

21 世纪 旅游法规

世纪旅游管理专业系列教材
(第四版)

■ 主 编 卢世菊

■ 副主编 樊志勇 陈 筱



Laws and Regulations on Tourism

Tourism



武汉大学出版社
WUHAN UNIVERSITY PRESS

旅游法规

世纪旅游管理专业系列教材

(第四版)

主 编 卢世菊

副主编 樊志勇 陈 筱

Laws and Regulation of Tourism



WUHAN UNIVERSITY PRESS
武汉大学出版社



图书在版编目(CIP)数据

旅游法规/卢世菊主编;樊志勇,陈筱副主编.—4版.—武汉:武汉大学出版社,2011.1

21世纪旅游管理专业系列教材

ISBN 978-7-307-08497-1

I. 旅… II. ①卢… ②樊… ③陈… 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(2011)第009425号

责任编辑:柴艺 责任校对:黄添生 版式设计:马佳

出版发行:武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件:cbs22@whu.edu.cn 网址:www.wdp.com.cn)

印刷:湖北金海印务有限公司

开本:720×1000 1/16 印张:16.25 字数:311千字 插页:1

版次:2003年9月第1版 2007年1月第2版

2009年8月第3版 2011年1月第4版

2011年1月第4版第1次印刷

ISBN 978-7-307-08497-1/D·1065 定价:26.00元

版权所有,不得翻印;凡购我社的图书,如有质量问题,请与当地图书销售部门联系调换。

第四版前言

随着国务院2009年12月1日《关于加快发展旅游业的意见》的发布，为了进一步加快旅游业发展的步伐，促进我国旅游企业的转型升级，提高国际竞争力，国家旅游局先后颁布了《旅游投诉处理办法》（2010年5月5日发布）、《中外合资经营旅行社试点经营出境旅游业务监管暂行办法》（2010年8月29日发布）、《旅行社责任保险管理办法》（2010年11月25日发布）等，同时废止了《设立外商控股、外商独资旅行社暂行规定》、《旅行社质量保证金暂行规定》、《旅行社质量保证金暂行规定实施细则》、《旅行社质量保证金赔偿暂行办法》等。为此，本教材对相关内容进行了补充和调整，主要涉及：

1. 根据《旅游投诉处理办法》，增加了一章内容，即第十三章旅游投诉制度。
2. 根据国家旅游局废止《旅行社质量保证金暂行规定》、《旅行社质量保证金暂行规定实施细则》、《旅行社质量保证金赔偿暂行办法》、《设立外商控股、外商独资旅行社暂行规定》的决定，以及颁布的《中外合资经营旅行社试点经营出境旅游业务监管暂行办法》，对第三章旅行社法规制度进行了修改和补充。
3. 根据《旅行社责任保险管理办法》，对第六章旅游保险法律法规制度进行了修改。
4. 结合旅游业发展的新形势，对教材中涉及的个别相关资料做了更正。

衷心感谢读者对本教材的惠爱！在本教材的历次修订过程中，邓辉、黄金铸、李东娟、吴海伦、李海娥、董祖恩、王剑、刘连银、马小京、王兆良等给予了帮助，在此一并表示感谢！本教材配有相应的电子课件，需要者可以与出版社联系（E-mail: charcoalchai@126.com）。

卢世菊

2011年1月

目 录

第一章 旅游法导述	1
第一节 旅游法的产生与发展	1
第二节 旅游法律关系	9
第二章 旅游合同法律制度	16
第一节 合同法概述	16
第二节 旅游合同的订立	22
第三节 旅游合同的效力	33
第四节 旅游合同的履行	38
第五节 旅游合同的变更和转让	42
第六节 旅游合同的终止、解除	46
第七节 违约责任	50
第三章 旅行社法规制度	65
第一节 旅行社法规制度概述	65
第二节 旅行社的设立	68
第三节 旅行社行业管理制度	72
第四节 旅行社的经营	78
第四章 导游人员管理法规制度	91
第一节 导游人员管理法规概述	91
第二节 导游人员	93
第三节 导游人员资格考试制度和等级考核制度	96
第四节 导游证书	99
第五节 导游人员的权利和义务	104
第六节 导游人员的计分管理和年审管理	111

第五章 旅游安全管理法规制度	115
第一节 旅游安全管理概述.....	115
第二节 旅游安全管理的内容.....	116
第六章 旅游保险法律法规制度	124
第一节 保险制度概述.....	124
第二节 旅游保险与旅游保险合同.....	128
第三节 旅行社责任保险.....	132
第七章 旅游交通运输法律法规制度	136
第一节 旅游交通法概述.....	136
第二节 旅客航空运输管理法.....	139
第三节 旅客铁路运输管理法.....	147
第八章 旅游出入境法律法规制度	153
第一节 外国旅游者入出中国国境管理.....	153
第二节 中国旅游者出入国境管理.....	159
第三节 中国公民出国旅游管理法规制度.....	162
第九章 旅游住宿管理法规制度	171
第一节 旅游住宿业及其法律管理制度概述.....	171
第二节 旅游饭店星级评定制度.....	173
第三节 旅游住宿业治安管理.....	176
第四节 《中国旅游饭店行业规范》简介.....	180
第五节 旅游住宿业国际法规简介.....	186
第十章 食品安全法律制度	189
第一节 《食品安全法》概述.....	189
第二节 食品安全风险监测评估和食品安全标准.....	191
第三节 食品生产经营.....	193
第四节 食品安全事故处置.....	195
第十一章 消费者权益保护法律制度	198
第一节 消费者权益保护法律制度概述.....	198

第二节	消费者的权利与经营者的义务·····	200
第三节	消费者权益保护体系·····	205
第十二章	旅游资源管理法律法规制度·····	213
第一节	旅游资源管理概述·····	213
第二节	风景名胜区管理制度·····	215
第三节	文物保护法律制度·····	221
第四节	相关旅游资源保护制度·····	234
第十三章	旅游投诉制度·····	242
第一节	旅游投诉概述·····	242
第二节	旅游投诉管辖·····	244
第三节	旅游投诉的受理与处理·····	246
参考文献	·····	250

第一章 旅游法导述

第二次世界大战以后，随着国际形势的相对稳定，世界经济得以恢复和发展，旅游业也蓬勃发展起来。一些国家逐渐认识到旅游立法的必要性和重要性，纷纷制定旅游法律、法规。“旅游法”作为一个新兴的法律部门产生了，它体现了国家意志，对构成旅游法律关系的当事人具有法律约束力，对保护和促进旅游业的发展起着重要的推动作用。

第一节 旅游法的产生与发展

一、旅游业的发展与旅游法的产生

旅游法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，随着旅游业的不断发展而健全完善。

旅游作为人类社会的一种活动现象，最早产生于原始社会末期和奴隶社会的形成时期。其产生之后，在奴隶社会和封建社会的漫长历史时期，无论内容还是形式都在不断地向前发展，既有日趋活跃的以经济为目的的旅行经商活动，也产生了如公务旅行、宗教旅行、观光旅行、消遣旅行、文化和修学旅行等大众旅游活动形式。然而，奴隶社会和封建社会的旅游活动仍然是分散的和个别的，不可能形成、最终也没有形成一个产业门类。原因在于：一是交通不发达，这一时期人们外出旅游的主要交通工具是靠自然力、人力、畜力为主的车、船等，使得旅游活动范围很小，无法到远的地方旅游；二是参加旅游的人数很少，主要是一些商人、王公贵族、僧侣等特殊阶层，使得旅游活动规模很小。

进入近代以后，随着资本主义生产关系的确立和工业革命的兴起，社会生产力和阶级关系发生了巨大变化。社会经济的迅速增长，资产阶级财富的积累及工人阶级带薪假日的出现，为旅游活动的发展奠定了基础，为更多的人外出旅游提供了机会和条件。但是，由于大多数人没有外出旅游的经验，特别是对远距离的出境游更是陌生，需要机构提供帮助，这一需要导致了一个新的经济领域——旅游业的产生。19世纪40年代，在英国出现了专门从事旅游活动的组织者和经营机构——旅

行社，标志着人类的旅游活动进入一个新的历史阶段，也标志着旅游业的诞生。此后，在欧洲和北美相继出现了许多类似的旅游经营组织，它们极大地推动了旅游业的发展。此时，旅游活动的规模和范围扩大了，旅游活动的内容和形式丰富了，使得旅游者与旅游服务行业之间的关系日趋复杂。一些注重法制的国家，试图用法律手段解决在旅游活动中产生的矛盾和纠纷，然而专门调整社会旅游经济关系的法律在这时还未出现，但一个新的产业门类的应运而生为旅游法的产生和发展创造了条件。

第二次世界大战结束以后，全球局势相对稳定，各国都致力于本国的经济建设，世界经济和社会状况不断出现新的进展，加之科学技术的重大突破，这些发展变化都对第二次世界大战以后旅游业的发展起了很大的推动作用。特别是20世纪60年代，旅游业已成为世界上发展势头最为强劲并且持久不衰的产业，在世界经济中扮演着越来越重要的角色。根据统计，在第二次世界大战以后的半个世纪中，全世界国际旅游收入总额从初期的年约21亿美元增长到年逾4000亿美元，约占全世界国际贸易总额的10%；全世界国际旅游人次也从初期的年约2530万人次发展到年逾5亿人次。旅游业创汇率高、投资回报高、提供就业机会多、能带动相关产业发展、促进文化交流等特点，已被越来越多的国家所认知，各国纷纷采取措施致力于本国旅游业的发展。进入20世纪90年代，旅游业的发展速度已高居其他产业之首，成为世界上最大的产业。

然而，旅游业的发展也给社会带来了一些消极的影响，如各国在旅游资源开发利用过程中的失误造成了对资源、环境、生态的破坏，国际、国内旅游企业间的无序竞争、利益冲突，等等，使旅游活动中的矛盾、冲突、纠纷增多且复杂化。如何处理好旅游活动与生态环境保护之间、旅游者与旅游经营者之间、旅游经营者之间、国际旅游业之间及旅游的发展与政治、经济、文化之间等一系列错综复杂的社会关系呢？许多国家和政府，特别是旅游发达国家已经逐步认识到通过法律手段来规范和调整上述社会关系的迫切性和重要性。因此，是旅游业的发展导致旅游法的产生，旅游立法成为旅游业向前发展的迫切要求。

总之，旅游法是旅游业发展的必然产物，是为了规范旅游活动中的各种社会关系，保护和促进旅游业的健康发展而产生的。

二、旅游法的概念

“旅游法”作为一个概念提出来，大约是在20世纪50年代末60年代初。有关专家和学者对这样一个首先出现在旅游发达国家的一个新兴的法律部门开始加以研究。那么，什么是旅游法呢？旅游法是调整旅游活动领域中各种社会关系的法律规范的总称。由此可以看出：

第一，旅游法的调整对象是旅游活动领域中的各种社会关系。这些社会关系包括国家旅游行政管理机构与旅游经营者之间的关系、旅游者与旅游经营者之间的关系、旅游经营者与旅游经营者之间的关系、旅游经营者内部的关系、旅游者与旅游行政管理机构之间的关系、旅游涉外因素的关系（如外国旅游经营者与中国旅游经营者之间的关系）等。这些社会关系都是在旅游活动过程中产生的，体现了旅游活动的特点，这也是旅游法区别于其他法的一个显著标志。例如，旅游者在旅游过程中会和旅游企业之间结成权利义务关系，旅游者同时也会与其他的法律关系主体形成社会关系，但是这些关系不是因旅游活动而产生的，体现不了旅游活动的特点，所以不属于旅游法的调整范围。

第二，旅游法是旅游法律规范的总称。旅游法包括由国家制定或认可的调整旅游活动中所产生的社会关系的各种法律规范。其既包括一个国家发展旅游业的根本大法——旅游基本法，也包括涉及旅游活动各领域的单行的旅游法律、法规、规章，还包括散见于其他法律法规之中的有关旅游的法律规定。从我国的情况来看，旅游法应当包括：由全国人民代表大会以及人大常委会审议通过的旅游基本法、国务院制定颁布的旅游行政法规、国家旅游行政管理部门制定的旅游部门规章、各地方人大常委会和人民政府制定的地方旅游法规和规章，我国政府缔结和承认的国际旅游公约和国际旅游协定等。

三、国外旅游立法概况

为了适应旅游业发展的需要，一些国家和政府针对旅游业及相关各行业制定了一系列政策、规章、法规和法律。综观世界各国，特别是旅游较发达国家的旅游立法体系，大致有三种情况：一是在通用性的法律、法规中规定有关旅游业的法律条文。例如：德国的民法典中就有关于旅游契约的条文，这些条文是关于旅游政策方针、旅游企业及其经营原则、保护旅游者权益的法律。这些国家的立法者认为，旅游活动用通用性法律的一般规定就足以调整，不必针对旅游活动进行系统立法。二是针对旅游企业经营或旅游发展中出现的具体问题制定单行的旅游法律法规。例如：英国在1979年通过的《旅游保证金法案》，比利时在1965年颁布的《旅行社法》。三是制定一国发展旅游事业的基本法律——旅游基本法。在一些旅游业比较发达、法制比较完善的国家，如日本、美国、英国、韩国、巴西、墨西哥等都已颁布了旅游基本法。

（一）日本的旅游立法

第二次世界大战以后，日本的旅游业随着经济的复苏逐渐发展起来，到日本旅游的外国人数很快超过了第二次世界大战以前的水平。在此情况下，迫切要求旅游各行业及交通运输、旅游资源开发和保护等相关部门迅速提高工作服务质量。为

此，日本政府制定了包括旅行业法、与旅游相关的法律和旅游基本法在内的一系列法律，形成了一套完整的旅游法律法规体系。

1. 旅行业法

日本在旅游事业发展过程中，出现了大批专门从事旅游业的商人，到1952年，旅游业商人总数已超过500人。在这些旅游业商人中，有极少数人有欺骗旅游者、损害旅游者的权益的行为，严重影响了刚刚发展起来的旅游业。为此，1952年日本政府颁布了《旅行联络法》，规定对旅游业商人进行注册登记，进行必要的监督。该法在促进旅游业商人依法经营、维护旅游者利益方面起到了重要作用。

随着旅游事业的发展以及不断商品化，《旅行联络法》逐渐不能适应需要了。为加强对旅游业商人的管理，日本政府于1971年制定了《旅行业法》，取代过去的《旅行联络法》。《旅行业法》减少了有关管理的内容，增加了关于交易的内容，在旅游业种类、交易形式、旅游业务、各营业部门的设置、契约条款的认可和达成交易的书面交付等方面，都作出了明确而具体的规定。

进入20世纪八九十年代，日本旅游业又有了新的发展和变化，以海外旅行为主流的外出旅游人数不断增加，旅行方式多样化、承办旅行业务的方式和方法复杂化，同时为了充分保护旅游者的利益，1995年2月，日本国会批准通过了《日本旅行业法修改草案》，于1996年4月1日贯彻执行。该修改草案修改内容的要点包括：修订注册登记制度、改善营业保证金制度、改善旅行社等的业务工作、加强旅行社协会的指导权限。

此外，日本还制定了《国际观光饭店整備法》（1949年）、《翻译导游法》（1949年）、《国际观光振兴会法》（1959年）、《综合疗养地域整修法》（1987年）、《利用民间资金整修旅游设施临时措置法》（1986年）、《标准旅行业约款》（1983年）等有关旅行业的法律。

2. 与旅游相关的法律

为了适应旅游活动和旅游业发展的需要，日本对一些与旅游相关的行业也制定了相应的法律。

早在第二次世界大战以前，日本为了有目的地保护旅游资源，就制定了一系列的法律，包括《历史古迹名胜天然纪念物保护法》（1911年）、《国宝保护法》（1929年）、《国立公园保护法》（1931年）、《重要美术品保护法》（1933年）等，这些法律对于有效地保护日本的旅游资源起到了重要作用。

第二次世界大战以后，日本政府继续制定了一系列与旅游相关行业的法律，主要有《国际旅游温泉法》（1950年）、《出入境管理法令》（1951年）、《进入国内检疫法》（1951年）、《自然公园法》（1953年）等。

3. 旅游基本法

20世纪60年代,日本国民的旅游人数迅速增加,旅游业在国民经济中的地位日趋重要,然而长期以来,旅游业在日本并未作为一项经济文化事业来对待。为了尽快确立旅游业在国民经济中的地位,确定发展旅游事业的基本方针,日本政府在总结旅游工作经验的基础上,于1963年6月制定了《日本旅游基本法》。

在旅游基本法的制定上,日本走在了世界其他国家的前列,这是日本旅游事业得以快速发展的一个重要原因。

(二) 美国的旅游立法

美国政府对发展旅游事业十分重视。为保证旅游事业的健康发展,协调和妥善处理旅游企业与旅游者之间及与政府之间的关系,美国政府制定了一系列的法律、法令和条例,既有各种单行的法规法案,也有作为美国旅游基本法律的《全国旅游政策法》。

1. 关于旅游的单行法规、法案

美国政府制定各种关于旅游的单行法规、法案,从多方面保证了旅游事业的健康发展。这些法规、法案,有的是关于保护公园和游览地的法律,对旅游资源的开发、利用和游览地的环境保护做了具体规定;有的是关于食宿业方面的法律,对旅馆、餐馆的开业、经营做了具体规定;有的是关于旅行社行业的法律,对旅行社的经营、开办等都做了规定,对旅行社的开办规定得尤为具体。

此外,对于旅游相关行业也有单行法规,如运输业法、商业法等,它们从不同侧面保证了美国旅游事业的健康发展。

2. 美国旅游基本法

1979年5月,美国政府颁布了本国旅游基本法《全国旅游政策法》。该法共设三编,从国家发展旅游业的作用、设立全国旅游政策委员会的政策、旅游资源的保护、旅行游览发展公司的政策、旅游者的政策五个方面作出了规定。美国政府希望通过立法,在联邦政府、州和地方政府以及其他有关公众和私人组织之间建立起一种合作方式,并采取了一些行之有效的措施和方法,来执行全国旅游政策。

四、我国旅游立法与旅游法制建设

改革开放以后,我国旅游业发展迅猛,已经成为国民经济新的增长点,国家和旅游主管部门十分重视对旅游的立法和法制建设,到目前为止,我国已逐步建立起规范的旅游立法体系,涉及六个方面的法律和规章。

(一) 国家大法

党的十一届三中全会以来,我国颁布的涉及市场经济的国家大法很多,如《专利法》、《商标法》、《公司法》、《反不正当竞争法》、《价格法》、《消费者权益保护法》、《劳动法》、《合同法》、《会计法》、《统计法》、《审计法》、《中外合资经营企

业法》、《中外合作经营企业法》、《外资企业法》等,这些经济法律对于保障社会主义市场经济的发展起到了极其重要的作用。

旅游业是一项综合性的经济行业,上述涉及市场经济的国家大法同样对旅游业的发展也起着至关重要的法律保护作用。

(二) 旅游法

我国至今尚未出台旅游基本法,但有关部门一直在积极争取。国家旅游局早在1982年就成立了《中华人民共和国旅游法》(以下简称《旅游法》)起草领导小组和工作小组。1985年11月,国家旅游局将送审稿提交国务院,时因我国旅游业还在起步阶段,制定《旅游法》的基本条件尚不具备,故起草旅游法的工作暂时中断。1989年3月,国家旅游局再次把起草《旅游法》的工作提到议事日程,经过多次调研、论证,形成送审稿。实行社会主义市场经济体制后,旅游法草稿涉及的相关内容需重新调整,起草工作再次中断。1995年底,《旅游法》起草工作重新启动,目前有关部门正在通过多种形式、多种途径,争取综合性的旅游基本法《中华人民共和国旅游法》能尽快出台。

(三) 国务院行政法规

目前,国务院专门针对旅游业制定的行政法规就是《旅行社条例》、《导游人员管理条例》、《中国公民出国旅游管理办法》。

1985年5月11日,国务院颁布了《旅行社管理暂行条例》,这是我国旅游法制建设史上第一个行政法规。它把分散在不同系统、归口于不同管理部门的旅行社,全部纳入旅游行业管理的轨道,在加强旅行社的管理、保护旅游者的合法权益方面,起到了十分重要的作用。随着我国经济体制改革的不断深入和我国旅游业的迅猛发展,旅行社业的情况发生了很大变化,出现的一些新情况、新问题,在《旅行社管理暂行条例》中无法找到相应的法律规定加以解决,旅行社法规急需补充修订。1996年10月15日,国务院发布了《旅行社管理条例》,该条例在总结我国旅行社业近20年情况的基础上,对20世纪80年代出台的《旅行社管理暂行条例》做了较大修改。新条例的实施无疑更能适应社会主义市场经济条件下旅行社行业发展的需要。为了认真履行我国入世的承诺,适应我国旅游业对外开放的需要,2001年12月11日,朱镕基总理签发了第334号国务院令,公布《国务院关于修改〈旅行社管理条例〉的决定》,对1996年5月15日发布的《旅行社管理条例》进行了修改。但随着旅游业的迅猛发展,《旅行社管理条例》的许多内容已明显不能适应新形势的要求,2009年5月1日起国务院颁布实施《旅行社条例》,原《旅行社管理条例》废止。

1987年11月30日,经国务院批准,国家旅游局发布了《导游人员管理暂行规定》(以下简称《暂行规定》),该法规为我国导游队伍的建设和健康发展提供了

法律依据。随着旅游业的不断发展,导游队伍不断壮大,与此同时,导游人员的执业活动和对导游人员的管理等方面出现了一些新问题,针对这些问题,《暂行规定》缺乏必要的可操作性和力度,使得修订《暂行规定》成为迫切要求。因此,为了规范导游活动,保障旅游者和导游人员的合法权益,国务院于1999年5月14日修订发布了《导游人员管理条例》。这一导游管理法规的发布,为我国导游人员队伍的建设和发展奠定了基础,进一步促进了旅游业的健康发展。

1997年7月1日,国家旅游局、公安部经国务院批复,联合发布了《中国公民自费出国旅游管理暂行办法》。这是我国又一部行政法规,它标志着我国公民自费出国旅游的开始。随着我国改革开放的进一步深入,中国公民出国旅游活动迅速发展。1997—2002年的5年间,中国公民出国旅游人数由532万人次增长到1212万人次。为保障出国旅游者和出国旅游经营者的合法权益,为了规范旅行社组织中国公民的出国旅游活动,国务院总理朱镕基签署第354号国务院令,公布了《中国公民出国旅游管理办法》,条例自2002年7月1日起施行。

(四) 地方的旅游管理条例

改革开放以来,我国各个地方的党委、政府、人大都很重视旅游业的发展。在有的地方,旅游业已成为当地的龙头产业之一,然而随着旅游业的快速发展,旅游市场关系日趋复杂,许多不尽如人意的的问题不断出现,如景点建设格调低下、重复建设严重、旅游市场混乱、恶性竞争不断、服务质量低劣、旅游者合法权益得不到有效保护等,严重影响了地方旅游形象。为此,急需将本地的旅游业管理纳入法制的轨道。各地方人大、政府对旅游立法工作高度重视,到2002年底全国已有海南、河南、河北、武汉市等20多个省和城市出台了旅游业管理条例,海南省人大在1996年10月通过了全国第一部地方旅游法规——《海南省旅游管理条例》。

这些地方的旅游管理条例,一般都对本地的旅游资源的开发和保护、旅游经营和管理、旅游者的权利和义务、旅游主管部门的职能等作出明确规定,同时还有对违反条例的有关行为给予具体处罚的规定。条例的制定和颁布,使得地方各级旅游部门和旅游经营单位依法治旅、守法经营的意识大大增强。同时,这些地方性的旅游管理条例的出台,也使全国性的旅游法规建立在比较坚实的基础之上。

(五) 旅游部门规章

旅游部门规章是由国家旅游行政管理部门制定的一些规定和技术性规范,已经制定并在实行的主要有:

1. 旅行社管理方面的规章

除国家旅游局发布的《旅行社条例实施细则》外,我国还先后颁发了一批重要的有关旅行社管理的行为规章及规范性文件。

在旅行社及分支机构的审批登记方面,主要有国家旅游局发布的《关于外国

企业在中国设立常驻旅游办事机构的意见》、《中外合资经营旅行社试点经营出境旅游业务监管暂行办法》、《关于加强对全国旅行社审批、登记、年检管理的通知》等。在旅行社质量保证金制度方面，主要有国家旅游局发布的《旅行社质量保证金存取管理办法》等。

2. 旅游饭店（酒店、旅馆等）管理方面的规章

除了国务院批准由公安部发布的《旅馆业治安管理办法》之外，还有由国家旅游局发布的《旅游饭店星级的划分与评定》等。

3. 导游人员管理方面的规章

除了国家旅游局在 2001 年 12 月 26 日制定公布的《导游人员管理实施办法》以外，在导游等级评定方面，国家旅游局发布了《导游员职业等级标准》、《关于对全国导游员实行等级评定的意见》等。在导游证书管理方面，国家旅游局修订颁布了《导游证管理办法》等。

4. 出境旅游管理方面的规章

主要有 2002 年国家旅游局制定的《出境旅游领队人员管理办法》、《旅行社出境旅游服务质量》等。

5. 旅游安全管理和保险方面的规章

为使我国旅游安全工作规范化和制度化，国家旅游局自 1990 年以来，先后制定发布了《旅游安全管理暂行办法》和《旅游安全管理暂行办法实施细则》、《重大旅游安全事故报告制度试行办法》、《重大旅游安全事故处理程序试行办法》、《漂流旅游安全管理暂行办法》、《旅行社投保旅行社责任保险规定》等。

6. 旅游投诉与纠纷处理方面的规章

主要有国家旅游局在 2010 年 5 月制定发布的《旅游投诉处理办法》。

（六）其他部门相关法律、法规

旅游业的发展离不开相关行业的协调与配合，这些相关部门的法律法规也是我国旅游立法体系大家庭中的一员。例如，在旅游资源方面有：《文物保护法》、《风景名胜区条例》、《自然保护区条例》、《森林法》、《环境保护法》等；在出入境管理方面《中国公民出境入境管理法》及其实施细则、《外国人入境出境管理法》及其实施细则、《海关法》等；在旅游经营和权益保护方面有《反不正当竞争法》、《消费者权益保护法》、《价格法》等。它们都在不同程度上对旅游社会关系起了调整和促进作用。

总之，我国的旅游立法从无到有，取得了很大成绩，这些法律法规在调整旅游业结构、规范旅游市场、解决旅游纠纷、调整旅游法律关系中的权利义务等方面起了一定的作用。但总的来看，我国的旅游立法尚不成熟，旅游法制还不完善，存在着立法层次低、法律法规之间不相协调、缺乏统一性等问题，特别是我国旅游业至

今还没有一部综合性的旅游基本法，制约了我国旅游业健康有序的发展。为使我国旅游业适应现代旅游业发展的需求，尽早步入世界旅游强国的行列，还必须不断完善我国旅游立法，健全旅游法制，构建起具有中国特色的完整旅游法律体系。

第二节 旅游法律关系

一、旅游法律关系的概念及其特征

（一）旅游法律关系的概念

法律关系是由法律规范所确认的当事人之间的具有权利义务内容的社会关系，或者说，法律关系是指社会关系被法律规范调整之后所形成的权利义务关系。显而易见，任何法律关系都是由这个法律部门对特定的社会关系进行调整而形成的一种社会关系。例如，具有行政隶属性质的社会关系经行政法调整之后，就形成行政法律关系；婚姻家庭关系由婚姻法调整之后，就形成婚姻家庭法律关系。那么，在旅游活动中形成的社会关系，在被旅游法律调整之后，就会形成旅游法律关系。

旅游法律关系，是指由旅游法律规范所确认和调整，在旅游活动中所形成的当事人之间的权利义务关系。

（二）旅游法律关系的特征

旅游法律关系与其他法律关系相比较，具有如下特征：

1. 旅游法律关系的存在，是以现行的旅游法律法规为存在前提的

旅游法律关系之所以产生，是由于有规定和调整这种关系的法律法规存在，没有相应的法律法规，旅游法律关系就无从产生，否则就只能是一般的社会关系。例如，如果没有合同和旅行社管理方面的法律，旅行社和旅游者之间、旅行社与相关部门之间就不可能形成旅游法律关系。

2. 旅游法律关系的内容，是旅游法律法规规定的权利和义务

如旅行社有权自主经营旅游业务，有接受旅游行政管理部门管理的义务，这些权利和义务都是《旅行社条例》等法律法规确定的。

3. 旅游法律关系受国家强制力保护

国家运用法律的手段，确认和维护旅游权利和义务关系，支持和保证权利、义务人权利的实现，义务的履行，对不履行义务和侵犯他人合法权利的行为给予制裁。例如，旅游经营单位不按合同约定提供服务，就要受到相关法律法规的制裁。

二、旅游法律关系的构成要素

法律关系的构成要素是指结成当事人之间权利和义务关系的必要条件。这个条

件就是法律关系的主体、客体和内容，它被称为是构成法律关系的“三要素学说”。这个学说成了构成任何法律关系的“公理”。旅游法律关系也不例外，也是由主体、客体、内容三大要素构成。

(一) 旅游法律关系的主体

旅游法律关系的主体，是指参加旅游法律关系，拥有旅游权利并承担旅游义务的当事人。在旅游法律关系中，享受权利的一方称为权利主体，承担义务的一方称为义务主体。但在许多情况下，旅游法律关系中的双方当事人既享有旅游权利，同时又承担旅游义务。作为旅游法律关系主体，必须具有相应的主体资格，即必须具有权利能力和行为能力。

在我国，能够作为旅游法律关系的主体主要有：

- (1) 国家各级旅游行政管理机关；
- (2) 旅游者，包括国内旅游者和国际旅游者；
- (3) 旅游企业经营单位，包括旅行社、旅游饭店、旅游交通运输部门、旅游景区景点、旅游商店等；
- (4) 境外旅游组织；
- (5) 与旅游事业密切相关的政府管理部门，包括工商、公安、税务、海关、园林、文物等部门。

(二) 旅游法律关系的客体

旅游法律关系的客体，是指旅游法律关系主体间权利和义务所共同指向的事物。例如，古迹、寺庙等是仿古旅游法律关系的客体。在旅游法律关系中，如果只有主体和权利、义务，而无权利、义务所指向的具体事物，那么，作为旅游法律关系内容的权利义务就会落空，主体双方之间建立旅游法律关系就失去了意义。因此，旅游法律关系的客体，构成了旅游法律关系不可缺少的要素。根据我国旅游法律的规定，可以作为旅游法律关系的客体包括：

1. 物

物，是指在法律上具有一定经济价值，在法律关系中作为财产权利对象的一切有形物质财富。物是法律关系中最普遍的客体。作为旅游法律关系中的物，主要包括：各类旅游资源、各种旅游设施及旅游消费品等。

2. 行为

行为，是旅游法律关系主体所进行的有目的、有意识的活动，主要有服务行为和管理行为。例如，旅行社根据旅游合同向旅游者提供某一线路的旅游服务，就是以服务行为作为客体；又如旅游行政管理部门对旅游企业行使的管理活动，是以管理行为作为客体。

3. 科学技术成果