



中等职业教育创新教材  
中等职业教育创新教材审定委员会审定

# 旅游政策与法规

中等职业教育创新教材编审委员会组编

王讯飞 茆征 主编



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

旅游政策与法规/中等职业教育创新教材编审委员会组编. —武汉:  
武汉大学出版社, 2011. 3

中等职业教育创新教材

中等职业教育创新教材审定委员会审定

ISBN 978-7-307-08569-5

I. 旅… II. 中… III. ①旅游业—方针政策—中国—中等专业学校—  
教材 ②旅游业—法规—中国—中等专业学校—教材 IV. ①F592.0  
②D922.296

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 035993 号

责任编辑:贾云华

---

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:廊坊市广阳区九洲印刷厂

开本:787×1092 1/16 印张:12 字数:261千字

版次:2011年3月第1版 2014年10月第3次印刷

ISBN 978-7-307-08569-5/F·1480 定价:25.00元

---

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

中等职业教育创新教材·旅游服务系列

## 编审委员会

主 任 韦明体

副 主 任 方 璇 孙 静

委 员 (按姓氏笔画为序)

王 伟 王讯飞 王少怀

王晓晖 亓吉亮 代小飞

邓建伟 白旭琴 许 凤

李 波 李 琳 李 雪

张天旺 张满红 张晓山

张东宏 张 颖 张清源

陈宇华 黄占辉 詹 旭





# 内 容 简 介

本书是在贯彻落实《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》的前提下,依据中等职业学校旅游服务类相关专业最新的教学大纲,结合2010年国家职业技能鉴定的相关标准编写而成的。

本书以中等职业学校旅游类专业学生为主要对象,坚持以就业为导向,以职业能力为本位,从理论和实践的结合入手,详尽系统地阐述了旅游政策与法规的基本知识。全书共分为十一章,内容包括旅游法规概述、旅游法律关系、旅行社管理制度、导游人员管理法律制度、旅游保险法律制度、旅游交通及出入境管理法律制度、旅游饭店管理法规、旅游安全管理法律制度、旅游市场管理法律制度、旅游资源管理法律制度、旅游消费者权益保护法律制度。本书结构层次清晰、内容丰富、案例多样,具有适用面广、操作性强的特点。

本书可作为中等职业学校旅游服务与管理专业、酒店服务与管理专业等旅游服务类相关专业的教材,也可作为企事业单位及酒店、旅行社的培训教材。



# 前言

旅游是一种愉快而美好的特殊生活,是人类社会生活的一项重要内容。改革开放30多年来,我国的旅游业以迅猛的速度发展,世界旅游组织预测,到2015年中国将成为世界上第一大入境旅游接待国和第四大出境旅游客源国。届时中国入境旅游人数可达2亿人次,直接拉动和间接就业总量将达1亿人左右。旅游业的从业人员队伍急剧扩大,如何培养高素质的人才以适应和推进旅游业持续高速发展成为突出问题。

本书从中等职业教育的层次定位出发,将法律、法规的精髓贯穿于各章节内容中。在内容方面,注重对基本知识和基本概念的介绍,以提高学生的思想政治素质,培养学生法律意识;在知识方面,将最新的政策与法律、法规知识深入浅出地介绍给学生;在能力培养方面,在联系实际对我国旅游行业政策法规的基本内容进行重点介绍的同时,以国家法律为依据,吸收和借助相近其他行业法规的有关内容,详细分析了旅游法律关系主体及其权利义务,积极探索依法解决旅游纠纷的基本途径和方法。本书是在贯彻落实《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》的前提下,依据中等职业学校旅游服务类相关专业最新的教学大纲,结合2010年国家职业技能鉴定的相关标准,特组织相关学校的一线教师 and 行业专家编写而成的。

本书内容丰富、体例完整、形式新颖、可操作性强。在吸取了以往教材、著作的编写经验,总结近年来在本领域研究成果的基础上,结合旅游业发展的新形势和旅游法规建设的新特点编写而成。在编著的过程中,曾得到国内旅游法规方面的专家、学者和旅行社高级导游人员的大力支持,并参阅了许多专家、学者的著作和教材。全书共分十一章,内容包括旅游法规概述、旅游法律关系、旅行社管理法律制度、导游人员管理法律制度、旅游保险法律制度、旅游交通及出入境管理法律制度、旅游饭店管理法规、旅游安全管理法律制度、旅游市场管理法律制度、旅游资源管理法律制度、旅游消费者权益保护法律制度。本书在编排上采用了比较先进的教材编写方式,每章特设了“学习提示”“本章导读”“经典案例”“理论链接”“重点回顾”和“巩固练习”等栏目,以帮助学生更好地掌握章节的内容。其中,“巩固练习”栏目中的实训题是针对本章理论所设的实训操作训练,旨在用具体的操作帮助学生灵活掌握所学的知识。

本书的编写体例如下：

- 学习提示** 列出由本章内容提炼出的问题，以引起学生的学习兴趣。
- 本章导读** 每章开篇都有一段导读，既是用生动的语言引导本章内容，又是对本章内容的概述。
- 经典案例** 每章前设置一则涵盖本章内容的经典案例，用精彩的案例及案例简评给予学生直观的指导，并以此为基础进行理论知识的讲解。
- 理论链接** 每章的理论知识讲解，包含本章的所有理论知识。理论链接中穿插“案例分析”“知识拓展”等栏目，以增强学生的学习兴趣，扩大学生的知识面。
- 重点回顾** 对本章的重难点知识加以精华提炼，以帮助学生进行集中复习。
- 巩固练习** 针对每一章理论知识特设的训练题，包括简答题和实训题，以帮助学生进一步巩固所学的知识点。

本书理论联系实际、结构新颖、通俗易懂，较好地体现了职业教育的特点，既可作为中等职业学校旅游服务与管理专业、酒店服务与管理专业等旅游服务类相关专业的教材，又可作为企事业单位及酒店、旅行社的培训教材。

由于编写水平有限，加之时间仓促，书中疏漏和不足之处在所难免，敬请广大专家、学者及读者朋友赐教，以便于修订，使之日臻完善。

编者



<b>第一章 旅游法规概述</b> .....	1
第一节 旅游法的产生和发展 .....	3
第二节 旅游法制建设 .....	7
<b>第二章 旅游法律关系</b> .....	15
第一节 旅游法律关系概述 .....	17
第二节 旅游法律责任 .....	22
<b>第三章 旅行社管理法律制度</b> .....	27
第一节 旅行社管理法律制度概述 .....	29
第二节 旅行社管理制度 .....	33
第三节 旅行社经营制度 .....	37
<b>第四章 导游人员管理法律制度</b> .....	49
第一节 导游人员管理法律制度概述 .....	51
第二节 导游人员管理制度 .....	53
第三节 导游人员的权利、义务与法律责任 .....	62
<b>第五章 旅游保险法律制度</b> .....	71
第一节 旅游保险法概述 .....	73
第二节 旅游保险合同 .....	78
第三节 旅行社责任保险 .....	85
<b>第六章 旅游交通及出入境管理法律制度</b> .....	93
第一节 航空运输法规 .....	95
第二节 铁路运输法规 .....	98
第三节 公路运输法规 .....	101

第四节	旅游出入境管理法规 .....	103
<b>第七章</b>	<b>旅游饭店管理法规 .....</b>	<b>111</b>
第一节	饭店行业管理制度 .....	113
第二节	星级饭店访查制度 .....	115
第三节	饭店与旅客之间的权利和义务 .....	117
第四节	饭店的法律责任 .....	120
<b>第八章</b>	<b>旅游安全管理法律制度 .....</b>	<b>125</b>
第一节	旅游安全管理概述 .....	127
第二节	旅游安全的管理机构及其职责 .....	128
第三节	旅游安全事故的处理 .....	129
<b>第九章</b>	<b>旅游市场管理法律制度 .....</b>	<b>135</b>
第一节	旅游市场竞争法律制度 .....	137
第二节	旅游价格管理法律制度 .....	144
<b>第十章</b>	<b>旅游资源管理法律制度 .....</b>	<b>153</b>
第一节	自然旅游资源管理 .....	155
第二节	人文旅游资源管理 .....	158
第三节	风景名胜区旅游资源管理 .....	163
<b>第十一章</b>	<b>旅游消费者权益保护法律制度 .....</b>	<b>169</b>
第一节	旅游消费者概述 .....	171
第二节	旅游消费者合法权益的法律保护 .....	174
<b>参考文献</b>	<b>.....</b>	<b>181</b>

# 第一章

## 旅游法规概述



- 旅游法是如何产生的?
- 旅游法调整的对象是什么?
- 我国旅游立法的程序是怎样的?
- 当今旅游发达国家的旅游立法有哪几种立法体系?



## 本章导读

随着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影响。但是旅游业的发展也给社会、环境带来了诸多问题。旅游法规在各国的旅游行业中扮演着极其重要的角色,它对于保护旅游业的健康发展发挥了重要作用。



## 经典案例

游客时先生带领全家6人参加一家旅行社组织的“云南昆明七日游”散客游活动。按照旅游行程表规定,某天下午有两小时左右的自由活动时间。于是,时先生和导游商量是否可包租一条船进行赏湖游览。当时,导游通过电话让时先生自己直接和游船码头联系,双方经过一番讨价还价最后商定:6人一只船,每小时包租费为240元,船上供应一杯茶、点心和水果。当时先生一家兴冲冲地来到游船码头,迎接他们的却是一条破船,船上根本就没有茶水、点心和水果供应。游玩1小时后,船主照样向他们收取240元人民币。此刻,船码头只剩他们一家人,再说天色已晚,时先生无可奈何地把钱交给了船主。返回居住地后,时先生既想投诉,又觉得为难,一时不知怎么办才好。想告旅行社吧,这次游船活动在旅游行程表上是没的,纯属自由活动。想告导游吧,也说不过去,导游只帮他们联系,是自己和船码头谈妥的。想告船主吧,天高皇帝远,难以找到他们。

**案例简评** 游客时先生应该向旅行社反映自己的受损害情况,这才是解决问题的办法。如今有不少游客并不清楚什么是旅游的概念,也不明白旅游是一种既得到物质上的享受又得到精神上满足的消费产品,更不了解自己在旅游消费过程中受到国家有关法律、法规以及旅游合同的保护。因此,当自己的合法权益受到损害时,完全可以根据国家的法律、法规以及旅游合同的规定,要求有关主管部门以及旅行社承担相应的法律责任,赔偿其经济损失。







## 理论链接

## 第一节 旅游法的产生和发展

## 一、旅游活动的发展与旅游法的产生

旅游活动古已有之。在古代和中世纪,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,中国古代的酈道元、徐霞客,欧洲古代的马可·波罗,他们不仅是著名的旅行家,而且还留下了游记等著作。但是古代和中世纪旅游活动是个别和分散的,始终没有形成一个产业门类。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影响。

一个人抱着什么目的去游历,  
他在游历中,就只知道获取同他的  
目的有关的知识。

——卢梭

首先,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、投资回报快、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”,其发展速度居产业之首。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3500亿美元;1992年国际旅游业提供了1.27亿个工作岗位,占世界总数的1/5。旅游业不仅促进了各国经济增长,缓解了就业压力,而且带动了相关产业的发展。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,旅游业仍将长期成为最具潜力的经济增长点。

其次,旅游已经成为人们广泛参与的社会文化活动。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间交通、通讯的日益发达,旅游从少数人的消遣活动发展为公众广泛参与的社会文化活动。据统计,西欧各国每年约有1/3的人出境旅游;前些年,东南亚、香港、台湾等地的经济持续增长,这些地区出境旅游的人数也急剧增加;即使在第三世界国家,也有相当一部分人具备了支付旅游费用的能力。另一方面,各国公民在其国内旅游的活动更是越来越频繁了。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,增进了各国人民的相互了解和友谊,

促进了不同国家、不同地区之间的文化交流。

但是,旅游业的发展也给社会、环境带来了一些消极的影响。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;各国国内和国际间旅游业的无序竞争,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。

由此可见,现代旅游业的发展,既促进了经济的发展和社会的进步,也对社会产生了一定的消极影响。在现代旅游业的发展过程中,由于旅游规模和范围的扩大,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,诸如旅游者与旅游经营者之间的关系,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,旅游业的发展与社会政治、经济、文化生活之间的关系,国际旅游发展的协作与竞争,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,也认识到用法律手段调整由于旅游活动而产生的复杂社会关系的紧迫性。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”的概念被正式提出。到六七十年代,日本、韩国、巴西、墨西哥、英国等根据本国情况,相继制定了一些专门的旅游法律、法规。在一些国家,不仅有旅游行业管理、旅游资源保护、旅游关系调整的单项法规,而且还制定了旅游基本法,旅游立法工作开始趋向完善。

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、旅游法的概念和调整对象

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。

社会关系是人们在社会生产过程中彼此产生的联系。社会关系的内容很丰富,其中以旅游活动为主线而产生的各种社会关系则是旅游法的调整对象。旅游法调整的社会关系主要有以下几类。

### (一) 旅游经营单位与旅游行政管理部门之间的关系

在我国,旅游行政管理部门主要是指国家旅游局,省、自治区、直辖市旅游局以及市、县旅游局,还包括依法对旅游业实施管理的国家各级行政管理部门。如工商行政管理部门和财政、税务、物价、卫生、公安、海关等部门。旅游行政管理部门与旅游经营单位之间存在着管理与被管理、服务与被服务、监督与被监督的各种社会关系。例如,旅游行政管理部门对旅游经营单位的经营项目、服务项目、收费标准、外汇结算、财务制度等,要进行必要的管理、

检查、指导和监督,同时也应该在提供旅游市场信息、接受技术咨询、开展人才培养等方面为旅游经营单位提供服务。这种管理、服务、监督的社会关系,是被旅游法调整的政府管理部门与旅游企业之间的权利义务关系。

### (二) 旅游经营单位与旅游者之间的关系

在旅行游览过程中,旅游者有行、游、住、食、购、娱等多方面的社会需求,而旅游经营单位根据旅游者的需要开发旅游资源、兴修旅游设施、提供各项旅游服务。旅游者因支付了一定的旅游费用成为旅游消费的权利享有者,旅游经营单位因获得一定的旅游收入而成为旅游供应的义务承担者。旅游者与旅游经营单位之间被旅游法调整的社会关系,就是因旅游供求关系而形成的旅游权利与旅游义务的关系。

### (三) 旅游经营单位与旅游相关企业部门之间的关系

旅游经营单位主要是指直接从事旅游经营的旅行社、旅游饭店、旅游车船公司、旅游工艺品商店等单位。旅游相关部门主要是指与旅行游览有关的民航、铁路、公路、水运、园林、文物、商业、轻工、城建等企业和部门。旅游经营单位要经营旅游者行、游、住、食、购、娱等方面的业务,就必然要同旅游相关部门发生经济和管理等方面的相互交往,形成多种多样的社会关系。例如,旅游经营单位要开发、利用旅游资源,就必须同文物部门、园林部门、宗教部门等企事业单位发生一定的交往;旅游经营单位要向旅游者提供“进得来、散得开、出得去”的交通服务,就必须同民航、铁路、公路、水运等部门的企业发生一定的交往。旅游经营单位与旅游相关部门之间因旅游业务经营而形成的各种社会关系,主要是国民经济各部门企业间专业化分工和协作的关系。这种社会关系,被旅游法调整为平等互利和等价有偿的权利义务关系。

### (四) 旅游经营单位相互之间的关系

这主要是指旅行社相互之间、旅游饭店相互之间、旅游车船公司相互之间,以及旅行社、旅游饭店、旅游车船公司之间,在协作经营时所形成的社会关系。例如,旅行社中组团社与地接社之间会发生按一定比例分配从旅游团队收取的旅游收入的经济关系;旅游饭店与旅行社之间的业务关系;旅游交通中铁路、公路、水路联运形成的“一条龙”服务和利益分配的权利义务关系等。被旅游法调整的旅游经营单位相互之间的业务关系,也是一种平等互利和等价有偿的权利义务关系。

### (五) 旅游经营单位内部的关系

这主要是指旅行社总社与分支社之间、旅游饭店管理公司与所属饭店之间、旅游车船总公司与分公司之间、旅游工艺品总公司与营业部门之间的经营管理关系。例如,饭店管理公司对所属饭店的管理要通过签订管理合同的方式,将管理机构及其责任、管理方式和管理范围、收费标准和管理人员的薪金、福利、待遇、保险等加以明确,将管理者和被管理者的责任、

权利、义务关系明确地规定下来。所以,基于经营和管理权限的划分的旅游经营单位内部上下级之间的权利义务关系也是旅游法调整的对象。

### (六)我国旅游经营单位与外国旅游经营机构、外国旅游组织之间的关系

目前世界上有 180 多个国家和地区的旅游者到我国旅行游览。我国旅游行业同 160 多个国家和地区有着业务往来。我国旅游企业接待海外旅游者入境旅游或组织国内公民出境旅游,都是通过旅游业务合同来约定旅游服务项目、旅游费用标准、旅游服务质量、旅游安全保险等方面的内容,从而形成双方旅游经营者在国际旅游市场中的社会关系的。这种社会关系即是被双方签订的旅游合同调整的权利义务关系。

## 三、旅游法的内容

旅游法的内容包罗万象,有国际惯用的国际旅游法,也有各行业组织的公约、协定,还有各国根据各自实际需要制定的基本法和单行法等。

### (一)国际旅游法

国际旅游法是调整国际旅游领域所发生的各种社会关系的国际条约(或条约性文件)、国际惯例和各国旅游涉外法律的总称,它是国际法的一部分,是当代国际法中的一个。

### (二)目前主要的国际旅游公约、协定。

如《国际旅馆业新规程》、《关于旅行契约的国际公约》、《统一国际航空运输某些规则的公约》、《国际航空运输协定》、《关于铁路旅客及行李运输的国际公约》、《关于制止在航空器内实施犯罪的有关国际公约》。

### (三)我国现行旅游法规的主要内容

(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》、《风景名胜区管理暂行条例》等。

(2)旅游行业和企业方面的法规。如《旅行社管理条例》、《旅游涉外饭店星级划分条件》等。

(3)旅游交通运输方面的法规。如《中华人民共和国航空法》、《国际运输规则》、《汽车旅客运输规则》等。

(4)旅游市场管理方面的法规。如《旅游对外招徕管理的若干规定》、《中国国际旅游价格管理暂行规定》等。

(5)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。

## 第二节 旅游法制建设

### 一、我国旅游立法的现状

旅游法的制定,是指有立法权的机关通过法定程序制定、修改或废止旅游法律、法规的活动,是我国法律制定工作的一部分。广义的立法体制,通常又称立法权限,是指国家机关在制定法律规范过程中权限的划分,即中央与地方国家机关分别有权制定哪些规范性文件。立法体制通常由国家法律明确规定。

没有知识的旅游者是一  
一只没有翅膀的鸟。

——萨阿迪

我国立法体制表现为“两级多层次”。根据我国法律规定,拥有立法权的机关是:《宪法》由人民代表大会制定;《旅游法》和单行法由全国人大常委会制定;旅游行政法规由国务院根据《宪法》和有关法律制定;旅游部门规章由国务院有关部、委、局制定;地方性旅游法规依据法规的级别、适用区域,分别由法律规定的地方权力机关、地方行政机关制定。

我国立法权限的特殊情况,是指在立法体系中的特殊立法权限。其主要表现为:民族自治地方的权限;经济特区的特别规定;特别行政区的立法权限。

### 二、我国旅游立法的程序

#### (一) 旅游立法程序

旅游立法程序,是指有旅游立法权的国家机关制定旅游法律、法规的工作次序。由于完整意义上的制定法律,还包括法律的修改、废止和解释,因此,立法程序作为制定法律的工作程序,也包括修改、废止和解释法律的工作程序。

在我国,根据有关法律规定,制定法律的程序通常包括提出法律议案、审议法律草案、通过法律和公布法律四个步骤。《旅游法》的制定也应按上述程序进行。

根据国务院《行政法规制定暂行条例》、国务院办公厅《有关改进行政法规发布工作的通知》、国家旅游局《有关法规、规章制定和发布办法》,制定旅游行政法规和部门的工作程序应包括:制定立法计划;法规、规章的起草;法规、规章的审议;法规、规章的通过与备案。

#### (二) 旅游法体系

我国目前尚未形成相互联系、比较协调、相对独立的旅游法体系。根据《中国旅游业发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》的要求,“九五”期间,我国将要建立以《旅游法》为中心,行政法规和地方性法规比较完备的旅游法体系,大体包括以下内容。

《宪法》是我国的根本大法和一切法律制定的依据,由全国人民代表大会制定,具有最高法律效力。《宪法》第九条第二款规定:“国家保障自然资源的合理利用,保护珍贵动物和植

物。禁止任何组织或个人用任何手段侵占或者破坏自然资源。”第四十三条规定：“中华人民共和国的劳动者有休息的权利。国家发展劳动者休息和修养的设施，规定职工的工作时间和休息制度。”

《旅游法》是我国发展旅游业的基本法律，也是制定单行旅游行政法规的基本依据。它以《宪法》为依据，由全国人大常委会制定，法律效力低于《宪法》。

旅游行政法规和旅游部门规章是国家最高行政机关行使行政权的一种表现，是应用法律手段对旅游业实施管理的主要依据，由国务院及其主管部门制定，其法律效力低于《宪法》和《旅游法》，不能与《宪法》和《旅游法》相抵触。

地方性旅游法规，包括省、自治区、直辖市国家权力机关及其常设机关制定的规范性文件、地方性人民政府发布的规范性决议。例如，海南省人大常委会通过的《海南省旅游管理条例》，福建省政府颁布的《福建省旅游市场管理暂行办法》等。地方性旅游法规只在本辖区内有效，其法律效力低于《宪法》、《旅游法》和旅游法规，如与它们相抵触则无效。

国际条约是指两个或两个以上的国家，在旅游方面规定其相互间权利和义务的协议。我国签订和加入有关旅游方面的国际条约，只有经最高国家权力机关批准生效后，才能发生法律效力。

### 三、世界旅游立法简介

随着旅游业的蓬勃发展，旅游立法在社会生活中所占的位置日益重要。世界上许多旅游业发达的国家和地区都十分重视旅游立法工作。概括起来，大体有三种立法体系：一是制定单行旅游法规，例如法国 1959 年制定的《旅行社法令》；二是在基本法律里专章规定有关旅游业的法律问题，并制定相关的旅游单行条例、法规与之配套；三是制定自成体系的旅游法，即建立以旅游基本法为龙头，单行旅游法规作配套，相关法规作补充的旅游法体系。

#### （一）日本的旅游立法

日本的旅游业于第二次世界大战后有了迅速的发展，到日本旅游的外国人人数量很快超过战前水平，在这种情况下，旅游业以及与旅游业有关的领域，例如交通运输、旅游资源保护和开发利用等，都需要有法可依。为此，日本政府制定了一系列法律、法规并形成了完整的旅游法规体系。这一体系主要包括三个部分，即旅游基本法、旅游专门法规和旅游相关法规。

##### 1. 《旅游基本法》

《旅游基本法》是日本旅游观光业的大法。该法颁布前，日本虽有一些国际观光饭店及简单的旅游设施，但当时旅游观光被当做游山玩水，并未作为一项经济文化事业来对待。为确立旅游业的地位，必须从法律上加以确认。1963 年，经日本旅游界有识之士的奔走呼号，自民党、民社党和社会党联合向国会提出立法议案，经众、参两院讨论，最后以基本法的形式颁布，确立了旅行观光业在其国民经济中的地位。该法有序言及五章、共 23 条的内容。该

法对立法指导思想、国家旅游政策的目标、国家公共团体的政策措施及法制上的措施做了规定。该法还促进了国际旅游业和旅游者的保护,推进了旅游设施的配备和规定了相应的措施,还对旅游资源的开发、利用和保护,行政机关和有关旅游的团体,旅游政策审议会等问题做了规定。

### 2.《国际观光振兴会法》

1959年,日本颁布了《国际观光振兴会法》。该法规定国际观光振兴会为特殊法人,代表政府行使一部分管理旅游业的权限。此外,该法还规定了国际观光振兴会的工作范围及主持全国旅行观光业翻译导游的资格考试。

### 3.《综合疗养地域整修法》

1987年,日本针对国民工作时间逐步减少,闲暇时间逐步增多,生活方式日益多样化,要求提供优良休息、疗养地域的情况,制定颁布了《综合疗养地域整修法》。该法规定了建造度假村、疗养地的选址、档次和标准,并对实业家营造这些设备,国家在税收上给予优惠、财政上给予援助做了规定。

### 4.《国际观光饭店整备法》

1949年,为吸引更多的国际旅游者赴日本观光旅行,提高观光饭店的接待水平,日本制定颁布了《国际观光饭店整备法》。该法对观光饭店登记程序和饭店的选址、式样、面积等做了规定。为鼓励经营观光饭店,该法还规定经登记的观光饭店在税收上给予优惠。

## (二)美国的旅游立法

### 1. 美国旅游政策法

1979年5月8日,美国政府颁布了《美国全国旅游政策法》。该法明确规定,旅游业和娱乐业对美国很重要,是美国人民日常生活中不可缺少的部分。该法提出的旅游政策总原则包括以下内容。

- (1)关于旅游业作用的规定;
- (2)对于设立全国旅游政策委员会的政策规定;
- (3)关于旅游资源的规定;
- (4)关于旅行游览发展公司的政策规定;
- (5)关于旅游者的政策规定。

### 2. 旅游的单行法规

根据上述旅游政策,为处理和协调旅游企业与政府间的关系、旅游企业间的关系,保证旅游业的健康发展,美国政府还制定了一些单行法规。如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;食宿业的法律,对餐馆、旅馆的开业、经营做了具体规定;旅行社的法律,对旅行商的经营、开办等都做了规定,尤其是对于旅行社所需要的足够资本、合格的具备经营能力的管理人员、至少要有两个以上的航空公司予以承认等开办条件规定得非常具体。

此外,与旅游业有关的行业也有单行法规,如运输业法、商业法等,从不同的方面保证了美国旅游业的发展。

### (三)新加坡的旅游立法

150多年前的新加坡还是一个默默无闻的小渔村,如今它已成为马来半岛南端的一座花园城市。十多年来,新加坡旅游业迅猛发展,成绩斐然,被世界公认为利用现代化城市发展旅游业的独特模式。新加坡政府有效地利用法律手段实现了对旅游业的宏观调控,并通过严格执法,使旅游业得以健康发展。

新加坡旅游法制建设的特点,是运用法律手段强化旅游业管理,促进旅游业健康发展。新加坡面积不大,政府不仅采用法律手段,通过立法、执法来管理旅游业,而且在法律颁布后,从政府到国民一律遵守,不得违反。法律的实施,由于有国家强制力作为后盾,具有极大的权威性。例如在新加坡,未经旅游局批准,任何人不得在其商号上使用“TRAVEL”和“TOURISM”这两个词,甚至不得使用任何意指或暗示旅游的文字和图案,违者将被处于罚款或不少于一年的监禁。

议会立法原则规定国家的法律制度,其具体实施办法由管理部门另行制定。这样既可避免法律规定过于具体,又能充分利用管理部门熟悉业务的特点,更好地从行业特点出发制定相应规则,以适应需要。例如,《旅游促进局法》规定了旅行社申领执照制度、赔偿金制度,但具体实施细则由旅游局另行规定。

新加坡政府颁布了一系列法律、法规对旅游业实行管理,其中主要的法律、法规 其中主要的法律、法规有以下几种。

#### 1.《旅游促进局法》

该法规定旅游业管理机构的组织和职能;以及各种协会的组成、旅游业的地位及其范围;旅游业法律制度,如赔偿基金制度、旅行社申领执照制度、导游管理制度等。

#### 2.《旅行社法》

该法规定,在新加坡开办旅行社必须向旅游促进局申请执照、登记注册、缴纳费用,取得旅游促进局批准和其颁发的营业执照方可开业。营业执照必须放置在营业场所醒目处,违反上述规定,擅自经营旅游业务或营业执照不按规定放置的,将被处以罚款或被判处不少于两年的监禁,也可并处上述两种处罚。

该法还规定,旅游局可以做出批准或不批准旅行社成立的决定,可以撤销旅行社执照或处罚旅行社。当事人不服的,可向劳工部部长申诉,该部长的决定是最终裁决。

#### 3.《旅游促进税法》

由于新加坡旅游促进局属半官方机构,政府不拨给其活动和其他费用。旅游局的活动经费通过征收旅游促进税来解决。因此该法规定设立“旅游促进基金”,其基金来源就是旅游促进税,并对旅游促进税的征收程序、征收对象以及比例做了规定。

该法还规定了赔偿金制度,规定旅行社开办时,除需具有一定的注册资本外,还需缴纳



一笔赔偿基金,并对赔偿金的管理、缴纳数额、缴纳方式和用途限制做了规定。

#### 4.《饭店法》

该法规定饭店管理机构是社会事务部管辖下的“新加坡饭店执照局”,并对其管理权限、方式做了规定。

旅游局虽不拥有饭店管理权,但却可以对饭店依法征税,指定饭店为旅游促进局会员,还可以投资建造饭店或购买饭店股份,成为股东。新加坡虽未实行饭店星级制度,但一些规模较大的饭店经旅游促进局吸收为会员后,可作为该局指定的旅游饭店向海外推销和宣传。

#### 5.《导游管理和颁布执照规则》

新加坡除较大规模的旅行社雇有少量固定的导游人员外,导游员一般不依附旅行社,为自由职业者。

该法规定从事导游职业者,需向旅游局申请,接受考试,申请执照方可从事导游活动;并规定,凡取得导游执照者,每年需从事导游职业半年以上,每三年须重新注册一次;从事导游业务时,需随身携带执照,佩戴导游标志;不得从事非法行为。如有违反,旅游局可中止或吊销导游执照,并处以罚款。

此外,还规定了旅游者投诉制度。新加坡对旅游者投诉采用民间调解和司法裁判两种形式。前者由旅游局将投诉信件转到“新加坡消费者协会”,由其派人与双方当事人协商解决,如调解不成,则由当事人向法庭起诉,请求司法裁判。游客若成为不道德行为的受害者,可向小额赔偿法庭提出申诉。为方便游客,法庭为观光客实行快速处理制度,可于两三天内开庭审理,无需法律顾问陪审。

### 知识拓展

#### 国外旅游立法对我国旅游立法的启示

关于我国旅游基本法是否有必要单独立法,立法机关和学界颇有争议。争议的焦点之一是:旅游法能否成为一门独立的部门法?与此相关,旅游法是否有自己特有的调整对象?笔者认为,借鉴英美日等国的旅游基本法立法实践和立法宗旨,可为我国旅游基本法的构建提供一些重要的启示。

首先,英美日三国旅游法的制定并没有受上述两个“难题”的限制,它们早已制定和实施了旅游基本法,并已在实践中取得了良好效果。它们在立法指导思想上坚持实用主义原则,只要制定旅游基本法或旅游政策能促进其本国的旅游业乃至整个经济社会的健康发展,它们就毫不犹豫地付诸行动。英国在1969年制定了《英国旅游发展法》,美国在1979年制定了《美国全国旅游政策法》,而日本则早在1963年就制定了《日本旅游基本法》。我们知道,英国和美国是典型的普通法系国家,遵循先例是其基本的法律制度。然而,

为了促进其本国旅游业的健康顺利发展,这些普通法系国家竟然颁布了旅游法,这难道不值得我们深思吗?而像我国这样的成文法国家,在旅游业已经迅速发展,迫切需要有作为“上位法”的旅游基本法进行规制,而在由于旅游基本法的缺位和滞后,已经严重制约旅游业发展的情况下,还有什么理由不尽快制定旅游基本法呢?根据英美日等国的旅游立法实践来看,我们决不能仅仅因为我们不能在理论上为旅游法成为一个独立的部门法作出周延的论证,不能为旅游法的调整对象作出严密而清晰的界定和阐释,就把旅游基本法扼杀在摇篮之中。我们应当把大陆法系的法律部门划分理念与英美法系的法律思维方式相结合,找到一条适合中国法制建设的合适道路。英美日等国的旅游法颁布几十年来,这些国家的旅游业在法制轨道上健康顺利发展的事实告诉我们,旅游基本法的制定和实施不是不可为,而是早该制定了,否则,在旅游业越来越国际化和法制化的今天,只会制约和影响我国旅游业的健康顺利发展,从而影响我国和谐社会的构建进程。

其次,英美日等国旅游法的立法宗旨,为我们的旅游立法提供了借鉴。从这几个国家的旅游立法宗旨来看,一是为了促进本国旅游业的健康发展,从而促进本国的经济社会和文化的全面发展;二是为了提高本国企业在国际旅游市场的综合竞争力,保持国际收支平衡;三是为了保护旅游者的合法权益;四是为了促进本国国民和其他游客的健康文化生活;五是为了促进世界和平,增加各个民族之间的相互了解与信任等。如果一部法律(旅游法)的颁布具有如此重要的社会功能,那么制定这样一部法律的必要性便不容置疑。至于这部法律在法律体系划分上是否能构成一门独立的部门法,它有没有特定的调整对象,从社会实践的角度看已经不那么重要了。当然,一旦这部法律被制定出来,它最终应当归属于哪个法律部门,这在理论上还是有必要进行归类的——不过,这已经是另一个问题,这不应成为旅游基本法不能出台的主要障碍。在实际社会生活中,“先生孩子后起名”是常有的现象。实际上,关于旅游法是否有自己独立的调整对象,也是一个仁者见仁、智者见智的问题,它取决于从哪个视角看问题。从一般意义上说,在旅游业中所发生的一切社会关系,包括纵向的和横向的社会关系,都可能成为旅游法调整的对象,只要旅游法律法规的制定按照这个取向制定的话。从法理上说,只有首先制定和颁布旅游法律法规,才有可能通过这种法律法规对社会生活的调整而现实地发生旅游法律关系。

最后,从国外旅游立法的实践以及旅游基本法的地位和作用来看,旅游立法绝不是旅游主管部门争权夺利的活动,而是推进和规范旅游业乃至整个经济社会健康发展的法律,旅游法是一个跨多种行业的行业大法。美国全国旅游政策委员会来协调全国旅游业的发展,解决旅游业发展中存在的种种问题,包括法律问题,其力度和效力可想而知。我国有些地方率先成立的“旅游委员会”(如杭州市旅游委员会),其社会功能无疑与之有很大的相似之处。

因此,我们要从发展我国旅游业,乃至推进全国经济社会发展、构建和谐社会与和谐世界的高度,来认识旅游基本法立法的重要性,加快制定我国的旅游基本法。



## 重点回顾

现代旅游业的发展,既促进了经济的发展和社会的进步,也对社会产生了一定的消极影响。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遇到的矛盾和问题,旅游立法成为旅游业发展的客观要求。

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。

旅游法调整的对象包括旅游经营单位与旅游行政管理部门之间的关系;旅游经营单位与旅游者之间的关系;旅游经营单位与旅游相关企业之间的关系;旅游经营单位相互之间的关系;旅游经营单位内部的关系;我国旅游经营单位与外国旅游经营机构、外国旅游组织之间的关系。

在我国,根据有关法律规定,制定法律的程序通常包括提出法律议案、审议法律草案、通过法律和公布法律四个步骤。

世界上许多旅游业发达的国家和地区都十分重视旅游立法工作。概括起来,大体有三种立法体系:一是制定单行旅游法规,例如法国1959年制定的《旅行社法令》;二是在基本法律里专章规定有关旅游业的法律问题,并制定相关的旅游单行条例、法规与之配套;三是制定自成体系的旅游法,即建立以旅游基本法为龙头,单行旅游法规作配套,相关法规作补充的旅游法体系。



## 巩固练习

### 一、简答题

1. 试分析旅游法产生的条件。
2. 如何理解旅游业的法律调整的对象?
3. 试分析我国旅游立法体制。
4. 综述当前我国旅游法制建设的成果。
5. 试述当前世界旅游立法发展状况。

### 二、实训题

2001年5月16日,王某等三名旅游者与甘肃某国内旅行社联系并缴纳了去四川九寨沟旅游的单程旅费1800元(600元/人),由于该旅行社是与其他旅行社合作组团及买火车票等

原因,致使该旅游团的出发时间从5月19日7:30推迟到5月20日7:30,从而使王某等旅游者在兰州滞留了一天。王某等因为时间的原因,不得不取消了去九寨沟的旅游计划。

为弥补因延误出发给王某等旅游者造成的损失,该旅行社于5月20日租车安排王某等旅游者前去刘家峡炳灵寺游览,收取交通费360元(120元/人),但因水库水位下降使王某等旅游者未能上岸参观游览炳灵寺,只游览了刘家峡水电站。为此,王某等三名旅游者向旅游质监所投诉,要求该旅行社全额退还所交旅行费用并赔偿由此造成的经济损失。

思考并回答:

请问旅行社应该如何赔偿王某等人的经济损失?