特别关注

旅游法：目标明确治“顽疾”

本报记者 李万祥

编者按 旅游法自2013年10月1日起正式实施将满1年。作为本届全国人大常委会通过的第一部法律，旅游法的出台开启了依法兴旅、依法治旅的旅游业发展新阶段。

日前，围绕规范旅游市场秩序、健全旅游管理体制机制、保护旅游者合法权益、完善旅游公共服务等重点内容，特别是“零负团费”、强迫消费、违规“一日游”等问题治理情况，全国人大常委会执法检查组在陕西省开展旅游法执法检查。本报记者跟随采访。

9月19日至21日，中国西安丝绸之路国际旅游博览会在陕西省西安市曲江国际会展中心举办。作为丝路的起点，陕西省旅游业迎来了发展新机遇。

然而，陕西省旅游业快速发展的同时，旅游综合协调机制、旅游投诉受理机制、旅游市场监督管理机制有待加强，旅游公共服务基础设施建设薄弱，区域内旅游发展不平衡。从旅游大省向旅游强省迈进，陕西省旅游业发展需要法律保驾护航。

协同整顿铲“三黑”

旅游法明确规定，旅行社不得以不合理的低价组织旅游活动，诱骗旅游者，并通过安排购物或者另行付费旅游项目获取回扣等不正当利益。自法律实施以来，旅游市场中的购物和自费项目曾一度遭“封杀”。对此，西安国秀餐饮管理有限公司总经理翟国新感慨地说：“没有购物点，旅行团来我这就餐都准时了。”

可是，随着全国旅游旺季的到来，诱导消费、非法一日游等乱象“变身”重现市场，如西安19人泰国游拒绝强制消费被扔郊外等。“黑车”、“黑导”、“黑社”等非法经营旅游业务的现象仍较突出。

据了解，游客投诉比较集中的西安“一日游”秩序混乱的原因之一，就是“黑车”、“黑导”、“黑社”的存在。

“我们建立了全省整顿规范旅游市场秩序联席会议制度，省旅游局、省公安厅、省工商局等11个部门为成员单位，共同建立了旅游投诉统一受理机制。”陕西省旅游局局长杨忠武说。去年以来，陕西省旅游行政管理部门检查、会同相关部门联合执法检查共635次，查处各类违规案件48起。

按照旅游法的要求，为完善旅游综合协调机制，西安市还将旅游管理体制机制改革纳入该市《关于全面深化城市管理和社会治理改革的若干意见》。“今年重点在市、区（县）两级建立旅游综合协调机制、联合执法监管机制和旅游投诉统一受理机制。”西安市副市长吴义勤说。

旅游法还规定，旅游经营者应当诚信经营。对此，陕西省部分地区通过加强旅游诚信体系建设，促进旅游业健康发展。如宝鸡市在全市旅游饭店和市区车站持续播放旅游公益广告，还开展了争创“优质服务单位”、“优质服务明星”和“游客满意单位”活动；西安市在全行业推行“旅游企业信用榜”公示制度，对旅游经营单位进行诚信考核、行风评议及考评督察。

建章立制“管”导游

“目前，导游管理体系较为复杂，就连我们导游自己都不易分辨。”西安市导游服务中心导游张晓涛说，陕西省旅游局的导游中心对外称“省导服”，西安市有西安导游管理中心，西安市临潼区还有临潼导游管理中心。这三级导游服务中心均有管理权限，但尺度各不相同，从而使得导游管理较为混乱，甚至存在只收费不管理的现象。

长期以来，由于管理处于半松散状态，导游往往缺乏归属感。更为重要的是，现实中许多导游没有“三金”保障，缺乏基本的福利保障。不少导游的收入来源主要是带团补贴，旅游淡季收入少，从而导致旅游收入十分不稳定。这种生存状态直接影响到了导游的服务质量与自我发展。

对此，旅游法明确规定，旅行社应当与其聘用的导游依法订立劳动合同，支付劳动报酬，缴纳社会保险费用。这就为改变松散的导游管理模式，进一步完善导游的薪酬、社会保险制度等提供了法律依据。

“现在我已跟旅行社签订了劳动合同，旅行社还为导游缴纳保险金等。”西安康辉旅行社导游赵林枝说，按照以前的做法，组团社一般都把劳动合同与劳务合同不加区别、混同使用。有的旅行社把劳动合同当做劳务合同，只用人，不缴纳社保金；有的旅行社把劳务合同视为劳动合同，签了合同，形同虚设。

在严格导游管理方面，旅游法还规定，取得导游证，具有相应的学历、语言能力和旅游从业经历，并与旅行社订立劳动合同的人员，可以申请取得领队证。在旅游法颁布后不久，陕西省旅游局监督管理处对全省持有领队证的3000余名领队做了一个统计调查，结果显示有240多名领队没有导游证。

化解“门票经济”依赖症

“门票经济”不利于旅游产业的可持续发展，其原因之一是没有形成完整的旅游产业链，旅游综合带动效益不能得到充分发挥。

旅游法的颁布实施，是政府将“门票经济”转型为“产业经济”的信号，有利于转变旅游业发展方式、调整旅游产业和产品结构。可是，如何才能形成产权安排清晰、责任归属合理的景区门票价格机制，还需要进一步探索。

在这方面，旅游法作出了明确规定，如利用公共资源建设的景区的门票以及景区内的游览场所、交通工具等另行收费项目，实行政府定价或者政府指导价，严格控制价格上涨。利用公共资源建设的景区，不得通过增加另行收费项目等方式变相涨价；另行收费项目已收回投资成本的，应当相应降低价格或者取消收费。公益性的城市公园、博物馆、纪念馆等，除重点文物保护单位和珍贵文物收藏单位外，应当逐步免费开放。

在陕西省旅游业发展中，产品结构与市场需求不协调，同质化现象突出，尤其是门票收入占比过高。陕西旅游研究院的一份调研报告显示，陕西景区对门票收入的依赖程度总体较高，如关中民俗艺术博物院、世界八大奇迹博物馆、秦始皇帝陵博物馆、西安城墙、法门寺等景区门票收入分别占景区总收入的90%、85%、90%、90%、75%。

“我们对门票实行分类定价。由价格主管部门按照财政拨款比例，区别制定公益性景区和准公益性景区门票价格。其他非公益性景区一律放开实行市场调节价，门票价格由经营者自主制定。”陕西省发改委副主任刘强说。

权威发布

中国-东盟大法官论坛

助力自贸区升级

本报讯 记者李万祥报道：中国-东盟大法官论坛9月16日至17日在广西壮族自治区首府——南宁举行，与会各方聚焦“司法合作与中国-东盟自贸区发展”主题，围绕“司法改革与投资环境完善”、“法官教育培训与自贸区发展”、“多元纠纷解决机制与区域经济繁荣”等议题，进行了广泛深入的交流和磋商，并共同通过《南宁声明》。

《声明》指出，在世界多极化、经济全球化深入发展，文化多样化、社会信息化持续推进，中国与东盟战略伙伴关系不断稳固、双方共同利益不断扩大的背景下，加强本区域内的司法交流与合作，共同构建互惠双赢的法治环境，有助于保障中国-东盟自贸区升级版建设，增强双边政治互信，维护本地区的持久和平、稳定与发展。《声明》提出，中国、东盟各国最高法院之间的司法交流与合作，应坚持开放包容、互利共赢、协商一致的区域合作理念，并恪守《东南亚友好合作条约》所体现的原则，《联合国宪章》的宗旨和原则，中国与东盟签署的协议、谅解备忘录等各类合作文件，以及其他相关的国际法、条约和公约。《声明》强调，中国、东盟各国最高法院有必要通过深化司法改革，促进本国司法制度的自我完善和发展，为建立自由、便利、透明及竞争的投资体制提供法律支撑，致力于为自贸区建设创造自由平等、公平正义的法治环境。

在“司法改革与投资环境完善”专题讨论会上，中华人民共和国首席大法官、最高人民法院院长周强作主旨发言时强调，通过司法制度的自我完善和发展，优化中国-东盟自由贸易区的投资环境，推进自由贸易区经济一体化进程，是中国和东盟各国司法机关共同的使命和责任。中国法院将继续着眼未来，从中国实际出发，深化司法体制机制改革，营造公开透明可预期的投资司法环境。

最高检司法部联合发文

司法行政机关选任管理人民监督员

本报讯 最高检、司法部近日印发《关于人民监督员选任管理方式改革试点工作的意见》，确定北京、吉林、浙江、安徽、福建、山东、湖北、广西、重庆、宁夏为开展人民监督员选任管理方式改革试点的省（区、市）。《意见》明确，人民监督员将由司法行政机关负责选任管理，参与具体案件监督的由检察机关从司法行政机关建立的人民监督员信息库中随机抽选确定。

根据《意见》，人民监督员分为省级检察院和设区的市级检察院人民监督员。省级检察院人民监督员监督省级检察院办理的案件，由省级司法行政机关负责选任；设区的市级检察院人民监督员监督设区的市级检察院和县级检察院办理的案件，由设区的市级司法行政机关负责选任。直辖市检察院人民监督员监督直辖市各级检察院办理的案件，由直辖市司法行政机关统一负责选任。

《意见》指出，选任人民监督员应遵循确定名额、组织报名、审查公示、公布名单的程序。司法行政机关对人民监督员进行初任培训，建立人民监督员信息库和考核制度，及时掌握人民监督员履行职责的数量、能力等基本情况。人民监督员应当认真履行职责，自觉接受司法行政机关的管理。

据悉，最高人民检察院9月5日印发了《人民监督员监督范围和监督程序改革试点工作方案》，确定自今年10月至2015年6月，在人民监督员选任管理方式改革试点地区的检察机关，同步开展人民监督员监督范围和监督程序改革试点工作。 （于中谷）

日前，吉林通化公安边防支队和通化师范学院美术学院联合开展了以“呵护青春、防范侵害”为主题的安防流动论坛，警官们为女大学生讲解盗窃、抢劫(抢夺)、诈骗等方面的防范方法，并与现场大学生互动交流，解答她们的困惑和问题。 赵建龙摄

9月17日，“九·一八”事变爆发83周年纪念日前夕，内蒙古公安边防总队二连边防检查站官兵开展“牢记历史，勿忘国耻”爱国主义教育活动。图为官兵们在印有“牢记历史，勿忘国耻”的条幅上签名。 郭鹏杰摄

法官剪影

“铁案法官”

法官公正办理每一个具体案件，才能让百姓看得见、听得懂、摸得着法律的脉搏，感受到公平正义。

北京市第二中级人民法院刑二庭代理审判长邱波法官，就是这样一个让公众信服的法官。

在15年法院工作中，邱波独立承办和审理了近400件大要案，无一错案，无一被上级法院改判或发回。他先后获得北京市“首都政法先锋”、北京法院“模范法官”等称号，被誉为“铁案法官”。

坚守信仰 铁笔写正义

曾经轰动京城的“黑纸变美元”案是一起涉外大要案。被告人分别来自两个国家，法庭的每一句询问，都必须经过两名翻译分别译成两种语言。两国大使馆还要求每周会见一次被告人，当时作为书记员的邱波天天忙于审判事务性工作。然而再琐碎的细节，他都安排得井井有条。连续六天的庭审结束了，邱波不仅一字不落地记满了200多页的庭审笔录，甚至还准确无误地对每名被告人的陈述进行了归纳和小结，没有出现丝毫的闪失。

正是一次次这样的经历，让邱波真正悟出了“国家形象”和“法律尊严”这两个词的分量。北京法院因其独有的区域特点，大案要案及新类型经济犯罪案件不仅相对集中，同时，如何圆满审理这些案件往往成为全国法院的“风向标”，许多案件的判决书也都可能成为全国法院审理类似案件的范例和标杆。

这些年，邱波先后撰写了近400份判决书，每一份都思路清晰、逻辑缜密、适用法律准确、说理充分，多次在院里作为优秀判决书进行展评。其中“蒙京华”非法吸收公众存款案判决书还被最高人民法院评为全国法院“两评查优秀法律文书”。

勇于担当 敢啃“骨头案”

对于刑事法官来说，要办大要案首先要具有超强的“抗压能力”。

2008年底，刚当上审判员的邱波，就接手了号称“国内保险业第一大案”的审理工作。案子还未开庭，某财经类杂志就已将案发的全过程进行了报道，各种猜测和质疑随之喧嚣尘上，专家意见也纷纷占据了各大媒体和网站的头条。该案中130亿元财务账目的复杂流向，公诉机关指控的3亿元涉案资金如何定性？邱波深感肩上担子沉重。

最初的一个多月，邱波不看电视不看报纸也不上网，拒绝一切外界干扰，确保自己独立思维。当案件圆满审结后，各种臆断和猜测也随之消散。“每一个职业，都需要一种使命和责任来支撑；每一代人，都应当有自己的‘担当’。一个法官的担当，就是大案要案面前不退缩，疑难复杂案面前不逃避。”邱波说。

在审理原铁道部部长刘志军受贿系列案过程中，邱波先后奔赴北京、上海、太原等地100多家银行，冻结关联赃款赃物等资产近30亿元，仅审理报告就撰写了10余万字。案子宣判后，媒体这样评价邱波：众声喧哗中，邱波并没有被左右，他服从了一名法官内心的呼唤！

尊崇本真 注重“证据链”

在邱波审理过的刑事大要案中，有多名被告人被依法判处重刑，但也不乏有被定罪免刑，甚至被无罪释放。邱波说：“刑事案件事关被告人的自由和生命，要办‘铁案’，就必须让每一个证据都开口说话。”针对大要案的特点，他提出“一线三极致”工作法，在刑事审判实践中发挥了很好的效果。

法律是无情的，但公正却是有温度的。被告人韩某因犯抢劫罪被一审判处三年有期徒刑。二审时，邱波了解到韩某作案时刚满18岁，父母离异，从小缺少家庭温暖和正确教导才误入歧途。邱波亲自到韩家所在社区走访，了解到韩某平时懂礼貌、不惹事，并无违法违纪现象。韩某的抢劫行为虽是重罪，但在共同犯罪中确有酌予从宽处罚的情节，完全具备进行社区矫正的条件。最终，经过合议庭评议，韩某被改判为缓刑。宣判后，邱波亲自将韩某领出看守所，在外等候的亲属激动得泪如雨下。

法官邱波，就是用个个铁案，努力“让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义”，并赢得了“铁案法官”这一神圣与光荣的称号！

文/席 悦

本版编辑 许跃芝