

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

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

为全面贯彻党的十八大和十八届二中、三中、四中、五中全会精神，按照党中央、国务院决策部署，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，进一步解决扰乱旅游市场秩序、侵害旅游者权益等突出问题，经国务院同意，现就加强旅游市场综合监管有关事项通知如下：

一、依法落实旅游市场监管责任

（一）强化政府的领导责任。国务院旅游工作部际联席会议下设旅游市场综合监管工作小组，由国家旅游局牵头负责统筹旅游市场综合监管的指导、协调、监督等工作。地方各级人民政府要建立健全旅游综合协调、旅游案件联合查办、旅游投诉统一受理等综合监管机制，统筹旅游市场秩序整治工作。要进一步落实游客不文明行为记录制度，大力营造诚信经营、公平竞争、文明有序的旅游市场环境，加快形成全国一盘棋的旅游市场综合监管格局。

（二）明确各相关部门的监管责任。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，建立旅游行政主管部门对旅游市场执法、投诉受理工作的有效协调机制，明确各相关部门责任。各有关部门配合旅游行政主管部门，做好相关行业指导、协调和督促检查工作。

（三）落实旅游企业的主体责任。各旅游企业要依照法律法规主动规范经营服务行为。旅行社要坚决抵制“不合理低价游”、强迫消费等违法行为。在线旅游企业要遵守公平竞争规则。商店要自觉抵制商业贿赂。饭店、景区、交通、餐饮等企业要保障旅游者出游安全，提高服务品质。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，让旅游者体验到优质服务。

（四）发挥社会公众的监督作用。要充分发挥“12301”等旅游服务热线和旅游投诉举报网络平台作用，鼓励社会各界积极提供各类违法违规行为线索。发挥旅游服务质量社会监督员和旅游志愿者的监督作用，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”。要充分发挥旅游行业协会的自律作用，引导旅游经营者注重质量和诚信。强化媒体的舆论监督，支持媒体曝光扰乱旅游市场秩序的典型事件。

二、创新旅游市场综合监管机制

（五）制定旅游市场综合监管责任清单。各地区、各有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，加强部门间对旅游市场违法违规行为的信息沟通，强化联合执法协调监管的相关工作机制，提升综合监管效率和治理效果。

旅游部门：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；负责牵头组织对旅游市场秩序的整治工作；负责对组织“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的监管和查处；负责联合相关部门组织查处“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；负责对涉及其他职能部门职责的投诉及案件进行转办等。

公安部门：依法严厉打击在旅游景区、旅游交通站点等侵害旅游者权益的违法犯罪团伙，及时查处强迫消费、敲诈勒索等违法犯罪行为等。

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等。

交通运输部门：负责道路、水路运输市场监管，依法查处违法违规行为；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、景点指示牌被遮挡的

投诉处理等。

文化部门：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和案件查处等。

税务部门：依法承担组织实施法律法规规定的税、费征收管理责任，力争税款应收尽收；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严厉查处，涉嫌犯罪的依法移送司法机关处理等。

质检部门：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，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。

价格主管部门：负责旅游市场价格行为监管，严肃查处旅游行业经营者不执行政府定价和政府指导价、不按规定明码标价、欺诈宰客、低价倾销，以及达成垄断协议、滥用市场支配地位等问题。充分发挥“12358”价格举报系统的作用，依法受理游客对价格违法行为的投诉举报，切实保护消费者合法权益，整顿规范旅游市场价格秩序等。

商务部门：发挥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问题，加大市场监管力度，维护消费者合法权益等。

通信主管部门：依法对电信和互联网等信息通信服务实行监管，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。

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。

民航部门：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的合法权益；配合旅游部门共同治理旅游不文明行为等。

（六）完善旅游法律规范体系。及时修订《旅行社条例》、《导游人员管理

条例》、《中国公民出国旅游管理办法》等法规、规章和规范性文件。完善《中华人民共和国旅游法》配套制度，针对在线旅游、邮轮旅游、露营地旅游等新情况，出台具有针对性的管理规范。探索建立综合监管机构法律顾问、第三方评价等制度。

（七）健全完善旅游市场监管标准。全面推进旅游业国家标准、行业标准和地方标准的制定修订工作，尽快编制《全国旅游标准化发展规划（2016—2020年）》，建立涵盖旅游要素各领域的旅游标准体系。加快旅游新业态、新产品管理服务标准的制定，使标准化工作适应旅游监管的新要求。持续推进旅游标准化试点工作，全面提升旅游企业和从业人员的管理和服务水平。探索建立旅游标准化管理与旅游市场准入、退出相结合的制度。

（八）推进旅游市场监管随机抽查。各有关部门在各自职责范围内，规范相关市场秩序执法检查工作，提高监管效能。要配合旅游部门建立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，将行业市场秩序监管与各部门诚信体系建设、全国旅游市场秩序综合水平指数等工作结合起来，及时公布相关市场秩序监管情况。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惩处力度，强化随机抽查威慑力，引导相关市场主体自觉守法。

（九）建立健全旅游诚信体系。加快建立旅游行业失信惩戒制度，建立旅游信用信息公示制度，将旅游经营服务不良信息记录与企业信用信息公示系统对接，将旅游行政主管部门对旅游企业作出的行政许可准予、变更、延续信息和行政处罚信息在企业信用信息公示系统上公示，定期公布违法违规旅游经营者和从业人员旅游经营服务不良信息记录；依托全国统一的信用信息共享交换平台，加强信息互通，建立失信企业协同监管和联合惩戒机制，使旅游失信行为人付出巨大代价。

（十）推进综合监管体制改革试点。要根据深化行政管理体制改革的精神，创新执法形式和管理机制，加快理顺旅游执法机构与政府职能部门职责关系，在

2016年底前将旅游市场执法列入综合行政执法体制改革试点。

(十一) 加强执法与司法相衔接。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。

三、全面提高旅游市场综合监管水平

(十二) 加强《中华人民共和国旅游法》普法工作。各地区、各有关部门应加强《中华人民共和国旅游法》等法律法规普法宣传教育，加强对旅游市场综合监管人员的法律法规和执法程序培训，加大对旅游从业人员的依法经营培训力度，使其准确把握法律法规主要内容，牢固树立依法兴旅、依法治旅的观念和意识，提醒广大旅游者理性消费、文明出游。

(十三) 加强对旅游市场综合监管的监督。各地区、各有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。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的，对涉嫌犯罪案件不移送的，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，要依法依纪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。

(十四) 严格规范旅游执法行为。各地区、各有关部门要建立健全旅游市场综合监管的长效机制，对重大处罚决定建立合法性审查机制，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要实行督办问责制度。

四、提高旅游市场综合监管保障能力

(十五) 健全旅游市场综合监管协调机构。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。国家旅游局负责指定机构统一受理全国旅游投诉工作，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。各级政府要在 2016 年底前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，根治旅游投诉渠道不畅通、互相推诿、拖延扯皮等问题。

（十六）加强旅游市场综合监管基础保障。各级政府要积极做好执法经费保障工作。利用旅游大数据开展旅游市场舆情监测分析工作，提升统计分析旅游投诉举报案件数据的水平。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。

（十七）提升旅游市场综合监管能力。地方各级人民政府要加强对基层旅游市场综合监管人员的培训。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，全面提高执法能力和水平。

各地区、各有关部门要充分认识进一步加强旅游市场综合监管的重要意义，切实强化组织领导，积极抓好工作落实。国家旅游局要会同有关部门加强对本通知落实情况的监督检查，重大情况及时向国务院报告。

国务院办公厅

2016 年 2 月 4 日