



## 在线研究

用户名:

密码:

登录

## 通知公告

更多>>

- 中国旅游研究院招聘启示
- 中国旅游研究院成立昆明分院
- 2009中国旅游科学年会将...
- 首部中国旅游经济蓝皮书——...
- 石培华获任中国旅游研究院副...
- 戴斌获任中国旅游研究院副院...
- 孙钢获任中国旅游研究院名誉...

您现在的位置: 首页 > 新闻阅读

## 《旅行社条例》的变化与影响

2009-3-24

旅行社在满足人民群众的旅游需求、促进旅游业发展以及经济发展方面发挥了重要的作用。自1996年《旅行社管理条例》颁布以来,除2001年做了较大幅度的修订外,专门针对外商投资旅行社条款进行过3次修订,在目前旅行社的经营环境、经营体制、经营模式、经营行为都发生了非常大的变化情况下,原条例的许多内容已明显不能适应新形势下的要求,客观上要求对其进行重新修订。下面对照2001年的条例,分析2009年《旅行社条例》出现的重大变化及其对行业可能产生的影响。

### 一、下放旅行社审批权,强化主管部门的监管职能

在国家旅游局新的“三定”方案中,强调旅游局政府职能从重审批向重监管方向转变,旅游局“管理司”已相应改为“监督管理司”。《旅行社条例》较《旅行社管理条例》的一个重要变化也正体现了这一点,虽然删去“管理”两字并未改变其行政管理法的性质,但这种变化也意味着政府职能重心向监管职能转变,其公共服务职能必须加强。

新条例下放审批权,体现了旅行社属地管理的权责对等原则。原条例是以经营范围作为企业类别划分,审批权限过高,原有内容带有浓厚的“重审批、轻管理”的色彩。《旅行社条例》不再有国内社和国际社之分,将旅行社经营国内和入境旅游业务的审批权限完全下放到省级旅游行政管理部门或者委托给下级旅游行政管理部门。虽然国家旅游局保留了对出境旅游业务经营的审批,但不是对旅行社设立的审批,即旅行社由省级旅游局审批设立,如果旅行社申请经营出境旅游业务,则由国家旅游局审批。新条例还为进一步简政放权预留了空间,规定国家旅游局可以委托省级旅游局审批出境旅游业务。通过下放审批权,可以有效解决许可部门与管理对象跨度过大、相互脱节的问题,能够进一步强化地方旅游行政管理部门的职责,以达到权利与责任对等的要求。

新条例取消旅行社业务年检管理,代之以不定期的监督检查,改一年一度的滞后管理为多部门联动的动态监管。新条例明确要求旅游、工商、价格、商务、外汇等有关部门依法加强对旅行社的监督管理,对于旅行社损害旅游者合法权益的情况,旅游者可以向旅游行政管理部门、工商行政管理部门、价格主管部门、商务主管部门或者外汇管理部门投诉,接到投诉的部门应当按照其职责权限及时调查处理,并将调查处理的有关情况告知旅游者。新条例还对各行政管理部门的市场监管职责做了较为明确的分工,例如:旅行社向旅游者提供的旅游服务信息含有虚假内容或者作虚假宣传的,由工商行政管理部门依法给予处罚;旅行社以低于旅游成本的报价招徕旅游者的,由价格主管部门依法给予处罚;旅行社未经旅游者同意在旅游合同约定之外提供其他有偿服务的,由旅游行政管理部门责令改正并处以罚款等。新条例十分注重监督管理的及时性。根据统计,“及时”一词在原条例未出现(仅在实施细则中出现一次),而在新条例中出现15次之多,涉及旅行社的经营行为和行政管理部门的监管行为,充分表明新条例强调对旅行社监管的及时性和动态性,同时严格要求行政管理部门及工作人员提高自身监管能力。对旅行社的监管实行多部门联动动态管理,对各行政管理部门的市场监管职责作出明确分工,将促进旅行社管理工作重心的转变和行业管理水平的提高。

新条例要求行政主管部门的监管工具更为科学化,监管能力必须不断提高。旅游主管部门市场监管的主要职责是对旅行社的经营行为、旅游合同、服务质量、旅游安全、财务账簿等情况进行监督检查,并对违法者进行处罚。较原条例相比,新条例处罚对象扩大化(包括旅行社、导游人员、领队人员和行政管理人员),处罚力度加大(对旅行社最高达50万元,导游和领队人员最高达5万元)。这就要求主管部门的监管工具要更为多样化和科学化,要更为重视与其它相关部门的密切配合,协同执法,要不断提高监督管理的水平和能力。

新条例在规范企业经营行为的同时,也进一步规范了政府部门的行政行为。新条例加入了对行政管理人员廉洁自律的要求和相应处罚,要求“旅游、工商、价格、商务、外汇等有关部门工作人员不得接受旅行社的任何馈赠,不得参加由旅行社支付费用的购物活动或者游览项目,不得通过旅行社为自己、亲友或者其他个人、组织牟取私利”,一旦违反将对“直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分”。

### 二、降低市场进入门槛,优化市场竞争机制

新条例市场准入条件的降低主要体现在三个方面：一是国际社和国内社界限的取消。新条例统一了从事国内旅游业务和入境旅游业务的准入条件，规定取得旅行社业务经营许可后，既可以经营国内旅游业务也可以经营入境旅游业务。二是旅行社设立分社的门槛降低。这主要体现在年接待人数要求和地域限制的取消、注册资本的减少、法人资格限制的取消及手续的简化等方面。对于服务网点（门市、办事处、代表处和联络处等）的设立也放开了。三是质量保证金制度的改革。首先是入境旅游业务的质量保证金标准降低。对于经营入境旅游业务的旅行社质量保证金降低了40万元人民币，每设立一个分社增存质量保证金减少25万元人民币。其次是实行质量保证金动态管理。质量保证金动态管理<sup>①</sup>减少了企业经营资金占用量，有助于激励经营者诚信经营，督促企业依法履行旅游合同，保护旅游者合法权益。虽然经营出境旅游业务的质量保证金增加40万元，经营国内旅游业务的质量保证金提高10万元，若考虑到实行质量保证金动态管理，对经营出境和国内旅游业务的旅行社质量保证金压力并未加大。

表1 旅行社市场准入门槛变化对比

	2009年《旅行社条例》		2001年《旅行社管理条例》		
	国内、入境旅游业务	出境旅游业务	国内社	国际社	
				入境旅游业务	出境旅游业务
注册资本	不少于30万元	取得经营许可满两年，未受处罚，可申请经营出境旅游业务	不得少于30万元人民币	不得少于150万元人民币	
质量保证金	20万元	增存120万元	10万元人民币	60万元人民币	100万元人民币
质量保证金缴纳方式	可以现金和银行担保两种方式缴纳；符合规定，质量保证金的交存数额降低50%；适时补足		现金缴纳；主管部门可以从质量保证金的利息中提取一定比例的管理费		
经营人员要求	未作要求		有经培训并持有省、自治区、直辖市以上人民政府旅游行政管理部门颁发的资格证书的经营人员		
设立分社前提条件	未作要求		每年接待旅游者10万人次以上，进入全国旅行社百强排名，分社经理必须取得《旅行社经理资格证书》		
分社性质	未作限制		分社不具备独立法人资格		
增加一个分社增加注册资金	无	无	增加注册资本15万元人民币	增加注册资本75万元人民币，	
增加一个分社增加质量保证金	增存质量保证金5万元	增存质量保证金30万元	增交质量保证金5万元人民币	增交质量保证金30万元人民币	
分社地域限制	旅行社分社的设立不受地域限制		未作规定（导致地方保护主义盛行）		
服务网点/门市设立	可以设立服务网点		可以设立不具备独立法人资格的门市部(包括营业部)，不得设立办事处、代表处和联络处等办事机构		

旅行社市场进入门槛的降低，将使得小型与大中型旅行社、在线旅游经营商和传统旅行社、当地与外地旅行社（设立分社不受地域限制）、国内与国外旅行社（除出境旅游经营业务，外资旅行社已经享受完全国民待遇）等在更为公平的市场环境下参与竞争。分社和服务网点准入条件的放宽，有利于大中型旅行社在全国范围内进行经营网络的战略布局，鼓励旅行社做大做强。大中型旅行社将通过设立分支机构或并购等方式，在全国范围内进行扩张和整合，进而逐渐成长为全国性的大型旅行社企业集团。分社设立地域限制取消，将使得外地旅行社大量进入长期受地方保护的本地市场，从而会打破多年来形成的区域性市场竞争格局。竞争压力的加剧，将促使部分中

小型旅行社向专业化方向发展，而大部分的小型旅行社将会向代理商方向发展，业界所期望的旅游批发零售体系有望逐渐形成。外资旅行社的扩张冲动可能会再一次被激发，国内的旅行社将再次感受到巨大的竞争和生存压力；在线旅游经营商与传统旅行社的博弈和融合将更为普遍。

中国的国内旅行社占全部旅行社的91%，入境旅游业务进入门槛的降低，将会促使一大批以前经营国内旅游的旅行社进入这一市场，在客观上将促进中国入境旅游市场的发展。但在短期内，入境旅游业务进入门槛的降低有可能会产生三个主管部门不愿看到的结果：其一，造成未来一段时间入境旅游市场的削价竞争和市场秩序混乱。在进入入境游市场后，相当一部分的国内社要在短时间内建立自己的入境旅游业务接待体系会相当困难，价格战可能会成为他们争夺市场的首选。其二，对于部分小型国内旅行社，他们本身就是定位于国内旅游业务，即使入境旅游业务的进入门槛再低，他们也未打算进入这一市场，那么对于他们而言质量保证金的修改相当于凭空增加了10万元的经营成本，这对他们而言经营压力增加了。而这又可能造成如下负面影响，一是抑制了部分新创业者进入旅行社行业，二是可能无形中鼓励了经营国内旅游业务的挂靠现象或黑社的存在，三是可能会使部分本身就处于困境中的小旅行社退出市场。

### 三、明晰利益相关者权责，保护利益主体合法权益

新条例从以前单一强调旅游者权益保护转向保障旅游者、旅游经营者、导游人员及领队人员等多个利益主体的权益。对委托旅行社与受托旅行社、组团社与地接社、旅行社与导游人员（和领队人员）、旅行社及与旅游者以及旅行社委派的导游人员（和领队人员）与旅游者等利益相关者之间的权利和责任进行详细规定，既有助于规范旅游经营者的经营行为，也有助于保护各利益主体的合法权益。其中大部分规定主要是针对近年来社会反映较为强烈的买团卖团、“零负团费”、服务质量缩水、自费项目过多和强迫购物及出境旅游者非法滞留等现象而制定。新条例加大了对违规者的处罚力度，增加了违法成本，以期能起到威慑和预防的作用，对合法经营的企业是一种极大的保护。建立委托社向受委托社（包括组团社向境内外地接社）的追偿机制<sup>[②]</sup>、进行导游人员薪酬模式改革<sup>[③]</sup>及测算防范零负团费的最低指导价等执行起来成本可能会很高。所设置的一系列监管机制愿望是好的，但最终效果还将取决于主管部门监督执行的力度及监管水平、监管手段和监管技术的提高。

从保护各利益主体的合法权益、减少争议、明确责任的角度出发，明确委托和与受托旅游经营者之间的权利和责任，为旅游经营者之间的业务合作与委托建立规范、合理的责任体系，有利于引导旅行社在市场竞争比较充分的条件下，形成分工合作的批零体系。对违规行为处罚力度的加大，使得大中型旅行社必须重新权衡承包经营或挂靠经营对其带来的收益和成本，将有助于减少依赖出售承包、挂靠席位获取收益的不规范企业经营行为。而尝试对导游和领队人员这类非法人群体的违规行为进行处罚，在目前中国导游协会尚未建立的情况下，可能对其行为的约束还难以奏效。

总之，新条例针对旅行社行业长期以来存在的主要问题做出了重大修改，希望能够营造一个更为公平的市场竞争环境，鼓励旅行社做大做强，促进行业分工体系的合理化，进一步提升行业服务质量，倡导企业诚信经营理念，营造一个良好的消费环境，引导行业健康持续的发展。但同时仍然存在很多值得探讨的问题，例如在监管机制的设计上如何发挥旅行社协会、导游协会的行业自律作用，旅行社条例如何与旅行社等级评定更好地协同，旅行社的第三方责任问题能否纳入《合同法》和《消费者权益法》等法律体系，能否更多的用法律监管来代替行政处罚等。

[①]新条例对质量保证金制度规定：旅行社既可以在指定银行开设专门的质量保证金账户存入现金，也可以向监管部门提交不低于应交质量保证金数额的银行担保；交纳质量保证金后，旅行社连续三年没有因为侵害旅游者合法权益受到行政机关罚款以上处罚的，监管部门应当将旅行社的质量保证金减少50%；旅行社在旅游行政管理部门使用质量保证金赔偿旅游者的损失或者依法减少质量保证金后，因侵害旅游者合法权益受到行政机关罚款以上处罚的，应当补足质量保证金。

[②]接受委托的旅行社违约，造成旅游者合法权益受到损害的，作出委托的旅行社应当承担相应的赔偿责任。作出委托的旅行社赔偿后，可以向接受委托的旅行社追偿。

[③]聘用导游人员、领队人员应当依法签订劳动合同，并向其支付不低于当地最低工资标准的报酬。

（作者：杨宏浩）