



“十二五”普通高等教育本科国家级规划教材

21世纪高等院校旅游管理精品教材

旅游法规

理论与实务

(第四版)

王莉霞 主编

TOURISM LAW

Theory & Practice

4th edition

FE 东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press

国家一级出版社
全国百佳图书出版单位





“十二五”普通高等教育本科国家级规划教材

21世纪高等院校旅游管理精品教材

旅游法规

理论与实务

(第四版)

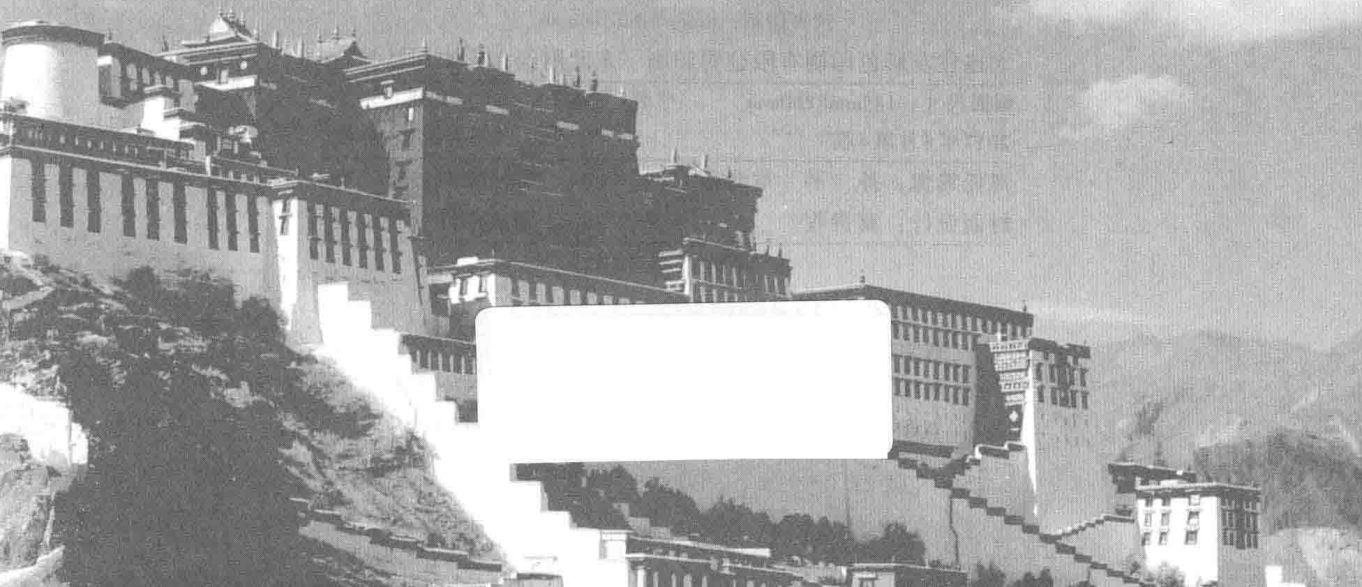
王莉霞 主编

TOURISM LAW

Theory & Practice
4th edition

FE 东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press

大连



图书在版编目 (CIP) 数据

旅游法规：理论与实务 / 王莉霞主编. —4 版. —大连：东北财经大学出版社，2017.8 (2018.5 重印)

(21 世纪高等院校旅游管理精品教材)

ISBN 978-7-5654-2873-9

I. 旅… II. 王… 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 (2017) 第 192844 号

东北财经大学出版社出版

(大连市黑石礁尖山街 217 号 邮政编码 116025)

网 址：<http://www.dufep.cn>

读者信箱：dufep@dufe.edu.cn

大连住友彩色印刷有限公司印刷 东北财经大学出版社发行

幅面尺寸：185mm×260mm 字数：336 千字 印张：15.25

2017 年 8 月第 4 版

2018 年 5 月第 8 次印刷

责任编辑：孙 平 章北蓓

责任校对：行 者

封面设计：冀贵收

版式设计：钟福建

定价：35.00 元

教学支持 售后服务 联系电话：(0411) 84710309

版权所有 侵权必究 举报电话：(0411) 84710523

如有印装质量问题，请联系营销部：(0411) 84710711

第四版前言

《旅游法规：理论与实务》（第四版）是“十二五”普通高等教育本科国家级规划教材（编号：371）的又一次修订，此次修订，就其内容而言，主要体现在三个方面：一是以《民法总则》（2017年）为统领的国家立法的新变化；二是《旅游法》实施以来，全域旅游、互联网+、旅游消费方式多元化背景下旅游业发展出现的新问题；三是旅游研究成果的新进展。

本次修订，就其特点而言，在前版的基础上，更加注意旅游法理论的学术品位和思想含量，又与旅游管理专业本科学生的接受能力相适应；既注重与现有国家法律制度相衔接，解决复杂的旅游法律问题，又从学生的根本利益和知识需要出发，进一步扩展知识内涵，开拓视野；既具有鲜明的理论观点、丰富的思想内涵，又充分结合旅游业发展实践，贴近时代、贴近社会，以激发学生的学习兴趣。

本次修订由西安外国语大学王莉霞教授担任主编，并具体修改第一章、第五章、第六章、第八章；陕西省人力资源和社会保障厅高原修改第四章、第七章、第十章；陕西煤业集团牛亚楠修改第二章、第九章。本书是“国家旅游管理特色专业建设项目”（TS12505）及“陕西省旅游管理本科专业综合改革试点项目”（SJZG201347）的重要成果之一。在修订过程中，我们特聘请了部分法学专家及旅游行业的高层管理人员对本书进行了审定，在此，谨表诚挚的谢意。

编 者

2017年7月

第三版前言

《旅游法规：理论与实务》自2009年7月出版以来，受到了广大师生和读者的欢迎与好评，已经被全国多所高等院校旅游管理专业师生采用，在旅游教育界产生了较大的影响。然而，随着现代旅游业的发展与旅游法制建设进程的加快，本教材中的个别观点已不适应时代发展的要求，部分内容也已被现行立法所修正。为此，我们在总结第一版和第二版教材编写经验的基础上，对原教材进行了修订。此次修订的主要内容及特点如下：

1. 注重知识性与系统性，合理把握内容难度

按照旅游人才培养目标要求设计内容深度和广度，对基本概念、基本知识进行明确而清楚的阐释与剖析，注重旅游法规理论的基本框架、基础知识的构建，力求使学生易于掌握并达到应有的要求。

2. 反映旅游法规理论发展的新成果和立法执法的新情况

以《旅游法》为依据，增加了“公民旅游权利”“旅游安全”“旅游权利救济”等法律制度的内容，并力求吸收国内外旅游法规理论研究的新成果与前沿的理论观点，对涉及旅游业实践中热点问题进行分析与探讨，引导学生提高接受新知识的能力，具有前瞻性和新颖性。

3. 扩展知识内涵，突出“应用性”

考虑到旅游管理专业学生的特点及课程学时安排，本次修订注重扩展知识内涵，强调知识迁移与知识的应用性，以大量的更具有时效性与针对性的案例为切入点，积极探索依法解决旅游纠纷的基本途径和方法，有利于激发学生的学习兴趣。

4. 注重内容与编排体例的科学性、国际化

在编排体例上借鉴了国外旅游管理专业相关教材的优秀成果，既确定所需的专业理论知识的构建，又注意加强应用能力的培养；既选编了“实用、够用”的理论内容，又融入足够的实践教学内容，注意培养学生的全球视野和适应国际化的能力。

本次修订由西安外国语大学王莉霞教授担任主编，各章的撰稿人为：王莉霞，第一、五、六、八、九、十一章；高原，第二、三、四、七、十章。本书的部分内容是陕西省哲学社会科学基金项目（编号：10Q072）和陕西省“专业综合改革试点”项目（编号：陕教高2013年15号文件〔47〕）成果。在修订过程中，我们特聘请了部分法学专家及旅游行业的高层管理人员对本书进行了审定，在此，谨表诚挚的谢意。

编者

2014年1月

目 录

第一章 旅游法规的基本理论	1
背景与提要	1
第一节 旅游法规概述	2
第二节 旅游业发展中的法律关系	11
第三节 现代旅游企业法人制度	19
第四节 旅游法律责任	24
思考与练习	28
第二章 旅游合同法律制度	30
背景与提要	30
第一节 旅游合同概述	31
第二节 旅游合同的订立和履行	33
第三节 旅游合同的变更、解除、转让和终止	44
第四节 违反旅游合同的责任	47
思考与练习	52
第三章 旅游消费者权益保护法律制度	54
背景与提要	54
第一节 旅游消费者权益保护法律概述	54
第二节 旅游消费者的权利与义务	59
第三节 旅游消费者权益的保护	62
思考与练习	67
第四章 旅行社与导游人员管理法律制度	70
背景与提要	70
第一节 旅行社管理法律制度	71
第二节 导游人员管理法律制度	81
思考与练习	92
第五章 旅游饭店管理法律制度	94
背景与提要	94
第一节 旅游饭店标准化建设	95
第二节 旅游饭店行业规范与食品安全管理	101
第三节 旅游饭店法律责任	110
思考与练习	115

第六章 旅游交通运输管理法律制度	117
背景与提要	117
第一节 旅游交通运输法律制度概述	118
第二节 民用航空运输管理	124
第三节 旅客铁路运输管理	133
思考与练习	138
第七章 旅游资源保护法律制度	140
背景与提要	140
第一节 旅游资源保护概述	141
第二节 人文旅游资源管理	151
第三节 风景名胜区管理	160
第四节 自然旅游资源管理	165
思考与练习	169
第八章 旅游者出入境管理法律制度	171
背景与提要	171
第一节 中国公民出入境管理法律	172
第二节 外国人入出境管理法律	180
第三节 旅游者入出境检查制度	186
思考与练习	189
第九章 旅游安全与保险法律制度	190
背景与提要	190
第一节 旅游安全管理法律制度	191
第二节 旅游保险法概述	201
第三节 旅游保险合同	207
第四节 旅行社责任保险	213
思考与练习	216
第十章 旅游权利救济法律制度	218
背景与提要	218
第一节 旅游权利救济法律概述	219
第二节 旅游投诉	222
第三节 旅游诉讼与仲裁	228
思考与练习	235
主要参考文献	237

第一章



旅游法规的基本理论

背景与提要

中国现代旅游业始于改革开放初期,与西方旅游业发达国家不同,我国旅游业经历了一个先入境、后国内、再出境的发展次序。随着国家“一带一路”战略的推进,以全域旅游时代的“互联网+、旅游+”为重心、多元主体的共同参与、旅游消费方式的转变成为当前旅游业发展的特色。与旅游业发展相一致,我国旅游法制建设也经历了一条不断完善的发展道路。1979年,邓小平同志提出,“旅游业要变成综合性的行业”^①,将旅游业作为一个经济性产业来发展,是邓小平旅游经济思想的重要核心。1986年,国务院发布了旅游业第一部行政法规——《旅行社管理暂行条例》,标志着中国旅游业进入了法制化的阶段。此后,《旅行社条例》《风景名胜区管理条例》《导游人员管理条例》《旅游安全管理办法》《旅游投诉管理办法》《旅游区(旅游点)质量等级的划分与评定》等行政法规、部门规章和国家标准相继出台,体现了旅游立法的体系化。

2001年,我国正式成为世贸组织成员,按照协议,加入成员要在其后的国际贸易中履行既定的权利和义务,我国对原有的法律、法规中与WTO规则不相符的内容不断地进行调整、修订和完善。2009年,《国务院关于加快发展旅游业的意见》按照科学发展观的要求,从“大旅游”的战略角度,对旅游业提出了全新的定位,指出“把旅游业培育成国民经济的战略性支柱产业和人民群众更加满意的现代服务业”,并提出力争到2020年我国旅游产业规模、质量、效益基本达到世界旅游强国水平。

2013年4月25日,《中华人民共和国旅游法》(以下简称《旅游法》)在经过了31年理论研究和实践探索后出台,并于同年10月1日起实施。该法的亮点:一是采取综合立法模式,将促进法、规范法、保护法融为一体;二是体现“以人为本”的立法精神,在平衡旅游经营者、旅游者、政府三者之间关系的基础上,向保障旅游者权益倾斜;三是注重发挥市场机制的作用,整合了旅游产业各要素和旅游活动全链条,明确并细化旅游市场主体间的权利义务关系;四是加强了对旅游资源的保护。《旅游法》的实施对保障旅游者和旅游经营者的合法权益,规范旅游市场秩序,保护和合理利用旅游资源,促进旅游业持续健康发展,具有重要作用。2014年3月,《中华人民共和国消费者权益保护法》在修改后颁布实施,该法包含了所有商品和服务领域,以及可能涉及的众多的消费行为和接受服务行为,具有主体广泛性特点,因而,旅游消费者的权利也就成为其保护的客体。

与其他部门立法一样,我国旅游立法也必须以《宪法》为基础,与其他部门法之间相

^① 邓小平. 邓小平论旅游 [M]. 北京: 中央文献出版社, 2000.

互协调，如现行《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设施，规定职工的工作时间和休假制度”，旅游作为劳动者休息和休养的重要形式之一，这一规定可以认为是涉及旅游规范；而规范旅游经营中各种合同的条款就应与《合同法》有关规定相适应。此外，我国现行的法律，如《民法总则》（2017年10月1日起施行）、《民法通则》、《侵权责任法》、《公司法》、《消费者权益保护法》、《反不正当竞争法》、《环境保护法》等，在一定程度上对旅游业发展中的社会关系起到了调整作用。

本章围绕旅游法规的基础理论展开讨论，通过学习，要求学生了解旅游法规的调整对象，弄清旅游法律关系及旅游法律责任的基本含义，理解和掌握旅游企业法人制度的内涵及本质特征，从而提高旅游从业人员的法律素质和职业道德素养。

第一节 旅游法规概述

一、旅游法规的基本含义

（一）旅游法规的概念和特点

法是一种行为规范或行为规则。按照调整对象的不同，行为规范一般可以分为两大类：技术规范和社会规范。技术规范是调整人与自然之间的关系，反映自然科学的成就，是人们通常所说的技术标准、操作规程；社会规范则调整人与人之间的关系即社会关系。法律规范是社会规范的一种。当某些技术规范在法律上被确认之后，就成为技术法规，这种技术法规在内容上仍是技术性的，但已具有法律上的约束力。

法作为调整人的行为或社会关系的规范，它规定人们可以做（授权）什么，应当做（义务）什么，禁止做（禁止）什么，从而为评价人们行为合法还是不合法提供了标准；为指导、指引人们行为或预测未来行为及其后果提供了尺度；也为警戒和制裁违法行为提供了依据。法作为一种社会规范，不是只针对个别人、个别场合的命令，而是适用于某一类社会生活主体、某一情况的一般行为规则，不是只适用一次，而是在法律规范所规定的范围内可以反复适用，具有规范性和普遍适用性。

“法规”有广义和狭义之分。广义上的“法规”是指法的整体，泛指国家机关制定的一切规范性文件，包括法律、法令、条例、规定、规则、决议、决定、命令等，即由国家制定或认可的并以国家强制力保证实施的各种行为规范的总和，通常称之为法。而狭义的“法规”则专指有关国家行政机关按照法定程序制定和颁布的规范性文件，如“行政法规”。

旅游法规，通常被认为是旅游法律和旅游规则的简称，它是指国家机关制定的与旅游有关的规范性文件，包括旅游法律、法令、条例、规定、规则、决议、决定、命令等。由此可见，旅游法规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。该旅游社会关系主要包括：

1. 纵向关系

纵向关系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,以及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管理与被管理、领导与被领导的关系。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。纵向关系在法律调整中表现为上下级之间一种隶属的社会关系。

2. 横向关系

横向关系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,主要通过旅游法律关系主体相互之间的协作,实现各自在旅行游览活动中相互间的权利义务等。横向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。

综上所述,我国的旅游法规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,它除了与其他法律、法规具有相同的特点外,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:

首先,综合性与专业性相统一。对应旅游业的综合性,我国旅游立法思路从旅游管理法和单项法规调整为综合法,《旅游法》创造了旅游立法的新格局,就旅游业发展中带有根本性的问题做了比较详尽、具体的规定,是旅游者权益的保护法,旅游市场秩序的规范法,旅游企业行为的基本法,旅游发展的促进法,全面体现了综合法的特点。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。2013年颁布的《国民旅游休闲纲要(2013—2020年)》提高了旅游消费在城乡居民消费中的比重,并推动带薪休假制度落实,为国内旅游的稳定增长提供了条件。据联合国世界旅游组织测算,2016年中国旅游业对国民经济综合贡献达11%,与世界平均水平持平。我国旅游市场量质齐升,人均出游近3.4次。2016年旅游总收入预计达4.69万亿元,同比增长13.6%。国内旅游人数继2015年首次突破40亿人次后,2016年继续两位数增长,全年有望超过44.4亿人次。国内旅游收入同样保持两位数增长,2016年预计达到3.9万亿元。入境旅游人数摆脱多年的徘徊局面,连续两年实现正增长,2016年预计达1.38亿人次,国际旅游收入1200亿美元,分别增长3.8%和5.6%,其中外国人接待人数2815万人次,增长8.3%。出境游呈现良性发展态势,2016年预计出境旅游人数达到1.22亿人次,同比增长4.3%,入出境总人次超过2.6亿人次,入境游人数超过出境游1600万人次。我国继续保持世界第一大出境旅游客源国和第四大入境旅游接待国地位。但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旅游市场管理,制定旅游法规用以鼓励或限制某些旅行游览活动的发展,表现了旅游法规的干预性。以旅游收费标准规定来看,旅游法规明确规定了不同等级的旅游差价、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。例如，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出游，我国旅游法规实行旅游价格优惠，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，实则是利用优惠价格，吸引大量游客，反而增加了旅游企业的营业收入。

最后，灵活性。改革开放以来，我国实现了从旅游短缺型国家到旅游大国的历史性跨越。“十二五”期间，旅游业全面融入国家战略体系，走向国民经济建设的前沿，成为国民经济战略性支柱产业，以《旅游法》为核心、旅游政策法规和地方条例为支撑的现代法律政策治理体系初步建立。旅游业具有的内生创新引领性、协调带动性、开放互动性、环境友好性、共建共享性，与创新、协调、绿色、开放、共享五大发展理念高度契合。“十三五”期间，我国旅游业将成为新常态下的优势产业，处于黄金发展期、结构调整期和矛盾凸显期，也将面临不少挑战，如旅游业发展的体制机制与综合产业和综合执法的要求不相适应，政策环境有待优化；旅游基础设施和公共服务明显滞后，补短板任务艰巨；游客的文明素质和从业人员的整体素质有待提升，市场秩序有待规范等。随着大众旅游消费持续快速增长，旅游法律政策体系也将及时加以补充、修改和完善，这是旅游法规反映旅游业发展客观要求的结果。

（二）旅游法规与旅游政策、旅游职业道德的关系

1. 旅游法规与旅游政策

旅游法规与旅游政策是党和国家在一定时期内制定的调整一定旅游社会关系的行为依据和准则。在我国，旅游法规与旅游政策在本质上是一致的，它们都是建立在社会主义经济基础之上，其内容归根到底都是由我国经济基础决定的，二者之间的相互关系表现在：

旅游政策是制定旅游法规的依据和“灵魂”，旅游法规要体现党的旅游政策的基本精神，旅游政策对旅游法规起着指导作用。旅游法规是旅游政策的规范化、具体化和定型化，它是实现旅游政策的一种重要形式。旅游法规的实施要以党的旅游政策为指导，因为，旅游法规体现了党的旅游政策精神，只有正确理解党的旅游政策的精神实质，才能正确实施旅游法规。实施了旅游法规就等于实施了旅游政策，用旅游法规去实现旅游政策，使人们能够明确地了解到政策的内容，就能使政策的贯彻落实有国家强制作用。因此，学习旅游法规必须同时注意学习党和国家有关发展旅游业的政策。脱离旅游政策去学习旅游法规，就会失去旅游法规的灵魂，脱离了当时客观的政治、经济形势，在旅游法规实施中就可能产生极大的盲目性；相反，如果只局限于学习党和国家有关旅游的政策，不注意把旅游政策上升为国家意志的旅游法规，又会变成法律虚无主义，在实践中有法不依。所以，学习旅游政策与旅游法规，一定要注意旅游政策与旅游法规之间的关系，把旅游政策与旅游法规有机地结合起来。但是旅游法规并不是实现旅游政策的唯一途径，旅游法规作为实现党的旅游政策的重要形式，必须同实现党的旅游政策的其他形式配合使用，才能充分发挥其应有的作用。

旅游法规与旅游政策虽然联系紧密、相辅相成，但是它们毕竟是两种社会规范，各自

试读结束，需要全本PDF请购买 www.ertongbook.com



有自己的特点和作用，二者不能相互代替。这是因为：

(1) 体现意志的属性不同。旅游法规是由国家制定或认可的，是国家的主张，具有国家意志的属性。旅游政策是党组织制定的，是党的主张，不具有国家意志的属性。党的政策要成为国家意志，必须通过国家机关转化为国家的政策，制定为国家的法律、法规。

(2) 实施保证不同。旅游法规是由国家强制力保证实施的，并具有普遍的约束力。旅游政策是通过思想工作、说服教育、党员的模范带头作用以及党的纪律保证来实现的，党的某些政策并非对每个公民都具有约束力。

(3) 表现形式不同。旅游法规是由法律、法规等规范性文件形式表现的。旅游政策未被制定或认可为法律规范之前，是由决定、决议、纲领、宣言、通知、纪要等形式表现的。

(4) 确定性不同。旅游法规规定的内容比较具体、明确和详尽，它不仅告诉人们可以做什么、应该做什么和禁止做什么，而且还规定了违法所应承担的责任。这就更加便于人们掌握和遵守。旅游政策一般比较原则和概括，这在总政策、基本政策中表现得尤为突出。

(5) 稳定性不同。旅游法规的稳定性比较强，一旦确定，就不能随便变动。在客观情况变化时，要通过法定程序来进行修改、废止或创制。党的旅游政策具有相对的灵活性，变化较快，可以随着客观情况的变化比较快地修正，特别是具体政策更是如此。

总之，旅游法规和旅游政策是治理我国旅游业两个不可缺少的工具。既要重视政策的作用，也要重视法规的作用；既要执行政策，也要执行法规。在两者之间不能比高低、分大小，两者各有自己具备的、互相不可替代的职能和作用，两者是相互作用、相辅相成的，必须反对把旅游法规和旅游政策对立起来、割裂开来的观点。

2. 旅游法规与旅游职业道德

道德是由经济基础决定的，以善恶为基本评价标准，是依靠社会舆论、传统习惯和内心信念维系的，用以调节人与人之间以及个人和社会之间关系的价值观念和行为规范，它具有历史性、阶级性、继承性等特点。旅游职业道德是旅游从业人员在旅游职业活动中所遵循的、与其特定职业活动相适应的道德规范，以及形成的道德观念、道德情操和道德品质等。旅游职业道德是在特定的职业范围内、特定的人们处理人际关系和利益关系的特殊道德要求，具有形式上的多样性和内容上的稳定性与连续性的特点。社会主义旅游职业道德除具有一般职业道德的共性外，还具有进步性、目的性、自觉性和实践性的特点。旅游职业道德要求旅游从业人员要正确认识旅游事业的性质和任务，热爱旅游事业；全心全意为旅游者服务，提高服务质量；发扬爱国主义精神，做坚定的爱国主义者。

根据旅游行业的特点和旅游队伍职业道德素质的现状，社会主义职业道德教育的内容主要包括：马克思主义“三观”教育，即世界观、人生观、价值观教育；社会主义“三德”教育，即社会公德、职业道德、家庭美德教育；旅游行业职业道德“三意识”教育，即政治意识、敬业意识、服务意识教育。在这三方面的教育中，要重点抓好旅游行业职业道德的“三意识”教育。政治意识要求旅游从业人员拥护社会主义制度，热爱祖国，自觉维护祖国利益和民族尊严，顾全大局，遵纪守法；敬业意识要求旅游从业人员热爱旅游业，热爱企业，热爱本职工作，要有职业荣誉感和职业责任感，忠于职守，尽职尽责；服

务意识要求旅游从业人员在对客服务中要热情友好，文明礼貌，真诚公道，恪守信誉，处处为客人着想，真心诚意为客人服务。

旅游职业道德具有以下功能和作用：一是提高旅游从业人员的素质。旅游从业人员的良好素质是德、智、体、美的全面发展的统一，其标准是成为有理想、有道德、有文化、有纪律的社会主义旅游工作者。“德”是素质中的第一位，是最基本要求，它包含政治素质和品德素质，而旅游从业人员的品德素质的提高在于加强旅游职业道德教育。二是改善经营管理，提高经济效益和社会效益。旅游业的经营管理，不仅依靠法律、制度和奖惩条例，还必须结合职业道德教育，使员工有职业责任心和道德责任感。社会主义旅游职业道德对于正确调节企业与旅游者利益关系、旅游企业与其他行业之间的关系、旅游企业内部各种关系时所起的作用，往往比法律手段和行政手段范围更广泛，影响更深刻。三是改善服务态度和提高服务质量。旅游从业人员与旅游者之间的提供服务与享受服务的关系被称做“客我关系”。要使旅游者满意，旅游从业人员必须以良好的服务态度，向旅游者提供优质服务。

旅游法规与旅游职业道德在本质上是一致的，它们都是经济基础的产物，都受生产关系的制约，同时又都反映和作用于社会主义经济基础。它们相互联系、相互渗透、相互补充、相互作用、相辅相成。一方面，旅游法规在培养旅游从业人员的道德中具有重要作用，可以培养旅游从业人员的社会主义道德品质和高尚的情操，以自己的规范作用培养旅游从业人员遵守道德规范的责任感；另一方面，旅游职业道德是健全旅游法制、厉行法治的重要因素，立法者制定旅游法律、法规时，必然要考虑旅游职业道德规范和道德要求，把旅游职业道德精神渗透在旅游法律规范中。

旅游法规与旅游职业道德是两种不同的社会规范。旅游法规是由国家制定或认可的，旅游职业道德主要是由社会舆论确立的；旅游法规表现的形式是国家制定的规范性文件或国家认可的习俗，而旅游职业道德表现为一般社会意志，存在于旅游从业人员的思想观念、内心信念和社会舆论之中；旅游法规着重要求的是人们的外部行为及其后果，而旅游职业道德着重要求的是旅游从业人员的内心世界的善良和高尚；旅游法规是由国家强制力保证实施的，而旅游职业道德是由人们的内心信念和社会舆论来保证其存在和发生作用的。

总之，旅游法规与旅游职业道德有一致性又有区别点，不能将两者对立起来、割裂开来，也不应将两者混同。要严格划清违法行为同违反道德行为的界限。在进行物质文明和精神文明建设中，在同违法犯罪行为斗争时，既要重视旅游法规的作用，更要重视旅游职业道德的作用。教育旅游从业人员既要增强法制观念和法律意识，遵纪守法，又要加强职业道德修养，提高职业道德水平，努力把自己培养成为“四有”人才。

二、旅游法规的基本原则和作用

（一）旅游法规的基本原则

旅游法规的基本原则，是指旅游法律规范在制定和实施中所应遵循的基本指导思想。根据旅游业的特点、需要以及各国的经验，可将旅游法规的基本原则概括为以下几项：



1. 保护旅游者合法权益的原则

保护旅游者合法权益的原则是我国旅游法规首要的、最基本的原则,《旅游法》以保障旅游者合法权益为主线,把消费者权益保护法中的一般消费权益,结合旅游业的特点,进行了细化,它不仅仅是宣告旅游者有哪些权益,更多的是通过规范政府公共服务、旅游经营规则、民事行为规范、各方旅游安全保障义务、旅游纠纷解决等对旅游者的权益给予更充分的保障,较好地体现了1980年《马尼拉世界旅游宣言》、1982年《阿卡普尔科文件》、1985年《旅游权利法案和旅游者守则》、1989年《海牙旅游宣言》中所确定的“保护旅游者”的原则。

2. 有利于旅游业发展的原则

有利于旅游业发展的原则作为衡量旅游法规的制定是否科学、合理的重要标志,要求一切国内和国际旅游立法活动都应促进旅游业的发展,而不能成为其障碍。随着全面建成小康社会带来的大众旅游消费持续快速增长与释放,旅游消费已成为城乡居民生活的基本内容和主要的消费需求,从而对旅游业的发展提出了更高要求。近年来,国家就加快旅游业发展作出了一系列重大部署,出台了一系列支持政策,推动了我国旅游业快速发展,如《国务院关于加强旅游业发展的通知》将发展旅游业纳入国家战略体系,《国民旅游休闲纲要(2013—2020年)》促进了旅游业发展的制度安排,通过实行长假制度和落实职工带薪休假制度,促进居民旅游休闲消费,并加大了对旅游企业的支持力度,等等。对此,《旅游法》对国家在发展旅游业方面的职责提出了原则要求。各级人民政府及有关部门应当按照本法的要求,大力提升旅游产品的供给能力,加快完善以交通、旅游配套服务设施为重点的旅游基础设施建设,加强旅游市场监管,提高旅游业发展的质量。

3. 平等互利、协作共赢的原则

在旅游业发展中,旅游法律关系各主体间是相互依存的,如旅游目的地政府、社区、居民与旅游经营者之间在旅游规划、旅游市场开发、旅游社区参与等方面的关系,旅游经营者和旅游者之间的关系,各旅游经营者相互之间的关系,客源地国和旅游目的国之间的关系等,无不体现相互依存关系。既然旅游法律关系主体之间相互依存,那么在其相互的旅游经济利益关系中,就应坚持平等互利、协作共赢的原则。这种旅游协作关系在法律调整中主要是通过主体相互之间的旅游契约和专业化协作,实现相互间的权利义务等。

4. 遵循社会效益、经济效益和生态效益相统一的原则

《旅游法》第四条规定:“旅游业发展应当遵循社会效益、经济效益和生态效益相统一的原则。国家鼓励各类市场主体在有效保护旅游资源的前提下,依法合理利用旅游资源。利用公共资源建设的游览场所应当体现公益性质。”发展旅游业必须注意发挥其良好的经济效益、社会效益和生态效益,这一目标必须从旅游法规的制定和实施中得到体现。旅游法规应能促进和保证旅游业发挥其积极作用,克服消极影响,从我国旅游法律、法规的实际情况看,事实上也是严格遵循了这一原则。一方面,为了保证提高旅游业的经济效益,

我国在旅游业的宏观控制和微观管理方面都制定了相应的法律或法规；另一方面，经济效益不是我国发展旅游业的唯一目的，在加快发展的同时，必须按照科学发展观的要求，转变发展方式，全面提升旅游业的发展质量和水平，把旅游业培育成国民经济的战略性支柱产业和人民群众更加满意的现代服务业。为促进旅游业的持续健康发展，充分发挥旅游业对经济建设、文化建设、社会建设、生态文明建设的综合推动作用。

5. 兼顾旅游法规各主体利益的原则

旅游法律关系各主体的利益应得到合理的兼顾，旅游行政主管部门、旅游企业和旅游者是一个完整的链条，无论是国家利益、旅游企业的利益还是旅游者的利益，都是整体旅游利益的一部分。从行政主管部门来讲，加强行业管理、净化市场、规范市场，是必须做到的；作为企业来讲，诚信经营，对游客负责，是必须承担的职责；从游客方面来讲，理性消费、合理维权，同样也是作为一个游客应有的态度。所以，各种旅游法律规范都必须较好地协调上述各方的关系，对各方当事人之间旅游纠纷的解决，必须确定合理的原则和方法。

6. 国家支持社会参与旅游业发展的原则

在旅游日益成为广大人民群众一种生活方式的今天，发展旅游不仅是政府、有关部门和旅游行业自身的职责，更需要全社会的共同参与。旅游立法从社会效益目标出发，对社会、对公民参与旅游活动进行必要的引导，以更好地发挥旅游业的事业功能。如《旅游法》第五条规定：“国家倡导健康、文明、环保的旅游方式。支持和鼓励各类社会机构开展旅游公益宣传，对促进旅游业发展作出突出贡献的单位和个人给予奖励。”健康就是要从事符合社会主义核心价值观要求、有利于身心愉悦的旅游活动；文明就是要在旅游活动中遵守社会公共秩序，尊重社会公德，遵守文明行为规范；环保就是要在旅游活动中节约能源资源，保护生态环境。国家应当通过各种方式，加强宣传教育，引导人们从自我做起，从小事做起，共同参与，形成健康、文明、环保旅游的氛围，使健康、文明、环保旅游成为社会公众的习惯和风尚。

7. 关于旅游市场规范的原则

《旅游法》第六条规定：“国家建立健全旅游服务标准和市场规则，禁止行业垄断和地区垄断。旅游经营者应当诚信经营，公平竞争，承担社会责任，为旅游者提供安全、健康、卫生、方便的旅游服务。”经济和社会发展战略目标的选择，经济总量的平衡，重大结构和布局的调整，收入分配中公平与效率的兼顾，市场效率条件的保证以及资源和环境的保护等^①，都需要国家的“看得见的手”。按照现代市场经济理论，政府的经济职能主要有宏观调控职能、提供公共产品、服务职能和市场监管等，而制定规范并监督规范的执行正是政府市场监管职能的具体体现；而在旅游业，则主要体现在服务标准和市场规则两个方面。发展旅游产业，就要按照经济产业的发展规律，以市场机制为导向，建立健全市场规则和经营规范，禁止行业垄断和地区垄断，形成公平、有序的市场竞争秩序。旅游经营

^① 桂世镛：社会主义市场经济体制中计划的作用 [J]，求是，1992（23）：37。



者应当遵守国家制定的标准和规则,维护公平、有序的市场竞争秩序,为旅游者提供高质量的旅游服务。

8. 全面参照国际惯例的原则

国际惯例,是指在长期的国际交往中逐渐形成的并为国际所公认的行为规则,它已超越各国社会制度和意识形态,是各国在交往中习惯遵从,并确有实际成效的行为规则。全面参照国际惯例,其目的就是要彻底理清规则,迅速提高运行效率,切实降低交易成本,最终使中国走向世界,进入世界经济大循环之中,并参与国际分工;也只有遵从国际惯例,努力掌握除了产品的技术标准之外的,在组织经营管理各方面的成文或不成文的国际标准,才能塑造中国旅游业的良好形象和声誉。国际惯例是随着商品经济自然发展和国际经济相互交往逐步扩大而形成的,在保护国家和民族利益的前提下,在不违背本国法律和社会公共利益的前提下,尽可能地适用或参照某些国际惯例,国际性区域旅游关系可以通过国家间、区域性旅游合作公约、条约实现旅游目的地的共同发展,如国家层面的旅游合作关系、旅游组织层面的合作关系等,既可避免不必要的法律冲突,也易为外国旅游者所理解和接受,有利于对外社会旅游关系的建立,有利于发展国际旅游业。

(二) 旅游法规的作用

旅游法规的作用,是指旅游法规的内在或潜在功能发挥、释放于外部世界所引起的客观社会效应。旅游法规的作用分为规范作用和社会作用。

1. 旅游法规的规范作用

规范作用是指旅游法规作用于人,规范人的行为并使之达到有序化状态的效果。它具体包括:

(1) 引导作用,亦称指引、规制作用,是指旅游法规通过规定权利义务以及违法责任引导人们行为的作用。

(2) 评价作用,是指法规为评价一般行为和评价具体行为提供标准的作用。合理与否的评价是良心、舆论支持的评价,合法与否的评价是国家支持的评价。

(3) 预测作用,是指旅游法规为人们预先估计相互之间的行为和行为后果提供依据的作用。

(4) 教育作用,是指旅游法规的颁布和实施影响旅游法律关系主体的心理、意识、观念,促使其自觉遵守法律的作用。

(5) 强制作用,是指旅游法规为采取强制措施制裁违法者提供依据和标准的作用。

2. 旅游法规的社会作用

旅游法规是由国家制定,并由国家强制力保证实施的旅游社会经济活动的行为规范,它是指法律通过规范人的行为进而作用于社会,调整社会关系,以达到维护统治的社会效果。旅游法规在我国旅游经济建设中的作用,体现在以下两个方面:一是宏观调控。所谓宏观调控是指由被授权的国家旅游管理机关依法对国家旅游经济进行计划、管理、调节、监督和干预的活动,这是旅游法规的首要任务和作用,主要包括:(1) 用法律手段保护社会主义公有制经济为主体,个体经济、私营经济、外资经济为重要组成部分的多种经济成分的合法利

益，加强社会主义国家的物质基础；(2)依法引导、巩固、促进旅游经济体制改革的顺利进行；(3)保障社会旅游发展计划的全面实现；(4)发展我国对外旅游经济关系，加强国际旅游经济合作关系；(5)用法律形式对旅游行业经济活动进行计划、监督、协调和调节等。二是微观管理。所谓微观管理是指依法对旅游法律关系主体之间及旅游经营单位内部的经济活动进行管理的活动，主要包括：(1)促进旅游企业改善经营管理，提高劳动生产率和经济效益；(2)实现旅游经营单位的内部管理和民主管理；(3)促进旅游经营单位建立和健全以经济责任制为中心的各项规章制度；(4)保证国家统一领导与旅游经营单位自主经营相结合；(5)运用法律手段确立间接控制市场的方法、内容及法律制裁的手段等。

案例 1-1 全域旅游示范区应构建怎样的现代旅游治理体系？

国家旅游局发布的《全域旅游示范区创建工作导则》（以下简称《导则》）提出，全域旅游示范区要构建现代旅游治理体系，建立党政主要领导挂帅的全域旅游组织领导机制，加强部门联动，探索建立与全域旅游发展相适应的旅游综合管理机构，积极创新旅游配套机制，推动政策创新。

《导则》在对全域旅游的定义中强调，要促进旅游业从单一景点景区建设管理向综合目的地服务转变，从围墙内民团式治安管理向全面依法治理转变，从部门行为向党政统筹推进转变。

点评：对市场环境的优化，是全域旅游发展的重要任务。构建现代旅游治理体系，符合发展全域旅游的内在理念和思路逻辑。以前旅游管理模式依靠的是部门管理，而构建现代旅游治理体系则是发挥社会主体作用，强调部门间的联动作用和综合治理机制，也符合法制化社会的发展要求，真正实现共享共建。“从管理到治理，一字之差，却是非常必要的，必将激发整体协同的活力。”

现代旅游业管理向现代旅游业治理转变，反映了旅游业发展的规律和趋势，也是全域旅游发展的必然结果。旅游业由景区景点旅游转变为全域旅游的过程中，旅游资源泛化，旅游产品和业态转型升级甚至更新，导致旅游业管理主体的多元化，旅游业主营业务内容发生了转变和更新，景区景点旅游的行业管理模式滞后于全域旅游的社会化管理模式，因此，现代旅游治理体系关乎旅游业的长治久安。

《导则》体系完备，涵盖了旅游业现代治理的组织体系、制度体系、运行体系、评价体系 and 保障体系；突出了治理主体的多元化和包容性，体现了“旅游+”的全域旅游思维；充分吸纳了地方上旅游考核、旅游志愿者、部门联席和联审制度等系列最新实践成果；在政策创新方面，突出了重点领域和着力解决的瓶颈问题。

发展全域旅游，要树立全域旅游发展观，构建现代旅游治理体系，需要当地党政部门统筹推进，要有魄力和决心破除发展阻力，进一步理顺并创新体制机制，制定系列针对性的综合配套政策。

资料来源 沈仲亮. 构建现代旅游治理体系——《全域旅游示范区创建工作导则》系列解读之三 [N]. 中国旅游报, 2017-06-16.