

湖南省导游教材

政策法规

本书编写组



湖南教育出版社

出版说明

自 1989 年全国实施导游人员资格考试以来,国家旅游局人教司组织有关专家、教授对导游考试教材从出版到多次修订,力求更加有效地提高导游人员的专业知识水平。2000 年,国家旅游局为进一步推进导游考试改革,提高导游队伍素质,要求调整并增加考试教材内容,注重培养导游人员的实际工作能力。根据国家旅游局的要求,湖南省旅游局组织成立了“湖南省导游人员资格考试教材编写委员会”。张济民局长任主任,袁新华、刘绵松副局长任副主任,组织有关专门人员编写出版了《政策法规》、《导游基础》、《导游实务》、《汉语言文学》4 本教材,以供导游考试之用。新编写的考试在教材内容上参考了国家旅游局人教司以往编写的导游教材,在注重基本理论、基本常识的基础上,突出了地方特色,具有较好的实用性和可操作性,是湖南导游人员资格考试的专用教材,也是向全省大中专院校旅游专业推荐的辅导教材。系列教材的出版对湖南旅游业的发展具有积极的促进作用,也较好地贯彻了国家旅游局导游考试教材改革的要求。

《政策法规》一书由帅建华任主编,刘汉洪任副主编,肖自裕任编委。由帅建华、袁亚忠、陈斌、袁正新、赵家文、陈朝晖具体负责撰写。其中帅建华撰写了第一章、第二章、第三章、第五章和第十二章;袁亚忠撰写了第四章、第八章;陈斌撰写了第九章;袁正新撰写了第六章、第十章;赵家文撰写了第七章、第十三章;陈朝晖撰写了第十一章。全书由帅建华统审稿,刘汉洪、肖自裕参与

全书的审稿。今年，由湖南师范大学肖北庚、汤静对全书进行了一次修订。

在这套教材的编写过程中，编委会多次召开座谈会和大纲审定会，并得到了有关单位和人士的大力支持与帮助，谨在此一并表示感谢。由于时间和水平有限，本套教材难免存在缺点和错误，恳请广大读者提出宝贵意见。在今后的使用中，我们将进一步征询各方面的意见，不断修订，力求日臻完善，为培养更多的优秀导游人才服务，为旅游业的发展做出更大的贡献。

湖南省导游人员资格考试教材编写委员会

2003年8月

序

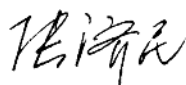
时光荏苒，湖南旅游业从我国实行改革开放政策的 1978 年起，已经经历了 24 个年头。在这充满创造和激情的 24 年里，湖南旅游业实现了从计划经济模式下的政治接待型事业，向市场经济中重要的经济产业的转变；依靠我省丰富的旅游资源，实现了旅游产业由数量增长型向质量效益型的初步转变。2001 年，全省旅游业总收入达 210 亿元，相当于全省 GDP 的 5.2%，成为了我省经济产业中的新兴支柱产业。我省旅游业在发展过程中，在对财政的贡献、扩大社会就业和拉动相关产业发展等方面显示了强劲的产业实力，呈现出一派欣欣向荣的景象。进入新世纪，湖南旅游业面临我国入世之后更广阔的国际国内旅游市场，也面临着产业发展的更大空间和市场的竞争，总体评价我省旅游业的发展环境，应当说是：潜力很大，发展的有利条件很多，完全有能力跻身我国先进省市行列。

“十五”期间，我省旅游业的奋斗目标是实现由旅游资源大省向旅游产业大省的转变，核心问题就是要形成我省旅游业的核心竞争力。核心竞争力形成的主要基础条件：一是要创造良好的市场管理、经营环境；二是要建立适应竞争的旅游企业集团和产品体系；三是要建立具有创新精神的人才群体。市场竞争的根本是人才的竞争。湖南省导游人员系列教材是应时而生，组织出版这套教材的目的主要是解决旅游市场不断增长的对导游人员的需求，规范加强全省的导游教育工作。同时，也是着力培养我省优秀导游人员群体的有力措施，是打造湖南旅游业形象工程的重要工作。这套教材根据

国家旅游局的整体要求，力求做到牢牢抓住基础，立足全面，突出湖南，是一套培训湖南导游人员的基础性教材。参与编撰的专家、教授及有关同志，夜以继日地辛勤工作，使教材顺利出版，这是湖南旅游业发展的幸事和大事。

实践证明，湖南旅游业要不断加快发展，我们就必须学习、学习、再学习。我们必须直面新的机遇和挑战，锐意进取，开拓创新，迎接湖南旅游业更加灿烂辉煌的明天！

湖南省旅游局局长



目 录

序	1
第一章 旅游政策法规的基本常识	1
第一节 旅游政策与法规概述	1
第二节 宪法是我国旅游法规制定的基础和依据	6
第二章 旅游发展政策与法律制度	10
第一节 旅游发达国家旅游发展政策与法律制度	10
第二节 全球性旅游发展政策与规范	13
第三节 我国旅游业发展宏观管理政策	16
第三章 旅游合同法律制度	22
第一节 合同法及旅游合同法律制度	22
第二节 旅游合同的订立	26
第三节 合同的履行	37
第四节 合同的变更和转让	38
第五节 违约责任	42
第四章 旅行社管理法规制度	47
第一节 旅行社概述	47
第二节 旅行社的市场准入条件	50

第三节	旅行社管理制度	57
第四节	旅行社经营	71
第五节	旅行社的法律责任	77
第五章	导游人员管理法规制度	81
第一节	导游人员管理概述	81
第二节	导游人员考试考核制度	84
第三节	导游人员管理制度	91
第四节	导游人员的权利与义务	98
第六章	旅游住宿娱乐管理法规制度	105
第一节	旅游住宿业概述	105
第二节	旅游住宿业管理制度	106
第三节	娱乐场所管理法规制度	110
第七章	食品卫生管理法律制度	116
第一节	食品卫生概述	116
第二节	食品卫生管理规范	117
第三节	导游与食品卫生管理规范	122
第八章	旅游交通管理法规制度	124
第一节	旅游交通概述	124
第二节	旅游交通运输法规	125
第三节	法律责任	130
第九章	旅游出入境管理法律制度	141
第一节	中国公民出入境管理法律制度	141

第二节 外国人入出境管理法律制度	150
第十章 旅游资源管理法律制度	160
第一节 自然旅游资源管理	160
第二节 人文旅游资源管理	167
第三节 风景名胜区旅游资源管理	173
第十一章 旅游安全与保险法规制度	178
第一节 旅游安全法规制度	178
第二节 旅游保险管理规定	186
第十二章 消费者权益保护法律制度	194
第一节 消费者权益保护法律制度概述	194
第二节 消费者权益损害的认定	198
第三节 消费者权益保护法律制度	201
第十三章 旅游投诉管理法规制度	211
第一节 旅游投诉概述	211
第二节 旅游投诉管辖	220
第三节 旅游投诉的受理与处理	225
附录	234
一、法律	234
中华人民共和国公民出境入境管理法	234
中华人民共和国外国人入境出境管理法	238
中华人民共和国消费者权益保护法	244

二、法规	254
旅行社管理条例	254
导游人员管理条例	263
中国公民出国旅游管理办法	268
中华人民共和国出境入境边防检查条例	275
旅馆业治安管理办法	284
湖南省旅游管理条例	287
三、规章	296
旅行社管理条例实施细则	296
导游人员管理实施办法	312
旅行社投保旅行社责任保险规定	318
湖南省居民自费出国旅游和自费前往香港特别行政区旅游 管理暂行办法	323

第一章 旅游政策法规的基本常识

第一节 旅游政策与法规概述

一、旅游政策的内涵

旅游政策，是指政党和国家在一定时期内，为实现一定旅游目标而制定的调整一定旅游关系的行为依据和准则。它主要由宏观经济政策、行业发展政策、环境影响政策三个部分组成。

所谓宏观经济政策，是指一个国家或地区在一定时期内就其经济发展全局而制定的战略性经济政策。如十一届三中全会制定的经济发展政策、发展第三产业的有关政策、可持续发展政策等。

所谓行业发展政策，是指一个行业或部门就其业务发展而制定的针对性政策。对旅游业而言，是旅游业发展的专门政策，它所包含的是旅游业发展的指导思想、基本任务、实现步骤等具体而明确的方针，是旅游业赖以生存和发展的基础。如旅游业或者旅行社业、饭店业、旅游交通运输业等专门性政策。

所谓环境影响政策，是指国家或地方政府为发挥部门职能，针对其他行业制定的协调性政策，以此促进或抑制其他行业的发展。如税收政策、银行利率调整政策等。

由于旅游业的多源性、伴生性、兼带性，使得旅游经济成为“一荣俱荣，一损俱损”的“互动性产业”，从而决定了旅游业必定受其他行业的影响，也必定要影响其他行业。所以，旅游政策总是与宏观经济政策和环境影响政策相联系。

二、旅游法规与旅游法渊源

(一) 旅游法规的概念

要弄清楚旅游法规的内涵，首先必须对法规的准确含义有所了解。法规是指特定国家机关根据并且为了实施宪法和法律而制定的有关规范性文件的总称。在我国，有权制定法规的国家机关包括国务院；中央军事委员会；省、自治区、直辖市人民代表大会及其常务委员会；较大的市人民代表大会及其常务委员会；经济特区所在地的市人大及其人大常委会；民族自治地方的人民代表大会等。因此从制定主体来看，法规包括行政法规、军事法规、地方性法规、经济特区法规和自治法规等。

对法规不仅可以从制定主体视角进行分类，也可以从内容视角进行分类。以法规所规范的内容不同，可以将法规分为工商管理法规、教育行政法规、旅游法规、治安管理法规等。旅游法规就是以规范内容不同对法规进行分类的结果，因此，旅游法规可定义为：特定国家机关依据法定职权和程序所制定的调整旅游经营和管理过程中所产生的各种社会关系的法律规范的总称。

(二) 旅游法渊源

旅游法规是旅游法中最重要的渊源。当前，由于我国旅游业没有全国人民代表大会及其常务委员会制定的专门规范旅游业的法律，国务院及各省、自治区、直辖市和较大的市人民代表大会及其常务委员会或人民政府制定的旅游法规和规章是规范旅游业的最主要的法律渊源，因此，人们习惯上称旅游法为旅游法规。

其实，没有专门规范旅游业的法律不等于国家制定的法律没有规定旅游业的具体规范，在我国现有法律体系中，不少法律都包含有规定旅游业的具体规范，如《中华人民共和国合同法》、《中华人民共和国消费者权益保护法》、《中华人民共和国公司法》等法律中都有大量规定旅游业的法律规范。因此，旅游法像其他法律部门一样，也是一个由不同层次法律规范构成的有机体系。构成旅游法的

法律渊源主要有：

1. 宪法

宪法是我国的根本大法，其规定我国经济制度和公民基本权利与义务的一些与旅游业相关的规范就是旅游法的渊源。

2. 法律

这里所说的法律是狭义上的、作为法的渊源的法律，具体指我国最高权力机关及其常设机关制定的规范性法律文件。尽管我国到目前为止没有一部专门规制旅游业的法律，但是许多法律中的具体规范都直接或间接与旅游业相关联，这些规范也是旅游法的法律渊源。

3. 行政法规

行政法规是国务院依据法定程序和条件制定的关于国家行政管理活动方面的规范性文件，这些规范性文件中涉及旅游业管理的法规是旅游法的渊源。目前我国规范旅游业的行政法规主要有《旅行社管理条例》、《导游人员管理条例》、《风景名胜区管理暂行条例》等。

4. 地方性法规

地方性法规是指省、自治区、直辖市人大与人大常委会及较大的市人大与人大常委会依据法定职权和程序结合本行政区内的具体情况和实际需要制定的规范性文件。其中涉及旅游经营与管理的规范性文件就是旅游法的渊源。目前我国各省、自治区、直辖市及较大的市大都制定了旅游管理条例，如湖南省就制定有《湖南省旅游管理条例》。

5. 经济特区法规

经济特区法规是指我国经济特区根据授权法结合特区内具体情况和需要制定的规范性文件，其中有关旅游管理与经营的规范性文件是旅游法渊源，如我国深圳就制定有这方面的规范性文件。

6. 部门规章

部门规章是指国务院各部委及有权的国务院其他直属机关依法定职权和程序制定的规范性法律文件，其中有关旅游管理和经营的规范性文件是旅游法的渊源。目前我国国家旅游局就制定了一系列旅游管理的行政规章。如《旅行社管理条例实施细则》、《旅行社投保旅行社责任保险规定》等。

7. 地方规章

地方规章是指省、自治区、直辖市与较大的市人民政府制定的法律规范性文件，其中涉及旅游业经营与管理的规范性文件是旅游法的渊源。

三、旅游政策与旅游法规的关系

旅游政策与旅游法规既相区别，又有联系。联系表现在旅游政策与法规的一致性方面。

（一）旅游政策与旅游法规的一致性

我国旅游政策和法规在理论基础、经济基础、体现的意志和利益及根本任务等方面都是相同的，因而是一致的。其一致性主要体现在以下几个方面：

首先，两者的理论基础相同。马列主义、毛泽东思想及邓小平理论既是我们国家制定旅游政策的根本指导思想，也是我们国家进行立法的根本指导思想，因而是旅游政策和法规制定的理论基础。

其次，两者的经济基础相同。我国社会主义旅游法规和旅游政策都是社会主义上层建筑的重要组成部分，都建立在社会主义经济基础之上，由社会主义经济基础决定并为其服务，同时还对社会主义经济基础发挥积极的作用。

再次，两者体现的意志和利益相同。我国社会主义旅游法规和旅游政策都是广大人民群众意志和利益的体现，并维护和保障广大人民群众的利益，尤其是维护和保障广大人民群众在旅游方面的权益。

最后，两者的根本任务相同。我国社会主义旅游法规和旅游政策都以促进和保障社会主义旅游业的发展、有效实现人民的旅游利益进而促进人的全面发展为己任。

（二）旅游政策与法规的区别

掌握旅游政策与旅游法规之间的一致性有助于我们理解两者的密切联系，但要理解两者的不可替代性，还必须弄清两者的区别。其区别主要体现在制定主体、实施方式、表现形式、调整的范围和社会功能、稳定性和灵活性的程度等方面。

首先，两者制定的主体不同。旅游法规以国家意志形式表现出来，它只能由国家机关依照法定程序来制定。前面对整个旅游法的制定主体已作了分析，其实旅游法的制定包含了旅游法规制定主体，因此这里对旅游法规的制定主体不详细分析。而旅游政策由于不一定要体现国家意志性，因此既可以由党制定，也可以由国家制定。

其次，两者实施方式不同。旅游法规作为具有普遍约束力的法律规范形式，具有国家强制性。虽然能得到大多数人的自觉遵守，但它的实施还可以国家强制力为后盾。而旅游政策由于不具有法的强制力，因此，其实施主要是通过宣传动员和说服教育等方式。

再次，两者的表现形式不同。旅游法规以行政法规、地方法规、经济特区法规等确定性和规范性的形式表现出来；而旅游政策通常以决议、命令、通知等非规范性的文件形式表现出来。同时，旅游法规是公开的、一次性地公布的，并且要使社会上对其人人皆知；而旅游政策不一定完全公布，少数政策具有内部性。

第四，两者的调整范围和社会功能不同。一般来说，旅游法规调整旅游经营和管理活动中有重大影响的社会关系；旅游政策调整的范围则可能不局限于重要的社会关系范畴，更广泛和更全面些。同时，旅游法规的主要社会功能是为旅游业提供行为标准，而旅游政策则是为旅游业提供是非、对错的判断标准。

最后，两者的稳定性和灵活性程度不同。旅游法规往往是长期

经验的总结，具有较强的适应性。一般来说，社会生活状况不发生重大变化，它便不会轻易改变，具有较高的稳定性。而旅游政策则是为完成一定任务提出的，可以是权宜之计和一时之策，其稳定性低于旅游法规，但灵活性却比旅游法规强。

第二节 宪法是我国旅游法规 制定的基础和依据

宪法是我国的根本大法，它规定国家的根本制度和根本任务，确认公民的基本权利，规定国家权力运作模式，保障公民基本权利，是其他法律制定的基础和依据。因此，宪法也是旅游法规和政策制定的基础和依据。

一、宪法的根本法地位决定它是旅游法规制定的基础和依据

宪法在整个国家法律体系中处于最高地位，其所确定的原则不仅是我国普通法律的立法依据和基础，而且也是国家政策制定的依据和基础。旅游法规和政策是普通法律和国家政策，其内容必然是宪法规定的各项原则和制度的逻辑延伸和具体化。

我国现行宪法第5条规定：“一切法律、行政法规和地方性法规都不得与宪法相抵触，一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织都必须遵守宪法和法律。一切违反宪法和法律的行为，必须予以追究。任何组织或者个人不得有超越宪法和法律的权力。”同时，宪法第67条还规定，全国人民代表大会有权撤销与宪法相抵触的行政法规、地方性法规和国务院的行政决定和命令。可见，旅游法规和旅游政策的制定必须与宪法的原则和精神保持一致，否则就构成违宪，进而丧失效力。违宪的旅游法规和政策必须废止和修改。

二、宪法所确认的国家根本制度是我国旅游法规和政策确定相应制度的依据和基础

我国宪法不仅确认了宪法的根本法地位，而且规定了我国的根本制度和根本任务。在根本制度方面确认了国家的根本政治制度、根本经济制度和根本文化制度。根本政治制度包括人民民主专政制度、人民代表大会制度、民族区域自治制度和特别行政区制度；根本经济制度规范的内容涉及社会主义经济基础、经济形势和国家对各类经济形式的基本政策；根本文化制度的主要内容涉及精神文明建设等方面，这些制度是我国旅游法制定相应制度的基础和依据。

我国旅游法规 and 政策的制定必须以宪法所确认的根本制度为依据和基础，尤其是必须以根本经济制度为基础和依据，因为，旅游业从本质上来说是社会主义经济建设的重要组成部分，它与经济制度的关系更为密切。具体来说，在旅游政策与法规制定过程中，应当从以下几个方面具体体现以宪法规范的根本制度为依据和基础。

首先，旅游法规与政策的制定应符合宪法所确认的国家管理体制，并体现民主集中制原则。我国宪法确认了国家的管理体制和民主集中制的活动原则，旅游法规和政策在一定意义上就是对旅游业管理的规范，因此，其制定必须反映宪法原则和精神。

其次，旅游法规和政策制定要体现市场经济要求。我国宪法第15条明确规定：“国家实行社会主义市场经济。国家加强经济立法，完善宏观调控。”这要求旅游立法和旅游政策的制定必须体现和反映市场经济的要求，要平等地赋予各主体参与旅游市场竞争的权利和机会，要平等地保障旅游当事人的合法权益，要减少国家对旅游业的不当干预，让旅游业的发展遵循市场规律等。

再次，要在旅游法规中明确规定各种不同经济形式的旅游业的地位和作用。我国宪法对全民所有制经济、劳动群众集体所有制经济、私营经济和三资企业的宪法地位作了明确规定，这要求旅游法规和旅游政策必须依据宪法精神和原则赋予各种不同经济形式的旅

游业相应的法律地位，并对其实施有效保障，尤其在旅游法规甚或旅游法中对中外合资、合作或外商独资经营的旅游业的法律地位及相应权利和义务作出明确规定。

最后，旅游法规 and 政策的制定还要体现精神文明建设要求。我国宪法对社会主义精神文明建设的内容和具体要求作了明确规定，旅游业的发展也离不开精神文明的支撑。这就要求旅游法律体系也必须反映精神文明的内在要求，如对游客在参观旅游风景名胜区时应遵循的义务作出规定。

三、我国宪法确认的公民基本权利是旅游法规和政策规范旅游主体权利的依据和基础

宪法确认了公民基本权利。公民基本权利是公民享有的不可或缺的权益体系，这些权益体系在社会权利体系中具有重要地位，是公民成为公民所必须享有的权利综合。但基本权利具有概括性和抽象性的特点，需要具体法律来落实，否则基本权利就会停留在纸面上。

宪法所确认的公民与旅游有关的权益就需要旅游法规来落实，同时旅游法规在落实公民旅游权利时，必须以宪法所确认的基本权利为基础，只能是对宪法所确认的基本权利的具体化和现实化。具体来讲，旅游法规与政策应当在以下方面体现宪法所规范的公民基本权利。

首先，旅游法规 and 政策的制定应体现宪法平等权要求。平等权是宪法赋予公民最主要的权利之一，其要求是公民在法律面前人人平等，任何人都平等地享有宪法和法律所规定的各项权利，也都平等地履行宪法和法律所规定的各项义务，任何公民都不得有超越宪法和法律的特权，所有公民都平等地受宪法保护。旅游法规和政策必须体现这一精神。这也要求当前一些旅游法规和政策中所规定的地方保护主义条款，如对游客的地方保护主义内容等必须修改或