



我国出境旅游政策思路有待调整

作者: 马聪玲 2005-8-22 23:05:03

一、回顾: 我国出境旅游总量控制不断放松

自20世纪90年代以来,我国采取了“适度发展出境旅游”的政策,在出境旅游发展过程中,“有组织、有计划、有控制”的原则在具体管理措施上主要体现在以下三个方面:第一,对出境旅游目的地资格的限制。第二,对出境旅游经营主体资格的限制。第三,对出境旅游程序、手续等审核的限制。这三个方面的限制都是着力于对出境旅游总量的控制。事实上,我国出境旅游蓬勃兴起的历程不仅是我国经济不断发展、消费水平不断提高、出境市场需求增强的过程,也是我国改革开放不断深化的过程中,出境旅游诸多限制性的政策不断放宽的过程。

1、出境旅游目的地数量不断增加

出境旅游目的地资格的获得采取了ADS(Approved Destination Status)协议谈判的方式,对出境旅游的目的地国家和地区做出了规定,引导和调节着出境旅游的流向和流量。

在出境旅游目的地上,最早开放的是香港、澳门的探亲旅游和丹东对朝鲜的边境旅游。1990年至1992年,东南亚新加坡、马来西亚、泰国、菲律宾先后成为我国探亲旅游目的地国家。此后,围绕港澳和东南亚的探亲旅游和丹东与朝鲜的边境旅游,我国出境旅游范围不断扩大。截至1998年上半年,经国家批准,黑龙江、内蒙古、辽宁、吉林、新疆、云南、广西等7个省、自治区与俄罗斯、蒙古、朝鲜、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、缅甸、越南等8个国家开展了边境旅游,经批准的边境旅游项目达56个。到2004年底,已有90个国家与我国国家旅游局签署了旅游谅解备忘录,中国公民出国旅游的目的地国家和地区已达90个。目前可正式组团的有63个国家。从2000年开始,我国明显加快了出境旅游目的地(ADS)的开放步伐,每年开放国家均在五个以上,特别是2004年,随着中国同申根协议国家ADS谈判通过,我国出境旅游目的地国家和地区迅速增至63个。这一变化,一方面使得我国出境旅游目的地选择具有了地域上的广泛性,另一方面,国家通过控制目的地数量,从而实现我国出境旅游有控制、有计划发展的政策力度已经大大减弱。

2、出境旅游经营主体更加广泛

在“适度发展”的指导方针下,国家旅游局对经营出境旅游业务的旅行社实行了经营资格、数量、配额实行严格控制、禁止超范围和无证照经营。在经营主体数量上经历了以下几个阶段:

少数几家:1984年,国务院就批准了侨办、港澳事务办、公安部联合上报的《请示》,规定统一由中国旅行社总社委托各地中国旅行社承办归侨、侨眷和港澳台眷属赴港澳地区探亲旅行团在内地的全部组织工作,香港、澳门的中国旅行社负责当地的接待事务。1988年,经国务院港澳事务办与香港特别行政区政府协商,决定扩大香港游的规模、并增加中国国际旅行社总社为承办“香港游”单位。**“7+2”家:**1990年出台的《关于严格按照规定办理赴东南亚旅游业务的通知》批准了7家旅行社特许经营此项业务。1992年,国务院港澳事务办公室又增批福建省海外旅游公司、华润旅游有限公司开办赴港澳地区“探亲游”。但在实际经营中,未经批准而办理此项业务的连900家都不止[1]。**“67+350”家:**1997年出台的《中国公民自费出国旅游管理暂行办法》规定,出国旅游组团旅行社由9家增加到了67家。在取消原来由组团旅行社自行委派的代理旅行社的同时,由国家旅游局批准设立了350余家出国旅游代办点(也均为国际旅行社)。**“528”家:**2002年5月,国务院发布了《中国公民出国旅游管理办法》,根据规定:出国旅游组团社增加到528家,同时规定不设代办点和代理旅行社,而由组团社彼此之间相互代理。

中国由20世纪80年代的少数几家具有出境旅游经营资格的旅行社垄断经营局面逐渐转变为目前遍及全国各地的528家同时经营、相互代理的现状,在出境旅游的经营主体更加广泛。

3、外汇管理、出境程序不断放松和简化

在近年来出境旅游外汇管理上，国家外汇管理局放宽了外汇政策，为旅游者购汇提供了强有力的资金支持。例如2001年3月1日起发布了《关于旅行社旅游外汇收支管理有关问题的通知》，明确规定由旅行社集中办理旅游者零用钱购汇，从2002年7月1日起调整为旅行者自行购买。从2003年10月1日起，旅游者购汇的指导性限额不再包含旅行社收取的团费，完全按照现有的因私购汇标准全额购汇[2]。此外，关于运用外币信用卡在境外用于经常项目下的消费，可以回国补购外汇以及使用旅行支票的相关办法，政策环境越来越宽松。

2002年出台的《中国公民出国旅游管理办法》对出境旅游限制减少、手续也更加简便。在出境签证手续也不断简化：例如，韩国济州岛、马尔代夫、马来西亚、新加坡、斯里兰卡等国都有对中国游客的免签等相关规定。此外，中国大陆居民赴港澳也越来越便利。自2003年7月28日开始，广东省中山、东莞、江门、佛山市居民个人赴香港、澳门旅游的，可以凭本人身份证、户口簿，申请办理《往来港澳通行证》及访问签证，签证有效期为3个月，分1次和2次往返有效。到9月1日，这一规定扩大到北京、上海、广东省广州、深圳、珠海市。

这些外汇管理和出境手续上的简化，都直接或间接地影响到了对出境消费额度、出境人数的有关限制。

二、展望：我国出境旅游政策思路有待调整

在总量控制不断放松的政策背景下，我国蕴含的巨大出境旅游潜在需求被释放了出来。近年出境旅游市场发展势头迅猛。根据国家旅游局提供的最新信息，2004年中国公民出境旅游人数将达到2885.28万人次，较上年增长42.68%。1992年至1997年的5年时间里，出境人数由300万人次增长到535.56万人次，平均年增长率为12%左右。从1998年起至2003年，平均年增长率超过20%。2003年，中国出境旅游人数达2022万人次，超过日本，成为亚洲第一客源国[3]。

同时，近年来部分中国公民在出境旅游过程中的惊人消费能力受到社会的普遍关注，也引起了学者的研究兴趣。按理说，中国作为发展中国家，出境旅游爆发出来的热潮同中国经济发展水平并不相称，除去“冲动消费”、“集中消费”、“家庭消费”等原因以外，出境旅游高消费还存在深刻的经济和体制背景。目前我国居民收入差距拉大，总体收入水平较低情况下，部分“新富”阶层出境旅游需求旺盛是其经济原因，在中国经济转型期存在的财政预算软约束、贪污、腐败等问题导致了大量公费旅游以及变相公费旅游形式的存在是其深刻的体制背景。以上两个主要原因导致了我国出境旅游存在畸高消费现象。在目前国内开放程度不断加强、世界经济联系日益密切的环境下，如果对这种趋势不加以调整和控制，据专家预测：在今后的5-10年内，我国每年出境旅游支出的增长速度将超过入境旅游收入增长速度10个百分点左右，到2010年我国国际旅游业贸易逆差将达到500亿美元左右的超高水平，将对国际收支平衡产生重大影响[4]。

目前，出境旅游在我国还是一个新事物，需要有计划的加以引导和管理。从我国出境旅游管理政策和目前管理体制来看，随着出境旅游管理政策的不断放宽，目前，出境旅游目的地国家和地区增至63个，出境旅游组团社扩大到528家，再加上实际经营中存在的违规操作等问题，通过特许经营、目的地资格等政策性限制调节出境旅游总量和流向的作用力已经非常有限，出境旅游正在走向全面开放。在以后的出境旅游管理中，应该寻求更加常规化的管理方式和市场化的调节手段，主要着力点应该从以往的总量控制转向结构调整。

一方面，要把出境旅游政策调整放到国内宏观经济的整体背景中考虑。通过国内收入差距的调整，通过借鉴别国经验对出境旅游者数量采取税收等经济手段进行调解，促进我国入境旅游的迅速发展和出境旅游的良好、理性发展。另一方面，要根据公共财政的要求，强化政府财政预算约束，治理我国经济转轨中存在的贪污、腐败等问题，杜绝我国出境旅游中色情、赌博等消费渠道。通过经济调节和体制治理双管齐下，才能优化出境旅游的出游结构，杜绝出境旅游消费中的“高消费”，防止外汇大量外流造成的国际收支失衡。这也应该是我国出境旅游政策下一步调整的重点所在。

[1] 魏小安专访，中国限制出境旅游？市场动向，1995年

[2] 王伟宁，结合外汇管理形式变化 分析中国出境旅游现状，外汇管理，2004年10期

[3] 王伟宁，结合外汇管理形式变化 分析中国出境旅游现状，外汇管理，2004年10期

[4] 戴学锋，我国出境旅游支出被低估 国际旅游业沦为花汇产业，中国统计，2004年

浏览次数：2302

在线评论

评论者：

标题：

内容：

确认添加

[联系我们](#) [业务流程](#) [招贤纳士](#)

地址：北京市西城区月坛北小街2号 邮编：100836

电话：010-68053991/85195613 传真：010-68053991 电子信箱：casstourism@163.com

本网站所有文章均为中心研究人员撰写，如需转载请与本中心联系