

LUYOU FAXUE

旅游法学

主编 杜洪义

辽宁师范大学出版社

序

我国的改革开放和社会主义市场经济体制的建立,推动了旅游与饭店业的发展。旅游与饭店业的发展提高,迫切需要管理的科学化和现代化。而搞好管理的最重要因素是人,是人的素质、能力、知识水平等诸方面的提高。为了适应我省旅游与饭店业发展的需要,培养一大批旅游与饭店管理专业人才,辽宁省高等教育自学考试开设了旅游与饭店管理专业。这一专业的开考,是一件很有意义的事情。同时,也是推动我省高等教育自学考试改革和发展的重要举措。开考这一专业受到国家旅游局的重视和省、市旅游局的支持。

高等教育自学考试,是国家考试。是普通高等教育、成人高等教育不可替代的个人自学、社会助学和国家考试相结合的教育形式。为了保证国家考试的严肃性、公正性,真正达到培养合格人才的目的,必须实行“考教分离”,必须坚持“主考学校多元制”。旅游与饭店管理专业,实行“主考学校多元制”的试点,希望

能取得经验,为我省高等教育自学考试的改革、完善和发展做出贡献。

搞好旅游与饭店管理专业的考试,重要的在于确定科学的考试标准和加强教材建设。没有质量高并符合考试要求的教材,是培养不出合格人才的。在教材建设上要发挥我省高校优势,集我省优秀专家、学者之智慧,编写符合国家考委要求的应用型的好教材。

《旅游法学》这部书,结合旅游管理实际,具有新意,符合市场经济的要求。全书从旅游管理的角度对旅游法律、法规的基本内容做了比较好的阐述,充分体现了理论和实践的结合,适合自学考试的要求,是一本自学的好教材。希望高校的有关专家和学者更紧密地联系我省教育改革的实际、注重理论与实践的结合;注重加强基本知识、基本理论、基本技能的培养和提高;注重培养学生分析和解决实际问题的能力,写出更多、更好,适应时代要求,符合自学特点的新教材,为培养跨世纪的人才,不断做出新的贡献。

于德

1995年10月

目 录

第一章 导论	1
第一节 旅游业的发展与旅游法的产生	1
第二节 旅游法的概念和法律调整	3
第三节 旅游法与相关法的关系	8
第四节 旅游法学的研究对象、方法和意义	12
第二章 旅游法律关系	14
第一节 旅游法律关系及其特点	14
第二节 旅游法律关系的构成	16
第三节 旅游法律关系的确定和保护	25
第三章 旅游立法	30
第一节 旅游立法体制	30
第二节 旅游立法程序	35
第三节 我国旅游立法的原则	40
第四章 旅游资源法	43
第一节 旅游资源法概述	43
第二节 人文旅游资源保护法	46
第三节 自然旅游资源保护法	52
第五章 旅游交通运输法	56
第一节 旅游交通运输法概述	56
第二节 航空运输法	64

第三节	铁路运输法	82
第四节	水路运输法	89
第六章	旅行社法	96
第一节	旅行社法概述	96
第二节	旅行社的成立与经营范围	101
第三节	旅行社和其他旅游法律关系主体间的权利 义务关系	106
第四节	旅行社的法律责任	112
第七章	旅游饭店法	118
第一节	旅游饭店法概述	118
第二节	旅游饭店主体资格的取得	121
第三节	旅游饭店的内部管理	127
第四节	旅游饭店与客户关系的法律规定	131
第五节	国家对旅游饭店业的行业性管理与 协调	140
第八章	导游法	145
第一节	导游法产生的客观必要性	145
第二节	导游法的基本内容	148
第三节	导游人员的法律责任	156
第九章	旅游市场法	160
第一节	旅游市场法概述	160
第二节	旅游招徕管理的法规	163
第三节	旅游宣传和促销的法规	167
第四节	旅游安全管理的法规	170
第五节	对私自收授回扣和收取小费的管理	174

第十章	旅游企业引进外资的法律问题	179
第一节	旅游企业引进外资的发展	179
第二节	旅游企业引进外资的形式	183
第三节	中外合营饭店的有关法律问题	185
第十一章	旅游经济合同	194
第一节	旅游经济合同概述	194
第二节	旅游经济合同的种类及主要合同	196
第三节	旅游经济合同的订立	199
第四节	旅游经济合同的主要条款	202
第五节	旅游经济合同的履行	205
第六节	旅游经济合同的担保	208
第七节	旅游经济合同的变更和解除	211
第八节	违反旅游经济合同的责任	214
第十二章	旅游投诉制度	219
第一节	旅游投诉概述	219
第二节	旅游投诉的管理	226
第三节	旅游投诉的受理程序	232
第四节	旅游投诉的处理程序	237
第十三章	旅游行政复议、仲裁与诉讼	242
第一节	旅游行政复议	242
第二节	旅游仲裁	254
第三节	旅游刑事诉讼	260
第四节	旅游民事诉讼	268
第五节	旅游行政诉讼	275
后 记		287

第一章 导 论

第一节 旅游业的发展与旅游法的产生

一、旅游业的迅速发展

20 世纪 50 年代以来,随着世界各国经济的不断发展,人们以游览为目的的旅游活动愈来愈普及,各种旅游形式不断出现,参加旅游的人数不断增加。据世界旅游组织统计,1994 年世界国际旅游总人数为 5.28 亿人次。旅游的活跃,促进了旅游业的发展。1994 年国际旅游总收入(不含国际交通费用)达到 3214.66 亿美元,成为世界经济中的一项重要产业。

80 年代以来,由于改革开放不断深入,我国的旅游业有了很大发展,已经成为我国国民经济的重要组成部分,对国民经济的发展起着愈来愈重要的作用。尽管我国旅游业起步晚,但发展速度很快。1994 年我国国际旅游收入为 70 多亿美元,由 1986 年旅游收入排名世界第 20 位,跃入世界前 10 名。国内旅游市场也繁荣兴旺,呈现出迅猛发展的势头。1994 年国内旅游总人数达 4.5 亿人次,回笼货币 950 亿元人民币。我国旅游业已形成国际旅游、国内旅游和出境旅游三足鼎立的新格局。

二、健全旅游法律法规是旅游业发展的要求

旅游是一种特殊的社会活动,旅游者的成分非常复杂,从而构成了旅游活动复杂的社会关系。随着旅游活动和旅游业的不断拓展,各种各样的旅游活动纠纷和问题也大量出现。如旅游者的权益受到旅游经营单位的损害;旅游者违反有关规定给经营单位造成损失;旅游活动的人身和财物安全问题;旅游活动使风景名胜地遭到污染和破坏等。

可见,旅游业在促进经济发展,丰富人们的精神生活,促进不同文化之间交流的同时,还对社会经济和文化的发展带来一些不利的影响。为了避免和消除这些影响,就需要制定一套专门的法律法规,来调整各种法律关系,维护旅游业的正常发展。为此,一些国家政府针对旅游业及相关各行业制定了一系列政策、法律和法规。1949年日本制定了《国际旅游旅馆整备法》、《翻译导游法》,1963年制定了旅游基本法。美国政府也制定了有关旅游的各种法律和法规,如保护公园和游览地的法律,有关旅馆、餐馆和旅行社经营的法律等。1975年,前德意志民主共和国在其通过的民法典中,专门有关于旅游者和旅行社及旅馆之间的权利和义务关系的法律规定。此外,1959年法国制订了《旅行社法令》,1965年比利时颁布了《旅行社法》,1979年英国通过了《旅游保证金法案》等。这些法律、法规,对维护本国旅游活动的正常秩序,保护旅游活动各主体的权益,促进旅游事业的发展起了重要作用。

在我国,随着旅游事业的快速发展,运用法律手段进行旅游业的经营管理,保证旅游事业的正确发展方向,为解决旅游事业发展中存在的问题提供法律依据,成为旅游经济建设和

社会主义法制建设的客观需要。1985 年国家旅游局专门设置旅游法制工作机构,负责旅游法规的制定、贯彻以及监督检查工作。1988 年国家旅游局建立了政策法规司,以适应旅游法制建设的需要。1985 年国务院颁布了《旅行社管理暂行条例》和《风景名胜区管理暂行条例》。此后,国家旅游局又先后发布了《中国国际旅游价格管理暂行规定》、《导游人员管理暂行规定》、《关于严格禁止在旅游业务中私自收授回扣和收取小费的规定》、《旅行社管理暂行条例实施办法》、《旅游安全管理暂行规定》、《旅游投诉暂行规定》、《城市出租汽车管理暂行办法》、《关于参加和举办国际旅游展销会的管理规定》等一批行政法规和部门规章。国家旅游局还着力进行《中华人民共和国旅游法》的起草工作。这些法律和法规对我国旅游业的发展起了重要作用。

总之,旅游法是在调整旅游活动中各种关系的需要中产生的,是旅游事业发展的必然产物。

第二节 旅游法的概念和法律调整

一、旅游法的概念

旅游法是调整旅游活动中各种社会关系的法律规范的总和。

旅游活动是一个涉及面广,各种关系复杂的活动,为了调整旅游活动中各方面的关系,就需要有一系列的法律规范。由于旅游活动的特殊性,旅游法也就不可能是单一的法律文件,

而是涉及旅游活动的各个领域的法律、法规的总和。主要包括以下法律法规：

1. 全国人民代表大会以及人大常委会审议通过的旅游法律；
2. 国务院颁布的旅游行政法规；
3. 国家旅游行政管理部门制定的旅游部门规章；
4. 各地方人大常委会和人民政府制定的地方旅游法规和规章；
5. 我国参加和承认的国际旅游公约或规章。

二、旅游法调整的范围和对象

旅游活动是集行、住、游、食、购、娱为一体的综合活动。旅游法所调整的是这一活动过程中的各种社会关系，是与旅游活动紧密结合的。如旅游者在旅游饭店或在旅游景点发生的各种争议纠纷，都属于旅游法调整的范围，而人们在日常生活中发生的各种矛盾纠纷，则不属于旅游法调整的范围。因此，旅游法有其特定的适用范围和对象。

旅游法调整的社会关系主要包括：

1. 旅游者与旅游经营部门之间的关系。如旅游饭店和旅游者之间在饮食、住宿等方面发生的关系；旅行社和旅游者在组织旅行游览中发生的关系等。
2. 旅游经营部门与相关部门之间的关系。如旅行社进行旅游线路设计时，就要同风景名胜区管理部门、园林以及文物等部门发生关系。
3. 旅游经营部门与旅游行政管理部门之间的关系。这里主要指旅游主管部门及其他国家主管部门（如工商、财税、外

汇、物价等社会经济综合管理部门)与旅游经营部门在经营管理方面的领导与被领导的关系。

4. 旅游经营的不同单位之间的关系。如旅游饭店和旅行社之间有关提供食宿和客源发生的关系;旅行社与旅游车船公司之间有关旅客运输所发生的关系。

5. 旅游经营单位在经营管理方面发生的关系。如旅游饭店内部各个部门之间的关系;旅行总社与各分、支社之间的关系;旅游企业与职工的关系等。

6. 国内旅游经营单位与外国旅游组织发生的业务交往关系。其中包括中外合资与合作经营的旅游企业中合营者双方的关系,以及旅游企业聘请外国管理专家时发生的关系等。

三、旅游活动中法律调整的基本原则

旅游活动中进行法律调整的基本原则是指各种旅游法律、法规的制定和实施应当遵循的基本指导思想。

(一)坚持旅游业发展的正确方向

旅游活动是一种超越国界的世界性的经济活动。1995年4月,在西班牙召开的,包括中国在内的75个国家和地区代表参加的“可持续旅游发展世界会议”通过的《可持续旅游发展宪章》指出:“旅游是一种世界现象,也是许多国家社会经济和政治发展的重要因素,是人类最高和最深层的愿望。旅游具有两重性,一方面旅游能够促进社会经济和文化的发展;同时,旅游也加剧了环境的损耗和地方特色的消失。”从实际情况看,国际旅游业在促进处于发展中的接待国的经济的同时,还给接待国带来一系列问题。如亚洲国家在接待西方旅游者时,西方旅游者带来的社会文化、意识形态和生活方式,对本

国会产生影响,有些是消极的文化影响,如吸毒、卖淫等,造成了不良的后果。

我国是社会主义国家,《宪法》第二十四条规定:“反对资本主义的、封建主义的和其他的腐朽思想。”这就要求我们在旅游业经营管理、项目设置和活动安排等方面要符合中国国情,坚持正确的方向。如《旅行社管理暂行条例》规定,旅行社的经营必须“根据国家的法律、法规和旅游事业的方针、政策同有关经营单位签订合同或协议,经营旅游业务。”在《旅馆业治安管理办法》中规定:“旅馆内,严禁卖淫、赌博、嫖宿、吸毒、传播淫秽物品等违法犯罪活动。”

发展旅游事业,不能以牺牲精神文明建设为代价,不能影响社会主义制度的发展,这是我们运用法律、法规对旅游活动进行调整的一项基本原则。

(二)坚持旅游业管理的责任制

旅游业是一项综合性很强的行业,它包括交通运输、餐饮食宿、园林和风景区管理等部门。没有这些部门的协调配合,旅游业就难以得到发展。因此,我国的旅游法律和法规必须使旅游管理部门和经营部门的各种形式的责任制法律化,赋予法律上的效力。

责任制是权利和义务的统一,它要求人们履行一定的义务,同时要给予其相应的权利。我国旅游经营部门的责任制主要有以下几方面表现:

1. 旅游经营部门要对国家承担责任,要按期完成国家下达的旅游接待任务,并按时上缴国家税金;

2. 旅游经营部门要对相关的协作单位承担责任。在旅游的经营活动中,因违背合同规定而给协作单位造成经济损失

时,要承担赔偿责任;

3. 旅游经营部门要对旅游者承担责任。旅游经营部门如果不能按规定时间提供服务,或者提供的服务不符合质量要求,造成旅游者在经济或精神上的损失时,应当承担赔偿责任;

4. 旅游经营部门要遵守国家的政策、法规,对本企业的经营管理承担责任。因管理不善、决策失误或工作人员失职而造成的经济亏损,应由企业或企业负责人承担经济损失。

(三)坚持相互依存、平等互利的原则

相互依存、平等互利,体现了旅游活动的特点和旅游业发展的需要。一方面,各国家或地区之间在旅游活动中是相互依存的,尤其是客源国或地区与旅游接待国或地区有着相互依存的关系;另一方面,旅游业各部门之间也是相互依存的,旅游饭店、旅行社、旅游交通部门以及其他旅游服务部门之间,都是以相互依存为其发展前提的,离开其他部门的协作而独立发展是不可能的。这种相互依存的关系,决定了它们之间必然是平等互利的。

从旅游的法律关系看,旅游经营单位、旅游者以及外国旅游组织,它们在旅游活动中的法律地位是平等的。这种平等的地位,可以使他们在旅游经济活动中,获得相应的利益。

旅游活动当事人之间的法律行为,主要表现在由合同确定的权利和义务关系。因此,在签订旅游经济合同时,必须贯彻平等互利的原则,体现协商一致、等价有偿的精神,任何一方都不得把自己的意志强加给对方。如在发达国家与发展中国家签订旅游协定时,发达国家不能凭借经济、技术和管理方面的优势,制定对发展中国家明显不利的条款。

(四)坚持利益兼顾的原则

旅游法律关系各主体之间的利益应合理兼顾。国家、旅游企业和旅游者三者的利益,是旅游整体利益的组成部分,是相互依存的。三者的利益关系,对旅游活动产生直接影响。因此,旅游法律、法规必须注意协调三者的关系,对它们之间发生的旅游利益的纠纷,必须确定合理的解决原则和方法,不能重此轻彼,而应公平合理地兼顾各方的正当利益。

以上这些原则是指导旅游经济建设的发展,以及旅游活动主体之间建立和处理各种旅游关系的基本原则。贯彻这些原则,对加强我国的旅游法制建设,加强国家对旅游事业的管理,以及对旅游经济组织之间的协调管理,保护旅游法律关系主体的权益,促进旅游业的发展,都具有重要意义。

第三节 旅游法与相关法的关系

由于旅游是一个综合性行业,所以在旅游经济管理和经营的活动中,不仅要遵循旅游法的规定,还要遵循国家以及其他有关的法律和法规。搞清旅游法与相关法律、法规的关系,可以使旅游法吸取其他法律、法规的长处,明确旅游法的地位,以促进旅游法体系的发展和完善。

一、旅游法与宪法的关系

宪法是国家的总体章程和根本大法。我国宪法所规定的内容,是我国社会制度和国家制度的基本原则。宪法在一个国家法的体系中居于最高法律地位,具有最高法律效力。宪法是

国家立法活动的基础和制定普通法律依据,普通法律的内容不能同宪法相抵触。如宪法明确规定了我国的社会主义性质和以生产资料社会主义公有制为主体的多种经济形式和经营方式并存的社会主义经济制度,规定了我国公民的基本权利和义务等,这些规定都是发展旅游事业必须遵循而不能违反的。旅游法是把宪法的根本原则具体化,以此来调整各种旅游关系,保证宪法所规定的基本原则能够顺利实现。

二、旅游法与行政法的关系

行政法是一切行政管理法规的总称。旅游法同行政法之间既相互联系又相互区别。

从旅游法与行政法的联系看,一些行政法规与旅游法是从不同角度去调整相同的社会关系,用不同的方式、方法去处理不同程度的违法行为。就实际情况来看,许多旅游行为既与国家的旅游管理活动发生一定的关系,也与国家的行政管理活动发生一定的关系。因而,调整这类行为,既有旅游法规,又有行政法规,两者配合运用。如,在旅游外汇管理问题上,既受旅游外汇管理法规的调整,又受国家外汇管理法规的调整,而对违反外汇管理法规的行为,还要运用行政治安管理法进行调整。

从旅游法与行政法的区别看,它们在调整对象和方法上有所不同。行政法以行政领域的社会关系为调整对象,而旅游法调整的是旅游活动中的社会关系。在调整的方法上,行政法一般采用行政程序来调整上下级之间的行政关系;而旅游法则往往采取调节、审理等方式来调整旅游关系。

三、旅游法与民法的关系

民法是调整社会组织之间、社会组织与公民之间以及公民相互之间的一定范围的财产关系和人身关系的法律规范的总称。它是一个调整范围很广的法律部门。旅游法与民法有着密切关系,旅游活动中发生的许多关系都具有民事法律关系的性质,因而,民法对旅游法起着补充调整作用。

但是,旅游活动涉及面广,旅游法主要是对那些具有旅游活动特点的社会关系进行调整,而旅游者会在旅游目的地因从事某些与旅游无关的活动而发生法律关系,如债务纠纷、财产继承、人身权利受到侵害等等,这些都不能通过旅游法来调整,而只有运用民法进行调整。

由于旅游法正处在发展之中,有一些不完备的地方,所以,在旅游活动中,会遇到调整某些社会关系时无法可依的情况。这时,只有运用民法的基本原则,结合旅游活动的特点来解决。

由此可见,尽管旅游法与民法有着密切的联系,但它们在调整范围和法律的具体内容上是不同的,有着明显的区别。

四、旅游法与刑法的关系

刑法是掌握国家政权的统治阶级,根据自己的意志,以国家名义颁布的关于什么行为是犯罪以及如何惩罚犯罪的法律规范的总称。旅游法同刑法是相互衔接的法律部门。

从旅游法与刑法的联系看,在违反旅游法的行为中,一些情节恶劣、后果严重的行为,构成了触犯刑律的犯罪行为。因此,在一些旅游法中明确规定,对那些情节严重的违法行为要

追究其刑事责任。如对违反旅游安全管理规定,造成旅游者人身伤亡的,要由司法机关依法追究刑事责任。

从旅游法与刑法的区别看,两者所调整的社会关系的内容和方法明显不同。刑法是用刑罚的方法同刑事犯罪分子进行斗争,其重要任务是保卫国家政权和社会制度,保护公民的人身权利、民主权利,维护社会、生产、工作和生活等秩序。而旅游法则是调整旅游活动中的社会关系,保护旅游活动当事人的合法权益,维持社会旅游的正常秩序,促进旅游业的顺利发展。

五、旅游法与经济法的关系

经济法是调整经济管理关系的法律规范的总称。旅游法与经济法也是相关联的法律部门。

从旅游法与经济法的联系看,许多旅游活动具有经济内容,如旅游企业之间以及与其他有关部门之间订立的各种经济合同关系,在处理这些关系时,要遵循经济法的有关原则,如等价有偿、平等协商和责权利效相结合的原则。在发生旅游经济纠纷时,也可到工商行政管理部门设置的仲裁机构中去仲裁。显然,一些经济法规对旅游经济关系起调整作用。

但旅游法与经济法也是有区别的,它们所调整的社会关系是不同的。旅游活动是一项涉及经济、政治、文化和道德等多方面的社会活动,只靠经济法规是不能调整这些关系的,经济法不能代替旅游法。