

 21 世纪全国高校应用人才培养旅游类规划教材

旅游法规教程

Tourism Laws and Regulations Course

罗有贤 主 编

T O U R I S M



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

21 世纪全国高校应用人才培养旅游类规划教材

旅游法规教程

主 编 罗有贤
副主编 罗 勇
参 编 罗光华 蒋 宁 张传洋
翁才银 张 科



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

内 容 简 介

2008年6月2日国家旅游局审议通过《国家旅游局关于废止部分规章的决定》，废止了《旅游投诉暂行规定》、《中外合资旅行社试点暂行办法》、《旅行社经理资格认证管理规定》。2009年2月20日国务院550号令公布的《旅行社条例》对原《旅行社管理条例》进行了全面修改。本书的编写适应旅游发展的新形势，能帮助学生掌握和运用旅游新法规。

《旅行社条例》2009年5月1日起施行。本书以《旅行社条例》等最新旅游法规为依据，用新法规分析研究旅游活动中的若干法律问题；针对旅游管理专业本科学生法律学习实际，以旅游经营活动有关的法律法规条款为依据和主体，适当删节法律理论论述，结合旅游行业对人才的素质要求和行业典型案例进行编写。

本书由总论、分论和附录三部分组成。总论和分论共11章。其中总论共2章，主要阐述了旅游立法与旅游法律关系；分论共9章，分别从旅游者合法权益保护法律制度、旅游合同法律制度、旅行社经营管理法规制度、导游与领队人员管理法规制度、旅游交通运输法律制度、饭店管理法律制度、旅游资源利用与保护法律制度、旅游税收法律制度、旅游纠纷的解决等九个方面进行论述。分论各章基本按照“学习目的—主要内容—本章小结—典型案例—同步练习”的结构编写。在编写过程中，强调旅游法规知识的系统性、权威性和实用性，注重各章内容的新颖性和相对完整性。附录包括本书的主要参考文献和同步练习的参考答案。

图书在版编目(CIP)数据

旅游法规教程/罗有贤主编. —北京:北京大学出版社, 2009. 8

(21世纪全国高校应用人才培养旅游类规划教材)

ISBN 978-7-301-15550-9

I. 旅… II. 罗… III. 旅游业—法规—中国—高等学校—教材 IV. D922.296

中国版本图书馆CIP数据核字(2009)第121215号

书 名: 旅游法规教程

著作责任者: 罗有贤 主编

责任编辑: 卢英华

标准书号: ISBN 978-7-301-15550-9/G·2644

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路205号 100871

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62756923 出版部 62754962

网 址: <http://www.pup.cn>

电子信箱: xxjs@pup.pku.edu.cn

印 刷 者: 河北滦县鑫华书刊印刷厂

经 销 者: 新华书店

787毫米×1092毫米 16开本 16.5印张 401千字

2009年8月第1版 2009年8月第1次印刷

定 价: 30.00元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话: 010-62752024 电子信箱: fd@pup.pku.edu.cn

前 言

改革开放三十年,中国已跻身世界旅游大国,并正在向世界旅游强国的目标迈进。然而,与旅游业快速发展相比,我国旅游立法和理论研究仍然显得相对滞后。但是,旅游发展过程中面临的许多法律问题又必须解决。目前,我国多元化、多层次的旅游法律规范体系,集实体性规范和程序性规范为一体,既规定了旅游活动当事人实质性的权利和义务,指出了其法律允许的活动范围,又规定了适用法律、解决纠纷和履行法定义务的某些规则,为各主体行为的合法性和有效性提供了一种衡量标准,为解决旅游发展过程中面临的法律问题提供了依据。因此,掌握和熟练遵守旅游法律法规,能有效维护各旅游活动主体的合法权益,遵守旅游法律法规是提高旅游企业市场信誉度和旅游服务质量的重要保障。

本书以2009年2月20日公布的《旅行社条例》等最新旅游法规为依托,力图从旅游法律、行政法规的角度,分析研究旅游活动中的若干法律问题;针对旅游管理专业本科生法律学习实际,以旅游经营活动有关的法律法规条款为依据和主体,适当删节法律理论论述,结合旅游行业对人才的素质要求和行业典型案例进行编写。

本书由总论、分论和附录三部分组成。总论和分论共11章。其中总论共2章,主要阐述了旅游立法与旅游法律关系;分论共9章,分别从旅游者合法权益保护法律制度、旅游合同法律制度、旅行社经营管理法规制度、导游与领队人员管理法规制度、旅游交通运输法律制度、饭店管理法律制度、旅游资源利用与保护法律制度、旅游税收法律制度、旅游纠纷的解决等九个方面进行论述。分论各章基本按照“学习目的一主要内容—本章小结—典型案例—同步练习”的结构编写。在编写过程中,强调旅游法规知识的系统性、权威性和实用性,注重各章内容的新颖性和相对完整性。附录包括本书的主要参考文献和同步练习的参考答案。

基于国家旅游局2008年6月6日第28号令废止了部分规章;《旅行社条例》和《旅行社条例实施细则》先后自2009年5月1日和5月3日起施行。本书出版恰逢其时。本书为高等院校旅游管理专业教材,也可供旅游从业人员在职培训和相关工作人员参考使用。

本书由重庆师范大学旅游学院罗有贤教授担任主编,重庆大学法学院罗勇博士担任副主编。罗有贤负责全书的总纂修改工作,编写第一、二、四章;罗勇负责全书的统稿工作,编写第三章;辽宁师范大学历史文化旅游学院罗光华编写第五、六章;西南大学育才学院张传洋编写第七章;重庆师范大学地理科学学院翁才银编写第九章;重庆师范大学旅游学院张科编写第十章;威尔森酒店设计顾问公司蒋宁编写第八、十一章。

书稿的参考资料在参考文献中列出,特向有关作者深表谢意。

由于参编者水平有限,书中错误和遗漏在所难免,敬请读者、同行和专家批评指正。

编 者

2009年3月25日

目 录

第1章 旅游立法	(1)
1.1 旅游业的发展与旅游法规的产生	(1)
1.1.1 世界经济与世界旅游业	(1)
1.1.2 旅游立法	(2)
1.2 旅游法的定义及其调整对象	(3)
1.2.1 旅游法的定义	(3)
1.2.2 旅游法的渊源	(4)
1.2.3 旅游法的调整对象	(5)
1.3 中国的旅游立法	(6)
1.3.1 旅游立法体制	(6)
1.3.2 中国的旅游立法	(7)
1.4 外国的旅游立法	(10)
1.4.1 外国的法律制度	(10)
1.4.2 外国的旅游立法	(10)
1.4.3 日本的旅游立法	(11)
1.4.4 美国的旅游立法	(13)
1.5 世界贸易组织与《服务贸易总协定》	(14)
1.5.1 世界贸易组织	(14)
1.5.2 服务贸易总协定	(14)
1.6 本章小结	(17)
1.7 案例	(18)
1.8 同步练习	(18)
第2章 旅游法律关系	(20)
2.1 旅游法律关系的概念和特点	(20)
2.1.1 法律关系的概念	(20)
2.1.2 旅游法律关系的特征	(20)
2.2 旅游法律关系的种类和构成要素	(21)
2.2.1 旅游法律关系的种类	(21)
2.2.2 旅游法律关系的构成要素	(22)
2.3 旅游法律关系的确立	(24)
2.3.1 旅游法律事实的概念	(24)
2.3.2 旅游法律事实的种类	(25)
2.3.3 旅游法律关系的产生、变更和终止	(26)

2.3.4	旅游法的实施	(27)
2.4	本章小结	(29)
2.5	案例	(29)
2.6	同步练习	(30)
第3章	旅游者权益保护法律制度	(31)
3.1	消费者权益保护法概述	(31)
3.1.1	消费者权益保护法的施行	(31)
3.1.2	立法宗旨、运用范围和基本原则	(31)
3.1.3	消费者的权利和消费者组织	(32)
3.1.4	经营者的义务与法律责任	(33)
3.2	旅游者合法权益保护	(34)
3.2.1	旅游者法律地位的特殊性	(35)
3.2.2	旅游者合法权益的保护	(36)
3.2.3	旅游经营者义务与法律责任	(37)
3.3	本章小结	(39)
3.4	案例	(40)
3.5	同步练习	(46)
第4章	旅游合同法律制度	(47)
4.1	旅游合同法概述	(47)
4.1.1	合同法基础	(47)
4.1.2	旅游合同	(49)
4.2	旅游合同的订立	(50)
4.2.1	订立旅游合同的主体资格	(51)
4.2.2	旅游合同的形式	(53)
4.2.3	旅游合同的内容	(54)
4.2.4	旅游合同的订立方式	(56)
4.2.5	旅游合同的成立时间和地点	(58)
4.3	旅游合同的效力	(59)
4.3.1	旅游合同生效的时间	(59)
4.3.2	旅游合同的无效	(59)
4.3.3	旅游合同的变更和撤销	(61)
4.4	旅游合同的履行	(63)
4.4.1	旅游合同履行的原则	(63)
4.4.2	旅游合同的补充	(64)
4.4.3	旅游合同履行中的抗辩权	(65)
4.4.4	旅游合同的履行	(67)
4.5	旅游合同的违约责任	(68)
4.5.1	旅游合同违约责任的归责原则	(68)
4.5.2	旅游合同的违约类型	(69)
4.5.3	旅游合同违约责任的承担形式	(70)

4.5.4	违约责任中应当注意的问题	(73)
4.6	本章小结	(76)
4.7	案例	(77)
4.8	同步练习	(83)
第5章	旅行社经营管理法规制度	(84)
5.1	旅行社管理法规概述	(84)
5.1.1	旅行社的概念及法律特征	(84)
5.1.2	旅行社管理立法	(86)
5.2	设立旅行社的主要法律规定	(87)
5.2.1	旅行社的设立	(87)
5.2.2	旅行社的申报审批	(87)
5.2.3	旅行社分支机构的设立	(88)
5.2.4	外商投资旅行社的规定	(90)
5.2.5	旅行社的变更	(90)
5.3	旅行社管理制度	(91)
5.3.1	旅行社经营许可证制度	(91)
5.3.2	旅行社质量保证金制度	(91)
5.4	旅行社经营规则	(95)
5.4.1	旅行社经营规范	(95)
5.4.2	旅行社的经营管理	(97)
5.4.3	旅行社的监督管理	(98)
5.5	旅行社的权利与义务	(98)
5.5.1	旅行社的权利	(98)
5.5.2	旅行社的义务	(99)
5.5.3	旅行社的法律责任	(101)
5.6	本章小结	(105)
5.7	案例	(105)
5.8	同步练习	(107)
第6章	导游与领队人员管理法规制度	(110)
6.1	导游人员管理法规概述	(110)
6.1.1	导游人员的概念与类别	(110)
6.1.2	导游的从业条件和从业原则	(111)
6.2	导游人员考核制度	(112)
6.2.1	导游人员资格考试制度	(112)
6.2.2	导游证书制度	(114)
6.2.3	导游人员等级考核制度	(117)
6.3	导游人员计分与年审管理制度	(121)
6.3.1	导游人员计分管理机关与职能	(121)
6.3.2	导游人员计分管理的实施	(121)
6.3.3	导游人员年度审核制度	(122)

6.4	导游人员的权利义务与责任	(123)
6.4.1	导游人员的权利	(123)
6.4.2	导游人员的义务	(125)
6.4.3	导游人员的法律责任	(127)
6.5	领队人员的义务与责任	(128)
6.5.1	领队人员的概念与领队证	(128)
6.5.2	领队人员的职责与义务	(130)
6.6	本章小结	(131)
6.7	案例	(132)
6.8	同步练习	(133)
第7章	旅游交通运输法律制度	(137)
7.1	旅游交通运输法规概述	(137)
7.1.1	主要交通法规	(137)
7.1.2	旅游交通法律关系的主体	(138)
7.1.3	旅游交通法律关系的客体	(139)
7.2	旅游交通运输中的法律责任	(140)
7.2.1	运输承运人的责任	(140)
7.2.2	旅客的责任	(142)
7.2.3	赔偿请求的提出与诉讼	(142)
7.3	本章小结	(143)
7.4	案例	(144)
7.5	同步练习	(145)
第8章	饭店管理法律制度	(146)
8.1	饭店管理法规概述	(146)
8.1.1	旅游饭店的概念和类型	(146)
8.1.2	饭店管理法规	(146)
8.1.3	饭店的安全管理法规	(147)
8.2	饭店的权利和义务	(150)
8.2.1	住宿合同	(151)
8.2.2	饭店的权利和义务	(151)
8.2.3	饭店的法律责任	(154)
8.3	饭店管理的国际法规概述	(155)
8.4	旅游饭店星级评定制度	(155)
8.4.1	星级评定的责任分工	(156)
8.4.2	饭店星级评定的范围	(156)
8.4.3	星级饭店评定的标准	(156)
8.4.4	星级饭店评定规则	(157)
8.5	本章小结	(160)
8.6	案例	(161)
8.7	同步练习	(162)

第9章 旅游资源利用与保护法律制度	(164)
9.1 旅游资源概述	(164)
9.1.1 旅游资源的概念与类型	(164)
9.1.2 保护旅游资源的意义与对策	(165)
9.2 旅游资源保护法律法规	(166)
9.2.1 旅游资源保护法律法规	(166)
9.2.2 旅游资源保护暂行办法	(168)
9.2.3 风景名胜区条例	(170)
9.2.4 中华人民共和国自然保护区条例	(173)
9.2.5 中华人民共和国文物保护法	(178)
9.2.6 保护世界文化和自然遗产公约	(184)
9.3 本章小结	(185)
9.4 案例	(187)
9.5 同步练习	(188)
第10章 旅游税收法律制度	(190)
10.1 税收法规概述	(190)
10.1.1 税收的基本知识	(190)
10.1.2 税收法律关系	(194)
10.2 旅游经营中的主要税收法规	(196)
10.2.1 企业所得税法	(196)
10.2.2 中华人民共和国营业税暂行条例	(198)
10.2.3 旅游企业缴纳的主要税种	(199)
10.2.4 税收管理与法律责任	(201)
10.3 旅游企业的跨国纳税问题	(205)
10.3.1 税收管辖权	(205)
10.3.2 国际重复征税	(207)
10.3.3 国际逃税与避税	(209)
10.4 本章小结	(210)
10.5 案例	(211)
10.6 同步练习	(213)
第11章 旅游纠纷的解决	(214)
11.1 旅游纠纷概述	(214)
11.1.1 旅游纠纷的概念	(214)
11.1.2 旅游纠纷的特征	(214)
11.1.3 旅游纠纷的分类	(215)
11.2 旅游投诉	(216)
11.2.1 旅游投诉概述	(216)
11.2.2 旅游投诉管理部门与旅游投诉受理	(218)
11.2.3 旅游投诉处理程序	(220)

11.3	协商与调解	(222)
11.3.1	旅游纠纷的协商处理	(222)
11.3.2	旅游纠纷的调解处理	(223)
11.4	仲裁	(224)
11.4.1	仲裁的概念和种类	(224)
11.4.2	仲裁的特点和仲裁范围	(225)
11.4.3	仲裁协议	(225)
11.4.4	仲裁程序	(226)
11.4.5	开庭和裁决	(227)
11.5	诉讼	(229)
11.5.1	诉讼的概念与管辖	(229)
11.5.2	诉讼的基本原则	(230)
11.5.3	诉讼当事人	(231)
11.5.4	诉讼的程序	(232)
11.5.5	仲裁和诉讼的区别	(232)
11.6	本章小结	(233)
11.7	案例	(233)
11.8	同步练习	(234)
主要参考文献		(235)
同步练习参考答案		(238)

第 1 章 旅游立法



学习目的

通过本章学习,了解旅游法规与旅游业发展的相互关系,外国的旅游立法;理解旅游法规的定义和调整对象,中国旅游立法的程序



主要内容

- 旅游业的发展与旅游法规的产生
- 旅游法的定义及其调整对象
- 中国的旅游立法
- 外国的旅游立法
- 世界贸易组织与《服务贸易总协定》



关键术语

旅游法规 旅游立法 旅游法的调整对象

1.1 旅游业的发展与旅游法规的产生

1.1.1 世界经济与世界旅游业

从 18 世纪 60 年代以来,人类经历了三次科技革命:第一次科技革命,以 18 世纪末蒸汽机的发明和应用为主要标志。这次科技革命使社会生产力发生了革命性的变革,以机器大工业代替工场手工业,使人类进入机器时代。19 世纪末到 20 世纪初发生的第二次科技革命,以发电机和电动机的发明和应用为主要标志,使社会生产力进入电力时代。第三次科技革命发生于 20 世纪中期,以原子能、电子计算机和空间技术的发展为主要标志,以信息科学、生命科学、材料科学等为前沿,以计算机技术、生物工程技术、激光技术、空间技术、新能源技术和新材料技术的应用为特征,这一新科技革命把人类社会推进到信息时代,使世界发生了前所未有的深刻变革。

在科学技术迅猛发展的强力推动下,19 世纪世界经济以年均 1% 的速度增长,20 世纪世界经济年均增长率达 3%,大大高于 19 世纪。按可比价格计算,世界总产值从 1900 年的近 2 万亿美元、1995 年的 5.3 万亿美元增加到 2000 年的约 30 万亿美元。2007 年全世界国内生产总值已达到 48.9 万亿美元。

旅游业的成长与世界经济的发展程度息息相关。一方面,科技革命提高了社会劳动生产率,增加了社会产品的品种和数量,促使工商业和对外贸易加速发展,世界经济日趋一体化,促进了商务旅游活动的迅速发展。另一方面,三次科技革命的结果,造成了

一批有产阶级,他们拥有金钱,追求享受,而旅游可以满足他们的消费欲望;第二次世界大战结束后,国际形势趋向缓和,第三次科技革命不仅推动了生产力的极大提高,世界财富的增长,而且对人类的生活产生了巨大的影响。交通更加方便、迅速;人们可以自由支配的收入增加;闲暇时间增多,许多国家还实行带薪休假制度;即使在一些第三世界国家,也有相当一部分人也有了旅游支付能力。旅游已经为一种大众性的社会文化活动。

1950 年全世界国际旅游人数仅 0.26 亿人次,1995 年则达到 5.68 亿人次,比 1950 年增长 21.4 倍,年平均增长 7.3%;2005 年尽管天灾人祸频频发生,全球出境游人数仍然比前年增长了 5.5%,首次超过 8 亿。世界旅游组织预计,2006 年全球出境游人数将增加 4%至 5%,到 2010 年,出境游总人数将达 10 亿,到 2020 年将增加到 16 亿。

1950 年国际旅游收入仅 21 亿美元,1995 年则达到 4 030 亿美元,比 1950 年增长 191.9 倍,年平均增长 12.1%。旅游经济的增长速度不仅远远超过世界经济的增长速度,而且也远远超过了被认为增长势头最好的工业的增长率。“1996 年全世界旅游总产出 3.6 万亿美元,相当于全世界国内生产总值的 10.7%。到 2006 年全世界旅游总产出将达 7.1 万亿美元,相当于全世界国内生产总值的 11.4%”。^①

从 20 世纪 90 年代中期至今,旅游业已一跃成为世界经济中的最大产业。

1.1.2 旅游立法

1. 法律的产生

关于“法律”的起源,恩格斯有过这样的论述:“在社会发展的某个很早的阶段,产生了这样的一种需要:把每天重复着的生产、分配和交换产品的行为用一个共同规则概括起来,设法使个人服从生产和交换的一般条件。这个规则首先表现为习惯,后来便成了法律。随着法律的产生,就必然产生出以维护法律为职责的机关——公共权力,即国家。”^②

“法律”是随着私有制、阶级和国家的产生而产生的。国家是统治阶级的统治工具,而统治阶级的意志归根结底是由这一阶级的社会物质生活条件所决定的。这里的“社会物质生活条件”主要是指与一定生产力发展水平相适应的生产关系,也就是指社会经济基础。法律也就是建立在一定社会经济基础之上的一种上层建筑,或者说,社会上层建筑的一个组成部分。法律的性质和发展由经济基础决定,反过来,法律又对经济基础有能动作用,为经济基础服务。

“法律”的产生主要有两个方面的原因。一个原因是统治阶级为了维护对自己有利的社会关系和社会秩序,需要一种能反映本阶级意志和利益的行为规范——“法律”。另一个原因是:随着人类社会的发展,社会公共事务和经济活动种类越来越多,关系愈来愈复杂,为了处理这些事务和活动中的种种关系和矛盾冲突,需要制定一种新的行为规

^① “旅游业与世界经济——世界旅游理事会 1996 年研究报告”。《新世纪新产业新增长》第 469 页,中国旅游出版社,1999 年 7 月。

^② 《马克思恩格斯选集》第 4 卷,第 93、155 页。

范——“法律”。总之，经济、政治和文化，是促进“法律”日趋完善的主要动因。“法律”随着私有制、阶级和国家的产生而产生，也将随着社会的发展，随着私有制、阶级和国家的消亡而最终完成其历史使命。

2. 旅游立法的产生

经济基础决定上层建筑。根据法产生和发展的一般规律，旅游法产生和发展则是以旅游业的发展作为基础的。

19世纪40年代，欧洲、北美出现了旅行社，标志着旅游活动进入了一个新的发展阶段。旅游者与旅游服务之间的联系，开始建立在社会经济发展的基础上。随着社会发展，旅游的规模、范围迅速扩张，随之而产生的社会关系越来越复杂，少数法制较完备的国家，开始试图用法律手段解决在旅游活动中所产生的矛盾和纠纷。

20世纪50年代以来，在世界经济一体化的推动下，在旅游业大发展的过程中，旅游业在对旅游客源国和旅游目的地国的社会经济、文化、环境等方面产生巨大积极作用的同时，也带来一些消极影响：旅游者和旅行社、饭店、交通等经营者之间的矛盾冲突不断产生；旅游景点景区的过度开发导致环境污染或生态失衡；西方种族主义、殖民主义与旅游接待国的民族文化、宗教、风俗习惯冲突而形成的文化污染等。

旅游活动和旅游业在世界经济和文化领域所产生的正反两方面的影响，无论其深度还是广度都达到了前所未有的程度；在旅游消费和旅游服务中形成的错综复杂的关系、矛盾和问题，也达到了前所未有的程度。越来越多的国家，乃至各矛盾关系的主体，都意识到必须用强有力的手段，尤其是用法律、法规来控制、协调、缓和和解决问题，调动积极因素、抑制以至铲除消极因素，为旅游业的健康发展提供保障。这种客观需求，向国家提出了立法要求。一些国家，尤其是旅游业发展较快的国家，出现了针对旅游业的专门立法。旅游法规成为法律的重要组成部分之一。

1.2 旅游法的定义及其调整对象

1.2.1 旅游法的定义

大约在20世纪50年代末至60年代初，旅游法的概念伴随着旅游业的发展而提出。一些旅游业发展较早、较快，法制比较健全的国家，由于认识到旅游立法的迫切性和重要性，制定了专门的旅游法规。

旅游法的定义有广义和狭义之分。广义的旅游法，是指“调整旅游活动领域中各种社会关系的各种法律规范的总称”。^①它涵盖了旅游法律规范体系，既包括旅游基本法，还包括对旅游活动中各种法律关系进行调整的有关法律、法规。狭义的旅游法则仅指旅游基本法（如中国尚在研究探讨的《中华人民共和国旅游法》，美国的《全美旅游政策法》，日本的《旅游基本法》等）。本教材所提的旅游法，即广义的旅游法。

^① 王健. 旅游法教程 [M]. 天津: 南开大学出版社, 2002: 8.

1.2.2 旅游法的渊源

1. 法律的渊源

中外历史上存在的多如繁星的法律、法典,证明法律产生迄今,已历经悠远的岁月。

概括起来,法律的渊源主要有以下几种:成文法、罗马法、习惯法、国际法、判例法。

在立法产生的初级阶段,主要采用认可的形式。习惯法便是以认可某些习惯,使其具有法的效力和作用的形式来表现出立法的结果。在完全意义上的立法最终形成阶段,立法也有采用认可形式的,但主要是采用制定形式。成文法便是以制定形式表现出来的立法结果。制定成文法而使法以规范化形式表现出来,在立法产生的历史过程中位居高级阶段。

2. 立法的概念

当代西方学者关于“立法”概念的诠释主要有两种:一是过程、结果两义说。认为“立法”既指制定或变动法的过程,又指在立法过程中产生的结果即所制定的法本身。二是活动性质、活动结果两义说。认为“立法”是制定和变动法,因而有别于司法和行政的活动,同时又是这种活动的结果,这种结果与司法决定不同。

在中国,近年来对“立法”概念的解释较普遍的观点有:第一,“立法”是指从中央到地方一切国家机关制定和变动各种不同规范性文件的活动。这是对“立法”广义的解释。第二,“立法”是指最高国家权力机关及其常设机关制定和变动法律这种特定规范性文件的活动。这是所谓最狭义的解释。第三,“立法”是指一切有权主体制定和变动规范性法律文件的活动。本教材采用“立法”的广义概念。

改革开放以来,中国立法开始更多注意规定人们的平等权;在立法中注意把追求理性、正义与追求利益、秩序结合起来。

3. 中国的立法

中国现行立法体制独具特色。

(1) 中央统一领导和一定程度分权的立法权限划分体制。

它是中央统一领导和一定程度分权的,多级并存、多类结合的立法权限划分体制,如国家立法权、行政法规立法权、地方性法规立法权。不同的政权机关行使不同的立法权。而不是同一个立法权由几个政权机关行使,所以不属于复合的立法体制。最高国家权力机关及其常设机关统一领导,国务院行使相当大的权力,地方行使一定权力,是中国现行立法权限划分体制突出的特征,如图1-1所示。

(2) 多种立法权。

在我国,立法权由两个以上的政权机关行使,是指我国存在多种立法权,如国家立法权、行政法规立法权、地方性法规立法权,它们分别由不同的政权机关行使,而不简单是同一个立法权由几个政权机关行使,因而也不属于复合的立法体制。

(3) 不是制衡的立法体制。

中国立法体制不是制衡的立法体制,不是建立在立法、行政、司法三权既相互分立又

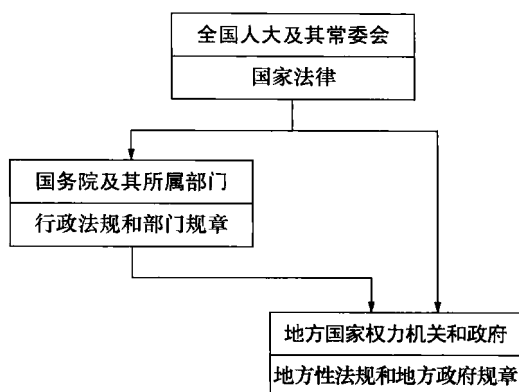


图 1-1 中国的立法体制

相互制约的原则基础上的，国家主席和政府总理都产生于全国人大，国家主席是根据人大的决定公布法律，总理不存在批准或否决人大立法的权力，行政法规不得与人大法律相抵触，地方性法规不得与法律和行政法规相抵触，人大有权撤销与其所制定的法律相抵触的行政法规和地方性法规，这些只表明中国立法体制内部的从属关系、统一关系、监督关系，不表明制衡关系。

1.2.3 旅游法的调整对象

旅游法属于部门法。旅游法调整的对象，主要是指在旅游活动（包括旅游管理、旅游经营、休闲游览康体等活动）中形成的所有社会关系。在旅游活动中，需要由法律调整的特定社会关系主要有以下六种，如图 1-2 所示。

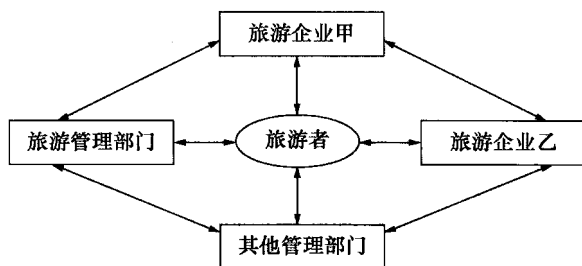


图 1-2 旅游活动中的主要社会关系

1. 政府旅游行政管理部门与旅游企业之间的关系

政府旅游行政管理部门（主要指国家旅游局，省、自治区、直辖市旅游局，县旅游局）与在中国境内的旅游企业之间的关系，是一种管理与被管理的纵向法律关系。在旅游市场运行过程中，各级旅游行政管理部门依法对辖区内的旅游企业进行监督管理。旅游企业在旅游管理部门的管理和帮助下合法经营。

2. 政府行政管理部门与旅游者之间的关系

各级行政管理部门与旅游者之间的关系,主要包括旅游行政管理部门与旅游者之间的关系,以及在旅游活动过程中发生的工商、公安、海关、园林等行政管理部门与旅游者之间的关系。这种关系是保护与被保护的纵向法律关系。旅游行政管理部门受理旅游者的投诉,依法保护旅游者的权利。

3. 旅游企业与旅游者之间的关系

旅游企业与旅游者是旅游活动的主体,两者之间的关系是在旅游需求与旅游服务的交易过程中建立的,两者之间的权利和义务是对等的,法律地位是平等的。属于横向法律关系,是旅游法律、法规调整的重要内容。

4. 旅游企业与企业之间的关系

旅游者旅游需求的实现,需要游、行、食、住、购、娱等综合性服务。旅行社、旅游车船公司、民航、铁路、住宿业、餐饮业、工艺美术、园林等不同的旅游服务企业之间的相互协作,基于平等的市场主体地位而产生经济关系。旅游企业与企业之间的权利和义务是对等的,法律地位是平等的,也属于横向法律关系。

5. 国家行政管理部门之间的关系

旅游业为旅游者提供的是一种综合性的服务,由于历史的原因,游、行、食、住、购、娱分属不同的行政管理部门管理。旅游业的健康发展,需要相关企业的政府主管部门在有利于旅游业发展的大前提下,协调、规范各部门企业的旅游服务标准。各管理部门之间的关系是一种合作、协调的横向社会关系。

6. 外国旅游投资营者与中国旅游市场的关系

中国加入世界贸易组织(WTO)以后,外国旅游投资者可以进入中国旅游市场从事相应的旅游经营活动。如外国旅游投资者和中国投资者合作,建立中外合资、合作经营的饭店、旅行社;以及在旅游业的未来发展过程中,出于市场的需要,允许外资投资其他旅游项目。这种关系是在适当考虑国内政策目标的同时,WTO成员国双方之间在互利的基础上获利,并保障权利和义务的全面平衡的一种国际关系。

1.3 中国的旅游立法

1.3.1 旅游立法体制

1. 国家立法体制

“立法”是指由特定主体,依据一定职权和程序,运用一定技术,制定、认可和变动法的特定社会规范的活动。

根据《中华人民共和国立法法》的规定：中国立法包括全国人大及其常委会立法、国务院及其部门立法、一般地方立法、民族自治地方立法、经济特区和特别行政区立法。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；国务院根据宪法和法律，制定行政法规；国务院各部、委员会、中国人民银行、审计署和具有行政管理职能的直属机构，可以根据法律和国务院的行政法规、决定、命令，在本部门的权限范围内，制定规章；省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常务委员会，根据本行政区域的具体情况和实际需要，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；民族自治地方的人民代表大会，有权依照当地民族的政治、经济和文化的特点，制定自治条例和单行条例。

中国现行立法体制，是中央统一领导和一定程度分权的，多级并存、多类结合的立法权限划分体制，如图 1-1 所示。

中国现行立法权限划分体制突出的特征是：最高国家权力机关及其常设机关统一领导，国务院行使相当大的权力，地方行使一定权力。

2. 旅游立法体制

根据《中华人民共和国立法法》的规定，旅游基本法应由全国人民代表大会或全国人民代表大会常务委员会制定；旅游行政法规应由国务院根据《宪法》和有关法律制定；旅游部门规章则由国务院有关部、委、局制定；地方性旅游法规依据法规的级别、适用区域，分别由法律规定的地方权力机关制定。

3. 旅游法的形式

根据《中华人民共和国立法法》第 2 条规定“中国‘法’的表现形式主要有：法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例。”中国旅游法的表现形式主要有三种。

第一种是由中华人民共和国全国人民代表大会或其常务委员会通过并颁布实行的旅游基本法——《中华人民共和国旅游法》（该法正在研究、草拟过程中）。

第二种是由国家最高行政机构国务院公布的，以及国务院授权国家旅游局制定的旅游行政法规。如《旅行社条例》（2009 年 2 月 20 日中华人民共和国国务院令 550 号），《中国公民出国旅游管理办法》（2002 年 5 月 27 日中华人民共和国国务院令 354 号）。

第三种是由省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常务委员会根据本行政区域的具体情况和实际需要而制定的旅游法规。如《重庆市旅游条例》（2006 年 5 月 19 日经重庆市第二届人民代表大会常务委员会第二十四次会议通过），《上海市旅游条例》（2003 年 12 月 31 日上海市第十二届人民代表大会常务委员会第九次会议通过）。

1.3.2 中国的旅游立法

旅游立法程序，是指有旅游立法权的国家机关制定旅游法律、法规的工作秩序。由于完整意义上的制定法律还包括法律的修改、废止和解释，因此，立法程序作为制定法律的工作程序，也包括修改、废止和解释法律的工作程序。

完善的旅游法律体系如下。