

第一章 中国旅行社业务经营 许可证制度研究

我国旅行社行业管理的三大制度即业务经营许可证制度、质量保证金制度和年检制度中，许可证制度是最先设立的，它也是保证金、年检等制度得以建立和整个旅行社行业管理的基础。因此，许可证制度是我国旅行社行业管理的根本制度。但自设立以来，对旅行社实行许可证制度的必要性常常有不同看法，在政府机构改革、清理行政审批和实施《行政许可法》等工作中，这种意见出现过，有时甚至影响到这项制度的命运。从旅行社业的性质特征、地位作用和实施专门的行业监督管理的实际需要出发，旅行社实行许可证制度非常必要，但进行相应的改革也非常必要。

一、旅行社实行许可证制度的必要性与合理性

随着我国企业制度及企业登记制度改革的不深入，旅行社设立制度也进行了一些改革探索。其中最为主要的一点，就是有些地方将旅行社许可设立制度改为登记设立制度，取消了旅行社业务经营许可证制度。从旅行社设立实行登记制的优劣比较，许可设立制度与旅行社行业管理关系的分析，以及实行许可证制度的法规政策依据来看，我国坚持实行旅行社业务经营许可证制度具有很强的必要性和合理性。

（一）旅行社实行登记设立制度的优劣分析

企业登记设立制度，就是通过直接到政府的商务（工商）管理部门按规定进行注册登记设立企业的制度，它是全球通行的在大部分行业实行的企业

设立制度。企业登记设立制度至少具有以下特点和优势：第一，统一性，即全国统一由商务（工商）部门办理注册登记手续；第二，时效性强，即因环节少、申请和登记手续简明，决定其耗时相对较少；第三，经济性，即因环节少、手续简明，决定其耗费人力、财力较少。

如果旅行社实行登记设立制度，则会相应地产生以下好处：一方面，由于设立程序与全国通行的大多数企业相同，因而为社会各界人士所熟知，便于旅行社申请者按章申办，而不必事先了解设立旅行社的特有程序，这样，既节省了时间，又可降低申办费用；另一方面，可以按熟知的简明程序随时申办、设立旅行社，申办者就可以综合考虑各方面的因素，选择最佳时机来申办，使旅行社生逢其时，为日后的经营和发展奠定良好的基础。

由于旅行社是一个较为特殊的行业，其特点决定了如果实行企业登记设立制度，可能会产生的问题是不可轻视的。首先，入境旅游和出境旅游是主要的旅游业务，旅行社是整个旅游经济运行的龙头，其经营活动贯穿旅游全过程，业务操作涉及面比较广。如果不对欲进入旅行社行业的经营者和服务者进行严格的资格审查，就不仅可能使旅游质量、效果和旅游者权益受到影响，而且会影响到我国的国际形象和国际声誉，不利于我国旅游行业的健康发展。其次，旅行社的经营管理及其员工的工作具有独特性质。除了在人事、财务等方面与一般企业相同和相近外，旅行社的外联、接待、计划、市场开发等主要经营与管理业务，均不同于一般企业，有很多针对从业者的专门教育培训和资格考试与审查制度。这些决定了如果没有对旅行社的专门行业管理，势必难以满足企业经营和行业发展的实际需要，而许可设立制度是实施旅行社行业管理的基础和重要手段。最后，旅行社资金投入量少而风险大，其所提供给消费者的是生产与消费统一的服务性产品，而且是先付费、后旅游。如果在旅游时发生明显的质价不符，消费者很难用退换产品来减少损失和保护自己的合法权益。因此，旅游产品消费者的权益难以用一般产品消费者的常规权益保护方式来得到保护。如果没有对旅行社企业及其从业人员的专门性资格审查，势必使行业队伍鱼龙混杂，良莠不齐，使得旅游者的合法权益难以得到切实保护。

简言之，旅行社是一个较为特殊的行业，如果与一般行业一样，实行企业登记设立制度，不对申请进入者进行特定的审查，既不利于保护国家利益，又不利于旅游消费者的权益保护，也不利于旅行社及整个旅游业的发展。权

衡利弊，旅行社设立实行登记制显然弊大利小，因此，旅行社实行登记设立制度的合理性、可行性显然不足。

（二）许可证制度与旅行社行业管理的关系

目前，我国对一些较为特殊的行业实行业行政管管理，旅游行业即为其其中之一。旅游行业行政管理的主要形式，就是通过建立各级管理机关和制定、实行一系列管理法规、政策、标准、规范，使旅游行业按国家规定的目标运行、发展。其中对旅行社业行政管理的内容，主要包括旅行社企业设立前置审批和经营许可，对旅行社经营管理过程中贯彻执行各项法规政策的日常监督和业务经营状况的检查（临时性检查与年检），对先进旅行社的表彰和对违章旅行社的处罚，对旅行社管理和服务人员的业务培训、资格认定、在岗监督检查和违章、违纪处分等。在旅游行政管理部门对旅行社实行业管理的各项制度中，对旅行社企业设立的前置审批和业务经营许可，即实行旅行社业务经营许可证制度，占据十分重要的地位，作用非常突出。

第一，实行许可证制度可以从进入环节保证行业整体素质，维护我国的国际声誉和形象，适应旅游业健康发展的需要。除了一般性的在企业注册登记时的条件和资格审核外，通过实行业务经营许可证制度，根据行业的特殊性规定一些标准、条件，对旅行社申办者进行前置性的进入行业从事经营活动的条件和能力审核，对于实现由旅行社行业的特殊性所提出的对企业的特殊要求，从而保证旅行社行业经营队伍的整体素质，促进旅游健康发展，维护国家的根本利益，都是至关重要的。换言之，如果实行登记设立制度，从入口保证旅行社企业队伍的素质就比较困难。

第二，许可证制度是旅行社行业管理赖以存在的基础和前提。实行许可证制度，旅行社的设立必须首先经过行业管理部门的资格审查，得到该部门的业务经营许可，从而使行业管理部门对旅行社经营管理过程及其从业者的监督、检查、奖优罚劣，直至取消其业务经营权，有了基础和前提。如果不实行许可证制度，旅行社的设立不经过行业管理部门的前置审批和业务许可，一是行业管理的权威性会大为降低；二是对旅行社贯彻行业管理法规的情况及业务经营状况的监督、检查失去了基础，甚至连有关旅行社的数量、注册资金、组织结构等行业及企业基本情况，也必须通过工商部门的协助才能了解到，如果因某些环节不畅，就会使行业管理部门因情况不明而无法进行监

督、检查，不难想像，对究竟有多少旅行社都不清楚，如何去进行监督、检查；三是进行奖罚时没有基础，特别是没法根据需要做出取消其旅行社业务经营权的决定；四是其他各项行业管理制度的贯彻执行，如旅行社质量保证金制度、导游人员资格证和注册登记制度等，失去了基础和保障；五是建立新的管理制度、出台新的管理措施的难度会大大增加。总之，许可证制度是对旅行社进行行业管理的最主要的一项制度，如果被取消，行业管理的力度会大为减轻，且会直接影响其他行业管理制度及措施的功效。

此外，实践也对上述理论分析做出了肯定回答。在近些年建立社会主义市场经济体制的改革中，我国有一二个省市区试行第三类旅行社（国内旅行社）登记设立，取消了其业务经营许可证制度。从目前对行业管理的影响看，这些地区第三类旅行社（国内旅行社）的行业管理较松，新实行的管理制度和措施很难在这类旅行社得到贯彻，甚至管理机关对这类旅行社的基本情况，如企业数量、注册地址、法人代表、经营活动及效益等信息也掌握得十分有限。旅游行业管理部门与工商管理等部门的关系也不顺，部门协调难度增大，旅游行业管理机关对此意见很大。所以，要对旅行社实行行业管理，就必须全面坚持旅行社业务经营许可证制度，旅行社设立不能实行登记制。

（三）旅行社实行许可证制度的法律、政策依据

实际上，我国自建立旅行社业务经营许可证制度，对旅行社设立实行许可制以来，全国绝大部分地区始终如一地予以贯彻执行。在建立社会主义市场经济新体制中，我国的各项有关立法非但未宣布废止这一制度，反而作了明确的规定。

1984 年我国做出发展社会主义商品经济的决定，1985 年 5 月国务院发布的《旅行社管理暂行条例》第九至十一条，分别规定了开办第一、二、三类旅行社，必须向国家旅游局或省（自治区、直辖市）旅游局提出申请，经批准后按有关规定到工商行政管理机关办理注册登记手续。

1991 年 7 月，国家旅游局和国家工商行政管理局联合发布《关于加强全国旅行社审批、登记、年检管理的通知》（旅管理发〔1991〕第 130 号），规定：“今后凡成立新的经营国际旅游业务的第一、二类旅行社，由国家旅游局审批并颁发《旅行社业务经营许可证》；成立新的经营国内旅游业务的第三类旅行社，由省级旅游行政管理机关审批颁证，并报国家旅游局备案”；今后

凡成立新的旅行社，须持国家旅游局或省旅游局的批准文件和颁发的许可证，到工商行政管理机关办理登记注册，“没有上述批准文件和许可证的，工商行政管理机关不予受理。”据此，旅行社行业清理整顿结束后，国家旅游局换发了新版《旅行社业务经营许可证》。到 1995 年底，全国共有 292 家一类旅行社、748 家二类旅行社和 3800 家三类旅行社，领取了旅游行业管理机关正式颁发的《旅行社业务经营许可证》。

1992 年 10 月，国家工商行政管理局印发了《关于改进企业登记管理工作，促进改革开放和经济发展若干意见》（工商企字〔1992〕第 306 号），明确规定旅游属于保留行业审批、实行许可证制度的部门之一：“企业申请开业登记，除外贸、金融、交通、航空、旅游、医药、建筑、出版等行业应按国家有关规定报请行业归口部门审批外，其他行业和企业办理开业登记，经企业主管部门审批后，可直接向登记主管机关申请登记注册。除法律、法规规定实行专项审批或许可证的以外，其他部门规定的审批及许可证，一律不作为登记注册的法定前置条件。”

1993 年 12 月颁布施行的《中华人民共和国公司法》第八条第二款规定：“法律、行政法规对设立公司规定必须报经审批的，在公司登记前依法办理审批手续。”第二十七条第二款规定：“法律、行政法规规定需要经有关部门审批的，应当在申请设立登记时提交批准文件。”1994 年 7 月颁布施行的《中华人民共和国公司登记管理条例》，在有关公司设立、变更登记的条款中也作了相应的规定（参见该条例第十四、十七、十九、二十九、四十三条）。可见，新的企业登记管理制度仍保留了旅行社行业的前置审批和业务经营许可证制度。1996 年 10 月国务院发布、2001 年 12 月国务院修订的《旅行社管理条例》（以下简称《条例》）明确规定：“旅游行政管理部门应当向经审核批准的申请人颁发《旅行社业务经营许可证》，申请人持《旅行社业务经营许可证》向工商行政管理机关领取营业执照”，“未取得《旅行社业务经营许可证》的，不得从事旅游业务。”《条例》及国家旅游局制定和修订的《旅行社管理条例实施细则》，对旅行社申请许可证的条件、程序和旅游行政管理部门审批的原则、依据、方式，以及未取得许可证擅自经营旅行社业务的处罚等，也都做了全面、具体的规定（具体内容参见本书附录二）。

可见，我国旅行社实行许可设立制度，不仅是必要的，更是合理合法的，任何怀疑甚至否定这样做的必要性、合理性和合法性的想法、做法都是不可

取的。

二、旅行社许可证的功能作用与使用管理

（一）旅行社许可证使用管理存在的主要问题

关于旅行社业务经营许可证（以下简称“许可证”），有两个问题值得注意：一是有相当一部分旅行社，由于担心遗失、损毁，将许可证当做宝贝收藏起来，由总经理锁入保险柜中，至少也是放置在旅行社的办公室、财务部等外人一般不常进出的地方。有些旅行社的主管部门甚至连将许可证交给旅行社保存都不放心，而由自己亲自保管。二是绝大部分旅游者和社会公众，也包括旅游行业中的许多人士，不知道如何判定一个企业是否是旅行社、能否经营旅行社业务及能经营何种旅行社业务，甚至不知道旅行社有许可证，更不清楚许可证的作用。

（二）许可证的功能作用

许可证是由旅游行政管理部门依据法律法规颁发的、许可持证者经营旅行社业务的法定证明文书，是旅行社经营旅行社业务及经营旅行社业务种类的资格证明。具体来说，许可证有以下三个功能：

第一，从是否领取和持有许可证，可以判定一个组织是否是旅行社和能否经营旅行社业务（即旅游业务）。《旅行社管理条例》第十二条规定，旅游行政管理部门必须向批准设立的旅行社颁发许可证，旅行社持许可证到工商机关办理注册登记并领取营业执照，同时明确规定“未取得《旅行社业务经营许可证》的，不得从事旅游业务”。因此，无许可证的，就不是旅行社，就不能经营旅游业务，即使有营业执照，甚至自称为旅行社或旅游公司，经营旅行社业务也都是违法的。

第二，从许可证的“许可经营业务”栏目，可以看出旅行社可以经营何种旅游业务。颁发许可证的旅游行政管理部门，必须在许可经营业务栏标明许可持证者经营的旅行社业务种类。国内旅行社许可证只标明“国内旅游业务”，即组织、接待中国公民在我国境内旅游，目前不包括到港澳台地区的旅游业务；国际旅行社的许可经营业务包括国内旅游业务、入境旅游业务、边

境旅游业务和出国旅游业务，许可经营业务栏目写有何种业务，该旅行社就能经营何种旅游业务，未写的旅游业务就不能经营。

第三，从许可证还可了解旅行社的其他情况，包括旅行社的准确名称、投资人、颁发机关、许可证有效期等，这些对旅游者和有关方面也有非常重要的作用。

（三）许可证的使用管理规定

国家旅游局制定的《旅行社管理条例实施细则》（以下简称《实施细则》）第二十二条规定：许可证是经营旅游业务的资格证明，其上应当注明旅行社的经营范围；旅行社应当将许可证与营业执照一起悬挂在营业场所的显要位置。为了满足旅行社在营业场所之外证明业务经营资格的需要，防止用复印许可证等手段伪造业务资格证明，旅行社审批机关还借鉴我国营业执照的使用管理方式，设置了许可证副本，并在《实施细则》中规定颁证机关可根据旅行社业务需要核发许可证副本。国家旅游局还明确规定，许可证和其副本的复印件均不可作为旅行社的业务经营资格证明。

要求旅行社在营业场所的显要位置悬挂许可证，以及根据旅行社业务经营的需要核发许可证副本，正是从发挥许可证功能作用的实际需要出发。营业场所是旅行社直接面向旅游者和社会各有关方面从事经营服务活动的场所，在其显要位置悬挂许可证，是旅行社主动向旅游者和其他有关方面出示其业务资格证明，以取信于他们，并接受监督、检查。旅行社在营业场所之外从事旅游经营服务活动，就必须携带并主动出示许可证副本。

依据《条例》、《实施细则》的有关规定，国家旅游局制定了许可证使用须知，对许可证的使用、管理作了较为具体、全面的规定，附印在每份许可证副本的背面，以便旅行社及其有关人员了解和执行。为便于读者了解有关许可证的使用、管理要求，作者将该“须知”附录在本章后。

（四）不正确使用许可证可能产生的危害

旅行社不按规定悬挂许可证和携带、出示许可证副本，不仅违反了法规、规章的有关规定，使许可证证明其业务经营资格和具体的业务经营权的作用不能较好、较充分地发挥出来，而且可能产生三种危害性：一是使一些无许可证的非旅行社的组织和个人可以非法从事旅行社业务，从而扰乱旅游市场

秩序，损害旅游者的合法权益和旅游、旅行社行业的声誉；二是给一部分旅行社违法超范围经营旅行社业务提供了条件，其结果也往往是损害旅游者的合法权益和行业声誉等；三是可能给不法人员冒用某旅行社名义非法从事旅行社业务提供可乘之机，其结果是直接损害了被冒名旅行社的声誉和权益，还可能导致旅行社的直接经济损失，如承担赔偿责任、偿还债务等。这几种情形近年来都曾发生过。道理非常简单，由于有些从事旅行社业务的经营场所不悬挂和主动出示许可证，非旅行社的组织和个人就可以做旅行社业务，也可以自称是旅行社，或者说是某旅行社的营业部或门市部；国内旅行社就敢于做国际旅游业务，无边境游、出国游经营权的国际旅行社也敢经营边境旅游和出国旅游业务。如果有人非要看许可证，他们就可以用许可证放在办公室为托词来应付。

因此，从保护自身利益、维护行业声誉、对抗不正当竞争者出发，旅行社应当按规定在营业场所的显要位置悬挂《旅行社业务经营许可证》，在业务活动中要时刻注意主动出示许可证或许可证副本，各级旅游行政管理部门也要加强对许可证使用和管理的监督、检查。

三、旅行社设立由审批制改为核准制

我国颁发旅行社业务经营许可证实行的是审批制。审批制在保证许可证制度的权威性和旅行社企业及行业的素质等方面发挥着十分重要的作用。但随着行业的发展、建立社会主义市场经济体制目标的确立和改革的不断深入，按照政府机构改革和转变工作方式、减少行政审批、实施《行政许可法》和依法行政的要求，需要探讨在坚持许可证制度的前提下，借鉴投资体制改革等经验，将旅行社设立和申请许可证的具体制度由审批制改为核准制的必要性和可行性。

（一）旅行社设立实行审批制存在的主要问题

旅行社设立实行审批制存在的问题，主要是审批结果的不确定性，审批原则解释、执行情况不明确，审批政策变动调整的信息披露不充分、不广泛、不及时，以及审批时限执行得不严格，这些问题对旅行社投资的时机把握、效益预期和具体申报等均直接产生不利影响，并直接制约着旅行社行业优胜

劣汰的动态运行和发展机制的形成。《旅行社管理条例》规定，旅行社审批机关按照旅游规划、旅游市场需要和规定的设立条件，对设立旅行社的申请进行审核，在三个方面都符合的，批准设立并颁发许可证，有一个方面和一个条件不符合的，就不予批准设立和不颁发许可证。实际上，目前所有的旅游规划都没有明确全国和各地区在规划期内旅行社企业及其增长的数量指标，旅行社的增减主要应由市场来决定。因此，除了设立条件在法规和规章中有明确规定外，是否符合旅游规划和旅游市场需要，都由旅行社审批机关解释、判断，这就使得旅行社审批结果存在很大的不确定性。在市场经济中，企业数量应该由市场来决定和调节，市场是否需要增加和在特定时期、特定区域需要增加多少旅行社，最好由投资商来判断，投资商最主要的依据就是分析预测旅行社设立后有无业务和能否赢利。按照国务院关于投资体制改革的决定，投资实行“谁投资、谁决策、谁受益、谁承担风险”的原则，而不是由政府来审批投资项目。实行审批制以及实际审批工作中存在的不足，最主要的就是影响到投资人根据市场需要选择最有利的投资时机。由于审批结果的不确定性，也使得旅行社的设立准备工作不扎实、不到位，因为扎实、到位的准备工作会因不批准设立而白做，批准设立的又会因此导致注册登记和开业手续不顺利，企业管理和业务经营基础不牢固，进而直接影响企业的效益和发展前景。而且由于实际审批经常实行严格控制政策，使得旅行社行业准入困难，退出也相应比较困难，因此歇业、注销旅行社的主动要求就会很少，主管部门有关旅行社歇业、转行、注销的意见、建议也难以被接受。行业的入口和出口都不通畅，就直接制约着旅行社行业优胜劣汰的动态机制的形成。这是审批制最深层的危害。

（二）实行核准制的有利之处

与审批制相比，核准制符合我国减少行政审批的政府机构改革、转变职能和工作方式的方向，与世界贸易组织规则和市场经济原则关于政府尽可能减少对社会经济活动直接干预的一般要求保持了一致，且具有标准、原则、政策和操作要求的公开性、统一性、规范性和结果的可预见性等优点。因此，改审批制为核准制，有利于投资人自主选择投资时机、规模、业务类型，并可以较好地预测投资前景，因而能够直接促进旅行社投资人与旅行社全行业投资和经营效益的提高，以及优胜劣汰的旅行社行业动态运行和管理机制的

形成。所以，除外商投资旅行社继续保留审批制外，应该将旅行社设立的审批制改为按照规定程序、标准进行核准的制度。旅行社设立的具体标准，《旅行社管理条例》可作原则规定，由条例的《实施细则》予以细化和量化，《实施细则》确定设立标准的出发点是满足企业经营、保证服务质量和旅游者权益以及行业持续健康发展的需要，相对稳定，分阶段调整。将审批制改为核准制后，现行规定的三项审批原则，即符合旅游业发展规划、符合旅游市场需要、符合《条例》规定的设立条件（第十一条第一款），前两条都应该取消。

四、旅行社产权变更与许可证转让

在市场经济条件下，企业产权变更是非常普遍的现象。企业投资和占用的资产越少，其中特别是固定资产越少，投资者进出该行业越容易，因此企业产权越容易变更。旅行社属于投资量和占用固定资产比较少的行业，所以，我国开始建立社会主义市场经济体制后，旅行社企业的产权变更现象比较多，对企业经营和行业发展产生了很大影响，已经引起各有关方面的重视。

（一）旅行社产权变更的必要性和合理性

在传统的计划经济体制下，我国投资权集中在国家手中，企业无投资权和对所占用资产的处置权，因此，不存在企业适应经营和发展需要变更资产权属关系的问题。在目前的社会主义市场经济条件下，我国的投资主体已经多元化，包括企业在内的投资主体可以且必须按照市场的状况及其变动来进行投资决策。所以，企业产权变更的必要性和合理性源于市场经济条件下的经营和投资自主权，而最初始的根源就在于市场经济本身的要求。

对于旅行社来说，其产权变更的必要性和合理性具体可以从以下几方面来分析说明：

第一，从投资者方面看，投资已经设立的旅行社比新申请设立旅行社效率高，费用低。申请设立旅行社，需要报经旅游行政管理部门审批并领取《旅行社业务经营许可证》，然后办理工商注册登记。这就需要投资人按规定准备和提交申请文件，同时在资金、人员、营业场所、营业设施设备等方面进行准备以接受检查，更为重要的是能否获得批准和领到许可证。就到工商

部门办理有关登记手续来说，设立登记也要比变更登记难度大得多。所以，如果能够通过向一家已经设立的旅行社投资来获得旅游业务经营权，包括全额投资或参股，无疑要容易得多，效率大为提高，也会节省不少费用支出。

第二，从旅行社企业来看，之所以要转让产权，肯定与其投资不足、经营管理机制有缺陷等有直接关系。通过产权变更，吸引新的投资者，增加企业的资金占用量，对旅行社经营和发展有利。而且，新的投资者的进入和产权结构发生变动，往往还伴随着企业资产组织形式和经营管理制度的变动。就目前我国旅行社产权变更的实际情形看，投资量较少、经营状况较差的旅行社，通过吸收新的投资，既解决了资金不足的问题，又通过签订协议和修改章程，实现了由独资企业向公司制等现代企业的转变，弱化了旅行社与其原行政主管部门的关系，从而弥补了经营管理机制方面的缺陷。

第三，从资源利用来看，让现有素质较差的旅行社歇业、投资人另行申请设立新旅行社是不可取的。无论经营状况如何，旅行社在经营过程中都会形成一定的以非物质形态为主的资源，包括经营管理人才、业务关系、在同行中的影响等，这些对于以提供中介服务为主的旅行社来说都是必备的。新设立的旅行社在这些方面都必须从零开始，投资改造现有旅行社，这些方面就可以利用，即有一个相应的基础。如果素质较差的旅行社一律歇业注销，要求投资者新申请设立旅行社，被注销旅行社在这些方面所积累的资源在一定程度上就被弃之不用，从而造成资源的浪费。

第四，从对行业的影响来看，新设立旅行社也不如改造和加强现有旅行社有利。目前，运用市场机制淘汰素质较差企业的制度，从总体上看在我国还远未形成，旅行社行业在这方面算是走在前面的，但要使素质较差的旅行社基本都能歇业注销是不现实的。在这种情况下，仅仅依靠严把审批关、在进入环节控制旅行社行业规模压力已经很大，对于实力强、基础和前景好的投资者来说这样做不公平，对于行业发展也不利。因此，如果能通过采取措施引导投资者投资改造现有旅行社，就既可以提高企业和行业整体素质，对控制旅行社行业总体规模、使之基本适应我国旅游市场的需要也有很大好处。

第五，从行业行政管理来看，除了上述对控制行业规模和提高行业队伍的整体素质的有利影响外，引导投资者投资改造现有旅行社、办理变更手续，也比审批设立新旅行社并引导和帮助其开展业务省事。

可见，旅行社产权变更无论是对企业经营、行业发展，还是对投资人和

行政管理部门，都是比较有利的，在市场经济中是必要和合理的经济行为。

（二）旅行社许可证有偿转让问题

旅行社产权变更，在原投资人不撤出投资和不退出旅行社经营的情况下，吸收新的投资者增加投资是一种形式；另一种主要形式是，原投资人全部撤出投资和经营，由新投资人投入资金独立经营，使旅行社的业务经营许可证转移到新投资人一方。在运用后一种形式时，新的投资方一般要向原投资人支付一笔转让费，也就是许可证的有偿转让。按照《旅行社管理条例》的规定，旅游行政管理部门在审批和颁发《旅行社业务经营许可证》时，是不向申请人收费的，即投资人可以无偿从旅游行政管理部门申请领取许可证。这种无偿获得的许可证却被有偿转让，从表面上看似乎是不合理的，但实际情形不是这样。

尽管许可证是无偿取得的，但对于旅行社的原投资人来说，伴随着以转让许可证为表现形式的旅行社业务经营权的转让，其在设立以后直到转让之时的经营过程中所形成的以非物质形态为主的无形资产，即前述具备一定业务经营和管理技能、知识、经验的人才，已经积累起来的业务关系，其在社会上和同行中所树立的形象和声誉等，也都全部或部分转让给新投资人了。按照市场经济原则，这种无形资产的转让应该是等价有偿的，否则对于原投资人就是不合理的。现在存在的主要问题是，各种情形不同的旅行社在转让时，这种无形资产的价值究竟有多少，还缺乏统一的评估标准和办法，因而易出现问题。此外，如前所述，申请设立新旅行社与收购一家已设立的旅行社，在直接和间接费用支出上有差距，主要是申请费用、筹建费用和因花费时间等所发生的一些间接费用之和，与接手一家现有旅行社办理变更登记等所需费用之间的差额，也应包括在转让费用之中。

所以，旅行社在转让许可证时，通过协商和合理评估，由受让方（新投资人）向出让方（原投资人）支付一笔无形资产及其他方面的转让补偿费用是合理的，是符合等价交换的市场原则的。

（三）旅行社产权变更的行政管理

旅行社产权变更对行业有影响，因此，在旅游行政管理上必须采取相应的措施，以保证其充分发挥积极作用，抑制其可能产生的消极影响。

首先，旅行社以转让许可证的方式实现旅游业务经营权的完全转让，必须依照《旅行社管理条例》及《旅行社管理条例实施细则》的规定，报经旅游行政管理部门批准。许可证的完全转让，要涉及转让以后的新投资人在资金量、业务人员资格、营业场所和设施设备等方面是否符合规定的设立条件。考虑到这种转让一般都伴随着人员和其他软硬件的一同转让，因此在经营条件方面大多超过设立条件要求，所以，旅游行政管理部门对其审核要比审批新设立旅行社简单。这种对完全转让许可证的审批，必须由旅行社的原审批部门进行，以便保持审批管理的一致。如果未经原审批部门审批，由企业自主进行，或由其他部门审批，都无法对其转让后是否具备规定的经营条件，从而在服务质量保证和对旅游者、业务相关方面合法权益保障方面是否符合需要，都无法认定。基于此，根据《条例》的精神，《实施细则》在罚则中明确规定，未经法定部门依法批准，非法转让或变相转让许可证，要受到行政处罚，具体处罚形式包括由旅游行政管理部门处以警告，责令限期改正；有违法所得的予以没收，并处以 3 倍以下的罚款（最高 3 万元）；无违法所得的，处以 1 万元以下的罚款。

其次，旅行社吸收新的投资人投资，不转让许可证，仅仅增加新的投资人和投资量，除按其章程规定报经企业权力机关和（或）原投资人批准、同意外，要视情形征得原审批的和主管的旅游行政管理部门同意，使得其了解旅行社产权变更后的经营条件状况，并视实际需要决定是否进行必要的审核。具体操作中，第一步，旅行社可在准备吸收新的投资人，征求原投资人或其代表、主管机关意见时，向所在地的对其行使行业行政主管权的旅游行政管理部门咨询，了解其有关规定或要求；第二步，在签订协议后报企业权力机关审批时，将协议、章程修改草案送主管的和原审批的旅游行政管理部门或接受咨询部门所指明的旅游行政管理部门征求意见，并听取建议；第三步，在产权变更协议和修改的章程获得批准后，按《条例》及其《实施细则》的规定，向有关的旅游行政管理部门办理备案手续。在第一步，旅游行政管理部门会根据情形提出建议和要求；在第二步，该部门会依据自己的要求进行了解，并视需要提出进一步审查的要求或其他建议；在第三步，有关的旅游行政管理部门就要按规定为旅行社办理换发许可证和变更名称、企业形式、投资人等项目的通报和公告等手续。

资料一：

旅行社许可证使用管理规定

I 《国际旅行社业务经营许可证》使用须知

一、《国际旅行社业务经营许可证》（以下简称《许可证》）是经营旅游业务及业务范围的法定证书。旅行社应当将其与《营业执照》一起悬挂于营业场所的显要位置。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，依照《旅行社管理条例》等法律法规均应当受到查处。

二、旅行社凭国家旅游局的批准文件领取《许可证》，并在 60 个工作日内持《许可证》到工商行政管理部门办理登记注册手续，经核准领取营业执照后方可开业。无故逾期不办理注册登记手续的，《许可证》自动作废，由颁证机关收回。

三、《许可证》由国家旅游局统一印制和颁发，载明许可证编号、旅行社中英文名称及英文缩写、许可经营业务、企业形式、投资人、缴纳旅行社质量保证金数额和许可证有效期。

四、颁证机关应旅行社的要求核发《许可证》副本。副本与《许可证》效力等同，用于旅行社对外开展业务。《许可证》及其副本的复印件不得作为旅行社业务经营资格的证明。

五、《许可证》有效期三年，以颁证之日的当月或下月 1 日为起点。旅行社应当在《许可证》到期之日前的三个月内，持到期《许可证》及其副本，到颁证机关换发《许可证》；在有效期内，如《许可证》载明项目内容变更，或《许可证》损坏、遗失，应当在发生变更等情形之日起的三个月内，持原《许可证》或遗失证明材料，向颁证机关申请换发或补发。无故逾期不办理手续的，《许可证》无效。

六、旅行社在接受旅游行政管理部门的业务年检时，应当将《许可证》副本与年检材料一起送年检机关，由年检机关在“旅行社业务年检情况”栏内注明年检结果。无年检专用章和注明“不通过业务年检”的许可证副本无效。

七、旅行社歇业，应当在三个月内向所在地的旅游行政管理部门交回《许可证》（包括所有副本，下同）；旅行社受到取消业务经营资格处分，由

所在地的旅游行政管理部门根据颁证机关的正式通知，在三个月内收回《许可证》。收回《许可证》的机关应当在三个月内将《许可证》交颁证机关销毁。未经颁证机关批准，任何组织和个人无权扣押、收缴和销毁《许可证》。

八、《许可证》不得伪造、涂改、外借、出租，未经合法审批不得有偿或无偿转让。

II 《国内旅行社业务经营许可证》使用须知

一、《国内旅行社业务经营许可证》（以下简称《许可证》）由国家旅游局根据《旅行社管理条例》的要求制定，是国内旅行社经营旅游业务及业务范围的法定证书。旅行社应当将其与《营业执照》一起悬挂于营业场所的显要位置。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，依照《旅行社管理条例》等法律法规均应当受到查处。

二、旅行社凭省、自治区、直辖市旅游局或其授权的地方旅游局的批准文件领取《许可证》，并在 60 个工作日内持《许可证》到工商行政管理部门办理登记注册手续，经核准领取营业执照后方可开业。无故逾期不办理注册登记手续的，《许可证》自动作废，由颁证机关收回。

三、《许可证》由国家旅游局统一印制，由颁证机关在《许可证》上载明许可证号码、旅行社名称、营业场所、企业形式、投资人、许可经营业务和许可证有效期。

四、颁证机关应旅行社的要求核发《许可证》副本。副本与《许可证》效力等同，用于旅行社对外开展业务。《许可证》及其副本的复印件不得作为旅行社业务经营资格的证明。

五、《许可证》有效期三年，以颁证之日的当月或下月 1 日为起点。旅行社应当在《许可证》到期之日前的三个月内，持到期《许可证》及其副本，到颁证机关换发《许可证》；在有效期内，如《许可证》载明项目内容变更，或《许可证》损坏、遗失，应当在发生变更等情形之日起的三个月内，持原《许可证》或遗失证明材料，向颁证机关申请换发或补发。无故逾期不办理手续的，《许可证》无效。

六、旅行社在接受旅游行政管理部门的业务年检时，应当将《许可证》副本与年检材料一起送年检机关，由年检机关在“旅行社业务年检情况”栏内注明年检结果。无年检专用章和注明“不通过业务年检”的许可证副本

无效。

七、旅行社歇业，应当在三个月内向所在地的旅游行政管理部门交回《许可证》（包括所有副本，下同）；旅行社受到取消业务经营资格处分，由所在地的旅游行政管理部门根据颁证机关的正式通知，在三个月内收回《许可证》。收回《许可证》的机关应当在三个月内将《许可证》交颁证机关销毁。未经颁证机关批准，任何组织和个人无权扣押、收缴和销毁《许可证》。

八、《许可证》不得伪造、涂改、外借、出租、买卖或无偿转让。

资料二：

关于处理旅行社变更投资人等问题的意见（节录）^①

在企业脱钩和改制过程中，有不少旅行社的投资人和主管部门需要变更。其主要情形有三种，一是原投资人和主管部门保持不变，由于增加投资而增加新的投资人，旅行社的名称也因企业改制为公司制企业而变化，但字号一般保持不变；二是一些主管部门将由其直接主管的旅行社，划给自己下属企事业单位主管，旅行社的投资人和主管单位完全发生变化，其资产性质一般不发生变化，名称视情形有的变、有的不变；三是原投资人和主管单位完全退出，将旅行社转让给新投资人，旅行社名称和投资人都发生变化，资产性质有的也发生变化。对这三种情形要分别采取管理措施。

第一种情形是旅行社适应自身增资扩股、增强业务和发展能力需要的行为，对增强企业实力和提高行业整体素质有利，对旅行社审批和行业管理的影响不大，根据《旅行社管理条例》及其《实施细则》的有关规定，可以按国家旅游局《关于国际旅行社变更事项备案管理有关问题的通知》（旅管理发〔1998〕第 029 号）第三条，填表备案并换发《许可证》即可。

第二种情形是旅行社投资和主管关系在本系统内部的调整，主要是应企业与行政机关脱钩的需要，对有关方面的影响不大，在按规定办理变更事项备案时提交证明材料，经审核属实后，即可办理变更和换发《许可证》手续。

第三种情形实际上是旅行社《许可证》在原投资人、主管部门与新投资

这是作者在旅行社管理处工作时起草的一份具体工作意见，有关内容没有公开发表。

人之间的转让，多为有偿转让，伴随有经营管理人员和业务关系的转让，有必要性和合理性，但涉及新投资人是否符合旅行社设立条件和该社的继续存在是否符合所在地区旅游市场的实际需要，因此，要报经原审批的旅游行政管理部门研究审批，审批机关可根据《条例》规定的三项原则作出批准或不批准、注销该社的决定。