

普
经
管

旅游政策学

[日] 寺前秀一 著 崔卫华 译



人民邮电出版社
POSTS & TELECOM PRESS

旅游政策学

[日]寺前秀一 著
崔卫华 译

人民邮电出版社
北 京

图书在版编目(CIP)数据

旅游政策学 / (日) 寺前秀一著; 崔卫华译. —北京: 人民邮电出版社, 2010. 11
ISBN 978-7-115-23951-8

I. ①旅… II. ①寺… ②崔… III. ①旅游业—方针政策—研究—日本 IV. ①F593.130

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 186171 号

本书的著作权属于寺前秀一, 崔卫华翻译的中文简体字版本由寺前秀一授权给人民邮电出版社独家出版发行 (仅限于中华人民共和国境内)。

内 容 提 要

本书通过分析考察日本旅游业的相关制度, 聚焦其沿革, 充分利用文献支撑论点, 从整体上俯瞰旅游业的法律制度, 研究旅游基本法与客运业、住宿业等法律制度之间的关系。

全书包括关于旅游的基本法律制度课题、旅游的相关税收与保障制度分析、旅游资源制度分析、住宿业制度分析、客运业制度分析、旅行(社)业制度分析、旅行信息提供制度分析、结论八项内容。

本书适合对旅游制度感兴趣的读者阅读使用。

旅游政策学

◆ 著 [日] 寺前秀一

译 崔卫华

责任编辑 庞卫军

◆ 人民邮电出版社出版发行 北京市崇文区夕照寺街 14 号

邮编 100061 电子函件 315@ptpress.com.cn

网址 <http://www.ptpress.com.cn>

北京铭成印刷有限公司印刷

◆ 开本: 700×1000 1/16

印张: 16

2010 年 11 月第 1 版

字数: 200 千字

2010 年 11 月北京第 1 次印刷

著作权合同登记号 图字: 01-2010-5262

ISBN 978-7-115-23951-8

定 价: 38.00 元

读者服务热线: (010) 67129879 印装质量热线: (010) 67129223

反盗版热线: (010) 67171154

译者序

和寺前秀一教授相识于 2005 年，时任日本旅游学会秘书长的寺前教授随当时的日本经济产业大臣二阶俊博访问东北财经大学。2006 年至 2007 年我在日本东京大学访学期间，又承蒙寺前教授的关照，参加了全日本旅行大会等与旅游相关的大型活动和学术会议等，受益匪浅。

寺前教授毕业于东京大学法学部，先后在日本国际旅游·运输局、日本航空局、JR 东日本、日本海上交通局、日本国土厅、日本国土交通省综合政策局、日本气象厅等政府机构担任要职，并曾担任日本旅游协会秘书长。2006 年，他开始担任高崎经济大学区域政策学部的（旅游政策学）教授，2007 年获得日本立教大学旅游学博士学位。2009 年，他又回到日本政坛，任日本石川县加贺市的市长。寺前教授具有丰富的阅历，多年来活跃在日本政、产、学和研各个领域，这本集旅游政策理论与政策实践于一体的研究著作，充分显示出了其独特的视角与高深的内涵。

作为国民经济的支柱性和战略性产业，2010 年的中国旅游业进入了一个新的发展阶段，中国的旅游相关法律建设和政策走向也面临着新的课题，希望这本译著的出版能起到他山之石的作用。这也是我翻译本书的初衷。

感谢陈鸿君、叶茂对本书做的基础翻译工作，感谢我的硕士生李亮、黄丹、林菲菲、程丽静、于会霞对本书做的审校工作。

由于译者水平有限，翻译中难免出现疏漏和不当之处，敬请各位读者不吝赐教。

东北财经大学旅游与酒店管理学院

崔卫华

2010 年 6 月

中文版序

《旅游政策学》是我在日本立教大学旅游学部、高崎经济大学区域政策学部授课时使用的讲义，内容秉承自我的博士论文《基于政策制定的〈旅游基本法〉的导向性及旅游相关法制规范性研究》这一学术成果。承蒙东北财经大学崔卫华博士的努力，《旅游政策学》得以在中国出版，我不胜欣喜。

作为日本旅游政策根基的《旅游基本法》（2007年改为《旅游立国推进基本法》）是基于议员提案而产生的最早的基本法。在众议院法制局的审查阶段，旅游的概念与一般社会使用的含义并无区别，最后也没有使旅游的定义“明文”化。从旅游（日语为“观光”。——译者注）的语源来看，日本的大多解释是来源于中国《易经》中的“观国之光，利用宾于王”，用现代用语解释原义应是出境旅游，而现在“旅游”的范围早已扩大到了入境旅游，这与1930年日本设立铁道部国际旅游局时的相关文件误用有关，并一直沿用至今。所以，也期待着借此机会能与中国的旅游学者共同探讨旅游的语源。

日本石川县加贺市长、旅游学博士

寺前秀一

2010年4月

前 言

本书是笔者在 2007 年 6 月 12 日向立教大学提交的博士学位申请论文《基于政策制定的〈旅游基本法〉的导向性及旅游相关法制规范性研究》。在 2007 年 10 月日文版出版之际，除了把横版改为竖版之外，论文的内容和结构都没有变化。

基于此论文，笔者在 2007 年 9 月被立教大学授予旅游学博士学位。在此执笔之际，再次向曾给予笔者帮助的诸位表达谢意。本文是笔者以在立教大学旅游学部进行《旅游政策·行政论》的讲座及在高崎经济大学区域学部进行《旅游政策论》的讲座时候使用的讲义《旅游政策·制度入门》为基础，作为博士学位申请论文发展而来的。在出版之际，请允许笔者将书名改为《旅游政策学》。

在本书出版之际，笔者得到了高崎经济大学学术研究旅游图书扶助金的资助，在此深表谢意。

高崎经济大学区域政策学部教授

立教大学旅游学博士

寺前秀一

2007 年 10 月

目 录

绪论 “基于政策制定的旅游基本法的导向性及相关法制规范性研究” 的定位	1
第一节 研究背景及目的	3
第二节 研究资料和方法	5
第三节 以往的研究和本研究的定位	7
第四节 本书的构成	12
第一章 关于旅游的基本法律制度课题	15
第一节 《旅游基本法》的导向性	17
第二节 作为法律制度对象的旅游	21
第三节 《旅游基本法》制定前的旅游相关法律制度的修订	26
第四节 作为基本法的《旅游基本法》	29
第五节 《旅游基本法》的课题	32
第六节 《旅游立国推进基本法》的制定及其课题	37
第二章 旅游的相关税收与保障制度分析	53
第一节 旅游相关的法定外税收制度	55
第二节 境外游客的招揽、限制和旅游地的开发	60
第三节 旅游相关的金融、保障制度	64
第三章 旅游资源制度分析	73
第一节 旅游资源制度的规范性	75
第二节 旅游相关设施的规范化	76
第三节 旅游资源的制度化分析	82
第四节 基于管制制度的旅游资源化	90
第五节 旅游资源的评价体系	92
第六节 旅游景区的规范化	96

第四章 住宿业制度分析	109
第一节 住宿业的一般法——《旅馆业法》	111
第二节 《国际旅游饭店改进法》和价格管制	115
第三节 住宿业在法律制度上的分类	118
第四节 旅行社业制度下的住宿办理	121
第五节 关于完善住宿设施的法规	123
第五章 客运业制度的分析	129
第一节 客运业制度中的“日常”与“非日常”的区分	131
第二节 客运业的法律制度和放松管制	132
第三节 实际承运人和承运使用人	137
第四节 公共交通和包租交通	138
第六章 旅行（社）业制度分析	145
第一节 交通的发展和旅行社业制度的完备	147
第二节 《旅行业法》的制定	151
第三节 价格管制制度	152
第四节 旅行社业的注册等	155
第五节 游客的保护制度	157
第六节 组团旅游等相关制度性课题分析	162
第七章 旅行信息提供制度分析	205
第一节 面向外国人的旅行信息提供制度	207
第二节 面向日本人的旅行信息提供制度	212
第三节 旅行社业法电子信息化的对策	213
第四节 旅游信息向旅行信息的划归	217
第八章 结论	231
第一节 在本研究中明确的结论	233
第二节 总结	237

绪论

“基于政策制定的旅游基本法的导向性 及相关法制规范性研究”的定位

第一节 研究背景及目的

日本政府虽然推出了“旅游立国论”这一重要政策，号召开发“宜居宜访”的旅游区，但在法律制度修改方面，只制定了《景观法》和部分修改了《翻译导游业法》，具体的政策以宣传为主（2007年1月《旅游立国推进基本法》开始实施）。

就日本的经济规模而言，一方面，以中老年为中心的个人金融资产保有量达到1500兆日元（2007年3月数据，约合120.54兆人民币），对外资产超过200兆日元（约合16兆人民币），利息就超过10兆日元（约合0.8036兆人民币）。另一方面，中央及地方政府持有的债务余额达到1000兆日元（约合80.36兆人民币），不得不抑制没有效率的公共投资。当老龄化社会到来时，财物将从中老年层移向青年层，健康时旅游，不健康时看护。所以日本政府推出了旅游立国这项重要政策。

对于旅游学来说，旅游相关的各项事业无法确保拥有独立的政策性财源，使旅游学研究者的活动受到限制。而像土木工程学等学科，在日本是以汽车税制为税收基础，能确保独自の财政来源，是以行政机构、建设行业为中心的实体社会存在的基础，因此这些学科出现教育机构不断增设、研究者辈出的现象也是不足为奇的。

政策实施的根本是法律制度，为确保财源就必须确立法律制度。但是与旅游相关的法律制度很多都没有被视为独立研究对象。本书将进行旅游相关法律制度的研究，以对政策的制定提出建议。本书从旅游制度核心——《旅游基本法》着手，重新研讨旅游相关法律制度，希望此举有助于日本旅游学的发展。

在探讨旅游相关法律制度时，讨论的对象——“旅游”的定义必须在法律上加以明确。即使没有直接的定义，依靠规范性的法律制度的积累，在一定程度上，“旅游”也该被明确，但笔者感到现在“旅游”概念不但没被明确，反而更加混乱。

旅游相关法律制度的核心概念是“旅游”，但如前所述，法律制度上并没有明文定义。学术上大部分对“旅游”的探讨研究脱离日常生活圈、体验非日常生活的事物（参照第一章第二节）。“日常”与“非日常”以前就没

有被明确区分,而余暇时间的增多和一日游领域的扩大更加深了这种不明确性。“非日常”如果成为常态,“日常”和“非日常”就会更加不明确而成为相对的概念。

日本的旅游法律制度经历了第二次世界大战前(以下简称二战前)和第二次世界大战后(以下简称二战后)两个阶段,以1949年制定的《国际旅游事业助成法》为开端,后来相继制定了以依靠招揽外国游客、获得外汇为目的的《国际旅游饭店改进法》、《翻译导游业法》(现《翻译导游法》)以及《旅行社法》(现《旅行社业法》)。但是在旅游相关法律制度中,以获取外汇为目的的招揽外国游客的提法已经过时,在1977年《关于为改善国际旅游城市的财政方面措施等法律》的提案理由说明中,已没有改善国际收支这一目的。最初招揽外国客人的理念比较落后并且有局限性,它认为旅游的主体即游客只是外国人,不包括日本人。

这些以招揽外国游客为目的的法律是以与之适用的属地主义为前提的。在外国居住的游客去日本旅游时,通常在居住地签订旅游合同,并适用于居住地的旅行社业法。因而以外国游客为对象的这些法律制度,在制定之初就存在问题。访日的外国游客在海外签订包办旅游等协议时,这种旅游协议和日本的旅行社业规定不符,和翻译导游规定、注册旅馆饭店的费用规定也在一定程度上存在不符。

1997年,依据《国际旅游饭店改进法》,日本政府废止了固定资产折旧的相关特例。因为注册旅馆的外国游客住宿比率非常低,注册饭店和招待所的比率也程度相同,所以为招揽外国游客而在税制上存续特殊措施无法解释,进而导致《国际旅游饭店改进法》能发挥作用的空间也十分有限。

另一方面,与麻风病相关的拒绝黑川温泉住宿问题等,使旅游消费者对策被重新重视。显然旅游相关法律制度中最被期待的领域是消费者对策领域。在消费者对策领域中最重要日本人海外旅游对策领域,重要事项要依据旅行社业条款的内容处理,但旅行社业法却没有这方面的直接规定。特别是对于组团旅游(2004年依《旅行社业法》改为包价旅游,下同)适用于客运业法的规定,在解释制度一致性时有很大问题。阐明在日本旅游相关法律制度中存在的这些制度性问题,是进行本项研究的背景。

此项研究有助于构建反映了“日常”和“非日常”的认识趋于一致的旅游法律制度。以此成果为基础,希望重构的旅游基本法律制度能对国家、地方的旅游政策发挥基本的导向性作用,能够确保振兴旅游所需的财源,能

够重新构建以此财源为基础的有效率的资助制度。老龄化社会生活的中心之一是旅游,生存的价值也在于能精力充沛地移动。旅游的含义变化了,它不是闲暇活动而转为生活时间。不管是在生活圈内还是脱离了生活圈,移动不是苦差事而是体现生命价值的手段。信息技术已取代艰苦工作的大部分,这正是重新定义的旅游的意义。

本书把应作为旅游相关法律制度核心的《旅游基本法》(2006年改为《旅游立国推进基本法》)作为研究对象,希望它不仅有助于新的旅游基本法律制度体系的发展,也对包括旅游学在内的日本整个旅游事业的发展做出贡献。

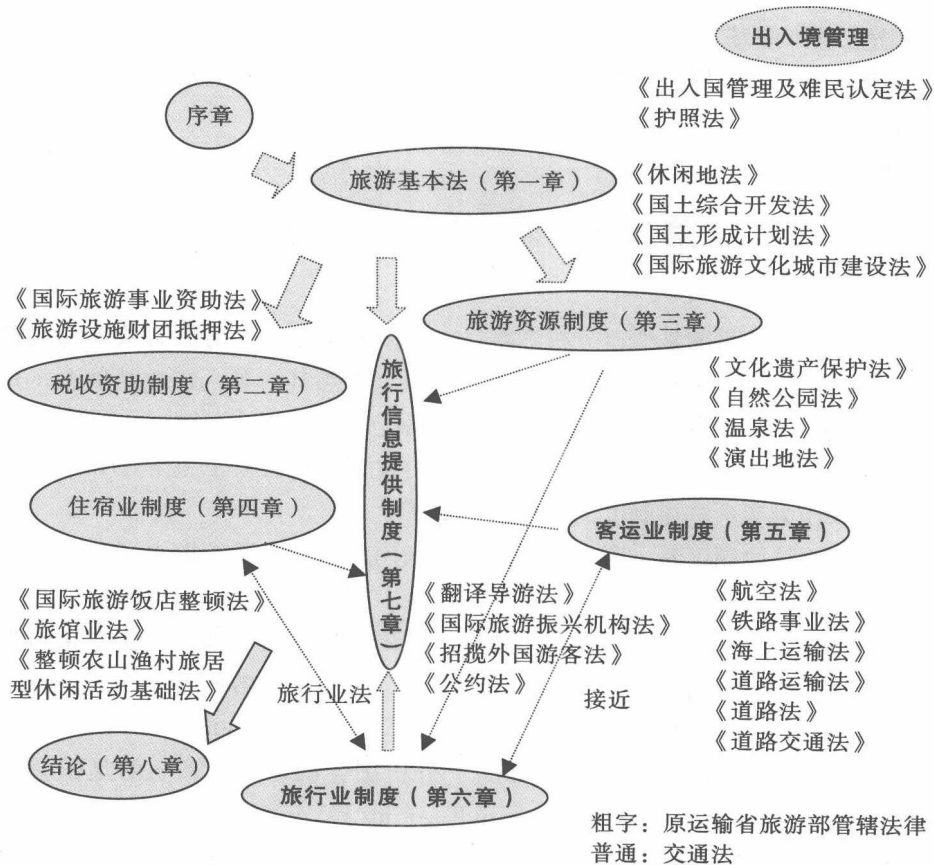
第二节 研究资料和方法

本项研究的目的是通过分析考察日本旅游相关制度,对旅游政策的发展做出贡献。分析时以日本的旅游法令为资料,聚焦其沿革,在此基础上,充分利用文献支撑论点。除了法令,为了考察它的立法宗旨及背景而由国会、自治体等进行的讨论也包含在内。同时,白皮书、审议会汇报等也和学说一样,可以作为考察法律制度的资料进行分析。

在分析法律制度时,通过互联网充分利用政府搜索系统即电子政府法令数据提供系统(<http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/idvseach.cgi>)收集、解读数据,并主要对这些搜索结果进行梳理、编辑。以在国会通过的法令条约为根本,然后再利用内阁会议决定的政令等。分析二战后各国会制定的各项法律的修改过程,利用的是众议院主页的“制定法律”(<http://www.shujiin.go.jp/index/nsf/html/indexhousei.htm>);分析国会的讨论,利用的是国会会议录搜索系统(<http://www.kokkai.ndl.go.jp/>);分析自治体议会的讨论,利用的是东京都议会会议录搜索系统(<http://www2.gikai.metro.tokyo.jp/>)、冲绳县议会会议录搜索系统(<http://www3.pref.okinawa.jp/site/view/cateview.jsp?cateid=194>)等。学说、文献资料是基于(社)日本旅游协会发行的旅游文献目录,然后充分利用日本旅游研究协会机构报等上发表的论文等。

根据以上分析,以从制度制定开始到制度修改期间的国会议事录资料、行政资料为基础,把关于旅游法律制度的各个时代的解释论等按时间顺序组

织起来, 然后进行综合梳理, 采取在整体上构建一致性的基本手法, 同时以文献为基础, 解读与旅游制度相关的先行研究, 在这些成果的基础上, 通过依据法令、议事录搜索系统等取得的分析结果, 最后做成旅游相关法律制度研究的本书结构图, 如绪图所示。



绪图 旅游相关法律制度研究论文结构图

第三节 以往的研究和本研究的定位

一、以往的研究

关于先行研究,首先对概述性论文进行分析,然后从旅游基本法等旅游基本制度、税收及资助制度、旅游资源制度、住宿业制度、客运业制度和旅行社业制度六个方面进行分析。

(一) 概述

在旅游学研究中,全面记述旅游相关法律制度的文献,以1980年发行的《旅游行政百年和旅游行政审议会三十年大事记》(总理府审议室编)为代表。它是把正式文件作为资料集经整理而成的,是概览日本旅游法律制度沿革的有效途径。全面记述原运输省旅游行政方面的文献是《运输省30年史》和《运输省50年史》。另外,《日本国有铁路百年史》、《日本旅行百年史》、《日本交通公司50年史》(1912—1962年)及《日本交通公司70年史》(1912—1982年),不仅是研究企业史的资料,也是研究日本旅游行政的最佳资料。根据旅游基本法第五条制定的年度报告书(旅游白皮书),自1963年《旅游基本法》制定后每年都提交国会,它也是与旅游政策相关的重要研究文献。但是以上这些资料只是各自行政机构的正式发表资料,不能称为研究文件。

以研究者等个人名义发表的论文,在《旅游相关杂志目录》(1988年(社)日本旅游协会编)〈9 旅游行政〉中刊登约400篇,这些论文是重要的基础资料。其中作为项目被收录的、由国井富士利所著的《旅游事业和立法(1)》到《旅游事业和立法(5)》(1948—1949年:《国际旅游》运输省旅游局发行)是重要的论文。国井富士利作为运输省旅游局计划科科长助理,是二战后初期从行政内阁发布旅游行政信息的代表人物,能为解读国会议事录和对进行本项研究提供重要资料。而二战前在国际旅游政策方面,代表人物有砂本文彦(2003)。

与个别的旅游制度相关的研究,以法律解说书形式阐述是核心,其中关于《旅行(社)业法》的最多。这是因为在这些旅游相关法律制度中,《旅行(社)业法》因最有效力而成为研究对象,而其他法律被认为缺乏规范

性难以成为研究对象。

如上所述,关于旅游相关法律制度的研究处于法律制度体系还不成熟的状态。依笔者之见,从整体上把握制度论特别是法律制度论的研究并不多。

(二)《旅游基本法》等旅游基本制度

关于《旅游基本法》的研究,运输省旅游局主编(1963)的一些文献是最早的,其他的如梶本保邦等在杂志上发表的一些随笔可以作为研究的参考资料,之后40多年就没有人再研究过。而与旅游基本制度相关的论及综合性度假区改进法的文献较多,但只局限于直接讨论政策实施理论而不是制度论。作为国家及自治区旅游政策根本的《国土资源开发法》,也只是研究全国综合开发计划的内容而不是法律制度。因此,对以旅游基本法为核心的旅游基本制度重新进行全面的制度理论研究具有重要意义。

沟尾良隆(2003)提道:“旅游政策审议会专业部门也认识到必须从定义‘旅游’开始的紧迫性,但那应是我们这些从事学术研究的学者的责任,因为就连从事旅游学研究的人,现在使用的旅游定义及其他旅游相关的用语也不统一。”他和笔者一样早已感受到了这种紧迫性。法律制度要求适用范围明确化,和其他旅游研究领域研究对象相比,在法律制度中应该容易定义“旅游”,但会发生概念扩散。考虑到在日本实体社会旅游法律制度没有得到发展的最大原因也是在于旅游的概念不明确,所以笔者认为本项研究更强调在制度论中定义旅游是很有意义的。

安村克己(2001)提道:“旅游是旅游理论的研究对象,因此在旅游研究中定义旅游概念很重要。定义旅游,就是确定其概念的内涵(connotation)和外延(extension),即规定‘旅游’这个词语有什么‘意义和性质’,其‘内容的广度’在哪里。但是一开始就提出严密的定义是不必要也是没有意义的。因为作为研究对象的‘旅游’,其定义应该通过旅游研究被确定。”笔者通过此项研究,在研究“旅游”在税收制度和旅游资源制度等中的意义与性质的同时,进一步讨论各制度中共通的“旅游”定义。

(三) 税收及资助制度

税收及资助制度通过立法机构的预算、法律议案,最能真实地反映国民的旅游意识,并且它能以“金额表示”这种最客观的评价方式来表现。根据日本宪法的重要原则——租税法律主义原则,税收制度要基于每年的法律修改而反复制定,它反映了各个时代的探索成果,可以说,税收制度是研究旅游相关法律制度的最重要资料。

论及旅游税收制度的一系列著作,以山添敏文(1988、1991)的为代表^①,这些都是重要的研究资料。近年来,随着地方税法的修改,关于旅游财源的讨论变得活跃起来,富永浩吉(2001)^②和松本和幸·塩谷英生(2006)^③的著作都可作为参考。但是,把旅游看做征税客体和税收的使用对象,从这两个侧面分析相关法律制度的论文尚未出现,本研究将首次对旅游相关税收及保障制度进行综合性、历史性的研究。

(四) 旅游资源制度

既然作为制度论的旅游没有确立,那么旅游在旅游资源制度论、文化财产制度论、自然公园制度论、温泉制度论等领域也不能确立,但在各制度中都形成了一些成熟的讨论。文化财产制度论的代表有竹内敏夫(1950)、坂田邦洋(1980)以及文化厅(2001);自然公园制度论的代表有掘井胜(1960);温泉制度论的代表有(社)日本温泉协会(1957)、温泉法研究会(1986)以及川岛宣言(1986)。虽然不能作为制度论,但沟尾良隆(2003)以及从实务角度研究的须田宽(2003)都从整体上做了很好的总结。

2004年颁布的《景观法》第2条中确认:良好的景观在促进旅游及与其他区域进行交流方面发挥重要作用,景观成为旅游资源的类别之一。《景观法》制定后的讨论有坂和章平(2004)与日本建筑学会(2005),但作为制度论解说还不成熟,这可能与其在法律制定颁布后不久就发表有关。《景观法》制定之前发表的有淡路刚久(2003)、亘理格(1980)、中岛晃(1997)及富井利安(2003)等的多部著作,这些著作通过累积景观法的实务事例,作为制度论而不断进行总结和讨论。

本书总结这些与个别的旅游资源相关的制度论,然后作为与旅游资源相关的内容,从整体上构建具有一致性的制度论,同时关于本研究的课题——旅游概念中“日常”和“非日常”的意识趋于一致,从旅游资源制度方面展开。

① 山添敏文(1988). 古都保存合作税——此后的经过和总结的尝试. 京都市政调查会报 71号第20页;

山添敏文(1991). 为了新世纪的京都市政. 以京都市政调查会事务局长身份自费出版,第431页。——译者注

② 富永浩吉(2001). 用于旅游振兴的财政支持方案. (财团)亚洲太平洋旅游交流中心第9次旅游学术讨论论文,第15~31页。——译者注

③ 松本和幸·塩谷英生(2006). 区域开发和法定外税——以旅游相关税为中心. 立教大学旅游学院期刊第8号,第27~36页。——译者注