

防疫视角下乡村旅游目的地村委会叠加管委会 职能的管理创新

梁威成, 黄萍*, 张超, 芮锐

成都信息工程大学管理学院, 四川 成都

Email: 13980918582@163.com, *hping@cuit.com, 18483685190@163.com, 18048920872@163.com

收稿日期: 2021年7月8日; 录用日期: 2021年9月6日; 发布日期: 2021年9月13日

摘要

新型冠状病毒肺炎(COVID-19)突发性疫情严重影响社会稳定, 对人类的健康构成重大威胁。旅游业受疫情冲击严重, 造成停摆。其中, 乡村旅游目的地与城市相比, 在管理水平、基础设施、防疫应急物资储备、物流、医疗设施及救治等方面存在客观差距。如何在乡村旅游目的地建立相应应急管理体系, 对乡村旅游目的地村委会提出了新的挑战。本文通过防疫体系与村委会叠加管委会职能体系维度解构其动力机制研究, 解析乡村旅游目的地村委会与防疫防御体系构建的相互关系与作用机制, 探讨乡村旅游目的地村委会职能模糊的表现及成因, 旨在为乡村旅游实现可持续发展提供参考意见, 并进一步从防疫视角, 对乡村旅游目的地村委会叠加管委会职能创新提出有效对策。

关键词

防疫视角, 乡村旅游目的地, 村委会职能, 管理创新

The Management Innovation of the Village Committee Superimposing the Functions of the Management Committee in the Perspective of Epidemic Prevention

Weicheng Liang, Ping Huang*, Chao Zhang, Rui Guo

School of Management, Chengdu University of Information Technology, Chengdu Sichuan

Email: 13980918582@163.com, *hping@cuit.com, 18483685190@163.com, 18048920872@163.com

Received: Jul. 8th, 2021; accepted: Sep. 6th, 2021; published: Sep. 13th, 2021

*通讯作者。

文章引用: 梁威成, 黄萍, 张超, 芮锐. 防疫视角下乡村旅游目的地村委会叠加管委会职能的管理创新[J]. 现代管理, 2021, 11(9): 921-928. DOI: 10.12677/mm.2021.119116

Abstract

The sudden outbreak of COVID-19 seriously affects social stability and poses a major threat to human health. The tourism industry has been hit hard by the pandemic, resulting in a shutdown. Among them, there are objective gaps between rural tourism destinations and cities in terms of management level, infrastructure, epidemic prevention and emergency supplies, logistics, medical facilities and treatment. How to establish the corresponding emergency management system in the rural tourism destination is a new challenge to the village committee of the rural tourism destination. Based on the superposition of epidemic prevention system and the village committee functions of the ac system dimension to deconstruct its dynamic mechanism research, analyze rural tourism destination, the village committee and the relationship of the epidemic prevention system construction and function mechanism, discusses the performance and the causes of rural tourism destination, the village committee function fuzzy, this paper aims to provide a reference for the sustainable development of rural tourism, and further from the perspectives of epidemic prevention, to put forward effective countermeasures for rural tourism destination village committee superimposed management committee function innovation.

Keywords

Epidemic Prevention Perspective, Rural Tourism Destination, Functions of Village Committee, Management Innovation

Copyright © 2021 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

乡村旅游作为我国旅游发展新业态，日渐成为解决我国城乡经济发展不均衡，实现乡村振兴战略的重要抓手。旅游因其较高的融合性、关联性、覆盖性，决定了其在乡村发展中独特的功能。旅游目的地发展离不开景区管委会，管委会在保护景区资源和生态环境，维护区域内景观风貌；建设、维护、管理景区基础设施和公共设施，维护景区正常秩序；制定景区管理制度和安全事故、突发事件的预防机制和应急预案，负责景区的交通、环境卫生、治安、服务业管理和游览者安全等方面发挥着重要作用。

关于乡村旅游目的地管理的研究，国内学者的阐述主要集中于从乡村旅游发展模式、乡村生态环境管理、如何协调生态效益与经济效益、民族文化和自然资源、推动乡村经济发展和地域文化传播、目的地评价研究等多方面研究，并基本达成发展乡村旅游和有效管理能够相互促进、共同发展的共识。乡村旅游目的地管理体制在行政管理、经营模式及利益分配机制等方面存在不完善问题，阐述需要设立利益中性的独立管理机构，实行市场化经营机制，成立协调机构及旅游发展行业协会，加强教育与培训等。

休闲农业和乡村旅游作为农村一二三产业发展的融合体，近年来发展迅猛，已成为一种新型产业形态和消费业态。政府大力支持鼓励发展乡村旅游，促进经济增长。休闲农业与乡村旅游行业市场规模也得到快速发展。乡村旅游已成为居民日渐常态化的消遣方式，乡村出游已经成为居民周末休闲的主要选择。在中国旅游产业未来发展的大趋势下，乡村旅游目的地具有很大的发展空间。在发展过程中也存在开发观念和认识、体制机制、管理的不完善与不足，尤其是疫情突发事件的预防机制和应急预案等方面

的问题。通过对这些问题的分析，提出了建立统一的开发规划，推进体制创新，加强资源整合，特色化经营，以促进乡村旅游目的地持续健康发展。

1.1. 研究背景

十九大报告提出实施乡村振兴战略，把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重，要“建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系，加快推进农业农村现代化”。大力推进乡村振兴，是党中央着眼于全面建成小康社会、全面建设社会主义现代化强国作出的重大战略决策，是加快农业农村现代化、提升亿万农民获得感幸福感、巩固党在农村的执政基础和实现中华民族伟大复兴的必然要求，是决胜全面建成小康社会、全面建设社会主义现代化强国的一项重大战略部署。

乡村旅游发展服务于乡村振兴战略的总要求。乡村旅游是实现乡村振兴战略的重要路径和抓手，深入贯彻落实乡村振兴战略，提高乡村旅游服务管理水平，完善利益联结机制，推动乡村旅游提质增效，提升公共服务，提高乡村旅游服务管理水平，促进乡村旅游可持续发展。《关于促进乡村旅游可持续发展的指导意见》^[1]提出“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的总体部署，要求乡村旅游在产业、生态、乡风、治理、生活方面有更多作为。针对乡村旅游目的地管理创新驱动作用不够明显的情况，建立管理创新成果推广机制，打造管理创新亮点，以管理创新的提升推动乡村旅游高质量发展。

1.2. 研究综述

乡村旅游能够促进农村经济发展，提高村民生活质量，在新农村发展中做出了重要贡献。村委会作为村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性组织，是农村事务的组织者、服务者、协调者。从以上国内研究来看，国内的乡村旅游目的地更多的研究在于建设和开发的实践性，更多的集中于乡村旅游发展模式、生态环境管理的必要性和具体的实践意义。因此乡村旅游目的地社区公共卫生管理与村委会叠加管委会职能研究，特别是新冠肺炎疫情中乡村振兴的乡村旅游目的地管理创新研究更是必然趋势。

1.3. 管理创新必要性及研究意义

乡村旅游目的地不同于其他旅游目的地。当前我国地区和城乡差距、农村服务业滞后等众多不平衡矛盾仍然存在。以此次新冠疫情为例，对乡村旅游造成的冲击远大于其他地区，对乡村旅游防疫应急体系构建、防御单元构建、疫情期间恢复提升等方面都带来了极大挑战。在此背景下村委会叠加管委会职能重要性更加凸显，并对乡村旅游目的地管理提出新要求，迫切要求村委会进一步完善安全应急管理制度、落实突发事件预防机制与预案。而在乡村旅游目的地，村委会依靠社区参与旅游，在景区管理中多发挥社区作用；进一步乡村基层自治组织关联，两套班子、一套人马、合署办公，提高管理效率，创新管理职能。建立管理创新成果推广机制，打造管理创新亮点，以管理创新的提升推动乡村旅游高质量发展。

基于防疫视角重新审视乡村旅游目的地村委会职能，深入探究防疫防御体系与村委会叠加管委会职能体系之间的耦合关系、防疫应急预案及专项规划与乡村旅游目的地协调发展路径，对于科学引导乡村旅游发展，实现乡村振兴的伟大战略具有迫切的现实指导意义。也是旅游学与公共服务管理学科面临的全新挑战问题与重要研究方向，是一个综合性研究问题，对丰富乡村旅游研究的理论内涵，具有重要的理论意义。

2. 乡村旅游目的地社区公共卫生管理与村委会叠加管委会职能耦合作用机制解析研究

2.1. 社区公共卫生管理维度解析与动力机制

乡村旅游与农村社区存在二元互动联系，农村社区基本职责就包括了支持和参与当地乡村旅游业发展，而社区公共卫生管理则是农村社区的重要职能。从防疫视角来看，在面对突发疫情及日常安全防疫情况下，农村社区公共卫生管理部门承担着防疫防御体系构建的重要工作。

防疫防御体系构建是一项庞大的系统工程。广大农村地区存在基础设施薄弱、青壮年人口持续外流、产业附加值低、人口老龄化等问题，一方面制约了乡村旅游事业的进一步发展，另一方面，对于农村社区卫生管理水平提升及防疫防御体系构建也面临着重大挑战，基于防疫视角，亟待健全社区公共卫生管理体系。

社区公共卫生管理，涉及到社区居民、医务人员以及医疗管理三个维度。在社区居民层面，社区公共卫生管理要求实现社区居民的健康长效管理与居民基本医疗健康服务需求，完善服务功能，以维护社区居民健康为中心，提供疾病预防抗旨等公共卫生服务、一般常见病及多发病、流行病的初级诊断服务、防疫隔离、宣传等相关服务。社区公共卫生管理医务人员，是进行社区公共卫生管理的载体，在防疫防御体系构建中，要求医务人员大幅度提升工作绩效、提升服务满意度、为社区居民及游客提供优质的医疗服务，提供电话咨询、医疗诊断、康复指导、防疫宣传等公共卫生服务。在医疗管理层面，社区公共卫生管理要求实现区域内网格化与数据联动，实现卫生健康管理的协调、反馈、统筹、跟踪、预警、干预等。不仅要满足实时的个性化双向信息交流要求，而且能够实现医疗资源计划管理，实现社区疫情基本情况上报，支持科学决策，体现以社区服务对象为核心开展协同医疗实物管理，健全防疫防御体系益。

2.2. 村委会叠加管委会职能维度解析与动力机制

乡村旅游系统是旅游系统的子类别，是旅游系统在乡村旅游领域的组织形式。乡村旅游管理既有类似一般旅游系统的方面，同时也具有其特殊性。管理体制变革是当前乡村旅游管理的重要内容。村委会叠加管委会(或乡村旅游合作社)职能作为乡村旅游目的地管理的主体，对于解决目前乡村旅游目的地管理条块分割问题、规划不统一、产品单一等问题尤为重要，有利于进乡村旅游产业发展和社会事业同步发展，有利于核心旅游产品的打造，提升区域旅游产品的市场核心竞争力。

景区管委会职能集中在保护景区资源和生态环境，维护区域内自然风貌和人文景观；建设、维护、管理景区基础设施和公共设施，维护景区正常秩序；制定景区管理制度和安全事故、突发事件的预防机制和应急预案，负责景区的交通、环境卫生、治安、服务业管理和游览者安全等工作方面[2]。乡村旅游目的地村委会叠加管委会职能具有一般景区管委会的类似职责，同时也有其特殊性。乡村旅游目的地村委会叠加管委会职能依靠社区参与旅游，在景区管理中多发挥社区作用。多与乡村基层自治组织关联，两套班子、一套人马、合署办公。随着乡村旅游发展，村委会叠加管委会职能重要性凸显，对景区管理提出新要求，迫切要求完善管理制度和安全事故、突发事件的预防机制和应急预案。

疫情也对社区公共卫生管理提出新挑战，对社区防疫工作推行提出新要求。乡村旅游目的地村委会叠加管委会职能与社区防疫工作耦合性，要求进一步构建防疫单元与防疫体系，完善乡村旅游目的地防疫工作职能。

2.3. 乡村社区公共卫生管理与村委会叠加管委会职能耦合系统形成及作用机制解析

耦合(coupling)是一个源于物理学的概念，是指两个或以上的体系之间通过相互作用，彼此影响，进而联合起来，或者是通过各种内在机制互为作用，形成一体化的现象。耦合理论以系统论、协同学、系统动力学等科学理论作为基础，研究耦合体系间的反馈、协调和发展机制，现已被广泛应用于地理、生态、环境等众多研究领域。

根据人地关系地域系统理论，乡村地域系统，也即乡村综合体，是由人文、经济、资源与环境相互联系、相互作用下构成的、具有一定结构、功能和区际联系的乡村空间体系，是由经济发展子系统、生态环境子系统和社会进步子系统组成的综合开放复杂性系统。

而其中乡村社区作为基本载体，在乡村旅游发展中，承载着乡村社区公共卫生管理与管委会职能耦合系统的基本单元功能。乡村社区公共卫生管理，承担着乡村安全卫生管理、防疫疾控宣传、防疫防御

体系构建的重担，同时随着乡村旅游的发展，也承担起面向游客提供相应公共卫生服务的职能，同乡村旅游村委会职能的安全卫生管理联系日益紧密；乡村旅游目的地村委会叠加管委会职能承载着景区日常运营管理、旅游从业者及游客管理等职能，伴随着本次突发疫情，对乡村旅游目的地村委会职能进一步完善管理制度和安全事故、突发事件的预防机制和应急预案提出了新的挑战与要求，极大地推动村委会叠加管委会职能与社区公共卫生管理职能有机衔接，耦合协调，提升管理水平与服务水平。

一方面，乡村旅游目的地的公共卫生管理维度不仅涵盖到社区居民、医务人员及医疗管理三个方面，在旅游语境下，进一步将游客安全卫生管理、景区安全事故、突发事件的医疗卫生防疫防御体系构建纳入其中。这些职能的实现超越了社区公共卫生管理部门的本地责任，迫切需要新的实施载体加入，即乡村旅游目的地村委会叠加管委会职能。另一方面，乡村旅游目的地村委会叠加管委会职能日渐延伸，突破了单一景区管理的范畴，日渐与乡村基层组织相关联。通过组建两套班子、一套人马，进行合署办公，在村委会叠加管委会职能的发动引导下，鼓励社区成员参与社区旅游事务决策，建构一种社区旅游民主评议机制，积极动员社区民众通过社区论坛、居民代表大会等形式商议相关事宜，但是不参与实际旅游开发。在此基础上，为村委会叠加管委会职能进一步分担社区公共卫生管理提供社区支持，及能实现目的地旅游管理功能，又能实现社区公共卫生不同维度管理。

总而言之，乡村旅游目的地村委会叠加管委会职能是乡村社区公共卫生管理的有力载体，从公共卫生、医疗应急等方面提升乡村旅游目的地的品质；社区公共卫生管理则在乡村旅游目的地安全卫生管理、防疫防御应急体系构建等方面，提供新的思考与管理路径。通过乡村旅游目的地村委会叠加管委会职能管理协调机制，形成乡村旅游村委会与社区安全卫生管理耦合系统(如图 1 所示)，实现管理职能相互促进延伸、相互影响，推动乡村旅游目的地村委会叠加管委会职能创新，实现乡村高质量可持续发展。

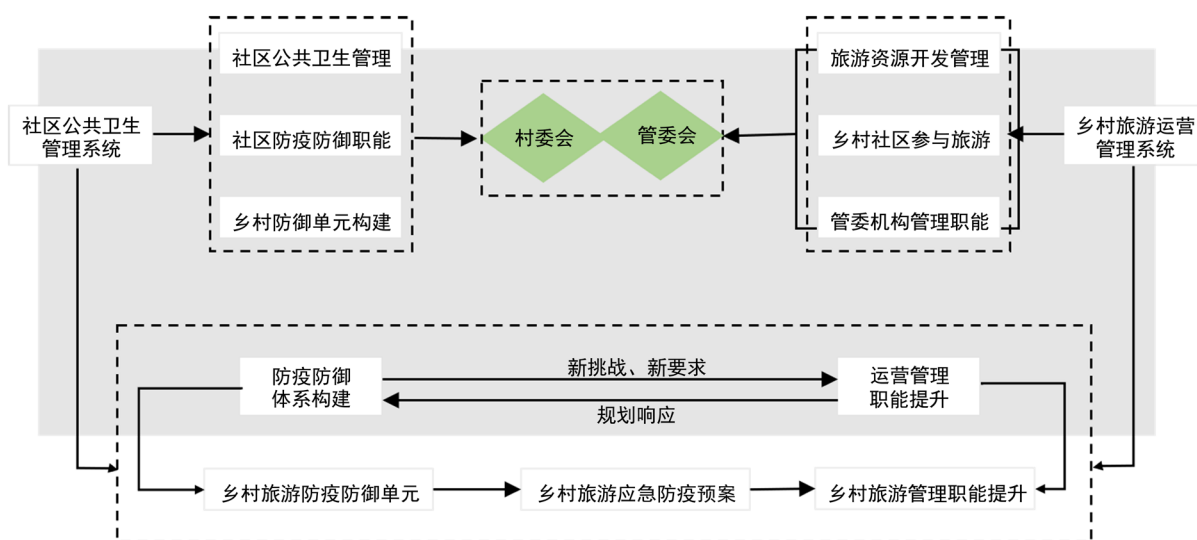


Figure 1. Rural community public health management and management committee function coupling system diagram
图 1. 乡村社区公共卫生管理与村委会叠加管委会职能耦合系统示意图

3. 乡村旅游目的地村委会职能模糊的表现及成因

3.1. 村委会职能权限模糊的主要表现

管理权限范围模糊。乡村旅游目的地村委会与乡村自治组织及相关旅游主管部门之间的关系和权限模糊不清，使得乡村旅游目的地村委会权限、职能不明晰，缺乏刚性约束机制。

职能权限授权不足。在涉及到具体的景区管理活动与安全卫生管理方面,村委会缺乏足够的授权。权力缺失导致村委会职能错位,只能进行上报上级主管部门,影响工作效率,约束了乡村旅游目的地快速发展。另一方面,涉及到景区安全卫生管理、疾控防疫工作等方面,村委会缺乏行政处置权,往往成为配合执行机构,对于安全应急预案的实施缺乏主动权与领导权,导致村委会无法充分发挥职能。

主体地位不明确。村委会在疫时的管理职能与地方卫生管理部门职能有所冲突,缺乏有效衔接与联动,从而形成管理真空带,有待对耦合系统部门进行统一架构,理清责权,优化衔接,提升管理效率与水平。

3.2. 管委会职能权限模糊的主要原因

景区管委会缺乏全国性法律认定,容易与我国行政管理体制产生摩擦,同时一些较为关键的管理权限并未真正下放给景区管委会,如景区执法权等,故在实际运作中存在诸多困难。

社会中介组织发育不健全,当前社会中介组织的机构和社会服务的提供还很不完善,社会中介组织在景区开放、景区管理、投融资服务、志愿服务等方面的积极作用尚未得到充分发挥。社会中介组织的现状以及政府旅游服务职能缺位,迫使景区管委会职能越位,增加了社会服务职能而降低了景区管理效率。

4. 防疫视角下乡村旅游目的地村委会叠加管委会职能创新研究

4.1. 完善农村社区参与乡村旅游发展的机制

乡村旅游目的地在防疫应急与日常管理中,要扎根于农村社区的广泛参与和支持。但是要让农村社区参与到乡村旅游发展中,则需要充分发挥管委会职能,进行合理的引导与支持[3]。一方面,管委会要牵头出台相关支持农村社区参与乡村旅游发展的政策,对于农村社区参与乡村旅游发展过程中的地位与利益分配方式进行合理的设计与说明,并组织成立乡村旅游管理协会,发挥其在乡村旅游发展过程中的管理作用[4]。与此同时,制定科学的管理规范、应急预案、安全卫生管理条例、疾控防疫条例等相关规范,引导农村社区在对当地旅游进行管理的过程中,坚持村民自主的原则,鼓励农村社区居民积极参与乡村旅游发展决策和旅游管理的监督工作。除此之外,加强景区日常运营管理中与安全卫生管理部门的协调联动,制定常规与疫时非常规协调合作机制,切实加强职能合作,实现高效管理,提供优质的安全卫生服务,构建高效的防疫防御体系。

4.2. 防疫防御体系构建

乡村防疫防御体系的构建不像是传统的防治地震、洪涝、台风等自然灾害那样制定一套技术规范,而是针对不同的突发事件和灾害程度的弹性应对,如新型冠状病毒肺炎(COVID-19) [5]防疫疾控,并与安全监测和防控管理协调的防御体系,是多部门跨学科的综合结果[6]。从社区公共卫生管理角度出发,突发疫情状况下,乡村旅游目的地引导社区参与旅游景区管委会职能是最基本的防御单元。村委会叠加管委会职能承担了游客疏散、景区客流管控、隔离防控、防疫宣传、社区治理、落实安全预案等基础防疫防御工作,构建了基础的防疫防御体系。

鉴于管委会在景区管理中的规划职能,应当充分重视管委会规划引导职能,通过合理组织景区社会空间和乡村空间的融合及阻断方式,通过构建“防御单元”建立一个有效预防和应对突发事件的空间体系。一方面,是社区组团缩短了决策链,增加了社区应对突发事件的可行性和景区整体的安全性。另一方面,综合社区治理,充分发挥自下而上的自组织力量,通过规划加强基层医疗保障、人员配备和乡村空间的可控性,建立社区基本单元自治管理,分流社区公共卫生管理压力,舒缓景区安全卫生管理难题,构建相互支持、相互救助的防疫应急联动体系(如图2所示)。

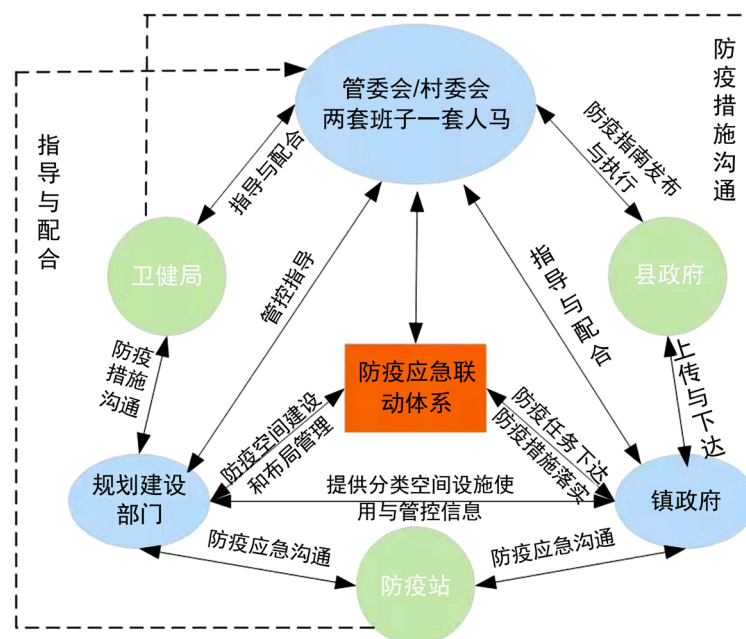


Figure 2. Rural tourism destination epidemic prevention emergency linkage system diagram
图 2. 乡村旅游目的地防疫应急联动体系示意图

管委会在景区规划布局制定中,要充分考虑体系分级,通过体系分级提高景区应对突发灾害的弹性和灵活性[7]。结合社区公共卫生管理服务,实现“全面性防控、分布式接诊、集中式治疗”,合理规划,目的地区域内基层社区医院、小门诊、游客中心急救点、景区安全卫生监测点等设施,进行合理布局与空间预留,并进一步通过针对不同灾害类型制定功能转换方案,实现综合利用。

4.3. 应急防疫预案机制

乡村旅游目的地叠加管委会职能的村委会制定应急防疫预案机制,要充分响应我国《国家突发事件公共事件总体应急预案》的相关原则,落实以人为本,减少危害;居安思危,预防为主;统一领导,分级负责;依法规范,加强管理;快速反应,协同应对;依靠科技,提高素质的相关规定。第一是在叠加管委会职能的村委会内部指定或建立应急规划委员会,明确专人负责,进行记录备案。第二是进行应急防疫风险研究,对疾控防疫工作风险进行研究,充分考虑各种突发事件并进行风险评估,制定相关的应急演练。第三是确定相关主体的责任和角色,强化常规与危机非常规时期相关责任主体的协调联动,建立联防联控体系。第四是明晰所需的资源与服务,做好物资储备及相关采购机制筹备,实现快速响应,积极应急。第五是确立应急管理安排与服务,结合危机风险评估,制定相应工作安排。第六是形成预案文件,进行印发宣传,积极引导社区参与,引入中介组织,鼓励社区监督,提供配合度与工作推进落实情况,形成有效、优质的应急防疫预案机制。

参考文献

- [1] 中华人民共和国文化和旅游部. 关于促进乡村旅游可持续发展的指导意见[N]. 中国旅游报, 2018-12-10.
- [2] 龚凤军. 梵净山旅游景区管理体制改革的探索[J]. 知行铜仁, 2018(1): 40-46.
- [3] 蒯兴望. 农村社区参与乡村旅游发展模式研究[J]. 农业经济, 2016(3): 75-76.
- [4] 王小会, 张利. 我国社区参与乡村旅游的模式与机制研究[J]. 旅游纵览(下半月), 2014(7): 111-112.
- [5] 中华人民共和国国家卫生健康委员会, 疾病预防控制中心. 中国-世界卫生组织新型冠状病毒肺炎(COVID-19)联

合考察报告[R]. 健康中国, 2020(2): 1-3

- [6] 钱振澜, 王竹, 等. 城乡“安全健康单元”营建体系与应对策略——基于对疫情与灾害“防-适-用”响应机制的思考[J]. 城市规划, 2020, 44(3): 25-30.
- [7] 陈宇琳, 肖林, 等. 社区参与式规划的实现途径初探——以北京“新清河”实验为例[J]. 城市规划学刊, 2020(1): 65-70.