

21世纪高等院校非法律专业
●法律教材



O1



O2



O3



O4



O5



O6

旅游政策与法规

孙东亮 周显曙 主 编
张树鹏 宋亿光 副主编



清华大学出版社

21 世纪高等院校非法律专业·法律教材

旅游政策与法规

孙东亮 周显曙 主 编
张树鹏 宋亿光 副主编

清华大学出版社
北 京

内 容 简 介

为了适应新时代旅游人才培养需要,本教材以国家现行的法律法规为主体,辅以丰富的旅游案例以及相关知识阅读,针对旅游行业从业人员从业过程中所涉及的法律法规进行全面讲解,力求兼顾课程的严谨性和学生理解的生动性。书中蕴含着笔者的丰富专业学识、从业经验及其多年的教育教学经验,希望借以推动“现代学徒制”进程,为培养现代技能型人才添砖加瓦。

本书共十章,主要包括旅游法概述、旅行社管理法规、旅游人员管理法规制度、合同法规制度、消费者权益保护法律制度、旅游安全管理与旅游保险法律制度、旅游交通管理法律制度、住宿与食品安全管理法律制度、旅游资源管理法律制度、旅游出入境管理法律制度。每章除引入一定案例外,还增加了评估练习等内容,为学生学习、教师教学,以及其他读者提供了大大的方便性。

本教材可作为高职高专、应用本科旅游专业及其他相关专业教材,也可作为旅游行业从业者的业务参考书和培训用书。

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签,无标签者不得销售。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

图书在版编目(CIP)数据

旅游政策与法规/孙东亮,周显曙主编.——北京:清华大学出版社,2016

(21世纪高等院校非法律专业·法律教材)

ISBN 978-7-302-42239-6

I. ①旅… II. ①孙… ②周… III. ①旅游业—方针政策—中国—高等学校—教材
②旅游业—法规—中国—高等学校—教材 IV. ①F592.0②D922.296
中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第283720号

责任编辑:王玉玲

装帧设计:王 军

责任校对:王荣静

责任印制:王静怡

出版发行:清华大学出版社

网 址: <http://www.tup.com.cn>, <http://www.wqbook.com>

地 址:北京清华大学学研大厦A座

邮 编:100084

社总机:010-62770175

邮 购:010-62786544

投稿与读者服务:010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质量反馈:010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

课件下载: <http://www.tup.com.cn>

印 装 者:三河市金元印装有限公司

经 销:全国新华书店

开 本:185mm×230mm 印 张:17.75

字 数:367千字

版 次:2016年1月第1版

印 次:2016年1月第1次印刷

印 数:1~2500

定 价:36.00元

产品编号:065973-01

前言

旅游法规教程是旅游管理相关专业的必修课程,学习这门课程对于提高学生素质、增强自身法治意识有着非常重要的意义。改革职业教育教学方式,更新教学内容,促进职业教育和普通高等教育协调发展,提高办学水平和质量,是职业教育的目标。我们在顺应职业教育发展的要求,及时更新教学内容的基础上编写了本书,并从章节体例作了改革,以适应学生的自学能力和培养学生的创新能力的需要。

本书在内容上力求突出应用性,使学生掌握本学科的基本概念和基本理论,具有分析问题和解决问题的能力,以满足职业教育面向社会、面向未来的需要。本书的内容在形式上活泼、新颖、表达载体多样化,突出专业特色;并尽量加入一些实践中的案例与企业对接,引导学生学以致用,丰富的案例使法律知识有趣而易懂。

除内容风格外,教材体例具有下列特色。

教学目标:列出了每节内容应达到的教学目标或能帮学生达到的效果。

重点内容:列出了该章的重点概念知识。

案例分析:以案例引导学生学法、懂法、用法。

知识拓展:加入了一些相关的法律知识及法规前沿知识。

评估练习:对每节进行总结复习,以思考与习题来强化学习效果。

本教材共分十章,其中第一章、第二章、第六章由孙东亮编写,第三章由刘菲、孙东亮编写,第四章由宋亿光、周显曙编写,第五章由张树鹏、刘萍编写,第七章由姚伟、孙东亮编写,第八章由张树鹏、姚伟编写,第九章由宋亿光、刘丽敏编写,第十章由柳礼奎编写,全书由孙东亮统稿。在编写过程中也得到了天津青年职业学院郝维钢教授的帮助,在此一并致谢。

鉴于编者水平有限,加之时间仓促,书中难免有错漏与不足之处,恳请广大读者批评指正。

编者

目 录

第一章 旅游法概述	1	三、旅行社质量保证金制度	31
第一节 旅游法的产生及调整对象	2	四、旅行社公告制度	33
一、旅游业的发展和旅游法的产生	3	五、旅行社外汇管理制度	33
二、世界旅游立法概况	6	六、旅行社监督检查制度	34
三、我国旅游法制建设	9	七、旅行社业务年检制度	35
四、旅游法的概念和调整对象 及作用	10	八、旅行社等级评定制度	36
第二节 旅游法律关系	12	第三节 旅行社的经营	37
一、旅游法律关系的概念及其特征	12	一、旅行社经营管理	37
二、旅游法律关系构成要素	13	二、旅行社业务经营规则	38
三、引起旅游法律关系产生、变更 和消灭的法律事实	15	三、旅行社工作人员的聘用及其 要求	42
第二章 旅行社管理法规	18	第四节 旅行社的权利义务、服务 质量及责任	44
第一节 旅行社概述	19	一、旅行社与旅游者之间的权利 义务	45
一、旅行社的概念	20	二、旅行社与相关部门之间的权利 义务	46
二、旅行社的种类和经营范围	20	三、旅行社与旅游行政管理部门之 间的权利义务	47
三、设立旅行社的条件	21	四、旅行社的法律责任	47
四、设立旅行社的申报审批	22	第三章 导游人员管理法规制度	55
五、旅行社变更事项的管理	24	第一节 导游人员管理概述	56
六、旅行社分支机构的管理	25	一、导游人员概念与类别	57
七、外商投资旅行社	26	二、导游人员资格考试	57
第二节 旅行社行业管理制度	30		
一、旅行社业务经营许可证制度	30		
二、旅行社责任保险制度	31		

三、导游人员证书	59	约定时的履行	102
第二节 导游人员的权利和义务	65	三、执行政府定价或者政府指导价的， 在遇到政府价格调整时 的履行	103
一、导游人员的权利义务概述	65	第四节 合同的变更、转让、终止 和解除	103
二、导游人员的权利	66	一、合同的变更	104
三、导游人员的义务	68	二、合同的转让	105
第三节 导游人员的管理	74	三、合同的终止	106
一、导游人员的管理部门与权限	74	四、合同的解除	107
二、导游人员的计分管理制度	75	第五节 违约责任	109
三、导游人员的年审管理制度	77	一、违约责任的法律特征和归责 原则	109
四、导游人员的等级考核制度	78	二、违约责任的构成要件	110
第四节 出境游领队人员的管理	83	三、违约责任的承担方式	110
一、出境领队人员的含义	83	四、违约责任的免除	114
二、申请领队证的条件	83	第六节 旅游合同及合同争议的 解决	115
三、领队证的申领程序	84	一、旅游合同主体	115
四、领队证的颁发与管理	84	二、旅游合同客体	116
五、领队的职责和管理	85	三、旅游合同的主要内容	116
六、法律责任	85	四、旅游合同的履行	118
第四章 合同法律制度	88	五、合同争议的解决方式	119
第一节 合同的订立	89	六、合同争议仲裁和诉讼时效	119
一、合同法	90	第五章 消费者权益保护法律 制度	121
二、合同的订立	93	第一节 消费者的权利与经营者 的义务	122
第二节 合同的效力	98	一、消费、消费者和经营者的 概念	123
一、合同生效	98		
二、无效合同	98		
三、可变更和可撤销的合同	99		
四、合同无效和被撤销的法律 后果	100		
第三节 合同的履行	101		
一、合同履行的原则	101		
二、合同条款约定不明确或者没有			



二、消费者权益保护法的概念、调整对象和基本原则	124	六、外国人在华死亡后的处理程序	151
三、《消费者权益保护法》的适用范围及与其他法律、法规的关系	125	第三节 保险概述	153
四、消费者的权利	126	一、保险的概念、职能、作用及分类	154
五、经营者的义务	130	二、保险合同	155
第二节 消费争议的解决及法律责任	134	第四节 旅游保险	157
一、消费者权益的保护	134	一、旅游保险的概念和特征	157
二、消费争议的解决	135	二、旅游保险的范围	158
三、违反《消费者权益保护法》的法律责任	137	三、旅游保险合同	158
第六章 旅游安全管理与旅游保险法律制度	143	四、旅游保险的索赔与理赔	159
第一节 旅游安全管理概述	145	五、旅行社责任保险	161
一、旅游安全管理工作的方针	145	六、常见的其他旅游保险	163
二、旅游安全管理的原则	145	七、旅游意外保险与旅行社责任保险的区别	164
三、旅游安全管理机构及其职责	145	第七章 旅游交通管理法律制度	167
第二节 旅游安全事故的处理	147	第一节 旅游交通管理概述	168
一、旅游安全事故的概念及事故等级	147	一、旅游交通法规概况	168
二、旅游安全事故处理的一般程序	148	二、制定旅游交通管理法律、法规的原则	171
三、重大旅游安全事故处理的程序	149	三、旅游交通管理法规的调整对象	174
四、特大旅游安全事故处理的程序	149	四、旅游者与承运人的权利和义务	175
五、外国旅游者在华旅游期间发生伤亡情况的处理	151	第二节 旅客航空运输管理	180
		一、旅客航空运输管理概述	180
		二、禁运规定	180
		三、客票管理	181
		四、行李票管理	182
		五、承运人的责任及其责任免除	

或减轻	182	第五节 食品安全管理法律制度	211
六、赔偿责任限额	184	一、食品安全法概述	212
第三节 旅客铁路运输管理	185	二、食品安全风险监测和评估	213
一、旅客铁路运输管理概述	186	三、食品安全标准	213
二、铁路运输合同	186	四、食品生产经营管理	215
三、乘车条件	186	五、食品检验	215
四、赔偿责任	187	六、食品进出口	216
第八章 住宿、食品安全管理法律		七、食品安全事故处置	216
制度	190	八、食品安全监督管理	217
第一节 旅游饭店的权利和义务	191	九、法律责任	218
一、旅游饭店与旅游者之间的权利		第九章 旅游资源管理法律制度	223
和义务	191	第一节 自然旅游资源管理法律	
二、旅游饭店与其他方面之间的		制度	224
权利与义务	195	一、旅游资源的分类	224
三、旅游饭店的法律责任	196	二、自然旅游资源管理概述	225
第二节 旅游饭店的合同法律制度	199	三、风景名胜区的保护与管理	225
一、饭店合同的分类	199	四、自然保护区管理的法律制度	231
二、饭店住宿合同的成立与终止	200	第二节 人文旅游资源的法律保护	235
三、饭店留置权	201	一、人文旅游资源管理法概述	235
四、旅游饭店与旅行社的订房		二、文物及其所有权	235
合同	201	三、文物管理机构和文物保护管理	
第三节 旅游饭店星级评定制度	204	原则	236
一、旅游饭店星级评定制度概述	204	四、对人文旅游资源的考古发掘	239
二、旅游饭店星级评定制度的		五、奖励与惩罚	240
主要内容	204	第三节 旅游区(点)质量等级的	
第四节 旅游饭店治安管理条例		划分与评定	242
制度	209	一、旅游区(点)质量等级的	
一、旅游饭店治安管理概述	209	划分	242
二、旅游饭店治安管理的主要		二、旅游区(点)质量等级的	
内容	209	评定	244

第十章 旅游出入境管理法律

制度	254
第一节 中国出入境管理	255
一、旅行社经营出境游的管理	255
二、组团社和旅游者权利义务	256
三、罚则	262
四、边境旅游	263

第二节 外国人出入境管理制度	265
----------------------	-----

一、外国人出入境管理制度概述	265
二、外国人出入境管理机构及有效 证件	267
三、外国人居留、住宿管理	270

参考文献	274
------------	-----

第一章



旅游法概述



引导案例

案例一：不可抗力对旅游合同关系的影响

2014年2月中旬印尼接连发生自然灾害，东爪哇省玛琅市附近克卢德火山喷发、亚普拉暴雨，使得呼和浩特赴印尼方向的线路普遍遇冷，国家旅游局就此在其官网上发出旅游安全提示，提醒在印尼的中国公民注意安全。

据记者调查，尽管当时旅游局就印尼山体滑坡事件并未发出相关通知，但从各家旅行社的报名情况来看，出发到印尼方向的线路受到严重影响。即使有报名的，也都做了改线或者延迟发团的处理。

案例二：法律关系的变更

2014年10月中旬，张先生在某旅行社报名参加了价格为3310元的跟团游，原打算赴香港、澳门、深圳等7个城市进行14日游。他交付现金3000元，双方约定余款在出发前付清。在张先生与该旅行社签订的《团队出境旅游合同》中，出发时间标注为2014年11月18日。11月10日前后，张先生接到旅行社来电，说由于车辆等原因，出发时间推迟到11月25日，张先生同意了。

可是，11月20日早晨，张先生踢毽球时左眼视网膜突然脱落，21日做了手术，医生建议张先生住院治疗十几天。让张先生感到郁闷的是，11月20日下午，他将因病无法跟团旅行的消息告诉旅行社，却被告知可退费，但要扣除1500元违约金。

辩证性思考：

1. 旅行社这种处理方法合法吗，为什么？
2. 旅行社接受游客的报名后，进行改线或者延缓发团，是否符合合同法的规定？
3. 就上述案例讨论不可抗力情况下，旅行社应该怎样处理与游客的关系。

第一节 旅游法的产生及调整对象

教学目标：

1. 了解旅游业的发展历程
2. 理解旅游法的产生过程
3. 掌握我国旅游法的现状

第二次世界大战结束后，在世界范围内，政治局势相对稳定，经济迅速恢复和发展，特别是



随着现代科学技术在生产上的广泛应用,极大地提高了社会生产力,人民生活水平大幅度提高,一些国家相继地采用带薪休假制度。人们可自由支配的收入和时间增多了,为外出休闲度假创造了条件,旅游成为一种社会时尚。旅游业在世界范围内迅猛发展起来,一些国家为了维护旅游者的切身利益,促进本国旅游业的健康发展,协调国际旅游,纷纷制定和出台了一些法律和法规。

一、旅游业的发展和旅游法的产生

旅游活动产生于原始社会末期,在漫长的奴隶社会和封建社会里,旅游活动的内容与形式都在不断地变化和向前发展,既有以经济为目的的旅行经商活动;也有以公务为目的的国事访问;更多的是观光消遣旅行、文化和修学旅行、宗教旅行等。在此期间,世界各国涌现出一批著名的旅行家,如中国的郦道元、汪大渊、徐霞客,意大利的马可·波罗等,他们留下的脍炙人口的游记著作使他们名垂青史、万古流芳。由于时代的局限,奴隶社会和封建社会的旅游活动一直停留在分散的和个别的形式上,没有形成规模和产业门类。到了近代,资本主义生产关系的确立和工业革命的兴起大大提高了社会生产力,改变了社会结构。社会财富的增加、交通的日益发达、人民生活水平的提高都为旅游活动的发展奠定了基础,旅游活动开始由个人的活动转变为社会大多数人的生活需要,并逐渐的形成规模。一个新的经济领域——旅游业诞生了。1841年,英国人托马斯·库克组织了世界上第一次团体包价旅游。他包租一列火车,载运540人,从莱斯特到拉夫伯勒参加禁酒大会。1845年,库克在莱斯特正式成立了托马斯·库克旅行社,专门从事旅游代理业务,成为世界上第一位专职的旅游代理商。旅行社的出现具有划时代意义,标志着旅游业的诞生。

当今,世界旅游业在经济全球化和世界经济一体化的作用下,进入了快速发展的黄金时代,并已发展成为世界第一大产业。准确把握世界旅游业的发展特点和主流趋势,对于我国确立旅游业发展战略,提升旅游业的国际竞争力,实现由旅游大国向旅游强国的迈进,是极其重要的。

纵观近年来世界旅游业的发展,其发展过程呈现出以下突出特点。

世界旅游市场出现新格局。经济全球化和区域经济一体化的进程深刻地影响着世界旅游业的发展轨迹,打破了原有的旅游市场格局。东亚太经济的崛起,为世界旅游热点向亚太转移创造了经济平台。现在已经运行的中国—东盟自由贸易区,将出现一个拥有17亿消费者、近2万亿美元国内生产总值、1.2万亿美元贸易量的经济区。东亚太地区接待国际旅游人数占世界的份额将从1995年的14.2%上升为2020年的27.3%,超过美洲(2020年为17.8%),位居世界第二。欧、美主宰世界旅游市场的局面已被打破,全球旅游市场已形成欧、亚、美三足鼎立的新格局。

在这一大格局下,区域经济一体化的推进加速了区域旅游的发展,使世界各大洲内部的区域性旅游成为国际旅游的主体。据世界旅游组织预测,2020年世界各主要旅游区内部的国际旅游

者将占其国际客源的份额分别为：非洲为 70.5%，美洲为 71.0%，东亚太为 78.5%，欧洲为 84.8%，中东为 73.0%。

度假旅游呈持续增长之势。从世界旅游业发展来看，度假旅游的发展历程已经走过了半个多世纪。随着世界各国经济的发展和生活水平的提高，众多旅游者旅游的目的也从传统的开阔眼界、增长见识向通过旅游使身心得到放松休息、陶冶生活情趣等转变，度假旅游活动成为现代人生活的重要组成部分。随着旅游者中度假人数比例的不断增大，现在度假旅游已经成为重要的市场方向，世界旅游强国在很大程度上都是休闲度假旅游比较发达的国家。而海岛、滨海旅游度假则是旅游业的一大支柱，在一些国家和地区成为主要的经济收入来源，如在百慕大、巴哈马、开曼群岛，旅游业收入占其国民收入的 50% 以上。目前，地中海沿岸、加勒比海地区、波罗的海及大西洋沿岸的海滨、海滩成了极负盛名的旅游度假胜地。

休闲度假与旅游体验逐步迈上大众化轨道。欧洲发达国家是大众度假旅游的发源地。随着科技进步和经济发展，人们的休闲时间与日俱增，恩格尔系数则与日俱减。1995 年，全世界 145 个国家实行每周 5 天工作制，其中大多数国又实行每年 5 ~ 52 天不等的在职带薪休假制。有些发达国家有可能实行每周工作 4 天、每天工作 5 小时、每周工作 20 小时。带薪休假将逐步延长，弹性工作制将进一步推广。在发达国家和地区，恩格尔系数已降到 20% ~ 30%，人们的可自由支配收入将大幅度增长。在美国，美国人已有 1/3 的休闲时间，2/3 的收入用于休闲，1/3 的土地面积用于休闲。休闲度假已成为现代社会人们的重要生活方式，休闲经济成为经济社会发展的重要经济形态，休闲经济在 21 世纪的头 20 年将占有世界 GDP 的半壁江山。旅游体验成为人们旅游和娱乐的核心内容，旅游和娱乐已成为驱动休闲经济发展的两大车轮。

旅游市场的供求内容发生了实质性变化。与传统观光旅游的基本内容相比较，整个旅游市场的供求内容发生了实质性变化。从 20 世纪 70 年代末 80 年代初开始，旅游者已不满足传统的大众化的观光旅游产品，开始选择具有鲜明地域特色、时代特色和个性特色的度假旅游产品。因此，供给者便着力培育世界一流的旅游度假胜地这一主流产品，除了得天独厚的自然资源和历史文化资源以外，核心就是度假地特有的、不可复制的社会资源、民俗文化资源和交通、通信、网络等基础设施以及度假地的游憩设施，形成规模性的复合型度假产品体系，满足各个层面的游客需求。度假者在度假期间除了在度假地活动以外，往往还会以该地为中心，做短途游览，进行观光、考古、探险、运动等，认识、感悟和体验不同旅游度假地的特色文化，扩大视野，放松身心，提升内涵。

从世界旅游业未来的发展方向看，在未来 10 ~ 20 年内，以下趋势将占主流。

市场细分化趋势。现代旅游者的旅游目的越来越个性化，而且旅游组织者也越来越重视从更深层次开发人们的旅游消费需求，因此旅游产品市场更加细分化。除了传统的观光旅游、度假旅

游和商务旅游外,特殊旅游、专题旅游更有发展潜力,像宗教旅游、探险旅游、考古旅游、修学旅游、蜜月旅游、购物旅游、奖励旅游、民族风俗旅游等,将会形成特色突出的旅游细分化市场。中国国家旅游局1991年5月向国际旅游市场推出的首批14项国家级专项旅游产品就是发展细分市场的重要举措。

彰显区域文化特色的度假胜地将成为主流产品和重要支柱。在未来的市场发展,观光型旅游并不会完全失去市场,但在传统的旅游客源国家中度假旅游将更为盛行,将会逐步取代观光旅游成为国际旅游的主体。以浓厚的区域文化内涵和生态、绿色、低碳的自然资源环境为支撑的度假胜地将是度假旅游产品的重要支柱,这些旅游度假胜地如地中海地区、加勒比海地区仍将是国际旅游者集中的地区。

在东亚、太平洋地区、夏威夷及具有丰富海滩资源的泰国、印度尼西亚、中国大陆沿海区域将是旅游者热衷于选择的目标。而主要吸引商务和购物客人的城市型旅游地如(中国)香港、新加坡、(中国)台湾、韩国将会在度假旅游浪潮中失去一部分市场。到21世纪末,泰国、夏威夷、中国海南将会取代香港、新加坡、印尼成为东亚、太平洋地区第一位、第二位和第三位的旅游度假目的地。

旅游者追求更为灵活多变的旅游方式。随着世界各地旅游设施的建立健全,世界性预订服务网络的普及完善,使散客旅游越来越方便。在追求个性化的浪潮下,目前世界上散客旅游人数已超过旅行社固定包价的旅游人数,散客旅游和中短距离区域内的家庭旅游在旅游者人数中所占比例将逐渐增加,小包价、个人委托代办服务也占有越来越重要的市场份额。

在旅游中追求更多的参与性和娱乐性。旅游者将转向追求那些富有活力、情趣、具有鲜明特点的旅游场所,喜欢那些轻松活泼、丰富多彩、寓游于乐、游娱结合的旅游方式。能亲身体验当地人民的生活,直接感受异国的民族文化风情,通过参与和交流得到感情的慰藉和心灵的撞击。因此,旅游产品设计开发将更加注重民族风情、地方特色、游娱结合。

“银色市场”不断扩大。按照世界现行标准,一个国家老年人人口比例超过总人口比例的7%即为老年型国家,这个比例仍在增加。西方主要客源国大都进入老年型国家,其中英国、德国、瑞士等国老年人比例已超过总人口的14%。现代的老年人是一个有钱、有闲、健康活跃的阶层,在退休后开始人生的第二个春天,对异国的古老传统文化比年轻人更感兴趣,对旅游休闲度假更有兴趣。同时在美国9·11事件之后,欧美出现了携孙辈一起出游的现象。银色市场越来越被各旅游接待国所重视,将来会成为一个很重要的市场面。

对旅游安全更为重视。民族冲突、宗教冲突、国际恐怖主义、政局动荡、传染性疾病、旅游目的地社会不安定等,都会随时对国际旅游业的发展形成局部威胁。在具备闲暇时间和支付能力的条件下,唯一能使旅游者放弃旅游计划的因素就是对安全的顾虑。旅游安全和旅游目的地的社

会和谐将被越来越重视。

区域旅游势头不减。由于地缘和文化的原因,对大部分国家来说,邻近市场仍将是本国旅游客源的主体市场。区域经济一体化会以其“地利、人和”的优势,推动区域旅游业以更高的速度增长。在不久的将来,东南亚海域将成为世界滨海游乐业蓬勃发展的地区之一,中国—东盟自由贸易区以及东北亚的中日韩将是亚太地区重要的旅游度假区域接待板块。

旅游业的蓬勃发展给人类社会带来了巨大的利益,同时也给社会造成一些消极的负面影响。例如,一些国家在旅游资源开发利用过程中的失误,造成了对资源、环境和生态的破坏,引起国际、国内旅游企业间的无序竞争和利益冲突等。随着旅游业的发展,旅游活动中的这些矛盾、冲突和纠纷日趋增多和复杂化,如何处理和解决旅游者和旅游经营者之间的关系、旅游经营者与旅游经营者之间的关系、旅游活动与生态平衡和环境保护之间的关系、国际旅游业之间的关系、旅游业的发展与社会政治、经济、文化生活之间的关系等一系列问题,提到了一些国家和政府的议事日程上来,使他们已经认识到通过法律手段来规范和调整上述各种社会关系的重要性和迫切性。

20 世纪 50 年代末 60 年代初,“旅游法”的概念出现了。日本、韩国、巴西、墨西哥、英国、美国等国,根据本国的具体情况,相继制定了专门用于调整旅游活动领域中各种社会关系的法律、法规。同时,世界一些国家和旅游组织还签订了一批国际旅游公约、条约和协定,使旅游立法工作日趋完善。

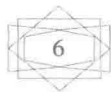
知识拓展 1-1

法的起源

法不是人类社会所固有的,而是随着私有制和阶级的产生而产生的。最初是不成文的习惯法,后来出现了成文法,最后才有了完整的成文法典。原始社会没有法,人们的行为准则是在长期的社会生活中自发产生的,反映全体氏族成员的意志和利益的习惯。随着社会生产力的发展,出现了生产资料私有制,原始社会解体,奴隶社会形成,产生了奴隶和奴隶主两大对抗阶级。在政治上和经济上占统治地位的奴隶主阶级,为了维护自己的根本利益,需要一种特殊的行为规则来约束和镇压处于被统治地位的奴隶,这种特殊的行为规则就是法。法代表统治阶级意志和利益,是统治阶级奴役被统治阶级的工具。

二、世界旅游立法概况

世界旅游立法分为国际旅游立法和国内旅游立法。国际上没有统一的旅游立法机构,国际旅



游立法是各主权国家在不违背国际法的原则下,就其适用的旅游法律规范,按照其意志共同协商的结果,国际旅游法律规范一般是以公约、条约和协定等形式表现出来,根据缔约国家的多少,又分为双边或多边公约、条约和协定等。其适用的范围一般只限于缔约国和承认参加国,不涉及其他国家,也不能侵害其他国家的利益。国内旅游立法是一个主权国家的统治阶级为维护其利益而制定的旅游法律规范,其法律效力仅限于本国国家主权范围内,但其中涉外内容,外国人在该国境内时也必须遵守。

(一) 国际旅游公约、条约和协定

旅游业带来的巨大经济效益受到各国政府的极度重视,许多国家都把旅游业作为国民经济的重要组成部分,但是旅游业发展过程中产生的负面消极影响也引起了各国政府的警惕,一些主权国家为了确保旅游业的健康发展,维护国家主权,协商签订了一系列的国际公约、条约和协定。

(1)《统一国际航空运输某些规则的公约》,1929年10月12日在华沙签订,故称《华沙公约》。我国于1958年参加该公约,自同年10月18日起对我国生效。该公约对国际航空客、货运输,客票、行李票、运单、承运人责任等作了比较全面的规定。

(2)《国际航空运输协定》,1944年在芝加哥签订。该协定要求参加国的民航组织按其协定飞行、着陆和办理客货运输任务,凡是参加该协定的国家均享有该协定规定的权利并承担相应义务。

(3)《关于铁路旅客及行李运输的国际公约》,1970年2月7日在伯尔尼签订。该公约就国际间的铁路客、货运输的一些问题作了比较详细的规定。我国和一些国家在制定有关国内铁路运输法规时曾借鉴和使用该公约的有关条款。

(4)《关于旅行契约的国际公约》,1970年4月23日在布鲁塞尔签订。该公约是国际旅行合同的范本,规定了国际旅行合同的主要内容,明确了旅游经营者、中间人和旅游者之间彼此的权利和义务关系。

(5)《国际旅馆业新规程》,1981年11月2日由国际旅馆协会理事会通过。制定该规程的目的是希望国际旅馆业规程得到各国的普遍承认,适用旅馆合同的国际职业习惯应进行统一规范,使旅客和旅馆双方都了解自己应享受的权利和承担的义务。

(6)关于制止在航空器内犯罪等国际公约。这些国际公约中包括:1963年9月14日在东京签订的《关于在航空器内的犯罪和其他某些行为的公约》;1970年12月16日在海牙签订的《关于制止非法劫持航空器的公约》;1971年9月23日在蒙特利尔签订的《关于制止危害民用航空安全的非法行为公约》。我国政府参加了上述三个公约,但是我国对争端仲裁提交国际法院的条款提出了保留。

（二）发达国家的国内旅游立法

旅游业发达的西方国家其旅游立法活动日趋系统化和专门化，但由于各国国情不同，特别是法律文化传统不同，所以在旅游立法的指导思想、立法程序、法律法规的形式上又各具特色。发达国家的旅游立法活动及其制定的法律法规主要有两种情况，一种情况是调整旅游活动的规定，表现在通用性的法律法规之中，这些国家的立法者认为用通用性法律的一般规定就可以调整旅游活动，用不着对旅游进行专门立法，如德国的民法典、南斯拉夫的债务关系法等；另一种情况是专门为旅游业制定法律和法规，这些国家的立法者认为旅游活动具有特殊性，仅靠借用其他法律中的原则性规定不能有效地调整旅游活动中的各种错综复杂的社会关系，因此需要制定专门的旅游业法律法规。

1. 美国的旅游立法

1979年5月美国的《全国旅游政策法》出台，该法从国家发展旅游业的作用、政府对旅游业的领导作用、旅游资源管理、旅游企业政策和旅游者的政策五个方面作了规定。该法的宗旨是在联邦政府、州、地方政府、有关公众和私人组织之间建立一种合作关系，并采取切实可行的方法和措施来贯彻执行全国旅游政策。

美国还制定了一系列关于旅游的单行法规和法案，以保证旅游业的健康发展。例如，保护公园和旅游地的法律对旅游资源的开发、利用和游览地的保护都做了具体规定，关于旅行社的法律对旅行社的开办和经营等做了具体的规定。此外美国还制定了一些和旅游业相关行业的单行法规，如运输法、商业法等，从不同层面保证了旅游业的发展。

2. 日本的旅游立法

1952年日本制定了《旅行联络法》，规定对从事旅游业的商人进行注册登记，进行必要的监督。1963年6月制定了《日本旅游基本法》，规定了日本旅游业发展的基本方针。1971年又制定了《旅行业法》，取代了以前的《旅行联络法》。《旅行业法》对旅行种类、交易形式、旅游业务、各营业部门的设置、契约条款的认可、达成交易的书面交付等方面都作了具体的规定。1995年2月24日日本国会通过了《日本旅行业法修改草案》，其要点包括修订注册登记制度、改善营业保证金制度、改善旅行社等业务工作、加强旅行协会指导权限四个方面。这些法律对旅行社依法经营、保护旅游者利益等方面都起了重要作用。

日本还制定了一些与旅游业相关行业法律。如1911年制定的《历史古迹名胜天然纪念物保护法》、1929年制定的《国宝保护法》、1931年制定的《国立公园保护法》、1933年制定的《重要美术品保护法》等，这些法律对保护日本旅游资源起了重要作用。

