

新《行政处罚法》对旅游行业的影响

□ 李川 张亚东

新的《中华人民共和国行政处罚法》(以下简称“《行政处罚法》”)将于今年7月15日起正式实施。行政处罚作为我国法律责任体系中的重要内容,其修改或调整势必会对政府行政执法、行政相对人乃至营商环境产生较大影响。本文结合旅游行业特点,从律师视角述新《行政处罚法》对旅游行业的影响。

行政处罚更加科学、贴近实际,执法者和经营者均应不断适应

一、行政处罚的种类增加。《行政处罚法》在原有“警告、罚款、没收违法所得或非法财物、责令停产停业、暂扣或吊销许可证或执照、行政拘留”等处罚类型以外,新增了“通报批评、降低资质等级、限制开展生产经营活动、责令关闭、限制从业”等类型。虽然这些新类型此前散见于各专门性法律,但如今被正式列入《行政处罚法》这一行政处罚领域的最高上位法,意味着旅

游行政执法机关亦可以适用新《行政处罚法》,对行政违法行为直接采用新的行政处罚措施。

对于旅游企业而言,“通报批评”“降低资质等级”等新增处罚措施,会将旅游企业的违法行为公之于众,或使企业服务等级资质如饭店的星级、旅行社的A级评定等降格。故而,以上两项处罚措施都会降低同行、供应商以及游客对于涉案旅游企业的信誉评价,造成流量与经济效益的减损。而“限制从业”更意味着旅游企业管理者或导游、领队等业者将失去在旅游行业的从业资格。

二、行政处罚追责期限延长。安全是旅游业发展的生命线,“吃、住、行、游、购、娱”无一不涉及公民生命健康安全,新《行政处罚法》将涉及公民生命健康安全的违法行为的追责期限由原来的2年延长至5年。比如,食品安全事故、旅游设施设备安全责任事故、旅游交通事故等的违法处罚追溯期限延长至5年。这就要求旅游企业事前加强安全防护措施,事中积极处理,避免危害结果发生或扩大,事后做

好档案留存、积极上报等工作。一旦出现问题,要查清、认定各方责任提供依据。

三、行政处罚依据在不同地区间的差异可能增加。新《行政处罚法》第十二条规定:“法律、行政法规对违法行为未作出行政处罚规定,地方性法规为实施法律、行政法规,可以补充设定行政处罚。”这一规定给予了地方一定的执法自主权,也意味着同样的经营活动,可能在有的地方不被认定为违法或不予处罚,而在其他地方却被认定为违法或应当处罚。对于跨地域经营旅游业务的旅游企业而言,如旅行社的外地分公司、跨地域旅游电商平台等,就必须了解地方性法规,做到合法经营。

“宽严相济”“程序正义”原则更加凸显

一、在构成要件上,明确“无过错不处罚”。新《行政处罚法》第三十三条明确规定,主观过错是行政处罚的构成要件。这意味着“主观过错”成为行政机关在执法过程中应当予以考虑

的构成要件,也可作为涉案旅游企业进行申辩的理由。

同时,是否存在“主观过错”的举证责任,法律规定在涉案旅游企业一边。比如,旅行社应当证明“变更行程”在主观上没有故意或过失;客人隐私在酒店被泄露,酒店应当证明没有主观故意或过失等。而在实践中,主观过错的认定和举证方法,既是对行政机关也是对涉案旅游企业的考验。

二、在处罚的裁量上,“首次违法”可不处罚,从轻、减轻或不予处罚的情形增加。新《行政处罚法》增加了“初次违法且危害后果轻微并及时改正的”,可以不予行政处罚;“受他人诱骗实施违法行为”“主动供述行政机关尚未掌握的违法行为”,应当从轻或者减轻处罚等条款。

惩罚本身不是行政执法的目的,增加从轻、减轻或不予处罚的适用条件,有利于涉案旅游企业主动消除影响或减少游客损失,有利于涉案旅游企业提高认识、改过自新,更好地发挥行政处罚的教育导向作用。

三、在处罚程序上,行政处罚决定

将因重大程序性违法而无效。新《行政处罚法》完善了回避制度,增设了行政执法公示制度、行政执法全过程记录制度、重大执法决定法制审核制度,扩大了听证程序适用范围等。同时明确,行政处罚没有依据或者实施主体不具备行政处罚主体资格的,或违反法定程序构成重大且明显违法的,行政处罚无效。这就意味着行政机关需要更加注重处罚的程序合法性。行政处罚证据收集过程的合法性、证据形式的合法性以及法律适用将成为行政处罚案件的焦点。行政机关的处罚决定是否严格履行了各项程序要求也将成为涉案旅游企业在行政处罚案件中的申辩理由,也是执法机关接受监督和审查的重点。

法律的生命在于实施,作为行政处罚罚阶最高的《行政处罚法》,将在实践中不断细化与完善,《旅行社条例》《旅行社条例实施细则》《旅游行政处罚办法》等也将随之做出调整。旅游行政执法机关、旅游企业都应提前学习,尽快适应新的行政处罚法治环境。

面向留沪过年青少年 上海青旅推红色旅游产品

本报讯(特约记者 丁宁)为了响应共青团上海市委等单位发出的“上海青少年留沪过年倡议书”,上海青旅集团(以下简称“上海青旅”)日前推出一批红色旅游产品。

1月22日,共青团上海市委、上海市青年联合会、上海市学生联合会、上海红领巾理事会四家单位联合发出留沪过年倡议书,并推出“青春社区·最年味、最青春小区”评选,百万青少年红色大寻访,城市徒步微旅行等一系列活动,让外地留沪青少年充分感受在上海过年的美好时光。

为配合上述活动,上海青旅筹划推出了“党的诞生地”上海百万青少年红色大寻访活动和红色主题微旅行游戏以及2021“魔都关爱卡”旅游联盟。

据上海青旅集团董事长胡喆介绍,春节期间,留沪青年可免费报名参加“初心之旅”“黄浦江畔的红色印迹”“苏州河畔的红色岁月”“魔都上空的红色音符”等红色主题线路,探访中共一大、二大会址、渔阳里团中央机关旧址纪念馆,《新青年》编辑部旧址等红色场馆,感受这座城市的红色文化。

春节期间,上海青旅还将在徐汇区文化和旅游局的指导下,推出了以武康大楼为中心、辐射整个衡复风貌区的“阅读老洋房”旅游线路。“聆听老洋房背后的红色故事,探访弄堂深处的文化往事,可以发现上海的别样之美。”上海青旅导游张俊说。

同程旅行发起成立 “红色旅游数字联盟”

本报讯(记者 王玮)近日,同程旅行发起成立“红色旅游数字联盟”,现已面向全国红色旅游目的地发出入盟邀请。

据了解,由同程旅行发起成立的“红色旅游数字联盟”主要面向国内红色旅游目的地及专业机构,希望在红色旅游数字化方面与全国主要的红色目的地在共商、共建、共享理念指引下,搭建一个促进红色旅游数字化发展的开放、协作平台。

作为联盟成立后的第一件工作,同程旅行将以建设数字化红色专题为载体,邀请百个红色旅游目的地共同点亮全国红色地图,打造全国首个红色旅游综合数字专题馆,用科技为红色目的地赋能。数字专题馆将以图文、视频、3D、VR等形式推出“云旅游、云展览”等红色数字产品,用在客社群喜闻乐见的方式,讲述红色历史、讲好红色故事,充分发挥在线红色旅游的传播影响力,推动各地红色旅游的数字化发展。未来,联盟还将围绕红色旅游的营销数字化、产业数字化、内容数字化等问题展开研讨。

再次被申请破产清算,腾邦国际能否翻身?

□ 本报记者 王玮

1月26日晚,腾邦国际商业服务集团股份有限公司(证券代码:300178,以下简称“腾邦国际”)发布了《关于公司及控股子公司被债权人申请破产清算的提示性公告》。公告称,腾邦国际及控股子公司腾邦旅游集团有限公司(以下简称“腾邦旅游”)于1月25日分别收到广东省深圳市中级人民法院的《听证通知书》,腾邦国际和腾邦旅游被债权人申请破产清算。曾经红极一时的腾邦国际走到今天这一步,让许多业者唏嘘不已。

1998年,以机票分销为主业的腾邦国际成立。2011年,腾邦国际在创业板成功上市,由此开启了业务扩展的历程。公开信息显示,经过数年经营,腾邦国际主营业务涵盖机票代理、旅游、差旅管理、互联网金融等板块。彼时,腾邦国际高管曾自豪地表示,中国有十万家机票代理机构,只有腾邦国际一家成功上市,这在票务代理圈几乎成了神话。此时,腾邦国际却因债务压身徘徊在破产边缘。压垮腾邦国际的究竟是什么?

纠纷

根据上述公告,因合同纠纷,腾邦国际、深圳市前海融易行小额贷款有限公司在未主动履行民事判决义务的情况下,被判令强制执行,以偿还投资款本金、偿付违约金等款项合计2333.25万元。然而,腾邦国际依然无法清偿债务,故被债权人申请破产清算。腾邦旅游则是由于无法清偿3.3万元欠款,被申请破产清算。

对于腾邦国际来说,“被债权人申请破产清算”已经不是第一次了。2020年4月17日,腾邦国际就曾收到广东省深圳市中级人民法院的《通知书》。《通知书》称,申请人中信银行有限公司深圳分行申请对该公司破产清算。理由是中信银行深圳分行曾为腾邦国际提供综合授信人民币3亿元,期限自2018年7月17日起至2019年7月4日止。然而,截至2019年4月21日,贷款本金及相应的利息等均未归还。当时,腾邦国际的表态和此次几乎如出一辙:“目前公司已向法院提交异议书,正积极与债权人进行沟通。”

此外,在2020年10月12日晚间,腾邦国际发布公告披露,公司控股股东腾邦集团有限公司也被债权人深圳市联日照耀管理咨询有限公司申请重整。

截至今年1月22日,腾邦国际累计诉讼金额为32.36亿元。在腾邦国际涉及的诉讼、仲裁案件中,金融机构涉诉案件诉讼金额为27.84亿元,占诉讼金额的86.02%。

失控

公开资料显示,2020年,腾邦国际旅游业务、商旅业务、机票酒店业务等受到巨大冲击,经营规模明显下降。报告期内,公司实现营业收入1.3亿元,同比下降93.54%;归属于上市公司股东的净利润-1.77亿元,同比下降420.58%。但是,压垮腾邦国际的并非只是2020年暴发的新冠肺炎疫情,它的“滑铁卢”在2019年。

腾邦国际2019年财报显示,公司实现营业收入32.97亿元,比上年同期下降32.52%,实现归属于母公司净利

润-15.76亿元,比上年同期下降1039.49%。对于业绩呈现断崖式下跌的原因,腾邦国际在年报中解释道:“行业竞争日益加剧,旅游产业转型升级愈发加快。受到内外各种因素的影响,公司融资受限导致资金流动性紧张,使得旅游业务和机票代理业务遇到较大经营困难。”

在资深业者看来,压垮腾邦国际的是远去的票代模式和过于快速的扩张。

2014年以前,腾邦国际年净利润均维持在数千万元左右。机票代理业务甚至成为腾邦国际发展旅游业务的核心驱动力之一。然而,2015年,国家有关部门出台文件,要求航空公司努力“提直降代”,在3年内实现直销机票占比50%,同时机票代理费在现有基础上下降50%。2016年,民航局下发文件,要求机票代理销售方不得额外加价、捆绑销售等。随着航空公司建设直销渠道以及OTA的市场份额日益提高,像腾邦国际这样的票代机构,利润空间越来越小。

事实上,这几年,腾邦国际也一直在探索新的利润增长点,先后涉足商旅管理(TMC)、供应链金融、旅游B2B等领域,主要采用收购的手段进行市场开拓。2014年,腾邦国际收购欣欣旅游,进军线上;2015年,收购了喜游国旅,布局出境游;2017年,收购了包括北京捷达国旅、深圳喜游国旅在内的8家旅行社,并对深圳市腾邦差旅、腾邦旅游集团进行增资,还以1000万美元参与收购了马尔代夫水上飞机公司,开拓境外旅游;2018年2月,腾邦国际收购深圳宝中旅游,布局目的地资源和线下网点,同年7月,又收购了

主要从事出境旅游批发、零售业务的北京九州风行旅游股份公司。

如此大手笔,让腾邦国际的资金压力与日俱增。据腾邦国际2018年9月18日的公告称,公司实控人钟百胜质押比例已达到100%。为了筹钱,腾邦国际几乎用上了所有的融资工具,包括发行债券、股票增发、贷款、银行授信、股权质押等,这是导致其陷入债务危机的重要原因。

“腾邦国际对旅游板块的拓展过于急躁是关键所在。”北京联合大学在线旅游研究中心主任杨彦峰认为,腾邦国际因业务运营模式存在弊端,并购来的企业非但不能为其带来“1+1>2”的效果,还出现了只增收不增利的情况,甚至于在腾邦国际出现危机时,还有一部分企业拖累了其业绩增长,导致其资金流紧张、业务下降,最终举步维艰。

反思

如今,腾邦国际前途未卜。债权人向法院申请债务人破产清算,是不是意味着腾邦国际真的破产了?

北京第二外国语学院文化和旅游法规研究中心副主任王天星说,根据《企业破产法》规定,从债权人向法院提出破产申请,到破产清算,破产程序终结,需要做较多的工作、履行较多的程序性义务。因为终结一个企业,无论对于企业自身、企业职工、地方经济的发展,都是一件大事,法院会非常慎重,除非万不得已,轻易不会让一个企业走向破产。在债权人提出破产请求后,法院会组织债权申报,召集债权人召开会议,就企业重整、和解协议等进行商议。如果债权人赞同企业的重整

松原市文化广播电视和旅游局党组书记、局长李刚：

秉初心、凝使命，着力打造北方生态旅游名城，全力谱写文旅高质量发展新篇章



吉林省松原市位于松嫩平原南端，坐落在美丽的松花江畔，素有“粮仓、林海、肉库、鱼乡”之美誉。习近平总书记到松原市查干湖调研时强调“绿水青山、冰天雪地都是金山银山。保护生态和发展生态旅游相得益彰，这条路要扎实走下去。”

2021年是“十四五”规划开局之年，也是全面建设社会主义现代化国家新征程开启之年。接力“十三五”，松原市秉初心、担使命，推进文旅资源整合、文旅产业融合、灵魂载体契合，生态旅游得到蓬勃发展、主要旅游指标连年递增；千帆竞发，勇进者胜，跑好“十四五”，松原市将用担当为地区文化和旅游发展描绘一幅绝美画卷。

落音“十三五”，以改革创新凝聚合力、激发活力

“诗与远方”牵手带来发展新机遇，回眸5年，松原市始终坚持以文塑旅、以旅彰文，促进全市文化和旅游工作融合发展，形成叠加新优势，推动旅游业



高质量发展。松原市文化广播电视和旅游局党组书记、局长李刚表示，“十三五”时期，“一心一核、两带三区”的全域旅游发展格局成果初显，松原全市实现旅游综合收入682.87亿元，同比增长31.61%。

5年来，松原市不断擦亮生态旅游招牌，举办了19届查干湖冰雪渔猎文化旅游节，“春捺钵、夏赏荷、秋观鸟、冬渔猎”品牌形象深入人心。随着查干湖景区通过国家5A级旅游景区景观质量评审，以景区提质升级、生态小镇建设为代表的31个文化和旅游项目谋划落地，实现投资43.98亿元。

5年来，松原市在文化艺术方面取

得新突破。享有“天下第一团”美誉的松原市满族新城戏传承保护中心被评为“全国地方戏创作演出重点院团”，《铁血女真》等作品先后斩获“五个工程”奖和“文华奖”。松原市累计投入1.2亿元，构建了覆盖市、县、乡、村四级的公共文化服务体系，实现了公共文化服务的标准化、均等化、科技化、社会化。

5年来，松原市文物传承保护工作力度不断加大。全市共登录可移动文物19938件(套)，不可移动文物657处，编制出台市本级《关于进一步加强文物安全工作的实施意见》，填补了松原市文物保护政策空白。

定调“十四五”，“升温”旅游产业、“加温”旅游经济

站高望远找准新起点，踏响再谋新篇“脚步声”。李刚说：“新起点、新征程，我们将更加扎实地培育好生态旅游这一主导产业，‘升温’旅游产业，‘加温’旅游经济，发挥第一优势，拉动全市服务业复苏，实现消费回补。”“十四五”期间，松原市将推动文化和旅游深度融合，抢抓机遇，谋划以贴近生活、贴近地域、贴近发展的文化和旅游项目76个；争创品牌，大力丰富赛事体验游、亲水游、乡村游、研学游、自驾游等产品供给，聚人气；多渠道赋予景点“文化灵魂”，包装“网红景点”，打造旅游新卖点，融合理论教育、乡风民俗、红色资源等，培育旅游新业态。

聚焦全域旅游，抓高质量产品供给。松原市以前郭尔罗斯蒙古族自治县创建省级全域旅游示范区为引领，系统化、机制化、清单化推进全域旅游创建工作。在查干湖5A创建成功基础上，提质增量全市A级景区，加强冰雪避暑、红色康养、民俗研学等新业态产品供给，谋划新增山地骑行、文化演艺、低空观光等体验性和互动性项目，推动全域旅游高质量发展。

聚焦冰雪产业，抓扩大需求基数。松原市用好冰雪冰上运动场地，查干

湖、松花江自然水域优势，坚定培育冰雪人口。围绕冬捕渔歌，着重在“老歌新唱”上下功夫，出新意、提品质、聚人气。以市场需求牵引产业供给，统筹市县，探索冰雪装备制造产业发展路径，擎起“西冰”战略布局。

聚焦“两江两岸”，抓多领域融合发展。松原市以打造滨江康养带为契机，系统整合林地、心学、水域、民俗、非遗、生态等优质资源，通过推介宣传、招商引资方式谋划引进游船公司、打造江畔烟火秀、编排水幕表演、培植温泉基地

等装点“两江两岸”、发展康养产业。

加快生态旅游发展，助力“双循环”格局，擘画新蓝图。李刚强调：“‘十四五’时期，松原市文化和旅游系统将围绕全市建设东北西部生态经济发展示范区目标，供给端、需求端双侧发力，挖掘文化强市潜力，积聚旅游业发展动力，释放‘西冰’重要节点活力，着力打造北方生态旅游名城，全力谱写文化和旅游高质量发展新篇章。”

(苏尚/文 松原市文化广播电视和旅游局供图)

