

澳门旅游业监管新法的核心概念解读及完善建议

简万宁¹

1 广州工商学院国际教育学院, manbao@macau.ctm.net

摘要: 澳门《旅行社业务及导游职业法》已于2026年2月1日正式生效实施。为推动业界准确认知与适用新法,澳门旅游局已举办多场专场解答会。但受时间、实务经验及法律专业知识所限,多数旅行社经营者及导游从业人员对新法内容仍存在一知半解的情况。加之新法采用与旧法(经第42/2004号行政法规修改的第48/98/M号法令)及实务操作迥异的术语及解释,将旧法中的本身业务、补充业务、旅游、集体旅游、个人旅游、旅游行程表等术语调整为团员、主要业务、次要业务、个别服务、旅程、旅程合同、旅程计划、行程表、现成旅程、定制旅程、旅程合同等。这使得长期熟知旧法的业界人士难以在短时间内完成观念转变,因此对新法术语进行持续且系统的阐释具有重要的现实必要性。本文结合法学专业知识与旅行社业务和导游职业的实践特点,经过反复细读、思考和分析新法后,尝试就其中核心法律术语展开法理分析和实践解读,以期为业界遵行新法、监管部门执法提供参考。

关键词: 《旅行社业务及导游职业法》, 旅行社业务, 旅程, 旅程合同

1 组团社与地接社的划分标准与比较分析

新法以旅行社的业务性质及核心内容为划分标准,将市场主体分为组团社与地接社两类。其中“组团社”,也可称为“组织社”,根据《旅行社业务及导游职业法》第2条第1款第七项的规定,是指组织澳门特别行政区内、外旅程的旅行社。从法律特征来看,组团社是旅游产品的核心设计者与组织者,旅游团由其单独组建,行程也由其独立策划完成,业务范围既覆盖澳门境内的本地游,也包含面向澳门居民的出境旅游。在服务对象方面,新法将其界定为“顾客”,但从学术研究及行业惯例的统一性出发,采用“游客”的称谓更为适宜,并可进一步细分为出境游游客与本地游游客。在法律关系层面,组团社必须与顾客订立书面的旅程合同,直接建立旅游合同法律关系,同时还须备有完整的旅程计划供公众索取,并向参团顾客交付该计划,且旅程计划的内容必须与旅程合同高度一致,具备合同附件的法律效力。地接社又称接待社,是指在澳门特别行政区为参加另一旅行社或澳门特别行政区以外旅行社组织的旅程的人提供接待服务的旅行社。

(《旅行社业务及导游职业法》第2条第1款[八]项)。从定义分析,与组团社相比,地接社的业务特征具有明显的从属性,其本身不组织旅游团,也不策划行程,仅接受本地组团社或境外组团社的委托,依据双方订立的委任合同向游客提供接待服务,且服务范围严格限定于澳门本地。在服务对象上,新法将接受地接社服务的人员称为“团员”,同样建议统一使用“游客”称谓,并可细分为入境游游客与本地游游客。尤为重要的是,地接社与游客之间不存在直接的合同关系,游客仅作为组团社与地接社之间委任合同的第三人存在,地接社仅需向委托方组团社承担合同责任。在文件交付义务方面,地接社必须在旅程开始前将行程表交予导游,再由导游转交每位团员,且行程表的内容必须与组团社和地接社订立的委任合同保持一致。

作者简介: 简万宁,中国澳门,法学博士,现任职于广东省广州工商学院国际教育学院(外聘专职教师),并于澳门科技大学、澳门旅游大学等高校兼任教学工作。

2 现成旅程和定制旅程的分类及区别

新法以“旅程”是由组团社事先定制或是按游客的要求而定制为标准,将“旅程”划分为“现成旅程”和“定制旅程”。这一分类是考虑到旅游市场从标准化向个性化转型的发展需求。

“现成旅程”,也可理解为“现成行程”,是指行程计划由旅行社或澳门特别行政区以外旅行社自行设计、规划和执行,供群体参加的旅程。从定义分析,我们认为旅程/行程是由组团社事先设计和策划好,并出售予拟参加该旅程/行程的顾客/游客。在该旅程/行程的形成过程中排除顾客/游客的参与,旅程/行程内容不与顾客/游客进行平等、自由协商,也没有征求其意见,皆由组团社单方面决定。故对于顾客/游客而言,若要购买该旅程/行程就得接受全部预设的内容,否则,唯有选择不购买。因此,从法律性质来看,现成旅程的全部内容均由旅行社单方面预先拟定,在形成过程中完全排除了游客的参与,游客无法就行程安排、服务标准等核心内容与旅行社进行平等协商,只能选择整体接受或拒绝购买。因此,现成旅程合同本质上属于典型的格式合同,未能充分体现私法自治与合同自由的基本原则。

另外,现成旅程/行程须由组团社设计、策划,但在执行上可以由组团社亲自执行,也可委托地接社执行,即由地接社提供接待服务。在实务中,通常有两种情况:一是组团社和地接社皆为本地的旅行社,前者可委托后者提供现成旅程/行程的接待服务(同法第 62 条第 1 款);二是澳门境外的组团社(外地组团社)委托澳门的地接社提供现成旅程/行程的接待服务(同法第 62 条第 2 款)。

定制旅程又称定制行程,是指旅行社应顾客要求而组织符合其需求的旅程。与现成旅程形成鲜明对比的是,定制旅程完全围绕游客的个性化需求展开,行程的每一个环节都由旅行社与游客平等协商确定,充分体现了合同双方的意思自治与地位平等,是以顾客为中心的现代旅游营销理念的法律体现,也真正践行了私法自治的核心精神。这种旅程类型的出现,打破了传统包价旅游的单一模式,能够满足不同游客群体的差异化旅游需求,也为旅行社拓展高端旅游市场、提升产品附加值提供了法律依据。

3 个别服务是旅行社业务发展的产物

传统旅行社业务以包价旅游服务为核心,即把行、游、住、食、购、娱等六部分业务整合,叠加旅行社的运营管理成本后,组成综合旅游服务,以单一价格打包出售给顾客/游客。顾客/游客无从得知每一单独服务的价格,故称“包价”。新法所规定的现成旅程通常都采用这种价格形式。然而,随着旅游业的持续发展,旅游业不断现代化,加上现代科技手段普遍应用于旅游业,传统旅游服务(产品)固有的包价形式越发受到挑战和冲击。传统包价旅游的固有弊端日益凸显,旅游消费者的消费观念也发生了深刻转变,越来越多的游客倾向于将完整的旅游行程拆解为多个独立部分,通过不同渠道分别购买单项服务,且实践证明这种方式的总体成本往往低于旅行社的打包价格,只有在无法直接获取某项服务时,游客才会向旅行社购买特定的单一服务,新法将此服务界定为“个别服务”。旅行社经营个别服务势在必行,并会更加普及,趋于常态。新法把此类服务加以立法规范是科学立法和适时立法的体现。

4 旅程计划与行程表,顾客与团员以组团或接团作区分

基于旅行社业务的专业化分工,新法在将旅行社划分为组团社与地接社的基础上,进一步对与两类主体业务密切相关的服务对象和法律文件进行了严格的命名区分,形成了清晰的法律概念体系,有利于法律的统一适用与执行。

在主体称谓方面,新法明确规定,参加组团社旅游行程或者购买旅行社服务的人称为“顾客”,由地接社提供接待服务的人称为“团员”。这一区分的法律意义在于明确不同主体之间的合同关系与权利救济路径,顾客与组团社之间存在直接的旅游合同关系,当权益受到损害时可以直接向组团社主张违约责任;而团员与地接社之间不存在直接合同关系,只能通过组团社向地接社追偿,

或者基于侵权法律关系向地接社主张权利。但如前所述,从行业实践与学术表述的统一性考虑,可统一使用“游客”作为通用称谓,仅在涉及具体法律关系的分析时,再使用“顾客”或“团员”的概念。

在法律文件方面,新法将组团社交给参团顾客的、载有与旅程合同内容一致的书面资料称为“旅程计划”,将地接社为提供接待服务在旅程开始前交予导游、再由导游交给每位团员的、所载内容与团员和组团社订立的旅程合同一致的书面资料称为“行程表”。二者虽然都是旅游活动的重要书面依据,但在制作主体、法律性质与内容要求上存在本质区别。旅程计划由组团社制作,是旅游合同的重要组成部分,必须包含合同的全部核心内容;行程表由地接社制作,是地接社执行委任合同的操作依据,仅需包含与本地接待服务相关的内容,但必须与旅游合同及委任合同保持一致。这种区分明确了两类文件的法律效力,有利于规范旅行社的经营行为和保障游客的知情权。

5 “旅程”的定义欠清晰值商榷

法律术语的清晰性是法律准确适用的前提,但新法中“旅程”的定义存在明显的模糊性,可能给司法实践与行业监管带来诸多问题。新法将“旅程”定义为“人离开其常规生活的旅游行程”,这一定义的核心问题在于“常规生活”概念的内涵与外延均不明确,缺乏可操作的判断标准。首先,“离开其常规生活”的具体含义难以界定,这里的“常规生活”究竟是指常规生活环境、常规生活地,还是常规生活方式,立法并未作出明确说明。其次,即便将“常规生活”解释为常规生活环境或常规生活地,其范围边界也无法清晰划设,例如以澳门本地游为例,澳门本地旅行社组织本地居民在澳门区域内开展旅游活动,居民并未离开澳门特别行政区的管辖范围,这种情况是否属于“离开其常规生活”,在实践中会产生不同的理解。

上述问题并非新法存在的全部问题,但却是最为核心的基础性问题,若不能得到妥善解决,将直接影响新法的统一实施。因此,建议旅游主管机构与立法机关在新法实施过程中,密切关注实务中出现的相关争议,及时收集、整理与分析各类问题,并在未来可能的法律修订中对“旅程”的定义进行修正与完善,明确其判断标准与适用范围,确保法律条文的严谨性与可操作性。

6 “本地游”宜采取与时俱进、开放创新的方式招徕组团

新法根据旅游目的地与服务对象的不同,将旅程划分为出境游旅程、本地游旅程和入境游旅程三类,并相应地将旅游活动分为出境游、本地游与入境游三种形式。根据旅游业实践,入境游为澳门目前主要及重要的旅游形式,对澳门旅游总产值贡献最大,次之为出境游。至于本地游,虽非主要及重要形式,但近年来,本地游崭露头角,逐渐引起旅游业界关注。实务中,本地游主要表现为两种形式:一是本地旅行社组织本澳居民在澳门区域内进行的旅游活动,或者本地一旅行社接受另一本地旅行社的委托向其组织的旅行团的团员(澳门居民)提供接待服务;二是本地旅行社组织外国(地)人在澳门区域内进行的旅游活动,或者本地一旅行社接受另一本地旅行社的委托向其组织旅行团的团员(外国或外地人)提供接待服务。第二种形式的本地游的游客通常是到了澳门以后才参加澳门本地旅行团,通常为一日游。因此,本地游作为纳入新法规范的事项,在立法中有明确的条文规定。

基于此,对于本地旅行社招徕和组织本地居民或外国(地)人进行本地游的组团的经营模式和操作方式,应在立法上及执法层面予以较为开放和宽松的规范,对于相关条文的解释也宜做扩大解释。本地游通常有以下方式招徕和组团。首先是允许境外人员在其居住地提前通过线上渠道报名,抵达澳门后再与组团社确认具体行程,或者直接前往组团社指定的地点集合参团;其次是允许逗留澳门的境外人员临时报名参团,直接通过组团社的业务柜台或代理中介办理参团手续。这种开放创新的监管方式,能够充分激发本地游市场的活力,推动澳门旅游业的多元化发展。

7 劳动合同有别于提供劳务合同，“书面”形式应做扩大解释。

新法第 79 条第 1 款规定，“旅行社须与导游订立劳动合同或提供劳务合同。”上述合同主要是用来明确旅行社与导游在提供旅游服务时所建立的合同关系。这一规定明确了旅行社与导游之间法律关系的两种基本形式。在实务中，旅行社与导游建立的合同关系以订立提供劳务合同为常态，以订立劳动合同为例外。这主要是因为两种合同的法律适用与权利义务存在显著差异。劳动合同受澳门《劳动关系法》的规制，若旅行社与导游建立劳动关系，就必须保障导游享有最低工资、带薪休假等法定权利，导游在假期工作的，旅行社还应当安排补休或者支付加班补偿，这无疑会大幅增加旅行社的用工成本。而提供劳务合同仅受商法规范调整，合同的权利义务完全由双方平等协商确定，无需适用劳动法律的强制性规定，因此更受旅行社的青睐，这也是导游职业被普遍视为自由职业的主要原因。

此外，合同法第 79 条第 2 款还规定，“合同须以书面方式作成，一式两份，双方各执一份。”此处的“书面方式”应做扩大解释，不应把“书面”局限在传统的“白纸黑字”的单一方式，而应扩大至传真、电邮、WeChat、WhatsApp、Line 等现代方式，只要这些方式能够将双方的约定内容固定在特定载体上，具备证据保全的效力，就应当认定为符合法律规定的书面形式。反之，若对“书面方式”做严格的缩小解释，将其限定为纸质文件，不仅会给行业实践带来极大的不便，还会严重降低商业运行效率，不符合数字经济时代的发展趋势。

8 结语

《旅行社业务及导游职业法》的实施是澳门旅游业法治建设的重要里程碑，对于规范旅游市场秩序、提升旅游服务质量、保障游客与从业人员合法权益具有深远意义。新法构建的全新术语体系，体现了立法对旅游业发展规律的把握，但部分术语的模糊性也给法律实施带来了挑战。本文针对新法实施初期业界面临的术语认知障碍，以法律规范分析为基础，结合澳门旅游业的本土实践，系统阐释了组团社与地接社的二元划分标准及权责边界，厘清了现成旅程与定制旅程的合同性质差异，明确了个别服务的法律定位，以及“顾客团员”“旅程计划与行程表”的区分逻辑与法律意义。同时，指出了新法中“旅程”定义模糊、本地游监管规则有待细化、导游用工合同形式需进一步明确等立法不足，并提出了针对性的完善建议。未来，澳门旅游业监管法律体系的完善仍需多方协同、持续推进。在立法层面，立法机关与旅游主管部门应当建立常态化的法律实施评估机制，密切跟踪新法在实务中的运行情况，及时收集整理司法实践与行业监管中出现的争议问题，通过出台行政法规、发布指导性案例等方式，明确“常规生活”“书面形式”等模糊概念的判断标准，细化本地游线上招徕、临时参团等新业态的监管规则，完善导游劳动权益保障的相关条款，不断增强法律的严谨性与可操作性。在监管层面，应当秉持包容审慎监管理念，对本地游等新兴业态采取灵活宽松的监管政策，同时依托数字化技术构建智慧监管平台，加强对旅行社经营行为与导游执业活动的动态监管，严厉打击低价恶性竞争、强迫购物等违法违规行为，营造公平有序的市场环境。在行业层面，旅行社应当主动顺应新法要求，转变经营理念，优化产品结构，规范合同管理与用工制度；导游从业人员也应加强法律学习，提升职业素养，自觉遵守执业规范，共同推动澳门旅游业服务质量的整体提升。在学术层面，法学界与旅游学界应当持续关注新法实施过程中出现的新情况、新问题，深化对澳门旅游监管法律制度的理论研究，探索“一国两制”下旅游法治建设的独特路径，为澳门旅游业的高质量发展提供坚实的理论支撑。相信随着法律体系的不断完善与监管效能的持续提升，澳门旅游业必将实现更加健康、可持续的发展，为澳门经济社会的长期繁荣稳定注入持久动力。

Clarifying the Interpretation of Terms in the New Tourism Law to Facilitate Its Compliance and Implementation

Jian Wanning¹

¹ School of International Education, Guangzhou Business School, manbao@macau.ctm.net

Abstract: The Law on Travel Agency Business and Tour Guide Profession of Macao officially came into force on 1 February 2026. To promote accurate understanding and application of the new law among industry practitioners, the Macao Government Tourism Office (MGTO) has held several special briefing sessions. However, due to limitations in time, practical experience and legal expertise, a considerable number of travel agency operators and tour guide practitioners still have only a superficial understanding of the provisions of the new law. Compounding this issue, the new law adopts a terminology system significantly different from that of the old law (Decree-Law No. 48/98/M, as amended by Administrative Regulation No. 42/2004) and prevailing industry practices. It replaces the concepts used in the old law, such as own business, supplementary business, tourism, group tourism, individual tourism and tour itinerary with new expressions including group members, primary business, secondary business, individual services, journey, journey contract, journey plan, itinerary, pre-packaged journey and customized journey. This makes it difficult for industry practitioners who have long been familiar with the rules of the old law to shift their mindsets in a short period of time, and therefore continuous and systematic interpretation of the terms in the new law is of great practical necessity. Combining professional legal knowledge with the practical characteristics of the travel agency business and the tour guide profession in Macao, this article conducts jurisprudential analysis and practical interpretation of the core legal terms of the new law on the basis of careful and repeated reading and analysis of its provisions, with a view to providing reference for industry practitioners to comply with the new law and for regulatory authorities to enforce the law.

Keywords: Travel Agency Business and Tour Guide Profession Act, Travel Agency Business, Travel Itinerary, Travel Contract