

# 全面开放大陆居民赴台旅游的市场管理初探

● 吴开军 黄福才 李建中

**摘要:**开放大陆居民赴台旅游现已成为一个热点问题,如今全面开放大陆居民赴台旅游已成现实。文章拟对大陆居民赴台旅游的市场管理过程中可能出现的有关投诉、保险及赔偿等问题进行探讨,提出些建议以进一步规范这一新兴市场。

**关键词:**大陆居民 赴台旅游 市场管理  
**中图分类号:**F590 **文献标识码:**A  
**文章编号:**1004-4914(2009)02-277-02

## 一、前言

1987年11月,台湾当局开放台湾居民赴大陆探亲,两岸结束了长达38年的隔绝重新开始了交流。2001年12月,台湾当局出台《大陆地区人民来台从事观光活动许可办法》,但《办法》中又将大陆居民分为三类,并加以种种限制,使得两岸旅游交往受到很大的限制,总体上处于“单向、间接”的状况。2004年12月7日,福建居民赴金门游成行,局部开启了大陆居民赴台游,之后又有福建居民赴马祖、澎湖游,这些举措在一定范围内、局部开始了大陆居民赴台湾的“离岛游”。2006年4月,大陆相关部门制定并颁布了《大陆居民赴台湾地区旅游管理办法》,并始终如一地推动大陆居民赴台湾地区旅游的进程。2008年6月13号,海基会与海协会签定了《大陆居民赴台旅游协议》,规定大陆居民赴台旅游从7月4日正式从北京、上海、广州、南京和厦门五地开始启动。大陆居民赴台旅游是项造福两岸民众的工作,将会呈现迅猛发展的势头,并达到创造双赢的目标。本文拟对大陆居民赴台旅游的市场管理过程中可能出现的有关投诉、保险及赔偿等问题进行探讨,提出些建议以进一步规范这一新兴市场。

二、大陆居民赴台旅游市场管理中潜在问题分析

就大陆居民赴台旅游来说,旅游主体是大陆居民,旅游客体是台湾地区的旅游目的地,旅游中介是大陆和台湾的组团旅行社及接待社,而在这一旅游活动过程中,主体和客体、主体和中介会在旅游活动过程中产生各种行为结果,包括旅游投诉、旅游保险及赔偿等。

1. 旅游主体(大陆居民)赴台旅游可能产生的旅游投诉。基于分析大陆近几年开放居民出境旅游过程中产生的有关的旅游投诉,可

以预测开放大陆居民赴台旅游发展过程中可能会产生旅游投诉的原因。

(1)旅行社行业恶性削价竞争将会逐渐出现,从而导致服务质量下降,旅游合同无法兑现。在《大陆居民赴台湾地区旅游管理办法》中规定大陆居民赴台旅游的组团社必须由国家旅游局会同有关部门,从已批准的特许经营出境旅游业务的旅行社范围内指定,由海峡两岸旅游交流协会公布,除被指定的组团社外,任何单位和个人不得经营大陆居民赴台旅游业务。《大陆地区人民来台从事观光活动许可办法修正条文》中规定台湾方面的接待社是由有五年资历的综合或甲类旅游社申请承担。由于旅行社业本身进入门槛较低,旅游经营业务成本低、易操作,旅行社数量剧增,将无疑加剧旅游市场的竞争。在对台旅游方面,各指定旅行社产品差异化程度低,缺乏特色产品和优势产品。随着对第一类大陆居民对台旅游的全面开放,旅行社对客源的竞争将会体现在低价竞销上,有的旅行社甚至会像组团赴东南亚旅游一样采取“零负团费”的方式招揽、吸引客源,致使旅游接待费用明显超过成本费。而接待社为了保证利润,往往会采取降低接待标准、缩短游览时间、过多安排购物等方式操作旅游团,导致服务质量下降,旅游合同无法兑现。

(2)旅行社之间“先接团、后付款”的不规范行为可能会出现。如今在国内旅游业内,先接团后付款成了旅行社业的一种不成文规定,这样的规定被许多业内人士说成是“国际惯例”,这也很有可能会出现。在赴台旅游市场中,分析以往的情况可知这种惯例的存在原因是:组团社害怕地接社接待不好,先不付款,便于发生游客投诉时扣留一部分款项以赔付游客,同时也避免“地接社收到钱后不接团却携款跑掉”的风险。组团社采取这种方式规避风险却使地接社的工作带来了被动。在地接社保质保量完成接待任务后,组团社却迟迟不给付团费,致使许多地接社无法及时与景点、饭店等结清相关费用,陷入“三角债”泥潭。因组团社未能与相关协作单位结清费用,相关协作单位在给游客提供服务的时候往往会在数量和质量上大打折扣,大大侵害了游客的应有权益。更有甚者,有的协作单位不够冷静,采取过激手段,如扣留旅游团队要以挟组团社付款。游客成了“先接团、后付款”这种不规范经营行为

引发矛盾的替罪羊。

(3)大陆组团旅行社可能私底下以部门或个人承包或接受挂靠的形式出租其业务经营权,使旅游者的权益无法得到保障。个人承包旅行社部门或挂靠旅行社是取得旅行社业务经营权的一条捷径,无须经过开设旅行社所必要的申报、审批、审查等程序,也无须缴纳开设旅行社所必要的注册资金和质量保证金。而承包者或挂靠者很少是想通过积极做好业务、提高接待质量和树立优良信誉来促使企业长期、健康发展,大多只是想利用旅行社的牌子来获取短期效益。他们往往“只负盈,不负亏”,交完承包或挂靠费后,赚了是承包者或挂靠者的,亏了则拖欠团款、降低接待标准和服务质量,甚至卷包逃之夭夭。而旅行社对于承包者或挂靠者的经营行为并不负责,一旦被旅游行政管理部查处,往往否认承包或挂靠关系,旅游者的权益得不到保障。

(4)不合理薪酬制度,导致导游变相成为“导购”,私拿回扣现象严重。导游变相为“导购”,私拿回扣仍是近年来投诉的热点,而导致这种现象出现的主要原因之一就是导游人员不合理的薪酬制度。目前,我国导游人员的薪酬主要由底薪、出团补贴、回扣、小费构成,有关医疗保险、养老保险、住房公积金等福利待遇旅行社一般不提供。在这种情形下,导游人员不得不把大部分精力花在诱导游客购物以获取回扣,往往导购的热情远远高于导游讲解和接待服务的热情,有的导游甚至因游客不配合消费而冷眼以对或恶语相向,大大影响了旅游接待服务质量,也影响了旅行社声誉。

2. 大陆旅游居民赴台旅游保险及赔偿。大陆1996年颁布的《旅行社管理条例》中第二十一条规定为旅游者办理旅游意外保险。2001年由国家旅游局发布《旅行社投保旅行社责任保险规定》,旅行社责任保险为强制险,旅游意外保险由旅客自愿购买。2006年中国保监会和国家旅游局联合发布了《关于进一步做好旅游保险工作的意见》,也对旅游保险有所规定,而《旅行社质量保证金赔偿暂行办法》对旅游过程中出现问题后的具体赔偿金额有了明确的规定。台湾《大陆地区人民来台从事观光活动许可办法修正条文》第十四条规定,旅行社办理大陆地区人民来台从事观光活动业务,应投保责任保险,其最低投保金额及范围如下:

(1)每一大陆地区旅客因意外事故死亡新台币二百万元。(2)每一大陆地区旅客因意外事故所致体伤之医疗费用新台币三万元。(3)每一大陆地区旅客家属来台处理善后所必需支出之费用新台币十万元。(4)每一大陆地区旅客证件遗失之损害赔偿费用新台币二千元。

综观两岸的规定可看出,主要是投保责任险,险种比较单一,旅游意外险险种也少,产品单一,另外,旅客投保渠道也不是很通畅。

三、大陆居民赴台旅游市场管理措施分析  
随着大陆居民赴台旅游市场的逐渐开放,大陆居民赴台旅游人数将会成倍地增长,两岸旅游业主管部门及旅游企业间的合作将会进一步加强,不论是两岸旅游业主管部门从宏观指导上还是旅游企业从微观操作上的合作将进一步提升,以应对大陆居民赴台旅游人数扩张过程中可能会出现的相关投诉、保险及赔偿等市场管理问题。

1.宏观上,海峡两岸及旅游主管部门进一步加强交流与合作,加紧旅游投诉、保险及赔偿等旅游法律、法规建设,加快两岸旅游法律、法规的对接。

近年来,大陆在这些方面相继出台了《旅游投诉暂行规定》、《导游人员管理条例》、《旅行社管理条例》、《旅游安全管理暂行办法》、《重大旅游安全事故制度试行办法》、《团队用餐质量管理规定》、《旅行社投保旅行社责任保险规定》等,许多地方还在各自的立法权限内根据地方特点和实际情况,制定了一些地方性旅游法规、规章和规范性文件。台湾方面相继出台了《发展观光条例》、《旅行业管理规则》、《观光旅馆业管理规则》、《导游人员管理规则》、《航空客货损害赔偿办法》、《铁路车及其他事故损害赔偿暨补助费发给办法》、《汽车运输业行车事故损害赔偿暨补助费发给办法》等。这些法律、法规从旅游活动的方方面面面对区域内旅游经营者的经营活动作了明确的义务要求,为旅游者的旅游活动提供了法律、法规保障。

目前两岸在旅游方面的法规虽然出台了,但在大陆居民赴台旅游方面的法规较少。大陆政府于2006年4月制定并发布了《大陆居民赴台湾地区旅游管理办法》,专门针对大陆居民赴台旅游的组团社,人数规模,出入境及在台旅游线路等作了规定。近来,海协会专门针对大陆居民赴台旅游又发布了《大陆居民赴台湾地区旅游注意事项》、《大陆居民赴台湾地区旅游领队人员管理办法》、《〈大陆居民赴台湾地区旅游团名单表〉管理办法》等相关规定。台湾当局于2007年3月修订并发布了《大陆地区人民来台从事观光活动许可办法修正条文》,对大陆居民赴台旅游的相关事项作了规定,如把大陆居民分成三类(第一类:经香港、澳门赴台观光的大陆民众;第二类:赴国外旅游或商务考察中转赴台观光的大陆民众;第三类:旅居港澳或在国外取得永久居留权的大陆民众),规定第二类和第三类现可限量跟团出境,对接待社,出入境,旅游线路,旅游赔偿等作了比较详细的规定。但两岸还应该进一步协商制订全面开放后的所谓第一类大陆居民赴台旅游的相关细化法律法规。

2.针对潜在旅游投诉提出如下的具体建议。

(1)建立两岸旅游投诉举报维权沟通处理机制,充分发挥两岸互设的办事处的作用。大陆的旅游主管部门是国家旅游局,台湾的旅游主管部门是交通部观光局。首先,加强两岸旅游管理部门的监管力度。赴台旅游市场开放后,两岸旅游管理部门监管的责任将更重大、更具体,除了日常的监督管理外,更重要的是建立一个良好的旅游诚信消费市场氛围。其次,开通两岸旅游投诉热线,合理利用信息技术,网络资源建立起两岸旅行社定期信息交流制度和平台,这样不仅可以减少合作成员之间的时空障碍,降低交通成本和沟通协调成本,还可以充分满足旅游者了解旅行社的诚信度。

(2)借鉴与香港、澳门、泰国等目的地国家和地区开展诚信旅游合作的经验,与台湾地区建立诚信旅游合作的平台。可借鉴香港经验,大陆和台湾双方共同推广“中国公民出境旅游合同”示范文本,共同开展预防“零负团费”的联合行动,认真确认赴台旅游的组团社、地接社名单,加强对赴台旅游消费者的宣传和指引,加强大陆旅游质监所与台湾旅游业全联合的合作,妥善处理两岸旅游投诉,加强中消协 and 台湾旅游业全联合的沟通与合作。

(3)借鉴大陆建设“中国旅游诚信网”的经验,探讨建设“两岸旅游诚信网”,把赴台旅游市场处于透明状态,让旅游主体能明白地消费。大陆于2007年3月初开通试运行的“中国旅游诚信网”以旅行社业务年检、旅游星级饭店评定、导游IC卡管理等系统为基础,设立了旅游诚信动态、诚信榜、曝光台、信用档案、旅游投诉、诚信管理、诚信交流等项目,初步建立了面向社会公众、旅游企业及从业人员的诚信信息交流、社会监督、旅游服务的平台,对促进旅游企业和从业人员的诚信经营、优质服务将发挥很好的引导作用,也为社会公众和各个方面了解、参与旅游诚信建设提供了有效渠道,增强了旅游管理部门为企业、为导游人员和为社会大众服务的功能。

(4)制定科学合理的导游薪酬制度。首先,旅行社应根据所在地区的消费水平给予导游恰当的底薪及相关福利,满足其正常的物质生活需要,以确保导游人员生活的质量,为其缴纳医疗保险、养老保险、公积金等,以解导游后顾之忧。这样既遵照了国家有关劳动法的规定,也增加了导游对所在旅行社的归属感。其次,旅行社平时应加强对导游职业道德及业务知识技能的培训,制定科学的考核方案,考核结果与出团率及带团补贴挂钩,适当拉开带团补贴差距。高额的薪酬使导游不再依靠回扣而生存,也使导游更珍惜自己所拥有的这份职业和现有的工作成就,更使导游在工作中的进取心不断加强。再次,推行“公对公”佣金制度,使导游回扣处于有序化管理状态。“公对公”佣金制度是指佣金直接从购物商店返回旅行社,使合理佣金公开化,而不再由导游私自收受,旅行社再从税后佣金中提取一部分奖励给有关导游,使导游回扣处于有序化管理状态。在“公对公”佣金制度下,对购物点的选择

由导游转至旅行社,从而保证了购物点的信誉和品质,限制了进店次数及时间。最后,鼓励优质服务,小费合法化。在游客对导游工作满意的情况下适当付小费是对服务工作的认可,小费合法化,应将小费收入与服务质量联系在一起,视为优质服务费。

(5)继续加强执行旅行社质量保证金制度。旅行社质量保证金是指由旅行社缴纳、旅游行政管理部门管理、用于保障旅游者权益的专用款项。当旅游者的合法权益受到损害而旅行社不愿或无力承担赔偿责任时,旅游行政管理部门有权用旅行社缴纳的旅行社质量保证金进行先行赔付。台湾《大陆地区人民来台从事观光活动许可办法修正条文》规定接待社向台湾旅游业全联合会缴纳新台币200万元保证金,大陆《旅行社管理条例》规定经营出境旅游业务的旅行社,向旅游行政管理部门缴纳100万元人民币保证金。这一制度的出台在一定程度上对旅行社的经营行为起到约束作用,同时也在一定程度上保障了旅游者的合法权益。

3.针对保险和赔偿问题有如下建议。在大陆居民赴台旅游中,随着旅游人数的增长,旅游形式将会逐渐多样化,自然灾害、意外事故、违约责任等风险也逐步显现,两岸政府可主导做好如下几项工作:(1)会同保险公司加大新险种的开发力度,将旅游保险服务延伸到吃、住、行、游、购各个环节,深化现有产品之间的互补性,形成系统的旅游保险链,为游客提供全面保障。(2)扩大旅游意外险的承保范围。保险公司要提高风险管理技术水平,对旅游市场和旅游险条款进行细分,针对不同的群体,设计出不同的保单,尽可能为所有的游客提供合适的保单,针对不同的旅游线路设计不同的保险条款,确定不同的费率,加强风险防范。(3)两岸旅游主管部门应协商细化旅游保险的保额、保险范围,及相关细化的赔偿金额,并以法规形式明文规定。

#### 参考文献:

- 1.张颖辉.对近年来我国旅游投诉案件数量的几点思考[J].商场现代化,2007(5)
  - 2.吴倩.从旅游投诉看旅游企业存在的问题及应对措施[J].价格月刊,1997(8)
  - 3.陈晓琴.我国旅游投诉现状分析与对策研究[J].商场现代化,2007(7)
  - 4.王宇航.从游客角度看旅游保险发展的制约原因及对策[J].商场现代化,2006(8)
  - 5.朱姝.我国旅游保险发展现状、原因及对策[J].现代商贸工业,2007(11)
  - 6.张昌松.制约我国旅游保险业发展的因素及其对策[J].现代财经,2005(7)
  - 7.赵艳辉.旅游者对旅行社投诉原因及解决方案[J].丹东师专学报,2001(9)
- (作者简介:吴开军,厦门大学管理学院旅游管理与规划研究所2007级博士研究生,研究方向:旅游学理论与城市旅游规划;广州大学科技贸易技术学院讲师;黄福才,厦门大学管理学院旅游管理教授、博士生导师;李建中,厦门大学管理学院旅游管理与规划研究所2006级博士研究生)

(责编:贾伟)