

四川旅游环境行政执法法律制度研究*

姜敬红¹, 肖 勇²

(乐山师范学院 政法系, 四川 乐山 614004)

【摘 要】 旅游环境行政执法指旅游行政执法主体在法定的行政管理领域内,适用旅游法律、法规、规章、规范性文件进行环境(包括自然环境和社会环境)监督管理的活动。我省旅游环境行政执法的主体相当多,分为四类,执法的依据的范围也十分广泛,这是由旅游环境法调整对象的广泛性、综合性决定的。社会监督是四川旅游环境依法行政的保障。旅游环境行政执法主体在的行政执法主体按照法定程序执法是对环境行政执法主体行使执法权的一种必要节制,是法律规定的职责,是依法行政的一个重要方面。

【关键词】 旅游环境行政执法;法律制度;研究

【中图分类号】D922.6 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1673-1883(2005)02-0100-05

旅游环境行政执法指旅游行政执法主体在法定的行政管理领域内,适用旅游法律、法规、规章、规范性文件进行环境(包括自然环境和社会环境。下同)监督管理的活动。旅游环境执法是一种行政执法,行政执法有广义和狭义之分。广义的行政执法是指行政主体所有的行政法律行为,包括制定行政法规、规章,以及将法律的规定适用于具体的相对人或者适用法律解决民事纠纷等执法活动。狭义的行政执法是指行政主体在管理中适用法律于具体的相对人或具体的事件的行为,与行政立法、行政司法相并列。本文所说的行政执法是就狭义的角度而言的,本文就四川旅游环境行政执法的法律制度进行研究。

一、四川旅游环境行政执法主体体系

行政执法主体是行政主体中的一种。需要说明的是应将“行政主体”与“行政机关”的概念加以区别,行政机关是行政主体中最重要的一种,但行政主体应包括法律法规授权的组织,尽管从总体上讲法律法规授权组织在行政主体中只占较小比例。而经过调查我们发现,旅游景区综合管理机构——景区管理委员多数并不是行政机关,如乐山大佛景区管委会,根据中共乐山市委文件的规定,其为“全民所

有制事业单位”。

四川旅游环境行政执法的主持机关即旅游环境行政执法机关相当多,这是由旅游环境法调整对象的广泛性、综合性决定的。省市县人民政府,以及旅游、工商、公安、交通、文化、卫生、劳动保障、监察、林业、质监、物价、环保、宗教、消防等部门均有权有责在各自权限范围内开展旅游环境行政执法工作。《四川省人民政府关于印发四川省建立旅游市场综合治理机制方案的通知》(川府发〔2001〕35号)、《四川省人民政府关于强化旅游市场综合治理机制的意见》(川府发〔2003〕39号)等文件明确规定:“市场管理中出现的地方和部门保护主义问题,由监察部门进行查处;公安部门重点查处旅游市场欺行霸市、敲诈游客以及借导游服务名义从事色情活动的“陪游”、“伴游”等非法行为;如果有旅行社不与所聘导游签订劳动合同,违规收取保证金,拒付、拖欠导游人员报酬的,劳动保障部门将依法进行严惩;建设部门则主要负责风景名胜区旅游市场环境的综合整治,并重点查处景区违规建设和经营开发行为等。旅游部门的职责,即代表本级政府监管市场质量和行风建设,具体负责同级旅游市场综合治理办公室的日常工作;对旅行社经营人员和导游人员进行教育和培训,依法查处旅行社违规经营和导游人员违规执业行为;

收稿日期:2004-12-10

* 本文系四川省教育厅课题《四川旅游法规研究》(编号LY03-12)之子课题,四川旅游发展研究中心(乐山师范学院)资助课题。

作者简介:姜敬红(1963-),男,四川乐山人,政法系法律教研室主任,主要从事世界遗产法律保护及旅游法规方面的研究。

肖 勇(1964-),男,重庆璧山人,政法系主任。

重点打击无证导游,擅自变更团队运行计划,增加旅游项目,索要回扣、小费,组织游客参加黄、赌、毒活动以及发表有损国家利益、民族尊严的言论等严重违法、违规行为,并会同公安、工商部门依法查处境外机构非法从事旅游经营活动。

我省旅游环境行政执法的主体分为四类:一是行政管理部门(如旅游局);二是旅游质监所;三是旅游景区综合管理机构(如峨眉山管委会);四是旅游综合执法队(如四川省旅游执法总队)、旅游监察大队或旅游联合办公室(如乐山市旅游联合办公室)。旅游综合执法是旅游执法的发展方向。根据国务院要求开展综合行政执法、相对集中行政处罚权两项试点工作的指示精神,四川省人民政府及所属各级人民政府从公安、工商、旅游、物价、交通、文化等部门抽调人员,组建了如四川省旅游执法总队、乐山市旅游联合办公室、凉山州旅游市场综合治理办公室等旅游综合执法机构,采取委托授权、集中办公、统一行动的方式执法。旅游综合执法机构的职能主要是:负责进行全市旅游市场执法检查,查处旅游经营单位、从业人员的违法经营行为,受理旅游投诉、举报,承办旅行社质量保证金理赔案的赔偿。

四川省人民政府《关于加强旅游市场管理的实施意见》对建立健全旅游市场执法体系提出了具体要求:(一)旅游执法体系按照职能由政府相关部门、旅游执法部门组成。政府部门要按照各自的分工和职能,实施联合执法机制,具体工作中按照“统一指挥,多头受理,分别处理,协同配合”的原则,分别进行执法和投诉受理。要完善旅游市场联席会议制度,定期不定期召开联席会议,分析旅游市场情况,通报部门执法情况,针对执法中出现的问题提出解决办法。各级旅游执法队(旅游质监所)是旅游投诉咨询的主要受理部门。要加快旅游执法队伍建设,理顺管理体制,进行合理布局,充实执法力量,重点旅游地区和重点线路要有专门的旅游执法队伍,切实保证执法队伍建设,做到人员、场地、经费三落实。(二)旅游执法队伍要建立健全值班制度,保证全省旅游咨询投诉受理电话(96927)全天候畅通,积极发展利用网络的投诉受理系统,全天候受理旅游投诉,完善旅游投诉案件的受理、登记(移交)、结案制度,完善旅游投诉定期分析和执法检查的统计制度。(三)工商、物价等部门应充分发挥投诉受理机制的作用,主动加强与旅游执法部门的工作联系,积极受理、协调解决旅游投诉事项,切实保护旅游消费者的合法权益。

二、四川旅游环境行政执法的依据范围

四川旅游环境执法的依据的范围也十分广泛,这是由旅游环境法调整对象的广泛性、综合性决定的。四川旅游环境法体系主要包括以下几个方面:宪法中的相关法律规范;全国人大或人大常委会所制定的法律中的相关法律规范,如《中华人民共和国治安管理处罚条例》、《中华人民共和国环境保护法》、《中华人民共和国合同法》、《中华人民共和国消费者权益保护法》、《中华人民共和国文物保护法》;国务院制定的行政法规中的相关法律规范,如《国家风景名胜区管理条例》、《旅行社管理条例》、《旅游安全管理暂行办法》、《漂流旅游安全管理暂行办法》、《全国旅游质量监督管理所机构组织与管理暂行办法》、《中国公民出国旅游管理办法》、《外国政府旅游部门在中国设立常驻代表机构管理暂行办法》;国务院部、委、局制定的部门规章中的相关法律规范,如《旅行社出境旅游服务质量》、《旅行社质量保证金赔偿暂行办法》、《旅游服务基础术语》、《旅游汽车服务质量》、《旅游区质量等级的划分与评定》;四川地方性法规、地方规章中的相关法律规范,如《四川省风景名胜区管理条例》、《四川省导游人员分值管理实施办法》、《四川省旅行社门市部登记管理办法》、《四川省旅游管理条例》、《四川省旅游景区景点讲解人员管理办法》、《四川省旅游市场拓展费征收管理暂行办法》。此外,还有众多的旅游规范性文件。因此,旅游行政执法的依据就是旅游法律、法规、规章、规范性文件。

三、四川旅游环境行政执法的内容和主要形式

根据四川省人民政府《关于加强旅游市场管理的实施意见》(川府发[2002]10号)对四川省旅游行政执法内容提出了如下具体的要求:(一)加强对驾驶、导游人员的管理。杜绝目前驾、导人员存在的各种违规行为,树立四川旅游的良好形象。(二)整治非法经营旅游业务。坚持取缔黑社、黑导、黑车,加大处罚力度,严厉打击非法经营等行为。由旅游部门牵头,工商、交通、公安等部门相互配合,狠抓落实。(三)规范旅游购物市场秩序。严厉查处“质次价高”和以“诊病购药”、“烧香拜佛”等为名骗取钱财的欺诈行为,按照有关规定规范购物行为,建立公开合法

的佣金制度,取消旅游购物定点单位,结合旅游城镇和城市的建设,发展和完善旅游购物市场。(四)强化旅游安全管理。没有安全就没有旅游,旅游安全重于泰山。(五)整治旅游景区及周边环境,彻底改变脏乱差现象,为游客创造清洁、舒适、优美的旅游环境。(六)加强旅行社管理。重点是取缔各种名目的挂靠和承包门市部,规范旅游团队运作,强化散客市场管理,加强导游队伍建设,提高导游的业务水平和服务质量。(七)切实克服地方保护主义和部门保护主义,促进旅游市场的开放。各地不得对来本行政区域旅游的外地旅游团队附加限制条件;非经省人民政府批准,旅游景区景点和当地政府不得采取强制旅游团队换乘车辆、强制换用导游或讲解员等限制性措施;积极鼓励境外和省外旅游企业到我省各地进行合资合作或独资经营。(八)规范景区旅游价格管理。景区门票价格调整时,物价部门在审批前要向省级旅游行政主管部门请示。旅游景区景点的门票由县级以上政府物价部门审核。旅游景区景点门票及其内部具有垄断性的观光车、索道、缆车票等,调价须实行听证制度,并实行3个月的准备期制。

旅游管理部门、综合执法部门和委托执法机构开展的执法活动,主要包括以下形式:1.受理投诉;2.现场检查;3.旅行社年检;4.旅游市场专项整治。

四、四川旅游环境行政执法的社会监督体系

社会监督是四川旅游环境依法行政的保障,四川旅游环境行政执法必须建立健全社会监督体系。

四川省人民政府《关于加强旅游市场管理的实施意见》(川府发〔2002〕10号)对建立健全社会监督体系提出了具体的要求:

(一)实行旅游公告制度。省级旅游行政主管部门要将全省的中国优秀旅游城市的评定和复核、旅游景区分等定级的评定和复核、旅游星级饭店的评比和复核、旅行社的年检等工作,以及旅游企业及从业人员的质量纪录向社会公告,接受社会监督。对严重违规的企业和从业人员给予终止或一定时期内禁入旅游市场的处罚,并公开曝光,形成震慑力。

(二)社会监督员监督。由各级政府旅游行政主管部门分别聘请热心旅游事业、有一定专长、具有一定代表性的社会各界人士担任监督员,建立社会监

督员工作制度。其主要内容有:

监督员要体现代表性,包括人大代表、政协委员在内的不同行业的人员组成,扩大覆盖面;全省社会监督员由省旅游局统一颁发标志,监督员可以到全省所有景区、旅游企业进行服务质量调查巡访,旅游景区、旅游企业和从业人员不得拒绝,制定社会监督员管理办法,包括监督规程、监督办法、任期制度、监督程序以及权利义务等以及监督结果报告制度。

(三)游客监督。由旅行社不定期在旅游者中对旅游质量进行随机抽样调查。各级政府旅游行政主管部门要确定旅行社随机抽样调查的游客在全年接待总数中的比例,并制定相应的调查表进行质量统计和汇总分析。

(四)旅游企业举报监督。鼓励企业为净化旅游市场和企业自身发展揭露举报旅游市场中的各种违规行为,对举报者保密。

(五)新闻舆论监督。有关新闻媒体要开办旅游专栏或专题节目,提供咨询服务,引导消费,培育市场。组织记者进行旅游市场情况调查,加强正面宣传报道,特别是对好的典型要加大宣传力度,树立好的形象。对旅游市场的违规行为要及时披露,并选择典型案例进行曝光。

(六)网上监督。建立旅游质量监督网站或网页,广泛接受社会各界对旅游质量的监督。网上监督提出的问题,由省旅游局指定具体承办部门受理并答复投诉者。

五、四川旅游环境行政执法程序

没有程序公正就没执法公正。行政程序作为规范行政权,体现法治形式合理性的行政过程,是实现依法行政的重要前提,而行政程序发达与否是衡量一国依法行政程序的重要标志。因此研究行政执法程序极具现实意义和重要理论价值。包括旅游环境行政执法主体在内的行政执法主体按照法定程序执法,是法律规定的职责,是依法行政的一个重要方面,是对环境行政执法主体行使执法权的一种必要节制,有利于提高行政执法的水平、效率和效益,同时也有利于保证公民参与行政的需要;有利于保护行政相对人的合法权益,减少甚至避免执法失当和执法错误。

环境执法程序,是指旅游行政执法主体执法的方式、步骤、时间和顺序。作为行政执法程序中的一

种,旅游环境行政执法程序,必然包含四个方面的要素:1、合法的执法主体;2、行政相对人的参与;3、行政执法的空间表现形式——行政执法的方式、步骤;4、行政执法的时间表现形式——行政执法的时限、顺序。旅游环境执法作为行政执法的一种,具有行政执法的一般共性,然旅游环境执法亦有一定的特殊性。旅游观光的人在旅游停留的时间相对很短,如游乐山大佛一至二小时即可。旅游环境执法的有些程序除应具有合法性、确定性、连续性、易操作性之特点外,还应特别考虑期限性、实用性、唯有如此,才能最充分体现行政执法为人民服务的根本宗旨。

为规范全省旅游执法工作,根据《中华人民共和国行政处罚法》、《旅游投诉暂行规定》、《旅行社质量保证金赔偿暂行办法》和《四川省旅游投诉暂行规定》等法律规章,四川省制定《四川省旅游执法工作程序》。具体内容如下:

旅游投诉处理程序(一)投诉管辖:1.对旅游经营者的投诉,由所在地的旅游执法(质监)机构负责受理处理;2.旅游执法(质监)机构之间对旅游投诉管辖有争议的,由省旅游执法总队指定受理。(二)受理范围:1.旅游经营者违反合同约定的;2.旅游经营者未达到合同约定的服务标准,给旅游者造成经济损失的;3.旅游经营者欺诈旅游者,损害其利益的;4.因旅游经营者责任致使旅游者人身、财产遭受损失的;5.旅游企业破产造成旅游者预付费用的;6.其他损害旅游者合法权益的。(三)受理条件:1.投诉者与投诉事项有直接利害关系;2.有明确的被投诉者、具体的投诉请求、事实和理由;3.属于投诉受理范围;4.提交符合规定的书面投诉书。投诉书应具备以下内容:(1)投诉者姓名、性别、国籍、通讯地址、邮政编码、联系电话;(2)被投诉者的名称或姓名、所在地;(3)投诉的请求、理由和相关事实;(4)证据(旅游合同、团队运行计划表、参团交费发票等);5.在规定的投诉时效期限内提出。(四)处理程序:1.登记旅游执法(质监)机构应指定专门科室(专人)负责接受投诉并进行初审,统一造册登记,在两个工作日内报领导审批;2.领导在两个工作日内提出审批意见(受理、不予受理、移送处理等),交相关业务科室(人员)办理;3.处理业务科室(人员)在收到领导审批意见后,三个工作日内作以下处理:(1)根据领导审批意见作立案登记后,承办人应在1个工作日内向投诉者送达《旅游投诉受理通知书》(附件);向被投诉者送达《旅游投诉立案通知书》(附件)及投诉书副本,并

限期作出书面答复。收到被投诉者的书面答复后,应进行复查或取证;被投诉者逾期不答复的,不影响投诉的处理。(2)按管辖权限需转下级旅游执法(质监)机构处理的,交相关业务科室(人员)填写《旅游投诉转办通知书》(附件)下转处理,限期回复处理结果;需转上级旅游执法(质监)机构处理的,填写《旅游投诉移送函》(附件)请求处理;(3)非属旅游管理部门管辖的,以《移送函》(附件)将投诉材料登记移送有关部门处理;(4)对不予受理的案件,应向投诉者送达《旅游投诉不予受理通知书》(附件);4.结案(1)调解结案能够调解的投诉案件,应在查明事实、分清责任的基础上进行调解,促使投诉者与被投诉者互相谅解,自愿达成协议,并制作《旅游投诉调解书》(附件),经当事人各方签字或盖章后即可结案。(2)裁定结案。调解不成的投诉案件,在调查核实,事实清楚,证据充分的基础上,依据有关法律、法规和规章,分别做出以下处理:a.属于被投诉者的过错,应责令被投诉者向投诉者赔礼道歉或赔偿损失。其中,对适用保证金赔偿的案件应制作《旅行社质量保证金赔偿决定书》(附件)并报所属旅游局主管负责人核准签发。其他案件则应制作《旅游投诉处理决定书》(附件)报领导核准签发;b.属于投诉者与被投诉者的共同过错,应由双方各自承担相应的责任,并制作《旅行社质量保证金赔偿决定书》或《旅游投诉处理决定书》;(3)撤销立案属于投诉者自身过错或不可抗力因素的,以及双方自愿协商解决后写出书面撤诉申请的,应撤销立案,并向投诉者送达《旅游投诉撤销立案通知书》;5.归档投诉案件审理终结,承办人应填写《旅游投诉案件结案审批表》,交领导审定。最后交专门管理档案的科室(人员)作好结案登记、归入档案。(五)时效:1.受理时效:(1)适用保证金赔偿的案件投诉时效为90天;(2)其他案件的投诉时效为60天;2.处理时限:(1)适用保证金赔偿的案件从受理之日起90天内审理终结。特殊原因经上级执法(质监)机构批准可延长审理30天;(2)其他案件从受理之日起30天内做出处理决定。

旅游违规案件处理规程(一)立案审批对在投诉处理中涉及的违规案件、在市场检查过程中发现的涉嫌旅游违规案件或收到举报的旅游违规案件,由旅游行政主管部门(或其执法质监机构)在5日内组织相关科室(人员)进行初查,并制作《行政处罚案件立案报告》报领导审批后,制作《行政处罚案件立案通知书》,并送达当事人,落实承办科室和承办人。

(二)调查取证1、案件调查人员不得少于2人,调查前应先向被调查人出示《四川省行政执法证》,并按规定制作调查笔录。2、调查取证过程中,需依法扣押当事人物品、证件或收集证据时需先行登记保存的,应制作《暂扣物资专用票据》或《证据登记保存通知书》交当事人。采取证据先行登记保存措施的,应在7日内做出处理。退还扣押物品或退还登记保存的证据时,应分别制作《退还扣押物品清单》或《登记保存证据退还清单》。3、调查取证工作一般应在1个月内完成。(三)调查终结行政处罚案件调查终结,承办人应制作《行政处罚案件调查终结报告》,经所在科室审核后,报领导做出批示。(四)事前告知拟对违规当事人做出行政处罚时,承办人应制作《行政处罚事先告知书》,经所在科室或领导审核后送达当事人。《行政处罚事先告知书》给予当事人陈述和申辩的准备时间不少于3日。当事人做主陈述和申辩的,应如实记录当事人陈述和申辩的事实和理由。(五)听证对当事人做出责令停业,吊销许可证或较大数额罚款等行政处罚决定前,应当告知当事人有听证的权利,并制作《行政处罚听证告知书》送达当事人。如当事人要求听证的,应制作《行政处罚听证通知书》送达当

事人,依照《行政处罚法》规定组织听证。(六)决定和送达先由案件承办人制作《行政处罚呈批报告》,经领导审批后,根据不同情况分别制作《行政处罚决定书》、《责令改正通知书》或《追缴没收财物处罚决定书》,在7日内依照民事诉讼法有关规定送达当事人或代收人,并要求其在《送达回证》上签字盖章。(七)执行处罚决定书生效后,承办人应督促当事人自觉履行处罚决定。对逾期不履行行政处罚决定的,依照《中华人民共和国行政处罚法》第五十一条处理。(八)结案、归档行政处罚案件结案后,承办人应在向被处罚人送达行政处罚决定书后20日内制作《行政处罚案件结案报告》报领导审批后归档保存。

上述可知,四川旅游环境行政执法法律制度已基本健全。这一制度的建立健全已产生了良好的社会效果,据四川新闻网报道,2004年10月10日四川省旅游执法总队发布“十一”黄金周全省旅游投诉分析,分析显示,这次黄金周旅投诉案件总数下降。相信随着四川旅游环境行政执法法律制度进一步健全,四川旅游环境将从根本上得到改善,四川旅游的明天一定会更美好。

注释及参考文献:

- [1]高舜礼、吴军.我国旅游执法的现状、趋势与对策[N].旅游调研,2003.12
- [2]孙子文、淮建利.旅游法规[M].大连:东北财经大学出版社,1999
- [3]姜明安.行政法与行政诉讼法[M].北京:北京大学出版社,1999.P261

The Study on the Law System of Tourist Environment Administrative Enforcement of in Sichuan

JIANG Jing-hong¹, XIAO Yong²

(Political Science and Law Department, Leshan Teachers College, Leshan, 614004 Sichuan,)

Abstract :The administrative law enforcement of tourist environment means that the subject of tourist administrative law enforcement supervises the management of environment (includes natural environment and social environment) through applying the law and the regulation on travel to the legal administrative field. Quite a lot of subjects of the tourist environment administrative law enforcement of our province are divided into four kinds and the range of bases of enforcing the law is very extensive too, which is decided by the comprehensiveness of the object regulated by the tourist environment law. The social supervision is the guarantee of the administrative law enforcement abiding by laws of tourist environment of Sichuan. It is a necessary limitation to the power of the administrative subject including tourist environment enforcing the law according to due procedure of law, a duty of the legal provisions and an important respect of administering the state according to law.

Key words : Administrative Law Enforcement ; Tourist Environment ; Legal System ; Study