

 21世纪全国高等院校旅游管理类创新型应用人才培养规划教材

旅游法律法规教程

魏 鹏 秦斌峰 常承明  主 编



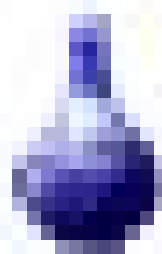
以旅游法体系为纲领，突出系统性
以旅游业整体为对象，强调全面性
以旅游者需要为根本，注重实用性



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

旅游法律法规教程

主编 王德林 副主编 王德林 王德林



本书是“十二五”国家重点图书出版规划项目，也是“十二五”国家重点出版工程。本书是“十二五”国家重点图书出版规划项目，也是“十二五”国家重点出版工程。本书是“十二五”国家重点图书出版规划项目，也是“十二五”国家重点出版工程。

中国旅游出版社



21世纪全国高等院校旅游管理类创新型应用人才培养规划教材

旅游法律法规教程

魏 鹏 秦斌峰 常承明 **主 编**



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

前 言

近年来,我国旅游业快速发展,旅游越来越成为人们生活中不可或缺的重要内容。2009年,《国务院关于加快发展旅游业的意见》指出,旅游业是战略性产业,旅游业的发展目标是成为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。2013年,我国国内旅游人数达32.6亿人次,居世界第一,国内旅游收入达26276亿元。出境旅游人数超过1亿人次,旅游消费总额超过1000亿美元,跃居世界第一;入境旅游人数超过1.52亿人次,旅游外汇收入约478亿美元,排名亚太地区第一。在此背景下,我国旅游行业中新的法律规范不断出台,推动我国旅游业规范化发展。特别是2013年颁布实施的《中华人民共和国旅游法》以下简称《旅游法》,是我国首部针对旅游的专门性法律,是我国旅游业的“宪法”,其颁布是中国旅游发展的里程碑,为保障旅游者和旅游经营者的合法权益,规范旅游市场秩序,保护与合理利用旅游资源,促进旅游业持续健康发展提供了法律保障。为适应旅游业本身的行业特征,以及我国旅游业发展的新要求和旅游法制建设的新形势,本书突出以下几个特征。

(1) 以《旅游法》为纲领,突出理论化、系统化。《旅游法》是旅游发展的“宪法”。它是一部综合法,涵盖了旅游发展的各方面要素;它是一部衔接法,实现了与民事、行政法律法规的有限衔接。本书依照《旅游法》的体例,提出了“旅游法律体系”的概念和体系结构,并据此进行章节内容安排,从而对《旅游法》进行全面阐释。这不仅是作为旅游法教材本身体例的内在要求,也是借鉴《旅游法》立法的理念与优点,以综合、衔接的方式,对旅游中的法律、法规进行较为全面的介绍,同时也力图梳理旅游法学的内在规律与体系,实现理论化、系统化的教材编写。

(2) 以整体旅游行业为对象,突出全面性。本书突出了《旅游法》综合性与衔接性的特征,在《旅游法》各章节条文的基础上,将涉及该相关内容的法律、法规作全景式的梳理与介绍,并对其内在联系、内容差异、适用规则进行较为全面的阐释,使学习者能够全面了解法律、法规的内容,做到全面了解、准确用法。

(3) 以满足旅游实际需要为目的,突出实用性。本书遵从学习者认知的规律,增加案例教学内容,加强理论内容、法律规定与实际情景的联系与对接,通过法规介绍—理论提要—案例分析—问题解答的基本路径,增强教材对学习的支撑力,切实提高学习者运用法律知识的能力,增强学习者的法律意识和用法的能力。同时,本书通过实用小窍门、法律规范对比等方式,使得学习者能够轻松学法、实际用法,凸显教材的实用性。

本书由魏鹏统稿,由秦斌峰主审,常承明撰写了20余万字。李萌、刘佳、刘晶、姬娜娜、刘瑾等参与了文本的校对工作。

编 者
2014年6月

北京大学出版社本科旅游管理系列规划教材

序号	书 名	标准书号	主 编	定价	出版时间	配套情况
1	旅游学概论	7-301-23875-2	朱 华	44	2014	课件
2	旅游心理学	7-301-23475-4	杨 娇	41	2014	课件
3	旅游法律法规教程	7-301-24850-8	魏 鹏	45	2014	课件
4	旅游政策与法律法规	7-301-23697-0	李文汇 朱 华	43	2014	课件
5	旅游英语	7-301-23087-9	朱 华	48	2014	课件、光盘、视频
6	旅游企业战略管理	7-301-23604-8	王 慧	38	2014	课件
7	旅游文化学概论	7-301-23738-0	闫红霞 李玉华	37	2014	课件
8	西部民族民俗旅游	7-301-24383-1	欧阳正宇	54	2014	课件
9	休闲度假村经营与管理	7-301-24317-6	周绍健	40	2014	课件
10	会展业概论	7-301-23621-5	陈 楠	30	2014	课件
11	旅游学	7-301-22518-9	李 瑞	30	2013	课件
12	旅游学概论	7-301-21610-1	李玉华	42	2013	课件
13	旅游策划理论与实务	7-301-22630-8	李 锋 李 萌	43	2013	课件
14	景区经营与管理	7-301-23364-1	陈玉英	48	2013	课件
15	旅游资源开发与规划	7-301-22451-9	孟爱云	32	2013	课件
16	旅游地图编制与应用	7-301-23104-3	凌善金	38	2013	课件
17	旅游英语教程	7-301-22042-9	于立新	38	2013	课件
18	英语导游实务	7-301-22986-6	唐 勇	33	2013	课件
19	导游实务	7-301-22045-0	易婷婷	29	2013	课件
20	导游实务	7-301-21638-5	朱 斌	32	2013	课件
21	旅游服务礼仪	7-301-22940-8	徐兆寿	29	2013	课件
22	休闲学导论	7-301-22654-4	李经龙	30	2013	课件
23	休闲学导论	7-301-21655-2	吴文新	49	2013	课件
24	休闲活动策划与服务	7-301-22113-6	杨 梅	32	2013	课件
25	前厅客房服务与管理	7-301-22547-9	张青云	42	2013	课件
26	旅游学导论	7-301-21325-4	张金霞	36	2012	课件
27	旅游规划原理与实务	7-301-21221-9	郭 伟	35	2012	课件
28	旅游地形象设计学	7-301-20946-2	凌善金	30	2012	课件
29	旅游文化与传播	7-301-19349-5	潘文焰	38	2012	课件
30	旅游财务会计	7-301-20101-5	金莉芝	40	2012	课件
31	现代酒店管理与服务案例	7-301-17449-4	邢夫敏	29	2012	课件
32	餐饮运行与管理	7-301-21049-9	单铭磊	39	2012	课件
33	会展概论	7-301-21091-8	来逢波	33	2012	课件
34	旅行社门市管理实务	7-301-19339-6	梁雪松	39	2011	课件
35	餐饮经营管理	7-5038-5792-8	孙丽坤	30	2010	课件
36	现代旅行社管理	7-5038-5458-3	蒋长春	34	2010	课件
37	旅游学基础教程	7-5038-5363-0	王明星	43	2009	课件
38	民俗旅游学概论	7-5038-5373-9	梁福兴	34	2009	课件
39	旅游资源学	7-5038-5375-3	郑耀星	28	2009	课件
40	旅游信息系统	7-5038-5344-9	夏琛珍	18	2009	课件
41	旅游景观美学	7-5038-5345-6	祁 颖	22	2009	课件
42	前厅客房服务与管理	7-5038-5374-6	王 华	34	2009	课件
43	旅游市场营销学	7-5038-5443-9	程道品	30	2009	课件
44	中国人文旅游资源概论	7-5038-5601-3	朱桂凤	26	2009	课件
45	观光农业概论	7-5038-5661-7	潘贤丽	22	2009	课件
46	饭店管理概论	7-5038-4996-1	张利民	35	2008	课件
47	现代饭店管理	7-5038-5283-1	尹华光	36	2008	课件
48	旅游策划理论与实务	7-5038-5000-4	王衍用	20	2008	课件
49	中国旅游地理	7-5038-5006-6	周凤杰	28	2008	课件
50	旅游摄影	7-5038-5047-9	夏 峰	36	2008	
51	酒店人力资源管理	7-5038-5030-1	张玉改	28	2008	课件
52	旅游服务礼仪	7-5038-5040-0	胡碧芳	23	2008	课件
53	旅游经济学	7-5038-5036-3	王 梓	28	2008	课件
54	旅游文化学概论	7-5038-5008-0	曹诗图	23	2008	课件
55	旅游企业财务管理	7-5038-5302-9	周桂芳	32	2008	课件
56	旅游心理学	7-5038-5293-0	邹本涛	32	2008	课件
57	旅游政策与法规	7-5038-5306-7	袁正新	37	2008	课件
58	野外旅游探险考察教程	7-5038-5384-5	崔铁成	31	2008	课件

相关教学资源如电子课件、电子教材、习题答案等可以登录 www.pup6.cn 下载或在线阅读。

扑六知识网(www.pup6.com)有海量的相关教学资源和电子教材供阅读及下载(包括北京大学出版社第六事业部的相关资源),同时欢迎您将教学课件、视频、教案、素材、习题、试卷、辅导材料、课改成果、设计作品、论文等教学资源上传到 pup6.com,与全国高校生分享您的教学成就与经验,并可自由设定价格,知识也能创造财富。具体情况请登录网站查询。

如您需要免费纸质样书用于教学,欢迎登录第六事业部门户网(www.pup6.com.cn)填表申请,并欢迎在线登记选题以到北京大学出版社来出版您的大作,也可下载相关表格填写后发到我们的邮箱,我们将及时与您取得联系并做好全方位的服务。

扑六知识网将打造成全国最大的教育资源共享平台,欢迎您的加入——让知识有价值,让教学无界限,让学习更轻松。

联系方式: 010-62750667, liuhe_cn@163.com, moyu333333@163.com, lihu80@163.com, 欢迎来电来信。

目 录

第 1 章 绪论	1	2.4.1 旅游者行为的定义	58
1.1 旅游法概述	2	2.4.2 旅游者行为管理的类型	58
1.1.1 旅游法的概念	2	2.4.3 中国公民国内旅游文明行为 公约及中国公民出境旅游 文明行为指南	60
1.1.2 旅游法的作用	5	第 3 章 旅游规划和促进	65
1.1.3 旅游法的法律渊源及地位	6	3.1 《旅游法》的相关规定	66
1.1.4 旅游法的特点	8	3.2 旅游规划管理	66
1.1.5 我国旅游法体系	10	3.2.1 旅游规划概述	66
1.2 旅游法律关系	13	3.2.2 我国旅游规划的编制	67
1.2.1 旅游法律关系的概念与 特征	13	3.2.3 旅游规划的评审	69
1.2.2 旅游法律关系的要素	13	3.2.4 旅游规划的编制要求	70
1.2.3 旅游法律关系的产生、变更和 消灭	19	3.3 旅游资源保护与开发管理	71
1.3 旅游法律责任	20	3.3.1 旅游资源的含义和种类	72
1.3.1 旅游法律责任的含义与种类 ..	20	3.3.2 旅游资源法律概述	72
1.3.2 旅游法律责任的构成要件	21	3.3.3 旅游资源管理主体及其 权利	72
1.3.3 旅游法律责任的承担方式	24	3.3.4 旅游资源经营者的管理	74
第 2 章 旅游者权益保护与行为管理	28	3.4 风景名胜资源的法律保护	75
2.1 《旅游法》的相关规定	31	3.4.1 风景名胜区的概念与等级	75
2.2 消费者权益保护法	32	3.4.2 风景名胜区的保护、开发和 利用	79
2.3 旅游出入境管理法律制度	42	3.4.3 违反《风景名胜区管理暂行 条例》的法律责任	80
2.3.1 《中华人民共和国公民出境 入境管理法》的宗旨、适用 范围	43	3.5 文物资源的法律保护	81
2.3.2 中国公民出入境证件及其 办理	43	3.5.1 文物的含义及保护范围	83
2.3.3 中国旅游者出入境的权利 义务及其限制	45	3.5.2 文物的所有权	83
2.3.4 中国公民出国旅游管理制度 ..	47	3.5.3 文物资源的管理保护	84
2.3.5 边境旅游管理制度	51	3.5.4 文物出入境的规定	89
2.3.6 大陆居民赴台湾地区旅游 管理制度	53	3.5.5 违反《文物保护法》的 法律责任	89
2.4 旅游者行为管理	56	3.5.6 世界遗产的种类及保护	91
		3.5.7 历史文化名城的分类及 保护	92

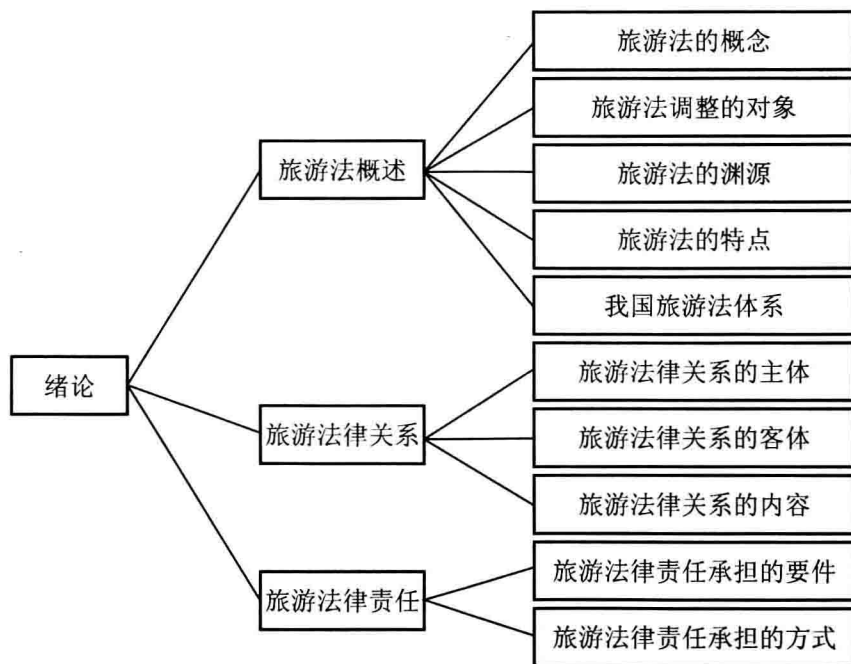
5.3.5 合同的成立时间、方式和地点.....	206	6.3.6 食品进出口.....	264
5.3.6 格式条款.....	207	6.3.7 食品安全事故处置.....	265
5.4 旅游合同的效力.....	210	6.3.8 监督管理.....	266
5.4.1 旅游合同的效力和生效.....	210	6.3.9 法律责任.....	267
5.4.2 无效的旅游合同及其确认.....	210	6.4 旅游消防安全法律制度.....	269
5.4.3 可变更或者可撤销的合同.....	212	6.4.1 消防法律体系.....	269
5.4.4 无效合同、被撤销合同的法律后果.....	213	6.4.2 消防工作的方针、原则和责任制.....	272
5.5 旅游合同的履行和担保.....	214	6.4.3 消防工作职责.....	272
5.5.1 合同履行的原则.....	215	6.4.4 单位消防安全责任.....	274
5.5.2 合同履行的规则.....	215	6.4.5 公民在消防工作中的权利和义务.....	275
5.6 旅游合同的变更、转让、终止和解除.....	219	6.4.6 新《消防法》修订的重大变化.....	276
5.6.1 旅游合同的变更.....	219	6.5 旅游安全生产法律制度.....	277
5.6.2 旅游合同的转让.....	221	6.5.1 《安全生产法》的立法宗旨、地位、适用范围.....	277
5.6.3 旅游合同的终止.....	223	6.5.2 《安全生产法》确立的基本法律制度.....	278
5.6.4 旅游合同的解除.....	224	6.5.3 生产经营单位的安全生产保障.....	279
5.7 违约责任.....	227	6.5.4 从业人员的权利和义务.....	281
5.7.1 违约责任的特点.....	227	6.5.5 安全生产事故的应急救援与调查处理.....	282
5.7.2 违约责任的严格责任原则.....	228	6.6 旅游保险法律制度.....	283
5.7.3 违约责任的承担.....	230	6.6.1 旅游保险概述.....	284
5.7.4 不可抗力.....	237	6.6.2 旅游保险合同.....	287
5.7.5 侵权与违约责任的竞合.....	240	6.6.3 旅行社责任保险.....	289
第 6 章 旅游安全管理	245	6.6.4 旅游保险的理赔.....	294
6.1 《旅游法》的相关规定.....	246	第 7 章 旅游监督管理法律制度	297
6.2 旅游安全法律制度.....	247	7.1 《旅游法》的相关规定.....	298
6.2.1 旅游安全管理概述.....	247	7.2 旅游行政管理法律制度.....	298
6.2.2 旅游安全事故.....	249	7.2.1 旅游行政管理组织.....	298
6.2.3 旅游安全事故的处理.....	250	7.2.2 旅游行政管理的主要内容.....	301
6.3 食品安全管理法律制度.....	255	7.2.3 旅游行政管理的职能.....	304
6.3.1 《中华人民共和国食品安全法》总则.....	255	7.3 旅游行政处罚法律制度.....	307
6.3.2 食品安全风险监测和评估.....	257		
6.3.3 食品安全标准.....	258		
6.3.4 食品生产经营.....	259		
6.3.5 食品检验.....	263		

第1章 绪论

教学目标

知识目标	技能目标
(1) 理解旅游法的含义 (2) 掌握旅游法律关系的要素 (3) 理解旅游法律责任承担的要件 (4) 了解旅游法律责任承担方式	(1) 能够准确辨识旅游法律关系中的各方主体 (2) 能够区分旅游法律关系中的不同客体 (3) 能够基本判别旅游法律关系主体是否应承担责任

知识结构





知识链接

推动旅游事业发展，实现旅游强国之梦

据中新社报道，世界旅游组织第十五届全体大会于2003年10月20日在北京人民大会堂隆重开幕。中国国务院总理温家宝、副总理吴仪出席开幕式。

温家宝在致辞中说，中国要把旅游业培育成为国民经济的重要产业，并合理保护和利用旅游资源。中国政府欢迎各国朋友到中国旅游观光，中国将全力保障广大旅游者的健康和安。同时，鼓励更多的中国人走向世界。中国愿与更多的国家广泛合作，推动世界旅游业的发展。（《人民日报》2003年10月20日）

《国务院关于加快发展旅游业的意见》提出，“加强统筹协调，转变发展方式，提升发展质量，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”，“到2015年，旅游市场规模进一步扩大，国内旅游人数达33亿人次，年均增长10%；入境过夜游客人数达9000万人次，年均增长8%；出境旅游人数达8300万人次，年均增长9%。旅游消费稳步增长，城乡居民年均出游超过2次，旅游消费相当于居民消费总量的10%。经济社会效益更加明显，旅游业总收入年均增长12%以上，旅游业增加值占全国GDP的比重提高到4.5%，占服务业增加值的比重达到12%。每年新增旅游就业50万人。旅游服务质量明显提高，市场秩序明显好转，可持续发展能力明显增强，力争到2020年我国旅游产业规模、质量、效益基本达到世界旅游强国水平”。

旅游业大发展既是经济、社会发展的必然，也是我国在新的历史条件下实现产业结构升级、满足人民群众日益增长的精神文化需要的产业政策选择。高品质的旅游资源、良好的生态与社会环境、规范的市场秩序是旅游业发展的基础，旅游法是保护资源、环境，规范市场秩序的最根本的手段。但是旅游产品的无形性，旅游过程的服务性，旅游活动的异域性，旅游消费的综合性和广泛性，使得旅游法的范围、规定和适用具有自己的独特性。本章将回答什么是旅游法、旅游法律关系及旅游法律责任，以此让读者了解旅游法的基本面貌。

1.1 旅游法概述

1.1.1 旅游法的概念

旅游法有广义和狭义之分。

广义的旅游法是指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。

狭义的旅游法是指由全国人民代表大会及其常务委员会制定的旅游基本法，即《中华人民共和国旅游法》（以下简称《旅游法》），该法经2013年4月25日十二届全国人大常委会第二次会议通过，2013年4月25日中华人民共和国主席令第3号公布，于2013年10月1日正式实施。



知识链接

《旅游法》的发展历程

2013年4月25日下午,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》。旅游法是改革开放初期就启动的一个立法项目,曾被列入七届全国人大常委会立法规划和国务院立法计划,但由于当时我国旅游业还处于起步阶段,有关方面对立法涉及的一些重要问题认识不尽一致,这部法律草案未能提请审议。

1982年国家旅游局曾着手起草旅游法。1988年七届全国人大常委会将旅游法列入立法规划,1991年国务院有关部门起草出旅游法草案。

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。十一届全国人大财政经济委员会成立后,于2009年12月牵头组织国家发展改革委、国家旅游局等23个部门和组织有关专家成立旅游法起草组。

2012年年底,十一届全国人大常委会第三十次会议对旅游法草案进行了第二次审议。草案二审稿充分吸收了初审中常委会组成人员的意见及社会各方面的建议,进一步完善了公益性文化场馆开放、旅游资源保护、游客合法权益维护等方面的内容。据统计,截至2012年年底,全国各类旅游景区景点达到2万多处,旅行社达到2万多个,星级饭店达到1万多家,旅游直接从业人员超过1300万人,国内旅游人数超过26亿人次,接待入境旅游超过1.35亿人次,公民出境旅游超过7000万人次,国内旅游市场规模居全球第一位,接待入境旅游人数和公民出境旅游消费居全球第三位。

本书所指的旅游法是广义旅游法的概念。对旅游法的认识应当把握如下两点。

1. 旅游法是法

法是由国家制定或认可,并以国家强制力保证实施的,反映统治阶级意志的规范体系。这个意志的内容是由统治阶级的物质生活条件决定的。法通过规定人们在相互关系中的权利和义务,确认、保护和发展对统治阶级有利的社会关系和社会秩序。法的特征有以下方面。

1) 法是调整人的行为或者社会关系的规范

法是调整人社会行为的规范,不是调整人的思想的规范。如想骗取旅游者财产而实际没有具体实施的旅游经营者,并不构成违法。

法是通过人们对人们的行为提出模式化要求来实现调整社会关系的作用。在现实生活中,人们的行为是法律规范的直接调整对象,社会关系则是法律规范的间接调整对象。法律在调整人们的行为时,给人们规定了一般行为模式,从而为人们的交往行为提供一个模型、标准或者方向。法所规定的行为模式大致包括3种:①人们可以怎样行为,即可为模式;②人们不得怎样行为,即勿为模式;③人们应当或者必须怎样行为,即应为模式。

法是一种抽象的、概括的规定,它的对象是一般的人而不是具体的人。如《导游人员管理条例》所适用的对象不是某一个具体的人,它属于法;而颁发给某人的导游证,仅表明这个具体的人具有从事导游服务的资格,它只是适用于一定法律规范的产物而不是法。

2) 法是由国家制定或认可的行为规范,并具有普遍约束力

法由国家制定或认可,这是从法作为一个整体来说的。实际上,它是由各种不同层次或类别的国家机关或专门组织(如全国人大、国务院、国家旅游局等)制定或认可的,因而就有宪法、法律、行政法规等之分,它们的法律地位或法律效力是不同的。

除法外,还有其他很多行为规范,例如,政党、社会团体、企事业单位也都有各自的规章,社会上还有各种道德规范、宗教规范、社会礼仪、习惯准则等,但它们都不是由国家制定或认可的。作为一个整体的法来说,它在国家主权所及的范围内是普遍有效的,具有普遍的约束力。当然,各个具体的法律在适用的空间和对象方面来说,也可以有所不同,有的在全国有效,有的仅在某一地区有效;有的对全体社会成员有效,有的仅对某一部分人有效,如《旅行社条例》仅适用于旅行社。

3) 法是以权利义务为内容的行为规范

法明确地告诉人们应该怎样行为,不该怎样行为以及必须怎样行为。人们根据法律来预先估计自己与他人之间该怎样行为,并预见到行为的后果。法通过规定人们的权利义务来分配利益,影响人们的动机和行为,进而影响社会关系。法关于权利和义务的确定是双向的,表现在权利和义务方面是两个完全不同的事物:一个是主动的,另一个是被动的;一个表征利益,另一个表征负担。权利是义务的范围和界限,义务是权利的范围和界限,两者相辅相成。权利以其特有的利益导向和激励机制作用于人的行为,而义务以其特有的约束机制和强制力作用于人的行为,促使人们从有利于自己利益的角度出发选择行为。如在旅游活动中,旅游者有支付费用的义务,有享受旅游服务的权利;而旅游经营者有获得费用的权利,同时也有提供服务的义务。

4) 法是由国家强制力保证实施的行为规范

在所有社会规范中,只有法才是由国家强制力保证实施的。以国家强制力保证实施,实际上就是指对违法行为实行法律制裁。根据违法行为的性质、情节以及实施制裁的机关和方法这些方面来看,法律制裁一般可分为两大类。

一类是司法制裁,是指由法院判决的制裁,其中又可分为两种:第一种是刑事制裁,即对犯罪行为实行的制裁,称为刑罚(从罚金到死刑等);第二种是民事制裁,一般指广义的民事违法行为的制裁(如判处违约金、损害赔偿、罚款等)。现在法院中经济审判庭一般处理经济纠纷案件,它所判决的制裁在性质上大体上属于民事制裁。

另一类是行政制裁,这一般是指违反行政法规并由行政机关实施的制裁,其中又可分为三种:第一种是对国家机关工作人员违反行政法的行政处分,如警告、降职以至撤职等;第二种是对一般公民和组织违反行政管理法规(如工商行政管理、交通管理、食品卫生管理等)的制裁,通常称为行政处罚,如警告、没收、罚款、拘留等;第三种是对那些违反法纪但并不追究刑事责任的人实行强制性教育改造的措施,即劳动教养。

简而言之,法是由国家制定或认可,以权利义务为内容,由国家强制力保证实施的行为规范体系。此外,这些由国家制定或认可,以权利义务为内容,由国家强制力保证实施的行为规范不是立法者的随心所欲,而是由社会物质生活条件所决定的;是反映统治阶级的意志,而不是反映社会所有成员的意志。它不单是某一个、某一类行为规范,而是以确保、发展统治阶级所期望的社会关系、社会秩序为目的的许多个、许多类行为规范,是众多行为规范的总和。



2. 旅游法调整的是旅游活动中的各种行为与关系

旅游法是国家法律体系的有机组成,它与其他法的区别在于所调整的行为是旅游活动中的各种行为。这些行为包括了与旅游有关的所有行为,有旅游者与旅行社、旅游景区、饭店、运输公司之间服务与被服务行为;有旅行社与旅行社之间,旅行社与饭店、景区、运输公司之间的协作服务行为;有旅游行政管理部门对旅游者以及旅行社、饭店、景区、运输公司的管理行为。这些旅游活动中的旅游者、旅游经营者、旅游管理者的行为是多方面、多领域的,对这些行为进行调整的法就是旅游法。旅游法既包括了专门针对旅游活动中行为的法,如《旅行社条例》《导游人员管理条例》等,也包括能够但并不专门调整旅游活动中行为的法,如《中华人民共和国合同法》(以下简称《合同法》)、《中华人民共和国消费者权益保护法》(以下简称《消费者权益保护法》)等。

1.1.2 旅游法的作用

1. 对旅游事业的发展进行宏观调控

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. 规定旅游法律关系中各主体的权利义务责任

旅游法对各主体权利义务责任的规定,主要有两个作用:①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;②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,法律将不予保护,而且如果这种行为侵犯了其他主体的合法权益,法律将会给予必要的制裁。

3. 为旅游业的发展创设良好的法律环境

由于旅游法明确规定了各主体的权利、义务、责任,使各主体在法律允许的范围内从事自己的活动,自享其权,各尽其责,各得其利,从而保证了旅游活动的正常秩序,为旅游业的发展创设了一个良好的法律环境。

4. 丰富了部门法体系

部门法是国家按照不同法律规范所调整的社会关系,以及与之相适应的调整方法的不同,对现行法律规定所做的一种分类,是同类法律规范的总称。旅游活动的社会关系虽然有许多并被分别纳入民事法律关系、经济法律关系和行政法律关系的范畴,但由于旅游活动的特殊性,又使得它同一般的民事、经济和行政法律关系有所区别。因此,通过旅游立法建立起来的法律规范,在事实上形成了一个相对独立的部门法律,从而丰富了我国的法律体系。



1.1.3 旅游法的法律渊源及地位

1. 我国旅游法的渊源

法的渊源，通常指法的形式意义上的渊源，即法律规范的制定方式和外部表现形式，也指法律规范的效力渊源。旅游法的渊源是指旅游法律规范的各种外在表现形式，包括宪法、法律、法规、条例、法令和规章等。

宪法，它是国家的根本大法，规定国家的根本任务和根本制度，即社会制度、国家制度的原则和国家政权组织，以及公民的基本权利义务等内容。我国现行宪法于 1982 年 12 月 4 日，在第五届全国人大第五次会议上正式通过并颁布。

旅游法律，它是由最高国家权力机关——全国人民代表大会或常务委员会通过并颁布实施的，如《中华人民共和国旅游法》。

旅游中的司法解释，我国的司法解释有时特指由最高人民法院和最高人民检察院根据法律赋予的职权，对审判和检察工作中具体应用法律所作的具有普遍司法效力的解释，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》。司法解释具有法律效力，但是不可以与其上位法即宪法和法律相冲突。

旅游行政法规，它是由我国最高行政机关——国务院在其权限范围内发布的命令、决定等规范性文件，如《旅行社条例》、《导游人员管理条例》等。

旅游部门规章，它是由国家旅游行政管理部门在其权限范围内颁布的相关命令、决定、规章等规范性文件，如《旅行社条例实施细则》、《旅游景区质量等级评定管理办法》等。

地方性旅游法规，它是指由省、自治区和直辖市人民代表大会及其常务委员会根据本地区旅游发展的具体情况和实际需要，在法定权限内制定并发布的，以及由省、自治区人民政府所在的市和经国务院批准的较大的市的人民代表大会及其常务委员会制定的，仅限于本辖区内适用的规范性法律文件，如《甘肃省旅游条例》等。

地方政府旅游规章，它是指由省、自治区和直辖市的人民政府制定的有关旅游规章及决定和命令等规范性文件，仅限于本辖区内适用，如《云南省旅游行业管理暂行规定》等。

除以上立法机关外，在我国，中国香港特别行政区和中国澳门特别行政区也享有单独的旅游立法权。

国际性旅游条约、协定、宣言、决议、法案等一旦被我国缔结或参加，也将是我国旅游法的渊源。其主要为：《统一国际航空运输某些规则的公约》、《关于旅游饭店合同的国际协定》、《世界旅游宣言》（即《马尼拉宣言》），以及 1995 年世界旅游组织在索菲亚会议上通过的《旅游权利法案》等。

实用·窍门

《……法》除宪法外属于法律，由全国人大或其常务委员会制定；《……条例》属于行政法规，由国务院制定颁布；《……办法》、《……实施细则》等属于部门规章，由国务院各部委或其直属机构制定；《……地方……条例》属于地方性法规，由地方人民代表大会制定；《……地方……规定》等属于地方性规章，由地方人民政府制定。

2. 旅游法的法律地位

1) 法的效力位阶

旅游法的法律地位是指旅游法在法律效力位阶中的地位。法的效力位阶是指一个国家法律体系中各种形式的法。由于制定法的机关、程序、时间、适用范围不同导致各种法的效力不同,形成高低等级的法的效力位阶。我国法律效力位阶是:宪法具有最高法律效力,其他各种法的规定与宪法相冲突都无效;全国人民代表大会及其常务委员会制定的法律低于宪法高于其他法;国务院制定的行政法规及各部委制定的行政规章高于地方性法规、自治条例、单行条例和部门规章。法的效力位阶见表 1-1。

表 1-1 法的效力位阶

法的形式	法律规范示例	制定主体
宪法	(1)《中华人民共和国宪法》	全国人民代表大会
法律	(1)《中华人民共和国民法通则》 (2)《中华人民共和国刑法》 (3)《中华人民共和国合同法》 (4)《中华人民共和国旅游法》	全国人民代表大会及其常务委员会
司法解释	《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》	最高人民法院、最高人民检察院
行政法规	(1)《旅行社条例》 (2)《导游人员管理条例》	国务院
部门规章	(1)《导游人员管理条例实施细则》 (2)《旅行社条例实施细则》	国务院各部委及其直属机构
地方性法规	(1)《甘肃省旅游条例》 (2)《广东省旅游管理条例》	地方人民代表大会及其常务委员会

2) 法的效力位阶的一般规则

凡是与宪法相抵触的法都是无效的。在法的效力位阶体系中,宪法具有最高法律效力,宪法之外的任何法都要遵守、服从宪法,任何违反宪法的法都是没有法律效力的。

上一级法的效力高于下级任何一种法的效力。法律的效力高于行政法规,行政法规的效力高于部门规章和地方性法规等。

特别提醒

被我国所参加或缔结的条约、协定与国内规定相冲突时,只要该冲突条款不属于我国声明保留的条款,应当优先使用。

3) 法的效力位阶的特别规则

在效力位阶相同的法中,特别法优于一般法。特别法是对特定人、特定事或在特别地区、特定时期有效的法律。一般法是对一般人、一般事,在一般正常时期普遍有效的法律。

由于特别法更具有针对性和适宜性，所以，同一主体制定的特别法优于一般法适用。如对于旅游者意外保险合同，它是“保险+合同”，既应当适用《中华人民共和国保险法》(以下简称《保险法》)，也应当适用《合同法》，这两个法都是由全国人大制定的，具有相同的效力位阶。相对于《合同法》对合同的一般规定，《保险法》对于保险合同则是特别规定，因此应首先适用《保险法》。

同一主体在不同时间制定的、调整同一类行为的法的适用规则，新法优于旧法。如1997年刑法取代1980年1月1日施行的刑法。2009年，《旅行社条例》的颁布，使得国务院颁布的《旅行社管理条例》不再发生法律效力。

特别提醒

法的效力位阶规则的适用中首先适用一般规则，只有在法的效力位阶相同时才适用特别规则。

4) 我国现行旅游法的法律地位

根据法的效力位阶表，结合我国实际可见，我国现行的旅游法是由分布于不同效力位阶的系列规则所构成的。宪法中所规定的休息权、人身自由权等可以看作旅游活动中各方主体的最根本权利。《旅游法》是我国首部旅游立法，对旅游相关内容都作了明确规定，确立了我国旅游法律体系的框架与主要内容，是我国旅游的基础性法律。除《旅游法》外，在旅游中旅游者与旅游经营者及旅游经营者之间的关系也应当适用《民法通则》、《合同法》等法律。当然，行政法规是《旅游法》的必要补充，如《旅行社条例》、《导游人员管理条例》等，它们和《旅游法》等一起构成了我国旅游法律法规体系。

1.1.4 旅游法的特点

《旅游法》分总则、旅游者、旅游规划和促进、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、附则，共10章112条。它是我国关于旅游的基础性法律，也被誉为旅游界的“宪法”，我国《旅游法》的特征主要体现在如下几个方面。

1. 综合法

就内容而言，《旅游法》既是保障法，又是规范法，也是促进法。旅游涉及食、住、行、游、购、娱六大要素，涉及国务院的20多个部门，关联110多个行业，《旅游法》采取综合立法模式。其内容的综合性体现在以下几方面。

(1) 突出《旅游法》的保障地位。让旅游者满意是旅游业的立业之本。制定《旅游法》的目的首先是保护旅游者。《旅游法》单设“旅游者”一章，在其他各章也对旅游者权益作了规定，以保障旅游者合法权益为主线，同时保护旅游经营者及其从业人员的合法权益，平衡旅游者与旅游经营者及其从业人员、政府机构、旅游执法人员之间的权利、义务和责任。

(2) 强化《旅游法》的规范功能。针对社会上反映最为强烈的旅游市场秩序混乱问题，《旅游法》对旅游经营、旅游服务合同、旅游监督管理进行专门规定，根据旅游活动的特点和需求，以市场机制为基础，实行统一的服务标准和市场准则，明确旅游经营者资质、从



业人员资格以及经营规则,建立健全旅游市场准入和退出机制,着力解决我国旅游市场失范、条块分割、服务设施不完善、旅游经营和管理不规范等问题。《旅游法》不仅规范了旅游经营者,也规范了旅游者;不仅规定了旅游者的权益,也规定了旅游者的义务。

(3) 发挥《旅游法》的促进作用。根据立法技术规范的要求,《旅游法》对旅游发展规划、统筹旅游资源保护和开发、旅游协调机制、支持和促进措施的实施进行了规定,进一步明确了旅游发展规划编制的主体、内容,以及旅游规划与相关规划的衔接,充分发挥政府主导作用,解决旅游资源无序开发问题,完善景区门票制度,促进公益性游览场所开放,引导各类市场主体在有效保护的前提下依法合理利用旅游资源,实现社会效益、经济效益和生态效益的有机统一,体现旅游为公众休闲服务,实现人的全面发展的本色。

就权利保障与救济而言,旅游管理须要综合各方面的协调机制,包括围绕旅游者的全面管理和综合服务,须要组织编制和实施旅游规划,制定相关旅游产业政策,统筹组织旅游形象推广,建设基础设施和旅游信息服务等公共服务,保障旅游安全等,这些都不是旅游行业能单方面解决的,更需要政府综合协调机制职能。旅游市场监管方面,通过建立健全综合执法机制,统一投诉受理机制,旅游违法行为查处信息共享机制,跨部门、跨地区督办机制,监督检查情况公布制度等进行市场的统一监管。

2. 人本法

《旅游法》体现了以人为本的立法特点。《旅游法》以保障旅游者合法权益为主线,兼顾平衡旅游者与旅游经营者和旅游从业人员之间的权利、义务和责任,强化政府依法监管,用法律手段规范旅游市场秩序。其以人为本的特点体现在如下方面。

(1) 确立了旅游者合法权益保护制度。首先,《旅游法》把“旅游者”用专章予以规范,既规定了旅游者应享有的合法权益,也明确了旅游者应承担的义务,这在中外旅游立法上是一大创举。其次,在《旅游法》各相关章节中,都融会和贯穿着以旅游者为本的立法理念和基本精神。这样,既充分体现了我国旅游立法坚持以人为本的基本原则,同时也把保护旅游者合法权益的理念具体落实到各项制度建设中,使之具有可操作性。

(2) 旅游经营者合法权益的保护。首先,在《总则》立法宗旨里,它开宗明义地规定了“为保护旅游者和旅游经营者的合法权益,制定本法”,这毫无疑问地表明,保护旅游经营者的合法权益也是我国《旅游法》的立法宗旨之一;其次,在《旅游法》分则中既有规范、制约、监管旅游经营者的条款,也有许多保障旅游经营者合法权益的条款,其确立的一些重要制度和监管、运营机制,如旅游综合协调机制、旅游经营者的权利和免责条款、旅游安全保障、旅游纠纷解决机制等,对大量诚信经营的合法经营者具有重要的保护作用。

(3) 确立导游人员合法权益保护制度。首先,《旅游法》规定,旅行社设立必须有必要的经营管理人员和导游人员(第28条);其次,《旅游法》规定,旅行社与其聘用的导游人员必须依法订立劳动合同(第38条);再次,《旅游法》规定,旅行社应当为其聘用的导游人员支付劳动报酬,缴纳社会保险费用,确立关于导游的薪酬法律制度;另外,《旅游法》规定,旅行社临时聘用导游为旅游者提供旅游服务的,应当全额向导游支付第60条第3款规定的导游服务费用,防止某些旅行社在临时导游人员的服务费用上动歪脑筋,千方百计不给临时导游付费;最后,《旅游法》还规定,旅行社安排导游为团队旅游提供服务的,不得要求

导游垫付或者向导游收取任何费用，这也是针对当前我国旅游市场存在的某些潜规则而作出的法律规定。

3. 衔接法

《旅游法》充分与现行法律和国际通行做法衔接，充分考虑到了与我国相关法律法规的协调和衔接，根据宪法和相关法律规定确定了现有《旅游法(草案)》的规范，并注意借鉴《中华人民共和国民事诉讼法》(以下简称《民法通则》)、行政法规、诉讼法律法规、《消费者权益保护法》、《合同法》、《中华人民共和国城乡规划法》等有关法律法规的立法理念。

1.1.5 我国旅游法体系

旅游法体系是指以旅游各类主体间关系为调整对象的具有内在联系的法律体系，是将旅游法律法规的各项规则有机地组合的逻辑体系。

《旅游法》颁布之前，旅游法的法律渊源主要是《民法通则》、《合同法》等调整一般民事、行政法律关系的法律，以及由国务院、国家旅游局等行政机关颁布的行政法规与部门规章。《旅游法》对旅游中的主要法律关系进行了明确规定，构建了较为完善、清晰的旅游法逻辑体系，这些规定与一般法律及旅游行政法规、部门规章等相配合，构成了我国旅游法体系，见表 1-2。

表 1-2 旅游法体系

旅游法内容	相关普通法律法规	相关专门行政法规	司法解释
旅游者	《民法通则》		
	《中华人民共和国侵权责任法》		
	《消费者权益保护法》		
	《中华人民共和国出境入境管理法》		
			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
			《中国公民出境旅游文明行为指南》
旅游规划和促进		《中国公民国内旅游文明行为公约》	
	《中华人民共和国文物保护法》		
	《中华人民共和国环境保护法》		

