



## 摘花上树挖睡莲偷鸭子等不文明行为引众怒 专家建议

# 采取联合惩戒规制游客不文明行为

- 为规制不文明行为，国家有关部门早在2015年就设立了游客“黑名单”制度，随后各地还出台了旅游不文明行为记录制度
- 公园和景区首先要做好宣传和警示告知，设置警示牌或语音提示，告知游客不文明行为将会被园区曝光。如果在此情况下，部分游客仍然我行我素，且造成严重影响，应该对这些游客进行曝光和信息记录
- 游客“黑名单”制度增加了游客不文明行为的道德成本和信用成本，对于规范游客行为有一定的积极意义，但现实中存在不少问题，例如缺少统一有效的采集、认定、惩戒机制，联合惩戒难以执行等，仍需进一步从立法、执法、行政救济路径等方面进行调整



□ 本报见习记者 孙天骄  
□ 本报记者 陈磊

“公园的东西，拿回家你好意思啊”“这么热的天你倒捂得严实，赶紧拿出来吧”……

近日，一段在网络引起热议的视频显示，一名男子将北京陶然亭公园的鸭子装进包中偷偷带走，被发现后遭到在场游客的指责，多次试图离开未果。最终，该男子打开挎包掏出一只白色的鸭子，用力将其扔进湖中。

事发后，陶然亭公园管理处工作人员回应称，执法部门已找到该游客，并对其予以警告处罚。此外，北京市公园管理中心有关部门负责人表示，根据相关规定，已向文旅部门申报将此不文明游园行为列入旅游不文明行为记录。一旦列入“黑名单”，包括陶然亭公园在内的北京所有市属公园都将禁止该男子入园游览。

实际上，类似的旅游不文明行为并不鲜见。“妈妈，我也想摘朵花，我也想坐在树上拍照。”张女士严肃地告诉他：“不要看到别人做你也做，这是不文明的行为。”“这种游客不文明现象太常见了，比如随手扔垃圾，踩踏公共座椅设施，让小孩随地大小便等。”张女士说，不文明行为的存在，不仅非常影响游园体验，而且会给孩子造成错误认知。

在江西从事19年导游工作的徐晓(化名)告诉记者，近年来游客素质已明显提升，不过践踏草坪、在禁烟区吸烟、攀折花果等情况时有发生。景区通常会在游园须知中提示将对不文明行为进行处罚，但实践中往往

很难及时发现并取证。希望能有更行之有效的惩戒措施，让一切不文明行为“见光死”。

为惩戒游客不文明行为，2015年3月，原国家旅游局印发《游客不文明行为记录管理暂行办法》，并于2016年5月修订了《关于旅游不文明行为记录管理暂行办法》(以下简称《办法》)，将9种游客在境内外旅游过程中发生的因违反境内外法律法规、公序良俗，造成严重社会不良影响的旅游不文明行为记录，规定旅游不文明行为记录形成前应由旅游不文明行为记录评审委员会评审通过，记录信息保存期限为1年至5年，实行动态管理。

随后，一些地方也开始探索旅游不文明行为记录制度。2016年，《北京市旅游不文明行为记录管理暂行办法》出台。2020年6月，《北京市文明行为促进条例》正式施行，提出对于公示的“旅游不文明行为记录”，视情节不同，通过内部信息平台，向旅游行业协会、旅行社、A级景区、星级酒店进行通报。进一步加强了对不文明游客和旅游从业人员的约束和惩戒力度，构建“一处受罚，处处受限”的联合惩戒工作机制。

2021年1月，《江苏省旅游不文明行为记录管理暂行办法》出台，对旅游不文明行为的界定、旅游不文明行为记录的主要信息、联合惩戒措施的实施等方面进行了规定。按照规定，由江苏省文化和旅游厅认定的记录信息还将报送文化和旅游部，并与省公安厅、省交通運輸厅等14家单位共享，构建“一处受罚，处处受限”的联合惩戒机制。

### 少有纳入“黑名单”者 救济程序也不够完善

据华东政法大学副教授李婧介绍，“黑名单”一旦公布于众，旅游主体的不文明行为会在行业内甚至全社会产生即时的负面影响，其消极作用和警示作用会对旅游主体带来制裁性和实体性的后果，也更能体现旅游行政“黑名单”制度作为信用惩戒的终局性。

在中国科学院地理资源所旅游研究中心主任助理齐晓波看来，“黑名单”制度的意义重在震慑和示范，主要是从社会舆论引导、体现行业主管部门对不文明旅游行为的态度，是针对频频发生的不文明行为的回应，表达行业管理机关、整个社会对不文明旅游行为为抵制、谴责的态度。

然而值得注意的是，文旅部门公示的旅游不文明行为记录数据与现有不文明旅游行为相比并不多。据官方信息，《办法》发布以来，截至2021年7月共有38人被纳入旅游不文明行为“黑名单”。自2020年4月北京市开展不文明游园行为专项整治行动，截至2021年9月，全市公园累计劝阻各类不文明行为共计78.9万余次，其中联合文旅部门将27人纳入“旅游不文明行为记录”。

与此同时，“一处受罚，处处受限”的联合惩戒机制实际操作也存在一定难度。

李婧分析说，由于我国旅游行业发展迅速，涉及旅游主体和旅游地点众多，几乎对全国各省市甚至更多行政层级形成覆盖，各地制度规则和执法力度参差不齐，这就容易导致同一个行为在A地会被列入旅游“黑名单”，在B地并不会被列入，上了地方旅游“黑名单”的人多数并未受到“一处受罚，处处受限”的实际惩处。

李婧认为，除了部门之间未形成联动机制外，地方版旅游“黑名单”与全国版“黑名单”也未形成有效联动机制。被列入地方“黑名单”的未必会被列入全国“黑名单”，未能有效形成“一张网”。

“游客‘黑名单’制度对记录的异议和救济程序也不够完善。”李婧说，《办法》虽然规定了当事人的申辩权，但此时“黑名单”已经形成并公开，其给当事人带来的影响是不可逆的。从当事人提起申诉，到旅游主管部门审核，决定是否采纳，再到缩短记录期限或撤销记录，这个过程所需要经历的时间期限是多久，目前也没有明确。

### 景区设立警示曝光台 注意过度曝光致侵权

除有关部门出台整治旅游不文明行为的相关文件外，现实中一些景区已经采取多种方式，向不文明行为的游客“亮剑”。

近日，记者在动物园看到，动物园入口处、猴山、海洋馆外等人流量大的位置，均竖立了几块展示牌——北京动物园做出不文明行为警示曝光台，上书“以下游客的行为一经发现将列入公园不文明行为记录，并拉入游园‘黑名单’”。

被公示的不文明行为包括采摘花果、攀爬树木、采摘野菜等，并配有作出相应行为的游客照片。除公示照片之外，北京动物园还对不文明行为的处罚结果进行了曝光。例如，一位秦姓男子因在非洲动物区翻越护栏上树采摘果实，被开出处罚决定书，处以50元罚款。

记者调查发现，除在公园、景区内安置曝光展示牌之外，一些地区或景区还会在社交媒体平台不定期曝光游客不文明行为，公布不文明行为的游客照片，有些照片未经技术处理，人脸、衣着等清晰可见。

接受采访的专家认为，曝光时须注意避免对游客隐私及其他个人权利造成侵犯。在李婧看来，“黑名单”制度是拥有记录、公示、惩戒等功能的综合性规则，社会公示是其发挥信用约束力的重要环节，有利于社会的监督。但另一方面，也容易侵犯旅游主体的隐私权和名誉权。

齐晓波认为，公园和景区首先要做好宣传和警示告知，设置警示牌或语音提示，告知游客的不文明行为将会被园区曝光。如果在此情况下，部分游客仍然我行我素，且造

□ 本报记者 万静

近日，市场监管总局发布《中国反垄断执法年度报告(2021)》(以下简称《报告》)，交出了一份我国反垄断执法工作的年度“答卷”。

《报告》显示，2021年全年查处各类垄断案件175件，同比增长61.5%，罚没金额235.92亿元。其中，垄断协议案件11件，罚没金额16.73亿元；滥用市场支配地位案件11件，罚没金额218.47亿元；公开处罚违法实施经营者集中案件107件，罚款7235万元；滥用行政权力排除、限制竞争案件46件。

2021年是反垄断执法力度较大的一年，各行业各领域的执法活动都非常活跃，形成了反垄断执法的有力震慑氛围，也显示出反垄断法作为“经济宪法”，在推动建立公平市场秩序、充分发挥价格信号功能、优化资源配置、促进经济高质量发展方面，发挥出显著且深刻的影响作用。

### 执法聚焦民生领域 破解痛点难点问题

新冠肺炎疫情冲击、严峻复杂的国内外环境、经济下行压力加大、就业压力激增……各类问题叠加，使得有着“市场经济公平利刃”的反垄断执法工作，在2021年面临着前所未有的考验。

在这样的背景下，我国的反垄断执法工作仍然牢牢守住“人民性”这一底线，着力做好“六稳”“六保”工作，有效规范市场竞争秩序，着力破解民生领域痛点、难点、堵点问题。持续围绕医药、公用事业、公共交通等与民生密切相关的行业领域开展集中执法。

《报告》披露，2021年1月，云南省市场监督管理局对蒙自四通泰兴供水有限公司滥用市场支配地位案依法作出行政处罚，责令停止违法行为，对其处以上一年度销售额6%的罚款，共计249.54万元。

2021年11月，江苏省市场监督管理局对宜兴港华燃气有限公司滥用市场支配地位案作出行政处罚，责令停止违法行为，对其处以上一年度销售额2%的罚款，并处没收违法所得，合计4044.22万元。

2021年4月，市场监管总局查处了扬子江药业集团限制下游企业药品销售价格的行为，对扬子江药业集团作出行政处罚，要求其依法履行主体责任，全面修订价格条款，并处罚款7.64亿元。

该案的查处，不但打破了扬子江药业集团对相关药品的价格管控，推动监控口服液等部分常用药品价格下降30%以上，而且对其他医药企业依法合规经营起到示范作用，促使药品企业对自身经营行为开展自查整改，建立健全反垄断合规管理制度，依法履行主体责任，废除固定或限定价格条款，不干涉下游企业自主定价权，净化了药品市场的公平竞争秩序，对相关药品供应、稳价格发挥重要作用。

### 维护市场公平竞争 防止资本无序扩张

2021年反垄断执法工作最大的亮点应该是，坚决依法查处社会反映强烈的“二选一”行为。

《报告》显示，我国反垄断执法部门聚焦电商、外卖等重点领域，有序平稳推进重大执法活动，依法查处阿里巴巴集团和美团“二选一”垄断案，分别罚款182.28亿元、34.42亿元，并作出行政指导书，要求涉案企业全面整改，立规矩、做表率，促使平台企业自觉规范经营行为。目前，平台经济领域“二选一”行为基本停止，市场竞争秩序明显好转，平台内商家特别是中小经营者获得更广阔发展空间，进一步增强发展活力。

尤其值得关注的是，我国平台经济领域经营者集中执法实现突破，2021年，市场监管总局加大平台经济领域经营者集中反垄断执法力度，在经营者集中申报审查和未依法申报经营者集中调查领域均取得突破，有力维护市场公平竞争，防止资本无序扩张。

2021年7月10日，市场监管总局依法禁止腾讯系虎牙公司与斗鱼国际控股有限公司合并案。本案是我国平台经济领域禁止经营者集中第一案，也是自反垄断法施行以来第三起禁止经营者集中案件，释放出防止资本无序扩张的明确信号，对规范平台企业有序竞争具有重要示范引领作用。

作为新兴市场，近年来的新型零售行业也备受瞩目。例如社交电商、跨境电商、直播电商、精品电商、社区团购、生鲜新零售、在线商超、网络餐饮外卖平台、即时配送平台、无人零售等。

《报告》提到，新型零售领域当前已经成为众多互联网巨头竞争最为活跃领域之一。相比传统零售业，新型零售企业不仅注重整体规模的竞争，而且注重用户体验的竞争，其竞争要素更趋于多元，竞争强度也更大，但也可能会出现“赢家通吃”的态势。同时一些互联网平台企业已占据较高份额，新业态、新模式层出不穷的同时，平台经济领域经营者要求商家“二选一”、“大数据杀熟”、未依法申报实施经营者集中等涉嫌垄断问题逐步显现，进一步加剧了市场对于平台垄断行为的担忧。

为应对新型零售行业的竞争问题和规划挑战，《报告》建议，考虑到平台垄断行为的破坏性以及不可逆性，要强化对互联网平台的规制，加强事前监管，并通过更加注重柔性监管手段和强化企业合规制度建设等方式提升监管效能。同时，在新型零售领域的并购行为中增强反垄断介入的主动性，完善对掐尖式并购问题的解决措施。

### 服务实体经济发展 全力促民生稳增长

值得一提的是，2021年市场监管总局还突出服务实体经济发展加强反垄断监管执法，重点加强建筑建材、半导体、新能源汽车、仓储物流等领域反垄断执法，准确释放公平公正开展反垄断执法，促民生稳增长的政策信号。

建材是各类基础设施、房地产等建设工程的重要原材料，市场需求量大，在经济中具有举足轻重的作用。2021年，反垄断执法机构继续加大对水泥、混凝土、玻璃等建筑材料行业的反垄断执法力度。全年共立案调查建筑材料行业垄断协议案件4件，作出行政处罚3件，罚没款5.37亿元。

《报告》从查办的相关案件中提出警示：应注意建筑行业的部分涉案企业为方便达成垄断协议，依托行业协会或者发起成立平台企业，以此作为经营者之间的自律组织，实施操控价格、限产限量、分割市场等行为，防止行业协会成为组织垄断协议的温床，甚至成为部分企业实施垄断行为的工具。

作为高科技领域，半导体行业和新能汽车行业的反垄断执法工作也取得了不俗成绩。2021年，受新冠肺炎疫情和相关产品需求上涨影响，半导体产业面临大规模供应链短缺，全球产业链供需失衡，多次出现价格上涨，需要通过反垄断审查进行干预，保护和促进市场竞争。2021年市场监管总局收到半导体行业经营者集中案件27件，立案24件，审结案件26件，交易总金额7361亿元。

目前，汽车生产企业在不断探索新能源汽车销售新的商业模式，具有行业内领先技术实力和雄厚资金实力的动力电池企业和新能源汽车企业，通过新设合营企业来整合资源，开展新能源汽车的“车电分离”业务。随着“车电分离”模式的发展，国内更多汽车企业从技术、产品、资本、商业模式等维度对“车电分离”展开布局，加剧了该领域的竞争。2021年市场监管总局共审结新能源汽车及充换电行业经营者集中案件27件，交易总金额约90.8亿元，均为无条件批准。

2021年，在新冠肺炎疫情常态化及内循环经济需求不断增长的背景下，物流仓储行业继续迎来快速发展，反垄断执法机构对仓储物流行业的执法主要集中在经营者集中领域，审结仓储物流行业经营者集中案件41件，均为无条件批准，交易金额超过1000亿元。

# 市场监管总局发布的《中国反垄断执法年度报告(2021)》显示 平台经济领域「二选一」行为基本停止