质监交流

最近，安徽省某旅行社因在疫情未解除情况下擅自组织旅游活动，被市级旅游行政部门以“未根据风险级别采取相应措施”为由，依据《旅游安全管理办法》第三十六条进行处罚。在当前疫情尚未完全解除的情况下，对旅行社擅自组织旅游活动如何定性以及旅游执法部门以何为依据进行处罚，此案例具有一定借鉴意义。

防疫期间擅自组织旅游活动 安徽一旅行社被罚

□ 杨洪浦

为了防控新冠肺炎疫情、保护旅游者以及旅游经营者的人身安全，文化和旅游部办公厅于1月24日发布了《关于全力做好新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控工作暂停旅游企业经营活动的紧急通知》（以下简称《紧急通知》），要求全国旅行社及在线旅游企业暂停经营团队旅游及“机票+酒店”旅游产品。然而，从法理上说，仅仅依据《紧急通知》还不能对疫情防控期间擅自组织旅游活动的正规旅行社的经营行为进行查处。

根据《行政处罚法》第九条至第十二条的规定，法律可以设定各种行政处罚；行政法规可以设定除限制人身自由以外的行政处罚；地方性法规可以设定除限制人身自由、吊销企业营业执照以外的行政处罚；国务院部、委员会制定的规章可以在法律、行政法规规定的给予行政处罚的行为、种类和幅度的范围内作出具体规定。

从法律效力上看，《紧急通知》是由文化和旅游部办公厅发布的，属于部门规范性文件，因此不能作为执法部门进行行政处罚的法律依据。而《旅游安全管理办法》是2016年9月27日由原国家旅游局颁布实施的，其性质属于部门规章，符合作为行政处罚依据的形式要件。

《旅游安全管理办法》第三十六条规定：“旅行社违反本办法第十八条规定，不采取相应措施的，由旅游主管部门处2000元以下罚款；情节严重的，处2000元以上10000元以下罚款。”同时，《旅游安全管理办法》第十八条规定：“风险提示发布后，旅行社应当根据风险级别采取下列措施：（一）四级风险的，加强对旅游者的提示。（二）三级风险的，采取必要的安全防范措施。（三）二级风险的，停止组团或者带团前往风险区域；已在风险区域的，调整或者中止行程。（四）一级风险的，停止组团或者带团前往风险区域，组织已在风险区域的旅游者撤离。其他旅游经营者应当根据风险提示的级别，加强对旅游者的风险提示，采取相应的安全防范措施，妥善安置旅游者，并根据政府或者有关部门的要求，暂停或者关闭易受风险危害的旅游项目或者场所。”

需要注意的是，适用《旅游安全管理办法》第三十六条的前提条件是“风险提示的发布”，即旅游目的地的安全风险提示。新冠肺炎疫情暴发后，全国多个省市陆续启动了重大公共卫生事件响应机制。1月24日，安徽省启动了重大公共卫生事件一级响应。那么，“重大公共卫生事件一级响应”是否可以等同于“旅游安全风险提示”呢？

这是值得讨论的问题。《旅游法》第七十七条规定：“国家建立旅游目的地安全风险提示制度。旅游目的地安全风险提示的级别划分和实施程序，由国务院旅游主管部门会同有关部门制定。县级以上人民政府及其有关部门应当将旅游安全作为突发事件监测和评估的重要内容。”这是我国首次在法律层面确立旅游目的地安全风险提示制度。《旅游安全管理办法》第十六条进一步规定了旅游目的地的安全风险级别，分为一级（特别严重）、二级（严重）、三级（较重）和四级（一般），分别用红色、橙色、黄色和蓝色标示。风险提示级别的划分标准，由原国家旅游局会同外交、卫生、公安、国土、交通、气象、地震和海洋等有关部门制定或者确定。

而重大公共卫生事件响应属于国家突发事件预警制度，是由2007年颁布的《突发事件应对法》所确立的。《突发事件应对法》第四十二条规定：“国家建立健全突发事件预警制度。可以预警的自然灾害、事故灾难和公共卫生事件的预警级别，按照突发事件发生的紧急程度、发展势态和可能造成的危害程度分为一级、二级、三级和四级，分别用红色、橙色、黄色和蓝色标示，一级为最高级别。预警级别的划分标准由国务院或者国务院确定的部门制定。”

从实践上看，重大公共卫生事件响应一般是由各地卫生主管部门发布，如安徽省卫生健康委员会于1月24日根据《安徽省突发公共卫生事件应急预案》《安徽省新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控应急预案》，结合安徽省疫情防控形势，安徽省新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控应急指挥部决定，启动安徽省重大公共卫生事件一级响应。然而，旅游目的地的风险提示一般是由各地旅游主管部门发布的，如四川省文化和旅游厅于2019年7月26日发布的旅游安全三级风险提示，不仅明确了具体的预警区域，而且进一步作出提示：“请广大游客密切关注相关部门和媒体发布的预警信息，增强风险防范意识，做好安全防范准备，配备好应急物品，注意规避和防范出行可能存在的各种安全风险，合理安排出行计划。”

由此可见，虽然“重大公共卫生事件响应”和“旅游目的地风险提示”在级别划分和颜色标识上有相似之处，但是其依据的法律不同、制定机关不同、发布目的不同、发布机构不同，发布的内容也不同，因而并不属于同一概念。因此，若将重大公共卫生事件响应期间旅行社擅自组织旅游活动的行为认定为“未根据风险级别采取相应措施”，依据《旅游安全管理办法》第三十六条进行处理，可能会存在一定争议。

但是，从疫情防控角度来看，为了切实保障旅游者人身安全，对于正规旅行社拒不执行旅游主管部门疫情防控决定而擅自组织旅游活动的行为，有必要以行政处罚的方式进行惩戒。这在法理上可以解释为，是将《旅游安全管理办法》中规定的“旅游目的地风险提示”做扩大解释，将“重大公共卫生事件响应”广义地理解为一种“风险提示”，是特殊时期的特殊做法，而且符合《旅游安全管理办法》旨在保障旅游者和旅游经营者合法权益的立法本意。因此，依据这一办法进行处理也是符合法理的。

总之，在重大疫情期间特事特办，是特殊时期的特殊做法。这种特殊做法对于有效地应对疫情危机，切实保障旅游者的人身安全具有重要意义。但是，行政执法部门在做出这种特殊处理时需注意，对公权力而言，“法无授权不可为”。无论何时，行政执法都要于法有据，严防公权力越线，避免在保障了旅游者合法权益的同时却伤害了旅游经营者的合法权利。依法行政是一门高超的艺术，需要在总体上保持依法治旅与依法兴旅的平衡。

（作者单位：中国人民大学律师学院、北京市法学会旅游法学研究会）

观点

旅行社：在求变中发展 在不变中前行

□ 彭志凯

根据文化和旅游部的要求，目前，除跨省和出入境的旅游团及“机票+酒店”旅游业务暂不能开展外，旅行社可以组织本省行政区域内的旅游活动。旅行社终于盼到了复工的发令枪响，上海、浙江、江苏、四川、云南、河南、陕西、山东等多地陆续恢复旅游企业部分经营活动，旅行社、在线旅游平台产品恢复上线，开始接受预订。经过了疫情给行业带来的阵痛期，在部分恢复经营的过程中，旅行社企业要在求变中发展，在不变中前行。

面对出游市场需求，变的是思路，不变的是满足游客需求的目标。

据有关机构发布的《疫情过后游客出游意愿调研报告》（以下简称《报告》）显示，有60%的受访者表示，如果疫情在4月得到有效控制，今年会考虑外出旅游；有32%的受访者表示，准备安排在暑期外出旅游，在2020年的各出游时段中占比最高。《报告》显示，休闲度假、放松身心的旅游产品将是国内游的首选。总体看，受访者出游意愿是很明显的。

在受访者中，有58%的人偏爱热带海岛度假类旅游产品，在各类旅游产品中占比最高。徜徉于历史与文化之间，饱览异域风情的文化主题类旅游产品也比较受欢迎，有33%的人表示喜欢此类产品。而无论国内游还是出境游，中国人始终对美食情有独钟，30%的人表示喜欢包含有美食体验的旅游产品。由此可见，进入大众旅游时代，旅行社企业要及时调整思路，加大力度开发深度体验型产品，更好地满足游客的出游需求。

面对消费扩容政策，变的是策略，不变的是快速出击的行动。

近日，国家发展改革委、文化和旅游部等23部门联合发布《关于促进消费扩容提质 加快形成强大国内市场的实施意见》，出台了19条硬措施促进消费扩容。其中，多处提及文化和旅游内容，并明确提出重点推进文旅休闲消费提质升级。据有关机构线上问卷调查显示，超过63%的中青年居民有补偿性出游计划。其中，80后、90后是主力军，他们的消费观念开放，有着“说走就走”的需求，对亲子游、研学游等旅游产品需求旺盛。此外，数据显示，在支付宝每月的新增用户中，超过55%的用户来自三四线及以下城市，消费下沉已使三四线城市成为国内消费的主力。

可以预见，疫情结束后，加快释放新兴消费潜力，发展沉浸式体验型文旅消费，引导和培育网络消费、体验消费、智能消费等消费新热点新模式，将会成为推进文旅休闲消费扩容提质的重要领域。通过对上面调查数据的观察可以发现，消费越往下沉，旅游业的空间就越大。短期看，上半年入境游和出境游市场很难恢复，旅行社企业要及时调整策略，把目标锁定在国内游市场，利用好政策措施带来的红利，力争在促进消费扩容提质、加快形成强大的国内旅游市场中发挥好应有的作用。

面对新的机遇挑战，变的是抉择，不变的是紧跟时代的步伐。

目前，新冠肺炎疫情正在全球蔓延，截至4月7日，全球新冠肺炎确诊病例累计超过133万例，旅游业面临更加严峻的考验。从国内有关机构出游意向调查结果看，个性化定制、研学游学、组团自驾、体育赛事、会展服务、目的地碎片化服务等都是旅游企业应该重点关注的市场，也是旅游企业应该抓住的机遇。最近，长沙导游协会推出了导游版的“滴滴打车”软件，开启了导游线上接团模式。这是一个既方便旅行社找导游，又方便导游接团带团的软件。大致模式是旅行社在平台上发布团队信息，导游在后台收到信息参与竞标接团。简单地说，旅行社相当于乘客，通过“滴滴打车”约导游，导游相当于滴滴司机，在“滴滴打车”上看到需求后接单。

该软件解决了两个问题：一是双向信息对称，旅行社和导游都可以看到游客给导游和旅行社的评价意见；二是游客对导游带团电子意见表点评完成后，有一个打赏功能，可对导游产生正向激励作用。这是个新事物，短期看对旅行社影响有限，但长期看，模式创新带来的必将是行业的变革。试想一下，如果旅行社把团队信息放到平台上而没有导游接单，会对旅行社产生什么影响？

据有关媒体消息，受疫情影响，已有一些旅行社因资金周转困难申请注销，虽然这属于不得已而为之，但至少印证了适者生存的道理。因此，无论是传统旅行社还是OTA旅游电商，要想在市场中立足，就必须抢抓机遇，紧跟时代前进的步伐。

案例研判

其他旅行社全额退款了，为什么我报名的这家不行？

□ 苗慧敏 左淇文

案由

去年12月，游客魏女士通过北京某旅行社报名参加去泰国普吉岛的团队游，出行日期为今年1月26日—2月8日。新冠肺炎疫情暴发后，1月24日，文化和旅游部发布《关于全力做好新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控工作暂停旅游企业经营活动的紧急通知》（以下简称《紧急通知》），要求全国旅行社及在线旅游企业暂停经营团队旅游及“机票+酒店”旅游产品。

北京某旅行社随即通知魏女士取消原定行程，并告知需要扣除相关损失共计4000元后方可退还剩余团款。而魏女士了解到有朋友在某旅游平台上报名的旅游团可以无损退款后表示不同意扣除相关损失。双方未能就退款金额达成一致，魏女士通过12301旅游热线投诉至当地旅游质监所，要求旅行社全额返还自己的团费。

调解中，旅行社提供了航空公司、酒店的确认，支付凭证以及不能退费的相关证明。魏女士认可损失确实存在，但仍表示其他旅行社和旅游平台都将全额团费退还了，某旅行社也应全额退还团款。双方无法达成一致，调解只能终止。

评析

根据文化和旅游部发布的《紧急通知》以及全国人大法工委发言人的认定可以明确，因疫情防控不能履行合同属不可抗力。旅行社因不可抗力原因取消行程，适用《旅游法》第六十七条相关规定，旅行社可以在扣除“已向地接社或履行辅助人支付且不可退还”的费用后，将余款退还旅游者。本案中，若旅行社提供的证据确实可以证明“已向地接社或履行辅助人支付且不可退还”的损失，那么，旅行社从魏女士的团款中扣除这部分损失是有法律依据的。

这里需要注意的是，为了维护商业信誉和客户忠诚度，疫情防控期间，一些旅行社和在线旅游平台在处理因疫情引发的旅游团队退改纠纷时，不管自己是否有实际损失产生，都将团款全额退还给游客的行为，是企业自愿承担社会责任或者说是企业的商业营销手段，而并非法律或政策规定，因而也不适用于所有旅行社，游客也不得强迫自己的合同相对方必须按照第三方的政策全额退款。

但是，同一家旅行社针对同一条线路、同一团期的游客的退改政策应该是统一的，并且不同的组团社就同一条线路、同一团期交由同一个批发商或地接社接待的，损失项目及金额应是相同的。但具体到损失金额由谁承担，需要看合同中的具体约定，因此，提供给游客的退改政策也会有所不同。所以，具体的退改政策不能一概而论，应根据具体合同约定、实际损失凭证予以分析。

市场观察

周边游市场上的新玩法

□ 本报采访组

3月以来，全国多个省区市陆续启动周边游市场。在停摆了两个多月之后，终于能够重新组团出游，旅行社自然是高兴的。然而，面对并非自己长项的周边游市场，要凭借什么样的产品，才能吸引“蛰伏”在家的本省居民走出家门共赏春色？近日，本报记者在采访甘肃、海南、福建、江苏等地多家旅行社时发现——组团自驾游、房车游、研学旅行、企业拓展，这些产品出现在多家旅行社周边游产品菜单中。

“现在的客人更加追求灵活、多样、自由的游玩体验，自驾游、房车游特别适合年轻人及亲子家庭。”厦门航空国际旅行社总经理郑彬说。

4月1日，福建厦门正式恢复本地游。由厦旅国际旅行社、厦门建发国际旅行社、厦门航空国际旅行社等组织的“厦门人游厦门”首发团正式启程。不约而同地，这三家旅行社也把市场开拓的重点瞄准在自驾游、房车游产品上。

郑彬说，厦航国际旅行社已经考察了多个房车营地，准备试水房车预订产品。

据厦门建发国际旅行社相关负责人李丹介绍，该社正在联动省内各地的合作伙伴，设计推出不同类型的自驾游产品。4月将开启百车自驾首发踏青活动。下一步，还将和厦门多家银行、商业广场互动，积极组织客源，努力把自驾游市场带动起来。

为了做好自驾游市场，厦旅国际旅行社很早就成立了厦旅征程国际旅行社，专门从事自驾旅游服务。目前，厦旅征程国际旅行社已经设计了多条周边游线路，如依山傍海翔安香山澳头自驾一日游、武平梁野山千鹭湖休闲自驾二日游、连城美食快乐自驾二日游等。

为了保障自驾车游客的安全，厦旅征程国际旅行社还推出了“贴心服务”，包括“小团”出游，每团人数不超过20人；领队和团员一天3次体温监测，每车配送便携消毒液；导游持“健康证”上岗；落实分餐制，住宿酒店每天5次以上消毒等。“我们的领队大部分是退伍军人或是接受了专业的旅游自驾带队培训的人员，车辆出现小状况，领队就可以解决，让专业的服务人员带给用户更优化的体验。”厦旅征程相关负责人说。

日前，江苏苏州启动了“苏州人游苏州”活动。运营“苏州人游苏州”周庄专线的苏州文化国际旅行社也推出了几条周边自驾游线路。

该社董事长曲雄伟表示，旅行社的优势在于资源、价格以及服务。疫情防控期间，旅行社通过和景区、客户的不断联络，保持了资源的黏度，也让价格继续保持着优势。通过“蛋糕微旅行”，让游客根据自己的需求选择相对应的自由行、亲子游、自驾游产品，而不是做一成不变的程式化产品，自然受到客户的欢迎。

“以往常规团和自驾团比例约为8:2，如今，公司主打自驾游或单项产品。”海南康泰旅游股份有限公司媒介顾问王洋说，目前，海南岛内居民出游多选择自驾，多数自驾游用户习惯于在携程、美团、飞猪等在线平台购买产品，因此自驾团体量还不是很大。为了更好地推广自驾旅游产品，该公司利用“原美海南”在线商城，同时发动导游团体推广企业平台进行“熟人带货”或“直播带货”，收效尚可。

清明假期前，敦煌印象国际旅行社首发的“小时光研学记”迎来了25个家庭。该社导游部袁小东说：“现在，游客出行将愿意选择自然风光好的地方，我们选取了敦煌鸣沙山·月牙泉后山一个环境幽雅的露营基地，策划了‘风筝飞’‘诗词大会比拼’等比赛环节，还有扎气球、套圈、投篮等体验项目，让市民体验花样周末。近期，我们正在策划更多适宜大众日常休闲、放松心态的周边游产品。”

4月5日，敦煌天地旅行社一场名为“戈壁清泉踏青计划”的一日游产品对接会成功签约敦煌市内两家企业。第二天，两家企业的近百名员工开启企业拓展之旅。

据敦煌天地旅行社总经理张海蓉介绍，这款一日游产品以酒泉市瓜州县红西路军安西战役纪念馆为主线，延伸了西征文化拓展培训、戈壁挑战赛道2公里徒步体验等活动。游客可参观红色圣地、走玄奘之路、打卡戈壁清泉，还可参加放飞纸鸢、户外瑜伽等活动，非常适宜现阶段企业的拓展培训，凝聚力量、放松心情。

张海蓉说，前期，该社通过和省外客户对接，发现他们一直以推介甘肃省内及敦煌的常规线路为主，很少注重研学线、乡村线等领域。张海蓉准备将研学旅行、企业拓展作为常态化业务加大推广力度。目前，该社已研发了未来敦煌系列，包括走进敦煌、深度敦煌、未来敦煌三大主题产品。

采访中记者发现，虽然在分析客户新的需求的基础上，旅行社勇于打破一成不变的周边游产品模式，推出了多种主题周边游产品，但是，对于未来这一市场的发展，多家旅行社持谨慎态度。

曲雄伟坦言，目前，市场情况并不算好，毕竟周边游市场一直是旅行社的劣势。看来，如何让周边游市场从“赚人气”转为“赚财气”，业者仍需不断创新，继续耕耘。**（采访组成员：牛莹 张陇堂 罗赟鹏 吴健芳 林雯晶 邰子君 执笔：赵垒）**

邢子琦 绘

多家旅企共推《跟团游防疫自律公约》

本报讯（记者 张宇）近日，在中国旅行社协会的指导下，美团点评、中国旅游集团旅行服务有限公司、中青旅遨游国际旅游有限公司共同发布《跟团游防疫自律公约》（以下简称《公约》），对跟团游服务提出细化的防疫安全指导。

据介绍，加入《公约》的旅行社将从物资准备、车辆消毒管理、体温监测、健康信息检核以及用餐制度等多个方面为跟团游产品提供保障。以车辆消毒管理为例，旅行社承诺每日全车消毒不少于2次，每辆车保障空座率达到20%（含）以上。在跟团游产品的开发上，《公约》建议旅行社优先选取已加入《中国旅游景区防疫自律公约》的“安心玩”景区和已加入《中国酒店客房防疫自律公约》的“安心住”酒店商家，以保障游客在吃住行玩各环节安心消费。

中国旅行社协会秘书长孙桂珍表示，“《公约》的发布，能够给予旅行社企业一定指导，帮助其推出安全高质量的旅游线路和产品，同时提升游客消费信心，满足广大游客跟团出游的需求。”

中国旅游集团旅行服务有限公司总经理助理吴明源表示，目前，随着国内疫情的有效控制，公司旗下多地旅行社已经开始组织“安心省内游”产品。随着《公约》的发布，公司将为游客提供更安全、更专业、更贴心的服务，让游客安心出游。

截至目前，已有超460家旅行社加入《公约》，承诺安全有序复工，努力做到不聚众、不扎堆，让游客能够玩得安心。

中青旅遨游国际旅游有限公司相关负责人表示，“未来公众对健康旅行产品和服务的需求将有所增长，中青旅遨游国际正在研发更多与健康出行相关的品质旅游产品，希望借加入《公约》的契机，将健康旅行服务经验和管理标准向全行业推广。”

记者了解到，对于遵守《公约》要求的跟团游产品，美团将在自己的网站中给予“安心团”标签展示。为推动《公约》进一步落地，美团将为旅行社提供防疫实操建议，推动旅行社防疫工作信息化、线上化，帮助旅行社及时、准确地向公众披露卫生防疫信息。

编辑：赵垒 电话：010-85168156 E-mail：zl@ctnews.cn