

吉林省旅游市场打假打非专项整治工作

文 件 汇 编

2002

吉林省旅游局 编

王作峰

目 录

- 一、《国务院办公厅关于开展旅游市场打假打非专项整治工作的通知》（国办发〔2002〕38号） (1)
- 二、《深入开展打假打非专项整治工作 夺取旅游市场治理整顿的新胜利》 (8)
- 三、《吉林省人民政府办公厅关于深入开展旅游市场打假打非专项整治工作的通知》（吉政办发〔2002〕39号） (36)
- 四、《研究部署我省旅游市场打假打非专项整治工作有关问题》（省政府专题会议纪要〔109〕） (45)
- 五、《吉林省旅游市场打假打非专项整治工作实施方案》 (48)
- 六、《全省整顿和规范旅游市场秩序工作方案》 (56)
- 七、《吉林省出国旅游管理暂行办法》 (63)
- 八、《关于大力发展道路旅游客运的通知》（吉交运联字〔2001〕159号） (69)

九、《关于规范旅行社门市部（营业部）管理工作的通知》（吉旅管理字〔2001〕68号）	(74)
十、《关于下发〈吉林省旅行社门市部（营业部）营业场所、设施、服务质量评分标准（试行）〉的通知》（吉旅管理字〔2001〕91号）	(80)
十一、《旅游企业同业诚信公约》	(85)
十二、《旅行社与购物点中介合同》（参考格式） ...	(87)
十三、《吉林省出国旅游组团社诚信经营公约》	(90)
十四、《旅行社管理条例》	(92)
十五、《导游人员管理条例》	(107)
十六、《中国公民出国旅游管理办法》	(114)
十七、《边境旅游暂行管理办法》	(125)
十八、《旅行社管理条例实施细则》	(131)
十九、《导游人员管理实施办法》	(157)
二十、《旅行社投保旅行社责任保险规定》	(165)
二十一、《中俄边境旅游暂行管理实施细则》	(174)
二十二、《吉林省旅游管理办法》	(191)
二十三、《吉林省旅游安全管理办法》	(200)

国务院办公厅关于开展旅游市场 打假打非专项整治工作的通知

国办发〔2002〕38号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

整顿和规范旅游市场秩序，是整顿和规范市场经济秩序的重要组成部分。今年年初以来，旅游部门在有关部门的支持和配合下，开展了旅游市场治理整顿工作，通过规范旅行社经营行为，推行导游计分联网管理，试行企业间佣金收授办法，解决旅游行业内的重点问题，取得了一定成效。但由于旅游市场涉及面广，目前影响旅游市场综合环境的一些问题，如“黑社”、“黑车”和“黑导”等无证经营行为，以及非法“陪游”、“伴游”和欺客宰客、胁迫消费、质量欺诈等违法违规现象仍比较突出。这不仅严重冲击了旅游市场秩序，而且极大损害了旅游者的合法权益

和我国旅游业的形象。为此，国务院决定，从现在起，用半年左右的时间，在全国范围内开展旅游市场打假打非专项整治工作。经国务院批准，现就有关事项通知如下：

一、整治工作的指导思想和目标

以旅游城市为依托，按照标本兼治的方针，强化监督执法与加强建章立制相结合，集中时间和精力，重点打击影响旅游市场秩序的各种违法违规行为，促进旅游业健康发展。通过专项整治，有效遏制违法违规活动，优化旅游市场环境，规范旅游市场秩序，提高旅游服务质量和旅游者的满意程度，树立我国安全有序的世界旅游胜地形象。

二、整治工作的主要内容

（一）坚决打击非法经营旅行社业务。严格按照国务院公布的《旅行社管理条例》、《中国公民出国旅游管理办法》和其他有关法律法规，对从事旅行社业务的主体资格进行审核，重点查处挂靠承包变相转让旅行社经营权，超范围经营旅行社业务，机关、团体和事业单位及所办实体无证照非法经营旅行社业务，中介机构非法经营出境旅游业务、社会闲散人员拉帮结伙私揽旅行社业务等违法违规行为。

(二) 依法查处境外驻华机构非法从事旅游经营活动。对未经国家旅游行政部门批准设立的机构，必须坚决予以关闭；对违反有关规定直接或变相从事旅游经营活动的，责令其停止经营活动并没收其非法所得，情节严重的，坚决予以取缔。

(三) 整治旅游客运行为。重点查处未经当地主管部门核准发放营（准）运证（牌）的车辆非法从事旅游客运，以及危及客运安全的报废车辆运营、带“病”运营、超载运营等行为；严厉打击在飞机场、火车站、汽车站、城市广场等游客集散地争夺地盘、抢拉游客和敲诈勒索等欺行霸市行为。

(四) 大力净化旅游景区（点）的游览环境。开展对旅游景区（点）及周边环境的综合治理，坚决查禁从事封建迷信或有损国家形象的违法活动，打击强买强卖、尾追兜售以及抢劫盗窃和骗财骗钱等危害景区（点）治安秩序的违法行为；取缔旅游景区（点）的各种非法摊点。

(五) 严厉打击旅游购物欺诈行为。组织开展旅游商品销售市场执法检查，重点查处制假售假、以假充真、以次充好、质次价高和虚假宣传，接待旅游团进行“封闭

式”销售和以医疗咨询为名兜售高价药品等欺诈行为，购物点与导游人员相互串通私授私收回扣的非法行为；取缔针对旅游团开办的所谓“走私罚没品专营店”、假免税店等有严重偷税逃税或掺杂使假的购物点。

（六）依法打击非法从事导游活动。严格按照国务院公布的《导游人员管理条例》有关规定，规范导游服务市场。重点查处无合法证件和无正当手续从事导游活动，伪造和借用他人导游证的行为；严厉打击借导游服务之名从事色情活动的“陪游”、“伴游”等非法活动。

（七）规范旅行社经营和导游服务行为。重点查处旅行社低于成本经营，以虚假广告招徕游客，导游擅自增减旅游项目、索要小费以及有损国家利益、民族尊严的言行和在讲解中掺杂庸俗、下流、迷信内容的违法违规行为。

三、整治工作的措施和要求

（一）地方负责，落实责任制。旅游市场打假打非专项整治工作要坚持“全国统一领导，地方政府负责，部门指导协调，各方联合行动”的方针。各省、自治区、直辖市人民政府和各旅游城市人民政府要切实负起责任，加强领导和协调，制定具体整治工作方案，明确工作任务和目

标，落实责任制，把任务和责任逐级分解到有关单位和个人，形成专项整治工作的有效机制。

（二）部门协作，综合治理。全国旅游市场打假打非专项整治工作，由国家旅游局会同国家经贸委、公安部、交通部、工商总局和质检总局等部门负责指导和协调。旅游行政部门要加强对旅行社和导游人员违法违规经营行为，以及中介机构非法经营出境旅游业务的查处；公安机关要依法严厉打击旅游市场上欺行霸市、强买强卖、骗财骗钱、从事色情活动的“陪游”和“伴游”等违法犯罪行为，加强对旅游景区（点）的治安管理；工商行政管理机关要严把市场准入关，加强对无照经营、超范围经营、私授私收回扣、制假售假和乱设摊点等扰乱旅游市场秩序行为的查处；旅游行政部门和公安、工商行政管理机关要联合查处境外驻华机构非法从事旅游经营活动；交通部门和公安机关要开展对旅游车辆经营和运营中危及安全的违法违规行为的查处；质检部门要采取措施加大对制售假冒伪劣旅游商品、质量欺诈和强制检验的旅游商品质量的监督检查和打击力度。各有关部门要按照专项整治的工作目标，根据各自的分工，齐心协力，密切配合，确保整治工

作取得实效。

(三) 加大执法力度，完善监督机制。要建立执法检查目标责任制，加大对旅游市场各种违法违规行为的执法力度，做到执法必严、违法必究，形成旅游市场打假打非的高压态势。要充分发挥各方面的监督作用，采取检查、受理投诉等方式，进行有效的行政监督；发动各行各业和游客、市民共同参与监督；调动新闻媒体的力量，曝光一批典型案例，加强新闻舆论监督。

(四) 充分发挥旅游城市的作用，以点带面。旅游城市作为主要的旅游目的地和重要的游客集散地，是整顿和规范旅游市场秩序的主战场，率先建立规范的旅游市场秩序是旅游城市义不容辞的责任。各优秀旅游城市更要积极行动，用创优精神抓好专项整治工作。对专项整治工作不达标的城市，要取消其“中国优秀旅游城市”的称号。要通过旅游城市的专项整治工作，带动全省乃至全国整治工作广泛、深入地开展。

(五) 组织督促检查，狠抓落实。国务院将责成国家旅游局等有关部门组成检查组，从2002年10月起对各地旅游市场打假打非专项整治工作进行督促检查。各省、自

治区、直辖市人民政府要对本地区旅游市场整治工作抓紧部署，组织力量加强督查，并于 2002 年 12 月底前将贯彻落实本《通知》的情况报国家旅游局，由国家旅游局汇总后报国务院。

二〇〇二年七月二十三日

深入开展打假打非专项整治工作 夺取旅游市场治理整顿的新胜利

——在全国旅游市场打假打非专项整治工作会议上的讲话

国家旅游局局长 何光晔

(2002年7月27日)

全国旅游市场打假打非专项整治工作会议主要内容有两项：一是总结上半年全国整顿和规范旅游市场秩序工作，交流桂林等地整顿和规范旅游市场秩序的经验。我们这次会议之所以放在桂林召开，就是因为桂林是座在国内外享有盛誉的旅游城市，这些年来，桂林在积极发展旅游业方面做了大量富有成效的工作，使桂林的城市面貌发生了很大的变化，特别是在整顿和规范旅游市场方面取得了很大成绩，到桂林开会就是让与会各单位现场交流学习，以推动全国旅游市场整顿工作。二是传达学习《国务院办公厅关于开展旅游市场打假打非专项整治工作的通知》

(国办发〔2002〕38号)，部署旅游市场打假打非专项整治工作。这是国家旅游局今年以来就整顿和规范旅游市场秩序工作召开的第三次全国性会议。希望与会同志集中精力开好这次会议，并按照这次会议精神，进一步行动起来，把旅游市场打假打非及其他有关工作认真抓好。

下面，我代表国家旅游局党组，讲两个问题：

一、上半年整顿和规范旅游市场秩序所做的工作和所取得的成绩

整顿和规范旅游市场秩序工作，是在去年年底召开的中央经济工作会议上，党中央、国务院领导同志提出的要求，是旅游全行业从今年年初以来举全行业之力，列诸多工作之首，全力以赴抓好贯彻落实的重点工作。国家旅游局在年初于海南召开的全国旅游工作会议上，认真传达了朱镕基总理的重要讲话，就大力整顿旅游市场秩序工作作了部署；2月底，又在南京专门召开由全国138个中国优秀旅游城市的市长和旅游局长参加的全国旅游市场治理整顿工作会议，全面出台和部署了整治方案；在3月份由国家旅游局和国务院纠风办在贵州联合召开的全国旅游纪检监察暨行风建设工作会议上，又对如何借行风评议的东风

推动旅游市场治理整顿工作作了研究和部署。总的来看，对大力整顿旅游市场这项列入中央政治局 2002 年工作的重点工作，全行业是旗帜鲜明、态度坚决、措施有力的。半年多来，在各省（区、市）和中国优秀旅游城市党委、政府的大力支持下，在各有关部门的积极配合下，全行业按照国家旅游局作出的统一部署，声势浩大、卓有成效地开展了整顿和规范旅游市场秩序的工作，取得了阶段性成果。主要做法是：

（一）提高认识，树立信心，把思想统一到党中央、国务院的决策上来。在党中央、国务院提出大力整顿旅游市场的工作任务后，行业内有些同志不理解，有些同志抱有担心、怀疑的态度。所谓“不理解”，就是认为虽然旅游市场存在着经营不规范、导游人员私拿回扣和各种“宰客”现象等问题，但比起其他一些行业，还不是最严重的，似乎没有必要大动干戈加以整治。所谓“担心、怀疑”，就是认为旅游市场存在的这些问题，中国有、外国也有，现在有、过去也有，已经存在了 20 多年的顽症，集中治了多少次都治不好，难道在我们手中就能治好？针对这些问题，我们组织全行业认真学习朱总理在中央经济

工作会议上的讲话和钱其琛副总理在全国旅游工作会议上的讲话，使越来越多的同志认识到，中央领导同志是把“大力整顿旅游市场”和“大力发展旅游业”连在一起说的，既对我国旅游业的发展前景充满信心，又对目前存在的旅游市场秩序混乱问题存有担心，我们只有痛下决心，整顿好旅游市场，才能为实现我国旅游业更快更好地发展扫清道路，营造更好的环境。同时，大家也认识到，尽管私拿回扣、索要小费等问题，是老大难问题，但不去抓，问题就会愈演愈烈；只有大胆去抓，敢于碰硬，才能使这个问题逐步趋于解决。这样，全行业特别是各级旅游局领导同志的思想逐步统一到党中央、国务院的决策上来，从而为在各地深入开展旅游市场治理整顿工作奠定了思想基础。

（二）依托优秀旅游城市，抓好点面结合，全面落实整治工作任务。我国已经命名了 138 个中国优秀旅游城市，他们在接待海内外旅游者总量以及创汇创收总量方面，已经占了全国的 70% 以上。可以说，抓好了这 138 个中国优秀旅游城市的旅游市场治理整顿工作，就是抓住了全国旅游市场秩序整治工作的大头，就能对全局工作产

生决定性的影响。为此，国家旅游局从整顿工作一开始，就明确要求依托中国优秀旅游城市，让他们先抓起来，先动起来，率先取得成效。2月底召开的全国旅游市场治理整顿工作会议上，我们请来了138个优秀旅游城市的领导同志，面对面地进行了动员部署；在这次会上出台的全国整治工作配套方案中，就有《中国优秀旅游城市旅游市场整顿规范主题工作年方案》，明确提出，凡是整治工作抓得不得力、旅游市场秩序混乱的城市，在进行中国优秀旅游城市复核时将取消其称号。这样，就不但在引导方面使各优秀旅游城市有了使命感、责任感，也在警示方面使各优秀旅游城市有了紧迫感，从而推动了大多数优秀旅游城市迅速行动了起来，再启“创优”机制抓整顿。北京市按照“五无”的目标，成立了5个专项治理领导小组，按照部门职责开展整治工作；桂林等城市建立了部门领导干部责任公示制，并就散客管理、佣金制度、导游劳动报酬等出台了一系列规范性文件，还率先行动、重拳出击，坚决查处了一批违法违规的企业和个人，在行业内外引起了强烈的反应；成都等城市实行分解目标、政府督办、部门负责的联动机制；南京市人大出台了《南京市旅游市场管理

条例》；昆明市人大出台了《旅游服务质量管理条例》；广州市人大颁布了《广州市社会导游人员管理办法》；昆明市对旅游客运联合整治，对包括政府机关在内的非法从事旅游客运的行为从重处罚，予以曝光；南京、武夷山等城市建立了旅游“110”联动系统，加大执法力度；西安市由公安部门牵头，重点打击非法“陪游”、“伴游”，端掉了一批非法窝点。与此同时，我们从整顿一开始就强调，在旅游市场整顿工作中，要充分依托旅游城市，充分发挥中国优秀旅游城市的先锋和表率作用，丝毫也没有减轻各省、自治区旅游局的责任；各省、自治区旅游局，不但要促进和督促本辖区内的中国优秀旅游城市把整顿工作抓好，而且要对本辖区内各地区、各城市的整顿工作作出全面部署，切实抓好。大多数省、自治区都是按此要求进行工作的，并通过做好工作，赢得了当地党政领导的全力支持。云南、海南、广西、四川等省、自治区的党委、政府，不仅把抓好旅游市场整顿列入全省的重点工作，党政主要领导还亲自调查研究，针对本地区突出问题亲自部署，有力地推进了旅游市场整顿工作。实践证明，依托优秀旅游城市，抓好点面结合，是抓好旅游市场整顿工作的

最根本的组织保障。

（三）标本兼治，敢于碰硬，着力研究解决影响旅游市场秩序的深层次问题。总结过去 20 多年来旅游行业抓导游管理和导游人员私拿回扣、索要小费问题的经验教训，国家旅游局从整顿工作一开始，就确定了“标本兼治，敢于碰硬，着力解决影响旅游市场秩序的深层次问题”的工作思路，从而使上半年的整顿工作，既在遏制旅游市场存在的各种突出问题方面见到成效，又在从根本上逐步解决这些老大难问题方面进行了有益探索：

——实施导游计分制管理，在对导游实行动态跟踪管理、量化管理和对单独作业的社会化管理方面迈出了坚定的步伐。导游人员既是我国旅游经营服务中的一支中坚力量，也是旅游经营服务中存在问题最多的群体。在这次治理整顿中，各地首先对政治思想、道德品质、业务素质不合格的导游人员进行了清理，并在此基础上，按照国家旅游局的统一部署，实施了导游计分制管理，特别是在 22 个重点旅游城市率先通过 IC 卡计分管理，实现了导游管理的历史性飞跃。在短短几个月内，全国已完成了 90% 的副证配发率。各省（区、市）旅游局普遍对导游人员开