

文化和旅游市场信用和质量工作典型案例展示(二)

新冠肺炎疫情发生以来,各地文化和旅游行政部门、行业组织、市场主体坚持创新驱动和融合发展,积极推动理念、产品、技术、服务、模式和业态创新,加快转型升级,为促进市场全面恢复和高质量发展发挥了积极作用,在此过程中,积累了诸多好的经验和做法。

为贯彻落实习近平总书记关于文化和旅游工作的系列重要论述和重要指示精神,统筹推进新冠肺炎疫情防控和经济社会发展工作,做好“六稳”工作,落实“六保”任务,文化和旅游部市场管理司于2020年11月启动了文化和旅游市场信用和质量工作典型案例汇编与宣传工作,对疫情发生以来文化和旅游行业在

信用体系建设、信用经济发展、服务质量提升、企业转型升级等方面有效推动复工复产复业的创新做法进行了征集、整理、筛选。

“苟日新,日日新,又日新”。加强信用体系建设实现良法善治,提升服务质量增强人民幸福感,文化和旅游行业虽任重道远,但一直在坚持探索向前。文化和旅游部市场管理司精选汇编了23个典型案例,这些案例凝结着创新与探索、担当与智慧、理论与实践,有亮点、有看点,希望能强化示范效应,激发业界更多的动能与活力,共同推动文化和旅游行业高质量发展。本报将连载刊登这23个案例,以供业界借鉴参考。

案例报送方:甘肃省文化和旅游厅

甘肃:打造“信用监管+专项执法”新模式

近两年,甘肃省文化和旅游厅以推进文化和旅游市场综合执法队伍建设为重点,积极推进各项改革任务落地,探索打造“信用监管+专项执法”新模式,使市场主体诚信经营意识不断增强,市场环境进一步净化。

一、主要内容

(一)创新监管方式,不断优化“信用+执法”监管模式

2019年4月16日,白银市文化广电和旅游局文化市场综合行政执法队执法人员在市场巡查中发现,白银区新天地文化街和白银区义乌商贸城共9家商户在未获得文化和旅游行政部门许可的情况下,擅自设立KTV包厢从事娱乐场所经营活动。在下达《责令整改通知书》的情况下,以上商户仍然采取锁闭门窗、专人放哨、错时经营等方式,对抗执法检查,继续无证经营。5月22日,白银市文化和旅游行政部门依据《娱乐场所管理条例》《娱乐场所管理办法》《文化市场黑名单管理办法(试行)》规定,依法向以上9家场所下达《取缔通知书》,取缔其擅自从事的娱乐场所经营活动,并将以上9家场所及其经营者列入文化市场黑名单,予以信用惩戒,并向社会公布。通过这种“信用+执法”的监管模式,很好地根治了部分违规经营商户抗拒整治、与执法部门“躲猫猫”、违规行为屡禁不止的现象,不仅提高了执法部门的执法效率,强化了执法效果,也对引

导商户规范经营、净化市场环境产生了积极影响。

(二)强化专项整治,加大“信用+监管”执法力度

针对全省文化和旅游市场违法违规经营行为,甘肃省文化和旅游厅通过专项整治和信用监管相结合的模式,先后组织了“雷霆行动”“暑期整顿”“利剑行动”“旅游市场专项整治”和“市州交叉检查”等专项行动,统一检查内容、检查标准、检查要求,对各地文化娱乐场所、互联网上网服务营业场所、A级旅游景区、星级饭店以及出版物市场、演出市场、艺术考级等领域开展全覆盖排查整治,严肃查处了一批违法违规经营行为。2020年,全省各级文化市场执法机构累计检查文旅经营单位6.6万家次,作出行政处罚102件,责令整改157家,罚没金额11.13万元。

(三)开展企业信用评价,实施分级分类监管

甘肃省文化和旅游厅邀请第三方机构通过经营状况、游客评价、诚信记录管理、诚信评价管理、激励与警示等多个维度对企业进行专业评价。一方面向社会公布,便于游客选择一些信誉好、体验度比较好的企业 and 产品,另一方面,甘肃省文化和旅游厅开展文旅企业信用等级评价则以此作为参考和依据,对企业进行信用等级评估。首批对全省68家经营出境旅游业务的旅行社、104家4A级以上景区、94家四星

级以上星级饭店进行了信用等级评估。对信用等级为A级的企业授予“诚信旅游企业”称号;将信用等级评价结果为“B”级以上(含“B”级)的旅游经营者列入政府采购推荐名单;对评级结果为“C”级的旅游经营者实施特别关注;对评级结果为“D”级的旅游经营者实施重点监督,并予以限期整改,不断进行行业自律。

二、社会反响

甘肃省推行“信用监管+专项执法”新模式,建立健全了贯穿市场主体全生命周期,衔接事前、事中、事后全监管环节的新型监管机制,提升了监管能力和水平,增强了监管效果。当地旅游企业负责人表示,这种监管模式保护了正规旅行社的正当利益,整治了市场乱象,打击了行业内的不良竞争行为,给正规旅游企业经营发展营造了良好的营商环境。

三、经验总结

(一)以信用监管为抓手,倒逼市场主体诚信经营

对外把文化和旅游市场主体及其从业人员在经营服务过程中形成的严重失信信息向社会公示。对内实行分级分类管理,对失信的市场主体及从业人员,强化日常监督检查,增加检查频次,在一定期限内限制其资质升级、评优评奖等。“一处失信,处处受限”,倒逼市场主体及从业人员诚信经营、规范服务。

(二)专项整治与信用监管相结合,推动整治行动走深走实

联合公安、市场监管、交通等有关部门,大力开展文化市场专项整治行动,全面治理“不合理低价游”,紧盯“价格关、合同关、购物关”,既深查旅游客源地的组团社,也排查旅游目的地地接社,与信用监管相结合,推动整治行动走深走实。

(三)运用“互联网+监管”手段提升信用监管效率

推进“互联网+监管”系统平台应用,对接完成平台监管基础数据录入;建立随机抽查“两库一单”和“双随机、一公开”内部抽查与联合抽查工作计划,协调公安、市场监管、税务等部门实施经营性互联网文化单位的联合抽查;督导各州完成年度随机抽查任务,并利用国家企业信用信息公示系统和“信用中国”网站开展公示工作。

四、专家点评

甘肃省文化和旅游行政部门痛定思痛,改变传统的监管方式,打造“信用监管+专项执法”新模式。同时,依据企业诚信评价结果,对企业实施分级分类监管,提升了监管效能,发挥了信用监管的震慑作用。这一监管方式让政府提高了监管工作的精准性和行政执法效率,进一步规范了市场秩序,保护了消费者权益。(林钧跃 中国市场学会信用学术委员会主任、高级信用管理师)

案例报送方:黑龙江省文化和旅游厅

黑吉辽蒙:构建文化和旅游行业信用体系建设合作机制

黑龙江、吉林、辽宁、内蒙古三省一区地处东北亚中心地带,地理相邻、生态资源相近,地域文化呈现部分同质化,产业基础、发展规模接近,所推出的同类化旅游产品较多,为携手合作共建一体化的文化和旅游行业信用监管体系提供了现实土壤。与此同时,三省一区的合作历史渊源久远,跨区域旅游市场活跃,也为共建行业信用体系奠定了基础。

一、主要内容

(一)三省一区签订合作协议,制定信用信息机制顶层设计规划

2020年11月,根据区域文化和旅游产业发展实际需要,黑吉辽蒙三省一区在哈尔滨签订了《黑吉辽蒙建设和文化和旅游行业信用体系一创新市场监管方式合作协议》。三省一区将在共建信用机制、共享信用信息、共创信用品牌、共建实施平台、共育信用人才、共研信用课题、共营文化氛围等7个方面加强合作,建立联合奖惩和信用修复联动机制,优化区域营商环境,共同探索、构建和创新以信用为基础的新型市场监管机制,促进文化和旅游行业高质量发展。

案例报送方:山西省文化和旅游厅

山西:信用标准化夯实监管制度基础

山西加快文化和旅游市场信用体系建设,以标准化引领旅游服务提质升级,先后发布了《旅游企业信用管理规范》《旅游企业信用评价规范》《山西省旅游市场黑名单管理工作细则(试行)》等一系列方案、举措,加快建立以信用监管为基础的新型监管机制夯实基础,营造诚实、自律、守信、互信的信用环境,推动文化和旅游业高质量发展。

一、主要内容

(一)出台旅游企业信用管理和评价规范地方标准

为深入贯彻落实党中央、国务院关于高质量发展和加强社会信用体系建设的有关决策部署,山西省文化和旅游厅起草、山西省市场监督管理局批准发布的《旅游企业信用管理规范》《旅游企业信用评价规范》两项地方标准于2020年10月10日实施。

《旅游企业信用管理规范》从旅游

企业信用管理的基本要求、经营管理、服务质量、旅游安全、社会责任履行、投诉意见处理、失信行为检查与评价、信用修复等方面对旅游企业进行标准化管理,通过定期检查服务行为的守信状况和失信行为,建立企业诚信档案。

《旅游企业信用评价规范》则从基本要求、经营管理、服务质量、旅游安全、投诉处理意见、社会责任履行、品牌形象7个方面对旅游企业进行信用等级评价,根据评分结果从高到低分为AAAAA、AAAA、AAA、AA、A5个等级。评价结果有效期一般为3年。但在抽查或复查时,若出现信用等级取消项中的任意一项时,则取消等级。

(二)出台《山西省旅游市场黑名单管理工作细则(试行)》

为维护旅游市场秩序,加快全省旅游领域信用体系建设,山西省文化和旅游厅制定了《山西省旅游市场黑

名单管理工作细则(试行)》。该《细则》立足文化和旅游行业管理职能,明确了旅游市场黑名单的适用范围、分级管理和联合惩戒等相关事项,建立了列入、告知、发布、惩戒、信用修复、移出等一整套管理流程,有较强的操作性。

二、社会反响

《旅游企业信用管理规范》《旅游企业信用评价规范》两个地方标准的出台,树立了全省统一的、符合旅游行业特点的、规范的信用管理制度、评价标准、惩戒机制,统一了标杆,提升了评价结果的科学性、公正性和适用性,进一步完善了旅游行业信用评价指标体系,为加快建立以信用监管为基础的新型监管机制夯实了基础。

以上两个地方标准与黑名单管理相结合,约束违法失信行为,维护旅游市场秩序,加快旅游市场信用体系建设,促进了旅游业持续健康发

展。山西省文化和旅游厅非常重视对地方标准的推广和宣传,通过线上线下融合培训开展地方标准的专题宣贯,促进了各市和文旅企业学标准、定标准、用标准,让群众参与标准化工作。旅游企业信用体系建设受到文化和旅游部市场管理司的肯定,同时被中国文化报、中国旅游报作为强化信用体系建设的重要举措进行报道。

三、经验总结

两个地方标准的出台,进一步推动了全省旅游质量监督管理工作标准化,为推进旅游领域信用体系建设,加快建立以信用监管为基础的新型监管机制夯实了基础。

(一)提高了监管效能

行业主管部门在充分掌握信用信息、综合研判信用状况的基础上,以信用评价结果为依据,根据信用等级高低,对监管对象分级分类采取差异化

2019年6月,一则“这个导游好嚣张”的视频在网络传播并引发关注,给广西旅游行业造成了恶劣影响。在充分调查的基础上,2019年8月,广西壮族自治区文化和旅游厅依法依规将涉事桂林市盛迎国际旅行社有限公司总经理冯某和导游员赵某某列入黑名单,为期3年,并向自治区相关单位推送了此两名旅游领域严重失信相关责任主体信息,依法在市场准入、行政许可等方面实施联合惩戒。2019年11月,文化和旅游部将涉事相关人员列入全国旅游市场黑名单,这是首例全国旅游市场黑名单,标志着信用监管取得阶段性重要成果。

一、主要内容

“这个导游好嚣张”的视频被曝光后,桂林市文化广电和旅游局根据《旅游行政处罚办法》第二十一条规定,于2019年6月11日依法对涉案的桂林市盛迎国际旅行社有限公司立案调查。经查,2019年5月30日至6月3日,桂林市盛迎国际旅行社有限公司通过不合理低价引诱游客,并通过安排购物隐瞒获取回扣的真实目的,在未与游客签订合同的情况下,委派导游员赵某某组织接待了52人桂林5天4晚汽车团。6月2日上午,导游赵某某以语言威胁等方式,给游客造成极大的心理压力,变相强迫游客消费。

根据以上事实及相关法律规定,桂林市文化广电和旅游局给予桂林市盛迎国际旅行社有限公司吊销旅行社业务经营许可证的行政处罚,对桂林市盛迎国际旅行社有限公司直接负责的总经理冯某处2万元罚款,责令其自处罚之日起未逾3年不得从事旅行社业务,并记入信用档案;给予导游员赵某某吊销导游证的行政处罚,责令其3年内不得重新申请导游证,记入信用档案。

鉴于上述人员的违法失信行为影响恶劣,严重扰乱了旅游市场秩序,按照《旅游市场黑名单管理办法(试行)》相关条款,广西壮族自治区文化和旅游厅提请文化和旅游部将桂林市盛迎国际旅行社有限公司总经理冯某和导游员赵某某列入全国旅游市场黑名单,并在全国范围内实施惩戒。2019年11月27日,文化和旅游部发布公告,将冯某和赵某某二人列入全国旅游市场黑名单。

二、社会反响

这是旅游市场黑名单管理制度实施以来公布的首例旅游市场黑名单,引起了国内媒体的高度关注,在旅游界也引起了较大反响。桂林市公安局文化广电和旅游局市场管理科科长江名辉介绍,联合惩戒会影响到企业融资、业务开展、个人教育及出行等方面,黑名单威慑作用明显。“对《旅游市场黑名单管理办法(试行)》的咨询多了起来,许多旅行社、导游都来电话咨询《管理办法》的相关条款。”南宁市旅游协会导游分会会长黄志康表示,黑名单对从业者的警示作用非常大。

广西德天旅行社负责人唐军表示,此事警示旅游企业和从业人员要依法、

诚信、文明经营,规范执业,自觉维护广西旅游良好形象和良好的消费环境,促进行业质量水平稳步提升。

据统计,2020年1月至9月,广西受理导游领队方面的投诉4起,2019年同期为22起,同比下降81.82%。一方面,因受疫情影响,导游开展业务数量下降,另一方面也与导游行为日趋规范有关。2020年1月至9月,桂林市受理旅游投诉203起,同比下降23.39%,表明旅行社服务接待行为有所规范好转。

三、经验总结

(一)依法依规认定黑名单
对网络曝光的旅游负面视频迅速反应,根据事实对涉事旅行社和导游依法依规作出行政处罚。在黑名单的认定过程中,严格依法依规,充分赋予当事人陈述、申辩的权利,由专业法律顾问团队全程予以把关,防范法律风险。

(二)加强部门信息共享

在“全区旅游行业监督管理平台”的基础上开发“信用信息管理”模块,对全区的旅游行政处罚信息进行归集、上报、公示和共享,实现了行政处罚在厅门户网站和“信用广西”网站上公示。全区旅游市场监管信用信息及旅行社和导游的数据,与自治区发改委、自治区政府数据交换共享平台共享,不断加强和完善信用信息的记录。建立广西旅游市场主体名录库和广西旅游执法检查人员名录库,实现了与发展改革、市场监管、公安等部门对违法违规旅行社、导游等文化和旅游失信经营人员的联合惩戒。

(三)促进监管常态化前置化

2020年起,安排专项经费400万元,通过购买第三方服务方式对全区文化和旅游市场开展“体检式”暗访评估及满意度调查,对暗访调查中发现的隐患和问题,督促企业立即采取有效措施限期整改。坚持线上清查与线下整治同步实施,暗访评估与执法检查同步开展,日常监管同步推进,深入整治旅游市场欺诈骗、“不合理低价游”、强制消费等不良市场行为,不断优化旅游消费环境,规范文化和旅游市场秩序,维护人民群众合法权益。

四、专家点评

旅游服务品质的提升是旅游消费转型升级的关键,旅游市场信用体系建设作为提升旅游品质的重要手段,为推动旅游消费转型升级保驾护航。广西壮族自治区文化和旅游厅抓住旅游市场欺诈骗、“不合理低价游”、强制消费等屡查屡犯、扰乱市场秩序的典型失信行为,以黑名单制度为抓手,在旅游市场监管中取得实效。首例全国旅游市场黑名单的发布对旅游市场起到了显著的警示和威慑作用,有效促进了各类旅游企业和从业人员的自觉自律,对净化旅游消费环境、规范旅游市场秩序、维护消费者权益具有重要意义。在当前失信行为对旅游市场发展产生较大负面影响的情况下,该做法值得借鉴。(吴晶妹 中国人民大学财政金融学院教授、博士生导师、信用管理学科带头人)

四、专家点评

山西省文化和旅游厅以标准化引领旅游服务提质升级,加快全省文化和旅游市场信用体系建设,制定并发布了《旅游企业信用管理规范》《旅游企业信用评价规范》两项地方标准,明确了旅游企业信用管理制度和信用评价指标,同时出台了《山西省旅游市场黑名单管理工作细则(试行)》,规范了失信黑名单列入、惩戒、修复和移出程序,建立了失信惩戒机制。两个地方标准与黑名单管理制度相结合,形成了一套从诚信自律到评价准则,再到失信惩戒的较为完善的管理制度体系,充分发挥了标准化的引领、规范和指导作用,在实施差异监管、引导行业自律、提高监管效能等方面取得了显著的实践效果,值得地方和行业借鉴学习。

(周莉 中国标准化研究院信用研究室主任)