第一章

旅游法概述

【学习要点及目标】

1. 掌握旅游法的调整对象，掌握旅游法律关系的特征和三大构成要素。
2. 理解我国旅游立法体系。
3. 会运用所学法律知识，分析旅游活动中的各种法律案例。

引导案例

丁女士向珠海市旅游质量监督管理所（简称旅游质监所）反映，其在淘宝平台购买了珠海某旅行社的澳门塔观光及蹦极项目的门票，售价为1489元。联系客服时，对方回复只需在使用前三天与旅行社联系即可。但2021年1月丁女士再次在淘宝平台联系客服时，客服没有明确回复。丁女士通过电话联系旅行社，旅行社以使用期限已过为由，不退任何费用。[①]

【案例导学】

珠海市旅游质监所接到投诉后，及时与该旅行社核实情况，并积极与投诉人沟通。经了解，在淘宝平台购买页面的详情处，明确标明该套票使用期为2020年8月27日—12月31日，若在此期限内使用，消费者只需在使用前三天与旅行社联系即可。因丁女士未在该期限内使用，故根据购买协议，旅行社不存在违约行为，无须退费。

珠海市旅游质监所工作人员已向投诉人做好相关解释工作，并建议其购买商品时留意消费规则，投诉人表示接受。

此案例给旅游者的建议提示如下：根据《中华人民共和国旅游法》第九条，旅游者有权自主选择旅游产品和服务，有权拒绝旅游经营者的强制交易行为。旅游者有权知悉其购买的旅游产品和服务的真实情况。同时，消费者在购买旅游产品时应当详细了解使用条件、时限要求、退改条件等条款，以免因个人原因造成损失。

① 广东省文化和旅游厅公布旅游纠纷典型案例. [2021-12-01]. http://whly.gd.gov.cn/news_newzwhd/content/post_3683985.html.

第一节　旅游法的产生及其调整对象

一、旅游业的发展和旅游法的产生

旅游法是现代旅游业发展的必然产物，它随着旅游业的发展而产生，随着旅游业的不断发展而逐步健全完善。

旅游是人类社会经济发展的产物。原始社会时期，生产力水平极其低下，为了谋生，为了躲避自然灾害，人们被迫四处漂泊、狩猎、迁徙，这些为生活所迫的被动的迁徙行为，并非有意识的自愿的旅行，不能称之为旅游。到原始社会末期，出现了社会分工和交换，进入奴隶社会，社会分工扩大，生产力水平提高，出现了贫富差别，出现了专门从事商品交换的商人，他们成为最早的旅行者，商务旅行业成为古代旅行的主要形式。

进入封建社会，旅行的内容和形式不断发展，不仅有商务旅行，还有宗教旅行、学术考察旅行、公务旅行、帝王巡游等形式。但古代的旅游活动由于受制于低下的社会生产力发展水平、落后的交通工具和住宿游览条件，只局限在少数商人、王公贵族、僧侣等特殊阶层，规模小、范围窄，与现代社会的旅游活动无法比拟。

近代时期欧美国家普遍爆发资产阶级革命，并由此引发世界范围的产业革命，社会结构发生根本变化，社会生产力水平迅速提高、交通运输业迅速发展。经济的增长、资产阶级财富的增加、中产阶级的出现、工人工资和带薪假期的增加、城市化进程的加快、交通运输业的革命，为近代旅游业的崛起和发展奠定了坚实的基础，为更多人外出旅游创造了条件。但因缺乏旅游经验，对旅游目的地不了解，加上语言的障碍，人们迫切需要有专门的机构来提供旅游方面的服务。

英国的托马斯·库克顺应这一社会需求，于 1845 年创建了世界上第一家旅行社——托马斯·库克旅行社，它标志着近代旅游业诞生。此后，在欧洲和北美相继出现了许多类似的旅游经营组织，这些组织极大地推动了旅游业的发展。

第二次世界大战结束后，全球局势相对稳定，各国都致力于本国的经济建设，世界经济逐渐得到恢复。尤其是进入 20 世纪 60 年代，和平和发展成为当今世界的两大主题，宏观环境的改善，为现代旅游业的兴起创造了前所未有的良好条件，旅游业已成为世界上发展态势最强劲并且持久不衰的产业。

各国充分认识到旅游业在创汇、拉动国内生产总值增长、扩大就业、促进文化交流等方面的积极作用，纷纷采取措施致力于本国旅游业的发展。进入 20 世纪 90 年代，旅游业的发展速度已高居其他产业之首，成为全球最大的产业和发展最快的新兴产业之一。进入 21 世纪，全球入境过夜旅游人数年均增长 6%以上，国际旅游收入年均增长 8%以上，高于全球经济增长率 1%～3%。

在旅游业蓬勃发展的过程中产生了各种各样错综复杂的关系，以及各种各样的矛盾和问题。例如，旅游业经营者与旅游者的合同纠纷、旅游经营者对旅游者合法权益的侵

害、旅游者对旅游资源的破坏等。越来越多的国家意识到必须用强有力的手段，特别是法律手段来加强对旅游事业的宏观调控，协调关系、缓和矛盾、解决问题。现代旅游的发展向上层建筑提出立法需求。

旅游业的不断发展及旅游与社会生活的相互影响使旅游立法被提上日程。20 世纪 50 年代末 60 年代初，“旅游法”这一概念被正式提出来，旅游立法活动开始出现于国家和社会生活之中。一些国家逐步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法律部门——旅游法。旅游法是现代旅游业发展的必然产物，它以旅游活动中形成的各种社会关系为调整对象，对于保护旅游活动各主体的合法权益，维护旅游业健康有序发展发挥着重要的作用。

小贴士

“中国旅游日”与《徐霞客游记》有关

2000 年，宁海县提议把《徐霞客游记》的开篇日——5 月 19 日确定为“中国旅游日”。2001 年 5 月 19 日，浙江省宁海人麻绍勤以宁海徐霞客旅游俱乐部的名义向社会发出设立“中国旅游日”的倡议：“作为由旅游资源大国向世界旅游强国迈进的中国，理应有自己的旅游纪念日，倡议把《徐霞客游记》首篇《游天台山日记》开篇之日（5 月 19 日）定名为‘中国旅游日’。”2009 年 12 月 1 日，国务院下发了《关于加快发展旅游业的意见》，提出了要设立“中国旅游日”的要求。

2011 年 3 月 30 日，国务院常务会议通过决议，中国正式设立国家旅游日，时间确定为 5 月 19 日。“中国旅游日”从最开始普通民众的呼吁，到专家学者的共识，再到旅游主管部门的重视，再到国务院的设立文件，这个进程是旅游活动正在进入中国普通百姓家庭的一个显现，呼应了我国旅游发展和国民休闲需求大背景。[①]

二、旅游法的概念及其调整对象

（一）旅游法的概念

旅游法的概念有广义和狭义之分。广义的旅游法是指由国家制定或认可的调整旅游活动领域中各种社会关系的法律规范的总称。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和义务关系的法律。本书对旅游法的理解采取的是广义的概念。

（二）旅游法的调整对象

旅游法的调整对象是旅游活动中形成的带有旅游特点或体现旅游活动特点的社会关系。旅游法调整的社会关系主要有以下几类。

① 文化与旅游部官网. [2017-05-19]. https://www.mct.gov.cn/vipchat/home/site/1/290/abstract/2018051410242986. html.

1. 旅游行政管理部门与旅游经营者之间的关系

旅游行政管理部门既包括专门的旅游行政管理机构——中华人民共和国文化和旅游部（简称“文旅部”）、地方文化和旅游局等，也包括依法对旅游业实施管理的国家各级行政管理部门，如市场监管、税务、海关、外汇、文化、宗教、侨务、出入境管理等部门。旅游经营者主要指直接从事旅游经营的旅行社、旅游饭店、旅游景区景点、旅游定点商店、旅游定点医疗咨询机构、旅游定点摄影摄像公司、旅游定点演出场所等。

旅游行政管理部门在各自的职权范围内对旅游经营者实行管理、指导和监督。旅游行政管理部门与旅游经营者之间存在领导与被领导、管理与被管理、监督与被监督的各种社会关系。前者主要表现为职权的行使，后者主要表现为义务的履行，双方的法律地位是不平等的，是一种纵向的法律关系。

2. 旅游经营者与旅游者之间的关系

在旅行游览过程中，旅游者有食、住、行、游、购、娱等多方面的社会需求。旅游经营者要开发旅游资源、兴修旅游设施、提供旅游服务，旅游者因支付了一定的旅游费用而成为旅游消费的权利的享有者，旅游经营者因获得一定的旅游收入而成为旅游供应的义务的承担者。旅游经营者和旅游者的法律地位是平等的，在参与旅游活动中要遵循自愿、平等、公平和诚信原则，是一种横向的法律关系。旅游经营者与旅游者之间的社会关系是旅游法重要的调整对象。

3. 旅游经营者与旅游相关企业之间的关系

旅游相关企业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、建筑等企业。旅游经营者要经营旅游者食、住、行、游、购、娱等方面的义务，必然要同旅游相关企业发生经济和管理方面的相互交往，形成多种多样的社会关系。

旅游经营者和旅游相关企业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。

4. 旅游经营者相互之间的关系

这种关系主要是指旅行社之间、旅游饭店之间、旅游车船公司相互之间，以及旅行社、旅游饭店和旅游车船公司之间在协作经营时所形成的社会关系。旅游经营者之间的关系也是平等互利和等价有偿的权利义务关系。

5. 旅游经营者内部之间的关系

这是一种综合的法律关系，包括旅游经营者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、劳动者和用人单位之间的关系等。

6. 外国旅游经营者、旅游者进入我国旅游市场形成的关系

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关系，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。这些法律关系除了涉及我国政府参加的国际公约及国家惯例以外，都应由我国法律进行调整。

三、旅游法的作用

旅游法的建立和健全对促进各国、各地区和国际旅游活动及旅游业的健康发展发挥着重要作用。这些作用主要表现在如下方面。

（一）对旅游业进行宏观调控，促进社会的和谐发展

对旅游业进行宏观调控是旅游法的首要任务和作用。国家通过制定和实施旅游法律法规和其他规范性文件，确定旅游业发展的基本原则、基本方针和产业政策，依法引导、巩固、促进旅游经济体制改革的进行，保障旅游发展计划的全面落实，促进国际旅游合作的发展，使旅游业的发展能够促进社会和经济发展。对我国而言，通过旅游立法和执法活动可以极大促进我国和谐社会的建立与发展。

（二）明确旅游法各主体的权利、义务和责任，推动旅游业的健康发展

旅游法主体是指旅游法律关系的实际参与者，即在旅游法律关系中享有权利并承担义务的自然人、法人和其他组织。旅游法对这些旅游法律关系主体的权利、义务和责任进行明确的规定，主要有两个作用：一个是划定各主体应为、可为和勿为，为其提供一个法律允许的活动范围；另一个是将这些规定作为一种衡量标准，以判断各主体的行为是否合法、有效。

在旅游活动领域中，凡属合法有效的行为，其主体都会在法律的保护下顺利实现其利益和目标。反之，凡属违法无效的行为，法律将不予保护，而且如果这种行为侵犯了其他主体的合法权益，法律将会给予必要制裁，以保护相关主体的权益。

（三）为旅游的发展创设良好的法律环境

由于旅游法律法规明确规定了各主体的权利、义务和责任，使各主体在法律允许的范围内从事自己的活动，自享其权，各尽其责，各得其利，因而从根本上保证了旅游活动的正常秩序，为旅游业的发展创设了一个良好的法律制度环境。

（四）丰富和健全一国的部门法体系

就我国而言，旅游法律可促进我国社会主义法治体系的健全和完善。部门法也叫法的部门，是调整因其本身性质而要求有同类调整方法的社会关系的法律规范的总和。

在现实社会关系中，虽然旅游法律关系有许多可以分别纳入民事法律关系、经济法律关系和行政法律关系乃至刑事法律关系等范畴之中，但由于旅游活动的特殊性，又使得它同一般的民事、经济和行政法律关系等有所区别。因此，通过旅游立法确立起来的法律规范，在事实上已形成一个相对独立的法律部门，从而在一定程度上丰富和完善了各国的法律体系。

第二节　旅游法律关系

一、旅游法律关系概念及特点

旅游法律关系是指由旅游法确认和调整的，在旅游活动中各方当事人之间形成的具有权利和义务内容的社会关系。它是旅游关系被旅游法确认和调整以后形成的，体现了国家的意志，由国家强制力来保障。旅游法律关系反映了当事人之间在旅游活动中形成的一种社会关系。

从这个意义上说，旅游法律关系是具体的社会关系的反映，但是由于旅游活动的主体、内容和范围都具有相当的广泛性，因此旅游法律关系无论是从主体范围还是权利、义务内容范围来看，都是十分广泛的。

旅游法律关系具有下列特点。

1. 旅游法律关系是以旅游法律法规为前提的

旅游法律关系是由于旅游法律规范的存在而建立的社会关系。没有旅游法律法规的存在，也就不可能形成与之相应的法律关系。旅游法律关系是一般社会关系在旅游法律法规作用下而实现的法律化形态。

例如，当事人和旅行社之间如果没有发生由旅游法律法规所调整的社会关系，他们之间可能只是普通的社会关系，而不是旅游法律法规意义上的权利义务关系。只有在旅游法律法规的调整下，二者间才能形成现实的旅游法律关系。

2. 旅游法律关系是基于法律事实而形成的社会关系

旅游法律规范颁布后，表明国家会保护什么、不会保护什么，但它是抽象的不是具体的。有了旅游法律法规，又有了旅游主体的行为或其他法律事实，才能形成旅游法律关系。例如，旅行社只有注册成立的事实，才会与文化和旅游局、市场监督局、税务部门等形成管理与被管理的社会关系。

旅游者也只有和旅行社对于某一旅游产品达成一致的事实，才能形成旅游合同关系。旅游法律关系是基于法律事实，由旅游法律规范调整特定的旅游主体之间所形成的具体的社会关系的结果。

3. 旅游法律关系是以权利和义务为内容的社会关系

法律关系与其他社会关系的重要区别，就在于它是法律化的权利义务关系，是一种明确的、固定的权利义务关系。旅游法律法规对社会关系的调整是通过规定相关主体的具体的权利和义务来实现的。这种权利义务关系的确认体现了国家意志，是国家维护旅游市场秩序、促进旅游业健康发展的重要保障。

4. 旅游法律关系是以国家强制力作为保障手段的社会关系

在旅游法律关系中，主体在旅游活动中可以做什么、不可以做什么和必须做什么都

是国家意志的体现，反映国家对旅游市场秩序的维护。当旅游法律关系受到破坏时，就意味着国家意志所授予的权利受到侵犯，意味着国家意志所设定的义务被拒绝履行。

这时，权利受侵害一方就有权请求国家机关运用国家强制力，责令侵害方履行义务或承担未履行义务所应承担的法律责任，即对违法者予以相应的制裁。例如，旅游合同关系一旦依法成立，任何一方均需严格依约履行合同，不得拒绝履行或不恰当履行，否则相对方有权请求法律保护，追究违约方的法律责任。

5. 旅游法律关系是体现意志性的特种社会关系

旅游法律关系作为一种社会关系的特殊形式，正在于它体现了国家的意志。这是因为，旅游法律关系是根据旅游法律规范有目的、有意识地建立的。旅游法律关系像旅游法律规范一样必然体现国家的意志。从这个意义上来看，破坏了旅游法律关系也就违背了国家意志。

旅游法律关系又不同于旅游法律规范，它是现实的、特定的法律主体所参加的具体法律关系。因此，特定法律主体的意志对于法律关系的建立与实现也有一定的作用。例如，旅游合同法律关系必须是旅游者参加旅游活动的意思表示和旅行社愿意为其提供服务的意思表示，只有两种意思表示达成合意才能建立起权利义务关系。

二、旅游法律关系构成

同其他任何法律关系一样，旅游法律关系也是由主体、客体和内容三大要素构成的。三者相互联系，缺一不可。

（一）旅游法律关系的主体

旅游法律关系的主体是旅游法律关系的参加者，即旅游法律关系中一定权利的享有者和一定义务的承担者。它通常包括如下几类。

1. 旅游者

旅游者是指离开常住地到异地，时间不超过一年，进行游览、观光、度假、探亲、访友或其他形式的旅游活动，以求得物质和精神享受的个人。旅游者是旅游活动和旅游法律关系的重要主体。

旅游者根据其国籍的不同通常可划分为本国旅游者和外国旅游者，根据其是否跨越国境通常可以分为国内旅游者和国际旅游者。在我国，本国旅游者主要是指参加国内各地旅行游览和去国外旅行的中国公民。外国旅游者是指来我国参观旅行、探亲、访友、休养、考察，或从事贸易、文化、体育、宗教活动，参加会议等的外国人、外籍华人，回内地旅游的华侨和港澳同胞。

对于外国旅游者，我国一般是按照国际惯例，在特定的范围内给予其互惠的国民待遇。所谓国民待遇是指成员国对外国自然人或法人等在某些事项上给予其与本国自然人和法人同等的待遇。根据我国宪法和有关法律规定，中国政府保护外国旅游者在中国的合法权益，外国人的人身自由不受侵犯，非经法定程序不可逮捕。同时外国旅游者在中

国旅游必须遵守中国法律，不得危害中国国家安全，不得损害社会公共利益和破坏社会公共秩序。

2. 旅游企事业单位

旅游企事业单位也是旅游活动和旅游法律关系的重要主体。它主要包括旅行社、旅游饭店、旅游交通运输企业、旅游服务公司、旅游商店、旅游景区景点部门等。此外，还有为旅游提供各种服务的餐饮、娱乐、邮电、银行等行业。旅游企事业单位一般都具有法人资格，具有权利能力和行为能力，在其经营范围或职责范围内开展旅游服务活动。

3. 旅游组织

旅游组织是指根据发展旅游业的某一方面的目标而设立的、由一定成员组成的社会团体。旅游组织通常由相对稳定的成员组成，有自己的章程、组织机构、行动目标和活动经费，依有关国家的法律登记、注册或批准而设立，以自己的名义从事与旅游有关的活动，且大多数不具有营利性质。

以区域为标准，旅游组织可分为世界性旅游组织、世界区域性旅游组织、全国性旅游组织、国内地方旅游组织。例如，世界旅游组织（World Tourism Organization，WTO）是世界性旅游组织，太平洋亚洲旅游协会是世界区域性旅游组织，中国旅游协会是全国性旅游组织，北京旅游行业协会是国内地方旅游组织。以成员的构成为标准，旅游组织可分为民间旅游组织、政府间旅游组织和混合型旅游组织。例如，中国旅游协会是民间组织，世界旅游组织是联合国系统内全球唯一的政府间国际旅游组织，太平洋亚洲旅游协会是混合型组织。

4. 旅游行政管理部门

旅游行政管理部门是指对旅游活动、旅游经营和旅游事业的发展实行宏观调控的机构。既包括专门的旅游行政管理机构，也包括与旅游活动密切相关的市场监督管理、税务、海关、外汇、文化、宗教、侨务、出入境管理等主管部门。

旅游行政管理部门是旅游法律关系的重要主体之一，它们在各自的职权范围内对旅游业实行管理、指导和监督。在我国，文化和旅游部是国务院的组成部分，为正部级，主管全国旅游行业的机构，是旅游业的主管行政机构。

（二）旅游法律关系的客体

旅游法律关系的客体是旅游法律关系主体之间权利和义务所共同指向的对象。例如，旅游经营者销售的旅游产品、提供的旅游服务及旅游合同的价金等，均属于旅游法律关系的客体。离开了客体，旅游法律关系主体间的权利和义务就失去了意义。旅游法律关系的客体分为四类，即物、行为、智力成果、货币和有价证券。

1. 物

法律意义上的物是指现实存在的、能为法律关系主体所控制和支配的、在生产上和生活上所需要的客观实体。它可以是天然物，也可以是生产物，可以是活动物，也可以是不活动物。它不仅具有物理属性，还具有法律属性。旅游法律关系中的物是指在旅游

法律关系中可以作为财产权利对象的物品或其他物质财富。这些物品或物质财富通常能为人们所控制，并且具有一定的经济价值，如旅游资源、旅游设施和旅游商品等。

2. 行为

旅游法律关系中的行为是指旅游法律关系中主体行使权利、履行义务的活动，包括旅游服务行为和旅游管理行为。旅游服务行为是指旅游企事业单位和相关部门为旅游者提供的一系列分工合作的劳务活动，如导游服务、组织游览、代订客房、代订客票、代办签证等。旅游管理行为是指各级旅游行政管理机关、旅游企事业单位及旅游企事业单位内部管理机构行使与其担负的旅游职责相适应的旅游管理活动。

例如，旅游行政主管部门依据《旅行社条例》对申办旅行社的资格进行审查的行为，对违法导游人员依据《导游人员管理条例》予以处罚的行为。由于旅游产品主要是精神产品，是旅游企事业单位向旅游者提供的服务，因此在旅游法律关系中，作为客体的大部分是行为。

3. 智力成果

旅游法律关系中的智力成果是指旅游法律关系主体在精神生产过程中，由人的脑力劳动创造出来的，具有一定表现形式的一切科学艺术成果。例如，旅游企事业单位的专利发明、专有技术、商标图案等。这些智力成果的价值虽然难以直接用金钱衡量，但是它们的所有权和使用权的转让通常是有偿的。因此，旅游企事业单位的智力成果也可作为旅游法律关系的客体。

4. 货币和有价证券

货币是商品交换中能够表现或代表商品价值的一般等价物，有价证券是具有一定票面金额，证明持券人有权按期取得一定收入，并可自由转让和买卖的所有权或债权凭证。人民币在我国可以成为各种旅游合同的标的。

（三）旅游法律关系的内容

旅游法律关系的内容是指旅游法律关系的主体依法享有的旅游权利和承担的旅游义务，它反映着旅游法律关系主体的具体要求，决定着旅游法律关系的实质。旅游法律关系的当事人，通过享受一定的旅游权利和承担一定的旅游义务而相互结合在一起，构成现实的旅游法律关系。

1. 旅游权利

旅游权利是指旅游法律关系的主体依据旅游法律法规的规定或合同约定而享有的权能或利益，即旅游法律法规有要求旅游法律关系的主体能够做出或不做出一定的旅游行为，以及要求他人相应地做出或不做出一定的旅游行为的资格。

旅游权利主要体现在以下三个方面。

（1）旅游权利享有者在法律规定或合同约定的范围内，按照自己的意愿作出一定行为或不作出一定行为，以实现自己的权益。例如：旅游企业在经营范围内享有自主经营

权，有权从事各项旅游活动；旅游者有权享用本国的旅游产品，有权与旅行社缔结各种合同，在其正当权益受到侵害时，有权依法维权等。

（2）权利享有者有权要求义务主体作出或者抑制一定的行为。例如，旅游者有权要求旅行社依据旅游合同约定的时间、地点、方式、项目提供旅游服务，有权拒绝旅行社擅自增加项目、擅自改变行程、擅自增加费用等要求；旅行社则有权要求旅游者按照合同的约定支付旅游费用等。

（3）当权利享有者的权利受到不法侵害，从而导致自身利益无法实现时，权利享有者有权请求国家予以保护。例如，我国的旅游者可依据我国的《民法典》《消费者权益保护法》和专门的旅游法律法规，对于侵害自己权益的旅行社进行投诉并要求经济赔偿等。

根据不同标准，可对旅游权利作不同的分类。依据权利主体的不同，旅游权利可以被划分为旅游者享有的权利、旅游经营者享有的权利、旅游行政主管部门享有的权利；根据权利的内容不同，旅游权利可以分为各旅游主体的人身权利、政治权利和诉讼权利等。在旅游活动中，常见的旅游权利主要有人身权、财产权及诉讼权。此外，旅游企业依法享有的商标权、专利权等知识产权，也是重要的旅游权利。

旅游权利主体的人身权在此是指与旅游权利主体的人身不可分离，而又没有直接财产内容的民事权利。人身权通常分为人格权和身份权两大类。在旅游活动中，权利主体的人身权主要是指旅游者的生命健康权、姓名权、名誉权、荣誉权、肖像权等。此外，旅游企业及旅游行政管理部门的名称权、名誉权和荣誉权等也包括在广义的人身权范畴之中。

旅游活动中的财产权则是指具有物质财富内容，直接与经济内容相联系的民事权利。在旅游活动中，权利主体的财产权主要是指旅游者的财产安全权，旅游经营者的所有权、经营权和承包权等。

旅游权利主体的诉讼权则是指广义的诉讼，即旅游权利主体向国家机关请求依法保护自己合法权益的权利。

2. *旅游义务*

旅游义务是指旅游法律关系的主体依据相关法律规定须履行的责任。一般情况下，旅游权利与旅游义务总是同时存在的，旅游法律关系的主体享有旅游权利的同时也必须承担一定的旅游义务。旅游者在享受旅游服务的同时，也负有支付旅游费用、爱护旅游基础设施、保护旅游资源和环境的义务等。

就我国旅游者而言，其要承担的旅游义务主要有以下几方面。

（1）旅游者要遵守中国有关的法律、法规和社会公德，文明旅游。例如，依据《旅游法》，旅游者有文明旅游、不损害他人合法权益、安全配合及遵守出入境管理的义务。

（2）旅游者有个人健康信息告知的义务，即旅游者在购买、接受旅游服务时，应当向旅游经营者如实告知与旅游活动相关的个人健康信息，审慎选择参加旅游行程或旅游项目。

（3）旅游者要遵守与旅游企业缔结的各种合同。旅游者在违反其与旅游企业签订的旅游合同时，必须依法赔偿旅游企业因此而蒙受的经济损失，承担违约责任。

（4）旅游者要为其享用的旅游服务支付合理的费用。

案例 1-1

左某某进行导游活动欺骗、胁迫旅游者消费案

2019 年 4 月 16 日，北京市文化和旅游局收到市信访办转来的某某投诉。某某称其在京旅游过程中，导游员宣传封建迷信，并且通过套取游客信息与华夏遗珍馆女馆长串通，欺骗游客购买华夏遗珍馆的貔貅等商品。经在电子行程单系统中查询，执法人员发现该团队由北京 S 国际旅行社有限公司组织，导游员为左某某。经查，导游员左某某进行导游活动，欺骗旅游者消费的行为属实。[①]

【解析】

针对旅游经营者的违约行为，旅游者应当理性维权，通过法律途径实现诉求。导游左某某的行为违反了《导游人员管理条例》第十六条的规定，依据《导游人员管理条例》第二十四条的规定，北京市文化和旅游局对导游员左某某作出没收违法所得 200 元并罚款 1000 元的行政处罚，对北京 S 国际旅行社有限公司作出警告的行政处罚。

就我国旅游企事业单位而言，其所要承担的旅游义务主要有以下几方面。

①实体性义务——合法经营，即旅游企事业单位在其业务经营过程中要遵守有关旅游业的各种法律、法规和条例，主要包括工商、财政、金融、卫生、进出口、税务等方面的法律、法规和条例。

②程序性义务，即旅游企事业单位在其业务经营过程中要依法履行各种审批和登记手续，按有关规定从事经营。

③对旅游者的义务。这方面主要包括尊重旅游者、保护旅游者的合法权益，遵守与旅游者之间签订的合同，做好为旅游者服务等各项工作。如果旅游企事业单位的行为给旅游者造成了损失，则应承担相应的损害赔偿责任。

就我国旅游行政管理部门的义务而言，主要包括以下几方面。

①依法行政。旅游行政管理部门所有的管理行为、行政行为必须依法进行。

②旅游行政管理部门必须模范地遵守国家的各项法律、法规、政策，包括模范地遵守旅游行政管理部门自身制定和发布的各项法规和政策。不能有法不依、执法不严，更不能以权谋私。

③旅游行政管理部门有义务赔偿因其违反法律的规定所造成的旅游企业的损失。

④旅游行政管理部门在代表国家进行的国际旅游交往中，要遵守国际法有关主权平等、经济互利等原则，享受国际法赋予的权利并承担相应的国际义务。

---

① 2019 年度北京市旅游行政处罚十大典型案例. http://whlyj.beijing.gov.cn/zwgk/tzgg/201912/t20191231_1738115.html.

三、旅游法律关系的确立和保护

（一）旅游法律关系的确立

1. 旅游法律关系产生、变更和终止的条件

旅游法律关系处在不断的生成、变更和消灭的运动过程中。它的形成、变更和消灭需要具备一定的条件，其中最主要的条件有两个。

（1）法律规范

法律规范是经国家制定或认可的，体现统治阶级意志的，由国家强制力保证执行的行为规则。法律规范是法律关系形成、变更和终止的法律依据，没有一定的法律规范就不会有相应的法律关系。

（2）法律事实

法律事实是法律规范所规定的，能够引起法律关系产生、变更和终止的客观情况和现象。也就是说，法律事实首先是一种客观存在的外在现象，而不是人们的一种心理现象或心理活动。纯粹的心理现象不能看作法律事实。其次，法律事实是由法律规定的，具有法律意义的事实，能够引起法律关系的产生、变更和消灭。在此意义上，与人类生活无直接关系的纯粹的客观现象（如宇宙天体的运行）就不是法律事实。法律事实是法律关系产生、变更和终止的前提条件。它是法律规范与法律关系联系的中介。

2. 引起旅游法律关系产生、变更和终止的法律事实

以是否以人们的意志为转移作标准，可以将法律事实分为两类，即法律事件和法律行为。

（1）法律事件

法律事件是法律规范规定的、不以当事人的意志为转移而引起法律关系形成、变更和终止的客观事实。法律事件又可分为社会事件和自然事件两种。前者如社会革命、政变、游行示威、罢工、战争等。后者如人的生老病死、自然灾害等。

例如，2018 年 10 月 24 日，因受到最强台风“玉兔”袭击，塞班国际机场被迫关闭，致使大量外国游客滞留，其中包括大约 1500 名中国游客。塞班当地时间 10 月 28 日上午，中国四川航空公司航班号为 3U8647 的包机在塞班国际机场降落，滞留当地的中国游客开始有序回国。2008 年 8 月底，泰国发生大规模示威游行，9 月初，国家旅游局连发两个旅游警示，赴泰游客“退团”。台风、示威游行均属于人力不可抗拒的客观现象，前者是自然事件，后者是社会事件。

（2）法律行为

法律行为可以作为法律事实而存在，能够引起法律关系形成、变更和消灭。因为人们的意志有善意与恶意、合法与违法之分，故其行为也可以分为善意行为与恶意行为、合法行为与违法行为。

例如，旅游者和旅行社签订旅游合同，导致旅游合同法律关系产生，旅游者和旅行社变更旅游合同条款，导致旅游合同法律关系变更，旅游者和旅行社旅游期限届满，履

行完旅游合同义务，导致旅游合同法律关系的终止。不仅善意行为、合法行为能引起法律关系的发生、变更和终止，恶意行为、违法行为也能引起法律关系的发生、变更和终止。例如，旅行社欺诈和胁迫旅游者购物，会引起行政法律关系（行政处罚）的产生。

（二）旅游法律关系的保护

旅游法律关系的保护是指依照旅游法律、法规的有关规定，确保旅游法律关系的参与者正确地行使旅游权利和切实履行旅游义务，对不履行旅游义务和违反旅游法规的行为予以制裁，追究法律责任，从而使旅游法律关系得以落实。

1. 保护机构

（1）旅游行政管理机关及相关行政机关

国家各级旅游行政管理机关是管理旅游业的政府职能部门，包括文化和旅游部，省、自治区、直辖市文化和旅游局，省级以下的地方旅游行政机构，它们有权依据旅游法规，在其职权范围内，运用奖励或处罚的方法保护旅游法律关系。

除专门的旅游行政管理机关外，相关的行政管理机关，如市场监督管理、公安、税务、卫生、商务、外汇等管理部门，也可以依法对旅游活动的主体作出奖励或处罚的决定。

（2）仲裁机构

旅游当事人发生旅游纠纷时，可以进行协商和调解，协商和调解不成的，可根据双方自愿达成的仲裁协议，提交选定的仲裁委员会，由仲裁委员会作出对纠纷双方都有约束力的裁决。仲裁机构独立于行政机构，其能够快捷、经济地解决旅游纠纷，有利于保护旅游当事人的合法权益。例如，旅游合同纠纷就可以选择仲裁方式解决。

（3）司法机关

司法机关包括人民法院和人民检察院。人民法院和人民检察院根据法律法规的规定，分别对在旅游活动中触犯法律者，行使审批权和检察权。各级法院还可以对旅游活动中的民事法律纠纷进行判决。

2. 保护措施

（1）行政措施

行政措施是国家行政机关根据法律法规，对特定对象或具体事件采取的直接发生法律效力的一种行政行为。行政措施主要包括奖励的方法和处罚的方法。对于模范遵守国家法律法规，对旅游业作出显著贡献的旅游法律主体，由行政管理机关予以其奖励；对于违反国家行政法律法规的，行政管理机关可以给予处罚。依据《旅游行政处罚办法》，旅游行政处罚的种类有：警告，罚款，没收违法所得，暂停或者取消出国（境）旅游业务经营资格，责令停业整顿，暂停或者吊销导游证、领队证，吊销旅行社业务经营许可证，法律、行政法规规定的其他种类。

小贴士

《国家旅游人才培训基地管理办法》（试行）的发布

为贯彻落实《“十三五”旅游人才发展规划纲要》，推进国家旅游人才培训基地建

设，规范国家旅游人才培训基地运行管理，文化和旅游部于2018年5月29日发布了《国家旅游人才培训基地管理办法》（试行）。全文分总则、职责分工、基本条件、运行机制和管理监督五个部分。

（2）民事措施

民事措施是指对违反合同或者不履行其他法律义务的民事主体依法追究其民事责任而采取的措施。依据《民法典》，民事措施有：停止侵害，排除妨碍，消除危险，返还财产，恢复原状，修理、重做或更换，继续履行，赔偿损失，支付违约金，消除影响，恢复名誉，赔礼道歉。在旅游法律关系的保护中，判令支付违约金和赔偿金是经常采取的措施。

（3）刑事措施

刑事措施是指对于构成犯罪的犯罪分子依法追究刑事责任。刑事措施是最严厉的，根据我国《刑法》规定，刑罚分为主刑和附加刑。主刑是对犯罪分子适用的主要刑罚方法，只能独立适用，不能附加适用，对犯罪分子只能判一种主刑。主刑分为管制、拘役、有期徒刑、无期徒刑和死刑。附加刑是既可以独立适用又可以附加适用的刑罚方法。即对同一犯罪行为既可以在主刑之后判处一个或两个以上的附加刑，也可以独立判处一个或两个以上的附加刑。附加刑分为罚金、剥夺政治权利、没收财产。对犯罪的外国人，也可以独立或者附加适用驱除出境。

案例 1-2

2018年3月4日，湖北游客彭某某驾车到大理市银桥镇马久邑村洱海边游玩的过程中，用儿童玩具击打红嘴鸥，造成一只红嘴鸥受伤。该事件的相关视频在网络上大量传播，造成了严重的社会不良影响。大理市森林公安局认定该行为属非法猎捕非国家重点保护动物的行为，依据《中华人民共和国野生动物保护法》第四十六条第一款的规定，对其处以没收猎捕工具，并处1500元罚款的行政处罚。[①]

【解析】

根据《国家旅游局关于旅游不文明行为记录管理暂行办法》第二条第（七）项、第九条第（二）项之规定，经旅游不文明行为记录评审委员会审定，将彭某某纳入旅游不文明行为记录，记录期限为3年，自2018年9月27日至2021年9月26日。

第三节　旅游立法状况

一、我国旅游立法现状

改革开放40多年来，随着旅游业的发展，旅游业的法制建设不断加快。尤其是在国

① https://www.sohu.com/a/257586377_184579.

家“九五”“十五”计划期间，旅游立法在前些年成果积累的基础上，随着旅游业的市场变化而不断推进，从旅游法规、条例、规章等范围来看，已涉及旅游业的方方面面。这些法规、条例在调整旅游业结构、规范旅游市场、保护旅游者和旅游经营者合法权益方面发挥了重要的作用。

我国现行旅游立法体系的内容，主要涉及以下几个方面。

1. 宪法

宪法是国家的根本大法，是母法，具有最高的法律效力。任何旅游法规的内容都不能与宪法相抵触。我国《宪法》第四十三条规定：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。《宪法》保障了劳动者的休息权，从而为旅游者享有旅游权提供了宪法依据。

2. 旅游基本法——《旅游法》

旅游基本法是一个国家发展旅游事业的基本法律，是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法律，它对旅游业的长远发展具有至关重要的意义。目前，世界上许多国家制定了旅游基本法。例如，日本在 1963 年 6 月制定了《旅游基本法》，美国政府于 1979 年 5 月颁布了《全国旅游政策法》。

我国于 2013 年 4 月公布了《旅游法》，2013 年 10 月 1 日起施行。《旅游法》是我国旅游业发展史上的第一部法律，是我国旅游法制建设发展史上的重要里程碑。《旅游法》的颁布实施，对于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，开创依法治旅、依法兴旅的新局面，具有重要的意义。为适应新形势的需要，全国人大常委会于 2016 年、2018 年对《旅游法》进行了修订。

3. 国务院行政法规

目前，国务院专门针对旅游业制定的行政法规有《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》等。

1985 年 5 月 11 日，国务院颁布了《旅行社管理暂行条例》，这是我国旅游法制史上的第一个行政法规，它标志着我国旅游法制建设的新突破。1996 年 10 月 15 日，针对旅行社行业出现的新情况、新问题，国务院发布了《旅行社管理条例》。为认真履行我国旅游业“入世”承诺，2001 年 12 月 11 日，国务院公布了《国务院关于修改<旅行社管理条例>的决定》，根据该决定修订了《旅行社管理条例》。

针对《旅行社管理条例》不适应新形势的情况，2009 年 1 月 21 日，国务院公布了《旅行社条例》，该条例于 2009 年 5 月 1 日起施行。之后，2016 年 2 月 6 日，国务院第一次修订《旅行社条例》，2017 年 3 月 1 日，国务院第二次修订《旅行社条例》。2020 年国务院对《旅行社条例》进行了第三次修订。

1987 年 12 月 1 日，经国务院批准，国家旅游局发布了《导游人员管理暂行办法》，把对导游人员的管理纳入法制轨道。1999 年 5 月 14 日，针对导游人员的执业活动和对导游人员的管理等方面的新问题，国务院发布了《导游人员管理条例》，为我国导游人员队

伍的建设和发展提供了依据。2017 年 10 月 7 日，国务院修订《导游人员管理条例》。

1997 年 7 月 1 日，国家旅游局、公安部经国务院批复，联合发布了《中国公民自费出国旅游管理暂行办法》，它标志着我国公民自费出国旅游的开始。随着我国公民出国旅游活动迅速发展，2002 年国务院公布了《中国公民出国旅游管理办法》，该办法自 2002 年 7 月 1 日起施行，它标志着我国对出国旅游的管理手段和管理方法实现了从行政管理向法制管理的转变。2017 年 10 月 7 日国务院对《中国公民出国旅游管理办法》进行修正。

4. 旅游部门规章

旅游部门规章是由旅游行政管理部门制定的，规范旅游服务和管理行为的规定和技术性规范，已经制定并在实施的主要有以下几个方面的内容。

（1）旅行社管理方面的规章

旅行社管理方面的规章主要有《旅行社条例实施细则》，2009 年 5 月 3 日起施行，2016 年修改；还有《旅游投诉处理办法》等。

（2）旅游从业人员管理方面的规章

导游人员管理方面的规章主要有《导游员职业等级标准》（1994 年实施）、《导游证管理办法》（2002 年实施）。

（3）出境旅游管理方面的规章

出境旅游管理方面的规章主要有《大陆居民赴台湾地区旅游管理办法》（2006 年 4 月 16 日公布施行，2011 年 6 月 20 日第一次修改，2017 年 4 月 13 日第二次修改）。

（4）旅游资源保护方面的规章

旅游资源保护方面的规章主要有《旅游资源保护暂行办法》（2007 年实施）。

（5）旅游保险方面的规章

旅游保险方面的规章主要有《旅行社责任保险管理办法》（2010 年 11 月 25 日发布，2011 年 2 月 1 日起实施）。

5. 地方旅游法规

地方旅游法规是指由省、自治区、直辖市及省级人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人民代表大会及其常委会依法制定，在本行政区域内具有法律效力的规范性文件。自海南省人大常委会 1995 年 6 月 22 日通过我国第一部地方旅游法规——《海南省旅游管理条例》以来，迄今为止，我国已有 30 多个省级行政区人大及人大常委会制定了地方旅游法规。例如，天津市人民政府制定了《天津市旅游业管理办法》，以地方政府规章的形式对旅游业进行综合规制。

6. 其他相关法律法规

旅游业的发展离不开相关行业的协调与配合，这些相关部门的法律法规也是我国旅游立法体系中的组成部分。例如：在旅游资源方面有《文物保护法》《风景名胜区管理暂行条例》《自然保护区条例》《环境保护法》《森林法》《草原法》《海洋环境保护法》等；在出入境管理方面有《中华人民共和国出境入境管理法》《中华人民共和国外国人入境出境管理条例》《海关法》《护照法》；在旅游经营和旅游者权益保护方面有《消费者权益保

护法》《反不正当竞争法》《价格法》《民法典》；在旅游交通方面有《民用航空法》《铁路法》《道路交通安全法》《道路交通安全法实施条例》等。

7. 与旅游相关的国际条约和国际惯例

旅游国际条约是指一国作为国际法主体同他国缔结的与旅游相关的双边、多边协议或其他具体条约、协定性质的文件。条约生效后，对缔约国的国家机关、团体和公民就具有法律约束力。旅游国际惯例是指在旅游业长期发展和国际交往中逐步形成的约定俗成、共同遵守的不成文的习惯。我国加入了一些国际旅游交通运输公约，其中最主要的是华沙体系中的《华沙公约》和《海牙议定书》。

总之，我国旅游立法取得了一定成就，这些法律、法规对旅游业的发展起到了一定的促进和保护作用。但我国旅游立法与旅游业蓬勃发展的现状还不适应，旅游法制体系还不够完善，存在立法层次低，法律法规之间的协调性差、统一性差等问题，对散客旅游、自助游、自驾游等旅游形式缺乏规制，对旅游电子商务的法律规制还不够健全。为使我国旅游业适应现代旅游业发展的需要，必须不断完善我国旅游立法、健全旅游法制，构建具有中国特色的完整的旅游法律体系。

二、国外旅游立法状况

（一）国际旅游立法

由于各国对处理同类型旅游纠纷的规定可能是不同的，因此在客观上出现了因适用法律的不同而给来自不同国家的游客造成的结果上的不公。为尽量避免这种不公，一些国际组织制定出了一些国际公约、国际协定等来统一旅游方面的一些国际职业习惯，国际旅游法应运而生。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、国际惯例和各种旅游涉外法律的总称，是国际法的一部分。

目前，主要的国际旅游法规有以下几类。

1. 关于旅馆业的国际公约

关于旅馆业的国际公约有：国际统一私法协会起草的《关于旅馆合同的协议草案》，国际旅馆协会订立的《国际旅馆业新规程》，欧洲理事会成员国订立的《关于旅馆经营者对旅客携带物品之责任的公约》，国际旅馆协会与国际旅行社协会联合会订立的《关于旅行社与旅馆合同的协议》等。

其中，《国际旅馆业新规程》于 1920 年起草，1954 年修订与补充，1979—1980 年再次审定，1981 年 11 月 2 日由国际旅馆协会理事会通过。制定该规程的宗旨是希望国际旅馆业规程得到各国的普遍承认，适用旅馆合同的职业习惯并加以统一规范，使顾客和旅馆双方都了解自己所享有的权利和承担的义务。

国际旅馆协会现已改名为国际饭店与餐馆协会。中国旅游饭店业协会经国家有关部门批准于 1994 年加入该国际协会，是该国际协会的国家级会员，并每年派出代表团参加该协会的年会。

这些有关旅馆的国际公约、协议和协定等，多为民间组织的协定，且基本上都是从合同关系上切入，调整的领域停留在私法范畴，主要是对旅馆合同的成立、旅馆合同中旅馆方的主要义务、旅馆的责任、旅馆合同的履行和违约责任等几方面的问题进行了规定或协定。

一些旅馆行业的惯例在这些国际公约中基本得到普遍认可。例如：除另有约定外，旅馆和顾客之间合同终止的时间是顾客到达旅馆后第二天的 12 时，顾客预订的房间应在拟入住当天的 14 时准备就绪；旅馆对属于顾客的物品的责任一般是有限制的；旅馆的责任不涉及顾客的汽车或汽车上的装载物件；旅馆对欠费的旅客物品有留置权等。

2. 关于旅行社的国际公约

关于旅行社的国际公约有：1974 年 4 月 23 日订于布鲁塞尔的《关于旅行契约的国际公约》国际饭店协会与国际旅行社协会联合会订立的《关于饭店与旅行社合同的协议》（1979 年协议），1974 年签订的《国际海上人命安全公约》(《伦敦公约》）等。

其中,《关于旅行契约的国际公约》是旅行社业最重要的国际公约。该公约比较全面地规范了旅行契约的主要内容，将旅行契约分成有组织的旅行契约和中间人承办的旅行契约两类，明确规定了旅行业者、旅行业中间人和旅行者之间的权利与义务，以及旅游营业人责任的限制与免除等。

3. 关于国际航空运输的公约

关于国际航空运输的公约有:《统一国际航空运输某些规则的公约》《海牙议定书》《瓜达拉哈拉公约》《蒙特利尔公约 1999》《国际航空运输协定》等。

《统一国际航空运输某些规则的公约》于 1929 年 10 月在华沙签订，又称《华沙协定》，主要规定发生飞行事故之后的赔偿责任。1955 年 9 月，各国在海牙签订了《修改 1929 年 10 月 12 日在华沙签订的〈统一国际航空运输某些规则的公约〉的议定书》，又称《海牙议定书》，主要是把对旅客的赔偿责任限额提高一倍。

1961 年 9 月，在墨西哥瓜达拉哈拉签订的《统一非缔约承运人所办国际航空运输某些规则以补充〈华沙公约〉的公约》，又称《瓜达拉哈拉公约》，区分了实际承运人和缔约承运人，并规定《华沙公约》和《海牙议定书》同样适用于实际承运人和缔约承运人。

1999 年 5 月，在加拿大蒙特利尔签订了《蒙特利尔公约 1999》。

这 4 个航空运输公约是国际航空运输的主要公约，对国际航空客货运输、客票、行李票、运单、法律责任、争议处理等做了比较全面的规定。

中国先后于 1958 年 7 月 15 日和 1975 年 8 月 20 日递交了加入《华沙公约》和《海牙议定书》的通知书，上述两公约分别自 1958 年 10 月 18 日和 1975 年 10 月 15 日起对中国生效。1999 年 5 月，中国签署了《蒙特利尔公约 1999》，该公约自 2005 年 7 月 31 日起对中国生效。该公约对中国生效，有助于我国国际航空运输与国际接轨，有利于我国航空公司吸引旅客，为融入市场增加国际竞争力。

《国际航空运输协定》于 1944 年 12 月在芝加哥签订。该协定要求参加国按其规定进行飞行、着陆、办理客货运输等业务。

4. 关于铁路运输的国际公约

这类公约主要有《关于铁路旅客及行李运输的国际公约》，该公约于 1970 年 2 月签订于瑞士的伯尔尼。公约详尽规定了国际铁路客货运输的有关事宜。我国及其他许多国家在制定有关国内铁路运输法规时采纳、借鉴了该公约的有关内容。

5. 关于制止在航空器内实施犯罪的有关国际公约

这些公约包括 1963 年 9 月签订于东京的《关于在航空器内的犯罪和其他某些行为的公约》，1970 年 12 月在海牙签订的《关于制止非法劫持航空器的公约》，1971 年 9 月在蒙特利尔签订的《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，但对争议仲裁提交国际法院的条款提出了保留。

（二）外国旅游立法

随着旅游业的蓬勃发展，旅游领域的问题和纠纷越来越多，世界各国认识到了运用法律手段调整旅游社会关系的重要性，纷纷依据本国的国情建立起自己的旅游立法体系，旅游立法取得了很大的成效。旅游立法日趋专门化、系统化。在全球化旅游和旅游全球化蔚然成风的今天，我国旅游立法应有国际化视野。参考和借鉴旅游业发达国家和地区的旅游立法经验和教训，对于完善我国的旅游法律制度是很有必要的。

旅游业发达国家的旅游立法主要分为两类。

1. 制定旅游基本法

旅游基本法是国家发展旅游事业的根本宗旨、根本原则和规定旅游活动中各主体根本权利和义务的法律。旅游业发达的国家较早认识到制定旅游基本法能促进其本国的旅游业乃至整个经济社会的健康发展，并付诸行动，制定和实施了本国的旅游基本法。例如，英国在 1969 年制定了《旅游发展法》，美国在 1979 年制定了《全国旅游政策法》，墨西哥在 1979 年制定了《旅游法》，而日本则早在 1963 年就制定了《日本旅游基本法》。

各国的旅游基本法包括以下几个方面的内容。

（1）国家发展旅游业的根本宗旨和政策。《日本旅游基本法》在总则中就阐述了该国发展旅游的政策目标：谋求国际旅游的发展、普及和扩大健康的国民旅游，以此促进国际友好，为推动国民经济的发展和国民生活的稳定提高作贡献，同时缩小地区差别。

美国《全国旅游政策法》的立法目的是要在联邦政府、州和地方政府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措施，包括财政措施和技术手段来执行全国旅游政策。

（2）国家旅游行政管理机构的设置和权限。多数国家的旅游基本法都规定了国家要设置旅游行政管理机关，如美国的全国旅游政策委员会、墨西哥的国家旅游部等。

各国旅游基本法对国家旅游行政管理机关的职责和权限的规定尽管不尽一致，但概括起来主要包括以下几点。

①为发展旅游业制定必要的政策、法规、措施和规划。

②安排旅游业发展的资金。

③协调旅游资源的合理开发和保护。

④管理和规制旅游经营者，制定旅游业行业标准。

⑤负责旅游事业的对外交流与合作。

⑥保护旅游者的合法权益。

⑦培训旅游人才。

（3）旅游经营者的行为准则。各国旅游基本法一般都要对旅游经营者的行为规范作出原则规定：一方面，要求旅游经营者要遵守国家的法律政策，在法律允许的范围内开展经营活动；另一方面，规定了旅游经营者与旅游者及其他参与旅游活动主体的权利和义务，确保旅游经营者合法经营。

（4）对旅游者合法权益的保障。旅游者权益的保障关乎旅游业的发展，各国法律越来越重视旅游者权益的保护问题。明文规定旅游经营者及其工作人员要提高服务质量，保护旅游者的人身和财产安全，尊重旅游者的人格尊严和风俗习惯等。对损害旅游者权益的行为，各国法律都作出了处罚规定。

2. 制定了旅游业的专门法规

除了旅游基本法之外，许多国家制定了比较详尽的有关旅游业管理的专门法规。例如：日本制定了《旅馆业法》《旅行社法》《翻译导游法》《国际观光振兴法》等；美国政府围绕旅游资源、旅游企业、旅游交通等问题制定了许多单行的法律法规。这些专门涉及旅游业管理的单行法律法规，是旅游基本法的具体化和有益的补充，对规范旅游市场的关系起到了非常重要的作用。

实训课堂

一、简答题

1. 旅游法的调整对象有哪些？

2. 旅游法的作用是什么？

3. 简述我国的旅游立法状况。

4. 外国旅游基本法一般包括哪些内容？

二、实训任务题

开展一次旅游法进校园、进社区的普法宣传活动。通过海报、展板、宣传单等形式，结合旅游维权典型案例宣传《旅游法》的基础知识，增强人们的法律观念。

即测即练

自学自测 扫描此码