旅游市场监督检查操作指南

第一章 总则

1.1【目的依据】

为统一旅游市场监督检查事中事后监管的程序，规范证据收集、审查和认定，保证事实认定的准确性、执法程序的合法性以及案件办理的质量，维护旅游者、旅游经营者和旅游从业人员的合法权益，依据《中华人民共和国旅游法》、《中华人民共和国行政处罚法》、《中华人民共和国行政强制法》、《旅行社条例》、《旅游行政处罚办法》等法律、法规、规章，制定本操作指南。

1.2【适用范围】 本指南供各级旅游质监执法机构（下称执法机构）按照一般程序实施检查和处罚时使用。各级执法机构应结合工作实际，认真参照执行。

地方人民代表大会及其常务委员会或者地方人民政府对监督执法程序要求另有更严格规定的，从其规定。

1.3【基本原则】 各级执法机构在实施检查和处罚时，应当做到事实清楚、证据确实充分、程序合法，法律、法规、规章适用准确，处罚合理、适当、公正。执法文书使用正确、规范。

第二章　市场检查操作规范

2.1【执法人员基本要求】

执法机构及其执法人员开展旅游市场检查活动，可以注意以下要点：

（一）有 2 名以上取得合法执法证件的执法人员在场；

（二）主动出示执法证件，表明身份，携带相关检查文 书和音像记录设备；

（三）通知检查对象相关负责人或与检查活动内容相关的人员到场，说明执法检查目的、依据以及需要当事人配合的有关事项并制作笔录；相关人员不能到场或拒不到场的，应当在检查文书中注明；

（四）发现检查对象涉嫌违法违规的，按照本操作指南相关规定进行取证；

（五）不得从事与检查工作无关的活动，对涉及检查对象的商业秘密应当保密；

（六）实施“双随机”抽查机制，从市场主体名录库中随机抽取检查对象，从旅游执法检查人员名录库中随机选派执法检查人员。

2.2【旅行社检查内容】

检查旅行社，执法人员可以依法重点检查下列内容：

（一）是否在经营场所悬挂旅行社业务经营许可证、企业法人营业执照；

（二）旅行社名称、经营场所、出资人、法定代表人等登记事项变更的，是否向旅游主管部门备案；

（三）旅行社分支机构设立情况以及总社对其分支机构在职人员、合同、业务、财务等方面的管理制度，是否存在出租、出借旅行社业务经营许可证等情形；

（四）企业职工名册与实际从事导游、领队服务等人员的情况是否相符；旅行社是否为员工缴纳社会保险，是否存在要求导游、领队垫付或者向其收取费用等违法情形；临时聘用导游的使用情况及是否向其支付旅游服务费用；

（五）宣传招徕是否存在超出许可经营范围或使用诱骗、欺诈性宣传语等情形；是否存在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的情形；

（六）是否投保旅行社责任保险及提示旅游者购买旅游意外保险；

（七）是否按照规定交纳或补交旅游服务质量保证金；

（八）向供应商订购产品和服务的协议，旅行社选择的供应商是否合法、合格；

（九）旅游合同、行程单等业务档案是否完整、规范并保存 2 年以上；企业财务档案是否存在违法违规情形；

（十）旅游合同是否存在格式条款显失公平的内容；是否明确约定交通、住宿、餐饮、导游等服务安排和标准以及游览、娱乐等项目的具体内容和时间；委托其他旅行社履行包价旅游合同是否经过旅游者书面同意；旅游产品中是否存在安排旅游者参与违反我国法律、法规和社会公德的项目或者活动的情形；

（十一）行程单中是否单方指定购物或另行付费项目，购物和另行付费项目协议是否规范签订，是否存在给予回扣等商业贿赂违法情形；

（十二）旅行社投诉处理、安全管理、应急处置等制度是否健全；

（十三）法律、法规、规章等规定的其他监督检查事项。

2.3【旅行社分社检查内容】

检查旅行社分社，执法人员可以依法重点检查下列内容：

（一）是否在经营场所悬挂旅行社分社备案登记证明及营业执照；

（二）旅行社分社名称、经营场所、负责人等登记事项变更的，是否向旅游主管部门备案；

（三）设立社对分社人员、合同、业务、财务等方面的管理制度，是否存在出租、出借旅行社业务经营许可证等情形；

（四）企业职工名册与实际从事导游、领队服务等人员的情况是否相符，是否存在要求导游、领队垫付或者向其收取费用等违法情形；临时聘用导游使用情况及是否向其支付旅游服务费用；

（五）宣传招徕是否存在超出登记经营范围或使用诱骗、欺诈性宣传语等情况；实际经营与交纳的旅游服务质量保证金是否相符；是否存在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的情形；

（六）向供应商订购产品和服务的协议，分社选择的供应商是否合法、合格；

（七）旅游合同是否存在格式条款显失公平的内容；是否明确约定交通、住宿、餐饮、导游等服务安排和标准以及游览、娱乐等项目的具体内容和时间；委托其他旅行社履行包价旅游合同是否经过旅游者书面同意；旅游产品中是否存在安排旅游者参与违反我国法律、法规和社会公德的项目或者活动的情形；

（八）行程单中是否单方指定购物或另行付费项目，购物和另行付费项目协议是否规范签订，是否存在给予回扣等商业贿赂违法情形；

（九）旅行社分社业务档案是否保存 2 年以上；

（十）旅行社分社投诉处理、安全管理、应急处置等制度是否健全；

（十一）法律、法规、规章等规定的其他监督检查事项。

2.4【旅行社服务网点检查内容】

检查旅行社服务网点，执法人员可以依法重点检查下列内容：

（一）是否在营业场所悬挂旅行社服务网点备案登记证明及营业执照；

（二）旅行社服务网点名称、经营场所、负责人等登记事项变更的，是否向旅游主管部门备案；

（三）设立社对服务网点人员、合同、业务、财务等方面的管理制度，是否存在出租、出借旅行社业务经营许可证等情形；

（四）企业职工名册；

（五）宣传招徕是否存在超出登记经营范围或使用诱骗、欺诈性宣传语等情况；是否从事招徕咨询以外的业务；是否存在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的情形；

（六）是否以设立社的名义与旅游者签订旅游合同；

（七）是否私自与设立社以外的旅行社等组织或个人进行业务往来；

（八）法律、法规、规章等规定的其他监督检查事项。

2.5【旅游团队检查内容】

检查旅游团队，执法人员应重点检查以下内容：

（一）带团导游的导游证、导游身份标识；

（二）受旅行社委派的相关材料；

（三）选择的车辆等履行辅助人是否符合要求；

（四）检查行程是否与行程单相符；

（五）购物和另行付费项目安排协议；

（六）法律、法规、规章等规定的其他事项。

必要时，可以向旅游者就团队服务质量问题进行询问；除必要情况外，检查应避免延误团队旅游行程。

2.6【网络经营旅行社业务企业检查内容】

检查在线经营旅行社业务相关企业，执法人员可以重点检查下列内容：

（一）通过网络经营旅行社业务的经营者，是否取得旅行社业务经营许可证；

（二）旅行社通过网络从事旅行社业务经营的，是否在网站或者产品主页面公布旅行社的名称、法定代表人、许可证编号、经营范围、营业地址、联系方式、旅游部门的投诉电话等信息；网络交易平台提供者为旅行社或者其分社、服务网点提供旅行社产品的交易服务的，是否审核在其平台公布的上述相关信息；

（三）网络交易平台发布的包价旅游产品是否存在“不合理低价”、超出许可经营范围等违法违规行为；

（四）网络交易平台发布的包价旅游产品合同内容是否符合法律法规的规定；

（五）网络交易平台明知或者应知旅行社业务经营者利用其平台侵害旅游者合法权益的，是否采取必要措施；

（六）法律、法规、规章、标准等规定的其他要求事项。

2.7【星级饭店投诉处理中注意事项】

对星级饭店投诉的处理和调解，主要参考依据为《旅游饭店星级的划分与评定》国家标准；旅游法律法规规章对饭店有具体规定的，同时适用相关规定。对反映出的下列问题，要予以注意：

（一）饭店取得星级的，是否在其大堂显著位置悬挂对应的星级标牌，其设施和服务是否低于相应标准；

（二）饭店未取得星级、降低或取消星级的，是否使用相关质量等级的称谓和标识；

（三）投诉处理机制是否健全，是否设有专门的投诉处理台账；

（四）总服务台是否按照对应星级标准提供接待、问询、结账等服务；

（五）饭店在办理客人入住手续时，是否按照国家有关规定，要求客人出示有效证件，并如实登记；

（六）饭店是否在前厅显著位置明示客房价格和住宿时间结算方法，或者确认已将上述信息用适当方式告知客人；

（七）饭店内各类客用设施设备是否安全、完好，能供客人正常使用；

（八）饭店内提供的收费商品、服务是否明码标价，对客房、餐饮、洗衣、电话等服务项目加收服务费的，是否在房价表或有关服务价目单上明码标价；

（九）饭店客房内是否有服务指南、住宿须知、防火指南以及物品损坏赔偿价目表；

（十）饭店是否对贵重物品的保管服务做出书面规定，并在客人办理入住登记时予以提示，是否按照对应标准提供贵重物品保存设施设备或服务；

（十一）客人结账离店后的遗留物品，饭店是否设法同客人取得联系归还或寄还给客人，或替客人保管；

（十二）饭店是否做到确保健身、娱乐等场所设施、设备的完好和安全。饭店将其部分经营项目或场地交由他人经营的，是否对实际经营者予以监督管理；

（十三）法律、法规、规章、标准等规定的其他要求事项。

2.8【A 级景区投诉处理中注意事项】

对 A 级景区投诉的处理和调解，主要参考依据为《旅游景区质量等级管理办法》和《旅游景区质量等级的划分与

评定》国家标准；旅游法律法规规章对景区有具体规定的，同时适用相关规定。对反映出的下列问题，要予以注意：

（一）A 级景区取得等级的，其设施和服务是否低于相应标准；

（二）A 级景区未取得等级的，是否使用相关质量等级的称谓和标识；

（三）A 级景区开放是否听取旅游主管部门的意见；

（四）A 级景区投诉处理机制是否健全，是否设有专门的投诉处理台账；

（五）A 级景区是否在醒目位置公示门票价格、另行收费项目的价格及团体收费价格等，是否明示特殊人群的门票优惠政策；

（六）A 级景区提高门票价格是否提前 6 个月公布；

（七）A 级景区内的核心游览项目因故暂停向旅游者开放或者停止提供服务的，是否公示并相应减少收费；

（八）是否公布景区主管部门核定的最大承载量，A 级景区接待旅游者是否超过最大承载量，是否制定旅游者流量控制方案；

（九）A 级景区内各类收费商品、服务是否明码标价；

（十）A 级景区标识系统是否齐全、醒目、合理；

（十一）A 级景区将其部分经营项目或场地交由他人经营的，是否对实际经营者予以监督管理；

（十二）法律、法规、规章、标准等规定的其他要求事项。

2.9【市场监督检查结果处理】

市场检查结束，执法机构应当对检查中发现的情况及时处理，可以分别采取以下措施：

（一）企业经营行为规范，未发现违法违规问题的，执法人员应如实记录，检查结果可作为企业诚信评价的依据；

（二）检查结果基本规范，但存在经营管理不当等瑕疵行为的，执法人员应如实记录，并可以采取约谈企业负责人，提出整改意见，跟踪整改情况等处理措施；

（三）企业经营行为不规范，涉嫌违法违规、不构成犯罪的，执法人员应当进一步调查取证，转入行政处罚程序；

（四）依据法律规定，应当由其他部门处理的，应将案件情况书面移送相关部门。

第三章 案源处理及办案基本要求

3.1【案源审查】

案件来源主要包括日常检查、投诉举报、上级交办、下级报请、部门移送、媒体曝光等。 案源审查中，发现当事人的行为涉嫌违反旅游法律、法规、规章时，应当在 7 个工作日内采取下列措施：

（一）对该行为可能作出行政处罚，属于本部门管辖并且违法行为未过追责时效的，应当填写《立案审批表》，并附有关材料，予以立案；案件情况复杂的，经承办机构负责人批准，立案时间可以延长至 14 个工作日内；

（二）在审查过程中，发现不属于本部门管辖的，应当填写《案件移送审批表》，经承办机构负责人审核，由旅游主管部门负责人审批，填写《案件移送书》，连同相关案件材料一并移送有关部门；

（三）发现已过追责时效的，不予立案，相关材料应作书面记录存档。 立案后发现没有管辖权的,应当将案件移送有管辖权的部门。

对实名投诉、举报不予立案或者撤销立案的，应当告知投诉人、举报人，并说明理由。

3.2【先行调查取证注意要点】

现场检查发现旅游违法行为时，认为证据以后难以取得的，可以先行调查取证，并自调查取证之日起 10 日内，决定是否立案和补办立案手续。

3.3【撤销立案】

批准立案后，经调查认为违法事实不存在或违法主体不准确等需要撤销立案的，应当填写《撤销立案审批表》，申请撤销立案，并将撤销立案的相关材料作书面记录存档。

3.4【调查取证基本要求】

对于已经立案的案件，执法机构应当指定两名以上的执法人员承办，组织调查取证。 执法人员在调查取证时，应当遵守下列规定，并确保证据的真实性、关联性、合法性：

（一）向当事人或者有关人员表明身份并出示执法证件；

（二）全面、客观地围绕案件事实收集证据；

（三）不得以违反法律禁止性规定或者侵犯他人合法权益的方式收集证据。

执法人员有下列情形之一的，应当自行回避，当事人及其代理人也有权申请其回避：

（一）是本案当事人或者其近亲属的；

（二）本人或者其近亲属与本案有直接利害关系的；

（三）与当事人有其他关系，可能影响公正执法的。

3.5【调查取证措施】

执法人员在调查取证时，有权采取下列措施：

（一）询问当事人；

（二）进入与案件有关的场所；

（三）调取收集与案件相关的证据；

（四）先行登记保存证据；

（五）查阅、复制经营记录和其他有关材料；

（六）录音、录像、拍照；

（七）询问知晓案件事实的证人；

（八）法律、法规、规章规定的其他调查取证措施。

第四章 证据及取证要求

4.1【证据种类】

执法人员应当依法收集与案件有关的下列证据：

（一）当事人陈述和辩解；

（二）证人证言；

（三）现场笔录；

（四）勘验笔录；

（五）询问笔录；

（六）听证笔录；

（七）鉴定意见；

（八）视听资料；

（九）电子数据；

（十）书证；

（十一）物证。

4.2 【证人证言制作要求】

执法人员收集证人证言，应当符合下列要求：

（一）写明证人的姓名、年龄、性别、职业、住址、联系方式等基本情况；

（二）证人应在证言上签名，不能签名的，应当以盖章或摁手印等方式证明；

（三）注明出具日期；

（四）附有居民身份证复印件等证明证人身份的文件。执法人员记录证人证言时，应当告知证人就其亲历事实进行陈述，不应主观推测或者臆测。

4.3【现场笔录制作要求】

制作现场笔录应注意以下方面：

（一）制作笔录应当在案件发生现场，并载明时间、地点、人员、事件等客观内容，不能包括主观的定性、推测及其他结论；

（二）可以采取拍照、录像等方式记录现场情况；

（三）现场笔录应当由执法人员和当事人签名。无法找到当事人、当事人拒绝到场或者拒绝在笔录上签名、盖章的，执法人员应当注明原因。 有其亲属、所在单位人员或者居民委员会、村民委员会等基层组织人员等其他人在现场的，可由其他人签名。

4.4【询问笔录制作要求】

执法人员询问当事人和有关人员时，应当单独进行并制作笔录，严禁其他人员旁听。

询问笔录应采取问答方式，全面、客观的记录被询问人的陈述，不使用提示性或诱导式的语言，不对该行为的合法或违法性进行评判。

笔录应记录亮明证件、权利告知等必要程序的履行情况，由两名现场执法人员签名，由被询问人核对，当事人有阅读困难的，执法人员可向其宣读，当事人确认无误后逐页签名并摁手印；笔录修改的地方，应当由被询问人摁手印。当事人拒绝签名的，应当注明原因。一份询问笔录只能对应一个被询问人。

4.5【鉴定意见要求】

执法机构可以就查明事实的专门性问题进行鉴定，需要鉴定的，可以委托具有法定资格的鉴定部门和鉴定人进行分析、鉴别。

鉴定意见应当载明委托人和委托鉴定事项、向鉴定部门提交的相关材料、鉴定依据和技术手段、鉴定部门和鉴定人鉴定资格的说明，并应有鉴定人的签名和鉴定部门的盖章。通过分析获得的鉴定结论，应当说明分析过程。

参与鉴定的鉴定人不得具有法定回避情形。

4.6【视听资料制作要求】

收集视听资料，应当符合下列要求：

（一）原则上要收集原始载体；

（二）收集原始载体确有困难的，可以收集复制件、节录本或者录像；

（三）音频资料应当附有该声音内容的文字记录。

执法人员在收集视听资料过程中，制作笔录应当注明下列内容：

（一）视听资料的来源，包括制作人、制作时间和地点、制作方法、证明对象等内容；

（二）证据提供人；

（三）无法提取原件的原因、制作复制件的技术方法和过程等；

（四）执法人员需要了解的其他问题；

（五）执法人员和证据提供人签名或盖章。

4.7【电子数据制作要求】

执法人员收集电子数据，可以采取下列步骤取证，或以公证等其他有效形式证明电子数据与原始载体的一致性和完整性：

（一）应当收集电子数据的原始载体，并制作现场笔录，如实记载电子数据的类型、原始来源、具体内容、取证时间和地点、证据提供人等，现场笔录应当由执法人员和当事人签名或盖章；

（二）无法收集电子数据原始载体或者收集原始载体确有困难的，可以对电子数据进行复制或者转化成其他有效形式的证据材料，制作电子数据打印件应当由当事人注明“此件与原件核对无误”，并由执法人员和当事人签名或盖章。

（三）将电子数据调取、打印的过程全程录像记录。 当事人拒绝签字、盖章的，应注明情况。

4.8【书证收集要求】

执法人员调查收集的书证，应当符合以下要求：

（一）收集书证的原件；

（二）收集原件确有困难或者影响企业经营或个人从业的，可以收集与原件核对无误的复印件、照片，并由当事人注明“此件与原件核对无误”；

（三）收集宣传招徕资料等内容相同的书证时，可以调取部分书证，并要求当事人在调取的书证上注明实际份数；

（四）收集由有关部门出具的书证原件的复制件、抄录件的，应当注明出处，请该部门注明“此件与原件核对无误”，并加盖其印章；

（五）收集各类报表、会计账册等专业书证的，应当附有执法人员制作或当事人提交的说明材料，阐述该证据要证明的案件事实；

（六）书证上应当注明证据出处和出证日期，并由当事人和 2 名执法人员签名或者盖章；拒绝签名或者盖章的，应当注明原因。法律、法规、规章对书证的制作形式另有规定的，从其规定。

4.9【物证收集要求】

执法人员收集的物证，应当符合下列要求：

（一）收集原物，并可以录制调取原物的过程；

（二）收集原物确有困难或影响企业经营或个人从业的，可以收集与原物核对无误的复制件或者证明该物证的照片、录像，并要求当事人出具与原物核对无误的说明；

（三）原物为数量较多的种类物的，可以提取其中的一部分，但应当由当事人注明种类物的数量；

（四）收集物证可以对当事人或有关人员进行询问并制作询问笔录或者现场笔录。

4.10【外文证据制作要求】

收集外文证据的，应当附有由具有翻译资质的机构翻译的中文译本，由翻译机构盖章或者翻译人员签名。

4.11【当事人拒绝提供证据处理措施】

执法人员要求当事人提供证据，说明事实，当事人依法应当提供而拒不提供的，执法人员可以履行以下告知：

（一）向当事人告知其持有或应当持有的相关证据；

（二）向当事人告知其依法应当提供；

（三）向当事人告知其具有提供相关证据的能力； 履行上述告知的，执法人员可以采取录音录像，并做好记录证明。

4.12【先行证据保存操作程序】

在证据可能灭失或者以后难以取得的情况下，执法人员应当填写《先行登记保存证据审批表》，经旅游主管部门负

责人批准，执法人员可以采取先行登记保存措施，并移转保存。执法人员难以保存或者无须移转的，可以就地保存。

情况紧急的，执法人员可以先采取登记保存措施，再报请旅游主管部门负责人批准。 先行登记保存有关证据，应当当场清点、当场出具《先行登记保存证据决定书》，载明先行登记保存证据的名称、单位、数量以及保存地点、时间、要求等内容，送达当事人。

4.13【先行登记保存中联系人、联系地址、联系方式确认】

执法人员在采取证据先行登记保存措施时，应当与当事人确认联系地址、联系电话，以及因当事人原因导致相关证据无法返还的后果。

4.14【先行证据保存处理】

对于先行登记保存的证据，应当在 7 日内采取下列措施：

（一）及时采取记录、复制、拍照、录像、公证等证据保全措施；

（二）需要鉴定的，送交鉴定。

4.15【先行保存证据返还】

执法机构应当在 7 日内将先行保存的证据，按照下列要求返还当事人：

（一）填写《先行登记保存证据处理审批表》，经旅游主管部门负责人批准，解除先行登记保存措施；

（二）向当事人返还证据，出具《先行登记保存证据处理决定书》并附送达回证。 证据原件返还当事人，制作证据复制件的，应在复制件上注明证据原件已经执法机构采取了先行证据保存措施、原件出处、此件与原件核对无误等信息，并由执法人员和当事人签名或盖章。

第五章 证据审查及处理建议

5.1 【证据审查总体要求】

认定案件事实应当以证据为基础，重点审查证据的关联性、合法性、真实性。 执法人员应当按照法定程序和依据，对取得的所有证据进行分析判断，确定有关证据能否作为定案依据，准确认定案件事实。

5.2【证据关联性审查】

按照下列要求审查证据与待证事实之间是否具有关联性：

（一）证据能够证明何种待证事实；

（二）证据待证明的事实是否属于行政处罚的构成要件。

5.3【证据合法性审查】

按照下列要求对证据的合法性进行审查：

（一）是否存在没有纳入行政处罚案卷的证据；

（二）当事人拒不提供的证据是否已经全部列明；

（三）执法人员资格、人数等是否符合法律规定；

（四）执法程序是否符合法律规定；

（五）搜集证据的方法、手段以及证据形式是否符合法律规定。

5.4【证据真实性审查】

调查取得的证据在形式和内容上必须真实、客观，下列证据不能单独作为定案依据：

（一）只有行政处罚当事人的询问笔录；

（二）未成年人所作的与其年龄和智力状况不相适应的证言；

（三）与一方当事人有亲属关系或者其他密切关系的证人所作的对该当事人有利的证言，或者与一方当事人有不利关系的证人所作的对该当事人不利的证言；

（四）难以识别是否经过修改的视听资料；

（五）无法与原件、原物核对的复制件或者复制品；

（六）经一方当事人或者他人改动，对方当事人不予认可的证据材料；

（七）其他不能单独作为定案依据的证据材料。

5.5【证据的审查、分析】

应当全面审查证据，归纳整理证据之间的矛盾点，并根据实际情况，决定是否补充调查取证。 生效的人民法院裁判文书、仲裁机构文书等确认的事实可以直接认定。综合审查、分析全部证据证明的案件事实是否符合逻辑 和经验法则。

5.6【处罚或不予处罚建议】

建议给予行政处罚的，应当经旅游执法机构负责人同意，报旅游主管部门负责人批准后，实施告知、听证等相关程序。建议不予行政处罚的，应当经旅游执法机构负责人同意，报旅游主管部门负责人批准后，终止案件。 经过审查分析证据，执法人员应当作出给予行政处罚或不予行政处罚的建议并说明理由。

第六章 事先告知、陈述申辩和听证

6.1【行政处罚告知及当事人申辩】

当事人提出的事实、理由或者证据成立的，应当予以采纳；不能成立而不予采纳的，应当向当事人说明理由。 不得因当事人申辩而加重处罚。 当事人以口头形式进行陈述、申辩的，执法人员应当制作笔录，对当事人提出的事实、理由和证据，应当进行复核； 旅游主管部门在完成全部证据收集、作出行政处罚决定前，应当书面告知当事人作出行政

处罚决定的事实、理由、依据和当事人依法享有的陈述、申辩权利，并送达《行政处罚告知书》。当事人放弃陈述、申辩的，应当如实记录在案。

6.2【应当告知听证的情形】

做出以下行政处罚的，应当以书面形式告知当事人有申请听证的权利：

（一）对公民处 1 万元人民币以上、对法人或者其他组织处 5 万元人民币以上罚款；

（二）对公民处 1 万元人民币以上、对法人或者其他组织处 5 万元人民币以上没收违法所得；

（三）取消出国（境）旅游业务经营资格；

（四）责令停业整顿；

（五）暂扣导游证；

（六）吊销旅行社业务经营许可证、导游证。地方人民代表大会及其常务委员会或者地方人民政府另有规定的，从其规定。告知当事人有关听证的事项，包括提出听证申请的期限，未如期提出申请的法律后果，以及受理听证申请的旅游主管部门名称、地址等内容。

6.3【提出听证申请时间】

当事人要求听证的，应当在收到《行政处罚听证告知书》后 3 日内，向听证部门提出申请。

6.4【听证准备】

听证部门接到申请后，应当在 30 日内举行听证，并做好以下工作：

（一）确定听证主持人、听证员、书记员；

（二）对案卷材料进行全面审阅，着重审查认定案件事实的证据和适用的法律法规；

（三）在听证 7 日前，应当向当事人送达《行政处罚听证通知书》。

6.5【听证程序】

听证应当按照下列程序组织实施：

（一）听证主持人询问核实案件调查人员、听证当事人的身份，介绍听证主持人、听证员和书记员，询问当事人是否申请回避；

（二）宣布听证的目的、会场纪律、注意事项、当事人的权利和义务；

（三）案件调查人员就认定的当事人的违法事实情况进行陈述，并着重说明证明主要案件事实的理由；

（四）当事人就案件的事实进行陈述和辩解，并提交有关证据；

（五）案件调查人员、当事人对证据的关联性、合法性、真实性进行质证；

（六）经听证主持人准许，案件调查人员和当事人可以相互发问；发问的内容应当与案件事实有关联，不得采用引诱、威胁、侮辱等语言或者方式；

（七）案件调查人员、当事人就与本案相关的事实、处罚理由和依据进行辩论；

（八）案件调查人员、当事人作最后陈述；

（九）主持人宣布听证结束。 听证过程应当制作《听证笔录》，案件调查人员、当事人应当在听证结束后核对听证笔录，确认无误后签名或者盖章。

6.6【听证报告】

听证结束后，听证主持人应当向旅游主管部门提交包含下列内容的听证报告：

（一）听证案由；

（二）听证主持人和听证参加人的基本情况；

（三）听证的时间、地点；

（四）执法机构的立案、调查情况，以及认定案件的事实、理由、依据；

（五）当事人认可和反驳的事实、理由、依据；

（六）听证部门的意见和建议；

（七）听证部门认为需要说明的其他内容。 听证报告应当附有听证笔录。

第七章　审查决定

7.1【处罚审查、决定】

告知、听证后，需要做出行政处罚的，执法人员应当填写《行政处罚审批表》。旅游主管部门根据下列情况，分别作出处理：

（一）确有应受行政处罚的违法行为的，根据情节轻重及具体情况，作出行政处罚决定；

（二）违法行为轻微，依法可以不予行政处罚的，不予行政处罚；

（三）违法事实不能成立的，不得给予行政处罚；

（四）违法行为已构成犯罪的，移送司法机关。处罚决定内容与告知、听证内容有较大变化、对当事人可能加重处罚的，应当重新履行告知程序。

7.2【行政处罚的集体决定】

因重大违法行为给予下列行政处罚的，旅游主管部门主要负责人应当召集相关人员进行集体讨论决定：

（一）给予公民 3 万元以上罚款；

（二）给予法人或者其他组织 20 万元以上罚款；

（三）取消出国（境）旅游业务经营资格；

（四）责令停业整顿；

（五）吊销旅行社业务经营许可证、导游证；

（六）其他情节复杂的案件。

集体讨论应制作《行政处罚集体讨论笔录》，重点记录以下内容：

（一）参加讨论的人员及其职务；

（二）案件承办人员案情介绍和处罚建议；

（三）法制机构审核意见；

（四）会议出席人员意见；

（五）主要领导确定的结论性意见。 地方人民代表大会及其常务委员会或者地方人民政府对集体讨论的情形另有规定的，从其规定。

7.3【处罚决定书】

决定给予行政处罚的，应当制作《行政处罚决定书》。决定书应当包括下列内容：

（一）当事人的基本情况： 当事人为自然人的，应明确姓名、性别、年龄、民族、证件号码、工作单位及职务、住所、联系方式等信息。当事人为法人或者其他组织的，应明确法人或者其他组织名称、证照号码、住所、法定代表人或者主要负责人的姓名、职务、联系方式等信息；

（二）违反法律、法规、规章的事实和证据；

（三）行政处罚的种类和依据；

（四）行政处罚的履行方式和期限；

（五）逾期不缴纳罚款的后果；

（六）不服行政处罚决定，申请行政复议或者提起行政诉讼的途径和期限；

（七）作出行政处罚决定的旅游主管部门名称和作出决定的日期，并加盖部门印章。

第八章　送达

8.1【送达回证注意要点】

行政处罚文书应当送达当事人并附有《送达回证》，由受送达人在送达回证上载明收到日期，并签名或者盖章。受送达人在送达回证上的签收日期为送达日期。

8.2【直接送达注意要点】

直接送达行政处罚文书的注意要点：

（一）受送达人是自然人的，应当由其本人签收；本人不在，交他的同住成年家属签收，并在送达回证上载明与受送达人的关系；

（二）受送达人是法人或者其他组织的，应当由法人的法定代表人、其他组织的主要负责人或者该法人、其他组织的办公室、收发室等负责收件的人签收。

（三）受送达人有委托代理人的，可以送交其代理人签收；

（四）受送达人已向旅游执法机构指定代收人的，送交代收人签收。 受送达人的同住成年家属，法人或者其他组织的负责收件的人，委托代理人或者代收人在送达回证上签收的日期为送达日期。

8.3【留置送达注意要点】

受送达人、受送达人的同住成年家属，法人的法定代表人、其他组织的主要负责人或者该法人、其他组织的办公室、收发室等负责收件的人拒绝签收的，执法人员可以采取下列方式之一留置送达：

（一）邀请有关居民委员会、村民委员会等基层组织的代表或者有关人员到场，说明情况，在送达回证上记明拒收事由和日期，由送达人、见证人签名或者盖章，把诉讼文书留在受送达人的住所；照片、录像可以光盘、U 盘、打印成图片等形式保存，并附文字说明材料，注明制作时间、地点和制作人。

（二）全程拍照录像记录送达时间与地点、送达人与受送达人、法律文书，以及当事人及相关人员拒绝签收的过程，把文书留在受送达人的住所，并在送达回证上注明拒收事由和日期，由送达人签字或盖章。

8.4【简易送达注意要点】

经受送达人同意，可以采用传真、电子邮件等能够确认其收悉的方式送达行政处罚决定书以外的文书。

8.5【委托送达注意要点】

直接送达确有困难的，执法机构可以委托当地旅游执法机构代为送达。 受委托的执法机构可以采取直接送达或留置送达的方式代为送达；无法送达的，应当及时告知委托执法机构。委托执法机构应当立即采取其他送达方式。

8.6【邮寄送达注意要点】

邮寄送达时，应在信封上注明送达的处罚文书名称和送达回证，对执法人员和邮政人员装封的过程全程录像，并留存挂号信回执；有条件的执法机构可以采取公证方式来证明送达的内容。挂号信回执上注明的收件日期与送达回证上注明的收件日期不相符的，或者送达回证没有寄回的，以挂号信回执上注明的收件日期为送达日期。 直接送达确有困难的，执法机构可以用挂号信邮寄送达。 邮寄送达应附有处罚文书和送达回证。

8.7【公告送达注意要点】

受送达人下落不明，或者以上方式无法送达的，可以采取下列方式之一公告送达：

（一）在受送达人原住所地张贴公告，并对送达过程全程录像；

（二）通过报刊公告送达；

（三）通过旅游政务网站公告送达。

自公告发布之日起经过 60 日，即视为送达。 执法人员应当在送达文书上注明原因和经过。

第九章　执行

9.1【处罚决定书送达】

《行政处罚决定书》应当在宣告后当场交付当事人；当事人不在场的，旅游主管部门应当在 7 日内将《行政处罚决定书》送达当事人。

9.2【处罚执行】

执法人员应当督促当事人在行政处罚决定书确定的期限内，履行处罚决定。 被处以罚款的，当事人应当自收到行政处罚决定书之日起 15 日内，向指定的银行缴纳罚款。到期不缴纳罚款的，每日按罚款数额的 3%加处罚款，但加处罚款的数额不得超出罚款额。

9.3【延期、分期缴纳罚款】

6 个月，或者最后一期缴纳时间不得晚于申请人民法院强制执行的最后期限。　当事人确有经济困难，需要延期或者分期缴纳罚款的，应当在行政处罚决定书确定的缴纳期限届满前，向作出行政处罚决定的旅游主管部门提出延期或者分期缴纳的书面申请。批准当事人延期或者分期缴纳罚款的，最长不得超过

9.4【申请强制执行的期限】

当事人逾期不履行处罚决定的,旅游主管部门应当在下列期限内向其所在地有管辖权的人民法院，申请强制执行：

（一）行政处罚决定书送达后，当事人未申请行政复议或者提起行政诉讼的，在行政诉讼期限届满之日起 3 个月内；

（二）复议决定书送达后当事人未提起行政诉讼的，在复议决定书送达之日起 15 日后起算的 3 个月内；

（三）人民法院对当事人提起行政诉讼作出的判决、裁定生效之日起 3 个月内。

9.5【催告程序】

10 日后当事人仍未履行义务的，可以申请强制执行。旅游主管部门应当充分听取当事人的意见，对当事人提出的事实、理由和证据，应当进行记录、复核。当事人提出的事实、理由或者证据成立的，应当采纳。催告书送达　旅游主管部门申请人民法院强制执行前，应当向当事人送达《履行行政处罚决定催告书》，书面催告当事人履行义务。

9.6【申请强制执行】

旅游主管部门向人民法院申请强制执行，应当提供下列材料：

（一）强制执行申请书；

（二）行政处罚决定书；

（三）履行行政处罚决定催告书以及当事人的陈述或申辩情况；

（四）申请强制执行标的情况；

（五）法律、行政法规规定的其他材料。 强制执行申请书应当由旅游主管部门负责人签名，加盖旅游主管部门的印章，并注明日期。

第十章 结案报告及档案

10.1【结案报告】

行政处罚案件依法结案后，应当制作结案报告，报旅游执法机构负责人批准。结案报告主要包括下列内容：

（一）案由；

（二）案源；

（三）立案时间；

（四）当事人基本情况；

（五）主要案情，包括违法主体、时间、行为、造成的结果、行政处罚种类及依据；

（六）案件办理情况，包括办案人员、调取的证据及其证明的案件事实、告知和申辩情况、听证情况、决定作出情况；

（七）复议情况，包括复议机关及其作出的复议决定；

（八）诉讼情况，包括审理法院及其作出的裁判结果；

（九）执行情况，包括当事人是否到期履行处罚决定，申请强制执行的，应当注明申请法院及相关执行情况；

（十）承办人结案意见。

10.2【处罚档案立卷要求】

旅游行政处罚案件结案后 15 日内，案件承办人员应当将案件材料立卷，一案一卷归档。案卷材料可以分为正卷、副卷。主要文书、外部程序的材料立正卷；请示报告与批示、集体讨论材料、涉密文件等内部程序的材料立副卷。

第十一章 附则

11.1【内容和特点】

本指南旨在保证旅游市场监督检查事中事后监管的规范性、程序性和统一性，阐明市场检查的事项、要求和程序，提供收集证据的方式要旨和审查认定规则，涵盖行政检查和处罚的内容范围、案源处理、立案调查、告知听证、处罚决定、送达执行、结案归档等全流程。

11.2【指南的解释、增补、修订】

本指南由国家旅游局组织制定，由国家旅游局负责解释、增补、修订。

11.3【实施时间】

本操作指南自 2018 年 3 月 1 日起施行。 2011 年 1 月 10 日国家旅游局旅游质量监督管理所发布 的《旅游市场监督检查规范（试行）》同时废止。