

旅游管理系列教材

旅游政策与法规

舒伯阳 主编



华中师范大学出版社



旅游政策与法规

主 编 舒伯阳

副主编 陈 筱 潘黔玲

编 者 (按姓氏笔画排列)

邓小艳	向金利	宋双凡	汪 威
肖 静	陈 筱	周 霄	林 娜
赵 亮	童 慧	舒伯阳	潘黔玲

华中师范大学出版社

2006 年 · 武汉

新出图证(鄂)字 10 号

图书在版编目(CIP)数据

旅游政策与法规/舒伯阳主编. —武汉:华中师范大学出版社,2006.7

ISBN 7-5622-3397-7

I. 旅… II. 舒… 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. ①F592.0 ②D922.296

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 049227 号

旅游政策与法规

主编:舒伯阳

出版发行:华中师范大学出版社 ©

社址:湖北省武汉市珞喻路 152 号

电话:027-67867076/67863040(发行部) 027-67861321(邮购部)

传真:027-67863291

网址:<http://www.ccnap.com.cn>

经销:新华书店湖北发行所

责任编辑:谢 琴

封面设计:甘 英

开本:787mm×960mm 1/16

版次:2006 年 7 月第 1 版

印数:1-3000

电子信箱:hscbs@public.wh.hb.cn

印刷:湖北省石首市印刷厂

责任校对:崔毅然

督印:姜勇华

印张:16.25 字数:292 千字

印次:2006 年 7 月第 1 次印刷

定价:27.50 元

欢迎举报盗版,举报电话 027-67861321

“华大博雅”旅游管理系列教材

编委会成员

(按姓氏笔画排列)

王远坤*	李友清	陈国生	胡 静*	徐德宽
翁钢民	袁 俊	游巧荣	舒伯阳	谢 苏
简王华	鄢志武	熊剑平	潘宝明	

(姓名后加星号者为常务编委)

前 言

20 世纪 60 年代以来,随着全球经济的快速发展以及现代新技术革命的推动,旅游业迅速成长为一个充满生机和活力的新兴产业,并且已经成为当今世界最大的朝阳产业之一。80 年代后,经过改革开放和市场化的洗礼,中国旅游业的发展取得了举世瞩目的成就,已经从亚洲旅游资源大国迅速发展成为亚洲旅游强国。今天,中国旅游业的多项指标已名列世界前茅。据世界旅游组织预测,到 2020 年,中国将成为全球第一大旅游目的地国和第四大客源输出国。而作为旅游业重要支撑基础的中国旅游教育事业也得到了空前发展,经过 20 多年的发展,已经形成研究生、本科、专科(含高职)和中等职业教育四个培养层次。截至 2003 年底,全国共有高、中等旅游院校(包括完整的旅游院校和只开设旅游系或专业的院校)1207 所,其中高等院校 494 所,中等职业学校 713 所。

世界旅游业的飞速发展对旅游法规体系的建设与完善提出了更高的现实要求,而旅游法制建设同时又为旅游产业的有序发展提供了有力的保障,两者相辅相成。尤其是中国加入世界贸易组织后,旅游法制建设更成为我国旅游业与国际接轨,实现健康快速发展的必备条件,这是中国建设世界旅游强国的重要保障。

目前,旅游政策与法规是旅游管理专业的一门必修课程。由于中国旅游产业实践的快速发展,中国旅游法规体系内容的不断更新、调整等多方面原因,加之国内旅游教育的理论体系建设相对滞后,业已面世的旅游法规教材的体系与内容亟待进一步调整与规范。因此,为满足旅游产业发展的现实需求和旅游专业教学的需要,及时推出能够反映国内旅游法规最新发展动态的新型特色教材显得十分必要。

由于国内旅游立法和执法的实践经验有限,因而难以提供丰富的研究借鉴和参考。尤其是我国加入世界贸易组织以后,服务贸易的各种规则要与国际惯例接轨,因而,法律、法规和规范性文件的清理任务非常繁重,法律、法规的修改也十分频繁。上述因素在一定程度上客观地造成了旅游法学的基础理论研究相

对较为薄弱,这无疑加大了本教材的编写难度。

本教材的编写力求理论联系实践,秉承与时俱进、开拓创新、为旅游产业与高校教学服务的宗旨,在继承和吸收国内同类教材优秀传统的基础上,吸纳了大量的最新旅游教研成果。同时,本教材在内容与形式上均作了重要的调整与修改,增加了法理基础知识,吸纳并强化了旅游行政管理法规,增加了旅游环境法律保护、旅游经营安全管理等内容,体现了时代发展的大方向;增加了图、表、实例的比例,各章专门设置了典型案例和自测题栏目,有利于学生学习效果的提高和管理能力的培养。

本教材在编写过程中力求突出以下三个特点:第一,重视旅游法规知识体系的完整性。教材强化了对基本知识和基本概念的介绍,结构严谨,逻辑性强,简洁实用。第二,重视旅游法规知识体系的时效性。教材对我国原有旅游法规体系作了系统梳理,力争体现法规的时效性,反映最新的旅游法规内容。第三,重视旅游法规知识体系的实践性。各章均设计了案例分析、课内测试题以及复习思考题,既便于教学的组织与进行,提高教学效果,也有利于旅游从业人员的自学。

本教材的编写分工如下:第一、二章,中南财经政法大学舒伯阳;第三、七章,江汉大学陈筱;第四章,武汉民政职业学院肖静;第五章,湖北经济学院邓小艳和襄樊学院向金利;第六章,武汉职业技术学院潘黔玲和武汉市警官学校童慧;第八章,湖北大学赵亮;第九章,武汉航海职业技术学院汪威和咸宁学院宋双凡;第十章,武汉职业技术学院潘黔玲和林娜;第十一、十三章,潘黔玲;第十二章,武汉工业学院周霄。全书由舒伯阳教授拟定编写提纲和统稿。

本教材可供高等院校旅游管理专业本科生、专科生及相关专业学生作为教材使用,也可作为从事旅游研究、旅游管理等有关人员开阔视野、提高研究和管理水平的参考书。

在编写本教材的过程中,我们参考并吸收了旅游学界众多同仁的文献成果,在此谨表谢意。因旅游政策与法规是一门法律实践性很强的课程,在本教材即将付梓之际,掩卷反思,坦率地讲,尽管我们在编写过程中做了一些调研,但仍感资料欠缺。加之编写时间仓促、紧迫,水平有限,心有余而力之不逮,书中疏漏在所难免,恳希各位同仁及广大读者不吝赐教,以便修订再版时日臻完善。

舒伯阳

2006年4月于武汉

目 录

第一章 旅游政策与法规概述	(1)
第一节 旅游业与旅游立法.....	(1)
第二节 我国旅游法的制定	(12)
第三节 本课程的学习	(22)
第二章 旅游法律关系	(27)
第一节 旅游法律关系的概念与特征	(27)
第二节 旅游法律关系的构成要素	(30)
第三节 旅游法律关系的产生、变更与消灭.....	(40)
第四节 旅游法律关系的保护	(44)
第三章 旅游合同的相关法律制度	(48)
第一节 合同法与旅游合同	(49)
第二节 合同的订立	(50)
第三节 合同的效力	(54)
第四节 合同的履行	(57)
第五节 合同的变更与转让	(59)
第六节 合同的终止与解除	(61)
第七节 违约责任	(64)
第四章 旅游者合法权益保护	(70)
第一节 消费者权益与旅游者权益	(70)
第二节 旅游者合法权益保护概述	(74)
第三节 强化旅游者合法权益保护	(76)
第五章 旅行社管理的法规制度	(80)
第一节 旅行社概述	(80)
第二节 旅行社的设立和审批	(82)

第三节	旅行社的经营及其法律责任	(90)
第四节	旅行社质量保证金制度	(96)
第六章	导游人员管理的法规制度	(103)
第一节	导游与导游人员概述	(103)
第二节	导游人员执业	(106)
第三节	导游人员的管理	(111)
第四节	导游人员的权利、义务和法律责任	(115)
第七章	旅游出入境的法律法规制度	(121)
第一节	外国旅游者入出中国国境管理	(121)
第二节	中国旅游者出入境管理	(126)
第三节	中国公民出国旅游的管理制度	(128)
第八章	旅游饭店管理的法规制度	(137)
第一节	旅游饭店概述	(137)
第二节	旅游饭店管理的立法及相关规定	(139)
第三节	旅游饭店星级评定	(146)
第四节	旅游饭店经营中的法律问题	(149)
第九章	旅游交通的法规制度	(156)
第一节	旅游交通与旅游运输合同	(156)
第二节	旅游交通运输的相关规定	(160)
第三节	旅游交通运输中的法律关系	(172)
第十章	旅游安全管理的法规制度	(175)
第一节	旅游安全管理	(175)
第二节	旅游治安与消防	(181)
第三节	旅游卫生管理	(188)
第十一章	旅游保险的法律法规制度	(195)
第一节	保险概述	(195)
第二节	旅游保险	(202)
第十二章	旅游资源管理的法律法规制度	(209)
第一节	旅游资源管理概述	(209)
第二节	风景名胜区管理制度	(213)
第三节	自然保护区管理制度	(215)
第四节	文物保护法律制度	(218)
第五节	相关旅游资源管理与保护制度	(223)

第十三章 旅游投诉与争议解决的法规制度·····	(228)
第一节 旅游争议与争议解决机制·····	(228)
第二节 旅游投诉和投诉管理·····	(234)
第三节 旅游投诉实用文书写作·····	(241)
主要参考文献·····	(248)

第一章 旅游政策与法规概述

本章全面介绍了旅游法产生的时代背景——现代旅游业的发展,阐述了旅游业与旅游立法的基本内容。旅游法是调整旅游活动领域中各种社会关系的法律规范的总和。旅游法的根本作用在于调整旅游产业及旅游活动过程中各方利益主体之间的法律关系。在我国旅游基本法尚未正式公布的现实情况下,旅游的相关政策与法规可以弥补旅游事业发展的需要。我国旅游法的基本原则是:有利于旅游事业发展、讲求效益和平等互利。

学习旅游法是适应市场经济的需要,是保护国内外旅游者合法权益的需要,是运用法律手段管理企业、提高经济效益的需要。

第一节 旅游业与旅游立法

一、旅游与旅游业

旅游是旅行游览的总称,是指人们出于个人非经济原因,以游览、休闲、健身为主要目的离开常住地到异地所进行的观光、探亲访友等非定居活动。旅游是旅行与游览的结合,旅行是手段,游览是目的。

旅游业是指规划和组织旅游活动,为旅游者提供食、住、行、游、购、娱各方面服务的行业。我国旅游业是一个综合性的经济部门,在为国家现代化建设积累资金,带动和促进有关产业的发展,促进世界各国人民的友谊和经济、文化的交流等方面起着重要的作用。

(一)现代旅游的产生与中国旅游业的发展

旅游作为一种社会的经济、文化活动首先在欧洲产生,近代工业革命使世界经济和社会结构发生了深刻变革。社会财富的积累促成了中产阶级的出现。交通运输业的发展促进了国际贸易的繁荣,工业的发展使大量人口涌入城市,从而改变了人们的生活方式,使有别于古代旅行的旅游活动逐渐兴起。英国人托马斯·库克在1851年组织了165000人参观在伦敦水晶宫举行的第一届世界博览

会;并于1865年在伦敦开设了营业所,负责为游客安排食宿、讲解旅游知识,后来又增加了外汇兑换业务,托马斯·库克从而被公誉为近代旅游业的真正创始人。

现代旅游以托马斯·库克为先导,自第二次世界大战以后进入了快速发展的阶段。长期的国际和平环境和以计算机为标志的现代科学技术革命,使战后世界经济获得了飞跃发展。这一发展促进了旅游业的空前兴旺。例如,1950年全球旅游入境人数为2500万人次,国际旅游收入为21亿美元;而到1993年,以上两项数字分别达到5亿人次和3040亿美元。在此期间,这两项指标的年平均增长率分别高达7.2%和12.2%。预计到2010年,国际旅游人数将再翻一番,达到9.37亿人次。第二次世界大战以后的旅游活动在许多意义上都产生了质的飞跃,现代旅游业体现出不同于古代旅行的一系列新特点:

首先,旅游业正式成为一种新兴经济事业。北美、欧洲是旅游业最发达的地区。在一些发展中国家,旅游业也取得了长足的进步,在国民经济中占有重要地位。目前,旅游业在世界国内生产总值和全部就业中各占十分之一。根据预测,上述各项经济指标将持续增长,旅游业将成为21世纪世界经济的重要支柱产业。

其次,旅游表现为一种广泛的群众性社会文化活动。由于人们可自由支配收入和闲暇时间的增加,同时很多国家实行带薪休假制度,使旅游成为越来越多的人生活中的一种需要,旅游参加者已从少数王公贵族、文人墨客扩大到成长中的中产阶级。即使在第三世界国家,也有相当一部分人有了旅游支付能力。

最后,旅游活动形成了更加错综复杂的社会关系。由于旅游的参加者和活动内容范围的扩大,使一系列复杂的社会关系开始产生和发展。这些关系无论从其内容和发展速度看,都达到一个新的水平,同时旅游发展过程中产生的各种利益冲突也日趋尖锐。

我国旅游业已成为目前国民经济中发展最快、成果最显著的新兴产业。在八届全国人大会议通过的《关于国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》中,旅游业被排在第三产业首要位置。目前,我国旅游业已成为包括旅游景点、旅行社、旅游饭店、旅游车船、旅游物资供应、旅游商品生产和销售、旅游文化娱乐等部门所组成的旅游产业大系统。

1995年,全国入境旅游总人数为4638.65万人次,其中外国人588.67万人次,港澳同胞3885.17万人次,台胞153.23万人次,华侨11.58万人次。到2004年,入境旅游总人数为10903.83万人次,其中外国人1693.25万人次,港澳同胞8842.05万人次,台胞368.53万人次。即到2004年,全国入境旅游总人数增加2.35倍,其中接待外国游客人数增加2.88倍,接待港澳同胞人数增加

2.28 倍,接待台胞人数增加 2.41 倍。可见,接待外国人的增幅最大,这既表明我国加大了对对外开放的力度,又表明我国旅游资源对外国游客具有极大的吸引力。

我国旅游业是从发展国际旅游开始的,但在 20 世纪 90 年代,国内旅游也有较快的发展。1998 年,国内旅游收入为 2391.18 亿元,国际旅游外汇收入为 126 亿美元。国内旅游收入已大于国际旅游收入。

21 世纪中国旅游业展现在世界面前的将是一个更为成熟、更充满希望和活力的产业形象。国内旅游在 2001 年—2010 年间可望保持人数每年增长 8%、收入每年增长 15% 的水平,国内旅游收入将达 10000 亿~10500 亿元。到 2010 年,国际旅游创汇将达 380 亿~430 亿美元,届时中国将成为世界最大的旅游目的地和第四大旅游客源国。

(二)旅游业发展所带来的相关问题及法律对策

旅游活动和旅游业的发展对社会经济和文化领域产生了正、反两方面的重要影响(见表 1-1),无论在深度和广度上都达到前所未有的水平,由此而形成的各种错综复杂的关系以及带来的各种矛盾也日益突出。

表 1-1 旅游业对社会经济和文化产生的主要影响

影响方面		具体表现
经济	正面影响	1. 促进了经济的发展(由于旅游业的发展,带动和刺激了相关行业的发展)。 2. 扩大了外汇收入,改善了国际收支。
	负面影响	1. 形成对旅游接待国市场的冲击,刺激物价大幅上涨,使当地居民生活水准下降。 2. 过多鼓励本国居民出境旅游会使国际收支失衡。
文化	正面影响	1. 发展旅游可以丰富国民的精神生活,提高人口素质。 2. 旅游活动促进了不同文化间的渗透和交融,尤其是东西方文化间的相互影响。 3. 旅游活动促进国际和平因素的增长,在很大程度上缓和了战争造成的紧张局势。
	负面影响	1. 过度发展旅游业会使水土面临化学或生物污染的威胁,也会破坏生态平衡。 2. 带来社会文化污染,为某些社会腐败现象的泛滥增加机会。 3. 由于种族主义、殖民主义思想的存在,造成了西方发达国家与发展中国家之间在民族文化、宗教、风俗习惯方面出现冲突,挫伤了发展中国家的民族感情,同时也使西方游客遭到攻击。

目前,已有越来越多的国家意识到必须用强有力的手段,尤其是以法律手段加强对旅游事业的宏观控制,以便协调关系、缓和矛盾。显然,旅游业的发展已

经向上层建筑提出了立法的迫切要求。即要求通过旅游立法来发展和强化旅游的积极因素,抑制和铲除消极因素。在旅游业发展早期尚未专门就旅游业制定法律,当时用来调整旅游活动关系的法律大致有四种:①关于保护消费者利益的法律;②关于契约关系的法律;③关于商业秘密的法律;④关于行业竞争的法律。

在20世纪50年代末60年代初,“旅游法”这一概念开始被正式提出。有些国家全面针对旅游领域系统立法,有的则是针对具体的旅游企业、旅游关系或问题制定单项法规。系统的旅游法律、法规是旅游立法工作成熟的表现。例如,日本既有旅游基本法,又有关于旅游企业经营的法律,还有与旅游相关的其他法律。旅游法对于确定一个国家旅游事业的发展方向,保护旅游活动各主体的正当权益,维持旅游发展的良好秩序起着重要的作用。

由以上分析可以看出,旅游法植根于旅游活动的客观环境之中,不以人的意志为转移,它是旅游业发展到一定阶段对上层建筑提出的必然立法要求,它符合部门法产生的一般规律。

我国旅游业发展较晚,但发展速度较快,国家非常重视旅游政策和旅游法规的制定工作,早在1989年5月11日国家旅游局专门发布了《国家旅游局法规、规章制度的发布办法》。从国家到地方的各级旅游局均设立有专门的旅游政策与法规部门。目前,我国制定的旅游法律、法规及政策可分为以下几方面(见表1-2):

表 1-2 我国现有的与旅游相关的部分法律、法规与政策

涉及方面	具体法律、法规与政策的名称
1. 旅游管理机构方面	《关于成立国务院旅游协调小组的通知》、《国家旅游局职能配置、内设机构和人员编制方案》、《关于当前旅游体制改革几个问题的报告》、《旅游规划设计单位资质等级认定管理办法》、《全国旅游质量监督管理所机构组织与管理暂行办法》、《外国政府旅游部门在中国设立常驻代表机构管理暂行办法》、《关于外国企业在中国设立旅游常驻代表机构的审批管理办法》、《全国假日旅游部际协调会议议事规则》、《旅游发展规划管理办法》等。
2. 旅游饭店管理方面	《旅馆业治安管理办法》、《关于建立饭店管理公司及有关政策问题》、《中华人民共和国评定旅游涉外饭店星级的规定》、《国务院办公厅转发国家计委、国家旅游局关于严格执行合资、合作建设旅游饭店审批程序的请示的通知》、《饭店管理公司管理暂行办法》、《关于进一步加快饭店星级评定工作的通知》、《中华人民共和国旅游涉外饭店星级评定检查员制度》等。

续表

涉及方面	具体法律、法规与政策的名称
3. 旅行社管理方面	《旅行社管理条例》、《关于外国企业在中国设立常驻旅游办事机构的意见》、《〈旅行社质量保证金赔偿试行标准〉的通知》、《旅行社质量保证金暂行办法》、《国务院关于修改〈旅行社管理条例〉的决定》、《设立外商控股、外商独资旅行社暂行规定》、《中外合资旅行社试点暂行办法》、《旅行社办理旅游意外保险暂行规定》、《旅行社质量保证金暂行规定》、《旅行社质量保证金暂行规定实施细则》、《关于旅行社公司化改造后名称管理的通知》、《旅行社管理条例实施细则》等。
4. 导游人员管理方面	《关于颁发中华人民共和国导游证书的暂行办法》、《关于颁发和管理导游人员证书的通知》、《导游证管理办法》、《导游人员管理条例》、《导游人员管理实施办法》、《国家旅游局关于修订〈导游人员管理实施办法〉的决定》、《导游人员等级考核评定管理办法(试行)》等。
5. 旅游业务经营管理方面	《国务院办公厅转发国家旅游局关于加强旅游工作的意见的通知》、《关于贯彻中央 6 号文件促进旅游业健康发展的意见》、《关于重申加强边境旅游工作管理的通知》、《中国公民自费出国旅游管理暂行办法》、《关于积极发展国内旅游业的意见》、《边境旅游暂行管理办法》、《〈中俄边境旅游暂行管理实施细则〉的通知》、《内河旅游船星级评定规则(试行)》等。
6. 旅游资源管理方面	《风景名胜区管理暂行条例》、《关于保护我国历史文化名城的请示的通知》、《关于严格保护珍贵稀有动物的通令》、《关于加强对外开放的港口地区、旅游点和宾馆管理的通知》、《关于新开发旅游景点几项注意事项的通知》、《关于解决我国旅游点厕所问题实施意见的通知》、《国家旅游局 国家环保总局关于进一步加强旅游生态环境保护工作的通知》、《旅游景区质量等级评定管理办法》等。
7. 旅游交通运输管理方面	《国内航空运输旅客身体损害赔偿暂行规定》、《铁路旅客运输损害赔偿规定》、《公路运输管理暂行条例》、《中华人民共和国水路运输管理条例》、《中国民用航空旅客、行李国内运输规则》等。
8. 旅游出入境管理方面	《中华人民共和国外国人入境出境管理法》、《中华人民共和国公民出境入境管理法》、《中国公民因私往来香港地区或者澳门地区的暂行管理办法》、《中华人民共和国海关对出境旅客旅行自用物品的管理规定》、《关于对携带外汇进出境管理的规定》、《中华人民共和国公民出境入境管理法实施细则》、《中华人民共和国出境入境边防检查条例》、《中华人民共和国海关对中国籍旅客进出境行李物品的管理规定》、《中国公民出国旅游管理办法》、《出境旅游领队人员管理办法》、《边境旅游暂行管理办法》等。

续表

涉及方面	具体法律、法规与政策的名称
9. 旅游安全管理方面	《旅游安全管理暂行办法》、《重大旅游安全事故报告制度试行办法》、《关于进一步加强旅游安全保卫工作的通知》、《漂流旅游安全管理暂行办法》、《关于学生红色旅游团交通安全保障及有关费用优惠问题的意见》、《旅游安全管理暂行办法实施细则》、《中华人民共和国食品卫生法》、《中华人民共和国国境卫生检疫法》等。
10. 旅游价格管理方面	《中国国际旅游价格管理暂行规定》、《〈关于汇率并轨后旅游企业报价结算问题〉通知》、《涉外价格和收费标价、计价管理暂行办法》、《关于旅游涉外饭店加收服务费问题的通知》、《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》等。
11. 旅游保险管理方面	《中华人民共和国保险法》、《飞机旅客意外事故保险条例》、《轮船旅客意外事故保险条例》、《火车旅客意外事故保险条例》、《汽车旅客意外事故保险条例》、《轮船旅客意外伤害强制保险条例》、《公路汽车旅客意外伤害保险办法》、《关于旅行社投保旅行社强制责任险的规定》、《关于旅行社接待的海外旅游者在华旅游期间统一实行旅游意外保险的通知》、《旅行社投保旅行社责任保险规定》、《旅行社办理旅游意外保险暂行规定》等。
12. 旅游商品生产经营管理方面	《国务院关于发展旅游商品生产和销售问题的批复》、《关于加强旅游参观点市场管理的通知》、《国务院办公厅关于进一步加强免税业务集中统一管理的复函》、《国务院办公厅关于设立外币免税商店(场)有关问题的通知》、《关于进一步加强旅游市场管理的通知》、《对外经济贸易部关于调整旅游商品小额贸易限额的通知》等。
13. 旅游管理其他方面	《中华人民共和国关于入境旅客行李物品和个人邮递物品征收进口税办法》、《旅游外汇管理暂行办法》、《旅游基本建设管理暂行办法》、《旅游投诉暂行规定》、《旅游统计管理办法》、《旅游标准化工作管理暂行办法》、《全国农业旅游示范点、工业旅游示范点检查标准(试行)》、《创建中国优秀旅游城市工作管理暂行办法》、《旅游统计管理办法》、《国内旅游组团合同范本》、《关于组织长江涉外旅游船参加星级评定有关问题的通知》等。

二、法与旅游法

(一)法的基本知识

1. 法的概念

法是指由国家制定或认可并以国家强制力保证实施的行为规范的总和。从本质上讲,法首先是统治阶级意志的体现,因为法代表了统治阶级的整体利益,是为维护有利于统治阶级的社会关系和社会秩序服务的。其次,法代表国家意志,它通过国家制定或认可的方式,把统治阶级的意志用法的形式加以体现。最

后,法的内容是由物质生活条件决定的。法所体现的意志的内容,是受统治阶级物质生活条件制约的,社会的上层建筑是由经济基础决定的,而法必须根据社会生产关系的要求和社会生产力的实际发展状况来制定。

2. 旅游法的概念

我国旅游业自改革开放以来蓬勃发展,现已粗具规模。与此同时,我国旅游管理工作也积累了一定的经验,迫切需要已将已经取得的经验和外国旅游管理的成功之处,用法律的形式固定下来,以便进一步加强对旅游业的科学管理,保证旅游业持续、协调、稳定地向前发展,从而使我国能够在 21 世纪初成为世界上最大的旅游市场。

旅游法是调整旅游活动领域中各种社会关系的法律规范的总称。旅游法律规范,既体现在由全国人大和国务院、地方政府专门制定的关于旅游管理方面的法律和旅游法规之中,还存在于宪法和其他法律的规范之中。这是因为旅游业是一项综合性的经济产业,旅游业的发展涉及国民经济的很多部门,而且旅游业内部还包括各种不同的旅游企业事业单位。因此,有关旅游方面的法律法规涉及面是相当广泛的。理解这一定义应注意:

(1)旅游法这一概念有广义和狭义之分。狭义的旅游法一般指各国的旅游基本法,而广义的旅游法则是指与旅游有关的一切法律法规的总和。

(2)旅游法律规范体系,既包括国内法规范也包括国际法规范,既含实体性规范又含程序性规范,既有公法性规范又有私法性规范。这一规范体系以旅游为主线统一起来。

3. 旅游法的特征

尽管旅游社会关系在性质上大多属于民事法律关系、经济法律关系和少量的行政法律关系,但由于旅游活动在主体、客体、内容方面的特殊性,又使它和一般的民事、经济、行政法律关系有所区别,从而形成了一个以旅游的本质特点为主线贯穿起来的相对独立的法律部门。旅游法主要有以下几方面的特点:

(1)旅游法是由一系列单行法律规范所构成的部门法体系。目前,即使在一些旅游业较发达的国家,也还没有一部完整的旅游法典。各国调整旅游活动的法律规范多以单行法形式出现。中国立法机关虽然已制定了一个旅游立法规划,但迄今为止,中国的旅游法律、法规尚未自成体系。

(2)旅游法既包括实体法规范又包括程序法规范。按传统的法律部门划分,实体法和程序法是两个截然不同的法律部门,其区别在于二者权利、义务的性质不同。实体法是规定当事人实质性权利、义务的法律,而程序法只是规定在适用法律、解决纠纷和履行法定义务方面的某些规则。由于旅游法是以旅游为中心统一起来的,旅游活动中的权利、义务既有实体性的,也有程序性的。因此,旅游

法律规范便突破了传统的部门法分类,集实体性规范和程序性规范为一体,调整旅游活动中的各种社会关系。

(3)旅游法是一个多元化、多层次的法律规范体系。由于旅游活动是一种国际范围的综合性社会活动,加之各国旅游业发展水平不同、法律制度不同、社会经济制度不同、文化背景各异,因此,旅游法律规范不会限于单一形式,而是形成了一种多元化、多层次的法律规范体系。所谓多元化,是指旅游法的渊源可以有法律、法规、条例、法令、判例、国际条约、国际旅游组织决议或宣言以至国际旅游惯例等多种形式。所谓多层次,是指因制定旅游法律规范的机构不同而形成的地方立法、国家立法、区域立法和国际立法等不同层次。

[测试题 1-1]

我们说旅游法是旅游法律规范的总称,这是因为:_____。

- A. 旅游法存在于宪法和其他法律法规之中
- B. 旅游业是一项综合性的经济产业
- C. 旅游业包括行、食、娱、购等方面
- D. 旅游法产生于旅游活动的发展过程中

答案:A

(二)旅游法的调整对象

旅游法的调整对象是旅游活动领域内的各种社会关系。主要有以下几种(见表 1-3):

表 1-3 旅游法所调整的旅游活动中的几类社会关系

旅游关系的对象	旅游关系的性质	旅游关系的内容
政府主管部门— 旅游企业	纵向法律关系	双方的地位并不是平等的。前者更多地表现为权力,而后者则更多地表现为义务。例如,旅游主管机构有权要求旅游企业在成立、经营、结业等方面履行各种审批手续并遵守有关规定,却不需要承担对等的义务;旅游企业有义务向政府税务主管机构纳税而无要求回报的权利。
旅游企业—旅游者— 旅游企业 旅游企业—其他 有关企业	横向法律关系	当事人的法律地位是平等的,权利、义务也是对等的,各方应遵循平等互利、等价有偿和诚实信用的原则。例如,根据旅游合同,旅游者一方面享受旅游企业提供的服务,另一方面要承担交付旅游费的义务,而旅游企业在履行提供各类旅游服务的义务的同时享有收取旅游费的权利;根据供货合同,饭店一方面要向物资供应单位交付所订货物的价款,另一方面有权要求供应单位按合同规定的质量和数量提供货品。