

國立台灣大學社會科學院國家發展研究所



碩士論文

Graduate Institute of National Development

College of Social Sciences

National Taiwan University

Master Thesis

中國大陸旅遊法制之研究

—以 2013 年旅遊法為核心

A Study on the Tourism Legal System in China

— Focus on the Tourism Law of the People's Republic of China in 2013

李俊賢

Chun Hsien Lee

指導教授：陳顯武博士

Advisor : Hsien-Wu Chen, Ph.D.

中華民國 103 年 5 月

May, 2014

口試委員會審定書



國立臺灣大學碩士學位論文  
口試委員會審定書

本論文係李俊賢(R99341031)在國立臺灣大學國家發展研究所完成之碩士學位論文，於民國 103 年 05 月 23 日承下列考試委員審查通過及口試及格，特此證明

口試委員：陳顯武 (指導教授)

李輝南      周維祥

所 長：陳明通

## 誌謝



在誌謝的開頭，要謝謝上天讓我考進台大國發所。力瑄與金權，因為你們的幫忙，我才能有機會成為台大人。在國發所四年的日子裡，受到許多師長、學長姊與同學的照顧，有你們才有現在的我。

首先要謝謝指導老師陳顯武老師，對於學生不論是學術上或生活上的關心與教導；周繼祥老師在擔任所長期間對於身為所學會長的我，總是給予鼓勵與支持，讓我獲得很多可貴的經驗，以及擔任口試委員給予論文寫作的建議；李炳南老師每一次的口試，皆認真而體貼的提點與指導；葛祥林老師在論文撰寫期間，容我不厭其煩的問問題、解決我寫作上的困擾。建新學長花了不少時間，陪我進行論文的修改與完整，是我論文能如期完成的主要原因。此外，陳明通老師、邱榮舉老師與吳秀玲老師在研究所生涯的協助與照顧，學生亦心存感激。

在這段日子裡，認識了眾多的親朋好友，創造了無數令人難忘的回憶。其中特別要謝謝慧瑩、燁峰、茉莉、瑞麟、晉維、力瑄與小捷等學長姊，每每在我需要時，與我分享經驗、給予幫忙；莊容、昶霖在所學會期間的鼎力相助；冠瑩這四年來的情義相挺；以及思宇的細心陪伴與互相扶持。

誌謝的最後，最重要的是感謝我的父親、母親和姊姊，在生活上給我的支持與照應，讓我無後顧之憂地完成學業，在我無助時給我力量，在我驕傲時給我棒喝。由於你們的好，讓我有源源不絕的動力與勇氣，持續邁進、接受挑戰。

## 摘要

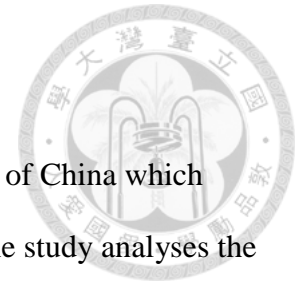


本文為研究中國大陸於 2013 年 10 月施行之《旅遊法》的論文，以本部《旅遊法》為核心，分別由歷史面與體制面去掌握中國大陸旅遊法制的建立與發展。在《旅遊法》第 1 條便開宗明義，以保障旅遊者和旅遊經營者的合法權益，規範旅遊市場秩序，保護和合理利用旅遊資源，促進旅遊業持續發展等四點為立法目的。而法典中相關章節安排皆圍繞著上述之目的而制定，希望透過綜合而全面的立法方式，調整中國大陸旅遊市場並改善中國大陸之旅遊形象。

本文首先探究《旅遊法》的立法時空背景因素，並且從旅遊主管部門、旅遊經營者與旅遊者三個角度出發，針對《旅遊法》所規範的制度內容進行分析，最後提出本文的研究發現與未來展望。

研究發現，《旅遊法》中所建立的旅遊服務契約法制化，不僅提升對旅遊者的權益保障，其實也欲以民事制衡方式，減輕官方對於旅遊經營者的行政監督壓力。此外，在《旅遊法》的立法結構上，也相較偏重保障旅遊者，而輕旅遊經營者。最後，《旅遊法》由於甫施行未久，其相關配套措施與制度的建置皆有待完備。從「有法可依」到「有法必依」的過程，《旅遊法》後續的具體落實與監督執行，將是其能否達成立法目的，進而改善旅遊市場秩序、重塑旅遊形象，為中國大陸旅遊可持續健康發展的關鍵。

## Abstract



This study examines the Tourism Law of the People's Republic of China which was implemented in October 2013. Focusing on the Tourism Law, the study analyses the establishment and development of tourism in China's legal system from both a historical and government system perspective. The first article of the law makes clear its purpose and central theme is achieving the goal of protecting the legitimate rights and interests of tourists and tour operators, regulating the tourism market order, ensuring protection and rational use of tourism resources, and promoting sustainable development. The code in the relevant sections is arranged around the purpose of the above formulation. Through integrated and comprehensive legislation, the law seeks to adjust the market of People's Republic of China and also improve the image of the country's tourism.

Firstly, this research explores the background and timing of the law's establishment from three perspectives the tourism authorities, tour operators and tourists- to analyze the content of the law. This research find that by establishing the contract of tourism service, the tourism law try to reduce the burden of china's administrative supervision to tour operators ,through the check and balance of civil law.In addition ,The law trend to guarantee the tourism instead of tour operators From the legislative structure.

Finally ,the law is just implemented, the portfolio of measures and the creation of the system are need to be perfect.The process of law from" must be goes by "evolves into "must be observed ", how to implement and execute concretely is the key point to achieve the legislative purpose of improving the order of China's tourism market and also reshaping the tourism image .



## 目錄

口試委員會審定書 .....	I
誌謝 .....	II
Abstract.....	IV
目錄 .....	V
表格目錄 .....	VII
圖目錄 .....	VII
第一章 緒論 .....	1
第一節 研究動機與目的 .....	1
第二節 研究途徑與方法 .....	5
第三節 研究範圍與研究限制 .....	7
第四節 文獻探討 .....	8
第五節 章節安排與名詞界定 .....	14
第二章 中國大陸旅遊法制之發展沿革 .....	17
第一節 中國大陸旅遊法規之發展 .....	17
第二節 中國大陸旅遊法之立法背景 .....	23
第三節 中國大陸旅遊法之立法過程 .....	27
第四節 中國大陸旅遊法之立法目的 .....	30
第五節 小結 .....	34
第三章 中國大陸旅遊主管部門之主要內容分析 .....	37
第一節 中國大陸旅遊主管部門之基本概念 .....	38
第二節 中央旅遊主管部門的職權 .....	41
第三節 地方旅遊主管部門的職權 .....	57
第四節 其他問題之探討 .....	60
第五節 小結 .....	64
第四章 中國大陸旅遊經營者之主要內容分析 .....	67
第一節 旅遊經營者之基本概念 .....	68
第二節 對旅行社之規範 .....	77
第三節 對旅遊從業人員之規範 .....	87
第四節 對景區之規範 .....	90
第五節 旅遊經營者的其他問題 .....	94

第六節 小結 .....	97
第五章 中國大陸旅遊者之主要內容分析 .....	99
第一節 旅遊者之概念 .....	99
第二節 旅遊者之權利 .....	100
第三節 旅遊者之義務 .....	113
第四節 旅遊糾紛解決機制 .....	120
第五節 小結 .....	126
第六章 結論 .....	128
第一節 研究發現 .....	129
第二節 評估與未來展望 .....	137
參考文獻 .....	148
附錄一 旅遊相關政策與立法彙整 .....	156
附錄二 旅遊者權利比較表 .....	158
附錄三 《中華人民共和國旅遊法》 .....	162
附錄四 《中華人民共和國旅遊法》草案說明 .....	184
附錄五 《旅行社條例》 .....	190
附錄六 《國務院關於加快發展旅遊業的意見》 .....	202



## 表格目錄

表格 1：國家旅遊局組織表 .....	39
表格 2：地方政府旅遊局分佈表 .....	41
表格 3：預警訊息分級表 .....	54
表格 4：國家突發公共事件分類表 .....	55
表格 5：旅遊突發公共事件分級表 .....	56
表格 6：旅遊目的地安全風險提示制度 .....	64

## 圖目錄

圖 1：三角關係圖 .....	132
圖 2：立法結構保障偏重旅遊者輕旅遊經營者 .....	134



# 第一章 緒論



## 第一節 研究動機與目的

### 第一項 研究動機

根據世界旅遊組織（World Tourism Organization, 簡稱 UNWTO）的統計<sup>1</sup>，中國大陸出境旅遊人數已從 2000 年的一千萬人次增長到 2012 年的八千三百萬人次。於 2011-2012 年間中國大陸的旅遊消費支出也成為全球第一個突破千億美元的國家，達到 1020 億美元，遠高於德國的 838 億美元及美國的 837 億美元而居於全球首位。然而我們可以從新聞報導上看到中國大陸旅遊市場長期存在著「零團費」、「負團費<sup>2</sup>」、「強迫購物<sup>3</sup>」、「不文明行為」、「誘騙詐欺」等亂象，隨著中國大陸經濟社會的快速崛起，旅遊產業跟著蓬勃發展，同時也產生大量的旅遊糾紛問題。考慮到以往中國大陸就旅遊問題的法律規定，均是分散於各種法律規定中，並未有專法規範。為解決上述種種問題，中國大陸於 2013 年 10 月 1 日正式實施了《中華人民共和國旅遊法》（下稱《旅遊法》）。

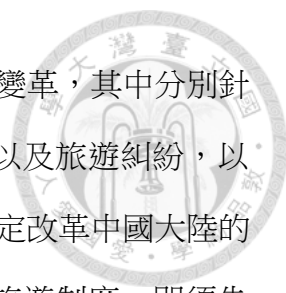
《旅遊法》是第十二屆全國人民代表大會（下稱全國人大）常委會通過的第一部法律，亦是中國大陸國家主席習近平上任後所簽署發佈的首部法律，足見其

---

<sup>1</sup> World Tourism Organization, <http://asiapacific.unwto.org/publications>。2013/12/02 檢索。

<sup>2</sup> 所謂「零團費」、「負團費」是指，旅行社以低於成本的團費報價，甚至是不需要團費或是可以補貼機票錢的方式組團出遊，再透過遊客到指定商店購物等消費賺取高額抽傭來填補團費虧損並藉此獲利。

<sup>3</sup> 由於導遊基本薪資低，旅行社亦有要求導遊須給付「人頭費」方能帶團的「買團」陋規，致使導遊唯有透過與商家結合，從商家處賺取旅客大量消費回扣，方得補貼收入進而導致有導遊強迫購物等情事。



所受重視程度。《旅遊法》的立法堪稱中國大陸旅遊制度的一大變革，其中分別針對旅遊者、旅遊規劃、旅遊經營、旅遊契約、旅遊安全與監督以及旅遊糾紛，以個別章節制定了總共 112 條的條文加以規範，企圖以完整的規定改革中國大陸的旅遊制度。分析一個制度，須先瞭解該制度的名詞意義；討論旅遊制度，即須先研究旅遊的意義為何，旅遊<sup>4</sup>的意義我們經由旅遊作為社會現象的觀察，總結出旅遊有以下特徵：

### 一、休閒娛樂性

在許多休閒活動中，人們選擇旅遊活動的原因，大多數是為實現追求娛樂的目的；相較於其他活動，旅遊著重在親身的經驗與感受，強調由自身到當地去體會該地的人文風俗與氣候氛圍，這也是為何幾乎所有的旅遊定義皆會出現娛樂等類似文字。

### 二、綜合性

旅遊活動需由數個不同類型的行為所組成，其中包括交通、飲食、住宿等生活基本需求，以及購物、觀光、度假、商務、學術、文化等目的，加總結合方為一個旅遊活動，如僅為單一行為，如坐車、吃飯、住房等，並無法被歸類為旅遊活動。

### 三、異地性

指人們為了進行旅遊而須離開日常生活和工作地至新的地方進行活動。如果只是在住家附近的活動我們並不會稱之為旅遊。這代表著旅遊必須有空間上的移

---

<sup>4</sup> 旅遊一詞英文是 *tour*，其源自於拉丁語詞 *tornus*，翻譯為圓規的意思，代表前往他地而會返回原地的一種旅行。目前旅遊採用的英文是 *tourism*，根據牛津大辭典記載，最早使用於 1811 年，其代表一種藉由旅行活動達到娛樂目的的社會現象。旅遊科學專家國際聯合會（*International Association of Scientific Experts in Tourism*）則認為：「旅遊是非定居者的旅行和暫時居留而引起的現象和關係的總合。這些人不會導致長期定居，並且不從事任何賺錢的行為。」世界旅遊組織（*World Tourism Organization*）認為：「旅遊是人們在持續不足一年的時間內出於休閒、商務和其他目的而離開慣常環境的旅行和逗留活動。」參見劉勁柳（2004）。《旅遊合同》。北京：法律出版社，頁 9-11。



動性，而且移動的距離是離開日常生活範圍的。

#### 四、暫時性

旅遊具有短暫停留的意涵，需在目的地待上一段時間，在定義上的範圍通常採取最長停留不超過一年，最短可以是短暫幾小時。此外目的結束須返回原居住地，因為如該行動是為定居與移民，其已具有長期居住之意圖，則非旅遊之定義所能包含。

從以上特性我們可以知悉，旅遊是一種包含多方面的行為結合而成的統稱，故在此旅遊定義下的旅遊制度將涉及多個層面的討論，此亦是這次《旅遊法》立法之所以區分為數章針對不同面向的事物加以限制規範於一部法典的主因。

作者曾於海峽兩岸交流基金會法律服務處服務逾四年，期間因為業務關係常與兩岸的旅遊代辦業接觸，且會內常需協助處理兩岸旅遊團的旅遊糾紛問題，因此對於中國大陸《旅遊法》的正式施行，尤感興趣，希冀能透過旅遊法立法前後之規範比較，理解旅遊法的具體內容及適用情形，進而探討旅遊法所欲建立的新旅遊制度，特別是在中國大陸旅遊市場已逐步站上世界第一的同時，《旅遊法》將發揮其甚麼樣的作用。

## 第二項 研究目的

所謂「旅遊」是指旅遊者花費一定的時間、費用和精力所換取的一種體驗、經驗。旅遊活動是指旅遊經營者與旅遊者成立旅遊契約，該契約的履行是以旅遊行程讓旅遊者親身享受旅遊服務、體驗旅遊過程的方式進行<sup>5</sup>。由於旅遊者係交付自身與金錢予旅行社，由旅行社提供旅遊服務，其中特別強調彼此的信賴關係，

---

<sup>5</sup> 徐浩，〈旅行社、導遊收取商家返利的性質與規制研究〉，《月旦財經法雜誌》，2012年3月，第28期，頁28。

如果旅遊市場充滿各種詐欺強迫亂象，不僅無法健全的發展，更將破壞他人對該旅遊產業的信任與形象。



《旅遊法》第 1 條便開宗明義，以保障旅遊者和旅遊經營者的合法權益，規範旅遊市場秩序，保護和合理利用旅遊資源，促進旅遊業持續發展等四點為立法目的。而法典中相關章節安排皆圍繞著上述之目的而制定，希望透過全面而廣泛的立法方式，調整中國大陸旅遊市場並改善中國大陸之形象。是以本文將以中國新實施的《旅遊法》為研究主軸，就以下五大重點對《旅遊法》進行分析，提出解答，是為本論文研究目的。

### 一、探究《旅遊法》的立法背景

《旅遊法》在 1978 年改革開放初期便有立法的討論，而同時間也是中國大陸旅遊法制發展的開始，因此《旅遊法》的立法史其實就是中國大陸旅遊法制發展史，從而，要探究《旅遊法》的立法背景便須從中國大陸旅遊法制發展談起。

### 二、旅遊主管部門在《旅遊法》的地位與功能

《旅遊法》企圖改革中國大陸旅遊市場秩序，作為其中的監督管理者，旅遊主管部門的角色是否得以發揮，是《旅遊法》得否確實革新的重要條件。因此，旅遊主管部門在《旅遊法》的地位與功能，便是本文的研究目的之一。

### 三、《旅遊法》賦予旅遊經營者的權利、義務與責任

旅遊經營者，是旅遊產業的核心，同時也是旅遊活動中的主要獲益者。然而旅遊市場上的種種旅遊亂象問題也大都由其所生，因而旅遊經營者便是《旅遊法》主要的針對對象，《旅遊法》所賦予的權利、義務與責任，便是值得研究之處。

### 四、旅遊者的權益是否以及如何受到保障

旅遊者是旅遊活動的主角，沒有旅遊者也就沒有旅遊活動，沒有旅遊市場。但是一直以來，旅遊者卻是被中國大陸旅遊法制輕忽的族群。因此《旅遊法》改弦易轍，特設專章強調旅遊者的權益保障，其如何受到保障，是研究主要目標。



## 五、《旅遊法》的特色暨未來可能發展方向

宏觀而言，旅遊市場是由旅遊主管部門、旅遊者及旅遊經營者所組成。而其中的三角關係在《旅遊法》的結構下有何改變，是一個有趣的議題也是其特色，此研究前提須經過前述四個目的的研究過程，綜合而全面的觀察方能得出，亦是本研究最終的目的。

「不以規矩，不成方圓」，過去的中國旅遊產業由於缺乏一部完整而適當的法律加以規範，導致中國大陸旅遊市場的脫法失序，《旅遊法》的因運而生為中國大陸開啟了一道曙光。期能透過本論文的撰寫，做為試金石，為台灣在研究中國大陸旅遊法制領域上增添一本值得參考之文獻。

## 第二節 研究途徑與方法

### 第一項 研究途徑

研究途徑乃指研究者對於研究對象的研究係從何層次為出發點，以進行觀察、歸納、分類與分析。本論文採取的是歷史研究途徑(Historical approach)與法律研究途徑(legal approach)，擬以此兩種研究途徑探討中國《旅遊法》的建立與適用。茲進一步說明如下：

#### 一、歷史制度研究途徑

歷史制度研究途徑以歷史觀點將事實作詳細之敘述，所謂歷史研究是以過去

的史料和事實為研究對象<sup>6</sup>。本論文將透過相關立法資料、立法報導與官方文獻，探討中國大陸旅遊法制之發展與《旅遊法》之立法背景、過程與目的等因素，進而理解《旅遊法》的演進脈絡。



## 二、法律制度研究途徑

法律制度研究途徑著重在政治制度的法律層面，其所研究之範圍係以憲法及其他相關法律為研究對象。本文研究以《旅遊法》為主軸，其他相關之中國大陸旅遊法規、行政法規、部門規章以及司法解釋等，均屬本文的研究對象。

## 三、新制度主義研究途徑

新制度主義的研究途徑，除了強調傳統的制度研究途徑，並致力於探求制度對政治活動所產生的重大影響。其重視各種事件發生在制度脈絡中的中介效果，係從歷史、時機與時間序列，去解釋政治的動態過程。(周繼祥：2005，25)

## 第二項 研究方法

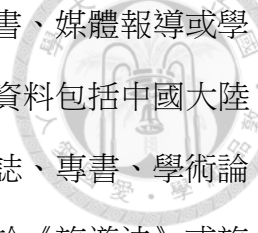
研究方法 (method)，是指蒐集與處理資料的程式與手段，主要是指作者針對自己所欲探討之主題與相關問題，擬如何進行蒐集和分析資料。透過多種研究方法進行資料蒐集和分析，可增強研究成果。此又稱為「交叉檢證」，以取得更多的事件相互對照，瞭解最後的真相<sup>7</sup>。本文擬採用文獻分析法、比較研究法兩種研究方法，以完成本論文所欲達成目的：

### 一、文獻分析法

---

<sup>6</sup> 呂秋文，《如何撰寫學術論文：以「政治學方法」為考察中心》，台北：臺灣商務印書館，2007年2月初版，頁19。

<sup>7</sup> 孫本初，如何寫好一篇優質的碩博士論文，「撰寫碩博士論文與投稿學術期刊」論壇，頁3-4。



文獻分析法，係針對某個研究對象就政府公文書、私人文書、媒體報導或學術刊物等既有文獻資料之成果加以研究。本文據以分析的相關資料包括中國大陸政府關於《旅遊法》的官方資料、官方統計資料、各類報章雜誌、專書、學術論文，以及民間或官方所舉辦之研討會、座談會等會議內容等關於《旅遊法》或旅遊契約的相關論著。

## 二、比較研究法

比較研究法係根據比較基準採取時間條件或空間條件為區分標準，區分為跨時比較和跨地比較。本文將透過跨時比較的方法，針對《旅遊法》於立法前後的條文適用進行比較與說明。從而理解《旅遊法》的解釋適用與其所欲建立的新規範秩序。

## 第三節 研究範圍與研究限制

### 第一項 研究範圍

本論文主要研究對象係中國大陸《旅遊法》。故法規部分以 2013 年施行之《旅遊法》及現存有效之中國大陸旅遊相關法規為限。此外本文將《旅遊法》規範體系區分為旅遊主管部門、旅遊經營者與旅遊者三個主軸，而旅遊主管部門又區分為中央層級與地方層級，旅遊經營者又區分為旅行社、從業人員與景區。因此即以此三主軸為主要研究範圍。

### 第二項 研究限制

#### 一、方法上的限制

本文係採文獻分析法與比較研究法，在文獻分析法上由於中國大陸旅遊法制

研究在我國法學領域中，屬於小眾的研究範疇，故無論是旅遊法制或《旅遊法》在國內可參考的文獻無多，關於甫施行之《旅遊法》部分更是屈指可數。從而吾人主要係蒐集中國大陸有關文獻進行研究。



## 二、範圍上的限制

《旅遊法》總共有 112 條條文，其中包含旅遊者、旅遊規劃、旅遊經營、旅遊契約、旅遊安全與監督以及旅遊糾紛等部分，內容廣泛且繁雜，本文嘗試以三個軸線：旅遊主管部門、旅遊經營者與旅遊者，所對應出的三角關係，進行規範內容分析以及規範結構觀察，因此，除此之外的旅遊相關探討則無法為本文所包含，是本研究在範圍上的限制。

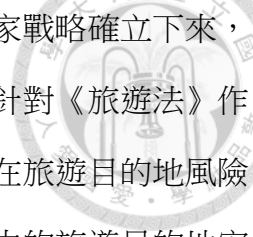
## 第四節 文獻探討

中國大陸於 2013 年 4 月 25 日第十二屆全國人大常委會第二次會議通過《旅遊法》，並於同年 10 月 1 日正式實施，將多種性質之法律整合為一部法典，其中總共十章共 112 條。由於我國目前研究中國大陸旅遊法律之文獻不多，因此參考文獻上係以中國大陸之研究文獻為主，再輔以少數我國文獻。另外，本文主要將《旅遊法》以旅遊主管部門、旅遊經營者與旅遊者三者為主軸，因此文獻探討上將由此分類著手進行：

### 第一項 旅遊主管部門部分之文獻

楊富斌、蘇號朋（2013）認為《旅遊法》係中國大陸改革開放以來旅遊業發展經驗和旅遊市場規律的總結，是中國大陸旅遊法制建設和依法治旅、依法興旅的里程碑。文中提及《國務院關於加快發展旅遊業的意見》中明確要求把中國大陸旅遊業培育成國民經濟的戰略性支柱產業和使人民更加滿意的現代服務業，是





為國家戰略。而《旅遊法》的相關規定則以法律形式將這一國家戰略確立下來，對於促進中國大陸依法興旅具有其極重要的作用。本文主要是針對《旅遊法》作法條釋義，惟部分條文解釋與適用仍有不足或顯有誤之處，如在旅遊目的地風險提示制度內的說明，便將尚未施行的《旅遊者安全保障辦法》中的旅遊目的地安全風險狀況評估分級制度作為相關配套措施說明，是本文可以加以填補之處。

范世平、吳武忠（2004）則是從中國大陸的旅遊發展演進下，探討國家旅遊局職權與角色的轉變。其認為政府必須主動提供企業獲得競爭優勢的環境，因此政府脫離「控制者」的管制職能。在 90 年代開始，國家旅遊局開始釋出管制工作，開始扮演起造勢者、規劃者與建設者的角色。在釋出管制工作部分如下放對旅行社審批、年度檢查的權限以及涉外飯店星級評定的權力下放；在造勢者部分，如舉辦旅遊展銷會、赴外展覽與促銷、利用媒體宣傳、參加國際旅遊組織、與外國簽訂旅遊合作協議等；規劃部分則是規畫旅遊資源提高旅遊產品品質。

趙嘉裕（2009）書中主要介紹中國大陸觀光休閒產業、觀光人力資源管理、觀光休閒產業政策、觀光休閒產業、觀光旅館(酒店)產業、觀光旅遊產業、觀光旅遊產業投訴管理、旅行業及領隊、導遊人員等旅遊經營相關產業的組織體系與法律規範。並針對中國大陸旅遊行政組織區分為中央、地方與觀光團體組織。作者提到在當時時空環境下，面對國際金融危機給旅行社帶來困難，國家旅遊局和各地政府都紛紛採取積極的扶植政策，幫助旅行社度過難關。因而作者認為變革措施有三：攜手合作度過難關、提收內部管理水準、加快產業重組步伐，如大旅行社轉變為旅行社集團、旅遊批發商，中型旅行社專業化經營，小旅行社透過代理實現網路化等方式，對應未來的發展趨勢。

李冠瑤、劉海鴻（2005）主要闡明旅遊的特點、本質，揭示旅遊活動的產生、發展，並就旅遊業、旅遊組織與旅遊政策和社會政治、經濟、文化所產生的交互



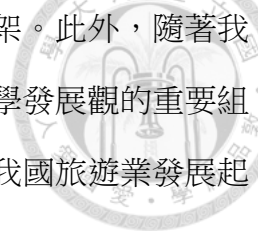
作用，分析並提出意見。由於作者著作較為早期，對於中國大陸之後的政策較無著墨，如 2009 年國務院的《國務院關於加快發展旅遊業的意見》，皆在政策上已有轉變，是本文可以參考加以補充不足之處。

曾蓓（2006）認為旅遊資源具有不可回復性如自然遺產和人文旅遊資源等，這使得旅遊資源有深遠的歷史意義與現實意義，即保護旅遊資源就是保護生態環境既受保護人類文化。如何保護旅遊資源是旅遊發展中迫切的課題，作者認為目前中國大陸存在著開發利用不合理、旅遊者素質不高，破壞旅遊資源情況時有發生、旅客量嚴重超載等問題。從而作者認為政府發揮主導作用、合理規劃與開發，並且在旅遊方式上做改變，進而加強旅遊資源保護的宣導教育是幾個可行方式。文末作者提出明確旅遊資源的產權，由誰開發及由誰保護的原則，是個值得參考的概念。而邱錦添、邱筠惠（2008）則認為文物的保護目的最終是為了開發與利用，因此對於文物保護與開發的關係應有正確認識。

## 第二項 旅遊經營者部分之文獻

邱錦添、邱筠惠（2008）書中以中國大陸旅行社管理法規的沿革，解釋中國大陸旅遊產業的管理與法規的演進。作者提出中國大陸的風景名勝區的主管機關是城鄉建設環境保護部，而在國家旅遊局亦對各旅遊景點區的設施標準和服務標準做出規定，造成管理政出多門，無所適從而應予以調整。此外古蹟開發與維護的意見互相對立，影響工作績效，應加以整合。此外在旅遊人才培育方面，中國大陸多集中在東部沿海地區，顯見旅遊人才開發佈局並不合理，事實上西部旅遊事業有其潛力，因此中共應於西部建設相當數量的旅遊學校或培育中心，因應當地需求，使旅遊業能夠東西部平衡發展。

高峻、陳世棟（2009）作者認為自改革開放以來，我國的旅遊得到了前所未有的發展，同時在這種發展的背後也帶來了前所未有的諸多問題。把握旅遊業發



展的趨勢，將可持續旅遊發展模式化，構建可持續旅遊發展框架。此外，隨著我國社會科學發展觀理論的不斷深入，可持續發展理論也成為科學發展觀的重要組成部分，作者提出可持續旅遊不管是從理論還是實踐上，都對我國旅遊業發展起著重要的指導作用。

傅林放（2010）作者認為由於市場經濟的不斷發展，社會事務日漸複雜，直接依賴行政權力監管的治理模式，將越來越難以適應社會發展的現實。這種情況下，政府幹預的方式逐漸表現為將政府權力與傳統的司法結合，融入其中，是一種與傳統公、私法完全不同的現代型法律的勃興。因此作者認為增加對於旅行社的相關契約責任，透過民事責任形式的求償，由於旅遊者有直接民事請求權，可以藉此對於旅行社的經營行為進行監督之功能。一方面可以促進發揮市場層面的監督力，同時也能降低政府部門在監督工作上的壓力。而許惠祐（2008）則認為旅行業的高風險經營為引入限制責任制度，故而旅遊業者在契約中多方尋求免責之道，而不利於旅客，亦扭曲經營秩序型態，不利建立健全的旅遊市場。透過兩者概念的結合，不僅同時增加旅行社的民事責任，也同時給予旅行社部分的免責事由，可以更有效的健全中國大陸旅遊市場。

### 第三項 旅遊者部分之文獻

劉勁柳（2004）作者認為根據旅遊活動的性質，旅遊契約應為一承攬契約。當時中國大陸尚未有旅遊契約的訂立，故本書根據中國大陸《合同法》的基本原理與理論結合其他國家的旅遊契約立法及司法實踐、國際公約的方式，從旅遊契約的法律性質出發，探討相關制度的建立，最後並建議隨著加入 WTO，與世界接軌，加快建立完備的旅遊契約制度有其必要性。並提出建置相關法律制度的構想，例如時間浪費請求權。此外由於旅遊經營者對於契約的給付提供人事實上的控制不足，作者認為對旅遊經營者的責任在某些情況下應進行減免或限制，而這部分



也的確於《旅遊法》中已加以實現。另外在精神損害賠償部分，作者認為在不改變現行法律對精神損害賠償的要求前提下，可以考慮在旅遊契約中重視旅遊者的精神利益的保護。

邱錦添、邱筠惠（2008）認為中國大陸的旅遊消費上，較以經營者為取向。作者並認為應盡速成立類似品保協會團體，以維護旅客權益。並且在解決旅遊糾紛上，強調事先一定要先訂定契約，而事後糾紛解決機制宜採旅遊仲裁方式。

許惠祐（2008）認為中國大陸對旅遊者的保護，主要以行政手段為救濟，並建立起對旅客投訴程式的具體規範與量化的賠償標準，使旅客尋求救濟有其便利性。惟對於較多元形式的民事救濟手段較為欠缺，而且基於意識理由<sup>8</sup>，未明訂旅遊者的假期無益渡過（即時間浪費請求權）之賠償請求權。而此部分事實上在《最高人民法院關於旅遊糾紛案件適用法律若干問題的規定》第 21 條中已明定，最高人民法院支持侵權行為的損害賠償範圍包含精神損害，然而在旅遊契約的違約行為的損害賠償範圍則不包含精神損害。

關於本文研究之旅遊主管部門、旅遊經營者與旅遊者，三個主軸的文獻上可知，三者彼此之間關係是緊密且互相牽制的，旅遊者的權利增加，相對旅遊經營者的義務便會隨之增加，而旅遊主管部門對旅遊者是一方面保障，一方面要求遵守義務；而對於旅遊經營者一方面是監督管理，一方面也需要維護其權利。藉由旅遊產業的蓬勃發展，進而促進中國大陸旅遊市場的發展。從而透過相關文獻的探討，首先進行中國大陸旅遊法制過程之研究，進而理解旅遊法的立法背景，從而透過旅遊主管部門、旅遊經營者與旅遊者三方面的基礎研究奠基，進而研究在此三角關係下，三者旅遊法中的互動關係，是值得深入研究探討的議題。

---

<sup>8</sup> 作者在文中提到，由於中國大陸受蘇聯法制影響，一向主張人格不能商品化，最高人民法院「關於確認民事侵權精神損害賠償責任若干問題的解釋」中，對於精神損害賠償的範圍，限於侵權行為，且侵權如未造成重大侵害，一般不支持。





## 第五節 章節安排與名詞界定

### 第一項 章節安排

本論文在結構上將分為緒論、本論與結論，三個部分，共分為六章如下：第一章「緒論」主要包括研究動機、研究目的、研究途徑、研究方法、名詞界定、文獻探討、研究架構及章節安排等，緒論主要是就本篇論文描繪出其論述結構，最後的章節安排則是將本論文各章節的重點說明，以呈現前後論述的邏輯，使讀者理解本研究之過程與內容。因此第二章實為本文應用歷史制度研究途徑所得出的研究結果，第三至五章則是應用法律制度研究途徑所得出的結果，第六章結論則是綜合以上之分析，透過三種研究途徑而歸納出本文研究發現與評估及未來發展。

第二章為「中國大陸旅遊法制之發展沿革」，本章開始進入「本論」，主要是將中國大陸旅遊法制的發展與《旅遊法》的立法背景、立法過程及立法目的作一簡要探討。文中首先簡述中國大陸的法律體制，理解旅遊法所在位階，接著將中國大陸旅遊法制的發展分成旅遊開展、旅遊發達、旅遊完善與旅遊革新四個階段論述。從而透過國內因素與國外因素，探討旅遊法的立法背景與過程，最後是旅遊法立法目的的闡明。

第三章為「旅遊主管部門之主要內容分析」，由於《旅遊法》將旅遊主管部門區分為中央層級與地方層級，因此首先理解中國大陸的旅遊主管部門的概念，以便在接下來章節釐清兩者的職權分配。從而第二節與第三節分別為中央層級與地方層級旅遊主管部門之功能分析。第四節則為其他衍生問題的探討。

第四章為「旅遊經營者之主要內容分析」，而旅遊經營者在《旅遊法》中係區分為旅行社、旅遊從業人員與景區，從而文章第一節先就旅遊經營者的概念作說

明，進而在第二、三、四節分別《旅遊法》針對旅行社、旅遊從業人員與旅遊者的規範進行分析，第五節則是旅遊經營者中衍生問題的探討。

第五章為「旅遊者之主要內容分析」，文中首先用一節說明旅遊者的概念，接著將《旅遊法》賦予旅遊者的權利與義務，分別於第二、三節為內容之分析，其中共包含九種權力與五種義務。第四節則為旅遊糾紛解決機制之內容分析。以上二、三、四、五章為本論文的「本論」

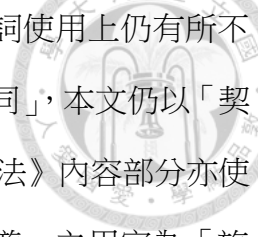
第六章為「結論」，首先針對本文前述各章節對於《旅遊法》的分析作成研究發現，除了從整體結構觀察《旅遊法》，發現其核心理念外，並探討其立法結構特色。接著在評估與未來展望部分提出《旅遊法》尚待完善之處，以及中國大陸旅遊法制未來的發展方向。

## 第二項 名詞界定

本論文以中國大陸《旅遊法》為主軸，故於內容上不免觸及兩岸在名詞使用習慣上有所不同的問題，為能使本篇論文用語統一，本項將幾個論文內容提及之用語界定如下：

一、**國名**：「中華民國」以「台灣」或「我國」稱之；「中華人民共和國」以「中國大陸」稱之；「美利堅合眾國」以「美國」稱之。

二、**專有名詞**：中國官方所發布的法律、辦法，或其專有名詞均循中國之用語。此外，關於法律條文之引用，依我國「中央法規標準法」第 9 條規定，法規內容繁複或條紋較多者，得劃分為編、章、節、款、目，同法第 8 條並規定法規應分條書寫，得分為項、款、目。相對於我國，依據中國「立法法」第 54 條規定，法律根據內容需要，可以分編、章、節、條、款、項、目。與我國使用習慣有所不同，故於法律條文引用上，本文將依該國習慣使用之。



三、**一般名詞**：我國與中國雖同樣使用中文，然於部分名詞使用上仍有所不同，本文將一律以我國之名詞代替之。如中國稱「契約」為「合同」，本文仍以「契約」稱之；中國稱「旅客」為「旅遊者」，本文則以屬於《旅遊法》內容部分亦使用「旅遊者」之名稱，其外部分則以「旅客」稱之；中國「旅遊」之用字為「旅游」，本文乃採用我國之用字「旅遊」，惟本文所引用之條文文獻名稱、內文或條文內容，為尊重原作者意思以及條文之正確性乃以原文所著文字呈現。

四、**《旅遊法》之名詞定義**：依據旅遊法第 111 條亦有將旅遊經營者、景區、包價旅遊合同、組團社、地接社與旅行輔助人為定義，本文義將其定義羅列如下：

1. 旅遊經營者：指旅行社、景區以及為旅遊者提供交通、住宿、餐飲、購物、娛樂等服務的經營者。

2. 景區：指為旅遊者提供導覽服務、有明確的管理界線的場所或區域。

3. 包價旅遊合同：「合同」即為我國之「契約」，包價旅遊契約是指旅行社預先安排行程，提供或者透過履行輔助人提供交通、住宿、餐飲、遊覽、導遊或者領隊等兩項以上旅遊服務，旅遊者以總價支付旅遊費用。

4. 組團社：指與旅遊者訂立包價旅遊契約的旅行社。

5. 地接社：指接受組團社委託，在目的地接待旅遊者的旅行社。

6. 履行輔助人：指與旅行社存在契約關係，協助其履行包價旅遊契約義務，實際提供相關服務的法人或者自然人。



## 第二章 中國大陸旅遊法制之發展沿革

中國大陸旅遊法規在 2013 年《旅遊法》立法前並無統一性的立法，主要是靠各行政機關發布的行政命令法規來運作，法制發展長期處於混亂的狀態。然而從中共建國後至今近 70 載，卻直到 2013 年方建立統一的旅遊立法。原因主要與中國大陸半世紀來國家政策的轉變有關，以下將論及中國大陸半世紀以來關於旅遊相關法規的發展，以及《旅遊法》在這樣的背景下如何轉變與產生。

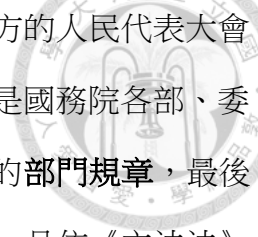
### 第一節 中國大陸旅遊法規之發展

欲理解一個國家的法制發展，須從該國家的法律體系著手，從而本文先就中國大陸的法律體系做一簡介，從中分析《旅遊法》的所在位階，進而理解其應有之法效力。

#### 第一項 中國大陸的法律體系

中國大陸之法規架構，由於中共實行共產社會主義，其政府組織及法程式與我國並不全然相同，因此在法規體系的建構上，也富有著中國特色的立法模式。我國根據《中央法規標準法》之規定，法律位階依序為憲法、法律、命令，而其中法律得定名為法、律、條例、通則；而命令則可定名為規程、規則、細則、辦法、綱要、標準或準則。然而中國大陸的法律體系，依據《中華人民共和國立法法》之規定，依序可區分為法律、行政法規及地方性法規、自治條例和單行條例、規章。

在中國大陸法規層級中，最高位階為**憲法**，其次為全國人大所制定之**基本法律**，再接著是由全國人大常委會所制定之**一般法律**，之後是由國務院所制定的行



政法規、條例、決定與命令等，接著才是省、直轄市或自治地方的人民代表大會制訂的**地方性法規、自治條例和單行條例**。在地方性法規之後是國務院各部、委員會、中國人民銀行、審計署和具有行政管理職能的直屬機構的**部門規章**，最後是省、直轄市或自治地方的人民政府所制定的**地方性部門規章**，且依《立法法》第 82 條規定，部門規章之間、部門規章與地方政府規章之間具有同等效力，在各自的權限範圍內施行<sup>9</sup>。而依據《立法法》第 7 條，由全國人大制定的基本法律是指刑事、民事、國家機構和其他的基本法律，而由全國人大常委會制定的一般法律則是指刑事、民事、國家機構和其他基本法律以外的其他法律。

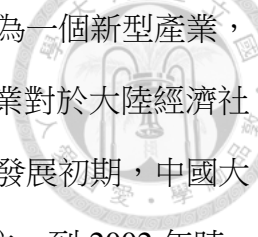
過去旅遊法規並無專門立法，而是散見於各行政法規、條例與部門規章內，如旅遊行政法規有《旅行社條例》、《導遊人員管理條例》、《中國公民出國旅遊管理辦法》等，另外就民事部分更無專門立法，而是透過《民法通則》、《合同法》、《消費者權益保護法》、《侵權行為法》等法律中之相關法律規定，加以解釋適用。關於旅遊的相關法規彙整詳見後附錄一。《旅遊法》係於 2013 年由第十二屆全國人大常委會的第二次會議中所通過，並經由國家主席習近平以第 3 號主席令公佈，自 2013 年 10 月 1 日起施行。由此可知，《旅遊法》係由「全國人大常委會」所通過，屬於中國大陸法律體系中的「一般法律」位階。

## 第二項 中國大陸旅遊法規之發展

在中共建國後直到改革開放為止，其中 30 年間中國大陸的旅遊活動主要是以接待外僑與外國旅遊者為主，因此關於旅遊相關法規的建立並未著墨，僅以國家的一些基礎性法規和行政文件作為中國大陸旅遊的間接依據，而以政策性措施的

---

<sup>9</sup> 楊濤，〈關於我國的法律位階與立法權限範圍—比較立法法頒布前後的内容變化〉，西北師大學報（社會科學版），第 38 卷第 1 期，2001 年 1 月。



行政管理法規為主。1978 年實行改革開放後，旅遊業逐漸被視為一個新型產業，受到中共中央的重視，投注大量人力、物力拓展規劃，使旅遊業對於大陸經濟社會發展的促進也日益顯現。根據統計，1978 年中國大陸旅遊業發展初期，中國大陸入境旅遊人數居世界第 48 位，而國際旅遊收益居世界第 41 位。到 2002 年時，中國大陸的入境旅遊人數與國際旅遊收益已居於世界第 5 名。

由於旅遊的感受良好與否和人們的心理有關，人們的消費心理往往隨著時代潮流脈動而變異，因此旅遊業為能適應瞬息萬變的人心，經常隨時調整旅遊規劃與內容，而這也涉及了國家對於相關旅遊產業的管理。從而中國大陸的旅遊法規為能快速適應旅遊業的快速成長與發展，其法規的建置過程便與旅遊產業的發展息息相關。不同時期側重在不同方面的建設完善，故從 1978 年改革開放後，中國大陸的旅遊法制，大致可以分為四個階段<sup>10</sup>：

### **第一階段：旅遊開展（1978-1989 年）**

此階段為中共將旅遊做為產業開始起步並逐漸發展的時期，旅遊法制開始建設的特徵在於產業處於初步階段，國家須從宏觀調控的高度為旅遊業擬定發展計畫，並從各個環節加以扶持，同時也藉由立法方式對旅遊活動的行為進行規制。

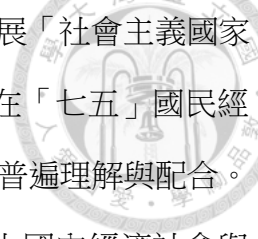
1978 年黨的十一屆三中全會後，中國大陸開始實施對外開放政策，旅遊業因此展開了前所未有的發展契機。1981 年國務院召開了全國旅遊工作會議，並做出要從中國的實際出發，逐步走出一條適合國情的「中國式的旅遊道路」指示<sup>11</sup>，認

---

<sup>10</sup> 李江玲，〈中國旅遊法制建設之路〉，《學術探索》，第 1 期，2005 年，47 頁。作者係將中國大陸旅遊法制發展區分成三個階段，本文則進一步區分為四個階段。

<sup>11</sup> 該場會議中主要有幾個重要政策裁示：

(1) 要從中國的實際出發，逐步走出一條適合國情的「中國式的旅遊道路」



為發展旅遊應兼顧「大、窮、古、遠<sup>12</sup>」四方面的國情條件與發展「社會主義國家制度」的旅遊產業。然而旅遊產業在中國大陸因為發展較晚，在「七五」國民經濟計畫體制之前仍未被規畫於內，缺乏各地方政府和相關部門的普遍理解與配合。之後經過數年的發展，由於國際與國內經濟環境相互影響，加上國內經濟社會與人民生活水準的提高，以具備基本經濟規模為發展前提的旅遊產業逐漸進入中國大陸常規的經濟運行中。「七五」計畫中更以大力發展旅遊業，增加非貿易外匯收入及擴大國際交往促進對外經濟合作為目標。

特別是 1985 年國務院發布了中國大陸第一個旅遊業單項法規《旅遊社管理暫行條例》，意涵著中國大陸旅遊法制的開端。此後國家旅遊局開始針對旅行社、旅館業、導遊人員、旅遊價格與企業之財務管理等問題進行立法規範，而旅遊管理部門也逐步制定關於旅遊產業的相關行政法規。

由於旅遊產業是個綜合性強的經濟事業，與其他相關行業皆有密切相關聯，因此其他如《風景名勝區管理暫行條例》、《旅遊業治安管理辦法》、《中華人民共和國環境保護法》、《外國人入境出境管理法》、《公民出境入境管理法》等涉及旅遊產業相關的法律規範皆透過彼此先規範內容的相互調和適用而攸關中國大陸旅遊產業的正向發展。

## 第二階段：旅遊發達（1990-1999 年）

在 1984 年 7 月國家旅遊局發布了：「關於開創旅遊工作新局面幾個問題的報

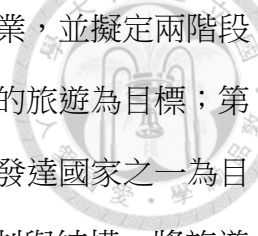
---

(2) 旅遊事業要實行「統一領導，分散經營」的管理體制。

(3) 旅遊服務費和旅遊商品的價格，既要體現對外政策和僑務政策，亦要注意經濟效果。

(4) 為了加強對旅遊工作的領導，國務院成立旅遊工作領導小組，對偏離黨的旅遊方針、政策運作要及時加以制止。關於此說明係參考自楊正寬，《觀光政策、行政與法規》，台北：揚智，2000 年 11 月三版，頁 156-157。

<sup>12</sup> 指中國大陸發展旅遊應把握中國、窮國、古國與遠國的旅遊資源環境。參考同上註。



告的通知」，其中以「友誼為上，經濟受益」的原則發展旅遊事業，並擬定兩階段的工作目標，第一階段是 1984 年起到 1990 年，以開創中國式的旅遊為目標；第二階段則是 1991 年到 2000 年，以使中國大陸成為世界旅遊業發達國家之一為目標。而此第二階段主要是透過「八五」計畫中，改革旅遊的體制與結構，將旅遊業從數量型轉向效能型，以奠定長遠發展的基礎以及「九五」計畫中，全面完善和發揮旅遊業在國民經濟中的多面向功能，達到產業升級的效果。兩個步驟來完成（楊正寬：2000，153）。

經過前一階段的開展，中國大陸的旅遊產業已進入快速發展階段，在國際國內的情勢影響下，旅遊法制的建設開始遍及更為廣泛的領域，依法治旅、依法興旅已成為時勢所需。然而 1989 年的政治事件，卻造成國際市場的萎縮以及國內旅遊市場混亂的狀況，皆使得旅遊此新興產業受到打擊。從 1990 年開始，在國家及時的調整確立了旅遊工作的重心後，旅遊產業又再次復甦，並成為各個經濟戰略規劃中的核心項目。在此一階段的旅遊立法，主要以國際國內經濟形勢和旅遊發展態樣，振興旅遊業為立法趨勢。

1990 年國家旅遊局發出了《國家旅遊局關於進一步清理整頓旅行社意見的通知》，並制定了《旅遊安全管理暫行辦法》、《關於在國外設立旅遊經營機構的暫行管理辦法》等部門規章與政策。在此後幾年，國家旅遊局從安全管理、加強對旅行社的質量管理、旅遊質量監督管理、加強對旅遊資源的管理和風景名勝區建設、加強旅遊區環境保護、加強旅遊市場管理、加強出入境旅遊管理、旅遊統計管理、新興旅遊項目安全管理、旅遊發展規劃管理等多管齊下，以旅遊永續發展為指導，加強對旅遊產業的各個發展層面的管理力度。

1995 年，海南省第一屆人大常委會發布了《海南省旅遊管理條例》，為地方旅

遊法制建立之濫觴，此後中國大陸各地方相繼建立起其本身的地方旅遊法規，由中可知，旅遊產業對於地方經濟社會的影響層面已日益擴大，而法律手段的診斷，亦有其必要。



### 第三階段：旅遊完善（2000-2012）

經過 20 多年的淬鍊，中國大陸的旅遊產業已漸臻完美，也的確建構出一條符合中國大陸國情的旅遊發展道路。隨著中國大陸於 2001 年 12 月加入世界貿易組織（WTO），社會主義市場經濟體制的確立，透過從全國人大常委會、國務院、國家旅遊局以及地方人大常委會所制定的旅遊相關法規，也使得旅遊立法和執法的層面與範圍趨於完善。

1999 年國家旅遊局發布了《旅遊發展規劃管理暫行辦法》，重在使國家的旅遊規畫能加以實現所進行管理措施。2000 年國家旅遊局發出《國家旅遊局等部門關於進一步發展假日旅遊若干意見的通知》，是屬國內旅遊發展的綱領性文件。2001 年國務院則發出了《國務院關於進一步加快旅遊業發展的通知》，以邁向旅遊強國、成為新的經濟增長點<sup>13</sup>為目標，建構在人民生活水準益高，國內旅遊資源益豐盛，旅遊產業仍大有可為，然而旅遊資源保護的不足與旅遊基礎設施尚屬落後下，仍

---

<sup>13</sup> 新經濟增長點是指在經濟成長和產業結構演變過程中，能夠帶動整個國民經濟上一個新臺階的新興產業或行業。具有較大的市場需求和潛在的市場需求，成長性好、技術和資金密集度高，能夠促進產業結構優化和升級，具有高技術附加值的新產品或服務。其包含三層含義：

（1）新經濟增長點必須是產業關聯效應強的產業或行業，它具有回顧效應、前瞻效應和旁側效應，他的發展能帶動相關產業、行業和整個國民經濟的發展。

（2）作為新經濟增長點的產業或行業，必須有旺盛的市場需求和發展潛力，成為主導的消費熱點，並由消費需求市場作為支撐，拉動生產建設和整個國民經濟的發展上一個新臺階。

（3）新經濟增長點是隨經濟成長階段和產業結構的升級二者不斷發生變化的，不是一層不變的，只有當國民經濟發展到一定階段，條件成熟時，某一產業或行業才會成為新經濟增長點。就新經濟增長點進一步的說明請參考：

<http://wiki.mbalib.com/wiki/%E6%96%B0%E7%BB%8F%E6%B5%8E%E5%A2%9E%E9%95%BF%E7%82%B9>。檢索日期：2013/12/18。

有待各機關部門的配合加快發展以朝世界旅遊強國邁進。2002 年《中國公民出國旅遊管理辦法》即為中國大陸公民出境旅遊管理手段法制化的成果。



#### 第四階段：旅遊革新（2012-迄今）

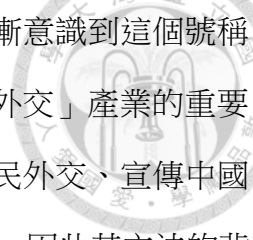
中國大陸的旅遊產業在市場經濟所帶來的經濟成長開始發酵後，呈現高速的發展熱潮，原本國務院於 2009 年發布的《國務院關於加快發展旅遊業的意見》中設立須於 2015 年達成的目標，已於 2012 年時提早達成<sup>14</sup>。旅遊業從最早期重在外交接待而不在意經濟效益，到中期強調旅遊的經濟效益而以市場經濟為導向的發展之下，卻產生許多弊端無法全靠市場經濟解決。因此國家的手在此時即有介入旅遊市場的必要，不僅要求國家立法針對旅遊亂象加以改善並要求重視旅遊的社會效益功能，從而一套位階更高的旅遊法規在此時即有創建的必要性。是故，30 年前已為國務院著手研擬與審議，卻被加以擱置的《旅遊法》立法構想，即在此時空背景下，於 2012 年再次受到重視與討論，亦於 2013 年 4 月由第十二屆全國人大以全新綜合立法之方式通過，成為旅遊法規中的最高位階的法制規範。其所帶來的效益不僅僅是法規的制定更為有法效力，還帶有革新現存中國大陸旅遊體制與法制。故下兩節將就《旅遊法》的立法背景過程與目的說明之。

## 第二節 中國大陸旅遊法之立法背景

《旅遊法》公佈的記者會上，全國人大常委會將《旅遊法》的立法稱之為「三十年磨一劍」，正揭示著本法的立法過程醞釀之久。事實上國務院早在 1982 年即已開始《旅遊法》草案的研擬與審議，然而過程中一再延置。直至近年來隨著中

---

<sup>14</sup> 意見中的發展目標為：到 2015 年，出境旅遊人數達 8300 萬人次，年均增長 9%。此一目標於 2012 年即已達成，同年的出境旅遊人數年均增長率為 16.04%。統計資料參考自胡靜（2013）。《2013 中國旅遊業發展報告》。北京：中國旅遊出版社，頁 2-8。



國經濟社會的快速發展，旅遊業也跟著蓬勃起來，中共中央逐漸意識到這個號稱是「無煙囪工業」、「無校舍教育」、「無廣告宣傳」及「無會場外交」產業的重要性，其所帶來的影響不僅僅是經濟效益、教育性質，更具有國民外交、宣傳中國的意涵<sup>15</sup>。由於旅遊產業涉及的面向廣泛，相關產業的聯繫亦眾，因此其立法的背景因素可以分為國際背景與國內背景兩個面向觀察<sup>16</sup>：

## 第一項 國內因素

中國大陸的旅遊產業，從改革開放後的純粹外交接待，經過數年的努力成為國家新的經濟增長點，在國家經濟快速發展下已逐漸轉變為國家經濟的重要產業支柱。旅遊活動也由最初僅有少數人享有的權利，普及為社會大眾日常生活不可或缺의休閒娛樂，旅遊不但可以帶動經濟、促進就業、改善民生並且能夠均衡地區間的發展差距，加上廣大的旅遊市場與旺盛的消費能力也吸引國內外企業資金到中國大陸投資。然而旅遊產業有其地域特殊性、發展的階段性與國情的獨特性，也使得中國大陸發展旅遊出現各式各樣的問題，為人詬病且難以徹底改善，主要問題有三：

### 一、旅遊市場的運作缺乏規範

中國大陸長期放任自由市場競爭的惡性循環下，旅遊業普遍採取低價競爭，而有長期以來「零負團費」、「黑導回扣」、「強迫購物」等問題，此外旅遊景區的門票不合理漲價，景區的乘載人數大量超載使得服務品質嚴重下降，分時度假、網路旅遊產品銷售的監督管理仍處空白階段，以及消費者權利受損後投訴無門的

---

<sup>15</sup> 參見中華人民共和國旅遊法（草案）說明。

<sup>16</sup> 宋瑞，〈產業發展視角下的《旅遊法》〉，《價格理論與實踐》，第9期，2013年，頁34-36。



問題，皆是中國大陸社會對於旅遊產業管理監督的不滿之處。



## 二、旅遊部門協調力不足

由於旅遊活動是由飲食、居住、交通三個基本需求再搭配如娛樂、觀光、商務或是購物等旅遊的目的所組成，因此在涉及相關法律問題時，往往會與數個行政部門的管轄權有所關連，特別是中國大陸的多機關組織的建制下，此問題更為明顯，如旅遊飲食問題、旅遊交通問題、旅遊住宿問題各分別涉及不同部門法規<sup>17</sup>。長期以來，由於缺乏中央的統一立法規範，旅遊此綜合性產業只能依靠各部門的行政管理方式為處理，因此旅遊的公共服務、設施不足，旅遊資源遭受破壞的問題便屢見不鮮。而旅遊市場的監督管理因為多頭執法也造成互踢皮球或投訴無門的問題。

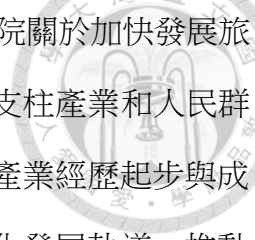
## 三、旅遊產業的規模與品質不成正比

由於中國大陸旅遊業在過去 30 年的發展過程講求的是經濟利益的追求，而缺乏對旅遊產業的整體性的發展規劃與國家一體性的監督控管，使得現今旅遊產業無論是軟體或硬體都缺乏與目前中國大陸旅遊規模相符的服務品質。尤其在對於旅遊經營者的品質要求、景區的監督管理權限不明且缺乏公益性考量<sup>18</sup>等，實屬金

---

<sup>17</sup> 宋瑞，〈產業發展視角下的《旅遊法》〉，《價格理論與實踐》，第 9 期，2013 年，頁 34-36。

<sup>18</sup> 如《國務院關於加快發展旅遊業的意見》中的主要任務第五項即提到：「優化旅遊消費環境。逐步建立以遊客評價為主的旅遊目的地評價機制。景區門票價格調整要提前半年向社會公佈，所有旅遊收費均應按規定向社會公示。全面落實旅遊景區對老年人和學生等特殊人群門票優惠政策。增加旅遊目的地與主要客源地間的航線航班、旅遊列車，完善旅客列車車票的預售和異地購票辦法。城市公交服務網路要逐步延伸到周邊主要景區和鄉村旅遊點，公路服務區要拓展旅遊服務功能。進一步完善自駕車旅遊服務體系。規範引導自發性旅遊活動。博物館、金融服務網點、郵政服務網點等在旅遊旺季應適當延長開放和服務時間。各類經營場所的公用廁所要對遊客開放。建立健全旅遊資訊服務平臺，促進旅遊資訊資源分享。廣播、電視、報刊、網站等公共媒體要積極開設旅遊欄目，加大旅遊公益宣傳力度。」



玉其外，敗絮其中，且亦與 2009 年國務院第 41 號檔的《國務院關於加快發展旅遊業的意見》中所強調欲將旅遊產業培養為「國民經濟戰略性支柱產業和人民群眾更加滿意的現代服務業」有不小落差。因此在中國大陸旅遊產業經歷起步與成長期後，即將邁向成熟期的關鍵時刻，透過立法方式走向規範化發展軌道，推動旅遊產業升級，提升旅遊服務品質，就是目前的當務之急了<sup>19</sup>。

## 第二項 國外因素

依據 2009 年《國務院關於加快發展旅遊業的意見》中所設定的目標是在 2020 年，中國大陸將成為世界旅遊強國。然而因為上文各種因素，也使得中國大陸雖然在入境旅遊排名世界第 3 名，旅遊消費能力排名世界第 1 名的水準，卻在 2013 年世界經濟論壇（WEF）的《旅遊競爭力報告》中，於 140 個國家和地區中被評比為第 45 名。而該組織所同時發布的《全球競爭力報告》中，中國大陸則排名第 29 名，由此可見，中國大陸在旅遊方面的全球競爭力仍屬落後。此外，面對全球化的旅遊發展趨勢，中國大陸的旅遊業、旅遊環境與旅遊品質正面臨世界各地遊客的檢視，而消費力驚人的陸客到世界各地旅遊，也正型塑著中國大陸的國家形象與經濟成果。

從而為提升中國大陸旅遊產業的國際競爭力，而借鑒各國的旅遊立法和國際習慣，在此旅遊發展成熟階段制定一個全面性的《旅遊法》，成為中國大陸要實現世界旅遊強國此目標的必要途徑。

---

<sup>19</sup> 宋瑞，〈產業發展視角下的《旅遊法》〉，《價格理論與實踐》，第 9 期，2013 年。



### 第三節 中國大陸旅遊法之立法過程

#### 第一項 立法停滯期

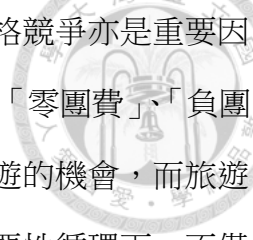
1978 年中國大陸改革開放，人民開始有出國旅遊的機會，而相應而生的《旅遊法》也在開放初期即被列為立法項目之一。1982 年國務院相關部門即已開始起草《旅遊法》草案，然而由於中國當時的旅遊業發展尚處於起步階段，各方咸認為立法時間點尚未成熟，且各方對於旅遊立法所涉及的重要問題意見也不一致，《旅遊法》的立法工作因此被擱置。之後直到 1990 年，方由時任國家旅遊局局長、黨組書記劉毅負責協調與修改，於 1993 年形成送審稿<sup>20</sup>。惟 1993 年形成送審稿後，中共中央決定以建設「社會主義市場經濟」為國家發展主軸，為適應新的發展，《旅遊法》起草工作再一次被擱置。

然而隨著改革開放後，中共採取漸進式的財產制度與市場化改革，經過了計劃經濟與市場經濟的磨合陣痛期後，中國的經濟體制有了前所未有的快速發展，經濟的成長帶動了整個中國大陸社會的消費水準，也連帶拉動旅遊產業的提升，中國大陸旅遊產業也從改革開放初期的純粹外交接待功能，逐漸成為國家新的經濟增長點，在國家經濟快速躍升下已，進而轉變為國家經濟的重要產業支柱。旅遊產業的興盛帶動了中國大陸與世界各國家地區的互動與交流。

大量中國旅遊人口每天在中國境內與世界各國間流動，也產生了許多旅遊糾紛與消費糾紛，而由於中國文化水準的提升仍未能跟上其經濟水準的發展，以致中國人民到世界各地旅遊時，常引起該地區人民的反感，也間接傷害到中國的國

---

<sup>20</sup> 參見李小健，〈旅遊法誕生記〉，《中國人大》，第 9 期，2013 年，頁 10-14。



家形象。此外中國旅遊業之所以能夠迅速發展，旅遊市場的價格競爭亦是重要因素<sup>21</sup>。由於激烈的競爭關係，致使旅遊團費越減越低，甚至出現「零團費」、「負團費」的旅行團，人民旅遊所需代價的降低，也大量提升人民旅遊的機會，而旅遊機會的提升也讓旅遊市場越漸廣大，然而在此劣幣驅逐良幣的惡性循環下，不僅損害旅遊者的合法權益，也不利於整個旅遊產業的良性發展。

在這樣多重因素影響下，於第十一屆全國人大常委會中，《旅遊法》終於進入立法程式後階段的草案審議工作。這一屆的起草工作是由全國人大財經委員會所主導，其中以研究轉變發展方式、推動經濟結構調整、實現科學發展和貫徹中央應對國際金融危機一攬子計畫措施為核心，並結合全國人大代表的審查意見以及國務院相關部門所舉辦的多次地方立法座談會中所收集到的意見與建議。

## 第二項 立法啟動期

2009年12月18日，全國人大財經委員會領頭組織國家發展改革委員會、國家旅遊局等23個部門和相關專家成立《旅遊法》起草組，並召開起草組的第一次全體會議。之後在兩年多的時間內，《旅遊法》起草組先後舉行5次的全體會議，分別到全國十數個省、區、市和有關國家進行研究考察，招開了數十場座談會、研討會和聽證會，逐漸形成3個階段性草案和數十個修正稿，並多次徵求有關部門意見。直至2012年3月14日，全國人大財經委員會第64次全體會議始通過《旅遊法》草案。於2012年8月27日，《旅遊法》草案提請第十一屆全國人大常委會第28次會議初次審議。在草案說明中即提到旅遊業的跨越發展，大幅度的帶動中國經濟的成長，推動了經濟結構的調整，增加了勞動就業，擴大了消費需求，帶

---

<sup>21</sup> 參見侯作前、李海龍，〈中國大陸旅行社低於成本報價與銷售的性質及規制研究〉，月旦財經法雜誌，第28期，2013年3月。

動了旅遊資源保護和開發利用，促進了區域城鄉協調和社會事業發展，豐富了人民的精神文化生活，增進了中國人民與世界各國人民的相互瞭解和友誼。



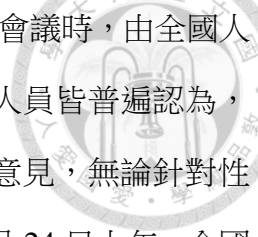
經歷了近 30 年的峰迴路轉，《旅遊法》草案終於進入立法審議階段，於 2012 年 8 月 27 日由全國人大常委會第 28 次會議進行初次審議。初次審議後，全國人大常委會的法制工作委員會便將草案廣發至全國各省、自治區、直轄市和中央有關部門、企業以及各學術單位、研究機構徵求意見。在中國，法律制定之前的審議階段，會先將草案上傳到「中國人大網」上公佈一段時間，以公開徵求社會大眾意見，《旅遊法》亦不例外。從 2012 年 8 月 31 日網路公開徵求意見，至 9 月 30 日截止，共收到 544 名社會大眾所提供的 2270 條意見與 20 封來信<sup>22</sup>。

第十一屆全國人大法律委員會綜合以上各方意見後，整理出了《旅遊法》草案的二次審議稿，並於 2012 年 12 月的第 30 次會議中，提請人大常委會進行「再次審議」。然而，在該屆人大常委會會上，並無順利通過《旅遊法》的立法，僅停留在「再次審議」階段。

直到 2013 年 3 月，第十二屆全國人大正式上任，新的全國人大法律委員會，根據全國人大常委會的審議意見與各方意見，開始進行逐條審議。由於制定《旅遊法》將影響為數眾多的旅遊相關產業人員的生計與經營模式，因此在立法過程中仍引起不小反彈，雖然制定出《旅遊法》的大方向不變，但個別條文的限制內容卻是各家必爭之地。為此，全國人大常委會法制工作委員會即在立法前的審議階段花了不少功夫邀請全國人大代表、旅遊者和旅遊經營者、專家學者召開數次座談會，以盡可能地廣納建言，將《旅遊法》修得更為完善。

---

<sup>22</sup> 參見李小健，〈旅遊法誕生記〉，《中國人大》，第 9 期，2013 年，頁 10-14。



2013年4月23日《旅遊法》草案在全國人大常委會第二次會議時，由全國人大法律委員會提請進行第三次審議。在審議過程中，參與討論人員皆普遍認為，草案經過常委會三次審議，已充分吸收常委會審議意見和各方意見，無論針對性與操作性皆已相對成熟，稍做調整後即可於本次會議通過<sup>23</sup>。4月24日上午，全國人大法律委員會再度針對草案逐條審議，並做了40餘處的修正後，於4月25日下午，全國人大常委會第二次會議以「150票贊成，5票棄權」的百分之百贊成率通過，《旅遊法》同時也是第十二屆人大常委會通過的第一部法律。在全國人大常委會的新聞發佈會上更以「三十年磨一劍」來比喻《旅遊法》的立法過程。

#### 第四節 中國大陸旅遊法之立法目的

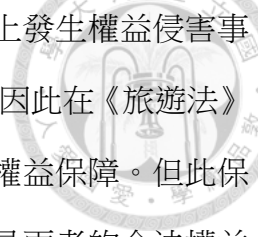
從《旅遊法》的立法背景與過程中可知，《旅遊法》立法過程顛躓崎嶇，正經歷了中國大陸政治與經濟體制的變遷與改造，面對中國大陸在世界旅遊版圖上已佔有重要地位，要能在國際上增進本身之競爭力，建置一套健全完善的法律保障體系，是邁向一個旅遊大國、強國所必要的踏腳石，務須從更宏觀的角度對旅遊產業的發展給予長久的發展規劃與完善的規範管理。《旅遊法》第一條規定：「為保障旅遊者和旅遊經營者的合法權益，規範旅遊市場秩序，保護和合理利用旅遊資源，促進旅遊業持續健康發展，制定本法。」因此本文從《旅遊法》的第一條以及草案說明、立法審議資料與相關文獻整理出以下幾個《旅遊法》立法目的：

##### 第一項 保障旅遊者與旅遊經營者的合法權益

由於過去中國大陸的旅遊法規偏重在行政上的監督管理，對於旅遊者也就是

---

<sup>23</sup> 參見李小健，〈旅遊法誕生記〉，《中國人大》，第9期，2013年，頁10-14。



消費者的權益則缺乏相關立法的保護，致使旅遊者在旅遊活動上發生權益侵害事項時，無法尋得適當的救濟管道，更遑論得到有效的權利救濟。因此在《旅遊法》的草案說明中就明言針對旅遊者，強調以人為本、安全第一的權益保障。但此保障並非是在旅遊者與旅遊經營者兩著的天平上偏重旅遊者，而是兩者的合法權益皆同等重要。在中國大陸旅遊實務上，如旅遊者與旅遊經營者權益發生衝突時，旅遊管理部門往往因旅遊者之於旅遊經營者處於相對弱勢地位，而做出有利於旅遊者的決定。然而本條意旨所揭示者，即為調和平衡旅遊者與旅遊經營者雙方之合法權益，如雙方權益皆屬合法時，在決定上則不得偏重任何一方，而應公平公正的解決紛爭（楊富斌、蘇號朋：2013，12）。

## 第二項 規範旅遊市場秩序

在《旅遊法》立法前雖然有部分法規的適用對象包含旅遊市場，惟這些規範並非特別針對旅遊市場，此外，由於旅遊市場的越見廣大，加之旅行相關產業為迎合旅遊者瞬息萬變的旅遊喜好，而有越來越多樣化的旅遊產品與旅遊服務，隨之所衍生的法律糾紛皆因無適切的《旅遊法》規範，而造成立法不足、效果不減的結果。從而要求立法規範旅遊市場的聲音成為推動《旅遊法》出臺的最大力量，尤其在草案說明中關於旅遊市場規範部分即提到，《旅遊法》為針對社會上反應最為強烈的旅遊市場秩序混亂和旅遊者維權困難問題的解決，特別就「零負團費」、「強迫購物與另行付費」、「旅遊產品和服務品質不高」以及「旅遊者維權困難」部分，訂定了相應的條文，以改善目前的旅遊市場亂象問題，形成健康有序的旅遊秩序。



### 第三項 保護和合理利用旅遊資源

中國大陸在地理上有著 957 萬平方公里世界第三大的領土<sup>24</sup>，包含所有想的到的地形以及各式各樣的自然物種；在歷史上有著五千年的過往所帶來的豐富的名勝古蹟與精彩的人文風情。這些優點吸引著國內外每年數億人的造訪旅遊，然而這些資源是有限的，必須有合理的利用與保護規劃，才能夠持續的提供旅遊使用。中國大陸制原訂有《土地管理法》、《城鄉規劃法》、《文物保護法》、《環境保護法》、《森林法》、《草原法》、《風景名勝區管理條例》、《自然保護區條例》等 20 多部的法律法規，針對自然、人文資源做出保護規範。

對此《旅遊法》第 21 條即規定：「對於自然資源和文物等人文資源進行旅遊利用，必須嚴格遵守有關法律、法規的規定，符合資源、生態保護和文物安全的要求，尊重和維護當地傳統文化和習俗，維護資源的區域整體性、文化代表性和地域特殊性，並考慮軍事設施保護的需要。」，而與上述這些法律規範做銜接，要求旅遊者及旅遊經營者須加以遵守。然在旅遊規劃與促進這部分的法律適用上，由於《旅遊法》的位階較高，在遇有規範衝突的情況下，法律之適用，自應以《旅遊法》為準。

由於旅遊風氣大盛，各個景區景點皆為了增加收益而積極開發旅遊資源，監管不力的情況下，即產生過度開發使用、設施缺乏維修、旅遊資源遭破壞而無法回復等後果，旅遊品質因此下降而屢受批評，如國家發展改革委員會社會發展司司長王威便在《旅遊法》新聞發布會上提到，中國大陸擁有很多名山大川與非常好的旅遊資源，如果沒有好的規劃，往往會造成很大的損失。有些地方就被稱為

---

<sup>24</sup> 前三名分別是俄羅斯、加拿大、中國大陸。



「一流的資源、二流的開發，最終成為三流的產品。」從而《旅遊法》不僅被賦予在後階段的旅遊資源保護監督功能，在前階段的旅遊資源開發利用上，亦要求需符合旅遊永續發展的重要意旨。



#### 第四項 促進旅遊業持續健康發展

由於在 2008 年金融危機後，中國大陸依靠投資和出口發展經濟的方式已難以為繼，而旅遊產業擁有涉及範圍廣泛、消耗資源少、帶動係數大、創造就業多與綜合效益好等優點，發展旅遊產業成為中國大陸持續維持經濟發展、實現科學發展的必由之路<sup>25</sup>。因此在 2009 年的《國務院關於加快發展旅遊業的意見》即確立將旅遊業培育為國民經濟的戰略性支柱型產業的指導思想、實現旅遊業可持續發展的基本原則以及努力達成在 2020 年時在規模、品質與效益上由旅遊大國提升為旅遊強國的發展目標。

於此內外因素結合下，維持旅遊產業得以持續的健康發展成為中國大陸發展旅遊產業最重要的前提，而此前提則須建構在前述三個立法目的的實踐上。換言之，前述提及的旅遊者與旅遊經營者的合法權益皆能受到保障、旅遊市場秩序的完好與旅遊資源受到善待、且合理利用便是旅遊業得以持續健康發展、甚至是中國大陸經濟維持高成長率的必要條件。此亦是《旅遊法》之所以將促進旅遊產業持續健康發展列為立法目的的原因，毋寧也是最終的目的。

---

<sup>25</sup> 全國人大常委會委員尹中卿在旅遊法立法新聞發布會上之發言。

## 第五節 小結



經過了 35 年的發展，中國大陸經濟已進入世界經濟體系中，而中國大陸旅遊也同步進入了世界旅遊經濟體的核心。中國大陸旅遊的全球化是演變中的故事，而《旅遊法》的制定，正是這篇故事的重要轉折。《旅遊法》的立法過程峰迴路轉，從改革開放至今已過 30 個年頭，而中國大陸旅遊市場也在這 30 年間，快速，甚至可以說飛速的進步擴張，此刻完成《旅遊法》的立法，本文以為，正可說是適逢其時。

從 2001 年中國大陸加入 WTO，開放外國旅行社的進入<sup>26</sup>，入境旅遊市場亦隨之開始興盛，經過了 10 數年的發展，加諸近年來中國大陸官方對於國家經濟政策的改弦易轍，面對著外匯存底過多，而導致如壓力鍋悶燒的通膨壓力，中國大陸官方選擇鼓勵人民對外投資、對外消費，以減輕人民幣升值、通貨膨脹的困難，從而中國大陸旅遊市場也因而蓬勃發展。

然而旅遊市場快速擴大，中國大陸對於旅遊發展的方向、管理與規劃卻無法適時跟上，以至於大量的旅遊亂象、旅遊糾紛困擾著中國大陸的旅遊市場發展，從而，習近平主席上任後，所發布的第一道法律，便是《旅遊法》，也直接顯現出中國大陸官方對於旅遊發展的重視與期待。面對著這樣的艱鉅任務，《旅遊法》背負著徹底改善整個中國大陸旅遊市場的重擔，是好事也是壞事。好的地方在於《旅遊法》的立法備受到重視，因此很多需要改善之處，皆於相關條文中羅列；壞的部分，則是旅遊活動所涉及的領域太過廣泛，相關的聯繫因素過於繁雜，並非區

---

<sup>26</sup> 初期中國大陸的承諾是外商可在大陸政府指定的旅遊度假區和北京、上海、廣西、西安開辦中外合資旅行社。參考自邱錦添、邱筠惠，《兩岸觀光旅遊政策與法規》，臺北：國立編譯館，2008 年 4 月，頁 56。

區 112 條條文能夠完善處理，因此便有了缺漏或著說不足，而這些地方，便是本文能夠琢磨、探究之處。





### 第三章 中國大陸旅遊主管部門之主要內容分析

《旅遊法》在總則章、旅遊規劃和促進章、旅遊安全章及旅遊監督管理章中，分別規範了中央層級與地方層級的旅遊主管部門相應之功能。由於旅遊業結構的分散性與自由性，使得在協調上往往無法自行協調而須由政府介入干預，且在國家或地區旅遊形象的推廣，並非私人旅遊企業所能獨力為之，仍需政府的參與支持，此外在旅遊法律關係上的權利保障、環境和旅遊資源永續發展的公共利益皆須透過政府的規範與監控方能有效管理與維護。《旅遊法》中涉及旅遊綜合管理制度的規範，主要有三個方面：一、建立健全旅遊綜合協調機制；二、建立健全旅遊市場綜合監管機制（內容見本章第三節）；以及三、建立建設旅遊投訴統一受理機制（內容見第五章第四節第一項）。

就上述第一方面，《旅遊法》主要確立了兩個機制：確立國務院旅遊綜合協調機制；二是確立了地方縣級及以上人民政府統籌協調旅遊業發展和管理的職能，明確要求縣及以上人民政府《旅遊法》在旅遊法治建設方面作出的重要的制度性規定（楊富斌、蘇號朋：2013，6）。

世界各國對於旅遊產業皆設有不同層級的國家旅遊主管部門進行旅遊行政管理，如我國的交通部觀光局、日本的國家旅遊局、泰國的觀光局等，而中國大陸也不例外，在國務院下設有國家旅遊局，屬於副部級的機構，並在中國大陸各地區分別設有不同層級的地方政府旅遊局。本章將就中國大陸旅遊主管部門先做一介紹，並從《旅遊法》的規範出發，分別針對旅遊主管部門的功能與任務進行區分與分析，並將針對《旅遊法》立法前後的差異分別說明之。

## 第一節 中國大陸旅遊主管部門之基本概念



### 第一項 中央旅遊主管部門

中國大陸中央層級的旅遊行政主管機關為「國家旅遊局」，是國務院的直屬單位，成立於 1964 年 12 月，當時稱為中國旅行遊覽事業管理局，行使行政管理和業務經營雙重職能。當時旅遊管理體制主要是政企合一，亦即中國旅行遊覽事業管理局和中國國際旅行社總社其實是由同一個組職經營運作，只是掛上不同的兩個招牌。1978 年中國旅行遊覽事業管理局改直屬於國務院，並改稱為中國旅行遊覽事業管理總局，1982 年並與中國國際旅行社總社分離，不再承接組團與接待任務，同年 8 月時全國人大常委會做出《關於批准國務院直屬機構改革實施方案的決議》，將中國旅行遊覽事業管理總局正式更名為國家旅遊局，統一管理全國旅遊工作（李瑞：2013，165）。目前國家旅遊局的主要職權有統籌協調與制定旅遊發展政策規劃、國家旅遊整體形象的對外宣傳、旅遊資源的規劃與開發、規範旅遊市場秩序與監督管理旅遊服務品質、推動旅遊國際交流與合作、指導對港澳臺旅遊市場推廣工作、旅遊人才規劃與培訓以及國務院的交辦事務。

國家旅遊局內設有 9 個內部單位、1 個駐局單位、6 個直屬單位以及 8 個主管的社團，列於下表：

國家旅遊局內部組織	
內部單位	辦公室（綜合協調司）、政策法規司、旅遊促進與國際合作司、規劃財務司（全國紅色旅遊工作協調小組辦公室）、監督管理司、港澳臺旅遊事務司、人事司、機關黨委、離退休幹部辦公室
駐局單位	監察局
直屬單位	機關服務中心、資訊中心、旅遊品質監督管理所、中國旅遊報社、中國旅遊出版社、中國旅遊研究院
主管社團	中國旅遊協會、中國旅行社協會、中國旅遊飯店業協會、中國旅遊車船協會、中國旅遊景區協會、中國旅遊協會旅遊教育分會、中國旅遊協會旅遊溫泉分會

表格 1：國家旅遊局組織表

作者自行繪製。資料來源：國家旅遊局網站

(<http://www.cnta.gov.cn/html/common/AboutUs/Intro.aspx>) 檢索日期：2014/2/1。



## 第二項 地方旅遊主管部門

除了中央的國家旅遊局之外，中國大陸在各地方人民政府亦設有旅遊局之機關，負責各地區旅遊產業的管理、法規制定、政策推動與旅遊資源的規劃。根據中國大陸的行政組織層級設計，地方旅遊行政組織可以區分為省級旅遊局、自治區旅遊局、直轄市旅遊局、計畫單列市<sup>27</sup>旅遊局、副省級市旅遊局以及因旅遊特殊性所增設的地級市旅遊局等六種共 50 個旅遊局。下表即為目前中國大陸地方政府旅遊局的相關分佈：

地方政府旅遊局	
省級旅遊局	河北省旅遊局、山西省旅遊局、遼寧省旅遊局、吉林省旅遊局、黑龍江省旅遊局、江蘇省旅遊局、浙江省旅遊局、安徽省旅遊局、福建省旅遊局、江西省旅遊局、山東省旅遊局、河南省旅遊局、湖北省旅遊局、湖南省旅遊局、廣東省旅遊局、海南省旅遊發展委員會、四川省旅遊局、貴州省旅遊局、雲南省旅遊局、陝西省旅遊局、甘肅省旅遊局、青海省旅遊局
自治區旅遊局	內蒙古自治區旅遊局、廣西壯族自治區旅遊局、西藏自治區旅遊局、寧夏回族自治區旅遊局、新疆維吾爾自治區旅遊局、新疆生產建設兵團旅遊局
直轄市旅遊局	北京市旅遊發展委員會、天津市旅遊局、上海市旅遊局、重慶市旅遊局

<sup>27</sup> 計畫單列市，全稱國家社會與經濟發展計畫單列市，是省級單位對所轄大城市下放部分經濟管理許可權的城市，但計畫單列市仍保留省轄市的行政地位，繼續接受省級行政機構的領導。對省轄大城市的計畫單列，在 1950 年代中、1960 年代初曾實行過兩次，實行不久就取消了。1980 年代，中國大陸開始第三次實行計畫單列市體制，計畫單列市的收支直接與中央掛鉤，由中央財政與地方財政兩分，而無須上繳省級財政。



計畫單列市 旅遊局	大連市旅遊局、青島市旅遊局、廈門市旅遊局、寧波市旅遊局、 深圳市旅遊局
副省級市 旅遊局	廣州市旅遊局、武漢市旅遊局、哈爾濱市旅遊局、瀋陽市旅遊局、 成都市旅遊局、南京市旅遊局、西安市旅遊局、長春市旅遊局、 濟南市旅遊局、杭州市旅遊委員會
地級市	蘇州市旅遊局、桂林市旅遊局、黃山市旅遊局

表格 2：地方政府旅遊局分佈表

作者自行繪製。資料來源：國家旅遊局

(<http://www.cnta.gov.cn/html/common/AboutUs/AdministrationSet.aspx>) 檢索日期：2014/2/2。

地方旅遊局的存在有兩個任務，其一是做為各地區政府行銷旅遊活動的單位，其二是做為國家旅遊局與地方人民政府之間溝通的橋樑。因此地方人民政府旅遊局在中國大陸的旅遊產業發展上佔有極重要地位，除了將國家旅遊局的政策措施加以落實執行，且須配合各地方不同的獨特環境，研擬適合該地區旅遊推廣的旅遊規劃。特別是計畫單列市、副省級市及其他市的旅遊局，由於他們皆是一省中旅遊重點發展的城市，雖然行政層級仍須依循各省政府旅遊局的管理，然而大部分時間仍直接受國家旅遊局的指揮管轄（吳武忠、范世平：2004，50）。

## 第二節 中央旅遊主管部門的職權

《旅遊法》賦予中央層級旅遊主管部門的職權主要有旅遊規劃、旅遊資源保護與永續發展、旅遊產業政策、旅遊公共資訊平臺以及旅遊安全預警制度等五種功能。其目的在於這些功能皆屬綜合事項，需要透過中央層級旅遊主管部門加以協調整合，因此下文將分別分析各功能之內容。



## 第一項 旅遊規劃

### 一、意義

旅遊發展規劃，是指國家或地區為發展旅遊事業，對旅遊業發展及相關事項進行的宏觀性、戰略性和長遠性的安排，是協調旅遊事業健康、有序、永續發展的重要工具。旅遊發展規劃一般是以為期五年以上的中長期規劃<sup>28</sup>。旅遊規劃基本上分為兩種情況，一種是由各級政府組織策畫的區域或城市旅遊發展計畫，另一種是旅遊資源集中、旅遊產業密集的旅遊功能規劃，也就是各類自然生態、歷史遺產和文化創意景區的旅遊規劃。

這些不同類型的旅遊規劃，從橫向觀察，涉及眾多資源類型與有關產業的主管部門、事業單位的相互連結，而面臨多重法規、標準限制和技術要求；從縱向觀察，由於旅遊對國家、地方政府所帶來的影響不僅是旅遊經濟收益，尚包含國家、地方形象特色的型塑、各地區的土地規劃以及旅遊資源的永續利用、環境保護等，相關的戰略分析、創意規劃到細部的專項研究，因此國家及地方政府在旅遊發展規劃上思考的面相必須全面且完整<sup>29</sup>。

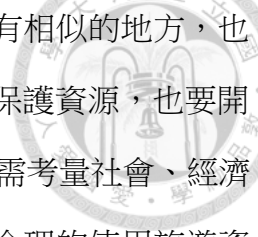
### 二、原則

隨著全球經濟的一體化，旅遊業的發展也趨於全球化。跨越國度的旅行越來越受到旅遊者的青睞，但這樣的旅遊行為也使得旅遊對於環境的污染從小地方擴大到全球的範圍，乃至於影響整個地球的環境和氣候系統（高峻、劉世棟:2009，19）。旅遊規劃與其他各類常見的規劃相比，如國民經濟與社會發展規劃、城鄉建

---

<sup>28</sup> 中國人大網，旅遊法釋義，第三章旅遊規劃和促進。

<sup>29</sup> 吳必虎，〈旅遊規劃的自由與約束：法規、標準與規範〉，旅遊學刊，第 28 卷第 10 期，2013 年。



設規劃、土地利用規劃、文物保護規劃、風景名勝區規劃，既有相似的地方，也有非常不同的地方。其中一個最大的不同，就是旅遊規劃既要保護資源，也要開發產品<sup>30</sup>。因此《旅遊法》第 4 條規定：「發展旅遊的原則主要需考量社會、經濟以及生態的效益，並且需在有效保護旅遊資源的前提下，合法合理的使用旅遊資源。」

### 三、內容

《旅遊法》賦予旅遊主管部門的主要任務即是旅遊發展規劃，在制定《旅遊法》的過程中，旅遊發展規劃是涉及利益部門最多、爭議最集中、條文表述方式最艱難的一章。把「旅遊發展規劃」列入《旅遊法》之中，也充分證明中國大陸官方與社會已經認識到旅遊規劃的重要性和緊迫性<sup>31</sup>。依據《旅遊法》第 17、18 條之規定，國務院和省、自治區、直轄市政府及富有旅遊資源的市必須將旅遊業的發展列入國民經濟和社會發展規劃中，並且制定旅遊發展規劃。而該規劃須包含總體要求和發展目標、旅遊資源的保護利用、旅遊產品的開發、旅遊服務品質的提升、旅遊文化的建設、旅遊形象地推廣、旅遊基礎設施的建設等內容。

而這些內容的規劃皆與土地利用總體規劃、城鄉規劃、環境保護規劃以及其他自然資源和文物等人文資源的保護利用息息相關，因此《旅遊法》第 19、20 條之規定即要求旅遊發展規劃須與上述相關資源規劃交互銜接，此外，各級政府在規劃相關資源規劃時，亦須充分考慮相關旅遊項目、設施空間佈局和建設用地要求，在交通、通信、供水、供電、環保等基礎設施及公共服務設施的建設與規劃上，同時也須兼顧旅遊業發展的需要。

---

<sup>30</sup> 吳必虎，〈旅遊規劃的自由與約束：法規、標準與規範〉，旅遊學刊，第 28 卷第 10 期，2013 年。

<sup>31</sup> 宋才發，〈《旅遊法》是編制和實施旅遊發展規劃的法律保障〉，法學雜誌，第 3 期，2013 年。



#### 四、旅遊發展規劃的審批與執行評估

由於《旅遊法》係以法典化<sup>32</sup>之立法模式制定，從而規範內容雖廣泛，但無法鉅細靡遺，因此在旅遊發展規劃部分的實際落實，尚須經由國家旅遊局於 2000 年所發布的《旅遊發展規劃管理辦法》之規定，加以執行。根據《旅遊發展規劃管理辦法》的規定，旅遊發展規劃有分級制定與審批制度：

(1) 全國旅遊發展規劃，由國家旅遊局制定。跨省級區域旅遊發展規劃，由國家旅遊局組織有關地方旅遊局編制，徵求有關地方人民政府意見後，由國家旅遊局審批（《旅遊發展規劃管理辦法》第 20 條）。

(2) 地方旅遊發展規劃由地方各級旅遊局編制，在徵求上一級旅遊局意見後，報同級人民政府批復實施（《旅遊發展規劃管理辦法》第 20 條）。

(3) 國家確定的重點旅遊城市的旅遊發展規劃，在徵求國家旅遊局和該省（自治區、直轄市）旅遊局意見後，由當地人民政府批復實施。國家確定的重點旅遊線路、旅遊區發展規劃由國家旅遊局徵求地方旅遊局意見後批復實施（《旅遊發展規劃管理辦法》第 21 條）。

(4) 地方各級旅遊局可以根據市場需求的變化對旅遊規畫進行調整，報同級人民政府和上一級旅遊局備案，但涉及旅遊產業地位、發展方向、發展目標和產品格局的重大變更，須報原批復單位審批。各級政府在規劃上除了前面提到的審批工作外，還須針對旅遊發展規劃執行情形進行評估，並將結果公告之（《旅遊發展規劃管理辦法》第 23 條）。

---

<sup>32</sup> 何展旭，〈環境基本法第二十三條法律效力之分析〉，國家政策基金會，<http://www.npf.org.tw/post/1/9033>，檢索日期：2013/12/15。



## 第二項 旅遊資源保護與可持續發展

在 2011 年 12 月國家旅遊局所發布的《中國旅遊業“十二五”發展規畫綱要》的第 11 章便言明四個工作重點，分別是強化旅遊規劃中的環境保護要求、在旅遊開發中堅持保護性利用原則、在全行業中推進節能環保、積極支援生態旅遊發展，以達到保護資源環境，實現可持續發展的目標，將旅遊產業建設成為資源保護與節能環保的綠色產業。《旅遊法》便將此工作重點進一步制定入法。

### 一、旅遊資源意涵

《旅遊法》本身並未對何謂旅遊資源下定義，然而依照《旅遊法》第 1 條的規定，保護和合理利用旅遊資源亦為《旅遊法》的立法目的之一。而鑑於旅遊資源是旅遊業發展的基礎，旅遊資源的衰退直接威脅到旅遊業的生存與發展。而且許多旅遊資源具有不可再生性（如自然遺產和人文旅遊資源等），這也使得旅遊資源保護具有深遠的歷史意義與現實意義，即保護旅遊資源就是保護生態環境、保護人類文化。但是隨著旅遊業的發展，不可避免地給旅遊資源帶來破壞。如何兼顧旅遊資源的開發與保護，成為在旅遊業發展的同時，迫切需要研究的問題<sup>33</sup>。

### 二、旅遊資源的保護與利用

《旅遊法》第 21 條的制定，係將第 1 條中保護和合理利用旅遊資源的目標，進一步具體化為法律條文，不僅要求相關主管部門針對利用狀況的監督檢查，在旅遊開發時，針對自然與人文資源的利用須嚴格遵守相關法律、法規的規定，並且須符合資源、生態保護和文物安全的要求，尊重和維護當地傳統文化與習俗，維護資源的區域整體性、文化代表性和地域特殊性，此外較特別的是，尚須考量

---

<sup>33</sup> 曾蓓（2006）。〈中國旅遊資源保護研究綜述〉，羅明義（主編），《旅遊管理研究》，頁 457。北京：科學出版社。

軍事設施保護的需要。



### 三、旅遊的可持續發展

依照《旅遊法》第 1 條的規定，促進旅遊業持續健康發展<sup>34</sup>亦為《旅遊法》的立法目的之一。就此《旅遊法》本身進一步於第 23 條規定：「國務院和縣級以上地方人民政府應當制定並組織實施有利於旅遊業持續健康發展的產業政策，推進旅遊休閒體系建設，採取措施推動區域旅遊合作，鼓勵跨區域旅遊線路和產品開發，促進旅遊與工業、農業、商業、文化、衛生、體育、科教等領域的融合，扶持少數民族地區、革命老區、邊遠地區和貧困地區旅遊業發展。」

## 第三項 旅遊產業政策

產業政策是國家在一定時期為促進某個產業的發展，所為關於發展方向、原則要求、產業佈局、政策導向、支持措施等方面的規定。制定產業政策的目的是在於加強宏觀調控、優化產業結構與提升產業素質（高舜禮：2006，113、115）。本文整理出《旅遊法》規範中具體旅遊產業政策的制定重點，分為以下四點，分別是旅遊行銷、區域合作跨領域整合、從業人員素質提升與政策資金的支持。

### 一、旅遊行銷

所謂國家旅遊形象，是指某個國家以外的人們對該國及其旅遊產品、旅遊設施、旅遊服務功能等的總體、抽象、概括的認識和評價。國家旅遊形象的境外推

---

<sup>34</sup> 所謂的可持續發展，台灣習慣翻譯為永續發展，依據世界環境與發展委員會（World Commission on Environment and Development）在 1987 年所出版的《Our Common Future》中的定義為：「可持續發展是既滿足現代人的需求，也不會對後代子孫滿足其自身需求的能力構成危害的發展。」而旅遊的可持續發展則是以 1995 年所召開的「旅遊可持續發展世界會議」中通過的《可持續旅遊發展憲章》、《可持續旅遊發展行動計畫》兩份文件作為準則。其實質意涵是「使旅遊與大自然、社會文化和人類環境和諧的形成一個整體，既能滿足當今和未來旅遊業的發展，亦不損及旅遊者和旅遊地現今與未來的利益。」參見李瑞（2013）。《旅遊學》。北京：北京大學出版社，頁 220-225。

廣，是指採取各種方法和措施向該國以外的國家和地區宣傳該國的國家旅遊形象，以提高該國境外的社會公眾對該國國家旅遊形象的認知度和認同度。國家旅遊形象是一個國家的無形價值，是吸引其他國家旅遊者到該國旅遊的核心要素<sup>35</sup>。

例如台灣的阿里山吸引陸客的原因在於一首早期在兩岸間廣為流傳的民謠「高山青」，歌詞中寫著阿里山的高山青、澗水藍，姑娘美如水、少年壯如山。從而建立起中國大陸人民對於台灣阿里山的形象，因此在開放陸客來台之初，阿里山是最為吸引陸客的旅遊景點前三名。然而，阿里山的景觀、鄒族原住民經過多年的旅遊開發與遷移，早已不復歌詞中的景象，因此經過近幾年的旅遊經驗後，阿里山已不再是台灣吸引陸客的景點，反而是 101 大樓、中正紀念堂逐漸成為陸客來台的必遊景點。此即是旅遊形象推廣的重要。

旅遊形象推廣行銷，可以分為國內旅遊、境內旅遊與境外旅遊。中國大陸官方亦於國民經濟和社會發展第十二個五年規劃綱要<sup>36</sup>（下稱十二五計畫）中，首度將旅遊產業納入計畫中，在「大力發展生活性服務業」章第 2 節即明文「全面發展國內旅遊，積極發展入境旅遊，有序發展出境旅遊。」由於國務院 2009 年發布的第 41 號文《國務院關於加快發展旅遊業的意見》中所設定的目標，即是「要把旅遊業培育成國民經濟戰略性支柱產業和人民群眾更加滿意的現代性服務業。」並且須在 2020 年將中國大陸由目前旅遊大國提升為旅遊強國。

因此為實現上述的綱領性目標，《旅遊法》第 25 條便透過具體法律規定，國家負責實施旅遊形象推廣戰略<sup>37</sup>，而國務院旅遊主管部門負責中央層級的旅遊形象

---

<sup>35</sup> 中國人大網，旅遊法釋義，第三章旅遊規劃和促進。

<sup>36</sup> 全名：中華人民共和國國民經濟和社會發展第十二個五年規劃綱要。“十二五”規劃的時間為 2011-2015 年。

<sup>37</sup> 所謂戰略與規劃的不同，在概念上，戰略的層次高於政策，戰略較接近指導原則，換句話說，

推廣工作、發展旅遊相關的國際合作交流，縣級以上地方政府負責地方的旅遊形象推廣工作。



所謂旅遊國際合作與交流，是指與其他國家和地區在旅遊資金、人才、標準、產品、市場、資訊等方面，相互協作、溝通聯繫、互通有無。也藉由學習外國經驗以促進國內旅遊業發展。而國內的旅遊形象推廣，不僅與地方旅遊主管部門有關，也涉及到其他部門。為能更有效的整合各相關部門的資源，使各相關部門能共同推廣該地方的旅遊形象，本條規定負有依法管理本行政區域內行政工作的縣級以上地方各級人民政府，統籌負責本地的旅遊形象推廣工作<sup>38</sup>。

## 二、區域合作跨領域整合

旅遊資源的分佈是自然的存在，而行政區域卻是人為劃定的，受制於行政區域的劃分，往往無法有效發揮旅遊資源的價值，因此旅遊產業政策的制定須突破行政區的限制，講求共同旅遊資源區域的平行合作以及旅遊相關領域的橫跨結合。2011年12月國家旅遊局所發布的《中國旅遊業“十二五”發展規劃綱要》中強調，旅遊業要配合國家區域發展總體戰略，以高速交通體系為主軸，以都市群為依託，已培育旅遊集聚區為重要任務。本著「東部地區國際化、中部區域城市化、西部地區產業化」的原則，建構特色鮮明，優勢互補，充滿活力的區域旅遊新格局，實現區域旅遊全面協調發展。

《旅遊法》第23條規定中即闡明，旅遊產業政策的擬定有數個功能：

1. 推進旅遊休閒體系的建設。
2. 推動區域旅遊合作。

---

戰略是規劃的抽象原則，而規劃是戰略的具體作為。

<sup>38</sup> 中國人大網，旅遊法釋義，第三章旅遊規劃和促進。





- 3.鼓勵區域旅遊路線和產品開發。
- 4.促進旅遊業與工業、農業、商業、文化、衛生、體育、科學教育等領域的融合。
- 5.扶持少數民族地區、革命老區<sup>39</sup>、偏遠地區和貧困地區的旅遊業發展。

旅遊區域合作與跨領域的融合，主要以旅遊功能區的規劃，突破城鄉規劃所確定的行政區域限制，以旅遊為核心地位，從縱向上突破國家規劃體系的層級關係，在橫向上建立起各專項規劃間的聯繫（楊富斌、蘇號朋：2013，81）。

### 三、從業人員素質提升

旅遊產業的發展有賴旅遊規劃的有效實施，而旅遊規劃的有效實施尚須旅遊產業政策的研擬推展。而這些都有賴在這龐大旅遊產業機器運作中的每一個重要螺絲—旅遊相關產業從業人員的素質的提升。對此《旅遊法》第 27 條規定：「國家鼓勵和支持發展旅遊職業教育和培訓，提高旅遊從業人員素質。」而相關提升細節內容請參見本文第四章第二節旅遊從業人員。

### 四、政策資金的支持

無論是何種層級的旅遊行銷工作、區域間合作、跨領域產業整合或是提升從業人員素質的培訓工作，皆需要充足的資金支援。為避免上述工作僅流於條文規定，而無實際施作的財政支持，《旅遊法》第 24 條規定國務院和縣級以上地方人民政府必須安排旅遊專項資金。目前中國大陸在中央層級安排的促進旅遊業發展的資金，主要有「旅遊發展基金」和包括「國家紅色旅遊專項資金」、「國家“十一·五”歷史文化名城名鎮名村專項保護資金」、「國家文化和自然遺產地保護資金」等

---

<sup>39</sup> 係指第一次國共內戰（中共稱為土地革命戰爭）和抗日戰爭時期，中共創建的革命根據地。第一次國共內戰係指 1927 年-1937 年間，由中國國民黨領導的國民政府對中國共產黨領導的地方性政權發動的戰爭，此戰爭於西安事變和平解決後結束。

在內的旅遊發展專項資金。<sup>40</sup>此外，本條規定該旅遊專項資金的使用範圍僅限於建設旅遊基礎設施、增進旅遊公共服務以及旅遊的形象推廣工作三個部分。



## 第四項 旅遊公共資訊平臺

《旅遊法》第 26 條是關於旅遊公共服務的相關規定。本條規定「國務院旅遊主管部門和縣級以上地方人民政府應當根據需要建立旅遊公共資訊和諮詢平臺，無償向旅遊者提供旅遊景區、線路、交通、氣象、住宿、安全、醫療急救等必要資訊和諮詢服務。設區的市和縣級人民政府有關部門應當根據需要在交通樞紐、商業中心和旅遊者集中場所設置旅遊諮詢中心，在景區和通往主要景區的道路設置旅遊指示標識。旅遊資源豐富的設區的市和縣級人民政府可以根據本地的實際情況，建立旅遊客運專線或者遊客中轉站，為旅遊者在城市及周邊旅遊提供服務。」

### 一、旅遊服務

在過去，旅遊服務向來是旅遊經營者的工作，而透過《旅遊法》第 26 條規範政府部門也是旅遊服務的提供主體，而且規定政府部門就旅遊景區、線路、交通、氣象、住宿、安全、醫療急救等必要資訊和諮詢服務，必須是免費提供的。藉此透過為旅遊者提供更方便迅速的旅遊資訊服務，提升中國大陸的旅遊產業層級。

### 二、朝旅遊服務導向發展

《旅遊法》第 26 條主要是重在要求國家旅遊局與地方人民政府增進旅遊服務的功能，在《旅遊法》立法前，中國大陸的旅遊規劃由於指導思想的不同，經歷過數個發展階段，依序分別為創造外匯導向、資源導向、產品導向和市場導向。如國家旅遊局於 2000 年所發布的《旅遊發展規劃管理辦法》，重在「產品導向」，

---

<sup>40</sup> 中國人大網，旅遊法釋義，第三章旅遊規劃和促進。

而 2003 年國家質量監督檢驗檢疫總局發布的《旅遊規劃通則》則重在「市場導向」，然而隨著旅遊產業的提升與進化，目前旅遊產業已發展至新的「服務導向」階段。



## 第五項 旅遊安全預警制度

### 一、說明

《旅遊法》對旅遊安全設有專章，然而本身並未對旅遊安全下定義。旅遊安全係指旅遊者在旅遊過程中人身、財產和心理之安全事項。因此，從旅遊者體驗角度出發，對旅遊安全進行觀察更具有實益，也就是說，如何使遊客在其出遊過程中，人身財物不受到侵害，使其在整個旅遊過程中，始終處於輕鬆愉悅之中，而不受到外來的騷擾和威脅，也無其他任何危險的情況，應是旅遊安全實踐的主要內容<sup>41</sup>。

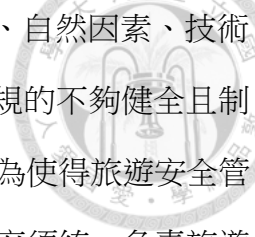
《旅遊法》特別為旅遊安全設置了一章，藉由明確的法律規定，建置中國大陸的旅遊安全保障制度。《旅遊法》第 6 章就旅遊安全的規範主要可以區分為事前預防、事故中處理與事故後的緊急處置三個層面。事前預防部分主要是關於旅遊地的風險提示、流量控制、旅遊經營者的安全評估、人員訓練、危險性活動的許可、投保保險、重要訊息告知以及旅遊者的健康告知；事故中處理則是有關於政府的安全監督管理和救助、旅遊經營者的報告和救助及旅遊者遵守安全規定；事故後的緊急處置則是包括政府的處置、旅遊經營者的處置和旅遊者的配合、費用承擔義務等。

### 二、責任主體

在《旅遊法》制定前，旅遊安全的法制缺漏一直視遭受批評之處。影響國家

---

<sup>41</sup> 中國人大網，旅遊法釋義，第三章旅遊規劃和促進。



控制旅遊安全的因素不少，如政治因素、經濟因素、社會因素、自然因素、技術因素等，然而影響最重大的莫過於法律因素，尤其相關法律法規的不夠健全且制度的執行不夠到位，新興的旅遊方式項目無相關法規可規範<sup>42</sup>。為使得旅遊安全管理有專責權責單位，《旅遊法》第 76 條便規定縣級以上人民政府須統一負責旅遊安全工作。

之所以交由縣級以上人民政府統一負責的原因在於，依照目前中國大陸所公佈施行的安全生產法<sup>43</sup>、食品衛生法、鐵路法、公路法、消防法、突發事件應對法<sup>44</sup>等安全法規，其安全監管責任皆由各相關部門負責，惟旅遊安全涉及飲食、衛生、消防、治安、交通、公共設施場所等事項，因此當一事件涉及多個部門職責分工時，一個統一負責的單位能及時進行協調，確保事件可以妥善解決。本條即作為一銜接性規定，與相關安全法規結合適用。

### 三、旅遊目的地安全風險提示機制

所謂的旅遊目的地安全風險提示制度是指重大危險源辨識、評估、分級與登記備案制度以及分級預警制度。其內涵主要是預先發現境內外旅遊目的地對旅遊

---

<sup>42</sup> 李翠微提到，影響國家控制旅遊安全的因素不少，如政治因素（如國家內部政局的穩定，國家外部外交情況以及恐怖組織活躍與否。）、經濟因素（全球化經濟的影響下，國家間的經濟連結更為緊密，某一國家發生經濟危機，都會連帶使與其有經貿往來國家的經濟震盪，連帶引起相關國家旅遊業的興衰。）、社會因素（主要分為兩個層面，一個是社會治安良好與否，一個是大量遊客的進入，對該地區居民的傳統文化與居住環境所帶來的衝擊。）、自然因素（如颱風、地震、土石流、高原症候群、極端氣候、森林火災等因素。）、技術因素（如交通技術帶來的便捷，此外聲光科技的進步，使人造景的運用更為廣泛。但其車行速度增快，如發生意外也會造成更重大的傷亡。）等，然而影響最重大的莫過於法律因素，尤其相關法律法規的不夠健全且制度的執行不夠到位，新興的旅遊方式項目無相關法規可規範。詳細說明參見李翠微（2012）。對旅遊安全問題的思考，〈吉林省經濟管理幹部學院學報〉，第 2 期。

<sup>43</sup> 如安全生產法第 8 條：國務院和地方各級人民政府應當加強對安全生產工作的領導，支援、督促各有關部門依法履行安全生產監督管理職責。縣級以上人民政府對安全生產監督管理中存在的重大問題應當及時予以協調、解決。

<sup>44</sup> 如突發事件應對法第 7 條第 1 項：縣級人民政府對本行政區域內突發事件的應對工作負責；涉及兩個以上行政區域的，由有關行政區域共同的上一級人民政府負責，或者由各有關行政區域的上一級人民政府共同負責。



者的人身財產可能造成損害的自然災害、事故災難、公共衛生事件與社會安全事件等潛在或已經存在的風險，運用定性和定量分析相結合的方法，識別旅遊安全風險的類別、等級，提出風險提示建議，並依照權限和程式向社會大眾發布相關訊息的制度（李飛：2013，194-195）。

除了規範旅遊安全的統一權責單位之原則外，《旅遊法》亦於第 77、78 條分別針對旅遊風險的事前、事中與事後的應變處理機制做出規定。關於旅遊風險的事前機制主要是關於安全風險的預警提示與評估，透過法律規定要求國家建立旅遊目的地的安全風險提示制度，以及縣級以上人民政府對於突發事件的監測與評估（《旅遊法》第 77 條）。然而國務院旅遊主管部門，亦即國家旅遊局，迄今仍未就安全風險預警提示的級別，制定劃分和實施程式。

因此，在《旅遊法》施行後，國家旅遊局在旅遊風險提示上，仍是依據《中國公民出境旅遊突發事件應急預案》中的預警訊息分級方式對外公告，該預警分級如下表<sup>4546</sup>：

---

<sup>45</sup> 如國家旅遊局綜合協調司於國家旅遊局網站 2014 年 1 月 23 日關於社會安全事件的公告：

標題：國家旅遊局**提醒**中國赴泰遊客特別留意安全風險

內文：據中國駐泰國使館信息：1 月 21 日，泰國看守政府宣佈，自 22 日零時起在曼谷及其周邊地區實施《緊急狀態法》管制，為期 60 天。自 1 月 13 日泰國反對派發起“封城”運動以來，曼谷已發生數起暴力事件，造成人員傷亡。根據《緊急狀態法》，泰相關部門可在法令實施區域採取控制局勢的措施。鑒於上述，為避免不測，國家旅遊局提醒赴泰的中國遊客及組團社，審慎選擇前往曼谷及周邊地區。密切關注局勢發展，採取必要安全措施，確保自身安全，避免前往政治集會區域。如遇安全問題，可聯絡中國駐泰國大使館，電話：0854833327。  
<http://www.cnta.gov.cn/html/2014-1/2014-1-23-17-26-51501.html>。檢索日期：2014/3/17。

<sup>46</sup> 如國家旅遊局綜合協調司於國家旅遊局網站 2014 年 2 月 5 日關於自然災害事件的公告：

標題：國家旅遊局**提示**：關注天氣變化 注意雨雪影響

內文：受強冷空氣和南方暖濕氣流共同影響，昨日起寧夏、陝西、山西、河北以及黃淮江淮等地先後出現降雪。今日中東部地區出現雨雪天氣的範圍將擴大，華北黃淮等地將出現強降雪天氣，部分地區將出現道路結冰。未來三天，中東部地區自西向東將出現大範圍雨雪天氣。受降雪和道路結冰影響，河北、河南、山東、陝西、湖北、安徽等多地高速公路實施臨時關閉或間斷放行措施。雨雪

預警訊息分級	
提示	提示中國公民前往某國（地區）旅遊應注意的事項。
勸告	勸告中國公民不要前往某國（地區）旅遊。
警告	警告中國公民一定時期內在任何情況下都不要前往某國（地區）旅遊。

表格 3：預警訊息分級表。作者自行繪製

依據中國人大網網站上關於《旅遊法》第 77 條的官方注釋即說明：「建立和完善旅遊目的地的安全風險提示制度，有利於加強政府對旅遊者的風險提示和服務能力，有利於旅遊者合理選擇出遊地點，回避旅遊安全風險，確保旅遊安全。惟關於旅遊目的地安全風險提示的級別劃分和實施程式，本法沒有作出具體規定，而是授權國務院旅遊主管部門會同有關部門制定。」因此相關的風險提示級別劃分與實施，是《旅遊法》施行後，國家旅遊局目前尚須加快相關制度建置的目標之一。

#### 四、旅遊突發事件應對機制

旅遊安全提示機制是針對旅遊風險的事前預防，而旅遊突發事件應對機制則是事件發生中的危機處理與事件後的善後措施。依據《旅遊法》第 78 條，縣級以上人民政府必須建立旅遊突發事件應對機制，且將旅遊应急管理<sup>47</sup>納入政府的應急

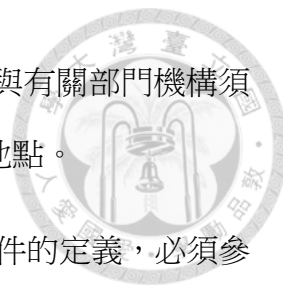
---

天氣恰值遊客返程高峰，國家旅遊局提示廣大遊客和旅遊接待單位，密切關注天氣變化、雨雪預警和道路資訊，提前做好防範工作、合理安排返程路線。受影響地區旅遊部門要提高安全意識，提前做好預案，在當地政府領導下與有關部門一起做好遊客疏導和應急準備。

[http://www.cnta.gov.cn/html/2014-2/2014-2-5-18-8-43957\\_1.html](http://www.cnta.gov.cn/html/2014-2/2014-2-5-18-8-43957_1.html)。檢索日期：2014/3/17。

<sup>47</sup> 應急係指應付急需；應付緊急情況。台灣習慣稱為緊急應變，如內政部消防署緊急應變小組作業規定。

管理體系中並制定應急預防方案；突發事件發生後，當地政府與有關部門機構須採取救援措施，並協助旅遊者返回出發地或旅遊者指定之合理地點。



《旅遊法》第 78 條並未對突發事件下定義，因此就突發事件的定義，必須參照《突發事件應對法》第 3 條之規定，在此所指之突發事件是指突然發生，造成或者可能造成嚴重社會危害，需要採取應急處置措施予以應對的自然災害、事故災難、公共衛生事件和社會安全事件。此外按照社會危害程度、影響範圍等因素，自然災害、事故災難、公共衛生事件的等級分為特別重大、重大、較大和一般四級，分級標準由國務院或國務院指定之部門制定。事件的分類由國務院所發布的《國家突發公共事件總體應急預案》第 1.3 點可以區分為如下表：

國家突發公共事件分類	
自然災害	主要包括水旱災害，氣象災害，地震災害，地質災害，海洋災害，生物災害和森林草原火災等。
事故災難	主要包括工礦商貿等企業各類安全事故，交通運輸事故，公共設施和設備事故，環境污染和生態破壞事件等。
公共衛生事件	主要包括傳染病疫情，群體性不明原因疾病，食品安全和職業危害，動物疫情，以及其他嚴重影響公眾健康和生命安全的事故。
社會安全事件	主要包括恐怖襲擊事件，經濟安全事件和涉外突發事件等。

表格 4：國家突發公共事件分類表。作者自行整理

而旅遊突發公共事件的等級分類，依據旅遊突發公共事件按旅遊者傷亡程度

分為重大(I 級)、較大(II 級)、一般(III 級)三級如下表<sup>48</sup>：



旅遊突發公共事件分級	
重大(I 級)	指一次突發事件造成旅遊者 10 人以上重傷或 5 人以上死亡的，或一次造成 50 人以上嚴重食物中毒或造成 5 人以上中毒死亡的。
較大(II 級)	指一次突發事件造成旅遊者 5 至 9 人重傷或 1 至 4 人死亡，或一次造成 20 至 49 人嚴重食物中毒且有 1 至 4 人死亡的。
一般(III 級)	指一次突發事件造成旅遊者 1 至 4 人重傷，或一次造成 1 至 19 人嚴重食物中毒的。

表格 5：旅遊突發公共事件分級表。作者自行整理

為了迅速、有效地處置旅遊者在旅遊過程中所遇到的各種突發公共事件，為旅遊者提供救援和幫助，保護旅遊者的生命安全，維護中國旅遊形象，2005 年國家旅遊局制定了《旅遊突發公共事件應急預案》。縣級以上地方各級人民政府應當依照國家旅遊局制定的《旅遊突發公共事件應急預案》，制定適合該地區實際情況的旅遊突發公共事件應急預案，建立旅遊突發事件應對機制。除了上述的境內旅遊應急預案外，國家旅遊局亦在 2006 年發布了《中國公民出境旅遊突發事件應急預案》針對境外旅遊突發事件的緊急處置。

<sup>48</sup> 依據國家旅遊局 2005 年 7 月所發布的《旅遊突發公共事件應急預案》之突發公共事件分類。





### 第三節 地方旅遊主管部門的職權

嚴格說起來，除了隸屬於國務院的國家旅遊局可以由中央層級的高度針對旅遊相關產業進行如上述的籌畫旅遊規劃、制定旅遊政策、調整旅遊資源的保護與利用外。地方層級如省、自治區、直轄市人民政府之旅遊局或旅遊委員會，往往只是一個地方人民政府的內部單位，也因為在權力與功能上有限，並無法針對旅遊產業及其相關產業的提供全面的統籌與整合。職是之故，《旅遊法》在規範地方政府的旅遊規劃、旅遊安全、旅遊資源保護利用時，是以地方各級人民政府為規範主體，而非地方各級人民政府之旅遊主管部門。僅於旅遊監督管理部分，由於權限已集中在旅遊相關產業的管理，從而規範由地方各級人民政府旅遊主管部門負責相關的旅遊監督管理事項。而《旅遊法》中交由國務院旅遊主管部門，以及地方各級人民政府的職掌，已如第二節所述，本節則是針對地方人民政府旅遊主管部門的監督管理職能說明之：

#### 第一項 監督管理主體

誠如上述，《旅遊法》第7章係針對旅遊監督管理的相關規定，其中負責監督管理權限的主體為縣級以上人民政府旅遊主管部門<sup>49</sup>和有關部門。

「有關部門」是指縣級以上人民政府旅遊主管部門以外的其他涉及旅遊事項的部門。在《旅遊法》所規定中可以區分為三種情形：

---

<sup>49</sup> 依照關於「旅遊主管部門」有以下兩種情形：

一、專門機構：單獨設置的專門負責旅遊事務的政府機構，如在地方層級的北京市旅遊發展委員會、哈爾濱市旅遊局。

二、非專門機構：指非單獨設置專責旅遊事務的政府機構，而是與其他事務合併設置的機構，如雲南省昆明市尋甸回族彝族自治縣文體廣電旅遊局。



一、《旅遊法》第 83 條第 1 項之工商管理、產品品質監督、交通等執法部門。

二、《旅遊法》第 49 條中為旅遊者提供交通、住宿、餐飲、娛樂等服務項目的主管部門。

三、《旅遊法》第 9 章法律責任章中的行政處罰實施機關，亦即《旅遊法》第 105 條第 1 項的景區主管部門、《旅遊法》第 106 條的價格主管部門、《旅遊法》第 107 條負責安全生產監督管理部門<sup>50</sup>以及同條的公安機關<sup>51</sup>。

## 第二項 監督管理客體

針對旅遊市場<sup>52</sup>的監督管理是根據《旅遊法》第 83 條第 1 項，《旅遊法》本身並未對旅遊市場下定義。而旅遊市場由於其概念極為廣泛，涉及為旅遊者提供交通、住宿、餐飲、娛樂等服務的活動，以及旅遊商品的生產、銷售等活動，同時還涉及到市場准入<sup>53</sup>、市場原則、服務標準等工作。因此，對旅遊市場實施監督管理，涉及不同的事務，旅遊主管部門和有關部門應當依照本法和有關法律、法規的規定，在各自的職責範圍內，建立完善的旅遊市場監督管理制度<sup>54</sup>。

---

<sup>50</sup> 按照《安全生產法》第 94 條的規定，該法規定的行政處罰，由“負責安全生產監督管理的部門”決定；給予拘留的行政處罰由公安機關依照治安管理處罰法的規定決定；有關法律、行政法規對行政處罰的決定機關另有規定的，依照其規定。

<sup>51</sup> 按照《消防法》第 4 條中的規定，國務院公安部門對全國的消防工作實施監督管理；縣級以上地方人民政府公安機關對本行政區域內的消防工作實施監督管理，並由本級人民政府公安機關消防機構負責實施。

<sup>52</sup> 從旅遊學上的討論，旅遊市場指的是旅遊產品的現實購買者和潛在購買者，即旅遊需求市場或旅遊客源市場。從經濟學角度，旅遊市場是旅遊產品供求雙方交換關係的總和，這當中包含旅遊產品供給場所和旅遊消費者以及旅遊經營者與旅遊消費者間的關係。整體旅遊市場由三個主要部分構成，分別為國際入境旅遊、出境旅遊和國內旅遊。參見李冠瑤、劉海鴻（2005）。《旅遊學教程》。北京：北京大學出版社，頁 210-211。

<sup>53</sup> 所謂市場准入(Market Access)，是指一國允許外國的貨物、勞務與資本參與國內市場的程度。

<sup>54</sup> 中國人大網，旅遊法釋義，第七章旅遊監督管理。



### 第三項 監督檢查事項

所謂「監督檢查」係指行政機關依照法定權限以法定程式對行政相對人所為管轄範圍內行為進行檢查的行為。根據《旅遊法》第 85 條，縣級以上人民政府旅遊主管部門對於下列事項有實施監督檢查權限：

- 一、經營旅行社業務以及從事導遊、領隊服務是否取得經營職業許可；
- 二、旅行社的經營行為；
- 三、導遊和領隊等旅遊從業人員的服務行為；
- 四、法律、法規規定的其他事項。

由第一項的檢查來看，在旅行社業務、導遊與領隊的經營執業上是採取許可制，其原因在於加強行政上的行業管理，以避免旅遊市場紊亂而危害旅遊產業發展並損及旅遊者權益，因此透過事前審核許可方式，以維護旅遊市場秩序。第二項的經營行為則是檢查是否須符合《旅行社條例》之規定。第三項的服務行為是指符合《導遊人員管理條例》、《導遊人員管理實施辦法》、《出境旅遊領隊人員管理辦法》所規範的服務項目。第四項則是以概括條款的規定，使各地方人民政府所規範行政法規亦能夠透過本項的銜接而得加以適用，一方面防止法律真空，一方面也避免掛一漏萬之情形。除此之外，旅遊主管部門尚可針對涉嫌違法的契約、票據、帳簿以及其他資料進行查閱與複製。

### 第四項 監督監察細節事項規定

《旅遊法》在監督管理部分除了上述規範外，亦針對幾個部分做了詳盡的規定，如對於檢查方式有保密、證件出示與人員限制（旅遊法第 86 條）。被檢查者亦負有配合義務（旅遊法第 87 條）。此外地方人民政府還有建立跨部門、地區的違法行為訊息分享的聯合查處機制（旅遊法第 88 條）以及旅遊行業組織的自律規

範等（旅遊法第 90 條）。此外比較特別的是，由於中國大陸有部分旅遊主管部門會向受監督管理的對象收取費用、甚至參與經營活動，故《旅遊法》亦對此做出禁止規定的職責要求（旅遊法第 84 條）。



## 第四節 其他問題之探討

關於《旅遊法》中旅遊主管部門的規範制度有許多，在研究過程中，筆者從相關法規、政策以及所蒐集到的文獻、新聞報導上，發現《旅遊法》雖然甫立法，希望能夠完善相關制度，然而在相關制度內仍有部分問題，是《旅遊法》施行後，仍未解決以及須重新面對之處，問題有大有小，本節將就研究所發現，深值探討之處，詳細分析之。

### 第一項 旅遊規劃與資源保護的衝突

旅遊發展規劃與旅遊資源保護兩者是有互相矛盾之處，因為，一旦需要進行旅遊發展，便需要開發旅遊資源，旅遊資源一旦被開發，就會面臨耗損的問題，從而在兩者間，如何妥善掌握與調整，是世界各國發展旅遊市場時，皆需要面臨的問題。惟每個國家都有其不同人文、風俗、自然資源與開發技術，因此所要面臨的難題意有所差異。中國大陸擁有的是豐富的歷史文物古蹟、壯闊的大陸風景以及有絕對執行力的行政效率等優點，而其缺點則是超過負荷的人口數、缺乏永續利用的概念、以及不文明的行為。

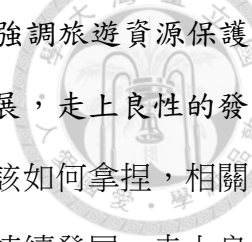
旅遊規劃的困境可以區分為水平與垂直兩個層面。在水平層面上，由於旅遊相關產業眾多且紛雜。一個規劃要能完整執行，並非一個地方人民政府旅遊局可以擔當，往往需要由地方人民政府為擔任統籌單位，結合各部門功能方能整合。如果是大範圍的旅遊景觀規劃，甚至需要跨數個行政區共同整合。而在垂直面上，

旅遊的規劃不僅涉及地方財政收益，也含有地方形象宣傳效果，而這些因素的考量有時非單獨一個地方政府可以決定，甚至需要與整個省、市或自治區的整體規劃相結合。



由於旅遊資源的開發可以挹注地方政府收益，所以一直以來，中國大陸的旅遊規劃一直是「輕保護重開發」的，全國人大《旅遊法》起草小組在赴地方進行調研時，也發現到這個現象，並且發現其主要原因有二，其一是旅遊資源的產權不明，導致權責關係不明確，開發者為了逐利目的而以破壞性的方式開發資源；其二是旅遊資源的管理部門呈現多頭馬車，不同部門基於各自的部門利益，往往造成過度開發或絕對保護的情況，在有利益可圖時爭先恐後，在遇到問題時則互相推諉。

在《旅遊法》草案說明中即有提到，關於旅遊規劃由於需多面向的考量，因此本章的條文內容在起草過程中爭議較大。然而在《旅遊法》中本章的規範中多是要求地方政府需編制旅遊發展規劃，並將旅遊業發展納入國民經濟和社會發展規劃中，而這一部分的規範，主要是欲透過跨行政區且適宜的進行旅遊資源的整體利用，藉以打破過去旅遊自然資源為人為制定的行政區域所劃分，而無法有效開發、利用與保護的困境。然而，旅遊資源開發與利用，代表的即是地方政府收益的增加，如何能夠讓地方政府願意犧牲其管轄範圍的利益，而成就跨行政區的旅遊資源規劃便是問題之一，此外，上一層級的地方政府透過此旅遊規劃而取得跨行政區的大型旅遊資源開發規劃權，是否將因此旅遊資源為該上一層級地方政府所壟斷亦是可能發生之問題，因此隨之而來的如何加以監督制衡，便是值得探討的問題。



如全國人大常委會委員劉振來所言<sup>55</sup>：「在立法當中要特別強調旅遊資源保護的問題，要加大這方面的力度，這樣才能夠使旅遊業可持續發展，走上良性的發展軌道。」在未來，旅遊規劃與旅遊資源在旅遊發展的天平上該如何拿捏，相關規範該如何令各地方政府遵行、改善，是中國大陸旅遊業可以持續發展、走上良性發展軌道的重要課題。

## 第二項 旅遊安全預警制度的缺漏

於《旅遊法》立法草案中的立法總體思路中有提到，《旅遊法》強調的是「以人為本，安全第一」，雖然其後於公佈施行之條文中僅設有旅遊安全之專章，於該章條文未見上揭立法草案說明中所揭示之原則。然而旅遊安全的維護是保障旅遊健康發展的首要條件，當屬無庸置疑。

由《旅遊法》第 6 章的條文規定來看，《旅遊法》對旅遊安全的規定，依「行程前」與「行程中」而為不同的規定。蓋「行程前」強調的是對於旅遊目的地的氣候、交通、安全等事項的事前評估，故第 80 條規定的便是旅遊經營者就諸多旅遊活動中的事項，應當以明示的方式，事先向旅遊者做出說明或警示；而「行程中」則注重在旅遊者的行程過程中的人身安全、身體狀況，是以在第 78 條、第 81 與第 82 條均有規定，於突發事件或旅遊安全事故發生以後、旅遊經營者、當地人民政府和相關機構，有進行救助的義務。

旅遊安全預警制度主要涉及的是「行程前」的旅遊安全。除《旅遊法》本身的規定外，另外在《國務院關於加快發展旅遊業的意見》中亦提到「完善旅遊安全提示預警制度，重點旅遊地區要建立旅遊專業氣象、地質災害、生態環境等監測與預報預警系統。」從而旅遊安全的預警制度，就是為了完善「行程前」的行

---

<sup>55</sup> 李小健，〈旅遊發展規劃入法：保護資源優先〉，《中國人大》，2013 年第 09 期。

前旅遊環境評估，也是中國大陸旅遊發展過程中，重要的安全管理手段。

《旅遊法》第 77 條要求國家必須建立「旅遊目的地安全風險提示制度」，其提示之分級與實施程式由國務院旅遊主管部門會同有關部門制訂。然而，我們可以看見，《旅遊法》施行至今已半年，相關的「旅遊目的地安全風險提示制度」的建立悄然無聲，甚至連是否研擬中的新聞報導皆未曾出現。立於完善整個中國大陸旅遊制度的角度而言，夢想藍圖的完整，缺任何一塊都無法，何況是這關乎整個旅遊制度發展的重要前提要件、重要的安全管理手段。

目前，由於相關制度尚未能建立，國家旅遊局對於旅遊目的地的預警制度仍是採用《中國公民出境旅遊突發事件應急預案》中的預警訊息分級方式對外公告，其缺點在於提示、勸告及警告，三種提示區分，並作將詳細內容用文字說明公告。提示是指「前往某國（地區）旅遊應注意的事項」；勸告是勸告不要前往某國（地區）旅遊；警告則是「警告一定時期內在任何情況下都不要前往某國（地區）旅遊。」而此三種類型，提示、勸告及警告之字眼，對於旅遊者並無法很容易的區分，到底提示、勸告與警告之間的差異，而且分類標準僅三種，也不易將旅遊目的地實際複雜的情況予以有效分類。

其實在 2009 年國家旅遊局即曾推出《旅遊者安全保障辦法》徵求意見稿，對外徵詢意見，然而徵求之後卻毫無下文，至今該規章仍無法有效施行。較為可惜的是，該「辦法」中所規範的「旅遊目的地安全風險提示制度」頗為完善，其中將旅遊目的地的旅遊安全狀況分別用紅色、橙色、黃色和藍色標示，讓人民可以清楚知悉相關的旅遊預警資訊。其內容規範如下表<sup>56</sup>：

---

<sup>56</sup> 《旅遊者安全保障辦法（徵求意見稿）》第 36 條。

預警顏色		建議作法
重 度  ↑  輕 度	紅色旅遊預警	建議不要前往該目的地旅遊
	橙色旅遊預警	建議重新考慮前往該目的地旅遊的必要性，避免不必要的旅遊
	黃色旅遊預警	建議高度關注旅遊目的地已經發生或可能發生的影響旅遊安全的因素
	藍色旅遊預警	建議關注旅遊目的地已經發生或可能發生的影響旅遊安全的因素

表格 6：旅遊目的地安全風險提示制度。作者自行繪製

透過顏色區別方式的呈現，可以讓人民立刻知悉該旅遊目的地為何種顏色，是否適合前往。因此，本文以為，《旅遊法》立意之良善，仍需後續的相關作業的徹底執行，方能達成《旅遊法》的立法目的與功能。此外，「旅遊風險提示制度」是對於旅遊者友善與否的重要系統，則如果中國大陸在制定《旅遊法》時，確實將天平偏向旅遊者這一端，注重旅遊者權利之創造與保障，則旅遊者相關的旅遊安全管理規範的建立，便是刻不容緩的事宜。

## 第五節 小結

本章是關於《旅遊法》中所規範的旅遊主管部門的內容分析，首先先就中國大陸旅遊行政組織的概念為說明，並區分為中央層級與地方層級兩個層面，接著是探討中央旅遊主管部門的職權，進而是地方旅遊主管部門的職權，最後是相關制度的探討。

由於中國大陸在早期實行計畫經濟，旅遊最大目的是作為國家接待外賓、僑胞使用，因而相關旅行社也都是由國家所經營，旅行社不僅負責旅遊業務也承擔



行政事宜。之後一路改制中國旅行遊覽事業管理總局、國家旅遊局，演變為現今的面貌。



由於旅遊活動的性質特殊，涉及的相關產業眾多，所以旅遊相關主管部門，不管是位於中央或地方政府的部門，對於旅遊的規劃、相關的監督管理都難與其他部門抗衡更遑論統籌指揮。因此《旅遊法》設計中央由國務院、地方由地方人民政府，進行全面的旅遊發展規劃與旅遊政策推動工作，以避免為人詬病的「小馬拉大車」問題。

此外，旅遊資源的保護與旅遊產業的開發是互相拉扯的兩個面向，彼此之間如何協調，如何能夠在開發之餘又能有效保護，是中國大陸旅遊能夠持續發展的重要課題，也是《旅遊法》另一個強調的重點，也是《旅遊法》所要面臨的挑戰。

最後，《旅遊法》制訂了許多制度，希望能藉由這些制度完善中國旅遊發展的藍圖，進而突破舊有制度的缺漏，創造新的旅遊秩序、旅遊制度。然而《旅遊法》已經立法於半年，相關規範所要求的制度，仍有許多尚未建置，或有適用上的問題，這些種種問題，都是《旅遊法》所需要改善之處。



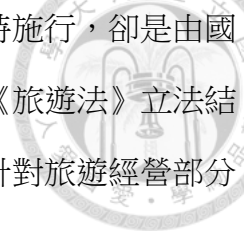
## 第四章 中國大陸旅遊經營者之主要內容分析

在《旅遊法》立法前，中國大陸對於旅遊經營者的相關法律規範在法律層級有《行政處罰法》、《反不當競爭法》、《食品安全法》、《價格法》、《民法通則》、《消費者權益保護法》、《合同法》、《侵權責任法》；行政法規層級的有《旅行社條例》、《旅遊人員管理條例》、《中國公民出國旅遊管理辦法》；部門規章部分則有《旅行社條例施行細則》、《旅行社服務質量賠償標準》、《旅行社責任保險管理辦法》、《旅遊投訴處理辦法》、《導遊人員管理實施辦法》、《出境旅遊領隊人員管理辦法》、《大陸居民赴台灣地區旅遊管理辦法》等，其他還有為數不少的細節部門規章、標準以及地方性法規。

由於中國大陸從建國以來一直是以計畫經濟為發展軸心，因此對於企業的管理也採取權力一把抓的方式。直到改革開放後開始實施市場經濟的發展方式，然而在立法的同時卻仍擺脫不了掌握管理權的習慣，特別是在旅遊這類涉及跨區域甚至出入境，且活動多樣化性質的產業活動。

在《旅遊法》立法後，特別針對旅遊經營設有專章規範經營旅遊產業相關事項的構成要件與效果以及相關行政責任，然而旅遊所涉及事項多樣且複雜，尤其是行政管理部分的規定，因此《旅遊法》作為一個旅遊事務最高位階的法律，並無法針對許多細節事項詳盡規範，僅能就數個經營管理事項作原則性的規定，惟這樣的結果，便會產生許多隱藏在法條背後，在實務運作上的隱憂。例如《旅遊法》第 31 條修改了《旅行社條例》關於質量保證金的名稱為「旅遊服務質量保證金」，並擴大了用途，但卻未規範如何細節操作，這將使得旅遊行政管理部門難以實務操作、裁決。

此外《旅遊法》對於旅遊經營者只規定了上對下的管理處罰機制，卻無規範



旅遊經營者的救濟制度，而救濟制度僅規範於與《旅遊法》同時施行，卻是由國家旅遊局發布的《旅遊行政處罰辦法》之部門規章，此在整個《旅遊法》立法結構上亦有可議之處，本文將於第六章結論部分論述，本章節僅針對旅遊經營部分內容為分析。

## 第一節 旅遊經營者之基本概念

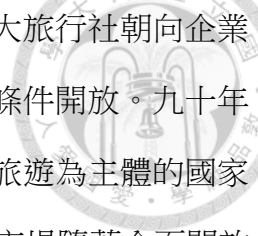
依據《旅遊法》第 111 條，旅遊經營者是指旅行社、景區以及為旅遊者提供交通、住宿、餐飲、購物、娛樂等服務的經營者。而所謂的景區則是指為旅遊者提供遊覽服務、有明確的管理界線的場所或區域。此外旅行社可以分為組團社與地接社，組團社是指與旅遊者訂定包價旅遊契約的旅行社，地接社是指接受組團社委託，在目的地接待旅遊者的旅行社。

其中所謂的包價旅遊合同則是指旅行社預先安排行程，提供或透過履行輔助人提供交通、住宿、餐飲、遊覽、導遊或者領隊等兩項以上旅遊服務，旅遊者以總價支付旅遊費用的契約。此所指的履行輔助人則是指與旅行社存在契約關係，協助旅行社履行包價旅遊契約義務，實際提供相關服務的法人或自然人。從以上的定義，我們可以將旅遊經營者區分為旅行社、旅遊從業人員與景區三個部分。

### 第一項 旅行社

#### 一、中國大陸旅行社法制的發展變化

中國大陸旅行社的發展過程，可以說與中國大陸的政治體制發展息息相關，而在不同階段有所變化。在五十年代中國大陸建政之初，中國國際旅行社即身兼旅遊行政管理角色，之後有中國旅行社、中國青年旅行社三大國營旅行社的出現，然而一直以來中國大陸的入境旅遊業務多由中國國際旅行社與中國旅行社所



壟斷，這種壟斷直到八十年代方有所改變，國家旅遊局鼓勵三大旅行社朝向企業化經營方向發展，官方色彩逐漸除去後，區域旅遊公司開始有條件開放。九十年代，開始有國營旅行社集團化發展，中國國際旅行社更成為以旅遊為主體的國家重點企業。2001 年中國大陸加入世界貿易組織（WTO），旅遊市場隨著全面開放的要求，外國旅行社開始有機會進入中國大陸經營。經歷了 2000 年的網路泡沫化後，網路旅行社也開始大量興起，並越漸取代原有實體旅行社的經營模式而成為目前旅行社經營方式的主流（吳武忠、范世平：2004，93-102）。

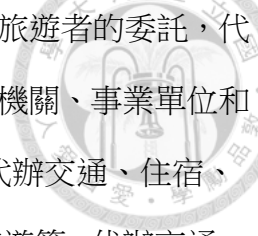
而中國大陸對旅行社的法律規範發展，中國大陸最早於 1985 年頒布《旅行社管理暫行條例》將旅行社分為有海外組團權的一類、僅有國際接待權的二類以及只能經營國內旅行業務的三類旅行社；之後於 1996 年頒布《旅行社管理條例》，則是將旅行社分為可以經營出境旅遊業務、國內旅遊業務及入境旅遊業務的國際旅行社和允許經營國內旅遊業務和入境旅遊業務的國內旅行社兩類<sup>57</sup>。

## 二、旅行社的功能

依據《旅遊法》第 111 條術語定義，係將旅行社包含在旅遊經營者的範圍之內，惟《旅遊法》並未進一步針對旅行社的概念做說明。究其原因，蓋《旅遊法》為綜合立法，而過去《旅行社條例》第 2 條對旅行社的概念已有規定，亦即是指從事招徠、組織、接待旅遊者等活動，為旅遊者提供相關旅遊服務，開展國內旅遊業務、入境旅遊業務或出境旅遊業務的企業法人。而所謂的招徠、組織、接待旅遊者提供的相關旅遊服務，依據《旅行社條例施行細則》主要包括：1.安排交通服務；2.安排住宿服務；3.安排餐飲服務；4.安排觀光遊覽、休閒度假等服務；5.導遊、領隊服務；6.旅遊諮詢、旅遊活動設計服務（《旅行社條例施行細則》第 2 條）。

---

<sup>57</sup> 參見李瑞（2013）。《旅遊學》。北京：北京大學出版社，頁 124-125。



此外，旅行社還可以接受委託，提供下列旅遊服務：1.接受旅遊者的委託，代訂交通客票、代訂住宿和代辦出境、入境、簽證手續等；2.接受機關、事業單位和社會團體的委託，為其差旅、考察、會議、展覽等公務活動，代辦交通、住宿、餐飲、會務等事務；3.接受企業委託，為其各類商務活動、獎勵旅遊等，代辦交通、住宿、餐飲、會務、觀光遊覽、休閒度假等事務；4.其他旅遊服務。而有關出境、簽證手續等服務，則須由具備出境旅遊業務經營權的旅行社代辦（《旅行社條例施行細則》第2條）。

### 三、旅行社的設立要件

依據《旅遊法》第28條，旅行社須具備以下要件，經取得旅遊主管部門的許可，辦理工商登記，其要件有五：

- 1.有固定經營場所；
- 2.有必要的營業設施；
- 3.有符合規定的註冊資本；
- 4.有必要的經營管理人員及導遊；
- 5.法律、行政法規規定的其他要件。

由於旅遊服務提供涉及出入境等關於國家安全事項，故採取較嚴格之「核准主義（即行政許可制）<sup>58</sup>」。而要件1至3係延續前揭《旅行社條例》之規範，要件4、5則是《旅遊法》新設立之規定，其原因在於旅行社屬於勞動密集型服務，經營管理人員的服務提供是影響旅遊產業發展的關鍵，而最後一項則是屬於概括條款，使其他行政法規、部門規章得藉由本款之授權，而有法源依據。

---

<sup>58</sup> 中國大陸公司法係採「準則主義」為主，「核准主義」為輔的公司設立原則。詳細說明參見王泰銓（2009）。《中國法律通論上、下冊》。臺北市：新學林出版社，頁25。



#### 四、旅行社的分類

##### (一) 依經營業務分類

目前中國大陸旅行社取消過去《旅行社管理條例（已於 1996 年廢止）》中分為國際旅行社、國內旅行社的二分法，而是依《旅行社條例》第 6 條之規定，只要滿足：1.有固定的營業場所；2.有必要的營業設施；3.不少於 30 萬元登記資本的旅行社，即可從事國內旅遊業務與入境旅遊業務，而依同法第 8 條，取得經營業務許可滿兩年，且未受行政機關為罰款以上處罰者，即可經營出境旅遊業務。

於此需再說明的是，《旅遊法》和過往《旅行社條例》對於許可旅行社得經營業務種類的差異。之前《旅行社條例》第 2 條僅規定，旅行社的經營範圍係出、入境旅遊以及國內旅遊。而旅行社是否得經營邊境旅遊之業務，則是依照《邊境旅遊暫行管理辦法》第 2 條的規定，限於經批准的旅行社組織<sup>59</sup>。而現今依《旅遊法》第 29 條明定，旅行社可以經營境內旅遊、出境旅遊、邊境旅遊、入境旅遊以及其他旅遊業務，而出境旅遊與邊境旅遊需經過國務院所訂之相關行政法規之核准方可為之。

《旅遊法》並未對邊境旅遊加以定義，邊境旅遊的定義規定於前揭《邊境旅遊暫行管理辦法》第 2 條中。係指經批准的旅行社組織和接待我國及國家毗鄰國家的公民，集體從指定的邊境口岸出入境，在雙方政府商定的區域和期限內進行的旅遊活動。蓋因在於中國大陸領土廣泛，四周與各國皆有接鄰，因此在邊境部

---

<sup>59</sup>《邊境旅遊暫行管理辦法》第 2 條：「本規定所稱邊境旅遊，是指經批准的旅行社組織和接待我國及毗鄰國家的公民，集體從指定的邊境口岸出入境，在雙方政府商定的區域和期限內進行的旅遊活動。」至於《邊境旅遊暫行管理辦法》全文，請參閱

[http://big5.gd.gov.cn/gate/big5/www.gd.gov.cn/lygd/lygdfg/201208/t20120806\\_165291.htm](http://big5.gd.gov.cn/gate/big5/www.gd.gov.cn/lygd/lygdfg/201208/t20120806_165291.htm)。檢索日期：2014/03/25。

分特別發展出邊境旅遊的特色旅遊文化。故邊境旅遊的必須進一步透過《出境入境管理辦法》第 90 條之規定，亦即經國務院批准，同毗鄰國家接壤的省、自治區可以根據中國與有關國家簽訂的邊界管理協定制定地方性法規、地方政府規章，對兩國邊境皆讓地區的居民往來做出規定。

## （二）依資金來源分類

肇因於早期的中國大陸在旅遊發展上是以旅遊接待為主，在此特殊的歷史背景因素下，旅行社在早期係屬於官方機構，而在歷經改革開放後，中國大陸的旅行社仍多屬於官方資本操控，因此並無外國旅行社的進入，直到 2003 年由於加入世界貿易組織，開放旅遊經營權變成必然結果，從而中國旅遊市場有了外國旅行社的加入。目前中國大陸旅行社依資金來源可以區分為中資旅行社與外商投資旅行社，而外商投資旅行社又包括中外合資經營旅行社、中外合作經營旅行社與外資旅行社三種<sup>60</sup>。

## 第二項 旅遊從業人員

實際上，旅遊從業人員應該包含導遊、領隊及旅遊活動涉及的飲食、居住、交通、遊憩、購物與娛樂各方面旅遊活動相關事項提供服務的工作人員。然而在《旅遊法》中被加以規範的旅遊從業人員，僅限於導遊與領隊兩類實際上提供旅客服務的從業人員。

由於這兩類人員須直接與旅客接觸，直接提供旅遊服務予旅客，屬具有旅遊特殊性之職業，而其他如旅行社職員與景區職員則與其他一般公司之員工相類，多屬與旅行社與景區成立委任、雇傭契約關係之工作人員，為旅行社、景區代為

---

<sup>60</sup> 《旅行社條例》第 21 條：「外商投資旅行社適用本章規定；本章沒有規定的，適用本條例其他有關規定。前款所稱外商投資旅行社，包括中外合資經營旅行社、中外合作經營旅行社和外資旅行社。」





銷售商品或服務，因此在《旅遊法》上並不屬於法定的旅遊從業人員。

《旅遊法》中並未詳細規定領隊、導遊之定義與功能，因此須從相關行政法規、部門規章著手。

## 一、導遊

### (一) 概述

所謂的導遊，依據《導遊人員管理條例》第 2 條，係指取得導遊證且接受旅行社委派，為旅遊者提供嚮導、講解及相關旅遊服務的人員。《旅遊法》對於導遊的功能與定義並未多加規定，僅規範導遊的執業許可制，亦即根據《旅遊法》第 37 條，擔任導遊須符合兩個要件，一為通過導遊考試取得導遊資格；二為與旅行社成立勞動契約或在相關旅遊行業組織註冊之人員，換言之，即納入旅行社執業管理。

根據 2002 年國家旅遊局發布的《國家旅遊局關於整頓和規範旅遊市場秩序工作的通知<sup>61</sup>》第(二)項第 3 點，將導遊區分為「專職導遊」和「社會導遊」，與旅行社成立勞動契約者為專職導遊；僅在旅遊行業組織註冊者，則為社會導遊。

### (二) 說明

在《旅遊法》立法前，依據《關於建立“社會導遊人員服務管理機構”的指導意見》，社會導遊須向「導遊人員管理機構」註冊，在《旅遊法》立法後，則是改為「旅遊行業組織」，這是國家將從業人員管理職能由政府轉向行業協會的改變，旨在強化行業協會在旅遊行業管理中的作用，建立日後行業協會對成員約束力的基礎，然而具體有哪些行業組織以及行業組織如何發揮作用，尚待相關行政法規、

---

<sup>61</sup> <http://www.chinabaike.com/law/zy/bw/gwy/u/1375382.html>。檢索日期：2014/04/10。

部門規章的詳細規定（楊富斌、蘇號朋：2013，113）。此外，《旅遊法》第 103 條亦減輕過去於《導遊人員管理條例》第條關於導遊資格一經依法吊銷，則終身淘汰的嚴格規定，而是減輕為自吊銷之日起滿三年後可以重新考照<sup>62</sup>。



## 二、領隊

### （一）概述

所謂的領隊，依據《出境旅遊領隊人員管理辦法》第 2 條，係指取得出境旅遊領隊證，接受具有出境旅遊業務經營權的國際旅行社（即組團社）的委派，從事出境旅遊領隊業務的人員。而領隊業務則是指為出境旅遊團提供旅途全程陪同和有關服務，作為組團社的代表，協同境外接待旅行社（即地接社）完成旅遊計畫安排以及協調處理旅遊過程中相關事務等活動。《旅遊法》對於領隊的功能與定義亦未多加規定，僅規範領隊的執業許可制，即根據《旅遊法》第 39 條，擔任領隊須先取得導遊證，具有相應的學歷、語言能力和旅遊從業經歷，並與旅行社訂立勞動契約者，方可申請取得領隊證。

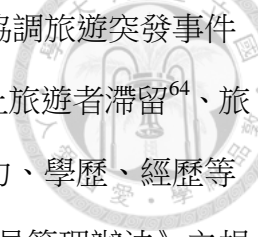
### （二）說明

相較於《出境旅遊領隊人員管理辦法》原先所規範的領隊申請資格<sup>63</sup>，《旅遊法》加重了領隊的申請資格要求，其主要原因在於《旅遊法》係以提升中國大陸的旅遊服務品質、強調文明旅遊改變國家旅遊形象，特別是領隊作為組團社的代

---

<sup>62</sup> 旅遊法草案第三次審議稿報告，參見李飛（2013）。《中華人民共和國旅遊法解讀》。北京：中國大陸法制出版社，頁 309。

<sup>63</sup> 《出境旅遊領隊人員管理辦法》第 3 條：申請領隊證的人員，應當符合下列條件：  
（1）有完全民事行為能力的中華人民共和國公民；  
（2）熱愛祖國，遵紀守法；  
（3）可切實負起領隊責任的旅行社人員；  
（4）掌握旅遊目的地國家或地區的有關情況。



表，需要為旅遊團提供全程陪同，聯繫、協同旅遊接待安排、協調旅遊突發事件等服務以及監督旅遊者遵守法律與文明行為要求，此外尚須防止旅遊者滯留<sup>64</sup>、旅遊安全等事項。因而強調領隊須有導遊經驗以及相應的語言能力、學歷、經歷等條件，除了上述條件，《旅遊法》也延續過去《出境旅遊領隊人員管理辦法》之規定，領隊限於「專職領隊」而不允許社會領隊<sup>65</sup>。

## 第三項 景區

### 一、概述

所謂的景區，依據《旅遊法》第 111 條是指為旅遊者提供遊覽服務、有明確的管理界線的場所或區域。其中的遊覽服務則是指觀光、參觀、欣賞，甚至是參與性、互動性、體驗性的遊覽活動皆屬之。而之所以強調「明確界線」之區分，在於相對於無明確界限之開放領域，其擁有明確的管理與經營主體（李飛：2013，268-269）。

### 二、說明

在《旅遊法》立法前，針對旅遊景區並無相對應之行政法規，僅有類似的《風景名勝區條例》第 2 條，其定義的風景名勝區係指具有觀賞、文化或者科學價值，自然景觀、人文景觀比較集中，環境優美，可供人們遊覽或進行科學、文化活動之領域。從上可知，《風景名勝區條例》所規範的風景名勝區的範圍，與《旅遊法》第 111 條所規範的景區，範圍是不完全一致的，因為過去《風景名勝區條例》所定義的風景名勝區的範圍不全是以為旅遊者提供遊覽活動為目的。

---

<sup>64</sup> 自旅遊法第 39 條並未明文規定課予領隊，若未能防止旅遊者滯留，應負擔法律責任。此處之看法引自李飛，《旅遊法解讀》，北京：中國法制出版社，2013 年 8 月，頁 100。

<sup>65</sup> 此可由旅遊法第 39 條，「與旅行社訂立勞動契約者，方可申請取得領隊證。」之要件與上述導遊資格分類之要件所導出。

《旅遊法》作為法律位階的原則性法律，為能廣納所有類型，故僅以「景區」兩字將所有相關類型皆包含在內。此外，需說明的是，判斷景區性質並不以收費與否或經營管理者為政府或民間企業而有所不同，只要符合《旅遊法》之定義，則皆屬之（李飛：2013，269）。





## 第二節 對旅行社之規範

一直以來中國大陸旅遊法制多偏重針對旅遊相關產業的行政管制措施，針對旅遊經營者與旅遊者的民事責任則未能有效立法規制。在過去旅遊者發生旅遊糾紛僅能透過《民法通則》、《合同法》、《侵權責任法》、《消費者權利保護法》以及最高人民法院《關於旅遊糾紛案件適用法律若干問題的規定》等相關法律的解釋適用，以解決旅遊所發生的法律糾紛。這一次《旅遊法》的立法從條文中高達八十幾條皆為行政法性質規範，可知仍然延續過去對於旅遊經營者的進行高度行政管理的性質，亦可從規範中發現，中國大陸針對旅遊上的法律關係中較為保護旅遊者。

《旅遊法》第 5 章的旅遊契約合同章，即是將一直未能明確相關法律性質的旅遊契約予以有名化<sup>66</sup>，藉由旅遊契約規範旅遊者與旅遊經營者間之水準關係，填補過去只有政府與旅遊經營者的上下關係，讓政府、旅遊經營者與旅遊者的三角關係可以明確突出。因此在本次《旅遊法》之規範中不僅有延續自《旅行社條例》、《旅行社條例施行細則》的行政管理部分之規範，在民事上亦有參考自《民法通則》、《合同法》、《侵權責任法》、《消費者權利保護法》以及最高人民法院《關於旅遊糾紛案件適用法律若干問題的規定》的相關民事責任規範。下文將針對《旅遊法》關於旅行社部分的重要立法規範加以說明之：

---

<sup>66</sup> 所謂的「有名契約」，非指該契約擁有一名氣，而是指立法者賦予該契約在法律上有一定的名稱，其成立的條件、內容、效力、當事人的權利義務，皆透過法律具體規定，使依該契約成立的權利義務法律關係得以確定。相關論點參見虞國華（2013）。〈《旅遊法》理解與旅行社適用〉。<http://vdisk.weibo.com/s/uyg-WAiyMpbWK>。戚東祥（2013）。〈《旅遊法》中“旅遊服務合同”有關規定釋義〉，旅遊學刊，第 8 期，2013 年。



## 第一項 治理零負團費之問題

在《旅遊法》立法討論中，解決國內旅遊市場亂象一直被視為最須優先解決的問題，而其中特別是旅行社為削價競爭而與旅遊者訂定「零團費」甚至是「負團費」<sup>6768</sup>的旅遊契約，其所造成的結果是旅行社必須安排大量的購物行程，讓購物店的回扣來獲得利益；或是要求導遊支出「人頭費」用買團<sup>69</sup>，方能取得帶團機會，而導遊為了獲取利益就必須與合作之購物店、餐廳、攤販，聯合誘騙旅遊者購物，因此就會發生如旅遊者不購物，導遊便惡意甩團<sup>70</sup>、購物店關大門強迫購物等新聞事件；除此之外，由於團費過低下，為了壓底成本而降低住宿品質、飲食品質、景區停留時間過短而使得實際出遊情況與旅行社所提供之廣告訊息不符或是實際行程與當初簽約時旅行社所發之旅遊行程單大不相同之情況，進而使得旅遊者對於中國大陸旅遊市場的不信任、形象不佳問題。上述這些旅遊糾紛皆由來自中國大陸針對旅遊市場缺乏有效的行政管制措施，而形成無論是政府、旅遊經

---

<sup>67</sup> 關於零負團費的問題，相關討論請參見侯作前、李海龍，〈中國大陸旅行社低於成本報價與銷售的性質及規制研究〉，月旦財經法雜誌，第 28 期，2013 年 3 月。韓玉靈、武冰欣，〈促進旅遊業健康發展的重要保障〉，前線，第 6 期，2013 年。宋瑞，〈產業發展視角下的《旅遊法》〉，價格理論與實踐，第 8 期，2013 年。兀婷、兀晶，〈對《旅遊法》的幾點解讀〉，經濟理論與實踐，第 15 卷第 3 期，2013 年。李小健，〈旅遊法誕生記〉，《中國人大雜誌》，第 9 期，2013 年。旅遊法草案說明。以及相關報導如鋒宇（2013）。〈充分保障旅遊者和經營者權益—解讀歷時近三十年出臺的旅遊法〉，《法制日報》，4 月 25 日。東北網李倩（2013）。〈專家解讀《旅遊法》十一後旅遊團“強迫購物”違法〉。<http://heilongjiang.dbw.cn/system/2013/09/13/055064853.shtml>。2014/3/17 檢索。

<sup>68</sup> 所謂「零團費」、「負團費」是指，旅行社以低於成本的團費報價，甚至是不需要團費或是可以補貼機票錢的方式組團出遊，再透過遊客到指定商店購物等消費賺取高額抽傭（回扣、返利）來填補團費虧損並藉此獲利。

<sup>69</sup> 即旅行社要求導遊須給付「人頭費」方能帶團的「買團」陋規。

<sup>70</sup> 所謂甩團係指導遊或旅行社因旅遊者不配合購物或自費行程，而將旅遊者留在旅遊地自行回程或中途更換導遊等情事。



營者、旅遊從業人員及旅遊者皆受其害的紅海市場<sup>71</sup>。

因此，《旅遊法》在立法過程中，解決「零負團費」便是首要面對的難題，在《旅遊法》第 35 條中規定：「旅行社不得以不合理的低價組織旅遊活動，誘騙旅遊者，並通過安排購物或者另行付費旅遊項目獲取回扣等不正當利益。旅行社組織、接待旅遊者，不得指定具體購物場所，不得安排另行付費旅遊項目。但是，經雙方協商一致或者旅遊者要求，且不影響其他旅遊者行程安排的除外。發生違反前兩款規定情形的，旅遊者有權在旅遊行程結束後三十日內，要求旅行社為其辦理退貨並先行墊付退貨貨款，或者退還另行付費旅遊項目的費用。」

本條規定主要有三個重點，第一為不合理低價組團，收取回扣。第二為指定購物行程。第三為回復義務。分為以下說明：

#### 一、不合理低價組團，收取回扣

本規定主要是延續《旅行社條例》第 27 條之規定，並做文字之修改，將過去之「低於旅遊成本的報價」修改為「不合理的低價」。由於旅遊成本係屬旅行社的內部資訊在執法上的舉證有其困難且調查所需成本過高<sup>72</sup>，而且低於成本報價和銷售產生原因複雜，有不正當競爭原因，也有現實合理之處，無法一概以低於成本

---

<sup>71</sup> 紅海市場係指傳統惡性削價競爭之市場，其相對概念是開創新興市場的藍海市場，紅藍海市場的名詞討論最早出自於金偉燦（W. Chan Kim）和勒妮·莫博涅（Renée Mauborgne）所著之《BLUE OCEAN STRATEGY》，台灣翻譯為《藍海策略》。書中主要為過去企業慣用的獲益方程式：壓低成本、搶佔市佔率、大量傾銷等傳統商業手法，在現今市場競爭中產生的種種弊端，及其獲利不易、成本提高等企業競爭力衰退事實找出根本原因，同時提出開創尚未被開發之全新市場、創造獨一無二價值等「新」商業手段作為解決方案。

<sup>72</sup> 依據《關於制止低價傾銷行為的規定》第 5 條，所謂的低於成本，係指經營者低於其所經營商品的合理個別成本。在個別成本無法確認時，由政府價格主管部門按該商品行業平均成本及其下浮幅度認定。即中國大陸採用企業個別成本為主、行業平均成本為輔的認定標準，然此二標準皆缺乏可操作性。

報價即應受罰<sup>73</sup>，此外，在旅行社條例中係規範由價格主管部門為執法單位，然而旅遊主管部門與價格主管部門係為同階層關係，彼此如何協調權限亦有其困難度，因而產生執法上的不易。



從而《旅遊法》將文義修正為不合理低價，並交由旅遊主管部門負責執法，換言之，只要旅遊主管部門認為旅行社有不合理低價且有獲取回扣之行為即可為處罰，而轉換舉證責任由旅行社就報價為合理、正當負舉證責任<sup>74</sup>。國家旅遊局在其發布的《國家旅遊局關於嚴格執行《旅遊法》第三十五條有關規定的通知》中，亦提出所謂不合理的低價組織旅遊活動之標準係旅行社以低於接待和服務費用的價格或者行業公認的合理價格提供旅遊服務，且無正當理由和充分證據證明的情形。

另一個重要部分為收取回扣，之所以有「回扣制度」的產生，係因旅遊市場的競爭，商家為爭取旅遊團的到店消費或自費項目，而提供一定比例的金錢給予旅行社或導遊，交換條件是旅行社、導遊所帶來旅遊團的消費，因此被稱為回扣、返利或傭金。早在 2002 年時，國家旅遊局即發布《關於整頓和規範旅遊市場秩序工作的通知》，明文要求公開合法的傭金收授制度，且導遊可以向旅行社提取一定金額的傭金作為自己的報酬，將返利定性為合法傭金。

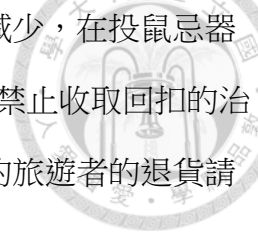
然而該通知在之後的旅遊實務上並未被廣泛接受，由於公開的傭金制度須交納稅款，而旅行社與導遊明定的傭金又因彼此間地位的不對等而金額過低，致使私下收取返利的現象仍層出不窮。惟旅行社設立門檻下降下，旅行社數量增多，市場競爭激烈，如某一地區強制規定禁止收取回扣，將影響旅行社出團至該地之

---

<sup>73</sup> 侯作前、李海龍，〈中國大陸旅行社低於成本報價與銷售的性質及規制研究〉，月旦財經法雜誌，第 28 期，2013 年 3 月。

<sup>74</sup> 王惠靜，〈《旅遊法》對“零負團費”的調控模式〉，法學雜誌，第 10 期，2013 年，頁 37-43。





意願，甚至迫使旅行社無生意可做，也連帶使該地區政府收入減少，在投鼠忌器下，政府在執行上也不敢強力執法<sup>75</sup>。因此《旅遊法》不僅要求禁止收取回扣的治標手段，並藉由本條第 2 項的禁止指定具體購物場所與第 3 項的旅遊者的退貨請求權以達治本之效。

## 二、指定購物行程

指定具體購物場所是指不向當地公眾開放、僅向旅行團提供購物服務、商品價格明顯高於市價且向旅行社返還高額回扣的購物店。而該行程列於行程單上硬性要求，旅遊者無從選擇參加與否，亦即變相強迫購物<sup>76</sup>。而本項的「但書」則有兩種形式，一個是旅行社與旅遊者約定，另一個是旅遊者要求，但皆須以不影響其他旅遊者的行程安排為前提。

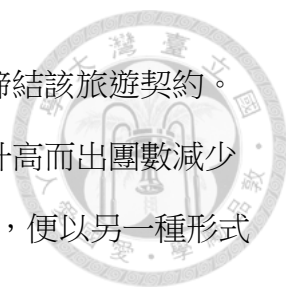
上述的立法實為良善，然其實際運作卻有其他問題產生。在《旅遊法》施行後，國家旅遊局即發布《關於整頓和規範旅遊市場秩序工作的通知》，其第一點「在旅遊活動中指定具體購物場所和安排另行付費旅遊項目的，應當按照誠實信用、自願平等、協商一緻的原則，與旅遊者訂立書面合同，且不得以不合理的低價組織旅遊活動，不得誘騙旅遊者，不得通過指定具體購物場所和安排另行付費旅遊項目獲取回扣等不正當利益，也不得影響其他不參加相關活動的旅遊者的行程安排。旅遊者不同意參加旅行社指定的具體購物場所或者另行付費旅遊項目活動的，旅行社及其從業人員不得因此拒絕訂立旅遊合同，也不得提高旅遊團費或者另行收取費用。」

換言之，旅行社可以透過與旅遊者簽訂書面契約方式，在旅遊活動中指定購

---

<sup>75</sup> 徐浩，〈旅行社、導遊收取商家返利的性質與規制研究〉，月旦財經法雜誌，第 28 期，頁 27-41。

<sup>76</sup> 虞國華（2013）。〈《旅遊法》理解與旅行社適用〉。<http://vdisk.weibo.com/s/uyg-WAiyMpbWK>。



物場所與另行付費項目。且不得因旅遊者不同意參加，而拒絕締結該旅遊契約。旅行業者一開始尚受制於新法的限制，而有短暫數月平均團費升高而出團數減少的情況，惟之後衍生的旅遊合約中簽定「同意購物行程之條款」，便以另一種形式走回低價團的回頭路。<sup>77</sup>本文將於其他問題部分做進一步探討。

### 三、回復義務

由於旅遊者多在旅遊地或境外購物，如購物後買賣物有所瑕疵或損害，往往很難回到旅遊地退換貨或求償，因此本項規定旅遊者有權要求旅行社為其辦理退

---

<sup>77</sup> 新華網山東頻道（2014）。〈山東臨沂旅遊市場再現“零負團”遊差價近3倍〉。[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.sd.xinhuanet.com/travel/2014-03/18/c\\_119823496.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.sd.xinhuanet.com/travel/2014-03/18/c_119823496.htm)。2014/3/21 檢索。文中提到：

「…《旅遊法》在實施滿月時，記者還針對臨沂的旅遊市場進行了一個調查，在調查過程中並沒有發現“零負團”遊的蹤影，受訪的旅行社們也大都避“零負團”而不及。然而時過3月後，有市民已經陸續開始反映“零負團”重出“江湖”，也不得不讓人唏噓不已。那麼事情究竟真如吳先生所述那般嗎？16日，記者專門走訪了臨沂市多家旅行社進行調查，的確發現部分旅行社再次推出了“零負團”遊的超低價線路，港澳遊僅千元，擾亂了正常的旅遊市場秩序。

“你好，我想諮詢一下現在去港澳遊的價格。”16日上午，記者來到臨沂市銀雀山路上一家旅行社諮詢道。“純玩的‘港澳遊’價格在4000元左右，你如果人多的話，建議考慮加入我們的1200元港澳遊團，線路相差無幾，只不過增加了一些購物線路。”旅行社工作人員暗示道。上述的諮詢與答復內容，不僅僅是一家旅行社的個別現象，16日當天，在其他暗訪的旅行社，記者也同樣聽到了如此的答復，只不過價格不同而已。

在市區廣場周邊的一家旅行社諮詢時也是如此，工作人員首先會將“純玩”的旅遊價格進行告知，隨後再附加告知一個相差很大的增加購物內容的旅遊價格。同樣是拿港澳遊為例，該家旅行社給出的“純玩”報價為4280元，給出的購物遊價格只有1080元。“相差近3倍，而且這千餘元的價格也太低了吧，能收回成本嗎？”記者不禁質疑道。“這價格連機票都買不到，這就和以前的低價團一樣，需要您到時去購物店內消費。”旅行社工作人員解釋道。

“臨沂市民到港澳旅遊，先飛往深圳，僅來往機票就需2000元，再加上在港澳的食宿，怎麼也得3000元，而1000餘元的線路報價必然會在旅遊過程中增加遊客的二次消費。”據市區一家旅行社前臺接待人員介紹，《旅遊法》實施前，此類“零負團”遊一直是旅遊的主打線路，《旅遊法》實施後，此類線路也基本消失殆盡，然而最近一段時間又有了露頭的跡象，這也再次打亂了正常的旅遊市場秩序。

既然《旅遊法》明令禁止旅行社不得增加購物環節，那麼為何還有旅行社違規推此類線路呢？“‘純玩’價格太高，低價團正好彌補了市場空缺，我們這也是為了迎合消費者。”採訪時一家旅行社工作人員道出了其中玄機。《旅遊法》雖然規定旅行社不得擅自增加購物環節，但是如果在發團前告知遊客，且遊客一致簽字同意後，就可以組成購物團前往旅遊地，此類旅遊形式規避了《旅遊法》，被稱為“協議團”。

貨並須先行墊付退貨貨款，或退還另行付費項目之費用，亦即透過使旅行社面臨繁複的退費、退貨要求，以及須先墊付費用的方式，迫使旅行社為減少賠償、退貨麻煩，而選擇較優良之店家合作，而品質較好之店家通常不需透過高額回扣方式與旅行社合作，旅行社無法透過旅遊者購物回扣獲利，便須提升服務品質以提高收費，進而從根源改變旅行社收取回扣的商業習慣，杜絕零負團費所衍生的旅遊亂象<sup>78</sup>。

如近期有新聞報導有陸客團來台旅遊，因簽署同意書而有購物行程，結果陸客在台灣買了近八十萬元，回到中國大陸後查詢價錢發現商品價額明顯過高，即以《旅遊法》第 35 條向旅行社要求退費，退了近 70 萬元，該事件最後是由台灣的接地社、導遊、司機與購物店共同承擔該墊付款項。由此看見收取回扣的現象仍然存在，只是藉由如此方式，旅行社在選擇購物店時，將會以較有信譽之店家為優先，以避免後續繁複的退貨事宜<sup>79</sup>。

#### 四、違反效果

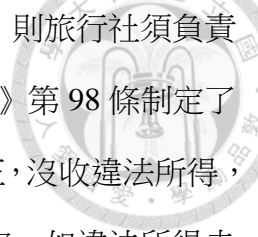
違反效果有數種，如果是違反指定購物場所之規定，則旅行社須辦理退貨並

---

<sup>78</sup> 徐浩，〈旅行社、導遊收取商家返利的性質與規制研究〉，月旦財經法雜誌，第 28 期，頁 27-41。

<sup>79</sup> 該報導節錄如下：「此事的「主角」參加的是最常見的寶島 8 天 7 夜遊低價團，因此當然避免不了要進店購物，在環島過程中「走到哪買到哪」，從珊瑚珠寶到名表精品幾乎全都有，當然也少不了一般遊客較常買的紀念品和食品，他因此一口氣花了 80 多萬元。由於參加的是低價團，難免要以購物彌補團費，旅行社見到這位「大爺」，當然高興得不得了，將他伺候得好好的，沒想到才回到大陸的第 3 天，除了一些小紀念品和鳳梨酥等食品沒退，其他 70 多萬元的精品全都退。退貨的理由是《旅遊法》指旅遊者有權在旅遊行程結束後 30 日內退貨。

收到退貨消息，台灣相關旅行社、購物店到遊覽車公司全都傻眼，因為購物產生傭金，牽涉到導遊、旅行社和遊覽車司機及購物店，彼此間如何善後，還得協調。尤其旅行社損失更大，因為既然是低價團，就是以購物傭金彌補團費，如今 70 多萬元貨品全退，難怪有旅行社說「讓他白玩了」。連鎖購物店幹部指出，《旅遊法》上路後，有些業者「很怕接」來自大都市或沿海城市的團客，因為這些地區民眾對《旅遊法》瞭解更多，因此也可能鑽漏洞；但從此次事件看來，既然參加的是低價團，當事人在大陸出團前就已明瞭整個行程內容，且購物也是經由遊客和導遊間同意，並非強迫，因此認為這種離譜行為根本就是「惡意。」參見中時電子報（2013）。〈遊台大採購陸客返鄉退貨 70 萬〉。<http://www.chinatimes.com/newspapers/20131203000981-260309>。2014/3/21 檢索。



先行墊付退貨貨款；如果是違反安排另行付費旅遊項目之規定，則旅行社須負責退還另行付費旅遊項目的費用。除了上述兩種義務外，《旅遊法》第 98 條制定了處罰規範：如旅行社違反第 35 條規定，旅遊主管部門將責令改正，沒收違法所得，責令停業整頓。除了上述的裁罰性不利處分外，尚有罰鍰之規定，如違法所得未超過 30 萬元，處三萬元以上三十萬元以下罰鍰；如違法所得 30 萬元以上，則處以一到五倍的罰鍰。如果情節嚴重者，甚至會吊銷旅行社業務經營許可證。《旅遊法》在此採取行兩罰制，不僅處罰旅行社，亦處罰直接負責的主管人員和其他直接負責人。對於負責人不僅沒收違法所得且處兩千元以上兩萬元以下罰鍰，並吊扣或吊銷導遊證、領隊證。

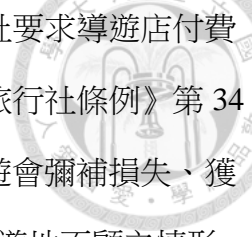
## 第二項 旅行社與導遊的僱傭關係

由於旅遊產業有其季節特性，淡季、旺季所需人力差距極大，例如中國大陸在春節、五一以及十一長假，即為旅遊旺季，所需要的旅遊從業人員會因特殊節日而突然增多，如為此多僱傭員工，在淡季時便會成為閒置人力。因此出於成本考量，旅行社的做法便是不聘任過多專職導遊，而是在旺季時聘任兼職之社會導遊以滿足人力需求，從而旅行社與社會導遊的法律關係便是值得討論之點，蓋其將影響後續發生旅遊糾紛或事故時的責任歸屬問題。

在過去的《旅行社條例》並未就此部分加以規定，因此《旅遊法》第 38 條便新增旅行社應與聘用之導遊訂立勞動契約，支付勞動報酬，繳納社會保險費用；而臨時聘用之導遊則須依包價旅遊契約所載明的導遊服務費用支付<sup>80</sup>。質言之，臨時導遊並未與旅行社成立勞動契約，而是領取該次出任導遊，旅遊契約所訂之服

---

<sup>80</sup> 旅遊法第 60 條第 3 項之規定：「安排導遊為旅遊者提供服務的，應當在包價旅遊合同中載明導遊服務費用。」



務費用。此外，為防止導遊甩團的另一個旅遊亂象問題—旅行社要求導遊店付費或用或向導遊收取「人頭費」買團之情況，本條第 3 項亦延續《旅行社條例》第 34 條之規定，禁止旅行社向導遊要求墊付或收取費用。以避免導遊會彌補損失、獲取利益而強迫旅遊者購物，甚至發生導遊將旅遊者棄旅遊團於旅遊地不顧之情形。誠如《旅遊法》草案起草人之一的申海恩教授所言<sup>81</sup>：

「旅遊者參加旅行社所組織的旅遊活動，願意將自己交給旅行社，這裡面寄託了極大的信賴，而這種甩團、拒不履行行為對旅遊者的損害，對旅遊市場秩序的損害將是致命的。」

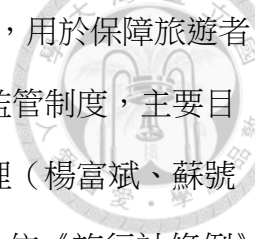
旅遊活動是旅遊者將自身託付於旅行社，由旅行社提供旅遊服務，其中強調的是彼此的信賴基礎，如果旅遊市場混亂無序、詐欺誘騙，不僅無法健全的發展，更將破壞他人對該旅遊市場的信任與形象。從而雖然《旅遊法》第 100 條針對旅行社拒不履行旅遊契約行為之行政罰較《旅行社條例》為輕，然《旅遊法》第 70 條不僅規定旅遊者的人身、財產損害賠償權外，尚可對旅行社要求旅遊費用一倍至三倍之賠償金，亦即旅行社不僅需擔負旅遊者相關的民事賠償責任，尚可向旅行社要求懲罰性賠償金。

### 第三項 旅遊服務質量保證金用途

《旅遊法》第 31 條規定，旅行社應當按照規定交納旅遊服務品質保證金，用於旅遊者權益損害賠償和墊付旅遊者人身安全遇有危險時緊急救助的費用。所謂

---

<sup>81</sup> 參見鋒宇（2013）。〈旅遊合同重設旅遊市場交易規則—推動旅遊法貫徹實施〉，《法制日報》，5 月 13 日。



的「質量保證金」，是指由旅行社繳納，旅遊行政管理部門管理，用於保障旅遊者權益的專用款項，質量保證金制度是旅遊產業一項重要的產業監管制度，主要目的是用於維護旅遊者權益，實現對旅行社的品質監督與行業管理（楊富斌、蘇號朋：2013，98-99）。在《旅遊法》立法前，質量保證金制度，係依《旅行社條例》稱為「旅行社質量保證金」，《旅遊法》則將之修改為「旅遊服務質量保證金」。「旅遊服務質量保證金」的用途，依據《旅行社條例》第 15、16 條、《旅遊投訴處理辦法》第 26 條以及《旅遊法》第 31 條之規定，共有五種用途，分別羅列如下：

1. 旅行社違反旅遊契約而侵害旅遊者合法權益（《旅行社條例》第 15 條）；
2. 旅行社因解散、破產或其他原因造成旅遊者預繳旅遊費用損失的（《旅行社條例》第 15 條、《旅遊投訴處理辦法》第 26 條）；
3. 經法院認定旅行社損害旅遊者合法權益，而旅行社拒絕或無力賠償時，法院從質量保證金帳戶直接劃撥賠償（《旅行社條例》第 16 條）；
4. 因旅行社中止履行旅遊契約義務、造成旅遊者滯留，而實際發生了交通、食宿或返程等必要及合理費用，經旅遊投訴處理機構調解不成，投訴機構可以直接劃撥賠償或向旅遊行政管理部門提出劃撥建議（《旅遊投訴處理辦法》第 26 條）；
5. 墊付旅遊者人身安全遇有危險時的緊急救助費用（《旅遊法》第 31 條）。

《旅遊法》針「質量保證金」的部分，主要是擴張了使用範圍，以及修改名稱。然而相對於擴大了使用範圍，卻未細部規範相關使用主體及程式，將可能造成旅遊者空有權利卻無法行使的窘境。此外，該「旅遊服務質量保證金」之金額，在《旅遊法》中並未明文，目前僅能參考《旅行社條例》之相關規定使用。依據《旅行社條例》第 13 條，經營國內旅遊業務和入境旅遊業務的旅行社須存入質量保證金 20 萬元，且每設立一分社須增存 5 萬元；經營出境旅遊業務的旅行社則須增存 120 萬元的質量保證金，每設立一分社須增存 30 萬元。



### 第三節 對旅遊從業人員之規範

#### 第一項 提高旅遊從業人員素質

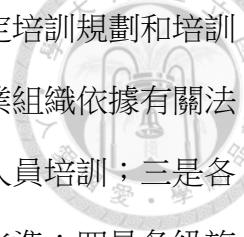
《旅遊法》第 27 條規定：「國家鼓勵和支持發展旅遊職業教育和培訓，提高旅遊從業人員素質。」目前，中國大陸約有 2 萬餘家旅行社、2 萬餘家規模以上景區、30 萬家住宿經營者，直接從業人員約 1350 萬，間接從業人員 8000 萬，而旅遊院校（系）有一千七百多所。由於旅遊從業人員通常是與旅遊者最接近也接觸最密切的角色，因此旅遊從業人員素質的好壞很容易影響旅遊者對該旅遊地的形象建立。從而透過立法方式強調提升素質的重要性，而具體方式則著重在職業教育與培訓工作。本條立法主要是將 2011 年國家旅遊局所通過的《中國旅遊業“十二五”人才發展規劃》予以具體明文化<sup>82</sup>。

根據《規劃》，加強職業教育之內容為：「一是設立旅遊職業教育專項發展基金，支持欠發達地區旅遊職業教育發展；二是加強對旅遊職業教育發展的基礎研究，列入全國教育科學規劃；三是加強對旅遊職業教育專業建設的規劃指導，優化專業設置，有效整合教育資源；四是支持有條件的地區和院校開展旅遊職業教育綜合改革，率先達到國際先進辦學水準；五是支持開展旅遊職業教育教學改革，創新教學模式、加強建教合作；六是支持提升旅遊職業教育學歷層次，探索舉辦本科、研究生階段旅遊職業教育，七是加強旅遊中等職業教育和高等職業教育的有效銜接；八是加強對旅遊職業教育發展的行業指導（李飛，2013：65）。」

而根據《規劃》，加強培訓之內容則是：「一是各級旅遊主管部門將行業從業

---

<sup>82</sup> 相關說明參考自李飛，《旅遊法解讀》，北京：中國法制出版社，2013 年 8 月，頁 65-66。而《中國旅遊業“十二五”人才發展規劃》可參見：[http://www.360doc.com/content/11/1028/06/1800\\_159755159.shtml](http://www.360doc.com/content/11/1028/06/1800_159755159.shtml)。，檢索日期：2014/4/15。



人員培訓經費列入專項經費預算；二是國務院旅遊主管部門制定培訓規劃和培訓標準，開展引導性、示範性培訓，其他各級旅遊主管部門和行業組織依據有關法律法規，在各自職責範圍內制定培訓計畫，組織開展行業從業人員培訓；三是各級旅遊主管部門加強培訓資源建設，提高培訓資訊化、網路化水準；四是各級旅遊主管部門加強對旅遊企業人員工作培訓的宏觀指導；五是支持各類培訓機構舉辦專業化、集約化、規模化、網路化旅遊從業人員培訓（李飛，2013：66）。」

## 第二項 引導文明旅遊義務

《旅遊法》第 41 條之規定如下：「導遊和領隊從事業務活動，應當佩戴導遊證、領隊證，遵守職業道德，尊重旅遊者的風俗習慣和宗教信仰，應當向旅遊者告知和解釋旅遊文明行為規範，引導旅遊者健康、文明旅遊，勸阻旅遊者違反社會公德的行為。導遊和領隊應當嚴格執行旅遊行程安排，不得擅自變更旅遊行程或者中止服務活動，不得向旅遊者索取小費，不得誘導、欺騙、強迫或者變相強迫旅遊者購物或者參加另行付費旅遊項目。」《旅遊法》第 41 條規定最大的特色，即在於另外新增了導遊與領隊在引導旅遊者文明旅遊方面的義務。

在過去，中國大陸雖有先後發布如：《提升中國公民旅遊文明素質行動計畫》、《中國公民出國（境）旅遊文明行為指南》等檔，希望能倡導「文明旅遊」，然而，文化差異與個人欠缺自律實為不文明行為的重要成因，僅透過計畫與指南等與宣導相近似的形式，並無法輕易改善人民積久成習的行為模式，而難以獲得多大的改進。職此，《旅遊法》透過立法方式，將引導文明旅遊的義務納入法律規定中，透過提升至法律層面的手段，使導遊與領隊有引導與宣傳的義務，並可督促旅遊者自律（楊富斌、蘇號朋：2013，119）。

《旅遊法》並未進一步對於導遊與領隊的執行業務的細節加以規範，反而在《導遊人員管理條例》與《出境旅遊領隊人員管理辦法》中，可找到與此有關的



規定。



### 第三項 索取小費與不當利益之禁止

在過去，《導遊人員管理條例》第 15 條係規定導遊人員不得向旅遊者兜售物品或購買旅遊者的物品，不得以明示或暗示方式向旅遊者索要小費；另《出境旅遊領隊人員管理辦法》則是規定領隊不得向境外接待社、導遊及其他為旅遊者提供商品或服務的經營者索要回扣、提成或收受其財物。小費的實質上是一種服務費。立法過程中，有意見認為，導遊服務中存在的亂象並非「小費」本身之過，而是導遊缺乏收入與相對之保障。亦有認為，小費是旅遊者在獲得的某種服務滿足而自願支付的報酬，應當允許並進行法律規範化。但考慮到《旅遊法》已經在完善導遊薪酬制度方面作出規定，如果還允許收取小費，可能導致在實際旅遊中，有些導遊人員不以提供本身的服務贏得旅遊者的小費，而是不擇手法，以明示或暗示的方法向旅遊者索取小費，長此之下，將給旅遊產業的聲譽造成重大影響，因此《旅遊法》第 102 條仍然就向旅遊者收小費做出禁止的規定<sup>83</sup>。

而索取不當利益部分，在《旅遊法》制定過程中，有認為購物或參加另行付費項目是在旅遊活動中的常見行為而可以被允許的，其重點應在不能強迫，不能違背旅遊者的意願。如果違背旅遊者的意願，法律即應當加以禁止。《旅遊法》吸納了這些意見後，第 41 條第 2 項後段規定為「不得誘導、欺騙、強迫或者變相強迫旅遊者購物或者參加另行付費旅遊項目」。所謂的誘導、欺騙、強迫或者變相強迫皆為違背旅遊者真實意願的方式。所謂誘導是指導遊人員採取誇大宣傳等方式，誘使旅遊者作出錯誤消費的意思表示的行為。欺騙是指導遊人員故意隱瞞真實情況或者提供虛假資訊，使旅遊者作出錯誤消費的意思表示。強迫則是對旅遊者施

---

<sup>83</sup> 中國人大網，旅遊法釋義，第四章旅遊經營。

以壓力，以迫使其做出違背其自身意願之意思表示<sup>84</sup>。



#### 第四節 對景區之規範

《旅遊法》調整景區部分之立法重點主要有三，其一為景區之開放條件，其二為門票之定價問題，最後是景區流量的控制。關於旅遊景區的討論，其實係來自對於旅遊資源的永續利用概念，為能使中國大陸的旅遊產業能夠朝長遠且健康的方向發展，旅遊資源的開發與保護上便須取得一個平衡點，以抑制失序的競爭狀況與盲目無章的建設。

2008年曾領銜提出制定《旅遊法》議案的第十一屆人大常委會委員金碩仁在審議過程中便提到，在目前中國大陸旅遊經濟持續升溫的情況下，許多地方的旅遊品質並未跟著提升，許多名山大川都被開發成一個個「市場」，旅遊者抱著觀山看景的願望而來，結果卻是逛了一回市場。好的景點被當地人承包，必須付費方能留影拍照，使得旅遊者乘興而來，敗興而歸。旅遊品質是大眾最關注的問題，進一步規範景區管理，提升旅遊質感，才能讓旅遊者體驗到真正的旅遊<sup>85</sup>。

在這樣的想法下，《旅遊法》針對景區部分立法，參考過去全國人大常委會所通過的《價格法》、國家質量監督檢驗檢疫總局發布的《旅遊景區質量等級的劃分與評定》、國家發展改革委員會發布的《遊覽參觀點門票價格管理辦法》及《關於進一步規範遊覽參觀點門票價格管理工作的通知》等相關規定，就景區的開放、定價與流量做出全面性的規定<sup>86</sup>。下文將就《旅遊法》中景區部分之立法詳盡說明

---

<sup>84</sup> 中國人大網，旅遊法釋義，第四章旅遊經營。

<sup>85</sup> 參見鋒宇（2012）。〈金碩仁委員建議明確規定景區內商業網點比例〉，《法制日報》，8月31日。

<sup>86</sup> 旅遊法草案審議結果報告。相關說明參見李飛，《旅遊法解讀》，北京：中國法制出版社，2013年8月，頁113-115、305。

之：



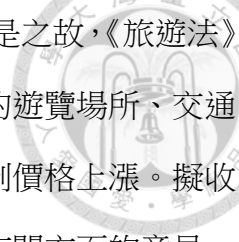
## 第一項 開放條件

根據《旅遊法》第 42 條，景區的開放須符合以下要件：「(一) 有必要的旅遊配套服務和輔助設施；(二) 必要的安全設施及制度，經過安全風險評估，滿足安全條件；(三) 必要的環境保護設施和生態保護措施；(四) 法律、行政法規規定的其他條件。」在過去的旅遊相關立法並未就景區開放設立要件，這次《旅遊法》是首次以法律條文方式建立景區開放的法定要件。而該法定要件係屬有強制性，如違反需依《旅遊法》105 條，由旅遊主管部門責令整頓停業直到符合開放要件為止，且尚須處以二萬元至二十萬元之罰鍰。之所以規範上述要件，在於景區的開發一方面要考量旅遊安全和服務品質；另一方面還需要考慮景區生態環境和旅遊資源保護，從而保障景區的長期可持續發展。

## 第二項 門票定價與公示

中國大陸長久以來皆以入境旅遊為主要發展重點，加諸本身人口數便居高不下，進而除了前述的景點盲目開發問題外，便是各地旅遊景點的超過負荷問題。在 1985 年改革開放初期時，立基於旅遊產業尚不發達，國內旅遊人數不多，中國大陸僅採用調漲景區價格方式控制旅遊人數，然而中國大陸在迎向市場經濟制後經濟快速發展，國民所得提升後，旅遊活動也越益盛行，從而旅遊景區即便每年皆漲價亦無法有效調節入區旅遊人數，卻形成景區門票價格失去控制，旅遊市場混亂不堪。

有此前車之鑑，國家發展改革委員會於 2007 年制定「關於進一步做好當前遊覽參觀點門票價格管理工作的通知」，規定旅遊景區門票價格調整頻率不得低於三年，然而出乎意料地，景區門票價格卻有了新的秩序，亦即由「三年不漲」變成



「三年必漲」，每三年一到，各大景區門票價格便大幅調漲<sup>87</sup>。職是之故，《旅遊法》第 43 條便規定：「利用公共資源建設的景區的門票以及景區內的遊覽場所、交通工具等另行收費專案，實行政府定價或者政府指導價，嚴格控制價格上漲。擬收費或者提高價格的，應當舉行聽證會，徵求旅遊者、經營者和有關方面的意見，論證其必要性、可行性。利用公共資源建設的景區，不得通過增加另行收費專案等方式變相漲價；另行收費專案已收回投資成本的，應當相應降低價格或者取消收費。公益性的城市公園、博物館、紀念館等，除重點文物保護單位和珍貴文物收藏單位外，應當逐步免費開放。」

亦即目前景區門票的價額，原則上須遵守政府所為定價或指導價，該定價具有強制性，不得任意漲價；於例外需收費或提高價錢時，則須舉辦聽證會，以符合比例原則。《旅遊法》該部分立法係參考自《價格法》關於舉辦聽證會之規定。此外景區的收費不僅有經濟效益考量，亦有公益的追求目的，《旅遊法》在本條創新立法，以公共資源興建的景區不得變相收費漲價，而以成本已回收者，其所收費應僅用於維護成本，故應降價甚至取消收費。

依據 2013 年 2 月由國務院所發布的《國民旅遊休閒綱要（2013—2020 年）》主要任務第四項中，便提到國民旅遊休閒發展必須「穩步推進公共博物館、紀念館和愛國主義教育示範基地免費開放。城市休閒公園應限時免費開放。穩定城市休閒公園等遊覽景區、景點門票價格，並逐步實行低票價。落實對未成年人、高校學生、教師、老年人、現役軍人、殘疾人等群體實行減免門票等優惠政策。鼓勵設立公眾免費開放日。」本條最後一項，便是承襲本《綱要》之精神，將屬於公共資源之公益性的城市公園、博物館、紀念館等，逐步免費開放。需注意的是，

---

<sup>87</sup> 參見謝素芳，〈立法還旅遊市場一片清淨〉，《中國人大》，第 9 期，2013 年。文中提到張家界武陵園景區門票 2004 年為 158 元人民幣，目前已 245 元人民幣。九寨溝由 145 元漲至目前的 220 元。此外尚有大景區內之各小景區另行收費的問題。



由於重點文物保護單位和珍貴文物收藏單位的資源珍貴性，管理成本過高，且能夠透過收費維護參觀秩序，因此不在免費開放之列（楊富斌、蘇號朋：2013，124-128）。

除了定價漲價須經聽證會外，《旅遊法》第 44 條亦規定，門票價格須公示於醒目位置，且景區提高門票價格應當提前六個月公佈。並詳盡規定景區相關之收費標準，藉由條文化之具體規定，讓景區經營者無法再尋找漏洞任意漲價。其規範須提前六個月公佈之原因在於適應海外市場，蓋因目前外國遊客至中國大陸旅遊皆是至少提前半年以上簽訂旅遊契約，如果景區於簽訂契約後始漲價將對入境遊市場造成一定影響<sup>88</sup>。

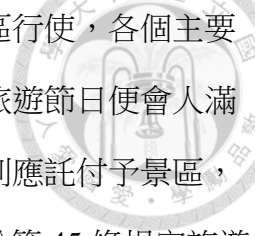
### 第三項 流量控制

《旅遊法》第 45 條：「景區接待旅遊者不得超過景區主管部門核定的最大承載量。景區應當公佈景區主管部門核定的最大承載量，制定和實施旅遊者流量控制方案，並可以採取門票預約等方式，對景區接待旅遊者的數量進行控制。旅遊者數量可能達到最大承載量時，景區應當提前公告並同時向當地人民政府報告，景區和當地人民政府應當及時採取疏導、分流等措施。」

一個旅遊景區所能容納的遊客人數有其一定的限度，在同一時間、同一景區，旅遊者的過度集中將可能導致諸如安全問題、環境問題、社會衝突，更甚者，可能會影響到區域旅遊的持續發展。景區設置最大承載量流量控制制度，可以適度的調節一定時段的景區使用人數，避免景區內旅遊者的過度聚集，不僅有利於維護旅遊者的權益，更有利於實現景區旅遊資源的合理利用與可持續發展。

---

<sup>88</sup> 田虎、商西，〈旅遊法修改能解景區門票紮堆提價？〉，《決策探索(上半月)》，第 5 期，2013 年。



在立法過程中，曾有意見提出，控制流量的責任應交由景區行使，各個主要景區應該採取旅遊資訊通報制度，以防患於未然。並且針對在旅遊節日便會人滿為患的景區，制定相應的門票預訂制度。故而主張控制流量權利應託付予景區，而不是由政府管理<sup>89</sup>。《旅遊法》最後也吸納了這些立法意見，於第 45 條規定旅遊者流量控制主要由景區負責。而根據本條的規定，景區負有實施旅遊者流量控制的責任，其具體的實行措施有以下兩方面：其一是景區應當公佈景區主管部門核定的最大承載量；其二則是制定和實施旅遊者流量控制方案。

## 第五節 旅遊經營者的其他問題

### 第一項 旅遊服務質量保證金問題

#### 一、質量保證金制度設計

「質量保證金」的立法目的，主要是為確保旅遊者的人身、財產受損害時，能夠獲得應有的賠償，增強旅遊經營者的風險管理<sup>90</sup>。有論者以為這樣的制度無非是另一種旅遊保險度，其實可以透過向保險公司投保方式解決，而認為質量保證金制度使得旅行社的進入門檻過高<sup>91</sup>。然而本文認為，由於旅遊服務此種消費行為所承擔旅遊者的風險，相較其他服務為高，如降低該保證金門檻，使旅行社能透過投保方式避險，旅行社將因進入門檻降低而無法確保旅行社有一定的賠償能力。其次。如以透過投保方式確保旅行社的賠償金額，將可能使旅行社的保費轉嫁於

---

<sup>89</sup> 中國人大網，旅遊法釋義，第四章旅遊經營。

<sup>90</sup> 柯永校、鄒榮標，〈旅遊立法應當以市場化和旅遊者權利為導向〉，旅遊學刊，第 26 卷第 2 期，2011 年。

<sup>91</sup> 同上註。

旅遊者身上。再而，由質量保證金的用途可知，其用途偏向公益性質，如交由保險公司負責理賠，旅遊行政管理部門與旅遊投訴受理機構恐難以直接介入處分。



## 二、旅遊服務質量保證金的使用

本文在前面提到，《旅遊法》針對「質量保證金」的部分，主要是擴張了使用範圍，以及修改名稱。但卻漏未針對相關使用主體、程式及要件做細部規範，將可能造成旅遊者空有權利卻無法行使的窘境。由於《旅遊法》已將「質量保證金」更名為「旅遊服務質量保證金」，如未有相關的銜接條文，將在法律適用上形成兩種質量保證金制度，這是問題之一。《旅遊法》對於「旅遊服務質量保證金」新增了「墊付旅遊者人身安全遇有危險時緊急救助的費用」之用途，卻未規範如何使用，例如須面臨何種危險方得要求墊付、緊急救助費用有無限制、以及是由旅行社墊付或可以由旅遊行政部門直接劃撥墊付皆是問題所在。在相關程式要件、實體要件皆無從得知下，旅遊者將難以為請求，此為問題二。以上二個問題的解決方案之一為課予主管機關速制定施行細則加以因應。

## 三、旅遊質量保證金制度可以擴大使用

而誠如上述的立法目的，如果相關制度的確可以保障旅遊者的人身、財產受損害時，使其能夠獲得應有的賠償。因此上揭問題之解決方案二，似乎可以思考將質量保證金制度全方面擴張使用，使該制度在旅遊相關產業包含旅遊購物商店、旅館業、旅遊景區、旅遊營業場所、旅遊餐館及旅遊運輸業皆建立質量保證金制度，如此將可以全方面的保障旅遊者權益，促進旅遊的持續發展。如《雲南省旅遊條例》第 35 條，便規定「以接待旅遊者為主的經營貴重旅遊商品的商店實行質

量保證金制度。」從而將有利於改善在旅遊購物店中買到仿冒劣質品的危險<sup>92</sup>。



## 第二項 低價團治理問題

《旅遊法》第 35 條是《旅遊法》的核心條款，其主要作用在於根治中國大陸旅遊市場內普遍存在的「零團費」、「負團費」等低價團的問題。而此低價團的問題核心，也會因為旅遊活動組成的複雜性，而外延到旅行社在前端招攬生意上的詐欺誘騙、虛假行銷問題，以及後端在旅遊行程活動中的強迫消費、導遊買團、用團、旅遊者遭辱罵毆打等侵權行為、違約行為。進而使旅遊者在旅遊行程中無法受到尊重、對旅遊行程不滿意，進而對於旅遊市場失去信任、減少再次消費旅遊服務的意願，從而影響到中國大陸旅遊市場的永續發展。

而這些種種的因素都直指低價團存在的問題。其實，低價團的問題在台灣也是普遍存在的，且也製造出許多旅遊糾紛問題，只是台灣在旅遊活動上較不注重「購物」之行程，連帶使得團費透過旅遊者購物之回扣方式獲取利益的機會就降低了。然而，在中國大陸的旅遊者，普遍習慣旅遊活動與購物行程相結合，購物被視為中國大陸旅遊者旅遊活動中的重要行程，這點可從《旅遊法》第 35 條第 3 項特別規定旅行社須幫忙辦理退貨與先行墊付退貨款項之內容可以得知。

由於旅遊者有購物的習慣與計畫，但旅遊者通常無法掌握當地商品的相關資訊，因此往往是由旅行社、導遊或司機安排合作的購物場所，或由導遊或司機進行商品推銷，這樣的關係結合下，便形成了旅行社、導遊或司機與購物市場的利益鏈<sup>93</sup>。在研究《旅遊法》的過程中，筆者即發現《旅遊法》第 35 條第 2 項但書，

---

<sup>92</sup> 相關討論參考自林松，〈旅遊質量監督制度的改善〉，旅遊科學，第 20 卷第 5 期，2006 年 10 月。

<sup>93</sup> 夏利平、黃振淺，〈析國內旅遊購物市場中存在的問題及解決措施〉，企業導報，2013 年 12 期，頁 79-80。





可能賦予旅行社與旅遊者協議後，便能繼續安排於指定之具體購物場所之購物行程，進而使低價團的問題再度復燃。

而事實上，《旅遊法》施行後，亦有報導顯示旅行社在與旅遊者成立旅遊契約時，會詢問是否簽署協議安排指定購物場所，如果簽署協議的團費會低於未簽屬的團費<sup>94</sup>。而該降低的團費由何處補足，皆是我們可以想見的。從而，《旅遊法》第 35 條但書的制定，是想給予旅遊者想為旅遊行程增加購物行程時所使用，其立意是良善。可惜實務運作上，卻被旅行社以此種形式逸脫《旅遊法》欲糾正低價團的立法意旨。

因此，本文以為，唯有改變旅遊者的心態，改善出遊一定要購物的習慣，純粹以旅遊享受心靈滿足為目的，方能改善低價團的問題。從而旅遊主管部門的宣傳工作便佔有舉足輕重的地位。否則，無論法律如何制定，問題將永遠存在。


## 第六節 小結

本章主要是關於旅遊經營者在《旅遊法》中的具體內容分析，第一節是針對《旅遊法》所規制的旅遊經營者的概念做說明。本文將旅遊經營者區分為旅行社、旅遊從業人員與旅遊景區三個部分，分別用第二、三、四節分析其主要規範內容，之後第五節是本文對於相關制度的探討。

關於旅遊經營者的類型繁多，如旅行社即包含組團旅行社、當地接待旅行社、網路旅行社等，而旅遊從業人員主要為導遊與領隊，而旅遊景區則種類更為龐雜，

---

<sup>94</sup> 「中國國旅（東莞）旅行社副總經理梁志彬表示，包括該旅行社在內，現在東莞確實不少旅行社已經開始做包含購物點的旅遊團了。“比如北京的線路，其中含購物點的團會比純玩團便宜 200 元~300 元，大部分散客仍然會選擇純玩團，團體遊往往會選擇更實惠的前者。”」節錄自〈旅行社“購物遊”悄然回歸？不購物導遊被投訴〉，廣州日報，2014 年 4 月 2 日。



舉凡國家公園、風景區、名勝古蹟、遊樂區等皆屬於廣義的旅遊景區，《旅遊法》作為一部旅遊法典，並無法將所有種類皆羅列而詳細規範，而是以「景區」概念，將廣義的旅遊景區皆含括在內，並僅制定如開放條件、流量控制與門票價格管制等主要內容。

旅行社在整個《旅遊法》中佔有舉足輕重的角色，整部法典共有 57 條超過一半的條文規範與旅行社有關聯。事實上，這些法條主要處理的問題，便是根治低價團的問題，並且藉以確立旅行社與導遊間的雇傭關係。是以本文特別針對此兩部分為論述。

而關於旅遊從業人員部分，《旅遊法》主要是想改善過去導遊、領隊強制收取小費，對於旅遊者態度不佳的問題，從而本文分別就提升從業人員素質、收取小費、不當利益及指引文明旅遊等問題進行探討。景區部分主要是立於旅遊資源保護與旅遊收益的天平上，該如何衡量其開放條件、標準，次而進一步探討，開放後相關門票價額的收取問題，最後是遊客入園後的流量控制問題。

相關制度的探討部分則是針對《旅遊法》對於旅行社所要求的旅遊服務質量保證金，其實際使用上將遇到的問題，以及相關制度尚未完備的缺漏及可能的解決方案；另一個部分則是《旅遊法》是否能根治低價團的問題，由於低價團的問題結構涉及廣泛，影響因素眾多，短時間內藉由一部法的施行，並無法快速調整，只是讓問題遁入地下或者以另一種形式重生。解鈴還須繫鈴人，如果旅遊者對於低價團不買帳，旅行社也不會推出這樣的商品，唯有強化政令宣導讓旅遊者改變心態，選擇高品質、價位合理的旅遊產品，開創優質的旅遊藍海，而非追逐低價的紅海市場，中國大陸旅遊市場方能徹底改變。

## 第五章 中國大陸旅遊者之主要內容分析



相較於處理私人間法律關係的民事法規範，中國大陸的法制多著重在管理效能上的行政法規，因此中國大陸在民事相關法律的發展較為滯後，在旅遊法制上的發展亦如是。長期以來中國大陸旅遊法制多偏重針對旅遊相關產業的行政管制措施，旅遊契約則向來未能明文規範，其他如旅遊產業、旅遊者的相關民事責任亦未能有效立法規制，僅能透過《民法通則》、《合同法》、《侵權責任法》、《消費者權利保護法》等相關法律的解釋，適用以解決旅遊所發生的法律糾紛。在《旅遊法》立法後，一方面仍然強調旅遊相關的行政規範，另一方面則讓旅遊契約有名化。透過形成法律位階的旅遊法制化，使得行政監督管理的強度可以提升，也藉由旅遊契約、旅遊糾紛解決機制的建立，體現《旅遊法》立法的核心概念：「以人為本，安全第一」，以保障旅遊者合法權益為主線，平衡旅遊者與旅遊經營者和旅遊從業人員間的權利、義務以及責任。

### 第一節 旅遊者之概念

旅遊者之概念實源自旅遊學，而非法律上的概念。依照世界旅遊組織的分類，旅遊者可分為國際旅遊者與國內旅遊者兩大類（李瑞：2013，102-105）。《旅遊法》第二章名為對旅遊者之規範，然該章不但未明文對旅遊者本身下定義，而該章條文的內容，亦未顯示出有參照上述旅遊學的分類，而加以規定。國際旅遊者，在國家旅遊局的定義<sup>95</sup>是指：至中國大陸參觀旅行、探親、訪友、休養、考察或從事貿易、業務、體育、宗教活動、參加會議等的外國人、華僑和港澳同胞，均屬於

---

<sup>95</sup> 筆者找過手邊所收集到的相關法令資料，皆未有針對國際旅遊者下定義，此處所引國家旅遊局就旅遊者之定義，係來自李瑞（2013）。《旅遊學》。北京：北京大學出版社，頁 104。

旅遊者。至於受邀至中國大陸訪問、部長以上的代表團成員、外國駐華使館人員、常駐中國大陸專家、新聞記者、留學生、導遊、歸國定居華僑以及出國人員，則不屬於旅遊者。



而國內旅遊者的定義<sup>96</sup>，則是離開居住地以尋求改變精神狀態、獲取最大身體和心理滿足，達到精神愉快過程的人。

## 第二節 旅遊者之權利

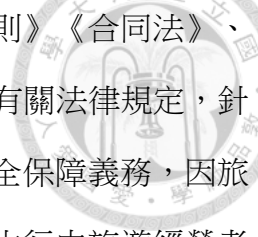
在《旅遊法》草案說明中，有特別強調旅遊者的權利義務，在權利方面，體現以人為本的思想，凸顯旅遊者權益保障的地位；在義務方面，強調旅遊者有尊重旅遊目的地習俗、愛護旅遊資源和不損害當地居民、其他旅遊者、旅遊經營者合法權益的義務，尤其針對假旅遊之名行非法滯留之實的情況。所謂的旅遊者權利規範在《旅遊法》中，是將過去於《民法通則》、《合同法》、《侵權責任法》、《消費者權利保護法》相關之規範適用於旅遊契約之請求權歸納於《旅遊法》中的旅遊者與旅遊服務契約兩個章節中。

由民事法律關係來看，旅遊者向旅遊經營者購買旅遊產品服務，其特點是旅遊者為一方，旅行社、住宿、交通等旅遊經營者及其導遊等旅遊從業人員為另一方，雙方的法律地位平等。本節與下一節將從《旅遊法》中擷取出旅遊者的權利與義務，加以分析之。

在過去，與旅遊業的發展趨勢相比，旅遊立法相對滯後，於此既不利於旅遊業的健康發展，也不利於旅遊者合法權益的保護。旅遊經營者與旅遊者之間所生

---

<sup>96</sup> 如同上註，筆者所收集到的相關法令資料，亦未有針對國內旅遊者下定義，此處所引定義，係來自李瑞（2013）。《旅遊學》。北京：北京大學出版社，頁 105。



糾紛之解決，在《旅遊法》尚未立法之前，僅得依據《民法通則》、《合同法》、《消費者權益保護法》、《侵權責任法》和《民事訴訟法》等有關法律規定，針對旅遊糾紛案件審理中反映出的具體問題，如旅遊經營者的安全保障義務，因旅遊輔助者的原因造成違約、侵權時旅遊經營者的責任承擔、自由行中旅遊經營者的責任、掛靠與委託的責任承擔、不可抗力的處理以及公共交通延誤時旅遊經營者的責任問題等，加以處理。然《合同法》未對旅遊契約加以規定，在司法實務中裁判也不統一。其後為因應這種狀況，最高人民法院審判委員會於 2010 年 9 月 13 日由第 1496 次會議通過了《最高人民法院關於審理旅遊糾紛案件適用法律若干問題的規定》，統一了裁判尺度，相對的維護了旅遊者的合法權益。

但是《最高人民法院關於審理旅遊糾紛案件適用法律若干問題的規定》並沒有明確提及旅行社，也未明確旅遊服務的主體和旅遊服務範圍。可見其對於旅遊糾紛，無法提供全面之解決方式<sup>97</sup>。現代立法中，典型契約立法的主要機能即在於為當事人提供多樣化交易的選擇，並降低交易成本，為裁判者提供公正裁判的標準，公平分配交易風險，填補契約漏洞，並起在必要時踐行特定政策的目的（如消費者保護）<sup>98</sup>。《旅遊法》中藉著建立旅遊契約成為有名契約，使旅遊者在契約中的請求權可以更為具體明確。

在旅遊法律關係中，旅遊者為了滿足自身的生活消費，而接受旅遊經營者提供的服務，或使用旅遊經營者出售的商品，這種法律關係也是一種消費法律關係，而旅遊者即為消費者，應當享有法律所規定之各種消費者權利。因此，《旅遊法》有關旅遊者的權利的條文規定，多是參照《消費者權益保護法》，再結合旅遊行業

---

<sup>97</sup> 寧紅麗，〈《旅遊法草案》與旅遊合同的有名化〉，旅遊學刊，2012 年 12 期，頁 11。

<sup>98</sup> 李秀娜，〈關於旅遊服務和旅遊經營者外延的法律探討〉，旅遊學刊，2011 年 2 期，頁 9。

的特性而加以規定<sup>99</sup>。本文以下主要參照國家旅遊局所發布的《旅遊者的主要權利和義務指南》之分類方式，得出九種權利<sup>100</sup>，試析如下：



## 第一項 知悉真情權

知悉真情權又稱知情請求權，《旅遊法》第 9 條第 2 款規定：「旅遊者有權知悉其購買的旅遊產品和服務的真實情況。」在《旅遊法》立法前，關於知悉真情權的部分主要是適用《消費者權益保護法》第 8 條之規定：「消費者享有知悉其購買、使用的商品或者接受的服務的真實情況的權利。消費者有權根據商品或者服務的不同情況，要求經營者提供商品的價格、產地、生產者、用途、性能、規格、等級、主要成份、生產日期、有效期限、檢驗合格證明、使用方法說明書、售後服務，或者服務的內涵、規格、費用等有關情況。」

「知悉真情權」是建構在交易雙方的資訊不對等或是債務履行方式帶有高度不確定之情形。法理上，由於旅遊契約在履行前並無法展示，過去的經驗也無法代表未來的履行，而旅遊的過程又常因氣候、疾病、政治因素、突發事故而有變異，因此擁有高度不確定的特性（劉春堂：2005，13-14）。此外，由於旅遊經營者也就是旅行社屬於掌握服務資訊的一端，而旅遊者僅居於接收服務的一端，倘旅行社刻意不告知資訊，旅遊者將對於旅遊相關資訊一無所知，從而對於所約定的旅遊服務內容，是否完全履行，亦無法加以驗證。旅遊者只有在充分瞭解旅遊產品和服務的真實情況，才能對旅遊產品和服務是否能滿足其現實需要做出正確判

---

<sup>99</sup> 依照筆者的寫作過程的比對，發現旅遊法中大部分關於旅遊者權利的條文，與《消費者權益保護法》的部份條文規定，在立法結構上有相當的類似性，對此可進一步參照本文後附錄二之旅遊者權利比較表。

<sup>100</sup> 全文參照 [http://www.cnta.gov.cn/html/2013-9/2013-9-12-10-16-87995\\_1.html](http://www.cnta.gov.cn/html/2013-9/2013-9-12-10-16-87995_1.html)。檢索日期：2014/05/09。至於旅遊投訴部分，本文將於本章第四節的旅遊糾紛解決機制中說明。另依學者傅林放的分類，旅遊者之權利可分為：消費者權利、民事權利與公法權利等三類。參見傅林放（2013）。〈略談旅遊者權利分類及體系〉，旅遊學刊，第 8 期，頁 30-33。

斷，才能做出令自身滿意的選擇，才能有效地防止旅遊安全事故<sup>101</sup>

由於在《旅遊法》立法前，旅遊契約的知悉真情請求權主要是依據《消費者權益保護法》第 8、19 條之規定。而此項權利與旅遊契約特性有高度相關，因此在《旅遊法》立法時，便將其制定入法<sup>102</sup>。此外，《旅遊法》不僅強調旅遊者有知悉真實情況的權利，亦透過本法第 32 條、第 48 條第 2 款，規範旅遊經營者提供真實資訊之義務。從而無論是積極的編造虛假情況、故意告知不正確資訊或是消極的隱匿真實情況以及有義務告知卻不告知知之情形，皆屬侵犯消費者的知情權<sup>103</sup>。

## 第二項 拒絕強制交易權

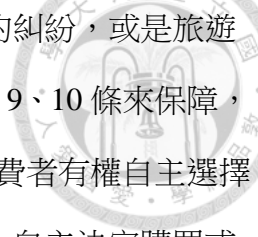
拒絕強制交易權又可區分為自主選擇權與公平交易權二類，由於旅遊消費的特性，以至於旅遊者的選擇權與公平交易權容易受侵犯，一方面係因旅遊消費的客體是服務為主的無形商品，商品的生產與消費是同時進行的，只有實際體驗時，方能做出評價；另一方面，旅遊消費屬於旅遊者先付費後接受服務，因此在實際旅遊前，旅遊者並無法知悉旅遊經營者所提供之內容真實性與服務執行性，從而增加旅遊消費的不可預測性與不確定性。此外，在旅遊消費法律關係中，旅遊經營者居於優勢地位，而旅遊者相對居於弱勢地位，旅遊經營者常利用交易地位和資訊取得的不對等，促成如強迫買賣等侵犯旅遊者合法權益的契約（楊富斌、蘇號朋：2013，27-28）。

---

<sup>101</sup> 中國人大網，旅遊法釋義，第二章旅遊者。

<sup>102</sup> 劉歡，〈從《旅遊法》的出臺看旅遊消費者知情權的保護〉，法學研究，下旬刊，2014 年 1 月。

<sup>103</sup> 戴志傑，〈中國大陸《消費者權益保護法》之懲罰性賠償金制度研究〉，消費者保護研究，第 10 期，2007 年。



在《旅遊法》未立法前，旅遊者如果發生旅遊服務選擇上的糾紛，或是旅遊經營者有強迫交易的行為時，即是透過《消費者權益保護法》第 9、10 條來保障，其第 9 條規定：「消費者享有自主選擇商品或者服務的權利。消費者有權自主選擇提供商品或者服務的經營者，自主選擇商品品種或者服務方式，自主決定購買或者不購買任何一種商品、接受或者不接受任何一項服務。消費者在自主選擇商品或者服務時，有權進行比較、鑒別和挑選。」而第 10 條則規定：「消費者享有公平交易的權利。消費者在購買商品或者接受服務時，有權獲得品質保障、價格合理、計量正確等公平交易條件，有權拒絕經營者的強制交易行為。」

在《旅遊法》立法時便將上揭內容規範於內，主要規定在《旅遊法》第 9 條第 1 款與第 35 條。《旅遊法》第 9 條第 1 款規定：「旅遊者有權自主選擇旅遊產品和服務，有權拒絕旅遊經營者的強制交易行為。」而《旅遊法》第 35 條規定：「旅行社不得以不合理的低價組織旅遊活動，誘騙旅遊者，並通過安排購物或者另行付費旅遊專案獲取回扣等不正當利益。旅行社組織、接待旅遊者，不得指定具體購物場所，不得安排另行付費旅遊專案。但是，經雙方協商一致或者旅遊者要求，且不影響其他旅遊者行程安排的除外。發生違反前兩款規定情形的，旅遊者有權在旅遊行程結束後三十日內，要求旅行社為其辦理退貨並先行墊付退貨貨款，或者退還另行付費旅遊項目的費用。」

由前揭這二條條文規定可知，旅遊者的拒絕強制交易權包含兩種權利，一個是旅遊商品、服務的請求權，另一個則是不公平交易的拒絕權。

### 一、自主選擇權

所謂的選擇權是一種單方使法律關係內容變更的形成權，在旅遊法律關係上則是指旅遊者有權根據自己的旅遊消費意願選擇參加或不參加該旅遊活動或是以何種形式參加，可以針對每個選擇進行檢視與挑選，亦即旅遊者選擇旅遊消費的



方式是出於自我意志的選擇，而非出於旅遊經營者的欺騙性的誤導行為或違反旅遊者意願的買賣行為。



## 二、公平交易權

而《旅遊法》第 9 條第 1 款中的所謂的「強制交易行為」，要如何加以理解？依據《反不正當競爭法》第 6 條，強制交易行為係指具有獨占地位的經營者，不得限定他人購買指定的經營者商品，而排擠其他經營者的公平競爭。

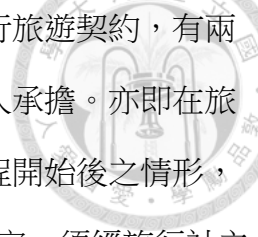
因此，依照《旅遊法》第 9 條第 1 款之規定，旅遊者的公平交易權係指在簽訂旅遊契約與接受旅遊服務時，旅遊者有權利拒絕旅遊經營者的強制交易行為、差別收費行為，並且有權要求旅遊經營者提供品質與價格相符的旅遊服務或產品。另依照《旅遊法》第 35 條之規定，旅行社未與旅遊者協商一致或未經旅遊者要求，指定購物場所、安排旅遊者參加另行付費項目，以及旅行社的導遊、領隊強迫或者變相強迫旅遊者購物、參加另行付費項目的，旅遊者有權拒絕，也可以在旅遊行程結束後 30 日內，要求旅行社為其辦理退貨併先行墊付退貨貨款、退還另行付費項目的費用。

## 第三項 契約轉讓權、契約解除權

一般而言，由於契約屬於私人雙方所共同締結，因此如需移轉或解除，仍須依照《合同法》之相關規定如契約之移轉需通知債務人（合同法第 80 條）、契約解除須雙方協商為之（合同法第 94 條）等。然而由於旅遊契約之特殊性，因此《旅遊法》對此有訂定別於《合同法》之規定：

### 一、契約轉讓權

依據《旅遊法》第 64 條：「旅遊行程開始前，旅遊者可以將包價旅遊合同中自身的權利義務轉讓給第三人，旅行社沒有正當理由不得拒絕，因此增加的費用



由旅遊者和第三人承擔。」對於旅遊者欲轉讓由第三人代替履行旅遊契約，有兩個前提要件，其一是必須在旅遊開始前；其二是費用由該第三人承擔。亦即在旅遊行程開始前，旅遊者享有任意的轉讓權，但如果是在旅遊行程開始後之情形，則因《旅遊法》並未規範，因此須回歸《合同法》第 88 條之規定，須經旅行社之同意。此外，由於包價旅遊契約屬於制式化之服務行程，旅行社對於契約轉讓的對象，除客觀上有疾病管制、出入境管制等無法履行契約內容之因素外，旅行社並無挑選對象之權利。故而針對旅遊契約中的旅遊者變更，《旅遊法》第 64 條規範旅行社無正當理由不得拒絕（楊富斌、蘇號朋：2013，190-194）。

## 二、契約解除權

《旅遊法》第 65 條：「旅遊行程結束前，旅遊者解除合同的組團社，應當在扣除必要的費用後，將餘款退還旅遊者。」通常情況下，契約的解除權須符合法定要件或是當事人約定。而《旅遊法》規定旅遊者享有任意的旅遊契約解除權，其論點立基於<sup>104</sup>：

### 1. 旅遊者的人身自由不受限制

由於旅遊者是屬於接受服務的一方即消費者，其對於旅遊契約享有較大的自主決定權，依據消費者的自主選擇權，消費者有決定購買或不購買的權利。

### 2. 旅遊者沒有參加旅遊的義務

其論點源自於旅遊活動係為達成精神享受的滿足，在此前提下，旅遊服務的提供便是完成此目的。因而，如參加旅遊活動成為履行契約之義務，形成旅遊者之壓力來源，將無法達成上述之目的。

---

<sup>104</sup> 相關論點參見楊富斌、蘇號朋，《旅遊法釋義》，北京：中國法制出版社，2013 年 5 月，頁 197-198。



### 3. 出入境旅遊的契約任意解除權的限制

由於中國大陸對於出入境有嚴格之管制規定，以防止人民滯留國外之情況發生。因此，在出入境旅遊方面，該旅遊契約的任意解除權仍須受到《旅遊法》第 16 條所規定不得非法滯留、擅自分團、脫團之限制。

從而，在旅遊行程結束前，旅遊者皆有隨時解除契約之權利，並且為防止旅行社不予退回尚未發生部分之費用，在本條後段規定組團社須於扣除必要費用後，將餘款退還旅遊者。

## 第四項 要求履約權

而要求履約權部分則是究因於旅遊契約屬於消費契約，皆適用《合同法》、《消費者權益保護法》關於要求契約債務人履行契約之規定。如《合同法》第 60 條所言之：「當事人應當按照約定全面履行自己的義務。」的全面履約原則，以及《消費者權益保護法》第 16 條第 2 款：「經營者與消費者有約定的，應當按照約定履行義務。」的依約履行義務。

而《旅遊法》第 9 條第 3 款的要求履約權，之所以特別強調依照約定提供服務或產品，係因旅遊有其不穩定、不確定之特性，加諸前述旅行社會隱藏真實旅遊環境情況的惡習，從而導致中國大陸旅遊市場實務上，經常發生如擅自變更旅遊線路<sup>105</sup>、增加自費專案、遺漏旅遊景點<sup>106</sup>、減少旅遊服務、增加購物次數、提供的食宿標準未達旅遊契約規定的標準等等。此外，根據《最高人民法院關於審理旅遊糾紛案件適用法律若干問題的規定》第 17 條亦規定，旅遊經營者違反合同

---

<sup>105</sup> 指旅行社違反旅遊契約約定，未按照事先約定的旅遊行程安排旅遊服務的行為。

<sup>106</sup> 指旅行社違反包價旅遊契約約定，未安排旅遊者參觀行程是先確定的旅遊景點。

約定，有擅自改變旅遊行程、遺漏旅遊景點、減少旅遊服務專案、降低旅遊服務標準等行為，旅遊者請求旅遊經營者賠償未完成約定旅遊服務專案等合理費用的；旅遊經營者提供服務時有欺詐行為，旅遊者請求旅遊經營者雙倍賠償其遭受的損失，等旅遊經營者有上述情形時，法院應給予支持。

旅遊經營者違反《旅遊法》第 9 條第 3 款的罰則，則規定在《旅遊法》第 70 條第 1 款中，明訂旅遊經營者不依約履行時，所應向旅遊者承擔的法律責任：如旅行社不履行包價旅遊契約義務或者履行契約義務不符合約定，原則須依法繼續履行<sup>107</sup>，例外無法繼續履行者，則採取補救措施或賠償損失等違約責任；如造成旅遊者人身或財產損害者，亦須負賠償責任。如果旅行社具備履行條件，經旅遊者要求卻仍拒絕履行契約者，如造成旅遊者人身損害或滯留等嚴重後果者，旅遊者亦可要求旅行社支付旅遊費用一倍以上三倍以下的懲罰性賠償金。本款規定係從《合同法》第 107 條<sup>108</sup>之規定而來。

至於《旅遊法》第 70 條第 1 款後段：「旅行社具備履行條件，經旅遊者要求仍拒絕履行契約，造成旅遊者人身損害、滯留等嚴重後果的」之規範，係特別針對中國大陸旅遊市場中的「甩團」亂象而制定的，屬於《旅遊法》新創的規範<sup>109</sup>，而所謂的「旅行社具備履行條件」，則是除不可抗力等法定免於履行之因素，或是旅遊者要求免於履行之事先承諾外，皆為具備履行之條件。

---

<sup>107</sup> 「繼續履行」又稱作強制履行，是指違約一方不履行契約時，由法院強制違約一方按照契約規定內容履行義務，而不得以支付違約金或賠償金方式代替履行的違約責任方式。旅行社承擔繼續履行責任的條件有四：一，存在違約行為。二，旅遊者自主選擇要求繼續履行契約。三，須旅行社有能力繼續履行契約。四，旅遊者須在合理期限內要求。

<sup>108</sup> 《合同法》第 107 條：「當事人一方不履行合同義務或者履行合同義務不符合約定的，應當承擔繼續履行、採取補救措施或者賠償損失等違約責任。」

<sup>109</sup> 虞國華（2013）。〈《旅遊法》理解與旅行社適用〉。<http://vdisk.weibo.com/s/uyg-WAiyMpbWK>。2014/4/10 檢索。



## 第五項 受尊重權

受尊重權係規定於《旅遊法》第 10 條：「旅遊者的人格尊嚴、民族風俗習慣和宗教信仰應當得到尊重。」所謂的「受尊重權」是指旅遊者在從旅遊經營者處購買、使用旅遊產品以及接受旅遊服務的過程中，其人格尊嚴、民族風俗習慣<sup>110</sup>和宗教信仰應當得到旅遊經營者及其工作人員的尊重與保護(楊富斌、蘇號朋:2013, 35)。之所以會制訂受尊重權，是由於旅遊者參加旅遊活動的主要目的不僅是享受物質上的享受，亦是追求精神上的滿足<sup>111</sup>，因此其受尊重的感覺亦是創造精神滿足不可或缺的一部分。

本條原係規範於《消費者權益保護法》第 14 條中，在《旅遊法》立法之時，特別加入以建構《旅遊法》保障旅遊者全方位的權利保障。值得一提的是，依據於 2013 年 10 月 25 日通過，並自 2014 年 3 月 15 日起施行的新《消費者權益保護法》中，在第 14 條中，新增了後段關於個人資料的保護的規定<sup>112</sup>。亦即，中國大陸近年來不僅逐步重視個人資料的保護，亦在新《消費者權益保護法》將其列入「受尊重權」的一部分。因此，可以想見，未來在《旅遊法》關於「受尊重權」部分，亦會同樣尊重此個人資料之保護。

惟可惜之處是，本條「受尊重權」僅規定了構成要件，並未在《旅遊法》中

---

<sup>110</sup> 之所以強調民族風俗習慣之尊重，在於中國大陸全國擁有眾多的民族，因此在強調人格尊重時，皆會強調民族風俗習慣之尊重，此亦可由中華人民共和國憲法序言中：「中華人民共和國是全國各族人民共同締造的統一的多民族國家。平等、團結、互助的社會主義民族關係已經確立，並將繼續加強。在維護民族團結的鬥爭中，要反對大民族主義，主要是大漢族主義，也要反對地方民族主義。國家盡一切努力，促進全國各民族的共同繁榮。」一文中窺知，目前中國大陸官方承認共 56 個民族。

<sup>111</sup> 邢凱嶺，〈試論旅遊消費者權益的保護〉，現代商業，2010 卷 12B 期，78-79。

<sup>112</sup> 新《消費者權益保護法》第 14 條：「消費者在購買、使用商品和接受服務時，享有人格尊嚴、民族風俗習慣得到尊重的權利，享有個人資訊依法得到保護的權利。」

規範其違反之法律責任等法律效果，在此構成要件所指涉的諸如旅遊者的人格尊嚴、民族風俗習慣和宗教信仰的保障是否得到落實，端視《旅遊法》外之其他法律是否有相應之規定：如《旅行社條例施行細則》第 30 條規定旅行社不得安排有民族、種族、宗教歧視內容的活動。《導遊人員管理實施辦法》第 17 條亦對導遊不尊重旅遊者宗教信仰和民族風俗的行為做出了處罰規定。《中國公民出國旅遊管理辦法》第 17 條規定，旅遊團隊領隊應當向旅遊者介紹旅遊目的地國家的相關法律、信仰、民族風俗和生活習慣（楊富斌、蘇號朋：2013，39）。

除了上述的受尊重權外，《旅遊法》第 11 條亦特別針對特殊旅遊者，規定諸如殘疾人士、老年人、未成年人等，於旅遊活動中，得依據法律、法規和有關規定享有便利與優惠之權利<sup>113</sup>。

## 第六項 旅遊安全權

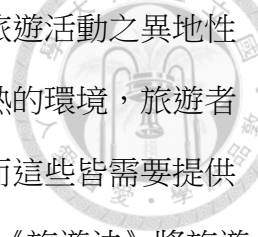
依據《旅遊法》第 12 條第 1 款，旅遊者在人身、財產安全遇有危險時，有請求救助與保護的權利，其人身、財產如受到侵害，尚有依法獲得賠償的權利。本條主要是以《消費者權益保護法》第 7 條<sup>114</sup>的安全權作為基礎，延伸而來。在《消費者權益保護法》第 7 條所強調的安全權，僅規範消費者人身、安全不受損害，以及商品、服務須符合安全要求。然而，繫因於旅遊活動有其時效性之特性，旅遊活動中的緊急狀況往往急迫且致命，如近期發生於南韓的歲月號<sup>115</sup>渡輪沉船意

---

<sup>113</sup> 例如門票優惠、通關便利、為聾啞人士配備手語導遊、提供輪椅、拐杖和扶手等。

<sup>114</sup> 《消費者權益保護法》第 7 條：「消費者在購買、使用商品和接受服務時享有人身、財產安全不受損害的權利。消費者有權要求經營者提供的商品和服務，符合保障人身、財產安全的要求。」

<sup>115</sup> 指 2014 年 4 月 16 日，南韓大型民用渡輪「歲月號」(세월호／歲月號 Se-wol Ho) 由仁川港在前往濟州島時，於韓國西南部海域發生傾覆後沉沒的事故。船上載有大約 459 人，多數都是安山市檀園高等學校的中學生。這艘總重 6,825 噸的渡輪於南韓標準時間 8 時 58 分（世界標準時間 23 時 58 分）在距離屏風島 20 公里（12 英里）處發出求救訊號。許多旅客被漁船和商船救起，這些船隻在南韓海洋員警廳和南韓海軍艦艇出動前就第一時間到達了現場，支援直升機也在約 30 分鐘後相



外，如不緊急給予救助，將造成更大程度的傷亡。此外，由於旅遊活動之異地性特性，旅遊地點多在其他省分或是境外，對於身處在人生地不熟的環境，旅遊者對於緊急情況的處理，可能會有語言表達上、程式上的問題，而這些皆需要提供旅遊服務的旅遊經營者的協助，或者是當地政府的協助。因此，《旅遊法》將旅遊安全權，建構在《消費者權益保護法》的基礎之上，再補充因應旅遊特性所衍伸的緊急救助權。

在《旅遊法》立法前，《消費者權益保護法》第 7 條並無法有效適用於旅遊契約上，而是透過《旅行社條例》第 39 條之旅行社安全保障義務，以及《最高人民法院關於審理旅遊糾紛案件適用法律若干問題的規定》第 19 條，針對旅遊者就受到人身損害、財產損害，而旅遊經營者未盡到必要的提示義務、救助義務時請求法院支持求償的規定。本項權利不僅是旅遊經營者的契約義務，亦是法定義務。《旅遊法》第 70 條第 3 款即規定，旅遊經營者如未盡到救助義務，便須就旅遊者的人身損害、財產損害負相應責任；第 78 條並要求當地人民政府及其相關部門的救援及協助返回之義務；第 81 條尚規定旅遊經營者的救助義務及報告義務。第 82 條則是將旅遊者的救助請求權與費用負擔義務予以具體細部規定。

另外，《旅遊法》第 12 條第 1 款所設置的權利，是關於旅遊活動中請求緊急救助之權利，而關於因而人身、財產受到損害的侵權行為損害賠償請求權則規範在同條第 2 款。該求償權主要係與本法第 70 條第 3 款與 71 條結合適用，第 70 條是旅行社的賠償責任，而第 71 條則是地接社與履行輔助人的侵權賠償責任。而《旅遊法》未規範的部分，則可依據《消費者權益保護法》、《侵權責任法》及其他相關法律之規定請求之。

---

繼趕到。後繼救援工作由南韓政府、民間團體和個人與美國海軍共同進行。



## 第六項 協助返程請求權

本項權利《旅遊法》所新創，在過去的旅遊相關立法上並無相類似的條文規範<sup>116</sup>。而《旅遊法》中所賦予旅遊者得以請求的協助返回權，主要可以區分成兩種，一種是旅遊契約解除後，請求旅行社協助返回出發地或旅遊者指定之合理地點之權利，此規範於《旅遊法》第 68 條中。另一種是旅遊者於中國大陸境內旅遊發生突發事件時，旅遊者得請求當地人民政府或相關部門，協助返回出發地之權利，為《旅遊法》第 78 條。

協助返回權亦是眾多契約請求權中，屬旅遊契約所獨有之請求權，此係建立於旅遊活動的異地性此一特殊性之權利。而第一種協助返回權之請求對像是旅行社，其前提要件是延續旅遊契約解除後，所生的協助返回之法定義務，《旅遊法》之規定為旅遊者任意解除契約（旅遊法第 66 條），或是可歸責於旅遊者事由之契約解除（旅遊法第 68 條），該協助返回之費用皆須由旅遊者自行負擔。除非是不可抗力因素，或是旅行社已盡相當注意義務仍不能避免之情形者，方由旅行社與旅遊者分擔之<sup>117</sup>（旅遊法第 67 條）。另一種情況則是國家基於旅遊安全考量，因運而生的協助返回義務，係針對旅遊活動中所遭遇的突發事件，所為之緊急應對措施。

## 第七項 投訴舉報權

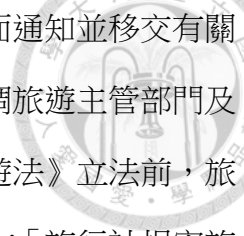
《旅遊法》第 88 條：「縣級以上人民政府旅遊主管部門和有關部門，在履行監督檢查職責中或者在處理舉報、投訴時，發現違反本法規定行為的，應當依法

---

<sup>116</sup> 因此在附錄二之旅遊者權利比較表中，此項權利並無其他法規可供比較。

<sup>117</sup> 楊慶慶，〈淺析旅遊合同第三人與旅遊者權益保護〉，法治與社會，2011 年 5 月（上）。





及時作出處理；對不屬於本部門職責範圍的事項，應當及時書面通知並移交有關部門查處。」本條並未直接規範旅遊者的投訴舉報權，而是強調旅遊主管部門及有關部門必須針對旅遊者的舉報與投訴為及時的處理。在《旅遊法》立法前，旅遊者的投訴舉報權係規範於《旅行社條例》第 43 條，其規定為：「旅行社損害旅遊者合法權益的，旅遊者可以向旅遊行政管理部門、工商行政管理部門、價格主管部門、商務主管部門或者外匯管理部門投訴，接到投訴的部門應當按照其職責許可權及時調查處理，並將調查處理的有關情況告知旅遊者。」

投訴舉報權是較為特殊的請求權，旅遊者所訴求的並非獲得相應服務，而是要求相關部門對於損害旅遊者權益的旅遊經營者，依法做出處理。該權利區分為兩個部分，一為投訴，一為舉報。提出投訴部分，主要是要求旅遊主管部門進行行政調解，解決旅遊糾紛，獲得損害賠償。而進行舉報部分，則是希望相關主管部門對被舉報的企業加以實施行政監管，做出相應的行政處罰，並獲得損害賠償<sup>118</sup>。

### 第三節 旅遊者之義務

當然，旅遊者在享有上述權利下，亦須負擔義務，此係因旅遊活動強調旅遊者親身經驗，藉由自身生理、心理追求體驗與心境感受，以獲取精神滿足之目的。旅遊者的義務可以區分為私人旅遊契約履行層次的「配合義務」，以及國家發展層次上帶有國家形象宣揚及旅遊資源保護等因素考量之「遵守義務」。《旅遊法》在國家層次的「遵守義務」共有「文明旅遊義務」、「境管義務」以及「旅遊安全義務」；而在私人層次的「配合義務」則有「不損害他人合法權益義務」與「健康告

---

<sup>118</sup> 傅林放（2013）。〈略談旅遊者權利分類及體系〉，旅遊學刊，第 8 期，頁 30-33。

知義務」從而，本文將針對《旅遊法》規定旅遊者之義務，分析如下：



## 第一項 文明旅遊義務

文明行為是個中國大陸一直強調、也持續針對改善的議題，轉換到旅遊活動上，便是文明旅遊的要求。不管是在《國務院關於加快發展旅遊業的意見》、《中國旅遊業“十二五”發展規畫綱要》、《國民旅遊休閒綱要》中，皆不斷重申發展文明旅遊的要求。「文明旅遊」是近年來中國大陸官方一直想改善的問題，所謂的「文明旅遊」可以往上探究到憲法層次，在《中國人民共和國憲法》第 53 條中即提到：「中華人民共和國公民必須遵守憲法和法律，保守國家秘密，愛護公共財產，遵守勞動紀律，遵守公共秩序，尊重社會公德。」由於中國大陸一直是以社會主義為主脈，近年來輔以市場經濟以提升國家經濟下，對於社會文明的要求一直未加以重視，以致於人民在追求經濟收益上卻忽略了文明水準的提升。再者，由於加入世界貿易組織（WTO）後，市場對外開放，增加了人的流動，在人與人的接觸頻繁後，彼此之間文明的落差亦顯得突出，從而文明行為的要求，逐漸成為中國大陸官方逐漸重視的議題。

尤其是在 2001 年加入世界貿易組織（WTO）後，旅遊市場的開放，中國大陸的出入境旅遊開始揚升後，面對國內人民的不文明行為在旅遊活動中的展現，便衍生所謂「不文明旅遊」的問題。伍延基（2009）即提到：「文明旅遊與旅遊文明不僅可以增強一個國家的文化吸引力和感染力，而且還可以提升一國的國際形象，從而提升國家的軟實力。這種軟實力，也是提升國際旅遊競爭力和旅遊可持續發展能力的重要力量。」而之所以會導致不文明旅遊，有學者提到以下幾個主要原因<sup>119</sup>：「1.環保意識不強、生態道德觀念低下；2.人們在旅遊過程中的『道德感弱

---

<sup>119</sup> 李萌、何春萍，〈遊客不文明旅遊行為初探〉，北京第二外國語學院學報，第 1 期，2002 年。



化<sup>120</sup>」；3.旅遊活動的暫時性，讓旅遊者難以產生對環境污染責任歸責的認知；4.旅遊者對於旅遊物質的占有意識<sup>121</sup>；5.旅遊者的故意破壞行為。」

從而中國大陸對於「文明旅遊」在《旅遊法》立法前國家旅遊局，便透過《中國公民出境文明行為指南》、《中國公民國內旅遊文明行為公約<sup>122</sup>》等方式，欲促進旅遊文明的進步，然而這些指南、公約並未具有強制效力，毋寧只是一種政令宣導。在《旅遊法》規範中，除了在第5條強調國家倡導文明旅遊方式外，在第13條並具體規定：「旅遊者在旅遊活動中應當遵守社會公共秩序和社會公德，尊重當地的風俗習慣、文化傳統和宗教信仰，愛護旅遊資源，保護生態環境，遵守旅遊文明行為規範。」並且進一步在第41條要求領隊與導遊應向旅遊者告知和解釋旅遊文明行為規範，引導旅遊者健康、文明旅遊，勸阻旅遊者違反社會公德的行為。

事實上，在《旅遊法》一開始的草案中，並未針對「文明旅遊」有明文規範如第13及41條，僅強調國家倡導文明旅遊方式。「文明旅遊」之具體要求是在全

---

<sup>120</sup> 文中提到，所謂「道德感弱化」是因為通常旅遊過程中，旅遊者的態度會較為放鬆、隨意、無拘束，且通常在異地旅遊，讓人能夠擺脫原來生處環境的顧忌與拘束，進而弱化道德束縛。

<sup>121</sup> 如刻字到此一遊，竊取古蹟內之物品或碎瓦碎片。

<sup>122</sup> 該公約內容如下：

- 1、維護環境衛生。不隨地吐痰和口香糖，不亂扔廢棄物，不在禁煙場所吸煙。
- 2、遵守公共秩序。不喧嘩吵鬧，排隊遵守秩序，不並行擋道，不在公眾場所高聲交談。
- 3、保護生態環境。不踩踏綠地，不摘折花木和果實，不追捉、投打、亂喂動物。
- 4、保護文物古跡。不在文物古跡上塗刻，不攀爬觸摸文物，拍照攝像遵守規定。
- 5、愛惜公共設施。不汙損客房用品，不損壞公用設施，不貪占小便宜，節約用水用電，用餐不浪費。
- 6、尊重別人權利。不強行和外賓合影，不對著別人打噴嚏，不長期佔用公共設施，尊重服務人員的勞動，尊重各民族宗教習俗。
- 7、講究以禮待人。衣著整潔得體，不在公共場所袒胸赤膊；禮讓老幼病殘，禮讓女士；不講粗話。
- 8、提倡健康娛樂。抵制封建迷信活動，拒絕黃、賭、毒。

相關內容參見：[http://www.hellotw.com/dlxw/mssh/201305/t20130528\\_842820.htm](http://www.hellotw.com/dlxw/mssh/201305/t20130528_842820.htm)。檢所日期：2014/4/29。

國人大常委會進行第二次審議後，始加入條文中，在該審議報告中提到，有部分常委認為旅客的不文明行為在社會上造成不良影響，應加以規範。因此法律委員會提出建議增加旅遊者遵守文明旅遊行為規範的原則規定，並增加領隊與導遊的告知與解釋旅遊文明行為的規定，勸阻旅遊者違反社會公德之行為。

## 第二項 不損害他人合法權益之義務

本義務主要源自於《憲法》第 51 條<sup>123</sup>與《民法通則》第 5 條<sup>124</sup>，其主要是強調任何人都有不侵擾他人合法權益的義務。《旅遊法》亦將之規範於第 14 條中，其規定為：「旅遊者在旅遊活動中或者在解決糾紛時，不得損害當地居民的合法權益，不得幹擾他人的旅遊活動，不得損害旅遊經營者和旅遊從業人員的合法權益。」從條文中我們可以發現，《旅遊法》所規範的時間點在於「旅遊活動中」與「解決糾紛時」，此亦是本條之所以訂定之原因。原來在過去相當多的旅遊實務運作中，經常發生旅遊者發現其權益受到損害，或是發生旅遊糾紛時，常為了維護自身權益，而影響整個旅遊行程的進行、損害旅遊設施、景點或是辱罵毆打領隊導遊、其他旅遊者或當地居民等，該行為被稱為「過度維權」。

本條之設立，被學者譽為是中國大陸旅遊法制建設的一大進步，對維護社會和諧與穩定有極重要作用<sup>125</sup>。係因過去對於旅遊者在維護自身權利時之行為，並未有適當之規範，導致針對旅遊者維權行為超過合理範圍時，亦無規範可以約束，而產生更多的旅遊糾紛問題。從而《旅遊法》透過本條之規定，與第 66 條第一款

---

<sup>123</sup> 《憲法》第 51 條：「中華人民共和國公民在行使自由和權利的時候，不得損害國家的、社會的、集體的利益和其他公民的合法的自由和權利。」

<sup>124</sup> 《民法通則》第 5 條：「公民、法人的合法的民事權益受法律保護，任何組織和個人不得侵犯。」

<sup>125</sup> 虞國華（2013）。〈《旅遊法》理解與旅行社適用〉。<http://vdisk.weibo.com/s/uyg-WAiyMpbWK>。2014/4/10 檢索。

第 4 項<sup>126</sup>及第 72 條<sup>127</sup>結合適用，一旦旅遊者維權行為嚴重影響旅遊行程時，且不聽勸阻、無法制止時，旅行社可以解除契約，並得就所受損害要求旅遊者賠償。



### 第三項 健康資訊告知義務

《旅遊法》第 15 條第 1 款規定：「旅遊者購買、接受旅遊服務時，應當向旅遊經營者如實告知與旅遊活動相關的個人健康資訊，遵守旅遊活動中的安全警示規定。」之所以旅遊者須負健康告知義務，係源自於旅遊活動之特性，由於旅遊活動是由旅遊經營者提供旅遊服務，旅遊者以自身接收該旅遊服務。故而，如果旅遊經營者未將旅遊服務詳實告知旅遊者，而旅遊者亦未將本身身體狀況能否承受該旅遊服務，告知旅遊經營者，都可能使該旅遊服務之履行，發生不可預期的危險。

從而，對於此點，《旅遊法》已立法進一步規定，旅遊行程單為包價旅遊契約的組成部分，旅行社須於旅遊行程開始前提供給旅遊者。因此，另一部分，《旅遊法》便在第 15 條第 1 款中規定：「旅遊者購買、接受旅遊服務時，應當向旅遊經營者如實告知與旅遊活動相關的個人健康資訊，遵守旅遊活動中的安全警示規定。」亦即旅遊者相應的義務，便是誠實告知旅遊經營者個人之健康資訊，以供旅遊經營者知悉並能夠評估，旅遊者身體狀況是否可以負荷所消費之旅遊活動。另外，

---

<sup>126</sup> 旅遊法第 66 條：「旅遊者有下列情形之一的，旅行社可以解除合同：

- (一) 患有傳染病等疾病，可能危害其他旅遊者健康和安全的；
- (二) 攜帶危害公共安全的物品且不同意交有關部門處理的；
- (三) 從事違法或者違反社會公德的活動的；
- (四) 從事嚴重影響其他旅遊者權益的活動，且不聽勸阻、不能制止的；
- (五) 法律規定的其他情形。

因前款規定情形解除合同的，組團社應當在扣除必要的費用後，將餘款退還旅遊者；給旅行社造成損失的，旅遊者應當依法承擔賠償責任。」

<sup>127</sup> 旅遊法第 72 條：「旅遊者在旅遊活動中或者在解決糾紛時，損害旅行社、履行輔助人、旅遊從業人員或者其他旅遊者的合法權益的，依法承擔賠償責任。」

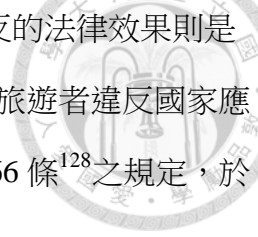
為能確保旅遊者能夠在旅遊活動中，順利完成活動而不造成身體負擔或侵害，《旅遊法》要求旅遊者須遵守旅遊活動中的安全警示規定。

然而關於違反上述誠實告知義務的法律效果，《旅遊法》並未規範，目前僅能透過《最高人民法院關於審理旅遊糾紛案件適用法律若干問題的規定》第 8 條之規定，如旅遊者未如實告知，而因此受有損害時，旅遊者向旅遊經營者、輔助服務者請求時承擔責任時，人民法院不予支持。透過讓旅遊經營者一方得以免責之方式，達到嚇阻的效果。而旅遊者如果是違反安全警示規定的話，則是依《旅遊法》第 15 條第 3 款，依法承擔其相應的責任。

#### 第四項 旅遊安全配合義務

旅遊安全義務，則是由國家所課予的義務，其所為保障的是國家社會的公共利益，但同時也會保障到旅遊者自身在活動中的旅遊安全。伸言之，國家在面對重大突發事件時，往往須進行迅速且有效的因應處理，例如在 2008 年的汶川大地震，國家旅遊局便發布《關於停止組團前往和途經四川地震災區旅遊的緊急通知》，要求各地旅行社立即停止組織前往或途經汶川的旅遊活動；在 2006 年的禽流感流行期間，北京市旅遊局要求各旅行社嚴格控制赴疫區的旅遊活動。（楊富斌、蘇號朋：2013，62）此時便需要旅遊者盡配合義務，取消相關行程或改道，而其實這不僅是為使國家能夠迅速控制突發事件，亦是保護旅遊者的生命安全，防止旅遊者在汶川地區發生如落石砸傷、餘震等意外，或是旅遊者遭禽流感疫情影響等。

從而，《旅遊法》在第 15 條第 2 款便規定，「旅遊者對國家應對重大突發事件暫時限制旅遊活動的措施以及有關部門、機構或者旅遊經營者採取的安全防範和應急處置措施，應當予以配合。」所謂的重大突發事件，則須依據《突發事件應對法》之規定，此部分可參考本文第三章第二節第五部分之說明。除了上述的旅遊者配合義務外，《旅遊法》也在第 78 條及 81 條，分別規範縣級以上人民政府的



緊急救助義務，以及旅遊經營者的救助義務與報告義務。而違反的法律效果則是依第 15 條第 3 款之規定，遊旅遊者依法承擔相應責任，亦即如旅遊者違反國家應對重大突發事件的限制時，旅遊者將依《突發事件應對法》第 66 條<sup>128</sup>之規定，於其違反治安管理行為時，由公安機關依法給予處罰。


## 第五項 遵守出入境管理義務

由於一個國家的國境猶如一個國家的門戶，國家的出入境管理，便關乎著國家安全問題，因此每個國家對於出入境管理皆有嚴格之規範措施。而中國大陸也不例外，尤其是中國大陸對於自費出境旅遊的發展，更是在 1989 年開放出境探親政策之後，方有所進展（吳武忠、范世平：2004，21-22）。而直到 2002 年為止，中國大陸仍僅開放 19 個旅遊目的地（高舜禮：2004，108），目前則已增加到 146 個中國大陸公民出境旅遊目的地國家（簡稱 ADS）。

出入境旅遊活動一方面是開放國內民眾到國外出境旅遊，一方面也是開放外國民眾到中國大陸入境旅遊，故國家都必須冒著國內旅遊者出境不歸，與外國旅遊者入境滯留的危險，進行旅遊活動的出入境管制。為避免此種情形的發生，在《旅遊法》立法前，《出境入境管理法》便在第 78 條，在《中國公民出國旅遊管理辦法》第 22 條，規範了違反的罰則。為能夠全面規範旅遊相關法律問題，《旅遊法》也不為過的將出入境的配合義務規範於內，《旅遊法》第 16 條：「出境旅遊者不得在境外非法滯留，隨團出境的旅遊者不得擅自分團、脫團。入境旅遊者不得在境內非法滯留，隨團入境的旅遊者不得擅自分團、脫團。」而違反的法律效果則規範於同法第 55 條中，主要是要求旅行社的報告義務，如旅行社未報告，則

---

<sup>128</sup> 《突發事件應對法》第 66 條：「單位或者個人違反本法規定，不服從所在地人民政府及其有關部門發佈的決定、命令或者不配合其依法採取的措施，構成違反治安管理行為的，由公安機關依法給予處罰。」



旅遊行政部門將可依第 99 條處罰之。《旅遊法》在此部分主要是規範旅遊經營者的報告義務，而旅遊者如果違反本條規定，如該違法涉及犯罪者，則依《旅遊法》第 111 條，追究相關刑事責任；如違反的是第 16 條之境管義務，則依《中國公民出國旅遊管理辦法》加以處罰。

本條所謂的「出境」與「入境」其定義係依《出境入境管理法》第 89 條，「出境」是指由中國大陸前往其他國家或地區，由中國大陸前往香港特別行政區、澳門特別行政區，由中國大陸前往臺灣。而「入境」是指由其他國家或地區進入中國大陸，由香港特別行政區、澳門特別行政區進入中國大陸，由臺灣進入中國大陸。

#### 第四節 旅遊糾紛解決機制

從前面的第二、三節，我們可以清楚知悉《旅遊法》賦予旅遊者擁有那些權利以及義務，而這些相關的旅遊權利義務，也凸顯了《旅遊法》立法草案說明中，所強調「以人為本，安全第一，以保障旅遊者合法權益為主線，平衡旅遊者與旅遊經營者和旅遊從業人員之間的權利、義務與責任，進而促進旅遊業持續健康發展。」的立法總體思路。而這些權利、義務與責任的維持，便需要建立一套完善且有效的權利救濟制度。中國大陸官方為了能有效解決目前的旅遊糾紛，與解決機制不順等問題，便在《旅遊法》中獨立一章的方式規範，由旅遊者權益保護和旅遊糾紛解決的角度，制定出投訴處理、協商、調解、仲裁以及訴訟等五種方式，為解決爭議提供了法律途徑，以上五種途徑並無先後關係，旅遊者可擇一或分別行使（楊富斌、蘇號朋：2013，291-298）。

旅遊者購買旅遊服務，其實即為一種消費行為，而《消費者權益保護法》則賦予了消費者包含投訴、協商、調解、仲裁與訴訟共五種解決消費糾紛之途徑。





而《旅遊法》亦延續這樣的救濟途徑選擇，只是在投訴的受理機關上，《消費者權益保護法》與《旅遊法》有所不同。以下將分別針對上述之五種旅遊糾紛解決途徑敘述之：

## 第一項 旅遊投訴制度

《旅遊法》中涉及旅遊綜合管理制度的規範，主要有三個方面：一、建立健全旅遊綜合協調機制(主要內容已見第三章第二節)；二、建立健全旅遊市場綜合監管機制(主要內容已見第三章第三節)；以及三、建立建設旅遊投訴統一受理機制。在眾多的旅遊糾紛解決途徑中，就屬旅遊投訴最具旅遊特色，也是旅遊糾紛中最常被使用的一種解決途徑。由於旅遊投訴的相關規定，已經有國家旅遊局所制定的部門規章《旅遊投訴處理辦法》得以遵循，《旅遊法》並未針對旅遊投訴之細部內容為規範，僅在第 91 條中，要求全國縣級以上人民政府須指定或建立統一的旅遊投訴受理機構，並且負有即時處理義務以及告知義務。

而所謂的旅遊投訴，依據《旅遊投訴處理辦法》第 2 條，是指旅遊者認為旅遊經營者損害其合法權益，請求旅遊行政管理部門、旅遊質量監督管理機構，或者旅遊執法機構（以下統稱「旅遊投訴處理機構」），對雙方發生的民事爭議進行處理的行為。

旅遊投訴有以下幾種特徵：1.投訴人：為投訴案件之直接利害關係人。2.損害行為：有損害行為的發生。3.被投訴人：必須是旅遊經營者<sup>129</sup>。4.違法性：損害行為為係違反法律、法規、服務標準或契約規定。5.時間性：損害行為是在旅遊行程中所生。6.受理機構：受理機構為縣級以上人民政府所指定或設立之統一受理投訴機

---

<sup>129</sup> 這邊所說的旅遊經營者包括組團社、地接社、景區等，以旅遊消費為經營業務者。

構<sup>130</sup>。



旅遊投訴制度最早是起源於 1991 年 6 月 1 日，國家旅遊局頒布了《旅遊投訴暫行規定》，這是中國大陸第一部關於旅遊投訴與投訴程式的部門規章。之後，國家旅遊局陸續頒布了《旅行社質量保證金暫行規定》、《旅行社質量保證金賠償暫行辦法》、《全國旅遊質量監督管理機構組織與管理暫行辦法》、《旅行社質量保證金賠償試行標準》。近來年，國家旅遊局則於 2010 年 7 月 1 日正式施行《旅遊投訴處理辦法》，將旅遊投訴制度從暫行狀態正式確立下來（江濤：2013，322-323）。

《旅遊法》規定建立統一的旅遊投訴受理機構的原因在於，旅遊活動係由數個不同的產業與環節所構成，因此在發生旅遊糾紛時，不同的產業將對應的是不同的主管部門，由該主管部門負責監督管理。然而，在面對旅遊糾紛時，旅遊者往往無法清楚分辨該糾紛係屬哪個部門之職掌範圍，因此，對旅遊者而言，要求其必須向正確之受理機構投訴，不僅增加旅遊者投訴之勞費，亦不利於糾紛的及時解決（李飛：2013，225）。

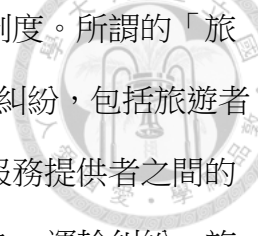
職是之故，本條的制定，使得旅遊投訴過程中的「綜合處理責任機制」得以建立。在這一機制下，一方面，縣級以上地方人民政府，可以藉此建立旅遊違法行為訊息查處的共用機制，對需要跨部門、跨地區聯合處理的違法行為，進行監督。另一方面，也能加快受理旅遊糾紛的處理程式，糾正被投訴人的損害行為，進而有效促進旅遊健康發展。

## 第二項 協商制度

從本節以下的協商制度、調解制度、仲裁制度與訴訟制度，是中國大陸旅遊

---

<sup>130</sup> 參考自江濤，《旅遊政策與法規》，北京：中國旅遊出版社，2013 年 8 月，頁 323。以及邱錦添、邱筠惠，《兩岸觀光旅遊政策與法規》，臺北：國立編譯館，2008 年 4 月，頁 431-432。



產業行之有年的旅遊救濟制度，也是一般消費糾紛常見的救濟制度。所謂的「旅遊糾紛」，係指旅遊者與旅遊服務提供者之間的違約糾紛或侵權糾紛，包括旅遊者與旅遊食宿、交通、遊覽、購物、娛樂等構成要素的旅遊輔助服務提供者之間的違約糾紛或侵權糾紛<sup>131</sup>。而其中依照不同的類型又可約略區分為，運輸糾紛、旅遊業務糾紛、旅館業務糾紛、資源開發利用糾紛、旅遊保險糾紛。此外，依據主體的不同，又可區分為旅遊經營者與旅遊者、旅遊管理部門與旅遊經營者或旅遊者以及旅遊經營者與旅遊經營者間之三種關係。

而《旅遊法》第 92 條所規範的糾紛解決途徑的主體，則限縮於旅遊者與旅遊經營者間之旅遊糾紛。並明訂旅遊糾紛解決途徑有：1.雙方協商；2.向消費者協會、旅遊投訴受理機構或者有關調解組織申請調解；3.根據與旅遊經營者達成的仲裁協議提請仲裁機構仲裁；4.向人民法院提起訴訟。故而中國大陸的旅遊救濟途徑共可分為包括上述四種，以及前述的旅遊投訴機制共五種。

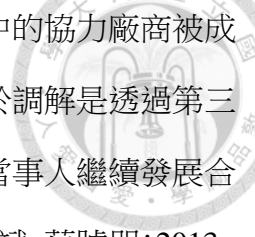
所謂的「協商制度」又稱為「和解協商」，是指旅遊糾紛發生後，依照法律或習慣，雙方當事人在互信互諒的基礎上，自願而平等的進行磋商和談判，進而達成和解協議解決爭議的一種制度。其優點是及時、便利與經濟，不需要協力廠商介入，由當事人雙方自行協商（邱錦添、邱筠惠：2008，425）。缺點則是該協商結果並無法律上的強制力，一但有一方反悔，則需再透過其他途徑解決（李飛：2013，227）。

### 第三項 調解制度

而所謂的「調解」，是指由中立的協力廠商作為主持人，透過溝通、協調的方

---

<sup>131</sup> 李藝玲，〈我國旅遊合同糾紛的法律適用探析〉，漳州師範學院學報（哲學社會科學版），第 3 期，2009 年。



式，使雙方當事人願意達成和解協議的糾紛解決方法，該調解中的協力廠商被成為調解人，可以是個人也可以是組織。與協商制度的不同，在於調解是透過第三人的介入，促使雙方達成和解，其優點在於便捷、有利於雙方當事人繼續發展合作關係，以及藉由調解人的專業性增加紛爭解決的可能性。(楊富斌、蘇號朋：2013，299)關於調解的程式事項，在《人民調解法》中已作了詳細規定，本文在此僅針對旅遊糾紛調解的協力廠商選擇做說明。

在《旅遊法》第 92 條第 2 款及 93 條，明訂該協力廠商為消費者協會、旅遊投訴受理機構或有關調解組織。由於旅遊契約為消費契約，因之所生的旅遊糾紛亦為消費糾紛，因而具有調解功能的消費者協會<sup>132</sup>，便是本處的調解協力廠商選擇之一。此外，依據《旅遊投訴處理辦法》第 16 條<sup>133</sup>之規定，旅遊投訴受理機構除了具有受理旅遊投訴之功能，亦同時兼具調解功能，從而，也成為此處協力廠商的選擇之一。而有關調解組織的部分，可以是人民調解委員會的民間調解，也可以是旅遊行政主管部門的行政調解、也可以是司法機關的訴訟調解。

由於調解是由協力廠商的介入協調，為避免協力廠商強勢介入，形成雙方當事人非自願性的和解，《旅遊法》在第 93 條強調，消費者協會、旅遊投訴受理機構或有關調解組織所從事的調解工作，必須立基於雙方當事人自願的基礎之上。

---

<sup>132</sup> 《消費者權益保護法》第 39 條：「消費者和經營者發生消費者權益爭議的，可以通過下列途徑解決：(一)與經營者協商和解；(二)請求消費者協會或者依法成立的其他調解組織調解；(三)向有關行政部門投訴；(四)根據與經營者達成的仲裁協定提請仲裁機構仲裁；(五)向人民法院提起訴訟。」

<sup>133</sup> 《旅遊投訴處理辦法》第 16 條：「旅遊投訴處理機構處理旅遊投訴，除本辦法另有規定外，實行調解制度。旅遊投訴處理機構應當在查明事實的基礎上，遵循自願、合法的原則進行調解，促使投訴人與被投訴人相互諒解，達成協議。旅遊投訴處理機構處理旅遊投訴，除本辦法另有規定外，實行調解制度。旅遊投訴處理機構應當在查明事實的基礎上，遵循自願、合法的原則進行調解，促使投訴人與被投訴人相互諒解，達成協議。」



## 第四項 仲裁制度

仲裁是指爭議雙方在爭議發生前或爭議發生後達成書面協議，自願將爭議交付協力廠商做出裁決，以解決爭議的一種法律制度。依據《仲裁法》之規定，仲裁須雙方當事人自願並達成書面仲裁協議，另中國大陸仲裁制度採取「一裁終局制」，亦即該裁決具有終局判決效力與執行力，一但做出裁決，當事人便不得再就該爭議再申請仲裁或向人民法院起訴，並得就該裁決向法院申請強制執行。仲裁制度的優點在於，藉由雙方皆認同的高度專業性之仲裁人介入裁決，所做出的裁決較易受雙方當事人信服。除此之外，由於仲裁具有執行力，較容易進行求償事宜<sup>134</sup>。

## 第五項 訴訟制度

訴訟制度，雙方當事人透過向人民法院起訴方式，希望藉由國家行使司法審判權來解決糾紛的一種途徑。其具有國家強制力、最高權威性與最終決定力。旅遊糾紛由於屬於民事權益問題，故依照民事訴訟程式進行（李飛：2013，228）。依據《民事訴訟法》關於管轄權之規定，旅遊糾紛案件如果是涉及旅遊契約部分，則由被告住所地或契約履行地人民法院管轄<sup>135</sup>；如果是涉及侵權行為者，則由侵權行為地或被告住所地人民法院管轄<sup>136</sup>。此外，雙方當事人亦得書面合意選擇被告住所地、契約履行地、契約簽訂地、原告住所地或與爭議有實際聯繫之地點的

---

<sup>134</sup> 王崇敏，齊虎，〈試論旅遊糾紛仲裁解決機制〉，海南大學學報（人文社會科學版），第 28 卷第 3 期，2010 年 6 月。

<sup>135</sup> 《民事訴訟法》第 23 條：「因合同糾紛提起的訴訟，由被告住所地或者合同履行地人民法院管轄。」

<sup>136</sup> 《民事訴訟法》第 28 條：「因侵權行為提起的訴訟，由侵權行為地或者被告住所地人民法院管轄。」

人民法院管轄<sup>137</sup>。



## 第五節 小結

本章主要處理的是《旅遊法》中旅遊者相關的權利與義務，在第一節事先就旅遊者的概念做一說明，進而在第二節具體分析旅遊者的相關權利，第三節則是關於旅遊者被賦予的義務，最後第四節則是針對旅遊糾紛的救濟制度為探討。以完整描繪出在《旅遊法》下，旅遊者的整體架構。

整部《旅遊法》，旅遊者的權利共可以區分為知悉真情權、拒絕強制交易權、契約轉讓權、契約解除權、要求履約權、受尊重權、旅遊安全權、以及協助返程請求權、投訴舉報權等權利。透過上述各種權利的保障，可說是建立起旅遊者在旅遊活動中全方面的保護網。

除此之外，《旅遊法》亦強調旅遊者應遵守的幾項義務：文明旅遊義務、不損害他人合法權益之義務、健康告知義務、配合義務及境管義務等五種義務。而這些義務其實也都是為保障旅遊者，能夠持續擁有良好的旅遊環境、能夠健康、安全旅遊的身心狀態。《旅遊法》特別設一專章，詳細條列規範旅遊者的權利與義務，是《旅遊法》的一大亮點，不只昭告世人國家對於發展旅遊的積極，同時也重申旅遊者在旅遊活動中的重要地位。

最後的旅遊糾紛制度是結合過去舊有部門規章、行政法規的規範內容，綜合成一章，而最大特色是要求設立或指定統一的旅遊投訴受理機構，其主要原因在於旅遊活動關聯廣泛，可能涉及運輸、飲食、住宿、環境保護、社會治安等各個

---

<sup>137</sup> 《民事訴訟法》第 34 條：「合同或者其他財產權益糾紛的當事人可以書面協議選擇被告住所地、合同履行地、合同簽訂地、原告住所地、標的物所在地等與爭議有實際聯繫的地點的人民法院管轄，但不得違反本法對級別管轄和專屬管轄的規定。」

層面，但是旅遊者在遭遇問題時，並無法立刻知悉應該同哪個主管部門投訴，也造成過去機關間踢皮球的問題發生。從而《旅遊法》欲建立一套統一的投訴受理機構，只要是因為旅遊而產生的糾紛，便可以直接向該機構投訴，由該機構依糾紛性質，分配到正確的部門管轄處理，此為旅遊糾紛制度最大的亮點。



## 第六章 結論



本文是研究中國大陸於 2013 年 10 月施行之《旅遊法》的論文，主要設定在透過本部《旅遊法》去觀察中國大陸旅遊法制的建立與發展。經由歷史制度研究途徑理解《旅遊法》制定的來龍去脈，從而由法律制度研究途徑探討整部《旅遊法》的制度建立與運作，進而透過新制度主義研究途徑，動態的觀察，在中國大陸旅遊法制轉變的各個時點，是為何種因素所導致。

在中國大陸旅遊產業逐漸站上世界旅遊市場排名首位的此刻，其所面臨的挑戰也將是巨大且複雜的，特別是從前面幾個章節中，我們可以知道中國大陸旅遊市場有其體制不良之處，如何加以調整、改善，便是《旅遊法》的任務。誠如俗稱旅遊綠皮書的《2012~2013 中國旅遊發展分析與預測》中的主報告<sup>138</sup>所言：

「2012~2013 年度是中國大陸旅遊進入結構調整的關鍵時刻，一方面要突破舊框架下的消費習慣、市場均勢、市場格局、產業框架、區域格局、城鄉壁壘、投資法則等問題，並且要樹立新的觀念、新的秩序和新的結構，破除舊有體制的束縛，尋求更高效的發展路徑。」

本文在研究架構上，將《旅遊法》區分為旅遊主管部門、旅遊經營者與旅遊者三大面向，透過相關條文的立法目的、新舊條文的變異，試著理解在中國大陸的法律體系下，《旅遊法》所扮演的角色以及三者彼此間的互動關係。在中國大陸的旅遊法制發展中，《旅遊法》居於不只是承先啟後，更欲開創一個嶄新的旅遊發展新局勢。而在旅遊主管部門、旅遊經營者與旅遊者三大面向上，無論是行政組織對經營者的監督管理功能、對旅遊者的權利保障，抑或是經營者與旅遊者間的

---

<sup>138</sup> 中國社會科學院旅遊研究中心（2013）。〈2012~2013 年中國旅遊發展形勢分析與趨勢展望〉，宋瑞主編，《2012~2013 中國旅遊發展分析與預測》，頁 1。北京：社會科學文獻出版社。



契約關係，皆是構成中國大陸旅遊市場上不可或缺的三角關係，而這三角關係的設定與調整，正是影響中國大陸旅遊發展能否確實革新且完善的關鍵。

論文首先透過各章節鉅細靡遺的「見樹」，以達成論文整體「見林」的任務。在論文的第二至五章，皆是建構本章整體結構觀察的基礎，廣泛而全面的基礎研究，始能建立整體論文的完整。從而透過前面幾章的分析、探討下，本文在本章第一節將提出數點研究發現，並輔以第二節的評估與未來展望。

## 第一節 研究發現

### 第一項 旅遊法的綜合立法特色

世界各國的旅遊立法依據韓玉靈（2011）在《基於比較的中國旅遊立法模式選擇》一文中的分析，主要有四種模式：旅遊促進法、旅遊組織法、旅遊合同法及旅遊綜合立法<sup>139</sup>，而《旅遊法》最終係採取第四種之旅遊綜合立法的模式。在《旅遊法》草案說明中即提到：在明確旅遊發展促進措施、旅遊者權益、旅遊業可持續發展的要求、確立統一的市場規則和規範的權利義務關係以及建立國家旅遊發展協調機制等方面都有緊迫立法需求下，因為當前很難對上述各類旅遊立法需求分別制定單項法律，故宜採取綜合立法模式。

然實際上，「綜合立法」的解釋應為：「立法機關在審議法案時，為了整體達到一個立法目的，將原本散佈在各個法律內的有關規定，加以放在一個法律內，一次地修改或增訂之謂。此有相關條文各個法律，在性質上可能並不一致，例如有的是實體法，有的是組織法、行為法，也有可能是救濟法性的規定。」亦即「綜

---

<sup>139</sup> 韓玉靈（2011）。〈基於比較的中國旅遊立法模式選擇〉，《旅遊學刊》，第26卷第2期，頁6-7。



合立法」應為實體法與程式法或組織法的組合之謂。

「綜合立法」是個立法技術上討論的問題，而中國大陸的「綜合立法」定義有所不同，其認為一部法典如果包含有不同性質之法律如行政法、民法，即稱為綜合立法。在《旅遊法》中由於其具有體系化法典<sup>140</sup>中的總則立法性質，其中包含有總則與旅遊者章節、促進法性質的旅遊規劃和促進及旅遊安全章節、民事契約法性質的旅遊服務契約以及行政法性質的旅遊監督管理等章節，因其綜合了數種性質之法律，故被稱為「綜合立法」。

本文以為，中國大陸所謂的「綜合立法」，毋寧是「綜合性的立法」，意即為能將旅遊所生的各式各樣問題，予以方方面面的包含於《旅遊法》中，因此將具有促進法性質、民事法性質、行政法性質與經濟法性質的法律綜合在一部法典中。如《旅遊法》立法草案說明的立法必要性第三點中提到，由於目前中國大陸沒有統一的《旅遊法》，對旅遊活動的規範主要是仰賴國務院制定的《旅行社條例》、《導遊人員管理條例》與《中國公民出國旅遊管理辦法》等行政法規、31 個省（區、市）制定的《旅遊管理條例》或《旅遊業條例》等地方性法規以及有關部門制定

---

<sup>140</sup> 陳新民，〈一個新的立法方法—論「綜合立法」的制度問題〉，國家政策基金會，<http://www.npf.org.tw/post/2/282#>，檢索日期：2013/12/15。


「基本法」可以分為兩類：

第一類：實際作用與憲法相同的國家根本大法，是一些國家或地區因為領土分裂等特殊原因，在沒有實施憲法下，透過制定基本法，達到有法維持憲政秩序的效果。如德國基本法、香港特別行政區基本法。

第二類：針對特定領域是向制定基本原則、準繩與方針，通常具有以下幾種屬性：

1. 補充憲法之不足。
2. 作為政策的指導與基礎。稱為政策法、原則法。
3. 除宣示政策外，並將相關施政、國家責任、人民權利義務等，做原則性的規範。稱為綱要立法或授權立法。
4. 將所有相關法律整合為單一法律。稱為體系化法典，又可分為總則立法與統一立法。

相關說明，請參閱何展旭，〈環境基本法第二十三條法律效力之分析〉，國家政策基金會，<http://www.npf.org.tw/post/1/9033>，檢索日期：2013/12/15。



的旅遊行政規章。由於缺乏更高位階法的支持，以致這些行政法規、部門規章無法規範一些與民事制度或相關法律的關聯，而難以在旅遊業跨地域、跨行業發展上，發揮有效的制度作用。因而藉由提升法律層次的《旅遊法》，完善中國大陸旅遊法律制度、促進旅遊業持續健康發展。

## 第二項 旅遊契約法制化的功能

中國大陸過去對旅遊者的保護主要是以行政手段為救濟，缺乏多元的民事救濟手段（許惠祐：2008，222）。隨著中國大陸市場經濟的不斷發展，社會事務日漸複雜，直接依賴行政權力監管的治理模式將越來越難以適應社會發展的現實。這種情況下，政府干預的方式逐漸表現為將政府權力與傳統的私法結合，融入其中，由此而來的是一種與傳統公、私法完全不同的現代型法律的勃興<sup>141</sup>。

例如在勞動契約中，透過公權力在《勞動法》與《勞動合同法》的規制，對相對優勢的企業一方進行約束，進而提升相對弱勢的勞動者一方的權利。此外如《消費者權益保護法》亦傾向保護相對弱勢的消費者一方。這些法規的特色即在於針對事實上處於不對等地位的雙方，經由立法方式，對弱勢一方進行保護，對另一方為適當的限制，進而使雙方具有基本平等的談判能力，以盡可能的確保市場交易的公平公正。

旅遊活動中，旅遊者相對弱勢的原因在於對於旅遊產品的資訊，在尚未實際抵達前皆是無法明確的，除此之外，旅遊活動多由導遊與領隊為主導，旅遊者處於被動接受服務的狀態。因此如欲發展健康的旅遊市場，則有必要針對旅遊經營者與旅遊者間，基於前述的旅遊服務特性，做出適切的調整。從而《旅遊法》中的旅遊服務契約，即可做為此處重要調整的手段。以往因為相關法制的健全，

---

<sup>141</sup> 傅林放（2010）。〈《旅行社條例》的突破與局限〉，大連大學學報，第五期，頁 81-84。

尤其是旅遊者的權益缺乏法律明文規定，故於旅遊糾紛發生時，旅遊者受損的權益往往須仰賴行政機關的公權力介入，方得加以確保。



從而《旅遊法》透過第五章的旅遊服務契約章節，將旅遊契約予以有名契約化及法制化，在法律施行方面也不再僅是依賴上對下的行政監督壓力，而是同時發揮市場本身更為直接有效的監督力量，亦即《旅遊法》在立法技術上，透過旅遊契約明確化的民事契約請求權，藉由對私法自治、契約自由作限制，從而更強化了對旅遊者權益的保護，藉此減輕中國大陸官方隨著旅遊市場擴大而日益沉重的行政監督壓力。本文是以下圖表示之：

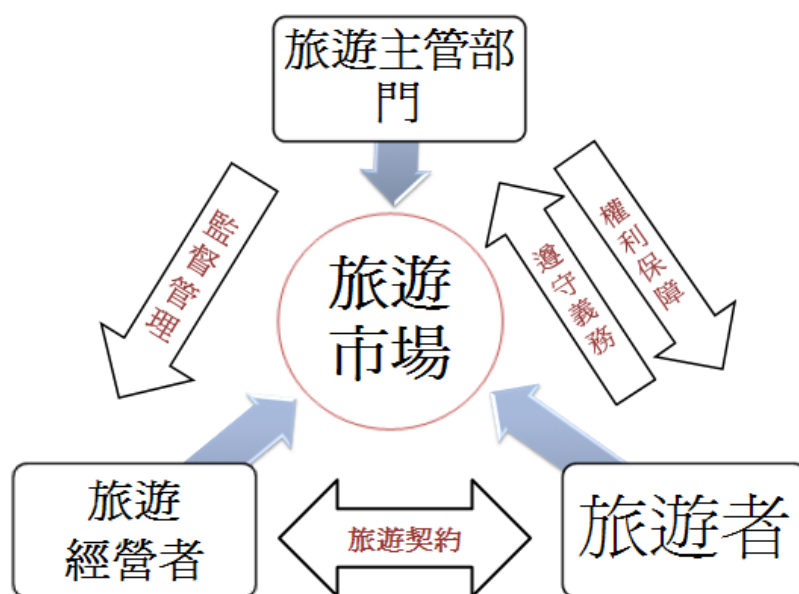


圖 1：三角關係圖 作者自行繪製

惟國家旅遊局在《旅遊法》施行的同一天，亦同時發布《旅遊管理處罰辦法》，在其第一條並闡明立法目的係為「規範旅遊行政處罰行為，維護旅遊市場秩序，保護旅遊者、旅遊經營者和旅遊從業人員的合法權益。」從該立法意旨以觀，可以發現，雖然全國人大常委會透過《旅遊法》將旅遊契約成為有名契約並加以法制化，希望透過民事上旅遊者與旅遊經營者間的水平制衡作用，以減輕國家與旅

遊經營者間上對下的監督作用。然而，國家旅遊局似乎仍無法輕易鬆手握在手中的行政管制權限，因而欲透過其本身以部門規章之方式，制定《旅遊行政處罰辦法》，企圖能繼續掌握對於旅遊經營者的行政控制。



### 第三項 立法結構保障偏重旅遊者輕旅遊經營者

在《旅遊法》中特別為旅遊者專設一章，明文規範旅遊者的權利義務事項，是《旅遊法》最別具意義的特色。筆者在研究過程中，試圖尋找是否有其他國家之《旅遊法》規亦做如此規定，僅在俄羅斯的《俄羅斯聯邦旅遊業基本法》有同樣訂立專章規定旅遊者的權利義務<sup>142</sup>，由此可見，《旅遊法》的立法係有部分參考自該基本法。惟透過設立專章方式建立旅遊者的權利義務體系，確實是展現中國大陸官方所強調的「以人為本」，以保障旅遊者的合法權益為主線之宗旨。

從而再透過「旅遊服務契約」的制定，藉由旅遊契約成為有名契約的同時，建立起旅遊者與旅遊經營者間明確的旅遊契約法律關係，使旅遊者之後在遇到違反契約之問題時，能夠有據以求償的法律依據。並且建立起旅遊投訴機制與相關的旅遊糾紛處理機制，使旅遊者遭遇旅遊糾紛時，不再求助無門。此外，無論是旅遊安全、旅遊監督管理等體制，皆是為保障旅遊者安全，使旅遊者有個更完好的旅遊市場環境。

旅遊者是形成旅遊市場最重要的來源，然而一直以來，在中國大陸的社會主義法律體制，著重的是行政法層面的監督管理。因此過去對於旅遊產業，皆是制定《旅行社條例》、《導遊人員管理條例》、《中國公民出國旅遊管理辦法》、《風景名勝區條例》等行政法規，重在「管理」，對於旅遊者私法保障層面，則顯得關

---

<sup>142</sup> 參見楊富斌、王天星，《西方國家旅遊法律法規匯編》，北京：社會科學文獻出版社，2005年11月，頁240-244。條文原文請參見俄羅斯聯邦旅遊局網頁，<http://www.russiatourism.ru/rubriki/-1124140405/>。2014/3/10 檢索。



漏不足，新《旅遊法》的制定，顯然是為裨補這一塊不足之處。

雖然《旅遊法》亦有對於旅遊經營者規範其得向旅遊者主張權利與免責之規定，以及針對旅遊者維權過度的損害賠償等，然在《旅遊法》之法律責任部分，處罰對象皆針對旅遊經營者，卻未於《旅遊法》中規範旅遊經營者受處罰的救濟制度，而僅能透過國家旅遊局制定的部門規章《旅遊行政處罰辦法》進行救濟，造成法律保障層級的落差，在旅遊行政組織、旅遊經營者與旅遊者的三角關係中，明顯是偏重旅遊者而輕旅遊經營者的。本文試著以下圖表示：

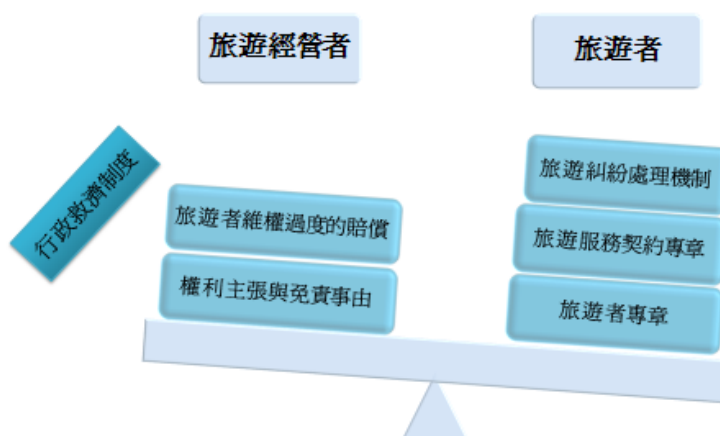
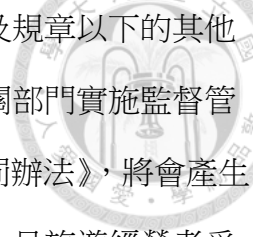


圖 2：立法結構保障偏重旅遊者輕旅遊經營者 作者自行繪製

此外，值得注意的是，雖然《旅遊行政處罰辦法》第 8 條規定縣級以上旅遊主管部門應當在法定職權範圍內實施行政處罰；而第 84 條並規定省、自治區、直轄市人民政府決定旅遊行政處罰權由其他部門集中行使的，其旅遊行政處罰的實施參照適用本辦法。然而，依照《旅遊法》第 83 條第 1 款之規定：「縣級以上人民政府旅遊主管部門和有關部門依照本法和有關法律、法規的規定，在各自職責範圍內對旅遊市場實施監督管理。」亦即縣級以上人民政府旅遊主管部門和有關部門對旅遊市場實施監督管理之依據，係《旅遊法》或有關法律、行政法規。



而國務院部門制定的規章、地方人民政府制定的規章，以及規章以下的其他規範性文檔，皆無法作為縣級以上人民政府旅遊主管部門和有關部門實施監督管理的依據。故，由國家旅遊局所制定的部門規章《旅遊行政處罰辦法》，將會產生因為缺乏上位法規授權，而肇致無法實際執行的問題。從而，一旦旅遊經營者受到不當裁罰時，是否能循《旅遊行政處罰辦法》加以救濟，值得後續加以研究與觀察。

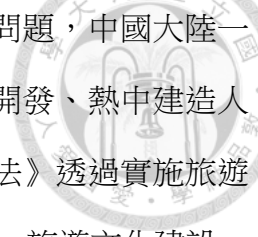
## 第四項 旅遊法所帶來的影響

### 一、旅遊資源開發與保護能否取得平衡

由於中國大陸針對旅遊資源的保護，《旅遊法》立法前已有為數不少的相關保護法規，如目前已制定的《土地管理法》、《城鄉規劃法》、《文物保護法》、《環境保護法》、《森林法》、《草原法》、《風景名勝區管理條例》、《自然保護區條例》等 20 多部法律和法規，分別針對自然、人文之資源保護作出詳細而具體的規定，因此《旅遊法》不再針對旅遊資源保護部分另做規範，而是做為橋樑規定，對上述法律法規進行銜接作用。然而《旅遊法》作用上，還含有旅遊資源開發與應用的功能，其如何與全然是以保護自然資源與人文資源的其他相關法律進行銜接適用，亦是未來的挑戰之一。

### 二、旅遊發展規劃權限的分配等於利益的分配

旅遊發展規劃由於涉及多個面向，是旅遊促進的一個重要手段。旅遊規劃可以區分為中央與地方兩個層級，在中央方面，將權限交由國務院，以保證全國旅遊業的統一規劃、統籌管理和市場規則的統一；在地方方面則是將權限交由地方政府，而非地方政府旅遊局，一方面可以避免地方政府旅遊局「小馬拉大車」的問題，另一方面也為地方根據自身特點制定法規和政策並組織實施留下適當空間。



除此之外，綜合上述旅遊資源開發與保護以及旅遊發展規劃之問題，中國大陸一直以來，有所謂的旅遊項目低水準重複建設問題，特別是盲目開發、熱中建造人工景點、忽視資源的自然價值和人文內涵等問題，因此《旅遊法》透過實施旅遊發展規劃，明確旅遊發展的總體要求和目標、旅遊產品開發重點、旅遊文化建設、旅遊基礎建設和公共服務建設需求等，以解決旅遊景點低水準重複建設問題。

然而，如同本文在第三章第四節第一項所言，由於旅遊發展規劃所帶來的是對地方政府財政的收入，旅遊發展規劃的權限等同於利益分配的權限，如旅遊資源橫跨數個行政區，而交由數行政區之共同上級機關負責規劃，則該上級機關該如何進行規劃，便涉及到利益的分配，其分配是否妥適，便是關注重點。而目前《旅遊法》中並未針對該上級機關之旅遊發展規劃權限，規範監督制衡機制，是另一個值得探討的問題。

### 三、旅遊法律制度漸趨完善

首先，由於中國大陸過去未有統一的《旅遊法》，以至於規範旅遊活動之法規需透過大量的行政法規與部門規章為之，在法效力有限下，這些法規規章難以適應旅遊產業跨地域、跨產業發展的需求。其次，中國大陸旅遊發展至今，其規模已居於中國大陸產業經濟下重要地位，從而積極發展旅遊規劃、旅遊促進、可持續發展，以及旅遊者與旅遊經營者雙方更為明確的權利義務歸屬，是當前迫切的立法重點。第三，過去得旅遊法規多屬行政法性質，主要是針對旅遊經營者的監督管理機制，從而缺乏對旅遊者的權益保障，旅遊者遇到旅遊糾紛，多只能尋求投訴舉報之行政救濟，因此旅遊法特設旅遊服務契約章，將旅遊契約名文化，是中國大陸官方開始重視旅遊者在民事權利的重要指標。最後，由於旅遊活動不僅限於國內，也包含國際間的出入境旅遊，在中國大陸國民出境旅遊日漸頻繁以及國際交往漸增下，須將國際旅遊通用的國際法準則，透過國內法加以確認，以促



進中國大陸旅遊法律制度與其他國家法律制度間的銜接作用<sup>143</sup>。綜上，一旦需要立法，便應順勢建立起一套完整的旅遊法律制度，故《旅遊法》便以綜合性立法形式，為中國大陸建構起一套新的旅遊法律制度。



## 第二節 評估與未來展望

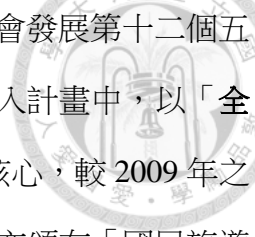
過去中國大陸旅遊的法制化係屬分散式立法，《旅遊法》的出台是中國大陸旅遊法制建設法典化的成果。《旅遊法》是個政策性法律，其具有「促進旅遊」的目的。從而透過過去幾年來的旅遊政策，可以梳理出中國大陸一直以來的旅遊發展方向，也進而可以理解到《旅遊法》將如何的促進旅遊。關於中國大陸旅遊發展政策，主要有以下幾檔：國務院關於進一步加快旅遊業發展的通知(2001)；國家旅遊局關於大力發展旅遊業促進就業的指導意見（2008）；國務院關於加快發展旅遊業的意見(2009)；全國人大之國民經濟和社會發展第十二個五年規劃綱要(2011)；以及國務院之國民旅遊休閒綱要（2013-2020）。

國務院最早曾於 2001 年訂出「關於進一步加快旅遊業發展的通知」，其目標是「大力發展入境旅遊，適度發展出境旅遊」，由於當時仍屬中國大陸旅遊發展初期，較強調旅遊的基礎建設。之後中國國家旅遊局於 2008 年推出「關於大力發展旅遊業促進就業的指導意見」，然該指導意見主要是為促進旅遊業就業問題所設。經過八年時間，中國國務院於 2009 年訂出「關於加快發展旅遊業的意見」其核心為「積極發展入境旅遊、有序發展出境旅遊」亦即針對出境旅遊也進而採取積極的發展態度，並且把旅遊產業定調成「戰略性產業<sup>144</sup>」。

---

<sup>143</sup> 《旅遊法》草案說明：立法必要性第四點。

<sup>144</sup> 所謂「戰略性產業」係因國家旅遊形象的推廣對於旅遊業的發展和擴大國家影響力具有重大意



在 2011 年，第 17 屆的五中全會所制定的「國民經濟和社會發展第十二個五年規畫綱要」（簡稱十二五計畫）中，亦首次將「旅遊產業」納入計畫中，以「**全面發展國內旅遊，積極發展入境旅遊，有序發展出境旅遊**」為核心，較 2009 年之意見更重視中國國內旅遊的發展。此外，在 2013 年時，國務院亦頒布「國民旅遊休閒綱要」其主要在延續上述之國內旅遊為重點，並強調建立中國大陸國民在國內的旅遊休閒產業體系。

從而目前中國大陸針對旅遊產業是以國內旅遊與入境旅遊為重心，但仍持續發展出境旅遊。從此角度出發，本文試著提出數點《旅遊法》的評估與未來展望方向：

## 第一項 旅遊法立法施行是否符合立法目的

在《旅遊法》立法草案說明中，主要是針對旅遊者權利義務、旅遊規劃和促進、旅遊經營、旅遊服務契約、旅遊安全、旅遊監督與權利救濟等事項，加以規範。然而，《旅遊法》經過三次審議後，也由草案原有總共 98 條的條文，增加至 112 條的條文。而這些條文內容增刪過程，是否影響旅遊法源來之立法目的，便是值得探討之處。

在刪除之部分主要有：修改統一服務標準之用語，為健全旅遊服務標準和市場規則。刪去公職人員的假日旅遊權，其原因在於公職人員的假日旅遊本就屬旅遊活動種類之一，不需特別規定。由於旅遊活動有其「異地性」特性，因此旅遊糾紛多為異地訴訟的特點，《旅遊法》草案設置了特殊地域管轄制度。然而在草案第三次審議時，有常委提出，該特殊地域管轄制度於《民事訴訟法》已做出規定，

---

義。旅遊產業不僅帶有強大經濟影響亦兼及行銷國家形象，如果能有效提升中國的國家旅遊形象，不僅可吸引更多國家進入中國旅遊，中國旅客也將受各國的歡迎，一消一長亦促進了中國的形象外交。

故《旅遊法》便將該地域管轄制度予以刪除，不再加以規定。而在增加部分則為數眾多，主要有幾個面向：



**一、增加「環保意識」**，如《旅遊法》第 5 條將「環保」納入國家倡導旅遊方式。此係於第三次審議時，有常委會人員提出，發展旅遊業要特別注重環保和生態，因此加入相應之規定。

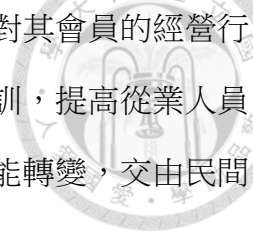
**二、強調「文明旅遊」**，如《旅遊法》第 13 條保護生態環境並且遵守旅遊文明行為規範。之所以增加文明旅遊規定，係因有常委委員提出遊客的不文明行為會對社會造成不良影響，因此應當加以規範。

**三、注重旅遊服務功能**，如《旅遊法》第 6 條建立健全旅遊服務標準和市場規則，強調旅遊經營者的服務功能；《旅遊法》第 26 條建立旅遊客運專線或遊客中轉站，為旅遊者在城市及周邊旅遊提供服務。並且向旅遊者提供旅遊景區、線路、交通等必要資訊和諮詢服務，定調為「無償提供」。

**四、增進旅遊公益性**，如《旅遊法》第 43 條公益性的城市公園、博物館、紀念館等，除重點文物保護單位和珍貴文物收藏單位外，應當逐步免費開放。該規定係因應人民群眾對精神文化生活日益增長的需求，因此建議逐步免費開放。

**五、增加旅遊者之權利**，《旅遊法》新增之「旅遊服務契約章」，其內容主要是將《民法通則》、《合同法》、《侵權責任法》、《消費者權利保護法》以及《最高人民法院關於審理旅遊糾紛案件適用法律若干問題的規定》等相關之規範，適用於旅遊契約之請求權歸納於其中。此外，亦新增過去所無的請求權，如《旅遊法》第 82 條請求旅遊經營者、當地政府和相關機構進行及時救助之救助請求權。

**六、旅遊從業人員的自主管理**，如《旅遊法》第 37 條社會導遊須向旅遊行業組織註冊，始可取得導遊證；《旅遊法》第 90 條依法成立的旅遊行業組織依照法



律、行政法規和章程的規定，制定行業經營規範和服務標準，對其會員的經營行為和服務質量進行自律管理，組織開展職業道德教育和業務培訓，提高從業人員素質。其調整理由在於將原來屬於行政許可事項，透過政府職能轉變，交由民間機構自行管理，進而加強行業協會的作用。

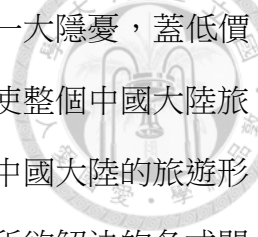
**七、針對旅遊主管部門違法責任**，如《旅遊法》第 84 條旅遊主管部門不得違反法律、行政法規向監督管理對象收取費用<sup>145</sup>；《旅遊法》第 109 條旅遊主管部門和有關部門在旅行監督管理職責中，濫用職權、玩忽職守、徇私舞弊，尚不構成犯罪的，依法給予處分。此增加規定之理由在於有常委委員提出，有部分地方個別旅遊主管部門仍存在向旅行社收取管理費等不合理費用、指定購物場所等問題。而這些做法與轉變政府職能的要求是相違背的。

**八、治理低價團問題之但書**，原來旅遊法草案並未有《旅遊法》第 35 條但書之規定：「旅行社組織、接待旅遊者，不得指定具體購物場所，不得安排另行付費旅遊項目。但是，經雙方協商一致或者旅遊者要求，且不影響其他旅遊者行程安排的除外。」是於審議過程中，因為考量旅遊活動中仍有購物之需求，因而增加該但書之規定。

透過上述的分析，可以發現，在《旅遊法》經過三次審議之後，最後通過的條文較原有草案增加了許多內容，其針對的重點項目也增加如環保意識、文明旅遊、旅遊服務的功能、旅遊的公益性以及增加旅遊主管部門的違法責任，亦即更加強調旅遊發展的「公益性質」與「服務性質」。但是，雖然三次審議後，增加許多詳盡規範，也提升旅遊服務與公益性的要求，然而《旅遊法》立法重點之一的根治低價團問題，卻藉由《旅遊法》第 35 條但書之規定，而逸脫原有之立法目的。

---

<sup>145</sup> 其原因在於中國大陸有部分旅遊主管部門會向受監督管理的對象為違法收取費用、甚至私自參與經營活動。



此亦是《旅遊法》欲解決眾多中國大陸旅遊亂象問題上的一大隱憂，蓋低價團的問題如無法有效解決，小則是旅遊者的權益受損，中則會使整個中國大陸旅遊市場的服務品質、監督管理成本受到影響，大則會損害整個中國大陸的旅遊形象建立與旅遊經濟的收益。因此，如何能有效改善《旅遊法》所欲解決的各式問題，特別是低價團根治問題，是達成立法目的並有效健全發展中國大陸旅遊市場的重要因素。

## 第二項 旅遊法本身規範不足之處

### 一、網路投訴受理機制

近年來由於網路使用的普遍，加諸智慧型手機的風行，越來越多的網路旅行社興起，根據統計，在 2008 年時中國大陸的網路旅遊市場預定規模尚在 518.3 億元，但到了 2012 年已達到 1730.5 億元的程度<sup>146</sup>。此外根據 2014 年 1 月的《中國互聯網發展狀況統計報告》中，截至 2013 年 12 月，在網路預訂過機票、酒店、火車票或旅行行程的網路民眾規模達到 1.81 億，年增長 6910 萬人，增幅 61.9%，使用率提升至 29.3%。巨量的增長也讓中國大陸旅遊網路市場出現許多知名旅行社如中國大陸的攜程網、藝龍網、同程網、淘寶旅遊網、去哪兒網等。

然而《旅遊法》所制訂的旅遊投訴受理機構卻是由縣級以上人民政府來指定或設置，如此建置實無法就網路旅行社的投訴問題有所規範。從而在受理網路旅遊糾紛的投訴上，似為未來旅遊法可持續加以發展之部分。例如建立專項處理網路旅遊糾紛問題之網路旅遊投訴網站。甚至應該可以考慮建立網路旅行社認證與投訴視窗二合一制度，讓旅遊者在透過網路旅行社購買旅遊商品時，可以先透過

---

<sup>146</sup> 楊彥鋒、餘繁華（2013）。〈2012~2013 年中國旅遊電子商務發展〉，宋瑞主編，《2012~2013 中國旅遊發展分析與預測》，頁 281-282。北京：社會科學文獻出版社。

認證制度，確認該網路旅行社公信力與服務評價<sup>147</sup>。



## 二、自由行的規範問題

隨著《旅遊法》的施行，旅遊契約正式成為有名契約，並建立起明確的法律關係與相關的法律責任，再加上對於低價團等相關旅遊亂象的調整規定，以及明確要求與導遊訂立勞動契約的影響下，中國旅遊市場逐漸起了變化，鑒於團費的提高，選擇自由行的旅遊者數量也越來越多<sup>148</sup>，隨之而來的，便是自由行可能帶來的旅遊糾紛問題。

由於《旅遊法》在旅遊服務契約一章主要規範的是「包價旅遊契約」，因而在自由行部分恐有規範不足的問題。其實在立法審議過程中，有常委委員建議針對自助遊也就是自由行部分作出規範，然而最後考量自助遊旅遊者亦享有旅遊者權利與義務，以及承擔安全責任，而不再獨立規定。所謂「自由行」是指旅遊者自行預訂飯店與交通工具，行程自行安排的旅遊活動。然而由於旅行社多半可以取得相較旅遊者自行訂購便宜的飯店房間與交通運輸票價，因此旅遊者多會向旅行社購買所謂「機+酒」的旅遊產品組合，而該組合主要是透《旅遊法》第 74 條，與旅行社訂定委託契約。

惟該條僅規定旅行社有「過錯」，並造成旅遊者損失時，旅行社須負擔賠償責任。而如果旅行社所訂的房間與交通工具或其他如餐飲、遊覽、娛樂等旅遊服務未達標準或有違約、侵權行為時，旅遊者應當直接向服務提供者請求，然而此時

---

<sup>147</sup> 相關討論請參閱董浩淑（2008）。《我國網路旅遊糾紛管理法制與實踐之研究》。臺北：東吳大學碩士在職專班科技法律組，碩士論文。

<sup>148</sup> 儲白珊，〈新旅遊法出臺後團隊遊“下陷” 自由行“上線”〉，福建日報，[http://www.ce.cn/culture/gd/201312/26/t20131226\\_1999148.shtml](http://www.ce.cn/culture/gd/201312/26/t20131226_1999148.shtml)。2014/1/10 檢索。文中提到：「近年來，我國旅遊市場的散客化、自由行趨勢明顯。而《旅遊法》出臺後，“零購物”導致導遊沒了購物提成，大多數旅行社相應地提高團隊遊費用，這進一步加劇了“散客時代”的到來。」

旅行社是否有其他義務或責任，《旅遊法》並未針對此部分有所規定，似有規範不足之處。



本文以為，因為《旅遊法》之旅遊服務契約章中，對於旅行社受託代訂旅遊服務之規定，闕漏旅行社之相應責任。由於旅行社係受託代訂旅遊服務，無論是交通、住宿、餐飲、遊覽或是娛樂等，都會因此獲有利益，此時旅行社受有利益，即應承擔一定的義務。在未來《旅遊法》發展上，似可比照《旅遊法》第 71 條的 2 款但書<sup>149</sup>之規定，令旅行社須協助旅遊者向旅遊服務提供者索賠。以此增加旅行社責任，也減輕旅遊者自行請求上的人力勞費。

### 第三項 尚有待完善的配套措施

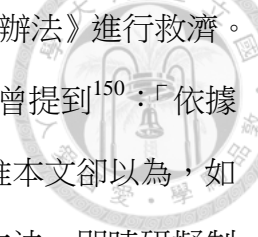
#### 一、增訂施行細則

本次《旅遊法》的制定，主要是將《旅遊法》設定為中國大陸在旅遊產業的旅遊法典，透過對於旅遊產業的全面的規定，重新建立新的旅遊秩序，以成就旅遊能夠持續且健康的發展。從而在研究過程中，我們也可以發現相關制度雖然已由《旅遊法》建立，如「旅遊服務質量保證金」、「旅遊發展規劃」、「旅遊資源的監督檢查」、「景區流量控制」等，然而相關制度具體應該如何操作，如何執行，卻尚無制定相關細則加以因應。

例如「旅遊投訴處理機制」尚可透過《旅遊投訴處理辦法》進行操作，而旅

---

<sup>149</sup> 《旅遊法》第 71 條第 2 項：「由於地接社、履行輔助人的原因造成旅遊者人身損害、財產損失的，旅遊者可以要求地接社、履行輔助人承擔賠償責任，也可以要求組團社承擔賠償責任；組團社承擔責任後可以向地接社、履行輔助人追償。但是，由於公共交通經營者的原因造成旅遊者人身損害、財產損失的，由公共交通經營者依法承擔賠償責任，旅行社應當協助旅遊者向公共交通經營者索賠。」



遊經營者針對《旅遊法》所為行政裁罰亦可經由《旅遊行政處罰辦法》進行救濟。固然國家旅遊局副局長杜一力在 2013 年全國旅遊局長研討會上曾提到<sup>150</sup>：「依據國家有關立法原則與規定，不會出臺《旅遊法》實施細則。」惟本文卻以為，如相關制度在操作執行上確實缺乏相應的細部規範，則此時因勢立法，即時研擬制定「施行細則」或相關制度的執行辦法，用以完善該制度的執行，相較於空有法律卻無法執行，更能達成健全中國大陸旅遊市場、重新建立新的旅遊秩序的最上位目的。此外在景區規範上，「公共資源」、「聽證會」的具體組織、景區乘載量的確定與監督，皆須要透過更加具體的規範加以說明。

## 二、加快其他相關機制之建置

如本文於第三章第四節所提及的「旅遊安全預警制度」，《旅遊法》第 77 條要求國家必須建立「旅遊目的地安全風險提示制度」，然而目前實務上至今仍未將該目的地安全風險提示制度建立。目前國家旅遊局仍採用舊有之「提示、勸告及警告」之分類方法，既無法清楚讓人民知悉該提示程度，僅三種分類亦無法有效區分複雜的目的地風險評估。如學者謝朝武即認為：「除加強對《旅遊法》的宣傳工作外，更要積極推動旅遊安全相關標準、制度和預案的配套建設，加快制定旅遊安全風險提示制度的實施細則和高風險旅遊項目經營許可管理的實施細則<sup>151</sup>。」

前端「旅遊目的地安全風險提示制度」仍尚未建立，更遑論該條所規定之後端的「級別劃分」和「實施程式」等。從而，中國大陸官方應盡快將《旅遊法》所要求制訂的相關制度，加以執行與推動，方能達成制定《旅遊法》的立法訴求。

---

<sup>150</sup> 國家旅遊局（2013）。〈旅遊局副局長杜一力：不會出臺《旅遊法》實施細則〉。[http://www.gov.cn/gzdt/2013-07/29/content\\_2457200.htm](http://www.gov.cn/gzdt/2013-07/29/content_2457200.htm)。2014/2/20 檢索。

<sup>151</sup> 〈《中華人民共和國旅遊法》高端研討會在二外舉辦〉，北京第二外國語學院學報，第五期，頁 89。





### 三、文明旅遊義務之落實建議

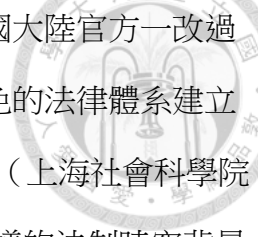
之前本文第五章第三節第一項提及的文明旅遊這部份，值得思考的問題是：所謂的文明旅遊是個抽象的法律概念，其並無一定的範圍，無絕對的程度，無法詳細具體化。然而如果不透過罰則，而僅以勸導方式，其效果仍屬有限。惟如欲訂立罰則，便必須將文明行為予以具體化，而此即為訴求文明旅遊的困難之處。

因為，如果是違反環境保護法規的不文明行為如隨地便溺、吐痰，尚能透過相關規定處罰改善；而如果是插隊、大聲說話、隨意赤裸等行為，對於是否符合《中華人民共和國治安管理處罰法》則仍有爭議，在無罰則情況下，僅能用勸導改善方式，如果行為人不聽勸導，則完全無法可管，而《旅遊法》相關規定亦無規範處罰效果，致使要求旅遊者文明旅遊的義務成為訓示規定。

本文試著提出改善策略：建議透過違規記點方式處理。亦即將《中國公民出境文明行為指南》、《中國公民國內旅遊文明行為公約》所羅列的不文明行為作為違反的構成要件，而違反的效果則規定一定次數的警告效果，超過該次數便須做公眾服務或是聽文明旅遊講座等手段，將該記點消除。從而前面一定次數的警告效果可以緩和處罰抽象的不文明行為之法律概念，而效果是僅為公眾服務與聽講座，既未以處罰之形式，又可透過增加違反者必須花費時間做公眾服務或是聽文明旅遊講座方式，達到教育效果，似為可行方式。

### 第四項 中國大陸旅遊法制之未來展望

在 2011 年時，中共第十一屆三中全會，提出了：「有法可依、有法必依、執法必嚴、違法必究」的 16 字方針，而在 2012 年，中共十八大更確立了「加快建設社會主義法治國家」的推動政治建設和政治體制改革的重要任務，並在法制建設方面提出：「科學立法、嚴格執法、公正司法、全民守法」的新 16 字方針。顯



示出中共自十五大以來所確立的「依法治國」方略已成熟。中國大陸官方一改過去被動立法的態度，轉而主動立法、推動嚴格執法。在中國特色的法律體系建立之後，轉為形成「法制體系」，強調法治是治國理政的基本方式（上海社會科學院政治與公共管理研究所：2013，156-161），《旅遊法》便是在這樣的法制時空背景下立法施行。

然而從「有法可依」，到「有法必依」，從被迫執行到主動規範，旅遊法制建設之路仍充滿挑戰（胡靜：2013，148）。《旅遊法》以綜合性立法的方式，將旅遊法律予以法典化，其立法可說是全面且完整，惟值得關注的卻是後續的「細部落實」與「監督執行」，將是《旅遊法》能否確實達成立法目的，真正改善中國大陸旅遊市場秩序，重塑健全旅遊市場的關鍵。



## 參考文獻



### 一、專書著作


- 上海社會科學院政治與公共管理研究所（2013）。《中國政治發展進程 2013 年》。  
上海：時事出版社。
- 中國大陸法制出版社（2013）。《中華人民共和國旅遊法學習問答》。北京：中國大陸法制出版社。
- 中國旅遊研究院（2014）。《2013 年中國旅遊經濟運行分析與 2014 年發展預測》。  
北京：中國旅遊出版社。
- 王緹縈（2006）。《旅行社經營與管理》。上海：上海人民出版社。
- 王泰銓（2009）。《中國法律通論上、下冊》。臺北市：新學林出版社。
- 江濤（2013）。《旅遊政策與法規》。北京：中國旅遊出版社。
- 呂秋文（2007）。《如何撰寫學術論文：以「政治學方法」為考察中心》。台北：臺灣商務印書館。
- 李飛（2013）。《中華人民共和國旅遊法解讀》。北京：中國大陸法制出版社。
- 李瑞（2013）。《旅遊學》。北京：北京大學出版社。
- 李冠瑤、劉海鴻（2005）。《旅遊學教程》。北京：北京大學出版社。
- 宋瑞主編（2013）。《2012~2013 中國旅遊發展分析與預測》。北京：社會科學文獻出版社。
- 周繼祥（2005）。《政治學 21 世紀的觀點》。臺北市：威仕曼文化。
- 范世平（2006）。《大陸出境旅遊與兩岸關係之政治分析》。臺北市：秀威資訊科技出版社。
- 范世平、吳武忠（2004）。《中國大陸大陸觀光旅遊總論》。臺北市：揚智出版社。
- 高峻、陳世棟（2009）。《可持續旅遊與環境管理：理論、案例》。天津：南開大學出版社。
- 胡靜（2013）。《2013 中國旅遊業發展報告》。北京：中國旅遊出版社。



- 許惠祐（2008）。《兩岸旅遊契約與合同法制》。臺北市：華泰出版社。
- 楊正寬（2000）。《觀光政策、行政與法規》。臺北市：揚智出版社。
- 楊富斌、蘇號朋（2013）。《中華人民共和國旅遊法釋義》。北京：中國大陸法制出版社。
- 楊富斌、王天星（2005）。《西方國家旅遊法律法規匯編》。北京：社會科學文獻出版社。
- 趙嘉裕（2009）。《中國大陸大陸觀光管理法規與策略總論》。臺北市：秀威資訊科技出版社。
- 趙嘉裕（2010）。《中國大陸大陸觀光旅遊資源總論》。臺北市：秀威資訊科技出版社。
- 劉勁柳（2004）。《旅遊合同》。北京：法律出版社。
- 謝金青（2011）。《社會科學研究法：論文寫作之理論與實務》。新北市：威仕曼文化出版社。
- 劉春堂（2005）。《民法債篇各論》。臺北市：自版。
- 謝銘洋（1995）。《智慧財產權之基礎理論》。臺北市：翰蘆圖書出版有限公司。
- 羅明義（2006）。《旅遊管理研究》。北京：科學出版社。
- Kim W. Chan、Renee Mauborgne 著，黃秀媛譯（2004）。《藍海策略－開創無人競爭的全新市場》。臺北市：天下文化出版社。

## 二、期刊論文

- 兀婷、兀晶（2013）。〈對《旅遊法》的幾點解讀〉，《經濟理論與實踐》，第15卷第3期。
- 王珊珊、劉燕婷（2011）。〈淺談旅遊合同的解除〉，《黑龍江對外經貿》，(6)。
- 王惠靜（2013）。〈《旅遊法》對“零負團費”的調控模式〉，《法學雜誌》，(10)。
- 王崇敏、齊虎（2010）。〈試論旅遊糾紛仲裁解決機制〉，《海南大學學報（人文社會科學版）》，第28卷第3期。
- 王敬武（1999）。〈關於對旅遊者概念定義的幾點看法〉，《旅遊學刊》，(6)。

- 
- 田虎、商西（2013）。〈旅遊法修改能解景區門票紮堆提價？〉，《決策探索(上半月)》，(5)。
- 李小健（2013）。〈旅遊法出臺背後：人大立法繼續注重提高質量〉，《中國人大》，(9)。
- 李小健（2013）。〈旅遊法誕生記〉，《中國人大》，(9)。
- 李小健（2013）。〈旅遊發展規劃入法：保護資源優先〉，《中國人大》，(9)。
- 李江玲（2005）。〈中國旅遊法制建設之路〉，《學術探索》，(1)。
- 李秀娜（2011）。〈關於旅遊服務和旅遊經營者外延的法律探討〉，《旅遊學刊》，(2)。
- 李萌、何春萍（2002）。〈遊客不文明旅遊行為初探〉，《北京第二外國語學院學報》，(1)。
- 李翠微（2012）。〈對旅遊安全問題的思考〉，《吉林省經濟管理幹部學院學報》，(2)。
- 李藝玲（2009）。〈我國旅遊合同糾紛的法律適用探析〉，《漳州師範學院學報（哲學社會科學版）》，(3)。
- 汪鐵民（2013）。〈提高立法質量是依法治國的邏輯起點〉，《中國人大》，(9)。
- 林松（2006）。〈旅遊質量監督制度的改善〉，《旅遊科學》，第20卷第5期。
- 柯永校、鄒榮標（2011）。〈旅遊立法應當以市場化和旅遊者權利為導向〉，《旅遊學刊》，第26卷第2期。
- 吳必虎（2013）。〈旅遊規劃的自由與約束：法規、標準與規範〉，《旅遊學刊》，第28卷第10期。
- 徐浩（2012）。〈旅行社、導遊收取商家返利的性質與規制研究〉，《月旦財經法雜誌》，(28)。
- 宋瑞（2013）。〈產業發展視角下的《旅遊法》〉，《價格理論與實踐》，(9)。
- 宋才發（2013）。〈《旅遊法》是編制和實施旅遊發展規劃的法律保障〉，《法學雜誌》，第3期。
- 邢凱嶺（2010）。〈試論旅遊消費者權益的保護〉，《現代商業》，2010卷12B期。
- 夏利平、黃振淺（2013）。〈析國內旅遊購物市場中存在的問題及解決措施〉，《企業導報》，(12)。

侯作前、李海龍（2012）。〈中國大陸大陸旅行社低於成本報價與銷售的性質及規制研究〉，《月旦財經法雜誌》（28）：1-26。

曾蓓（2006）。〈中國旅遊資源保護研究綜述〉，羅明義（主編），《旅遊管理研究》。北京：科學出版社。

曾堅（2011）。〈略論旅遊法的立法定位〉，《旅遊學刊》，第26卷第2期。

孟凡哲（2012）。〈論旅遊合同懲罰性違約金的設定〉，《法學雜誌》（3）。

韓玉靈（2005）。〈淺析我國的旅遊立法〉，《法學雜誌》，（5）。

韓玉靈（2011）。〈基於比較的中國旅遊立法模式選擇〉，《旅遊學刊》，第26卷第1期。

韓玉靈、武冰欣（2013）。〈促進旅遊業健康發展的重要保障〉，《前線》，（6）。

張祖群、王悅（2014）。〈基於《旅遊法》分析我國旅遊法制建設趨向〉，《探索與爭鳴》，（1）。

寧紅麗（2012）。〈《旅遊法草案》與旅遊合同的有名化〉，《旅遊學刊》，第27卷第12期。

傅林放（2010）。〈《旅行社條例》的突破與局限〉，《大連大學學報》，（5）。

傅林放（2013）。〈略談旅遊者權利分類及體系〉，《旅遊學刊》，（8）。

謝素芳（2013）。〈外出旅遊，我們有哪些權利？〉，《中國人大》，（9）。

謝素芳（2013）。〈立法還旅遊市場一片清境〉，《中國人大》，（9）。

楊慶慶（2011）。〈淺析旅遊合同第三人與旅遊者權益保護〉，《法制與社會》（5）：。

楊濤（2001）。〈關於我國的法律位階與立法權限範圍—比較立法法頒布前後的內容變化〉，《西北師大學報（社會科學版）》，第38卷第1期。

劉歡（2014）。〈從《旅遊法》的出臺看旅遊消費者知情權的保護〉，《旅遊法法學研究》，1月下旬刊。

戴志傑（2007）。〈中國大陸《消費者權益保護法》之懲罰性賠償金制度研究〉，《消費者保護研究》，（10）。

### 三、 學位論文

林瑞珠（1995）。《旅遊契約暨其定型化之研究》。臺北：中興大學法律學研究所，碩士論文。

林士維（2004）。《中國大陸出境旅遊政策之研究》。臺北：台灣大學國家發展研究所，碩士論文。

汪伶蓉（1995）。《海峽兩岸旅遊糾紛處理制度之研究》。臺北：中國大陸文化大學觀光研究所，碩士論文。

董浩淑（2008）。《我國網路旅遊糾紛管理法制與實踐之研究》。臺北：東吳大學法律學研究所，碩士論文。

張翠怡（2004）。《旅遊服務於消費者保護法之解釋與適用》。台南：成功大學法律學研究所，碩士論文。

#### 四、研討會論文

孫本初（2005）。〈如何寫好一篇優質的碩博士論文〉，「撰寫碩博士論文與投稿學術期刊」論壇。

#### 五、報紙

朱磊（2013）。〈全國人大常委會立法工作新舉措法律草案提請表決前開評估會〉，《法制日報》，7月25日。

餘晨（2013）。〈旅遊合同重設旅遊市場交易規則〉，《法制日報》，5月14日。

鄭毅（2013）。〈《旅遊法》為國慶長假帶來了什麼〉，《中國大陸經濟時報》，10月16日，版A06。

鋒宇（2012）。〈金碩仁委員建議明確規定景區內商業網點比例〉，《法制日報》，8月31日。

鋒宇（2013）。〈充分保障旅遊者和經營者權益—解讀歷時三十年出臺的旅遊法〉，《法制日報》，4月26日。

李兩白（2014）。〈旅行社“購物遊”悄然回歸？不購物導遊被投訴〉，《廣州日報》，4月2日。

儲白珊（2013）。〈新旅遊法出臺後團隊遊“下陷”自由行“上線”〉，《福建日報》，12月26日





## 五、網路資料

陳新民（2000）。〈一個新的立法方法—論「綜合立法」的制度問題〉，國家政策基金會，<http://www.npf.org.tw/post/2/282#>，2013/12/15 檢索。

何展旭（2011）。〈環境基本法第二十三條法律效力之分析〉，國家政策基金會，<http://www.npf.org.tw/post/1/9033>，2013/12/15 檢索。

人民網（2013）。〈解讀中國大陸首部旅遊法〉。  
<http://travel.people.com.cn/GB/139035/362973/>。2013/11/20 檢索。

中華人民共和國國史網（2013）。〈國民經濟和社會發展第十二個五年規畫綱要〉。  
[http://www.hprc.org.cn/wxzl/wxysl/wnj/diyigewnjh\\_1/201103/t20110316\\_153680\\_8.html](http://www.hprc.org.cn/wxzl/wxysl/wnj/diyigewnjh_1/201103/t20110316_153680_8.html)。2013/11/20 檢索。

中國大陸網（2013）。〈申海恩：《旅遊法》多角度重塑健康旅遊市場秩序〉。  
[http://travel.china.com.cn/txt/2013-04/28/content\\_28682835.htm](http://travel.china.com.cn/txt/2013-04/28/content_28682835.htm)。2013/12/9 檢索。

中時電子報（2013）。〈遊台大採購陸客返鄉退貨 70 萬〉。  
<http://www.chinatimes.com/newspapers/20131203000981-260309>。2014/3/21 檢索。

光明網（2013）。〈周恩來故居遭大面積塗鴉〉。  
[http://edu.gmw.cn/2013-10/03/content\\_9076667.htm](http://edu.gmw.cn/2013-10/03/content_9076667.htm)。2013/12/10 檢索。

旅遊中國大陸（2013）。〈專家解讀《中華人民共和國旅遊法》〉。  
[http://www.china.com.cn/travel/node\\_7182025.htm](http://www.china.com.cn/travel/node_7182025.htm)。2013/11/20 檢索。

東北網（2013）。〈專家解讀《旅遊法》十一後旅遊團“強迫購物”違法〉。  
<http://heilongjiang.dbw.cn/system/2013/09/13/055064853.shtml>。2013/11/20 檢索。

新京報（2013）。〈“清”城之戀〉。  
[http://epaper.bjnews.com.cn/html/2013-10/07/content\\_469523.htm?div=-1](http://epaper.bjnews.com.cn/html/2013-10/07/content_469523.htm?div=-1)。  
2013/12/10 檢索。

新華網山東頻道（2014）。〈山東臨沂旅遊市場再現“零負團”遊差價近 3 倍〉。  
[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.sd.xinhuanet.com/travel/2014-03/18/c\\_119823496.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.sd.xinhuanet.com/travel/2014-03/18/c_119823496.htm)。2014/3/21 檢索。

國家旅遊局（2013）。〈旅遊局副局長杜一力：不會出臺《旅遊法》實施細則〉。

[http://www.gov.cn/gzdt/2013-07/29/content\\_2457200.htm](http://www.gov.cn/gzdt/2013-07/29/content_2457200.htm)。2014/2/20 檢索。

虞國華 (2013)。〈《旅遊法》理解與旅行社適用〉。

<http://vdisk.weibo.com/s/uyg-WAiyMpbWK>。2013/12/10 檢索。

劉憶如 (2013)。〈大陸旅遊法糾正陋規〉。<http://blog.udn.com/cliu1207/9042306>。  
2013/12/7 檢索。

海峽兩岸交流基金會

<http://www.sef.org.tw/mp1.html>。2013/12/20 檢索。

交通部觀光局

<http://admin.taiwan.net.tw/>。2013/12/20 檢索。

國家旅遊局網站

<http://www.cnta.gov.cn>。2013/12/20 檢索。

俄羅斯聯邦旅遊局

<http://www.russiatourism.ru/rubriki/-1124140405/>。2014/03/10 檢索。

中國人大網，旅遊法釋義

[http://www.npc.gov.cn/npc/flsyywd/xingzheng/node\\_22755.htm](http://www.npc.gov.cn/npc/flsyywd/xingzheng/node_22755.htm)。2014/04/2 檢  
索。

Report of the World Commission on Environment and Development: *Our Common Future*

<http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>。2014/02/20 檢索。

World Tourism Organization

<http://www2.unwto.org/>。2013/12/20 檢索。

World Travel and Tourism Council

<http://www.wttc.org/>。2014/01/21 檢索。

International Association of Scientific Experts in Tourism

<http://www.aiest.org/topnavigation/home/>。2014/01/22 檢索。

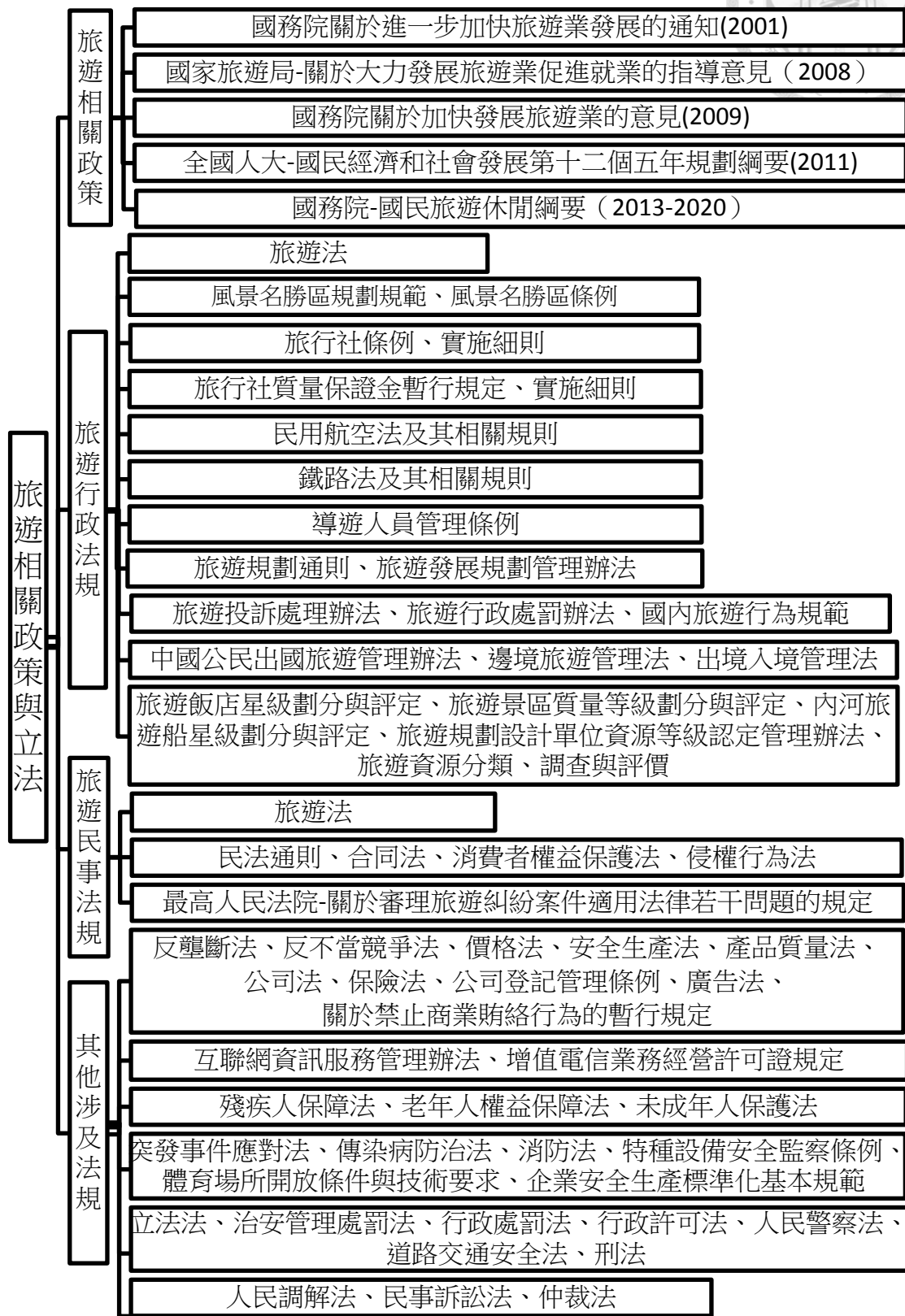
Travel and Tourism Research Association

<http://www.ttra.com/index.php>。2014/01/22 檢索。



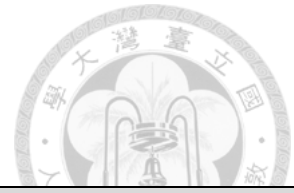


# 附錄一 旅遊相關政策與立法彙整





## 附錄二 旅遊者權利比較表



旅遊者權利	旅遊法	其他法規
知悉真情權	《旅遊法》第 9 條第 2 款 旅遊者有權知悉其購買的旅遊產品和服務的真實情況。	《消費者權益保護法》第 8 條 消費者享有知悉其購買、使用的商品或者接受的服務的真實情況的權利。
拒絕強制交易權	《旅遊法》第 9 條 旅遊者有權自主選擇旅遊產品和服務，有權拒絕旅遊經營者的強制交易行為。 《旅遊法》第 35 條 旅行社不得以不合理的低價組織旅遊活動，誘騙旅遊者，並通過安排購物或者另行付費旅遊專案獲取回扣等不正當利益。 旅行社組織、接待旅遊者，不得指定具體購物場所，不得安排另行付費旅遊專案。但是，經雙方協商一致或者旅遊者要求，且不影響其他旅遊者行程安排的除外。 發生違反前兩款規定情形的，旅遊者有權在旅遊行程結束後三十日內，要求旅行社為其辦理退貨並先行墊付退貨貨款，或者退還另行付費旅遊項目的費用。	《消費者權益保護法》第 9 條 消費者享有自主選擇商品或者服務的權利。 消費者有權自主選擇提供商品或者服務的經營者，自主選擇商品品種或者服務方式，自主決定購買或者不購買任何一種商品、接受或者不接受任何一項服務。 消費者在自主選擇商品或者服務時，有權進行比較、鑒別和挑選。 《消費者權益保護法》第 10 條 消費者享有公平交易的權利。 消費者在購買商品或者接受服務時，有權獲得品質保障、價格合理、計量正確等公平交易條件，有權拒絕經營者的強制交易行為。
契約轉讓權	《旅遊法》第 64 條 旅遊行程開始前，旅遊者可以將包價旅遊合同中自身的權利義務轉讓給第三人，旅行社沒有正當理由的不得拒絕，因此增加的費用由旅遊者和第三人承擔。	《合同法》第 88 條 當事人一方經對方同意，可以將自己在合同中的權利和義務一並轉讓給第三人。
契約解除權	《旅遊法》第 65 條 旅遊行程結束前，旅遊者解除合同的，組團社應當在扣除必要的費用後，將餘	《合同法》第 266 條 定作人可以隨時解除承攬合同，造成承攬人損失的，應當賠償損失。

	款退還旅遊者。	《合同法》第 410 條 委託人或者受託人可以隨時解除委託合同。因解除合同給對方造成損失的，除不可歸責於該當事人的事由以外，應當賠償損失。
<b>要求履約權</b>	《旅遊法》第 9 條 旅遊者有權要求旅遊經營者按照約定提供產品和服務。	《消費者權益保護法》第 16 條 經營者向消費者提供商品或者服務，應當依照本法和其他有關法律、法規的規定履行義務。 經營者和消費者有約定的，應當按照約定履行義務，但雙方的約定不得違背法律、法規的規定。 《合同法》第 60 條 當事人應當按照約定全面履行自己的義務。
<b>受尊重權</b>	《旅遊法》第 10 條 旅遊者的人格尊嚴、民族風俗習慣和宗教信仰應當得到尊重。	《消費者權益保護法》第 14 條 消費者在購買、使用商品和接受服務時，享有人格尊嚴、民族風俗習慣得到尊重的權利，享有個人資訊依法得到保護的權利。
<b>旅遊安全權</b>	《旅遊法》第 12 條 旅遊者在人身、財產安全遇有危險時，有請求救助和保護的權利。	《旅行社條例》第 39 條 發生危及旅遊者人身安全的情形的，旅行社及其委派的導遊人員、領隊人員應當採取必要的處置措施並及時報告旅遊行政管理部門；在境外發生的，還應當及時報告中華人民共和國駐該國使領館、相關駐外機構、當地警方。
<b>協助返程請求權</b>	《旅遊法》第 68 條 旅遊行程中解除合同的，旅行社應當協助旅遊者返回出發地或者旅遊者指定的合理地點。由於旅行社或者履行輔助人的原因導致合同解除的，返程費用由旅行社承擔。 《旅遊法》第 78 條 縣級以上人民政府應當依法將旅遊應急管理納入政府應急管理體系，制定應	



	<p>急預案，建立旅遊突發事件應對機制。突發事件發生後，當地人民政府及其有關部門和機構應當採取措施開展救援，並協助旅遊者返回出發地或者旅遊者指定的合理地點。</p>	
<b>投訴舉報權</b>	<p>《旅遊法》第 88 條 縣級以上人民政府旅遊主管部門和有關部門，在履行監督檢查職責中或者在處理舉報、投訴時，發現違反本法規定行為的，應當依法及時作出處理；對不屬於本部門職責範圍的事項，應當及時書面通知並移交有關部門查處。</p>	<p>《旅行社條例》第 43 條 旅行社損害旅遊者合法權益的，旅遊者可以向旅遊行政管理部門、工商行政管理部門、價格主管部門、商務主管部門或者外匯管理部門投訴，接到投訴的部門應當按照其職責許可權及時調查處理，並將調查處理的有關情況告知旅遊者。</p>





## 附錄三 《中華人民共和國旅遊法》



中華人民共和國主席令  
第三號

《中華人民共和國旅遊法》已由中華人民共和國第十二屆全國人民代表大會常務委員會第二次會議於2013年4月25日通過，現予公佈，自2013年10月1日起施行。

中華人民共和國主席 習近平  
2013年4月25日

《中華人民共和國旅遊法》  
(2013年4月25日第十二屆全國人民代表大會常務委員會第二次會議通過)

目錄：

- 第一章 總則
- 第二章 旅遊者
- 第三章 旅遊規劃和促進
- 第四章 旅遊經營
- 第五章 旅遊服務合同
- 第六章 旅遊安全
- 第七章 旅遊監督管理
- 第八章 旅遊糾紛處理
- 第九章 法律責任
- 第十章 附則

### 第一章 總則

#### 第一條

為保障旅遊者和旅遊經營者的合法權益，規範旅遊市場秩序，保護和合理利用旅遊資源，促進旅遊業持續健康發展，制定本法。

#### 第二條

在中華人民共和國境內的和在中華人民共和國境內組織到境外的遊覽、度假、休閒等形式的旅遊活動以及為旅遊活動提供相關服務的經營活動，適用本法。



### 第三條

國家發展旅遊事業，完善旅遊公共服務，依法保護旅遊者在旅遊活動中的權利。

### 第四條

旅遊業發展應當遵循社會效益、經濟效益和生態效益相統一的原則。國家鼓勵各類市場主體在有效保護旅遊資源的前提下，依法合理利用旅遊資源。利用公共資源建設的遊覽場所應當體現公益性質。

### 第五條

國家倡導健康、文明、環保的旅遊方式，支援和鼓勵各類社會機構開展旅遊公益宣傳，對促進旅遊業發展做出突出貢獻的單位和個人給予獎勵。

### 第六條

國家建立健全旅遊服務標準和市場規則，禁止行業壟斷和地區壟斷。旅遊經營者應當誠信經營，公平競爭，承擔社會責任，為旅遊者提供安全、健康、衛生、方便的旅遊服務。

### 第七條

國務院建立健全旅遊綜合協調機制，對旅遊業發展進行綜合協調。

縣級以上地方人民政府應當加強對旅遊工作的組織和領導，明確相關部門或者機構，對本行政區域的旅遊業發展和監督管理進行統籌協調。

### 第八條

依法成立的旅遊行業組織，實行自律管理。

## 第二章 旅遊者

### 第九條

旅遊者有權自主選擇旅遊產品和服務，有權拒絕旅遊經營者的強制交易行為。

旅遊者有權知悉其購買的旅遊產品和服務的真實情況。

旅遊者有權要求旅遊經營者按照約定提供產品和服務。

### 第十條

旅遊者的人格尊嚴、民族風俗習慣和宗教信仰應當得到尊重。

#### 第十一條

殘疾人、老年人、未成年人等旅遊者在旅遊活動中依照法律、法規和有關規定享受便利和優惠。

#### 第十二條

旅遊者在人身、財產安全遇有危險時，有請求救助和保護的權利。

旅遊者人身、財產受到侵害的，有依法獲得賠償的權利。

#### 第十三條

旅遊者在旅遊活動中應當遵守社會公共秩序和社會公德，尊重當地的風俗習慣、文化傳統和宗教信仰，愛護旅遊資源，保護生態環境，遵守旅遊文明行為規範。

#### 第十四條

旅遊者在旅遊活動中或者在解決糾紛時，不得損害當地居民的合法權益，不得干擾他人的旅遊活動，不得損害旅遊經營者和旅遊從業人員的合法權益。

#### 第十五條

旅遊者購買、接受旅遊服務時，應當向旅遊經營者如實告知與旅遊活動相關的個人健康資訊，遵守旅遊活動中的安全警示規定。

旅遊者對國家應對重大突發事件暫時限制旅遊活動的措施以及有關部門、機構或者旅遊經營者採取的安全防範和應急處置措施，應當予以配合。

旅遊者違反安全警示規定，或者對國家應對重大突發事件暫時限制旅遊活動的措施、安全防範和應急處置措施不予配合的，依法承擔相應責任。

#### 第十六條

出境旅遊者不得在境外非法滯留，隨團出境的旅遊者不得擅自分團、脫團。

入境旅遊者不得在境內非法滯留，隨團入境的旅遊者不得擅自分團、脫團。

### 第三章 旅遊規劃和促進

#### 第十七條



國務院和縣級以上地方人民政府應當將旅遊業發展納入國民經濟和社會發展規劃。

國務院和省、自治區、直轄市人民政府以及旅遊資源豐富的設區的市和縣級人民政府，應當按照國民經濟和社會發展規劃的要求，組織編制旅遊發展規劃。對跨行政區域且適宜進行整體利用的旅遊資源進行利用時，應當由上級人民政府組織編制或者由相關地方人民政府協商編制統一的旅遊發展規劃。

#### 第十八條

旅遊發展規劃應當包括旅遊業發展的總體要求和發展目標，旅遊資源保護和利用的要求和措施，以及旅遊產品開發、旅遊服務質量提升、旅遊文化建設、旅遊形象推廣、旅遊基礎設施和公共服務設施建設的要求和促進措施等內容。

根據旅遊發展規劃，縣級以上地方人民政府可以編制重點旅遊資源開發利用的專項規劃，對特定區域內的旅遊項目、設施和服務功能配套提出專門要求。

#### 第十九條

旅遊發展規劃應當與土地利用總體規劃、城鄉規劃、環境保護規劃以及其他自然資源和文物等人文資源的保護和利用規劃相銜接。

#### 第二十條

各級人民政府編制土地利用總體規劃、城鄉規劃，應當充分考慮相關旅遊項目、設施的空間佈局和建設用地要求。規劃和建設交通、通信、供水、供電、環保等基礎設施和公共服務設施，應當兼顧旅遊業發展的需要。

#### 第二十一條

對自然資源和文物等人文資源進行旅遊利用，必須嚴格遵守有關法律、法規的規定，符合資源、生態保護和文物安全的要求，尊重和維護當地傳統文化和習俗，維護資源的區域整體性、文化代表性和地域特殊性，並考慮軍事設施保護的需要。有關主管部門應當加強對資源保護和旅遊利用狀況的監督檢查。

#### 第二十二條

各級人民政府應當組織對本級政府編制的旅遊發展規劃的執行情況進行評估，並向社會公佈。

#### 第二十三條

國務院和縣級以上地方人民政府應當制定並組織實施有利於旅遊業持續健康發展

的產業政策，推進旅遊休閒體系建設，採取措施推動區域旅遊合作，鼓勵跨區域旅遊線路和產品開發，促進旅遊與工業、農業、商業、文化、衛生、體育、科教等領域的融合，扶持少數民族地區、革命老區、邊遠地區和貧困地區旅遊業發展。



#### 第二十四條

國務院和縣級以上地方人民政府應當根據實際情況安排資金，加強旅遊基礎設施建設、旅遊公共服務和旅遊形象推廣。

#### 第二十五條

國家制定並實施旅遊形象推廣戰略。國務院旅遊主管部門統籌組織國家旅遊形象的境外推廣工作，建立旅遊形象推廣機構和網絡，開展旅遊國際合作與交流。

縣級以上地方人民政府統籌組織本地的旅遊形象推廣工作。

#### 第二十六條

國務院旅遊主管部門和縣級以上地方人民政府應當根據需要建立旅遊公共資訊和諮詢平臺，無償向旅遊者提供旅遊景區、線路、交通、氣象、住宿、安全、醫療急救等必要資訊和諮詢服務。設區的市和縣級人民政府有關部門應當根據需要在交通樞紐、商業中心和旅遊者集中場所設置旅遊諮詢中心，在景區和通往主要景區的道路設置旅遊指示標識。

旅遊資源豐富的設區的市和縣級人民政府可以根據本地的實際情況，建立旅遊客運專線或者遊客中轉站，為旅遊者在城市及周邊旅遊提供服務。

#### 第二十七條

國家鼓勵和支持發展旅遊職業教育和培訓，提高旅遊從業人員素質。

### 第四章 旅遊經營

#### 第二十八條

設立旅行社，招徠、組織、接待旅遊者，為其提供旅遊服務，應當具備下列條件，取得旅遊主管部門的許可，依法辦理工商登記：

- (一) 有固定的經營場所；
- (二) 有必要的營業設施；
- (三) 有符合規定的註冊資本；
- (四) 有必要的經營管理人員和導遊；



(五) 法律、行政法規規定的其他條件。

## 第二十九條

旅行社可以經營下列業務：

- (一) 境內旅遊；
- (二) 出境旅遊；
- (三) 邊境旅遊；
- (四) 入境旅遊；
- (五) 其他旅遊業務。

旅行社經營前款第二項和第三項業務，應當取得相應的業務經營許可，具體條件由國務院規定。

## 第三十條

旅行社不得出租、出借旅行社業務經營許可證，或者以其他形式非法轉讓旅行社業務經營許可。

## 第三十一條

旅行社應當按照規定交納旅遊服務質量保證金，用於旅遊者權益損害賠償和墊付旅遊者人身安全遇有危險時緊急救助的費用。

## 第三十二條

旅行社為招徠、組織旅遊者發佈信息，必須真實、準確，不得進行虛假宣傳，誤導旅遊者。

## 第三十三條

旅行社及其從業人員組織、接待旅遊者，不得安排參觀或者參與違反我國法律、法規和社會公德的項目或者活動。

## 第三十四條

旅行社組織旅遊活動應當向合格的供應商訂購產品和服務。

## 第三十五條

旅行社不得以不合理的低價組織旅遊活動，誘騙旅遊者，並通過安排購物或者另行付費旅遊項目獲取回扣等不正當利益。

旅行社組織、接待旅遊者，不得指定具體購物場所，不得安排另行付費旅遊項目。



但是，經雙方協商一致或者旅遊者要求，且不影響其他旅遊者行程安排的除外。

發生違反前兩款規定情形的，旅遊者有權在旅遊行程結束後三十日內，要求旅行社為其辦理退貨並先行墊付退貨貨款，或者退還另行付費旅遊項目的費用。

### 第三十六條

旅行社組織團隊出境旅遊或者組織、接待團隊入境旅遊，應當按照規定安排領隊或者導遊全程陪同。

### 第三十七條

參加導遊資格考試成績合格，與旅行社訂立勞動合同或者在相關旅遊行業組織註冊的人員，可以申請取得導遊證。

### 第三十八條

旅行社應當與其聘用的導遊依法訂立勞動合同，支付勞動報酬，繳納社會保險費用。

旅行社臨時聘用導遊為旅遊者提供服務的，應當全額嚮導遊支付本法第六十條第三款規定的導遊服務費用。

旅行社安排導遊為團隊旅遊提供服務的，不得要求導遊墊付或者嚮導遊收取任何費用。

### 第三十九條

取得導遊證，具有相應的學歷、語言能力和旅遊從業經歷，並與旅行社訂立勞動合同的人員，可以申請取得領隊證。

### 第四十條

導遊和領隊為旅遊者提供服務必須接受旅行社委派，不得私自承攬導遊和領隊業務。

### 第四十一條

導遊和領隊從事業務活動，應當佩戴導遊證、領隊證，遵守職業道德，尊重旅遊者的風俗習慣和宗教信仰，應當向旅遊者告知和解釋旅遊文明行為規範，引導旅遊者健康、文明旅遊，勸阻旅遊者違反社會公德的行為。

導遊和領隊應當嚴格執行旅遊行程安排，不得擅自變更旅遊行程或者中止服務活動，不得向旅遊者索取小費，不得誘導、欺騙、強迫或者變相強迫旅遊者購物或





者參加另行付費旅遊項目。

#### 第四十二條

景區開放應當具備下列條件，並聽取旅遊主管部門的意見：

- (一) 有必要的旅遊配套服務和輔助設施；
- (二) 有必要的安全設施及制度，經過安全風險評估，滿足安全條件；
- (三) 有必要的環境保護設施和生態保護措施；
- (四) 法律、行政法規規定的其他條件。

#### 第四十三條

利用公共資源建設的景區的門票以及景區內的遊覽場所、交通工具等另行收費項目，實行政府定價或者政府指導價，嚴格控制價格上漲。擬收費或者提高價格的，應當舉行聽證會，徵求旅遊者、經營者和有關方面的意見，論證其必要性、可行性。

利用公共資源建設的景區，不得通過增加另行收費項目等方式變相漲價；另行收費項目已收回投資成本的，應當相應降低價格或者取消收費。

公益性的城市公園、博物館、紀念館等，除重點文物保護單位和珍貴文物收藏單位外，應當逐步免費開放。

#### 第四十四條

景區應當在醒目位置公示門票價格、另行收費項目的價格及團體收費價格。景區提高門票價格應當提前六個月公佈。

將不同景區的門票或者同一景區內不同遊覽場所的門票合併出售的，合併後的價格不得高於各單項門票的價格之和，且旅遊者有權選擇購買其中的單項票。

景區內的核心遊覽項目因故暫停向旅遊者開放或者停止提供服務的，應當公示並相應減少收費。

#### 第四十五條

景區接待旅遊者不得超過景區主管部門核定的最大承載量。景區應當公佈景區主管部門核定的最大承載量，制定和實施旅遊者流量控制方案，並可以採取門票預約等方式，對景區接待旅遊者的數量進行控制。

旅遊者數量可能達到最大承載量時，景區應當提前公告並同時向當地人民政府報告，景區和當地人民政府應當及時採取疏導、分流等措施。



#### 第四十六條

城鎮和鄉村居民利用自有住宅或者其他條件依法從事旅遊經營，其管理辦法由省、自治區、直轄市制定。

#### 第四十七條

經營高空、高速、水上、潛水、探險等高風險旅遊項目，應當按照國家有關規定取得經營許可。

#### 第四十八條

通過網絡經營旅行社業務的，應當依法取得旅行社業務經營許可，並在其網站主頁的顯著位置標明其業務經營許可證信息。

發佈旅遊經營信息的網站，應當保證其信息真實、準確。

#### 第四十九條

為旅遊者提供交通、住宿、餐飲、娛樂等服務的經營者，應當符合法律、法規規定的要求，按照合同約定履行義務。

#### 第五十條

旅遊經營者應當保證其提供的商品和服務符合保障人身、財產安全的要求。

旅遊經營者取得相關質量標準等級的，其設施和服務不得低於相應標準；未取得質量標準等級的，不得使用相關質量等級的稱謂和標識。

#### 第五十一條

旅遊經營者銷售、購買商品或者服務，不得給予或者收受賄賂。

#### 第五十二條

旅遊經營者對其在經營活動中知悉的旅遊者個人資訊，應當予以保密。

#### 第五十三條

從事道路旅遊客運的經營者應當遵守道路客運安全管理的各項制度，並在車輛顯著位置明示道路旅遊客運專用標識，在車廂內顯著位置公示經營者和駕駛人資訊、道路運輸管理機構監督電話等事項。

#### 第五十四條

景區、住宿經營者將其部分經營項目或者場地交由他人從事住宿、餐飲、購物、

遊覽、娛樂、旅遊交通等經營的，應當對實際經營者的經營行為給旅遊者造成的損害承擔連帶責任。

#### 第五十五條

旅遊經營者組織、接待出入境旅遊，發現旅遊者從事違法活動或者有違反本法第十六條規定情形的，應當及時向公安機關、旅遊主管部門或者我國駐外機構報告。

#### 第五十六條

國家根據旅遊活動的風險程度，對旅行社、住宿、旅遊交通以及本法第四十七條規定的高風險旅遊項目等經營者實施責任保險制度。

### 第五章 旅遊服務合同

#### 第五十七條

旅行社組織和安排旅遊活動，應當與旅遊者訂立合同。

#### 第五十八條

包價旅遊合同應當採用書面形式，包括下列內容：

- (一) 旅行社、旅遊者的基本資訊；
- (二) 旅遊行程安排；
- (三) 旅遊團成團的最低人數；
- (四) 交通、住宿、餐飲等旅遊服務安排和標準；
- (五) 遊覽、娛樂等項目的具體內容和時間；
- (六) 自由活動時間安排；
- (七) 旅遊費用及其交納的期限和方式；
- (八) 違約責任和解決糾紛的方式；
- (九) 法律、法規規定和雙方約定的其他事項。

訂立包價旅遊合同時，旅行社應當向旅遊者詳細說明前款第二項至第八項所載內容。

#### 第五十九條

旅行社應當在旅遊行程開始前向旅遊者提供旅遊行程單。旅遊行程單是包價旅遊合同的組成部分。

#### 第六十條



旅行社委託其他旅行社代理銷售包價旅遊產品並與旅遊者訂立包價旅遊合同的，應當在包價旅遊合同中載明委託社和代理社的基本資訊。

旅行社依照本法規定將包價旅遊合同中的接待業務委託給地接社履行的，應當在包價旅遊合同中載明地接社的基本資訊。

安排導遊為旅遊者提供服務的，應當在包價旅遊合同中載明導遊服務費用。

#### 第六十一條

旅行社應當提示參加團隊旅遊的旅遊者按照規定投保人身意外傷害保險。

#### 第六十二條

訂立包價旅遊合同時，旅行社應當向旅遊者告知下列事項：

- (一) 旅遊者不適合參加旅遊活動的情形；
- (二) 旅遊活動中的安全注意事項；
- (三) 旅行社依法可以減免責任的資訊；
- (四) 旅遊者應當注意的旅遊目的地相關法律、法規和風俗習慣、宗教禁忌，依照中國法律不宜參加的活動等；
- (五) 法律、法規規定的其他應當告知的事項。

在包價旅遊合同履行中，遇有前款規定事項的，旅行社也應當告知旅遊者。

#### 第六十三條

旅行社招徠旅遊者組團旅遊，因未達到約定人數不能出團的，組團社可以解除合同。但是，境內旅遊應當至少提前七日通知旅遊者，出境旅遊應當至少提前三十日通知旅遊者。

因未達到約定人數不能出團的，組團社經徵得旅遊者書面同意，可以委託其他旅行社履行合同。組團社對旅遊者承擔責任，受委託的旅行社對組團社承擔責任。旅遊者不同意的，可以解除合同。

因未達到約定的成團人數解除合同的，組團社應當向旅遊者退還已收取的全部費用。

#### 第六十四條

旅遊行程開始前，旅遊者可以將包價旅遊合同中自身的權利義務轉讓給第三人，旅行社沒有正當理由的不得拒絕，因此增加的費用由旅遊者和第三人承擔。

#### 第六十五條



旅遊行程結束前，旅遊者解除合同的，組團社應當在扣除必要的費用後，將餘款退還旅遊者。

#### 第六十六條

旅遊者有下列情形之一的，旅行社可以解除合同：

- (一) 患有傳染病等疾病，可能危害其他旅遊者健康和安全的；
- (二) 攜帶危害公共安全的物品且不同意交有關部門處理的；
- (三) 從事違法或者違反社會公德的活動的；
- (四) 從事嚴重影響其他旅遊者權益的活動，且不聽勸阻、不能制止的；
- (五) 法律規定的其他情形。

因前款規定情形解除合同的，組團社應當在扣除必要的費用後，將餘款退還旅遊者；給旅行社造成損失的，旅遊者應當依法承擔賠償責任。

#### 第六十七條

因不可抗力或者旅行社、履行輔助人已盡合理注意義務仍不能避免的事件，影響旅遊行程的，按照下列情形處理：

- (一) 合同不能繼續履行的，旅行社和旅遊者均可以解除合同。合同不能完全履行的，旅行社經向旅遊者作出說明，可以在合理範圍內變更合同；旅遊者不同意變更的，可以解除合同。
- (二) 合同解除的，組團社應當在扣除已向地接社或者履行輔助人支付且不可退還的費用後，將餘款退還旅遊者；合同變更的，因此增加的費用由旅遊者承擔，減少的費用退還旅遊者。
- (三) 危及旅遊者人身、財產安全的，旅行社應當採取相應的安全措施，因此支出的費用，由旅行社與旅遊者分擔。
- (四) 造成旅遊者滯留的，旅行社應當採取相應的安置措施。因此增加的食宿費用，由旅遊者承擔；增加的返程費用，由旅行社與旅遊者分擔。

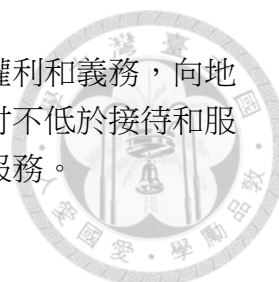
#### 第六十八條

旅遊行程中解除合同的，旅行社應當協助旅遊者返回出發地或者旅遊者指定的合理地點。由於旅行社或者履行輔助人的原因導致合同解除的，返程費用由旅行社承擔。

#### 第六十九條

旅行社應當按照包價旅遊合同的約定履行義務，不得擅自變更旅遊行程安排。

經旅遊者同意，旅行社將包價旅遊合同中的接待業務委託給其他具有相應資質的



地接社履行的，應當與地接社訂立書面委託合同，約定雙方的權利和義務，向地接社提供與旅遊者訂立的包價旅遊合同的副本，並向地接社支付不低於接待和服務成本的費用。地接社應當按照包價旅遊合同和委託合同提供服務。

#### 第七十條

旅行社不履行包價旅遊合同義務或者履行合同義務不符合約定的，應當依法承擔繼續履行、採取補救措施或者賠償損失等違約責任；造成旅遊者人身損害、財產損失的，應當依法承擔賠償責任。旅行社具備履行條件，經旅遊者要求仍拒絕履行合同，造成旅遊者人身損害、滯留等嚴重後果的，旅遊者還可以要求旅行社支付旅遊費用一倍以上三倍以下的賠償金。

由於旅遊者自身原因導致包價旅遊合同不能履行或者不能按照約定履行，或者造成旅遊者人身損害、財產損失的，旅行社不承擔責任。

在旅遊者自行安排活動期間，旅行社未盡到安全提示、救助義務的，應當對旅遊者的人身損害、財產損失承擔相應責任。

#### 第七十一條

由於地接社、履行輔助人的原因導致違約的，由組團社承擔責任；組團社承擔責任後可以向地接社、履行輔助人追償。

由於地接社、履行輔助人的原因造成旅遊者人身損害、財產損失的，旅遊者可以要求地接社、履行輔助人承擔賠償責任，也可以要求組團社承擔賠償責任；組團社承擔責任後可以向地接社、履行輔助人追償。但是，由於公共交通經營者的原因造成旅遊者人身損害、財產損失的，由公共交通經營者依法承擔賠償責任，旅行社應當協助旅遊者向公共交通經營者索賠。

#### 第七十二條

旅遊者在旅遊活動中或者在解決糾紛時，損害旅行社、履行輔助人、旅遊從業人員或者其他旅遊者的合法權益的，依法承擔賠償責任。

#### 第七十三條

旅行社根據旅遊者的具體要求安排旅遊行程，與旅遊者訂立包價旅遊合同的，旅遊者請求變更旅遊行程安排，因此增加的費用由旅遊者承擔，減少的費用退還旅遊者。

#### 第七十四條

旅行社接受旅遊者的委託，為其代訂交通、住宿、餐飲、遊覽、娛樂等旅遊服務，



收取代辦費用的，應當親自處理委託事務。因旅行社的過錯給旅遊者造成損失的，旅行社應當承擔賠償責任。

旅行社接受旅遊者的委託，為其提供旅遊行程設計、旅遊資訊諮詢等服務的，應當保證設計合理、可行，資訊及時、準確。

#### 第七十五條

住宿經營者應當按照旅遊服務合同的約定為團隊旅遊者提供住宿服務。住宿經營者未能按照旅遊服務合同提供服務的，應當為旅遊者提供不低於原定標準的住宿服務，因此增加的費用由住宿經營者承擔；但由於不可抗力、政府因公共利益需要採取措施造成不能提供服務的，住宿經營者應當協助安排旅遊者住宿。

### 第六章 旅遊安全

#### 第七十六條

縣級以上人民政府統一負責旅遊安全工作。縣級以上人民政府有關部門依照法律、法規履行旅遊安全監管職責。

#### 第七十七條

國家建立旅遊目的地安全風險提示制度。旅遊目的地安全風險提示的級別劃分和實施程式，由國務院旅遊主管部門會同有關部門制定。

縣級以上人民政府及其有關部門應當將旅遊安全作為突發事件監測和評估的重要內容。

#### 第七十八條

縣級以上人民政府應當依法將旅遊应急管理納入政府应急管理體系，制定應急預案，建立旅遊突發事件應對機制。

突發事件發生後，當地人民政府及其有關部門和機構應當採取措施開展救援，並協助旅遊者返回出發地或者旅遊者指定的合理地點。

#### 第七十九條

旅遊經營者應當嚴格執行安全生產管理和消防安全管理的法律、法規和國家標準、行業標準，具備相應的安全生產條件，制定旅遊者安全保護制度和應急預案。

旅遊經營者應當對直接為旅遊者提供服務的從業人員開展經常性應急救助技能培



訓，對提供的產品和服務進行安全檢驗、監測和評估，採取必要措施防止危害發生。

旅遊經營者組織、接待老年人、未成年人、殘疾人等旅遊者，應當採取相應的安全保障措施。

#### 第八十條

旅遊經營者應當就旅遊活動中的下列事項，以明示的方式事先向旅遊者作出說明或者警示：

- (一) 正確使用相關設施、設備的方法；
- (二) 必要的安全防範和應急措施；
- (三) 未向旅遊者開放的經營、服務場所和設施、設備；
- (四) 不適宜參加相關活動的群體；
- (五) 可能危及旅遊者人身、財產安全的其他情形。

#### 第八十一條

突發事件或者旅遊安全事故發生後，旅遊經營者應當立即採取必要的救助和處置措施，依法履行報告義務，並對旅遊者作出妥善安排。

#### 第八十二條

旅遊者在人身、財產安全遇有危險時，有權請求旅遊經營者、當地政府和相關機構進行及時救助。

中國出境旅遊者在境外陷於困境時，有權請求我國駐當地機構在其職責範圍內給予協助和保護。

旅遊者接受相關組織或者機構的救助後，應當支付應由個人承擔的費用。

### 第七章 旅遊監督管理

#### 第八十三條

縣級以上人民政府旅遊主管部門和有關部門依照本法和有關法律、法規的規定，在各自職責範圍內對旅遊市場實施監督管理。

縣級以上人民政府應當組織旅遊主管部門、有關主管部門和工商行政管理、產品質量監督、交通等執法部門對相關旅遊經營行為實施監督檢查。

#### 第八十四條



旅遊主管部門履行監督管理職責，不得違反法律、行政法規的規定向監督管理對象收取費用。

旅遊主管部門及其工作人員不得參與任何形式的旅遊經營活動。

#### 第八十五條

縣級以上人民政府旅遊主管部門有權對下列事項實施監督檢查：

- (一) 經營旅行社業務以及從事導遊、領隊服務是否取得經營、執業許可；
- (二) 旅行社的經營行為；
- (三) 導遊和領隊等旅遊從業人員的服務行為；
- (四) 法律、法規規定的其他事項。

旅遊主管部門依照前款規定實施監督檢查，可以對涉嫌違法的合同、票據、賬簿以及其他資料進行查閱、複製。

#### 第八十六條

旅遊主管部門和有關部門依法實施監督檢查，其監督檢查人員不得少於二人，並應當出示合法證件。監督檢查人員少於二人或者未出示合法證件的，被檢查單位和個人有權拒絕。

監督檢查人員對在監督檢查中知悉的被檢查單位的商業秘密和個人資訊應當依法保密。

#### 第八十七條

對依法實施的監督檢查，有關單位和個人應當配合，如實說明情況並提供檔、資料，不得拒絕、阻礙和隱瞞。

#### 第八十八條

縣級以上人民政府旅遊主管部門和有關部門，在履行監督檢查職責中或者在處理舉報、投訴時，發現違反本法規定行為的，應當依法及時作出處理；對不屬於本部門職責範圍的事項，應當及時書面通知並移交有關部門查處。

#### 第八十九條

縣級以上地方人民政府建立旅遊違法行為查處資訊的共用機制，對需要跨部門、跨地區聯合查處的違法行為，應當進行督辦。

旅遊主管部門和有關部門應當按照各自職責，及時向社會公佈監督檢查的情況。

#### 第九十條



依法成立的旅遊行業組織依照法律、行政法規和章程的規定，制定行業經營規範和服務標準，對其會員的經營行為和服務質量進行自律管理，組織開展職業道德教育和業務培訓，提高從業人員素質。



## 第八章 旅遊糾紛處理

### 第九十一條

縣級以上人民政府應當指定或者設立統一的旅遊投訴受理機構。受理機構接到投訴，應當及時進行處理或者移交有關部門處理，並告知投訴者。

### 第九十二條

旅遊者與旅遊經營者發生糾紛，可以通過下列途徑解決：

- (一) 雙方協商；
- (二) 向消費者協會、旅遊投訴受理機構或者有關調解組織申請調解；
- (三) 根據與旅遊經營者達成的仲裁協議提請仲裁機構仲裁；
- (四) 向人民法院提起訴訟。

### 第九十三條

消費者協會、旅遊投訴受理機構和有關調解組織在雙方自願的基礎上，依法對旅遊者與旅遊經營者之間的糾紛進行調解。

### 第九十四條

旅遊者與旅遊經營者發生糾紛，旅遊者一方人數眾多並有共同請求的，可以推選代表人參加協商、調解、仲裁、訴訟活動。

## 第九章 法律責任

### 第九十五條

違反本法規定，未經許可經營旅行社業務的，由旅遊主管部門或者工商管理部門責令改正，沒收違法所得，並處一萬元以上十萬元以下罰款；違法所得十萬元以上的，並處違法所得一倍以上五倍以下罰款；對有關責任人員，處二千元以上二萬元以下罰款。

旅行社違反本法規定，未經許可經營本法第二十九條第一款第二項、第三項業務，或者出租、出借旅行社業務經營許可證，或者以其他方式非法轉讓旅行社業務經

營許可的，除依照前款規定處罰外，並責令停業整頓；情節嚴重的，吊銷旅行社業務經營許可證；對直接負責的主管人員，處二千元以上二萬元以下罰款。

#### 第九十六條

旅行社違反本法規定，有下列行為之一的，由旅遊主管部門責令改正，沒收違法所得，並處五千元以上五萬元以下罰款；情節嚴重的，責令停業整頓或者吊銷旅行社業務經營許可證；對直接負責的主管人員和其他直接責任人員，處二千元以上二萬元以下罰款：

- (一) 未按照規定為出境或者入境團隊旅遊安排領隊或者導遊全程陪同的；
- (二) 安排未取得導遊證或者領隊證的人員提供導遊或者領隊服務的；
- (三) 未向臨時聘用的導遊支付導遊服務費用的；
- (四) 要求導遊墊付或者嚮導遊收取費用的。

#### 第九十七條

旅行社違反本法規定，有下列行為之一的，由旅遊主管部門或者有關部門責令改正，沒收違法所得，並處五千元以上五萬元以下罰款；違法所得五萬元以上的，並處違法所得一倍以上五倍以下罰款；情節嚴重的，責令停業整頓或者吊銷旅行社業務經營許可證；對直接負責的主管人員和其他直接責任人員，處二千元以上二萬元以下罰款：

- (一) 進行虛假宣傳，誤導旅遊者的；
- (二) 向不合格的供應商訂購產品和服務的；
- (三) 未按照規定投保旅行社責任保險的。

#### 第九十八條

旅行社違反本法第三十五條規定的，由旅遊主管部門責令改正，沒收違法所得，責令停業整頓，並處三萬元以上三十萬元以下罰款；違法所得三十萬元以上的，並處違法所得一倍以上五倍以下罰款；情節嚴重的，吊銷旅行社業務經營許可證；對直接負責的主管人員和其他直接責任人員，沒收違法所得，處二千元以上二萬元以下罰款，並暫扣或者吊銷導遊證、領隊證。

#### 第九十九條

旅行社未履行本法第五十五條規定的報告義務的，由旅遊主管部門處五千元以上五萬元以下罰款；情節嚴重的，責令停業整頓或者吊銷旅行社業務經營許可證；對直接負責的主管人員和其他直接責任人員，處二千元以上二萬元以下罰款，並暫扣或者吊銷導遊證、領隊證。

#### 第一百條

旅行社違反本法規定，有下列行為之一的，由旅遊主管部門責令改正，處三萬元以上三十萬元以下罰款，並責令停業整頓；造成旅遊者滯留等嚴重後果的，吊銷旅行社業務經營許可證；對直接負責的主管人員和其他直接責任人員，處二千元以上二萬元以下罰款，並暫扣或者吊銷導遊證、領隊證：

- (一) 在旅遊行程中擅自變更旅遊行程安排，嚴重損害旅遊者權益的；
- (二) 拒絕履行合同的；
- (三) 未徵得旅遊者書面同意，委託其他旅行社履行包價旅遊合同的。

#### 第一百零一條

旅行社違反本法規定，安排旅遊者參觀或者參與違反我國法律、法規和社會公德的項目或者活動的，由旅遊主管部門責令改正，沒收違法所得，責令停業整頓，並處二萬元以上二十萬元以下罰款；情節嚴重的，吊銷旅行社業務經營許可證；對直接負責的主管人員和其他直接責任人員，處二千元以上二萬元以下罰款，並暫扣或者吊銷導遊證、領隊證。

#### 第一百零二條

違反本法規定，未取得導遊證或者領隊證從事導遊、領隊活動的，由旅遊主管部門責令改正，沒收違法所得，並處一千元以上一萬元以下罰款，予以公告。

導遊、領隊違反本法規定，私自承攬業務的，由旅遊主管部門責令改正，沒收違法所得，處一千元以上一萬元以下罰款，並暫扣或者吊銷導遊證、領隊證。

導遊、領隊違反本法規定，向旅遊者索取小費的，由旅遊主管部門責令退還，處一千元以上一萬元以下罰款；情節嚴重的，並暫扣或者吊銷導遊證、領隊證。

#### 第一百零三條

違反本法規定被吊銷導遊證、領隊證的導遊、領隊和受到吊銷旅行社業務經營許可證處罰的旅行社的有關管理人員，自處罰之日起未逾三年的，不得重新申請導遊證、領隊證或者從事旅行社業務。

#### 第一百零四條

旅遊經營者違反本法規定，給予或者收受賄賂的，由工商行政管理部門依照有關法律、法規的規定處罰；情節嚴重的，並由旅遊主管部門吊銷旅行社業務經營許可證。

#### 第一百零五條

景區不符合本法規定的開放條件而接待旅遊者的，由景區主管部門責令停業整頓



直至符合開放條件，並處二萬元以上二十萬元以下罰款。

景區在旅遊者數量可能達到最大承載量時，未依照本法規定公告或者未向當地人民政府報告，未及時採取疏導、分流等措施，或者超過最大承載量接待旅遊者的，由景區主管部門責令改正，情節嚴重的，責令停業整頓一個月至六個月。

#### 第一百零六條

景區違反本法規定，擅自提高門票或者另行收費項目的價格，或者有其他價格違法行為的，由有關主管部門依照有關法律、法規的規定處罰。

#### 第一百零七條

旅遊經營者違反有關安全生產管理和消防安全管理的法律、法規或者國家標準、行業標準的，由有關主管部門依照有關法律、法規的規定處罰。

#### 第一百零八條

對違反本法規定的旅遊經營者及其從業人員，旅遊主管部門和有關部門應當記入信用檔案，向社會公佈。

#### 第一百零九條

旅遊主管部門和有關部門的工作人員在履行監督管理職責中，濫用職權、玩忽職守、徇私舞弊，尚不構成犯罪的，依法給予處分。

#### 第一百一十條

違反本法規定，構成犯罪的，依法追究刑事責任。

### 第十章 附則

#### 第一百一十一條

本法下列用語的含義：

（一）旅遊經營者，是指旅行社、景區以及為旅遊者提供交通、住宿、餐飲、購物、娛樂等服務的經營者。

（二）景區，是指為旅遊者提供遊覽服務、有明確的管理界限的場所或者區域。

（三）包價旅遊合同，是指旅行社預先安排行程，提供或者通過履行輔助人提供交通、住宿、餐飲、遊覽、導遊或者領隊等兩項以上旅遊服務，旅遊者以總價支付旅遊費用的合同。

（四）組團社，是指與旅遊者訂立包價旅遊合同的旅行社。

(五) 地接社，是指接受組團社委託，在目的地接待旅遊者的旅行社。

(六) 履行輔助人，是指與旅行社存在合同關係，協助其履行包價旅遊合同義務，實際提供相關服務的法人或者自然人。

第一百一十二條

本法自2013年10月1日起施行。





## 附錄四 《中華人民共和國旅遊法》草案說明



關於《中華人民共和國旅遊法（草案）》的說明

旅遊法是改革開放初期啟動的立法專案之一，曾列入七屆全國人大常委會立法規劃和國務院立法計畫，國家旅遊局會同有關部門起草出草案。由於當時我國旅遊業發展尚處於起步階段，有關方面對立法涉及的一些重要問題認識不盡一致，草案未能提請審議。

八屆全國人大以來，社會上要求制定旅遊法的呼聲進一步提高，全國人大代表也多次提出議案和建議，要求加快制定旅遊法。十一屆全國人大財政經濟委員會成立後，在研究轉變發展方式、推動經濟結構調整、實現科學發展等工作中，結合議案和建議承辦工作，對制定旅遊法問題多次聽取國務院有關部門和地方的意見和建議。根據調研情況，2009年12月，全國人大財政經濟委員會牽頭組織國家發展改革委員會、國家旅遊局等23個部門和有關專家成立旅遊法起草組。兩年多來，起草組先後舉行5次全體會議，分別到十幾個省（區、市）和有關國家開展調研考察，召開了數十次座談會、研討會和論證會，深入研究國內外旅遊業發展和旅遊立法的情況和經驗，先後形成了三個階段性草案文本和數十個修改稿，並多次徵求有關部門和省（區、市）的意見。2012年3月14日，財政經濟委員會第64次全體會議審議並通過了旅遊法草案。

### 一、立法必要性

旅遊業屬於涉及範圍廣、消耗資源低、帶動係數大、創造就業多、綜合效益好的服務性產業，對促進經濟社會發展和人的全面發展具有舉足輕重的作用，有人將其歸納為無煙囪“工業”、無校舍“教育”、無廣告“宣傳”、無會場“外交”。

改革開放以來，我國旅遊業從小到大、由弱變強，實現了歷史性跨越發展。截至2011年底，全國各類旅遊景區景點達到兩萬多處，旅行社達到兩萬多個，星級飯店達到一萬多家，旅遊直接從業人數超過1300萬人，國內旅遊人數超過26億人（次），接待入境旅遊超過1.35億人（次），公民出境旅遊超過7000萬人（次），國內旅遊市場規模居全球第一位，接待入境旅遊人數和公民出境旅遊消費居全球第三位。旅遊業的跨越發展，極大地拉動了我國經濟增長，推動了經濟結構調整，增加了勞動就業，擴大了消費需求，帶動了旅遊資源保護和開發利用，促進了區域城鄉協調和社會事業發展，豐富了居民的精神文化生活，增進了中國人民與世界各國人民的相互瞭解和友誼。

許多國家經驗表明，人均GDP達到3000美元左右時，居民出遊意願顯著增強。隨著我國經濟持續較快增長、居民收入和生活水準逐步提高、全面建設小康社會步伐顯著加快，人民群眾對旅遊業發展提出更高的要求。順應各族人民過上美好生活的新期待，不斷豐富旅遊產品，提升旅遊服務品質，促進旅遊業持續健



康發展，把旅遊業培育成國民經濟戰略性支柱產業和人民群眾更加滿意的現代服務業，迫切需要制定一部綜合性的旅遊法。

(一) 制定旅遊法是轉變發展方式、增加勞動就業的迫切需要。旅遊業是國民經濟的重要支柱產業，也是勞動密集型的現代服務業。旅遊消費是最終消費和大眾化消費。通過立法促進旅遊業發展，可以有效帶動社會投資和居民最終消費，提高第三產業比重，推動經濟結構戰略性調整，實現科學發展，降低就業成本，擴大就業規模，優化就業結構，增加旅遊接待地居民收入。

(二) 制定旅遊法是規範旅遊市場、促進旅遊業持續健康發展的迫切需要。旅遊包括吃住行遊購娛六大要素，涉及一百多個行業。協調旅遊管理與有關行業的關係是一項比較複雜、難度較大的工作。目前我國旅遊市場不正當競爭問題比較嚴重，特別是愈演愈烈的“零負團費”經營模式，嚴重損害旅遊者和經營者合法權益，迫切需要制定旅遊法明確一些基本法律規範和旅遊合同特殊規定，建立和改進旅遊與相關行業管理的協調機制，為實現旅遊業持續健康發展創造良好的法制環境。

(三) 制定旅遊法是提升法律層次、完善旅遊法律制度的迫切需要。目前我國還沒有統一的旅遊法，對旅遊活動的規範主要依賴國務院制定的《旅行社條例》、《導遊人員管理條例》、《中國公民出國旅遊管理辦法》等行政法規、31 個省（區、市）制定的《旅遊管理條例》或《旅遊業條例》等地方性法規以及有關部門制定的旅遊行政規章。由於缺少上位法支持，這些法規規章不能規定一些基本民事制度和協調與相關法律的關係，難以適應旅遊業跨地域、跨行業發展的需要。制定旅遊法，提升法律層次，對完善我國旅遊法律制度、促進旅遊業持續健康發展意義重大。

(四) 制定旅遊法是促進國際交往、協調國內外旅遊法律制度的迫切需要。據不完全統計，目前已經有 60 多個國家或地區制定了旅遊法律，世界旅遊組織、歐盟也制定了相關公約。隨著我國境內居民出境旅遊和境外居民入境旅遊日趨頻繁，國際交往日益增多，需要把一些通行的國際法準則通過國內法加以確認，促進我國旅遊法律制度與相關國家或地區法律制度的銜接。

## 二、立法總體思路

根據旅遊業的地位和特點，經反復研究，確立了制定旅遊法的總體思路：

(一) 採取綜合立法模式。我國目前還沒有一部規範旅遊的法律，在明確旅遊發展促進措施、明確旅遊者權益、明確旅遊業可持續發展的要求、確立統一的市場規則和規範的權利義務關係、建立國家旅遊發展協調機制等方面都有緊迫的立法需求。因當前很難對上述各類旅遊立法需求分別制定單項法律，故宜採取綜合立法模式。

(二) 突出保障旅遊者和旅遊經營者的合法權益。堅持以人為本，安全第一，以保障旅遊者合法權益為主線，平衡旅遊者與旅遊經營者和旅遊從業人員之間的

權利、義務和責任，強化政府監管，規範旅遊市場秩序，保護和合理利用資源，促進旅遊業持續健康發展。

(三) 實行統一的旅遊市場準則。充分發揮市場配置資源的基礎性作用，明確並細化各市場主體間的權利義務關係，著力解決旅遊資源及其經營管理中部門、行業和地區分割問題，實行統一的服務標準和市場準則，破除體制機制性障礙。

(四) 注重發揮中央和地方兩個積極性。既保證全國旅遊業的統一規劃、統籌管理和市場規則的統一，又為地方根據自身特點制定法規和政策並組織實施留下適當空間。

(五) 總結我國旅遊發展和旅遊監管的經驗。充分吸收行之有效的政策和制度，把國務院《關於加快發展旅遊業的意見》(國發〔2009〕41號)和“十二五”規劃提出的有關要求上升為法律，使其制度化、規範化。

(六) 做好與現行法律和國際通行做法的銜接。在旅遊立法框架下，做好與涉及旅遊的各行業已有法律規範的銜接，做好與國際通行的行業規則的銜接。

### 三、草案主要內容

根據立法總體思路，旅遊法草案共設十章 98 條，除總則、法律責任和附則外，分別對旅遊者、旅遊規劃和促進、旅遊經營、旅遊服務合同、旅遊安全、旅遊監管、權利救濟等內容作了規定。

(一) 關於旅遊者權利義務。草案將旅遊者權利義務單設一章。在權利方面，體現以人為本的思想，突出旅遊者權益保護的地位；在義務方面，強調旅遊者有尊重旅遊目的地習俗、愛護旅遊資源和不損害當地居民、其他旅遊者、旅遊經營者合法權益的義務。特別針對借旅遊為名非法滯留等現象，對出境旅遊者在境外的義務和入境旅遊者在境內的權利義務作了規定。

(二) 關於旅遊規劃和促進。根據立法技術規範的要求，草案第三章對旅遊發展規劃編制的主體、內容和規劃的銜接、評價作了規定。在旅遊促進方面，主要規定各級人民政府應當在產業政策和資金方面加大對旅遊業的支援，編制土地利用總體規劃和城鄉規劃時充分考慮旅遊設施建設的要求，加強旅遊宣傳和資訊服務，鼓勵和支援旅遊職業教育和培訓，提高從業人員素質等方面的內容。

(三) 關於旅遊經營。草案第四章對旅遊經營者資質、從業人員資格以及經營規則作了規定。一是對旅行社實行經營業務許可，對導遊和領隊實行執業許可；二是規定旅遊經營的一般規則，旅行社的有關經營規範，景區開放的條件和門票管理制度，導遊、領隊的從業規範，其他旅遊經營形式的特別規定；三是對與旅遊密切相關的交通、住宿、餐飲、購物、娛樂的經營管理進行銜接性規定。

(四) 關於旅遊服務合同。旅遊服務合同具有關係複雜性、合同主體雙方不完全對等、合同目的非物質性、合同履行人身關聯性等特點。根據這些特點，草案第五章主要對包價旅遊合同的訂立、變更、解除、違約作了詳細規定，並對旅遊安排、代訂、諮詢合同和住宿合同銜接作了原則規定。

(五) 關於旅遊安全。草案對旅遊安全高度重視，第六章專門作了規範。一是明確了政府的旅遊安全職責；二是建立了旅遊目的地安全風險提示制度；三是對旅遊過程中突發事件的應對提出了要求；四是規定了景區流量控制制度。另外，還對旅遊經營者的安全保障、安全警示、事故救助處置作了規定。

(六) 關於旅遊監管。根據旅遊管理涉及多個部門的特點，草案第七章確立了有關部門分工負責的旅遊市場監管工作機制和旅遊違法行為查處資訊共用機制，要求有關部門加強旅遊監管，及時查處旅遊違法行為。

(七) 關於權利救濟。為瞭解決目前旅遊糾紛高發、解決機制不順等問題，草案第八章從有利於旅遊者權益保護和旅遊糾紛解決的角度，對投訴處理、調解、仲裁、訴訟進行了一些規定，為解決爭議提供了法律途徑。

#### 四、對幾個問題的說明

(一) 關於本法調整範圍。旅遊法作為國內法，只能規範國內旅遊活動和旅遊經營，對國內旅遊經營機構承辦的組織境內居民出境旅遊及境外居民入境旅遊，草案也從經營者和旅遊者的角度進行了必要的規定。為此，草案第二條規定“中華人民共和國境內的旅遊與旅遊經營活動，包括在境內組織的出境旅遊經營活動，適用本法”。

(二) 關於資源保護。旅遊資源開發與保護的關係一直備受關注，不少同志建議草案對旅遊資源保護多作一些規定。目前，我國已經制定了土地管理法、城鄉規劃法、文物保護法、環境保護法、森林法、草原法、風景名勝區管理條例、自然保護區條例等 20 多部法律和法規，對自然的、人文的資源保護分別作出了詳細的、具體的規定，旅遊者、旅遊經營者在旅遊活動中都應當依法履行相關的保護義務。因此，草案在對上述法律法規進行銜接性規定的同時，第四條確立了旅遊業發展堅持社會效益、經濟效益和環境效益相統一的原則；第二十三條從旅遊發展規劃的角度提出了對旅遊資源依法保護的原則和總體要求。

(三) 關於旅遊發展規劃。旅遊規劃是安排旅遊業發展及相關事項的專項規劃。由於其與多方面相關聯，因而在起草中爭議較大。經過多次協調，草案將其作為旅遊促進的一個重要手段加以規定，並側重對旅遊規劃與國民經濟發展規劃及有關專項規劃的關係作了規定。同時，草案第二十一條規定旅遊發展規劃可以根據需要對旅遊活動聚集的特定區域內的專案、設施和功能配套提出專門要求。

(四) 關於解決旅遊項目低水準重複建設。近些年，不少地方旅遊專案存在盲目開發、熱衷建造人工景點、忽視資源的自然價值和人文內涵等問題。對此，草案從規劃的層面予以規範，要求在旅遊發展規劃中明確旅遊業發展的總體要求和目標、旅遊產品開發重點、旅遊文化建設、旅遊基礎設施和公共服務建設需求等，通過制定和實施旅遊發展規劃來規範各方面的行為，解決旅遊景點低水準重複建設問題。

(五) 關於旅遊綜合協調機制。旅遊活動涉及多個行業，為了保障旅遊與有

關行業工作的協調，促進旅遊業健康發展，草案第七條規定，國務院建立健全旅遊綜合協調機制，對旅遊業發展進行綜合協調；縣級以上地方人民政府要明確相關部門或機構，對本地區旅遊業發展和監督管理進行統籌協調。

（六）關於旅遊市場規範。對社會上反映最為強烈的旅遊市場秩序混亂和旅遊者維權困難等問題，草案從以下方面進行了必要規範：第一，針對“零負團費”，規定旅行社不得以低於成本的價格招徠、組織、接待旅遊者。第二，針對強迫購物和另行付費，規定旅行社組織、接待團隊旅遊不得指定購物場所，不得強迫或者變相強迫購物，不得安排任何形式的另行付費旅遊專案，導遊服務費用應在包價旅遊合同中明示；同時明確包價旅遊合同內容必須包括旅遊行程安排、遊覽娛樂專案的具體內容和時間、自由活動時間安排、旅遊費用及其交納等，旅行社不得在包價旅遊合同約定之外安排收費專案或者另行收取費用。第三，針對旅遊產品和服務品質不高，規定旅行社組織旅遊活動應當向合格的供應商訂購產品和服務，包價旅遊合同內容應當明確交通、住宿、餐飲等旅遊服務的安排和標準。第四，針對旅遊者維權困難，規定縣級以上人民政府應當指定或者設立統一的旅遊投訴受理機構，要求受理機構及時處理或者移交相關部門處理，並告知投訴者；根據旅遊糾紛中旅遊者多為異地訴訟的特點，設置了特殊地域管轄制度。此外，草案還強化了旅遊行政主管部門和相關部門的監管職責，加大了旅行社和導遊、領隊等旅遊從業人員的法律責任。



# 附錄五 《旅行社條例》



中華人民共和國國務院令

第 550 號

《旅行社條例》已經 2009 年 1 月 21 日國務院第 47 次常務會議通過，現予公佈，自 2009 年 5 月 1 日起施行。

總 理 溫家寶

二〇〇九年二月二十日

## 旅 行 社 條 例

### 第一章 總 則

#### 第一條

為了加強對旅行社的管理，保障旅遊者和旅行社的合法權益，維護旅遊市場秩序，促進旅遊業的健康發展，制定本條例。

#### 第二條

本條例適用於中華人民共和國境內旅行社的設立及經營活動。

本條例所稱旅行社，是指從事招徠、組織、接待旅遊者等活動，為旅遊者提供相關旅遊服務，開展國內旅遊業務、入境旅遊業務或者出境旅遊業務的企業法人。

#### 第三條

國務院旅遊行政主管部門負責全國旅行社的監督管理工作。

縣級以上地方人民政府管理旅遊工作的部門按照職責負責本行政區域內旅行社的監督管理工作。

縣級以上各級人民政府工商、價格、商務、外匯等有關部門，應當按照職責分工，依法對旅行社進行監督管理。

#### 第四條

旅行社在經營活動中應當遵循自願、平等、公平、誠信的原則，提高服務品質，維護旅遊者的合法權益。



## 第五條

旅行社行業組織應當按照章程為旅行社提供服務，發揮協調和自律作用，引導旅行社合法、公平競爭和誠信經營。

## 第二章 旅行社的設立

### 第六條

申請設立旅行社，經營國內旅遊業務和入境旅遊業務的，應當具備下列條件：

- (一) 有固定的經營場所；
- (二) 有必要的營業設施；
- (三) 有不少於 30 萬元的註冊資本。

### 第七條

申請設立旅行社，經營國內旅遊業務和入境旅遊業務的，應當向所在地省、自治區、直轄市旅遊行政管理部門或者其委託的設區的市級旅遊行政管理部門提出申請，並提交符合本條例第六條規定的相關證明文件。受理申請的旅遊行政管理部門應當自受理申請之日起 20 個工作日內作出許可或者不予許可的決定。予以許可的，向申請人頒發旅行社業務經營許可證，申請人持旅行社業務經營許可證向工商行政管理部門辦理設立登記；不予許可的，書面通知申請人並說明理由。

### 第八條

旅行社取得經營許可滿兩年，且未因侵害旅遊者合法權益受到行政機關罰款以上處罰的，可以申請經營出境旅遊業務。

### 第九條

申請經營出境旅遊業務的，應當向國務院旅遊行政主管部門或者其委託的省、自治區、直轄市旅遊行政管理部門提出申請，受理申請的旅遊行政管理部門應當自受理申請之日起 20 個工作日內作出許可或者不予許可的決定。予以許可的，向申請人換發旅行社業務經營許可證，旅行社應當持換發的旅行社業務經營許可證到工商行政管理部門辦理變更登記；不予許可的，書面通知申請人並說明理由。

### 第十條

旅行社設立分社的，應當持旅行社業務經營許可證副本向分社所在地的工商行政管理部門辦理設立登記，並自設立登記之日起 3 個工作日內向分社所在地的旅遊行政管理部門備案。

旅行社分社的設立不受地域限制。分社的經營範圍不得超出設立分社的旅行社的



經營範圍。

#### 第十一條

旅行社設立專門招徠旅遊者、提供旅遊諮詢的服務網點（以下簡稱旅行社服務網點）應當依法向工商行政管理部門辦理設立登記手續，並向所在地的旅遊行政管理部門備案。

旅行社服務網點應當接受旅行社的統一管理，不得從事招徠、諮詢以外的活動。

#### 第十二條

旅行社變更名稱、經營場所、法定代表人等登記事項或者終止經營的，應當到工商行政管理部門辦理相應的變更登記或者註銷登記，並在登記辦理完畢之日起 10 個工作日內，向原許可的旅遊行政管理部門備案，換領或者交回旅行社業務經營許可證。

#### 第十三條

旅行社應當自取得旅行社業務經營許可證之日起 3 個工作日內，在國務院旅遊行政主管部門指定的銀行開設專門的品質保證金帳戶，存入品質保證金，或者向作出許可的旅遊行政管理部門提交依法取得的擔保額度不低於相應品質保證金數額的銀行擔保。

經營國內旅遊業務和入境旅遊業務的旅行社，應當存入品質保證金 20 萬元；經營出境旅遊業務的旅行社，應當增存品質保證金 120 萬元。

品質保證金的利息屬於旅行社所有。

#### 第十四條

旅行社每設立一個經營國內旅遊業務和入境旅遊業務的分社，應當向其品質保證金帳戶增存 5 萬元；每設立一個經營出境旅遊業務的分社，應當向其品質保證金帳戶增存 30 萬元。

#### 第十五條

有下列情形之一的，旅遊行政管理部門可以使用旅行社的品質保證金：

（一）旅行社違反旅遊合同約定，侵害旅遊者合法權益，經旅遊行政管理部門查證屬實的；

（二）旅行社因解散、破產或者其他原因造成旅遊者預交旅遊費用損失的。

#### 第十六條

人民法院判決、裁定及其他生效法律文書認定旅行社損害旅遊者合法權益，旅行



社拒絕或者無力賠償的，人民法院可以從旅行社的品質保證金帳戶上劃撥賠償款。

#### 第十七條

旅行社自交納或者補足品質保證金之日起三年內未因侵害旅遊者合法權益受到行政機關罰款以上處罰的，旅遊行政管理部門應當將旅行社品質保證金的交存數額降低 50%，並向社會公告。旅行社可憑省、自治區、直轄市旅遊行政管理部門出具的憑證減少其品質保證金。

#### 第十八條

旅行社在旅遊行政管理部門使用品質保證金賠償旅遊者的損失，或者依法減少品質保證金後，因侵害旅遊者合法權益受到行政機關罰款以上處罰的，應當在收到旅遊行政管理部門補交品質保證金的通知之日起 5 個工作日內補足品質保證金。

#### 第十九條

旅行社不再從事旅遊業務的，憑旅遊行政管理部門出具的憑證，向銀行取回品質保證金。

#### 第二十條

品質保證金存繳、使用的具體管理辦法由國務院旅遊行政主管部門和國務院財政部門會同有關部門另行制定。

### 第三章 外商投資旅行社

#### 第二十一條

外商投資旅行社適用本章規定；本章沒有規定的，適用本條例其他有關規定。

前款所稱外商投資旅行社，包括中外合資經營旅行社、中外合作經營旅行社和外資旅行社。

#### 第二十二條

設立外商投資旅行社，由投資者向國務院旅遊行政主管部門提出申請，並提交符合本條例第六條規定條件的相關證明文件。國務院旅遊行政主管部門應當自受理申請之日起 30 個工作日內審查完畢。同意設立的，出具外商投資旅行社業務許可審定意見書；不同意設立的，書面通知申請人並說明理由。

申請人持外商投資旅行社業務許可審定意見書、章程，合資、合作雙方簽訂的合同向國務院商務主管部門提出設立外商投資企業的申請。國務院商務主管部門應



當依照有關法律、法規的規定，作出批准或者不予批准的決定。予以批准的，頒發外商投資企業批准證書，並通知申請人向國務院旅遊行政主管部門領取旅行社業務經營許可證，申請人持旅行社業務經營許可證和外商投資企業批准證書向工商行政管理部門辦理設立登記；不予批准的，書面通知申請人並說明理由。

## 第二十三條

外商投資旅行社不得經營中國內地居民出國旅遊業務以及赴香港特別行政區、澳門特別行政區和臺灣地區旅遊的業務，但是國務院決定或者我國簽署的自由貿易協定和內地與香港、澳門關於建立更緊密經貿關係的安排另有規定的除外。

## 第四章 旅行社經營

### 第二十四條

旅行社向旅遊者提供的旅遊服務資訊必須真實可靠，不得作虛假宣傳。

### 第二十五條

經營出境旅遊業務的旅行社不得組織旅遊者到國務院旅遊行政主管部門公佈的中國公民出境旅遊目的地之外的國家和地區旅遊。

### 第二十六條

旅行社為旅遊者安排或者介紹的旅遊活動不得含有違反有關法律、法規規定的內容。

### 第二十七條

旅行社不得以低於旅遊成本的報價招徠旅遊者。未經旅遊者同意，旅行社不得在旅遊合同約定之外提供其他有償服務。

### 第二十八條

旅行社為旅遊者提供服務，應當與旅遊者簽訂旅遊合同並載明下列事項：

- (一) 旅行社的名稱及其經營範圍、位址、聯繫電話和旅行社業務經營許可證編號；
- (二) 旅行社經辦人的姓名、聯繫電話；
- (三) 簽約地點和日期；
- (四) 旅遊行程的出發地、途經地和目的地；
- (五) 旅遊行程中交通、住宿、餐飲服務安排及其標準；
- (六) 旅行社統一安排的遊覽專案的具體內容及時間；
- (七) 旅遊者自由活動的時間和次數；



- (八) 旅遊者應當交納的旅遊費用及交納方式；
- (九) 旅行社安排的購物次數、停留時間及購物場所的名稱；
- (十) 需要旅遊者另行付費的遊覽專案及價格；
- (十一) 解除或者變更合同的條件和提前通知的期限；
- (十二) 違反合同的糾紛解決機制及應當承擔的責任；
- (十三) 旅遊服務監督、投訴電話；
- (十四) 雙方協商一致的其他內容。

### 第二十九條

旅行社在與旅遊者簽訂旅遊合同時，應當對旅遊合同的具體內容作出真實、準確、完整的說明。

旅行社和旅遊者簽訂的旅遊合同約定不明確或者對格式條款的理解發生爭議的，應當按照通常理解予以解釋；對格式條款有兩種以上解釋的，應當作出有利於旅遊者的解釋；格式條款和非格式條款不一致的，應當採用非格式條款。

### 第三十條

旅行社組織中國內地居民出境旅遊的，應當為旅遊團隊安排領隊全程陪同。

### 第三十一條

旅行社為接待旅遊者委派的導遊人員或者為組織旅遊者出境旅遊委派的領隊人員，應當持有國家規定的導遊證、領隊證。

### 第三十二條

旅行社聘用導遊人員、領隊人員應當依法簽訂勞動合同，並向其支付不低於當地最低工資標準的報酬。

### 第三十三條

旅行社及其委派的導遊人員和領隊人員不得有下列行為：

- (一) 拒絕履行旅遊合同約定的義務；
- (二) 非因不可抗力改變旅遊合同安排的行程；
- (三) 欺騙、脅迫旅遊者購物或者參加需要另行付費的遊覽項目。

### 第三十四條

旅行社不得要求導遊人員和領隊人員接待不支付接待和服務費用或者支付的費用低於接待和服務成本的旅遊團隊，不得要求導遊人員和領隊人員承擔接待旅遊團隊的相關費用。



### 第三十五條

旅行社違反旅遊合同約定，造成旅遊者合法權益受到損害的，應當採取必要的補救措施，並及時報告旅遊行政管理部門。

### 第三十六條

旅行社需要對旅遊業務作出委託的，應當委託給具有相應資質的旅行社，征得旅遊者的同意，並與接受委託的旅行社就接待旅遊者的事宜簽訂委託合同，確定接待旅遊者的各項服務安排及其標準，約定雙方的權利、義務。

### 第三十七條

旅行社將旅遊業務委託給其他旅行社的，應當向接受委託的旅行社支付不低於接待和服務成本的費用；接受委託的旅行社不得接待不支付或者不足額支付接待和服務費用的旅遊團隊。

接受委託的旅行社違約，造成旅遊者合法權益受到損害的，作出委託的旅行社應當承擔相應的賠償責任。作出委託的旅行社賠償後，可以向接受委託的旅行社追償。

接受委託的旅行社故意或者重大過失造成旅遊者合法權益損害的，應當承擔連帶責任。

### 第三十八條

旅行社應當投保旅行社責任險。旅行社責任險的具體方案由國務院旅遊行政主管部門會同國務院保險監督管理機構另行制定。

### 第三十九條

旅行社對可能危及旅遊者人身、財產安全的事項，應當向旅遊者作出真實的說明和明確的警示，並採取防止危害發生的必要措施。

發生危及旅遊者人身安全的情形的，旅行社及其委派的導遊人員、領隊人員應當採取必要的處置措施並及時報告旅遊行政管理部門；在境外發生的，還應當及時報告中華人民共和國駐該國使領館、相關駐外機構、當地警方。

### 第四十條

旅遊者在境外滯留不歸的，旅行社委派的領隊人員應當及時向旅行社和中華人民共和國駐該國使領館、相關駐外機構報告。旅行社接到報告後應當及時向旅遊行政管理部門和公安機關報告，並協助提供非法滯留者的資訊。



旅行社接待入境旅遊發生旅遊者非法滯留我國境內的，應當及時向旅遊行政管理部門、公安機關和外事部門報告，並協助提供非法滯留者的資訊。

## 第五章 監督檢查

### 第四十一條

旅遊、工商、價格、商務、外匯等有關部門應當依法加強對旅行社的監督管理，發現違法行為，應當及時予以處理。

### 第四十二條

旅遊、工商、價格等行政管理部門應當及時向社會公告監督檢查的情況。公告的內容包括旅行社業務經營許可證的頒發、變更、吊銷、登出情況，旅行社的違法經營行為以及旅行社的誠信記錄、旅遊者投訴資訊等。

### 第四十三條

旅行社損害旅遊者合法權益的，旅遊者可以向旅遊行政管理部門、工商行政管理部門、價格主管部門、商務主管部門或者外匯管理部門投訴，接到投訴的部門應當按照其職責許可權及時調查處理，並將調查處理的有關情況告知旅遊者。

### 第四十四條

旅行社及其分社應當接受旅遊行政管理部門對其旅遊合同、服務品質、旅遊安全、財務帳簿等情況的監督檢查，並按照國家有關規定向旅遊行政管理部門報送經營和財務資訊等統計資料。

### 第四十五條

旅遊、工商、價格、商務、外匯等有關部門工作人員不得接受旅行社的任何饋贈，不得參加由旅行社支付費用的購物活動或者遊覽項目，不得通過旅行社為自己、親友或者其他個人、組織牟取私利。

## 第六章 法律責任

### 第四十六條

違反本條例的規定，有下列情形之一的，由旅遊行政管理部門或者工商行政管理部門責令改正，沒收違法所得，違法所得 10 萬元以上的，並處違法所得 1 倍以上 5 倍以下的罰款；違法所得不足 10 萬元或者沒有違法所得的，並處 10 萬元以上 50 萬元以下的罰款：

- (一) 未取得相應的旅行社業務經營許可，經營國內旅遊業務、入境旅遊業



務、出境旅遊業務的；

- (二) 分社的經營範圍超出設立分社的旅行社的經營範圍的；
- (三) 旅行社服務網點從事招徠、諮詢以外的活動的。

#### 第四十七條

旅行社轉讓、出租、出借旅行社業務經營許可證的，由旅遊行政管理部門責令停業整頓 1 個月至 3 個月，並沒收違法所得；情節嚴重的，吊銷旅行社業務經營許可證。受讓或者租借旅行社業務經營許可證的，由旅遊行政管理部門或者工商行政管理部門責令停止非法經營，沒收違法所得，並處 10 萬元以上 50 萬元以下的罰款。

#### 第四十八條

違反本條例的規定，旅行社未在規定期限內向其品質保證金帳戶存入、增存、補足品質保證金或者提交相應的銀行擔保的，由旅遊行政管理部門責令改正；拒不改正的，吊銷旅行社業務經營許可證。

#### 第四十九條

違反本條例的規定，旅行社不投保旅行社責任險的，由旅遊行政管理部門責令改正；拒不改正的，吊銷旅行社業務經營許可證。

#### 第五十條

違反本條例的規定，旅行社有下列情形之一的，由旅遊行政管理部門責令改正；拒不改正的，處 1 萬元以下的罰款：

- (一) 變更名稱、經營場所、法定代表人等登記事項或者終止經營，未在規定期限內向原許可的旅遊行政管理部門備案，換領或者交回旅行社業務經營許可證的；
- (二) 設立分社未在規定期限內向分社所在地旅遊行政管理部門備案的；
- (三) 不按照國家有關規定向旅遊行政管理部門報送經營和財務資訊等統計資料的。

#### 第五十一條

違反本條例的規定，外商投資旅行社經營中國內地居民出國旅遊業務以及赴香港特別行政區、澳門特別行政區和臺灣地區旅遊業務，或者經營出境旅遊業務的旅行社組織旅遊者到國務院旅遊行政主管部門公佈的中國公民出境旅遊目的地之外的國家和地區旅遊的，由旅遊行政管理部門責令改正，沒收違法所得，違法所得 10 萬元以上的，並處違法所得 1 倍以上 5 倍以下的罰款；違法所得不足 10 萬元或

者沒有違法所得的，並處 10 萬元以上 50 萬元以下的罰款；情節嚴重的，吊銷旅行社業務經營許可證。

#### 第五十二條

違反本條例的規定，旅行社為旅遊者安排或者介紹的旅遊活動含有違反有關法律、法規規定的內容的，由旅遊行政管理部門責令改正，沒收違法所得，並處 2 萬元以上 10 萬元以下的罰款；情節嚴重的，吊銷旅行社業務經營許可證。

#### 第五十三條

違反本條例的規定，旅行社向旅遊者提供的旅遊服務資訊含有虛假內容或者作虛假宣傳的，由工商行政管理部門依法給予處罰。

違反本條例的規定，旅行社以低於旅遊成本的報價招徠旅遊者的，由價格主管部門依法給予處罰。

#### 第五十四條

違反本條例的規定，旅行社未經旅遊者同意在旅遊合同約定之外提供其他有償服務的，由旅遊行政管理部門責令改正，處 1 萬元以上 5 萬元以下的罰款。

#### 第五十五條

違反本條例的規定，旅行社有下列情形之一的，由旅遊行政管理部門責令改正，處 2 萬元以上 10 萬元以下的罰款；情節嚴重的，責令停業整頓 1 個月至 3 個月：

- (一) 未與旅遊者簽訂旅遊合同；
- (二) 與旅遊者簽訂的旅遊合同未載明本條例第二十八條規定的事項；
- (三) 未取得旅遊者同意，將旅遊業務委託給其他旅行社；
- (四) 將旅遊業務委託給不具有相應資質的旅行社；
- (五) 未與接受委託的旅行社就接待旅遊者的事宜簽訂委託合同。

#### 第五十六條

違反本條例的規定，旅行社組織中國內地居民出境旅遊，不為旅遊團隊安排領隊全程陪同的，由旅遊行政管理部門責令改正，處 1 萬元以上 5 萬元以下的罰款；拒不改正的，責令停業整頓 1 個月至 3 個月。

#### 第五十七條

違反本條例的規定，旅行社委派的導遊人員和領隊人員未持有國家規定的導遊證或者領隊證的，由旅遊行政管理部門責令改正，對旅行社處 2 萬元以上 10 萬元以下的罰款。



#### 第五十八條

違反本條例的規定，旅行社不向其聘用的導遊人員、領隊人員支付報酬，或者所支付的報酬低於當地最低工資標準的，按照《中華人民共和國勞動合同法》的有關規定處理。

#### 第五十九條

違反本條例的規定，有下列情形之一的，對旅行社，由旅遊行政管理部門或者工商行政管理部門責令改正，處 10 萬元以上 50 萬元以下的罰款；對導遊人員、領隊人員，由旅遊行政管理部門責令改正，處 1 萬元以上 5 萬元以下的罰款；情節嚴重的，吊銷旅行社業務經營許可證、導遊證或者領隊證：

- (一) 拒不履行旅遊合同約定的義務的；
- (二) 非因不可抗力改變旅遊合同安排的行程的；
- (三) 欺騙、脅迫旅遊者購物或者參加需要另行付費的遊覽項目的。

#### 第六十條

違反本條例的規定，旅行社要求導遊人員和領隊人員接待不支付接待和服務費用、支付的費用低於接待和服務成本的旅遊團隊，或者要求導遊人員和領隊人員承擔接待旅遊團隊的相關費用的，由旅遊行政管理部門責令改正，處 2 萬元以上 10 萬元以下的罰款。

#### 第六十一條

旅行社違反旅遊合同約定，造成旅遊者合法權益受到損害，不採取必要的補救措施的，由旅遊行政管理部門或者工商行政管理部門責令改正，處 1 萬元以上 5 萬元以下的罰款；情節嚴重的，由旅遊行政管理部門吊銷旅行社業務經營許可證。

#### 第六十二條

違反本條例的規定，有下列情形之一的，由旅遊行政管理部門責令改正，停業整頓 1 個月至 3 個月；情節嚴重的，吊銷旅行社業務經營許可證：

- (一) 旅行社不向接受委託的旅行社支付接待和服務費用的；
- (二) 旅行社向接受委託的旅行社支付的費用低於接待和服務成本的；
- (三) 接受委託的旅行社接待不支付或者不足額支付接待和服務費用的旅遊團隊的。

#### 第六十三條

違反本條例的規定，旅行社及其委派的導遊人員、領隊人員有下列情形之一的，由旅遊行政管理部門責令改正，對旅行社處 2 萬元以上 10 萬元以下的罰款；對導



遊人員、領隊人員處 4000 元以上 2 萬元以下的罰款；情節嚴重的，責令旅行社停業整頓 1 個月至 3 個月，或者吊銷旅行社業務經營許可證、導遊證、領隊證；

（一）發生危及旅遊者人身安全的情形，未採取必要的處置措施並及時報告的；

（二）旅行社組織出境旅遊的旅遊者非法滯留境外，旅行社未及時報告並協助提供非法滯留者資訊的；

（三）旅行社接待入境旅遊的旅遊者非法滯留境內，旅行社未及時報告並協助提供非法滯留者資訊的。

#### 第六十四條

因妨害國（邊）境管理受到刑事處罰的，在刑罰執行完畢之日起五年內不得從事旅行社業務經營活動；旅行社被吊銷旅行社業務經營許可的，其主要負責人在旅行社業務經營許可被吊銷之日起五年內不得擔任任何旅行社的主要負責人。

#### 第六十五條

旅行社違反本條例的規定，損害旅遊者合法權益的，應當承擔相應的民事責任；構成犯罪的，依法追究刑事責任。

#### 第六十六條

違反本條例的規定，旅遊行政管理部門或者其他有關部門及其工作人員有下列情形之一的，對直接負責的主管人員和其他直接責任人員依法給予處分：

- （一）發現違法行為不及時予以處理的；
- （二）未及時公告對旅行社的監督檢查情況的；
- （三）未及時處理旅遊者投訴並將調查處理的有關情況告知旅遊者的；
- （四）接受旅行社的饋贈的；
- （五）參加由旅行社支付費用的購物活動或者遊覽項目的；
- （六）通過旅行社為自己、親友或者其他個人、組織牟取私利的。

### 第七章 附 則

#### 第六十七條

香港特別行政區、澳門特別行政區和臺灣地區的投資者在內地投資設立的旅行社，參照適用本條例。

#### 第六十八條

本條例自 2009 年 5 月 1 日起施行。1996 年 10 月 15 日國務院發佈的《旅行社管理條例》同時廢止。

## 附錄六 《國務院關於加快發展旅遊業的意見》



國務院關於加快發展旅遊業的意見  
國發〔2009〕41號

各省、自治區、直轄市人民政府，國務院各部委、各直屬機構：

旅遊業是戰略性產業，資源消耗低，帶動係數大，就業機會多，綜合效益好。改革開放以來，我國旅遊業快速發展，產業規模不斷擴大，產業體系日趨完善。當前我國正處於工業化、城鎮化快速發展時期，日益增長的大眾化、多樣化消費需求為旅遊業發展提供了新的機遇。為充分發揮旅遊業在保增長、擴內需、調結構等方面的積極作用，現就加快發展旅遊業提出如下意見：

### 一、總體要求

（一）指導思想。以鄧小平理論和“三個代表”重要思想為指導，深入貫徹落實科學發展觀，進一步解放思想，深化改革開放，加強統籌協調，轉變發展方式，提升發展品質，把旅遊業培育成國民經濟的戰略性支柱產業和人民群眾更加滿意的現代服務業。

（二）基本原則。堅持改革開放，破除體制機制性障礙，充分發揮市場配置資源的基礎性作用，走內涵式發展道路，實現速度、結構、品質、效益相統一；堅持以人為本，安全第一，寓管理於服務之中，不斷滿足人民群眾日益增長的旅遊消費需求；堅持以國內旅遊為重點，積極發展入境旅遊，有序發展出境旅遊；堅持因地制宜，突出優勢，推動各地旅遊業特色化發展；堅持節能環保，合理利用資源，實現旅遊業可持續發展。

（三）發展目標。到 2015 年，旅遊市場規模進一步擴大，國內旅遊人數達 33 億人次，年均增長 10%；入境過夜遊客人數達 9000 萬人次，年均增長 8%；出境旅遊人數達 8300 萬人次，年均增長 9%。旅遊消費穩步增長，城鄉居民年均出遊超過 2 次，旅遊消費相當於居民消費總量的 10%。經濟社會效益更加明顯，旅遊業總收入年均增長 12% 以上，旅遊業增加值占全國 GDP 的比重提高到 4.5%，占服務業增加值的比重達到 12%。每年新增旅遊就業 50 萬人。旅遊服務品質明顯提高，市場秩序明顯好轉，可持續發展能力明顯增強，力爭到 2020 年我國旅遊產業規模、品質、效益基本達到世界旅遊強國水準。

### 二、主要任務

（四）深化旅遊業改革開放。放寬旅遊市場准入，打破行業、地區壁壘，簡化審批手續，鼓勵社會資本公平參與旅遊業發展，鼓勵各種所有制企業依法投資旅遊產業。推進國有旅遊企業改組改制，支持民營和中小旅遊企業發展，支援各類企業跨行業、跨地區、跨所有制兼併重組，培育一批具有競爭力的大型旅遊企

業集團。積極引進外資旅遊企業。在試點的基礎上，逐步對外商投資旅行社開放經營中國公民出境旅遊業務。支持有條件的旅遊企業“走出去”。要按照統籌協調、形成合力的要求，創新體制機制，推進旅遊管理體制改革。支持各地開展旅遊綜合改革和專項改革試點，鼓勵有條件的地方探索旅遊資源一體化管理。旅遊行政管理及相關部門要加快職能轉變，把應當由企業、行業協會和仲介組織承擔的職能和機構轉移出去。五年內，各級各類旅遊行業協會的人員和財務關係要與旅遊行政管理等部門脫鉤。

（五）優化旅遊消費環境。逐步建立以遊客評價為主的旅遊目的地評價機制。景區門票價格調整要提前半年向社會公佈，所有旅遊收費均應按規定向社會公示。全面落實旅遊景區對老年人和學生等特殊人群門票優惠政策。增加旅遊目的地與主要客源地間的航線航班、旅遊列車，完善旅客列車車票的預售和異地購票辦法。城市公交服務網路要逐步延伸到周邊主要景區和鄉村旅遊點，公路服務區要拓展旅遊服務功能。進一步完善自駕車旅遊服務體系。規範引導自發性旅遊活動。博物館、金融服務網點、郵政服務網點等在旅遊旺季應適當延長開放和服務時間。各類經營場所的公用廁所要對遊客開放。建立健全旅遊資訊服務平臺，促進旅遊資訊資源分享。廣播、電視、報刊、網站等公共媒體要積極開設旅遊欄目，加大旅遊公益宣傳力度。

（六）宣導文明健康的旅遊方式。在全社會大力宣導健康旅遊、文明旅遊、綠色旅遊，使城鄉居民在旅遊活動中增長知識、開闊視野、陶冶情操。景區景點、賓館飯店和旅行社等旅遊企業要通過多種形式，引導每一位旅遊者自覺按照《中國公民國內旅遊文明行為公約》和《中國公民出境旅遊文明行為指南》文明出行、文明消費。旅遊者要尊重自然，尊重當地文化，尊重服務者，抵制不良風氣，摒棄不文明行為。出境旅遊者要維護良好的對外形象，做傳播中華文明的使者。

（七）加快旅遊基礎設施建設。重點建設旅遊道路、景區停車場、遊客服務中心、旅遊安全以及資源環境保護等基礎設施。實施旅遊廁所改擴建工程。加強主要景區連接交通幹線的旅遊公路建設。規劃建設水路客運碼頭要充分考慮旅遊業發展需求。加快推進中西部支線機場建設，完善旅遊航線網路。確保景區和交通沿線通信順暢。加強重點城市遊客集散中心建設。力爭通過五年努力，全國所有 A 級景區旅遊交通基本暢通，旅遊標識系統基本完善，旅遊廁所基本達標，景區停車場基本滿足需要。

（八）推動旅遊產品多樣化發展。實施鄉村旅遊富民工程。開展各具特色的農業觀光和體驗性旅遊活動。在妥善保護自然生態、原居環境和歷史文化遺存的前提下，合理利用民族村寨、古村古鎮，建設特色景觀旅遊村鎮，規範發展“農家樂”、休閒農莊等旅遊產品。依託國家級文化、自然遺產地，打造有代表性的精品景區。積極發展休閒度假旅遊，引導城市周邊休閒度假帶建設。有序推進國家旅遊度假區發展。規範發展高爾夫球場、大型主題公園等。繼續發展紅色旅遊。

(九) 培育新的旅遊消費熱點。大力推進旅遊與文化、體育、農業、工業、林業、商業、水利、地質、海洋、環保、氣象等相關產業和行業的融合發展。支援有條件的地區發展生態旅遊、森林旅遊、商務旅遊、體育旅遊、工業旅遊、醫療健康旅遊、郵輪遊艇旅遊。把旅遊房車、郵輪遊艇、景區索道、遊樂設施和數字導覽設施等旅遊裝備製造業納入國家鼓勵類產業目錄，大力培育發展具有自主智慧財產權的休閒、登山、滑雪、潛水、露營、探險、高爾夫等各類戶外活動用品及賓館飯店專用產品。大力發展旅遊購物，提高旅遊商品、旅遊紀念品在旅遊消費中的比重。以大型國際展會、重要文化活動和體育賽事為平臺，培育新的旅遊消費熱點，特別要抓住舉辦 2010 年上海世界博覽會的機遇，擴大旅遊消費。

(十) 提高旅遊服務水準。以遊客滿意度為基準，全面實施《旅遊服務品質提升綱要》。以人性化服務為方向，提升從業人員服務意識和服務水準。以品牌化為導向，鼓勵專業化旅遊管理公司推進品牌連鎖，促進旅遊服務創新。以標準化為手段，健全旅遊標準體系，抓緊制定並實施旅遊環境衛生、旅遊安全、節能環保等標準，重點保障餐飲、住宿、廁所的衛生品質。以資訊化為主要途徑，提高旅遊服務效率。積極開展旅遊線上服務、網路行銷、網路預訂和網上支付，充分利用社會資源構建旅遊資料中心、呼叫中心，全面提升旅遊企業、景區和重點旅遊城市的旅遊資訊化服務水準。

(十一) 豐富旅遊文化內涵。把提升文化內涵貫穿到吃住行遊購娛各環節和旅遊業發展全過程。旅遊開發建設要加強自然文化遺產保護，深挖文化內涵，普及科學知識。旅遊商品要提高文化創意水準，旅遊餐飲要突出文化特色，旅遊經營服務要體現人文特質。要發揮文化資源優勢，推出具有地方特色和民族特色的演藝、節慶等文化旅遊產品。充分利用博物館、紀念館、體育場館等設施，開展多種形式的文體旅遊活動。集中力量塑造中國國家旅遊整體形象，提升文化軟實力。

(十二) 推進節能環保。實施旅遊節能節水減排工程。支援賓館飯店、景區景點、鄉村旅遊經營戶和其他旅遊經營單位積極利用新能源新材料，廣泛運用節能節水減排技術，實行合同能源管理，實施高效照明改造，減少溫室氣體排放，積極發展迴圈經濟，創建綠色環保企業。五年內將星級飯店、A 級景區用水用電量降低 20%。合理確定景區遊客容量，嚴格執行旅遊專案環境影響評價制度，加強水資源保護和水土保持。宣導低碳旅遊方式。

(十三) 促進區域旅遊協調發展。中西部和邊疆民族地區要利用自然、人文旅遊資源，培育特色優勢產業。東部發達地區、東北等老工業基地要通過經濟結構調整，提升旅遊發展水準。有序推進香格里拉、絲綢之路、長江三峽、青藏鐵路沿線和東北老工業基地、環渤海地區、長江中下游地區、黃河中下游地區、泛珠三角地區、海峽西岸、北部灣地區等區域旅遊業發展，完善旅遊交通、資訊和服務網路。積極推動海南國際旅遊島建設。繼續促進內地居民赴香港、澳門旅遊。



加強海峽兩岸旅遊交流與合作。

### 三、保障措施

(十四) 加強規劃和法制建設。制定全國旅遊業發展規劃。旅遊基礎設施和重點旅遊專案建設要納入國民經濟和社會發展規劃。編制和調整城市總體規劃、土地利用規劃、海洋功能區劃、基礎設施規劃、村鎮規劃要充分考慮旅遊業發展需要。制定國民旅遊休閒綱要。設立“中國旅遊日”。落實帶薪休假制度。抓緊旅遊綜合立法，加快制定旅遊市場監管、資源保護、從業規範等專項法規，不斷完善相關法律法規。

(十五) 加強旅遊市場監管和誠信建設。落實地方政府、經營主體、相關部門的監管責任。健全旅遊監管體系，完善旅遊品質監管機構，加強旅遊服務品質監督管理和旅遊投訴處理。旅遊、工商、公安、商務、衛生、質檢、價格等部門要加強聯合執法，開展打擊非法從事旅遊經營活動，整治“零負團費”、虛假廣告、強迫或變相強迫消費等欺詐行為，維護遊客合法權益。加強旅遊誠信體系建設，開展誠信旅遊創建活動，制訂旅遊從業人員誠信服務準則，建立旅行社、旅遊購物店信用等級制度。發揮旅遊行業協會的作用，提高行業自律水準。

(十六) 加強旅遊從業人員素質建設。整合旅遊教育資源，加強學科建設，優化專業設置，深化專業教學改革，大力發展旅遊職業教育，提高旅遊教育水準。建立和完善旅遊職業資格和職稱制度，健全職業技能鑒定體系，培育職業經理人市場。抓緊改革完善導遊等級制度，提高導遊人員專業素質和能力，鼓勵專業技術人員特別是離退休老專家、老教師從事導遊工作。實施全國旅遊培訓計畫，加強對紅色旅遊、鄉村旅遊和文化遺產旅遊從業人員培訓，五年內完成對旅遊企業全部中高級管理人員和導遊人員的分級分類培訓。

(十七) 加強旅遊安全保障體系建設。以旅遊交通、旅遊設施、旅遊餐飲安全為重點，嚴格安全標準，完善安全設施，加強安全檢查，落實安全責任，消除安全隱患，建立健全旅遊安全保障機制。嚴格執行安全事故報告制度和重大責任追究制度。完善旅遊安全提示預警制度，重點旅遊地區要建立旅遊專業氣象、地質災害、生態環境等監測和預報預警系統。防止重大突發疫情通過旅行途徑擴散。推動建立旅遊緊急救援體系，完善應急處置機制，健全出境遊客緊急救助機制，增強應急處置能力。搞好旅遊保險服務，增加保險品種，擴大投保範圍，提高理賠效率。

(十八) 加大政府投入。地方各級政府要加大對旅遊基礎設施建設的投入。各級財政要加大對旅遊宣傳推廣、人才培訓、公共服務的支援力度。中央政府投資重點支援中西部地區重點景區、紅色旅遊、鄉村旅遊等的基礎設施建設。國家旅遊發展基金重點用於國家旅遊形象宣傳、規劃編制、人才培訓、旅遊公共服務體系建設等。安排中央財政促進服務業發展專項資金、扶持中小企業發展專項資金、外貿發展基金以及節能減排專項資金時，要對符合條件的旅遊企業給予支持。

要把旅遊促進就業納入就業發展規劃和職業培訓計畫，落實好相關扶持政策。完善“家電下鄉”政策，支持從事“農家樂”等鄉村旅遊的農民批量購買家電產品和汽車摩托車。

(十九) 加大金融支持。對符合旅遊市場准入條件和信貸原則的旅遊企業和旅遊項目，要加大多種形式的融資授信支持，合理確定貸款期限和貸款利率。符合條件的旅遊企業可享受中小企業貸款優惠政策。對有資源優勢和市場潛力但暫時經營困難的旅遊企業，金融機構要按規定積極給予信貸支持。進一步完善旅遊企業融資擔保等信用增強體系，加大各類信用擔保機構對旅遊企業和旅遊項目的擔保力度。拓寬旅遊企業融資管道，金融機構對商業性開發景區可以開辦依託景區經營權和門票收入等質押貸款業務。鼓勵中小旅遊企業和鄉村旅遊經營戶以互助聯保方式實現小額融資。支持符合條件的旅遊企業發行短期融資券、企業債券和中期票據，積極鼓勵符合條件的旅遊企業在中小企業板和創業板上市融資。鼓勵消費金融公司在試點過程中積極提供旅遊消費信貸服務。積極推進金融機構和旅遊企業開展多種方式的業務合作，探索開發適合旅遊消費需要的金融產品，增強銀行卡的旅遊服務功能。

(二十) 完善配套政策和措施。落實賓館飯店與一般工業企業同等的用水、用電、用氣價格政策。允許旅行社參與政府採購和服務外包。旅行社按營業收入繳納的各種收費，計徵基數應扣除各類代收服務費。排放污染物達到國家標準或地方標準並已進入城市污水處理管網的旅遊企業，繳納污水處理費後，免征排汙費。旅遊企業用於宣傳促銷的費用依法納入企業經營成本。鼓勵銀行卡收費對旅行社、景區售票商戶參照超市和加油站檔次進行計費，進一步研究適當降低對賓館飯店的收費標準。年度土地供應要適當增加旅遊業發展用地。積極支持利用荒地、荒坡、荒灘、垃圾場、廢棄礦山、邊遠海島和可以開發利用的石漠化土地等開發旅遊專案。支持企事業單位利用存量房產、土地資源興辦旅遊業。

各地區、各有關部門要提高對加快發展旅遊業重要意義的認識，強化大旅遊和綜合性產業觀念，把旅遊業作為新興產業和新的經濟增長點加以培育、重點扶持，切實抓好本意見的貫徹落實。國家發展改革委負責綜合協調，國家旅遊局會同有關部門進行業務指導並對本意見的貫徹執行情況開展督促檢查。各級旅遊行政管理及相關部門要充分發揮職能優勢，加強協調配合，推動旅遊業又好又快發展。

國務院

二〇〇九年十二月一日