

旅游法 实务详解

黄恢月◎著

前 言

2013年4月25日,《中华人民共和国旅游法》颁布,这是我国旅游业第一部经由全国人大审议通过的法律,具有里程碑式的意义,也标志着我国旅游业从此进入有法可依的轨道。

《旅游法》是一部综合法,具有庞大的法律体系,融促进法、保障法和监管法于一体,既包含了政府推进旅游业发展的法律规定,也包含了政府保护旅游者和旅游经营者双方合法权益的法律规定,还包含了政府监管旅游市场秩序的法律规定。这些法律规定将在今后的旅游发展、权益保障、秩序规范中发挥作用。

《旅游法》一经颁布,立刻在旅游业界引起了强烈的反响,各种解读铺天盖地,纷至沓来,有学者的解读,有专家的解读,有立法者的解读,还有大量旅游从业人员,特别是旅行社从业人员的解读,有些解读符合立法本意,有些解读断章取义。经过不断的争议和解读,对于《旅游法》的理解更趋理性和统一。

和目前已经出版的对《旅游法》解读的书籍不同,本书在对《旅游法》法条重点解读时,不仅注重对法条含义本身的解读,更侧重结合旅游实务,将法律规定与旅游实务中的矛盾和问题相结合,并提出解决矛盾和问题的个人见解,集实用性和通俗性于一身。同时,将国务院颁布的《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》三个行政法规,以及《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》一并纳入本书,并对旅游合同的签订作出专门的说明,全面、系统地介绍了我国现有旅游法的理论和实际应用。

目 录

前 言	1
第一编 我国的旅游法律法规	1
第一章 旅游立法概述	3
第二章 旅游法的划分	5
第三章 旅游市场监管中的基本理念	6
第二编 《中华人民共和国旅游法》详解	17
第一章 《旅游法》概述	19
第二章 总则	20
第三章 旅游者	29
第四章 旅游规划和促进	38
第五章 旅游经营	50
第六章 旅游服务合同	82
第七章 旅游安全	108
第八章 旅游监督管理	118
第九章 旅游纠纷处理	128
第十章 法律责任	133
第十一章 附则	148
第三编 《旅行社条例》详解	153
第一章 总则	155
第二章 旅行社的设立	158
第三章 外商投资旅行社	166
第四章 旅行社经营	168

第五章 监督检查	184
第六章 法律责任	186
第七章 附则	196
第四编 《导游人员管理条例》详解	197
第五编 《中国公民出国旅游管理办法》详解	215
第六编 《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》详解	237
附录 旅游合同签订规范	261
后 记	285



第一编

我国的旅游法律法规

第一章 旅游立法概述

立法是国民经济发展到一定阶段的必然产物，旅游立法也是如此。只有当旅游业的发展需要法律加以规范和制约的时候，旅游法律法规才有产生的基础和需求。在我国史书的记载中，早在远古时期，周穆王远征昆仑山，孔夫子周游列国，开了旅游活动的先河，但这些所谓的旅游具有较为明确的功利性，旅游处于辅助性和次要性地位，和现代意义上的旅游尚有不小的距离。严格地说，我国真正意义上的旅游业与改革开放同步，旅游业立法也始于改革开放。当时旅游产业刚刚兴起，人们对旅游行业的定位、作用等存在不同认识，虽然国家有关部门已经开始了《旅游法》的起草，但由于旅游业尚处于起步上升阶段，旅游行业固有的规律尚未被人们认识，制定《旅游法》的内部和外部条件尚不成熟，故旅游立法只是单项条例的制定。直至2013年4月25日，全国人大常委会颁布《旅游法》。

一、《旅行社条例》

1985年5月11日，国务院颁布了《旅行社管理暂行条例》，这是我国旅游行业第一部旅游业的行政法规。在这部法规中，按照经营业务范围不同，旅行社被划分为一类旅行社、二类旅行社和三类旅行社。招徕并接待海外旅游者的旅行社为一类旅行社；不招徕海外旅游者，只接待一类旅行社招徕入境的海外旅游者的旅行社为二类旅行社；只经营中国公民国内旅游的旅行社为三类旅行社。随着时间的推移，这种划分方法的弊端日益显现，不能满足旅行社经营的实际需要，入境旅游市场秩序出现混乱在所难免。

为了适应改革开放、市场经济的需要，1996年10月15日，国务院颁布了《旅行社管理条例》（国务院令第205号）。中国加入世贸组织后，为了进一步和国际旅游市场接轨，符合世贸规则，2001年12月11日，国务院再次对《旅行社管理条例》进行了修订。2004年7月1日开始实施的《行政许可法》，对

www.docsriver.com 定制及广告服务 小飞鱼
更多**广告合作及防失联联系方式**在电脑端打开链接
<http://www.docsriver.com/shop.php?id=3665>



www.docsriver.com 商家 本本书店
内容不排斥 转载、转发、转卖 行为
但请勿去除文件广告宣传页面

若发现去宣传页面转卖行为，后续广告将以上浮于页面形式添加

www.docsriver.com 定制及广告服务 小飞鱼
更多**广告合作及防失联联系方式**在电脑端打开链接
<http://www.docsriver.com/shop.php?id=3665>



行政许可作出了明确的规定，旅行社行业的行政许可也予以相应的调整，使得旅行社及其门市部的审批程序更为简化，有利于申请人申请设立旅行社。2009年2月20日，《旅行社条例》（国务院令第550号）颁布，对原有的《旅行社管理条例》作了全面的修订。

二、《导游人员管理条例》

1999年5月14日，《导游人员管理条例》（国务院令第263号）发布，取代了1987年11月14日国务院批准的《导游人员管理暂行规定》，对导游人员的经营行为进行规范。

三、《中国公民出国旅游管理办法》

2001年12月12日，《中国公民出国旅游管理办法》（国务院令第354号）颁布，对我国旅行社组织中国公民出国旅游、旅游者出国旅游的行为进行规范。

四、《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》

2010年9月13日，《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》发布，对旅游经营者和旅游者之间的民事纠纷处理作出了明确的规定，这对解决旅游经营者和旅游者之间的民事纠纷具有十分重要的指导意义。与这些法律法规相配套，国家旅游局出台了一些实施细则和管理办法，对法律法规细化和具体化。

五、《中华人民共和国旅游法》

2013年4月25日，全国人大常委会颁布了《中华人民共和国旅游法》（国家主席令第3号）（以下简称《旅游法》）。《旅游法》分为总则、旅游者、旅游规划和促进、旅游经营、旅游服务合同、旅游安全、旅游监督管理、旅游纠纷处理、法律责任、附则，共10章112条，自2013年10月1日起施行。

第二章 旅游法的划分

旅游法可以划分为狭义旅游法与广义旅游法。狭义旅游法，就是由旅游行业的法律、法规、规章直接构成，包括《中华人民共和国旅游法》、《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》，以及《旅行社条例实施细则》、《旅行社责任保险管理办法》、《大陆居民赴台湾地区旅游管理办法》、《导游人员管理实施办法》、《旅游投诉处理办法》、《出境旅游领队人员管理办法》、《中外合资经营旅行社试点经营出境旅游业务监管暂行办法》、《香港和澳门服务提供者在广东省设立旅行社申请审批办法》等，还有《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》，同时还包括各个省级人大和较大市人大颁布的地方性法规，省级政府和较大市政府颁布的地方政府规章等。

广义的旅游法不仅包括与旅游行业直接相关的法律法规，也包括和旅游行业间接相关的法律法规，这些法律法规并不专门为旅游业服务，却为旅游纠纷的解决提供了有力的保障。从民事法律层面说，广义旅游法有《民法通则》、《合同法》、《价格法》、《侵权责任法》、《担保法》、《风景名胜条例》等。比如《民法通则》中规定的民事行为能力、《合同法》和《担保法》中规定的定金规则，都是解决旅游纠纷的重要依据。从行政法律层面说，有《行政处罚法》、《广告法》、《消费者权益保护法》等。广义旅游法对旅游市场监管和旅游纠纷处理同样起到至关重要的作用，比如对旅游市场价格的监管，主要还是依赖《价格法》的相关规定；在处理旅游者和旅游经营者纠纷时，很大程度上必须依靠上述广义民事法律的规定。因此，本书在论述中，以狭义旅游法为主要论述对象，兼顾广义旅游法的相关内容，这样能较为全面体现旅游法的实际。

第三章 旅游市场监管中的基本理念

在旅游市场监管中，旅游主管部门必须对一些法律基本理念有清晰的认识。这些理念虽然不一定能直接用于市场监管，或者旅游纠纷的处理，但在理清主管部门思路、正确适用法律等方面，具有十分重要的意义。

一、《旅游法》与相关法律法规的衔接

《旅游法》颁布实施后，面临着与广义和狭义旅游法律法规的衔接问题，即在实施《旅游法》时，如何处理好与相关旅游法律法规的关系，两者如何衔接。

第一，《旅游法》的效力高于狭义旅游法。如果狭义旅游法与《旅游法》的规定矛盾冲突，以《旅游法》的规定为准。由于《旅游法》位阶高，是所有狭义旅游法的上位法，只要和《旅游法》的规定矛盾冲突，不论《旅行社条例》，还是《导游人员管理条例》，这些法规和《旅游法》矛盾冲突的法条将归于无效，以《旅游法》的规定为准。比如，对于导游私自承揽导游业务违规行为的处罚，《旅游法》的规定是：导游、领队违反本法规定，私自承揽业务的，由旅游主管部门责令改正，没收违法所得，处1000元以上1万元以下罚款，并暂扣或者吊销导游证、领队证。而《导游人员管理条例》对于同样的行为作出的处罚是：导游人员未经旅行社委派，私自承揽或者以其他任何方式直接承揽导游业务，进行导游活动的，由旅游行政部门责令改正，处1000元以上3万元以下的罚款；有违法所得的，并处没收违法所得；情节严重的，由省、自治区、直辖市人民政府旅游行政部门吊销导游证并予以公告。在这个处罚规定中，有两个方面的矛盾较为明显：第一，罚款最高限度不同，相比之下《旅游法》较轻，以《旅游法》的规定为准；第二，暂扣或者吊销导游证不同。《旅游法》一步到位，只要导游有私自承揽导游业务行为，旅游主管部门就可以直接暂扣或者吊销导游证。《导游人员管理条例》却规定了情节严重与否，与《旅游法》

的规定不同，以《旅游法》的规定为准。

第二，如果《旅游法》与狭义旅游法的规定不矛盾冲突，则狭义旅游法与《旅游法》的规定并用。我们不能简单地认为，《旅游法》位阶高，只要有了《旅游法》，其他狭义旅游法的效力就此终结。事实上，只要规定内容不矛盾冲突，《旅游法》和狭义旅游法的规定均适用。比如，《旅游法》规定包价旅游合同应当采取书面形式，《旅游法》中并没有规定不采取书面形式的法律后果，也就是说，按照《旅游法》的规定，即使旅行社没有和旅游者签订书面形式的旅游合同，旅游管理部门也无须对旅行社进行行政处罚。但在《旅行社条例》中规定：违反本条例的规定，旅行社有下列情形之一的，由旅游行政管理部门责令改正，处2万元以上10万元以下的罚款；情节严重的，责令停业整顿1个月至3个月：（一）未与旅游者签订旅游合同；（二）与旅游者签订的旅游合同未载明本条例第二十八条规定的事项。所以，当旅行社没有与旅游者签订书面旅游合同，或者虽然签订了旅游合同，但合同内容不完备，旅行社仍然会被旅游主管部门予以行政处罚。

第三，《旅游法》与广义旅游法的规定矛盾冲突时，由于《旅游法》是特殊法，而广义旅游法为普通法，普通法与特殊法相冲突时，同样以《旅游法》的规定为准；《旅游法》与广义旅游法的规定不矛盾冲突时，两者并用。

二、“不告不理”与“不告亦理”

旅游质监机构在开展旅游行政执法时，应当自始至终贯彻“不告亦理”原则，而在旅游纠纷处理中，应当贯彻“不告不理”原则。在旅游监管中，旅游主管部门对于两者的区别认识不清，导致旅游行政执法能力的降低。

1. “不告不理”的含义及其应用

“不告不理”是现代社会处理民事纠纷的基本原则。按照《民事诉讼法》第十三条的规定，当事人有权在法律规定的范围内处分自己的民事权利和诉讼权利。此项规定说明，当事人是自己合法权益最直接的保护者，一旦权益受损，可以决定是否维护自己的权益，也可以决定通过何种方式维护自己的权益，还可以决定放弃自身权益的保护，这都是当事人的自由处分权。有一条基本的原则必须遵循，就是权益受损的一方当事人不向有关机构主张权利，相关机构不会也不必主动介入民事纠纷的调解，这就是通常所说的“不告不理”原则，也是人们常说的“民不告官不究”原则。

在旅游纠纷处理中也是如此。游客与旅行社就民事权利发生纠纷后，可以决定是否维护其合法权益。游客既可以主动与旅行社沟通协商解决纠纷，维护其自身的合法权益；也可以选择向有关管理机构投诉、提起仲裁直至诉讼，借助有关机构维护其合法权益；还可以选择息事宁人、自认倒霉的方式，放弃维护其合法权益。按照“不告不理”精神，只要游客不投诉，旅游质监机构没有主动受理旅游投诉的义务。

2. “不告亦理”的含义及其应用

“不告不理”是民事纠纷处理的原则，而在旅游质监机构对旅行社的监管中，由于旅游质监机构的管理义务是政府赋予的，义务必须履行而不能随意放弃，对于旅行社的违法行为的监管是旅游质监机构的法定义务，就不能采取“不告不理”的原则，而是必须遵循“不告亦理”的原则（人们通常说的“民不告官亦究”），没有他人的举报和提醒，只要旅行社有违法行为，旅游质监机构也必须按照法律规定有所作为。这是“私权利”和“公权力”最大的不同之处。

在旅游质监机构日常管理中，旅游质监机构首先要关注的是，旅行社经营和服务中，是否存在违法行为。在实践中，查处旅行社违法行为主要有三种渠道：第一，通过受理旅游投诉发现行政违法。在旅游投诉处理阶段，旅游质监机构在调解旅游投诉的同时，要对旅行社经营行为的合法性进行审查，即使游客没有提及旅行社的违法行为，只要发现旅行社有违法行为，旅游质监机构就必须对其进行查处。第二，通过他人的举报发现违法。对于游客或者企业的举报，不论是否署名，旅游质监机构都要对事件进行调查，根据调查情况决定是否立案。第三，通过市场检查发现违法。在市场检查时，发现旅行社有违法经营，首先要收集违法证据，现场责令整改，开展立案调查。总之，只要旅行社有违法行为，旅游质监机构就必须按照法律法规的规定，给旅行社以相应的行政处罚，否则就是行政不作为。

3. 目前存在的问题及对策

目前存在的问题之一是，有些旅游质监机构没有理解“不告不理”精神，把“不告不理”原则的适用范围扩大至旅游行政监管工作中。他们认为如果游客的投诉仅仅围绕民事赔偿，只要没有要求追究旅行社的违法行为，旅游质监机构就没有必要主动介入调查，旅游投诉处理完毕，也就意味着旅游质监机构工作的结束；或者在市场检查中发现旅行社违法，比如导游没有佩戴导游证，

只要没有游客或者其他入举报，检查人员可以睁一只眼闭一只眼，放任导游继续违法。其实，这是常识性错误，是对“不告不理”的误读，是放弃法定义务的表现。问题之二，就是一些旅游质监机构工作人员业务水平不高，在日常管理中，即使旅行社有行政违法问题，他们在处理投诉或者检查中，也根本发现不了。

针对上述问题，解决的渠道主要是，第一，设置进入旅游质监机构的门槛。除了一般的业务知识外，必须强调新进入旅游质监机构必须具备较强的法律知识，否则难以胜任执法监督的工作。第二，不断强化法律知识的培训。对已在岗人员进行分类，挑选具有一定法律知识的人员进入执法监督岗位，强化业务知识和法律知识的培训，提升旅游质监机构人员的业务和法律素养，加强旅游市场监管，营造良好的旅游环境和经营环境。

三、“行政作为”与“行政不作为、乱作为”

对于旅游主管部门而言，认真做好本职工作，就是履行法定义务的具体表现，旅游主管部门“行政不作为、乱作为”的现象时有发生，如何提升管理部门的作为能力，遏制和消除“不作为、乱作为”是所有管理部面临的任务。

1. “行政作为”的含义及其特征

“行政作为”是指行政主体及其工作人员严格按照法律等相关规定，及时高效地履行法定职责和义务的状态。旅游管理部门必须严格按照法律赋予的义务开展工作，否则就可能行政不作为和行政乱作为后果的发生。以旅行社未与游客签订旅游合同的情形为例，不论游客投诉、他人举报，还是日常检查，也不论旅行社是否已经与游客达成赔偿协议，一经发现，旅游质监机构就必须主动按照《旅行社条例》第五十五条的规定，以旅游管理部门的名义，责令旅行社改正其违法行为，同时根据旅行社违法行为的性质及其严重程度，并处2万元以上10万元以下的罚款。如果旅行社屡教不改，或者情节严重，应责令其停业整顿1个月至3个月。罚款额度必须严格控制在2万元以上10万元以下的幅度内，停业整顿的期限也必须严格控制在1个月至3个月，过犹不及。这就是旅游管理部门“行政作为”的具体体现。

2. “行政不作为、乱作为”的含义及其特征

与“行政作为”相对应的是“行政不作为、乱作为”。“行政不作为”是指行政主体及其工作人员有积极实施行政行为的职责和义务，应当履行而未履行

或拖延履行其法定职责的状态。简而言之，就是行政主体不履行政府和法律赋予的法定义务的状态。“行政乱作为”是指行政主体及其工作人员在实施行政行为的职责和义务时，超越法定职责规定、滥用行政职权的状态。

“行政不作为”现象同样存在于旅游管理部门。在旅游市场管理中，旅游质监机构接受同级旅游管理部门的委托，行使旅游市场监管和旅游投诉处理职责，有些旅游质监机构出于各种原因，怠于履行法定义务，对旅游市场竞争过程中的各种不规范行为听之任之；对游客的维权求助漠然处之，归根到底是不履行法定职责。

“行政乱作为”包括程序法、实体法两个层面上的“乱作为”。从程序法角度看，旅游质监机构在对旅行社实施行政处罚时，没有按照《行政处罚法》的规定，减少处罚程序，如没有立案程序，没有行政处罚事先告知程序，甚至没有处罚决定书，这样的行政处罚，即使事实清楚、适用法律正确，也是无效的。从实体法角度看，如果旅游质监机构对旅行社的处罚超出了法律法规的限度，就是“行政乱作为”。

仍然以旅行社未与游客签订旅游合同的情形为例。如果旅游质监机构对于旅行社不签合同的行为不闻不问，既不要求旅行社整改，也不给旅行社以2万元以上10万元以下的罚款，旅游质监机构就没有履行行政管理职责，就是“行政不作为”。如果发现旅行社未与游客签订旅游合同，就直接要求旅行社停业整顿2个月，旅游质监机构就是“行政乱作为”，或者罚款数额低于2万元或者高于10万元的限制，即使处罚事实清楚、程序适当，也属于“行政乱作为”的范畴。

3. 存在的问题及对策

“无利不作为，有利才作为，有利乱作为”执法思维的存在，是目前旅游行政执法存在的最为主要的问题，核心是与利益相关联，没有利益，就疏于履行职责；有了利益，就有作为，甚至是乱作为。由于怕得罪人、业务能力不够、懒惰或者认为没有直接利益等因素的困扰，有些旅游质监机构存在不作为的倾向。同时，可能是为了显示权威，或者发泄愤怒，为了一己之利，有些旅游质监机构往往又存在乱作为的倾向。促进旅游执法现状的改善和提高，必须从以下两个方面入手：

第一，提升旅游质监机构人员的理念和素质。通过业务知识学习和职业道德的学习，强化旅游质监机构人员的业务能力，提高旅游质监机构人员的敬业

精神，发挥旅游质监机构人员工作主动性，形成能执法、敢执法、愿执法、会执法的工作氛围。

第二，建立完善的旅游执法绩效考核机制。规范旅游市场秩序，是各级旅游质监机构的职责，对于各级旅游质监机构的执法次数和成效进行考核。通过考核，充分调动各级旅游质监机构的工作积极性，最大限度地遏制不作为和乱作为现象的发生。

四、“民事责任”与“行政责任”

民事责任和行政责任是旅行社经常面对的两种法律责任，在对旅行社追究这两种法律责任时，主导者是旅游管理部门。由于对这两种法律责任的性质认识模糊，一些旅游管理部门在追究法律责任过程中，往往将两者混为一谈，产生了不良影响。

1. 法律责任的含义及其分类

法律责任是指因违反了法定义务或契约义务，或不当行使法律权利、权力所产生的，由行为人承担的不利后果。人们通常所说的法律责任，包括民事责任、行政责任和刑事责任。在旅游服务中，不论游客还是旅行社，所要承担的责任主要是民事责任和行政责任，而较少涉及刑事责任。

民事责任是指在民事活动中，自然人或法人违反法律或合同规定的民事义务，侵害了他人的财产或人身权利，依法应当承担的法律后果。在旅游行业内，民事责任的承担形式，通常表现为旅行社向游客赔礼道歉、赔偿损失、承担违约责任、赔偿精神损害等形式。当然，在极少数情况下，由于游客的违约行为给旅行社造成了经济损失，旅行社追究游客的民事责任。而行政责任是指自然人或者法人违反行政法或因行政法规定而应承担的法律责任。在旅游行业内，行政责任的承担形式，基本上表现为旅游管理部门给予旅行社、导游或者领队警告、罚款，责令停业整顿、吊销业务经营资格等。

2. 民事责任与行政责任的异同

(1) 民事责任与行政责任的相同之处

虽然民事责任和行政责任是不同类型的法律责任，但仍然有共同之处：第一，法律责任产生的根源相同。尽管民事责任和行政责任类型不同，但其产生的根源是违反了民事法律或者行政法律，不违反法律就不承担法律责任。第二，责任追究的依据来源于法律规定。不论民事赔偿责任，还是行政处罚责任，都

是以我国现有法律法规为依据，必要时以国家强制力保证实施。第三，责任追究的目的相同。追究自然人或者法人的民事责任和行政责任，其目的都是保护自然人或者法人的权利，迫使违法者承担不利的法律后果，让受损一方当事人的权利得以救济。

(2) 民事责任与行政责任的不同之处

民事责任与行政责任的不同具体表现在：第一，责任主体不同。在民事责任中，责任主体有可能是双方当事人中任何一方，既可能是旅行社，也可能是游客，要看是哪一方当事人违反民事法律规定；而在行政责任中，责任主体只有一方当事人，另一方的旅游管理部门不可能成为责任主体。旅游管理部门可以追究旅行社的行政责任，而旅行社不可能追究旅游管理部门的责任。第二，责任性质不同。民事责任是平等民事主体之间的责任追究，旅行社追究游客责任，或者游客追究旅行社责任，这基于双方平等的法律地位；而行政责任是旅游管理部门对违法的旅行社、导游或者领队责任的追究。民事责任可以协商和约定，具有任意性的特点；行政责任不可协商和约定，具有强制性的特点。第三，责任方法不同。民事责任主要以一方当事人向对方当事人作出财产类的赔偿为主，而行政责任则以旅游管理部门对行政相对人的处罚为主，既包括财产类处罚，也包括行为类处罚。

3. 民事责任与行政责任的追究不能相互替代

旅游管理部门必须清楚地知道，民事责任和行政责任是两种不同性质的责任，赔偿和处罚是两个不同法律关系衍生的结果，在追究违法者责任时两者并行不悖，不可相互替代，在一定的条件下，旅行社在承担民事责任的同时，还必须承担行政责任，甚至要承担刑事责任。具体而言，如果旅行社在为游客提供服务过程中，没有按照合同约定，擅自减少服务项目，旅行社必须承担因减少服务项目的民事赔偿责任，还必须按照《旅行社条例》的规定，接受旅游管理部门给予的10万元至50万元的行政处罚。不能因为旅行社已经给予游客赔偿，旅游管理部门就不给予旅行社行政处罚；也不能因为旅游管理部门给予了行政处罚，旅行社就可以拒绝向游客承担民事赔偿责任。

五、“谁主张谁举证”与“举证责任倒置”

在所有的纠纷处理过程中，任何一方当事人都希望得到有利于自己的结果，而要取得预期的结果，主要取决于当事人举证有力，否则就有败诉的风险。可

见，举证是当事人胜诉的关键所在。在民事诉讼中，基本上遵循“谁主张谁举证”的原则，而在行政诉讼中，作为被告的管理部门必须遵循“举证责任倒置”原则。

1. “谁主张谁举证”的含义及其应用

所谓的“谁主张谁举证”，就是当事人对自己提出的主张提供证据并加以证明。在民事纠纷的处理中，这是一条基本的原则。《民事诉讼法》第六十四条规定，当事人对自己提出的主张，有责任提供证据。这就是“谁主张谁举证”原则的来源。

在旅游纠纷中，通常情况下，若游客要求旅行社承担赔偿责任，游客就必须就损害事实、旅行社的违法行为，以及损害事实与违法行为之间的因果关系提供证据，否则其主张的损害赔偿难以得到实现。所以，对于游客的漫天要价，如旅行社漏游了一个景点，游客就要求退还全额旅游团款，虽然游客有明确的赔偿主张，但由于不能提供有效的证据，其赔偿主张就得不到有关部门的支持。

当然，按照《最高人民法院关于民事诉讼证据的若干规定》第五条规定，在合同纠纷案件中，主张合同关系成立并生效的一方当事人对合同订立和生效的事实承担举证责任；主张合同关系变更、解除、终止、撤销的一方当事人对引起合同关系变动的事实承担举证责任。如果游客投诉旅行社强迫消费，旅行社负有未强迫游客消费的举证责任，否则旅行社要承担由于强迫游客消费引起的民事和行政责任。总之，在旅游纠纷处理中，“谁主张谁举证”是原则，“举证责任倒置”是例外。

2. “举证责任倒置”的含义及其应用

所谓“举证责任倒置”，是指基于法律规定，将通常情形下本应由提出主张的一方当事人就某种事由不承担举证责任，而由他方当事人就某种事实存在或不存在承担举证责任，如果该方当事人不能就此举证证明，则推定原告的事实主张成立的一种举证责任分配制度。

在行政诉讼中，基本原则就是“举证责任倒置”。《最高人民法院关于行政诉讼证据若干问题的规定》第一条规定，被告对作出的具体行政行为负有举证责任，应当在收到起诉状副本之日起十日内，提供据以作出被诉具体行政行为的全部证据和所依据的规范性文件。被告不提供或者无正当理由逾期提供证据的，视为被诉具体行政行为没有相应的证据。

在旅游行政诉讼中，旅行社的违法违规行为被旅游管理部门处罚，旅行社

可以向人民法院提起行政诉讼。旅行社所要做的，仅仅是向人民法院提供行政处罚的证明，请求人民法院予以撤销，而不必为其经营行为的事实及合法性提供证明。而旅游管理部门必须向人民法院提供证据，旅行社的经营行为具有违法性，而且对于这些违法行为的惩处，有明确的法律规定。如果旅游管理部门在法庭上不能提供相应的证据并加以证明，旅游管理部门就面临败诉的风险。即旅行社不必证明其经营的合法性，而是由旅游管理部门来证明其经营的违法事实，这就是行政诉讼中的“举证责任倒置”原则。

3. 应对“举证责任倒置”的基本原则

(1) 实行政处罚就要有旅行社提起诉讼的准备

在大多数情况下，旅行社出于各种因素的考虑，即使受到了旅游管理部门的行政处罚，一般也不会起诉旅游管理部门，但旅游管理部门不能怀着侥幸的心理，而要在实施行政处罚过程中，始终立足于旅行社提起行政诉讼，旅游管理部门立于不败之地的观念，做好每一项工作。

(2) 在实行政处罚时特别要做好证据的收集工作

由于行政诉讼中采取的是“举证责任倒置”原则，旅行社经营的违法性必须由旅游管理部门提供证明，这就要求旅游管理部门特别重视对旅行社违法经营证据的收集，严格按照行政处罚程序推进处罚工作，否则旅游管理部门在行政诉讼中就可能败诉。

六、“法无禁止即可为”与“法无授权即禁止”

经常令行政管理部门困惑的是，为什么在日常事务中，自然人或法人只要不违反法律强制性规定，就可以随心所欲地行使他们的权利；与此相反，行政管理部门在行使管理权力时，则受到诸多的拘束和限制，没有法律法规的明确授权，就不可以随意行使行政权力，对自然人或者法人的行为进行约束或者处罚。这实际上是因为民事权利的行使和行政权力的行使有本质的区别。

1. “法无禁止即可为”的含义及其应用

“法无禁止即可为”是指在民事活动中，只要法律没有明确规定禁止，自然人或者法人都有权利自行决定，行政管理部门不得干预。在旅游服务中，旅行社和游客作为平等的民事主体，可以对旅游服务的任何事项进行协商，旅游质监机构不得进行干预。旅行社可以与游客就旅游线路、购物、住宿、餐饮等所有环节进行约定，旅游质监机构不能按照自己的想法，为游客指定旅游线路

等服务项目，也不能为游客指定旅行社。假如游客和旅行社之间的约定，违反了法律法规禁止性规定，旅游质监机构应当制止，甚至对旅行社实施行政处罚。

在旅行社的经营实务中，为了规避风险，或者为了降低成本，有些旅行社在与游客签订旅游合同前约定，旅游车辆由游客自行解决。旅行社与游客之间这样的约定，突破了我们传统的包价旅游的界限，许多旅游质监机构不认同旅行社的行为，希望对此进行干预。事实上，旅游质监机构应当换一个思路，看看旅行社的经营行为是否违反了什么规定，只要没有违反，旅行社采取这样的经营方式就没有不妥之处。

2. “法无授权即禁止”的含义及其应用

“法无授权即禁止”是指凡是未经法律明确授予的权力都是非法的权力。《行政处罚法》第三条规定，公民、法人或者其他组织违反行政管理秩序的行为，应当给予行政处罚的，依照本法由法律、法规或者规章规定，并由行政机关依照本法规定的程序实施。没有法定依据或者不遵守法定程序的，行政处罚无效。

在行政管理中，因为管理部门行使的是公权力，如果没有法律法规的明确授权，行政部门就不能按照主观意愿实施处罚。例如旅行社没有经过游客同意，擅自将游客委托给其他旅行社接待，游客投诉多次“被卖”，被媒体曝光后，迫于社会压力，有些管理人员经常以社会影响恶劣为由，要求吊销旅行社业务经营许可证。旅行社的行为固然可恶，但按照《旅行社条例》第五十五条的规定，此类违规可以“由旅游行政管理部门责令改正，处2万元以上10万元以下的罚款；情节严重的，责令停业整顿1个月至3个月”，但不可以吊销业务经营许可证。

在旅游市场监管中，旅游管理部门经常会为一些现象所困扰，总是希望借助公权力对旅行社经营进行干预，找不到依据就感慨旅游法制不健全，这是旅游管理部门理念错误所致。如外地导游带团来本地旅游，由于没有交当地接待，旅游质监机构就要对全陪进行处罚。其实，在我国旅行社管理的法规中，并没有禁止导游异地带团的规定，导游有异地带团的自由，旅游质监机构不能对此进行处罚。如果实施处罚，就属于行政乱作为。

3. 旅游管理部门行使管理权的基本原则


(1) 旅游管理部门不得随意干预民事行为

在旅游市场的日常管理中，旅游管理部门必须清楚地认识到，市场行为必须回到市场和法律本身，不能仅凭长官意志行事，对旅游市场行为随意干预。只要给予旅行社足够的时间和空间，旅游市场存在的问题会逐步得到改善。旅

游管理部门只需要根据法律规定，严厉制约旅行社的违法行为即可。

（2）行使公权力前必须得到法律明确授权

对于自然人和法人，在其民事活动中，遵循的是“法无禁止即可为”原则，放手让市场主体自由发挥。而对于行政机关而言，其任何行政行为，都必须得到法律法规的明确授权，遵循“法无授权即禁止”原则，否则就是行政乱作为，其后果比行政不作为还要可怕。



第二编

《中华人民共和国旅游法》

详解

www.docsriver.com 定制及广告服务 小飞鱼
更多**广告合作及防失联联系方式**在电脑端打开链接
<http://www.docsriver.com/shop.php?id=3665>



www.docsriver.com 商家 本本书店
内容不排斥 转载、转发、转卖 行为
但请勿去除文件广告宣传页面

若发现去宣传页面转卖行为，后续广告将以上浮于页面形式添加

www.docsriver.com 定制及广告服务 小飞鱼
更多**广告合作及防失联联系方式**在电脑端打开链接
<http://www.docsriver.com/shop.php?id=3665>



第一章 《旅游法》概述

《旅游法》是综合法，集促进法、保障法和监管法于一体，以法律的形式，确立了综合协调制度、国家保障制度、权益保障制度、旅游规划制度、资源保护制度、经营规范制度、市场监管制度、旅游合同制度、统一投诉制度、安全管理制度十项制度。这些制度的建立，理顺了长期困扰旅游业发展的各种关系，凸显了国家在旅游业发展中的战略地位，规范了旅游经营者的经营行为，保障了旅游者和旅游经营者的合法权益，对于建立旅游强国、提升旅游业国际竞争力具有十分重要的意义。

《旅游法》的亮点之一是，突出了国家在旅游业发展中的重要地位。按照《旅游法》的规定，不论旅游规划、资源保护、市场监管，还是投诉受理，主体都是国家，这些发展旅游业迫切需要解决，而长期得不到解决的难题，其责任主体在《旅游法》中得到了全面的落实。以往的旅游法规和规章，将责任主体基本落实在旅游主管部门，赋予相关主管部门的义务很少，对国家和政府的要求则少之又少，这必然导致旅游业发展与监管存在较多盲点，不利于旅游业的发展壮大。《旅游法》的颁布实施，为旅游业的发展创造了良好的外部环境。

亮点之二是，在强调保护旅游者合法权益的同时，确立了旅游者更多的法定义务。必须保护旅游者的合法权益是不容置疑的，但这并不意味着旅游者的所有行为都必须得到保护。针对我国旅游者的具体行为，《旅游法》予以区别对待。旅游者在旅游活动中，损害了旅游经营者、其他旅游者或者旅游目的地居民的合法权益，旅游者必须为此承担责任；旅游者必须尊重他人，文明旅游；旅游者接受救助后，要支付相关费用等。我国相关法律对此有类似的规定，但在《旅游法》中明确规定，意义自然不同。

第二章 总则

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。

▶本条款是关于旅游法立法目的的规定。

条款详解

1. 合法权益保障

保障旅游者和旅游经营者合法权益，是《旅游法》立法最为直接和重要的目的，这里特别强调保障的合法权益。在旅游服务关系中，旅游者和旅游经营者的法律地位平等，应当受到法律的同等保护。我个人一直认为，和旅游企业相比，旅游者的确处于弱势地位，在相同的情况下，要优先保护旅游者的权益，但保护旅游者权益不能绝对化，不能无条件化，旅游经营者的合法权益也需要受法律的保护。

案例一 旅游主管部门在妥善处理了一起旅游纠纷后，某旅行社的负责人抱怨，旅游主管部门总是维护旅游者的权益，而对旅游企业的保护仅停留在口头上，与《旅游法》的立法目的不符，希望旅游主管部门能够改变现状，适当考虑对旅游企业合法权益的保护。虽然该负责人的想法代表了许多旅游企业的心声，但的确对于行政部门的职能不甚了解。因为对于旅游者和旅游企业合法权益的终极保护者法院，只要在受理旅游纠纷时，旅游主管部门按照法律的规定进行公正处理，不偏袒旅游者，不满足旅游者超出法律规定的要求，就是对旅游企业合法权益最大的保护。旅游企业不能指望旅游主管部门对旅游者采取强制措施，或者直接划拨旅游者的财产赔偿旅游企业的损失，因为法律没有赋予旅游主管部门这样的职能。

2. 市场秩序规范

没有良好的旅游市场秩序，就不能提升服务品质，就不能推进行业的转型

升级,更不能切实保护旅游者和旅游经营者的合法权益。目前旅游市场经营秩序中存在的问题,为社会大众所诟病,这些问题的形成非一朝一夕,因此解决也不可能一蹴而就。旅游市场经营秩序的整治,需要政府主导、部门协同、共同参与,方可取得实效。

3. 保护利用资源

旅游资源是旅游业生存和发展的基础,旅游活动得以开展,很大程度上依赖旅游资源的开发利用。不论自然资源还是人文资源,其不可再生性决定了其稀缺性和有限性。保护和利用有限的旅游资源,是每个旅游参与者,包括旅游者、旅游经营者、旅游开发者、旅游资源所在地居民的共同责任,从而实现保护中开发、开发中保护的目标。

4. 持续健康发展

不论保护旅游者和旅游经营者的合法权益,规范旅游市场经营秩序,还是合理保护和利用旅游资源,最后的落脚点都是确保旅游业持续健康地发展。持续健康发展,不仅是旅游参与者从旅游发展中受益,而且要求旅游发展体现平衡性和协调性,不能因为发展旅游业,直接或间接损害其他产业的发展,防止旅游业发展产生顾此失彼、寅吃卯粮、竭泽而渔的恶果。

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。

►本条款是关于旅游法适用范围的规定。

条款详解

1. 境内旅游法律的适用

旅游者参加旅游休闲活动,本质上是民事活动;旅游经营者为旅游者提供服务,本质上也是民事活动。旅游者和旅游经营者在民事活动中,首先必须遵守我国的法律法规规定,旅游经营者提供的服务不得违反法律法规的规定,也不得有违我国的道德规范,若出现这样的活动和服务,旅游者应当予以拒绝。同样,在旅游活动中,旅游者不得要求旅游经营者安排有违法律规定和道德规范的服务。这是法律对旅游者和旅游经营者的基本要求。只要在我国境内,旅游者和旅游经营者违反法律规定和道德规范,都将受到法律的制裁和道德的谴责。

2. 境外旅游法律的适用

在我国境内的旅游活动要适合旅游法，是生活常识，估计没有多少旅游者或者旅游经营者会提出异议；但在境外旅游活动中，是否必须遵循和适合旅游法的规定，相信有不少旅游者，特别是旅游经营者，会持否定的态度，理由是这些活动已经不在我国境内。而事实上，不仅旅游法，我国的所有法律法规，在境外都适用。因此，旅行社在组织接待旅游者时，应当特别注意法律适用的问题，即使有些旅游项目在境外合法，但如果这些项目违反我国的法律规定，旅游经营者为旅游者提供这样的项目属于违法，旅游者参与这些项目同样违法，违反了我国的法律规定，同样会受到我国法律的制裁。

案例二 张先生到东南亚某国旅游，旅行社安排张先生等参观成人秀节目。行程结束后，张先生对此提出异议，要求组团社退还自费项目的费用，组团社以成人秀节目不在我国境内、旅行社没有强迫消费，且这些项目在目的地国家不违法为由，拒绝退还费用。旅游主管部门认为，虽然组团社提出了抗辩理由，但成人秀节目违反了我国的法律强制性规定，旅行社与张先生达成的自费项目合同无效，旅行社应当全额退还张先生观看成人秀的费用。当然，张先生本人在这起纠纷中，由于明知成人秀违反我国法律规定，但仍然前往观看，也存在一定过错。

第三条 国家发展旅游事业，完善旅游公共服务，依法保护旅游者在旅游活动中的权利。

►本条款是关于国家发展旅游事业的原则和职责的规定。

条款详解

1. 国家发展旅游事业

所谓国家发展旅游事业，就是政府主导发展旅游事业。和原有旅游法律法规相比，《旅游法》突出了国家在旅游业发展中的主导地位。由于旅游业的产业链很长，综合性和依托性特征明显，旅游业对拉动内需、改善环境、树立形象具有不可替代的作用。但旅游业的这些积极促进作用，必须借助政府的综合协调和重点扶持才能实现。从目前我国旅游业发展现状看，政府重视程度与旅游业的发展成正比，离开了政府的重视和支持，旅游业很难有快速的发展。

2. 完善旅游公共服务

旅游公共服务是近年提出的概念，之所以出现这个新概念，主要是因为随着旅游者个性化出游方式的兴起，旅游团队旅游方式的比例逐渐下降，散客旅游成为旅游新时尚。与此相关，旅游公共服务成为需要迫切解决的难题。试想一个背包客到了一个陌生的旅游目的地，假如旅游能够顺利进行，就必须有配套的城市交通、住宿、资讯等公共服务，否则旅游者就寸步难行。旅游公共服务的建设与完善，并不是靠交通、城建等几个部门就能够完成，必须要由政府来完成。

3. 依法保护旅游者

毫无疑问，在旅游活动中，旅游者的权利必须得到充分的保护，但保护的前提是依法，而不是无原则的。在旅游服务纠纷中，一些旅游经营者的确存在合同意识淡薄、违约行为不断、强迫消费屡禁不止等损害旅游者权益的行为。对于这样的旅游企业，不仅要求旅游经营者承担民事赔偿责任，而且要承担行政责任。但不可否认的是，少数旅游者的维权行为已经损害了旅游经营者的合法权益，旅游者这样的行为，不仅不应当受到保护，而且要予以明确制止，不能无限制地迁就。

第四条 旅游业发展应当遵循社会效益、经济效益和生态效益相统一的原则。国家鼓励各类市场主体在有效保护旅游资源的前提下，依法合理利用旅游资源。利用公共资源建设的游览场所应当体现公益性质。

► 本条款是关于发展旅游业应当遵循的原则的规定。

条款详解

1. 旅游业发展原则

旅游业发展应当遵循社会效益、经济效益和生态效益相统一的原则。这虽然是法律规定的原则，但也是旅游业发展的政策导向，没有社会效益、经济效益和生态效益的协调发展，旅游业最终不能实现可持续平衡发展，最终损害了旅游者和旅游经营者的权益，也牺牲了良好的生态环境。以旅行社不规范经营为例，旅行社强迫旅游者参加购物和自费游览项目，固然可以增加旅行社及其从业人员的经济效益，却大大降低了社会的正面评价；旅游经营者在景区乱砍滥伐，扩大了景区的经营面积，提高了景区的经济效益，但破坏了生态平衡，

从长远看同样得不偿失。

2. 旅游资源利用原则

第一，首先国家鼓励各类市场主体利用旅游资源。换句话说，旅游资源的利用对社会开放，只要符合相关规定，不论国营、民营还是个体，都有资格开发利用旅游资源，解决的是垄断的问题。第二，利用旅游资源必须以有效保护为前提。盲目开发、无限制开发、以牺牲环境为代价的开发必须得到遏制，这在以往的旅游资源开发利用中屡见不鲜，结果给当地环境造成破坏，且浪费极大。第三，依法合理利用旅游资源。旅游资源的开发利用，必须在法律框架内进行，比如对于国家级风景名胜区、国家级旅游度假区内开发旅游资源，就必须遵循相关的法律规定，不能为了追求经济效益，置法律规定于不顾。

案例三 某著名雪山为了旅游开发，架设了3条索道，每条索道都深入自然保护区的核心区。这些索道的建设和运营，给保护区带来了生态灾难。据报道，大量游人的涌入，使亘古冰川遭到破坏，部分冰川开始融化；高山植被和野生花卉被游客践踏、破坏；野生动物的数量急剧减少，当年规划时还存在的珍稀动物，现在已难觅踪迹。雪山生态环境的破坏速度，令人惊讶。

3. 公共资源利用原则

在旅游资源开发利用中，有些旅游资源属于公共资源，如大江大河、湖泊草原等；有些旅游资源不属于公共资源，如旅游经营者利用废弃的矿山开发成旅游景区，就属于废物利用。利用公共资源开发旅游景区，供旅游者或者当地居民参观游览或者休憩，就应当体现公益性。此类旅游经营者应当根据法律规定，对特殊群体给予特殊优惠，比如对于年满70岁的老年人、对年满30年教龄的老教师、军人、学生、残疾人等给予门票优惠，在节假日对某些群体给予门票优惠。这些都是公益性的具体表现。如果没有公益性，有关部门应当予以制止。对于没有利用公共资源开发旅游景区的，也应鼓励他们特殊群体实施优惠。

第五条 国家倡导健康、文明、环保的旅游方式，支持和鼓励各类社会机构开展旅游公益宣传，对促进旅游业发展做出突出贡献的单位和个人给予奖励。

►本条款是关于国家支持社会参与旅游业发展的规定。

条款详解

1. 旅游方式

国家倡导健康、文明、环保的旅游方式，主要是政策性导向，缺乏强制性。要促使旅游方式健康文明环保，一是旅游经营者提供的旅游产品和服务要健康、文明和环保，这是实现旅游方式改变的基础。二是旅游经营者的引导。旅游经营者在旅游服务中，将如何实现健康文明环保的旅游方式告诉旅游者，让旅游者对新型的旅游方式有初步的了解。三是旅游者的积极配合。没有旅游者的配合，政府、旅游经营者所做的努力都会付之东流。

2. 公益宣传

所谓的旅游公益宣传，首先是该宣传排除了直接的功利目的。从现状看，旅游公益宣传，主要是由政府当地旅游形象的推广，向世人展示当地独特的旅游风光、风土人情、美味佳肴等，目的就是吸引各地旅游者前来观光度假，其公益宣传费用的支出主要由政府支付。政府支持和鼓励各类社会机构开展旅游公益宣传，必须要有配套的政策支撑，否则社会机构投入旅游公益宣传的设想就难以为继。

3. 对单位和个人的奖励

政府对促进旅游业发展做出突出贡献的单位和个人给予奖励，是旅游客源地和旅游目的地政府管用的手段，前些年政府对当地高星级饭店的奖励，目前仍然流行的对组团社组团的奖励、对入境旅游的奖励等，都起到了积极的鼓励和支持作用。同时，由于政府加强了对旅游企业的物质奖励，无形中还增强了政府对旅游企业的管控力度。

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。

▶ 本条款是关于旅游市场规范的原则规定。

条款详解

1. 建立健全旅游服务标准和市场规则

旅游业的服务标准和市场规则早已存在，对旅游业的发展起到了积极的推动作用，但这些标准和规则的局限性也是有目共睹的。以市场规则为例，国家

有关部门制定了很多规则，防止旅行社违规经营，从《导游服务质量》到《旅行社条例》，对旅行社违规经营制定了相应的处罚措施，但低价竞争依旧，“野导”带团依然，整治成效甚微。主要原因是，制定低价竞争就事论事的思路有偏差，单纯从价格入手，舍本逐末；整顿“野导”未见成效的原因，是对于野导的概念尚未理清，整治未能归口到具体的主管部门，自然难以对症下药。所以，制定的标准和规则必须有的放矢和可操作性，不能为制定而制定。

2. 禁止行业垄断和地区垄断

旅游业是接轨国际最早的行业之一，不论投资还是经营，都对社会全面开放，没有政策或者法律上的障碍。总体而言，旅游业的垄断性并不强，但在局部地区和部门仍然有垄断的痕迹，比如有些地区规定，旅行社组团前来旅游，必须交当地地接，或者旅游团到本地区旅游，必须使用本地区的旅游车辆，等等，都有地区垄断的嫌疑。又如饭店可以谢绝自带酒水，从字面理解，是一个任意性规范，没有强制饭店这么做，如果是饭店的自主行为，无可厚非；如果是行业协会或者主管部门这样提出，就有价格同盟、垄断经营的嫌疑。

3. 旅游经营者诚信经营和公平竞争

旅游经营者诚信经营主要针对旅游者，而公平竞争主要针对的是旅游行业的同业。就诚信经营而言，必须体现在旅游经营者为旅游者服务的全过程。在旅游业中，旅行社导游领队人员的诚信度受到普遍的质疑，主要是因为旅行社的操作模式滞后、旅游市场不规范、旅游者消费理念不成熟所导致。所谓公平竞争，就是旅游经营者处于同一起跑线上的竞争，而事实上旅游经营者不公平的竞争现象依然存在。诚信经营和公平竞争环境的营造，一方面需要旅游经营者的自律，旅游行业协会的规范；另一方面还需要旅游主管部门及其相关部门的监管。就目前情况看，后者的作用大于前者。

4. 旅游经营者承担社会责任

旅游经营者承担社会责任，并不是要求旅游经营者为旅游者提供免费服务，或者为社会弱势群体捐款捐物，而是要在为旅游者服务上多下功夫，提高旅游者的满意度和舒适度。旅游经营者首先要为旅游者的安全着想，为旅游者提供的服务以安全作为考虑的第一要素，为旅游者提供的服务内容必须健康，符合我国法律规定和道德要求，为旅游者提供的餐饮服务的环境和食物卫生可靠，为旅游者提供的服务方便旅游者。总之，为旅游者提供安全、健康、卫生、方便的旅游服务，旅游经营者就是最大限度地承担了应当承担的社会责任。

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。

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。

▶ 本条款是关于旅游综合协调机制的规定。

条款详解

1. 国务院对旅游的综合协调

之所以需要协调机制，就是因为旅游业的特殊性，旅游主管部门管理和协调的职能非常有限，尤其是涉及出入境旅游业务、旅游公共服务、旅游用地、旅游规划、旅游市场监管等方面，没有国务院的综合协调，全国的旅游行业就难以持续健康发展。而且，按照我国现行行政管理体制，只要国务院建立健全旅游综合协调机制，省市以下各级政府也会参照执行，在本区域内采取相应的措施，做好各项旅游综合协调工作，促进旅游业的发展。

2. 县级以上人民政府对旅游的统筹协调

和国务院的职能不同，县级以上人民政府加强对旅游工作的组织和领导，主要体现在要明确相关部门或者机构，具体落实旅游业发展和监管的协调工作。比如一些地方将旅游局转变为旅游委员会，明确旅游主管部门对旅游发展和监管的协调职能，取得了良好的综合协调效果。

虽然法律规定县级以上人民政府管理旅游的职能，但没有禁止县级以上人民政府推动、促进和管理旅游。事实上，在一些旅游业较为发达或者政府特别重视旅游业发展的区县，视旅游业为最为重要的产业，政府主要领导集中精力主抓旅游业。一些农家乐、渔家乐发达的地区，旅游综合协调管理机构已经延伸到乡镇，甚至是行政村，实施全区域化的旅游发展和旅游管理。这是旅游业发展和管理的新趋势和好趋势，对旅游业的发展和管理提供了新的思路和模式。

案例四 近年来，浙江省安吉县乡村旅游发展迅猛，取得了可喜的经济效益和社会效益，其市场监管机制也颇具特色。早在2005年，安吉县政府就成立了由旅游、公安、工商、卫生等11个相关部门组成的县“农家乐”规范管理协调小组，并陆续在条件成熟的14个乡镇建立了“农家乐”服务中心，在村一级建立“农家乐”服务站，形成横向纵向并重的、结构完整的三级管理体制，对规范乡村旅游市场奠定了坚实的基础。