

中國大陸與港、澳、台地區法律比較叢書

Estudos de Direito Comparado entre a RPC, Macau, Hong Kong e Taiwan



旅遊法比較研究

Rogime Jurídico do Sector
de Turismo

成 濤 著



澳門基金會

顧肖榮 吳志良 費成康 主編

中國大陸與港、澳、台地區法律比較叢書

旅遊法比較研究

成 濤 著

澳門基金會出版

顧肖榮、吳志良、費成康主編

中國大陸與港、澳、台地區法律比較叢書

旅遊法比較研究

作 者：成 濤

特約編審：楊允中

封面設計：譚頌華

出 版：澳門基金會（澳門郵政信箱 3052 號）

E-mail: fmac@macau.ctm.net

版 次：1998 出 2 月第一版

印 數：1,500 本

排 版：新藝電腦植字排版公司

印 刷：華輝印刷有限公司

發 行：澳門文化廣場有限公司

定 價：澳門幣 60 元

ISBN 972 - 658 - 026 - 9

© 版權所有，翻印必究

總 序

中國內地與香港、澳門、台灣地區都有各自的法律制度。即使在1997年、1999年香港、澳門分別回歸中國後，這兩個特區仍將保持各自特殊的法律制度。其中香港的法律屬英美法系、澳門的法律屬大陸法系。因此，中國一國之內將長期並存英美法系、大陸法系與社會主義法系三大法系和四種法律制度。

這些法律制度雖有很多共通之處，但彼此也有不少差異。近年來，隨著各種交往的日益發展，法律差異所導致的區際法律衝突逐漸增多。有些行為在內地是合法的，在香港卻是非法的；另一些行為在澳門是合法的，在台灣則是非法的。因此，甲處某個守法的居民會因不知乙處法律的特殊規定，而誤犯了乙處的法律；或者是因而未能有效地維護自己的合法權益，造成在財產、名譽或其他方面不應有的損失。

鑒於上述情況，開展對這四種法律制度的比較研究是意義深長的。這一研究將指明中國內地與港澳台常用法律的主要差異。這對普通公民和法律工作者有著十分積極的意義。同時，研究者也可利用這些研究成果，向有關的立法機構提出建議，以便這些機構在修訂舊法、訂立新法之際注意這些法律之間存在的差異，並探索解決這些法律衝突的有效途徑。

內地與台灣地區都用中文立法，香港地區則用眾多中國學者都能研讀的英文。同時，這些法律都已結集出版，

研究者對它們都較為熟悉,並已作過相當的研究。澳門法律包括葡萄牙的法律與澳門本地的法律兩部分。它們數量眾多,系統整理以及法律本地化工作尚在進行中。特別是它們均用葡文書寫,有些尚無中文譯本,致使內地及台灣、香港地區都鮮有能夠全面原文研讀澳門法律的學者。因此,澳門法律與其他法律的比較,是本項目的難點,也是本項目的重點。

上海社會科學院法學研究所與澳門基金會在1994年開始醞釀有關合作,進行法律比較研究。1995年初,合作課題正式啓動。在開展此項研究的過程中,我們得到了國務院港澳事務辦公室、新華社澳門分社、澳門立法事務辦公室、澳門法律翻譯辦公室、澳門大學、香港大學、香港城市大學等機構和眾多法律界同行的大力支持,致使我們能克服各種困難,順利地推進這一研究。在這一研究的成果——“中國大陸與港、澳、台地區法律比較叢書”陸續出版之際,我們向所有支持、幫助過我們的人們表示由衷的感謝。

在確定這套叢書的選題時,我們優先選擇了貼近民眾日常生活、實用性較強的法律。日後我們還將逐步擴大選題的範圍。由於內地與香港、澳門、台灣地區的法律差異和衝突不會在短期內消失,本叢書的出版,只是有關研究的開端。我們希望這套叢書能起到拋磚引玉的作用,吸引更多的學者來研究這一時代賦予當代法律學工作者的重大課題。

顧肖榮 吳志良 費成康

1997年5月



顧肖榮

吳志良

費成康 主編



中國大陸與港、澳、台地區 法律比較叢書系列

刑法比較研究

金融法比較研究

家庭婚姻法比較研究

旅遊法比較研究

勞動法比較研究

稅法比較研究

債法比較研究

繼承法比較研究

刑事訴訟法比較研究

公司法比較研究

行政訴訟法比較研究



目 錄

第一章 旅遊業與旅遊法的概況比較	1
1.1 中國大陸的旅遊業與旅遊立法	1
1.2 澳門地區的旅遊業與旅遊立法	14
1.3 香港地區的旅遊業與旅遊立法	16
1.4 台灣地區的旅遊業與旅遊立法	18
第二章 旅遊主管機構法律制度比較	22
2.1 旅遊主管機構的基本模式	22
2.2 中國大陸的旅遊主管機構	22
2.3 澳門地區的旅遊主管機構	26
2.4 香港地區的旅遊主管機構	29
2.5 台灣地區的旅遊主管機構	34
第三章 旅行社管理法律制度比較	37
3.1 旅行社管理法律制度概述	37
3.2 旅行社(業)概念和種類的法律規定	40
3.3 旅行社設立條件的法律規定	44
3.4 旅行社設立申請和審批的法律規定	48
3.5 旅行社變更和終止的法律規定	52
3.6 旅行社分支機構的法律規定	57
3.7 外國旅行社設立旅遊常駐代表機構的法律規定	60
3.8 旅行社質量保證金制度的法律規定	63

3.9	旅行社經營管理的法律規定	68
第四章	旅遊飯店(酒店、旅館)管理法律制度比較	73
4.1	旅遊飯店(酒店、旅館)管理法律制度概述	73
4.2	旅遊飯店(酒店、旅館)定義和分類的法律規定 ...	77
4.3	旅遊飯店(酒店、旅館)設立申請和 審批的法律規定	80
4.4	旅遊飯店(酒店、旅館)星級(等級) 評定的法律規定	86
4.5	旅遊飯店(酒店、旅館)變更和終止的法律規定 ...	90
4.6	旅遊飯店(酒店、旅館)經營管理的法律規定	91
4.7	旅遊飯店(酒店、旅館)法律責任的規定	99
第五章	導遊人員管理法律制度比較.....	101
5.1	導遊人員管理法律制度概述	101
5.2	導遊人員概念和種類的法律規定	101
5.3	導遊人員資格和條件的法律規定	103
5.4	導遊人員職責的法律規定	106
第六章	旅遊出入境管理法律制度比較.....	110
6.1	旅遊出入境管理法律制度概述	110
6.2	護照及旅行證件管理的法律規定	112
6.3	旅遊簽證管理的法律規定	122
6.4	旅遊出入境行李物品管理的法律規定	129
第七章	旅遊價格管理法律制度比較.....	138
7.1	中國大陸旅遊價格管理的法律制度	138
7.2	澳門地區旅遊價格管理的法律制度	144

7.3	香港地區旅遊價格管理的法律制度	145
7.4	台灣地區旅遊價格管理的法律制度	146
第八章	旅遊稅費徵收法律制度比較.....	148
8.1	中國大陸的旅遊稅費徵收法律制度	148
8.2	澳門地區的旅遊稅收法律制度	152
8.3	香港地區的旅遊稅收法律制度	156
8.4	台灣地區的旅遊稅費徵收法律制度	158
第九章	旅遊保險法律制度比較.....	159
9.1	旅遊保險法律制度概述	159
9.2	中國大陸的旅遊保險法律制度	161
9.3	澳門地區的旅遊保險法律制度	170
9.4	香港地區的旅遊保險法律制度	175
9.5	台灣地區的旅遊保險法律制度	176
第十章	旅遊資源保護法律制度比較.....	179
10.1	旅遊資源保護法律制度概述.....	179
10.2	自然資源保護和管理的法律規定.....	181
10.3	人文資源保護和管理的法律規定.....	189
附錄一:	中國旅遊政策法規規章目錄	196
附錄二:	澳門地區旅遊法規規章目錄	214
附錄三:	香港地區旅遊法規規章目錄	217
附錄四:	台灣地區旅遊政策法規規章目錄	218
主要參考文獻		223

第一章 旅遊業與旅遊法的概況比較

1.1 中國大陸的旅遊業與旅遊立法

一、中國大陸的旅遊業

中國政府歷來高度重視旅遊業的發展。在八屆全國人大四次會議通過的《關於國民經濟和社會發展“九五”計劃和2010年遠景目標綱要》中，旅遊業被排在第三產業積極發展序列第一位的重要位置。

中國旅遊業是改革開放以來國民經濟發展最快、成果最顯著的行業之一。90年代以來，中國旅遊業一直以高居世界前列和適度超前於國民經濟的速度發展，社會力量投資旅遊業的總量明顯增加，“八五”期間實際利用外資額超過了前10年的總和。目前中國旅遊業已形成包括旅遊景點、旅行社、旅遊飯店賓館、旅遊車船、旅遊物資供應、旅遊商品生產銷售、旅遊文化娛樂等系統在內的旅遊產業大系統。

在1994年，中國旅遊外匯收入達到73.23億美元，躍居世界第10位。到1995年底，來華旅遊入境人數已經由1980年的570萬人次增加到4639萬人次，旅遊外匯收入由1980年的6166.5萬美元增加到87.33億美元，國內旅遊人數達到6.29億人次，創收1375.7億元人民幣。據世界旅遊組織統計，中國1995年接待入境旅遊人數在世界排列第5位，旅遊外匯收入在世界上的排名從1978年的第41位躍升到1995年的第9位，和中國外貿進出口額的位次大體相當。旅遊業的快速發展，提供了大量勞動就業機會。到1995年末，全國旅遊業有各類旅遊企業單位9598個，直接從業人員111.58萬人。與此同時，旅遊業還創造了550萬個間接就業

機會。依托旅遊市場發展旅遊農業、旅遊工業，成為許多有旅遊資源的貧困地區脫貧致富的有效途徑。據不完全統計，全國通過旅遊開發而脫貧的人口已有 300 萬人以上。

據國家旅遊局統計，1996 年來華旅遊人數保持穩定增長，首次超過了 5000 萬人次，全年接待海外旅客達 5112.75 萬人次，比去年增長 10% 以上，是 1978 年的 28.26 倍；全年國際旅遊外匯收入達到 102 億美元，比上年增加 16.8%，提前 4 年完成了年創匯 100 億美元的發展目標，是 1978 年的 38.8 倍；全國國內旅遊收入超過 1638 億元人民幣，比上年增長 19% 以上；國際創匯與國內收入相加，全國旅遊業總收入達到 2487 億元人民幣，相當於國內生產總值的 4%，在國民經濟中佔有了較重要的位置。

1997 年是中國旅遊年，根據國家旅遊局的要求，在這一年中國旅遊業的目標是爭取接待旅遊入境人數達到 5000 萬人次以上；創匯額突破 105 億美元；國內旅遊收入達到 1750 億元人民幣。

根據世界旅遊組織預測，21 世紀初中國大陸將成為世界最大的旅遊市場。該組織的一份調查報告指出，60 年代中國及亞太其他國家和地區的旅遊業祇佔世界市場的 1%，70 年代上升到 3%，而到 2010 年這一地區的旅遊業將佔世界旅遊業的 50%。該組織還預測，公元 2000 年到中國及亞太其他國家和地區的旅遊者將達到 1 億人次；2010 年將達到 1.9 億人次。

二、中國大陸的旅遊立法

中國在旅遊業發展的初期就比較重視法制建設。例如，為使制定和發佈旅遊法規、規章的工作科學化、規範化、公開化，提高工作效率，保證旅遊法規、規章的質量，1989 年 5 月 11 日國家旅遊局專門發佈了《國家旅遊局法規、規章制定和發佈辦法》。黨的十一屆三中全會以來，中國已經制定的旅遊法律法規以及其他規範性文件大體上可分為以下幾類：(1)全國人大制定的旅遊法律；(2)國務院頒佈或批准的旅遊法規規章；(3)國家旅遊局或會同有關部

門制定的旅遊法規規章；(4)地方人大制定的旅遊法規規章；(5)地方政府制定的旅遊法規規章。上述法律法規規章大致可以分爲下列幾個方面的內容：

(一)旅遊管理機關方面的法規規章，主要有國務院辦公廳《關於成立國務院旅遊協調小組的通知》及其發佈的《國家旅遊局職能配置、內設機構和人員編制方案》、《國務院批轉國家旅遊局關於當前旅遊體制改革幾個問題的報告的通知》等。

(二)旅行社管理方面的法規規章，主要有國務院發佈的《旅行社管理條例》、國家旅遊局發佈的《旅行社管理條例實施細則》。此外，中國還先後頒發了一批重要的有關旅行社管理的行政規章及規範性文件：

1. 在旅行社及分支機構的審批登記方面，有國家旅遊局《關於外國企業在中國設立常駐旅遊辦事機構的意見》、《關於在國外設立旅遊經營機構的暫行管理辦法》、《關於在國家旅遊度假區內開辦中外合資經營的第一類旅行社的審批管理暫行辦法》、《關於外國企業在中國設立旅遊常駐機構的審批管理辦法》、《關於重申中央一類社不能擅自審批設立分支機構的通知》、《關於旅行社公司化改造名稱管理的通知》以及國家旅遊局和國家工商管理局《關於加強對全國旅行社審批、登記、年檢管理的通知》等；

2. 在旅行社質量保證金制度方面，有國務院辦公廳《關於對旅行社質量保證金制度給國家旅遊局復函》和國家旅遊局發佈的《旅行社質量保證金暫行規定》、《旅行社質量保證金暫行規定實施細則》、《關於施行旅行社質量保證金理賠的公告》、《旅行社質量保證金賠償暫行辦法》、《旅行社質量保證金賠償試行標準》、《全國旅遊質量監督管理所的機構組織與管理暫行辦法》等；

3. 在旅行社的監督檢查方面，有《國務院辦公廳轉發國家旅遊局關於進一步清理整頓旅行社意見的通知》等。

(三)旅遊飯店(酒店、旅館等)管理方面的法規規章，除了國務

院批准由公安部發佈的《旅遊業治安管理辦法》之外，還包括以下幾個方面的法規規章：

1. 在旅遊飯店經營管理方面，有《國務院批轉的國家旅遊局關於推廣北京建國飯店經營管理方面有關事項的請示的通知》和國務院辦公廳《關於旅遊飯店閉路電視的管理辦法》等；

2. 在旅遊飯店管理公司方面，有《國務院辦公廳轉發國家旅遊局關於建立飯店管理公司及有關政策問題請示的通知》和國家旅遊局發佈的《飯店管理公司管理暫行辦法》等；

3. 在旅遊涉外飯店星級評定工作方面，有國務院批准由國家旅遊局發佈的《中華人民共和國評定旅遊涉外飯店星級的規定》和《中華人民共和國旅遊涉外飯店星級標準》以及國家旅遊局《關於對全國旅遊涉外飯店按五星制評定星級的通知》、《關於進一步做好旅遊涉外飯店星級評定工作的通知》、《關於加快旅遊涉外飯店星級評定工作的通知》、《關於下放三星級飯店審批權限的通知》等。

(四)導遊人員管理方面的法規規章，除了國務院批准由國家旅遊局發佈的《導遊人員管理暫行規定》之外，還包括下列幾個方面的法規規章：

1. 在導遊證書管理方面，有國家旅遊局《關於頒發中華人民共和國導遊證書的暫行辦法》和《關於頒發和管理導遊員證書的通知》等；

2. 在導遊合同管理方面，有國家旅遊局《關於對導遊人員實行合同管理的通知》等；

3. 在導遊等級評定工作方面，有國家旅遊局《關於下發〈導遊等級評定意見〉、〈標準〉和〈實施細則〉的通知》等；

4. 在導遊資格方面，有國家旅遊局《關於改革和完善全國導遊人員資格考試工作的意見》等。

(五)旅遊業務經營管理方面的法規規章，主要有中共中央辦

公廳、國務院辦公廳轉發國家旅遊局《關於開創旅遊工作新局面幾個問題的報告》、《國務院辦公廳轉發國家旅遊局關於糾正旅遊系統不正之風的報告的通知》、國務院批准由國家旅遊局發佈的《關於嚴格禁止在旅遊業務中私自收授回扣和收取小費的規定》、《國務院辦公廳轉發國家旅遊局關於加強旅遊工作的意見的通知》、《國務院批轉國家旅遊局關於加強旅遊行業管理若干問題請示的通知》、國家旅遊局《關於貫徹中央 6 號文件促進旅遊業健康發展的意見》等。除上述外，還有下列幾方面的法規規章：

1. 在旅遊對外招徠管理方面，有國家旅遊局發佈的《旅遊對外招徠管理的若干規定》、《關於參加或舉辦國際旅遊展銷會的若干規定》、《關於參加和舉辦國際旅遊展銷會的管理規定》等；

2. 在入境旅遊管理方面，有《中華人民共和國國家旅遊局關於海外朋友可以正常來華旅遊的公告》、國家旅遊局頒佈的《鼓勵海外客戶組團來華旅遊的優惠辦法》以及公安部、外交部、國家旅遊局、安全局、海關總署《關於為到香港的外國人組團進深圳經濟特區旅遊提供便利管理辦法》等；

3. 在邊境旅遊管理方面，有國家旅遊局《關於中蘇邊境地區開展自費旅遊業務的暫行管理辦法》、《關於與蘇方聯合開展第三國和港澳地區旅遊團（者）跨國旅遊業務的暫行管理辦法》、《關於擴大邊境旅遊、促進邊疆繁榮的意見》、《關於重申加強邊境旅遊工作管理的通知》、《關於轉發國務院領導同志對邊境旅遊的指示的通知》等；

4. 在出境旅遊管理方面，有《中共中央辦公廳、國務院辦公廳嚴禁用公費變相出國（境）旅遊的通知》、國家旅遊局《關於嚴禁借自費出國旅遊渠道組織公費出國旅遊通知》、《關於組織中國公民赴東南亞三國旅遊的暫行管理辦法》、《關於請制定組織中國公民赴東南亞三國旅遊的實施細則的通知》、《關於落實〈關於組織中國公民赴東南亞三國旅遊的暫行管理辦法〉的補充通知》、《關於開辦

中國公民赴東南亞三國旅遊業務的通知》、《關於開展組織中國公民赴菲律賓旅遊業務的通知》以及國家旅遊局和公安部《關於開展赴菲律賓旅遊業務的管理辦法》、《關於嚴格按規定辦理赴東南亞旅遊業務的通知》等；

5. 在國內旅遊業務管理方面，有國家旅遊局制定、國務院辦公廳轉發的《關於積極發展國內旅遊業的意見》等；

6. 在旅遊業務標準和質量管理方面，有國家旅遊局發佈的《旅遊行業對客人服務的基本標準》和《關於加強旅行團餐飲質量管理的意見》以及國家技術監督局函《關於對旅遊行業標準歸口管理範圍的批復》等。

(六) 旅遊出入境管理方面的法規規章，除了六屆全國人大常委會通過的《中華人民共和國外國人入境出境管理法》、《中華人民共和國公民出境入境法》以及經國務院批准由公安部、外交部、交通部公佈的《中國公民出境入境法實施細則》和公安部、外交部公佈的《外國人入境出境管理法實施細則》之外，還有國務院批准由公安部公佈的《中國公民因私往來香港地區或澳門地區的暫行管理辦法》、公安部發佈的《中國正式公佈中外籍人員入出境通行口岸》、《中華人民共和國海關關於簡化進出境旅客通關手續的公告》等。

此外，在出入境旅客行李物品管理方面，有《中華人民共和國海關對進出國境旅客行李物品監管辦法》、《中華人民共和國海關對進出國境華僑等旅客的行李物品監管暫行規定》、《中華人民共和國海關對來往香港或者澳門的旅客行李物品的管理規定》、《中華人民共和國海關對進出境旅客旅行自用物品的管理規定》、《中華人民共和國海關對中國籍旅客進出境行李物品的管理規定》等。

在出入境衛生檢疫管理方面，有六屆全國人大常委會通過的《中華人民共和國國境衛生檢疫法》等。

在旅遊進出口貨物管理方面，有《中華人民共和國海關對國家

旅遊度假區進出口貨物管理規定》等。

在旅遊出入境簽證審批管理方面，有國家旅遊局發佈的《地方旅遊系統業務人員出國參展促銷一次審批一年內多次有效辦法的實施細則》、《關於同意增加港澳地區四家旅行社在廣東省口岸辦理旅遊團體簽證事的復函》以及國家旅遊局、公安部《關於指定港澳地區部分旅行社組織外國旅遊團申辦團體簽證規定》、國家旅遊局、外交部《關於國外旅行團組簽證通知問題的規定》等。

(七)旅遊交通運輸管理方面的法規規章，主要有以下幾個方面：

1. 在航空旅客運輸管理方面，有國務院發佈的《國內航空運輸旅客身體損害賠償暫行規定》、《關於修改〈國內航空運輸旅客身體損害賠償暫行規定〉的決定》、《關於通用航空管理的暫行規定》以及中國民用航空局公佈的《旅客、行李國內運輸規則》、民航總局和公安部《關於保障民航飛機和旅客安全的通知》等；

2. 在鐵路旅客運輸管理方面，有《中華人民共和國鐵路法》、國務院批准由鐵道部發佈的《鐵路旅客運輸損害賠償規定》等；

3. 在公路旅客運輸方面，有交通部、國家經委發佈的《公路運輸管理暫行條例》和建設部、公安部、國家旅遊局發佈的《城市出租汽車管理暫行辦法》以及《旅遊汽車、旅遊管理辦法》等；

4. 在輪船旅客運輸管理方面，有《國務院辦公廳關於進一步加強長江三峽涉外旅遊船隻管理問題的通知》和《最高人民法院關於審理船舶碰撞和觸碰案件財產損害賠償的規定》等。

(八)旅遊安全管理方面的法規規章，主要有國家旅遊局發佈的《旅遊安全管理暫行辦法》和《旅遊安全管理暫行辦法實施細則》以及國家旅遊局、公安部《關於進一步加強旅遊安全保衛工作的通知》等。除上述外，還有下列幾個方面的法規規章：

1. 在旅遊安全事故處理方面，有國家旅遊局發佈的《重大旅遊安全事故報告制度試行辦法》和《重大旅遊安全事故處理程序試