



21世纪高等学校旅游管理专业(本科)教材



# 旅游法教程

TRAVEL AND TOURISM LAW

杨富斌◎主编

中国旅游出版社



21世纪高等学校旅游管理专业(本科)教材



# 旅游法教程

TRAVEL AND TOURISM LAW

杨富斌◎主编

中国旅游出版社

责任编辑：付 蓉  
装帧设计：鲁 筱  
责任印制：冯冬青

---

**图书在版编目 (CIP) 数据**

旅游法教程/杨富斌主编. —北京：中国旅游出版社, 2013. 7

21 世纪高等学校旅游管理本科专业教材  
ISBN 978 - 7 - 5032 - 4775 - 0

I. ①旅… II. ①杨… III. ①旅游业—法规—中国—高等学校—教材 IV. ①D922. 296

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 161557 号

---

书 名：旅游法教程

---

主 编：杨富斌

出版发行：中国旅游出版社

(北京建国门内大街甲 9 号 邮编：100005)

<http://www.cttp.net.cn> E-mail: [cttp@cna.gov.cn](mailto:cttp@cna.gov.cn)

发行部电话：010 - 85166507 85166517

排 版：北京纺印图文设计制作有限公司

经 销：全国各地新华书店

印 刷：河北省三河市灵山红旗印刷厂

版 次：2013 年 7 月第 1 版 2013 年 7 月第 1 次印刷

开 本：787 毫米 × 1092 毫米 1/16

印 张：16.25

字 数：310 千字

定 价：34.00 元

I S B N 978 - 7 - 5032 - 4775 - 0

---

版权所有 翻印必究

如发现质量问题，请直接与发行部联系调换

# 目 录

<b>第一章 旅游法概论</b> .....	( 1 )
第一节 旅游法的产生、发展及其社会作用 .....	( 1 )
第二节 我国旅游法概述 .....	( 8 )
第三节 学习和研究旅游法的目的与方法 .....	( 17 )
思考题 .....	( 19 )
<b>第二章 旅游者权益保护法律制度</b> .....	( 20 )
第一节 公民旅游权 .....	( 20 )
第二节 旅游者的概念及其法律地位 .....	( 23 )
第三节 旅游者合法权益的保护 .....	( 32 )
思考题 .....	( 38 )
<b>第三章 旅游促进法律制度</b> .....	( 39 )
第一节 旅游促进制度概述 .....	( 39 )
第二节 旅游综合协调机制 .....	( 40 )
第三节 旅游形象宣传制度 .....	( 44 )
第四节 旅游公共服务制度 .....	( 46 )
第五节 旅游基础设施相关制度 .....	( 52 )
第六节 旅游人才队伍建设制度 .....	( 54 )
思考题 .....	( 55 )

<b>第四章 旅游规划法律制度</b> .....	( 56 )
第一节 旅游规划的含义和体系 .....	( 56 )
第二节 旅游发展规划 .....	( 62 )
第三节 旅游功能区规划 .....	( 64 )
第四节 旅游资源管理制度 .....	( 67 )
思考题 .....	( 71 )
<b>第五章 旅行社法律制度</b> .....	( 72 )
第一节 旅行社概述 .....	( 72 )
第二节 旅行社的设立 .....	( 76 )
第三节 旅行社的经营管理制度 .....	( 79 )
思考题 .....	( 88 )
<b>第六章 导游与领队人员法律制度</b> .....	( 89 )
第一节 导游人员概述 .....	( 89 )
第二节 导游人员管理制度 .....	( 94 )
第三节 导游人员的权利和义务 .....	( 97 )
第四节 领队人员的管理制度 .....	( 108 )
思考题 .....	( 113 )
<b>第七章 旅游安全法律制度</b> .....	( 114 )
第一节 政府与旅游安全 .....	( 114 )
第二节 旅游经营者与旅游安全 .....	( 117 )
第三节 旅游者与旅游安全 .....	( 121 )
思考题 .....	( 124 )
<b>第八章 涉外旅游监管法律制度</b> .....	( 125 )
第一节 旅游者出入境监管 .....	( 125 )
第二节 旅游者出入境的权利和义务 .....	( 134 )
第三节 外国旅游者在华旅游管理制度 .....	( 136 )
第四节 出入境检查、检疫法律制度 .....	( 140 )

思考题·····	(143)
<b>第九章 旅游饭店法律制度</b> ·····	(144)
第一节 旅游饭店基本制度·····	(144)
第二节 旅游饭店标准化服务制度·····	(147)
第三节 旅游饭店监管制度·····	(150)
第四节 旅游饭店与旅客之间的权利义务关系·····	(152)
思考题·····	(159)
<b>第十章 旅游景区法律制度</b> ·····	(160)
第一节 旅游景区概述·····	(160)
第二节 旅游景区质量等级的划分与评定·····	(161)
第三节 旅游景区监管制度·····	(164)
第四节 旅游景区与游客之间的权利义务关系·····	(174)
思考题·····	(181)
<b>第十一章 旅游新业态法律制度</b> ·····	(182)
第一节 民俗和乡村旅游经营法律制度·····	(182)
第二节 高风险旅游监管法律制度·····	(185)
第三节 网络旅游经营监管法律制度·····	(189)
思考题·····	(196)
<b>第十二章 旅游经营法律制度</b> ·····	(197)
第一节 旅游经营的一般原则·····	(197)
第二节 旅游经营的具体规则·····	(200)
第三节 委托经营的连带责任·····	(205)
第四节 经营者的报告义务·····	(206)
思考题·····	(208)
<b>第十三章 旅游合同法律制度</b> ·····	(209)
第一节 旅游合同概述·····	(209)

第二节	旅游合同的订立与履行·····	(213)
第三节	旅游合同的效力·····	(221)
第四节	旅游合同的变更、转让与解除·····	(226)
第五节	旅游合同的违约责任·····	(230)
思考题	·····	(234)
<b>第十四章</b>	<b>旅游纠纷解决法律制度</b> ·····	<b>(235)</b>
第一节	旅游纠纷概述·····	(235)
第二节	旅游纠纷的协商与调解·····	(239)
第三节	旅游投诉及其解决方式·····	(242)
第四节	旅游纠纷的仲裁·····	(244)
第五节	旅游诉讼·····	(248)
思考题	·····	(252)
<b>参考文献</b>	·····	<b>(253)</b>
<b>后记</b>	·····	<b>(254)</b>

# 第一章

## 旅游法概论

旅游法是随着旅游市场经济和旅游法制的发展,于20世纪中叶在西方国家逐步发展起来的一项产业法。在我国,旅游法是从改革开放以来逐步发展起来的。随着我国社会主义法律体系的建立和逐步完善,直到2013年4月25日全国人大常委会通过并颁布《中华人民共和国旅游法》(以下简称《旅游法》),旅游法律体系在我国才真正地建立起来。任何国家和地区,要想保持旅游业持续健康发展,就必须建立和健全旅游法律制度,真正做到依法兴旅和依法治旅。

### 第一节 旅游法的产生、发展及其社会作用

要全面系统地学习和掌握旅游法,就必须首先了解旅游法的概念、特征及其社会作用,了解旅游法的产生、发展概况及其未来发展趋势。

#### 一、旅游法的概念、特征及其社会作用

##### (一) 旅游法的概念

旅游法的概念有广义和狭义之分。一般而言,广义的旅游法是指调整一个国家或地区旅游活动领域中发生的各种社会关系的法律规范的总称。就我国而言,广义的旅游法应当包括:全国人民代表大会及其常务委员会制定的同旅游有关的法律;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;地方性旅游法规以及我国政府缔结、承认的国际旅游公约和规章等。通常人们不加限制地使用“旅游法”概念时,大多是在这个意义上使用的。

狭义的旅游法概念则是指各国或各地区立法机构通过法定程序制定和实施的旅游法律制度,它通常规定了一个国家或地区发展旅游业的根本宗旨、基本原则和旅游活动各主体的权利和义务、旅游监管部门的职能等。各个国家和地区对狭义的旅游法的称呼并不相同,有的国家和地区称之为“旅游基本法”,如日本、巴西、墨



西哥等国；有的国家称之为“旅游促进法”，如美国等国；而有的国家则直接称之为“旅游法”，如中国大陆、意大利、西班牙、越南、老挝、柬埔寨等；也有的国家和地区称之为“旅游观光法”，如我国台湾地区，或“旅游振兴法”，如韩国等；法国则称其旅游法为“旅游法典”。

## （二）旅游法的特征

关于旅游法的特征，由于各国和各地区对旅游法概念的含义理解和解说不同，对旅游法特征的理解和概括也不尽相同。综合各国旅游法的总体情况，我国学者通常把旅游法的特征概括为如下几点：

（1）旅游法通常是一个国家或地区为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的法律。简言之，旅游法是保护旅游者和旅游经营者的合法权益，规范和发展旅游市场秩序的专门法或产业法。

（2）旅游法调整的对象是在旅游活动中形成的带有旅游特点或者体现旅游活动特点的社会关系。这些社会关系主要包括旅游者与旅游经营者之间的关系，不同的旅游经营者如旅行社与旅游辅助服务人（如景区、饭店、航空公司、铁路、公路等）等相互之间的关系，旅游者、旅游经营者与旅游监管部门之间的关系等。我国旅游法所调整的主要社会关系包括：国家旅游行政管理机关与旅游经营者之间的关系；旅游者与旅游经营者之间、旅游经营者与相关部门之间以及不同旅游经营者相互之间的关系；旅游企业内部的关系和具有涉外因素的法律关系。

（3）旅游法是带有强烈行政法特点的民事法律关系，同时，又涉及宪法、行政法、经济法、消费者权益保护法、劳动法、公司法和安全法等多种法律部门的综合法。因此，在通常的旅游综合立法体系中，往往涉及旅游者权利和义务的问题、旅游规划和促进的问题、旅游经营的相关问题、旅游服务合同的相关问题、旅游安全和旅游监管的相关问题，还有旅游救济和法律责任的相关问题。这样，旅游法的内容往往包含旅游资源保护、旅游发展规划、旅游综合协调机制、旅游市场规范和旅游纠纷解决等多方面的问题，同时还要特别注意旅游立法和执法同其他相关立法和执法的协调统一问题。

## （三）旅游法的社会作用

关于旅游法的社会作用，中外旅游法学者的认识也不尽相同。从总体上说，一个国家和地区的旅游法的建立和健全，对于促进各国、各地区和国际间的旅游活动持续健康发展具有极其重要的作用。概括地说，这些作用大体包括如下几点：

（1）通过制定和实施旅游法律制度，可以对旅游业的发展进行宏观规制与调控，可以促进旅游业的持续健康发展，进而促进整个国家、地区和整个人类社会旅

游业的发展,从而有利于促进社会和谐发展和国民健康、幸福生活质量的提高。任何国家和地区都可以通过制定和实施旅游法律制度和其他相关的规范性文件,确定该国家和地区旅游业发展的基本原则、基本方针和基本产业政策,对旅游业的经营活动和旅游者的旅游活动进行有效的宏观调控,从而把旅游业和旅游活动纳入整个社会和经济发展规划之中,使旅游业的发展能够发挥促进经济和社会发展的作用,促进国民生活质量和幸福指数逐步提高。就我国而言,制定和实施旅游法律制度,有利于我国社会主义市场经济的良性发展,有利于我国生产方式转型和发展模式的优化,有利于促进劳动力就业,有利于规范我国旅游市场秩序,促进旅游业持续健康发展,同时还有利于促进我国的国际交往,协调国内外关系,完善我国相关法律制度等。

(2) 通过制定和实施旅游法律制度,明确地确定旅游经营者和旅游者的权利、义务和责任,可以有效地保护和规范旅游经营者和旅游者的合法权益,对不法旅游经营者的经营活动、合法旅游经营者的不法经营活动、旅游者的旅游权利、休闲权利、旅游者的合法权益等进行明确的法律规范,从而可以对这些活动进行有效的法律保护,规范旅游监管者的监管行为和旅游经营者的经营行为,对旅游者合法合理的维权也有重要的规范作用,也有助于处理个别旅游者的非理性维权或所谓“过度维权”行为等,有利于旅游监管部门和司法机关依法调解、仲裁和通过司法程序解决旅游纠纷等。

(3) 通过制定和实施旅游法律制度,可以为一个国家和地区的旅游业发展创设良好的法律环境和社会秩序,把旅游业和旅游活动纳入正常的法治轨道。这样,既可以规范各种社会组织对公民旅游权的维护和职工旅游权、休闲权的行使,也可以保障旅游经营主体和旅游者在法律的范围內从事自己的活动,各享其权、各尽其责、各得其利,从而在根本上保证旅游活动的正常秩序,保障旅游资源的开发、利用、规划和保护有法可依,保障旅游安全、旅游救济和旅游监管有法可依,为旅游业的健康和可持续发展奠定良好的法律制度基础。

(4) 通过制定和实施旅游法律制度,可以促进一个国家和地区建立和健全自己的法律体系,形成比较完备的法律制度。世所公认,市场经济是法治经济,而完备的法治必须以完备的法制即法律制度为前提。在当今世界市场经济充分发展的大背景下,在经济全球化日益普遍化的今天,一个国家和地区是否有相对完善的法律制度,是衡量一个国家是否是现代法治国家的重要标志。到2010年年底,我国已经形成和建立相对完备的社会主义法律制度体系,而2013年4月25日通过和颁布、10月1日开始施行的《旅游法》无疑也是我国社会主义法律制度的有机组成部分。我们相信,随着我国旅游基本法的制定和实施,必将极大地促进我国社会主义法律制度的完善和发展,全面推动我国向社会主义法治国家迈进的步伐。同时,我国

《旅游法》的制定和实施也是对世界旅游法律制度的推动和贡献。

## 二、旅游法在我国产生及发展

### (一) 旅游法在我国产生及发展阶段

从世界范围来看，“旅游法”的概念产生于20世纪五六十年代。最早是在英美等旅游业相对发达、旅游法制观念较成熟的国家提出来的。我国旅游法制的发展，在改革开放之前近30年间基本上处于空白状态。只是随着我国改革开放和社会主义法制的发展，旅游法制建设工作才被逐渐地提到议事日程上来。

(1) 1978年至1989年是我国旅游法制建设的起步阶段。在这一阶段，我国旅游业开始作为一种产业逐步发展起来，国家着力从宏观调控的高度为旅游业的发展理顺关系，从各个具体环节对旅游业给予扶持，并随着社会主义法制建设的整体发展，而对旅游业逐步开始通过立法形式予以调整和监管。1985年，国务院制定和实施了《旅行社管理暂行条例》，这是我国第一个规范旅游业的单行法规，它的制定和颁布实施，标志着我国旅游法制建设开始起步并迈上一个新台阶。随后，国家旅游局通过对旅行社、旅游涉外饭店、导游人员、旅游价格和企业财务管理等基本环节实行规范管理，在旅游经营和监管实践中逐步摸索和形成了一套旅游行业的行政规章，并配合国家相继颁布实施的宪法及相关制度、行政法律制度、民事和商事法律制度、经济法律制度等，一直到制定和颁布《中华人民共和国旅游法》，逐步地在我国形成一套以宪法及相关制度为统领，以行政法律制度、民事和商事法律制度、经济法律制度、消费者权益保护法律制度和旅游法律制度以及地方旅游法规等为基本内容的、具有中国特色的旅游法制体系。

(2) 2010年11月1日最高人民法院制定和实施的《旅游案件司法解释》，是我国旅游法制建设发展历程中一个极其重要的里程碑。该《旅游案件司法解释》为我国目前通过司法途径解决旅游纠纷案件适用法律作出了明确规定，统一了我国各地司法机关旅游纠纷案件的判断尺度，因此非常有利于现阶段我国旅游法制和法治的统一。《旅游案件司法解释》在许多具体的旅游制度方面有所突破、有所创新，从司法层面对旅游者和旅游经营者合法权益的保护作出明确的规范。譬如，《旅游案件司法解释》第一次明确地以司法解释的形式，确认了旅游者和旅游经营者的平等保护原则；明确了在何种情况下，旅游者和旅游经营者不负赔偿责任，旅游经营者承担责任的范围、旅游纠纷中的第三人制度等。这些规定后来在某种程度上对《旅游法》的制定也有极其重要的影响，其中的相关规定吸收了《旅游案件司法解释》的思想。当然，在《旅游法》颁布之后，《旅游案件司法解释》应当服从上位法《旅游法》，而不是相反。

(3)《旅游法》的制定和实施,是我国旅游法制建设趋于成熟的标志,它使我国旅游法制建设真正进入一个全新的发展时期。早在改革开放之初,作为旅游法立法项目之一,曾经列入第七届全国人大常委会立法规划和国务院立法计划,国家旅游局会同有关部门起草了旅游法草案。但由于当时我国旅游业发展尚处于起步阶段,旅游市场很不成熟,旅游业中各种错综复杂的社会关系尚未生成和充分表现出来,有关方面和部门对旅游立法涉及的一些重要问题在认识上也不尽一致,因此,当时的旅游法草案最终未能提请全国人大审议。

第八届全国人民代表大会以来,社会上要求制定旅游法的呼声进一步高涨,全国人大代表也多次提出旅游法议案和建议,要求尽快制定我国的旅游法。2009年12月,全国人大财政经济委员会牵头组织国家发展改革委员会、国家旅游局等23个部委和有关专家成立了旅游法起草组。经过3年多的调研、反复研讨和起草、修改,并在广泛征求社会各界和专家学者的意见基础上,最终形成了中华人民共和国旅游法草案,于2012年3月14日由全国人大财政经济委员会第64次全体会议审议并通过,于2012年8月27日提交第十一届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议审议。最后,由第十二届全国人民代表大会常务委员会第二次会议于2013年4月25日通过,并予以公布,自2013年10月1日起在全国施行。

## (二) 我国旅游法立法的必要性

根据全国人大《关于〈中华人民共和国旅游(草案)〉的说明》,我国旅游法立法的必要性体现在如下几点:

(1) 制定旅游法是转变我国发展方式、促进劳动就业的迫切需要。旅游业已经成为我国国民经济的重要支柱产业,也是我国劳动密集型的现代服务业。旅游消费是最终消费和大众化消费。通过立法促进旅游业发展,可以有效地带动社会投资和居民最终消费,提高第三产业比重,推动我国经济结构战略性调整,实现科学发展,降低就业成本,扩大就业规模,优化就业结构,增加旅游接待地居民收入。

(2) 制定旅游法是规范旅游市场、促进旅游业持续健康发展的迫切需要。旅游业包括食、住、行、游、购、娱六大要素,涉及100多个行业,是综合性强、关联度高、产业链长的现代服务业,客观上需要综合规范。协调旅游管理与有关行业的关系是一项比较复杂、难度较大的工作。目前我国旅游市场不正当竞争问题比较严重,特别是愈演愈烈的“零负团费”经营模式、强迫或变相强迫旅游者购物或另行安排旅游项目、“黑社”和“黑导”经营模式等,严重地损害了旅游者和经营者的合法权益,迫切需要制定旅游法明确一些基本法律规范和旅游合同特殊规定,建立和改进旅游与相关行业管理的协调机制,为实现旅游业持续健康发展创造良好的法制环境。《旅游法》运用行政法、经济法和民事法的基本原则和手段,对旅游业发

展的重要领域进行规范，对于有效地打击违法行为、维护旅游者和经营者的合法权益，具有不可替代的作用。<sup>①</sup>

(3) 制定旅游法是提升法律层次、完善旅游法律制度的迫切需要。在旅游法出台之前，我国没有统一的旅游法，对旅游活动的规范主要依赖国务院制定的《旅行社条例》、《导游人员管理条例》、《中国公民出境旅游管理办法》等行政法规、31个省（区、市）制定的《旅游管理条例》或《旅游业条例》等地方性法规以及有关部门制定的旅游行政规章。由于缺少上位法的支持，这些法规规章不能规定一些基本民事制度和协调与相关法律的关系，难以适应旅游业跨地域、跨行业发展的需要。制定旅游法，提升法律层次，对完善我国旅游法律制度、促进旅游业持续健康发展意义重大。

(4) 制定旅游法是促进国际交往、协调国内外旅游法律制度的迫切需要。据不完全统计，目前世界上已经有 60 多个国家和地区制定和实施了旅游法律，世界旅游组织、欧盟也制定了相关旅游公约。随着我国境内居民出境旅游和境外居民入境旅游日趋频繁，国际交往日益增多，需要把一些通行的国际法规准则通过国内法加以确认，促进我国旅游法律制度与相关国家或地区旅游法律制度的衔接。

### 三、世界其他国家旅游法的产生和发展趋势

自 19 世纪 40 年代以来，旅行社开始在欧洲和北美出现，它标志着人类社会的旅游活动进入一个崭新阶段，现代旅游业由此产生。英国的托马斯·库克是公认的近代旅游业的创始人，是第一个真正意义上的旅行代理商。西方国家旅游法制的萌芽也由此起步。

但是，西方国家真正以国家名义制定旅游法还是很久以后才发生的事情。譬如，直到 1969 年，旅游业相对发达的英国政府才颁布并实施《旅游发展法》。该法主要规范了三方面的内容：①建立英国国家旅游局、英格兰旅游委员会、苏格兰旅游委员会及威尔士旅游委员会，负责促进招徕外国旅游者到英国旅游以及促进英国国内旅游业的发展。②规定从公共基金中拨出专款资助新旅馆建设以及现有旅馆的扩建、改建和条件改善。③旨在为旅馆以及其他以贸易或经营方式提供住宿设施的企业进行登记注册，为保证上述住宿企业向住宿者公布收费价目以及为其他有关目的作出各项规定。此后，英国陆续制定和颁布了一些相关的旅游法规，如 1985 年制定了《旅行批发商条例》、《旅行社代理人条例》等。

一向注重发展旅游业的美国，直到 1979 年才颁布实施《全国旅游政策法》。

<sup>①</sup> 参见 2013 年 5 月 16 日国务院副总理汪洋在贯彻实施《旅游法》电视电话会议上的讲话：《全面提高依法兴旅和依法治旅的水平》。http://www.gov.cn/ldhd/2013-05/16/content\_2404416.htm。

1979年5月8日,全美旅游政策法开始实施,其目的在于在联邦政府、州和地方政府以及其他有关公众和私人组织之间建立一种合作,采用一切可行的办法和手段,包括财政措施和技术手段,在美国全面推行旅游政策法。2010年3月,美国总统又签署并颁布实施了《美国旅游促进法》。该法规定了美国政府要创建旅游促进公司,这是由联邦、州和旅游产业代表所领导的非营利性公司,通过这个公司实施美国旅行与旅游咨询部的多项建议。同时,政府要按照规定给旅游业注入资金,扶持旅游业振兴。

而在大陆法系国家中,法国和日本的旅游法规体系相对而言比较完备,它们不仅制定了自己的旅游基本法(日本)或旅游法典(法国),并且这些法律与其他相关法律相互促进和配合,极大地促进了这些国家的旅游业持续健康发展。

法国旅游法典中详细规定了法国旅游业的一般组织、旅游活动与旅游职业的相关规定、旅游设施与治理的相关规定、旅游度假费用和旅游业税收的有关规定,尤其是其度假支票的有关规定,极大地促进了法国旅游业的健康持续发展。

早在1947年,日本政府就制定了《禁止垄断以及确保公平交易法》,用以规范包括旅游交易在内的所有交易活动;1948年日本政府颁布实施了《旅馆业法》,1952年日本实施了《旅行社法》,1959年又颁布实施了《国际旅游振兴会法》,1963年6月,日本制定了《旅游基本法》,以后隔几年就加以修改和完善。与此相配套,日本政府还先后颁布实施了一系列相关法律法规,如《国立公园法》(1931年)、《温泉法》(1948年)、《航空法》(1952年)、《公路法》(1952年)、《自然保护法》(1972年)等。这些法律对促进日本旅游业发展具有极其重要的作用,产生了良好的规范旅游市场的效果。

德国由于其自身法律体系的完备性和系统性,虽然没有制定专门的旅游法律法规,但是在德国民法典等有关法律中,明确制定了有关旅游契约的规定,并涉及旅游政策、旅游企业及其经营规则、保护旅游者权益等方面的内容。德国的立法者认为,通用法律的一般规定已经足以调整国民的旅游活动,因此不必再专门针对旅游活动制定专门的立法。

世界各国旅游法如今呈现出蓬勃发展的态势。根据联合国世界旅游组织在21世纪初提供的“国家旅游行政部门”(NTA)和“国家旅游组织机构”(NTO)报告,在97个响应这个调研报告的国家中,有22个国家设有旅游部(占这些国家的23%);30个国家设有既分管旅游也分管其他事务的部;25个国家设有一个负责旅游事务,但是“旅游”字眼并没有出现在这些部的名称里;28个国家设有旅游董

事会。<sup>①</sup>综观各国旅游法制的发展,可以看到,即使是非洲一些旅游业发展较好的国家都已经制定了相关的旅游法律法规。我们相信,随着我国《旅游法》的实施,占世界五分之一人口的国家实施了旅游法,这必将对世界各国旅游法以及旅游业的持续健康发展产生极其重大的积极影响。

## 第二节 我国旅游法概述

《旅游法》的颁布和实施是我国旅游法制建设的重要里程碑,也是我国旅游业和旅游法制建设历程中的重大事件。它不仅结束了我国长期以来没有旅游基本法的历史,而且由于其一系列制度创新,必将对保障旅游者和旅游经营者的合法权益,规范我国旅游市场秩序,保护和合理利用旅游资源,促进我国旅游业持续健康发展,从而对我国从旅游大国发展为旅游强国和旅游法治强国产生极其重大的积极影响。

### 一、我国《旅游法》的立法原则和立法宗旨

#### (一) 立法原则

从总体上说,根据我国旅游业的地位和特点以及现有法律制度的现状,旅游立法采取了综合立法的模式。目前旅游业的健康持续发展,既需要明确旅游发展的促进措施,明确旅游者权益保护和旅游业的可持续发展要求,也需要确立统一的市场规则和规范的权利义务关系,建立国家旅游发展协调机制和监管机制等,这些方面都需要通过立法来予以规范。但是从立法现状和现实需要来看,上述各类立法需求很难分别制定单项法律,因此,我国目前的旅游立法采用了综合立法模式。在这种综合立法模式下,旅游法立法坚持了如下几项基本原则:

##### 1. 采取综合立法的原则

我国以往制定的旅游行业行政法规具有单一分散的特点。国务院制定了3个有关旅游的条例,即《旅行社条例》、《导游人员管理条例》和《中国公民出国旅游管理办法》,主要是针对旅行社、导游和旅游者的相关规定,从总体上看还是单一分散的规定,不能适应和满足旅游综合产业发展的需要。因此,制定一部规范旅游业的综合性法律,对旅游发展促进措施,旅游者权益保护,旅游业可持续发展,旅游资源的合理利用、开发与保护,制定有效的市场规制和规范各方的权利义务关

<sup>①</sup> 杨富斌、韩玉灵、王天星. 旅游法论丛(第二辑). 中国法制出版社, 2010年版, 第5-7页。

系,建立国家旅游发展协调机制等方面,都有紧迫的立法需求和必要。在当前我国立法资源十分有限的情况下,国家不可能就某一个领域单独立法。所以,坚持综合立法的原则符合旅游业实际和我国旅游法制和整个法制建设的实际。从现在颁行的《旅游法》来看,它覆盖了行政法、经济法、刑事法、民法等多个方面,具有多项制度创新。

## 2. 保障旅游者合法权益的原则

我国旅游立法坚持以人为本,安全第一,以保障旅游者合法权益为主线,平衡旅游者与旅游经营者和旅游从业人员之间的权利、义务和责任。一般地说,我国旅游立法坚持对旅游者和旅游经营者的合法权益同等保护的原则。旅游法不可能只保护旅游者的合法权益,不保护旅游经营者的合法权益;也不可能以牺牲旅游经营者的合法权益为前提,片面强调保护旅游者的合法权益。如果这样做,便与我国促进旅游持续健康发展的根本宗旨相违背。只是在旅游者与旅游经营者和旅游从业人员发生旅游纠纷时,旅游法倾向于首先考虑保护作为弱者的旅游者的合法权益,同时兼顾旅游经营者和旅游从业人员的合法权益。而当旅游经营者和旅游从业人员与其他更为强势的航空公司、铁路、公路交通等相关部门和人员发生经济纠纷时,旅游法应当考虑首先保护旅游经营者和旅游从业人员的合法权益。而在旅游经营者与旅游从业人员发生劳动纠纷等相关纠纷时,旅游者应当首先考虑保护旅游从业人员的合法权益。

在我国旅游法中,将旅游者的权利和义务单设一章,在权利方面,充分体现了“以人为本”的思想,突出了旅游者权利保护的地位。这主要是因为,在旅游者与旅游经营者发生矛盾和纠纷的时候,考虑到旅游者与旅游经营者相比处于弱势和不利地位,譬如旅游者与旅游经营者信息不对称、旅游者一般在异地旅游、旅游时间有限、精力和财力相对有限,正因如此,在旅游活动中,旅游经营者侵犯旅游者合法权益的事时有发生,如强制消费、欺诈行为和虚假宣传不时出现,旅游运营中的安全问题也经常发生。因此,明确规定保护旅游者合法权益的规范,有利于旅游者合法权益的维护。与此同时,旅游法也要求旅游者要尽到自己的义务,譬如旅游者要尊重旅游目的地习俗、爱护旅游资源和不损害当地居民、其他旅游者、旅游经营者合法权益的义务等。

从总体上说,法律的天平应当保持公平,对旅游者和旅游经营者应当平等保护,不应当偏袒任何一方。只有当旅游者与旅游经营者发生冲突时,才应当适当考虑优先保护旅游者的合法权益。这是符合目前我国国情和旅游市场实际的,必须予以坚持。



### 3. 国家监管、行业自律和市场调节相统一的原则

我国坚持社会主义市场经济制度，对旅游市场实行统一的旅游市场准入和监管的原则。实行这一原则的宗旨是解决旅游资源及其经营管理部门、行业和地区分割问题，实行统一的服务标准和市场准则，破除影响和阻碍我国旅游市场发展的体制和机制性障碍。譬如，旅游法的旅游经营部分规定了旅游经营的条件，即从事旅游经营应当依法取得相关资质，接受当地人民政府有关部门的监管管理；设立旅行社应当具备相应的条件，经旅游行政主管部门许可，并依法进行工商登记等。同时，国家鼓励行业自律，充分发挥市场调节的作用。国家监管、行业自律和市场调节同时起作用，有利于我国旅游市场正常运行和健康持续发展。在我们这样一个幅员辽阔的旅游大国，任由旅游市场自行发展，就会出现秩序混乱。因此，国家必须根据经济发展的总体目标和发展规划，制定纲领性的旅游产业体系和产业政策，注重引导、鼓励和促进旅游业的发展，同时对于扰乱旅游市场秩序的行为和旅游经营者的运营进行严格监督，对于旅游出现的矛盾和纠纷予以及时地依法解决。这体现在我国旅游立法方面，就是规定了县级以上人民政府要建立相关部门分工负责的旅游市场监管工作机制。

同时，由于现代市场经济是法治经济，旅游法的基本原则必须反映市场经济的基本要求，必须符合市场经济的基本规律，在坚持政府监管的前提下，要充分发挥行业自律和市场调节的作用，既把行业自律作为企业自我约束的重要形式，政府监管的重要补充，以行业自律来约束市场主体的不良行为，维护市场秩序，同时还要充分发挥市场自身的调节作用，随着市场经济法律制度的完善，逐渐地使政府监管职能越来越弱化。旅游法中规定，依法成立的旅游行业组织，实行自律管理，引导会员诚信经营、公平竞争，便是这一原则的具体体现。当然，对于旅游行业组织具体地如何发挥行业自律和市场调节的作用，还需要我们在实践中不断地探索和总结，使这个原则落到实处。

### 4. 旅游资源合理保护的原则

《旅游法》明确规定了对自然资源和文物等人文资源的旅游利用必须严格遵守有关法律、法规的规定，符合资源、生态保护和文物保护的要求，尊重和维护当地传统文化和习俗，维护资源的区域整体性、文化代表性和地域特殊性，并考虑军事设备保护的需要。同时，从国外旅游业发展实践来看，处理好旅游开发和利用必须解决好旅游规划的问题。因此，《旅游法》对旅游规划的地位，编制规划的主体、内容、程序以及同其他规划的衔接和协调，旅游规划的执行情况评估和向社会公布