

PUP6

21世纪全国高职高专

旅游系列

规划教材

旅游管理专业系列

旅游法规实用教程

LÜYOU FAGUI SHIYONG JIAOCHENG

主 编 周 葳

- 紧跟旅游立法进程
- 提供最新真题解析
- 基于双证展开内容



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

21 世纪全国高职高专旅游系列规划教材

旅游法规实用教程

主 编 周 崑
副主编 贾玉芳 李 霞
参 编 张元奎 邓莎莎
闫花帅 胡慧华



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

内 容 简 介

本书是面向应用型高职高专教学的旅游管理类教材。全书以旅游法、旅行社、导游人员、合同法、消费者权益保护法为主线,共分 9 个模块。本书紧跟我国旅游法律法规的立法进程,反映最新旅游法律法规的内容,注重知识的基础性、全面性和通用性,力争体现系统、最新和实用的特点。

本书以依法兴旅、有利于取得“双证”为原则,完整地涵盖了旅游业的各要素所涉及的法律、法规以及导游资格证考试大纲中的所有内容。本书可作为应用型旅游管理院校的必修课教材,也可作为导游资格证考试考生的复习教材,更是旅游爱好者与旅游工作人员的参考读物。

图书在版编目(CIP)数据

旅游法规实用教程/周崴主编. —北京: 北京大学出版社, 2012.8

(21 世纪全国高职高专旅游系列规划教材)

ISBN 978-7-301--21137-3

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 193920 号

书 名: 旅游法规实用教程

著作责任者: 周 崴 主编

策划编辑: 刘国明 李彦红

责任编辑: 刘国明

标准书号: ISBN 978-7-301-21137-3/F · 3293

出版者: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址: <http://www.pup.cn> <http://www.pup6.cn>

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62750667 出版部 62754962

电子邮箱: pup_6@163.com

印刷者: 河北滦县鑫华书刊印刷厂

发 行 者: 北京大学出版社

经 销 者: 新华书店

787 毫米×1092 毫米 16 开本 16.5 印张 384 千字

2012 年 8 月第 1 版 2012 年 8 月第 1 次印刷

定 价: 31.00 元

未经许可, 不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有 侵权必究 举报电话: 010-62752024

电子邮箱: fd@pup.pku.edu.cn

前 言

按照世界旅游业发展的一般规律,人均 GDP 接近 5000 美元时,旅游将成为城镇居民生活的基本内容和主要的消费需求。据预测,“十二五”期间,我国人均 GDP 将达到并超过 5000 美元,城乡居民年均出游将超过两次。同时,随着交通、城市建设、旅游基础设施的发展完善,将使旅游通达性和便捷性明显提升,这都为旅游业持续快速发展奠定了一定的坚实的基础。我国旅游业发展的成绩有目共睹,但观光旅游热点产品的过于集中,导致旅游旺季部分景区一票难求、一导难求等,旅游纠纷、旅游投诉问题也越发凸显。这必然需要旅游从业人员熟悉与掌握旅游法律法规,广大旅游爱好者了解旅游法律法规,旅游学子们学好旅游法律法规,为此我们编写了这本《旅游法规实用教程》,以满足社会需要和教学需要。

本书紧跟我国旅游法律法规的立法进程,反映出最新旅游法律法规的内容,注重知识的基础性、全面性和通用性,力争体现系统、最新和实用的特点,以依法兴旅、有利于取得“双证”为原则,完整地涵盖了旅游业的各要素所涉及的法律、法规以及导游资格证考试大纲中的所有内容。

本书在内容方面,系统介绍了我国旅游业所涉及的政策与法规的基础性知识,并将最新的政策和法律、法规知识介绍给读者。例如:在本书中,对我国颁布的《旅行社条例》与《旅行社条例实施细则》进行了解释与阐述;对我国最新颁布的《旅游投诉处理办法》、《旅行社责任保险管理办法》、修改后的《铁路旅客运输规程》和《铁路旅客运输办理细则》、2010 版的《旅游饭店星级的划分与评定》等相关规定作了较为充分的阐述;作为我国旅游相关的法律、法规,对我国最新颁布的《保险法》与《食品安全法》规定内容进行详细的介绍。在实践需求方面,本书编写注重理论与实际案例的结合,通过实事的案例直观展现于读者面前,充分体现旅游法规的实用性特点,并加入了近年来的导游资格证考试真题,以促进学生学与做的结合,达到一个良好的学习效果。

本书由周崮拟定编写提纲。参加编写的有:张元奎(模块 1)、周崮(模块 2)、李霞(模块 3、8)、贾玉芳(模块 5)、邓莎莎(模块 7)、胡慧华(模块 4、6)、闫花帅(模块 9)。全书最后由周崮统稿。

在写作过程中,本书参阅并征引了众多学者、专家的著作,在此我们表示衷心的感谢。

中国旅游业发展迅速,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,本书难免有不足之处,敬请读者批评指正。

编者

2012 年 6 月

目 录

1 认知旅游行业法律环境	1	项目 2.3 旅行社的经营管理	32
模块概要	2	任务 2.3.1 旅行社的经营原则 与经营规则	32
项目 1.1 法律常识	3	任务 2.3.2 旅行社的权利 与义务	34
任务 1.1.1 法的语源——法	3	任务 2.3.3 旅行社的法律责任	38
任务 1.1.2 法的概念及特征	3	项目 2.4 旅游投诉	39
任务 1.1.3 法律责任	4	任务 2.4.1 旅游投诉的概念 与特征	41
项目 1.2 旅游法的概述	6	任务 2.4.2 旅游投诉的受理	41
任务 1.2.1 旅游法的产生	6	任务 2.4.3 旅游投诉的处理	44
任务 1.2.2 旅游立法	7	项目 2.5 旅行社质量保证金制度	44
任务 1.2.3 旅游法的概念与 调整对象	8	任务 2.5.1 质量保证金 制度概述	45
任务 1.2.4 我国现行的旅游法规	9	任务 2.5.2 旅行社服务质量 赔偿标准	47
项目 1.3 旅游法律关系	11	模块小结	48
任务 1.3.1 旅游法律关系的 概念与构成要素	11	真题再现	48
任务 1.3.2 旅游法律关系的 确立与保护	12	3 认知旅游行业民间大使	52
模块小结	14	模块概要	53
真题再现	14	项目 3.1 导游人员概述	55
2 认知旅游行业龙头企业	17	任务 3.1.1 导游人员的概念	55
模块概要	18	任务 3.1.2 导游人员的分类	56
项目 2.1 旅行社概述	20	项目 3.2 导游人员资格考试制度	58
任务 2.1.1 旅行社的概念	21	任务 3.2.1 参加导游人员资格 考试的条件	58
任务 2.1.2 旅行社的经营范围	22	任务 3.2.2 导游资格的 考试内容	59
项目 2.2 旅行社的设立	23	任务 3.2.3 导游人员资格证书 的取得与管理	59
任务 2.2.1 旅行社的设立条件 与法定程序	23	项目 3.3 导游人员证书制度	60
任务 2.2.2 旅行社分支机构的 设立	28	任务 3.3.1 导游证的含义与 导游证的分类	60
任务 2.2.3 外商投资旅行社的 设立	29		

任务 3.3.2 申请领取导游证的法定程序.....61	项目 4.1 旅游交通管理法规制度..... 91
任务 3.3.3 颁发导游证的期限及有关规定.....62	任务 4.1.1 旅游交通与旅游交通管理法规概述..... 91
任务 3.3.4 导游证管理.....64	任务 4.1.2 旅客航空与铁路运输管理法律制度..... 96
项目 3.4 导游人员的等级考核制度.....66	项目 4.2 旅游者出入境管理法律制度..... 108
任务 3.4.1 导游人员等级考核的划分.....66	任务 4.2.1 中国公民出入境管理制度..... 108
任务 3.4.2 导游人员等级考核评定办法.....67	任务 4.2.2 中国公民出境旅游管理办法..... 112
任务 3.4.3 导游人员等级考核评定的组织管理.....67	任务 4.2.3 外国人入出中国国境的管理制度..... 119
任务 3.4.4 导游员职业等级标准.....67	任务 4.2.4 出入境检查制度..... 122
任务 3.4.5 政策和措施.....70	模块小结..... 123
项目 3.5 导游人员的权利和义务.....70	真题再现..... 123
任务 3.5.1 导游人员的权利.....70	5 认知旅游安全与旅游保险法律制度 127
任务 3.5.2 导游人员的义务.....73	模块概要..... 128
任务 3.5.3 其他有关规定.....76	项目 5.1 旅游安全管理概述..... 129
项目 3.6 导游人员管理制度.....77	任务 5.1.1 旅游安全工作的意义..... 129
任务 3.6.1 导游人员的计分管理制度.....77	任务 5.1.2 旅游安全管理工作方针和原则..... 130
任务 3.6.2 导游人员的年审管理制度.....78	任务 5.1.3 旅游安全管理机构及其职责..... 130
项目 3.7 对出境领队人员的管理.....79	项目 5.2 旅游安全事故的处理..... 132
任务 3.7.1 出境旅游领队人员的含义.....79	任务 5.2.1 旅游安全事故的概念及分类..... 132
任务 3.7.2 申请领队证的条件.....79	任务 5.2.2 旅游安全事故的处理..... 133
任务 3.7.3 领队证的申领程序.....80	任务 5.2.3 外国旅游者在华旅游期间发生安全事故的处理..... 135
任务 3.7.4 领队证的颁发与管理..80	项目 5.3 风险性旅游项目的安全管理..... 137
任务 3.7.5 领队人员的职责与管理.....81	任务 5.3.1 漂流旅游安全管理... 137
任务 3.7.6 法律责任.....83	
模块小结.....84	
真题再现.....84	
4 认知旅游出行相关法律制度89	
模块概要.....90	

任务 5.3.2 空中游览安全管理.....139	项目 7.2 住宿业管理法规制度..... 183
项目 5.4 保险法律制度.....139	任务 7.2.1 旅游住宿业概述..... 183
任务 5.4.1 保险的概念和职能.....140	任务 7.2.2 旅游饭店的权利
任务 5.4.2 保险的分类.....140	和义务..... 184
任务 5.4.3 保险合同.....141	任务 7.2.3 旅游饭店的星级
项目 5.5 旅游保险法律制度.....142	评定制度..... 185
任务 5.5.1 旅游保险的概念.....142	任务 7.2.4 旅游住宿业治安管
任务 5.5.2 旅游保险合同的	理法规制度..... 188
订立、履行和终止.....143	项目 7.3 娱乐场所管理法规制度..... 189
任务 5.5.3 旅游保险的种类.....144	任务 7.3.1 娱乐场所管理
模块小结.....148	法规概述..... 190
真题再现.....148	任务 7.3.2 娱乐场所管理相关
6 认知旅游业的发展基础.....154	法律规定..... 190
模块概要.....155	模块小结..... 193
项目 6.1 旅游资源概述.....156	真题再现..... 193
任务 6.1.1 旅游资源的概念及	8 认知合同法律制度..... 196
特征.....156	模块概要..... 197
任务 6.1.2 旅游资源的分类.....157	项目 8.1 合同与合同法概述..... 199
项目 6.2 旅游资源的保护与管理	任务 8.1.1 合同概述..... 199
法律制度.....158	任务 8.1.2 合同法概述..... 200
任务 6.2.1 旅游资源保护的	项目 8.2 合同的订立..... 201
法律制度.....158	任务 8.2.1 订立合同的要件..... 201
任务 6.2.2 自然旅游资源的	任务 8.2.2 订立合同的程序..... 203
法律保护.....159	任务 8.2.3 格式条款..... 205
任务 6.2.3 人文旅游资源的	项目 8.3 合同的效力..... 206
法律保护.....167	任务 8.3.1 合同生效..... 206
任务 6.2.4 旅游区(点)质量	任务 8.3.2 无效合同..... 207
等级的划分与评定.....171	任务 8.3.3 可变更与可撤销
模块小结.....172	合同..... 208
真题再现.....173	任务 8.3.4 合同无效和被撤销
7 认知旅游食、住、娱相关	的法律后果..... 208
法规制度.....177	任务 8.3.5 效力待定的合同..... 209
模块概要.....178	项目 8.4 合同的履行..... 209
项目 7.1 食品安全法律制度.....179	任务 8.4.1 合同的履行原则..... 209
任务 7.1.1 食品安全法概述.....179	任务 8.4.2 合同履行的规则..... 210
任务 7.1.2 食品安全管理及	项目 8.5 合同的变更、转让、
法律责任.....180	终止与解除..... 211

任务 8.5.1 合同的变更.....	211
任务 8.5.2 合同的转让.....	211
任务 8.5.3 合同的终止.....	212
任务 8.5.4 合同的解除.....	213
项目 8.6 违约责任.....	214
任务 8.6.1 违约责任概述.....	214
任务 8.6.2 违约责任的承担 方式与免除.....	215
项目 8.7 合同的争议处理.....	217
项目 8.8 旅游合同.....	218
任务 8.8.1 旅游合同的含义 及立法概述.....	218
任务 8.8.2 旅游合同的特点.....	218
任务 8.8.3 旅游合同通过的 法律问题.....	219
模块小结.....	221
真题再现.....	221
9 认知旅游消费者权益保护法的 相关制度.....	226
模块概要.....	227
项目 9.1 旅游消费者权益保护概述.....	228
任务 9.1.1 消费者、旅游消费者 与消费者权益 保护法.....	228
任务 9.1.2 消费者权益保护法 的立法宗旨.....	230

项目 9.2 旅游消费者的权利和 旅游经营者的义务.....	231
任务 9.2.1 旅游消费者的权利 和旅游经营者的 义务.....	232
任务 9.2.2 旅游消费者的义务...	242
任务 9.2.3 旅游经营者的法律 责任.....	243
项目 9.3 旅游消费者权益保护.....	244
任务 9.3.1 旅游消费者的合法 权益受侵害的原因 分析及如何自我 保护.....	244
任务 9.3.2 国家对旅游消费者 权益的保护.....	246
任务 9.3.3 消费者组织对消费者 合法权益的保护.....	247
项目 9.4 旅游消费者权益争议的 解决.....	247
任务 9.4.1 旅游消费者权益争议 解决的途径.....	247
任务 9.4.2 消费者权益损害赔偿 主体及赔偿程序.....	248
任务 9.4.3 侵犯消费者合法权益 应承担的法律责任...	249
模块小结.....	250
真题再现.....	250
参考文献.....	256

1

认知旅游行业法律环境

教学目标

- (1) 树立学生的法律观念、增强法律意识。
- (2) 了解旅游法产生的背景。
- (3) 了解我国旅游立法的现状。
- (4) 掌握旅游法的概念、旅游法律关系的概念与特征。



模块概要

法律常识

法的语源
法的概念及特征
法律责任

旅游法概述

旅游法的产生
旅游立法
旅游法的概念与调整对象
我国现行的旅游法规

旅游法律关系

旅游法律关系的概念与构成要素
旅游法律关系的确立与保护

导入案例

制定《旅游法》对潜规则说“不”

针对2012年春节发生在海南三亚的餐饮宰客事件，全国人大代表、华中师范大学教授周洪宇，向十一届全国人大五次会议提交一份议案，呼吁国家尽快制定《旅游法》，对旅游行业的一些潜规则说“不”。

周洪宇称，“今年春节期间，海南三亚发生的餐饮业宰客事件，就对地方旅游业造成了恶劣影响。”周洪宇建议，国家尽快制定《旅游法》旨在保护和合理开发、利用旅游资源，规范旅游市场秩序，保护旅游者和旅游经营者的合法权益。

周洪宇还专门起草了一份《旅游法》立法建议稿。此建议稿包括八章67条。针对当前普遍存在的一些旅游业潜规则，建议稿均一一作出了相关规定。导游不得向游客兜售商品。建议稿称，导游人员应当按照旅游合同和旅游团队运行计划表提供相应的服务，不得擅自改变旅游合同或者团队运行计划。

周洪宇还建议，“旅游购物场所应当向旅游者提供有关商品或者服务的真实信息，明码标价，公平交易。不得虚假宣传，不得欺骗、诱导旅游者消费，不得强制旅游者进行交易。”建议稿提出，各地应建立旅游行业诚信经营公开承诺制度，并向社会公告。建立旅游行业诚信档案并向社会公开，接受公众查阅和监督。建立旅游行业失信惩戒制度，并报有关行政主管部门备案。旅游行业失信惩戒，由旅游行业协会诚信监理委员会依据行规行约作出自律决定。

（案例来源：长江商报，2012-03-11，<http://news.cnxianzai.com>）

项目 1.1 法律常识

任务 1.1.1 法的语源——灋

东汉许慎所著《说文解字》中解释：“灋，刑也。平之如水，从水；廌，所以触不直者去之，从去”。“法”以水作偏旁，比喻“平之如水”，代表公平，是衡量人们的行为是否符合“公平”这个准绳。“法”字中的“廌”，传说是一种头长独角，秉性公正的奇兽，它反映了上古时代盛行神明裁判，又相信法是正直、正义的准则。因此，“法”就词义而言，是“公平”地判断行为的是非、制裁违法行为的依据。

“律”据《说文》解释：“律，均布也”。“法”意指是要求人们普遍遵守的行为规范，以使行为协调一致。法和律因皆有公平、正义、统一的行为准则这个含义，所以二者“文虽有殊，其义一也”。

任务 1.1.2 法的概念及特征

1. 法的概念

法是由国家制定或认可，并以国家强制力保障其实施的行为规范的总和。广义的

“法律”包括宪法、法律（狭义）、行政法规、规章、判例、惯例、习惯法等各种成文法和不成文法，是上层建筑的重要组成部分，由经济基础决定，并为经济基础服务。

2. 法的特征

1) 法是调整人们行为的特殊社会规范

人们的行为规则基本分为两大类，一类是调整人与人之间关系的社会规范，包括法律规范、道德规范、宗教规范、礼仪习惯等，另一类是调整人与自然关系的技术规范，是人们关于如何运用自然力的行为规则。法律规范作为社会规范的特殊性在于它是统治阶级用来调整人与人关系的调整器，它是调整统治阶级与被统治阶级之间、国家与公民之间、公民相互之间关系的特殊的行为规则。

2) 法是由国家制定或认可的并具有普遍约束力的行为规范

法由国家制定或认可，表明法是以国家意志表现出来的，具有国家意志的属性。这是法有别于其他种种规范的重要特性之一。并且国家制定或认可的法，在该国权力管辖范畴内要求一律遵行，具有普遍约束力，也就是人们所称的“法律面前人人平等”，法的这种权威性来自国家权力，其国家意志性意味着法的极大权威和神圣尊严。

3) 法通过规定人们的权利义务调整社会关系

法总是明确规定人们在一定社会关系中的权利和义务，以此来调整人们的关系。这里显示了法律调整的特殊方式和范围。

4) 法由国家强制力保障实施

法的实施一般具有法定程序，以国家强制力保障。国家的暴力机关就行使着这项神圣的权利。法律上权利义务的实现，没有强制将失去保障。国家的司法活动或执法活动离不开强制和制裁。国家政权是法存在和运行的前提和基础。法的强制性质是由法的国家意志性质决定的，因此，强制和制裁必须由专门机关依照法定程序进行。

任务 1.1.3 法律责任

1. 法律责任的概念

法律责任的概念，有广义与狭义之分。广义的法律责任是指任何组织和个人都有遵守法律的义务，都应自觉地维护法律的尊严。狭义的法律责任是指违法人对自己的违法行为所应承担的那种带有强制性的法律上的责任。司法上通常对法律责任作狭义解释，人们在这里也是使用狭义上的“法律责任”这一概念。

法律责任一般分为刑事责任、民事责任、行政责任和违宪责任。

2. 刑事责任

1) 刑事责任的概念

刑事责任是指犯罪主体由于其行为触犯刑法，构成犯罪而导致受刑法处罚的责任。与其他法律责任相比较，刑事责任具有严厉性的特点。在现代，刑事责任是严格的个人责任。

在追究刑事责任要件中，犯罪主体是指实施犯罪行为，对自己的罪行依法应负刑事责任的人。根据我国刑法的规定，犯罪主体必须具备以下条件：第一，犯罪主体是

实施犯罪行为的人，不曾实施犯罪行为的人，不能成为犯罪主体；第二，自然人作为犯罪主体必须达到刑事责任年龄，即未满 14 岁的人，为完全不负刑事责任年龄；已满 14 岁不满 16 岁的人只对几种严重的犯罪负刑事责任，为相对负刑事责任年龄；已满 16 岁的人，为完全负刑事责任年龄；第三，自然人作为犯罪主体必须具有刑事责任能力，即具有辨认和控制其行为的能力。如精神病人即为无刑事责任能力人。

2) 承担刑事责任的方式

我国刑罚分为主刑和附加刑两大类。

(1) 主刑。主刑是指对犯罪分子适用的主要刑罚方法。主刑只能独立适用，不能附加适用。我国的主刑有 5 种。

① 管制（期限为 3 个月以上 2 年以下，数罪并罚不得超过 3 年）。

② 拘役（期限为 1 个月以上 6 个月以下，数罪并罚不得超过 1 年）。

③ 有期徒刑（期限为 6 个月以上 15 年以下，数罪并罚不得超过 20 年）。

④ 无期徒刑。

⑤ 死刑（犯罪的时候不满 18 周岁的人和审判的时候怀孕的妇女不适用死刑、包括死刑缓期二年执行）。

(2) 附加刑。附加刑是指既能附加于主刑适用也能独立适用的刑罚方法。在附加适用时，可以同时判处和执行不止一种的附加刑。我国的附加刑有 3 种，即罚金、剥夺政治权利、没收财产。

3. 民事责任

1) 民事责任的概念

民事责任是指在民事活动中，因从事不法行为，或者不履行合同义务，从而侵犯了对方的权利或者使对方的民事权利得不到实现，依法应承担的法律责任。

它主要是一种财产责任。

依据民事责任产生的原因不同，可分为侵权责任、违约责任和因违法行为而承担的补偿责任。民事责任的主体可以是自然人、法人、国家。

2) 承担民事责任的方式

根据我国《民法通则》的规定，承担民事责任的方式主要有停止侵害；排除妨碍；返还财产；恢复原状；消除影响；恢复名誉；赔礼道歉；赔偿损失等。上述各种方式，既可单独适用，也可合并适用。特别是因侵权而致人损害时，在责令行为人承担其他民事责任的同时，均可请求赔偿损失。

4. 行政责任

1) 行政责任的概念

行政责任是指因行政违法行为而承担的法律责任。行政责任可以分为违法行政责任和行政违法责任。

2) 承担行政责任的方式

(1) 行政处分。行政处分是国家机关、企事业单位对有违纪行为未构成犯罪的，或者构成犯罪但是依法不追究刑事责任的公务员或其他人员给予的行政处罚。

(2) 行政处罚。行政处罚是有国家特定的行政局管给予违反行政法规行为的公民或法人的一种强制措施。执行行政处罚的机关依照行政法规的规定,有的由公安机关行使,有的由工商行政管理机关、旅游行政管理机关、物价管理机关等行使。

(3) 劳动教养。劳动教养是行政制裁中最严厉的一种,其特征是实行强制性的劳动改造与教育。劳动教养的期限为1年到3年,必要时可延长1年。劳动教养期间,发给适当的工资。劳动教养人员解除劳动教养后,就业、上学不受歧视。

项目 1.2 旅游法的概述

任务 1.2.1 旅游法的产生

旅游作为人类社会的一种活动现象,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向前发展,既有日趋活跃的以经济为目的的旅行经商活动,也产生了如公务旅行、宗教旅行、观光旅行、消遣旅行、文化和修学旅行等大众旅游活动形式。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、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。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,需要有机机构提供帮助,这一需要导致了一个新的经济领域——旅游业的产生。



知识链接

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,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。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。旅游业创汇率高、投资回报高、提供就业机会多、能带动相关产业发展、促进文化交流等特点,已被越来越多的国家所认知,各国纷纷采取措施致力于本国旅游业的发展。进入20世纪90年代,旅游业的发展速度已高居其他产业之首,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、国际旅游业之间及旅游的发展与政治、经济、文化之间等一系列错综复杂的社会关系,成为许多国家和政府,特别是旅游发达国家亟待解决问题,他们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，旅游业的发展导致旅游法的产生，旅游立法成为旅游业向前发展的迫切要求。

总之，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，随着旅游业的不断发展而健全完善，对旅游业的健康发展，起到了重要的保护与促进作用。

任务 1.2.2 旅游立法

1. 旅游立法概述

1) 旅游立法的概念和范围

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。立法包含旅游基本法，并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。

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。

2) 旅游立法机关和旅游法规的效力

我国旅游立法机关是多层次的，主要包括以下几个方面。

(1) 全国人民代表大会及其常务委员会。它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。国务院有权制定旅游行政法规，发布有关决定和命令。

(3) 国务院旅游行政主管部门。根据法律规定，国务院旅游行政主管部门可以在本部门的权限内发布部门规章以及命令、指示。

(4) 地方国家机关。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，有权制定地方性法规与规章，在本地区实施。

(5) 民族自治地方的国家权力机关。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，其法律效力相当于地方性的法规与规章。

由于旅游立法机关层次的不同，它们所制定的法律规范的效力也是不同的。在我国，旅游法律规范同其他法律规范一样，其法律效力由高到低依次为法律、行政法规、部门规章、地方性的法规与规章。

2. 我国的旅游立法现状

自党的十一届三中全会以后，我国旅游业得到了突飞猛进的发展，旅游立法就是在这样的历史条件下开始的。我国旅游立法的基础同其他部门立法一样，必须有坚实的社会经济基础、政策基础和法律基础。《宪法》是国家的根本大法，也是我国旅游立法的最根本的法律基础，旅游立法必须与宪法规定的基本精神相一致，而不能与《宪法》相抵触。同时，我国其他部门法也为旅游立法提供了重要法律借鉴。除了立法原则、方法以外，颁布较早的一些法律不仅有许多规定可以用来调整旅游社会关系，而且还有一些法律规定直接涉及旅游活动领域。所有这些都为旅游立法奠定了法律基础。

知识链接

1982年，有关部门开始了我国的旅游基本法的起草工作，成立了专门的起草小组，结合我国旅游业的现状、现行的经济法规和旅游政策法规，参阅了美国、日本、墨西哥等国的旅游基本法等旅游法规，多次征求专家、学者和实际工作部门的意见，形成了草案。2010年，我国再次颁布了《旅游法》草案，并下发各省、自治区、直辖市旅游行政管理部门进行讨论，并形成讨论意见稿予以上交。但迄今为止，我国的旅游基本法仍未颁布。

尽管旅游基本法尚未颁布，但我国专门的旅游立法仍取得了相当的成就。十几年来国务院、国家旅游局和其他有关部门，颁布了许多行政法规和部门规章，涉及旅游企业及从业人员管理、旅游行业标准、旅游交通、旅游安全、旅游投诉等各个方面。同时一些地方因地制宜，适时出台了一些地方旅游法规。这些法规与有关法律相配套，对旅游业的发展起到了很大的保护和促进作用。

除了专门的旅游立法之外，我国现行的一些法律和《中华人民共和国民法通则》、《中华人民共和国刑法》、《中华人民共和国消费者权益保护法》、《中华人民共和国公民出入境管理办法》、《中华人民共和国海关法》、《中华人民共和国森林法》、《中华人民共和国环境保护法》、《中华人民共和国文物保护法》等，都在不同程度上对旅游社会关系起到了调整作用。

任务 1.2.3 旅游法的概念与调整对象

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。

1. 旅游法的调整对象是旅游活动领域中的各种社会关系

这些社会关系包括国家旅游行政管理机构与旅游经营者之间的关系、旅游者与旅游经营者之间的关系、旅游经营者与旅游经营者之间的关系、旅游经营者内部的关系、旅游者与旅游行政管理机构之间的关系、旅游涉外因素的关系（如外国旅游经营者与中国旅游经营者之间的关系）等。

2. 旅游法是旅游法律规范的总称

在我国，旅游法应当包括由全国人民代表大会以及人大常委会审议通过的旅游基本法、国务院制定颁布的旅游行政法规、国家旅游行政管理部门制定的旅游部门规章、各地方人大常委会和人民政府制定的地方旅游法规和规章，我国政府缔结和承认的国际旅游公约和国际旅游协定等。

3. 我国旅游法所调整的主要社会关系

旅游法调整的主要是在旅游活动中形成的体现旅游活动特点的社会关系。在旅游业的发展过程中，需要由法律调整的特定的社会关系有以下几个方面。

(1) 国家旅游行政管理机关与旅游经营者之间的关系（纵向的法律关系）。

- (2) 国家行政管理部门之间的关系（横向的法律关系）。
- (3) 旅游经营者相互之间、旅游经营者与相关部门之间的关系（横向的法律关系）。
- (4) 旅游经营者与旅游者之间的关系（横向的法律关系）。
- (5) 旅游企业内部的关系（综合的法律关系）。
- (6) 外国旅游经营者、旅游者进入我国旅游市场所产生的关系（涉外因素的法律关系）。

任务 1.2.4 我国现行的旅游法规

到目前为止，我国已逐步建立起规范旅游立法体系，涉及 6 个方面的法律和规章。

1. 国家大法

针对我国的旅游业，现在有如《民法》、《刑法》、《商标法》、《公司法》、《反不正当竞争法》、《消费者权益保护法》、《劳动法》、《合同法》等，这些法律对于旅游业这一综合性的经济行业保障发展起到了极其重要的作用。

2. 旅游法

我国至今尚未出台旅游基本法，但有关部门一直在积极争取。国家旅游局早在 1982 年就成立了《中华人民共和国旅游法》起草领导小组和工作小组。1995 年底，《旅游法》起草工作重新启动，2010 年我国建立《旅游法》起草工作小组，目前有关部门正在通过多种形式、多种途径，争取综合性的旅游基本法《中华人民共和国旅游法》使之能尽快出台。

3. 国务院行政法规

目前，国务院专门针对旅游业制定的行政法规就是《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》。

为了规范导游活动，保障旅游者和导游人员的合法权益，国务院于 1999 年 5 月 14 日修订发布了《导游人员管理条例》。这一导游管理法规的发布，为我国导游人员队伍的建设和发展奠定了基础，进一步促进了旅游业的健康发展。

为切实保障出国旅游者和出国旅游经营者的合法权益，为了规范旅行社组织中国公民的出国旅游活动，国务院总理朱镕基签署第 354 号国务院令，公布了《中国公民出国旅游管理办法》，条例自 2002 年 7 月 1 日起施行。

为了适应旅行社的发展和管理实际需要，国务院于 2009 年 2 月 20 日发布了《旅行社条例》，自 2009 年 5 月 1 日起实施。

4. 地方的旅游管理条例

海南省人大在 1995 年 6 月通过了全国第一部地方旅游法规——《海南省旅游管理条例》，河南省人大在 1996 年 10 月 1 日颁布了《河南省旅游管理条例》。

条例的制定和颁布，使得地方各级旅游部门和旅游经营单位依法治旅、守法经营的意识大大增强。同时，这些地方性的旅游管理条例的出台，也使全国性的旅游法规