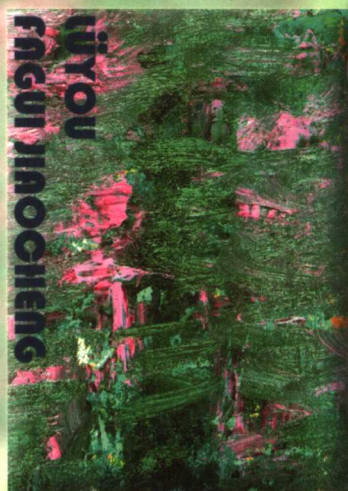




教育部高职高专规划教材
Jiaoyubu Gaozhi Gaozhuan Guihua Jiaocai

韩玉灵 黄国良 主编

旅游 法规教程



中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

旅游法规教程/韩玉灵主编. —北京: 中国财政经济出版社, 2001.2

教育部高职高专规划教材

ISBN 7-5005-4998-9

I. 旅… II. 韩… III. 旅游业—法规—中国—高等学校: 技术学校—教材 IV. D922.296

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 02867 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.com>

E-mail: cfeph@dre.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京东城大佛寺东街 8 号 邮政编码: 100010

发行电话: (010) 64003349 (传真) 64013338 转 293、294

涿州市新华印刷厂印刷

850×1168 毫米 32 开 12.375 印张 292 000 字

2001 年 4 月第 1 版 2001 年 4 月涿州第 1 次印刷

印数: 1-5 060 定价: 19.00 元

ISBN 7-5005-4998-9/D·0094

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

出版说明

教材建设工作是整个高职高专教育教学工作的重要组成部分。改革开放以来,在各级教育行政部门、学校和有关出版社的共同努力下,各地已出版了一批高职高专教育教材。但从整体上看,具有高职高专教育特色的教材极其匮乏,不少院校尚在借用本科或中专教材,教材建设仍落后于高职高专教育的发展需要。为此,1999年教育部组织制定了《高职高专教育基础课程教学基本要求》(以下简称《基本要求》)和《高职高专教育专业人才培养目标及规格》(以下简称《培养规格》),通过推荐、招标及遴选,组织了一批学术水平高、教学经验丰富、实践能力强的教师,成立了“教育部高职高专规划教材”编写队伍,并在有关出版社的积极配合下,推出一批“教育部高职高专规划教材”。

“教育部高职高专规划教材”计划出版500种,用5年左右时间完成。出版后的教材将覆盖高职高专教育的基础课程和专业主干课程。计划先用2~3年的时间,在继承原有高

职、高专和成人高等学校教材建设成果的基础上,充分汲取近几年来各类学校在探索培养技术应用性专门人才方面取得的成功经验,解决好新形势下高职高专教育教材的有无问题;然后再用2~3年的时间,在《新世纪高职高专教育人才培养模式和教学内容体系改革与建设项目计划》立项研究的基础上,通过研究、改革和建设,推出一大批教育部高职高专规划教材,从而形成优化配套的高职高专教育教材体系。

“教育部高职高专规划教材”是按照《基本要求》和《培养规格》的要求,充分汲取高职、高专和成人高等学校在探索培养技术应用性专门人才方面取得的成功经验和教学成果编写而成的,适合高等职业学校、高等专科学校、成人高校及本科院校举办的二级职业技术学院和民办高校使用。

教育部高等教育司

2000年12月

前 言

在党中央、国务院的高度重视和地方各部门的共同努力下，我国旅游业近些年以超过国内生产总值增长的速度发展，实现了从旅游资源大国向亚洲旅游大国的历史性跨越。旅游业在增加外汇、扩大消费、脱贫致富、安置就业等方面发挥了显著作用，有效地促进了经济发展和社会繁荣。根据新时期国民经济和社会发展的总体战略部署：未来 5 至 10 年，我国旅游业要在推进改革开放进程，贯彻扩大内需方针，促进经济结构调整，提高人民生活等方面发挥更加积极的作用。

丰富多彩、得天独厚的旅游资源，安全、舒适、配套的旅游设备是旅游业发展的基础条件；国民经济的发展，人民生活水平的提高是旅游业发展的原动力，客源市场是旅游业发展的必要条件；遵纪守法、具有较高素质的旅游管理者、经营者是旅游业发展的中坚力量；公平有序的竞争，诚实信用的商业道德，完善规范的法律法规又是旅游业健康发展的重要保证。市场经济是法制经济，在市场经济条件

下,如何依法维护旅游者、旅游经营者合法权益,如何坚持旅游资源的严格保护、合理开发和永续利用相结合,推动旅游业可持续发展,如何解决旅游活动中产生的各类纠纷,这些都是旅游业发展中不能回避的问题。

受教育部高教司委托编写的这本高职高专教材《旅游法规教程》,是按照旅游管理专业培养目标,即培养具有较高法律素质,能解决工作中相关法律问题的懂专业、知法律的应用型专门人才,并且广泛吸收了国内外同类教材和专著的精华以及作者多年教学实践经验编写而成的。本教材针对旅游高职高专的特点,经国家旅游局政策法规司法规处李磊、葛宇菁、中国人民大学法学院教授刘文华先生的论证、指导确立了本书的框架,从而保证了本书的科学性、严谨性和实用性。

本书分为导论、旅游企业篇、旅游者篇、旅游资源篇、旅游市场篇和旅游争议篇六个部分;从基本理论、旅游业主体、旅游业运行、旅游市场规划及六大要素入手,以最新法律、法规为依据,即借鉴成熟的、占主导地位的学术观点,又不乏本书作者的一家之言,注重科学严谨,又不拘泥于传统的写作体系。突出重点,注意新颖、实用是本书的特点。

本书由韩玉灵、黄国良共同担任主编,韩玉灵担任第一主编;由韩玉灵、黄国良、王玉松合作编著。其中,导言、第一、三、十章由韩玉灵编写;第二、四、五、六章由黄国良编写;第七、八、九章由王玉松编写,全书由韩玉灵修改、总纂。本书编写过程中,得到了许多同行、专家的帮助,在此一并致谢。

本书的疏漏和不足在所难免,欢迎读者和专家批评指正。

编著者

2000年10月

目 录

导 论	(1)
-----	-------

第一篇 旅游企业篇

第一章 旅行社管理法律制度	(27)
第一节 旅行社概述	(28)
第二节 旅行社管理法律制度	(42)
第三节 旅行社经营	(54)
第四节 导游人员管理制度	(59)
第二章 饭店管理法律制度	(86)
第一节 饭店概述	(86)
第二节 饭店管理法律制度	(97)
第三节 饭店纠纷处理及法律责 任	(106)

第二篇 旅游者篇

第三章 旅游者合法权益保护法律制 度	(121)
-----------------------	---------

第一节 旅游者概述	(122)
第二节 旅游者合法权益的保护	(132)
第三节 旅游安全	(148)
第四节 旅游保险	(158)
第四章 旅游者出入境及旅客、行李运输法律制度	(171)
第一节 旅游者出入境法律制度	(171)
第二节 出国旅游管理法律制度	(184)
第三节 旅客、行李运输中的法律制度	(187)

第三篇 旅游资源篇

第五章 旅游资源管理法律制度	(201)
第一节 旅游资源管理法律制度概述	(201)
第二节 风景名胜区管理法律制度	(206)
第三节 自然保护区管理法律制度	(211)
第四节 文物管理法律制度	(217)
第六章 旅游环境保护法律制度	(227)
第一节 旅游环境保护概述	(227)
第二节 环境保护的有关法律规定	(232)
第三节 旅游自然环境的保护	(239)

第四篇 旅游市场篇

第七章 旅游业中的合同法律制度	(253)
第一节 合同概述	(253)
第二节 合同的订立与履行	(256)
第三节 合同的变化与违约责任	(265)

第四节 旅游业中常用的合同与相关法律规定·····	(275)
第八章 旅游市场管理法律制度·····	(307)
第一节 维护旅游公平竞争法律制度·····	(308)
第二节 旅游价格与税收管理法律制度·····	(318)

第五篇 旅游争议篇

第九章 解决旅游争议的法律制度·····	(339)
第一节 旅游争议概述·····	(340)
第二节 旅游质量监督管理所·····	(346)
第十章 旅游投诉·····	(359)
第一节 旅游投诉概述·····	(360)
第二节 旅游投诉的受理和处理·····	(366)
主要参考文献·····	(383)

导 论

一、旅游业与法制建设

(一) 我国旅游业的现状及发展目标

旅游,是人的一种以游览为目的,离开常住地到异地进行旅行或暂时居住的一种活动。从事上述活动的人,通常被称为旅游者。旅游业则是指凭借旅游资源和设施,专门或主要从事招徕、接待旅游者,为旅游者提供交通、游览、住宿、餐饮、购物、文娱等综合性服务的行业。旅游作为社会需求新的消费热点,成为达到小康水平的中国人生活中不可或缺的一部分。中国旅游业作为国民经济新的增长点,取得了世人瞩目的重大成就。

中国旅游业是在 1978 年党的十一届三中全会后,随着改革开放政策的实施逐步发展起来的。经过二十多年的努力,其发展主要表现在:第一,旅游供给全面增长,产业规模不断扩张,对国民经济和社会的贡献日益显著。据世界旅游组织的统计和排名,1999 年,我国接待的海外过夜旅游者人数为 2704.66 万人次,在世界市场位居第五,首次超过英国;外汇收入已从 1978 年世界排名第 41 位跃居至第 7 位,达 140.99 亿美元。截至 1999 年底,旅游全年总收入 4002.14 亿元人民币,比上年增长 16.4%;旅游外汇收入相当于我国外汇出口创汇的 7.2%。第二,我国的入境旅游持续快速发展,国内旅游方兴未艾,出境旅游稳步发展。据《1999 年中国旅游业统计公报》提供的资料显示,

国内旅游收入 2831.9 亿元人民币，较上年增长 18.4%，成为世界上人数最多的国内旅游市场。第三，坚持旅游业作为产业来发展，基本上实现了旅游业从“事业型”向“产业型”的转变。现在，我国的旅游星级饭店、旅行社、旅游车船公司等各类旅游企业几乎遍布全国各地；到 1999 年末，全国旅游业共拥有固定资产原值 5331.43 亿元人民币。第四，走出了一条具有中国特色的旅游业发展道路。根据我国经济发展水平和三大旅游市场的发育程度，确立了“大力发展入境旅游、积极发展国内旅游、适度发展出境旅游”的总方针；国家旅游局所提出的坚持市场经济条件下政府主导型的发展政策以及“大旅游”的发展方向，得到从中央到地方相关部门的认可和大力支持；发展旅游业需坚持可持续发展的原则成为业内人士的共识；把旅游业作为国民经济新的增长点的观点得到社会各界的广泛认同；从中央到地方建立了一套旅游管理体制，确立了相关法律制度，保障了旅游业的健康发展；在旅游业法制化及与国际接轨方面迈出了坚实的步伐。总之，经过二十多年的努力，我国基本上实现了由旅游资源大国向亚洲旅游大国转变的历史性跨越。

今后二十年，我国要实现从亚洲旅游大国向世界旅游强国转变的历史性跨越，这是国家旅游局在贯彻 1999 年中央经济工作会议精神，研究编制“十五”计划和 2015 年、2020 年跨世纪大发展的规划中提出的奋斗目标。

要实现上述目标，旅游业在政府领导下要完成的任务是：第一，经过二十年努力，在国际旅游接待和创汇水平上，赶上世界旅游一流强国，使我国的经济创汇水平名列世界前茅。第二，在接待入境过夜旅游者人数上缩小与旅游强国的差距，把世界旅游组织关于到 2020 年中国将成为世界第一旅游接待大国的预测变为现实。第三，使我国国内旅游收入有更大突破，在吸引旅游

者、扩大内需、拉动经济增长方面做出更多贡献。第四，出境旅游规模稳步扩大，以实现世界旅游组织所预测的到 2020 年，组织中国公民出境人数达到世界第四位。第五，在其他经济指标方面，使我国旅游业从国民经济的增长点发展成为我国国民经济的支柱产业，在国计民生中占有更加重要的地位。第六，全面提高我国旅游产业的综合素质，全面改善旅游业发展的配套条件，全面加强我国旅游业发展的配合和支持体系，把我国旅游经济发展水平和旅游管理水平全面提升到世界先进水平。

旅游业要实现成为世界旅游强国的宏伟目标，需要继续完善和落实国家有关旅游的产业政策，从根本上转变观念，改变传统的管理方法和手段，更需要法治的保驾护航。只有用法律制度来规范旅游业的发展，才能保证我国旅游业发展的社会主义方向；只有用法律手段改善旅游业的经营管理，才能建立公平有序的市场竞争环境；只有用法律武器保障旅游者、旅游企业的合法权益，才能使旅游业得以健康、持续发展；只有提高全行业人员的法律意识，才能使其整体素质达到较高水平；只有加强旅游业法制建设，依法治旅，才能不断解决旅游业发展中的各种法律问题。总之，没有健全的法制保障，旅游业的宏伟目标就难以实现。

（二）旅游业发展中的法律问题

所谓旅游业中的法律问题，是指对旅游业的发展起着推动或者阻碍作用，需要通过法律手段加以解决，从而保障旅游业健康、有序发展的与法律的制定、执行、遵守有关的问题。这些问题，对于旅游业的发展所产生的影响是不可低估的。了解这些问题，可使旅游法律关系的主体明确其在法律上的地位及权利义务，增强其法制观念，为旅游业的发展做出贡献。

在我国旅游业的发展实践中，对旅游业发展影响较大，引起

经济实业界及全社会关注最多的问题主要有以下几个方面：第一，旅游业发展的法律环境问题。旅游业的发展需要两个条件，一是自身条件，二是外部环境。外部环境涉及诸多因素，法律环境是其中的重要因素。旅游业的法律环境主要包括有关法律制度、政策对旅游业各主体权利、义务以及有关法律责任的规定，执行这些规定的政府部门的法律意识，遵守这些规定的公众的法律意识，以及为旅游业发展创设的法律程序。第二，旅游者合法权益保护的法律问题。旅游者在旅游业发展中的作用是显而易见的，旅游者付费旅游，理应得到相应的待遇和服务，并享有人身和财产安全的保障权。一个国家所确立的旅游者的法律地位及对旅游者权益保护的力度，从一个侧面反映了国家对人权的重视程度。有关旅游者的界定、法律地位、权利义务及国家对旅游者合法权益的保护都是发展旅游业所不能忽视的问题。第三，旅游资源、环境、生态保护及对旅游基础设施建设方面的法律问题。实施旅游业可持续发展战略，必然要重视对旅游资源、环境、生态及旅游基础设施建设的问题。旅游业是凭借资源和设施来发展的，不注意保护资源，人为地破坏生态环境，建设规划失调的旅游设施，旅游业必然走向衰退。第四，旅游管理中的法律问题。该问题涉及旅游企业的权利义务、旅游中的税收、旅游业务中的合同制、知识产权的保护、法律责任的承担等问题。第五，有关文化和精神文明建设的法律问题。怎样坚持旅游业的社会主义方向，抵制腐朽没落的思想对健康文化的影响，同样是旅游业发展中需重视的问题。第六，旅游纠纷的处理。在旅游业的发展以及旅游活动中，各种纠纷难以避免。研究其发生的原因及发展的规律，寻求最佳解决途径，正确使用法律是保障旅游业稳步发展的重要问题。

（三）旅游业与法制建设必须同步发展

八届人大一次会议通过的宪法修正案以根本法的形式规定：“国家实行社会主义市场经济。”市场经济是指在社会经济的运行中，市场机制居于主导地位，社会资源的配置主要由市场机制进行调节的一种经济组织形式。市场经济体制下旅游业的发展亦应遵循其规律进行，才能更快地发展。

市场经济是法制经济，这已成为人们的共识。所谓法制经济是相对于权力经济而言的，是指在经济发展过程中一切都应走上法制的轨道，经济制度、经济形式、经济运行以及保证经济发展的外部环境都有法律依据且能依法进行。社会经济活动中各个主体的权利、义务和行为规则、政府行为、社会经济活动的客体等方面都要求用法律的方式来全面规范，即一切经济活动法制化。法制经济的特点表现在：很强的规范性；明显的平等性；主体具有较大的自主性；法制建设的民主性；法制的统一性和开放性；法律制度的稳定性、连续性和一致性。法制经济要求社会具有更完备的法制，要求各行各业的从业人员具有更高的法律素质。

旅游业与法制建设必须同步发展。第一，市场经济与法制建设具有深刻的内在联系，没有健全的法制就没有完善、成功的市场经济，市场经济体制下的旅游业也无从发展。市场经济体制下，旅游企业不再是政府的附属物，他们必须走向市场，真正成为自主经营、自负盈亏、自我约束、自我发展的商品生产者和经营者；法律将明确界定投资者的产权，经营者的财产权，规范经营者的权利义务和责任，使他们成为名副其实的市场主体。法律还明确规定，什么样的主体可以进入市场，什么样的主体不能进入市场，什么样的主体必须退出市场。旅游活动中的双方当事人应在业务活动中遵循一定原则，建立合法有效的合同关系，以保障双方权益的实现。作为全面开放的经济体制，随着世界各国在经济上相互依存与渗透程度不断加强，任何国家都不可能摆脱世

界经济体系而独立发展，这不仅要求国家的立法尽量与国际接轨，也要求从业人员了解相关国际惯例和通行规则。第二，市场经济的协调有序进行有赖于一定形式的规则和手段。调整社会的规则和手段因经济模式的不同而有所不同。二十多年来，我国旅游业发生了巨大变化，以社会主义公有制为主体，私营、个体、外资企业多种形式并存，共同发展旅游业的格局已逐步形成，国有旅游企业公司制改造正在进行；以市场决定价格、市场机制充分发挥作用的市场体系初步建成，以按劳分配为主，多种分配并存的分配格局在旅游业已不是新事物；政府对旅游业的管理，随着职能的转变，指令性计划大大减少，由所采取的直接下达命令、发红头文件转向运用法律手段，在法律许可的范围内宏观调控，超法律的行政行为将受到追究。旅游业的经济运行不能使用协调计划经济运行的行政指令性规则、行政手段，取而代之的是适应市场经济的价值规律、竞争规律和供求规律的法制形式和手段。例如，竞争使市场经济充满活力，通过竞争，优胜劣汰，从而发挥众多市场主体的进取精神，促进旅游业发展。为保证市场公平、有序竞争，对于不正当竞争行为，诸如削价竞争、零团费、虚假广告、窃取对方商业秘密、诋毁和损害对手声誉等都应运用法律手段予以打击。市场经济体制下所形成的利益冲突和社会关系将更为错综复杂，更加需要法制的引导、规范、保护和约束。没有法制，就没有旅游业的健康发展。第三，市场经济离不开法制建设，也是旅游发达国家成功经验的总结。从整体看，实行市场经济体制的国家只有建立在法制基础上，才有较高的经济运转效率，才能在经济上取得成功。在这些国家，有关市场经济的立法、司法、行政执法和其他法制实践活动最为发展，最富有连续性。旅游业作为社会经济的一个部分，在市场经济条件下的发展亦离不开健全的法制保障。例如，美国是世界一流旅游强

国,我国的创汇数仅为美国的18%,而美国的旅游法制相当完备,除了作为基本法律的《全美旅游政策法》外,美国政府还制定了包括饭店法、保护公园和游览地法律、旅游资源开发利用和游览地环境保护的法律、旅行社法律,此外还有运输法、合同法、商法作支持,形成了有利于旅游业发展的法律体系。

二、我国的旅游法制建设

(一) 旅游法的产生及其概念

旅游法是旅游业发展到一定阶段的产物,它伴随着现代旅游业的发展应运而生。经济和社会的发展是旅游业发展的基础,经济的发展促进了旅游业的发展,同时也为旅游法的产生奠定了基础。

旅游法这一概念的提出大约在20世纪50年代末至60年代初,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、重要性,认识到需要加强对旅游业的法律控制,以协调关系、缓和矛盾、解决问题,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,于是制定了专门的旅游法。现代旅游业的发展向立法提出的要求是全方位、多层次的,包括旅游业的法律地位、经营主体及行为规范;旅游者合法权益的保护;旅游资源以及旅游基础设施的建设与保护;文化与精神文明的建设等等。

旅游法,是指调整旅游活动领域中各种社会关系的法律规范的总称。这个概念表明:第一,旅游法的调整对象,主要是指在旅游活动中所形成的带有旅游或体现旅游活动特点的社会关系。这是旅游法与其他法律区别的标志,例如:旅游者要满足自身旅游需求,旅行社为满足旅游者需求,相互间所形成的需求和满足需求的关系。旅游者在旅游活动中会成为旅游法律关系的主体,

在其他社会活动中，又可能成为其他法律关系的主体。例如在财产继承中成为财产法律关系的主体，由继承法调整；在婚姻法中成为婚姻法律关系的主体，由婚姻法调整，这些都不由旅游法调整。第二，旅游法有广义和狭义之分。作为调整旅游活动领域中各种社会关系的法律规范的总称，表明旅游法的概念是广义的。它既包括狭义的《中华人民共和国旅游法》（尚未出台的旅游基本法），也包括国务院及旅游行政部门、其他行政部门颁布的单位旅游法规和部门规章，还包括散见于其他法律之中有关旅游的法律规定；既包括中央一级的旅游法律、法规，也包括地方级的旅游立法；既包括本国制定的旅游法律、法规，也包括经我国政府签署、全国人民代表大会批准的国际旅游条约、国际旅游协定。

本书之所以将旅游法界定为广义的，是基于以下原因：第一，我国法律体系是一个由许多不同法律部门联结起来的有机整体，它们之间既相互区别，又相互联系。尚未出台的旅游大法《旅游法》不仅在立法时要以宪法为依据，而且还要借助于全国人民代表大会制定颁布的二级法律中的某些原则和制度来调整本部门的社会关系，这就决定了法律之间密不可分的联系。第二，市场经济的现代化大生产与高度的社会分工相联系，使市场主体一方面由于分工相互独立和分离，另一方面又加强了相互之间的依赖关系。特别是旅游业具有综合性特点，涉及面相当广泛，这也就决定了旅游业的发展必须仰仗其他方方面面的大力支持，并遵守与之相联的法律法规。第三，旅游业涉及面广，调整旅游活动中所形成的社会关系的法律规范毕竟有限，仅靠旅游法规远远不够，必须借助其他法律的支持。例如，公民作为旅游者参加旅游活动，其人身、财产遭受严重的不法侵害，侵害人的行为已达到犯罪程度，此时需由规定犯罪和刑罚的刑事法律来定罪量刑。