

时评

深化国际合作 共促全球旅游业振兴繁荣

充分发挥我国旅游市场的规模优势和产业体系整合优势,将之转化为参与国际旅游交流合作新动能,在稳步释放大规模市场消费潜力的同时,引导和推动全球旅游业交流与合作

□ 杨劲松

日前在北京举行的世界旅游合作与发展大会上,中国文化和旅游部部长胡和平介绍了中国旅游行业扎实做好疫情防控、稳妥推进复工复产的经验,同时呼吁各国深化合作、分享经验,共促旅游业繁荣发展。

作为2020年中国国际服务贸易交易会期间举办的四场高峰论坛之一,大会以“重启旅游,再创繁荣”为主题,既展现了全球旅游行业联合起来共克时艰的坚定决心,又有利于集中全球智慧、经验、力量,促进旅游业恢复、振兴和繁荣。

当前,全球疫情尚未得到全面控制,各国仍面临着抗疫情、稳经济、保民生的艰巨任务。旅游业是全球规模最大的产业之一,在许多国家是国民经济支柱性产业,在此关键时期更被视为带动经济发展的重要产业。在此背景下,处于抗疫不同阶段、具备不同条件的国家和地区间适时开展更为有效的国际旅游业合作显得尤为重要。其中,在理念、方式和技术手段等方面有着更多交流与合作的空间。以国际旅游组织为例,联合国世界旅游组织早在4月就发布了一份行动指南,帮助全球旅游业以安全、无缝和负责任的方式重启。该组织强调,在条件允许

时尽快取消旅行限制,促进签证便利化,增强营销和消费者信心,以加快恢复发展。世界旅游与旅行理事会在与成员国以及国际机场协会、国际邮轮协会和国际航空运输协会等机构密切协商后发布《安全旅行协议》,提出升级行业防疫措施,采用全球健康与安全协议,实施快速核酸检测和跟踪策略,呼吁各国政府、企业和组织深度合作等一揽子建议。

当前,中国疫情防控取得重大战略成果,在统筹旅游业复工复产和疫情防控上积累了丰富的经验。比如,全力帮助旅游企业和从业人员渡过难关,采取暂退旅游服务质量保证金等一系列措施,强化导游劳动权益保护,出台资金支持、金融政策、税费减免等扶持政策。积极稳妥恢复旅游经营活动,坚持分区分级原则,发布工作指南、推出预约服务、限制景区流量、倡导错峰出行,稳步推进旅游景区恢复开放、旅游饭店恢复营业、旅行社恢复运行。谋划推动疫后旅游的高质量发展,加大对各类旅游景区建设支持力度,进一步完善旅游基础设施等。这些行之有效的做法,既有效防止了疫情经由旅游活动传播扩散,又推动了旅游行业恢复发展,呈现了积极向好的态势。这既是中国经验,也是世界的经验,完全可

以在更多平台、机制和场合,在抗疫协同、困难援助和旅游业重启等方面贡献中国智慧,发出中国声音,提供中国方案。

在常态化疫情防控下以及国内国际双循环相互促进的新发展格局下,需要在跨境旅游交流合作有更多的创新和突破,将之视为探索人类命运共同体理念落地的具体尝试。充分发挥我国旅游市场规模优势和产业体系整合优势,将之转化为参与国际旅游交流合作新动能,在稳步释放大规模市场消费潜力的同时,引导和推动全球旅游业交流与合作。

在此过程中,需要重视和发挥亚太经合组织、金砖国家组织、上合组织等现有重要国际合作机制作用,在这些机制框架下积极呼吁各国和地区努力减少制约国际旅游交流与合作的“边境上”和“边境后”壁垒,推动跨境旅游交流与合作的互联互通。在跨境旅游人员交流上推动国际社会构建“跨境旅游安全区”,推动相关国家和地区积极谨慎地探索小范围的跨境安全区旅游。通过综合评估疫情防控阶段和形势、安全保障能力、客源产出能力和产业接待能力等关键因素,构建严密的防控体系和完善的预案,逐步开展可控可调可扩展的跨境旅游活动。

值得关注的是,技术应用是保障

疫情防控和旅游业复工复产的重要方面,有利于顺应数字化、网络化、智能化发展趋势,消除“数字鸿沟”。因此,需要呼吁国际社会更多地鼓励以5G技术为核心的旅游公共基础设施建设,确保相关方的技术协调,消除扩大5G技术应用的障碍,在将跨境安全和健康风险降到最低限度的同时,尽可能地保障跨境旅游的便利性。同时也要鼓励新技术公共基础设施支撑下的旅游新模式探索,明确涵盖5G、虚拟现实和区块链在内的旅游领域技术创新提升方向,建设基于柔性智能的旅游供应链体系,推动酒店、旅游服务等产业自动化、智能化和无接触改造。

总之,当下世界旅游交流与合作,既要坚决防止疫情反弹,又要通过双方乃至多方的跨境旅游人员交流坚定和传递信心,交流经验,推动相关国家和地区的经济发展。在这个过程中,政府、市场主体和游客等各方都需要努力,既呼吁各国各地区政府加强对旅游业的重视和关注,在顶层设计、氛围营造和营商环境改善上发力,也需要市场主体自立自强,主动作为,探索新模式,开发新产品,提供新服务,创造新市场,还要呼吁旅游者保持信心,因为旅游者是自身安全和健康的第一责任人。

(作者单位:中国旅游研究院)

中国在线旅游立于新起点

《在线旅游经营服务管理暂行规定》作为在线旅游业态最为重要的部门规章,为行业划定了法律底线,为形成健康有序的市场秩序、实现良币驱逐劣币提供了规则指引

□ 王静 祖博媛

在移动互联网不断普及、网民数量不断增加的背景下,在线旅游应运而生,与电子商务、网约车、共享单车、在线教育等共同发展,构成我国新时代互联网发展图景的亮丽风景线。《2019年度中国在线旅游市场数据报告》显示,2019年,我国在线旅游用户规模达4.13亿人,同比增长5.36%,在线旅游市场规模达10059亿元,首次突破万亿。随着在线旅游业态的快速发展和升级,出现了大批响应技术发展、满足人民对美好生活向往、服务水平和治理能力强超的在线旅游平台企业。这些平台企业是我国平台型经济的重要组成部分,对改造和提升以旅行社、酒店为主的传统旅游业发挥了重要作用,促进了整个旅游行业透明度的提高、价格的合理化和服务质量的跃升。

文化和旅游部日前颁布的《在线旅游经营服务管理暂行规定》(以下简称《规定》)作为规范在线旅游行业的第一部部门规章,是贯彻落实党的十九届四中全会所提出的国家治理体系和治理能力现代化的重要体现,是旅游主管部门积极主动依法立法、民主立法、科学立法的重要成果,是对整个在线旅游业态行业规则予以汇总、提炼、抽象而形成的法律规则的集合。《规定》作为在线旅游业态最为重要的部门规章,为行业划定了法律底线,为形成健康有序的市场秩序、实现良币驱逐劣币提供了规则指引。《规定》提出了一些要求更高的鼓励性规定,比如鼓励平台经营者先行赔付,要求经营者应当提示旅游者提供紧急联络人信息等,必将有利于整个行业不断提升服务水平。

《规定》的发布无疑是中国在线旅游行业发展的新起点,为行业健康发展保驾护航,将为美丽中国、法治中国和全域旅游发展贡献力量。总体上《规定》有三大亮点:

一是充分体现依法行政、民主立法和科学立法。《规定》出台历时两年,不仅严格按照国务院《规章制度程序条例》履行法定程序,以多种形式展开调研、举行座谈会,听取行业、企业、专家和社会意见,充分吸收国内外立法经验,而且注意对上位法法律依据的梳理,使得整体条文结构合理、内容清晰、义务与罚则相对应。在一些业态尚在发展、学理上还有待完善而实务又亟待规范的问题,采用了严谨科学的立法态度,秉承着保护旅游者权益与促进在线旅游行业发展并举的理念。比如关于大数据杀熟问题,《规定》第十五条明确,在线旅游经营者不得滥用大数据分析等技术手段,基于旅游者消费记录、旅游偏好等设置不公平交易条件,侵犯旅游者合法权益。这种看似复杂的、用多个限制条件针对

新生事物进行立法,坚持包容审慎理念,在我国规章起草中并不多见,充分体现了进入二十一世纪第二个十年我国部门立法技术水平更加提高。类似的条文还有第十一条、第十三条和第十四条等等。

二是充分体现合作治理。《规定》的主体结构和内容是对在线旅游的两大主体,即平台经营者和旅游主管部门的义务作出规定,而且大量条款涉及二者关系。二者既是监管者与被监管者的关系,也是为在线旅游业态健康有序发展必须有所贡献的重要主体,充分体现了现代合作治理的理念和精神。责任在法律上是特殊含义,一般特指法律责任,即规定中第四章的内容。对企业而言是义务,对监管部门是职责,这些职责也是职权。全文出现了三十六处“应当”,实际上对在线旅游平台经营者的义务和监管部门的职责规定不只是三十六个,细致分解可能会更多。这些内容,根据我国立法法和《规章制度程序条例》的规定,是部门规章对旅游法、消费者权益保护法、网络安全、电子商务法和《旅行社条例》等上位法的细化,是对法律已经为企业和监管部门设定的法律义务的具体化。从文本上看,将平台经营者的义务作为第二章,充分体现了平台型企业作为在线旅游主要从业者的主体责任,只有平台型企业依法履行了法律义务,为旅游者提供安全、优质的旅游产品和服务,才可以实现在线旅游行业的健康有序发展。将监管部门的职责也是职权集中规定在第三章,体现了监管部门作为对从业者予以监管的地位。

三是充分体现依法行政。《规定》对旅游主管部门的监管职责做出明确规定,对可以采取行政行为的种类和内容都做了规定,还涉及一些近些年行之有效、富有创新意义的做法,比如约谈和信用监管。在法律责任方面,对违反法律法规和规章的违法行为的处罚做出明确规定。再如,《规定》对行政处罚的种类和处罚幅度确定规则一致。“违法行为发生地”对于平台型经营活动而言,存在多种情况,既有平台经营者自身未履行法定义务,主要是线上经营管理的问题,也有平台内经营者在线下提供经营服务违法的情况,以违法行为发生地作为管辖规则,有利于分散监管压力,将全国县级以上文化和旅游部门的执法力量动员起来,对在线旅游进行全面监管。违法行为发生地不明确,补充规定的规则相对是明确的,即由经营者注册登记地或者备案地、旅游合同履行地的执法机关来执法。

(作者王静系中央党校(国家行政学院)政法部副教授,祖博媛系国际关系学院法律系讲师、法学博士)

别让盛宴成“剩宴”

荤素满桌、觥筹交错,待到宾主散去,盛宴转眼变“剩宴”。新华社“新华视点”记者近日采访发现,相比日常“下馆子”,讲究排场的婚宴、寿宴、生日宴、升学宴等大型宴席中食物浪费情况更突出,成为餐饮浪费重灾区。目前大型宴席的浪费率普遍在30%以上,有的达到50%甚至更高。一些餐饮从业者表示,餐饮企业应主动承担起倡行节约的责任,通过加强员工培训、配备点餐师等途径引导消费者适度点餐,采取合理设置宴会菜单、鼓励打包等措施避免浪费。

新华社发 徐骏 作



来论

给玻璃栈道套上规范的“缰绳”

对玻璃栈道建设应尽快统一国家标准和管理办法,同时明确监管部门

□ 潘铎印

近日,辽宁本溪虎谷峡景区一处玻璃滑道发生事故,造成1人死亡、多人受伤。

近年来,玻璃栈道已成为国内多地旅游“网红”项目,相关统计显示,全国玻璃栈道滑道、吊桥、观景平台的数量有1000多个,对于传统观光型景区而言,修建玻璃栈道项目有利于丰富景区活动、增强景区魅力、增加

景区收入。

但由于缺乏建设标准、管理不善,存在不少安全隐患。有些玻璃栈道类项目上马前,缺乏综合考量,对环境特别是自然山水类环境的影响考虑不周;相关产品建设时,只有企业标准,缺乏国家标准;项目建成后,缺少抗风、减震等装置;开门迎客后,运营管理不规范,对何种天气、多少人流条件下应该限流或停止开放不明确或执行不到位;缺少对游

客必要的安全提醒和警示等等。如此这般,任何一个环节的问题都可能成为祸根。

因此,必须给玻璃栈道套上规范的“缰绳”。玻璃栈道是特种设备旅游项目,各地各部门要时刻严把玻璃栈道安全关,加强安全管理和风险排查。去年以来,文化和旅游部以及黑龙江、江西、广东、福建等地均出台文件,强调要高度重视风险防范,做好隐患排查,各地文化和旅游部门也

展开专项治理行动,许多不规范的玻璃栈道项目被责令停业,在经历了“野蛮生长”后,玻璃栈道建设开始降温。

对玻璃栈道建设应尽快统一国家标准和管理办法,同时明确监管部门。地方政府及住建、地质、市场监管、文化和旅游等部门及行业协会要协同跟进,对开发玻璃栈道旅游项目的景区认真理性评估,避免盲目跟风建设。要加强日常监管,对企业生产和商家使用的栈道玻璃等材料进行安全检查。对玻璃栈道等项目采取设计高标准,以提高安全系数,切实保护游客的生命安全。对于玻璃栈道等网红景点,要排除安全隐患,不能出了事故再调查,简单一关了事。

巨大的悲痛和永远无法弥补的遗憾。从这个角度来说,青海省有关方面发出“谢客令”是缘于对生命的尊重。唯有采取更为严格的管控措施,才有望从源头遏制意外事故发生。

我们知道,越是自然条件恶劣的地方,其自然生态环境也就越脆弱,越需要人类的格外保护。在这种情况下,一些人贸然地旅游、探险、穿越活动,不仅仅是把自己置于危险的境地,同时也对当地自然生态环境造成严重破坏。以“逐客令”的方式限制旅游、探险、非法穿越等活动,也是加强对这些地方自然生态环境保护的有力举措。

可可西里“谢客令”是对生命的尊重

唯有采取更为严格的管控措施,才有望从源头遏制意外事故发生

□ 苑广阔

近日,青海省海西蒙古族藏族自治州格尔木市公安局发布通告,禁止一切社会团体和个人随意从格尔木前往可可西里自然保护区开展旅游、探险、非法穿越等活动,违者将依法依规严肃处理。

位于青藏高原唐古拉山和昆仑山之间的可可西里自然保护区,是世界第三大无人区,也是中国四大无人区之一,平均海拔4600米以上,气候干燥寒冷,严重缺氧和缺淡水,自然环境险恶,被称为“生命的禁区”。近年来,越来越多的有人在旅游、探险、穿越等名义下频频向“生命的禁区”发起挑战。

今年6月份,李某某单人单车进入可可西里,出发前他对于可可西里的环境、气候十分陌生,只准备了简单的帐篷、睡袋等物品,就贸然闯入无人区,最终失去了生命。仅今年以来,媒体公开报道的游客到可可西里无人区探险、穿越,最终遇害的事件就有好几起,背后留给他们家人的是