

 21世纪高等学校旅游管理专业本科教材

旅游法教程

(第二版)

TOURISM LAW COURSE

杨富斌◎主编

中国旅游出版社

 21世纪高等学校旅游管理专业本科教材



旅游法教程

(第二版)

TOURISM LAW COURSE

杨富斌◎主编

王天星 申海恩 汪传才◎副主编

中国旅游出版社

项目策划：段向民
责任编辑：段向民
责任印制：谢 雨
封面设计：何 杰

图书在版编目(CIP)数据

旅游法教程 / 杨富斌主编. -- 2版. -- 北京 : 中国旅游出版社, 2018.6

21世纪高等学校旅游管理专业本科教材

ISBN 978-7-5032-6033-9

I. ①旅… II. ①杨… III. ①旅游业—法规—中国—高等学校—教材 IV. ①D922.296

中国版本图书馆CIP数据核字(2018)第113978号

书 名：旅游法教程（第二版）

作 者：杨富斌主编

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

营销中心电话：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：三河市君旺印务有限公司

版 次：2018年6月第2版 2018年6月第1次印刷

开 本：720毫米×970毫米 1/16

印 张：15.5

字 数：319千字

定 价：36.80元

ISBN 978-7-5032-6033-9

版权所有 翻印必究

如发现质量问题，请直接与营销中心联系调换

杨富斌 主编

北京第二外国语学院原法政学院院长，现为国际法学院教授、旅游法律与产业规制研究中心主任、硕士研究生导师，北京市法学会旅游法研究会会长，原国家旅游局配合全国人大起草《旅游法》专家咨询组核心成员。中国人民大学哲学博士和美国克莱蒙研究生大学高级访问学者。主要著作有：《旅游法研究：问题与进路》《旅行社法律责任制度研究》《旅游法判例解析教程》《旅游纠纷判例解析》《中国旅游法判例精解》等，主编《旅游法论丛》（四辑）《中华人民共和国旅游法释义》等。

王天星 副主编

北京第二外国语学院国际法学院副教授，中国人民大学法学博士和美国明尼苏达大学高级访问学者，曾挂职国家旅游局政策法规司，直接参与了《旅游法》的调研和起草工作，旅游法学研究成果颇丰。

申海恩 副主编

北京第二外国语学院国际法学院法学系主任、副教授、硕士研究生导师，清华大学法学博士、中国社科院法学所博士后，曾留学德国一年、美国一年，曾挂职国家旅游局政策法规司，直接参与了《旅游法》的调研和起草工作，旅游法研究成果颇丰。

汪传才 副主编

暨南大学深圳旅游学院教授、旅游政策法规研究中心主任，民商法专业硕士生导师，多年从事民商法、旅游法、特许经营法研究，在旅游法研究方面成果颇丰。

内容简介

本书是我国第一部根据全国人大常委会颁布和实施的《中华人民共和国旅游法》编写的旅游法教材，其主要特点有：一是体系结构新。按照我国《旅游法》的内在逻辑体系安排有关章节，科学合理地概括了我国《旅游法》确立的各项法律制度，反映了我国旅游法学者迄今关于旅游法学体系的最新构想。二是观点和材料新。本书全面系统地阐述了截止到 2017 年年底我国旅游立法的最新成果和制度创新，并以翔实的材料和合理的论证予以阐释。三是语言简明扼要，叙述条理清晰。既表现了作者对我国旅游法律法规的深刻理解，也概括了以往旅游法学研究的最新成果和旅游新业态的发展趋势。四是作者队伍阵容强大，具有一定的权威性。多数作者直接参与了我国旅游立法的研究和咨询工作，并长期从事旅游法实施和完善和教学研究等工作。

目 录

第一章 旅游法概论	1
第一节 旅游法的产生、发展及其社会作用	1
第二节 我国旅游法概述	8
第三节 学习和研究旅游法的目的与方法	17
【思考题】	19
第二章 旅游者权益保护法律制度	20
第一节 公民旅游权	20
第二节 旅游者的概念及其法律地位	22
第三节 旅游者合法权益的保护	30
【思考题】	36
第三章 旅游促进法律制度	37
第一节 旅游促进政策	37
第二节 旅游形象宣传	41
第三节 旅游公共信息服务	42
第四节 旅游应急救援服务	44
第五节 旅游基础设施	45
第六节 旅游人才队伍建设制度	47
【思考题】	48

第四章 旅游规划法律制度	49
第一节 旅游规划的含义和体系	49
第二节 旅游发展规划	55
第三节 旅游功能区规划	58
第四节 旅游资源管理制度	61
【思考题】	65
第五章 旅行社法律制度	66
第一节 旅行社概述	66
第二节 旅行社的设立	70
第三节 旅行社的经营管理制度	73
【思考题】	82
第六章 导游人员法律制度	83
第一节 导游人员概述	83
第二节 导游人员的管理	90
第三节 导游人员的权利和义务	91
【思考题】	96
第七章 旅游安全法律制度	97
第一节 政府的旅游安全保障职责	97
第二节 旅游经营者的安全保障职责	104
第三节 旅游者与旅游安全	111
【思考题】	113
第八章 涉外旅游监管法律制度	114
第一节 旅游者出入境监管	114
第二节 旅游者出入境的权利和义务	123
第三节 外国旅游者在华旅游管理制度	125

第四节 出入境检查、检疫法律制度	128
【思考题】	132
第九章 旅游饭店法律制度	133
第一节 旅游饭店基本制度	133
第二节 旅游饭店标准化服务制度	136
第三节 旅游饭店监管制度	139
第四节 旅游饭店与旅客之间的权利义务关系	141
【思考题】	147
第十章 旅游景区法律制度	148
第一节 旅游景区概述	148
第二节 旅游景区质量等级的划分与评定	150
第三节 旅游景区监管制度	152
第四节 旅游景区与游客之间的权利义务关系	162
【思考题】	169
第十一章 旅游新业态法律制度	170
第一节 民俗和乡村旅游经营法律制度	170
第二节 高风险旅游监管法律制度	173
第三节 网络旅游经营监管法律制度	176
【思考题】	182
第十二章 旅游经营法律制度	183
第一节 旅游经营的一般原则	183
第二节 旅游经营的具体规则	187
第三节 委托经营的连带责任	194
第四节 经营者的报告义务	195
【思考题】	197

第十三章 旅游合同法律制度	198
第一节 旅游合同概述	198
第二节 旅游合同的订立与履行	202
第三节 旅游合同的效力	210
第四节 旅游合同的变更、转让与解除	214
第五节 旅游合同的违约责任	218
【思考题】	222
第十四章 旅游纠纷解决法律制度	223
第一节 旅游纠纷概述	223
第二节 旅游纠纷的协商与调解	227
第三节 旅游投诉及其解决方式	230
第四节 旅游纠纷的仲裁	232
第五节 旅游诉讼	236
【思考题】	240
后 记	241
再版后记	243

第一章

旅游法概论

旅游法是随着旅游市场经济的发展和旅游法制的发展,于20世纪中叶以来在西方国家逐步发展起来的一门产业法。我国旅游法的产生是改革开放以来逐步发展起来的。直到2013年4月25日全国人大常委会通过并颁布《中华人民共和国旅游法》(以下简称《旅游法》),并于同年10月1日开始施行,旅游法律体系在我国逐步健全。任何国家和地区,要想保持旅游业持续健康发展,就必须建立和健全旅游法律制度。当前我国正在大力推进全域旅游,旅游业正在成为国民经济发展的支柱性产业和人民群众满意的现代服务业。在这一大背景下,学习和贯彻落实我国旅游法和相关法律制度,对我国依法兴旅和依法治旅,保护旅游者合法权益,促进旅游业可持续健康发展,具有极其重要的现实意义。

第一节 旅游法的产生、发展及其社会作用

要全面系统地学习和掌握旅游法,首先必须了解旅游法的概念、特征及其社会作用,以及旅游法的产生、发展概况及其未来发展趋势。

一、旅游法的概念、特征及其社会作用

(一) 旅游法的概念

旅游法的概念有广义和狭义之分。一般而言,广义的旅游法是指调整一个国家或地区旅游活动领域中发生的各种社会关系的法律规范的总称。就我国而言,广义的旅游法应当包括全国人民代表大会及其常务委员会制定的同旅游有关的所有法律;国务院制定的所有旅游行政法规;国家旅游行政主管部门制定的所有部门规章;以及所有地方性旅游法规和我国政府缔结、承认的国际旅游公约和规章等。

狭义的旅游法指各国或各地区立法机构通过法定程序制定和实施的旅游法律制度,它通常规定了一个国家或地区发展旅游业的根本宗旨、基本原则和旅游活动各主体的权利和义务、旅游监管部门的职能等。各个国家和地区对狭义的旅游法的称呼并不相同,有的国家和地区称之为“旅游基本法”,如日本、巴西、墨西哥等;

有的国家称之为“旅游促进法”，如美国等；而有的国家则直接称之为“旅游法”，如中国、意大利、西班牙、越南、老挝、柬埔寨等。也有的国家和地区称之为“旅游振兴法”，如韩国等。法国则称其旅游法为“旅游法典”。

（二）旅游法的特征

由于各国和各地区对旅游法概念的含义理解和解说不同，对旅游法特征的理解和概括也不尽相同。综合各国旅游法的总体情况，我国学者通常把旅游法的特征概括为以下几点。

（1）旅游法通常是一个国家或地区为保障旅游者和旅游经营者的合法权益，规范旅游市场秩序，保护和合理利用旅游资源，促进旅游业持续健康发展的法律。简言之，旅游法是保护旅游者和旅游经营者的合法权益，规范和发展旅游市场秩序的专门法或产业法。

（2）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。这些社会关系主要包括旅游者与旅游经营者之间的关系，不同的旅游经营者如旅行社与旅游辅助服务人（如景区、饭店、航空公司、铁路、公路等）间的关系，以及旅游者、旅游经营者与旅游监管部门之间的关系等。我国旅游法所调整的主要社会关系包括：国家旅游行政管理机关与旅游经营者之间的关系；旅游者与旅游经营者之间、旅游经营者与相关部门之间及不同旅游经营者相互之间的关系；旅游企业内部的关系和具有涉外因素的法律关系。

（3）旅游法既是带有强烈行政法特点的民事法律关系，同时又是涉及多种法律关系的综合法。因此，在通常的旅游综合立法体系中，往往涉及旅游者的权利和义务问题、旅游规划和促进的问题、旅游经营的相关问题、旅游服务合同的相关问题、旅游安全和旅游监管的相关问题，以及旅游救济和法律责任的相关问题。因此，旅游法的内容往往包含旅游资源保护、旅游促进、旅游发展规划、旅游综合协调机制、旅游市场规范和旅游纠纷解决等多方面的问题。

（三）旅游法的社会作用

从总体上看，一个国家和地区的旅游法的建立和健全，对于促进各国、各地区的旅游活动持续健康发展具有极其重要的作用。概括来说，这些作用大体包括如下几点。

（1）通过制定和实施旅游法律制度，可以对旅游业的发展进行宏观规制与调控，可以促进旅游业的持续健康发展，进而促进整个国家、地区和整个人类社会旅游业的发展，从而有利于促进社会和谐发展和国民生活质量的提高。任何国家和地区都可以通过制定和实施旅游法律制度和其他相关的规范性文件，确定该国家和地区旅游业发展的基本原则、基本方针和基本的产业政策，对旅游业的经营活动和旅游者的旅游活动进行有效的宏观调控，从而把旅游业和旅游活动纳入整个社会和经

济发展规划之中,使旅游业的发展能够发挥促进经济和社会发展,以及促进国民生活质量和幸福指数逐步提高的作用。就我国而言,制定和实施旅游法律制度,有利于我国社会主义旅游市场经济的良性发展,有利于我国生产方式转型和发展模式的优化,有利于促进劳动力就业,有利于规范我国旅游市场秩序,促进我国旅游业持续健康发展,同时有利于促进我国的国际交往,协调国内外关系,完善我国相关法律制度等。

(2) 通过制定和实施旅游法律制度,明确旅游经营者和旅游者的权利、义务和责任,可以有效地保护和规范旅游经营者和旅游者的合法权益。对不法旅游经营者的经营活动、合法旅游经营者的不法经营活动、旅游者的旅游权利、休闲权利、旅游者的合法权益等进行明确的规定,可对这些活动进行有效的法律保护,规范旅游经营者的经营行为和旅游监管者的监管行为,对旅游者合法合理的维权也有重要的规范作用,同时有利于旅游监管部门和司法机关依法调解、仲裁和通过司法程序解决旅游纠纷等。

(3) 通过制定和实施旅游法律制度,可以为一个国家和地区的旅游业发展创设良好的法律环境和社会秩序,把旅游业和旅游活动纳入正常的法治轨道。既可规范各种社会组织对公民旅游权的维护和职工旅游权、休闲权的行使,也可保障旅游经营主体和旅游者在法律的范围内从事自己的活动,各享其权、各尽其责、各得其利,从而在根本上保证旅游活动的正常秩序,保障旅游资源的开发、利用、规划和保护有法可依,保障旅游安全、旅游救济和旅游监管有法可依,为旅游业的健康和可持续发展奠定良好的法律制度基础。

(4) 通过制定和实施旅游法律制度,可以促进一个国家和地区建立和健全自己的法律体系,形成比较完备的法律制度。市场经济是法治经济,而完备的法治必须以完备的法制即法律制度为前提。在当今世界市场经济充分发展的大背景下,在经济全球化日益普遍化的今天,一个国家或地区是否有相对完善的法律制度,是衡量一个国家是否为法治国家的重要标志。到2010年年底,我国已经形成和建立相对完备的社会主义法律制度体系,而2013年4月25日通过、2013年10月1开始施行的《旅游法》无疑也是我国社会主义法律制度的有机组成部分。这部旅游基本法的制定和实施,极大地促进了我国社会主义法律制度的完善和发展,全面推动了我国向社会主义法治国家迈进的步伐。同时,我国《旅游法》的制定和实施也是对世界旅游法律制度的推动和贡献。

二、旅游法的产生及其在我国的发展

(一) 旅游法在我国产生及发展阶段

从世界范围来看,“旅游法”的概念产生于20世纪五六十年代。最早是在英美

等旅游业相对发达、旅游法制较早的国家提出来的。我国旅游法制的发展，在改革开放之前基本上处于空白状态。随着我国改革开放和社会主义法制的发展，旅游法制建设工作才被逐渐地提到议程。

（1）1978—1989年是我国旅游法制建设的起步阶段。在这一阶段里，我国旅游业开始作为一种产业逐步发展起来，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。随着我国社会主义法治建设的整体发展，国家对旅游业也逐步地通过立法形式予以调整和监管。1985年，国务院制定和实施了《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，它的制定和颁布实施，标志着我国旅游法制建设开始起步，并迈上一个新台阶。2009年2月20日，在修订原有条例的基础上，国务院颁布实施了《旅行社条例》。随后，国家旅游局通过对旅行社、旅游涉外饭店、导游人员、旅游价格和企业财务管理等基本环节实行规范管理，在旅游经营和监管实践中逐步摸索和形成了一套旅游行业的行政规章，并配合国家相继修订宪法和颁布相关的民商事法律制度、经济法律制度、行政法律制度和各项行政法规等，一直到制定和颁布《旅游法》，逐步在我国形成一套以宪法及相关制度为统领，以行政法律制度、民事和商事法律制度、经济法律制度、消费者权益保护法律制度和旅游法律制度及地方旅游法规等为基本内容的，具有中国特色的旅游法制体系。

（2）2010年11月1日最高人民法院制定和实施的《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》（以下简称《旅游纠纷适用司法规定》），是我国旅游法制建设发展历程中一个极其重要的里程碑。《旅游纠纷适用司法规定》为我国目前通过司法途径解决旅游纠纷案件适用法律做出了明确规定，统一了我国各地司法机关对旅游纠纷案件的裁判尺度，有利于现阶段我国旅游法制和法治的统一。《旅游纠纷适用司法规定》在许多具体的旅游制度方面有所突破、有所创新，从司法层面对旅游者和旅游经营者合法权益的保护做出明确的规范。譬如，《旅游纠纷适用司法规定》第一次明确地以司法解释的形式，确认了旅游者和旅游经营者的平等保护原则；明确了在何种情况下，旅游者和旅游经营者不负赔偿责任，旅游经营者承担责任的范围、旅游纠纷中的第三人制度等。《旅游法》中的相关规定吸收了《旅游纠纷适用司法规定》的基本原则和观念。当然，在《旅游法》颁布和实施之后，《旅游纠纷适用司法规定》应当服从上位法《旅游法》。二者相比较，《旅游法》主要是关于旅游法律制度的实体法规定，而《旅游纠纷适用司法规定》则主要是关于适用旅游法和相关法律法规的程序法规定。

（3）《旅游法》的制定和实施，是我国旅游法制建设趋于成熟的标志，它使我国旅游法制建设真正进入一个全新的发展时期。早在改革开放之初，作为旅游立法项目之一，曾经列入七届全国人大常委会立法规划和国务院立法计划，国家旅游

局会同有关部门起草了旅游法草案。但由于当时我国旅游业发展尚处于起步阶段,旅游市场很不成熟,旅游业中各种错综复杂的社会关系尚未生成和充分表现出来,有关方面和部门对旅游立法涉及的一些重要问题在认识上也不尽一致,因此,当时的旅游法草案最终未能提请全国人大审议。

第八届全国人民代表大会以来,社会上要求制定旅游法的呼声进一步高涨,全国人大代表也多次提出旅游法议案和建议,要求尽快制定我国的旅游法。2009年12月,全国人大财政经济委员会牵头组织国家发展改革委员会、国家旅游局等23个部委和有关专家成立了旅游法起草组。经过3年多的调研、反复研讨和起草、修改,并在广泛征求社会各界和专家学者的意见基础上,最终形成了中华人民共和国旅游法草案,于2012年3月14日由全国人大财政经济委员会第六十四次全体会议审议并通过,于2012年8月27日提交第十一届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议审议。最后,由第十二届全国人民代表大会常务委员会第二次会议于2013年4月25日通过,并予以公布,自2013年10月1日起在全国施行。

2016年11月7日,第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十四次会议通过《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国对外贸易法〉等十二部法律的决定》,就取消“领队证核发”许可对《旅游法》第三十九条、第四十一条、第九十六条和第九十八条至第一百零三条的相关规定做了修改。2016年12月12日,国家旅游局令第42号公布了新修订的《旅行社条例实施细则》。2017年3月1日,中华人民共和国国务院令第676号公布了新修订的《旅行社条例》。这是自《旅游法》颁布实施以来,我国有关旅游法律法规所做的正式修订。其中主要是把领队管理由资格准入制改为备案管理制,旅游主管部门不再对领队从业进行行政审批。

（二）我国旅游法立法的必要性

根据全国人大《关于〈中华人民共和国旅游法（草案）〉的说明》,我国旅游法立法的必要性体现在如下几点。

（1）制定旅游法是转变我国发展方式、促进劳动就业的迫切需要。旅游业已经成为我国国民经济的重要支柱产业,也是我国劳动密集型的现代服务业。旅游消费是最终消费和大众化消费。通过立法促进旅游业发展,可以有效地带动社会投资和居民最终消费,提高第三产业比重,推动我国经济结构战略性调整,实现科学发展,降低就业成本,扩大就业规模,优化就业结构,增加旅游接待地居民收入。当前,随着我国实行供给侧经济结构改革,旅游业在国民经济发展和现代服务业中的地位更为重要。

（2）制定旅游法是规范旅游市场、促进旅游业持续健康发展的迫切需要。旅游业包括食、住、行、游、购、娱六大要素,涉及多个行业,是综合性强、关联度

高、产业链长的现代服务业，客观上需要综合规范。协调旅游管理与有关行业的关系是一项比较复杂、难度较大的工作。在《旅游法》颁布和实施之前，我国旅游市场不正当竞争问题比较严重，特别是越演越烈的“零负团费”经营模式、强迫或变相强迫旅游者购物或另行安排付费旅游项目、“黑社”和“黑导”经营模式等，严重地损害了旅游者和经营者的合法权益，因此迫切需要通过制定旅游法来明确一些基本法律规范和旅游合同制度的特殊规定，建立和改进旅游与相关行业管理的协调机制，为实现旅游业持续健康发展创造良好的法制环境。

（3）制定旅游法是提升法律层次、完善旅游法律制度的迫切需要。在旅游法出台之前，我国还没有统一的旅游法，对旅游活动的规范主要依赖国务院制定的《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》等行政法规、各个省（区、市）制定的《旅游管理条例》或《旅游业条例》等地方性法规及有关部门制定的旅游行政规章。由于缺少上位法的支持，这些法规、规章不能规定一些基本民事制度和协调与相关法律的关系，因而难以适应旅游业跨地域、跨行业发展的需要。因此，制定旅游法、提升法律层次对完善我国旅游法律制度、促进旅游业持续健康发展意义重大。

（4）制定旅游法是促进国际交往、协调国内外旅游法律制度的迫切需要。据不完全统计，目前世界上已经有 60 多个国家和地区制定和实施了旅游法律，世界旅游组织、欧盟也制定了相关旅游公约。随着我国出境旅游和入境旅游的发展，需要把一些通行的国际法规和准则通过法律的形式加以确认，促进我国旅游法律制度与相关国家或地区旅游法律制度的衔接。

三、世界其他国家旅游法的产生和发展趋势

自 19 世纪 40 年代以来，旅行社开始在欧洲和北美出现，标志着人类社会的旅游活动进入一个崭新阶段，现代旅游业由此产生。英国的托马斯·库克是公认的近代旅游业的创始人，是第一个真正意义上的旅行代理商。西方国家旅游法制的萌芽也由此起步。

但是，西方国家真正以国家名义制定旅游法是很久之后的事情。例如，直到 1969 年，旅游业相对发达的英国政府才颁布并实施《旅游发展法》。该法主要规范了三方面的内容：①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及促进英国国内旅游业的发展。②规定从公共基金中拨出专款资助新旅馆建设及现有旅馆的扩建、改建和条件改善。③旨在为旅馆以及其他以贸易或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及为其他有关目的做出各项规定。此后，英国陆续制定和颁布了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》，1992年制定了《英国包价旅游法规》等。

一向注重发展旅游业的美国，直到1979年才颁布实施《全国旅游政策法》。1979年5月8日，全美旅游政策法开始在美国实施，其目的在于在联邦政府、州和地方政府及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手段，包括财政措施和技术手段，在美国全面推行旅游政策法。

2010年3月，美国总统又签署并颁布实施了《美国旅游促进法》。该法规定了美国政府要创建旅游促进公司，这是由联邦、州和旅游产业代表所领导的非营利性公司，通过这个公司实施美国旅行与旅游咨询部的多项建议。同时，政府要按照规定给旅游业注入资金，扶持旅游业振兴。

而在大陆法系国家中，法国和日本的旅游法规体系相对比较完备，它们不仅制定了自己的旅游基本法（日本）或旅游法典（法国），并且这些法律与其他相关法律相互促进和配合，极大地促进了这些国家的旅游业持续健康发展。

法国旅游法典中详细规定了法国旅游业的一般组织、旅游活动与旅游职业的相关规定、旅游设施与治理的相关规定、旅游度假费用和旅游业税收的有关规定，尤其是其度假支票的有关规定，极大地促进了法国旅游业的健康持续发展。

早在1947年，日本政府就制定了《禁止垄断及确保公平交易法》，用以规范包括旅游交易在内的所有交易活动；1948年日本政府颁布实施了《旅馆业法》；1952年日本实施了《旅行社法》；1959年又颁布实施了《国际旅游振兴会法》；1963年6月，日本制定了《旅游基本法》，以后每隔几年就加以修改和完善。与此相配套，日本政府先后还颁布实施了一系列相关法律法规，如《国立公园法》（1931年）、《温泉法》（1948年）、《航空法》（1952年）、《公路法》（1952年）、《自然保护法》（1972年）等。这些法律产生了良好的规范旅游市场的效果，对促进日本旅游业发展具有极其重要的作用。

德国由于其自身法律体系的完备性和系统性，虽然没有制定专门的旅游法律法规，但是在德国民法典等有关法律中，明确制定了有关旅游契约的规定，并涉及旅游政策、旅游企业及其经营规则、保护旅游者权益等方面的内容。德国的立法者认为，通用法律的一般规定已经足以调整国民的旅游活动，因此不必要再专门针对旅游活动制定专门的立法。

世界各国旅游法的发展如今呈现出蓬勃发展的态势。根据联合国世界旅游组织在21世纪初提供的“国家旅游行政部门”（NTA）和“国家旅游组织机构”（NTO）报告，在97个响应这个调研报告的国家中，有22个国家设有旅游部（占这些国家的23%）；30个国家设有既分管旅游也分管其他事务的部；25个国家设有负责旅游事务的部，但是“旅游”字眼并没有出现在这些部的名称里；28个国家设有旅

游董事会^①。综观整个世界各国旅游法制的发展，我们相信，随着我国《旅游法》的实施，必将对世界各国旅游法及旅游业的持续健康发展产生极其重大的积极影响。

第二节 我国旅游法概述

《旅游法》的颁布和实施是我国旅游法制建设重要的里程碑，也是我国旅游业和旅游法制建设历程中的重大事件。它不仅结束了我国长期以来没有旅游基本法的历史，而且由于其一系列制度创新，必将对保障旅游者和旅游经营者的合法权益，规范我国旅游市场秩序，保护和合理利用旅游资源，促进我国旅游业持续健康发展，从而对我国从旅游大国发展为旅游强国和旅游法治强国，产生极其重大的积极影响。

一、我国旅游法的立法原则和立法宗旨

（一）立法原则

从总体上说，根据我国旅游业的地位和特点及我国现有法律制度的现状，我国旅游立法采取了综合立法的模式。我国目前旅游业的健康持续发展，既需要明确旅游发展的促进措施，明确旅游者权益保护和旅游业的可持续发展要求，也需要确立统一的市场规则和规范的权利义务关系，建立国家旅游发展协调机制和监管机制等，这些方面都需要通过立法来予以规范。但是从立法现状和现实需要来看，上述各类立法需求很难分别制定单项法律，因此，我国目前的旅游法立法模式采用了综合立法模式。在这种综合立法模式下，我国旅游法立法坚持了如下几项基本原则。

（1）采取综合立法的原则。我国以往制定的旅游行业行政法规具有单一分散的特点。国务院制定了三个有关旅游的条例，即《旅行社条例》《导游人员管理条例》和《中国公民出国旅游管理办法》，主要是针对旅行社、导游和旅游者的相关规定，从总体上看还是单一分散的规定，不能适应和满足旅游综合产业发展的需要。因此，制定一部规范旅游业的综合性法律，对旅游发展促进措施、旅游者权益保护、旅游业可持续发展、旅游资源的合理利用、开发与保护、制定有效的市场规制和规范各方的权利和义务关系，建立国家旅游发展协调机制等方面，都有紧迫的立法需求和必要。在当前我国立法资源十分有限的情况下，国家不可能就某一个领域单独立法。所以，坚持综合立法的原则符合旅游业实际和我国旅游法制和整个法制建设的实际。从颁行的《旅游法》来看，它涉及行政法、经济法、民商事法、侵权法和

^① 杨富斌，韩玉灵，王天星．旅游法论丛（第二辑）[M]．北京：中国法制出版社，2010.