

21世纪职业院校
旅游系列规划教材

旅游 政策与法规

王维◎主编

中国物资出版社

21 世纪职业院校旅游系列规划教材

旅游政策与法规

王 维 主编

中国物资出版社
北京 100011
电话：(010) 63901600

中国物资出版社

图书在版编目(CIP)数据
旅游政策与法规/王维主编. —北京:中国物资出版社,
2007.7

(21世纪职业院校旅游系列规划教材)

ISBN 978-7-5047-2683-4

I. 旅… II. 王… III. ①旅游业—方针政策—中国—
高等学校:技术学校—教材②旅游业—法规—中国—高等
学校:技术学校—教材 IV. F592.0 D922.296

中国版本图书馆CIP数据核字(2007)第086404号

责任编辑 王秋萍

责任印制 方朋远

责任校对 孙会香

中国物资出版社出版发行

网址: <http://www.clph.cn>

社址:北京市西城区月坛北街25号

电话:(010)68589540 邮政编码:100834

全国新华书店经销

利森达印务有限公司印刷

开本:850mm×1168mm 1/32 印张:8.5 字数:221千字

2007年7月第1版 2007年7月第1次印刷

书号:ISBN 978-7-5047-2683-4/F·1104

印数:0001—3000册

定价:16.80元

(图书出现印装质量问题,本社负责调换)



编写说明

当前,旅游业作为国民经济的重要产业之一,发展迅猛,已经成为国民经济新的增长点,它引领着先进社会生产力的发展要求,代表着先进文化的前进方向。近年来许多中高等院校纷纷开办了旅游专业,为了适应旅游人才发展的需要,全国职业教育商贸专业委员会委托中国商经学会商贸职业教育研究会编写了此套旅游系列教材。

本系列教材借鉴和吸收了国内外旅游基础理论和最新前沿实践成果,根据职业院校教学计划的要求,重点放在学科体系、内容体系、结构体系创新上,既有简明易懂的理论知识,又侧重了强化知识应用和可操作性,因此,具有一定的科学性、新颖性、实用性和示范性。

本书从旅游业发展实际和高等院校旅游人才培养的要求出发,在内容编写上力求反映旅游法规的时效性和实际应用性,在体例安排上力争做到有新意、有针对性。通过学习本书使学生能够掌握旅游法规的基本理论知识和技能,认清旅游法规对于保护旅游法律关系当事人的合法权益、促进我国旅游业健康发展的重要意义。

《旅游政策与法规》一书由西安商贸旅游学院王维老师任主编(编写第四章、第八章、第十章和第十一章),西安商贸旅游学院亢会玲老师任副主编(编写第一章、第二章和第九章),山



东城市服务技术学院杨囡囡老师任副主编（编写第三章、第五章、第六章和第七章），西安商贸旅游学院杜宝成老师参编（编写第十二章）。

本书在编写过程中，参阅了大量的专著和书籍，在此，对被参考和借鉴书刊资料的作者深表谢意。由于编者编写水平有限，疏漏之处在所难免，恳请读者不吝赐教，以便进一步修订完善。

2007年5月

第四节	旅行社质量保证金制度	86
第五节	旅行社的法律责任	91
第四章	导游人员管理法律制度	94
第一节	导游人员管理法律制度概述	94
第二节	导游人员等级考核制度及标准	103
第三节	导游人员的权利义务及法律责任	109
第五章	旅游饭店管理法律制度	121
第一节	旅游涉外饭店星级评定制度	121
第二节	旅馆业治安管理制度	126
第三节	旅游饭店的食品卫生管理	130
第四节	旅游饭店和旅游者的权利与义务	138
第五节	旅游饭店的法律责任	139
第六章	旅游交通运输法律制度	143
第一节	旅游交通运输法律概述	143
第二节	旅游交通运输合同	146
第七章	旅游者出入境管理法律制度	157
第一节	中国旅游者出入境管理法律制度	157
第二节	外国旅游者出入境管理法律制度	160
第三节	旅游者出入境检查制度	166
第八章	旅游安全与保险法律制度	170
第一节	旅游安全法律制度	170
第二节	旅游保险法律制度	177



第三节	旅行社责任保险	184
第九章	旅游消费者权益保护法律制度	189
第一节	旅游消费者的概念及其法律地位	189
第二节	旅游消费者的合法权益	192
第三节	旅游消费者合法权益的保护	198
第十章	旅游资源管理法律制度	207
第一节	旅游资源法概述	207
第二节	文物旅游资源管理法律规定	213
第三节	风景名胜区与自然保护区旅游资源管理法规	227
第十一章	旅游投诉管理法律制度	235
第一节	旅游投诉概述	235
第二节	旅游投诉的受理和处理	241
第十二章	导游人员的职业道德	252
第一节	导游人员的职业道德	252
第二节	导游人员的礼貌礼节	255
	参考文献	264



第一章

导 论

第一节 旅游法规概述

一、旅游法规的基本含义

法规泛指国家机关制定的一切规范性文件，包括法律、法令、条例、规定、规则、决议、决定、命令等。它是宪法、法律、法令和国家机关制定的一切规范性文件的总称，如“法律汇编”；有时也指国家行政机关公布的部分规范性文件，如“行政法规”。

旅游法规，通常被认为是旅游法律和旅游规则的简称。它是指国家机关制定的一切旅游规范性文件，包括旅游法律、法令、条例、规定、规则、决议、命令等。我国的旅游立法工作真正开始是在 20 世纪 80 年代初期，它和其他部门立法一样都是建立在一定的经济、政策、法律基础之上的。虽然我国的旅游业早在 20 世纪 50 年代初就已经产生，但是由于受当时国际国内政治、经济形势影响，我国接受的外国旅游者主要来自苏联和东欧国家，国内旅游者的人数也很少。其后不久是十年动乱时期，旅游业濒临崩溃边缘，直到 1978 年党的十一届三中全会制定了对外开放政策，我国旅游业才得以发展起来。旅游人数和旅游收入不



断增加，旅游经营单位，尤其是旅游饭店、旅行社增长速度很快，这就使我国政府意识到必须从客观上对旅游业加以调控，用法律的手段调整旅游社会关系。同时，在党的十一届三中全会之后，党和国家制定了一系列与旅游有关的政策，如国务院在1981年作出的《关于加强旅游工作的决定》等，都为旅游法的制定提供了依据。与其他部门立法一样，我国旅游立法也必须以《宪法》为基础，与其他部门立法之间相互协调，如规范旅游经营中各种合同的条款应与合同法的有关规定相适应。在我国的旅游立法中，还要坚持从实际出发，原则性与灵活性相结合的原则，促进旅游业的发展，同时有利于保障旅游法律关系主体的合法权益。由于客观情况的需要，制定和实施我国的旅游基本法显得十分必要，因此，从1982年开始，我国开始起草《中华人民共和国旅游法》，但是，到目前为止，因种种原因这部旅游基本法尚未出台。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、旅游保险、旅游投诉等各个方面。同时，一些地方因地制宜，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。除专门的旅游立法外，我国现行的一些法律如《民法通则》、《消费者权益保护法》、《海关法》、《文物保护法》等，都在一定程度上对旅游社会关系起到了调整作用。

由此可见，旅游法规是调整旅游社会关系的各种法律规范的总和。其调整对象是旅游社会关系。它主要包括：

1. 纵向关系。它主要是指旅游行政管理部门与旅游企事业单位及其工作人员之间、旅游行政管理部门上下级之间领导与被领导关系以及企事业单位内部决策部门与执行部门之间、各执行部门和职工之间的关系。这种纵向的旅游社会关系，主要通过制定和执行旅游政策、法规，实现国家对旅游事业的领导，以及旅



游行政管理部门对所属各旅游企事业单位的管理和监督。它在法律调整中表现为上下级之间隶属的社会关系。

2. 横向关系。它主要是指平等主体之间即各旅游企业之间, 旅游企业与旅游者之间的关系以及我国旅游企业与境外旅游组织之间在业务交往中所发生的各种关系。这种横向的旅游社会关系, 主要通过制定和执行旅游政策、法规, 实现旅游企业相互之间的专业化协作, 实现旅游者在旅行游览活动中相互间的权利义务等。它在法律调整中, 表现为各个主体之间的平等的社会关系。

综上所述, 我国的旅游法规是随着旅游业的发展而新兴的一个法律分支, 它在旅游业的发展和整个法律体系中有着重要地位, 它除了与其他法律、法规具有相同的特点外, 还具有许多自身的特点, 是国家组织、管理和发展旅游业的重要工具。

首先, 综合性与专业性相统一。由于旅游业具有综合经济性和涉外性的特点, 所以各方面工作协调难度较大, 随着形势的变化社会对其提出的要求越来越高, 这就需要反映旅游业发展的旅游法规也具有综合性的特点。我国旅游法的内容十分广泛, 它散存于各种法规之中, 如《宪法》、《合同法》、《劳动法》、《金融法》等中都有旅游方面的条款。同时, 我国还有许多有关旅游方面单行的法规, 如《旅行社管理条例》、《风景名胜区管理暂行条例》、《导游人员管理条例》、《旅游安全管理办法》、《旅行社质量保证金暂行规定》等。现在我国正在起草一部旅游基本法, 它会对发展旅游业的一些根本性问题作比较详尽、具体的规定, 以保证我国旅游业的不断发展。旅游业作为“朝阳产业”, 为旅游者提供旅游资源、旅游交通运输、旅游食宿设施及旅游服务等, 所有这些经营管理活动, 都具有特定的业务内容, 因此旅游法规要正确反映旅游经济规律的客观要求, 就必然具有专业性特点。在我国, 旅游法的综合性与专业性是相互统一的, 综合性

离不开专业性，专业性也离不开综合性，二者相辅相成存在于旅游法律规范之中。

其次，效益性与干预性相统一。旅游业具有换汇成本低，创汇能力强的特殊优势。发展旅游业就是要在国家法律、法规和政策允许的前提下，为国家多创外汇。据国家统计局和国家旅游局域网 2005 年 1 月 20 日统计，2004 年我国接待入境旅游人数达 1.09 亿人次，首次突破一亿人次大关；旅游外汇收入达 257.39 亿美元，国内旅游收入达 471.1 亿元人民币，为国家积累了更多的建设资金。目前，我国要实行社会主义市场经济，就必须建立统一、开放的旅游市场体系。由于旅游市场本身无力消除垄断和不正当竞争，就需要国家的干预和加强旅游市场管理，制定旅游法规用以鼓励或限制某些旅行游览活动的发展，表现了旅游法规的干预性。以旅游收费标准规定来看，旅游法规明确规定了不同等级的旅游差价、不同季节的旅游差价，用以吸引越来越多的旅游者到我国旅游，从而为国家多创外汇、多赢利。如：由于气候变化，在我国把旅游季节分为旺季和淡季，旺季时旅客大量涌进，造成旅游业接待不暇，到淡季时旅客大量减少，造成旅游资源、旅游设施和服务的大量闲置和浪费。为了吸引旅游者在淡季来我国旅游，我国旅游法规定实行旅游价格优惠价，一般是在原价格上给旅游者一定的折扣优惠。采取这样的做法，是灵活经营、薄利多销的一种促销手段，从表面看对营业收入有一定影响，但利用优惠价格，吸引大量旅游者，反而增加了旅游业的营业收入。

最后，灵活性。由于我国加入 WTO 后旅游业的不断发展，旅游法规也应及时地加以补充和修改，才能适应旅游经济的发展。

二、旅游法规的基本原则和作用

（一）旅游法规的基本原则

旅游法规的基本原则，是指旅游法规在制定和实施中所应遵



循的基本指导思想。根据旅游业的特点、需要以及各国的经验,可将旅游法规的基本原则概括为以下几项:

1. 保护旅游者合法权益的原则

我国旅游法规将保护旅游者的合法权益列为第一条原则是有法律依据的。如《旅行社管理条例》、《导游人员管理条例》、《旅游安全管理暂行办法》等有关旅游法规中,都十分明确地规定了要保护旅游者的合法权益。

根据我国法律法规的规定,受到我国法律保护的旅游者的合法权利和利益有:知悉真情权、旅游线路自由选择权、旅游价格合理权、按约旅游权、热情周到接送权、导游讲解服务权、旅游商品选购权、文化娱乐权、人身安全权、特殊保护权、财物安全权、人身意外事故保险权、赔偿权、投诉和诉讼权等。由此可见,我国法律法规关于保护旅游者合法权益的上述规定,较好地体现了1980年马尼拉世界旅游宣言、1989年海牙旅游宣言中所确定的“保护旅游者”的原则。

2. 有利于旅游事业发展的原则

这项原则要求一切国内和国际旅游立法活动都应能促进旅游业的发展,而不能成为其障碍。这项原则应作为衡量旅游法规的制定是否科学、合理的重要标识。提出此项原则的理论基础是上层建筑必须适应、保护和促进经济基础的发展。按照这一原则,我国立法机关和国际社会都应根据旅游活动的固有规律和旅游业发展的实际需要,有预见、有计划、有针对性地制定和实施各种旅游法律、法规,并在实践中不断充实和完善。

3. 平等互利的原则

在旅游业发展中,其各构成部分是相互依存的,如旅游企业和旅游者之间,各旅游企业相互之间,客源地国和旅游接待国之间无不体现相互依存关系。既然旅游法律关系主体之间相互依存,那么在其相互关系中尤其是在旅游经济利益关系中,就应坚

持平等互利的原则，各旅游企业之间的商务合同必须体现平等协商、等价有偿。在发达国家和发展中国家签订的旅游协定中，前者不能凭借在经济、技术、管理方面的优势做出对后者明显不利的规定。各种旅游法律规范应能保护平等互利的正常旅游关系。

4. 经济效益和社会效益并重的原则

发展旅游业必须注意发挥其良好的经济效益和社会效益。中国作为发展中的社会主义国家更应注意从本国国情出发，使旅游业沿着健康的方向发展。这一目标必须从旅游法规的制定和实施中得到体现。旅游法的各项规定都应促进和保证旅游业发挥其积极作用，克服消极影响。从中国旅游法律法规的实际情况看，事实上也是严格遵循了这一原则。一方面，为了保证提高旅游经济效益，中国在旅游业的宏观控制和微观管理方面都制定了相应的法律或法规，如《旅行社管理条例》等。另一方面，经济效益又不是中国发展旅游业的唯一目的。提高人口素质，丰富人民文化生活，保护国家珍贵的历史文化遗产，促进中国人民和世界各国人民的友好交往，同样是中国发展旅游业所追求的目标。为此，中国立法机构也制定了相应的法律和法规，以保证这一目标的顺利实现。如《文物保护法》、《风景名胜区管理暂行条例》等都属于旅游社会效益方面的规定。

5. 兼顾旅游法规各主体利益的原则

旅游法规各主体的利益得到合理兼顾。无论是国家的利益、旅游企业的利益还是旅游者的利益，都是整体旅游利益的一部分。所以，各种旅游法律规范都必须较好地协调上述各方的关系，对各方之间旅游利益纠纷的解决，必须确定合理的原则和方法。

(二) 旅游法规的作用

旅游法规的建立和健全，对促进各国、各地区和国际旅游活动以及旅游业的健康发展发挥着重要作用。这些作用主要表现在



如下几个方面:

1. 通过旅游立法对旅游业的发展进行宏观调控, 促进社会的和谐发展

任何国家都可以通过制定和实施旅游法律法规和其他规范性文件, 确定旅游业发展的基本原则、基本方针和产业政策, 对旅游业的发展能够起到促进社会和经济发展的作用。对我国而言, 旅游立法和执法活动可以极大地促进我国和谐社会的建立与发展。

2. 通过旅游立法和执法确定旅游法各主体的权利、义务和责任, 推动旅游业的健康发展

旅游法对旅游法律关系主体的权利、义务和责任的规定, 主要有两个方面的作用: 一是划定它们的应为、可为、勿为, 为其提供一个法律允许的活动范围; 二是将这些规定作为一种衡量标准, 以判断各个主体的行为是否合法、有效。在旅游活动领域中凡属合法有效的行为, 其主体都会在法律的保护下顺利实现其利益和目标。反之, 凡属违法无效的行为, 法律将不予保护, 而且如果这种行为侵犯了其他主体的合法权益, 法律将会给予必要的制裁, 以保护相关主体的权益。

3. 可为旅游业的发展创设良好的法律环境, 把旅游业纳入法治轨道

旅游法律法规明确规定了各个主体的权利、义务和责任, 使各个主体在法律允许的范围内从事自己的活动, 各享其权, 各尽其责, 各得其利, 因而从根本上保证了旅游活动的正常秩序, 为旅游业的发展创设了一个良好的法律制度环境。

4. 可以丰富和健全一国的部门法体系

凡是调整特定的同一类的社会关系的全部现行法律规范, 就可组织成一个独立的法律部门。一个国家之所以有许多法律部门, 取决于法律规范所调整的社会关系的多样性。在现实社会关

系中，虽然旅游法律关系有许多可以分别纳入民事法律关系、经济法律关系和行政法律关系乃至刑事法律关系等范畴之中去，但是旅游活动本身的特殊性，又使得它同一般的民事、经济和行政法律关系有所区别。因此，通过旅游立法确定起来的法律规范，在事实上已形成一个相对独立的法律部门，从而在一定程度上丰富和完善了各国的法律体系。

第二节 旅游法律关系及责任

一、旅游法律关系概念

旅游法律关系是指由旅游法律规范和旅游法律事实产生、确认和调整人们在旅游活动过程中形成的权利和义务关系的特殊的社会关系。并非所有社会关系都是旅游法律关系，只有那些受旅游法律法规或者旅游政策所调整，并形成一定的旅游法律事实的社会关系才是现实的法律关系。旅游法律关系是一般的社会关系在旅游法规的调整下所形成的法律化形态。在现实社会关系中，旅游法律关系一旦形成便与其他一般的社会关系区别开来。

旅游法律关系与其他一般的社会关系的区别：

1. 旅游法律关系必须以现存的旅游法律法规为前提

旅游法律关系实际上就是业已存在的一般社会关系在旅游法律法规作用下而实现的法律化形态。譬如，当事人之间、当事人与旅行社之间，如果没有发生由旅游法律法规所调整的社会联系，他们之间可能只是普通的社会关系，如朋友关系、同事关系、个人与组织的关系、组织与组织的关系等，而不是旅游法律法规意义上的权利与义务关系。只有在旅游法律法规的调整下，其间才形成现实的旅游法律关系。

2. 旅游法律关系是基于一定的法律事实而形成的现实的社会关系



即使有已经颁布实施的旅游法律法规,如果没有具体的主体或者当事人之间根据旅游法律法规而建立的旅游关系,也不会形成现实的旅游法律关系。只有在相应的法律事实出现之后,才能形成现实的旅游法律关系。譬如,只有某人或者某些人与某个旅行社之间签订了旅游合同并实际地开展或者部分地开展某项旅游活动后,才能形成现实的旅游法律关系。从这个意义上说,旅游法律关系是旅游法律法规在实际社会生活中的具体体现。

3. 旅游法律关系是以权利和义务为内容的社会关系

旅游法律法规对社会关系的调整同其他法律法规对社会关系的调整一样,也是通过规定相关主体的具体的权利和义务来实现的。法律关系上的权利是指,法律所允许的、权利人为了满足自己的利益而采取的由其他人的法律义务所保证的法律手段。法律关系上的义务是指,法律规定的义务人以满足权利人的利益的法律手段必须从事的一定行为或者不作为。旅游法律法规通过规定旅游活动中各方当事人具体的权利义务,以体现国家对旅游活动监管的意志,维护旅游活动的正常秩序。

4. 旅游法律关系是以国家强制力作保障的,具有强制性的社会关系

对国家而言,既然法律规范体现国家意志,那么承担法律上的权利和义务的人就处于特殊位置,国家就要支持、保证他们的权利实现和义务履行,对任意违反或者破坏权利实现和义务履行的行为给予制裁。如旅游合同关系一旦成立,任何一方均不得自行变更或者终止,否则相对方就有权请求法律保护,法律也必须保护相对方的法律请求。

5. 旅游法律关系属于思想的社会关系,具有特殊的意志性

因为旅游法律规范体现着国家意志,所以旅游法律关系的产生要通过当事人的意思表示而建立。譬如,旅游法律关系必须是基于旅游者参加旅游活动的意思表示和旅行社愿意为其提供服务