

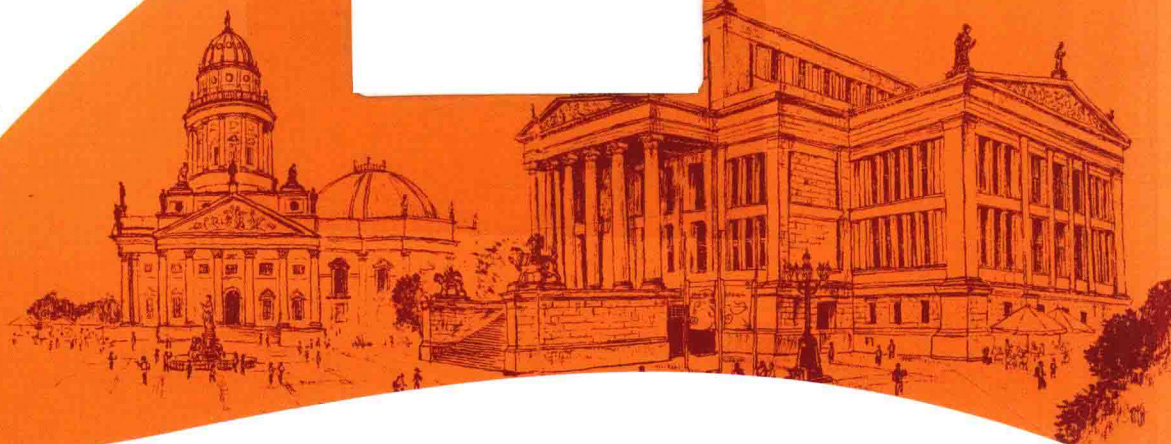
高等职业教育旅游与酒店管理类专业
"十三五"规划系列教材

旅游法规 与法律实务

袁义 编著



TRAVEL



东南大学出版社

内 容 简 介

《旅游法规与法律实务》是根据旅游院校教学需要而编写的一本专业教材。本教材基于旅游管理的实际情况,对旅游法规与相关法律实务进行了全面、系统的阐述与分析,并将一些典型案例穿插其中,将旅游管理中涉及的有关法律问题有机地结合起来。

本教材立足于旅游法律知识结构的系统性和旅游实际管理中法律应用的实用性,紧密联系旅游法学研究发展的前沿,以最新旅游法学成果展示旅游法学体系的理论知识和实践技巧,重点突出旅游法学知识的全面性、结构的合理性、内容的科学性和学习的实用性。本教材注重可操作性和实用性,目的在于使旅游管理专业的学生能够全面掌握旅游相关法律知识,为今后工作打下坚实基础。本教材内容系统、全面、新颖,知识性、适用性强,既有旅游法学的理论,又紧扣旅游管理实际,突出实务的可操作性、实战性。本书可作为旅游院校教学用书,也可作为旅游经营管理人员及从业人员的培训教材和参考书。

图书在版编目(CIP)数据

旅游法规与法律实务 / 袁义编著. —南京: 东南大学出版社, 2017. 7

高等职业教育旅游与酒店管理类专业“十三五”规划系列教材

ISBN 978-7-5641-7253-4

I. ①旅… II. ①袁… III. ①旅游业—法规—中国—高等学校—教材 IV. ①D922.296

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 149498 号

东南大学出版社出版发行

(南京四牌楼 2 号 邮编 210096)

出版人: 江建中

网 址: <http://www.seupress.com>

电子邮件: press@seupress.com

新华书店经销 南京京新印刷有限公司印刷

开本: 787 mm×1092 mm 1/16 印张: 14.75 字数: 387 千字

2017 年 7 月第 1 版第 1 次印刷

ISBN 978-7-5641-7253-4

定价: 32.00 元

(凡因印装质量问题,可直接与营销部调换。电话: 025—83791830)

出版说明

当前职业教育还处于探索过程中,教材建设“任重而道远”。为了编写出切实符合旅游管理专业发展和市场需要的高质量教材,我们搭建了一个全国旅游与酒店管理类专业“十三五”规划建设、课程改革和教材出版的平台,加强旅游管理类各高职院校的广泛合作与交流。在编写过程中,我们始终贯彻高职教育的改革要求,把握旅游与酒店管理类专业“十三五”规划课程建设的特点,体现现代职业教育新理念,结合各校的精品课程建设,每本书都力求精雕细琢,全方位打造精品教材,力争把该套教材建设成为国家级规划教材。

质量和特色是一本教材的生命。与同类书相比,本套教材力求体现以下特色和优势:

1. 先进性:(1)形式上,尽可能以“立体化教材”模式出版,突破传统的编写方式,针对各学科和课程特点,综合运用“案例导入”“模块化”和“MBA 任务驱动法”的编写模式,设置各具特色的栏目;(2)内容上,重组、整合原来教材内容,以突出学生的技术应用能力训练与职业素质培养,形成新的教材结构体系。

2. 实用性:突出职业需求和技能为先的特点,加强学生的技术应用能力训练与职业素质培养,切实保证在实际教学过程中的可操作性。

3. 兼容性:既兼顾劳动部门和行业管理部门颁发的职业资格证书或职业技能资格证书的考试要求又高于其要求,努力使教材的内容与其有效衔接。

4. 科学性:所引用标准是最新国家标准或部颁标准,所引用的资料、数据准确、可靠,并力求最新;体现学科发展最新成果和旅游业最新发展状况;注重拓展学生思维和视野。

本套丛书聚集了全国最权威的专家队伍和由江苏、四川、山西、浙江、上海、海南、河北、新疆、云南、湖南等省市的近60所高职院校参加的最优秀的一线教师。借此机会,我们对参加编写的各位教师、各位审阅专家以及关心本套丛书的广大读者,致以衷心的感谢,希望在以后的工作和学习中为本套丛书提出宝贵的意见和建议。

高等职业教育旅游与酒店管理类专业“十三五”规划系列教材编委会

高等职业教育旅游与酒店管理类专业 “十三五”规划系列教材编委会名单

顾问委员会(按姓氏笔画排序)

沙 润 周武忠 袁 丁 黄震方

丛书编委会(按姓氏笔画排序)

主 任 朱承强 陈云川 张新南

副主任 毛江海 王春玲 支海成 邵万宽 周国忠

袁 义 董正秀 张丽萍

编 委 丁宗胜 马洪元 马健鹰 王 兰 王志民

方法林 卞保武 朱云龙 刘江栋 朱在勤

任昕竺 汝勇健 朱 晔 刘晓杰 李广成

李世麟 邵 华 沈 彤 陈克生 陈苏华

陈启跃 吴肖淮 陈国生 张建军 李炳义

陈荣剑 杨 湧 杨海清 杨 敏 杨静达

易 兵 周妙林 周 欣 周贤君 孟祥忍

柏 杨 钟志慧 洪 涛 赵 廉 段 颖

唐 丽 曹仲文 黄刚平 巢来春 崔学琴

梁 盛 梁 赫 韩一武 彭 景 蔡汉权

端尧生 霍义平 戴 旻

前 言

近年来我国旅游业蓬勃发展,短短几十年取得的成就令世界瞩目和惊叹。中国已成为当今世界旅游业发展最快的国家,旅游业也已经成为我国经济新的增长点。

旅游法是一门理论性与实践性较强的专业基础课程,作为培养旅游管理人才的旅游院校,旅游法已成为一门不可或缺的专业基础课程。根据高职院校教学特点,即在课堂教学中既要强调学科的理论性和科学性,又要注重实践应用中的实用性和可操作性,使学生既能学到本门课程系统的理论知识,又能在技术和方法上适应现代旅游管理实践运作的需要。本教材基于现代旅游的实际情况,对旅游涉法问题进行了全面、系统的阐述与分析,并将发生在旅游过程中的一些典型案例穿插其中,将旅游管理中涉及的法律问题有机地结合起来进行系统阐述。

《旅游法规与法律实务》以旅游院校学生为对象,全面系统地论述了旅游企业在经营管理过程中涉及的诸多法律问题,内容既包括具体的旅游法学理论知识,同时穿插大量旅游企业在经营管理中涉及的经典案例,并且融汇了大量新的旅游业的有关法律规范,使学生通过学习能够在今后的工作中懂得如何保障游客以及旅游企业的合法权益,懂得如何处理日常工作中涉及的有关法律事务。

《旅游法规与法律实务》突出“以实用为导向”“以学习者为中心”“以职业生涯发展需要”为原则,并将这一原则作为教材编写的指导思想,力求使学生在知识、能力、态度等诸多方面具备行业发展需求的综合素质,满足职业岗位的要求。本教材立足于理论与实践的统一,注重实践运用,强调所学知识的有用性,重视与相关课程相结合,并形成以下的特色:

1. 系统性。作为旅游高职高专院校的教材,针对学生的特点以及旅游行业管理的特点,对旅游管理相关法律法规作了全面、系统性的介绍。

2. 权威性。本教材的作者既拥有扎实的理论知识功底,又拥有丰富的的一线实践经验,按照优秀教材的编写标准,编创结合,做到教材内容准确、科学的同时,体现出自身的权威性。

3. 实用性。本教材立足于为学生旅游实践工作服务,着眼于旅游业从业者基础旅游法学知识和处理问题能力的培养,为学生综合素养的提高和专业技能的增强服务,对旅游管理具有很强的实用性。

4. 新颖性。本教材囊括了诸多与旅游经营管理有关的法律法规,并将国家最新的有关

法律规定编写其中,如2016年11月起修正施行的《中华人民共和国旅游法》、2016年12月起施行的《旅游安全管理办法》、2016年2月起修正施行的《旅行社条例》、2014年3月起修正施行的《消费者权益保护法》等。在选用案例方面,本教材精选了旅游业实际发生的一些典型案例,其中很多是近年国内旅游业有影响的经典案例。

《旅游法规与法律实务》是作者在多年教学研究以及实践的基础上,针对旅游专业高等院校学生的特点编写的教材。作者自1973年起从事旅游业工作,先后在江苏省旅游局、中国国际旅行社和多家旅游饭店任职,1987年起在旅游院校从事旅游法学的教学与研究工作,同时在全国多家旅游企业担任法律咨询顾问工作,既有扎实的理论知识功底,又有丰富的一线实践经验。作为专家,作者承担了《中国旅游饭店行业规范》的起草工作,为《中国旅游业安全现状与管理规范研究》课题负责人、《中国旅游饭店综合评价体系》法律和安全部分负责人;作为学者,出版了《旅游法规概论》《旅游法规》等十多部专著和教材,发表了近百篇有关论文,为《中国酒店》杂志“袁教授说法”专栏作者,是中国职业技术教育学会教学工作委员会旅游餐饮专业教学研究会会员;作为旅游法学课的主讲教师,受聘为清华大学和中国旅游协会等一些著名院校和行业协会的客座教授。

本教材具有较强的普适性,适合各类旅游院校旅游管理专业学生作为教材使用,也可以作为旅游从业人员的培训教材。

由于编者水平有限,定存在不足之处,敬请读者和同行批评指正,以便不断完善。

编著者

目 录

第一章 旅游法概述	1
第一节 有关旅游的定义	1
第二节 旅游法的概念及调整对象	2
第三节 旅游法与旅游法学	4
第四节 旅游业的发展与旅游法的形成	5
第五节 我国旅游的立法情况	11
第六节 旅游法律关系	14
第七节 旅游法的渊源	16
第八节 旅游法的基本内容	18
第九节 旅游法的作用	19
第二章 旅行社管理法律制度	22
第一节 旅行社的概念与法律特征	22
第二节 旅行社的设立	23
第三节 旅行社的管理	28
第四节 旅行社的经营	30
第五节 旅行社的权利和义务	32
第六节 旅行社的法律责任	35
第七节 旅行社对旅游者权益受损的赔偿	37
第三章 旅游饭店管理法律制度	46
第一节 旅游饭店的概念	46
第二节 饭店的设立与分类	47
第三节 旅游饭店同客人的权利与义务	50
第四节 旅游饭店的星级评定制度	62
第五节 旅游饭店行业规范	64
第四章 旅游交通运输管理法律制度	72
第一节 旅游交通运输管理法律制度概述	72
第二节 旅游交通运输企业与旅游者双方的义务	74
第三节 航空运输管理法律制度	76
第四节 铁路交通运输管理法律制度	84

第五章 旅游合同法律制度	88
第一节 旅游合同的基本概念	88
第二节 旅游合同的签订与主要条款	91
第三节 旅游企业常用合同	93
第四节 旅游合同的违约责任	101
第五节 旅游企业劳动合同	106
第六章 旅游安全管理法律制度	111
第一节 旅游安全管理法律制度概述	112
第二节 旅游安全事故、事件的防范与处理	114
第三节 对旅游者死亡事件的处理	119
第四节 旅游涉外案件、事件的处理	121
第七章 旅游企业的法律责任	132
第一节 旅游企业法律责任的概念	132
第二节 旅游企业的民事责任	133
第三节 旅游企业的刑事责任	136
第四节 旅游企业的其他相关法律责任	139
第八章 旅游侵权责任法律制度	148
第一节 旅游侵权责任概述	149
第二节 旅游者财物毁损或灭失的赔偿责任	155
第三节 旅游者人身损害的赔偿责任	156
第四节 侵权责任与违约责任的责任竞合	157
第五节 对旅游者精神损害的赔偿责任	161
第六节 诉讼时效	164
第九章 旅游者出入境管理法律制度	166
第一节 外国旅游者在中国的法律地位	166
第二节 外国旅游者入境和出境管理	167
第三节 中国旅游者出境和入境管理	170
第十章 国内法与国际法	175
第一节 法的一般分类	176
第二节 国内法	176
第三节 国际法	181
第四节 国际私法	182
第五节 国际惯例	183
第六节 国际旅游组织	184

第十一章 涉外诉讼	190
第一节 涉外民事诉讼	191
第二节 涉外刑事诉讼	193
第三节 涉外仲裁	194
附录一 中华人民共和国旅游法	197
附录二 旅游安全管理办法	209
附录三 旅游投诉处理办法	215
附录四 关于印发《旅行社服务质量赔偿标准》的通知	219
附录五 最高人民法院关于审理旅游纠纷案件适用法律若干问题的规定	221
附录六 旅游发展规划管理办法	224

第一章 旅游法概述

本章导读

旅游是最具活力的一种活动,旅游业是当今世界发展最迅猛的行业之一。第二次世界大战以后,随着国际形势的相对稳定,世界经济得以恢复和发展,旅游业也蓬勃发展起来。旅游涉及众多的部门,要使旅游业得以健康发展,一些国家认识到旅游立法的必要性和重要性,纷纷制定本国的旅游法律、法规,旅游法作为一个新兴的法律部门便产生了。作为旅游院校有关专业的学生,要学好有关旅游专业的课程,必须懂得有关旅游法规,掌握其有关的基础理论和相关知识。

案例导入

陈明浩是一位退休老人,子女定居在国外,他一人独居在上海。2017年他相约了三位在老年大学一起学习的朋友去山东旅游。缴了旅游费后,他们参加了某旅行社组织的旅游团。一路旅游顺利,第三天的行程目的地是青岛崂山。当天下午4时许在山上游览的陈明浩对同伴说要去洗手间,由于同伴们都在忙着拍照,他就独自去找厕所了。到了旅游集合的时间老人没有出现,大家着急了,将老人不见的情况告诉了导游。旅行社的导游立即通知了景区并报了警。经过多方寻找,直到天亮才找到老人,送到医院后抢救无效死亡。

之后,陈明浩的三位同伴找到了旅行社和景区,要求其赔偿医疗抢救费、丧葬费及死亡赔偿金等项费用,并称如果得不到相应的赔偿,他们将起诉到法院。

在没有能够得到相关赔偿的情况下,陈明浩的同伴能否将旅行社和景区告上法庭?他们能打赢诉讼吗?为什么呢?

第一节 有关旅游的定义

一、旅游的定义

1991年6月,世界旅游组织在加拿大召开了“旅游统计国际大会”,对旅游作了如下的定义:“旅游,是指一个人旅行到他(或她)通常环境以外的地方,时间少于一段指定的时段,主要目的不是为了在所访问的地区获得经济利益的活动。”“少于一段指定的时段”是指非

长久的移民活动。

二、旅游者的定义

世界旅游组织对旅游者的定义是:旅游者是指不是为定居和谋求职业到外地或外国,而是进行探亲、访友、度假、观光、参加会议或从事经济、文化、体育、宗教等活动的个人和团体,时间为 24 小时以上一年以下。

本书中的旅游者,包括旅行社的游客、旅游饭店的客人以及旅游交通的乘客等。

三、旅游业的定义

旅游业是以旅游市场为对象,有偿为旅游者的旅游活动创造便利条件,并提供所需商品和服务的所有行业和部门的综合性产业。旅游业主要由三部分构成,即旅行社、交通客运部门和以旅游饭店为代表的住宿业部门。旅行社、旅游饭店和旅游交通三者构成了现代旅游业的三大支柱。

四、旅游企业的定义

旅游企业是依法成立的以营利为目的、从事经营活动的独立核算的组织。旅游企业有如下特征:

(1) 旅游企业是一种社会经济组织。它主要从事经济活动,并有相应的财产,是一定人员和一定财产的组合。

(2) 旅游企业是以营利为目的、从事生产经营活动的社会经济组织。生产经营活动是指创造社会财富和提供服务的活动,包括生产、交易、服务等。旅游企业从事生产经营活动是以营利为目的,是为了赚取利润。

(3) 旅游企业是实行独立核算的社会经济组织。企业要单独计算成本费用,以收抵支,计算盈亏,对经济业务作出全面反映和控制。

(4) 旅游企业是依法设立的社会经济组织。旅游企业通过依法设立,可以取得相应的法律地位,获得合法身份,得到国家法律的认可和保护。

第二节 旅游法的概念及调整对象

一、旅游法的概念

旅游法有狭义和广义之分。狭义的旅游法,是指国家所制定的旅游法律规范,如由中华人民共和国第十二届全国人民代表大会常务委员会第 2 次会议于 2013 年 4 月 25 日通过,自 2013 年 10 月 1 日起施行的《中华人民共和国旅游法》。

广义的旅游法,是指与旅游企业经营、管理活动有关的各种法律规范的总和,也就是调整旅游活动领域中各种社会关系的法律规范的总称。社会关系,是人们在社会生产过程中彼此产生的联系,以旅游活动为主线而产生的各种社会关系,是旅游法的调整对象。

广义的旅游法所调整的是旅游活动关系的一系列法律规范的总和,而不是单一的法律

或法规。这些法律规范包括国家有关部门制定的有关旅游方面的法律、法规及各省、自治区、直辖市制定的有关旅游方面的地方法规。此外,还包括我国参加和承认的国际有关公约或规章。

二、旅游法的调整对象

旅游法调整旅游活动中所产生的各种各样的社会关系,这些关系主要包括以下几类:

(一) 旅游行政管理部门与旅游企业之间的关系

国家要发展旅游事业,国家旅游行政管理部门必然要根据社会对旅游消费的需求作出预测,并综合考虑其他一些因素,确立一定时期的旅游业发展规模,制定出发展旅游业的方针、政策和规划。这些旅游方针、政策和规划在制定、贯彻和实施过程中,国家旅游行政管理部门与旅游企业必然要发生各种关系。在计划经济条件下,国家旅游行政管理部门主要通过行政命令、指示、规定等行政手段直接组织、指挥所属各旅游企业的活动。他们之间的关系是领导与被领导的关系,企业基本上没有经营自主权。在市场经济条件下,国家旅游行政管理部门主要通过制定法规、提供信息、培育市场,并利用价格、税收、奖惩等经济手段和法律手段间接管理旅游企业,二者之间是指导与被指导的关系。企业是独立的法人,具有独立的经营自主权。

旅游行政管理部门与旅游企业之间的关系是一种纵向的法律关系。国家旅游行政管理部门对旅游企业的经营管理活动负有监督、管理的责任。这种关系具体表现为领导与被领导、管理与被管理、监督与被监督的关系。前者主要表现为权力的行使,后者主要表现为义务的履行,双方的主体地位是不平等的。

(二) 旅游企业与旅游者之间的关系

旅游企业与旅游者之间的关系是旅游法所调整的最主要的社会关系。旅游企业同旅游者之间的关系是一种横向的法律关系,旅游企业同旅游者之间的法律地位是平等的,他们之间的关系一般以合同的形式予以确立,各主体在享有权利的同时承担义务,也就是说,旅游企业与旅游者在履行义务的同时也享有相应的权利。

(三) 旅游企业之间以及旅游企业同其他企业的关系

旅游活动中的吃、住、行、游、购、娱等活动不可能只靠一家旅游企业单独完成。它需要各旅游企业之间相互协作、互相配合,形成一个旅游服务的整体,才能使旅游活动顺利进行。例如,旅行社往往只能组织客源和提供导游服务,而解决不了住宿、就餐和游览景点的问题,而旅游饭店和游览景点又需要旅行社提供客源。旅游业自身的这些特点便决定了各旅游企业之间的活动必须是相互配合、协调发展、彼此之间相互依存的协作关系。

旅游企业除了同旅游企业之间产生联系,还有可能同其他企业产生联系。例如企业通过旅行社安排员工外出旅游等。

旅游企业之间以及旅游企业同其他企业的联系也是一种横向的法律关系。

(四) 旅游企业与相关部门之间的关系

旅游企业在经营管理过程中与许多部门都产生联系,如供水、供电、供气等企业和部门。旅游企业同这些企业和部门之间的联系既有横向的法律关系又有纵向的法律关系。

(五) 旅游者与旅游及其他行政管理部门之间的关系

旅游者在旅行游览过程中,除了与旅游企业发生一定的社会关系外,还会与旅游行政

管理部门以及公安、卫生、海关、园林、文物、宗教等诸多行政管理部门发生一定的社会关系。如旅游者的正当权益受到损害时,要找旅游行政管理部门投诉;旅游者出境时,要在公安部门办理护照等旅游身份证件;旅游者在游览风景名胜和历史古迹时,还会涉及对风景、名胜和古迹的保护以及对旅游资源与环境的保护。所有这些都会与相关的行政管理部门发生一定的关系。

(六) 旅游行政管理部门之间的关系

在发展旅游事业的过程中,要贯彻政府的旅游法律、法规和方针、政策,对旅游企业和旅游从业人员进行管理,并保护好旅游资源和旅游环境。各级旅游行政管理部门之间有着各自的权限划分、分工负责的问题,这必然出现旅游行政管理部门上下级之间的领导与被领导关系与横向之间的相互配合关系。

(七) 具有涉外因素的法律关系

涉外因素的法律关系包括外国旅游者和旅游组织在中国的法律地位,以及中外合资、合作旅游企业中的中外各方的合作关系等。这些关系一般由我国法律进行调整,但涉及我国参加的国际有关公约、条约以及国际惯例的除外。

第三节 旅游法与旅游法学

法律,是指由国家制定或认可,体现统治阶级意志,以国家强制力保证实施的具有普遍约束力的行为规则的总和。

法律有广义与狭义之分。广义的法律,是指法的整体,包括法律、有法律效力的解释及其行政机关为执行法律而制定的规范性文件。狭义的法律,是指拥有立法权的国家机关依照立法程序制定的规范性文件。它包括法律、法令、条例、规定、规则、决议、决定、命令等,如《中华人民共和国旅游法》《中华人民共和国消费者权益保护法》《中华人民共和国食品安全法》《中华人民共和国治安管理处罚法》《中华人民共和国突发事件应对法》《旅行社条例》等等。

法学,是以法律为主要研究对象的学科,是社会经济、政治、文化有了相当发展,出现了较完整的法律规范体系后,才逐渐形成和发展起来的。

旅游法和旅游法学是两个不同的概念,它们之间既相互联系又有所区别。旅游法是一个部门法,它以旅游企业社会关系为调整对象,体现国家意志,对当事人具有约束力。而旅游法学是一个法学科,它以旅游法为研究对象,对当事人没有约束力。旅游法的规范和实践为旅游法学的研究提供课题和条件,而旅游法学的研究又促进了旅游法的健全和完善。

旅游法与旅游法学之间的区别在于:

(1) 旅游法是一些法律规范的总和,是法律的一个部门,简单地说,它是法;而旅游法学是社会科学的一部分,是一种法学理论,是法学的一个分支学科。

(2) 旅游法是具有法律约束力的法律规范;旅游法学则没有法律的约束力,它是一种学术理论,并非旅游企业的行为准则。

第四节 旅游业的发展与旅游法的形成

一、旅游业的发展

(一) 世界旅游业的发展

旅游作为人类社会的一种活动现象,古已有之,如中国的徐霞客和欧洲的马可·波罗,他们不仅是著名的旅行家,而且留下了游记。但是古代的旅游活动是分散和个别的,再加上交通不便利,不可能形成,最终也没有形成一个产业门类。

进入近代以后,社会生产力、交通、科技的巨大变化与发展,为旅游活动的发展奠定了基础,为更多的人外出旅游提供了机会和条件。由于大多数人没有外出旅游的经验,特别是对远距离的旅游更是陌生,需要有专门的机构提供帮助,于是就出现了一个新的行业——旅游服务业。19世纪40年代,在英国出现了专门从事旅游活动的组织者和经营者——旅行社,标志着人类的旅游活动进入一个新的历史阶段。此后,在欧洲和北美相继出现了许多类似的旅游经营组织,它们极大地推动了旅游业的发展。

第二次世界大战结束后,全球局势相对稳定,各国都致力于本国的经济建设,旅游业开始在世界范围迅速发展,成为普遍性的社会、经济、文化现象。1963年联合国国际旅游及旅行会议(罗马会议)总决议中指出:“旅游是人类的一项基本活动。”

近年来,随着经济的发展、科学技术的进步和人们休闲时间的增多,旅游业更是得到了迅猛的发展。1989年全世界国际旅游者已经突破4亿人次大关,国际旅游收入达到2087亿美元,旅游业从业人员超过1亿人。同时,世界旅游业已经从其他行业中逐渐分离出来成为独立的综合性的经济行业,在各国获取非贸易外汇收入、平衡外汇收支、解决就业等方面发挥了相当大的作用。在这种形势下,世界许多国家纷纷采取法律手段来鼓励和扶持国家旅游的发展,制定各种涉外旅游法规来保护国际旅游者的合法权益。

根据世界旅游组织(UNWTO)于2016年发布的《2015全球旅游报告》(UNWTO Tourism Highlights 2015 Edition)显示,2015年国际旅游人次较上一年上升了4.4%,达到了11亿8400万人次,国际旅游花费达12450亿美元。全球前往境外旅游目的地的过夜游客比2014年增长了5000万人。这是国际旅游人次自2010年以来,连续第6年以每年4%以上的速度出现增长。

全球越来越多的目的地,开始重视旅游并在旅游中投入资金用于发展,旅游已经成为创造就业和创业、出口创收以及拉动基础设施建设的关键驱动力。在过去的60年中,旅游经历了持续扩张和多元变化,已经成为全球经济中最大和增长最快的行业。许多新兴目的地已经成为继欧洲、北美等传统热门目的地之外的新宠。全球国际游客到访量1950年为2500万人,到2015年达到11亿8400万人次。全球范围内旅游目的地的国际旅游花费1950年为20亿美元,1980年增加到1040亿美元,2015年达到12450亿美元。

2016年在首届世界旅游发展大会的新闻发布会上,中国国家旅游局给出的数据是,当前世界经济复苏乏力,而旅游业发展逆势而上,目前全球旅游业已连续6年实现增长,旅游业对全球GDP的综合贡献占全球GDP总量的10%,创造就业占全球就业总量的9.5%。

根据世界旅游组织长期预测报告《旅游走向 2030 年》(Tourism Towards 2030),全球范围内国际游客到访量从 2010 年到 2030 年,将以年均 3.3% 的速度持续增长,到 2030 年将达到 18 亿人次。在 2010 年至 2030 年,新兴目的地的游客到访量预计将以年均 4.4% 的速度增长,是发达国家/经济体年均 2.2% 增速的两倍。

(二) 中国旅游业的发展

新中国成立后,我国旅游业的发展历程大体可以分为两个时期。第一个时期为新中国成立至改革开放前。

1949 年 11 月中国旅行社成立(前身为厦门华侨服务社,后为厦门中国旅行社),这是新中国的第一家旅行社,主要接待对象为来大陆的海外华侨、港澳台同胞和外籍华人。

1954 年,中国国际旅行社总社在北京正式成立。同年,在上海、天津、广州、南宁、哈尔滨、南京、杭州、武汉、沈阳、大连、丹东、满洲里等 12 个城市成立了分支社,开始从事接待邀请客人、国际友人、互换和自费游客业务。它在成立之初,是隶属国务院的外事接待单位。在此之前,全国还没有专门管理旅游业的行政机构,国旅总社实际上代行了政府管理职能。至 1957 年底,国旅在全国各主要大中城市设立 19 个分支社,国旅的接待业务网络初步形成。

随着中国的建设与发展,来华公务和旅游的外国宾客逐渐增多。为加强对旅游工作的管理,中国旅行和游览事业管理局于 1964 年正式成立。国务院规定,发展我国旅行和游览事业的方针和目的首先是为了学习各国人民的长处,宣传我国社会主义建设的成就,促进同各国人民的友好往来和互相了解,其次才是通过发展旅行和游览事业增加外汇收入。

这一时期由于受我国生产力低下和经济落后的影响,制约了国人旅游的需要。当时我国旅游部门的工作主要是根据外交工作的需要,负责来华国际友人的接待任务。在这段时期中国处于十分落后的局面,国际环境严峻,国内生产水平低下,人民仍旧处于难以温饱的状态,在这种局面下要发展旅游业是很困难的。旅游活动在当时主要是对那些来华的外宾所展开的。

我国旅游业发展的第二个时期为改革开放至今。改革开放 30 多年,中国旅游业经历了起步、成长、拓展、综合发展 4 个主要阶段,探索了一条体现中国特色的旅游发展之路。

1. 起步阶段(1978—1991 年)

这是中国旅游业迈向产业发展的历史性的一步,是改革开放促进旅游产业兴起,旅游产业发展又推动改革开放的新时代。1979 年,邓小平同志提出“旅游事业大有文章可做,要突出地搞,加快地搞”,由此掀开了中国旅游产业兴起的篇章。随后,北京建国饭店、长城饭店和北京航空食品有限公司等第一批中外合资旅游企业诞生。

1981 年,中国政府第一次组织召开了全国旅游工作会议,在《关于加强旅游工作的决定》中明确指出:“旅游事业是一项综合性的经济事业,是国民经济的一个组成部分,是关系国计民生的一项不可缺少的事业。”为此,中国先后对旅游管理体制进行了重大改革:1978 年将中国旅行游览事业管理局改为管理总局,1982 年又将管理总局改为国家旅游局,直属国务院管理;各省区市相继成立旅游局,负责管理各地方的旅游事业;成立了旅游工作领导小组,由时任国务院副总理耿飚担任组长,国务院 17 个部门负责人参与工作。这一时期,国内旅游开始起步,出境旅游以出国探亲游、边境游为主要类型进入试点试行。到 1991 年,中

国境内旅游者人数增加至 3.33 亿人次,旅游总收入达到 351 亿元人民币,其中,接待入境旅游者人数达到 3 334.98 万人次,旅游创汇 28.45 亿美元,分别比 1978 年增长了 18.4 倍和 10.8 倍,初步具有了以创汇为主的经济产业特征。

2. 成长阶段(1992—1997 年)

这是三大旅游市场培育推进、旅游产业加快成长的重要阶段,也是中国进入亚洲旅游大国之列的关键时期。1992 年是中国改革开放在新的起点上再出发的关键一年。在“发展才是硬道理”的思想指引下,中国政府作出了《关于加快发展第三产业的决定》,明确旅游业是第三产业的重点。

1997 年,香港回归,中国政府抓住机遇,提出“大力发展入境旅游、积极发展国内旅游、适度发展出境旅游”的方针,并召开出境旅游工作会议,正式批准开展中国公民出境旅游业务,推动了内地与香港出入境双向市场起步发展,呈现出国内游、出境游、入境游三大市场开始同时发展的新格局。1997 年,国民出游次数平均达到了 1 次,全国共接待游客总量 7.01 亿人次,旅游总收入 3 112 亿元,分别比 1991 年增加了 2.1 倍和 8.7 倍。1997 年,出境旅游虽然起步晚,但以边境游为主体的出境旅游开始形成一定规模,到 1997 年,出境旅游人数已达到 800 万人次。

这一时期,中国旅游业形成以政府为主导的特色发展模式,三大旅游市场相继开始活跃,中国步入了亚洲旅游大国行列。

3. 拓展阶段(1998—2008 年)

这是中国旅游业由经济增长点向新兴产业、国民经济重要产业转型阶段,也是中国融入世界经济体系、跨入世界旅游大国的重要时期。

这一时期,为了扩大内需,激活旅游市场,中国政府采取了一系列举措推动旅游业加快发展:在全国经济工作会议上明确提出旅游业为国民经济新的增长点;开始实行春节、五一、十一 3 个连续 7 天假期的黄金周假日制度;启动了“中国优秀旅游城市”评定,表明中国政府主导旅游业发展的模式将从一个部门、一个行业延展到多部门、全行业、多区域,形成统筹管理、属地管理和分级管理为一体的推进模式;下发了加快旅游业发展的国务院文件《关于进一步加快旅游业发展的通知》;颁布了《中国公民出国旅游管理办法》规范出境旅游;全面展开全国红色旅游推进工作,推动创建工农业旅游示范点;等等。这些措施全方位拓展了旅游产业发展空间,推动国内旅游市场保持强劲增长态势,成为拉动内需的消费热点;入境旅游市场呈现高位增长态势,把中国带进世界旅游接待大国的行列;出境旅游市场走向边境游与国外游、港澳游互动发展的新局面。2001,中国入境旅游收入 178 亿美元,入境过夜旅游者人数为 3 317 万人次,两项指标均跃居世界第 5 位。

这一时期,是中国旅游业综合优势全面发挥的时期,旅游业开始走向中国政治、经济、社会、文化、生态等大舞台,在关系国计民生的一些重要领域发挥了独特作用。在国际上,中国成为世界第四大旅游接待国;在国内,旅游功能全面发挥,旅游业基本形成了比较完整的产业体系,建立了有一定专业水平的从业队伍,积累了比较丰富的经营管理经验,奠定了持续发展的良好基础。

4. 综合发展阶段(2009—2017 年)

这是中国旅游业由国民经济重要产业向战略性支柱产业转型发展阶段。旅游业进入国家战略层面,在调结构、稳增长、促消费、惠民生等方面,越来越发挥出重要的作用,成为