

引用格式: 牟琳,柳经纬.旅游法律规范引用标准:现状、问题与建议[J].标准科学,2025(12):6–15.
MU Lin, LIU Jingwei. Tourism Legal Norms and Standards: Current Status, Issues, and Recommendations [J]. Standard Science, 2025(12):6–15.

旅游法律规范引用标准：现状、问题与建议

牟琳¹ 柳经纬^{2*}

(1.文化和旅游部旅游质量监督管理所; 2.中国政法大学)

摘要:【目的】旅游法律规范和标准共同形成我国旅游规制体系。在规制体系内部,法律规范和标准密切互动,法律法规通过间接或直接方式引用标准,将技术规范嵌入立法和执法流程,形成“标准引导型”治理模式。标准作为技术文件,配套于法律规范,既提升了法律的可操作性,又推动了行业自律与政府监管的有机结合。如何优化法律法规引用旅游标准的机制,以提升治理效能,是业界和学界长期关注的重点问题。【方法】对旅游立法情况、标准情况进行梳理,对法律法规引用标准情况和被引标准情况进行分析。【结果】研究认为当前引用机制存在标准冲突、指向不明、形式不合法及引用不足等问题。【结论】通过探究问题的根源,提出构建立法与立标协同机制、明确标准引用规则、提升引用标准效果的指向性、提升引用量的建议。

关键词:旅游法;法律法规;旅游标准;引用;引用冲突;协同立法

DOI编码: 10.3969/j.issn.1674-5698.2025.12.001

Tourism Legal Norms and Standards: Current Status, Issues, and Recommendations

MU Lin¹ LIU Jingwei^{2*}

(1.Tourism Quality Supervision and Management Office, Ministry of Culture and Tourism;
2. China University of Political Science and Law)

Abstract: [Objective] Tourism legal norms and standards together form China's tourism regulatory system. Within this system, legal norms and standards interact closely: laws and regulations reference standards indirectly or directly, embedding technical specifications into the legislative and enforcement processes to create a “standard-guided” governance model. As technical tools, standards complement legal norms by enhancing the operability of laws and promoting the organic integration of industry self-regulation and government supervision. Optimizing the mechanism by which laws and regulations reference tourism standards to improve governance efficiency has long been a key concern for both industry and academia. [Methods] This paper reviews the status of tourism legislation and standards, analyzes how laws and regulations reference standards, and examines the characteristics of cited standards. [Results] The study identifies issues in the current reference mechanism,

基金项目: 本文受国家社会科学基金重大项目“基于法治、国家治理和全球治理的技术法规研究”(项目编号:21&ZD192)资助。

作者简介: 牟琳,硕士,副高级工程师,研究方向为旅游标准化、旅游管理。

柳经纬,通信作者,教授,博士生导师,研究方向为标准化法、民商法。

including standard conflicts, unclear references, non-compliant forms of adoption, and inadequate use of standards. [Conclusion] By exploring the root causes of these problems, the paper proposes measures to establish a collaborative mechanism between legislation and standard development, clarify rules for standard adoption, enhance the specificity of standard references, and increase the overall utilization of standards in tourism governance.

Keywords: Tourism Law; laws and regulations; tourism standards; reference; reference conflicts; collaborative legislation

0 引言

旅游属于服务业，其本身所具有的瞬发性、无形性等特点，使得旅游监管难度大。旅游是社会水平高度发展衍生的精神需求，需要对其发展和壮大进行引导，而非管控。基于以上特殊因素，旅游法律法规多从宏观角度进行引导和规范，但行业服务质量的种种瑕疵损害了旅游者合法权益。因此，行业管理部门通过旅游规制体系进行行业管理、引导和规范。旅游规制体系包括法律规范（法律、法规、规章、规范性文件）和标准（国家标准、行业标准、地方标准），两者均发挥着规范旅游行业秩序、提升旅游服务质量的作用。当前，旅游标准已发布120余项，既包括用于统一认识的基础标准，也包括用于规范管理的要求评价标准。虽然部

分标准未有效实施，但已实施的标准对引导和规制市场起到了良好的作用。随着管理部门和业界的重视，旅游标准与法律规范深度融合，法律法规引用旅游标准，使旅游标准成为法律的一部分，具有强制效力。旅游标准为法律法规提供依据，促进法律规范科学合理，更具可操作性。

1 旅游立法基本情况

旅游立法是国家为了加强对旅游事业的管理，由立法机关制定、修改、废止旅游法律法规的活动。旅游立法不单指旅游基本法的制定，还指制定调整旅游社会关系的一系列法律和法规^[1]。我国旅游立法包括几个层面：法律、行政法规、部门规章、规范性文件以及地方性法规/规章等，见表1。

表1 旅游法律性文件情况统计表^①

法律层级	文件名称	颁布机构
法律	《中华人民共和国旅游法》	全国人大常委会
行政法规	《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》《娱乐场所管理条例》《风景名胜区条例》《中华人民共和国自然保护区条例》《博物馆条例》	国务院
部门规章	《导游等级考核管理办法》《导游管理办法》《旅游投诉处理办法》《旅行社责任保险管理办法》《旅游行政处罚办法》《旅游安全管理规定》《旅行社条例实施细则》《大陆居民赴台湾地区旅游管理办法》《娱乐场所管理办法》《旅游行政许可办法》《在线旅游经营服务管理暂行规定》《文化和旅游市场信用管理规定》	文化和旅游部
规范性文件	管理类：《旅游市场黑名单管理办法》《国家级旅游度假区管理办法》等 引导类：《关于促进乡村旅游可持续发展的指导意见》《关于推动在线旅游市场高质量发展的意见》等	文化和旅游部等部门 国务院办公厅、文化和旅游部等部门
地方性法规 / 规章	326项省级/设区市旅游条例（如《北京市旅游条例》《云南省旅游条例》等）	各省、自治区、直辖市人大及其常委会 / 政府

^①数据来源于文化和旅游部官网（<https://zwgk.mct.gov.cn/zfxxgkml/zcfg/>）以及国家法律法规数据库（<https://flk.npc.gov.cn/>），数据统计时间为2024年12月。

我国旅游法律体系以《中华人民共和国旅游法》为核心,形成了以行政法规、部门规章、司法解释、地方性法规和政府规章等为支撑的多层次体系,包括上文列出的法律法规、规章等在内。现行有效的旅游相关法律性文件超过400件。法律和法规、规章相互配套补充,为旅游管理和服务等提供了多方面支撑。随着旅游业的发展,旅游法律体系也在不断调整和完善,以适应行业发展的新需求。

但也要看到,旅游基本法仍待完善,适应新时代要求的制度有待优化,可操作性和执行力度有待加强。例如,对于研学旅游、旅游用地等问题的规定还不够明确,相关罚则力度不足,威慑力不够等。此外,国家级旅游立法数量相对较少,层次较低。与旅游业的快速发展和重要地位相比,法律、行政法规和部门规章等在数量上供给不足,一些立法思想过时、内容简单、原则性强,且缺乏可操作性。随着自驾游、研学游、户外探险等旅游形式日益多样化,在线旅游、民宿等新业态、新模式不

断涌现,现有法规对这些新情况的规范相对滞后。另外,地方性旅游立法各自为政。由于各地市场经济和旅游业发育程度不同^[2],立法水平参差不齐,内容不一,个别的还存在与国家政策导向相抵触的现象^[3],缺乏统一性和协调性,因而难以实现跨区域旅游合作和资源整合。

2 旅游标准情况

我国旅游标准体系层次分明,数量比较庞大。旅游业国家标准、行业标准、地方标准总数超1000项^[3],相关情况见表2。总体来看,我国旅游标准能够关注到业态的差异化发展和行业新趋势的引导。但受到旅游标准化管理体制影响,旅游标准市场化程度低,政府行政色彩强,标准化建设有一定的盲目性,主管部门将标准作为法规和管理条例来推行,常常使得标准和法律性文件混用。在标准的编制、宣贯和实施的过程中,政府作为旅游

表2 旅游标准情况统计表^②

标准层级	标准类型	数量/项	核心内容与特点	典型示例
国家标准	强制性	1	唯一强制性国标,部分条款为推荐性(4.2、4.5、6.2)	GB 26529—2011《宗教活动场所和旅游场所燃香安全规范》
	推荐性	35	覆盖范围全面,包括旅行社、景区、住宿等;管理、规范、评价类标准共31项,占总数的88.57%;文化和旅游部主导编制15项	GB/T 14308—2023《旅游饭店星级的划分与评定》、GB/T 41648—2022《旅游民宿基本要求与等级划分》
	其他相关标准	27	归口管理在文旅系统外;涉及装备技术、导向符号、露营等领域	GB 24727—2009《非公路旅游观光车安全使用规范》、GB/T 10001《公共信息图形符号》
行业标准	推荐性	86	兼具旅行社、景区、住宿等传统业态和智慧旅游、研学等新业态标准;管理、规范、评价类标准共52项,占比60.47%	LB/T 046—2015《温泉旅游服务质量规范》、LB/T 073—2019《旅行社旅游产品质量优化要求》
	综合管理类		部分与行政执法结合,明确执法要求;突出地方特色和区域需求。	江苏省DB32/T 4797—2024《旅游警务服务规范》
地方标准		866	涵盖红色旅游、乡村旅游、节庆活动等特色场景	河北省DB13/T 1613—2012《红色旅游景区(点)设施规范》(已废止)、辽宁省DB21/T 3885—2023《乡村旅游服务规范》
	特色领域标准			

②数据来源于全国标准信息公共服务平台(<https://std.samr.gov.cn/>) ,数据统计时间为2025年1月。

③数据根据国家标准信息平台、行业标准信息平台、地方标准信息平台关键词搜索测算。

标准的审核方和发布方,标准高度体现政府对行业的管理意志,而企业作为旅游标准实施的接受方,和政府存在一定的对立关系,使得标准常常成为政府与企业双方博弈的焦点^[4]。

地方标准化工作作为突出地方特色,有针对性解决地方市场监管痛点,而被赋予一定的自主性,但也容易导致地方标准化工作管理存在盲区,使得地方标准与国家标准、行业标准交叉或重复。标准内容的重叠,在一定程度上增加了企业合规成本。此外,地方标准差异化发展虽有益处,但由于未能协同发展,使得各地对同一事物的要求不一致,容易产生区域壁垒,不利于市场统一。

此外,旅游标准还存在2个问题。(1)实施监督薄弱:大部分推荐性标准依赖行业自律,缺乏贯标手段。(2)标准更新力度有限:经测算,标准更新率不到20%^[4],部分内容老化失效,与市场发展形势相违背。

3 旅游法律法规引用标准现状

3.1 引用情况统计

通过对现有的旅游法律性文件逐一梳理(见表3),呈现旅游法律性文件引用标准情况。

3.2 引用情况分析

(1) 法律法规和规章的引用分析

旅游法律、行政法规和部门规章均间接引用了标准,没有明确标准的名称和编号。区别在于:

1) 法律引用标准关注服务质量、安全生产管理、消防安全管理。其中,安全生产管理、消防安全管理相关标准超出旅游主管部门管理的范围。

2) 法规对标准的引用更加具有指向性,虽是间接引用,但对应的标准有且仅有1项,起到直接引用的效果。例如《旅行社条例》第二十八条规定:“旅行社……应当与旅游者签订旅游合同并载明……餐饮服务安排及其标准。”其对应标准为GB/T 26361—2010《旅游餐馆设施与服务等级划分》。这种引用方法产生了兼具灵活性和针对性的效果:对应标准的唯一性使得法规执行时尺度和依据准确清晰,未直接引用也为法规的调整留有余地,便于根据政策要求新增标准或修改标准。

3) 部门规章部分内容对标准形式上进行了引用。截至目前,未能在任何公开平台查询到对应标

表3 旅游法律性文件引用标准情况表

法律文件类型	具体文件名称	引用标准次数	核心条款及内容
法律	《中华人民共和国旅游法》	3	第50条 ^[5] : 服务质量标准 第79条 ^[6] : 安全管理标准 第107条 ^[7] : 违法行为处罚依据
行政法规	《旅行社条例》 《导游人员管理条例》 《娱乐场所管理条例》	7	服务标准约定、委托服务标准; 导游等级考核标准; 噪声标准、面积标准、亮度标准、安全标准
部门规章	《旅游行政处罚办法》等7部门规章	17	服务质量、安全管理、设施标准
规范性文件	《关于促进乡村旅游可持续发展的指导意见的通知》等22个规范性文件	22	智慧旅游、生态保护、文化体验标准

^[4]根据文化和旅游部、国家标准化管理委员会发布的旅游标准修订年均数量测算。

^[5]“旅游经营者应当保证其提供的商品和服务符合保障人身、财产安全的要求。旅游经营者取得相关质量标准等级的,其设施和服务不得低于相应标准;未取得质量标准等级的,不得使用相关质量等级的称谓和标识。”

^[6]“旅游经营者应当严格执行安全生产管理和消防安全管理的法律、法规和国家标准、行业标准,具备相应的安全生产条件,制定旅游者安全保护制度和应急预案。”

^[7]“旅游经营者违反有关安全生产管理和消防安全管理的法律、法规或者国家标准、行业标准的,由有关主管部门依照有关法律、法规的规定处罚。”

准,如“旅游行政裁量权指导标准^⑧”“文化和旅游市场信用标准^⑨”“失信主体认定标准^⑩”。这种情况将产生诸多不良影响:(1)标准缺失导致法律适用不确定性,行政机关在执法时可能依据内部文件或未公开规则作出处罚,导致行政相对人无法预判行为后果;(2)违反法定公开义务^⑪,部门规章引用的标准若未公开,可能导致相关条款因缺乏明确依据而无效;(3)行政裁量权滥用,未公开的标准可能导致行政机关在处罚时缺乏明确依据,出现同案不同判的情况;(4)内部规则外部化风险,行政机关可能将未公开的标准作为执法依据,变相扩大权力;(5)监督机制失效,标准未公开导致公众和企业无法监督行政行为。

(2) 规范性文件的引用分析

规范性文件对标准的引用方式包括间接引用和直接引用。间接引用,如《文化和旅游部关于实施旅游服务质量提升计划的指导意见》提出“加快修订星级饭店国家标准,强化星级饭店评定复核工作,建立动态监管机制”。这种治理创新在法律层面呈现出权力配置与权利保障的复杂互动关系,本质上是通过裁量基准的制定,将推荐性标准转化为执法尺度,将标准执行情况与星级饭店评定等行政许可事项挂钩,形成“达标即准入”的倒逼机制。这种关联虽不直接创设义务,但通过行政许可的附条件性,事实上强化了标准的约束力。

直接引用多为鼓励倡导性内容,如《文化和旅游部关于加强旅游服务质量监管 提升旅游服务质量的指导意见》提出“推动《旅行社等级的划分与

评定》《文明旅游示范单位要求与评价》《旅游民宿基本要求与评价》等标准的宣传与实施”。这种引用的优势在于行政机关通过指导意见推动行业遵守标准的方式会在一定程度上促进相关标准的实施。但规范性文件本身不具有强制力,这种标准执行的效果可能依赖于行业是否自愿遵守。此外,由于规范性文件不能直接设定权利义务,建议性的条款被引用无法产生法律约束力^[5]。

(3) 地方性法规的引用分析

在326项地方性法规中,大部分对标准的引用为间接引用,涉及旅游设备设施的有关内容,通常使用具有指向性的间接引用,虽不给出标准名称与编号,但给出标准的领域和方向。例如,《海南省旅游景区管理规定》规定,“旅游景区应当……设置符合国家、行业和地方标准的中英文导向解说标识”;《太原市旅游条例》规定,“旅游经营者应当严格执行安全生产管理和消防安全管理的法律法规以及国家、行业和地方标准。”从上述例子还可以看出,地方性法规除了引用国家标准、行业标准以外,还引用了地方标准。这样做好处在于地方标准针对本地特殊需求和实际情况制定。引用地方标准不仅可以体现地方特色,提高法规对本地实际情况的适应性,也便于节省立法资源和成本。但对地方性法规的引用也存在一定的风险,包括:地方标准的制定超出了法定权限,或者与国家标准、行业标准相抵触,导致地方性法规与上位法冲突,影响法规的合法性和权威性;部分地方标准在制定过程中,因调研不充分、论证不严谨、参与主体不够广泛等原因,导致标准本身存在不合

⑧《旅游行政处罚办法》第十六条:“国家旅游局逐步建立、完善旅游行政裁量权指导标准。”

⑨《文化和旅游市场信用管理规定》第四条:“文化和旅游部信用管理部门负责组织起草文化和旅游市场信用管理规章制度、标准规范等。”

⑩《文化和旅游市场信用管理规定》第十四条:“符合严重失信主体认定标准的,经专家评估、法制审核、集体讨论等程序,文化和旅游主管部门依法在15个工作日内作出决定。”第十六条:“符合轻微失信主体认定标准的,由县级以上地方人民政府文化和旅游主管部门依法作出决定。”第二十六条:“认定为失信主体的依据被撤销或者变更,不符合认定为失信主体标准的,认定部门应当主动进行信用修复。”

⑪《中华人民共和国立法法》第九十七条要求:部门规章签署公布后,及时在国务院公报或者部门公报和中国政府法制信息网以及在全国范围内发行的报纸上刊载。

理、不科学或质量不高的问题，当地方性法规引用这些标准时，在极大程度上会影响法规的实施效果，甚至可能对相关行业和社会秩序产生负面影响；个别地方可能利用地方标准和地方性法规设置一些不合理的技术壁垒，限制外地商品、服务或企业进入本地市场，保护本地利益，妨碍市场的公平竞争和全国统一大市场建设。

3.3 被引标准分析

由于宏观性间接引用无对应的领域和标准，故在此仅对具有指向性间接引用的标准进行分析。

间接引用类型之一是指明标准涉及领域的引用，如“安全生产管理和消防安全管理的国家标准、行业标准”“安全和应急管理相关国家标准、行业标准或者地方标准”。这类引用的标准主要针对安全、应急、环保、建设等内容，大部分为强制性标准。这类标准内容具有一定的法律属性，天然容易被法律法规引用。据此，本文认为具有如下特点的标准容易被进行宏观性间接引用：1) 涉及安全、应急、环保、建设等方面内容；2) 由于行业管理交叉，不便由文化和旅游主管部门单独进行立法管理。

间接引用类型之二是有明确对应的标准，包括LB/T 065—2019《旅游民宿基本要求与评价》等13项标准^⑫，其中部分标准与直接引用的标准

有所重叠。由于这类间接引用实际上起到了直接引用的效果，本文将其与直接引用的13项标准^⑬一并进行分析。分析结果显示，除去重复标准，涉及引用共22项标准，其中含“规范”“要求”等操作、服务、管理要求标准14项，含“评定”“等级划分”“评价”等质量、等级评估评价标准8项，没有指南、指引等建议性标准。可以看出，具有如下特点的标准容易被直接引用：1) 标准化目的是规范、管理、分类指导；2) 标准内容明确各种权利义务，部分标准内容规定市场准入的规则、交易规则、竞争规则以及市场管理规则；3) 标准语言使用“应”“需”这类义务性规定表述，具有强制性，部分内容附带制裁模式^⑭和禁止性规定^⑮；4) 给出明确的指标和基础要求，具有可操作性；5) 逻辑严密，内容具有递进性和层次性。

3.4 效果分析

法律法规引用标准本质上是通过将标准嵌入立法和执法流程，实现“行政法治”与“技术治理”深度融合^[6]。这样做的优势在于：

(1) 精简内容与体系协调：通过引用标准能够一定程度简化法律性文件的内容，避免法律性文件之间不必要的重复，使之清晰简明，保障法律性文件之间的协调。

(2) 执行性立法延伸：标准明确的技术性指

^⑫LB/T 068—2017《景区游客高峰时段应对规范》、GB/T 26359—2010《旅游客车设施与服务规范》、GB/T 26365—2010《游览船服务质量要求》、GB/T 14308—2023《旅游饭店星级的划分与评定》、GB/T 41648—2022《旅游民宿基本要求与等级划分》、GB/T 38547—2020《旅游度假公寓基本要求》、GB/T 26361—2025《旅游餐馆设施与服务要求》、GB 22337—2008《社会生活环境噪声排放标准》、GB/T 34313—2017《导游等级划分与评定》、GB/T 18971—2003《旅游规划通则》、LB/T 065—2019《旅游民宿基本要求与评价》、GB/T 26358—2022《旅游度假区等级划分》、GB/T 26362—2024《国家级生态旅游区运营管理规范》。

^⑬GB/T 31385—2015《旅行社服务通则》、GB/T 15971—2023《导游服务规范》、GB/T 18972—2017《旅游资源分类、调查与评价》、GB/T 18973—2022《旅游厕所质量要求与评定》、GB/T 26358—2022《旅游度假区等级划分》、GB/T 41648—2022《旅游民宿基本要求与等级划分》、LB/T 065—2019《旅游民宿基本要求与评价》、LB/T 082—2021《旅游休闲街区等级划分》、GB/T 31386—2015《旅行社出境旅游服务规范》、LB/T 040—2015《旅行社行前说明服务规范》、LB/T 039—2015《导游领队引导文明旅游规范》、LB/T 075—2019《文明旅游示范单位要求与评价》、LB/T 086—2023《旅游电子合同管理与服务规范》。

^⑭如“申报的旅游民宿应正常开业一年以上，未发生相关违法违规事件……旅游民宿在经营过程中出现违法违规事件的，应取消等级。”

^⑮如“导游不应向旅游者兜售物品或诱导、欺骗、强迫、变相强迫旅游者购物。”

标缓解了法律法规因为宏观原则表述所带来的指向性和可操作性不强的问题，能够有效将抽象法律原则转化为可操作的执法规则，既保持了法律体系的稳定性，又通过技术标准的动态更新回应了行业发展需求。

(3) 提升效能与维护市场公平：由于旅游的综合性和多行业交叉性，通过引用有关标准可以实现对交叉事项进行管理和规范，而不超越自身职权范围。此外，通过标准化流程压缩裁量空间，有助于实现动态管理，避免法律层面“永久性”定性，且统一的标准适用可减少“同案不同罚”现象，利于维护市场竞争秩序。

(4) 推动治理转型：引用标准的方式区别于传统行政命令，该方式通过引导经营主体自愿遵循标准，实现从“命令控制型”监管向“标准引导型”治理转变，通过技术标准的柔性约束实现行业自律与政府监管的有机结合，符合现代行政法的合作治理趋势^[7]。

更值得关注的是，区别于其他行业，旅游法律法规直接引用标准存在一种特殊形式，即为了保障标准落实，制定为标准“配套”的法律性文件，如《国家级旅游度假区管理办法》《关于进一步加强旅游厕所建设管理的通知》《〈旅游民宿基本要求与等级划分〉(GB/T 41648—2022)实施工作导则》等。以上法律性文件的制定目的是推动对应的国家标准^[16]贯彻实施。从上述情况来看，标准已经超越“技术文件”的意义，为了推动标准的实施而专项制定法律法规，打破“法律引入标准”的单向关系，形成“标准—配套法律—实施监管”的闭环体系。这与哈贝马斯的合法性理论，即“当技术标准承载公共利益并通过民主程序获得正当性时，可突破传统技术中立属性，成为法律体系的有机组成部分”^[8]不谋而合。本文认为，这种“标准嵌入式立法”是旅游领域对立法技术革新的有效探索，起到拓展法律渊源理论的效果，通过法定程

序转化的标准可成为“事实法律渊源”，推动法律渊源从“形式渊源”向“实质渊源”扩展。此外，以法律作为标准“配套”，使行政法规范体系从“法律—法规—规章”的纵向结构，向“法律—标准—行政规范”的立体结构演变。这种演变体现了现代行政法“专业化治理”的发展趋势，有助于推动重构行政法规范体系。

4 旅游法律引用标准存在的问题

4.1 引用一致性问题

制定法律规范要求法律条文内部之间必须是协调一致的。当法律法规规范和约束同类法律主体时，引用不同的标准可能会导致法律法规内容产生冲突和矛盾。举例而言，2021年，《国务院办公厅关于服务“六稳”“六保”进一步做好“放管服”改革有关工作的意见》提出“推进实施旅游民宿行业标准”。2022年，文化和旅游部等10部委印发《关于促进乡村民宿高质量发展的指导意见》，提出“推进实施旅游民宿国家、行业相关标准，培育一批乡村等级旅游民宿”。2023年，国务院办公厅印发《关于释放旅游消费潜力推动旅游业高质量发展的若干措施的通知》，提出“推动实施旅游民宿国家标准”。3个不同的规章均提出了实施旅游民宿标准的要求，但由于引用的标准不同，其内容的差别导致政策实施存在矛盾与冲突。例如，GB/T 41648—2022《旅游民宿基本要求与等级划分》提出“室内外装修与用材应符合规定，达到GB 50016的要求”；LB/T 065—2019《旅游民宿基本要求与评价》提出“室内外装修与用材应符合环保规定，达到GB 50222的要求”。由于2个标准就同一事项规定不同，法律性文件在引用2个标准时，面向同一旅游民宿主体的要求也不尽相同。政策的实施容易陷入标准本身缺陷及与法律碰撞产生的逻辑、价值的冲突和矛盾中。

^[16]分别为：GB/T 26358《旅游度假区等级划分》、GB/T 18973《旅游厕所质量要求与评定》、GB/T 41648—2022《旅游民宿基本要求与等级划分》，标准是否带年代号依据文件中关于标准的表述。

此外, GB/T 41648—2022《旅游民宿基本要求与等级划分》和LB/T 065—2019《旅游民宿基本要求与评价》2个标准评价等级均为甲级、乙级、丙级, 评价品牌相同, 评价机构也一致, 但2个标准却规定了不同的评判要求。如GB/T 41648—2022《旅游民宿基本要求与等级划分》对垃圾、服务项目、营业时间、收费项目、可到达的交通方式、所在乡村社区的生态环境提出义务性“应”的要求, 但在行业标准中未有体现。尽管面对这种情况可以适用上位法高于下位法、特别法优于一般法、新法优于旧法的处理规则, 但也要注意, 当带有不同目的、规范不同法律主体的文件相冲突时, 无法清晰明确地区分特别法和一般法、新法和旧法, 这就导致无法正确适用法律依据, 管理的尺度可能存在不一致的情况。

4.2 引用形式合法性问题

直接引用是在法规中引用标准时直接写出一个或多个具体标准的标准编号和标准名称的引用方法。通常包含注日期的引用和不注日期的引用^[19]。无论是注日期还是不注日期的直接引用都需要给出标准代号、顺序号、标准名称。在当前引用中存在直接引用却未给出标准代号的情况, 如《文化和旅游部关于推动在线旅游市场高质量发展的意见》规定:“推广实施《旅游电子合同管理与服务规范》标准”。该条款没有明确引用哪一级的标准, 将会导致国家标准、行业标准、地方标准、团体标准、企业标准在语义上均可适用于本条款。而国家标准、行业标准、地方标准、团体标准、企业标准在文本的内容严谨程度和适用对象方面均有较大区别。不加以明确的引用可能会使得法律性文件在具体执行时的科学性受到影响。

4.3 引用指向不明问题

当前旅游法律法规为了保证内容的稳定性, 常使用间接引用的方式。这种引用方式更为稳定, 即当法律法规所规范的对象产生技术变化时, 不需

修改法律法规文本^[10], 只需修改或修订法规可能涉及的相关标准即可, 更易于与科学技术的发展水平保持一致。但这类引用的指向不够明确, 可能在法规适用时产生问题, 如《旅游安全管理规定》规定“旅游经营者应当遵守服务场所、服务项目和设施设备符合有关安全法律法规和强制性标准的要求。”由于旅游经营者提供的产品涉及“吃、住、行、游、购、娱”多方面, 包括安全的强制性标准共有648项^[17], 在法规粗放地引用标准, 未给出明确标准清单的情况下, 旅游经营者无法准确判断需要遵守的标准, 引用的模糊未能实现法律的可预见性; 对于司法者而言, 无法将此条件作为明确的裁判依据, 需要根据立法意图对有关标准进行裁量, 这无疑扩大了自由裁量权的适用范围; 可适用于此条款的有关标准过于庞杂, 难以保证标准内容没有缺陷且与法律逻辑吻合, 由此, 也易产生技术负担和效力认定障碍^[11]。

4.4 引用不足问题

根据统计, 现行有效的旅游业国家标准和行业标准共有121项(该数据截止到2025年4月), 被直接引用的标准及被间接引用却具有直接引用效果的标准不足20项。标准通过被引用, 在实践中发挥了重要的作用。但没有被引用的标准数量多达100项, 其中部分基础标准发挥保障作用, 也存在一部分标准对社会行为发挥规范作用, 如GB/T 32943—2016《旅行社服务网点服务要求》、GB/T 32942—2016《旅行社产品通用规范》、GB/T 31384—2024《旅游景区公共信息导向系统设置规范》等。其中最为典型的为LB/T 028—2013《旅行社安全规范》, 从保障旅游者健康、人身、财产安全的角度, 对旅行社安全工作的一般原则及安全管理、安全经营与服务的基本要求作出了规定, 一定程度上具有强制性标准的属性。上述标准具备对法律性文件较强的支撑特性, 由于没有被引用, 导致标准没有有效发挥其应有的作用, 未能对旅

^[17]数据根据国家标准信息平台、行业标准信息平台、地方标准信息平台关键词搜索测算。

游法律法规进行功能和依据上的补足。

5 完善建议

5.1 建立法、立标合作机制

(1) 标准前置化研究。基于合法性理论,在立法前阶段构建“技术规范—法律原则”的双向适配机制^[12],充分研究法规制定与现有标准体系的协调性,开展标准适用性研究,筛选符合法规目标的技术标准,研判拟引用标准的作用,推动法规更加明确、具体、可操作。

(2) 跨学科协同立法机制。做好立法和立标的交互,借鉴德国“技术规范法律化”经验^[13],构建“法律专家+技术专家”双轨制起草团队,在法规和标准编制的全阶段开展内容衔接程度的互审。在标准的制定和修订过程中,考虑法规的需求,确保新制定的标准能够被法规有效引用,并引入法律专家参与,确保标准的合法性。

(3) 自适应更新机制。构建法律与标准协同演进系统,即当法律修订时,启动标准兼容性审查;当标准更新后,同步评估法律条款的适用性。实现法律与标准的双轨动态治理。此外,创设“标准版本动态引用”法律机制^[14],明确当引用标准修订时,法律法规默认适用最新版本。建立标准更新预警系统,运用法律解释学方法,将“最新有效版本”解释为立法意图的延续^[15]。

5.2 优化引用标准规则

(1) 引用规则的法定化建构。依据《中华人民共和国立法法》第一百一十四条授权立法原则,在《中华人民共和国标准化法》中增设“法律引用标准特别条款”,在《中华人民共和国旅游法》等部门法中增设“标准适用”专章^[16],明确标准作为法律渊源的转化条件与程序规则。不同领域的法律性文件在交叉使用时要考虑使用国际通用格式,便于实现统一性和连贯性。也可参照欧盟《技术性贸易壁垒协定》(TBT)附件3的“标准制定指南”,建立法律引用标准的元规则体系。

(2) 引用形式规范化。建立法律文本引用标

准的格式规范,区分完全引用与部分引用2种模式。前者直接纳入标准文本,后者通过指引性条款明确适用范围。可考虑创设标准引用指引制度,通过官方平台发布标准引用示范文本,确保法律解释的一致性。

5.3 提升引用标准效果的指向性

(1) 探索法律法规分层级引用标准机制。鉴于法律法规、部门规章、规范性文件的功能和目标不同,建议构建“法律原则—法规框架—规章标准—行政基准”的四级引用体系,并结合效力递减的配置原则,分层开展标准引用。法律采用概括授权式间接引用,突出宏观和原则性;行政法规设置指引性条款,给出领域范围,进行框架性规定;部门规章采用直接引用方式,提升引用的精准性;规范性文件细化动态引用,实时引用最新版本。

(2) 建立标准清单制度。标准清单制度通过建立法律条款与技术规范的映射关系,实现了间接引用模式下法律规范的精准化表达,其理论价值在于突破传统法律渊源理论的形式局限^[17]。本文认为可使用2种方式构建“法律原则+技术规范”的复合规范体系。其一是直接在法律条款中注明法律所引用的标准名称和编号,解决间接引用中的技术规范指向不明的问题,这种方式更为清晰准确,在使用上简便高效。其二是在法律附则中设置标准引用清单,参考“主件+附件”模式,这种方式相对灵活,既保持法律文本的稳定性,又通过附件更新实现规范体系的动态演进,符合现代行政法“框架立法+动态标准”的发展趋势。

5.4 提升引用量

引用量的提升依靠法理基础、制度设计与技术赋能共同作用。在法理基础方面,推动《中华人民共和国立法法》授权立法机制,将技术标准纳入事实法律渊源范畴。在制度设计方面,进一步优化引用标准规则。更为贴合当前发展趋势的是建立完善的引用工具,如构建“法律—标准”语义网络系统,自动识别法律法规条款与现行有效标准中的一致性内容和冲突内容,给出修订建议。一方面,加强运用大数据监测标准实施效果,评

估法规引用标准的执行情况及标准自身的实施情况,以确保标准有效地实现法律目标。同时,对不适用标准及时进行替换,对新发布的标准进行补充引用。另一方面,增强标准引用的约束力与执行保障,将违反引用标准的行为纳入法律责任条款,建立“标准合规性审查”机制,要求监管部门在执法中依据引用标准开展检查,为法律法规引用标准储备案例,做好铺垫。

6 结语

我国法律法规引用标准的实践处于起步阶段,这种模式要合规有效发展、可持续发展,其关键在于构建授权明确、程序正当、监督有效的法治框架,确保在法治轨道上推动行业标准实施,最终实现法律秩序与社会治理效能的有机统一。

参考文献

- [1] 王健.旅游法教程[M].天津:南开大学出版社,2002.20.
- [2] 曹雯.我国旅游法制建设中存在的问题的初探[J].法制与社会,2008(9):94–95.
- [3] 唐诗懿.我国旅游业市场监管现状、法律现状及评析[J].区域治理,2018(34):245.
- [4] 张念萍.我国旅游服务标准体系的优点与不足我国旅游标准化体系建设探索与思考之(一)[J].旅游纵览(下半月),2014(8):39–40.
- [5] 陈丽芳.行政规范性文件的法律地位分析[J].党政论坛,2007(4):23–26.
- [6] 柳经纬.标准与法律释论[M].厦门:厦门大学出版社,2022:1–20.
- [7] HABERMAS J.Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy [M]. MIT Press,1996.
- [8] HABERMAS J.Technik und Wissenschaft als “Ideologie”? [J].Man and World,1968,1:483–523.
- [9] 陈伟达,董大仟.标准中的引用现状与问题分析[J].质量与标准化,2023(6):49–52.
- [10] 李佳,车迪,陈俊华.法律法规与标准的关系及引用模式研究[J].标准科学,2023(6):21–31.
- [11] 蒋怡琴.论标准在民事裁判中的适用[J].行政与法,2018(7):109–121.
- [12] DWORKIN R.Law's empire[M].Harvard University Press,1986.
- [13] MAURER H,WALDLHOFF C.Allgemeines verwaltungsrecht (21.Auflage)[M].C.H.BECK,2024.
- [14] 雷磊.法的渊源理论:视角、性质与任务[J].清华法学,2021,15(4):23–39.
- [15] 黄忠.论民法典后司法解释之命运[J].社会科学文摘,2021(1):10–12.
- [16] 陈红梅.我国旅游合同的立法规制与完善[D].贵阳:贵州大学,2025.
- [17] 柳经纬.“法规引用标准”解释论:以关键词为中心[J].浙江大学学报(人文社会科学版),2024,54(5):59–70.