

高端
释法

权威读本

中华人民共和国 旅游法 解读

主 编

李 飞

(全国人大常委会副秘书长、全国人大法律委员会副主任委员)

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

013061372

D922.296.5

19

权威读本

中华人民共和国 旅游法 解读

主 编

李 飞

本书撰稿人

杜一力 刘小军 李 磊 杨合庆

宋燕妮 王月浩 高 飞 马正平

郭志平 董洪涛 林一英



北航

C1667123

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

D922.296.5

19

图书在版编目 (CIP) 数据

中华人民共和国旅游法解读 / 李飞主编. —北京:

中国法制出版社, 2013. 8

ISBN 978 - 7 - 5093 - 4533 - 7

I. ①中… II. ①李… III. ①旅游业 - 法规 - 法律
解释 - 中国 IV. ①D922. 296. 5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 084840 号

责任编辑 谢玲玉

封面设计 蒋 怡

中华人民共和国旅游法解读

ZHONGHUARENMINONGHEGUO LYUYOUFA JIEDU

主编/李 飞

经销/新华书店

印刷/涿州市新华印刷有限公司

开本/880 × 1230 毫米 32

版次/2013 年 8 月第 1 版

印张/10 字数/204 千

2013 年 8 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 4533 - 7

定价: 32.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66033296

网址: <http://www.zgfzs.com>

编辑部电话: 66066324

市场营销部电话: 66033296

邮购部电话: 66033288



北航

C1667123

前 言

十二届全国人大常委会二次会议审议通过了《中华人民共和国旅游法》，自 2013 年 10 月 1 日起施行。旅游法的颁布施行，对于保障旅游者和旅游经营者的合法权益，规范旅游市场秩序，保护和合理利用旅游资源，促进旅游业持续健康发展，开创依法治旅、依法兴旅的新局面，具有重要意义。

为配合旅游法的学习、宣传，帮助读者理解这部重要法律的条文内容，全国人大常委会法制工作委员会和国家旅游局参与旅游法立法工作的同志编写了这本书，供学习参考。

目 录

第一章 总 则	1
第一条 【立法宗旨】	1
第二条 【适用范围】	4
第三条 【国家发展旅游事业】	6
第四条 【旅游发展原则】	9
第五条 【国家支持社会参与】	13
第六条 【旅游经营原则】	15
第七条 【旅游综合协调机制】	17
第八条 【旅游行业组织】	19
第二章 旅 游 者	21
第九条 【旅游者自主选择权、信息知情权】	21
第十条 【受尊重权】	24
第十一条 【特殊群体优惠】	25
第十二条 【旅游救助、保护及求偿权】	27
第十三条 【旅游者文明旅游义务】	30
第十四条 【旅游者不得损害他人合法权益的义务】	31
第十五条 【旅游者的告知及配合义务】	33
第十六条 【出境、入境旅游者义务】	35
第三章 旅游规划和促进	37
第十七条 【旅游发展规划的编制】	37
第十八条 【规划内容要求】	40
第十九条 【规划衔接】	44

第二十条	【相关规划、建设对旅游的支持】	46
第二十一条	【旅游资源利用原则和监督措施】	48
第二十二条	【规划评估】	52
第二十三条	【旅游政策支持、区域合作、跨领域融合】	53
第二十四条	【资金支持】	56
第二十五条	【国家旅游形象推广】	58
第二十六条	【旅游公共服务】	61
第二十七条	【职业教育和培训】	64
第四章 旅游经营		67
第二十八条	【旅行社的设立】	67
第二十九条	【旅行社业务及许可】	72
第三十条	【旅行社业务经营许可证管理】	74
第三十一条	【质量保证金】	76
第三十二条	【旅行社信息发布要求】	80
第三十三条	【旅行社安排活动的禁止】	82
第三十四条	【向合格供应商订购产品和服务】	84
第三十五条	【公平交易】	86
第三十六条	【领队或导游全程陪同】	92
第三十七条	【导游证的取得】	94
第三十八条	【导游权利保护】	96
第三十九条	【领队证的取得】	100
第四十条	【禁止导游和领队私揽业务】	102
第四十一条	【导游和领队执业规范】	103
第四十二条	【景区开放条件】	109
第四十三条	【景区门票价格管理之一】	112
第四十四条	【景区门票价格管理之二】	116
第四十五条	【景区流量控制】	119
第四十六条	【民俗、乡村旅游经营】	123
第四十七条	【高风险旅游经营许可】	126

第四十八条	【网络旅游经营】	130
第四十九条	【交通、住宿等服务要求】	133
第五十条	【旅游经营者安全、质量保证义务】	135
第五十一条	【禁止给予或收受贿赂】	138
第五十二条	【旅游者个人信息保护】	141
第五十三条	【旅游道路客运安全管理】	143
第五十四条	【景区、住宿经营者与实际经营者的 连带责任】	145
第五十五条	【旅游经营者报告义务】	147
第五十六条	【旅游经营强制责任保险】	149
第五章 旅游服务合同		152
第五十七条	【订立合同】	152
第五十八条	【包价旅游合同】	153
第五十九条	【旅游行程单】	156
第六十条	【载明委托社、代理社、地接社、导游 服务费等信息】	157
第六十一条	【人身意外伤害保险提示义务】	160
第六十二条	【旅行社告知义务】	162
第六十三条	【不能成团的处理】	164
第六十四条	【旅游者替换与合同解除】	167
第六十五条	【旅游者解除合同】	168
第六十六条	【因旅游者原因解除合同】	169
第六十七条	【不可抗力等情形处理】	172
第六十八条	【合同解除后的协助返程义务】	175
第六十九条	【包价旅游合同履行】	177
第七十条	【旅行社的违约责任】	179
第七十一条	【地接社、履行辅助人违约的责任】	183
第七十二条	【旅游者的赔偿责任】	185
第七十三条	【可变更行程的包价旅游合同】	186
第七十四条	【旅游代订及设计、咨询合同】	188

第七十五条	【团队旅游住宿】	189
第六章	旅 游 安 全	191
第七十六条	【政府的旅游安全保障职责】	191
第七十七条	【旅游目的地安全风险提示制度】	193
第七十八条	【旅游应急机制】	197
第七十九条	【旅游安全与消防管理】	200
第八十条	【旅游经营者的说明与警示义务】	202
第八十一条	【旅游经营者的事故救助处置】	205
第八十二条	【旅游救助】	207
第七章	旅游监督管理	211
第八十三条	【监管机制】	211
第八十四条	【旅游主管部门及其工作人员的履职要求】	213
第八十五条	【旅游主管部门监督检查】	214
第八十六条	【检查要求】	215
第八十七条	【被检查者的配合义务】	218
第八十八条	【违法行为及投诉、举报的处理】	220
第八十九条	【旅游违法行为查处机制】	221
第九十条	【行业组织的自律管理】	223
第八章	旅游纠纷处理	225
第九十一条	【投诉受理机制】	225
第九十二条	【争议解决途径】	226
第九十三条	【争议调解】	229
第九十四条	【推选代表人参加争议解决】	229
第九章	法 律 责 任	232
第九十五条	【未经许可经营责任】	232
第九十六条	【旅行社责任之一】	236
第九十七条	【旅行社责任之二】	238
第九十八条	【旅行社责任之三】	241
第九十九条	【旅行社责任之四】	243

第一百条	【旅行社责任之五】	245
第一百零一条	【旅行社责任之六】	248
第一百零二条	【导游和领队责任】	249
第一百零三条	【从业禁止】	252
第一百零四条	【给予或收受贿赂责任】	253
第一百零五条	【景区责任之一】	254
第一百零六条	【景区责任之二】	256
第一百零七条	【安全与消防责任】	257
第一百零八条	【信用档案】	259
第一百零九条	【监管者责任】	261
第一百一十条	【刑事责任】	262
第十章	附 则	267
第一百一十一条	【术语定义】	267
第一百一十二条	【施行时间】	271

附录一

中华人民共和国旅游法	273
(2013年4月25日)	

附录二

关于《中华人民共和国旅游法（草案）》的说明	293
——2012年8月27日在第十一届全国人民代表 大会常务委员会第二十八次会议上	
全国人民代表大会法律委员会关于《中华人民共和国 旅游法（草案）》修改情况的汇报	300
全国人民代表大会法律委员会关于《中华人民共和国 旅游法（草案）》审议结果的报告	302
全国人民代表大会法律委员会关于《中华人民共和国 旅游法（草案三次审议稿）》修改意见的报告	308

第一章 总 则

第一条 为保障旅游者和旅游经营者的合法权益，规范旅游市场秩序，保护和合理利用旅游资源，促进旅游业持续健康发展，制定本法。

● 条文主旨

本条是关于旅游法立法目的的规定。

● 条文解读

改革开放以来，我国旅游业快速发展，产业规模不断扩大，产业体系日趋完善。当前我国正处于工业化、城镇化、信息化快速发展时期，日益增长的大众化、多样化消费需求为旅游业发展提供了新的机遇。目前，全国星级饭店总数达1.4万家，其中，外商投资的星级饭店共有470家，四星级以上299家；旅行社达2.5万家；各类旅游景区景点达2万多家，其中，5A级旅游景区153家；全国旅游直接从业人数超过1350万，带动相关行业就业超过8000万；休闲农业和乡村旅游在全国9万个村镇开展，农家乐达155万家，2800万农民从中受益。国内旅游人数超过26亿人次，接待入境旅游超过1.35亿人次，公民出境旅游超过7000万人次，国内旅游市场规模居世界第一位，接待入境旅游人数和公民出境旅游消费居全球第三位；148个国家和地区成为中国公民出境旅游目的地。预计到2015年，旅游业增加值占全

国 GDP 的比重将提高到 4.5%，占服务业增加值的比重将达到 12%，每年可新增旅游直接就业 50 万人左右，旅游业对于保增长、扩内需、调结构、促就业的积极作用将越来越明显。近年来，国家高度重视旅游业发展。《国务院关于加快发展旅游业的意见》提出了把旅游业培育成国民经济战略性支柱产业和人民群众更加满意的现代服务业的目标，将发展旅游业作为推动经济结构调整，促进经济发展方式转变，丰富人民群众精神文化生活，促进社会和谐进步的重要举措。随着我国经济的持续稳定增长、居民收入和生活水平的不断提高、全面建设小康社会的步伐加快，人民群众对旅游及与之相关的精神文化需求不断增长，对旅游业发展提出了更多希望、更高要求；同时，我国旅游业的发展还存在服务质量不高、资源保护不力、产品不够丰富以及市场不规范等突出问题，社会各方面迫切希望制定旅游法，全国人大代表也多次提出这方面的议案、建议。目前，我国对旅游活动的规范主要是国务院制定的一些行政法规、各省（区、市）制定的地方性法规以及有关部门和地方政府制定的规章、规范性文件等。总体看，法律层级不高，权威性不够，系统性不强，一些基本民事制度和规范欠缺，难以适应当前旅游业快速发展的需要。制定旅游法，提升法律层级，增强法律规范的权威性、系统性，对完善我国旅游法律制度、促进旅游业持续健康发展意义重大。

立法目的，是指制定法律所要达到的目标。立法目的作为法律存在之原因贯穿于法律条文始终，并指引法律的适用，一部法律中每一具体条款都应当围绕该法律的立法目的展开，并为实现立法目的服务。本条根据我国旅游业发展的现状和目标，总结旅游业发展的实践经验和存在的突出问题，确定了以下立法目的：

一、保障旅游者和旅游经营者的合法权益，规范旅游市场秩序

目前，我国旅游市场的经营规则还不健全，竞争秩序还不够规范，旅游者的合法权益受到损害的情况时有发生，特别是“零负团费”经营模式引发的恶意低价竞争、强迫购物、欺客宰客等问题屡禁不止，产生的恶劣影响在社会上引起很大反响，迫切需要顺应人民群众过上更加美好生活的新期待，通过立法明确旅游行业的经营规范，切实维护旅游者的合法权益，创造旅游业发展的良好法制环境。“零负团费”等破坏旅游市场秩序的行为，不仅损害了旅游者的合法权益，也给旅游经营者的正当经营行为带来严重冲击，在旅游业内甚至出现了“守法者吃亏，违法者生意兴隆”的错误认识，为实现旅游业的健康持续发展，也亟须通过规范旅游市场秩序来维护旅游经营者的合法权益。

二、保护和合理利用旅游资源

旅游业的发展，很大程度上依赖于自然资源和人文资源，旅游资源的开发利用是把这些资源建设成可供人游览、参观、疗养、娱乐的风景区或旅游地。旅游资源是旅游者进行旅游活动的基础和前提条件，一些自然景观、文物古迹一旦被破坏，便无法再生，从某种意义上说，旅游资源具有不可替代性。因此，保护资源是旅游开发利用的前提，合理利用是实现资源保护的有效途径。近年来，一些地方旅游项目存在盲目建设、过度开发、忽视资源的自然价值和人文内涵等问题，破坏了旅游资源的区域整体性、文化代表性、地域特殊性，影响到旅游资源的永续利用和旅游业的可持续发展。对此，本法强调在有效保护旅游资源的前提下，依法合理利用旅游资源，实现保护和合理利用旅游资源的有机统一。

三、促进旅游业持续健康发展

旅游业涉及的领域广、产业带动力强、创造就业多、资源消

耗低、综合效益好。发展旅游业，可以有效拉动居民消费和社会投资，优化产业结构，扩大劳动就业，增加居民收入，推动科学发展，促进社会和谐。制定旅游法，是促进旅游业持续健康发展，充分发挥旅游业对经济建设、文化建设、社会建设、生态文明建设的综合推动作用的需要。

第二条 在中华人民共和国境内的和在中华人民共和国境内组织到境外的游览、度假、休闲等形式的旅游活动以及为旅游活动提供相关服务的经营活动，适用本法。

● 条文主旨

本条是关于旅游法适用范围的规定。

● 条文解读

法律的适用范围，也称法律的效力范围，包括法律适用的地域范围，又称法律的空间效力；法律适用的主体、行为范围，即法律对什么人和什么行为适用。

一、本法适用的地域范围

本条对旅游法适用的地域范围作出了明确表述。旅游法作为国内法，其效力仅限于我国境内的旅游活动和旅游经营活动。一是在我国境内的旅游活动，主要包括我国公民在境内的旅游活动和外国旅游者的入境旅游活动；二是在我国境内，通过旅行社等经营者组织的，由我国境内赴境外的团队旅游活动，即旅行社组织的出境旅游活动的全程，包括对派出领队的管理、对境外导游和旅游者活动的监督、劝阻、旅游活动的内容安排都适用本法。对于个人出境旅游活动，则主要适用《中华人民共和国出境入境管理法》等相关法律。需要指出的是，旅游者在境外旅游活动应

当遵守相关国家或地区的法律，同时，按照属人管辖原则，本法对中国公民在境外的一些旅游活动及行为也提出了要遵守我国有关法律法规的规定，旅游者也应当遵守。对于出境和入境的含义，出境入境管理法第八十九条作出了具体规定，即：出境，是指由中国内地前往其他国家或者地区，由中国内地前往香港特别行政区、澳门特别行政区，由中国大陆前往台湾地区；入境，是指由其他国家或者地区进入中国内地，由香港特别行政区、澳门特别行政区进入中国内地，由台湾地区进入中国大陆。

二、本法适用的主体行为范围

根据本条规定，旅游法规范和调整的对象主要包括两类：一类是从事游览、度假、休闲等形式的旅游活动；一类是为这些旅游活动提供相关服务的经营活动。从主体范围来说，本条未对本法的适用主体作出具体限定，因此凡从事上述活动的单位和个人都应遵守本法。对于行为范围，除了观光、休闲、度假等有特定目的的旅游活动和经营行为外，由于旅游涉及面广，包含了吃、住、行、游、购、娱各个环节，本法规定，旅游活动提供相关服务的其他行业的经营行为也纳入本法调整范围。虽然上述适用范围较宽，但在旅游经营行为和旅游服务合同的适用方面更侧重于对招徕、组织、接待等组织旅游活动的行为进行规范。这样规定主要是考虑到目前我国旅游市场不正当竞争问题较为严重，特别是“零负团费”、强迫购物等严重损害旅游者权益的问题也主要出现在组织团队旅游活动中，因此本法对此作出了更具针对性的规定。对于个体旅游者参加的自助游、自驾游等旅游活动，其相关法律关系可通过消费者权益保护法、合同法、侵权责任法等相关民事法律进行调整，同时本法对旅游者权利和义务和旅游者安全保障的规定也适用于个体旅游者在旅游活动中的相关法律关系。

此外，需要说明的是，本法对什么是旅游未作界定。主要考

虑是：旅游的形式多样，各方面对如何定义难以形成比较一致的意见。世界各国立法对于旅游也没有准确的定义，只有世界旅游组织对旅游者作出定义，但由于其属于统计科学范畴，与普通公众对旅游的认知和理解有一定差距，直接将其作为旅游的定义而体现在法律中不太适合。

第三条 国家发展旅游事业，完善旅游公共服务，依法保护旅游者在旅游活动中的权利。

条文主旨

本条是关于对国家发展旅游事业，完善旅游公共服务的职责要求和保护旅游者权利的规定。

条文解读

近年来，国家高度重视旅游业的发展，提出要把旅游业培育成国民经济战略性支柱产业和人民群众更加满意的现代服务业。2009年出台的《国务院关于加快发展旅游业的意见》对旅游业的发展目标提出了明确要求：到2015年，旅游市场规模进一步扩大，国内旅游人数达33亿人次，年均增长10%；入境过夜游客人数达9000万人次，年均增长8%；出境旅游人数达8300万人次，年均增长9%。旅游消费稳步增长，城乡居民年均出游超过2次，旅游消费相当于居民消费总量的10%。经济社会效益更加明显，旅游业总收入年均增长12%以上，旅游业增加值占全国GDP的比重提高到4.5%，占服务业增加值的比重达到12%。每年新增旅游就业50万人。旅游服务质量明显提高，市场秩序明显好转，可持续发展能力明显增强，力争到2020年我国旅游产业规模、质量、效益基本达到世界旅游强国水平。为实现上述目标，满足人民群众日

益增长的旅游需求，需要国家将旅游业摆在更加突出的位置，提升其战略地位，从加大政策支持、优化发展环境、提高财政投入水平和完善公共服务等方面进一步促进旅游业的发展。

一、国家发展旅游事业

随着收入水平的提高，旅游将成为城乡居民生活的基本内容和主要的消费需求，同时也对旅游业的发展提出了更高要求。近年来，国家就加快旅游业发展作出了一系列重大部署，出台了一系列支持政策，推动了我国旅游业快速发展：一是将发展旅游业纳入国家战略体系。为把发展旅游业作为促进我国经济平稳较快发展的战略举措之一，国务院于2001年和2009年先后出台了《国务院关于进一步加快旅游业发展的通知》和《国务院关于加快发展旅游业的意见》，提出要把旅游业培育成国民经济战略性支柱产业和人民群众更加满意的现代服务业。同时，发展旅游业也被纳入国民经济和社会发展规划，《国民经济和社会发展规划第十二个五年规划纲要》把旅游业确立为服务业发展的重点产业，将加快发展旅游业作为促进发展方式转变、推进经济结构调整的重要措施，并列出专门段落进行部署。二是优化旅游业发展环境。近年来，中央财政不断加大对旅游业的投入，用于旅游宣传促销、旅游景区服务设施开发补助和支持中西部地区旅游基础设施建设。在不断加大财政支持力度的同时，国家也出台了促进旅游发展的制度安排，如通过实行长假制度和落实职工带薪休假制度，促进居民旅游休闲消费，并加大了对旅游企业的支持力度。这些政策和措施，极大地推动了我国旅游业的快速发展。但也应当看到，目前旅游产品供给和需求的结构性矛盾在旅游业发展的过程中依然突出，观光旅游热点产品仍集中在少数知名旅游景区，新的旅游景区开发建设还有待进一步加强；休闲度假产品仍处于发展的初级阶段，数量和质量与人民群众急剧上升的需求存在较大差距；

中西部部分旅游目的地交通不便、可进入性差的问题依然突出；旅游安全保障体系还不健全。为早日把旅游业培育成国民经济的战略性支柱产业和人民群众更加满意的现代服务业，需要国家承担更多的责任，将旅游业放在国家整体战略和国民经济和社会发展总体布局中更加积极地予以支持，充分发挥旅游业在促进经济社会全面发展、经济结构调整和扩大内需等方面的积极作用。对此，本条也对国家在发展旅游业方面的职责提出了原则要求。各级人民政府及有关部门应当按照本法的要求，大力提升旅游产品的供给能力，加快完善以交通、旅游配套服务设施为重点的旅游基础设施建设，加强旅游市场监管，提高旅游业发展的质量。

二、国家完善旅游公共服务

我国旅游业已进入向大众化、产业化发展的新阶段，旅游者更加注重旅游的品质和安全，特别是近年来兴起的自助游、自驾游等新兴旅游方式，其自主、灵活的特点对目的地信息服务、交通便捷服务、安全保障服务等旅游公共服务的需求更加强烈、要求更高。完善旅游公共服务已经成为适应旅游业发展新形势的必然选择，这也要求国家应进一步健全和完善旅游公共服务体系。目前，我国旅游业正处在由低层次的单一事业向综合事业的发展过程中，政府提供的旅游公共服务正在逐步加强和完善中。按照国家旅游局《关于进一步做好旅游公共服务工作的意见》，旅游公共服务包括五大体系，即旅游信息咨询服务体系、旅游安全保障服务体系、旅游交通便捷服务体系、旅游便民惠民服务体系、旅游行政服务体系。根据世界旅游业发达国家的经验，政府提供的旅游公共服务最终会向普遍的社会公共福利方向发展。本法在第三章“旅游规划和促进”中，也对国家提供旅游公共服务提出了一系列具体要求，是对本条规定的具体细化。