

我国旅游者合法权益保护系统工程的构建

姜红敏

(南开大学国际商学院旅游学系,天津,300071)

摘要 旅游者合法权益的保护是关系旅游业健康发展的首要问题。我国的旅游业发展不很成熟,导致了现阶段旅游市场混乱,旅游者的合法权益受到一定程度的损害。目前我国对消费者权益的保护主要集中在消协的事后处理上,本文鉴于旅游消费的特殊性,认为旅游消费者权益的保护要从事前防范开始,阐明了旅游者合法权益的重要性,并且提出了构筑政府、协会和旅游企业三者共同作用的保护旅游者合法权益的系统工程的对策建议。

关键词 旅游者合法权益;旅游法律体系;协会

旅游者合法权益的保护问题是关系旅游业健康发展的首要问题。我国的旅游业发展不很成熟,导致了现阶段旅游市场混乱,旅游者的合法权益受到一定程度的损害。目前我国对消费者权益的保护主要集中在消协的事后处理上,鉴于旅游消费的特殊性,笔者认为旅游消费者权益的保护要从事前防范开始。

一、保护旅游者合法权益的重要性及特殊性

保护旅游者的合法权益是旅游者的迫切愿望和要求,也是推动旅游业发展的源泉和动力。

首先,旅游者享受旅行社提供的旅游服务的目的是为了满足个人的精神生活需要。如果旅游者在享受旅游服务的过程中,其合法权益受到损害,那么旅游者满足个人精神生活需要的目的就无法实现。因而,保护自己的合法权益不受侵犯,当然成为旅游者的迫切愿望和要求。

其次,旅游者是旅游企业的生命线。旅游企业只有从旅游消费者的利益和要求出发,以一切可能的手段满足其愿望和要求,才能赢得旅游消费者的信任和光顾,从而保证经济效益。反之,如果旅行社企图通过欺诈、不公平交易等手段来赚取不义之财,虽然在短期内可以获得一些经济利益,却可能永远地

失去商业信誉,失去顾客,从而断送了业务生命。从旅游业来说,向自己的消费者提供高效、优质的旅游服务,并在旅游服务的提供过程中,保护旅游者的合法权益,是其永恒的主题。实现这个目标,要求旅游业无论是从经营上还是从管理上,不断进行自我否定、自我完善、自我发展。在这个意义上讲,旅游者的愿望和要求激励和推动着旅游业的发展。

再次,保护旅游者的合法权益是旅游企业的重要法律义务。以旅行社为例,旅游者和旅行社双方根据自愿、平等原则、等价有偿原则及协商一致原则,缔结旅游合同。旅行社有收取服务费用的权利,当然承担保护旅游者的合法权益、向旅游者提供合同规定的各种旅游服务的义务。旅行社不履行、不完全履行、不适当履行旅游合同,都将对旅游者的合法权益构成损害,进而违反合同义务、法律责任。

我们也应该认识到,旅游消费与其他消费领域,特别是商品消费领域相比较,有着明显的差异。首先,旅游消费往往是一次性的;其次,消费者在消费过程中要投入一定的时间和精力;再次,旅游消费在与物质消费相关联的同时,又与精神消费息息相关。因此,开展旅游消费维权工作的方式方法必须与之相适应,具有一定的特殊性。消协通常采用的事后调

收稿日期:2004年7月

作者简介:姜红敏,硕士研究生,从事旅游企业管理与旅游行业管理研究。

解处理的维权方式,虽然在一定程度上弥补了消费者受到的损失,但对于旅游消费者来说,在精神上受到的伤害以及付出的时间和精力,不能用简单的经济补偿方式来衡量。所以,针对旅游消费领域的特殊性,我们要努力将维权工作从事后调查处理向事前防范转变,进而努力构建旅游者的真正天堂。

二、构筑政府、协会和旅游企业三者共同作用的保护旅游者合法权益的系统工程

事前防范指的是营造放心的旅游消费环境,主要集中在两个方面,一方面是旅游者的自身维权意识,另一方面是旅游企业自身产品质量的提高;事后处理主要体现在法律方面,在旅游者的合法权益被侵犯后,如何及时、合理、有效解决的问题。

协会主要在提高消费者维权意识及监督旅游企业方面发挥作用;旅游企业主要从提高自身素质、完善自身行为方面努力,以提供优质、符合消费者期望的旅游产品,从而使消费者权益得到完美的实现;国家法律一方面保障了旅游消费者在权益受到侵害时所应得的补偿,另一方面处罚了违规的旅游企业,在完善旅游市场方面做出贡献。三者要共同作用,其合力才能直指旅游消费者利益最大的方向,任何方面的不完善,都将影响旅游者合法权益保护整体体系的构建。

(一)政府的作用及作用发挥模式

1.建立健全法律体系,保障旅游者的合法权益

首先,由于旅游消费的特殊性,将旅游消费者权利保护单独以法律形式确立下来。

其次,法律规定要完备详细。例如,基于旅游合同的特殊性,以法的形式强制规定旅游合同的内容,包括旅游景点、交通、食宿的价格与服务标准、旅游费用、违约责任、纠纷解决方式,尤其是规定旅游者的基本权利、旅游经营者的基本义务以及旅游者受到侵害时应得到的法律救济等都是必要的,这样才能有利于规范旅游合同条款,督促当事人履行合同,在发生争议时也有了基本的依据。

再次,根据社会发展的需要和法律的现状及旅游者合法权益的特殊性,在解决旅游者权益受损问题时贯彻三个基本原则:第一,强调旅游者知悉权原则;第二,旅游企业虚假宣传责任和合同违约责任加重原则;第三,优先选择诉讼救济原则。通过上述

三个基本原则的贯彻,建立一个有效的社会和当事人本人对旅游企业的监督体系。

2.发挥政府监管作用,建立健全行政、社会、新闻三位一体的旅游消费监督保障体系

建立健全旅游行政监督机制。例如桂林市聘请市人大代表、政协委员等社会各界人士组成行风评议员,对政府部门的旅游市场监管工作开展专项监督,听取有关方面的工作汇报,深入景区景点进行暗访,督促改进工作;实行旅游投诉信件局长亲阅、必阅制度;实行违规行为举报奖励制度。完善社会监督体系,把政府各部门涉及旅游市场整顿的职责和责任人在新闻媒体上公布;重点推行领导干部旅游景区(点)质量责任制,市旅游局领导负责市区主要景点,市园林局领导负责本部门管辖的景点,县有关领导负责县区景点,并且将各重点景区领导责任人名单向社会公布,让社会进行监督。在每个旅游团队中推选一名游客担任临时质量监督员,并且在游览出发前导游员要向游客宣读服务承诺,让游客对导游、司机及旅游活动各个环节进行全程动态监督。在景区景点及旅游消费场所长年聘请社会监督员,对服务质量特别是同业诚信承诺执行情况进行全方位的监督检查。强化新闻媒体的舆论监督作用。成立由市委副书记、宣传部长、分管副市长为正副组长的旅游整顿宣传领导小组,指导协调市场整顿宣传报道工作。在电视台、报纸等媒体上开辟旅游市场秩序整顿公告栏、信息栏、曝光栏,在电台开通市场整顿咨询热线,及时公布市场整顿规范有关规定,公示有关部门对各种违规违法行为的处罚处理决定,曝光旅游市场中的违规行为,营造强大的舆论声势,推动整顿工作的顺利开展。

3.加大整治力度,积极营造放心旅游消费环境

(1)严格市场准入标准,依法把好市场主体准入关。要坚持“先证后照”的市场准入制度,凡未经旅游行政部门审批的,工商行政管理机关一律不得登记注册,从而优化旅游市场经营者素质,坚决把不合格的市场主体拒之市场门外,从源头上抑制扰乱旅游市场秩序的违法行为,保障旅游消费的安全。要认真贯彻落实国务院颁布的《无照经营查处取缔办法》,严厉查处无照经营行为,坚决取缔“黑社”、“野导”。

(2)健全企业退出机制。对失信行为最严厉的惩

罚就是将肇事者驱逐出相关行业。只有构建有效的退出机制,对失信行为的惩罚才是真正可置信的,对相关行业的每一个企业都是一个警示。

(3)实施经营者信用监管,切实规范市场主体行为。在积极引导旅游经营者自律的同时,要对经营者信用进行分类监管,将旅游经营者分为绿牌经营者(守信经营者)、蓝牌经营者(警示经营者)、黄牌经营者(失信经营者)和黑牌经营者(严重失信经营者)四类。工商行政管理机关实施经营者信用分类监管的目的,一是建立经营者信用激励机制,对绿牌经营者要重点予以扶持,并享受年检免审、免于日常检查、提供优质服务等待遇;二是建立经营者信用预警机制,对蓝牌经营者,要实行警示制度,在日常工作中予以提示;三是建立经营者失信惩戒机制,对黄牌经营者,要作为重点监控对象,加强日常检查,实施案后回查、办理登记和年检时重点审查、公开违法记录等监管措施;四是建立经营者严重失信淘汰机制,对黑牌经营者要发布吊销营业执照公告并公开违法记录,对典型案件还要予以曝光,进一步实现由侧重对市场准入行为的监管向强化对市场准入行为、经营行为和退出行为全过程的监管转变。

(4)加强对旅游市场商品质量监管,推进监管关口前移。工商行政管理机关要以实施商品准入制度为重点,推进商品质量监管关口前移,加大从源头上治理旅游消费领域销售假冒伪劣商品等违法行为的力度。坚持“标本兼治、重在治本”的方针,实现治理假冒伪劣等违法行为的工作由“以打为主、打防结合”向“以防为主、防打结合”的转变。全面实施商品质量准入制度、商品质量监督抽查制度、重要商品备案制度和不合格商品下架制度,进一步加强旅游消费领域商品质量的监管。同时,以消费者申诉举报网络为基础,逐步建立和完善商品质量信息公示制度,提高公众消费防范能力。

(5)加强对不公平、不合理旅游合同的监管,加大对旅游欺诈行为的查处力度。当前,利用不公平、不合理的“霸王”格式条款侵害消费者合法权益、设置合同陷阱欺诈旅游消费者的现象还十分普遍。工商行政管理机关要加强旅游合同的监管,对那些免除经营者的法定责任或者消费者的法定权利,排除消费者依法变更、解除合同的权力,或者请求支付违

约金、损害赔偿、提起诉讼的权利等“霸王”格式合同,要责令改正。在有条件的旅游景区,工商行政管理机关可探索推行旅游合同备案制度。

(二)协会作用的内容及作用发挥模式

1.消费者协会

(1)向消费者宣传、介绍有关旅游消费方面的法律、法规,使消费者了解自己在此类消费中享有哪些合法的权益,一旦受到伤害,该如何运用法律的武器保护自己。旅游者合法权利受到侵害时以积极态度,敢于运用法律手段去维护自身合法权利是非常有必要的。消费者协会可以通过邀请有关法律专家举办主题培训班、利用社区中的宣传栏介绍等方式,让消费者了解什么是精神赔偿,如何界定旅游消费中受到的精神伤害;旅游及相关服务的行业规范有哪些,如何评判服务的优劣;什么是广告欺诈、价格欺诈,经营者一旦出现欺诈行为应当承担什么样的责任等一系列问题。通过这些法律法规方面的宣传教育,使消费者对维护自身合法权益有更深层次的理解。

(2)让消费者了解在旅游消费中应该注意的问题,以及如何避免自身的合法权益受到伤害等维权常识。消费者协会要通过以往受理投诉情况的分析、总结,找出旅游消费过程中最容易出现侵权现象的环节,同时邀请相关管理部门和业内专家出谋划策,寻找对应的措施,以消费警示等方式提醒消费者注意。

(3)建立健全旅游咨询服务体系,搭建旅游信息平台。咨询服务保证了旅游咨询服务建设的标准化、规范化,是现代旅游城市的一项基本服务功能,是衡量一个城市现代化程度的重要尺度,同时也是当代旅游行业管理的一个重要领域。在机场、车站、中心广场等游客集中场所设立旅游咨询服务站,免费为中外游客提供旅游咨询服务;在星级宾馆饭店、旅游区(点)、车站、码头、机场等游客集中的场所配置电脑触摸屏,用现代科技为游客提供内容翔实、方便快捷的旅游咨询服务。

(4)建立诚信服务街区、景区,推行消费争议仲裁、预赔金制度等消费维权举措,规范经营者的经营行为,营造放心的旅游消费环境。

(5)努力降低消费者维权成本。例如,杭州市消协与上海市消协、苏州市消协初步达成了合作意向,

将在旅游消费维权方面进行广泛的区域合作,建立一种互动的维权平台和联动的维权机制,三城市组织部分服务好、信誉佳的企业共同设立消费纠纷预赔基金,实行先行赔付制度,让游客在最短时间内得以维护自身的合法权益。同时,消费者在上述三城市旅游时若发生消费纠纷,可在任一缔约地消协投诉,消协受理后可通过网络平台,直接将情况反映给纠纷发生地的消协,以求尽快解决。消费者不必再为解决纠纷而奔波异地所困扰。三城市消协还在各自的网站上设立友情链接,发布旅游消费信息,让更多的消费者了解三地的旅游消费内容,形成旅游消费无忧的共识,进一步推动旅游消费维权工作。

2. 旅游行业协会

消费行为原本就是双方面的,在提高消费者事前防范意识和能力的同时,也需要加强经营者的诚信经营意识,规范其经营行为。

发挥行业协会的自律作用。旅游行业协会在帮助旅游企业提高素质,加强行业自律,配合政府建立良好的旅游市场秩序等方面具有独特的优势。行业协会的自我管理可以通过建立内部约束机制规范行业竞争秩序和维护消费者利益,以保护整个行业的信誉度,共同获得最大化的利益。中国旅游饭店业协会曾经为了倡导诚信准则,保障客人和旅游饭店的合法权益,维护旅游饭店业经营管理的正常秩序,促进中国旅游饭店业的健康发展,制定《中国旅游饭店业规范》并颁布执行,就体现了行业协会的重要作用。

加强旅游诚信制度建设。(1)建立旅游企业信用评估体系。旅游市场信用机制不健全,一些旅游经营者信用缺失,是造成旅游市场秩序混乱的深层次原因。制定各类旅游企业信用评估指标、制度、办法和失信行为处罚规定,着手构建旅游市场信用评估、公

布、查询和管理体系刻不容缓。通过信用评估建立企业信用档案和个人信用档案,以信用规范市场,以诚信打造品牌。(2)在全行业积极实施“诚信建设工程”,不断提高经营者的诚信意识。加强旅游诚信的宣传教育,把诚信建设有关知识作为全市导游员以及旅行社经理年度业务培训和考试的一个重点内容,对有关旅游从业人员进行经常性的诚信建设方面的教育和培训。组织全市旅游企业,开展以“规范旅游市场秩序,推进旅游企业诚信守诺”为主题的诚信建设知识竞赛活动,积极营造诚信经营氛围。发动旅行社、旅游购物、旅游区(点)、宾馆饭店、出租车等旅游相关企业签订诚信经营公约,在导游队伍中推行《导游员诚信服务承诺卡》制度等。

(三) 旅游企业对旅游者合法权益的保护

相对来说,如果旅游企业能主动维护消费者权益要比被动接受监督有效得多。一方面如果旅游企业有维护消费者权益的意识,那么就会降低国家和协会监管成本,减少诉讼或仲裁等费用,是对社会成本的极大节省。另一方面,企业为消费者利益着想,使消费者满意而归,这本身也是旅游企业维护自己的信誉和品牌的必须行为。旅游企业应该认识到,旅游者是企业发展的根本,损害旅游者合法权益最终导致的结果对旅游企业的长远发展来说有百害而无一利。即使在侵害旅游者合法权益时企业获得了暂时的小利,旅游企业也总会为此付出更高的代价。

参 考 文 献

- 曹天站. 旅游经济发展与消费者权益保护问题. 搜狐网. <http://www.business.sohu.com/01/60/article21281600.shtml>
- 唐洪广, 李南, 蒋齐康等. 中国旅游发展笔谈. 旅游学刊, 2002, (3)
- 刘劲柳. 旅游合同范围与概念探析. 旅游调研, 2003, (7)
- 王健. 论我国旅游业的法律环境. 南开经济研究, 1997, (1)

To Build a Systematic Engineering of Tourists' Legal Rights Protection

Jiang Hongmin

(Tourism Department, The International Business School, Nankai University, Tianjin 300071, China)

Abstract: The protection of tourists' legal privileges is critical to the healthy development of tourism. This article shows the importance of the tourists' legal privileges and the establishment of a systematic engineering in which government, association and tourism corporation function together.

Keywords: tourists' legal rights, tourism law system, association