



旅行社市场监管制度研究

——对部分西方国家及中国港澳台地区
→ 旅行社监管制度的法律分析

JLÜXINGSHE SHICHANG
JIANGUAN ZHIDU YANJIU

← 王天星◎编著



中国旅游出版社



旅行社市场监管制度研究

——对部分西方国家及中国港澳台地区
旅行社监管制度的法律分析

王天星◎编著

中国旅游出版社

责任编辑：付 蓉

装帧设计：中文天地

责任印制：冯冬青

图书在版编目 (CIP) 数据

旅行社市场监管制度研究——对部分西方国家及中国
港澳台地区旅行社监管制度的法律分析/王天星编著.
—北京：中国旅游出版社，2008.11
ISBN 978-7-5032-3579-5

I. 旅… II. 王… III. 旅行社-市场管理-研究
IV. F590.63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 178901 号

书 名：旅行社市场监管制度研究——对部分西方国家及
中国港澳台地区旅行社监管制度的法律分析

编 著：王天星

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)

<http://www.cttp.net.cn> E-mail: cttp@cmta.gov.cn

发行部电话：010-85166507 85166517

排 版：北京中文天地文化艺术有限公司

经 销：全国各地新华书店

印 刷：三河市灵山红旗印刷厂

版 次：2008 年 11 月第 1 版 2008 年 11 月第 1 次印刷

开 本：880 毫米×1230 毫米 1/32

印 张：7

印 数：1-4000 册

字 数：160 千

定 价：25.00 元

I S B N 978-7-5032-3579-5

版权所有 翻印必究

如发现质量问题，请直接与发行部联系调换

作者感谢以下项目对本研究的资助

北京市属市管高校人才强教计划资助项目

(Funding Project for Academic Human Resources Development in
Institutional of Higher Learning Under the Jurisdiction of Beijing
Municipality, 缩写为 PHRIHLB)

本项目为 2006 年度国家法治与法学理论研究课题项目成果 (项目编号为: 06SFB5032)

前 言

2003年6月，我所在单位北京第二外国语学院组建法政学院。法政学院法学专业的教师经过长时间的咨询与论证，最后确定以北京第二外国语学院的特色学科——旅游管理专业为依托，以旅游法学为学科建设的一个方向。

当时，我正在人民大学法学院在职攻读宪法学与行政法学博士学位，主要研究方向是中国行政法学。如何将自己所学专业与工作单位确定的学科建设方向结合起来，成为我在2004年重点思考的内容。经过反复斟酌，我决定以旅行社监管作为研究的切入点，一是可以依托行政法学中比较成熟的行政行为理论，尤其是行政强制、行政检查、行政裁决等；二是可以落地到旅游业的龙头——旅行社上，作为旅游法学的一个分支。我的想法得到了法政学院院长、法学学科带头人杨富斌教授的首肯。同时，我的想法也得到了旅游法学界的著名专家韩玉灵教授的认同。

2005年，在我获得法学博士学位后，我将全部精力投入到旅行社监管研究中来。在这几年，先后发表了《澳大利亚旅行商市场监管制度的特点及其启示》、《加大拿旅行商市场监管制度的特点及其启示》等论文。在2006年，我从北京市旅游局网站上获得了一篇关于北京市“非法一日游”整治的调研报告。在读完该

报告后，我才知道北京旅游市场上的“非法一日游”现象已经存在了长达 13 年之久，已经成为北京市政府的一块心病。如何根治“非法一日游”，如何整治北京市的旅游市场环境，如何为北京市的旅游业发展创造良好的法治环境，就成为我关注的重点。

在思考上述问题的时候，我发现世界上的一些旅游强国在治理无照经营旅行商业务上使用的多是刑罚手段，处罚的主体多是法院，同政府监管相配合的还有行业协会的自律监管。旅游强国或者旅游业发达地区规范旅行商的经验是否可以为我们所借鉴，是否能够对我们有所启发，就成为开展本课题的初衷。

本书对美国、英国、加拿大、澳大利亚、日本等国家和地区的旅行商市场监管制度进行了研究，并根据上述国家和地区监管旅行商的经验提出了对我国的启示，期望能够对我国的旅游市场整治有所裨益。

目 录

前 言	1
美国旅行销售商市场监管制度	1
一、美国旅行销售商政府监管制度的主要内容	3
二、美国旅行销售商自律监管制度	9
三、美国旅行销售商市场监管制度的特点与启示	15
加拿大旅行商市场监管制度	18
一、加拿大旅行商政府监管制度的主要内容	19
二、加拿大旅行商自律监管制度	25
三、加拿大旅行代理商市场监管制度的特点与启示	38
英国旅行商市场监管制度	41
一、英国旅行商政府监管制度的主要内容	42
二、英国旅行商协会的自律监管制度	51

爱尔兰旅行商市场监管制度	55
一、爱尔兰旅行商市场监管制度的主要内容	55
二、爱尔兰旅行商市场监管制度的特点与启示	62
 冰岛旅行商市场监管制度	 65
一、冰岛旅行商市场监管制度的主要内容	65
二、冰岛旅行商市场监管制度的特点与启示	71
 挪威旅行商市场监管制度	 73
一、挪威旅行商市场监管制度的主要内容	74
二、挪威旅行商市场监管制度的特点与启示	75
 爱沙尼亚旅行商市场监管制度	 77
一、爱沙尼亚旅行商市场监管制度的主要内容	78
二、爱沙尼亚旅行商市场监管制度的特点与启示	80
 保加利亚旅行商市场监管制度	 83
一、保加利亚旅行商市场监管制度的主要内容	84
二、保加利亚旅行商市场监管制度的特点与启示	88
 马耳他旅行商市场监管制度	 91
一、马耳他旅行商市场监管制度的主要内容	92
二、马耳他旅行商市场监管制度的主要特点与启示	96

圭亚那旅游运营商市场监管制度	100
一、圭亚那旅游运行商市场监管制度的主要内容	100
二、圭亚那旅游运营商市场监管制度的特点与启示	105
 澳大利亚旅行代理商市场监管制度	 108
一、澳大利亚旅行代理商市场监管制度的主要内容	109
二、澳大利亚旅行代理商市场监管制度的特点与启示	125
 日本旅行社市场监管制度	 132
一、日本旅行社市场监管制度的主要内容	133
二、日本旅行社自律监管制度	137
三、日本旅行社市场监管制度的特点与启示	142
 新加坡旅行代理商市场监管制度	 146
一、新加坡旅行代理商市场监管制度的主要内容	147
二、新加坡旅行代理商市场监管制度的特点与启示	152
 马来西亚旅行商市场监管制度	 154
一、马来西亚旅行商市场监管制度的主要内容	155
二、马来西亚旅行商市场监管制度的特点与启示	157
 巴基斯坦旅行代理商市场监管制度	 159
一、巴基斯坦旅行代理商监管制度的主要内容	160
二、巴基斯坦旅行代理商监管制度的特点	162

中国香港特别行政区旅行代理商监管制度	163
一、香港旅行代理商政府监管制度的主要内容	164
二、香港旅行代理商自律监管制度	167
三、香港旅行代理商市场监管制度的特点与启示	173
中国澳门特别行政区旅行社市场监管制度	177
一、澳门旅行社市场监管制度的主要内容	178
二、澳门旅行社市场监管制度的特点与启示	190
中国台湾省旅行业市场监管制度	193
一、台湾省旅行业政府监管制度的主要内容	194
二、台湾省旅行业自律监管制度	202
三、台湾省旅行业市场监管制度的特点与启示	212
主要参考文献	217
后 记	218

美国旅行销售商 市场监管制度

美国是一个联邦制国家，除了联邦国会具有立法权以外，每个州的立法机关也有权在自己的权限范围内进行立法。

在旅行销售商监管制度方面，美国并没有一部适用于整个联邦的法律或条例。对旅行销售商的监管一般是由各州负责进行立法、执法。在 20 世纪 70 年代以前，许多州对旅行销售商施行监管。但是，自 70 年代美国许多州解除对旅游行业的规制以来，旅行销售商领域出现了许多欺诈、虚假广告、坑害旅游消费者权益的恶性案件。因此，要求对旅行销售商进行特别规制的呼声日益高涨。在这个大背景下，美国各州纷纷有针对性地立法，以对旅行销售商进行规制。以特别法的形式对旅行销售商进行规制的州主要有：加利福尼亚、佛罗里达、夏威夷、伊利诺伊、艾奥瓦、路易斯安那、马萨诸塞、密歇根、内华达、纽约、宾西法尼亚、罗得岛、弗吉尼亚、华盛顿等^①。在上述各州中，有六个州

^① 参见：California Business and Professions Code, § 17550 et seq; Delaware Laws, title30 § 2301 (a) (26); Florida Statutes § § 559.926 - 559.939; Hawaii Revised Statutes, Chapter 468L; Illinois Travel Promotion Consumer Protection Act, (转下页)

(加利福尼亚、佛罗里达、夏威夷、艾奥瓦、内华达、华盛顿)要求:无论旅行销售商的住所在何处,只要在其州内有业务(即向其州内的居民或公司职员等销售旅行服务),就必须在该州进行注册。尽管不同的州对旅行销售商的规制措施不尽相同,但仍然存在诸多相同之处,主要包括要求注册、交纳费用、提供担保等。除州政府对旅行商实施监管外,美国还有许多行业协会也通过行业自律的方式对旅行销售商实施一定程度的监管,而且成效显著。可以说,美国之所以有些州没有对旅行销售商实施政府监管,就是因为行业协会的自律监管已经足以保障旅游市场的正常秩序。

由于各州的相关立法大同小异,本章将以佛罗里达州及华盛顿州的相关立法为例,对美国旅行销售商的政府监管制度进行阐述与分析;将以美国旅行代理商协会及美国旅行运营商协会的章程等为例,对行业协会自律监管制度进行分析。

(接上页注) 815Iics420; Travel Agencies and Agents, Iowa Code Chapter 9D; Louisiana Statutes, § § 47: 354, 17: 176.1; Massachusetts, Regulation for the Sale of Travel Services 940CMR15; Minnesota Statutes § § 325C. 50, 325G505; Missouri Statutes § § 407. 1240 - 407. 1252; Nevada, Sellers of Travel Law, NRS598. 305 - 395; Sightseeing Tours Law, NRS598. 405 - 598. 525; New York, General Business Law, Truth in Travel act, art. 10 - A § § 155 - 159a; Seller of Travel Lw; Oregon Revised Statutes, chapter 646. 185 et seq. Student Travel Services Law; Oregon Revised Statutes, chapter 332. 593; Pennsylvania, Contract by Motor Vehicle and Broker, 66pa. C. S. A. § 2501. Rhode Island, Travel Agencies, General Laws of RI, Chapter 5 - 52. Virginia Travel Club Act. Code of Virginia, § 59.1 - 445 et seq. chapter 36; Revised Code of Washington, c. 19. 138. District of Columbia Code, § 47 - 2836.

一、美国旅行销售商政府监管制度的主要内容

(一) 佛罗里达州旅行销售商政府监管制度

1. 旅行销售商市场准入监管制度

(1) 旅行销售商的概念

旅行销售商是指为谋取利益而采取直接或间接以批发或零售的形式向个人或团体提供包价度假或旅游等事先安排好的旅行或游客相关服务的本土居民或非本土的自然人、公司或其他商业实体。

(2) 旅行销售商的注册登记条件

所有在佛罗里达州拥有营业地点的旅行销售商或向佛罗里达州的民众销售旅行服务的主体均须进行注册登记，除非获得当局的特别豁免，即无须进行登记而可以合法地从事旅行相关服务的提供活动。注册登记的主管机关为州农业与消费服务部。

注册登记机关主要对旅行销售服务商提交的财产实力证明（绩效保证协议、存款证明、信用证等）进行审查。也就是说，佛罗里达州对旅行销售商的注册条件仅限于其是否拥有必要的财产实力，以便当其处于破产或资不抵债时能够有效地保护旅游者的利益，此外还应进行年度注册^①。

可以取得注册登记豁免资格的条件是：申请人同民航联网公司（ARC）拥有合作关系达3年以上，且其控股人未发生变化的

^① 这里的年度注册相当于我国的年检制度。

市场主体无须进行登记注册。提供度假服务的旅行销售商必须同相关机构签定 5 年以上的合同,且其控股结构未发生变化,方可获得豁免。

(3) 旅行销售商的注册登记程序

旅行销售商执照的注册登记程序为:申请人以规定格式向州农业与消费服务部部长提供下列信息:公司所有人或其经理、董事及其在佛州代理人的姓名、住址、电话及社会保障号码;公司是否为本国公司或外国公司的证明;公司设立的州及日期(如该公司为外国公司,须提交其在佛州注册登记的日期及雇工许可证证明);获得其授权从事代理业务的代理人的姓名、电话、通信地址、营业地址、社会保障号码;分支机构的营业地址及负责人的姓名与住址;已购买足够保险或信用证或其他存款证的证明等信息。旅行销售商执照颁发后,应悬挂于营业场所的显著位置。为保证旅行销售商执照的有效性,申请人还须每年向州农业与消费服务部部长缴纳 300 美元的手续费。

2. 旅行销售商的业务运行规制

对于旅行销售商的业务,州农业与消费服务部部长主要对度假票证的登记、取消与退款进行监管。

对于度假票证,旅行销售商应向州农业与消费服务部部长提交注册申请,如有关票证的时间有所变动,应在该度假票证出售之前,向部长提交下列材料:购买度假票证签订合同的副本;宣传、促销度假票证的宣传单、彩页的副本;度假票证电视广告等视频广告的文字底本;度假票证音频广告的文字底本;有关度假票证使用、获取的规则、条件与限制性规定;使用他人商标、商号名称等的授权证明;利用其他消费者的体验经历进行宣传时该消费者的原始授权证明;如向购买者提供打折、抽奖、礼品等作

为促销手段时，承兑上述声明的证明等。销售度假票证的旅行销售商还应将有关文件保存 3 年以上。

旅行销售商在向顾客兜售度假票证时，提供给顾客的合同应包括下列内容，否则属于违法：顾客的姓名、住址、签名及日期；度假票证的有效期限及延长期限的条件与限制；旅行销售商的商号名称、营业场所；购买者应支付的总费用；有权改变、修订或增加度假票证费用的人的姓名与营业地址；有关注意事项等；有关取消度假票证的条款及退款规定。

3. 旅行销售商的法律责任

旅行销售商的行为违反法律规范，应承担相应的法律责任。根据佛罗里达州立法第 559.9335 条的规定，旅行销售商应承担法律责任的行为主要有：无照经营；不具备法定的财产实力而从事旅行销售业务；提交申请、文件或记录等时弄虚作假；虚假宣传；其他误导消费者的行为。

旅行销售商的违法行为应承担相应的法律责任。法律责任主要包括行政法律责任、刑事法律责任与民事法律责任等。

(1) 行政法律责任

行政法律责任的裁决主体为法院，具体形式包括罚款、责令停止违法行为、取消当事人的豁免资质等。如州农业与消费服务部发现某人违反了该法或依据该法制定的规章、实施细则时，有权向法院提出发布裁决令，其形式有：发布违法公告；对每起违法行为或不作为案件处以不超过 5000 美元的罚款；要求违法行为人中止违法行为；对违法行为人进行调查；取消违法行为人的豁免资质等。

(2) 民事法律责任

民事法律责任的裁决主体也属于法院，其责任形式主要是金

钱赔偿。例如，州农业与消费服务部有权向有管辖权的法院就违法行为提起民事诉讼，收回其违法行为造成的损失，并有权请求法院发布禁止令，要求违法行为人遵守法律。州农业与消费服务部还有权替代受到违法行为伤害的旅游服务消费者提起民事诉讼。旅行销售商的民事责任与其他法律责任之间不存在吸收问题，而是各自独立的。受理案件的法院除有权采取上述措施外，还有权采取任命接管人员处置旅行销售商的资产等相关措施，以维护旅行服务消费者的合法权益。

（3）刑事法律责任

刑事法律责任的裁决主体是法院，其责任形式主要是罚金。例如，任何违反该旅行销售商法的人或企业均构成一级轻罪，应受相应的刑事处罚。

（二）华盛顿州旅行销售商市场监管制度

《华盛顿州法典》第 19.138 节对旅行销售商的监管作出了明确规定。该州立法机关在谈到对旅行销售商进行监管的现实依据时认为：“本州立法机关发现并宣布：有些旅行销售商的广告、销售及其他业务已给本州的人民带来了金钱上的麻烦。旅游业对本州的经济、人民的福利已经产生了重大的影响。有些旅行销售活动已经产生了一些问题；公共福祉要求必须对旅行销售商行业进行注册监管，以消除不公正的广告、销售及其他业务行为。立法机关还认识到有必要建立能够保护人民免遭金钱困境的标准并且鼓励公平交易与经济的繁荣。”为此，该州对旅行销售商的概念、市场准入和法律责任等作出了明确规范。

1. 旅行销售商的定义

根据《华盛顿州法典》，旅行销售商是指同华盛顿州的消费

者进行交易的个人或公司，其住所可以在华盛顿州内或州外，其形式包括旅行代理商、旅行销售商的独立签约人、以为旅客的住宿或旅行安排提供咨询或建议为主要业务的外部代理人。

需要强调的是，根据华盛顿州立法的规定，旅行销售商不包括航空公司、船务公司、出租汽车公司、铁路公司、定期旅客航班运营商、汽车运输公司、旅店或其他住宿设施管理公司。

2. 旅行销售商市场准入

在华盛顿州，凡是拟从事旅行销售商业务的人必须持有注册官颁发的执照，没有执照即开展旅行销售活动属于非法活动，应承担相应的法律责任。

获取旅行销售商执照的程序包括：按照规定的格式向注册官提交申请书；向注册官提供包括姓名、住址、电话等基本信息；提供在华盛顿州营业的有效证明；缴纳手续费；提供雇员的基本信息；出具相关机构对旅行销售商偿债能力的担保证明。担保证明可以采取多种形式，例如信托账户、信用证、银行存款证明、注册官指定的金融机构提供的担保书等。

根据华盛顿州的法律规定，旅行销售商的执照应接受年度检验。监督检验的标准和条件与初次申请旅行销售商执照时相同，不能通过年度检验的不能继续营业。

当注册官拒绝申请人的执照申请或年度检验申请时，应以挂号信的形式向申请人告知其决定，并告知申请人有权申请听证，以保护申请人的合法权益。

3. 旅行销售商市场运行监管制度

旅行销售商执照发放后，其业务运行同样受到政府的监管。政府对旅行销售商业务运行监管的领域主要集中在广告发布、信息披露、合同签订、执照管理等方面。