

# 我国首部旅游法十年回眸

■ 朱宁宁

## 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”。

## 旅游法为什么要由人大主导起草

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

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。

把旅游法的起草工作担了起来，起草工作由财经委主导。

2009年12月18日，十届全国人大财经委牵头组织国家发改委、国务院原法制办、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涛担任领导小组组长，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益。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，也是民商法。

旅游法从头到尾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。

据尹中卿回忆，最初财经委起草的草案对于零负团费问题规定得较为严苛，草案明确禁止旅游活动中出现任何购物行为。只要游客向有关部门投诉，导游、领队、旅行社就要无条件退赔，同时还规定了1倍至10倍的罚款。“但后来，有关方面反映，完全禁止旅游购物行为不现实。因为有

些游客就是想在外面玩的时候顺便购买一些当地土特产等，甚至有的人到巴黎、东京、香港旅游的主要目的就是购物。”尹中卿说。

有鉴于此，经过反复征求意见并与有关方面沟通，草案最终修改为现在第三十五条的模样，增加了“但书”例外条款规定。从实践效果看，这样规定就难以杜绝零负团费。在尹中卿看来，零负团费问题不能单单靠立法来解决。“因为这更多的是消费习惯和道德层面的问题。如果双方都本着诚信原则，特别是旅游者不参加那些明显低于成本的组团旅游，就不会出现零负团费带来的纠纷。”尹中卿指出，一方面，要加强对旅游者的教育，全面提高旅游者的素质。要让旅游者知道，只有付出合理的费用，才能获得相应的等值服务，不要抱着占小便宜的心态去报团，羊毛终究出在羊身上，天下没有免费的午餐。另一方面，要加强对旅游从业者的教育，不要搞各种不规范的“擦边球”“小动作”，可以把佣金放在明处，在订立旅游合同时标明码标价，直接标明领队费和导游费金额或者比例。

与此同时，还要严格执法。各级政府相关部门要根据旅游法以及相配套的行政法规和部门规章的规定，如果出现零负团费违法行为，要依法给予相应的罚款、吊销执照、批评教育等。“总之，行政执法手段还是比较足的，就看用不用或者是没用到位。”尹中卿说。

除了零负团费问题，景区门票价格太贵也是尹中卿觉得时至今日也还未能解决好的问题。

“不能让旅游成为有钱人的特权。”尹中卿说，对于景区竞相提价的现象，起草组曾经进行过调研，有些地方给出的解释是通过涨价来达到限流的目的。实际上国外很多国家公园都免费

# 认清豆 看清人 ——年画里的人民民主选举

■ 滏阳东（河北）

参观武强年画博物馆，《豆选》《选举》这两幅20世纪40年代末的木版套色年画，牢牢地吸引了我的目光。

“大河村小学校，有男有女有老少，站凳讲坐凳听，大家畅意自由唠，李永福张德林，选甲选乙盘算好，白碗碗黑豆豆，妇女认真在投票。”这是年画作品《豆选》描绘的20世纪40年代末解放区选举场面。尤其是画面中“为人民服务”“认清豆看清人，好人里头挑好人”的标语，令人过目不忘。《豆选》构图丰满，色调鲜明，把严肃的主题表现得红火热闹，欢乐喜庆。

另一幅年画作品《选举》，描绘的是选举人民代表填票的场景。画面中，屋外门墙上方悬挂“人民代表选举大会”红色横幅，放下锄头的男女群众聚集门前，围桌伏凳，拿着选票，有的看，有的问，有的填，有的投，还有位老妇人代写，男女老幼，站坐伏蹲，各具情态。

《豆选》《选举》的作者分别是顾群、力群。

是两位战斗在解放区的艺术家响应“文艺为工农兵服务”的方针，与武强郝云浦、张福旺、任大黑等顶尖年画艺人合作的成果，是诞生于战争年代的革命新年画的优秀作品。

所谓豆选，是说受压迫的农民文化不高，当选举人民代表时，因不会写字，只好在被选举人碗中后面放一只空碗，若有人选他，则在其背后碗中立一粒大豆，谁的豆多，谁当选。

《豆选》《选举》是深刻反映劳动人民翻身当家作主历史画面的优秀作品。艺术展示了翻身人民在建立民主政权中认真行使自己的权利，选举出自己满意代表的场面。而且，这两幅画有一个共同的特点，就是突出了妇女的参选地位。一是画面中妇女形象众多，二是妇女在画面中处于视觉中心位置。《豆选》中，正在向碗里认真投豆的是一名妇女。《选举》中，撂下锄头伏凳填票的是中年妇女；弯腰垂询请人代笔的是位老娘，画面左侧着黑衣正在向罐中投票的也是妇女。两幅年画作品突出表现妇女参选，聚焦妇女解放地位提高的社会重大

变革，具有深刻的含义。

武强年画起于宋元，鼎盛于清康乾，是中国六大传统年画之一，以其产出地河北省衡水市武强县得名。诞生于革命年代的新年画，把严肃的革命主题与传统年画的娱乐性结合起来，创造性地将革命化、民族化、大众化融为一体，深受广大群众喜爱。即使在战火纷飞和年画物资十分匮乏的1946年，仍创作了11种年画，销售近40万份，《豆选》《选举》等新年画，随着华北几大解放区连成一片和大军南下，发行量迅速扩大到全国各地。新中国成立后，《豆选》等作品推向世界，为宣传新制度新社会新生活发挥了重要作用，向世界精彩展示了独具中国特色的人民真正当家作主的民主制度。

# 践悟张思德精神 矢志为人民服务

■ 邱从仁（湖南）

“我们共产党和共产党领导的八路军、新四军，是革命的队伍，我们这个队伍完全是为了解放人民的，是彻底为人民的利益工作的。张思德同志就是我们这个队伍中的一个同志……”

2023年4月，我有幸来到革命圣地延安，参加湖南省第二十二期人大干部和人大代表履职能力提升培训班。在培训学习的第四天，我怀着无比崇敬的心情，来到枣园张思德纪念馆，山上“为人民服务”五个大字璀璨夺目，广场正前方张思德负薪前行的雕像傲然挺拔。我细细浏览着雕像右侧记录张思德生平事迹的浮雕，又来到左侧刻有《为人民服务》全文的石墙，小声朗读着、感悟着。微风吹过，广场四围的树木沙沙共鸣，一如诉说着张思德同志的感人故事。

我们用学院带来的小马扎，如同小学生上课般，安然肃静坐在广场一隅，齐声朗诵毛主席1944年9月8日在张思德追悼大会的著名演讲《为人民服务》，认真聆听了延安干部培训学校刘燕老师的现场教学课程：张思德与为人民服务。

在老师的深情讲述中，我们仿佛置身战火纷飞的岁月。苦娃子出身的张思德从小吃“千家奶”穿“百家衣”长大，报名参军，数次战斗立功，数次负伤，为民做事时与毛主席两次相遇，参加中央警卫团内卫班，带领战士们在陕北安塞开窑烧炭，炭窑塌方为救战友献出生命……一幕幕感动动地的场景历历在目，张思德朴实亲和、坚韧有力的革命战士形象愈显清晰高大，

正步履坚定向我们走来。

张思德是四川仪陇人，1933年10月参加红军，1935年5月，随红四方面军长征。1936年11月，到达陕北。1937年10月，加入中国共产党。1940年春，调到中央军委警卫营工作。1943年春，被选派到中央警卫团直属警卫队毛主席的内卫班当战士。1944年春，主动报名参加中央机关组织的生产小分队，被选为安塞县生产农场副队长，9月5日，他带领战士们在陕北安塞县执行烧炭任务时，新开挖的窑洞突然塌方，他奋力把战友推出洞去，自己却被埋在窑洞里，牺牲时年仅29岁。

“张思德同志是为人民利益而死的，他的死是比泰山还要重的！”“我们为人民而死，就是死得其所。”1944年9月8日，毛主席亲自参加张思德追悼大会，并作了题为《为人民服务》的著名演讲，高度赞扬了张思德完全、彻底为人民服务的思想境界和英勇无畏革命精神，号召全党全军向张思德同志学习。从此，张思德的名字就和“为人民服务”紧紧联系在一起。

刘燕老师给我们分享的几则张思德同志的成长小故事，也让我们感动不已。“张思德参加革命后，冲锋陷阵，屡立战功，被战友们亲切称为‘小老虎’。1933年冬，在夺取关口梁一役中，他主动请缨，率领‘尖刀班’绕山路、搭人梯，翻墙入寨，神兵突降全歼顽敌。”

“在延安部队合并整编时，张思德不以长征时期‘老班长’自居，毫无怨言到警卫连任战士，站岗、扫地、烧炭、纺纱、打水，分内分外事抢着干。他积极响应毛主席‘自己动手、丰衣足食’，

号召，主动加入中央机关组织的生产小分队，投身大生产运动。”

“心中只有他人，唯独没有自己！”张思德同志是一名平凡的战士，历经平凡的人生，却锻造成了革命楷模，成就其伟大精神。张思德精神彰显了全心全意为人民服务的根本宗旨，他的光辉形象成了为人民服务的代名词、里程碑。为人民服务成为中国共产党的一面旗帜，张思德精神薪火相传，激励一代又一代后来人抛头颅、洒热血，在新中国革命和建设洪流中前仆后继、奋勇向前。

习近平总书记任延安考察时强调，老一辈无产阶级革命家和革命战士在延安时期留下的优良传统和作风，培育形成了以坚定正确的政治方向、解放思想实事求是的思想路线、全心全意为人民服务的根本宗旨、自力更生艰苦奋斗的创业精神为主要内容的延安精神，是我们党的宝贵精神财富。蕴涵其中的张思德精神也熠熠生辉，深深地根植于全国人民心中，成为全党、全军和全国人民的巨大精神力量。

弘扬张思德精神，践行张思德精神，在推进全过程人民民主基层生动实践中，对我们基层人大代表、人大工作者来说，尤显先锋引领和标杆启迪意义，更是一份传承和担当。

要始终把人民放在心中的最高位置。人民，是全过程人民民主的主体；人民性，是全过程人民民主的本质属性。张思德精神的本质就是全心全意为人民服务，作为一名基层人大工作者，要牢记初心使命，始终坚定信仰不变质，坚持以人民为中心的发展思想，坚守做事、做

■ 周迎芳（云南）

初见《“家访”利民 传递温暖》这篇文章，我是在编辑今年的《晋宁人大》第一期“家访”栏目时，看到的一篇稿子，文章写的是人大代表“家访”选民的事。随后，我联系了云南省昆明市晋宁区昆阳街道人大工委，了解了这位代表的情况后，才意识到，这是一个农村基层代表联系选民、为民办事的感人故事，是一篇很有价值的人大代表“家访”选民的稿件。

文章作者刘媛媛，是昆明市晋宁区人民法院人。我之前并不认识她，后来，从晋宁人大微信公众号上看到她的一张工作照——圆圆的脸，三十岁左右，手里拿着笔和笔记本，正与两位选民围着烤火器交谈。改稿时，我得知人代会期间她提了两件建议，一件关于教育，另一件涉及基础设施建设。她在文章中谈到，提的建议是通过“家访”选民获得的，得益于晋宁区人民法院的“家访”制度。

我从刘媛媛代表的稿子里，看到农村基层人大代表履职思想的转变。随后，我走访了刘媛媛代表，对此有了更深的认识。刘媛媛代表告诉我，晋宁区人民法院多次培训、鼓励代表们用文字把自己的履职故事讲出来，并支持他们积极投稿，这才有了我见到的这篇稿件。

摸清情况、发现问题是人大代表提炼和归纳群众诉求的基本功，是代表履职能力、工作作风、为民服务意识的具体表现。任何一件不起眼的小事，在人大代表心里，都是事关百姓生产生活的重大。例如，晋宁区昆阳街道乌龙村卫生室晚上不开门问诊，看似是一件小事，却关乎当地百姓特别是老年人的看病问题。刘媛媛代表告诉我，这是一件值得代表关注的事，因为群众利益无小事。

问题找出来了，但推动问题解决，还需要有分析研究问题的能力，更需要有学用结合的履职本领和责任担当。刘媛媛说，经过多次和昆阳街道社区卫生服务中心主任，以及村卫生室三位医生的电话沟通，问题终于得到了解决，心里的这块石头也放下了。

心如花木，向阳而生。如今在晋宁，像刘媛媛这样的代表和“选民连心人”还有很多，他们走村串户，嘘寒问暖，推动一个又一个问题的解决。

大兴调查研究，是学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想主题教育的重要内容，也是主题教育的一个鲜明特色。晋宁区人民法院的“家访”制度及其姊妹篇“选民连心人”办法，目的就是为代表扑下身子、沉到一线开展调查研究铺好路搭好桥，让更多代表从“办公室”走出去、动起来，让代表的触角延伸到村、社区的每个角落，推动代表主动发现问题，帮助群众解决更多实际问题。

心如花木  
向阳而生

人大随笔  
ENDASUIBI