

话题汇·民法典时代下的文化和旅游

民法典是旅游市场监管的重要遵循

各级文化和旅游主管部门应秉持法治思维,在旅游市场监管中严格遵循民法典的原则、理念、规定,尊重旅游经营者的各项权利,维护旅游经营者的合法权益,为推进旅游业高质量发展奠定坚实的法治基础

□ 王天星

《中华人民共和国民法典》(以下简称“民法典”)被誉为“社会生活百科全书”,不仅是作为平等主体的公民、法人或非法人组织从事民事活动的法律依据,也是作为行使公权力主体的各级政府及文化和旅游主管部门行使旅游市场监管取权的法律依据。

5月29日,中共中央政治局就“切实实施民法典”举行第二十次集体学习。习近平总书记在学习时强调,各级政府要以保证民法典有效实施为重要抓手推进法治政府建设,把民法典作为行政决策、行政管理、行政监督的重要标尺,不得违背法律法规随意作出减损公民、法人和其他组织合法权益或增加其义务的决定。

政府及文化和旅游主管部门在日常旅游市场监管工作中,应该在哪些方面、哪些环节、哪些工作中依据民法典作出监管决策、履行监管职能呢?从内容和意义上考量,民法典作为依法监管的法律依据,其对旅游市场监管工作的影响主要体现在以下几个方面。

各级政府机关及文化和旅游主管部门在制定有关旅游监管方面的立法、规范性文件时应遵循民法典。民法典第二百七十九条规定:“业主不得违反法律、法规以及管理规约,将

住宅改变为经营性用房。业主将住宅改变为经营性用房的,除遵守法律、法规以及管理规约外,应当经利害关系业主一致同意。”行政机关在制定民宿管理规章、规范性文件时,必须遵循法律优位原则,必须遵循民法典关于住宅改变为经营性用房的规则,应当与民法典保持一致,不得违法调整民法典有关住宅用途调整的规则、条件。

民法典第三条明确规定:“民事主体的人身权利、财产权利以及其他合法权益受法律保护,任何组织或者个人不得侵犯。”据此,旅游经营者的人身权利、财产权利以及其他合法权益受法律保护,包括政府及其部门在内的任何组织或者个人不得侵犯。基于依法行政要求,政府机关的行政行为必须遵循民法典的规定,不仅不得侵害旅游经营者在行政法上的权利(如旅行社在接受行政处罚中的陈述权、申辩权、提出行政复议或提起行政诉讼等),同样也不得侵害作为民事主体的旅游经营者在民法上的权利(如财产权、名誉权等)。

如果行政机关的行政行为侵害了民事主体的民事权利,如违法关停旅游景区、违法要求旅游经营者对不可抗力引发的旅游纠纷承担法律责任等,旅游经营者可以以行政相对人的身份申请行政复议或提起行政诉讼,因行政机关的违法行为遭受财

产损失的,还有权申请国家赔偿。我国行政复议法和行政诉讼法确立保护的“人身权、财产权等合法权益”,既包括旅游经营者在行政法上的权益,也包括当事人的民事权益。这就是说,行政机关的行政行为如果侵害了旅游经营者的民事权益,旅游经营者的合法权益同样受到行政复议法、行政诉讼法、国家赔偿法的保护。

守法经营是民法典对旅游经营者明确设定的法律义务。如民法典第八十六条规定:“营利法人从事经营活动,应当遵守商业道德,维护交易安全,接受政府和社会的监督,承担社会责任。”无论是旅行社,还是旅游景区、旅游饭店以及其他旅游经营者,作为营利法人从事旅游经营活动,必须接受包括文化和旅游主管部门在内的相关政府部门的监督,这就表明民法典为旅游经营主体从事某项旅游经营活动设定了行政法上的义务。它表明,旅游经营主体从事旅游市场经营活动,必须依法接受文化和旅游主管部门的行政监管,参与旅游行政监管法律关系。

政府对于旅游投资项目的监管应贯彻民法典确立的诚信原则。诚信原则是民法典总则部分确立的原则,也是市场经济正常运行的基本保障。目前,诚信原则已经引入政府管理、行政监管之中。《优化营商环境条例》明

确提出,要大力推进政务诚信,建设诚信政府。明确要求地方政府及其有关部门应当履行向包括旅游经营者等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、政府换届、机构或者职能调整以及相关责任人更替等为由违约毁约。因国家利益、社会公共利益需要改变政策承诺、合同约定的,应当依照法定权限和程序进行,并依法对包括旅游经营者在内的市场主体因此受到的损失予以补偿。

从最高人民法院裁判文书网公布的案例来看,一些地方政府以生态保护、环境治理等为名,随意撕毁、变更旅游投资协议,给旅游投资者造成了巨额的非经营性损失,严重侵害旅游投资者的合法权益,影响当地政府的公信力。由此看来,民法典确立的诚信原则,应当成为政府对旅游投资市场监管遵循的原则。

民法典的生命力在于实施,民法典的权威也在于实施。各级文化和旅游主管部门应秉持法治思维,在旅游市场监管中严格遵循民法典的原则、理念、规定,尊重旅游经营者的各项权利,维护旅游经营者的合法权益,为推进旅游业高质量发展奠定坚实的法治基础。

(作者为北京第二外国语学院文化和旅游政策法规中心副主任)

观察

规范在线旅游市场
保护旅游者合法权益

□ 杨彦锋

近日,文化和旅游部印发《在线旅游经营服务管理暂行规定》(以下简称《规定》),《规定》自2020年10月1日起施行,将为在线旅游经营者依法合规经营和旅游者合法权益保驾护航,标志着万亿规模的在线旅游行业进入规范引领的新发展阶段。

《规定》的出台是行业急速发展与规范的需求。2019年,我国互联网在线旅游预订用户规模达43125万人,占网民比例为49.0%;在线旅游行业交易规模达10866.5亿元,同比增长11.4%。在线旅游行业交易规模突破万亿,标志着在线旅游行业已经取得了巨量的市场规模,在产业组织层级上也形成了相对集中化的大型企业,少数在线旅游企业已经排入世界第一梯队的产业领域,正积极参与国际化的市场竞争。

《规定》的出台,一方面是为了规范快速发展的在线旅游市场,另一方面,也是为了引导陆续进入在线旅游市场的国内外市场主体。从市场潜力看,在线旅游市场竞争远未结束,市场格局孕育变化可能,在这一关键时间节点,文化和旅游主管部门按照职责,依法负责对全国在线旅游经营服务进行指导、协调和监管工作,秉承与时俱进,包容审慎的原则,出台了暂行管理规定,响应市场的迫切要求,也为未来的调适预留空间。

经过20年多年的迅猛发展,我国在线旅游行业已经结束了高速增长、激烈竞争和并购频发阶段,进入市场相对集中与潜在竞争并存的新阶段。

随着在线旅游大型平台经营者的迅速发展,携程、美团、飞猪、同程艺龙、马蜂窝、爱彼迎等大型平台,以及正在进入旅游领域的抖音、拼多多、滴滴等潜在平台经营商已经拥有了强大的市场力量,为亿万旅游消费者提供日常不可或缺的在线旅游服务。

从产业组织层面,在线旅游形成了数个强大平台和数十万个小微供应商的组织形态;从社会服务职能上,大型平台经营商已经拥有部分旅游基础服务设施的社会属性;从技术变革上来看,大型平台承担了技术研发和国际竞争的产业历史使命。

企业越强,责任越重,《规定》的重要亮点就是针对产业特点,提出了平台经营者企业主体,提纲挈领地讲行业管理的抓手落在平台经营者层面,要求平台经营者履行平台内企业、产品和服务的审核、上报、动态管理的义务;明确了使用质

量标准、信用等级的相关称谓和标识的要求;知道或应当知道有侵害旅游者合法权益行为,而未及时采取必要措施的,与平台内经营者承担相应的连带责任等等,能够起到四两拨千斤的作用,平台经营者合规负责率先垂范,在线旅游市场就能源清流清。

《规定》注重旅游消费者和经营者的权力平衡。《规定》提出,保障旅游者的正当评价权,不得擅自屏蔽和删除旅游者对产品和服务的评价,也不得误导、引诱、替代或者强制旅游者做出评价,对旅游者做出的评价应当保存和向社会公开。这有利于构架在线旅游经营者和消费者之间的权利公平,营造公开透明,公平有序的市场环境,有效规避职业“差评师”、恶意差评等对企业的侵害,也有效杜绝在线旅游经营者滥用市场地位操控客户口碑,引导中小旅游供应商在公平的客户反馈环境中,专注服务质量提供优质服务。

《规定》要求在线旅游经营者为消费者提供预订服务时,应当建立公开、透明、可查询的预订渠道,提供真实、准确的旅游服务信息,明确标记自营业务和平台内经营者开展的业务,为“虚假预订”和“刷单”等消费者反映较多的误导行为设立了藩篱。

同时《规定》对旅游者提出一些要求,如明确不得在旅游活动中从事违法违规活动,需按要求上报个人相关健康信息,因不可抗力或第三人造成旅游者损害后,旅游者需依法支付应当由个人承担的救助费用。这些规定在保护旅游者权益的同时,明确了旅游消费者与经营者的责任范围,有效平衡了双方的权利。

消费者个人信息保护是新规的重要立足点。《规定》夯实了保护消费者个人信息的数据信息安全责任,要求在线旅游经营者收集和使用消费者信息时事先明示并经旅游者同意,同时要求县级以上文化和旅游主管部门,应当保护在监督检查中收集到的数据信息。

《规定》还特别提出了“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的交易条件,侵犯旅游者合法权益。”从保障旅游者权益出发,通过要求经营者不得滥用技术手段对消费者设置不公平交易条件的方式,成为首个对业界热议的“大数据杀熟”现象做出明确回应和要求的规章条款,充分体现了新规立足旅游者合法权益保障的重要支点。

(作者单位:北京联合大学)



美食街
吹来节俭风

宽厚里,山东济南“网红”美食街,不论白天还是夜晚都蒸腾着热气。“宽厚”之下吹来节俭风,一些小吃店对休闲食品做出了新尝试。夜幕之下,济南宽厚里美食街上的喜识冰糖葫芦店门口,十几名游客在排队。他们面前是一排排小串糖葫芦:短短竹签上只有两颗山楂,山楂内是精心制作的馅料。

新华社发 商海春 作

来论

“陷阱公厕”要严惩 服务设施也要跟上

□ 何勇

近日,有游客反映,在甘肃G215国道阿克塞至敦煌段遭遇“专坑游客公厕”,游客为上厕所车辆陷入沙坑,要拖车只能向周边店家交天价拖车费。9月15日,甘肃敦煌警方通报了“专坑游客陷阱公厕”情况:涉嫌强迫交易犯罪的5名嫌疑人已被抓获,其中两人已被刑事拘留,案件正在进一步侦查。

敦煌是知名旅游城市,每年吸引

大量国内外游客慕名而来。统计数据显示,2019年,敦煌市旅游接待人数1337.33万人次,同比增长24.14%;实现旅游收入149.69亿元,同比增长30.16%。

当前,旅游业正处在加快复苏的关键时刻,在即将到来的国庆长假前夕,“陷阱公厕”事件影响非常恶劣。这种行为不只严重损害了敦煌对外旅游形象,也侵害了游客的合法权益。

因此,为了维护当地旅游形象和声誉、保护游客合法权益,让游客可

以平安放心来敦煌旅游,必须对“陷阱公厕”坑人的违法行为进行严惩。同时,酒泉市有必要成立由公安、旅游等部门组成的专班进行倒查,查一查当地是否接到过相关报案、投诉。如果有游客曾经报案、投诉,当地职能部门有没有及时处理,必须调查清楚,要将“陷阱公厕”背后的保护伞连根铲除、一网打尽。

需要指出的是,将涉嫌违法的相关人员绳之以法只是处理“陷阱公厕”事件的起点,而不是终点。当地

“最省钱”长假需要“最周全”保障

□ 杨玉龙

今年的十一假期是疫情防控常态化下的首个长假。眼下,旅游行业已经开启“抢人”大战,多地掀起景区门票降价潮,全国已有超500家景区实行门票免费或折扣措施,一个“最省钱”的十一黄金周呼之欲出。

暑期开启的景区门票降价潮延续到十一假期,多地A级景区加入门票降价行列,部分知名景区甚至还能免费游览。

可以说,这些举措的确值得点

赞。一方面,景区票价优惠乃至免门票,可以让游客得到真实惠;另一方面,也可以激发人们的出游热情,对于旅游市场的复苏无疑是好事。

但也应认识到,在常态化疫情防控的当下,做好各项出游保障是确保长假安全有序的必要条件。

首先,个人应增强安全意识。无论自驾游还是跟团游,应将安全旅游、文明旅游牢记心间。比如,做好自身的防护,按照景区的疫情防控管理要求行事,这不仅是对自己和他人的生命安全负责,也有利于保持良好的

旅游市场秩序。

其次,景区同样要做好充足准备。须认识到,“限量、预约、错峰”依然是各地旅游景区需要坚持的基本要求,景区接待游客量不得超过最大承载量的50%。一方面旅游景区务必做好入园健康检测、游客分流管控等疫情防控工作;另一方面,也应推进预约旅游各项措施的落实。

再次,旅游企业要严格遵守各项疫情防控措施。旅行社应加强行前排查,做好游客信息采集、检测登记,并为司机、导游和游客提供必要的防

政府应尽快完善公厕、服务区等设施,切实方便往来游客,不让“陷阱公厕”有空可钻。实际上,“陷阱公厕”能够屡屡成坑人,且长达一年半之久,原因之一当地公厕等服务设施的缺位,游客、乘客只得选择路边的私人“陷阱公厕”。

再者,公安、市场监管部门等要加强对于游客常走的国道、省道沿线商家的日常监管,不能等到违法行为曝光后才监管。在日常监管上,相关职能部门可以充分利用技术手段,既可以安装监控摄像头,联网实时监控,也可以安排无人机巡逻,及时发现不法行为,及时介入处理。

护保障,督促供应商、合作商对旅游包车、酒店客房、餐厅等接待设施和场所进行全面消毒清洁。

最后,市场监管要加强。良好的旅游市场环境离不开强有力的市场监管,海南三亚明确将加强重点涉旅项目监管,尤其是重点打击支撑不合理低价游的旅游购物场所以及潜水、游船夜游、演艺等特种旅游项目的违法违规行为。

诚如业内专家表示,即将到来的十一长假,展开怀抱的旅游市场或将迎来出游高峰,表现值得期待。故此,唯有各方做好充足准备,才能既确保公众平安出游,又维护好旅游市场秩序。

保护历史文化遗产
守住城市文化根脉

□ 胡蔚

在城市改造过程中,如何处理新与旧、拆与留、改与建的关系是一个重要课题。不破坏地形地貌、不拆除历史遗存、不砍老树……不久前,住房和城乡建设部办公厅印发通知,要求在城市更新改造中切实加强历史文化保护,坚决制止破坏行为。

一个城市的历史遗迹、文化古迹、人文底蕴,是城市生命的一部分,是城市的文化根脉所在。正因为历史文化以各种方式保留在城市肌体里,每个城市才能有属于自己的独特标识,广大市民的文化情感才得以寄托。

在城市建设发展过程中,不可避免地会涉及城市中的历史文化遗产,一方面是城市发展的需要,一方面是历史文化保护的责任,如何妥善处理好二者的关系,考验城市管理者的智慧和担当。

城市的建设与保护,并不是矛盾对立的关。妥善保护好城市中的历史文化资源,关键在于理念的更新,不能盲目拆除,也不必圈禁封闭,完全可以探索出一条保护与利用兼顾的路径。比如,上海小里弄、石库门和老弄堂等特色建筑被原汁原味地修旧如旧,既守住了历史文化,也不妨碍居民的正常生活和城市功能,历史文化遗产得以持续活化利用,并完美融入现代城市功能之中,为历史文化遗产保护开启新的维度。

城市中的很多历史文化遗产属于

传统街区、历史建筑、工业遗存,本身就是市民生产生活之处,兼具历史文化功能和生活实用功能。保护历史文化遗产,不是要把人与物完全隔离开来,把历史文化遗产变成远离人流的空城、孤建。人文本就是我们历史文化的重要组成部分,如果把居民都搬空,那么历史文化遗产就会失去活力,变得死气沉沉。西藏拉萨八廓街、北京杨梅竹斜街、安徽屯溪老街等历史文化街区的保护,就把人的力量与活力融入其中,在做好古街、古建筑修缮保护的同时,依然保留原有的人文面貌和经济活动,在加强保护的前提下,让历史文化遗产更好融入人民生活,迸发出强劲的生命活力。

近年来,我国不断健全完善历史文化保护法律法规体系,文物保护法、城乡规划法、非物质文化遗产保护法、历史文化名城名镇名村保护条例、文物保护法实施条例等相继出台实施,用法律的利剑为文化遗产保护赋能。

城市历史文化遗产是不可再生的宝贵资源,在日常保护与利用中必须坚决以法律法规为准绳,坚守法律红线和规则底线,正确妥善处理保护与利用的关系。要把历史文化遗产保护纳入城市发展整体战略和长期规划,坚定不移守护好城市的文化积淀和历史底蕴,把历史文化遗产作为城市最闪亮的名片,不断擦亮历史文化底色,把宝贵的历史文化遗产始终保护好、传承好,让城市的历史文化记忆永远流传。