

旅游法教程

LVYOUFA JIAOCHENG

LILUN YU SHIJIAN

主 编 马兰花

副主编 杨海莲

理论与实践



兰州大学出版社

旅游法教程

LVYOUFA JIAOCHENG

LILUN YU SHIJIAN

理论与实践

主 编 马兰花

副主编 杨海莲



兰州大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

旅游法教程:理论与实践 / 马兰花主编. —兰州:
兰州大学出版社, 2013. 8

ISBN 978-7-311-04251-6

I. ①旅… II. ①马… 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(2013)第 209286 号

策划编辑 陈红升
责任编辑 陈红升 王颖瑾
封面设计 李鹏远

书 名 旅游法教程——理论与实践
作 者 马兰花 主编
出版发行 兰州大学出版社 (地址:兰州市天水南路 222 号 730000)
电 话 0931-8912613(总编办公室) 0931-8617156(营销中心)
0931-8914298(读者服务部)
网 址 <http://www.onbook.com.cn>
电子信箱 press@lzu.edu.cn
印 刷 兰州奥林印刷有限责任公司
开 本 787 mm × 1092 mm 1/16
印 张 21
字 数 416 千
版 次 2013 年 8 月第 1 版
印 次 2013 年 8 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-311-04251-6
定 价 40.00 元

(图书若有破损、缺页、掉页可随时与本社联系)

前 言

市场经济在本质上是法治经济,其体现的不仅是竞争性经济,还是规范的有序性经济。自1978年中国旅游业进入新的历史时期以来,经过35年的发展,旅游业已成为支撑我国国民经济的支柱产业。旅游已经成为民众重要的生活方式,成为提高生活品质的重要内容。伴随着旅游业的发展,旅游立法也经历了一个从无到有、从不完善到逐步走向完善的过程。

《旅游法》于2013年4月25日颁布,2013年10月1日实施。《旅游法》的颁布实施,弥补并改变了35年来由专门旅游行政法规和地方旅游立法调整旅游关系的局面,创建了当今中国旅游法制建设以《旅游法》为龙头,专门旅游行政法规为重点,地方旅游立法为基础,相关法律为配套的立法模式。这使我国旅游法体系更加完备,对促进我国旅游业全面协调可持续发展意义重大。

旅游法以保障旅游者合法权益为主线,在我国法律体系中具有融民法、经济法、行政法三者合而为一的功能与作用,在调整与规范旅游经营行为,维护旅游市场秩序以及保护旅游者合法权益方面具有重要的不可替代的作用。

旅游法学是一门新兴学科,是一门实践性极强的应用法学。为顺应我国快速发展的旅游法学理论与实践需要,我们编写了这部教材。这是一部将旅游法理论与实际案例相结合的实用性教材。该教材以客观理性的态度,对我国旅游法律问题做了较为全面而具有特色的阐述。

我们在编写这部教材时,试图在体例上有所创新。本教材每章设有内容导读与重点问题,帮助学习者掌握和了解每章所要讲解的主要内容以及需要关注的主要知识点。在基本理论阐述中,设有延伸阅读和理论争鸣板块,以增加学习者分析问题和解决问题的能力。同时,理论阐述结合案例和所涉及的法律、法规、司法解释加以具体说明,并且分别在第一章、第三章、第五章、第六章后增加“补充学习资料”板块,试图为学习者掌握基础理论提供平台,在每一章最后设有思考题和需要讨论分析的案例,以便学习者通过学习旅游法理论掌握相关法律规定,通过案例加深对旅游法理论的认识,从而实现理论、法律、实践三位一体。

全书分为十章,主要包括:旅游法与旅游法律体系、旅游法的基本原则、旅游规划和

促进、旅游者、旅游经营、旅游服务合同、旅游安全、旅游监督管理、旅游纠纷处理、法律责任。

在编写过程中,编者参阅并借鉴了不少优秀的旅游学、旅游管理学、旅游法学及其他相关方面的教材和论著中的成果,给了我们很大的帮助和启示,在此我们向原作者表示衷心的感谢。

本书由马兰花老师统一策划,确定提纲,进行分工,具体撰写分工如下:马兰花(第一、二、三、四、五章),杨海莲(第六、七、八、九、十章)。

由于水平有限,书中缺点错误在所难免,敬请专家和读者提出宝贵意见及建议。

编 者

2010年10月

目 录

第一章 旅游法与旅游法律体系 / 001

第一节 旅游与旅游业 / 001

第二节 旅游立法 / 005

第三节 旅游法律体系 / 008

第四节 旅游法的概念和调整对象 / 011

补充学习资料:旅游法的基础理论问题 / 020

第二章 旅游法的基本原则 / 039

第一节 保障旅游者合法权益原则 / 039

第二节 旅游业可持续发展原则 / 041

第三节 政府监管与行业自律相结合原则 / 043

第四节 诚信经营、公平竞争、承担社会责任原则 / 045

第三章 旅游者 / 048

第一节 旅游者概述 / 048

第二节 旅游者权利和义务 / 052

补充学习资料:消费者权益保护法概述 / 068

第四章 旅游规划和促进 / 071

第一节 旅游规划概述 / 071

第二节 旅游发展规划 / 076

第三节 旅游促进 / 083

第五章 旅游经营 / 092

第一节 旅行社经营管理 / 092

第二节 导游人员管理 / 111

第三节 景区管理 / 126

第四节 旅游经营者管理 / 134

补充学习资料:劳动法律制度 / 142

第六章 旅游服务合同 / 159

第一节 旅游服务合同概述 / 159

第二节 包价旅游合同 / 162

第三节 代办旅游合同 / 167

第四节 旅游服务合同的效力 / 169

第五节 旅游服务合同的变更与解除 / 177

第六节 旅游不成团的规定 / 181

第七节 旅游服务合同违约责任 / 183

补充学习资料:合同法律制度 / 194

第七章 旅游安全 / 208

第一节 旅游安全概述 / 208

第二节 旅游安全中的政府职责 / 210

第三节 旅游安全中旅游经营者义务 / 215

第四节 保障旅游者的旅游救助请求权 / 217

第五节 旅游安全事故的处理 / 219

第八章 旅游监督管理 / 222

第一节 旅游监督管理概述 / 222

第二节 旅游监督管理机构及其职责 / 224

第三节 旅游监督管理的主要内容 / 226

第九章 旅游纠纷处理 / 233

第一节 旅游纠纷概述 / 233

第二节 旅游投诉 / 237

第三节 旅游纠纷调解 / 243

第四节 旅游纠纷仲裁 / 247

第五节 旅游纠纷诉讼 / 250

第六节 共同旅游纠纷 / 254

第十章 法律责任 / 257

第一节 旅游法律责任的概念和特征 / 257

第二节 旅行社的法律责任 / 261

第三节 导游、领队的法律责任 / 265

第四节 旅游经营者的法律责任 / 266

第五节 旅游主管部门和有关部门工作人员的法律责任 / 267

第六节 旅游行政处罚 / 268

参考文献 / 272

附录 / 274

《中华人民共和国旅游法》 / 274

《旅行社条例》 / 288

《旅行社条例实施细则》 / 296

《导游人员管理条例》 / 305

《旅游投诉处理办法》 / 308

《旅游行政处罚办法》 / 312

第一章 旅游法与旅游法律体系

内容导读

旅游法学是研究有关旅游的法律制度、法律关系和与此相关的法律现象的科学。学习旅游法学,首先应当对旅游的概念、发展规律、特点等基础知识有较为全面、深刻的理解和掌握,借此为学习和研究旅游法学打下理论基础。本章应着重学习有关旅游法律关系的基本理论,旅游法的概念和调整对象,我国《旅游法》的立法宗旨等内容。

重点问题

- * 旅游的含义
- * 旅游法的概念和特点
- * 旅游法的法律体系
- * 旅游法的立法宗旨
- * 旅游法律关系

第一节 旅游与旅游业

一、旅游的含义

旅游正在成为现代人类社会日益普遍,但日显复杂的一种生活方式。作为人类社会经济发展到一定阶段出现的社会现象,犹如学者谢彦君的分析:“旅游在根本上是一种主要以获得心理快感为目的的审美过程和自娱过程,它发生在人们的余暇时间,也发生在有别于人们日常生活所在的空间。”^①因此,旅游实际是一种与一定的社会生产力发展水平相适应的特定社会关系的表现形式。对于旅游的定义,在不同的领域有着不同的理解,但学界普遍认为当前关于旅游的定义是被经济化了的定义,主张应强调旅游最本质的属性,根据现代旅游发展的客观实际,将旅游定义为:旅游是人们离开常住地,到异国

^①谢彦君.基础旅游学[M].北京:中国旅游出版社,2011年,第54页。

他乡的旅行和暂时停留所产生的审美、社交、求知等综合性休闲活动的总和。^①

2013年10月1日起实施的《中华人民共和国旅游法》(以下简称《旅游法》)第二条规定:“在中华人民共和国境内的和在中华人民共和国境内组织到境外的游览、度假、休闲等形式的旅游活动以及为旅游活动提供相关服务的经营活动,适用本法。”《旅游法》将“旅游”界定为发生在境内的和组织到境外的游览、度假、休闲等形式的活动。从法律层面而言,笔者认为,正确认识旅游的含义应当把握以下两个方面:

一方面,旅游作为一种社会行为,是特定经济社会关系和特定社会交往关系的表现形式。就经济的社会关系而言,无论是参加旅游行程,抑或从事旅游开发、提供旅游辅助行为,还是发展旅游业等诸多相关行为,均与旅游者、旅游开发、经营者、旅游地居民等获得一定经济利益有着特定的关系。就社会交往关系而言,现代旅游的开展依赖于各行各业的综合发展,如旅馆业、饮食业、商品业、交通运输业、建筑业、环境保护等,都是现代旅游赖以开展的重要因素。1942年,瑞士学者汉泽尔和克拉普夫在他们合著的《普通旅游学纲要》中给旅游下的定义是:“旅游是非定居者的旅行和暂时居留而引起的现象和关系的总和。”这个定义的深刻之处在于,不是把旅游看作某种单纯的活动,而是指出旅游活动中必将产生的相关的经济关系和广泛的社会关系,即游客和旅游地、旅游企业之间存在着经济联系,游客与游客之间、游客与当地居民之间也发生一定的社会关系。因此,这一定义在20世纪70年代为“旅游科学专家国际联合会”(AIEST)所采用,也被称为“艾斯特”(AIEST)定义。^②肯定旅游是特定社会关系的表现形式,是我们研究、规范这一特定对象的出发点。

另一方面,旅游过程必须以享有和承担为社会所承认的一定的权利与义务为前提。“权利”与“义务”可以在不同的意义上使用,如“道德权利”与“道德义务”、“自然权利”与“自然义务”、“习惯权利”与“习惯义务”等,这里分析的是法律意义上的权利与义务,即法律权利与法律义务。法律权利是指国家通过法律规定对法律关系主体可以自主决定,做出某种行为的许可和保障手段,表现为三种情形:第一,权利人自己实施某种权利;第二,权利人请求义务人履行法律义务;第三,在义务人不承担法律要求其承担的义务时,权利人请求国家保护其权利。法律义务是指国家通过法律规定指令法律关系主体应当为或不为一定行为,以满足他人利益的手段,表现为三种情形:第一,义务人按照权利人的要求做出某种行为;第二,义务人不得实施某种行为;第三,义务人如果不履行义务,国家会强制其承担相应责任。在法律层面,旅游本质上就是一种社会关系,是以权利和义务为核心内容的。旅游的运行和操作的整个过程和机制,无论其具体形态多么复杂,但终究不过是围绕权利和义务这两个核心内容和要素而展开的,即确定权利和义务的

①王洪滨,高苏.旅游学概论(第二版)[M].北京:中国旅游出版社,2010年,第17页。

②王洪滨,高苏.旅游学概论(第二版)[M].北京:中国旅游出版社,2010年,第14页。

界限,合理分配权利和义务,处理有关权利和义务的纠纷与冲突,保障权利和义务的实现等。

延伸阅读

旅游表现出三个突出特征:(1)旅游是人们离开自己的定居地,去异国他乡访问的活动。这一点反映了旅游的异地性。(2)旅游是人们前往旅游目的地,并在那里做短暂停留的访问活动。这种短期停留有别于移民性的永久居留。这一点反映了旅游的暂时性。(3)旅游是人们的旅行和暂时居留而引起的各种现象和关系的总和。它不仅包括旅游者的活动,而且涉及这些活动在客观上所产生的一切现象和关系。这一点反映了旅游的综合性。^①

二、旅游业与旅游市场

(一)旅游业

旅游业是指从事旅游开发、经营、管理和服务的产业,涉及对旅游资源和设施的利用,以及交通、游览、住宿、餐饮、购物、文娱等多个产业领域,属于综合性行业。具体来讲,旅游业包括自然资源、人文旅游资源的开发经营业,为旅游提供交通、食宿、旅行社、市场供应和旅游基础设施的中介服务业,以及与旅游业发展相关的提供客观环境的计划、财政、工农业、商业、电信、文教卫生等旅游服务业。通常认为,旅行社、交通客运业和餐饮住宿业是旅游业的三大支柱。

旅游业被誉为“朝阳产业”或“无烟工业”。由于具有创汇率高、投资回报高、提供就业机会多等特点,当今世界无论是发达国家还是发展中国家,都致力于发展旅游业,其发展速度居其他产业之首。早在1992年,世界旅游组织(UNWTO)便根据统计数据,公布旅游业已经成为世界第一大产业。从1994年起,国际旅游业超过了同期石油业和汽车制造业,确立了全球最大创汇产业的地位。据统计,2011年旅游业对全球GDP的贡献率达9.1%(同期汽车制造业占8.5%),旅游就业2.58亿人次,占全球就业总数的8.3%。可以说,旅游已成为人们工作生活中的重要组成部分,旅游需求极为普遍,世界实际已进入“旅游时代”。

从我国国内看,旅游业的发展历史虽然短暂,但已在国民经济中具有支柱产业的地位,发挥着推动经济建设的重要引擎作用,既拉动了经济增长,也促进了社会消费与社会就业。据统计,2010年我国居民国内旅游消费达到12580亿元,占居民消费总支出的9.4%。我国旅游接待过夜的旅游人数和入境外汇收入的世界排名也从1980年第18位和

^①王洪滨,高苏.旅游学概论(第二版)[M].北京:中国旅游出版社,2010年,第16页。

34位上升到2010年的第3位和第5位。2011年我国入境旅游接待人数从1978年的181万人次增长到2011年的1.35亿人次,增长了约75倍,实现旅游外汇收入从1978年的2.6亿美元,增长到2011年的485亿美元,增长约180倍。2012年国内旅游29亿人次,入境旅游1.33亿人次,出境旅游超过8000万人次,旅游业总收入2.57万亿元,国内旅游消费占居民总消费的9%。我国旅游业增加值已占到GDP的4%以上,与旅游相关的行业超过110个,其中,旅游业对住宿业的贡献率超过90%,对民航和铁路客运业的贡献率超过80%。这些都意味着旅游已成为国民生活中的要素,已成为重要的社会现象。由此可见,随着经济的发展,我国旅游业将有更大的发展空间。

(二)旅游市场

旅游业的生存和发展离不开旅游市场。旅游市场是社会经济高度发展的产物,简单来说就是指旅游产品实现交换的场所和领域。从旅游过程来看,旅游市场包括旅游消费市场、旅游资源市场、旅游设施市场和旅游服务市场。从业务范围分析,旅游市场包括国内旅游市场、入境旅游市场和出境旅游市场。从旅游接待量和地区分布状况分析,旅游市场包括一级市场、二级市场和机会市场。

一般来说,旅游过程始于旅游需求者通过市场选择并购买自己感兴趣的旅游产品。旅游企业为满足旅游者的需求,为获得更多的市场份额和市场认可度,充分发挥智慧才能,着手开发各类旅游资源和旅游产品,不断完善旅游接待能力,注重旅游产品、营销、服务的创意性,积极吸引旅游需求者的注意力。旅游者在购买决策过程中,必然要对旅游市场上的各种产品进行比较。因此,旅游产品的价格高低、旅游服务质量好坏、旅游食宿等级、旅游交通和旅游景点的状况都成为旅游市场的竞争性因素。随着旅游业的蓬勃发展,激烈的竞争性已成为现代旅游市场鲜明的特征。同时,旅游市场的竞争性扩大了旅游规模,增加了旅游内容,改变了旅游模式,使旅游市场关系错综复杂,既涉及旅游者和旅游经营者之间的关系,旅游经营者之间的相互关系,也涉及旅游业的发展与社会、政治、经济、文化生活之间的关系,旅游活动与生态平衡和环境保护之间的关系,国际旅游业发展的协作与竞争关系等等。现阶段,旅游市场正与商品市场、信息市场、技术市场、金融市场、营销市场、投资开发市场等一起为旅游产业的发展形成统一的、开放的市场体系。

延伸阅读

旅游作为一种社会经济现象,其覆盖面几乎是整个社会,许多因素都可能对旅游需求的产生以及对旅游需求在具体的旅游地实现产生很大的影响,使得旅游市场发生很大波动。这类因素有:经济发展状况、国民收入水平;旅游政策、社会福利政策;国际局势、旅游地的安全保障;海关手续、出入境制度、兑汇率;旅游商品价格;语言、文化、习俗等的差异程度。

旅游市场包括四个重要的构成要素,西方的市场学将其称为“4P”,即旅游消费者(People)、旅游产品(Product)、营销(Promotion)、价格(Price)。^①

第二节 旅游立法

一、旅游法律制度的作用

(一)旅游法律制度的产生

旅游法律制度的产生与旅游业的发展息息相关。旅游业是经济发展过程中产生的新型行业。随着生产力水平的提高、经济的增长及近代工业革命的产生,旅游逐渐成为一些人经常性的活动,并与社会经济结合起来。19世纪40年代,欧洲、北美出现了专门从事旅游活动的组织和经济机构——旅行社,这标志着旅游活动进入了一个新的发展阶段。特别是第二次世界大战以后,旅游业成为世界经济中发展最快的产业,旅游的规模、范围从而得以迅速扩张,旅游活动的参与人员日益广泛。然而,随之产生的社会关系也日益复杂,在旅游活动中产生了诸多的矛盾和纠纷。同时,旅游业的发展也给社会带来了一些其他负面影响,诸如环境污染、生态失衡、重复建设以及恶性、无序的竞争等等。为保证旅游业的有序发展,规范旅游行为,理顺各种旅游关系,保护合法权益,抑制旅游业发展过程中产生的负面影响,解决旅游业发展过程中遇到的矛盾和问题,一些国家逐步认识到通过旅游立法来规范旅游业发展的必要性和紧迫性,遂相继颁布了相关旅游法律、法规,从而产生了一个新的部门法律——旅游法。

20世纪五六十年代,“旅游法”的概念被正式提出。到六七十年代,日本、韩国、巴西、墨西哥、英国等国根据本国情况,相继制定了一些专门的旅游法律法规。在一些国家,不仅有旅游行业管理、旅游资源保护、旅游关系调整的单项法规,而且还制定了旅游基本法,旅游立法工作开始趋向完善。

应该说,旅游立法是旅游业发展的客观要求。它以旅游活动中形成的各种社会关系为调整对象,对保护和促进旅游业的发展起到了积极的推动作用。

(二)现代旅游法律制度的作用

不同的历史时期,旅游法律制度发挥着不同的作用,它表现出的法律功能也有差别。但总体来说,就我国而言,现代旅游法律制度的作用主要表现在以下几个方面:

1.通过立法对旅游事业的发展进行宏观调控

^①王洪滨,高苏.旅游学概论(第二版)[M].北京:中国旅游出版社,2010年,第220页。

国家通过制定旅游法律法规,确定旅游业发展的基本原则、基本方针和产业政策,对旅游业进行有效的宏观调控,把旅游业纳入整个社会 and 经济发展之中,使旅游业的发展能够起到促进社会和经济发展的作用。

2.明确参与旅游活动各主体的权利和义务以保护其合法权益

旅游法律规范把旅游法律关系中各主体的权利和义务固定下来,使其在法律规定的范围内行使权利,履行义务,取得合法利益。当其合法权益受到侵害时,可以依法请求保护并获得赔偿。

3.规范和引导旅游活动行为

旅游法律规范为旅游法律关系中各主体的行为提供了模式和判断标准。其合法有效的行为将依法受到保护,违法无效的行为则不受法律保护,造成法律后果的要依法承担法律责任。可见,旅游法律规范的制定和实施,对参与法律关系的各主体无疑起到了规范、引导、教育和警示的作用。

4.为旅游业的发展提供法律保障从而促进旅游业持续健康发展

旅游法律规范明确了旅游活动主体的权利、义务、责任和行为规范,对旅游活动中的各种社会关系进行恰当合理的调整,并建立和改进旅游与相关行业管理的协调机制,维护旅游业发展的正常秩序,为促进旅游业持续健康发展提供法律保障,创造良好的法制环境。

5.提升了法律层次并丰富了国家的法律体系

长期以来,我国对旅游活动的规范主要依赖行政法规、地方性法规以及有关部门制定的旅游行政规章。由于缺少上位法支持,这些法规、规章不能制定一些基本的民事制度及协调与相关法律的关系,难以适应旅游业跨地域、跨行业发展的需要。因此,旅游法律制度的完善,尤其是《旅游法》的制定,提升了法律层次,丰富了国家的法律体系,对促进旅游业持续健康发展意义重大。

6.促进国际交往并协调国内外旅游法律制度

随着旅游业的发展,我国境内居民出境旅游和境外居民入境旅游日趋频繁,国际交往日益增多。现代旅游法律制度对协调国内外旅游法律制度,保障合法权益,推动我国旅游法律制度与相关国家、地区的现行法律制度,以及国际通行做法的衔接,进一步促进国际交往,发挥着重要作用。

二、国外旅游立法

如前所述,旅游法最早出现于国外。而据不完全统计,目前已经有60多个国家或地区制定了旅游法律,世界旅游组织、欧盟也制定了相关公约。

从国外旅游立法的状况分析,大致有两种立法形式,一种是制定旅游基本法,另一种是制定有关旅游业的专门法规。

1. 制定旅游基本法

国外特别是西方国家由于旅游事业起步早、发展快,较早地认识到了运用立法手段调整旅游社会关系的重要性。虽然一些国家的立法者认为通用性的法律规定足以调整旅游社会的关系,没必要进行专门的旅游立法,如德国对旅游社会关系的调整主要借助于《德国民法典》,但多数旅游业发达的国家十分重视专门的旅游立法工作,致使旅游立法取得了很大成效,旅游立法日趋专门化、系统化。这些国家认为,旅游基本法是国家发展旅游事业的根本宗旨、根本原则,是有关旅游活动中各主体根本权利义务的法律。因此,各国的旅游基本法都是由国家最高权力机关制定颁布的。英国在1969年制定了《英国旅游发展法》,美国在1979年制定了《美国全国旅游政策法》,日本早在1963年就制定了《日本旅游基本法》,韩国在1967年制定了《韩国旅游振兴法》,这些法律都属于旅游基本法。

2. 制定旅游业的专门法规

除了旅游基本法以外,许多国家制定了比较详尽的有关旅游业管理的专门法律法规。如日本制定了《旅馆业法》《国际旅游旅馆整备法》《翻译导游法》《国际观光振兴法》《综合疗养地域整修法》等,美国政府也围绕旅游资源、旅游企业、旅游交通等问题制定了许多单行法律法规。这些专门涉及旅游业管理的单行法律法规,是旅游基本法的具体化或有益的补充,对具体旅游社会的关系,起到了重要的调整作用。

三、我国旅游立法

我国的旅游立法是在改革开放以后,旅游业日益发展以及党和国家加强法制建设的形势下开始的。从1982年起,国家旅游局会同有关部门就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。1988年,《旅游法》被列入七届全国人大常委会立法规划和国务院立法计划,并起草出草案。由于当时我国旅游业发展尚处于起步阶段,有关方面对立法涉及的一些重要问题认识不尽一致,草案未能提请审议。

自1993年第八届全国人大以来,社会上要求制定旅游法的呼声进一步提高,全国人大代表也多次提出议案和建议,要求加快制定旅游法,第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调研并听取国务院有关部门和地方政府的意见和建议。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个部门和有关专家成立旅游法起草组,经过举行多次全体会议,分别到我国十几个省(区、市)、有关国家开展调研考察工作,召开数十次座谈会、研讨会和论证会,深入研究国内外旅游业发展和旅游立法的情况和经验,先后形成了三个阶段性草案文本和数十个修改稿,并多次征求有关部门和省(区、市)的意见。2012年3月14日,财政经济委员会全体会议审议并通过了《旅游法》草案。2012年8月27日,《旅游法》草案首次提请全国

人大常委会审议,立刻受到社会各界的广泛关注,引起了强烈反响,普遍认为制定旅游法对于完善我国旅游法律制度、促进旅游业的持续健康发展意义重大。2013年4月25日,第十二届全国人大常委会第二次会议表决通过了《中华人民共和国旅游法》,自2013年10月1日起施行,这是十二届全国人大常委会通过的第一部法律。

值得一提的是,在我国《旅游法》颁布之前,我国旅游行政立法、地方立法发挥着相当大的作用。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、旅游投诉等多个方面。同时,一些地方因地制宜,适时出台了地方旅游法规,这些旅游法规对旅游业的发展起到了很大的保护和促进作用。除了专门的旅游行政立法、地方立法之外,我国现行的相关法律,例如《中华人民共和国民法通则》《中华人民共和国合同法》《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》《中华人民共和国侵权责任法》《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》等等,都在不同程度上对旅游关系起到了调整作用。可以说,当今中国旅游法制建设选择的是以《旅游法》为龙头、专门旅游行政法规为重点、地方旅游立法为基础、相关法律为配套的立法模式。

第三节 旅游法律体系

一、旅游法的渊源

旅游法的渊源,是指旅游法律规范的各种表现形式。旅游法律调整范围较为复杂,其渊源主要包括两个方面:一是国内法律规范,二是有关旅游领域的国际条约(或条约性文件)、协定与国际惯例。

国内关于旅游法的渊源有:《中华人民共和国宪法》中关于公民的政治、经济、社会、文化权利方面的规定;《中华人民共和国旅游法》专门调整旅游关系的基本法律;《中华人民共和国民法通则》《中华人民共和国合同法》《中华人民共和国消费者权益保护法》《中华人民共和国侵权责任法》《中华人民共和国文物保护法》等涉及规范旅游领域秩序的法律规定;国务院制定颁布的旅游行政法规,例如《旅行社管理条例》、《导游人员管理条例》、《风景名胜区管理暂行条例》等;国家旅游局等部门发布的关于旅游秩序的部门规章,例如《旅行社条例实施细则》《旅行社服务质量赔偿标准》等;有关省、自治区、直辖市发布的有关规范旅游秩序的地方性法规,例如《青海省旅游管理条例》等;最高人民法院有关保护旅游基本权利的司法解释,例如《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》等。

国际旅游立法是调整旅游领域发生的各种社会关系的国际条约(或条约性文件)、国际惯例,是当代国际法的一个重要组成部分。国际旅游法同国际法一样,其制定者是参与国际旅游的主权国家,各国通过协商制定对国家有拘束力的与旅游相关的原则、规则和制度,通常的表现形式是条约、协定、公约等。国际旅游法只对缔约国和参加国有拘束力,不能侵犯未参加国的利益。国际旅游立法主要有三种:

1.国际旅游条约和协定。其包括由两个或少数几个国家缔结的双边条约、多边条约或协定,如《保护世界自然与文化遗产公约》、《关于旅馆合同的国际协定》;也包括由为数众多的国家缔结的国际公约,如《欧洲理事会成员国关于旅馆经营者对旅客携带物品之责任的公约》。

2.国际旅游组织、国际旅游会议做出的重要宣言、决议、法案。例如,1980年的《世界旅游宣言》(即《马尼拉宣言》),1985年世界旅游组织在索非亚会议上通过的《旅游权利法案》和《旅游法规》,2002年博鳌亚洲论坛的《中国桂林宣言》。这些宣言、决议、法案对参加国或者签字国具有约束力。

3.国际旅游惯例。国际旅游惯例是指有确定的内容,在国际旅游长期实践中形成并在世界各国反复适用的,对当事人有约束力的不成文的规定,例如在国际旅馆业中的客房预定规则。

二、我国旅游法律体系

我国现行旅游法律体系包括广义和狭义上的旅游法律体系。广义的旅游法律包括我国所有立法机构和各级政府制定和颁布的与旅游有关的法律规范,而狭义的旅游法则仅指《中华人民共和国旅游法》。本书采纳广义的旅游法律体系,主要包括:

(一)宪法

1982年《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)是我国现行宪法,分别于1988年、1993年、1999年和2004年进行修订。在我国法律体系中,《宪法》是我国的根本大法,具有最高的法律效力。《宪法》确立的“尊重和保障人权”的基本精神和《宪法》中与旅游领域相关条文的规定,确立了旅游领域的基本制度,是我国旅游法律、法规的立法依据和效力来源。

(二)法律

这里的法律,既包括《中华人民共和国旅游法》,也包括我国与旅游有关的较为重要的法律。例如,《中华人民共和国民法通则》《中华人民共和国合同法》《中华人民共和国消费者权益保护法》《中华人民共和国反不正当竞争法》《中华人民共和国侵权责任法》《中华人民共和国文物保护法》等。