

旅游经济 与 饭店管理

(论文集)

陈世红 方 婷 著

F59

60

3

旅游经济与饭店管理

(论文集)

陈世红 方 婷 著

中国青年出版社



B 613140

旅游经济与饭店管理

(论文集)

陈世红 方 婷 著

◆

中国青年出版社出版 发行

世界知识印刷厂印刷

新华书店 经销

◆

787×1092 1/32 7.25印张 140千字

1989年9月北京第1版 1989年9月北京第1次印刷

印数1—1,000册 定价4.00元

前 言

几年来,我们在自己的工作、学习和对旅游业的学术研究中深刻体会到,旅游经济是十分宽阔的领域,对这个领域进行全面探索,不仅需要个人的勇气、坚持不懈的努力,更需要得到同行们的帮助。

谨以我们的一些初步研究成果奉献给同行们,以期进一步繁荣我国的旅游事业。

作者

目 录

对我国旅游业体制改革的思考·····	(1)
关于制定我国旅游商品价格的几个理论问题·····	(17)
一项初见成效的改革·····	(33)
饭店客房服务的基本要求和检查标准·····	(35)
饭店餐饮服务及其检查标准·····	(57)
饭店前厅服务及其检查标准·····	(71)
饭店集团·····	(92)
颇具特色的匈牙利饭店集团·····	(96)
建立饭店集团企业是我国饭店业发展的方向·····	(116)
尽快建立饭店集团,提高我国旅游业的竞争力·····	(126)
分等定级是饭店业发展的客观要求·····	(130)
论饭店的分等定级·····	(134)
试论旅游企业推行经营承包责任制·····	(177)
投入——产出法及其在旅游业综合平衡工作中 的运用·····	(182)

附:

项目评估,其经济和社会影响——旅游资源成本 估价·····	(217)
----------------------------------	---------

我国旅游业体制改革的思考

随着几年来我国旅游业的发展，对一些理论问题需要作进一步的研究；我国旅游管理体制改革的^①核心内容是什么，突破口在哪里，如何实行政企分开，其标志是什么，怎样理顺旅行社经营体制，使之纳入良性循环轨道？

回答并解决上述问题，既难，又不十分难。所谓难，是因为这些问题已经在全行业范围内，在大大小小的会议上讨论了多年，各种方案几上几下，至今尚未理出一个令人满意的头绪，可谓好事多磨。所谓并不十分难，是因为当前改革的大环境已经创造了回答和解决这些问题的有利的客观条件，其他行业 and 部门成功的改革范例，也为旅游业的改革提供了经验和借鉴。因此，在全国范围内改革不断深化时期，只要我们能按中央的统一部署，解放思想，开拓思路，勇于实践、大胆尝试，就一定能在旅游业的体制改革工作中突破难关，迈出新的步伐。

一、我国旅游业管理体制改革的^②核心内容和突破口

我国目前正在进行的经济管理体制改革，其核心内容是

转变政府管理企业的四个方面的职能,即:第一,从直接领导转变为间接宏观管理;第二,从多头管理转变为统一行业管理;第三,从实物管理转变为价值管理;第四,从经营指挥转变为协调服务。这四个方面的职能转变,无疑也应成为旅游业管理体制改革的核心内容。

1. 管理方式和管理手段的转变是实现四个转变的重要条件。

长期以来,我国旅游行政管理部门在管理宏观经济时,大都采用管理微观经济的办法,即直接投资兴办直属企业,直接任免企业经营者,直接干预企业的经营活动,直接插手旅游市场的运营。做为政府部门,运用这样的管理方式和管理手段,必然造成一系列弊端。

首先,直接投资兴办直属企业,使旅游行政管理部门难以树立起宏观管理的权威性。全国的旅游企业,主要包括旅游饭店、旅行社、旅游汽车公司等,除小部分是利用外资,绝大部分都是由政府直接投资兴办的。从理论上讲,投资兴办企业的经济活动,是一种微观活动,政府部门直接插手这类微观经济活动,直接管理大批企业,必然陷入到具体的经济业务堆中,难以发挥其宏观管理职能。据了解,许多地方的旅游局均设有计划管理部门、企业管理部门和财务管理部门,这些本来应从全行业角度发挥政府职能的机构,却把大量的精力花费在直属企业固定资产的基本建设、人事任免安排、计划指标下达和上缴利润分配等十分具体的经济业务中,而无暇顾及宏观管理,在这种情况下,不能不产生这样一种结果:政府职能被公司职能所取代、宏观管理让位于微观管理,旅游行政管理部门把自己办成了业务管理部门,或者直接办成了一个总公司。从实践中看,政府部门直接投资兴办

直属企业，会不断助长其以微观管理方式和手段取代宏观管理职能的倾向。近几年来，全国各行各业都以空前的积极性兴办旅游业，这本来是一件好事，但由于没有建立统一的行业管理，在旅游基础设施迅猛发展的同时，旅游业中划地为牢、自成体系、多头管理的现象也日益明显，进而产生了一种十分不正常的现象，即似乎谁家拥有的旅行社、旅游饭店和旅游汽车公司多，实力大，谁就在旅游行业中有发言权和管理权，手中没有经济实力，即便你是做为某一级政府的旅游行政管理部门，也很难行使政府管理权限，发挥政府管理职能。这种以经济实力做为发挥政府管理职能基础的扭曲现象又反过来刺激一些旅游行政管理部门把宏观管理的积极性进一步投入到争更多的投资、兴办更多的直属企业的微观经济活动中去。

以兴办直属企业的微观管理方式取代宏观管理，又造成如下后果：第一，旅游行政管理部门的直属企业与同行业中的非直属企业难以得到一视同仁，直属企业往往容易得到“照顾”，并享有某些“优惠”和“特权”，而非直属企业则往往被“冷落”；第二，直属企业和同行业中的非直属企业在同一市场上开展经营活动，不可避免会发生利益矛盾甚至是利益冲突，在处理这类矛盾和冲突时，由于直属企业的利益直接关系到投资者的利益，因此某些旅游行政管理部门会很自然地利用企业所不具有的政府职能来保护直属企业利益，牺牲非直属企业利益，其结果，不但加深了企业之间的矛盾，而且还引起了非直属企业政府主管部门与旅游行政管理部门的矛盾。可见，以直接投资，兴办直属企业的管理方式来取代宏观管理，很难建立起旅游行政管理部门做为政府机构所必需的权威性。

其次，运用人事任免手段，任免经营者，运用行政手段直接干预企业经营活动，使微观经济单位难以搞活。大多数旅游企业是由政府投资兴办，顺理成章，这些企业的经营者也要由政府部门来任免。由于长期以来全民所有制企业管理体制上的通病，旅游企业的经营者也同样缺乏经营所必需的自主权。计划指标、财务指标、劳动指标等等都要由政府部门下达，固定资产更新改造、企业内部人事安排、经济利益的分配、职工的收入水平也要由政府部门批准，方方面面的控制，束缚了经营者的积极性，使他们很难在商品经济海洋里主动运用经济规律，放开手脚去创造尽可能大的经济效益和社会效益。由于旅游企业搞不活，经营者不能真正做为国有资产的法人代表，以商品生产者的身份进入市场、开发市场，进而致使旅游市场的发育缓慢，迟迟不能形成按商品经济发展规律所要求的旅游市场体系。

再次，直接插手旅游市场运营，违背了商品经济规律，使旅游产业经济结构难以形成。旅游市场是旅游商品实现其交换价值的场所，它的运营状况直接影响旅游商品经济的发展速度和发展规模。一般讲，旅游市场运营的速度越快，扩展的范围越广，旅游商品经济就越成熟，旅游商品经济发展到一定的成熟阶段，就导致旅游经济由事业型向产业型转化，进而形成旅游产业经济结构。由此可见，促进旅游市场健康发育并保证它的良性运营，是十分重要的。在这方面，旅游行政管理部门应采取的主要管理方式和管理手段应为：第一，建立一套符合旅游商品交换规律的市场运营规则，运用这套规则来调节行业之间、企业之间、企业与消费者之间的关系。第二，制定市场发展规划，运用税收、利率、信贷、价格等手段调节企业在市场上的经济行为。第三，鼓励

和支持政府与企业之间的中介组织——行业协会，让他们发挥建立合理竞争规则，调节行业内部关系，诱导企业经济动机的积极作用。但遗憾的是，由于种种主客观原因和历史原因，我们所采用的管理手段不是这样，而是直接运用行政手段干预市场运营，最通常的做法是政府部门使用行政权力，直接对投资、对客源进行分配，直接划分市场、干预销售甚至直接把一部分旅游商品掌握在手里，到市场上参与赢利活动。其结果，损害了旅游市场发育所要求的宽松经济环境，割裂了旅游市场运营所要求的良性经济机制，使旅游市场不能形成自身的商品经济体系。

综上所述，传统的管理方式和管理手段，使旅游行政管理部门既难以从直接领导、实物掌管和经营指挥的微观管理局限中解放出来，又难以使间接管理、行业管理、价值管理和协调服务的政府职能得到发挥，因此，要实现政府管理企业职能的四个转变，必须以摒弃不合理的管理方式和管理手段为前提，必须以建立新的管理方式和管理手段为条件。

新的管理方式和管理手段是什么？从原则上讲，就是根据商品经济发展规律，逐步建立和实行一套完善的应用国家调节市场，市场引导企业的宏观调控机制，建立有效实用的管理旅游业的新规则。具体说：

（1）建立完善的法规，以引导企业 and 市场发展。

如前所述，首先是建立市场规则和竞争规则，以确定企业进入市场的资格和条件，以及企业在市场上的行为准则。目前，我国已经颁布实施的《旅行社管理暂行条例》，就属于确定企业进入市场资格的规则，刚刚颁布实施的《中华人民共和国旅游涉外饭店星级评定规定》和《中华人民共和国旅游涉外饭店星级标准》也属这类规则。《规定》和《标准》不仅

规定了旅游涉外饭店进入市场的资格——星级，而且对旅游涉外饭店的产品——服务规定了严格的质量标准。它的实施将明显地调整旅游涉外饭店的发展方向，并引导旅游涉外饭店向消费者提供符合国际水准的服务。制定旅游市场最低保护价法规，则属于确定企业在市场上行为准则的规则，它将引导企业在市场上开展符合国家、行业、企业三者利益的健康竞争，使旅游市场形成一个良好秩序。

（2）提供信息服务，指导企业行为。

政府与企业的关系既然不是一种单纯的行政命令和行政指挥关系，那么，利用信息手段来间接调整企业行为，引导企业发展，就不失为一种好办法。具体讲，通过提供系统、周密、详尽的经济统计资料，通过提供市场动态情报，通过对旅游业局部的和总体的现状及发展趋势的科学分析，通过开展多方面的咨询服务，等等，都会有效地引导企业将自身发展目标和经济行为不断调整到国家为旅游业整体发展所设计的轨道和所要求的目标上来。

（3）运用经济杠杆的调节作用，对企业行为进行调节诱导。

旅游行政部门可以运用的经济杠杆，主要有税收杠杆、价格杠杆和金融杠杆。如何使用这些杠杆，使它们真正对调节旅游企业行为，引导旅游市场发展起到有效作用，笔者就此谈几点原则性的想法。

在使用税收杠杆方面，必须坚持政策公平的原则，立足点应放到为所有旅游企业创造一个机会均等、优胜劣汰的经济环境 and 经济条件上来，避免只为某一部分企业争取较多优惠和进行特殊扶植的倾向。过去，我们的某些税收政策往往偏重于为部分企业减税、让利，不大重视公平竞争的客观要

求。其结果，同一行业中不同所有制的企业税收政策待遇不一，甚至同一行业中相同所有制的企业纳税宽松程度也不一样，企业不能得到一视同仁，不能站在同一条起跑线上开展竞争，统一的市场就形不成，价值规律的调节作用也得不到充分发挥。我们应当充分地总结这些经验和教训，在制定今后的税收政策时，处理好宏观和微观、整体和局部的关系，认真坚持政策公平、机会均等、优胜劣汰的原则，使税收杠杆对旅游企业、旅游市场发挥出有效的调节作用。

在使用价格杠杆方面，旅游行政管理部门可以在两个方向同时开展工作。第一，根据市场供求关系的变化和价值规律的客观要求，制定指导性价格、制定报价保值规定必要时制定市场最高限价和最低保护价，来调节企业的价格行为，使企业的定价不仅符合自身的利益，也同时符合国家、行业、消费者三者的利益。第二，充分发挥政府和企业之间的中介——行业协会的作用。旅游行政管理部门制定的指导性价格和市场最高限价、最低保护价，如果采用直接干预的方式，即下达红头文件，所产生的效果往往不如采用间接调控办法，即利用一些中介组织来表达政府管理意图更好。当代的政府与企业之间的中介组织——行业协会，通常都具有以下三种功能：其一，保护本行业利益，促进本行业发展；其二，调解行业内部关系，协调行业外部关系；其三，代表本行业的企业与政府对话，表达政府的管理政策和管理意图，协助政府实现其管理目标。根据行业协会的特殊功能，旅游行政管理部门在使用价格杠杆方面应十分重视发挥它们的作用，使它们成为政府利用价格杠杆实现管理目标的助手和桥梁。例如，通过行业协会制定行业规则，制定同行业共同遵守的竞争规范，对遵守行规的企业利益给予充分保护，对破坏践

踏行规的企业给予谴责和惩罚，使之难以在本行业内立足，这样旅游行政管理部门制定的最高限价和最低保护价就能行的通，就能顺利地产生明显的效果。又如，通过行业协会在充分讨论旅游行政管理部门制定的指导性价格的基础上，提出本行业年度定价建议方案，该方案经旅游行政管理部门批准，并为协会全体会员认可，将会有效地实现政府部门的宏观定价意图。

在使用金融杠杆方面，重要的是制定信贷政策，发挥利率、贴现率等的调节作用。可以做一个大胆设想：由国家最高旅游行政管理部门设立旅游专业银行，赋予这个银行吸收存款、发放贷款、发行债券、票据贴现、发行信用卡、办理外币业务、以及投资等职能，这样，国家的旅游发展规划和各种旅游发展项目的资金安排、企业的投资动机和行为，旅游行业的资金流向和流速，闲置资金的开发和利用，就有可能也可以通过旅游专业银行运用各种信贷杠杆来调节，从而有力地协助政府部门实现调节旅游宏观经济发展方向、发展速度和发展节奏的目的。

（4）作为一种管理辅助力量，必要时使用行政手段。

这类手段，只有在特殊情况下才能使用，因我们旅游行政管理部门在使用这类管理手段方面已经积累了十分丰富的经验，本文不再赘述。

2. 建立一套完善的旅游法规，是旅游行政管理部门实现政府职能四个转变的突破口。

旅游业做为一个综合经济部门，其内部，旅游行政管理部门要与旅行社、旅游饭店、旅游汽车公司等发生各种关系，旅行社、旅游饭店、旅游汽车公司之间也要发生各种关系，其外部，旅游行政管理部门和各类旅游企业都要与农

业、商业、轻工业、纺织业、制造业、运输业、园林、文物等部门发生密切联系，面对方方面面的复杂关系，旅游行政管理部门要理顺各种关系，发挥政府职能，实行统一宏观管理，其工作基础，只能是建立一套完善的旅游法规。

长期以来，我国旅游业的管理比较注重采用单一的行政手段，忽视法规建设和运用法律手段，从理论上讲，这在旅游还未被做为一项经济事业，仅仅是做为外事接待部门时还勉强应付的过去，但在对外开放以后，旅游很快地从外事接待部门转轨变型为综合经济部门，在短短几年中，新成立了上千家旅行社，新建了上千家旅游饭店，新开发了几百个旅游风景区，形成了一个新兴的行业，这时，旅游行政管理部门若不以立法为基础，主要运用法律手段，附以各种经济手段来综合管理旅游经济活动，而仍执着于简单的行政命令管理办法，就势必会处于十分被动的地位。从实践情况看，近几年来旅游业发展的速度确实很快，这本来是可以由政府部门依法进行强有力的统一宏观管理，使之迅速形成行业经济，进而形成产业经济的一个有利时机。但由于没有充分重视立法（甚至不知立法的过程就是给旅游行政管理部门赋予统一宏观管理权力的过程），没有建立起必要的旅游法规，不但没能促使旅游经济形成统一的行业经济，就连行业本身的管理甚至是行业内各系统的管理也举步维艰。取而代之的，倒是出现了一个多头管理、各自为战的混乱局面。事实证明，不立法，旅游行政管理部门的宏观管理地位和宏观管理权威就无法确立；不立法，旅游行政管理部门就无法打破目前的系统界线，面向各行业；不立法，旅游业资源组合，交通配置的优化经营战略就无法实现；不立法，旅游市场的良性秩序就无从建立，旅游行业的整体优势也无法得到发挥。

由此可以得出初步结论，立法应当成为旅游行政管理部门首要任务，是旅游行政管理部门实行职能转变的关键突破口。目前，已经出台的《旅行社管理暂行条例》、《旅游价格管理暂行条例》、《中华人民共和国旅游涉外饭店星级评定规定》等，做为调控旅游业内部关系的法规，已经起到了十分积极的作用，这使各级旅游行政管理部门普遍感到了立法的必要性和迫切性，但是仅靠这几项法规来调控内部关系还远远不够。另外，调节旅游业与其他行业关系的法规至今还是一个空白，由于没有法律做为处理和协调旅游业与相关部门、相关行业之间关系的依据和准则，旅游行政管理部门的宏观综合管理目标尚难以真正实现，旅游业的综合发展，目标——形成国民经济的一个产业部门尚为遥远。由此可见，旅游行政管理部门要实现自身的管理职能转变，必须从立法着手，集中精锐力量，全力推进。

二、推行企业经营承包责任制，实现企业所有权与经营权的合理分离。

当前，全国各行各业都在围绕着经济运行机制中的突出矛盾和突出问题进行深化改革，改革的一个重点就是推行经营承包责任制。工业企业率先迈开了第一步，他们在利改税、扩大企业自主权的基础上，通过全面推行经营承包责任制，有力地调动了广大职工和企业的积极性，促进了商品经济的发展，并为改革进入下一个新阶段——形成企业市场创造了条件。我国旅游行业约有3000多个企业（按直接从事旅游经营活动的企业数计算），目前也有一部分在试行经营承包责任制，但从总体上看，改革步子小，深化程度低，企业

经营中的大锅饭、平均主义远未得到较彻底触动和清除，旅游生产力也没有充分地发挥出来。在当前改革的大趋势中，旅游行业奋起直追，全面推行承包经营，促进经营机制合理转化的时机已经成熟，广大职工中蕴育的改革热情使推行经营承包责任制，深化企业改革有了广泛的群众基础。

旅游企业如何推行经营承包责任制，每个企业承包方式可借鉴有关行业的经验，结合本地区、本企业特点确定，而全行业推行经营承包责任制的总方针，则应根据中央已经确定的改革部署和国务院关于1988年深化经济体制改革的总体方案来制定，具体讲，应制定以下几项原则：

1. 引入竞争机制，实行“四个公开”

推行经营承包责任制，首先要遇到如何确定企业经营者，在这个问题上，应冲破长期沿用管理党政机关干部的办法管理企业干部的传统模式，从改革企业干部管理制度着手，彻底搬掉“铁交椅”，克服干部能上不能下，不称职的只能由组织人事部门平级调动的固弊。为此，凡在有条件的地方，旅游企业承包都应引入竞争机制，实行“四个公开”，即公开招标、公开投标、公开答辩、公开民意测验。在选拔中，应形成多个（多组）对手平等竞争，对所有投标者，都应本着平等、民主、择优的原则，为他们提供方便条件，通过平等竞争，谁中标谁组阁。原企业负责人投标不中，应视为自行免职，由新的经营者合理安排。

2. 运用风险机制和法律手段，确保经营承包责任制的推行

招标竞争，中标人应向企业所有者（主管部门）承担承包风险。有些行业的做法值得借鉴。即承包人交纳风险抵押金，一旦完不成承包指标，要用抵押金抵补。一般讲，个人

的抵押金与承包指标和企业固定资产难以成比例，但对承包人来说则占家庭财产相当大的比重，能够对其产生重大的压力和动力。

为了使竞争机制和风险机制更有权威性，还需要使用法律手段，即企业经营者和所有者在招标竞争的每个环节都应在法律公证部门的参与和监督下进行，承包合同经过公证，把企业承包中的责、权、利用法律形式确定下来。

3. 破除“铁交椅”、平均主义和“大锅饭”

长期以来，企业在干部制度、工资制度和劳动用工制度上的积弊，已成为企业缺少生机和活力的根本原因。制度不改，企业很难改变面貌。因此，改革这三项制度，应成为推行经营承包责任制过程中深化改革的目标。在这方面，有许多成功的经验值得推荐，例如，改革干部制度，实行谁中标谁组阁，组织部门不再采取未中标者平级调动的老办法；改革工资制度，给经营者以自定工资，决定分配办法的权力，新的工资形式充分体现劳动报酬与工作性质、工作任务、工作质量、经济效益挂钩的原则；改革劳动用工制度，根据企业特点，实行“将点兵、兵点将”的层层优化组合，建立企业内部待业制度和解雇制度，使职工普遍有压力、压力变动力，进而变成企业的活力。

承包经营后，企业将逐步成为独立经营的经济实体，由于经营者是通过竞争产生的，又与主管部门通过签订了有法律保障的承包合同相互确认了双方的权力和义务关系。这就使原来的上下级隶属关系转变为平等的契约关系，多年倡导的政企分开、经理责任制等能够开始得以实现。承包经营后，经营者和职工的心理状态也将发生重大变化，在经营者方面，竞争和风险把他们推向背水一战的位置，干不好就有