

高等院校
新概念
旅游教材

主编 辛建荣 陈扬乐 毕华

旅游法规解读

张琳 魏晓楠 编著



主编：辛建荣 陈扬乐 毕华

旅游法规解读

张琳 魏晓楠 编著

 哈尔滨工程大学出版社
Harbin Engineering University Press

图书在版编目 (CIP) 数据

旅游法规解读 / 张琳, 魏晓楠编著. — 哈尔滨:
哈尔滨工程大学出版社, 2011.8
ISBN 978-7-5661-0139-6

I. 旅… II. ①张… ②魏… III. 旅游业—法
规—法律解释—中国 IV. D922.296.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 155980 号

出版发行 哈尔滨工程大学出版社
地 址 哈尔滨市南岗区东大直街 124 号
邮政编码 150001
发行电话 0451-82519328
022-60266518
传 真 0451-82519699
022-60266517
经 销 新华书店
印 刷 北京市文林印务有限公司印刷
开 本 787 mm × 1 092 mm 1/16
印 张 14
字 数 257 千字
版 次 2012 年 1 月第 1 版
印 次 2012 年 1 月第 1 次印刷
定 价 28.00 元

<http://press.hrbeu.edu.cn>

E-mail: heupress@hrbeu.edu.cn

序 言

有许多人，包括我和我的同仁，总想对旅游说点什么——对旅游的认识、感悟、理解，总想为旅游做点什么——探索旅游学科体系的建设、完善和科学化。旅游已经成为人类生活密不可分的一部分，是社会、经济发展的必然产物，是社会生产力发展的新的需求方式，即现代人类社会、经济、文化发展到一定历史阶段的特定生活现象。

旅游是“行万里路，读万卷书”。我们把自然、人生、社会作为万卷百科全书，通过旅游真正认识、了解博大精深的天、地、生、人。

旅游活动在经历了漫长的历史演进后，直到近代旅游的兴起，人们才真正对旅游开展学术性的研究，所以她是年轻的。由此为旅游业和旅游学科的发展提供了平台和空间。尤其是现代旅游活动与旅游业的发展，其参与的广泛和发展的迅速是空前的，这说明旅游活动已经成为人类社会不可或缺的生活方式。

旅游学是一门不成熟的学科，关于旅游学科的许多概念、内涵和学科体系的建设等，不同的学者有着不同的见地，由此带来了争论和发展的契机。现代旅游的兴起与快速发展，促使更多的学者探索旅游学科的内涵。旅游界学者们各自从不同的视角、视野发表观点，大有“百家争鸣、百花齐放”之势。

旅游学科还需要在未来的发展中进一步深化认识，因为旅游活动关联到人类社会的方方面面，几乎涉猎我们周围的整个世界和人类文化。但是作为旅游科学，我们要从中理出自己的一套严谨的、完善的学科体系，这不是一件容易的事情，而是一项巨大而浩繁的系统工程。

参与旅游活动是人类的爱好，发展旅游产业是企业家的追求，探索旅游学科的建设与发展是从事旅游研究者的使命。有志于旅游学科的研究者凭借自己的睿智，使旅游学科更加臻于完善，趋于完美，最终达到成熟，这是我们永恒的职责，也是我们编写新概念旅游教材的初衷。

新概念旅游教材问世了，首先必须说明，我们的工作仅仅是一种探索和尝试，旅游学科毕竟是一株稚嫩的幼苗，还需要精心浇灌、护理，使其茁壮成长，枝繁叶茂；其次，在学科的认识方面若与其他学者的观点不完全相同，请告诉

我们，我们会谦虚谨慎，真诚与您商榷；同时，著书期间必然要查阅和采用大量的著作成果与资料，在这里我们真诚地向相关作者表示衷心的感谢，若有遗漏和不到之处，恳请谅解。

我们总是有一种满足，那就是与旅游活动结缘；我们总是有一种责任，那就是更加透彻地探索旅游的科学内涵；我们总是有一种欣慰，那就是在旅游学科建设方面能够徜徉于旅游的海洋里享受其中的愉悦和美感。

真诚祝愿我们这支年轻的团队能够通过共同努力，在旅游科学的大潮中，留下一点闪光的纪念。

辛建荣

2011年6月

前 言

在我国，旅游法规的研究和教学是伴随着旅游业的迅猛发展而逐渐兴盛起来的。如今，旅游法规已经成为我国各个院校旅游专业的一门重要课程。近两年，为适应我国旅游业的发展实际和发展趋势的需要，我国立法机关及有关部门加快了旅游方面法律法规制度的改革和完善步伐，如2009年5月实施的《旅行社条例》及《旅行社条例实施细则》；2009年6月实施的《中华人民共和国食品安全法》；2010年7月实施的《旅游投诉处理办法》等。

本教材是基于我国旅游业方面的法律法规及其研究成果的不断完善和发展而编写的，具有以下特点：一是反映旅游法制建设的最新成就，力求做到以现行最新的法律法规为依据，同时又保持着教材内容的相对稳定性；二是在教材编写的内容上，以现实旅游活动中发生的典型案例为分析对象，通俗易懂；三是在编写的章节上，选择更加贴近旅游业的法规 and 规范性文件，删除了一些其他课程可以学到的内容。

本教材由张琳副教授召集编写工作会议，框定内容结构，并具体落实写作任务。各章执笔情况如下：张琳（海南大学旅游学院）撰写第一章；魏晓楠（琼台师范高等专科学校政治与公共事业管理系）撰写第二章和第十章；吴雄（海南职业技术学院旅游与艺术学院）撰写第三章、第四章和第十一章；任云（海南大学旅游学院）撰写第五章和第九章；吴晓亮（海南经贸职业技术学院旅游管理系）撰写第六章、第七章和第八章。全书由张琳副教授统稿和修改，最后由辛建荣教授、陈扬乐教授定稿。

我们期待广大读者和专家学者对本教材提出宝贵的意见，以便我们进一步完善。

编著者

2011年5月

目 录

第一章 旅游法概述	1
第一节 旅游法的产生与发展	1
一、旅游法产生的基础条件	1
二、旅游法的概念及调整对象	2
三、我国旅游立法概况	4
四、其他国家、地区旅游立法概况	6
第二节 旅游法律关系	9
一、旅游法律关系的概念及其特征	9
二、旅游法律关系的构成要素	10
三、旅游法律关系的确立	13
四、旅游法律关系的保护	14
第三节 旅游法律责任	15
一、旅游法律责任的概念	15
二、法律责任能力	15
三、法律责任的种类	16
第二章 旅游合同法律制度	19
第一节 合同及旅游合同概述	20
一、合同的概念和特征	20
二、旅游合同的概念与特征	20
三、合同及旅游合同的基本原则	21
第二节 合同的订立	23
一、合同订立的过程	24
二、合同的形式	28
三、合同的内容	30

第三节 合同的效力	32
一、合同生效	32
二、无效合同	34
三、效力待定的合同	36
四、可变更、可撤销的合同	37
第四节 合同的履行	39
一、合同履行的概念	39
二、合同履行的基本原则	40
三、旅游合同履行的基本规则	41
第五节 合同的变更、转让与终止	42
一、合同的变更	42
二、合同的转让	44
三、合同的终止和解除	45
第六节 违反合同的法律后果	46
一、违约责任的概念和特征	46
二、违约责任的形态	47
三、承担违约责任的方式	48
四、违约责任的免除	52
第三章 旅行社管理法规制度	55
第一节 旅行社概述	55
一、旅行社的发展历史	55
二、我国旅行社立法的发展历程	57
三、旅行社的概念及特征	59
四、《旅行社条例》的适用范围及实施主管机关	60
第二节 旅行社的设立	60
一、旅行社设立的条件	61
二、设立旅行社的申报审批	61
三、旅行社的变更管理	62
四、旅行社的分支机构	63
五、外商投资旅行社的设立与审批	64
第三节 旅行社的监管	65
一、旅行社业务经营许可证制度	65

二、旅行社质量保证金制度.....	66
三、旅行社责任保险制度.....	68
四、旅行社监督检查制度.....	69
第四节 旅行社的经营	70
一、旅行社的经营原则.....	70
二、旅行社业务经营规范.....	71
三、旅行社及其导游和领队人员的权利与义务.....	75
四、违反《旅行社条例》及其实施细则的法律责任	76
第四章 导游人员管理法规制度.....	82
第一节 导游人员概述	82
一、导游人员的概念及其特征.....	82
二、导游人员的分类	84
三、我国导游人员管理法规制度的发展历程	85
四、国外导游法简介	85
第二节 导游人员的管理	86
一、导游人员执业资格认证制度.....	86
二、导游人员等级考核制度.....	91
三、导游人员计分管理制度.....	92
四、导游人员年度审核制度.....	93
第三节 导游人员的权利和义务.....	94
一、导游人员的权利	94
二、导游人员的义务	97
三、其他有关规定	99
第四节 出境旅游领队人员的管理制度.....	100
一、出境旅游领队人员概述.....	100
二、领队证的申领及管理.....	101
三、领队人员的职责和法律责任.....	102
第五章 旅游饭店管理法规制度.....	105
第一节 饭店概述	105
一、饭店业的发展历程.....	105
二、饭店的概念及其特征.....	107

三、饭店业国际立法简介.....	107
第二节 饭店与旅客之间的权利义务关系.....	110
一、饭店与旅客之间的合同关系.....	110
二、饭店与旅客之间的侵权关系.....	115
三、侵权责任和违约责任的竞合.....	115
第三节 我国饭店业的其他规定.....	117
一、饭店业的治安管理规定.....	117
二、饭店业的星级评定制度.....	119
三、旅游饭店业的行业规范.....	122
第六章 旅游出入境管理法律法规制度.....	129
第一节 外国旅游者出入境管理制度.....	130
一、外国旅游者的法律地位.....	130
二、外国旅游者入境的有效证件.....	130
三、外国旅游者在中国居留、住宿的规定.....	132
四、外国旅游者的出入境检查.....	133
五、外国旅游者出入境的法律限制及法律责任.....	134
第二节 中国旅游者出入境管理制度.....	135
一、中国旅游者出入境的有效证件.....	135
二、中国公民出国旅游管理制度.....	136
三、中国旅游者出入境的权利、义务.....	137
四、中国旅游者出入境的检查及其法律限制.....	138
第七章 旅游安全管理与旅游保险法规制度.....	139
第一节 旅游安全管理制度.....	140
一、旅游安全概述.....	140
二、旅游安全管理机构及其职责.....	141
三、旅游安全事故处理.....	141
第二节 旅游保险制度.....	146
一、旅游保险的概念及其特征.....	146
二、旅游保险合同.....	147
三、目前我国主要的旅游保险险种.....	149

第八章 旅游交通管理法规制度	152
第一节 旅游交通管理法规概述.....	152
一、旅游交通的概念和基本原则.....	152
二、旅游交通的特征.....	153
三、有关旅游交通管理的国际公约.....	153
四、我国颁布的有关旅游交通管理的法律法规.....	154
第二节 航空运输管理制度.....	154
一、航空运输的概念.....	154
二、航空运输的凭证.....	155
三、航空运输中法律责任的承担.....	156
第三节 铁路运输管理制度.....	157
一、铁路运输合同.....	157
二、铁路旅客乘车的规定.....	158
三、铁路运输中法律责任的承担.....	158
第九章 食品安全法律制度	161
第一节 《食品安全法》概述.....	161
一、我国食品安全立法的发展历程.....	161
二、《食品安全法》的立法宗旨和适用范围.....	163
三、食品安全监管机构及其职责范围.....	163
第二节 食品安全风险监测评估和食品安全标准.....	165
一、食品安全风险监测和评估制度.....	165
二、食品安全标准制度.....	167
第三节 食品生产经营.....	168
一、食品生产经营过程中必须达到的要求.....	168
二、禁止生产经营的食品.....	168
三、食品召回.....	169
四、食品添加剂的特别规定.....	170
第四节 食品安全事故处置.....	172
一、食品安全事故处置预案的制定.....	172
二、食品安全事故发生后的报告.....	172
三、对食品安全事故的处理.....	172

第十章 消费者权益保护法律制度.....	175
第一节 消费者权益保护法律制度概述.....	175
一、消费者与旅游消费者的概念及法律特征.....	175
二、消费者权益保护立法.....	177
第二节 消费者的权利与经营者的义务.....	179
一、消费者的权利.....	179
二、经营者的义务.....	184
第三节 旅游消费者合法权益的保护.....	188
一、国家对消费者合法权益的保护.....	188
二、消费者组织对消费者合法权益的保护.....	189
三、消费者权益争议的解决.....	190
四、侵犯消费者合法权益应承担的法律责任.....	192
第十一章 旅游投诉法规制度.....	195
第一节 旅游纠纷与旅游投诉.....	195
一、旅游纠纷的概念和分类.....	195
二、解决旅游纠纷的法律依据和途径.....	196
第二节 旅游投诉处理办法.....	197
一、旅游投诉的概念及其特征.....	197
二、旅游投诉处理工作机制.....	199
三、旅游投诉的管辖.....	200
四、旅游投诉的受理.....	201
五、旅游投诉的处理.....	203
附 录.....	206
参考文献.....	211

第一章 旅游法概述

【学习目标】

- 了解旅游法产生的背景
- 掌握旅游法的概念及调整对象
- 把握旅游法律关系的构成要素及确立
- 了解我国及国外的旅游立法概况

【知识要点】

- 旅游法的概念及调整对象
- 旅游法律关系的构成要素
- 旅游法律关系的确立与保护
- 旅游法律责任

第二次世界大战以后，随着国际形势的相对稳定，世界经济得以恢复和发展，旅游业也蓬勃发展起来。“旅游法”作为一个新兴的法律部门，对构成旅游法律关系的当事人具有法律约束力，对保护和促进旅游业的发展起着重要的推动作用。

第一节 旅游法的产生与发展

一、旅游法产生的基础条件

“法总是基于一定的原因或手段起源、演变和发展的。”^①法律的产生和发展，与社会的经济基础有着密切的关系。旅游法是旅游业发展到一定历史阶段

^① 葛洪义.法理学[M].北京:中国政法大学出版社,1999:169.

的产物，它随着旅游业的发展而产生，又在旅游业的不断发展中趋于完善。

旅游作为人类社会的一种活动现象，最早产生于原始社会末期和奴隶社会的形成时期。虽然经过漫长的奴隶社会和封建社会时期，旅游活动的内容和形式都在不断的向前发展，但由于受经济发展水平的制约，其内容单调、范围狭小，不能最终形成一个产业门类。

进入近代以后，随着生产力水平的提高、经济的增长及工业革命的兴起，特别是在 19 世纪 40 年代，欧洲、北美出现了专门从事旅游活动的组织者和经营机构——旅行社，标志着人类的旅游活动进入到一个新的历史阶段，也标志着旅游业作为社会经济的一个新兴行业的诞生。此时，旅游活动的规模和范围不断扩大，内容和形式不断丰富，使得旅游者与旅游服务行业之间的关系也日趋复杂。少数法制传统浓厚的国家，试图用法律手段解决在旅游活动中产生的矛盾和纠纷，但专门的旅游法律还未出现。

第二次世界大战结束以来，国际形势趋于缓和，以电子信息技术为主体的第三次科技革命，推动着世界经济向自动化、信息化和网络化方向发展；现代交通工具也更加方便、迅速；再加上社会财富的增加、劳动时间的缩短，使得旅游业快速发展的社会经济条件更加充分，旅游业成为发展最快的支柱型产业，在世界经济中占有越来越重要的位置。然而，旅游的出现和旅游业的发展产生了复杂的社会关系，与此相应也带来一些相关的社会矛盾和纠纷。比如关于旅游业的法律地位问题，关于旅游业的产业地位问题，关于旅游市场的规制问题，关于旅游者的人身和财产安全保障问题，关于旅游资源的开发、利用与保护问题，关于旅游设施的规划、利用与保护问题，关于旅游者与旅游企业之间的纠纷问题等，都需要有相应的法律法规来调整 and 解决。因此，旅游业的发展导致旅游法的产生，旅游立法成为旅游业向前发展的迫切要求。

总之，旅游法是旅游业发展的必然产物，是为了规范旅游活动中的各种社会关系，保护和促进旅游业的健康发展而产生的。

二、旅游法的概念及调整对象

（一）旅游法的概念

由于旅游业的不断发展以及旅游与社会生活各方面的相互影响不断扩大，一些旅游业发展较早、较快，法制较健全的国家认识到旅游立法的必要性和迫切性，制定了专门的旅游法规，如促进旅游业发展，规范旅行社、导游商业行为，保护旅游景区与旅游设施等诸多方面的法律、法规。因此在 20 世纪 50 年代末至 60 年代初，“旅游法”这一概念被正式提出，旅游立法活动开始出现于

国家和社会生活之中。

在一般理论意义上旅游法的概念有广义和狭义之分。广义的旅游法是指调整旅游活动领域中各种社会关系的法律规范的总称。狭义的旅游法是指各国的旅游基本法。本书所指旅游法概念是广义的。它既包括狭义的旅游基本法,也包括国务院及旅游主管部门制定颁布的单行旅游行政法规和部门规章。从我国的情况来看,旅游法应当包括由全国人民代表大会以及常委会审议通过的旅游基本法、国务院制定颁布的旅游行政法规、国家旅游行政管理部门制定的旅游部门规章、各地方人大常委会和人民政府制定的地方旅游法规和规章,我国政府缔结和承认的国际旅游公约和国际旅游协定等。

（二）旅游法的调整对象

不同的部门法有其特定的调整对象,即调整特定的社会关系,解决特定的社会矛盾。旅游法调整的对象,主要是指在旅游活动中形成的带有旅游或体现旅游活动特点的社会关系。这也是旅游法与其他部门法相区别之所在。在旅游业的发展中,需要由法律调整的社会关系主要有六个方面。

1. 国家行政管理部门与旅游企业之间的关系

国家要发展旅游事业,首先必须兴办旅游业,为此国家行政管理部门必然要根据社会对旅游消费需求的预测,并综合考虑其他一些因素,确立一定时期的旅游业发展规模,制定出发展旅游业的方针、政策和规划。在这些旅游方针、政策和规划的制定、贯彻和实施过程中,国家行政管理部门与旅游企业之间必然发生各种关系。旅游企业作为具有独立经营自主权的经济组织,国家行政管理部门主要通过政策导向、制订法规、提供信息、培育市场,并利用价格、税收、奖惩等经济手段和法律手段间接管理旅游企业。

2. 旅游企业与旅游者之间的关系

在旅游过程中,旅游者的吃、住、行、游、购、娱等各个环节都需要旅游企业来提供服务。旅游者在住宿、游览、餐饮、购物、乘坐交通工具、参加娱乐活动等环节中与旅游企业之间产生的权利义务关系,这也是一种基于平等民事主体地位而产生的权利义务关系。

3. 旅游企业之间的关系

旅游活动的完成需要不同的旅游企业之间的相互协作和配合,形成一个旅游服务的整体,才能使旅游活动顺利地进行。旅游业自身的这些特点决定了旅行社、旅游景区、酒店住宿、交通运输等企业之间必须相互配合,协调发展。这些旅游企业基于平等的市场主体地位而产生的经济关系,也是旅游法调整的内容。

4. 国家行政管理部门与旅游者之间的关系

旅游者在旅游过程中,除了与旅游企业发生一定的社会关系外,还会与国家行政管理部门发生一定的社会关系。如旅游者的合法权益受到损害时,要找有关行政管理部门投诉;旅游者出境时,要有关行政管理部门办理护照等旅游身份证件,还要通过边防、海关、安全检查和卫生检疫等。

5. 国家行政管理部门之间的关系

旅游业是一个综合性的服务行业,该行业的规范发展,需要协调不同管理部门之间的关系,包括旅游、公安、海关、工商、卫生、文物、环保等国家行政管理部门在规范旅游市场过程中,明确各自管理职能而产生的社会关系。除此之外,各级行政管理部门之间还有各自的权限划分、职责分工的问题,必然还会出现行政管理部门上下级之间以及横向之间的相互配合关系。

6. 其他旅游关系

随着旅游业的深入发展以及对外开放进程的不断加快,我国旅游法中的各种主体必然要与国外的旅游法主体发生关系。例如我国旅游企业到国外办企业,外国旅游企业到我国投资旅行社、建旅游设施;我国的国家行政管理部门与国外的政府部门签订旅游合作协定等。

三、我国旅游立法概况

改革开放 30 多年来,我国旅游业发展迅猛,已经成为国民经济新的增长点,国家和旅游主管部门十分重视对旅游的立法和法制建设,到目前为止,已公布的旅游法规、条例、规章等涉及到旅游业的方方面面。这些法规、条例在调整旅游业结构、规范旅游市场、解决旅游纠纷、保护旅游法律关系主体各方权利和义务等方面起到了十分重要的作用。

我国现有旅游立法体系的内容主要涉及以下几个方面。

(一) 旅游基本法

旅游基本法是规定一个国家发展旅游事业的根本宗旨、根本原则和旅游活动各主体根本权利、义务关系的法律,对旅游业的长远发展具有至关重要的意义。但是我国至今尚未出台旅游基本法。国家旅游局早在 1982 年就成立了《中华人民共和国旅游法》起草领导小组和工作小组。此后几易其稿,终因种种原因,至今未列入国家的立法计划。这种现状与中国旅游业的蓬勃发展是不相符的,因此目前有关部门正在通过多种形式、多种途径,争取综合性的旅游基本法的尽快出台。

（二）国务院行政法规

目前，国务院专门针对旅游业制定的行政法规有《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》。

1985年5月11日，国务院颁布了《旅行社管理暂行条例》，这是我国旅游法制建设史上第一个行政法规，标志着我国旅游法制建设的新突破。1996年10月15日，针对旅行社业在快速发展中出现的新情况、新问题，国务院发布了《旅行社管理条例》，该条例总结了我国旅行社业在过去发展的经验基础上，对《旅行社管理暂行条例》做了较大修改。新条例的实施无疑更能适应社会主义市场经济条件下旅行社行业发展的需要。2001年12月11日，国务院又签发了第334号令，公布《国务院关于修改〈旅行社管理条例〉的决定》，以履行我国加入世界贸易组织的承诺，适应了我国旅游业对外开放的需要。但随着旅游业的迅猛发展，《旅行社管理条例》的许多内容已明显不能适应新形势的要求，2009年5月1日国务院颁布实施《旅行社条例》，同时废止原《旅行社管理条例》。

1987年11月30日，经国务院批准，国家旅游局发布了《导游人员管理暂行规定》，该法规为我国导游队伍的建设和健康发展提供了法律依据。1999年5月14日，针对导游人员的执业活动和对导游人员的管理方面出现的新问题，国务院修订发布了《导游人员管理条例》。这一导游管理法规的发布，为我国导游人员队伍的建设和发展奠定了基础，进一步促进了旅游业的健康发展。

1997年7月1日，国家旅游局、公安部经国务院批复，联合发布了《中国公民自费出国旅游管理暂行办法》，标志着我国公民自费出国旅游的开始。随着我国改革开放的进一步深入，我国公民出国旅游活动迅速发展。1997~2002年的5年间，我国公民出国旅游人数由532万人次增长到1212万人次。为切实保障出国旅游者和出国旅游经营者的合法权益，为了规范旅行社组织我国公民的出国旅游活动，国务院签署第354号国务院令，公布了《中国公民出国旅游管理办法》，条例自2002年7月1日起施行，它标志着我国对出国旅游的管理手段和管理方式实现了从行政管理向法制管理的转变。

（三）旅游部门规章

旅游部门规章是现在旅游业中遵循较多的由国家旅游行政管理部门制定的一些规定和技术性规范，主要涉及旅行社管理、旅游饭店管理、导游人员管理、出入境管理、旅游安全和保险管理、旅游投诉与纠纷处理等方面的内容。如由国家旅游局发布的《旅行社条例实施细则》《旅行社质量保证金赔偿试行标准》《旅馆业治安管理办法》《中华人民共和国评定旅游涉外饭店星级的规定》《中华人民共和国旅游涉外饭店星级标准》《导游人员管理实施办法》《导游证管