

Textbook Series for 21st Century

韩寿祥 主编

旅游系列教材

旅游法规教程

Lüyoufaguijiaocheng



中国商业出版社



1992.2.21
H157

旅游系列教材

旅游法规教程

韩寿祥 主 编
林 刚 副主编
魏吉华

中国商业出版社

HAK 44 / 13

图书在版编目(CIP)数据

旅游法规教程/韩寿祥主编. -北京:中国商业出版社,
2003.2

ISBN 7-5044-4772-2

I.旅… II.韩… III.旅游业-法规-中国-高等
学校-教材 IV.D922.296

中国版本图书馆CIP数据核字(2003)第008463号

责任编辑:孙锦萍

中国商业出版社出版发行

(100053 北京广安门内报国寺1号)

新华书店总店北京发行所经销

中国石油报社印刷厂印刷

※

850×1168毫米 32开 15.5印张 388千字

2003年2月第1版 2003年6月第2次印刷

定价:19.00元

※ ※ ※ ※

(如有印装质量问题可更换)

编审说明

根据我国国民经济迅猛发展,以及加入世界贸易组织的客观形势,为新世纪培养高素质经济管理人才,我们在原国内贸易部部编高等商科教材餐旅管理系列的基础上,适应当前各院校旅游专业迅速发展的情况,专门组织力量编写了全新的旅游专业系列教材,一共10种,2002年秋出版5种,2003年春出版5种。

本系列教材适合高等院校和职业技术学院的旅游专业本、专科使用,也可作为成人高校、函授、自考以及在职人员培训用教材。

本教材在编写和出版过程中,得到有关部门、院校和编审者的大力支持,在此一并致谢。

为进一步提高本教材的质量,希望广大读者提出宝贵意见,以便进一步修改和完善。

全国高等商科学科建设指导组

2003年1月

前 言

随着我国加入 WTO 和国民经济的持续发展,作为朝阳产业的旅游业全面、持续发展,并面临着前所未有的发展机遇。据国家旅游局发布的《2001 年中国旅游业统计公报》显示,2001 年,在世界旅游业因受发生在美国的“9·11”恐怖事件等影响而出现负增长的不利形势下,我国入境旅游、国内旅游、出境旅游全面发展。2001 年,我国入境旅游市场继续全面增长,全年接待入境旅游者人数达 8 901.29 万人次,比上年增长 6.7%;旅游外汇收入达 177.92 亿美元,比上年增长 9.7%;接待入境旅游者人数、旅游外汇收入均跃居世界第 5 位。国内旅游继续保持兴旺发展的局面,在拉动内需、刺激消费、带动相关产业发展、提高人民生活质量方面发挥了突出作用。全国国内旅游人数达 7.84 亿人次,比上年增长 5.3%。全国国内旅游收入 3 522.36 亿元人民币,比上年增长 10.9%。旅游业总收入达到 4 995 亿元,相当于当年国内生产总值的 5.2%,比上年提高了 0.15 个百分点。旅游业作为国民经济新的增长点的地位得到了进一步巩固和发展。另据世界旅游组织专家预测,到 2020 年,中国将成为世界第一大旅游目的地、第四大旅游客源国。

伴随着我国旅游业的持续发展,并根据我国在加入 WTO 时所做的政府承诺,我国旅游市场将逐步对外开放,旅游政策与法规亟需不断调整、完善、规范,以引导我国旅游业健康、持续发展,从

而创造一个更加有利于旅游业发展的环境,推动国际化进程,促进世界旅游强国的宏伟目标早日实现。

旅游业的国际化进程、世界旅游强国目标的实现过程需要我国旅游法规的调整、完善,也需要有一支素质高,能力强,知法、守法的专业人才队伍作保证。旅游院校作为培养高级旅游专门人才的机构,则负有重任。有鉴于此,全国高等商科学科建设指导组和中国商业出版社根据旅游事业发展的需要,培养适应时代要求的人才的需要,组织编写了这套高等旅游专业系列教材。我们有幸承担了《旅游法规教程》一书的编写任务。

在材料使用上,我们尽可能选用最新的法律法规资料和旅游统计数据,力图反映出时代的特征,尽可能把最新的知识介绍给大家。在体例设计和内容阐述上,我们在借鉴的同时作了适当的改进,力求全面准确,通俗易懂,学以致用。

本教材可供旅游本科及专科作为专业教材使用。建议教学时数 36 课时。

本教材由韩寿祥担任主编,林刚、魏吉华担任副主编。参加编写的有:成志湘(第一章)、魏吉华(第二章、第十章)、盛晓娟(第三章、第八章)、陈军(第四章、第五章)、曹桂生(第六章、第十一章)、韩寿祥(第七章)、林刚(第九章、第十二章)。最后,全书由韩寿祥、林刚统稿。

随着社会、文化、技术的发展,作为与人们日常生活密切相关的旅游业也在不断地发展,与旅游业相关的新法律、法规、政策会层出不穷。作为教材似乎总是要比现实的情况落后半拍,更何况编写人员的知识阅历毕竟有限,期望读者对书中的疏漏与错误给予批评指正,以便我们今后能把本书编写得更好。

编者
2002.10



录

编审说明	1
前 言	1
第一章 概 述	1
第一节 旅游法规的基本概念	1
第二节 旅游法律关系	10
第三节 国内外旅游管理体制与旅游立法	22
第二章 旅游合同法规	34
第一节 旅游合同概述	34
第二节 旅游合同的订立和履行	40
第三节 旅游合同的效力	45
第四节 旅游合同的履行、变更与转让、解除与终止	50
第五节 违约责任	59
第六节 其他规定	66
第三章 旅行社经营法规	67
第一节 旅行社的基本概念	67
第二节 旅行社的设立	72
第三节 旅行社经营的法律规定	78
第四节 旅行社管理的法律规定	83
第五节 旅行社的法律责任	95

第四章 导游人员管理法规	98
第一节 导游人员概述	98
第二节 导游人员的权利与职责	103
第三节 导游人员的管理	110
第五章 旅游饭店管理法规	126
第一节 旅游饭店概述	126
第二节 旅游饭店管理法规	130
第三节 旅游涉外饭店星级评定规定	134
第四节 旅游饭店的权利、义务和责任	159
第六章 旅游资源管理法规	168
第一节 旅游资源管理概述	168
第二节 风景名胜资源管理的规定	171
第三节 文物资源管理的规定	175
第四节 旅游区(点)质量等级的评定	184
第五节 旅游资源环境保护法规	201
第七章 旅游交通管理法规	209
第一节 旅游交通概述	209
第二节 航空运输法律制度	212
第三节 铁路运输法律制度	243
第四节 公路运输法律制度	264
第五节 内河旅游船星级评定	269
第八章 旅游安全管理法规	273
第一节 旅游安全管理概述	273
第二节 旅游安全事故的处理	280
第九章 旅游者出入境管理法规	287
第一节 中国公民出入境管理	287
第二节 外国人出入境管理	293
第三节 出入境检查管理	307

第四节 中国公民出国旅游管理	332
第十章 旅游保险管理法规	340
第一节 旅游保险概述	340
第二节 旅游保险合同	345
第三节 旅行社责任保险	349
第十一章 旅游消费者权益保护法规	357
第一节 消费者权益保护法律制度	357
第二节 旅游投诉法律制度	371
第十二章 世界贸易组织与国际旅游法律规定	382
第一节 世界贸易组织与国际服务贸易总协定	382
第二节 国际旅游法律规定	401
附录	428
一 旅行社管理条例	428
二 旅行社管理条例实施细则	435
三 导游人员管理条例	447
四 导游人员管理实施办法	450
五 中国旅游饭店行业规范	454
六 中国公民出国旅游管理办法	459
七 旅行社出境旅游服务质量	464
八 出境旅游领队人员管理办法	471
九 国家旅游局第一批部门规章和规范性文件 清理结果目录	473
十 国家旅游局国内旅游组团合同范本	477
主要参考书目	483

第一章

概 述

第一节 旅游法规的基本概念

一、旅游法规的定义和特点

(一) 旅游法规的定义

旅游法规是指由国家制定或认可,体现发展旅游业的意志,以国家强制力保证实施的涉及旅行游览活动的行为准则。

在这个定义中,要注意以下4个方面:

第一,旅游法规是国家发展旅游业意志的体现。由于旅游业素有“无烟工业”、“无形贸易”的美誉,从行业总体看,具有投资少、见效快、成本低、利润大、创汇多的优势,因此,无论是发达国家还是发展中国家,都充分认识到大力发展旅游业的积极意义。首先,可以大量吸收外汇,平衡国际收支;其次,随着人民群众生活水平的提高,在衣、食、住、行4大基本需求得到一定程度的满足之后,旅游消费必定会提到日程上来,有助于提高国民的素质;另外,大力发展旅游业可以扩大社会就业,带动相关行业的发展,故各国都十分重视旅游业的发展,把发展旅游业的意志上升到立法上来。例如:《日本旅游基本法》第一条规定,“国家旅游政策的目标:……旅游能在改进国际收支、促进和外国的经济文化交流、增进国民的

保健、鼓舞劳动热情以及提高教养上作出贡献”。《美国全国旅游政策法》第一篇规定：全国旅游政策将“促使旅游业和娱乐业为繁荣经济、平衡国家的国际收支作出更大贡献”。我国在草拟和讨论《旅游法》时，同样把前述问题作为立法所要考虑的重点。

第二，旅游法规是国家制定或认可的。世界上各个国家在制定旅游法律、法规、规章文件的时候，都要根据该国宪法有关立法的规定，由一定的国家机关按照规定的立法程序进行。例如《英国旅游发展法》由女王征求上院主教议员和不居僧职的上院议员以及下院议员的意见并取得他们的同意，经议会会议上通过并由议会会议授权颁布。

在我国，由于制定旅游法规的国家机构不同，有关旅游法规的名称、法律地位和法律效力也不相同。如有关中外合资兴建旅游饭店的《中华人民共和国合资经营企业法》是由全国人民代表大会制定。有关旅游的一般法律由全国人民代表大会常务委员会制定，如有关旅游资源开发、利用、保护的《中华人民共和国环境保护法》和《中华人民共和国森林法》等。有关旅游的行政法规（包括旅游条例、决议、办法、命令）由国务院制定，如《旅行社管理条例》、《风景名胜区管理条例》等。此外，国务院各部委可以根据法律和国务院的行政法规，在本部门的权限范围内发布有关旅游的规章、命令、指示；省、直辖市的人民代表大会及其常务委员会在不与宪法、法律、行政法规相抵触的前提下，可以制定地方性的旅游法规；民族自治地区的人民代表大会有权依照当地的政治、经济和文化特点，制定单行的旅游法规。另外经过一定的法律程序加以认定，也是我国和世界各国旅游规范性文件形成的一种形式。

此外，旅游法规还包括各个国家为发展旅游业参加或承认的国际旅游公约或旅游规章。如联合国世界旅游组织（WTO）公布的《马尼拉世界旅游宣言》、《旅游权利法案和旅游者守则》、《海牙旅游宣言》等，都是凡参加世界旅游组织的国家和地区必须承认和

执行的国际性旅游规范性文件。我国于1983年参加世界旅游组织,至今已与160多个国家有旅游业务往来,并同40多个国家签订了各种形式的法规性文件。这些凡经我国政府批准的国际性的旅游公约、法案、协定、协议等,也转化为我国国内旅游法规的一部分。

总之,无论是制定旅游法律规范性文件,或者认可旅游法律规范性文件,其共同之处都是把发展旅游业的意志上升为国家的意志,用法律的形式把这种意志的内容明确和具体地规定下来,从而使这些旅游法律规范性文件具有高度的权威性,使得旅游业的经营者、国内外的旅游者以及旅游管理部门和相关的各行各业都必须遵照执行。

第三,旅游法规是凭借国家强制力保证实施的。旅游法规同其他法律法规一样,具有国家强制的属性。在旅行游览过程中,无论是旅游者还是旅游经营单位都不得走私毒品、武器、弹药或伪造货币,不得倒卖外汇、倒卖文物等等。旅游法规的强制性还表现为调整旅行游览过程中人与人之间的各种矛盾关系,从而维护社会旅游秩序。旅游法规的强制性是以国家强制力为后盾的。一方面,各国的仲裁机关、检察机关和司法机关的仲裁、检察和审判活动是旅游法规强制性得以实现的保证;另一方面,旅游、工商、财政、税务、金融等行政管理部门的业务管理活动是旅游法规强制性得以实现的重要条件。

第四,旅游法规是旅游活动、旅游经营和旅游管理的行为准则。在旅游业的发展过程中,国家必须以法律法规或其他法律规范文件的形式具体、确切地规范旅游者、旅游经营者和旅游管理者的行为,从而使他们知道在旅游活动中允许什么、禁止什么,哪些行为是合法的、哪些行为是违法的,违法行为应当受到怎样的制裁等等。这样才能使得旅游业能够持续、健康、有序的发展。

(二) 旅游法规的特点

旅游法规同其他法律部门的法律比较起来,具有自身的特点,主要表现为:

1. 综合性。旅游法规的综合性特点主要有两种情况:一是旅游部门有许多单行性法规,如有旅游资源开发、利用、保护的法律法规,旅行社管理法规,旅游饭店的相关管理法规等等;二是旅游法规内容十分广泛,散见于各种法律法规中。如世界各国的计划法律法规、工业法律法规、林业法律法规、交通运输法律法规、进出境管理法律法规、外汇管理法律法规等中,都有关于旅游法规的条款。当然,在旅游单行性法律法规不断完善的基础上,一些旅游发达国家先后制定和颁布了旅游基本法,我国在加入世界贸易组织之后,旅游基本法的制定和颁布更是加快了步伐,这也是旅游法规综合性的体现。

2. 专业性。旅游法规必须反映旅游行业经营管理的业务特点,因而具有鲜明的专业性。旅游法规包括利用和保护各种旅游资源、兴建和管理各种旅游设施、培训涉外的旅游服务和管理人才等等具有旅游特色的众多业务内容,具有强烈的专业性。以旅游资源为例:开发、利用和保护自然风光、历史名胜古迹、民俗风情、革命和建设成就等旅游资源,往往不仅要反映社会经济发展规律的客观要求,而且要反映自然规律和科学技术规律的发展要求,具有较强的专业内容。

3. 调控性。旅游法规对一定时期某些旅游业务经营采取鼓励或限制的规定,用以引导旅游业的发展,这体现了旅游法规的宏观调控作用和特点。任何国家在制定一部旅游法规时,都是为了更好地对旅游行业进行规范,以促使旅游业能够健康有序的发展。如以前我国在国际旅游业务中,度假旅游是中国旅游的短缺项目。为了促进旅游业由观光型向观光度假型转变,国务院于1992年8月17日发布了关于试办国家旅游度假区的法规性文件,规定了在

所得税征收、进口关税征收、开办外汇商店、开办中外合资经营旅行社等方面实行优惠政策,鼓励外国和我国台湾、香港、澳门的企业或个人投资开发国家旅游度假区。经各地踊跃申报,当年10月,国务院便批准大连、青岛、苏州、无锡、上海、杭州、广州、北海、昆明、三亚、福州、厦门开发了12个国家旅游度假区,大大地促进了我国观光度假旅游的发展。

4. 效益性。旅游法规效益性的特点,主要是旅游法规要求一切旅游业的经营和管理行为必须讲究经济效益、社会效益和环境效益。旅游行业同其他行业一样,都是属于国民经济的重要部门,要向国家上缴利税,因此要追求经济效益。又由于旅游活动是地区间、国家间、民族间的人际交往活动,故还需讲究社会效益,要有利于地区、国家、民族之间的友好交往。而在游览活动过程中,旅游法规要求旅游活动必须十分重视社会环境保护,防止旅游者和旅游经营者对环境造成污染。例如《海牙旅游宣言》明确指出:宣言的原则之一是“保护自然、文化和人文环境的不受损坏,是发展旅游业的一个基本条件”。现在包括我国在内的世界各国都在保护环境“持续发展”概念的基础上,通过旅游立法和执法,促进旅游发展实行综合规划,在发展旅游业时更加重视环境保护,增强旅游经营者和旅游者的环境保护意识。

5. 灵活性。旅游法规的灵活性,主要是指旅游的法律性文件可以适应旅游业的发展变化,及时地加以修改和补充。旅游业是一项新兴的经济产业,发展变化的可能性比较大,需要适时地制定新的法律法规。例如,对我国全国导游人员的统一管理,从1987年开始陆续发布了《导游人员等级评定意见》、《关于颁发中华人民共和国导游证书的暂行办法》、《导游员等级评定意见》等,适应了旅游业的发展。

应当指出,旅游法规灵活性的特点并非随意性,在一定时期内是相对稳定的,只是当具体情况发生改变时才有所改动,而且必须

符合旅游经济发展的客观要求,必须严格遵守宪法和遵循法定程序。

二、旅游政策与法规

在旅游业的发展过程中,一般都要经历相当长的一段时间,经过总结,才会认识到这一领域中的一般规律,这种情况下,执政党和国家的政策可以暂时起到法的作用。在这个过渡时期,政策一方面作为工作的指导原则和规定,另一方面也为其后的立法工作提供依据。当某些政策经过一段时间试行被认为是切实可行的,可以将其固定下来,上升为法律或法规,从而具有强制力,使社会活动领域内的行为有法可依。在法律制定之后的各项新政策就应以现行法律为制定依据。在各个国家的旅游立法工作中,基本上都是经过这个程序,最后以法律的形式固定下来,要求相关的管理部门、企业、从业人员来遵照执行。

在我们国家,从党的十一届三中全会以后,党和政府制定了一系列与旅游事业发展有关的政策,概括起来主要包括以下几个方面:

1. 关于对外开放的总政策。这类政策为中国旅游事业,尤其是中国国际旅游事业的发展提供了根本的依据。毫无疑问,如果没有改革开放,就不会有中国旅游业的今天。

2. 关于经济体制改革的政策。例如,1984年中共十二届三中全会做出了《关于城市经济体制改革的决议》。其后,中国国家旅游局就旅游系统的经济体制改革问题制定了方针政策。又如,1992年中共十四大做出在中国实行社会主义市场经济的重大决策,该决策使旅游经营和整个旅游事业的发展发生了根本性变化。同年,中共中央和国务院也作出了关于加快发展第三产业的决定。该决定阐明了加快发展第三产业的战略意义,提出了目标和重点以及主要的政策措施。

3. 关于发展旅游事业的政策。例如,中国国务院在1981年做出了《关于加强旅游工作的决定》。其后,中国政府又根据旅游业发展不同时期、不同阶段的具体情况提出了一系列政策,包括旅游建设、海外促销、行业管理、国内旅游、出国旅游、边境旅游、旅游产品、旅游安全、岗位培训等几个方面。后来,国家为实现旅游业发展“九五”规划目标又提出了一系列政策措施,大大地促进了旅游业的发展。

4. 关于旅游业经营的具体政策。这类政策涉及旅行社、饭店等企业的投资、经营、信贷、税收等各个方面。

上述这些政策都为我国旅游立法工作提供了指导原则,成为旅游立法工作的政策基础。当政策以法律的形式固定下来之后,就是规范我国旅游行业的、由国家强制力保证实施的旅游法规。

三、旅游法规的原则与作用

(一) 旅游法规的原则

旅游法规的原则主要是指各国制定旅游法律法规的指导思想和理论基础。由于世界各国的国情不同,其制定旅游法律法规的指导思想和理论基础也各不相同,但从发展旅游业这一角度看,又有某些共同的原则,是所有国家都必须遵守的。

1. 按旅游规律办事的原则。旅游规律是指各种旅游现象之间的本质联系,是旅游现象发展变化的内在必然性,又称为旅游法则。旅游规律具有客观性,不以人的意志为转移,在社会发展到一定物质条件基础上存在和发生作用,并且随着一定的物质条件的变化或消失退出历史舞台。人们可以发现、认识和利用旅游规律,为自己的一定目的服务,从而推进旅游业的有序、健康发展。

按照旅游规律办事同按照旅游法规办事应当有机结合,这是制定旅游法规的十分重要的原则。因为只有旅游法规如实地反映了旅游规律的客观要求,旅游业才能按旅游规律办事。当然,旅游

法规要做到正确地反映旅游规律的要求是一件相当困难的事情,人们对规律的认识总有一个过程,而客观规律的显示也有一个过程。只有在实践的过程中,不断地认真总结经验,适时地修改和完善,才能真正做到按旅游规律办事。

2. 发挥市场机制作用,健全宏观调控的原则。旅游市场在各个国家都是普遍存在的,一般的旅游业有三种旅游业务,面临着两大旅游市场:三种旅游业务是指组织本国公民在国内旅游、出境旅游和接待海外旅游者;两大旅游市场是指国内旅游市场和国际旅游市场。旅游企业在激烈的市场竞争中实现优胜劣汰。

旅游法律法规的制定既要充分认识旅游市场机制的作用,又要充分发挥政府宏观调控的威力,通过制定旅游政策、旅游计划、旅游规章等规范性文件,遵循价值规律的要求,利用价值杠杆和竞争机制的功能,正确反映各种旅游信息,促进旅游需求和供应协调,引导旅游市场健康发展。

3. 参照国际惯例的原则。旅游业与其他行业还有所区别的是它的涉外性非常强,其业务内容,不论是接待海外旅游者,还是组织本国公民出国旅游,都是在国际旅游市场中进行的。任何国家都须全面地参照那些在长期的国际旅游市场中逐渐形成并且公认的行为规则。国际惯例包括成文法,即各种国家商法、公约、加入有关国际组织的条件和权利义务等;也包括不成文法,即相沿成习的交往方式、通行做法等。我国旅游业在改革开放之后,也在不断地努力与国际旅游业在旅游管理体制、旅游经营机制、组建旅游产品、提高服务质量等方面进行接轨,改进我国的旅游经营管理工作。如为了参照国际惯例制定饭店星级管理的法规,国家旅游局邀请了联合国世界旅游组织饭店管理专家费雷罗来我国用40多天时间考察了15个城市113家饭店,介绍国外饭店实行星级管理的方法,组织多个城市的饭店企业家、院校教授、行政官员座谈讨论,研究饭店划分等级的意见,最终采用国际上通行的星级评定制