

旅游教育系列教材

旅游法理论与实务



王莉霞 主编

陕西人民出版社

旅游教育系列教材

旅游法理论与实务

主编 王莉霞

陕西人民出版社

“旅游教育系列教材”编辑委员会

主 任 户思社

副主任 党金学 王 峰

编 委 (以姓氏笔画为序)

王晓华	王秀文	王莉霞	乌永志	文晓莉
李 伟	李红媛	张 芒	陈荣婕	陈锋仪
陈 慧	张 蕾	杨红英	杨国庆	姚宝荣
赵 勇	费学军	高佳璟	唐 玮	党金学
黄建敏	黄文英	曹 锋	黄 蓓	熊 关

前 言

根据“入世”时的承诺,对照WTO规则,三年来,我国在旅游法规与政策方面不断调整、规范和完善,已取得了一定的成效。为了适应旅游业快速发展的新形势和旅游法制建设的新特点,我们组织人员撰写了《旅游法理论与实务》一书。

本书的撰稿人均对我国旅游法规与政策的某些方面问题进行过专门的探讨和研究,发表过相关的论文或著作;该书是他们在总结近年来个人在本领域研究成果的基础上撰写而成的。

本书的内容由导论、旅游合同、旅游法律关系中的经营者及从业人员、旅游法律关系中的消费者和旅游热点问题法律透析五部分组成,各部分相对独立又相互关联,体现了旅游法律规范的前后逻辑关系。考虑到旅游专业学生对旅游法理论和知识的需求,本书在内容的取舍上,坚持以旅游法的基本理论和基本知识为主要内容,以实用、够用为原则;在体例编排上,以介绍我国加入WTO后旅游政策与法规建设的最新成果为主线,以大量的案例为切入点,详细分析了旅游法律关系主体及其权利义务,积极探讨依法解决旅游纠纷的基本途径和方法,引导学生自学和思考,以期达到提高学生运用所学旅游法律法规理论解决实际问题的能力。本书既可作为高等院校旅游专业本科教育以及导游人员资格考试的教材,也可作为旅游专业研究生的参考教材。

本书由五位撰稿人分工写作并由主编统稿,具体分工情况如下:

王莉霞:导论、旅游热点问题法律透析

陈荣婕:第二章、第六章、第八章

张 蕾:第三章、第四章、第五章

王晓华:第七章、第九章、第十章

王 潇:第一章

本书在编写过程中,参阅了许多专家、学者的著作和教材,其中引用的一些案例,主要来自《中国旅游报》和中国旅游网等媒体,在此谨表诚挚的谢意。尽管我们为本书的编写付出了不少的心血和努力,但书中疏漏

之处难免，恳请旅游法方面各位专家、学者及广大读者批评指正。

作 者

2005 年 7 月

目 录

导 论

一、旅游业发展中的法律关系	(1)
(一) 旅游法的基本含义与特点	(1)
(二) 旅游业发展中面临的问题与“入世”对中国的影响	(4)
(三) 旅游法律关系	(9)
二、旅游业发展中的法律问题与法律规范	(12)
(一) 旅游业发展中的法律问题	(12)
(二) 旅游法律规范	(16)
三、旅游法律责任	(18)
(一) 旅游法律责任的概念及其特征	(18)
(二) 旅游法律责任的构成要件	(18)
(三) 旅游法律责任的种类	(21)

第一编 旅游合同

第一章 旅游合同法律制度	(23)
第一节 旅游合同概述	(23)
一、旅游合同的概念、特征和作用	(23)
二、旅游合同的种类	(24)
第二节 旅游合同的订立和履行	(25)
一、旅游合同的订立	(25)
二、旅游合同的履行	(34)
三、旅游合同的法律效力	(38)
第三节 旅游合同变更、解除、转让和终止	(42)
一、旅游合同的变更和解除	(42)
二、旅游合同的转让和终止	(44)
第四节 违反旅游合同的责任	(45)
一、违反旅游合同责任概述	(45)
二、违约责任的承担	(46)

三、违约责任的免除	(48)
-----------	--------

第二编 旅游法律关系中的经营者及从业人员

第二章 旅行社管理法律制度	(62)
第一节 概述	(62)
一、旅行社的概念与法律特征	(62)
二、旅行社的分类及其经营范围	(64)
三、《旅行社管理条例》的适用范围	(65)
第二节 旅行社的设立与审批	(66)
一、旅行社的设立	(66)
二、旅行社的审批	(68)
三、外商投资旅行社的特别规定	(70)
第三节 旅行社的经营管理	(71)
一、旅行社业务经营许可证制度	(71)
二、旅行社的经营原则与经营规则	(73)
三、旅行社经营管理人员的聘用及其要求	(80)
第四节 旅行社的法律责任	(81)
一、民事责任	(81)
二、行政责任	(84)
第三章 旅游饭店管理法律制度	(87)
第一节 旅游饭店标准化管理	(87)
一、旅游饭店星级评定制度	(87)
二、旅游饭店服务标准化建设	(90)
三、旅游饭店行业规范	(93)
第二节 旅游饭店的权利、义务与法律责任	(100)
一、旅游饭店的权利和义务	(100)
二、旅游饭店的法律责任	(104)
第四章 旅游交通运输管理法律制度	(107)
第一节 概述	(107)
一、旅游交通运输的概念和特征	(107)
二、旅游交通运输法律制度的主要内容与原则	(108)

三、旅游交通运输合同	(111)
第二节 民用航空运输管理	(115)
一、民用航空运输管理的基本规范	(115)
二、民用航空运输凭证和依据	(117)
三、航空承运人的责任	(122)
第三节 旅客铁路运输管理	(127)
一、旅客铁路运输的基本规范	(128)
二、铁路运输合同及其当事人的权利和义务	(129)
三、《铁路旅客运输损害赔偿规定》的主要内容	(134)
第五章 旅游景区资源保护法律制度	(136)
第一节 概述	(136)
一、旅游资源与环境保护的一般理论	(136)
二、旅游资源开发利用与环境保护中的法律问题	(138)
第二节 文物旅游资源管理法律规定	(142)
一、有关文物保护的一般法律规定	(142)
二、文物的修缮、保养、使用和销售	(145)
三、馆藏文物与民间收藏文物	(147)
四、文物出境进境	(150)
五、违反《文物保护法》的法律责任	(150)
第三节 风景名胜区与自然保护区旅游资源管理法规	(154)
一、风景名胜区旅游资源管理法规	(154)
二、自然保护区旅游资源管理法规	(157)
第六章 导游人员管理法律制度	(161)
第一节 概述	(161)
一、导游人员的概念与分类	(161)
二、导游人员资格考试与导游证书制度	(163)
第二节 导游人员的权利和义务	(167)
一、导游人员与旅行社、旅游者之间的关系	(167)
二、导游人员的权利	(170)
三、导游人员的义务及其法律责任	(173)
四、导游人员的计分管理与年审制度	(176)
第三节 导游人员等级考核制度及其标准	(179)

一、导游人员等级考核制度	(179)
二、导游员职业等级标准	(181)
第四节 出境旅游领队人员管理办法	(185)
一、领队人员的资格要求和业务培训	(185)
二、领队证的颁发、使用和管理	(186)
三、领队的职责	(186)
四、关于违规处罚的规定	(187)

第三编 旅游法律关系中的消费者

第七章 旅游消费者权益保护法律制度	(190)
第一节 概述	(190)
一、旅游消费者权益保护法的概念	(190)
二、旅游消费者权益保护法的基本原则	(191)
第二节 旅游消费者的权利与旅游经营者的义务	(193)
一、旅游消费者的权利	(193)
二、旅游经营者的义务	(195)
第三节 旅游消费者权益的保护	(197)
一、旅行社对旅游者权益的保护	(197)
二、旅游消费者权益争议的解决	(204)
三、侵犯旅游消费者合法权益应承担的法律责任	(206)
第八章 旅游者出入境管理法律制度	(209)
第一节 中国旅游者出入境管理法律制度	(209)
一、中国旅游者出入境管理法律制度的基本内容	(209)
二、中国公民出国旅游管理制度	(213)
第二节 外国旅游者出入境管理法律制度	(229)
一、概述	(229)
二、外国旅游者出入境管理机关及其有效证件	(230)
三、外国旅游者入出境的权利、义务及限制	(233)
四、法律责任	(233)
第三节 旅游者出入境检查制度	(236)
一、海关检查	(236)

二、边防检查	(237)
三、安全检查	(238)
四、卫生检疫	(238)
五、动植物检疫	(238)
第九章 旅游安全与保险法律制度	(240)
第一节 旅游安全法规制度	(240)
一、概述	(240)
二、旅游安全事故的处理	(244)
第二节 旅游保险法律制度	(249)
一、概述	(249)
二、旅游保险合同	(255)
三、旅游保险的理赔	(258)
第三节 旅行社责任保险	(261)
一、《旅行社投保旅行社责任保险规定》的基本内容	(261)
二、旅行社责任保险的实践	(263)
第十章 旅游投诉管理法律制度	(269)
第一节 概述	(269)
一、旅游投诉的概念及其管理机构	(269)
二、旅游投诉的管辖	(271)
第二节 旅游投诉的受理与处理	(274)
一、旅游投诉者与被投诉者	(274)
二、旅游投诉的受理	(278)
三、旅游投诉的处理程序	(280)
 第四编 旅游热点问题法律透析	
一、文化遗产保护与文物发现权法律思考	(287)
(一) 文化遗产的法律保护	(287)
(二) 文物发现权的法律保护	(293)
二、公共突发事件法律问题探讨	(298)
(一) “非典”与旅游合同纠纷的判断和处理	(298)
(二) 海啸事件考验旅行社应变能力	(305)

三、旅游案例中精神损害赔偿法律问题分析	(307)
(一) 我国有关精神损害赔偿的法律规定	(308)
(二) 精神损害赔偿问题分析	(309)
四、导游薪金制度中存在的问题与改革思路	(311)
(一) 以“回扣”为主体的导游薪金制度形成原因分析	(311)
(二) 关于建立“公对公佣金”制可行性分析	(313)
(三) 导游薪金制度改革的途径	(313)
五、旅游知识产权的法律保护	(315)
(一) 知识产权的一般理论	(315)
(二) 旅游知识产权案例解析	(317)
参考书目	(321)

一、旅游业发展中的法律关系

(一) 旅游法的基本含义与特点

1. 旅游法的基本含义

旅游法通常有广义和狭义两种理解。广义的旅游法是指由国家制定或认可的,以国家强制力保证实施的,与旅行游览有关的规范性文件。它既包括国家权力机关按照法定的程序制定或认可的,具有与旅游内容有关的规范性文件,还包括国家行政机关制定的与旅游有关的行政法规和部门规章,以及各省、自治区、直辖市人大或人大常委会制定的地方性法规等等。如旅游法律、法令、条例、规定、规则、决议、决定、命令等。而狭义的旅游法特指由全国人大或全国人大常委会按照法定的程序制定或认可的,具有与旅游内容有关的规范性文件。

我国的旅游立法工作真正开始是在 20 世纪 80 年代初期,它和其他部门立法一样都是建立在一定的经济、政策、法律基础之上的。虽然我国的旅游业早在 20 世纪 50 年代初就已经产生,但是由于受当时国际国内政治、经济形势的影响,接待的外国旅游者主要是苏联和东欧国家的,国内旅游者的人数也很少。其后不久是十年动乱时期,旅游业濒临崩溃边缘,直到 1978 年党的十一届三中全会制定了对外开放政策,旅游业才得以发展起来。旅游者人数和旅游收入不断增加,旅游经营单位,尤其是旅游饭店、旅行社增长速度很快,这就使我国政府意识到必须从客观上对旅游业加以调控,用法律的手段调整旅游社会关系。同时,在党的十一届三中全会之后,党和国家制定了一系列与旅游有关的政策,如国务院在 1981 年作出了《关于加强旅游工作的决定》等,都为旅游法的制定提供了依据。与其他部门立法一样,我国旅游立法也必须以《中华人民共和国宪法》为基础,与其他部门法之间相互协调,如规范旅游经营中各种合同的条款应与《中华人民共和国合同法》(以下简称《合同法》)的有关规定相适应。在我国的旅游立法中,还要坚持从实际出发,原则性与灵活性相结合的原

则,促进旅游业的发展,同时有利于保障旅游法律关系主体的合法权益。由于客观情况的需要,制定和实施我国的旅游基本法显得十分必要,因此从1982年开始,我国开始起草《中华人民共和国旅游法》,但是,到目前为止,因种种原因这部旅游基本法尚未出台。尽管如此,我国有关旅游的专门立法仍取得了相当大的成就。20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、旅游保险、旅游投诉等各个方面。与此同时,一些地方因地制宜,适时出台了一些地方性旅游法规。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外,我国现行的一些法律如《中华人民共和国民事诉讼法通则》(以下简称《民法通则》)、《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》)、《中华人民共和国海关法》(以下简称《海关法》)、《中华人民共和国文物保护法》(以下简称《文物保护法》)等等,都在一定程度上对旅游社会关系起到了调整作用。

由此可见,旅游法是调整旅游社会关系的各种法律规范的总和。其调整对象是旅游社会关系。主要包括:(1)纵向关系。它主要是指旅游行政管理部门与旅游企事业单位及其工作人员之间、旅游行政管理部门上下级之间领导与被领导、管理与被管理的关系,以及旅游企事业单位内部决策部门与执行部门之间、各执行部门和员工之间的关系。这种纵向的旅游社会关系,主要通过制定和执行旅游政策、法规,实现国家对旅游事业的领导,以及旅游行政管理部门对所属各旅游企事业单位的管理和监督。纵向旅游社会关系在法律调整中表现为上下级之间隶属的社会关系。(2)横向关系。它主要是指平等主体之间即各旅游企业之间,旅游企业与旅游者之间的关系以及我国旅游企业与境外旅游组织之间在业务交往中所发生的各种关系。这种横向的旅游社会关系,主要通过执行旅游政策、法规,签订旅游合同,实现旅游企业相互之间的专业化协作,实现旅游者在旅游游览活动中相互间的权利义务等。横向旅游社会关系在法律调整中表现为各个主体之间的平等的社会关系。

2. 旅游法的特点

我国的旅游法是随着旅游业的发展而新兴的一个法律分支,它在旅游业的发展和整个法律体系中有着重要的地位。除了与其他法律、法规具有相同的特点外,我国旅游法还具有许多自身的特点,是国家组织、管理和发展旅游业的重要工具。主要表现在以下三个方面。

首先,综合性与专业性相统一。由于旅游业具有综合经济性和涉外性的特点,各方面工作协调难度较大,形势的变化也对其提出越来越高的要

求，这就需要反映旅游业发展的旅游法也具有综合性的特点。我国旅游法内容十分广泛，它散存于各种法律法规之中，如宪法、合同法、劳动法、金融法等法律中都有旅游方面的条款。其中，我国现行宪法规定：“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。”这一规定可以认为是涉及旅游的条文，旅游是劳动者休息和休养的重要形式之一。同时，我国还有许多有关旅游方面的单行法规，如《旅行社管理条例》、《导游人员管理条例》、《旅游安全管理暂行办法》、《旅行社质量保证金暂行规定》、《风景名胜区管理暂行办法》等。现在我国正在起草一部旅游基本法，它应当对旅游发展中一些带有根本性的问题做比较详尽、具体的规定，以保证我国旅游业不断发展。同时，旅游业作为“朝阳产业”，它为旅游者提供旅游资源、旅游交通运输、食宿设施以及旅游服务等，所有这些经营、管理活动，都具有特定的业务内容，因而反映旅游业发展的旅游法规要正确反映旅游经济规律的客观要求，也就必然具有专业性的特点。在我国，旅游法的综合性与专业性是相统一的，综合性离不开专业性，专业性也离不开综合性，二者相辅相成存在于旅游法律规范之中。

其次，效益性与干预性相一致。旅游业具有换汇成本低、创汇能力强的特殊优势。发展旅游业就是要在国家法律、法规和政策允许的前提下，为国家多创外汇。在我国，旅游业作为非贸易创汇的重要来源，2004年旅游外汇收入达257.39亿美元，为国家积累了更多的建设资金。旅游在国际上排名从1978年的第41位已上升到2004年的第5位。

目前，我国要实行社会主义市场经济，就必须建立统一、开放的旅游市场体系。由于旅游市场本身无力消除垄断和不正当竞争，就需要国家的干预和加强对旅游市场管理，制定旅游法用以鼓励或限制某些旅行游览活动的发展，表现了旅游法的干预性。以旅游收费标准规定来看，旅游法明确规定了不同等级的旅游差价和不同季节的旅游差价，用以吸引越来越多的旅游者到我国旅游，从而为国家多创外汇和盈利。如由于气候变化，在我国把旅游季节分为旺季和淡季，旺季时游客大量涌进，造成旅游业接待不暇，到淡季时游客大量减少，造成了旅游资源、旅游设施和服务的大量闲置和浪费。为了吸引旅游者在淡季来我国旅游，我国实行旅游价格优惠制，一般是在原价格上给旅游者一定的折扣优惠。采取这样的做法，是灵活经营、薄利多销的一种促销手段，从表面看对营业收入有一定影响，但利用优惠价格，吸引大量游客，相反增加了旅游企业的营业收入。

最后，灵活性。加入WTO意味着我国旅游行业管理制度必须遵从有关贸易规则的规定。根据我国“入世”时的承诺，我国旅游业现有的各类

规章制度都必须根据 WTO 的精神进行相应的增减、修改，这在一定程度上意味着中国旅游业所面临的制度环境将发生改变。

（二）旅游业发展中面临的问题与“入世”对中国的影响

1. 旅游业发展中面临的问题

20 世纪后半叶中国旅游业取得了举世瞩目的成就。2000 年 1 月，国家旅游局在全国旅游工作会议上提出了宏伟的发展战略目标：“过去 20 年，我们实现了一个历史性的跨越，从一个旅游资源大国跃升为亚洲的旅游大国。未来 20 年，我们努力奋斗，将亚洲旅游大国建设成世界旅游强国；在国民经济体系中，要从新的经济增长点，培育成为新的支柱产业。”从世界范围来说，从一个旅游大国到一个旅游强国，只靠数量性的增长很难实现，其要害问题是要从规模发展转向追求更强的国际竞争力。在我国旅游业得到迅猛发展的同时，我们也应该看到旅游业发展中几点不容忽视的问题。

（1）旅游业的市场化程度不够

①旅游业面临市场开放的压力。加入 WTO 后旅行社业必须要应对外资旅行社在资金、管理经验、品牌、人才、技术、网络等方面具有的绝对优势，改变由于目前中国的旅行社业市场的集中度低、恶性竞争存在而导致的行业整体竞争力低下的状况。对于已经开放得较为充足的旅游饭店业来说，主要是要对现有旅游饭店存量进行调整。面对更大规模的外资饭店集团的进入，加速形成我国的民族饭店集团，迎接国外跨国饭店集团在品牌、经营和客源网络方面对我们的挑战。

②旅游产业将面对周边国家和地区的竞争压力。我国处于东亚和太平洋地区，这一地区的主要旅游目的地国家针对的国际客源市场大致相同。这些国家旅游业的发展比我国起步早，在服务质量、交通运输和产品价格方面具有一定的优势，周边国家和地区旅游目的地一直是我国的主要竞争对手。除了共同的不利因素外，与亚太地区的旅游目的地相比，我国缺乏针对欧美旅游市场开发的旅游产品，旅游大环境有待改善，对国际市场的促销力度和促销手段还有待加强等，这些因素的存在使我国面临着与周边旅游目的地国家的激烈竞争。

③国内旅游的高速发展和重要出境旅游客源大国正在形成。我国旅游业的发展轨迹从一开始，就表现为一种不同于发达国家旅游业发展过程的超常规的发展模式，即旅游业的发展是以接待入境旅游为开端的。这种发展模式是由我国旅游业起步发展时所面临的特定历史背景决定的。对于缺乏创汇能力产业而又急需外汇发展经济、引进国外先进技术的中国来说，发展入境旅游不失为良好的选择。作为中国改革开放的窗口，通过入境旅

游的发展,可使吸引外资等一系列政策得到落实。因此,我国旅游业的发展带有明显的创汇型入境旅游导向,这种发展模式对于在短期内迅速加强接待能力,提升我国旅游业在世界旅游业中的地位起到了非常重要的作用。可以说,没有这种超常规的产业发展模式,我国旅游业不可能取得今天的成绩。与这种产业发展模式相对应,我国各项旅游产业政策的制定也始终是以促进“大力发展入境旅游”为主。但是,这种发展模式对我国旅游业的发展也带来了一定的副作用。1999年节假日新规定的出台使国内旅游得到迅猛的发展,我国居民的出游率不断提高,既对我国旅游业的转型提出了迫切的要求,又为转型奠定了良好的基础,并将反过来在客观上促进我国旅游业的转型。

(2) 旅游行业各要素之间发展不协调

我国的旅游产品开发一开始以观光产品为主导,主要通过旅行社将食、住、行、游、购、娱的旅游业六大要素通过包价的方式整合在一起,并设计一定的旅游线路,进而形成整体旅游产品进行出售。由于我国在旅游业六大要素之间不能协调发展,使得旅游产品出现了开发的历史继承性、更新的滞后性和体系的残缺性等特点。随着旅游业的发展,旅游者的需求日益多样化和个性化,而旅游产品的市场定位不明确,众多的旅游经营者没有形成独特的核心竞争力,建立在低水平基础上的竞争难以形成相对完整的、满足各个细分市场的旅游产品体系。目前,我国旅游产品结构对于国际市场丰富多彩的旅游需求来说相对单一,国际竞争力受到很大的限制,严重影响了旅游者对旅游产品的满意程度,并且往往由于某个环节的一点点不满便使游客对整体旅游产品的评价降低。因此,必须认真做好对现有旅游产品各要素之间的协调、配套工作,不仅要实现各个要素在供求之间量的协调,更重要的是做到质的相等及结构的一致,提高旅游产品的整体质量,努力使旅游者满意。

(3) 现代企业制度的建立受到多重利益导向的制约

我国实施改革开放政策以来,地方和部门成为经济运行中极其活跃的利益主体,在投资、上项目等方面拥有了很强的积极性。对于旅游企业而言,除了原有的投资主体——国家主管对外接待的部门以外,政策的放开产生了大量新的投资主体。计划经济下原本并不清晰的利益主体被激活,同时出现了一批原体制以外的全新主体。随着促进旅游业发展的产业政策的出台,这些利益主体的投资冲动迅速得到释放并不断增加,不同投资主体的大量投资迅速进入旅游企业。同时,由于目前中国旅游企业经营过程中还存在某些地域性或部门性保护和垄断现象,加之配套市场发育不是很完善,致使旅游企业的跨行业、跨地区的集团化发展,旅游企业的集团

化、网络化发展受到一定的限制。到目前为止,我国旅游企业基本上还是处于单体经营的状态,企业中建立现代企业制度的步伐受到了一定的阻碍,并没有真正形成集团化经营,很难实现规模经济效应,导致市场中缺少真正的市场竞争主体。

(4) 旅游区域经济发展的不平衡

我国旅游业的发展是以主要城市为依托起步的。其主要原因:一是这些主要城市受历史社会发展的影响,大都具有丰富的人文旅游资源,对旅游者具有较强的吸引力,客观上会形成一定规模与数量的旅游需求;二是这些主要旅游城市原有基础较好,是各地区政治、经济和文化的中心,并且具有良好的旅游综合服务能力,旅游接待设施和旅游交通发达;三是通过重点建设入境旅游接待的主要城市,可以全面带动以城市为主体范围内的旅游资源的开发和旅游设施的建设,逐渐形成以中心城市为重点的人境旅游接待格局体系。可以说,这种以主要城市为主的接待格局是我国旅游业超常规发展模式的必然结果。进入20世纪90年代后期,我国旅游生产力布局集中于东部沿海地区。这是因为:首先,沿海地区具有良好的经济发展实力,原有基础较好,尤其是交通运输条件较好,在短期内能形成较大的旅游经济生产能力。其次,沿海地区与国外旅游客源国及旅游中转国的经济差距较小,旅游需求强度较高。第三,随着对外开放政策的深入,沿海地区与国外的经济文化联系日趋紧密,使旅游发展的速度与规模进一步扩大。而中西部内陆地区虽然拥有丰富的旅游资源,由于可进入性相对较差,开放程度和经济发展水平较低,许多地方出现了接待能力过剩的现象,旅游企业之间的价格大战频频发生。与此同时,随着旅游产品开发的深入和国内旅游业的兴起,一些原来是旅游业“温”、“冷”点的中小城市却出现了接待能力不足的情况。旅游区域经济发展的不平衡性导致生产要素难以得到合理的配置,中西部大量具有极高价值的旅游资源没有得到很好的开发,无法将资源优势转化为产品优势。因此,目前全国范围内的旅游生产布局还未能根据各个地区自身的资源优势和区位条件开发出符合市场需求的旅游产品,并与相关地区形成合理的分工与布局,各地区之间也还未能形成资源互补、市场互补、发展互补的区域发展格局,无法促进生产要素的流动和有效利用,提高旅游经济的整体效益。

(5) 旅游与生态环境保护的协调需要进一步加强

生态旅游业是全球目前增长最快的经济成分之一。每年由生态旅游带来的直接及间接经济效益约合3350亿美元,可以保证全球10%的人口就业。生态旅游是非工业化国家与地区的一个主要经济来源。我国为保护生态环境,采取了积极有效的措施。但是,在生态旅游的实施中仍然存在一