

第一章



旅游法概述



引导案例

案例一：不可抗力对旅游合同关系的影响

2014年2月中旬印尼接连发生自然灾害，东爪哇省玛琅市附近克卢德火山喷发、亚普拉暴雨，使得呼和浩特赴印尼方向的线路普遍遇冷，国家旅游局就此在其官网上发出旅游安全提示，提醒在印尼的中国公民注意安全。

据记者调查，尽管当时旅游局就印尼山体滑坡事件并未发出相关通知，但从各家旅行社的报名情况来看，出发到印尼方向的线路受到严重影响。即使有报名的，也都做了改线或者延迟发团的处理。

案例二：法律关系的变更

2014年10月中旬，张先生在某旅行社报名参加了价格为3310元的跟团游，原打算赴香港、澳门、深圳等7个城市进行14日游。他交付现金3000元，双方约定余款在出发前付清。在张先生与该旅行社签订的《团队出境旅游合同》中，出发时间标注为2014年11月18日。11月10日前后，张先生接到旅行社来电，说由于车辆等原因，出发时间推迟到11月25日，张先生同意了。

可是，11月20日早晨，张先生踢毽球时左眼视网膜突然脱落，21日做了手术，医生建议张先生住院治疗十几天。让张先生感到郁闷的是，11月20日下午，他将因病无法跟团旅行的消息告诉旅行社，却被告知可退费，但要扣除1500元违约金。

辩证性思考：

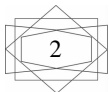
1. 旅行社这种处理方法合法吗，为什么？
2. 旅行社接受游客的报名后，进行改线或者延缓发团，是否符合合同法的规定？
3. 就上述案例讨论不可抗力情况下，旅行社应该怎样处理与游客的关系。

第一节 旅游法的产生及调整对象

教学目标：

1. 了解旅游业的发展历程
2. 理解旅游法的产生过程
3. 掌握我国旅游法的现状

第二次世界大战结束后，在世界范围内，政治局势相对稳定，经济迅速恢复和发展，特别是



随着现代科学技术在生产上的广泛应用,极大地提高了社会生产力,人民生活水平大幅度提高,一些国家相继地采用带薪休假制度。人们可自由支配的收入和时间增多了,为外出休闲度假创造了条件,旅游成为一种社会时尚。旅游业在世界范围内迅猛发展起来,一些国家为了维护旅游者的切身利益,促进本国旅游业的健康发展,协调国际旅游,纷纷制定和出台了一些法律和法规。

一、旅游业的发展和旅游法的产生

旅游活动产生于原始社会末期,在漫长的奴隶社会和封建社会里,旅游活动的内容与形式都在不断地变化和向前发展,既有以经济为目的的旅行经商活动;也有以公务为目的的国事访问;更多的是观光消遣旅行、文化和修学旅行、宗教旅行等。在此期间,世界各国涌现出一批著名的旅行家,如中国的酃道元、汪大渊、徐霞客,意大利的马可·波罗等,他们留下的脍炙人口的游记著作使他们名垂青史、万古流芳。由于时代的局限,奴隶社会和封建社会的旅游活动一直停留在分散的和个别的形式上,没有形成规模和产业门类。到了近代,资本主义生产关系的确立和工业革命的兴起大大提高了社会生产力,改变了社会结构。社会财富的增加、交通的日益发达、人民生活水平的提高都为旅游活动的发展奠定了基础,旅游活动开始由个别人的活动转变为社会大多数人的生活需要,并逐渐的形成规模。一个新的经济领域——旅游业诞生了。1841年,英国人托马斯·库克组织了世界上第一次团体包价旅游。他包租一列火车,载运540人,从莱斯特到拉夫伯勒参加禁酒大会。1845年,库克在莱斯特正式成立了托马斯·库克旅行社,专门从事旅游代理业务,成为世界上第一位专职的旅游代理商。旅行社的出现具有划时代意义,标志着旅游业的诞生。

当今,世界旅游业在经济全球化和世界经济一体化的作用下,进入了快速发展的黄金时代,并已发展成为世界第一大产业。准确把握世界旅游业的发展特点和主流趋势,对于我国确立旅游业发展战略,提升旅游业的国际竞争力,实现由旅游大国向旅游强国的迈进,是极其重要的。

纵观近年来世界旅游业的发展,其发展过程呈现出以下突出特点。

世界旅游市场出现新格局。经济全球化和区域经济一体化的进程深刻地影响着世界旅游业的发展轨迹,打破了原有的旅游市场格局。东亚太经济的崛起,为世界旅游热点向亚太转移创造了经济平台。现在已经运行的中国—东盟自由贸易区,将出现一个拥有17亿消费者、近2万亿美元国内生产总值、1.2万亿美元贸易量的经济区。东亚太地区接待国际旅游人数占世界的份额将从1995年的14.2%上升为2020年的27.3%,超过美洲(2020年为17.8%),位居世界第二。欧、美主宰世界旅游市场的局面已被打破,全球旅游市场已形成欧、亚、美三足鼎立的新格局。

在这一大格局下,区域经济一体化的推进加速了区域旅游的发展,使世界各大洲内部的区域性旅游成为国际旅游的主体。据世界旅游组织预测,2020年世界各主要旅游区内部的国际旅游

者将占其国际客源的份额分别为：非洲为 70.5%，美洲为 71.0%，东亚为 78.5%，欧洲为 84.8%，中东为 73.0%。

度假旅游呈持续增长之势。从世界旅游业发展来看，度假旅游的发展历程已经走过了半个多世纪。随着世界各国经济的发展和水平的提高，众多旅游者旅游的目的也从传统的开阔眼界、增长见识向通过旅游使身心得到放松休息、陶冶生活情趣等转变，度假旅游活动成为现代人生活的重要组成部分。随着旅游者中度假人数比例的不断增大，现在度假旅游已经成为重要的市场方向，世界旅游强国在很大程度上都是休闲度假旅游比较发达的国家。而海岛、滨海旅游度假则是旅游业的一大支柱，在一些国家和地区成为主要的经济收入来源，如在百慕大、巴哈马、开曼群岛，旅游业收入占其国民收入的 50% 以上。目前，地中海沿岸、加勒比海地区、波罗的海及大西洋沿岸的海滨、海滩成了极负盛名的旅游度假胜地。

休闲度假与旅游体验逐步迈上大众化轨道。欧洲发达国家是大众度假旅游的发源地。随着科技进步和经济发展，人们的休闲时间与日俱增，恩格尔系数则与日俱减。1995 年，全世界 145 个国家实行每周 5 天工作制，其中大多数国又实行每年 5 ~ 52 天不等的带薪休假制。有些发达国家有可能实行每周工作 4 天、每天工作 5 小时、每周工作 20 小时。带薪休假将逐步延长，弹性工作制将进一步推广。在发达国家和地区，恩格尔系数已降到 20% ~ 30%，人们的可自由支配收入将大幅度增长。在美国，美国人已有 1/3 的休闲时间，2/3 的收入用于休闲，1/3 的土地面积用于休闲。休闲度假已成为现代社会人们的重要生活方式，休闲经济成为经济社会发展的重要经济形态，休闲经济在 21 世纪的头 20 年将占有世界 GDP 的半壁江山。旅游体验成为人们旅游和娱乐的核心内容，旅游和娱乐已成为驱动休闲经济发展的两大车轮。

旅游市场的供求内容发生了实质性变化。与传统观光旅游的基本内容相比较，整个旅游市场的供求内容发生了实质性变化。从 20 世纪 70 年代末 80 年代初开始，旅游者已不满足传统的大众化的观光旅游产品，开始选择具有鲜明地域特色、时代特色和个性特色的度假旅游产品。因此，供给者便着力培育世界一流的旅游度假胜地这一主流产品，除了得天独厚的自然资源和历史文化资源以外，核心就是度假地特有的、不可复制的社会资源、民俗文化资源和交通、通信、网络等基础设施以及度假地的游憩设施，形成规模性的复合型度假产品体系，满足各个层面的游客需求。度假者在度假期间除了在度假地活动以外，往往还会以该地为中心，做短途游览，进行观光、考古、探险、运动等，认识、感悟和体验不同旅游度假地的特色文化，扩大视野，放松身心，提升内涵。

从世界旅游业未来的发展方向看，在未来 10 ~ 20 年内，以下趋势将占主流。

市场细分化趋势。现代旅游者的旅游目的越来越个性化，而且旅游组织者也越来越重视从更深层次开发人们的旅游消费需求，因此旅游产品市场更加细分化。除了传统的观光旅游、度假旅

游和商务旅游外，特殊旅游、专题旅游更有发展潜力，像宗教旅游、探险旅游、考古旅游、修学旅游、蜜月旅游、购物旅游、奖励旅游、民族风俗旅游等，将会形成特色突出的旅游细分化市场。中国国家旅游局 1991 年 5 月向国际旅游市场推出的首批 14 项国家级专项旅游产品就是发展细分市场的重要举措。

彰显区域文化特色的度假胜地将成为主流产品和重要支柱。在未来的市场发展，观光型旅游并不会完全失去市场，但在传统的旅游客源国家中度假旅游将更为盛行，将会逐步取代观光旅游成为国际旅游的主体。以浓厚的区域文化内涵和生态、绿色、低碳的自然资源环境为支撑的度假胜地将是度假旅游产品的重要支柱，这些旅游度假胜地如地中海地区、加勒比海地区仍将是国际旅游者集中的地区。

在东亚、太平洋地区、夏威夷及具有丰富海滩资源的泰国、印度尼西亚、中国大陆沿海区域将是旅游者热衷于选择的目标。而主要吸引商务和购物客人的城市型旅游地如（中国）香港、新加坡、（中国）台湾、韩国将会在度假旅游浪潮中失去一部分市场。到 21 世纪末，泰国、夏威夷、中国海南将会取代香港、新加坡、印尼成为东亚、太平洋地区第一位、第二位和第三位的旅游度假目的地。

旅游者追求更为灵活多变的旅游方式。随着世界各地旅游设施的建立健全，世界性预订服务网络的普及完善，使散客旅游越来越方便。在追求个性化的浪潮下，目前世界上散客旅游人数已超过旅行社固定包价的旅游人数，散客旅游和中短距离区域内的家庭旅游在旅游者人数中所占比例将逐渐增加，小包价、个人委托代办服务也占有越来越重要的市场份额。

在旅游中追求更多的参与性和娱乐性。旅游者将转向追求那些富有活力、情趣、具有鲜明特点的旅游场所，喜欢那些轻松活泼、丰富多彩、寓游于乐、游娱结合的旅游方式。能亲身体验当地人民的生活，直接感受异国的民族文化风情，通过参与和交流得到感情的慰藉和心灵的撞击。因此，旅游产品设计开发将更加注重民族风情、地方特色、游娱结合。

“银色市场”不断扩大。按照世界现行标准，一个国家老年人人口比例超过总人口比例的 7% 即为老年型国家，这个比例仍在增加。西方主要客源国大都进入老年型国家，其中英国、德国、瑞士等国老年人比例已超过总人口的 14%。现代的老年人是一个有钱、有闲、健康活跃的阶层，在退休后开始人生的第二个春天，对异国的古老传统文化比年轻人更感兴趣，对旅游休闲度假更有兴趣。同时在美国 9·11 事件之后，欧美出现了携孙辈一起出游的现象。银色市场越来越被各旅游接待国所重视，将来会成为一个很重要的市场面。

对旅游安全更为重视。民族冲突、宗教冲突、国际恐怖主义、政局动荡、传染性疾病、旅游目的地社会不安定等，都会随时对国际旅游业的发展形成局部威胁。在具备闲暇时间和支付能力的条件下，唯一能使旅游者放弃旅游计划的因素就是对安全的顾虑。旅游安全和旅游目的地的社

会和谐将被越来越重视。

区域旅游势头不减。由于地缘和文化的原因，对大部分国家来说，邻近市场仍将是本国旅游客源的主体市场。区域经济一体化会以其“地利、人和”的优势，推动区域旅游业以更高的速度增长。在不久的将来，东南亚海域将成为世界滨海游乐业蓬勃发展的地区之一，中国—东盟自由贸易区以及东北亚的中日韩将是亚太地区重要的旅游度假区域接待板块。

旅游业的蓬勃发展给人类社会带来了巨大的利益，同时也给社会造成一些消极的负面影响。例如，一些国家在旅游资源开发利用过程中的失误，造成了对资源、环境和生态的破坏，引起国际、国内旅游企业间的无序竞争和利益冲突等。随着旅游业的发展，旅游活动中的这些矛盾、冲突和纠纷日趋增多和复杂化，如何处理和解决旅游者和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、旅游活动与生态平衡和环境保护之间的关系、国际旅游业之间的关系、旅游业的发展与社会政治、经济、文化生活之间的关系等一系列问题，提到了一些国家和政府的议事日程上来，使他们已经认识到通过法律手段来规范和调整上述各种社会关系的重要性和迫切性。

20 世纪 50 年代末 60 年代初，“旅游法”的概念出现了。日本、韩国、巴西、墨西哥、英国、美国等国，根据本国的具体情况，相继制定了专门用于调整旅游活动领域中各种社会关系的法律、法规。同时，世界一些国家和旅游组织还签订了一批国际旅游公约、条约和协定，使旅游立法工作日趋完善。

知识拓展 1-1

法的起源

法不是人类社会所固有的，而是随着私有制和阶级的产生而产生的。最初是不成文的习惯法，后来出现了成文法，最后才有了完整的成文法典。原始社会没有法，人们的行为准则是在长期的社会生活中自发产生的，反映全体氏族成员的意志和利益的习惯。随着社会生产力的发展，出现了生产资料私有制，原始社会解体，奴隶社会形成，产生了奴隶和奴隶主两大对抗阶级。在政治上和经济上占统治地位的奴隶主阶级，为了维护自己的根本利益，需要一种特殊的行为规则来约束和镇压处于被统治地位的奴隶，这种特殊的行为规则就是法。法代表统治阶级意志和利益，是统治阶级奴役被统治阶级的工具。

二、世界旅游立法概况

世界旅游立法分为国际旅游立法和国内旅游立法。国际上没有统一的旅游立法机构，国际旅

游立法是各主权国家在不违背国际法的原则下, 就其适用的旅游法律规范, 按照其意志共同协商的结果, 国际旅游法律规范一般是以公约、条约和协定等形式表现出来, 根据缔约国家的多少, 又分为双边或多边公约、条约和协定等。其适用的范围一般只限于缔约国和承认参加国, 不涉及其他国家, 也不能侵害其他国家的利益。国内旅游立法是一个主权国家的统治阶级为维护其利益而制定的旅游法律规范, 其法律效力仅限于本国国家主权范围内, 但其中涉外内容, 外国人在该国境内时也必须遵守。

(一) 国际旅游公约、条约和协定

旅游业带来的巨大经济效益受到各国政府的极度重视, 许多国家都把旅游业作为国民经济的重要组成部分, 但是旅游业发展过程中产生的负面消极影响也引起了各国政府的警惕, 一些主权国家为了确保旅游业的健康发展, 维护国家主权, 协商签订了一系列的国际公约、条约和协定。

(1) 《统一国际航空运输某些规则的公约》, 1929 年 10 月 12 日在华沙签订, 故称《华沙公约》。我国于 1958 年参加该公约, 自同年 10 月 18 日起对我国生效。该公约对国际航空客、货运输, 客票、行李票、运单、承运人责任等作了比较全面的规定。

(2) 《国际航空运输协定》, 1944 年在芝加哥签订。该协定要求参加国的民航组织按其协定飞行、着陆和办理客货运输任务, 凡是参加该协定的国家均享有该协定规定的权利并承担相应义务。

(3) 《关于铁路旅客及行李运输的国际公约》, 1970 年 2 月 7 日在伯尔尼签订。该公约就国际间的铁路客、货运输的一些问题作了比较详细的规定。我国和一些国家在制定有关国内铁路运输法规时曾借鉴和使用该公约的有关条款。

(4) 《关于旅行契约的国际公约》, 1970 年 4 月 23 日在布鲁塞尔签订。该公约是国际旅行合同的范本, 规定了国际旅行合同的主要内容, 明确了旅游经营者、中间人和旅游者之间彼此的权利和义务关系。

(5) 《国际旅馆业新规程》, 1981 年 11 月 2 日由国际旅馆协会理事会通过。制定该规程的目的是希望国际旅馆业规程得到各国的普遍承认, 适用旅馆合同的国际职业习惯应进行统一规范, 使旅客和旅馆双方都了解自己应享受的权利和承担的义务。

(6) 关于制止在航空器内犯罪等国际公约。这些国际公约中包括: 1963 年 9 月 14 日在东京签订的《关于在航空器内的犯罪和其他某些行为的公约》; 1970 年 12 月 16 日在海牙签订的《关于制止非法劫持航空器的公约》; 1971 年 9 月 23 日在蒙特利尔签订的《关于制止危害民用航空安全的非法行为公约》。我国政府参加了上述三个公约, 但是我国对争端仲裁提交国际法院的条款提出了保留。

（二）发达国家的国内旅游立法

旅游业发达的西方国家其旅游立法活动日趋系统化和专门化，但由于各国国情不同，特别是法律文化传统不同，所以在旅游立法的指导思想、立法程序、法律法规的形式上又各具特色。发达国家的旅游立法活动及其制定的法律法规主要有两种情况，一种情况是调整旅游活动的规定，表现在通用性的法律法规之中，这些国家的立法者认为用通用性法律的一般规定就可以调整旅游活动，用不着对旅游进行专门立法，如德国的民法典、南斯拉夫的债务关系法等；另一种情况是专门为旅游业制定法律和法规，这些国家的立法者认为旅游活动具有特殊性，仅靠借用其他法律中的原则性规定不能有效地调整旅游活动中的各种错综复杂的社会关系，因此需要制定专门的旅游业法律法规。

1. 美国的旅游立法

1979年5月美国的《全国旅游政策法》出台，该法从国家发展旅游业的作用、政府对旅游业的领导作用、旅游资源管理、旅游企业政策和旅游者的政策五个方面作了规定。该法的宗旨是在联邦政府、州、地方政府、有关公众和私人组织之间建立一种合作关系，并采取切实可行的方法和措施来贯彻执行全国旅游政策。

美国还制定了一系列关于旅游的单行法规和法案，以保证旅游业的健康发展。例如，保护公园和旅游地的法律对旅游资源的开发、利用和游览地的保护都做了具体规定，关于旅行社的法律对旅行社的开办和经营等做了具体的规定。此外美国还制定了一些和旅游业相关行业的单行法规，如运输法、商业法等，从不同层面保证了旅游业的发展。

2. 日本的旅游立法

1952年日本制定了《旅行联络法》，规定对从事旅游业的商人进行注册登记，进行必要的监督。1963年6月制定了《日本旅游基本法》，规定了日本旅游业发展的基本方针。1971年又制定了《旅行业法》，取代了以前的《旅行联络法》。《旅行业法》对旅行种类、交易形式、旅游业务、各营业部门的设置、契约条款的认可、达成交易的书面交付等方面都作了具体的规定。1995年2月24日日本国会通过了《日本旅行业法修改草案》，其要点包括修订注册登记制度、改善营业保证金制度、改善旅行社等业务工作、加强旅行协会指导权限四个方面。这些法律对旅行社依法经营、保护旅游者利益等方面都起了重要作用。

日本还制定了一些与旅游业相关行业法律。如1911年制定的《历史古迹名胜天然纪念物保护法》、1929年制定的《国宝保护法》、1931年制定的《国立公园保护法》、1933年制定的《重要美术品保护法》等，这些法律对保护日本旅游资源起了重要作用。

3. 其他国家的旅游立法

其他国家也都根据旅游业发展的需要制定了本国旅游法律。如 1966 年巴西颁布了《巴西联邦共和国旅游组织法》，1967 年韩国制定了《韩国旅游振兴法》，1969 年英国出台了《英国旅游发展法》。此外，西班牙、菲律宾、法国、埃及、瑞士等国也都制定了专门的旅游法。

三、我国旅游法制建设

（一）我国旅游业的发展

我国的旅游业在 20 世纪 50 年代就产生了，但直到 60 年代中期仍处于起步时期。1954 年 4 月 15 日，中国国际旅行总社及上海、广州、杭州、南京等 14 个分社成立，积极开展外事和旅游接待工作，当时接待的主要是苏联和东欧国家的旅客，还没向西方国家敞开大门，国内旅游者人数微乎其微。这时旅游接待部门的主要任务是从事政治接待，不计经济效益，由国家给予补贴，旅游业还没实现商品化，也没有形成复杂的社会关系。

1978 年党的十一届三中全会后，我国实行“对外开放，对内搞活”的政策，旅游业开始蓬勃发展起来。1986 年国务院将旅游业纳入国民经济和社会发展规划，旅游业真正成为一门新兴产业，一些专门从事旅游的单位，如旅行社和各类饭店如雨后春笋般出现在神州大地，旅游接待人数和旅游收入与日俱增。据统计，2014 年我国接待入境旅游者达 12849.83 万人次，全年“国际旅游收入”569.13 亿美元，同比增长 10.16%，在外汇收入上大增，增幅高达一成。为了加强对旅游业的管理，从中央到地方各级政府建立了一整套旅游管理体系。

（二）我国的旅游法制建设

我国旅游业的发展使政府认识到应对旅游业专门立法，以确保旅游业在法制轨道上健康有序地发展。

1. 旅游法

1982 年国家旅游局成立了《中华人民共和国旅游法》起草领导小组和工作小组，先后于 1985 年和 1989 年两次向国务院提交送审稿，但由于我国经济体制改革等原因一直到 2013 年 4 月 25 日第十二届全国人大常委会第 2 次会议才通过，2013 年 4 月 25 日中华人民共和国主席令第 3 号公布，自 2013 年 10 月 1 日起施行。

2. 旅游行业管理法律法规

（1）旅行社管理方面。1985 年 5 月国务院颁发《旅行社管理暂行条例》，1996 年 10 月将其修订为《旅行社管理条例》。国家旅游局先后出台了《旅行社质量保证金暂行规定及其细则》、《旅行社质量保证金赔偿试行标准》、《旅行社经理资格认证管理规定》、《关于加强全国旅行社审

批、登记、年检管理的通知》等。

(2) 旅游饭店管理方面。经国务院批准，公安部出台《旅馆业治安管理办法》，国家旅游局制定了《中华人民共和国评定旅游涉外饭店星级的规定》和《中华人民共和国旅游涉外饭店星级标准》等。

(3) 导游人员管理方面。国家旅游局制定了《导游人员管理实施办法》、《导游员职业等级标准》、《导游证管理办法》等。

(4) 出境游管理方面。国家旅游局制定了《出境旅游领队人员管理办法》和《旅行社出境旅游服务质量》等。

(5) 旅游安全管理方面。国家旅游局制定了《旅游安全管理暂行办法》及其实施细则、《重大旅游安全事故报告制度试行办法》、《漂流旅游安全管理暂行办法》等。

(6) 旅游投诉与纠纷处理方面。国家旅游局制定了《旅游投诉暂行规定》。

3. 与旅游业相关的法律法规

与旅游业相关的法律法规主要有《中华人民共和国公民出境入境管理法》、《中华人民共和国外国人入境出境管理法》、《中国民航旅客、行李国际运输规则》、《铁路旅客及行李包裹运输规程》、《文物保护法》、《风景名胜区管理暂行条例》、《中华人民共和国消费者权益保护法》、《中华人民共和国食品卫生法》、《营业性歌舞娱乐场所管理办法》等。

四、旅游法的概念和调整对象及作用

(一) 旅游法的概念

旅游法这一概念的提出，是在 20 世纪 50 年代末至 60 年代初。一些旅游业发展较早、较快、法制比较健全的国家，由于认识到旅游立法的迫切性和重要性，制定了专门的旅游法律、法规，如旅行社、导游等法律、法规。

在一般理论意义上旅游法的概念有广义和狭义之分。

旅游法的广义概念：是指调整旅游活动领域中各种社会关系的各种法律规范的总称。这表明旅游法调整的对象主要是指旅游活动中（包括旅游管理、经营、参观、游览等与旅游有关的活动）形成的带有旅游或体现旅游活动特点的社会关系。这正是旅游法与其他法相区别之所在。

例如，旅游者存在旅游的需求，旅行社为满足旅游者的需求提供服务，相互间即形成需求和满足需求的关系。这种关系是通过买卖形式来实现的，为此，要建立合法的合同关系，这方面的法律关系主要通过《合同法》、《消费者权益保护法》等法律调整。旅游者同时也是其他法律关

系的主体，也会形成其他方面的社会关系，如财产继承、婚姻等，这些关系则分别由《继承法》、《婚姻法》等其他法律调整。

旅游法是调整旅游活动领域中各种社会关系的各种法律规范的总称。这里强调“各种法律规范的总称”，表明旅游法的概念是广义的，它包括狭义的旅游法律（指尚在研究探讨的《中华人民共和国旅游法》，和其他调整旅游活动中各种法律关系的有关法律、法规），及包括国务院同旅游主管部门制定颁布的单项旅游行政法规和部门规章。它表明，我们所指的法律法概念，既包括国家的法律、法规，也包括地方的法规；也包括本国制定的法律、法规，及经我国政府签署、全国人民代表大会批准的国际条约、国际协定等。

（二）旅游法调整的对象及其作用

旅游法调整的对象是旅游活动领域内各种社会关系，主要有以下四种。

（1）旅游主管机构与旅游企业之间、旅游主管部门上下级之间的领导和被领导的关系。这种纵向关系中双方的地位是不平等的，如旅游企业有向税务主管部门纳税的义务，却无要求回报的权利。

（2）旅游企业之间、旅游企业与其他企业之间、旅游企业与旅游者之间的关系。这种横向关系是平等主体之间的关系，当事人的法律地位是平等的，权利和义务也是对等的。

（3）旅游企业内部的关系，即各行政部门之间领导与被领导关系、企业与职工的关系等。

（4）旅游活动领域中的涉外关系，即中外合资经营企业、中外合作经营企业、外商独资企业中的合作经营关系和政府认许关系，对外国旅游者法律地位的确定、企业聘请外国专家等产生的涉外关系。

（三）旅游法的作用

旅游法明确规定了各主体的权利、义务和责任，为旅游业的发展创造了良好的法律环境，保证了旅游业的正常有序的发展，维护了旅游者的合法权益。

案例分析 1-1

旅游者 “投诉无门”

湖南长沙张女士和朋友，持深圳国旅港澳4天3夜双人游贵宾券参加港澳游活动。澳门金濠假期有限公司导游申女士强行要求每人交200元，威胁不交钱就下车走人。回到长沙按照贵宾券上的投诉电话打了无数次，给该社告知的QQ号码写了详细的电子投诉信要求赔偿，却一直毫无回应。

(资料来源 <http://shanxi.sina.com.cn/news/report/2014-02-13/175450043.html>)

按照现行《旅游法》，张女士的遭遇可以通过什么渠道、以什么方式解决。

知识拓展 1-2

法律和法规

法律是指拥有立法权的国家机关依照立法程序制定和颁布的规范性文件，是法的主要形式。

法规是宪法、法律、法令、条例、规则、章程等规范性文件的总称。

制度是国家在一定的历史条件下形成的政治、经济、文化等各方面的体系，如社会主义制度。

条例，是国家机关制定或批准的规范性文件的名称之一，在我国有些只规定某一类事项的法律称为“条例”，如《中华人民共和国治安管理处罚条例》。

评估练习

1. 什么是旅游法？
2. 简述美国的旅游法。
3. 简述日本的旅游法。
4. 旅游法调整的对象有哪些。

第二节 旅游法律关系

教学目标：

1. 了解旅游法律关系的概念与特征
2. 掌握旅游法律关系的法律要素
3. 了解引起旅游法律关系产生、变更和消灭的法律事实

一、旅游法律关系的概念及其特征

(一) 旅游法律关系的概念

旅游法律关系是指由旅游法律规范调整和规定的，在旅游活动中各方当事人（国家旅游行政管理机关、旅游企业、旅游者以及其他社会经济组织）享有的权利和承担的义务关系。这些权利

与义务关系由国家的强制力保证实现。

旅游法律关系由法律关系的主体、客体和内容构成。旅游者、旅行社和旅游者的合法权益都是旅游法律关系的构成要素，其中旅游者和旅行社属于旅游法律关系主体范围，而旅游者的合法权益则属于旅游法律关系内容的范围。

（二）旅游法律关系的特征

旅游法律关系与其他旅游关系相比较，有下面三个特征。

（1）旅游法律关系体现国家统治阶级的意志。国家用法律手段，确认和维护旅游活动领域中的权利和义务关系。如旅游经营企业不按合同约定提供服务，就要受到相关法律法规的惩罚。

（2）旅游法律关系的内容就是旅游法律法规中规定的权利和义务。如导游人员享有人格尊严不受侵犯，执行导游任务时有佩戴导游证的义务，这些权利和义务都是《导游人员管理条例》中明文规定的。

（3）旅游法律关系的存在以相应的法律规范为前提，是旅游法律规范在现实生活中的体现。如假设没有合同法与旅行社管理方面的法律法规，就不能形成旅行社与旅游者、旅行社与相关部门之间的旅游法律关系。

二、旅游法律关系构成要素

旅游法律关系构成要素是指结成旅游法律关系当事人之间权利和义务关系的必要条件，即旅游法律关系的主体、客体和内容。

（一）旅游法律关系的主体

旅游法律关系的主体就是在旅游法律关系中，享有权利承担义务的人或组织。在我国能够成为旅游法律关系主体的如下。

（1）国家各级旅游行政管理机关。

（2）与旅游业相关的政府管理部门：工商、公安、税务、海关、园林、文物等部门。

（3）旅游企业：各类旅行社；宾馆饭店；交通运输部门；与旅游相关的园林、文物及旅游景点管理部门；邮电通讯、银行汇兑、工艺美术商店等部门。

（4）旅游者，包括国内旅游者和国际旅游者。

（5）境外旅游组织。

（二）旅游法律关系的客体

旅游法律关系的客体即旅游法律关系主体间权利和义务共同指向的事物（对象或标的）。在旅游法律关系中如果没有客体，主体之间的权利和义务就失去了实际意义。能够成为旅游法律关

系客体的有物、行为和精神财富。

(1) 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，旅游法律关系中的物主要指旅游资源、旅游设施和旅游消费品等。

(2) 行为是指法律关系中主体有意识有目的行为，旅游法律关系中的行为主要有服务行为和管理行为。

(3) 精神财富是指在旅游法律关系中主体从事智力活动取得的成果（智力成果权和知识产权等），如旅游企业的专利、技术秘密、科学发明、产品商标、企业名称标志、管理模式等，都可以成为旅游法律关系中的客体。

（三）旅游法律关系的内容

旅游法律关系的内容，就是旅游法律关系主体依法享有的权利和承担的义务。

旅游法律关系主体的权利：主体一方在法定范围内有权根据自己的需要进行各种旅游活动，以实现自己的旅游目标（利益），该主体可依法要求他主体履行一定行为或不履行一定行为，以实现自身的某种利益，该主体的旅游利益因为他主体的行为不能实现时有权要求国家机关加以保护。

旅游法律关系主体的义务：主体一方为了满足对方某种利益上的要求，必须履行一定行为或不履行一定行为，就是当事人按照旅游法的规定进行或不进行一定的旅游活动，从而履行自己的旅游责任。义务主体必须按照权利主体的要求做出或抑制一定行为，如果义务主体不履行或不适当履行义务要受到法律惩罚。

1. 旅游行政管理部门的权利和义务

依据有关法律法规旅游行政管理部门享有如下权利：制定有关政策和规定，引导旅游企业合法经营；监督旅游企业的经营行为；协调各旅游企业之间、旅游企业和旅客之间的关系等以维护旅游业正常有序地运行。此外，旅游行政管理部门在国际旅游交往中，也享有国际法赋予的相应权利。

依据有关法律法规旅游行政管理部门承担如下义务：模范地遵守法律、法规和政策；要依法行政，在法律规定的范围内行使管理权；要依法赔偿其给旅游企业造成的损失。此外，旅游行政管理部门在国际旅游交往中，应遵守国际法中规定的主权平等、经济互利等原则，并承担相应的国际义务。

2. 旅游者的权利和义务

旅游者在旅游活动中是消费者，根据《消费者权益保护法》和相关法律法规的规定，旅游者享有如下的权利：人身、财产安全，不受侵害的权利；自主选择商品和服务的权利；公平交易的

权利；获得赔偿的权利；知情权；获得消费教育的权利；依法结社权；监督批评权；同旅游企业签订各种合同的权利；依法保护自己合法权益的权利；在规定的地区旅游并享用各种旅游产品和服务的权利等。

旅游者在旅游活动中应承担如下的义务：自觉遵守有关法律、法规和社会公德；遵守与旅游企业签订的各种合同；对其享用的旅游服务应付给合理的费用。

3. 旅游企业的权利和义务

依据法律法规的规定，旅游企业在旅游活动中享有如下的权利：依法自主经营权；依法自由签订合同权；当自己的合法权益受到侵害时有权要求主管机关予以保护。

根据《消费者权益保护法》和有关法律规定，在旅游活动中旅游企业应承担的义务有：履行各种审批和登记手续；合法经营；保护旅游者的合法权益；依法或按约定履行；听取意见；接受监督；保障人身和财产安全；不做虚假宣传；应出具相应的凭证和单据；提供合格的商品和服务；不得从事不公平不合理的交易；不得侵犯消费者的人身权等。

三、引起旅游法律关系产生、变更和消灭的法律事实

（一）旅游法律事实

旅游法律事实是指符合法律规定，能够引起旅游法律关系产生、变更和消灭的客观情况。如旅行社和饭店签订住宿和餐饮合同这一客观情况发生后，旅行社和饭店之间就形成了彼此间的权利和义务关系，从而产生了法律关系，旅行社和饭店签订的住宿和餐饮合同这个客观情况就是法律事实。

（二）法律事实的分类

按照引起旅游法律关系产生、变更和消灭的客观情况的性质，可分为事件和行为两类。

1. 事件

事件是指能够引起旅游法律关系产生、变更和消灭的不以当事人意志为转移的法律事实。它可能是自然现象，如台风骤起、山洪暴发等；也可能是社会现象，如政府的禁令、爆发战争、罢工等。事件都是由于不可抗拒的因素而引起法律关系的产生、变更和消灭。

2. 行为

行为是指以当事人的意志为转移的有意识的活动。它能引起旅游法律关系的产生、变更和消灭。行为是最普遍、最广泛的法律事实，按其产生的原因和性质，可分为合法行为和违法行为两种。

（1）合法行为是指旅游法律关系中的当事人符合法律规定的行为。如旅游企业依法纳税的行

为，当事人双方依法签订的旅游合同；旅游行政机关依法实施行政处罚的行为，法院和仲裁机关依法实施的调解、仲裁和判决的行为等。

(2) 违法行为是指旅游法律关系中当事人违反法律规定而侵犯其他当事人的权利和利益的行为。如旅行社的违约行为，旅游行政机关的不当罚款行为，法院或仲裁机构在调解、仲裁和判决中误判和执法不公的行为。违法行为都要承担相应的法律责任。

(三) 旅游法律关系的产生

旅游法律关系的产生是指因某种旅游法律事实，使旅游法律关系主体之间形成一定的权利和义务关系。如旅游者和旅行社签订的旅游合同，符合旅行社管理条例和合同法的相关规定，就在旅游者和旅行社之间形成了一定的权利和义务关系。再如国家旅游计划的下达、侵权行为的发生等，也能形成当事人之间的权利和义务关系，这种法律关系是受国家相关法律的保护和监督的。

(四) 旅游法律关系的变更

旅游法律关系的变更是指因某种旅游法律事实，使旅游法律关系中的主体、客体和内容发生了变更。旅游法律关系主体的变更指主体变更或主体数目的增加或减少，旅游法律关系客体的变更指性质的变更或范围的变更，旅游法律关系内容的变更指因旅游法律关系中主体与客体的变更而引起主体之间相应的权利和义务的变更。

(五) 旅游法律关系的消灭

旅游法律关系的消灭是指因某种旅游法律事实，使旅游法律关系主体之间的权利和义务关系结束。在社会实践中，旅游法律关系的消灭主要表现为旅游法律关系中当事人实现了自己的权利和义务，如饭店按合同规定圆满地完成了旅游团的住宿和餐饮的接待任务，双方的权利和义务关系终结。也表现为因旅游法律关系中当事人间自行协商，或依法律规定，或因主体消亡、破产等，使旅游法律关系消灭。

(六) 旅游法律关系的保护

旅游法律关系的保护是指对侵犯旅游法律关系中当事人的合法权利和不履行法定义务的当事人，依照相关法律追究其法律责任。

1. 旅游法律关系的保护机构

(1) 旅游行政管理部门。负责统一管理全国的旅游事业，在其职权范围内，对在旅游景区内破坏旅游资源及旅游设施的，以非法手段损害旅游者合法权益的，擅自涨价、降价及不公平竞争扰乱旅游市场秩序的，违反出入境管理规定和海关检查的等，会同相关部门，对其采用警告、罚款、没收违法所得、停业整顿、吊销营业执照、拘留、行政处罚等惩罚手段。

(2) 仲裁机关。在其职权范围内对旅游企业之间、旅游企业与旅游者之间发生的旅游纠纷,可依法按其原合同的约定或事后双方当事人达成的仲裁协议做出裁决。仲裁是终局的,若一方当事人不履行裁决,另一方当事人有权向法院申请强制执行以保护该方当事人的合法权益。

(3) 司法机关。指人民检察院和人民法院。司法机关依法对重大的旅游纠纷案件和行政案件,通过行使检查权和审判权保护旅游法律关系中当事人的合法权益。

2. 旅游法律关系的保护措施

根据我国相关的法律法规的规定,旅游法律关系的法律保护措施可分为以下三种。

(1) 行政措施。旅游行政管理部门和相关的国家行政机关(如工商、税务、公安、卫生等),可以对违反法律法规的单位和个人,做出警告、罚款、停止整顿、没收违法所得、吊销营业执照等处罚。

(2) 民事措施。国家司法机关依法对旅游法律关系中有侵权行为或不履行义务的当事人做出支付违约金、赔偿损失等处罚。

(3) 刑事措施。人民法院对旅游法律关系中构成犯罪的当事人依法追究其刑事责任。

案例分析 1-2

游客被“踢球”

南京小伙李某报团准备到杭州游玩,却在途中出了车祸。当李某向旅行社要求赔偿时,被几方踢起了皮球:旅行社称车不是他们开的,而且旅游团已经转包给了地接社,不应赔偿;地接社称,李某并未与他们签订合同,损失不该由他们承担;客运公司称,伤者是在旅游时出的事,应该找旅行社索赔。李某索赔无门,只能将两家旅行社都告上了法庭。

(资料来源: <http://tour.rednet.cn/c/2013/05/08/2998479.htm>)

请结合旅游法律关系构成要素及关系产生、变更等内容,就案例进行讨论。

评估练习

1. 旅游法律关系的主体有哪些?
2. 旅游法律关系的内容有哪些?
3. 旅游法律关系有哪些特征?
4. 什么是法律事实?它可以分为哪几类?
5. 旅游法律关系的保护体系和保护措施有哪些?