

澳門回歸前旅遊業的立法規制回溯

何志輝 廖 哲

摘要：本文旨在回溯澳門回歸前旅遊業立法規制的發展歷程，一是通過法律文本探究旅遊法律制度在澳門的淵源，二是概括歸納現代澳門旅遊法制的發展特點，着力以現代澳門政府制定的旅遊法律法規為文本樣式，着重考察1976-1999這段時期澳門旅遊業立法活動的產生、發展和變化之路，探尋其內容和特點，以期為今天澳門旅遊法制建設尋求制度性的經驗，更好地完善澳門特區作為國際旅遊城市與世界旅遊休閒中心的旅遊法律制度。

關鍵詞：旅遊法 澳門 過渡期 旅遊立法 法律本地化

A Review of Macao's Tourism Legislation before the Handover

HE Zhihui¹, LIAO Zhe²

(1 “One Country Two Systems” Research Centre, Macao Polytechnic University;

2 Xiagang Sub-district Office, Huangpu District, Guangzhou)

Abstract: This article aims to review the development of Macao's modern tourism legal system. First, it explores the origins of Macao's tourism legal system through legal texts, and second, it summarizes the developmental characteristics of Macao's modern tourism legal system. Focusing on the tourism laws and regulations enacted by the modern Macau government, this article examines the emergence, development, and evolution of Macau's tourism legislation from 1976 to 1999, exploring its content and characteristics. This article aims to provide institutional experience for the development of Macao's tourism legal system today, and to further improve the Macau Special Administrative Region's tourism legal system as an international tourist city and world tourism and leisure center.

Keywords: tourism law, Macao, transition period, tourism legislation, legal localization

收稿日期：2025年9月15日

作者简介：何志輝，法學博士、文化交涉學博士、澳門理工大學“一國兩制”研究中心副教授；廖哲，法律碩士、廣州市黃埔區夏港街道辦事處幹部

旅遊法是調整旅遊活動領域中各種社會關係的法律規範的總稱。旅遊法律法規的制定，將為解決旅遊的主體之間的矛盾提供依據，不僅保護旅遊活動各主體間的正當權益，還維護旅遊發展的良好秩序，也相應地促進旅遊業向持續健康的方向發展。澳門作為一個擁有多元景觀的國際旅遊城市，旅遊業是其特色鮮明且具支柱性地位的產業之一。為促進旅遊業的發展，回歸前澳門政府通過制定一系列的法律與法令，試圖全面規範澳門旅遊業的發展及本地旅遊活動。回歸以來，澳門特區政府在嚴格遵循憲法與基本法的法治前提下依法施政，在產業政策方面則致力於將澳門打造成集旅遊、博彩、文化、休閒、健康、生態、商務及會議為一體的優質多元旅遊之都。目前，澳門特區政府以將澳門建設成為世界旅遊休閒中心目標，積極推進泛珠三角區域和內地省市的經濟合作，同時配合國家“一帶一路”的倡議，不斷深化與東盟、歐盟及國際經貿組織等的往來，而這一切都離不開澳門在回歸前對旅遊業的立法規制及由此延續至今的旅遊法律制度的不斷建立與健全。在此背景下，從歷史視角考察澳門回歸前旅遊業之立法規制的歷程、主要內容及特點，兼具理論意義與實踐意義。

一、緒論

“旅遊法”概念被提出，大約在20世紀50年代末至60年代初。一些旅遊業發展較快、法制比較健全的國家，都已認識到旅遊立法的迫切性和重要性，開始研究並制定專門的旅遊法律、法規，尤其是關於旅行社、導遊人員和飯店等方面的法律、法規。例如，法國在1959年頒佈了單行法規《旅行社法令》；韓國在20世紀60年代以後，其旅遊立法體系也不斷完善，相繼頒佈了旅遊基本法《觀光基本法》《關於扶植國際會議產業的法律》《觀光振興法》等單行旅遊法規。¹ 總體來說，現代旅遊的發展使旅遊立法成為必然。旅遊法律法規的制定，為解決旅遊的主體之間的矛盾提供依據，不僅保護旅遊活動各主體間的正當權益，還維護旅遊發展的良好秩序，也相應地促進旅遊業向持續健康的方向發展。

澳門旅遊業始於20世紀50年代，隨後而來的旅遊業立法規制活動則從70年代至回歸前夕不斷展開。澳門回歸以來的旅遊業是澳門特區產業結構中極具特色的產業之一，旅遊市場之活躍程度與博彩業作為本地龍頭產業及支柱性產業相得益彰，因該產業所獲得的稅收在澳門特區的公共收入中佔有相當重要的分量²，通過賺取外匯和作為特區稅收主要來源的存在價值而據位於特區經濟體系的前排。在這一引人矚目的業績背後，支撐力量之一是由政府主導的針對旅遊業如何規範發展及旅遊活動如何保障運行的旅遊立法。澳門政府最早是在20世紀50年代嘗試作出立法探索，至70年代開始有意識地進行若干專項立法活動，80年代隨着中葡談判與《中葡聯合聲明》簽署而需要因應回歸所涉“法律本地化”使命，另一契機則是1995年1月1日澳門地區成為WTO（世貿組織）的正式成員兼WTO（世界旅遊組織）聯繫成員之一，使得一系列規管旅遊業及旅遊活動的法律與法令陸續出台，藉此開啟全面規範澳門地區的旅遊業與酒店管理活動的新征程。

需要指出的是，雖然回歸前的澳門已經逐步形成了一套內容日趨詳細、也具有相當程度之可操

¹ 韓玉靈主編：《旅遊法教程》，北京：高等教育出版社，2010年，第5頁。

² 參見澳門財政局網頁：<http://www.dsf.gov.mo>，2025年9月21日訪問。

作性的旅遊法律制度，卻始終沒有形成一部旅遊方面的“基本法”。除了立法體制、管理部門不統一等原因外，社會各界、包括法學界對旅遊法之重要性不夠看好、對旅遊法學的基礎研究不夠充分，也是一個不容忽視的重要原因。檢索截至目前所見的相關文獻，這裡擇要介紹的主要成果包括以下方面：成濤的專著《旅遊法比較研究》主要是對中國內地與港、澳、台地區的旅遊法律制度進行比較研究，書中對澳門旅遊法律制度也作出了一定程度的總體闡述。³ 簡萬寧的專著《澳門遊客權益保護研究》通過比較與實證等研究方法，對澳門旅客權益的內容、保護、國際實踐進行深度縱向研究，是一部具有學術分量的專題著述。⁴ 簡萬寧的專著《澳門旅遊與文化遺產研究文集》上篇也有部分篇章對澳門旅遊法律制度中存在的問題進行了小而精的針對性分析，並提供了具有一定理論參考價值的解決方法。⁵ 此外，下述著述也在某些篇章或某些層面上作出了具有學術意義的探討，例如劉高龍、趙國強主編的《澳門法律新論》第五章第五節旅遊博彩法，有對澳門旅遊法律制度進行簡明扼要的介紹。⁶ 楊煜的碩士學位論文《隨團專訪澳內地旅客與澳門旅遊業者對旅遊相關法律的認知——從旅遊糾紛的角度出發》，從旅遊糾紛的角度探討了隨團訪澳內地旅客及本澳旅遊業者對旅遊法律法規的認知程度。⁷ 談霏的博士學位論文《港澳旅遊業管理比較研究》系統比較港澳旅遊業行業的管理制度之異同，較為深入地解析了港澳兩地旅遊行業管理制度的體系。⁸ 筆者與幾位從事旅遊法研究的學子合作出版的《澳門旅遊與酒店管理法專論》⁹，也對澳門旅遊業的發展歷程作出了較為系統的初步梳理和總結。

事實上，澳門法學界在旅遊法研究方面歷來是着墨不多的，無論是旅遊法教材還是相關的專著或專論都遠遠不夠匹配旅遊業的繁榮氣象；固然有為數不多的專業人士在此孜孜耕耘多年，但即便到如今也大多依然只是單打獨鬥而難成規模氣候。有鑑於此，本文截取從1976年（澳門現代法制的起點）到1999年12月19日回歸前的歷史時段，回溯現代澳門旅遊法律制度的立法過程，探討其在旅遊業規管所涉法律制度和司法實踐的種種努力，分析這套旅遊法制如何從共性發展出個性的相關內容及基本特點，期待通過一種“法律史解釋”¹⁰渠道具體解析澳門回歸前之旅遊法制的完整面向，認識它們是如何通過法律本地化而成為澳門回歸後的特區旅遊業法律規管體系的有機成分，並為特區政府在產業結構多元化的後續工作中如何進一步完善特區旅遊業提供法制建設層面的鏡鑑，從而更好地促進澳門作為國際旅遊城市的可持續發展。

³ 參見成濤：《旅遊法比較研究》，澳門：澳門基金會，1998年。

⁴ 參見簡萬寧：《澳門遊客權益保護研究》，澳門：澳門專業導遊協會，2008年。

⁵ 參見簡萬寧：《澳門旅遊與文化遺產研究文集》，澳門：澳門文化遺產導遊協會，2012年。

⁶ 參見劉高龍、趙國強主編：《澳門法律新論》，北京：社會科學文獻出版社，2011年，2005年。

⁷ 參見楊煜：《隨團專訪澳內地旅客與澳門旅遊業者對旅遊相關法律的認知——從旅遊糾紛的角度出發》，澳門科技大學碩士學位論文，2012年。

⁸ 參見談霏：《港澳旅遊業管理比較研究》，澳門科技大學博士學位論文，2011年。

⁹ 參見何志輝、廖哲等著：《澳門旅遊與酒店管理法專論》，澳門：啟蒙出版社，2022年。

¹⁰ 語出美國法學家羅斯科·龐德，龐德在《法律史解釋》一書中透過歷史脈絡解讀法理學的發展，特別是社會學法學的興起與核心思想。他強調法律解釋應關注四個要素：探尋法律材料的人、他們處理的材料、工作的情境，以及工作的目的。龐德將法律視為一門社會工程的科學，主張法律應依據其是否符合社會目的來評價，而非僅符合傳統形式。他認為法律既要保持穩定，又要能靈活應對社會環境的變化，以協調不斷變化的各種社會利益，進而確保社會秩序。參見〔美〕羅斯科·龐德：《法律史解釋》，鄧正來譯，北京：中國法制出版社，2002年。

二、旅遊業立法規制的時代背景

回溯旅遊法的歷史可知，對旅遊業進行立法規制是基於旅遊業的興起而來的立法需求。當旅行只是少數人的行為，並沒形成嚴格意義上的旅遊供需雙方時，旅遊業不可能形成氣氛，也就無從談及關於旅遊城市的立法規制。隨着生產力水平的提高、經濟的增長及近代工業革命的發展，真正意義上的旅遊業於19世紀40年代在歐洲、北美興起，其標誌為出現了專門從事旅遊活動的組織和經營機構——旅行社。¹¹ 自托馬斯·庫克（Thomas Cook）創立旅行社和開展各種旅遊業務後，使近代以來的旅遊有別於人類早期旅行，旅遊業作為社會經濟的一個新興產業的出現，使旅遊活動大大向前邁進了一步。

由於近代以來旅遊活動的參加人數增多，活動範圍擴大，使得傳統旅行中較為單一的社會關係日趨複雜化，矛盾和糾紛也愈加突出。為此，旅遊業發展較早、法制傳統悠久的國家便試圖以法律手段調整和解決此類問題。但當時尚無專門調整旅遊經濟關係的法律，主要借用相關法律如民事法律（合同法或侵權法）、商事法律等進行規範。自第二次世界大戰以後，國際形勢趨於緩和，以電子信息為主體的第三次科技革命推動着世界經濟迅猛發展，而更加方便、迅速的現代交通工具則使人們的出行更加便利；加之社會財富的增加、勞動時間的縮短，使得旅遊業快速發展的社會經濟條件更加充分，於是旅遊業成為當代社會發展最快的產業之一。¹²

隨着旅遊人數的不斷增加，旅遊範圍的不斷擴大，旅遊活動中形成的社會關係更加複雜，利益衝突也日益尖銳。一些國家，尤其是旅遊業發展較快的國家逐漸認識到以法律手段調控旅遊業、協調各方關係、解決矛盾、處理糾紛的重要性。因此，旅遊基本法、旅遊單項立法、旅遊地方立法及相關法律應運而生。現代旅遊的發展使旅遊立法成為必然。旅遊法律法規的制定，為解決旅遊主體之間的矛盾提供了依據，不僅保護了旅遊活動各主體的正當權益，維護了旅遊發展的良好秩序，也促進了旅遊業向持續健康的方向發展。

正是在此背景下，20世紀70年代以來的澳門開始從“東方蒙地卡羅”的單面形象逐漸添補附隨性質的旅遊元素，進而被納入澳葡政府通過公共政策與立法進行規管的渠道。旅遊業如今作為澳門特區的極具鮮明特色及具有支柱性地位的產業之一，在很大程度上正是得益於自1976年至回歸前夕澳門旅遊業的立法活動。為了促進澳門旅遊業的規模化與法制化發展，澳葡政府制定了一系列的法律制度，藉此不斷規範、調整、約束、引導、保障澳門在回歸前的旅遊業及本地旅遊活動。

三、從雙重法制階段到過渡法制階段旅遊業的立法進程

縱覽1950年代至回歸前澳門旅遊業的發展歷程，我們不難看到這一附隨博彩業發展而來的產業是政府獲取外匯和稅收的主要來源，因而在現代澳門經濟體系中佔有較為重要而特殊的地位，這一狀況也啟動了社會各界、尤其是旅遊業界對旅遊立法活動的吁求。澳門旅遊業的發展向立法提出的要求，是指澳門旅遊業的發展有哪些問題需要法律來規範，從而加強對旅遊業的法律控制，以協調關係、緩和矛盾、解決問題、調動積極因素，抑制消極因素，為旅遊業的健康發展提供保障。就政

¹¹ 參見韓玉靈主編：《旅遊法教程》，第4頁。

¹² 參見萬志前、廖震峽編：《旅遊法教程》，北京：清華大學出版社，2012年，第2頁。

府層面而言，旅遊業立法會為澳門政府管理旅遊行業的權力提供法律依據的需求。行政管理機構不同，職責不同，管理範圍也不同，只有有了旅遊法律制度的制定，確立了各行政管理機構在旅遊活動領域的行政職權，才能防止多頭管理。同時，旅遊法律制度的確立才能明確了對旅遊活動主體的保護原則和處罰方法，保證了行政管理機構的旅遊行政行為有法可依。

置於更為宏闊的歷史背景下，自1950年代至回歸前夕澳門旅遊業的法律、法令與相關政策指引的陸續頒行及配套體系的運作，是澳門現代法制發展階段中不可或缺的重要一環。如果從時間節點看，1950年代至1976年《澳門組織章程》頒行之前僅僅處於“萌芽”狀態而乏善可陳，《澳門組織章程》的頒行標誌着澳門旅遊業立法活動進入“雙重法制階段”，1987年《中葡聯合聲明》的簽訂則使澳門旅遊業的法律發展為因應回歸而呈現出“過渡法制階段”的鮮明特色。

(一)雙重法制階段(1976-1987年)

1974年4月25日，葡萄牙發生“四·二五”革命，推翻薩拉查獨裁政權，建立了真正現代意義上的共和制。在對外方面，新政權首先廢除海外殖民地制度，宣佈實行“非殖民化”政策。在澳門問題上，葡萄牙政府也首次正式承認澳門是中國的領土，但仍由葡萄牙實行管理。¹³ 1976年，葡萄牙開始啟動新憲法的工作，視澳門為在葡萄牙管理下的依適合其特殊情況的章程進行管理的一個地區。這年3月，葡萄牙立法機關專為澳門制定了《澳門組織章程》。¹⁴ 章程第2條規定，“澳門地區為一公法人，在不抵觸共和國憲法與本章程的原則，以及在尊重兩者所定的權利、自由與保障的情況下，享有行政、經濟、財政、立法及司法自治權。”從1976年開始，澳門地區被葡萄牙賦予立法自治權，為澳門本地法律的產生奠定了基礎。這一階段澳門法律體系由兩部分法律組成：一部分來自葡萄牙本土的法律，它們依然構成了澳門法律體系的基本框架；另一部分則為澳門地區立法機關制定的法律，它們基本上由對具體領域實施管理的法律組成。正是這兩部分法律的組合，構成了澳門法制史上的“雙重法制階段”。¹⁵

澳門的旅遊法律制度，也正是基於這一階段被澳門地區立法機關制定，基本從零開始創建起來並起步發展的過程。

1966年7月23日，澳門政府頒佈了第1712號立法條例《旅業與同類行業章程》，核准旅業與同類行業章程一取消與該章程有抵觸之法例，這標誌着旅遊法律制度在澳門地區的首次出現。¹⁶ 但此後沒有得到任何的發展，對於旅遊業的規制內容也有限，還不是一個成熟完整的立法。直到1978年9月9日，澳門政府頒佈實施了第28/78/M號法令《旅行社及旅遊社章程》，核准旅遊公司章程並撤銷1965年3月27日第1664號立法條例。¹⁷ 該章程是在總結1966年頒佈的第1712號立法條例的經驗基礎上制定的，全文共7章55條。該章程不僅明確規定了所有從事旅行社、旅遊社及旅行兼旅遊社的商務，以及對這些活動的監督及管制活動，都屬於本章程的管制範圍，而且具體規定了旅行社、旅遊社的

¹³ 參見何志輝：《澳門法制史新編》，北京：社會科學文獻出版社，2019年，第259-285頁。

¹⁴ 第1/76號法律《核准澳門組織章程》，《澳門政府公報》1976年3月1日，第9期副刊。

¹⁵ 這是澳門大學法學學者的一種觀點，相關論證參見劉高龍、趙國強主編：《澳門法律新論》（上卷），第5-6頁。

¹⁶ 參見《澳門政府公報》1966年7月23日，第30期。

¹⁷ 參見《澳門政府公報》1978年9月9日，第36期。

活動類型、領取執照的手續、經營的股本、經營的條件、執照的轉廢、旅行及遊覽、導遊翻譯員及旅遊機構及其他人員、旅行及旅遊業的違例與處分、經費徵納等條款。該章程對澳門旅遊法律制度的發展具有重要的開創性與積極的意義。

1980年11月22日，澳門頒佈了第15/80/M號法律《設立旅遊稅（旅遊稅章程）》，旨在設立旅遊稅，以代替1944年10月7日第859號立法條例所指的特別稅，9月26日第27-C/79/M號法令第9條b項及第61條至67條條文概行撤銷。¹⁸ 這是澳門地區第一個關於旅遊稅收的旅遊法律制度。該法共23條，規定旅遊稅以在下列營業所賬單上的金額為課徵對象：酒店包括旅遊邨與旅遊屋舍、別墅與公寓等營業所；餐廳酒樓、茶樓、咖啡屋及酒吧；舞廳、舞院及夜總會；按摩中心及蒸汽浴室；任何其他旅業或同類營業所，因其服務性質而按照有關章程的規定被列為旅遊業者。¹⁹

1981年9月，澳門政府頒佈了第29/81/M號法令，將新聞廳脫離新聞旅遊司，使之變成一個獨立機關。²⁰ 該法共10條，僅有葡文版，是澳門第一部關於旅遊管理機構的旅遊法律制度。1984年8月，澳門政府頒佈了第99/84/M號法令，對旅遊司進行重組，主要是在旅遊司人員團體內增設數職位。²¹

從1984年到1985年，澳門政府相繼頒佈了以下法律：其一，第58/84/M號法令。該法訂定有權與外地公共人士商討涉及本地區公共行政之任何協議或合約之官員²²，已被第84/99/M號法令廢止。其二，第13/85/M號法令，旨在將11月22日第15/80/M號法律第7條所指旅遊稅繳付日期延展。²³ 該法僅有葡文版，已被第11/2017號法律確認為不生效。其三，第30/85/M號法令，旨在核准旅業與同類行業章程，撤銷1966年7月23日第1712號立法條例及1947年8月2日第4190號訓令未經11月21日第42/83/M號法令撤銷之部分。²⁴

上述法律通過批准酒店業及類似行業之規章等方面的具體規定，針對旅遊稅收及管理方面的原有法律規定作出了進一步修訂，撤銷了一批過往不再適用的立法法規、訓令以及法令。據此可見，在所謂“雙重法制階段”，澳門旅遊法律制度開始發展，但只存在於對旅遊管理機構及旅遊稅收管理兩個方面，在旅遊業其他方面還沒有出現相應的法律法規。澳門旅遊法律制度仍只是處於一個萌芽的階段，還沒形成一個完整的法律體系。

（二）過渡法制階段（1987-1999年）

1987年4月13日，中葡兩國政府通過談判簽署《中華人民共和國和葡萄牙共和國政府關於澳門問題的聯合聲明》（以下簡稱《中葡聯合聲明》），宣示中國將於1999年12月20日以“一國兩制”的方針政策，對澳門恢復行使主權，從而揭開澳門過渡期的序幕。澳門前途的明朗化引發澳門社會各界對諸多法律問題的關注，在法律領域最引人注目的就是“法律本地化”問題。²⁵ 考慮到旅遊娛樂

¹⁸ 參見《澳門政府公報》1980年11月22日，第47期。

¹⁹ 參見第15/80/M號法律《設立旅遊稅（旅遊稅章程）》第2條。

²⁰ 參見《澳門政府公報》1981年8月29日，第35期。

²¹ 參見《澳門政府公報》，1984年8月25日，第35期。

²² 參見《澳門政府公報》1984年6月30日，第27期。

²³ 參見《澳門政府公報》1985年3月2日，第9期。

²⁴ 參見《澳門政府公報》1985年4月13日，第15期。

²⁵ 參見劉高龍、趙國強主編：《澳門法律新論》（上卷），第8頁。

業在澳門經濟中的重要地位，1993年3月31日八屆全國人大一次會議通過的《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》（以下簡稱《澳門基本法》）第118條也對此作出專條加以明確，規定澳門特區政府根據本地整體利益自行制定旅遊娛樂業的政策。²⁶

至於澳門政府自身，開始致力在旅遊方面的若干立法。例如，1989年澳門政府頒佈第10/89/M號法律，賦予總督立法許可給予旅遊用途而引起的稅務豁免及其他優惠²⁷；隨後，澳門政府又頒布第81/89/M號法令《訂定列為旅遊用途法律制度——若干撤銷》²⁸，確定准予從事旅遊業之法律制度（興建旅遊設施之稅務鼓勵），繼續完善旅遊稅收管理方面的法規規章。1991年1月28日，澳門政府頒佈了第19/91/M號訓令《澳門公職人員福利會》，核准澳門公職人員福利會提供補充社會資助規章事宜²⁹，但該法在1998年被第211/98/M號訓令規範由澳門公共行政福利基金資助之補充福利優惠之批給而廢止。³⁰同年，澳門政府還頒布第21/91/M號法令《設立澳門投資促進局》³¹，頒佈第56/91/M號法令訂定從澳門往外地乘客運票徵收稅款的規定³²，進一步完善對旅遊稅收管理方面的法律。

1993年是澳門旅遊法律制度迅速發展的一年，主要有：其一，第25/93/M號法令³³，旨在檢討關於旅行暨旅遊社及旅遊旅行社活動之管制法規，廢止1978年9月9日第28/78/M號法令及由該法令核准管制章程，成為修正旅遊公司活動的重要法規，即俗稱的旅行社法律制度。該法在1998年經第48/98/M號法令，核准旅行社及導遊職業之新法律制度³⁴；澳門回歸後，在2004年經第42/2004號行政法規修改了規範旅行社及導遊職業的若干規定。³⁵其二，第163/93/M號訓令³⁶，旨在管制旅行暨旅遊社或旅遊旅行社活動之許可證法例，即調整旅遊公司活動的發照法規（旅行社法律制度規章），同時撤銷了1978年9月9日頒佈的第28/78/M號法令及其所批准的規章。其三，第164/93/M號訓令³⁷，旨在批准旅遊公司職業性民事責任統一保險單之一般及個別條件（核准旅行暨旅行社及旅遊旅行社之職業民事責任統一保險單），後經第263/99/M號訓令，核准旅行社職業民事責任統一保險單之一般條件及特定條件而被廢止。³⁸該法專門對於旅遊保險管理作出了相應的法律規定，這也是第一次出現關於旅遊保險管理方面的旅遊法律制度。其四，第184/93/M號訓令，通過由澳門理工學院及有關科學教學組織的電腦、酒店管理、旅遊、社會工作及商貿高等專科學位課程之課程計劃。³⁹該訓令後經第104/96/M號訓令核准載於附件I、II及III內之旅遊及酒店管理課程學習計劃以及有關之學術、教學組

²⁶ 成濤：《旅遊法比較研究》，第15頁。

²⁷ 參見《澳門政府公報》1989年12月4日，第49期。

²⁸ 參見《澳門政府公報》1989年12月11日，第50期。

²⁹ 參見《澳門政府公報》1991年1月28日，第4期。

³⁰ 參見《澳門政府公報》1998年9月21日，第38期。

³¹ 參見《澳門政府公報》1991年3月25日，第12期。

³² 參見《澳門政府公報》1991年12月9日，第49期。

³³ 參見《澳門政府公報》1993年5月31日，第22期。

³⁴ 參見《澳門政府公報》1998年11月3日，第44期第一組。

³⁵ 參見《澳門特別行政區公報》2004年12月30日，第52期。

³⁶ 參見《澳門政府公報》1993年5月31日，第22期。

³⁷ 參見《澳門政府公報》1993年5月31日，第22期。

³⁸ 參見《澳門政府公報》1999年6月14日，第24期。

³⁹ 參見《澳門政府公報》1993年6月28日，第26期。

而廢止。⁴⁰ 其五，第48/93/M號法令⁴¹，旨在設立旅遊高等學校籌設委員會，並針對舊有制度作出若干廢止。這是專門關於旅遊管理教育管理方面的旅遊法律制度的首次出現。該法令後經第45/95/M號法令設立旅遊培訓學校而作出若干廢止。⁴² 其六，第186/93/M號訓令⁴³，旨在訂定發給行政執照之費用事宜，確定第31/93/M號法令規定的准照簽發的費用，補充了對旅遊財務管理方面的法律規定。

此後數年間，澳門政府又陸續頒布以下法律：1994年6月6日，澳門政府頒佈了第28/94/M號法令《旅遊基金》⁴⁴，旨在通過旅遊基金架構及運作並作出了若干廢止。此次增添了關於旅遊財務管理的法律規定，旨在使旅遊基金之管理模式及其職責配合於9月27日第53/93/M號法令所核准之自治實體新財政制度，以及確保本地區旅遊政策之執行；該政策之執行為旅遊司之工作，且由旅遊基金給予財政支持。但該法現已被第43/2021號行政法規廢止。⁴⁵ 1995年8月28日，澳門政府頒佈了第244/95/M號訓令⁴⁶，核准旅行暨旅遊社及旅遊旅行社之職業民事責任的保險費表及條件，豐富了關於旅遊保險方面的法規規章。該法後經第265/99/M號訓令核准旅行社職業民事責任保險之保險費表而廢止。⁴⁷ 1996年，澳門政府頒佈了第16/96/M號法令⁴⁸，核准酒店業及同類行業之新制度，並有若干廢止，此即《酒店場所及同類場所發出執照及監察之規定》。該法旨在修正及調整酒店行業及同類行業之規定，免除官方旅遊部門對某些同類場所發出執照及監察之權限，並將權限賦予市政廳，並重訂有關場所要求之規定，尤其是有關向顧客提供衛生、安全及舒適環境方面之規定。同年，澳門政府還頒佈了第83/96/M號訓令⁴⁹，核准酒店業及同類行業之新制度之規章，即《酒店業及同類行業之規章》，是對澳門旅遊飯店（酒店）的法律規定。該法後經第173/97/M號訓令而修改第131條以及該規章之附表四第2款b項⁵⁰；回歸後則經第7/2002號行政命令再度作出了若干修改。⁵¹ 同年4月29日，澳門政府還頒佈了第104/96/M號訓令⁵²，修訂關於旅遊教育管理方面的法律規定，核准載於附件I、II及III內之旅遊及酒店管理課程學習計劃及有關之學術、教學組織，廢止1993年6月28日第184/93/M號訓令。1997年2月3日，澳門政府頒佈了第3/97/M號法令《設立旅遊委員會》⁵³，補充了關於旅遊管理機構的法律規定。該法後經第10/2001號行政法規撤銷旅遊委員會而廢止。⁵⁴

澳門回歸後，澳門特區的旅遊法制掀開新的一頁，並在新的歷史條件下繼續發展。2004年6月28

⁴⁰ 參見《澳門政府公報》1996年4月29日，第18期第一組。

⁴¹ 參見《澳門政府公報》1993年9月6日，第36期第一組。

⁴² 參見《澳門政府公報》1995年8月28日，第35期第一組。

⁴³ 參見《澳門政府公報》1993年6月28日，第26期。

⁴⁴ 參見《澳門政府公報》1994年6月6日，第23期第一組。

⁴⁵ 參見《澳門特別行政區公報》2021年11月29日，第43期第一組。

⁴⁶ 參見《澳門政府公報》1995年8月28日，第35期第一組。

⁴⁷ 參見《澳門政府公報》1999年6月14日，第24期第一組。

⁴⁸ 參見《澳門政府公報》1996年4月1日，第14期第一組。

⁴⁹ 參見《澳門政府公報》1996年4月1日，第14期第一組。

⁵⁰ 參見《澳門政府公報》1997年7月21日，第29期第一組。

⁵¹ 參見《澳門特別行政區公報》2002年3月4日，第9期第一組。

⁵² 參見《澳門政府公報》1996年4月29日，第18期第一組。

⁵³ 參見《澳門政府公報》1997年2月3日，第5期第一組。

⁵⁴ 參見《澳門特別行政區公報》2001年5月7日，第19期第一組。

日，澳門特區政府頒佈了第21/2004號行政法規《設立旅遊發展輔助委員會》，設立了新的管理旅遊組織即旅遊發展輔助委員會。⁵⁵ 該法後被第40/2011號行政法規廢止。⁵⁶ 2004年12月30日，澳門特區政府頒佈了第42/2004號行政法規⁵⁷，對第48/98/M號法令《核准旅行社及導遊職業》之新法律制度中關於旅行社及導遊職業的若干規定進行了修改。2011年7月18日，澳門特區政府頒佈了第18/2011號行政法規《旅遊局的組織及運作》⁵⁸，廢止了第50/95/M號法令《重組旅遊司之組織》，對旅遊局的組織結構及日常運作進行了具體規定。其中規定旅遊局為一具行政自治權的公共部門，負責執行澳門特區的旅遊政策⁵⁹，為履行職責而設有下列附屬單位，包括旅遊推廣廳、組織計劃及發展廳、傳播及對外關係廳、執照及監察廳、行政財政廳、旅遊產品及活動廳、培訓及質量管理廳。⁶⁰ 2011年12月26日，澳門特區政府頒佈了第40/2011號行政法規《旅遊發展委員會》⁶¹，設立旅遊發展委員會，其職責為澳門特別行政區政府在制定旅遊發展策略、措施及政策方面的提供諮詢建議及意見，並廢止了第21/2004號行政法規《旅遊發展輔助委員會》。該法後又相繼被第2/2019號行政法規⁶²、第2/2021號行政法規⁶³作出了若干修訂。

據此可見，澳門旅遊法制正是在“過渡時期”這一階段得到進一步發展。在內容上，從只有關於旅遊管理機構及旅遊稅收管理兩方面的旅遊法規定到諸如旅行社及導遊人員管理、旅遊飯店（酒店）管理、旅遊財務管理等多方面、全方位的旅遊法規定的出現，表明澳門旅遊法律制度終於形成了一個比較完整的法律體系，並在回歸前夕不斷被完善。總體而言，澳門特區當前的旅遊法制事實上仍在基本沿用1976年至1999年間旅遊法制體系，回歸後的若干發展只是在原有法律制度的基礎上加以與時俱進的損益。

四、澳門回歸前旅遊業立法規制的重心

根據上述階段澳門的旅遊立法活動，可見回歸前澳葡政府着力旅遊業法律規管的重心是規範調整旅遊法律關係的主體，包括旅遊者、旅遊經營者、旅遊行政管理部門以及旅遊組織。事實上，旅遊法律關係的主體能否通過立法予以明晰，對於整個旅遊法律體系建設而言是最具前提性和基礎性的工作。以下根據不同時期的旅遊立法文本擇要闡釋：

（一）管理旅遊組織

旅遊管理組織是代表一個國家（或地區）政府，行使對旅遊業的管理角色；嚴格依法行政，在

⁵⁵ 參見《澳門特別行政區公報》2004年6月28日，第26期第一組。

⁵⁶ 參見《澳門特別行政區公報》2011年12月29日，第52期第一組。

⁵⁷ 參見《澳門特別行政區公報》2004年12月30日，第52期第一組副刊。

⁵⁸ 參見《澳門特別行政區公報》2011年7月18日，第29期第一組。

⁵⁹ 參見第18/2011號行政法規《旅遊局的組織及運作》第2條。

⁶⁰ 參見第18/2011號行政法規《旅遊局的組織及運作》第4條。

⁶¹ 參見《澳門特別行政區公報》2011年12月29日，第52期第一組副刊。

⁶² 參見《澳門特別行政區公報》2019年1月28日，第4期第一組，第66-69頁。

⁶³ 參見《澳門特別行政區公報》2021年2月1日，第5期第一組，第106-127頁。

法定的許可權範圍內對旅遊業行使行政管理權。⁶⁴ 澳門在回歸前的管理旅遊組織制度中，澳門旅遊司的地位是通過一系列立法活動而予以明晰的。

先看旅遊司的成立與構架。澳門回歸前，在澳門的管理旅遊組織法律制度中，傳播、旅遊暨文化政務司轄下的旅遊司為旅遊事業主管部門，負責研究、協調、監督及促進與旅遊有關的活動。澳門旅遊司前身是1959年成立的新聞旅遊處，後升格為新聞旅遊司，下設新聞廳和旅遊業廳。1981年9月，根據澳門政府頒佈的第29/81/M號法令⁶⁵，新聞廳脫離新聞旅遊司，而成為獨立機關。為了適應澳門旅遊業的發展，澳門政府分別於1984年頒佈第99/84/M號法令對旅遊司進行重組⁶⁶，1994年頒佈第28/94/M號法令對旅遊基金對旅遊司進行重組⁶⁷，增加了人員。澳門旅遊司設有旅遊活動、旅遊推廣、培訓三個廳，研究暨計畫室，市場、宣傳及製作、公共關係、發出執照、稽查五個處以及旅遊高等學校等部門。主管高層官員每年代表澳門出席國際性旅遊會議或旅遊博覽會，推廣澳門旅遊業務，並向世界各地派駐旅遊服務處。

至於旅遊司的主要職責，根據上述法令的規定主要包括：協助制定本地區旅遊政策並負責執行；通過對人員的培訓，尤其是對從事旅遊業人員的培訓，促進服務質素的提高；協助對本地區旅遊資源的保護，提高其價值，以及促進並指導對該資源的適當利用；協助及鼓勵本地區旅遊產品的充實，並使之多元化；鼓勵及促進舉辦有利於旅遊業的活動；在認為合適的市場推廣旅遊，並與其他公共或私人實體合作，全面推廣澳門；在本地區或本地區之外以官方身份代表澳門旅遊，並確保與國際旅遊機構的聯繫；對有關旅遊的設備、服務及產品的立法措施作出建議；使遵守旅遊業的法律規定；對依法受旅遊司監管的場所及活動發出執照，並對其監察。

跟旅遊司的建制不同，回歸前澳門還曾依法設立專門的旅遊委員會，其依據是澳門政府於1997年2月3日頒佈的第3/97/M號法令。⁶⁸ 該法在回歸後經第10/2001號行政法規規定而被撤銷。⁶⁹ 該法專門就設立旅遊委員會的事宜作出了以下規定：一是旅遊委員會的性質和許可權。根據第3/97/M號法令第1條及第5條的內容，澳門的旅遊委員會是輔助總督制定本地區旅遊發展政策的諮詢機關。其中特別值得一提的方面是，有權就旅遊司及旅遊培訓學院的年度活動計畫發表意見。二是旅遊委員會的組成。依據第3/97/M號法令第2條規定，該委員會由下列人士組成：總督，由其擔任主席；傳播、旅遊暨文化政務司，由其在總督不在或因故不能視事時代替之；經濟協調政務司之代表一名；保安政務司之代表一名；澳門市政廳主席；海島市政廳主席；旅遊司司長；旅遊培訓學院院長；澳門民用航空局主席；澳門國際機場專營公司主席；機場管理有限公司總經理；澳門航空股份有限公司執行主席；澳門酒店同業協會會長；澳門旅業商會會長；澳門飲食業聯合商會會長；澳門旅遊商會會長；澳門旅業職工會主席；澳門旅遊娛樂有限公司之代表一名；對旅遊業有貢獻之人士三名。根據該法規定，總督得將有關委員會之組成及運作之許可權授予傳播、旅遊暨文化政務司。

⁶⁴ 參見韓玉靈主編：《旅遊法教程》，第50頁。

⁶⁵ 參見《澳門政府公報》1981年8月29日，第35期。

⁶⁶ 參見《澳門政府公報》1984年8月25日，第35期。

⁶⁷ 參見《澳門政府公報》1994年6月6日，第23期第一組。

⁶⁸ 參見《澳門政府公報》1997年2月3日，第5期第一組。

⁶⁹ 參見《澳門特別行政區公報》2001年5月7日，第19期第一組。

回歸前澳門還有若干依法設立的旅遊行業協會，它們的活躍程度體現了澳門社團制度的活躍性，在業界具有一定影響力的協會主要包括以下幾類：一是旅遊業諮詢會，由經濟事務政務司、旅遊司長、保安隊代表、市政廳代表、海島市政廳代表及旅遊業、酒店業商人代表組成。二是澳門旅遊商會，它是亞太區旅遊協會、東亞旅遊協會的成員，主要由澳門旅遊界人士組成，宗旨是聯繫旅遊同業，對業內發生的各類問題進行協調，成員包括各大旅行社、大酒店的從業代表。三是澳門酒店同業協會，係澳門酒店業協調機構，成員以20世紀80年代新建立的現代化酒店為主。四是澳門旅業商會，作為澳門酒店與旅遊業同業商會，成立於20世紀60年代，成員以20世紀80年代以前營業的酒店為主。五是澳門順風會，作為民間性旅遊同業組織而得到旅遊司的支持，成員多為旅遊業知名人士，包括各大酒店外籍主管。⁷⁰

由此可見，澳門回歸前按照當時法律法規規定，管理旅遊組織分為旅遊司、旅遊委員會及旅遊行業協會三種，並以旅遊司為主導，其他兩種旅遊組織協調配合的模式。

(二) 旅行社管理制度

旅行社是旅遊業的三大支柱之一，它在旅遊業的發展中佔有重要的地位，旅行社在其業務範圍內與有關各方之間形成了大量的社會關係。為了調整澳門旅遊法律關係主體在旅行社業務中產生的權利義務關係，維護市場經營秩序，保護旅遊者、旅行社的合法權益，有關旅行社管理的法律制度也就誕生了。在澳門地區，政府也專門就旅行社管理制定了法律法規。

關於旅行社的法律定位，涉及如何界定其概念和種類。根據1978年9月9日頒佈並實施的第28/78/M號法令《旅行社及旅遊社章程》的規定⁷¹，撤銷1965年3月27日第1664號立法條例，規定凡在澳門承辦前往外地遊覽及觀光活動的為旅遊社；凡在澳門承擔本地區的遊覽和觀光活動的為旅行社；凡在澳門兼營上述兩種活動的為旅行兼旅遊社。這樣的“旅行社”概念被一直使用到1993年。之後，澳門旅遊法對此作出適當調整，頒行第25/93/M號法令⁷²，檢討關於旅行暨旅遊社及旅遊旅行社活動之管制法規並廢止第28/78/M號法令，修正旅遊公司活動之法規（旅行社法律制度）。澳門政府第25/93/M號法令第1條第1款規定：凡在本地區登記，並經營本法規及其規章所指本身業務的公司，視為旅行暨旅遊社及旅遊旅行社，以下均簡稱為旅行社。根據該法令，澳門旅行社分為旅行暨旅遊社和旅遊旅行社兩類，其區別為經營範圍及其補充服務的不同。

對於旅行社的分類，依據相關法律規定，一是旅行暨旅遊社。澳門各類旅行暨旅遊社的業務經營範圍主要包括：辦理普通護照、團體身份或旅遊證明、旅遊或商務簽證，以及其他具相同目的之證件；取得、出售及預訂任何交通工具票，以及托運、保存及中轉與旅客有關之行李及貨物；預訂旅館業場所及同類場所之服務；代理外地同類旅行社；對逗留在本地之旅客提供接待、中轉及協助之服務；計畫、組織、落實及出售服務及旅遊項目。此外，旅行社還可以依法提供下列服務，作為其業務的補充服務：依照有關法例計程車輛；預訂及出售演出及其他公開表演的入場券；在獲許可得公司辦理旅遊風險保險；經營旅館業場所及同類業務；派發旅遊宣傳材料，出售旅遊指南、交通

⁷⁰ 參見成濤：《旅遊法比較研究》，第31頁。

⁷¹ 參見《澳門政府公報》1978年9月9日，第36期。

⁷² 參見《澳門政府公報》1993年5月31日，第22期。

手冊、時刻表及其他有關旅遊的同類出版物。二是旅遊旅行社，業務經營範圍除了上述各項（具體是第1、4項）與旅行暨旅遊社相同之外，還包括計劃、組織、落實及出售對外服務及旅遊項目，至於其補充服務範圍則僅限於與旅行暨旅遊社經營範圍一樣的第2、3、5項。

關於旅行社的設立與終止，依據相關法律規定，在設立條件上需遵循1993年澳門政府頒佈的第25/93/M號法令。⁷³ 該法旨在檢討關於旅行暨旅遊社及旅遊旅行社活動之管制法規並廢止9月9日第28/78/M號法令及由該法令核准管制章程，亦即《修正旅遊公司活動之法規（旅行社法律制度）》。同年還有第163/93/M號訓令⁷⁴，旨在管制旅行暨旅遊社或旅遊旅行社活動之許可證法例，即《調整旅遊公司活動的發照法規（旅行社法律制度規章）》。根據上述兩項法律的有關規定，在澳門設立旅行社必須符合一系列具體條件。在上述規定中，關於旅行社主管的規範尤其詳細。例如，該類人員僅可由符合規章所規定專業資格的要件及在旅遊司記錄內註冊的人士擔任。旅行社技術主管也可負責補充設施的運作。與此同時，補充設施也應設技術主管。同一人不得兼任一家旅行社的兩處或兩處以上場所的技術主管職務。

關於旅行社的設立申請、審批、變更和終止。根據前述澳門政府頒佈的第25/93/M號法令《修正旅遊公司活動之法規（旅行社法律制度）》和第163/93/M號訓令《調整旅遊公司活動的發照法規（旅行社法律制度規章）》的有關規定，在澳門設立旅行社必須向旅遊司申請，並由澳門總督根據相應的法規規章規定作出批示給予許可。一經獲許可經營旅行社業務，即由旅遊司發出執照和經營准照。營業執照是旅行社開業的必需的證件。旅遊司對符合法定要件的申請，要於15日內發出執照，但許可失去效力的情況除外。當旅行社獲得營業執照以後，旅行社變更相關事項應得到旅遊司的預先許可。例如，更改旅行社名稱，請求書須附上執照以便附注，旅行社獲許可更改名稱後，在任何情況下均不得繼續使用原有名稱。旅行社變更事項應在90天內提交證明文件通知旅遊司。至於終止的法律規定，則包括旅行社執照的失效與旅行社執照的吊銷。

至於旅行社分支機構的法律規定，根據澳門政府頒佈的第25/93/M號法令《修正旅遊公司活動之法規（旅行社法律制度）》和第163/93/M號訓令《調整旅遊公司活動的發照法規（旅行社法律制度規章）》的有關規定，旅行社為了發展業務，可以申請開設補充設施（即分支機構）。開設補充設施的請求書，內容必須包括：a.申請人的身份數據，並指明其執照號碼；b.補充設施所在地；c.就旅行社業務發展及其拓展業務範圍的需要，申明開設補充設施的理由。旅行社開設補充設施，必須通過旅遊司審查是否符合相關法規及其規章所規定的要件。補充設施關閉超過90日而未向旅遊司陳述正當理由，許可也失效。有關補充設施的許可及其關閉必須在旅行社執照上附注。如旅行社補充設施在執照附注作出前已經運作，則許可失效。補充設施構成旅行社場所集合物的組成。在任何情況下，補充設施不得脫離有關旅行社而作為其所有權或經營權轉移行為的標的。

旅行社的管理包括兩方面。其一，關於旅行社品質保證金制度的法律規定。根據澳門政府頒佈的第25/93/M號法令《修正旅遊公司活動之法規（旅行社法律制度）》和第163/93/M號訓令《調整旅遊公司活動的發照法規（旅行社法律制度規章）》的有關規定，為了保障顧客的利益，旅行社必

⁷³ 參見《澳門政府公報》1993年5月31日，第22期。

⁷⁴ 參見《澳門政府公報》1993年5月31日，第22期。

須就其保證履行對顧客承擔的義務進行擔保，金額為30萬元澳門幣。如果旅行社關閉，不論任何原因，擔保在旅行社關閉後1年內繼續有效，並在該期間內對涉及關閉前所負有債務的投訴負責。其二，關於經營管理。在許可經營管理方面，規定旅行社的本身業務只能由旅行社專屬經營。旅行社不得在獲得營業執照前開始營業或向公眾開放。在經營行為管理方面，規定旅行社除經營本身業務及提供相關法規及其規章所允許的補充服務外，不得經營其他業務或提供其他服務。在旅遊文書檔案管理方面，規定旅行社每季度必須向旅遊司送交一份關於在此期間通過該社進出澳門的旅遊人數報告，並指明各人的國籍、來自何國或前往何國。旅遊司可以要求旅行社提供其認為對經營業務有必要的任何信息，但屬保密資料的除外。上述規定不妨礙旅行社向統計暨普查司提供用作統計的信息。

由此可見，澳門旅行社管理制度內容充實，基本涵蓋了旅行社業務活動的所有範圍，而且法律條文詳細，是一套可執行度很高的法律法規。

(三) 旅遊稅費徵收制度

旅遊稅本意主要是指旅遊接待地國家向來訪的外國旅遊者徵收的稅金，廣義上也指國家在通用性稅收之外向旅遊企業徵收的旅遊管理費。⁷⁵ 澳門回歸前旅遊稅費主要規定如下：

一是旅遊稅的徵收管理規定。1980年11月22日，澳門政府頒佈第15/80/M號法律《設立旅遊稅（旅遊稅章程）》⁷⁶，設立旅遊稅以代替1944年10月7日第859號立法條例所指的特別稅。後來經過1985年3月2日頒佈的第13/85/M號法令作出了若干修改⁷⁷，主要是其中第7條所指旅遊稅繳付日期延展，再後來經過第19/96/M號法律核准旅遊稅規章而廢止。⁷⁸ 旅遊稅的創立是為了取代以前對在酒店、餐廳酒樓或其他類似營業場所中的消費金額所課的稅收，目的在於提高澳門的旅遊收入。對旅遊或同類營業場所帳單上的金額徵收5%的稅。旅遊稅稅款撥歸澳門旅遊基金，用以擴展旅遊業。上述法律還詳細規定了旅遊稅的清算與徵收、旅遊稅額的計算、離境稅的徵收管理方面的基本條件及程序。

二是旅遊稅收的減免優惠。1989年12月11日澳門政府頒佈第81/89/M號法令《確定准予從事旅遊業之法律制度（興建旅遊設施之稅務鼓勵）》，同時撤銷此前的若干項法規。⁷⁹ 根據該項法令的規定，被列為旅遊用途的建設業權人或經營者，無論是個人或是團體，其有關的物業及經營事業，均可享受本法令所定的稅務優惠。稅收是澳門財政收入的主要來源之一。澳門出台的這一系列的法律法規，無疑是充分考慮了澳門當地的實際情況，針對旅遊稅收的各個環節都作出了具體的規定，對於澳門政府的稅收徵收管理提供了較為有力的制度保障。

(四) 旅遊保險法律制度

在旅遊活動中發生意外在所難免，旅遊保險就是為降低意外所產生的風險以及補償因旅遊意外給旅客造成的經濟損失。各國和地區在這方面都確立一系列旅遊保險制度，有強制性與非強制性的區別，所涉保險的險種也繁多、性質也有區別。澳門旅遊保險法律制度對此規定主要包括以下方面：

⁷⁵ 參見成濤：《旅遊法比較研究》，第207頁。

⁷⁶ 參見《澳門政府公報》1980年11月22日，第47期。

⁷⁷ 參見《澳門政府公報》1985年3月2日，第9期。

⁷⁸ 參見《澳門政府公報》1996年8月19日，第34期第一組。

⁷⁹ 參見《澳門政府公報》1989年12月11日，第50期。

一是關於保險範圍的規定。1993年5月31日，澳門政府頒佈第25/93/M號法令《修正旅遊公司活動的法規（旅行社法律制度）》⁸⁰，檢討關於旅行暨旅遊社及旅遊旅行社活動之管制法規，廢止9月9日第28/78/M號法令及由該法令核准管制章程。隨後，澳門政府又頒布第164/93/M號訓令，核准旅行暨旅遊社及旅遊旅行社職業民事責任保險統一保險單之一般及特定條件。⁸¹ 該法後經第263/99/M號訓令，核准旅行社職業民事責任統一保險單之一般條件及特定條件而廢止。⁸² 需要注意的是，本合同的損害賠償僅限於：（1）因被保險人未提供與顧客約定的服務、所提供的服務不足或有瑕疵而引致顧客支付額外費用；因氣候條件變化而改變服務，則不視為服務不足或有瑕疵，但在有關行程表、廣告或與顧客所訂合同內已清楚寫明不受氣候影響者，不在此限。（2）因被保險人的代表人或工作人員的作為或不作為而引致顧客或第三人身體受到侵害，但有關的工作人員必須為被保險人對其負有民事責任者。除上述限定範圍外，保險人僅負責被保險人所牽涉的訴訟費用和開支以及保險人已書面同意的費用，但被保險人在訴訟程序中必須從保險人的指示而行事。

二是關於除外責任的規定。依據澳門相關法律規定，本保險單的保險範圍不包括由下列原因所引致的損害賠償：首先，被保險人的代表人或工作人員對任何人的身體侵害；其次，屬於被保險人，或其代表人的工作人員的財產受到損害，或由該等人保管、監察或控制的財產受到損害；第三，被保險人在本身及/或補充業務範圍以外訂立的協議或合同所產生的責任後果；第四，由顧客或第三人引致或因不遵守有關保險人提供服務的現行法律規定或不遵守被保險人的指示而引致的財產或非財產損害；第五，被保險人一方不誠實、欺詐、犯罪或惡意的作為或不作為而引致的損害；第六，根據法律規定應為民事責任強制保險標的車輛發生事故而引致的損害；第七，顧客不接受已議定的價格提高因匯兌率改變或提供約定服務的企業改變價格所致，且其可能性已在有關行程表內規定或已向顧客明確表明；第八，報名的顧客未達到預定的數而至少提前15日取消服務，但該條件須在行程表清楚指明。但需要注意的是，依法出現特定情況、或由於特殊原因直接或間接造成的災禍是不在其列的。

三是關於被保險人義務的規定。根據澳門政府前述相關法律、法令及訓令的規定，被保險人的基本義務，主要包括如下方面：**a.**按期支付保險費；**b.**完整無誤地申報一切可能影響保險人分析風險的情節；**c.**不在合同成立之前或之後，一旦得知有風險加劇的任何情節，都應於8日內完整無誤地向保險人報告；**d.**妥當保持會計的記帳及法律或規章所要求的登記。

四是關於保險合同期限的規定。根據前述相關法律、法令及訓令的規定，保險合同得以直至一年的特定及確定期限（短期保險）或一年後以相同期限續期（一年以上保險）的方式訂立。

五是關於保險費的規定。根據1995年8月28日澳門政府頒佈的第244/95/M號訓令《旅遊保險》的規定，核准了旅行暨旅遊社及旅遊旅行社職業民事責任保險費表。⁸³ 該法後經第265/99/M號訓令核准旅行社職業民事責任保險之保險費表而廢止。⁸⁴ 其一，關於保險費率的標準。在適用的最低免賠

⁸⁰ 參見《澳門政府公報》1993年5月31日，第22期。

⁸¹ 參見《澳門政府公報》1993年5月31日，第22期。

⁸² 參見《澳門政府公報》1999年6月14日，第24期第一組。

⁸³ 參見《澳門政府公報》1995年8月28日，第35期第一組。

⁸⁴ 參見《澳門政府公報》1999年6月14日，第24期第一組。

額為每次損害賠償的10%的情況下，為投保書中所載的營業額的1%。其二，關於額外費用的徵收。為使每起事情超過澳門元40萬元的損害賠償限額得到保障，應按上述保險費率徵收額外費用。其三，關於保險費的最低限。不論保險合同的期間如何，根據上述兩項規定計算的保險費，在首次或續期時均不得低於澳門元4,000元。如保險合同所定期限少於1年者，徵收的最低保險費為年保險費的相應百分比。其四，關於保險費的附加費。對於保險費及加保費，僅按法律規定印花稅的百分率徵收附加費。

六是保險費用的繳付。保險費之確定主要包括以下方面：保險費及續期的保險費是根據每段保險期間預計的營業額臨時確定，據此計算上述的保險費率、額外費用及保險費的扣除；投保人應於每段保險期末的翌月通知保險人該段期間內實際營業額；如實際營業額與預計營業額的數額不同，則根據情況，保險人可追收或退還保險費的差額；如投保人不提供實際營業額，保險人得收取一項不可退還的保險費，數額相當於臨時收取的保險費的30%，但保險人仍有權解除合同；保險人亦得在收取不可退還的保險費後，要求投保人補繳根據實際營業額而計算出的所欠的保險費。保險費繳付遵循以下規定：保險費不得分期繳付，必須一次性繳付完畢；保險費的計算方法，保險費及加保費的金額均取澳門元整數（不足澳門元1元亦作澳門元1元計），印花稅按法律規定去尾數。

由此可見，現代澳門旅遊保險法律制度雖然起步較晚，但這種關係到旅遊者切身利益的法律法規制定得還是比較齊備的，對保險對象、保險金額、保險費率、保險期、保險責任、除外責任等旅遊保險的主要方面都作出了具體的規定，來保障旅遊者的合法權益。

五、澳門回歸前旅遊業立法規制之檢視

從1976年至1999年間，澳門的旅遊法律制度可以說是從零開始到不斷豐富發展，無論是旅遊法律制度中的管理旅遊組織法律制度、旅行社法律制度、旅遊飯店（酒店、旅館）管理法律制度、旅遊稅費徵收法律制度、旅遊保險法律制度等都有涉及。由於澳門回歸後並沒有對旅遊法律制度進行大量的修改以及增添，基本上只是小修小補而已，當前的澳門旅遊法律體系基本上都是在1976年至1999年這一時期的旅遊法律制度體系基礎上日益演化完備，很多法律規定甚至沒有發生改變。所以，現代澳門旅遊法律制度是澳門旅遊法律制度的根本，並仍然發揮着作用，為澳門法制近代化及旅遊法制建設起到了充足的推動作用，填補了歷史及法律上的空白，對澳門的經濟、政治、旅遊發展都有着重要的積極意義。通過前文考察和分析，不難發現澳門回歸前對旅遊業的立法規制具有自身的特點而值得肯定，但同時仍有進一步完善的空間。

值得肯定的地方首先表現在被動與主動立法相結合。在雙重法制階段澳門的旅遊法律制度的創建大都是迫於社會壓力，如旅遊行業的需求、經濟發展的要求等等。到過渡法制階段，在旅遊法律制度中除了傳統的被動立法外，澳門政府更多的是自主自動立法。另一方面是澳門政府在很多方面進行了旅遊法律制度的積極嘗試。由於之前在旅遊法律方面根本就沒有概念，所以在1976年至1999年間澳門政府是從無理論到有理論到最終走向制度建設，其積極意義是不言而喻的。澳門政府在旅遊立法工作中有着眾多的“第一次”，這一系列嘗試表明了澳門政府建立完善法律體系規範旅遊市場的意願。

但這裏同樣存在需要優化之處，表現在以下方面尤其明顯：一是旅遊法律制度呈現諸多法律法規的格局，沒有頒佈一部完整的旅遊法典，而是以每一個單一旅遊制度由一部相應法規予以規範的方式為主，逐漸形成一套較為分散的旅遊法律體系。二是有些方面的旅遊法律制度仍留空白，如隨着旅遊消費者的不斷增加，旅遊形式的多樣化，一些新類型糾紛亦在不斷增多，澳門也需要與時俱進制定專門法律，更好地保障旅遊者及經營者的合法權益、打擊旅遊市場亂象，更好地解決旅遊糾紛等問題。三是很多旅遊法律法規的內容不夠詳細。應該說，澳門旅遊業的發展已經為某些領域制定詳細的法律法規提供了基礎，如旅遊合同、旅遊資源保護方面等具備了相應的條件，但這些方面的相關法律法規仍是粗線條的，對於解決現實中出現的紛繁複雜的旅遊糾紛的指引作用畢竟有限。四是有些旅遊法律法規的內容需要與澳門經濟社會發展的新要求相適應，其原因是這些法律法規在制定時澳門尚未加入WTO。當澳門在1995年加入WTO後，旅遊法制必須符合世界貿易組織的《服務貿易總協定》關於國際旅遊的相關規定以適應新的形勢。

總之，回顧現代澳門旅遊法律制度從初創到不斷擴展並努力完善的歷史進程，可見澳門旅遊立法技術也經歷着品質不斷提升的過程。這套始於20世紀70年代而不斷發展的現代澳門旅遊法律制度，至回歸前夕基本形成一套內容詳細及具備操作性的旅遊法律制度，不但有力地保障了澳門在回歸前的旅遊業的穩定發展，更為回歸後的特區政府旅遊法制建設奠定了堅實基礎。

[編輯：梁淑雯]