



21世纪

全国高职高专

旅游与饭店管理专业教材

旅游法规教程

■ 劳动和社会保障部教材办公室组织编写

LÜYOU YU FANDIAN
GUANLI
ZHUANYE
JIAO CAI



中国劳动社会保障出版社

21 世纪全国高职高专旅游与饭店管理专业教材

◎陈乃哲 主 编

◎王 牧 副主编

旅游法规教程

中国劳动社会保障出版社

图书在版编目(CIP)数据

旅游法规教程/陈乃哲主编. —北京:中国劳动社会保障出版社, 2005

21 世纪全国高职高专旅游与饭店管理专业教材

ISBN 7-5045-5077-9

I. 旅… II. 陈… III. 旅游业-法规-中国-高等学校:技术学校-教材 IV. D922.296

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 079882 号

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

出版人: 张梦欣

*

新华书店经销

北京地质印刷厂印刷 北京京顺印刷有限公司装订

787 毫米×960 毫米 16 开本 13 印张 280 千字

2005 年 10 月第 1 版 2005 年 10 月第 1 次印刷

印数: 4000 册

定价: 28.00 元

读者服务部电话: 010-64929211

发行部电话: 010-64911190

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

举报电话: 010-64911344

内 容 简 介

本书是旅游与饭店管理专业的高等职业院校的专业用书。

本书详细介绍了旅游与饭店管理专业必须掌握的法律、行政法规基本知识，内容主要涉及旅游活动中常用的法律、行政法规，包括参与旅游市场活动的旅行社、导游员和旅游消费者等旅游市场主体的法律法规，旅游法律关系中的安全、保险和交通法律法规，旅游合同关系法律法规，以及旅游活动中发生纠纷以后的投诉法律法规。本书从旅游法律、行政法规的角度，分析研究了旅游活动中的若干法律问题，概括了旅游与饭店管理专业知识中的基础旅游法律、行政法规和有关规章。

本书的编写面向旅游与饭店管理专业的工作实际，是高等职业技术学院旅游与饭店管理专业的必备教材，也可供在职培训和从事相关工作的人员参考使用。

本书由陈乃哲主编，王牧副主编。陈乃哲编写第一章和第七章，潘向宇编写第二章，王牧编写第三章，陈东仿编写第四章，秦雷编写第五章和第六章，旷愈念编写第八章。

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 旅游法律的产生.....	(1)
第二节 旅游法律关系.....	(5)
第三节 我国的旅游管理体制与旅游立法.....	(10)
 第二章 旅行社管理法律法规制度	(15)
第一节 旅行社管理法律法规概述.....	(15)
第二节 旅行社的设立.....	(18)
第三节 旅行社的经营.....	(23)
第四节 旅行社管理制度.....	(26)
第五节 旅行社的法律责任.....	(32)
 第三章 导游人员管理法律法规制度	(37)
第一节 导游人员管理概述.....	(37)
第二节 导游人员等级考核评定的办法及组织管理.....	(42)
第三节 导游人员等级标准.....	(44)
第四节 导游人员的权利与义务.....	(47)
 第四章 旅游者权益保护法律法规制度	(55)
第一节 旅游者的基本权利.....	(55)
第二节 旅游经营者的义务.....	(59)

第三节 旅游者权益争议的解决·····	(64)
第五章 旅游安全与保险法律法规制度 ·····	(69)
第一节 旅游安全·····	(69)
第二节 旅游保险·····	(74)
第六章 旅游交通法律法规制度 ·····	(86)
第一节 旅游交通法概述·····	(86)
第二节 旅游运输承运人的主要权利和义务·····	(91)
第三节 旅游者的权利和义务·····	(97)
第七章 旅游合同法律法规制度 ·····	(100)
第一节 旅游合同概述·····	(100)
第二节 旅游合同的订立·····	(106)
第三节 旅游合同的效力·····	(110)
第四节 旅游合同的履行·····	(114)
第五节 旅游合同的变更与转让·····	(116)
第六节 旅游合同的解除与终止·····	(118)
第七节 违约责任·····	(120)
第八章 旅游投诉法律法规制度 ·····	(127)
第一节 旅游投诉概述·····	(127)
第二节 旅游投诉程序·····	(132)
附：旅游法律、行政法规选编 ·····	(138)
中华人民共和国消费者权益保护法·····	(138)
中华人民共和国合同法（总则）·····	(145)

旅行社管理条例·····	(158)
旅行社管理条例实施细则·····	(164)
导游人员管理条例·····	(175)
旅行社投保旅行社责任保险规定·····	(178)
旅游安全管理暂行办法·····	(181)
旅游安全管理暂行办法实施细则·····	(184)
重大旅游安全事故报告制度试行办法·····	(187)
重大旅游安全事故处理程序试行办法·····	(189)
旅游投诉暂行规定·····	(191)
国内旅游组团合同范本(试行)·····	(195)
参考文献·····	(200)

第一章

本章是旅游法律法规实务的基础内容。学习中要注意了解有关法律法规的基础知识，**掌握并理解**旅游法律法规的构成体系，旅游法律关系的确立和保护的有关内容，以及旅游立法与旅游管理体制。

第一节 旅游法律的产生

一、旅游业发展与旅游法律的产生

在前资本主义时期和资本主义早期，经济、科技落后，人们的生活水平低下，旅行只是一种少数人的个人行为，没有形成严格意义上的旅游供需双方。随着经济的发展，科技的进步和人们生活水平的逐步提高，真正意义上的旅游业，开始于19世纪40年代的西欧和北美，20世纪中叶开始，跨地区、跨国界的大范围旅游活动逐渐形成。目前，旅游业是世界上发展最快的产业之一，据世界旅游组织的预测，到2010年，全球旅游业的收入将达到15 500亿美元。

旅游业的鼻祖托马斯·库克是近代旅游的先驱，他创立的旅行社和开展的各种旅游业务使近代旅游有别于人类早期旅行，旅游成为一种社会经济活动。由于近代旅游的参加者人数增多，活动范围扩大，使得原有的古代旅行中较为单一的社会关系复杂化，矛盾和纠纷变得越来越多。为此，旅游业发展较早、法制传统较悠久的国家，便试图通过法律的手段来调整 and 解决这些问题。但当时尚没有旅游的专门法，主要是借用相关法律。这些相关法律主要包括关于民事、契约关系的法律、关于保护消费者利益的法律、关于商业秘密的法律、关于竞争的法律。

20世纪五六十年代以后，随着经济的快速发展和科技的不断进步，旅游业的发展进入

一个崭新的阶段,旅游业成为一项重要的经济事业,其参加者的人数不断增加,层次更加广泛,旅游活动中形成的社会关系更加复杂,利益冲突也日益尖锐。因此,越来越多的国家逐渐认识到以法律手段来加强对旅游业宏观控制、协调各方关系、解决矛盾、处理问题的重要性。因此,旅游立法便成了旅游事业发展中不可或缺的重要内容。旅游基本法、旅游单项立法、旅游地方立法以及相关法律应运而生。如美国、日本在旅游法律环境建设方面比较完善,包括旅游基本法以及调整旅游各行业内部的有关法律都早已出台,它们为本国旅游事业的发展起到了积极有效的作用。

二、旅游法的概念和体系

1. 旅游法的概念

旅游法的概念有广义和狭义的区别。广义的旅游法是指用来调整旅游活动领域中各种社会关系的一切法律规范的总和,如旅游基本法、旅行社法、饭店法、旅游资源法、旅游交通法等。狭义的旅游法是指旅游基本法,它是规定一个国家发展旅游事业的根本宗旨、原则、作用以及旅游活动各主体权利义务关系的法律。

旅游法是一个内容非常广泛的法律规范体系。它既包括国内法也包括国际法;既含实体性规范又有程序性规范;既有公法规范又有私法规范。所有这些法律规范都离不开旅游这一主线。

2. 旅游法的体系

旅游法的体系是指因调整各种旅游关系而产生的由法律法规所形成的有机联系的统一整体。从国际、国内旅游业发展情况看,各个国家的旅游法律体系基本上由以下两大部分构成。

(1) 国内部分

1) 旅游基本法 旅游基本法由国家最高权力机关通过并颁布实行,在我国是由全国人民代表大会或其常务委员会通过并颁布实行。旅游基本法规定了发展旅游业的宗旨、原则,以及旅游活动领域中有关各方的权利义务。一些旅游业起步早、发展快、法制健全的国家早已出台了旅游基本法,如美国的《旅游政策法》、日本的《旅游基本法》。我国目前还没有制定旅游基本法。

2) 旅游行政法规 旅游行政法规是由国家最高行政机构制定并颁布,在我国是由国务院,如《旅行社管理条例》等。它从该领域的特点、规律出发,对旅游活动中的法律关系做出明确规定。

3) 旅游部门规章 旅游部门规章是指旅游业内部各领域的规章,在我国是经国务院授权的有关部委颁布部门规章,如《旅行社管理条例实施细则》等。

4) 旅游地方性法规 地方性法规是由各地方立法机关或政府,根据所在地旅游业发展实际情况制定的调整、规范本地区旅游活动法律关系的法规,如《黑龙江省旅游管理条例》《贵州省旅游管理条例》《云南省旅游管理条例》《哈尔滨市旅游管理规定》《青岛市旅游投诉

规定》等。这些法规的适用范围仅限于本辖区内。

以上划分都可以看成是广义的旅游专门法。除此之外在旅游活动领域发生作用的还有其他相关法律,如《中华人民共和国保险法》《中华人民共和国森林法》《中华人民共和国海洋环境保护法》《中华人民共和国水法》《中华人民共和国草原法》等。它们的制定在调整旅游活动各种法律关系中也起到了一定的作用。

(2) 国际部分

旅游业跨地区、跨国界的发展,势必使旅游法律关系主体也涉及国外旅游者、国外旅游企业,因此就会出现调整相应法律关系的法律。这部分法律主要包括:

1) 国际旅游条约:国际旅游条约是指一些国家为了消除各国法律规范的差异给旅游活动带来的障碍,共同签订或缔结的法律文件,包括在两个或少数几个国家间缔结的双边条约、多边条约,也包括在为数众多的国家间缔结的国际公约,如《统一国际航空运输某些规则的公约》《保护世界自然与文化遗产公约》等。国际条约、公约遵循“条约必须遵守原则”,条约的缔约国或参加国有遵守条约的义务,但允许保留的条款除外。

2) 国际旅游协定:国际旅游协定与条约、公约的最重要区别就在于,协定是对具体问题的规定,而条约、公约是对原则性问题的规定,比较有代表性的有《关于旅馆合同的国际协定》。

3) 国际旅游组织、国际旅游会议的重要宣言、决议、法案:如1980年的《世界旅游宣言》,即《马尼拉宣言》;2002年在博鳌亚洲旅游论坛上签署的《中国桂林宣言》等。

4) 国际旅游惯例:国际旅游惯例是指有确定内容,并在长期的旅游实践中形成、发展的,被世界各国普遍遵循,对当事人有约束力的不成文规定。惯例不是法律,没有强制性。双方当事人可以约定采用某项惯例,也可以在合同中做出与某项惯例不符的规定。但是一旦双方协商并在合同中订明采用某项惯例,那么此惯例即具有法律强制作用。另外,在履约过程中如发生争议,受理争议案的司法机关和仲裁机构根据具体情况也往往会引用某一些惯例进行判决或裁决。在国际旅游实践中,具有普遍性的惯例是国际旅馆业中的客房预订惯例。

三、旅游法的调整对象

旅游法是以旅游关系为调整对象的一系列法律规范的总和。旅游关系是指旅游法律关系各主体之间的权利义务关系。根据旅游关系主体的不同,旅游关系主要有以下几种。

1. 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,旅游企业没有经营自主权。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、行政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。旅游企业成为独立的法人，具有独立的经营自主权，依法独立承担民事责任。

2. 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，就产生了旅游企业与旅游者之间的相互依存关系。

3. 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服务，不能提供住宿、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。

4. 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；旅游者在旅游目的地国入境时，要通过边防、海关、安全检查和卫生检疫；旅游者在观赏、游览名胜古迹时，还会涉及风景、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。

5. 旅游行政管理机关之间的关系

在发展旅游事业的过程中，要贯彻国家的旅游方针、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，必然产生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。

6. 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各种关系。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各种关系。

第二节 旅游法律关系

旅游法律关系,是指国家旅游行政管理机关、旅游经济组织、旅游者以及其他社会经济组织之间在旅游活动中依法形成的权利和义务关系。

一、旅游法律关系的构成要素

旅游法律关系的构成要素,是指构成旅游法律关系不可缺少的组成部分。任何一项具体的旅游法律关系,都是由旅游法律关系的主体、旅游法律关系的客体和旅游法律关系的内容三要素所构成的。缺少其中任何一个要素,便不能构成旅游法律关系;变更其中任何一个要素,就不再是原来的旅游法律关系。

1. 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加者或当事人。在我国,旅游法律关系的主体包括:

(1) 旅游行政管理部门

旅游行政管理部门包括国务院旅游工作领导小组、国家旅游局和各省、市、自治区的旅游局或旅游主管部门。

国务院旅游工作领导小组由国务院和与旅游业相关的民航局、铁道部、交通部、商务部、文物局、物价局以及旅游局等负责同志组成。其主要职责是,负责审定旅游工作的方针、政策;审查全国旅游发展规划,全国各个旅游区的建设规划;负责协调同旅游有关的各个方面的工作;审定旅游计划,并检查旅游计划执行情况。

国家旅游局负责领导和管理全国的旅游工作,并负责起草和制定全国性的旅游经济和旅游行政管理法规;制定全国旅游发展规划;协调同旅游有关的各方面的工作。

地方各省、市、自治区的旅游局或旅游主管部门负责管理本地区的旅游工作。在行政上受各省、市、自治区人民政府和国家旅游局的双重领导,业务上受国家旅游局的领导。

(2) 旅游企业、事业单位

旅游企业、事业单位主要有旅行社、交通运输部门、旅馆和宾馆、旅游资源的管理机构,以及其他与旅游业相关的部门。

旅行社按其经营业务范围,分为国际旅行社和国内旅行社。国际旅行社的经营范围包括入境旅游业务、出境旅游业务、国内旅游业务。国内旅行社的经营范围仅限于国内旅游业务。

交通运输部门指从事旅游交通运输业的铁路运输、公路运输、水上运输和航空运输以及其他交通运输部门。

旅馆和宾馆指为旅游者提供食宿、娱乐和休息的旅游企业、事业单位。它们是旅游业中

的主要行业，是旅游领域主体间权利义务关系最集中的地方。

旅游资源的管理机构指具体负责名胜古迹、文物和自然风光等旅游资源管理的部门。

其他部门包括向旅游者出售旅游纪念品、工艺美术品的商店，以及其他与旅游有关的业务部门，如电信部门、银行汇兑部门等。

(3) 旅游者

旅游者是旅游法律关系的主体之一。旅游者可分为两类：一类是境外旅游者，包括来我国参观、旅行、探亲、访友、休养、考察或从事贸易、业务、体育、宗教等活动的外国人、外籍华人，以及香港、澳门、台湾等地区来大陆进行参观、旅行、访友、休养、考察等活动的港、澳、台同胞；另一类是国内旅游者，指到全国各地参观、游览、探亲、休养、考察以及从事贸易、业务、体育、宗教活动及参加会议的我国公民。

(4) 外国旅游组织

我国的旅行社向国际旅游市场出售旅游产品，这些产品的直接购买者就是外国的旅游组织，如航空公司、旅行社和其他的旅游批发商或旅游零售商。然后这些旅游组织再向旅游者出售这些旅游产品，并组织旅游者来我国旅游。这些旅游组织在与我国的旅行社和其他的旅游法律关系的主体进行业务交往中，享有一定的权利和承担一定的义务。

2. 旅游法律关系的客体

旅游法律关系的客体，是指参加旅游法律关系的主体享有权利和承担义务所共同指向的对象。没有旅游法律关系客体，旅游法律关系主体之间的义务就会落空，失去实际意义。作为旅游法律关系的客体，有物、行为和智力成果三类。

(1) 旅游法律关系中的物

物，是指法律关系主体能够控制、支配，具有一定经济价值和实物形态的物品。在旅游法律关系中的物主要是指旅游资源和其他有形的物质财富，如旅游设施、旅游消费品。另外，物还包括可为人们控制的且有经济价值的消费资料和生产资料。

(2) 旅游法律关系中的行为

旅游法律关系中的行为，是指旅游法律关系主体为对方提供一定的劳务和服务。该行为主要有服务行为和管理行为两种。如旅行社中的翻译和导游服务，旅馆业中的为旅客住宿、就餐、接送、代运行李、代发邮件、外币兑换、代购物品服务等。

(3) 旅游法律关系中的智力成果

智力成果，是指旅游法律关系主体从事智力创造所取得的成果，如旅游企业的注册商标、旅游企业的名称、服务标记、专利所有权、管理模式等。

3. 旅游法律关系的内容

旅游法律关系的内容，是旅游法律关系的主体依法享有的权利和承担的义务。主体之间旅游法律关系的确定，是由一定的权利和义务相互衔接起来的。任何旅游法律关系主体的权利都受到国家法律的保护。旅游法律关系主体的权利的含义主要是：旅游法律关系主体在法

定的范围内, 根据自己业务活动的需要, 有权进行各种经济活动。旅游法律关系权利主体可以要求义务主体做出一定的行为或不为一定的行为, 以便实现自己的权利。如旅行社有权要求旅游者按照合同中规定的时间、地点、路线和方式进行旅游, 同时又有权拒绝旅游者临时改变旅游计划的要求; 旅游者反之亦然。另外, 旅游法律关系主体一方因另一方的行为而使其权利不能实现时, 有权请求法律保护。

旅游法律关系主体的义务的含义主要是, 旅游法律关系主体必须按照规定承担其应负的义务。因为在旅游法律关系中权利和义务是联系在一起、不可分割的。如作为旅游法律关系主体, 旅行社在有权依照国家制定的旅游价格和服务收费标准向旅游者收取各种旅游费用的同时, 就负有义务组织旅游者进行旅行游览活动, 为旅游者提供导游服务, 为旅游者提供住宿、购物、讲解、餐饮、汇兑、邮电等服务活动; 旅馆在有权利收取服务费用的同时, 又有义务按住宿合同的约定向旅游者提供符合标准的客房和其他服务设施, 并向旅游者提供周到的服务; 餐厅供应的食品要符合卫生标准, 等等。总之, 义务主体必须按照权利主体的要求为一定行为或不为一定行为, 如果义务主体不履行或履行义务不符合要求的, 就应当承担相应的法律责任。

二、旅游法律关系的确立和保护

1. 引起旅游法律关系产生、变更和终止的原因

引起旅游法律关系产生、变更和终止的原因, 是法律事实。所谓法律事实, 就是指引起旅游法律关系产生、变更和终止的各种客观情况。法律事实和法律关系之间是因果关系, 法律事实是原因, 有了法律事实, 才导致了旅游法律关系的产生、变更和终止的结果。比如, 旅客到旅馆办理登记住宿, 就引起了住宿法律关系的产生, 该旅客因某种原因导致原定的住宿期延长或缩短, 就引起了住宿法律关系的变更; 该旅客办理了离店手续, 就引起了住宿法律关系的终止。这种办理住宿登记手续、变更住宿时间和办理离店手续的客观情况, 就是住宿法律关系发生和终止的法律事实。

(1) 旅游法律关系的产生

旅游法律关系的产生, 就是在旅游法律关系主体之间形成一定的权利义务关系。如国家关于旅游接待计划的下达, 旅游经济合同的签订, 因侵权行为而产生的损害赔偿等, 必然在旅游法律关系当事人之间形成一定的权利和义务关系。这种旅游法律关系受到国家法律的保护和监督。

(2) 旅游法律关系的变更

旅游法律关系的变更指旅游法律关系主体、客体和内容的变更。旅游法律关系主体的变更既可以是主体数目的增多或减少, 也可能是主体的改变。客体的变更既可以是范围的变更, 也可以是性质的变更。如旅游路线的改变、价款的改变、服务规格的改变, 便属于范围的变更; 将乘坐飞机旅行改为乘坐火车旅行便是客体性质的变更。由于旅游法律关系主体与客体的变更, 因而主体之间相应的权利和义务, 也随之有所变更。例如, 一个旅游团的住宿

合同原定是四星级饭店，后因某种原因，改为三星级饭店，则该团原先所应享有的服务规格即发生变更。

旅游法律关系的变更和其他经济法律关系的变更一样，是要受到严格限制的。除当事人一致同意或不可抗力外，一般不得随意改变，否则，要承担相应的法律责任。如旅行社必须对旅游者的吃、住、行、游负责，不得任意改变旅游路线、食宿规格和交通工具等。如果因此而降低了对旅游者的服务质量，要承担赔偿责任的责任。

(3) 旅游法律关系的终止

旅游法律关系的终止，即指旅游法律关系主体之间权利和义务的消灭。当双方或多方当事人完全履行了合同规定的义务，或不可抗力的发生，都会使旅游法律关系终止。如旅客办理了离店手续；车、船、飞机等运输工具已将旅客送达目的地；因自然灾害的原因导致合同不能履行，等等，原先的旅游法律关系即告终止。

2. 旅游法律事实的分类

能够引起旅游法律关系产生、变更和终止的客观情况称为旅游法律事实，可分为事件和行为两类。

(1) 事件

事件是不以当事人意志为转移的客观事实。事件的发生，不以当事人的意志而定，而是基于客观上一种不可抗力的因素而引起法律关系的产生、变更和终止。如战争的爆发，使得原定到某国、某地的旅游成为不可能，天气的变化，使得飞机不能正点到达，等等。

(2) 行为

与事件相反，行为是以当事人的意志为转移的有意识的活动。当事人的积极的行为叫做积极作为，消极的行为叫做消极的不作为。行为的发生是受人们意愿支配的，如购买旅行社的旅游产品，和旅馆签订住宿合同，乘坐交通工具，等等。

能够引起旅游法律关系产生的行为有法律行为、行政行为和司法行为。

1) 法律行为 旅游法律行为主要是旅游企业或者旅游者以引起、变更、终止权利义务关系为目的的行为。另外，侵权或其他违法行为也能引起一定的旅游法律关系的产生、变更和终止。

2) 行政行为 国家行政管理机关依照法律实施行政管理权，由此而发生法律后果的行为就是行政行为。行政行为有时也能引起旅游法律关系的产生、变更和终止，因而行政行为也是一种法律事实。如国家行政管理部门颁布的具体行政命令，对旅游者破坏或盗窃旅游资源或旅游设施给予行政处罚的行为，等等。

3) 司法行为 指司法机关的行为，其中包括调解、裁定和判决。司法机关的这些行为，均能引起法律后果而作为确立、变更旅游法律关系的法律事实。如1987年有三位持有上海到常熟长途汽车客票的旅客，因该班长途汽车提前开走，向上海市闸北区法院起诉，要求长途汽车所属公司赔偿他们因改乘出租车所花费的费用。法院在调查了解的基础上，查明事

实,根据法律判决汽车公司做出了赔偿。

另外,凡是违反法律、行政法规,违反合同约定规定的,侵犯其他旅游法律关系主体权利和利益行为的,都是违法行为。如交通运输部门在运输过程中损坏和灭失旅客财物的行为、一方当事人的侵权行为,等等,都会引起法律关系的产生。

3. 旅游法律关系的保护

国家对旅游法律关系的保护,就是严格监督旅游法律关系参加者正确地行使权利和切实地履行义务,以促使旅游经济建设的健康发展,加强社会主义经济法制建设。

(1) 旅游法律关系的保护机构

1) 国家旅游行政管理部门 国家旅游行政管理部门对各种旅游法律关系负有监督和检查的责任,以督促旅游法律关系的双方当事人严格遵守法律、行政法规,履行合同约定的义务。如果法律关系当事人对旅游法律关系发生争议,经协商不能自己解决时,由有关部门进行调解,如果调解达成协议的,当事人应当履行。达不成调解协议的,当事人可以向旅游行政管理部门投诉。

2) 司法机构 司法机构一般是指人民检察院与人民法院。人民检察院依法行使检察权,其中包括对触犯刑律的经济犯罪案件,有权向人民法院提起公诉,并以国家公诉人的身份出庭支持公诉;对于人民法院的审判活动是否合法,实行监督。人民法院行使审判权,对当事人依法提起诉讼的旅游案件进行审判。

(2) 保护旅游法律关系的方法

旅游法律关系的保护,实质是对旅游法律关系主体的权利的保护,其保护方法是通过追究违法行为一方的法律责任来实现的。根据我国有关法律的规定,旅游法律关系主体承担的法律责任的种类有民事责任、行政责任和刑事责任。

1) 民事责任 民事责任主要有继续履行合同、赔偿损失、支付违约金等。承担责任是有过错的一方使用财产等方法,以弥补对方受到的损失,消除所造成损害的后果。主要以《民法通则》《合同法》和《消费者权益保护法》等法律为依据。支付违约金是旅游合同的一方当事人在不履行旅游合同或履行旅游合同不符合约定时,按约定支付给对方违约金,以补偿另一方当事人受到的损失。

2) 行政责任 行政责任是国家经济管理机关在其职权范围内对违反有关法律法规的旅游经济组织或旅游者依法强制的处罚。如国家旅游局发布的《关于严格禁止在旅游业务中私自收受回扣和收取小费的规定》中规定,旅游企业员工违反该规定的,由旅游行政管理部门按照不同情况给予没收违法所得,处以罚款和给予行政处分。

3) 刑事责任 刑事责任是行为主体因实施了犯罪行为,触犯国家刑律而依法应受到的刑事制裁。如故意损坏国家文物的行为,就应当受到刑罚,承担刑事责任。

第三节 我国的旅游管理体制与旅游立法

由于世界各国的政治制度、社会现状、经济水平和文化背景等的不同，各个国家在旅游事业的长期发展中，旅游事业的管理体制有比较大的差别。我国在不断总结旅游业发展经验的基础上，逐步形成了反映中国特色的、符合我国实际情况的管理体制。

一、我国的旅游管理体制

我国对旅游事业的管理主要有两种方式：一是旅游行政管理部门；二是旅游行业组织。旅游行政管理部门主要包括国家旅游局和各省、市、自治区及地方旅游行政机构，专门负责旅游事业的管理；旅游行业组织则包括中国旅游协会、中国旅游饭店协会、中国旅游文化学会等。这些行业组织主要是旅游企业自发联合的组织，不是政府的行政机构，它们通过加强行业间的协作与经营管理研究，从而扩大行业影响，提高行业信誉与效益。在我国目前旅游管理体制中起主要管理作用的是国家旅游局及地方各级旅游局。

1. 国家旅游局

国家旅游局成立于1964年12月，当时称为中国旅行游览事业管理局，行使行政管理和业务经营双重职能，与中国国际旅行社是“两块牌子，一班人马”，实行政企合一的体制。1978年，中国旅行游览事业管理局改名为中国旅行游览事业管理总局，直属国务院。1982年更名为国家旅游局，并与国旅总社实行政企分开，不再直接组团和承担接待任务，而是作为管理全国旅游事业的行政机构，统一管理全国旅游工作。1994年3月，国家旅游局完成了局机构设置的重新调整。调整后的国家旅游局，成为一个机构设置完备、职能范围规范的旅游行政管理机构，负责统一管理我国的国际国内旅游业，保证我国的旅游事业健康、有序、正常的发展。

2. 各级旅游行政管理部门

在国家旅游局成立后，各省、市、自治区均成立了旅游局，这些旅游局是地方旅游行政管理机构，受地方政府和国家旅游局的双重领导，以地方政府为主，负责统管本地区的旅游工作。另外，随着旅游事业的飞速发展，还有200多个旅游重点城市和地区及部分旅游重点县，也都相继成立了旅游行政管理机构，以便对本地区的旅游业进行有效的管理。

二、旅游立法

1. 旅游立法的重要意义

旅游立法是国家为加强对旅游事业的管理，由立法机关制定、修改、废止旅游法律法规的活动。旅游立法在此取的是广义，其涉及范围是调整旅游社会关系的一系列法律和法规，而不单指旅游基本法。它不仅仅包括新法律法规的制定，也包括对原有法律法规进行修改和宣布废除，还包括在关于旅游的法律法规发展到较为理想的完善程度时进行的法典编纂。