

推进打击“不合理低价游”，多地推出“跟团游”消费提示、参考价、指导价

# 亮明价格“尺度” 坚守行业“底线”

□ 本报记者 陈静 白晔 肖相波

今年以来，为深入整治旅游市场“不合理低价游”等突出问题，营造旅游业复工复产良好市场环境，文化和旅游部在全国持续推进未经许可经营旅行社业务专项整治行动，严打“不合理低价游”。

暑期将至，旅游旺季随之而来。作为专项行动的进一步延伸，为引导游客理性消费，近日，云南省旅游行业协会、云南省旅行社协会共同发布了2021年旅行社云南旅游产品参考成本（销售价格的最低界限）消费提示，提醒游客“跟团游低于这个价格要谨慎”。无独有偶，前不久，青岛市旅游行业协会、青岛市旅行社协会、青岛市导游协会、青岛市老年旅游协会、青岛市旅游从业人员协会联合制定并发布了两批次的青岛重点旅游线路产品诚信旅游指导价。四川省旅行社协会也与成都旅行社协会共同制定发布了“2021年四川旅游线路参考价”，供消费者在参团时参考，避免掉入“不合理低价游”陷阱。

一方面，强化执法力度，开展市场整治行动；另一方面，发布指导案例、公布“跟团游”消费参考价格，警示从业者、提

多年来，因为有市场需求，“不合理低价游”一直被视为旅游市场整治的顽疾。多数旅行社在接受记者采访时表示，行业协会发布指导价或消费参考价，从消费端发力，剑指“不合理低价游”，不仅有力配合了当前全行业开展的专项整治行动，还有助于扭转旅游市场长期以来存在的“劣币驱逐良币”现象。但同时，他们也感到了被倒逼提质升级的压力。

据青岛出台的相关规定，当旅行社发布的参考价格低于“指导价”10%时，将被黄色警示，相关协会和市、区（市）两级文化旅游主管部门将对其进行约谈。当产品价格低于“指导价”30%时，将被红色警示，市、区（市）两级文化旅游主管部门将按照相关法律法规启动执法程序，同时责令相关产品下架。

受疫情影响，作为沿海口岸城市，青岛市旅游市场下滑较为明显。目前，跟团游多以中老年群体为主。“很

冰冻三尺，非一日之寒。以“零负团费”模式为主要表现形式的“不合理低价游”，从20世纪90年代中后期就已经出现，迄今未能有效解决，其原因是多层面的。那么，作为整治“不合理低价游”产品的策略之一，发布消费参考价这一举措，应该怎样落实到位、真正发挥作用，取得切实功效？

四川省导游协会副会长吴祥在接受媒体采访时表示，如果没有强有力的配套手段，仅靠公布旅游产品参考价格，在没有任何强制约束力的情况下，不会收到立竿见影的效果。

“整治‘不合理低价游’是一个长期过程，发布指导价也要打持久战。”青岛市旅行社协会副会长兼导游协会会长姜延群表示，青岛发布的旅游线路产品指导价还不足以覆盖全国，跨地联动也不足。此外，指导价精准度还有待提升。

刘婷婷坦言，从指导价发布后市场关注度来看，感觉宣传力度还是不够。“希望能加大宣传力度，吸引更多游客关注。”

浙江旅游职业学院教授傅林放建议，在当前市场情况下，相关执法部门在运用消费参考价或指导价做执法参考时，要给经营者陈述和举证的机会。毕竟某些产品看似价低，却

## 根治“不合理低价游” 先要甄别“不合理”

□ 李川

随着暑期来临，旅游市场呈现积极复苏态势，多地旅游协会、旅行社协会、导游协会等行业组织联合起来，发布了旅游线路产品的消费提示、消费参考价或指导价。笔者以为，这种做法值得称赞。作为行业协会，对事关行业健康发展的价格问题，有权利也应该努力作为。指导价、参考价等虽然没有强制性，但却可以为消费者甄别“不合理低价游”产品提供依据，为地方行政监管部门提供执法参考，引导旅游企业抛弃恶性竞争、逐步走向规范。

醒消费者理性消费，这种严打与引导相结合的做法已经成为多地开展专项整治行动的策略。那么，在当前的市场形势下，此类举措与往年相比有何不同？实际市场效果如何？怎样有效用好这一方法，与其他手段相结合根治“不合理低价游”？记者对此进行了采访。

无论是云南、四川还是青岛，在近期发布的消费提示或指导价、参考价，皆针对16人以上的旅游团队产品，并且明确了消费参考价格的适用时间，列出了淡旺季价格。

比如，云南发布的消费提示执行期限为2021年7月1日至12月31日，参考成本价格主要以16人以上的旅游团队为基准，包括吃、住、行、游等方面，涉及多个热门旅游城市，分淡季和旺季两种价格。此外，导游服务费、管理费和税费等综合服务参考成本也被列入其中。四川的旅游线路参考价、青岛的重点旅游线路产品诚信旅游指导价同样指的是16人以上成年散客拼团的标准旅游产品价格，涉及省内多条旅游线路，每条线路有淡季、旺季和旺季3种标准价格。独立成团

## 正规企业叫好 游客心里有数

多老年人根本不关心指导价，只是一味“寻低”。这一举措对企业而言，短期内可能会有揽不到生意的阵痛，但长远来看，对行业规范发展有明显促进作用。“青岛超逸国际旅行社总经理刘婷婷呼吁，广大从业者一定要坚持原则，共同对“不合理低价游”产品说“不”。

四川省中国国际旅行社总经理孙进对协会发布消费参考价给予肯定和拥护，认为这有利于引导行业开展良性竞争。“参考价不仅给消费者提供了参考，也为企业提供了参考。参考价一发布，我们立即组织人员分析每条线路不同季节的成本构成，与各地供应商进行沟通，争取让供应商提供质量好、价格实惠的产品。”孙进说，希望在目前淡旺季价格的基础上，能够增加节假日指导价，同时，价格构成更加

## 建议综合施策 铁腕整治顽疾

未必属于“不合理低价游”。北京联合大学在线旅游研究中心主任杨彦锋对此表示赞同。他说，指导价或参考价要真正起作用，首先要建立行业内普遍认可的“不合理低价游”判定模型。比如，为促进市场复苏，多地政府部门发放了旅游消费券，一些景区也推出了减免门票措施，旅行社据此进行成本抵扣后推出的低价游产品算不算？在某些特定时期，OTA平台会推出补贴政策，商家进行扣减后在平台上推出的低价游产品算不算？为了扩大影响，一些企业投放的尾单产品算不算？其次，应拓宽思路，创新“不合理低价游”产品的整治机制，调动消费者、企业、监管部门等相关方主动参与。除了消费者的投诉反馈监督、执法人员的主动监管，还应调动旅游企业质检人员、法务人员的积极性，让他们主动参与，形成科学化、持续性的整治机制。

成都市律师协会文化旅游与体育赛事法律专业委员会主任杨树林认为，“不合理低价游”调查取证难，违法认定难，与指导价、参考价配套的认定和处罚等相关措施如果跟不上，将导致旅游企业行政复议“累”，执法部门行政诉讼“怕”。

杨树林说，在今后相当长的一段时间里，参考价会一直存在。当经营者、从业者习惯于设计、推广、销售合乎价格规律的旅游产品和服务时，当游客习惯做出合乎价格规律的选择时，才是参考价隐居幕后的时刻。“期待参考价早日成为规范旅游行业的尺度线，督促、警醒各界心向规范。”

很明显，行业协会出台指导价、参考价的目的是打击“零负团费”，整治

或者非标准旅游团价格另计，军、残、老、幼四类人群门票优惠另计。

事实上，推出参考成本价格这种做法在业内并不鲜见。2015年，中国旅行社协会搭建平台，组织专家分析、预测参考价格，并向全社会公布了“全国重点城市热点旅游线路预测参考价格”；自2016年起，四川定期发布旅游线路参考价；2017年，广西桂林旅行社协会制定了“诚信指导价”，涉及16条桂林重点旅游线路。

采访中，多地旅游行业协会相关负责人表示，今年，采取此类举措主要基于特殊的市场背景，希望能产生明显效果。

“前些年，旅游业可观的经济数据和欣欣向荣的景象，让大多数旅游者、从业者忽视了繁荣背后的一些不规范行为。彼时出台的参考价、指导价，如微风刮过，并未引起市场各方的真正重视。”在四川省旅行社协会会长王兆学看来，新冠肺炎疫情发生后，旅游行业经历了从全面“停摆”到逐步恢复的过程，业者都开始冷静思考之前的发展模式。“目前，业界修正发展思路、高质

## 正规企业叫好 游客心里有数

细化和准确。“比如，在省外热点旅游线路中，有几条线路的价格构成中没有‘地接费’项目，也没有‘车费’或‘当地交通费’项目。”

在神舟国旅集团市场公关部总监史涛看来，协会发布指导价或消费参考价，是一件有意义的事。“但也应注意到，旅游产品不同于一般实物商品，消费者的最终体验感是决定价格与服务是否匹配的决定性因素。如果产品价格不低，服务却没做到位，消费者还是不买账的。其实，推出指导价或参考价也是对企业服务水平、对细节把控能力的新要求。”史涛说。

今年暑假，青岛市民李宏昌准备带家人出游。“指导价挺详细的，不仅包含线路产品的总价，还包括更具体的费用项目、有效期等，有的项目比如酒店住宿还写明了星级标准等，这就让我们在

## 建议综合施策 铁腕整治顽疾



在青岛海昌极地海洋公园，青岛市旅游综合执法工作人员对景区附近的游客行为进行检查。 青岛市文化和旅游局 供图

上，将导致旅游企业行政复议“累”，执法部门行政诉讼“怕”。

杨树林说，在今后相当长的一段时间里，参考价会一直存在。当经营者、从业者习惯于设计、推广、销售合乎价格规律的旅游产品和服务时，当游客习惯做出合乎价格规律的选择时，才是参考价隐居幕后的时刻。“期待参考价早日成为规范旅游行业的尺度线，督促、警醒各界心向规范。”

很明显，行业协会出台指导价、参考价的目的是打击“零负团费”，整治

量健康发展的呼声渐高，游客对于高质量旅游产品的需求也越来越高。因此，各方会更加重视参考价。”

“今年2月底市场刚刚恢复时，一些旅游企业着急抢占市场，低价恶性竞争现象有所抬头。正规的旅游企业都希望行业主管部门、协会能出台指导价，规范市场。经过审慎探讨和酝酿，青岛五家协会于5月底发布了第一批指导价，近期又发布了第二批。”青岛市文化和旅游局市场管理处处长杨永春说，青岛出台指导价，一是警示企业要诚信经营，不得低于成本价揽客；二是提醒游客不要被“低价”迷惑，避免落入“不合理低价游”陷阱。

“成本参考价格只是一个消费指引和参考，不是标准，更不是硬性规定。”云南省旅行社协会会长赵家骅表示，新冠肺炎疫情暴发后，旅游者对安全、健康、品质更为重视，消费理念更趋理性，发布消费提示主要是为了提醒旅游者，遇到价格明显低于成本参考价时，脑中要打个问号。此外，也可作为行政执法部门惩处不合理低价游提供依据。

报团时心里更加有数。”李宏昌说。“云南的成本参考价我看到了，感觉还是挺有参考价值的。”暑期，在北京工作的李文想给爸妈报个云南旅游团。当父母拿着几百元的云南7日游宣传单给她时，她果断拒绝了。“我也想追求物美价廉，但是，看到这么便宜的价格心里反而直打鼓。看了成本参考价，我更加坚定了自己的猜想，这背后肯定有猫腻。”

采访中，也有游客发出了不同的声音。有游客表示，不知道旅游指导价或参考价的事儿。还有一些消费者表示，报价格不低的团，也还是会被安排购物，且购物体验并不好。还有一部分游客表示，明知道“便宜”的背后是进店购物，依然会选择。“跟团旅游被安排购物很难避免，反正现在不强迫购物，别人买，我可以不买！”

“不合理低价游”。多年来，“零负团费”“不合理低价游”现象屡禁不止。一些不法企业以低价为诱饵欺骗游客参团，再通过购物等自费项目获取不当利润。笔者认为，判定“不合理低价游”的标准在于旅游企业是否存在强迫购物或自费行为，强迫到什么程度，是否违背了旅游者的意愿，侵害了旅游者的财产利益，降低了旅游品质，甚至威胁到旅游者的人身安全。

其实，“物美价廉”是大众消费的普遍心理。中国的旅游客源市场，既有相对高端的旅游者，也有只想到某个景点看一看、留个影的，类似后者这样的中低端旅游需求，还会存在很长

## 建议综合施策 铁腕整治顽疾



在青岛海昌极地海洋公园，青岛市旅游综合执法工作人员对景区附近的游客行为进行检查。 青岛市文化和旅游局 供图

上，将导致旅游企业行政复议“累”，执法部门行政诉讼“怕”。

杨树林说，在今后相当长的一段时间里，参考价会一直存在。当经营者、从业者习惯于设计、推广、销售合乎价格规律的旅游产品和服务时，当游客习惯做出合乎价格规律的选择时，才是参考价隐居幕后的时刻。“期待参考价早日成为规范旅游行业的尺度线，督促、警醒各界心向规范。”

很明显，行业协会出台指导价、参考价的目的是打击“零负团费”，整治

时间。因而，打击“不合理低价游”，关键一定在于“不合理”。

在行政执法层面，判定“不合理低价游”，有一套严谨且复杂的程序。首先，相关执法部门、行业协会，在打击“不合理低价游”时，应厘清什么是合理低价，什么是“不合理低价”。按照市场需求和市场规律，明确标价，无论中、高、低端产品，只要坚持契约精神、买卖双方乐意，这样的交易都不应被视为“不合理低价游”。其次，要定性“不合理的低价”，最主要的是要有证据支撑。只有证据都具备了，做到事实清楚、证据确凿，才能够处罚。

旅游投诉典型案例解析

# 旅行社代订机票失误 游客可要求赔偿损失

案由

杨某等15名游客委托某旅行社代订前往西双版纳的机票，并全额支付了机票款。旅行社工作人员未认真审核订票的时间信息，误买了出行日期5日前的机票，且未将订票信息及日期告知游客。计划出行当日，杨某等15名游客到机场后被告知因未购买当日航班无法正常办理登机手续，遂不得不自行购买机票前往西双版纳。事后，杨某投诉至相关旅游投诉处理机构，表示因旅行社疏忽导致自己及其他游客额外支出机票费用，要求旅行社赔偿相应损失。

接到投诉后，旅游投诉处理机构立即约谈了该旅行社相关负责人，并积极与投诉人电话沟通，核实事情经过。经过多次沟通、调解，最终，旅行社同意按照每人400元的标准赔偿杨某等15名游客的机票损失，并承诺赠送杨某等15名游客免费旅游一次。杨某等15名游客接受了该赔偿方案。

《中华人民共和国旅游法》第七十四条第一款规定：“旅行社接受旅游者的委托，为其代订交通、住宿、餐饮、游览、娱乐等旅游服务，收取代办费用的，应当亲自处理委托事务。因旅行社的过错给旅游者造成损失的，旅行社应当承担赔偿责任。”《中华人民共和国民法典》第五百七十七条规定：“当事人一方不履行合同义务或者履行合同义务不符合约定的，应当承担继续履行、采取补救措施或者赔偿损失等违约责任。”

本案中，因旅行社工作人员失误

导致预订的机票时间错误，旅行社存在明显过错，故应由旅行社赔偿因此给杨某等15名游客造成的损失，包括机票差额及机场滞留期间产生的食宿费用等。

建议提示

游客参团出游应选择正规旅行社，并与旅行社签订正规旅游合同；在支付价款时，应将相关费用支付到旅行社对公账户，并向旅行社索取发票、行程单等。委托旅行社提供代订服务时，应向旅行社提供身份证上的姓名、号码、有效期等身份信息，并主动与旅行社核对机票、火车票预订信息，以免订错机票、火车票，无法顺利出行。游客在行程中如果发现旅行社提供的服务违反合同约定，应注意保留相关证据，及时向文化和旅游行政管理部投诉。

同时，旅行社应加强对工作人员的各项管理，增强工作人员的责任感。旅行社工作人员在服务过程中，应认真核查游客的身份信息，避免因工作疏忽导致游客无法出境、登机、登船、入住、入园等。因工作疏忽给游客造成损失的，旅行社应积极与游客协商，赔偿因其过错给游客造成的损失，避免矛盾激化。

案例提供单位：山西省文化和旅游发展中心

案例编制单位：文化和旅游部旅游质量监督管理所  
(本栏目由文化和旅游部旅游质量监督管理所 中国旅游报办)

## 广东青旅划转移交广东旅控集团

本报讯(陈熠瑶)日前，广东省中国青年旅行社(下称“广东青旅”)划转移交至广东省旅游控股集团有限公司(下称“广东旅控集团”)仪式在广州举行。

创建于1979年的广东青旅，是广东省骨干旅游企业，是我国首批出境旅游组团社之一，服务网络延伸至全国各地，50多个分支机构遍布广东省内，并拥有旅游大巴车队。

广东旅控集团是广东国资委下属唯一的综合性旅游企业集团，涵盖酒店、旅行社、景区景区、商业物业、旅游文化传媒等业务板块，拥有白天鹅宾馆、白云宾馆、广东中旅、广东迎宾馆、广东旅游出版社等20多家知名企业。

广东旅控集团党委书记、董事长车持强表示，广东青旅在完成划转和

公司改制后纳入广东省国资体系，有利于激发新活力。旅控集团将充分发挥品牌优势、资源优势和管理优势，支持广东青旅走得更远、更稳、更好。

广东青旅总经理李协居表示，此次的划转移交是广东青旅发展的新起点，对广东青旅实现资源有效配置、释放市场活力、持续健康发展具有重要意义。他表示，目前各项交接工作正有条不紊地进行。

据悉，划转之后，广东旅控集团旗下旅行社板块主要包括广东省国际旅行社、广东青旅及广东省国际旅行社(旅控集团持股32.5%)。广东旅控集团相关负责人表示，各个旅行社面向的市场不同、客户不同，各有优势，在广东旅控大平台上可实现优势互补、资源共享、共同发展。



7月，新疆各景区进入年度旅游旺季。图为7月9日，众多游客在新疆可托海景区游玩。 刘德斌 摄

### 遗失声明

黑龙江省 李玉玲 导游资格证遗失；  
资格证号：DZG2013HLJ101633  
江苏省 徐文琛 导游资格证遗失；  
资格证号：DZG2018JS13025

声明作废

本报常年法律顾问：  
北京市岳成律师事务所  
网址：www.yuecheng.com  
电话：010-84417799  
微信：beijingyuecheng  
地址：北京市东三环北路丙2号天元港中心A座7层