

# 入世对我国旅游业的影响与对策研究

王婉飞,俞莹,高尚全

(浙江大学 旅游管理系,浙江 杭州 310028)

[摘要]加入 WTO 对我国旅游业发展的总体影响是积极有利的。面对入世带来的各种影响,国内旅游企业(饭店、旅行社和旅游景区等)应更新观念,积极应变;与旅游业相关的政府主管部门应进行管理创新,为旅游业的全面发展创造良好的行业环境。

[关键词]WTO;旅游业;影响;对策

[中图分类号]F592.3 [文献标识码]A [文章编号]1008-942X(2002)04-0131-07

近年来,中国旅游业已逐步发展成为在国民经济中占重要地位的支柱产业,由过去单一的观光型旅游业发展为集观光、度假、商务、研修等多功能于一体的综合性旅游业,具备了很强的开放性和市场运行条件。面对 WTO 带来的新一轮的全方位对外开放,我国旅游业迎来了空前的发展机遇,同时也面临着严峻的挑战。

## 一、加入 WTO 对我国旅游业的总体影响

我国旅游业经过 20 多年的发展,已具有相当的产业规模和一定的参与国际市场竞争的能力。加入 WTO,对我国旅游业发展的整体影响是积极有利的。

首先,有利于我国旅游业市场的进一步对外开放。目前我国旅游业除旅行社尚未完全对外开放以外,涉及旅游业行、游、住、食、购、娱等六要素的其他部门都已对外开放。自 70 年代末旅游饭店向外商开放以来,旅游业的开放领域逐渐放宽。1999 年《中外合资旅行社试点暂行办法》出台,国家旅游局开始批准试办中外合资旅行社,旅游景区(点)、一般旅游商品生产等允许外商以合资、合作形式进入,旅行支票受理、旅游交通也放宽了市场准入。据不完全统计,从 1978 年至今,我国旅游业利用外商直接投资达 200 亿美元,其中,饭店业约 150 亿美元,旅游度假区约 20 亿美元,旅游景观建设约 10 亿美元,旅游度假别墅、公寓约 20 亿美元。预计从 2003 年至 2010 年,将有 100 亿美元进入饭店建设,80 亿美元进入旅游景区建设<sup>①</sup>。我国旅游业是最早全方位进入市场的行业,其运行与市场经济的运行机制磨合得较好,同时,与整个国际市场的对接状况也比较好。因此,我国旅游业对于入世不存在全面适应的问题,基本能够承受和防御外来的影响与冲击。

其次,旅游业是一个市场化程度很高的产业,市场运行机制较其他行业健全,计划经济观念的影响较小,这有利于建立更加符合国际规则的运行机制。加入 WTO 后,大量外国企业进入我国旅

[收稿日期]2001-12-28

[作者简介]1. 王婉飞(1963-),女,浙江黄岩人,浙江大学管理学院旅游管理系副教授,管理学博士研究生,主要从事经济管理研究;2. 俞莹(1979-),女,江苏高邮人,浙江大学管理学院旅游管理系硕士研究生,主要从事旅游管理研究;3. 高尚全(1929-),男,上海嘉定人,浙江大学管理学院院长,教授,博士生导师,主要从事经济管理研究。

① 数据来源:聂晓民《入世后,中国旅游业前景光明》,载《旅游管理》2002 年第 1 期。

游市场,他们以资金和技术输出的方式开展经营活动,在加剧旅游市场竞争的同时,也会对国内企业产生明显的示范和规范效应。从旅游业自身来看,压力与竞争将促进旅游企业的改革与发展。入世后,在巨大的压力下,国内企业必须苦练内功,强化素质,尽快建立现代企业制度及科学的经营机制、用人机制和质量保障机制,以应对进一步开放的大环境。

再次,旅游业是一个关联性和依托性很强的产业,与旅游业相关的产业部门加入WTO后相继开放,为旅游业快速发展提供了产业环境支持。目前已明确开放三个领域,对旅游业的进一步发展有直接的好处:金融业的扩大开放,将方便旅游支付,弥补旅游服务缺项,提高整体服务竞争力;信息产业的扩大开放,将推动随之进入的电子商务和销售网络的大发展,从而促进旅游方式的现代化;进口汽车关税的降低,将使多年来一直困扰旅游产业发展的旅游用车问题得到解决;其他如关税的降低,对高档次饭店降低经营成本也是有利的。<sup>①</sup>这符合国家旅游局按照大旅游、大产业、大市场发展旅游业的方针政策。此外,中国民航的对外开放,将结束我国长期以来国际交通不能与国际旅游规则接轨的问题;外航的介入和中国公民出国目的地的开放将大大增强中国入境旅游的竞争力,国内段空中交通状况也将大为改观。

最后,我国旅游资源丰富,尤其是中西部地区,旅游资源数量多,分布广,品位高,是我国建设旅游强国的后劲所在。但由于资本不足和管理落后,大量的资源没有得到充分开发,资本和管理成为制约我国旅游业发展的瓶颈。加入WTO则有利于更多地吸引外资,引进先进的管理技术,促进中西部地区的旅游开发,同时也能促进东部地区旅游产品的升级换代,建设世界级的旅游精品。

## 二、加入WTO对我国旅游业的分类影响

### (一)对饭店业的影响

我国旅游饭店业是20世纪70年代末和80年代末外商投资的首选行业之一,70年代末就诞生了第一批中外合资饭店。到1999年底,外商投资的旅游涉外饭店数和客房数已分别达到472座和9.084万间,分别占全国总数的6.7%和10.2%。<sup>②</sup>外方投资饭店不仅解决了我国旅游业发展初期资金不足的问题,还带来了国外的饭店管理人才和一整套管理饭店的经验,使我国的饭店业较早地进入国际化的发展轨道。由于饭店业开放早,国际化程度高,加入WTO对它不会产生根本性的震动,而主要是对存量和管理体制的调整。旅游饭店业将在市场客源、所有制结构和专业人才等方面受到一定的影响和冲击。

#### 1. 市场客源增加但竞争加剧

入世后,我国各城市中的涉外商务活动将增加,主要消费包括:商务会议和商务展览的增加,商务考察人员和常设商务机构的增加(包括常住中国的外籍人员家属增加),外国留学生增加,境外个体商人增加。面对如此良机,将有更多的国际著名饭店集团凭借雄厚的资金和信息收集、营销、管理、培训等方面的优势抢占并扩大其饭店客源市场份额,这无疑会进一步冲击国内饭店业的市场空间,加剧饭店客源市场的竞争。这不仅会对中低档经济型饭店构成威胁,同样对投资主体缺位、管理不善、战略目标不明确的大型国有饭店,甚至饭店集团构成威胁。这同时将促使我国饭店企业在管理上的快速成熟。

#### 2. 所有制结构改变

<sup>①</sup>参见“国家旅游局专题研讨加入WTO问题,加入WTO将为中国旅游业带来什么”,中新网 <http://jadeite-yy@sohu.com>, 2001-10-16。

<sup>②</sup>资料来源《中国旅游统计年鉴(2000)》。

根据我国政府入世谈判中的承诺,不迟于2003年12月31日,外国投资方在中国建设、改造和经营饭店、餐馆,将取消设立形式和股权方面的限制。中国加入WTO以后,外资将会以两种形态进入饭店业:一是直接投资;二是运用资本经营手段,通过收购、兼并、托管等形式进入。外资的涌入,可能导致我国现有饭店的结构调整,外商独资、合资及合作饭店会增多,向其他所有制尤其是国有饭店构成攻势,部分缺乏明确市场战略和清晰市场定位的饭店将走向破产。外商合营饭店的总量扩张,将增加饭店业的对外依存度。

### 3. 专业人才流失

入世以后,更多的外资饭店将进入中国,他们必然要从降低劳动成本的需要考虑经营运作的本土化。因此,外资饭店将凭借其高薪、良好的培训及发展空间等利益诱导机制,吸引高素质的本土专业人才。他们在拥有客源和管理优势的前提下,形成人才优势,使其集合优势更为突出。

## (二)对旅行社的影响

旅行社业一直是我国旅游业进一步扩大对外开放的关键环节,它是我国旅游业内受保护最多的行业,同时也是各种壁垒最多的行业(市场准入、地域准入、从业人员的准入等)。1996年以前,在我国投资一、二类旅行社必须是国有资产,投资三类社也至少是集体资产,个体、私营和国外资本被排斥在外。此后,虽然国家逐步放开了对旅行社投资的限制,但由于种种原因,国有旅行社在市场占有率上占绝对优势,真正进入的外资则非常有限。目前国内的旅行社单体规模小,经营机制不活,管理体制落后,特别是受地方保护主义的影响,我国旅行社还很难按照旅行社应该网络化经营的规律组成跨地区的企业集团,这就使他们既难缓和彼此间的“内战”,又难团结起来和外商竞争。因此,我国加入WTO后,在整个旅游业中对旅行社的冲击将是最为强烈的,主要表现在以下三方面:

### 1. 优秀人才流向外资企业

外国旅行社进入中国后,为了弥补其人生地不熟的不足,将以高薪等手段挖走我国旅行社中的优秀人才,包括经营管理人员、外联、销售人员,以及翻译和导游,在一定时期形成人员大规模流动,对中方旅行社造成不利影响。

### 2. 客源市场竞争加剧

外方旅行社的客源优势和管理优势,在一定程度上左右着客源和支付渠道,将进一步加剧买方市场状况下的旅行社行业竞争。它们依靠中国的旅游资源开拓新市场,有可能打破现有入境组团的市场格局,目前一些大社的市场占有份额可能下降,实力弱小的组团社可能被接收为代理点、接待点,或者退出竞争。

### 3. 联手经营的强势威胁

随着全方位的对外开放,有可能出现一些有实力的外国旅行社,通过设立控股或独资旅行社,并与国内航空公司及国内拥有股份的饭店、商场、餐厅联手经营的方式,实现入境接待“一条龙”服务,以独揽旅游、接待全程利润。此外,我国旅行社业受地方保护主义和眼前利益的驱动,几乎都是单体经营。国外的旅行社乘我国目前旅行社分立的弱势,挟客源和财力优势,正采取各个击破的蚕食策略,争抢入境旅游和出境旅游利润的最大份额。

旅行社是旅游业多年入世谈判中的重点。入世后中国将履行有关承诺,逐步开放合资旅行社中外资本比例的限制。根据我国政府入世谈判中承诺,不迟于2003年1月1日,允许外商在合资旅行社中控股;不迟于2005年12月31日,允许外商开办独资旅行社,并取消对合资旅行社设立分支机构的限制,同时不允许合资旅行社经营中国公民出境游业务。<sup>①</sup>这一承诺体现了“逐步实

<sup>①</sup>参见“国家旅游局称入世后合资旅行社允许外商控股”,中新网 <http://jadeite-yy@sohu.com> 2001-11-09。

现服务贸易自由化”的原则。“逐步开放”为旅行社赢得了发展的时间和空间,我国旅行社应当珍惜机遇,迅速联合壮大,形成网络,占据地利人和的优势,增强竞争能力。

### (三)对旅游景区的影响

旅游景区(点)是我国旅游业的重要组成部分。目前我国已有各类旅游景区1.5万多个,其中,国家重点风景名胜区119个,自然保护区155个,国家森林公园344个,列入《世界遗产名录》的自然文化遗产27处。<sup>①</sup>

入世后,从引进外资的角度看,外国投资者进入中国的机会明显增多,在今后若干年内,可能会出现外资投入旅游业的新高峰。但要防止引入外资出现的二种偏向:一是利用旅游区的投资优惠政策,借投入景点建设为名,行房地产开发之实;二是防止主题公园的过度建设,导致旅游市场的供求失衡。我国有着丰富的人文和自然旅游资源,应按照市场需求进行科学规划,引导外资投入。入世后,政府包办旅游资源开发和经营的局面将被打破。景区(点)将成为一个产业,即所谓“景点业”,景点业和旅行社业、饭店业将成为旅游业的三大支柱。

## 三、旅游企业和政府主管部门应对加入WTO的策略

### (一)旅游企业:以变应变

加入WTO对旅游企业来说,最重要的是扩大了市场,加剧了竞争,形成了自下而上的压力。应对的策略,关键是要认清形势,更新观念,抓住机遇,积极应变。具体可从以下几方面着手:

#### 1. 熟悉WTO规则

旅游企业应尽快熟悉WTO的基本规则,正确认识行业的发展态势,从思想认识和意识上加强紧迫感,在工作中增强预见性,以培养和加强市场竞争力为目标,尽快了解和掌握国际通行的市场经济游戏规则,提高决策水平与管理水平,实现经营战略的重心转移,从单纯的赢利向利润与竞争力、市场份额、发展潜力并重转移。

#### 2.“拿来主义”

国际旅游企业集团都已发展了几十年,并形成了一套较为完善的现有模式,中国要想快速与国际接轨,最好的办法是“拿来主义”,将他人之成果为我所用。我国旅游企业应在组织结构、人才培养、市场开拓、资金与资产运作上学习国外酒店成功的经验。在此基础上结合国内的实际情况,进行特色经营和文化内涵的建设,开创个性服务,来增强自身的竞争力。

#### 3. 重视和培育专业人力资源

旅游业属于劳动和知识密集型的服务产业,人力资源是旅游企业最主要的资本。“入世”后,旅游企业更需要新型人力资源的支撑,留住人才对旅游企业在激烈竞争的市场下更好地生存发展显得更为重要。重视人力资源,一要重视培养旅游职业经理人队伍;二要对旅游企业员工进行全方位的培养;三要留住专业人才,为人才创造良好的发展环境,使其在自身价值得到充分实现的基础上有更大的发展空间。

随着市场开放程度的提高,应推动人力资源要素的市场化流通。通过修订人才选拔和运用制度,打破以往束缚人才的强制混同的落后机制,建立起以自由流动为特征的人力资源要素市场,从根本上确保人力资源的合理科学配置。

<sup>①</sup>数据来源:佟华龄《建设精品景区 促进旅游发展》《中国旅游报》2001年12月5日。

#### 4. 开发新技术

目前国外旅游业已开创出了许多先进的技术和管理模式,而我国在这方面还停留在模仿、借鉴阶段。加入WTO后更深入地直接对话将使我国旅游业在技术创新和管理创新等方面的劣势更加明显。国内旅游企业进行技术开发已是刻不容缓。国内的饭店和旅行社应快速建立起高效的营销网络和信息网络,为散客和团队提供咨询、预订、组团等服务,以降低经营成本,扩大市场份额,提高市场竞争力。同时,还应开发电子商务和个性化服务技术。应进行多种形式的产学研联合,与高等院校、科研院所之间建立稳定的合作关系。要加强国际合作,跟踪国际上最先进的科技成果,并善加利用。

#### 5. 规模化经营

未来单体旅游企业的生存空间和利润空间越来越小,在价格战不起作用的时候,理性竞争、专业化管理的要求越来越高。为了克服目前“小、弱、散、差”的现状,大中型旅游企业应以资本为纽带,进行兼并、联合、相互持股等方式进行资产重组,形成有一定数量和一定规模的旅游企业集团,通过横向扩张,形成规模化,以与国外实力雄厚的旅游企业集团进行抗衡。

值得注意的是,旅行社业作为特殊的行业,本是旅游业中最活跃的因素,但我国的旅行社由于种种原因,在经营和体制上却最为保守。除了以上的应对措施外,国内的旅行社还应在分工经营和体制改革上下功夫。

首先,旅行社改制刻不容缓。

直到1998年,我国旅行社市场还几乎是国有旅行社一统天下,这与饭店业、餐饮业的全面开放形成鲜明对比。入世对于长期置身于国家政策保护下的国有旅行社企业来说,无疑是一场严峻的挑战。国有旅行社必须借入世机遇,变压力为动力,加快体制改革,转换经营机制,形成规模优势,增强市场竞争力。

其次,旅行社应分工经营,各司其职。

当前我国旅行社的格局是大而全、小而全,千社一面。在市场的激烈竞争中,同类产品除了提高服务质量外,只能进入价格战的恶性循环。为适应未来市场发展的要求,应改变目前旅行社大小一样、线路一样、组团方式一样的经营模式,走批发和零售分离的道路。一些实力雄厚的大旅行社可以把精力主要放在研制、开发、设计、包装旅游路线、旅游产品上,进而由这些旅行社将已成熟定型的产品批发给中小旅行社,让这些分布在各个角落的旅行社专事旅游散客的零售。这样分工明确,可提高资源的利用率,减少在人力、物力和财力上的不必要浪费。

### (二)政府主管部门:管理创新

#### 1. 转变政府职能

中国入世首先是政府入世,政府职能转变首当其冲。政府应改变“越位”、“错位”和“缺位”现象,市场能解决的,政府就不要再管<sup>①</sup>。政府主要是加强宏观管理,进行协调、监督和服务,由管制型政府向服务型政府转变。迄今为止,政府的某些职能与企业的行为还没有完全区分开来,政府既是“裁判员”,又是“运动员”的现象还相当多。因此,政府如何使其管理旅游经济职能高于旅游企业的具体行为,从而对旅游企业起指导、监督和服务的作用,这是其职能转变的当务之急。由此,政府要建立健全行业协会组织,使其成为政府产业政策的切入点。同时要加强对中介组织的管理和监督,促使它们规范运作,健康发展,维护公平的市场竞争秩序,营造公正、透明的经营环境。

#### 2. 加快立法和加强执法力度,建立旅游法律咨询点

我国迄今还没有一套完整的旅游法规公布,相当一部分执行的还是文件。因此,旅游业相关法

<sup>①</sup>参见高尚全《中国经济制度的创新》《高尚全文存》第六卷,中国经济出版社2001年版。

律及配套法规的出台势在必行,应及时将现有法律法规和 WTO 规则不吻合、相抵触之处予以清理,该废止的就废止,该制定的就必须重新制定。在对已有法规的修订中,应努力克服本位主义和利益的驱动。

在有关旅游法规正式公布前应有一段咨询时间,听取各界尤其是旅游企业和广大旅游消费者的意见,可试行建立旅游法律咨询点。

规范旅游业市场,完善旅游法规是我国参与国际竞争的基石。

### 3. 及时介入旅游新兴领域的管理

随着旅游业的开放和国外经营管理方式的输入,新的运作方式和新的观念也随之而来,如分时度假及交换系统,全球旅游分销系统等,都会在不久的将来成为影响行业发展的因素。旅游管理部门应主动把握趋势,积极介入管理,掌握主动权,将“影响因素”转化为“促进因素”。

### 4. 加快调整旅游业利用外资的相关政策

旅游主管部门应在维护我国长远和根本利益的基础上,使有关政策更加符合国际惯例,扩大旅游业利用外资规模。如尽快解决现行土地使用权期限相关规定与外商投资饭店合营期限之间不协调等问题。此外,要积极吸引外资开发中西部旅游资源,搞好中西部旅游大开发和东部旅游产品的升级换代,不断将旅游精品推向世界。

### 5. 加强促销和宣传力度,开拓国际市场客源

按国际惯例,接待国平均以其收入的 0.4% 用于市场的促销,我国近几年中央和地方的促销费用相当于国际水准的 20%,因此,还应加大投入,并尽可能利用国际组织的优惠贷款和招商引资,改善基础环境,克服相关产业的“瓶颈”问题。同时,组织和参与大型的国家级和国际级活动,并通过旅游宣传,推广旅游观念,促进中国大众旅游的形成。

### 6. 实现和完善“电子政府”的管理方式

世贸组织的建立与运行推动了全球信息化。当前,在世界各国积极创导的“信息高速公路”的五个领域中,“电子政府”被列于首位。政府信息化是旅游信息化的基础。采取信息化办公,工作效率大大提高,既方便旅游企业和旅游者,又可节省政府办公经费和人员,精简政府部门,提高办事效率。同时,通过办公信息化,可加强政府部门之间、政府与企业之间以及政府和消费者的信息交流,有利于加大政府政策的透明度。<sup>①</sup>

[责任编辑 曾建林]

## The Impact of China's Entry into WTO on the Chinese Tourism and the Related Countermeasures

WANG Wan-fei, YU Ying, GAO Shang-quan

(Department of Tourism, Zhejiang University, Hangzhou 310028, China)

**Abstract:** The overall impact of China's entry into WTO is positive. It is important that tourist enterprises (hotels, travel agencies, resorts, etc.) develop positive new strategies. Government offices involved in the tourist industry will have to implement new administrative policies toward creating a favorable business environment for the tourist industry.

**Key words:** WTO, tourist industry, impact, countermeasures

<sup>①</sup>参见高尚全《中国经济制度的创新》《高尚全文存》第六卷,中国经济出版社 2001 年版,第 258 - 258 页。