



高职高专旅游管理专业规划教材

旅游法规

袁正新 主编

. 296



机械工业出版社
CHINA MACHINE PRESS



高职高专旅游管理专业系列教材

旅 游 法 规

主 编 袁正新

参 编 向 红 向桂兰

屈迎昕 谭新建



机 械 工 业 出 版 社

本书是根据旅游教育和旅游行业的实际需要,以旅游从业人员及管理人员应具备的旅游法律法规知识为出发点,阐述了旅游法的基础理论和旅游法律法规及相关法律法规的基本知识与内容。全书共有十三章,内容包括:旅游法规概述,旅游行政管理、旅游企业、旅行社管理、导游人员管理、旅游饭店管理、旅游合同、旅游交通管理、旅游安全、旅游出入境管理、旅游保险、旅游资源管理、旅游消费者权益保护等法律法规制度。本教材具有体系的完整性和新颖性,内容的全面性和实用性等特色,力求反映最新的科研成果和最新颁布或修改的法律法规的内容以及最新的统计数据。

本书具有很强的针对性,可作为高职高专旅游管理专业及相关专业学生学习用书,也可作为旅游行业从业人员培训和职业资格考试教材。

图书在版编目(CIP)数据

旅游法规/袁正新主编. —北京:机械工业出版社,
2004.1
(高职高专旅游管理专业系列教材)
ISBN 7-111-13552-0

I. 旅… II. 袁… III. 旅游业—法规—中国—高等学校: 技术学校—教材 IV.D922.296

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 110807 号

机械工业出版社(北京市百万庄大街 22 号 邮政编码 100037)

策划编辑:曹俊玲 责任编辑:荆宏智

封面设计:饶薇 责任印制:施红

北京忠信诚胶印厂印刷·新华书店北京发行所发行

2004 年 2 月第 1 版·第 1 次印刷

1000mm×1400mm B5·7.375 印张·269 千字

定价:19.00 元

凡购本书,如有缺页、倒页、脱页,由本社发行部调换
本社购书热线电话(010) 68993821、88379646
封面无防伪标均为盗版

高职高专旅游管理示范 专业教材编审委员会

顾问 杜江 卢昌崇 赵黎明 田里 李昕

主任委员 郑向敏

副主任委员 (以姓氏笔画为序)

刁宗广 范黎光 罗金铭 单凤儒 钱理文

曹俊玲

秘书 黄安民

委员 (以姓氏笔画为序)

石强 石建辉 田金霞 刘力 陈雪琼

陈玉峰 李祝舜 李洪波 沈时仁 汪京强

张利民 宝胜 林江珠 周凤杰 柳素芬

袁正新 蒋长春 舒惠芳 蔡宗和

前 言

旅游法是 20 世纪中叶随着旅游业的快速发展在国际上被提出来的。我国旅游业起步比较晚,尽管在近 20 多年里得到了迅速发展,但以旅游业的发展为基础的旅游法制建设一直滞后。在我国要实施和实现从旅游资源大国向旅游经济强国提升的战略,必须有健全、规范的旅游市场秩序。特别是我国加入 WTO 后,旅游法制建设成为旅游业健康、稳步向前发展必不可少的重要条件。我国旅游高职高专教育为加强旅游法制建设,增强全社会的旅游法制意识有义不容辞的责任。高职高专旅游法规教材建设是加强旅游法制建设,增强全社会旅游法制意识的重要途径。旅游法规教材因受“入世”后法律法规调整和受我国“法治”与“德治”战略实施的影响,原有教材有许多方面的内容亟待调整与规范,这样才能适应新世纪旅游业不断发展变化的现实需要。基于上述原因,有必要编写一本能及时反映新知识、新方法、新内容且具有特色的教材。

本书立足新世纪我国旅游业快速、健康、持续发展和对旅游管理人才培养的需要,吸收了大量最新科研成果和前沿动态信息,在承继优秀传统的前提下,做到了与时俱进、开拓创新。本书在形式和内容上对与现行法律、法规及旅游规章相冲突和不配套的有关部门进行了认真增删,更具时代性。在编排体系上,本教材突出内在联系的逻辑性和完整性,因而更趋科学合理;在结构安排上,考虑教学相长,章前有学习目标,章后有思考与练习,书末还附有大量的案例,更具实用性。时代性、系统性、科学性、实用性是本书的特色。

本书由吉首大学旅游学院袁正新主编。吉首大学政法学院屈迎昕、向红,湖南环境生物职业技术学院谭新建,张家界市永定区人民法院向桂兰等参与了本书的编写。其中第一、四、六、八、九、十二、十三章由袁正新编写,第二、三章由向红编写,第五章由谭新建编写,第七章由向桂兰编写,第十、十一章由屈迎昕编写。同时在此书编写过程中得到许多专家、学者同仁的支持,也参考和吸收了一些成果(详见参考文献),在此一并表示衷心致谢。

该书除可作为高职高专旅游管理专业学生学习用书外,还可以用作旅游从业人员岗位培训和旅游行业职业资格考試教材。

由于水平有限,不足或错误在所难免,敬请读者批评指正。

编 者

目 录

前言

第一章 旅游法规概述1

第一节 旅游法规的概念1

第二节 旅游立法体制与旅游法规体系5

第三节 旅游法规的具体表现形式及其法律特征8

第四节 旅游法律关系12

思考与练习17

第二章 旅游行政管理法律制度18

第一节 我国旅游行政管理体制和旅游行政管理部门18

第二节 旅游行政复议24

第三节 旅游行政诉讼27

思考与练习31

第三章 旅游企业法律制度32

第一节 旅游企业法概述32

第二节 公司法律制度34

思考与练习54

第四章 旅行社管理法规制度55

第一节 旅行社概述55

第二节 旅行社的设立57

第三节 旅行社的主要权利和义务62

第四节 旅行社管理64

第五节 旅行社的法律责任73

思考与练习74

第五章 导游人员管理法规制度75

第一节 导游人员管理概述75

第二节 导游人员管理制度77

第三节 导游人员的等级考核管理80

第四节 导游人员的权利和义务83

思考与练习89

第六章 旅游饭店管理法规制度90

第一节 旅游饭店管理法规制度概述90

第二节 旅游饭店管理92

第三节 旅游饭店星级评定104

第四节 旅游饭店对旅客的主要权利和义务108

思考与练习109

第七章 旅游合同法律制度110

第一节 合同与旅游合同110

第二节 合同的订立111

第三节 合同的效力116

第四节 合同的履行118

第五节 合同的担保122

第六节 合同的变更、转让和终止126

第七节 违约责任129

思考与练习132

第八章 旅游交通管理法律制度133

第一节 旅游交通法概述133

第二节 旅游交通法律关系主体的权利和义务136

第三节 违反旅游交通法的

法律责任	139	第二节 旅行社责任保险	182
思考与练习	146	思考与练习	185
第九章 旅游安全法规制度	147	第十二章 旅游资源管理法律	
第一节 旅游安全概述	147	制度	186
第二节 旅游安全管理体制	148	第一节 旅游资源管理法概述	186
第三节 旅游安全管理的		第二节 自然旅游资源管理规定	187
主要内容	149	第三节 风景名胜区旅游资源	
第四节 与旅游安全管理有关		管理	193
的几个具体规定	154	第四节 人文旅游资源管理	198
思考与练习	159	第五节 旅游区(点)质量等级	
第十章 旅游出入境管理法律		的划分与评定	202
制度	160	思考与练习	203
第一节 中国公民出入境管理		第十三章 旅游消费者权益	
法律制度	160	保护法律制度	205
第二节 外国人出入境管理		第一节 概述	205
法律制度	166	第二节 旅游消费者权益保护	
第三节 出入境检查制度	172	法律制度	206
思考与练习	177	第三节 旅游投诉	212
第十一章 旅游保险法律制度	178	思考与练习	221
第一节 旅游保险与旅游		附录 案例思考题	222
保险合同	178	参考文献	229

第一章 旅游法规概述

学习目标 通过本章学习，要求学生了解和掌握以下主要内容：

- ▲ 法律、法规、旅游法规、旅游政策的含义
- ▲ 旅游法规的体系及其表现形式与特征
- ▲ 旅游法律关系的含义及特征
- ▲ 旅游法律关系的构成要素

本章是全书的开篇，也是全书的总纲。以后各章的内容将围绕本章确定的框架解决以下问题：法律、法规的概念，旅游法规的概念；旅游法规与旅游政策的联系与区别；旅游立法体制；旅游法规体系；旅游法规的具体表现形式及其法律特征，特别是旅游行政法规与旅游部门规章两种具体表现形式及其法律特征；旅游法律关系。通过对以上内容学习，可以对旅游法规全貌有一个全面的了解。

第一节 旅游法规的概念

一、法律、法规与旅游法规的概念

（一）法律的概念

法律是个多义词，主要有两种含义。一是广义的法律，是指由国家制定和认可的，并由国家强制力保障实施的行为规范的总称，有时与“法”、“法规”具有相同的意义；二是狭义的法律，是专指国家立法机关制定的规范性文件，即专指全国人民代表大会及其常务委员会制定的规范性文件，用以区别行政法规和地方性法规等。本书中使用的旅游法律概念，它只是旅游法规中的一部分。法律只能由全国人民代表大会及其常务委员会制定，其他任何国家机关均无权制定法律。法律的名称往往以“法”来命名，如《中华人民共和国合同法》，有时也会以“决定”来命名。

（二）法规的概念

法规也是一个多义词。法规的含义大致有以下三种：

一是指规范性法律文件，是一个与规范性文件相对应的概念。规范性法律文件由法律概念、法律原则、法律技术性规定和法律规范四大要素构成。如《中华人民共和国森林法》中关于防护林、经济林、薪炭林、特种用途林的要领的规定，属于法律概念；《刑事诉讼法》中关于以事实为根据，以法律为准绳的规定，关于一切公民在适用法律上一律平等的规定，则属于法律原则；《野生动物保护法》中关于该法的名称、适用范围、颁布与生效日期等规定，属于技术性规定。而法律规范则是行为规则，一般包括义务性规范、禁止性规范和授权性规范。而非规范性法律文件是指仅用于特定对象的法律文件，如判决书、处罚决定书等，虽然具有法律效力，但不具有普遍的法律效力，因而不能称为法规。根据宪法的规定，由有权立法的国家机关制定的规范性法律文件，都是法规。因而法规包括了全国人民代表大会及其常务委员会制定的法律、国务院制定的法规、地方立法机关制定的地方性法规、国务院部委制定的规章和地方政府制定的规章、民族自治地方制定的自治条例和单行条例等。以上这些都是规范性法律文件，都具有普遍的法律效力，统称为法规。我们现在讲的“依法治国”的法，不仅仅是法律，而是包括一切具有普遍约束力的由国家强制力保证实施的所有的规范性法律文件。

二是指除宪法、全国人民代表大会及其常务委员会制定的法律以外的所有规范性法律文件，包括行政法规、地方性法规、规章、自治条例和单行条例等。

三是指行政法规和地方性法规。我国宪法明文规定，国务院可以根据宪法和法律制定行政法规；省、直辖市的人民代表大会和它们的常务委员会在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下可以制定地方性法规。

值得注意的是，我国法律中对“法规”一词的表述，其含意不尽相同。如宪法中表述的“法规”指的是行政法规和地方性法规；刑法中表述的法规，如违反狩猎法规，违反土地管理法规，显然包括了法律和法规两种规范性法律文件。

（三）旅游法规的概念

本书使用的“旅游法规”中的“法规”概念，属于上述法规含义中的第一种含义，即指所有的规范性法律文件。因此，本书使用的“旅游法规”是指国家制定和认可的、由国家强制力保证实施的、关于旅游业建设与发展、开发与保护的规范性法律文件的总称，是关于旅游业法律规范的总和。它包括国家权力机关、国家行政机关、地方权力机关以及地方行政机关制定和颁布的旅游法律、旅游行政法规、地方性旅游法规以及旅游部门的规章，还包括关于旅游领域以外的其他法律中有关旅游的法律规范等。因此，旅游法规是一个范围很广的概念，包括了宪法、民法、刑法、行政法、诉讼法、资源法等众多的法律门

类。实际上,从旅游法规的角度,可见到我国法律体系的全貌。

二、旅游政策与旅游法规的联系和区别

政策是属于上层建筑的范畴,是一定阶级在一定的历史时期为实现一定的政治和经济目的而制定的行动准则。进入资本主义社会以后,出现了政党政治,政府是由在选举中获胜的政党组成的。国家政策是由执政党来制定的,执政党的政策与国家政策是一致的。我国是中国共产党领导下的社会主义国家。党的政策是我国一切活动的依据。旅游政策是党和国家以及国家各级旅游主管部门为实现我国旅游业建设与发展目标而制定的行动准则。旅游政策与旅游法规是一对既有紧密联系又应严格区分的概念。一方面,制定法规须以党和国家的旅游政策为依据;另一方面,在依法治国的前提下,制定政策又不得与现行有效的旅游法规相违背,在旅游活动中做到“有法可依”、“有法必依”、“执法必严”、“违法必纠”。因此,弄清旅游政策与旅游法规的辩证关系,具有十分重要的理论意义和实践意义。

(一) 旅游政策与旅游法规的关系

旅游政策是旅游法规的基本依据,旅游法规是法律化了的旅游政策,是实现旅游政策的重要工具之一。一句话,旅游法规是根据旅游政策制定并为贯彻执行旅游政策服务的。

1. 旅游政策是制定旅游法规的基本依据

旅游立法,无论是立法机关的旅游立法,还是行政机关的旅游立法,都必须以党和国家的旅游政策为依据,这是由旅游政策在旅游业建设和发展中的地位和作用决定的。中国共产党是我国的执政党,是我国一切事业的领导核心,而党的领导是通过党的路线、方针、政策来实现的。因此,党的政策是国家机关一切活动的基本依据,当然也是国家机关制定旅游法规的基本依据。

2. 旅游政策指导旅游法规的实施

旅游法规是根据旅游政策制定的,但是旅游法规并不包括全部旅游政策,只是一部分旅游政策的法律化。因此,必须认真领会和掌握旅游政策,才能准确把握旅游法规的精神实质和内容,予以正确的理解和实施。

旅游政策比旅游法规更具有灵活性,能够及时地、准确地反映不同时期的国家旅游发展的客观要求。在旅游法规保持稳定时,以旅游政策指导旅游法规的实施,才能既保持旅游法规的稳定性,又充分发挥旅游法规在旅游业健康发展中的作用和社会职能。在我国现阶段,旅游法规已初步形成自身体系,但仍有许多方面尚未制定旅游法规。在没有旅游法规可循的情况下,旅游政策往往起到旅游法规的作用,可以弥补旅游法规的空白。等时机成熟时,可再将

这些旅游政策通过立法程序上升为旅游法规。

3. 旅游法规是旅游政策的法律化或定型化

旅游法规离不开旅游政策，旅游政策需要利用旅游法规的形式来贯彻，旅游法规是法律化了的旅游政策，是实现旅游政策的工具。旅游政策法律化，通过法律规定的程序，把旅游政策以旅游法规的形式表现出来，明确规定公民（自然人）、法人、其他组织和国家机关在旅游法律关系中的权利和义务，明确规定违反旅游法规的法律责任。通过旅游立法，旅游政策上升为国家意志，就能以国家强制力来保证旅游政策更有效的贯彻实施，促进旅游事业的发展。只有严格按照旅游法规办事，才能使旅游政策得到有效的贯彻实施。

（二）旅游政策与旅游法规的区别

1. 制定机关不同

党的旅游政策是党的领导机关制定的，表现为党在旅游政策方面的意志。旅游法规是国家机关制定的，表现为国家在旅游法规方面的意志。虽然党的意志在实质上代表了人民的意志，并且党是国家政权的领导核心，但党不能代表国家政权，党的机关不能代表国家机关，即使是执政党，也没有法律上的立法权。党的旅游政策是党的意志，但不能当然地成为国家意志。旅游政策要取得国家意志的属性，就必须通过国家机关把它制定或认可为旅游法规。

2. 表现形式不同

党的旅游政策常以党组织的决议、批示、纲领、通知、报告、社论、文件、口号等具体形式来表现，我们最常见的表现形式就是党委的“红头文件”、各级党组织所领导的报刊上的社论以及各级党的代表大会的政治报告等，都带有指导性和号召力，原则性比较强，而且较为抽象，需要人们在实践中加以具体化和深化。旅游法规是由宪法（宪法中有旅游法律规定）、旅游法律、旅游行政法规、旅游规章和地方性旅游法规等规范性法律文件来表现的。绝大多数法律规范是具体而明确的规定，不能随意变动。

3. 内容的广泛性不同

执政党通过政策实现对国家的领导。党的领导在旅游领域的实现，主要是通过旅游政策来实现。因此，党的旅游政策体现在旅游建设的每一个方面。它不但体现在旅游法规中，包括保护环境，对旅游实行的扶持，可持续发展战略，打击破坏旅游资源刑事犯罪，调整国家、集体与个人的经济利益等方面，而且，它还包括了科教兴旅、西部旅游扶贫、旅游区社会环境的综合治理、旅游产业政策等各个方面。旅游法规只是党实现领导方式的一种。对于旅游政策，还必须同时采取政治、思想、教育、组织等多种形式加以贯彻执行。另外，党的旅游政策并不需要全部制定为法律，有的旅游政策只对党员干部适用，无需通过

上升为法律来要求全体社会成员遵守,因此,旅游政策的内容比旅游法规更为广泛,旅游法规所调整的社会关系,都是旅游政策所调整的范围。没有一部旅游法规不体现旅游政策,但确有许多旅游政策没有体现为旅游法规。违反了旅游法规必然会违反旅游政策,而违反旅游政策则不一定违反旅游法规。

4. 稳定性和灵活性不同

党的旅游政策是党根据一定的政治经济形势的客观需要而制定的,有的旅游政策具有很强的时间性。正因为旅游建设与发展具有很强的阶段性,必然要求旅游政策既要有一定的稳定性又要有一定程度的灵活性。旅游法规是旅游活动实践经验的总结,是旅游政策的法律化,也需要有稳定性和灵活性。但是,我国的立法实践往往是将比较成熟而稳定的、有制定成旅游法规必要的旅游政策制定为旅游法规,以便更全面的以法律手段贯彻执行旅游政策。因此,旅游法规更具有稳定性,旅游政策更具有灵活性。

5. 实施的方式和途径不同

党的旅游政策是党的领导机关制定的,全体党员必须遵守,党员违反党的旅游政策,党的组织要对违反党的旅游政策的党员进行批评教育或党纪处分,这是党的组织纪律的强制。但是对非党社会成员或党外组织,只能依靠党的旅游政策的正确性,并且通过宣传、教育和提倡,以及全体党员模范遵守来执行党的旅游政策。旅游法规是国家意志,由国家强制力保障实施,对全体社会成员具有普遍约束力,任何社会成员必须遵守。违反了旅游法规,无论是党员还是非党社会成员,都将受到旅游法规的制裁。对于党员来说,违反旅游法规的同时也违反了党的旅游政策,应该受到党的纪律和国家法律的双重制裁。旅游政策与旅游法规在本质上都是一样的,但我们不能将二者等同起来。

第二节 旅游立法体制与旅游法规体系

一、我国现行的旅游立法体制

(一) 全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会行使的旅游立法权

全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会行使国家立法权,有权修改宪法、监督宪法的实施,制定和修改刑事、民事、行政等基本法律和其他法律,撤销国务院制定的同宪法、法律相抵触的行政法规、决定和命令,撤销省、自治区、直辖市国家权力机关制定的同宪法、法律和行政法规相抵触的地方性法规和决议等。旅游立法是国家立法的一个重要方面,相信作为旅游基本法——《旅游法》或《旅游发展法》不久的将来会作为一部专门的旅游法

律而面世。

（二）国务院行使的旅游立法权

国务院根据宪法和法律，规定行政措施，制定行政法规，发布决定和命令，改变和撤销各部委发布的不适当的命令、指示和规章，改变和撤销地方各级国家机关的不适当的决定和命令等。国务院根据宪法和法律，已制定了一批旅游法规，主要有《植物检疫条例》（1983年），《风景名胜区暂行管理条例》（1985年），《自然保护区条例》（1994年），《旅行社管理条例》（1996年、2001年），《导游人员管理条例》（1999年），还根据宪法和法律批准了《中国公民自费出国旅游管理暂行办法》（1997年）、《旅馆业治安管理办法》（1987年）等部门规章或由旅游主管部门起草的旅游行政法规。

（三）国务院各部委行使的立法权

国务院各部委根据法律和国务院的行政法规、决定、命令，在本部门权限内，发布命令、指示和规章。国务院旅游主管部门根据旅游法律和国务院旅游行政法规，制定了大量的旅游部门规章，主要有：《旅行社管理条例实施细则》（1996年），《导游人员管理实施办法》（2001年），《旅行社质量保证金暂行规定实施细则》（1995年），《旅游安全管理暂行办法》（1990年），《旅游安全管理暂行办法实施细则》（1994年），《旅游投诉暂行规定》（1991年）等。

（四）地方人民代表大会及其常务委员会行使的旅游立法权

省、自治区、直辖市人民代表大会及其常务委员会，可以根据宪法和法律的规定，制定地方性旅游法规，报全国人民代表大会常务委员会和国务院备案，在各自管辖的范围内贯彻实施。如湖南、山东等省都制定了适用本省的地方性旅游法规——旅游管理条例。各省、自治区、直辖市均有类似的法规。

此外，省、自治区的人民政府所在地的市的人民代表大会及其常务委员会，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，可以结合本市的具体情况，根据宪法、旅游法律、旅游行政法规以及本省、自治区的地方性旅游法规的规定，制定地方性旅游法规，报省、自治区的人民代表大会常务委员会批准后实施，并由批准机关报全国人民代表大会常务委员会和国务院备案。

（五）省、自治区、直辖市人民政府，省、自治区人民政府所在地的市人民政府，经国务院批准的较大的市人民政府行使旅游立法权。

上述的人民政府，可以根据法律和国务院的行政法规，制定规章。这类规章又称地方规章。如《湖南省（旅馆业治安管理办法）实施细则》等地方规章在不与法律、行政法规相抵触的情况下，在该地方人民政府管辖范围内有效。

（六）民族自治地方的人民代表大会行使的旅游立法权

民族自治地方（民族自治区、自治州、自治县）的人民代表大会可以依照

当地的民族政治、经济、文化特点拟定自治条例。自治区制定的,报全国人民代表大会常务委员会批准生效;自治州、自治县制定的报省或自治区人民代表大会常务委员会批准后生效,并报全国人民代表大会常务委员会备案。上述条例中关于旅游发展的法律规范,也属于旅游法规体系的范畴。

二、旅游法规体系

根据我国现行立法体制形成的旅游法律体系,是一个金字塔式的体系结构。塔尖是宪法,法律地位最高,是其他一切旅游法规的法律依据。以下分为基本法律、旅游法律、旅游行政法规以及旅游部门规章、地方性旅游法规、地方旅游规章、自治条例和单行条例。以下从制定和颁布机关、效力范围、效力等级等三个方面,分别作简要说明。

(一) 宪法

- (1) 制定和颁布机关 全国人民代表大会。
- (2) 效力范围 全国。
- (3) 效力等级 具有最高法律效力,一切旅游法规不得与其相抵触。

(二) 基本法律(包括《中华人民共和国民法通则》、《中华人民共和国刑法》及三大诉讼法等)

- (1) 制定和颁布机关 全国人民代表大会。
- (2) 效力范围 全国。
- (3) 效力等级 低于宪法,高于其他法律。

(三) 旅游法律

- (1) 制定和颁布机关 全国人民代表大会常务委员会。
- (2) 效力范围 全国。
- (3) 效力等级 低于宪法和基本法律,高于行政法规。

(四) 旅游行政法规

- (1) 制定和颁布机关 国务院。
- (2) 效力范围 全国。
- (3) 效力等级 低于宪法和法律,高于旅游部门规章、地方性旅游法规、地方旅游规章。

(五) 旅游部门规章

- (1) 制定和颁布机关 国务院旅游主管部门。
- (2) 效力范围 本部门。
- (3) 效力等级 低于宪法、旅游法律、旅游行政法规。

（六）地方性旅游法规

- （1）制定和颁布机关 省、自治区、直辖市人民代表大会及其常务委员会。
- （2）效力范围 本省、自治区、直辖市。
- （3）效力等级 低于宪法、旅游法律、旅游行政法规。

（七）地方旅游规章

- （1）制定和颁布机关 省、自治区、直辖市的人民政府，省、自治区人民政府所在地的市的人民政府，经国务院批准的较大的市的人民政府。
- （2）效力范围 本辖区。
- （3）效力等级 低于宪法、旅游法律、旅游行政法规、地方性旅游法规。

（八）自治区的自治条例、单行条例

- （1）制定和颁布机关 自治区的人民代表大会。
- （2）效力范围 本自治区。
- （3）效力等级 报全国人民代表大会常务委员会批准后生效。

（九）自治州、自治县的自治条例

- （1）制定和颁布机关 自治州、自治县的人民代表大会。
- （2）效力范围 本自治州、自治县。
- （3）效力等级 报省或自治区的人民代表大会常务委员会批准后生效，并报全国人民代表大会常务委员会备案。

第三节 旅游法规的具体表现形式及其法律特征

旅游法规的具体表现形式，也可以称为旅游法规的法律渊源，是指旅游法律规范以什么形式发生效力。第二节我们讲的是旅游法规体系，实际上就是讲旅游法规所有的具体表现形式所构成的体系。从宪法到自治条例，都是旅游法规的法律渊源，即具体表现形式。

这里应注意的是，对于没有接触过法学理论的人来说，可能会有一些概念上的困惑。打个比方，当我们讲到某一法规体系（如农业法规体系）的时候，也会将我们讲的这些具体表现形式纳入那个法规体系之中。实际上，任何法规体系都离不开宪法、法律、行政法规、地方性法规这些的具体表现形式。再打个比方，每一种表现形式都有它自己的具体表现形式，如部门规章这一旅游法规的具体表现形式，又是以“实施细则”、“办法”、“暂行办法”、“规定”等形式来体现的。

根据 1982 年宪法（即现行宪法）和有关规范性文件的规定，我国旅游法规的具体表现形式有宪法、基本法律、旅游法律、旅游行政法规、旅游部门规章、

地方性旅游法规、地方性旅游规章以及民族自治地方的自治条例和单行条例等。下面我们主要讲述基本法律、旅游法律、旅游行政法规、旅游部门规章等四种最主要的旅游法规的具体表现形式。

一、基本法律是旅游法规的具体表现形式

基本法律是全面地、系统地规范某一方面的基本的社会关系的法律。如规范民事法律关系的民法,规范刑事法律关系的刑法,规范行政关系的行政法(目前我国尚无系统的行政法典),规定民事诉讼、刑事诉讼、行政诉讼法律关系的三大诉讼法,都是我国的基本法律。基本法律只能由全国人民代表大会拟定制定。

《中华人民共和国刑法》是我国的基本法律,它对旅游资源犯罪作了一些的规定。这些规定,本身就是旅游法规的组成部分。我国虽然还没有行政法典,但是制定了《中华人民共和国行政处罚法》(1996年3月17日第八届全国人民代表大会第四次会议通过)等行政法律。旅游行政处罚等方面的旅游行政法规、部门规章的制定,旅游行政处罚等旅游行政执法活动的开展,都必须以行政法为依据。

《中华人民共和国民法通则》(不久以后我国将制定民法典)是我国的民事基本法律。旅游资源所有权、使用权法律制度、旅游承包法律制度、旅游企业法律制度、旅游合同法律制度等的实施,必须以民法为依据。

二、旅游法律的特征

旅游法律是指全国人民代表大会常务委员会制定的,专门调整人们在旅游活动中以及在保护、培育和合理利用旅游资源而形成的各种社会关系的规范性法律文件。旅游法律的特征有:

(1)从法律性质上看,旅游法律既有专门性法律,又有综合性法律。旅游法律调整的对象是人们在旅游活动以及在保护、培育和合理利用旅游资源中形成的各种社会关系,因而既具有民法的性质,同时又具有行政法性质,又与经济法、刑法有紧密联系。

(2)从法律效力来看,旅游法律在全国范围内具有普遍的约束力,全体社会成员均须遵守。旅游法律是国务院旅游行政法规、地方性旅游法规等旅游法规发生效力的前提和基础。

(3)从旅游法律的任务来看,它把合理利用旅游资源、保护旅游者合法权益放在第一位,注重旅游资源的生态效益、社会效益和旅游业的可持续发展。

由于我国现代意义上的旅游业兴起时间不长,旅游市场不成熟,如何建立完善的旅游市场体制正在探索之中,所以,我国目前还没有专门独立的旅游法

律。旅游法律主要散见在民法、行政法、经济法，甚至刑法之中。

三、旅游行政法规的概念、特征与制定的法律依据

（一）旅游行政法规的概念

行政法规是国务院根据宪法和法律授权制定和颁布的有关国家行政管理活动的各种规范性文件文件的总称。旅游行政法规是国务院根据宪法、行政法和旅游法律授权制定的有关国家旅游行政管理活动的各种规范性文件的总称，是旅游法规的主要表现形式之一，也是旅游行政法的最主要的表现形式和日常旅游行政执法活动的主要法律依据。

旅游行政法规的主要表现形式是《条例》或《暂行条例》，其发布方式是经国务院总理签署发布令，由《人民日报》《中国旅游报》等全文刊载。

（二）旅游行政法规的特征

（1）从法律性质来看，旅游行政法规属于国家最高行政机关制定的行政法。制定旅游行政法规的行为是旅游行政立法行为，是旅游行政行为的一种，而不同于专门的立法机关的立法。旅游行政立法权来自于宪法与旅游法律的授权。

（2）从效力范围来看，旅游行政法规在全国范围内具有普遍约束力，全体社会成员均须遵守。

（3）从效力等级来看，旅游行政法规的效力低于宪法和法律，全国人民代表大会常务委员会有权撤销同宪法、法律相抵触的旅游行政法规。

（三）国务院制定旅游行政法规的依据

国务院制定的有关旅游的各种《条例》，在一定程度上弥补了国家立法机关的立法不足，并使国家机关对已有的立法在实践中更便于操作。制定《条例》的法律依据有以下几种情况：

（1）旅游法律的直接授权。

（2）国务院依照《宪法》第八十九条规定的职权范围，根据旅游法律的有关规定制定《条例》。

（3）在尚无旅游法律规范可循的情况下，国务院依照《宪法》第八十九条规定的职权范围，根据旅游行政管理的需要制定《条例》。如：为了加强旅行社的管理，1996年10月15日国务院发布了《旅行社管理条例》。

四、旅游部门规章的概念、特征、主要表现形式、制定的法律依据与法律效力

（一）旅游部门规章的概念与特征

部门规章是国务院各部委根据法律和国务院的行政法规、决定、命令制定