

# 取消领队证 旅游法小修订的大意图

李广

11月8日，是国务院确定的记者节，这个记者节，跑旅游口的记者们更加忙碌，因为第十二届全国人大常委会第二十四次会议发布了修订12部法律的决定，从2013年颁布实施之日起就被业内提议进行修订的旅游法位列其中。此消息在8日早上由新华社授权发布，各媒体纷纷发布消息，专家学者、业内人士进行解读分析。

但浏览全国人大常委会的决定，却发现对旅游法的修订，似乎仅局限于取消了领队证这三个字。

乍看起来，这次修订实在是小打小闹，都不好意思称之为修订。好不容易修改一次旅游法，没有对广告业内关注的三十五条进一步解析，也没有对回扣佣金等敏感问题的澄清；对目前如火如荼推进的导游自由执业试点改革也没有提及，更没有修改导游执业必须经过旅行社委派的法律规定。

对此，我们有必要分析一下此次专门针对领队证进行修订的意图和背景，也需要客观看待法律修订的程序，以及导游自由执业试点改革与法律修订的关系。

本次对旅游法的修订，从表面上看确实仅局限在领队证这一个特定问题，但立法机关和行政管理部门所需要解决的问题和所体现的意图，均通过取消领队证这三个字得以实现：

一、通过取消领队证的相关表述，统一对领队证的认识。

原旅游法第三十九条规定：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。第一次明确领队人员必须具备导游证。

而在旅游法出台之前，各省市关于领队人员的准入门槛各有不同，有的地方，如江苏、湖南，在旅游法出台之前就规定了考取领队证必须具有导游资格；而有的地方，如北京，则采取导游、领队双轨制，即导游、领队分别考试，分别发证，双方互不为前提。这种制度安排，再加上当时多数省市领队证考试指定教材编写水平较低，考试题目难度一般，导致了当时领队证含金量不高。笔者在旅游法出台之前分别考取了北京地区的导游证和领队证，直观感受是：如果考试的最高难度是100分的话，那么北京地区导游证考试的难度是60分，而领队证考试的难度只有5分（当然，某些非考试的因素导致某些年度领队证通过率偏低，但这种情况并不能说明考试难度）。而领队人员是要带领旅游团队出境旅游，领队应当比导游具有更高的综合素质、更扎实的知识积累、更专业的服务水平。但是，由于考试制度、证书许可的安排，在一些省市却导致了相反的结果。

旅游法出台后，统一规定了申请领队证必须取得导游证的先决条件，但却造成了更普遍的认识混乱：符合条件的导游申请就可以取得领队证，是否说明领队证就不需要考试了？另外，需要取得领队证的人员要向谁申请？是向旅行社申请，还是向行业组织或行业管理部门申请？由于没有明确的答案，在旅游法出台至今这3年时间里，领队证的申领、发放，各省市地区各有各的做法：有仍坚持行管部门组织考核核发的、有改为旅行社核发行管部门备案的、也有计划完全由旅行社自行核发的

现在旅游法修订了，明确了取消领队证这一说法，从此以后不再有领队证这一证件，以上众声喧哗的争论均可停止，大家的认识得到统一。

二、通过取消领队证的相关表述，为《旅行社条例》修订扫除法律障碍。

其实本次取消领队证的修订，之前也有征兆。今年8月1日，国家旅游局发布了《旅行社条例（修订草案送审稿）》公开征求意见，第七十二条提到旅行社为组织旅游者出国或赴港澳旅游委派的领队，应当具备以下条件：（一）取得导游证件；（二）具有大专以上学历；（三）取得相关语言水平测试等级证书；（四）具有两年以上旅行社业务经营、管理或导游等从业经历；（五）具有履行领队职责的能力；（六）与旅行社订立固定期限或无固定期限劳动合同。

这些条件中均没有提到从事领队业务需要具备领队证。对比以上内容与《旅游法》修订内容，会发现两者内容基本一致。所以，取消领队证早已是旅行社行业管理部门的意图，并且在《旅行社条例》的修订中已有明确体现；修订旅游法体现这一内容，并不意外。

作为行政法规的《旅行社条例》不能违反上位法的规定，只有旅游法做出修订和调整，《旅行社条例》的相应修订才具有合法性和可行性。

此次《旅游法》的修订，是对《旅行社条例》修订过程遇到的若干法律障碍中的一个小病灶的定点清除。相

信《旅行社条例（修订草案送审稿）》中更多与旅游法不符的内容，都将通过旅游法逐步的修订，也可能是内容根据《旅游法》进行回归调整来解决。

三、通过取消领队证的相关表述，明确领队业务为导游的具体业务分工，由企业和市场自行进行劳动分工和岗位设置。

虽然2015版《中华人民共和国职业分类大典》将旅游团队领队确定为新的职业类别，但整体上仍将领队视为一类特殊的导游，将领队业务视同导游的工作分工，在业内已形成共识。

接受旅行社委派，为旅游团（者）提供讲解、向导服务，这一核心的功能和定位无论对领队还是导游是共通的。承担领队业务的导游和全程陪同导游、目的地陪同导游一样，只不过在服务的地域范围、服务的具体事项上略有不同而已。况且导游员是否具备承担出境领队业务的素质和能力，需要实践的锻炼和检验，应由旅行社对导游的能力和素质进行综合评价后得出结论。并由企业承担人力资源调配、工作分工的风险或收益，这是企业内部工作分配和人事管理问题，法律不应过多干预。通过市场和企业审核的业务能力，比通过一张难度只有5分的考试、纸上谈兵获取的证书更为可靠。法律所要规

定的，是基本的门槛和要求，对从事领队业务的人员能力的考核、对导游人员的业务分工和工作调配，这份权利以及后续的责任应当交还给企业。

国务院于2015年发布《关于取消一批职业资格许可和认定事项的决定》，明确减少职业资格许可和认定事项是推进简政放权、放管结合、优化服务的重要内容，并分批次取消了三百余项职业资格证书。此次修订《旅游法》，是之前将领队证 由行政许可事项确定为非行政许可事项的进一步优化。

就此而言，此次取消领队证，其体现的市场化、开放式的立法思维方式，更值得关注和点赞。

从以上三点来看，取消领队证，看似是旅游法小小的调整，但其所遵循的法理基础、考虑的现实情况、体现的政策意图，均耐人寻味。

当然，我们也须客观看待法律的改进和存在的不足，对尚未解决的问题还需进一步研究，并呼吁进一步的修订调整，但也不能对这次修订附会更多的揣测：

比如，本次旅游法修订内容公之于众后，一些专家以莫名兴奋的心态、发现新大陆一般迫不及待地宣称旅游法修订仍要求导游执业必须接受旅行社委派，导游自由执业改革落空。这种观

点完全没有区分法律修订决定和调整法律适用决定的区别，不免有以偏概全、哗众取宠之嫌：本次发布的是《旅游法》修订内容，修订后的《旅游法》有普遍适用效力；而导游自由执业试点改革需要解决的法律问题是：在特定的时间和特定的空间，调整适用《旅游法》特定条文，而不是全面、彻底、不区分时间和空间地更改《旅游法》，否则，就不需要试点来试了。这一问题是需要以导游自由执业试点改革是否可行来决定是否调整适用《旅游法》，而不是相反的以是否修订法律，来得出导游自由执业是否落空 的结论。

法律的修订需要根据现实情况循序渐进。目前的修订内容，可能无论是行业管理部门、旅游企业、导游领队抑或是旅游者，都觉得不过瘾、不解渴，都希望《旅游法》的修订步子再大一些。但是我们也要明白，法乃国之公器，法律调整的是社会各方的利益，任何一方出于自身的考量因素，只是众多利益相关方的一面，法律的修订必须平衡多方的利益、考虑综合的影响。法律的修订，先落子的地方，往往是金角、银边，背后下的，则是一盘大棋。

（作者为北京市法学会旅游法研究会理事）

# 激活旅游意识 推动人人旅游

## 写在 中国旅游100问 旅游知识有奖问答活动圆满收官之际

厉新建

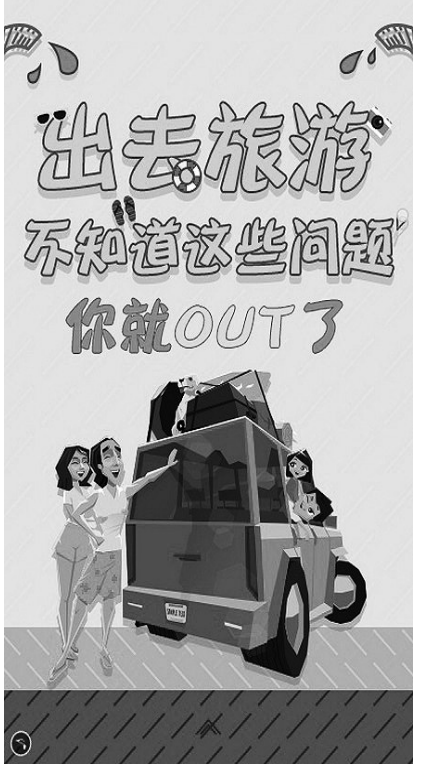
由国家旅游局主办、中国青年报社承办的中国旅游100问旅游知识有奖问答活动已经顺利结束。在一个月的时间内，浏览量近28万人次，产生了广泛的社会影响。对于进入大众旅游时代的中国旅游业而言，这不是一次简单的活动，而是一次具有重要意义的事件；在世界旅游日启动这个活动，更增添了其旅游权利的意义。

### 中国旅游100问 全面引导社会旅游意识

尽管每年的旅游黄金周都会引发人们对旅游业存在的各种问题的吐槽，也因此总是会引发人们关于旅游黄金周存废的热烈讨论。但我们无法否认的是，从1999年开始的黄金周对于中国社会具有重要的旅游意识启蒙价值。我们甚至可以说，黄金周激发了中国社会旅游的热情，黄金周是一个激活旅游意识的社会性宣传。

对社会旅游意识的启蒙显然不能局限在出游动机的激活上，而是应该有更全面的引导。显然这次中国旅游100问涉及了更广泛的内容，旅游文化、旅游资源、旅游安全、文明旅游等诸多方面都有所涉及。以前为了促进文明旅游，专门编写了文明旅游用语，也提了要求。但是，要求的目的是落实，落实的前提是理解，理解的关键是要涉入，是要真正关心这些宣传相关的内容。

大家其实都知道，在旅游的过程中要举止文明、行为得体，但未必每个人都知旅游行政主管部门倡导的文明旅游守则。这次活动将文明旅游的内容转化为答题的方式，很好地将人们的广泛参与和有效宣传联系在一起。通过网络互动等方式开展的有奖问答活动，不仅又一次激活了社会旅游意识，而且还提高了旅游意识宣传的效果，降低了旅游意识宣传的成本，是一



制图 刘冬阳

次很好的公益宣传和意识推动的尝试。

### 中国旅游100问 有助于公众对我国旅游资源的了解

同时，中国旅游100问通过对我国知名旅游目的地以及旅游景区相关问题的嵌入，显然有助于公众对我国旅游资源的了解，对于激发游客的旅游兴趣也有积极作用。

随着我国旅游市场规模的扩张以及人们对个性化出游需求的增长，旅游安全已经成了一个影响旅游业持续发展的重要问题。这次问答活动中，专门设置了旅游安

全相关知识的问答，这对于减少公众出游的顾虑、增强旅游中的自我保护能力有很好的作用。

### 中国旅游100问 是政府和媒体共同构建中国旅游持续发展市场动力的积极探索

中国旅游的持续发展需要依赖于当前的主流旅游人群，同时也需要深入挖掘、影响未来的主流旅游人群。在这方面，由中国青年报社来具体举办中国旅游100问是很合适的选择。一方面，当前中国旅游的主流人群是青年人，80后、90后已经是任何一个旅游目的地都必须高度重视的旅游市场，从旅游市场的可持续动力方面来看，也只有真正抓住青年人旅游市场，旅游发展才会有更持久的未来；另一方面，《中国青年报》在青年群体中具有重要的影响力，经常举办各种各样有关青年旅游的活动，甚至专门成立了青年旅游文化传播研究院，对青年人的旅游兴趣爱好、消费趋势等进行了长期跟踪和研究。中国青年报社根据以往的研究成果、对青年人的影响力以及对中国旅游的理解，可以有效地保证这次中国旅游100问问题的设置的科学性，有效保证这次活动传播的针对性。因此，可以说这次问答活动是政府和媒体等多方协作，共同构建中国旅游持续发展市场动力的积极探索。

### 中国旅游100问 是积极响应今年世界旅游日主题的重要举措和务实之举

中国旅游100问作为今年世界旅游日的一项活动，应该说很好地呼应了今年世界旅游日人人旅游促进全面无障碍旅游的主题。在社会个体差异比较小的时代，每个人都基本上具有同等的进行社会化移动的能力，但在伴随着社会分层而到来的工具性移动和旅行的时代，每个个体的旅行产生了极大的差异。这种差

异在现实中往往表现为经济能力较强的人可以借助更丰富多元的交通方式，选择更加丰富多彩、类型多样的旅游产品以及旅游目的地，而经济能力相对较弱的人则大多只能进行周边休闲消遣性的旅行，尽管这些人也有更多元的旅行追求。另一方面，任何旅行消费的选择，以及通过具体的旅行产品的消费所能满足的人们的旅游需求，都与信息的了解和消费能力的提升有密切的关系。了解的旅行相关信息越多，掌握的旅行相关知识越丰富，旅游消费技术和能力越强，旅游者最终得到的旅游需求满足程度就越高。这两方面都是影响人们进行无障碍旅游的重要因素。人们收入状况的提升是国家整体经济发展水平以及收入分配机制优化程度所决定的，而对于旅游者的信息丰富程度、旅游消费能力的强度和旅游相关知识广度，旅游行政主管部门和社会化的媒体机构则可以大有作为。这次中国旅游100问活动正是积极响应今年世界旅游日主题的重要举措和务实之举，体现出了《中国青年报》作为中央级媒体在旅游权利保障、推动人人旅游方面的责任担当与责任。

当然，我们也知道，大众旅游时代的到来，既需要加强对观光旅游相关知识的宣传，深化对公众旅游意识的社会性宣传，同时也需要重视旅游消费转型升级过程中，人们对休闲度假产品方面的新需求，以及这种旅游消费需求与旅游消费旧模式、老习惯之间的差异。如何有效进行休闲度假方面的意识培养，同样是旅游发展过程中需要高度关注的问题。比如在观光旅游时代建立起来的单项产品、自助购买的模式与休闲度假时代整体产品、一价全包等模式就存在很大的不同。这就需要旅游行政主管部门、旅游企业、社会媒体、研究机构等形成政产学研媒等多方合作，在今后举办此类活动时，有意识地往这方面倾斜和强化，从而在推动中国旅游转型发展中发挥更大更重要的作用。

# 旅游之殇

TOURISM 文明旅游观察台

罗强烈

我见青山多妩媚，料青山、见我应如是。这是中青旅旗下如是户外品牌追求的诗意与境界。最近参加如是户外第一届登山韩国汉拿山的活动，一路生出许多感慨，其中之一便是属于老生常谈的旅游之殇。

我对汉拿山这个旅游产品的喜欢理由是：距离远近和手续办理都很合适方便，两个小时左右的飞机行程，济州岛落地签证，一个周末加两天年假，来回4天就能搞掂；能够征服一个国家的最高峰，虽然只有1950米，还是有一定成就感的；汉拿山的山道非常适合登山，从起点到终点，上一下全程18公里多，上下落差1200多米，关键是整个山道既安全，又充满了自然的野性。然而没料到的是，登完汉拿山山下，我震惊地发现全程18公里多的山道居然没有一个垃圾桶，更震惊的是几乎没有有人乱扔一点垃圾。

我们登山那天，正逢周六，还是韩国人多，有济州的，多为呼朋唤友，或家庭式团队，也有从首尔等地来的，可见韩国人是热爱登山这种有氧运动的。汉拿山已属国家公园，我们从公园入口处开始登山，登山社发给我们两样东西，一是补充能量的巧克力，另一则是塑料垃圾袋。我是在登顶之前最大的杜鹃潭所感受到垃圾问题的。人们或吃自制的午餐，或是买避难所的泡面，然后在其木制廊桥或台阶上席地而食。对于韩国人，无论是一个朋友，还是一个家庭，他们围坐在一个地方吃完午餐离开后，地上没有留下任何一点垃圾，他们制造的垃圾，无论是餐巾纸、一次性筷子，还是泡面盒、矿泉水瓶，一概都用垃圾袋装好放在背包里带走了。

当然，我们中国人在汉拿山上也没有乱扔垃圾，也是放在垃圾袋里，或把垃圾袋装进背包里，或拴在背包上，和韩国人一样带下山了。我与队友万三还专门讨论过这个事情，在国内旅游途中爱扔垃圾的中国人，在汉拿山上也不扔了，看来主要是受到一种强大的环保意识影响，让大家产生了一种美丽的自觉。

这种强大的环保意识，除了人的文明素质外，也来源于管理。登山社给我们发

垃圾袋，汉拿山上不设垃圾桶。还有一个细节更让我感慨：韩国的旅游车上，由司机负责，都在车前备有垃圾袋，你制造的任何垃圾，都可以带回旅游车去进垃圾袋；如果你的烟头没有熄灭，司机还会用一个杯底有水的一次性纸杯接过烟头，然后再帮你放进垃圾袋里。

这就是制度的支撑、意识的影响、文明的力量。

虽然我爱我的祖国，但我不得不承认，我们这个问题至今仍然解决得不好。这些年，随着中国人越来越多，满世界旅游的人也多了，这种旅游之殇还在世界面前暴露得触目惊心，以至于成为一个屡教不改的老生常谈问题，影响到文明古国的颜面。

最刺痛我的这类旅游之殇，是去年春天在河南封丘，县委书记李晖带我们游览黄河湿地。封丘的黄河湿地，至少应该是从春秋郑卫时期传下来的，因为湿地的芦苇丛中，还有属于鸟中熊猫的震旦雀鸟。那时，我们就去湿地芦苇丛中看震旦雀鸟。夕阳之下，那一片芦苇美丽极了，我们踏着一条几百米长的水上栈桥来到芦苇深处，水清亮极了，芦苇青绿极了，我们不但听到了震旦雀鸟的鸣叫，还看到它们在芦苇丛中跳来跳去。然而，到了最后的观赏平台，我却看见四周的水里，扔了许多矿泉水瓶，有的浮在水面，有的沉到水底，接着芦苇根部，也许是有意装满水丢下去的，为了表示到此一游。

在那一瞬间，我不单感到大煞风景，而且是被一种对大自然的变态、恶意甚至故意亵渎激怒了！

我见青山多妩媚，料青山、见我应如是。那是辛弃疾的自信。在韩国登山，我也体会到了妩媚青山见我如是 的和谐境界。然而，那些对大自然持变态、恶意甚至故意的旅游者呢？他见青山多妩媚，青山见他却未必如是。

莫谓青山无言，那些乱扔的垃圾与青山的美丽尖锐冲突；攀爬文物照相者，留下的是被破坏的铁证；在自然景物和文物建筑上刻字纪念 到此一游者，轻者会受到后来者的唾骂，重者则会受到大家的诅咒。我见青山多妩媚，料青山、见我应如是。这应该是一种旅游境界；如果包括辛弃疾的审美层面，也许，这正是如是户外这一旅游品牌内含的理念与诗意。

TOURISM 旅游商品系列谈

陈斌

不久前某机构准备搞旅游商品大赛，方案中不仅有包装设计，而且在内容中赫然写着服装包装。笔者禁不住在想：谁买服装时主要关注包装啊？人们在购买服装时，最关注的是服装本身款式、颜色、面料、大小等是否满意，最后才是那个包装袋或包装盒的大小是否合适、结实、干净。

在不久前的某旅游商品包装设计大赛中，很多看上去很美的包装上，却很难发现商品的商标，甚至很难找到商品的名称，更看不出包装内到底是什么东西，除了一张漂亮的画儿以外，什么商品信息都没有，更难以勾起游客的购买欲。

有的旅游商品包装，大盒里面套着小盒，小盒里面又有大袋，大袋里面还有小袋。看表面物有所值，买回去打开后怒火满腔。过度的旅游商品包装，使买旅游商品变成了买包装物。

在对旅游购物进行调研时发现，游客对某些旅游商品，尤其对旅游食品的包装图案固然在意，但更关心的是食品的口感、品质、价格，是不是好吃，能不能保质，价格是否合适，然后才是包装。不管食品品质如何、价格如何，仅仅因包装设计漂亮就出手购买的游客实在不多。

为游客服务的特点。旅游商品包装的主要功能，首先是保证旅游商品的安全。很多外表包装很漂亮的陶瓷、玻璃、琉璃等易碎商品，购买者到家打开包装，里面已经惨不忍睹，以致有人得出结论：在旅游时不能买陶瓷、玻璃、琉璃等易碎商品。但我们也看到有些设计很科学、很简单、很便宜的包装，在经过磕磕碰碰的运输后，商品毫发无损。用包装保证旅游商品的安全，是旅游商品包装设计的前提。

二是保证旅游商品的质量。这一点在旅游食品中尤为重要。最典型的例子是烤鸭，人们在餐厅里吃到皮焦肉嫩的烤鸭后，

经常会禁不住买几只包装好的烤鸭带回去。漂亮的外包装，密封的袋子，一切似乎都没有问题。但回家打开却发现，焦脆的皮没有了，烤鸭成了湿鸭。现有的包装，使包装后烤鸭质量被破坏了。烤鸭那么有名，可惜买回家又非常后悔。企业在烤鸭包装袋的漂亮上做文章，却忘了用包装保证烤鸭的味道。

三是吸引游客购买。在某旅游商品店里，漂亮的小碎花布装饰的包装盒或袋子里，分别装着粮食、糖果、文具、茶叶，还有干果。即使最喜欢小碎花布装饰盒或袋的人，也只能买几个装在这种盒或袋里的商品。没有突出包装物里面的内容，仅仅靠包装

不足以吸引游客产生大量购买行为。四是宣传商品品牌。很多国际著名品牌，在包装设计时，更多是考虑如何突出商标。人们可以迅速注意到包装上的商标，包装成为被游客带走的广告。反观境内所谓流行的旅游商品包装，跳入人们眼帘的经常是一幅需要费心琢磨一会儿的深奥图画，而商品品牌的核心 商标，则神秘地隐藏在画中。设计者很累，潜在购买者也很累，商品品牌难以得到宣传。

不同的旅游商品需要不同的包装，旅游商品的包装设计不能仅仅为漂亮而设计，更要实用。旅游商品需要漂亮的包装，但别太过了。

# 《2016中国旅游业发展报告》在武汉发布

本报实习生胡林 中国青年报

中青在线记者雷宇)11月4日，中国旅游研究院武汉分院在武汉发布了《2016中国旅游业发展报告》(下称《报告》)。《报告》显示，中国旅游已成为世界旅游格局中的重要力量，中国国内旅游人次、出境旅游人次和国内旅游消费、境外旅游消费、创造就业岗位数均列世界第一。

2011年至2015年，中国出境人次增长近10倍，2014年跨入了亿时代，

2015年达1.279亿人次。2015年世界旅游业带动的产业综合增加值中，有1/6是中国贡献的；全球旅游业创造的就就业机会中，有超过1/4来自中国旅游业。

《报告》表明，中国旅游业发展环境整体向好，且东西差距有所缩小；星级酒店、旅行社等传统行业增长逐渐放缓，而汽车露营地、途家公寓等新型旅游住宿模式扩张迅速，新型旅游目的地不断涌现，

旅游新业态迅猛发展；核心产业内涵式增长已显现，但盈利能力有待提高；核心产业数量规模、发展效率国际差异较小，但经营效益、发展速度差异较大。

《报告》利用从8大主要在线旅游平台获取的300多万有效评论，在全国数万个景区中评价出前200名(Top200)景区，在全国数百个城市中评价出前50名(Top50)城市以及31省域的推荐积分排名。

# 黑龙江在京掀起冰雪狂欢

本报讯(中国青年报 中青在线记者 郑光哲)10月27日，由黑龙江省旅游委主办的冰雪之冠 畅爽龙江 2016年黑龙江冬季旅游推介会在北京召开。黑龙江省致力把冰雪作为发展旅游的核心资源和核心产品，此次在京推出升级换代的五大冰雪旅游白金线。

国家旅游局副局长李宏在发言中表示：黑龙江是中国冰雪旅游的一面旗帜，是中国最负盛名的旅游目的地之一。近年来黑龙江省高度重视冰雪旅游的发展，冰雪之冠 品牌内涵不断深化，营销形式不断创新，产品的内容更加

丰富，服务体系日益完善。通过市场活动大家可以感受到黑龙江冰雪的魅力，也能感受到黑龙江省抓住冬奥会机遇，做好品牌化的坚定决心。

黑龙江副省长王文文表示，将以2022年北京冬奥会为契机，在国家的指导下，制订黑龙江省冰雪旅游产业总体规划，全力打造冰雪之冠 畅爽龙江 品牌，推进冰雪旅游产品的供给侧结构性改革，促进产业调整，形成政府引导、社会协同、企业主导、群众参与的格局，争取为2022年北京冬奥会贡献黑龙江最大的力量。