

旅游公共服务体系构建之法制保障研究

龚冬梅¹ 陈秋萍²

(1. 泉州经贸职业技术学院 福建·泉州 362000;

2. 华侨大学 福建·泉州 362021)

DOI:10.13985/j.cnki.34-1227/c.2018.04.004

摘要:旅游公共服务体系的构建是旅游业发展的重要保证,完善法制保障才能强有力地支持旅游公共服务体系各个要素的建设和完善。首先,完善《旅游法》的权利义务规范;其次,协调《旅游法》与其他法律的关系;再次,建立旅游事故问责机制;最后,完善旅游纠纷非诉解决方式。

关键词:旅游;公共服务体系;法制;保障

中图分类号:D923.8 **文献标识码:**A **文章编号:**1009-8534(2018)04-0013-04

基金项目:福建省教育厅中青年教师教育科研项目(社科类)“旅游公共服务体系构建之法制保障研究”(JAS171040);福建省社会科学项目“福建省旅游公共服务体系的评价与优化研究”(FJ2016B105)。

作者简介:龚冬梅,泉州经贸职业技术学院讲师;陈秋萍,华侨大学旅游学院博士,硕士生导师。

一、旅游公共服务体系构建之法制保障的必要性

2009年12月,《国务院关于加快发展旅游业的意见》(国发[2009]41号)(以下简称《意见》)正式出台,首次提出“把旅游业培育成国民经济的战略性支柱产业和人民群众更加满意的现代服务业”,实现了旅游产业定位的历史性突破。随后《“十二五”旅游业发展规划》和《“十三五”旅游业发展规划》(以下简称“十三五”规划)均对旅游业发展状况进行了总结,并为旅游业的进一步发展指明了方向。“十三五”规划中指出,“旅游总收入年均增长11%以上”,“到2020年,……旅游业总收入达到7万亿元”,“旅游业对国民经济的综合贡献度达到12%,对餐饮、住宿、民航、铁路客运业的综合贡献率达到85%以上”。这既明确了旅游业发展的重要性,也迫使各级旅游管理部门加快建立并完善旅游公共服务体系,保障旅游业发展。

综合多年来学者们对旅游公共服务体系的研究,旅游公共服务体系指政府和其他社会组织为满足游客的公共需求而提供的基础性、公益性的旅游产品与服务,主要包括旅游公共信息服务、旅游安全保障服务、旅游交通便捷服务、旅游便民惠民服务、旅游行政服务^[1]等内容。法制保障是旅游安全保障服务的重要内容,是其他安全保障措施的基础。

完善法制才能强有力地支持旅游公共服务体系各个要素的建设和完善。同时,《意见》也提出“抓紧旅游综合立法”,“不断完善相关法律法规”。“十三五”规划同样指出“加强法治建设”。

2013年10月1日施行的《旅游法》,2016年11月修订。这是旅游立法工作的里程碑,内容涉及到旅游公共服务体系的各个组成部分。除此之外,其他多数为效力等级较低的管理办法和各地的一些旅游相关条例,旅游法律体系相对薄弱。而国务院的多个促进旅游业发展的规划,均对旅游业作为国民经济的战略性支柱产业赋予厚望,法制保障的支撑作用亟待完善。

二、完善《旅游法》的权利义务规范

(一)完善旅游权利规范

2013年出台《旅游法》的时候,旅游投诉不断,欺客、宰客现象严重。在此背景下,虽然在第1条中明确“保障旅游者和旅游经营者的合法权益”,但《旅游法》中对旅游经营者规定的多数为义务性规范,对旅游者即旅游消费者规定的多为权利性规范,旅游经营者的权利也应得到重视,有必要规定旅游经营者在特定情况下的责任限制或免责条款。如《旅游法》第15条第3款规定:“旅游者违反安全警示规定,或者对国家应对重大突发事件暂时限制旅游活动的措施、安全防范和应急处置措施不予配

合的,依法承担相应责任。”如果旅游者配合,仍然发生损害的,在旅游经营者没有过错的情况下,可减轻或免除责任。又如在旅游过程中,旅游者自己故意或重大过错的行为导致的损害,旅游经营者可以减轻或免除责任。

其次,在旅游公共服务体系中还有一个重要主体,即其他社会组织。他们也是旅游公共服务供给的重要主体,目前旅游公共服务单靠政府供给不能满足需求,需要其他主体和社会资本参与。法律应保障这些主体的投资利益,与保护旅游经营者利益协调发展。而目前旅游相关法律中还没有涉及到对这类主体权益的保护,“十三五”规划中对这类主体权益的保护同样没有给出明确意见,这不利于旅游公共服务体系的构建和完善。

再次,在《旅游法》中没有对“旅游者”进行明确定义,自助游、自驾游旅游者应属于旅游者。“十三五”规划明确旅游业发展趋势“自助游、自驾游成为主要的出游方式”。自助游、自驾游旅游者权益应得到法律重视,并且在旅游过程中其与跟团游旅游者的各种实际情况、法律关系都存在一定差异,如他们一般没有与旅游社签订合同、旅游过程没有导游等。这些特殊情况下他们的权益如何保护、责任如何认定,亟待法律解决。

(二)完善旅游义务规范

《旅游法》对义务与责任的规定主要针对的是旅游经营者和政府旅游监管部门,对旅游者的义务与责任的规定甚少。但在旅游过程中发生的一些事情,让我们不得不重视对旅游者的义务与责任的规范。2013年5月25日有新闻报道,埃及3500年前文物被刻上“丁锦昊到此一游”。2017年1月29日,宁波雅戈尔动物园一名游客逃票、翻墙进入老虎散放区,被老虎拖拽撕咬,动物园的工作人员赶到之后使用鞭炮、水枪等方式对老虎进行驱赶,但老虎始终没有松口。宁波市公安局特警赶到现场,击毙老虎之后,才将被咬男子救出。但男子伤势过重,最终失去了生命。被击毙的老虎为东北虎,是国家一级保护动物。2017年4月1日,两名游客逃票进入峨眉山迷路,景区管委会接到报警后组织公安、交警、消防和景区工作人员搜救4个小时,第二天凌晨1点多将两人救出。

南开大学旅游学院教授石培华认为:面对生命,政府要尽其所能,社会要尽其所能,但是在这种

搜救的过程当中,就会浪费很大的社会公共资源,其实反过来就是不公平的,由于个人一些不守规矩的行为,给社会带来了浪费。

以上这些破坏文物、逃票、扰乱旅游秩序的行为屡禁不止,归根结底是由于法律对旅游者的义务与责任的规范存在不足,不足以消除以上行为。《旅游法》对旅游者的义务虽然有一定的规定,如第13条、14条、15条、16条,但不够具体,且没有规定具体责任,主要为一种行为导向。法律应对各种旅游不文明行为进行明确、具体定义,并直接进行责任认定。目前,《国家旅游局关于旅游不文明行为记录管理暂行办法》针对旅游不文明的行为进行记录,并在国家旅游局网站上公开,针对不同的行为,记录保存的时间从1年到5年不等。该记录只影响到不文明人的名誉,对其行为没有影响,处罚力度不够。应将其纳入全国信用档案,形成个人信用。不仅对其以后的旅游行为进行限制,还影响到其个人的其他信用。如在瑞典,逃票的情况一旦记录在案,将严重影响个人在瑞典乃至整个欧盟国家的消费,办理贷款和信用卡难度大大增加,相关部门的查验也变得更频繁。基于旅游消费中旅游者流动性大、在旅游目的地停留时间短的特点,法律可允许各景区或其他旅游经营者在一定范围内对旅游者违反义务的、轻微的不文明行为进行一定的处罚,处罚内容限于短时、文明方面的教导。如短时在景区进行义务劳动、对今后旅游行为进行承诺等,能及时有效地制止不文明行为。

三、协调《旅游法》与其他法律的关系

(一)协调《旅游法》与《消费者权益保护法》的关系

依《消费者权益保护法》,消费者是“为生活消费需要购买、使用商品或者接受服务”的人,旅游者也是旅游服务的消费者,《旅游法》中的“旅游者”主要指的是与旅行社存在合同关系的跟团游旅游者。自助游、自驾游的旅游者也应纳入消费者范畴,按消费者权益进行保护。在《旅游法》对旅游者定义不明确的情况下,更应重视《消费者权益保护法》对自助游、自驾游旅游者权益的保护。《旅游法》中关于旅游者权利的规定涉及《消费者权益保护法》中的部分内容,如选择权、知情权、安全权、受尊重权、求偿权,但对结社权、公平交易权、监督权没有涉及,这不利于保护旅游消费者利益。

《消费者权益保护法》中经营者是“向消费者提供商品或服务”的主体。旅游经营者也属于经营者。经营者的义务旅游经营者也应承担。《旅游法》对经营者的义务没有涉及或没有明确提及的有:接受消费者批评、监督,安全保障,不当免责禁止,售后服务,尊重消费者人格尊严等义务。这会给旅游经营者的责任认定带来不确定因素。

因此,要明确《消费者权益保护法》与《旅游法》的关系。在旅游消费方面,《消费者权益保护法》应为一般法,《旅游法》为特别法。按一般法与特别法的规则适用。在《旅游法》中明确增加条款:本法有规定的按本法规定,没有规定或规定不明确的按《消费者权益保护法》。既可以弥补《旅游法》的不足,也方便群众理解和适用。

(二)协调《旅游法》与《产品质量法》的关系

《产品质量法》中所称产品是“经过加工、制作,用于销售的产品”。指的是有形产品,不包括服务产品。旅游公共服务体系是政府和其他社会组织为满足游客的公共需求而提供的基础性、公益性的旅游产品与服务。其中符合《产品质量法》的产品可依《产品质量法》,但更多的是旅游公共服务产品,包括具体的旅游服务产品。

那么这些服务产品的质量如何保证,需要法律明确。目前各地对旅游公共服务以及具体的旅游服务质量的好坏的评价主要依靠游客满意度调查,这不具有强制执行的效力,并且只能是哪里有病医哪里,在旅游公共服务及旅游服务产品质量保障方面很被动。鉴于这类服务产品的特殊性,可考虑制定专门的法律法规,对旅游公共服务以及旅游服务产品的质量、产品提供者的义务与责任进行规定,协调与《产品质量法》的关系。同时,建立相应的产品标准制度,对旅游公共服务质量进行具体量化。

四、建立旅游事故问责机制

2013年9月18日,香山公园游客坠落索道身亡。2015年8月3日,西安市长安区王莽街道小峪河村突发山洪,致使9名群众被洪水冲走,5人死亡,4人失踪。2015年8月15日,杭州临安农家乐遇山洪2名江苏游客被冲走。这些本不应发生的人身伤亡,为什么时常发生?安全预警机制如何?旅游相关部门对旅游事故的责任追究机制是否落实到位?《旅游法》对旅行社、导游、领队、旅游经营者、景区规定了具体责任,但对政府有关部门的责任认定

不明确,只在109条规定:“旅游主管部门和有关部门的工作人员在履行监督管理职责中,滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊,尚不构成犯罪的,依法给予处分。”《旅游安全管理办法》第38条:“旅游主管部门及其工作人员违反相关法律、法规及本办法规定,玩忽职守,未履行安全管理职责的,由有关部门责令改正,对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分。”以上规定不足以构成旅游事故的问责机制。既不具体,也缺乏问责程序。对直接负责的主管人员不仅要给予处分,对主管部门也应进行问责、处罚。这迫切需要制定专门的法律,建立旅游事故问责机制,对责任人员的责任进行具体化;明确问责程序、强化责任,并让旅游者及公众参与到问责程序中,这样才能体现公平、正义,发挥民主监督作用。加大游客对监管和问责的参与力度,让游客的感受和意见成为监督政策落实的传导性压力。政府主管部门问责机制能真正起作用,主管人员尽职尽责,才能倒逼旅游经营在各个环节严格履行义务,有效避免旅游事故的发生。

五、完善旅游纠纷非诉解决方式

《人民法院第四个五年改革纲要(2014-2018)》中确立的“健全多元化纠纷解决机制”的改革方向,完善旅游纠纷非诉解决方式是建立多元纠纷解决机制的组成部分。

《旅游投诉处理办法》第2条规定:“旅游投诉,是指旅游者认为旅游经营者损害其合法权益,请求旅游行政管理部门、旅游质量监督管理机构或者旅游执法机构,对双方发生的民事争议进行处理的行为。”该法规定的投诉机构有三个,第5条规定:“旅游投诉由旅游合同签订地或者被投诉人所在地县级以上地方旅游投诉处理机构管辖。”但对每一个投诉机构的管辖范围没有具体规定,旅游者在投诉时在管辖方面存在一定的疑惑,一旦投诉找错部门,各部门之间就会存在相互推诿。可考虑再设立统一的县级旅游投诉机构,三个机构联合办公,方便旅游者投诉,同时也能提高投诉处理的效率。另外,《旅游投诉处理办法》第15条、17条、18条、25条分别规定,“旅游投诉处理机构接到投诉,应当在5个工作日内”决定是否受理、“在受理投诉之日起5个工作日内,将《旅游投诉受理通知书》和投诉书副本送达被投诉人”、“被投诉人应当在接到通知之日起10日内做出书面答复”,“旅游投诉处理机构

应当在受理旅游投诉之日起60日内”做出调解决定。旅游者在异地旅游过程中怎么可能有那么长的时间跟踪投诉、参与调解并等待调解结果?时效规定过长常常使投诉流于形式、不了了之。

此外,“12301”国家智慧旅游公共服务平台也接受旅游者投诉,属于在线投诉。“12301”在线投诉虽然现在推出微信服务,可以时时获取投诉进展,但对后续纠纷处理过程中发生的其他问题,需要补充意见的仍然存在困难,纠纷当事人不能辩论、不能充分表达自己的意见。

基于以上现有的旅游纠纷投诉机制存在的问题,旅游纠纷非诉解决方式亟待完善。

首先,重视人民调解的作用。《人民调解法》自2011年1月1日施行以来,在化解纠纷方面发挥了重要作用,有效缓解法院的诉讼压力。人民调解,是指人民调解委员会通过说服、疏导等方法,促使当事人在平等协商基础上自愿达成调解协议,解决民间纠纷的活动。人民调解委员会是依法设立的调解民间纠纷的群众性组织。人民调解委员会调解纠纷可以时时进行,没有时效限制,非常适合解决旅游纠纷。目前人民调解委员会通常由村委会、居委会、企事业单位设立,调解人往往因为事先没有专门在

旅游纠纷发生地设立相应的机构而很难找到它们,因此,有必要在旅游景区游客服务中心设立旅游纠纷人民调解委员会,方便旅游纠纷处理,及时化解矛盾。

其次,建立旅游纠纷在线调解机制。不受时间、地域限制,即使旅游结束,当事人仍然可以通过手机、电脑,在网上进一步解决纠纷。基于现有的“12301”国家智慧旅游公共服务平台已建立,可完善“12301”旅游投诉受理机制,增加在线调解机制。让纠纷当事人充分表达自己的意见,调解机构协调纠纷,将问题解决在诉讼前。同时,加大对“12301”的宣传,让其旅游服务功能深入人心、家喻户晓。

最后,建立旅游行业调解机制。目前,以中国旅游协会为中心的、各省市旅游协会为纽带的旅游行业协会体系初步建立。但行业协会调解纠纷的机制存在空缺。行业协会能掌握全行业的最新动态,可以依据行业特点和长期形成的行业习惯以及一些自律性规范解决纠纷,存在一定优势,更能得到行业内部的认可。旅游行业协会建立自己的调解机构,不仅调解旅游消费过程中旅游者与旅游经营者之间的纠纷,也调解旅游经营者之间、旅游行业之间的纠纷。

参考文献:

- [1]邹成成,石长波.旅游公共服务的体系构建研究[J].商业经济,2013(2):56-58.
- [2]子长.治旅游市场顽疾要问责也要赋权[N].中国消费报,2017-3-29(1).
- [3]樊长远.共建畅通高效的多元旅游纠纷解决机制[N],2015-12-21(C02).