

Study on the Institutional Guarantee of Freelance Tour Guide

Feng Cai, Xin Wang

School of Tourism Management, Beijing International Studies University, Beijing
Email: 792851705@qq.com

Received: Aug. 20th, 2016; accepted: Sep. 6th, 2016; published: Sep. 9th, 2016

Copyright © 2016 by authors and Hans Publishers Inc.
This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).
<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

Abstract

Currently, the trend of tourists that are personalized and individual is obvious, and the reform of innovative freelance tour guide not only conforms to the needs of the market, but also helps ease relations which have been strained between tourists and guides. However, freelance tour guide's practice is not entirely free, with the ensuing problems such as the protection of legitimate rights and interests of tourists, building the regulatory public service platform for guides, other legal aspects of the reform of freelance tour guide and control of guide market's order are a series of regulatory issues to be solved.

Keywords

Freelance Tour Guide, Guide, Regulation

浅谈导游自由执业的监管问题

蔡 凤, 王 欣

北京第二外国语学院旅游管理学院, 北京
Email: 792851705@qq.com

收稿日期: 2016年8月20日; 录用日期: 2016年9月6日; 发布日期: 2016年9月9日

摘 要

目前游客呈个性化和散客化趋势明显, 导游自由执业的创新改革, 不仅顺应了市场的需求, 也有利于缓

解一直紧张的游客与导游的关系。但是导游自由执业并非完全自由, 伴随着游客的合法权益保障、导游公共服务监管平台的搭建、导游自由执业在法律层面的制度改革和导游市场秩序的管控等一系列监管问题亟待解决。

关键词

导游自由执业, 导游, 监管

1. 引言

随着人们消费水平的提高, 旅游消费在总消费中所占的比重越来越大, 旅游日益成为人们生活中不可或缺的一部分。据国家旅游局统计, 2015 年我国旅游人数达到 41.2 亿人次, 相当于平均每人每年旅游 3 次。我国已步入大众旅游时代。但是目前全国有 70% 的游客选择自由行的出游方式, 导游服务并不能满足旅游市场个性化、多样化的需求。加上近年来的强迫游客购物、暴力冲突等, 已经严重扰乱了旅游市场秩序, 而导游作为公共服务人员的形象不断被抹黑, 也没有得有其所应有的职业尊重。

2016 年国家旅游局局长李金早在全国旅游工作会议上明确提出, 要深化旅游体制改革。其中放开导游自由执业, 可谓是旅游业发展的一个突破点。放开导游自由执业, 一方面形成了导游与旅行社公平竞争局面, 净化旅游市场; 另一方面导游与游客双向选择, 有利于缓和双方矛盾, 也有利于专业性人才选拔。当然, 导游脱离了旅行社约束走向自由执业, 也意味着要承担相应的责任和风险。本文就导游自由执业的监管问题展开讨论。

2. 导游自由执业的条件

首先, 什么是导游自由执业? 具有什么条件的导游才能自由执业?

目前, 全国 9 个省市旅游委(局)采用的是线上线下相结合的导游自由执业试点工作方式。线上导游自由执业是指导游通过网络平台预约服务的消费者提供单项讲解或者向导服务, 并通过第三方支付平台, 收取导游服务费。线下导游自由执业是指导游向通过旅游集散中心、旅游咨询中心、A 级景区游客服务中心等机构预约服务的消费者提供单项讲解或者向导服务^[1]。简单说, 就是游客可以通过网络预约平台选择个体导游。导游不经旅行社委派, 在网上预约平台上健全个人信息, 突出自身优势和特色, 以供游客选择, 这是一种导游优胜劣汰的筛选方式, 也是导游充分实现个人价值的方式。正如过去滴滴打车和 UBER 对于传统出租车业的颠覆, 导游自由执业的开放也将改变整个旅游业。

导游自由执业并非完全自由, 首先导游得具备一定的条件: 凡持有在试点地区注册的初级及以上导游证且身体健康、2 年内未受到行政处罚的导游, 均可由各试点地区旅游主管部门审核后, 参与自由执业。导游不经网络预约平台或线下自由执业业务机构, 自行开展自由执业业务的, 将处一千元以上一万元以下罚款, 并暂扣或吊销导游证、领队证。同时, 自由执业的导游不得从事讲解、向导以外的其他业务; 不能强行推销商品和服务, 推荐不具有合法资质的餐饮、住宿、购物场所。此外, 参与自由执业的导游应具有导游自由执业责任保险, 每次事故每人责任限额不低于 50 万元人民币。值得一提的是, 选择自由执业的导游, 一旦旅游服务过程中发生意外, 很难支付高额的赔偿, 而且若导游本身发生意外谁来负责? 因此, 无论是第三方交易平台还是另外设立的导游保险等都要考虑到这点。

3. 导游自由执业的监管问题探讨

众所周知, 国内供职于旅行社的专职导游为数甚少, 仅占持证导游人数的四分之一, 大多数是自由

职业者, 挂靠于各个旅行社名下。以前, 导游不允许绕开旅行社私自接单, 而只能挂在旅行社名下, 得到旅行社的委派, 才可以揽活带团。这种管理体制导致导游与旅行社之间处于严重不对等地位, 而放开导游自由执业, 这意味着导游可以抛开旅行社直接与游客交易, 导游和游客都有了更多的选择, 也是释放市场活力的较好途径。但是实际操作执行起来具有一定的难度, 且很多问题亟待厘清。目前, 传统监管方式也不能适应当前旅游市场的个性化、多元化等特点, 需要网络信息技术手段, 破解市场监管中人手不够、力量单薄、手段有限等难题, 使导游管理从单一行业监管向社会共同监督转型。

3.1. 游客合法权益的保障

为保障游客的合法权益, 旅游部门专门制定了《导游自由执业试点管理办法(试行)》和《导游自由执业投诉处理办法》, 前者要求自由执业的导游不得从事讲解、向导以外的其他业务, 倘若其强行向游客推销商品或变相兜售物品, 推荐不具有合法资质的餐饮、住宿、购物场所, 可按照《导游人员管理条例》中的相应条款进行处罚, 并列入旅游经营服务不良信息记录; 后者则通过“调解+仲裁+行政执法+司法诉讼”的方式, 着力解决导游自由执业产生的纠纷。在游客合法权益保障的问题上, 旅游管理部门、预约平台和游客要形成一个健全的监管体系。旅游管理方面, 协调工商部分、行政管理部分联合执法, 并加强执法力度, 对“黑导”以严厉惩戒, 通过导游购买责任保险确保游客因导游疏忽或过失造成的人身财产损失可以获得赔偿, 也可建立自由执业导游“红黑榜”, 定期向社会公布。预约平台方面, 可以借鉴携程、同城等电商管理模式, 明确平台与导游的责任关系, 从而促进加强对导游的资格审查和管理, 探索“先旅游, 后付费”等新模式, 推动服务质量的提升。除此之外, 必须搭建一个处理纠纷的平台, 比如旅游行业协会。导游协会除了对导游违法违规服务行为不具备行政处罚权力外, 可以对违法违规导游的进行网上记录, 对严重者或者屡次违规者剥夺其导游资格, 使得导游协会成为管理导游行之有效的日常机构。

3.2. 导游公共服务监管平台的搭建

根据规定, 提供线上导游自由执业业务的机构, 应具备依法开展网络预约导游服务的互联网平台和与拟开展业务相适应的信息数据交互及处理能力, 具备保障数据安全、数据真实的技术能力, 服务器设置在中国大陆。其搭建的网络预约平台使用电子支付的, 应与银行、非银行支付机构签订提供支付结算服务的协议[2]。而线下的旅游企业则必须经过试点地区的旅游主管部门审核, 并向国家旅游局报备。线上平台以及线下机构的建设, 将促使导游与游客实现双向选择。这些平台或机构都需与国家旅游局的“全国导游公共服务监管平台”进行对接, 进而开展导游身份认证, 实时传送导游执业信息和游客评价信息。导游不经过网络预约平台或线下自由执业业务机构, 自行开展自由执业业务的, 将有可能被罚款或者吊销导游证、领队证。未来, 导游想自由执业必须有合法的组织机构作为依托才能在试点地区开展相应导服业务。比如携程建立的导游评价平台, 设立明星领队, 游客可以看到导游的人气值、擅长区域、带团时间以及游客点评等等, 但是只应用于团队旅游。目前, 桂林试点已有 700 多名导游以及 6 家单位通过审核、备案, 其中 323 人已在桂林导游自由执业试点监管平台道游网上激活, 随时可以接团、带团[3]。

全国导游公共服务监管平台的建立有利于规范导游服务市场, 提高导游的薪资待遇, 从侧面应对“购物团”等诟语。导游自由执业对于旅行社来说不会起到不良的影响。

3.3. 导游自由执业在法律层面的制度改革

目前, 由于《旅游法》、《旅行社条例》、《导游人员管理条例》等法律法规的贯彻实施和执行力度不够、监管不严, 社会上仍然存在“黑导”、“零负低团费”等违规现象和违法行为。因此出台《关于进一步促进导游队伍健康发展的指导意见》现“进出、监管、保障、奖惩”四位一体则, 即严格的准入制度,

从源头上管控服务质量, 选拔更合格的、优秀的导游; 严厉的监管制度, 尤其是法律法规层面上的监管, 一定要全面才能是使导游自由执业工作顺利实施; 完善的保障制度, 导游自由执业涉及到旅游预约平台、导游、游客四方面的权利, 因此需要有关部门的系统布局; 合理的奖惩制度, 对优秀的导游人员进行奖励, 可以是奖金形式也可以是名誉上的奖励, 对有违旅游从业人员和广大游客的合法权益行为都应收到相应的惩罚; 十分有必要, 用信息化手段实现对导游的常态管理, 实行动态进出机制[4]。导游管理体制改革在法律层面应体现在四个方面: 1、配套出台《导游自由执业试点管理办法》和《导游自由执业服务规范》配套出台; 2、加快修订《旅游法》、《导游人员管理条例》和《旅行社管理办法》; 3、明确界定其他法律问题, 比如为导游发布信息的互联网平台是否承担责任? 导游和旅游者之间的契约关系, 法律性质如何界定, 该合同类型如何规范? 这些法律法规的修订、实施有利于监督预约平台或是第三方的规范管理, 保障导游和游客的合法权益, 同时也是督促导游和游客的行为, 规范旅游活动, 促进文明旅游。只有通过完善旅游法律体系结构, 指明导游行业前进方向, 才能确保导游自由执业工作的顺利实施。

3.4. 导游市场秩序的管控

导游自由执业之后, 导游的服务模式也发生变化, 大致可以分为以下三种: 一、传统的导游服务模式, 导游受旅行社、导游服务公司委派为游客提供服务; 二、预约导游服务模式, 旅游者通过旅行社、导游协会或者其他预约平台预定导游为其提供服务; 三、直接服务模式, 游客直接与导游联系, 双方进行交易。从新的旅游发展态势上看, 以上三种模式各有各的特点, 放开导游自由执业, 意味着相比较传统导游服务模式, 另两种模式对导游的技能和服务水平提出了更高的要求, 更符合游客的需求, 从而导游市场竞争也更加激烈。按照现有旅游市场经营模式推断, 导游自由执业化之后, 在为游客提供向导和讲解等服务之外, 一旦游客提出, 导游很有可能会利用自身的优势资源, 为其提供诸如约车、订房、订票等其他一系列服务, 这样导游本人事实上完全可以成为一家旅行社, 为旅游主管部门的监管加大了难度。另外比如直接服务模式, 这种模式大多发生在景区内部, 导游们给游客争相推荐自己, 很容易造成混乱。因此只有导游服务的监管平台是不够的, 还要严格把控导游数量规模和服务规范标准。为了减少监管难度, 又确保给游客提供优质的导游服务, 可每年对导游进行一定时期严格的思想素质和专业技能培训, 推进导游服务标准化建设[5], 从而实现导游市场健康有序发展。

4. 总结

导游是旅游服务的重要环节, 开放导游自由执业表明我国旅游业制度日趋完善, 同时要求旅游行业监督管理水平也应不断提高。通过保障游客的合法权益、搭建导游公共服务监管平台、改革导游自由执业在法律层面的制度和导游市场秩序的管控四个方面, 加强对旅游行业的监管, 提升导游形象, 为导游自由执业的顺利开展创造良好环境。

参考文献 (References)

- [1] 刘思敏. 导游自由执业实现多方共赢[N]. 广州日报. <http://news.163.com/16/0526/04/BNVEDKQ800014AED.html>, 2016-05-26.
- [2] 戴岱. 全国9个省市试点导游自由执业“买团”乱象有望根除[N]. 中国消费者报. http://www.china.com.cn/travel/txt/2016-06/13/content_38656068.htm, 2016-06-14.
- [3] 邝伟楠, 庄盈. 七百导游已备案道游网上可预约[N]. 中国旅游报. http://www.ctnews.com.cn/zglyb/html/2016-07/18/content_129736.htm?div=-1, 2016-05-18.
- [4] 刘艳红, 陈春花. 中国导游流失原因, 影响及对策研究[J]. 当代经济, 2016, 4(10): 91-93.
- [5] 张建融. 导游服务标准化问题研究[J]. 法治研究, 2008(11): 16-20.

期刊投稿者将享受如下服务：

1. 投稿前咨询服务 (QQ、微信、邮箱皆可)
2. 为您匹配最合适的期刊
3. 24 小时以内解答您的所有疑问
4. 友好的在线投稿界面
5. 专业的同行评审
6. 知网检索
7. 全网络覆盖式推广您的研究

投稿请点击：<http://www.hanspub.org/Submission.aspx>