

《中华人民共和国旅游法》之专家解读

专家解读之一

第一章 总则 (选登)

第一条 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,制定本法。

【条文解读】

立法目的,是指制定法律所要达到的目标。立法目的作为法律存在之原因贯穿于法律条文始终,并指引法律的适用,一部法律中每一具体条款都应当围绕该法律的立法目的展开,并实现立法目的的服务。本条根据我国旅游业发展的现状和目标,总结旅游业发展的实践经验和存在的突出问题,确定了以下立法目的:

一、保障旅游者和旅游经营者的合法权益,规范旅游市场秩序

目前,我国旅游市场的经营规则还不健全,竞争秩序还不够规范,旅游者的合法权益受到损害的情况时有发生,特别是“零负团费”经营模式引发的恶性低价竞争、强迫购物、欺客宰客等问题屡禁不止,产生的恶劣影响在社会上引起很大反响,迫切需要顺应人民群众过上更加美好生活的新期待,通过立法明确旅游行业的经营规范,切实维护旅游者的合法权益,创造旅游业发展的良好法制环境。“零负团费”等破坏旅游市场秩序的行为,不仅损害了旅游者的合法权益,也给旅游经营者的正当经营行为带来严重冲击,在旅游业内甚至出现了“守法者吃亏,违法者生意兴隆”的错误认识,为实现旅游业的健康持续发展,也亟须通过规范旅游市场秩序来维护旅游经营者的合法权益。

二、保护和合理利用旅游资源

旅游业的发展,很大程度上依赖于自然资源和人文资源,旅游资源的开发利用是把这些资源建设成可供人游览、参观、疗养、娱乐的风景区或旅游地。旅游资源是旅游者进行旅游活动的基础和前提条件,一些自然景观、文物古迹一旦被破坏,便无法再生,从某种意义上说,旅游资源具有不可替代性。因此,保护资源是旅游开发利用的前提,合理利用是实现资源保护的有效途径。近年来,一些地方旅游项目存在盲目建设、过度开发、忽视资源的自然价值和人文内涵等问题,破坏了旅游资源的区域整体性、文化代表性、地域特殊性,影响到旅游资源的永续利用和旅游业的可持续发展。对此,本法强调在有效保护旅游资源的前提下,依法合理利用旅游资源,实现保护和合理利用旅游资源的有机统一。

三、促进旅游业持续健康发展

旅游业涉及的领域广、产业带动力强、创造就业多、资源消耗低、综合效益好。发展旅游业,可以有效拉动居民消费和社会投资,优化产业结构,扩大劳动就业,增加居民收入,推动科学发展,促进社会和谐。制定旅游法,是促进旅游业持续健康发展,充分发挥旅游业对经济建设、文化建设、社会建设、生态文明建设的综合推动作用的需要。

第二条在中华人民共和国境内的和在中华人民共和国境内组织到境外的游览、度假、休闲等形式的旅游活动以及为旅游活动提供相关服务的经营活动,适用本法。

【条文解读】

一、本法适用的地域范围

本条对旅游法适用的地域范围作出了

明确表述。旅游法作为国内法,其效力仅限于我国境内的旅游活动和旅游经营活动。一是在我国境内的旅游活动,主要包括我国公民在境内的旅游活动和外国旅游者的入境旅游活动;二是在我国境内,通过旅行社等经营者组织的,由我国境内赴境外的团队旅游活动,即旅行社组织的出境旅游活动的全程,包括对派出领队的管理、对境外导游和旅游者活动的监督、劝阻、旅游活动的内容安排都适用本法。对于个人出境旅游活动,则主要适用《中华人民共和国出境入境管理法》等相关法律。需要指出的是,旅游者在境外旅游活动应当遵守相关国家或地区的法律,同时,按照属人管辖原则,本法对中国公民在境外的一些旅游活动及行为也提出了要遵守我国有关法律法规的规定,旅游者也应遵守。对于出境和入境的含义,《出境入境管理法》第八十九条作出了具体规定,即:出境,是指由中国内地前往其他国家或者地区,由中国内地前往香港特别行政区、澳门特别行政区,由中国大陆前往台湾地区;入境,是指由其他国家或者地区进入中国内地,由香港特别行政区、澳门特别行政区进入中国内地,由台湾地区进入中国大陆。

二、本法适用的主体行为范围

根据本条规定,旅游法规范和调整的对象主要包括两类:一类是从事游览、度假、休闲等形式的旅游活动;一类是为这些旅游活动提供相关服务的经营活动。从主体范围来说,本条未对本法的适用主体作出具体限定,因此凡从事上述活动的单位和个人都应遵守本法。对于行为范围,除了观光、休闲、度假等有特定目的的旅游活动和经营行为外,由于旅游涉及面广,包含了吃、住、行、游、购、娱各个环节,本法规定,旅游活动提供相关服务的其他行业的经营活动也纳入本法调整范围。虽然上述适用范围较宽,但在旅游经营行为和旅游服务合同的适用方面更侧重于对招徕、组织、接待等组织旅游活动的行为进行规范。这样规定主要是考虑到目前我国旅游市场不正当竞争问题较为严重,特别是“零负团费”、强迫购物等严重损害旅游者权益等问题也主要出现在组织团队旅游活动中,因此本法对此作出了更具针对性的规定。对于个体旅游者参加的自助游、自驾游等旅游活动,其相关法律关系可通过消费者权益保护法、合同法、侵权责任法等相关法律进行调整,同时本法对旅游者权利和义务和旅游者安全保障的规定也适用个体旅游者在旅游活动中的相关法律关系。

此外,需要说明的是,本法对什么是旅游未作界定。主要考虑是:旅游的形式多样,各方面对如何定义难以形成比较一致的意见。世界各国立法对于旅游也没有准确的定义,只有世界旅游组织对旅游者作出定义,但由于其属于统计科学范畴,与普通公众对旅游的认知和理解有一定差距,直接将其作为旅游的定义而体现在法律中不太适合。

第六条 国家建立健全旅游服务标准和市场规则,禁止行业垄断和地区垄断。旅游经营者应当诚信经营,公平竞争,承担

社会责任,为旅游者提供安全、健康、卫生、方便的旅游服务。

【条文解读】

一、国家建立健全旅游服务标准和市场规则,禁止行业垄断和地区垄断

国家对经济发展的责任,主要体现在政府对市场规则的完善和市场失灵时的干预。按照现代市场经济理论,政府的经济职能主要有宏观调控职能、提供公共产品、服务职能和市场监管等,而制定规范并监督规范的执行正是政府市场监管职能的具体体现;而在旅游业,则主要体现在服务标准和市场规则两个方面。旅游业是服务业,通过制定和推行标准提升产业质量,是规范服务业发展的重要手段。促进旅游服务的标准化、规范化,有利于提高旅游服务的质量和透明度,更好地满足人们日益增长的需求。目前,国务院有关部门已制定了一些旅游行业的服务标准。由于旅游行业的特点,这些标准大多是非强制性的,由相关旅游经营者自愿根据这些服务标准申请取得相关质量标准等级,并可在经营活动中使用相应的质量标准等级标识,以标明其提供的服务质量等级并方便公众辨识。同时,国务院及其有关部门还制定了一些旅游市场管理的行政法规、部门规章,明确旅游市场规则,规范旅游市场秩序,维护旅游者权益。有关部门应当依照本法和旅游业快速发展的需要,建立健全旅游服务标准和市场规则。

此外,国家应当采取措施禁止旅游经营中的行业垄断和地区垄断,以保护市场公平竞争,提高旅游市场效率,维护旅游者、旅游经营者的合法权益和社会公共利益。所谓行业垄断是指行政机关、有关组织滥用行政权力或者有关行业通过协议等限制、排斥某一行业之外的企业、组织和个人进入本行业,或者实行歧视待遇,以排除或者限制竞争的行为;所谓地区垄断是指行政机关、有关组织滥用行政权力或者有关行业通过协议限制本地区之外的企业、组织和个人进入本地区,或者实行歧视待遇,妨碍商品或者服务在地区之间自由流通的行为。在反不正当竞争法、反垄断法、国务院关于禁止在市场经济活动中实行地区封锁的规定及相关法律法规中,对禁止行业垄断和地区垄断都有明确规定,本条规定,一方面是对上述法律法规的衔接,另一方面也是为解决当前旅游市场中存在的个别地区、行业垄断问题的原则性规定。

二、旅游经营者应当诚信经营,公平竞争,承担社会责任,为旅游者提供安全、健康、卫生、方便的旅游服务

这是对旅游经营者遵守旅游服务标准和市场规则提出的具体要求。主要包括:一是诚信经营,即在经营活动中应以诚为本,公平确定与交易对方的权利义务,讲求信用,严格履行合同;二是公平竞争,即在经营活动中应当公平对待竞争对手,不得以虚假宣传、假冒他人标识、进行贿赂等不正当手段参与市场竞争,损害竞争对手的合法权益,破坏市场竞争秩序;三是承担社会责任,即旅游经营者在履行法律、行政法规规定的强制性义务的基础上,为实现自身和社会可持续发展,在道德规范、商业伦理方面应承担包括防止环境污染、保护生

态、维护职工权益以及参与社会公益事业等社会责任;四是为旅游者提供安全、健康、卫生、方便的旅游服务,满足旅游者参与旅游活动的基本需求和保障。

第七条 国务院建立健全旅游综合协调机制,对旅游业发展进行综合协调。

【条文解读】

一、国务院建立健全旅游综合协调机制,对旅游业发展进行综合协调

旅游业是综合产业,从规划到建设、从产品开发到线路组织、从市场规则制定到市场监管,都涉及诸多行业和部门。改革开放以来,国务院一直建有旅游综合协调机制。旅游综合协调机制通常由国务院相关领导同志任组长,由多个部门组成,如1978年成立“旅游工作领导小组”、1986年成立“旅游协调小组”、1988年成立“国家旅游事业委员会”。2000年,国务院成立了由14个部委组成的“假日旅游部际协调会议”,协调和处理节假日期间游客集中出游带来的问题;为加强红色旅游工作,又于2005年成立了由14个中央部门组成的“全国红色旅游工作协调小组”。这些综合协调机制对当时旅游业的发展都起到了不可替代的促进作用。近年来,随着旅游业产业化、大众化发展的方向逐步明朗,旅游市场规模迅速扩大,旅游产品日益丰富和多样化,市场主体数量日益庞大、组成日益复杂,旅游开发行为和市场监管等方面的问题日益突出,按照建设战略性新兴产业和发展旅游事业的要求,建立健全旅游综合协调机制的紧迫性更加凸显。按照本法的规定,国务院旅游综合协调机制的主要任务是对旅游发展进行综合协调,如制定国家旅游发展战略,组织编制全国旅游发展规划,协调和部署旅游发展的近期、中期、远期重点工作;协调全国或跨区域、跨行业的旅游规划和建设;协调旅游与文化、体育、工业、农业等相关产业的融合发展;协调全国旅游市场的综合监管、执法工作等。这一机制由与旅游业相关的多个部门组成,有明确的落实机构,有比较完善的工作机制和议事规则,对各部门在促进旅游业发展和规范旅游市场中的职责进行细化和明确。

二、县级以上地方人民政府应当加强对旅游工作的组织和领导,明确相关部门或者机构,对本行政区域的旅游业发展和监督管理进行统筹协调

近年来,各地方对旅游业推动经济社会发展的综合作用越来越重视,许多省、自治区、直辖市根据本地区实际,建立了相应的旅游协调机制,北京、海南及杭州等一些地方将旅游局升格为旅游委员会,作为政府组成部门,加强对旅游工作的组织领导和协调力度,解决旅游业发展和管理中的重大问题,发挥了较好的作用。本条在总结地方实践经验的基础上,要求县级以上地方人民政府加强对旅游工作的组织和领导,明确相关部门或者机构,对本行政区域的旅游业发展和监督管理进行统筹协调。各地方可以根据本地旅游资源和旅游业发展的实际情况和需要,指定或设立相应的部门、机构,加强对旅游工作的统筹协调。这些部门、机构可以是独立的,也可以是由相关部门组成的协调机构。