



旅游管理 法规教程



Laws & Regulations
for Tourism
Administration

向三久/主编
熊彩云/副主编



暨南大学出版社
Jinan University Press



旅游管理 法规教程



Laws & Regulations
for Tourism
Administration

向三久/主编
熊彩云/副主编



暨南大学出版社
Jinan University Press

中国·广州

图书在版编目 (CIP) 数据

旅游管理法规教程/向三久主编,熊彩云副主编. —广州:暨南大学出版社, 2004.3

(21 世纪旅游专业系列规划教材)

ISBN 7-81079-293-8

I. 旅…

II. ①向… ②熊…

III. 旅游业—经济管理—法规—中国—教材

IV. D 922.296

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 077155 号

出版发行: 暨南大学出版社

地 址: 中国广州暨南大学

电 话: 编辑部 (8620) 85228960 85226593 85221601

营销部 (8620) 85228291 85225284 85220602 (邮购)

传 真: (8620) 85221583 (办公室) 85223774 (营销部)

邮 编: 510630

网 址: <http://www.jnupress.com> <http://press.jnu.edu.cn>

排 版: 暨南大学出版社照排中心

印 刷: 广东惠阳印刷厂

开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 15

字 数: 384 千

版 次: 2004 年 3 月第 1 版

印 次: 2004 年 3 月第 1 次

印 数: 1—6000 册

定 价: 23.00 元

(暨大版图书如有印装质量问题, 请与出版社营销部联系调换)



总 序

旅游活动是当今世界参与人数最多、规模最大的社会活动之一，旅游业也是世界最大的产业之一。自 20 世纪 70 年代末以来，中国旅游业快速增长，在 20 多年的时间里，我国实现了从旅游资源大国向世界旅游大国的历史性跨越，在今后 10 多年间，我们还将由世界旅游大国向世界旅游强国迈进。近几年，我国旅游业发展的内、外部条件发生了根本性的变化，2001 年我国加入世界贸易组织，为了进一步与国际旅游市场接轨，我国在旅游政策法规等方面作了许多调整：在旅游饭店管理方面出台了《中国旅游饭店行业规范》，修订了《旅游饭店星级的划分与评定》；在旅游资源管理方面出台了《旅游资源分类、调查与评价》；在旅行社管理方面修订了《旅行社管理条例》，出台了《设立外商控股、外商独资旅行社暂行规定》；在旅游区管理方面修订了《旅游区（点）质量等级的划分与评定》；此外还出台和修订了《旅游发展规划管理办法》、《中国优秀旅游城市检查标准》等等。

在旅游业快速增长的同时，我国旅游教育和旅游科研蓬勃开展。2002 年，全国共有高、中等旅游院校（系、专业、所）1 100 余个，在校生达 30 多万，各种形式（全日制和非全日制）和各种层次（研究生、本科、大专、中专等）旅游教育方兴未艾，为旅游业输送着大批专业人才。旅游学研究也不断有新的成果涌现。

旅游教育的发展壮大需要教材建设的支持。我国旅游教育界在过去的 20 年间出版了多套专业教材，为旅游学科发展奠定了基础，为旅游教育作出了贡献。但随着旅游业的快速发展，旅游科研不断有新的突破，旅游教材必须吸收、反映这些成果的内容，把最新的知识奉献给读者。面对旅游学科日新月异的大好形势，特别是最近几年形势的重大变化，旅游法律、法规的不断更新、推出，我们处在高校旅游专业教学与科研第一线的教师感到兴奋，同时也有要不断更新教学内容，补充新知识的压力。鉴于教材建设紧跟形势发展，反映旅游最新实践动态和最新研究成果的需要，我们组织了一批长期从事旅游专业相关课程教学和科研的教师编写了这套“21 世纪旅游专业系列规划教材”。

这套教材选题广泛，涵盖了旅游管理专业的各门课程，并且紧密结合国际、国内旅游活动、旅游业和旅游科研发展的实际，从较高的理论起点阐述了现代旅游管理和经营的一般规律，总结学科、行业、产业的经验教训，以最新的实际材料和旅游研究成果展现旅游学科体系的理论知识和实践技巧。在编写风格上，我们参阅和借鉴了国内外旅游学科及其他学科教材的经验，力图使本套教材呈现理论的全面性、知识的丰富性、结构的合理性、形式的活泼性、内容的科学性和文字的生动性的特色。这套教材既可供高校旅游管理专业教学使用，亦可作为高等职业教育、自学考试，以及旅游行业中、高级管理人员的培训教材。

当然，旅游学是一门发展中的学科，丰富的理论内涵和综合的知识结构，还需要进行不断深化研究和精心归纳。由于我们水平的局限，难免与期望的目标存在差距，我们真诚地期待着读者批评指正，以便我们不断完善。编写这套教材，我们也参考了国内外大量的文献资料，吸收了相关的研究成果，在此对原作者表示衷心感谢。

21 世纪旅游专业系列规划教材编委会

2003 年 10 月

21 世纪旅游专业系列规划教材

编写委员会顾问

傅汉章：暨南大学管理学院商学系旅游研究所教授

张永安：暨南大学原副校长，国家自然科学基金委同行评议专家，暨南大学管理学院商学系
旅游研究所教授

编写委员会委员（按姓氏笔画排列）

王天枢 向三久 陈文君 张永安 肖建成 吴德亮 傅云新 董观志 蒲 阳

熊彩云

编写委员会主任

傅云新

绪 论

一、旅游管理法规的调整对象

旅游管理法规是以旅游关系为调整对象的一系列法律规范的总和。在现代社会,旅游关系是指旅游法律关系各主体之间的相互关系。根据旅游法律关系主体的不同,旅游关系主要有以下几种。

(一) 旅游行政管理机关与旅游企业之间的关系

国家要发展旅游事业,首先必须兴办旅游业。为此,国家旅游行政管理机关必然要根据社会对旅游消费需求的预测,并综合考虑其他一些因素,确立一定时期的旅游业发展规模,制定出发展旅游业的方针、政策和规划。在这些旅游方针、政策和规划的制定、贯彻和实施过程中,国家旅游行政管理机关与旅游企业之间必然要发生各种关系。在计划经济条件下,国家旅游行政管理机关主要通过行政命令、指示、规定等行政手段直接组织、指挥所属各旅游企业的活动,它们之间的关系是领导与被领导的关系,企业基本上没有经营自主权。在市场经济条件下,国家旅游行政管理机关主要通过政策导向、制定法规、提供信息、培育市场,并利用价格、税收、奖惩等经济手段和法律手段间接管理旅游企业,两者之间是指导与被指导的关系。企业成为独立的法人,具有独立的经营自主权。

(二) 旅游企业与旅游者之间的关系

在旅游过程中,旅游者的吃、住、行、游、购、娱等各个环节都需要旅游企业来提供服务,例如,旅游企业向旅游者提供饮食、住宿、交通、导游和其他旅游设施等服务。旅游者在享受这些服务项目的同时,必须向旅游企业支付一定的费用。这样,就导致了旅游企业与旅游者之间的相互依存关系。

(三) 旅游企业之间的关系

一般来说,旅游活动中的吃、住、行、游、购、娱等活动不可能由一个企业单独完成。它需要各个旅游企业相互协作和配合,形成一个旅游服务的整体,才能使旅游活动顺利进行。例如,旅行社往往只能提供导游和交通,而提供不了住宿、就餐和游览场所,而旅馆和游览参观点又需要旅行社提供客源。旅游业自身的这些特点决定了各旅游企业之间的活动必须相互配合,协调发展,彼此之间存在着相互依存的协作关系。

(四) 旅游者与旅游行政管理机关之间的关系

旅游者在旅游过程中,除了与旅游企业发生一定的社会关系外,还会与专门的旅游行政管理机关以及园林、文物、公安、海关、宗教等诸多辅助旅游行政管理机关发生一定的社会关系。如旅游者的正当权益受到损害时,要找专门的旅游行政管理机关投诉;旅游者出境时,要在有关部门办理护照等旅游身份证件;到旅游地国入境时,要通过边防、海关、安全检查和卫生检疫;在观赏、游览名胜古迹和历史文物时,还涉及到对风景、名胜和古迹的保护以及旅游资源与环境的保护。所有这些,都会与辅助的旅游行政管理机关发生一定的关系。

11A656/06

(五) 旅游行政管理机关之间的关系

在发展旅游事业的过程中,要贯彻政府的旅游方针、政策和法规,对旅游企业和旅游从业人员进行管理,并保护好旅游资源和旅游环境,各级旅游行政管理机关之间还有着各自的权限划分、职责分工的问题,必然出现旅游行政管理机关上下级之间的领导与被领导关系和横向之间的相互配合关系。

(六) 其他旅游关系

随着旅游事业的深入发展以及对外开放进程的不断加快,我国旅游法中的各主体必然要与外国的旅游法主体发生关系。例如,我国的旅游企业到国外去办企业、设窗口,外国的旅游企业到我国设分点、投资旅行社、建旅游设施;我国的国家旅游行政管理机关与外国的国家旅游行政管理机关签订旅游合作协定等,都必然出现我国旅游经营单位与外国旅游经营机构、组织之间发生关系的情况。此外,各国政府的旅游主管部门之间也会发生关系。

二、旅游法律关系构成

旅游法律关系和其他法律关系一样,也由主体、客体和内容三个基本要素构成。

(一) 旅游法律关系的主体

旅游法律关系的主体是指旅游法律关系的参与者,即旅游法律权利的享有者和旅游法律义务的承担者。具体说,就是指依照旅游法享有一定权利和承担一定义务的国家旅游行政管理机关、旅游企业、旅游者和境外旅游组织。

1. 旅游行政管理机关

国家旅游行政管理机关是指国家授权对旅游行政事务进行组织和管理的机关,亦称国家旅游管理机关。根据国家旅游行政管理机关的行政级别不同,可将其划分为中央旅游行政管理机关和地方旅游行政管理机关。在我国,前者是指国家旅游局,后者是指各省、自治区和直辖市旅游局以及各县市相应的旅游管理机关。他们各自代表地方政府在辖区范围内管理旅游行政事务。根据旅游行政管理机关的职责范围不同,可将其分为专门的旅游行政管理机关和辅助的旅游行政管理机关。前者是指那些代表国家和地方各级人民政府对旅游事业行使管理职权的机关,如国家旅游局以及各省、自治区、直辖市、市、县的旅游局或旅游主管单位。后者是指那些既管理与旅游有关的事务,同时又管理与旅游无关的其他行政事务的行政管理机关,如公安、海关、宗教、园林、文物、环保等部门。它们与专门的旅游行政管理机关的区别在于:①专门的旅游行政管理机关的主要职责范围是主管旅游事业,而辅助的旅游行政管理机关的职责范围并不是旅游事业,对与旅游有关的某一方面事务进行管理仅仅是它们职责范围的一部分或者说是一小部分;②专门的旅游行政管理机关管理的是对本辖区整个旅游事业具有全局意义的事务,而辅助的旅游行政管理机关所管理的旅游事务仅仅是本辖区内旅游事务某一方面的局部问题。

2. 旅游企业

旅游企业主要是指旅游活动中直接或间接地向旅游者提供各种旅游资源、旅游设施和旅游服务的经营单位。旅游企业是旅游法律关系的重要主体。旅游企业的主要任务是为旅游者提供各种旅游服务以及经营与此有密切联系的其他业务。旅游企业也可以根据其是否专门为旅游者服务而分为专门的旅游企业和辅助的旅游企业。主要为旅游者提供旅游资源、旅游设施和旅游服务的企业被称为专门的旅游企业,如各种类型的旅行社、旅游宾馆(饭店)、旅

游专业商店、旅游风景区等。那些主要是为本地区居民服务,同时也为旅游者提供一定服务的企业,被称为辅助的旅游企业,如交通运输部门、饮食部门、银行等。这些企业虽然不是专门为旅游者服务而开设的,但旅游者在旅游过程中又离不开它们。如果没有它们,旅游者的活动就不能顺利地进行。因此,辅助的旅游企业也是旅游法的主体,依照旅游法享有一定的权利,并承担一定的义务。根据旅游企业的国籍不同,可以将其分为本国旅游企业和外国旅游企业。凡是在我国有关部门注册登记的企业,为本国旅游企业;凡是在外国注册登记的企业,为外国旅游企业。外国旅游企业与我国的旅游法律关系主体发生的旅游关系,也由我国旅游法加以调整。因此,外国旅游企业也可以成为我国旅游法律关系的主体。

3. 旅游者

旅游者是旅游法律关系的重要主体。因为有了旅游者,才会有旅游和旅游业。旅游者包括国内旅游者和境外旅游者两类。国内旅游者是在国内外进行旅游活动的中国公民,境外旅游者主要指来我国、回国或到内地旅游的外国人、外籍华人、华侨和港澳台同胞。旅游者是自然人,具有一定的权利能力和行为能力,能够依法享有权利,承担义务。对于外国旅游者,我国一般是按照国际惯例,在特定范围内给予其互惠的国民待遇。所谓国民待遇,是指一个国家对外国自然人或法人等在某些事项上给予其与本国自然人或法人等同等的待遇。如《中华人民共和国民法通则》、《中华人民共和国民事诉讼法》、《中华人民共和国专利法》、《中华人民共和国商标法》、《中华人民共和国著作权法》等,都给予了外国人互惠的国民待遇。根据宪法和有关法律的规定,中国政府保护外国旅游者在中国的合法权利和利益,外国人的人身自由不受侵犯,非经法定程序不受逮捕。同时,外国旅游者在中国旅游必须遵守中国法律,不得危害中国国家安全,损害公共利益,破坏社会公共秩序。不过,境外旅游者也有其特殊性。因为他们要进入中国或到内地旅游,需要跨越国境线或特定的边界线,必须具备必要的法定证件,并接受检查。他们在进行旅游结算时,还涉及到货币的兑换和使用等问题。所以,境外旅游者旅游时碰到的问题,涉及到的领域和部门与国内旅游者有所不同。因此,二者的法律地位、权利和义务不可能完全一样。

4. 境外旅游组织

境外旅游者来中国或到内地旅游,以及中国旅游者到境外旅游,必然需要我国旅游组织同境外旅游组织的协调和联系,因而,境外旅游组织便成为我国旅游法律关系的主体。我国一些现行的旅游法规中明确规定了外国旅游组织在中国旅游法律关系中的主体地位。例如,1996年10月15日颁布、2001年12月修订的《旅行社管理条例》第二条明确规定“本条例适用于中华人民共和国境内设立的旅行社和外国旅行社在中华人民共和国境内设立的常驻机构”。因此,境外旅游组织也是我国旅游法律关系中的一方当事人,依法享有一定的权利和承担一定的义务。

(二) 旅游法律关系的客体

旅游法律关系的客体是指旅游法律关系主体享有权利和承担义务所指向的对象。旅游法律关系中的客体是旅游法律关系中的重要内容。如果没有它,旅游法律关系主体之间的权利和义务就会落空,失去实际意义。一般来说,旅游法律关系的客体主要由物、行为和精神财富三部分组成。

1. 旅游法律关系中的物

物是旅游法律关系的普遍客体。从其形态上说,它可以分为旅游资源、旅游设施和旅游商品(狭义)。旅游资源是吸引旅游者前往游览、观光的各种物,包括自然旅游资源和人文

旅游资源两类。前者如自然风光、野生动植物等,后者如各种名胜、历史古迹等。它们是旅游的对象和发展旅游事业的前提条件。旅游设施主要是指旅游交通运输设施、游览娱乐设施和旅游膳食设施等。它们是旅游得以顺利进行的保证,是一个国家或一个地区发展旅游的基础。旅游商品(狭义)是指旅游者在旅游活动中的日用品、纪念品和礼品等。对以上各种物,旅游者在支付了一定的费用后,便取得了其使用权或所有权。例如,对旅游资源取得游览和参观权;对旅游设施取得一定时间的使用权;对旅游商品取得所有权。

2. 旅游法律关系中的行为

旅游法律关系中的行为是指主体的行为。它是旅游法律关系中的重要客体。根据主体是否作为,旅游法律关系中的行为可分为作为和不作为两种情况。其中大量的行为属于作为,如旅游服务行为、管理行为等。旅游服务行为贯穿于旅游活动的全过程。因为无论是旅游资源、旅游设施,还是旅游商品(狭义),它们仅仅是旅游活动和旅游业存在的物质条件。只有当旅游企业的职工凭借一定的旅游资源和旅游设施向旅游者提供一定的服务时,才能满足旅游者在旅游活动中的最大需求。旅游服务行为是通过中间联络、导游、代办手续、安排交通和食宿等来对旅游者提供热情周到的必要服务而体现的。所以,旅游服务行为对旅游活动起保障作用。旅游者参加旅游的目的都是为了游览和娱乐,追求一定的精神享受。因此,旅游服务质量的高低,对旅游者精神上的满足程度具有直接影响。好的旅游服务有时甚至可以弥补旅游者在旅游活动中其他方面的需求缺憾。正因为如此,旅游者在支付了一定费用后,旅游服务部门就有义务为之提供相应标准质量的服务。旅游行政管理行为是国家旅游行政管理机关依法对旅游活动实行的管理,各有关旅游法律关系主体有义务接受这种管理。

旅游管理法规中也有一些不作为的规定。如《旅行社管理条例》第二十条规定:“经营人员未经旅行社同意,不得披露、使用或者允许他人使用其所掌握的旅行社商业秘密。”这种对经营人员披露旅行社商业秘密行为的抑制就是一种不作为。

3. 和人身相联系的精神财富

这里所说的人身既包括自然人,也包括法人。这里所说的精神财富是指旅游法律关系中主体所取得的智力成果。例如专利、旅游企业的名称、标志、产品商标以及管理模式等都属于精神财富,其所有权的使用和转让都是有偿的。

(三) 旅游法律关系的内容

旅游法律关系的内容是指旅游法律关系的主体依法所享有的权利和承担的义务。由于旅游法律关系主体的法律地位不同,旅游法律关系主体各自所享有的权利和承担的义务也不一样。

旅游法律关系主体的权利是指主体一方能够作出或不作出一定行为以及要求他人相应作出或不作出一定行为的许可与保障。权利由法律确认、设定,并为法律所保护。当权利受到侵害时,国家应依法予以恢复,或使享有权利的一方得到相应的补偿。例如,法律关系的主体在法定的范围内,根据自己业务活动的需要,有权进行各种旅游活动,可以依法要求其他主体作出一定的行为或不作出一定的行为,以实现自己的某种利益,因其他主体的行为使自己的权利不能实现时,有权要求有关国家机关加以保护。

旅游法律关系主体的义务是指主体一方为了满足对方某种利益上的要求必须作出或不作出某种行为的约束。负有义务的人按照权利人的要求作出一定的行为或抑制一定的行为,有其法定范围的限度。负有义务的旅游法律关系主体应当自觉地履行应尽的义务。如果不履行或不适当履行义务,应受到法律的制裁。不过,旅游法律关系中的权利和义务是对等的。即

任何权利的实现总是以义务的履行为条件的。没有权利就无所谓义务,没有义务也就没有权利。即使像国家旅游行政管理机关这样的旅游法律关系主体,在对旅游行业行使管理权的同时,对于国家和社会公众来说,也是在履行义务。

三、旅游法律关系的确立与保护

(一) 旅游法律关系的产生、变更和消灭

一般来说,法律规范本身并不能直接引起法律关系的出现。只有当法律规范的假定情况出现时,才会引起具体的法律关系的产生、变更和消灭。

旅游法律关系的产生是指旅游法律关系主体之间一定的权利和义务关系的形成。例如,合法的旅游合同的签订就会在旅游者和旅游经营者之间产生权利和义务关系。这种关系受国家法律的保护和监督。

旅游法律关系的变更是指其主体、客体和内容的改变。在通常情况下,主体的增减或变化,客体范围或性质的改变都会引起相应的权利和义务的变化。例如,旅行社在组织旅游活动时,改变事先与旅游者约定的旅游线路、交通方式、食宿条件等,都会引起双方权利和义务的变更。值得强调的是,旅游法律关系和其他法律关系一样,受到法律的严格限制和保护,除不可抗力或主体间事先协商取得一致外,不得随意变更,否则要承担相应的法律责任。

旅游法律关系的消灭是指旅游法律关系主体间权利和义务关系的完全终结。它通常表现为各主体的权利和义务完全实现。如旅游合同中规定的各条款完全兑现,双方无异议,就表明旅游法律关系消灭。

(二) 旅游法律关系的保护及其保护机构

所谓旅游法律关系的保护,就是对侵犯旅游法律关系主体合法权利和不履行法定义务者追究法律责任。

由于旅游法律部门属于第三层次的法律部门,它需要由相应的部门借助于民法、刑法、行政法,甚至国际法的许多手段和原则来保护旅游法律关系。因此,保护旅游法律关系的机构也是多层次的。

1. 国家旅游行政管理机关

国家各级专门的旅游行政管理机关是统一管理旅游业的政府职能部门。它有权依据旅游法规,在其职责范围内运用奖励或处罚的方法保护旅游法律关系。辅助的旅游行政管理机关(工商、公安、税务、卫生、环保、物价、文物、园林、海关等部门)也可以依法对旅游活动的主体作出奖励或处罚的决定。例如,在旅游区、游览点内损坏旅游资源和旅游设施的;采用不正当手段损坏旅游者利益的;擅自涨价或削价扰乱旅游市场秩序的;违反出入境有关法律规定的,由旅游行政主管部门会同有关部门对其采取警告、罚款、没收非法所得、停业整顿、吊销营业执照、停止营业和拘留等行政处罚。

2. 仲裁机构

在旅游者和旅游经营单位之间,或旅游经营单位相互之间发生旅游纠纷时,当事人可以请求旅游行政管理部门和专门的仲裁机构调解或仲裁。旅游经营单位与其他单位发生旅游纠纷时,当事人也可以请求旅游行政管理部门会同有关部门或专门的仲裁机构共同调解或仲裁。如果双方当事人对旅游法律关系发生争议经协商不能自行解决,提交上述部门调解或仲裁达成的协议或作出的裁决,当事人双方应当履行。当事人一方或双方对仲裁不服的,可以

在规定的时间内向人民法院起诉。期满不起诉时, 仲裁决定即发生法律效力。

3. 司法机关

司法机关一般指人民检察院和人民法院。人民检察院和人民法院根据法律的规定, 分别对在旅游活动中触犯刑法者, 行使检察权和审判权。各级法院还可以对旅游活动中的民事法律行为和行政诉讼作出判决。

四、旅游管理法规的渊源

旅游管理法规的渊源是旅游法律规范借以表现的形式。它是指因调整旅游关系而产生的各种法律规范所形成的有机联系的统一整体。从我国目前的情况看, 旅游法规的渊源主要应由以下五部分组成。

(一) 宪法中有关旅游的规定

世界上不少国家在宪法中都有关于旅游的条文。我国 1982 年的新《宪法》第四十三条规定: “中华人民共和国劳动者有休息的权利。国家发展劳动者休息和休养的设施, 规定职工的工作时间和休假制度。”我国宪法的这一规定可以认为是涉及旅游的条款。因为旅游是劳动者休息和休养的重要活动之一。

(二) 综合性的旅游基本法

旅游基本法是规定一个国家发展旅游事业的根本宗旨、原则和旅游活动领域中根本的权利和义务关系的法律。有人将它形象地比作“旅游活动关系的宪法”。目前, 世界上许多旅游发达的国家都制定了旅游基本法。例如, 日本早在 1963 年就制定了《旅游基本法》。我国由于旅游事业起步晚, 底子薄, 目前还没有正式颁布旅游基本法。

虽然各国的旅游基本法在名称和所侧重的问题上可以有所差异, 但由于它们所调整的对象都属同一类社会关系, 因而在它们之间有一种本质的共性。一般来说, 旅游基本法主要包括如下内容。

1. 规定国家发展旅游事业的根本宗旨和原则

各国发展旅游事业总是基于一定目的, 有一个根本宗旨, 并将根本宗旨在旅游基本法中规定下来。基本法中规定的旅游事业的根本宗旨是一国发展旅游事业多年经验的总结。从各国发展旅游事业的实践看, 一些国家甚至包括现在的旅游发达国家, 在其旅游事业初创时期对根本宗旨未必十分清楚, 其旅游发展不免带有盲目性和短期行为。经过一定时期的旅游工作实践, 积累了足够经验后, 才能提高对旅游事业全部意义的认识。在此基础上才能明确提出该国发展旅游事业的根本宗旨。然后, 根据基本法规定的根本宗旨, 提出发展旅游事业的总的政策原则。这些原则既是根本宗旨的具体化, 又是实现根本宗旨的保证和旅游基本法的重要内容。

2. 规定旅游主管机构的性质、任务和权限

大多数国家的旅游基本法都规定了旅游主管机构的名称、性质、任务和权限。例如, 埃及旅游基本法规定, 旅游部有权对全国的旅游区进行保护、监督、开发和利用, 提出全国旅游区总体发展规划, 由总理召开内阁会议讨论通过, 然后再由各有关部门制定出相应的规划以保证总体规划的实施。任何部门在旅游区的工程建筑如果与旅游发展总体规划相抵触, 旅游部有权改装、拆除。该法还规定, 国家授权旅游部对旅馆、酒店、咖啡馆、餐厅、夜总会、舞厅及水陆交通工具实行分级定价和管理。

各国旅游基本法对上述事项的规定,实际上是确定了旅游活动领域中纵向法律关系的规范,从法律上保证各类旅游企业要服从旅游主管机构的领导和管理。地方各级旅游主管机构要服从国家最高旅游主管机构的领导,使全国旅游部门协调一致,以求实现旅游发展的根本宗旨。

3. 规定旅游经营部门的行为准则

各国旅游基本法一般都要对旅游业各经营部门的活动原则和经营行为规范作出规定。其目的是用法律手段加强对旅游企业的管理。例如奥地利旅游基本法规定:任何旅馆、餐馆都必须把旅游价格公布于众。季节不同,价格不同,可公布几种价格。在房费中要注明房租、早餐费、服务费、地方税、剩余价值税和各种税所占的比例。

4. 规定对旅游者合法权益的保护

对旅游者合法权益的保护是旅游基本法的重要内容之一。有些国家在发展旅游事业过程中只注意本国旅游部门的权利和利益,而忽视了旅游者的合法权益,甚至有偏袒旅游经营部门的倾向。他们忘记了旅游者是旅游活动和旅游法律关系中的重要主体。所以,旅游基本法应对旅游者合法权益的保护作出明确规定。当然,根据权利和义务相一致的原则,旅游基本法也应规定旅游者应尽的义务以及不履行义务或不适当履行义务时应承担的法律后果。

5. 规定对旅游资源的保护

旅游资源是一个国家发展旅游事业的基础,因此对旅游资源实施保护应是旅游基本法的内容之一。由于旅游资源涉及面广,往往在旅游基本法出现以前,就有某些单行法规对旅游资源的保护作出了规定。旅游基本法则是从发展旅游事业的角度出发,全面、系统地规定各类旅游资源保护的总原则、保护范围以及旅游资源开发、利用、管理单位和旅游者在旅游资源保护方面的根本性权利、义务、责任。

6. 规定奖惩措施

对奖励和惩罚的规定是法律或法规中不可缺少的部分。旅游基本法也规定了明确的奖惩条款,以保证旅游法律关系中各主体认真履行应尽的义务。

(三) 旅游部门单行法规

世界上许多发达国家除了制定综合性的旅游基本法外,还制定了一些旅游方面的单行法规。例如日本就制定了《旅游联络法》、《旅游业法》、《国际饭店调整法》、《翻译导游法》、《国际旅游城市建设法》、《自然公园法》等。我国自1984年以来,也先后制定了《中华人民共和国文物保护法》、《旅行社管理条例》、《导游人员管理条例》、《中国公民出国旅游管理办法》、《风景名胜区管理暂行条例》、《旅馆业治安管理办法》、《旅行社投保旅行社责任保险的规定》、《旅游安全管理暂行办法》、《旅游投诉暂行规定》和《娱乐场所管理条例》等。

(四) 旅游相关单行法规

有些法律、法规和规章虽然不是专为旅游行业颁布的,但它们所涉及的许多内容与旅游行业密切相关。例如我国颁布的《中华人民共和国公民出境入境管理法》、《中华人民共和国外国人入境出境管理法》、《中华人民共和国消费者权益保护法》、《中华人民共和国民用航空法》、《中华人民共和国铁路法》、《中华人民共和国出境入境边防检查条例》、《国内航空运输旅客身体损害赔偿暂行规定》、《铁路旅客运输损害赔偿规定》等法律法规都可作为我国旅游法的组成部分之一。

(五) 与旅游相关的国际条约和国际协定

根据 1969 年 5 月 23 日在维也纳签订的《条约法公约》第二条规定, 条约是“国家间缔结而以国际法为准之国际书面协定”。一般认为, 这就是国际条约的简要说明。我国在 1929 年 10 月 12 日通过的《统一国际航空运输某些规则的公约》(简称《华沙公约》) 上签字后, 中国民航国际客运规则明确规定, 凡持有国际客票的旅客搭乘中国民航飞机, 在运输过程中如遇有伤亡或其他身体上的损害而发生损失时, 或持有国际客票的旅客交运的行李在中国民航承运过程中遇有遗失或短缺时, 经查确系中国民航的责任, 由中国民航按《华沙公约》的有关条款负赔偿责任。

协定是条约的另一种表现形式。它是行政和技术性的书面协议, 也可以说是一项行政性的条约。例如, “国际航空运输协会”同美国当局 1966 年达成的《蒙特利尔协议》就是如此。中国民航以公司名义于 1979 年 12 月 11 日加入该协议后, 对于乘坐中国民航来往于美国的旅客, 如果人身财产受到侵害, 将按该协议中规定的较高标准予以赔偿。

从以上条约和协议中可以准确无误地看出, 我国已签字加入的与旅游相关的国际条约和协定也是我国旅游法的重要渊源。

五、旅游法律责任

旅游法律责任是由旅游法律、法规以及其他相关的民事法律、法规和刑法所调整的, 在旅游活动中发生的一种法律责任。在旅游法中, 法律责任有两方面的含义: 一是实施了旅游管理法规禁止的行为所承担的法律责任; 二是不履行旅游管理法规规定应作的行为所承担的法律责任。任何个人或法人实施了违反旅游管理法规的行为, 就要承担由此而产生的法律责任。应当履行法律义务和职责的单位或个人如果拒绝或拖延履行, 同样也是一种违法行为, 也会产生一定的法律后果, 承担一定的法律责任。

在旅游法律行为中, 由于承担法律责任的主体不同, 法律责任通常分为三种情况。一是旅游者的责任, 包括国内旅游者个人或团体的责任和外国旅游者或团体的责任。这两方面的旅游者之间的法律义务基本上是一致的, 但也有例外。例如, 对某些未开放的地方, 外国旅游者未经有关部门批准, 不能前往该地旅游。二是旅游服务者的责任, 如旅行社、旅游饭店、旅游商店和旅游运输部门等的责任。在这方面, 中外旅游服务部门的责任也基本相同。外籍的个人或法人经我国政府批准在我国境内从事旅游服务工作的, 同样也要承担我国旅游管理法规规定的法律责任。三是旅游管理部门的责任, 包括各级旅游行政管理部门的责任。

(一) 法律责任能力

所谓责任能力就是行为人对其行为有承担法律责任的能力。责任能力分法人的责任能力和公民的责任能力。

法人的责任能力随着法人的成立而产生, 随着法人的撤销而消失。

公民的责任能力一般根据年龄来确定, 分为民事责任能力和刑事责任能力。

民事责任能力在我国《民法通则》第十一条、第十二条中作了明确规定: 公民年满 18 周岁, 为具有完全民事责任能力; 16 周岁以上, 不满 18 周岁的公民, 以自己的劳动收入为主要生活来源的, 可以视为有完全责任能力的人; 10 周岁以上的未成年人, 为不完全的责任能力人。

公民的刑事责任能力在我国刑法中也作了规定。我国《刑法》第十七条至十九条中规

定,负有刑事责任的人必须具备法律上规定的几个条件:

第一,必须是有生命的人(法律上通称的自然人)。法人不能成为负担刑事责任的犯罪主体。因为法人是国家许可的一种团体组织。它的活动必须通过代表人进行。如果代表人的行为超越了法人章程规定的范围进行犯罪活动,应由代表人自己负刑事责任。

第二,必须是达到一定年龄的人。一个人对客观世界的认识和对社会责任的了解,是随着生活实践和年龄的增长而逐步成熟起来的。对未达到一定年龄,不能辨别是非的儿童,是不能适用刑罚的。因此,《刑法》第十七条规定了年龄的条件:“已满16周岁的人犯罪,应当负刑事责任。已满14周岁不满16周岁的人,犯故意杀人、故意伤害致人重伤或者死亡、强奸、抢劫、贩卖毒品、放火、爆炸、投毒罪的,应当负刑事责任。”同时刑法还规定,已满14周岁,不满18周岁的人犯罪,应当从轻或减轻处罚。因不满16周岁,不予刑事处罚的,责令他的家长或者监护人加以管教;在必要的时候,也可以由政府收容教养。

第三,必须是有行为能力的人。这是指了解自己行为的性质、意义和后果,并能够自觉地控制自己的行为,具有对自己的行为负责的能力。一般来说,一个人达到一定年龄之后,就自然具备了这种能力。但也可能由于某种原因丧失这种能力,如精神病人。

(二) 旅游法律责任的种类

1. 行政责任

行政责任是指旅游者、旅游经营单位和旅游行政管理部门因违反旅游法律、法规或其他行政管理法规所应承担的行政制裁。它主要通过旅游管理部门、公安部门或其他有关部门的行政处罚来实施。根据1996年3月17日第八届全国人民代表大会第四次会议通过,1996年10月1日起施行的《中华人民共和国行政处罚法》的有关规定,行政责任主要有:警告,罚款,没收违法所得、没收非法财物,责令停产停业,暂扣或者吊销许可证、暂扣或者吊销执照,行政拘留,法律、行政法规规定的其他行政处罚等。

(1) 警告就是行政主管部门对有轻微违法行为的人依法提出批评和告诫。它是行政处罚中最轻的一种。

(2) 罚款就是由行政机关强制有违法行为的人在一定期限内缴纳一定数量的金钱。它是行政处罚中的经济制裁措施。罚款的金额由行政主管部门根据违法行为的性质和程度依法确定。

(3) 没收违法所得、没收非法财物就是将违法人员的违禁物品或者非法所得无偿地收归国有,或者予以销毁。它是行政处罚中的一种强制措施。这种强制措施可以由公安机关或者其他行政主管部门决定和执行。

(4) 责令停产停业就是限定违法单位在规定的时间内停止营业,整顿内部经营秩序,制定规章制度,增强守法观念。它是行政主管部门对违反行政管理法规的经营单位所采取的一种行之有效的处罚方法。

(5) 暂扣或者吊销许可证、暂扣或者吊销执照就是行政主管部门暂扣或者吊销由它签发给经营单位的许可证或营业执照,取消其经营资格的措施。这是行政责任中比较严厉的措施。

(6) 行政拘留是行政处罚中限制人身自由的一种措施,只有公安机关有权决定,其他行政机关无权决定。拘留的最低期限为1日,最高期限不超过15日。

(7) 法律、行政法规规定的其他行政处罚是指除前面提到的六种情况之外的其他行政处

罚措施。

2. 民事责任

民事责任是指行为主体违反了民事法律的规定所应受到的民事制裁。在旅游活动中,所涉及的民事法律主要有《中华人民共和国民法通则》、《中华人民共和国婚姻法》、《中华人民共和国继承法》、《中华人民共和国专利法》、《中华人民共和国合同法》等。当事人违反了民事法律,就要承担民事责任。

民事责任可分为侵权的民事责任和违约的民事责任。前者是因非法侵害他人人身权利或财产权利而应承担的民事责任,后者是指因违反合同的规定而应承担的民事责任。单方实施了侵权行为,造成他人人身伤害或财产损失时,由侵权一方承担民事责任;双方互相实施了侵权行为的,各自承担相应的民事责任。不履行是指当事人在民事活动中,不按契约规定的内容办事,造成对方经济损失的行为。这种行为同样要承担民事责任。

承担民事责任除了支付违约金和赔偿损失外,我国《民法通则》还规定了停止侵害、排除妨碍、消除危险、返还财产、恢复原状、修理、重做、更换、消除影响、恢复名誉和赔礼道歉等方式。这些方式可单独使用,也可以合并使用。

人民法院在审理民事案件时,除了适用以上承担民事责任的方式外,还可以予以训诫,责令具结悔过,收缴进行非法活动的财物和没收非法所得,并可依法处以罚款、拘留。但必须注意的是,民事诉讼中的罚款和拘留与行政罚款和行政拘留是根本不同的。

3. 刑事责任

刑事责任是指行为主体实施了犯罪行为,触犯了刑法而受到的刑事制裁。例如,旅游者在旅游场所聚众斗殴,造成社会秩序严重混乱的行为;故意毁坏国家保护的珍贵文物或者被确定为全国重点文物保护单位、省级文物保护单位的文物的行为;违反国(边)境管理法规,偷越国(边)境,情节严重的行为;旅馆业、饮食服务业、文化娱乐业、出租汽车业等单位的人员,利用本单位的条件,组织、强迫、引诱、容留、介绍他人卖淫的行为等均属犯罪行为,都要承担相应的刑事责任。

刑事责任和民事责任是性质完全不同的法律责任。追究刑事责任和民事责任可同时进行,也可以分别进行,但不能互相抵消。虽然刑事责任和民事责任的性质不同,但承担责任的方式有时又是相同的。例如,在行政责任和刑事责任中都有对外国人驱逐出境的方式,所不同的只是适用的法律不同,执行法律的部门不同。如果由公安机关根据行政法规对外国旅游者驱逐出境的,就是行政性质的责任。如果是司法部门根据刑法的有关规定对外国旅游者驱逐出境的,就属于刑事性质的责任。后者的性质显然要严重得多。

刑事责任是法律责任中最严重的责任,主要通过刑罚的形式实现。刑罚的主要内容是限制犯罪分子的人身自由。对罪行特别严重的人,还可以剥夺其生命。刑罚由主刑和附加刑两部分构成。

主刑包括管制、拘役、有期徒刑、无期徒刑和死刑五种。

(1) 管制。它是一种不采用关押的方法来限制犯罪分子行动自由的刑罚,期限为三个月以上两年以下,由公安机关执行。犯罪分子在管制期间必须遵守规定的纪律,但在劳动中可以享受同工同酬。管制的刑期从判决之日起计算。判决执行以前先行羁押的,羁押一日折抵刑期二日。

(2) 拘役。它是短期限制犯罪分子人身自由,关押在一定场所进行劳动改造的一种刑

罚。拘役的期限为一个月以上六个月以下，由公安机关就近执行。在执行期间，被判处拘役的犯罪分子每月可回家一天至两天。参加劳动的，可以酌量发给报酬。拘役的刑期从判决之日起计算。判决执行以前先行羁押的，羁押一日折抵刑期一日。

(3) 有期徒刑。它是在一定期限内限制犯罪分子人身自由，并实行关押的一种刑罚。有期徒刑的期限一般为六个月以上十五年以下，在监狱或者其他执行场所执行。凡有劳动能力的，都应参加劳动，接受教育和改造。刑期从判决执行之日起计算。判决执行以前先行羁押的，羁押一日折抵刑期一日。

(4) 无期徒刑。它是对犯有危害国家安全或其他严重罪行的人，剥夺其终身人身自由，并实行关押和劳动改造的一种刑罚。

(5) 死刑。死刑亦称极刑，是剥夺犯罪分子生命的一种刑罚。它只适用于罪行极其严重的犯罪分子，并用枪决的方式执行。对于应当判处死刑的犯罪分子，如果不是必须立即执行的，可以在判处死刑的同时宣告缓期二年执行。犯罪的时候不满 18 周岁的人和审判的时候怀孕的妇女，不适用死刑，判处死刑缓期执行；在死刑缓期执行期间，如果没有故意犯罪，二年期满后，减为无期徒刑；如果确有重大立功表现，二年期满以后，减为十五年以上二十年以下有期徒刑；如果故意犯罪，查证属实的，由最高人民法院核准，执行死刑。死刑缓期执行的期间，从判决确立之日起计算。死刑缓期执行减为有期徒刑的刑期，从死刑缓期执行期满之日起计算。

附加刑包括罚金、剥夺政治权利和没收财产三种。

(1) 罚金。它是判处犯罪分子缴纳一定金额的处罚，是刑罚中的一种财产刑。罚金在判决指定的期限内一次或者分期缴纳。期满不缴纳的，强制缴纳。对于不能全部缴纳罚金的，人民法院在任何时候发现被执行人有可以执行的财产，应当随时追缴。如果由于遭遇不能抗拒的灾祸缴纳确有困难的，可以酌情减少或者免除。

(2) 剥夺政治权利。它是剥夺犯罪分子参加国家政治活动的权利，包括：选举权和被选举权；言论、出版、集会、结社、游行、示威自由的权利；担任国家机关职务的权利；担任国有公司、企业、事业单位和人民团体领导职务的权利。对判处死刑和无期徒刑的犯罪分子，剥夺政治权利终身；对其他犯罪分子，剥夺政治权利的期限为一年以上五年以下，期限从主刑执行完毕或从假释之日起计算。判处管制又附加剥夺政治权利的，两种刑期相等，并同时执行。

(3) 没收财产。它是将犯罪分子个人所有财产的全部或一部分强制无偿收归国有的一种刑罚。没收全部财产的，应当对犯罪分子个人及其扶养的家属保留必须的生活费用，并不得没收属于犯罪分子家属所有或者应有的财产。没收财产以前犯罪分子所负的正当债务，需要以没收的财产偿还的，经债权人请求，应当偿还。