



新世纪高等学校教材

旅游管理核心课系列教材

★ 魏小安 曾博伟 主 编

旅游政策与法规

TOURISM POLICY AND LAW



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

新世纪高等学校教材

旅游管理核心课系列教材

旅游政策与法规

TOURISM POLICY AND LAW

魏小安 曾博伟 主 编



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

旅游政策与法规 / 魏小安, 曾博伟主编. —北京: 北京师范大学出版社, 2009.9

新世纪高等学校教材, 旅游管理核心课系列教材
ISBN 978-7-303-10408-6

I. 旅… II. ①魏… ②曾… 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. F592.0 D922.296

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 125488 号

营销中心电话 010-58802181 58808006
北师大出版社高等教育分社网 <http://gaojiao.bnup.com.cn>
电子信箱 beishida168@126.com

出版发行: 北京师范大学出版社 www.bnup.com.cn

北京新街口外大街 19 号

邮政编码: 100875

印刷: 北京京师印务有限公司

经销: 全国新华书店

开本: 170 mm × 230 mm

印张: 20.25

字数: 376 千字

版次: 2009 年 9 月第 1 版

印次: 2009 年 9 月第 1 次印刷

定价: 29.80 元

策划编辑: 高玲 责任编辑: 高玲
美术编辑: 高霞 装帧设计: 鼎立时创
责任校对: 李茵 责任印制: 李丽

版权所有 侵权必究

反盗版、侵权举报电话: 010-58800697

北京读者服务部电话: 010-58808104

外埠邮购电话: 010-58808083

本书如有印装质量问题, 请与印制管理部联系调换。

印制管理部电话: 010-58800825

新世纪高等学校教材 旅游管理核心课系列教材 编写指导委员会

主 任 申葆嘉 南开大学商学院旅游学系教授 “中国旅游教育
与研究终身成就奖”唯一获奖者

副主任 魏小安 中国旅游研究院第一届学术委员会主任委员 中
国社会科学院旅游研究中心研究员 中央民族大
学博士生导师

委 员 (以姓氏笔画为序)

Larry Yu 美国乔治·华盛顿大学旅游与酒店管理系主任 教授

Liping Cai 美国普渡大学旅游与酒店系主任 教授

李天元 南开大学旅游系教授 博士生导师

邹统钎 北京第二外国语学院旅游管理学院院长 教授

宋海岩 香港理工大学酒店及旅游业管理学院副院长 教授
博士生导师

吴殿廷 北京师范大学地理学与遥感科学学院教授 博士生导师

罗明义 云南财经大学党委书记 教授 博士生导师 原云南省
旅游局局长

谢彦君 东北财经大学旅游与酒店管理学院院长 教授 博士
生导师

作者简介

魏小安，男，1982年到北京市旅游局工作，1986年到中国社科院财贸所工作，1988年到国家旅游局工作，任政策法规司司长、管理司司长、规划发展与财务司司长，2003年8月到中国社会科学院旅游研究中心任研究员，2005年任中央民族大学博士生导师，现任中国旅游研究院学术委员会主任。

多年来从事旅游研究与实践工作，主编专著及其他研究成果40余种，1800多万字。主要有《旅游发展与管理》、《中国旅游业新世纪发展大趋势》、《目击中国旅游》、《旅游热点问题实说》、《旅游目的地发展实证研究》、《旅游强国之路》、《世界旅游宣言》、《中国休闲经济》、《主题酒店》、《创造新的文化遗产》等。

主要兼职：北京旅游学会副会长、中国科学院地理所研究员，上海社会科学院旅游研究中心教授，北京大学城市与环境科学系教授，北京师范大学地理系教授、中山大学旅游规划研究中心教授，北京第二外国语学院旅游经贸学院研究生导师。另任法国国家旅游局顾问、海南省政府顾问等。

曾博伟，男，四川省自贡市人，中央民族大学经济学院旅游经济方向博士，云南大学工商管理与旅游管理学院硕士。对旅游政策、旅游宏观经济有较深入的研究。2002年进入国家旅游局政策法规司后，先后在统计处和政策研究处工作，参与国家旅游局一些重大政策文件的研究和制定，是近几年全国旅游工作会议主报告的主要起草人之一。在《旅游学刊》、《人文地理》、《财贸研究》、《旅游调研》、《旅游市场》、《中国旅游报》等刊物报纸上发表文章数十篇，担任《旅游绿皮书》入境旅游发展报告的特约撰稿人。

前言：生命线

毛泽东同志当年有一句教导：“政策和策略是党的生命，各级领导同志务必充分注意，万万不可粗心大意。”^①这就是中国国情，在那个时代，还没有什么法规可言，所以政策成了生命。今天，市场经济已经渗透社会肌体，法制观念也开始深入人心，但是政策问题仍然突出，进步在于法规的成分越来越重。所以政策法规问题也仍然是发展的首要问题。

北京师范大学出版社要出版一套旅游教材，希望我来牵头编写一本专门谈政策法规的书。对此我很有些犹豫，一方面是对这些年市面上已经出版了各种各样涉及这个题目的书，基本上是对已有旅游政策法规的解释，学生们只是为了修学分而不得不看。另一方面是编写一本好书不容易，而我又没有相应的时间和精力。但出版社高玲编辑说可以不拘泥于原有的套路，很恳切地说了一番话，使我觉得可以一试。

我从事旅游研究与实践工作已有30年，其中在机关工作近20年。1988年年初到国家旅游局，就在政策研究室工作。1989年2月成立政策法规司，我一直工作到1993年2月，1998年8月又回到政策法规司，工作到1999年11月，前后有7年。即使不在政策法规司，也参与了各项政策制定工作，对于实际有很深的感受。这些事情不是纸上谈兵，而是各个方面的博弈。其中，首先是政策法规的起草和制定，绝不仅仅是文字问题，记得1990年讨论一个文件，有领导说“让秀才们去写吧”，当时国家旅游局的刘毅局长就说“怎么能这么简单看这个事情？”又扳着指头说“文字需要六个条件，理论基

^① 《毛泽东选集》，第4卷，1296页。

础、政策水平、情况把握、运行实感、研究方法、文字技巧”。因为我就是“秀才”，而且是这个文件的执笔人，所以印象极深。其次是政策法规的协调，这更不是文字问题。旅游法从1981年上马，几上几下，常常是觉得有希望了，最后仍然未能出台。有一次已经到了25稿，征求国务院54个部门的意见，基本态度都是很赞成旅游法出台，但涉及本部门的内容最好删除，直让人哭笑不得。再次是政策法规的落实和执行。2001年国务院9号文件下发，其中涉及饭店水、电、气价格问题，直到今天也没有完全落实。所以有时候想起来实在是有点寒心，我们辛辛苦苦一个字一个字斟酌字眼，到底会如何？另外，也会有些成就感。我基本上介入了20年以来政策法规的制定工作，很多时候感觉不在具体条文，而在权威话语。研究出一套好的说法，各地感觉比较透彻，比较给劲，大家都会用，在地方又转化成政策法规，反而会起到相应的作用。而在法规方面，随着社会的进步，作用也会越来越大。

在这种情况下，我和我的学生们一起编了这本书，大家讨论了框架，确定了原则，写作分工是，第一章：魏小安，这一章是在国家旅游局课题《中国旅游业发展30年研究报告》的基础上形成的，该课题由魏小安主持并主笔，由齐平书最后统稿，本书作者多数都参加了这个课题。第二、三章，曾博伟；第四、五章，李劲松；第六章，杨宏浩；第七、八章，周小芳；第九、十章，丁娜娜；第十一章，厉新建；第十二章，黄爱莲。最后由曾博伟统稿，三次修改，现在呈现给大家。

本书最大的特点就是“实”，首先是紧密联系中国旅游的发展实践，既包括全国的总体情况，也择要介绍了一些地方的典型案例。其次是介绍了重要政策法规出台的实际过程，其中甘苦，如鱼饮水。再次是实用，既使大家了解条文，又不拘泥于条文，可以举一反三。因此，本书不仅适用于院校教学，对于实际工作者也较为实用。对于读者而言，是看内容和文字，但于我而言，背后都是心血和鲜活的故事。发展正是在这样的日日夜夜中积累的，行业正是在大家的努力中成长的，希望本书能够对于行业的成长和个人的成长有所裨益。

魏小安
2009年初夏

目 录

第一篇 基础篇

第一章 中国旅游改革开放 30 年发展概述 /1

【学习目标】..... 1

【引导阅读】..... 1

第一节 旅游与改革开放共成长 2

一、解放思想 3

二、改革开放 4

三、旅游发展基础 6

四、旅游发展环境 7

五、旅游发展战略变迁 8

第二节 旅游业 30 年发展成就 9

一、规模不断扩大 9

二、作用日益明显 10

三、行业特性鲜明 11

四、市场更趋多元 13

五、结构逐步优化 14

六、区域格局体现 15

七、自主创新增强 16

八、地方发展模式 17

第三节 中国旅游与世界旅游 18

一、国际环境 19

二、世界旅游 30 年 20

三、中国旅游国际化 21

第四节 旅游发展阶段分析	23
一、起步晚，底子薄、基础差，发展快	23
二、增长方式的转变：由垄断到竞争，由封闭到开放、由粗放到集约，由单一到多元	25
三、市场供需的转变：由一花独放、两轮驱动到三足鼎立	26
四、管理方式的转变：由企业管理、行业管理到公共管理	27
五、产业功能不断拓展：由经济效益、社会责任、文化创新到国家战略	30
第五节 旅游体制改革	32
一、旅游行政管理体制	32
二、旅游行业管理	34
三、旅游企业体制改革	35
第六节 科教立旅 创新兴旅	36
一、旅游教育培训	36
二、旅游科研	37
三、旅游就业与队伍建设	37
第七节 旅游业 30 年发展经验	38
一、主要问题	38
二、对中国旅游 30 年的认识	40
三、主要经验	43
四、中国旅游发展模式	49
五、中国特色的旅游发展道路	50
第八节 趋势与展望	51
一、全面实现“世界旅游强国”发展目标	51
二、全面落实科学发展观，保持旅游业可持续发展	53
三、增强国家软实力，促进中华文明的全面复兴	53
四、积极应对全球化影响，实现旅游业国际化发展	54
五、旅游促进世界和谐	55
【复习与思考】	56

第二章 时代变化与政策法规背景 /57

【学习目标】	57
【引导阅读】	57

【预习要览】	57
第一节 旅游政策与法规的时代背景	58
一、邓小平论旅游	58
二、党和国家领导人论旅游	59
【前沿分析】着力发展服务消费和旅游消费，不断增强最终消费能力	63
三、中央重要文件中对“旅游”的表述	63
【前沿分析】在 2007 年的政府工作报告中首次出现“休闲”一词	67
第二节 旅游业的宏观管理体制	67
一、旅游管理体制和管理方式的转变	67
【前沿分析】浙江省旅游管理体制的创新	72
二、现有旅游管理格局	72
三、旅游行政管理部门现有的机构设置和职能安排	75
【扩展阅读】改革开放以来国家旅游局的四次机构改革	75
【前沿分析】旅游协调机构的设立	78
【本章小结】	79
【复习与思考】	79
【推荐阅读书目】	79

第三章 旅游政策、法规与标准 /80

【学习目标】	80
【引导阅读】	80
【预习要览】	80
第一节 旅游政策	81
一、旅游政策概述	81
【扩展阅读】20 世纪 90 年代西方国家旅游政策主要目标	83
二、未来旅游政策需要关注和突破的领域	83
第二节 旅游法规	87
一、旅游业的法律调整	87
二、旅游法规的类型	88
三、推进旅游法规建设的基本思路	92
第三节 旅游标准	94
一、旅游标准概况	94

二、旅游标准化作用	96
三、我国旅游标准化的优势与挑战	98
四、旅游标准化工作的改革创新	99
【扩展阅读】旅游业已实施的国家标准和行业标准	100
【本章小结】	101
【复习与思考】	102

第二篇 市场篇

第四章 入境旅游政策 /103

【学习目标】	103
【引导阅读】	103
【预习要览】	103
第一节 入境旅游政策的发展演变	104
一、相关政策法规概述	104
二、发展演变的过程	105
第二节 发展入境旅游的主要政策内容	107
第三节 入境旅游政策法规的影响及其发展趋势	109
一、入境旅游相关政策法规的影响	109
二、入境旅游政策法规的发展趋势	111
【扩展阅读】旅游业发达国家发展入境旅游的主要政策措施	111
【本章小结】	114
【复习与思考】	114
【推荐阅读书目】	114

第五章 国内旅游政策 /115

【学习目标】	115
【引导阅读】	115
【预习要览】	115
第一节 国内旅游政策的演变	116
一、发展演变的背景	116
二、具体演变过程	117
三、国内旅游相关政策的主要内容	119

四、相关国内旅游政策的影响	120
五、国内旅游政策的发展趋势	121
【扩展阅读】澳大利亚促进国内旅游的主要政策措施	122
【扩展阅读】部分发达国家保障本国公民旅游权利的概况	122
第二节 黄金周假日旅游政策	123
一、我国假日政策的演变	123
二、发展假日旅游的主要政策内容	126
三、假日旅游相关政策的影响及其发展趋势	126
【前沿分析】中国国民休闲旅游计划	128
【扩展阅读】国外休假制度简介	129
【学术争论】我国是否应该恢复“五一”黄金周?	130
第三节 乡村旅游政策	131
一、乡村旅游政策制定的相关背景	131
二、乡村旅游政策概况	131
三、发展乡村旅游的相关政策内容	132
【扩展阅读】发达国家发展乡村旅游的相关政策措施	133
第四节 红色旅游政策	135
一、红色旅游政策制定的相关背景	135
二、红色旅游政策概况	135
三、发展红色旅游的相关政策内容	136
第五节 生态旅游政策	137
一、相关生态旅游政策制定的背景	138
二、生态旅游政策概况	140
三、发展生态旅游的相关政策内容	141
【扩展阅读】发达国家发展生态旅游的相关政策措施	143
【本章小结】	143
【复习与思考】	144
【推荐阅读书目】	144

第六章 出境旅游政策法规 /145

【学习目标】	145
【引导阅读】	145
【预习要览】	145

第一节 出境旅游发展与政策演变	146
一、中国出境旅游发展历程	146
二、出境旅游的作用与意义	148
三、中国出境旅游政策的演变	149
【学术争论】出境旅游消费的多视角审视	154
【扩展阅读】日本“黑字还流”计划	155
第二节 出境旅游的规范与管理	155
一、出境旅游管理法规	155
二、出境旅游市场管理	159
【扩展阅读】出境旅游的 ADS 制度	161
【前沿关注】出境医疗保险试点启动	164
【扩展阅读】赴美旅游团交通事故	164
【扩展阅读】中国游客滞泰事件	165
【扩展阅读】全球旅游救援服务体系	165
【扩展阅读】境外购物退税	166
第三节 港澳台与边境旅游政策法规	168
一、港澳游政策法规	168
二、台湾游政策法规	170
三、边境旅游政策法规	171
【本章小结】	172
【复习与思考】	172
【推荐阅读书目】	172

第三篇 要素篇

第七章 旅行社政策与法规 /173

【学习目标】	173
【引导阅读】	173
【预习要览】	174
第一节 旅行社管理制度	174
一、旅行社行业现状及发展趋势分析	174
【扩展阅读】美国运通公司	179
二、旅行社政策法规变迁	181

【学术争论】旅行社“零负团费”的治理	187
三、旅行社政策法规的发展方向	188
第二节 导游人员管理制度	191
一、导游人员管理的基本现状	191
二、导游管理的政策法规变迁	192
三、导游人员管理制度的发展方向	194
第三节 旅行社质量保证金制度	196
一、旅行社质量保证金制度的建立	196
二、旅行社质量保证金制度的变迁	198
【扩展阅读】旅行社质量保证金的退还	200
【本章小结】	200
【复习与思考】	200
【推荐阅读书目】	201

第八章 旅游饭店政策 /202

【学习目标】	202
【引导阅读】	202
【预习要览】	202
第一节 中国饭店业发展及管理历程	203
一、饭店业发展历程	203
二、旅游饭店管理政策的变化	204
第二节 星级饭店评定标准	206
一、饭店星级标准的发展过程	206
【扩展阅读】饭店评定标准之争	208
二、饭店星级标准面临的危机	210
三、饭店星级标准的发展对策	211
第三节 旅游饭店管理的深化	213
一、旅游饭店管理外延的扩大化	213
【前沿分析】《上海市旅馆业管理办法》	214
二、旅游饭店管理方式的细分化	215
【前沿分析】制定《饭店管理条例》	218
【本章小结】	218
【复习与思考】	218

【推荐阅读书目】	219
----------------	-----

第九章 旅游吸引物政策 /220

【学习目标】	220
【预习要览】	220
第一节 旅游景区(点)质量等级的划分评定	220
一、《旅游区(点)质量等级的划分与评定》	220
二、评定与管理办法	223
三、旅游景区(点)质量等级评定的作用	224
【扩展阅读】旅游景区的“五龙治水”	225
第二节 旅游度假区	225
一、国家旅游度假区	225
二、未来旅游度假区的发展及政策调整	230
第三节 工农业旅游示范点	231
一、工农业旅游发展背景	231
二、工农业旅游示范点推行的过程	232
三、工农业旅游示范点检查验收标准的要点分析	233
四、工农业旅游示范点的成效	234
【扩展阅读】德国鲁尔工业区的工业旅游	235
第四节 旅游资源保护	236
一、旅游资源保护的意义	236
二、旅游资源保护的相关文件	236
三、旅游资源保护需要着重加强的工作	242
【扩展阅读】瑞士的旅游资源 and 环境保护	243
【本章小结】	244
【复习与思考】	244
【推荐阅读书目】	244

第十章 旅游目的地政策 /245

【学习目标】	245
【引导阅读】	245
【预习要览】	245
第一节 优秀旅游城市	246

一、创建优秀旅游城市的背景	246
二、创优活动的推行过程	246
三、中国优秀旅游城市检查标准	247
四、创建优秀旅游城市的作用	249
【前沿分析】从旅游城市向休闲城市的拓展	250
【扩展阅读】中国优秀旅游城市的几经易名	251
第二节 最佳旅游城市和旅游强县	251
一、创建最佳旅游城市	251
二、创建旅游强县	256
第三节 旅游区域合作政策	257
一、区域旅游合作	257
二、区域旅游合作的格局	258
三、区域旅游合作的特征	260
四、区域旅游合作的问题及发展	260
【本章小结】	261
【复习与思考】	261
【推荐阅读书目】	261

第四篇 综合篇

第十一章 旅游公共服务 /262

【学习目标】	262
【引导阅读】	262
【预习要览】	262
第一节 旅游安全	263
一、国外关于旅游安全问题的规章制度	263
二、国内关于旅游安全的规章	265
【前沿分析】加强旅游安全管理，推进旅游保险保障	266
第二节 旅游保险	267
一、我国旅游保险的发展阶段	267
二、我国旅游保险存在的问题	270
三、我国旅游保险的未来发展	274
【前沿分析】灵活定制化旅游保险产品适应市场需求	281

第三节 旅游厕所和旅游信息中心	281
一、我国旅游厕所建设和管理	281
二、我国旅游问讯中心建设	284
【前沿分析】以 12301 全国旅游热线为平台推进全国旅游信息 服务	286
【本章小结】	287
【复习与思考】	287

第十二章 旅游法与旅游产业政策 /288

【学习目标】	288
【引导阅读】	288
【预习要览】	288
第一节 旅游法	289
一、旅游法及其立法	289
二、国外旅游立法概况	291
【扩展阅读】《日本旅游基本法》的出台与废除	292
三、我国的旅游立法及旅游法制建设	293
【学术争论】旅游立法的必要性	296
第二节 旅游产业政策	296
一、旅游产业政策概述	296
【扩展阅读】海外国家对旅游业的扶持	298
二、我国的旅游产业政策	299
【本章小结】	304
【复习与思考】	304
【推荐阅读书目】	305

参考文献 /306