

游·旅行社指南

旅行社申报审批指南

HOW TO REGISTER A TRAVEL SERVICE—A GUIDEBOOK

国家旅游局质量规范与管理司编

旅行社申报审批指南

HOW TO REGISTER A TRAVEL SERVICE—A GUIDEBOOK

国家旅游局质量规范与管理司 编

蔡家成 执笔

图书在版编目(CIP)数据

旅行社申报审批指南 / 蔡家成编写. — 北京: 中华工商联合出版社, 2001.6

(旅游·旅行社指南)

ISBN 7-80100-768-9

I. 旅… II. 蔡… III. 旅行社—申报—中国—指南 IV. D922.291.91

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 033215 号

责任编辑: 晨 钟

封面设计: 宋双成

平面制作: 张 君

中华工商联合出版社出版、发行
北京东城区东直门外新中街 11 号
邮编: 100027 电话: 64153909

北京顺诚彩印厂 印刷
新华书店总经销

889 × 1194 毫米 1/32 印张: 5.125 120 千字
2001 年 6 月 第 1 版 2001 年 6 月 第 1 次印刷
印数: 1—6000 册

ISBN7—80100—768—9/2.174

定价: 18.00 元

前 言

旅游已逐渐成为中国人的消费时尚，旅游业已成为我国新的经济增长点和投资热点。因此，近年来社会各方面到旅游行政管理部门咨询投资和设立旅行社的比较多，而且有越来越多的趋势，管理机关及其工作人员几乎每天都要接待这方面的咨询人员和电话。为了满足社会各方面的需要，我们编辑了这本较为全面、准确、具体明白地介绍我国旅行社申报、审批知识的《旅行社申报审批指南》。

本书分四章和一个附录，依次介绍我国旅行社管理的基本制度，旅行社的申请、审批程序和文件、注意事项，旅行社的一般知识和产业地位，我国旅行社管理的法规、规章等。

第一章“申请设立旅行社的程序和方法”分为三节。第一节介绍我国的旅行社业务经营许可证制度，这是目前我国旅游行业管理的一项基本制度，是投资设立旅行社的基本程序，介绍的目的是让读者明白设立旅行社为什么不能直接到工商部门注册，而必须先向旅游行政管理部门申请领取许可证，以及我国旅行社许可证管理的规定和要求。第二节介绍旅行社的设立条件，使读者了解设立旅行社需要具备什么条件，以判断自己是否具备设立条件和是否进入具体的申请程序。第三节进入对申请设立旅行社具体程序的介绍，使读者在解决了认识问题和知道设立条件之后，了解如何进行申请。

第二章“设立旅行社的申请文件”，集中介绍申请文件的种类、内容、格式、起草要求和注意事项。起草和准备申请文件是投资人在申请阶段最主要的任务，也是较为具体和难度较大的。本章从申请书、可行性报告，到旅行社章程和其他文件，

进行较为具体、全面的说明，并介绍了实际起草过程中易出现的问题及解决途径。

第三章“旅行社的审批和注册”，先后介绍了我国审批旅行社的原则、程序、审批文件和登记注册，对旅行社审批机关有直接意义，对投资者了解审批结果的产生及其所要进行的配合也有意义。

第四章“旅行社的基础知识和基本状况介绍”，先从旅行社与旅游的关系、旅行社给旅游者带来的好处等，来说明旅行社重要的社会经济功能，目的是让读者明白旅行社投资的市场基础比较坚实。然后介绍我国旅行社的状况，以此来说明我国旅行社投资的现实基础和外部环境。最后分析说明旅游和旅行社在我国的重要产业地位，使读者了解我国投资旅行社前景广阔，旅行社业务富有挑战性和吸引力。

最后是附录，将国务院颁布的《旅行社管理条例》这部我国主要的有关旅行社管理的国家行政法规，和国家旅游局制定的《旅行社管理条例实施细则》这部实施性的部门规章，以及国家旅游局印制的《申报旅行社技术报告书》这份旅行社申请、审批技术文件，全面介绍给读者，供读者在阅读本书和申请设立旅行社时参考。

此外，为了使读者对所介绍的问题有进一步了解，每章后面附有重要的文件规定及有关文书、证书的格式或参考样式，供读者参考。

本书的读者对象，首先是广大意欲投资和设立旅行社的人士，对各级旅游行政管理部门负责旅行社审批与管理工作的专业人士，也有参考和指导作用。对于在大专院校、科研院所从事旅游及旅行社理论学习、研究、教学的人员也有重要的参考价值。

既然是在这方面的初步尝试，特别是由于我们的水平和经验不足，本书定有很多不足之处，恳请读者和专家批评指正。

目 录

前言	(1)
第一章 申请设立旅行社的程序和方法	(1)
第一节 设立旅行社的基本程序	(1)
一、设立旅行社、经营旅游业务必须领取许可证 ...	(2)
二、我国的旅行社业务经营许可证制度	(4)
第二节 旅行社的设立条件	(6)
一、设立旅行社的资金、人员、营业场所和 设施设备条件	(6)
二、对市场开发和产品开发能力与基础的要求	(8)
第三节 设立旅行社的申请程序	(10)
一、向旅游行政管理部门咨询	(10)
二、准备申请文件	(11)
三、提交申请文件正式提出申请	(12)
四、按设立条件要求进行筹建	(12)
附：	
一、我国的旅行社业务经营许可证样式	(14)
二、旅行社业务经营许可证使用管理规定	(18)
三、旅行社名称管理规定	(20)
第二章 设立旅行社的申请文件	(22)
第一节 申请书	(22)
一、申请书的作用、内容和格式	(22)

二、申请书各主要项目说明	(24)
第二节 可行性研究报告	(27)
一、可行性研究报告的作用、特点和要求	(28)
二、可行性研究报告的主要内容	(29)
第三节 旅行社章程	(30)
一、章程在申报审批中的作用	(31)
二、旅行社章程的格式和主要内容	(32)
第四节 其他申请文件	(34)
一、投资能力证明	(34)
二、交纳旅行社质量保证金承诺书	(35)
三、营业场所和设施设备证明材料	(36)
四、人员资格证明材料	(37)
附：	
一、申报旅行社可行性研究报告参考样式	(38)
二、旅行社章程参考样式	(42)
第三章 旅行社的审批与注册	(51)
第一节 旅行社审批原则	(51)
一、符合旅游业发展规划原则	(51)
二、符合旅游市场需要原则	(52)
三、符合设立条件原则	(54)
第二节 旅行社的审批程序	(55)
一、接受申请	(55)
二、征求意见	(56)
三、初审与转报	(57)
四、审批发证	(58)

第三节 旅行社审批文件	(60)
一、拟设地县级和地市级旅游局的意见书	(60)
二、接受申请部门的审核意见书和转报文件	(62)
三、审批部门的审批意见书和审批文件	(66)
四、申报旅行社技术报告书	(69)
第四节 登记注册	(70)
一、注册时间和文件要求	(70)
二、办理旅行社注册登记的工商行政管理机关	(71)
附：国家旅游局、国家工商行政管理局	
关于旅行社审批、登记的有关规定	(72)
第四章 旅行社的基础知识和基本状况介绍	(76)
第一节 旅行社与旅游的关系	(76)
一、旅游与旅行社	(77)
二、旅行社提供的旅游服务及其给旅游者带来的好处 ...	
.....	(81)
第二节 我国旅行社的基本状况及其发展趋势	(87)
一、我国旅行社的发展过程及目前状况	(87)
二、我国旅行社的发展趋势及投资前景	(95)
附：我国旅行社的内部组织结构图	(105)
附录：	
一、旅行社管理条例	(107)
二、旅行社管理条例实施细则	(115)
三、申报旅行社技术报告书	(129)

第一章 申请设立旅行社的程序和方法

开宗明义，本章直接切入申报审批旅行社的程序这个主题，先说明我国旅行社设立管理的基本程序——许可证制度，然后介绍旅行社设立条件，最后介绍设立旅行社的具体申请程序。

第一节 设立旅行社的基本程序

许可证制度是针对社会经济活动中一些比较特殊和重要的领域的宏观管理、调控的需要而实行的一项制度。其中，有的是关系到国家根本利益的，有的是关系到人民身心健康的，有的是二者兼而有之。如进出口贸易、金融保险、证券交易等就是关系到国家根本利益和国民经济稳定的，医药卫生、食品生产与加工等就是关系到人民生命财产安全的，航空、工业和民用建筑、新闻出版等则是与两个方面都有密切关系的。旅游既关系到旅游者的旅游消费质量和合法权益，也关系到国家和国民形象、声誉，往往还涉及到国家安全、国家利益和居民生命财产安全。当然，目前在旅游行业实行许可证制度的，主要是旅行社行业，这与旅行社从事的旅游业务的一些突出特点有密切关系。既然我国对旅行社行业实行许可证制度，投资旅行社就必须申请和领取旅行社业务经营许可证，然后方能办理工商注册登记，这就是设立旅行社“先证后照”的基本程序。

一、设立旅行社、经营旅游业务必须领取许可证

在旅行社业实行许可证制度的必要性，主要是由其自身的特点、保障旅游者和其他有关方面的合法权益、保证旅游业健康发展、维护国家形象和声誉的需要等所共同决定的。

旅行社业具有资金投入少，固定资产占用少，先交换、后生产与消费、且生产与消费同步进行等特点。资金投入和固定资产占用少的特点（有关说明请参阅第四章第一节），决定了旅行社用自有资金和固定资产来保障旅游者权益和相关者利益的能力较弱，需要用其他手段来补充。先交换、后生产和消费，是指旅行社提供给旅游者消费的旅游产品，在旅游者交钱购买时还只是以文字描述、旅游服务合同等形式存在的旅游线路和计划承诺。只有到旅游者参加旅游活动，接受旅行社和其他经营者共同提供的服务时，这种旅游产品才以过程的形态存在。活动结束后，这一旅游产品的生产和消费一并完成，这一产品的本身也一同消失。这一特点会直接向人们提出一个问题，就是如何保障消费者权益、防止欺诈现象产生。如果任何一个组织或个人声称可以提供旅游服务，愿意参加者请交钱，敢于立即掏钱者一定不多。这就需要其他方面采取措施来予以审查、监督。对于其他相关部门来说，也存在从事旅游业务者的履约、付款能力和信誉保证等问题。否则，对于酒店来说，旅行社订完房不来入住和付款怎么办？对于餐馆来说，旅行社订过的餐不来享用和无人付款怎么办？对于航空公司、铁路公司、轮船公司和汽车公司来说，旅行社订好票不取和不付款怎么办？为了保障旅游者和其他方面的合法权益，除了一般性的工商行政管理以外，对于这种具有期货交易性质、自身保障相关方面权益的能力又较差的行业，就必须建立和实行一些专门的监督管理制度，许可证制度是其中最常用、最基础的一种。

对旅行社业实行许可证制度，既可以从市场准入环节来保证经营者的素质，又为采取其他手段对经营和服务者进行监督、管理创造了条件。既然实行业务经营许可证制度，国家和旅游行政管理部门就可以根据旅行社业务经营以及保障旅游者、其他方面的合法权益的需要，对设立和经营旅行社提出一些要求，作出统一、明确的规定。我国的《旅行社管理条例》及国家旅游局制定的条例实施细则，根据目前旅行社业务经营的需要，从投资量、经营场所和设施设备、人员资格等方面，规定了明确的条件要求。这样，就可以保证进入旅行社业从事经营和服务活动者的基本素质，为保障权益、规范经营行为奠定基础。

规定设立旅行社要经过旅游行政管理部门审批发证，还为旅游行政管理部门根据需要实行其他监督管理制度和措施创造条件。例如，根据旅行社经营的特点和保障旅游者合法权益的需要，我国实行了旅行社质量保证金制度，设立旅行社必须向旅游行政管理部门交纳一定数量的保证金，用于风险抵押、质量担保和发生质量侵权事件时向旅游者支付赔偿。保证金就是由旅游行政管理部门在批准设立旅行社和颁发许可证时，向投资者收取的。如果旅行社在为旅游者提供服务过程中，因自身的过错、过失导致旅游者的合法权益受到损失，而旅行社又无力或拒绝支付赔偿时，旅游行政管理部门可以用该社的保证金支付赔偿，然后再向其补收保证金。此外，以审批发证为依托，我国还逐步建立起旅行社经理、导游等主要人员资格证制度，旅游安全和旅游意外保险制度，旅行社业务年检制度等。这些都是根据旅行社经营和行业长期稳定发展的需要，根据保障旅游者和相关方面的合法权益的需要，建立和实施的旅行社行业管理制度，在保证旅行社从业人员的素质，保证旅游者安全和妥善处理安全事故，督促旅行社遵守法规、履行合同、照

章办事等方面，发挥着重要的作用。如果没有旅行社审批和许可证制度，这些也就都无法建立和实施。

二、我国的旅行社业务经营许可证制度

《旅行社管理条例》规定，旅游行政管理部门应当向批准设立的旅行社颁发《旅行社业务经营许可证》。条例的实施细则进一步规定，许可证是经营旅游业务的资格证明，任何未按规定领取和持有许可证的组织和个人经营旅游业务，都应当依照法律法规的规定给予经济、行政处罚。目前，按照旅行社的种类，我国的旅行社许可证分两种，一种是《国际旅行社业务经营许可证》，另一种是《国内旅行社业务经营许可证》（样式见本章附件一）。

旅行社业务经营许可证由国家旅游局统一印制，由旅行社审批机关负责颁发。目前，国际旅行社统一由国家旅游局审批，因此，《国际旅行社业务经营许可证》由国家旅游局颁发；国内旅行社由所在地的省、自治区、直辖市旅游局，或由经其正式授权的地区、地级市和自治州旅游局审批，因此，《国内旅行社业务经营许可证》由省级或地市级旅游局颁发。

旅行社许可证的内容和项目主要包括：

（一）旅行社的名称：国际旅行社包括中文名称、英文名称及其缩写，国内旅行社仅有中文名称。

（二）营业场所：目前仅国内旅行社许可证上载明，要求与营业执照相一致。

（三）企业形式：是旅行社的资产性质及其组合方式，目前包括国有独资企业、集体所有制企业、股份有限公司、有限责任公司、合伙公司、合伙企业、股份合作制企业、中外合资企业、全资附属企业等。

（四）投资人：目前国有独资企业的投资人一般为其上级

主管机关。

(五) 许可经营业务：专指旅游业务，不包括旅行社经营的由其他部门批准的业务和无须专门批准的业务，《旅行社管理条例》将旅游业务分为“入境旅游业务”、“国内旅游业务”、“出境旅游业务”三项，目前出境旅游又具体分为出国旅游业务、港澳游业务和边境旅游业务，出国旅游业务专指“特许经营中国公民自费出国旅游业务”。

(六) 交纳质量保证金数额：国际旅行社为 60 万元人民币，经营出国旅游业务的国际旅行社为 100 万元；国内旅行社均为 10 万元。

(七) 许可证有效期：条例的实施细则规定为三年，从发证之日起的下月 1 日起算。

(八) 许可证编号：由三部分组成，首先是大写英文字母“L”，为“旅游”的汉语拼音首写字母，表示是旅游行业的许可证；其次是省级行政区的地区编号，用各省市名称（中央单位直属的旅行社是“中央”）的首写字母来表示，如北京是“BJ”，黑龙江是“HLJ”；然后是旅行社类别代号和 5 位阿拉伯数字，国际旅行社用“国际”两字的拼音首写字母“GJ”表示，国内旅行社用“GN”表示，5 位阿拉伯数字按发证先后依次编排，各省、自治区、直辖市均从 00001 起编，对国内旅行社也可用前两位数字表示旅行社所在地市。

(九) 发证机关印章和发证时间：国际旅行社的发证机关印章均为“中华人民共和国国家旅游局”。

(十) 批准文号：指审批机关批准设立该旅行社的文件编号。

按照国家旅游局关于许可证使用管理的有关规定，旅行社应将许可证与营业执照一起悬挂于营业场所的显要位置，接受有关管理部门的检查和社会监督。为了方便企业对外开展业务

活动，旅行社许可证设有副本，由发证机关根据旅行社的要求核发，每个社领取的数量不限于一个，效力、内容、有效期等与许可证相同。旅行社在接受业务年检时，要将副本一同送年检机关，通过年检后加盖印章方为有效。许可证有效期满，或者证上项目发生变更，或者许可证被污损，旅行社应持原证和有关文件，到发证机关申请换发；许可证遗失，要登报声明作废，然后申请补发。旅行社歇业，要将许可证交回发证机关封存；旅行社被吊销，由所在地旅游行政管理部门收缴许可证并交发证机关销毁；未经发证机关批准，任何组织和个人无权扣押、收缴和销毁许可证。

为了使读者对我国旅行社业务经营许可证有直观认识和具体了解许可证管理规定，本章最后附有我国旅行社业务经营许可证式样和使用须知。

第二节 旅行社的设立条件

在了解了我国投资和设立旅行社“先证后照”的基本程序后，有必要说明旅行社的设立条件，也就是具备哪些条件才可以申请设立旅行社。

一、设立旅行社的资金、人员、营业场所和设施设备条件

（一）投资数额

按照《旅行社管理条例》的规定，在我国设立国际旅行社，注册资本最低额是 150 万元人民币，国内旅行社为 30 万元；设立旅行社，还必须按规定向旅游行政管理部门交纳旅行社质量保证金，国际旅行社为 60 万元，国内旅行社为 10 万

元。因此,设立旅行社的最低投资额,国际旅行社一般为 210 万元,国内旅行社一般为 40 万元。

需要说明的是,第一,上述规定只是最低数额,是对全国的统一规定。这并不表明,在我国任何地区有了这笔投资就可以满足旅行社业务经营和日后发展的需要了。在我国大部分地区,特别是在经济发展水平较高的东部地区,210 万元的股资金很难满足国际旅行社的经营和发展需要,对于国内旅行社来说也不例外。第二,从投资的资金形态和占有、使用方式上,质量保证金和注册资本有根本区别。注册资本是在工商注册时投资者对旅行社的实际注入资本,在资金形式上可以是流动资金,也可以是固定资产等,具体由注册机关依据有关规定提出要求,也都是旅行社可以直接用于业务经营活动的资本。保证金是申请设立的旅行社被批准时,由投资者交给旅游行政管理部门的现金或现金存单,管理部门设立专门的保证金账户进行管理,用作旅行社的风险抵压和对旅游者的质量担保,发生损害旅游者合法权益时可用此强制支付赔偿。按照目前的规定,旅行社从批准设立起,一直到歇业注销止,这笔以现金形式存在的资金都只能存在主管的旅游行政管理部门的保证金账户上,旅行社不能将其作为经营性资金使用。这是投资一般行业所没有的,投资者在进行投资决策时需要注意这一点。

(二) 人员资格和素质

由于旅行社投资量和占用的固定资产都比较少,其经营活动以服务为主,从业人员的素质就非常重要。因此,《旅行社管理条例》规定,设立旅行社,必须有经培训并持有省级以上旅游行政管理部门颁发的资格证书的经营人员。

根据条例的精神,实施细则具体规定,设立国际旅行社必须有持有旅游行政管理部门颁发的《旅行社经理任职资格证书》的总经理或副总经理 1 名和部门经理或业务主管 3 名,有

取得会计师以上技术职称的专职财会人员；设立国内旅行社，必须有持证总经理和部门经理各1名，有取得助理会计师以上职称的专职财会人员。

（三）营业场所和设施设备

《旅行社管理条例》规定，设立旅行社，必须有固定的营业场所和必要的营业设施。条例实施细则据此具体规定，设立国际旅行社，必须有足够的营业用房、业务用车和传真机、直线电话、电脑等办公设备；设立国内旅行社，必须有足够的营业用房和传真机、直线电话、电脑等办公设备。关于足够的营业用房，目前就全国来看，一是应当有固定的营业场所，二是国际旅行社业务用房最少应有100平方米左右；国内旅行社应有一间以上的业务用房，否则无法注册和开展业务。

目前，对于设立旅行社的营业场所和营业设施设备的具体数量要求，基本由所在地的审批机关来提出。因为不同的省市，同一省市内不同的地区、市县，在经济和旅游发展水平上的差距都很大。同为国际旅行社，在边远地区租三、五间房，有一部电话和一部传真机，购置一、二辆汽车，就基本可以满足业务需要，要求高了就会造成闲置、浪费。但在东部地区，特别是在大都市，只有这些肯定是不够的。国内旅行社也是这样，从实际状况看，东部地区在营业场所、设施设备上超过其他地区国际旅行社的国内旅行社是较为常见的。

二、对市场开发和产品开发能力与基础的要求

《旅行社管理条例》规定，审批机关审批旅行社的原则有三项：一是符合旅游业发展规划，二是符合旅游市场需要，三是申请者具备条例所规定的设立条件。因此，旅游行政管理部门在受理、审批设立旅行社申请时，在考察投资者在资金、人员、设施设备方面条件的同时，要重点考核所申请的旅行社是

否符合旅游业发展规划和旅游市场需要。旅游发展规划是比较明确的,但目前一般都没有对旅行社的行业规模和企业数量作出规定,而旅游市场需要是不断变动的,需要具体分析和考察。一般来说,从这两项原则出发,审批机关在审批旅行社时考察其市场开发能力和产品开发能力的基础、条件和前景是一项主要内容。

旅游规划和旅游市场是分层次、分区域的,受理旅行社设立申请的各旅游行政管理部门,一般都要从设立该旅行社对所在区域和层次的旅游市场开发和旅游业健康发展的影响来分析。就国家旅游局审批国际旅行社来说,考虑到我国以发展入境旅游、为国家增加外汇收入为主的旅游业发展方针,主要考察申请设立的旅行社在开发国际旅游客源市场方面的潜在能力。新的旅游项目、线路的开发,是目前吸引海外旅游者到我国来旅游的重要手段,对丰富我国的旅游产品结构也有好处,因此,也必须进行重点考察。到目前为止,我国的旅游产品仍然是以观光为主的结构状况,度假旅游、商务会议旅游、专项旅游等发展水平还不高,而这些产品对增加海外入境旅游者数量,特别是吸引回头客作用很大。如果新批旅行社在市场和产品开发方面无潜在优势,设立后仍以传统的观光产品为主,参与瓜分现有的人境客源,与其他旅行社争客源、抢生意,对我国入境旅游的发展积极作用不大,还可能影响其他旅行社的正常经营,消极作用可能反而较多。如果新批旅行社有自己的入境客源市场开发基础,具备开发会议、商务、度假、专项旅游产品的潜力,对于我国国际旅游发展的作用,就可能是积极的。各级地方旅游行政管理部门对于在本地设立旅行社的考察方法和内容,也基本与国家旅游局审批国际旅行社的方式相同,即从对于增加本地的客源、丰富本地旅游产品、满足本地旅游发展和居民旅游消费需要等方面,来分析设立旅行社的必