

# 旅游警务服务管理模式的探索性构建

——基于福建崇武的经验

董斌彬<sup>1,2</sup>, 郑向敏<sup>1,3</sup>, 殷杰<sup>1,3</sup>

(1. 华侨大学旅游学院, 福建泉州 362021; 2. 泉州师范学院, 福建泉州 362000;  
3. 中国旅游研究院旅游安全研究基地, 福建泉州 362021)

**[摘要]**景区及其周边社区所构成的小尺度目的地是旅游活动开展的基本单元,目的地政府承载着游客安全管理的基础性工作。在科层制备受诟病的管理实践中,构建一种社区警务与景区管理相结合的模式是文章关注的问题所在。基于福建崇武的案例研究显示,目的地公安部门通过基础设施的提升、处警流程的优化、警校媒共建和内设义务队的方式,能够在一定程度上缓解游客安全管理全时空性需求与科层结构不合理、管理流程固化的矛盾。文章尝试性地构建适用于小尺度目的地的旅游警务模式,在县级政府层面设置游客安全管理常设机构、整合游客安全信息平台、完善游客安全管理闭环流程,通过旅游目的地公安部门实现政府科层组织与多元主体参与的网络组织的“握手”,形成兼具两者优长的中间性组织,为社区警务与景区管理相结合提供了新的思路。

**[关键词]**小尺度目的地;游客安全管理;旅游警务;社区警务;景区管理

**[中图分类号]**F59

**[文献标识码]**A

**[文章编号]**1002-5006(2018)04-0113-14

**Doi:** 10.3969/j.issn.1002-5006.2018.04.016

## 1 研究背景

游客安全一直是学界关注的焦点问题,目的地旅游系统由于主体复杂性、客体多样性、旅游企业

**[基金项目]**本研究受国家社会科学基金项目“游客高聚集场所的风险防范与安全防护研究”(15BGL119)资助。[This study was supported by a grant from the National Social Science Foundation of China (to ZHENG Xiangmin) (No.15BGL119).]

**[收稿日期]**2016-10-31; **[修订日期]**2017-02-06

**[作者简介]**董斌彬(1984—),女,福建泉州人,博士,讲师,研究方向为目的地旅游安全管理,E-mail: 25740958@qq.com;郑向敏(1954—),男,福建永春人,教授,博士生导师,研究方向为旅游安全,E-mail: xzm3353@126.com;殷杰(1991—),男,江苏无锡人,博士研究生,研究方向为旅游安全,E-mail: 15980301687@163.com。

经营多变性极易导致游客安全问题的发生<sup>[1]</sup>。20世纪初,我国游客安全管理的主体是旅游行政部门和旅游企业<sup>[2-3]</sup>,随着旅游业的发展,游客安全涉及交通、卫生、信息、消防、治安等众多事务<sup>[4]</sup>,狭义的主体界定已不符合游客安全管理的实际需要。理论层面上,1995年Mitchell等提出警察机构参与旅游安全管理的时刻已到来<sup>[5]</sup>,必须提升警察能力、增加处理旅游犯罪的治安人力<sup>[6]</sup>、发展和配备专门的机构保护游客<sup>[7-8]</sup>。Glensor等提出在社区警务基础上建立一个既服务社区民众又服务游客的警务模式<sup>[9]</sup>。李红新建议在重点景区设立旅游公安局或旅游派出所,将涉及工商、旅游、物价、质检等旅游执法单位的有限执法权交旅游公安局或旅游派出所行使,或者在抽调相关部门人力的基础上,将部分执法权授予公安机关行使<sup>[10]</sup>。厉新建<sup>[11]</sup>、陈健等<sup>[12]</sup>提出将景区安保人员纳入派出所统一管理,提高安保人员的工作效率,缓解警力压力。实践层面上,早在1956年约旦便组建旅游警察;泰国、俄罗斯、阿根廷、肯尼亚、埃及、尼泊尔、韩国等多个国家都特设旅游警察,负责面向旅游业的安保、为游客提供便利服务、担负旅游执法等职责<sup>[13]</sup>。2015年10月,我国三亚市公安局成立首支旅游警察支队,之后广西桂林、河南栾县、云南丽江等地相继成立旅游警察大队或旅游警察分队;在尚未组建“旅游警察”的旅游目的地,当地公安派出所通过社区警务的“旅游+”方式应对游客安全管理局势变化,例如武夷山公安派出所联合相应部门组建“旅游综合执法队”<sup>①</sup>、崇武边防派出所提出“社区警务与景区管理

<sup>①</sup>课题组于2015年12月赴福建武夷山调研:由武夷山景区、度假区以及三姑街区构成的小尺度目的地,为了治理导游/野导私自揽客、无证运营车辆载客、非法经营家庭旅馆等危及游客安全的乱象,成立由旅游局、景区派出所、监察大队、执法大队、交警等部门抽调人员所构成的半常设机构——旅游综合执法中队,旅游综合执法中队的业务安排、考核评价等工作由景区派出所负责,景区派出所定期将工作总结并上报景区管委会以推进旅游综合执法工作。

相结合”、厦门鼓浪屿公安派出所成立“旅游警务队”、厦门曾厝垵自发组织形成“社会力量辅警”<sup>①</sup>等。实践表明,从游客与原住民无差异化管理到通过各种工作创新主动适应旅游目的地社区警务变化,公共安全管理部门在游客安全管理中发挥着日益重要的作用。

游客安全管理离不开目的地政府、综合性安全部门、社会和社区参与,大量的游客安全问题超越了旅游行政部门或旅游企业的权力边界,各个层次的政府机构之间的纵向协作、同级政府机构之间以及政府与非营利组织之间的横向协作越来越频繁,关系越来越紧密<sup>[4]</sup>。整体性治理与网络治理作为治理理论的最新发展和重要分支,是公共部门之间、公私部门之间通过协作获得“协作优势”的理论支撑。20世纪末提出的整体性治理理论,其最大的价值在于从政府自身出发,强调以协调、合作和整合为取向的治理理念和方式<sup>[15]</sup>,有效改善政府内部的“碎片化”制度结构,通过流程再造实现公共服务的无缝隙提供,更加迅速高效地回应社会公众的公共服务需求<sup>[16]</sup>;网络治理理论强调协调合作与整体绩效,通过借鉴资源依赖、交易成本、社会网络、网络组织、供应链管理等多学科理论<sup>[17]</sup>,在关注政府内部治理网络绩效的同时,强调政府、市场和社会的良性互动以及公共服务治理网络的效能<sup>[18]</sup>,是一种全新的通过公私部门合作,非营利组织、营利组织等多主体广泛参与提供公共服务的治理模式<sup>[19]</sup>。现有目的地游客安全管理研究更多的是通过案例地调研分析单方主体发挥的作用及改进措施的探讨,多元主体参与目的地游客安全管理的研究相对缺乏,鲜见关于游客安全管理模式的系统讨论,借鉴治理理论有助于探索如何构建目的地社区警务与游客管理相结合的模式。

旅游目的地是能够激发旅游者产生旅游动机,并能实现旅游动机追求的由旅游吸引物与旅游接待设施组成的各类地域空间要素的总和,是旅游者停留与活动的复合性地域空间<sup>[20]</sup>。从空间上,可分为大尺度(国家)、中尺度(城市)、小尺度(功能区)目的地,其中,小尺度目的地是围绕某一主要功能非常突出的旅游吸引物所形成的终极型旅游目的地<sup>[21]</sup>,通常为乡镇一级行政区划范畴<sup>[22]</sup>的景区及其服务社区<sup>[23]</sup>。国内外学者已经意识到社区参与对于游客安全管理的重要性<sup>[24-25]</sup>,提倡通过社区参与治理景区所在社区的安全问题<sup>[26]</sup>,社区作为目的地环境的有机组成部分,其安全管理系统能够为景区

的旅游可持续发展提供保障<sup>[27]</sup>。现阶段,我国目的地游客安全管理的研究对象主要为城市和景区(点)尺度<sup>[28-30]</sup>,将景区及其周边社区作为整体的研究较少。本研究选取景区及其周边社区作为研究对象,原因在于:小尺度目的地是构成各种尺度目的地的基本单元,所在地政府部门行政层级低,承担着大量的游客安全管理基础性工作,有助于以小窥大,分析游客安全管理实践存在的困难,进而进行管理模式创新研究。

本文运用实地调研和访谈法,对福建崇武社区警务与景区管理相结合的游客安全管理模式进行探索性识别,并从理论上构建适用于小尺度目的地的游客安全管理模式,以期丰富旅游发展背景下目的地的游客安全管理研究的成果,为创新目的地游客安全管理模式提供参考。

## 2 案例地游客安全管理实践研究

### 2.1 案例地与研究方法

本研究选择福建崇武作为案例地,原因在于:(1)案例地拥有“中国八大最美海岸线”之一的半月湾和4A级景区崇武古城,游客游览的区域为崇武古城(内有莲西、靖江、海门、潮乐等4个自然村)、半月湾、西华村(分布4家酒店、15家旅馆、1家家庭旅馆和1条旅游商业街)和大岬村,2015年接待游客超过200万人次,符合小尺度目的地的研究需求;(2)案例地游客安全管理和服务高度依赖于公安部门,目的地公安部门于2013年提出社区警务和景区管理相结合的游客安全管理模式,从旅游市场乱象治理、游客紧急救援、涉旅治安犯罪案件处置、游客安全宣传与服务等多方位进行社区警务“旅游化”的尝试,实现了“侵财案件发案率同比直降55%、涉及消费安全的买卖纠纷同比下降68%;2014年1月至2015年9月连续21个月实现游客‘零溺亡’(P4)<sup>②</sup>”;“商户违规占道经营的现象得以改善(R4)等管理成效,在公共安全管理部门全面参与目的地游客安全管理方面具有典型意义。

本文旨在探讨社区警务与景区管理相结合的

① 课题组于2015年7—9月多次赴厦门曾厝垵调研:厦门曾厝垵是一个开放型的小尺度目的地,600多家商户自发组织成立了为维护商户权益和加强行业自律的文创会,文创会通过商户安全星级评定、商家安全互联、参与社区安全管理方案制定和实施等与政府保持着良好的协作关系,文创会这一民间自发形成的组织形态在治安防控、消防巡查、旅游市场秩序良性维持等方面发挥着重要作用。

② 本研究受访人信息采用匿名编号法,公安民警编号为P,政府工作人员编号为G,其他人员为R。

游客安全管理模式是如何形成的,属于探索性研究,采用质性研究方法。所谓质性研究是指“以研究者本人作为研究工具,在自然情景下采用多种资料收集方法,对社会现象进行整体性探究,使用归纳法分析资料和形成理论<sup>[31]</sup>”。案例研究中,使用多种来源的资料相互印证,有助于研究者全方位的考察问题,研究结果更具客观性<sup>[32]</sup>。为完成本研究所需的资料搜集,课题组先后多次(分别为2013年10月1—3日、12月27—29日,2014年3月19日、4月17—19日、10月18—20日,2015年4月16日、5月1—3日、6月8日、10月21日,2016年1月3日)累计19天赴案例地实地调研,搜集的资料包括:(1)一手资料:开展深入访谈和半结构访谈(累计29人次)。关键人物(如派出所所长、教导员和景区责任区民警等)的访谈为预约的正式访谈,访谈前已将提纲发给访谈对象,访谈围绕游客安全管理模式调整的背景、模式调整后的有效性、推进过程的阶段性困难、局限性与应用价值等主题展开,访谈时间均超过1个小时,且根据研究需要进行了多次访谈;政府工作人员、景区管委会人员、旅游经营者、社区居民的访谈在调研过程中随机展开,引导访谈对象在话题范围内自由回答,访谈对象具体情况详见表1。根据录音整理文字资料3万余字(所有录音均征得

访谈对象同意)。(2)二手资料:先后4次参与目的地派出所与市县级公安部门、县一级政府部门、新闻媒体、高校等多方的联席会议(分别为2013年12月27日,2014年3月19日、4月17日、10月18日),记录并整理会议发言形成文字材料(1万余字);搜集游客安全管理的相关新闻报道(24条,7千余字)、公安相关文件档案(19份,近3万字)、2009—2015年度的警情数据(8583条)。试图通过二手资料的搜集全方位了解案例地游客涉旅警情的发生特征、游客安全管理模式调整的实践过程、多方主体及媒体对模式的评价等内容。

鉴于案例地游客安全管理模式调整的历时较长,所获得的资料庞杂,课题组最终确定的研究方法为:(1)从警情数据中筛选出针对游客的警情单独建库,从发生时间、发生区域、表现形态等多个维度进行信息编码,通过统计分析识别案例地近7年涉旅警情的变化特征;(2)结合派出所内部档案、新闻素材和会议记录,归纳对比案例地游客安全管理模式调整前后在管理主体、管理方式和管理内容等3方面的差异;(3)采取质性研究的归纳方法对访谈法整理誊写的录音资料进行归纳并提出观点,分析案例地游客安全管理存在的问题、模式调整的价值、存在的困难与不足,借鉴国内外先进经验,构建

表 1 访谈对象人口统计情况

Tab. 1 Demographic situation of the interviewees

| 利益相关者 Stakeholder           | 职位 Identity | 性别 Gender | 学历 Education | 年龄 Age | 访谈次数 Frequency of interview | 编码 Coding |
|-----------------------------|-------------|-----------|--------------|--------|-----------------------------|-----------|
| 政府工作人员<br>Government staffs | 旅游局局长       | 男         | 本科           | 37     | 1                           | G1        |
|                             | 工商所职工       | 男         | 本科           | 39     | 1                           | G2        |
|                             | 副镇长         | 男         | 本科           | 46     | 1                           | G3        |
| 公安民警<br>Police officers     | 参谋长         | 男         | 本科           | 40     | 2                           | P1        |
|                             | 所长          | 男         | 本科           | 36     | 5                           | P2        |
|                             | 教导员         | 男         | 本科           | 40     | 5                           | P3        |
|                             | 景区片警        | 男         | 大专           | 28     | 3                           | P4        |
|                             | 普通民警        | 男         | 大专           | 29     | 1                           | P5        |
|                             | 普通民警        | 男         | 本科           | 35     | 1                           | P6        |
| 旅游从业人员<br>Tourism workers   | 景区工作人员      | 男         | 初中           | 42     | 1                           | R1        |
|                             | 酒店消防队队员     | 男         | 初中           | 37     | 1                           | R2        |
|                             | 酒店保安        | 男         | 高中           | 23     | 1                           | R3        |
|                             | 商铺经营者       | 男         | 高中           | 24     | 1                           | R4        |
|                             | 民俗村经营者      | 女         | 高中           | 30     | 1                           | R5        |
| 社区居民<br>Community residents | 海泳协会会员      | 男         | 初中           | 45     | 1                           | R6        |
|                             | 医疗队成员       | 男         | 中专           | 52     | 1                           | R7        |
|                             | 女民兵         | 女         | 小学           | 37     | 1                           | R8        |
|                             | 古城居民        | 男         | 高中           | 56     | 1                           | R9        |

旅游警务模式。

### 2.2 研究发现

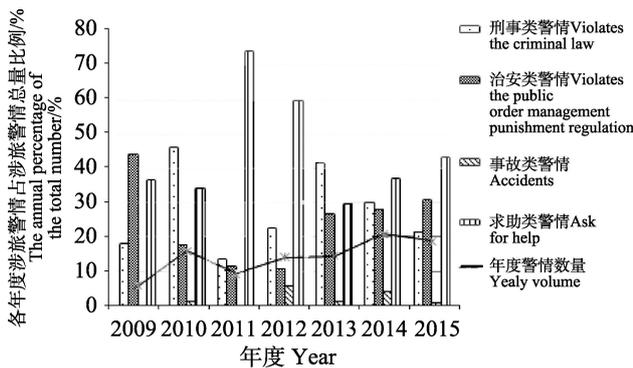
#### 2.2.1 案例地旅游安全供给面临的问题

随着游客的增加,游客安全警情呈现全时空性特征(图1)。2015年度涉旅警情数量约为2009年度的4倍,表现形态从11种增至21种,求助类警情从占比34.2%升至43.7%,消费纠纷、游客求助等非警务警情约占44.1%;7月、8月、10月等3个月的涉旅警情数量占总量的46.1%,呈明显的淡旺季特征;涉旅

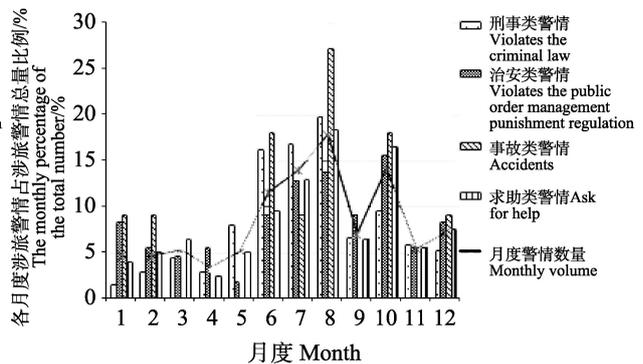
警情高发时间段为15-17点以及20点至次日凌晨1点之间,呈全天候特征。2009年度涉旅警情主要发生于景区和酒店,2010年起逐步向周边社区拓展,2015年度仅有11.5%发生于景区,周边社区已成为涉旅警情的主要发生区域。涉旅警情全时空性和多样性特征凸显出案例地游客安全管理的诸多不足。

#### (1) 政府科层组织架构的效能衰减

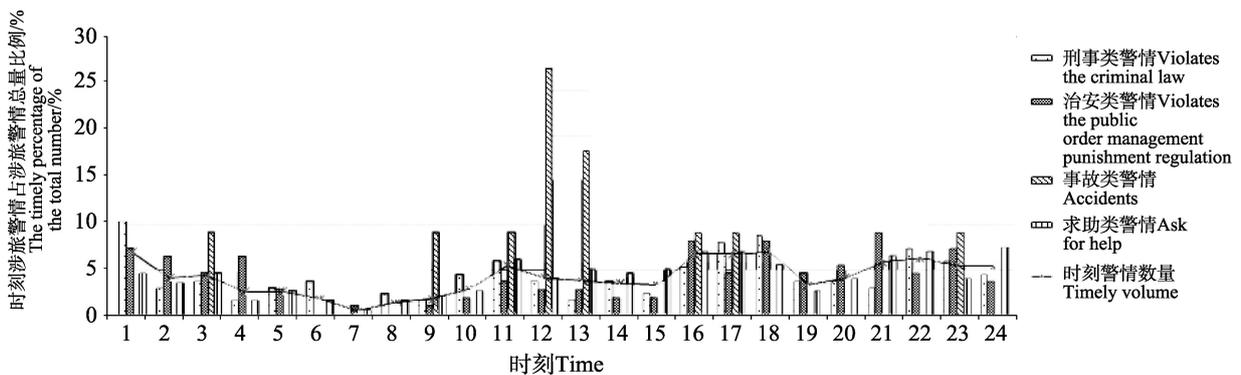
“县级旅游部门监督、镇级组织实施、管委会落实”的游客安全管理组织架构,将政府视为唯一的权利中心与行为主体,由于各层级管理理念、执行



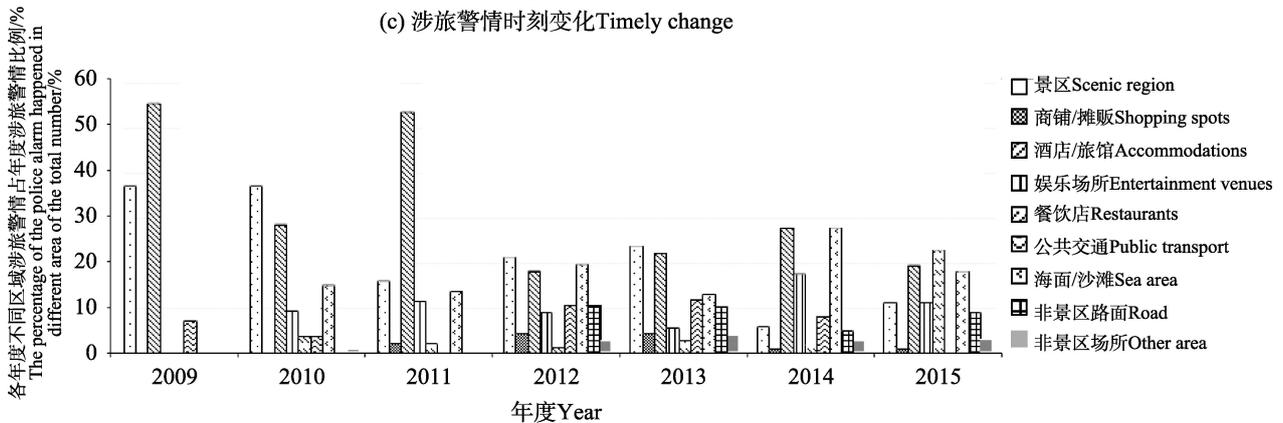
(a) 涉旅警情年度变化Annual change



(b) 涉旅警情月度变化Monthly change



(c) 涉旅警情时刻变化Timely change



(d) 涉旅警情区域变化Spatial change

数据来源:根据崇武边防派出所提供数据整理。

图1 案例地涉旅接处警的年度变化、月度变化、时刻变化和发生空间变化

Fig.1 The annual change, the monthly change, the timely change and the spatial change of the police-alarm amount about tourist

意愿和执行能力的差异,安全管理的要求和措施逐层传递后效能大幅度衰减。访谈中旅游部门、公安派出所均表达出基层游客安全管理面临的压力。

“县里面重视旅游安全,但是投入力度不够,主要是旅游局参与其中,但是县级单位的能力较小,模式调整只能一步步的推动。(G1)”“旅游局和景区管委会主要负责景区内的安全宣传工作,游客安全管理和服务高度依赖于派出所。(P2)”“派出所一级级往上报游客管理方案,但周期太长,效率很低。(P2)”

### (2) 旅游执法部门横向协作机制的缺乏

由价格争议、服务质量问题、发票问题、食品卫生问题、停车问题等引致的纠纷事件,涉及公安、工商、物价、城市执法、交警、税务、卫生等部门,旅游执法权利分散由各个层次共管的“分类管理”缺乏横向协作易导致资源重复配置及管理“真空”<sup>[33]</sup>。

“旺季时游客纠纷占接警量的60%左右,游客遇到纠纷不会找工商、物价,而是找警察。消费纠纷如果没有激化为治安案件本属于工商部门管理,民警介入调解的时机把控难度非常大。(P5)”“游客消费纠纷大部分发生在KTV、足浴城等娱乐场所,一般在10点过后,不在工作时间,我们也没精力管。(G2)”

### (3) 游客安全管理与服务供给的超负荷运行

我国警力配置沿用70年代的编制方案<sup>[34]</sup>,根据公安部“每万人须配备12名警察,最少每万人须配备8名警察<sup>[35]</sup>”的规定、“有事找警察”的舆论导向以及政府部门固定的工作时间,游客大量进入后,旅游执法、消费纠纷调解、旅游投诉受理、旅游咨询、伤病转送、游客救助等非警务活动,占用了派出所大量警力和精力,凸显出警力的严重不足。此外,频发的游客海上遇险类紧急求助所需的海上救援设备和人员配备均超出了派出所的能力范围。

“派出所外勤人员9名,辖区常住人口2800户,实有人口30826人,旺季游客量约为18000人次/天,警力配置并未随着游客量的增加而增多,依靠每天到机动中队借兵来缓解。(P2)”“每年暑期和小长假,自驾游游客大量涌入,警力全部部署在路面维持交通秩序。(P5)”“2009-2013年平均每年受理20余起游客海上遇险警情,仅2013年就发生8起游客溺亡事件,民警没经过专业的海上救援培训,所里没有执法船艇,游客溺水警情的处置非常被动。(P3)”

### (4) 涉旅警情处置机制的“旅游不适应性”

基于110信息平台的涉旅警情处置是一种被动

的对事后影响程度的控制,难以预知事件可能发生的时间、地点、类型和影响程度,很难有效降低游客安全风险的发生几率。公安接处警的固有流程,从接警到笔录制作的耗时长,行程紧凑的游客难以配合派出所工作,涉及游客违法犯罪事件的立案率低,在一定程度上导致了针对游客刑事治安案件的高发。访谈过程中发现,公安部门在实践中已经意识到接处警流程固化的弊端,但限于工作标准化要求以及设施设备限制一直未能有效解决。

“‘游客拨打报警电话→110将信息转至所里→备勤民警接警后赶至现场→将游客带至派出所制作笔录→根据实际情况立案调查→进入案件侦查程序’,游客配合的时间至少1个小时。游客快进快出的特点决定了立案和破案时间的缺乏,约40%的游客报警后无法配合派出所完成笔录、现场勘查等工作。针对游客的犯罪数量居高不下。(P5)”“应急处突的治安管控有一定的滞后性,只能把治安关口前置,加强防控。(P6)”

通过实地访谈结合涉旅警情数据分析,可以发现,在人力编制和财力有限的情况下应对游客不安全事件多样化和全时空性的需求,案例地游客安全管理所面临的困境与我国部分目的地相似。政府行政科层制特征、固化的“部门思维”和 workflows,导致公安派出所既难以从纵向上得到人力和财力的支持,又难以在横向上获得相关部门的业务支援。在以上诸多因素共同作用下,为解决游客安全管理面临的问题,案例地以公安派出所为主导推动游客安全管理模式的调整。

## 2.2.2 案例地社区警务与景区管理相结合的模式分析

### (1) 公安部门主导游客安全管理工作

社区警务与景区管理相结合的模式最早于2013年9月由案例地公安派出所提出,方案上报县级公安部门后,由县级公安部门联系县旅游局、团委、交管部门、高校等共同研讨,于2014年3月形成方案并上市公安部门。案例地社区警务与景区管理相结合的模式是案例地公安部门经过“内部调研、逐层报批、学者介入、部门博弈”提出的,案例地公安部门在其中承担模式调整方案制定、上下级相关部门沟通反馈、模式组织实施等工作。结合访谈和资料整理归纳出模式调整前后管理主体、管理方式和管理内容的差异(表2)。

游客安全警情的多样性决定了所涉及政府部门的庞杂,案例地政府部门的管理与服务对象以辖

表2 案例地游客安全管理模式调整  
Tab. 2 The comparison of the management entity, the supervisor mode and the management content before and after the Chongwu Mode

| 阶段<br>Stage                            | 模块<br>Tourist security management module   | 调整后 After the adjustment                       |  |  | 调整前 Before the adjustment                                 |                         |                            |                             |
|--|--|--|--|--|---|-------------------------|----------------------------|-----------------------------|
|  |  | 管理主体<br>Management entity                      | 管理方式<br>Supervisor mode                                    | 管理内容<br>Management content                                   | 管理主体<br>Management entity                                 | 管理方式<br>Supervisor mode | 管理内容<br>Management content |                             |
| 第一阶段<br>First-stage<br>2013.9-2014.4   | 游客安全管理方案<br>Tourist safety management plan | 公安、旅游、团委、交警、高校、媒体                              | 联席会议   | 确定“追求游客高满意度”的管理目标以及游客安全管理的总体方案                               | 旅游部门  | 部门制定                    | 景区安全宣传和游客突发事件应急预案制定        |                             |
|  |  | 公安、高校  | 共建   | 目的地游客安全管理的理论指导   |   |                         |                            |                             |
|  |  | 公安、媒体  | 共建   | 游客安全管理舆论宣传   |   |                         |                            |                             |
|  | 游客旅行支援<br>Tourist rescue                   | 非紧急救助<br>Non-emergency rescue                  | 派出所、卫生院、旅游企业、学校、司法所、老年协会等                                  | 内设义务宣传队<br>内设义务医疗队   | 联合辖区中学、夕阳红协会、司法所开展游客咨询、安全宣传<br>联合卫生院在景区和海滩设点,对遇险和伤病游客实施急救 | 公安派出所                   | 接处警                        | 旅游咨询、寻回遗失物品、寻找走失人员、身份证明     |
| 应急救援<br>Emergency rescue               |  | 派出所、海泳协会、旅游企业等                                 | 接处警<br>内设义务救援队   | 实施海上救援<br>将海泳协会纳入派出所义务救援队,负责游客劝导、海上抢险                        |   |                         |                            |                             |
| 第二阶段<br>Second-stage<br>2014.4-2014.10 | 治安管理<br>Security administration            | 公安派出所、村、旅游企业、景区等                               | 内设义务巡逻队  | 将景区、旅游企业保安纳入派出所内设义务巡逻队,同时联合辖区女民兵队和村联防队,注重景区及周边村落的治安巡逻,加强事前预防 | 公安派出所、村   | 治安巡逻群防公安派出所、辖区酒店基础设施升级  | 治安巡逻、事前预防、消防防控             |                             |
|  |  |  | 群防群治   | 治安巡逻路线调整   |   |                         |                            | 绘制并发放风险地图,调整巡逻路线,加强社区治安环境维护 |
|  |  | 公安派出所、辖区酒店                                     | “5+3”安全体系  | 联合辖区酒店设置游泳警戒区、安全瞭望台、救生站、治安岗、安全通道及信息、照明、监控系统                  |   |                         |                            |                             |
|  |  | 警务室功能扩容  | 警务室选址调整至景区内海滩附近,警务室内设置装备柜,配齐警棍、手铐、警绳等警务装备及救生衣、救生圈、救生绳等救援工具 |  |   |                         |                            |                             |
|  | 治安案件处置<br>Illegal cases disposal           | 公安派出所  | 安全氛围营造   | 在重点路段、重要部位设立警务灯箱、卡通警察等温馨提示                                   | 公安派出所   | 接处警                     | 处置游客不安全事件                  |                             |
|  |  |  | 基础设施升级   | 搭建数字网格、设立流动警务车、配备巡逻电瓶车、手扶平衡车、警用自行车等巡逻装备                      |   |                         |                            |                             |
| 第三阶段<br>Third-stage<br>2014.10-        | 治安管理<br>Security administration            | 治安防控<br>Public security prevention and control | 公安派出所、辖区酒店   | 日常督查   | 卫生、税务、质量、资质等监查  | 卫生、工商、物价等部门             | 日常督查                       | 卫生、税务、质量、资质等监查              |
|  |  |  |  | “诚信商铺评选”项目   | 对商业街商铺的安全管理、硬件设施、经营信誉和卫生等情况进行星级评定并挂牌,同时定期进行复查             |                         |                            |                             |
| 第三阶段<br>Third-stage<br>2014.10-        | 治安管理<br>Security administration            | 治安防控<br>Public security prevention and control | 公安派出所、辖区酒店   | 安装一键报警设备   | 方便远程为游客办理业务;加快涉旅警情响应速度                                    | 公安派出所                   | 接处警                        | 处置游客不安全事件                   |
|  |  |  |  | 内设义务消防队  | 联合酒店消防队开展辖区消防检查及事故处置                                      |                         |                            |                             |

资料来源:根据惠安县公安边防大队资料整理。

区群众为主,相对固定的工作时间、固化的管理流程以及相对明确的政府职能难以满足游客的安全服务需求。案例地公安部门作为游客安全管理的关键部门,通过有针对性地优化接处警程序、升级警务设施设备、调整治安巡逻方式等方面提升游客安全风险防控能力和对客安全管理服务便捷性。

“涉及游客的警情大部分是非警务工作,虽然消费纠纷类的调解是工商部门的职责,但是游客找到我们,我们也只能负责,而且必须负责到底……游客警情主要是服务,以治安管控为主的工作理念难以满足游客需求。我们非常重视群众满意度评价,我们处于旅游区,代表着目的地形象,这几年一直在强调微笑服务。工作理念由‘管理转变为服务’、由‘追求低发案率转变为追求高满意度’。(P3)”“景区交通不方便,之所以有平衡车、自行车,源于景区交通压力,古城边的5个村只能依靠自行车巡逻,因为都是阶梯,以前都是有钱人住其中,现在都是留守老人、儿童。(P2)”“派出所采用了多种方式进行巡逻,既增加了目的地的见警率,又不至于造成游客的紧张感,平衡车巡逻、女民兵巡逻等方式已经成为目的地的安全形象代言人,游客争相与巡逻人员合影。(P5)”“为了方便游客办理住宿登记和便捷报警,我们在每个酒店安装一键报警设备。游客没带身份证时可以通过视频头实现远程办理入住,避免游客酒店派出所来回跑。(P2)”

## (2) 景区及所在社区的广泛参与

案例地公安部门改变对旅游企业、景区管委会、社区的单向业务指导,寻求双向的游客安全管理支持。通过治安群防群治队伍建设促进景区/社区安全自治职能回归、治安管理重心下移和安全管理关口前移,以低成本实现从应急处突模式和治安管控模式向风险管理模式的转化。“每个自然村都有设联防队员协助社区治安巡防。女子民兵队与民警一同巡逻,不仅对目的地的治安巡防起到积极的作用,游客争相与女民兵拍照,已经成为景区安全形象的一种展现。(P4)”

根据管理实践需求和社区情况,创新社区参与游客安全管理的组织形式。通过走访和动员辖区内民众、公众利益群体、企事业单位,在派出所内设5支义务服务队,实现社区共同生产和供应游客安全服务产品,从社区与游客争夺公共安全资源向助力于游客安全管理转化。社区参与依赖于群众的自治意识和社会组织的自愿行为,建立和运用非物质性激励机制调动社区参与的积极性和主动性。

一方面,给予参与者相应的培训,提升安全服务能力,另一方面,建立考核制度,辅以精神激励。“模式创新的根本原因在于缓解警力不足,旅游旺季警力都在路面进行交通疏导。游客迷路、旅游咨询、伤病救助、溺水、被摩的诈骗的案情太多,警力根本不够。社区的学校、夕阳红、卫生所、海泳协会参与进来,只要派出所协调安排好,能够起到很大的帮助,而且游客看到本地人提供服务,会感到格外亲切。我们成立了5支义务队,由所里的领导担任每个义务队的队长,副队长由队员推选,旅游旺季由所里统一安排工作,所里负责阶段性地考察,义务队都是志愿参与的。(P3)”“义务消防队,由辖区的酒店出资购买简易消防车,派出所协助配齐人员。(P2)”“我们海泳协会有200多人,全年无休的游泳健身,派出所设置的救助点有配备救生绳索和橡皮艇,我们每天都安排人值班,一发现群众溺水,就打电话给分管的民警。以前没有设救援队,我们看到游客溺水也会去救,现在有派出所组织,他们一接到报警就联系我们,搜救会更加及时。派出所为救援队配齐救生设备和游艇,组织协会会员参加台湾激流救生员训练班,日常经常组织海上救生演练。(R5)”“2014年2名队员被授予县‘见义勇为先进个人’称号。(R6)”

案例地公安部门与辖区旅游企业共建“5+3”安全体系,加强重点区域安全防范的同时减轻了政府的财政压力。“游客溺水主要发生在西沙湾和半月湾,安装监控设备和瞭望台都需要资金,所里和西沙湾酒店一起共建安全体系,我们负责人员培训和设施设备的安装指导,酒店负责配齐安保人员和购置设施设备。(P3)”

## (3) 学界、商界、公安部门共建立体化游客安全管理体系

公安部门作为承担大量目的地游客安全管理与服务基础性工作的关键部门,在理论提升和社会美誉度方面有其实际需求。高校/媒体与公安部门的共建以双方互惠为原则,通过共建协议<sup>①</sup>落实各主体之间权责利关系,形成从理论到实践、从内部舆论监督到外部模式推广的全链条组织架构。公安部门与高校共建,在学术平台上推介社区警务与景区安全管理相结合的模式,并接受学界专家的咨询和建议,推进学术成果向生产力的转化;旅游目

<sup>①</sup> 学警媒共建协议包括:警校共建的《中国旅游研究院游客安全研究基地崇武边防派出所游客安全研究与实践应用共建协议书》、警媒共建的《海峡都市报崇武边防派出所宣传报道共建协议书》。

的地作为舆论关注的焦点区域,通过与媒体共建对案例地旅游安全形象的推介,将模式推进成效传播给广大受众;此外,一旦发生游客安全事故,能够第一时间将处置信息告知大众,正面引导舆论,避免因信息扭曲导致的舆情危机。

“我们公安历来以追求低发案率为目标,现在的满意度评价基本也是以治安环境、处警有效性为标准,关注的都是原住民的满意程度,高校的目的地安全评价能为我们有针对性地游客服务提供指导。学校派驻研究生到派出所实践,我们不定期地参加学校的一些研讨会还有学术会议,应该说双方都互有收获。(P3)”“我们和新闻媒体一直保持着良好的关系,每个月都有新闻指标,新华网、网易、搜狐、海峡都市报、福建电视台等媒体对我们进行持续的跟踪报道。主动和媒体沟通,而不是被动地等媒体曝光再救火,我们现在的理念也转变了。(P2)”

### 3 旅游警务:社区警务与景区管理相结合的游客安全管理模式构建

现阶段,我国游客安全管理高度依赖于政府,市场化的程度较低,日常的游客安全管理工作受编制和体制的影响非常深刻。小尺度目的地所依赖的政府处于我国科层组织的底端,随着时代的变迁,科层制因其日益凸显的“交易费用”不经济问题而受到了理论界和实业界的质疑<sup>[33]</sup>。小尺度目的地政府位于我国行政科层制度的底层,科层制饱受诟病的“职能碎片化”和“等级森严的交易费用不经济性”同样体现在目的地游客安全管理中。案例地的游客安全管理具有我国小尺度目的地的共性,公安机关统筹、警政联合管理是寻求破除职权藩篱,实现信息、资源、活动和能力等方面的联系、整合或共享的模式探索<sup>[37]</sup>,案例地公安部门通过广泛借助民力搭建网络型组织架构以缓解人力、能力和财力的不足,在协调游客安全管理各主体关系方面承担了引导者角色<sup>[38]</sup>。但是,社区警务与景区管理相结合的模式在县级政府部门横向协作的方式及职责确定、安全氛围营造的细节讨论、模式推进的舆论宣传等方面的争议较大。政府相关部门对权责利和协作方式的确定难以形成制度性文件,虽然决策环节力求通过多元主体参与决策增强方案实施过程中的横向协作。但是模式推进过程中,财政经费不足、相关政策不到位、缺乏权威性的统筹部门等因

素制约着模式的持续优化,由“公安部门向上级部门要支持”的过程,决定了公安部门统筹协调各部门的结果只能是“集众任于一身”。

案例地社区警务与景区管理相结合的模式虽然存在诸多不足,但为旅游法实施后目的地公共安全管理部门如何更好地参与游客安全管理提供了新思路。本研究在案例研究的基础上,探索性地建构适用于小尺度目的地的旅游警务模式(tourism-oriented policing mode),即县级以上政府依照法定职责统筹游客安全工作,由目的地公安部门主导,联动相关政府部门、景区、社区、企事业单位、社会组织等多元主体,以更好地服务于游客安全和旅游秩序为核心,以治安防控、应急救援、旅游执法和游客服务为主要工作的一系列制度和机制的总和。旅游警务的本质是小尺度旅游目的地所在地政府加强游客安全服务管理的一种工作模式,其服务管理主体是多元的,其服务对象为广大游客,管理对象为尚待进一步规范的目的地旅游市场。此模式的创新之处在于,在现有的目的地政府体制框架内,公安部门在游客安全管理实践以及协调各主体的过程中处于主导地位,通过建立一系列制度和机制实现社区警务工作和景区管理工作的结合。

旅游警务在案例研究的基础上,借鉴国内外游客安全管理的先进经验,从核心理念、组织架构、运行机制等3方面进行旅游警务模式构建。

#### 3.1 核心理念

旅游警务是县级以上政府负责旅游安全工作的一种模式创新,其核心理念是目的地公安部门主导、全员参与游客安全服务与管理,是在游客安全管理“人-机-环-管”安全性基础上对主客安全满意度的追求,是“事先预防+事件响应”的模式。

#### 3.2 组织架构

整体性治理理论和网络治理理论论证了政府部门间横纵向协作以及多元主体共同参与公共事务的必要性。20世纪80年代后期兴起的网络型组织,为面临“市场失灵”与“科层失灵”两难困境的目的地游客安全管理提供一种混合或中间性体制来优化治理机制<sup>[39]</sup>,为构建目的地层面的多元主体参与、县级政府层面的政府部门间横向协作的旅游警务组织架构提供了理论依据。为构建县级以上政府统筹,目的地公安派出所为节点的“市场与科层‘握手’”的警政地协同的旅游警务组织架构提供了

充分的学理依据。

目的地层面的组织架构(图 2),借鉴案例地“以目的地公安部门为主体的多元主体参与的网络型组织架构”。为有效处理复杂的游客安全管理事务、促进公共利益,政府需要与企业、社会组织等进行合作<sup>[40]</sup>。在科层制藩篱难以破除的情况下,借鉴厦门曾厝垵“社会力量辅警”的方式,充分利用“公私”伙伴关系发挥有效的管理功能,发挥目的地旅游企业/商家的自治能力,以弥补政府部门联合执法稳定性不强的弊端。旅游警务模式在目的地层面的组织架构以公安派出所为主体,横向上联动旅游企业/景区、高校、媒体、社区、民生单位、非政府组织、行业协会等主体,纵向上设置由派出所统一管理的义务服务队和由旅游企业保安构成的保安队,各主体之间权责利关系的体现,通过各项制度、方案和协议落实到各自职责的明确划分上。

县级层面的组织架构(图 2),我国行政体制的科层壁垒决定了只能由县级以上政府负责游客安全工作的统筹与协调,因此在县级政府层面进行如下调整:(1)在县级政府下设旅游安全管理与服务

协调办公室,统筹游客安全管理工作,增强对各主体的检查监督,通过有效的部门协调解决模式推进过程中的困难。随着社会组织的发展,社会组织提供的部分产品和服务已经能够替代甚至超越政府和市场<sup>[41]</sup>。借鉴美国查尔斯顿服务性组织协助游客安全管理的方式<sup>①</sup>,积极吸纳高校、媒体等第三方机构参与游客安全管理方案的制定、实施效果的阶段性检查和考核评价,由学界、政界、业界、群众代表共同构成的服务性组织,有助于信息的交流和共享、增强游客安全决策的客观性;整合 110、120、12315、119、旅游投诉热线等平台的游客安全风险信息,与高校合作开展信息研判,为模式改善提供依据;设立后勤保障科,为旅游警务模式推行提供所需的资源保障。(2)目的地游客安全管理中警政之间存在着跨部门的资源依赖,跨部门合作能够提升管理效能和效率<sup>[42]</sup>,借鉴武夷山“旅游综合执法队”的方式,成立由各职能部门抽调专人组成的旅游执法队,纳入目的地公安部门的日常业务管理,弥补公安部门旅游执法职能的不全面;由公安部门主导的联合执法方式能够建立固定的、长期性的联合执法机制,原因

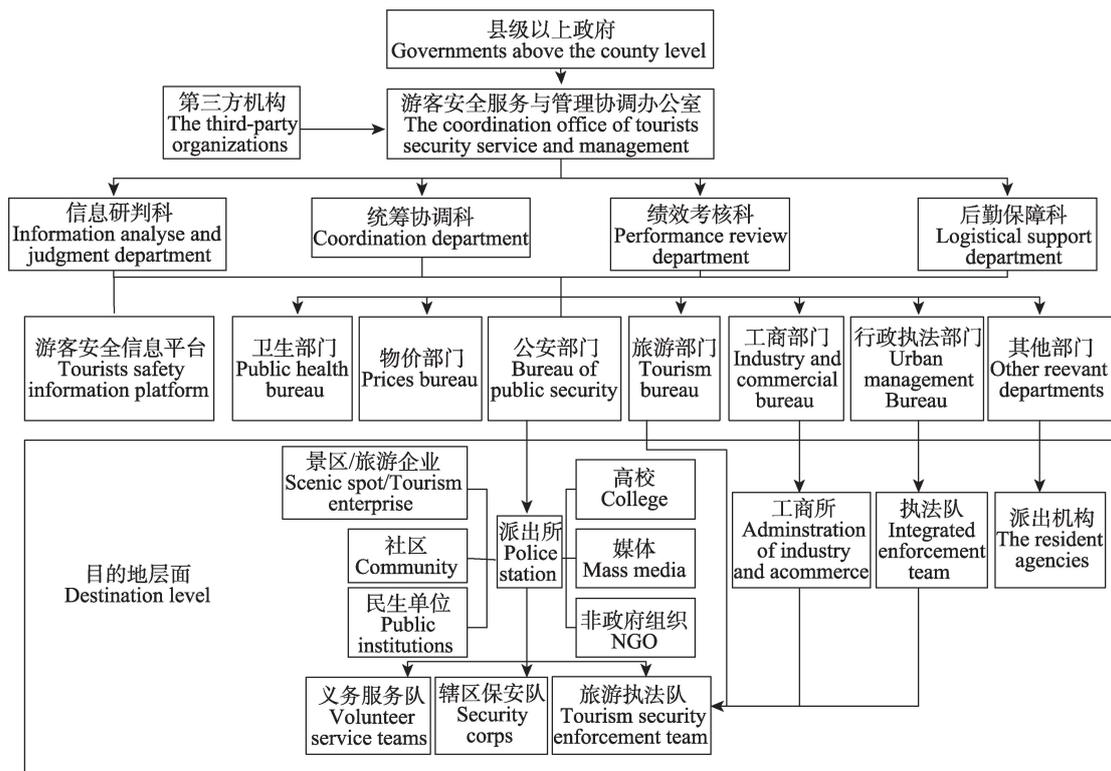


图 2 旅游警务模式组织架构图

Fig. 2 Tourism oriented policing organizational structure

① 美国查尔斯顿由旅游专业人士、高校、社区居民、政府部门成员构成服务性组织,每两个月召开例会识别和解决问题、交流反馈、开发项目、讨论立法的可能性。当警察局申请为旅游业发展而增加人员配置、设备、立法等事宜时,这个组织成为警察的重要支持者<sup>[2]</sup>。

在于:一方面,公安部门作为游客安全风险信息的主要接收口和游客安全案情的处置者,其职责决定了参与旅游环境综合治理的主动性;另一方面,公安部门具有法律赋予的刑事、治安乃至司法职权,有能力提供良好的执法环境和有力的执法保障,能够增强行政执法的力度,提高行政执法的效率<sup>[43]</sup>。

### 3.3 运行机制

游客安全管理运行机制,是指参与游客安全管理的各个要素、各个环节为共同完成游客安全服务与保障任务,按照一定的规律相互联接、相互作用、相互制约的关系总和。旅游警务模式从动力机制、决策机制、管理机制、辐射机制等4个层面完善运行机制(图3):(1)动力机制。旅游警务模式的提出源于法定职责、游客安全保障压力以及旅游发展的内生需求,其目标不仅服务于游客,也服务于目的地居民和旅游从业人员,最终目标是为了保障目的地旅游业健康可持续发展。(2)决策机制。科层制现状下,旅游警务模式的决策只能是自上而下,在县级政府层面进行决策,有助于模式推行的职责落实和后勤保障。决策主体不仅是县级领导、职能部门,还应尊重基层单位、高校、行业协会的话语权。决策过程以联席会议的形式进行,明确各主体责任、所需的资源配置、模式推行的主导方等内容。(3)管理机制。管理机制主要强化角色与职责、反馈与提升、考核与激励等环节。①角色与职责:旅游警务模式各主体责任以明确的制度进行约束,强化政府职责及公众参与。县级以上政府负责旅游警务工作的统筹与考核,确定各政府部门的职责以及追责方式,目的地公安部门负责旅游警务工作的具体实施,各多元主体的职责由目的地公安部门确

定。②反馈与提升:旅游警务实施过程中的信息反馈与交流、存在的问题及需要调整的内容等皆以例会的形式完成,例会的频次可依据目的地的旅游淡旺季设定;目的地层面的信息反馈由公安部门针对110平台的游客安全信息进行收集和分析,并将分析结果定期汇总上报,结合实践需求对基层管理和人员进行旅游安全管理和专业化提升,与旅游类院校共建开展系统培训。③考核与激励:由县级以上政府委托第三方机构发布考核评价结果,以相应的权重计入政府部门的绩效;多元主体参与旅游警务模式可以民间协会的形式予以认证,给予相应的培训及资源,目的地派出所负责考核工作,并将表现优异者上报县一级单位表彰。(4)辐射机制。旅游警务模式可以选择在已具备一定基础的目的地试行,如崇武、鼓浪屿、厦门曾厝垵等地,进而辐射至条件适宜的目的地。当辐射面较广后,根据目的地旅游发展的需要,通过立法程序或决议文件设立旅游公安局、派出所、警务室,根据游客人次和实有人口数,申请专门服务于游客安全的警力编制,将旅游警务的推行纳入目的地等级评定中。

### 3.4 旅游警务模式的普适性分析

#### 3.4.1 旅游法实施后游客安全管理主体的变革

游客安全管理实践中,由于旅游执法力量不足、部门职权交叉等原因,多部门联合执法早已是非常普遍的现象,公安机关参与联合执法的原因在于借助公安机关的执法权力,能够提高旅游执法能力和效率,有助于解决旅游执法重点、难点问题。《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”,将统筹责任和职能直接明确到县级以上各级人民政府。《中华人民共和国突发事件

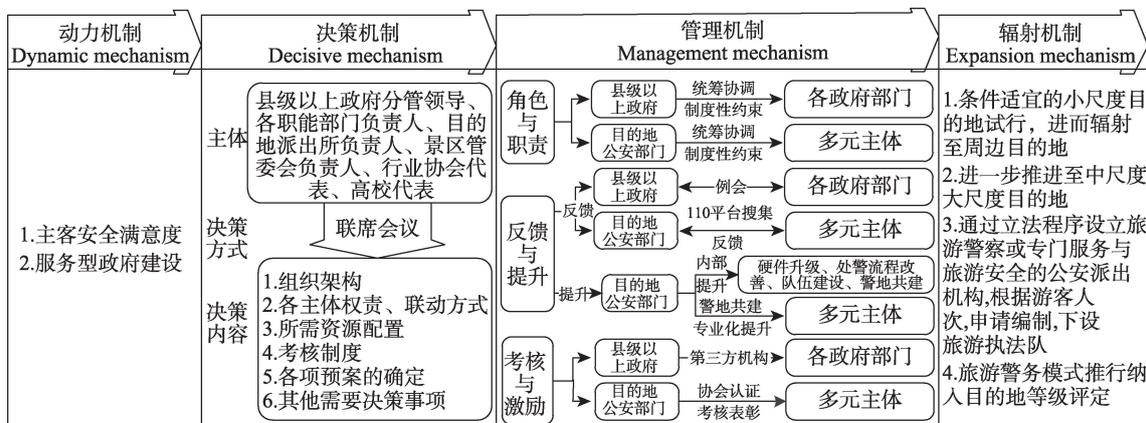


图3 旅游警务机制优化图

Fig. 3 The tourism oriented policing operating mechanism optimization

应对法》《人民警察法》《治安管理处罚法》《消防法》《道路交通安全法》等赋予公安机关应对和处置旅游突发事件、治安管理、消防管理、交通管理、游客救助服务等职责,指导和监督其他政府部门、企事业单位、社会组织的治安保卫工作的职责,以及游客救助服务的义务。因此,旅游警务模式推进过程中,能够得到县级以上人民政府的支持,公安机关在游客安全领域承担更多的职责也成为时代必然。

#### 3.4.2 公众参与意愿的提升

微博议政、冰桶挑战、市民环保论坛等现象已体现出公众参与政务、慈善事业、环境管理的意愿。在旅游领域,公众参与旅游公共管理正在不断得到重视和实践<sup>[20]</sup>。现阶段,目的地游客安全管理的公众参与仍停留在动员阶段,通过公安机关的积极引导可以促进公众参与由动员型向自主型转变,使公众参与不再是被动的、强迫的、盲目的行为,而是主动的、自愿的、理性的行为,从而增强公民参与的有序性、有效性及理性<sup>[45]</sup>。

#### 3.4.3 公安部门警务模式创新的实践需求

(1)从我国警务的发展历程分析,公安部始终致力于推动社区警务模式创新。社区警务是公安部门社会管理的基础,派出所在空间上以辖区(景区及其服务社区)为范围开展工作,游客作为暂时性进入目的地空间的群体,服务于游客是社区警务工作的一部分,社区警务与景区安全管理相结合基础上的旅游警务模式创新,有着良好的政策环境;(2)相较于增设旅游警察警种,其警种设置和旅游执法过程皆缺乏相应的法律支撑,大范围推广存在着体制和法制阻碍,而源于游客安全管理需求的旅游警务构建更多的是基于理念、组织架构和运行机制的调整,不涉及行政体制、编制、财政、部门权责等方面的顶层博弈,推进过程中面临的阻力较小,更适用于现阶段小尺度目的地的游客安全管理;(3)在“三个跟进”的工作要求下,保障目的地旅游产业发展、服务游客是目的地公安部门的职责所在<sup>①</sup>,建立在案例地社区警务与景区管理相结合模式基础上的旅游警务是一种注重警地联防的事前预防模式,我国基层公安部门“一把手”普遍高配,且法律赋予公安部门指导相关主体治安保卫工作的职能,有助于在目的地层面联动多元主体共同参与游客安全管理,缓解游客安全管理的人力压力;与此同时,目的地作为媒体关注的热点地区,散客化时代游客安全管理形势的快速变化以及自媒体的口碑快速跨区域传播,与媒体的共建有助于全方

位、多角度、跨空间地向社会公众展现公安部门“为民服务”的正面形象。

## 4 结论与讨论

本研究以福建崇武为案例地,考察了小尺度目的地的游客安全管理存在的困难,探索了社区警务与景区管理相结合服务于小尺度目的地的游客安全管理的路径。研究发现:(1)游客安全管理和服务全时空性需求与游客安全管理有限供给之间存在着较大的矛盾,政府部门人力编制和财政预算的约束、科层制藩篱、管理方式的“旅游不适应性”是目的地游客安全管理面临的最大问题;(2)管理实践中,公安部门承担了大量的游客安全管理和服务工作,以公安部门为主导,广泛借助于民力的方式为公共安全资源服务于游客管理提供了经验借鉴,但公安部门并不具备全面统筹协调目的地游客安全工作的能力;(3)旅游警务模式是在总结借鉴国内外先进经验的基础上提出的“政府负责、警务主导、社区参与、社会支撑”的游客安全管理模式的探索性研究,通过设立县级游客安全管理常态机构、整合游客安全信息平台等方式弥补游客安全管理统筹协调能力的不足,以公安部门为节点,在一定程度上实现了政府科层组织和多元主体网络型组织的联结,是在《旅游法》明确县级以上政府负责旅游安全工作的背景下提出的,能够在一定程度上缓解现行体制下目的地游客安全管理人力、财力和能力不足的困境。旅游警务模式的运行机制设计考虑了制度性约束、考核、反馈、队伍提升、激励等环节,关注游客安全管理决策、施行、检查、评价的闭环流程的形成,有助于模式的可持续性优化。

国内外的目的地游客安全管理实践经历了由政府部门全权负责向广泛借助社会组织、社区力量和科研机构的过程变迁,综合性公共安全机构始终发挥着重要作用。与国外相对成熟的社会组织相比,我国的社会组织的话语权尚显不足,因此,现阶段政府仍是目的地游客安全管理的主力。旅游警务模式的构建虽是理论探讨,但具有实践基础,能够在一定程度上丰富目的地游客安全管理研究。

<sup>①</sup> 课题组2015年10—12月期间赴福建武夷山、宁德双溪镇(白水洋景区)、厦门曾厝垵、厦门鼓浪屿、漳州书洋镇(土楼景区)、莆田湄洲岛等地调研,根据目的地公安部门访谈资料整理归纳。“三个跟进”指“经济发展到哪里,保障工作就跟进到哪里;治安热点在哪里,管理工作就跟进到哪里;人民需要在哪里,服务工作就跟进到哪里。”

旅游警务评价体系的构建、根据不同类型目的地进行旅游警务的调整和完善、中尺度和大尺度的旅游警务模式适用性分析将是下一步研究的重点。

参考文献(References)

[1] Hu Fen. The development of the tourism enterprise ecological management idea and mode choice[J]. *Management World*, 2010, (11): 178-179. [胡芬. 旅游企业生态管理的发展思路与模式选择[J]. 管理世界, 2010, (11): 178-179.]

[2] Luo Mingyi, Du Jingchuan, Yang Ping. *Tourism Management* [M]. Tianjin: Nankai University Press, 2007: 194. [罗明义, 杜靖川, 杨萍. 旅游管理学[M]. 天津: 南开大学出版社, 2007: 194.]

[3] Xu Chunling, Li Zhifei. *Travel Safety Practice*[M]. Beijing: Science Press, 2000: 52. [许纯玲, 李志飞. 旅游安全实务[M]. 北京: 科学出版社, 2000: 52.]

[4] Wang Xiaoyun, Zhang Jianan, Yu Liangliang. Open metropolitan tourism scenic spots of the new form and new challenges: Take Shanghai for example[J]. *Tourism Tribune*, 2015, 30(2): 11-12. [王晓云, 张佳楠, 郁亮亮. 都市旅游开放式景区的新形态与新挑战: 以上海市为例[J]. 旅游学刊, 2015, 30(2): 11-12.]

[5] Muehsam M J, Tarlow P E. Involving the police in tourism [J]. *Tourism Management*, 1995, 16(1): 9-14.

[6] Wolf R. Tourism oriented policing: An examination of a Florida/Caribbean partnership for police training[J]. *International Journal of Police Science & Management*, 2008, 10(4): 402-416.

[7] Pizam A, Tarlow P E, Bloom J. Making tourists feel safe: Whose responsibility is it?[J]. *Journal of Travel Research*, 1997, 36(1): 23-28.

[8] Sönmez S F, Apostolopoulos Y, P Tarlow, et al. Tourism in crisis: Managing the effects of terrorism[J]. *Journal of Travel Research*, 1999, 38(1): 13-18.

[9] Glensor R W, Peak K J, Correia M E. *Policing Communities: Understanding Crime and Solving Problems*[M]. Cary, NC: Roxbury Publishing, 2000: 96-97.

[10] Li Hongxin. On strengthening the Lijiang tourism scenic area public security policing work[J]. *Journal of Yunnan Public Security College*, 2001, (4): 83-85. [李红新. 关于加强丽江旅游景区公安警务工作的思考[J]. 云南公安高等专科学校学报, 2001, (4): 83-85.]

[11] Li Xinjian. Talk about safety and the tourist police [J]. *Research and Practice of Tourism*, 1996, (3): 62-64. [厉新建. 谈谈安全与旅游警察[J]. 旅游研究与实践, 1996, (3): 62-64.]

[12] Chen Jian, Zheng Bin. The west lake scenic area tourism exploration and practice of public security maintenance [J]. *Journal of Zhejiang Police College*, 2006, (1): 24-28. [陈健, 郑斌. 西湖风景名胜旅游区治安维护的探索与实践[J]. 浙江警察学院学报, 2006, (1): 24-28.]

[13] Wang Shengan. Foreign tourist police [J]. *People's Police*, 2008, (19): 55-57. [王生安. 国外的旅游警察[J]. 人民公安, 2008, (19): 55-57.]

[14] Yang Long. The function of the adjustment of intergovernmental relations in national governance system[J]. *Nankai Journal: Philosophy, Literature and Social Science Edition*, 2015, (6): 37-48. [杨龙. 府际关系调整在国家治理体系中的作用[J]. 南开学报: 哲学社会科学版, 2015, (6): 37-48.]

[15] Zhang Lirong, Liu Yi. A study of innovation in the social management mode by the county: A holistic governance perspective[J]. *Management World*, 2014, (11): 178-179. [张立荣, 刘毅. 整体性治理视角下县级政府社会管理创新研究[J]. 管理世界, 2014, (11): 178-179.]

[16] Han Zhaozhu, Yang Yang. The mode comparison between the new public administration, the seamless government and the holistic governance[J]. *Tribune of Study*, 2012, 28(12): 57-60. [韩兆柱, 杨洋. 新公共管理、无缝隙政府和整体性治理的范式比较[J]. 学习论坛, 2012, 28(12): 57-60.]

[17] Li Weian, Li Yongjian, Shi Dan. Theoretical research on supply chain governance: Concept, intention, and normative analysis framework[J]. *Nankai Business Review*, 2016, 19(1): 4-15; 42. [李维安, 李勇建, 石丹. 供应链治理理论研究: 概念、内涵与规范性分析框架[J]. 南开管理评论, 2016, 19(1): 4-15; 42.]

[18] Liu Bo, Wang Lili, Yao Yinliang. The comparative study between the holistic governance and the network governance[J]. *Comparative Economic & Social Systems*, 2011, (5): 134-140. [刘波, 王力立, 姚引良. 整体性治理与网络治理的比较研究[J]. 经济社会体制比较, 2011, (5): 134-140.]

[19] Goldsmith S, Eggers W D. *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*[M]. New York: Brooking Institution Press, 2004: 3-5.

[20] Xu Hong, Kang Xiaomei, Li Min. *Tourism Economy*[M]. Beijing: Capital University of Economic & Business Press, 2008: 51. [徐虹, 康晓梅, 李敏. 旅游经济学[M]. 北京: 首都经济贸易大学出版社, 2008: 51.]

[21] Ma Yong, Liu Mingjian. *Tourism Marketing Management*[M]. Dalian: Dongbei University of Finance & Economics Press, 2008: 214-215. [马勇, 刘名俭. 旅游市场营销管理[M]. 大连: 东北财经大学出版社, 2008: 214-215.]

[22] Li Xiaojian, Zhou Xiongfei, Zheng Chunhui. Geography and economic development in rural China: A township level study in Henan Province, China[J]. *Acta Geographica Sinica*, 2008, 63(2): 147-155. [李小建, 周雄飞, 郑纯辉. 河南农区经济发展差异地理影响的小尺度分析[J]. 地理学报, 2008, 63(2): 147-155.]

[23] Wu Ronghua, Zhang Honglei, Zhang Jie, et al. Micro-scale spatial structure and spatial associations of urban historical and cultural tourism destinations: A case study of Confucius Temple, Nanjing[J]. *Geographical Research*, 2014, 33(12): 2427-2436. [吴荣华, 张宏磊, 张捷, 等. 城市历史文化旅游地的小尺度空间结构及关联——以南京夫子庙景区为例[J]. 地理研究, 2014, 33(12): 2427-2436.]

[24] Kam H, Sirakayaturk E, Ingram L J. Testing the efficacy of an integrative model for community participation[J]. *Journal of Travel Research*, 2011, 49(3): 276-288.

[25] Wang Jingchuan, Li Tianyuan. Public participation: The new trend of the tourism public management[J]. *Tourism Tribune*, 2014, 29(10): 11-12. [王京传, 李天元. 公众参与: 旅游公共管理的新趋势[J]. 旅游学刊, 2014, 29(10): 11-12.]

- [26] Hu Zhiyi, Zhang Zhaogan. The community participation and the tourism sustainable development[J]. *Human Geography*, 2002, 17(2): 38-41. [胡志毅, 张兆干. 社区参与和旅游业可持续发展[J]. 人文地理, 2002, 17(2): 38-41.]
- [27] Faulkner B, Wilks J, Page S J. Towards a framework for tourism disaster management[J]. *Tourism Management*, 2001, 22(2): 135-147.
- [28] Li Donghe, Meng Ying, Li Jinglong. A preliminary study on the construction of rescue system in tourist destinations: A case of Huangshan City[J]. *Tourism Tribune*, 2011, 26(9): 29-36. [李东和, 孟影, 李经龙. 旅游目的地救援系统构建的初步研究——以黄山市为例[J]. 旅游学刊, 2011, 26(9): 29-36.]
- [29] Niu Yu, Wang Degen. Study on construction of tourism safety and rescue system of Suzhou: From perspective Suzhou Taihu Lake speedboat accident[J]. *Resource Development & Market*, 2013, 29(5): 533-537. [牛玉, 汪德根. 苏州市旅游安全救援系统构建研究——以苏州太湖快艇事件为视角[J]. 资源开发与市场, 2013, 29(5): 533-537.]
- [30] He Qiaohua. Probe on the safety management of resourced-based island tourism[J]. *Journal of Beijing International Studies University*, 2008, (9): 75-80. [何巧华. 资源型岛屿旅游安全管理探讨[J]. 北京第二外国语学院学报, 2008, (9): 75-80.]
- [31] Chen Xiangming. *Qualitative Research Methods and Social Science Research*[M]. Beijing: Educational Science Publishing House, 2000: 5-6. [陈向明. 质的研究方法与社会科学研究[M]. 北京: 教育科学出版社, 2000: 5-6.]
- [32] Yin R K. Discovering the future of the case study method in evaluation research[J]. *Evaluation Practice*, 1994, 15(3): 283-290.
- [33] Wang Fengbin. The trend towards hierarchical organizations as a variation of hierarchy: A case study based on the managerial setup of Shanghai Baoshan Steel Company Group[J]. *Management World*, 2009, (2): 101-122. [王凤彬. 科层组织中的异层化趋向——基于宝钢集团公司管理体制的案例研究[J]. 管理世界, 2009, (2): 101-122.]
- [34] Xie Yuanyuan, Shi Quanzeng. Grass- roots public security organs of the inadequate typed analysis and reform path[J]. *Journal of People's Public Security University of China: Social Sciences Edition*, 2014, 30(4): 37-43. [解源源, 史全增. 基层公安机关警力不足的类型化分析及改革路径[J]. 中国人民公安大学学报: 社会科学版, 2014, 30(4): 37-43.]
- [35] You Longbo, Guo Weigui, Zhang Nuofu, et al. How does the cooperative governance of public security possible? A survey on the social management innovation of Guanqiao police station [J]. *Journal of Fujian Provincial Committee Party School of CPC*, 2011, (8): 104-112. [游龙波, 郭为桂, 张诺夫, 等. 社会治安的协同治理如何可能?——福建南安官桥派出所社会管理创新调查[J]. 中共福建省委党校学报, 2011, (8): 104-112.]
- [37] Zhu Ruixun. The improvement of the theory of government information resources management research system[J]. *Research on Library Science*, 2013, (24): 52-58. [朱锐勋. 论政府信息资源管理研究体系的完善[J]. 图书馆学研究, 2013, (24): 52-58.]
- [38] Tian Xingliang. Political participation through cyberspace and building government with effectiveness[J]. *Academics*, 2011, (2): 61-69. [田星亮. 论网络化治理的主体及其相互关系[J]. 学术界, 2011, (2): 61-69.]
- [39] Larsson R. The handshake between invisible and visible hands [J]. *International Studies of Management & Organization*, 1993, 23(1): 87-106.
- [40] Zhang Nandiyang. Shunde's experience and problems of local government functions shift[J]. *Journal of Beijing Administrative College*, 2014, (2): 23-28. [张楠迪扬. 地方政府职能转移的顺德经验与问题[J]. 北京行政学院学报, 2014, (2): 23-28.]
- [41] Hu Xiang. A review of management theory in recent years[J]. *Studies on Mao Zedong and Deng Xiaoping Theories*, 2005, (3): 25-30. [胡祥. 近年来治理理论研究综述[J]. 毛泽东邓小平理论研究, 2005, (3): 25-30.]
- [42] Meng Qingguo, Lü Zhikui. Collaborative public management: The meaning of Chinese administrative system reform[J]. *China Institutional Reform and Management*, 2012, (2): 33-37. [孟庆国, 吕志奎. 协作性公共管理: 对中国行政体制改革的意义[J]. 中国机构改革与管理, 2012, (2): 33-37.]
- [43] Wu Peng, Fan Xuechen. Analysis on the phenomenon that the police join in combined law enforcement[J]. *Chinese Public Administration*, 2008, (4): 32-35. [吴鹏, 范学臣. 公安机关参与联合执法的分析[J]. 中国行政管理, 2008, (4): 32-35.]
- [44] Wu Zhensong, Xie Chaowu, Guo Zhiping. Tourism Law and the revolution of China's tourism administrative governance system [J]. *Tourism Tribune*, 2014, 29(10): 97-107. [吴真松, 谢朝武, 郭志平. 《旅游法》与我国旅游行政管理体制的变革研究[J]. 旅游学刊, 2014, 29(10): 97-107.]
- [45] Wang Yaqin. Under the rule of law: Open government and public participation[J]. *Scientific Socialism*, 2014, (4): 75-78. [王雅琴. 法治之下: 开放政府与公众参与[J]. 科学社会主义, 2014, (4): 75-78.]

## Explorative Study of a Tourism-oriented Policing Mode: Based on Experience in Chongwu Town

DONG Binbin<sup>1,2</sup>, ZHENG Xiangmin<sup>1,3</sup>, YIN Jie<sup>1,3</sup>

(1. College of Tourism, Huaqiao University, Quanzhou 362021, China; 2. Quanzhou Normal University, Quanzhou 362000, China; 3. Center for Tourism Safety & Security Research, China Tourism Academy, Quanzhou 362021, China)

**Abstract:** Small-scale travel destinations composed of scenic areas and their surrounding communities serve as the basic units of tourism activities. These destinations' governments and governmental services, especially their police departments, take on the basic work of tourist security services and management. The present study concerns the means of creating a new model that can combine community policing and scenic site management to service small-scale travel destination tourism security management.

This research takes the town of Chongwu, in Fujian Province, as a case study. The present study collected policing data from Chongwu encompassing 2009 to 2015. Through secondary analysis and coding of the data, a database of security cases in which tourists were involved was assembled. The research found that tourists' security service requirements take on the feature of all time and area with regard to the tourists' security cases. To research the level of the tourism security management modernization with regard to cases, the research group conducted a 19-day field investigation collecting qualitative data via semi-structured interviews with key persons. The research also built a secondary, auxiliary database that included tourism security conference materials, news reports about tourist security, and certain relevant documents and files. Through semi-structured interviews with key persons, we found that the local police department assumes a highly important role in tourism security service and management. With the rising number of tourists, the conventional tourism security management model was incapable of accommodating tourists' security requirements. The conventional tourism security management structure is not rational and the management procedures are outdated. In efforts to rectify these problems, the destination police department has, periodically from 2013, developed a series of effective measures such as police department facility improvement, 110 emergency response system optimization, and police-school-media cooperation. The policing statistics indicate that the number of tourist security cases is declining and the destination's safety reputation is continuously improving. However, some disadvantages still exist. First, the bureaucracy involved in tourist security services and management is widely blamed. Additionally, tourism security management through police departments suffers from a lack of funding. Finally, local police departments have a lack of organizational ability in their leadership and in working together with related departments for the sake of tourism security management.

Based on the analysis of cases, the present research attempted to construct a tourism policing model that can be applicable to small-scale travel destinations. The model establishes a permanent tourism security management organ at the county government level, establishes a tourism security information integration platform, and improves the tourist safety management closed loop process. The tourism policing organizational structure promotes cooperation by the public security government hierarchical organization and participation of multiple subjects in tourism security management. It is necessary to have correct understanding of the relation between government leadership and multi-subject participation and to establish comprehensive tourism security management systems at travel destinations. The tourism policing mode is characterized by the combination of community policing and scenic spot management. This mode provides a new approach to implementing tourism security management at small-scale travel destinations.

**Keywords:** small-scale travel destination; safety management; tourism oriented policing; community policing; scenic area management

[责任编辑:刘 鲁;责任校对:王玉洁]