

中国旅游业

对外开放战略研究

OPENING STRATEGY RESEARCH ON
CHINA TOURISM INDUSTRY

高舜礼 / 著



中国旅游出版社

中国旅游业

对外开放战略研究

OPENING STRATEGY RESEARCH ON
CHINA TOURISM INDUSTRY

高舜礼 / 著

中国旅游出版社

责任编辑：王建华

封面设计：缪 惟

责任印制：李崇宝

图书在版编目 (CIP) 数据

中国旅游业对外开放战略研究/高舜礼著. —北京：中国旅游出版社，2004.1

ISBN 7-5032-2240-9

I. 中... II. 高... III. 旅游业—对外开放—研究—中国
IV. F592.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 101495 号

书 名：中国旅游业对外开放战略研究

著 者：高舜礼

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)

排 版：北京中文天地文化艺术有限公司

印 刷：河北省三河市文化局灵山红旗印刷厂

开 本：787 毫米×1092 毫米 1/16

版 次：2004 年 1 月第 1 版

2004 年 1 月第 1 次印刷

印 张：29

字 数：490 千

印 数：3000 册

定 价：39.00 元

版权所有 翻印必究

引言

一

旅游业是天然的对外开放的产业。无论它属于哪个国家或地区的传统产业或新兴产业,无论它所在的地区是开放性的还是封闭型的,只要发展旅游业就注定了其对外开放的必然性。这是由其产业特征、关联要素、运作规律等决定的,是不以开放决策者的意志为转移的。旅游业发展与对外开放是相辅相成的,开放是发展的前提,发展又促进开放,但开放幅度应与发展水平相适应,过于超前或趋向封闭,都不利于旅游业的持续、健康、快速发展,或冲击、挫伤了当地旅游业,或贻误了发展的大好时机。

二

入世是我国旅游业对外开放的战略性转折。1978年以前的我国旅游业,由于处在国家尚未对外开放的环境中,虽也曾被要求为国家增创外汇,但主要扮演了民间外交的补充角色,对外接触和交往是有限的。改革开放以后,旅游业迅速对外开放,成为我国对外开放的排头兵,最为显著的特征是完全根据自己的需要决定开放的领域和幅度。20世纪90年代以后,旅游业参与了入世谈判,这一事件及达成的承诺对旅游业产生了深远影响。从此,旅游业对外开放转入了由内力和外力共同作用和推动的时期,旅游业开放的速度、幅度和深度明显加大。

三

入世是影响我国旅游业对外开放的长期因素。入世作为我国当代史的一

大事件，已载入中华民族的光辉史册。但在加入 WTO 这个国际组织后，在遵守规则、享受权利、履行义务、发挥作用等方面，还仅仅是刚刚跨入门槛，漫长的路还在脚下。例如，承诺的条款需要在 3 至 6 年内兑现；外商投资旅游企业日益增加；入世后的 8 年里每年需要接受 WTO 的过渡性审议，通过第 10 年的最后一次审议才能转入常规；WTO 的新一轮谈判已经开始，对旅游市场准入又提出了扩大开放的要价；世贸规则每时每刻都需要履行……因此，旅游行业对于入世影响的长期性、复杂性和冲击性，必须保持清醒的认识和持久的应对措施。

四

入世对我国旅游业的影响是全方位的。旅行社业是入世承诺开放的重点，但入世行动对我国旅游业的影响绝不仅限于此，而是全方位、宽领域和多角度的，对内表现为进一步的市场化，对外表现为进一步的国际化。它不仅要求及时兑现入世承诺，而且应全面履行世贸规则；它不仅关系旅游产业自身的“行、游、住、食、购、娱”六要素，而且涉及旅游业的相关产业和部门；不仅要求旅游企业抓住入世的机遇，而且要求旅游部门认真负责地兑现入世承诺；不仅要求中央政府全面履行世贸规则，而且各地也要消除地方保护的壁垒，确保政策法规的公开化、透明度和统一性。

五

对外开放是我国旅游业的永恒主题。2020 年，我国将实现建设世界旅游强国的目标。从现已跨入旅游强国行列的国家情况看，没有哪一个不是高度对外开放的，这说明开放对促进发展的极端重要性，只有开放才会有快速的发展，只有开放才能与国际水平接轨。在入世以后的相当长时间里，我国旅游市场的对外开放还将继续和扩大，但旅游部门、旅游企业、旅游从业者主动“走出去”，积极融入国际市场和全面与国际运行规则接轨，应该成为我国旅游业对外开放的重点。我国旅游业只有实现了内外互动的双向开放，才能彻底摆脱单一防御式的被动应对，转而进入灵活出击式的主动利用，只有在国内外一体化的市场环境中求发展，我国旅游企业才能跻身世界级的行列。因此，“走出去”发展、跨国经营、与国际接轨、双向开放等，应成为入世后我国旅游业对外开放的重点和特征。

目 录

引 言	1
第一章 我国旅游业对外开放的重要转折	1
第一节 我国旅游业对外开放的基本历程	1
第二节 入世是我国扩大对外开放的战略转折	11
第三节 旅游服务贸易是入世谈判的重要内容	20
第四节 世贸规则对旅游服务贸易的基本要求	26
第五节 世界各国旅游市场的对外开放	34
第六节 我国启动复关谈判时的旅游业概况	41
第二章 我国旅游业对复关谈判工作的参与	49
第一节 我国旅游业对复关谈判的接触和参与	49
第二节 复关谈判形势下旅行社市场的适度开放	55
第三节 我国旅游服务贸易的发展与开放现状	62
第四节 旅游部门和地方政府对复关谈判的反应	70
第五节 国内外旅游企业对我国旅游市场开放的期望	78
第三章 我国旅游业在新形势下的开放和发展	89
第一节 我国旅游业发展面对的新形势	89
第二节 我国旅游服务贸易的国际竞争力	95
第三节 我国出境旅游的快速起步	105
第四节 我国入境旅游的加速发展	112
第五节 我国旅游业强化产业素质的工作举措	121

第四章 我国旅行社领域的初步对外开放	128
第一节 旅行社市场开放是入世谈判的重点	128
第二节 我国旅行社市场扩大开放政策的研究	132
第三节 《中外合资旅行社试点暂行办法》的出台	140
第四节 试办合资旅行社的两个《办法》之比较	146
第五节 我国第一家中外合资旅行社的产生	152
第六节 我国旅行社市场开放在入世前的工作实践	158
第五章 我国旅游业对入世谈判工作的参与	162
第一节 我国政府进行入世谈判的工作历程	162
第二节 我国旅游业参与入世谈判的过程与内容	168
第三节 我国旅游业入世涉及的阶段性重点问题	174
第四节 我国旅游业在入世谈判中的地位与策略	181
第五节 旅游部门对入世影响的预测分析	187
第六章 入世对我国旅游市场开放的要求	194
第一节 入世承诺及市场准入承诺表	194
第二节 旅游服务贸易承诺减让的内容	199
第三节 共性承诺、水平承诺和相关行业的承诺	207
第四节 旅游业入世承诺的有关问题解读	213
第五节 与履行世贸规则相关的若干规定	220
第七章 入世对我国旅游业进一步开放的影响	227
第一节 入世对我国旅游业的整体影响	227
第二节 入世对我国三大旅游市场的影响	235
第三节 入世对我国旅行社业的影响	245
第四节 入世对我国饭店业的影响	256
第五节 入世对我国旅游汽车客运的影响	263
第八章 我国旅游业抢抓入世机遇的应对策略	270
第一节 国家旅游局对应对入世工作的部署	270
第二节 地方旅游业应对入世的工作举措	277

第三节 旅行社企业应对入世的策略	289
第四节 旅游饭店企业应对入世的对策	300
第五节 旅游部门应对加入 WTO 的策略	307
第九章 我国旅游业跨国经营的发展战略	320
第一节 我国旅游企业参与跨国经营的必要性	320
第二节 我国旅游企业跨国经营的现状	327
第三节 WTO 有关成员的旅游市场准入政策	333
第四节 我国旅游企业跨国经营面临的主要困难	346
第五节 我国旅游企业跨国经营应注意的问题	352
第十章 我国入世以后旅游业的对外开放	361
第一节 加快旅游业对外开放政策与入世的接轨	361
第二节 外商投资旅行社进入我国市场的现状与走势	369
第三节 旅游业加快兑现入世承诺的举措	378
第四节 我国出境旅游市场的进一步对外开放	387
第五节 世贸组织对我国贸易政策的过渡性审议	394
第六节 WTO 新一轮谈判与我国旅游业对外开放	399
附 录 我国旅游业对外开放的相关法规、规章和规范性文件	409
参考文献	452
后 记	455

第一章 我国旅游业对外开放的重要转折

第一节 我国旅游业对外开放的基本历程

我国旅游业是在对外开放中快速崛起的新兴产业，它不仅是吸引外商投资的重要领域，也是中国对外开放事业的一个组成部分。旅游业的对外开放，在大的趋势上是与国家的对外开放同步的。由于它具有天然的外向型特征，早在中国实行改革开放之前，就已有限度地接触了外界，只不过是明显地服务于当时的政治；在改革开放以后，旅游业立即成为对外开放的排头兵，走在了各行各业对外开放的前列；20世纪90年代以后，随着我国旅游业参与了入世谈判，外来力量对开放的驱动日益增强，对外开放的格局也随之发生了较大的变化。

一、改革开放以前的旅游业状况

（一）我国旅游业的初步萌芽

我国旅游业的快速发展得益于改革开放，但作为一个产业的萌芽是在新中国成立以后。20世纪20年代，中国就已成立了旅行社。新中国成立以后，为了满足海外旅游者、外国来宾来华参观的需要，先是于1949年10月在厦门成立了华侨服务社，接着又在泉州、深圳、汕头、广州等地成立了华侨服务社；1954年，国家批准在北京、西安、上海、桂林等14个城市成立了中国国际旅行社，专门负责经营国际旅游业务；1957年4月，中国华侨旅行服务总社成立，由其统一领导和协调全国侨胞和港澳台同胞的接待服务。这个时期，参与入境旅游接待经营的旅行社，主要是“国旅”和“中旅”两大系

统,带有专营的特点;承担入境旅游住宿接待的场所,被称作“涉外单位”,一般都是国宾馆或国营招待所,总体数量不多。到实行改革开放时的1978年,全国共有这样的接待饭店、招待所137座,床位30740个。

(二) 旅游业有限度地对外接触

改革开放以前,由于一些国家对新中国的封锁和抵制,中国实行了独立自主、自力更生的对外政策,因此,对旅游业来说也就无从谈起“对外开放”。当时旅游业被作为中国外交事业的延伸和补充,扮演着政治性、外事性接待的角色,在我国旅游业对外开放进程中属于比较特殊的一个时期。

这个时期,我国旅游业对海外旅游者的接待大致可分为三个阶段:

1. 从新中国成立到“文革”以前(1949~1966年)。新中国成立后,以美国为首的西方势力图谋遏制新中国,为了打破他们的封锁和敌视,中国政府千方百计地希望外界通过各种渠道了解新中国,旅游接待渠道便是其中之一,为此,先后成立了多家华侨服务社、国际旅行社。1952年10月,亚洲及太平洋区域和平会议在京召开,来自37个国家的378名代表参加会议,对入境旅游发展起到了促进作用。1956~1957年,国旅总社同前苏联、东欧国家签订旅游合同,两年接待国际自费旅游者约4000人次,其中来自西方国家的约占15%;1958年,国旅总社接待自费旅游者6649人次,其中80%来自前苏联、东欧国家。为了加强对全国旅游工作的领导,1964年成立了中国旅行游览事业局,明确旅游发展的方针是“扩大对外政治影响”、“为国家吸取自由外汇”。1965年,全国接待外国旅游者12877人次,开创了建国以来的最高历史记录,其中,90%的旅游者来自东方国家,日本旅游者有1656人次,占总数的12.9%。这一时期,由于与中国建交的国家不多,一些国际人士又对中国存有误解,加上当时航空交通、住宿接待等条件的制约,接待入境旅游者整体上不多,但基本上属于从少到多的正常增长;在所有接待的入境旅游者中,海外华侨、港澳同胞始终占了比较大的比例,主要是因为他们心系祖国、想一睹新中国的面貌;外国旅游者的增减与政治因素密切相关,最为典型的是中苏关系问题,成为影响这一时期前苏联、东欧旅华客源变化的主要因素。

2. “文革”初期和中期(20世纪60年代中期到70年代初)。这个时期是旅游接待大滑坡的时期。由于受强烈的政治因素的影响和冲击,旅游接待

被错误地批判为是为资产阶级服务的；举国不安定的混乱局面，直接影响了海外旅游者的入境。旅游接待成为单纯的政治接待，不计接待成本、不讲经济效益；接待人数直线下降，游客来源更带有明显的政治倾向，或是来自社会主义国家的亚非拉朋友，或是带有政治同情倾向的西方人士，纯粹以观光、休闲为目的的旅游者已微乎其微；旅游者前往的地域也多半带有浓厚的政治色彩，如韶山、延安、遵义、井冈山等，旅游讲解也是紧跟时事政治。据统计，1966年上半年全国仅接待入境旅游者500多人次，1968年国旅总社仅接待旅游者303人次。

3. 从20世纪70年代初到改革开放以前。“文革”到了20世纪70年代初期，毛泽东提出要“着眼于人民，寄希望于人民”，要求做好国际交流工作。随后，旅游业再度受到一定程度的重视，旅游接待被作为民间外交的重要方式，逐步走上了恢复和发展之路。到“文革”结束时的1976年，全国接待外国旅游者近5万人次，比1975年翻了一番，大幅度超过了“文革”以前的年接待量；1978年，全国接待外国旅游者达23万人次，是1976年的4倍多。

可见，从新中国成立到改革开放前的近30年间，对我国入境旅游接待起着主要影响的是政治性因素。这一时期，旅游业的“开放”幅度仅限于接待入境旅游者，旅游接待单位也仅限于旅游系统，虽然也曾要求旅游要“为国家吸取自由外汇”，但旅游接待的政治、外交色彩非常浓厚，在那个连旅行社的年度接待计划都要报请国务院领导批准的年代，是不可能过多地从经济上考虑旅游接待的。因此，这个时期的旅游业还谈不上对外开放，只不过是承担和完成了一些外事接待任务。

二、从改革开放到20世纪90年代初的旅游业对外开放

从改革开放到20世纪90年代初的10多年，是我国改革开放事业启动和飞速发展的时期，也是我国旅游业加快对外开放的时期。

（一）从改革开放到20世纪90年代初的旅游业对外开放举措

1. 入境旅游成倍增长，国际地位不断提升

这10多年间，入境接待、外国人接待、旅游创汇，年均增长在20%以上，是中国入境旅游发展最快的时期。1978年，来华入境旅游180.9万人次，其中，外国旅游者23万人次；1979年，入境旅游接待420.39万人次，

其中,外国旅游者 36.24 万人次,同比增长 57.8%;到 1990 年,全国入境接待 1048 万人次,旅游创汇达 22.18 亿美元。除了接待和创汇有了大幅度增长以外,外国旅游者可以前往旅游的区域也不断拓宽,有关方面为此陆续下发了一些文件,例如:1982 年 10 月,国务院、中央军委批转了公安部、总参谋部、外交部、国家旅游局《关于外国人在中国旅行管理的规定》,就开放地区的条件、审批手续等问题做了明确规定;1985 年 8 月,国务院办公厅印发了《关于加强对外开放地区、旅游点和宾馆管理的通知》;1988 年 2 月,国务院批复《关于恢复西藏对外国旅游者开放的请示》;1989 年 1 月,国务院批准增加伊宁市等 11 市、县为对外开放地区等。随着入境旅游接待和创汇总量的大幅度提高,1980 年我国入境过夜接待居世界第 19 位、旅游创汇居世界第 34 位;1985 年我国入境旅游接待居世界第 12 位、旅游创汇居世界第 29 位;1990 年我国入境旅游接待居世界第 11 位、旅游创汇居世界第 25 位。这一组数字的变化,从一定程度上反映了中国旅游业正在与世界接轨。

2. 充分利用外资建设旅游饭店

这是旅游业利用外资的主要体现,也是旅游业对外开放的重要方面。在这 10 多年间,以 1986 年为界分为前后两个阶段,前期是鼓励利用外资建设饭店,后期是严格控制审批利用外资建造饭店的总量。在对外开放之初,境外旅游者蜂拥而至,使以住宿为主要环节的旅游接待设施出现严重不足。为解决这一困难,旅游部门建议利用外资建设饭店,得到了党和国家领导人的赞同。邓小平同志指出,“搞旅游要千方百计地赚钱,既然搞这个行业,就要看怎样有利可图”,“搞旅游要把旅馆盖起来。下决心要快,第一批可以找侨资、外资,然后自己发展”。国务院为此成立了利用外资建设饭店工作领导小组,第一批审批了利用外资建设北京长城饭店等 8 家饭店。1981 年,国家将审批外资饭店的权限下放到地方,3000 万美元以下的项目可由地方自行审批。到 1985 年年底,全国吸收外资建设的饭店达到 94 家,客房床位 1.85 万张,总投资额达到 7.5 亿美元。由于一些地方不从实际出发审批外资饭店,致使全国外资饭店的建设规模出现过热现象,为了合理调控全国外资饭店的建设规模,从 1986 年开始国家严格控制外资饭店建造的审批。1986 年底国务院下发 101 号文件,上收了建设外资饭店的审批权,明确北京、上海、广州等城市一般不批准中外合资或合作建造旅游饭店、公寓、写字楼,其他地方如果需要新建,须报国家有关部门审批;与此同时,鼓励各地使用

国际商业贷款自建旅游饭店。为此,国务院印发《关于使用国际商业贷款自建旅游饭店有关问题的通知》,对使用国际商业贷款自建旅游饭店制定了 8 项优惠政策。此后直至 90 年代初,国办、国家计委、国家旅游局、外经贸部、海关总署等部门多次发文贯彻国务院的精神。由于国家在实施控制政策时,一些外资饭店已经被审批在建,到 1990 年底,我国中外合资合作和中方独资饭店增加到 370 座,客房 7.5 万多间,分别占全国涉外饭店的 18.6% 和 25.5%。在从改革开放到 1990 年的 10 年左右时间里,全国利用外资建设和改造旅游饭店约 50 亿美元,弥补了我国建设资金的不足,较快地解决了旅游住宿设施的短缺。

3. 尝试开放中国公民边境游和出境游

这是一个国家旅游业对外开放程度的重要标志。20 世纪 80 年代中期以后,由于改革开放逐步带来的国强民富,使少数率先富裕的人民群众到境外旅游成为可能。1986 年 12 月 25 日,经国务院批准发布了《中国公民因私事往来香港地区 and 澳门地区的暂行管理办法》,为公民前往境外旅游开启了政策的一端。1989 年 9 月 23 日,国家旅游局颁布了《关于中苏边境地区开展自费旅游业务的暂行管理办法》,同日还公布了《关于与苏方联合开展第三国和港澳地区旅游团(者)跨国旅游业务的暂行管理办法》,规定开展跨国旅游业务的招徕对象,只限于与中苏两个均有外交关系的第三国及港澳地区,这实际上是出台了公民边境旅游的政策。1990 年 1 月 16 日,国务院批准国家旅游局《关于拟同意黑龙江省旅游局组织少量自费旅游试验团同苏联进行对等交换的请示》,边境旅游进入实施阶段。几乎与此同时,出国旅游的政策也在研究出台之中,1989 年 3 月 24 日,国务院批准国家旅游局《关于拟同意广东省试办中国公民赴新加坡探亲旅游业务的请示》;1990 年 10 月 30 日,国家旅游局颁布《关于组织中国公民赴东南亚三国旅游暂行管理办法》,规定赴东南亚三国旅游业务由全国 9 家指定的旅行社办理。至此,中国公民出境旅游终于艰难地迈出了第一步——探亲旅游。

4. 对外国商业存在和自然人市场的初步开放

这是国际服务贸易领域对外开放的一个重要方面。这方面的开放是以确保管理好高档外资饭店为目的,在无须经过国家间双边磋商和谈判的情况下,允许其连同外资和先进管理方式一同引进的,与 90 年代开展入世谈判以后的市场准入是有明显区别的。这个时期,对外国商业存在的开放,最典

型的是国际知名的外国饭店管理集团的进入,如香格里拉、希尔顿、喜来登、半岛、万豪、凯悦等 10 多个管理集团相继在我国饭店市场经营。这些外国饭店管理公司有的是以投资为前提取得了饭店管理权,有的是以输出品牌和人才被聘请了管理饭店,不少国内投资建设的旅游饭店也聘用其管理,因此,带入了数量比较可观的外国自然人就业。

5. 旅游业其他领域的适度对外开放

“七五”期间,我国旅游业直接利用外资占旅游业总投入的 53.3%;加上国家和地方计划安排利用外资的指标,旅游业利用外资占总投入的 72.9%,远远高于其他服务业。这些投资除了主要投向旅游饭店以外,也投向了景区建设、旅游索道、内河游船、旅游商场、旅游餐饮等领域。在 1979 年党中央、国务院决策试办经济特区之后不久,澳门的吴福先生就与广东珠海市合资建设了石景山旅游中心,1980 年 10 月建成营业。除了固定资产投资领域的对外开放以外,我国旅游业还在开放过程中主动学习和借鉴国外的先进经验,如电脑预订网络、信息查询系统等现代化手段,最有代表性的是在学习借鉴的基础上,于 1988 年 8 月制定颁布了《中华人民共和国旅游涉外饭店星级标准》,对以后中国旅游饭店管理水平的提高发挥了非常关键的作用。

(二) 从改革开放到 20 世纪 90 年代初的我国旅游业对外开放的特点

这一时期,中国旅游业对外开放的特征是:入境旅游得到高速发展,出境旅游开始起步。推动入境旅游大发展的主要因素有三个:一是中国对外开放之初的神秘感,吸引了源源不断的游客前来观光;二是一度成为入境旅游接待“瓶颈”的住宿、交通问题,由于加快利用外资建设饭店、政府全力调集和增加运力,使之在较短时间内得到了解决;三是在对外开放的初期效应逐步减小以后,于 1987 年适时地开放了台胞赴内地探亲和旅游市场,短期内台胞入境旅游大幅度增加,成为 80 年代末维系入境旅游持续高速增长的重要因素。

我国旅游业这一时期的对外开放呈现以下特点:

1. 旅游业是中国改革开放的先导。旅游业不仅在国家开放的大形势下走向了开放,而且作为改革开放的试验田,起到了对外开放的先导性示范作用。中国是从 1978 年底开始实行对外开放的,到 1979 年就提出了利用外资建设旅游饭店的思路,并批准了首批利用外资的饭店建设项目,这说明旅游

业的对外开放是领国家对外开放风气之先,在思想和行动上创新和快捷的。1986年以后,有关部门开始控制外资饭店的建设规模,实际上这从另一侧面反映了饭店市场对外开放的力度是很大的。

2. 旅游业充分体现了改革开放的成果。在对外开放的10来年间,我国入境接待和旅游创汇大幅度增长,在国际上的排序提升了20位左右,所吸引的大量海外旅游者直接看到了中国改革开放的巨大成就;而中国公民出境旅游的起步发展,这本身就体现了国家对外开放的程度,也说明改革开放已使中国公民有经济实力出国旅游。

3. 自主决定旅游业对外开放。这个时期旅游部门研究对外开放,不论是开放领域,还是开放幅度,都是从行业自身发展的实际考虑的,没有境外和国外旅游部门、旅游企业促动的因素,这与20世纪90年代以后有很大不同。以旅游饭店业为例,对外开放虽然已经包括外商投资、商业存在、自然人进入等方面,达到了服务贸易领域十分开放的程度,但都不是与外方谈判的结果,而是我们自主决策的。

4. 旅游市场的开放是初步的。在这10来年间,除了旅游饭店领域对外开放步伐较大,其他方面仅仅是迈出步子,出境旅游是如此,景区开发、旅游救援等也是如此,而且旅行社领域没有进行任何开放。这就意味着在未来新的形势下,旅游业对外开放面临着非常艰巨的任务。

三、20世纪90年代以来旅游业的对外开放

进入20世纪90年代以后,我国旅游业的对外开放进入了历史新阶段。在这个阶段,影响对外开放的问题中新增加了一个外部因素,那就是我国旅游部门参与了入世谈判。它使得对外开放具有了明显不同于以前的特点,并推动着旅游业更大范围地走向对外开放。入世对我国旅游业开放的影响是深刻的、持久的,它将我国旅游业带入了全面与世界接轨的新阶段。因此,这个时期是我国旅游业对外开放战略、开放格局发生重大转折的时期,主要特点表现为:

(一) 内外因素共同推动旅游业对外开放

20世纪90年代以后,我国旅游业的发展已进入客源供不应求的新阶段,客源增长的机缘性因素已近终结,而中国旅游企业开拓国际市场的能力尚比较薄弱,也无法通过依赖引进外资解决客源问题,因此,如何深度开放旅游

市场被提到了重要日程。出境游市场的进一步开放也是如此,随着广大居民生活水平的日益提高,对出境游的总体需求量明显增加,只有扩大出境游的规模和旅游目的地,才能满足人民群众日益增长的物质文化需求。同时,在中国参与入世谈判以后,旅游业作为服务贸易中的重要组成部分,由于入境旅游、国内旅游、出境旅游都是规模巨大、潜力深厚的市场,这立即引起了WTO各成员的重视,纷纷对中国旅游部门提出市场开放的要价。在参与服务贸易谈判的各部门中,旅游业属于开放程度较高的,对进一步开放具有相对较高的承受力,这就注定了在入世谈判中将作出更多的让步。为了提早应对这种开放格局,旅游部门充分考虑了这方面的有关因素。

(二) 旅行社成为对外开放的新领域和热点

20世纪90年代以前,旅行社是不对外开放的,直至1993年才允许在国家旅游度假区内试办中外合资旅行社。这一政策的放开,就考虑了适应“复关”谈判这一因素的影响。在1995年谈判转入“入世”阶段以后,旅行社领域的对外开放成为双边谈判的焦点,每一轮谈判中讨价还价的核心都是有关旅行社开放的幅度和深度,饭店业由于开放水平已很高而谈判顺利,导游服务等领域虽也曾经涉及,但最终没有成为谈判议题。因此,这一时期,旅行社领域的对外开放不仅成为入世谈判的焦点和难点,也是全行业关注的热点问题。为了适应入世谈判形势的需要,也为了使参与入世谈判有所遵循,1998年12月,经国务院批准,国家旅游局和外经贸部联合发布了《中外合资旅行社试点暂行办法》,规定了合资旅行社的设立条件、审批办法、经营范围等,将外资进入中国旅行社市场的地域范围扩大到了国家旅游度假区以外。此后,在这个试点暂行办法的指导下,试点兴办了多家中外合资旅行社,并先后与美国、欧盟达成在旅行社领域的市场准入协议。入世以后,兑现入世承诺也主要表现为扩大旅行社领域的对外开放。旅行社领域的对外开放,不仅标志着我国旅游业的全面对外开放,而且集中体现了国内外因素对旅游市场开放的共同影响。

(三) 出境旅游发展成为一大单独的旅游市场

20世纪90年代以前,我国旅游业主要以入境游为主,出境旅游还处于萌芽时期。1984年3月中办、国办曾下发了《关于不宜组织群众自费旅游团出国访问的通知》,但到80年代末以后,边境旅游、探亲旅游开始逐

步启动,并以很快的速度发展起来。1992年7月,国务院批准国家旅游局《关于扩大边境旅游,促进边疆繁荣的意见》,将边境游业务扩大到黑龙江、内蒙古、吉林、辽宁、新疆等省(区);1996年3月,经国务院批准发布了《边境旅游暂行管理办法》,对中俄、中朝、中越、中缅等双边国家的边境旅游作出规范。与此同步,出国旅游也开始快速起步发展。1991年1月,海南省旅游总公司被批准可组织省内居民赴东南亚三国旅游;1993年4月,国家旅游局发布了《关于严格按照规定办理东南亚旅游业务的通知》,11月又印发了《关于对擅办出国(境)旅游业务的通报》,重申对出境旅游经营的管理规则和要求。为了满足中国公民不断增长的出境旅游需求,1997年3月,经国务院批准,国家旅游局、公安部发布了《中国公民自费出国旅游管理暂行办法》,将原来仅限于以探亲为目的的出境旅游,扩大为不限定出游目的的出国旅游,将出境游组团社扩大了7倍多,更加便利了中国公民的出境旅游。到中国人世前,出境旅游已经成为可与入境游、国内游并列的三大市场之一,这是90年代以来我国旅游业对外开放的显著成果之一。

(四) 旅游业对外开放的领域不断扩大

这一时期,除新开放了旅行社领域以外,旅游业其他要素和方面的开放也进一步扩大。1992年8月,国务院发布了《关于试办国家旅游度假区有关问题的通知》,在决定兴办的国家旅游度假区中允许引进外资,并允许开办外汇商店、成立中外合资的汽车公司。在外资的利用和投向上,由以投资建设旅游饭店为主,扩大到投资于景区景点、旅游索道、修缮保护文物古迹、完善旅游配套设施等。在1998年1月1日起施行的《外商投资产业目录》中,旅游领域没有禁止外商投资的项目,在有所开放、也有一定限制的领域(如不准外商控股)都有旅游项目,例如,水上运输、出入境汽车运输、航空运输、通用航空等,要求在中方控股或占主导地位的情况下对外开放;高档别墅、高档写字楼、国际会展中心,大型旅游、文化、娱乐公园及人造景观,国家级旅游区的建设、经营,可在外资不控股的前提下对外开放。

(五) 对外开放的形式进一步多样化

20世纪90年代以前,旅游业对外开放主要是引进外资,只是出于搞好