

旅游行政执法

LÜYOU XINGZHENG ZHIFA
SHIWU JICHU

实务基础



黄恢月 著



中国旅游出版社

旅游行政执法

LÜYOU XINGZHENG ZHIFA
SHIWU JICHU

实务基础

黄恢月 著

中国旅游出版社

责任编辑：刘志龙 谭 燕

责任印制：闫立中

封面设计：中文天地

图书在版编目 (CIP) 数据

旅游行政执法实务基础 / 黄恢月著. -- 北京 : 中国旅游出版社, 2015. 6

ISBN 978 - 7 - 5032 - 5390 - 4

I. ①旅… II. ①黄… III. ①旅游业—行政执法—基本知识—中国 IV. ①D922. 296

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 170388 号

书 名：旅游行政执法实务基础

作 者：黄恢月

出版发行：中国旅游出版社

(北京建国门内大街甲 9 号 邮编：100005)

<http://www.cttp.net.cn> E-mail: cttp@cnta.gov.cn

发行部电话：010 - 85166503

排 版：北京旅教文化传播有限公司

经 销：全国各地新华书店

印 刷：北京新魏印刷厂

版 次：2015 年 6 月第 1 版 2015 年 6 月第 1 次印刷

开 本：720 毫米 × 970 毫米 1/16

印 张：18

字 数：270 千

印 数：1 - 3000 册

定 价：35.00 元

I S B N 978 - 7 - 5032 - 5390 - 4

版权所有 翻印必究

如发现质量问题，请直接与发行部联系调换

前 言

旅游行政执法是法律赋予旅游主管部门的法定义务,也是依法治旅、依法兴旅的重要举措,对于维护旅游市场秩序、规范旅游企业经营行为、保护旅游者合法权益,都具有十分重要的意义。

现有的旅游法律体系,由旅游促进法律、旅游民事法律和旅游行政法律三个部分组成。在旅游法律领域的研究中,学者和业界较多关注旅游民事法律法规的研究和总结,对于旅游行政执法的研究则较少关注。截至目前,我国尚未出版过一本专题研究旅游行政执法的著作。

在旅游行政执法实践中,虽然有《旅游法》《行政处罚法》等法律法规的指导,但在具体的行政监管中,尤其是对旅游企业实施行政处罚时,旅游执法人员对于违法行为的认定、法律规定的适用及执法程序的规范,经常会产生争议和分歧。鉴于此,为强化研究旅游行政执法提供实务指导,显得尤为重要和迫切。

本书以旅游行政执法基本理论为基础,结合旅游行政执法实践,全面系统地阐述基础理论的含义和作用,分析了旅游行政执法各个环节中疑点和难点,并提出建设性的建议和意见。希望通过理论和实践相结合的研究,能够起到抛砖引玉的作用,引起实务界和理论界更为重视旅游行政执法工作,推进旅游行政执法工作的顺利开展,提升旅游执法人员的业务能力,确保依法治国理念在旅游执法实践中得到落实和深化。

目 录

前 言	1
第一章 旅游行政执法基础理论	1
第一节 旅游法概述	1
第二节 旅游法的位阶	4
第三节 旅游法与相关法律的衔接	8
第四节 旅游行政处罚基本原则	11
第五节 旅游行政执法基本理念	14
第二章 旅游行政执法实体规定	28
第一节 旅游行政执法	28
第二节 旅游行政处罚的种类与设定	31
第三节 行政处罚重要概念的理解	34
第四节 旅游行政执法的主体	38
第五节 旅游行政执法的范围	48
第六节 旅游行政执法的依据	50
第七节 旅游行政执法的模式	52
第三章 旅游广告的监管	57
第一节 旅游广告的性质	57
第二节 旅游广告的发布	62
第三节 旅游广告发布存在的问题	66
第四节 对旅游广告的监管	73
第四章 包价旅游合同文本的监管	76
第一节 旅游合同	76

第二节	旅游合同的分类	79
第三节	包价旅游合同的监管主体及范围	82
第四节	包价旅游合同文本使用的监管	84
第五节	包价旅游合同文本构成的监管	86
第六节	包价旅游合同形式的监管	88
第七节	包价旅游合同内容的监管	90
第八节	包价旅游合同签订时间的监管	107
第五章	包价旅游合同履行的监管	113
第一节	旅游购物和自费的监管	113
第二节	旅行社低价竞争的监管	118
第三节	对旅游行程变动的监管	123
第四节	对旅游服务项目合法性的监管	130
第五节	对旅游保险的监管	133
第六节	旅行社举证不能后果的监管	138
第六章	旅行社经营行为的监管	142
第一节	旅行社出租、出借和转让许可证的监管	142
第二节	旅行社分支机构的监管	145
第三节	地接社违规如何对组团社的监管	150
第四节	旅行社质量保证金的监管	156
第五节	旅行社委托代理的监管	161
第六节	自由行旅游合同拆分为代办合同的监管	164
第七节	文明旅游的监管	168
第七章	导游、领队经营行为的监管	173
第一节	旅行社委派导游、领队的监管	173
第二节	旅行社直接聘用导游、领队的监管	179
第三节	导游职务行为的监管	183
第四节	导游证件的监管	187
第五节	导游、领队相关证件的监管	189
第六节	导游、领队服务的监管	193
第八章	无证经营旅行社业务的监管	196
第一节	无证经营旅行社业务的含义	196

第二节 无证经营旅行社业务监管的原则	197
第三节 旅游俱乐部等旅游新业态的监管	201
第九章 旅游行政执法的程序适用	210
第一节 旅游行政执法程序常识	210
第二节 简易程序	215
第三节 一般程序	219
第四节 重点处罚程序基本要求	223
附 录	227
后 记	279

第一章 旅游行政执法基础理论

第一节 旅游法概述

立法是社会发展到一定阶段的必然产物，旅游立法也是如此。只有当旅游业的发展需要法律加以规范和制约的时候，旅游法律法规才有产生的基础和需求。在我国史书的记载中，早在远古时期，周穆王远征昆仑山，孔夫子周游列国，已开启旅游活动的先河，但这些所谓的旅游活动都具有较为明确的政治性和功利性，并不是现代意义上的旅游活动。我国真正意义上的旅游业与改革开放同步，旅游业立法也始于改革开放。

一、旅游法律法规立法概况

我国旅游业发展的初期，以入境旅游者为主，旅游业尚处于起步上升阶段，人们对于旅游行业固有的规律尚未充分认识，对旅游行业的定位、作用等存在不同认识，制定《旅游法》的内部和外部条件不成熟，旅游立法只能始于国务院行政法规。这些行政法规的内容以行政法内容为主，目的是规范旅行社及其从业人员的经营和服务行为，同时也涉及民事责任承担的民事法律。行政法规主要包括《旅行社条例》《导游人员管理条例》《中国公民出国旅游管理办法》等。直到2013年4月25日，十二届全国人大常委会颁布了《中华人民共和国旅游法》，旅游立法进入了一个全新的阶段。

1. 《旅行社条例》

1985年5月11日，国务院颁布了《旅行社管理暂行条例》，这是我国第一部旅游业的行政法规。在这部法规中，按照经营业务范围不同，旅行社被划分为一类旅行社、二类旅行社和三类旅行社。经营对外招徕并接待海外旅游者的

旅行社为一类旅行社；不对外招徕海外旅游者，只接待一类旅行社招徕入境的海外旅游者的旅行社为二类旅行社；只经营中国公民国内旅游的旅行社为三类旅行社。

1996年10月15日，国务院颁布了《旅行社管理条例》（国务院令第205号），取代了《旅行社管理暂行条例》。2001年12月11日，国务院再次对《旅行社管理条例》进行了修订。2009年2月20日，《旅行社条例》（国务院令第550号）颁布，对原有的《旅行社管理条例》作了全面的修订，沿用至今。

2. 《导游人员管理条例》

1987年11月14日，经国务院批准，由国家旅游局发布《导游人员管理暂行规定》，该规定对于导游人员进行分类、导游资格的获得、导游人员的经营行为等进行了明确规范。由于该规定的内容具有较浓厚的时代特征，很难适应新形势的需要，1999年5月14日，国务院颁布了《导游人员管理条例》（国务院令第263号），取代了《导游人员管理暂行规定》。

3. 《中国公民出国旅游管理办法》

1997年3月17日，经国务院批准，《中国公民自费出国旅游管理暂行办法》颁布实施，2001年12月12日，国务院颁布《中国公民出国旅游管理办法》（国务院令第354号），专门针对组织我国公民出国旅游的旅行社的资质取得、经营规范，以及旅游者的旅游行为作出规定。

上述三个国务院颁布的行政法规，对于强化旅游市场监管，保障旅游者和旅行社的合法权益，起到了积极的作用。与之相配套的，国家旅游局出台了一些实施细则和管理办法，对行政法规细化和具体化。比如国家旅游局先后出台的《旅行社条例实施细则》《导游人员管理实施办法》等。

4. 《最高人民法院关于审理旅游纠纷案件适用法律若干问题的规定》

2010年9月13日，《最高人民法院关于审理旅游纠纷案件适用法律若干问题的规定》（法释〔2010〕13号）发布。该司法解释是一个民事法律规定，对旅游经营者和旅游者之间的民事纠纷处理作出了明确的规定，对于解决旅游经营者和旅游者之间的民事纠纷具有十分重要的指导意义。旅游主管部门可以借助对旅游民事纠纷的处理，发现旅游经营者存在的违法违规行为，对旅游企业开展执法检查，进而实施行政处罚。

5. 《中华人民共和国旅游法》

2013年4月25日，十二届全国人大常委会颁布了《中华人民共和国旅游

法》(国家主席令第3号)。《旅游法》分为总则、旅游者、旅游规划和促进、旅游经营、旅游服务合同、旅游安全、旅游监督管理、旅游纠纷处理、法律责任、附则、共10章112条,2013年10月1日起施行。

《旅游法》是一部集促进法、行政法和民事法的旅游综合法律。《旅游法》的颁布实施,不仅提高了旅游法律的位阶,而且整体提升了旅游行业的地位,对于旅游行业的发展具有划时代的意义。

二、旅游法的划分

旅游法可以划分为狭义旅游法与广义旅游法。

1. 狭义旅游法。就是由旅游行业的法律、行政法规、地方性法规、部门规章和行政规章等构成:

(1) 法律。《中华人民共和国旅游法》。

(2) 行政法规。《旅行社条例》《导游人员管理条例》《中国公民出国旅游管理办法》。

(3) 部门规章。《旅行社条例实施细则》《旅行社责任保险管理办法》《大陆居民赴台湾地区旅游管理办法》《导游人员管理实施办法》《旅游投诉处理办法》《出境旅游领队人员管理办法》《中外合资经营旅行社试点经营出境旅游业务监管暂行办法》《香港和澳门服务提供者在广东省设立旅行社申请审批办法》等。

(4) 司法解释。《最高人民法院关于审理旅游纠纷案件适用法律若干问题的规定》

(5) 地方性法规。各个省、自治区、直辖市人大和较大市人大颁布的旅游条例,如《山东省旅游条例》《四川省旅游条例》等。

(6) 行政规章。各个省、自治区、直辖市政府和较大市政府颁布的旅游规章,如《浙江省旅行社管理办法》《浙江省导游人员管理办法》等。

随着新的《立法法》的颁布实施,全国设区市的地方法规立法工作也进入了实施阶段,今后肯定会有更多的地方性旅游法规的出台,成为狭义旅游法的重要组成部分。

2. 广义的旅游法。不仅包括与旅游行业直接相关的法律法规,也包括和旅游行业间接相关的法律法规。虽然这些和旅游行业间接相关的法律制定,并不是专门为旅游业服务,但客观上却也是为旅游市场监管和旅游纠纷处理提供了

有力的保障。

(1) 从民事法律层面看, 广义的旅游法, 如《民法通则》《合同法》《侵权责任法》《担保法》等。比如《民法通则》中规定的公民民事行为能力、《合同法》和《担保法》中规定的定金规则, 都是解决旅游纠纷的重要依据。

(2) 从行政法律层面看, 广义的旅游法, 如《行政处罚法》《价格法》《广告法》《消费者权益保护法》等。在处理旅游者和旅游经营者纠纷时, 或者对旅游经营者违规行为进行监管和处罚时, 狭义的旅游法和广义的旅游法都具有各自不可替代的作用。

第二节 旅游法的位阶

一、法律位阶

法律位阶, 是指每一部规范性法律文本在法律体系中的纵向等级。下位阶的法律必须服从上位阶的法律, 所有的法律必须服从最高位阶的法。按照《宪法》和《立法法》规定的立法体制, 我国法律位阶共分六级, 它们从高到低依次是: 第一级根本法; 第二级基本法; 第三级普通法; 第四级行政法规; 第五级地方性法规、自治条例和单行条例; 第六级规章(部门规章、行政规章)。

在我国法律体系中, 《宪法》是根本法, 具有最高法律地位, 任何法律法规都不得与之冲突和矛盾, 否则该规定无效; 我国的基本法律包括民事基本法、行政基本法和刑事基本法以及诉讼法等; 基本法位阶之下的法律是普通法, 普通法由全国人大常委会制定和修改; 行政法规由国务院制定, 并以国务院总理令的形式颁布; 地方性法规由地方人大通过并颁布, 自治条例和单行条例生效有专门规定; 规章由部委或者地方人民政府制定, 以部委首长令或者地方人民政府首长令形式颁布。

二、旅游法的位阶

这里谈的旅游法位阶, 是指狭义的旅游法位阶。在狭义旅游法位阶中, 不涉及根本法, 也不涉及基本法, 属于普通法的范畴的是全国人大常委会颁布的《中华人民共和国旅游法》; 属于行政法规范畴的是《旅行社条例》等; 属于部

门规章范畴的是《旅行社条例实施细则》等。属于地方性法规和规章的是地方人大和政府出台的法规和规章。

上述所有旅游法中,《中华人民共和国旅游法》具有最高法律效力,旅游行政法规、地方性法规、规章的规定,都不得与之冲突和矛盾,否则该规定的内容无效。《旅行社条例》等旅游行政法规的法律效力次之,地方性法规、规章的规定,不得与之冲突和矛盾,否则该规定的内容无效。地方性法规、规章的法律效力依次降低,都不得与《旅游法》、旅游行政法规等上位法冲突。

三、法律冲突的规范

在旅游行政执法的法律适用中,旅游执法人员不得不面临一个现实,就是旅游法律法规的规定存在不一致甚至是冲突。从理论上说,法律体系内部不应当矛盾和冲突,而事实上,法律冲突确实存在,究其实质,就是由法律位阶、新旧法律、立法先后等多重因素所引起。在此情况下,应当如何选择适用法律规定,是对旅游行政执法人员的考验。在法律冲突的处理中,要特别关注三个规范的基本内容:

1. 优先规范

(1) 上位法优于下位法。不同位阶的法律规范发生冲突时,应当选择适用位阶高的法律规范。在旅游行政执法的实务中,旅游主管部门在选择适用法律时,要从高位阶的法律入手,寻找行政执法的法律依据,只有在高位阶中找不到法律依据,才逐级在法规和规章中继续寻找。

《旅游法》是旅游执法人员的首选,因为《旅游法》是旅游行业最具权威的法律。如果《旅游法》中没有相关的行政执法依据,再从《旅行社条例》等行政法规中寻找行政执法依据,因为《旅行社条例》等行政法规的法律效力仅次于《旅游法》。如果《旅行社条例》等行政法规中仍然没有相应的行政执法依据,才从《旅行社条例实施细则》等规章中寻找行政执法依据。旅游执法人员还可以通过地方性法规和规章内容的研究,寻找到行政执法依据。

如果旅游执法人员认为旅行社及其从业人员有所谓的“违规行为”,但旅游法律法规规章中没有明确禁止性规定,旅游行政执法人员就不可以对旅行社及其从业人员的行为进行处罚。旅游主管部门依据上级部门或者本部门的文件规定,对旅行社及其从业人员实施行政处罚,或者根本没有相应的法律依据,就凭旅游执法人员的主观认定,对旅行社及其从业人员进行行政处罚,是旅游

行政执法中的大忌。先看一则案例：

旅游执法人员在某著名佛教圣地市场检查中发现，导游在带团服务中存在违法行为：旅游者要导游帮助购买“元宝”，用于寺院内焚烧，而该寺院禁止“元宝”等物品在寺内焚烧，导游明知却不告诉旅游者，导游有过错。导游按照旅游者的要求，购买了10个“元宝”，支付了20元款项，却收取了旅游者100元，从中赚取差价，也存在错误。旅游执法人员认为应当对导游进行行政处罚。

虽然要对导游进行处罚的观点一致，但在对导游行为违法性的认定及其法律使用产生了分歧。第一种观点认为，导游行为属于欺骗行为，违反了《导游人员管理条例》第十六条的规定，应当予以行政处罚。第二种观点认为，导游的行为属于兜售物品行为，违反了《导游人员管理条例》第十五条的规定，应当给予行政处罚。第三种观点认为导游是服务人员，不得赚取购买“元宝”的差价，也应当受到相应的行政处罚。只要仔细推敲，上述观点值得商榷。

首先，导游行为是否涉嫌欺骗旅游者消费。答案是否定的。因为在上述案例中，旅游者并没有事先向导游咨询，寺院内是否可以直接焚烧“元宝”，仅仅是直接委托导游帮助其购买“元宝”。导游按照旅游者的需求，为其提供代为购买“元宝”的服务，没有主动告知寺院内不能焚烧“元宝”的真相，存在服务瑕疵，但不足以构成欺骗。如果旅游者事先向导游咨询是否可以焚烧“元宝”，导游告诉旅游者可以焚烧，则有欺骗旅游者消费的嫌疑。

其次，导游行为是否涉嫌兜售物品。答案也是否定的。在导游为旅游者购买“元宝”的行为中，旅游者和导游之间存在委托合同关系。导游接受旅游者的委托，为其购买“元宝”，导游按照旅游者的要求，完成了购买“元宝”的行为，符合我国法律规定。在“元宝”的交易活动中，经营者是出售“元宝”者，导游的角色并不是出售“元宝”者，而是受旅游者委托的执行者。

再次，导游是否可以私自赚取委托差价。答案是必须具体问题具体分析。在上述案例中，导游私自赚取购物差价是事实，行为是否符合法律规定，要分为两种情况：

第一种情况，导游接受旅游者的委托，为其办理相关事务，导游可以在接受委托时，和旅游者明确劳务费收取的标准，也可以明确是免费服务，即在委托合同关系中，委托行为可以是收费的，也可以是免费的，收费与否，由旅游者和导游双方事先约定。只要最后按照事先约定服务，不论是否收取服务费用，

均应受到法律的保护。

第二种情况,导游在接受委托时,没有明确是否收取劳务费,导游依然暗中收取劳务费,其行为违反了诚实信用原则。但关键的问题是,虽然导游行为违反了诚实信用原则,但法律法规并没有为此设置处罚规定,也就是说,通常人们可以看到导游行为不妥,要对导游行为作出处罚时,又感到茫然无措。因为对于导游暗中私自赚取差价的行为,没有相关法律法规禁止性的规定,也没有相应的行政处罚规定。

所以,对于上述案例中导游行为,笔者的观点是,导游服务存在的瑕疵明显,但由于法律没有明确的处罚规定,不能对导游实施行政处罚。

(2) 特别法优于一般法。所谓特别法,是指根据某种特殊情况和需要所制定的专门调整某种特殊社会关系的法律规范。所谓一般法,是指为了调整某一类社会现象而制定的普遍性法律规范。同一位阶的法律规定不一致时,应当首先适用特别法。

对于虚假旅游宣传的监管,目前我国有两个法律规定:

第一,《旅游法》第九十七条规定,旅行社违反本法规定,有下列行为之一的,由旅游主管部门或者有关部门责令改正,没收违法所得,并处 5000 元以上 5 万元以下罚款;违法所得 5 万元以上的,并处违法所得一倍以上五倍以下罚款;情节严重的,责令停业整顿或者吊销旅行社业务经营许可证;对直接负责的主管人员和其他直接责任人员,处 2000 元以上 2 万元以下罚款。

第二,《广告法》第三十七条规定,违反本法规定,利用广告对商品或者服务作虚假宣传的,由广告监督管理机关责令广告主停止发布、并以等额广告费用在相应范围内公开更正消除影响,并处广告费用一倍以上五倍以下的罚款;对负有责任的广告经营者、广告发布者没收广告费用,并处广告费用一倍以上五倍以下的罚款;刑事责任情节严重的,依法停止其广告业务。构成犯罪的,依法追究刑事责任。

我们首先抛开两个法律具有不同执法主体的因素,对法律适用开展讨论。对于旅游虚假宣传,《旅游法》和《广告法》对此都有明确的处罚规定,《广告法》是规范所有宣传广告的法律,包括对于旅游广告的规范,《旅游法》仅仅是对旅游宣传广告作出了规范,对于其他商品和服务的广告没有约束力。《广告法》是一般法,《旅游法》是特别法,在对于旅游广告监管时,旅游主管部门毫无疑问地应当首先适用《旅游法》的规定,对虚假旅游广告的发布实行政

处罚。

(3) 新法优于旧法。同一位阶的法律规范由于制定时间、修订等原因,造成对于同一情况的规定不一致时,新制定的法律效力优先于原有的法律。

2. 裁决规范

在法律适用时,法律、行政法规、地方性法规、规章同一位阶的规范之间发生冲突,没有明确应当适用哪个法律规范,从而依法由有关机关对如何适用作出裁决。

在旅游行政执法中,旅游行业的法律之间的不需要裁决规范,因为旅游行业只有一部《旅游法》,规章之间也不需要裁决规范,因为国家旅游局制定的规章内容基本一致,唯独需要裁决规范的是国务院制定的行政法规。《中国公民出国旅游管理办法》《导游人员管理条例》和《旅行社条例》同为国务院制定的行政法规,位阶相同,规范的对象相同,如果同一事项的新的一般规定与旧的特别规定不一致,按照《立法法》第九十四条规定,不能确定如何适用时,由国务院裁决。

第三节 旅游法与相关法律的衔接

一、与狭义旅游法的衔接

1. 《旅游法》与狭义旅游法的规定矛盾冲突时,以《旅游法》的规定为准

在狭义旅游法中,以《中华人民共和国旅游法》的效力最高。不论是旅游行政法规的《旅行社条例》,还是属于部门规章的《旅行社条例实施细则》,如果这些行政法规和规章与《旅游法》的规定矛盾或者冲突,都必须以《旅游法》的规定为准。理由是《旅游法》位阶最高,是所有狭义旅游法的上位法。

对于导游私自承揽导游业务违规行为的处罚,《旅游法》的规定是:导游、领队违反本法规定,私自承揽业务的,由旅游主管部门责令改正,没收违法所得,处1000元以上1万元以下罚款,并暂扣或者吊销导游证、领队证。《导游人员管理条例》对于同样的行为作出的处罚是:导游人员未经旅行社委派,私自承揽或者以其他任何方式直接承揽导游业务,进行导游活动的,由旅游行政部门责令改正,处1000元以上3万元以下的罚款;有违法所得的,并处没收违

法所得；情节严重的，由省、自治区、直辖市人民政府旅游行政部门吊销导游证并予以公告。

在这个处罚规定中，有两个方面矛盾较为明显：第一，罚款最高限度不同，相比之下《旅游法》较轻，以《旅游法》的规定为准；第二，暂扣或者吊销导游证不同。《旅游法》一步到位，只要导游有私自承揽导游业务行为，旅游主管部门就可以直接暂扣或者吊销导游证，《导游人员管理条例》对此情形的处罚较轻，必须以《旅游法》的规定为准。

2. 《旅游法》与狭义旅游法的规定不矛盾冲突，则狭义旅游法与《旅游法》规定同时并用

我们不能简单地认为，《旅游法》位阶高，只要有了《旅游法》，其他狭义旅游法的效力就此终结。事实上，只要规定内容不矛盾冲突，《旅游法》和狭义旅游法的规定均可同时适用。

《旅游法》第五十八条规定，包价旅游合同应当采取书面形式。虽然有此规定，但《旅游法》并没有对不采取书面形式行为有明确的行政处罚。也就是说，仅仅按照《旅游法》的规定，即使旅行社没有和旅游者签订书面形式的旅游合同，或者签订的包价旅游合同内容不完备，旅游主管部门也无须对旅行社进行行政处罚。

《旅行社条例》第二十八条规定，旅行社为旅游者提供服务，应当与旅游者签订书面旅游合同，同时在《条例》的第五十五条规定，违反本条例的规定，旅行社有下列情形之一的，由旅游行政管理部门责令改正，处2万元以上10万元以下的罚款；情节严重的，责令停业整顿1个月至3个月：未与旅游者签订旅游合同；与旅游者签订的旅游合同未载明本条例第二十八条规定的事项。

虽然《旅游法》没有对包价旅游合同的签订行为作出行政处罚的规定，但《旅行社条例》有了明确规定，两者之间并不矛盾。所以，当旅行社没有与旅游者签订书面旅游合同，或者虽然签订了旅游合同，但合同内容不完备，旅游主管部门必须按照《条例》的规定，对旅行社实施行政处罚。

二、与广义旅游法的衔接

1. 《旅游法》与广义旅游法的规定矛盾冲突时，以《旅游法》的规定为准

因为相对于广义的旅游法而言，《旅游法》是特殊法，而广义的旅游法则为普通法，普通法与特殊法相冲突时，也以《旅游法》的规定为准。

以不可抗力的规定为例,《合同法》有非常严格的规定,意外事件被排除在不可抗力范畴之外,《合同法》第一百一十七条规定,本法所称不可抗力,是指不能预见、不能避免并不能克服的客观情况,而在《旅游法》的第六十七条中规定,因不可抗力或者旅行社、履行辅助人已尽合理注意义务仍不能避免的事件,影响旅游行程的,按照下列情形处理。该规定清楚地表明,“旅行社、履行辅助人已尽合理注意义务仍不能避免的事件”虽然为意外事件,但已经被等同于不可抗力。仔细比较,两者的规定存在一定的矛盾,也是《旅游法》对于《合同法》的发展和突破,在旅游纠纷的处理中,应当以《旅游法》的规定为准。

旅游法与相关法律的衔接,事实上是一个较为棘手的话题。比如国家旅游局颁布的《旅游投诉处理办法》第九条规定,超过旅游合同结束之日90天的旅游投诉不予受理。而某省人大常委会出台地方性法规《消费者权益保护法实施办法》中规定,消费者向有关行政管理部门申诉的,应当从知道或者应当知道其权益受到侵害之日起一年内提出。旅游者当然属于消费者,也就是说,旅游者在旅游行程结束后在一年之内向旅游主管部门投诉,旅游主管部门都必须受理。部门规章和地方性法规之间的规定出现了矛盾,该省旅游主管部门在受理旅游投诉时。究竟是以规章的规定为准,还是以地方性法规的规定为准,就不是旅游执法人员所能够解决的。

按照我国《立法法》第九十五条的规定,地方性法规与部门规章之间对同一事项的规定不一致,不能确定如何适用时,由国务院提出意见,国务院认为应当适用地方性法规的,应当决定在该地方适用地方性法规的规定;认为应当适用部门规章的,应当提请全国人民代表大会常务委员会裁决。

按照此项规定,当部门规章和地方性法规规定不一致时,最终作出裁决的,要么是国务院,要么是全国人大常委会。就上述受理投诉期限的冲突解决,就需要一个严格而且可能是漫长的过程。

2. 《旅游法》与广义旅游法的规定不矛盾冲突,则广义旅游法与《旅游法》规定同时并用

这种现象在旅游行政执法和旅游服务纠纷处理中随处可见。在旅游行政执法中,旅游主管部门不但要执行《旅游法》的有关规定,而且还必须同时按照《行政处罚法》的程序规定,两者不仅不矛盾,而且还相互衔接,构成旅游行政执法完整的体系。