

蔡家成 著

旅行社

重点问题研究

Lüxingshe Zhongdian
Wenti Yanjiu



中国旅游出版社

蔡家成 著

旅行社

重点问题研究

Lùxíngshè Zhongdian
Wenti Yanjiu



中国旅游出版社

责任编辑：殷 钰 刘志龙

责任印制：闫立中

封面设计：中文天地

图书在版编目 (CIP) 数据

旅行社重点问题研究 / 蔡家成著. --北京：中国
旅游出版社，2014. 5

ISBN 978 - 7 - 5032 - 4960 - 0

I. ①旅… II. ①蔡… III. ①旅行社 - 企业经营管理
- 研究 - 中国 IV. ①F592. 6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 072316 号



书 名：旅行社重点问题研究

作 者：蔡家成

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 - 85166503

经 销：全国各地新华书店

印 刷：北京工商事务印刷有限公司

版 次：2014 年 5 月第 1 版 2014 年 5 月第 1 次印刷

开 本：720 毫米×970 毫米 1/16

印 张：19.75

字 数：350 千

定 价：50.00 元

I S B N 978 - 7 - 5032 - 4960 - 0

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

序 言

我国旅游业持续快速健康发展，旅行社面临很多机遇和挑战，需要研究探讨的问题很多。

以计算机互联网技术为代表的信息革命持续快速推进，对人类生产生活各方面、各环节的影响深入广泛。旅游是精神因素很强、文化含量很高的活动，对信息技术的依赖很大。旅行社经营服务主要依托其他各个方面的资源、产品、项目和服务，信息是其经营服务最重要的资源，因此，信息革命对旅行社的生存和发展影响极其重大，有人甚至认为信息化将使得旅行社被边缘化，传统旅行社将消失。此外，随着旅游业的持续快速发展，在大众化和日常生活化的同时，散客化、个性化、特色化也日渐深入和广泛，越来越多的游客不再满足于旅行社组织的团体包价旅游，而是进行自组、自助、自主旅游，对旅行社服务的使用因而减少。互联网等信息技术使得广大游客不通过旅行社这个中介服务组织，而是直接通过网络获取旅游所需要的各种信息，通过网络进行咨询、预订、支付等。因此，在信息化的大背景下，旅行社的地位、性质、功能乃至前途、命运等，都值得深入思考和探讨交流。

2013年10月1日，《中华人民共和国旅游法》（简称《旅游法》）开始施行。此前，2009年5月1日国务院修订发布的《旅行社条例》开始施行，5月3日国家旅游局修订发布的《旅行社条例实施细则》开始施行。《旅游法》作为综合性立法，对我国旅游活动的各个方面都做出了调整规定，旅游市场规范是其重点，因此有立法专家认为旅游法是规范法。《旅游法》规范的重点之一是有组织旅游，而有组织旅游的主要组织者是旅行社，因此《旅游法》涉及旅行社的条目内容占很大篇幅。《旅行社条例》及其实施细则，是根据国家宏观改革发展方针政策和改革开放三十年理论与实践探索的成果，按照建立成熟完善的社会主义市场经济体制的总体目标和旅行社业的性质特点与实际需要，对我国旅行社经营服务、监督管理等体系制度做出很多调整改革。因此，从法律制度层面看，旅行社业值得深入研究探讨的问题也很多。

我国旅行社业在国家改革开放不断深入、国民旅游兴起并持续快速增长导致其功能作用、体系结构发生很大变化的同时，自身在不断发展的过程中积累了很多经验、做法乃至教训、问题，都值得总结探讨。如何解决旅行社在经营发展、管理服务中遇到的重要问题，在实现自身持续健康发展的基础上不断增强服务能力和提高服务质量，都需要认真调查研究和探讨交流。例如，近年来一直困扰旅行社业的零负团费低价操作、挂靠承包、无许可和超范围经营“三大问题”，旅行社与导游的关系问题，旅行社参与政府采购和服务外包问题，旅行社分等定级和委托代理招徕以及如何形成批发—零售业务分工体系问题，旅行社数量规模和网络化、集团化、国际化、专业化、品牌化、信息化问题，等等，无不关系到我国旅行社业的经营管理、素质质量、效益效果、形象声誉乃至前途命运，也都需要大家在调查研究的基础上提出对策建议。

本书是作者利用其在国家旅游局从事旅行社等行业管理的条件，结合业务工作，围绕当前旅行社业面临的形势，针对旅行社和中国旅行社业所存在的一些重点问题，进行比较深入的分析研究和探讨交流，提出了一些观点、意见和建议，对于旅行社特别是我国旅行社的实践发展和理论探索有意义。

限于认识水平和研究能力，本书定有不当、不对和疏漏之处，恳请读者理解并批评指正。

前 言

进入 21 世纪,伴随着中国旅游业的持续快速健康发展,作为行业的龙头,我国旅行社业也不断发展壮大。但是不可否认,我国旅行社业也面临很多挑战,出现了很多值得探讨的问题。作者利用在国家旅游局从事旅行社管理和政府服务工作的有利条件,围绕我国旅行社业的一些重点问题,陆续进行了一些分析研究和探讨交流。本书即是作者从 2008 年 8 月到 2013 年 7 月,在国家旅游局监督管理司副司长职位上所进行的探索交流的系统总结和成果汇总集成。

本书的主体部分共八章,每章的主题及内容等如下:

第一章是有关零负团费低价操作模式问题的分析研究和对策建议。“零负团费”低价操作模式是涉及面比较广、影响大而广泛和遏制、扭转难度很大的问题,居中国旅行社业面临的三大问题之首。不仅是《旅游法》等法律法规作为重点解决的问题,而且在行业内外对其性质、影响、根源和治理的必要性与方式、措施的认识、意见都还不一致。所以,作者将其作为开篇之章,从“零负团费”低价操作的具体方式入手,系统、深入地分析了其产生和发展的主要原因,指出了其性质的不合理性和危害性,然后重点针对其根源提出了从游客消费需求、行业生产供给、支付与行业服务等方面入手进行治理的对策措施,还从旅游发展方式、产品结构调整等方面分析提出了对策建议,最后用四个专题材料分别从专题研究、出境旅游和国内旅游案例补充强化了有关观点、结论。

第二章是有关旅行社委托代理招徕和部门挂靠承包问题,是从旅行社业性质特征和经营服务需要出发所进行的制度创新和解决长期困扰我国旅行社业的突出问题切入,分别从委托代理招徕的合理性、必要性、合法性,部门挂靠承包的不合理性、危害性、非法性分析入手,指出了实行委托代理招徕和治理挂靠承包的必要性、重要性、紧迫性,并就具体的对策措施和实行委托代理对解决挂靠承包问题的作用进行了分析说明,最后的两个专题材料是补充说明有关制度出台背景和采取的行政措施情况。

第三章是对旅行社分等定级和排优排强问题的研究,是从制度、手段创新和

已有制度、措施优化出发，分别对其必要性、重要性和具体方法、措施进行分析说明，突出了对建立全国统一的旅行社分等定级制度的必要性、合理性，以及坚持、改进旅行社择优排强制度的必要性，并对具体方法进行分析说明，回应了行业内外对这两项制度的质疑。最后以全国地方和城市层面开展旅行社分等定级情况的调研报告来印证作者的理论和实践主张，并将《旅行社等级的划分与评定》国家标准收为本书的附录以供读者参考。

第四章是对导游管理问题的分析研究，这似乎与旅行社的关系不是很紧密。但作者认为，无论怎么强调导游服务的独立性，从目前国内外的实践和我国法律制度看，导游服务都是依托旅行社的，即导游人员必须通过旅行社从事导游服务；目前我国导游管理、队伍建设等方面所出现的主要问题，根源都在于如何认定、处理导游与旅行社的关系。作者主张从现行法律制度改革调整出发，逐步让导游回归旅行社，政府和行业组织主要承担导游的权益保障及相关服务职能，导游的使用、管理、培养、劳动报酬和社会保障等主要任务都应该由使用的旅行社来承担；长期看更可以通过将导游资格、注册等制度从强制性改为推荐性，淡化政府和行业组织对导游管理的职责而强化旅行社对导游管理的责任。因此，作者不仅将导游管理纳入本书，而且将其作为重点问题，用比较大的篇幅进行了较为深入系统的阐述，本章的三个专题意在让读者了解作者对导游性质、地位和服务技能等方面的观点，知道作者对导游问题的关注、探索不仅限于管理体制问题。

第五章的主题是违法处理和市场监管问题，内容好像与旅行社的关系也不太密切。但由于多年来我国有关旅行社监督管理和违法处理一直是旅游市场规范与行政执法工作的一个重点，其中第一节“罚款以上行政处罚”更是《旅行社条例》有关规定实施的重要规定。更为重要的是，在我国旅游行业曾经有种说法，认为旅游市场乱就乱在旅行社，而且从20世纪90年代初清理整顿旅行社开始，旅行社始终是法规制度和政府旅游行政规范治理的重点对象。但作者认为，旅行社是依托全行业和社会有关方面的资源、产品、项目、服务来开展经营服务的，其产品和服务质量及所存在的问题，是整个行业和社会有关方面产品与服务质量的集中表现。“江河治理，源流并举”，治理整顿和规范旅游市场秩序、提升旅游服务质量都必须着眼全行业，这样才符合实际、公平合理并将取得比较好的成效。基于此，作者在本书也用了不小的篇幅来分析说明违规处理和市场监管问题，并用了很多的专题材料来做补充印证。

第六章旅行社发展问题、第七章旅行社产品问题和第八章旅行社法规制度问

题，都是直接关系旅行社的重点问题。作者分析说明的目的分别在于回应信息革命的大背景下旅行社的前途命运究竟如何、旅行社如何因应旅游消费和产品结构的变化来开展经营服务，以及如何在《旅行社条例》等法规制度的规制下做好旅行社的各项工作。其中，有关产品的分析说明因为不是专门针对旅行社的包价线路等产品，而是由旅游消费变化发展所决定的旅游产品，它们是旅行社经营服务和发展的产品基础，而每一类型旅游产品的分析都需要用相应的篇幅文字。有关《旅行社条例》的研究是作者这一阶段与旅行社行业探讨交流的重点，内容涉及面比较广，问题探讨也比较深入，所用文字也就比较多。所以，这最后的两章篇幅是最长的，内容和观点比较多，在此不再简要说明，请作者通过其章节内容来了解。

将《旅行社条例》及其实施细则和国家旅游局《关于促进旅行社业持续健康发展的意见》纳入本书附录，目的在于供读者在阅读本书有关章节时参考，同时它们也是作者参与制定和修订的重要法规、规章与政策性、指导性文件。

本书适用于中国旅行社业界和对中国旅行社问题感兴趣的读者作为参考材料，首先是适合从事旅行社和旅游专业学习、研究、教学的人阅读，其次是对旅行社经营管理层和政府、行业组织从事旅行社管理服务的人有参考作用，再次是关注、参与、支持旅行社和旅游工作的人也可能有兴趣。当然，实际作用和效果如何，有待于读者去评判。

目 录

第一章	“零负团费”低价操作模式问题	1
第一节	旅游团队低价操作模式	1
第二节	治理低价操作的法律制度和政策方针	5
第二章	委托代理招徕和挂靠承包问题	24
第一节	委托代理招徕	24
第二节	挂靠承包与旅行社扩展业务和网络渠道研究	29
第三章	旅行社分等定级与排优排强问题	46
第一节	旅行社分等定级	46
第二节	旅行社排优排强	53
第四章	导游管理问题	67
第一节	我国导游的主要问题及其原因	67
第二节	我国导游管理体制建设	70
第三节	我国导游分类、薪酬和资格问题	75
第四节	导游公司和导游协会问题	82
第五节	导游年审和 IC 卡计分管理问题	86
第六节	我国导游问题：市场决定性作用的表现与要求	88
第五章	旅行社违法处理与市场规范问题	100
第一节	“罚款以上行政处罚”的认定与适用	100



第二节	市场规范的认识和思路	108
第三节	市场规范的对策措施	115
第四节	重点市场规范：“一日游”	125
第六章	旅行社发展问题	139
第一节	促进旅行社发展的目的意义和必要性、紧迫性	139
第二节	旅行社的性质地位和功能作用	142
第三节	促进旅行社发展的方针政策和对策措施	146
第七章	旅行社产品问题	161
第一节	旅游产品结构：“三足鼎立”势成必然	161
第二节	度假旅游	164
第三节	专项旅游：汽车旅游	175
第四节	专项旅游：其他	193
第八章	旅行社法规制度问题	217
第一节	《旅行社条例》研究	217
第二节	《旅行社条例》通信	238
第三节	《旅行社条例》专题研究	259
附录 1	旅行社条例	271
附录 2	旅行社条例实施细则	282
附录 3	关于促进旅行社业持续健康发展的意见	293
附录 4	旅行社等级的划分与评定	299
后 记		308

第一章 “零负团费” 低价操作模式问题

旅行社和相关旅游企业对团队旅游采用零负团费的低价操作模式，是多年来影响我国旅游服务质量和市场秩序的问题，也是十多年来旅游管理部门社会有关方面高度关注、一直在设法解决的疑难问题。2013 年颁布施行的《旅游法》，就“零负团费”治理做出了系统、全面规定，再次引起人们对此的关注。据了解，在我国的台湾、香港地区和韩国、东南亚等一些国家也都出现过这个问题，说明这种低价操作模式有很深厚的社会经济根源。其治理解决需要深入研究并学习有关国家和地区的经验，找准突破口，对症下药。

第一节 旅游团队低价操作模式

一、过程描述

“零负团费”低价操作模式的基本情形是一个循环圈，其起点是游客认可并选择低价格，组团旅行社迎合游客的这一需求特性一再降低报价；在双方签约和旅游线路产品买卖阶段，游客支付和组团旅行社接受的旅游费用低于实际需要的数额，往往只包括往返目的地的交通费用和出境游办理护照、签证等费用，而不包括目的地住宿、餐饮、游览、交通等必须花费的费用；这样，组团社就不向地接社支付合理的接待费用，搞零支付即所谓的“零团费”，甚至要求地接社向其返还利润，即所谓的“负团费”；进而，地接社不向导游支付工资报酬和游客住宿、餐饮、交通、游览等接待费用，甚至要导游按照游客人数向旅行社反向支付费用，即所谓的“人头费”或称“买团费”；导游则和司机一起，与旅游商店、购物点和景区点、娱乐场所等联合起来，利用游客不了解价格、质量等信息，通过大幅度提高价格和项目、商品的以假乱真、以次充好等方式，诱导、胁迫游客购买、消费，获取高额回扣以解决接待费用或弥补其不足，并为自己获取劳动报酬，乃至为组团社、接待社谋取利润收入；结果是游客在不知情甚至不情愿、被



欺骗、被强制的情形下，补充支付旅游中所需要花费的各种费用。

二、作用结果

在这种低价操作模式中，有关各方都有所求、有所得，但也都有所失。游客追求廉价，基本实现了出游目的，但最终还是不得不支付所有旅游费用，且损失了品质、感受甚至人格尊严，产生被骗、被欺、被强迫的感觉。导游、旅行社、旅游商店、景区点追求增加客源和市场份额，以获取销售和利润收入、劳动报酬，结果实现了这一目的，但违反了诚实守信原则和职业道德甚至社会公德，失去了游客、社会公众的信任，职业、企业的形象和声誉损失更是全面而深远的。旅游目的地、旅游行业等追求并实现了游客量、旅游收入的增长和旅游产业的发展，但损失的同样是形象、声誉，甚至包括国家的形象和声誉。因此，完全可以说，在这一低价操作模式中，有关各方都有所得，但没有赢家，都是输家。最冤枉的是游客，他们是这一操作模式循环圈的起点，甚至也可以说是始作俑者，但追求廉价的目的不仅没有实现，而且往往是花了更多的钱且“花钱买罪受”、“花钱买气受”。

三、形成原因

造成这种状况的主要原因有三个方面。第一，基础性原因是旅游产品特性。旅游产品是有形产品、服务性产品、无形产品的组合，具有生产、消费时空同一而销售与生产、消费时空分离特性。即使是有形的物质产品和依托有形物质产生的服务性、精神性产品，也都是销售地与生产和消费地空间分离的，是典型的“隔山买马”，消费者购买时只能从销售方的介绍、描述、承诺来判断产品是否适合自己的需要及其性能、档次、质量和生产、销售、售后服务等情况。在购买阶段，旅游者能够直观感受到的，只是旅游产品的价格，并可以通过多家询价来比较其高低。第二，商品销售过程中的信息不对称是普遍现象，旅游产品的特性则大大放大了其影响。尽管我们的旅游信息服务状况在不断改进，但旅游产品销售者掌握的有关产品的信息永远多于购买方即游客及其代理人，所谓“买的没有卖的精”，因此能够从自身利益出发来引导甚至诱导、误导买方。互联网、广播电视、书报杂志等公共信息渠道以及政府、社会有关方面加强公共信息服务，在一定程度上能够缓解旅游活动中信息不对称状况，但不能彻底消除，需要通过诚信建设、加强监督等来配合。旅游产品无法看货、验货、试用、退换等特性，使

得信息不对称引发的问题更多、更大也更难解决。第三，国民旅游市场状况。从需求看，国民旅游的主体还是一般观光，支付能力有限，价格敏感度远高于质量敏感度。从供给看，为国民旅游提供服务的旅行社持续快速增加，旅行社及其所提供的旅游产品的分工分业起步相对较晚，形成了特定的供过于求的买方市场状况。加上旅行社企业体制等因素，简单适应、迎合游客需求的服务机构和人员很多，甚至投游客所好、先用低价吸引游客、再用其他手段来获利者也不少。

四、理想情形

如果按照市场经济等价交换的基本原则，游客在选择、购买旅游线路产品时，就按照实际需要花费的水平，包括企业合理利润和员工合理劳动报酬来支付旅游费用，组团社不是简单迎合游客低价追求，而是客观和负责任地与游客协商、沟通并收取合理的旅游费用，向地接社全额支付接待费用，包括接待社的合理利润和员工合理报酬，地接社向酒店、餐馆、旅游汽车公司、景区支付合理的接待费用，向导游等从业人员支付合理的劳动报酬，旅游商店、景区、旅游娱乐单位等合理报价并销售质价相符的商品和游览、娱乐等项目，有关各方以诚相待，不但其所追求的目标同样会实现，而且都会成为遵守市场经济规则、信守职业道德和社会公德的谦谦君子，游客也成为追求品质生活、受到尊重、令人尊敬的时尚消费者，更由于是按照经济规律、法规制度、服务标准运作，公开、公平、公正，有利于监督，有利于劳动者个人品德、职业道德、社会公德水平的提高，有利于成熟完善的社会主义市场经济体制的建立，有利于和谐社会建设以及人民大众素质的提高和民族进步，就是其乐融融、皆大欢喜。在市场机制成熟完善的国家，基本情形就是如此：游客是成熟、理性的，不为价格高低所左右，而是重视质量、品牌和实际感受；旅行商诚实守信，不从事具有欺诈性质的经营服务，少数不肖、不法业者会受到游客、同行、公众、舆论的抵制、谴责甚至法律制裁；政府和行业组织在旅游合同、旅游服务等方面的监督和服务很周到、细致等。

五、治理对策

低价操作模式尽管直接表现在旅行社等企业和导游等从业人员的经营服务方针和策略上，但其根源却在于国民旅游还处在从兴起到快速扩张的阶段，大众旅游以一般观光为主，初次出游（包括已经有过出游经历但目的地、线路都是新的



那部分游客)比例高,对旅游服务依存度高,对价格高度敏感。信息不对称和政府信息披露、发布等引导服务不足,成为旅游企业进行价格竞争和实行低价操作并日益严重的重要原因。近年来主要以旅行社等旅游企业和导游等从业服务人员的整顿规范为突破口,尽管力度很大、持续时间很长,但效果不够理想,原因就在于不是从源头上采取对策。应该借鉴韩国、东南亚的一些国家,特别是当年我国台湾地区的做法,着力从广泛披露和发布信息、引导游客和社会公众科学认识对待旅游的源头上解决问题。在市场经济中,企业适应市场,政府和行业引导、培育市场。在国民旅游上,政府和行业组织就要承担起引导、培育市场的责任。

可以考虑将贯彻扩大内需方针、大力发展国内旅游、培育国民旅游消费和引导其进一步向健康、文明、科学发展,与遏制、扭转零负团费低价操作模式结合起来。国家旅游局统一组织和部署,利用国家和各地的旅游宣传促销费用,以“国家旅游局提醒广大游客和公众:低价旅游有陷阱,出游选择要慎重”、“优价优质,健康旅游”、“质价相符,品质旅游”、“我旅游,我时尚”、“我旅游,我健康”、“旅游度假,如诗如画”等为主题,策划制作形式和内容不同的旅游公益宣传广告,分阶段集中投放于中央和各省市电视台的黄金强档以及各大门户网站、各地读者面广的日报和晚报,连续三个月到半年时间,并保持一定的频度,引导国民旅游消费。同时,国家旅游局统一印制揭露低价操作危害性的宣传材料,要求旅行社向每位游客发放,或者直接印在旅游合同、线路计划上,旅游行政管理、质量监督机构结合市场检查等工作进行督察。国家和地方旅游协会编制发布重点旅游线路、重点目的地、重点项目的价格信息,供游客参考。

六、时机选择

关于活动时机选择,可以考虑在一年旅游旺季到来之前开始,以清明节小长假为宜。此时正好春暖花开,人们要走到户外、春游踏青、祭扫探亲,清明、“五一”、端午三个小长假一波一波迭次推出。更为重要的,小长假和传统春游、清明祭扫等因素决定了这个旅游旺季不是以远程观光为主要内容,而是以亲情、休闲、感受春天气息和灿烂阳光等为主要内容,游客都比较看重感受和品质。

还有一个疑问是,目前全行业都在竭尽全力提振旅游消费信心,大张旗鼓地开展这种品质引导宣传活动,而且是政府旅游主管部门在“自曝家丑”,是否会影响国民旅游信心。作者认为,这一行动无疑会有一定的影响,但危机时期往往也是转折关头,困难局面通常会迫使人们冷静思考,新的举措不仅能够被提出

来,而且也容易被接受。形势一派大好之时,人们则往往很难提出和接受调整、变化。

第二节 治理低价操作的法律制度和政策方针

《旅游法》制定、颁布和宣传贯彻过程中,有关治理“零负团费”低价操作模式问题成为热点和焦点。由于法律严格禁止此种操作模式,并对违法者设置了非常严厉的制裁措施,导致旅游市场上团队旅游的直观报价大幅度上涨,更使得行业外对此议论纷纷。实际上,由于这种操作模式存在的严重不合理性和危害性,从一些国家和地区的经验教训出发,我国政府从其一开始滋生就采取措施加以遏制和尽力扭转,遏制、扭转低价操作一直是我国旅游法制建设的坚定目标。

一、起步阶段:《旅行社管理暂行条例》

改革开放之初,我国旅游业及旅游法制建设刚刚起步。尽管国民和行业对“零负团费”还知之甚少,但在入境旅游业务中已经出现后来成为“零负团费”操作模式关键环节的回扣等现象。因此,1985年5月国务院发布的《旅行社管理暂行条例》,即针对回扣等做出了明确的禁止性和处罚性规定:“旅行社及其职工,不准向经销旅游商品的商店、饮食单位收取回扣或其他报酬。经销旅游商品的商店、饮食单位,不准付给旅行社及其职工回扣或其他报酬。违反者,主管部门应给予必要的行政或纪律处分。”(第十八条)

二、发展阶段:《旅行社管理条例》及其实施细则

1996年10月,国务院修订发布《旅行社管理条例》,在《反不正当竞争法》等法律对回扣、商业贿赂做出明确的禁止和处罚性规定的大背景下,针对因回扣而不断增加的自费项目安排和招徕宣传中提供不实、虚假信息做出规定,明确旅行社在“旅行中增加服务项目需要加收费用的,应当事先征得旅游者的同意”。(第二十二条)违反者,由旅游行政管理部门责令改正,有违法所得的予以没收;逾期不改正的责令停业整顿15至30天,可并处5000元以上20000元以下罚款;情节严重的,并可以吊销旅行社业务经营许可证(第三十九条)。“旅行社向旅游者提供的旅游服务信息必须真实可靠,不得作虚假宣传。”(第二十条第二款)违者,依照《反不正当竞争法》的有关规定处罚。(第四十条)



同年11月,国家旅游局发布《旅行社管理条例实施细则》,有关治理低价操作模式的规定更为具体、明确和全面。首先,在第六章“旅游业务经营规则”相关条款中规定旅行社不得采用的经营手段,就包括“以低于正常成本价的价格参与竞销”和“为招徕旅游者,向旅游者提供虚假的旅游服务信息”(第三十六条第五、八项),还规定旅行社“不得进行虚假广告宣传”和“旅游业务广告不得用模糊、不确定用语故意误导、欺骗旅游者和公众”(第三十八条第一款和第四款)。接着,在第八章“旅游者权益保护”中规定:“旅行社对旅游者就其服务项目和服务质量提出的询问,应作出真实、明确的答复。”(第四十九条第二款)“旅行社所提供的服务项目应明码标价,质价相符,不得有价格欺诈行为。”(第五十二条)最后,在罚则中规定,对旅行社“对提供的旅游服务项目,不按照国家有关规定收费,旅行中增加服务项目,强行向旅游者收取费用”等行为,按照《旅行社管理条例》第三十九条规定的方式进行处罚(第六十条及其第五项);对“向旅游者提供虚假的旅游信息”和“以低于正常成本价的价格参与竞销”等,由工商、旅游行政管理部门依照《反不正当竞争法》等法律、法规处罚(第六十二条及其第四、五项)。

三、成熟阶段:《导游人员管理条例》和《中国公民出国旅游管理办法》

1999年5月,国务院发布《导游人员管理条例》,就导游服务中与“零负团费”操作密切相关的事项做出了针对性规定。一是规定导游人员应该按照旅行社确定的接待计划安排旅游者的旅行、游览活动,不得擅自增加、减少旅游项目(第十三条第一款);违者责令改正,暂扣导游证3至6个月,情节严重的吊销导游证并予以公告(第二十二条及其第一、二项)。二是首次就欺骗、胁迫旅游者消费做出了禁止和处罚规定:“导游人员进行导游活动,不得欺骗、胁迫旅游者消费或者与经营者串通欺骗、胁迫旅游者消费”(第十六条);违者责令改正,处1000元以上3万元以下的罚款,有违法所得的予以没收,情节严重的吊销导游证并予以公告,对委派其的旅行社给予警告直至停业整顿,构成犯罪的依法追究刑事责任。(第二十四条)

2002年5月,国务院发布《中国公民出国旅游管理办法》,就治理出境游中涉及“零负团费”操作问题做出明确规定。首先规定:“组团社向旅游者提供的出国旅游服务信息必须真实可靠,不得作虚假宣传,报价不得低于成本。”(第

十二条第二款) 违者, 依据《消费者权益保护法》和《反不正当竞争法》的有关规定给予处罚 (第二十八条)。其次规定: 组团社及其领队应当要求境外接待社按照约定的团队接待计划安排旅游活动, 不得擅自改变行程、减少旅游项目, 不得强迫或者变相强迫旅游者参加额外付费项目, 接待社违反时应当予以制止 (第十六条); 违反者, 处以所收取费用 2 倍以上 5 倍以下罚款, 并暂停组团社出境旅游业务和暂扣领队证, 造成恶劣影响的取消出国旅游业务和领队资格 (第三十条)。最后还规定: “旅游团队领队不得与境外接待社、导游及为旅游者提供商品或者服务的其他经营者串通欺骗、胁迫旅游者消费, 不得向境外接待社、导游及其他为旅游者提供商品或者服务的经营者索要回扣、提成或者收受其财物。” (第二十条) 违反者, 责令改正, 没收索要的回扣、提成或者收受的财物, 并处其数额 2 倍以上 5 倍以下的罚款, 情节严重的吊销领队证 (第三十一条)。

四、系统完善阶段:《旅行社条例》及其实施细则

2009 年 2 月, 国务院修订发布《旅行社条例》, 对治理“零负团费”做出了全面、系统、严格的规定。第一, 规定“旅行社向旅游者提供的旅游服务信息必须真实可靠, 不得作虚假宣传” (第二十四条), 违者由工商行政管理部门依法处罚 (第五十三条第一款)。第二, 规定“旅行社不得以低于旅游成本的报价招徕旅游者” (第二十七条), 违者由价格主管部门依法处罚 (第五十三条第二款)。第三, 规定“未经旅游者同意, 旅行社不得在旅游合同约定之外提供其他有偿服务” (第二十七条), 违者“由旅游行政管理部门责令改正, 处 1 万元以上 5 万元以下的罚款” (第五十四条)。第四, 规定旅行社及其委派的导游人员和领队人员不得“非因不可抗力改变旅游合同安排的行程”和“欺骗、胁迫旅游者购物或者参加另行付费的游览项目” (第三十三条及其第二、三项); 违者, “对旅行社, 由旅游行政管理部门或者工商行政管理部门责令改正, 处 10 万元以上 50 万元以下的罚款; 对导游人员、领队人员, 由旅游行政管理部门责令改正, 处 1 万元以上 5 万元以下的罚款; 情节严重的, 吊销旅行社业务经营许可证、导游证或者领队证” (第五十九条及其第二、三项)。第五, 规定“旅行社将旅游业务委托给其他旅行社的, 应当向接受委托的旅行社支付不低于接待和服务成本的费用; 接受委托的旅行社不得接待不支付或者不足额支付接待和服务费用的旅游团队” (第三十七条第一款)。违者, “由旅游行政管理部门责令改正, 停业整顿 1 个月至 3 个月; 情节严重的, 吊销旅行社业务经营许可证” (第六十二条)。