



深聚焦

## 旅游法施行十周年回眸

# 我国依法兴旅治旅成效显著

□本报记者 朱宁宁

2013年10月1日起,《中华人民共和国旅游法》施行,标志着我国旅游业进入了全面依法兴旅、依法治旅的新阶段。

旅游法是我国旅游业发展史上第一部法律,今年是旅游法颁布施行十周年。回望来时路,旅游法在保障旅游者和旅游经营者的合法权益,规范旅游市场秩序,保护和合理利用旅游资源,促进旅游业持续健康发展方面发挥了积极的法治引领、规范和保障作用——

十年来,全国各级文化和旅游主管部门、旅游行业完善相关配套制度和体制机制,加大旅游执法力度,规范旅游市场秩序,强化旅游安全监管,加强旅游者权益保护,旅游市场更加规范有序。

十年来,旅游经营者依法经营,公平竞争理念初步树立,旅游者依法维权、文明旅游意识持续增强,司法审判机关适用旅游法解决旅游纠纷的案件逐步增多,依法兴旅、依法治旅成效显著。

十年来,旅游业作为国民经济战略性支柱产业中的地位更加巩固。旅游产业规模显著扩大,旅游业在推动经济和社会发展的作用更加突出。

十年来,伴随旅游出游率不断增长,旅游消费群体更加庞大,旅游日益成为人民群众的重要生活方式,旅游业在满足人民群众精神文化需求中的作用更加凸显。

### 旅游法规体系初步形成

作为一部行业法,旅游法开启了我国依法治旅的新篇章。2013年以来,旅游部门制定(修订)旅游行政处罚、信用管理、在线经营等部门规章,在旅游重点领域和关键环节加强法治保障。截至目前,31个省(区、市)对综合性旅游

法规进行全面修订,一些设区的市制定、修订123件法规规章,对旅游法作出有益补充,发挥了“小切口、小快灵”的地方立法作用。

据不完全统计,我国现行有效的旅游法律、法规、规章和司法解释共201件,其中法律1件、行政法规3件、部门规章12件、司法解释1件以及地方性法规、自治条例、单行条例和政府规章184件,内容涉及吃、住、行、游、购、娱等旅游各领域。以旅游法为基础,《旅行社条例》等法规、规章和司法解释为支撑,行政规范性文件为补充的旅游法律法规体系已经初步形成。

与此同时,旅游服务体系也在不断完善,发挥出标准化对旅游业高质量发展的引领和支撑作用。数字显示,现行有效的旅游国家标准和行业标准达113项,其中国家标准36项,行业标准77项。

### 旅游市场秩序逐步好转

旅游法的一大亮点,就是十分注重保障旅游者的权益,不仅设立了“旅游者”专章,明确旅游者享有知情权、选择权、公平交易权和危险状态下请求救助、保护的权力,还针对社会反映强烈的“零负团费”问题多措并举予以规制。

十年来,各级相关部门贯彻落实旅游法,依法加强日常监管,围绕“不合理低价游”、强迫消费等突出问题,持续开展专项整治行动,遏制旅游违法违规行。

2015年,原国家旅游局联合公安部,原国家工商总局印发关于治理规范旅游市场秩序的通知,就欺行霸市、虚假广告、价格欺诈、非法经营、欺客宰客等开展专项整治。文化和旅游部于2021年和2022年分别印发关于开展未经许可经营旅行社业务专项整治行动的通知和关于开展“不合理低价游”专项整治行动的通知,规范旅游市场秩序,促

进,推动旅游与科技、教育、健康、体育等业态的融合发展,推出科技旅游、研学旅游、康养旅游、体育旅游、工业旅游、海洋旅游等产品。贵州“村BA”“村超”和海南“村VA”等火爆全国,成为文化、体育与旅游融合发展的典范。

经过多年的努力,特别是随着旅游投诉调解、旅游巡回法庭等制度、机制的进一步完善,如今,无序低价竞争、欺骗宰客等顽疾得到一定程度遏制,“零负团费”问题得到一定解决,旅游市场秩序逐步好转,旅游消费安全感得到提升,游客消费体验大幅改善,游客“玩得更安心”“出行更放心”。

### 产业规模业态不断扩大

十年来,旅游法充分发挥了立法的引领作用。旅游法第三章专门规定了旅游规划和促进的相关内容。旅游法的实施有力促进了旅游业高质量发展,推动旅游业、旅游产业规模不断扩大,业态不断丰富,旅游业已成为经济发展的重要支撑。

据统计,2013年,全国国内旅游人数达32.62亿人次,旅游总收入2.95万亿元;2019年,全国国内旅游人数达60亿人次,旅游总收入6.63万亿元,旅游人数与收入均比2013年翻了约一番。A级旅游景区由6042家增加至14917家,其中,5A级旅游景区数量由147家增加至318家。此外,各种业态旅游,综合旅游、度假村、乡村民宿、海洋旅游、探险旅游的发展趋势,旅游与文化、科技、教育、健康、体育等加快融合,有效满足了人民群众对美好生活的

新期待。

如今,我国旅游产业体系更加健全,产业融合不断发展。推出红色旅游、文博旅游、旅游演艺等产品,开展国家文化公园建设,推出“读万卷书行万里路”中华文化主题旅游线路,举办“读李白游神州”主题旅游宣传推广等活动。同

时,推动旅游与科技、教育、健康、体育等业态的融合发展,推出科技旅游、研学旅游、康养旅游、体育旅游、工业旅游、海洋旅游等产品。贵州“村BA”“村超”和海南“村VA”等火爆全国,成为文化、体育与旅游融合发展的典范。

### 不断改善旅游服务供给

十年来,各级文化和旅游主管部门围绕旅游市场突出问题,深入推动旅游法有关旅游服务标准和市场规则落地实施,着力构建各负其责、齐抓共管、协调推进工作的旅游工作机制。

旅游公共服务水平持续提升,旅游市场监管效能显著增强,旅游法律法规体系和“综合产业综合抓”工作格局不断完善,助推旅游治理体系和治理能力现代化进程。同时,各地积极发挥政府主导作用,按照旅游法第二十六条等规定,加强旅游基础设施建设和旅游公共服务,景区和住宿接待能力、交通条件、信息服务明显改善,旅游服务体验显著提升,旅游信息服务体系日趋健全,旅游者出行更加便利。目前,全国建立各级各类游客服务中心、咨询中心等3500家,推出63家国家级旅游度假区、111个国家级旅游度假区。

值得一提的是,近些年来,伴随在线旅游快速发展,旅游者有了更便捷、多样的选择,预约旅游体系逐步建立,预约旅游习惯基本养成。此外,利用公共资源建设的游览场所已经全部实现对特定对象免费或者优惠开放,全国超过90%的博物馆免费向社会公众开放。

旅游与人民生活息息相关,是社会发展进步和人民生活水平提高的具体体现。同时,旅游综合体、旅游度假区、乡村民宿、共享住宿、露营旅游、海洋旅游、邮轮旅游、探险旅游等新业态发展迅速,更好地满足了人民群众对美好生活的

□本报记者 范天娇

11月17日,安徽省十四届人大常委会第五次会议表决通过《安徽省优化营商环境条例》(以下简称《条例》),将于2024年1月1日起施行。《条例》围绕推进营商环境法治保障体系建设,就新政策“适应调整期”、政务诚信诉讼执行协调、法律服务资源集聚区建设等作出多项规定,着力打造稳定公平透明可预期的法治化营商环境。

良好的营商环境是市场经济高质量发展的需要,《条例》围绕破解市场主体遇到的痛点、难点、堵点问题,构建利企惠企的市场环境,要求持续破除市场准入壁垒,降低市场主体准入成本,落实全国统一的市场准入负面清单制度,不得另行制定市场准入性质的负面清单。坚持对各类所有制企业平等对待,政府采购和招标投标活动中不得违规设置供应商预选库、资格库、名录库等。

除法律、行政法规另有规定外,《条例》明确涉企经营许可事项不得作为企业登记的前置条件;不得对企业变更住所等设置障碍。同时优化市场主体注销办理流程,推行“证照并销”改革试点,市场主体“强制注销”改革试点,健全市场主体退出机制。

安徽各地也在主动行动,企业生产经营障碍被层层打破。蚌埠市在多行业将经营许可与营业执照合并办理,许可事项与信息二维码形式集成在营业执照上,做到办证即有照,有照即准营,解决“准入不准营”问题。截至2023年8月,共发出“一照通”营业执照1980余家,提交材料平均精减30%以上,办理时限平均压缩85%以上,企业满意度100%。

“我们在蚌埠注册公司,一天之内就‘一站式’办理了审批手续,速度之快正是营商环境好的体现。”蚌埠风之星二手车市场管理有限公司经理李勇说,今年7月,再次注册了新能源汽车广场公司,对深耕蚌埠市场很有信心。

为进一步提升政务服务质效,《条例》规定依托一体化政务服务平台,促进线上线下政务服务融合发展,要求线上线下办理标准一致,市场主体线下办理业务时,不得强制要求其先到线上预约或者在线提交申请材料。实行权责清单制度,细化量化政务服务事项标准,通过一体化政务服务平台,集中公布政务服务事项办事指南,明确不得将政务服务事项转为中介服务事项,推行综合窗口服务,实行一窗受理、综合服务,健全一次告知、首问负责、服务承诺、限时办结、首席代表等服务制度。

那么在实践中,政务服务效率不高、审批流程繁不繁、服务态度好不好?有亲身体会,才有发言权。

六安、黄山、池州等地招募了一批营商环境“体验官”,他们紧盯营商环境重点领域,通过亲身办、代理办、陪同办等形式,开展监督、体验等活动,形成“回应一个诉求、解决一类问题”,提升一个领域”的良性循环。

营商环境离不开法治保障。《条例》注重构建公平公正的法治环境,明确制定与市场主体生产经营活动密切相关的政策措施,应当为市场主体留出必要的适应调整期,健全公共法律服务管理体制和机制,推动法律服务资源集聚区建设,强化政府诚信履约,明确政府和有关部门应当履行向市场主体依法作出的政策承诺以及依法订立的各类合同,不得以行政区划调整、相关责任人更替等为由,不兑现政策承诺、不履行,不完全履行或者迟延履行合同约定的义务;建立政务诚信诉讼执行协调机制。

《条例》还加强司法支持,明确支持人民法院依法公正审理各类案件,支持人民检察院开展法律监督,依法平等保护各类市场主体合法权益;明确政府组织相关部门与人民法院建立信息共享机制。

芜湖搭建“惠企政策网上超市”,集成政策直达、政策沙盘、政策计算器、政策质询、合同履约五大功能,打造政策兑现“直通车”;六安建立“涉企法律问题快速响应中心”,派驻58名执业律师进驻窗口,做好企业投诉问题登记、转办、协调、跟踪回访工作;宿州组建公共法律服务团,定期为企业提供专业化“法治体检”和法律服务……企业家不同的法治需求,打开对应的“法治礼包”来满足。

“在优化营商环境工作中推进改革、探索试验,难免会出现未实现预期目标或者偏差失误。”很多人不免会计算“试错成本”,担心会被牵连追责。

此次立法对容错免责制度作出具体规定,在优化营商环境工作中因先行先试,或者进行尚无明确限制的探索性改革,为推动发展而出现过失,或者因政策界限不明确,政策调整未达到预期效果,同时符合相关条件的,可以免责或者减轻责任。

《条例》还规定,省人民政府根据营商环境评价体系,通过营商环境监测系统调查、委托第三方评估等方式,组织开展以市场主体和社会公众满意度为导向的营商环境评价。

## 陕西扎实推进秦岭生态环境保护修复

□本报记者 孙立昊洋 马金顺

11月28日,陕西省十四届人大常委会第六次会议听取了省人大常委会执法检查组关于检查秦岭生态环境保护条例实施情况的报告。

报告指出,陕西省人大常委会近期组织开展了秦岭生态环境保护条例执法检查,陕西各级各部门扎实推进条例贯彻实施,认真履行法定职责,坚持齐抓共管,推进保护修复,严格执法监管,秦岭生态环境问题整改取得明显成效,秦岭生态环境持续改善。

目前,秦岭核心保护区98%、重点保护区77%、一般保护区22%的面积划入生态保护红线,占秦岭总面积的45%;完成169个退出矿山生态修复,治理面积417.3公顷;持续推进尾矿库治理,尾矿库数量比2021年减少56座;加快秦岭国家公园、大熊猫国家公园陕西片区建设,与四川省、甘肃省共同开展大熊猫国家公园协同立法;秦岭范围99.3%面积生态环境质量达到优良等级,森林覆盖率达82%以上。

第二轮中央生态环保督察反馈的11个问题已完成整改5个,今年动态台账纳入了108个问题已销号备案47个;依法取缔秦岭范围农家乐1252家,整改提升2551家;56座整改类小水电站,126座正常生产矿山全部接入视频综合监管系统,持续加强“空地网”一体、信息化网格化结合的监管体系。

陕西强化南水北调中线工程水源地保护,开展河流周边涉金矿产污染专项治理,查处非法采矿行为484起;加强饮用水水源地监管,秦岭范围53个地表水监测断面水质均达到Ⅲ类以上,汉江、丹江出省断面水质稳定保持在Ⅱ类,集中式饮用水源地水质达标率100%。

此外,陕西还加快绿色转型,持续开展秦岭生态环境保护知识和法律法规宣传教育,推动形成绿色生产、生活方式。

报告建议,当好秦岭卫士,抓好动态排查整治,严密防控环境风险,健全常态化长效化保护体制机制,推动绿色发展,将生态优势源源不断转化为发展优势。

## 推动建立健全旅游法律法规体系 启动旅游法全面修订工作呼声渐高

# 加快修法进程为旅游业提供更全面更有效保障

□本报记者 朱宁宁

2013年对于中国旅游业来说,具有特殊的里程碑意义。那年的10月1日起,旅游法施行。

作为我国旅游产业发展史上第一部专门法律,旅游法前后酝酿了30年方出台,值得一提的是,旅游法是十二届全国人大通过的第一部法律,也是开展“法律通过前评估”的首部立法,为我国科学立法进行有益探索。

应当看到,旅游法实施以来,有力地规范了旅游市场秩序,保障了旅游者和旅游经营者权益,推动了旅游业的持续繁荣发展。十年来,我国旅游产业体系更加健全,旅游法律制度体系不断完善,旅游服务供给持续改善。

但与此同时,旅游法实施也面临很多不容忽视的问题,适应新时代要求的制度有待进一步优化,可操作性有待进一步提高,执行力度有待进一步加强。而旅游行业也面临一些新形势和新问题,如“零负团费”问题尚未彻底根除,自驾游、研学游、户外探险等旅游形式日益多样

化,在线旅游、民宿等新业态、新模式亟待规范,需要通过完善立法推动解决。

现行旅游法曾于2016年和2018年根据机构改革和“放管服”改革需要进行过两次适应性修正。目前,旅游法(修改)已列入《十四届全国人大常委会立法规划》第二类项目。

今年旅游法施行满十年。近日,全国人大财经委、文化和旅游部在京召开旅游法实施十周年座谈会。座谈会上,多位与会人士呼吁加快旅游法修法进程,从法律层面给予旅游业更全面、更具针对性的保障,为把旅游业建设成为国民经济战略性支柱产业和人民群众更加满意的现代服务业打牢制度基础。

良法善治是行业健康发展、创新发展的基石。规则的制定实施是维护旅游市场秩序,保障旅游者合法权益的生命线。

“随着旅游日益成为人民群众的基本生活方式和经济发展的重要引擎,需要进一步提升旅游业发展地位,保障旅游者的权利。”中国旅游协会会长段强希望旅游法修法时能增加有关

旅游促进的内容,同时,对于旅游用地问题予以明确。实践中,由于土地使用标准中并没有“旅游用地”门类,制约了旅游项目建设。此外,还应关注研学旅行。研学旅行具有一定的公益性,事关中小学生的健康成长和人身安全,但现行规定还不够明确。

作为一名基层的文旅行业从业者,全国人大代表、无锡拈花湾文化投资发展有限公司董事长吴国平深刻体会到旅游法为投资、发展和创新旅游业提供的强劲动力,这也让他对修改旅游法充满期待。“当前旅游业涌现出许多新业态,例如,元宇宙、数字文旅、沉浸式剧本杀、研学旅行等,这些新业态亟待法律进行规范。”他建议适应新型旅游生态模式,在旅游法中进一步明确“旅游”的含义,拓展监管范围,在规范的同时鼓励新业态发展壮大,在充分论证的基础上适当增加许可。同时,进一步强化旅游信息安全监管,在旅游法中增加相应内容。此外,吴国平还希望重视数字文旅产品的知识产权保护,加大执法力度,构筑创新发展的良好

生态,推进数字文旅健康发展,培育数字文旅头部市场主体。

全国人大代表、江西省文化和旅游厅党组书记、厅长梅亦建议研究建立旅游统计制度,从法治层面构建科学规范的旅游统计体系。同时,鉴于自驾、露营、探险等旅游新业态日趋流行,游客不文明、不安全、不合法行为也带来了新挑战,她建议旅游法健全文明旅游制度,对不文明行为作出规范;健全部门协同综合监管制度,推动形成强有力的监管合力。

在中国旅游集团有限公司相关负责人看来,目前旅游法实施中还发现一些有待改进的地方,建议修法时彰显“以文塑旅、以旅彰文”理念,增加文化和旅游紧密融合、相互促进的内容;将在线旅游经营统一纳入调整范围,实现对线上线下企业的监管全覆盖,营造公平竞争环境;加强对旅游新业态和品牌授权经营模式的法律规制研究,加大对未经许可经营旅行社等不正当竞争行为的处罚力度,持续深化旅游市场和旅游从业人员的规范管理。

### 修改后的三亚市爱国卫生管理办法施行

## 发展新时代爱国卫生运动 夯实海南自贸港健康根基

□本报记者 邢东伟 翟小功

《三亚市人民代表大会常务委员会关于修改〈三亚市爱国卫生管理办法〉的决定》经海南省人大常委会会议批准,已于近日施行。

修改后的《三亚市爱国卫生管理办法》(以下简称《办法》)将“无废城市”建设与爱国卫生工作融合,进一步推动落实全面控烟工作,增加了关于食品安全卫生方面的要求,对相关义务性、禁止性规范及相应罚则进行修改,对有关部门的名称及职责进行修改。

修改后的《办法》对市、区人民政府统筹规划相关设施建设,督促有关部门依法履行固体

废物污染环境防治监督管理职责进行规定。对市、区人民政府应当加强对生活垃圾管理工作的领导进行了强调,对确保生活垃圾收集、转运设施数量充足、布局合理提出要求。对市、区人民政府加大落实禁止一次性不可降解塑料制品工作提出了要求,对建立重点区域常态化清塑机制进行明确。

根据《海南省爱国卫生管理条例》对公共场所控烟工作的规定,修改后的《办法》进一步细化公共场所控烟方面的有关规定,增加关于禁止在学校、幼儿园、医疗卫生机构等特殊场所吸烟的规定。明确将电子烟纳入控烟范围。增加在禁止吸烟场所吸烟的处罚规定。

修改后的《办法》明确规定从事食品生产经营应当保障生产经营场所环境卫生达标,保证生产经营的食品卫生、无毒、无害,符合国家食品安全标准。明确食品生产经营单位应当建立从业人员健康管理,还对从事接触直接入口食品工作从业人员的健康要求作出规定。

修改后的《办法》对不履行闲置空地卫生管理工作职责导致闲置空地环境卫生不达标的罚款幅度进行了调整。对二次供水设施的运行、维护和管理单位未按规定对供水设施进行清洗、消毒,或者未按规定管理导致二次供水水质不符合国家标准的罚款幅度进行了修改,并调整了相关义务性规范的表述。对随意倾倒、抛撒、堆放或者焚烧

生活垃圾的罚款幅度进行了修改,并调整了相关禁止性规范的表述。

同时,对个人在城市道路、建筑物、构筑物以及设施上乱涂写、乱刻画、乱张贴的行为的法律责任,根据情节进行区分,细化了处罚标准。对病媒生物预防控制方面的规定进行了调整,删去与上位法重复的罚则以及没有上位法依据的罚则。对有关国家机关及其工作人员不依法正确履行职责的法律责任的表述进行修改。

修改后的《办法》根据三亚市综合行政执法改革实际,将相关罚则中的处罚主体统一修改为综合行政执法部门,根据三亚市机构改革实际,对部分单位的名称及职责进行修改。