



中华人民共和国国家旅游局
2007年度科研课题

我国导游从业及 薪酬、保障制度研究

WOGUO DAOYOU CONGYE
JIXINCHOU BAOZHANG ZHIDU YANJIU

张建融 詹兆宗◎著

中国旅游出版社



中华人民共和国国家旅游局
2007年度科研课题

我国导游从业及 薪酬、保障制度研究

WOGUO DAOYOU CONGYE
JIXINCHOU BAOZHANG ZHIDU YANJIU

张建融 詹兆宗◎著

中国旅游出版社

责任编辑：付 蓉

装帧设计：中文天地

责任印制：冯冬青

图书在版编目 (CIP) 数据

我国导游从业及薪酬、保障制度研究/张建融, 詹兆宗著.
- 北京: 中国旅游出版社, 2008.9
ISBN 978 - 7 - 5032 - 3552 - 8

I. 我… II. ①张…②詹… III. 导游 - 旅游业 - 企业管理 - 管理体制 - 研究 - 中国 IV. F592.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 150061 号

书 名：我国导游从业及薪酬、保障制度研究

作 者：张建融 詹兆宗

出版发行：中国旅游出版社

(北京建国门内大街甲 9 号 邮编：100005)

http: //www. cttp. net. cn E-mail: cttp@cnta. gov. cn

发行部电话：010 - 85166507 85166517

排 版：北京中文天地文化艺术有限公司

经 销：全国各地新华书店

印 刷：河北省三河市灵山红旗印刷厂

版 次：2008 年 9 月第 1 版 2008 年 9 月第 1 次印刷

开 本：889 毫米 × 1194 毫米 1/32

印 张：7.125

印 数：1 - 8000 册

字 数：110 千

定 价：24.00 元

I S B N 978 - 7 - 5032 - 3552 - 8

版权所有 翻印必究

如发现质量问题，请直接与发行部联系调换

前 言

曾几何时，导游是如此的重要和风光！旅行社是旅游业的龙头，导游是旅游的灵魂。导游是政府的政策宣传员，导游是国家的民间大使。导游既有社会地位，又有经济地位，导游职业是人们仰慕的职业。

但如今，导游却成为了弱势群体。一些旅行社不给工资，也没有“三金”、“五金”；“黑导”、“昧着良心赚钱”，一部分媒体猎艳式的曝光使导游的形象面目全非……不合理的待遇和不公正的谴责让导游们心灰意冷。于是，优秀者一走了之，“罢导”等严重的社会不和谐事件也屡有发生。更令人焦心的是，导游这个原来热门的极需要内涵的职业不再受到年轻学子的青睐，在高校招生中，导游竟成了冷门专业。

如果盘点一下世界旅游业和中国旅游业的发展态势，我们不难看出其欣欣向荣的未来：旅游业是朝阳产业，已经成为世界上最大的产业；截至 2007 年年底，我国已有 20 多个省市把旅游业列入区域经济发展的支柱产业或先导产业；旅游业的发展关系我国国民的民生质量等等。我们不禁要问：没有优秀的人才何以支撑中国快速发展的旅游业？没有优秀的导游何以向

世人展示中国健康发展的旅游业？没有优秀的导游何以谈及旅游的服务质量？

诚然，目前导游人员在从业、薪酬与保障等方面遇到的问题和困难，宏观来说，除了与我国市场经济正处于转型期以及法制建设不完善有一定的关系外，也与旅游产业本身正处于转型期有密切的关系。这些困难和问题已经引起国家旅游局和相关部门以及各级地方政府、旅游主管部门的高度重视，一些保障导游人员经济待遇和社会待遇的措施纷纷出台。但是导游目前所处的困境和面临的种种问题成因复杂，是多年来难以治愈的痼疾。浙江旅游职业学院旅行社管理系的一批学者、教师，在系主任张建融副教授以及詹兆宗副教授的召集带领下，长期致力于导游领域的教学与研究，厚积薄发，由此，当国家旅游局面向全国举行 2007 年重大科研课题招标时，他们在众多竞争对手中脱颖而出，争取到了“我国导游从业及薪酬、保障制度研究”这一课题。在为时一年的研究中，他们广泛调查，深入研究，科学分析，反复论证。本书内容的创新之处主要是：第一，本着创新的思维，立足现实，面向未来，力图跳出旅行社传统业务的狭隘框框，在多元的旅游市场大环境中重新审视导游职业；第二，希冀打破现存的利益怪圈，建立与导游从业岗位群相关的新型导游等级评定体系；第三，希冀构建基于市场化的导游经纪公司的导游专门化、社会化管理模式，并力求通过导游群体的自身发展来解决现存的问题。

值得一提的是，在 2008 年 8 月国家旅游局组织专家对课题进行评审时，与会的行业主管部门的政府官员以及国内本领

域的顶尖学者对张建融、詹兆宗两位学者的研究成果给予了高度的评价，这既是对两位学者成果的肯定，也是对他们已有学术水平的高端定论。

浙江旅游职业学院教授、副院长

徐云松

2008年9月

目 录

前 言	I
-----------	---

第 1 章 中国导游执业群体的演变、现状及问题	1
-------------------------------	---

一、新中国成立以来导游职业与导游执业的演变	1
-----------------------------	---

二、我国导游管理机制的形成与现状	19
------------------------	----

第 2 章 对我国导游职业及其管理机制发展现状的 反思	28
--------------------------------------	----

一、对我国导游职业发展现状的反思	28
------------------------	----

二、对我国现行导游管理机制的反思	45
------------------------	----

第 3 章 国外导游职业与导游管理机制概述	58
-----------------------------	----

一、国外导游概念的界定与导游职业的发展	59
---------------------------	----

二、国外导游的从业与执业	60
--------------------	----

三、国外导游的管理机制	67
-------------------	----

四、国外导游职业的困惑、问题与改革	68
-------------------------	----

五、国外导游的劳动关系与报酬	70
----------------------	----

第4章	我国导游执业与管理机制发展创新研究	77
一、	对旅行业与导游职业的新认识	78
二、	新形势、新环境下创新导游管理机制的原则和思路	83
三、	导游等级制度的创新与激活——基于执业导向的新型导游等级制度	103
第5章	两种创新导游管理机制设计	111
一、	《劳动合同法》与导游执业	111
二、	导游经纪公司的设立	128
三、	基于导游经纪公司的导游管理双轨机制	137
四、	基于导游服务与经纪公司的完全社会化、职业化导游管理机制	146
附录 1	基于导游经纪公司的导游管理改革试点方案	
	——杭州市导游社会化、职业化改革实施方案	165
附录 2	2005 年浙江省导游人员调查分析报告	180
附录 3	2006 年浙江省导游队伍状况调研报告	191
附录 4	购物旅游业发展问题研究	
	——以义乌小商品市场为例	202
参考文献		217
后 记		221

中国导游执业群体的 演变、现状及问题

导游是运用专门知识和技能为旅游者、游览者提供向导、讲解和旅途服务的专业技术人员。导游要指导游客参观游览,提供讲解服务,要用生动的语言将游览地的动人故事、文化精髓传递给游客,使游客获得身心的愉悦和美的熏陶。导游还要为游客安排食、住、行、游、购、娱等活动。可以说导游是整个旅游活动的轴心,是参观游览活动的导演,是“旅游的靈魂”。国内知名导游培训专家王连义教授说:“没有导游的旅游是没有灵魂的旅游。”正因为导游工作如此重要,所以世界各国都非常重视和尊重导游。日本人称导游为“无名大使”,美国人称其为“国家的脸面”,埃及人称其为“祖国的一面镜子”。

一、新中国成立以来导游职业与导游执业的演变

职业是指从业人员为获取主要生活来源而从事的社会性的工作类别。职业具有目的性、社会性、稳定性、规范性和群体性,不同的职业有不同的社会分工以及各自的工作对象、工作

内容和工作方式。职业的社会性即该职业在社会体系中的关系和地位,是衡量一种职业的重要指标。执业主要是指具体从事一种职业的方式和方法,它要受这种职业工作对象和内容的制约,执业没有社会性,而更强调技术和能力。本研究中,我们讲导游职业,更多的是分析导游的目的性和社会性,即导游的经济收入与社会地位;我们讲导游执业,主要是分析从事导游的方式以及知识、能力和技术的要求。新中国成立以来,导游职业的社会与经济地位以及执业的要求与方式都在不断变化之中,我们认为,主要为以下三个时期:

(一) 外事翻译导游时期: 外事工作的重要成员 (1949 ~ 1977 年)

新中国的外事翻译导游人员是随着国家设立的为了保障外事接待工作的旅行社而走上旅游业舞台的。为接待回国探亲走访甚至定居的大量海外华人、港澳台同胞和外籍华人,1949年10月17日在厦门成立了新中国第一家旅行社——国营华侨服务社,继之,泉州、深圳、汕头、拱北(广东省珠海市境内)、广州等地也成立了华侨服务社,掀开了新中国成立后我国旅游业发展的序幕。随着我国外交工作特别是亚非外交取得巨大成就,前往我国从事公务和旅游活动的外宾也大量增加。为满足这种需要,在周恩来总理的号召下,1954年4月15日在北京、上海、西安、桂林等14个城市成立了中国国际旅行社,以负责接待访华外宾的食、住、行、游等事务,这是新中国经营国际旅游业务的第一家全国性旅行社,也是国家外事系统的重要组成部分。1957年4月24日,各地的华侨服务社整

合而成中国华侨旅行服务总社及其分社和支社（1974 年华侨旅行服务社更名为中国旅行社，形成中旅系统），统一领导和协调全国华侨、港、澳、台同胞探亲旅游的接待工作，它是国家统战和侨务工作的重要组成部分。一直到 1978 年改革开放前，我国的旅行社均分属于政府的外事和侨务部门，外事翻译导游人员既是旅行社工作人员，也是外事接待人员。

在外事接待时期，外事翻译导游人员的身份是国家外事或侨务部门干部，工作性质是以政治、外事接待服务为主，工作职责以外语翻译、外事陪同为主，游览接待服务为辅。这一时期，从事外事翻译导游工作必须经过严格的政治审查，同时也要具备过硬的外语翻译能力和中文讲解能力。因此，他们主要是大学本科外语专业或中文专业毕业的，大多数是具有一定工作经验、在单位表现良好、政审合格的选调人员，其素质普遍很高是不争的事实。周恩来总理指示“外事无小事”，对这支队伍明确提出了“政治过硬、业务过硬、外语过硬”的要求。

这一时期，外事翻译导游人员的工资与国家行政机关其他工作人员一样，按学历和职称、职务等级等统一划分工资级别。但由于其是外事接待人员，社会地位较高，在配给指标上有一定的优惠，是人们十分羡慕的工作。

（二）翻译导游时期：由政到企的转型（1978～1998 年）

20 世纪 70 年代末至 90 年代，随着改革开放的深入，我国的旅游接待部门从隶属于国家的外事与侨务系统逐渐转型为自负盈亏的独立企业，我国的旅游业也由此开始形成。外事翻译随着旅行社体制的转变，其名称也发生微妙的变化，称为翻译

导游，这一时期又可以分为两个不同的阶段。

1. 旅游部门从外事（政治）接待转变为经济经营（1978 ~ 1984 年）

1978 年 3 月，中共中央批转《关于发展旅游事业的请示报告》，提出将中国旅行游览事业管理局改为直属国务院的管理总局，各有关省、自治区、直辖市成立旅游局，成立旅游事业领导小组。1978 年 8 月，经国务院批准，旅游管理体制改革正式启动。一是中国旅行游览事业管理局改为由国务院直接领导，旅游总局作为行政机构，归国务院机关事务管理局管理；二是中国国际旅行社总社作为事业单位，实行企业管理。同时，各省参照总局改革办法，各地国旅总社的分、支社也应逐渐改为事业单位、企业管理，建立自己的独立的会计制度。从此，我国的旅游事业渐渐和外事工作脱钩。

1979 年 9 月召开的全国旅游工作会议，提出旅游工作要从“政治接待型”转变为“经济经营型”，会议并就旅行社外联权和旅游住宿等作出了重要决定。到 20 世纪 80 年代初，我国旅行社从外事接待到经济经营已迈出一大步。

随着旅行社从国家外事行政机构到政府事业单位的转型，也完成了新中国成立后其身份的第一次转变，即由国家外事行政人员转变为事业单位工作人员。这次转变使其从业人员不再需要严格的政治审查，其从业群体的职业执业特性也发生了根本的变化，外事翻译的工作职责也由外事接待与陪同转变为外事与经济目的并重，旅游业成为国家创取外汇的重要渠道。

经历这次转变，导游的政治地位有所降低，不再是带有神秘光环的外事人员。但导游毕竟还是国家事业单位工作人员，

与企业单位职工相比,仍然是人们羡慕的工作。

由于旅行社不再是政府外事接待机构,职工收入来源不再受单一预算拨款的限制,除工资外,奖金、带团补贴,还有小费、回扣都成为导游的收入来源。

这一时期是我国旅行社和导游发展的黄金时期,导游社会地位虽不及政治接待时期,但仍然较高,竞争压力较小,经济收入多元,大大高于普通企业职工。

2. 由事业编制向企业编制转变(1985~1998年)

早在1981年,中共中央和国务院就提出旅游总局要与国旅总社分开。1985年1月31日,国务院批转国家旅游局《关于当前旅游体制改革几个问题的报告》,提出了旅游管理体制实行“政企分开,统一领导,分级管理,分散经营,统一对外”的原则,并向各省、自治区、直辖市下放外联权的签证通知权。这是一个具有划时代意义的决定,国旅总社和中旅总社的外联权下放,打破了旅行社行业央企垄断市场的格局。

1985年5月11日,国务院批准发布了《旅行社管理暂行条例》,它是旅游产业第一部行政法规。随着《旅行社管理暂行条例》的实施,旅行社行业出现了三个方面的重要转变:一是从只抓入境旅游,转变为入境旅游、国内旅游一起抓,国内旅游开始起步;二是由于外联权进一步的放开,到1987年一类社已由3家增加到17家;三是旅行社由事业编制、企业管理彻底转变为企业编制、自主经营,直接接轨市场。

1987年11月14日,国务院又批准发布了《导游人员管理暂行条例》,这是我国第二部旅游管理行政法规。对导游人员执业通过法规来进行规范和管理,这在旅游业各种职业中是绝

不仅有的,这说明导游工作的特殊性开始突现。表现有三:首先,导游作为旅游业发展的形象大使有着比一般旅游行业岗位更大的作用;其次,导游在旅游市场中特殊的作用开始显现。一些未通过考试,未登记注册成为导游的人员执业,引发了国家有关部门治理整顿旅游市场秩序的行为;再次,该条例的出台还表明,国家对导游执业的控制和管理已经无法完全通过旅行社企业来充分实现,导游职业的社会性也初现端倪。

这一阶段是我国导游职业不断演变过程中的一个十分重要、影响极其深远的时期,导游职业出现了三大转变。

(1) 导游的社会地位发生了根本性的转变,成为了普普通通的旅游服务人员,不再具有外事接待时期政治地位上的优势

这种转变最重要的拐点出现在1993~1994年。1993年11月,中共十四届三中全会通过了《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》,明确提出“城镇职工养老和医疗保险金由单位和个人共同负担,实行社会统筹和个人账户相结合”的改革方向,由此城镇企业职工社会保险制度改革进入了新的阶段。随着各地企业职工逐渐建立起社会养老保障制度,旅行社也纳入其中,这使得它与国家行政机关和事业单位彻底分离,并完成了企业化的最后转变。由此,导游政治与社会地位高于一般企业职工的时代一去不复返了。

(2) 导游队伍的来源不但告别了政审选调,而且转向了社会招募聘用,精英时代渐渐远去

首先,旅行社从国家外事接待部门到事业单位、企业管理,最终彻底转变为普通的旅游服务型企业,包括导游在内的

职员准入门槛自然下降。尤其是随着入境外联权的下放，特别是国内旅游的迅猛发展，旅行社数量急速增加，导游需求量也急速扩大，导游人员的学历、语言水平随之下降。在《导游人员管理暂行条例》第六条中，对导游人员学历（知识）和能力的要求（即后来的执业要求）是：“具有高中以上文化水平，有胜任导游工作的语言表达能力”。这与之前大多数导游的实际学历和语言能力相比，降低了很多。条例还规定：“根据工作需要，旅行社可以在社会上招聘业余导游人员。具备本规定第六条所列条件者，持有关证明，经考试合格，方可担任业余导游工作。”由此，导游职业也开始社会化。

其次，导游人员在旅行社内的地位也开始动摇，并逐渐被编外化。到1993年，各地开始实行社会保险制度（包括养老保险与医疗保险），为减少企业用于职工社保的支出，也为了减轻价格竞争带来的压力，旅行社拉开了将导游视为编外人员的序幕。从此，导游的经济收入与其他行业相比，不是随着产业的发展大大提高，而是由于被编外化不断下降。1995年《劳动法》开始实施，不少旅行社为了规避劳动用工成本和劳资关系风险，进一步强化了导游编外聘用制度。相当部分导游被旅行社排斥在企业正式员工之外。

（3）导游人员的经济收入大幅度下降

1989年因政治风波的影响，我国旅游业（以改革开放后始有旅游业而论）遭受有史以来第一次较大规模和持续时间较长的“滑铁卢”。

这次风波在严重冲击旅行社正常经营的同时，也严重影响了一大批从事旅游服务、收益在当时还算较高的导游人员，使

得当时国有化程度还较高的一、二类社，即经营入境旅游为主的旅行社开始注意控制并减少专职导游的人数。而当时刚刚兴起的国内旅游及经营国内旅游的三类社则汲取教训，对专职导游的聘用开始谨慎。

与此同时，由于这一时期旅行社行业规模的急剧扩大，旅行社特别是国内旅行社的市场竞争不断加剧，导游则开始被旅行社逐渐从企业中剥离出去，社会导游出现并慢慢增多。我国的导游职业随着导游人员的迅速增加和被旅行社的逐渐剥离开始发生质的变化。

这一时期，导游收入呈明显不同的两个阶段。1985~1993年，导游收入基本保持黄金时期的高收入态势。1986年2月15日，经劳动人事部、财政部同意，并报国务院批准，国家旅游局颁布《旅行社翻译导游人员“陪同超时补贴”试行办法》，使国际社导游的补贴得到国家认可。但同时导游人员索要回扣、小费现象也比较严重。1987年8月17日，经国务院批准，国家旅游局发布《关于严格禁止在旅游业务中私自收受回扣和收取小费的规定》，明确规定旅游系统职工不得私自索要、收受回扣，不得索要、收受小费。这种情况说明，当时的导游之所以有高收入，是因为其收入来源的多元化。

但随着政治风波的影响、旅行社的转制、旅行社之间的恶性竞争、社会养老保险制度的实施以及导游人数不断增多，导游被逐渐从旅行社固定员工中剥离出去，导游的收入也明显减少。1990年，国家旅游局下发了《关于查处旅行社价格违法行为若干界限的解释》。与1987年前国家旅游局下发的关于旅游价格、收费等文件不同的是，以前是强调不能乱涨价，如今

已变成不能乱降价、不能擅自取消和减免应收费用。从此开始，中国旅行社企业的利润开始走下坡路。即便是如此，仍然有越来越多的新旅行社进入这一行业。但规模日益庞大的旅行社行业除了同质的产品和以价格为主要竞争手段外，并没有更好的营销方法，于是导游成为了旅行社行业恶性竞争的第一受害者。不少导游不但从旅行社拿不到工资，还得为旅行社创收，大多数新从业的导游无法进入旅行社成为企业正式员工，渐渐沦为“专职”社会导游，陷入了无工资、无福利、无保障的“三无”境地。

总之，1993年、1994年是我国导游职业发展史上一个重要的分水岭。这种转变的形成，既与旅行社行业规模扩张特别是国内旅行社迅猛扩张的内因有关，与旅行社的企业化转制和社会养老保险制度的实施有关，也与当时的政治大背景和经济大环境有关，是多种因素“偶然”相撞产生的“必然”结果。在这种情况下，导游职业发生了翻天覆地的巨大转变：从外事干部到事业单位人员，从事业单位人员到企业职工，再从企业职工到编外人员。经济收入则从工资加补贴再加小费、回扣到引导游客购物、加点儿自己的创收。导游执业也从强调以外语能力、工作经验、本专科为主下降到高中毕业即可，总之，导游已经彻底告别翻译导游时期而进入分散执业导游时代。

（三）孤零的“导游”：边缘化与分散执业时期（1999年至今）

我们把1999年作为导游边缘化和分散执业时期的开始，是有其深刻原因的。其一，是导游边缘化和分散执业经过几年的累积，日益突显，并在这个时期，最终成为导游队伍发展的