

# 我国旅游业经营管理体制存在的问题及对策

## 目 录

- 一 我国旅游业的发展概况
  - 1. 我国旅游业的发展回顾
  - 2. 我国旅游业的现状
  - 3. 我国旅游业的发展展望
- 二 我国旅游业经营管理体制存在的问题
  - 1. 我国旅游业经营管理体制概况
  - 2. 我国旅游业经营管理体制存在的问题
    - (1) 法制不健全
    - (2) 旅游行政机关无法真正起到行业管理的作用
    - (3) 旅游市场竞争混乱无序
    - (4) 我国旅游企业经营管理水平落后
- 三 我国旅游业经营管理体制改革的对策研究
  - 1. 宏观管理体制的改革对策
    - (1) 尽快制定《旅游法》及相关法规
    - (2) 建立强有力的常设国家旅游协调机构
    - (3) 规范旅游市场，为企业提供公平的竞争环境
  - 2. 提高旅游企业经营管理水平
    - (1) 确定企业的发展战略
    - (2) 高度重视中国公民的国内旅游
    - (3) 充分应用计算机实施科学经营与管理
    - (4) 培育人才，留住人才
    - (5) 实施多角化经营战略
    - (6) 进行公司内部制度改革，理顺业务流程
- 四 结束语

### 一、我国旅游业的发展概况

#### 1. 我国旅游业的发展回顾

新中国成立以后，受经济发展状况和人民生活水平的制约，国内的旅游业基本处于空白状态，因而在改革开放以前的 20 多年时间里，我国的旅游工作主要是按照党和政府的要求，把它作为对外交往的一条主要渠道，属于民间外交的范畴。通过接待海外旅游者，宣传了中国社会主义革命和建设的伟大成就，加强了与各国人民的友好往来，促进了海外侨胞、港澳同胞和国际友人对我国的了解和认识。

1978 年 12 月召开的党的十一届三中全会，制定了对外开放、对内实行改革和搞活经济的政策，为中国旅游业的大力发展奠定了基础。在探索建立社会主义市场经济体制的伟大进程中，旅游业日益显露出其作为新的经济增长点的巨大潜力。中国旅游业的发展与改革开放

事业息息相关，改革开放是旅游业得以发展的前提，旅游业又是中国改革开放的一个缩影和窗口。

改革开放 20 多年来，中国旅游业从无到有，从小到大，不仅实现了从“事业型”到“产业型”的重大转变，进入了持续发展的新阶段，而且在国民经济和社会发展中发挥着越来越重要的作用。

早在改革开放之初，邓小平同志就强调指出：“旅游事业大有文章可做，要突出搞，加快地搞。”中国在旅游业的具体发展方针上，1978 年提出了“大力发展旅游业”；1981 年提出“积极发展、量力而行、稳步前进”；1984 年提出“四个转变”“五个一起上”；1986 年旅游业的接待人数和创汇收入指标被正式纳入《中华共和国国民经济和社会发展第七个五年计划（1986 年—1990 年）》，表明国家对旅游业在社会经济发展计划中有了户头；1987 年又一次提出“要大力发展旅游业”；1991 年在《关于国民经济和社会发展十年规划和第八个五年计划纲要》中，把旅游业的性质明确为产业，并列为加快发展的第三产业中的重点；1992 年，中共中央、国务院在《关于加快第三产业发展的决定》中，又进一步指出，旅游业是第三产业中的重要行业；1995 年党的十四届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展“九五”计划和 2010 年远景目标的建议》，把旅游业确定为第三产业“积极发展的新兴产业”序列的第一位；在 1997 年的元旦贺词中，江泽民主席通过电视向全国和全世界宣布：“这里，我要告诉大家，我们将于 1997 年举办‘中国旅游年’。欢迎更多的朋友来亲眼看看中国，了解中国。中国是一个有几千年历史的文明古国，改革开放又使我国的发展焕发出新的生机，对海外朋友具有特殊的魅力。中华民族素有好客的传统，‘有朋自远方来，不亦乐乎！’中国人民将以热情友好的方式迎接各国朋友的到来。”

由于党中央、国务院重视旅游业的发展，同时旅游业依靠自身强大的发展潜力和社会经济效果，已普遍引起了各级地方政府的重视，对旅游业给予大力支持。目前全国 24 个省、自治区、直辖市把旅游业作为地方经济发展的支柱产业、重点产业或叫做先导产业加以培育发展，多数省市出台了扶持旅游业发展的具体政策和措施，有的省甚至明确提出“要像重视工业、农业那样重视旅游业”，从市场促销，企业改组改革改造，基础设施建设，资金筹集，行业管理等各个方面，对旅游业给予政策支持。在国民经济结构调整和优化的实践中，大旅游、大市场、大产业的趋势进一步鲜明起来。各地方政府更加重视旅游业在促进经济结构调整，带动国内市场，创造就业机会，推动脱贫致富等方面的功能和作用。旅游创汇超过 1 亿美元的省已增至 17 个，有 10 多个省市旅游业收入占 GDP 的比重达 5% 以上，全国旅游总收入占 GDP 的比重超过 4%。在 1998 年 12 月召开的中央经济工作会议上，旅游业被确认为应积极培育的国民经济新的增长点。这是继 1986 年旅游业被列入国民经济和社会发展计划之后，旅游业迎来的又一重大历史机遇。

中国旅游业的产业规模不断扩大，发展势头十分强劲。1985 年—1998 年中国旅游业总收入及增长比例见下表<sup>1</sup>：

表 1：中国旅游业总收入及增长比例表：

年份	旅游总收入（亿元）	比上年增长（%）
1985	117	
1986	159	35.9
1987	209	31.6
1988	271	29.5
1989	220	-18.8

<sup>1</sup> 资料来源：根据《中国旅游统计年鉴》，《中国国内旅游抽样调查资源》中有关数据计算制作。

1990	276	25.5
1991	351	27.3
1992	467	33.0
1993	1134	
1994	1655	45.9
1995	2098	26.8
1996	2487	18.5
1997	3112	25.1
1998	3439	10.5

注：由于从 1993 年起开始开展国内旅游抽样调查，当年国内旅游收入与上年不可比。

1998 年中国旅游业总收入是 1985 年的 29.4 倍，除 1989 年因众所周知的原因出现下降外，13 年都保持了两位数增长速度，而且对国民经济的影响力也日益增大，旅游消费事实上已成为我国一个新的消费热点。1996 年，全国社会消费品零售总额的增长速度是 13.2%，旅游业总收入增长速度高出其 5.3 个百分点；1997 年全国社会消费品零售总额增速为 11.1%，旅游业总收入高出其 14.2 个百分点，而且这种超越增长预计在今年较长的一段时间内还将继续保持下去。

## 2、我国旅游业的现状

**国际旅游业：**1998 年来华旅游入境人数达 6347.84 万人次，其中外国人 710.77 万人次，华侨 12.07 万人次，港澳同胞 5407.54 万人次台湾同胞 217.46 万人次。来华过夜旅游者人数继续保持世界第 6 位，达 2507.30 万人次，全国国际旅游外汇收入达 126.02 亿美元，位居世界第七位，相当于当年中国外贸出口创汇的 6.9%。

**国内旅游业：**1998 年全国国内旅游人数达 6.94 亿人次，其中：城镇居民 4.44 亿人次，国内旅游收入 239.18 亿元人民币，其中城镇居民旅游消费 1515.13 亿元，农民旅游消费 876.05 亿元。经旅行社承办接待的国内城镇游客人数为 2125 万人次（包括一日游游客）。

**旅游企业经营实绩：**1998 年，据对全国 16266 家旅游企业统计汇总：营业收入合计为 1441.39 亿元，比上年增长 10.2%，上缴营业税合计为 64.99 亿元，比上年增长 26.3%。利润亏损合计为 18.96 亿元，平均利润率为 -1.32%，比上年下降 3.72 个百分点，实现利税总额为 46.03 亿元，比上年下降 43.1%。

**旅游业产业规模及从业人数和经营情况：**

——到 1998 年末，全国旅游业共有各类旅游事业单位 17397 个（其中企业单位 16266 个），比上年末增长 34.9%，旅游业直接从业人数 183 万人，比上年末增长 34.6% 间接从业人数约 900 万人。

——到 1998 年末，全国旅游行业共拥有固定资产原值 2574.20 亿元，比上年末增长 19.8%，拥有固定资产净值 1834.93 亿元，比上年末增长 20.1%。

——到 1998 年末，全国旅游行业共拥有旅游涉外饭店 5782 家，客房 76.48 万间，分别比上年增长 11.2% 和 9.0%；旅行社 6222 家，比上年末增长 24.8%。

——1998 年全国旅游涉外饭店平均客房出租率为 51.7%，比上年下降 2.1 个百分点，营业总收入为 796.83 亿元，比上年下降 1.9%；上缴营业税 39.51 亿元，比上年下降 2.9%，盈亏相抵后利润亏损 46.56 亿元。

——1998 年各类旅行社共实现营业收入 250.59 亿元，比上年增长 6.7%，上缴营业税及附加 2.43 亿元，增长 13.6%，实现利润总额 3.34 亿元，比上年下降 34.9%<sup>2</sup>。

从上述数据我们可以看出：国际国内旅游人数在不断增加，营业

<sup>2</sup> 资料来源：《中国旅游统计年鉴—1999》

收入，投资规模，行业规模也在不断增长，但是经营状况却在不断恶化、酒店行业、旅行社行业举步维艰，不少企业甚至到了难以维持，面临破产的边缘。这种现状令人担忧，也令人深思。

### 3. 我国旅游业的发展展望

尽管目前我国旅游行业的状况令人担忧，但是展望旅游行业的未来，我们还是应充满信心的。随着人民生活水平的不断提高，可自由支配收入的不断增加，休闲时间的不断增长，同时，随着人们的消费观念的不断发展变化，旅游从以前只是少数特权阶级和富有者的享乐活动转变为人民群众成为旅游活动的主要参与者，成为一种大众化的消费趋势。人们通过旅游使身心健康，达到思想、观点、情感的相互交流，同时满足人们对自然美、艺术美、生活美的欣赏和享受。根据世界旅游理事会（WTTC）1996年研究报告：1996年全世界旅游业总产出预计达3.6万亿美元，到2006年，世界旅游业计划以年均4.9%的实际增长率（扣除通胀因素），达到7.1万亿美元。在过去5年（1988年至1993年），世界旅游业的年均实际增长率为1.9%，1996年旅游业占世界国内生产总值的10.7%，到2006则为11.4%，1996年全世界旅游业创造了2.55亿个就业机会，预计到2006年还将增加1.3亿个就业机会。所以旅游业拥有广阔前景和巨大的市场潜力。

#### 二、我国旅游业的经营管理体制存在的问题：

造成我国旅游业发展比较落后，旅游企业经营较为困难的原因是多方面的，但其中最主要的原因还是经营管理体制上的问题。这既有宏观的管理体制问题，也有微观的企业经营管理水平问题。

#### 1、我国旅游业管理体制概况

中国旅游业的管理体制，是伴随着旅游业的发展变化逐步建立健全起来的，大体经历了三个时期。从中华人民共和国建立到1964年中国旅行游览事业管理局成立，是第一个时期。在这个时期中，全国还没有专门管理旅游业的行政机构，上面由国务院有关部门归口代管，下面由中国国际旅行社总社和中国华侨旅行服务社总社兼管。中国国际旅行社总社，在这一时期实际上代行了政府管理职能。1964年，中国旅行游览管理局成立，标志着新中国旅游业的主管行政机构诞生。这个时期实行的是政企合一的体制，中国旅行游览事业管理局和中国国际旅行社总社是“两块牌子，一套人马。”“文化大革命”时，旅游管理工作遭到了破坏和摧残。

一九八二年，国家旅游局和中国国际旅行社总社实行局社分开（即政企分开），国家旅游局作为统管国际国内旅游业务的国务院直属机构，实施对全国旅游业的行业管理和领导。旅游局主要抓方针、政策、立法以及对外谈判合作的行政主管机构；中央、国务院授权国家旅游局负责制定全国旅游业的发展规划和行业法规，统一管理全国各省、自治区、直辖市以及中央单位的旅游部门。

中共中央十二大提出了全面开创社会主义现代化建设的新局面的宏伟任务。国家旅游局根据十二大精神，于1983年3月向国务院常务会议作了汇报，提出了旅游部门的改革主要

是对各级领导班子进行调整，使之革命化、年轻化、知识化、专业化，同时还要在以下三个方面进行改革：1.发挥中央和地方两个积极性，做到“统而不死、活而不乱”。2.推行各种经济责任制，调动企业和广大职工的积极性。3.改革招徕接待办法，适应游客的要求，把旅游工作搞活。

1984年7月，中央批转了国家旅游局《关于开创旅游工作新局面的几个问题的报告》。这个报告指出，深入改革的主要目标应是彻底破除不适应加快旅游事业发展的老观念、老办法、老框框，采取正确的政策和科学的办法，充分调动各方面的积极性，把旅游工作搞活，使之得到更快的发展。国家旅游局要简政放权，给地方更多的权限。各级旅游行政管理部门，对于束缚所属的旅游企业正常发展的规章制度要进行改革，该“松”的要“松”。所有旅游企业都要成为独立经营、自负盈亏的经济实体。

1985年1月，国务院又批转了国家旅游局《关于当前旅游体制改革的几个问题的报告》。这个报告，首先提出要使中国旅游业得到更快更好的发展，要从只抓国际旅游，转变为国际、国内旅游一起抓；从主要搞旅游接待，转变为开发建设旅游资源与接待并举；从以国家投资为主建设旅游基础设施，转变为国家、地方、部门、集体、个人一起上；自力更生与利用外资一起上。要按照“政企分开”，统一领导，分级管理，分散经营，统一对外的原则，建立以国营旅游企业为主导的多种经济形式、多渠道、少环节的旅游经营体制；建立责、权、利相结合的高经济效益，高服务质量的旅游企业管理体制。

从1986年开始，将旅游业纳入国家国民经济和社会发展规划，同时，为加强对旅游工作的领导，1986年2月，国务院成立了旅游协调小组，成员包括国家旅游局、计委、财政部、建设部、轻工业部、铁道部、文化部、人民银行、民航局、物价局及国务院侨务办公室等单位的负责人。

为了发挥行业协会在协助政府部门搞好旅游管理方面的作用，1986年1月和2月，分别成立了“中国旅游协会”与“中国旅游饭店协会”。

1988年后，又进一步明确了国家旅游局的行业管理范围和管理权限，建立分级管理的办法和制度。至此，旅游局作为旅游主管部门真正开始对旅游业实行行业管理，旅游行业管理工作在全国全面展开。

## 2、我国旅游业管理体制存在的问题

由于我国旅游业起步较晚，基础比较薄弱，与国外旅游业的发展方式不同，所以造成我国旅游业发展的无序状态。国外旅游业是先从国内旅游开始，通过国内旅游的形成进行积累（这种积累包括管理、设施、人员、资金和经验等诸方面），再发展国际旅游，而我国的旅游业则正好相反。由于国际旅游与国内旅游相比，对旅游餐饮、住宿、交通，以及从业人员的素质等方面的要求较高，所以改革开放之初，随着大批境外游客的涌入，对旅游业造成了极大压力，整个行业措手不及，疲于应付。旅游软硬件都跟不上实际需要，尤其管理体制落后，存在诸多问题；而后随着我国改革开放的深入，国内旅游日益兴旺，

尤其是“假日经济”的迅猛发展，又一次给我国的旅游业造成了巨大的压力，也再次暴露出管理体制方面存在的问题。这些问题，国家和地方的有关部门曾多次试图加以解决，但有不少问题至今还未得到有效解决。主要表现在以下方面：

#### (1)、法制不健全

由于旅游业是一个综合性强，关联性大的行业，涉及到旅游饭店、景区、园林、民航、铁路、公路、港口、卫生防疫、海关边防、文化娱乐、气象等各个环节。所以，到目前为止还没有制定出台《旅游法》，中国旅游业的发展还未走上规范的法制阶段。目前国家制定的法律法规，以及地方政府出台的相关规定，均属于《条例》、《决定》、《规定》、《通知》、《意见》、《办法》等等，在许多方面存在较多差异，个别的地方政策还存在与国家政策导向相抵触的问题。许多方面无法可依，存在较为严重的“人治”现象。

直到1985年5月11日才由国务院发布了《旅行社管理暂行条例》，1987年11月30日国家旅游局发布了《导游人员管理暂行规定》。1997年7月1日由国家旅游局、公安部发布了《中国公民自费出国旅游管理暂行办法》。这些《条例》、《规定》、《办法》的发布，在一定程度上起到了规范旅游的作用，但由于权威性不够，执行起来，各级机关仍然各行其是。比如在导游员的管理方面，按规定凡持国家旅游局颁发的导游证，在全国范围内通用，可某些地方政府的相关部门，出于保护地方利益的考虑，对外地旅游团队来本地旅游，未请本地导游的一律罚款或随意扣证。

应该说，缺乏统一的法律规范调整的我国旅游业，其发展只能是在无序状态下进行，对旅游业长远的发展是极其有害的，是许多问题产生的根源。

#### (2)、旅游行政机关无法起到真正行业管理的作用

旅游业是行、游、食、宿、购、娱各要素的组合，是一个涉及多行业、多部门的综合性产业。在现行体制下，对各行业的管理归属不同的行政部门，旅游业的宏观管理和跨部门的综合协调，在缺乏法律依据的情况下，很难起到真正意义上的行业管理，如在饭店的管理方面，国际上通行星级评定标准在中国也只能是部分饭店，因为原商业部（现内贸部）对原商业系统的饭店则用级别来划分（比如特一级、一级、二级），标准与星级饭店评定也不一样，其他在景区管理，厨师级别评定等方面都存在类似的情况。

在综合协调方面，旅游局须通过其他部门才能发挥作用，拿旅游交通车辆来说：假日旅游“黄金周”已通过公安交警年检的车辆还必须再经过交通运管部门的检测。旅游交通车辆的附加费和山区还贷基金按正常营运车辆的收费标准每个座位120元/月，使得旅游交通车辆，买得起用不起，一旦投入使用都是亏本经营，也无法更新和扩大再生产。所以出现各旅行社车队都经营不下去，最终变卖车队的现象。上至国家旅游局，下至各地方旅游局协调了多少年就是无法解决这一制约旅游业发展的严重问题。而现在在使用的许多旅游车辆又大都是非旅游营运车辆，公路稽征、交通运管部门抓之不尽。大有“野火烧不尽，春风吹又生”之势。1999年初的机票价格问题，甚至引发了国家旅游局与国家计委、民航总局的对立，最后中国旅行社协会上书国务院请求解决。当时国家计委、民航局1999年1月25日联合发文规定“从3月1日起对旅行社10人以上团队的最大优惠按公布价的90%核定”。该文发给了各部委办，唯独不发给国家旅游局，由于旅行社反映强烈，国家旅游局给民航总局领导写信并派人接洽，但民航总局采取不理睬、不答复，你爱怎样就怎样的官僚态度。因为按惯例，全国各旅行社与国外客户已于1998年8—10月按民航给予旅行社10人以上团队20%

的优惠价的规定签订了 1999 年来华旅游的协议，使旅行社的利益与信誉受到严重侵害，旅行社被迫承担巨大损失。

### (3)、旅游市场竞争混乱无序

对于目前我国旅游市场来说，真可谓是诸国纷争，存在严重的混乱无序局面。如出境游（尤其是到东南亚）以零团费或负团费的价格在经营，团队到了旅游目的地，地接社只有随意增加景点，把大量时间花在购物上，以收取高额回扣。最后受损的还是游客，严重损害了我国的国际旅游形象。

由于出境游国家旅游局控制较严，目前在全国范围内只有 67 家旅行社有经营权，所以有经营权的旅行社与一些不具备经营资格的旅行社、单位、个人勾结、倒卖审批表，谋取暴利。这种现象在全国还为数不少。

目前，国内不少城市的散客一日游市场，也是极为混乱，比如厦门的散客一日游，标价 88 元，但这些钱都要退回给酒店，另外还要“买人头”，最高的已达 70 元，这就是说，接一个游客还未参加旅游，经营者就已亏 150 多元，还不包括车费在内。亏本的生意没人做，导游只有不停地带着游客购物，收取高额回扣，在某些购物点买的东西甚至比中山路同类商品还贵好几倍。该游的地方没游，不该买的买了，游客岂能满意？这种现象大有愈演愈烈之势。几乎所有旅游城市都存在这种现象。

这几年旅行社部门挂靠、承包现象非常普遍，野马（原来在旅行社做业务，离开原单位后自己个人做旅游业务，无牌无证）在每个旅游城市都为数不少。按国家旅游局有关规定，这几种现象是属于取缔对象，但目前这种现象极为普遍，他们违规操作，偷漏税，无固定的经营场所。严重扰乱旅游市场的正常经营秩序，游客的安全和旅游服务质量毫无保障。有些旅行社只要有人愿意挂靠就可以随便挂靠，旅行社收取一定的挂靠费，挂靠者再找人来挂靠。这样，通过层层挂靠，一个部门可以派生出四、五个“微型旅行社”，甚至更多，旅行社只提供公章、名称，不管业务，不管人事、不管财务。挂靠者爱怎么做就怎么做，最后出了问题，还是由旅行社承担。规范守法经营的旅行社则深受其害，这种现象如不采取有效措施，旅游市场就无序可言。

### (4)、我国旅游企业经营管理水平落后

我国的旅行社业从纵向比有了很大、很快的发展，然而横向比，尤其与面临加入 WTO 的严峻要求比，与世界旅行社业强国比，则存在着总体数量少、业务范围窄、经营规模小、集团经济弱、内部管理松散、科技含量低、自组能力差等亟待解决问题，这些问题极大地影响了我国旅游企业的市场竞争能力。

①总体数量少。从表 2 可看出，人均旅行社占有率美国是我国的 45 倍。一定数量的

旅行社和经营网点是建立在该国（或地区）经济发展的基础上，根据居民出门的次数和方便的需要由市场形成的。发达国家现在一般是一万个居民拥有一家旅行社。我国的旅行社当然不可能在短期内急速扩大几十倍，但一味以政府计划手段控制旅行社的发展，不利于旅行社业在激烈竞争的市场中健康地发展，不利于旅行社业的合理社会分工。

表 2：1996 年人均占有旅行社数情况

	旅行社数 (百个)	人口数 (亿人)	占有率 (万人/个)
美国	420	2.61	0.62
日本	135	1.25	0.93
德国	100	0.81	0.81
法国	38	0.58	1.53
英国	27	0.58	2.15
意大利	54	0.57	1.06
西班牙	48	0.39	0.81
中国	43	12	27.91

②业务范围窄。表 3 所列，团体闲暇观光旅游方式仅占美国旅行社营业总收入的 5.7%。显而易见，造成我国仅 4000 多家旅行社就出现旅游业务“僧多粥少”的局面的很重要的原因是我国旅行社业(尤其是国内旅行社业)，如千军万马般地挤在团体观光这个狭窄的业务范围内。而散客方式的观光闲暇、探亲访友、商务旅游等大片市场空间，却经营不够，给即将进入我国旅游市场的海外旅行社业者提供了肥沃的发展土壤。

表 3：美国旅行社业务组织

业务组织方式	营业收入（亿美元）	比例（%）
闲暇观光团体方式	53	5.7
闲暇观光散客方式	385	41.2
商务旅行方式	496	53.1
合计	934	100.0

③经营规模小。首先表现在有组织接待旅游者的总量上。1996 年我国各类旅行社 4000 余家，共实现营业收入 232 亿元，还不及美国运通一家旅行社年营业收入的 1/3。其次是旅行社企业的规模小，根据国家旅游局内部制度调研组提供数字显示，1995 年我国的国旅、中旅、康辉、招商等 4 大家旅行社的旅游业务营业收入为 17 亿元<sup>3</sup>。而美国运通等 4 家旅行社营业收入为 192 亿美元，折合人民币 1574 亿元，是我国 4 大社的 93 倍。

④集团经济弱。从表 4 可以看出，90 年代初期，国、中、青 3 家旅行社的营业收入、利润占了全行业的半壁江山。这些完全有条件可以形成全国性旅游集团的企业群，面临海外旅行社大企业虎视眈眈可谓“大敌”当前的紧急关头，不仅未能强化，反而因管理、拖欠款、三角债、人才流失等原因在大大弱化。这对于入世后发展我国民族旅行社业是十分不利的。

表 4：国、中、青系统经营情况

	社数	营收（亿元）	利润（亿元）
全行业	2008	164	8.25
国旅系统	137	39	1.82
中旅系统	147	40	1.63
青旅系统	49	198	0.33

说明：1) 资料来源：1995 年《中国旅游年鉴》

<sup>3</sup> 摘自《旅游调研》1996 第 9 期

2) 全行业旅行社数为 1995 年《年鉴》所列的旅行社数

⑤内部管理松散。由于我国旅行社多数原是国有资产，主管部门对低利润的旅行社业重视不够，管理的随意性大。新兴的旅行社本身就严重缺乏业务骨干，而现存的业务骨干变动又多，使旅行社的相当部分业务骨干追求短期效益严重，急功近利，对企业的长期发展关心较少。而特别严重的是在近几年缩小核算单位、明确经济责任的过程中又出现了各种不同形式的承包制。部分旅行社出现了从招徕、计调、接待到结帐一手清的小而全的业务体制，有的甚至出现了个人承包。这些一手清的个人承包方式致使少数旅行社的内部管理混乱。外资旅行社进来后，将用高薪吸引我们的业务骨干，我国现有的一部分旅行社将很难抵御国外旅行行业者的竞争攻势。

⑥科技含量低。从表 5、表 6 可看出，世界发达国家，在旅行社业务运行中科技含量非常高。而我国旅行社业务运行中科技含量除了国旅总社等少数几个旅行社外，绝大部分都很低。旅行社使用我国民航 CRS 系统已有不少，但还远远没有普及，而使用国际著名的 CRS 系统的，如 SABRE、APOLLO 则少之又少。同时运用计算机处理营销、计划、文书、信息、会计等的办公自动化程度也很低。这样在外资旅行社入市后，我国旅行社不仅成本会很高，而且在业务处理的快捷、准确、及时等方面都会呈现出严重的劣势。

表 5：欧洲部分国家旅行社电脑预订系统（CRS）拥有率

国家	拥有率 (%)
德国	100
法国	99
西班牙	75
意大利	75
英国	60

表 6：美国旅行社应用电脑情况

应用项目	占旅行社总数 (%)
预订国内机票	94
预订国际机票	84
预订出租车	74
文字、会计、数据管理	59
票据分发、信息处理	50

⑦自组能力差。我国旅行社业虽长期重视入境旅游，但从外国旅游者的源头抓起做出成绩的却并不多。许多国际旅行社虽都有在国外建立旅行社公司的历史，然而遇到国外强手，大多败退下来，打道回府，能在海外生存下来的旅行社更是屈指可数。现在所谓的入境旅游组团社（过去称为一类旅行社），实际从产品销售体系来说，多数仍属海外旅行社的境内接待社，对海外旅行社依赖性很强。真正属于我国旅行社自组的是两个部分，一个是我国旅行社在境外设立的旅游公司在境外招徕外国旅游者，另一个是我国旅行社在境内招徕的国内旅游者和出境旅游者。前者由于资金、技术、人力资源及社会文化等原因，难度太大；后者由于认识、重视不够，所以这两个方面都较差。一旦外资旅行社进入后，长期以入境为主、自组能力又较差的我国旅行社业体系，顷刻会陷入非常被动的境地。

⑧人力资源管理落后。作为旅游行业的“龙头”企业的旅行社业是知识、人才密集型的行业，其特点是固定资产占用少、流动资金周转快、利润率低，业务主要依赖人才，尤其是对业务骨干的依赖程度高。业务骨干在，则业务关系在、客户关系在；业务骨干走，则业务关系、客户关系也随之转移。现行国有旅行社的经营机制，制约了国有企业业务骨干的积极性，一批批国有旅行社业务骨干跳槽，他们利用在国有企业建立起来的客户关系和掌握的业务技能，开办黑市旅行社，扰乱旅游市场，更流失了大批的国有资源一人才。目前这一现

象几乎是旅游行业的一个通病。合理的人才流动是各行业都存在的。但是旅行社行业的这部分流动人才中的绝大部分是流向国家旅游局明令禁止的一些领域从事旅游业务。

⑨司机、导游的工资分配机制不合理。目前，可以说全国的司机和导游的工资状况都大同小异，一般都在 300 元—500 元之间，有些地区的司机和导游甚至是不领工资，而他们的工作在旅行社又是相当重要的，直接关系到旅游团队的服务质量，工作也比较辛苦。如此低的工资，当然没人想干，但他们的实际收入远远超过其工资水平，主要靠的是灰色收入（购物和增加景点的回扣、小费等）。所以，他们为了确保获取这些灰色收入，经常变更旅游团队的正常行程，带游客到处购物，游玩一些由导游推荐的景点，结果游客买到的是价高质次的物品，游了不该游的地方。不合理的工资待遇是这种现象产生的根源。

产生上述现象的根源在于旅游企业的经营机制和人力资源管理落后。在人类社会正迈向知识经济的新时代和我国即将加入 WTO 的环境下，这一问题如得不到根本的解决，将严重削弱我国旅游企业的竞争力，使旅游企业的生存和发展受到巨大的影响。

综上所述，我国旅游业在管理体制上存在的问题，将严重制约我国旅游业的发展，削弱旅游企业在我国加入 WTO 后与国外旅游企业的竞争力，也会影响到我国国民经济的发展。所以，必须进一步改革现有一些落后管理体制。

### 三、我国旅游业经营管理体制改革的对策研究。

#### 1、宏观管理体制的改革对策

##### (一)、尽快制定《旅游法》及相关法规

改革开放 20 多年来，我国旅游业从小到大，取得了令人瞩目的成就，但我国旅游法制建设的相对滞后却与旅游业快速发展形成很大反差。为保障旅游业得到持续、快速、健康的发展，迫切需要加强旅游立法工作，尽快制定《旅游法》及相关配套的行政法规。

##### (1) 尽快制定《旅游法》及相关配套法规的必要性。

①旅游业在国民经济和社会发展中的地位应以法来确立。我国旅游产业从无到有，不断发展壮大，旅游业在国民经济中的重要地位和作用日益为各方面所认识。目前，国家将旅游业确定为本地区的支柱产业、先导产业或优先发展的重点产业。但从总体来看，国家对旅游企业产业定位还不明确，有必要通过立法加以明确和引导。

②促进旅游企业发展的原则也需要法律进行规定和维护。旅游业的是行、游、住、食、购、娱各要素的组合，是一个涉及多行业、多部门的综合性产业。其中，任何一个行业的发展都会对旅游业产生比较大的影响。在现行体制下，对各行业的管理归属不同的行业部门，旅游业的宏观管理和跨部门的综合协调，在缺乏法律依据的情况下难度较大，有必要通过立法确定国家促进旅游业发展的原则，明晰相关部门的管理职责，调整各相关行业之间的关系，以促进旅游业的发展。

③旅游资源开发利用和保护需要法律手段来规范和引导。旅游业与可持续发展密不可分，旅游资源的开发和环境保护关联紧密。在我国旅游业发展过程中，对自然资源的人为破坏、对有价值资源的低水平开发以及重复建设等现象屡见不鲜。因此，必须尽快通过立法确定合理开发科学利用的原则和制度。

④旅游经济活动中的诸多民事法律关系必须通过立法来调整。由于旅游消费品具有无形性、综合性、生产与消费同步性等特点，使旅游经济活动中旅游企业之间、旅游企业与旅游者之间的民事法律关系的调整具有特殊性和复杂性。因此，有必要通过立法对旅游者权益进行保障，对相关的民事法律关系进行调整。

##### (2) 国外旅游立法成功经验

许多旅游业比较发达的国家，都在旅游业发展的过程中积极立法。如：早在 1952 年，日本还处于战后经济复苏时期，就颁布了全国性的《旅行业法》（此法于 1995 年最后修改），后又于 1963 年颁布了《日本旅游基本法》。英国在 1969 年颁布了《英国旅游发展法》，澳大

利亚于 1997 年颁布《旅游法》，美国于 1979 年颁布《美国旅游政策法》，土耳其于 1982 年颁布《土耳其鼓励旅游法》，巴拿马于 1994 年颁布《巴拿马旅游业奖励法》，俄罗斯于 1996 年颁布《俄罗斯联邦旅游法》等等。这些由国家颁布的旅游法，尽管所规定的内容各有侧重，但都从根本上确立了国家发展旅游业的基本原则和措施，为本国旅游业的长远发展创造了良好的法制环境。

### （3）我国旅游立法的现状及迫切性

从我国现在的旅游法律体系看，远远不能适应旅游业发展的需要，旅游业发展和旅游立法相对滞后的矛盾正日益突出。特别是中央立法在立法层次和立法范围上都面临新的突破。迄今为止，国家还没能颁布一部总的《旅游法》，只有国务院颁布的《旅行社管理条例》、国家旅游局和公安部联合发布的《中国公民出国旅游暂行管理办法》等少数行政法规。这些法规在立法层次上太低，都没有从根本上对国家发展旅游业的原则和措施做出规定，也没有对旅游业所涉及的各方面的关系作出约束调整。在立法范围上，尽管近几年国家旅游局曾以局令的形式对旅游行业发展和管理的许多方面作出规定，但法律层次较低，涉及方面有限。在旅游业迅速发展的情况下，现在全国有很多省份出台了旅游业的地方性法规，但由于缺乏国家综合性法律的约束和引导，立法水平参差不齐，法规内容不一，调整范围不广。为保证旅游业的健康发展，更大领域、更高层次的旅游立法非常必要，也非常迫切。

### （4）对现阶段加快旅游立法的建议

首先，应当尽快制定和颁布全国性的《旅游法》，作为全国旅游业发展的最高行为规范。在《旅游法》中，既应当包含保证行业管理的原则，也应当包含促进行业发展的措施；既为旅游行政管理部门的行政行为提供依据，也为旅游企业之间、旅游企业和旅游者之间的民事行为做出规定。为适应旅游业综合性强的特点，《旅游法》也应当是全面的、跨领域的、综合性较强的法律。

其次，旅游行业管理的其他配套法规也应当齐头并进，以保证行业发展各方面的需要。例如，除《旅行社管理条例》外，国家还应当尽快制定旅游住宿、旅游资源开发和管理、旅游餐饮等等诸多方面的管理法规，保证旅游行业的健康发展。

在国家现行的立法制度下，旅游行业的综合性与国家行政立法的专门性和部门局限性之间存在着一定程度的矛盾，从而增加了旅游立法工作的难度。但旅游业要有新的更大的发展，就必须要有更高层次、更大范围的法律保障，作为旅游行政主管部门，国家旅游局对旅游立法工作一直是非常积极的，但单凭主管部门的努力无法突破原有的立法障碍。鉴于现存的立法难度，和旅游立法的必要性、迫切性，在实际操作中，应当由国家立法机关牵头，会同各相关部门共同组成《旅

游法》的起草小组，迅速开展论证和起草工作，使《旅游法》早日出台。同时，为建立起完善的旅游法制体系，国家立法机关应将更多的旅游方面的法规及时纳入立法计划，促使旅游配套法规体系及早建立，为旅游业的进一步发展提供法律保障。

## （二）、建立强有力的常设国家旅游协调机构

在我国，旅游业是新兴的行业，是与国家改革开放同步发展起来的。短短二十几年内，旅游业从小到大，由弱至强，一直保持着高增长的发展速度。旅游业发展首先得益于国务院的正确方针政策的指引，为旅游行业的发展创造了条件；同时各相关部门也对旅游业大力支持，给旅游行业管理部门的工作提供了很多帮助和推动。但从现在我国旅游业发展的实际情况分析，旅游产业要有更大更快的发展，国家还应该建立健全旅游协调机构和制度，在管理体制上为旅游业提供更高层次、更强有力的组织保障，以加强对旅游业所涉及各个方面的协调和领导。这主要有以下几方面原因：

（1） 旅游业关联性强的产业特征决定了需要强有力的组织保障。旅游业之所以成为新的经济增长点，其主要原因之一就是关联带动作用大，它的发展可带动相关产业的发展。旅游业是综合性非常强的产业，从游客外出旅游时所消费的基本产品看，应当包括食、住、行、游、购、娱等多个方面，所以旅游业的产业内容也就涵盖和贯穿了餐饮、住宿、交通、游览、购物、娱乐等诸多领域。同时，旅游业对其他行业有很强的依赖性，在旅游产业构成要素中，只要有一个环节发展滞后或存在问题，就会使旅游业总体水平下降或发展速度变缓，并且还会相应影响到其他几个相关要素的发展，所以国家必须从宏观上进行协调和指导，以保障和促进这些旅游业的组成要素能稳定、均衡地同步发展。

（2） 从促进旅游业发展和管理的角度着眼，旅游行政管理部门和协调工作任务较其他部门尤为繁重。首先是需要协调的部门多。例如，由于行业本身跨多个领域和部门，就要协调交通、商业、建设、文物、资源、环保等部门，以保证行业发展；协调工商、税务、公安（治安管理）、劳动人事等部门，以促进市场管理。又由于是涉外行业，还需要协调外交、海关、军队、公安（入出境、边检）、宗教、对外经贸、国家安全等部门，以维护国家安全利益。其次是协调量大、行业跨领域和涉外等特点，决定了旅游行政管理部门的协调工作是必须的和经常的。为促进旅游业发展，每年国家旅游局都要和近二十个部门进行直接协调。第三是协调难度大。由于是新兴行业，发展时间短，旅游行业为社会提供的直接经济效益不显著、间接经济效益隐性化，造成现行体制下旅游部门处于尴尬境地，即一方面旅游行业大发展的趋势促使旅游业需要多个部门的介入和支持，另一方面旅游部门没有可以让其他部门相求的权力和地位，处在事事求人的位置。并且，旅游业关联性大的特点，决定了旅游行业的运行和管理具有较大的分散性，这在协调时也很容易被某些方面的专管部门或其他经济综合管理部门所误解。这些都增大了旅游部门进行协调的难度，也成为旅游业更进一步加快发展的瓶颈因素。

（3） 从旅游业发展中出现的深层次问题分析，提供更高层次的组织保障有助于基本矛盾的解决。在旅游业的发展过程中，结构不均衡和重复建设的矛盾日益显露，其原因主要在体制上。旅游业涉及面广，旅游行政管理部门的职能有限，各级政府以及政府中各部门都从自身利益出发对旅游业进行管理或约束，最终形成“谁都管旅游，谁都管不好”的局面。三峡就是一个很典型的实例，在三峡景区的开发和管理上，中央（三峡大坝）与地方之间、省内各级政府之间、省际之间、不同的市、县之间的矛盾非常突出。作为有自身特色的一个

景区，旅游业的发展需要有总体的规划和布局，而各种政府利益集团受利益驱动形成区域壁垒或条块分割，这种“只重自己，不顾大局”的观念大大地妨害了当地的旅游形象，阻碍了当地旅游经济的发展。旅游业的发展受体制不顺的影响非常深，由于传统体制的沿袭，甚至还常常出现在一个浑然一体的景点内的不同区域归属不同的部门进行管理的怪现象。这样的管理体制，在开发上会造成扯皮，影响全部的长远发展，在经营上会给游客增加不便，直接降低经济效益。从全国范围看，无论是大的旅游景区还是小的旅游景点，由于体制不顺而阻碍旅游业发展的现象非常普遍。因此，加强各部门的协调，理顺各方面的关系，成立更高层次的常设旅游协调议事机构，以加强旅游业发展的组织保障是非常必要的。

(4) 旅游业发展的实践说明，成立更高层次的旅游协调议事机构是可行的。目前，全国有 24 个省将旅游业列为支柱产业、先导产业或优先发展的重点产业，这些省大都为旅游业的发展提供了更高层次的组织保障，现在全国已经约有 2/3 的省份建立了省级政府的旅游协调议事机构，由省政府主管旅游工作的领导牵头，各相关的部门负责人参加。定期进行协调议事，解决旅游业发展中的问题。从实行旅游协调议事制度的效果看，各省普遍认为，这种制度有利于及时协调解决旅游业发展中的实际问题，对当地旅游业的进一步发展起了非常积极的促进作用。从国家的角度出发，国务院机构改革后，国家议事体制也进行了改革，改变了过去的由国务院办公厅协调各部门的做法，变为由需要协调的部门自己出面向相关部门进行协调。这无疑对提高行政效率有利，但对旅游这样关联度大、综合性强的新兴行业来说，客观上增加了协调议事的难度，极易导致旅游行业在发展中失去应有的机遇，因此迫切需要成立高层次的旅游协调议事机构和制度。

(5) 参照国外旅游业的发展经验，成立旅游协调议事机构是促进旅游业发展的必要措施。许多国家地区，为发展旅游业都成立了各种委员会性质的协调议事机构。美国在《美国全国旅游政策法》中曾规定建立内阁级的全国旅游政策委员会，其主要职能之一就是“解决各机构之间计划和政策上的矛盾”。其他国家，如英国，分别在英格兰、苏格兰、威尔士设立旅游委员会，日本在总理府设旅游政策审议会，墨西哥设各部委旅游执行委员会，等等。我国的台湾省，也在“行政院”设旅游推进小组，为旅游业的发展提供保障。这些国家和地区级的旅游委员会（或同性质的其他组织）的成立都对其国家（或地区）的旅游业发展起到了非常积极的促进作用。这种成功的经验，很值得我国在发展旅游业过程中加以借鉴。

综上所述，旅游业作为新的经济增长点，要更好地发挥其对国民经济的拉动作用，就应当在组织上、在管理体制上不断适应行业发展的需求。建立有效的旅游经营管理体制，必须从旅游业的产业特征去考虑。现代旅游随着规模、数量、增长和对社会、经济、文化等各方面的影响以及社会参与程度进一步扩大，已是一种“大旅游”的概念，“大旅游”、“大市场”要求“大管理体制”。这种“大管理”要求管理是全面的，能覆盖全行业；其次，要求管理是全方位的，要能对市场的多层次发挥作用；第三，要求管理是威性的，能够形成切实的调控作用。实现“大管理”，必须要实现由单一部门管理旅游向相关部门共同管理旅游的方式转变。目前旅游行业管理的主要任务，目标之一是规范旅游市场，由于旅游的综合性 and 依托性导致其行业跨度大，行业界线模糊，故旅游市场的有效管理必然是一种联合管理。旅游业的特征也决定了旅游管理是一个社会系统工程，行业管理不是排它是管理，必须正确处理旅游部门管理与相关部门管理的关系。这就要求各相关部门必须在把涉及到本部门旅游方面的管理作为自己份内的事来抓，对旅游要认识到位，职责到位，检查考核到位，这样才能形成有效旅游管理体制。

借鉴国外的经验和一些地方的实践，我国在中央机构中也有必要成立一个对全国的旅游业进行协调和指导的机构。可以设想成立国务

院旅游工作促进委员会，用以加强对旅游业领导和协调。新成立的国务院旅游工作促进委员会为常设机构，负责对全国旅游行业的发展进行议事和协调，由国务院主管旅游工作的副总理担任主任委员，国务院与旅游相关的各部门负责人为委员会成员。国务院旅游工作促进委员会采取定期召开会议的议事制度，可以每半年召开一次协调会，对旅游业发展中产生的重大问题进行指导和协调，遇有紧急情况和特殊问题，也可临时增开会议，对有关问题进行解决。委员会可下设办公室，办公室设在国旅总局，负责委员会开会期间的前期准备工作和委员会的日常工作。

成立国务院旅游工作促进委员会，会大大促进全国旅游业的进一步发展，使全国的旅游工作更上一个台阶。定期议事制度可以大大降低由部门间自行协调而产生的不必要内耗，提高工作效率，加大工作力度，从而有力地保障旅游业朝更健康的方向发展。不仅如此，从宏观经济运行的角度看成立这样一个机构，也对旅游业在整个国民经济中发挥出其最大的关联带动作用非常有利。

同时，在各地方，也应全面建立健全各级的旅游协调议事机构，具体可以参照国务院旅游工作促进委员会的组织形式设立，以保障各地旅游业发展的政令畅通、旅游业各方面的关系和谐、旅游业总体布局合理、旅游业有更大更好的发展。

### （三）、规范旅游市场，为企业提供公平的竞争环境

在我国由计划经济体制向有中国特色的社会主义市场经济体制转轨的过程中，旅游业作为国民经济的重要组成部分，其市场化进程更为迅速，市场机制逐步建立。同其他产业一样，旅游业在这一转轨过程中，出现了诸多问题。在我国与其他产业相比，旅游业仍属于新兴产业，出现问题虽然是在所难免的，但如果这些问题长期得不到解决，势必影响到旅游业长期稳定的发展。

旅游企业的发展缺少良好的外部市场环境，旅游企业只能把大量的人、财、物白白消耗在企业不应该消耗的地方，旅游市场的“游戏规则”本应是所有行业企业都应共同遵守的，但是由于这一规则制定得并不具体，或不够权威，或既使有规则而有人违反了它，并不会受

到应受的惩罚，所以这些违规的旅游企业只要自己有利可图就不惜违反规则，或置规则于不顾。最后的结果是遵守规则的企业反受其害，这样势必会导致更多的企业去违反“游戏规则”，使市场更加的不规范。试想一下，没有规矩，何以成方圆？又如何谈得上企业的发展？旅游企业又如何能应付即将入世带来的挑战？所以，规范市场，为旅游企业提供一个公平的竞争环境，是摆在政府各有关部门，尤其是旅游行政管理部门面前的首要任务。根据目前的主要问题，我认为应采取以下措施：

(1) 必须“乱世用重典”

旅游管理部门在规范旅游市场上必须采取强硬的措施，所谓“乱世用重典”，才能到达标本兼治的目的，国家旅游局也已经意识到这点了，比如针对出境旅游出现的“零团费”或“负团费”的现象，采用“一次性死亡法”，即只要一经发现，立即取消其经营出境游资格。

在对待导游队伍之中的那些宰客，欺诈游客，无证导游，擅自变更接待计划和中止导游活动，向旅游者兜售物品和索要小费等，必须吊销其导游证并向社会公布，严禁其他旅行社录用这些导游。

对待那些做黑团，卖团，非法经营旅游业务和经常性不正常流动的旅游业务人员采取向社会公布，禁止其从事旅游业务，使旅游行业的风气得到根本性的改变。

(2) 为旅游企业提供公平合理的政策环境

就目前的旅游企业发展政策环境而言，还存在一些不够公平合理之处，或多或少地影响了旅游企业的发展，如果我们能够在这些方面，根据旅游行业的特点作适当的改正，对于提高旅游企业竞争力，充分发挥旅游企业的潜力，提高旅游企业的综合效率具有非常重要的作用。

① 旅游饭店在定性和政策上应区别于一般楼堂馆所

旅游饭店与一般楼堂馆所有着本质的区别。一是建设的资金来源渠道不同。现在旅游饭店的建设资金是通过市场渠道筹措，主要依靠银行贷款、大企业集团投资等，而楼堂馆所的建设资金一般是依靠财政拨款，或打着支持事业单位的旗号转而用于兴建饭店。二是建成运营的目的不同。旅游饭店的经营是营利性的，要考虑如何增加收入，提高经济效益，而且楼堂馆所主要是内部服务性的，则很少考虑有关经济核算问题。三是服务对象不同。旅游饭店是以接待境外旅游者为主的国家重点创汇企业，而楼堂馆所的设立主要考虑为部门和单位内部人员使用。近年来，由于一些楼堂馆所改建为旅游饭店，加大了旅游饭店的总量，影响了旅游饭店的效益水平和区域布局。鉴于这种客观存在，应在政策上进行必要的调控。现行的1991年4月16日颁布的《中华人民共和国固定资产方向调节税暂行条例》，对于以正规渠道申报建设的“旅游饭店”和一般楼堂馆所在税收上没有任何区别，建议作如下修订：对旅游饭店项目的建设期投资和经营期更新改造投资，给予享受固定资产投资方向调节税零税率待遇；对于其他名目的“楼堂馆所”则征收更高税率。

② 旅游饭店应享受同样的生产要素供给价格

目前涉外旅游饭店的水、电等供给价格，在不少地区明显高于工商业的使用价格。如北京市 1998 年 8 月 31 日发布的《关于调整我市面上自来水、地表水价格的通知》中规定：“自来水价格：居民生活用水每吨由 0.70 元调为 1.00 元；旅馆、招待所用水每吨由 1.20 元调为 1.50 元，旅游饭店（指星级宾馆、饭店及涉外旅馆和饭店）用水每吨由 2.00 元调为 2.40 元；餐饮、娱乐、洗车业用水由 1.00 元调为 1.50 元；工商业等其他用水每吨由 1.00 元调为 1.30 元”。北京市在京价（收）字[1994]第 08 号文《关于地方社会事业建设费计征标准的通知》中，规定对地方社会事业建设费的计征，“旅馆（旅店）、招待所、培训中心按宿宾客每人每天 1 元人民币计征。涉外宾馆、饭店，按住宿宾客每人每天 6 元人民币计征。“武汉及其他一些城市用电分为高峰用电和低峰用电，饭店用电无论何时均规定为高峰用电，每度电 1.10 元—1.30 元不等，远远超出任何一个行业的用电收费标准。因此，这种以“区分使用对象分别供给计价”的政策，显然是极不公平的，有明显歧视旅游饭店的嫌疑，也不利于旅游业的发展，有关部门应尽快予以修订。

### ③对旅游创汇企业实行奖励政策

国家为鼓励外贸企业的出口创汇，一直对其实行了出口退税的奖励政策。但作为国家非贸易创汇主要来源的国际旅游业，却不能享受类似的奖励政策，这显然是不够公平的。我们建议：国家对于担负旅游创汇主要任务的国际旅行社，也应该给予类似于外贸企业出口退税的优惠政策。大致设想是，对旅行社的结汇实行一项国际旅游外联奖励政策。也就是对旅行社每结汇 1 美元给予一定的人民币奖励的做法（该项奖励金可由财政直接拨付，也可由税务部门按照此标准退还给企业已经缴纳的营业税），从而进一步调动企业创汇结汇的积极性，扩大我国外汇储备。

### ④根据客观实际，调整旅游汽车客运附加费的收费标准

由于旅游汽车受旅游淡、旺季节的限制，不同于一般长途旅客营运车辆，天天在营运，而且旅游团队的收费标准，以及根据团队人数选择车型的标准有较大差异，比如境外团队 20-30 人的团队必须使用大巴，否则就需要派行李车。以长途旅客营运车辆为例，厦门至福州的票价为 80 元，41 座的大巴以 70% 的卖票率，每天往返一次，收入可达 4500 多元，而福州至厦门一线五天的旅游团队，收费标准只有 5000 元左右，但是，客运附加费收费标准都是 120 元/座位，这对旅游车辆来说是一个沉重的负担。所以，基本上旅游车辆都在亏本经营，旅游车辆的更新就无从谈起，也影响到游客的交通安全。旅游车辆已严重制约旅游业的发展，也导致许多单位和个人在偷偷摸摸地用非旅游营运车辆从事旅游运输，这不但使国家利益受到损失，也增加了公路稽征部门的工作难度。

针对上述状况，国家有关部门应根据旅游业的特殊情况，制定不同的收费标准及管理办法。同时加大对非旅游营运车辆的查处力度，以利于旅游业的全面健康发展。

## 2、提高旅游企业经营管理水平

我国即将加入 WTO，对于旅游企业来说，一方面面临开放的旅游市场，意味着更多的外资和国外游客，将有更多的发展机遇，另一方面将会失去政府的保护，面临的是世界旅游市场无情的优胜劣汰的考验和挑战。旅游企业唯有面对市场，从上至下地苦练内功，加强管理，提高核心竞争力，才能在激烈竞争的市场中获得新生，对旅游业的“龙头”——旅行社尤为如此。

(1)确定企业的发展战略。首先要对企业进行 SWOT 分析，明确自身的优势劣势，面临的机遇与挑战，从而认清企业在市场中所处的地位，制定相应的发展战略。只有正确定位，

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to [etd@xmu.edu.cn](mailto:etd@xmu.edu.cn) for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库