

《旅游法》在张家界景区实施的困境与对策研究

杨光, 张小罗

中南林业科技大学法学院, 湖南 长沙 410004

DOI:10.61369/IED.2026040015

摘 要 : 随着旅游业快速发展, 旅游市场主体和利益关系日益复杂, 旅游法治建设面临新的实践要求。《中华人民共和国旅游法》的实施为规范旅游市场秩序、保障旅游者合法权益提供了制度基础, 但在具体旅游目的地中仍存在法律规范与治理实践衔接不足的问题。张家界作为我国重要旅游目的地, 其旅游市场具有主体多元、游客流动性强、治理需求复杂等特点, 在落实《旅游法》过程中面临游客法律意识与维权能力不足、景区管理制度落实不充分、政府监管协同机制有待完善以及社会参与治理不足等现实困境。针对上述问题, 应从强化旅游普法和权利救济机制、完善景区管理制度、提升行政执法协同能力、推动社会多元主体参与等方面完善旅游法实施机制, 以促进旅游市场治理体系和治理能力现代化, 为其他旅游目的地推进旅游法治建设提供实践参考。

关 键 词 : 《旅游法》; 张家界景区; 法律实施

Research on the Dilemmas and Countermeasures of Implementing the "Tourism Law" in Zhangjiajie Scenic Area

Yang Guang, Zhang Xiaolu

School of Law, Central South University of Forestry and Technology, Changsha, Hunan 410004

Abstract : With the rapid development of the tourism industry, the relationships between market participants and interests are becoming increasingly complex, and the construction of tourism rule of law faces new practical requirements. The implementation of the Tourism Law of the People's Republic of China has provided an institutional foundation to regulate the tourism market order and protect tourists' legitimate rights and interests, but there is still a lack of alignment between legal norms and governance practice at specific tourist destinations. As an important tourist destination in China, Zhangjiajie's tourism market is characterized by diverse participants, strong visitor mobility, and complex governance needs. In implementing the Tourism Law, it faces practical challenges such as insufficient legal awareness and rights protection for tourists, inadequate implementation of scenic area management systems, needing improvement in government regulatory coordination mechanisms, and insufficient social participation in governance. To address these issues, the implementation mechanism of the Tourism Law should be improved from aspects such as strengthening tourism legal education and rights remedy mechanisms, improving scenic area management systems, enhancing administrative law enforcement coordination, and promoting participation of diverse social actors, to promote the modernization of the tourism market governance system and governance capacity, and provide practical references for other destinations in advancing tourism rule of law.

Keywords : *Tourism Law*; Zhangjiajie Scenic Area; legal implementation

一、问题的提出

我国旅游业已成为推动经济增长、促进区域协调发展的重要产业。张家界作为世界自然遗产地和国家知名旅游目的地, 凭借其独特的自然资源和旅游品牌优势长期拥有较高的游客接待规模, 旅游业已成为当地经济发展的支柱性产业。随着旅游市场的快速发展, 旅游经营主体不断增加, 所涉及的法律关系也因此更为复杂。为规范旅游市场秩序、保障旅游者合法权益, 2013年

颁布的《中华人民共和国旅游法》为旅游市场的治理提供统一的法律依据, 标志着我国旅游业治理迈入法治的轨道。但在实践中《旅游法》的实施效果与立法目标间存在一定差距。虽然《旅游法》对旅游经营活动、旅游合同、旅游安全、旅游者权益保障等作出较为完善的制度安排, 但在旅游市场中法律规范能否真正落实受到地方治理能力、行政执法水平、市场主体守法意识以及社会监督等多种因素影响。特别在旅游市场规模较大的张家界景区, 法律实施面临更复杂的环境, 其困境主要表现在游客法律意

作者简介:

杨光 (2002.02—), 男, 湖南娄底人, 硕士研究生, 研究方向: 宪法与行政法学;

张小罗 (1972.05—), 女, 湖南长沙人, 教授, 研究方向: 宪法与行政法学。

识淡薄、景区管理制度与《旅游法》衔接不足、执法力度不够以及法治环境建设滞后等问题，通过对张家界景区的困境成因进行分析并提出有针对性的完善路径，有利于将旅游法律制度优势转化为治理效能。

二、张家界景区落实《旅游法》的主要困境

（一）旅游者缺乏法律意识以及维权能力

旅游者既是《旅游法》的权利主体也是法律实施的重要参与者，其法律意识和依法维权能力直接影响法律实施效果。从张家界景区法律实施情况可以看出，游客法律意识不足主要体现在文明旅游意识和依法维权意识两个方面。其一，部分游客未能自觉履行《旅游法》规定的文明旅游义务，在景区内攀爬未开放区域、践踏植被、乱扔垃圾等不文明行为，这不仅增加景区生态保护和管理成本，也会影响其他游客的旅游体验。其二，部分游客在遭遇虚假宣传、服务承诺不兑现、强制消费等侵权行为时，因缺乏保留证据的意识、不了解投诉举报程序和救济渠道而放弃维权。如2024年张家界某旅行社因宣传内容与实际服务不服被游客投诉，却因后续维权程序复杂而放弃，使得纠纷未能有效解决。这说明《旅游法》赋予旅游者的实体权利未转化为现实权利，法律实施受旅游者法律意识的制约。

（二）景区管理制度与《旅游法》实施要求衔接不足

《旅游法》的有效实施不仅依赖于法律规范，还依赖于景区管理制度的具体落实。“《旅游法》的颁布和实施对旅游景区景点的经营和管理提出了更高要求，但《旅游法》实施之后，黄金周期间旅游市场仍然存在一些问题，法律实施的规范作用还需进一步提高”^[9]。张科、熊子怡指出，“《旅游法》通过建立跨区域旅游资源合作开发制度，能够有效打破省际边界地区的市场分割和行政壁垒，但其实施效果在法律环境较差的地区受到明显制约”^[1]。在2023年夏季还发生了两起游客轻度摔伤的事件，在旅游旺季来临时，座椅紧缺、厕所数量不足等服务方面的短板依然没有得到有效的改善说明景区内部管理制度与《旅游法》的要求衔接不足，影响游客旅游体验。部分景区标识设置不规范，建立的应急预案在实战演练和资源保障等方面效果不佳。如袁家界片区有游客因为标识不清楚，在雨天迷失了方向，最后工作人员两个小时的引导才走出园区。这些问题反映《旅游法》关于旅游安全、旅游服务质量和旅游公共服务的制度要求不能体现在景区治理实践中。

（三）政府监管与行政执法协同机制有待完善

旅游市场治理涉及多部门且管理事项复杂、跨区域流动性强，行政监管能力影响《旅游法》实施效果。余迪提出，“要深入推进《旅游法》的全面实施，需要抓紧法规制度配套建设，同时旅游行政主管部门应提升行政管理能力和监管水平”^[4]。李宏伟针对张家界地方旅游法规研究指出，“地方配套制度之间存在衔接不畅、协调不足的问题，影响法律实施的整体效果”^[5]。张家界持续加强旅游市场综合执法，但跨区域联合执法、部门协同监管等方面仍显不足。特别在旅游旺季，一些违法经营行为具有跨区域

流动性的特征，仅靠单一部门监管难以实现长效治理。同时，景区基础设施、生态保护和智慧监管体系建设需要稳定的财政保障和政策支持。如果资源配置不足会影响《旅游法》实施效果。

（四）社会协同治理作用未充分发挥

现代旅游治理注重政府监管、市场自律和社会监督相结合，仅依靠行政机关难以实现旅游市场的持续治理。“《旅游法》的实施效果受制于地方法治环境和执法效率，在法律制度环境较好的地区，法律对旅游经济的促进作用更为显著”^[9]。张家界景区的公众参与旅游治理存在一定不足。部分公众对《旅游法》的认知程度有限，依法监督意识有待进一步提高；行业协会、消费者组织等社会力量参与旅游治理的深度和广度仍显不足，社会监督更多停留于网络舆论层面，尚未形成制度化、规范化的监督机制。投诉举报渠道宣传力度不足，公众参与旅游治理的积极性尚未充分调动，社会协同治理优势未能有效发挥。《旅游法》的有效实施不仅需要政府加强监管，还需要充分发挥行业组织、旅游经营者、游客及社会公众的共同作用，构建多元主体共同参与的旅游治理格局。

三、张家界景区落实《旅游法》的对策

（一）加强旅游者普法和维权教育

1. 增强法治意识与维权能力

游客作为旅游活动的直接参与者，其法律素养直接影响法律的实际效力。游客应履行自身义务，主动学习相关法律法规，提高法律素养，积极主动参与普法宣传教育活动，提高自身的维权能力，懂得用法律手段保护自己受到侵犯的合法权益，在维权法律层面改变多一事不如少一事的陋习，坚持法不能向不法让步，从而使社会各界协同推进全民尊法守法。

2. 知法守法，做好法律方面的准备

游客应了解自身权利与法律规定。游客需主动了解《旅游法》中与自身密切相关的条款，如知情权、选择权、公平交易权以及安全保障等，同时熟知导游、旅行社、商户等服务方的法律义务。如可查阅文化与旅游部发布的《旅游法》；在OTA平台、景区官网或微信公众号查看游客须知；关注各地旅游执法部门发布的典型案例，增强抗风险能力。

3. 选择正规服务，避免低价陷阱

游客应选择具有合法资质的旅行社、持证导游以及有营业执照的商家，养成开发票的习惯。对超低价游、一元团、纯玩零购物等诱导性广告保持警惕，不轻信街头招徕和网络直播带团，避免落入强制消费等陷阱。

4. 依法消费，注意证据的留存

在浏览过程中，如遇到导游推荐商品、表演节目或其他额外项目，游客应先判断是否自愿选择，若存在诱导性语言、暗示必须参加等内容，游客有权拒绝并进行记录证据。同时，游客在进行消费时应当保留支付凭证，记录商家进行宣传的过程、行为以及有争议的场景，保留有效的证据，增强维权的能力。

（二）完善法律规范体系与加强执法保障

1. 增强法律条款的可操作性与执行细则

尽管现行《旅游法》在旅游市场规范、游客权益保护、生态环境管理方面已作出系统规定，但仍存空白。例如，对零负团费、强制消费、导游违规等现象，缺乏具体的处罚标准和裁量指引。合理划分执法机关职责，强化法律责任追究机制，从而增强法律对旅游市场秩序的实际威慑力。

2. 提升法律执行效力与执法机构独立性

法律的生命力在于执行，通过加大对违法行为的查处力度，提升违法成本，实现对旅游经营者的有效约束。若缺乏强有力的执法机制，即便制度完备亦难以落地见效。国家层面应高度重视法律执行体系建设，同时，防止其他机关对其执法活动进行违法干预，推动旅游法条款在实践中真正落地落实。应考虑出台相应的法律法规，保护执法机关执法的独立性，

（三）加强行政执法和监管制度建设

1. 构建全域联动的法律执行体系

当前张家界所实行的1+4+N联合执法模式虽取得一定成效，但在制度化、长效化层面仍有改进空间。部门之间在信息共享、职责分工及协同联动方面尚不畅通，常在处理突发事件时反应迟缓。应通过构建多部门常态化联动体系，明确各执法部门在具体执法中的权责边界，强化定期联合培训与执法标准统一，减少推诿扯皮现象，提升整体执法效率。

应强化执法队伍的能力建设，提升其法律素养与专业水平，将公正、规范、文明作为执法的基本准则，增强执法人员依法执法、文明执法的能力，做到有权必有责，有责要担当，失责必追究。如定期开展以《旅游法》为核心内容的专项培训，强化实际案例解析与情景模拟；每年可举办多次《旅游法》新规解读、执法程序、文明执法的集中培训，将课程纳入执法人员的绩效考核中，对表现优异者予以表彰奖励，对失职者落实问责惩罚。

2. 打造智能化的监管协同平台

升级现有智慧旅游系统，嵌入《旅游法》全文数据库和典型案例库。通过区块链技术实现景区门票销售数据、导游带团记录、餐饮消费流水等信息的不可篡改存证。在核心景点部署5G执法记录仪，运用AI算法实时识别黑导游揽客、强制消费等违法行为。针对短视频平台旅游乱象，可建立网信部门与文旅局的协同监测机制，对异常价格产品启动大数据溯源，将违法线索自动推送至属地执法部门。

景区作为旅游服务的前线阵地，确保游客行为规范明确、管理标准统一。其制度体系直接影响旅游法的落实效果。张家界景区应构建科学合理的管理制度，如在游客集中区域设置清晰的规

则公示牌。同时，景区内部管理人员应定期接受法律法规培训，强化法治意识与服务意识，提升整体服务水平。

通过设施完善（如增设无障碍通道、信息标识系统等）提升游客的便利性与舒适度，增强旅游体验。如可开发一个小程序，聘请第三方机构对硬件设施、服务流程、应急响应等方面进行年度评估，并将结果公之于众，接受游客以及社会各界监督。

（四）加强公众教育和良好法律环境营造

1. 构建多层次普法宣传体系与常态化参与机制

针对不同受众群体设计差异化的普法方案。在居民社区推行“法律明白人”培养计划，通过旅游纠纷调解案例大讲堂等形式，重点讲解旅游经营规范、消费者权益保护等知识；针对在校学生开发《旅游法治实践课》校本课程，组织模拟旅游投诉调解、景区管理角色扮演等沉浸式教学活动；针对旅游从业者设立法治服务日，邀请法律顾问定期解读合同纠纷、安全保障义务等实务问题。

2. 完善公众参与的法治化渠道与激励机制

建立公众监督平台，整合12301热线、微信小程序、景区终端机等投诉渠道，开发具备语音转写、证据上传、进度查询等功能的智能投诉系统。对提供有效违法线索的游客实行信用积分奖励，累计积分可兑换景区门票或优先参与执法体验日活动。在旅游旺季组建由高校法学专业师生、退休司法工作者构成的义务监督队，经培训后颁发电子监督证，通过随手拍功能实时报送强制购物、违规收费等行为。

四、结语

《旅游法》的颁布实施为规范旅游市场秩序、保障旅游者合法权益和促进旅游业健康发展等方面提供基本法律依据。法律实施的效果会受到旅游者的法律意识、景区管理水平、行政执法能力以及社会协同治理等因素影响。推进《旅游法》有效实施应坚持法治思维，在强化旅游者法治教育、完善景区管理制度、提升行政执法效能、健全社会协同治理机制等方面持续发力，推动法律规范真正转化为旅游治理效能。通过不断完善旅游法律的实施，有助于提升张家界旅游市场治理水平，也能够为其他旅游目的地贯彻实施《旅游法》提供参考，进一步推动我国旅游业高质量发展和完善旅游法治建设

参考文献

- [1] 张科, 熊子怡. 法律制度完善、跨区域合作与省际边界地区绿色发展——来自《旅游法》实施的准自然实验 [J]. 数量经济技术经济研究, 2024, 41(12): 47-67. DOI: 10.13653/j.cnki.jqte.20240926.003.
- [2] 生延超, 李倩, 许玲玲. 《旅游法》出台、供给水平与旅游经济发展 [J]. 旅游科学, 2023, 37(1): 133-155. DOI: 10.16323/j.cnki.lykx.2023.01.001.
- [3] 马晓路, 张哲乐, 黄磊. 《旅游法》实施背景下黄金周景区经营管理对策研究 [J]. 安徽农业科学, 2016, 44(5): 292-293+311. DOI: 10.13989/j.cnki.0517-6611.2016.05.099.
- [4] 余迪. 《旅游法》实施后的反思 [J]. 科技创业月刊, 2015, 28(12): 51-52.
- [5] 李宏伟. 论《旅游法》颁布对我国旅游法体系建设的作用 [J]. 中央社会主义学院学报, 2014, (3): 110-112.