



法治政府

LEGAL DAILY

主编:杨新顺
编辑:张维
美编:李晓军
责校:邓春兰
信箱:jingjubu666@163.com

2021年6月18日
星期五

文旅部印发行动方案要求优化导游就业环境规范执业行为 建立以游客评价为导向的导游服务考评体系

新政解读

□ 本报记者 张维

在刚刚过去的端午节假期,我国的文化旅游市场再度取得佳绩。

综合各地文化和旅游部门、通讯运营商、线上旅行社服务商数据,经文化和旅游部数据中心测算,2021年端午节假期三天(6月12日至14日),全国国内旅游出游8913.6万人次,按可比口径同比增长94.1%,按可比口径恢复至疫前同期的98.7%,实现国内旅游收入294.3亿元,同比增长139.7%,恢复至疫前同期的74.8%。端午节假期,全国文化和旅游系统未发生重大安全生产事故,未发生疫情通过文化和旅游系统传播事件。

旅游业的高质量发展,离不开高标准的市场体系,而作为我国旅游业的重要组成部分,导游队伍的建设自然要加快推进。就在近日,文化和旅游部研究制定了《加强导游队伍建设和管理工作行动方案(2021—2023年)》(以下简称《方案》),明确提出加强监督管理,规范执业行为。针对社会反映强烈的未取得导游证而从事导游活动,强迫或者变相强迫旅游者参加购物活动或者另行付费等消费项目,向旅游者兜售物品、低俗恶搞讲解等问题,深入开展线索核查和案件查办工作,及时查处违法违规行为,维护游客合法权益。

强迫购物没有赢家

出门旅游,乘兴而去,败兴而归,不少游客这样的体验与导游的不规范行为有关。

前不久,“孩子只要没死就得购物”的一段视频引爆网络舆论。原来,一名游客在云南西双版纳购物点接到家人视频电话,家人告知其“儿子生病需要做手术”,引发导游不满,怒怼游客称孩子没死就得进去购物。

这样的现象并非孤例。还有不买东西,游客被导游威胁辱骂其骗吃骗喝的。同样在近期,网络流传的一段视频显示,湖南张家界一导游在某翡翠城怒骂游客:“骗吃骗喝,你们投诉老子一下试试。”

两起几乎在同一时间段,在不同地区发生的旅游纠纷,都涉及导游问题。于前者,西双版纳旅游市场秩序整治领导小组办公室通报称,对涉事的西双版纳景洪洪游趣国际旅行社有限公司,处以吊销旅行社

●开展不合理收费清查行动,旅行社不得向导游收取或变相收取各类押金、保证金、管理费、服务费

●构建与导游等级考评机制深度融合的导游服务质量综合评价体系,以游客评价为导向,激励导游自觉提升服务质量

●针对社会反映强烈的强迫或者变相强迫旅游者参加购物活动或者另行付费等消费项目,向旅游者兜售物品等问题,深入开展线索核查和案件查办工作,及时查处违法违规行为,维护游客合法权益



社业务经营许可证的行政处罚,对直接责任人张某某处两万元罚款,对涉事导游冷某某处两万元罚款并吊销其导游证。

于后者,张家界文化旅游广电体育局作出处理,认定中国旅行社总社张家界有限公司,存在构成侵害消费者人格尊严权利的违法行为,处以行政处罚20万元,对涉事导游邱某处以行政处罚3万元。

值得注意的是,早在2017年3月24日,云南省就印

发了被称为“史上最严22条新规”的《云南省旅游市场秩序整治工作措施的通知》,其中明确禁止“不合理低价游”,并提出了“黑名单”和行业禁入的措施。但直到近期,这样的事件仍然在发生。“黑导游”屡禁不绝,究竟是何原因?是否有根治之策?

一方面,游客苦强迫购物久矣;另一方面,导游也同样觉得自己很“委屈”,有导游“诉苦”称,游客购物金额与其收入挂钩,强迫购物实属无奈。在认为应当整治此类现象的同时,就有网友提出导游的薪资结构正是构成上述现象的原因之一:“这跟导游工资成分也有关系,他们没有底薪,上一天班拿一天的钱,而游客消费的提成是大头。”

底薪微薄依赖回扣

针对这类现象,时评人祝颐分析指出,当下,旅游市场的现状是,由于门票、住宿、餐饮费用不断上涨,旅游市场竞争白热化,旅行社多采取压低旅游报价的手段吸引客源,然后从旅游质量打折、频繁安排购物等环节中补足。

“多数导游不在旅行社拿工资,或者底薪非常微薄,他们的收入基本上依赖于游客购物、参观自费景点,从中获取佣金、回扣,而且越是旅游资源丰富的地方,这个问题越突出。尽管云南省曾有导游因为强迫交易被判刑6个月的案例,但是强迫交易入刑判例未成为惯例,旅游市场强制购物的问题依然是水里捞葫芦,此起彼伏。”叶祝颐说。

“当前,旅游市场运行不正常,管理不规范,尤其是旅行社与导游之间劳务关系的不规范。导游不仅享受不到固定工资,带团前还要向旅行社垫付团费‘人头费’。”在全国政协委员、宁夏回族自治区政协副主席洪洋看来,这样的运作模式,是导致导游强制游客消费的根本原因。

今年全国两会期间,洪洋提交了一份《关于彻底整治旅游市场乱象》的提案,其中就提出“要像扫黑除恶一样,彻底整治旅游市场乱象”。

洪洋建议,要合理确定导游基本工资和绩效工资,完善激励约束机制,旅游企业应根据导游的业绩和游客满意度来确定导游的绩效工资。提高导游从业资格条件,对导游实行年度资格等级审查,加大对导游带团过程的监督,如在导游车上安装监控和行程跟踪定位系统等。“对那些游客举报量大,服务质量差的导游,应该降低资格等级直至吊销导游证。”

不合理收费要清查

《方案》的出台,正是监管部门对于导游行业进行规范化管理的重要一步。

“导游队伍是我国旅游业的重要组成部分,是旅游服务的提供者 and 旅游形象的展示者,是传播中华优秀传统文化、弘扬社会主义核心价值观、促进社会主义精神文明建设的重要窗口,在提升旅游服务质量、维护旅游市场秩序、推动旅游业高质量发展方面发挥着重要作用。”文化和旅游部有关负责人指出。

这位负责人坦言,现阶段,导游服务供需结构性矛盾仍然比较突出,管理体系不够健全,就业环境还需优化,权益保障相对薄弱,职业认同仍需加强,专业能力有待提升,执业行为需进一步规范,行业价值观念作用发挥不够充分等问题依然存在,个别导游的严重违法违规行为对行业产生较大影响,与旅游业高质量发展的新要求还有一定差距。

为此,《方案》提出,优化就业环境,保障合法权益。开展不合理收费清查行动。旅行社不得向导游收取或变相收取各类押金、保证金、管理费、服务费

等不合理费用,导游行业组织不得以导游证注册为名收取任何费用,建立导游关爱机制,发挥行业组织联络作用,为注册导游按灵活就业人员办理社会保险登记提供支持,鼓励导游按灵活就业人员参加商业保险。

健全导游行业组织,引导各地加快省、市、县三级导游行业组织建设,适时推动成立以各级导游行业组织为会员的全国性导游行业组织,为便利导游执业、保障导游合法权益发挥更积极作用。

建立导游服务质量综合评价体系,制定《导游星级服务评价管理办法》,构建与导游等级考评机制深度融合的导游服务质量综合评价体系,以游客评价为导向,激励导游自觉提升服务质量。

加大导游等级考评激励力度,在人才培养项目、行业培训、表彰奖励工作中向高等级导游倾斜,积极协调有关部门将导游等级与相关专业技术人员职称

制图/李晓军

银保监会发布银保机构恢复和处置计划实施暂行办法 金融机构出现重大风险以自救为本

□ 本报记者 周芬楠

为防范化解重大风险,保障关键业务和服务不中断,实现有序恢复和处置,保护金融消费者合法权益和社会公共利益,维护金融稳定,银保监会于近日发布《银行保险机构恢复和处置计划实施暂行办法》(以下简称《办法》)。

补齐监管制度短板

中国政法大学金融法研究中心主任、中国银行法学研究会副会长刘少军在接受《法治日报》记者采访时说,对于银行和保险机构采取特殊的恢复与处置计划,是长期以来世界各国相关法规一直采取的措施,从这些法规的发展过程来看,不应该简单认为这是现在才有的规定。

刘少军认为,这方面问题引起世界性较大关注,应该从2008年美国金融危机开始。根据危机应对中的经验教训,欧美各主要国家及巴塞尔银行监管委员会等都制定了相应规则。我国前期根据实施巴塞尔委员会规则的需要,对于系统重要性金融机构也制定了相应的规则,但并没有针对全国所有规模以上银行保险业金融机构制定全面性规范,这次颁布《办法》是前期工作的继续,是对我国规模以上银行保险业机构进行全面规范的措施。

按照银保监会有关负责人的说法,这也是一种“补齐监管制度短板”之举。刘少军说,《办法》选择此时出台,既是对前期工作经验的总结,也同目前的金融形势有一定联系。近年来特别是新冠疫情发生以来,世界各主要国家采取了大规模的经济刺激措施,这些措施进一步加剧了发生金融系统性风险的可能性。同时,我国银行保险业自身的情况和恢复与处置规范的不完整、不系统,也是《办法》出台的背景因素之一。

据中国银行法学研究会秘书长潘修平介绍,目前,美国、欧盟、英国、澳大利亚、瑞士、新加坡等主要经济体均制定了金融机构恢复和处置计划的监管指引。我国金融机构一直较为稳健,2008年金融危机没有造成冲击,但近年来发生了包商银行破产案等,促使中国银保监会将此项工作提上日程,加速了此项工作的开展。

据了解,2011年以来,金融监管部门已指导中国银行、工商银行、农业银行、建设银行和平安集团制定更新了恢复和处置计划,并先后对信托公司、民营银行提出了全面制定恢复和处置计划的监管要求。

针对规模以上机构

对外经贸大学法学院教授伏平称,中小型银行或金融机构不适用《办法》规定的恢复与处置程序,《办法》主要针对规模以上银行保险机构。

恢复计划,是指银行保险机构预先制定,并经银保监会及其派出机构认可的应对方案,在重大风险情形发生时,该方案主要通过自身与股东救助等市场化渠道解决资本和流动性短缺的问题,恢复持续经营能力。

处置计划,是指银行保险机构预先建议,并经银保监会及其派出机构审定的应对方案,在恢复计划无法有效化解银行保险机构重大风险,或者可能出现引发区域性系统性风险情形时,通过实施该方案实现有序处置,维护金融稳定。

《办法》明确:“恢复和处置计划是银行保险机构与银保监会及其派出机构在危机情景中的行动指引,但不排除在危机情景下实施其他恢复和处置措施。”

潘修平说,《办法》对于何种规模的银行保险机构适用恢复与处置计划规定了具体指标,即表内外资产达到3000亿元人民币及以上的存款类金融机构以及金融资产管理机构、金融租赁公司;表内总资产达到2000亿元人民币及以上的保险(控股)集团和保险公司,均应当制定恢复和处置计划。

大成律师事务所律师高级合伙人陈胜认为,从历次金融危机爆发来看,一开始引发金融危机的未必是商业银行。相比银行业务所受限制,信托产品可以规避较为严格的管制和限制,因此极易产生问题。但值得关注的是,《办法》的管理对象不止针对商业银行,对于与银行业务相关联的金融机构,如保险(控股)集团和保险公司、农村信用合作社、金融资产管理机构、金融租赁公司等,也被纳入《办法》监管范围。同时监管机构可指定金融机构制定计划作为兜底条款,扩大监管覆盖面,以防止发生市场连锁反应。

“监管部门可以基于业务特性、风险状况、外溢影响等因素,指定需要制定恢复和处置计划的机构。”陈胜说。

伏平认为,中小型金融机构与大型机构在出现财务危机的后果不同,处理方式也不同。对于前

者,通常适用一般性的行政处置程序,由专门的处置机构来解决存款人保护,保障金融服务持续提供等方面的问题,之后可能再进行清算。而大型金融机构的处置,应当优先适用《办法》中规定的恢复与处置程序,未达到效果时再适用一般性的行政处置程序。如果大型金融机构的失败可能引发系统性风险,还可以动用公共资源进行救助。

自救为本分工合作

陈胜说,《办法》明确了依法有序、自救为本、审慎有效、分工合作四项原则,强调有序恢复和处置,保障社会公共利益,维护金融稳定。在实际工作中,四项原则是相互融合、不可分割的。

在刘少军看来,金融机构一旦出现问题,通常应首先启动恢复计划,按照事先安排承担相应的恢复责任,既包括大股东、实际控制人和机构内部

的责任,也可以包括监管机构和中央银行的责任,但通常以金融机构自身的责任为主。恢复计划中各责任人的责任启动标准是由恢复计划具体约定的,一旦达到启动标准,各责任人就应该按照计划约定承担各自的恢复责任。

如果经过恢复计划的执行仍然不能使其恢复正常经营,达到启动处置计划的标准时则应启动处置计划。通常处置计划是金融机构与监管机构、中央银行、存款保险基金管理机构等相关机构的共同计划,应在遵守商业银行法、保险法、公司法、企业破产法等法律及《存款保险条例》等相关法律法规的前提下,按照启动标准分别承担相应的处置责任。

对于客户而言,他们得到的保障只能优于法规的规定,不得通过约定排除各自的责任。

同时,一旦已经达到达到的接管、破产、存款保险赔偿等法定标准,也必须依法按照相关程序进行处置。因此,在债权债务承担、机构收购合并、中央银行救助等方面的处置计划,应该是在没有达到法定标准之前就按照约定由相应主体承担相关的处置责任,具体如何承担责任应该在法定责任基础上,在处置计划中作出进一步的约定。

北京最低工资标准上调至每月2320元

本报讯 记者王斌 近日,北京市人力资源和社会保障局发布本市2021年相关社会保障待遇标准调整方案,包括企业退休人员养老金、城乡居民基础养老金和福利养老金、工伤保险待遇、失业保险待遇和最低工资标准,惠及全市400余万人。

据该方案,从今年8月1日起,北京市调整月最低工资标准,其中,月最低工资标准从2200元调整到2320元,增加120元,非全日制从业人员小时最低工资标准为25.3元/小时,非全日制从业人员法定节假日小时最低工资标准为59元/小时。



近日,记者走进甘肃省静宁县德美地冷链物流产业园的分拣车间,看到红彤彤的苹果排成一排,经过分拣机器到达指定位置,最后由工作人员套袋装箱,运往世界各地。据了解,该产业园3年来为贫困果农承保苹果1.5万吨,赔付资金300万元,惠及2285户,有效规避了“果贱伤农”,价格波动导致企业、果农损失严重的风险,让更多果品企业、果农受益,因为工作人员正在将苹果套袋装箱。

本报记者 赵志锋
本报通讯员 何昱春 摄

慧眼观察

□ 于安

数字行政法是对数字政府建设的制度性回应。从电子政务进入数字政府新阶段,政府对信息技术的利用已经不再限于推进行政公开和办公自动化。数字政府建设引起的行政组织变革、行政活动方式变革以及授权救济的变革,已将传统行政法置于巨大的时代性挑战面前。我们应当及时推进数字行政法,塑造数字行政新正义、回应数字国家提出的新平等需求。

线上政府或者虚拟政府首先在政务服务领域取得重要进展。2019年4月26日,国务院《关于在线政务服务的若干规定》生效,为统一全国的线上政务服务提供了重要依据。在“放管服”改革和优化营商环境的政策背景下,通过“互联网+政务服务”和不见面审批”等在线服务形式,提高了政府服务的质量和效率,降低了营商主体和普通民众获得政府服务的成本,同时也支持了数字行政法赖以存在的技术平等主义。

技术平等主义的行政法,使得申请者或者受益人超过基于时空的官僚主义和执法水平差别,主要依靠掌握运用终端技术设备的能力即可以及时和充分地获得政府服务。数字时代政府服务供给过程中的适用法律,集中体现于数字平台的政务服务算法之中,这包括法律适用中对裁量与公正的选择,对严苛与歧视的消除。数字时代现实不平等可能主要源于人们之间的数字鸿沟。

如果说提供数字化政务服务是数字政府第一类数字职能的话,那么回应数字经济和数字社会秩序需求的新规则则是数字政府作用的第二类数字职能,也是数字行政法的第二面向。数字经济和数字社会不可能是完全传统私法意义上的自治领域和自发秩序,而是从形成规模之日起,数字经济就是带有强烈垄断性和社会性的平台经济。平台经济参与者的分散性越强,对客观秩序的需求就越多,平台经济的虚拟性本身就注定与社会性和国家性干预的难以分离。数字化下的市场交易,需要根据虚拟经济的特点引入和运用新的规制手段,规定面对侵权的新型责任和追究制度,尤其是对平台经济以及垄断为中心的规制。大数据对于数字经济特殊重要性的强化,强化了政府数据安全和个人信息保护的责任。政府需要对有关个人信息的采集、存储、传输和共享行为提出规制框架,一个新的数字经济规制和社会管理制度,将在数字行政法中占据重要地位。

数字政府不同于电子政务的重要标志,在于数字化引发了行政组织变革和行政组织法的再造。行政组织法的基本行政体制和基本决策制度,是评价行政合法性的基本依据。行政组织法的内容,包括了行政组织的基本原则,行政组织结构和决策制度,行政机关职能以及公职人员制度等。因此,数字政府及其行政组织变革引起的行政组织法再造,对于数字行政法来说是基础性制度构造过程。

目前对于数字政府引发行政组织变革的理论阐述,多是基于“整体性政府”的命题展开的。数字化意义上的整体性政府,是对基于科层制的分级分类管理体制的极大挑战。分级分类管理和属地管辖,是形成行政层级和部门分工的主要依据。严苛的层级制和僵硬的部门分工在极大程度上成为数字化进程中需要打通的“最后一公里”,例如电子证照跨区域通办的共享服务系统的应用。数字化能够解构既有行政体制的原因,在于大数据在行政活动中的广泛应用。大数据的采集和使用,可以有效地消除造成区域划分、管理幅度和业务分工的信息困境。

数据共享为行政组织的整体化提供了可能。从提高行政效率的角度看,统一程度越高效率改善越明显,实现全国政务服务的一体化就成为重要目标。跨区域、跨部门和跨层级的统一,其基本要求是信息共享和业务协同。打破行政组织间的信息孤岛,目前已具备了技术条件,主要问题在于行政体制意义上的行政法障碍,因此行政组织法的改革势在必行。数字化整体性政府需要解决分散性决策的体制及其决策产生的行为效力问题。根据数字化进程的差异性,目前可能的解决方案可以考虑两种意见:一是建立保持既有决策权限的协同体制,决策者之间就决策效力的承认和执行及其争议处理达成一个框架性合作协议;二是建立决策与执行的统一体制,执行的效力最终归于决策人,执行者只是承担执行中产生的责任。

数字政府建立于技术应用的基础之上,如何设置技术应用的运营和维护机构是一个基础性问题。由于技术应用及其价格受到技术更新和市场竞争的影响,完全离开技术企业支持的数字政府平台在成本计算上是不经济和不可持续的。政府与商业性技术公司的合作是一种普遍现象,政企合作成为数字政府建设中重要的组织和法律议题。在体制和建制上有若干可供选择的方案,包括设立完全的政府性事业单位,设立以执行政策功能为主的公益性国有企业,在商业性技术公司中加大政府投资持股比例提高决策话语权和监督权。如果实行政企共建数字政府,法律上能够提供的根本上就是公私合作的合同框架。数字政府的政企合作的核心是利用企业的技术支持能力优势,而不是看中企业社会资本化的早期投资。因此政府对企业的回报方向不是投资风险与收益,而是技术支持的质量和持续性。

(作者系清华大学公共管理学院教授)

加快建设数字行政法