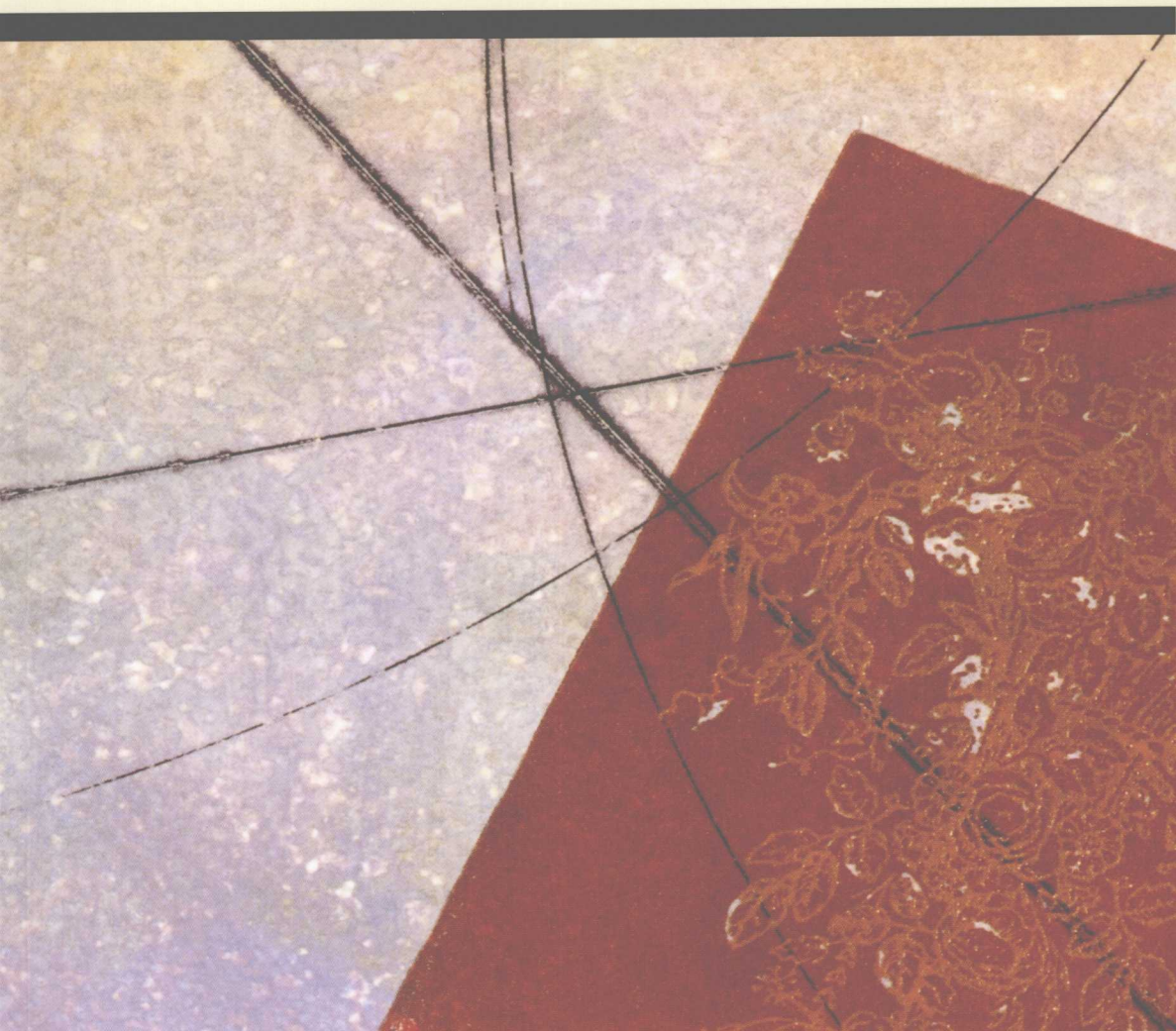


LÜYOU FAGUI JIAOCHENG



旅游法规教程

杨朝晖 主编

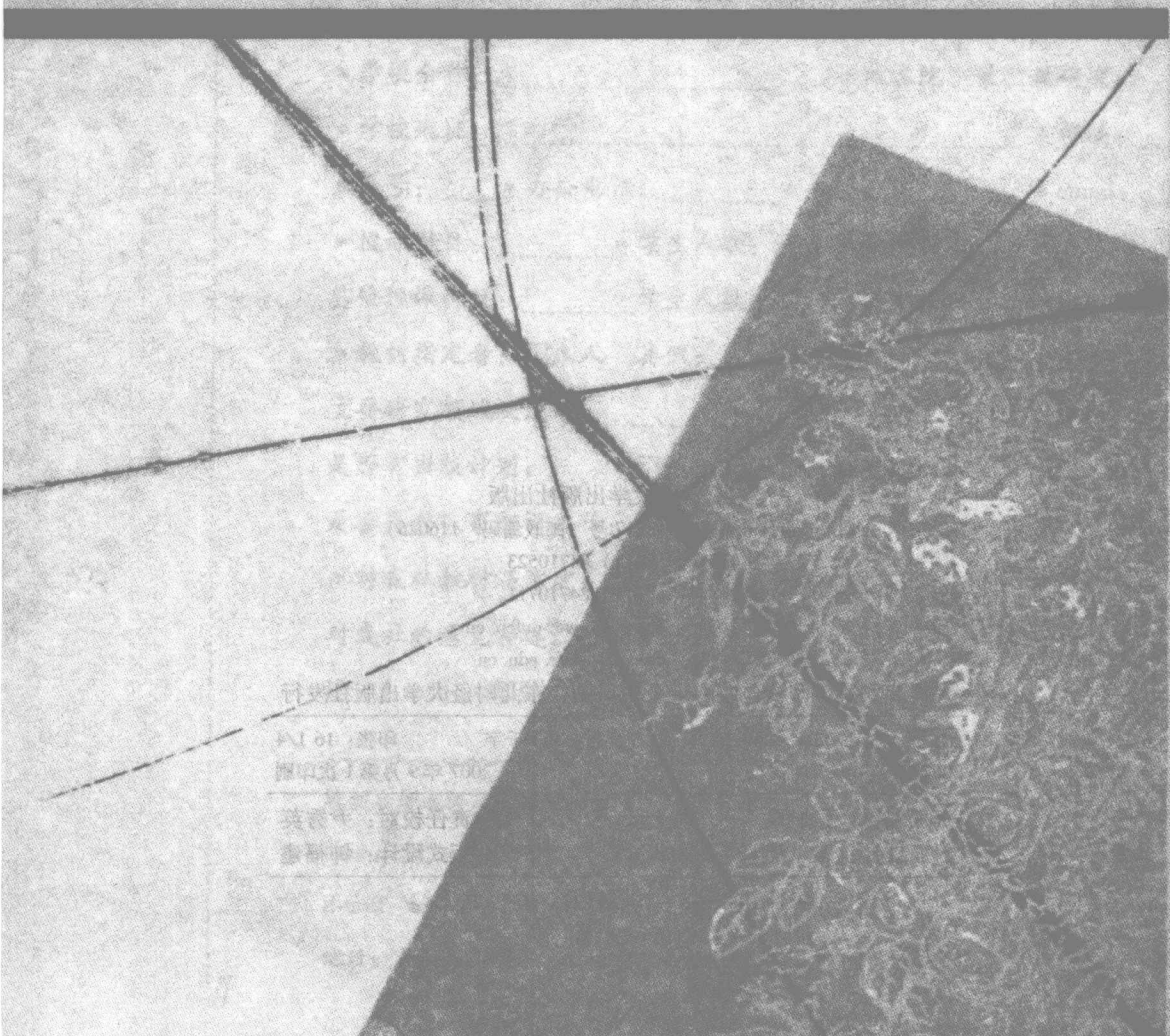


LÜYOU FAGUI JIAOCHENG



旅游法规教程

杨朝晖 主编



© 杨朝晖 2007

图书在版编目 (CIP) 数据

旅游法规教程 / 杨朝晖主编. —大连: 东北财经大学出版社, 2007. 9

(21 世纪高职高专精品教材·旅游类)

ISBN 978 - 7 - 81122 - 077 - 3

I. 旅… II. 杨… III. 旅游业 - 法规 - 中国 - 高等学校: 技术学校 - 教材 IV. D922. 296

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 128282 号

东北财经大学出版社出版

(大连市黑石礁尖山街 217 号 邮政编码 116025)

总编室: (0411) 84710523

营销部: (0411) 84710711

网 址: <http://www.dufep.cn>

读者信箱: dufep@dufe.edu.cn

大连北方博信印刷包装有限公司印刷 东北财经大学出版社发行

幅面尺寸: 170mm × 240mm

字数: 353 千字

印张: 16 1/4

2007 年 9 月第 1 版

2007 年 9 月第 1 次印刷

责任编辑: 张旭凤 卢悦

责任校对: 尹秀英

封面设计: 张亮

版式设计: 钟福建

ISBN 978 - 7 - 81122 - 077 - 3

定价: 24.00 元

前 言

旅游业是 21 世纪的“朝阳产业”。随着旅游业的迅猛发展，旅游业在国民经济中的地位日益重要。与此同时，中国的旅游法制建设也在不断发展和完善，“依法治旅”、“依法兴旅”已成为旅游业内人士的共识。

为了适应我国旅游教育发展的需要，加强旅游学科建设，我们广泛吸收国内外旅游法规领域研究成果，编写了《旅游法规教程》。本书是供高等职业院校使用的专业课教材，也可以作为相关考试培训教材使用。本书力求贴近高等职业教育教学实践，更好地体现高等职业教育学科性和职业性相结合的特色，以就业为指导，以“能力培养为中心”，将知识教育、技能教育和能力培养相结合，坚持按照先进、简明、适用、通俗的原则选择教材内容，结合高职学生学习的特点，大量运用图、表、例说明问题，形式生动活泼，文字通俗易懂，兼具理论价值和实用价值。

书中各章设有“知识结构图表”、“学习目标”、“本章小结”、“主要概念”、“选择题”、“判断题”、“简答题”、“讨论题”、“案例分析题”等栏目，书后设置了“综合案例”。登录东北财经大学出版社网站 www.dufep.cn “资源下载”栏目中的“教学资源”子栏目可下载电子版“章后练习题参考答案与综合案例分析提示”及“参考法规”。

本书由武汉职业技术学院杨朝晖副教授担任主编，负责提纲制定和统稿工作。全书编写分工如下：第 1、2、3 章及附录由杨朝晖编写；第 4、12 章由梁俊华（武汉民政职业技术学院）编写；第 5、9 章由陈筱（江汉大学）编写；第 6、11 章由蒋永业（武汉职业技术学院）编写；第 7、10 章由林娜（武汉职业技术学院）编写；第 8 章由江群（武汉职业技术学院）编写。

本书作者都是从事高等职业旅游政策与法规教育的专家，具有多年丰富的教学、科研、导游证考试培训的经验。在编写过程中，我们参考了国内外大量的相关著作和文献资料，在此我们谨向有关作者致以诚挚的谢意。另外，由于水平有限，教材中难免出现不当之处，敬请专家和读者批评指正。

编 者

2007 年 6 月

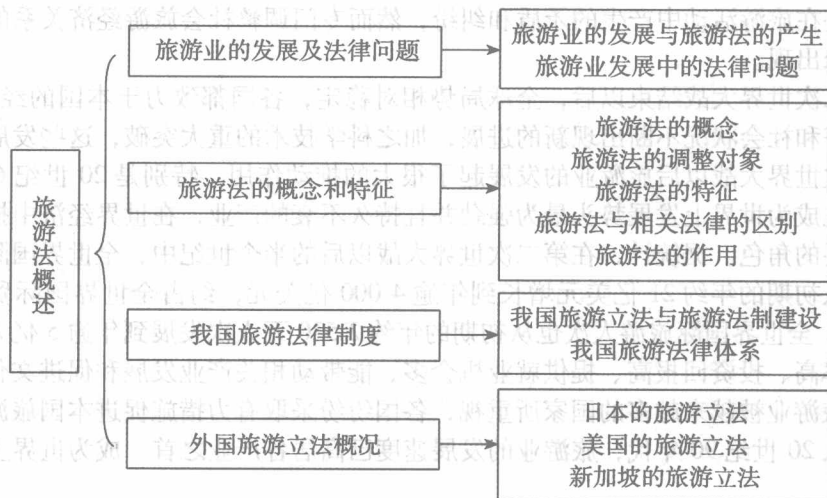
目 录

第1章	旅游法概述	001
1.1	旅游业的发展及法律问题	001
1.2	旅游法的概念和特征	004
1.3	我国旅游法律制度	008
1.4	外国旅游立法概况	017
第2章	旅游法律关系	021
2.1	旅游法律关系概述	021
2.2	旅游行政法律关系	027
2.3	旅游民事法律关系	032
2.4	旅游法律关系的保护	037
第3章	旅游合同法律制度	043
3.1	旅游合同概述	044
3.2	旅游合同的订立	046
3.3	旅游合同的效力	051
3.4	旅游合同的履行	053
3.5	旅游合同的变更、转让、终止和解除	055
3.6	旅游合同的违约责任	060
3.7	旅游格式条款和旅游格式合同	063
第4章	消费者权益保护法律制度	071
4.1	消费者权益保护法律制度概述	071
4.2	旅游消费者的权利与旅游经营者的义务	075
4.3	旅游消费者权益的保护	086
4.4	损害旅游消费者权益的法律责任	090
第5章	旅行社管理法律制度	095
5.1	旅行社概述	095
5.2	旅行社的设立	098
5.3	旅行社行业管理制度	103
5.4	旅行社的经营	107
第6章	导游人员管理法律制度	113
6.1	导游人员概述	113
6.2	导游人员职业准入制度	116
6.3	导游人员的管理	122

6.4	导游人员等级考核制度及标准	123
6.5	导游人员的权利和义务	127
	第7章 旅游饭店管理法律制度	135
7.1	旅游饭店管理法律制度概述	135
7.2	旅游饭店星级评定制度	141
7.3	旅游饭店经营管理制度	145
7.4	食品卫生管理法律制度	151
	第8章 旅游交通管理法律制度	156
8.1	旅游交通管理概述	156
8.2	旅客航空运输管理	161
8.3	旅客铁路运输管理	168
	第9章 旅游安全管理和旅游保险法律制度	174
9.1	旅游安全管理法律制度	174
9.2	旅游保险和旅游保险合同	182
9.3	旅行社责任保险	190
	第10章 旅游出入境管理法律制度	197
10.1	中国旅游者出入境管理制度	197
10.2	外国旅游者出入境管理制度	202
10.3	中国出入境边防检查制度	204
10.4	中国出入境卫生检疫制度	205
	第11章 旅游资源管理法律制度	211
11.1	旅游资源管理概述	211
11.2	风景名胜区管理制度	213
11.3	文物保护制度	216
11.4	相关旅游资源保护制度	220
11.5	旅游区(点)质量等级评定	223
	第12章 旅游投诉管理法律制度	227
12.1	旅游纠纷概述	227
12.2	旅游投诉管辖	232
12.3	旅游投诉的受理与处理	236
	综合案例	245
	综合案例1	245
	综合案例2	245
	综合案例3	246
	综合案例4	246
	综合案例5	246
	综合案例6	247
	附录 国内组团旅游合同范本	248
	主要参考文献	252

第1章 旅游法概述

知识结构图表



学习目标

了解旅游业发展过程中产生的法律问题，掌握旅游法的概念、特征和作用，了解我国的旅游立法状况及旅游法制建设，掌握我国的旅游法律体系，简要了解国外旅游立法概况。

1.1 旅游业的发展及法律问题

1.1.1 旅游业的发展与旅游法的产生

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和发展。

旅游活动作为一种重要社会现象，最早产生于原始社会末期和奴隶社会的形成时期。其产生之后，在奴隶社会和封建社会的漫长历史时期，无论内容还是形式都在不断地发展，既有日趋活跃的以经济为目的的旅行经商活动，也有宗教旅行、观光旅行、消遣旅行、文化和修学旅行等旅游活动形式。然而，奴隶社会和封建社会的旅游活动仍然是分散的和个别的，不可能形成且最终也没有形成一个产业门类。

进入近代以后,随着资本主义生产关系的确立和工业革命的兴起,社会生产力和阶级关系发生了巨大变化。社会经济的迅速发展、资产阶级财富的积累及工人阶级带薪假日的出现,为旅游活动的发展奠定了基础,为更多的人外出旅游提供了机会和条件。但是,由于大多数的人没有外出旅游的经验,特别是对远距离的出境游更是陌生,需要机构提供帮助,这一需要导致了一个新的经济领域——旅游业的产生。19世纪40年代,在英国出现了专门从事旅游活动的组织者和经营机构——旅行社,这标志着人类的旅游活动进入一个新的历史阶段,也标志着旅游业的诞生。

此后,在欧洲和北美相继出现了许多类似的旅游经营组织,它们极大地推动了旅游业的发展。此时,旅游活动的规模和范围扩大了,旅游活动的内容和形式丰富了,使得旅游者与旅游服务行业之间的关系日趋复杂。一些注重法制的国家,试图用法律手段解决在旅游活动中产生的矛盾和纠纷,然而专门调整社会旅游经济关系的法律在这时还未出现。

第二次世界大战结束以后,全球局势相对稳定,各国都致力于本国的经济建设,世界经济和社会状况不断出现新的进展,加之科学技术的重大突破,这些发展变化都对第二次世界大战以后旅游业的发展起了很大的推动作用。特别是20世纪60年代,旅游业也成为世界上发展势头最为强劲并且持久不衰的产业,在世界经济中扮演着越来越重要的角色。据统计,在第二次世界大战以后的半个世纪中,全世界国际旅游收入总额从初期的年约21亿美元增长到年逾4000亿美元,约占全世界国际贸易总额的10%;全世界国际旅游人次也从初期的年约2530万人次发展到年逾5亿人次。由于创汇率高、投资回报高、提供就业机会多、能带动相关产业发展和促进文化交流等特点,旅游业被越来越多的国家所重视,各国纷纷采取有力措施促进本国旅游业的发展。进入20世纪90年代,旅游业的发展速度已高居各产业之首,成为世界上最大的产业。

然而,旅游业的发展也给社会带来了一些消极的影响,如各国在旅游资源开发利用过程中的失误造成了对资源、环境、生态的破坏,国际、国内旅游企业间的无序竞争、利益冲突等使旅游活动中的矛盾、冲突、纠纷增多且复杂化。如何处理好旅游活动与生态环境保护之间、旅游者与旅游经营者之间、旅游经营者之间、国际旅游业之间以及旅游业的发展与政治、经济、文化之间等一系列错综复杂的社会关系呢?许多国家和政府,特别是旅游发达国家已经逐步认识到通过法律手段来规范和调整上述社会关系的迫切性和重要性。因此,旅游立法成为旅游业向前发展的迫切要求,旅游业的发展导致旅游法的产生。

可见,旅游法植根于旅游活动的发展过程中。在此过程中形成的各种社会关系、矛盾和纠纷是各种旅游法律关系赖以产生的社会基础。它是客观的,不以人的意志为转移。但它达到一定发展阶段后必然会对上层建筑提出立法要求。各国政府基于对这种客观规律的认识而不断做出的努力是旅游法产生的主观基础。因此,可以得出结论:旅游法是旅游活动发展的必然产物,它符合部门法产生的一般要求,是调整旅游社会关系的主要法律。

1.1.2 旅游业发展中的法律问题

纵观各国旅游发展实践,出现频率最高、对旅游业发展影响最大、受各国政府和

旅游实业界关注最多的法律问题主要有以下几个方面:

(1) 旅游业发展的法律环境问题, 诸如特定国家的旅游立法和执法活动, 旅游方面的国际条约或公约的实施, 一国旅游者或旅游企业在另一国的待遇等。

(2) 旅游者合法权益保护问题, 例如各国国内法和国际法对旅游者合法权益的范围及享用条件等方面的规定, 政府为保护旅游者合法权益而采取的措施及其效果, 旅游者合法权益受到侵害时的对策等。

(3) 旅游资源、环境、生态的保护问题, 例如各国旅游资源开发、利用和保护的现状, 立法和行政上采取的措施, 国际社会对属于人类共同遗产的重要旅游资源所进行的保护等。

(4) 旅游企业经营中的法律问题, 例如旅游企业应如何根据合同为旅游者提供服务, 旅游企业对旅游者人身和财产造成的损害在法律上属于什么性质, 侵害事件发生后旅游企业应承担何种法律责任等。这类问题几乎普遍存在于旅游业务的各环节。

(5) 旅游业发展中的智力成果保护问题。在旅游业经营中涉及专利、商标、专有技术、管理经验、商号名称、服务标记等各种形式的智力成果。智力成果权既是旅游企业的一项重要的法律权利, 又是其财产的重要组成部分。智力成果权对旅游业的重要性已经引起并将继续受到政府和实业界的关注。依法保护智力成果权, 抵制和制裁知识产权侵权行为, 是促进旅游业发展不可缺少的手段。

(6) 旅游业经营中的税收问题。税收是国家以政权作为后盾对国民收入进行再分配的行为, 是国家对国民经济进行宏观调控的重要手段。旅游业经营中也必然涉及税收问题。征税具有经济和法律双重意义, 对旅游业发展会产生重要影响, 因此也是旅游法律问题研究的重要内容。

(7) 旅游发展中的犯罪问题。旅游业发展一方面对社会经济文化产生积极的促进作用, 但另一方面也会带来一定的负面影响。旅游业发展与犯罪的关系已经引起人们的关注。尽管尚不能断然肯定旅游业发展会引起犯罪的增加, 但至少可以认为两者之间存在较为密切的联系。那么, 研究这种联系机制, 研究与旅游业发展有关的社会犯罪现象的规律, 保护社会安定, 保护旅游者和当地居民人身及财产安全, 促进旅游业健康成长无疑是十分必要的。

(8) 旅游国际合作问题。无论是政府间的还是行业或企业间的合作, 都会涉及一系列国内法或国际法问题, 其中较为重要的有国家主权问题、国际法律权利义务的实现问题、国际旅游合作中的法律责任问题。

(9) 旅游争议解决问题。既然在旅游活动中各种纠纷是难以杜绝的, 就必须认真研究它们产生的原因、发展的规律, 以及解决这些争议应适用的法律和具体的解决办法。

小资料1-1: 旅游合同陷阱

旅游合同陷阱是旅游经营者(主要是旅行社)利用自己的专业优势, 故意在旅游合同中对保护旅游者权益的条款进行弱化, 通过含糊其辞、易产生歧义的用语来诱骗旅游者, 或是签订根本不具有有效性的合同。通过对调查问卷数据的分析和实地走访, 在现行旅游市场中存在的合同陷阱问题主要表现在三个方面(如图1-1所示):

第一，由于旅行社单方面掌握着旅游合同制定的主动权，对合同中涉及旅游者权益的条款规定不明确或没有规定，从而导致其服务缩水。

第二，旅行社在旅游合同中玩文字游戏，用模棱两可的、不规范的、易产生歧义的语言、文字等标识，使旅游者误解。

第三，旅游合同自身的有效性也存在问题。旅游者参加旅行社组织的旅游活动时，即使与旅行社签订了旅游合同，但如果旅行社无证经营、超越经营范围或是违反国家相关规定，则合同自身的有效性有问题，进而使旅游者无法成功地运用法律维权。

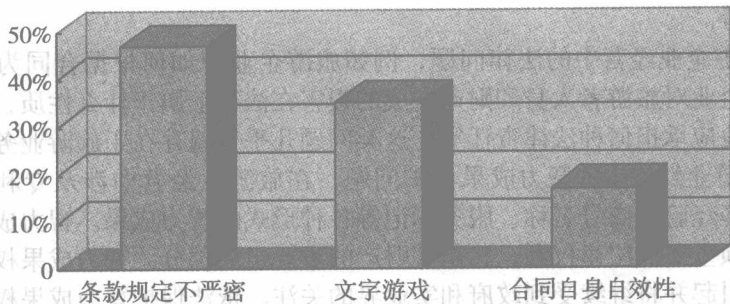


图 1-1 旅游合同陷阱

资料来源 杨富斌、韩玉灵、王天星：《旅游法论丛·第一辑》，78~90页，北京，中国旅游出版社，2005。

1.2 旅游法的概念和特征

1.2.1 旅游法的概念

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。

旅游法有广义和狭义之分。广义的旅游法是一个法律、法规体系，它是由国家制定或认可的调整旅游活动中产生的各种社会关系的法律、法规的总称。狭义的旅游法是指旅游基本法，即规定一国发展旅游事业的根本宗旨、根本原则和旅游活动各主体根本权利、义务的法律。在我国，广义的旅游法包括：全国人民代表大会制定的旅游法律；国务院制定的旅游行政法规；国家旅游行政主管部门制定的部门规章；地方旅游法规；我国政府缔结、承认的国际旅游公约和规章等。狭义的旅游法是指中华人民共和国旅游基本法，目前这部基本法仍未出台。

1.2.2 旅游法的调整对象

不同的部门法各有其特定的调整对象，即特定的社会关系。法律正是通过对这些特定的社会关系所进行的规范性调整实现国家相应管理意图的。由于各种法律规范所确认、调整的社会关系和具体规定的权利、义务不同，因而相应的法律关系也有不同的种类，如：国家行政机关相互之间或国家行政机关与公民、法人之间基于行政法规形成的行政法律关系；公民之间或公民与集体、国家之间，由于财产关系和人身关系，基于民法而形成的民事法律关系；犯罪人因作出侵害他人人身或财产行为，基于刑法而形成的国家或被害人同罪犯之间的刑事法律关系等。

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。旅游法的调整对

象,主要是指在旅游活动(包括旅游管理、经营、参观游览等与旅游有关的活动)中形成的带有旅游或体现旅游活动特点的社会关系。在旅游业的发展中,需要由法律调整的特定社会关系有:

(1) 国家行政管理部门与旅游经营者之间的关系,主要包括旅游、工商、税务、外汇、物价等行政主管部门与旅游经营者之间的关系;

(2) 国家行政管理部门之间的关系,主要包括旅游行政管理部门与工商、文物、建设、外汇、电影电视等行政管理部门之间的关系;

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

(4) 上下级行政管理部门之间的关系,如各级旅游行政管理部门之间的关系;

(5) 旅游经营者相互之间、旅游经营者与相关部门之间的关系,既包括旅行社、住宿业、旅游车船公司等相互之间的关系,也包括民航、铁路、园林、工艺美术等部门与旅游经营者基于平等的主体地位而产生的经济关系;

(6) 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与旅游经营者之间产生的权利义务关系。这也是一种基于民事主体而产生的权利义务关系。

(7) 中国旅游经营者与外国旅游经营者在业务交往中所产生的关系,主要包括中外合资、合作而产生的关系。

典型案例1—1: 昼景夜看的秘密

为了开阔孩子的眼界,利用假期,王女士带儿子参加了某国际旅行社组织的赴泰国、中国香港、中国澳门旅游团。

香港段旅游时间是8月19日至21日。18日从曼谷乘飞机到达香港已近中午。按照原定的行程,旅游团应该游览香港市容,入夜后登太平山顶观看港岛夜景。但是,香港地接社的导游在带领旅游团匆匆观看了会展中心外景和维多利亚港湾后,将应该第二天游览的海洋公园项目移到了当天下午,由于时间紧迫,海洋公园游玩得也是匆匆忙忙。结束海洋公园的游览活动,天已全黑,导游又带领旅游团去了著名的浅水湾。按照行程计划,浅水湾本应该在第二天上午游览,现在却安排在晚上,完全失去了游览意义。整个旅游团的旅游者十分不满,要求按照行程计划去太平山顶观看港岛夜景。导游却以太平山交通管制为由,拒绝带领旅游团前往。到了第二天,原来计划中的游览景点浅水湾、海洋公园已经在头一天安排了,时间空出来,导游正好安排旅游团购物。旅游团被带到珠宝店后,导游一改在景点时常叮嘱旅游团的守时要求,而不讲集合时间,让大家充分地“享受购物的乐趣”。王女士指责导游没有按照游览计划进行,影响了游览质量。导游却指着合同书中的一行字“行程仅供参考,顺序可以调整,但景点不变”,说顺序是调整了,但景点并没有减少,太平山没有去,是因为交通管制,旅行社也无能为力。

王女士认为旅行社导游为了从旅游者购物活动中得到好处,不惜牺牲旅游者的利益,她要求旅行社赔偿损失。

案例分析:

王女士的要求应该得到支持。

(1) 旅游者参加旅行社组织的旅游活动主要目的是游览景点，旅游行程安排首先应当满足实现合同主要目的的需要。不同的景点对参观游览的时间有相应的要求，旅游团的游览活动有时要受交通、气候等多种因素的影响，可以合理地调整，但是将白天的游览项目调整到夜晚，显然不能称为合理。本案中，浅水湾调整为夜间游览，失去了游览价值，等于旅游者没有享受。按照国家旅游局《旅行社质量保证金赔偿试行标准》第八条第一款“导游擅自改变活动日程，减少或者变更参观项目，旅行社应退还景点门票、导游服务费并赔偿同额违约金”，旅行社应当赔偿王女士等旅游者游览浅水湾的旅游费用及同额违约金；旅行社如果不能提供证明太平山交通管制导致旅游团不能上山的证据，也应对旅游者作出赔偿。

(2) 导游费尽心思调整行程，昼景夜看，目的是空出时间，安排购物活动，从中捞取好处。按照《旅行社质量保证金赔偿试行标准》第八条第三款“导游违反合同或旅程计划，擅自增加购物次数，每次退还旅游者购物价款的20%”，王女士等旅游者可以依据此条款及有关证据向旅行社提出赔偿要求。

资料来源：段国强：《旅游投诉案例与分析》，97~98页，北京，中国旅游出版社，2003。

1.2.3 旅游法的特征

一个法律部门的特征是指它不同于其他法律部门之处。虽然旅游社会关系从性质上说大多属于民事法律关系、经济法律关系和少量行政法律关系，但由于旅游活动主体、客体、内容方面的特殊性，旅游法和一般的民法、经济法、行政法规又有所不同，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。旅游法的特征主要有以下几点：

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，即使在一些旅游业比较发达的国家也还没有一部完整的旅游法典。我国立法机关虽然有旅游立法规划，但迄今为止，中国的旅游法律、法规还远远没有自成体系。

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，其区别在于权利、义务的性质不同。但旅游法是以旅游为中心统一起来的，既然旅游活动中的权利、义务既有实体性的，也有程序性的，那么，旅游法律、法规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个统一整体，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、法规体系

由于旅游活动是一种国际范围的社会经济文化活动，加之各国旅游发展水平不同，法律制度不同，文化背景各异，因此，旅游法律、法规不限于单一形式，而形成了一种多元化、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。

1.2.4 旅游法与相关法律的区别

旅游法是调整旅游社会关系的法律规范的总称。旅游法是各国法律体系的一个组成部分,也是一个独立的法律部门。通常把调整同一类社会关系的法律规范归并为一个法律部门。各个法律部门的划分主要是由它们所调整的不同社会关系决定的。法律体系是由许多相互区别而又相互联系的法律部门结合起来的有机整体。

1) 旅游法与宪法的区别

各国的宪法都是该国的根本大法,是国家的总章程。宪法的内容规定了各国的社会制度和国家制度的根本原则。旅游法必须遵循而不得违反宪法的各项规定,应该把宪法的各项根本规定在旅游游览领域中加以具体化,用以调整各种旅游社会关系。

2) 旅游法与行政法的区别

从一定意义上讲,旅游法同行政法是相互区别又相互联系的。

从联系看,许多行政法规与旅游法规是从不同角度去调整同一社会关系,是用不同的方法规范合法的旅游行为,或者处分违法的旅游行为。比如,按照旅行社审批、登记、年检的管理规定,成立新的旅行社,须持旅游行政管理部门的批准文件和颁发的《旅行社业务经营许可证》到工商行政管理部门办理登记注册。没有上述批准文件和许可证的,工商行政管理机关不予受理。又如,旅行社在业务经营中假冒其他旅行社的注册商标、品牌和质量认证标志的,由工商、旅游行政管理部门依照《中华人民共和国商标法》和《中华人民共和国反不正当竞争法》等有关法律、法规处罚。

从区别看,旅游法同行政法在调整对象和调整方法方面又有不同之处。行政法是关于国家行政管理活动的法律规范的总称,调整着整个国家的行政管理活动,包括政治、经济、文化、教育、科学、卫生、国防、外交等方面的行政活动;旅游法则仅仅调整旅游社会关系。行政法采用行政程序,以命令、指示、批复等行政手段调整上下级之间的行政隶属关系;旅游法则多采取规定、通知、函复、调解、仲裁、诉讼等程序规范旅游合法行为和处理旅游违法行为。

3) 旅游法与刑法的区别

旅游法同刑法也是既相互联系又相互区别的。

从联系看,许多违反旅游法的行为,如果情节恶劣、后果严重,便成为触犯刑律的犯罪行为。正因为这样,一些旅游法规明确规定了严重违反旅游法规要追究刑事责任的条款。比如,《旅行社经理资格认证管理规定》明确指出:“私自出售、转让、伪造旅行社经理人员资格证书者,由旅游行政管理部门注销或没收其资格证书。有非法所得的,没收其非法所得。触犯刑律的,由司法机关追究其法律责任。”

从区别看,刑法是关于犯罪和刑罚的法律规范的总称,是用刑罚的方法制裁和预防犯罪,以维护社会秩序。旅游法则主要是调整旅游社会关系,维护旅游社会秩序。所以刑法和旅游法所调整的社会关系的内容和方法也有明显的区别。

1.2.5 旅游法的作用

旅游法对促进国际旅游活动以及旅游业的发展发挥了重要的作用。概括起来大致表现在以下几个方面:

1) 规定旅游法各主体的权利、义务和责任

旅游法对各主体权利、义务和责任的规定主要有两个作用:一是划定它们的应

为、可为和勿为，为其提供一个法律允许的活动范围；二是将这些规定作为一种衡量标准，判断各主体的行为是否合法、有效。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、无效的行为，法律不予保护，而且如果这种行为侵犯了其他主体的合法权益，法律要给予相应的制裁。

2) 为旅游的发展创设良好的法律环境

旅游法明确规定了各主体的权利、义务和责任，使各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，从而保证了旅游活动的正常秩序，为旅游的发展创设了一个良好的法律环境。

3) 丰富了部门法体系

无论各国是否有系统的旅游立法计划，仅凭各国政府出于对旅游立法活动客观必要性的认识而制定旅游法律、法规这一点，就可以使调整旅游社会关系的各种法律规范在事实上形成一个相对独立的法律部门，从而丰富各国的法律体系，即在传统的刑法、民法、商法、经济法、行政法等部门法之外又增加一个旅游法。在国际法中也在逐渐形成一个发展中的新分支——国际旅游法，使法律体系得以丰富和发展。

国旅游法律制度

1.3.1 我国旅游立法与旅游法制建设

1) 旅游立法的概念

立法又称法的制定，是指国家机关依照其职权范围，通过一定程序制定、修改、废止法律规范的活动。它既包括拥有立法权的国家机关的立法活动，又包括被授权的其他国家机关制定从属于法律的规范性法律文件的活动。

旅游立法是由国家立法机关制定、修改、废止旅游法律、法规的活动，是国家加强对旅游事业管理的手段。旅游立法就其范围而言，不仅包含旅游基本法，而且涉及调整旅游社会关系的一系列法律、法规；它不仅是法律、法规的制定活动，而且包含对原有法规进行修改和废止的活动。

2) 旅游立法体制

根据我国法律规定，拥有立法权的机关主要有：

(1) 全国人民代表大会及其常务委员会（以下简称全国人大及其常委会）

全国人大及其常委会根据宪法行使国家立法权，是专门的国家立法机关。只有全国人大及其常委会才有权制定法律。

(2) 国务院

国务院有权根据宪法和法律制定旅游行政法规发布有关决定和命令。国务院发布的决定和命令属于规范性文件的，同样具有行政法规的效力。

(3) 国务院旅游行政主管部门

根据法律，国务院旅游行政主管部门可以在本部门的权限内发布命令、指示和规章。

(4) 地方国家权力机关

根据宪法和有关法律，省、自治区、直辖市以及省级人民政府所在地的市和经国

务院批准的较大市的人民代表大会及其常务委员会，在不与宪法、法律、行政法规相抵触的情况下，有权制定地方旅游法规，在本地区实施。地方国家权力机关及其常设机关和地方国家行政机关还有权分别发布决议、决定和命令，其中属于规范性文件的，同样具有地方法规的效力。

(5) 民族自治地方国家权力机关

根据宪法，民族自治地方的人民代表大会有权依照当地民族的政治、经济和文化特点，制定自治条例和单行条例，但必须报请上一级人民代表大会批准后方能生效。

除了上述立法机关外，香港特别行政区和澳门特别行政区还享有单独的立法权。

从我国的立法体系来看，宪法由全国人大制定；旅游基本法和单行法律由全国人大常委会制定；旅游行政法规由国务院根据宪法和有关法律制定；旅游部门规章由国务院有关部、委、局制定；地方性旅游法规依据法规的级别、使用的区域，分别由法律规定的地方国家权力机关、地方行政机关制定，如图1—2所示。

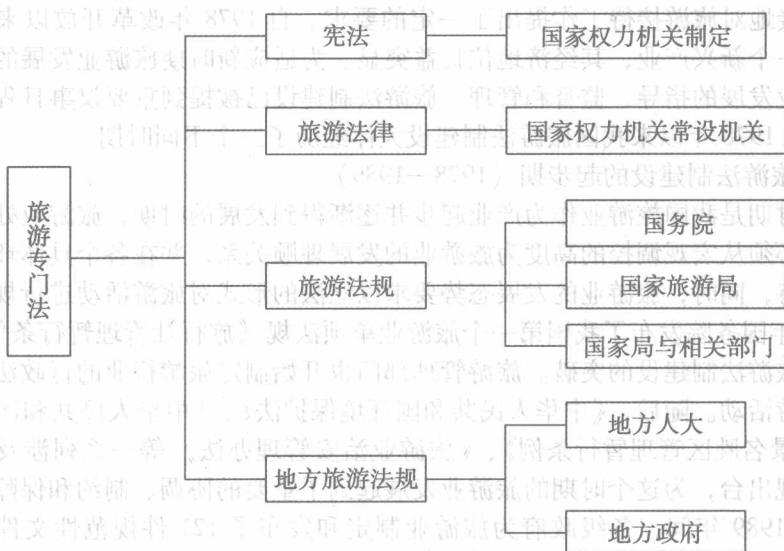


图1—2 我国旅游专门法体系

资料来源 杨富斌、韩玉灵、王天星：《旅游法论丛·第一辑》，22~23页，北京，中国旅游出版社，2005。

3) 旅游法律、法规的效力

旅游法律、法规在宪法的指引下，逐步形成多层次的旅游专门法体系。由于旅游立法机关层次的不同，它们所制定的法律、法规的效力也是不同的。在我国，旅游法律、法规的效力由高到低依次为旅游基本法、行政法规、地方性法规。旅游基本法是旅游业的大法，它规范旅游业发展的基本问题，由国家立法机关的常设机关制定，属于国家二级法的范畴；旅游行政法规，指国务院以总理令的形式颁布的规范性文件，以及以部门首长令的形式颁布的规范性文件，当然这两种规范性文件的法律效力是不同的；地方旅游法规主要是指地方立法机关制定的规范性文件以及在此基础上制定的地方政府部门规章。其相互关系是，宪法是依据，依据宪法制定法律、法规；以国家

法律、法规为制定地方性旅游法规、规章的依据，不可越位。

4) 旅游立法程序

旅游立法程序是指有旅游立法权的国家机关制定旅游法律、法规的工作程序。它包括制定、修改、废止和解释法律的工作程序。

在我国，根据有关法律、法规，制定法律的程序通常包括提出法律议案、审议法律草案、通过法律和公布法律四个步骤。旅游法的制定也应该按上述程序进行。

根据国务院《行政法规制定暂行条例》、国务院办公厅《关于改进行法规发布工作的通知》等，制定旅游行政法规的工作程序应该包括：立法计划的制订；法规、规章的起草；法规、规章的审议；法规、规章的通过与备案。

5) 我国旅游法制建设

新中国成立以后很长一段时期里，我国的旅游工作主要以接待一些社会主义国家的友好人士和少数外国旅游者为主，旅游法制建设基本上是一片空白，仅有一些基础性文件间接地对旅游接待工作提出了一定的要求。自1978年改革开放以来，旅游业作为我国一个新兴产业，其经济地位日益突显。为适应新时期旅游业发展的需要，加强对旅游业发展的指导、监督和管理，旅游法制建设已被提到重要议事日程上来。从总体上看，1978年以来我国旅游法制建设大体经历了三个不同时期。

(1) 旅游法制建设的起步期（1978—1989）

这一时期是我国旅游业作为产业起步并逐渐得到发展的时期，旅游业处于初始阶段，国家必须从宏观调控的高度为旅游业的发展理顺关系，并在各个具体环节对旅游业进行扶持，同时，旅游业的发展态势要求以立法的形式对旅游活动进行规制。

1985年国务院发布了我国第一个旅游业单项法规《旅行社管理暂行条例》，它标志着我国旅游法制建设的突破。旅游管理部门也开始制定旅游行业的行政法规，具体地规范旅游活动。随后，《中华人民共和国环境保护法》、《中华人民共和国文物保护法》、《风景名胜区管理暂行条例》、《旅游业治安管理办法》等一系列涉及旅游业的法律、法规出台，为这个时期的旅游业发展起到了重要的协调、制约和保障作用。从1985年到1989年间，各级政府为旅游业制定和发布了121件规范性文件，其中由省、自治区、直辖市人民政府制定和发布的地方旅游规章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。这些规章和规范性文件，很多都是围绕旅游管理体制改革的展开的，它们以法规的形式明确了旅游行政管理部门的行业管理职能。这一阶段各地方政府还加强了对旅行社、导游以及旅游饭店的管理，规范了外地旅游办事机构的设立和运作，依法促进了旅游从业人员培训和教育等工作，并将旅游业管理工作纳入了法制轨道。

(2) 旅游法制建设的发展期（1990—1998）

这一时期，中国旅游业基本上完成了基础建设，即将转入快速发展时期，在国际国内旅游业发展的新形势下，旅游法制建设在更为广泛的领域和层次上取得了进展，依法治旅、依法兴旅已成为这个时期旅游法制建设的发展目标。

1990年国家旅游局经国务院批准，下发了《关于进一步清理整顿旅行社意见的通知》，制定并颁布了《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》等相关法规和部门规章。1991年，国务院以国发〔1991〕8号文件

的形式转发了国家旅游局起草的《关于加强旅游行业管理若干问题的请示》，为实现旅游全行业管理上轨道提供了政策依据。同年，国家旅游局还初步完成了《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。

这一时期，随着《里约环境与发展宣言》、《联合国21世纪议程》、《生物多样性公约》、《关于旅游业的21世纪议程》、《可持续旅游发展宪章》、《可持续旅游发展行动计划》等国际性重要文件的陆续面世，可持续发展观对旅游业产生了革命性的影响，对中国旅游业的发展及旅游法制建设的方向提出了新要求。结合新形势、新要求，国家旅游局从安全管理、加强对旅行社的质量管理、加强对旅游资源的管理、加强旅游区环境保护、加强旅游市场管理和旅游发展规划管理诸多方面入手，以可持续发展观为指导，进一步加大了对旅游业发展各个层面的管理力度。

(3) 法制建设的逐渐完善期（1999年以后）

经过20多年的探索和实践，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和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增长点地位的确定，中国旅游业走上了理性、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，中国旅游法制建设正逐步走向健康完善的新时期。

1999年国家旅游局发布《旅游发展规划管理暂行办法》，促进了中国旅游业的可持续发展。2000年国务院办公厅发出了《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年又下发了《国务院关于进一步加快旅游业发展的通知》，这为我国旅游宏观综合性立法提供了极为重要的依据。2002年颁布的《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制管理的转变。在此基础上，国家旅游局与相关部门还废除了一批与WTO原则相违背的规章制度。为了适应WTO行业规范要求，各地根据国务院的政策、法规和国家旅游局的规章制度，结合各自实际又相应出台或修订了一批地方性法规和规章制度。截止到2003年，除香港、澳门和台湾以外，在全国32个省、自治区、直辖市中，已有27个省、区、市颁布了地方性旅游法规。

中国旅游法制建设，经过上述三个不同时期的探索与实践，旅游法律、法规体系日渐完善，这将为促进我国旅游事业的健康发展提供有力的法律保障。

1.3.2 我国旅游法律体系

1) 两类多层次法律、法规

中国目前有两类法律、法规调整着旅游社会关系。一类是通用性的法律、法规，如《中华人民共和国合同法》（以下简称《合同法》）。尽管这些法律在立法意图上不是专门针对旅游社会关系制定的，但事实上它所提供的法律原则和规定也适用于旅游事业。第二类则是专门性的旅游法律、法规。这种旅游专门立法的原因，是在旅游活动领域存在着某些不同于一般经济或社会关系的特殊的权利义务关系，仅用通用型法律的一般原则和规定，不足以调整这些特殊关系。

改革开放以后，我国旅游业迅猛发展，已经成为国民经济新的增长点，国家和旅游主管部门十分重视对旅游的立法和法制建设，到目前为止，我国已逐步建立起规范