

# 21 旅游法规

世纪旅游管理专业系列教材 (第三版)

■ 主 编 卢世菊

■ 副主编 樊志勇 陈 筱



Laws and Regulations on Tourism



Tourism



武汉大学出版社  
WUHAN UNIVERSITY PRESS

# 旅游法规

世纪旅游管理专业系列教材 (第三版)

主 编 卢世菊

副主编 樊志勇 陈筱

*Laws and Regulations on Tourism*



WUHAN UNIVERSITY PRESS  
武汉大学出版社



## 图书在版编目(CIP)数据

旅游法规/卢世菊主编. 樊志勇 陈筱副主编. —3 版. —武汉: 武汉大学出版社, 2009. 8

21 世纪旅游管理专业系列教材

ISBN 978-7-307-07256-5

I. 旅… II. ①卢…②樊…③陈… 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(2009)第 141586 号

责任编辑: 柴 艺

责任校对: 黄添生

版式设计: 马 佳

---

出版发行: 武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件: cbs22@whu.edu.cn 网址: www.wdp.com.cn)

印刷: 湖北睿智印务有限公司

开本: 720×1000 1/16 印张: 16.25 字数: 311 千字 插页: 1

版次: 2003 年 9 月第 1 版 2007 年 1 月第 2 版

2009 年 8 月第 3 版 2009 年 8 月第 3 版第 1 次印刷

ISBN 978-7-307-07256-5/D·929 定价: 26.00 元

---

版权所有, 不得翻印; 凡购我社的图书, 如有缺页、倒页、脱页等质量问题, 请与当地图书销售部门联系调换。

## 高等学校公共事业管理专业创新规划教材

### 已出版:

- 电子政务概论
- 公共政策学
- 公共关系学
- 社会保障概论
- 公共组织理论
- 行政法学
- 公共部门人力资源管理

### 即将出版:

- 公共事业管理概论
- 管理学
- 公共经济学
- 社区与物业管理
- 公共伦理学

欢迎广大教师和读者就系列教材的内容、结构、设计以及使用情况等,提出您宝贵的意见、建议和要求,我们将继续提供优质的售后服务。

联系人:舒刚(公共管理类图书专业策划人)

电话:027-68752480

E-mail: sukermpa@yahoo.com.cn



武汉大学出版社(全国优秀出版社)

## 21 世纪旅游管理专业系列教材

编写委员会  
(按姓氏笔画排列)

主任	张	薇			
副主任	张	立	明		
委员	邓	辉	陈	筱	张金霞
	胡	静	崔	进	曹诗图
	鄢	志	武	熊元斌	熊剑平

## 修订版总序

随着世界的和平、稳定及经济的发展与人民生活水平的提高，旅游逐渐成为现代人类生活中不可或缺的重要内容，是人类社会最重要的生活方式和社会经济活动之一。自改革开放以来，中国旅游经历了起步、发展和日趋成熟几个阶段。20世纪90年代以来，中国旅游业的快速增长，使旅游经济产业化进程加快，旅游对整个社会的促进作用和关联作用日益突出，旅游业已成为全国经济新的增长点之一。21世纪之初，中国旅游业的综合实力已位居世界第五，据世界旅游组织预测，到2020年，中国将成为世界第一大旅游接待国和第四大旅游出境国。

旅游实践的发展客观上为旅游学科的发展提供了千载难逢的机遇，对旅游学科理论建设提出了更加迫切的要求，同时也给旅游研究工作与教育工作创造了良好的外部环境。与我国旅游学科发展相适应的是我国旅游教育事业的进步，二十多年来我国旅游高等教育和中等职业教育均获得了飞速发展，全国开办有旅游系（专业）的高等院校达574所（2004年）。伴随着高等旅游教育的迅速发展，旅游专业的教材建设也从无到有，从粗到精。为了进一步完善旅游管理专业教材体系，吸取国内外最新研究成果，充实教材内容，满足日益增长的旅游管理专业高等教育的发展需要，武汉大学出版社精心组织了国内部分高等院校旅游管理专业的专家学者，编写了一套21世纪旅游管理专业系列教材。全套教材选题广泛，并紧扣教育部颁发的高等院校旅游管理专业教学指导计划。教材编写注重理论阐述与实际案例分析相结合，既考虑到国内外旅游业发展的现实需要，又注重理论研究的超前性和未来旅游业发展的宏观态势；既系统总结了旅游学科发展的研究现状和取得的研究成果，又指出了不同研究内容的未来发展方向；既注重使读者易于掌握研究的理论和方法，又兼顾技能的培养，体现系统、创新、前瞻、实用的特色。该套丛书出版发行以来，取得了较好的社会效益和经济效益，根据旅游管理专业学科的发展，修订下列教材：《旅游资源学》、《旅游营销策划理论与实务》、《旅游开发与规划》、《饭店概论》、《饭店管理实务》、《旅游法规》、《旅游文化与审美》、《实用礼仪教程》、《导游业务》、《客源地概况》、《世界遗产概论》和《新编旅游英语》、《新编导游英语》、《新编饭店英语》共14本教材。另外，此套教材都会有相应电子课件，可在相应的网站下载；外语类教材均配有mp3光盘，方便老师和学生的使用。

本套教材既可作为高等院校旅游管理专业教学用书，又可作为高等职业教育、自学考试、职业培训或相关专业的参考用书。欢迎本专业师生和旅游行业人士选用。

21 世纪旅游管理专业系列教材  
编写委员会

## 第三版前言

为适应我国旅游业发展实际和发展趋势的需要，近两年我国立法机关及有关部门加快了旅游方面法律制度的改革和完善步伐。自2008年1月本教材第二版印刷后的一年多时间里，全国人大颁布了新的《中华人民共和国食品安全法》，国务院发布了新的《旅行社条例》，国家旅游局也颁布了新的《旅行社条例实施细则》、《旅行社责任保险管理办法》，国家旅游局同时还废止了《旅游投诉暂行规定》。为了保持和发扬本教材一贯秉承的与时俱进的风格，我们在武汉大学出版社的积极组织和帮助下，决定结合新颁布的法律制度对教材内容进行修订和调整。本次修订和调整的内容主要集中在以下几个方面：

1. 根据《旅行社条例》，对第三章旅行社管理法规制度进行了全面更新，对第八章旅游出入境法律法规制度的部分内容作了调整。

2. 根据《旅行社责任保险管理办法》，对第六章旅游保险法律法规制度中的第三节“旅行社责任保险”作了修改和补充。

3. 根据《中华人民共和国食品安全法》，对第十章食品卫生法律制度进行了全面更新。

4. 根据国家旅游局废止《旅游投诉暂行规定》的决定，删除了第十三章旅游投诉管理制度。

5. 结合我国旅游业发展的新形势，对本教材相关章节中涉及的统计数据作了调整。

本教材自第一版发行以来，受到许多高校师生及社会读者的青睐，我们备感荣幸，在此表示衷心的感谢！同时也对一直支持我们的武汉大学出版社表示深深的谢意！武汉大学出版社柴艺女士给予了我们很多的指导，在此一并表示深深的谢意！本教材另配有相应的电子课件，需要者可以与作者联系（E-mail: lut2005@126.com）。

卢世菊

2009年7月



## 修订版前言

随着旅游业的发展，随着我国经济体制改革的不断深入，涉及旅游业方面的法律、法规及其研究成果也在不断地得到建设、完善和发展，与此相适应，旅游法教材也需要不断补充修正。本书于2003年9月出版面世后，至今已逾三载，期间数度重印。在本书的编写和以后的多次重印过程中，我们都及时地对期间修订了的有关法律规定予以更新，将最新的有关研究成果呈现给读者。

自2005年10月以来，我国的旅行社责任保险制度、住宿管理法规制度等有关法律法规制度都有了新的规定，为体现与时俱进，为了满足教学的需要，在武汉大学出版社的积极组织和支持下，我们对该书进行整体修订。教材另配有相应的电子课件，需要者可以与作者联系(E-mail:lut2005@126.com)。

在本书的历次重印过程中，武汉大学出版社责任编辑路小静女士倾注了大量的心血，在此表示深深的感谢！

作者

# 目 录

第一章 旅游法导述	1
第一节 旅游法的产生与发展	1
第二节 旅游法律关系	9
第二章 旅游合同法律制度	16
第一节 合同法概述	16
第二节 旅游合同的订立	22
第三节 旅游合同的效力	33
第四节 旅游合同的履行	38
第五节 旅游合同的变更和转让	42
第六节 旅游合同的终止、解除	46
第七节 违约责任	50
第三章 旅行社法规制度	65
第一节 旅行社法规制度概述	65
第二节 旅行社的设立	68
第三节 旅行社行业管理制度	71
第四节 旅行社的经营	80
第四章 导游人员管理法规制度	92
第一节 导游人员管理法规概述	92
第二节 导游人员	94
第三节 导游人员资格考试制度和等级考核制度	97
第四节 导游证书	100
第五节 导游人员的权利和义务	105
第六节 导游人员的计分管理和年审管理	113

<b>第五章 旅游安全管理法规制度</b> .....	117
第一节 旅游安全管理概述.....	117
第二节 旅游安全管理的内容.....	118
<b>第六章 旅游保险法律法规制度</b> .....	126
第一节 保险制度概述.....	126
第二节 旅游保险与旅游保险合同.....	130
第三节 旅行社责任保险.....	134
<b>第七章 旅游交通运输法律法规制度</b> .....	139
第一节 旅游交通法概述.....	139
第二节 旅客航空运输管理法.....	142
第三节 旅客铁路运输管理法.....	150
<b>第八章 旅游出入境法律法规制度</b> .....	156
第一节 外国旅游者入出中国国境管理.....	156
第二节 中国旅游者出入国境管理.....	162
第三节 中国公民出国旅游管理法规制度.....	165
<b>第九章 旅游住宿管理法规制度</b> .....	174
第一节 旅游住宿业及其法律管理制度概述.....	174
第二节 旅游饭店星级评定制度.....	176
第三节 旅游住宿业治安管理.....	179
第四节 《中国旅游饭店行业规范》简介.....	183
第五节 旅游住宿业国际法规简介.....	189
<b>第十章 食品安全法律制度</b> .....	192
第一节 《食品安全法》概述.....	192
第二节 食品安全风险监测评估和食品安全标准.....	194
第三节 食品生产经营.....	196
第四节 食品安全事故处置.....	198
<b>第十一章 消费者权益保护法律制度</b> .....	201
第一节 消费者权益保护法律制度概述.....	201

---

第二节	消费者的权利与经营者的义务·····	203
第三节	消费者权益保护体系·····	208
<b>第十二章</b>	<b>旅游资源管理法律法规制度·····</b>	<b>216</b>
第一节	旅游资源管理概述·····	216
第二节	风景名胜区管理制度·····	218
第三节	文物保护法律制度·····	224
第四节	相关旅游资源保护制度·····	238
<b>参考文献</b>	·····	<b>246</b>

# 第一章 旅游法导述

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。一些国家逐渐认识到旅游立法的必要性和重要性，纷纷制定旅游法律、法规。“旅游法”作为一个新兴的法律部门产生了，它体现了国家意志，对构成旅游法律关系的当事人具有法律约束力，对保护和促进旅游业的发展起着重要的推动作用。

## 第一节 旅游法的产生与发展

### 一、旅游业的发展与旅游法的产生

旅游法是旅游业发展到一定历史阶段的产物，它随着旅游业的发展而产生，随着旅游业的不断发展而健全完善。

旅游作为人类社会的一种活动现象，最早产生于原始社会末期和奴隶社会的形成时期。其产生之后，在奴隶社会和封建社会的漫长历史时期，无论内容还是形式都在不断地向前发展，既有日趋活跃的以经济为目的的旅行经商活动，也产生了如公务旅行、宗教旅行、观光旅行、消遣旅行、文化和修学旅行等大众旅游活动形式。然而，奴隶社会和封建社会的旅游活动仍然是分散的和个别的，不可能形成、最终也没有形成一个产业门类。原因在于：一是交通不发达，这一时期人们外出旅游的主要交通工具是靠自然力、人力、畜力为主的车、船等，使得旅游活动范围很小，无法到远的地方旅游；二是参加旅游的人数很少，主要是一些商人、王公贵族、僧侣等特殊阶层，使得旅游活动规模很小。

进入近代以后，随着资本主义生产关系的确立和工业革命的兴起，社会生产力和阶级关系发生了巨大变化。社会经济的迅速增长，资产阶级财富的积累及工人阶级带薪假日的出现，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。但是，由于大多数的人没有外出旅游的经验，特别是对远距离的出境游更是陌生，需要机构提供帮助，这一需要导致了一个新的经济领域——旅游业的产生。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机构——

旅行社，标志着人类的旅游活动进入一个新的历史阶段，也标志着旅游业的诞生。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。此时，旅游活动的规模和范围扩大了，旅游活动的内容和形式丰富了，使得旅游者与旅游服务行业之间的关系日趋复杂。一些注重法制的国家，试图用法律手段解决在旅游活动中产生的矛盾和纠纷，然而专门调整社会旅游经济关系的法律在这时还未出现，但一个新的产业门类的应运而生为旅游法的产生和发展创造了条件。

第二次世界大战结束以后，全球局势相对稳定，各国都致力于本国的经济建设，世界经济和社会状况不断出现新的进展，加之科学技术的重大突破，这些发展变化都对第二次世界大战以后旅游业的发展起了很大的推动作用。特别是20世纪60年代，旅游业已成为世界上发展势头最为强劲并且持久不衰的产业，在世界经济中扮演着越来越重要的角色。根据统计，在第二次世界大战以后的半个世纪中，全世界国际旅游收入总额从初期的年约21亿美元增长到年逾4000亿美元，约占全世界国际贸易总额的10%；全世界国际旅游人次也从初期的年约2530万人次发展到年逾5亿人次。旅游业创汇率高、投资回报高、提供就业机会多、能带动相关产业发展、促进文化交流等特点，已被越来越多的国家所认知，各国纷纷采取措施致力于本国旅游业的发展。进入20世纪90年代，旅游业的发展速度已高居其他产业之首，成为世界上最大的产业。

然而，旅游业的发展也给社会带来了一些消极的影响，如各国在旅游资源开发利用过程中的失误造成了对资源、环境、生态的破坏，国际、国内旅游企业间的无序竞争、利益冲突，等等，使旅游活动中的矛盾、冲突、纠纷增多且复杂化。如何处理好旅游活动与生态环境保护之间、旅游者与旅游经营者之间、旅游经营者之间、国际旅游业之间及旅游的发展与政治、经济、文化之间等一系列错综复杂的社会关系呢？许多国家和政府，特别是旅游发达国家已经逐步认识到通过法律手段来规范和调整上述社会关系的迫切性和重要性。因此，是旅游业的发展导致旅游法的产生，旅游立法成为旅游业向前发展的迫切要求。

总之，旅游法是旅游业发展的必然产物，是为了规范旅游活动中的各种社会关系，保护和促进旅游业的健康发展而产生的。

## 二、旅游法的概念

“旅游法”作为一个概念提出来，大约是在20世纪50年代末60年代初。有关专家和学者对这样一个首先出现在旅游发达国家的一个新兴的法律部门开始加以研究。那么，什么是旅游法呢？旅游法是调整旅游活动领域中各种社会关系的法律规范的总称。由此可以看出：

第一，旅游法的调整对象是旅游活动领域中的各种社会关系。这些社会关系包括国家旅游行政管理机构与旅游经营者之间的关系、旅游者与旅游经营者之间的关系、旅游经营者与旅游经营者之间的关系、旅游经营者内部的关系、旅游者与旅游行政管理机构之间的关系、旅游涉外因素的关系（如外国旅游经营者与中国旅游经营者之间的关系）等。这些社会关系都是在旅游活动过程中产生的，体现了旅游活动的特点，这也是旅游法区别于其他法的一个显著标志。例如，旅游者在旅游过程中会和旅游企业之间结成权利义务关系，旅游者同时也会与其他的法律关系主体形成社会关系，但是这些关系不是因旅游活动而产生的，体现不了旅游活动的特点，所以不属于旅游法的调整范围。

第二，旅游法是旅游法律规范的总称。旅游法包括由国家制定或认可的调整旅游活动中所产生的社会关系的各种法律规范。其既包括一个国家发展旅游业的根本大法——旅游基本法，也包括涉及旅游活动各领域的单行的旅游法律、法规、规章，还包括散见于其他法律法规之中的有关旅游的法律规定。从我国的情况来看，旅游法应当包括：由全国人民代表大会以及人大常委会审议通过的旅游基本法、国务院制定颁布的旅游行政法规、国家旅游行政管理部门制定的旅游部门规章、各地方人大常委会和人民政府制定的地方旅游法规和规章，我国政府缔结和承认的国际旅游公约和国际旅游协定等。

### 三、国外旅游立法概况

为了适应旅游业发展的需要，一些国家和政府针对旅游业及相关各行业制定了一系列政策、规章、法规和法律。综观世界各国，特别是旅游较发达国家的旅游立法体系，大致有三种情况：一是在通用性的法律、法规中规定有关旅游业的法律条文。例如：德国的民法典中就有关于旅游契约的条文，这些条文是关于旅游政策方针、旅游企业及其经营原则、保护旅游者权益的法律。这些国家的立法者认为，旅游活动用通用性法律的一般规定就足以调整，不必针对旅游活动进行系统立法。二是针对旅游企业经营或旅游发展中出现的具体问题制定单行的旅游法律法规。例如：英国在1979年通过的《旅游保证金法案》，比利时在1965年颁布的《旅行社法》。三是制定一国发展旅游事业的基本法律——旅游基本法。在一些旅游业比较发达、法制比较完善的国家，如日本、美国、英国、韩国、巴西、墨西哥等都已颁布了旅游基本法。

#### （一）日本的旅游立法

第二次世界大战以后，日本的旅游业随着经济的复苏逐渐发展起来，到日本旅游的外国人数很快超过了第二次世界大战以前的水平。在此情况下，迫切要求旅游各行业及交通运输、旅游资源开发和保护等相关部门迅速提高工作服务质量。为

此，日本政府制定了包括旅行业法、与旅游相关的法律和旅游基本法在内的一系列法律，形成了一套完整的旅游法律法规体系。

### 1. 旅行业法

日本在旅游事业发展过程中，出现了大批专门从事旅游业的商人，到1952年，旅游业商人总数已超过500人。在这些旅游业商人中，有极少数人有欺骗旅游者、损害旅游者的权益的行为，严重影响了刚刚发展起来的旅游业。为此，1952年日本政府颁布了《旅行联络法》，规定对旅游业商人进行注册登记，进行必要的监督。该法在促进旅游业商人依法经营、维护旅游者利益方面起到了重要作用。

随着旅游事业的发展以及不断商品化，《旅行联络法》逐渐不能适应需要了。为加强对旅游业商人的管理，日本政府于1971年制定了《旅行业法》，取代过去的《旅行联络法》。《旅行业法》减少了有关管理的内容，增加了关于交易的内容，在旅游业种类、交易形式、旅游业务、各营业部门的设置、契约条款的认可和达成交易的书面交付等方面，都作出了明确而具体的规定。

进入20世纪八九十年代，日本旅游业又有了新的发展和变化，以海外旅行为主流的外出旅游人数不断增加，旅行方式多样化、承办旅行业务的方式和方法复杂化，同时为了充分保护旅游者的利益，1995年2月，日本国会批准通过了《日本旅行业法修改草案》，于1996年4月1日贯彻执行。该修改草案修改内容的要点包括：修订注册登记制度、改善营业保证金制度、改善旅行社等的业务工作、加强旅行社协会的指导权限。

此外，日本还制定了《国际观光饭店整备法》（1949年）、《翻译导游法》（1949年）、《国际观光振兴会法》（1959年）、《综合疗养地域整修法》（1987年）、《利用民间资金整修旅游设施临时措置法》（1986年）、《标准旅行业约款》（1983年）等有关旅行业的法律。

### 2. 与旅游相关的法律

为了适应旅游活动和旅游业发展的需要，日本对一些与旅游相关的行业也制定了相应的法律。

早在第二次世界大战以前，日本为了有目的地保护旅游资源，就制定了一系列的法律，包括《历史古迹名胜天然纪念物保护法》（1911年）、《国宝保护法》（1929年）、《国立公园保护法》（1931年）、《重要美术品保护法》（1933年）等，这些法律对于有效地保护日本的旅游资源起到了重要作用。

第二次世界大战以后，日本政府继续制定了一系列与旅游相关行业的法律，主要有《国际旅游温泉法》（1950年）、《出入境管理法令》（1951年）、《进入国内检疫法》（1951年）、《自然公园法》（1953年）等。



### 3. 旅游基本法

20世纪60年代,日本国民的旅游人数迅速增加,旅游业在国民经济中的地位日趋重要,然而长期以来,旅游业在日本并未作为一项经济文化事业来对待。为了尽快确立旅游业在国民经济中的地位,确定发展旅游事业的基本方针,日本政府在总结旅游工作经验的基础上,于1963年6月制定了《日本旅游基本法》。

在旅游基本法的制定上,日本走在了世界其他国家的前列,这是日本旅游事业得以快速发展的一个重要原因。

#### (二) 美国的旅游立法

美国政府对发展旅游事业十分重视。为保证旅游事业的健康发展,协调和妥善处理旅游企业与旅游者之间及与政府之间的关系,美国政府制定了一系列的法律、法令和条例,既有各种单行的法规法案,也有作为美国旅游基本法律的《全国旅游政策法》。

##### 1. 关于旅游的单行法规、法案

美国政府制定各种关于旅游的单行法规、法案,从多方面保证了旅游事业的健康发展。这些法规、法案,有的是关于保护公园和游览地的法律,对旅游资源的开发、利用和游览地的环境保护做了具体规定;有的是关于食宿业方面的法律,对旅馆、餐馆的开业、经营做了具体规定;有的是关于旅行社行业的法律,对旅行社的经营、开办等都做了规定,对旅行社的开办规定得尤为具体。

此外,对于旅游相关行业也有单行法规,如运输业法、商业法等,它们从不同侧面保证了美国旅游事业的健康发展。

##### 2. 美国旅游基本法

1979年5月,美国政府颁布了本国旅游基本法《全国旅游政策法》。该法共分三编,从国家发展旅游业的作用、设立全国旅游政策委员会的政策、旅游资源的保护、旅行游览发展公司的政策、旅游者的政策五个方面作出了规定。美国政府希望通过立法,在联邦政府、州和地方政府以及其他有关公众和私人组织之间建立起一种合作方式,并采取了一些行之有效的措施和方法,来执行全国旅游政策。

## 四、我国旅游立法与旅游法制建设

改革开放以后,我国旅游业发展迅猛,已经成为国民经济新的增长点,国家和旅游主管部门十分重视对旅游的立法和法制建设,到目前为止,我国已逐步建立起规范的旅游立法体系,涉及六个方面的法律和规章。

#### (一) 国家大法

党的十一届三中全会以来,我国颁布的涉及市场经济的国家大法很多,如《专利法》、《商标法》、《公司法》、《反不正当竞争法》、《价格法》、《消费者权益