



教育部高等学校旅游管理类专业教学指导委员会规划教材

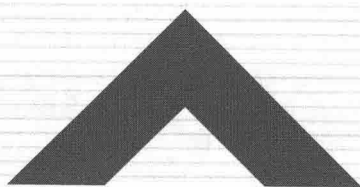
# 旅游法教程

LÜYOUFA JIAOCHENG

◎ 主编 王天星



重庆大学出版社



教育部高等学校旅游管理类专业教学指导委员会规划教材

# 旅游法教程

LÜYOUFA JIAOCHENG

◎主 编 王大华

◎副主编 邢剑华



重庆大学出版社

## 内容提要

《旅游法教程》是根据教育部高等学校旅游管理类专业教学指导委员会的要求,为高校旅游管理类专业教学编写的专门教材之一。本书全面、系统、深入地阐释了旅游法的基本理论和基本知识,包括旅游法概论、旅游者权益保护法律制度、旅游规划与促进制度、旅行社法律制度、导游与领队人员法律制度、旅游饭店法律制度、旅游景区法律制度、旅游合同法律制度、旅游安全法律制度、出入境管理法律制度、旅游纠纷处理法律制度等。本书以《中华人民共和国旅游法》的立法体例为主线,以我国旅游法治实践和旅游法学说为基本素材,同时吸收、借鉴了境外旅游法学教程的相关成果。

本书除适合高等学校旅游管理类专业学生学习使用外,还适合各级旅游行政管理部门与旅游行政执法人员系统学习旅游法,以提升旅游法治建设实践能力。

### 图书在版编目(CIP)数据

旅游法教程 / 王天星主编. --重庆:重庆大学出版社, 2019. 2

教育部高等学校旅游管理类专业教学指导委员会规划教材

ISBN 978-7-5689-1178-8

I. ①旅… II. ①王… 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(2018)第 159035 号

教育部高等学校旅游管理类专业教学指导委员会规划教材

### 旅游法教程

主 编 王天星

副主编 邢剑华

策划编辑:马 宁

责任编辑:陈 力 薛婧媛 版式设计:马 宁

责任校对:邹 忌 责任印制:张 策

\*

重庆大学出版社出版发行

出版人:饶帮华

社址:重庆市沙坪坝区大学城西路 21 号

邮编:401331

电话:(023)88617190 88617185(中小学)

传真:(023)88617186 88617166

网址:<http://www.cqup.com.cn>

邮箱:fxk@cqup.com.cn(营销中心)

全国新华书店经销

重庆升光电力印务有限公司印刷

\*

开本:787mm×1092mm 1/16 印张:14.75 字数:342千

2019年8月第1版 2019年8月第1次印刷

印数:1—3000

ISBN 978-7-5689-1178-8 定价:39.50元

本书如有印刷、装订等质量问题,本社负责调换

版权所有,请勿擅自翻印和用本书

制作各类出版物及配套用书,违者必究



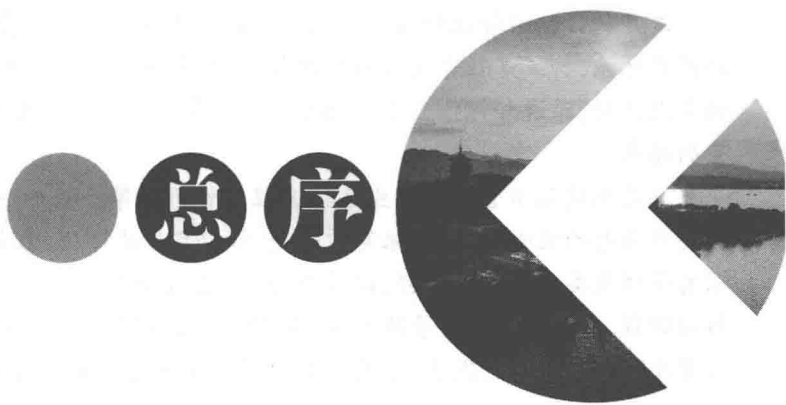
# 编 委 会

主 任 田 里

副主任 马 勇 高 峻 易树平

委 员 (以姓氏笔画为序)

王天星	王承云	瓦哈甫·哈力克
卢 晓	光映炯	任国岩 刘 伟
江金波	江燕玲	李云鹏 李伟清
李勇平	李 海	李 雯 吴国清
何建民	张广海	张玉均 张河清
张健康	张朝枝	林德荣 周 杰
周 毅	赵书虹	钟永德 黄立萍
梁增贤	程瑞芳	舒伯阳 蔡清毅



# 总序

## 一、出版背景

教材出版肩负着吸纳时代精神、传承知识体系、展望发展趋势的重任。本套旅游教材出版依托当今社会发展的时代背景。

一是落实立德树人这一根本任务,着力培养德智体美劳全面发展的中国特色社会主义事业合格建设者和可靠接班人。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,以理想信念教育为核心,以社会主义核心价值观为引领,以全面提高学生综合能力为关键,努力提升教材思想性、科学性、时代性,让教材体现国家意志。

二是世界旅游产业发展强劲。旅游业已经发展成为全球经济中产业规模最大、发展势头最强劲的产业,其产业的关联带动作用受到全球众多国家或地区的高度重视,促使众多国家或地区将旅游业作为当地经济的支柱产业、先导产业、龙头产业,展示出充满活力的发展前景。

三是我国旅游教育日趋成熟。2012年教育部将旅游管理类本科专业列为独立一级专业,下设旅游管理、酒店管理、会展经济与管理等3个二级专业。来自文化和旅游部人事司的统计,截至2017年年底,全国开设旅游管理类本科的院校已达608所,其中,旅游管理专业501所,酒店管理专业222所,会展经济与管理专业105所。旅游管理类教育的蓬勃发展,对旅游教材提出了新要求。

四是创新创业成为时代的主旋律。创新创业成为当今社会经济发展的新动力,以思想观念更新、制度体制优化、技术方法创新、管理模式变革、资源重组整合、内外兼收并蓄等为特征的时代发展,需要旅游教材不断体现社会经济发展的轨迹,不断吸纳时代进步的智慧精华。

## 二、知识体系

本套旅游教材作为教育部高等学校旅游管理类专业教学指导委员会的规划教材,体现并反映了本届“教指委”的责任和使命。

一是反映旅游管理知识体系渐趋独立的趋势。经过近30年的发展积累,旅游管理学科在依托地理学、经济学、管理学、历史学、文化学等学科发展基础上,其知识的宽度与厚度在不断增加,旅游管理知识逐渐摆脱早期依附其他学科而不断显示其知识体系成长的独立性。

二是构筑旅游管理核心知识体系。旅游活动无论作为空间上的运行体系,还是经济上的产业体系,抑或是社会生活的组成部分,其本质都是旅游者、旅游目的地、旅游接待业三者的交互活动,旅游知识体系应该而且必须反映这种活动的性质与特征,这是建立旅游知识体系的根基。

三是构建旅游管理类专业核心课程。作为高等院校的一个专业类别,旅游管理类专业需要有自身的核心课程,以旅游学概论、旅游目的地管理、旅游消费者行为、旅游接待业作为旅游管理类专业核心课程,以旅游管理、酒店管理、会展经济与管理3个专业再确立3门核心课程,由此构成旅游管理类“4+3”的核心课程体系。确定专业核心课程,既是其他管理类专业成功且可行的做法,也是旅游管理类专业走向成熟的标志。

### 三、教材特点

本套教材由教育部高等学校旅游管理类专业教学指导委员会组织策划和编写出版,自2015年启动至今历时3年,汇聚了全国一批知名旅游院校的专家教授。本套教材体现出以下特点:

一是准确反映国家教学质量标准的要求。《旅游管理类本科专业教学质量国家标准》既是旅游管理类本科专业的设置标准,也是旅游管理类本科专业的建设标准,还是旅游管理类本科专业的评估标准。其重点内容是确立了旅游管理类专业“4+3”核心课程体系。“4”即旅游学概论、旅游目的地管理、旅游消费者行为、旅游接待业;“3”即旅游管理专业(旅游经济学、旅游规划与开发、旅游法)、酒店管理专业(酒店管理概论、酒店运营管理、酒店客户管理)、会展经济与管理专业(会展概论、会展策划与管理、会展营销)的核心课程。

二是汇聚全国知名旅游院校的专家教授。本套教材由“教指委”近20名委员牵头,全国旅游教育界知名专家和教授,以及旅游业界专业人士合力编写。作者队伍专业背景深厚,教学经验丰富,研究成果丰硕,教材编写质量可靠,通过邀请优秀知名专家和教授担纲编写,以保证教材的水平和质量。

三是“互联网+”的技术支撑。本套教材依托“互联网+”,采用线上线下两个层面,在内容中广泛应用二维码技术关联扩展教学资源,如导入知识拓展、听力音频、视频、案例等内容,以弥补教材固化的缺陷。同时,也启动了将各门课程搬到数字资源教学平台的工作,实现网上备课与教学、在线即测即评,以及配套老师上课所需的教学计划书、教学PPT、案例、试题、实训实践题,以及教学串讲视频等,以增强教材的生动性和立体性。

本套教材在组织策划和编写出版过程中,得到了教育部高等学校旅游管理类专业教学指导委员会各位委员、业内专家、业界精英以及重庆大学出版社的广泛支持与积极参与,在此一并表示衷心的感谢!希望本套教材能够满足旅游管理教育发展在新形势下的新要求,为中国旅游教育及教材建设开拓创新贡献力量。

教育部高等学校旅游管理类专业教学指导委员会

2018年4月



# 前言

2013年4月25日,《中华人民共和国旅游法》(以下简称《旅游法》)经第十二届全国人民代表大会常务委员会第二次会议表决通过,并于2013年10月1日起施行。2011年1月1日,我有幸挂职国家旅游局政策法规司法规处副处长,成为旅游法起草研究小组的一员,参加了这部法律起草的全过程。

《旅游法》在地方旅游条例的基础上,借鉴英美、欧陆国家旅游法制的成熟经验,总结改革开放40年来旅游立法、执法、司法的经验,是一部具有人民性、先进性、科学性的法律,受到旅游业界的欢迎,也得到广大旅游者的好评。

中国特色社会主义进入新时代,在新时代为解决人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾,国家推出一系列的改革措施,大幅精简行政审批事项,全力推进“大众创业、万众创新”。与此相适应,国家相关立法机关、部门对《旅游法》等法律、法规、规章进行了较大幅度的修订。

本教材的编写以党的十九大精神为指引,以《旅游法》的立法框架为依托,教材分为旅游法概论、旅游者权益保护、旅游促进法律制度、旅游经营法律制度等部分,以体现《旅游法》促进、规范、监管的三重属性。

根据党的十九届三中全会审议通过的《深化党和国家机构改革方案》、第十三届全国人民代表大会第一次会议审议批准的国务院机构改革方案和国务院第一次常务会议审议通过的国务院直属特设机构、直属机构、办事机构、直属事业单位设置方案,国务院机构设置发生了较大变化。其中,与本书相关的机构调整主要是:组建文化和旅游部,不再保留文化部、国家旅游局;组建生态环境部,不再保留环境保护部;组建自然资源部,不再保留国土资源部;组建应急管理部,不再保留国家安全生产监督管理总局;组建国家市场监督管理总局,不再保留国家工商行政管理总局、国家质量监督检验检疫总局、国家食品药品监督管理总局;组建国家移民管理局,加挂中华人民共和国出入境管理局牌子,由公安部管理;组建国家林业和草原局,不再保留国家林业局。2019年3月底前,基本完成地方机构的改革。

在本书定稿之际,各地国家机构的改革尚未完成,与本书最为密切的地方旅游部门的名称尚未最后确定,与旅游相关的系列行政法规、规章中有关旅游部门的名称依然为国家旅游局、省旅游局、市旅游局等。鉴此,本书编者从实际出发,从尊重学生阅读、理解习惯出发,对本书正文中有关国家机构的名称暂不作调整,仅在此统一说明。待2019年各级国家机构调整完成之后,于本书修订时再对书中涉及的国家机构的名称进行修改。

本书编写分工:邢剑华,山西大学旅游学院博士,撰写旅游者权益部分,负责对本书全部

内容的审查工作;邓宇萍,西昌学院教师,撰写导游与领队人员法律制度部分;俞俊峰,贵州民族大学法学院副教授,撰写旅游景区法律制度部分;龚莉婷,北京市海淀区人民法院法官,撰写旅游纠纷处理部分;王天星,北京第二外国语学院国际法学院副教授,承担本书其他章节的编写及全书的统稿工作。

从法学的视角对旅游领域的法律制度进行阐释、解读,努力将实践中鲜活的案例、事例融入法学理论之中,使教材更具可读性,便于旅游管理专业的学生掌握,是编者对编写旅游法教材的追求。不过,由于编者能力所限,距离追求的目标尚有较大的差距。对于本教材存在的问题,欢迎广大旅游院校师生和读者发邮件(wangtianxing@bisu.edu.cn)批评指正。

王天星


2019年6月于国家图书馆



<b>第一章 旅游法概论</b> .....	1
第一节 旅游法概述 .....	1
第二节 《旅游法》的制定及其主要内容 .....	7
第三节 学习《旅游法》的意义与方法 .....	14
【思考题】 .....	16
<b>第二章 旅游者权益保护法律制度</b> .....	17
第一节 旅游者的概念 .....	17
第二节 旅游者的权利 .....	19
第三节 旅游者合法权益的保护 .....	32
【思考题】 .....	37
<b>第三章 旅游规划与促进制度</b> .....	38
第一节 旅游规划 .....	38
第二节 旅游促进制度 .....	46
【思考题】 .....	55
<b>第四章 旅行社法律制度</b> .....	56
第一节 旅行社概述 .....	56
第二节 旅行社的设立 .....	58
第三节 旅行社经营 .....	62

第四节	旅行社管理制度 .....	65
第五节	旅行社的权利、义务及法律责任 .....	74
	【思考题】 .....	79
<b>第五章</b>	<b>导游与领队人员法律制度 .....</b>	<b>80</b>
第一节	导游人员概述 .....	80
第二节	导游人员监管制度 .....	88
第三节	导游人员的权利和义务 .....	91
第四节	领队人员的管理制度 .....	98
	【思考题】 .....	100
<b>第六章</b>	<b>旅游饭店法律制度 .....</b>	<b>101</b>
第一节	旅游饭店的设立制度 .....	101
第二节	旅游饭店的运营管理制度 .....	105
第三节	旅游饭店的权利、义务与责任 .....	113
	【思考题】 .....	118
<b>第七章</b>	<b>旅游景区法律制度 .....</b>	<b>119</b>
第一节	旅游景区的开放制度 .....	119
第二节	旅游景区的运营管理 .....	124
第三节	旅游景区的权利、义务及法律责任 .....	138
	【思考题】 .....	144
<b>第八章</b>	<b>旅游合同法律制度 .....</b>	<b>145</b>
第一节	旅游合同概述 .....	145
第二节	旅游合同的订立、变更、转让与解除 .....	150
第三节	违约责任 .....	158
	【思考题】 .....	165
<b>第九章</b>	<b>旅游安全法律制度 .....</b>	<b>166</b>
第一节	政府与旅游安全 .....	166
第二节	旅游经营者与旅游安全 .....	176

第三节 旅游者与旅游安全 .....	181
【思考题】 .....	184
<b>第十章 出入境管理法律制度 .....</b>	<b>185</b>
第一节 中国公民出入境管理 .....	185
第二节 外国人出入境管理法律制度 .....	192
第三节 出入境检查制度 .....	199
【思考题】 .....	202
<b>第十一章 旅游纠纷处理法律制度 .....</b>	<b>203</b>
第一节 旅游纠纷概述 .....	203
第二节 协商、调解与仲裁 .....	205
第三节 旅游纠纷的诉讼 .....	213
【思考题】 .....	221
<b>参考文献 .....</b>	<b>222</b>



# 第一章 旅游法概论

## 【学习目标】

1. 掌握旅游法的概念。
2. 了解我国的旅游法体系。
3. 熟悉我国旅游法的基本制度。

## 【内容提要】

旅游法是随着旅游业的快速发展,于20世纪中叶在旅游业发达国家逐步发展起来的产业法。在我国,旅游法是改革开放以来,随着旅游业的发展,在旅游政策、旅游规章、地方性旅游法规的基础上形成的法律规范体系。2013年4月25日全国人大常委会通过的《中华人民共和国旅游法》(以下简称《旅游法》),是中国旅游法制建设史上的里程碑,标志着我国旅游法制建设进入了一个新时期。目前,我国已经形成了以《旅游法》为核心,旅游相关法律、行政法规、地方性法规、行政规章为支撑的比较完善的旅游法规范体系。

## 第一节 旅游法概述

### 一、旅游法的概念

旅游法,有狭义与广义之分。

狭义的旅游法,是指国家立法机关为了促进、规范旅游业的发展制定的关于旅游业的专项立法,如《中华人民共和国旅游法》《菲律宾旅游法》《马来西亚旅游法》《蒙古国旅游法》《南非旅游法》等。

广义的旅游法,不仅包括狭义的旅游法,还包括与旅游相关的其他通用性法律、法规。《中华人民共和国民法总则》《中华人民共和国合同法》《中华人民共和国侵权责任法》等法律中有关民事关系、合同关系、侵权关系的法律规范,对旅游经营者与旅游者之间的关系能够直接适用;《中华人民共和国价格法》《中华人民共和国文物保护法》《风景名胜区条例》

《历史文化名城名镇名村保护条例》等法律、法规,对旅游经营者的定价、资源使用等行为能够直接适用;《最高人民法院关于审理旅游纠纷案件适用法律若干问题的规定》是人民法院审理旅游纠纷能够直接适用的司法解释;《国家旅游局关于严格执行旅游法第三十五条有关规定的通知》是各级旅游行政管理部门执法时能够直接适用的行政解释;《北京市旅游条例》《三江源国家公园条例(试行)》是相关地方管理部门在行使与旅游相关的行政职权时能够直接依据的地方性条例。

我们将要学习的旅游法,是指广义的旅游法,但狭义的旅游法,特别是《旅游法》,是最主要、最直接的学习内容。

## 二、旅游法的特征

### (一)从形式上看,旅游法是以旅游业为中心的法律规范体系

如前所述,广义的旅游法不仅包括《旅游法》,还包括其他与旅游相关的法律、法规、规章、司法解释、行政解释等。所有与旅游业相关的法律、法规、规章、司法解释、行政解释等法律规范,形成了一个层次分明、效力等级有序的旅游法规范体系。在旅游法律规范体系中,《宪法》是核心,其他法律、法规、规章、司法解释、行政解释都要以《宪法》关于旅游的条款为基础而展开,至少不能与宪法的原则、规范相抵触;《旅游法》是主干,相关法律、法规、规章、司法解释、行政解释是支撑。《旅游法》对旅游业发展的基本原则、基本制度、基本要素、基本规范等作出了原则性、方向性的规定,是旅游法制的基石,是旅游领域的基本法;与旅游相关的法律、法规、规章、司法解释、行政解释是支撑,从不同的角度、不同的层面对旅游业相关主体的经营规范、权利义务等作出了更为详尽、周密的规定,是旅游法制的重要支柱;相关规章、司法解释、行政解释类似于建筑材料,对旅游要素的保护与经营原则、旅游经营主体的经营规则、旅游执法的手段与程序等,作出了细密的规定,是旅游法制大厦的砖、瓦、沙子与水泥。

### (二)从内容上看,旅游法的内容较为广泛

由于旅游业涉及的要素多,牵扯的环节多,与110多个行业相关联。旅游法调整的领域、规范的内容包括了旅游资源、旅游经营、旅游监管、旅游合同、旅游者、旅游公共服务、旅游基础设施、旅游投诉等领域;涵盖了传统旅游产业与新兴旅游业态;囊括了政府、社会组织、旅游经营者、旅游者、社会公众等诸多主体;包含了促进、规范、监管等多种法律关系。

### (三)从作用上看,旅游法兼具促进、规范、监管三方面的作用

根据我国公民对高质量生活不断攀升的需求与中国旅游业发展不充分不平衡之间的矛盾,特别是旅游业供给侧方面存在的总量不足与结构性失衡并存的现实,《旅游法》规定国家要发展旅游事业,保护旅游资源,规范旅游经营秩序,建设旅游基础设施,提供旅游公共服务,为广大公民外出旅游、休闲提供保障;根据旅游经营者与旅游者之间的关系缺乏细致、可操作性的规范之现状,《旅游法》在《合同法》的基础上,对旅游经营者特别是旅行社与旅游

者之间的包价旅游合同作出了详细的规范;根据旅游市场发展的现状,特别是零负团费盛行、强迫旅游者购物等行为屡屡出现,社会各界出现了强烈要求对旅游市场秩序予以严格监管的呼声,《旅游法》对旅游市场监管的体制、监管的手段、旅游经营者的行为规范及法律责任等作出了详细的规定。

### 三、旅游法的调整对象

任何一部法律都有其调整对象。旅游法调整的社会关系包括以下内容。

#### (一) 国家行政管理机关与旅游经营者之间的纵向社会关系

国家行政管理机关代表国家,以《旅游法》等法律、法规为依据,对旅游经营者遵守法律、法规、规章的情况进行监督、检查、查处,以此来保证国家在旅游领域的法律、法规立法目的得以实现,维护旅游市场秩序,保护旅游者的合法权益。这里的国家行政管理机关不仅包括旅游行政管理部门,而且包括与旅游业相关的其他管理部门。如价格管理部门,负责对旅游经营者的定价行为进行监督管理;应急理部门,负责对旅游经营者的生产行为是否安全进行监督管理;公安交通管理部门,负责对旅游运输安全进行监督管理;文物保护管理部门,负责对文物旅游资源的保护与使用进行监督管理;等等。国家行政管理机关在对旅游经营者进行监督管理时,必须依法履职,不得超越职权范围,也不得滥用职权,必须尊重旅游经营者的经营自主权,在对旅游经营者的违法行为进行查处时,应依法作出处罚决定,不得在法律规定之外随意实施处罚。

#### (二) 旅游者与旅游经营者之间的横向社会关系

在此种社会关系中,旅游者是消费者,旅游经营者是旅游服务的提供者、旅游商品的生产者,双方的法律地位是平等的。旅游者与旅游经营者的权利、义务、责任,一般通过合同来确定,并由国家法律予以调整。这里的旅游者,包括中国公民,也包括来我国旅游的外国人,还包括来我国旅游的无国籍人。无论哪种旅游者,只要在中国境内参与旅游活动,与旅游经营者进行交往,就要遵守我国旅游法的规定,享有法定权利,履行法定义务。

#### (三) 国家行政管理机关与旅游者之间的服务、管理关系

国家行政管理机关代表国家,以《宪法》《旅游法》《中华人民共和国突发事件应对法》《中华人民共和国政府信息公开条例》等法律、法规为依据,为广大旅游者提供包括旅游信息发布、旅游基础设施建设、旅游紧急救援等公共服务。同时,对旅游者破坏旅游资源、侵害旅游经营者权益的行为进行制止、查处、教育。在服务中,国家是公共服务的提供者,旅游者是公共服务的接受者。根据现代国家的税收原则:取之于民、用之于民,国家为广大旅游者提供的公共服务一般应为免费服务,例如旅游目的地天气预报服务;对于特定旅游者的紧急救援服务,接受服务的旅游者应自行承担相关成本,如从被救援地返回出发地、常住地的交通成本。在管理中,对于旅游者的违法行为、不文明行为,国家行政管理机关应依法对违法者、不文明行为者进行教育、查处、制裁,以促进旅游业的健康、文明、有序发展。

## 四、旅游法在我国产生和发展

随着旅游业的发展,旅游法也逐步得以形成、发展、完善。

在中华人民共和国成立之前,旅游业没有得到充分的发展。虽然我国是一个具有悠久的旅行游览历史的文明古国,不过,历史上的旅游活动,主要是帝王巡游、政客游说、贵族游乐等小众旅游,与大众旅游、平民旅游没有太多的关系。与之相适应,专门针对旅游领域的旅游法也就不可能得以形成。

中华人民共和国成立后特别是改革开放以来,旅游业得以快速发展,旅游法也随之逐步形成。中华人民共和国成立之初,我国的旅游活动主要是与国家的外事接待、统战工作和公众的福利事业联系在一起的。真正意义的大众旅游,发端于改革开放之后。可以说,在改革开放之前,我国的旅游法制建设主要停留于国家政策层面,其在覆盖范围、稳定性等方面较差。党的十一届三中全会以后,随着旅游业的快速发展,与旅游相关的各种社会关系亟须国家法律、法规予以调整,旅游法才被提上了国家立法的重要议事日程。概括起来,旅游法的形成经历了以下几个阶段。

### (一)1978—1995年,是我国旅游法制建设的起步阶段

在这个时期,我国的旅游业作为产业开始起步并逐步发展。国家从宏观调控的角度,从各个环节对旅游业的发展进行扶持,对旅游经营开始进行规范。1985年,国务院颁行的《旅行社管理暂行条例》,是我国规范旅游业的第一个单行法规,标志着我国旅游法制建设的新起点。以此为起点,原国家旅游局、国务院相关部门制定并发布了多个与旅游相关的政府规章。地方旅游法制建设也开始起步。1995年,海南省人大常委会通过了我国第一部地方性旅游法规:《海南省旅游管理条例》。《海南省旅游管理条例》的出台与实施,不仅对当地旅游业的快速、健康发展提供了坚实的法制保障,而且为全国其他省、自治区、直辖市制定地方性旅游法规提供了经验和参考。在随后的几年里,贵州、湖南、云南、山西、四川等地,相继出台了地方性旅游法规。各地的旅游质量监督管理局、旅游执法大队,在履行旅游市场监管职责时,依据《旅行社管理暂行条例》《导游人员管理暂行规定》等法规、规章,规范旅游市场秩序;法院在审理旅游服务纠纷时,也开始援引《旅行社管理暂行条例》和地方性旅游法规。需要指出的是,旅游法的起草工作也在进行。1988年,旅游法列入七届全国人大常委会立法规划和国务院立法计划。1990年,原国家旅游局正式成立起草小组,并于1991年将《旅游法(草案)》(送审稿)报送国务院。由于当时旅游业的发展还处于起步阶段,有关方面对旅游立法涉及的一些重要问题的认识还不尽一致,《旅游法(草案)》没能提交审议。

### (二)1995—2011年,是我国旅游法制建设的发展阶段

在这个时期,一条符合中国国情的旅游业发展道路已经基本形成。随着我国加入世界贸易组织、社会主义市场经济体制不断完善,以及旅游业作为国民经济新增长点的地位的确立,旅游业走上了一条理性、科学的发展轨道。旅游立法、执法、司法工作成效显著,旅游法

制体系基本形成。1999年以来,国务院先后颁布了《导游人员管理条例》《中国公民出国旅游管理办法》《风景名胜区条例》《自然保护区条例》等行政法规;各地也纷纷对原来的旅游管理条例进行了修订,进一步淡化管理色彩,突出促进、规范与可持续发展的理念,分批颁行旅游条例;人民法院受理并审结的旅游纠纷案件数量也有较大幅度的增长;各级旅游执法机关根据法律、行政法规、地方性旅游法规及规章严格执法,旅游市场秩序明显好转。可以说上述成就为旅游法的起草与出台奠定了坚实的基础,提供了很多成熟、有效的经验。

### (三)2011年至今,是我国旅游法制建设的完善阶段

十一届全国人大财政经济委员会成立后,对制定《旅游法》问题多次听取国务院有关部门和地方的意见和建议。各方面意见都认为,经过旅游业近些年蓬勃发展的充分实践,制定《旅游法》已经具备了坚实的基础。2009年12月,十一届全国人大财经委牵头成立《旅游法》起草组,经过3年多的调研、反复研讨和起草、修改,并广泛征求社会各界和专家学者的意见,最终形成了《旅游法(草案)》二审稿,于2012年3月14日由全国人大财经委第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,并由国家主席习近平签发命令予以公布,自2013年10月1日起在全国施行。《旅游法》的制定,是我国旅游业40年来发展经验的总结,其实施是促进旅游业持续健康发展重要的制度基石,是我国旅游法制建设史上的一个里程碑,从此,旅游领域有了本领域的基本法,我国旅游法制建设走向了完善阶段。《旅游法》颁行后,全国各界兴起了学习、贯彻旅游法的高潮;国家相关部门依据《旅游法》,先后出台了旅游景区流量控制、旅游综合协调机制等方面的规范;海南、云南、湖北等省依据《旅游法》先后对地方性旅游法规进行了修订;人民法院以《旅游法》为审判依据,审结了一批旅游服务纠纷案件,对于旅游市场的规范,旅游者以及旅游经营者权益的保护,起到了积极的作用。当前,国务院相关部门、各地人民政府正在按照《旅游法》的要求与精神,对《旅游法》的相关规范进行细化、落地。

## 五、旅游法律体系

随着旅游业的发展,我国的旅游法制建设也在不断地向前推进。目前,我国的旅游法律体系包括下述内容。

### (一)宪法

《宪法》是国家的根本法,是旅游法律体系的基本依据。《宪法》规定:“国家保障自然资源的合理利用,保护珍贵的动物和植物。禁止任何组织或者个人用任何手段侵占或者破坏自然资源”“国家保护名胜古迹、珍贵文物和其他重要历史文化遗产”,上述条款是旅游资源保护的宪法依据;“国家发展为为人民服务、为社会主义服务的文学艺术事业、新闻广播电视事业、出版发行事业、图书馆博物馆文化馆和其他文化事业,开展群众性的文化活动”,该条款是国家促进旅游业持续发展的《宪法》依据;“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的设施,规定职工的工作时间和休假制度”,此条款是国家保障劳动者休息、休假权利的宪法依据。《宪法》的上述条款是保障我国旅游业发展的最高法律依据。

## (二) 法律

法律是全国人民代表大会(以下简称“全国人大”)及其常务委员会(以下简称“全国人大常委会”)依据《宪法》制定的法律规范,其效力在全国有效。与旅游业直接相关的法律是《旅游法》,该法也是旅游业的基本法。由于旅游业的关联性、扩展性等特点,涉及旅游相关要素的法律还有《民法总则》《合同法》《侵权责任法》《文物保护法》《土地管理法》《森林法》《海洋环境保护法》《草原法》《铁路法》《城乡规划法》《价格法》《反不正当竞争法》《消费者权益保护法》《出境入境管理法》等。上述法律从不同的角度、领域对旅游业的发展发挥着引导、规范作用。

## (三) 行政法规

行政法规是国务院根据法定程序,依据宪法、法律制定的法律规范。与旅游业直接相关的行政法规较多,有《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》《风景名胜区条例》《自然保护区条例》《娱乐场所管理条例》等。上述旅游类行政法规,在当前及今后的旅游业发展中,是各级政府促进、监管旅游业发展的主要依据。

## (四) 地方性法规

地方性法规是指省、自治区、直辖市的人大及其常委会,设区的市的人大及其常委会,根据本行政区域的具体情况和实际需要,在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下,制定的法律规范。各省、自治区、直辖市目前均有地方性旅游法规,如《海南省旅游条例》《云南省旅游条例》《山西省旅游条例》《三江源国家公园条例(试行)》等。可以说,我国省级地方的旅游法规体系的构建已经初步完成,并将继续完善。

## (五) 规章

规章是指有权的行政机关依据法律、行政法规、地方性法规,结合本地经济与社会发展实际制定的法律规范。根据我国目前的立法体制,国务院各部委、中国人民银行、审计署和具有行政管理职能的直属机构可制定部门规章;各省级人民政府,各设区的市级人民政府,均有权制定地方政府规章。国务院各部委、中国人民银行、审计署和具有行政管理职能的直属机构制定的规章在全国有效,各省、自治区、直辖市人民政府及设区的市级人民政府制定的规章在本行政区域有效。目前,国务院相关部委、相关直属机构制定了一些全国性旅游规章,如《旅游投诉处理办法》《旅游行政处罚办法》《森林公园管理办法》等;各省、自治区、直辖市目前一般都有地方性旅游规章,如《上海市旅馆业管理办法》。上述规章,是各级政府及旅游相关部门对旅游业履行促进、监管职责的直接依据,是旅游法的重要内容,应该给予高度重视。