

# WTO 与我国旅行社业发展

## ——兼论旅行社的改革和重组

周 晖

(上海财经大学 国际工商管理学院, 上海 200433)

**摘 要:**加入 WTO 对我国不同行业和部门的影响是不同的,其中旅行社业所受冲击较大。本文先介绍 WTO 关于服务贸易的一般原则和具体承诺,接着归纳总结我国旅行社业的国民待遇和市场准入,在此基础上分析我国旅行社所面临的挑战,最后提出应对措施。

**关键词:**WTO;旅行社业;发展

**中图分类号:**F590.63 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-9952(2000)02-0017-06

### 一、WTO 关于服务贸易的一般原则和具体承诺

第二次世界大战后,特别是 20 世纪 60 年代以来,国际社会出现的科学技术革命、经济发展和生活水平提高,推动了服务贸易高速发展。像产品贸易领域一样,各国在服务贸易上也设置了各种障碍,以保护本国经济部门。为消除障碍,推动服务业进一步发展,实现服务贸易自由化,《关税与贸易总协定》(GATT)成员国从 1986 年开始就服务贸易自由化展开谈判,历经数年终于在 1993 年 12 月 15 日结束的乌拉圭回合谈判中,达成了《服务贸易总协定》(GATS)。作为 WTO 制度框架的重要组成部分,GATS 在第二部分“普遍义务与原则”(共 14 条)中,明确规定了 WTO 成员在服务贸易上必须遵守的基本义务和一般原则,其中最重要的原则是:

1. 最惠国待遇原则。WTO 成员“应立即、无条件地向其他成员国的服务及服务提供者给予不低于它给予其他成员国相同服务和提供者待遇。”这意味着 WTO 所有成员国都有资格从一国给予另一国的最优待遇中受益。

2. 透明度原则。WTO 成员必须公布与服务贸易有关的法律、法规、行政规章,以及所有有关服务贸易的行政决定、规则、习惯做法和签定的与服务贸易有关的国际协定,最迟应在它们生效之前予以公布。这对公平贸易和市场竞争的实现意义重大。

3. 发展中国家更多参与原则。发达国家成员应通过技术援助、培训、开设咨询点和具体承诺义务谈判等多种方式,帮助发展中国家扩大服务贸易出口,提高国内服务能力、效率和效力,以推动发展中国家更多地参与世界服务贸易;发展中国家成员应承诺开放本国市场和逐步实

收稿日期:1999-12-08

作者简介:周晖(1972-),男,湖南安乡人,上海财经大学国际工商管理学院博士生。

现服务贸易自由化,允许发展中国家成员根据本国服务业的发展状况和竞争程度,决定是否开放及如何开放某一服务业,并允许实行一定程度的补贴和保护。

4. 服务贸易一体化安排原则。WTO 允许成员在世贸组织体系以外,参加推动服务贸易自由化的协定,允许发展中国家之间按其发展水平达成某些协定,但参加协定的各方不得对该协定外的国家采取提高壁垒的措施,成员国在决定加入或对某一协定作出修改时,应通知其他成员。若其他成员认为该协定损害了本国利益,可提起争端解决。

5. 服务贸易自由化中紧急保障原则。成员国在由于未能预见的变化或由于某一具体承诺引起该项服务进口数量太大,即该某项服务市场开放度过大,以致严重损害国内服务提供者利益时,可以申请保护,即可修改承诺,也可全部或部分暂时终止承诺义务。

除上述一般原则外,在 GATS 第二部分中还有国内规定、确保国际收支平衡的限制措施和例外条款等原则。市场准入和国民待遇是 GATS 中最重要的内容,也是成员国谈判的焦点。

1. 市场准入。所谓“市场准入”就是开放本国服务市场。WTO 要求成员就“市场准入”进行谈判,按不同的服务行业分别作出具体承诺,列入各国的减让表,并作为协定中具有约束力的组成部分。

2. 国民待遇。在不违反《服务贸易总协定》有关规定且与服务贸易减让表上的条件和要求相一致的条件下,成员国应在所有影响服务供给的措施方面,给予其他成员国的服务和提供者,以不低于其给予国内服务或服务提供者的待遇。服务业国民待遇的实施应坚持“互惠”的原则。

## 二、我国旅行社业的市场准入和国民待遇

1991 年 7 月,我国旅游部门首次参加谈判并提出肯定承诺开价单<sup>①</sup>。在通过四轮谈判形成的“旅游部门初步承诺开价单”(确认稿)上,旅行社业没有列入,这意味着旅游社业不作为承诺开放部门。但在我国加入 WTO 谈判中,芬兰、欧共体(现称欧盟)、美国等先后提出在我国开设旅行社的要价。为了更多更好地吸引外资,不断提高利用外资的质量和水平,以进一步扩大服务业的对外开放,我国在旅行社业的市场准入和国民待遇上作出了如下承诺:

1. 商业存在。在 1993 年 10 月国家旅游局颁布《关于国家旅游度假区内开办中外合资经营第一类旅行社的审批管理暂行办法》(以下简称“审批暂行办法”)之前<sup>②</sup>,我国法律规定外国机构不得在华经营旅行社业务。“审批暂行办法”颁布后,允许外国旅行社在 12 个国家旅游度假区开办中外合资旅行社,经营区域限定在本度假区。在“审批暂行办法”中规定:度假区已建成投入使用的项目投资额累计应超过 1 亿美元,具备接待海外旅游者和开办海外旅游业务的基本条件;外方旅行社主要从事度假业务,或者每年向我国境内输送 5000 名以上旅游者。这是我国在旅行社商业存在上的最早突破。我国第一家中外合资旅行社——云南力天旅游有限公司(中瑞合资),已在滇池国家旅游度假区内成立。1996 年 10 月国务院颁布的《旅行社管理条例》不再限制旅行社申办者的国籍,为开放旅行社市场提供了法律依据。1998 年 12 月,国家旅游局和外经贸部联合颁布《中外合资旅行社试点暂行办法》,将合资旅行社试点工作从国家级旅游度假区扩大到全国范围,并对合资外方旅行社资格作出如下规定:经营国际旅游业务的旅行社或经营国际旅游的旅行社为其全资子公司的企业;旅游业务销售总额 5000 万美元以上;加入国际或本国的电脑预定网络,或者已经形成自己的电脑预定网络;旅行社为其本国旅行社行业协会的正式会员。合资旅行社可经营入境旅游业务和国内旅游业务。此外,外国旅行社

经国家旅游局批准可在我国设立非经营性质的办事机构。

2. 自然人存在。旅行社业的自然人存在有四种类型:旅行社营销人员、旅游团领队、导游和旅行社经营管理人员。我国允许外国旅行社营销人员来华考察线路、洽谈业务,并为他们提供简化签证手续、减免费用等优惠;允许外国旅行社领队来华接洽和协调旅程,并给领队工作提供方便;根据《旅行社管理条例》和《导游人员管理条例》的有关规定:外国导游不得在中国境内从事导游工作<sup>③</sup>,但允许在国家级旅游度假区经营的中外合资旅行社,聘用少量外籍导游人员;外国旅行社经营管理人员按《旅行社管理条例》规定取得任职资格后,方可进入合资旅行社工作。

3. 跨境提供。服务业的跨境提供,主要是通过电讯、计算机网络等方式提供,而不伴随人和物的流动。在我国,旅行社的跨境提供仍处于探索阶段,但发展势头强劲,目前在这方面没有特别的政策限制。

4. 境外消费。对旅游业来说,境外消费即旅游者流动。我国对境外旅游者向境内流动没有限制,并提供优先购买车船票的优惠。境内旅游者出境旅游存在着国内和国外两方面的限制,如目前我国公民自费出国仅能前往新加坡、马来西亚、泰国、菲律宾、韩国和澳大利亚等国,出国兑换外币有限额;外国政府在我国公民出境旅游签证等诸多问题上设置限制。

旅游业是 WTO 成员在服务贸易自由化进程中承诺最多的部门,其开放对国民经济影响不大。截止 1997 年底,WTO 的 129 个成员中,有 121 个国家和地区承诺开放旅游业,使国际旅游业的收入从 1990 年的 2625.8 亿美元增长到 1996 年的 4258.2 亿美元。英国学者伯格斯特(David F·Burgess)于 1995 年对服务部门自由化收益所作的理论研究表明:开放特定要素主要是自然及人文景观,且服务要素和特定要素具有互补性的旅游部门符合本国利益。我国在加入 WTO 谈判、APEC 国家首脑非正式会晤和其他国际场合郑重承诺:在 2020 年前实现贸易和投资自由化。笔者认为在我国服务业自由化进程中,旅游业很可能被选作优先自由化部门,这就意味着在旅行社业市场准入和国民待遇方面设置的障碍和壁垒相对于其他行业将少得多。

### 三、加入 WTO 给我国旅行社业带来的挑战

作为最早实行改革开放的部门,我国旅游业近 20 年来取得了辉煌的成就,旅游业已成为我国国民经济的重要组成部分。随着旅游业的发展,我国旅行社经历了从少到多,从弱到强,从单一经营向多业经营的发展历程,形成了可观的产业规模。加入 WTO 可为我国旅行社业带来广阔的发展空间和机遇:有利于扩大入境客源市场及国内客源市场;有利于提高我国旅行社的经营管理水平;有利于促进我国旅行社业产业结构的调整和优化等。同时应清醒地看到,我国旅行社业是在国家严密保护下发展起来的,加入 WTO 后现有保护措施即使有所保留,旅行社业的前景也不容盲目乐观。要做好充分的思想准备,迎接可能带来的各种挑战。笔者认为,面临的挑战主要有以下两个方面:

1. 经营环境发生巨变,旅行社竞争更加激烈。长期以来我国入境旅游市场基本上被国外旅行社所控制,为打破这种局面,我国国际旅行社曾多次尝试在主要客源国建立销售网络,直接招徕游客;但由于实力不强、营销能力弱等原因,上述目标未能实现,到现在为止我国旅行社仍是海外旅行社的境内接待社。我国国际旅游市场从 1989 年起成为买方市场,进入 90 年代后国际旅行社的增长速度,远远超过同期来华游客增长速度,市场供需失衡加剧。国内旅游市场

发展很快,但旅行社数量增长更快,也出现“僧多粥少”局面<sup>④</sup>。加入 WTO 后,以合资甚至独资方式进入我国旅游市场的外国旅行社,将凭借其高效的营销网络和丰富的市场经验夺取较大的市场份额,加之民营旅行社将大量出现,会导致竞争更加激烈。

2. 我国旅行社同外国旅游社相比差距明显。从服务人数来看,1996 年美国每 6300 人就有一家旅行社为之服务,我国同期数字是 28 万人,即使剔除经济发展水平差异所带来的影响,我国旅行社数量仍明显偏低,以致不能有效渗透市场。从分工协作来看,美国等国的旅行社早已形成完善的分工体系,旅行社分别定位于批发商、零售商和代理商,各司其责,密切合作。我国旅行社尚未完成专业化分工,导致竞争基本集中在招徕游客这个层面。从旅游产品来看,发达国家 50% 以上的产品是散客旅游产品,1996 年美国的数字高达 94.3%,我国目前仅提供少量散客旅游产品,大量的还是团体包价旅游产品;发达国家旅游产品涵括观光、休闲度假、修学和特种旅游等种类,结构层次合理,而我国现阶段仍以提供观光型旅游产品为主,兼带少量其它旅游产品。从技术设备来看,发达国家旅行社大量应用信息技术,使用以计算机为中心的各种设备提高应变能力和竞争力。在美国,几乎所有旅行社都已使用全球分销系统(Global Distribution System,GDS),欧盟国家旅行社也普遍使用,即使应用程度较低的英国也达到 60%,而我国大部分旅行社仍停留在办公自动化阶段,只有部分旅行社加入了国际互联网、少量企业开始应用管理信息系统(MIS)辅助管理,如中国招商旅游总公司、上海中国国际旅行社等。从营销能力来看,发达国家旅行社营销能力很强,如美国运通公司、英国通济隆旅行社、日本交通公社等旅行社年营业额已达数十亿美元,我国旅行社营销工作仍处于初级阶段,特别是营销观念未被普遍接受,在产品开发,游客招徕等方面与发达国家无法竞争,以致我国旅行社仅能为 5% 的国内旅游者提供服务。从管理水平来看,发达国家旅行社普遍运用科学的管理思想和方法,合理配置企业资源,充分激励企业各级从业人员,经营管理水平较高,我国旅行社管理水平本来就不高,加上近年还出现了管理滑坡、“以包代管”、人才流失等问题,以致于与发达国家旅行社的差距进一步拉大。

#### 四、我国旅行社业的应对措施

我国加入 WTO 后,将面临外国旅行社的严峻挑战,为从容不迫地参与国内外旅行社业市场竞争,发展壮大我国的旅游业。笔者认为,我国旅行社业需要采取以下几项应对措施:

##### 1. 转变政府职能,为旅行社的发展创造良好环境

像大多数发展中国家一样,我国采取政府主导型发展模式,政府长期以来在旅游业发展上起着重要作用。世界旅游组织认为政府主管部门(NTO)在旅游业中所起的作用,大致经历了三个阶段:开拓者阶段、规制者阶段和协调者阶段。我国目前正处于第二个阶段,即政府主管部门对旅行社业的管理开始从直接管理向行业管理转变。加入 WTO 后,对行业管理提出了更高的要求,政府职能需作相应调整:(1)规范竞争。政府主管部门应积极推动《旅游法》及相关配套法规出台;及时修改与 WTO 不相符合的规定和管理办法;为我国旅行社进入国际市场消除障碍;打破国内市场的地区保护和行业垄断。总之,应为所有参与竞争的旅行社营造一个公平、公正和有序的竞争环境。(2)开拓市场。国内旅游市场是我国旅行社业迎战外国旅行社的根本保证,也是我国旅行社发展壮大的基础。国外经验表明,推广旅游观念是扩大国内旅游市场的重要举措;在竞争激烈的国际旅游市场上也需要塑造国家整体旅游形象,形成差别竞争优势。旅游观念的推广和国家整体旅游形象的塑造,需要开展强有力的促销活动。由于旅游促销活动外

部性明显,因此主要应由政府主管部门承担。(3)加强协调。旅行社是旅游业的龙头部门,涉及旅游业的所有部门及相关行业,其经营活动受相关行业或部门影响较大,如去年民航部门禁止打折销售机票,对团体购票仅给予九折优惠,引起远程旅游成本大幅度上升,对旅行社业冲击很大,而单个旅行社又不具备同民航进行协商谈判的能力,需要政府主管部门出面与有关部门协调。

## 2. 推进旅行社所有制改革

截止 1998 年底,我国共有各类旅行社 4986 家,其中国际旅行社 991 家,这些旅行社从表面看隶属于不同的行业和部门,关系错综复杂,但本质上是相同的:这些旅行社都是公有制企业,其中大部分国家所有,少部分集体所有。公有成分比例如此之高在竞争性行业是不多见的,出现这种情况源于国家对旅游创汇的管制和旅行社注册登记的预审批制度,特别是 1985 年颁布的《旅行社管理暂行条例》以法规的形式加以强化。1996 年颁布的《旅行社管理条例》虽已不再限制经营者的身份,但事实上民营企业很难获得经营许可证,应大力撤除种种障碍,确保符合条件的民营企业进入。笔者认为,国有经济只需控制少量大型国际旅行社,特别是 67 家具有经营中国公民出境旅游业务资格的国际旅行社,为数众多的中小旅行社可通过拍卖、租赁、股份合作制等多种形式民营化,用 3 年到 5 年的时间形成合理的所有制结构。

## 3. 推动旅行社重组,逐步实现集团化和网络化

我国旅行社的组织结构不太合理,导致竞争出现“散”、“乱”、“降”的局面;大型旅游企业实力有限,无力整合市场。1995 年我国三大旅行社集团(国旅集团、中旅集团和青旅集团)共接待海外旅游者 162.9 万人次,实现利润 3.78 亿元,市场占有率仅为 20.3%,行业集中度较低<sup>⑤</sup>,相对于国外大型旅行社来说根本不在同一个竞争等级上。要抓住旅行社产权改革这个大好时机,打破行业和地区界限组建和培育一批具有竞争能力的旅行社集团。并以此为核心,推动旅行社专业化分工进程,要使大量的中小旅行社明确其在旅行社业分工体系中的地位和作用,即充当旅行社集团的接待社和代理社,逐步形成与完善旅行社网络。

## 4. 加强企业管理工作,全面提高竞争力

企业是经济运行的微观基础,加强企业管理、提高旅行社竞争力是搞好旅行社业的根本。旅行社不同于普通企业,其投入主要是人力资源和知识,产出主要是服务,可以说是典型的智力产业。因此,旅行社管理应坚持科学管理和人本管理相结合,特别是要做好人的工作,既要调动经营者的积极性,更要调动员工的积极性,充分发挥人力资源在知识经济中的作用,全面提高创新能力、优质服务能力和市场营销能力,形成具有我国特色的旅行社管理模式。

## 5. 积极应用先进的科学技术,适应信息时代要求

世界经济已进入信息化时代,信息革命将使包括旅游业在内的服务业经营方式发生巨大变革。近年来,其他行业的企业不断侵入现有旅行社经营领域,如日本的新闻机构和便利连锁店开始经营旅行社业务。新的经营形式不断出现,特别是网上旅行社发展迅速,比较著名的有美国的 Expedia 旅行社、Travelocity 旅行社和正在筹建中的 one-stop 旅行社<sup>⑥</sup>,去年 10 月国内也出现了网上旅行社的雏形——亿唐网站(e-tang)。1997 年全世界网上旅游销售额为 6.54 亿美元,美国 Forrester 研究中心预测:到 2004 年能达到 640 亿美元,约占网上休闲服务销售的 30%。所有这些变化都是电子商务(E-business)技术发展的结果,许多专家认为电子商务的发展前景远大。我国旅行社的科技含量还很低,与国外旅行社相差较远,应发挥后进国家优势,抓紧时间跳跃式地采用如全球分销系统(GDS)和 internet 等先进技术,缩短同国外旅行社的

差距,以适应世界经济发展全球化和信息化带来的变革。

**注释:**

- ①肯定承诺开价单:开价单上所列部门为承诺开放部门,开价单上没有内容不承诺开放。
- ②我国在1996年以前将旅行社分为一、二、三类,其中一、二类旅行社可经营入境旅游业务,一类旅行社具有外联权。1996年后旅行社分为国际旅行社和国内旅行社。
- ③至于为什么不允许外国导游在我国工作,国家旅游局有关领导解释:“(外国导游)很难掌握中国文化的特殊内涵”。
- ④一般认为我国目前旅行社数量太多,属于“过度竞争”行业,笔者认为这是一种假象,是分工不完善造成的。以目前国内旅游市场需求来看,现有数量远远不够。
- ⑤三大旅行社集团的市场集中度1995年后继续下滑。
- ⑥为应付竞争,美国四大航空公司:United、Delta、Continental、Northwest计划在2000年5月联手创建“巨无霸”网上旅行社 one-stop。

**参考文献:**

- [1]李岚清. 中国利用外资基础知识[M]. 中共中央党校出版社、中国对外经济贸易出版社,1995.
- [2]魏小安. 旅游行业管理工作纲要[M]. 旅游教育出版社,1996.
- [3]郑志海,薛荣久. 世界贸易组织知识读本[M]. 中国对外经济贸易出版社,1999.
- [4]薛荣久,张汉林. 论中国服务业对外开放[J]. 国际贸易问题,1997,(2).
- [5]煜炜. 面临加入世贸组织的我国旅行社业[J]. 旅游学刊,1998,(2).
- [6]陈已昕. 服务贸易自由化是否符合本国利益[J]. 国际经贸探索,1999,(1).
- [7]高舜礼. 对旅行社两个开放试点办法的比较研究[J]. 旅游学刊,1999,(3).

## WTO and the Development of China's Travel Agencies Advice Also on Travel Agencies' Reform and Reorganization

ZHOU Hui

(School of International Business Management,  
Shanghai University of Finance and Economics, Shanghai, China, 200433)

**Abstract:** WTO will exert different influence on different industries after China becomes the member of WTO, but travel agencies will be affected seriously. This paper first introduces the general principles and specific promises of WTO's service trade sector, then concludes the travel agencies' national treatment and market access in China, and puts forward some advice on how to mitigate the passive impact of WTO based on the analysis of the challenge.

**Key words:** WTO; travel agencies; development