



## 我国首部旅游法十年回看

访全国人大财经委原副主任委员、旅游法起草领导小组副组长尹中卿

□本报记者 朱宁宇

10年前,2013年4月25日,十二届全国人大常委会第二次会议表决通过了旅游法。这是十二届全国人大常委会通过的第一部法律,也是我国旅游业史上首部旅游法。

“旅游法的诞生,取决于客观环境、时代的发展和人们的共识。”作为10年前旅游法起草领导小组副组长,回忆起当年这部法律的立法过程,全国人大财经委原副主任委员尹中卿依然印象深刻。

### 旅游法为何“三十年磨一剑”姗姗来迟

“我们起个大早,赶个大晚。”10年前,旅游法表决通过后,尹中卿曾在公开场合用这样一句话来形容旅游法的出台过程。

作为改革开放初期启动的立法项目之一,早在1982年,国务院有关部门就着手起草旅游法。1988年,旅游法曾列入七届全国人大常委会立法规划。但由于我国旅游业发展尚处于起步阶段,各个方面对旅游立法认识不尽一致,旅游立法工作被搁置。1990年3月,原国家旅游局牵头成立了旅游法起草小组。旅游法草案经过反复研究和认真修改,于1993年形成送审稿。但由于当时中共中央作出关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定,适应旅游市场新的发展需要,旅游法起草工作再被搁置。

八届全国人大以来,社会上要求制定旅游法的呼声进一步提高,全国人大代表也多次呼吁加快制定旅游法。于是,旅游法起草工作再次启动。

前后酝酿了30年才得以出台,在尹中卿看来,主要是当时的旅游业还没有发展到相应的程度。“可以说,立法必须与经济社会发展阶段相适应,在旅游法的立法工作中体现得最为明显。”尹中卿说,制定旅游法必须要经济发展到一定阶段,居民收入达到一定水平。老百姓收入提高了,闲暇时间也多了起来,国民经济发展到一定的水平,吃(餐饮)、住(住宿)、行(交通)、游(观光)、购(购物)、娱(娱乐)等都发展到一定程度,同时,《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》等行政法规先后出台,有关部门还制定了30多件旅游行政规章,全国31个省(区、市)人大常委会都制定了旅游条例或旅游管理条例,这些都为制定旅游法奠定了基础。尹中卿将这些视为旅游法出台的“天时”和“地利”。

具备了“天时”和“地利”,“人和”也不能缺。旅游产业链条长,关联110多个行业,涉及国务院20多个部委。因此,仅靠原国家旅游局一个副部级单位协调旅游立法工作,几乎是不可能完成的任务。考虑到这一现实,全国人大财经委就把旅游法的起草工作担了起来,起草工作由财经委主导。

### 旅游法为什么要由人大主导起草

2009年12月18日,十届全国人大财经委牵头组织国家发改委、原国务院法制办、原国家旅游局等23个部门和有关专家成立旅游法起草组,由时任主任委员石秀诗担任领导小组组长,尹中卿担任副组长。

“当时争论较多的实际上就是部门利益问题,人大比较宏观,超脱、中立、公允,容易摆脱部门利益和短期考虑羁绊。在保障与管理方面,人大也往往更强调保障公民和企业的合法权利。因此由专委会主导立法,有利于推进立法,也有利于协调各部门之间的关系。”尹中卿说。

经过两年多的努力,起草组先后到十多个省(区、市)开展调研,数易其稿,形成了比较成熟、比较完善的法律草案。2012年8月27日,旅游法草案提请十一届全国人大常委会第二十八次会议初次审议。此后,常委会会议对草案进行了二次和三次审议。

2013年4月25日,十二届全国人大常委会第二次会议表决通过了旅游法。

### 旅游法是一部什么样的法律

每个人都是旅游者。尹中卿强调说,旅游法并不是单纯的行政管理法律,这部法律采取了综合立法模式,既是促进法、行业行政管理法,也是民法商法。

旅游法从大到小的设计都以旅游者为核心,突出以人为本的理念,专设了旅游者一章,明确旅游者权利义务,这在世界各国旅游立法中也是一大亮点。

“现在回头看,旅游法在这方面还是具有前瞻性的。”尹中卿说,旅游法的最大亮点,就是坚持以人为本、安全第一,以保障旅游者合法权益为主线,平衡旅游者与旅游经营者和旅游从业人员之间的权利、义务和责任,强化政府及其有关部门监管,规范旅游市场秩序,保护和合理利用资源,促进旅游业持续健康发展。

### 旅游法有没有留下遗憾

十年后回看旅游法,尹中卿觉得,最大的遗憾就是零负团费问题至今都没有很好地解决。

制定旅游法的时候,我国旅游市场不正当竞争问题比较严重,特别是愈演愈烈的零负团费经营模式,严重损害旅游者和经营者合法权益,迫切需要制定法律,为实现旅游业持续健康发展创造良好的法治环境。因此,旅游法当时的一大亮点就是专门针对零负团费作出规定。

旅游法第三十五条规定,旅行社不得以不合理的低价组织旅游活动,诱骗旅游者,并通过安排购物或者另行付费旅游项目获取回扣等不正当利益。旅行社组织、接待旅游者,不得指定具体购物场所,不得安排另行付费旅游项目。但是,经双方协商一致或者旅游者要求,且不影响其他旅游者行程安排的除外。发生违反前两款规定情形的,旅游者有权在旅游行程结束后三十日内,要求旅行社为其办理退货并先行垫付退货货款,或者退还另行付费旅游项目的费用。

主要靠预约先后来后,控制流量。

在尹中卿看来,这一规定现在之所以饱受诟病,根源在于把旅游定位为旅游经济。“实际上,这种定位是不妥的,旅游不能只是为了赚钱。景区可以收费,但是不能被当成赚钱的工具。对于旅游业,一定要转变根本观念。”尹中卿指出,当经济社会发展到一定程度,旅游就变为文化产业,属于公共服务产品,目的是为了让人们感受到精神上的欢愉和身体上的康健。对于历史文化遗产、公共资源如地质、森林、湿地、海滩,各级政府为主投资的公共设施特别是红色旅游资源,都应该体现公共服务产品性质,逐步对少年儿童、老年人、残疾人等特殊群体免费,最终对全体公民免费。

“总之,如果把旅游定位为有利于人的身心健康的产业,那么就会走出宽广的大道。如果把旅游定位为赚钱的产业,路就会越走越窄。”尹中卿说。

### 面对新形势旅游法该如何完善

旅游法既是保障法,也是规范法,更是促进法。伴随新形势新问题,旅游法修法工作已经迫在眉睫。

国家鼓励、国家支持、国家倡导……细心观察可以发现,旅游法中有不少诸如如此类的具有正面鼓励性、提倡性的规定。在尹中卿看来,这些导向性的法律规定还是略微偏软了点。下一步修法时,应当考虑增加一些处罚或者强化管理。“保护旅游者再硬气一点,让这个牙齿再锋利一点,效果可能会更好一些。”尹中卿说。

他同时建议在旅游法中加入有关公益诉讼的内容。“制定旅游法的时候,还没有公益诉讼这一制度。对于一些涉及众多旅游者的案件,适当引入公益诉讼制度,会更更有利于旅游者维权。”

尹中卿还建议就“驴友”野游遇险的救援活动进行规范。“主要还是想让游客对自己的安全负责,不能明知会有安全隐患还要去冒险最终浪费公共资源,更不能让其他救援人员付出生命的代价去救人。”尹中卿说。

## 新时代侨务工作赋能广西高质量发展

□本报记者 马艳  
□本报通讯员 叶薇

广西壮族自治区是主要传统侨乡,有700多万名海外华侨华人分布在100多个国家和地区,归侨侨眷300多万人。为了促进广西新时代侨务工作,自治区人大常委会开展了新时代侨务工作情况专题调研,并形成了调研报告。自治区人大常委会第二次会议前不久听取和审议了自治区人民政府新时代侨务工作情况的报告。

自治区人大外事侨委委员会主任委员、自治区人大常委会专题调研组副组长石东龙向记者介绍,广西注重发挥侨乡优势,以“根、魂、梦”为主线,务实做好新时代侨务工作,坚持以侨为桥,励侨志、集侨智、聚侨力,为谱写中国式现代化广西篇章发挥好侨界力量。广西侨资企业数和投资额约占引进外资企业总数和外资总额的65%,侨商投资领域涉及传统制造、现代服务和战略性新兴产业等,成为广西加速发展的重要推动力。

### 励侨志为发展,画好最大同心圆

近年来,广西主动团结侨界人士,通过讲好中国故事、传播好中国声音,向他们展现真实、立体、全面的中国,激发他们对祖国、对家乡的认同、热爱与眷恋,催生其为祖国复兴、为家乡振兴而矢志奋斗的追求。

广西侨办举办“侨心向党·同心筑梦”侨说二十大”等主题活动12场,组织侨团侨领、归侨侨眷代表、侨界青年骨干研训班60多期,培训侨界人士2300多人次;广西侨联组织“广西三月三·乡音播全球”文化汇演,多个涉侨部门联动“壮美广西·侨贺新春”“锦绣中华·侨”我讲”等主题活动,弘扬中华优秀传统文化,传播中国好声音……

“传播中华文化,传递中国声音”,广西积极开展华文教育和侨务文化宣传交流,全区4所高校在海外设立8所孔子学院,已为4.6万余名汉语学习者提供教学服务;为近万名海外华文教师提供华文培训,提升其教学水平;成立“中国(广西)—东盟华教联盟”,推动海内外129所学校和华文教育机构建立交流合作机制,建设“爱上华文”广西云平台,开发华文教学数字化精品课程,拓展华文教育的深度广度。

寻求最大公约数,画出最大同心圆,广西注重涵养友好力量,加强新侨骨干队伍建设,成立新侨联谊会,建设新侨联谊基地,制定新侨代表人士建言献策制度,将海归、新侨等高科技人才引进广西侨联青委会,加强思想政治引领,广泛凝聚共识,建强凝聚侨界代表人士力量。

### 集侨智谋发展,走好最长同心路

侨界人士见多识广,具有非凡的智慧,独到的见解和先进的理念。广西充分发挥侨界人士的聪明才智,主动邀请他们为高质量发展建言献策,虚心听取并积极采纳意见建议。同时,借助他们的智慧、力量与影响,做好扩大海外“朋友圈”,吸引海外投资、促进繁荣稳定等工作,以求行稳致远。

在涉侨部门和东盟国家重点侨团共同努力下,新加坡太平船务有限公司与广西北部湾国际港务集团签署协议,投资100亿元建设中新南宁国际物流园和中国—东盟特色商品集聚中心,中国—东盟信息港首个海外云计算中心落地老挝并辐射东盟,广西农垦集团成功将优质沃柑推销到文莱、马来西亚等东盟国家。去年3月,自治区投促局、外事办共同举办中国广西对接RCEP(区域全面经济伙伴关系协定)重点产业招商大会,在南宁设主会场,并借助海外侨团侨领力量在海外设立16个国际分会场,邀请海内外重要商协会机构、企业嘉宾500多人参加大会,促成一批外商侨商达成投资考察意向。

广西还聚焦服务国家周边外交战略,依托边境地区丰富的侨侨侨力开展民间外交,鼓励侨界人士当好“民间大使”,助力营造和平稳定的边疆环境。自治区涉侨部门与边境地区举办“侨亲·邻里”文化节,中越山歌大王大赛和中越青少年足球友谊赛系列活动90多场次,促进了中越边境友好往来和边境地区繁荣发展。

### 聚侨资强发展,奏好最响同心曲

侨资是外资的重要组成部分,广西依托中国—东盟博览会和中国—东盟商务与投资峰会,及时向侨商侨领传递投资政策,有效促进了利用侨资扩增量、稳存量、提质量。

自治区党委统战部持续举办“侨商侨领广西行”活动,防城港、玉林、贺州分别举办“五洲筑梦——海外华侨华人防城港联谊会”“海外华侨华人玉林恳亲大会暨新侨创新创业峰会”“创业中华——华商八桂行·长寿贺州”等品牌活动,成功推动一批优质项目落地。

服务越用心,投资越安心。广西着眼于侨资企业打造更优质的营商环境,全力服务侨资企业,在制定《广西自治区投资促进条例》,出台《关于进一步做好利用外资工作的实施意见》等文件,为包括侨资在内的外资企业营造更加公开、透明、可预期投资环境的基础上,还出台了《关于开展涉侨纠纷多元化化解工作的实施意见》等政策文件,完善依法护侨政策体系。

近3年,涉侨部门加大走访调研力度,联系侨企508家,实地走访侨企260家,帮助解决问题103个,通过主动纾困解难,增强对侨资的吸引力。

“新时代侨务工作赋能广西在高质量发展上展现新作为。近年来,自治区层面及各地各有关部门善用侨务资源优势,搭建特色交流合作平台,为产业发展、科技创新、乡村振兴等工作持续汇聚侨资,为经济高质量发展提供了新动能。”石东龙介绍。

本版制图/李晓军



### 海南修订实施野生动物保护办法

## 抢救性保护特有珍贵濒危野生动物

□本报记者 邢东伟 翟小功

海南野生动植物物种丰富,是海南长臂猿、海南坡鹿等濒危或珍稀野生动物的繁衍栖息地,保护野生动植物工作责任重大。如何管住山头、管住嘴,加强对野生动物的保护和管控?

5月1日起,新修订的《海南省实施〈中华人民共和国野生动物保护法〉办法》(以下简称《办法》)施行。

原《办法》于1991年公布实施,1996年、2020年两次对个别条款和文字作了修改,但均没有进行全面修订。2022年,野生动物保护法全面修订,原《办法》中很多规定内容与上位法规定不一致,需全面进行修改。

据了解,依据上位法赋予省级人民代表大会或其常务委员会可以根据地方实际制定地方重点保护野生动物管理规定的规定,海南对《办法》内容作出补充规定,将所有保护的野生动物全覆盖,使《办法》内容更加全面具体,增强可操作性,体现地方立法特色。

《办法》此次修订,进一步细化落实新修订的野生动物保护法,以问题为导向,积极回应社会关切,采取“小切口”立法方式,进一步完善野生动物有关保护和管理制度,设定了具有海南特色、针对性强、可操作的具体措施,为保护全省野生动物及其栖息地提供有力的法治保障,推进海南自由贸易港和国家生态文明试验区建设。

2022年10月24日是第八个国际长臂猿日,当天在海口举办的2022年热带雨林国际保护研讨会,宣布成立全球长臂猿联盟。推动长臂猿保护

国际交流,是海南省推进生物多样性保护国际合作的具体举措。

为适应海南对外开放的需要,加强野生动物保护国际合作,新修订的《办法》增加规定:“省人民政府及有关部门应当加强保护生物多样性、保护野生动物还能通道,打击野生动物及其制品走私和非法贸易等重点领域的国际合作与交流。”

栖息地是野生动物集中分布、活动、觅食的场所,是野生动物赖以生存的最基本条件,也是生态系统的重要组成部分。上位法对此作了国务院野生动物保护主管部门应当确定并发布野生动物重要栖息地名录等规定。

在此基础上,新修订的《办法》提出强化重要栖息地保护具体举措。要求定期组织野生动物资源调查,建立健全野生动物及其栖息地档案和监测机制,明确在重要栖息地营造适宜野生动物栖息繁衍环境的措施,如设置保护标识牌、种植食源植物,配置巢箱、饮水槽等。明确在重要栖息地干扰野生动物生息繁衍的禁止性行为,如追逐、惊扰、随意投食、制造高分贝噪声、闪烁射灯等,并规定相应的法律责任。

野生动物是地球上所有生命和自然生态系统的重要组成部分,它们的生存状况同人类可持续发展息息相关。新修订的《办法》在上位法的保护体系框架下,结合海南特色,设定海南省亟须保护的野生动物保护措施。比如,要求采取栖息地修复、生态廊道建设、迁地保护等措施对海南长臂猿、坡鹿等海南特有的珍贵、濒危野生动物实施抢救性保护。

针对海南当前“灭绝式”猎捕野生蚯蚓以及通

过声诱等方式擅自将金丝燕招引到指定地点筑窝并取其燕窝,妨碍金丝燕生息繁衍等现象,新修订的《办法》明确以电捕、药捕等方式非法捕杀野生蚯蚓,破坏生态环境的,由市、县、自治县人民政府林业、农业农村主管部门和有关自然保护区管理机构按照职责分工予以处罚;擅自将爪哇金丝燕等陆生野生动物招引到指定地点,妨碍野生动物生息繁衍的违法行为,设定相应的法律责任。

为落实上位法关于省级人大常委会可以根据地方实际情况制定地方重点保护野生动物管理规定的要求,新修订的《办法》对标上位法有关重要生态、科学、社会价值的陆生野生动物的管理规定,细化完善省重点保护野生动物管理有关制度。

为此,新修订的《办法》提出,人工繁育省重点保护野生动物的,应当向市、县、自治县人民政府野生动物保护主管部门备案。以食用为目的猎捕、交易、运输省重点保护野生动物的,按照《中华人民共和国野生动物保护法》的有关规定从重处罚。

结合海南省实际,新修订的《办法》坚持保护优先,严格监管的原则,进一步压实有关部门监管责任,发挥林长制对野生动物保护工作的重要作用,从野生动物保护日常监管和联合执法两方面作出规范。各级政府及有关部门应当落实林长制,加强现代信息技术应用,实行生态护林员等管护人员网格化管理,加强巡护,强化野生动物及其栖息地保护。县级以上政府建立由林业、农业农村主管部门牵头,各相关部门配合的野生动物联合执法工作协调机制,建立健全信息共享、案情通报、案件移送机制,联合开展重大案件督查督办。

## 山西五市人大常委会建立协作机制

本报讯 记者马超《法制与新闻》见习记者王泽宇 4月24日,山西中部城市群五市人大常委会工作协作机制协议签署仪式及联席会议在太原召开。山西省委常委、太原市委书记韦韬,山西省人大常委会副主任张志川及太原、晋中、忻州、吕梁、阳泉五市人大常委会党组书记、主任出席活动。

会议指出,推动山西中部城市群高质量发展,是国家新型城镇化战略和促进新时代中部地区高质量发展的要求,对于山西省在中部地区争先崛起,在全国版图彰显地意义重大。此次协议的签署旨在通过建立协作机制,加强交流合作,确保五市人大支持和保障山西中部城市群高质量发展同向发力,取得实效。

五市将通过常委会主任联席会议、秘书长工作协调会议、委室联系沟通三个层面协作机制运行方式,主要任务,确保监督工作按年度有序推进,将通过协同立法、联动监督,讨论决定重大事项,开展代表活动、组织课题研究,共享人大工作经验六方面内容进行协作,充分发挥人大的职能优势,确保各项协作工作落到实处。

