

1997~我国旅游市场的执法监管



引言

A省于2014年修订的《A省旅游条例》是我国《旅游法》出台后首个修订并颁布实施的地方性法规，各界对此寄予很高期望。然而，面对旅游市场的高速发展，徒法不足以自行，政府对旅游市场的监管工作也应当做出相应的变革与调整，A省作为我国旅游大省，肩负旅游市场综合监管的重大转型任务。随着国务院于2016年2月4日下发《关于加强旅游市场综合监管的通知》，A省政府针对目前旅游市场监管面宽、监管部门多、监管难度大的实际情况，在吸收借鉴其他地区经验的基础上，在重点旅游地区实行“1+3+N+1”旅游市场综合监管模式。（“1”一指综合监管指挥中心，“3”一工商和市场监管局旅游市场执法队伍、旅游警察队伍、旅游巡回法庭，“N”一所有涉旅的政府部门，“1”一旅游监管履职监察机制。）但之后的B市打人毁容事件、副省长疑似被强迫消费等恶性事件使外界对A省旅游的管理问题质疑声纷纷，旅游乱象作为全国旅游行业的通病，这样的结构性矛盾在B市集中暴发，并通过舆论传播使事态进一步恶化，B市不得不为全国的旅游通病买单。A省政府于2017年3月紧急出台22条旅游市场秩序整顿措施，对全省旅游市场进行大清洗，各州市政府结合地区实际也相继颁布对应的整改措施。但相关举措在实际旅游整改过程中有没有真正发挥作用，是否能从根本上解决旅游乱象问题有待考察。

基于上述研究背景，YN法学院暑期调研组于2017年7月开展了以“A省旅游市场综合监管问题及对策研究”为总标题的调研活动，选取B市作为调研点，通过实地走访、座谈、专访、问卷等形式，亲身体验B市当地的旅游市场环境，对旅游执法进行参与式观察。另鉴于研究主题比较宏观，调研组分立法监管、执法监管、司法监管、行业自律和社会监督五个层面对旅游市场综合监管进行量化评测。本报告由执法监管小组成员执笔，主要从旅游综合执法的角度进行剖析阐释。我们希望通过此次调研，向读者描绘出B市旅游市场生态现状并厘清“乱象”成因，给“旅游综合执法”这剂药一个准确定位；随后通过综合评测找出B市旅游综合执法的具体困境，从问题根源与地方实际出发，提出有针对性和可操作性的旅游综合执法完善对策。囿于小组成员科研水平及调研时间的限制，针对本报告中存在的不妥之处，恳请读者批评指正。

第一节 B市旅游市场生态分析

一 “人文资源”与“自然资源”并存

B市旅游业发端于20世纪90年代初期，距今已有近二十年的发展历史。1996年至1998年三年地震恢复重建，B市从A省改革开放的末端走向了前沿。1997

年申报世界文化遗产成功，把 B 市旅游推向了世界。B 市可谓 A 省旅游市场乃至全国旅游市场的整体缩影，该市总面积 20600 平方公里，辖一区四县，少数民族众多，有纳西族、白族、傈僳族、彝族、普米族、苗族、藏族、回族、壮族等，文化多元；另外，该地区地理环境复杂，气候多样，植物种类繁多，盛产菌类和药材。B 市依靠人文资源与自然资源并存的优势，可为游客提供多种旅游产品，旅游市场发展潜力巨大，旅游文化深入人心，旅游产业也已成为本土经济的支柱产业，是一座名副其实的旅游城市。

B 市旅游发展依靠的“人文资源”主要集中于 GC 区，即 DY 古镇、SH 古镇和 BS 古镇，其中在海内外最为知名的莫过于 DY 古镇，也被誉为“活着的古城”，历经 600 年沧桑，保存至今，拥有着“三坊一照壁”、“四合五天井”等纳西族传统民居特色。就现状来看，商业化程度最深的是 DY 古镇，后续依次为以“茶马古道”“SH 十景”闻名的 SH 古镇和以“BS 壁画”“BS 细乐”闻名的 BS 古镇。在民族文化资源方面最为突出的是“东巴文字”，也称“世界上唯一活着的象形文字”，被联合国教科文组织列入“世界记忆遗产名录”。此外，节日文化也是 B 市旅游的一大特色，纳西族三多节、彝族火把节、傈僳族阔时节、普米族吾昔节、摩梭人转山节、他留人粑粑节等极具少数民族特色的节日，是 B 市吸引游客融入当地文化的重要契机。

B 市旅游发展中典型的“自然资源”包括被誉为“冰川博物馆”的 F，长江上游的 U、“三江并流”区的 Z，“高原母亲湖” I 以及“高原湿地公园” V，等等。围绕这些自然景观开发的旅游景区、旅游路线在全国范围都具有相当的知名度和好评度。单从这些自然景观的欣赏价值来谈，这些景观都足以令人赏心悦目、流连忘返，对于长期生活在都市中的人们尤其如此，偏偏由于某些恶性事件的发生，使得自然景观也背负上了恶名。但即便如此，这些景观的观赏性不会因为某件旅游纠纷而消失，只会因为环境的改变、人为的破坏而受到影响，而在经济发展和保护自然环境之间找平衡，并不仅仅是 B 市需要面对的问题。“自然资源”还包括本土特产，比如野生菌、雪桃、玛咖、山萯菜、油橄榄、华坪芒果、永胜水稻、螺旋藻、三川火腿、高原畜牧乳制品等，这些农副产品的售卖也是 B 市旅游经济收入的重要来源。

随着多年的摸索和改进，B 市较好地利用了其得天独厚的“人文资源”和“自然资源”，已经形成了具有一定地方特色的旅游产业体系。曾经的“B 市模式”为国内其他地方旅游行业所推崇和效仿，但是近几年出现的“旅游乱象”使得 B 市作为中国旅游名片的地位岌岌可危，这些恶性事件不断地提醒旅游从业者与旅游监管者们，再得天独厚的旅游资源，在面对舆论讨伐的浪潮时，也会黯然失色，对于旅游市场而言，声誉的重要性不可小视。对于 B

市政府而言，挽回局面的举措是要求以行政力量“消除乱象”，但是在旅游市场的“乱象”面前，“一刀切”不是好办法，我们需要以理性的态度分析“乱象”产生的原因，并尝试理解其中的无奈，提出既符合法律要求又人性化的执法方案。

二 “暴利”与“乱象”交错

在针对B市“暴利”“乱象”等局面展开分析和论述之前，需要提醒读者注意的是，分析“暴利”与“乱象”并不意味着B市旅游市场已陷入万劫不复之境地，旅游市场的黑暗面在全国各处均或多或少地存在，本章在此处特设一节的目的在于以本小组成员的亲身走访实例来揭示某些“乱象”的真实表现，尝试解释B市成为全国旅游市场出气口的深层原因，并澄清某些不必要的误解。

（一）走访实例

实例一：“编彩辫”的“纳西族”妇女

在DY古镇的街道上随处可见“编彩辫”的妇人们，笔者在调研过程中曾与其中一位中止“营业”正在休息的妇人进行了简单的交流。在表明自己是来自K市的游客后，该妇人立即向我推销起了“彩辫”，起初说“十块钱五根”，我望着她处没有回应，见我似乎没听见，又马上改口说“二十块钱五根”。对远处路过的执法队员，她表示“他们来的时候我们就不编（彩辫）啦，会抓我们的”，在她随身携带的布袋里，隐约可以看出是一些传单和小册子，向彩辫的“客户”们推销一些旅行路线、客栈也在她们的日常业务范围之中。

实例二：“邮局”乱收费

在旅游景点当地给亲友寄明信片是一件稀松平常的事情，费用也不会太高，但是在本次调研的过程中，小组成员在一个“中国邮政”与个体经营的明信片店界限不明的店铺里遇到了“乱收费”。该店前台称“如果不是店里的明信片，要买信封，三块钱一个，然后才能寄”。并说“只贴邮票寄不出去的”。这让我们的当事人与其争辩：“您先卖给我吧，寄不出去算我自己的责任。”最后该店员答道：“不行就是不行，这是规定，A都这样。”笔者为将明信片寄往国外，另行购买了一枚标价4.5元的邮票，但在该店员要求下，最终支付了5元。

实例三：小商品批发店“暴利”

调研小组在GC

区内随机走访时，与一位小商品批发商谈及古城纪念品生意。据该批发商所述，他店内的多数纪念品是从义乌小商品批发市场来的，本土产品种类较少，卖得比较好的是带着东巴文字的铃铛，商品的总体销量在逐年下滑，从年收入上百万元下滑到几十万元，以前尝试过网店，但并不顺利，后来就放弃了。在他个人看来，他觉得自己的商品多数是“好货”，但是游客似乎越来越不买账，而执法人员的行动对他的生意没有什么影响。

实例四：旅行社走访

小组成员以“游客”身份随机选择了知名度不一的旅行社，询问业务情况与执法影响。在业务方面，游客量相比于往年确实有所减少，散客团方面业务量相对稳定，而且散客团由多个旅行社拼组的现象是很普遍的。大一些的旅行社散客多可以自己发团，或者与一部分旅行社拼团，然后发团到各条线路。如果是规模小一些的旅行社就是几个旅行社的散客组团然后集中以一个旅行社的名义发团。对于执法影响，多数旅行社店员表示最近的整治是比较严格，但是他们都是按照规范进行操作的旅行社，所以没有什么影响，部分旅行社店员表示执法者应当“抓”那些跟旅客们签电子合同的客栈老板们。

（二）原因剖析

国内研究文献中反映出的“乱象”，往往是以一种高度概括性的语言表示有某种“乱象”存在，随即分析这些“乱象”的不良影响，比如“零负团费”“低价团”等，这样的分析对某一种旅游市场违法行为开展研究虽然具备针对性，但可能缺乏全面性，而调研报告或许应当在全面描述市场概貌方面做出一定努力。新闻报道中的“乱象”，往往也是描述某个单一的热点事件，且在对B市旅游恶性事件进行新闻报道和网络文章推送时，出现了一种怪异的现象，即在标题使用上有意无意地贬低B市旅游市场秩序，一时之间“B市”一词在舆论中与“宰客”“商业化”等词语紧紧地联系在一起。但是，倘若我们认真反思“毁容”事件、“倒豆浆”事件，其实都是低概率事件，而类似事件在全国各地均有发生，为什么唯独B市被推到了风口浪尖呢？

追根究底，旅游市场“乱象”的形成源于“利益”驱动，在旅游开发商、旅行社、低价团、小商品店、客栈、黑车、导游等旅游从业者之间存在着错综复杂的利益链条。在市场中有技巧有策略地追逐利益是商人的天性，这一点无可厚非，如果造成了他人合法权益的损害，自然有法律来制裁，只是一旦在追逐利益过程中伤害的是市场本身，这种责任应该归结于谁呢？随着B市旅游逐年升温，人们开始反思商业化对传统文化和自然环境的破坏，本地人想把“脏水”泼给外来人，外来人又抗议“地方保护”，游客觉得从业者们唯利是图，从业者们又觉得游客们素质低下，究竟孰是孰非？

面对这些令人头疼的问题，结合调研组此次调研收集的资料与亲身体会，我们认为如今的 B 市背负“恶名”存在以下几点缘由。

第一，舆论恶意炒作。客观来看，有部分媒体在利用 B 市的知名度炒作新闻，对事件进行片段式报道，误导广大群众，但这类新闻媒体的不负责报道却难以受到相应的责任追究。部分游客在网络媒体如微博、朋友圈中发布情绪化、污名化的旅游信息，给 B 市当地部分景点名声带来不良影响，在与 F 管委会负责人员进行访谈时，调研者了解到，在该类事件处理中，游客存在过错，即使事后向景区寄送道歉信，景区名声也很难挽回。在舆论面前，旅游从业者的立场与游客是不对等的，仿佛游客天然处于弱势，但是就实际情况来看并非如此，在调研组收集的从业者对旅游纠纷处理结果的意见反馈中，有三份问卷特别写出了“过度保护游客”“无理由偏向游客”“基本都是让着顾客”的意见，在游客恶意投诉、散播不良信息的情况下，从业者、经营者受到的伤害可能会更深。

第二，旅游市场总体导向不健康。B 市旅游市场在长远发展上缺少正确的总体导向。B 市古城各处开得密密麻麻的客栈、酒吧打着“艳遇”的名号而传遍全国，吸引了许多年轻的游客，且不论这种宣传效应是否值得正面评价，单从事实来讲，这种名头的确起到了扩散知名度的作用。但是在走访过程中，有许多人都发出了这样的疑问：什么时候 B 市才能彻底摘下“艳遇之都”的标签？“艳遇之都”的名号就是 B 市旅游市场总体导向缺陷的典型例证，作为历史文化古都，如何准确识别和保护 B 市传统文化是个难题，如何正确宣传更需要慎重考虑，放手让市场去制造的商业噱头往往会忽略对古城名声的长远影响。而这些客栈、酒吧，还有许多餐饮店大多为外地人所开，渐渐地又形成了一种特别的外来型的文化氛围。客栈老板抱怨房租涨得快，与身为本地人的房主矛盾愈发激烈，多年经营餐饮的外地老板向我们抱怨“地方保护”的不公待遇，这些矛盾其实都可以归结于市场没有一个良好的发展导向，发展侧重点不明，目标粗糙，疲于应付。

第三，部分旅游从业者商业理念未摆正。在座谈过程中，旅游执法者与行业代表对部分旅游从业者都使用了同一个描述词语即“唯利是图”，在走访过程中，调研者又发现正规旅行社抱怨某些黑旅行社、黑客栈偷偷摸摸做生意，某些客栈抱怨另一些客栈用贬低自家声誉的方式撬走客人，游客抱怨自己经常被少找钱。这些调研中的实际情况反映出在 B 市旅游市场内，的确存在部分旅游从业者的商业理念未摆正。

回顾走访实例中的小商品批发商一例，“从上百万元下滑到几十万元”，这可能是批发商的无心之语，却给笔者带来莫大的震撼，小商品批发商的年收入就如此惊人，那么旅行社呢？那些旅游开发集团呢？“暴利”使 B 市旅游市场的一部分从业者尝到了甜头，却使他们以及后来者的商业理念发生了变形。随着 B 市古城市场的不断饱和，“暴利”在减少，资金不断集中到少数人手上，不合理逐利却屡屡上演，编彩辫“涨价”、“邮局乱收费”、“

少找钱”等现象都在说明一个问题，这些从业者缺乏经商的基本理念即“信用”，他们没能权衡利益与信用的轻重。此外，回想起调研中编彩辫妇人、“邮局”的女店员、批发商老板的神情举止，笔者认为，这种“乱象”背后有暴利、有生计的无奈，还有一种在我们社会中普遍存在的，缺乏知识和技能，但又不求改变，安于现状，反复既往行动的死循环。

第四，行政监管没跟上市场变化。在B市，没有“明码标价”的餐馆依旧存在，从一个外地人的角度来看，“不标价”本身就代表着不合理，代表着潜规则，会在无形中降低这个店铺的信誉度。旅游市场在不断发展变化，B市作为一个旅游热点城市，不可避免地会被来自其他城市的游客以比较的眼光审视，在行政监管未能跟上市场变化带来的新要求时，不满之声就会随之响起。在对从业者走访的过程中，调研组成员获得了较为一致的回答，他们认为旅游执法对自己的生意是没有多大影响的，但是，在他们看来，旅游执法仅仅是指对违法行为的惩处，而“行政监管”等表述与此也没多大差别，作为生意人，对旅游执法情况不太关注也不想关注。B市在过去发展中所取得的成就值得肯定，许多有益的经验也值得借鉴，但就当前我国旅游进入大众化、全域化时期来看，传统的旅游行政执法监管已经不合时宜。尤其是近年以来，B市旅游问题频频发生，引起社会各界广泛关注，这一度将其推向舆论的风口。为进一步推动B市旅游业发展，更好地为当地旅游市场提供优质服务，扼制旅游乱象，重塑良好公众形象，B市旅游行政执法监管体制急需转变。

三 “意识更新”与“产业创新”时不我待

（一）意识更新

解决市场“乱象”要从根源出发，从意识更新开始，找准市场发展方向，摆正商业心态，推动产业创新，从而使整个旅游市场焕发新的生机。意识更新不仅是对旅游从业者的要求，也是对旅游立法者、领导决策者、基层旅游执法者以及游客的共同要求。

旅游从业者意识要更新。第一，对自身商品和服务的质量要有更清醒的认识。在小商品批发商的眼中，自己卖的都是“好货”，但是在一般游客的眼中，这些小商品一是没有本地特色，在网上可以以更低价格买到甚至会包邮；二是质量不算好，看起来太廉价，不宜送人；三是除了装饰没有其他作用，买回去之后常被闲置。第二，对商品和服务的价格要有更合理的认识。举例来说，在国内各地火车站的超市、零售店中，普通商品的价格高得惊人，火车站人流量极大，若以正常价格售卖，营业额想必定会高于现状。但这些店铺的经营者们没能转变经营的意识，最后使广大民众反射弧般的将火车站商店与“贵”、“坑”联系起来，陷入一种盈利和声誉两不讨好的境地，这个道理在景区内同样适用，比如曾有游客认为某景区出售的氧气瓶价格过高。作为游客，出游意识同样要更新。“顾客就是上帝”

只是一句夸张，作为旅游消费者，仍然要承担相应的责任，对提供旅游服务的从业人员给予尊重和理解。

旅游立法者的意识要更新。立法者必须认识到法律的局限性，注重倾听基层实践的声音，认真考虑立法的合理性，考虑法律实施的可能性。《A省旅游条例》作为史上最严格立法在现实执法中遭遇的惨痛失败，就是最好的警醒。在调研过程中，有许多行政领导、执法人员认为立法还不够细化，可操作性还不够，这是一种将法律完全工具化的思维，这种思维也是导致行政执法行为僵化的直接原因。决策者和执法者的意识要更新。他们更应该理解法律的局限性，理性地认识法律规范的作用，对自由裁量权在权力发挥和责任承担上要有同等认识。如何落实政策要求，绝对不是靠堆钱堆人而来，而是把资金和人才集中到该用的地方，只有对自身举措多加反思，不断完善解决思路、提高行动力，才有可能把事情办好。

（二）产业创新

就此次调研实际情况来看，B市目前输出的主要旅游纪念品与国内其他旅游市场多有雷同，较具本土特色的商品包括“东巴文化”周边和鹤庆的“银饰”、“鲜花饼”等本土小吃，提供的主要旅游产品包括以相关风景名胜为基础设立的参观游览路线，民族文艺演出，特色客栈、咖啡厅、酒吧等。从未来发展的角度来看，B市旅游市场的产业创新可以从开发文化旅游精品着手，提升现有旅游产品的文化内涵。但是何谓“精品”，还需要有专业人士给出标准，就目前的不少文艺演出设计，都难以称之为“精品”，如“某地千古情”等演艺表演流于俗套，在国内其他旅游景点多有雷同，已经无法吸引游客，反而耗费财力物力。可以在善于借鉴非物质文化遗产的基础上，对于少数民族传统服饰、东巴木雕、东巴纸、蜡染、手工银制品、烙画、土布包、“丽永瓷”、石木雕和纳西族、彝族、白族刺绣等产品进行重点开发，丰富产品的文化内涵，突出手工技艺价值，加强民族民间工艺生产的体验和营销。与此同时，注重民族工艺传承人培养，通过官方力量创造本地及外地艺术家、高校及相关工作室的专业交流机会，以专业眼光来考察传统历史文化、民族文化如何在旅游产品中体现和运用。可以说，未来的产业创新可以以文化体验为主打，DY古城内的东巴文字体验馆就是一个较好的范例。不过也有不少从业者认为这种文化气息浓重的产品难以引起浮躁的、走马观花的游客们的注意，但是这种想法依然是建立在短期获益的角度考虑的，要想重新树立B市旅游文化品牌，只有当产品质量和相关宣传两方面都达到一定程度时才有可能。此种思路也可以对旅游服务行业进行创新，鼓励部分企业，比如酒吧、KTV进行合并重组，实行连锁经营、整体管理，提升该服务行业总体的服务质量。

（三）找准旅游综合执法的定位

无论是旅游从业者还是旅游执法者，他们的共同目标应当是使 B 市旅游市场能够长足稳定地发展。而本章将着重研究旅游综合执法在实现该目标的功能定位和行动建议。要找准定位，第一步应当是把握 B 市旅游市场的全局概貌，因此调研小组在调研过程中对 B 市旅游市场的生态进行了一定程度的研究，对旅游执法的对象有了更清晰的认识。旅游执法监管属于旅游市场综合监管的一部分，与行业自律、社会监督等其他方式区分开来，只有在存在违反旅游市场相关法律的情形时才会启动，而旅游综合执法属于旅游执法中的一种提高执法效率和质量执法方案，这里的“综合”是指综合行政机关内部的不同机关，集合不同的部门执法权对旅游类案件进行共同解决。与前文中强调的法律局限性一样，旅游综合执法也有其局限性，以 B 市旅游经济的特殊性，完善该地的旅游综合执法体系也应当充分考虑其地方特性。

第二节 B 市旅游市场综合执法整体评测

本调研小组通过观察、座谈、分发问卷、走访等方式对 B 市旅游执法的重点单位进行了考察，在综合分析观察总结、座谈纪要、问卷数据^[1]与访谈记录后，以下将从执法队伍、执法职责与执法效果三个方面对 B 市旅游市场综合执法情况进行整体评测。

一 执法队伍的稳定性

（一）执法队伍组成

B 市市级旅游执法单位主要包括市公安局、市工商局、市旅游发展委员会、市食品药品监督管理局、市质量技术监督局、市交通运输局、市物价局、市卫生与计划生育委员会等，区级旅游执法单位则包括 B 市 GC 区旅游发展委员会、世界文化遗产 B 市 GC 保护管理局（以下简称 GC 管理局）、区市场监督管理局（由原质监、食药、工商合并）等。

据调研，B 市于 2016 年 2 月成立了旅游市场监管综合调度指挥部，由市长担任总指挥，副市长、各涉旅成员单位负责人作为组成人员。下设 B 市旅游市场监管综合指挥调度中心，从旅发委、公安、工商、质监、物价等成员单位派驻工作人员集中办公（参见附件六）。此外，B 市还成立了多个旅游警察支队，配合相关部门开展旅游市场监管联合执法和旅游市场秩序维护等工作。

目前 B 市旅游综合执法工作主要由 B 市旅游发展委员会负责，上述指挥调度中心的办公地点位于委员会大楼一层大厅内。B 市旅游综合执法巡逻队也以市旅发委为根据地，由 B 市旅发委、GC 管理局、F 管委会、C 县旅游局、市工商局、公安局旅游警察支队、GC 区市监局旅游警察支队、GC 管理所、C 县市监局旅游警察支队、旅发委旅游警察支队、市工商局旅游警察支队成员共同组成，分为 GC 第一、二、三巡逻组，F 巡逻组，V

第一、二巡逻组，面上第一、二巡逻组，机动第一、二巡逻组。

（二）执法人员专业素质及工作积极性

根据调研实际，接受问卷调查的 B 市旅游执法人员中，多数具备专科以上学历背景，部分通过公务员招考的岗位有研究生以上学历者，但根据访谈情况，市级单位执法人员学历普遍高于区县级执法人员，而部分待开发景区管理人员中学历低于本科者居于多数。在访谈中，一名景区管理人员指出，B 市旅游管理方面还缺乏专业人才，在公务员招考方面还需要多考虑人员本身的专业能力来安排适当岗位。在访谈中一位从外地招考来的研究生，目前从事某景区的管理岗位表示对 B 市的喜爱，但是更希望在工作中发挥自己环境方面专业的优势。总体来说，目前 B 市旅游执法人员在学历方面不算突出，但正在逐步上升。

在对外出执勤人员进行问卷调查与访谈交流后，调研小组发现目前从事旅游执法的人员组成比较复杂，工作经历多种多样，囊括了导游、复转军人、诚信旅游服务质量监理公司及其他行政部门成员等，在涉及旅游方面的工作积淀总体较丰富，年轻人较少（见图 2-1）。

图 2-1 执法人员工作经验

在工作积极性方面，通过观察，调研人员并未能直接得出结论，故调研者考察了其他可能影响执法人员工作积极性的因素。

经问卷调查，可以看出旅游执法人员中以本地人居多（见图 2-2），在谈及对 B 市现在旅游乱象的看法时，多数执法人员会将自身工作与家乡情结密切联系在一起。在 GC 区随队巡逻过程中，巡逻队员表示作为本地人更容易在精神层面对 B 市的发展产生同情与共鸣，将更努力地建设家乡。

图 2-2 执法人员籍贯分配

由图 2-3 可见，执法人员对薪酬的满意程度与一般公务员系统内的反映相差无几，通过细致分析可知，外勤次数越多者或区县级基层执法人员对薪酬满意度相对较低。因工作繁忙，突发应急执法出动次数较多，执法人员回到办公室后往往十分疲惫，部分受访者表示对自己的执法工作抱有充分信心，更多的人则表示对该工作已经习以为常。

图 2-3 执法人员对薪酬的满意程度

根据《B 市人民政府办公室关于成立 B

市旅游市场监管综合调度指挥部的通知》，指挥部成员单位各抽调 1~2 名工作人员在指挥中心集中办公，抽调人员可实行 3 个月一轮换，抽调人员工资福利由原单位负责，指挥中心工作经费由市人民政府统一安排。联合巡逻队中各成员薪酬由原单位负责，巡逻组的车辆、伙食等安排由组长所在单位负责安排。

综合上述对执法人员组成、专业素质及工作积极性的考察，调研组认为当前 B 市旅游综合执法队伍的稳定性不高，受政策影响颇深，一旦整治风头一过，指挥中心、联合执法巡逻队都会随之解散。在指挥中心的访谈中，谈及该中心是否会长久保留，下派驻办的人员同样表现出较为消极的态度。从客观角度分析，由于这些“联合体”中的执法人员分别隶属于不同的行政机关，在联合执法中差旅费、伙食费、通信费等执法相关费用往往由各自部门承担或者补贴，各单位人员的工资待遇与绩效考核仍由原单位负责。况且由于各单位与旅游市场的相关性并不相同，故其工作量与业务量也差异明显，如市工信委从指挥中心成立至今仅接收了 1 件案件，卫计委只收到过 3 起案件，市交通局接收案件数量为 0。发改委、市公安局在指挥中心的接报量均少于本单位。不同执法机关工作性质和福利待遇存在差别，在联合执法中的费用补贴不尽相同，例如市公安局警察工资标准配发便高于其他各机关待遇，这些待遇差距也容易导致内部结构松散。因此，目前的旅游综合执法机构人员薪酬、编制均未发生根本改变。

二 执法职责的明确性

（一）部门权力清单

结合上文中对执法队伍组成的测评，B 市已经建立类似综合执法办公室模式的 B 市旅游市场监管综合指挥调度中心，即由各单位抽调人员，工资待遇由原所属单位负责的临时性调度中心，该中心可将受理的旅游投诉根据指挥部职责分工将案件转交指挥机构的下属一个部门执法或者多个部门联合执法。B 市旅游市场监管综合调度指挥部负责对指挥中心下达任务指令和工作检查。指挥中心具体负责受理电话投诉，应对舆情、警报等途径获得的旅游投诉咨询信息，可以处理的当场处理，不能当场处理的信息将分流至各个职能部门，指挥中心各成员单位将是否受理信息以及投诉处理结果反馈给当事人并及时传回指挥中心。

从目前实际运作情况来看，B 市旅游市场监管指挥调度中心的权力清单尚未对外公布，对内职责分工也并未在针对涉旅执法联动机制方面有所细化，作为市政府牵头下的协调指挥机构，并不具备独立的执法主体资格，其内部架构与分工主要依据政府文件，结构较为松散且在具体涉旅案件分工方面

仍存在显著不足，部分涉旅职责分工出现职能交叉、职责分配错误以及部分成员单位结案量较少或根据分工文件却无权执法的窘境。职责分工在没有细化的情况下各组成单位履职仍依照原属本单位职责，故而该中心在职责分工与组织架构方面仍有完善和改进的空间。且从目前的调研结果来看游客和旅游从业者对其存在知晓度不高，指挥中心接报的各类案件转交比例均普遍低于指挥中心各成员单位的本单位接报量。可见，B市旅游市场综合监管调度指挥中心的权力清单尚且不完善，并未及时对外采取公布和宣传措施。

此外，各个单位的旅游警察支队成立不久，各项涉旅案件分工与内部运行流程仍没有形成系统规范，在具体涉旅职责方面的职责分工也亟待探索，尚未建立一整套行之有效的权力清单制度。旅游警察在涉旅单独执法或联合执法过程中相较于其他警察执法的专业化分工与执法效果并不明显，而工商部门与质检部门在旅游执法中更像是单独执法个体或是配合执法者的出现，在联合执法中的主体地位与资格尚未有效确立（详见附件五、六）。

（二）基层执法权力交叉

调研组首先对旅游执法对象进行了划分，分为游客及旅游行业从业者。经过调查，小组发现针对游客的执法行为仅为极少数。一般情形下，对于游客随地吐痰、乱扔烟头、践踏绿地、攀折花木、破坏公物、占道经营等不文明行为，通常由文明旅游志愿者或志愿组织进行告知与规劝。而对于旅游行业从业者，又可以将其划分为交通运输类、餐饮住宿类、浏览观光类、娱乐购物类以及旅游产品提供类。

对交通运输类旅游行业从业者所进行的执法活动是B市旅游执法工作的重心之一。一方面，执法部门将杜绝B市客运站、火车站附近的黑车拉客、喊客现象；另一方面，执法部门会定期检查旅游车辆是否具有相应运营资质，并由运政部门对无运营资质的车辆进行查处。同时，出租车、公交车在运营过程中若受到游客投诉，也由有关执法部门对其进行处理。对餐饮住宿类旅游行业从业者的执法侧重点在于餐饮。在GC区的餐饮服务行业中，执法者的执法对象不仅限于正规餐饮店，同样也包括民族小吃摊点。执法工作的内容主要有检查相关营业执照、食品经营许可证、从业人员健康证、进货台账记录，以及有无价目表、店铺（摊点）的安全卫生情况等。对于证照缺失、营业不规范等行为责令进行补办或改正。而在住宿类旅游服务方面，执法的重点在于住宿是否符合规范，是否标明相应房价，并定期进行回访。浏览观光类旅游行业从业者主要针对景区提供项目，涉及项目繁多。其中，较为重要的是对于客运索道、大型游乐设施等特种设备进行安全隐患排查治理。此外，也包括在服务细节（如卫生间改建等）方面改善游客旅游体验。同时，对于该类从业者，旅游执法单位也鼓励、推动其进行行业培训，以逐步提升景区服务质量。在娱乐购物类旅游行业从业者中，重

点执法对象在于购物。旅游购物不规范问题是 B 市 GC 区旅游行业的顽疾，因此，GC 区内的商铺也成为旅游执法部门的重点监管对象。对此，B 市工商局、GC 区市场监管局也在不断加强旅游市场的准入管理，多次以拉网式排查的形式对 B 市 GC

区的无证经营、超范围经营的商铺进行监管，并要求其限期整改。此外，GC 区发改委还负责进行 GC 景区内经营户的明码标价宣传指导工作，以规范旅游购物市场。旅游产品提供主要指向旅行社及导游服务。在 B 市旅游行业整治初期，旅行社的不规范经营问题显著突出。在 2017 年 3 月，由国家旅游局督察组牵头对多个旅行社进行了调查，涉及有关 15 个旅行社共 19 个违法违规案件，涉案旅行社、责任人共立案 38 起，对事实清楚证据确凿的案件给予行政处罚，共罚款 93 万元。

从执法对象角度来理清基层执法的具体执法重点是最具可操作性的一种方式，但是当行政机关从自身的行政权出发进行执法时就会出现纸面明确，实际不明确的情况。而在调研过程中，调研组发现旅游执法中存在的基层权力交叉情况颇为严重，许多旅游执法人员并不明确自己的职权范围，依靠工作经验和习惯来执法，而且由于这些基层执法者需要处理的事务多而繁杂，他们在具体执法中很难将日常经验与文本相关联。以联合执法巡逻队为例，在排班表的备注中写的是：各个巡逻组负责对各自区域实行全天候巡逻，转办接受游客投诉、处理好突发事件。这种执法权限描述几乎适用于其他任何一支旅游执法队伍。

三 执法效果的持续性

（一）正面效果

当前 B 市旅游综合执法起到的正面效果体现在部门执法效率提升、投诉量减少、游客对从业者服务态度满意度提升。

B 市自成立旅游市场监管综合调度指挥中心以来，在处理涉旅案件方面效率有所提高，特别是在处理涉及多个职能部门的复杂案件的情况下有了协作机制和协调机构。在处理市内涉旅案件方面各机关的联合协作加强，案件受理与处置效果有所提升，为旅游市场的长期监管奠定一定的组织架构基础。另外，为适应国务院关于政府机构大部制改革的要求，也为加强对 B 市旅游市场的综合监管，B 市目前已经在基层的区县实现工商行政管理局、食品药品监督管理局和质量技术监督管理局三局合并，新成立综合执法部门，区、县设市场监督管理区行使三机关的执法权限，初步具有了综合执法的雏形，为旅游市场的综合监管与综合执法提供有力的保障。

从旅游执法者对联合执法效率的直观感受来看，大部分人认为在 B 市旅游市场展开联合执法行动后，执法的效率有明显提高（见图 2-4）。不过根据访谈的具体内容，旅游执法者们眼中的“效率提高”除了时间、人力物力成本的降低，还有典型的与旅游警察联合执法的“甜头”，在执法时更有“底气”。

图 2-4 旅游执法者对联合执法效率的直观感受

在旅游投诉方面，根据旅发委部门内部于 2017 年上半年统计的数据，从 1 月 1 日至 6 月 20 日，旅发委共接听游客咨询与投诉电话 1988 起，相比上年同期下降 65.75%，受理来信来函及转办案件共 154 起，相比上年同期下降 12.53%，单从数据来看，投诉率明显下降。而且，大部分执法者表示在旅游纠纷、投诉案件处理完结后，会按照要求进行及时反馈。与此对应的，在旅游市场整顿期间，近七成游客对旅游从业者服务态度给出了好评（见图 2-5）。

图 2-5 游客对从业者服务态度的评价

（二）负面效果

B 市旅游综合执法产生的负面效果体现在严格整治带来的市场阵痛，联合执法设计缺陷带来的负担，以及执法质量、执法权威性所受的负面影响。

目前 B 市旅游市场整治非常严格，从 2017 年 4 月中旬至 7 月中旬，B 市办理的涉旅违法违规案件 129 起，占全省同类案件数量的 46.74%。2017 年上半年旅发委行政处罚立案 98 起，处罚金共达到 140.92 万元。公安机关查处的涉旅治安案件有 331 件，涉旅刑事案件 52 件，刑事拘留 47 人，逮捕 10 人，取保 2 人。这种试图与“史上最严”立法和政策相匹配的从严执法，对 B 市旅游市场造成了不可忽略的影响，虽然根据旅发委提供的游客数据，游客数量还在增加，但根据旅行社方面的统计，其生意受到了一定程度的冲击，旅行社的总体信誉度有所降低，散客越来越多。

从问卷结果和访谈内容来看，旅游执法人员“加班”属于常态，政策的要求以及各类专项行动的开展再次增加了原本就多的工作量，虽然在联合执法中工作效率有所提升，但执法质量评价因此飘忽不定（见图 2-6 与图 2-7）。此外，由于旅游执法的发展尚不久，旅游执法人员标识不统一、执法程序不统一、法律文书不统一等问题制约着旅游执法的权威性和公信力。

图 2-6 执法人员工作时长

图 2-7 执法人员认为的加班原因

从当前联合执法的队伍组成和权能分配来看，以指挥中心为例，在涉旅案件执法分工上出现了执法人员权责不清的现象，较为有代表性的是工信委派驻人员接收到的一起案件。有人举报微信公众号平台发布虚假旅游广告信息，接报后工信委按照指挥中心的职责分工对案件进行处理，但在实际处理过程中发现工信委对该类案件并无执法权，后上报省一级工信委，经过协调省网络管理局对公众号进行查封，其余处罚方式未见。调研队员在询问过程中发现，该派驻人员并不知晓公安局的网络警察支队拥有此类执法权，在指挥中心的职责分配表中此类职责也并未赋予公安机关。由此可见，临时队伍缺乏统一完备的权责体系，也没有在岗前做好充分的应对准备。

（三）执法效果持续性

从2017年上半年开始，B市开始对市内旅游市场开展综合整治工作，可以说进入了“严打”期。在此期间市政府付出大量努力，在重塑旅游市场方面也显现部分成效。从整治的初衷来看，旅游市场的整治目的不仅在于恢复市场的秩序，严厉的执法力度和市场整治风格弦外之音是要告诫“不安分”者在这段时间内以身试法必将付出代价，这些“不法分子”和“投机分子”的减少使得旅游从业者的利益得到间接保护。

但与此同时，B市旅游市场整治又存在走向另一个极端的可能性。在从严执法影响B市旅游市场的“利益蛋糕”后，即便是从前正规的旅游从业者也因为市场的萎缩、游客的减少而不得不考虑生存问题。长此以往，从业者便会放弃对市场整治的呼声与支持。B市旅游市场执法效果的持续性便会出现执法持续性怪圈（见图2-8）。通过关系简图，不难发现其实这种执法怪圈在行政执法领域属于比较常见的现象，只是在不同的执法领域存在不同的表现方式。在这类执法怪圈中，对阵痛需要正视起来，因为从严执法天然地存在导致市场萎缩、行业低迷现象，这是执法领域的共通现象。产生怪圈的实质原因在于客观存在的社会群体利益矛盾，在市场经济条件下，总体趋势是社会结构的阶层化和利益关系的市场化，^[2]在执法过程中必须面对市场化利益冲突。我们需要做的，是防止阵痛扩大出现矫枉过正的现象，影响到行业的整体生存与布局。

图2-8 旅游市场整治怪圈

从从业者和游客的角度来看，如果没有亲身经历执法，当前的执法情况对自己来说并没有什么影响。在经营小商品店、餐饮行业的从业者看来，从严执法提高了治安水平，虽然自己生意并不好做，但不认为这是从严执法带来的后果。在不必要的情况下，他们不想与执法者产生联系。受从严执法影响较大的是旅行社方面，从销售的角度来说有所下滑，而从长远来

看，他们认为打击黑导游、黑旅行社非常有必要（见图 2-9 与图 2-10

）。根据游客在问卷中的反馈，调研组认为此次整顿行动在宣传方面较为低调，许多游客对整顿并不知晓，而这些并不知晓的游客对于B市的“恶性事件”同样没有过多关注（见图2-11）。

图 2-9 从业者对旅游执法的满意度

图 2-10 从业者对维持当前执法状况的态度

图 2-11 游客对当前执法状况的评价

就上述调研结果来看，B市旅游综合执法的成效得到了初步肯定，但是对其效果的持续性评价偏于消极保守。在执法方式上，现行执法模式较多的是在旅游旺季（如国庆、暑期等旅游旺季）前采取集中式的综合整治，执法状态与运动式执法颇为相似，难以解决旅游市场的长期性监管问题。此外，当前旅游综合执法的沟通反馈机制还有待完善，执法机关总是被各类违法现象“牵着鼻子走”，在执法过程中显得力不从心。此类运动式、突击式的执法在旅游旺季到来后，容易出现“死灰复燃”的结果，旅游违法现象仍然难以根除。

第三节 B市旅游市场综合执法的困境及原因

本节将对B市旅游市场综合执法的现有模式做出评价，从执法制度、执法队伍、执法公信力三个方面找出B市旅游市场综合执法面临的困境，并对困境产生原因进行分析。

一 当前执法模式的评价

通过专项整治活动，B市旅游市场以往的“乱象”有所压制，但与此同时，当前旅游执法模式暴露了不少弊端，亟待解决和改进。通过调研，我们认为当下B市旅游市场综合执法中以行政协助和联合执法形式居多，总体来看尚未达到综合执法的理想模式。

B市已经建立了较为健全的旅游执法队伍，原市旅游局完成了从“局”到“委”的转变，摆脱了传统的单一执法即各执法主体有明确的法律分工与权限，分别处理权限范围内的涉旅案件。单一执法机关在面对涉及多机关的综合旅游问题时，容易处于无全权管理或越权管理状态。但是即便摆脱了单一执法的传统模式，现存的众多的执法机关与执法队伍之间依然存在执法权力交叉、执法分工界限不明的情况。此外，B市旅发委存在由其他事业单位或政府部门借调进入执法部门从事办公室业务的情况，如旅发委稽查支队对诚信旅游市场监理公司人员的借调。这属于典型的行政协助，这种执法模式可以在一定程度上保障执法权力的统一行

使与执法力量的优化配置，但是现阶段行政协助缺乏明确的法律规范，且

协助主体的稳定性不足，协助的实施依赖于行政领导的协调。

现阶段 B 市的旅游执法以旅发委人员为主要执法力量，以指挥中心为协调机构，展开多个涉旅部门的联合执法。这种联合执法的模式可以解决单一执法权限窄、行政协助低效率的缺点，在 B 市已有的旅游执法中，可以解决执法资源浪费的问题，整合部门执法资源，实现信息互通、联合出击、综合整治。这种工作模式在 B 市旅游警察与市工商局的联合执法打击“虚假药托”、市交通局与市公安局联合执法查处黑车等活动中取得了不错的整治成效。但是，在面对诸如旅游商品店出售虚假伪劣商品、旅行社擅自变更旅游合同内容、古城客栈私自接团等综合性涉旅游案件时，执法人员由于僵化适用法律的固化思维，会认为执法主体间权责不明，面对此类复杂疑难问题造成的权力交叉与真空易形成相互推诿。另外，当前联合执法的实际主体并不以统一面貌面向公众，突击整顿、运动执法依然是“制胜法宝”，致使旅游执法难以常态化，联合执法主体的稳定性严重影响旅游市场的执法效果。为弥补联合执法在行动统一性与协调性方面的不足，B 市政府牵头成立旅游市场监管综合调度指挥中心作为涉旅案件处置中的指挥协调机构，降低协调联合执法的难度，同时一定程度上增加联合执法主体之间的稳定性。但是根据前文中对于队伍稳定性的评测，联合执法的人员结构松散，统一调度指挥仍有不便。同时，联合执法的责任主体界定不明，其执法程序多以发文的形式确立统一行动，可能会引发旅游执法行政诉讼案件的当事人主体适格问题。另外，B 市旅游市场执法模式存在通性的不足，B 市虽已建立旅游市场综合监管综合调度模式，多支涉旅执法力量也在旅发委的牵头下开展相关联合执法工作，但由于旅游联合执法并未有对应的组织机构，其管理权限依然分散在各个职能部门，一旦需要针对旅游市场秩序进行执法，需要由相应的职能部门行使相应执法权。^[3]即便是同一时段共同出击联合执法，由于各部门的执法权限不同，联合执法表现为文本层面上的联合，现实层面的松散执法。

二 执法制度困境及原因分析

（一）制度规范有缺陷

现阶段执法制度对于 B 市的旅游市场匹配度不高，为此可操作性不强。以 B 市旅游警察为例，2016 年 2 月，B 市旅游警察支队成立，依据《治安管理处罚法》《中华人民共和国旅游法》《A 省旅游条例》《旅游行政执法实务基础》等相关法律法规进行执法，但有执法人员反映现有法律法规并不能满足实际执法。笔者认为，在其执法过程中，旅游市场的乱象通过以往的法律法规就能加以解决，即便有所欠缺也没达到需要立法的程度，此处更多的是因制度的缺陷使得执法过程变得捉襟见肘，表明 B

市在成立旅游警察之时，并没有做好制度保障，所以使得旅游警察在执法过程中没有制度可以依据，无法进行合规的执法。由此可见，尽快对旅游警察制度以及明晰旅游市场执法队伍的执法权限和依据是当前最需解决的问题之一。

另外，执法激励和保障制度不健全。涉旅纠纷的特点也表明旅游执法过程大多是基层执法的过程，由于基层执法环境喧嚣而杂乱，隐藏着种种风险。执法者很容易产生惰性，造成一线弃权或选择性执法。^[4]涉旅执法为面向基层的执法，但从调研来看，涉旅执法单位的工作量相较于其他政府主要职能机构仍处于较低的水平。在面向基层的执法中由于涉旅案件的流动性、随机性等特点，“严打期”过后容易出现执法真空期，不健全的执法激励机制和执法保障制度极易出现运动式执法、波动性执法的现象。也只有在执法人员工作激励机制和保障机制的外部因素作用下，提升和保障执法人员在涉旅案件中处置的积极性，才能切实加强对现有执法成果和旅游市场秩序的维护。

（二）机构设置待调整

根据第二部分对执法队伍的测评，调研组认为B市旅发委与B市旅游市场监管综合调度指挥部两个机构的设置有必要进行调整。

B市旅发委下设办公室、行业管理科、规划发展科、市场宣传营销科、政策法规科、信息统计科、产业促进科、计划财务科、机关党委办公室、旅游执法支队、人事科、培训中心、稽查支队、标准化服务中心、市旅游协会，此外在旅发委门口挂牌的还有B市旅游购物退货监理中心、旅游执法履职监督办公室和旅游市场监管综合调度指挥中心。从名称来看无法直接确定某些科室职能，调研组在实地考察中发现，旅发委下属信息统计科需要进行游客数量、旅游收入的数据统计，又需要负责旅发委微博、微信公众号等线上工作，还要负责做旅发委机关的宣传工作；而规划发展科和产业促进科的职能多有重合，科室内的工作人员也无法清楚说明科室职能的区别。

B市旅游市场监管综合调度指挥中心一方面作为临时协调机构，如果试图将旅游综合执法推向常态化，则应当设置常态化的旅游执法机构。旅发委目前无法达成旅游综合执法目标，其他涉旅行政单位不愿让步，在妥协中产生了这个指挥中心，但终究不是长久之计。

（三）指导标准尚存疑

执法的指导标准包括对执法方向的标准与对具体执法的标准，笔者各举一例说明当前B市旅游市场指导标准可能存在的问题。

通过比对B市旅游发展委员会信息统计科提供的《B市各项旅游指标一览表》与B市政务网

公示的《2007~2016年B市国民经济和社会发展统计公报》（见表2-1）不难发现自2013

以上内容仅为本文档的试下载部分，为可阅读页数的一半内容。如要下载或阅读全文，请访问：<https://d.book118.com/996202014235010220>