
浙江旅游安全保障体系研究

张捷雷

(浙江旅游职业学院, 杭州 311231)

【摘要】文章从旅游安全管理法规体系、旅游安全预警系统、旅游安全控制系统、旅游安全救援系统等几个方面对浙江省旅游安全的管理现状进行了分析,指出目前浙江省存在旅游法规建设滞后、某些法规标准执行力度弱、早期预警技术落后、预案实施缺乏有效监督、安全救援网络化低等问题,并提出了对策。

【关键词】浙江; 旅游安全管理; 保障体系

旅游业的快速发展离不开安全的旅游环境,旅游安全管理是旅游业得以蓬勃发展的保障,良好的旅游安全形象有助于提高旅游业的竞争力,有助于旅游业的可持续发展。

近年来,旅游安全管理越来越为人们所重视,旅游安全管理研究成为旅游业界和学术界的重要研究课题。我们看到,2003年的非典引发了人们对旅游业危机管理的思考,2004年杭州未来世界游艺机事故、2005年“浙西大峡谷浮桥侧翻事件”、2006年浙江仙居永安溪漂流溺水事件等促使人们对浙江省的旅游安全管理进行全面反思。

有鉴于此,笔者在对浙江省旅游管理部门和旅游企业广泛调查的基础上,对浙江旅游安全管理及其保障体系做了较为深入的分析和研究,并提出若干旅游安全管理的战略对策,以期促进旅游业健康、有序、安全地发展。

1 浙江省旅游安全管理现状

1.1 旅游安全管理法规体系

旅游安全政策法规系统是旅游安全保障系统的基础,对旅游安全预警系统、旅游安全控制系统、旅游安全施救系统、旅游保险系统的建立起指导和法律规范作用,为旅游安全提供法律依据,保障旅游活动的顺利进行和旅游业安全、健康、有序地发展^[1]。浙江省旅游安全管理法规体系包括全国性旅游安全法规体系和浙江省自己制定的旅游安全管理法规两部分。

1.1.1 浙江省已出台的旅游安全管理法规

近年来,浙江省自己制定的与旅游安全有关的地方性行业管理规定包括《浙江省旅行社管理办法》、《浙江省道路客运安全管理办法》、《关于加强消防安全工作的意见》、《关于进一步加强道路交通安全工作的意见》、《关于切实加强交通运输行业安全生产工作的意见》、《关于进一步做好工业和商贸若干重点领域安全生产工作的意见》、《关于切实加强全省生产安全应急救援体系建设的意见》、《关于加强特种设备安全工作的意见》和《浙江省安全生产事故报告和调查处理暂行规定》等法规,并制订了《漂流旅游安全和服务规范》和《浙江省危险性大体育经营活动指导标准》等标准。此外,在《浙江旅游管理条例》、《浙江省

基金项目:2005年浙江省旅游局旅游科学研究课题(编号:2005ZJLYY15)

作者简介:张捷雷(1971~),女,浙江杭州人,管理学硕士,浙江旅游职业学院讲师,主要研究方向旅游营销管理和景区标准化管理。

风景名胜区管理条例》等法规中都有关于安全管理的条例。这些已出台的法律法规和标准在很大程度上保证了浙江省安全管理工作的开展和进行。

1.1.2 浙江省旅游安全法规仍然存在纰漏

(1) 法规建设与实践发展未能同步,并滞后于旅游发展。一些新兴的旅游项目缺少专门的法规和管理规定的指导和约束,如对一些景区自行设计的独特设施,如栈道、吊桥、浮桥等缺乏验证的标准及有效管理。由于浙江省是一个水资源丰富的地区,目前很多地方都将区域内的水库作为旅游资源进行开发,开展了很多水上旅游娱乐项目,但是对于水库娱乐项目开发却没有相应的法规、条例作指导,甚至找不到法律明确规定的审批管理部门和监督管理机构。

(2) 在实践中,已有的旅游安全法规 and 标准的执行力度受到影响。早在 1998 年 5 月 1 日国家旅游局就颁布了《漂流旅行安全管理暂行办法》。但从全国来看,漂流事故仍不断发生,浙江省内 2000 年天目溪漂流游客落水致死,2006 年浙江仙居永安溪又发生游客落水遇难的悲剧,原因是筏工撑筏失误,并且没有劝阻游客带婴儿上筏。该办法对漂流工具安全性能、漂流工作人员资格、安全保障措施和事故应急反应计划等作了较为明确的规定。但是在这些条文中对应当担负的法律责任不够明确。此外,在法规和标准执行过程中,由于相关主管部门人力有限,对漂流企业的督察力度也不够,结果造成了虽然有明确的管理办法,但是企业在执行过程中疏漏不少。

1.2 旅游安全预警系统

旅游安全预警系统是由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。

近年来,浙江省按照《国务院关于实施国家突发公共事件总体应急预案的决定》,推行应急预案制度,其中就包括旅游安全预警系统的内容。浙江省旅游安全预警系统有以下几个特点。

1.2.1 根据国家要求制定了相关的应急预案

浙江省目前已经根据国家的要求,制定了“浙江省人民政府突发公共事件总体应急预案”、“浙江省旅游突发公共事件应急预案”、“浙江省涉外突发事件应急预案”等。在应急预案中明确了组织机构和预防预警等相关内容,包括预警信息的收集、评估和发布等,并规定和设立了相应的应急和预警工作机构,明确了全省旅游突发公共事件的应急预案体系。这一应急预案体系包括:省旅游突发公共事件应急预案,省旅游系统专项应急预案,市、县(市、区)旅游突发公共事件应急预案,旅游企事业单位突发事件应急预案,旅游节庆活动安全单项应急预案等。

1.2.2 初步建立了监测与预警发布机制

在浙江省旅游突发公共事件应急预案中要求各级旅游行政管理部门、旅游企事业单位应加强对有关信息的收集、风险分析和动态的监测、预测及上报。省旅游局根据有关部门和各地旅游行政管理部门提供的预测分析资料,经报请省政府批准,适时向全省发出相关的旅游警告或者禁止令。

根据国家要求,浙江省也成立了由旅游局牵头的假日旅游领导小组,联合了工商、公安、技术监督、建设、卫生等部门,每逢重大节假日都会启动旅游安全预警系统,各单位对各类旅游接待单位开展一次全面的旅游安全大检查,排除各种安全隐患。对公众发布各种有关安全的资讯和信息。

1.2.3 早期预警的技术有待于提高

目前省内相关安全信息的收集和处理还处于起步阶段,信息的收集往往根据经验判断,不科学。各地都设有旅游质监所,主要职能是旅游服务质量的监督和管理。但是,目前旅游质监所的统计是按照行业进行统计,而对行业投诉的原因没有进一步的分析统计,并且其统计结果也不是定期上报给旅游局负责预警的部门。这在信息收集上就存在着缺口。

安全问题会对旅游目的地的营销产生一系列的影响,科学的早期预警对于实现有效的危机管理意义重大。目前浙江省的预警工作还没有进行科学的指标筛选,并形成自己的指标体系,对安全事件以及潜在安全因素的影响分析和定量分析比较欠缺。

1.3 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]。总体看来,浙江省的安全控制系统有如下几个特点。

1.3.1 旅游安全管理的机构群体已经形成,但安全管理效率不高

根据国家有关政策和法规,除旅游局外,旅游业正常运作尚有其他主管机构。例如,旅游景区的主管机构有旅游局、建设厅、林业厅、环保局、武警消防部队等。这些部门形成了旅游安全管理的机构群体,从专业化角度能比较有效地抑制安全问题的发生,但由于主管机构多而分散,往往容易形成旅游安全管理“三不管”地带,造成旅游安全事故处理的低效。

1.3.2 要求在各个层次上建立应急预案,但缺乏有效监督

浙江省旅游方面的应急预案要求在各个层次上根据单位情况建立应急预案。但因为人员有限,旅游局只能不定期地对企业进行监督检查,导致监督力度不够。另外,根据安全生产“谁主管,谁负责”的原则,旅游系统的主管单位众多,而旅游局只是行业管理,与相关企业的主管部门不存在行政隶属关系,应急预案中也只是强调对下属各旅游行政管理部门的指导,因此对很多饭店、景区的安全监督权力有限。应急预案缺乏监督导致形式主义,有些企业的应急预案并没有根据企业的实际工作过程来制订,通常只有火灾预案;有些企业的应急预案可操作性很差,也没有按规定进行演习。

1.3.3 处罚不够严厉,部分企业对于旅游安全管理不够重视

1999年义乌市南都游乐园脚踏船翻船事件、2005年临安大峡谷浮桥侧翻事件,都是由于景区不通报相关的技术监测组织,擅自采购、搭建或超范围营业造成的。违反规定私自安装或超过检验期限仍然使用是近年来游乐设施或器械事故频发的主要原因。虽然国家明确规定了游乐设施申报制度,不同级别的游乐设施应由国家质检总局核准,未经检验或检验不合格的大型游乐设施不得继续使用^[2]。但在实际操作过程中,仍然有很多企业没有按规定进行报验。因为没有主动报验的惩罚相当轻,一般是整改或处以一定额度的罚款。这种处理方法对企业来说戳不到痛处,所以企业对相关监督管理制度相当漠视。

1.4 旅游安全救援系统

旅游安全救援是指在旅游活动过程中旅游者、旅游从业人员以及相关工作人员发生旅游安全问题时,为旅游安全当事人提供的紧急救护和援助^[3]。

旅游安全救援系统在保护旅游者、旅游从业人员的生命财产安全、促进旅游业健康发展等方面具有重大的作用 and 意义。浙江省旅游安全救援系统的建设现状表现在以下几个方面。

1.4.1 没有设立旅游援救指挥中心，安全救援工作网络化程度低

浙江省现有的旅游安全救援工作基本是单兵作战，没有统一的指挥协调，网络化程度低，导致旅游安全救援工作效率的低下。这一状况与我国整体安全救援工作水平是相关的，目前国家的安全援救指挥中心尚未明确成立，根据国家级和省级的应急预案的要求，这部分工作是应急管理办公室的职责之一，而旅游援救指挥的职责自然是由旅游局下属部门负责。但从目前的状况来看，旅游局从人力、物力到权力都不能满足旅游援救协调、组织的要求。旅游援救指挥中心的空缺，造成了旅游安全管理与国际接轨的问题，即没有一个能与国际救援中心相接轨和对应的旅游安全救援系统，以满足国际旅游者在浙江省境内的安全救援需求，并且也不利于浙江省居民出境旅游的安全救助。

1.4.2 旅游保险没有发挥其应有的作用，自助游保险尚是空缺

在浙江省旅游业蓬勃发展的同时，浙江省的旅游保险却显得相对冷清。我国的旅游保险分为两种：一种是“旅行社责任险”，是因旅行社自身过失而对游客造成的损失；另一种是“游客人身意外险”，其范围涵盖自然灾害等不可抗力造成的损失，部分保险公司推出的人身意外险还涵盖了旅行期间的行李损失、行程延误以及旅行外出期间家庭财产盗抢损失等。对于出境游，还有全球紧急援救服务的险种，如 2006 年一位英国游客来杭州旅游遭遇车祸，其保险公司就为其租用了 SOS 的包机送其到香港救治^[4]。

但是，浙江省的游客人身意外险的投保率不高，原因是多方面的，其中就有保险制度和保险服务上的原因，如现行的旅游意外险制度对散客的保险没有明确规定，险种少、覆盖面窄，只卖团体险；也有保险销售渠道上的原因，通过旅行社销售，存在对保险条例解释不明确，为降低报价削减保险费甚至挪用保险费的现象。

在本课题的市场调查中，认为很有必要进行保险的游客占到 50%，选择看情况而定的占到 42%，而认为没有必要保险的只占到 8%。这说明游客的保险意识还是比较强的，但很大一部分游客持观望态度导致投保率不高的原因，应当从保险业自身寻找。

1.5 浙江省旅游安全形象认知

2006 年 5 月，课题组对浙江省的游客安全认知调查做了调查，发放问卷 400 份，有效问卷达 90%。以下为该调查的主要内容。

1.5.1 浙江省旅游安全形象总体良好

调查显示，认为来浙江旅游非常安全的游客占 7%，认为比较安全的占 64%，认为基本安全为 27%，而认为不安全和非常不安全的只在 1% 左右。这与 2005 年 10 月浙江省统计局组织开展的全省第二次建设“平安浙江”人民群众安全感满意率调查结果基本相符。“平安浙江”的调查显示，被调查者感觉“很安全”、“安全”和“基本安全”三项合计占被调查者总数的 96.39%。因此，总体看来浙江的旅游安全形象还是良好的。

1.5.2 来浙江旅游最担心的安全问题是欺诈和交通事故

在关于“浙江旅游过程中最担心的安全问题”调查中，担心受到欺诈的游客占到 26%，与交通事故比例相同，同时位居首位。其次为盗窃 14%，景区设施故障 11%，食物中毒 7%，疾病和暴力分别为 5% 和 4%。

2 浙江省旅游安全管理战略对策

综上所述,从总体上来看浙江省的旅游安全形象是良好的,但是安全管理上依然存在着一些问题,有待于浙江省旅游安全保障体系的进一步完善,体系的完善可以从以下几个方面来考虑。

2.1 在省内重点旅游城市实施城市重大危险源安全规划

旅游者来到一个城市,是以整个城市作为目的地的,而不仅仅是景区、饭店。因此重点旅游城市可以进行城市重大危险源安全规划,不仅是对城市居民负责,也是游客的安全保障,是为游客提供一个安全的外在活动环境。城市重大危险源安全规划主要包括两个方面的内容:城市重大危险源及规划对象的治理、城市用地方面的安全规划^[5]。旅游城市可以根据自身的特点和可接受风险水平对城市进行规划和功能分区,分层管理,使城市的建设和规划更加符合旅游发展的要求。

2.2 充分利用科学技术,科学管理,加强早期旅游安全信息预警

浙江省应当建立一个旅游安全的指标体系,选择一些监测指标,如游客容量指标、生态指标、服务质量方面的指标、设施维护方面的指标等。应当充分发挥旅游质量监督所的作用,按照旅游安全的表现形态进行统计,为预警信息系统提供数据来源。可以利用计算机来实现对指标体系变化的监控。在大型活动安全管理中也可以运用一些科学技术进行辅助预测,如计算机疏散模型软件。

2.3 通过旅游消费立法和法律普及教育,形成广泛的旅游者监督

浙江省应进一步完善相关的旅游安全地方法规和标准,明确相关各方的法律责任,如针对目前内河水域、水库的旅游开发,应明确旅游项目的审批和监督管理部门,明确其应担负的责任。尽快出台一些新兴旅游项目的管理法规和标准,由技术监督管理和建设主管部门担负起安全评价的职责。同时,可以通过加强旅游者消费立法及其普及教育,形成旅游消费者对行业的有效监督。

2.4 理顺管理体制,有法必依,可以充分利用中介机构加强监督管理

在完善法律法规的前提下,还要理顺管理体制,责任落实,消除多头管理或无人管理的现象。要根据法律法规的要求加强监管力度,对超范围营业、游乐设施不主动报验的企业根据不同情节,依法给予处罚。游艺机操作人员、内河水运从业人员如未达到按法律和标准的要求,应依法追究其雇佣企业的责任。

加强对各旅游企业和旅游节庆活动的预案和演练情况检查,而不仅仅是签订安全责任状。在人力有限的情况下,可以利用一些中介机构的力量。如在国际标准认证中,无论是国际质量管理标准(ISO9001)、国际环境管理标准(ISO14001)还是职业安全卫生标准(OHSMS18001)都强调企业首先要符合当地的法律法规和标准,要求企业主动寻找适用于本企业的法律法规和标准,法律法规和标准是对企业进行认证时的重要依据。此外,仪器设备的校验、相关预案的制订和演练情况也是这些标准认证中的重要内容。因此,政府部门可以鼓励旅游企业建立系列标准体系,选择信誉良好的认证机构进行标准认证的工作。政府所要做的是明确各项法律法规条例制度,理顺关系,并通过相关渠道公布,为公众方便获取。

2.5 加强对省内各级旅游部门安全事务的培训,加强基层安全管理和设施配备

浙江省内很多旅游安全事故的发生,很大程度上是因为旅游从业人员的安全意识不强。因此,除了要加强监督管理,还应该对各级旅游部门进行安全事务的培训。浙江省旅游局可以与技术监督、交通、公安等部门合作举办培训班,并以各种形式,

如考试、技能测试和评比、检查、年度评估等来评价培训效果，将安全意识落实到每一个岗位。培训可以包括法律法规标准培训、岗位基本技能培训和危险源识别和应对措施培训。对于某些安全问题比较突出的景区类型，如内河水域、山体景区等，可列为重点培训对象。应加强安全设施的配备，如无线电对讲系统、监控系统、水上救护船只和救护中心等。此外，还应开展一些增强社区意识的活动，使当地居民意识到旅游业对于社区的价值。他们可以通过举报可疑情况来提高游客的安全系数。

2.6 成立旅游援救指挥中心，按区域和职能指定相应旅游安全救援机构

可以成立由省政府牵头的旅游救援指挥中心，依赖现有力量，在浙江省假日办、省旅游质检所等基础上，联合卫生、公安、消防等相关机构，拓展现有职能，建立旅游救援指挥中心，并设立一个简单易记的特服电话。救援中心可以与国内外的旅游救援机构进行合作，学习经验拓宽救援范围。

旅游安全救援机构由医院、公安机关、武警消防部队等救援行动直接相关的机构组成。这些机构都是现实存在的机构，目前需要完成的工作主要有这样几个方面：一是，由旅游救援指挥中心确认各自的资格，符合条件的授予“旅游安全救援定点单位”之类的称号并授牌。授牌单位在旅游安全救援方面应该服从旅游安全救援指挥中心的总指挥；二是，拓展现有机构的职能，增加旅游安全救援项目；三是，在这些旅游安全救援机构中，落实职责，增设专门负责旅游安全救援工作的部门和人员。可以考虑设计安全救援的计算机联网系统，加快信息交流和反应速度。

2.7 完善旅游保险服务和制度，加强旅游保险的宣传工作

建议浙江省旅游部门与保险公司合作，保险公司根据游客的需要设计险种和服务，加大保险宣传力度，并通过实际行动取信于游客。旅游部门则在规范旅行社的操作，提供保险资讯方面做一些努力，使保险公司作为旅游救援系统的援救机构真正发挥作用。

此外，保险公司也应当探索提升保险附加值的有效途径，也是旅游援救系统的重要组成部分。如中国人寿等公司与国际救援中心（SOS）联合推出的商务旅游计划可算是与国际接轨、提升保单附加值的一种有益尝试^[6]。参加保险的旅游者在商务旅行期间，如遇到困难，只要拨打 24 小时专线服务电话，即可获得旅游咨询，行李、物品、旅游证件遗失援助，旅游援助等多项服务，将保险公司传统的时候理赔变为提前介入和及时有效的援助，当然这一服务的推行也要有赖于旅游目的地救援体系的完善。

2.8 旅游目的地营销过程中应当加强安全管理方面的信息分析

本次课题研究表明旅游目的地安全形象和旅游者对目的地的安全认知会影响到其消费决策，因此在实际工作中，除了进行有序的安全管理，还要考虑安全事件对主要客源市场的影响。根据不同的客源对某些安全事件的关注和敏感程度不一样的特点，可以对市场进一步细分，形成多元化市场格局，降低危机对旅游业的冲击程度。引导旅游需求的时间多元化也可以减轻浙江省旅游安全管理的压力。对某些安全事件的发生，浙江省要形成对客源地的快速营销反应。

3 结语

建立一套完善的旅游安全保障体系是旅游业迅速发展的要求，浙江省的旅游安全管理状况从一个侧面反映了我国旅游安全管理工作中存在的问题。政府应当通过完善法规标准的建设，提高早期预警的科学性，强化预案的制定和实施，加强监督管理及各类人员的安全意识，推动社会援救和保险体系的网络化和系统化等工作，进一步建立更为科学的旅游安全保障体系。与此同时，在旅游目的地营销中应当充分考虑到旅游安全事件对旅游业的影响，未雨绸缪，针对危机形成快速营销反应。

参考文献：

[1][3]郑向敏. 旅游安全学[J]. 北京:中国旅游出版社, 2003:188~222.

[2]国家质量技术监督局. 特种设备安全监察条例

[EB/OL]. [2005-04-26]. <http://www.yn.gov.cn/yunnan,china/73185736169357312/40058.html>.

[4]戴勇, 秦攀锋. 英国游客在杭遭车祸杭州边检紧急启用绿色通道[N]. 钱江晚报, 2006-09-30.

[5]魏利军, 多英全, 吴宗之. 城市重大危险源安全规划方法及程序研究[J]. 中国安全生产科学技术, 2005, 1(1):15~20.

[6]祁正涛, 唐玮. 论发展旅游保险业[J]. 保险研究, 2002(2):27~28.