

对引入仲裁机制助力旅游投诉调解工作的思考

应加快推进引入仲裁机制,做好顶层设计,在充分开展试点的基础上,指导各地建立旅游投诉纠纷仲裁中心,助力旅游投诉纠纷调解工作。

□ 卢胜辉

近年来,为规范旅游市场秩序,净化旅游消费环境,维护旅游者合法权益,文化和旅游部采取了一系列措施推进旅游投诉处理体系建设,如建立“12301全国旅游投诉举报平台”、发布《旅游投诉警示》、制定《旅游经营者处理投诉规范》和《旅游投诉分类体系》行业标准等。特别是“12301全国旅游投诉举报平台”的建立,改变了传统的旅游投诉处理方式,全面拓宽了旅游投诉渠道,实现了对旅游投诉的大数据分析,以投诉问题为导向有力地推动了旅游服务质量提升。

同时,也应该看到,目前旅游投诉调解工作仍然面临缺乏司法权威性、调解成功率较低、法律诉讼周期较长、游客维权较难的困境,同时,伴随旅游业的快速发展,也出现了投诉量持续增长、游客诉求多元化、调解难度增加等新问题。特别是今年新冠肺炎疫情发生以来,涉疫旅游投诉爆发式增长,全国涉疫旅游投诉调解成功率普遍不高,旅游投诉调解的难点更加凸显。因此,旅游投诉调解工作亟待创新工作抓手,与时俱进,根除顽疾,积极破解投诉调解难、成功率低的困局。

一、当前旅游投诉调解工作面临的主要问题

旅游投诉数量不断攀升。随着经济社会的快速发展,我国已步入大众旅游时代,旅游已经成为一种生活方式,

出行游客数量持续爆发式增长,随之带来投诉数量的不断攀升。据“12301全国旅游投诉举报平台”统计,2017年平台收到有效旅游投诉2.1万余件,2018年平台收到有效旅游投诉2.8万余件,2019年收到有效旅游投诉3.3万余件。

旅游投诉调解难度不断增加,调解成功率不断降低。在旅游供给侧改革推动下,新业态产品层出不穷,旅游投诉类型随之不断多样化,呈现出日趋复杂、专业性日益增强的特点,旅游投诉调解工作面对的问题越来越棘手,依法调解的难度越来越大。除了客观原因之外,还有来自游客的主观原因,游客不断追求更深层次的个性化需求,对旅游服务质量的要求日益提高,对旅游投诉处理时效和处理质量的期望值也越来越高。再加之机构改革之后,多数地区的旅游执法职能和旅游投诉处理职能分属于两个不同部门,旅游投诉调解工作无法借助执法的威慑力量督促旅游企业配合投诉调解,依法开展旅游投诉调解工作的要求越来越高。旅游投诉调解成功率降低,导致游客和企业的矛盾纠纷得不到及时有效化解,既影响我国旅游业的高质量发展,也在某种程度上影响社会和谐稳定。

旅游投诉调解工作缺乏司法权威性。按照《旅游投诉处理办法》赋予的职能,旅游投诉处理机构实行调解制度,遵循自愿、合法的原则,促使投诉人与被投诉人相互谅解,达成协议。旅游投诉调解工作只能居中引导,在

双方当事人之间进行斡旋,提出双方都能接受的具体解决方案,但不得通过国家权力或强制措施解决旅游投诉纠纷。由于缺乏司法权威性,即便旅游投诉处理机构提出的调解方案完全正确、合法,也经常发生当事人拒不接受的情况。

通过诉讼解决旅游纠纷的时间和费用成本较高。按照《旅游投诉处理办法》规定,旅游投诉调解失败的,投诉者可以向人民法院提起诉讼。虽然通过诉讼解决旅游投诉纠纷具有强制力,但同时也存在审限过长、取证困难、时间成本高等明显问题,加之多数旅游投诉纠纷案件的标的额较小,许多游客对诉讼存在畏惧情绪,经常不愿意选择诉讼方式解决旅游投诉纠纷。

二、引入仲裁机制化解旅游投诉纠纷具有明显优势

如何破解当前旅游投诉调解工作面临的困境?单纯依靠旅游投诉处理机构自身力量已很难实现,而通过诉讼途径解决旅游纠纷,需要较高的时间和费用成本。为此,经过与旅游投诉处理机构、法院、仲裁、律所等领域专家学者进行广泛交流探讨,笔者认为,比较好的破局之策就是引入仲裁机制化解旅游投诉纠纷,运用仲裁的权威性、专业性、灵活性来助力旅游投诉纠纷调解工作。

引入仲裁机制能够大幅提升旅游投诉调解工作的权威性和专业性。在仲裁机制下,旅游投诉纠纷双方当事人

人达成和解意见后,通过仲裁文书确认法律效力,可以申请人民法院强制执行,解决当前旅游投诉处理机构调解意见书执行力弱、不能申请人民法院强制执行等问题。另外,仲裁机构的仲裁员具有较高的法律专业知识,涉及各行各业,可以有效地将法律专业知识和行业知识融入旅游投诉纠纷处理,能够有效提高旅游投诉的依法调解能力,进而提升旅游投诉纠纷化解的满意度和成功率。

引入仲裁机制化解旅游投诉纠纷可以避免诉讼时间和费用成本高的问题。仲裁与诉讼相比,具有便捷高效、时间和金钱成本较低等特点,更适于解决日趋复杂的标的额较小的旅游投诉纠纷。首先,仲裁实行“一裁终局”,避免了诉讼一审、二审乃至再审的冗长程序,审结期限短,能够有效遏制恶意拖延诉讼、逃避执行等行为,从而避免当事人合法权益受损。再者,仲裁没有地域管辖和级别管辖的限制,旅游投诉纠纷当事人可以灵活任意选择仲裁机构,不受当事人所在地、纠纷发生地等因素约束,适合于旅游投诉纠纷跨区域度大的特点。

引入仲裁机制能够拓宽旅游投诉纠纷的受理范围。一方面,能够将旅游企业之间的经济纠纷纳入投诉受理范围。按照《旅游投诉处理办法》规定,旅游企业之间的经济纠纷,不属于旅游投诉受理范围,但往往会影响到旅游服务质量和游客的消费体验,而引入仲裁机制后,就能将旅游企业之

景德镇陶瓷文化保护传承与旅游业发展策略

景德镇发展陶瓷文化旅游既要充分依托和创新应用陶瓷相关文化遗产,也要有意识地将旅游业与文化教育、会议展览、陶瓷研发制造等相关产业相融合。

技术和产品领域具有较高的影响力。为了重现景德镇瓷业昔日辉煌,建议景德镇市以建设国家陶瓷文化传承创新试验区、陶瓷文化生态保护实验区为契机,充分利用千年瓷都的国际影响力、市场号召力、瓷业技术和人才积淀,着力优化营商环境、瓷业人才和陶瓷产业发展环境,在此基础上以优惠政策吸引国内外著名陶瓷生产企业、顶级陶瓷产品研发机构到景德镇投资兴业,同时扶持本地陶瓷企业创新发展,从而在景德镇再造规模和技术全球领先的陶瓷产业集群。

景德镇陶瓷文化保护传承的另一重要目标是重新占据世界瓷业制高点,以再现瓷都的历史辉煌。

在很长一个历史时期,特别是元明清三朝,景德镇瓷业无论在技术还是规模上都处于世界领先地位。然而,在近现代工业化、信息化、市场化、全球化大潮中,景德镇瓷业的优势逐步减少,在全国和世界瓷业的地位下降,如今只是在手工制瓷、艺术陶瓷等

产种类之丰富、分布之广泛堪称举世无双。建议景德镇市妥善处理城市发展、旧城改造和物质文化遗产保护之间的关系,既要完整地、成体系地,又要有选择、有重点地保护、修复和利用与瓷业有关的各类物质文化遗产,如高岭土矿遗址、古官窑和民窑、水运码头遗址、商帮会馆遗址、古街和古民宅、原国营瓷厂遗址等。对非物质文化遗产的保护和传承要分清轻重缓急。景德镇传统制瓷有着严密的分工体系,正所谓“过手七十二,方可成器”。传承完整的传统制瓷工艺体系是景德镇最重要、最急迫的非物质文化遗产保护任务。另外,还应系统地搜集整理、记录和表现与瓷业有关的行规、信仰、习俗、商帮文化、人物传奇等非物质文化遗产。景德镇发展陶瓷文化旅游既要充分依托和创新应用陶瓷相关文化遗产,也要有意识地将旅游业与文化教育、会议展览、陶瓷研发制造等相关产业相融合,在

为大众提供观光度假产品的同时,也为陶瓷爱好者和陶瓷专业人士提供修

学旅游、会议旅游、商务旅游等专项旅游产品。

二、景德镇旅游业发展现状与发展策略

景德镇旅游业发展现状可以用“一强一弱”来概括。一方面,陶瓷文化旅游发展势头强劲。已建成5A级景区古窑民俗博览区和御窑厂国家考古遗址公园等3个4A级陶瓷文化类景区,以及多座用来陈列陶瓷的博物馆和展览馆。正在建设陶阳里御窑历史街区、陶大(景德镇陶瓷大学)小镇、凤凰国际会议中心等景区或展馆。此外,全市遍布陶瓷店铺、陶瓷文化创意或DIY商户,还形成了一批陶瓷工业旅游点。另一方面,就整体而言景德镇的旅游业还比较弱,主要表现为旅游人次和旅游收入在江西省各地市中处于中下游,非陶瓷文化类景区数量偏少且高等级景区寥寥无几。

基于景德镇市旅游业现状和建设陶瓷文化传承创新试验区、陶瓷文化

生态保护区的需要,笔者对景德镇镇旅游业发展提出三点建议。

三、引入仲裁机制化解旅游投诉纠纷势在必行

目前,全国有山东省青岛市、烟台市、德州市、日照市以及黑龙江省哈尔滨市、四川省汉中市、广东省广州市、安徽省黄山市、海南省等地在不同程度上对“引入仲裁机制化解旅游投诉纠纷工作”进行了探索和尝试,特别是山东省已有四个地级市开展了此项工作。但是,总的来说,目前此项工作尚处于起步阶段,全国只有极少数地区进行了探索尝试,而且各地区的具体实施路径也不一致,有的地区只是仲裁部门单方面表示将旅游合同纠纷纳入仲裁受理范围,有的地区只是发文推广但没有真正的建立起部门联合机制,有的地区虽然设立旅游纠纷仲裁中心但将负责办案机构设在协会组织,这无疑降低了建立旅游投诉调解和司法仲裁相衔接工作机制的公信力和执行力。

因此,作为破解当前旅游投诉纠

纷调解工作困境的有效良方,我们应加快推进引入仲裁机制,做好顶层设计,制定《旅游投诉调解和司法仲裁相衔接业务操作指南》,积极有序推进,在充分开展试点的基础上,指导各地建立旅游投诉纠纷仲裁中心,助力旅游投诉纠纷调解工作。

烟台市文化和旅游局市场管理科科长王忠杰在一线从事旅游投诉调解工作近20年,并推动建立了烟台市旅游纠纷仲裁中心。他表示,旅游纠纷仲裁中心的设立能够将旅游投诉调解和仲裁进行有效衔接,使得旅游投诉处理机构单独处理旅游投诉纠纷的“独角戏”模式,发展成“旅游+仲裁”联合处理旅游纠纷的“双重奏”模式,充分发挥了“旅游+仲裁”1+1>2的叠加效应,有力地提升了旅游投诉调解工作的专业性和司法权威性。

李瑞跃是中国国际经济贸易仲裁委员会的一名仲裁员,具有20余年仲裁经历,长期从事旅游产业的经营管理。他认为,仲裁作为旅游法法定的解决旅游投诉纠纷的重要手段之一,优势是不言而喻的,特别是国际旅游投诉纠纷,但长期以来被忽视、低估,当前阶段面对错综复杂的旅游投诉纠纷,全面推进建立旅游投诉纠纷仲裁中心显得尤为迫切。

当前,我国文化和旅游行业进入高质量发展的新时代,旅游业是扩大内需、推动消费、全面启动内循环的排头兵,旅游业的内循环更需要高质量。新使命呼唤新担当。我们要以永不懈怠的精神,与时俱进,积极探索引入仲裁机制助力旅游投诉纠纷调解,努力打造游客满意度不断提升、旅游经营者服务质量不断提升、旅游市场秩序不断提升的旅游投诉纠纷调解工作的新生态。

(作者单位:文化和旅游部旅游质量监督管理所)

□ 唐继刚

瓷都江西景德镇自古就是享誉世界的瓷业中心,这里出产的宋青白瓷、元青花瓷等历代名瓷代表了当时中国乃至世界陶瓷工艺的最高水平。保护和传承景德镇悠久而深厚的陶瓷文化对促进国际经贸与文化交流、弘扬中华民族优秀传统文化、坚定民族文化自信、满足人民群众文化需求具有重要的意义。党和政府高度重视景德镇陶瓷文化保护和传承,2018年国务院批准设立景德镇国家陶瓷文化传承创新试验区,2020年文化和旅游部又批准设立景德镇陶瓷文化生态保护实验区。在此背景下,笔者拟就景德镇陶瓷文化保护传承和旅游业发展提出一些建议,以供相关部门参考。

一、景德镇陶瓷文化保护传承的目标与策略

笔者认为,景德镇陶瓷文化保护传承的首要目标是重新占据世界瓷业制高点,以再现瓷都的历史辉煌。

在很长一个历史时期,特别是元明清三朝,景德镇瓷业无论在技术还是规模上都处于世界领先地位。然而,在近现代工业化、信息化、市场化、全球化大潮中,景德镇瓷业的优势逐步减少,在全国和世界瓷业的地位下降,如今只是在手工制瓷、艺术陶瓷等

□ 刘少和

乡村脱贫、乡村振兴离不开乡村产业发展,乡村产业发展则离不开供需市场的有效对接,从而也就离不开客流、物流、资金流特别是信息流的畅通。这就使信息云服务平台成为乡村产业发展、乡村全面振兴必不可少的组成部分,尤其在疫情防控常态化形势下,信息云服务平台建设显得尤为重要。最近广东省数字农业农村试点县连山壮族瑶族自治县的“云上连山”数字服务平台上线就体现了这一发展趋势。

一、构建乡村信息云服务平台的意义

在城市化趋势下,乡村发展路径通常是依据城市市场需求发展农业及其加工业乃至制造业,提供物质产品,包括农产品及加工品乃至工业品,但这又比不上城市工业产品、服务产品的附加值高。于是,具有旅游休闲条件的乡村便瞄准城市人的旅游休闲需求,延伸出了以旅游休闲促进乡村发展的路径,即依托乡村旅游休闲资源环境条件,创新旅游吸引物、服务产品,吸引城市人到乡村旅游休闲,售卖乡村环境、风景、服务,从而提升产品附加值。但这又必须建立在良好的资源环境条件上,并非所有的乡村都适宜发展旅游休闲。总而言之,任何一个乡村,其发展必须要融入城市、区

域,通过道路、网路连接,形成城乡、区域、跨区域命运共同体。

因此,道路、网路是有机对接乡村与城市,畅通客流、物流、资金流、信息流的基础设施。一方面要以实体道路特别是各类公路及旅游动线(景观廊道、绿道、骑行道、步道、古驿道)连接城乡,促进客流、物流;另一方面要以虚拟信息网络(信息高速公路)连接投资者与业主、消费者与店主,城市与乡村,促进资金流、信息流,从而通过消费拉动以及科技创新、文化创意、管理提升,驱动乡村产业集约化、特色化、高级化发展,让消费与创新成为乡村经济发展动力,并减少中间交易环节,实现城市市场与乡村产业的无缝对接。

这样,就需要形成基于道路系统的游客服务体系,以及基于网络系统的信息服务体系。前者如各类道路节点特别是枢纽节点上的区域文旅服务中心、驿站、乡村Mini驿站;后者如信息网路节点特别是枢纽节点上的云电商产业园、云服务站、云服务店,以及融入其中的相关“网红”直播平台。

最好在交通、工信、农业、文旅、

构建乡村信息云服务平台,有利于形成“消费市场引导产业项目、产业项目引导投资融资、投资融资引导乡村能人、乡村能人引导乡村穷人”的良性循环局面。

科技等有关部门的协同下,促进道路与网路节点特别是枢纽节点的有机融合,将文旅服务平台与信息云服务平台有机融为一体,成为虚实结合的乡村产业服务平台,从而构建起“一县(市、区)一云电商产业园+文旅服务中心(云园+服务中心)、一镇(街)一云站+文旅服务站(云站+服务站)、一村(社区)一云店+乡村Mini服务站(云店+Mini驿站)”的格局,推动农商旅文服务平台融合发展,使其作为乡村信息云服务平台,不仅成为联系乡村企业、合作社、农户的中介平台,而且成为联系顾客的消费平台、品牌形象平台,更成为联系投资者、创业者的创新平台,从而促进乡村产业健康发展,防止“丰产不丰收”“有业无资金”的尴尬局面,形成“消费市场引导产业项目、产业项目引导投资融资、投资融资引导乡村能人、乡村能人引导乡村穷人”的良性循环局面。

二、构建“五位一体”的乡村信息云服务平台

乡村信息云服务平台的核心任务

是提供信息服务,主要是提供城市消费市场信息,以及乡村供给产品信息、资源环境信息,当然还包括有关促进乡村产业发展和乡村振兴的科技信息、文旅信息、政策信息、经营信息等,从而形成“市场云、产品云、科技云、文旅云、政策云”等信息云服务模块,其中“市场云”主要追踪目标市场的消费特征、趋势,并提供营销推广策略,诸如品牌符号化、广告文创作、节事娱乐化、媒体互动化、推广联动化策略等;“产品云”主要提供产品、服务信息,特别是农产品、加工品以及文旅产品全方位、全链条信息,包括种植、加工、交易、物流、售后服务、体验服务、链条管控等方面的图文、视频信息,形成从田间到餐桌,从开发到消费的信息跟踪;“科技云”主要提供农业科技信息,随时随地普及农业科技,培育新农人;“文旅云”主要提供综合的文旅信息,展示通过挖掘活化乡村文化、产业文化以及乡村风景、自然生态资源而形成的景区点单项产品,以及围绕标志吸引物组合联动而形成的旅游线路产品、旅游区整体产

品;“政策云”主要提供国家、省、市(县、区)等各个层面的有关政策、法规,以及行业标准,加上经营知识等信息,促进服务管理水平提升。这也是广东省连山壮族瑶族自治县“云上连山”数字服务平台所构建并在不断完善的基本内容。

这样,信息云服务平台就构成了一个集农商旅文产业于一体、联动终端特别是移动终端的信息平台,结合农旅文服务中心或驿站,便成为一个可以让顾客虚实体验的产业发展平台——不仅提供信息服务,而且提供中介、消费、形象、创新服务,即“五位一体”的服务平台,联系消费者、生产者、投资者、创业者、业主、店主,依据“中心—外围”“核心—边缘”区域经济布局理论,构建起“中心平台+周围生产(企业或合作社+农户)”的发展模式,有利于乡村产业集约化、高级化、品牌化发展,抵御市场风险,促进持续经营,带动乡村脱贫致富、助推乡村全面振兴。

信息云服务平台作为乡村公共设施建设的一部分,需要各级政府提供

有关政策支持、扶持。

一是新老基建及其服务设施建设扶持。在“村村通公路”的基础上,加强旅游景区道路、信息网路建设,特别是在有旅游开发条件的乡村要大力推进沿路景观及节点文旅服务中心或驿站、观景平台建设,为自驾游、骑行游、徒步游提供便利条件;并在节点文旅服务中心或驿站融入云园、云站、云店建设。二是建设用地支持。在保障基本农田与生态红线不被破坏的情况下,通过点状供地,支持结合乡村文旅服务中心或驿站的云园、云站、云店建设,将农商旅文服务及信息服务有机融为一体,形成县(市、区)、镇(街)、村落(社区)发展平台。三是各路资金支持。以公共设施建设、农业项目补贴争取财政转移支付,以农商旅文融合吸引社会资本入股,形成以企业为实施主体的有合作社、农户参股的服务平台,实现互利共赢,协同发展。四是云服务人才培养。通过吸引外出人员回乡创业就业,并培训当地居民,不仅运用农业科技而且运用信息科技来经营管理产业、企业、村落,提升管理水平。五是培育地方公共品牌形象。包括文旅品牌、地方农产品品牌,并通过品牌符号化、广告文创作、节事娱乐化、媒体互动化、区域联动化等营销推广策略,不断凸显地方产品特色,黏住消费市场。

(作者单位:广东财经大学)