

参 编 徐 玲 赵忠奇 张 众



对外经济贸易大学出版社
University of International Business and Economics Press

新思维“十二五”全国高职高专系列规划教材

旅 游 法 规

主 编	胡红林	王中雨
副主编	陈胜花	连建功
参 编	徐 玲	赵忠奇
	张 众	

对外经济贸易大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

旅游法规/胡红林,王中雨主编. —北京:对外经济贸易大学出版社,2009

(新思维“十二五”全国高职高专系列规划教材)

ISBN 978-7-81134-536-0

I. 旅… II. ①胡…②王… 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 (2009) 第 113642 号

© 2009 年 对外经济贸易大学出版社出版发行

版权所有 翻印必究

旅 游 法 规

胡红林 王中雨 主编

责任编辑:匡卫平 赵 昕

对外经济贸易大学出版社

北京市朝阳区惠新东街 10 号 邮政编码:100029

邮购电话:010-64492338 发行部电话:010-64492342

网址: <http://www.uibep.com> E-mail: uibep@126.com

北京市山华苑印刷有限责任公司印装 新华书店北京发行所发行

成品尺寸:185mm×260mm 16.75 印张 419 千字

2009 年 9 月北京第 1 版 2009 年 9 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-81134-536-0

印数:0 001-3 000 册 定价:26.00 元

前 言

《旅游法规》是新世纪高职高专编审委员会组织编写的旅游与酒店类课程规划教材之一。

本教材是由一批从事旅游高职高专教育的一线优秀骨干教师，结合旅游高职高专教育的特点精心组织编写的。全书共十五章，每章前都有学习目标，介绍本章的学习目的和主要内容，每章中间穿插有知识阅读，便于学生对主要内容的理解。每章后都有案例分析和复习思考题，便于学生的课后思考和延伸学习。

本教材具有以下特点：

1. 内容新颖，贴近教学，贴近社会需要。本书以我国政府制定的旅游法规和相关法律为蓝本，采用旅游业的最新案例和观点，博采众家之长，突出时代精神，便于学生理解和识记。

2. 理论知识够用，简单明了。本教材严格按照高职高专教育的教学和改革需要，结合旅游业的生产实际，对旅游法规及相关法律进行阐述。

3. 坚持理论联系实际，致力于培养学生认识问题、分析问题和解决问题的能力，以案例说法，以知识阅读为补充，贯穿全书始终，由此及彼，由浅入深，既说明道理，又意味深长，具有较强的可读性。

《旅游法规》由胡红林、王中雨主编，陈胜花、连建功任副主编，徐玲、赵忠奇、张众参与了部分章节的编写。本书具体分工如下：胡红林为第一章、第十三章；王中雨为第二章、第五章、第六章、第七章；连建功为第三章、第八章、第十四章，赵忠奇为第七章，张众为第十二章；陈胜花为第四章、第十一章、第十五章；徐玲为第九章、第十章。最后由胡红林、王中雨统稿定稿。

本教材在编写过程中，得到了学校领导、旅游同行和出版社的大力支持和悉心指导，在此表示感谢。同时我们采用了学界同仁的一些新的成果，在此不一一列举，一并表示感谢。

编者

目 录

第一章 旅游法概述	(1)
第一节 旅游法的产生及调整对象	(1)
第二节 我国的旅游立法	(8)
第三节 旅游法律关系	(13)
第四节 旅游法律责任	(15)
第二章 合同法律制度	(19)
第一节 合同法概述	(19)
第二节 合同的订立	(22)
第三节 合同的效力	(30)
第四节 合同的履行	(34)
第五节 合同的变更、转让与终止	(37)
第六节 违约责任	(43)
第三章 劳动合同法律制度	(48)
第一节 劳动合同及其法律制度	(48)
第二节 《劳动合同法》相关规定	(51)
第三节 《劳动合同法》对旅游业的影响	(59)
第四章 消费者权益保护法律制度	(66)
第一节 消费者权益保护法律制度概述	(66)
第二节 消费者的权利与经营者的义务	(67)
第三节 消费者合法权益的保护	(70)
第五章 旅行社管理法规制度	(76)
第一节 旅行社概述	(76)
第二节 旅行社的设立和经营	(78)
第三节 旅行社质量保证金制度	(82)
第四节 旅行社的权利和义务	(85)

第六章 导游人员管理法规制度	(92)
第一节 导游人员管理概述	(92)
第二节 导游人员的权利和义务	(97)
第三节 导游人员的管理	(102)
第七章 旅游资源保护法律制度	(109)
第一节 旅游资源保护法律概述	(109)
第二节 自然资源的法律保护	(113)
第三节 人文资源的法律保护	(122)
第四节 旅游区(点)质量等级的划分与评定	(127)
第八章 旅游饭店管理法规制度	(134)
第一节 旅游饭店管理法规概述	(134)
第二节 旅游饭店的权利和义务	(137)
第三节 旅游饭店星级评审制度	(142)
第四节 中国旅游饭店行业规范	(146)
第九章 旅游交通管理法规制度	(152)
第一节 旅游交通运输法规概述	(152)
第二节 承运人与旅客的权利和义务	(157)
第三节 旅游交通运输中的法律责任	(161)
第十章 旅游出入境管理法规制度	(166)
第一节 中国公民出入境管理制度	(166)
第二节 外国人入出境管理制度	(170)
第十一章 旅游安全和保险管理法律制度	(179)
第一节 旅游安全管理概述	(179)
第二节 旅游安全事故及处理	(181)
第三节 旅游安全管理的几个具体规定	(184)
第四节 旅游保险概述	(187)
第五节 旅游意外保险和旅游意外保险合同	(189)
第六节 旅行社责任保险与旅行社责任保险合同	(190)
第十二章 旅游食品安全管理法规制度	(196)
第一节 食品与食品安全	(197)
第二节 食品安全管理制度	(200)
第三节 食品安全事故处理和法律责任	(204)

第十三章 文化娱乐法规制度	(211)
第一节 文化市场及其管理	(211)
第二节 娱乐场所法律制度	(215)
第三节 文化娱乐市场特殊管理法律制度	(219)
第十四章 会展节事活动管理法规制度	(231)
第一节 会展节事概述	(231)
第二节 会展活动管理法规	(237)
第三节 大型群众性活动安全管理规定	(240)
第十五章 旅游纠纷处理法律制度	(245)
第一节 旅游纠纷处理概述	(245)
第二节 旅游投诉	(249)

第一章 旅游法概述

本章学习要点

通过本章的学习，了解旅游法的概念、构成及国内外旅游立法体制的概况；掌握旅游法的概念、调整对象；重点理解旅游法律关系的构成要素、运行程序、保护措施及旅游活动参与者的相关权利与义务；熟悉旅游责任的概念、种类及构成。

关键词

法律责任 刑事责任 民事责任和行政责任 旅游法 旅游立法 旅游法律关系 旅游法律责任

第一节 旅游法的产生及其调整对象

“旅游法”这个概念自20世纪50年代末60年代初诞生以来，随着旅游业的发展，一些国家逐渐认识到旅游立法的必要性和重要性，相继颁布了一些旅游法律、法规。从而产生了一个新的部门法律——旅游法。它以旅游中形成的各种社会关系为调整对象，对保护和促进旅游业的发展起到了积极的推动作用。我国从20世纪80年代末开始颁布部分旅游法律与法规，对旅游法的研究是从90年代初开始，随着研究的深入，旅游法律和法规对保护和促进旅游业健康发展的推动作用日显强劲。

一、旅游业的发展和旅游法的产生

旅游活动古已有之。在中国古代和欧洲中世纪，旅游不仅是王公贵族、文人墨客的消遣娱乐方式，而且往往同有志之士的探险、考察活动相伴随。比如，北魏地理学家郦道元、明地理学家徐霞客，意大利著名旅行家马可·波罗，他们不仅是著名的旅行家，而且还留下了游记等著作。但是由于古代和中世纪的旅游活动的个别和分散，始终没有形成、也不可能形成一个产业门类。到了近代，随着资本主义生产关系的确立和工业革命的兴起，使世界范围内的经济和社会结构发生了深刻的变化。社会财富的增加，交通状况的改善，为旅游业的形成提供了前提条件。同时，在工业化大生产的条件下，人们的生活节奏加快，心理压力增

加,产生了外出旅游的心理需求。于是,一个新的经济领域——旅游业便于19世纪在西方应运而生。第二次世界大战结束以后,由于全球局势的相对稳定,社会经济的持续发展,旅游业已从组织单一的观光活动发展成为一种经济活动,对全球的经济和社会生活产生了深刻的影响。

(一) 旅游业已经真正形成了一个产业门类

旅游业具有创汇率高、投资回报高、提供就业机会多等特点,因此,当今世界无论是发达国家还是发展中国家都致力于发展旅游业,旅游业被誉为“朝阳产业”或“无烟工业”,其发展速度居其他产业之上。据统计,到1992年,旅游业已成为世界第一大产业,该年度国际旅游和各国国内旅游总收入接近3 500亿美元;1992年国际旅游业提供了1.27亿个工作岗位,旅游业不仅促进了各国经济的增长,缓解了就业矛盾,而且带动了相关产业的发展。改革开放以来,我国旅游业的发展速度位于世界各国前列,旅游业已经成为国民经济新的增长点。2006年,我国的国际旅游外汇收入为339.49亿美元;国内旅游收入为6 230亿元人民币,国际国内旅游总收入为8 935亿元人民币,旅游收入占国民生产总值的5%左右,旅游业已经成为我国的一个重要产业。由于和平与发展已成为当今世界发展的主流,在世界经济的未来发展中,旅游业仍将成为最具潜力的经济增长点。

(二) 旅游已经成为人们广泛参与的社会活动

由于社会物质财富的增长,人们的收入除了维持生计以外,可供自由支配的部分越来越多。加之各国国内和国际交通、通信的日益发达,旅游从少数人的消遣活动发展成为公众广泛参与的社会文化活动。据估计,西欧各国每年约有1/3的人出境旅游,美国每年出境旅游的人数超过2 000万人次,日本1990年出境旅游的人数突破1 000万人次;即使在发展中国家,也有相当一部分人具备了支付旅游费用的能力。2006年,我国的入境旅游达到了1.24亿人次,出境旅游达到3 400多万人次。另一方面,各国公民在其国内的旅游人数越来越多。2006年,我国的国内旅游达到了13.94亿人次。由于旅游活动的广泛开展,丰富了人们的精神文化生活,提高了人们的素质,增进了不同地区人民的互相了解和友谊,促进了不同国家、不同地区之间的文化交流。

(三) 旅游发展也给社会带来了一些消极因素

在现代旅游业的发展过程中,由于旅游规模和范围的不断扩大,旅游内容的增加,旅游方式的改变,产生了一系列错综复杂的社会关系。诸如:旅游者和旅游经营者之间的相互关系,旅游经营者之间的相互关系,旅游活动与生态平衡和环境保护之间的关系,旅游业的发展与政治、经济、文化生活之间的关系,国际旅游业发展的协作与竞争,等等。同时,旅游业的发展也给社会带来了一些消极的因素,例如,因旅游资源开发利用中的失误所造成的环境污染、生态失衡、重复建设等;旅游业中的消极腐败现象助长了社会的不良风气;由于殖民主义、种族主义的影响,西方游客不尊重接待国(往往是第三世界国家)的风俗习惯,引起激烈的主客冲突;各国国内和国际旅游业的无序竞争,不仅影响了旅游业的声誉,而且造成了社会财富的极大浪费,等等。为了调整旅游活动中形成的复杂的社会关系,保护旅游业的健康发展,抑制旅游业发展过程中产生的消极因素,解决旅游业发展过程中的遇到的矛

盾和问题,不少国家的政府逐步认识到了用法律手段规范旅游业发展的必要性以及调整由于旅游活动而产生的复杂社会关系的紧迫性和重要性。可以说,旅游立法是旅游业发展的客观要求。

20 世纪五六十年代,“旅游法”的概念伴随着旅游业的发展被正式提出。一些旅游业发达、法制比较健全的国家,由于认识到旅游立法的重要性和紧迫性,在促进旅游业发展、规范和管理旅游企业行为、保护旅游者合法权益、保护旅游资源等方面制定了专门的旅游法规。

综上所述,旅游法是现代旅游业发展的必然产物,是调整在旅游活动中所产生的各种社会关系的主要法律依据,它对于保护旅游业的健康发展发挥了重要作用。

二、法的基本知识

(一) 法的概念

“法”和广义的法律有同样的含义。法是由国家制定或认可,并以国家强制力保障其实施的行为规范的总和。与最广义的“法律”通用,其包括宪法、法律(狭义)、行政法规、规章、判例、惯例、习惯法等各种成文法和不成文法。是上层建筑的重要组成部分,是国家统治阶级意志的体现。

(二) 法的基本知识

法既然是行为规范的总和,当然就具有一般社会规范具有的规范性、概括性、预测性等特征。而法作为特殊的社会规范,还同时具有以下几方面的基本特征:

1. 法是调整人们行为的特殊社会规范

法的规范性是指法为人们提供一定的模式、标准和方向。人们的行为规则基本分为两类,一类是调整人与人之间关系的社会规范,包括法律规范、道德规范、宗教规范、礼仪习惯等。另一类是调整人与自然关系的技术规范,是人们关于如何运用自然力的行为规则。法律规范作为社会规范的特殊性在于它是统治阶级用来调整人与人关系的调整器,它是调整统治阶级与被统治阶级之间、国家与公民之间、公民相互之间关系的特殊行为规则,这是一种特殊的行为规则实践及社会特有的社会现象。法律对人们行为的调整是有利于统治阶级维护社会秩序的手段。

2. 法是由国家制定或认可的并具有普遍约束力的行为规范

法由国家制定或认可,表明法是以国家意志表现出来的,具有国家意志的属性。这是法有别于其他种种规范的重要特性之一。其他的社会规范,如宗教的、道德的以及社团章程等均不具备国家意志的属性。统治阶级的意志一经上升为国家意志就具有普遍的有效性。国家制定或认可的法,在该国权力管辖范畴内要求一律遵行,具有普遍约束力。法的这种权威性来自国家权力,其国家意志性意味着法的极大权威和神圣尊严。

3. 法通过规定人们的权利义务调整社会关系

法通过明确规定人们在一定社会关系中的权利和义务,以此来调整人们的关系。这显示了法律调整的特殊方式和范围。法律调整的方式一般采用权利、义务规范,如允许人们作出

某种行为,是指人们享有法律上的权利;禁止或规定必须做的行为,是指人们应承担的法律上的义务。法律作为特殊的行为规则,调整的是人们的权利、义务关系,如《中华人民共和国宪法》规定国家机关的职权和公民权利义务等,旅游法等则从某个方面规定人们参加社会关系的权利和义务。

4. 法由国家强制力保障实施

法的实施一般具有法定程序,以国家强制力作保障。任何社会规范都具有一定强制性,但不同的社会规范,其强制的性质、范围、程度和实现的方式不同。但是以国家强制力来保障法的实现,则是法律独有的重要特征。法律上权利义务的实现,没有强制将失去保障,强制手段是执法的后盾。国家政权是法存在和运行的前提和基础,国家的司法活动或执法活动离不开强制和制裁。法的强制性质是由法的国家意志性质决定的,所以,强制和制裁必须由专门机关依照法定程序进行。

(三) 法律责任

1. 法律责任的概念

法律责任的概念有广义与狭义之分。从广义上说,法律责任是指任何组织和个人都有遵守法律的义务,都应自觉地维护法律的尊严。从狭义上讲,法律责任是指违法人对自己的违法行为所应承担的那种带有强制性的法律上的责任。司法上通常对法律责任作狭义解释,我们在这里也使用了狭义上的“法律责任”这一概念。

法律责任的概念包含以下几方面内容:第一,法律责任是由违法行为引起的,两者之间存在着因果关系;第二,国家对违法者的否定反应,是对有过失的专门的国家机关予以认定和追究;第三,承担法律责任的主体是一切违法者,包括公民、法人、国家机关、公务人员和国家等;第四,法律责任的内容是违法者必须承担的具有强制性的法律上的义务。

法律责任与其他社会责任如政治责任、道义责任等相比较,具有自身的特点:在法律上有明确、具体的要求和规定;由国家强制力保证其执行;由国家授权机关依法追究制裁,其他组织和个人无权行使这项权力。

法律责任一般分为刑事责任、民事责任和行政责任。

2. 刑事责任

(1) 刑事责任的概念

刑事责任是指犯罪主体由于其行为触犯刑法,构成犯罪而导致受刑法处罚的责任。与其他法律责任相比较,刑事责任具有严厉性的特点。由于刑事违法行为的性质和其所造成的严重危害性,决定了刑事责任在各种法律责任中是最严重的责任。在现代,刑事责任是严格的个人责任。

(2) 追究刑事犯罪客体是指为刑法所保护,而为犯罪行为所侵犯的社会关系。例如非法拘禁罪的犯罪客体是他人的人身自由权,盗窃罪的犯罪客体是他人的财产所有权等。

① 犯罪的客观方面

犯罪的客观方面是指犯罪活动的客观外在表现。表明犯罪活动的客观外在表现的事实有危害行为,危害结果,犯罪的时间、地点、方法等。危害行为是任何犯罪构成必须具备的必要条件,其他都是犯罪构成的选择要件。因而,犯罪的客观方面主要是指危害行为和危害结果。

② 犯罪主体

犯罪主体是指实施犯罪行为，对自己的罪行依法应负刑事责任的人。根据我国刑法的规定，犯罪主体必须具备以下条件：第一，犯罪主体是实施犯罪行为的人，不曾实施犯罪行为的人，不能成为犯罪主体。第二，自然人作为犯罪主体必须是达到刑事责任年龄，即未满14岁的人，完全不负刑事责任；已满14岁不满16岁的人只对几种严重的犯罪负刑事责任；已满18岁的人，应负全部刑事责任。第三，自然人作为犯罪主体必须具有刑事责任能力，即具有辨认和控制其行为的能力，如精神病人即是无刑事责任能力人。

③ 犯罪的主观方面

犯罪的主观方面是指犯罪主体对其行为可能引起的危害社会的结果的心理状态，通常指犯罪的故意或过失，在某些犯罪中还包括犯罪目的。

我国《刑法》规定：“明知自己的行为会发生危害社会的结果，并且希望或放任这种结果发生因而构成犯罪的，是故意犯罪。”“应当预见自己的行为可能发生危害社会的结果，因为疏忽大意而没有预见，或者已经预见而轻信能够避免，以致发生这种结果的，是过失犯罪。”

某种行为同时具备上述犯罪客体、犯罪客观方面、犯罪主体、犯罪主观方面四个要件时，即可认定其构成犯罪，可依法追究行为人的刑事责任。

(3) 承担刑事责任的方式

在我国，行为人承担刑事责任的方式是依据《刑法》的规定对行为人处以刑罚。我国刑罚分为主刑和附加刑两大类。

① 主刑

主刑是指对犯罪分子适用的主要刑罚方法。主刑只能独立适用，不能附加适用。我国的主刑有五种：管制、拘役、有期徒刑、无期徒刑、死刑。

② 附加刑

附加刑是指既能附加于主刑适用也能独立适用的刑罚方法。在附加适用时，可以同时判处和执行不止一种的附加刑。我国的附加刑有三种，即罚金、剥夺政治权利、没收财产。

3. 民事责任

(1) 民事责任的概念

在民事活动中，因从事不法行为，或者不履行合同义务，从而侵犯了对方的或者使对方的民事权利得不到实现，依法应承担的法律责任，称为民事责任。

与其他法律责任相比较，民事责任具有自身的特点：第一，民事责任是违反民事法律规范所应承担的法律责任；第二，它是违约或违法行为人对受害人承担的一种法律；第三，它主要是一种财产责任；第四，它的责任范围与所造成的损失或损害的大小相适应，一般具有补偿和恢复原状的性质。

按民事责任产生的不同原因，可将其分为侵权责任、违约责任和因违法行为而承担的补偿责任。民事责任的主体可以是自然人、法人、国家。无论在古代还是现代，民事责任都是可以连带给相关人，或由相关人负替代责任。

(2) 追究民事责任的要件

① 行为的违法性。这是使侵权行为人承担民事责任的先决条件。在一般情况下，如果行为不违法，即无民事责任可言，但法律有特别规定的除外。

② 有损害事实的存在。损害事实包括物质损害和精神损害。如果侵权行为人的行为并未给他人造成物质损害或精神损害的结果，就没有承担民事责任之必要。

③ 侵权行为与损害事实之间有因果关系。这是指损害事实的发生，确实是由于侵权行为所造成，就是说，这种侵权行为是造成该项损害的原因，而该项损害则是这种侵权行为的结果。

④ 行为人有过错。这是指行为人的不法行为存在故意或过失。

(3) 承担民事责任的方式

根据我国《民法通则》的规定，承担民事责任的方式主要有：停止侵害；排除妨碍；返还财产；恢复原状；消除影响；恢复名誉；赔礼道歉；赔偿损失等。上述各种方式，既可单独适用，也可合并适用。特别是因为侵权而致人损害时，在责令行为人承担其他民事责任的同时，均可请求赔偿损失。

4. 行政责任

(1) 行政责任的概念

行政责任是指因行政违法行为而承担的法律责任。行政责任可以分为违法行政责任和行政违法责任。违法行政责任是指行政机关及其公职人员在行政管理、行政给付行为中滥用职权和违法失职等行为而导致的行政责任。行政违法责任是行政主体因为行政管理行为违反行政管理法规而承担的法律责任。

(2) 承担行政责任的方式

① 行政处分

行政处分是国家机关、企事业单位对有违纪行为未构成犯罪的，或者构成犯罪的但是一经发布追究刑事责任的公务员或其他人员给予的行政惩戒。

② 行政处罚

行政处罚是由国家行政机关给予有违反行政法规行为的公民、法人或其他组织制裁的具体行政行为。目前我国法律规定的有关行政处罚的种类主要有：警告；罚款；拘留；没收财物和非法所得；暂扣或者吊销营业执照、暂扣或者吊销许可证；责令停产、停业；以及法律、行政法规规定的其他行政处罚。如：责令禁止生产经营的产品；责令限期改正；责令限期治理；通报；停发许可证；扣留职务证书；撤销商标；销毁禁止生产、经营的食品、食品添加剂等等。

执行行政处罚的机关依照行政法规的规定，有的由公安机关行使，有的由工商行政管理机关、旅游行政管理机关、物价管理机关等行使。

③ 劳动教养

劳动教养是行政制裁中最严厉的一种，是国家对违反行政法规、危害社会秩序和他人人身安全尚未够刑事处罚的人实施的一种行政惩罚措施，其特征是实行强制性的劳动改造与教育。劳动教养既然是一种强制性的教育改造措施，就需要对劳教人员实行严格的管理和纪律约束。劳教对象如果违反纪律应给予处分，如有犯罪行为应依法制裁。劳动教养的期限为1年到3年，必要时可延长1年。在劳动教养期间，发给适当的工资。劳动教养人员解除劳动教养后，就业、上学不受歧视。

三、旅游法的概念和调整对象

(一) 旅游法的概念

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合。

旅游法的概念有广义和狭义之分。广义的旅游法是一个法律规范体系，它是由国家制定或认可的调整旅游活动中所产生的各种社会关系的法律规范的总合。就我国的情况而言，广义的旅游法应当包括：全国人民代表大会及其常委会制定的旅游法律；国务院制定的旅游行政法规；国家旅游行政主管部门制定的部门规章；地方旅游法规以及我国政府缔结、承认的国际旅游公约和规章。狭义的旅游法是指旅游基本法，即规定一个国家发展旅游事业的根本宗旨、根本原则和旅游活动各主体根本权利义务关系的相关法律。我国的旅游基本法由全国人民代表大会及其常务委员会负责制定并颁布实施。

(二) 我国旅游法规所调整的主要社会关系

旅游法调整的主要是在旅游活动中形成的体现旅游活动特点的社会关系。在旅游业中，需要由法律调整的特定的社会关系有：

1. 国家旅游行政管理机关与旅游经营者之间的关系

这是一种纵向的法律关系。国家旅游行政管理机关除了制定、贯彻旅游业发展的方针、政策之外，对旅游经营者的经营活动负有监督、管理的责任，这同旅游经营者之间的关系主要表现在领导与被领导、管理与被管理、监督与被监督的关系。前者主要表现为权力的行使，后者主要表现为义务的履行，双方的主要地位不是平等的。

2. 国家行政管理部门之间的关系

这是一种横向的法律关系。旅游业是综合性的服务行业，规范和促进旅游业的发展，需要协调不同行政管理部门的关系，如旅游、工商、建设、林业、水利、文物、卫生、税务等国家行政管理部门之间在旅游市场管理过程中，明确各自管理职能而产生的社会关系。

3. 旅游经营者相互之间、旅游经营者与相关部门之间的关系

这是一种横向的法律关系。旅游活动的完成需要不同的旅游经营者之间的相互合作，旅行社、民航、铁路、公路、水运、酒店、餐饮、景区景点、购物商店、娱乐场所等旅游经营者，它们之间的法律地位是平等的，主体间的关系一般应以合同的形式加以确立，各主体在履行义务的同时享有相应的权利，或者说，在享有权利的同时，承担相应的义务。

4. 旅游经营者与旅游者之间的关系

这是一种横向的法律关系。旅游者在旅游活动中接受不同旅游经营者提供的各项服务，就与它们之间产生权利与义务关系，这是旅游法调整的重要内容。

5. 旅游企业内部的关系

这是一种综合的法律关系，包括企业决策机构与执行机构之间的关系，执行机构相互之间的关系，监督机构与其他机构之间的关系，职工和企业之间的关系等。

6. 外国旅游经营者、旅游者进入我国旅游市场所产生的关系

这是一种具有涉外因素的法律关系。这种法律关系主要包括外国旅游经营者、旅游者在

中国的法律地位，中国旅游经营者与外国旅游经营者之间的，中外合资、合作旅游企业中的中外各方合作经营关系，外商独资旅游企业与中国政府之间的关系等。这些法律关系中除了涉及我国政府参加的国际旅游公约以及国际惯例以外，都应由我国法律进行调整。

（三）我国现行旅游法规的主要内容

我国现行旅游法规和与旅游相关的法规主要有：

（1）旅游资源开发、利用和保护方面的法规，如《中华人民共和国文物保护法》、《风景名胜区条例》、《中华人民共和国自然保护区条例》等。

（2）旅游行业和企业经营方面的法规，如《中华人民共和国食品卫生法》、《旅游行业管理条例》、《导游人员管理条例》、《旅游饭店星级的划分与评定》等。

（3）旅游交通运输方面的法规，如《中华人民共和国铁路法》、《中华人民共和国公路法》、《中华人民共和国民用航空法》、《中国民航旅客、行李国际运输规则》、《铁路旅客运输损害赔偿规定》等。

（4）旅游者权益保护方面的法规，如《中华人民共和国消费者权益保护法》、《旅游投诉暂行规定》等。

（5）旅游市场管理方面的法规，如《中华人民共和国反不正当竞争法》、《中华人民共和国广告法》、《中华人民共和国出国旅游管理办法》等。

第二节 我国的旅游立法

一、旅游立法简介

（一）旅游立法的概念和范围

“立法”又称法的制定，是指国家立法机关通过一定程序制定、修改、废止法律规范的活动。旅游立法是由国家立法机关制定、修改、废止法律规范的活动，是国家加强对旅游事业管理的手段。

旅游立法就其范围而言，不仅包含旅游基本法，而且涉及调整旅游社会关系的一系列法律、法规；它不仅是法、法规的制定活动，而且包含对原有法规进行修改和废止的活动。

（二）旅游立法机关和旅游法规的效力

我国旅游立法机关是多层次的，主要包括：

1. 全国人民代表大会及其常务委员会

它根据《宪法》规定行使国家立法权，是专门的国家立法机关。只有全国人大及其常委会才有权制定法律。旅游基本法应当由全国人民代表大会及其常务委员会制定。

2. 国务院

根据《宪法》规定，国务院有权根据宪法和法律制定旅游行政法规，发布有关决定和

命令。国务院所发布的决定和命令属于规范性文件的，同样具有行政法规的效力。

3. 国务院旅游行政主管部门

根据法律规定，国务院旅游行政主管部门可以在本部门的权限内，发布命令、指示和规章。

4. 地方国家机关

根据《宪法》和有关规定，省、自治区、直辖市以及省级人民政府所在地的市和经国务院批准的较大市的人民代表大会及其常务委员会，在不与宪法、法律、行政法规相抵触的情况下，有权制定地方旅游法规，在本地区实施。

5. 民族自治地方的国家权力机关

根据《宪法》规定，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特点，制定自治条例和单行条例，因而民族自治地方的国家权力机关可以制定有关旅游方面的单行条例。

除上述立法机关外，香港特别行政区和澳门特别行政区还享有单独的立法权。

由于旅游立法机关层次的不同，它们所制定的法律规范的效力也是不同的。在我国，旅游法律规范同其他法律规范一样，其法律效力由高到低依次为《宪法》《基本法》《旅游行政法规》《地方性旅游法规》。

（三）旅游立法的作用

1. 通过立法对旅游事业的发展进行宏观调控

国家通过制定旅游法规，确定旅游业发展的基本原则、基本方针和产业政策，对旅游业进行有效的宏观调控，将旅游业纳入整个社会 and 经济发展之中，使旅游业的发展能够起到促进社会和经济发展的作用。

2. 明确参与旅游活动各主体的权利和义务，保护其合法权益

旅游法律规范把旅游法律关系中各主体的权利和义务固定下来，使其在法律规定的范围内行使权利，履行义务，取得合法的利益。当其合法权益受到侵害时，可以请求法律保护并获得赔偿。

3. 规范和引导旅游活动行为

旅游法律规范为旅游法律关系中各主体的行为提供了模式和判断标准。其合法有效的行为将受到保护，违法无效的行为则不受法律保护，造成法律后果的要承担法律责任。可见，旅游法律规范的制定和实施，对参与法律关系的各主体无疑起到了规范、引导、教育和警示的作用。

4. 为旅游业的发展提供了法律保障

旅游法规明确了旅游活动主体的权利、义务、责任和行为规范，对旅游活动中的各种社会关系起到了恰当合理的调整作用，维护旅游业发展的正常秩序，为旅游业的发展奠定了法律基础，提供了法律保障。

5. 产生了新的部门法，丰富了国家的法律体系

部门法又称法律部门，它是对国家现行法律规范按其所调整的社会关系及与之相适应的调整方法的不同所做的一个分类，视同法律规范的总和。旅游社会关系虽然有许多可以分别纳入民事法律关系和行政法律关系的范畴，但由于旅游活动的特殊性，又使得它和一般的民

事、经济和行政法律关系有所区别。因此，通过旅游立法建立起来的法律规范在事实上形成了一个独立的法律部门，丰富了各国的法律体系。

二、我国的旅游立法

1978年党的十一届三中全会以后，我国确立了改革开放政策，旅游业得到了突飞猛进的发展，旅游立法就是在这样的历史条件下开始的。此时国家大力倡导发扬社会主义民主，健全社会主义法制，提出了有法可依、有法必依、执法必严、违法必究的社会主义法制建设的基本方针，这一方针成为旅游立法的根本指南。

（一）我国旅游立法的基础

我国旅游立法也同其他部门立法一样，必须有坚实的社会经济基础、政策基础和法律基础。

1. 社会经济基础

历史唯物主义认为，法作为阶级社会上层建筑的一部分，归根结底是由一定的社会经济基础所决定的。我国旅游业的发展是我国旅游立法的社会经济基础。新中国的旅游业在新中国成立之后就开始起步了，但直到“文革”前其发展仍相当缓慢。在这段时间里，旅游部门的接待对象主要是港澳同胞、海外侨胞以及苏联、东欧等社会主义国家的游客。旅游业并没有形成产业化和市场化。党的十一届三中全会以后，旅游业得到了突飞猛进的发展。1996年，国务院正式决定把旅游业纳入国民经济和社会发展规划，旅游业正式成为一门新兴的产业。在1998年11月召开的中央经济工作会议上，中共中央作出了把旅游业列为国民经济新的增长点的决策，为旅游业在新世纪的发展创造了重要的发展机遇。我国旅游业收入占全国GDP的比例，自2000年起已经连续多年在5%以上。在旅游发展的同时，旅行社、旅游景区、旅游饭店、旅游交通事业也得到了迅速发展。以旅游活动为主线，产生了新的社会关系，这种新的社会关系必须用法律手段来调整。这就使得旅游立法具备了坚实的社会经济基础。

2. 政策基础

在我国，党和国家的政策是重要的立法基础。一般来说，当某一新的社会关系出现时，并无与之相适应的现成法律，这时党和国家的政策可以暂时起到法的作用，它不仅可以成为人们的行为准则，而且还可以成为制定法律的指导并为制定法律积累经验。当某一项政策经过探索和试验，被认为是切实可行的时候，通过立法就可对整个社会产生普遍的约束力。党的十一届三中全会以后，党和国家出台了一系列的政策。1981年国务院作出了《关于加强旅游工作的决定》，1984年中共中央办公厅、国务院办公厅转发了国家旅游局《关于开创旅游工作新局面几个问题的报告》。从1984年起，国务院办公厅先后转发了国家旅游局《关于旅游体制改革的报告》、《关于加强旅游工作的十条意见》、《关于加强旅游行业管理若干问题的请示》等文件，明确了发展旅游业的方针、政策、领导体制、行业管理等重要问题。在1998年11月召开的中央经济工作会议上，中共中央作出了把旅游业列为国民经济新的增长点的重要决策。这些政策不仅对旅游立法工作具有重要指导意义，而且也为旅游立法奠定了政策基础。