

教育部推荐教材

21世纪高职高专系列规划教材

旅游法规

主 编 王中雨

副主编 马佳佳 连建功



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

中国旅游出版社

中国旅游出版社 北京

旅游法规

主 编 王中群

副主编 王中群 王中群



教育部推荐教材

21世纪高职高专系列规划教材

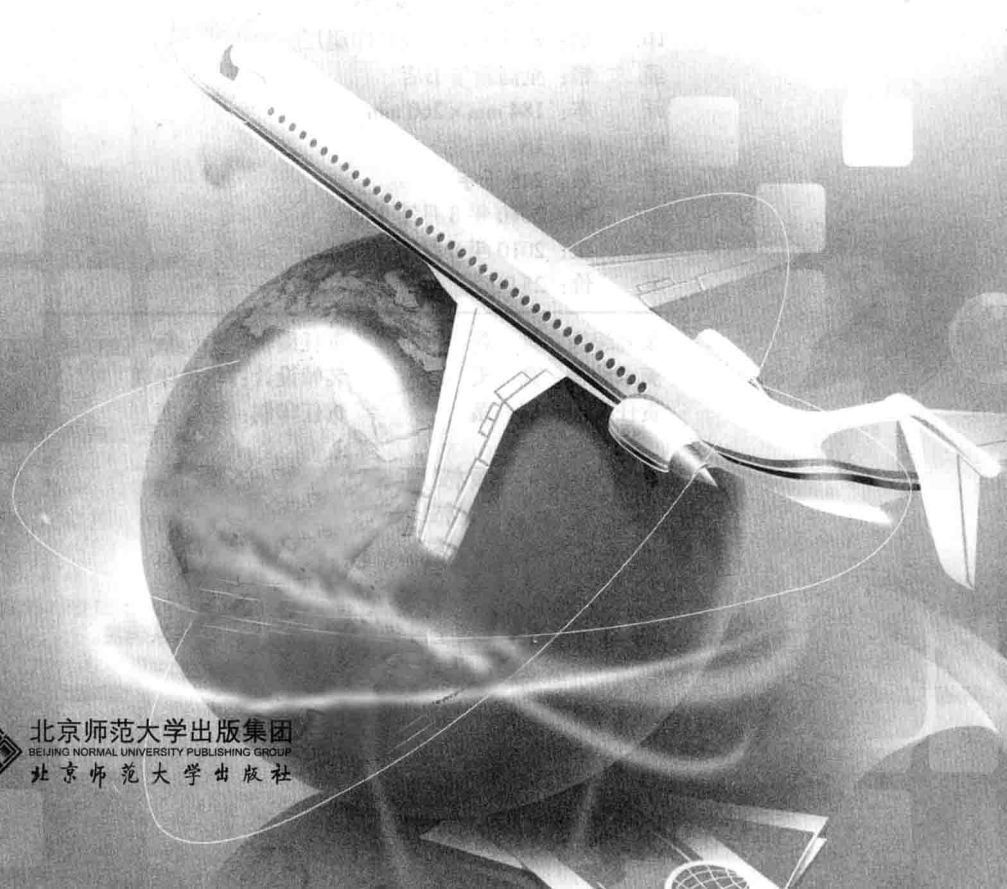
旅游法规

主 编 王中雨

副主编 马佳佳 连建功



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社



图书在版编目(CIP)数据

旅游法规 / 王中雨主编. —北京: 北京师范大学出版社, 2010.8

高职高专系列规划教材

ISBN 978-7-303-11410-8

I. ①旅… II. ①王… III. ①旅游业—法规—中国—高等学校: 技术学校—教材 IV. ①D922.296

中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第162226号

出版发行: 北京师范大学出版社 www.bnup.com.cn

北京新街口外大街19号

邮政编码: 100875

印刷: 高等教育出版社印刷厂

经销: 全国新华书店

开本: 184 mm × 260 mm

印张: 16

字数: 245千字

版次: 2010年8月第1版

印次: 2010年8月第1次印刷

定价: 25.00元

策划编辑: 易新

责任编辑: 易新

美术编辑: 高霞

装帧设计: 华鲁印联

责任校对: 李菡

责任印制: 李丽

版权所有 侵权必究

反盗版、侵权举报电话: 010—58800697

北京读者服务部电话: 010—58808104

外埠邮购电话: 010—58808083

本书如有印装质量问题, 请与印制管理部联系调换。

印制管理部电话: 010—58800825

前言

随着我国旅游业的迅猛发展，旅游业已成为国民经济的战略性支柱产业。与此同时，中国的旅游法制建设也在不断发展和完善。我国现代意义上的旅游立法是从上个世纪70年代末开始的。1985年5月11日，国务院颁布了《旅行社管理暂行条例》，这是我国第一个关于旅游业管理方面的法规。此后又相继有几十个专门法规问世。截至目前，我国已经初步构建了包括三个旅游行政法规（即《旅行社条例》、《导游人员管理条例》和《中国公民出国旅游管理办法》）、三十个地方法规（30个省、自治区、直辖市地方人大都通过、发布了本省、区、市的《旅游条例》或《旅游管理条例》）以及十九个部门规章（国家旅游局先后发布了《旅行社管理条例实施细则》等规章）在内的旅游立法体系通用的法律、法规。此外，一些通用性的法律如《民法通则》、《合同法》、《环境保护法》、《公司法》、《反不正当竞争法》、《消费者权益保护法》等等，虽然从立法意图上不是专门针对旅游社会关系的，但其法律规范也适用于旅游业，是我国旅游立法的重要组成部分，也是目前比较成熟的部分。总之，我国旅游法律法规的建设已初具规

模，为我国旅游业的发展提供了有力的保障。

为了适应我国旅游教育发展的需要，加强旅游学科建设，我们在广泛吸收国内外旅游法规研究成果的基础上，组织编写了本书。

《旅游法规教程》吸收了我国旅游法律、法规的最新内容，本书力求贴近高职高专教学实践，更好地体现高职高专教育教学的特色，以就业为导向，以“能力的培养为中心”，将知识教育、技能教育和能力的培养相结合，坚持教材编写通俗、简明、适用。

本书第一、二、三章由王中雨编写。

本书在编写过程中，得到了学校领导、兄弟院校、同行和北师大出版社的大力支持和悉心指导，在此表示感谢。同时我们采用了学界同仁的一些新的成果，在此不再一一列举，一并表示感谢。

由于水平有限，书中缺点错误在所难免，敬请专家和读者指正。

目 录

第一章 旅游法概述	1
第一节 旅游法制	1
第二节 旅游立法	3
第三节 旅游法律责任	7
第二章 旅行社管理法规制度	12
第一节 旅行社概述	12
第二节 旅行社的设立和经营	14
第三节 旅行社质量保证金制度	22
第四节 旅行社的权利和义务	25
第三章 导游人员管理法规制度	33
第一节 导游人员管理法规概述	33
第二节 导游人员的权利和义务	39
第三节 导游人员的管理	45
第四章 合同法律制度	54
第一节 合同法的概述	54
第二节 合同的订立	59
第三节 合同的效力	69
第四节 合同的履行	74
第五节 合同的变更、转让与终止	78
第六节 违约责任	86
第五章 消费者权益保护法律制度	92
第一节 消费者权益保护法律制度概述	92
第二节 消费者的权利与经营者的义务	94

第三节	消费者合法权益的保护	98
第六章	旅游资源保护法律制度	105
第一节	旅游资源保护法律概述	105
第二节	自然资源的法律保护	111
第三节	人文资源的法律保护	123
第四节	旅游区(点)质量等级的划分与评定	130
第七章	旅游饭店管理法规制度	137
第一节	旅游饭店法规概述	137
第二节	旅游饭店的权利和义务	141
第三节	旅游饭店星级评审制度	147
第四节	中国旅游饭店行业规范	151
第八章	旅游交通法律制度	158
第一节	旅游交通法律概述	158
第二节	航空运输法律制度	161
第三节	铁路运输法律制度	167
第四节	公路运输法律制度	173
第九章	旅游出入境管理法规制度	181
第一节	中国公民出入境管理制度	181
第二节	外国人入出境管理制度	184
第十章	旅游安全管理法律制度	194
第一节	旅游安全管理概述	194
第二节	旅游安全事故及处理	197
第三节	旅游安全管理的几个具体规定	201
第十一章	食品安全法律制度	206
第一节	食品和食品安全	207
第二节	食品安全管理制度	211
第三节	食品安全事故处理和法律责任	216
第十二章	旅游保险法律制度	223
第一节	旅游保险概述	223
第二节	旅行社责任保险	228
第三节	旅游意外保险	231
第十三章	旅游投诉管理法规制度	236
第一节	旅游投诉	236
第二节	旅游投诉受理	241
	参考文献	247

第一章 旅游法概述

● 本章学习目标：

通过本章的学习，了解旅游法制的概念、构成及国内外旅游立法体制的概况；掌握旅游法的概念、调整对象；重点理解旅游法律关系的构成要素、运行程序、保护措施及旅游活动参与者的相关权利与义务；熟悉旅游责任的概念、种类及构成。

第一节 旅游法制

旅游法这一概念的提出，大约是在 20 世纪 50 年代末至 60 年代初。一些旅游业发展较早、较快，法制比较健全的国家，由于认识到旅游立法的迫切性和重要性，制定了专门的旅游法律、法规，如旅行社、导游等法律、法规，这对保护旅游业和促进旅游业的发展起到了积极的推动作用。我国的旅游法律法规出台较晚，至今还没有旅游法，但是随着我国法制的健全和旅游业的发展，旅游立法工作将会提到日程上来。

旅游法制的概念与构成

（一）旅游法制的概念

要理解旅游法制的概念，必须先理解法制的含义。法制是指有共同调整对象从而相互联系、相互配合的若干法律规则的总和，如所有权制度、合同制度等具体制度。旅游法制是指一国以调整与旅游活动相关的各种社会关系的法律规范为基础建立起来的旅游法律制度及其根据这种制度建立的社会旅游秩序。

（二）旅游法制的构成

旅游法制包括旅游法制的制定、旅游法制的实施与旅游法制的监督三个环节，其中旅游法制的实施又包括旅游执法与旅游守法两个方面。

（三）旅游法制的产生与发展

随着市场经济的发展，旅游作为一种综合性社会活动首先在欧洲产生。由于生产力的提高和财富的增加，旅游参与者的范围逐渐扩大，旅游活动的内容也日益丰富，旅游业作为一项经济事业开始出现并逐渐在社会经济生活中占有一定地位，由旅游业给社会和经济所带来的影响也就呈现为正反两个方面。在此过程中形成的各种错综复杂的关系以及带来的各种矛盾和问题也发展到前所未有的程度，后来有越来越多的国家意识到这一问题的严重性，意识到必须用强有力的手段，其中主要是以法律手段加强对旅游事业的宏观控制，借此协调关系、缓和矛盾、解决问题，发展和强化旅游的积极因素，抑制以至铲除消极因素。这就是说，旅游的发展顺理成章地向上层建筑提出了立法要求。

在 20 世纪 50 年代末至 60 年代初，“旅游法”这一概念被正式提出。调整旅游的法律法规在各国的情况有所不同。有些国家全面针对旅游领域系统立法，有些则是针对具体的旅游企业、旅游关系或问题制定单项法规。系统的旅游法律法规是旅游立法工作成熟的表现。例如，日本既有旅游基本法，又有关于旅游企业经营的法律，还有与旅游相关的其他法律。旅游法对确定一个国家旅游事业的发展方向，保护旅游活动各主体的正当权益，维持旅游发展的良好秩序起着重要的作用。

第二节 旅游立法

一、旅游立法简介

(一) 旅游立法的概念和范围

“立法”又称法的制定，是指国家机关依照其职权范围，通过一定程序制定、修改、废止法律规范的活动。旅游立法是由国家立法机关制定、修改、废止法律规范的活动，是国家加强对旅游事业管理的手段。

旅游立法就其范围而言，不仅包含旅游基本法，而且涉及调整旅游社会关系的一系列法律、法规；它不仅是法律、法规的制定活动，而且包含对原有法规进行修改和废止的活动。

(二) 旅游立法机关和旅游法规的效力

我国旅游立法机关是多层次的，主要包括：

1. 全国人民代表大会及其常务委员会

根据《宪法》规定行使国家立法权，是专门的国家立法机关。只有全国人民代表大会及其常务委员会才有权制定法律。旅游基本法应当由全国人民代表大会及其常务委员会制定。

2. 国务院

根据《宪法》规定，国务院有权根据宪法和法律制定旅游行政法规，发布有关决定和命令。国务院所发布的决定和命令属于规范性文件的，同样具有行政法规的效力。

3. 国务院旅游行政主管部门

根据法律规定，国务院旅游行政主管部门可以在本部门的权限内，发布命令、指示和规章。

4. 地方国家机关

根据《宪法》和有关法律的规定，省、自治区、直辖市以及省级人民政府所在地的市和经国务院批准的较大市的人民代表大会及其常务委员会，

在不与宪法、法律、行政法规相抵触的情况下，有权制定地方旅游法规，在本地区实施。

5. 民族自治地方的国家权力机关

根据《宪法》规定，民族自治地方的人民代表大会有权依照当地民族的政治经济和文化特点，制定自治条例和单行条例，因而民族自治地方的国家权力机关可以制定有关旅游方面的单行条例。

除上述立法机关外，香港特别行政区和澳门特别行政区还享有单独的立法权。

由于旅游立法机关层次的不同，它们所制定的法律规范的效力也是不同的。在我国，旅游法律规范同其他法律规范一样，其法律效力由高到低依次为《中华人民共和国宪法》（以下简称《宪法》）、基本法、行政法规、地方性法规。

（三）旅游立法的作用

1. 通过立法对旅游事业的发展进行宏观调控

国家通过制定旅游法规，确定旅游业发展的基本原则、基本方针和产业政策，对旅游业进行有效的宏观调控，将旅游业纳入整个社会 and 经济发展之中，使旅游业的发展能够起到促进社会和经济发展的作用。

2. 明确参与旅游活动各主体的权利和义务，保护其合法权益

旅游法律规范把旅游法律关系中各主体的权利和义务固定下来，使其在法律规定的范围内行使权利，履行义务，取得合法的利益。当其合法权益受到侵害时，可以请求保护并获得赔偿。

3. 规范和引导旅游活动行为

旅游法律规范为旅游法律关系中各主体的行为提供了模式和判断标准。其合法有效的行为将受到保护，违法无效的行为则不受法律保护，造成法律后果的要承担法律责任。可见，旅游法律规范的制定和实施，对参与法律关系的各主体无疑起到了规范、引导、教育和警示的作用。

4. 为旅游业的发展提供了法律保障

旅游法规明确了旅游活动各主体的权利、义务、责任和行为规范，对旅游活动中的各种社会关系起到了恰当合理的调整作用，维护了旅游业发

展的正常秩序,为旅游业的发展奠定了法律基础,提供了法律保障。

5. 产生了新的部门法,丰富了国家的法律体系

部门法又称法律部门,它是对国家现行法律规范按其所调整的社会关系及与之相适应的调整方法的不同所做的一个分类,视同法律规范的总和。旅游社会关系虽然有许多可以分别纳入民事法律关系和行政法律关系的范畴,但由于旅游活动的特殊性,又使得它和一般的民事、经济和行政法律关系有所区别。因此,通过旅游立法建立起来的法律规范在事实上形成了一个独立的法律部门,丰富了国家的法律体系。

二、我国的旅游立法

1978年,在党的十一届三中全会以后,我国确立了改革开放政策,旅游业得到了突飞猛进的发展,旅游立法就是在这样的历史条件下开始的。此时国家大力倡导发扬社会主义民主,健全社会主义法制,提出了有法可依,有法必依,执法必严,违法必究的社会主义法制建设的基本方针,这一方针成为旅游立法的根本指南。

(一) 我国旅游立法的基础

我国旅游立法也同其他部门立法一样,必须有坚实的社会经济基础、政策基础和法律基础。

1. 社会经济基础

历史唯物主义认为,法作为阶级社会上层建筑的一部分,归根结底是由一定的社会经济基础所决定的。我国旅游业的发展是我国旅游立法的社会经济基础。新中国的旅游业在新中国成立之后就开始起步了,但直到“文革”前发展仍相当缓慢。在这段时间里,旅游部门的接待对象主要是港澳同胞、海外侨胞以及苏联、东欧等社会主义国家的游客。旅游业并没有形成产业化和市场化。党的十一届三中全会以后,旅游业得到了突飞猛进的发展。1996年国务院正式决定把旅游业纳入国民经济和社会发展规划,旅游业正式成为一门新兴的产业。1998年11月召开的中央经济工作会议上,中共中央做出了把旅游业列为国民经济新的增长点的决策,为旅游业在21世纪的发展创造了重要的发展机遇。我国旅游业收入占全国GDP的比例自2000年起已经连续多年在5%以上。在旅游发展的同时,旅行社、旅

游景区、旅游饭店、旅游交通事业也得到了迅速的发展。以旅游活动为主线,产生了新的社会关系,这种新的社会关系必须用法律手段来调整。这就使得旅游立法具备了坚实的社会经济基础。

2. 政策基础

在我国,党和国家的政策是重要的立法基础。一般来说,当某一新的社会关系出现时,并无与之相适应的现成法律,这时党和国家的政策可以暂时起到法的作用。它不仅可以成为人们的行为准则,而且还可以成为制定法律的指导并为制定法律积累经验。当某一项政策经过探索和试验,被认为是切实可行的时候,立法将对整个社会产生普遍的约束力。党的十一届三中全会以后,党和国家出台了一系列的政策。1981年国务院作出了《关于加强旅游工作的决定》,1984年中共中央办公厅、国务院办公厅转发了国家旅游局《关于开创旅游工作新局面几个问题的报告》。从1984年起,国务院办公厅先后转发了国家旅游局《关于旅游体制改革的报告》、《关于加强旅游工作的十条意见》、《关于加强旅游行业管理若干问题的请示》等文件,明确了发展旅游业的方针、政策、领导体制及行业管理等重要问题。1998年11月召开的中央经济工作会议上,中共中央作出了把旅游业列为国民经济新的增长点的重要决策。这些政策不仅对旅游立法工作具有重要指导意义,而且也为旅游立法奠定了政策基础。

3. 法律基础

《宪法》是国家的根本大法,也是我国旅游立法的最根本的法律基础,旅游立法必须与《宪法》的规定基本相一致,而不能与《宪法》相抵触。同时,我国其他部门法也为旅游立法提供了法律借鉴。除了立法原则、方法以外,颁布较早的一些法律不仅有许多规定可以用来调整旅游社会关系,而且还有一些法律规定直接涉及旅游活动领域。所有这些都为旅游立法奠定了法律基础。

(二) 我国旅游立法的概况

我国旅游立法是在改革开放以后,旅游业日益发展以及党和国家加强法制建设的形势下开始的。从1982年起,有关部门就开始了我国的旅游基本法的起草工作,成立了专门的起草小组。在起草过程中,起草小组重点研究了我国旅游业的现状、现行的经济法规和旅游政策法规,参阅了美国、日本、墨西哥等国的旅游基本法等旅游政策法规,多次征求了专家、学者

和实际工作部门的意见,形成了草案。这一草案经过多次修改,但迄今为止,我国的旅游基本法仍未颁布。我国的旅游基本法之所以迟迟不能颁布,主要是由于旅游业涉及社会生活的许多方面,准确界定该法调整的范围的确十分困难。同时,如何处理旅游基本法与其他法律的关系也是旅游基本法的立法难点之一。

尽管旅游基本法尚未取得相当的成就。十几年来国务院、国家旅游局和其他有关部门,颁布了许多行政法规和部门规章,涉及旅游企业及从业人员管理、旅游行业标准、旅游交通、旅游安全、旅游投诉等多个方面。同时因地制宜,适时出台了一些地方旅游法规。这些法规与有关法律相配套,对旅游业的发展起到了很大的保护和促进作用。

除了专门的旅游立法之外,我国现行的一些法律和《中华人民共和国民法通则》(以下简称《民法通则》)、《中华人民共和国刑法》、《中华人民共和国消费者权益保护法》、《中华人民共和国公民出入境管理办法》、《中华人民共和国海关法》、《中华人民共和国森林法》、《中华人民共和国环境保护法》、《中华人民共和国文物保护法》等,都有在不同程度上对旅游社会关系起到了调整作用。

第三节 旅游法律责任

一、旅游法律责任的概念

旅游法律责任是指旅游法的参与主体因不履行法定义务所应承担的对损害予以赔偿、补偿或接受惩罚的特殊义务。其本质是国家对违反法定义务、超越法定权限或滥用权利的违法行为所作的法律上的否定性评价和谴责,是国家强制违法者做出一定行为或禁止其做出一定行为,从而补救受到侵害者的合法权益,恢复被破坏的旅游法律关系和法律秩序的手段,它是一种纠恶与纠错的机制。

二、旅游法律责任的构成与种类

(一) 旅游法律责任的构成

旅游法律责任的构成是指在具备了哪些条件之后才产生法律责任。其构成条件一般包括以下几个方面：

1. 行为的社会危害性

行为的社会危害性即行为人的行为侵害了旅游法律所保护的旅游社会关系，造成了某种损害结果；或虽未造成现实的损害结果，但却使旅游法律所保护的旅游社会关系处于直接的危险之中。后者主要是指刑事责任。

2. 行为的违法性

在通常情况下，如果行为人的行为造成了某种损害结果，但行为人本身并未违反旅游法律义务，则行为人并不承担法律责任，因此，行为的违法性也是旅游法律责任构成的必要条件之一。

3. 行为人的过错

行为人的过错指的是某种主观心理状态，包括故意和过失两种形式。故意指行为人明知自己的行为会发生危害社会的结果，并希望或放任结果发生的心理状态。过失指行为人因疏忽大意而未能预见危害结果的发生，或轻信可以避免危害结果的发生，而最终危害结果实际发生的心理状态。行为人主观上的过错也是旅游法律责任构成的必备条件。民法中的无过错责任只是在法律有特别规定的情况下才适用。

(二) 旅游法律责任的种类

依据不同的标准，可以对旅游法律责任做出许多不同的分类。如依据责任主体的不同，可分为自然人责任、法人责任和国家责任；依据归责标准是否调整当事人的过错，可分为过错责任、无过错责任和公平责任；依据责任是否由双方当事人承担，可分为单方责任和混合责任；依据责任是否只限于行为人本人承担，可分为个别责任、连带责任和转承责任等。其中，依据责任的法律性质所做的分类，是最基本的分类，主要是：

(1) 民事责任。民事责任的典型形式是由违反民事义务的行为所引起的法律责任，包括违约责任和侵权责任。民事责任主要是一种补偿性责任，只是在某些场合才具有一定的惩罚性。

(2) 行政责任。行政责任指行政机关在执行职务过程中违反行政义务而引起的法律责任, 广义上也包括行政相对人违反行政义务所引起的法律责任, 现在从广义来理解。行政法律责任既可以是财产责任, 也可以是人身责任。

(3) 刑事责任。刑事责任是由犯罪行为所引起的与刑事制裁相联系的法律责任, 是最严厉的法律责任。

三、旅游法律责任的归责与免责

(一) 旅游法律责任的归责

认定旅游法律责任必须遵循以下原则:

1. 因果联系原则

因果联系原则即违法行为与危害结果之间存在着必然的因果联系。

2. 过错与无过错相结合的原则

过错原则是指行为人在有过错的情况下, 才承担责任, 这是一种通常的情况; 无过错原则是指行为人在没有过错的情况下, 也要承担责任, 它只是在法律有规定的情况下适用。

3. 责任法定原则

责任法定原则即根据法律的预先规定确定责任的范围和程度。

4. 责任与违法相适应的原则

责任与违法相适应的原则即责任的大小与社会危害程度相适应。

5. 法律面前, 人人平等的原则

(二) 旅游法律责任的免责

在我国的法律规定和法律实践中, 免责的条件和情况是多种多样的, 以免责的条件和方式可以分为:

1. 时效免责

时效免责是指违法者在其违法行为发生一定期限后不再承担强制性法律责任, 即超过法定诉讼时效期限, 国家司法机关不再予以强制追究。

2. 不诉免责

不诉免责即所谓“不告不理”、“告诉才处理”。