

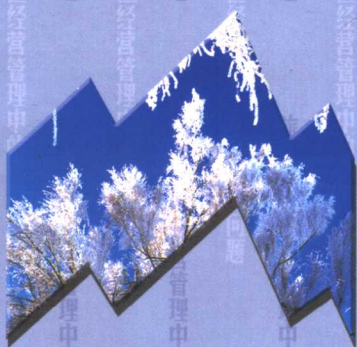
中国旅游景区建设与管理丛书

丛书主编 马 勇 彭德成 潘肖澎



# 旅游景区 经营管理中的法律问题

杨富斌 王天星 韩玉灵◎主编



LEGAL ISSUES ON OPERATION  
AND MANAGEMENT OF  
TOURIST ATTRACTION

中国旅游出版社

中国旅游景区建设与管理丛书



# 旅游景区 经营管理中的法律问题

杨富斌 王天星 韩玉灵◎主编



**LEGAL ISSUES ON OPERATION  
AND MANAGEMENT OF  
TOURIST ATTRACTION**

中国旅游出版社

责任编辑：付 蓉

装帧设计：吴 涛

责任印制：李崇宝

---

图书在版编目 (CIP) 数据

旅游景区经营管理中的法律问题/杨富斌, 王天星, 韩玉灵主编. —北京: 中国旅游出版社, 2006. 6

ISBN 7-5032-2931-4

I. 旅… II. ①杨… ②王… ③韩… III. 风景区—经济管理—法规—案例—分析—中国 IV. D922.296.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 074525 号

---

书 名：旅游景区经营管理中的法律问题

主 编：杨富斌 王天星 韩玉灵

出版发行：中国旅游出版社

(北京市建国门内大街甲 9 号 邮编：100005)

http: //www. cttp. net. cn E - mail: cttp@ccta. gov. cn

发行部电话：010-85166507 85166517

排 版：北京中广文化传播中心

经 销：全国各地新华书店

印 刷：三河市灵山红旗印刷厂

版 次：2006 年 6 月第 1 版 2006 年 6 月第 1 次印刷

开 本：787 毫米×1092 毫米 1/16

印 张：16.5

印 数：1—5000 册

字 数：303 千字

定 价：26.00 元

I S B N 7-5032-2931-4/D·34

---

版权所有 翻印必究

如发现质量问题，请直接与发行部联系调换

# 目 录

|                                  |         |
|----------------------------------|---------|
| <b>第一章 景区经营管理中的法律问题概述</b> .....  | ( 1 )   |
| 第一节 景区经营管理中的法律问题 .....           | ( 2 )   |
| 第二节 相关重要概念的界定 .....              | ( 5 )   |
| 第三节 我国旅游景区管理法制度建设概况 .....        | ( 10 )  |
| 第四节 我国旅游景区管理的具体法规内容 .....        | ( 13 )  |
| 第五节 我国旅游景区管理法制状况简析 .....         | ( 20 )  |
| 第六节 加强法律意识对景区经营管理的重要意义 .....     | ( 22 )  |
| <b>第二章 景区经营管理中的人身侵权问题</b> .....  | ( 29 )  |
| 第一节 人身侵权基本知识 .....               | ( 29 )  |
| 第二节 景区经营管理中人身侵权的基本类型 .....       | ( 37 )  |
| 第三节 景区经营管理中常见人身侵权纠纷案例分析 .....    | ( 40 )  |
| 第四节 景区预防人身侵权纠纷的基本对策 .....        | ( 60 )  |
| <b>第三章 景区经营管理中的财产侵权问题</b> .....  | ( 64 )  |
| 第一节 景区经营管理中财产侵权的基本类型 .....       | ( 64 )  |
| 第二节 景区常见财产侵权纠纷案例分析 .....         | ( 68 )  |
| 第三节 景区预防财产侵权纠纷的基本对策 .....        | ( 81 )  |
| <b>第四章 旅游景区的危机管理</b> .....       | ( 87 )  |
| 第一节 旅游景区危机基本知识 .....             | ( 87 )  |
| 第二节 旅游景区危机的表现形态 .....            | ( 92 )  |
| 第三节 旅游景区危机管理 .....               | ( 96 )  |
| 第四节 景区危机管理过程中容易出现的问题 .....       | ( 106 ) |
| <b>第五章 景区经营管理中的劳动争议及对策</b> ..... | ( 108 ) |
| 第一节 劳动和社会保障法基本知识 .....           | ( 108 ) |
| 第二节 景区经营管理中劳动争议的基本类型 .....       | ( 150 ) |

|                                                                                                                          |              |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| 第三节 景区经营管理中常见劳动争议分析 .....                                                                                                | (152)        |
| 第四节 景区预防劳动争议的基本对策 .....                                                                                                  | (161)        |
| <b>第六章 景区经营管理中的合同问题 .....</b>                                                                                            | <b>(168)</b> |
| 第一节 景区经营管理中的合同基本知识 .....                                                                                                 | (168)        |
| 第二节 景区管理中合同的基本类型 .....                                                                                                   | (173)        |
| 第三节 景区管理中常见合同纠纷分析 .....                                                                                                  | (175)        |
| 第四节 景区预防合同纠纷的基本对策 .....                                                                                                  | (179)        |
| <b>第七章 景区经营管理中的诉讼问题 .....</b>                                                                                            | <b>(182)</b> |
| 第一节 诉讼基本知识 .....                                                                                                         | (182)        |
| 第二节 景区经营管理中常见诉讼类型分析 .....                                                                                                | (187)        |
| 第三节 景区应对诉讼的常见问题分析 .....                                                                                                  | (192)        |
| 第四节 景区有效应对诉讼的策略分析 .....                                                                                                  | (214)        |
| <b>附录</b>                                                                                                                |              |
| 风景名胜区管理暂行条例 .....                                                                                                        | (222)        |
| 风景名胜区管理处罚规定 .....                                                                                                        | (224)        |
| 城市动物园管理规定 .....                                                                                                          | (225)        |
| 国家级森林公园设立、撤销、合并、改变经营范围或者变更隶属关系<br>审批管理办法 (2005 年 6 月 16 日国家林业局令第 16 号发布) .....                                           | (229)        |
| 森林和野生动物类型自然保护区管理办法 .....                                                                                                 | (231)        |
| 中华人民共和国自然保护区条例 (1994 年 9 月 2 日国务院第 24 次常<br>务会议讨论通过, 1994 年 10 月 9 日中华人民共和国国务院令第 167<br>号发布, 自 1994 年 12 月 1 日起施行) ..... | (233)        |
| 旅游安全管理暂行办法 .....                                                                                                         | (238)        |
| 旅游安全管理暂行办法实施细则 .....                                                                                                     | (240)        |
| 漂流旅游安全管理暂行办法 .....                                                                                                       | (242)        |
| 关于严格限制在风景名胜区内进行影视拍摄等活动的通知 .....                                                                                          | (244)        |
| 中华人民共和国文物保护法 (2002 年 10 月 28 日第九届全国人民代表<br>大会常务委员会第三十次会议通过) .....                                                        | (245)        |
| <b>后 记 .....</b>                                                                                                         | <b>(257)</b> |

# 第一章

## 景区经营管理中的 法律问题概述

旅游景区是旅游活动的核心和空间载体，是旅游系统中最重要的组成部分。<sup>①</sup>观赏旅游景区是人们旅行的主要动机。在一定意义上可以说，整个旅游业都是依附于旅游景区而存在的。因此，旅游景区管理在整个旅游业管理中占据着非常重要的地位，其成败得失从宏观方面说可能会直接影响到一个国家和地区全部旅游业的健康发展，从微观方面看则会直接影响到相关旅游景区的经济效益和社会美誉度。

在现代法治社会背景下，随着人们法治意识的加强，旅游景区管理作为整个社会管理的一部分，在其经营管理的过程中必然会遇到各种法律问题。对这些法律问题展开专门研究，不仅对景区经营管理者具有重要的现实意义，对其他相关旅游企业譬如旅行社、旅游饭店，乃至旅游管理部门和旅游者，也都有重要的现实意义。

然而，迄今为止，国内法学界甚至旅游法学家和旅游学界，对我国旅游景区经营管理中法律问题的专门研究仍然很薄弱，甚至可以说这方面的研究几乎还是空白，在我国理论界尚处于起步阶段。在我国旅游业已成为本世纪最耀眼的新兴行业之一、旅游景区规划和发展热度持续升温的今天，旅游景区管理中的法律问题研究严重滞后的现实状况，在一定程度上极大地制约着我国旅游景区的健康有序发展，这与我国当前全面贯彻落实科学发展观、齐心协力建设和谐社会的总体目标和氛围极不适应。

因此，本书明确地以我国旅游景区管理中的法律问题为研究对象，试图较为系统全面地探讨我国旅游景区管理中所遇到的一系列法律问题。第一章对我国旅

---

<sup>①</sup> 张凌云，旅游景区景点管理，旅游教育出版社，2004

游景区管理所涉及的法律问题做了宏观概述,并对可能出现的法律问题作了综合性宏观探讨,以便为其后各章深入而具体的探讨奠定现实的和理论的基础;第二章具体探讨旅游景区管理中常见的侵权问题,主要侧重研究旅游景区管理中常见的人身侵权问题及其解决办法;第三章进一步探讨旅游景区管理中常见的财产侵权问题及其解决办法;第四章以旅游景区管理中的危机应对为对象,侧重研究应对景区管理常见危机的一些策略和方法;第五章以旅游景区管理中可能出现的劳动争议为对象,探讨解决这些争议的方法和策略;第六章简要介绍旅游景区管理中可能遇到的合同法方面的基本知识,以及可能出现的合同纠纷问题及其解决办法;第七章专门探讨旅游景区管理者需要掌握的诉讼法知识,以及如何应对可能遇到的诉讼问题。

## 第一节 景区经营管理中的法律问题

在旅游景区经营管理过程中,由于管理内容的多样性和复杂性,管理者可能遇到的法律问题是多种多样的。从宏观方面说,管理者在经营管理中可能面临的主要法律问题大致可分为以下类型。

### 一、人身侵权法律纠纷

旅游景区经营管理者及工作人员享有人身不受非法侵犯的权利;在现实生活中,发生在旅游景区的人身侵权行为往往是对景区中游客人身权利的侵害。

旅游景区一旦发生对游客人身侵权,侵权行为人就要承担相应的法律责任。在责任的承担方式上,除适用我国民法规定的侵权责任的承担方式追究当事人责任外,还要具体根据对人身权利的损害事实给予赔偿。

作为游客的个体,在景区人身侵权纠纷中,不仅具有普通民事主体所应享有的权利,而且由于其在旅游过程中是以消费者身份出现的,因此还享有《消费者权益保护法》所规定的权利。旅游景区如对游客实施了人身权侵权行为,游客可依照《消费者权益保护法》要求其承担消费者人身权的侵权责任。

此外,旅游景区和游客之间除了被看做是经营者和消费者之间的关系外,二者之间也存在合同关系,旅游景区保障游客人身权往往成为合同中经营管理者义务的一部分。当侵权纠纷产生时,从合同法的角度看,旅游景区内发生的涉及景区对游客人身权侵权行为,也可能被看做是违约行为。这样,游客还可以依据《合同法》要求违约赔偿或侵权赔偿。

## 二、财产侵权法律纠纷

景区管理中的财产侵权就是发生在景区这一特定的区域中的各种以人身权益之外的财产权益为侵害对象的侵权行为。根据旅游活动中的特定主体,景区管理中的财产侵权按照侵权的对象可以分为侵害景区的财产和侵害游客的财产两个方面。

对景区财产的侵害,往往会造成景区财产价值的减少,影响到景区的经济利益,甚至使不可再生的资源永远消失。造成景区财产损坏从而引发纠纷的原因包括:游客的故意或过失行为;非科学性修复造成的破坏;管理人员和管理部门造成的破坏;除景区管理人员和游客之外的第三人造成的破坏;景区环境的承载力有限造成的破坏;景区的知识产权争议。

就旅游者而言,旅游者的财产受到侵害的原因可能来自以下方面:景区工作人员的过失对游客财产的损坏;第三人侵权造成财产损害(对此种原因造成的损害,责任到底应由谁来承担,在实践中尚有很大争议);不可抗力和意外事件造成的财产损害。一般认为,在意外事件和不可抗力的情况下,当事人可以免责,但对此项损失该由谁来赔偿,游客与景区的分歧很大。

## 三、劳动争议纠纷

劳动争议纠纷主要发生在旅游景区管理者与景区雇用工作人员之间。随着我国经济体制改革的深入,政府对劳动管理从微观管理转向宏观管理,从直接管理转向间接管理,使劳动关系呈现多元化和复杂化趋势,企业与职工之间的利益冲突直接化,这直接导致了各种劳动争议的增加。在管理过程中,这一类纠纷的首先提起人一般为受雇用者,但诱发争议的原因却是多样的。

景区管理中的主要劳动争议有以下4种:

### 1. 去职争议

这一类争议主要表现为两种形式:一是因旅游景区开除、除名、辞退劳动者而引发的争议;二是因劳动者主动辞职、自动离职而发生的争议。

### 2. 劳动合同争议

这一类型的劳动争议主要是与劳动合同有关的,在合同的履行、变更、解除、终止、续订以及效力的确认等过程中所发生的争议。

### 3. 待遇争议

这一类型的劳动争议主要包括三个方面:一是劳动条件待遇纠纷,即执行国家有关工资、工时与休息休假、安全与卫生、劳动保护以及职业教育培训等规定

所发生的争议；二是社会保险待遇纠纷，即养老、医疗、失业、工伤和生育保险待遇等；三是社会福利待遇纠纷，即按照国家有关规定给付劳动者的各项福利待遇。

#### 4. 其他争议

这一类型的劳动争议是指除上述三种类型之外的劳动争议，包括许多新类型的劳动争议案件，如因用人单位录用职工收取的定金、保证金、抵押金等费用而发生的争议；因劳动者被原用人单位派遣、借调等与新旧用人单位发生的纠纷；因劳动者停薪留职、从事第二职业发生的争议；因劳动者与用人单位终止或解除劳动关系，就经济补偿和赔偿发生的争议，等等。对于景区劳动纠纷，管理者可先进行劳动仲裁，然后再进行诉讼。

### 四、合同纠纷

这里所指的合同纠纷是劳动合同纠纷之外的、旅游景区管理者与游客之间的合同纠纷。这种纠纷一般又可以分为如下几类：

#### 1. 关于合同是否成立的纠纷

一般来讲，旅游者购票进入旅游景区就在景区管理者和旅游者之间成立了合同关系。但是在个别情况下，有些人可能会误入景区。这些误入者可能会与景区管理者之间产生“误入是否也算合理游客”的纠纷。根据合同法，误入者与景区管理者之间不存在旅游服务合同关系。如果景区管理者发现这种情况，可以要求误入者退出景区，如果误入者有参观意愿的话，则需要购票。

#### 2. 关于合同存续时间的纠纷

一般来讲，旅游景区参观门票是一次有效的，即旅游者进入景区后，如果退出又再进入则需要重新购票。而实践中，旅游者由于某种原因需要临时离开景区，这时就会产生门票是否还有效的合同存续争议。

#### 3. 关于合同内容虚假的纠纷

为了大量招徕游客，旅游景区大都通过各种方式对其游览项目进行宣传。宣传一般采用以下几种形式：一是通过报纸、电视等媒体进行广告宣传；二是在景区特定位置张贴广告或运用多媒体进行宣传；三是通过各种方式对即将做出的旅游服务进行承诺；四是在门票上印制服务事项。上述几种情形在形式上比较相似，但却具有不同的法律意义。前两种情形意在邀请游客与自己订立合同，这些宣传内容本身并不构成合同的一部分，因此景区管理者一般不会产生合同法上的违约责任。但是，如果景区管理者有意夸大宣传，无中生有，则可能因为违反《反不正当竞争法》等有关规定而承担相应的行政责任，同时也会因为一时的饮鸩止渴而损害自己的商业信誉，最终得不偿失。第三、四种情形，旅游景区管理

者应承担违约责任。

对于上述种种纠纷而言,景区管理者应采取的态度自然是在今后的管理过程中改善管理方式,预防纠纷的再发生。实际面临纠纷时,解决纠纷的方式一般包括:其一,当事人之间自行和解。其二,当自行和解不行时,可以请有关机关或第三人出面调解。当然,调解不具有强制性,其结果也不具有强制执行性,还可以反悔。其三,仲裁。仲裁与诉讼是两种并列的方式,我国国家实行或裁或诉体制,即选择仲裁方式之后不得再选择诉讼方式对纠纷予以解决。仲裁实行一裁终裁制,而诉讼则是两审终审制。不过,或裁或诉原则有一个例外,即对于劳动法规定的劳动合同关系和劳资关系纠纷案件,必须先经过劳动仲裁委员会仲裁,当事人对仲裁委员会的裁决不服时,可在收到裁决书15日内向人民法院起诉。

以上纠纷解决方式都是针对民事纠纷或行政性纠纷而言的,如果景区管理中的违法行为过于严重,触犯了刑法,就需要国家对违法者进行刑事追究,而不单是当事人双方协商、仲裁或民事诉讼就能够解决得了的。

## 第二节 相关重要概念的界定

在本章,为了从宏观上科学地概述我国旅游景区管理中的法制概况,以及景区管理中可能会遇到的种种法律问题,有必要首先对与旅游景区管理及其所涉及的法律问题有关的几个重要的相关概念予以界定。

研究旅游景区管理中的法律问题,首先遇到的概念便是“旅游景区”、“旅游景区管理”、“旅游景区法治状况”等基本概念,以及与此相关的旅游学概念,如“旅游目的地”、“旅游度假区”、“风景名胜区”和“风景旅游区”等。对这些基本概念进行界定和说明,是探讨旅游景区管理中的法律问题的理论前提。

### 一、旅游景区

根据我国旅游学者的研究,结合我国旅游业发展的实际状况,旅游景区通常是指以吸引游客为目的,为游客提供一种消磨闲暇时间或度假的方式,为他们提供一种快乐、愉悦和审美的体验,开发游客对这种体验的追求并以满足这种潜在的市场需求为管理宗旨,并提供相应的设施和服务的,具有较为明确的范围、边界和一定空间尺度的场所、设施或活动项目者。<sup>①</sup>

<sup>①</sup> 张凌云.旅游景区景点管理.旅游教育出版社,2004

国外学者对“旅游景区”概念的使用和理解与我国学者大致相同,但他们对旅游景区的理解和界定并非十分严格,他们对这一概念的内涵和外延的界定说法不一,各有千秋。在英语中,旅游景区通常用“visitor attractions”、“tourist attractions”或“attractions”等词来表示,有时也有人用“places of interests”、“site”等词来表示。而度假地则通常用“resort”一词来表示。一般国内学者大多将“tourist attractions”译为“旅游吸引物”。就其含义来说,以研究旅游规划著称的美国旅游学专家冈恩(C. A. Gunn)给出这样一个定义:“旅游景区可以是地球上任何一个独具特色的地方,这些地方的形成既可能是自然力量使然,也可能是人类活动的结果。”而英国学者J·斯沃布鲁克(John Swarbrooke)在《景区开发与管理》(第2版)中则指出:“景区应该是一个独立的单位、一个专门的场所,或者是一个有明确界线的、范围不可太大的区域,交通便利,可以吸引大批的游人短期休闲和浏览……景区应该是能够界定、能够经营的实体。”<sup>①</sup>

在我国旅游学界,与“旅游景区”在大致相同意义上使用的相关概念有“旅游目的地”、“旅游度假区”、“风景名胜区”和“风景旅游区”等概念。为了全面把握旅游景区概念及其管理中的法律问题,需要首先对这些概念之间的联系与区别作一阐述。

### 1. 旅游目的地

“旅游目的地”通常亦被称为“旅游地”,顾名思义,就是旅游者旅行的目的地,也即旅游者所要参观浏览的地方或场所。它是指在一定区域空间内,由旅游资源、旅游服务、旅游设施和其他相关旅游条件组合形成的吸引游客前往旅行的区域。通常,旅游地由若干个旅游区所组成,各旅游区之间组成一个在地域上并不一定连成一片,但其服务接待设施配套、统一管理、交通方便、旅游服务条件相对独立的地区。旅游地一般具有吸引力、舒适性、可达性、辅助服务完备性等特征。

旅游目的地与旅游景区显然既有区别,也有联系。从其区别来看,旅游目的地要比旅游景区的功能完善得多,空间尺度也要大得多,旅游目的地一般是一个较大的地理区域,如一个国家、一个海岛或一座城市等,而旅游景区只是旅游目的地的核心部分。换言之,旅游景区只是旅游目的地的组成部分。<sup>②</sup>但是,有时旅游目的地与旅游景区两者之间也并非总是泾渭分明、非此即彼的。譬如,一些小型旅游目的地与超大型的旅游景区,在实际上可能会出现亦此亦彼的情形。

<sup>①②</sup> 张凌云. 旅游景区景点管理. 旅游教育出版社, 2004

## 2. 风景名胜区

风景名胜区是风景旅游地的一种类型。1985年我国国务院颁布的《风景名胜区管理暂行条例》第2条规定：“风景名胜区系指具有欣赏、文化或科学价值，自然景观、人文景观比较集中，环境优美，具有一定规模和范围，可供人们游览、休息或进行科学、文化活动的地域。”也就是说，凡是具备以下三个条件的，都可以划分为风景名胜区：

(1) 具有观赏、文化或科学价值。如太湖、长江三峡、秦皇岛、北戴河、九寨沟风景名胜区就具有极高的观赏价值；承德避暑山庄、洛阳龙门、岳阳楼和八达岭、十三陵风景名胜区具有高度的文化价值；剑门蜀道、路南石林、五大连池和青城山—都江堰风景名胜区富有较高的科学价值。

(2) 自然景物、人文景物比较集中，环境优美，具有一定规模和范围。

(3) 可供人们游览、休息或进行科学、文化活动，这也是风景名胜区的作用所在。

目前，旅游学界的很多学者通常认为，旅游度假区、风景名胜区等，其实都是旅游景区的一个亚区。

## 3. 旅游区

根据《中华人民共和国国家标准旅游区（点）质量涉及的划分与评定（GB/17775—1999）》的规定，旅游区是指经县级以上（含县级）行政管理部门批准成立，有统一管理机构，范围明确，具有参观、游览、度假、康乐、求知等功能，并提供相应旅游服务设施的独立单位。旅游区是旅游活动的客体，是客观存在的事物，它是旅游活动不可或缺的三大因素之一。按旅游开发的区域，一般可将其划分为旅游景点和旅游景区。其中，旅游景点是指美学性突出、对游客具有吸引力的景物，它是旅游景区划分的最小单位；而旅游景区是指在地理上有明显界限，由若干个景点组成，供游人逗留、休息、参观的场所。各处景区的规模大小、景物多少差别很大。

根据以上分析，为叙述方便起见，在不影响讨论和理解的前提下，本书在涉及以上概念时，除非有特殊说明，都与“旅游景区”在同一意义上使用。

## 二、管理

现代管理理论的创始人法约尔认为，管理是由计划、组织、指挥、协调及控制等职能为要素组成的活动过程。法约尔的定义经过后人的研究与实践证明基本上是正确的，并成为现行众多管理定义的基础。当然，随着管理理论研究的不断深入，法约尔关于管理职能的提法已被大大地发展了。

美国哈佛大学教授德鲁克提出,管理是一种以绩效责任为基础的专业职能。他认为,管理与所有权、地位或权力完全无关,是一种专业性的工作,与其他技术性工作一样,有自己专有的技能、方法、工具和技术。管理的本质和基础是执行任务的责任。由于管理是一种专业职能,因此管理人员是一个专业的管理阶层。美国的约瑟夫·L·梅西对管理的提法与德鲁克相似,他认为,管理是一个合作的群体将各种行动引向共同目标的过程。这个过程包括一群才能出众的人(管理人员)用以协调他人活动的各种方法,而管理人员本人实际很少亲自执行这些活动。这实际上也是把管理看成是一种专业活动。

诺贝尔奖获得者西蒙则提出,管理就是决策。他认为,决策可以分为四个阶段:一是调查情况,收集信息,分析形势,找出决策的理由;二是制定可行的行动方案,以应付面临的形势,寻找达到目的的方法;三是在预定的方案中进行选择,确定最优方案付诸实施;四是了解检查所选方案的实施情况,做出评价,并由此导致新的决策。西蒙提出的这一决策过程实际上是任何管理工作解决问题时所必须经过的过程。从这个意义上说,“管理就是决策”的提法颇有见地。

由于管理的研究领域日益扩大,不少人提出应从更广泛的角度来认识管理的内涵。管理学家哈比森与迈尔斯提出了来自不同视野的管理的三重概念:管理是一种经济资源、一种职权系统或领导方式,一个阶层或一批优秀人物。在经济学家看来,管理同土地、劳动和资本一样,都是一种生产因素。随着国家工业化程度的提高,对管理的需要也将相应地增长,因为人们可以用管理来代替资本和劳力,通过管理大幅度地提高生产率。在行政管理专家看来,管理是一种职权系统,是变动的领导方式。从历史上看,最初的管理是独裁式的,即由少数上层人物决定普通成员的一切行动;随后发展起来的是家长式的管理;再后来出现了规章制度,管理者用明确一贯的政策和程序进行管理;后来,随着被管理者的素质不断提高,又出现了民主参与式管理;最后,现代的管理可以看成是上述几种观念的综合。在社会学家看来,管理是一种社会地位系统。现代管理要求管理人员成为智力和教育方面的优秀分子,随着管理人员数量的不断增加,必然会形成一个职业的管理阶层。

由上述可见,管理是一个内涵不断发展、完善和充实的概念。根据管理学界对管理活动的认识,我们可以认为,管理是通过行使各种职能来协调各种资源,以高效率地实现组织目标的活动过程。

### 三、旅游景区管理

根据对管理概念的上述理解,我们认为,旅游景区管理是对旅游景区的静态

环境和发生在旅游景区内的动态活动进行协调,使用各种手段和方法来协调各种资源,以高效率地实现旅游景区资源配置与使用,提高旅游景区的经济效益和社会美誉度,并实现旅游景区可持续和谐发展的活动过程。

### 1. 从组织层面看旅游景区管理

传统理论仅仅侧重于把旅游景区管理看做是一种企业自身进行的、以经营为中心的管理活动。与传统理论不同,我们认为,由于旅游是一项综合性的社会活动,其活动内容和方式涉及社会经济、政治、文化的各个方面,而旅游景区又在旅游活动中处于核心地位,因此旅游景区的管理活动必然会涉及社会的方方面面。在讨论和研究旅游景区管理中的法律问题时,首先应当将旅游景区的管理置于当代社会组织活动及其管理理念之中,从社会组织管理的维度来考虑旅游景区的管理问题。

从社会组织管理维度看,社会组织形态与组织层次的差异导致旅游景区管理必须具有自身的特色。从社会组织管理的层面,可以把旅游景区管理分为宏观管理和微观管理两个部分。

旅游景区宏观管理是指旅游景区主管部门要从促进国家旅游业发展的高度来审视旅游景区的管理。这种管理主要包括两个方面的内容:第一,对旅游景区活动的引导和管理。也就是说,旅游景区主管部门要根据国民经济发展水平和社会发展与进步的需要,针对旅游景区各个方面的活动,制定促进或限制其发展和从事特定活动的政策,从宏观上协调旅游景区活动与社会经济发展之间的关系。第二,制定促进旅游业发展的各项政策、规划和标准,控制旅游业发展的总量,从而对旅游景区进行间接的调控与管理。譬如,国家旅游主管部门和有关委托机构制定旅游产业政策、行业服务标准等,引导和监督旅游景区的经营与发展。主管部门要通过出台政策与科学规划,指导旅游资源的开发与利用。

无疑,宏观旅游景区管理的职权行使者是政府部门或其授权的有关机构。具体而言,城乡建设环境保护部主管全国旅游景区管理工作,地方各级人民政府、城乡建设部门则主管本地区的旅游景区管理工作。这种管理的对象极其广泛,包括旅游者的活动、旅游景区的服务、旅游景区的资源等;管理者与管理对象之间的关系较为松散,管理者使用引导与监督等间接手段进行管理;宏观管理的主要目标是为了保障国家的整体利益,而不是为了个别具体社会组织机构的经济利益和社会利益。

旅游景区微观管理则是指将旅游景区看做一个企业,该企业在国家宏观管理政策既定的前提下,利用各种资源和手段,最大限度地达到企业目标的过程。这里的管理者是指旅游景区(企业)的各级管理人员,管理的对象则是本企业的人

力和物质资源,管理的目标是使本企业获得理想的经济效益与社会效益。

## 2. 从管理方法上看旅游景区管理

旅游景区必须依照管理理论本身的内容,结合景区的实际情况,采用不同的管理方法进行管理。从理论上分析,这些方法主要有:

(1) 行政方法。这种方法是指主要依靠行政机构和领导者的权力,通过强制性的行政命令直接对管理对象发生影响的方法。行政方法一般是按管理层次自上而下实施的。大致经过制定准则、贯彻实施、检查敦促、调解处理几个过程。在使用行政管理方法时要注意民主集中制原则、层次原则、权责一致原则。

(2) 经济方法。这种方法是指运用经济手段,通过协调各方面物质利益的方式来管理企业的方法。这里的经济手段,是指运用价格、工资、利润、税收、资金、罚款等经济杠杆,调动员工干部的积极性,使他们不仅从责任心上,而且从物质利益上关心企业目标的实现。

(3) 宣传教育方法。这是一种非强制性的管理方法。其特点是从阐发真理和道理的角度,启迪和培养被管理者的行为动机,提高其精神文明程度,帮助他们树立科学的世界观、人生观和价值观,从而适应组织的正常运行和发展。

(4) 法律方法。这种方法是指运用法律规范以及类似法律规范的各种规章制度和行为规范来进行组织管理的方法。这种管理方法通常带有一定的强制性。由于它赏罚分明、尺度明确、比较稳定,比较适合用于旅游景区的管理。它的长处是:有利于保证管理工作的有序运行;有利于通过制定相关的规章制度,甚至建议有关机关修订相关的法律条文,加强对被管理者的约束和规范;具体实施时有法可依,有章可循,可在一定程度上避免了管理者的随意性,对管理者和被管理者来说均具有一定的权威性。但是,如果相应的法律制度和规章制度不健全,或管辖权、管理权不明确,便会加大管理难度。本书的宗旨就是要致力于探讨旅游景区管理中的法律方法和手段,学会运用法律手段解决景区管理中的一系列问题。

## 第三节 我国旅游景区管理法制建设概况

### 一、景区管理法制建设概述

我国旅游景区管理的法制状况主要表现在立法和司法两个方面。就立法状况而言,目前我国有关旅游景区管理的立法可以分为两个主要部分:第一部分是直接的法律中加以规定的,也就是说,法条中有直接涉及旅游景区管理的法律法

规。这些法律法规又可以分为两种类型：其一是有关旅游景区管理的专门性立法；其二是包含有关旅游景区管理以及相关内容的其他非专门性立法。第二部分是直接针对旅游景区管理的规范，但由于管理活动而引发适用的其他法律法规。

对于第二部分的立法，由于旅游景区管理涉及的问题极其复杂，既包括旅游景区旅游资源管理，又包括旅游景区人力资源管理；既包括旅游景区设施设备管理，又包括旅游景区市场营销管理；既包括旅游景区服务要求管理，又包括旅游景区部门管理、财务管理，等等，其在管理运行过程中可能引发的法律问题也相当广泛和复杂。由此而引起的其他法律法规的适用也相当复杂。可以说，由景区管理活动引发的法律问题所带来的法律适用可能涵盖我国目前所有的部门法及规章制度。因此，在这里详细对这一部分的立法进行阐述，既难以找到着力点又没有必要；再者，此后的章节会对这些问题详细探讨。讨论的主要方面拟放在第一部分的立法方面。

针对将旅游景区的管理直接在法律法规中加以列明的立法形态而言，总的来说，我国目前尚未颁布《中华人民共和国旅游法》，也没有专门的《旅游景区管理法》，但宪法及国务院、国家旅游局、其他相关部门以及各地人民政府颁布的法规中，有不少与旅游景区管理有关的规定和条款，这无疑为旅游景区的规范管理指明了方向，提供了依据。

国家旅游局于1985年设置了旅游法制工作机构，负责旅游法规的制定、贯彻和监督检查工作。1988年为处理日益繁重的旅游法制建设事务，国家旅游局正式设立了政策法规司。

我国社会主义法律体系是一个在宪法统领下由各部门法组合而成的统一整体。旅游法律法规属于第三层次的部门法，它是我国改革开放以来随着旅游业蓬勃发展而出现的新兴的法规，目前仍在不断地完善和发展之中。

旅游景区管理法规是旅游法律法规的重要组成部分，是以管理和保护旅游景区为主要内容的法律规范的总和。与其他部门法律相比，旅游景区的立法工作已经引起国家主管部门的重视，相关的法律、法规和文件正在完备之中。

## 二、具体立法层次

迄今为止，我国已经颁布了一系列涉及旅游景区管理和保护的法律、法规和文件，并逐步地形成体系。这些法律法规和文件主要可分为三个层次：

### 1. 全国人民代表大会、国务院颁布的法律、法规和文件

这方面的法律、法规主要包括：

(1) 1982年2月国务院批转国家建委等部门的《关于保护我国历史文化名城的请示》的通知;

(2) 1982年11月第五届全国人大常委会第二十五次会议通过的《中华人民共和国文物保护法》;

(3) 1984年5月第六届全国人大常委会第五次会议通过、1996年5月修正的《中华人民共和国水污染防治法》;

(4) 1985年6月国务院颁布的《风景名胜区管理暂行条例》;

(5) 1987年4月国务院颁布的《公共场所卫生管理条例》;

(6) 1989年12月第七届全国人大常委会第十一次会议颁布的《中华人民共和国环境保护法》;

(7) 1994年9月国务院通过的《中华人民共和国自然保护区条例》;

(8) 1995年3月,国务院办公厅颁布的《关于加强风景名胜区保护管理工作的通知》。此外,《中华人民共和国宪法》、《野生动物保护条例》、《野生植物保护条例》、《国务院关于严格保护珍贵稀有野生动物的通令》等法律法规文件中也有与旅游景区管理工作有关的内容和条款。

## **2. 国家旅游部门及相关主管部门颁布的法规和文件**

这方面的法律、法规主要包括:

(1) 1983年3月,国家建设部颁布的《关于加强历史文化名城规划工作的几点意见》;

(2) 1985年4月国家文化部颁布的《使用文物古迹拍摄电影、电视的有关规定》;

(3) 1990年2月国家旅游局颁布的《旅游安全管理暂行办法》;

(4) 1990年4月国家旅游局颁布的《旅游基本建设管理暂行办法》;

(5) 1994年1月国家旅游局颁布的《旅游安全管理暂行办法实施细则》;

(6) 1995年8月国家环境保护局、国家旅游局、建设部、林业部、国家文物局联合颁布的《关于加强旅游区环境保护工作的通知》。

此外,国家旅游局颁布的《关于新开发旅游景点几项注意事项的通知》,国家旅游局、建设部共同颁布的《关于解决我国旅游景点厕所问题实施意见的通知》等,也属于这一层面的法规、文件。

## **3. 省、自治区、直辖市颁布的法规、文件**

各省、自治区、直辖市立法机关及人民政府结合本行政区域内旅游事业发展的实际和旅游景区景点管理的状况,也制定了一系列旅游法规和文件;部分著名的国家级风景名胜区管理委员会等管理机构也根据国家法规的精神制定了一些管