



中国旅游业“十二五”高等教育教材

Tourism Management Series

旅游法教程

Tourism Law

王天星 杨富斌 编著

 中国人民大学出版社



中国旅游业“十二五”高等教育教材

Tourism Management Series

旅游法教程

Tourism Law

王天星 杨富斌 编著

中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

旅游法教程/王天星, 杨富斌编著. —北京: 中国人民大学出版社, 2015. 12

中国旅游业“十二五”高等教育教材

ISBN 978-7-300-20533-5

I. ①旅… II. ①王… ②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 (2015) 第 298914 号

中国旅游业“十二五”高等教育教材

旅游法教程

王天星 杨富斌 编著

Lüyoufa Jiaocheng

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511770 (质管部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京昌联印刷有限公司

规 格 185 mm×260 mm 16 开本

版 次 2015 年 12 月第 1 版

印 张 15.5 插页 2

印 次 2015 年 12 月第 1 次印刷

字 数 283 000

定 价 35.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

在旅游类院校，旅游法是一门重要的专业课程。学习该课程，有助于旅游专业的学生了解、把握我国旅游业的法律体系、基本制度、经营规范、监管体制、法律责任，从而促进其在今后的工作中依法管理、依法经营、依法维权。

《中华人民共和国旅游法》（以下简称《旅游法》）于2013年4月25日颁布，并于同年10月1日起生效。该法是我国旅游领域的基本法，相当于旅游领域的“小宪法”。它是包括旅游法学者在内的全体旅游业人士智慧的结晶，是国家旅游法治建设进程中的里程碑。

《旅游法》实施后，许多地方的旅游条例、政府规章随之进行了相应的修订，并在地方立法权限范围内进行了较多的创新，如《云南省旅游条例》《湖北省旅游条例》等分别于2014年、2015年进行了修订，并先后实施。与旅游相关的其他法律，如《食品安全法》也于2015年进行了较大幅度的修订。

党的十八大之后，新一届中央人民政府秉持“简政放权”的理念，大力推进行政审批领域改革，大幅削减行政审批。在工商行政管理领域，新一届中央人民政府强力实施“先照后证”。对于旅行社而言，其设立程序由之前的先申请旅行社业务经营许可证、后办理工商行政管理登记，转变为先办理工商行政管理登记、后申请旅行社业务经营许可证。由此，旅行社设立制度有了很大的变化。上述变化、创新、实践，都应该在旅游法教材中予以体现。否则，我们的教材、我们的学生，将无法追随这个变革的时代，所学知识将无法适应已经变化了的时代。

为此，我们以《旅游法》为基础，以《旅游法》的体系为基本线索，以旅游促进、旅游监管、旅游规范为基本板块，吸收最新立法及国家层面的重大制度创新成果，借鉴国内旅游法教材的经验，历经一年多的努力，终于推出了这本《旅游法教程》。

在教程写作过程中，本书作者王天星、杨富斌等人先后赴北京市西城区、桂林、保定等地，就旅游法的实施进行调研，收获颇丰。

由于作者的学识、经验等有限，本教程还存在着一定不足，甚至是错误。我们期待广大读者、专家对本教程提出宝贵意见，以便我们在修订时进一步完善！

王天星

2015年7月

第1章 旅游法概论	1
第1节 旅游法概述	1
第2节 《旅游法》的制定及其主要内容	9
第3节 学习旅游法的意义与方法	16
第2章 旅游者权益保护法律制度	19
第1节 旅游者的概念	19
第2节 旅游者的权利	22
第3节 旅游者合法权益的保护	36
第3章 旅游规划和促进	42
第1节 旅游规划	42
第2节 旅游促进	51
第4章 旅行社法律制度	60
第1节 旅行社概述	60
第2节 旅行社的设立	62
第3节 旅行社经营	65
第4节 旅行社管理制度	68
第5节 旅行社的权利、义务及法律责任	78
第5章 导游与领队人员法律制度	85
第1节 导游人员概述	85
第2节 导游人员监管制度	92
第3节 导游人员的权利和义务	96

第4节 领队人员的管理制度	102
第6章 旅游饭店法律制度	106
第1节 旅游饭店的设立制度	106
第2节 旅游饭店的运营管理法律制度	110
第3节 旅游饭店的权利、义务与责任	119
第7章 旅游景区法律制度	125
第1节 旅游景区的开放制度	125
第2节 旅游景区的运营管理	130
第3节 旅游景区的权利、义务及法律责任	145
第8章 旅游安全法律制度	152
第1节 政府与旅游安全	152
第2节 旅游经营者与旅游安全	162
第3节 旅游者与旅游安全	168
第9章 出入境管理法律制度	172
第1节 中国公民出入境管理	172
第2节 外国人出入境管理法律制度	181
第3节 出入境检查制度	190
第10章 旅游合同法律制度	193
第1节 旅游合同概述	193
第2节 旅游合同的订立、变更、转让与解除	198
第3节 违约责任	208
第11章 旅游纠纷处理法律制度	218
第1节 旅游纠纷概述	218
第2节 协商、调解与仲裁	221
第3节 旅游纠纷的诉讼	230
主要参考文献	240
后记	241

旅游法概论

学习目标

- 掌握旅游法的概念
- 了解我国的旅游法体系
- 熟悉我国旅游法的基本制度

内容提要

旅游法是随着旅游业的快速发展，于20世纪中叶在旅游业发达国家逐步发展起来的产业法。在我国，旅游法是改革开放以来，随着旅游业的发展，从旅游政策、旅游法规逐步发展起来的。2013年4月25日全国人大常委会通过的《中华人民共和国旅游法》，是旅游法制建设史上的里程碑，标志着我国旅游法制建设进入一个新时期。我国的旅游法制建设，已经形成了以《旅游法》为核心，与旅游相关的其他法律、行政法规、地方性法规、政府规章为支撑的比较完善的旅游法律体系。

第1节 旅游法概述

一、旅游法的概念

旅游法，有狭义与广义之分。狭义的旅游法，是指国家立法机关根据旅游业发展需要而制定的关于旅游业的基本法，如《中华人民共和国旅游法》《菲律宾旅游法》《马来西亚旅游法》《蒙古国旅游法》等。广义的旅游法，

不仅包括狭义的旅游法,还包括与旅游相关的其他通用性法律、法规,如《民法通则》《合同法》《侵权责任法》《价格法》《环境保护法》《文物保护法》《风景名胜区条例》《历史文化名城保护条例》等法规范。我们将要学习的旅游法,是指广义的旅游法,但狭义的旅游法,特别是《中华人民共和国旅游法》(以下如无特别说明,将简称为《旅游法》)是最主要、最直接的学习内容。

二、旅游法的特征

1. 从形式上看,旅游法是一个以旅游为中心的法律体系

如上所述,广义的旅游法不仅包括《旅游法》,还包括其他与旅游相关的法律、法规。这些法律、法规,以及与旅游相关的规章,形成了一个层次分明、效力等级有序的法律法规体系。在这个法律体系中,《宪法》是核心,其他法律、法规、规章都要以《宪法》中关于旅游的条款为基础而展开;《旅游法》是主干,对旅游业发展的基本原则、基本制度、基本要素、基本规范等作出了带有原则性、方向性的规定,是旅游法制的基石,是旅游领域的基本法;相关法律、法规是支撑,从不同的角度、不同的层面对旅游业相关主体的经营规范、权利义务等作出了更为详尽、周密的规定,是旅游法制的重要支柱;相关政府规章是建筑材料,对旅游要素的保护与经营原则、旅游经营主体的经营规则、旅游执法的手段与程序等,作出了细密的规定,是旅游法制大厦的砖与瓦。上述法规范,共同构成了旅游法制的规范体系。

2. 从内容上看,旅游法的内容较为广泛

由于旅游业涉及的要素多,牵扯的环节多,与110个行业相关联,因此,旅游法覆盖的领域、规范的内容涵盖了旅游资源、旅游经营、旅游监管、旅游合同、旅游者、旅游公共服务、旅游基础设施、旅游投诉等领域;涉及了传统旅游产业与新兴旅游业态;囊括了政府、社会组织、旅游经营者、旅游者、社会公众等诸多主体,需要政府及其旅游、工商、价格、质量、卫生、交通、林业、文物、水利、国土、建设、环保等诸多部门相互协调、共同发力;包含了促进、规范、监管等多种法律关系。由此,旅游法涉及的内容十分广泛。

3. 从性质上看,旅游法具有公法与私法的属性

为了提升公民的生活质量与幸福指数,旅游法规定国家要发展旅游事业,保护旅游资源,规范旅游经营秩序,建设旅游基础设施,提供旅游公共服务,为广大公民外出旅游、休闲提供保障,这是从旅游的角度对国家与公民之间关系的规范与调整,涉及国家与政府在旅游方面的义务,涉及广大公民与旅游者在旅游方面的权利,体现了宪法层面的公法关系。对于旅游经营

者,如旅行社、旅游景区、旅游饭店及其他旅游业态的经营者与旅游者之间的关系,旅游法对基本的经营规范、旅行社等旅游经营者与旅游者之间的权利义务关系,作出了规范与调整,具有私法属性。可以说,旅游法就是由公法、私法两种类型的法律规范综合而成的法规范体系。

三、旅游法的调整对象

旅游法的调整对象包括下列社会关系:

1. 国家行政机关与旅游经营者之间的纵向社会关系

国家行政机关在上述社会关系中,代表国家,以《旅游法》等法律法规为依据,对旅游经营者遵守法律、法规、规章的情况进行监督、检查、查处,以此来保证国家在旅游领域的法律法规立法目的的落实。在这种关系中,国家行政机关不仅包括旅游行政管理部门,还包括与旅游业相关的其他管理部门,如价格管理部门,负责对旅游经营者的定价行为进行监督管理;安全生产管理部门,负责对旅游经营者的生产行为是否安全进行监督管理;等等。

2. 旅游者与旅游经营者之间的横向社会关系

在此种社会关系中,旅游者是消费者,旅游经营者是旅游服务的提供者、旅游商品的生产者,双方的法律地位是平等的。旅游者与旅游经营者在此种社会关系中的权利、义务、责任一般通过合同来确定,并由国家法律予以调整,由人民法院予以保障。这里的旅游者,包括中国公民,也包括来我国旅游的外国人,还包括来我国旅游的无国籍人士。无论哪种旅游者,只要在中国境内参与旅游活动,与旅游经营者进行交往,就要接受我国旅游法的调整。此处的旅游经营者,是指在我国注册登记的旅游服务提供者,包括法人、其他组织。

3. 国家行政机关与旅游者之间的服务、管理关系

国家行政机关在上述关系中,代表国家,以《宪法》《旅游法》等法律法规为依据,为广大旅游者特别是具有中国国籍的旅游者提供包括旅游信息发布、旅游基础设施建设、旅游紧急救援等公共服务;同时,对旅游者破坏旅游资源、侵害旅游经营者权益的行为进行制止、教育、查处。在公共服务关系中,国家是公共服务的提供者,旅游者是公共服务的接受者。根据现代国家的税收原则——取之于民、用之于民,国家为广大旅游者提供的公共服务一般应为免费服务,例如旅游目的地天气预报服务,对于特定旅游者的紧急救援服务。接受服务的旅游者应自行承担相关成本,如从被救援地返回出发地、常住地的交通成本。在管理关系中,对于旅游者的违法行为、严重不文明行为,国家行政机关应依法对违法者、严重不文明行为者进行

教育、查处、制裁,以促进旅游业的健康、文明、有序发展。

四、旅游法在我国产生和发展

我国是一个具有悠久的旅行游览历史的文明古国。不过,历史上的旅游活动,主要是与帝王巡游、政治游说、贵族游乐等主题联系在一起的,与大众旅游、平民旅游没有太多的关系。

新中国成立后,我国的旅游活动主要是与国家的外事接待、统战工作和公众的福利事业联系在一起的。真正意义上的大众旅游,发端于改革开放之后。可以说,在改革开放之前,我国的旅游法制建设主要停留于国家政策层面,其在覆盖范围、稳定性等方面较差。党的十一届三中全会以后,随着旅游业的快速发展,与旅游相关的各种社会关系亟须国家法律法规予以调整。由此,旅游法制建设工作才被提上了国家立法的重要议事日程。

1. 1978年至1995年,是我国旅游法制建设的起步阶段

在这个时期,我国的旅游业作为产业开始起步并逐步发展。国家从宏观调控的角度,从各个环节对旅游业的发展进行扶持,对旅游经营开始进行规范。1985年国务院颁行的《旅行社管理暂行条例》,是我国规范旅游业的第一个单行法规,标志着我国旅游法制建设的新起点。以此为起点,国家旅游局、国务院相关部门制定并发布了多个与旅游相关的政府规章。地方旅游法制建设也开始起步。1995年,海南省人大常委会通过了我国第一部地方性旅游法规——《海南省旅游管理条例》。《海南省旅游管理条例》的出台与实施,不仅为当地旅游业的快速、健康发展提供了坚实的法制保障,而且为全国其他省、自治区、直辖市制定地方性旅游法规提供了经验和参考。在随后的几年里,贵州、湖南、云南、山西、四川等地都相继出台了地方性旅游法规。各地的旅游质量监督管理局、旅游执法大队,在履行旅游市场监管职责时,依据《旅行社管理暂行条例》《导游人员管理暂行规定》等法规、规章,规范旅游市场秩序;法院在审理旅游服务纠纷时,也开始援引《旅行社管理暂行条例》、地方性旅游法规。需要指出的是,《旅游法》的起草工作也在进行。1988年,《旅游法》曾列入七届全国人大常委会立法规划和国务院立法计划。1990年,国家旅游局正式成立起草小组,并于1991年将《旅游法(草案)》(送审稿)报送国务院。由于当时旅游业的发展还处于起步阶段,有关方面对旅游立法涉及的一些重要问题认识还不尽一致,《旅游法(草案)》没有能够提交审议。

2. 1995年至2011年,是我国旅游法制建设的发展阶段

在这个时期,一条符合中国国情的旅游业发展道路已经基本形成。随着我国加入世界贸易组织、社会主义市场经济体制不断完善,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、执法、司法工作成效显著,旅游法制体系基本形成。1999年以来,国务院先后颁布了《导游人员管理条例》《中国公民出国旅游管理办法》《风景名胜区条例》《自然保护区条例》等行政法规;各地也纷纷对原来的《旅游管理条例》进行修订,进一步淡化管理色彩,突出促进、规范与可持续发展的理念,分批颁行旅游条例;人民法院受理并审结的旅游纠纷案件数量也有较大幅度的上升;各级旅游执法机关根据国家、地方旅游法规及旅游规章,严格执法,旅游市场秩序明显好转。可以说,上述成就,为《中华人民共和国旅游法》的起草与出台,奠定了坚实的基础,提供了很多成熟的、有效的经验。

3. 2011年至今,是我国旅游法制建设的完善阶段

十一届全国人大财政经济委员会成立后,对制定《旅游法》问题多次听取国务院有关部门和地方的意见和建议。各方面意见都认为,经过旅游业近些年蓬勃发展的充分实践,制定《旅游法》已经具备了坚实的基础。2009年12月,十一届全国人大财经委牵头成立《旅游法》起草组,经过3年多的调研、反复研讨和起草、修改,并广泛征求社会各界和专家学者的意见,最终形成了《旅游法(草案)》,于2012年3月14日由全国人大财经委第64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,并由国家主席习近平签发命令予以公布,自2013年10月1日起在全国施行。2013年至今,旅游法制建设走向了完善阶段。《旅游法》的颁行,是我国旅游法制建设史上的一个里程碑。从此,旅游领域有了本领域的基本法。《旅游法》的制定,是我国旅游业30多年发展经验的总结;《旅游法》的实施,是促进旅游业持续健康发展的重要制度基石。《旅游法》颁行后,全国各界兴起了学习、贯彻《旅游法》的高潮;国家相关部门依据《旅游法》,先后出台了旅游景区流量控制、旅游综合协调机制等方面的规范;云南、湖北等省依据《旅游法》先后对地方性旅游条例进行了修订;法院以《旅游法》为审判依据,审结了一批旅游服务纠纷案件,对于旅游市场的规范、旅游者以及旅游经营者权益的保护,起到了积极的作用。当前,国务院相关部门、各地人民政府正在按照《旅游法》的要求与精神,对《旅游法》的相关规范进行细化、落地。

五、旅游法的基础

旅游法的基础包括多个方面。下面,分别进行介绍。

1. 社会经济基础

旅游法不是凭空产生的,而是建立在一定的社会经济基础之上的。中国旅游业的发展就是旅游法的社会经济基础。新中国的旅游业虽然在建国之后便已起步,但在“文革”之前发展相当缓慢,没有形成产业,而是停留于对特定少数国家的少数人群的外事接待层面,停留于向上述群体展示我国社会主义建设的伟大成就方面。1978年以后,随着国家建设方针的调整,旅游业得到了突飞猛进的发展。1986年,国务院正式决定将旅游业纳入国民经济与社会发展计划,旅游业正式成为一个新兴产业。1998年,中共中央提出把旅游业作为国民经济新的增长点的战略决策。经过30多年的快速发展,旅游业已经成为我国的战略性支柱产业。在旅游业快速发展的同时,以旅游者为主线,旅游者与旅行社、旅游景区、旅游饭店、旅游交通之间,旅游者与旅游目的地的政府之间,旅游者与国家之间产生了新的社会关系,这种社会关系在发展中逐步暴露出较多的无序、不可持续、侵害权益等问题,以至于社会各界多次呼吁国家通过立法对其进行调整。这使得旅游法具备了坚实的社会经济基础。

2. 宪法基础

宪法是国家的根本大法,是包括旅游法在内的一切法律法规的立法依据。旅游法必须以宪法为依据,体现宪法的精神与原则,不能与宪法相抵触。旅游法的宪法基础非常深厚。宪法中的很多条款为旅游法的制定提供了依据,例如,国家的根本任务条款,国家关于文物保护、环境保护的条款,国家关于文化、教育的条款,国家关于公民权利的条款,等等。

3. 法规基础

一般来说,当一种新型社会关系出现时,在其中的问题没有充分暴露、成因没有充分展现、对策研究没有成熟的研究时,国家一般通过立法对其进行调整。但是,这并不意味着国家对此种新型社会关系、新兴社会经济领域置之不理,而是会通过政策进行临时性干预,授权地方立法机关进行立法、进行探索,为国家立法机关积累经验。在旅游领域,国家在旅游方面的政策及地方性旅游法规就成了旅游法的政策法规基础。例如,国务院于1981年出台《关于加强旅游工作的决定》;1984年,中办、国办转发国家旅游局《关于开创旅游工作新局面几个问题的报告》;1998年,中央经济工作会议将旅游业列为国民经济新的增长点;2009年,国务院发布《关于加快发展旅游业的意见》,对旅游业提出了全新的定位,提出把旅游业培育成国民经济的战略性支柱产业和人民群众更加满意的现代服务业的宏伟目标,并对旅游业的发展作出了一系列部署,提出了一系列促进旅游业发展的具体政策措施。自云南省旅游管理条例开始,各级有地方立法权的地方人大及其常委会在国

家尚未出台《旅游法》的情况下,根据国家关于旅游业的基本政策,结合当地旅游业发展的实际需要,出台了旅游管理条例、旅游发展促进条例等。在国家《旅游法》出台之前,全国内地所有的省、自治区、直辖市,均颁行了地方性旅游管理条例,有的甚至多次修订。上述政策与地方法规,为《旅游法》的出台奠定了坚实的政策、法规基础。

六、旅游法律体系

随着旅游业的发展,我国的旅游法制建设也在不断地向前推进。目前,我国的旅游法律体系主要由以下部分构成:

1. 宪法

宪法是国家的根本法,是旅游法律体系的基本依据。《宪法》规定:“国家保障自然资源的合理利用,保护珍贵的动物和植物。禁止任何组织或者个人用任何手段侵占或者破坏自然资源。”“国家保护名胜古迹、珍贵文物和其他重要历史文化遗产。”上述条款是旅游资源保护的宪法依据。《宪法》规定:“国家发展为人民服务、为社会主义服务的文学艺术事业、新闻广播电视事业、出版发行事业、图书馆博物馆文化馆和其他文化事业,开展群众性的文化活动。”该条款是国家促进旅游业持续发展的宪法依据。《宪法》规定:“中华人民共和国劳动者有休息的权利。国家发展劳动者休息和休养的设施,规定职工的工作时间和休假制度。”上述条款是旅游业发展的基本保障。

2. 法律

法律,是全国人大及其常委会依据宪法制定的法规范,其效力在全国有效。与旅游业直接相关的法律是《旅游法》,该法也是旅游业的基本法,相当于旅游领域的“小宪法”。由于旅游业的关联性、扩展性等特点,涉及旅游相关要素的法律还有《民法通则》《合同法》《侵权责任法》《文物保护法》《土地管理法》《森林法》《海洋法》《草原法》《铁路法》《城乡规划法》《价格法》《反不正当竞争法》《消费者权益保护法》《出境入境管理法》等。上述法律从不同的角度、领域对旅游业的发展发挥着引导、规范作用。

3. 行政法规

行政法规是国务院根据法定程序,依据宪法、法律制定的法规范。与旅游业直接相关的行政法规较多,有《旅行社条例》《导游人员管理条例》《中国公民出境旅游管理办法》《风景名胜区条例》《自然保护区条例》《娱乐场所管理条例》等。上述旅游类行政法规,在当前及今后的旅游业发展中,是各级政府促进、规范旅游业发展的主要依据。

4. 地方法规

地方法规,是指省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常务委员会,设区的市的人民代表大会及其常务委员会,根据本行政区域的具体情况和实际需要,在不与宪法、法律、行政法规相抵触的前提下,制定的法规范。从目前来看,各省、自治区、直辖市目前均有地方性旅游法规,如《海南省旅游条例》《云南省旅游条例》《山西省旅游条例》《江西省旅游条例》等。可以说,我国省级地方的旅游法规体系的构建已经初步完成,并将继续完善。

5. 政府规章

政府规章,是指有权行政机关依据法律、行政法规、地方法规,结合本地经济与社会发展实际制定的法规范。根据我国目前的立法体制,国务院各部委、各直属机构,各省级人民政府,各设区的市级人民政府,均有权制定政府规章。国务院各部委、各直属机构制定的规章在全国有效,各省、自治区、直辖市人民政府及设区的市级人民政府制定的规章在本行政区有效。从目前来看,国务院相关部委、相关直属机构制定了一些全国性旅游规章,如《旅游投诉办法》《旅游行政处罚办法》等;各省、自治区、直辖市目前一般都有地方性旅游规章,如《上海市旅馆业管理办法》。上述规章,是各级政府及旅游相关部门对旅游业履行促进、监管职责的直接依据,是旅游法的重要内容,应该给予高度重视。

6. 法律解释

法律解释包括立法解释、行政解释与司法解释。立法解释,是指全国人大常委会对法律条文的界限和需要补充之处进行的规定;行政解释,是指国务院及其组成部门对法律、行政法规在具体应用中的含义所作的规定;司法解释,是指最高审判机关、最高检察机关对于法律在审判、法律监督中的具体含义所作的规定。就旅游业来说,法律解释主要有行政解释,如国家旅游局发布的《关于严格执行旅游法第三十五条有关规定的通知》,就是对《旅游法》部分条款的具体解释;最高人民法院发布的《关于审理旅游纠纷案件适用法律若干问题的规定》,就是针对旅游纠纷的专题性司法解释,该司法解释在《旅游法》生效后,依然有效,是各级人民法院审理旅游纠纷案件的主要依据之一。

7. 国家标准及行业标准

根据《标准化法》,国家标准及行业标准分为强制性标准与非强制性标准。强制性国家标准及行业标准在全国或全行业强制实施,不遵守上述国家或行业强制性标准的,应依法承担法律责任。非强制性标准由企业根据自身经营实际自愿实施,国家不作强制性要求。与旅游业相关的国家标准及行业

标准有《导游服务质量》《导游服务基础术语》《旅游饭店星级的划分与评定》《旅游区(点)质量等级的划分与评定》《旅行社出境旅游服务质量》等。上述标准,均为非强制性标准,旅游经营者可根据自身情形,自主决定是否采用。

第2节 《旅游法》的制定及其主要内容

如前所述,我国的旅游法律体系由《旅游法》及相关法律、法规、规章等法规范构成。在这个法律体系中,《旅游法》是主干,是基本法。

一、制定《旅游法》的必要性

制定《旅游法》的必要性,包括以下几个方面:

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

当前,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。通过国家立法,能够推动我国经济结构的战略性调整,实现科学发展,降低就业成本,扩大就业规模,优化就业结构,增加旅游目的地的居民收入。

2. 制定《旅游法》是规范旅游市场秩序、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、学、医、养、商等要素,涉及110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。目前,我国旅游市场上的不正当竞争问题比较严重,特别是零负团费经营模式、强迫或者变相强迫旅游者购物或另行安排旅游项目、“黑社”和“黑导”经营模式等,严重损害了旅游者与合法旅游经营者的合法权益,迫切需要通过制定《旅游法》,明确一些基本法律规范和旅游合同特殊规定,建立和改进旅游业与相关行业管理的协调机制,为实现旅游业持续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》等行政法规,地方制定的旅游条例以及国家有关部门制定的涉及旅游的政府规章。上述行政条例、地方性法规及政府规章的法律层次较低,效力较差,许多领域不能涉及,例如基本民事制度和协调与相关法律的关系,致使难以适应旅游业跨地域、跨行业发展的需要。制定《旅游法》,能够提升法律层次,对完善我国旅游法律体系,促进旅游业持续发展具有重要作用。

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

根据世界旅游组织公布的数据,目前世界上已经有60多个国家和地区制定并实施了旅游法律,世界旅游组织、欧盟也制定了许多国际旅游公约。随着我国公民出境旅游和境外旅游者入境旅游日趋频繁,国际交往日益增多,需要把一些通行的国际条约、准则通过国内立法加以确认,促进我国旅游法律制度与国际、地区旅游法律制度的协同发展。

二、《旅游法》的立法精神

立法精神,是指立法者在立法工作中贯穿始终的理念与目标。立法精神贯穿于立法的整个过程,体现在法律的每一个条文之中,是整部法律的灵魂。对于《旅游法》来说,其立法精神包括如下内容。

1. 保障旅游者和旅游经营者及其从业人员的合法权益

(1) 旅游者的合法权益保障,是《旅游法》的首要宗旨。旅游者是旅游业服务的对象,是旅游经营者服务的对象,是整个旅游业存在的目的。当旅游者与旅游经营者之间出现冲突时,《旅游法》更倾向于保护处于弱势地位的旅游者。为此,《旅游法》就旅游者专设一章,以《消费者权益保护法》列举的消费者权益为基础,根据旅游业的实际,将一般性的消费者权利进行了细化与提升,明确列举了旅游者的诸项权利,如自主选择权、拒绝强制交易权、知悉真情权、要求履约权、受尊重权、请求救助保护权、特殊群体获得便利优惠权等。为了保障上述旅游者权利的实现,《旅游法》设立了许多制度来保障前述权利能够落地,如旅游景区的开业条件验收,旅游景区的流量控制,旅游景区的门票价格规范,旅游住宿业的经营规范,旅行社的设立、经营规范,等等。

(2) 《旅游法》也兼顾旅游经营者合法权益的保护。《旅游法》在“旅游者”一章中为旅游者设立了若干义务,对特定情形如不可抗力、合同不能继续履行的情况下,赋予旅行社变更、解除合同的权利;为解决旅游经营者责任问题,针对旅游活动中出现的各种情况,规定了公平合理分担责任的原则,并建立了责任保险制度;为保障旅游从业人员合法权益,专门规定,旅行社应当与导游签订劳动合同、支付其劳动报酬、为其缴纳社会保险、支付导游及领队人员服务费用,不得要求导游及领队人员垫付或者向导游及领队人员收取费用,在法定情形下免除或减轻旅游经营者的法律责任,等等。可以说,《旅游法》兼顾了旅游者与旅游经营者的合法权益,较好地平衡了各方的关系。

2. 规范我国的旅游市场秩序

应该说,自改革开放以来,我国的旅游业得到了快速的发展,取得了很大的成绩。但同时,旅游市场上的强迫或者变相强迫旅游者购物、参加另行付费游览项目,以及未经旅游者同意随意拼团等,广为社会各界关注、诟病,以至于成为《旅游法》的立法者最为关心的事情。为此,《旅游法》明确了旅游经营的基本制度。

(1) 对于旅游经营者,《旅游法》明确规定了旅行社的设立条件、业务范围、经营规范,规定旅行社不得进行虚假宣传,不得安排违法和违反社会公德的旅游项目,不得以不合理低价组织旅游活动,不得指定具体购物场所,未经旅游者同意不得另行安排付费项目,不得拖欠导游及领队人员工资及服务费。

(2) 对于旅游从业人员,《旅游法》明确了从业条件,要求导游、领队人员必须持证上岗,为旅游者提供服务必须接受旅行社委派。在服务过程中,导游、领队人员不得擅自变更旅游行程或者中止服务活动,不得向旅游者索取消费,不得诱导、欺骗、强迫旅游者购物或者参加另行付费项目。关于景区,《旅游法》明确了景区开放的条件,要求利用公共资源建设的游览场所应当体现公益性质,对景区门票价格作出更加细致、更具操作性的规定。对于新兴旅游业态,《旅游法》对农家乐、高风险旅游项目、网络经营以及其他旅游经营活动作出明确规定。同时,《旅游法》还明确了违法旅游经营行为的相应法律责任。

(3) 在规范旅游服务合同方面,《旅游法》对包价旅游合同的订立、变更、解除、违约等作出了全面具体的规定,进一步明确了包价旅游合同的主要内容、旅行社说明义务、合同解除各种情形以及责任分担,并对旅游安排合同、代订合同、咨询合同与住宿服务合同的衔接作了原则性规定。对于旅行社与旅游者、地接社与组团社、代理社与委托社、履行辅助人与旅行社之间的特殊责任分担制度,《旅游法》也作出了规定。对于旅游服务过程中旅游者应承担的义务,《旅游法》也提出了明确的要求,对其法律责任也作出了明确规定。

(4) 在规范旅游监管方面,《旅游法》明确了地方政府牵头、政府相关部门分工负责的监管机制、联合执法机制、统一受理投诉机制、违法行为查处信息共享机制、跨部门跨地区督办机制、监督检查情况公布机制等。法律明令禁止旅游主管部门及其工作人员参与任何形式的旅游经营活动。《旅游法》要求旅游行业组织依法制定行业经营规范和服务标准,对其会员的经营行为和服务质量进行自律管理,对会员组织业务培训,提高从业人员的义务组织。同时,《旅游法》还对旅游服务纠纷的处理途径、程序和法律责任作