



21世纪全国高等院校旅游管理类创新型应用人才培养规划教材

旅游政策与法律法规

李文汇 朱 华 **主 编**

- 根据《旅游法》编写的首本新型教材
- 最新《消费者权益保护法》全面修订
- 新增模拟法庭内容加强实践操作



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS



21世纪全国高等院校旅游管理类创新型应用人才培养规划教材

旅游政策与法律法规

李文汇 朱 华 主 编

景春兰 刘 川 副主编



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

内 容 简 介

本书是我国第一部按《中华人民共和国旅游法》组织编写的高等院校旅游管理专业旅游政策与旅游法律法规专业教材,也是第一部通过模拟法庭、以案说法的旅游专业教材。教材以案说法,将抽象的法律条文通过具体的案例加以解析、运用,帮助学生理解本章法律、法规知识。而模拟法庭把法庭搬入课堂,将所学法律知识运用于实践,培养学生的旅游法律意识,拓展学生处理旅游相关法律问题的基本能力。参加教材编写的人员有法学教授、旅游学教授,执业律师等,凝聚了法学界和旅游界的心血与智慧,使得这部教材具有较强的专业性、实践性和可操作性。

本书适用于我国高等院校旅游政策与法律法规课程的教学使用,也可供旅游行政管理部门、旅游人力资源培训机构、旅游企业等不同主体选用。

图书在版编目(CIP)数据

旅游政策与法律法规/李文汇,朱华主编. —北京:北京大学出版社,2014.1

(21世纪全国高等院校旅游管理类创新型应用人才培养规划教材)

ISBN 978-7-301-23697-0

I. ①旅… II. ①李…②朱… 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(2014)第 003466 号

书 名: 旅游政策与法律法规

著作责任者: 李文汇 朱 华 主编

策划编辑: 莫 愚

责任编辑: 莫 愚

标准书号: ISBN 978-7-301-23697-0/C·0974

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址: <http://www.pup.cn> 新浪官方微博: @北京大学出版社

电子信箱: pup_6@163.com

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62750667 出版部 62754962

印 刷 者: 北京宏伟双华印刷有限公司

经 销 者: 新华书店

787 毫米×1092 毫米 16 开本 21.25 印张 495 千字

2014 年 1 月第 1 版 2014 年 1 月第 1 次印刷

定 价: 43.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话: 010-62752024 电子信箱: fd@pup.pku.edu.cn

本书编写人员名单

主 编：李文汇(四川师范大学)

朱 华(四川师范大学)

副主编：景春兰(东莞理工学院)

刘 川(东莞理工学院)

参 编：邱晓霞(成都学院)

徐 敏(东莞理工学院)

南 毅(四川承安律师事务所)

孙雪琳(四川师范大学)

敬雅心(四川师范大学)

前 言

本书是我国第一部按《中华人民共和国旅游法》编写的高等院校旅游管理专业旅游政策与旅游法律法规专业教材，也是第一部通过模拟法庭、以案说法的旅游专业教材，凝聚了法学界和旅游界的心血。本书定位为旅游管理专业应用型教材，侧重于法律法规基本知识的学习和运用，有以下特点：

一、以案说法。除前二章外均编写有导入案例。案例导入相关法律问题，通过案例评析引人深思。此外，每一章均有4~7个应用案例，教学案例共计55个。以案说法，将抽象的法律条文通过具体的案例加以解析、运用，帮助学生理解本章法律、法规知识。

二、模拟法庭。设计了“模拟法庭”，将法庭搬入课堂，意在让学生尝试模拟法庭审案，将所学法律知识运用于实践，培养学生的旅游法律意识，拓展学生处理旅游相关法律问题的基本能力。

三、体例丰富。考虑到抽象法律知识易产生学习疲劳，本书体例设计有“知识要点”“技能要点”“关键术语”等提示性内容；有“导入案例”引起学习兴趣；有应用案例评析以帮助理解相关法律条文；有“小思考”“小测试”等，做到既动手又动脑。

本书的编写人员有法学教授、旅游学教授及执业律师等，使得内容具有较强的专业性、实践性和可操作性。本书主要供高等院校旅游管理专业教学使用，也可供旅游行政管理、旅游人力资源培训、旅游企业等不同主体选用，也是全国导游资格考试教材备选教材之一。

我国旅游产业正在转型升级，从旅游大国向旅游强国迈进。2013年10月1日，我国正式实施《中华人民共和国旅游法》，这是我国旅游界值得庆幸的一件大事，具有里程碑的意义，为我国旅游业可持续发展提供法律支持。在此之际，我们出版这部教材，以示庆贺，希望本书的出版对我国旅游人才的培养，为实现我国旅游强国梦做出应有的贡献。

本书共14章，李文汇撰写大纲及样张；李文汇、景春兰统稿；李文汇负责教材一审，朱华负责教材二审。本书编写分工如下：

第1章朱华(四川师范大学)、李文汇(四川师范大学)；第2章李文汇、敬雅心(四川师范大学)；第3章徐敏(东莞理工学院)；第4章徐敏；第5章李文汇、孙雪琳(四川师范大学)；第6章李文汇；第7章刘川(东莞理工学院)；第8章刘川；第9章刘川、孙雪琳；第10章邱晓霞(成都学院(原成都大学))；第11章景春兰(东莞理工学院)；第12章李文汇；第13章景春兰；第14章李文汇、南毅(四川承安律师事务所)。

本书的出版得到了北京大学出版社莫愚编辑的鼓励和支持。在这里我们要特别鸣谢冯涛、南李、赵维、陈诺、阿里政府(彝)以及蒲青松同学的大力协助，教材的出版也得益于他们的热情帮助和鼎力支持。

由于时间仓促，加之编写水平有限，书中不足之处在所难免，敬请广大读者批评指正。

编 者

2013年11月

教学案例表

第 2 章 我国旅游法制概述

导入案例

案例 2.1: 九寨沟游客滞留事件景区预警失职难辞其咎

案例 2.2: 香格里拉“宰客”导游被吊证, 执法负责人被撤, 三家旅行社受重罚

第 3 章 旅行社管理制度

导入案例

案例 3.1: 旅行社挂靠承包经营案

案例 3.2: 游客对旅行社服务质量问题投诉

案例 3.3: 沧州国际旅行社违规招徕旅游者案

案例 3.4: 304 名内地游客在澳门发生纠纷案

模拟法庭: 郭向禄等诉新疆中国国际旅行社财产损害赔偿纠纷案

第 4 章 导游与领队人员管理制度

导入案例

案例 4.1: 导游漏接旅游团, 计分制度管理严格

案例 4.2: 导游人格尊严不受侵犯

案例 4.3: 导游委婉索要小费案

案例 4.4: 导游采取欺骗手段改行程

模拟法庭: 导游拿回扣, 将染色珍珠作为天然金色珍珠销售

第 5 章 旅游饭店管理制度

导入案例

案例 5.1: 住宿标准违约案

案例 5.2: 伪星级酒店案

案例 5.3: 客人财物丢失, 宾馆承担赔偿责任案

案例 5.4: 摩托车宾馆失窃赔偿纠纷案

案例 5.5: 客人财物在客房内被盗责任争议案

模拟法庭: 刘海诉 H 市西凤酒店人身损害赔偿纠纷案

第6章 旅游交通管理制度

导入案例

案例 6.1: 国际航班客票无效案

案例 6.2: 乘坐火车旅游窗外飞来石伤击案

案例 6.3: 陆某诉南京长途客运公司案

案例 6.4: 旅客诉大巴人身损害赔偿纠纷案

模拟法庭: 张祖明与 XX 铁路局人身损害赔偿纠纷案

第7章 旅游出入境及出国旅游管理制度

导入案例

案例 7.1: 因护照信息不符游客被判监禁案

案例 7.2: 北京吕丽莉涉嫌旅游诈骗案

案例 7.3: 深圳市 A 旅行社等 3 家企业违规经营赴台旅游业务案

案例 7.4: 凭祥 A 旅行社违规经营边境游业务案

模拟法庭: 余贵兴诉泰和国际旅行社出境旅游合同纠纷案

第8章 旅游安全与卫生管理制度

导入案例

案例 8.1: 因车速过快游客在汽车上受伤案

案例 8.2: 游客贵重财物丢失要求赔偿案

案例 8.3: 肇庆砚洲岛游客溺水死亡事故案

案例 8.4: 游客食物中毒要求赔偿案

案例 8.5: 强行超车导致西藏 30 名游客伤亡的重大旅游安全事故案

模拟法庭: 刘湘渺诉某省德豪旅行社旅游合同纠纷案

第9章 旅游资源保护与管理制度

导入案例

案例 9.1: 张某、毛某涉嫌盗掘古墓葬案

案例 9.2: 周红涛擅自在文物保护单位取土案

案例 9.3: 张再发诉张谷英村民俗文化建设指挥部案

案例 9.4: “无极”剧组破坏碧洁天池生态植被案

案例 9.5: 肇庆“奥威斯酒店项目”侵占景区土地违反规划案

模拟法庭: 德国游客诉北京文杰文化中心出售假画案

第 10 章 旅游税收管理法律制度

导入案例

案例 10.1: 向阳旅游公司因为税款补缴提起行政诉讼案

案例 10.2: 某旅游开发有限公司缴纳营业税款案

案例 10.3: 北京某旅游公司缴纳营业税款案

案例 10.4: 旅游公司员工王某缴纳个人所得税案

模拟法庭: 红叶旅游有限公司诉 H 市国税局旅游税收纠纷案

第 11 章 旅游合同法律制度

导入案例

案例 11.1: 因预定航班被取消滞留西双版纳案

案例 11.2: 香港导游“阿珍”辱骂游客案

案例 11.3: 江西某旅行社旅游合同纠纷案

案例 11.4: 浙江某旅行社港澳专列团游客要求退款案

案例 11.5: 成都某旅行社擅自委托旅游业务案

案例 11.6: 旅行社忘记通知游客出行时间案

案例 11.7: 旅游者拒绝返回导致返程火车票作废案

案例 11.8: 旅行社延迟履约发生不可抗力案

案例 11.9: 旅游保险合同纠纷案

模拟法庭: 高强诉蓝天旅行社行李物品丢失赔偿案

第 12 章 侵权责任法律制度

导入案例

案例 12.1: 导游伤害游客案

案例 12.2: 马路积水未设路障致外地自驾游车主死亡案

案例 12.3: 夜间擅闯公园猴岛被猴伤害索赔终审被驳回案

案例 12.4: 老人甲诉旅行社违反合同约定要求其赔偿案

模拟法庭: 焦健君泰国游遭车祸, 境外旅游辅助服务者侵权, 视同国内旅行社侵权赔偿案

第 13 章 旅游消费者权益保护法律制度

导入案例

案例 13.1: 旅游消费者安全保障权受侵害案

案例 13.2: 游客真情知悉权受侵害案

案例 13.3: 导游疏于提醒游客被冻伤案



案例 13.4: 出借营业执照给他人游客受伤索赔案

案例 13.5: 浙江 A 旅行社擅自增加购物点案

案例 13.6: 央视《消费主张》栏目曝光张家界旅游市场案

案例 13.7: 吉林 103 人旅游团购买机票遭遇假票被拒登机案

模拟法庭: 张某等 20 人诉高峰国际旅行社擅自增加自费项目案

第 14 章 旅游纠纷解决法律法规制度

导入案例

案例 14.1: ××市中国青年旅行社被投诉案

案例 14.2: 成都市中国青年旅行社因“甩团”被投诉案

案例 14.3: 某旅行社遭投诉多次调解无效后转向诉讼案

案例 14.4: “房间退费”旅游纠纷自行协商和解案

模拟法庭: 高桂其与广州市环宇旅行社有限公司花都门市部等旅游服务合同纠纷案



目 录

第 1 章 旅游政策导论..... 1	3.2.6 旅行社的法律责任..... 38
1.1 我国旅游政策概述..... 1	第 4 章 导游与领队人员管理制度..... 49
1.1.1 相关基础概念..... 1	4.1 导游人员概述..... 50
1.1.2 我国旅游产业四大基本特征..... 2	4.1.1 导游人员的概念..... 50
1.1.3 我国旅游产业定位与 发展目标..... 2	4.1.2 导游人员的分类..... 51
1.1.4 我国旅游政策基本特征..... 3	4.2 导游人员的从业管理制度..... 52
1.1.5 我国宏观旅游政策..... 4	4.2.1 导游人员资格考试制度..... 52
1.2 我国旅游政策实现保障..... 6	4.2.2 导游证管理制度..... 54
1.2.1 我国旅游政策实现需完成的 任务..... 6	4.2.3 导游人员的计分管理制度..... 60
1.2.2 我国旅游政策实现的 保障措施..... 7	4.2.4 导游人员的年审管理制度..... 61
第 2 章 我国旅游法制概述..... 10	4.2.5 导游人员等级考核制度及 标准..... 62
2.1 我国旅游立法概述..... 10	4.3 导游人员应尽义务与法律责任..... 65
2.1.1 历史回顾..... 10	4.3.1 导游人员的权利..... 66
2.1.2 我国旅游立法体制和 法律法规体系..... 11	4.3.2 导游人员的义务..... 68
2.2 旅游法律关系及旅游法..... 13	4.3.3 导游人员的法律责任..... 71
2.2.1 旅游法律关系..... 13	4.3.4 对景点景区导游人员的管理... 73
2.2.2 我国《旅游法》内容概述..... 15	4.4 领队人员管理制度..... 73
第 3 章 旅行社管理制度..... 21	4.4.1 领队的概念..... 73
3.1 旅行社概述..... 22	4.4.2 领队的申请条件和管理..... 73
3.1.1 旅行社的产生与发展..... 22	4.4.3 领队的义务、职责和 法律责任..... 74
3.1.2 旅行社的概念..... 23	第 5 章 旅游饭店管理制度..... 80
3.1.3 旅行社的分类及其 经营范围..... 24	5.1 旅游饭店星级评定制度..... 81
3.2 旅行社的经营及法律责任..... 25	5.1.1 相关基础概念..... 81
3.2.1 旅行社的设立与变更..... 25	5.1.2 旅游饭店的星级评定法规 依据和范围..... 82
3.2.2 外商投资旅行社的设立..... 28	5.1.3 星级饭店评定机关和权限..... 82
3.2.3 旅行社质量保证金制度..... 31	5.1.4 星级饭店的评定方法和 参照标准..... 83
3.2.4 旅行社的经营规范..... 34	5.1.5 旅游饭店星级评定规程..... 84
3.2.5 旅行社的监督检查..... 37	5.1.6 星级饭店的复核及处理..... 86
	5.2 旅游饭店行业管理制度..... 88

5.2.1	相关基础概念	88	7.1.1	相关基础概念	127
5.2.2	旅游饭店行业管理的 行规依据	88	7.1.2	旅游出入境的管理机关	128
5.2.3	预订、登记、入住、 饭店收费	89	7.1.3	旅游出入境的证件	129
5.2.4	旅游饭店的义务	89	7.1.4	中国公民出入境管理制度	130
5.2.5	旅游饭店的权利	93	7.1.5	外国公民出入境管理制度	131
5.2.6	旅游饭店违反行业规范的 后果	94	7.1.6	我国出入境检查制度	134
5.3	旅游饭店住宿业治安管理制度	94	7.2	外国公民入境旅游管理制度	137
5.3.1	相关基础概念	94	7.2.1	相关基础概念	137
5.3.2	旅游饭店住宿业治安管理 法律法规依据	94	7.2.2	外国旅游者的邀请函、 签证和接待计划	137
5.3.3	相关规定内容	95	7.2.3	外国旅游者出入境与停留的 规定	138
第6章	旅游交通管理制度	102	7.3	中国公民出国旅游管理制度	139
6.1	旅游交通法律法规概述	103	7.3.1	相关基础概念	139
6.1.1	相关基础概念	103	7.3.2	中国公民出国旅游的 管理原则	139
6.1.2	旅游交通的特征	104	7.3.3	中国公民出国旅游的 签证手续	141
6.1.3	旅游交通的主要方式	105	7.3.4	中国公民出国旅游管理的 具体规定	142
6.1.4	旅游交通的主要法律法规	106	7.3.5	违反中国公民出国 旅游管理的法律责任	142
6.2	旅游航空运输管理和运输企业的 义务	107	7.4	港澳台与边境旅游管理制度	145
6.2.1	相关基础概念	107	7.4.1	相关基础概念	145
6.2.2	民用航空运输主管机关和 企业义务	108	7.4.2	中国公民赴港澳台地区 旅游管理制度	145
6.2.3	民用航空运输票证管理	109	7.4.3	中国公民边境旅游 管理制度	147
6.2.4	承运人的责任	110	第8章	旅游安全与卫生管理制度	154
6.3	旅游铁路运输管理相关规定	112	8.1	旅游安全管理概述	155
6.3.1	相关基础概念	112	8.1.1	相关基础概念	155
6.3.2	铁路运输主管机关和管理	112	8.1.2	旅游行政管理部门和旅游 基层单位安全管理的职责	156
6.4	旅客公路运输管理相关规定	117	8.1.3	旅游安全管理的基本原则	157
6.4.1	旅客公路运输管理机关	117	8.2	旅游安全事故及处理	158
6.4.2	旅客公路运输管理	117	8.2.1	相关基础概念	158
第7章	旅游出入境及出国旅游 管理制度	126	8.2.2	旅游安全事故等级划分	158
7.1	旅游出入境管理制度	127			



8.2.3	旅游安全事故的应急救援与 调查处理.....	159	9.4.1	相关基础概念.....	204
8.2.4	外国游客在华旅游期间 重大伤亡事故的处理.....	161	9.4.2	世界遗产的分类.....	204
8.3	旅游治安与消防管理.....	161	9.4.3	世界遗产的保护.....	205
8.3.1	相关基础概念.....	162	第 10 章	旅游税收管理法律制度	210
8.3.2	旅游住宿业的治安与 消防管理制度.....	162	10.1	税收制度概述.....	211
8.3.3	旅游饭店的治安与消防 管理制度.....	164	10.1.1	相关基础概念.....	211
8.3.4	娱乐场所的治安与消防 管理制度.....	165	10.1.2	我国现行税法体系.....	212
8.4	旅游安全与卫生管理.....	168	10.1.3	我国税法主要法律制度.....	212
8.4.1	相关基础概念.....	168	10.2	旅游税收制度概述.....	213
8.4.2	旅游景区安全管理制度.....	168	10.2.1	相关基础概念.....	214
8.4.3	食品卫生安全管理制度.....	170	10.2.2	旅游业经营中的税收规定.....	214
8.4.4	道路交通安全管理的要求.....	175	10.2.3	关于旅游免税问题.....	221
8.4.5	游览安全管理制度.....	176	第 11 章	旅游合同法律制度	228
第 9 章	旅游资源保护与管理 制度.....	182	11.1	合同法律制度概述.....	229
9.1	旅游资源保护与管理的概述.....	183	11.1.1	基础概念.....	229
9.1.1	相关基础概念.....	184	11.1.2	合同的成立.....	230
9.1.2	旅游资源的类型.....	184	11.1.3	合同的效力.....	232
9.1.3	旅游资源开发的一般原则.....	184	11.1.4	合同的变更和解除.....	234
9.1.4	旅游景区质量等级、 划分依据及评定.....	185	11.1.5	违约责任.....	235
9.2	人文旅游资源的保护与管理 制度.....	186	11.2	旅游合同法律制度.....	238
9.2.1	相关基础概念.....	186	11.2.1	相关基础概念.....	238
9.2.2	文物的保护与管理 制度.....	187	11.2.2	旅游合同的概念、特征与 种类.....	238
9.2.3	历史文化名城、街区、 村镇的保护与管理.....	193	11.2.3	旅游合同的订立.....	241
9.3	自然旅游资源保护与管理 制度.....	195	11.2.4	旅游合同的解除.....	244
9.3.1	相关基础概念.....	195	11.2.5	旅游合同的转让和委托.....	245
9.3.2	自然保护区的管理与 保护制度.....	195	11.2.6	旅游合同违约责任.....	246
9.3.3	风景名胜区的保护与 管理制度.....	199	11.2.7	旅游合同责任的减轻与 免除.....	248
9.4	世界遗产的保护.....	203	11.3	旅游保险合同.....	250
			11.3.1	相关基础概念.....	250
			11.3.2	旅游保险合同的特征与 种类.....	250
			11.3.3	旅游保险合同的主体、 客体和内容.....	251
			11.3.4	旅游保险合同的形式.....	253



11.3.5 索赔与理赔	253	13.2.1 相关基础概念	278
11.3.6 旅行社责任保险的 基本规定	254	13.2.2 旅游消费者的权利	278
第 12 章 侵权责任法律制度	261	13.2.3 旅游经营者的义务	283
12.1 侵权责任法概述	262	13.3 旅游消费者权益的保护	287
12.1.1 相关基础概念	263	13.3.1 消费者权益的保护途径	288
12.1.2 一般侵权责任的构成要件	263	13.3.2 经营者的法律责任	290
12.1.3 特殊侵权责任的构成要件	264	13.3.3 旅游消费者权益争议的 解决途径	297
12.1.4 免责事由的成立与分类	264	第 14 章 旅游纠纷解决法律 法规制度	302
12.1.5 侵权行为种类	266	14.1 旅游纠纷及其解决概述	303
12.1.6 侵权责任承担方式和侵权 损害的赔偿范围	266	14.1.1 旅游纠纷概念、 特征及性质	303
12.2 旅游侵权责任概述	267	14.1.2 旅游纠纷解决概念、意义	304
12.2.1 旅游侵权责任概念	267	14.1.3 旅游纠纷解决方式概述	304
12.2.2 旅游违约责任与旅游侵权 责任的竞合	268	14.2 旅游纠纷的投诉解决	309
第 13 章 旅游消费者权益保护 法律制度	275	14.2.1 旅游纠纷的投诉解决依据和 方式	309
13.1 旅游消费者权益保护法律 制度概述	276	14.2.2 旅游纠纷的具体投诉解决	310
13.1.1 相关基础概念	277	14.3 旅游纠纷的诉讼解决	315
13.1.2 消费者权益保护法的 适用对象	277	14.3.1 诉讼解决旅游纠纷的依据、 概念和性质	315
13.2 旅游消费者的权利与旅游经营者的 义务	277	14.3.2 旅游纠纷的诉讼解决概念及 程序	316
		参考文献	324

第 1 章 旅游政策导论

知识要点	掌握程度	相关知识
1. 旅游政策概念	掌握	国家或最高行政组织制定；旅游发展目标；行动准则
2. 旅游政策特征	了解熟悉	系统性、动态性、稳定性、连续性、国际性
3. 旅游政策目标	掌握	阶段性目标；战略性目标
4. 旅游产业定位	重点掌握	战略性支柱产业；现代服务业

技能要点	能力要求	应用方向
1. 旅游诚信体系建设	掌握	制定旅游从业人员诚信服务准则
2. 旅游安全体系建设	重点掌握	旅游业安全保障

我国旅游业发展改革近 30 年，取得了瞩目的成就，旅游业已成为我国国民经济的重要产业和第三产业的龙头。当前，我国旅游业发展模式正逐步从政府主导型向市场主导型效益型转变。为了将旅游业发展成为人民群众满意的现代服务业，实现旅游强国的战略目标，我国政府制定颁布了一系列促进旅游健康持续发展的旅游政策。

我国旅游政策包括通知、决定、指导意见、建议、办法等具体形式。发展旅游既要考虑发挥市场配置资源的基础性作用，也考虑发挥国家宏观旅游政策的导引作用。2009 年 12 月 1 日，国务院发布了《关于加快发展旅游业的意见》（以下简称《意见》），为我国旅游业发展进行了战略布局，具有里程碑意义。《意见》重新定位了我国旅游业，提出了发展目标和方向，并设计制定了完成目标的任务和措施，将宏观旅游政策与实践操作结合了起来，成为新时期我国旅游业改革发展的政策纲领性文件。《意见》是新时期旅游政策体系中的核心内容，对旅游业发展的规范引导作用极为重要。

1.1 我国旅游政策概述

旅游政策对旅游业具有重要的指导影响作用和行动准则作用，也是国家对行业发展进行适度干预的宏观调控手段，其目的在于帮助克服市场自身运行中的盲目性。国家通过旅游政策引导旅游业健康发展，逐步实现我国旅游业发展目标，最终实现旅游强国之梦。

1.1.1 相关基础概念

旅游政策是指国家和最高旅游行政组织为实现一定时期内的旅游发展目标而规定的行动准则，既包括指明前进目标的发展方针，也包括管制前进过程中的行为准则的具体政策（王子华，李大金，1995 年）。

支柱产业是指在国民经济中所占比重大、发展速度快，对整个国民经济发展起引导和推动作用的先导性产业(杨公仆，2005年)。

现代服务业是指用现代化技术改造传统服务业，使其具有高文化含量和高技术含量的具有明显比较优势的服务业。

1.1.2 我国旅游产业四大基本特征

1. 资源消耗较低

旅游业已和石油业、汽车业并列为世界三大产业。与工农业、交通业、城建业等相比较，其资(能)源消耗低，能源消耗是工业的 1/10、农业的 1/3，水资源消耗是农业的 1/15、工业的 1/6。废水、废气、固体废弃物排放也最低，对环境影响较小，这对构建资源节约型和环境友好型的国民经济体系来说，是必须优先考虑的产业。

2. 产业关联性强

旅游业是一个关联性程度极高的产业，关联产业多，带动作用大。旅游产业领域、产业规模不断扩大，产业链不断延伸，从下游产业领域延伸到上游产业领域，旅游业带动工业、交通业、金融业、消费品零售业、住宿业等几十个行业或部门的发展，经济拉动作用明显。例如，2012年，国内旅游消费 2.3 万亿元，占社会消费品零售总额的比例突破 10%，旅游业对住宿业的贡献率超过 90%，对民航和铁路客运业的贡献率超过 80%。

3. 就业机会多

旅游业属于劳动密集型服务性产业，是增加就业机会的重要渠道。旅游业的快速发展还使得旅游业与当地经济的契合程度也越来越高，成为当地经济的主导产业，既拉动当地经济发展，又增加社会就业机会。

4. 综合效益好

由于我国工业化、城镇化的飞速发展趋势以及日益增长的大众化、多样化消费需求为旅游业发展提供了新机遇，因此我国旅游业已迈入大众化时期。旅游业具有综合性，它是集吃、住、行、游、购、娱等服务为一体的综合性大产业，是综合性非常强的新兴产业，其综合效益是由旅游活动的综合性所决定的，由于旅游经济的快速增长，故旅游综合效益良好。

1.1.3 我国旅游产业定位与发展目标

《意见》是新时期我国旅游业发展的一个政策纲领性文件，它将我国旅游业发展的宏观政策与具体措施结合起来，对于指导我国旅游业的发展具有里程碑意义。

1. 我国旅游业的重新定位

根据我国旅游业发展 30 年来的发展及取得的巨大成就，我国旅游业在国民经济发展中的积极作用是“保增长、扩内需、调结构”。到 2015 年，要把旅游业培育成为国民经济的战略性支柱产业和人民群众更加满意的现代服务业。



旅游业由政府主导型粗放型转变为市场主导型效益型。随着我国旅游业的发展壮大,旅游管理走上法治化、行业化轨道,政府主导转变为政府指导、协调,粗放型转变为效益型。

旅游业培育成为国民经济的战略性支柱产业。支柱产业的特点在于产出规模大,带动作用强,市场扩张能力强,资源消耗低,成本不断下降,环境影响小,能增加更多就业机会。随着我国旅游业高速持续增长,旅游业成为支柱产业的潜质特征越来越明显,为加快我国旅游业的发展将其提升到国家层面上的战略性新兴产业是非常必要的。

将旅游业培育成为人民群众更加满意的现代服务业。旅游业已成为我国国民经济的重要组成部分,现列为国民经济的先导产业或者第三产业的龙头,随着我国旅游消费已进入大众化发展阶段,必须转变旅游业的发展方式和提高服务质量,增加旅游服务业的高文化和高技术含量,把满足人民群众的健康需求放在重要地位,把“人民群众更加满意”作为行业评价标准,充分体现了旅游业是现代服务业的性质。

2. 我国旅游业的发展目标

《意见》中明确了我国旅游业发展的阶段性目标和战略性目标,这构成我国旅游发展目标体系。

阶段性目标:旅游服务质量明显提高,市场秩序明显好转,可持续发展能力明显增强,即从数量的增长到质量的提高。

战略性目标:到2020年力争把我国建设成为世界旅游强国,即从规模、质量、效益三方面基本达到世界旅游强国水平。

知识链接



我国旅游业发展阶段性目标由三部分有机组成,即产业规模目标、产业质量目标、产业效益目标。产业规模目标是:到2015年国内旅游人数达33亿人次,年均增长10%;入境过夜游客人数达9000万人次,年均增长8%;出境旅游人数达8300万人次,年均增长9%。产业质量与产业效益目标相结合,即到2015年城乡居民年均出游超过2次,旅游消费相当于居民消费总量的10%,旅游业总收入年均增长12%以上,旅游业增加值占全国GDP的比重提高到4.5%,占服务业增加值的比重为12%,每年新增旅游就业50万人。

1.1.4 我国旅游政策基本特征

1. 系统性

由于旅游产业的关联性导致旅游政策具有系统性。一方面是旅游政策必须与其他产业政策相融合协调;另一方面是旅游政策本身由若干具体子政策组成,子政策之间也需相互协调。各种政策之间相互配合协调,形成运作高效的政策系统。

2. 动态性

政策的制定都有阶段性,一个阶段的旅游政策与这个阶段的经济发展水平和人们的收

入水平密切相关；加之，我国旅游资源的地区分布不均衡，各个地区旅游业发展的起步也不同，发展的程度也各异，因此导致旅游政策体系呈现出一定的动态性特征。

3. 稳定性和连续性

旅游政策虽有一定动态性，但也应具有一定稳定性和连续性，不可朝令夕改，否则影响或破坏旅游业的良性健康发展和运行。这是因为旅游政策的制定具有极强的针对性、预见性，旅游政策应在中长期内相对稳定连续地运行，从而促进旅游业的健康发展。

4. 国际性

旅游产业的发展离不开国际合作和交流，当前我国入境旅游增加较快，国际产业结构的演进动向和国际分工合作的新格局、新趋势，要求各国在制定旅游政策时考虑国际因素。近几年来入境、出境旅游快速发展以及加入 WTO 后对旅游业开放度要求的提高，都要求我国在制定旅游政策时重视国际性。

知识链接

据统计，中国出境旅游人数 2000 年为 1000 万人次，2012 年增至 8300 万人次。在此期间，中国游客境外旅游消费增长了 8 倍，2012 年达到 1020 亿美元，比 2011 年的 730 亿美元增长了 40%。中国已超越美国和德国，成为世界第一大出境旅游市场和世界第一大出境旅游消费国，对全球旅游经济的贡献度达到 13%。

1.1.5 我国宏观旅游政策

旅游政策对旅游业发展影响很大。我国旅游业自改革开放以来快速增长，明显地与政策的变迁影响紧密相连。考察政策纲领性文件《意见》精神，具有宏观旅游方针政策的内容如下。

1. 深化旅游管理体制改革

放宽旅游市场准入，简化审批手续，鼓励社会资本公平参与旅游业发展；推进国有旅游企业改组改制，支持民营和中小旅游企业发展，支持跨行业、跨地区、跨所有制兼并重组，培育一批具有竞争力的大型旅游企业集团；积极引进外资旅游企业，逐步对外商投资旅行社开放经营中国公民出境旅游业务；支持有条件的旅游企业“走出去”；创新体制机制，推进旅游管理体制改革；支持各地开展旅游综合改革和专项改革试点，探索旅游资源一体化管理；旅游行政管理和相关部门加快职能转变；5 年内，各级各类旅游行业协会的人员和财务关系要与旅游行政管理等部门脱钩。

小思考

什么是旅游企业“走出去战略”？为什么要“走出去”？

2. 优化旅游消费环境

建立以游客评价为主的旅游目的地评价机制；景区门票价格调整要提前公布，所有旅