

· 国家安全生产、劳动保护法制教育丛书 ·



旅游行业安全管理 法规读本

《国家安全生产、劳动保护法制教育丛书》编委会



 中国劳动社会保障出版社

D120.544

S-214

7

·国家安全生产、劳动保护法制教育丛书·

旅游行业安全 管理法规读本

《国家安全生产、劳动保护法制教育丛书》编委会

中国劳动社会保障出版社

版权所有

翻印必究

图书在版编目(CIP)数据

旅游行业安全管理法规读本/《国家安全生产、劳动保护法制教育丛书》编委会编. —北京:中国劳动社会保障出版社,2001.9

国家安全生产、劳动保护法制教育丛书

ISBN 7-5045-3303-3

I. 旅…

II. 国…

III. 旅游业—安全管理—法规—中国

IV. D922.296

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 057031 号

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码:100029)

出 版 人: 张梦欣

*

中国铁道出版社印刷厂印刷 新华书店经销

850 毫米×1168 毫米 32 开本 8.75 印张 227 千字

2001 年 9 月第 1 版 2001 年 9 月第 1 次印刷

印数: 5 000 册

定价: 18.00 元

读者服务部电话: 64929211

发行部电话: 64911190

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

编 委 会

主 任 闪淳昌

副主任 张 纲 唐云岐

编委会委员

宋继红	吴 燕	吕海燕	杨国顺	施卫祖
张成富	杨志杰	石家骏	崔 钢	高继轩
王铭珍	秦春芳	贾元祥	刘志才	孟昭武
王海军	牛开健	张宝国	罗音宇	余 余
隋 晶	仇燕琳	时 文	刘普明	冯维君
陶守华	鄂智峰	陆 芳	赵卫星	吴湘闽
邢 磊				

内 容 提 要

本书为“国家安全生产、劳动保护法制教育丛书”之一，由国家安全生产、劳动保护主管部门的有关专家编写、编辑与审定。本书主要内容有四部分：1. 党和国家领导同志关于旅游行业安全管理的重要指示及论述；2. 我国《宪法》及主要基本法关于安全生产、劳动保护的规定；3. 旅游行业安全管理法规；4. 近年全国与旅游相关的伤亡事故典型案例选编。

本书全面反映了全国安全生产委员会每年开展的全国安全生产周（月）的宣传教育主题，以及国家安全生产管理部门安全培训的要求，可作为各地政府、旅游行业、旅游风景区与游乐场所、宾馆与饭店、以及有关企业、学校及单位安全生产法制教育与安全管理的工具书，也可作为以上单位各级领导干部、全体职工及在校学生的日常安全教育培训教材。

前 言

在市场经济不断深入发展，中国即将加入 WTO 的新形势下，为了增强全社会的安全生产法制观念，提高人们遵守安全法规的自觉性，针对当前一些地方、一些行业、一些单位及企业对安全生产管理有法不依、执法不严、违法不究的混乱现象，以及重大伤亡事故不断发生的严峻形势，根据最近江泽民总书记及其他中央领导同志关于要抓好安全教育的重要指示，我们特别组织了国家安全生产监督管理局、劳动和社会保障部、公安部、国家质量监督检验检疫总局、卫生部、教育部、全国总工会及有关产业总公司的专家编写与审定出版了这套“国家安全生产、劳动保护法制教育丛书”（简称《丛书》），以利于扩大和增强安全生产宣传教育的广度和力度，促进各行各业乃至全民安全意识的提高。本《丛书》具有以下几方面特点：

一、权威性。为适应我国安全生产工作的需要，进一步加强对安全生产的监督管理，预防和减少各类伤亡事故，国务院于 2000 年 12 月决定设立国家安全生产监督管理局；2001 年 3 月，党中央、国务院决定恢复成立全国安全生产委员会。《丛书》收编的安全生产、劳动保护管理法规，都是在国务院机构改革之后，经各有关部、委、总公司清理、审定之后的国家现行在用的安全生产管理法规。《丛书》中有些读本根据需要，还收编了近年来党和国家领导人关于安全工作的指示等重要文献。参加本《丛书》编委会的作者，有些是长期担任国家安全生产监督管理主管部门的领导干部，如国家安全生产监督管理局闪淳昌副局长，国家质量监督检验检疫总局锅炉压力容器安全监察局张纲局长，以及上述部门的宋继红、吴燕副局长，吕海燕、施卫祖司长等；有些是长期从事工会劳动保护工作的工会领导干部，如全国

总工会经济工作部副部长张成富等；还有些是有关部委及行业的安全管理专家，如公安部消防局副总工程师杨志杰等。

二、针对性。《丛书》各读本的内容划分主要有：综合管理类，如《安全生产、劳动保护综合管理法规读本》《企业安全生产责任制法规读本》《伤亡事故防范与调查处理统计报告法规读本》等；行业管理类，如《矿山安全生产法规读本》《建筑施工与市政建设安全生产法规读本》等。这样划分既是根据 1998 年国务院机构改革后各部委的主要任务与职责要求，也是根据我国经济建设中各行业安全生产与管理的实际需要。

三、实用性。为了方便广大读者理解和执行安全生产法规，加强安全生产与管理的法制警示教育，各读本均选择收编了一些近年来发生的重大伤亡事故案例。这些血的教训可谓前车之覆，后车之鉴。

四、适用性。本《丛书》既全面反映了全国安全生产委员会每年开展的全国安全生产周（月）的宣传教育主题，可作为每年安全生产周（月）活动的安全生产法制教育宣讲资料；也反映了国家安全生产管理部门基本工作要求，可作为各地政府有关部门、有关行业、企业、学校及单位日常安全教育培训的教材。

《国家安全生产、劳动保护法制教育丛书》编委会

2001 年 9 月

目 录

一、党和国家领导同志关于旅游行业安全管理的重要指示及论述	(1)
1. 江泽民总书记的有关重要指示及论述	(1)
2. 李鹏同志的有关重要指示及论述	(9)
3. 朱镕基同志的有关重要指示及论述	(10)
4. 李岚清同志的有关重要指示及论述	(10)
5. 吴邦国同志的有关重要指示及论述	(11)
二、我国《宪法》及主要基本法关于安全生产、劳动保护的规定	(23)
1. 中华人民共和国宪法 (节选)	(23)
2. 中华人民共和国刑法 (节选)	(24)
3. 中华人民共和国公民出境入境管理法	(29)
4. 中华人民共和国国境卫生检疫法	(32)
5. 中华人民共和国食品卫生法	(37)
6. 中华人民共和国消防法 (节选)	(48)
三、旅游行业安全法规	(54)
综合管理类	
1. 国务院颁布《旅行社管理条例》	(54)
2. 国务院关于进一步加快旅游业发展的通知	(60)
3. 国务院关于整顿和规范市场经济秩序的决定	(65)
4. 国务院办公厅转发国家旅游局等部门关于进一步 发展假日旅游若干意见的通知	(72)

5. 国务院办公厅《关于切实加强安全生产工作有关问题的紧急通知》 (77)
6. 国务院办公厅关于转发国家经贸委国有大中型企业建立现代企业制度和加强管理基本规范(试行)的通知 (80)
7. 国务院办公厅关于认真吸取河南洛阳东都商厦“12·25”特大火灾事故沉痛教训的紧急通知 (95)
8. 国家旅游局颁布《旅游安全管理暂行办法》 (97)
9. 劳动部关于《劳动保护专项措施经费管理办法》... (99)
10. 国家旅游局颁布《旅游安全管理暂行办法实施细则》 (101)
11. 国家旅游局颁布《旅行社管理条例实施细则》 (106)
12. 全国爱国卫生运动委员会、卫生部、铁道部、交通部、建设部、中国民用航空总局发布《关于在公共交通工具及其等候室禁止吸烟的规定》 (118)
13. 国家旅游局颁布《漂流旅游安全管理暂行办法》 (121)
14. 关于做好中小学生春游水上运输安全的通知 (124)
15. 国家经济贸易委员会颁布《特种作业人员安全技术培训考核管理办法》 (125)
16. 国家质量技术监督局关于《特种设备质量监督与安全监察规定》(节选) (129)
17. 国家旅游局颁布《旅游标准化工作管理暂行办法》 (142)
18. 中共中央宣传部、国家安全生产监督管理局颁发《关于加强安全生产宣传教育工作的通知》 (150)
19. 国家质量监督检验检疫总局颁布《锅炉司炉人员考核管理规定》 (153)

出入境安全管理类

- 20. 中华人民共和国出境入境边防检查条例 (160)
- 21. 公安部、外交部、交通部发布《中华人民共和国公民出境入境管理法实施细则》 (168)
- 22. 关于加强对中小学生赴境外开展夏(冬)令营等有关活动管理的通知 (173)

宾馆饭店安全管理类

- 23. 公安部颁发《高层建筑消防管理规则》 (175)
- 24. 劳动人事部颁发《锅炉房安全管理规则》 (181)
- 25. 建设部、劳动部、公安部颁布《城市燃气安全管理规定》 (187)
- 26. 劳动部关于加强电梯安全管理的通知 (193)
- 27. 劳动部关于进一步加强电梯安全管理工作的通知 (194)
- 28. 国家旅游局、公安部颁发《关于加强旅游涉外饭店安全管理严防恶性案件发生的通知》 (196)
- 29. 公安部、国家旅游局发布《关于加强宾馆、饭店等旅游设施消防安全工作的通知》 (198)
- 30. 建设部发布《城市燃气管理办法》 (200)

游乐园(场)、公共娱乐场所与旅游风景区安全管理类

- 31. 劳动部关于《客运架空索道安全运营与监察规定》 (206)
- 32. 劳动部关于发放客运索道《安全使用许可证》的通知 (210)
- 33. 国家质量技术监督局颁布《游乐园(场)安全和服务质量》 (210)
- 34. 公安部发布《公共娱乐场所消防安全管理规定》 (227)
- 35. 建设部、国家质量监督检验检疫总局关于《游乐园管理规定》 (230)

事故报告、处理赔偿及保险类

36. 国务院颁布《企业职工伤亡事故报告和处理规定》
..... (235)
37. 国务院关于特大安全事故行政责任追究的规定 ... (238)
38. 国家旅游局发布《重大旅游安全事故报告制度
试行办法》 (244)
39. 国家旅游局发布《重大旅游安全事故处理程序
试行办法》 (245)
40. 劳动部颁发《锅炉压力容器压力管道设备事故处
理规定》(节选) (248)
41. 中国民用航空总局关于《国内航空运输旅客身体
损害赔偿暂行规定》 (251)
42. 国家旅游局颁布《旅行社质量保证金赔偿试行
标准》 (252)
43. 国家旅游局颁布《旅行社办理旅游意外保险暂行
规定》 (255)
- 四、近年全国与旅游相关的伤亡事故典型案例选编**..... (260)
1. 贵州兴义市“10·3”马岭河索道重大伤亡事故 ... (260)
2. 河南焦作“3·29”特大火灾事故 (261)
3. 河南洛阳市“12·25”特大火灾事故 (265)
4. 1994—2000年全国部分游艺机、游乐设施典型伤
亡事故 (267)
5. 法院判决旅游点惊马拖死游客案 (268)

一、党和国家领导同志关于旅游行业 安全管理的重要指示及论述

1 江泽民总书记的有关重要指示及论述

江泽民同志在任上海市市长时，于1986年10月13日在上海市消防工作会议上讲话时指出：“……概括起来三句话，第一句‘隐患险于明火’，第二句‘防范胜于救灾’，第三句‘责任重于泰山’。

先讲‘隐患险于明火’。这一点必须引起大家重视。在容易燃烧或是容易爆炸的场所，进行明火作业，造成的火灾事故已经很多了，过去文化广场的大火，就是不遵守操作规程引起的。但是，我们还是一而再、再而三发生同样的事故，没有吸取教训，也没有采取切实有效的措施加以防范，这是一个方面。现在要讲的是另外一种情况，上海现在还存在着许多火灾隐患，这些隐患可能比明火操作的危险更大。国庆前夕，公安部门对全市两万多个单位进行安全大检查，发现隐患7900多处，这里有不少单位过去发生过火灾，或者受到过公安部门的警告，但是仍然没有改进，这是非常令人担心的。若是一定要等到出了事再来改进，为时晚矣。这次只是突出检查一下就查出7900多处隐患，反映了这些单位和领导思想上的麻痹大意。思想上的麻痹大意，表现最突出的是单纯的生产观点，或者叫片面的生产观点。我们现在搞生产，把经济搞上去，是一个完整的系统工程。今后衡量一个企业的业绩，究竟是好是坏，不能只看生产是否增长而别的什么都不

管。如果出了事故，就要扣分数。尽管你生产成果、产量、质量，包括经济效益，这些都很好，但没有把消防工作做好，也不行。火灾的预防是经济建设系统工程中一个很重要的环节，恐怕我们很多工厂企业还没有把它提到应有的高度和引起足够的重视。

思想麻痹还表现在一些领导干部存在侥幸心理。有些单位认为反正有保险公司，我这个单位财产保了险，因此值班的人也不要了。如果思想上存在这种侥幸心理，实际上是最不保险的。保险公司本身也不能单纯地“重赔偿，轻消防”。将来保险公司收保险费的高低，应该根据厂房的质量好坏、危险的程度及防火的措施，拉开保险费的差距，促进企业保险以后，不是放松警惕，而始终保持防火的责任心。隐患险于明火，首先是思想上的麻痹，这两种麻痹思想，我们都要坚决克服。

另外，还有一个隐患表现在各种消防设施落后上。那天我在二轻局失火现场看到的一部云梯车，还是解放前‘工部局’的。据说，新式登高云梯在北京有九部，天津有六七部，上海这么大的城市只有两部。我们无论如何要挖出些钱来买些先进的消防装备，为了保护1200万上海人民的生命财产安全，这个钱是非花不可的。现在，高楼大厦盖起不少，万一有火警，没有设备，上不了那么高，后果不堪设想。再说，许多地方消防楼梯都被堵塞，一旦着火，人家来救你也很困难。这些都是火险隐患。消防楼梯被堵塞问题要限期整改，尽管你有这样那样的困难，但必须要做到。市政府也下了决心要尽快更新消防设备，各个单位要支持，开绿灯。消防部门也要有个规划，逐步地装备起来。隐患比明火还危险，这是我讲的第一句话。

第二句话是‘防范胜于救灾’。每当遇到火灾，我们的干部、公安干警、人民群众不顾个人安危来抢救国家财产，同火灾作斗争，涌现了很多英雄人物。这是我们队伍中的好人好事，但你总得承认火灾终究是个坏事。‘城门失火，殃及池鱼’，一场大火造

成的是多方面的损失。所以，消防消防，要立足于‘防’，等到火已经烧起来，再来救，已经晚了一步。

上面我已讲过首先要克服麻痹思想，思想上要树立“防患于未然”的观念。消除隐患是最好的防范。但是光说克服麻痹思想，没有实际行动，没有一定制度保证，也不行。所以，各单位要研究制定切实可行的管理制度。制度有了，落实跟不上也不行。有些单位的值班制度现在已经成了一种形式主义，值班员值班时睡大觉。既然你值班，就得按值班制度办，要巡逻，至少是值班开始时，先要把各个地方检查一下，值班当中还要再作检查。现在，值班制度流于形式，值班人员形同虚设，这种现象还是不少的，不敢说全部，依我看大有人在。消防安全措施要一项一项地落实。特别在那些防爆、防漏、防火重要的化工单位以及居民区内有一些危险工厂还没有迁走的，要加强检查。有时生产与防火会产生矛盾，有的单位在消防安全方面确实不合格，而且在短期之内没有办法解决的，该停产的还是要停产，不能因小失大。假如出了事故的话，那损失就不得了。

现在，对于消防制度和好多的操作规程来讲，并不是没有规定，可就是没有照着干，执行不严格，措施不落实。我看到要从严，要狠抓，坚持按制度和规定办事。同时，我们也要细致地、积极地、主动地帮助一些基层单位来研究，在现有的条件下如何做好消防安全工作。为什么要讲现有的条件？我想，任何问题都不能把它说死。现在上海按照严格的检查要求，恐怕我们好多地方都不符合消防安全条件，已经很难进行生产了。所以我说要结合实际的，就是要在现有的条件下面，增加若干个切实可行的措施，基本保证安全生产。这里面有一个掌握分寸的问题，如掌握得过严，在现有的条件下就难以办到，就会影响工作；过松，就要出事。所以既要抓得严，又要热情帮助，真正做到防患于未然。这是第二句话。

第三句话，‘责任重于泰山’。首先是各级领导干部的责任很

重大，关键的问题是领导。我过去在长春第一汽车制造厂当过几年动力分厂厂长，就是常念这个“经”，逢会必讲安全生产。在有可燃气体的工厂或化工厂里面，管生产的厂长，就是要经常讲安全。防火这个问题要提到重要的议事日程上来，不仅仅是工厂，包括南京路、福州路的很多办公大楼都得很好检查。为什么呢？因为大楼里面都是“螺蛳壳里做道场”。不少大楼里面搭建房间的材料都是易燃的木夹板，不符合防火的规定，若要一下子把它全拆掉也不可能，因为没有房子。但是一定要研究采取一些措施来保证不出问题。值班的同志都要学一学灭火器怎么用，事到临头，怎么用都不会，那不行。脑子里要有安全的弦，防火的弦，特别是领导者。我看今天就有人这根弦没有绷紧，连这样重要的会议都不来。要一级抓一级，层层抓。

长年以来，‘大锅饭’吃惯了。或者说法制观念不强，常常有一个错误观念，好像疏于职守没什么了不起，大不了给一个‘行政处分’；十几年如一日，工作勤勤恳恳，稍微有一点疏忽，做点检讨就行了。这就是没有法制观念或法制观念薄弱。我们要彻底把它扭转过来。由于你的失职引起火灾，这是对人民、对国家犯罪的行为。刚才讲，对消防部门的规定不执行，或者拒绝消防部门整改要求的，你屡教不改，这个情节就严重了，领导和责任者都要受到惩处。《治安管理处罚条例》里面就有这个条文，至少是主管领导要给予纪律处分。真正由于责任事故造成火灾，损失严重的，还要追究刑事责任。有时候，我们容易心慈手软。这个事情，我今天讲清楚，责任的大小，取决于你平时重视的程度如何。你如果非常重视，确实是不可抗拒的灾害，这是情有可原；你如果是吊儿郎当，平时放松防范，就应该过加一等。所以责任重于泰山，这一点对我们领导干部来说是要切记的。

不仅要从制度上、措施上各方面去加强，更重要的是思想上要做好工作。党的部门要做思想政治工作，行政部门也不例外，大家都要做过细的思想工作。一有事故苗子，就要立即把它

根除。

冬季即将来临，冬天失火的频率比较高，要狠抓防火措施的落实。希望大家今年很好地过个年。千万不要再出事。二轻局大楼火灾查出来的结果是电线起火，据说这个地方电气安装是找农民干的，六个人中有四个人是外行，两个人稍微懂一点电，因此，电气线路安装根本不合格。我建议继续组织力量检查大楼的电气设备。另外还得检查保险丝，用的规格不对头，就不保险了。所以，各个地方电气方面的安装是否符合规格，都应请行家来查一查。真正年久失修容易失火的，要定期加以整改。用电安全要提到一个重要位置上来，防患于未然。

……”

江泽民同志在任上海市市长时，于1986年12月23日在上海市安全生产工作会议上讲话时指出：“从这些事故的情况来看，没有什么复杂的技术问题，主要还是管理上的问题。因此，我们首先要从管理上找原因，不少事故看起来发生在职工身上，如冒险操作，盲目蛮干，其实归根到底还是由于我们企业在安全管理上处于松散的状态。有的企业虽然抓了，但是没有抓在点子上，抓得不严。我们有句老话，‘抓而不紧，等于不抓’。在这个问题上，我要给大家敲一敲警钟，在当前经济改革中，各项工作都要放宽搞活，但是安全工作却要‘从严’、‘强化’，这是一个用鲜血和生命换来的教训。

针对这种情况，我提出以下几点意见。

一、要落实各级安全生产责任制

对于安全生产这个问题，我在各种场合一再强调，不少企业的领导确实比以前重视得多了。但是为什么事故严重的局面仍得不到控制呢？看来就是这个责任制没有真正落实。

要落实安全生产责任制，首先要改变在领导思想上那种重经济效益而不重视安全生产的观念。作为一个厂长（经理），根据安全生产责任制的要求，应对全厂的安全工作负总的责任。对于

这一点，我认为不能只讲讲而已，今后一定要根据中央和国务院的有关规定执行。出了事故，要查找领导责任，该处分的要处分，严重的负有刑事责任的，要依法处理，决不允许把工人的生命安全置于不顾的现象再存在下去。

其次是要改变那种认为安全只是安全部门的事的观念。国务院《关于加强企业生产中安全工作的几项规定》明确指出：‘企业单位中的生产、技术、设计、供销、运输、财务等各有关专职机构，都应该在各自业务范围内，对实现安全生产的要求负责’。这就是说，在一个企业里，安全生产工作在厂长的领导下，各职能部门在各自的业务范围内都有安全生产的职责。这个责任制，应该由市政府各委办和区县局的领导带头落实。今后，市经委、市建委、市交通办等各部门，在计划、布置、检查、总结、评比生产的时候，都要同时计划、布置、检查、总结、评比安全工作。因为安全工作的好坏，是一个系统、一个企业各项工作的综合反映，安全工作不渗透到各个部门、各个环节，不和各个部门的具体业务结合起来是不行的。有些生产岗位本身在工艺、技术上不合理，如果设备发生故障未能及时修复，操作人员为了要维持生产的正常进行，被迫改变规定的操作方法，这种情况发生事故，往往提出的结论就是职工违章操作。其实，根子是车间或设备部门没有认真担当起应负的安全职责，因而对事故应负主要责任。至于安全生产方面的整改措施，涉及的面就更广了，有生产计划的问题，有财务上经费安排的问题，有技术设计和施工问题，还有供销部门的采购设备、材料等问题。这些问题光靠安全部门怎么能完全解决得了呢？这只能靠各职能部门贯彻各级安全生产责任制来实现。当然，安全部门也应该拿出更多的精力深入生产现场，加强检查监督，了解情况，为厂长（经理）提出搞好本企业安全生产的措施和办法，当好企业领导的参谋和助手，同时督促各职能部门落实各自业务范围内的安全职责。安全生产责任制还要求每一个职工自觉遵章守纪，不违章作业，并能阻止他