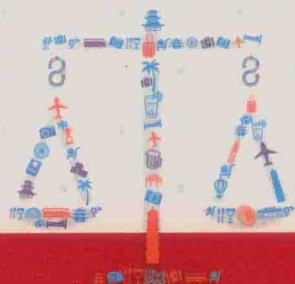


旅游市场监管与 法律风险防范

邹爱勇 著

MARKET REGULATION AND LEGAL
RISK PREVENTION OF TOURISM



中国旅游出版社

旅游市场监管与 法律风险防范

邹爱勇 著

MARKET REGULATION AND LEGAL
RISK PREVENTION OF TOURISM



中国旅游出版社

责任编辑： 洁
责任印制：冯冬青
封面设计：中文天地

图书在版编目(CIP)数据

旅游市场监管与法律风险防范 / 邹爱勇著. -- 北京 :
中国旅游出版社, 2018.5
ISBN 978-7-5032-6029-2

I. ①旅… II. ①邹… III. ①旅游市场—市场监管—
研究—中国②旅游业—法规—研究—中国 IV.
① F592.1 ② D922.296.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 106472 号

书 名：旅游市场监管与法律风险防范

作 者：邹爱勇著

出版发行：中国旅游出版社

(北京建国门内大街甲9号 邮编：100005)

<http://www.cttp.net.cn> E-mail: cttp@ccta.gov.cn

营销中心电话：010-85166503

排 版：北京旅教文化传播有限公司

经 销：全国各地新华书店

印 刷：北京工商事务印刷有限公司

版 次：2018年5月第1版 2018年5月第1次印刷

开 本：787毫米×1092毫米 1/16

印 张：9.25

字 数：153千字

定 价：38.00元

ISBN 978-7-5032-6029-2



版权所有 翻印必究

如发现质量问题，请直接与营销中心联系调换

责任编辑/谯 洁 封面设计/中文天地



中国旅游出版社

[HTTP://WWW.CTTP.NET.CN](http://www.cttp.net.cn)

地 址：北京建国门内大街甲9号
邮 编：100005
编辑电话：010-85166730
编辑邮箱：qziyue@163.com

前 言

坚持问题导向是加强市场监管比较好找的答案，解决问题的前提在于准确找到问题，更有赖于监管体系的完备、诚信体系的有序、法治规则的建立、执法措施的坚决等诸多因素。和风细雨、道德劝诫式的监管在利益与恶性竞争面前往往只是纸上谈兵，以暴风骤雨式的督查解决短期问题是可能的，而依法行政却是不可少的必要程序。实践证明，在常态化、严格的监管下，旅游市场中的强迫消费等恶性事件少了，市场监管取得很大成效，市场良性竞争也逐步回归，“老路子行不通了、老经营模式要转型了、及早谋划合规经营”。依法监管凝聚了强大监管合力和社会共识。世界是公平的，市场也一样。这些被强化了的市场督查容易被外部质疑是就事论事。从更长远的角度来说，今天的市场治理很可能会引发更隐蔽、更强烈的监管规避。

市场监管不能也不会只在问题出现后才采取行动，坚持问题导向要体现责任担当，敢于直面问题，最终解决问题。现行旅游市场很大程度上是以旅行社为中心的要素和资源配置的产业，决定了制度也是围绕旅行社这个生产关系的组织者和发起者进行设计。在这个制度下只有旅行社才能将不同的单个旅游要素通过产品打包方式向旅游者销售，以行政区划为核心的部门分割管理也“应运而生、恰逢其时”。伴随要素市场高度发达、产品自由流动配置、在线旅游巨大冲击，以旅行社为中心的管理制度越发不适应形势，“小马拉大车”的问题越发凸显，“老问题久治不愈”“在线旅游监管空白”“产业发展法治保障不全”是旅游市场面临的内外部环境。关键是要根据旅游市场培育、诚信体系的发展水平和旅游消费变迁的动态进行旅游供给侧改革，有效提升捕捉问题并按照市场配置监管资源，矫正要素配置外部失灵，扩大有效供给，使监管能力建设与市场创新相适应。要更加重视制定并遵守法律规则，更加重视在治理中尊重和保护公民、企业的合法权益，更加重视程序公正，通过法治规则的梳理，打造专业化的综合执法监管队伍，提高市场监管的前

瞻性和预判性，抓住深层次矛盾和重点难点问题持续发力、精准发力。

“改革是由问题倒逼而产生，又在不断解决问题中而深化。”“不合理低价游”等“临时性、突发性”问题治理数十载，其实反映出旅游行业长期性结构性出了问题。分析和认识这些问题，要从市场与政府关系、产业融合发展和需求转型这两个深刻的大背景出发。核心是要坚持用改革的思维、法治规则和执法实操解决长期性结构性问题，在微观上要正视执法中遇到的难题，确定疑难问题的法律适用和取证要点，在宏观上要处理好监管和市场的关系，实施全域旅游综合治理、强化市场督查抓落实，正视大众旅游时代消费主导型经济已经来临，正视包价旅游主打天下的模式受到“去中间化”强烈冲击并弱化，正视在线旅游“去公司化”与传统商事制度存在的诸多差异，真正使旅游市场成为幸福产业，经得起市场变化的考验。

基于此，本书围绕旅游市场的法治规则、监管方向、执法投诉和合规经营几个要素，内容分为两大块：一部分是市场监管方向和理论性的问题；一部分是执法取证和法律适用的实务性问题。理论是行动的先导，没有理论的指导、法治的保障，就没有实践的突破。理论部分力争囊括市场监管的整体评估预判，分析当前市场监管出现的新情况、老问题，研究市场监管工作的对策方法，思考在线旅游的创新和监管空白的前沿问题；实务部分既有对“不合理低价游”“挂靠承包”“扣除必要费用”“不可抗力”、网络交易平台责任认定等重点难点问题的关注，也有关于司法案例、实施处罚的难点症结和经验汇总的剖析，力争说清治理规则背后的道理。希望本书对提升旅游监管认识、把握违法行为查处规则、旅游从业者合规经营能带来参考意义。本书参阅了大量的著作论文、司法案例和工作材料，未一一注明，在此一并表示感谢。文章大多是近年在各地市场督查中，与一线执法和法制部门交流探讨形成的成果汇编，在编辑成书的过程中删除了原文章部分重复的内容，也尽可能对篇章结构、资料数据进行修订，但由于个人理解能力、文章时空条件不同，一些内容和结论并不成熟，其中的论述也只是个人观点，谬误之处在所难免，怀着交流探讨的心态，敬请读者指正！

笔者

2018年3月于北京

目 录/CONTENTS

第一编 市场监管新方向与应对措施	1
深化改革对旅游业发展的影响	3
畅通旅游投诉的探索和思考	11
对《关于加强旅游市场综合监管的通知》的认识和理解（上）.....	18
对《关于加强旅游市场综合监管的通知》的认识和理解（下）.....	23
第二编 旅游执法监管的热点、难点和实务	29
如何识别并处理“不合理低价游”	31
对“不合理低价游”的再认识	40
旅行社“承包挂靠”的法律性质与执法探讨	48
旅行社“承包挂靠”的事实认定和法律适用	56
新《广告法》对旅游行业的影响	76
第三编 旅游投诉举报的特点、风险和措施	83
正确理解旅游投诉与旅游举报的关系	85
旅游投诉举报处理的责任风险和防范要点	91
对“扣除必要费用”的理解与扣除方法	105
第四编 网络交易平台监管的理论与实践	115
创新“旅游+互联网”时代下的电商立法	117
如何界定网络交易平台的法律责任	127
旅游电商应对不可抗力解除出境游合同的实务分析	135
参考文献	141

第一编

市场监管新方向与应对措施

【导语】中共中央印发《深化党和国家机构改革方案》指出，深化行政执法体制改革，统筹配置行政处罚职能和执法资源，相对集中行政处罚权，是深化机构改革的重要任务。监管的本质是平衡市场与政府的关系，放松经济性监管强化社会性监管、打破行业分割监管向产业功能性监管转变已成为国家治理体系建设、行政体制改革、发展市场经济的重要路径。“放管服”改革的核心也在于转变政府职能，简政放权，激发市场活力，从审批经济转变为营造更好的创业创新市场环境。新时期的旅游市场有两个显著特点：一是前瞻性地提出了综合治理全域旅游理念，充分发挥市场配置资源的决定性功能，破除制约旅游发展的资源要素分属多头的管理瓶颈和体制障碍，创新旅游综合执法模式，消除现有执法手段分割、多头管理又多头都不管的体制弊端，这个思路高度契合中央提出的“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”，以及“统一市场监管”重要决策，丰富了旅游市场监管的理论宽度和认识深度。二是全方位开展旅游市场督查，首次以国办文件的形式出台加强旅游市场综合监管的制度规定，梳理责任清单，把加强和改进实地督查工作摆到重要位置，“真枪实弹”上阵抓落实，坚持“全国一盘棋”“五个同步”治理，盯住群众反映强烈、社会影响恶劣的突出问题，在督查中统一适用法律的认识和提高违法案件查处的实效。

深化改革对旅游业发展的影响

〔摘要〕“十三五”时期，大众化旅游、全域旅游具有鲜明的时代特征，消费结构升级带来的最直接影响就是“一个弱化、两个增加”：旅行社“中间商”的角色行业分割属性正在弱化，旅游者与“食、住、行、游、购、娱”等要素直接对话的需求在增加、旅游产业融合单项特色服务的需求在增加。中央经济工作会议指出，推动高质量发展是当前和今后一个时期确定发展思路、制定经济政策、实施宏观调控的根本要求。机遇与挑战并行，旅游行业未来需要进一步强化“组织者”的角色，谋划特色服务产品，拓展和延伸服务链条，以品牌赢得市场仍然是不二法则。“十三五”规划明确提出，要大力发展旅游业。虽然涉及的内容不多，但指明了“十三五”期间我国旅游业发展的方向，简明却极其重要地阐明了旅游市场监管问题的本质是如何处理好旅游行业向旅游产业转变下的政府与市场的关系。

中央一直高度重视深化机构和行政体制改革，提出要转变政府职能，深化简政放权，创新监管方式，增强政府公信力和执行力，建设人民满意的服务型政府。中共中央印发《深化党和国家机构改革方案》指出，一个部门设有多支执法队伍的，原则上整合为一支队伍。推动整合同一领域或相近领域执法队伍，实行综合设置。深化机构和行政体制改革是全面深化改革的重要内容，发展仍是第一要务，坚持发展市场化和监管法治化，加强事中事后监管是方向，将全面影响未来旅游业市场走势和市场监管方式。

新时代我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。根源性问题反映到旅游领域，同样也呈现出人民日益增长的旅游美好生活需要和不平衡不充分的旅游发展之间的矛盾越来越凸显的问题。当前，伴随大众旅游时代的到来，旅游产业发展和市场环境发生了深刻变化，旅游投资和旅游消费不断突破新高，“互联网+”迅

速崛起，散客化趋势越发明显，旅游产品同质化且质量不高屡受诟病，这些在促进产业加大改革发展力度的同时，也带来了传统旅行社生存空间不断受到挤压，部分旅游企业面临团队旅游接待量、企业营收和利润纷纷下滑等诸多问题，但通过中央实施扩大服务消费为重点带动消费结构升级、实施“互联网+”、支持科技型中小企业发展和加快发展现代服务业等战略来看，旅游业发展和市场经营依然面临很大的发展机遇，机遇仍大于挑战。

一、对旅游业的影响

第一，坚持市场在旅游资源配置中起决定性作用，强化市场主体地位和主导作用的导向不会变。市场经济就是法治经济，要充分发挥旅游市场和市场主体的作用。“十三五”规划是对《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出的“紧紧围绕使市场在资源配置中起决定性作用深化经济体制改革”的重申，体现了市场经济的本质是市场在资源配置中起决定性作用的特性。全域旅游理念提出以来，消费升级带动供给侧改革正在发生一场深刻的变革，据联合国世界旅游组织测算，我国旅游产业对国民经济综合贡献和社会就业综合贡献均超过10%，数据高于世界平均水平。市场在全旅游链条的资源配置中处于主体地位，对于食、住、行、游、购、娱各环节的产品（线路）价格和服务质量拥有决定权和评价权。其以价值为导向引导旅游基础设施、融资投入流向，以竞争为手段打造旅游目的地和旅游线路，以价格为杠杆调节旅游供需关系和消费走向，直接决定旅游市场走向、价格形成、供需状况、竞争机制，旅游业改革发展必须遵循这条规律。坚持并树立旅游企业的市场主体地位，重点是要尊重旅游企业在产品创新、线路创新和产品供应链中的主导作用，支持引导各类经济实体参与旅游开发、基础设施建设和大型旅游项目，推进各地住宿、景区、餐饮、交通、购物、娱乐等要素的均衡发展，清理政府干预微观经济活动过多的规定和做法。

第二，旅游消费结构升级，促进旅游业向优质高效发展。据统计，2017年，我国人均出游已达3.7次，迈向中高收入时代的消费呈现出物质需求下降、精神消费上升的趋势，出门、出国旅游变得越来越普遍且频繁。“十三五”时期，以扩大服务消费为重点带动消费结构升级将极大促进旅游业优质高效发展。发展将更加依靠服务业主导推进，更加注重扩大居民消费，

更加注重发挥消费对增长的基础作用,更加注重释放消费潜能和活力,伴随旅游消费的升级和扩大,旅游将成为普遍性消费,也将促使资本与技术向旅游领域转移,旅游业将步入消费升级的黄金时代。未来将出现几个预期:一是消费升级最明显的就是“去中间化”。旅游需求和消费升级带来的最直接表现就是出行方式更加多元,跳过旅行社“中间商”这一个环节成为可能,团队散客化、散客个性化将成为发展趋势。数据显示,截至2017年12月,我国游客自助游超过85%,自驾游超过60%,手机网民规模达7.53亿,网民中使用手机上网人群的占比由2016年的95.1%提升至97.5%,追求不受预先场所购物、预先行程安排的消费将成为趋势,这对包价旅游的生存不仅是挑战,更是转型的机遇。旅游企业要适应这种变化,主动与其他产业深度融合发展,进一步提升旅游产品供给质量,探索开发旅游新业态新产品,推动旅游产品结构不断优化。二是“飘在互联网、浮在行业上”的“互联网+”,以及线上线下以低价招徕游客,获取“流量”,仍然通过购物等环节弥补差价,大打“价格战”的经营方式将受到市场的抵制,不及时转型融合的线上旅游企业会面临生存困局,未来的方向只能是向更加注重游客体验、注重旅游服务本质回归。三是市场细分、品质优先的买方市场需求将更受重视。私家用车的快速普及、高速交通基础设施的改善,以及移动支付、通信互联网等智能便捷化生活方式,导致自由行需求发生急剧的转向,散客化时代的旅游带来的由“以旅行社为中心的旅游需求”向“全要素旅游需求”转变,很显著的一个变化就是“有什么样的产品才有什么样的消费”不再是一成不变的模式。投诉数据也显示,目前自由游投诉占比已经由48.19%增长到60.37%,主要集中在旅游住宿和旅游景区方面。未来,按照客源地市场和游客需求打造目的地旅游产品、旅游线路乃至旅游基础设施的趋势会更明显。

第三,产业融合发展前所未有、产权保护力度加强。国务院印发的《“十三五”旅游业发展规划》提出,促进旅游与文化融合发展、促进旅游与健康医疗融合发展、促进旅游与教育融合发展、促进旅游与体育融合发展、促进旅游与商务会展融合发展等多项任务。尤其是国务院办公厅《关于进一步扩大旅游文化体育健康养老教育培训等领域消费的意见》(国办发〔2016〕85号),更是把旅游产业放在首位,充分展示和体现了旅游业具有较强的综合产业特性,旅游产业融合的速度和质量都会在更大层面更大领域有更好的发展。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出,产权是所有制

的核心和主要内容，这其中产权保护是最重要的。企业家是市场活动的主体，保护产权是坚持中国特色社会主义基本经济制度的必然要求。2016年11月4日，中共中央、国务院印发《关于完善产权保护制度依法保护产权的意见》，对完善产权保护制度、推进产权保护法治化进行部署。2017年9月8日，中共中央、国务院印发《关于营造企业家健康成长环境弘扬优秀企业家精神更好发挥企业家作用的意见》，对营造企业家健康成长环境、弘扬优秀企业家精神、更好发挥企业家作用等方面工作进行部署。目前，旅游产权保护面临同质化低水平竞争、项目商品雷同缺乏创新等问题，如旅游线路呈现出分辨率不高、随意模仿抄袭的现象，旅游开发项目呈现出千人一面、假冒低质商品或服务项目充斥市场的现象，一方面使得旅客在大量雷同的旅游商品和服务面前“食之无味”，另一方面也导致旅游市场长期处于“不合理低价游”、虚假宣传等恶性竞争之中。企业盈利能力不高、生存困难事实上往往反映的是产权制度上出了问题。全面建成小康社会进入决胜阶段，经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段，2017年全国旅游直接就业2825万人，旅游直接和间接就业8000万人，旅游投资达1.5万亿元，民间资本投资占60%。产权保护就是要求监管确保不同产权平等使用生产要素、公开公平公正参与市场竞争，以及同等受到执法监督和法律保护。比如，放宽设立社设立服务网点的数量限制，实行宾馆饭店与一般工业企业同等的用水、用电、用气价格，允许旅行社参与政府采购和服务外包等降低旅游企业成本，增强盈利能力，以及颁发“中国旅游产业杰出贡献奖”（飞马奖）的政策，“十三五”时期会在更多区域、更大范围落地。同样，有关保护旅游投资合法权益，激发和保护企业家精神，鼓励更多市场主体投身创新旅游产业创业，鼓励旅游企业掌握创新收益，减轻旅游企业负担，优化企业发展环境，以及规范行政管理行为、防范违法行政行为，推进市场主体成熟等方面的政策会逐步落地。

第四，“旅游+互联网”主要应体现在对旅游服务实体经济以及智能技术创新的反哺。“旅游+互联网”通过搭建平台，开放共享资源，消除中间环节，优化供应链，获取大量的用户流量和现金流，创造了极大的社会价值和经济价值。但“旅游+互联网”不应仅看作是价格战抢占市场、获取投资、门票售卖的平台，应该放到影响旅游产业组织、商业模式乃至装备技术创新的高度来看待。“十三五”时期，一是以市场、游客需求为导向的旅游新产品、新服务创新，将加快线上和线下的融合创新，强化游客的旅游体验、服

务保障和售后评价。此外,在线旅游企业推出的“途牛宝”“出境保”“小驴分期”“拿去花”“信用住”“信用签证”,以及打造在线旅游第三方支付平台、“刷脸住”“刷脸入园”、人工智能等创新尝试,将推动旅游产业链的多元化、融合化发展。这些将为市场监管部门运用大数据监管旅游饭店、景区、旅行社、导游等市场主体提供经验,为解决游客非法滞留境外提供了大数据信用预判的可能,为打破地域分割和行业垄断、放宽旅游市场准入、减少直接行政处罚措施的“出口”,找到加强事中事后监管的“进口”。这些都是旅游企业、实体经济发展的机遇。二是基于谷歌、Facebook、亚马逊的 Alexa 等互联网公司首先是技术驱动型公司,以及“旅游+”是服务经济、实体经济、体验经济的本质,“旅游+互联网”不应是“颠覆性技术创新”的旁观者,行业要获得进一步发展,不能仅局限为分享平台、搜索平台或者售卖平台,而应是旅游服务缔造者、新技术装备革新者和技术创新公司。可以预见,若能把握最大的国内和出境旅游市场优势,通过大量用户使用数据与技术装备化、信息技术的深度融合,基于消费者数据分析打造智能营销,提高营销的精准度,同时对改造提升线上线下支付系统、语音交互设备、旅游房车、邮轮游艇、景区索道、游乐设施和数字导览等设备设施制造水平提供路径,直接推动银联、金融、航空、海路、陆路交通、酒店、餐饮、互联网等行业的发展。

二、加强市场监管的方向

在建立健全社会主义市场经济体制的进程中,我们既面临市场体系不完善的问题,也面临政府干预过多和监管不到位的问题。也就是说,市场和政府都是可能失灵的,不应一提起市场失灵就“义愤填膺”,一提政府失灵就“置若罔闻”。中共中央印发《深化党和国家机构改革方案》指出,根据不同层级政府的事权和职能,按照减少层次、整合队伍、提高效率的原则,大幅减少执法队伍种类,合理配置执法力量。基本要义就是按照生产力发展阶段和程度理顺政府与市场的关系,如简政放权、减少行政审批事项等。虽然十八届三中全会决定提出要加强市场监管,加强事中事后监管,但减少法律惩罚性条款、行业分割、行政审批及其带来的处罚事项减少是不争的事实,体现了政府对经济性事务逐步放松监管、行业分割管理向产业功能性转变的趋势。据统计,国家旅游局本级仅有 2 项行政许可事项。当然,在新老市场

失灵的区域、监管叠加的地带以及交通运输、安全生产、环境保护、文化市场等社会性和公共性事务方面，如线上线下商品和旅游服务混同监管、跨区域跨境旅游者权益保护取证难，以及借旅游金融产品、旅游券之名行欺客宰客之实，都是市场监管部门要加以研究并跟进的领域。笔者认为，“十三五”时期市场监管改革的主攻方向主要集中在四方面：

第一，重新认识“市场监管”和“加强市场监管”的内涵。党中央提出深化机构和行政体制改革。要转变政府职能，深化简政放权，创新监管方式，增强政府公信力和执行力，建设人民满意的服务型政府。既是要解决体制不顺问题，也是解决认识偏差问题。首先，市场监管的问题核心是政府与市场的关系，监管是深化经济体制改革的重要组成部分，不是可有可无的。可以说，完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化，解决市场失灵和消费者权益保障问题，都有待加快完善市场监管等方面体制机制。其次，市场是决定性要素，监管不是“监督+管理”的简称，不是简单的行政命令，而是对竞争无序、市场失灵的补充。凡是市场能解决的就交给市场，监管的作用就是为市场在资源配置中发挥决定性作用提供更好的服务和保障，对市场失灵的领域予以纠正，这也决定了伴随信息技术发展、交易复杂化和产业领域扩展，我们对“市场监管”的认识会不断变化。最后，中央提出“加强市场监管”不是为新设审批事项、强化事前监管寻找政策依据，目的是在打造统一开放、竞争有序的市场体系。在市场规则上，强调建立统一的市场准入制度，对保留的许可审批事项要实施“权力清单”和“负面清单”管理模式，对取消和下放的审批事项要加强后续跟踪监管和评估，引导和规范市场主体行为。在执法体制改革上，要按照中央部署“整合组建文化市场综合执法队伍。将旅游市场执法职责和队伍整合划入文化市场综合执法队伍，统一行使文化、文物、出版、广播电视、电影、旅游市场行政执法职责”，加快推进旅游质监执法职能定位和部门机构整合，实施专门从事旅游综合执法的队伍和机制，实行相对集中执法权，解决有开发无监管、条块分割、监管缺位的问题。在监管体系上，要实行统一的市场监管，清理和废除妨碍全国统一市场和公平竞争的各种规定和做法，如城乡统一建设用地市场、统一环保监管、全国企业信用“一张网”、统一旅游投诉受理机构，以及发挥全域旅游对市场监管的导向作用。

第二，改革监管方式，打造面向游客、适应旅游市场发展需求的监管框

架。最大限度地减少政府运用行政手段对微观经济活动的直接干预,是解决政府管得过多、审批事项过多、管理手段滞后、监管效率不高,释放市场潜能和市场活力的重要举措。深化行政体制改革就是要推进简政放权,加强和创新监管,强化社会领域的服务职责。就旅游而言,要打造面向游客的监管体制,一方面是要顺应旅游消费结构升级和消费模式替换的新趋势,把改善旅游消费环境、维护旅游者权益作为释放消费潜力、促进产业发展、提升游客满意度的突破口,大力改革创新旅游投资消费和投诉监管体制,突破制约旅游需求潜力释放的瓶颈。另一方面是要顺应加强社会性和公共性事务监管的趋势,突出抓好市场秩序和旅游者权益保护的事中事后监管,重点解决人民群众对旅游资源开发、配套建设、经营服务、市场秩序、监督检查、公共服务整体满意度不高的问题。旅游市场发展,要求市场监管模式按照旅游业发展阶段和程度加以构建,既规范市场秩序,又确保市场活力。构建完全市场化的市场监管模式,需要作用于成熟的、市场化的旅游产业才能产生成效,完全否定或者不顾市场发展阶段的市场监管改革是不可行的。

第三,基于法治规则,推进权力法定、决策依照程序、决策与执行相对分离的监管体系。监管需要法治先行,即市场监管的法治化。“十三五”期间,要加强法治政府建设,依法设定权力、行使权力、制约权力、监督权力,依法调控和治理经济,推行综合执法,实现政府活动全面纳入法治轨道。首先,市场监管要突出依法规则的治理,制定统一的市场准入规则 and 行业行为规范,对“不合理低价游”、在线旅游管理、旅游景区纠纷、跨境跨区域市场监管等问题,有必要加强立法统筹,加强对旅游行为主体和市场运行的规范。其次,实体法改革要与程序法修订齐头并进。要避免只出台取消许可审批、设定互联网监管规则等实体规则,而没有一并修订后续监管模式和执法程序,造成依现行执法模式、程序无法查证取证的难题,造成处理游客投诉纠纷时束手无策。要加快统一行政执法资格、行政处罚程序和文书,进一步规范行政行为,更加重视行政处罚应有法定程序规定,明确旅游行政处罚案件调查、案件审理和自由裁量的具体标准,统一执法尺度。最后,要突出专业化监管的治理,实施决策与执行相对分离。在建立专业监管机构上,重点是建立专职政策执行而不负责政策制定的综合执法机构,或者是在机构内部实行调查和审理相分离机制,确保旅游行政处罚调查取证与案件审理相分离。在建立专业监管队伍上,监管水平的高低取决于市场监管队伍的知识含量,以及主

动适应旅游产品和服务创新形势，准确捕捉复杂交易活动重点信息的能力，建立具备旅游、中文、经济、法律、会计、财务和互联网等复合型知识背景的综合监管执法队伍，才能避免出现监管部门和被监管者信息不对称的问题，增强政府公信力和执行力，建设人民满意的服务型监管队伍。

第四，加强旅游市场综合治理，强调多维度协同监管。加强旅游市场综合治理一直是旅游部门推进的方向。旅游业是综合性产业，市场监管涉及的行业、领域非常多。与一般市场监管不同，旅游执法既要监管客源地市场，也要监管目的地市场。旅游的人身依附性十分明显，既有异地预先销售与本地现场消费、多环节配合的服务消费特性，也是一种跨行业、跨地区、跨国界的广泛的人际交往活动，具有明显的外向性或涉外性，旅游市场监管具有专业特殊性和执法配合度高的双重特点。据统计，全国已有25个省（区、市）成立了旅游发展委员会。全国共成立旅游警察队伍312支、旅游巡回法庭496家、工商旅游分局239家。在社会监督参与上，鼓励社会公众评价和监督旅游市场秩序。在纠纷处理创新上，《旅游法》规定了双方协商、调解、仲裁和诉讼等多种纠纷处理方式，实践中重点在全国推广设立旅游投诉调解委员会及首席调解员，在市场监管部门、行业协会、消费者协会、司法机构等横向主体，以及各地、各级旅游质监执法纵向主体之间建立法治化、制度化的信息沟通和执法联动协作。在事中事后监管上，从以往旅游部门“单打独斗”转变到实行综合监管，制定综合监管责任清单，重点加强监管信息共享，推进政府部门、行业协会、社会组织信用信息共享共用，加强旅游监管协调机制，促进部门协作，避免监管重叠和监管真空。在监管理念上，强调从被动应付向主动出击、综合治理转变，适时回应社会关切，提高执法反应能力，形成与旅游市场发展形势相适应的市场监管模式。