



新世纪

新世纪高职高专旅游管理类课程规划教材

教育部高等学校高职高专旅游管理类专业教学指导委员会第一届教学成果奖

旅游法规

LÜYOU FAGUI

(第三版)

新世纪高职高专教材编审委员会 组编

主 编 陈佳平



大连理工大学出版社
DALIAN UNIVERSITY OF TECHNOLOGY PRESS



新世纪高职高专旅游管理类课程规划教材

教育部高等学校高职高专旅游管理类专业教学指导委员会第一届教学成果奖

旅游法规

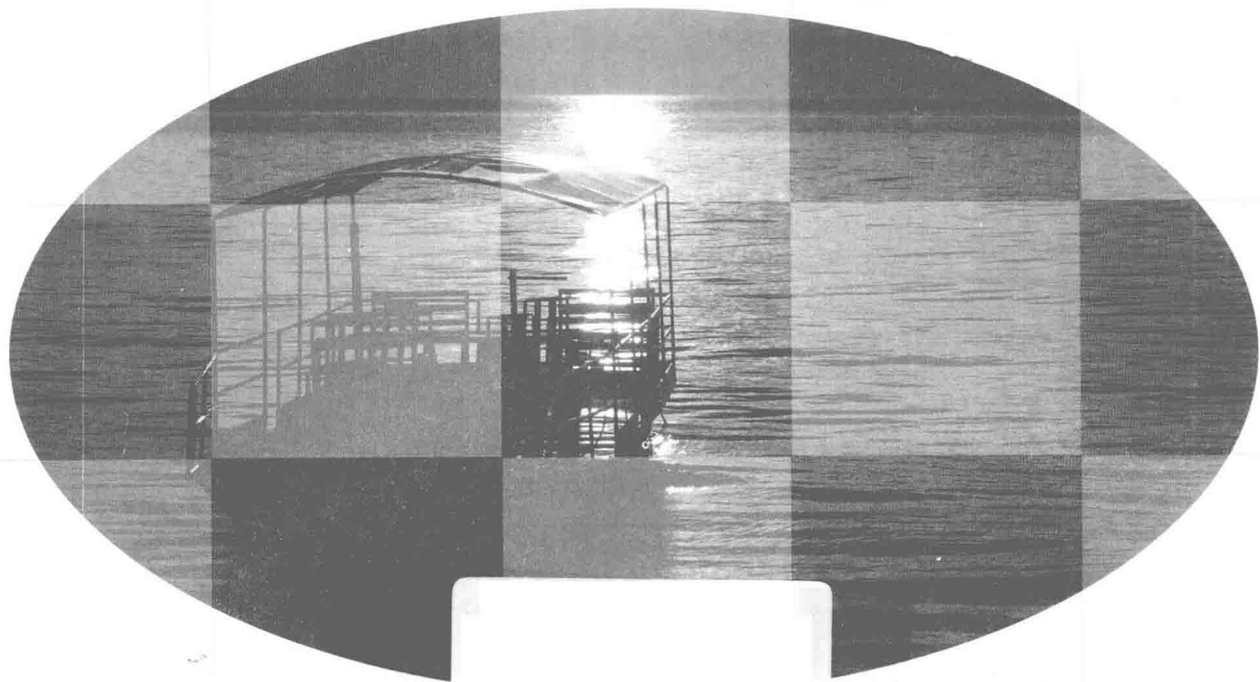
LÜYOU FAGUI

(第三版)

新世纪高职高专教材编审委员会 组编

主编 陈佳平

副主编 张健让 武国强



大连理工大学出版社
DALIAN UNIVERSITY OF TECHNOLOGY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

旅游法规 / 陈佳平主编. —3 版. —大连: 大连理工大学出版社, 2013. 2(2014. 2 重印)

新世纪高职高专旅游管理类课程规划教材

ISBN 978-7-5611-7656-6

I. ①旅… II. ①陈… III. ①旅游业—法规—中国—
高等职业教育—教材 IV. ①D922. 296

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 029552 号

大连理工大学出版社出版

地址: 大连市软件园路 80 号 邮政编码: 116023

发行: 0411-84708842 邮购: 0411-84703636 传真: 0411-84701466

E-mail: dutp@dutp. cn URL: <http://www.dutp. cn>

大连力佳印务有限公司印刷 大连理工大学出版社发行

幅面尺寸: 185mm×260mm 印张: 16. 75 字数: 384 千字

印数: 27501~29000

2006 年 6 月第 1 版

2013 年 2 月第 3 版

2014 年 2 月第 9 次印刷

责任编辑: 欧阳碧蕾

责任校对: 牛 莉

封面设计: 张 莹

ISBN 978-7-5611-7656-6

定 价: 35. 50 元

我们已经进入了一个新的充满机遇与挑战的时代,我们已经跨入了21世纪的门槛。

20世纪与21世纪之交的中国,高等教育体制正经历着一场缓慢而深刻的革命,我们正在对传统的普通高等教育的培养目标与社会发展的现实需要不相适应的现状作历史性的反思与变革的尝试。

20世纪最后的几年里,高等职业教育的迅速崛起,是影响高等教育体制变革的一件大事。在短短的几年时间里,普通中专教育、普通高专教育全面转轨,以高等职业教育为主导的各种形式的培养应用型人才的教育发展到与普通高等教育等量齐观的地步,其来势之迅猛,迫人深思。

无论是正在缓慢变革着的普通高等教育,还是迅速推进着的培养应用型人才的高等职业教育,都向我们提出了一个同样的严肃问题:中国的高等教育为谁服务,是为教育发展自身,还是为包括教育在内的大千社会?答案肯定而且唯一,那就是教育也置身其中的现实社会。

由此又引发出高等教育的目的问题。既然教育必须服务于社会,它就必须按照不同领域的社会需要来完成自己的教育过程。换言之,教育资源必须按照社会划分的各个专业(行业)领域(岗位群)的需要实施配置,这就是我们长期以来明乎其理而疏于力行的学以致用问题,这就是我们长期以来未能给予足够关注的教育的目的问题。

如所周知,整个社会由其发展所需要的不同部门构成,包括公共管理部门如国家机构、基础建设部门如教育研究机构和各种实业部门如工业部门、商业部门,等等。每一个部门又可作更为具体的划分,直至同它所需要的各种专门人才相对应。教育如果不能按照实际需要完成各种专门人才培养的目标,就不能很好地完成社会分工所赋予它的使命,而教育作为社会分工的一种独立存在就应受到质疑(在市场经济条件下尤其如此)。可以断言,按照社会的各种不同需要培养各种直接有用人才,是教育体制变革的终极目的。



随着教育体制变革的进一步深入,高等院校的设置是否会同社会对人才类型的不同需要一一对应,我们姑且不论。但高等教育走应用型人才培养的道路和走研究型(也是一种特殊应用)人才培养的道路,学生们根据自己的偏好各取所需,始终是一个理性运行的社会状态下高等教育正常发展的途径。

高等职业教育的崛起,既是高等教育体制变革的结果,也是高等教育体制变革的一个阶段性表征。它的进一步发展,必将极大地推进中国教育体制变革的进程。作为一种应用型人才培养的教育,它从专科层次起步,进而应用本科教育、应用硕士教育、应用博士教育……当应用型人才培养的渠道贯通之时,也许就是我们迎接中国教育体制变革的成功之日。从这一意义上说,高等职业教育的崛起,正是在为必然会取得最后成功的教育体制变革奠基。

高等职业教育还刚刚开始自己发展道路的探索过程,它要全面达到应用型人才培养的正常理性发展状态,直至可以和现存的(同时也正处在变革分化过程中的)研究型人才培养的教育并驾齐驱,还需要假以时日;还需要政府教育主管部门的大力推进,需要人才需求市场的进一步完善发育,尤其需要高职高专教学单位及其直接相关部门肯于做长期的坚忍不拔的努力。新世纪高职高专教材编审委员会就是由全国 100 余所高职高专院校和出版单位组成的旨在以推动高职高专教材建设来推进高等职业教育这一变革过程的联盟共同体。

在宏观层面上,这个联盟始终会以推动高职高专教材的特色建设为己任,始终会从高职高专教学单位实际教学需要出发,以其对高等职业教育发展的前瞻性的总体把握,以其纵览全国高职高专教材市场需求的广阔视野,以其创新的理念与创新的运作模式,通过不断深化的教材建设过程,总结高职高专教学成果,探索高职高专教材建设规律。

在微观层面上,我们将充分依托众多高职高专院校联盟的互补优势和丰裕的人才资源优势,从每一个专业领域、每一种教材入手,突破传统的片面追求理论体系严整性的意识限制,努力凸现高职教育职业能力培养的本质特征,在不断构建特色教材建设体系的过程中,逐步形成自己的品牌优势。

新世纪高职高专教材编审委员会在推进高职高专教材建设事业的过程中,始终得到了各级教育主管部门以及各相关院校相关部门的热忱支持和积极参与,对此我们谨致深深谢意;也希望一切关注、参与高等职业教育发展的同道朋友,在共同推动高等职业教育发展、进而推动高等教育体制变革的进程中,和我们携手并肩,共同担负起这一具有开拓性挑战意义的历史重任。

新世纪高职高专教材编审委员会

2001 年 8 月 18 日

前言

《旅游法规》(第三版)是新世纪高职高专教材编审委员会组编的旅游管理类课程规划教材之一。

为了适应我国旅游业的迅猛发展与“依法治旅”的实际需要,我们根据高等职业院校旅游专业教学发展的迫切要求,认真总结现有旅游法规教材的编写经验,精心编写了本教材。

本教材从旅游业实际和高职院校旅游人才培养要求出发,对我国旅游业所涉及的法律、法规和政策进行了全面的阐述与分析,具有系统性、新颖性和实用性的特点。在内容上,反映了我国旅游法制建设的最新成就,介绍了最新的法律法规制度;在结构上,突出内在联系的逻辑性和完整性,编写体例更加合理,更贴近教学,每章前均有本章学习目标和重、难点提示,每章后均有练习与思考题,便于学生在学习中能突出重点;在实践上,本书编写注重理论与实际案例的结合,每章内容均附有一定的案例,重在培养学生运用旅游法律法规知识分析、解决旅游行业实际问题的能力。

本教材具有以下突出特点:

1. 注重内容的基础性、全面性和通用性。教材的编写既注重章节内容的基础性、完整性和新颖性,同时又注意章节内容之间的内在逻辑性;既注重知识的通用性,又注重教材的原创性和实用性。

2. 注重技能性与应用性。教材对旅游业实践中的典型案例进行了收集、编辑和分析,用案例启发学生独立思考,帮助学生生活学活用旅游法规知识,培养学生分析问题和解决问题的能力。

3. 注重针对性和简明性。教材的编写充分体现了学生的心理特性和认知、技能的形成规律,极力采用简明扼要的表述方式阐释旅游法规的重点问题,力求清楚易懂、言简意赅,便于学生理解和掌握。

本教材由河南职业技术学院陈佳平任主编,由郑州旅游职业学院张健让、石家庄铁路职业技术学院武国强任副主编。新疆农业职业技术学院王昀参与了部分章节的编写工作。具体写作分工如下:第一章、第七章由武国强编写;第二章、第四章、第五章、第十章由陈佳平编写;第三章、第九章由王昀编写;第六章、第八章、第十一章由张健让编写。全书由陈佳平拟定编写题纲并统稿、定稿。

本教材既可供高等职业院校旅游专业的学生使用,也可作为全国导游人员职业资格考试旅游法规的教材和参考资料,同时也可以作为各类旅游职业教育的参考用书。

特别需要说明的是,在本教材的编写过程中,我们参阅并征引了众多学者、专家的著作,在此向他们表示衷心的感谢。同时,向所有为本书的编写、出版提供帮助的人员表示诚挚的谢意。

我国旅游业发展迅速,旅游法规理论与实务等诸多问题需要进一步探索和研究,且由于编者水平有限,时间仓促,难免有不当之处,敬请广大读者批评指正。

为方便教学,本教材配有电子课件,如有需要,请登录教材服务网站下载。

编者
2013年2月

所有意见和建议请发往:dutpgz@163.com

欢迎访问教材服务网站:<http://www.dutpbook.com>

联系电话:0411-84708462 84708445



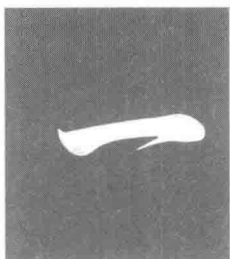


第一章 旅游法概述	1
第一节 旅游法的产生及调整对象	2
第二节 旅游法律关系	9
第二章 旅行社法规制度	17
第一节 旅行社概述	18
第二节 旅行社的设立	19
第三节 旅行社管理法规制度	25
第四节 旅行社的运营	30
第三章 导游人员管理法规制度	42
第一节 导游人员管理法规概述	43
第二节 导游人员的权利和义务	50
第三节 导游人员的管理	58
第四章 合同法律制度	67
第一节 合同法概述	68
第二节 合同的订立	72
第三节 合同的效力	81
第四节 合同的履行	85
第五节 合同的变更和转让	88
第六节 合同的终止、解除	92
第七节 违约责任	95
第五章 消费者权益保护法律制度	118
第一节 消费者权益保护法概述	119
第二节 消费者的权利与经营者的义务	121
第三节 消费者权益保护体系	128
第六章 旅游投诉管理法规制度	139
第一节 旅游投诉	140
第二节 旅游纠纷的处理	146
第七章 旅游安全管理与旅游保险法规制度	154
第一节 旅游安全管理概述	155
第二节 旅游安全事故的处理	157
第三节 旅游保险和旅游保险合同	162
第四节 旅行社责任保险	168

第八章 旅游交通运输法律制度	174
第一节 旅游交通管理概述	175
第二节 旅客航空运输管理	180
第三节 旅客铁路运输管理	185
第九章 住宿、饮食、娱乐管理法律制度	190
第一节 旅游饭店管理法律制度概述	191
第二节 旅游饭店星级评定制度	194
第三节 旅游饭店行业规范	198
第四节 旅游饭店治安管理条例	203
第五节 食品卫生管理法律制度	204
第六节 娱乐场所管理条例	212
第十章 旅游资源管理法律制度	219
第一节 旅游资源保护法规概述	220
第二节 自然旅游资源的法律保护	222
第三节 人文旅游资源的法律保护	230
第四节 旅游区(点)质量等级的划分与评定	235
第十一章 旅游者出入境管理法律制度	240
第一节 中国公民出入境管理制度	241
第二节 中国公民出国旅游管理办法	243
第三节 外国人出入境管理制度	250
第四节 外国人出入境检查制度	254
参考文献	258



第



章

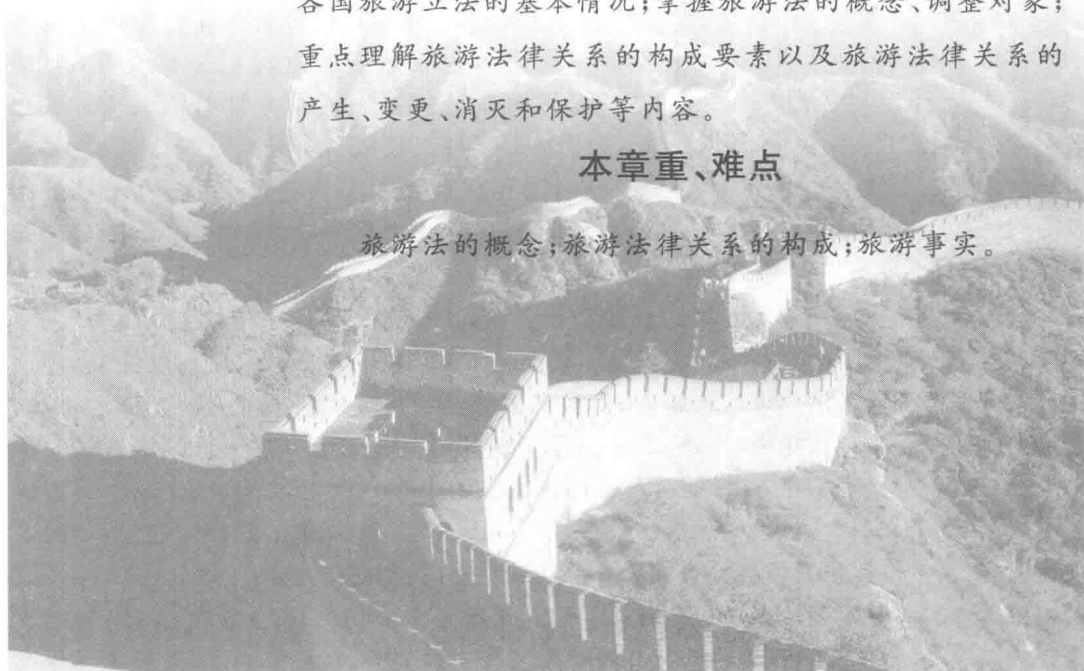
旅游法概述

学习目标

通过对本章的学习,使学生了解旅游法的产生及世界各国旅游立法的基本情况;掌握旅游法的概念、调整对象;重点理解旅游法律关系的构成要素以及旅游法律关系的产生、变更、消灭和保护等内容。

本章重、难点

旅游法的概念;旅游法律关系的构成;旅游事实。



第二次世界大战结束后,在世界范围内,政治局势相对稳定,经济迅速恢复和发展,特别是随着现代科学技术在生产上的广泛应用,社会生产力得到了极大的提高,人民生活水平也大幅度提高,一些国家相继地采用带薪休假制度。人们可自由支配的收入和时间增多了,为外出休闲度假创造了条件,旅游成为一种社会时尚。旅游业在世界范围内迅猛发展起来,一些国家为了维护旅游者的切身利益,促进本国旅游业的健康发展,协调国际旅游,纷纷制定和出台了一些法律和法规。

第一节 旅游法的产生及调整对象

一、旅游业的发展和旅游法的产生

旅游活动产生于原始社会末期,在漫长的奴隶社会和封建社会里,旅游活动的内容与形式都在不断地变化和向前发展,既有以经济为目的的旅行经商活动;也有以公务为目的的国事访问;更多的是观光消遣旅行、文化和修学旅行、宗教旅行等。历史上,世界各国涌现出一批著名的旅行家,如中国的郦道元、汪大渊、徐霞客;意大利的马可·波罗,他们留下的脍炙人口的游记著作使他们名垂青史、万古流芳。由于时代的局限,奴隶社会和封建社会的旅游活动一直停留在分散的和个别的形式上,没有形成规模和产业门类。到了近代,资本主义生产关系的确立和工业革命的兴起大大提高了社会生产力,改变了社会结构。社会财富的增加、交通的日益发达、人民生活水平的提高都为旅游活动的发展奠定了基础,旅游活动开始由个人的活动转变为社会大多数人的生活需要,并



逐渐形成规模。一个新的经济领域——旅游业随之诞生了。1841年,英国人托马斯·库克组织了世界上第一次团体包价旅游。他包租一列火车,载运540人,从莱斯特到拉夫伯勒参加禁酒大会。1845年,库克在莱斯特正式成立了托马斯·库克旅行社,专门从事旅游代理业务,成为世界上第一位专职的旅游代理商。旅行社的出现具有划时代的意义,标志着

旅游业的诞生。

旅游业成为诸多产业中发展最快的产业之一,被誉为“朝阳产业”、“无烟工业”。旅游业具有创汇率高、投资回报高、提供就业机会多、带动相关产业发展、促进文化交流、增进各国人民的相互了解和友谊等特点,世界各国都在积极采取措施大力开拓旅游市场,发展本国的旅游事业。据统计,1992年,旅游业的发展速度已高居各产业之榜首,成为世界上第一大产业。这一年,国际旅游和各国国内旅游总收入接近35 000亿美元,并提供了1.27亿个工作机会,占世界总数的五分之一。1994年,在旅游业直接和间接供职的人数达两亿人,全世界每九位参加工作的人中就有一位在从事旅游业的工作。

旅游业的蓬勃发展给人类社会带来了巨大的利益,同时也给社会造成一些消极的负面影响。例如,一些国家在旅游资源开发利用过程中的失误,造成了对资源、环境和生态

的破坏,引起国际、国内旅游企业间的无序竞争和利益冲突等。随着旅游业的发展,旅游活动中的这些矛盾、冲突和纠纷日趋增多和复杂化,如何处理和解决旅游者与旅游经营者之间的关系、旅游经营者之间的关系、旅游活动与生态平衡和环境保护之间的关系、国际旅游业之间的关系、旅游业的发展与社会政治、经济、文化生活之间的关系等一系列问题,提到了一些国家和政府的议事日程上来,他们已经认识到通过法律手段来规范和调整上述各种社会关系的重要性和迫切性。

20 世纪 50 年代末 60 年代初,“旅游法”的概念出现了。日本、韩国、巴西、墨西哥、英国、美国等国,根据本国的具体情况,相继制定了专门用于调整旅游活动领域中各种社会关系的法律、法规。同时,一些国家和旅游组织还签订了一批国际旅游公约、条约和协定,使旅游立法工作日趋完善。

知识链接 ▶▶▶ 法的起源

法不是人类社会所固有的,而是随着私有制和阶级的产生而产生的。最初是不成文的习惯法,后来出现了成文法,最后才有了完整的成文法典。原始社会没有法,人们的行为准则是在长期的社会生活中自发产生的,反映全体氏族成员的意志和利益的习惯。随着社会生产力的发展,出现了生产资料私有制,原始社会解体,奴隶社会形成,产生了奴隶和奴隶主两大对抗阶级。在政治上和经济上占统治地位的奴隶主阶级,为了维护自己的根本利益,需要一种特殊的行为规则来约束和镇压处于被统治地位的奴隶,这种特殊的行为规则就是法。法代表统治阶级的意志和利益,是通过规定人们的权利和义务为人们提供行为标准的社会规范。

二、世界旅游立法概况

世界旅游立法分为国际旅游立法和国内旅游立法。国际上没有统一的旅游立法机构,国际旅游立法是各主权国家在不违背国际法的原则下,就其适用的旅游法律规范,按照其意志共同协商的结果。国际旅游法律规范一般是以公约、条约和协定等形式表现出来,根据缔约国家的多少,又分为双边或多边公约、条约和协定等。其适用的范围一般只限于缔约国和承认参加国,不涉及其他国家,也不能侵害其他国家的利益。国内旅游立法是一个主权国家的统治阶级为维护其利益而制定的旅游法律规范,其法律效力仅限于本国国家主权范围内,但其中涉外内容,外国人在该国境内时也必须遵守。

(一) 国际旅游公约、条约和协定

旅游业带来的巨大经济效益受到各国政府的极度重视,许多国家都把旅游业作为国民经济的重要组成部分,但是旅游业发展过程中产生的负面消极影响也引起了各国政府的警惕,一些主权国家为了确保旅游业的健康发展,维护国家主权,协商签订了一系列的国际公约、条约和协定。

(1)《统一国际航空运输某些规则的公约》,1929 年 10 月 12 日在华沙签订,故称《华沙公约》。我国于 1958 年参加该公约,自同年 10 月 18 日起对我国生效。该公约对国际航空客、货运输,客票、行李票、运单、承运人责任等作了比较全面的规定。



(2)《国际航空运输协定》，1944年在芝加哥签订。该协定要求参加国的民航组织按其协定飞行、着陆和办理客货运输任务，凡是参加该协定的国家均享有该协定规定的权利并承担相应义务。



(3)《关于铁路旅客及行李运输的国际公约》，1970年2月7日在伯尔尼签订。该公约就国际间的铁路客货运输的一些问题作了比较详细的规定。我国和一些国家在制定有关国内铁路运输法规时曾借鉴和使用该公约的有关条款。

(4)《关于旅行契约的国际公约》，1970年4月23日在布鲁塞尔签订。该公约是国际旅行合同的范本，规定了国际旅行合同的主要内容，明确了旅游经营者、中间人和旅游者之间彼此的权利和义务关系。

(5)《国际旅馆业新规程》，1981年11月2日由国际旅馆协会理事会通过。制定该规程的目的是希望国际旅馆业规程得到各国的普遍承认，适用旅馆合同的国际职业习惯应进行统一规范，使旅客和旅馆双方都了解自己应享受的权利和承担的义务。

(6)关于制止在航空器内犯罪等国际公约。这些国际公约包括：1963年9月14日在东京签订的《关于在航空器内的犯罪和其他某些行为的公约》；1970年12月16日在海牙签订的《关于制止非法劫持航空器的公约》；1971年9月23日在蒙特利尔签订的《关于制止危害民用航空安全的非法行为公约》。我国政府参加了上述三个公约，但是我国对争端仲裁提交国际法院的条款提出了保留。

(二)旅游业发达国家的国内旅游立法

旅游业发达的西方国家旅游立法活动日趋系统化和专门化，但由于各国国情不同，特别是法律文化传统不同，在旅游立法的指导思想、立法程序、法律法规的形式上又各具特色。旅游业发达国家的旅游立法活动及其制定的法律法规主要有两种情况：一种情况是调整旅游活动的规定，表现在通用性的法律法规之中，这些国家的立法者认为用通用性法律的一般规定就可以调整旅游活动，用不着对旅游进行专门立法，如德国的民法典、南斯拉夫的债务关系法等；另一种情况是专门为旅游业制定法律和法规，这些国家的立法者认为旅游活动具有特殊性，仅靠借用其他法律中的原则性规定不能有效地调整旅游活动中的各种错综复杂的社会关系，因此需要制定专门的旅游业法律法规。

1. 美国的旅游立法

1979年5月美国的《全国旅游政策法》出台，该法从国家发展旅游业的作用、政府对旅游业的领导作用、旅游资源保护、旅游企业政策和旅游者的政策等五个方面作了规定。该法的宗旨是在联邦政府、州、地方政府、有关公众和私人组织之间建立一种合作关系，并采取切实可行的方法和措施来贯彻执行全国旅游政策。

美国还制定了一系列关于旅游的单行法规和法案，以保证旅游业的健康发展，如保护公园和旅游地的法律对旅游资源的开发、利用和游览地的保护都作了具体规定，关于旅行社的法律对旅行社的开办和经营等作了具体的规定。此外美国还制定了一些和旅游业相关的行业单行法规，如《运输法》、《商业法》等，从不同层面保证了旅游业的发展。



2. 日本的旅游立法

1952年日本制定了《旅行联络法》，规定对从事旅游业的商人进行注册登记，进行必要的监督。1963年6月制定了《日本旅游基本法》，规定了日本旅游业发展的基本方针。1971年又制定了《旅行业法》，取代了以前的《旅行联络法》。《旅行业法》对旅行种类、交易形式、旅游业务、各营业部门的设置、契约条款的认可、达成交易的书面交付等方面都作了具体的规定。1995年2月24日日本国会通过了《日本旅行业法修改草案》，其要点包括修订注册登记制度、改善营业保证金制度、改善旅行社等业务工作、加强旅行协会指导权限等四个方面。这些法律对旅行社依法经营、保护旅游者利益等方面都起了重要作用。

日本还制定了一些与旅游业相关的行业法律。如1911年制定的《历史古迹名胜天然纪念物保护法》、1929年制定的《国宝保护法》、1931年制定的《国立公园保护法》、1933年制定的《重要美术品保护法》等，这些法律对保护日本旅游资源起了重要作用。

3. 其他国家的旅游立法

其他国家也都根据旅游业发展的需要制定了本国旅游法律。如1966年巴西颁布了《巴西联邦共和国旅游组织法》，1967年韩国制定了《韩国旅游振兴法》，1969年英国出台了《英国旅游发展法》。此外，西班牙、菲律宾、法国、埃及、瑞士等国也都制定了专门的旅游法。

三、我国旅游法制建设

(一) 我国旅游业的发展

我国的旅游业在20世纪50年代就产生了，但直到60年代中期仍处于草创时期。1954年4月15日，中国国际旅行总社及上海、广州、杭州、南京等14个分社成立，积极开展外事和旅游接待工作，当时接待的主要是苏联和东欧国家的旅客，还没向西方国家敞开大门，国内旅游者人数微乎其微。这时旅游接待部门的主要任务是从事政治接待，不计经济效益，由国家给予补贴，旅游业还没有实现商品化，也没有形成复杂的社会关系。

1978年党的十一届三中全会后，我国实行“对外开放，对内搞活”的政策，我国的旅游业蓬勃发展起来。1986年国务院将旅游业纳入国民经济和社会发展规划，旅游业真正成为一门新兴产业，一些专门从事旅游的单位，如旅行社和各类饭店如雨后春笋般出现在神州大地，旅游接待人数和旅游收入与日俱增。截至2010年底，全国旅行社的总数为22 784家，直接从业人员为277 262人，其中大专以上学历为170

872人；全国共有饭店13 991家，从业人员1 581 772人，其中大专以上学历318 862人。全国旅游业总收入1.57万亿元，同比增长21.7%。其中，国内旅游人数达21亿人次，同比增长10.6%；国内旅游收入1.26万亿元，同比增长23.5%。入境旅游人数达1.34亿人次，同比增长5.8%；出境旅游人数5 739万人次，同比增长20.4%。为了加强对旅游业的管理，从中央到地方各级政府建立了一整套旅游管理体系。



(二)我国的旅游法制建设

我国旅游业的发展使政府认识到应对旅游业专门立法,以确保旅游业在法制轨道上健康有序地发展。

1. 旅游基本法

1982 年国家旅游局成立了《中华人民共和国旅游法》(以下简称《旅游法》)起草领导小组和工作小组,先后于 1985 年和 1989 年两次向国务院提交送审稿;2009 年 12 月《旅游法》起草工作再次全面启动。

2010 年 1 月 31 日至 2 月 2 日在京召开了国家旅游局配合起草《旅游法》工作组第一次全体会议;2010 年 5 月 18 日,国家旅游局召开配合全国人民代表大会财政经济委员会(以下简称财经委)起草《旅游法》专家论证会,通报调研组的调研情况。经过一系列的调研、论证工作,于 2010 年底形成了第一稿草案。2011 年 2 月 15 日《旅游法》立法专家座谈会在京召开。该法被列入 2011 年全国人大常委会立法工作计划。

2012 年 8 月,十一届全国人大常委会第二十八次会议上,首次审议了《旅游法》(草案)。9 月,国家旅游局公布《旅游法》(草案)。12 月,十一届全国人大常委会第三十次会议再次审议了《旅游法》(草案)。《旅游法》(草案)高端研讨会的与会专家一致认为,旅游法的出台将是中国旅游业发展的里程碑,是 1300 多万旅游人的翘首以待,是所有旅游者的众望所归,也是中国经济发展转型和旅游产业发展的大势所趋。

案例阅读

专家:旅游立法是我国旅游业发展的迫切需求

2011 年 5 月 26 日至 27 日,《旅游法》起草组在北京举行了“旅游法”立法研讨会。专家学者分别就国内外旅游立法现状及趋势、旅游业监管体制、旅游者权利义务、旅游规划和旅游民事关系特殊性等相关情况和旅游立法的重点问题,进行了专题演讲。

与会专家指出,在我国旅游业三十多年的发展进程中,制定一部旅游法是我国旅游工作者、从业者和社会各界的要求和期盼。旅游立法已成为我国旅游业发展的迫切需求。

时任全国人大常委会副委员长周铁农说,发展旅游业对于促进消费、转变经济发展方式、提高人民群众生活质量具有重要意义和作用。旅游是经济社会发展到当前阶段广大人民群众的必然需求和权利,要保障好这一权利的实现。当前我国旅游业进入了快速发展的“黄金期”,但与人民群众最满意的现代服务业的要求相比,还存在不小的差距。我国旅游立法仍然滞后。为了向旅游者提供安全、有序的服务,规范旅游市场秩序、改善旅游环境,正确处理旅游资源保护和开发的关系,促进旅游业的可持续发展,应当尽快制定一部综合性的旅游法,以确立我国旅游业的产业地位、发展措施,并规范涉及旅游的权利义务关系,保护旅游者的合法权益。

全国人大常委会委员、财经委主任委员、旅游法起草组组长石秀诗说,经过改革开放三十多年的快速发展,旅游业越来越成为我国国民经济的战略性产业,在目前国际国内



经济形势下,大力发展旅游业,对于扩大内需、调整结构、改善民生具有重要意义。为促进旅游业持续健康发展,进一步规范旅游市场,解决旅游业存在的突出问题,尽快制定一部综合性的旅游法十分必要。旅游法立法宜采取综合性立法模式,注重发挥市场机制作用,着力建立行为规范和市场规则;应当建立旅游业发展综合协调机制;把各项旅游活动建立在旅游资源保护的基础上;更加注重保障旅游者合法权益;有效解决旅行社和导游人员行为不规范的问题。

旅游法起草副组长、国家旅游局局长邵琪伟说,随着我国改革开放不断深入,市场经济体制不断完善,旅游产业快速发展,由于国家层面没有综合性的旅游立法,地方旅游立法缺少上位法及由此带来的问题和矛盾日趋增多,严重影响和制约了我国旅游业的持续健康发展。我国旅游市场需要旅游立法加以规范,旅游资源和环境保护需要旅游立法加以规范,旅游服务质量提升需要旅游立法加以保障,旅游者合法权益需要旅游立法加以保障。

2. 旅游行业管理法律法规

(1)旅行社管理方面。1985年5月国务院颁发《旅行社管理暂行条例》,1996年10月将其修订为《旅行社管理条例》,2009年2月国务院公布《旅行社条例》。国家旅游局先后出台了《旅行社质量保证金暂行规定及其细则》、《旅行社质量保证金赔偿试行标准》、《旅行社经理资格认证管理规定》、《关于加强全国旅行社审批、登记、年检管理的通知》、《旅行社条例实施细则》、《旅行社服务质量赔偿标准》等。

(2)旅游饭店管理方面。经国务院批准,公安部出台了《旅馆业治安管理办法》,国家旅游局制定了《中华人民共和国评定旅游涉外饭店星级的规定》和《中华人民共和国旅游涉外饭店星级标准》等。

(3)导游人员管理方面。1999年5月国务院公布了《导游人员管理条例》,国家旅游局制定了《导游人员管理实施办法》、《导游员职业等级标准》、《导游证管理办法》等。

(4)出境游管理方面。国家旅游局制定了《出境旅游领队人员管理办法》和《旅行社出境旅游服务质量》等。

(5)旅游安全管理方面。国家旅游局制定了《旅游安全管理暂行办法》及其实施细则、《重大旅游安全事故报告制度试行办法》、《漂流旅游安全管理暂行办法》、《旅游突发公共事件应急预案》,国家旅游局与外交部共同发布了《中国公民出境旅游突发事件应急预案》等。

(6)旅游投诉与纠纷处理方面。国家旅游局先后制定了《旅游投诉暂行规定》、《旅游投诉处理办法》。

3. 与旅游业相关的法律法规

与旅游业相关的法律法规主要有《中华人民共和国公民出境入境管理法》、《中华人民共和国外国人入境出境管理法》、《中国民航旅客、行李国际运输规则》、《铁路旅客及行李包裹运输规程》、《文物保护法》、《风景名胜区管理暂行条例》、《中华人民共和国消费者



权益保护法》、《中华人民共和国食品卫生法》、《营业性歌舞娱乐场所管理办法》等。

四、旅游法的概念及其调整对象与作用

(一) 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,即以旅游法律关系为调整对象的各种法律规范的总和。

旅游法有广义和狭义之分。广义的旅游法是一个法律规范体系,是由国家制定或认可的调整旅游活动中所产生的各种社会关系的法律规范的总称;狭义的旅游法是指旅游基本法,即规定一个国家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关系的法律。我国的旅游基本法目前正在制定过程中。

(二) 旅游法调整的对象

旅游法调整的对象是旅游活动领域内各种社会关系,主要有四种:

(1) 旅游主管机构与旅游企业之间、旅游主管部门上下级之间的领导和被领导的关系。这种纵向关系中双方的地位是不平等的,如旅游企业有向税务主管部门纳税的义务,却无要求回报的权利。

(2) 旅游企业之间、旅游企业与其他企业之间、旅游企业与旅游者之间的关系。这种横向关系是平等主体之间的关系,当事人的法律地位是平等的,权利和义务也是对等的。

(3) 旅游企业内部的关系。即各行政部门之间领导与被领导的关系、企业与职工的关系等。

(4) 旅游活动领域中的涉外关系。即中外合资经营企业、中外合作经营企业、外商独资企业中的合作经营关系和政府认许关系,对外国旅游者法律地位的确定、企业聘请外国专家等产生的涉外关系。

(三) 旅游法的作用

旅游法明确规定了各主体的权利、义务和责任,为旅游业的发展创造了良好的法律环境,保证了旅游业的正常有序的发展,维护了旅游者的合法权益。

知识链接 ▶▶▶ 法律和法规

法律是指拥有立法权的国家机关依照立法程序制定和颁布的规范性文件,是法的主要形式。

法规是宪法、法律、法令、条例、规则、章程等规范性文件的总称。

制度和条例

制度是国家在一定的历史条件下形成的政治、经济、文化等各方面的体系。如社会主义制度。

条例,是国家机关制定或批准的规范性文件的名称之一,在我国有些只规定某一类事项的法律称为“条例”,如《中华人民共和国治安管理处罚条例》。

