

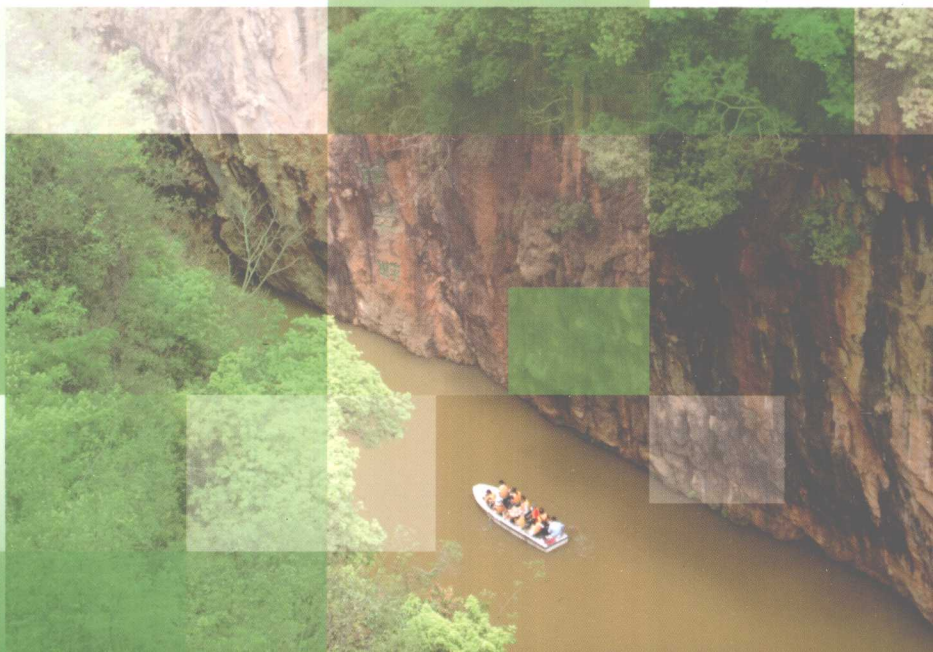


21世纪 | 规划教材
高等职业教育 | 双证系列

旅游法规与政策

主编\杨国堂 洪帅
主审\陈智宏

上海交通大学出版社



21 世纪高等职业教育
规划教材
双证系列

旅游法规与政策

主 编	杨国堂	洪 帅	
副主编	文 平	陈素霞	朱晓翔
	徐 露	许二凤	
主 审	陈智宏		

上海交通大学出版社

内 容 提 要

本书为高等院校旅游专业双证系列教材。根据课程的教学要求以及旅游专业学生的实际要求编写。全书共分10章,分别阐述:法律基础知识,旅游法律关系,旅游合同,旅行社管理法规制度,导游管理法规,饭店执业的法律调整,旅游支付法规与外汇管理,旅游交通法规,旅游资源保护与管理法规,旅游安全法规。

为使学生尽可能全面地掌握旅游法律法规的知识,并顺利地通过职业资格的考试,本书每章后附有练习题,全书编有两套练习题及2套模拟试卷,还编有总复习题及毕业论文设计样本,可供参考。

本书适合高等院校旅游专业的师生,也适合广大旅游从业人员作为培训教材。

图书在版编目(CIP)数据

旅游法规与政策/杨国堂,洪帅主编. —上海:上海交通大学出版社,2009

(21世纪高等职业教育规划教材双证系列)

ISBN978-7-313-05784-6

I. 旅... II. ①杨... ②洪... III. ①旅游业—法规—中国—高等学校:技术学校—教材 ②旅游业—方针政策—中国—高等学校:技术学校—教材
IV. D922.296 F592.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 067353 号

旅游法规与政策

杨国堂 洪 帅 主编

上海交通大学出版社出版发行

(上海市番禺路 951 号 邮政编码 200030)

电话:64071208 出版人:韩建民

昆山市亭林印刷有限责任公司 印刷 全国新华书店经销

开本:787mm×960mm 1/16 印张:17 字数:318千字

2009年8月第1版 2009年8月第1次印刷

印数:1~2030

ISBN978-7-313-05784-6/F 定价:32.00元

版权所有 侵权必究

前言

旅游法规课程作为一门经验性、实践性和综合性极强的独立学科,已经成为高校旅游管理专业学生的必修课程之一。但由于法制建设的迅速发展,大量新法律的颁布和修订,教材本身急需从理论上更新相关内容和案例。有鉴于此,我们编写和设计了本书的内容。

本教材在编写过程中,突出了以下三个特点:一是新颖。本教材尽量囊括了旅游从业人员应当掌握的相关法律知识,理顺旅游运行中的各项法律关系和责任;同时,充分考虑大量外资旅游企业进入我国旅游市场形成激烈竞争的趋势,注重吸纳国内外旅游法律研究的新成果以及旅游法制建设的新经验。二是务实。旅游管理专业学生今后将从从事的工作主要不是法律研究或者担当律师等,有鉴于此,本教材在内容重点是使学生较为全面地掌握相关的法律知识,侧重于提高学生的法律素质和技能,为今后从事旅游管理工作提供必要的知识后盾;同时注重理论与实际、内容与体例的融合与创新,力求保证学生在有限的课时内掌握必备的知识,为双证书的获取提供条件。三是规范、科学。本书编写过程中,力求做到以现行最新的法律、法规为依据,兼顾介绍前沿的法律研究动向;内容上选择更加贴近旅游业的法规和规范性文件,并以现实旅游活动中发生的典型案例为分析对象,通俗易懂;专业用语等方面,也力求规范、科学。

本书由河南科技学院杨国堂负责全书大纲设计、组织撰写、初稿修改和最后通稿、定稿工作。具体分工是:河南科技学院文平撰写第1章、第4章;上海新桥学院陈素霞撰写第2章、第5章;河南郑州中州大学徐露撰写第3章;河南科技学院杨国堂撰写第6章;河南科技学院洪帅撰写第7章、第8章;河南科技学院朱晓翔撰写第9章、第10章;河南科技学院许二凤撰写附录。

为方便学习,上海交通大学出版社与作者共同努力编制了一套教学参考课件,内容有各章节学习重点、复习与思考练习的参考答案,总复习练习题及参考答案,模拟试题及参考答案和评分标准,以及与旅游相关的法律法规条文,具体包括:《旅行社条例》、《旅行社条例实施细则》、《旅行社质量保证金存取管理办法》、《国家旅游局关于修订〈导游员管理实施办法〉的决定》、《导游员管理实施办法》、《导游人员等级考核评定管理办法(试行)》、《风景名胜区条例》、《中华人民共和国海关对中国籍旅客进出境行李物品的管理规定》等。这些内容原来是作为教材的一部分以附录的方式编排,因此也倾注了作者及编校人员的大量心血。考虑到减轻学生的经济负担,同时又能为本教材的学习和教学提供参考,这些内容经过作者的编写、编

辑的加工和制作,放在上海交通大学出版社网站的下载区(<http://www.jiaodapress.com.cn/>),免费向广大学习者提供服务。

在教材编写过程中,得到了多方面的支持和帮助。主审上海旅游教育培训中心的陈智宏是一位资深的旅游专业教师,在百忙之中审读了全书并提出了宝贵的修改意见;上海交通大学出版社职教事业部的老师为本书的出版付出了辛勤的劳动。在撰写的过程中,撰写人员参阅了大量的相关文献、教材和专著。在此对所有为这部教材编写做出贡献的人们,一并深表谢意!

由于我国旅游法制建设的实践仍需继续完善,加之成书的时间仓促,我们的水平有限,书中欠缺之处,恳求旅游界同仁和读者不吝指正。

编者

2009年6月1日

目 录

第1章 绪 论	1
1.1 法的基本知识	1
1.2 社会主义法	3
1.3 旅游法概述	4
1.4 旅游业的法律调整	9
1.5 旅游法律实施	10
1.6 旅游法律关系	10
1.7 旅游业发展中的法律问题与法律规范	13
本章小结	15
复习与思考题	16
第2章 旅游法律关系	18
2.1 旅游法律关系概述	19
2.2 旅游者	22
2.3 旅游行政管理部门	25
本章小结	29
复习与思考题	30
第3章 旅游合同	32
3.1 旅游合同概述	32
3.2 旅游合同的订立	35
3.3 旅游合同的成立与生效	38
3.4 旅游合同的履行	41
3.5 违反旅游合同的责任	44
本章小结	47
复习与思考题	49
第4章 旅行社管理法规制度	50
4.1 旅行社的起源、涵义、法律特征及其分类	50
4.2 旅行社的设立	52

4.3 旅行社的分支机构	53
4.4 外商投资旅行社	55
4.5 旅行社经营	55
4.6 旅游者的权益保护	57
4.7 旅行社质量保证金制度	59
4.8 旅游意外保险制度	63
本章小结	65
复习与思考题	69
第5章 导游管理法规	71
5.1 导游管理法规概述	71
5.2 导游执业的法律关系	80
5.3 领队人员管理法规制度	85
本章小结	88
复习与思考题	89
第6章 饭店执业的法律调整	92
6.1 饭店执业的法律调整概述	93
6.2 饭店经营者与相关主体之间的权利义务	104
6.3 饭店的法律责任	115
本章小结	123
复习与思考题	124
第7章 旅游支付法规与外汇管理	126
7.1 旅游支付概述	126
7.2 现金支付	127
7.3 旅行支票支付	130
7.4 信用卡支付	137
7.5 外币兑换的有关规定	146
本章小结	153
复习与思考题	155
第8章 旅游交通法规	158
8.1 旅游交通与旅游交通管理法规概述	159
8.2 旅游航空运输管理法律制度	173
8.3 旅游铁路运输管理法律制度	181

本章小结	185
复习与思考题	187
第 9 章 旅游资源保护与管理法规	190
9.1 旅游资源法规概述	191
9.2 风景名胜区管理与保护法规	197
9.3 自然保护区管理和保护法规	205
9.4 文物的管理与保护法规	211
9.5 相关旅游资源管理与保护法规	220
本章小结	224
复习与思考题	226
第 10 章 旅游安全法规	228
10.1 旅游安全管理概述	229
10.2 旅游事故处理	232
10.3 漂流旅游安全管理规定	238
10.4 旅游饭店安全管理	240
10.5 游艺机和游乐设施安全管理	243
10.6 客运架空索道安全管理	245
10.7 旅游景区、景点安全管理	247
本章小结	250
复习与思考题	251
附录 《旅游法规与政策》毕业论文设计	253
参考文献	263

另配合教学、读者可在上海交通大学出版社网站(<http://www.jiadapress.com.cn/>)免费下载下列内容:

一、与旅游相关的法律法规条文

- (一)《旅行社条例》
- (二)《旅行社条例实施细则》
- (三)《旅行社质量保证金存取管理办法》
- (四)国家旅游局关于修订《导游人员管理实施办法》的决定
- (五)《导游人员等级考核评定管理办法(试行)》
- (六)《风景名胜区条例》

(七)《中华人民共和国海关对中国籍旅客进出境行李物品的管理规定》

二、[复习与思考题]参考答案

三、《旅游法规与政策》总复习题及参考答案

四、《旅游法规与政策》模拟试题及参考答案和评分标准

第1章 绪论

【学习目标】

1. 了解法的含义和社会主义法的含义及特征。
2. 掌握旅游法的概念、调整对象。
3. 理解旅游法律实施的概念和原则。
4. 掌握旅游法律关系的概念、特征和构成要素。
5. 理解旅游法律责任的概念和特征。

【导入案例】

在“2009年《旅游绿皮书》新闻发布会暨旅游发展研讨会”上,中国社会科学院旅游研究中心副主任、《旅游绿皮书》执行主编刘德谦呼吁,中国旅游立法必须寻求新思路。他认为,目前的《旅游法》一直停留在过去几十年的认识上,首要目标不外乎要确立旅游业的地位,界定旅游管理部门的权限。那种认为只要旅游管理部门有了更多权利,旅游业发展中的各种难题即可迎刃而解,很显然,这是非常陈旧的观点。中国旅游立法需要向其他国家学习,摆脱部门立法的羁绊。刘德谦更提出一个开拓性的想法,他表示,从旅游权利是人权的组成部分来看,旅游权是和政治权利、劳动权利、文化权利等人权主要内容紧密相连,旅游权利的具体连带权利是休息权、娱乐权和带薪休假权。刘德谦强调,旅游的法律法规主要是协调法,而不是管理法。只有重新选择立法的价值取向,重新确立立法规范的对象,新的立法才能促进中国旅游业的发展,旅游业也才能够得到新的发展。

所以说,旅游法律、法规是旅游业健康、持续发展的保障,也是人们旅游权利得以保障的重要条件。在我国,随着旅游业的迅速发展,旅游法也将得到进一步的扩展和完善。

1.1 法的基本知识

1.1.1 法的产生

法是人类社会发展到现在一定历史阶段的产物,是随着原始社会的解体、阶级和国

家的产生而产生的。法是指由国家制定或认可的、通过国家强制力保证实施的、首先和主要体现统治阶段意志并最终决定于社会物质生活条件的、以权利和义务为主要内容的行为规范的总和。法是意志与规律的结合,是阶级统治和社会管理的手段,它应当是通过利益调整从而实现社会正义的工具。

1.1.2 法的本质

1) 法是统治阶级意志的体现

在阶级社会发展的各个阶段,在经济关系、政治关系中处于不同地位的社会各阶级,都有自己的要求和愿望,即阶级意志。阶级意志是在阶级利益的基础上产生的,又以维护阶级利益为目的。然而,法不是自发地形成和实施的,而是人们有意识、有目的采取的一种行为措施,是反映社会中居于统治地位的掌握国家政权的阶级的意志。因此,只有在政治上、经济上、思想上占统治地位的阶级,才能把本阶级的意志上升为国家的意志,通过法的形式体现出来。法是统治阶段意志的反映。

2) 法是以国家意志的形式表现出来的统治阶级的意志

法是以国家意志表现出来的统治阶级的意志,这种条文化、规范化的意志表现,在国家权力管理范围内,对全体社会成员具有普遍约束力,是全体社会成员必须遵守的行为规则,任何侵害统治阶级共同利益的违法行为必然受到制裁。掌握国家政权的统治阶级,不仅能够而且需要将本阶级的意志变为国家意志,以法的形式表现出来。这是因为法同国家一样,也是实现统治阶级专政的必不可少的工具。统治阶级把本阶级的意志以法的形式表现出来,规定人们的行为准则,从而实现统治阶级对整个社会的政治领导,实现统治阶级的专政,维护统治阶级的根本利益。

3) 法的内容是由统治阶级的物质生活条件决定的

法所体现的统治阶级意志的内容,是由统治阶级的物质生活条件决定的。物质生活条件包括地理环境、人口、物质资料的生产方式等,其中物质资料的生产方式是决定社会面貌、性质和发展方向的主要因素,也是决定法律内容的主要因素。随着物质生活条件的发展变化,统治阶级意志的内容也必然随之发展变化,因而法也随之发展变化。此外,统治阶级的政治制度、经济状况、民族习惯、历史传统等也会对法产生不同程度的影响。

1.1.3 法的基本特征

1) 法是一种社会规范,具有规范性

规范是指人们的行为所必须遵守的一般规则。它通常分为社会规范和技术规范两大类。社会规范是调整人们社会关系的行为规则,包括法律规范、道德规范、宗教规范、习俗、礼仪等。技术规范是调整人与自然之间的关系,是人们在运用自

然力、生产工具、交通工具等所应遵循的标准。

法作为社会规范的一种,与其他社会规范的区别主要在于它是调整人们之间关系的特殊行为规则。统治阶级总是从自己的利益出发,通过国家将现存经济制度下人与人之间在政治、经济等各方面的关系固定化、制度化、法律化,从中概括出人们的行为必须遵守的一般准则,对全体社会成员具有普遍的约束力。也就是说,统治阶级和被统治阶级的成员,都必须无一例外地遵守。

2) 法是一种国家意志,是由国家机关制定或认可的

法是一种国家意志,是由国家机关制定或认可的。制定或认可是统治阶级意志上升为国家意志的两种途径,是国家创制法的两种方式。制定就是国家最高权力机关按照一定的程序,创制具有不同法律效力的规范。这主要指成文法。认可就是国家机关通过一定的形式赋予某些已经存在的行为规范(如习惯、道德规范等)以法的效力,使之成为法律规范,这主要指习惯法。

3) 法规定了人们的权利和义务

法作为一种行为规范,它的作用是通过规定人们的权利和义务来实现的。一般地讲,法规定的权利,通常表现为法允许人们做或不可做的某种行为。法规定的义务通常表现为法指令人们必须做或禁止做某种行为。人们根据法律规范的规定在实际活动中所形成的权利和义务关系,被称为法律关系。由于法是建立在一定社会经济基础之上的上层建筑,人们在生产关系中所处的地位不同,因此,法规定的权利和义务也不尽相同。

4) 法以国家强制力保证其实施

国家强制力是一种特殊的社会强制力,它的组织形式是军队、警察、法庭、监狱等。法是以国家强制力来保证其实施的。法之所以必须由国家强制力保证其实施,主要有以下几个原因:一是法实施的结果是统治阶级的意志得以实现;二是法把现实的社会关系抽象地概括出来而成为一般规范,它是调整人们的社会关系的比较确定的、基本的行为规则。要依据法来衡量某一行为的法律后果,把法适用与某一具体的、特定的人,就需要一系列相应的国家机关,就需要警察、法庭、监狱等一套国家机器。三是法规定了人们的权利和义务,为了免遭其他非法定因素的干扰,就必须有国家强制力作为后盾。

1.2 社会主义法

社会主义法是由社会主义国家制定或认可的,反映以工人阶级为领导的广大人民的利益和意志,并由社会主义国家以强制力保证其实施的人们行为规则的总和。社会主义法的目的在于确认、保护和发展社会主义的社会关系和社会秩序,以

利于社会主义建设事业的顺利进行。中国社会主义法反映了中国工人阶级领导下的广大人民的意志,是在马克思列宁主义、毛泽东思想指导下产生和发展的。

1.2.1 社会主义法的本质

社会主义法所体现的阶级意志是工人阶级领导下的广大人民的意志,是通过国家意志的形式表现出来的。这一意志既符合社会发展的客观规律,也反映了广大劳动者的根本利益和要求。社会主义法具有鲜明的阶级性和广泛的人民性,是阶级性和人民性的统一。

1.2.2 我国社会主义法的特征

我国社会主义法,既具有法的一般特征,也具有一切剥削阶级类型的法所不具有的新特征。

1) 社会主义法的原则

我国社会主义法体现了社会主义原则、人民民主原则、民族平等原则、权利和义务一致性原则。

(1) 我国社会主义法体现了社会主义原则。社会主义社会的性质和基本特征决定了社会主义法的性质,它必须与社会主义的经济、政治制度相适应并为之服务。“社会主义法”,顾名思义就是社会主义性质的法。因此,我国社会主义法必然要体现社会主义原则。

(2) 我国社会主义法体现了人民民主原则。

(3) 我国社会主义法体现了民族平等的原则。

(4) 我国社会主义法体现了权利义务一致性原则。

2) 社会主义法的实施保障

我国社会主义法是由国家强制力和广大人民自觉遵守相结合来保障实施的。

众所周知,法是由国家强制力保证其实施的。由于国家的阶级本质不同,法的国家强制性在性质上就迥然有别。我国是人民民主专政的国家,在人民内部实行民主,对敌人实行专政。因此,社会主义法强制的锋芒是针对极少数敌视和破坏社会主义的敌对分子以及严重危害社会治安的刑事犯罪分子的。

1.3 旅游法概述

1.3.1 旅游法的产生

随着商品经济的不断发展,旅游作为一种社会经济文化活动最早在欧洲产生。

始于18世纪60年代的工业革命极大地促进了生产力的发展,深刻地影响了旅游业的发展。到了第二次世界大战以后,特别是20世纪60年代大众旅游迅速普及于世界各地,使世界旅游业进入了现代旅游发展阶段。

法与国家一样,是人类社会发展到一定阶段的产物。旅游法也是旅游业发展到一定历史阶段的产物。它随着旅游业的发展而产生,又在旅游业的不断发展中完善,并随着社会的发展,最终完成其历史使命。

1) 经济的发展是旅游法产生的基础

旅游,是人们为求知、愉悦等目的而外出进行旅行游览的行为。旅游行为的产生,是外部旅游条件和旅游者内部心理因素共同作用的结果。旅游行为的主体是旅游者,他们的产生既取决于旅游者所具有的客观条件,又取决于旅游者本人的主观因素。旅游者产生的客观条件涉及社会生活的各个方面,但最直接的客观条件是收入水平和闲暇时间,这些与整个社会经济发展水平密不可分。从这个意义上说,经济和社会的发展是旅游业发展的基础。经济的发展促进了旅游业的发展,同时也为旅游法制的产生与发展奠定了基础。

旅游作为一种社会现象在人类历史中很早就有了。在古代,旅游只是社会中少数特权阶层人物的一种享乐方式。随着生产力水平的提高、经济的增长及近代工业革命的发展,旅游逐渐成为一部分人经常性的活动,并与社会经济结合起来。19世纪40年代,欧洲、北美出现的专门从事旅游活动的组织和经营活动的机构——旅行社,标志着旅游活动进入了一个新的发展阶段。旅游业作为社会经济的一个新兴行业的出现,使旅游活动的发展大大向前迈进了一步。此时,旅游者与旅游服务行业之间的联系建立在全社会基础之上,旅游的规模、范围迅速扩张,所产生的社会关系,远比早期旅游时期丰富得多。少数讲究法制的国家,已试图用法律手段解决在旅游活动中所产生的矛盾和纠纷,但专门的旅游法律尚未出现。

第二次世界大战结束后,伴随着国际形势趋向缓和,以电子、信息为主体的第三次科技革命的发展,现代化生产以及交通工具更加方便、迅速,使旅游业进一步发展的社会经济条件更加充分,旅游业成为发展最快的支柱型产业,在世界经济中占有越来越重要的位置。现代旅游业的发展,既促进了经济的发展和社会的进步,也对社会造成了一些消极影响。而且随着现代旅游业的深入发展,也产生了一些错综复杂的社会关系,为了调整这些复杂的社会关系,抑制旅游业发展所产生的消极因素,使旅游业实现持续、快速和健康的发展,一些国家,尤其是旅游业发展较快的国家,感受到了旅游立法的迫切性和必要性,立法便成为促进旅游业进一步发展的客观和必然要求。

2) 现代旅游业的发展向立法提出了客观要求

旅游是一种复杂的社会经济文化活动。在旅游业的发展过程中,旅游者和旅

旅游业经营者这两大利益主体只有获得最大利益的满足,旅游业才能具有不断向前发展的内在动力。现代旅游业的发展向立法提出的要求,是指在现代旅游业的发展过程中,有诸多问题需要通过法律来规范,以调整旅游活动中形成的复杂的社会关系,调动促进旅游业发展的积极因素,抑制以至铲除阻碍旅游业发展的消极因素,为旅游业的健康发展提供保障。

现代旅游业的发展向立法提出的要求,是全方位、多层次的。主要包括以下内容:

(1) 关于旅游业的法律地位 旅游业的法律地位指国家通过法律确定旅游业在经济生活中的性质、作用和前景。它是旅游业在经济生活中所处地位的法律表现。旅游业作为经济产业,所取得的业绩是有目共睹的。但旅游业同时又是一个比较脆弱的行业,对外界环境的依赖性较大,例如客源的减少就足以影响整个旅游业的发展。因此,正确认识旅游业的法律地位,对于加强旅游业的经营管理,更好地发挥旅游业的作用,具有重要意义。

(2) 关于旅游业经营者 旅游业经营者是旅游市场的主体,其行为直接关系到旅游业的发展和兴衰。因此,正确确立旅游业的产业地位,规范经营主体的市场主体地位和组织形式,规范经营者的经营活动,确立相关的市场规则,以及减少市场的盲目性、净化旅游市场,形成公平、有序的经营秩序,便成为立法不能忽视的问题。

(3) 关于旅游者 旅游者是旅游市场的消费者,旅游者付费旅游,理应得到相应的服务和待遇,并有权获得人身和财产的安全保障。如何保障旅游者的法律地位以及保护旅游者的合法权益,将直接关系到旅游业的发展。美国、墨西哥、日本、韩国等国以基本法的形式进行明确规定来保护旅游者的合法权益。虽然我国历来重视旅游者权益的保护,但实践中损害旅游者合法权益的案件仍然存在。因此,旅游者的概念、旅游者的法律地位、旅游者的权利义务以及国家对旅游者合法权益的保护,亦是旅游立法中不可或缺的内容。

(4) 关于旅游资源与旅游基础设施 旅游业是凭借旅游资源和设施来发展的,若不注意保护环境、人为地破坏生态平衡,在景区建设旅游设施时规划失调、损坏美丽和谐的自然景观或者造成旅游设施的闲置,不注意保护文化遗产等,其后果必然导致旅游目的地的吸引力降低、客源下降,使旅游业走向衰退。所以保护旅游资源、合理规划和建设旅游基础设施,有计划、有步骤地发展旅游业,也是立法中必须重视的问题。

(5) 关于文化及精神文明建设 在旅游活动中得到身心放松和愉悦的享受,是旅游者旅游的目的。同时,旅游业的发展不仅可以丰富人民的精神生活、提高人民素质,对于增进各国间的相互了解和友谊、促进不同文化之间的渗透和交融、促

进国际和平因素的增长,同样有着重要作用。因此坚持旅游业发展的社会主义方向,建设社会主义精神文明,亦是立法的重要内容。

在20世纪50年代末至60年代初,“旅游法”这一概念被正式提出。日本、韩国、巴西、墨西哥、英国等根据本国国情,相继制定了一些专门的法律法规。甚至在一些国家,除了制定单项法规,还制定了旅游基本法。

1.3.2 旅游法的概念

旅游法的概念通常有广义和狭义之分。广义的旅游法是指由国家制定或认可的,以国家强制力保证实施的,用以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。它既包括国家权力机关按照法定的程序制定或认可的旅游法律和行政法规,还包括国家旅游行政主管部门制定的部门规章,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以及我国政府缔结、承认的国际旅游公约和规章等。狭义的旅游法指旅游基本法,而我国目前还没有旅游基本法。

我国的旅游立法工作真正开始是在20世纪80年代初期。虽然我国的旅游业早在20世纪50年代初就已经产生,但当时我国的旅游工作主要以接待一些社会主义国家的友好人士和少数外国旅游者为主,国家旅游法制建设基本上是一片空白,仅有一些基础性文件间接地对旅游接待工作提出了一定的要求。自1978年改革开放以来,旅游业作为我国一个新型产业,其经济地位日益凸现出来。为适应新时期旅游业发展的需要,加强对旅游业发展的指导、监督和管理,旅游法制建设已被提到重要议事日程上来,我国的旅游立法就是在这样的历史条件下开始的。

从总体上看,1978年以来我国旅游法制建设大体经历了三个不同时期。

法制建设的起步期(1978~1989年)。这一时期是我国旅游业作为产业起步并逐渐得到发展的时期。旅游法制建设工作的主要特征表现为:旅游业处于初始阶段,国家必须从宏观调控的高度为旅游业的发展理顺关系,并从各个具体环节对旅游业进行扶持。同时,旅游业的发展态势要求以立法的形式对旅游活动的行为准则进行规范。

1985年国务院发布了我国第一个旅游业单项法规:《旅行社管理暂行条例》,它标志着我国旅游法制建设的新突破。旅游管理部门也开始制定旅游行业的行政法规,具体地规范旅游活动。随后,《中华人民共和国环境保护法》、《中华人民共和国文物保护法》、《风景名胜区管理暂行条例》、《旅游业治安管理办法》等一系列涉及旅游业的法律法规相继出台,为这个时期的旅游业发展起到了重要的协调、制约和保障作用。从1985年到1989年间,各级政府为旅游业制定和发布了120余件规范性文件,其中由省、自治区、直辖市人民政府制定和发布的地方政府旅游规章16件;由省、自治区、直辖市旅游行政管理部门制定和发布的规范性文件105件。

这些规章和规范性文件,很多都是围绕旅游管理体制改革的展开的,它以法规的形式明确了旅游行政管理部门的行业管理职能。这一阶段各地方政府还加强了对旅行社、导游以及旅游饭店的管理,规范了外地旅游办事机构的设立和运作,依法促进了旅游从业人员素质培训和教育等工作,并将旅游业管理工作纳入了法制建设轨道。

法制建设的发展期(1990~1998年)。这一时期我国旅游法制建设的总体特征是:中国旅游业已基本上完成了基础建设,即将转入快速发展时期。在国际国内旅游业发展的新形势下,旅游法制建设在更为广泛的领域和层次上取得了进展,依法治旅、依法兴旅已成为这个时期的发展需要。

1990年国家旅游局经国务院批准,下发了《关于进一步清理整顿旅行社意见的通知》,制定颁布了《旅游安全管理暂行办法》、《关于在国外设立旅游经营机构的暂行管理办法》等相关法规文件和部门规章。1991年,国务院以国发[1991]8号文件的形式转发了国家旅游局起草的《关于加强旅游行业管理若干问题的请示》,为实现旅游全行业管理上轨道提供了政策依据。同年,国家旅游局还初步完成了《中华人民共和国旅游法》和《中华人民共和国旅游法实施细则》送审稿。

这一时期,随着《里约环境与发展宣言》、《21世纪议程》、《生物多样性公约》、《关于旅游业的21世纪议程》、《可持续旅游发展宪章》、《可持续旅游发展行动计划》等国际性重要文件的陆续面世,可持续发展观对旅游业产生了革命性的影响,对中国旅游业的发展及旅游法制建设的方向提出了新要求。结合新形势新要求,国家旅游局从安全管理、加强对旅行社的质量管理、加强对旅游资源的管理、加强旅游风景区环境保护、加强旅游市场管理和旅游发展规划管理诸多方面入手,以可持续发展观为指导,进一步加大了对旅游业发展各个层面的管理力度。

法制建设的完善期(1999年以后)。经过20多年的探索和实践,一条符合中国国情的旅游业发展道路已经基本形成。随着中国加入世界贸易组织、社会主义市场经济体制的不断完善以及旅游业作为国民经济新增长点地位的确定,旅游业走上了一条理性、科学的发展轨道。旅游立法和执法工作成效显著,旅游法制体系基本形成,中国旅游法制建设正逐步走向健康完善的新时期。

1999年国家旅游局发布了《旅游发展规划管理暂行办法》,促进了中国旅游业可持续性发展。2000年国务院办公厅发出了《国务院办公厅转发国家旅游局等部门关于进一步发展假日旅游若干意见的通知》,这是新形势下指导国内假日旅游发展的纲领性文件;2001年又下发了《国务院关于进一步加快旅游业发展的通知》,这对我国旅游宏观综合性立法提供了极为重要的依据;2002年颁布的《中国公民出国旅游管理办法》,它标志着我国对出国旅游的管理手段和管理方式实现了从行政管理向法制管理的转变。在此基础上,国家旅游局与相关部门还清理和废除了