

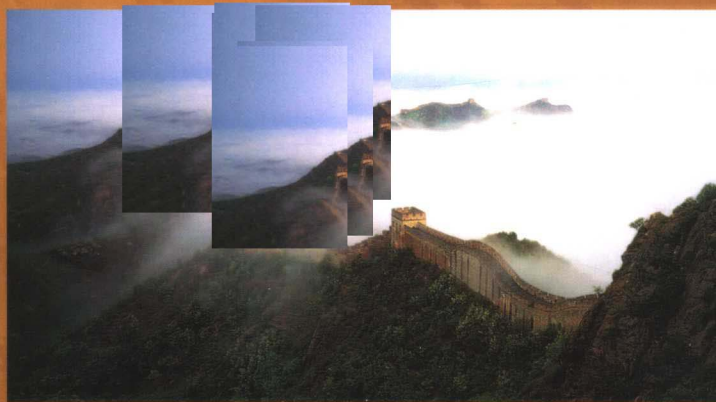


21世纪旅游管理学
精品教材

21 SHIJI LUYOU GUANLIXUE JINGPIN JIAOCAI

旅游政策 与法规

旅游



LUYOU
ZHENGCE
YU FAGUI



乜 瑛 / 等编著



浙江大学出版社

● 21 世纪旅游管理学精品教材

旅游政策与法规

乜 瑛 等编著

浙 江 大 学 出 版 社

内 容 提 要

全书共分十章,全面、系统地论述了旅游政策与法规。重点介绍了旅游合同法,旅行社管理法规,导游人员管理法规,旅游饭店管理法规,旅游者入出境管理法规,旅游资源保护与管理法规,旅游交通管理法规,旅游安全保险管理法规,旅游者合法权益保护法规等,书后还系统地附有旅游法律、法规条文。

本书可作为旅游管理专业的教材,也可作为旅游从业人员的培训教材。对各级旅游行政部门管理人员来说,这也是一本有重要参考价值的工具书。

图书在版编目(CIP)数据

旅游政策与法规 / 乜瑛等编著. —杭州:浙江大学出版社,2005.7
21 世纪旅游管理学精品教材
ISBN 7-308-04325-8

I. 旅... II. 乜... III. ①旅游业—方针政策—中国—高等学校—教材 ②旅游业—法规—中国—高等学校—教材 IV. ①F592.0②D922.296

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 076945 号

出版发行 浙江大学出版社

(杭州浙大路 38 号 邮政编码 310027)

(E-mail: zupress@mail. hz. zj. cn)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

责任编辑 应伯根 张 利

排 版 浙江大学出版社电脑排版中心

印 刷 杭州富春印务有限公司

开 本 787mm×960mm 1/16

印 张 75

字 数 377千字

版 印 次 2005 年 7 月第 1 版 2005 年 7 月第 1 次印刷

印 数 0001—3000

书 号 ISBN 7-308-04325-8/F·581

定 价 28.00 元

总 序

21 世纪是中国旅游业蓬勃发展的世纪。2004 年我国的出游率为 11.02 亿人次,占全国人口的 84.8%,国内旅游收入达 4710.71 亿元。入境旅游人数达 1.09 亿人次,旅游外汇收入达 257.39 亿美元。旅游经济收入在总量上连续 6 年排名世界第五,中国正由旅游大国跻身世界旅游强国之列。

21 世纪是我国旅游业在完善社会主义市场经济体制和扩大改革开放的过程中蓬勃发展的世纪。旅游产业的格局和结构已发生重大的变化:以旅游业为龙头带动现代服务业快速发展,使得服务业、工业、农业产业格局的战略性经济结构的调整受到了各级政府的重视;以参观游览为主要目的的传统观光性旅游活动正让位于以休闲、放松、康体、娱乐为目的的度假旅游;与世界卫生组织倡导的 21 世纪家庭社会健康医学模式紧密对应的,以养生休闲为国际化大趋势的旅游业已成为中国最热门的产业;张扬个性、展示自我、融合自然、体现亲情的自助旅游、自驾车旅游蓬勃兴起;出境旅游、港澳“自由行”、区域合作、红色旅游、遗产保护和利用、嘉年华、经济型饭店、外资旅行社、旅游集团、旅游行政管理成为人们谈论的热点话题。经济结构的调整和对外开放的扩大给我国旅游业注入了新的活力,带来了新的气象和新的机遇,为旅游业实现跨越式发展奠定了坚实基础。

21 世纪又是中国旅游业面临全面开放和激烈竞争的世纪。在世界旅游业发展的平台上,最核心的竞争是旅游人才的竞争。为了在国际旅游竞争中立于不败之地,我国实施了旅游人才战略,大力开发旅游人力资源,全面提高旅游队伍的素质,加快了旅游人才的培养,这对于促进旅游业持续、快速、健康地发展,推动旅游业积极参与国际竞争,实现世界旅游强国的目标具有十分重要而深远的意义。截至 2003 年底,全国共有高、中等旅游院校 1207 所,其中高等院校 494 所,中等职业学校 713 所。在校生总计为 459004 人,其中旅游高等院校 199682 人,旅游中等职业学校 259322 人。共有旅游专业教师 18680 人,其中旅游高等院校 9298 人,旅游中

等职业学校 9382 人。由于我国旅游教育的兴起是由旅游业发展的需求带动的,因而,旅游人才的培养存在着数量扩张过快、人才素质偏低、社会急需的高级人才短缺等问题。造成这些问题的原因是复杂的,从旅游教育内部来看,主要有教师水平参差不齐、理论与实践严重脱节、学科与教材建设滞后。

为了适应旅游业的发展,针对旅游人才培养的问题,我们组织了浙江省 16 所旅游院校,编撰了这套《21 世纪旅游管理学精品教材》,共计 25 种,涉及到旅游管理学科的方方面面。本套教材有以下三个特点:

一是积极吸纳先进理论。中国旅游业在世界旅游发展史中属后起之秀,总结世界的先进理论有助于我们加快前进的步伐。在中国旅游业发展的 20 多年中,中国学者引进了不少先进理论,并结合中国实际把它运用于旅游实践活动中,如旅游目的地生命周期理论、旅游城市发展动力理论、旅游卫星账户管理理论、旅游管理扁平组织理论、旅游形象设计理论等。同时开创性地形成了旅游资源评价、旅游生态风险评价、绿色饭店评价体系,以及风景设计理论、旅游文化应用理论、旅游经营管理理论等。本套教材力争较全面地反映前人的研究成果和应用经验,以体现旅游学科深厚的理论基础。

二是重视理论与实践紧密结合。旅游既是一门学科又是一种产业,它拒绝空洞说教和纸上谈兵,十分强调理论与实践的结合,注重把理论运用于实践,通过实践来完善、修正理论,再用于指导旅游实践活动。一方面,旅游是一种因游客空间位移而产生的经济活动,每一种理论都要符合经济规律并产生经济后果,这就要求所有的旅游科学理论必须与实践相结合。另一方面,旅游的主体是游客,旅游业说到底是一种为旅游者服务的产业,在服务中产生经济效益,这又要求它的每一门知识必须和实际操作结合起来,大到旅游经济发展,小至餐饮、导游服务,学以致用,立竿见影。本套教材选择的各书主编、副主编都是多年从事本专业教学、科研和管理的教授、副教授,既有扎实的理论基础,又有丰富的旅游实践经验,他(她)们主编的教材,可以说是自己多年来旅游实践经验的总结和结晶。在内容上也尽可能利用简明案例和操作实务把理论与实践紧密结合,使读者学有所获,学以致用。

三是注重旅游教学规律。孔子总结到的教学规律有“学思结合”、“因材施教”、“触类旁通”、“学以致用”、“教学相长”等。旅游教学尤其重视触类旁通和学以致用。在教师“教”的过程中,传授的不仅是知识,还应包括实践经验和具体的操作方

法;学生在“学”的同时,初步认知了“用”的过程和方法,进而通过多种环节的实践“温故而知新”,完善和巩固所学,才能成为某方面的专门人才。本套教材的每一章节开门见山,直奔主题。这样既有利于教师全面掌握,运用案例,穿插经验,生动教学;又有利于学生张扬个性,深入领悟,“博学而笃志,切问而近思,仁在其中矣”。

唯物辩证法认为:任何事物都在发展过程中,比较而言,其理想的结果只有更好,没有最好。教材的编撰和我们的旅游教学、科研一样,永无止境。《21 世纪旅游管理学精品教材》在浙江大学出版社的支持下,从第一次主编会议到第一本书付梓,历时一年有余。我们不敢妄谈“砺炼出了时代的精品”教材,但我们 150 余位编撰者都在努力做到:立足学科前沿,理论与实践并重,观点新颖,资料扎实,信息准确,语言流畅,文字简洁,能够体现时代特征和专业水平。当然,我们努力的结果也需要业界同仁的大力支持和旅游教学实践的检验。

编写和出版这样一套教材是一项复杂的系统工程,除了需要进行大量的组织、协调、编审工作之外,还要依靠多方面的大力帮助和支持。我们真诚希望关心和使用这套教材的单位和个人,对教材提出宝贵的批评和建议,以便今后修改时参考,使之更加适应教学和工作的需要。

21 世纪旅游管理学精品教材

编 委 会

2005 年 5 月于西子湖畔

目 录

第一章 旅游法总论	1
第一节 旅游业与旅游立法	2
一、中国旅游业与旅游投诉	2
二、法与旅游立法	5
第二节 旅游行政管理部门	14
一、旅游行政管理部门概述	15
二、旅游行政管理部门的职责与权限	17
三、各国旅游管理体制的比较	19
第三节 旅游法律关系	22
一、旅游法律关系的概念	22
二、旅游法律关系的构成要素	22
三、旅游法律关系的确立	25
四、旅游法律关系的保护	27
第二章 旅游合同法	29
第一节 旅游合同及旅游合同法	30
一、旅游合同的概念	30
二、旅游合同的特征	31
三、旅游合同法	33
第二节 旅游合同的订立	34
一、旅游合同订立的主体资格	34
二、旅游合同订立的程序	35
三、旅游合同的形式和内容	35
第三节 旅游合同的效力	36
一、有效旅游合同	36
二、无效旅游合同	37

三、无效旅游合同的确认和处理	38
第四节 旅游合同的履行和担保	39
一、旅游合同的履行	39
二、旅游合同的担保	40
第五节 旅游合同的变更和转让	41
一、旅游合同的变更	41
二、旅游合同的转让	43
第六节 旅游合同的解除与终止	44
一、旅游合同的解除	44
二、旅游合同的终止	45
第七节 违约责任	46
一、违约责任的概念	46
二、违约责任的分类	46
三、违约责任的承担方式	47
第三章 旅行社管理法规	54
第一节 旅行社的企业性质	55
一、旅行社的概念与特点	55
二、旅行社管理法律法规	56
三、旅行社的种类	57
第二节 旅行社的开办和审批	58
一、开办旅行社的条件	58
二、开办旅行社的审批程序	60
第三节 旅行社的权利与义务	61
一、旅行社与旅游者的权利义务关系	61
二、旅行社与相关行业的权利义务关系	62
三、旅行社与旅游行政管理部门的权利义务关系	62
第四节 旅行社的法律责任	63
一、法律责任的概念	63
二、旅行社法律责任分类	64
三、减免旅行社法律责任的条件	66
第五节 旅行社质量保证金制度	68
一、概念	68
二、旅行社质量保证金的适用范围	69

三、旅行社质量保证金赔偿标准及责任的承担	69
第四章 导游人员管理法规	71
第一节 导游人员管理法规概述	72
一、导游人员概述	72
二、导游人员管理法规概述	73
第二节 导游人员资格	74
一、导游人员要求	74
二、导游资格考试及培训	75
三、导游证管理制度	76
第三节 导游的权利与义务	78
一、导游的权利	78
二、导游的义务	81
第四节 导游人员管理制度	88
一、导游人员管理机构及管理权限	88
二、导游人员管理办法	88
第五节 领队管理办法	91
一、领队概念及条件	91
二、领队考核与申请	91
三、领队职责与违规处罚	92
第五章 旅游饭店管理法规	95
第一节 旅游饭店概述	96
一、饭店的产生及发展	96
二、旅游饭店的概念及特征	99
三、旅游饭店法规的作用	101
第二节 旅游饭店的权利和义务	102
一、旅游饭店与旅客间的权利和义务	102
二、旅游饭店与其他方面的权利和义务	109
三、旅游饭店的法律责任	113
第三节 旅游饭店星级评定制度	117
一、旅游饭店星级评定的范围	117
二、旅游饭店星级评定的机构和权限	117
三、旅游饭店星级评定的标准	118

四、旅游饭店星级评定的办法和步骤	118
五、旅游饭店星级评定的复核制度	119
第四节 旅游饭店经营管理制度	120
一、旅游饭店的治安管理等	120
二、旅游饭店的消防管理	123
三、旅游饭店的食品卫生管理	124
第六章 旅游者入出境管理法律法规	126
第一节 旅游者入出境管理法律法规概述	127
第二节 外国人入出境管理法	127
一、基本原则	127
二、入出境证件及其管理	128
三、入境旅游管理	129
四、入出境的限制	130
五、法律责任	130
第三节 中国公民出境入境管理法	131
一、基本原则	131
二、出入境证件管理	131
三、出国旅游法律制度	133
四、法律责任	135
第四节 边防检查条例	137
一、基本原则	137
二、人员检查和管理	138
三、行李物品、货物检查	139
四、法律责任	139
第五节 国境卫生检疫法	140
一、国境卫生检疫机关、传染病种类、检疫范围	140
二、检疫管理	141
三、传染病监测	141
四、卫生监督	142
五、法律责任	142
第六节 海关法	142
一、管理机关	143
二、进出境物品管理	143

三、关税管理	144
四、法律责任	145
第七章 旅游资源保护和管理法规	147
第一节 旅游资源保护法概述	148
一、旅游资源概况	148
二、旅游资源保护法的概念和主要内容	150
三、国际组织对旅游资源的保护行动	152
第二节 自然旅游资源的法律保护	154
一、自然旅游资源保护法律概述	154
二、风景名胜区的保护与管理	155
三、自然保护区的保护与管理	158
第三节 人文旅游资源的法律保护	161
一、人文旅游资源保护法律概述	161
二、文物所有权和文物的管理机构	161
三、文物保护单位与历史文化名城保护制度	162
四、文物的管理	166
第八章 旅游交通管理法规	170
第一节 旅游交通管理法规概述	171
一、旅游交通的概念和特征	171
二、旅游交通的作用	173
三、旅游交通的主要方式	174
四、我国现行旅游交通法规	174
第二节 旅游客运合同	175
一、旅游客运合同的特点	175
二、旅游客运合同的种类	177
三、旅游客运合同的形式	177
四、旅客和承运人的权利与义务	177
五、旅游客运合同的变更和解除	182
第三节 法律责任	183
一、承运人的责任	183
二、旅客的责任	187
三、承运人侵权责任的承担	188

第九章 旅游安全保险管理法规	190
第一节 旅游安全管理概述	191
一、旅游安全管理方针	191
二、旅游安全管理机构及其职责	191
第二节 旅游安全事故的处理	193
一、旅游安全事故的概念及事故等级	193
二、旅游安全事故处理的一般程序	193
三、重大旅游安全事故处理的程序	194
四、特大旅游安全事故处理的程序	195
五、外国旅游者在华旅游期间发生伤亡情况的处理	196
六、外国人在华旅游死亡后的处理程序	196
第三节 旅游保险法律制度	198
一、旅游保险的概念和特征	199
二、旅游保险的类型	199
三、旅游保险合同	201
四、旅游保险的索赔与理赔	206
五、旅行社责任保险	206
第十章 旅游者合法权益保护法规	210
第一节 消费者与旅游消费者	211
一、消费者	211
二、旅游消费者	213
三、旅游者合法权益保护问题的重要性	213
第二节 旅游者合法权益保护的概念、范围及内容	217
一、旅游者合法权益保护的概念	217
二、法律保护旅游者的范围	217
三、旅游者合法权益保护的内容	217
第三节 国内、国际法律对旅游者合法权益的保护	224
一、国内法对旅游者合法权益的保护	224
二、国际法对旅游者合法权益的保护	226
三、国内法保护与国际法保护的关系	227
第四节 旅游纠纷及旅游投诉	230
一、旅游纠纷概述	230

二、旅游纠纷的解决方法和适用法律	231
三、旅游投诉概述	233
四、旅游投诉管理机构	233
五、旅游投诉的受理	235
六、旅游投诉处理程序	236
附 录	243
一、法 律	243
二、法规与规章	243
三、部分法律法规条文	245
1. 中华人民共和国消费者权益保护法	245
2. 旅行社管理条例	251
3. 旅行社质量保证金暂行规定实施细则	256
4. 旅行社质量保证金赔偿试行标准	259
5. 导游人员管理条例	261
6. 旅游投诉暂行规定	263
7. 中华人民共和国评定旅游涉外饭店星级的规定	266
8. 旅游资源分类、调查与评价	269
9. 旅游安全管理暂行办法	279
参考文献	281
后 记	284

第一章

旅游法总论

学习目标

- 了解中国旅游业与旅游立法现状
- 熟知旅游行政管理部门及其职责与权限
- 了解国外的旅游管理体制
- 掌握旅游法律关系的概念及构成要素
- 了解旅游法律关系的确立与保护

本章概要

旅游业是指规划和组织旅游活动,为旅游者吃、住、行、游、购、娱各方面提供服务的行业。旅游业的发展,不但增进了中国与世界各国人民之间的友好往来,而且还改善了我国的投资环境,扩大了对外开放,带动了各相关产业的发展,在拉动内需、增加创汇、扩大就业、调整产业结构、加强区域间经济联系、帮助贫困地区脱贫致富等方面均发挥了积极作用,有力地促进了中国的经济繁荣与社会发展。然而在旅游业的发展具广阔前景的今天,国家旅游局发布的 2003 年全国旅游投诉情况汇总结果令人担忧。2003 年全国各地旅游质监所正式受理投诉 5982 件,其中国内游投诉占受理总数的 90%,入境游投诉为 63 件,占受理总数的 1%;出境游投诉为 534 件,占受理总数的 9%,不少投诉是因我国旅游政策法规不够健全所致。为了使中国旅游业在“十一五”期间发

展更快,步伐更稳健,需要进一步出台和完善旅游政策法规对我国旅游业进行保驾护航。多年的实践证明,加强旅游业的法制建设,不仅可以规范旅游业的经营管理,提高旅游从业人员的法律意识和职业素养,而且能最大限度维护旅游者合法权益,解决我国旅游业发展中出现的诸多问题。

第一节 旅游业与旅游立法

一、中国旅游业与旅游投诉

(一)中国旅游业

旅游业作为新兴的综合性现代产业,在国际服务贸易中占据着越来越重要的地位。除了具有一般产业的基本特征之外,旅游业与金融、信息、餐饮、交通运输业有着密切的关系,具有较高的产业关联度。未来10到20年,我国居民消费需求将从小康进入更富裕的过渡时期,进入旅游消费“排浪式”的增长阶段。旅游度假将逐步成为我国民众新的生活习惯。

经过2003年“非典”和2004年上半年禽流感的冲击影响,中国旅游全行业迎难而上,2004年在入境旅游、国内旅游和出境旅游三大方面恢复振兴的步伐不断加快,并最终实现了旅游市场的全面振兴和新突破,在我国旅游业发展史上写下了新的辉煌。

(1)入境旅游全面恢复振兴。全年入境人数首次突破1亿人次大关,达1.09亿人次,分别比2003年和2002年增长18%和11%;其中外国人达1693.25万人次,比上年增长48.49%,比2002年增长25.99%。入境过夜旅游者人数达4100万人次,分别比2003年和2002年增长24.4%和11.4%;根据2004年入境游客花费抽样调查结果及2004年入境人数的具体构成,经测算,2004年,我国旅游外汇收入为257.39亿美元,比2003年增长47.87%,比2002年增长26.26%。

(2)国内旅游持续兴旺发展。春节、“五一”、“十一”三个黄金周的接待人数和旅游收入都创历史新高,“五一”、“十一”两个黄金周的接待人数都突破1亿人次大关,“十一”黄金周的旅游收入则突破400亿元。2004年国内旅游人数达9.3亿人次,国内旅游收入超过4000亿元。

(3)出国(境)旅游继续迅猛发展。2004年,经国务院批准新开放的旅游目的地达38个国家,中国公民出国旅游目的地国家和地区共达90个,已经开展公民组团旅游业务的达63个。2004年中国公民出境总人数达2850万人次,分别比2003年和2002年增长41%和72%。出境人数超过日本1000多万人次,成为全球出境旅游市场上增幅最快、潜力最大、影响力最为广泛的国家。20多年前的开放,使中国有机会向世界学习;而今天的走向世界,则是一种心态平和的观摩,是一种平等的相互交流。中国人在

巡游世界的观摩中学习,在国际旅游的交流中眼界更为开阔。

(4)旅游业活力不断展现。旅游业已经成为中国第三产业中最具活力与潜力的新兴产业,旅游业在国民经济中的地位不断得到巩固和提高。到2003年末,中国共有各类旅游企事业单位30多万个。其中:旅游住宿设施28.38万个(包括星级饭店0.98万个,社会旅馆8.01万个,个体旅馆19.4万个);星级以上饭店9751家,其中五星级饭店198家,四星级727家,三星级3166家,二星级4864家,一星级796家,客房总计99.28万间,床位188.77万张;旅行社13361个,其中国际社1364个,国内社11997个;主要旅游景区(点)3409个,A级景区1358家,其中4A级景区443家,3A级景区173家,2A级景区648家,1A级景区94家;旅游车船公司107家;旅游行业从业人员总数为3892.74万人,其中直接从业人员达到648.74万人,间接从业人员达3244万人。全国取得导游资格证的人员已经超过15万,其中在旅行社登记注册的从业导游约8.7万人;中国优秀旅游城市181个。

(二)中国旅游投诉现状

中国消费者协会公布的一份旅游投诉统计结果显示,2004年上半年,全国消费者组织共受理旅游投诉1733件,比上年同期增长近45%,主要问题集中在以下5个方面:服务质量投诉(约占投诉比例的40.5%);合同违法比较突出;虚假广告仍在害人;旅游安全问题;价格陷阱难杜绝。

健康、安全、秩序、质量成为人们出游关注和旅游投诉的四大要点。具体表现为:

旅游合同不能兑现,一些旅行社为降低成本在提供服务过程中违反了行业标准或合同约定,降低服务等级标准,有意取消一些服务内容、压缩景点游览时间,增加团队参加自费项目和购物次数,变更旅游线路,尤其是旅游旺季问题更为突出。

出现一些低价陷阱,像零团费明显低于成本价,这种情况在出境旅游反映比较突出,尤其东南亚出现的最多,有的对外报价还不如一次国内中长距离的旅游价格。旅行社为了降低成本,在旅游过程当中降低餐饮、住宿标准,应该去的著名的旅游景点也取消了,变成从远处看一下就所谓到了旅游景点,不再买门票进去游览。一些车辆由空调车变成普通的车辆,有的甚至有私拿回扣的现象。主要表现在导游通过诱导旅游者购买质价不符的物品或进行消费,从商家手中捞取回扣。有的导游与商家达成默契,只要带旅游团来,无论旅客是否购物都给予相应的酬劳;有的商店、药店和导游约定,只要司机在门口停车就给导游或司机所谓的刹车费。一些商家为了支付刹车费,卖的商品以假充真,以次充好。

一些旅行社内部管理比较混乱,如旅行社利用一些不合理的格式条款或在合同中设置陷阱欺诈消费者;一些旅行社与游客签的合同约定的细节不明确;还有一些游客未与旅行社签合同,只有一张收据;由于曾经转团引起的质量失控而引发的投诉比较多,一些旅行社没有合同约定,仅凭一些传真上的简单描述来进行业务操作。出了问题以后导致一

些纠纷的出现,所谓的公说公有理婆说婆有理,处理起来没有证据。这也反映出旅行社在旅行当中面对突发事件时,应急措施跟不上,导致因服务质量跟不上而出现投诉。

2003年全国旅游投诉情况汇总如图1.1所示,按被投诉对象划分,投诉次数最高为旅行社(被投诉3500次),其次为旅游饭店、景点、旅游交通、购物、餐饮等(分别被投诉719次,695次,237次,176次和102次)。

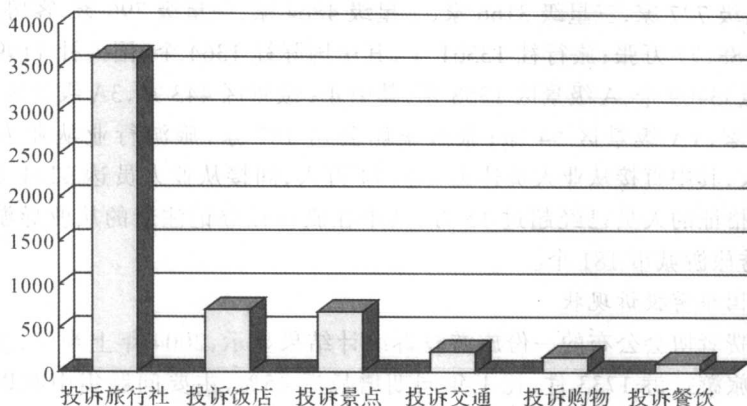


图 1.1 2003 年全国旅游投诉情况汇总

2003 年对旅行社的投诉主要集中在 4 个方面,如图 1.2 所示。

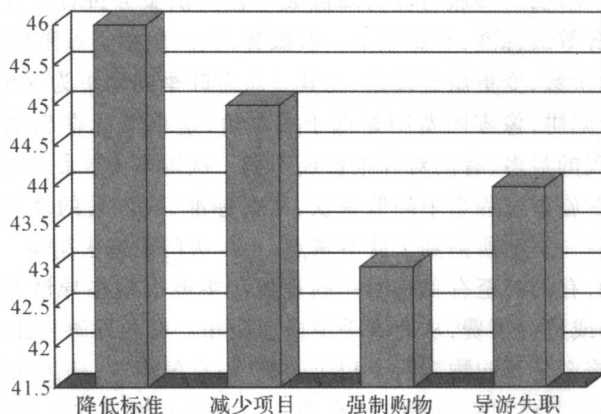


图 1.2 2003 年对全国旅行社投诉情况汇总