

索引号:	11220000013544357T/2016-00954	分类:	商贸、海关、旅游、旅游;通知
发文机关:	吉林省人民政府办公厅	成文日期:	2016年06月08日
标题:	吉林省人民政府办公厅关于印发吉林省加强旅游市场综合监管实施方案的通知		
发文字号:	吉政办发(2016)39号	发布日期:	2016年06月12日

吉林省人民政府办公厅
关于印发吉林省加强旅游市场
综合监管实施方案的通知

吉政办发(2016)39号

各市(州)人民政府,长白山管委会,各县(市)人民政府,省政府各厅委办、各直属机构:

《吉林省加强旅游市场综合监管实施方案》已经省政府同意,现印发给你们,请认真贯彻执行。

吉林省人民政府办公厅

2016年6月8日

吉林省加强旅游市场综合监管实施方案

按照《国务院办公厅关于加强旅游市场综合监管的通知》(国办发(2016)5号)和《中共吉林省委吉林省人民政府关于加快服务业发展的若干意见》(吉发(2016)6号)的有关要求,为全面加强旅游市场综合监管,加快建立权责明确、执法有力、行为规范、保障有效的旅游市场综合监管机制,进一步规范旅游市场秩序,促进旅游业健康发展,制定如下实施方案:

一、总体要求

深入贯彻全省服务业发展攻坚大会精神,坚持属地管理原则,围绕加强旅游市场综合监管,充分发挥部门执法主体作用,依法落实监管责任,建立综合监管机制,强化联合执法检查,进一步解决扰乱市场秩序、侵害旅游者权益等突出问题,全面规范旅游市场秩序,加快旅游产业发展。

二、监管责任

(一)强化政府领导责任。

1. 各市（州）、县（市）政府是旅游市场监督管理的责任主体，要按照“一岗双责、失职追责”要求，严格落实属地政府监管责任，承担对旅游市场实施综合监管的组织和领导职责。

2. 各市（州）、县（市）政府每年都要召开会议，专题研究旅游市场综合监管工作；各级政府主要负责人每年都要组织相关部门对辖区内旅游市场综合监管工作进行督导检查。

3. 各市（州）、县（市）政府要将旅游市场综合监管工作列入本级政府重点工作内容，建立目标责任制，重点督促检查。

（二）明确相关部门监管责任。

各相关部门要按照“属地管理、部门联动、行业自律、各司其职、齐抓共管”的原则，在各自职责范围内依法对旅游市场实施监督管理。

1. 旅游部门：负责旅游市场监管的综合协调工作，牵头组织对旅游市场秩序的整治工作。监管工作重点：

（1）依法承担规范旅游市场秩序、监督管理服务质量、维护旅游消费者和经营者合法权益的责任。

（2）联合相关部门组织查处无资质经营旅行社业务、无资质从事导游和领队的“黑社”“黑导”等非法经营行为；主动配合参与打击涉及旅游行业的“黑车”“黑店”等非法经营行为。

（3）对旅行社组织“不合理低价游”、强迫和变相强迫消费、违反旅游合同等违法违规行为进行监管和查处。

（4）查处旅行社违反旅游合同，使用（租用）无资质营运旅游客车等行为。

（5）对涉及其他职能部门职责的投诉及案件进行转办等。

2. 公安部门：负责涉旅治安管理。监管工作重点：

（1）依法严厉打击在旅游景区、旅游交通站点等侵害游客权益的违法犯罪行为。

（2）依法查处强迫游客消费、敲诈勒索等违法犯罪行为。

（3）依法查处旅游、工商、物价、宗教等部门移交的涉旅违法犯罪案件。

3. 工商部门：依法查处旅游市场中的虚假广告、虚假或者引人误解的宣传、销售假冒伪劣商品、利用合同格式条款侵害消费者合法权益、垄断行为（价格垄断行为除外）、商业贿赂等不正当竞争行为及其他违法违规行为。

4. 交通运输部门：负责道路、水路运输等旅游客运市场秩序维护和整治。监管工作重点：

（1）依法查处旅游客运车辆非法揽客、超范围经营等违法违规行为。

（2）依法查处无资质营运旅游客运行为。

（3）负责对交通运输部门在管养公路沿线范围内依法设置的景区、景点指示牌被遮挡及非法从事旅游营运的投诉处理等。

5. 文化部门：负责旅游文化市场的监督管理。监管工作重点：

（1）负责对旅游演出、娱乐场所文化经营活动等方面的案件查处。

（2）负责对旅游演出、娱乐场所文化经营活动等方面的投诉处理。

（3）负责对文物保护单位的综合管理。

6. 税务部门：依照法定职权和程序对从事旅游市场经营的纳税人偷逃税款、虚开发票等税收违法行为予以查处。

7. 质监部门：负责对涉旅特种设备的安全监管。监管工作重点：

（1）依法对旅游场所大型游乐设施、客运索道等特种设备实施安全监察。

（2）依法查处未经许可安装、使用特种设备的行为。

（3）依法查处企业不按安全技术规范要求运行特种设备的行为。

（4）负责对涉及特种设备安全的投诉举报及违法违规行为进行调查处理等。

8. 价格主管部门：负责对旅游价格违法或纠纷的监管，切实保护消费者合法权益，整顿规范旅游市场价格秩序。监管工作重点：

（1）查处旅游行业经营者不执行政府定价和政府指导价、旅游景区不执行国家规定的门票价格等行为。

（2）查处旅游行业经营者不按规定明码标价、欺诈宰客、低价倾销等行为。

(3) 查处旅游行业经营者达成垄断协议、滥用市场支配地位等问题。

(4) 充分发挥“12358”价格举报系统作用，依法受理游客对价格违法行为的投诉举报。

9. 商务部门：发挥省打击侵犯知识产权和制售假冒伪劣商品工作领导小组办公室的职能作用，协调有关成员单位，针对旅游纪念品市场侵权假冒等问题，加大市场监管力度，维护消费者合法权益。

10. 宗教事务部门：负责涉旅宗教事务管理。管理对象主要是旅游景区宗教活动场所及教职人员。监管工作重点：

(1) 依法查处宗教活动场所强拉或诱导游客和信教群众高价烧香、从事抽签卜卦等借教敛财行为。

(2) 会同有关部门依法查处假冒宗教教职人员进行宗教活动。

11. 体育部门：负责对滑雪、游泳、攀岩、潜水等高风险旅游项目的市场监管。

12. 食品药品监管部门：负责对旅游景区食品销售经营者、餐饮服务经营者食品安全监督管理。监管工作重点：

(1) 依法查处无证经营行为，重点打击经营“三无”、过期变质、不符合存储条件食品，以及不按规范操作制售食品、非法添加等违法违规行为。

(2) 监督食品经营者严格落实食品进货查验及查验记录、从业人员健康检查、食品安全自查等制度。

(3) 清理旅游景区、星级饭店的无证照食品生产经营行为，严厉打击销售假冒伪劣食品等违法行为。

(4) 指导旅游景区、星级饭店建立并落实食品安全事故应急预案，做好旅游景区、星级饭店食品安全事故应急处理工作。

13. 通信主管部门：依法对电信和互联网等信息通信服务实施监管，承担互联网行业管理责任；督促电信企业和旅游互联网企业落实网络与信息安全管理责任，配合开展在线旅游网络环境和信息治理，配合处理网上虚假旅游广告信息等。

14. 网信部门（互联网信息办公室）：依法清理网上虚假旅游信息，查处发布各类误导、欺诈消费者等虚假旅游信息的违法违规网站和账号等。

15. 民航监管部门：依法承担航空运输和通用航空市场监管责任；依法查处民用航空企业侵害航空消费者权益的行为，维护旅游者机票退改签等合法权益；配合旅游部门共同治理旅游不文明行为等。

（三）落实旅游企业主体责任。

1. 旅游企业要依照法律、法规主动规范经营服务行为，建立企业、部门和岗位三级质量规范管理体系，确保旅游服务达到质量标准，并使服务质量得到持续改进，杜绝扰乱市场行为的发生。

2. 旅行社要坚决抵制“不合理低价游”、强迫消费等违法行为。旅游购物店要自觉抵制商业贿赂。为旅游者提供交通、住宿、餐饮、娱乐等服务的经营者要保障旅游者出游安全，提高旅游服务品质。

3. 在线旅游企业要遵守公平竞争规则，应当制定网站、平台诚信经营、公平交易规则，建立交易安全保障、旅游者权益保护、不良信息处理等管理制度，各项管理制度应当在其网站显示，并从技术上保证用户能够便利、完整地阅览和保存。

4. 各市场主体要积极践行旅游行业“游客为本、服务至诚”的核心价值观，在旅游服务工作中诚实守信、礼貌待客，共同维护旅游市场秩序。

（四）发挥社会公众监督作用。

1. 充分发挥“12301”等旅游服务热线和旅游投诉举报网络平台作用，鼓励社会各界通过多种渠道积极提供各类违法违规线索。

2. 发挥旅游服务质量社会监督员和旅游志愿者的监督作用，对聘用的旅游服务质量义务监督员进行重点选拔和培训，挑选“通法律、懂旅游”的人员开展旅游服务质量暗访工作，提高暗访工作时效性，震慑违法经营。

3. 贯彻落实《游客不文明行为记录管理暂行办法》（旅办发〔2015〕59号），建立文明旅游长效工作机制，做好“游客不文明行为”信息采集工作，提醒旅游者遵守旅游文明行为公约和行为指南，自觉抵制参加“不合理低价游”。

4. 充分发挥旅游行业协会的自律作用，建立“公平、规范、健康、有序”的协会会员自律公约，对本行业企业和市场秩序进行自律性管理，引导旅游经营者注重质量和诚信，维护旅游行业公平竞争的市场环境；加强协会公信力建设，公平、公正、公开地处理行业事务，促进行业健康发展。

5. 强化媒体的舆论监督，利用各种媒体渠道向社会曝光扰乱旅游市场秩序的典型事件，抓住典型案例以案释法，强化警示威慑，净化市场环境；积极宣传报道旅游企业诚信经营和游客文明旅游行为，营造惩恶扬善的媒体舆论环境。

三、重点工作

（一）开展旅游市场执法检查工作。

1. 加强旅游市场专项执法检查。各地、各相关部门要以旅游市场的突出问题为导向，依托旅游综合监管长效机制，组织开展旅游市场专项整治行动：

(1) 打击“不合理低价游、强迫消费”专项行动。围绕“规范、质量、文明”主题，以规范全省旅行社企业市场秩序为重点，以严厉打击“不合理低价游”和“强迫消费”为主要内容，规范涉旅企业经营价格，重点整治旅游市场欺行霸市、垄断市场、价格欺诈、不合理低价游、欺客宰客、销售假冒伪劣产品等行为。

(2) “治黑”专项行动。围绕“品质、放心、消费”主题，以国内游为重点，以落实依法兴旅、依法治旅为主要内容，查处无资质经营旅游业务、超范围经营等违法行为，重点整治“黑社”“黑导”“黑车”“黑店”，以及违法“一日游”等问题。

(3) “清网”专项行动。围绕“出行、便捷、惠民”主题，以在线旅游为重点，以规范在线旅游经营和服务为主要内容，重点整治在线企业恶性削价竞争，以及“黑网站”发布虚假旅游广告或不实旅游产品信息等问题。

2. 开展旅游市场常态化联合执法检查。整合部门力量依法严厉打击违法行为，由旅游部门牵头组织，联合相关部门在旅游黄金周、小长假、寒暑假等旅游高峰时段进行旅游市场联合监督检查；各职能部门根据职责分别开展旅游市场的日常监管和执法。

各地、各相关部门要做到专项整治与常态化检查相结合，上下联动与综合治理相结合，对违反规定踏“红线”、闯“雷区”的行为和案件，发现一起坚决查处一起，通过一系列“组合拳”，坚决遏制旅游市场乱象，形成惩建并举、综合治理的工作格局。

(二) 开展旅游市场监管随机抽查。

1. 各相关部门要在各自职责范围内开展规范相关市场秩序的执法检查工作，提高监管效能，配合旅游部门建立并依托旅游市场主体分类名录库和旅游市场主体异常对象名录库，加强市场监管随机抽查，及时公布相关市场秩序监管情况。

2. 各相关部门要综合运用行政处罚、信用惩戒等措施，加大对违法失信行为的联合惩处力度，强化随机抽查威慑力，引导市场主体自觉遵规守法。

(三) 建立健全旅游诚信体系。

把旅游行业诚信体系建设作为市场综合监管的重要内容，整合部门力量扎实推进全省旅游诚信体系建设工作。

1. 落实《旅游经营服务不良信息管理办法（试行）》（旅办发〔2015〕181号），加强旅游行业信用体系建设，建立旅游经营服务不良信息公

示制度，按规定对相关信息进行公示审查，并及时公告，形成规范旅游市场秩序的倒逼机制。

2. 按照省政府统一安排，加快建立信用信息公示制度，完善我省信用信息数据交换平台建设，各有关部门要及时征集完善、依法公示旅游企业信用信息，推进部门间信用信息的互联互通，通过信用信息数据平台实现信息共享和更新。

（四）健全完善旅游市场监管标准。

强化标准对行业的引导作用，促进旅游业规范服务、提质增效。

1. 各地、各相关部门要加快旅游新业态、新产品管理服务标准的制定，重点研究制定休闲农业与乡村旅游、特色工业旅游、旅游与体育结合、水上旅游、冬季旅游、汽车休闲旅游、边境旅游以及旅游与相关产业融合等领域标准，使标准化工作适应旅游综合监管的新要求。

2. 各地、各相关部门要持续推进旅游标准化试点工作，打造一批旅游标准化示范市、示范县（区）、示范企业，通过标准化示范试点工作，全面推进试点单位标准化组织领导、制定扶持政策、健全标准体系、实施旅游标准化管理等各项工作，实现旅游行业规范管理，全面提升旅游企业和从业人员的管理和服务水平。

四、监管机制

（一）建立旅游工作综合协调机制。

由省旅游局牵头，按照加强旅游市场综合监管的总体要求，建立旅游工作部门综合协调机制，及时总结和部署年度旅游市场综合监管工作，研究解决全省旅游市场综合监管中的重大问题和临时性工作。各职能部门要加强系统内和部门间联系，不断提高工作效率，确保旅游综合监管工作不脱节、不弱化，实现整体工作稳步推进。

（二）完善全省旅游案件联合查办机制。

坚持协调会议制度。旅游市场联合监管各相关部门每半年召开一次协调会议，特殊情况下可随时召开。

坚持线索移送制度。各相关部门在执法检查和投诉举报中发现的线索，属本部门职责范围的，应及时立案处理；属其他部门职责范围的，应及时书面通知并移送相关部门处理；遇重大复杂案件时，应建议牵头协调部门召开会议，组织相关部门共同研究解决。

坚持协作办案制度。对涉及多个部门，有职责交叉的重大旅游案件，应由牵头协调部门统一组织协调，必要时报告同级政府，研究确定具体案件查办的

牵头部门和配合部门，综合利用各种办案资源，采取联合办案、协同取证等形式，最大限度地保证资源共享、优势互补，确保案件处理的公正性和及时性。

坚持信息反馈制度。各相关部门要对移送的旅游案件及时进行审核，依法依规予以处理，并在案件办结后及时将处理结果向原移送单位反馈。同时，联合查办旅游案件的牵头部门要在官方网站及时发布旅游案件查办工作动态和案件办理、投诉处理信息。

各地、各部门要明确负责部门、人员和联系方式，加强部门联系，确保信息互通，保证旅游案件联合查办工作落到实处。

（三）健全全省旅游投诉受理机制。

实行旅游投诉首接负责制。各职能部门接到各类旅游投诉案件后，对属于本部门职责的，应当及时进行处理；涉及其他部门的，要在规定时限内移交有关部门处理，并告知投诉者。旅游投诉案件责任部门应当在法定时限内完成投诉处理。案件处理后，接案部门应向转案部门通报处理结果信息。

（四）建立健全旅游监管长效机制。

各市（州）、县（市）政府要建立健全本地区旅游综合协调、旅游案件联合查办、旅游投诉统一受理等综合监管长效机制，统筹推进本地区旅游市场综合监管工作。

五、保障措施

（一）健全旅游监管机构。

1. 各地要建立健全旅游执法机构，强化旅游质监执法队伍建设，承担全面受理旅游投诉、开展旅游服务质量现场检查和旅游行政执法工作。

2. 省旅游局负责指定机构统一受理全省旅游投诉工作，向社会公开投诉电话，承担向有关部门或地方政府转办、跟踪、协调、督办旅游投诉处理情况的职责。

3. 各地政府要在2016年年底建立或指定统一的旅游投诉受理机构，实现机构到位、职能到位、编制到位、人员到位。

（二）制定监管责任清单。

各地、各相关部门要尽快制定旅游市场综合监管责任清单，通过政府公告、政府网站、公开通报等方式，向社会公开旅游部门及相关部门职能、法律依据、实施主体、执法权限、监督方式等事项。同时，要在官方网站及时发布旅游市场综合治理工作动态和案件办理、投诉处理信息。

（三）加强对旅游市场综合监管的监督。

1. 各地、各相关部门要将旅游市场秩序整治和服务质量提升工作纳入政府质量工作考核。

2. 对接到旅游投诉举报查处不及时、不依法对旅游违法行为实施处罚、对涉嫌犯罪案件不移送，以及在履行监督管理职责中滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的，要依法依规追究有关单位和人员的责任；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

3. 严格规范旅游执法行为，建立重大处罚决定合法性审查机制，对旅游执法裁量权要有基准制度，进一步细化、量化行政裁量标准，合理规范裁量种类、幅度。对影响旅游市场秩序的重大事件实行督办问责。

（四）提高旅游市场综合监管保障能力。

各地政府要切实强化措施，做好旅游市场综合监管的保障性工作。

1. 加大支持力度，积极做好旅游市场综合监管的经费保障。

2. 利用旅游大数据开展旅游市场舆情监测分析，提升统计分析旅游投诉举报案件数据的水平。

3. 建立旅游市场综合监管过程记录制度，切实做到严格执法、科学执法、文明执法。

4. 加强对基层旅游市场综合监管人员的培训，全面提高执法能力和水平，所有旅游市场综合执法人员须经执法资格培训考试合格后方可执证上岗。

5. 加强相关部门间的执法协作，建立旅游市场执法机构与公安机关案情通报机制，及时查处侵害旅游者权益的违法犯罪行为。主动引导旅游者通过司法、人民调解等途径解决纠纷，提升旅游者依法维权、理性消费的能力。