所在国家政治稳定状况所进行的安全分析和信息发布,以避免由于旅游地政治的动乱造成对国内旅游者的伤害。

军事预警。指对旅游地或旅游地所在国家的军事态势所进行的安全分析和信息发布,以避免旅游地的军事活动给旅游企业带来意外的伤害。

三、旅游安全控制系统

旅游安全的控制是旅游行政主管部门、旅游企业、旅游者及其他社会机构之间通过制度、政策控制和利益协调而相互影响、相互作用的管理过程。因此,旅游行政主管部门对旅游企业的安全指标控制与监管、旅游企业的自我安全控制和旅游行政主管部门、旅游企业、旅游者等安全主体的安全互控就构成了旅游安全控制系统的子系统。

1. 旅游安全指标控制系统

旅游安全的指标控制系统是衡量旅游主管部门和旅游企业的安全管理力度及两者在安全管理上所取得的具体绩效与效果的指标体系,包括宏观的旅游安全控制指标和微观的旅游安全控制指标两类。

宏观的旅游安全管理指标主要包括:重大事故件数、险性事故件数、旅游者伤亡人数、员工伤亡人数、安全经济损失率、接待事故率、团队事故

率等。用于衡量旅游安全管理的效果,为后续的旅游安全改进、决策提供经验基础。

微观的旅游安全管理的控制指标是对旅游安全管理行为进行量化的衡量指标。主要通过区域旅游业或旅游企业在安全方面所投入的人力、物力、财力及其比例关系的绝对数量、相对比例等进行具体的衡量和确定。绝对指标包括:旅游安全货币投入量、旅游安全人员投入量、旅游安全劳动日投入量。相对指标有:相对生产规模的货币安全投入指标、相对于生产规模的活劳动安全投入指标、相对于人员(员工)的安全资源消耗指标。

2 旅游安全自控系统

旅游安全自控系统是旅游企业以安全运营为目标所设置的自我安全防控管理系统,是旅游企业为了自身的经营和运作安全而自觉设置的安全管理和安全监控体系,一般由旅游安全制度自控系统、旅游安全技术自控系统和旅游安全文化自控系统等三个子系统构成。

(1) 旅游安全制度自控系统

旅游安全制度是旅游企业进行安全管理和安全监控的主要控制手段,是旅游企业所制定的具有强制性和规范性的安全行为规则。包括完善的安全管理机构、旅游安全操作规则、旅游安全激励制度和旅游安全监控制度等方面内容。

(2) 旅游安全技术自控体系

旅游安全技术自控主要是通过旅游企业所采用技术的完善性来实现旅游设备设施的安全运行,并达到旅游企业安全运营的目的。旅游安全技术自控包括:本质安全技术自控、安全装置自控、警告装置自控、预防性试验控制。

(3) 旅游安全文化自控体系

安全文化的基本要素包括安全价值取向、职业道德、职业纪律、管理哲学、指导方针、工作战略等,这些基本要素构成了安全文化理论的思想体系。旅游企业实行安全文化自控包括以下几个方面工作:应用群体动力学的原理,进行企业的安全文化建设;强化职业道德建设,规范旅游企业和员工的行为;建立旅游安全文化网络。

3 旅游安全互控系统

旅游安全互控系统是由与旅游安全相关的各主体间通过相互制约、相互协调、相互联系,达到对旅游安全进行控制与管理的开放性系统。

(1) 旅游安全互控系统的互控主体

旅游管理机构。主要指国家旅游局和地方的各级旅游管理机构。旅游管理机构对旅游安全的控制主要通过发布和实施各种与旅游安全相关的政策、法规、条例规范和控制旅游企业和旅游者的安全行为,防控旅游安全事故。

安全机构。是公安、消防等各类负责治安安全和防火安全的组织的总称。主要通过颁布和实施与安全行业相关的各种政策、法规、条例来实现旅游安全的控制,并通过对旅游企业和个人实行法规、条例的监督和检查来保障旅游安全。

旅游企业。主要通过规范安全操作程序,保证设施设备的安全,合理安排旅游者的旅游活动,制定各种经营运作的安全制度,实施各种相关的旅游安全法规条例来实现旅游企业的安全控制。

旅游者。旅游者在旅游安全互控体系中的安全控制作用主要是加强自身安全知识的培养,提高自身的安全意识和安全防控技能,并通过旅安全信息的反馈来促成其它旅游安全互控主体实现对旅游安全的控制。

其他组织。指与旅游安全相关的其他社会组织,如社区、保险机构等。

四、旅游安全救援系统

旅游安全救援系统指为实施旅游救援而建立的、涉及到与旅游安全各相关层面的组织机构和包括旅游救援的分工、协作的工作体系。

1. 旅游安全救援系统的构成

根据旅游安全救援的内容以及旅游安全救援系统所涉及的有关机构,我们可以把旅游安全救援系统看成是包括救援核心机构、救援机构、外围机构在内,由旅游接待单位、旅游救援中心、保险、医疗、公安、武警、消防、通讯、交通等多部门、多人员参与的社会联动系统。其中,最核心、最重要的就是起到指挥中心作用的核心救援机构。旅游安全救援系统构成如图4所示。

2. 旅游安全救援系统的构成要素分析

(1) 旅游救援指挥中心

从图4可以看出,旅游救援指挥中心的地位体现在其对整个旅游安全救援工作的开展、统筹、协调的职责上。目前建立旅游安全救援系统的当务之急是建立旅游救援指挥中心。因为旅游安全救援系统的救援机构、外围机构目前都是现成的。国内现在尚没有像SOS那样的全国性和世界范围内的紧急救援机构,大张旗鼓地建立那样的机构也不现实。考虑到旅游紧急救援的人道主义性质和紧急性,旅游救援指挥中心似乎应该由政府来组织。因此,可以考虑如下方法:

- ①由政府牵头组织全国性的紧急救援中心。
- ②由政府牵头组织全国性的旅游救援指挥中心。
- ③扶持国内现有的旅游救援机构,对这些机构在可能范围内进行整合,在充分合作的基础上利用其现有网络形成旅游救援中心。
- ④引进国际性的救援机构,以他们为核心形成我国的旅游救援指挥中心。
- ⑤尽快建立全国网络性的特服电话。

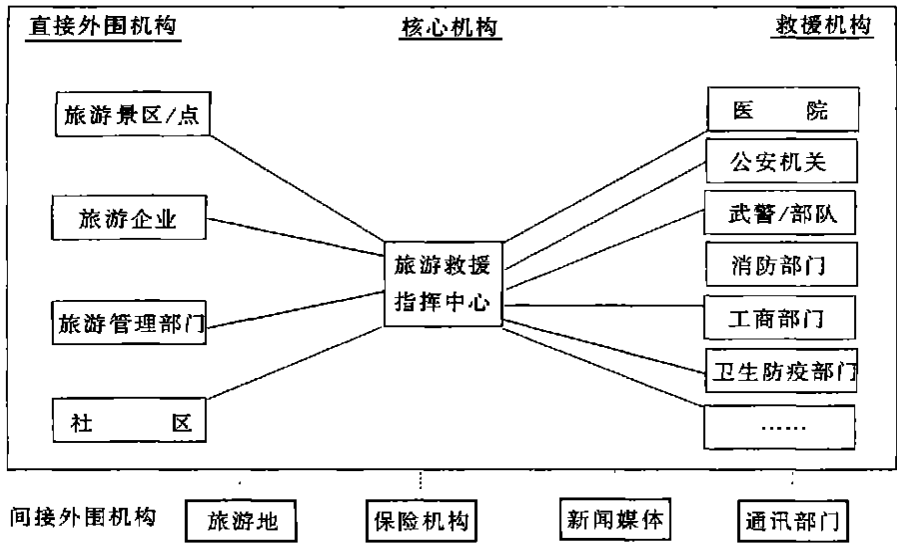


图 4 旅游安全救援系统

(2) 旅游安全救援机构

旅游安全救援机构是整个旅游安全救援系统的执行机构,在旅游安全救援系统中扮演着极为重要的角色。旅游安全救援机构由医院、公安机关、消防部门、武警部门等与救援行动直接相关的机构组成。这些机构都是现实存在着的机构,目前需要完成的工作主要是:

确认资格与挂牌;拓展现有职能,增加旅游安全救援项目;在这些旅游安全救援机构中,增设专门负责旅游安全救援工作的部门和人员。

(3) 旅游安全救援的直接外围机构

我们把与旅游安全问题的发生有直接关系、与旅游安全救援工作仅有间接关系的所有机构统称为旅游安全救援的直接外围机构。这些机构主要包括可能发生旅游安全问题的旅游景区(点)、旅游企业、旅游管理部门和社区。

当前,旅游安全救援的直接外围机构必须做好如下工作:

切实履行安全管理工作。设立专门的旅游安全管理机构,专门负责旅游安全管理工作,对全体员工进行旅游安全培训,提高从业人员的安全意识。扭转对旅游安全问题的片面和错误的看法,正确对待旅游安全问题,把旅游安全管理置于旅游安全救援系统和广大旅游者的监督之中。

(4) 旅游安全救援的间接外围机构

旅游安全救援的间接外围机构是相对于旅游救援的核心机构、救援机构以及直接外围机构而

言的,它本身不是旅游安全问题发生的现场,也不参与整个旅游安全救援工作。但这些间接机构却有可能影响到旅游救援工作的开展并可能在适当的时候不经意地或出人意料地起到极大的帮助作用。旅游安全救援的间接外围机构主要包括旅游地、保险机构、新闻媒体和通讯部门。

五、旅游保险体系

我国旅游保险体系从 1990 年发展至今,基本形成了具有旅行社旅客责任险、旅游人身伤害险、旅游意外保险、旅行社责任险、旅游救助保险等险种的旅游保险运作体系。由于篇幅受限,旅游保险体系的相关研究将另文阐述。

参考文献:

[1] 郑向敏,张进福. 旅游安全理论与实践[M]. 香港教育及社会科学应用研究, 2002
[2] 郑向敏,张进福. 旅游安全问题与对策研究[C]. 21 世纪的世界与中国旅游研讨会论文集, 2000
[3] 张进福,郑向敏. 旅游安全研究[J]. 华侨大学学报(哲社版), 2002
[4] 罗云,黎忠文. 安全经济统计及其指标体系[C]. 首届全国安全经济研讨会论文集, 1992
[5] 王晓华,郑红霞. 浅谈旅游紧急救援服务[J]. 旅游科学, 2000
[6] Conant J. S., T. Clark, J. J. Burnett and G. Zank. Terrorism and Travel: Managing the Unmanageable[J]. Journal of Travel Research Vol. 26, 1988(4): 16-20.

(责任编辑:袁 心)