

以双视角综合分析  
我国旅游业开放历程  
影响因素和开放步骤



新时代  
**中国旅游业**  
开放与发展

杨玉英 闫 静 编著

湖南大学出版社



# 新时代 中国旅游业 开放与发展

杨玉英 闫 静 编著

湖南大学出版社·长沙

## 内 容 简 介

本书以宏观视角综合分析我国旅游业开放历程、影响因素和开放步骤，将旅游业的发展放置于国家改革开放的背景中，对旅游业各细分领域的改革开放政策和发展状况进行了系统梳理，以改革开放为主线，以开放促发展的实证分析为重点，并将国家旅游业开放措施的动力效应进行量化分析，将开放的大政方针在旅游领域具体化。本书的突出特色是力图增强系统性和提高研究站位。同时，将旅行社、酒店、邮轮、会展经济、入境旅游、海南国际旅游消费中心等旅游业重点领域的开放进程和步骤作为研究主要内容，研究范围广。高层次、宽领域的研究能够实现对旅游业开放进程的全面把握，研究结果对旅游产业进一步开放具有战略指导意义。

---

### 图书在版编目 (CIP) 数据

新时代中国旅游业开放与发展/杨玉英, 闫静编著. —长沙: 湖南大学出版社, 2020. 11

ISBN 978-7-5667-2062-7

I. ①新… II. ①杨… ②闫… III. ①旅游业发展—研究—中国  
IV. ①F592. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2020) 第 221918 号

---

### 新时代中国旅游业开放与发展

XINSHIDAI ZHONGGUO LUYOUYE KAIFANG YU FAZHAN

---

编 著: 杨玉英 闫静

责任编辑: 严小涛

印 装: 北京虎彩文化传播有限公司

开 本: 710 mm×1000 mm 1/16 印张: 13.5 字数: 228 千

版 次: 2020 年 11 月第 1 版 印次: 2020 年 11 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5667-2062-7

定 价: 50.00 元

---

出 版 人: 李文邦

出版发行: 湖南大学出版社

社 址: 湖南·长沙·岳麓山 邮 编: 410082

电 话: 0731-88822559(营销部), 88821594(编辑室), 88821006(出版部)

传 真: 0731-88822264(总编室)

网 址: <http://www.hnupress.com>

电子邮箱: 781089448@qq.com

---

版权所有, 盗版必究

图书凡有印装差错, 请与营销部联系

# 序 言

旅游业是我国对外开放较早的领域之一，在中国对外开放的历史上，旅游业曾经起到了排头兵和助推器的作用。现阶段，我国改革开放进入新的历史阶段，从国内看，经济进入新常态，供给侧结构性改革在我国高质量发展中面临新任务，旅游业结构优化升级面临新形势；国际上看，世界经济发展进入经济秩序重构时期，贸易保护主义抬头、全球化趋势面临新挑战，我国扩大开放如“引进来”与“走出去”等政策对旅游业发展提出了新要求。因此，有必要在新的阶段，针对新的变化，研究国际旅游业发展趋势和国际规则，提出我国今后一个时期旅游业开放发展的具有操作性的对策建议。

本书是海南省哲学社会科学规划项目“我国旅游业扩大开放进程与步骤研究”[HNSK(GJ)2019-01]课题研究的主要成果。自2019年5月立项至本书定稿，课题总体研究时间只有一年，但实际的相关研究过程则可以追溯到课题组包括本人已有的相关研究基础以及立项以前的相关研究工作。整个研究过程简单地划分为4个阶段。

第一阶段：2018年10月至2019年4月，立项之前，利用原有研究基础，结合拟申报课题，进行了我国服务业开放问题研究，收集整理有关旅游业开放发展的研究资料，形成了《我国服务业开放总体思路》研究报告，并进一步完善，编成书稿《新时代我国服务业开放与发展》（于2019年12月由上海交通大学出版社出版）。这对旅游业所处的开放背景、服务业总体的开放格局有了全面系统的了解和清晰的认识，为了解分析旅游业在国家开放总体格局中的地位奠定了基础。与此同时，以课题申报为牵引，以纪念改革开放40周年为契机，广泛动员和组织三亚学院旅游与酒店管理学院教师开展有关研究，形成了比较系统的资料。参与人员多达20人，领域涵盖三亚学院现有的旅游管理、

酒店管理、会展经济管理、旅行社管理、邮轮游艇运营与管理等各个专业及专业方向。

第二阶段：2019年5月至2019年7月，海南省社会科学规划基金项目立项之后，组织课题组人员，围绕旅游业开放研究进行了文献梳理和归类分析，重点梳理了旅游业对外开放的必要性、旅游业开放的机遇和影响因素、旅游业开放的主要领域（旅行社、酒店、会议会展、邮轮游艇、国际旅游等）、旅游业开放的效应分析和策略等方面的文献和已有的研究成果。同时，考虑到课题的应用性，重点梳理了改革开放以来，我国旅游行业主管部门和服务贸易主管部门在人员出入境管理、旅游领域开放措施和政策、服务贸易领域开放条件等旅游业各个细分领域的开放进程与各个时间节点的政策作用。

第三阶段：2019年8月至2019年12月，深化此研究与论文发表。在前期资料、文献整理分析的基础上，对应旅游业内部细分行业和领域，如对会展业、酒店业、旅行社业、邮轮业、入境旅游、海南国际旅游消费中心建设等各个方面分别进行了开放情况的系统梳理、开放步骤分析，以及下一步的开放对策研究，形成了《我国旅游业开放与发展研究》研究报告。同时，相关内容提炼成论文，并陆续在国内学术期刊上发表，共计8篇。

第四阶段：2020年4月至2020年6月，成果汇总，结项材料准备，并整理成书稿。期间，专题研究报告《中国入境旅游演变特征及发展策略》荣获三亚市社会科学优秀成果二等奖。

本书作为课题研究成果汇编，全面分析了我国旅游业重点领域对外开放的进程和其中存在的突出问题，评估了开放经验与效果，并为旅游业的进一步扩大开放提出了可操作性步骤，在理论层面和实践指导方面均具有突破性意义。第一，梳理并研判全球旅游业开放发展的趋势、国际规则演变及影响因素。重点从技术变革加速、消费水平提高、文化交流频繁、闲暇时间增多、全球化的深度合作、产业融合创新等方面研究全球旅游业发展动态趋势及国际规则的演变。第二，科学地量化评估我国旅游业开放效果。基于我国旅游业的发展成果和对外开放的现状，探索构建度量我国旅游业开放程度和效果的指标体系，进而定量评估我国旅游业的开放水平和成效。第三，综合研判新时代产业升级和消费升级对旅游业提出的新要求。全面总结我国旅游业对外开放过程中的经验做法以及面临的现实瓶颈，深度剖析制约我国旅游业扩大对外开放的主要因

素，并提出我国旅游业适应新时代新要求而扩大对外开放的系统化构想。第四，研究我国旅游业规则与国际市场接轨的推进思路，明确我国旅游业扩大对外开放的重点领域、阶段性任务及实施步骤。规划旅游业未来进一步对外开放的重点领域，如邮轮、酒店、旅行社、会展经济等旅游行业细分领域，探索旅游业高质量发展和国际化提升等方面的问题。

课题研究以宏观视角综合分析了我国旅游业开放历程、影响因素和开放步骤，将旅游业的发展置于国家改革开放的背景中，对旅游业各细分领域的改革开放政策和发展状况进行了系统梳理。课题研究以改革开放为主线，以开放促发展的实证分析为重点，将国家旅游业开放措施的动力效应进行量化分析，将开放的大政方针在旅游领域具体化。本书的突出特色是力图增强系统性和提高研究站位；同时，将旅行社、酒店、邮轮、会展经济、入境旅游、海南国际旅游消费中心等旅游业重点领域的开放进程和步骤作为研究主要内容，研究范围广。高层次、宽领域的研究能够实现对旅游业开放进程的全面把握，研究结果对旅游产业的进一步开放具有战略指导意义。

本书的学术价值在于通过深入分析我国旅游业各领域各行业的开放进程，考察在产业升级和消费升级新形势下我国旅游业的对外开放与发展，分析我国旅游业对外开放的阶段性特征，量化评估开放效果，分析开放与发展的关系，找出旅游业发展政策动力和制度动力因素，在学术上丰富了影响因素、动力机制等宏观视角的旅游管理理论。

本书的应用价值在于根据实际情况提出具有指导定义的对策和建设。在我国对外开放的历史上，旅游业曾作为破冰产业引领了开放潮流。现阶段，我国改革开放进入新的历史阶段，“引进来”与“走出去”对旅游业发展提出了新要求。同时，“逆全球化”对开放日益构成挑战。针对新变化，研究旅游业开放与发展的进程，提出我国今后一个时期内旅游业的开放步骤，提出具有操作性的对策建议，这将对我国新时代旅游业的发展具有较强的指导意义。

本书的核心观点为：①旅游业天然就是开放的产业，开放的领域和程度对旅游业的发展极为重要。改革开放进入新阶段为旅游业持续扩大开放创造了条件。②旅游业对外开放是有步骤、分阶段逐步推进的过程，受政治、经济、文化、社会等多种因素影响，旅游业的开放步骤要与旅游业开放条件相匹配。③旅行社、酒店、邮轮、会展经济等旅游业重点领域的开放是扩大旅游业对外

开放的关键内容，出入境旅游业的发展规模则更是与国家整体开放程度直接相关。④旅游业的发展离不开国家政策和各级政府的大力支持，同时旅游业的发展又为国民经济发展和人民生活改善做出重要贡献。

全书共分为 10 章。

第一章，我国旅行社业对外开放进程与发展策略，主要执笔人为李昭、王秋娜、彭文静，李昭进行了数据资料更新和统稿。

第二章，改革开放以来我国酒店业的发展历程，主要执笔人为郜宣、苏晓梦。王俊迪对数据资料进行了更新，杨玉英进行了文字修改完善和统稿。

第三章，我国邮轮旅游业开放进程与发展策略，主要执笔人为余有勇。

第四章，我国会展业的开放进程与发展策略，主要执笔人为杨玉英、雷春、卢新新、朱俭。

第五章，我国高尔夫产业发展的困境与出路，主要执笔人为李佳、吴兰卡。李佳进行了数据资料更新，杨玉英补充了有关内容并进行了文字修改。

第六章，我国出入境旅游对外开放进程与对策，主要执笔人为闫静、胡雨凯、王丹鹤、龚慧。闫静进行了数据资料更新。

第七章，我国入境旅游发展的演变特征与发展策略，主要执笔人为杨玉英、刘辉、闫静。

第八章，我国入境旅游业功能定位与宏观驱动因素研究，主要执笔人为杨玉英、闫静、胡雨凯、王丹鹤、龚慧。

第九章，我国入境旅游发展与社会对外开放关系的实证研究，主要执笔人为鲍富元、杨玉英。

第十章，旅游业开放发展的地方实践——海南国际旅游消费中心建设解读，主要执笔人为杨玉英、鲍富元、李慧。

本书得以顺利出版，感谢海南省社科联的课题项目支撑，感谢三亚学院陆丹校长、朱沁夫副校长和有关领导的大力支持，感谢旅游学院课题组全体成员的共同努力。同时，感谢湖南大学出版社的大力支持。

由于水平和能力限制，本书错误和疏漏在所难免，欢迎旅游业同仁和广大读者批评指正。

杨玉英

2020年6月21日于三亚学院

# 目 次

<b>第一章 我国旅行社业对外开放进程与发展策略</b> .....	( 1 )
一、中国旅行社业发展概述 .....	( 1 )
二、中国旅行社业对外开放的阶段划分 .....	( 3 )
三、加入 WTO 及对中国旅行社业发展的影响 .....	( 8 )
四、改革开放对旅行社业发展的作用 .....	( 9 )
五、基于 PEST 分析的我国旅行社业经营环境的变化 .....	( 11 )
六、旅行社市场国际化的发展趋势与中国的应对 .....	( 17 )
<b>第二章 改革开放以来我国酒店业的发展历程</b> .....	( 22 )
一、问题的提出 .....	( 22 )
二、改革开放 40 多年我国酒店业发展的历史回顾 .....	( 23 )
三、中国酒店业的发展现状 .....	( 27 )
四、改革开放对酒店行业结构变化的影响 .....	( 31 )
五、未来中国酒店行业的发展趋势 .....	( 33 )
<b>第三章 我国邮轮旅游业开放进程与发展策略</b> .....	( 35 )
一、引言 .....	( 35 )
二、国内外邮轮旅游行业的发展历程及现状 .....	( 40 )
三、国家关于邮轮旅游业发展政策的导向分析 .....	( 46 )
四、问题及对策 .....	( 51 )
五、结论及讨论 .....	( 55 )

<b>第四章 我国会展业的开放进程与发展策略</b> ·····	( 57 )
一、会展业的概述·····	( 57 )
二、会展业发展及其理论研究·····	( 60 )
三、国内外会展业管理及市场准入·····	( 64 )
四、我国会展业的发展与开放历程·····	( 68 )
五、我国会展业的开放发展现状与问题·····	( 77 )
六、促进我国会展业开放发展的对策建议·····	( 91 )
<b>第五章 我国高尔夫产业发展的困境与出路</b> ·····	( 96 )
一、国外高尔夫球场的建设现状·····	( 96 )
二、国外高尔夫旅游业发展分析·····	( 97 )
三、国内高尔夫旅游业发展分析·····	( 101 )
四、我国高尔夫旅游的发展思路和发展措施·····	( 103 )
<b>第六章 我国出入境旅游对外开放进程与对策</b> ·····	( 106 )
一、出入境旅游概述·····	( 106 )
二、中国出入境旅游开放的主导影响因素·····	( 108 )
三、中国出入境旅游的特征与开放进程·····	( 120 )
四、国外国家（地区）出入境旅游对比分析·····	( 134 )
五、中国出入境旅游开放效果分析·····	( 140 )
六、中国出入境旅游进一步开放策略·····	( 142 )
<b>第七章 我国入境旅游发展的演变特征与发展策略</b> ·····	( 149 )
一、中国入境旅游发展的演变特征·····	( 150 )
二、新时代中国入境旅游发展的新环境和新趋势·····	( 156 )
三、提升中国入境旅游发展的策略与实施路径·····	( 158 )
<b>第八章 我国入境旅游业功能定位与宏观驱动因素研究</b> ·····	( 161 )
一、引言·····	( 161 )
二、中国入境旅游阶段划分及其功能定位·····	( 162 )
三、中国入境旅游业发展的宏观驱动因素分析·····	( 168 )
四、研究结论与启示·····	( 172 )

第九章 我国入境旅游发展与社会对外开放关系的实证研究·····	(174)
一、引言·····	(174)
二、模型构建和研究方法·····	(179)
三、入境旅游开放度与社会对外开放度的关联分析·····	(181)
四、结论与探讨·····	(186)
第十章 旅游业开放发展的地方实践——海南国际旅游消费中心建设解读 ·····	(187)
一、国际旅游消费中心的“国际”含义·····	(187)
二、从“国际消费中心”到“国际旅游消费中心”的概念演绎与特征 评价·····	(190)
三、国际旅游消费中心价格迷局及优化管理·····	(193)
参考文献·····	(197)

# 第一章 我国旅行社业对外开放进程 与发展策略<sup>①</sup>

旅行社在中国旅游业的发展进程中起着至关重要的作用。改革开放 40 多年来,我国的旅行社从开始的 2 家增长到 20 000 多家,在产业规模、营业收入、接待人数、发展特征等方面都发生了翻天覆地的变化。本章回顾了 1978 年中国旅行社业迈入产业化进程和实施对外开放以来的历程,根据不同时期对外开放的政策、领域、特点,将中国旅行社业的对外开放进程划分为初步开放和起步发展、国际接轨和结构调整、双向开放和快速发展、全面开放和深化改革等四个阶段;分析了加入 WTO 和改革开放政策对中国旅行社行业发展的影响和作用,具体包括提高中国的国际旅游形象、优化旅行社行业结构、加快旅行社行业市场化改革等。本章应用 PEST<sup>②</sup> 方法分析了我国旅行社发展环境的变化和面临的挑战,在研究旅行社发展趋势的基础上,提出积极推进网络化、智能化业务营销模式,产品形式多元化发展、积极开拓境外旅游消费市场等应对策略。

## 一、中国旅行社业发展概述

旅行社作为旅游业的核心产业之一,在中国旅游业的发展进程中起着至关重要的作用。中国旅游业的改革开放已历经 40 多年,中国已成为世界第一大出境旅游客源国、第三大旅游目的地国。随着国家双向开放的对外开放战略布局及“一带一路”建设的不断推进,旅游业对外开放的程度也越来越高。旅行

---

① 本章部分内容曾发表于《广西质量监督导报》2019 年第 5 期。

② PEST 分析是指宏观环境的分析。P 是政治, Politics; E 是经济, Economy; S 是社会, Society; T 是技术, Technology。

社业于 2010 年全面开放，标志着我国整个旅游业的全面开放。新时代旅行社的产业和行业发生了哪些变化？呈现何种趋势？如何发挥旅行社在旅游业全面开放中的核心作用？中国的旅行社在扩大开放进程中如何应对全球化变化新趋势？这都是值得探讨的重要议题。

1923 年，上海商业储蓄银行总经理陈光甫在银行内部设立旅行部，这成为我国近代旅游业的开端。1927 年，该旅行部独立并更名为中国旅行社，标志着我国第一家旅行社的诞生。但中国旅行社的产业化进程开始于 1978 年改革开放政策的实施后，在此之前，中国仅有的两家旅行社——中国旅行社和中国国际旅行社，在中华人民共和国成立至 1978 年期间的主要业务内容以政治接待为主。改革开放后，中国的旅行社业经历了从事业型向产业型，从以政府行政管理为主向市场化、法制化和规范化转变的历程。2001 年中国加入 WTO，旅游业中一直处于保守地位的旅行社加速了对外开放的进程。2009 年《旅行社条例》的实施标志着我国对外资旅行社的全面“解禁”，并以超出 WTO 承诺内容之外的政策，对外资旅行社的设立条件给予国民待遇。2011 年，我国开始允许中外合资旅行社试点经营公民出境旅游业务，这意味着我国的旅行社业真正开始进入全面开放阶段。

改革开放 40 多年来，我国的旅行社从开始的 2 家增长到 20 000 多家，在产业规模、营业收入、接待人数、发展特征等方面都发生了翻天覆地的变化。根据文化和旅游部公布的统计公报数据，截至 2016 年年底，我国共有旅行社 27 939 家，全国旅行社资产总额 1 277.9 亿元，各类旅行社共实现营业收入 4 643.1 亿元，营业税金及附加 10.4 亿元。2016 年，全国旅行社共招徕入境游客 1 445.7 万人次、6 020.5 万人天，经旅行社接待的入境游客为 1 942.9 万人次、6 714.6 万人天；全国旅行社共组织国内过夜游客 15 604.9 万人次、48 702.0 万人天，经旅行社接待的国内过夜游客为 17 088.6 万人次、53 147.5 万人天。<sup>①</sup> 截至 2019 年年底，全国旅行社总数为 38 943 家。2019 年全国旅行社全年入境旅游接待人数 1 829.62 万人次，国内旅游接待人数 18 472.66 万

---

<sup>①</sup> 数据来源：文化和旅游部官网，《2016 年中国旅游业统计公报》。

人次。<sup>①</sup>

### 二、中国旅行社业对外开放的阶段划分

改革开放 40 多年来，旅游业作为中国改革开放的破冰产业，始终走在改革开放的最前沿，在中国改革开放的总体进程中发挥重要作用，在推动和发展旅游业的同时有效地撬动着其他产业和领域的对外开放。而旅行社在旅游业对外开放过程中一直处于比较特殊的地位，相比于酒店业和餐饮业的快速国际化，旅行社业在外资进入的领域一直限制较为严格，是旅游业中最晚开放的领域。这一方面是因为旅行社在旅游业中处于龙头地位，与酒店、餐饮、交通、娱乐等部门有着紧密联系；另一方面旅行社固有的高风险性也是国家对外开放管控过程中需要特别谨慎的原因。回顾 1978 年中国旅行社业迈入产业化进程和实施对外开放以来的历程，根据不同时期对外开放的政策、领域、特点，可以将中国旅行社业的对外开放进程划分为四个阶段。

#### （一）初步开放和起步发展阶段（1978 年—1993 年）

1978 年—1993 年是我国旅行社初步开放和起步发展的阶段。在经历了长期的封闭之后，中国于 1978 年开始实施对外开放政策，旅游业由于其具有的小、轻、灵、关联性强等特点，成为中国对外开放的破冰产业。开放当年，中国的来华旅游入境人数就达到了 180 万人次，旅游外汇收入达 2.6 亿美元。20 世纪 80 年代以后，来华旅游入境人数和旅游外汇收入都开始迅速增长，为了满足市场接待需求，在 20 世纪 80 年代末期，大量旅行社如雨后春笋般快速成立，中国的旅行社业进入第一个真正意义上的增长高峰期。这一阶段旅行社业发展的转折点在于 1985 年《旅行社管理暂行条例》的颁布。在此之前，垄断中国旅行社业 80% 业务的国旅、中旅、青旅三家旅行社都以接待访华外宾为主，具有很强的政治目的，并且形成了明确的业务分工。

随着对外开放的实施，旅行社的主要业务逐渐转变为接待自费访华的旅游者。为了适应这一新形势，1984 年国家旅游局将旅游外联权下放，允许更多

---

<sup>①</sup> 数据来源：《文化和旅游部关于 2019 年第四季度全国旅行社统计调查报告》《文化和旅游部关于 2019 年第三季度全国旅行社统计调查报告》《文化和旅游部关于 2019 年上半年全国旅行社统计调查报告》。

的企业经营国际旅游业务，截至 1988 年，中国的旅行社数量达到了 1 573 家。1985 年颁布的《旅行社管理暂行条例》是中国旅行社业的第一部法规，法规将旅行社划分为三类：①经营对外招徕并接待外国人、华侨、港澳同胞、台湾同胞来中国、归国或回内地旅游业务的旅行社；②不对外招徕，只经营接待第一类旅行社或其他涉外部门组织的外国人、华侨、港澳同胞、台湾同胞来中国、归国或回内地旅游业务的旅行社；③经营中国公民国内旅游业务的旅行社。这一时期中国旅行社业的对外开放重点是发展入境旅游，整个产业的需求基础建立在入境旅游市场上，产品构成以二类旅行社组织接待的团队观光为主，产业规模的增长也以没有外联权但可以接待入境旅游者的二类社为主。

随着改革开放的进一步加快，入境旅游快速发展的同时，国内旅游和出境旅游也发展起来。进入 20 世纪 90 年代初期，中国开始允许公民出国探亲 and 旅游，中国旅游业的大门不再只是对内迎客，还开始走出国门与国际接轨，中国成为继亚洲第四大客源地。这一时期中国出境旅游市场由因公出境和因私出境两类构成，且由于政策限制等因素，因公出境的比例略高于因私出境的人数，旅行社所组织的出境旅游规模占 30% 左右。尽管有诸多限制，但中国出境旅游的起步和发展对中国旅行社业具有重要意义。它意味着中国旅行社业有了更广阔的发展空间，开始了中国旅行社与国际市场的接轨，改变了中国旅行社在国际旅游合作中的地位。由于从单一的入境旅游向入境旅游、国内旅游、出境旅游并举的转变，20 世纪 90 年代初期中国旅行社业产业规模的增长开始以一类社和三类社为主，二类社由于市场结构的变化、审批政策的调整等而逐渐萎缩，直至 1996 年中国旅行社的分类调整，取消了二类社的称号。

### （二）国际接轨和结构调整阶段（1993 年—2001 年）

1993 年—2001 年是我国旅行社国际接轨和结构调整的阶段。第一阶段中国旅行社业的对外开放实质是旅游客源市场的开放，期间虽允许外国机构在中国设立非经营性质的旅游办事机构，但不允许外资进入旅行社行业从事经营事务。因此有学者认为 1993 年之前，中国的旅行社业都未进入真正意义的对外开放阶段。<sup>①</sup> 1993 年 10 月，国家旅游局（现在的中华人民共和国文化和旅游

---

<sup>①</sup> 宋伟良：《中国旅行社业利用外资的战略研究》，《财贸经济》2006 年第 2 期。

部)制定颁布了《关于在国家旅游度假区内开办中外合资经营的第一类旅行社的审批管理暂行办法》(以下简称《审批暂行办法》),允许外国旅行社在12个国家旅游度假区开办中外合资旅行社,经营区域限定在度假区内。《审批暂行办法》明确规定,中外合资经营的第一类旅行社“注册资本不少于100万美元或等值的外汇人民币,中方企业的投资比例不低于51%”。其经营范围包括经营来度假区度假的海外旅游者的招徕、接待业务和度假区的国内旅游接待业务,但不允许在境内其他地方设立经营性分支机构。1998年,按照上述相关规定,云南滇池国家旅游度假区内设立的云南力天旅游有限公司成为第一家在华的中外合资旅行社。

为推动旅游业的整体市场化进程,进一步实现与国际接轨,1995年,国家旅游局依照国际惯例开始实行旅行社质量保证金制度,这标志着中国旅行社业的管理开始适应国际旅游法制化管理的潮流,采取切实有效的措施保护旅游消费者的合法权益。1996年,国务院颁布了《旅行社管理条例》(以下简称《条例》),取消了一、二、三类社的划分方式,按照国际市场通行的方法将旅行社按照业务范围划分为国际旅行社和国内旅行社两种类型。同时,《条例》大幅度提高了旅行社的注册资金,规定国际旅行社注册资本不得少于150万元人民币;国内旅行社注册资本不得少于30万元人民币。国际旅行社每增设一个分社,应当增加注册资本75万元人民币;国内旅行社每增设一个分社,应增加注册资本15万元人民币。质量保证金的设立和《条例》的颁布,使得这一阶段的许多经营效益差的中小旅行社和违规经营旅行社退出市场,促进了中国旅行社业的结构调整。

1998年,在此前《关于在国家旅游度假区内开办中外合资经营的第一类旅行社的审批管理暂行办法》的基础上,国家旅游局和对外贸易经济合作部联合发布了《中外合资旅行社试点暂行办法》(以下简称《试点暂行办法》)。《试点暂行办法》规定如需申请设立合资旅行社,中国合营者应为国际旅行社,申请前三年平均每年外联人数超过3万人天、平均每年旅游业务销售总额超过5000万元;经营国际旅游的旅行社或拥有全资的经营国际旅游的旅行社的企业,合资期限不超过20年。<sup>①</sup>《试点暂行办法》将合资旅行社的经营范围从国

---

<sup>①</sup> 资料来源:《中外合资旅行社试点暂行办法》。

家级度假区扩展到全国区域，业务内容包含入境旅游业务和国内旅游业务，此举是中国旅行社业对外开放的重要一步，标志着中国旅行社业开始了对外开放的市场化进程，是中国旅行社业适应全球贸易自由化趋势的尝试，也表明了中国旅行社业在对外开放政策层面采取的逐步开放的立场和态度。

### （三）双向开放和快速发展阶段（2001年—2008年）

2001年—2008年是我国旅行社双向开放和快速发展阶段。截止到2001年，旅游业作为中国最早对外开放的领域，饭店、餐饮、景点等已充分与国际接轨，旅行社的对外开放成为中国加入WTO的重点谈判内容。为了履行“入世”承诺，国务院在2001年12月重新修改了《旅行社条例》，增加了“外商投资旅行社的特别规定”，就外商投资旅行社的设立条件、注册资本、中外方出资比例、分支机构设立等问题做出了明确规定。《条例》降低了合资旅行社的注册资本金标准，取消了一家外国投资者只能设立一家旅行社的要求。中外双方只要符合《条例》中规定的条件，即可申请设立合资旅行社，经营入境旅游业务和国内旅游业务。2003年6月，由国家旅游局和商务部联合制定、发布了《设立外商控股、外商独资旅行社暂行规定》（以下简称《暂行规定》），进一步降低了外商投资国内旅行社的门槛，放宽了对其的限制。原本规定外商控股或外商独资旅行社注册资本不少于400万元人民币，降低为“注册资本不少于250万元人民币”；原本规定符合条件的境外投资方设立控股或独资旅行社的范围限于北京、上海、广州、深圳、西安5个城市，修改后的《暂行规定》取消了此条规定。同时，按照中国加入WTO的承诺，中国将逐步放开合资旅行社中外方出资比例限制，在2003年底以前允许外商在合资旅行社中控股，在2005年底以前允许成立外商独资旅行社。在一系列的政策开放下，2003年12月1日，中国首家外资控股旅行社——中旅途易旅游有限公司隆重开业；紧接着第二天，中国首家外商独资旅行社——日航国际旅行社中国有限公司（简称日航国旅）在北京成立。在接下来的数年，又有几十家国际旅行社企业进入中国。

这一时期，在对外开放程度越来越高的同时，中国旅行社业也在积极地对内开放。2002年7月1日开始实行的《中国公民出境旅游管理办法》标志着中国出境旅游市场开始走向成熟。到2002年底，中国出境旅游市场规模达到

了131亿美元，特许经营中国公民出境旅行社的数量也由原来的68家猛增到528家。<sup>①</sup>对内开放还体现在国旅、中旅、中青旅、广之旅、春秋国旅等一批有实力的旅行社通过并购、特许经营、合同代理、联盟等方式实现跨区域经营，并在一定程度上消解了中国的地方保护主义的“潜规则”。

截止到2008年年底，中国的入境游客达到1.30亿人次，实现国际旅游外汇收入408.43亿美元，分别比上年下降1.4%和2.6%；国内旅游人数17.12亿人次，收入8749.30亿元人民币，分别比上年增长6.3%和12.6%；中国公民出境人数达到4584.44万人次，比上年增长11.9%；旅游业总收入1.16万亿元人民币，比上年增长5.8%。全国旅行社数量达到20110家，比上年末增加1167家。其中国际旅行社1970家，比上年末增加173家；国内旅行社18140家，比上年末增加994家；外商投资旅行社28家，比上年末增加7家。2008年末全国旅行社资产总额521.86亿元人民币，比上年增长1.0%；各类旅行社共实现营业收入1665.48亿元人民币，比上年增长1.6%；实际缴纳税金11.29亿元人民币，比上年增长2.9%。<sup>②</sup>无论是从出入境总人数、旅游收入还是旅行社的数量、资产总额、营业收入，都可以看出，在旅游业和旅行社业的双向开放下，即便受到2008年全球金融危机的影响，中国的旅游业在这一阶段仍持保持着快速发展的态势。

#### （四）全面开放和深化改革阶段（2009年—目前）

2009年5月1日开始实施的《旅行社条例》不再禁止外商投资旅行社设立分社，并以超出WTO承诺内容之外的规格让外商投资旅行社在设立条件上享受“国民待遇”，在注册资本、设立地域、投资比例、投资方资质、分支机构等方面不再设门槛，均采取与国内旅行社设立的同等条件。2010年国家旅游局和商务部颁布并实施了《中外合资经营旅行社试点经营出境旅游业务监管暂行办法》，并于2011年5月公布第一批试点经营我国公民出境旅游业务的3家中外合资经营旅行社名单，其中包括中旅途易旅游有限公司、国旅运通旅行社有限公司、交通公社新纪元国际旅行社有限公司。此外，2013年康泰国际旅行社（深圳）有限公司成为第一批试点经营内地居民出境旅游业务的内地与

<sup>①</sup> 杜江：《中国旅行社业发展的回顾与前瞻》，《旅游学刊》2003年第6期。

<sup>②</sup> 数据来源：文化和旅游部官网，《2008年中国旅游业统计公报》。