



扩张、变动与规范并存的中国旅行社行业

作者: 蔡家成 2008-1-7 13:30:28

——摘自2002年社科院旅游研究中心绿皮书

中国的旅行社行业进入21世纪初,在继续快速发展的同时,总体上呈现出行业规模、结构和分工体系的快速变动态势。促成这一状况的主要因素,除旅游业持续快速发展这个根本性动力外,还包括旅游市场治理整顿和出境旅游经营体系调整两个针对性更强的因素。顺应中国旅行社行业在新世纪继续发展的需要,对我国旅行社行业管理的基本法规制度进行改革调整是非常必要的。

一 2001年中国旅行社行业的基本状况和变动趋势

2001年中国旅行社行业的基本状况是,企业数量继续大幅度增长,但其中的国际旅行社企业数增加有限;资产运营和变动状况良好,从业人员数量伴随企业数量和经营规模一同增长;业务经营规模继续扩张,效益状况稳定;三大市场业务结构有根本性变动,企业规模结构和行业总体状态特征稳中有变。

(一) 旅行社企业数量状况及其变动所反映的问题

根据2001年度全国旅行社业务年检提供的资料,2001年底,全国旅行社企业数为10716家,比2000年增加1723家,增长19.16%。其中,国际旅行社为1319家,比2000年增加51家,增长4.03%;国内旅行社9397家,比2000年增加1672家,增长21.65%。

我国旅行社企业数的变化反映出:第一,全国各地贯彻国务院于2001年初召开的全国旅游发展工作会议和《国务院关于进一步加快旅游业发展的通知》关于进一步加大力度发展国内旅游的精神,国内旅游发展步伐从总体上继续保持快速发展的良好态势。第二,国家西部大开发战略的推动。因为西部地区限于基础、配套条件和企业投资能力,在一定时期内经营国际旅游业务的条件与东中部地区还存在明显差距,从国内旅游入手实现旅游开发建设的跨越式发展成为大多数西部省市的选择,进而推动了国内旅行社企业的大量增加。第三,中国旅游业继续向顺序成长的基本趋势转变。国际旅游在产品 and 市场开发、组织接待和服务等各方面对资金、技术、人员素质和能力等的要求远远高于国内旅游,因此从国内旅游入手经营旅行社业务越来越成为投资、经营者进入旅游行业的选择,近年来国家旅游局将素质、业绩优良的国内旅行社作为国际旅行社审批的优先对象和不少地区规定申请设立国际旅行社必须先设立的国内旅行社(即要求开办旅行社从经营国内旅游业务开始),也都直接导致国际旅行社和国内旅行社企业数量增长的这种明显差距。第四,正因为国际旅游特别是我国一直大力发展的入境旅游早已进入常规成长阶段,而国内旅游由于连续几个“黄金周”的波浪式发展等因素至今仍处于超常规成长阶段,所以,近年来旅游行政管理部门一直采取严格控制审批新的国际旅行社和国内旅行社审批限制相对较松的政策。

(二) 旅行社行业资产、人员状况及其变动趋势

在企业数继续以近20%的速度迅速增长的同时,我国旅行社业的资产和从业人员数量也保持快速增长的势头。2001年底,旅行社全行业的资产总规模为415.47亿元,比上年增长13.55%。其中,所有者权益总额为216.39亿元,增长26.64%;负债总额为199.08亿元,仅增长了2.07%;注册资本金总额为130.63亿元,增长15.39%。当年全国旅行社直接从业人员为19.24万人,比上年增长17.11%。其中,主要业务人员的数量为:导游8.46万人,领队0.87万人,会计2.21万人,经理4.46万人。全国旅行社企业平均占有资产387.45万元,企业平均从业人员数为17.95人。可见,随着国家和全社会重视旅游业发展,我国旅行社行业的企业、资产、从业人员队伍的规模也都在快速扩张,实力进一步增强,全行业继续保持良好的发展势头。同时,从资产和

人员数量看,企业规模小的行业特征也依然非常突出。

(三) 旅行社的经营规模、效益及业务结构状况及其变动情况

2001年我国旅行社业务经营和效益状况良好,且主要指标同比增幅都很大。当年全国旅行社营业收入总额为589.80亿元,比上年增长25.51%,平均每元资产创收1.42元,平均每个直接从业人员创收30.65万元。利润总额为12.85亿元,增长23.09%,收入利润率为2.18%,下降0.04个百分点。外汇结汇7.85亿美元,增长38.94%。入境外联783.44万人次,增长24.67%,接待入境旅游者1453.64万人次,增长27.09%;入境旅游收入总额为150.00亿元,利润总额为5.61亿元,收入利润率为3.74%,下降0.2个百分点。国内旅游组团3516.17万人次,增长31.95%,接待5894.39万人次,增长37.96%;国内旅游收入总额331.33亿元,利润总额3.79亿元,收入利润率1.15%,上升0.09个百分点。组织出国旅游152.02万人次,增长27.42%;组织港澳旅游127.97万人次,下降26.20%;组织边境旅游89.54万人次,下降14.56%;出境旅游收入总额为81.57亿元,利润总额为2.86亿元,收入利润率为3.51%,下降1.08个百分点。从业务量看,国内旅游总收入最大,入境旅游居中,出境旅游最小。从效益水平看,入境旅游利润最多,利润率最高,且与上年基本持平;国内旅游利润数居中,虽然利润率最低,但有所上升;出境旅游利润数最少,利润率已低于入境旅游,降幅非常明显。因此,从2001年情况看,国内旅游业务的基础地位进一步稳固和突出,入境旅游作为旅行社的业务品牌地位更为突出和重要,出境旅游垄断经营的局面迅速转变,其利润率降低至入境旅游之下是一个历史性的转折。可以预见,随着国家大力发展入境旅游、加大力度发展国内旅游和规范、引导出境旅游适度发展政策持续、广泛、深入地贯彻落实,国内旅游的基础地位、入境旅游的主导地位和出境旅游的补充地位必将在旅行社业得到更为突出的显现。

(四) 旅行社行业的总体特征及其变动情况

总体来看,由于旅游业的迅速发展,我国旅行社行业近年来改革和发展的步伐也很快,行业规模持续快速扩张。然而,限于认识、政策、制度、体制和环境等原因,旅行社行业状况整体上的特征并没有得到根本改变,小、弱、散、差和机制落后的面貌仍存在,与旅游发展的实际需要之间的差距日渐明显。

二 旅游市场整顿和出境旅游经营体系调整对旅行社业的影响

继1995年我国实行旅行社质量保证金、1996~1999年持续进行旅游市场治理整顿之后,2000~2001年又着手进行出境旅游市场整顿,2002年旅游市场打假打非进一步变成全国整顿市场经济秩序的三个重点之一。2002年5月,国务院发布了《中国公民出国旅游管理办法》,随之旅行社出境旅游业务经营体系发生了重要变化。在出境旅游市场整顿和旅游市场打假打非中,首先受到普遍关注的仍然是旅行社行业和作为其主要业务人员的导游、领队。因此,旅游市场治理整顿对旅行社行业的影响非常大。

(一) 市场整顿规范对旅行社行业的影响

旅游市场整顿要致力于解决的问题,主要是非旅行社的组织、人员非法经营旅行社业务,即无证照经营,旅行社企业超范围经营,以及旅行社经营及其从业人员服务中存在的扰乱市场秩序、损害旅游者权益的行为。这些都与旅行社业密切相关。无证照经营旅行社业务在中国旅游市场一直非常普遍,涉及事业单位、机关团体、非旅行社的企业和个人,也包括境外组织在我国设立的代表、办事处、联络机构经营出国旅游业务。旅行社企业超范围经营主要是国内旅行社经营国际旅游业务、未取得出境旅游经营权的国际旅行社经营出境旅游业务和经营出国旅游的旅行社超越目的地组织出国旅游。旅行社经营及其导游、领队人员服务中出现的主要问题是搞零团费甚至负团费结算(即不向接待旅行社支付接待费用,甚至反过来要境外接待旅行社按旅游者人数向其返还利润即所谓“人头费”)和私收佣金、索要小费等。全国各地查处了一批非法、违规经营旅行社业务的组织、人员,其中有不少旅行社包括大旅行社受到通报批评、限期整改、停业整顿和吊销许可证等处罚。旅游市场整顿规范对旅行社行业的主要影响分两个方面。一方面,市场整顿规范从总体上优化了旅行社企业经营和行业发展的环境,包括加强对旅行社经营管理的法规制度和技术标准建设,强化对企业经营、管理和服务的引导、监督,督促旅行社和相关企业认真履约和守法诚信经营;另一方面,市场整顿规范还迫使旅行社改革企业制度和创新经营机制,不断提高经营管理水平、服务质量、市场信誉,促进旅行社行业队伍整体素质的提高。

(二) 出国旅游经营管理体系调整对旅行社行业的影响

1997年经国务院批准,国家旅游局与公安部发布实施《中国公民自费出国旅游管理暂行办法》,根据其规定出国旅游组团旅行社由9家增加到67家,在取消原来由组团旅行社自行委派的代理旅行社的同时,由国家旅游局批准设立了350余家出国旅游代办点(也均为国际旅行社)。我国旅行社行业在长期的入境旅游外联与接待业务分工逐步弱化的同时,试图在出国旅游中构建新的批发、代理业务分工体系。但由于业务特性、利益分配、环境等因素的共同作用,这一尝试很快遇到了类似问题,代理旅行社的出国旅游业务实际上与组团旅行社的业务范围趋同,直接组团、送团到国外旅游,多变成事实上的独立批发商。2002年,依据国务院发布的《中国公民出国旅游管理办法》,出国旅游组团旅行社增加到528家,同时规定不设代办点和

代理旅行社，而由组团旅行社彼此之间相互代理。在旅行社按业务特性进行纵向分工尚未基本形成的情形下，很快遇到了与前两次相似的问题，即来自旅行社企业和一些地方旅游行政管理部门发展出国旅游代理、零售网络体系的要求已经提出并趋于强烈。但无论如何变动，有近一半的国际旅行社能够合法经营具有招徕、收客、组团、发送团和开发出国旅游产品与出国旅游市场等完整业务特性的出国旅游业务，对于我国旅行社行业的业务分工体系变动的影 响是基础性和决定性的。在国内旅游发展改变了我国旅行社只有外联业务、接待业务和外联社、接待社而没有组团、产品和市场开发业务的基础上，出国旅游将完整的旅行社业务从国内扩展到国际上。

（三）在发展与规范的过程中进一步反映出旅行社行业的性质

关于旅行社行业的性质特征，从不同角度、运用不同的方法有不同的表述，最基本、最通俗的是公认为旅行社是“行商”，可以“业无定所”，因此，对旅行社及其主要从业人员从外部进行监督管理的成本非常高，且难度非常大，通过产权设置变革形成企业和员工的内在激励与约束机制是很多国家比较成功的选择。但另一方面也不可忽视，这就是旅行社业本身是旅游行业中的“弱势产业”。旅行社提供给旅游者消费的是一种组合性产品，这种产品的形成和生产本身就受到各个供应商的制约，包括供应商数量及其生产经营方针、产品和服务的质与量、合约形成和履行方式等。与汽车等产品一样，只要有一个零部件缺失或不合格，整个产品就成为残次品。但与有形产品不同的是，旅游产品又具有生产与消费同步、消费者直接参与生产过程、无法用退换货进行赔偿等特性。由于消费者直接参与旅游产品的生产过程，仅仅是其态度、主观感受差异就会令一次旅游活动的结果大为不同。这样，旅行社在市场上与其供应商和顾客之间的关系都很微妙。因此，有人形象地比喻旅行社业务如国粹麻将玩法中的一种，叫做“全求人”。与传统意义上的农业等弱势产业比，旅行社业务受自然气候、国内国际的人文社会气候如政治、经济、外交形势等的影响也很大。此外，作为劳动和知识密集型行业，面对旅游者提供旅游服务，要以人为本，其面临的要求又是比较高且具有易变化、不确定和个性化等特征。在治理整顿和规范中被认为是市场秩序不良的一个主要原因，且成为不易解决的难点，既与旅行社行业特性关系密切，与没有根据行业特性的要求来改革、调整法规制度设置有密切关系，市场机制不健全也是重要的外部环境。

（四）中国旅行社行业的症结和出路

中国旅行社行业存在的主要问题，不仅仅在于其企业队伍的“弱、小、散、差”，主要也不是从业人员素质问题，而仍然在于其机制不科学，集中表现为其产权制度落后，没有很好地按照业务特性和外部环境来进行变革调整。因此，解决中国旅行社行业存在的主要问题的出路就在于产权制度创新，法规制度的修订调整则是其中的重要条件。

三 适应旅行社业特性和发展趋势，调整完善我国旅行社业的基本法规制度

根据中国旅游业发展的需要，适应旅行社行业特性、状况及其变动趋势，加快旅行社业经营管理体系和制度改革与建设非常必要。无论是促进旅行社业务分工体系从横向切块为主（入境旅游、出境旅游、国内旅游）向纵向垂直为主（按业务经营环节划分为批发、代理、零售）发展，还是解决非法经营、违规经营等疑难问题，都必须从我国旅行社行业的基本法规制度下手。1996年10月，国务院发布《旅行社管理条例》，对加强旅行社管理和促进旅行社行业发展发挥了重要作用。6年来，我国旅行社业随着旅游业的持续快速发展而快速发展，企业数每年净增1000多家，行业内的业务分工出现了新的趋势和特征，对行业管理提出了新的要求。同时，随着社会主义市场经济体制建设步伐加快和我国加入世界贸易组织，政府机构改革、转变职能和工作方式，旅行社行业管理的基本法规制度必须进行调整和进一步完善。

（一）根据实际状况和经营管理需要，重新定义旅游业务

条例对旅游业务所做的定义为：“本条例所称旅游业务，是指为旅游者代办出境、入境和签证手续，招徕、接待旅游者，为旅游者安排食宿等有偿服务的经营活动。”其主要不足之处，一是大大小于当前旅行社实际经营的主要业务类型范围，仅仅突出了出入境、招徕接待和食宿安排，对组织旅游活动、提供导游、交通、票务、购物、行李等服务没有明确；二是在旅游的内涵和外延上也大大少于实际情形，应该明确为旅游者安排游览、参观、考察、娱乐、度假、休闲、疗养等活动都属于旅游业务；三是对旅游者的限定非常模糊，应该明确除为传统意义上的游览、参观、考察、娱乐、度假、休闲、疗养等消遣性旅游者提供有偿服务外，还包括为从事公务、会议、商务、展览、修学、培训、探亲、保健、就医、就业、劳务等活动的事务性旅游者提供有偿服务；四是现定义首先突出出入境和签证业务，而将招徕接待旅游者、安排食宿等主要业务放在后面，也不符合当前旅行社业务状况的实际。这不仅使得各种未取得经营权者非法经营旅行社业务有了可乘之机，以考察、培训、休假、交流等名义、以赢利为目的组织人员到国内外旅游的现象越来越普遍，就是典型表现。因此，建议将旅游业务定义为：“招徕、组织、接待旅游者，为旅游者安排游览、参观、考察、娱乐、度假、休闲、疗养以及食宿、交通、票务、购物等活动并提供导游、翻译、行李等服务，为从事公务、会议、商务、展览、修学、培训、探亲、保健、就医、就业、劳务等活动者提供食宿、交通、票务等服务，为出入境旅游者和其他人员代办护照（通行证、旅行证）、出境、入境、签证等手续的有偿经营活动。”

（二）重新划分旅游业务类型，取消对旅行社的两类划分，同时对旅行社实行等级评定制度 现行对旅游业务的三类划分（入

境旅游业务、出境旅游业务和国内旅游业务)和对旅行社的两类划分(国际旅行社和国内旅行社),存在的不足日渐明显。其中比较突出的,一是过于原则,不利于旅行社及其投资人根据实际情况和自身所具备的条件进行选择。如旅游目的地的旅行社多只能从事接待业务,客源地有不少旅行社只想或只能经营招徕、组团和批发业务,但这无论是对于国内旅游还是入境、出境旅游,都没有相应的更细、更专业化的业务经营权类别可供选择;在国内、入境和出境业务经营条件规定上也没有再细分下去,也不利于旅行社按实际经营需要来确定投资量。二是由于业务增减、类别调整,导致旅行社企业名称变动频繁,不利于企业形成稳定的名称、字号和在行业内形成知名企业品牌,不利于旅游者和相关经营者选择旅行社,也不利于行业管理。近年来转为国际旅行社的,多想在名称中标明“国际”字样,使得像“中国康辉旅行社”、“中国妇女旅行社”等一批有相当影响力和网络规模的旅行社,其在各地的同字号旅行社先后要求将名称改变为“中国康辉国际旅行社”、“中国妇女国际旅行社”等。三是单纯按照市场范围对旅游业务进行水平划分,人为切断了性质相同和相近的业务之间的联系,不利于旅行社更好地为旅游者提供服务,不利于企业经营和发展。如同样是零售、代理和收客业务,国内旅行社只能为国内旅游者服务,为出境旅游者和入境旅游者服务就属违规。其对我国境内旅游者造成的不便和麻烦是最突出的问题,因为大多数人在决定出游时,只对时间、费用等考虑比较多,对走什么线路,是国内旅游还是出国旅游和边境旅游等,是不太清楚的,需要旅行社提供建议。按照现行规定,如果旅游者的时间、费用和内心还比较模糊的消费需求是出国、出境旅游,而又恰好找到的是一家国内旅行社,或没有出境旅游经营权的国际旅行社(这种可能性非常大,因为目前我国国内旅行社的数量是国际旅行社的8倍多,国际旅行社中仅有约1/3有出境旅游经营权,城乡的大部分居民区没有能够提供出境旅游零售、代理、组团服务的国际旅行社或其分支业务机构),旅行社只好请他再去寻找有出境旅游经营权的国际旅行社。此外,由于同样原因,实践中出现的业务类型已经大大超过法规规定。从大的业务类型看,出现了边境旅游业务和港澳台旅游业务。进一步看,出现了专门从事旅游产品开发和批发业务的旅行社,目的地的旅行社多只经营接待业务,客源地的旅行社也有专门从事招徕、组团业务的等。

所以,要按照旅行社业务分工的实际状况和客观需要,参照国外的做法,根据业务性质和特点,实行垂直分工与水平分工相结合,细分旅游业务类型,使旅行社及旅行社投资人可以按照规定的条件和程序,向旅游行政管理部门申请一项、多项或各项业务经营权,自主选择旅游业务类型和种类。所谓水平分工,就是现行的以业务的市场范围来对旅游业务及旅行社所做的分类。所谓垂直分工,就是旅游业务和旅行社按照业务流程及业务特性所进行的专业化分工,主要是批发、零售、代理和组团、接团等。同时,法规不再对旅行社做类别划分。旅游业务具体可分为12类:①国内旅游招徕、组团、批发业务;②国内旅游招徕、接待业务;③国内旅游招徕、零售、代理业务;④入境旅游招徕、外联、组团业务;⑤入境旅游接待业务;⑥赴香港、澳门特别行政区和台湾地区旅游招徕、组团、批发业务;⑦赴香港、澳门特别行政区和台湾地区旅游招徕、零售、代理业务;⑧边境旅游招徕、组团、批发业务;⑨边境旅游接待、零售、代理业务;⑩出国旅游招徕、组团、批发业务; B11 出国旅游招徕、零售、代理业务; B12 交通及旅游相关票务预订、发售、代理业务。

取消类别划分以后,为了促使旅行社不断改进经营管理和提升服务,提高旅行社业的整体素质,为旅游者和其他经营者识别、选择旅行社提供直观、可信和统一的等级标识,需要建立旅行社等级评定制度,按照综合素质、服务能力和质量、商业信誉等对旅行社进行分等定级,颁发全国统一的标牌和证书。具体方式是由国家旅游局制定《旅行社资质等级的划分与评定》国家标准,由国家质量监督总局予以发布后,再由国家旅游局组织实施。

(三)调整旅行社质量保证金交纳标准,按性质、功能改变保证金的交纳形式和管理办法 保证金制度建立以来,在保证旅游者和旅游经营者合法权益、规范旅行社的经营服务行为、优化旅游市场秩序、改进旅行社行业整体素质等方面发挥了重要作用。从性质来看,保证金实际上是旅行社对其经营管理和旅游服务所做的一种经济担保。从七年的实践来看,保证金真正用于向旅游者支付责任质量赔偿的很有限。因此,保证金的质量担保和抵押的性质特征非常明显。目前存在的主要问题,一是按现行规定用现金形式交纳保证金,始终占用了旅行社为数较大的一笔流动资金,而旅行社多是投资和流动资金占用较少的中小企业,确实对其经营产生很大的不利影响。二是就质量担保来看,由于旅行社业务量的扩大,七年前定的数额标准已明显偏低。近年来出现的恶意欺诈旅游者事件,涉及金额多大大超过了其交纳保证金的数额,产生了赔偿支付困难,说明这个标准对防止不法分子恶意欺诈已经不够了。三是保证金由旅游行政机关专户存储、统一管理,增加了旅游行政机关的工作量,还易引发一些违规违纪问题,且从性质和作用来看必要性也不大。

所以,从保证金的性质和作用特点出发,在目前国家旅游局质监所合并、大部分地区旅游质监所在机构改革中已解决了编制问题、一部分地区旅游质监所经费问题基本解决,因而依靠保证金管理费来维持各级旅游质监所运转问题多已解决条件下,通过修订条例,并依据条例的规定和国务院批复,制订《旅行社质量保证金管理办法》,对保证金的交纳、管理、核退、支付赔偿等做出全面规定,以行政法规形式发布施行,非常必要且条件基本具备。调整的主要内容,一是将保证金的交纳形式由现金扩大到企业所拥有的不动产和有价证券等,并明确规定现金与其他形式的比例;二是通过重新测算,按新类别确定并提高各类旅行社交纳保证金的数额标准;三是交纳和管理方式改为由旅行社按规定到指定银行自存,由银行承担具体的保证金财务管理职责,并要求银行配合旅游行政部门搞好对保证金的管理与监督检查,特别是要明确动用保证金必须由主

管的旅游行政管理机关出具正式文书或法院按照保证金有关规定所制作的判决书，否则不允许交纳者和其他任何组织、个人提取保证金；四是明确规定对于质量信誉优良的旅行社，可以按规定的比例和条件，减少其交纳保证金的数额。

旅行社质量保证金的交纳标准可具体调整为：经营国内旅游招徕、零售、代理业务和交通及旅游相关票务预订、发售、代理业务的，每项交纳5万元人民币；经营国内旅游招徕、接待业务和边境旅游接待、零售、代理业务的，每项交纳10万元人民币；经营入境旅游接待业务、港澳台旅游招徕、零售、代理业务和出国旅游招徕、零售代理业务的，每项交纳20万元人民币；经营国内旅游招徕、组团、批发业务和边境旅游招徕、组团、批发业务的，每项交纳30万元人民币；经营入境旅游招徕、外联、组团业务和港澳台旅游招徕、组团、批发业务的，每项交纳50万元人民币；经营出国旅游招徕、组团、批发业务的，交纳100万元人民币。

（四）按照经营的实际需要，调整旅行社注册资本数额标准

现行国际旅行社150万元和国内旅行社30万元的注册资本下限，对于大部分经营多项业务的大中型旅行社来说明显偏低，对许多只经营接待、零售或代理业务的旅行社来说又偏高。因此，应当按照新的旅游业务类型划分和旅行社所申请经营的业务类型及种类，来确定其注册资本的数额标准。经调查和测算，具体数额可按以下标准来确定：经营国内旅游和边境旅游招徕、接待、零售、代理业务和旅游票务预订、发售、代理业务或其中一项业务的，最低注册资本为10万元人民币；经营国内旅游、港澳台旅游、边境旅游招徕、组团、批发业务和入境旅游接待业务、出国旅游招徕、零售、代理业务或其中一项业务的，最低注册资本为100万元；经营入境旅游、港澳台旅游和出国旅游招徕、组团、批发业务或其中一项业务的，最低注册资本为200万元。

此外，根据旅行社业务特性调整有关处罚规定。首先，取消停业整顿的处罚方式。旅游业务延续性很强，旅行社因违法要进行停业整顿，如果将已经签约的游客转让给其他旅行社，会给旅游者造成不便，往往还可能因此引发有关质量、服务、费用方面的纷争，乃至诉诸维权、质监、行政和司法机关。如果将停业整顿的时间推至责任旅行社完成已签约旅游者的旅游服务之后，一是影响处罚效果，很容易产生“某某旅行社已经违规但仍在继续经营”的现象和印象；二是操作起来比较困难，处罚机构很难合理、准确地确定停业整顿开始实施的时间。因此，近年来的实践中，停业整顿3~15天或15~30天的处罚实施比较少，且实际效果也多停留在对责任旅行社声誉、形象的影响上，实际停止经营的很少。从实践看，也不宜大幅度增加违规旅行社停业整顿的时间，因为这不是简单地加重对旅行社的处罚，而是时间过长实际可能导致旅行社处于经营难以为继、不得不歇业的境地。其根源仍在于旅游业务的延续性强，停止经营时间一长，客户、客源、市场将逐渐失去，重新开业不仅无异于新设立的旅行社，而且由于形象、声誉的不良影响将更为困难。基于此，应该取消停业整顿的处罚方式。其次，减少处罚层次，增强处罚力度。条例现行有关对旅行社实施处罚的规定，多分为两步和三种方式，即先责令限期改正和没收违法所得；逾期不改的，停业整顿3~15天或15~30天并罚款；情节严重的，可以吊销许可证。这种处罚方式实施起来过于麻烦，效果因此受到很大影响。对情节严重的仅规定可以吊销许可证，力度有限，实际实施难度却很大。责令限期改正而逾期不改，实际上就是情节严重，再考虑到上述停业整顿因实施困难而需取消，所以，应当将第二步改为“逾期不改或情节严重的，吊销许可证”。再次，实践中，有不少旅行社在设立时符合规定条件，但在此后的年检或其他检查中发现其所具备的条件严重下降，限期整改后仍不具备继续经营的条件，因条例没有就此类情形做出处理规定，旅游行政管理部门要予以督促力度有限，特别是令其歇业和淘汰不符合条件的旅行社难度很大。因此，应当按照我国工商行政管理对此类企业的处理规定，明确旅行社不具备继续经营条件时，由旅游行政管理部门责令限期整改，经整改仍达不到继续经营条件的，应当申请歇业和注销许可证，并到工商部门申请办理注销或变更登记；拒不申请的，旅游行政管理部门吊销其许可证，工商行政管理部门吊销其营业执照。

蔡家成 经济学博士，现为国家旅游局计划发展与财务司计划发展处处长，此前连续8年在国家旅游局旅行社饭店管理司旅行社一处和质量规范与管理司旅行社管理处从事旅行社行业管理工作，并结合行政管理工作对旅行社行业管理、发展理论、政策、制度、现况和趋势等问题进行研究探讨，有数十篇论文公开发表。

浏览次数：8

在线评论

评论者：

标题：

内容：

确认添加

[联系我们](#) [业务流程](#) [招贤纳士](#)

地址：北京市西城区月坛北小街2号 邮编：100836

电话：010-68053991/85195613 传真：010-68053991 电子信箱：casstourism@163.com

本网站所有文章均为中心研究人员撰写，如需转载请与本中心联系