

探索推行“116”旅游监管模式，整合部门职能护航旅游市场

蓬莱：构建旅游综合治理“共同体”

□高林 吴延朋 高晓 陈昊

年均接待游客超千万人次，旅游综合收入超百亿元，业态从观光型向休闲度假康养型转型，蓬莱旅游加快了向高质量发展的步伐。做大产业蛋糕的同时，蓬莱积极致力于推进旅游治理机制变革，探索推行“116”旅游监管模式，以高效的服务、有效的治理、严格的执法，进一步净化旅游市场环境，塑造有“颜值”又有“内涵”的旅游生态，让“人间仙境”的品牌精致璀璨。

高效监管“不打烊”

题记：随着从景点旅游到全域旅游的模式转轨，推进建立适合全域旅游时代特点的现代旅游治理机制迫在眉睫。蓬莱市探索建立“116”旅游监管模式，用专门力量、专门人员发现问题，借助专业的力量解决问题，执法效能得到极大提升。

每天早上6点，位于蓬莱旅游核心区的宝龙广场商业街内，该市旅游市场应急巡查执法队伍在旅游市场综合监管办公室集结完毕后，便奔赴一线，开启了新一天的旅游市场巡查执法工作。

他们身着统一蓝色执法制服，奔波于各个景区和热点线路，穿梭在车站码头和商业街区。纠查非法载客、旅游托、乱停车、店外经营等各类涉旅违法违规行为，现场办公解决各类投诉纠纷是队员们的工作常态。

无论何时何地，有游客的地方就有“蓝制服”的身影，他们俨然成为守护仙境旅游的一道安全屏障。“我们的职责主要是巡查维护市场秩序和接处涉旅投诉。”该市旅游市场综合监管办公室副主任朱志勇还身兼巡查执法队长一职，“巡查时间超出游客旅游发生时间，范围覆盖旅游核心区和热点线路，对象涵盖所有涉旅行业和从业人员。”

一线巡查执法是全天的，依托旅游纠纷投诉平台，执法队伍在一线巡查基础上建立了24小时投诉接处机制，提供不打烊的接处服务，确保第一时间发现、及时处置涉旅问题和纠纷。上周六凌晨2点，河北唐山王女士因与酒店产生入住分歧，便拨打了旅游投诉热线寻求帮助。接到投诉后，巡查执法人员立即赶赴酒店，经过调查、核实、调处，不到半个小时便促使双方达成和解。“这么晚投诉，原本只是抱着试试看的态度，没想到很快有人接听，而且及时来到现场，顺利帮我们解决了问题！”王女士这样点赞。

执法高效化得益于蓬莱创新推行的“116”监管模式。即1个旅游市场综合监管办公室，1支应急巡查执法队伍，6个行业协调议事机构。其中，旅游市场综合监管办公室牵头抓总，负责全市旅游市场综合监管的指导、协调、监督；应急巡查执法队伍负责对旅游市场进行全天候综合巡查，第一时间发现问题和处置简易投诉纠纷；6个行业协调议事机构负责对各行业开展联合检查、专项检查和纠纷案件的处理。

“116”中的应急巡查执法队伍隶属于旅游市场综合监管办公室，由文化和旅游、行政综合执法、公安、市场监管等部门派驻人员组成。”蓬莱市旅游市场综合监管办公室主任杨开东表示，“身处旅游市场第一线，通过全天候的巡查执法，随时掌握旅游市场的动态和形势把控，实现高效动态监管，可防止因监管服务滞后造成的问题扩大和矛盾升级。”

合力治理破顽疾

题记：旅游市场顽疾是监管的难点所在，日常监管“治标”却难以“治本”。有效治理“痛点”“难点”，既要明晰主体责任，又要部门间配合联动形成合力。“116”模式下，旅游市场综合监管办公室可有效协调各方，也为各部门协同合作提供了体系支撑，为破解顽疾提供了制度保障。

昔日，景区周边“旅游托”、三轮车违法载客行为多发，车站码头周围车辆乱停乱放现象突出，沿街商户占道经营、喊客拉客屡禁不止……

如今，到蓬莱旅游，无论是景区，还是商业街区，多年被游客和市民诟病的旅游乱象已经难觅踪影，取而代之的是清爽规范、秩序井然的市场环境。

三轮车违法载客、“旅游托”等行为流动性强，监管治理难度大，并且容易反弹，过去仅靠一线执法队伍“单兵作战”难以有效治理。针对这一问题，该市旅游市场综合监管办公室协调交通行业议事机构，由公安、综合行政执法、交通等多部门开展专项整治，利用公安天网工程及旅游大数据平台系统，精准锁定违法行为，进行联合执法打击。

4月以来，累计出动执法人员1600人次，出动执法车辆762辆次，口头警告、劝诫210多人次，劝阻“旅游托”行为60余人次，依法查扣违法车辆10辆……一组组数据反映了专项治理的成效。同时，各议事机构定期开展“回头看”整治行动，有效防止问题反弹。

“一线巡查、联合执法、移交转办”是“116”监管模式下的主要运行机制。一线巡查第一时间发现问题，简易问题现场督促整改，重大问题及时转办督办或联合整治。这一机制运行下，6个行业协调议事机构分别牵头开展联合执法，成为一线巡查的有效补充，对旅游市场顽疾治理效果明显。

围绕住宿、餐饮、交通、文化娱乐、购物、旅游服务等领域，成立6个行业协调议事机构，负责协调各领域多发问题专项治理和“回头看”整治。每个议事机构的牵头部门可召集相关责任单位进行联合执法。各单位的职责如何界定？蓬莱市政府出台了《关于加强旅游市场综合监管的意见》，明确六大领域整治重点内容及责任分工，包括50项容易扰乱市场秩序、侵害旅游者权益的问题，每个领域由一个牵头部门负责，每项问题明确相应责任单位予以配合。

文化和旅游局牵头负责“零负团费”、强

迫购物、变相消费、景区内乱设摊点等现象，综合行政执法局、市场监管局、公安局等参与；公安局牵头负责打击“旅游托”、三轮车违法载客、出租车宰客等行为，交通局、卫生健康局等参与……“无论是专项整治，还是涉旅投诉，由哪个部门负责一目了然，不仅克服了过去一些问题‘看似有人管、实际都不管’的监管真空，还实现了专业的人干专业的事。”该市文化和旅游局相关负责人表示。

源头管控“治未病”

题记：监管过程中，事前有效预防是避免事后被动处置的关键所在。“116”监管模式，运用源头治理的思维，将监管关口前移，强化了监管前置，将大量问题解决于萌芽之中，为维护市场秩序筑牢了第一道关口。

“116”模式在于通过创新整合的形式，破解综合产业与综合监管不相适应的问题，实现监管覆盖旅游活动全过程。“整合不是简单的合并叠加，而是旅游综合管理和部门专属职能的有效融合。”蓬莱市政府相关负责人表示。

事后处理和事前预防两手抓。“116”监管注重强化事前治理，坚持抓早抓小抓苗头。旅游市场综合监管办公室发挥牵头抓总的的作用，根据一线执法、投诉和咨询受理情况，定期分析市场现状，分类梳理倾向性问题，将其解决于萌芽状态，从源头减少问题和投诉的发生。

今年前5个月，受理的52起投诉中景区投诉16起，主要集中在景区服务质量不达标、门票优惠政策落实不到位等问题。对此，旅游市场综合监管办公室协调文化和旅游局牵头，应急管理局、市场监管局、公安局、综合行政执法局、相关镇街等单位联合对相关景区进行了督查，下达了整改通知。

据统计数据显示，该市的重大有效涉旅投诉逐渐减少。今年前7个月，已接处投诉83起，咨询316起，办结率和满意率均为100%。其中，有效投诉占比不足五成。

坚持问题导向，早发现早解决。旅游市场综合监管办公室随时召集相关行业议事机构及部门，召开专题会议，研究制订解决方案。需要由市级层面协调解决的，则召开旅游市场联席会议予以推进解决。今年以来，已召开各层面联席会议10余次。

长岛县全面禁止外地机动车进岛，所有进岛车辆均要停放蓬莱。蓬长客港周边临时停车场标线施画不合理、闲置工场地平整度不够、社区空地未有效利用等，无法满足旺季停车需要。监管办公室协调属地街道、公安交警、住建和综合行政执法等多部门，优化车位设置，新增停车位700余个。同时，将停车场接入旅游大数据中心，统一调度管理，提高车位利用率。

随着“116”模式的深入实施，蓬莱旅游环境持续向好的效果随之显现。今年以来，涉旅违法违规行为减少40%，游客抽样调查满意率提高12%。

- ①游客数量逐年增多，满意度不断提升
- ②“一线巡查、联合执法、移交转办”为旅游市场保驾护航
- ③第一时间回应、解答游客投诉、咨询
- ④旅游区停车规范有序
- ⑤旅游监管模式创新让仙境旅游有“颜值”更有“内涵”
- ⑥清爽有序的旅游环境

□周志强 摄

