

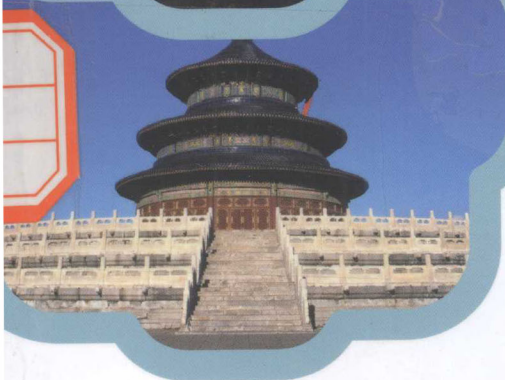
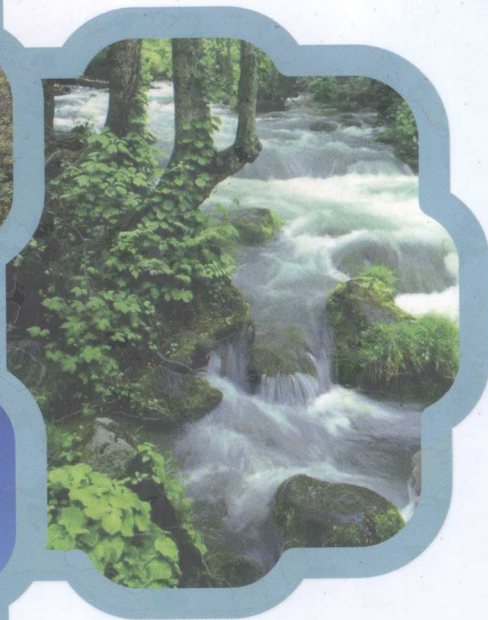
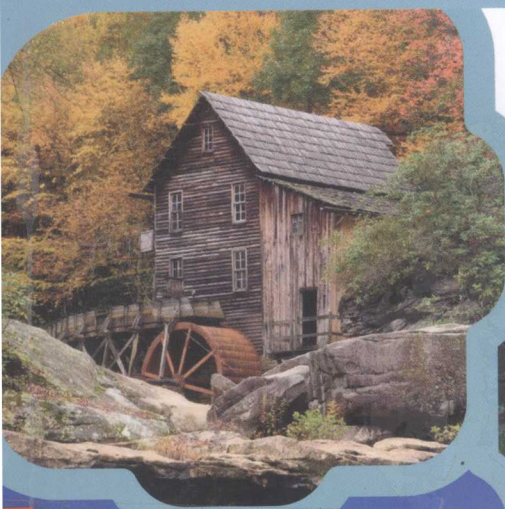



普通高等教育“十一五”国家级规划教材

餐旅管理与服务类专业教材系列

旅游法教程

韩玉灵 郑 晶 主编



 科学出版社

普通高等教育“十一五”国家级规划教材

餐旅管理与服务类专业教材系列

旅游法教程

韩玉灵 郑 晶 主编

科学出版社

北 京

内 容 简 介

本书力求适应旅游从业人员的从业需要和能力提升的要求。全书共分为十二章,包括旅游法的基础理论,旅游消费者保护,旅游合同制度和旅游运输合同制度,有关旅游业的安全制度、旅游保险制度、旅行社制度、导游人员管理制度和饭店管理制度,涉及旅游公共管理的出入境管理制度和旅游资源保护制度以及解决旅游纠纷的法律制度。

本书既可作为高职旅游类专业的教学用书,也可作为旅游从业人员的参考用书。

图书在版编目(CIP)数据

旅游法教程/韩玉灵,郑晶主编. —北京:科学出版社,2011

(普通高等教育“十一五”国家级规划教材·餐旅管理与服务类专业教材系列)

ISBN 978-7-03-030691-3

I. ①旅… II. ①韩…②郑… III. ①旅游业—法规—中国—高等职业教育—教材 IV. ①D922.296

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第053849号

责任编辑:周 恢 / 责任校对:耿 耘
责任印制:吕春珉 / 封面设计:东方人华平面设计部

科学出版社出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

铭浩彩色印装有限公司印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2011年5月第一版 开本:787×1092 1/16

2014年5月第二次印刷 印张:15 1/4

印数:1—3 000 字数:362 000

定价:26.00元

(如有印装质量问题,我社负责调换<骏杰>)

销售部电话 010-62134988 编辑部电话 010-62138017 (VP04)

版权所有,侵权必究

举报电话:010-64030229; 010-64034315; 13501151303

前 言

作为国民经济新兴的战略性支柱产业，旅游业在 30 余年间得以快速发展，无论在产业规模、就业人数、业绩贡献等方面举世瞩目。然而，与旅游业的发展速度相比，旅游法制建设相对滞后。近年来，因“零负团费”问题引发的导游、领队人员与旅游者之间的利益冲突，因服务质量问题引发的服务提供者与旅游者之间消费期望和利益满足差异引发的矛盾，因极端天气引发的政府、企业、旅游者的责任、利益平衡与权利救济，因执法依据、执法力度引发的旅游者、旅游经营者权益保护与规范旅游市场秩序等问题，成为社会关注的影响旅游业健康发展的社会问题，旅游业发展的法律环境亟待进一步优化。

2009 年 12 月 3 日，国务院《关于加快发展旅游业的意见》出台。作为落实加快发展旅游业各项任务的保障措施，《意见》明确提出要“抓紧旅游综合立法，加快制定旅游市场监管、资源保护、从业规范等专项法规，不断完善相关法律法规。”在现有法制建设的基础上，旅游投诉、旅行社质量保证金、旅游保险、饭店星级评定等法律制度与行业标准相继制定或完善；国家旅游局配合全国人大进行的旅游法的立法工作紧锣密鼓；新一轮的地方旅游法规的修订此起彼伏。在人们期待着旅游业春天到来的时候，旅游法制建设的步伐也在不断加快。

在此背景下，本书编写内容的取舍，既充分体现旅游业最新立法动态，也兼顾与旅游业发展息息相关的其他法律制度。本书的编写致力于突出如下特点：

(1) 新颖。采用全新的编写模式，在内容上不拘泥于构造“完整”的理论体系，给读者以耳目一新的感觉。

(2) 灵活、务实。从旅游业实践出发，着重阐述旅游过程中多发的旅游纠纷和相应的解决方式，同时选取了实践中的典型案例，以加深读者对现行法律规定的理解。

(3) 深入浅出。针对非法律专业学生的教育规律，教材在内容的选择上，以符合高职专业的一般需要为标准；在编写上，对关键性概念以浅显的语言进行介绍。

(4) 时效性。将新出台以及新修订的法律、法规纳入其中，是此次教材修订的一大特点。

总之，整本教材的内容既完整，又不过分琐细，适应了非法律专业的授课和学习的需要，便于教师更为合理地组织教学活动。

本书的编撰者多年从事旅游法研究，活跃在本科和高职旅游法教学、职业培训第一线，他们不仅有着扎实的理论功底，而且多数编写者有着丰富的高职教育的教学经验。这种跨校组合优势互补，使得本书的针对性、科学性较为突出。具体编写人员及编写分工如下：第一章，韩玉灵（北京第二外国语学院，下同）；第二章，韩玉灵、郑晶（北京联合大学旅游学院，下同）；第三章，周敏惠（中国劳动关系学院）；第四章，杨朝晖（武汉职业技术学院）；第五章，郑晶；第六章，王玉玲（山东旅游职业学院，下同）、韩玉灵；第七章，王玉玲；第八章，张元奎（郑州旅游职业学院）；第九章，邓皓（上

海旅游高等专科学校);第十章,佟婷(北京联合大学旅游学院);第十一章,刘启亮(河北旅游职业学院),芬杏娟(河北旅游职业学院);第十二章,郑晶。

由于编者阐述角度和研究领域不尽相同,本书在编写过程中难免有不当之处,还请读者批评、指正!我们将在未来本书的修订中不断探索、完善,以实现奉献给读者一本优秀作品的编写目标。

目 录

第一章 旅游法导论.....	1
第一节 旅游法概述.....	1
第二节 旅游法律关系.....	9
第三节 旅游立法状况.....	12
第二章 旅游消费者合法权益的保护.....	20
第一节 概述.....	20
第二节 旅游消费者的合法权益.....	26
第三节 经营者的法律责任.....	30
第三章 旅游安全与保险.....	35
第一节 保险与旅游业.....	35
第二节 旅行社责任保险.....	39
第三节 旅游安全保护制度.....	44
第四章 旅游合同法律制度.....	52
第一节 旅游合同概述.....	53
第二节 旅游合同的订立.....	54
第三节 旅游合同的效力和履行.....	59
第四节 旅游合同的变更、转让和解除.....	62
第五节 违约责任.....	65
第五章 旅游运输合同.....	69
第一节 运输合同的一般规定.....	69
第二节 航空运输合同.....	73
第三节 铁路运输合同.....	78
第六章 旅行社法规制度.....	85
第一节 旅行社概述.....	86
第二节 旅行社的设立.....	87
第三节 旅行社管理制度.....	90
第四节 旅行社经营.....	95
第五节 法律责任.....	98

第七章 导游、领队人员管理法规制度.....	103
第一节 导游人员概述.....	104
第二节 导游人员的从业管理.....	105
第三节 导游人员的权利和义务.....	109
第四节 导游人员执业管理.....	113
第五节 领队人员管理制度.....	118
第八章 饭店法律制度.....	123
第一节 饭店法概述.....	123
第二节 饭店业的行政管理体制.....	125
第三节 饭店与客人之间的权利义务关系.....	132
第九章 旅游市场管理制度.....	138
第一节 价格管理.....	138
第二节 税法.....	142
第三节 反不正当竞争法.....	149
第十章 旅游出入境管理制度.....	157
第一节 中国公民出入境管理.....	157
第二节 外国旅游者出入境管理.....	162
第三节 出入境检查.....	166
第十一章 旅游资源保护制度.....	174
第一节 旅游资源和旅游资源法.....	174
第二节 自然旅游资源的法律保护.....	178
第三节 人文旅游资源的法律保护.....	186
第四节 其他旅游资源的法律保护.....	190
第十二章 旅游纠纷的解决.....	196
第一节 解决旅游纠纷的途径和程序.....	196
第二节 旅游投诉制度.....	202
附录.....	209
附录一 旅游投诉受理通知书.....	209
附录二 旅游投诉不予受理通知书.....	210
附录三 旅游投诉转办通知书.....	211
附录四 旅游投诉转办函.....	212
附录五 旅游投诉调查取证委托书.....	213

附录六 旅游投诉调解书	214
附录七 旅游投诉终止调解书	215
附录八 划拨旅行社质量保证金决定书	216
附录九 旅行社责任保险统保示范项目保险条款（2010）	217
主要参考文献	236

第一章

旅游法导论

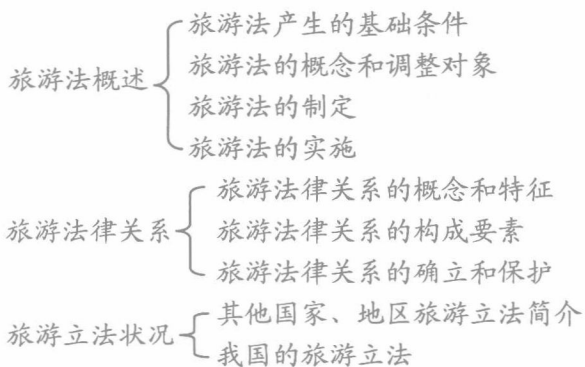


学习目标

- 了解旅游法产生的背景
- 了解旅游立法的概况
- 掌握旅游法的概念、旅游法律关系的概念和特征



本章概要



第一节 旅游法概述

一、旅游法产生的基础条件

“法总是基于一定的原因或手段起源、演变和发展的。”法律的产生和发展有其深刻的经济、政治和文化动因，旅游法是旅游业发展到一定历史阶段的产物。它随着旅游业的发展而产生，又在旅游业的不断发展中完善，并随着社会的发展，最终完成其历史使命。

（一）经济的发展是旅游法产生的基础

法律要反映一定的社会物质生活条件，在本质上，法律规则就是以法律的形式表现社会经济生活条件的。所以，在法律的产生和发展过程中，经济的发展是最具有决定性的因素。根据法产生和发展的一般规律，旅游法的产生和发展是以经济的发展作为基础的。

旅游作为一种社会现象古已有之。在古代，旅游只是社会中少数特权阶层人物的一种享乐方式，受当时经济发展水平的制约，旅游活动内容单调、范围狭小，难以产生复杂的社会关系。

随着生产力水平的提高、经济的增长及近代工业革命的发展，人类旅游的空间范围不断拓展，出行的手段也日趋多样，旅游逐渐成为一部分人经常性的活动。19世纪40年代，欧洲、北美出现了专事旅游活动的组织和经营机构——旅行社，标志着旅游活动进入了一个新的发展阶段。旅游业作为一个新兴行业的出现，使旅游活动大大向前迈进了一步。此时，旅游者与旅游服务行业之间的联系，建立在全社会经济发展的基础之上，旅游的规模、范围迅速扩张，所产生的社会关系，远比早期旅游丰富得多。少数法制较完备的国家，开始试图用法律手段解决在旅游活动中所产生的矛盾和纠纷，但此时尚未出现专门的旅游立法。

第二次世界大战结束后，国际形势趋向缓和，以电子、信息为主体的第三次科技革命对人类的生活产生巨大的影响，交通工具也更加方便、迅速，旅游业进一步发展的社会经济条件更加充分，旅游业成为世界性潮流及发展最快的支柱型产业，在世界经济中占有越来越重要的位置。在这个发展过程中，旅游业对社会经济、环境等方面所产生的积极作用和消极影响，越来越引起社会的关注，旅游者和旅行社、饭店、交通等经营者之间的矛盾冲突也不断产生。一些国家，尤其是旅游业发展较快的国家，出现了旅游业的专门立法。

（二）现代旅游业的发展向立法提出的客观要求

从旅游的性质来看，它是一种社会经济和文化活动，反映人们对社会文化的一种追求与社会满足这种需求的关系。具体说，只有使旅游者、旅游业经营者获得最大利益的满足，旅游才能具有不断发展的“内在动力”。

现代旅游业的发展向立法提出的要求，是指现代旅游业的发展有哪些问题需要通过法律来规范，从而加强对旅游业的法律控制，以协调关系、缓和矛盾、调动积极因素、抑制以至铲除消极因素，为旅游业的健康发展提供保障。

现代旅游业的发展向立法提出的要求，是全方位、多层次的，主要包括以下立法内容。

1. 关于旅游业的法律地位

旅游业的法律地位是法律确认的旅游业在国民经济中所处的位置,是指国家通过法律确定旅游业在经济生活中的性质、作用和前景,它是旅游业在经济生活中所处地位的法律表现。旅游业作为经济产业,所取得的业绩是有目共睹的。但旅游业同时又是一个比较敏感的行业,对外界的依赖性较大,仅客源的减少就足以影响整个旅游业的发展。因此,正确认识旅游业的法律地位,对于加强旅游业的经营管理,更好地发挥旅游业的作用,具有重要意义。这部分立法主要表现为发展旅游业、观光业的立法,更多地体现为政府为发展旅游业而在市场准入、税收、土地等方面给予旅游企业的优惠措施。

2. 关于旅游业经营者的主体地位

旅游经营者是旅游市场的主体,其行为直接关系到旅游业的发展和兴衰。因此,正确确立旅游业的产业地位,规范经营主体的市场主体地位和组织形式,规范经营者的经营活动,确立相关的市场规则以及减少市场的盲目性、净化旅游市场,形成公平、有序的经营秩序,便成为立法不能忽视的问题。在旅游业发达的国家和地区,会制定规范旅行社、饭店等旅游业经营者市场主体地位的法律。

3. 关于旅游者

旅游者旅游是旅游市场的消费者,旅游者付费旅游,理应得到相应的服务和待遇,并有权获得人身和财产的安全保障。旅游者的利益是否能够得到法律充分的考虑,直接关系到旅游业的健康发展。因此,旅游者的概念和法律地位、旅游者的权利义务以及对旅游者合法权益的保护,亦是旅游立法中不可或缺的内容。这部分立法可能体现在民法、消费者权益保护法中,也可能出现在旅游专项立法中。

4. 关于旅游资源与旅游基础设施

旅游业是凭借旅游资源和设施来发展的,若不注意保护环境,人为地破坏生态平衡,在景区建设旅游设施时规划失调,损坏美丽和谐的自然景观或者造成旅游设施的闲置,不注意保护自然、文化遗产,其后果必然导致旅游者兴趣降低、客源下降,使旅游业走向衰退。所以,保护旅游资源,合理建设旅游的基础设施,有计划、有步骤地发展旅游业,也是立法中值得重视的问题。为了实现旅游资源的可持续利用和旅游业的可持续发展,不少国家在景区、文物保护等方面,制定了专门的法律。

5. 关于文化及精神文明建设

在旅游活动中得到身心放松和美的享受,是旅游者参与旅游的目的。旅游业的发展不仅可以丰富人民的精神生活,提高人口素质;而且对于增进各国间的相互了解和友谊,促进不同文化之间的渗透和交融,促进国际和平因素的增长,同样有着重要作用。因此

坚持旅游业发展的社会主义方向，建设社会主义精神文明，亦是立法的重要内容。

二、旅游法的概念和调整对象

大约在 20 世纪 50 年代末至 60 年代初，旅游法的概念伴随着旅游业的发展而提出。一些旅游业发展较早、较快，法制比较健全的国家，由于认识到旅游立法的迫切性和重要性，于是制定了专门的旅游法规，例如，促进旅游业发展，规范旅行社、导游商业行为，保护旅游景区与旅游设施等诸多方面的法律、法规。

旅游法，是指调整旅游活动领域中各种社会关系的法律规范的总称。它既包括狭义的旅游法律（指尚在研究探讨的《中华人民共和国旅游法》），还包括对旅游活动中各种法律关系进行调整的有关法律、法规。

不同的部门法有其特定的调整对象，即调整特定的社会关系，解决特定的社会矛盾。旅游法调整的对象，主要是指在旅游活动中（包括旅游管理、经营、参观游览等与旅游有关的活动）形成的带有旅游或体现旅游活动特点的社会关系。这正是旅游法与其他部门法的区别之所在。在旅游业的发展中，需要由法律调整的特定社会关系有六种。

1. 行政管理部门与旅游经营者之间的关系

行政管理部门与旅游经营者之间的关系，这是在旅游市场运行过程中，有关的管理机关在行使行政职能的过程中，与管理相对人之间形成的权利义务关系。

2. 行政管理部门之间的关系

行政管理部门之间的关系，即工商、卫生、旅游等行政管理部门在规范旅游市场过程中，明确各自管理职能而产生的社会关系。因为旅游业是一个综合性的服务行业，该行业的规范性发展，需要协调不同管理部门之间的关系。

3. 行政管理部门与旅游者之间的关系

行政管理部门与旅游者之间的关系，主要包括旅游行政管理部门与旅游者之间的关系，工商、公安、海关、园林等行政管理部门与旅游者之间的关系。

4. 旅游经营者相互之间、旅游经营者与相关部门之间的关系

旅游经营者相互之间、旅游经营者与相关部门之间的关系，是指旅行社、住宿业、旅游车船公司、民航、铁路、园林、工艺美术等部门，基于平等的市场主体地位而产生的经济关系。旅游活动的完成，需要不同的旅游经营者之间的相互协作，这是旅游法调整的重要内容。

5. 旅游经营者与旅游者之间的关系

旅游经营者与旅游者之间的关系，包括旅游者在住宿、游览、餐饮、购物、乘坐交

通工具、参加娱乐活动等环节中与旅游经营者之间产生的权利义务关系。这也是一种基于平等民事主体地位而产生的权利义务关系。

6. 外国旅游经营者进入中国旅游市场的过程中所产生的关系

外国旅游经营者进入中国旅游市场的过程中所产生的关系,包括外国旅游经营者和中国投资者合作,建立中外合资、合作经营旅行社;以及在旅游业的未来发展过程中,出于市场融合的需要,而允许外资以其他方式进入中国市场。

通过法律的调整,明确了上述各主体在旅游活动中所享有的权利义务关系,即各级行政部门应在其职权范围内,为行业的发展提供服务;旅游经营者和旅游者在旅游活动的过程中依法享有权利,承担义务。

三、旅游法的制定

法的制定,又称“立法”,是指有关机关在自身的职权范围内,依照法定的程序制定、修改或废止法律、法规的活动。旅游法的制定,在立法权限、程序等方面,要遵循立法的一般性规定。

(一) 旅游立法体制

立法体制是指国家机关在制定法律规范过程中权限划分的基本制度,即不同的国家机关分别有权制定不同效力的规范性文件。根据《立法法》的规定,全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会行使国家立法权;国务院根据宪法和法律,制定行政法规;国务院各部、委员会、中国人民银行、审计署和具有行政管理职能的直属机构,可以根据法律和国务院的行政法规、决定、命令,在本部门的权限范围内,制定规章;省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常务委员会根据本行政区域的具体情况和实际需要,在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下,可以制定地方性法规;民族自治地方的人民代表大会有权依照当地民族的政治、经济和文化的特点,制定自治条例和单行条例。

因此,在旅游法的立法权限划分上,旅游基本法应由全国人民代表大会或全国人民代表大会常务委员会制定;旅游行政法规由国务院根据《宪法》和有关法律制定;旅游部门规章由国务院有关部、委、局制定;地方性旅游法规依据法规的级别、适用区域,分别由法律规定的地方权力机关制定。

(二) 旅游立法程序

旅游立法程序,是指有旅游立法权的国家机关制定旅游法律、法规的工作次序。

旅游基本法的立法权属于全国人民代表大会或者全国人民代表大会常务委员会,其立法程序如下:提出法律案;对法律案进行审议,提出审议意见;进行表决,由全体代

表或常务委员会全体组成人员的过半数通过；通过的法律由国家主席签署主席令予以公布。

国务院制定行政法规，应当按照下列程序进行：国务院组织起草行政法规；起草单位将草案及其说明、各方面对草案主要问题的不同意见和其他有关资料送国务院法制机构进行审查；国务院法制机构向国务院提出审查报告和草案修改稿；行政法规的决定程序依照《中华人民共和国国务院组织法》的有关规定办理行政法规的决定程序；行政法规由总理签署国务院令公布。

国务院部门规章规定的事项应当属于执行法律或者国务院的行政法规、决定、命令的事项；涉及两个以上国务院部门职权范围的事项，应当提请国务院制定行政法规或者由国务院有关部门联合制定规章。国务院部门规章的制定程序，参照《立法法》的规定，由国务院规定。部门规章应当经部务会议或者委员会会议决定，部门规章由部门首长签署命令予以公布，及时在本级人民政府公报和在本行政区域范围内发行的报纸上刊登。

四、旅游法的实施

法律只有付诸实施，才能发挥其应有的作用，束之高阁，便成为一纸空文。因此，法律的制定和颁布仅仅是开始，重要的是使法律规定在实际生活中得以实现。

（一）旅游法律实施的概念

法律实施，指国家机关及其工作人员、社会团体及广大公民在自己的实际活动中，使法律规范得以具体运用、贯彻和执行。法律实施包括守法和执法两个方面，执法是国家机关运用职权的行为，而守法的主体既包括全体公民，还包括国家机关和社会组织。旅游法律实施是法律实施的组成部分，也就是将旅游法律、法规抽象的规定，转化为现实的、具体的权利义务关系，转化为人的实际的法律活动。

例如，导游人员王某在导游过程中，向旅游者索要小费，旅游者为此在旅游结束后，向旅游投诉机关投诉。这就使旅游法规规定的旅游法律关系主体的权利、义务具体化了。旅游投诉受理机关可依据有关法律、法规，做出相应的处理情节严重的还可对旅行社进行处罚。旅游投诉机关的行为，就是一种实现法律规范的实际活动。

（二）旅游法的执行

执法有广义和狭义之分：广义的执法是指国家机关及其工作人员和国家授权的社会组织在其职权范围内，依照法定的程序，将法律规定适用于具体主体，解决具体问题的行为，具体包括司法机关的司法行为和行政机关的执法行为，而狭义的执法仅指国家行政机关适用法律的行为，即“行政执法”。因为有国家权力的介入，执法对于法律的贯彻实施有重要的意义和作用。

国家机关在执行旅游法律、法规的过程中，必须遵守我国执法的两个普遍原则。

1. 以事实为根据，以法律为准绳原则

法律的执行，必须建立在符合客观事实的基础上，进行充分调查研究，以科学的方法确认各种证据，不夸大事实，也不缩小事实。执行法律还应严格遵守法律、法规的规定，以规定为准，严格区分合法与非法行为。

2. 法律面前人人平等原则

在旅游活动中，旅游者、旅游经营者、各级旅游行政管理部门等法律主体享受的权利均受法律保护；应尽的义务并不因其地位、条件而有所偏废，都要无条件地履行和遵守；对于违法者要依法予以追究。

（三）旅游行政执法

在旅游法实施的过程中，旅游行政执法起着十分重要的作用。和司法行为相比，行政执法行为具有主动性、简便性和应急性特征，因此，许多旅游纠纷可以在旅游行政执法阶段得以解决，而无须上升到司法程序。旅游行政管理部门通过对行政管理相对人依法实施的具有法律规定的权利、义务内容的具体行政行为，保护了当事人的合法权益，使旅游活动得以正常开展。

1. 世界主要旅游国家管理机构的模式

根据世界旅游组织提供的资料，世界主要旅游国家管理部门可分为以下几种模式：

（1）旅游委员会模式。此种模式是指在政府最高管理机构下设置一个委员会，由政府主管的副总理或某一个部长领导，由与旅游关系密切的部参加，以便协调或领导全国的旅游工作。其特点是，委员会功能主要是协调部门之间关系而非权力机构。另外，在委员会领导下，政府机构中还有领导全国旅游工作的机构，具体负责全国的旅游工作。实行这种模式的国家主要有墨西哥、澳大利亚、日本、马来西亚、瑞士、泰国等。

（2）混合职能模式。此种模式是指政府管理旅游的职能与政府其他管理职能结合起来，成立一个部，或者在与旅游业关系密切的部中设立旅游局、旅游处。实行这种模式的国家主要有加拿大、西班牙、意大利、韩国、新加坡、印度、埃及、肯尼亚、斯里兰卡、芬兰、匈牙利、委内瑞拉、印尼、巴基斯坦、荷兰等。

（3）旅游部或旅游局模式。此种模式是指在中央机关中按主管业务范围划分部门，其特点为管理职能单一。实行这种模式的国家主要有中国、朝鲜、突尼斯、巴巴多斯、菲律宾、尼泊尔、叙利亚、阿尔及利亚、黎巴嫩、摩洛哥、马尔代夫、坦桑尼亚、马耳他等。

（4）其他模式。世界上还有一些国家采取非中央机构模式，即最高旅游管理机构不属于政府部门序列。经费由政府全部或部分拨款；或由大国营公司管理旅游业；或由私人企业经营，政府不进行直接管理。例如，1995年10月30日，美国通过法案，决定成立一个公私合作组织，以取代美国旅游局，这个组织包含一个新的国家旅游机构“观光

美国公司”，负责开发海外市场，开设旅游办事处，并进行市场调研工作。目前，世界上大约有 30 多个国家和地区采用这种模式。

2. 我国旅游行政管理部门的职责与权限

1964 年，中国旅行游览事业管理局成立，该局直属国务院领导，但对外保留中国国际旅行社的名称，局、社合署办公。1978 年 3 月，中国旅行游览事业管理局改为中国旅行游览事业管理总局。1982 年，中国旅行游览事业管理总局和中国国际旅行社正式分离，根据政府所发布的文件，中国旅行游览事业管理总局更名为“中华人民共和国国家旅游局”，国家旅游局的具体职责包括八个方面。

(1) 统筹协调旅游业发展，制定发展政策、规划和标准，起草相关法律法规草案和规章并监督实施，指导地方旅游工作。

(2) 制定国内旅游、入境旅游和出境旅游的市场开发战略并组织实施，组织国家旅游整体形象的对外宣传和重大推广活动。指导我国驻外旅游办事机构的工作。

(3) 组织旅游资源的普查、规划、开发和相关保护工作。指导重点旅游区域、旅游目的地和旅游线路的规划开发，引导休闲度假。监测旅游经济运行，负责旅游统计及行业信息发布。协调和指导假日旅游和红色旅游工作。

(4) 承担规范旅游市场秩序、监督管理服务质量、维护旅游消费者和经营者合法权益的责任。规范旅游企业和从业人员的经营和服务行为。组织拟订旅游区、旅游设施、旅游服务、旅游产品等方面的标准并组织实施。负责旅游安全的综合协调和监督管理，指导应急救援工作。指导旅游行业精神文明建设和诚信体系建设，指导行业组织的业务工作。

(5) 推动旅游国际交流与合作，承担与国际旅游组织合作的相关事务。制定出国旅游和边境旅游政策并组织实施。依法审批外国在我国境内设立的旅游机构，审查外商投资旅行社市场准入资格，依法审批经营国际旅游业务的旅行社，审批出国（境）旅游、边境旅游。承担特种旅游的相关工作。

(6) 会同有关部门制定赴港澳台旅游政策并组织实施，指导对港澳台旅游市场推广工作。按规定承担大陆居民赴港澳台旅游的有关事务，依法审批港澳台在内地设立的旅游机构，审查港澳台投资旅行社市场准入资格。

(7) 制定并组织实施旅游人才规划，指导旅游培训工作。会同有关部门制定旅游从业人员的职业资格标准和等级标准并指导实施。

(8) 承办国务院交办的其他事项。

各地方的旅游行政管理部门，是省、自治区、直辖市政府主管旅游业的职能部门，向同级人民政府负责。当地人民政府可根据本地旅游业发展的需要规定其职责。

3. 旅游行政管理部门的执法行为

旅游行政执法,即国家各级旅游行政管理部门及其工作人员执行法律、法规的活动。目前,旅游行政管理部门在执法方面的主要体现在行政许可,对旅游市场的监督检查以及对违法行为进行行政处罚等事项上。

在行政许可方面,国家旅游局负责组织实施以下八项行政许可:国际旅行社设立审批;旅行社经营范围变更审批;外国旅行社在中国设立常驻机构审批;外商投资旅行社设立审批;经营组织我国公民到外国及港澳台地区旅游业务的旅行社审批;导游人员从业资格核准;旅行社经营边境游资格审批;边境旅游项目审批。由省、自治区、直辖市人民政府旅游行政管理部门负责组织实施的行政许可项目共有四项:国内旅行社设立审批;领队人员资格审核;导游证核准;临时导游证核准。

在监督检查方面,旅游行政管理部门作为旅游行业的主管部门,对旅游市场主体的经营行为进行监督检查,并受理旅游者对经营者的投诉。

在行政处罚方面,旅游行政管理部门对经营者的违法经营行为应当给予行政处罚。行政处罚直接对行政相对人的人身和财产利益造成影响,旅游行政管理部门在给予相对人行政处罚时,从实体到程序都要符合法律的规定。依照法律规定,旅游行政管理部门对违反法律规定的单位或个人,依法可予以警告、罚款、没收违法所得、责令停业、吊销许可证照等行政处罚。

第二节 旅游法律关系

一、旅游法律关系的概念和特征

(一) 旅游法律关系的概念

法律关系,是指由法律规范所确认和调整的法律主体之间的特殊的社会关系,即法律上的权利和义务关系。由于各种法律规范确认、调整的社会关系和具体规定的权利、义务不同,因而法律关系的种类也有所不同。

旅游法律关系,是指由旅游法律规范所确认和调整的,在旅游活动中所形成的当事人之间的权利、义务关系。在现实生活中,公民之间、法人之间、公民与法人之间随时都会发生这样或那样的社会关系,上述主体在旅游活动中所形成的社会关系,一旦被旅游法律调整后,就具有旅游权利义务的内容,成为旅游法律关系。例如,根据旅游合同的约定,而在旅行社和旅游者之间形成的旅游法律关系。