

Lüyou Fagui Jiaocheng

旅游管理新教材丛书

旅游法规教程

韩玉灵 主 编

郑 晶 副主编

 东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press



旅游管理新教材丛书



旅游法规教程

韩玉灵 主 编

郑 晶 副主编

FE 东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press

大 连

© 韩玉灵 2004

图书在版编目 (CIP) 数据

旅游法规教程 / 韩玉灵编. — 大连 : 东北财经大学出版社, 2004.11

(旅游管理新教材丛书)

ISBN 7 - 81084 - 474 - 1

I. 旅… II. 韩… III. 旅游业 - 法规 - 中国 - 高等学校 - 教材 IV. D922.296

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 075576 号

东北财经大学出版社出版

(大连市黑石礁尖山街 217 号 邮政编码 116025)

总编室: (0411) 84710523

营销部: (0411) 84710711

网址: <http://www.dufep.cn>

读者信箱: dufep@vip.sina.com

大连理工印刷有限公司印刷 东北财经大学出版社发行

幅面尺寸: 148mm × 210mm 字数: 279 千字 印张: 9 3/4

印数: 1—4 000 册

2004 年 11 月第 1 版

2004 年 11 月第 1 次印刷

责任编辑: 朱 艳

责任校对: 王 莉

封面设计: 冀贵收

版式设计: 钟福建

定价: 20.00 元

前 言

自改革开放以来，我国的旅游业获得了迅猛的发展，旅游业已经成为我国国民经济新的增长点，是发展速度最快和具有明显国际竞争优势的产业之一。旅游业在增收创汇、扩大消费、安置就业等方面发挥了积极的作用，极大地促进了经济的发展和社会的稳定繁荣。

在旅游业获得巨大发展的同时，有关旅游的立法和理论研究工作却显得相对滞后，一方面，传统的法律学科中不存在旅游法这一法律部门；另一方面，旅游业的发展为立法提出了新的法律问题。发达国家的发展经验告诉我们，旅游产业的发展需要良好的发展环境、可靠的市场信誉和高素质的从业人员，而这一切都离不开旅游法制建设的完善和旅游法理论研究的发展。所以，编写一本旅游法规教材，是对旅游法规理论研究成果的总结和发展。

本书共 12 章，分别从旅游法的基础理论、旅游市场主体、旅游市场规章制度、旅游合同制度、旅游消费者合法权益的保护、旅游纠纷等方面对旅游法的内容进行论述。在论述过程中，既注重各章内容的新颖性、完整性，同时又注意各章之间的内在逻辑性，以符合本科教材的科学性要求。而且针对管理专业学生学习法律的特点，本书适当地删节了有关理论的论述，强调教材内容的实用性，并且以案例穿插其中，增加教学内容的生动性。

本书由韩玉灵担任主编，郑晶担任副主编。撰稿人有韩玉灵、郑晶、姚睿、李秀娜和黄其新。韩玉灵负责全书的总纂工作。

由于编者的水平所限，书中的缺点和疏漏在所难免，欢迎读者和专家批评指正。

作者 | 2004年7月



目 录

1/	第1章 旅游法导论
1/	学习目标
2/	1.1 旅游法概述
10/	1.2 旅游法律关系
14/	1.3 旅游立法状况
25/	典型案例
25/	本章小结
25/	关键概念
25/	课堂讨论题
25/	复习思考题
26/	实训题
27/	第2章 旅行社管理制度
27/	学习目标
28/	2.1 旅行社概述
31/	2.2 旅行社的市场准入制度
37/	2.3 旅行社的经营
44/	2.4 旅行社质量保证金制度
52/	典型案例
54/	本章小结
54/	关键概念
54/	课堂讨论题
55/	复习思考题
55/	实训题

56/	第3章 旅游从业人员管理制度
56/	学习目标
57/	3.1 导游人员管理法规制度
72/	3.2 领队人员管理制度
75/	典型案例
77/	本章小结
77/	关键概念
77/	课堂讨论题
77/	复习思考题
78/	实训题
79/	第4章 饭店管理法律制度
79/	学习目标
80/	4.1 概述
84/	4.2 饭店业的行政管理制度
89/	4.3 饭店与旅客之间的权利义务关系
96/	4.4 饭店业的行业规范
99/	典型案例
101/	本章小结
101/	关键概念
101/	课堂讨论题
101/	复习思考题
102/	实训题
103/	第5章 旅游合同法律制度
103/	学习目标
104/	5.1 概述
110/	5.2 旅游合同的订立
115/	5.3 旅游合同的效力和履行
120/	5.4 旅游合同的变更、转让和解除
124/	5.5 违约责任
127/	典型案例

*

2

*

131/	本章小结
131/	关键概念
131/	课堂讨论题
131/	复习思考题
131/	实训题
132/	第6章 旅游消费者合法权益的保护
132/	学习目标
133/	6.1 概述
140/	6.2 旅游消费者的合法权益
150/	典型案例
152/	本章小结
153/	关键概念
153/	课堂讨论题
153/	复习思考题
153/	实训题
154/	第7章 旅游保险制度
154/	学习目标
155/	7.1 概述
164/	7.2 旅行社责任保险
171/	典型案例
172/	本章小结
172/	关键概念
173/	课堂讨论题
173/	复习思考题
173/	实训题
174/	第8章 旅游交通运输制度
174/	学习目标
175/	8.1 铁路运输法律制度
184/	8.2 航空运输法律制度
199/	典型案例

200/		本章小结
200/		关键概念
200/		课堂讨论题
200/		复习思考题
200/		实训题
201/	第9章	旅游出入境管理制度
201/		学习目标
202/		9.1 中国公民出国旅游管理制度
206/		9.2 出入境管理
214/		9.3 出入境检查
223/		典型案例
224/		本章小结
224/		关键概念
225/		课堂讨论题
225/		复习思考题
225/		实训题
226/	第10章	旅游资源保护制度
226/		学习目标
227/		10.1 旅游资源和旅游资源法
234/		10.2 自然旅游资源的法律保护
242/		10.3 人文旅游资源的法律保护
246/		典型案例
248/		本章小结
248/		关键概念
248/		课堂讨论题
248/		复习思考题
249/		实训题
250/	第11章	旅游市场管理制度
250/		学习目标
251/		11.1 反不正当竞争法律制度

*

4

*

260/	11.2	旅游市场价格管理
264/	11.3	税收管理
274/		典型案例
274/		本章小结
274/		关键概念
275/		课堂讨论题
275/		复习思考题
275/		实训题
276/	第 12 章	旅游法律纠纷的解决
276/		学习目标
277/	12.1	解决旅游纠纷的主要程序
285/	12.2	旅游投诉制度
297/		典型案例
297/		本章小结
298/		关键概念
298/		课堂讨论题
298/		复习思考题
298/		实训题
299/		主要参考文献



第1章



旅游法导论

学习 目标

通过对本章的学习，学习者要了解旅游法产生的背景，掌握旅游法、旅游法律关系的概念和特征，了解旅游立法的概况。

1.1 旅游法概述

1.1.1 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，有其深刻的经济、政治和文化动因，旅游法是旅游业发展到一定历史阶段的产物。它随着旅游业的发展而产生，又在旅游业的不断发展中完善，并随着社会的发展，最终完成其历史使命。

1) 经济的发展是旅游法产生的基础

法律要反映一定的社会物质生活条件，在本质上，法律规则就是以法律的形式表现社会经济生活条件的。所以，在法律的产生和发展过程中，经济的发展是最具有决定性的因素。根据法产生和发展的一般规律，旅游法产生和发展是以经济的发展作为基础的。

旅游作为一种社会现象古已有之。在古代，旅游只是社会中少数特权阶层人物的一种享乐方式，受当时经济发展水平的制约，旅游活动内容单调、范围狭小，难以产生复杂的社会关系。

随着生产力水平的提高、经济的增长及近代工业革命的发展，人类旅游的空间范围不断拓展，出行的手段也日趋多样，旅游逐渐成为一部分人经常性的活动。19世纪40年代，欧洲、北美出现了专事旅游活动的组织和经营机构——旅行社，标志着旅游活动进入了一个新的发展阶段。旅游业作为一个新兴行业的出现，使旅游活动大大向前迈进了一步。此时，旅游者与旅游服务行业之间的联系，建立在全社会经济发展的基础之上，旅游的规模、范围迅速扩张，所产生的社会关系，远比早期旅游丰富得多。少数法制较完备的国家，开始试图用法律手段解决在旅游活动中所产生的矛盾和纠纷，但此时尚未出现专门的旅游立法。

第二次世界大战结束后，国际形势趋向缓和，以电子、信息为主体的第三次科技革命对人类的生活产生巨大的影响，交通工具也更加方便、迅速，旅游业进一步发展的社会经济条件更加充分，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。在这个发展过程中，旅游业对社会经济、环境等方面所产生的积极作用和消极影响，越

^① 葛洪义：《法理学》，169页，北京，中国政法大学出版社，1999。

来越引起社会的关注，旅游者和旅行社、饭店、交通等经营者之间的矛盾冲突也不断产生。一些国家，尤其是旅游业发展较快的国家，出现了旅游业的专门立法。

2) 现代旅游业的发展向立法提出的客观要求

从旅游的性质来看，它是一种社会经济和文化活动，反映人们对社会文化的一种追求与社会满足这种需求的关系。具体说，只有使旅游者、旅游业经营者获得最大利益的满足，旅游才能具有不断发展的“内在动力”。

现代旅游业的发展向立法提出的要求，是指现代旅游业的发展有哪些问题需要通过法律来规范，从而加强对旅游业的法律控制，以协调关系、缓和矛盾、调动积极因素、抑制以至铲除消极因素，为旅游业的健康发展提供保障。

现代旅游业的发展向立法提出的要求是全方位、多层次的，主要包括以下立法内容：

(1) 关于旅游业的法律地位。旅游业的法律地位是法律确认的旅游业在国民经济中所处的位置，是指国家通过法律确定旅游业在经济生活中的性质、作用和前景，它是旅游业在经济生活中所处地位的法律表现。旅游业作为经济产业，所取得的业绩是有目共睹的。但旅游业同时又是一个比较敏感的行业，对外界的依赖性较大，仅客源的减少就足以影响整个旅游业的发展。因此，正确认识旅游业的法律地位，对于加强旅游业的经营管理，更好地发挥旅游业的作用，具有重要意义。这部分立法主要表现为发展旅游业、观光业的立法，更多地体现为政府为发展旅游业而在市场准入、税收、土地等方面给予旅游企业的优惠措施。

(2) 关于旅游业经营者的主体地位。旅游经营者是旅游市场的主体，其行为直接关系到旅游业的发展和兴衰。因此，正确确立旅游业的产业地位，规范经营主体的市场主体地位和组织形式，规范经营者的经营活动，确立相关的市场规则，以及减少市场的盲目性、净化旅游市场，形成公平、有序的经营秩序，便成为立法不能忽视的问题。在旅游业发达的国家和地区，会制定规范旅行社、饭店等旅游业经营者市场主体地位的法律。

(3) 关于旅游者。旅游者是旅游市场的消费者，旅游者付费旅游，

*

3

*

理应得到相应的服务和待遇，并有权获得人身和财产的安全保障。旅游者的利益是否能够得到法律充分的考虑，直接关系到旅游业的健康发展。因此，旅游者的概念和法律地位、旅游者的权利义务以及对旅游者合法权益的保护，亦是旅游立法中不可或缺的内容。这部分立法可能体现在民法、消费者权益保护法中，也可能出现在旅游专项立法中。

(4) 关于旅游资源与旅游基础设施。旅游业是凭借旅游资源和设施来发展的，若不注意保护环境，人为地破坏生态平衡，在景区建设旅游设施时规划失调，损坏美丽和谐的自然景观或者造成旅游设施的闲置，不注意保护自然、文化遗产，其后果必然导致游客兴趣降低、客源下降，使旅游业走向衰退。所以，保护旅游资源，合理建设旅游的基础设施，有计划、有步骤地发展旅游业，也是立法中值得重视的问题。为了实现旅游资源的可持续利用和旅游业的可持续发展，不少国家在景区、文物保护等方面制定了专门的法律。

(5) 关于文化及精神文明建设。在旅游活动中得到身心放松和美的享受，是旅游者旅游的目的。旅游业的发展不仅可以丰富人民的精神生活，提高人口素质，而且对于增进各国间的相互了解和友谊，促进不同文化之间的渗透和交融，促进国际和平因素的增长，同样有着重要作用。因此，坚持旅游业发展的社会主义方向，建设社会主义精神文明，亦是立法的重要内容。

1.1.2 旅游法的概念和调整对象

大约在 20 世纪 50 年代末至 60 年代初，旅游法的概念伴随着旅游业的发展而提出。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。

旅游法，是指调整旅游活动领域中各种社会关系的各种法律规范的总称。这里强调“各种法律规范的总称”，表明旅游法的概念是广义的。它既包括狭义的旅游法律（指尚在研究探讨的《中华人民共和国旅游法》），还包括对旅游活动中各种法律关系进行调整的有关法律、法规。

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（包括旅游管理、经营、参观游览等与旅游有关的活动）形成的带有旅游或体现旅游活动特点的社会关系。这正是旅游法与其他部门法相区别之所在。在旅游业的发展中，需要由法律调整的特定社会关系有：

1) 国家行政管理部门与旅游经营者之间的关系

国家行政管理部门与旅游经营者之间的关系，是在旅游市场运行过程中，有关的管理机关在行使行政职能的过程中，与管理相对人之间形成的权利义务关系。

2) 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，该行业的规范性发展，需要协调不同管理部门之间的关系，即工商、卫生、旅游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。

3) 国家行政管理部门与旅游者之间的关系

国家行政管理部门与旅游者之间的关系，主要包括旅游行政管理部门与旅游者之间的关系，工商、公安、海关、园林等行政管理部门与旅游者之间的关系。

4) 旅游经营者相互之间、旅游经营者与相关部门之间的关系

旅游活动的完成需要不同的旅游经营者之间的相互协作，旅行社、住宿业、旅游车船公司、民航、铁路、园林、工艺美术等部门，基于平等的市场主体地位而产生的经济关系，也是旅游法调整的重要内容。

5) 旅游经营者与旅游者之间的关系

旅游经营者与旅游者之间的关系，包括旅游者在住宿、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经营者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。

6) 外国旅游经营者进入中国旅游市场产生的关系

外国旅游经营者进入中国旅游市场产生的关系，如外国旅游经营者和中国投资者合作，建立中外合资、合作经营旅行社；以及在旅游业的未来发展过程中，出于市场融合的需要，允许外资以其他方式进入中国市场。

*

5

*

通过法律的调整，明确了上述各主体在旅游活动中所享有的权利义务关系，即各级行政部门应在其职权范围内，为行业的发展提供服务；旅游经营者和旅游者在旅游活动的过程中依法享有权利，承担义务。

1.1.3 旅游法的制定

法的制定，又称“立法”，是指有关机关在自身的职权范围内，依照法定的程序制定、修改或废止旅游法律、法规的活动。旅游法的制定，在立法权限、程序等方面，要遵循立法的一般性规定。

1) 旅游立法体制

立法体制是指国家机关在制定法律规范过程中权限划分的基本制度，即不同的国家机关分别有权制定不同效力的规范性文件。根据《立法法》的规定，全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会行使国家立法权；国务院根据宪法和法律，制定行政法规；国务院各部、委员会、中国人民银行、审计署和具有行政管理职能的直属机构，可以根据法律和国务院的行政法规、决定、命令，在本部门的权限范围内，制定规章；省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常务委员会根据本行政区域的具体情况和实际需要，在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下，可以制定地方性法规；民族自治地方的人民代表大会有权依照当地民族的政治、经济和文化的特点，制定自治条例和单行条例。

因此，在旅游法的立法权限划分上，旅游基本法应由全国人民代表大会或全国人民代表大会常务委员会制定；旅游行政法规由国务院根据《宪法》和有关法律制定；旅游部门规章由国务院有关部、委、局制定；地方性旅游法规依据法规的级别、适用区域，分别由法律规定的地方权力机关制定。

2) 旅游立法程序

旅游立法程序，是指有旅游立法权的国家机关制定旅游法律、法规的工作次序。由于完整意义上的制定法律还包括法律的修改、废止和解释，因此，立法程序作为制定法律的工作程序，也包括修改、废止和解释法律的工作程序。

旅游基本法的立法权属于全国人民代表大会或者全国人民代表大会常务委员会。其立法程序如下：①提出法律案；②对法律案进行审议，提出审议意见；③进行表决，由全体代表或常务委员会全体组成人员的

过半数通过；④通过的法律由国家主席签署主席令予以公布。

国务院制定行政法规，应当按照下列程序进行：①国务院组织起草行政法规；②起草单位将草案及其说明、各方面对草案主要问题的不同意见和其他有关资料送国务院法制机构进行审查；③国务院法制机构向国务院提出审查报告和草案修改稿；④行政法规的决定程序依照《中华人民共和国国务院组织法》的有关规定办理行政法规的决定程序；⑤行政法规由总理签署国务院令公布。

国务院部门规章规定的事项应当属于执行法律或者国务院的行政法规、决定、命令的事项；涉及两个以上国务院部门职权范围的事项，应当提请国务院制定行政法规或者由国务院有关部门联合制定规章。国务院部门规章的制定程序，参照《立法法》的规定，由国务院规定。部门规章应当经部务会议或者委员会会议决定，部门规章由部门首长签署命令予以公布，及时在本级人民政府公报和在本行政区域范围内发行的报纸上刊登。

1.1.4 旅游法的实施

法律只有付诸实施，才能发挥其应有的作用，束之高阁，便成为一纸空文。因此，法律的制定和颁布仅仅是开始，重要的是使法律规定在实际生活中得以实现。

1) 旅游法律实施的概念

法律实施，指国家机关及其工作人员、社会团体及广大公民在自己的实际活动中，使法律规范得以具体运用、贯彻和执行。法律实施包括执法和守法两个方面，执法是国家机关运用职权的行为，而守法的主体既包括全体公民，还包括国家机关和社会组织。旅游法律实施是法律实施的组成部分，也就是将旅游法律、法规抽象的规定，转化为现实的、具体的权利义务关系，转化为人的实际的法律活动。

例如：导游人员王某在导游过程中，向旅游者索要小费，旅游者为此在旅游结束后，向旅游投诉机关投诉。这就使旅游法规规定的旅游法律关系主体的权利、义务具体化了。旅游投诉受理机关可依据有关法律、法规，要求旅行社赔偿旅游者因此而受到的损失，情节严重的还可对旅行社进行处罚。旅游投诉机关的行为，就是一种实现法律规范的实际活动。