

旅游市场快速回暖 修订旅游法呼声渐高

完善旅游立法让游客玩得放心安心

深聚焦

□ 本报记者 朱宁宁

黄金周“一票难求”再现江湖。

眼瞅着今年“五一”小长假愈发临近，很多人都发出同感——出门太难。从4月16日起，各大平台开始预售4月30日起的火车票。开售当日，大部分线路的车票即出现“秒没”的情况。与此同时，飞机票也是量价齐升，甚至部分热门线路高达万元的商务舱都已售罄。

没有票的人发愁，买到票的人也发愁。外出游玩担心景区拥挤，旅游品质难免下降。受疫情影响，很多人一年多都没有出游机会，加之目前基本只限于境内游，由此有业内人士预测，今年的“五一”黄金周将是“史上最热”黄金周。

为深入整治旅游市场“不合理低价游”等突出问题，营造旅游业复工复产良好的市场环境，文化和旅游部近期持续推进未经许可经营旅行社业务专项整治行动。一些业内人士接受《法治日报》记者采访时指出，随着疫情防控形势持续向好，旅游市场快速回暖，应及时加大监管力度，严惩各种旅游乱象，建议尽快完善相关立法，在法治轨道上推动我国旅游市场健康有序发展。

旅游市场失范情况屡禁不止

出门玩，原本是件开心的事情。但是，旅游市场上屡禁不止的一些乱象，不仅会破坏游客的出游兴致，还会影响整个旅游业的健康发展。其中，“不合理低价游”带来的导游强迫旅游者购物现象，作为旅游市场秩序紊乱的触发点，一直广受诟病。

实际上，对于“不合理低价游”的治理，早在上世纪九十年代中后期就开始了。此后，我国相继出台行政法规以及地方法法，执法部门一直加大打击力度，旅游法也将此作为重点治理的问题。旅游法第三十五条规定，旅行社不得以不合理的低价组织旅游活动，诱骗旅游者，并通过安排购物或者另行付费旅游项目获取回扣等不正当利益。旅行社组织、接待旅游者，不得指定具体购物场所，不得安排另行付费旅游项目……发生违反前款规定情形的，旅游者有权在旅游行程结束后三十日内，要求旅行社为其办理退货并先行垫付退货货款，或者退还另行付费旅游项目的费用。



然而，法律实施效果并未及预期。近年来，有媒体相继曝出导游强迫旅游者购买翡翠珠宝事件等案例，不断挑战公众的神经。除此之外，随意泄露游客个人信息、私自更改旅游服务项目和服务标准，侵权行为发生后拒绝按合同标准赔偿等失范行为依然屡禁不止，考验着管理部门治理市场的能力，也严重影响我国旅游业的可持续发展。

旅游市场治理思路值得反思

“治理旅游市场要始终坚持法治思维，从实际情况出发找准问题的症结所在，有针对性地进规制。”浙江旅游职业学院教授傅林放认为，应反思对旅游市场失范行为的治理思路。

以“不合理低价游”治理为例，在傅林放看来，目前旅游法第三十五条“堵”的方式，会带来高昂的行政成本且效率低下，应当采取疏堵结合的治理思路。具体来说，首先是“疏”的手段，赋予旅游者“购物反悔权”，即旅游者在旅行社安排的购物场所购物，有权在行程结束之日起七天内向旅行社退货，旅行社应先行垫付退货款。“如此一来，旅行社必将选择物美价廉的购物店满足旅游者的正常购物需求，导游则要靠真诚和优质的服务获取报酬，消费者也会得到满意的服务。”其次是“堵”的方式，针对拒不履行退货义务的旅行社以及强迫消费的行为，应当给予严厉处罚。

值得一提的是，目前旅游业还出现了很多新的业态，一些旅游项目以好玩刺激至上，而现有的法律规范，行业标准都无法适用，由此也给监管和治理带来

不小的难题。

“旅游安全是旅游行业的高压问题，某些无监管、无法律、无标准的‘三无’旅游项目，恰恰是安全风险集聚的领域。旅游法虽然有专章规定，但远远跟不上新的发展形式。谁来监管、如何治理，这些都应通过立法加以明确。”傅林放认为，防范旅游安全风险应当是旅游立法需要重点解决的问题。

傅林放同时建议，立法积极引入社会协同治理的思路，发挥社会力量，通过行业协会制定安全标准、服务规范、自律公约进行治理。“政府可以从政策上提供一系列配套机制，促成社会协同治理机制的有效启动。这样就可以在不增加旅游立法事项的前提下，实现旅游新业态安全风险的有效治理。”傅林放说。

此外，在傅林放看来，完善旅游保险制度是当务之急。“目前唯有旅行社责任保险是强制购买的，其正面效果非常显著。但是大量其他旅游业态，尤其是很多高风险的新业态并无类似保险，无论对旅游者还是企业都非常不利。下一步，立法应当就此作出更加全面的、合理的规定。”

制度设计不完善修法呼声渐高

我国旅游资源丰富，但随着大众化旅游时代的到来，旅游者日益增长的需求和有限的旅游资源供给之间的矛盾开始凸显，很多优质的旅游资源都存在被过度利用的问题，尤其是近年来伴随乡村旅游兴起，一些原生态的旅游资源开始出现被无序开发的危险。

与此同时，在线旅游和线下交易并存，邮轮旅游、房车露营、低空飞行等成为新宠，避暑旅游、冰雪旅游、夜间旅游越来越受欢迎，游学、驴友自助游、康养、医疗游等不断兴起……目前，新的旅游业态也给立法带来了诸多挑战。

值得一提的是，虽然导致旅游市场失范现象屡禁不止的原因很多，这其中，旅游法律法规制度设计的不完善是重要原因之一。因此，近些年来，旅游法的修法呼声渐高。

据了解，我国旅游立法最早开始于20世纪80年代。2013年，旅游法颁布实施。此外，还有《旅行社条例》《导游人员管理条例》等多项法规。应当看到，伴随旅游法律法规体系的完善，我国的旅游市场秩序有所好转，旅游者的权利意识不断增强，但是旅游市场存在的一些顽疾仍未得到根本整治，法律法规仍然存在多方面不足。

旅游立法需要贯彻新发展理念

随着我国旅游业进入新发展阶段，旅游者的消费模式和旅游市场环境发生很大变化，修法很有必要。

“旅游立法需要贯彻新发展理念，做到与时俱进。”北京第二外国语学院教授、北京市法学会旅游法学研究会常务副会长兼秘书长孟凡哲认为，为了实现旅游业治理体系和治理能力现代化，旅游立法的修订应关注几个重点。

首先，应重点关注旅游资源的保护与利用。“目前我国有关旅游资源保护的立法不够完善，旅游法仅作原则性规定，《旅游资源保护暂行办法》条款又过于简单，缺乏对破坏旅游资源法律责任的规定，难以切实起到保护作用。此外，法规之间还存在交叉重叠现象。”孟凡哲建议，下一步，应结合国家公园建设的契机，以国家公园立法为统领，对现有涉及旅游资源的立法进行全面梳理和修订。

其次，应注重对新业态的推动和规范。”旅游

新业态的生长之迅速，显然是旅游法立法时始料不及的。而我国现行旅游法主要还是调整旅行社组织的团队游的传统旅游形式，由此造成很多领域的新问题都缺乏对应的法律规范调整，造成行业发展的不规范，旅游者权益得不到有效保障。这些问题都需要及时立法加以解决。”孟凡哲说。

“总之，‘十四五’期间，我国旅游业发展面临的机遇和挑战决定了旅游立法要秉承高质量发展 and 绿色发展的理念，坚持以人民为中心的原则，从实际出发，统筹兼顾地做到科学立法。”



安徽省拟将林长制改革创新经验上升为地方性法规 “五绿并进”全面护卫林业生态

□ 本报记者 范天娇
□ 本报实习生 汪 涛

2017年在全国率先开展林长制改革试点，2018年在全省全面推广，2019年创建全国林长制改革示范区，2020年林长制正式从安徽走向全国……在实施林长制工作中，安徽省进行了大量的改革创新和实践探索，随着《安徽省林长制条例（草案）》（以下简称《草案》）近日提请安徽省十三届人大常委会第二十六次会议审议，这些丰富有益的经验将有望上升为地方性法规，对于巩固提升林长制改革成果，推进生态文明建设具有重要意义。

落实五级林长主体责任

草案明确在安徽省设立省、市、县、乡、村五级林长，并对五级林长的主体责任进行了划分。

按照要求，省级总林长、副总林长负责组织领导全省林业资源保护和发展工作，指挥监督林长制的全面实施，协调解决林业资源保护发展中的重大问题。市、县（市、区）总林长、副总林长要落实科学营林和森林可持续经营措施，推广先进适用的林业技术，提高林业科学技术水平，协调解决林业资源保护发展中的重点和难点问题。

乡镇（街道）林长需要组织，建立基层护林队伍，建立护林巡查制度，定期开展护林巡查，发现林业有害生物、森林火灾隐患以及破坏林业资源违法行为，及时协调处理并向上级林长和相关部门报告。

在压实各级林长职责的同时，草案还规范了林长职责与政府部门法定职责之间的关系。

规定五个方面主要任务

安徽省林业局副局长张令峰介绍说，根据安徽推进全国林长制改革示范区建设“五绿并进”经验做法和深化新一轮林长制改革的整体思路，草案规

定了实施林长制的“护绿”“增绿”“管绿”“用绿”“活绿”五个方面的主要任务。

草案要求，实施林长制应当统筹推进自然保护地体系建设，突出自然保护地生态系统原真性、整体性保护。加强生物多样性保护，重点保护珍稀濒危物种、种质资源、古树名木、天然林、公益林和重要湿地，保护自然生态系统、物种和基因多样性。

保存好绿色资源“存量”的同时，还要提高绿色资源“增量”。为此，草案要求统筹城乡造林绿化，开展国土绿化行动，绿化美化城乡，推动森林城市、森林城镇、森林乡村和森林生态廊道建设，促进乡村振兴。鼓励公民通过植树造林、抚育管护、认建认养等方式参与造林绿化。

为了因地制宜地让林业资源得到有效利用，草案建议培育新型林业经营主体，推进林业资源可持续利用，引导发展林下经济、苗木花卉、森林旅游、森林康养等产业，提升林业经济效益。

完善林业改革发展机制

为了保障林长制有效推进，“五绿并进”任务有效完成，草案对实施林长会议、社会公开、投诉举报、考核、约谈制度等机制体制进行了具体规范。

按照规定，省、市、县（市、区）应当建立林长会议制度，解决林长制实施中的重大问题。林长会议由总林长、副总林长、林长和林长会议成员单位负责人等组成，并可邀请本级检察机关派员参加，会议每年不得少于一次。

张令峰说，草案着重从“林”“长”“制”3个字着手，明确林长的概念，准确界定五级林长的职责，进一步压紧压实林长的主体责任，妥善处理好林长职责与政府部门法定职责之间的关系，调整好林长责任与权力的对等关系，并明确林长制组织体系架构，建立健全职责明晰、统一高效、运转协调的林业改革发展新体制和新机制，着力解决林业内部动力不足、活力不足与外部供给不足的问题。

本版制图/李晓军

短视频平台未成年人保护力度堪忧 全国人大代表建议推进未成年人信息保护专项立法

□ 本报记者 赵晨照

“2岁半50斤”“3岁70斤”“马上突破100斤”……在某短视频平台上，3岁女童佩琪由于食量惊人成为了一名“吃播”小网红。为了让孩子“保持”与年龄极不匹配的超常体重，佩琪的父母经常给孩子加餐。在获得流量的同时，很多网友也表示质疑，认为家长在拿孩子“吃播”来赚钱，佩琪的父母则表示“拍视频纯粹是为了好玩”。如今，该账号已经被平台封禁。

类似这样的例子不胜枚举，短视频时代，未成年用户群体数量庞大，针对未成年人网络保护的问题也屡见报端。

为全面了解短视频平台保护未成年人的水平，南都未成年人网络保护研究中心在近期调查并发布了《短视频直播App青少年保护测评报告》。调查结果并不乐观，实测的20款App中没有一款能达到未成年人保护程度高的层级，70%被测App的未成年人保护程度处于中等和较低水平。

应明确界定私密信息范围

短视频平台中，涉及儿童的视频内容往往获赞较高，因此除了日常的萌娃搞笑视频外，也有些家长开始拍摄“训娃”“坑娃”等视频来赚取流量，甚至有的视频中会直接出现孩子洗澡等裸露身体的画面。

新修订的未成年人保护法第七十三条规定，网络服务提供者发现未成年人通过网络发布私密信息的，应当及时提示，并采取必要的保护措施。但测评报告显示，当用户上传包含儿童裸露镜头的视频时，有60%的短视频平台没有任何提示即可通过审核并顺利发布。此外，有14款被测App的视频内容存在色情、烟酒、暴力等不适宜向未成年人展示的信息，却没有针对未成年人作出显著提示。

“接触并观看短视频是未成年人的权利，但必须做好相应的保护工作。”中国政法大学传播法研究中心副主任朱巍接受《法治日报》记者采访时指出，未成年人涉世未深，极易受到网络内容影响，短视频的内容五花八门，甚至存在一些恶俗表演、触碰法律底线等信息，不利于未成年人的健康成长。

朱巍指出，平台的放任会导致大量未成年人的视频内容及在网络平台传播，有些人可能出于“好玩”的心态上传，有些人则可能“别有用”，从中窥探更多信息，甚至诱发伤害未成年人案件的发生。

“网络信息上传快、传播快，删除快，可以病毒式无限传播。”全国人大代表、陕西省律师协会副会长方燕认为，短视频时代下，用户法律意识淡薄加之平台审核不严，对未成年人隐私的侵犯是很容易的。她认为压实平台责任尤为重要，建议完善追责机制，对未

成年人侵权事件的责任追究落实到个人。

中国青少年研究中心主任王学坤建议完善立法，明确界定未成年人私密信息的范围和甄别提示的时效性要求，从法律和技术两个方面督促网络服务提供者履行法定义务。

方燕对此表示认同，她认为，未成年人要和成年人有所区别，有些信息对成年人而言可能不太重要，但对未成年人而言，却应界定为私密信息。因此，有必要进一步推进完善法律来对未成年人的隐私信息进行单独、具体的界定。

推进信息保护专项立法

有统计数据显示，如今未成年人互联网普及率已达93.1%，然而，在享受上网便利的同时，未成年人也面临个人信息被过度收集、违规使用的问题。

新修订的未成年人保护法第七十二条规定，信息处理者通过网络处理未成年人个人信息的，应当遵循合法、正当和必要的原则。处理不满十四周岁未成年人个人信息，应当征得未成年人的父母或者其他监护人同意。

但测评报告显示，仅有5款App以独立文件形式详细告知如何收集、使用、存储、共享未成年人个人信息，仅有不到三成的App承诺“未经监护人单独同意，不会将未成年人个人信息用于营销”。

当前很多短视频平台还未意识到对未成年人信息收集和保护的必要性。今年3月办结的浙江省杭州市余杭区人民检察院诉国内某知名短视频公司侵犯儿童个人信息民事公益诉讼案或许能让各平台“警醒”。

案情通报显示，该短视频公司在开发运营该公司App的过程中，未以显著、清晰的方式告知并征得儿童监护人有有效明示同意允许注册儿童账户，并收集、存储儿童个人信息，在未再次征得儿童监护人有效明示同意的情况下，向具有相关浏览喜好的用户直接推送含有儿童个人信息的短视频，同时也没有采取技术手段对儿童信息进行专门保护。

对此，余杭区检察院提起民事公益诉讼，就该案提出停止侵权、赔礼道歉、消除影响、赔偿损失等诉求，短视频公司均无异议，并及时对存在问题进行全面整改。

该案件也是民法典实施及未成年人保护法修订后，检察机关针对“未成年人网络保护”提起的民事公益诉讼全国第一案。

近年来，国家对未成年人网络个人信息保护的力度逐步提高。2019年8月，网信办出台《儿童个人信息网络保护规定》，明确了儿童个人信息的收集和处理应当遵循明示同意原则；新修订的未成年人保护法明确对“未成年人隐私权和个人信息”进行保护，并设立“网络保护”专章。

但方燕认为，上述法律规范仍然相对零散且多为原则性、框架性规定，存在未成年人信息自决年龄界限标准不合理、监护人同意机制不明确、信息处理者义务边界模糊等问题。

方燕建议推进专门立法，通过分层的年龄界限标准，可验证的监护人同意机制，明确网络经营者的义务边界及法律责任等路径，建立健全我国未成年人个人信息的法律保护体系。

诱导打赏需形成共治

“15岁熊孩子拿父母血汗钱给主播刷20万元”“未成年人花160万元直播打赏”……近年来，未成年人“豪掷”重金打赏主播的案例并不鲜见。

针对未成年人打赏问题，相关部门也出台了司法解释和规范。2020年5月，最高人民法院发布的关于依法妥善审理涉新冠肺炎疫情民事案件的指导意见（二）中对未成年人通过网络直播平台给主播打赏或充值引发的纠纷案件审理进行了规定。如果未成年人的打赏或充值行为涉及数额与其行为能力不相适应，那么若此打赏或充值行为事先未经家长同意事后未经家长追认的则不发生法律效力，家长可以要求主播或者网络平台返还未成年人打赏或充值的相应款项。

同年11月，国家广播电视总局发布的《关于加强网络秀场直播和电商直播管理的通知》中明确要求网络秀场直播平台要对网络主播和“打赏”用户实行实名制管理，封禁未成年用户的打赏功能。

据测评报告显示，在20款参与测评的短视频直播类App中，17款在青少年保护模式下关闭了直播开通和打赏充值功能。

但很多未成年人往往会选择正常模式来观看短视频、直播。这其中有半数被测App存在鼓励、引诱用户打赏的情况。有直播平台尽管在充值页面有未成年人禁止充值消费的提醒，但在观看直播过程中还会弹窗提示“主播戳了的你”，并附上诱导消费的充值框。

尽管有最高法的司法解释，但在涉及未成年人充值打赏的纠纷中，由于“谁主张，谁举证”的民事案件举证规则，监护人要求网络直播平台退款时，遇到的突出问题就是举证难，有时诉讼请求难以得到支持。

方燕建议法院应出具要求商家进行配合的调查令，要求商家提供打赏资金入账账户的个人信息、账户信息，方便受害人挽回损失。

王学坤认为，解决未成年人打赏问题需要形成共治的共识与体系，应加强对网络直播平台的监督管理，探索设立单次打赏的最高限额和单个银行账户打赏的最高限额，既可防止网民利用打赏进行利益输送，又可避免未成年人因为高额打赏带来的家庭财产损失。

上海苏州两区人大常委会开展合作交流

共同助推跨省通办服务开展

4月16日，上海市闵行区和苏州市相城区人大常委会2021年度合作交流座谈会上海相城大厦召开。这是继去年10月，两地人大签署合作交流活动后，第二次开展合作交流活动。

会议签订了两地人大常委会2021年度合作交流备忘录。双方商定今年开展两次区级层面的人大合

山东省人大常委会召开国资管理监督立法座谈会

推动国资管理监督走深走实

4月21日，山东省人大常委会预算工委组织召开国有资产管理情况监督立法座谈会。会议听取了山东省财政厅、省自然资源厅、省国资委去年以来有关工作情况汇报，就国有资产管理情况监督立法工作进行座谈交流。

山东省人大常委会副主任王云鹏指出，2018年以来，山东省国有资产管理基础不断强化，管理制度不断完善，国资报告工作扎实推进，国有资产管理监督工作取得明显成效。

王云鹏强调，各部门要认真做好今年常委会听取审议国有自然资源管理情况专项报告的各项准备工作，稳步推动国有资产管理情况报告和监督工作走深走实。要坚持问题导向和目标导向，突出地方特色，深入研究山东省国有资产管理监督工作实际，扎实做好国有资产管理情况监督立法工作。要抓住当前顶层设计不断完善，实践探索不断深化的有利时机，推动全省人大国有资产管理监督工作再上新台阶。

本报记者 张红兵 整理