

每到3.15,服务质量都是备受关注的话题。去年,因新冠肺炎疫情暴发,旅游活动受限甚至一度停滞,跟团退费的旅游咨询量、投诉量激增。全国文化和旅游系统积极想办法出举措,妥善化解大量涉疫旅游投诉纠纷——

# 妥善处理旅游投诉 依法依规是关键

□ 本报记者 陈静

## 去年旅游投诉“涉疫”特点突出

2020年1月20日,消费者周女士通过某网站预订了2人巴厘岛自由行。因疫情原因,周女士于2月12日取消行程订单,并与该网站沟通退款事宜,因不满意企业给出的退费意见,遂进行投诉。

去年,旅游活动受疫情影响一度停滞,像周女士这样的投诉有很多。文化和旅游部旅游质量监督管理所近日发布的《2020年旅游投诉分析报告》

(以下简称《报告》)显示,2020年旅游投诉总量同比大幅增长,12301平台通过线下语音和线上网络受理方式,共收到有效旅游投诉49534件,其中,涉疫旅游投诉19624件,占比近40%。

《报告》显示,2020年,国内游投诉占比67.59%,出境游占比32.33%,入境游占比0.08%。旅行社、景区和在线旅游企业仍是被投诉较多的市场主体。在全年的旅游投诉中,涉及旅行社的

26068件,占比52.63%;涉及景区的10851件,占比21.91%;涉及在线旅游企业的8669件,占比17.5%;涉及住宿的3579件,占比7.23%;涉及导游领队155件,占比0.31%。

因涉疫旅游投诉占比近四成,《报告》专门对涉疫旅游投诉情况进行了分析:涉疫旅游投诉主要集中在上半年,下半年明显减少;主要集中在出境游,在19624件涉疫旅游投诉

中,出境游投诉12507件,占比63.73%,国内游投诉7104件,占比36.20%;主要集中在旅行社,占比71.8%,在线旅游企业占比22.26%,住宿占比3.27%,旅游景区占比2.52%。

记者从中消协了解到,2020年,中消协接到的旅游服务投诉总计17080件,其中,境内旅游8578件,境外旅游5367件,其他2450件。受疫情影响,2020年上半年大量消费者取消了聚餐、出行计划,交通运输、旅游、餐饮服务等多项投诉增加幅度较大,分别同比增长519.4%、210.9%、172.5%。

供的合同、业务确认、付款等证据是否符合法律要求,能否证明损失已经产生、损失金额是否合理等,实践中存在较大争议。尤其是出境旅游合同纠纷,如果旅行社提供的证据存在瑕疵,将导致其损失难以被认定。

当然,2020年,也有些投诉是因旅游服务质量引发的。在分析去年的旅游投诉(不含涉疫投诉)反映的主要问题时,《报告》认为,不按合同约定标准履约是旅行社服务质量存在的突出问题;对景区的投诉主要集中在工作人员的服务上;对在线旅游企业的投诉主要集中在机票和住宿产品预订退订方面;人员服务不佳是住宿产品服务质量的突出问题;态度言语不良是导游领队被投诉的主要问题,占对导游领队投诉总量的53.64%。

《报告》显示,如果除去涉疫旅游投诉,全年投诉总量同比下降10.98%。”王天星认为,近几年,旅游行业一直在围绕高质量发展这一主题提档升级。以上问题并非新问题,而是老问题。“疫情叠加消费升级背景,让旅游企业面临更大挑战。旅游企业必须从满足广大旅游者对更加美好旅游服务需求的角度出发,全面落实新发展理念,不断提升自身的服务质量,才能在危机中开新局、开新路。”

珠区文化广电旅游体育局执法三科工作人员陈伟说:“经历了这次考验,我不仅积累了经验,也强化了沟通技能,磨炼了心智,以后对投诉处理更有信心了。”

“经历新冠肺炎疫情的冲击,旅游行业有很多东西值得总结和反思。比如,涉疫投诉中的退赔难,也暴露出旅游合同纠纷特别是电子合同中不可抗力发生时相关约定条款并不完善,需要依据相关法律法规进行补充规范。另外,市面还缺乏应对这种意外的保险产品,行业中也缺乏利用保险来降低风险、转嫁风险的意识。”杨彦锋说,对于疫情防控期间发生的境外旅游退赔,境外维权等共性问题,建议相关部门、行业建立共性协商机制,代表行业和消费者争取权益,帮助消费者和旅游企业共同解决问题。

“2020年初,投诉量骤增给我们带来了较大的工作强度,我们需要反复向游客解释政策、答疑解惑,经常面临‘处理投诉的人被投诉’的困境。”广州市海

的不良后果。

第三,涉疫旅游纠纷之所以难处理,其根本问题在于旅游企业和旅游者之间的不信任以及疫情的不确定性。2020年春节疫情暴发之后,对于传统旅游业能否在疫后快速恢复、组团游何时解禁,旅游者心存疑虑的。而在投诉处理过程中,旅行社和游客也都会受到上述因素的影响,各不相让,导致调解难度进一步加大。

为了妥善处理投诉,更好地化解纠纷,建议首先加快旅游方面的有关立法进程,完善相关法律体系,为依法、合法地解决旅游问题提供法律依据。其次,建议人民法院与旅游行政主管部门、相关旅游协会、消费者协会等,就遭遇不可抗力这种非常规纠纷,在法律适用问题上加强沟通协调,对于诸如“什么是

已实际发生且不可退还费用”“跨境证据的效力”等形成一致口径,指导纠纷调解。

第四,建议旅游企业主动堵塞管理漏洞,规范科学地签订书面旅游合同,主动履行告知和说明义务。

第五,一旦发生不可抗力等情况时,旅行社应当及时告知旅游者,并且积极地与供应商、地接社沟通,及时中止合同履行,尽可能地减少损失。

第六,在面对纠纷时,旅游企业和旅游者都应当树立证据意识,积极留存证据,为后续查明事实、维护自身合法权益做足准备。

同时,消费者也应当增强旅游风险意识和转化风险的能力,尝试采用不同的方式尽快解决问题,降低损失。(本文为北京市易和律师事务所律师)

## 武汉:不断完善第三方调解机制

□ 程芙蓉

受新冠肺炎疫情影响,2020年,武汉市因游客退团退费引发的旅游投诉和旅游纠纷问题十分突出。据不完全统计,全市涉及退团退费的游客总人数达13.03万人。疫情防控常态化阶段,为退团游客及时妥善办理退费工作,成为事关武汉文化和旅游产业发展的大事。

### 创新调解机制

尽管面临投诉案件陡增、取证难度加大等困难,但在湖北省、武汉市两级文化和旅游部门的指导下,经过多方共同努力,截至2020年6月,武汉市旅游质量监督管理局(以下简称“武汉旅游质监所”)办理退费人数比例高达90%,未发生因涉疫退团退费问题引发的群体性事件及造成社会不良影响的负面舆情。但是,剩下的10%投诉,多为游客和旅行社分歧较大、调解难度更大的“硬骨头”。“越到后期,调解工作的难度越大,纠纷化解的紧迫性也更强,这就要求我们必须创新工作思路和方法,另辟蹊径,尽快找到行之有效的办法。”武汉旅游质监所负责人说。

依据《武汉市多元化化解纠纷促进条例》,在司法部门的指导下,武汉旅游质监所整合专业律师、人民调解专业队伍、消协维权以及新闻媒体的力量,建立了旅游投诉纠纷第三方调解机制,重点处理涉及人数多、金额大、情况复杂、投诉人反复投诉,易造成纠纷影响扩大的涉疫旅游投诉。

第三方调解机制改变了过去在旅游纠纷调解中,只是文化和旅游部门及其聘请的法律顾问参与调解的状况,引入了更多相关机构和部门的力量共同调解。“我们组建的这支队伍,把涉及旅游投诉和纠纷的各方包含在内,就是要告诉游客和旅行社,我们是本着服务的态度,以更全面、专业的方式,为他们消除矛盾、解决问题的。”该负责人表示。

开展调解,必须要有规范的流程。武汉旅游质监所会在告知纠纷双方,参与纠纷调解的人员构成、调解的方式和意义后,征求双方的意见,是否同意调解。同意调解的,需签订调解协议书,然后约定时间开展调解工作。武汉旅游质监所会提前将案件有关资料,特别是焦点问题送到综合调解人员的手上,便于他们提前了解案情,提出合理方案。调解全程也会有视频监控并录像……

### 综合调解优势凸显

2020年6月24日下午,武汉开始对旅游投诉纠纷第三方调解机制启动后的首起投诉案件进行调解。2020年1月,游客陈女士一行12人在武汉某旅行社报团准备月底出游。后因团队中有人确诊新冠肺炎,陈女士一行于1月22日提出全团退团。此后,因退费金额与旅行社产生分歧。其实,陈女士一行签订的旅游合同中,对于因不可抗力造成的损失有明确的赔偿约定。但陈女士一行不接受合同约定的赔偿金额。前期,涉案旅行社所在区级文化和旅游部门进行过行政调解,但以失败告终。

6月24日,在武汉旅游质监所的主持下,举行了由投诉人、被投诉旅行社,旅行社所在地的区级司法局、人民调解员,市消协、法律顾问、新闻媒体及市、区两级文化和旅游部门共同参与的现场调解会。4个多小时的时间里,依据相关的法律

法规,司法局的工作人员、法律顾问、消费维权专家客观分析了法律诉讼对于双方的利弊,提出了协商解决的建议;新闻媒体代表从媒体监督的角度出发,提出游客必须依法、合理维权的观点;人民调解员在现场不断进行沟通和协调,推动双方相向而行。多轮调解之后,旅行社同意了游客提出的退款金额,但提出需要分期退还,陈女士一行同意了该方案,双方签订了调解协议。这起持续5个多月的退团退费纠纷,终于解决了。

游客陈女士说:“在听了各方的专业分析和建议后,我明白了这个事情就算以其他途径继续投诉或是选择诉讼,赔偿结果都不会有太大的改变。虽然调解结果没有达到预期,但旅行社方面也表达了诚意,有了一些让步。分期退还虽然时间会久一点,但金额略有提高,所以我们同意了,不用再耗费更多精力和时间。”

首战告捷,第三方调解机制发挥的作用令武汉质监所的工作人员激动不已,信心倍增。很快,第二场和第三场调解也传来了好消息,投诉双方经过调解,同意以优惠折扣或旅游消费券的形式补充部分退款,纠纷得以顺利解决。

### 有待进一步完善

然而,第三方调解机制并不是“万灵药”,也有调解失败的时候。2020年8月28日,旅游投诉纠纷第三方调解机制进行了第四场调解。游客吕先生一行在某旅行社报名参加柬埔寨旅游,行程日期为2020年1月25日至1月30日,吕先生一行16人,团费共计5万多元。受到疫情影响,游客于1月20日通知旅行社退团,并要求全额退还团款。此后,双方多次协商并经区级文化和旅游局协调,被投诉旅行社提出只需每人扣除机票损失1000元,剩余团费全部退还,但游客一方坚持要求全额退款。调解现场,被投诉旅行社出具了机票损失的相关凭证,律师为游客讲解了旅游合同的相关知识,并引导其查看最高人民法院、司法部、文化和旅游部联合发布的《关于依法妥善处理涉疫情旅游合同纠纷有关问题的通知》。然而,游客一方依然无法理解为何在未登机情况下会产生机票费用,不接受旅行社提出的每人扣除1000元机票损失的提议。最终,双方无法达成一致,调解失败。

至此,利用旅游投诉纠纷第三方调解机制处理的四起涉疫纠纷案件,三起获得成功。“说实话,75%的成功率是超出我们的预期的。毕竟进入第三方调解的案件都是‘老大难’‘硬骨头’,从现在看,效果还是不错的。”该负责人表示,下一步,武汉旅游质监所将总结经验,不断完善,让第三方调解机制更好地发挥作用,攻克更多旅游投诉和纠纷难题。

据了解,武汉旅游投诉纠纷第三方调解机制的建立,得到了武汉市江岸区司法局的指导和支持。旅游投诉纠纷第三方调解机制第一场现场调解会被江岸区司法局整理推荐收录到中国法律服务网司法行政(法律服务)案例库中,产生了较大的社会反响。武汉市江岸区司法局党组书记、局长张保国对建立旅游投诉纠纷第三方调解机制给予充分肯定,称此举在区级文化和旅游行业管理部门的行政调解失败、建议游客走仲裁或诉讼途径之前,给投诉双方一个缓冲,提供了一次新的选择的机会,有助于双方再作努力、消除分歧、达成和解、化解纠纷。

## 退团退费调解难 如何赔付是焦点

《2020年旅游投诉分析报告》认为,退订退费是涉疫旅游投诉的主要问题,占93.93%。其中,旅行社退团退费问题(包含在线旅游企业的旅行社产品)占77.43%,机票、火车票退订退费问题占11.41%,住宿退订退费问题占4.06%,景区门票退订退费问题占1.04%。

《报告》显示,关于旅行社退团退费的投诉最难调解,调解失败3500件,占调解失败投诉总数的79.13%,其次是机票退订,占10.45%,再次是住宿产品退订,占2.37%。值得注意的是,“逾五成游客要求全额退费。”

在中消协对涉疫投诉的分析中,旅游退订扣费高、住宿服务退订难和机票退订纠纷多等也被认为是突出问题。

“消费者之所以要求全额退费、有‘旅游退订扣费高、退订难’的认识,是因为多数消费者对于旅游行业的操作规则、费用退还规则并不熟悉。由于旅游行业的特性,旅行社在接到游客出游订单后,必须先把一部分费用提前支付给航空公司、酒店等产业链上的供应商,才能保证旅游行程的顺

利实施,也就是说虽然游客未出行,但实际的成本已经发生。而多数消费者会认为,自己未出行未消费,旅行社就应该全额退费,这是旅行社退团退费难调解的首要原因。”北京第二外国语学院文化和旅游政策法规中心副主任王天星认为。此外,旅行社退团退费难调解的第二个原因是涉及退费金额较大。从2020年各级人民法院有关涉疫旅游服务合同纠纷的判决来看,涉及出境旅游的退团退费纠纷标的金额为人均2.8万元左右,涉及国内长途旅游的退团退费纠纷标的金额为人均8000元左右。第三个原因是疫情防控期间旅游服务合同取消属于不可抗力,消费者和企业有不同认识,从而对所退金额、双方的责任承担等就有不同的主张。“因此,很多旅游质监所的工作人员要花大量的时间反复去跟消费者解释为什么不能全额退费,以及在不可抗力情况下各自应承担什么样的责任。”

“如何赔付、损失到底该怎样分担,是涉疫投诉中形成退团退费纠纷的一个核心矛盾点。”北京联合大学在

线旅游研究中心主任杨彦锋认为,旅游属于多元组合商品,旅游订单的退改赔率涉及到交通票务、住宿、签证等旅游链条的方方面面,旅行社只是其中的一个环节。根据《旅游法》第67条规定,合同解除后,组团社应当在扣除已向地接社或者履行辅助人支付且不可退还的费用后,将余款退还旅游者。旅行社多是中小微企业,如果消费者一味要求旅行社全额承担损失,而不顾及其是否已先行垫付相关费用,那势必会导致其破产,有可能会发生“杀鸡也取不到卵”的现象,消费者权益得不到保障,行业也得不到健康发展。

广东伟然律师事务所副主任、律师范文文认为,即便消费者认可损失分担,但如何分担依然是纠纷焦点。比如,机票、酒店等供应商与旅行社之间的退改规则是否能得到消费者认可?一般情况下,旅行社与供应商签订的采购合同中,会存在限制退改或扣费的有关条款。旅行社会根据相关条款来扣除相关费用,但可能这些条款并不能得到消费者的认可。又比如,有关旅行社损失的认定,旅行社提

## 建立共性协商机制 维护各方权益

疫情暴发初期,12301全国旅游投诉举报平台投诉咨询量瞬间激增10倍有余,让各地的旅游投诉受理机构备受“考验”。很多一线人员尤其是投诉受理人员每天工作12小时以上。

妥善处理相关投诉、纠纷,既要保护消费者权益为主,同时也要兼顾中小微旅游企业的生存和行业的健康发展。2020年2月26日,文化和旅游部旅游质量监督管理局下发了《关于妥善处理疫情旅游投诉的若干意见》,明确“因疫情影响导致旅游合同无法履行的,应认定为不可抗力”情形,并对准确界定涉疫旅游投诉

性质、涉疫旅游投诉的主要处理方式、因疫解除旅游合同纠纷原则、因疫解除旅游合同的退费时间等做出了明确指引。同时,还通过暂退旅行社80%的旅游服务质量保证金、协调相关部门减费降费,给予财政支持、金融扶持等一系列援企稳岗帮扶政策,帮助旅游企业渡过难关。

各级文化和旅游主管部门也高度重视,纷纷按照《意见》指引,采取创新旅游投诉处理机制,加大政策法规宣传力度引导游客理性维权、增配专业律师等多种有效措施积极妥善处理涉疫旅游投诉,及时化解

矛盾纠纷。

据统计,2020年,12301平台通过线下语音和线上网络受理方式共收到有效旅游投诉49534件,同比增长47.43%;受理43185件,受理率为87.18%;结案41691件,结案率为96.54%;为游客挽回经济损失11154.89万元,同比增长165.67%。其中,受理涉疫投诉17517件,受理率为89.26%,结案17244件,结案率为98.44%,为游客挽回经济损失9099.08万元。

“2020年初,投诉量骤增给我们带来了较大的工作强度,我们需要反复向游客解释政策、答疑解惑,经常面临‘处理投诉的人被投诉’的困境。”广州市海

### 律师说

□ 左洪文

2020年,易和律师事务所作为法律专业力量,参与了北京市旅行社服务质量监督管理局的旅游纠纷调解处理工作。其中,上半年处理的旅游投诉纠纷主要以涉疫旅游退团退费为主。下半年,随着国内疫情防控形势逐渐好转,国内旅游业逐步复苏,投诉主要集中在旅游合同纠纷、解除问题以及旅游服务质量问题。

分析投诉产生的原因,主要源于以下几点:一方面,对于如何应对在全球范围内暴发的新冠肺炎疫情,如何按照相关法律法规退团退费,旅行社既不熟悉也不了解。在处理由此产生的纠纷时,仅从自身的角度考虑问题。另一方面,境外供应商退款困难,且不适用中

## 加快完善相关法律体系

国法律也是导致涉疫旅游投诉纠纷处理困难的重要原因。

在处理类似问题时,建议旅游企业,第一,要向旅游合同双方介绍、解读相关旅游法律法规的具体内容,让双方在了解法律法规的基础上依法退团退费。旅游企业如果不退费,应当提供“已支付且不可退还”的损失证明,如确认损失证据充分,旅游者也应客观理性地面对。

第二,虽然此次疫情给旅游企业造成了一定损失,但是,这并不能成为企业逃避社会责任的理由。相反,建议旅游企业更加积极地承担社会责任,引导旅游者正确面对客观现实,建议旅游者选择旅游合同延期、代金券补偿、旅游费用膨胀金等方式,既缓解企业的资金压力,也减少自身损失。这样,既为企业留住了客户,也避免了有可能因此产生



图虫创意供图

本版插画 王超