



《上海市旅游条例》

释义

市人大常委会法制工作委员会 编

上海人民出版社



《上海市旅游条例》

释义

上海市人大常委会 编

上海人民出版社

《上海市旅游条例》

释义

上海市人大常委会法制工作委员会 编

上海人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

《上海市旅游条例》释义/上海市人大常委会法制工作委员会编.

—上海: 上海人民出版社, 2004

ISBN 7-208-05278-6

I. 上... II. 上... III. 旅游业—条例—法律解释—上海市

IV. D922.296.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 072901 号

责任编辑 曹培雷

封面装帧 甘晓培

封面摄影 吴志勇

《上海市旅游条例》释义

上海市人大常委会法制工作委员会编

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

上海华成印刷装帧有限公司印刷

开本 850×1168 1/32 印张 8.25 插页 4 字数 170,000

2004 年 9 月第 1 版 2004 年 9 月第 1 次印刷

印数 1-6,000

ISBN 7-208-05278-6/D·917

定价 15.00 元

编委会主任

周慕尧

编委会委员

谢天放 沈国明 丁 伟

黄 钰 姚明宝 张仁良

主 编

黄 钰

(上海市人大常委会法制工作委员会 副主任)

撰稿人(以姓氏笔画为序)

朱国建 李 平 宋 箐 沈 超 吴勤民

范能船 阎 锐 殷明发 黄 钰

序

二十多年来,我国的法制建设取得了举世公认的成就。“依法治国,建设社会主义法治国家”作为治国方略,被庄严地载入了宪法,与社会主义市场经济相适应的法律体系日臻健全。法治观念日益深入人心,人们越来越注意按法律规则办事。从总体上看,各级政府依法行政的意识增强了许多,而包括普通公民在内的管理相对人也更懂得依照法律行使和维护自己的权利。可以说,我国已逐步走上了法治的道路。

虽然已经取得了很大成绩,但是,我们的法治尚处在初始阶段,还存在很多问题,尤其是执法。与立法的飞速进步相比,法律执行和遵守的情况同制度设计时的基本要求间有不小的距离。我们不时可以听到关于“有法不依、执法不严”的抱怨。导致这种结果的原因很多,如中国传统文化不重视法律、市场经济体制还不完善、人们的法律意识不强,等等。应当看到,法律内容不被人们正确理解也是一个重要的原因。因此,对法律作出准确的解释十分必要。所谓解者,析事物之含义,释者即说明。法律解释的意义在于将比较原则的法律条文,依照立法精神及宗

会有偏差。从主观上,我们力戒偏差,并力求将偏差降到最低限度,以使释义能真正起到解疑释惑的作用。要说明的是,本“释义”非立法解释,而仅是学理解释。如它能让读者理解上海地方性法规起些许作用,我们将得到莫大的安慰。

沈国明

前 言

《上海市旅游条例》已由上海市第十二届人民代表大会常务委员会第九次会议于2003年12月31日通过,自2004年3月1日起施行。

随着人民生活水平的不断提高,旅游已经成为人民日常生活的一个重要组成部分。上海作为一个国际性大都市,以都市风光、都市文化和都市商业相结合为特征的都市旅游,吸引着越来越多的海内外旅游者和旅游投资者。以促进本市旅游业的发展,合理开发、有效保护旅游资源,维护旅游市场秩序,保障旅游者和旅游经营者的合法权益为立法宗旨的《上海市旅游条例》,对本市迅速发展的旅游事业,无疑将会产生巨大的推动作用。

为了配合《上海市旅游条例》的宣传、学习和正确实施,我们作为有幸参与这部法规的研究、起草的同志,把起草这部法规的一些基本思路以及我们所思、所想、所感记录下来,撰写了本书,以期对学习、理解和掌握这部法规有所裨益。

本书由上海市人大常委会法制工作委员会副主任黄钰同志任主编,朱国建、李平、宋箐、沈超、吴勤民、范能船、

阎锐、殷明发、黄钰同志撰稿，由黄钰同志统稿。

在本书写作过程中，我们虽然力求做到观点的权威性、内容解释的准确性以及应用时的实用性，但由于作者水平有限，本书疏漏、错误之处，敬请读者批评指正。

编者

2004年6月15日

目 录

序	1
前 言	1
第一部分 释义	1
第一章 总则	1
第二章 旅游促进与发展	19
第三章 旅游规划与资源保护	55
第四章 权益保护与经营规范	70
第五章 法律责任	121
第六章 附则	136
第二部分 附录	139
上海市旅游条例	139
关于《上海市旅游条例(草案)》的说明	姚明宝 152
上海市人大财政经济委员会关于《上海市旅游 条例(草案)》审议意见的报告	葛根庆 161
上海市人大法制委员会关于《上海市旅游条例 (草案)》审议结果的报告	谢天放 164

上海市人大法制委员会关于《上海市旅游条例

(草案)》(修改稿)修改情况的报告·····	谢天放 171
旅行社管理条例 ·····	178
旅行社管理条例实施细则 ·····	188
导游人员管理条例 ·····	206
旅行社质量保证金暂行规定 ·····	211
旅行社质量保证金暂行规定实施细则 ·····	213
旅行社质量保证金赔偿暂行办法 ·····	221
上海市旅行社管理办法 ·····	226
上海市导游人员管理办法 ·····	239

第一部分

释 义

第一章 总 则

第一条 为了促进本市旅游业的发展,合理开发、有效保护旅游资源,维护旅游市场秩序,保障旅游者和旅游经营者的合法权益,根据有关法律、行政法规,结合本市实际情况,制定本条例。

[释义] 本条是对立法目的和依据的规定。

20 世纪 90 年代后期以来,上海市旅游业进入了快速增长期。以都市风光、都市文化和都市商业相结合为特征的都市旅游,吸引了众多的海内外旅游者和旅游投资者。本市接待入境旅游者人数从 1996 年的 143.19 万人次上升至 2002 年的 272.53 万人次;国内旅游接待人数从不足 6500 万人次上升至 8750 万人次。旅游行业的发展也十分迅速,截止 2002 年底,本市共有国际旅行社 41 家,国内旅行社 548 家,星级饭店 310 家。旅游业的总收入由 1996 年的 677 亿元人民币上升至 2002 年的 1183 亿元人民币,旅游产业增加值由 118.35 亿元上升至 323.8 亿元,旅游产业增加值占全市 GDP 的比重已升至 6%,旅游业已成为本市国民经济的重要产业和新的经济增长点,对创汇、拉动内需、推进相关产业发展、促进劳动就业、提高生活质量和扩大城市国际影响等方面,都发挥着不可或缺的

作用。

今后五到十年,是上海建设现代化国际大都市和迎办世博会的关键时期。在这一进程中,上海旅游业面临着良好的发展机遇:一是国民经济的持续快速增长为上海旅游业的发展奠定了坚实的基础。全面建设小康社会的不断推进,上海的国民经济已经连续十一年保持两位数增长,人均 GDP 已经达到 4 900 美元。今后五年,上海仍将努力保持经济高速增长,综合经济实力将进一步增强,到 2007 年,人均 GDP 将达到 7 500 美元,人民生活水平将进一步提高,城市环境将进一步优化,城市功能将更加完善。这些都为旅游业发展创造了良好条件,上海旅游业将进入加速增长期。二是 2010 年在上海召开的世博会将给上海旅游业的发展带来无限机遇。上海申办 2010 年世博会成功,进一步提升了上海的国际知名度。上海向世界承诺,世博会举办期间将有 7 000 万人次入园,这就要求上海形成世界上规模最大的国内游市场和入境游市场,并具有与此相适应的接待规模和水平,这使得上海旅游业发展面临前所未有的广阔空间。三是我国服务业积极有序地对外开放,为加快上海旅游业国际化进程创造了有利条件。目前我国还处于入世的过渡期,到 2005 年,服务贸易领域将更广泛地扩大对外开放。根据国务院办公厅转发国家计委《关于“十五”期间加快发展服务业若干政策措施意见的通知》精神,旅游业将作为市场需求潜力大的服务行业重点发展。因此,旅游业在引进国际先进技术和管理经验、

提高行业整体水平、加快国际化进程方面,具有十分有利的条件。四是新一轮城市建设和都市旅游功能设施建设,将成为上海旅游快速增长的助推器。上海新一轮城市建设及重点旅游区域和旅游项目的建设,将为上海都市旅游快速发展增添新的活力。如 2004 年举办的 F-1 赛事将成为上海最具看点的旅游盛事之一;2005 年竣工的“上海国际客运中心”可望成为最具吸引力的国际豪华游轮目的地港之一。

在旅游业快速发展的同时,我们也要清醒地看到,上海旅游业是个新兴的产业,从旅游经济的地位、效益和国际吸引力来看,同世界著名的旅游大都市相比还有一定差距,如上海入境旅游者人数和旅游外汇收入,仅相当于香港的 $\frac{1}{5}$,相当于新加坡的 $\frac{1}{4}$ 。此外,本市旅游业的发展也还存在一些不足之处,一是旅游业与其他产业互相配合、协调发展的有效机制尚未完全形成,影响了本市都市旅游业整体优势的发挥;二是全市旅游资源的保护和管理相对处于部门和区域间的分割状态,不利于全市旅游资源的整体保护和开发利用;三是政府对旅游业的促进和保障机制尚未完全形成,相关的促进措施缺乏通盘筹划;四是旅游者合法权益保护力度还不够,旅游纠纷时有发生,旅游经营者的经营规范和旅游者的权益保护还有待进一步完善。因此,我们必须认清形势,把握机遇,明确目标,运用多种手段解决旅游业发展中存在的问题,全面提高上海旅游业的竞争能力和发展水平。而通过立法解决旅游业

发展的一些制度瓶颈问题,确立旅游业的法律地位和发展原则,规范旅游经营者的经营行为和旅游者的旅游行为等,对于本市旅游业的健康发展具有重要的意义。

具体而言,制定本条例的目的主要有三个:

第一,促进本市旅游业的发展。

通过立法,可以明确本市旅游业发展的定位,细化完善旅游业发展的总体规划,加强政府推进与市场运作的有机结合,充分调动市、区(县)两级政府有关部门的积极性,不断完善配套设施和服务功能,提高综合服务水平,落实加快旅游业发展的各项措施,全面提高上海旅游业的竞争能力和发展水平,形成“大旅游、大市场、大产业”的旅游业发展格局,最终促进本市旅游业的发展。

第二,合理开发、有效保护旅游资源。

旅游资源是构成旅游业发展的基础。从人类社会连续发展的过程着眼,对旅游资源的开发与保护必须并重,既不是被动保护,谨小慎微地留给后人享用,也不是无限度地盲目开发,而是应当在现有经济、技术条件下,适度开发这些资源,促进区域社会、经济的发展,促进人类文明的进步。在开发和利用旅游资源过程中,必须以“有效保护”为原则,因为如果旅游资源得不到很好的保护,整个旅游行业也就成为“无源之水”。因此,必须通过立法对本市旅游资源的合理开发与有效利用作出规范。

第三,维护旅游市场秩序,保障旅游者和旅游经营者的合法权益。

针对本市近年来旅游市场出现的问题,有必要通过立法对旅游经营者的经营行为作出规范,明确旅游者的权利义务,最终促进本市旅游市场健康有序地发展。在《条例(草案)》起草的过程中,旅游者权益保护和旅游经营者的行为规范一直是深受关注的问题,如旅游中的价格“黑洞”问题,旅游安全和卫生问题,都影响着本市旅游市场的发展。为此,通过立法并加强监督检查,依法打击欺诈等违法行为,规范各类旅游企业和从业人员的经营和服务行为,对于保护旅游消费者和经营者的合法权益,促进旅游市场的发展,都具有重要的意义。

关于本条例的立法依据,本条规定的是“根据有关法律、行政法规,结合本市实际情况,制定本条例”。根据《中华人民共和国宪法》、《中华人民共和国立法法》的规定,省级人大及其常委会制定地方性法规的依据是两个:一是上位的法律、行政法规,二是各地方的实践和现实依据。鉴于国家目前尚没有旅游方面专门的法律,因此,本条例主要的法律依据是国务院的一些行政法规,如《旅行社管理条例》、《导游人员管理条例》等。此外,由于旅游业是一个综合性很强的产业,与之相关的一些法律、行政法规也是间接的法律依据,如《中华人民共和国消费者权益保护法》、《中华人民共和国标准化法》等。同时是要根据本市的具体情况和实际需要。地方立法的生命力就在于其地方特色。因此,根据多年来上海市旅游业发展的具体情况和实际需要,由上海市人大常委会对这些具体情况作出具