

中国旅游业发展中的 法律问题

ZHONGGUOLUYOUYEFAZHANZHONGDE
FALUWENTI

王健 著

ZHONGGUOLUYOUYEFAZHANZHONGDE
FALUWENTI

广东旅游出版社

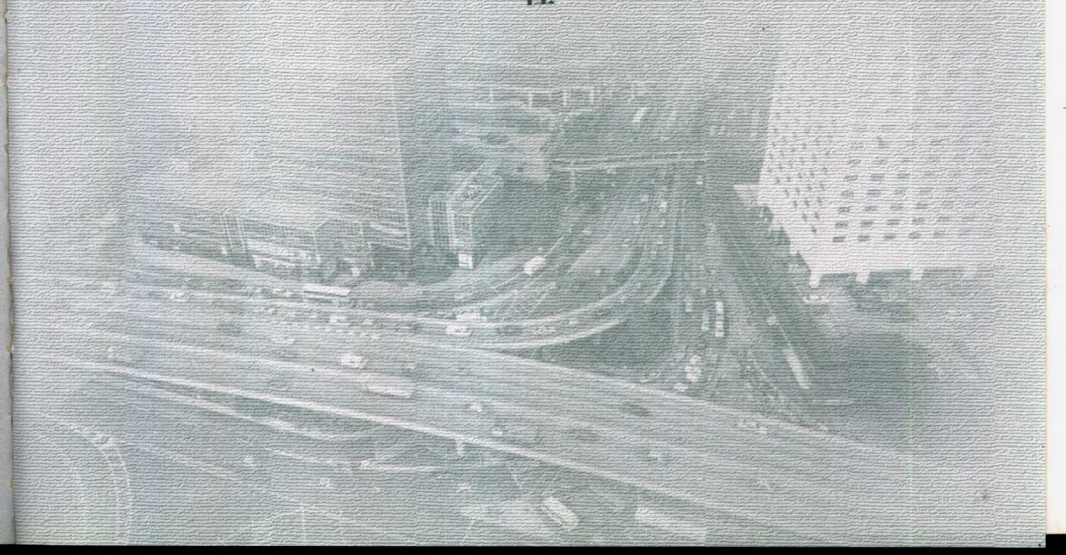
中国旅游业发展中的法律问题

ZHONGGUO LUYOUYE FAZHAN ZHONG DE
FALU WENTI

王健 著

江苏工业学院图书馆
藏书章

广东旅游出版社



图书在版编目 (CIP) 数据

中国旅游业发展中的法律问题 / 王健著. — 广州: 广东旅游出版社, 1999.6

ISBN 7-80521-994-X

I. 中… II. 王… III. 旅游业—法律—研究—中国
IV. D9 22.29

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 06628 号

广东旅游出版社出版发行

(广州市中山一路 30 号之一 邮编: 510600)

湛江日报印刷厂印刷

(广东省湛江市赤坎康宁路 17 号)

850×1168 毫米 32 开 10.5 印张 241 千字

1999 年 6 月第 1 版 1999 年 6 月第 1 次印刷

印数: 1—6000 册

定价: 16.80 元

目 录

第一章 导论

- 一. 第二次世界大战以来全球旅游业的发展 1
- 二. 旅游业发展中的法律关系和法律问题 11

第二章 中国旅游业的法律环境问题

- 一. 中国旅游业的法律环境及其构成 16
- 二. 关于旅游政策的制定 18
- 三. 关于旅游法律的制定 29
- 四. 关于旅游政策和法律的实施 42

第三章 关于旅游者合法权益保护问题

- 一. 旅游者合法权益保护概述 53
- 二. 各国法律对旅游者合法权益的保护 65
- 三. 国际法对旅游者合法权益的保护 69
- 四. 旅游者合法权益国内法保护和国际法保护的关系 76
- 五. 中国在旅游者合法权益保护问题上应采取的立场和措施 83

第四章 旅游资源与环境中的法律问题

- 一. 旅游资源环境与旅游业 88

二. 中国在旅游资源和环境方面的法律问题	100
----------------------------	-----

第五章 旅游企业经营管理中的法律问题

一. 旅游企业设立环节的法律问题	121
二. 旅游企业的商务合同问题	127
三. 旅游企业经营中的代理问题	146
四. 旅游企业联合经营和委托管理中的法律问题	149
五. 旅游企业经营中的保险问题	161
六. 旅游企业变更的法律问题	169
七. 旅游企业经营中的法律责任问题	173

第六章 旅游业发展中的智力成果权问题

一. 旅游业发展中的智力成果权	181
二. 智力成果权的法律保护	190
三. 中国旅游业中的智力成果权问题	197

第七章 旅游税收中的法律问题

一. 旅游中的税收	211
二. 关于开征旅游税的问题	218
三. 关于旅游税收优惠的效果问题	224
四. 关于旅游企业跨国纳税问题	231

第八章 旅游业发展与犯罪问题

一. 旅游业发展与犯罪现象	242
二. 旅游业发展中犯罪现象的产生原因、种类和特点	244
三. 解决犯罪问题的有关对策	252

第九章 旅游国际合作中的法律问题

- 一. 旅游发展中的国际合作 259
- 二. 政府间旅游合作中的法律问题 265
- 三. 民间旅游合作中的法律问题 273
- 四. 中国的对外旅游合作 280

第十章 关于旅游争议解决的法律问题

- 一. 旅游争议概述 289
- 二. 协商与调解 296
- 三. 旅游争议的行政解决 301
- 四. 旅游争议的司法解决 308
- 五. 旅游争议的仲裁解决 315

第一章 导 论

一. 第二次世界大战以来全球旅游业的发展

1. 二战以来旅游业发展线索

二战以后，世界旅游业步入一个新的发展时期。这是战后经济恢复和增长、产业革命、科技进步的合乎逻辑的结果。

众所周知，战后由于越来越多的国家将注意力集中于发展国民经济，亦由于在政治、外交方面形成了新的格局，世界大战的危险在不断消除，出现了一个较长的和平发展时期。过去的交战国一方面在医治战争创伤，另一方面也在探索各自经济发展的途径。从总的情况看，全球经济较战前有了明显改善。另一个值得重视的因素是科学技术的进步。高速列车，尤其是大型喷气客机的问世，颇为理想地解决了旅游中的时空矛盾，几乎在地球上消灭了不可抵达的死角，从而使旅游业出现了世界性的飞跃。此外，随着战后国际关系的不断缓和，冷战局面终被打破，各国之间的政治、经济、文化交往不断增多。这些因素对旅游业的新发展构成了强有力的推动。

战后世界旅游业的发展主要是沿着以下几条线索进行的：

一是旅游参加者人数不断增加。由于战后经济增长，各国国民生活水平有了普遍提高。加之，越来越多的国家实行带薪休假制度，人们可自由支配收入和时间不断充裕，旅游已不再是少数王公贵族、有产阶级的特权了。广大工薪阶层人士也

加入到旅游者的行列之中。有些企业事业单位将奖励旅游作为激励员工的一项有效措施，这就更为普通劳动者参加旅游活动创造了有利条件。目前，旅游已在相当多的一部分人的生活中成为不可缺少的内容。

从1960年到1980年的20年间，国际旅游的人数增长了4倍，平均年增长率为7.2%。1990年全世界国际旅游的人数为4.15亿，是1980年2.8亿人的1.48倍。当然，西欧、北美、日本等发达国家的旅游者占有相当大比例。西欧拥有世界上主要的旅游接待国，又拥有主要的旅游客源国，是世界上最重要的旅游区之一。1994年以西欧为主的欧洲国家接待国际旅游者人数达3.15亿。人口5780万的英国每年都有59%的人旅游度假，其中20%的人出国旅游。英国1994年国内度假市场达1亿人次。同年，英国接待外国游客人数达2055.3万人，比1993年增加了5.3%；人口8060万的德国1994年国内旅游人数达7800万，出国旅游人数达6520万，高居世界第一。德国每年有75%的总人口度假旅游一次；人口5740万的法国1994年旅游度假人数达到其总人口的57%，其中出国旅游者1670万，占世界第六位。另据世界旅游组织统计，全欧洲出国旅游人数在1994年为2.14亿，其中西欧1.93亿。

二是各类旅游企业的发展。如果我们将托马斯·库克在1845年建立的第一家旅行社作为严格意义上的旅游企业的开端，那么，迄今为止已有150年的历史了。然而，其真正令人瞩目的发展主要发生在二战后半半个世纪之中。

旅游企业的发展首先体现在数量上。二战以来，尤其是近20年来，旅游企业数目的增长以突飞猛进来形容并不过分。各种规模、各种类型的旅行社、饭店、汽车旅馆、旅游车

船公司遍布全球。无论在经济高度发展的资本主义国家，抑或在新获得独立的第三世界国家，各种饭店几乎到处可见。

旅游企业的发展也体现在企业类型的不断多样化。单一型的旅行社、饭店所占的比例正在缩小，旅游企业正在朝着综合化、连锁化、集团化的方向前进。例如，不少大型航空公司本身经营饭店、旅行社、出租汽车业务，一些大、中型饭店也有自己的旅行社。值得注意的是，60年代以后，跨国旅馆公司在国际旅游业务中占有越发重要的地位。它们在全世界广泛建立自己的分支机构或子公司。例如，假日旅馆公司80年代在美国有1200家饭店，其中80%加入联营系统。假日公司也拥有自己的旅行社。希尔顿旅馆公司80年代初已在67个国家拥有600多家饭店。这些大型旅馆公司的出现和发展使旅游企业从经营策略、经营手段以至企业性质上都和过去有明显的区别。

旅游企业的发展还体现在服务和管理水平上。随着旅游者需求的不断提高，各类旅游企业纷纷意识到服务质量对企业生存和发展的重要意义。因此，都在想方设法将服务做到家。例如，各类旅馆、饭店不断变换设计，更新设备以求为旅游者提供更为舒适的环境。此外，近一二十年旅游企业的领导者越发感到软件的提高较硬件有更重要的意义，纷纷将不同层次的员工培训列入企业发展计划。为适应企业现代化经营和高素质服务，企业管理问题顺理成章地受到前所未有的重视。高科技的发展，特别是电子计算机网络技术的普遍应用，为旅游企业提高管理和服务水平创造了良好的条件。旅游企业家也十分重视吸收管理科学的最新成果。很多企业家邀请著名学者担任管理顾问或者向各类专业的管理公司垂询。上述手段使旅游企业的管理水平实现了划时代的飞跃。

三是旅游业在各国国民经济中的地位不断提高。二战以后旅游业发展的一个重要标志是它已成为具有极强生命力的一种新兴产业。从 1960 年到 1980 年的 20 年间, 国际旅游业总收入在全球增长了 13 倍, 平均增长率为 14.1%。1990 年全世界国际旅游总收入为 2300 亿美元, 为 1980 年 953.5 亿美元的 2.41 倍。这 10 年间的增长率为 8%。无论在发达国家还是发展中国家, 旅游收入在国民经济中的地位都较过去有了明显提高。例如, 欧洲 1994 年国际旅游收入 1532.95 万美元, 增长率 0.6%。美国旅游收入相当于商品出口总收入比重的 5% ~ 10% 之间。然而, 旅游业在发展中国家国民经济中的意义较之发达国家更为重要。因为, 它们都需要将旅游外汇收入用于国家的经济建设。例如, 在墨西哥, 旅游收入是仅次于硅酸盐的第二大收入。中国旅游收入在 1995 年为 50 亿美元, 1997 年已提前达到当初设定的 20 世纪末 100 亿美元的指标。在塞舌尔、马尔他、巴巴多斯、斐济等岛国, 旅游业已成为外汇收入的主要来源和国民经济的最重要的产业部门。旅游收入在这些岛国中一般都占到国民经济总收入的 20% 以上, 在牙买加、塞舌尔等国已占到 60% 以上。而在加勒比海的开曼岛, 旅游收入竟占到 75%。从全球范围看, 旅游业有望成为下一世纪的第一大产业。

四是旅游业在社会文化方面发挥的作用。旅游是一种文化含量很高的社会活动。根据马斯洛的需求层次论, 它属高层次的人类自我实现的需要。二战以后, 随着国内和国际旅游业的开展, 各国国民大开了眼界, 接触了在本国、本国闻所未闻的新知识、新思想, 提高了国民的生活质量和文化素质。国际旅游也为各国经济、科技、文化、艺术等方面的交流提供了良好的机会。可以认为, 旅游业促进了不少国家政府的开放改革意

识，而开放改革又为旅游交往提供了进一步发展的前景。此外，旅游作为一种民间外交，对各国传播自己的优秀文化，宣传本国经济建设的成就，向外国学习可借鉴的经验都起到不容低估的作用。过去一些相互关系较为紧张的国家也是通过旅游交流融化了外交冰霜，建立了友谊。旅游交流缓和了战争造成的紧张局势，促进了国际和平的发展，这一重要作用已被世界旅游组织给予充分的肯定。

五是第三世界旅游业的发展。第三世界旅游业的成长是战后旅游业发展的重要线索之一。欧美发达国家出国旅游的热潮为第三世界国家开展旅游业提供了机遇。据资料报道，英国、加拿大旅游者的足迹已达于墨西哥的阿卡普尔科、印度的果阿、肯尼亚和其它许多非洲国家。据加拿大旅游协会估计，第三世界直接或间接的旅游从业者已达 500 万人。

随着战后这些国家的政治独立和民族经济振兴，加之劳动力价格低廉等有利条件，它们正在利用欧美旅游者长途旅游新势潮，调整着自己的战略，迎接旅游业的更大繁荣。许多第三世界国家和地区不仅注重增加旅游企业的数量，更强调提高旅游服务质量。同时，不少第三世界国家也在注意克服其不利因素。例如，巴西加强了反恐怖活动的力量以保护旅游者的安全。墨西哥严禁在海滨别墅进行赌博、卖淫、吸毒等伤风败俗的活动。塞舌尔努力降低犯罪率并采取措施大力保护由于大片土地被开辟为旅游区而受到损害的农业和渔业。此外，各国更十分注意保护自己的民族尊严和文化。

第三世界在其旅游发展中都在更多地挖掘潜力。一方面由政府开辟国内财源，争取私人对旅游业投资，另一方面也在争取外援，提高资金和管理的数量及质量。不少国家的旅馆都由跨国公司、旅游集团参与管理。例如，埃及除加紧培训本国

旅游企业人才外，还扩大了同国外合营活动，不再坚持埃及方面必须取得合营企业中 51% 的股权。菲律宾在马来西亚开办了旅游培训班。泰国也聘请了外国专家到旅游学校授课。印度减少了对外国设备的征税额，还争取到了一笔 20~50 年的长期贷款。

然而必须指出，在第三世界国家旅游业成长中，也有着值得注意的问题。其中最为突出的是仍存在对西方国家的依赖和旅游外汇收入的漏损。西方发达国家有较强的客源输出功能，居民有出国旅游的爱好，旅游消费水平也高。力图对这一部分消费者产生吸引力以发展本国旅游业固然重要，但是在客源方面过分依赖发达国家的做法又具有较大的风险。此外，在当今世界旅游市场日益激烈的竞争中，发展中国家虽然在旅游资源、旅游服务价格等方面占有一定优势，但是在旅游基础设施、旅游服务质量、资金和管理技术方面又处于不利地位。发展中国家尽管在法律上拥有对本国自然旅游资源的主权，却普遍缺乏开发这些资源的资金、技术、设备和管理人才。在这些方面很容易产生对发达国家的依赖。这对第三世界国家旅游业的发展又是一种风险。

由于第三世界国家经济相对落后，人才缺乏，为了加快发展旅游业，不得不扩大原材料、食品和其它消费品的进口以满足游客的需求。另外，为了提高经营管理和服务水平，也不得不出高价购买技术或聘请专家及管理人员。这些都会造成外汇收入的漏损。据统计，坦桑尼亚留在国内的收入只有 40%，而冈比亚旅游总收入中仅有 10% 留在国内。上述情况对第三世界国家旅游业的健康顺利发展无疑会产生负面影响，应当引起高度重视。

2. 世纪之交旅游业的发展趋势

在一个可预测的时期内，即本世纪最后两年和下世纪前十年，全球旅游业的发展将呈现以下几个趋势：

第一，旅游业的竞争将更加激烈。事实上，旅游业作为一种集中体现市场经济特点的行业一直就存在着激烈的竞争，但今后这一竞争将愈演愈烈。导致这种激烈竞争的原因主要有三：一是各国都看中旅游业在国民经济中的重要作用，都有发展旅游业的强烈愿望，所以从政府到企业都在旅游业投入巨大努力。但旅游市场是有限的，各国、各企业要想占有一席之地，必然会进行激烈的竞争。二是有些第三世界国家在发展旅游业的早期，可能由于过去长时间的封闭，使游客有一种神秘感，处于卖方市场地位。但随着游客对其了解的不断加深，神秘感逐渐消失，使这些接待国由卖方市场转向买方市场。由“皇帝的女儿不愁嫁”变成旅游服务市场的普通一员，从而加入国际旅游市场竞争的行列。三是旅游者的需求越来越高，促使各国旅游企业为不断满足旅游者日益提高的需求竞相努力。旅游业的竞争在国内、区域、全球几个层面同时展开。竞争内容包括服务价格、服务质量、投资经营环境、科技水平、管理及管理人才各个方面。发达国家之间，发展中国家之间，这两类国家之间的竞争都十分激烈。在此过程中，一方面会使旅游业的整体水平再度提高，但另一方面也会使相当一批旅游企业在竞争中退出市场。

第二，政府在旅游业发展中将发挥更重要的作用。二战以来各国政府逐渐认识到自己肩负的重任。在旅游业发展中，有一系列重要的工作只能由政府或主要应由政府承担。例如国际旅游合作协定的签订，本国旅游发展规划的制定，本国整体旅游形象的塑造和促销，旅游基础设施的建设等。各旅游发达国家都加强了政府对旅游业的领导，加大了投入力度。发展中

国家政府在旅游业中的作用往往更是决定性的。由于这些国家私人资本不够雄厚，旅游业经营不足，为了保护本国相对脆弱的旅游业在国际竞争中的生存和发展，常常由政府直接对旅游业进行经营或采用一种政府主导型发展战略。

第三，区域旅游和全球旅游的一体化。区域旅游以至全球旅游的一体化也是未来十几年一个重要的趋势。它直接源于旅游发展的客观规律。由于任何国家都不具备发展旅游所需的全部资源、全部条件，必然会在旅游发展中与其它国家或地区形成一种相互依存的关系。在旅游发展中，各国间共同的事业要遵守共同的行为规则，求得共同的发展目标。共同利益越多的国家之间一体化程度就越高。所以，旅游一体化往往首先是从区域开始的。欧洲共同体已经做出了一系列成功的努力。由于全球旅游业的发展遵循一个共同的客观规律，各国既然追求本国旅游业的顺利发展，就必须按客观规律办事。在此基础上，将逐渐形成全球旅游业一体化。

第四，旅游主要客源市场将逐渐东移。随着亚洲经济的崛起，21世纪主要旅游客源市场将逐渐东移。亚洲国家将不仅是旅游接待国，而且是客源发生地。除经济发达的日本早已是国际旅游主要客源国之外，其它国家和地区，例如韩国、台湾地区都在越来越多地产生着旅游者。尤其值得提出的是，随着中国经济的稳步增长，有越来越多的国民加入到国内旅游以至出国旅游者的行列。中国将在亚洲旅游市场的形成和成熟方面做出重要的贡献。

第五，旅游者合法权益保护问题将更加受到重视。在今后的旅游业经营中，旅游者合法权益保护问题将得到进一步的重视。原因有三：其一，人权问题越来越多地受到各国政府和国际社会的关注。旅游者的基本权利和一系列派生权利都构成

人权的内容，而且的确被世界旅游组织提到人权的高度来强调。各国要发展旅游业，对这一国际性问题不能掉以轻心。其二，旅游者合法权益被重视和保护程度与旅游业的生存和发展密切相关。旅游者是旅游企业财源的基础，但他们只肯把钱花在其合法权益能够得到有效保护的地方。其三，各国法律都将保护旅游者合法权益作为一项重要义务加以规范，各旅游企业从守法的角度也必须重视旅游者合法权益的保护。

第六，旅游业可持续发展问题将为全世界所瞩目。进入 80 年代以来，旅游业可持续发展问题已经引起各国政府和一些国际组织的高度重视。旅游资源，特别是珍稀动植物资源、珍贵的历史文化遗产、旅游环境在某些国家遭到的厄运已经引起震惊。一些国家单纯从创利、创汇角度考虑，对旅游资源进行消耗性开发和经营已经受到客观规律的惩罚。为了唤起各国政府、旅游企业和公众的忧患意识，世界旅游组织就旅游可持续发展问题于 1992 年专门召开会议。此外，在保护旅游资源、环境、生态方面的一系列国际公约已陆续产生。不少国家已经在这方面自觉承担国际义务。预计下一世纪将会有更多的国家积极响应国际社会的号召，缔结有关国际条约，参加有关国际组织，承担在旅游资源、环境、生态方面的国际义务并会在国内通过立法等形式加以落实。预计下一世纪各国政府对本国旅游业的开发计划、经营策略也会从可持续发展的角度重新加以考虑，为此会加大管理力度，使本国旅游业避免重蹈过去某些国家的覆辙。

3. 中国旅游业的发展

中国旅游业的发展是改革开放的直接结果。尽管旅游业务产生于 50 年代初期，但旅游作为一种经济事业是从 70 年代末到 80 年代初开始的。虽然至今为止不过约 20 年的时

间，但却取得了令人瞩目的成就。中国旅游业的发展主要体现在四个方面：一是旅游接待人数和旅游创汇逐年增加。二是各类旅游企业尤其是各类宾馆、饭店在 20 年内几乎遍布全国各省。三是从中央到地方建立了一套旅游管理体制。四是旅游业发展正在走向法制化并正在与国际接轨。

然而，中国旅游业自 90 年代初，随着中国经济体制由计划经济向市场经济的转轨，已经在面临并将继续面临一系列新的机遇和挑战。

其一，中国旅游业已经由卖方市场转向买方市场。它对外国旅游者神秘的吸引力已在不断缩小，正在成为旅游市场的普通一员，亚洲有不少条件与中国相似的国家都在积极采取措施改善自己的旅游环境，中国在国际旅游市场上所能占到的份额只能由自己的努力来决定。它已和同类的旅游接待国之间形成了激烈的竞争。

其二，中国正在积极采取行动谋求恢复关税及贸易总协定缔约国的地位，复关对中国来说既是机遇又是挑战。它可使中国同其它缔约国一样，从关贸总协定和服务贸易总协定中得到平等的、无歧视的权利、待遇和服务。但同时必须真正按市场规律发展旅游业，真正遵守关贸总协定和服务贸易总协定对缔约国作出的规定，切实履行义务。例如，通过谈判与其它国家相互开放市场。虽然中国作为发展中国家可以享受承担 GATS 义务的特殊过渡期，在此期间内虽然允许中国在面临外国旅游业威胁时可以采取临时限制措施，但中国终究还是要和大多数成员国一样，平等地根据 GATT 和 GATS 享受权利同时承担义务。在这种情况下，中国旅游业由于被完全推向市场，会有一些企业因缺乏能力而在竞争中破产。

其三，中国政府将旅游业作为国民经济新的增长点，这

对旅游业在下一个世纪内的发展提供了国内机遇，尤其会在政策、资金方面得到一定的倾斜，但能否有效地把握这些机会，在新的环境下来一个飞跃，对中国旅游业来说是一个严峻的考验。

为了实现中国旅游业自现在起至下世纪前十年的发展，中国政府和旅游业的领导人要认真研究旅游业发展中的各种问题。其中一个十分重要的方面就是法律问题。

二、旅游业发展中的法律关系和法律问题

1. 旅游业发展中的法律关系

旅游活动的各参加者之间一方面由于业务交往、物质利益而形成经济关系，另一方面也由于调整旅游活动各种国内和国际法律规范的规定而形成法律关系。为了研究方便，可按一定标准对旅游业发展中的法律关系作一分类。

首先，可按传统的西方法学分类方法将旅游业发展中的法律关系分为公法关系和私法关系。前者指国家需要在其中发挥权力作用的或者国家需要在其中扮演重要角色的关系。例如，两个主权国家之间签订政府旅游合作协定、一国政府依法对本国境内的外国旅游企业进行管理等都属于公法关系。后者指私人之间的，国家不加干预或很少加以干预的关系。例如旅游企业和旅游者之间或旅游企业相互之间的关系。在私法关系中，一般适用契约自由原则和当事人意思自治原则。不过，从本世纪 30 年代起，随着公共利益不断被重视，各国政府对私法关系也加强了必要的干预。契约自由和当事人意思自治以不违背法律和公共秩序，不损害社会公共利益为前提。

其次，从被调整的旅游法律关系的性质可以分为民事法