



学术与研究

科研项目

研究成果

学术动态

【专家观点】旅游业进入艰难时刻，《旅游法》修订箭在弦上？

来源：法制网12月8日 日期：2020-12-31 浏览次数： 字号：[大 中 小]

受新冠肺炎疫情影响，2020年以来，我国旅游业面临着前所未有的困境和挑战。这场疫情给旅游产业带来很多新情况、新变化，再叠加2018年机构改革后呈现的文旅深度融合态势，业界已经在积极呼吁适时推动《旅游法》修订，激发旅游业的改革动能，焕发旅游产业活力。

《旅游法》实施八年 七大法律制度发挥积极作用

2013年10月1日，我国首部《旅游法》正式施行。这部法律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起到了积极作用。

中国社科院旅游研究中心特约研究员、原国家旅游局政法司副司长高舜礼就认为，《旅游法》的颁布施行，现实意义越来越大，为庞大的旅游市场提供了立法保障，为百姓日常旅游生活提供了法律保障。旅游是关联性、依托性、融合性很强的行业，单一性不足，能够争取单独立法是一个创新和突破。

高舜礼同时也表示，不能指望单靠一部法律就能解决行业和产业的所有问题。《旅游法》颁布后，有法可依了，的确可以解决大量现实问题，但未必事事都要动用处罚的条文。法律的实施，不只是旅游主管部门的事情，还有企业和游客依法维权的习惯问题。在近些年的旅游市场专项整治行动中，如云南省的法院判决了一批旅游侵权事件，这在以前是不可想象的，现实意义也是明显的。

北京旅游学会旅游法治专委会主任韩玉灵参加过《旅游法》的制定及研究工作。她认为，法律的生命力在于实施，在建设法治中国的背景下，《旅游法》2013年的颁布，标志着旅游业进入了有法可依的良性发展阶段。《旅游法》实施八年来的实践证明，所确立的旅游业发展应遵循的“社会效益、经济效益和生态效益相统一”的原则，为旅游业作为新常态背景下经济发展新增长点，在满足人民群众对幸福感的获得、乡村振兴、旅游扶贫等方面发挥着积极的作用。《旅游法》所确立的七大法律制度，在协调旅游业快速、健康发展，保护旅游者和旅游经营者合法权益，建规范经营者的经营行为，确立良好的市场秩序，提高政府公共服务水平、加强旅游公共服务设施建设等方面发挥了积极的作用。《旅游法》所规定的流量控制、门票预约、门票控价，对于提高旅游者的旅游体验感、幸福感发挥了积极的作用；相关警示、说明、告知、救援等安全规定，为保护旅游业者生命健康、合法权益发挥了积极的作用。

环境变化市场迭代 《旅游法》修订势在必行

2019年我国国内旅游人数达60.06亿人次，入境旅游人数14531万人次，出境旅游人数15463万人次，全年旅游总收入6.63万亿元。随着大众旅游时代的到来，《旅游法》在落地实施过程中遇到了一些新情况，需要解决一些新问题。

原国家旅游局监管司司长彭志凯认为，自2013年《旅游法》出台以来，对推动旅游业发展起到了积极作用。随着大众旅游时代的到来，特别是国家十四五规划提出的高质量发展的目标和要求，《旅游法》的修订势在必行。推动修订工作需要考虑以下因素：首先，贯彻落实《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》中的具体要求，更好满足人民日益增长的美好生活需要。其次，推动高质量发展，需要加快转变文化和旅游发展方式，促进提档升级、提质增效，更好实现文化赋能、旅游带动，

实现发展质量、结构、规模、速度、效益、安全相统一。再次，针对做强做优国内市场的需求及疫情防控工作常态化的要求，更好保障旅游者和旅游经营者的合法权益。

韩玉灵也认为，旅游业是一个发展快、主要满足人们的精神愉悦的行业。随着我国改革开放不断深入、第一个百年目标的实现，互联网技术的快速发展，提供高质量的有文化内涵的高品质产品和高质量的旅游服务成为旅游发展需要研究的新课题。为此应当对《旅游法》进行适应性修改。

四川大学旅游学院教授李原说，旅游法是旅游事业发展的根本大法，其颁布的意义重大，对推动中国旅游业和旅游消费市场的快速发展发挥了重要促进作用。但随着环境变化，市场迭代，推动旅游法的修订也势在必行。

应强化旅游保险制度顶层设计 使游客得到体面救助

中国旅游协会妇女旅游委员会代会长、旅行社责任保险示范项目调处中心主任、文旅部资源开发司原副司长唐兵认为，《旅游法》未来修订时，首先，应该强化旅游保险制度的顶层设计。在此方面，一是要求出境旅游者应具有含有医疗救助和紧急救援服务的保险，以解决在境外因自身疾病和意外产生的医疗救助和紧急救援费用保障，使中国游客得到体面的救助；二是应对《旅游法》第五十六条进行明确，要求旅游景区、旅游住宿以及高风险项目经营者投保责任保险，具体规定由国务院文化和旅游主管部门具体制定。

第二，进一步规范旅游合同的“确定性”，明确旅行社与旅游者签订旅游合同时，应载明导游或领队、旅游辅助人及提供的服务内容、标准的详细信息，非发生不可抗力或经旅游者同意不得修改，促进市场乱象的源头治理。

第三，调整导游只能通过旅行社委派才能执业的有关规定，允许导游通过经批准的网络平台、游客中心执业。

第四，进一步明确因不可抗力及公共利益导致的行程取消、终止产生的旅游费用退费问题的处理，对旅行社及旅游交通、住宿、景区、餐饮等相关旅游辅助人作出规定。

建议在线旅游电商或旅行社经营活动纳入政府采购范围

针对疫情爆发以来旅游产业出现的新需求新情况，彭志凯认为，需要进一步加大对旅游经营章节的修订。一是需要对在线旅游电商或者旅行社经营活动纳入政府采购范围，鼓励旅游企业为相关单位主题活动、党建主题研修活动、党史学习等活动服务，为机关和企事业单位工会春秋游活动等提供服务，鼓励委托旅行社代理安排交通、住宿、餐饮、会务等事项；二是特别针对《旅游法》第三十一条条款，“旅行社应当按照规定交纳旅游服务质量保证金，用于旅游者权益损害赔偿和垫付旅游者人身安全遇有危险时紧急救助的费用”，建议对旅行社质量保证金制度用新的更科学的方式替代；三是针对《旅游法》第四十条，“导游和领队为旅游者提供服务必须接受旅行社委派，不得私自承揽导游和领队业务”，允许导游通过旅行社或旅游部门建立的大数据平台等实现多途径执业，而这个趋势已经在近些年的实践中得到一定程度的实现。

韩玉灵建议，未来的《旅游法》修订，在政府提供旅游公共服务的内容上，基于互联网技术的发展，突出智慧、便民的立法理念，完善旅游基础信息数据库与有关部门互联互通，推进智慧旅游发展，推动旅游转型升级；积极发挥行业组织的作用，发挥市场调节的作用，政府宜逐步放松对行业的管制，增强其提供公共服务和裁判的职能，将具体的监管内容交由行业组织，确立行业组织的市场主体作用，在市场信息发布、产品宣传、市场拓展、行业培训、维权、制定行业标准和经营规范上发挥作用；通过制度设计规定政府采购服务，允许国家机关、事业单位、国有企业工会组织对旅游相关要素相关服务的政府采购进行市场化运作，以降低成本、节约财政开支、防止腐败、支持旅游经营者发展；加强诚信建设，通过软法的手段对不文明行为、不诚信行为进行管理；对导游执业方式进行更加开放的管理。

“疫中退保”说明企业生存艰难 质保金规定待修改

高舜礼分析，随着旅游业近年来的快速发展，《旅游法》条款内容方面也可以再加以推敲和修订，可以结合疫情之下的产业新情况以及文旅深度融合的需要。例如，《旅游法》第二条有关旅游的范围，除了现在列举的“游览、度假、休闲”，还应再增加“康养、户外、体验等”，这些在旅游活动中表现越来越明显；第六条提出“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”，这一条在线上旅行社经营、网络预订中已经表现出明显的垄断倾向，应该加以规定“不得”的行为；第十五条有关个人健康信息报告、对安全防范和应急处置措施等，在经历了新冠疫情之后，可以做出更为详尽的规定；《旅游法》中有关旅行社征收质量保证金的规定，在现有发展状况下已显得落后，可以采取缴纳商业保险的方式等加以替代，未必压一笔钱在银行里，这次“疫中退保”就说明企业很需要这笔钱；《旅游法》中要体现加强对散客经营各环节的管控，他们是旅游者的绝大多数，这方面的法律条文很少，比如退订、退房等要求。在经历了这次疫情影响之后，很多企业和旅游预订者发生纠纷，但法律条文规定的不够明确。

李原建议，《旅游法》的未来修订，应积极关注旅游住宿业的建设与发展，因为休闲度假时代旅游市场的内在逻辑发生了显著变化，人们是以选择一家旅游住宿开始旅行，又以离开一家旅游住宿而结束旅行的，旅游住宿成为旅游业新的发展模式中旅游目的地建设的枢纽和核心凝聚点，旅游住宿业的发展水平直接影响着一个区域旅游市场的规模和品牌影响力。同时，《旅游法》应明确在旅游住宿领域，建设和形成以星级饭店为主干，以主题酒店、精品酒店、亲子酒店、商旅酒店、民宿等业态为枝蔓的旅游住宿业完整体系。

应进一步与国家大政方针相结合

事实上，在文化和旅游深度融合的大势下，多位业界资深人士都认为《旅游法》修订的关注领域应该有所扩大。

北京市法学会旅游法学研究会副秘书长李广认为，在《旅游法》的修订中，需要考虑优化和完善旅行社委托招徕业务、取消旅行社质量保证金、提高导游员的职业门槛、加大力度遏制“零负团费”等问题。同

时，还应更多关注旅游规划、文物自然资源的合理开发利用、住宿、景区、文旅综合体等业态的规范管理等问题，而不仅仅集中在“旅行社”业态。“特别是《旅游法》中将导游领队等业人员与旅行社绑定的规定，如要求导游带团必须经旅行社委派、从事出境领队业务必须与委派的出境旅行社签署劳动合同等，均与行业发展趋势背离，导致旅游行业人力资源的供需错配，均亟需通过法律的修订加以纠正。”

尚游汇文旅董事长钟晖说，与《旅游法》制定时期相比，现在旅游市场环境和旅游消费行为已经发生了很大变化，旅游的概念应该重新做一个整体性界定。在文旅深度融合的大势下，《旅游法》应该关注旅游和文化、数字、科技等融合发展，并与共同富裕、乡村振兴等国家大政方针结合起来。同时，根据产业新动向，可以适当增加遏制打击大数据杀熟、虚假宣传、行业垄断等条款。

北京第二外国语学院文化和旅游政策法规中心副主任王天星认为，未来的《旅游法》修订，需要思考如何融入社会主义核心价值观以及文旅深度融合理念。就具体业态而言，需要对旅游法实施中出现的突出问题进行回应，对旅行社的涵义、专属业务的范围作出界定，对旅游住宿业经营者就住宿人员滋扰住宿秩序赋予必要的规制权限、规制手段，对旅游景区为特定群体提供优待的条件、范围进行适当调整、明确。
