

旅游法学

LǚYÓU FǎXUE

主编
刘铁红



高等学校“十一五”规划教材
旅游管理系列丛书
总主编 胡善风

安徽大学出版社

安徽省高等学校“十一五”省级规划教材

旅游管理系列丛书

总主编 胡善风

旅游法学

主 编 刘铁红

副主编 关海博 吴子钟

编 者 (以姓氏笔画为序)

马国香 刘铁红 关海博

孙小宏



安徽大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

旅游法学 / 刘铁红主编. —合肥: 安徽大学出版社, 2009. 1

安徽省高等学校“十一五”省级规划教材

ISBN 978-7-81110-515-5

I. 旅... II. 刘... III. 旅游业—法规—中国—高等学校—教材

IV. D922.296

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 186233 号

旅游法学

刘铁红 主编

出版发行 安徽大学出版社
(合肥市肥西路 3 号 邮编 230039)
联系电话 编辑室 0551-5108498
发行部 0551-5107716
电子信箱 ahdxcchs@mail.hf.ah.cn
责任编辑 李梅 高兴
封面设计 孟献辉

印刷 中国科学技术大学印刷厂
开本 787×1092 1/16
印张 14.75
字数 350 千
版次 2009 年 1 月第 1 版
印次 2009 年 1 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-81110-515-5

定价 26.50 元

如有影响阅读的印装质量问题,请与出版社发行部联系调换

总 序



进入 21 世纪后,伴随着经济全球化和区域经济一体化的深入推进,全球旅游业进入一个前所未有的大发展时期。尽管也面临着恐怖主义、政治冲突和局部战争、自然灾害、流行疾病,以及波及全球的金融危机等因素的巨大挑战,但在“和平与发展”的时代主旋律下,全球大众化群体旅游在不断地变革和调整中高速发展的强劲势头已不可扭转。

据世界旅游组织预测:2010 年全球国际旅游人数将达到 10 亿人次,2015 年将达到 12 亿人次,2020 年将达到 16 亿人次。与此同时,旅游活动也正从单一的观光旅游向着集观光、休闲、度假、商务、探险、考察等多功能于一体的综合性旅游方向发展,旅游的社会经济地位和作用日益显著,许多国家和地区纷纷将旅游业作为推动经济发展的重点产业甚至先导产业。

经过 20 年来的发展,我国旅游业从无到有、从小到大,产业形象日益鲜明,产业规模不断壮大,已成为国民经济中发展速度最快的行业之一,同时也是具有明显国际竞争优势的产业之一。我国已由旅游资源大国发展成为世界旅游强国。本世纪之初,中国旅游业的综合实力已位居世界第五,另据世界旅游组织预测:到 2015 年,中国将成为世界第一大旅游接待国和第四大客源输出国。到 2020 年,中国旅游入境人数将达到 2.1 亿人次;国际旅游外汇收入将达到 580 亿美元,国内旅游收入将达到 2.1 万亿元人民币,旅游业总收入将超过 2.5 万亿元人民币,相当于国内生产总值的 8%~11%,旅游业将真正成为中国国民经济中的支柱产业。

中国旅游业持续、高速的发展客观上为旅游学科的发展提供了千载难逢的机遇,对旅游学科理论建设提出了更加迫切的要求,同时也给旅游研究与教育工作创造了良好的外部环境,我国旅游学科的建设也取得了巨大的进步。与我国旅游学科发展相适应的是我国旅游教育事业的进步。改革开放 30 年来,我国旅



游高等教育和中等职业教育均得到了飞速发展,旅游类院校如雨后春笋般涌现,初步形成了从专业培训到职高、大专、本科、硕士、博士等不同层次,完备的专业旅游教育体系,旅游教育与旅游实践互促互长的格局已基本形成。

但在旅游高等教育蓬勃发展的同时,既具有前瞻性、时代性,又体现应用性、技能性等现代旅游高等教育特点的教材却非常缺乏。为此,我们策划开发了一套适应现代旅游高等教育特点的旅游管理专业系列教材。教材的编委会由业内权威专家组成,参加编写人员均为具有丰富旅游教学经验及旅游企业管理经验的教授、专家及骨干教师,这就确保了本套教材的权威性、专业性和实用性。

全套教材选题广泛,并紧扣教育部颁发的高等院校旅游管理专业的教学要求和人才培养目标。教材编写注重理论阐述与案例分析相结合,注重创新能力和综合素质的培养,既考虑到国内外旅游业发展的现实需要,又注重结合理论研究的超前性和未来旅游业的发展趋势,力求将学生培养成为旅游企业一线迫切需要的高素质人才。

这套教材的出版得到了很多高校学者及安徽大学出版社的鼎力支持,在此表示衷心的感谢!这套教材既可作为高等院校旅游管理专业教学用书,又可作为高等职业教育及职业培训的参考用书,希望能受到本专业师生和旅游行业人士的欢迎。

胡善凤

2008年8月18日于黄山

目 录

第一章 旅游法概论	1
第一节 旅游法概述	1
第二节 我国旅游法制建设	8
第三节 旅游法律关系	17
第二章 旅行社管理法律制度	27
第一节 旅行社概述	27
第二节 旅行社的设立和审批	34
第三节 旅行社质量保证金制度	40
第四节 旅行社的经营管理	44
第五节 旅行社监督检查制度	48
第三章 旅游饭店法律制度	53
第一节 旅游饭店星级评定制度	53
第二节 旅游饭店监管制度	58
第三节 旅游饭店与旅客之间的权利义务关系	63
第四章 导游与领队人员管理法律制度	68
第一节 导游人员概述	68
第二节 导游人员的管理	74
第三节 导游人员的权利和义务	83
第四节 领队人员的管理制度	90
第五章 旅游消费者权益保护制度	95
第一节 旅游消费者权益保护制度概述	95
第二节 旅游消费者的合法权益	96
第三节 旅游消费者合法权益的保护	104
第六章 旅游合同制度	117
第一节 旅游合同概述	117



第二节	旅游合同的订立	121
第三节	旅游合同的效力	127
第四节	旅游合同的履行	131
第五节	旅游合同的变更、转让与终止	134
第六节	旅游合同的违约责任	140
第七章	旅游出入境管理法律制度	146
第一节	中国公民出入境管理制度	146
第二节	外国人出入境管理制度	153
第三节	出入境边防检查制度	158
第八章	旅游资源管理法律制度	165
第一节	旅游资源管理法律制度概述	165
第二节	风景名胜旅游资源管理	168
第三节	人文旅游资源管理	173
第九章	旅游安全和旅游保险制度	181
第一节	旅游安全	181
第二节	旅游保险	187
第十章	旅游交通管理法律制度	194
第一节	旅游交通法规概述	194
第二节	航空运输管理法规	198
第三节	铁路运输管理法规	201
第四节	水路运输管理法规	204
第十一章	旅游纠纷和纠纷解决	208
第一节	旅游纠纷概述	208
第二节	旅游投诉	211
第三节	旅游纠纷的仲裁和诉讼	217
参考文献		226

第一章 旅游法概论



- 【学习目标】
1. 理解旅游法的概念
 2. 明确我国的旅游法体系
 3. 掌握旅游法律关系及其构成要素

【导 入】 旅游业已经成为我国国民经济新的增长点,旅游业要获得又好又快的发展,就必须有完善的旅游法制建设。但目前我国的旅游立法尚处于起步阶段,旅游执法还有很多不健全的地方,因此有必要参考其他国家的旅游法制建设经验,探讨适合中国国情的旅游法制发展道路,以促进我国旅游法制建设的健康发展。

第一节 旅游法概述

一、旅游的概念和特征

世界旅游组织认为,旅游是指人们出于非移民以及和平的目的或者出于导致实现经济、社会、文化和精神等方面的个人发展以及促进人与人之间的了解与合作等目的而作的旅行。国内比较通行的观点认为,旅游是在工业化环境下,非定居者出于消遣、休闲的目的,前往旅游目的地的旅行以及停留。旅游具有以下特征:

第一,现代意义上的旅游是工业化发展的产物。现代工业化发展的重要结果之一,就是导致了劳动时间与自由时间、工作时间与生活时间的分离。正是由于这种分离,导致了旅游活动现象的产生。同时,工业化本身及其必然引起的自动化所造成的劳动过程的枯燥乏味,以及由此而带来的城市化和其他社会问题,使人们的生活和工作缺乏一定的成就感和幸福感,人与自然、人与人以及人与社会之间产生了一定的分离感和异化感。因此,在繁忙的工作之余体验生活、亲近自然、加强人与人以及人与社会之间的交流沟通,便成为人们在工业化时代所追求的一种生活方式。

第二,旅游活动是一种人们离开居住地或者工作地前往旅游目的地的消费方式。同其他生活体验不同,旅游体验是通过人与异地环境的自然接触来实现的。体验不同生活方式、不同生活群体、不同自然环境、不同文化和社会环境是旅游活动的实质所在,同时也是旅游者的根本需要。人们借助旅游活动从居住地向旅游目的地流动,实现体验新事物、亲近大自然、放松



身心、修身养性以及增长知识的愿望。其与人们的其他消费方式不同之处在于,旅游消费是在工作或者生活空间以外的地方消费,旅游者所需的各种消费内容,依赖于旅游目的地企业提供的旅游服务。旅游移动消费水平往往高于旅游者在其居住地的日常消费水平。

第三,旅游者向旅游目的地的流动是暂时的和短期的,不具有在旅游目的地永久定居或者就业的图谋。旅游者在旅游目的地停留的暂时性,是我们认识旅游属性的关键。

二、旅游法的产生

旅游法是旅游业发展到一定历史阶段的产物。它随着旅游业的发展而产生,又在旅游业的不断发展中逐渐完善。

(一)经济的发展是旅游法产生的基础

完整意义上的旅游,是以时间的连续和空间的变动为形式的一种活动。参加这种活动的人,可以从有形和无形的吸引物以及在这种活动实施过程中得到身心的满足和美的享受。因此,暂时性、异地性和目的性是旅游的特征。人们进行旅游活动,必须具备两个条件:从主体因素看,有可支配的收入及余暇时间;从客观因素看,有组合的旅游资源存在和为旅游提供系列、配套服务的条件,这些均与整个社会经济发展水平密不可分。从这个意义上说,经济和社会的发展是旅游业发展的基础。经济的发展促进了旅游业的发展,同时也为旅游法的产生奠定了基础。

从广义上说,旅游活动古已有之。但是,古代的旅游只是社会中极少数王公贵族、文人墨客和其他经济富有人物的一种休闲和娱乐方式。受古代农业社会基本结构和生活方式的制约,特别是受当时极为低下的社会生产力发展水平的制约,以及由此决定的交通工具、住宿、游览等条件的制约,古代人的旅游活动通常内容单调、范围狭小、不具规模,自然难以产生复杂的社会关系。

作为一种综合性、娱乐性的社会活动,旅游是随着工业社会和市场经济的发展而首先在欧洲出现并逐步形成规模的。这主要是因为工业革命首先在欧洲发生,它极大地提高了欧洲社会生产力的水平,促进了交通运输业和国际贸易业等相关产业的迅速发展,从而快速地增加了社会财富,形成了一大批人数众多的中产阶级。与此同时,由工业化而促进的城市化快速发展,改变了以往农业社会的生活方式,这就为现代旅游业的出现与发展奠定了坚实的社会基础。旅行社是19世纪40年代在欧洲和北美出现的专门从事旅游活动的组织或者机构,它标志着人类社会的旅游活动进入了一个崭新的阶段,现代旅游业由此产生。人们通常认为英国的托马斯·库克是近代旅游业的创始人,是第一个真正意义上的旅行代理商,因为他曾成功地多次组织集体旅游并开设了专门的旅游营业所。旅游业作为社会经济的一个新兴行业而出现,使旅游活动大大向前迈进了一步。此时,旅游者与旅游服务行业之间的联系,建立在全社会基础之上,旅游的规模、范围迅速扩大,所产生的社会关系,远比早期旅游丰富得多,旅游活动中所产生的矛盾和纠纷也日益增多。少数法制传统深厚的国家,试图用法律手段解决在旅游活动中所产生的矛盾和纠纷,但专门的旅游法律还未出现。

第二次世界大战结束后,伴随着国际形势趋向缓和,以电子、信息为主体的第三次科技革命、文化发展、现代化生产以及交通工具更加方便、迅速,使旅游业进一步发展的社会经济条件更加充分,旅游成为世界性潮流,旅游业成为发展最快的支柱型产业,在世界经济中占有越来越



越重要的位置。与此同时,旅游与社会经济、文化等各方面的交互作用不断扩大,形成了各种积极作用和消极影响,又产生了复杂的社会关系、矛盾、纠纷和冲突。一些国家,尤其是旅游业发展较快的国家,感到了旅游立法的迫切性和必要性,立法便成为促进旅游业进一步发展的客观要求。

(二)现代旅游业的发展向立法提出的客观要求

从旅游的性质来看,它是一种社会经济和文化活动,反映人们对社会文化的一种追求与社会满足这种需求的关系。具体说,只有使旅游者、旅游业经营者及其他的旅游主体获得最大的满足,旅游才能具有不断发展的“内在动力”。

现代旅游业的发展向立法提出的要求,是指现代旅游业的发展有哪些问题需要通过法律来规范,从而加强对旅游业的法律规制,以协调关系、缓和矛盾、解决问题、调动积极因素,抑制以至铲除消极因素,为旅游业的健康发展提供保障。

现代旅游业的发展向立法提出的要求是全方位、多层次的,主要包括以下内容:

第一,关于旅游业的法律地位、经营主体及其行为。旅游业的法律地位,是指国家通过法律确定旅游业在经济生活中的性质、作用和前景。它是旅游业在经济生活中所处地位的法律体现。旅游业作为投入少、产出多的经济部门,所产生的效益有目共睹。但旅游业同时又是一个比较敏感的行业,对外界的依赖性较大,仅客源的减少就足以影响整个旅游业的发展。因此,正确认识旅游业的法律地位,对于加强旅游业的经营管理,更好地发挥旅游业的作用,具有重要意义。旅游业的经营主体,是指经营活动的参加者,其行为直接关系到旅游业的兴衰。因此,如何正确确立旅游业的产业地位,如何规范经营主体的组织形式、法律资格及其经营活动,确立其行为规则,减少盲目性,净化旅游市场,形成公平、有序的经营秩序,便成为立法所不能忽视的问题。

第二,关于旅游者。旅游者是旅游业赖以生存、发展的“上帝”,旅游者付费旅游,理应得到相应的服务和待遇,并有权获得人身和财产的安全保障。外国旅游者在旅游目的国的法律地位如何,直接关系到国际旅游业务的发展。美国、墨西哥、日本、韩国还以基本法的形式明确保护旅游者的合法权益。虽然我国历来重视旅游者权益的保护,但实践中损害旅游者合法权益的案件是存在的。因此,“旅游者”的概念、外国旅游者的法律地位、旅游者的权利义务,以及国家对旅游者合法权益的保护,亦是旅游立法中不可或缺的内容。

第三,关于旅游资源与旅游基础设施。旅游业是凭借旅游资源和设施来发展的,若不注意保护环境,人为地破坏生态平衡,在景区建设旅游设施时规划失调,损坏美丽和谐的自然景观或者造成旅游设施的闲置,不注意保护文化遗产,必然导致游客兴趣降低、客源下降,使旅游业走向衰退。所以,保护旅游资源,合理建设旅游基础设施,有计划、有步骤地发展旅游业,也是立法中值得重视的问题。

第四,关于文化及精神文明建设。在旅游活动中得到身心放松和美的享受,是旅游者旅游的目的。旅游业的发展还可以丰富人们的精神生活,提高人口素质,对于增进各国间的相互了解和友谊、促进不同文化之间的渗透和交融、促进国际和平因素的增长,也同样具有重要作用。但由于国外腐朽没落文化的影响,也会给人们的思想造成混乱,尤其是卖淫、嫖娼、贩毒、吸毒、赌博等,以及利用旅游进行文化渗透、破坏接待国的宗教政策等违法行为,都会造成严重的社会文化污染,给某些社会腐败现象的产生以可乘之机。因此,坚持旅游业发展的社会主义方



向,铲除腐朽文化,规范旅游经营者、旅游者在旅游活动中的行为,建设社会主义精神文明,亦是我国旅游立法的重要内容。

“旅游法”这一概念的提出,大约在20世纪50年代末至60年代初。一些旅游业发展较早、较快,法制比较健全的国家,由于认识到旅游立法的迫切性、重要性,所以制定了专门的旅游法。

三、旅游法的概念和特征

“旅游法”通常是对调整旅游活动领域中各种社会关系的法律规范的总称。这是广义的“旅游法”概念。有时人们也从狭义上使用“旅游法”概念,即指各国的旅游基本法。广义的“旅游法”具有以下特征:

第一,旅游法调整的对象是在旅游活动中形成的带有旅游特点或者体现旅游活动特点的社会关系。如旅游者与旅行社之间存在着旅游需求与满足这种需求的关系。这种关系是通过一定的买卖形式来实现的,即旅游者支付一定的费用,旅行社收取一定费用后为旅游者提供相应的旅游服务,旅游者与旅行社之间便形成了一定的合同关系。这些关系都需要通过旅游法律、法规来调整。旅游法律、法规就是以这些旅游活动过程中所发生的法律关系为调整对象的法律规范。

第二,旅游法律规范构成一定的法律体系即旅游法律规范体系。它既包括狭义的旅游基本法,也包括其他调整旅游活动中各种法律关系的有关法律、法规,还包括国务院及有关的行政机关制定颁布的单行旅游行政法规和部门规章;既包括本国制定的法律、法规,也包括经政府签署的国际条约、国际协定。

旅游法的建立和健全对促进各国、各地区和国际旅游活动以及旅游业的健康发展发挥了重要作用。这些作用主要表现在如下几个方面:

第一,通过旅游立法对旅游业的发展进行宏观调控,促进社会的和谐发展。任何国家都可以通过制定和实施旅游法律、法规和其他规范性文件,确定旅游业发展的基本原则、基本方针和产业政策,对旅游业进行有效的宏观调控,把旅游业纳入整个社会和经济发展规划之中,使旅游业的发展能够起到促进社会和经济发展的作用。

第二,旅游立法可以为旅游业的发展创设良好的法律环境,把旅游业纳入法治轨道,推动旅游业的健康发展。旅游法律、法规明确规定了各个主体的权利、义务和责任,使各个主体在法律允许的范围内从事自己的活动,各享其权、各尽其责、各得其利,在旅游活动领域中凡属合法有效的行为,其主体都会在法律的保护下顺利实现其利益和目标。反之,凡属违法的行为,法律将不予保护,而且如果这种行为侵犯了其他主体的合法权益,法律还会给予必要的制裁,以保护相关主体的权益,因而从根本上保证了旅游活动的正常秩序,为旅游业的发展创设了一个良好的法律制度环境。

第三,可以丰富和健全一国的部门法体系。一个国家之所以有许多法律部门,决定于法律规范所调整的社会关系的多样性。在现实社会关系中,虽然有许多旅游法律关系可以分别纳入民事法律关系、经济法律关系、行政法律关系和刑事法律关系等范畴之中去,但是旅游活动本身的特殊性,又使得它同一般的民事、经济和行政等法律关系有所区别。因此,通过旅游立法确立起来的法律规范,在事实上已形成一个相对独立的法律部门,从而在一定程度上丰富和



完善了各国的法律体系。

四、旅游法调整的对象

不同的部门法有其特定的调整对象,即调整特定的社会关系。旅游法调整的对象,主要是指在旅游活动中(包括旅游管理、经营、参观游览等与旅游有关的活动)形成的带有旅游或体现旅游活动特点的社会关系。这正是旅游法与其他部门法相区别之所在。在旅游业的发展中,需要由旅游法调整的特定社会关系有:

第一,国家行政管理部门与旅游经营者之间的关系。

国家行政管理部门与旅游经营者之间的关系,是在旅游市场运行过程中,有关的管理机关在行使行政职能的过程中,与管理相对人之间形成的权利义务关系。

第二,国家行政管理部门之间的关系。

旅游业是一个综合性的服务行业,该行业的规范性发展,需要协调不同管理部门之间的关系,即工商、卫生、旅游等国家行政管理部门在规范旅游市场过程中,明确各自管理职能而产生的社会关系。

第三,国家行政管理部门与旅游者之间的关系。

国家行政管理部门与旅游者之间的关系,主要包括旅游行政管理部门与旅游者之间的关系,工商、公安、海关、园林等行政管理部门与旅游者之间的关系。

第四,旅游经营者相互之间、旅游经营者与相关部门之间的关系。

旅游活动的完成需要不同的旅游经营者之间的相互协作,旅行社、住宿业、旅游车船公司、民航、铁路、园林、工艺美术等部门,基于平等的市场主体地位而产生的经济关系,也是旅游法调整的重要内容。

第五,旅游经营者与旅游者之间的关系。

旅游经营者与旅游者之间的关系,包括旅游者在住宿、游览、餐饮、购物、乘坐交通工具、参加娱乐活动等环节中与旅游经营者之间产生的权利义务关系。这是一种基于平等民事主体地位而产生的权利义务关系。

第六,外国旅游经营者进入中国旅游市场产生的关系。

外国旅游经营者进入中国旅游市场产生的关系,如外国旅游经营者和中国投资者合作,建立中外合资、合作经营旅行社,以及在旅游业的未来发展过程中,出于市场融合的需要,允许外资以其他方式进入中国市场。

五、国外旅游法律制度概况

世界各国的旅游法律制度具有不同的特点,但也具有一定的规律性。实践表明,完善我国旅游法律制度,参考和借鉴其他国家和地区的旅游法制建设经验与教训是很有必要的。

(一)美国的旅游法律制度

美国法律是英美法系的典型代表,它来源于习惯法,表现在法官的判决中以判例形式出现。由于美国十分重视旅游事业的发展,因此除了判例外还制定了一系列的成文法,包括作为基本法律的《全国旅游政策法》以及各种旅游法规。此外与旅游有关的其他法律,也从不同的方面保证了美国旅游事业的发展。



1979年5月8日,美国政府颁布《全国旅游政策法》,它是美国旅游政策总原则的法律化。该法的目的是要在联邦政府、州和地方政府以及其他有关公众和私人组织之间建立一种合作,采用一切可行的办法和措施(包括财政措施和技术手段)来执行全国旅游政策。《全国旅游政策法》有三编内容:

第一编阐述了美国政府对旅游业的认识和制定该法的目的。该法规定,旅游业和娱乐业是美国人民日常生活中不可缺少的部分。旅游业和娱乐业能够繁荣经济,提供更多的就业机会,平衡国家的国际收支。由于人民收入和闲暇时间不断增加,为此政府以法定形式通过立法,规定缩短工作年限,支持国内交通体系建设,支持对室外娱乐设施、文化名胜以及历史文物古迹资源的开发利用,直接鼓励参加发展旅游和娱乐事业。

第二编对全国旅游政策委员会进行了规定。它规定要成立一个独立的执行单位即全国旅游政策委员会。该委员会是协调联邦各部门、各机构和其他单位有关旅游、娱乐和国家文物古迹资源方面的政策、计划等的主要机关。该法对委员会的职能、权利、义务等也分别作了具体的规定。

第三编规定了美国旅行游览发展公司有关事项。美国旅行游览发展公司是一个非盈利性的、专门以促进旅游事业正常发展和帮助实施全国旅游政策的组织。公司的宗旨和活动是制定和实施一个综合性的旅游规划,以促进和鼓励其他国家的国民为研究文化、参加国际会议、娱乐、经商和其他活动到美国旅行。

为处理和协调旅游活动中各主体之间的法律关系,保证旅游业的健康发展,美国政府还制定了一些单行法规。这些法规、法案,有的是关于保护公园和游览地的法律,对旅游资源的开发、利用和游览地的环境保护作了具体规定;有的是关于食宿业方面的法律,对旅馆、餐馆的开业、经营作了具体规定;有的是关于旅行社行业的法律,对旅行社的经营、开办等作了具体规定。此外,对于旅游相关行业也制定有单行法规,如运输业法、出入境法、商业法等,它们都从不同侧面保证了美国旅游事业的健康发展。

(二)英国的旅游法律制度

属于英美法系的英国,在旅游立法上有其自己的特点。除了判例法占有较大的比重,还制定了一定的成文法。

1969年,英国颁布并实施《旅游发展法》,这一旅游基本法主要规范了如下三方面内容:

第一方面建立英国国家旅游局、英格兰旅游委员会、苏格兰旅游委员会及威尔士旅游委员会,负责促进招徕外国旅游者到英国旅游以及促进英国国内旅游业的发展。

第二方面规定从公共基金中拨出专款,资助新旅馆的建设以及现有旅馆的扩建、改建和条件改善。

第三方面旨在为旅馆以及其他以贸易或者经营方式提供住宿设施的企业进行登记注册,为保证上述住宿企业向住宿者公布收费价目以及为其他有关目的作出各项规定。

英国还制定了其他一些相关的旅游法规。如,1985年制定了《旅行批发商条例》、《旅行社代理人条例》。根据欧洲共同体理事会制定的《关于包价旅行、包价度假、包价旅游的指令》,英国结合自己国家的实际,制定了《英国包价旅行、包价度假、包价旅游的规定》。英国还在旅游饭店、导游管理、旅游景区开发和保护等方面作出了具体规定。



(三) 日本的旅游法律制度

日本是大陆法系国家的典型代表,以成文法为主,强调对法律、法规的制定。在日本旅游事业发展过程中,日本政府不断地制定出许多相应的法律、法规,建立了较为完备的法律体系,以保证日本旅游业长期健康、稳定地发展。日本的旅游法规体系不仅相当完整并且相互制约,旅游业相关法律不仅涉及面广而且数量多,概括起来主要包括三个部分。

日本政府 1963 年 6 月制定了《旅游基本法》。该法是日本旅游发展的纲要,自颁布以后便成为指导日本旅游业发展的最主要、最基本的法律。该法确定的政策目标是:发展国际旅游并普及正常的国民观光旅游,加强国际友好,发展国民经济,提高国民生活水平和帮助改变日本各个地区之间存在的各种差距。该法分为序言、正文和附则三部分,共有 5 章。第一章主要规定了为实现国家有关旅游政策而设定的目标和采取的措施;第二章主要强调了国际旅游事业的重要性,并规定了为促进国际旅游事业所采取的必要措施和具体内容;第三章对旅游者的保护以及关于旅游设施的配备做了规定,以法律的形式将发展国内旅游业,特别是把为普及全民健身的旅游、旅行而采取的措施和内容固定下来;第四章规定了旅游行政组织的完善、旅游经营方式的改进,以及建立有关旅游团体等措施;第五章对日本旅游政策审议会的组织、职责、权限等方面作了规定,规定旅游政策审议会是政府的一个咨询机关,其工作内容是审议有关旅游事业的措施。

日本通过旅游专门法规对旅游业有关领域的行业范围、经营活动和行为准则等作出了很多严格具体的规定。其中,最重要的是《旅行社法》、《翻译导游法》、《国际旅游振兴会法》,以及《旅馆业法》。

为了适应旅游活动和旅游业发展的需要,日本一些与旅游相关的行业也制定了相应的法规。包括旅游资源及旅游开发相关法规、旅游设施建设经营的相关法规、旅游出入境相关法规等。尽管这些法规并非完全是针对旅游业而制定的,但旅游业的发展无疑也受到这些法规的制约。

(四) 法国和德国的旅游法律制度

法国和德国都是大陆法系的典型国家,它们非常重视对法律、法规的制定,强调在制定法律、法规时注重逻辑性,追求严密性。

法国旅游立法相当完备和具体。按照法国中央政府与地方政府分权自治的法律规定,1982 年法国颁布了《关于四个不同级别的旅游部门的职能和分工》的规定,明确了国家、大区、省和城镇四级政府的工作职能。为搞好旅游行业管理,法国还制定了一大批专项的旅游法律、法规和规定,如 1959 年制定的《旅行社法令》。

德国由于法律体系的完备性和系统性,对旅游业的法制化管理并不因德国没有专门的旅游业法律体系而存在空白,其对旅游业的认识、管理和促进等各项规定散见于各部门法中。如,德国的《民法典》中就有关于旅游契约的条文,这些条文是关于旅游政策方针、旅游企业及其经营原则、保护旅游者权益的法律。德国的立法者认为,旅游活动用通用性法律的一般规定就足以调整,不必再专门针对旅游活动进行系统的立法。



第二节 我国旅游法制建设

一、中国旅游法的产生和发展

中国是一个具有旅行游览悠久历史的文明古国。但是,中国历史上的旅游活动,主要是与帝王巡游、政治游说、学术考察、商务旅游、宗教旅游、航海旅游等主题联系在一起的。1949年新中国成立以后,我国旅游活动主要是与国家的外事接待活动、统战工作和公众福利事业联系在一起的。真正意义上的大众旅游或者说把服务于国事和政府接待工作需要的旅游活动转变为第三产业中服务贸易的行业,始于改革开放的1978年。新中国建立以后一直到改革开放前的30年时间里,我国的旅游法制建设基本上是一片空白。党的十一届三中全会以后,旅游法制建设工作才被提上了国家立法的重要议事日程。

1978~1989年为我国旅游法制建设的起步阶段。这一阶段是我国旅游业作为产业开始起步并逐渐发展的时期。国家着力从宏观调控的高度为旅游业的发展理顺关系,从各个具体环节上对旅游业给予扶持,旅游业的发展态势也迫切需要以立法的形式对旅游活动进行规制。1985年,国务院发布《旅行社管理暂行条例》,这是我国第一个规范旅游业的单行法规,它标志着我国旅游法制建设的新突破。为配合国家旅游立法工作的推进,地方旅游立法工作也呈现出蓬勃开展的势头。据国家旅游局的不完全统计显示,从1985年到1989年间,各地制定和发布了各类地方政府旅游规章和规范性文件共计120余件,其中由省、自治区、直辖市人民政府制定和发布的地方政府旅游规章16件;由省、自治区、直辖市旅游行政管理部门制定和发布的规范性文件105件。

1990~1998年为我国旅游法制建设的发展阶段。这一阶段我国旅游法制建设的总体特征是,经过第一阶段的努力,旅游业已经逐步完成基础性建设并进入了快速发展时期,旅游法制建设在更为广泛的领域展开,“依法治旅、依法兴旅”已经成为时代发展的需要。这一时期旅游法制建设主要围绕国际国内经济形势和旅游发展趋势,保障和促进旅游业走上迅速振兴、全面增长的发展道路。1990年,国家旅游局经过国务院批准,发出了《关于进一步清理整顿旅行社意见的通知》,制定了《旅游安全管理暂行办法》、《关于在国外设立旅游经营机构的暂行管理办法》等相关法规性文件和部门规章,为实现旅游全行业管理步入法制化轨道提供了政策依据。同年,国家旅游局初步完成《中华人民共和国旅游法》和《中华人民共和国旅游法实施细则》送审稿的起草工作。这部共分为8章47条的《中华人民共和国旅游法(送审稿)》,标志着我国旅游法制建设又迈出重要的一步。1995年,旅游大省海南省第一届人民代表大会常务委员会第十七次会议通过并颁布了《海南省旅游管理条例》,这是我国第一部地方旅游法规。它的出台不仅保障了作为当地支柱产业的旅游业在国民经济中的重要地位,而且为各地制定地方旅游法规提供了经验和借鉴。在随后的几年里,贵州、重庆、湖南、云南、山西、四川、辽宁、广西、陕西、新疆等地都相继出台了地方旅游法规。伴随着旅游市场规模的迅速扩大,旅游行政管理部门的管理职能发生了转变,旅游执法的力度明显加大,执法水平也有了明显的提高。

1999年以来我国旅游法制建设进入了完善阶段。经过20多年的探索和努力,一条符合中国国情的旅游业发展道路已经基本形成。随着中国加入世界贸易组织、社会主义市场经济



体制的不断完善,以及旅游业作为国民经济新的增长点地位的确定,旅游业走上了一条理性、科学的发展轨道。旅游立法和执法工作成效显著,旅游法制体系基本形成,中国旅游法制建设逐步走向健康完善的新阶段。1999年,国家旅游局发布了《旅游发展规划管理暂行办法》,促进旅游业可持续发展目标的实现;2000年,国务院办公厅发出了《国务院办公厅转发国家旅游局等部门关于进一步发展假日旅游若干意见的通知》,这是新形势下指导国内假日旅游发展的纲领性文件;2001年,发布了《国务院关于进一步加快旅游业发展的通知》,对我国的旅游宏观综合性立法提供了极为重要的基础;2002年,公布了《中国公民出国旅游管理办法》,标志着我国对出国旅游的管理手段和管理方式实现了从行政管理向法治管理的转变。在此基础上,国家旅游局与其他相关部门密切配合,联合下发了提高旅游业素质的文件,就理顺行业管理体制、规范行业市场、扩大改革开放等方面工作进行了全面部署,制定并出台了一批规范旅游行业行为的规章。同时依据WTO规则对现行的旅游法规规章,按照立、改、废三个不同归类进行了系统清理,在第一时间迅速对中国加入世贸组织后遵守有关原则的承诺作出了积极反应。各地针对国际国内旅游法制建设工作的新形势和新要求,结合自身旅游业发展程度和实际情况,纷纷制定和修订旅游管理规范,为当地旅游业的规范化、法制化管理提供了切实保障。截至2003年,除港澳台地区以外,全国已有27个省、市、自治区颁布了地方旅游法规。根据《中国旅游业发展“十五”计划和2015年、2020年远景目标纲要》的要求,现阶段我国旅游法制建设的目标和发展方向主要集中在如下几个方面:

第一,坚持科学的旅游法制建设方向。旅游业是一个不断发展变化的产业,随着时代的进步和游客审美观的变化,旅游的方式、领域、形式和内容都在不断发生着改变,许多以前从未涉足的领域都有可能在将来成为旅游吸引力之所在。旅游业的发展也将随着时代前进的步伐呈现出多样化的趋势,与此相适应的旅游法制建设也必将符合时代的要求和旅游业发展的形势。因此,在旅游法制建设工作中,必须坚持科学的法制建设方向,以科学发展观来审视旅游法制建设的未来发展趋势,以开放的态度来对待旅游法制建设中出现的新问题,以可持续发展原则作为旅游法制建设的立法依据,对已有法规适时进行调整充实和修改完善,以保证旅游法制建设顺应我国旅游业未来的发展方向和前进步伐。

第二,以制定《中华人民共和国旅游法》为目标,从宏观立法的战略高度推动旅游法制建设。对于涵盖众多领域、涉及面广泛的旅游业,要保障其良性竞争,促进其健康发展,使它能够国际竞争中占据有利地位,就必须建立健全完善的法律保障体系。作为一个旅游大国,没有一部统管全国旅游业的基本大法,不仅难以适应旅游业的发展现状,更难以适应建设世界旅游强国的需要。

第三,以地方旅游法规建设为基础,全面推进地方旅游法制建设。在今后的旅游立法工作中,必须加快国家旅游立法的步伐,也要把地方旅游法制建设放到重要的位置上来,争取出台更多的地方旅游单项法规,全面推进地方旅游法制建设。

第四,以部门规章为先导,以行政法规为重点,全面推进旅游法制化建设。由于部门规章的制定程序比较简单,也能及时将行业管理过程中的经验和成果巩固和规范起来,虽然立法层次不高、权威性不足,但因其及时快捷,效果比较明显,所以应把它作为旅游法制建设的先导工作来抓。同时要根据旅游业发展的新形势、新问题,及时研究行政法规制定的可行性,做好各种基础工作,以便使这些行政法规能够尽快列入国务院立法计划,从而推动更高层次的立法



工作。

第五,加强国际间的法律交流与合作。由于旅游是一项跨地区、跨国家的活动,涉及对人类生活的影响、对地球环境的改变、对旅游者权益的保护等多方面的问题,因此,加强国际间的法律交流与合作就十分必要。我国的旅游法制建设必须加强与国际间的交流与合作,借鉴国外先进的立法手段和管理办法,尽快使我国的旅游法制建设与国际接轨,以增强我国旅游业在国际旅游市场上的竞争力。

第六,促进旅游法制的有效实施。法律只有付诸实施才能发挥其应有的作用,实施的过程包括执行和遵守两个方面。在我国旅游法制建设的进程中,保障和促进旅游法制的有效实施是真正实现旅游法治的关键环节。旅游行政管理部门必须继续加强旅游执法工作力度,提高旅游执法工作水平,把旅游立法的成果真正落到实处。对于旅游业从业人员和旅游者,必须通过普及旅游法制的宣传和教育,提高法律意识和自觉遵守法律的素质,以加强和促进我国旅游法制的有效实施。

二、我国的旅游立法

旅游立法是指由国家立法机关依照法律规定,制定、修改、废止旅游法律、法规的活动。它是国家加强对旅游事业管理的重要手段。旅游立法的内容不仅包括制定新的调整旅游活动关系的基本法、旅游法规、条例和规章,也包括对原有旅游法规、规章的修改或者废止,还包括在旅游法律、法规体系发展到较为完善时进行法典编纂工作。旅游立法的目的,在于调整旅游活动主体之间的权利义务关系,为旅游业快速发展创造良好的法律环境。

(一)我国加强旅游立法的必要性

1. 加强旅游立法是我国经济发展的客观要求

社会主义市场经济实质上是法制经济,它要求经济关系通过法律化的途径获得法律的确认和保障,从而为自身的发展开辟道路。旅游经济作为国民经济的重要组成部分,已经成为国民经济一个新的增长点。作为我国第三产业的龙头,旅游业在刺激经济发展、增加外汇收入、带动相关产业、提供就业机会以及促进文化交流等方面发挥着越来越重要的作用。因此,加强旅游立法,坚持“依法治旅”,保证旅游经济活动拥有公正平等、竞争有序、自由和谐的发展氛围是十分必要的。

2. 加强旅游立法是旅游业发展的内在要求

旅游业是一项涉及领域十分广泛的综合性产业。随着旅游业的蓬勃发展,旅游业带来的负面影响也不容忽视。控制和解决这些发展中出现的新问题,除了依靠政策引导和指导外,加强旅游立法,制定和完善相关的法律、法规体系是最为有效的手段。只有这样,才能使旅游业走上全面、协调、可持续发展道路,才能促进各项资源的合理配置,保证旅游市场的良好秩序,推动旅游经济的全面繁荣。

3. 国际经济一体化是加强旅游立法的外在需求

我国加入WTO后,经济在更大范围内与世界经济接轨,经济发展的国际化、一体化趋势日益凸显。旅游业作为对外开放的前沿行业,其对外交流的面进一步拓展。但是,由于我国目前的旅游法律环境不佳,与《服务贸易总协定》(GATS)规定的非歧视原则、透明度原则、发展中国家更多参与和逐步自由化原则尚存在一定的差距,这就在很大程度上影响了旅游业的进