

地方旅游法律环境比较研究^{*}

祁颖

(黑龙江大学 文化旅游学院, 黑龙江 哈尔滨 150080)

摘要: 地方旅游业发展的不平衡导致地方旅游法律体系在框架构成和内容的丰富性、时效性、针对性等方面存在着较大差异。旅游业发达地区的成功做法和经验对于后发展地区有着重要的借鉴和指导意义。调整和完善地方旅游法律体系应注意掌握两点原则: 与国际旅游法律环境接轨; 增强旅游法律法规的可操作性。

关键词: 后发优势; 旅游法律体系; 地方旅游法律环境; 比较

中图分类号: F40

文献标识码: A

文章编号: 1672-335X(2004)05-0054-03

旅游业的发展与旅游法律环境的建立和治理有着密切的关系, 各种旅游法律法规的制定和实施为旅游业的发展提供了重要的法律保证。从某种程度上讲, 地方旅游立法既是国家旅游法律体系的必要补充, 同时又是国家旅游立法的基础。本文从地方性旅游法律环境入手, 采取比较分析的方法, 对旅游业发展具有代表性的广东省、北京市以及黑龙江省的法律环境进行分析, 进而提出完善地方旅游法律环境的建议。

一、我国地方旅游业发展的不平衡性

我国旅游业发展的现状显示, 地区旅游业发展极不平衡。根据历年旅游业统计, 各地旅游入次数和旅游收入的排位极差相当大, 第1位、第10位、第20位与第30位在数量上的差距是成倍的(见表1)。这些事实说明我国旅游业发展在客观上存在着先进地区与落后地区或后发展地区的巨大差

别。

表1 我国旅游业发展程度列表
(旅游外汇收入统计)^{[1] (P36)}

地区	排位	2001年(万美元)	2002年(万美元)
广东省	1	448351	509089
陕西省	10	30871	35097
河南省	20	13336	14549
青海省	30	902	999

统计资料来源:《中国旅游统计年鉴》, 2002~2003年。

广东省、北京市旅游业起步较早, 每年的旅游统计在接待入次数、创汇等方面均名列前茅。后发展地区中的黑龙江省旅游业几年来稳中有升, 而且有着良好的发展潜力, 但与广东省、北京市旅游业发展水平相比仍有相当大的差距。

表2 三地旅游统计(2001、2002年)^{[1] (P39)}

地区	时间	接待入境人数 (万人次)	接待入次数 排序	旅游外汇收入 (亿美元)	旅游外汇收入 排序
广东省	2001年	1292.38	1	448351	1
	2002年	1525.88	1	509089	1
北京市	2001年	285.79	2	294599	2
	2002年	310.38	2	311454	2
黑龙江省	2001年	61.23	13	24990	14
	2002年	71.74	13	29717	14

统计资料来源:《中国旅游统计年鉴》, 2002~2003年。

三地相对稳定的发展态势和差距较大的旅游业发展水平与速度, 为我们提供了很好的比较对象。由表2可分析可看出, 广东省、北京市旅游业的发展在全国范围内保持相对

领先优势, 尤其是广东省, 保持着绝对领先优势, 这种领先优势在未来相当一段时间将会继续。究其原因, 除了具有丰富的旅游资源优势、地理优势, 以及政治经济环境优势以外, 两

* 项目基金: 黑龙江省哲学社会科学规划项目(03B150)

收稿日期: 2004-03-12

作者简介: 祁颖(1963-), 女, 天津人, 黑龙江大学旅游系副教授, 硕士, 主要从事旅游管理研究。

个地区的旅游法律环境对旅游业的发展也产生了重要的影响。

经济学研究中提出了“后发优势”理论。在实际应用中其基本含义包括：后发展的国家或地区可以直接吸纳、借鉴先进国家或地区的技术；后发展的国家或地区可以直接吸纳、借鉴先进国家或地区的制度。虽然经济技术方面的后发优势比较重要，但制度规划方面的优势却是实现跨越式发展的关键。所谓的制度规划，包括社会体制、法律法规、政策政令、纪律规章等各种规则文件的总和。将这一理论引用到旅游业法律环境实践中，所谓的制度规划的“后发优势”，是指旅游业后发展地区通过直接学习、借鉴旅游业发达地区旅游法律体系建立和完善的成熟做法与经验，降低旅游法律体系规划和改进的成本，并迅速缩小与发达地区的差距，甚至建

表3 三地旅游法律体系现状

	旅游管理	旅游资源保护	旅行社导游	旅游饭店	旅游专项	旅游行政执法	旅游安全	旅游投诉
广东省	1	11	7	1	—	1	2	1
北京市	1	18	3	8	—	12	4	1
黑龙江省	1	12	—	1	2	1	—	—

资料来源：<http://www.visitgd.com/>；<http://www.longtour.net/>；<http://www.bjlyw.com/>

(一) 旅游法律体系框架方面

就旅游法律体系主体框架而言，三地都已基本形成。广东省、北京市、黑龙江省分别于2002年、1999年和2000年颁布了地方《旅游管理条例》，并以此为基础形成了包括旅游资源、旅行社管理、旅游饭店、旅游专项、旅游安全、旅游投诉、旅游行政执法等诸多单项政策法规在内的旅游法律体系。

但通过比较可发现，三个地区旅游法律法规体系框架的

表4 三地旅游资源保护法规统计表

地区	自然旅游资源	(%)	人文旅游资源	(%)	总计
广东省	9	82%	2	18%	11
北京市	4	22%	14	78%	18
黑龙江省	11	92%	1	8%	12

资料来源：<http://www.visitgd.com/> <http://www.longtour.net/>；<http://www.bjlyw.com/>

三地旅游资源保护方面法规，各有地区的特色。按照旅游资源类型来分类，相关的法规所占比例基本与该地域内资源特色、优势相吻合，广东省和黑龙江省自然旅游资源保护法规较集中，分别占旅游资源保护法规总数的82%和92%，北京市则以人文旅游资源保护为主，占总数的78%。这一特点也与各自《旅游管理条例》中发展地方旅游业的基本原则相吻合。黑龙江省旅游资源立法领域在全国有突破。黑龙江省于2003年8月开始实施的《黑龙江省湿地保护条例》是我国第一部地方性湿地保护条例，开创了我国湿地专项立法的先河，在国内具有填补空白的意义。

表3显示，三地旅游专项立法中广东省、北京市均为空缺，黑龙江省的两个政策性文件分别是《黑龙江省旅游滑雪质量等级标准》和《黑龙江省旅游滑雪场质量等级评定办法》^{[2] (P66)}它们的制定与实施反映出黑龙江省对发展专项旅游的重视，同时对黑龙江省旅游法律体系的建立也是很好的补充。

立比发达地区更好、更完善的旅游法律体系，从而使旅游法律法规的权威性和有效性在实际应用中得到最大限度的发挥。因此作为落后地区或后发展地区在发展当地旅游业的过程中利用“后发优势”，学习、借鉴旅游业发达地区的做法和经验，是非常重要的。

二、地方旅游法律体系比较

旅游法律环境的构成包括旅游立法、旅游执法和守法，其中最根本的是旅游立法，即建立完善的旅游法律体系，它是旅游执法和守法的基础、前提。地方旅游业的发展其法律环境的形成也同样以建立健全旅游法律体系为基础。笔者结合以下列表，对广东省、北京市和黑龙江省旅游法律体系的现状进行简要分析对比。

丰富程度有一定出入。广东省与北京市旅游法律体系较之黑龙江省旅游法律体系要完善和丰富，除旅游专项方面的政策法规缺项以外，其他方面都有相应的法规文件。黑龙江省则在旅行社、导游，旅游安全，旅游投诉等多方面空缺。

三地旅游资源保护方面的法规较丰富、完善，类别上基本包括了各地域内各类旅游资源。

(二) 旅游法律体系内容方面

三地都制定有《旅游管理条例》，但存在着以下异同：

各地条例的文本模式相似，主要包括总则、旅游资源开发与保护、旅游经营、旅游管理、旅游者的权利义务、法律责任、附则等几部分。个别有差异，如《北京市旅游管理条例》第二章为“旅游促进”。

表5 三地旅游政策法规文件制定时间统计比较

地区	2000年以前颁布的文件(%)	2000年以后颁布的文件(%)
广东省	81%	19%
北京市	79%	21%
黑龙江省	43%	57%

资料来源：<http://www.visitgd.com/>；<http://www.longtour.net/>；<http://www.bjlyw.com/>

《黑龙江省旅游管理条例》与其他两地的《旅游管理条例》

例》内容相比,有以下几点差异:一是“旅游资源开发与保护”内容多于其他两个条例的同类内容,从第7条至第12条,共7条,对旅游资源开发与保护的原则、审批程序等内容作了明确规定。《北京旅游管理条例》中未设专章阐述“旅游资源开发与保护”的内容,广东省虽设专章,但内容较少。二是将“旅游经营”单列一章,明确规定了旅游经营者应具备的条件、职责及权利义务。表明对旅游经营者的经营行为在立法环节上的重视。三是对旅行社及导游人员管理较为重视,内容规定的比较具体,且能够反映出地方旅游业特色。但对旅游饭店管理的有关规定流于形式。

(三)三地各类政策法规制定时间方面

三地旅游政策法规制定实施情况不同(见表5)。

表5显示,广东省与北京市约80%左右的政策法规的制定时间早于2000年。黑龙江省在2000年前后制定的旅游政策法规数量则基本持平。这一现象反映了黑龙江省旅游法律体系的建立要明显滞后于广东省与北京市,旅游法律体系的成熟程度也弱于两地。黑龙江省旅游政策法规虽然从制定时间与其他两地相比滞后,但时效性较强,一些政策法规在一定时期内会保持相对稳定。

(四)旅游立法的效率方面

三地旅游法律体系内容中政策性内容仍占较大比例,法律效力有一定局限。但由于广东省和北京市旅游立法时间较早,有一定的立法经验,同时又经过一段时间适用、修订、完善,因此有些旅游政策已经完成了向效力层次较高的法规的过渡。而黑龙江省由于旅游立法时间相对滞后,这一转变过程还需要相当一段时间。目前黑龙江省旅游法律体系构成中,政策占有62%,而法规占38%。立法起点低,会直接影响其效力的发挥和在行业领域内调整的权威性。

三、完善后发展地区旅游法律体系的对策

从某种程度上讲,黑龙江省旅游法律环境现状在全国旅游业后发展地区的旅游法律环境方面具有一定的代表性。概括而言,我国后发展地区在旅游法律体系上存在的主要问题有:一是旅游法律体系框架不够成熟、完善,虽然有关旅游资源保护方面的政策法规比较丰富,但在许多领域出现了法律真空,不利于地方旅游业的进一步发展。二是缺少权威性的综合性法规,一些政策法规虽然弥补了某个领域的立法空白,但适用范围和效力层次较低,或是仅就某个领域中的一个方面做出规定,或是政策法规的适用范围仅局限于某个城市。三是部分法规内容过时或过于原则,缺乏可操作性,在很大程度上影响了法规的约束。

针对存在的上述问题,后发展地区在完善旅游法律环境过程中应加强如下方面的建设:

(一)进一步拓宽旅游立法领域,完善旅游法律体系框架。随着旅游业的迅速发展,旅游产业规模也不断扩大,“大旅游”的概念逐渐被人们所接受。就旅游立法而言,旅游业后发展地区除了在传统旅游立法领域要重视旅行社、导游、旅游饭店方面的法规制定以外,还应从“大旅游”的观念出发,拓宽旅游立法领域,加强对旅游统计、旅游安全、旅游投诉、旅游专项、旅游行政执法等方面的立法研究,并制定相关

的政策法规。

(二)进一步提高旅游立法规格和法律效力。从性质来看,目前旅游法律体系主要由两部分构成:即政策和法规。黑龙江省旅游法律体系中政策占62%,法规仅占38%。这一现状无疑会影响到旅游法律法规的调整力度。因此作为旅游业后发展地区在某些已有政策性文件的领域应加强对立法规格的重视,从而增强法规的法律效力。

(三)加强旅行社、导游人员和旅游饭店管理方面法规条例制定。广东省、北京市的《旅游管理条例》中都涉及到旅行社管理、导游人员管理和旅游饭店管理的有关规定,但仍然制定了专门用来调整这些领域的政策、法规。黑龙江省仅凭《旅游管理条例》中的有关规定来调整旅游业中的旅行社和旅游饭店这两大行业的法律关系是不够的。有关部门应根据国家法律法规规定,充分考虑省情,借鉴其他省份相关立法经验,制定适用本区域内的旅行社管理、导游人员管理和旅游饭店管理的政策和法规。从而确保相关领域法律关系主体的权利义务实现,并对其有效的加强管理。

(四)进一步调整旅游法律法规的内容,强化可操作性。虽然作为旅游业后发展地区的黑龙江省旅游法律体系的时效性从颁布时间来看要强于广东省和北京市,但仍然存在内容过时和缺乏可操作性的弊端。这也是其它一些地区存在的较为普遍的问题。为此在调整时须注意以下两点原则:其一,充分考虑加入WTO以后旅游业发展的新形势,从适应国际旅游法律环境的角度入手,调整后的内容应与有关国际旅游条约、规则、惯例的基本原则相符合。其二,充分考虑经济体制的转变和旅游业的快速发展等现实问题,在制定有关法律法规时应配以施行的规则或细则,即法律法规规定内容,规则或细则做出解释和规定具体做法,以增强法规的可操作性。

(五)建议拟定地方旅游立法规划。旅游业后发展地区在旅游法律环境方面存在的诸多问题在客观上有拟订地方旅游立法规划的必要。发达地区在这方面已经先行一步,如北京市人大常委会在2003—2007年立法规划项目建议(草案)中将“历史文化名城保护条例”、“风景名胜区管理条例”、“旅游条例(修订)”、“文物保护条例(修订)”等有关旅游法规的制定、修订列入其中,这使得旅游法律体系的完善和调整得到一定的保证。其它地区也应从实际出发,在近期拟定未来一段时期的旅游立法规划,将立法条件成熟、旅游业发展中急需的相关法规纳入到立法规划中,以解决立法滞后、行业无法可依的现象。

参考文献:

- [1] 国家旅游局.中国旅游统计年鉴(2002—2003年)[Z].北京:中国旅游出版社,2004.
- [2] 黑龙江省旅游局.旅游政策法规汇编[EB/OL].<http://www.longtour.net/lyj/zcfg3.asp>, 2004-01-11.
- [3] 王昆欣.我国地方旅游法规的比较研究[J].旅游调研,2003(8):5-6.

责任编辑:也夫