



《海南自由贸易港旅游条例》12月1日起施行 为来琼游客安心畅游提供坚实法治保障

□ 本报记者 邢东伟 翟小功

椰风海韵、阳光沙滩、免税购物……作为我国唯一的热带岛屿省份,也是我国唯一的中国特色自由贸易港,海南正以更加开放的姿态开门迎接全球游客。

海南省第七届人民代表大会常务委员会第二十次会议审议通过的《海南自由贸易港旅游条例》(以下简称《条例》),将于12月1日起正式施行,2001年制定的《海南省旅游条例》同时废止。

《条例》的颁布实施,恰逢海南自贸港全岛封关运作即将于12月18日正式启动的关键时刻,全面守护中外游客的“诗和远方”,擦亮自贸港旅游法治“金名片”,为海南建设具有世界影响力的国际旅游消费中心提供了坚实的法治保障和制度基石。



法治赋能旅游业新局面

旅游业作为海南四大主导产业之一,不仅是推动全省经济社会高质量发展的重要引擎,也是展示我国改革开放成就的一张亮丽名片。

随着经济社会持续发展和消费结构不断升级,海南旅游业呈现出多元化、高品质的发展新趋势:产业发展模式由依赖自然资源,转向旅游与文化、体育、康养等产业深度融合;旅游消费需求从以观光购物为主,向个性化、沉浸式体验和休闲度假转变;客源结构也从国内大众市场为主,逐步转向国内外市场并重。

作为我国最大的经济特区,海南处在改革开放前沿,地理位置独特,生态环境优良,党中央赋予海南建设中国特色自由贸易港的重大使命和建设全面深化改革开放试验区、国家生态文明试验区、国际旅游消费中心、国家重大战略服务保障区“三区一中心”的战略定位,对旅游业发展提出了更高要求。

“在此背景下,2001年制定的《海南省旅游条例》已难以适应海南自由贸易港建设需要,修订条例势在必行。”海南省旅游和文化广电体育厅党组书记、厅长陈铁军表示。

经党中央批准,海南自贸港全岛封关运作定于2025年12月18日正式启动。封关运作不仅为海南全岛发展注入强劲动能,更为旅游业高质量发展开辟了前所未有的广阔空间。

在省司法厅立法一处二级调研员王静怡看来,《条例》的出台,将有利于进一步扩大旅游消费领域开放,促进新业态发展,提升旅游服务质量,释放消费潜力,为海南打造成为具有世界影响力的国际旅游消费中心提供坚实的法治保障。

《条例》共设9章68条,紧扣海南国际旅游消费中心建设和旅游业高质量发展需求,重点围绕旅游规划与资源保护、旅游开放与促进、旅游开放与国际化、旅游经营与权益保护、旅游安全与应急处置、行业监督管理等方面作出系统规范。海南的阳光、沙滩、空气是宝贵的财富,《条例》最大的创新和亮点是助力打造一个健康、有序、诚信的旅游环境,让海南美景真正转化为令人流连忘返的旅游体验。

打造旅游国际化新高地

近年来,海南围绕国家赋予的“国际旅游消费中心”战略定位,对标国际一流旅游目的地,不断扩大开放,提升服务,优化环境,打造业态丰富、品牌集聚、生态优良的国际旅游消费胜地。

为此,《条例》专设“旅游开放与国际化”一章,率先在旅游领域实施一系列高标准开放政策。比如变通国家关于外商投资旅行社不得经营中国内地居民出国旅游业务以及赴港澳台地区旅游业务的有关规定,允许符合条件的中外合资旅行社、外商独资企业从事

除台湾地区以外的出境旅游业务。

《条例》提出,按照国家有关规定实施更加开放便利的离岛旅客免税购物政策,打造具有国际影响力的免税购物目的地。推动邮轮游艇旅游开放创新,推动邮轮母港建设和开发国际邮轮航线。简化游艇入境手续,提升游艇通关便利化水平。支持高水平建设海南博鳌亚洲国际医疗旅游先行区,实施境外患者到海南自由贸易港诊疗的便利化措施,建设世界一流的国际医疗旅游目的地。

按照国家现行规定,导游必须是中国公民。《条例》鼓励引进和培养国际旅游人才,支持引进境外优质教育资源依法在海南自贸港合作办学或者独立办学,允许符合条件的境外导游人员按照有关规定取得境外人员技能认定合格证并在海南自贸港从事导游工作。允许境外人员在海南自贸港报考游泳救生员职业资格并在海南自贸港内执业。

《条例》积极回应旅游从“观光”向“体验”转变的趋势,推动旅游与相关产业深度融合。海南拥有约200万平方公里的海洋资源和1900余公里的海岸线,《条例》鼓励发展海洋旅游新业态,提升滨海度假、出海观光、海上运动以及休闲渔业等旅游产品质量,丰富邮轮、游艇、游船旅游产品供给。

文化演艺产业已成为海南旅游的重要组成部分,《条例》鼓励发展“演艺+旅游”新业态,支持举办大型演唱会和音乐节、影视剧等演艺活动,鼓励引进国际

高水平演艺活动,鼓励外国投资者在海南自由贸易港设立演出经纪机构和演出场所经营单位,允许设立中方控股的外商投资文艺表演团体。

“旅游立法的初衷,是确保每一个到海南旅游的游客玩得开心、放心、安心。”海南省人大常委会法工委副主任林崇高表示,海南省正全力构建集综合性法规(条例)和旅行社、导游、景区等多个专项法规为一体的法规体系。

“舒心游”成海南新品牌

旅游服务质量是旅游业发展的生命线,为解决海南旅游服务质量方面存在的问题,全面提升海南旅游服务质量和形象,《条例》推出了一系列举措。

《条例》要求推进旅游质量国际化建设,组织制定符合国际通行规则、具有海南特色的旅游标准体系。建立健全旅游经营者和旅游从业人员的信用档案,实行分级分类监管,违规的旅行社、导游将会被依法列入严重违法失信主体名单,面临“一处失信,处处受限”的惩戒措施。

此外,加强公共服务设施建设,优化旅游交通体系,同时在入境通关、金融支付、网络通信、医疗救助、语言标识、咨询导游等方面提升旅游服务国际化水平。完善旅游投诉处理机制,建立统一、高效的旅游投诉受理平台,确保游客投诉“件件有着落,事事有回音”。

“零负团费”“强迫购物”等市场乱象,是长期以来困扰海南旅游业健康发展的顽疾,不仅损害游客权益,更严重影响海南的旅游形象。针对这一突出问题,《条例》通过明确法律红线,加大处罚力度等一系列措施,进一步规范旅游市场秩序,保护旅游者合法权益。

帆船、帆板、潜水、冲浪、滑翔机等涉海、涉空旅游项目,满足了游客挑战自我、彰显个性的需求,但也具有一定专业性和风险性。《条例》在鼓励发展相关业态的同时,实施严格管理,明确经营许可或备案要求,划定活动区域,严禁使用“三无”船舶和渔船非法载客,推动产业向专业化、规范化、高端化发展,为打造世界级“海上运动天堂”和“低空旅游胜地”筑牢安全防线。

“落实《条例》是海口打造海南自由贸易港核心区,促进海口旅游业高质量发展的重要行动准则。”海口市政府副秘书长黄燕表示,海口市将聚焦“统筹协调、开放提质、监管护航”四个关键,全面提升海口旅游服务质量,真正让游客在海口感受到“权益有保障,消费更放心”。

“依托《条例》的政策赋能优势,我们将把法规要求作为重要遵循,推动国际旅游消费中心核心区和三亚旅游业高质量发展。”三亚市政府党组成员、副市长范维正说。

漫画/高岳

托举城市居民更加美好的生活 城市居民委员会组织法修订施行

10月28日,十四届全国人大常委会第十八次会议表决通过新修订的城市居民委员会组织法,自2026年1月1日起施行。该法的修订,对于保障人民依法行使民主权利,推进基层治理体系和治理能力现代化具有重要意义。下面一起来了解此次修订增加了哪些新内容。

强化党的领导

- 居民委员会是居民自我管理、自我服务、自我教育、自我监督的基层群众性自治组织,实行民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督
- 居民委员会工作坚持中国共产党的领导,坚持和发展全过程人民民主,坚持自治、法治、德治相结合
- 需由居民会议或者居民代表会议决定的重要事项,应当先经社区党组织研究讨论

完善选举制度

- 居民委员会成员候选人由社区党组织或者十名以上选民联合提名推荐。提名推荐候选人,应当从全体居民利益出发,推荐拥护中国共产党的领导、奉公守法、品行良好、公道正派、热心公益、具有一定文化水平和工作能力的人为候选人。被开除中国共产党党籍,因犯罪受过刑事处罚,利用黑恶势力从事非法活动,组织或者参加非法宗教活动或者邪教活动的,不得作为候选人
- 选举居民委员会,采取全体有选举权的居民选举方式的,有选民的过半数参加投票,选举有效;采取每户派代表选举方式的,有户的代表的过半数参加投票,选举有效;采取居民代表选举方式的,有超过三分之二的居民代表参加投票,选举有效
- 本社区十分之一以上有选举权的居民或者户的代表,或者三分之一以上的居民代表联名,可以提出罢免居民委员会成员的要求,并说明要求罢免的理由。被提出罢免的居民委员会成员有权提出申辩意见

健全议事协商

- 居民会议由居民委员会召集。有十分之一以上的年满十八周岁居民、户的代表或者三分之一以上的居民代表提议,应当召集居民会议。召集居民会议,应当提前十日通知居民;遇有特殊情况,可以临时通知居民
- 居民会议制定或者修改居民自治章程、居民公约;审议居民委员会的年度工作报告,评议居民委员会成员的工作;讨论决定其他涉及全体居民利益的重要事项
- 对涉及居民切身利益的公共事务、公益事业以及居民反映的实际困难和矛盾纠纷,居民委员会应当组织居民及其他利益相关方开展协商

加强民主监督

- 社区应当建立居务监督委员会,对居民委员会工作进行监督,其成员由居民会议或者居民代表会议在居民或者社区工作者中推选产生。居民委员会成员及其近亲属不得担任居务监督委员会成员。居务监督委员会的任期与居民委员会的任期相同
- 居民委员会成员接受居民会议或者居民代表会议对其履行职责情况的民主评议。民主评议每年至少进行一次,由居务监督委员会主持,民主评议结果应当及时向居民公布

明确基层减负

- 地方各级人民政府应当建立健全整治形式主义为基层减负长效机制,有关部门委托居民委员会协助开展工作的,应当符合法律、法规规定,所需经费由委托部门承担

整理/蒋起东 制图/高岳

商家为防“蹭穿”给衣服上锁,是否合法

你问我答

□ 本报记者 朱婵媛
□ 本报见习记者 马子煜

近日,“巨型吊牌防退货”话题登上网络热搜。有消费者购买服饰后频繁退货,往往是藏着吊牌穿几天后,再凭借“七天内无理由退货”规定,变相“薅羊毛”。为防止部分消费者“蹭穿”后退货,许多商家选择采用“巨型吊牌防退货”的对策。

除了巨型吊牌外,还有商家为应对顾客穿后退货,会选择在衣服拉链上挂一把显眼的密码锁,该锁不影响试穿,顾客确认收货后可获解锁密码,锁直接赠送。

商家此类对策引发了广泛争议。有网友表示理解,支持商家。也有网友认为,退货率高是因为服装货不对板,这样的举措影响试穿体验。商家装密码锁,加巨型吊牌是否过度限制消费者权利?巨型吊牌阻碍试穿,是否侵犯自主选择权与公平交易权?“拆除不退不换”条款是否有效,能否对抗七日内无理由退货?本期【你问我答】由中央财经大学法学院教授王叶刚对相关问题进行解读。

问:商家给衣服装密码锁,加巨型吊牌是否过度限制消费者权利?若巨型吊牌导致无法正常试穿,是否侵犯消费者自主选择权和公平交易权?

答:商家此类措施确实可能构成对消费者权利的过度限制,可能侵害消费者的自主选择权和公平交易权。消费者权益保护法赋予了消费者自主选择权和公平交易权,在网络交易中,消费者“试穿”是行使选择权的重要途径。如果商家设置了无法在拆除前进行正常试穿的障碍(如巨型吊牌、密码锁),消费者有可能在无法确认服装是否合身、款式是否满意的情况下被迫完成交易,这将在实质上架空消费者的自主选择权。

面对部分消费者恶意“蹭穿”等行为,商家所采取的措施应当具有合理性,应当选择对消费者权益影响最小的方式,在衣服上安装巨型吊牌和密码锁,这些措施虽会影响恶意“蹭穿”的少数消费者,但更会对绝大多数的善意消费者产生不当影响,已经不再属于合理的措施。

问:巨型吊牌上“拆除不退不换”的条款是否有效?能否对抗“七日内无理由退货”?消费者拆除密码锁或巨型吊牌后,若衣服无穿着痕迹、无损坏,商家拒绝无理由退货是否符合法律规定?

答:依据消费者权益保护法第二十五条规定,除法律规定的四类特殊商品外,网络购物的消费者享有在七日内无理由退货的权利,该权利是消费者所享有的一项法定权利。商家的“拆除不退不换”条款是商家单方面制定的,属于格式条款。根据民法典第四百九十七条和消费者权益保护法第二十六条规定,经营者不得以格式条款的方式排除或者限制消费者的主要

权利,否则该格式条款无效。商家的“拆除不退不换”条款实际上是排除了消费者七日内无理由退货的法定权利,应当认定该条款无效。

依据消费者权益保护法第二十五条规定,消费者退货的前提是“商品完好”。国家市场监督管理总局《网络购买商品七日无理由退货暂行办法》第八条明确规定,“消费者退回的商品应当完好。商品能够保持原有品质、功能,商品本身、配件、商标标识齐全的,视为商品完好。消费者基于查验需要而打开商品包装,或者为确认商品的品质、功能而进行合理的调试不影响商品的完好。”因此,消费者为查验、试穿而拆除必要的吊牌或者锁具,只要能够保持商品完好,衣服无穿着痕迹、无损坏,不影响商家再次销售的,应当认定其属于“商品完好”,消费者应当有权退货,商家不得以消费者拆除密码锁或巨型吊牌为由拒绝消费者的无理由退货。

问:电商平台在“蹭穿”乱象与商家防“蹭穿”措施的冲突中需履行哪些监管义务?该如何制定兼顾双方利益的规则呢?

答:电商平台作为市场秩序的维护者和相关交易规则的制定者,在此类冲突中应当负有一定的监管义务。

首先,电商平台应当制定清晰、公平的交易规则,既要保护消费者的合法权益,也要为商家提供合理的保护。电商平台可以考虑结合消费者权益保护法、《网络购买商品七日无理由退货暂行办法》等法律的规定,对相关规则作出一些更为细化的认定规则,如在认定“商品完好”时,电商平台可以在发生纠纷较多的衣服销售领域制定更为细化的认定规则,以有效解决相关的纠纷,如衣服出现明显褶皱,无法恢复的,不属于“商品完好”,而消费者拆除吊牌的行为并不影响商品的完好性。

其次,对于商家采取的不合理、可能侵犯消费者权利的防“蹭穿”措施(如前述的巨型吊牌、密码锁),电商平台也应当主动巡查,及时处理相关举报,责令商家改正相关措施,电商平台还可以引导商家采取对消费者影响更小的措施等。

最后,当买卖双方因退货问题发生争议时,平台应基于法律法规和平台规则,以“商品是否完好”为核心标准进行公正裁决,而不是简单地支持单方的诉求。此外,电商平台也可以考虑运用大数据技术,识别所谓的“恶意蹭穿人”“职业蹭穿人”,并建立相关的信用机制,有效遏制多次恶意退货、恶意“蹭穿”的消费者。



更多内容请参见《法治日报》微信公众号

激活无继承人作品保护的公益诉讼路径

□ 徐燚 许春明

实践中,作者去世后若无继承人或受赠人,或相关权利人放弃权利,常因权利主体缺位而引发保护难题。这类“无继承人作品”不仅可能面临未经授权的使用、篡改等问题,影响作者精神权益及作品文化价值的维护,也可能因授权机制缺失而难以被有效利用,阻碍文化传播与创新,最终影响社会公共利益。检察机关作为公共利益的代表,可以通过公益诉讼方式,推动落实法律已确立的“国家所有权”,为这类特殊文化资产提供司法保障,助力其保护、传播与合理使用。

无继承人作品所面临的保护困境,其根源在于权利主体缺位时缺乏有效的制度衔接。其一,权利主体缺位易导致作品被不当使用。由于缺乏明确的权利人,此类作品常被视为可随意使用的资源,除财产权方面的侵权外,更

值得关注的是对作者精神权利的损害。例如,部分商业组织对无继承人的地方戏曲等作品进行不符合原意的改编,影响作品的真实性与完整性。著作权法第二十三条规定,作者的署名权、修改权、保护作品完整权的保护期不受限制,这意味着即便作者去世,其精神权利仍应获得尊重,无继承人作品亦在此列。其二,授权机制不畅造成文化资源利用不足。与滥用现象并存的是大量作品因授权困难而无法被有效利用。像图书馆、学术机构等,因无法获取授权,往往难以对相关作品开展数字化或研究工作,影响公共利益的实现。著作权法的立法宗旨不仅在于保护作者权益,亦在于推动作品传播,促进文化事业发展,无继承人作品的闲置显然与此目标不符。其三,国家所有权缺乏具体落实机制。尽管民法典第一千一百六十条明确,无人继承又无人受遗赠的遗产,归国家所有,用于公益事业,著作权中的财产权亦属遗产范畴,但“国家所有”在实践中常因缺乏具体操作

规则而难以落实。例如,由谁代表国家行使权利,侵权时由谁提起诉讼等关键问题,均缺乏明确规定。

检察机关介入无继承人作品保护,具备法律与法律依据,并非替代其他主体行使职能。一是作品具有显著的公共文化属性。当作品因无继承人而出于私权范畴,其作为民族文化资源的公共属性更加突出。作品的保存、传承与合理使用,涉及国家文化传承的整体利益,符合公益诉讼所关注的社会公共利益。二是公益诉讼范围的合理拓展。根据民事诉讼法第五十八条,检察机关公益诉讼包括“生态环境和资源保护等领域”以及“损害社会公共利益的行为”。近年来,司法实践已逐步将知识产权纳入公益诉讼范畴,体现了该制度适应社会需求不断发展的趋势。无继承人作品保护作为知识产权“生态环境和资源保护等领域”以及“损害社会公共利益的行为”,应当纳入这一拓展进程。

为确保该领域检察公益诉讼精准有效,需构建系统化案件办理机制。一要合理界定诉讼范围

与启动标准。初期可遵循稳妥审慎原则,将保护对象限定于具有重要历史、文化、艺术或科学价值的作品。启动条件应满足“国家利益或社会公共利益受到实际损害”,并有初步证据表明因无继承人导致保护缺失。二要完善调查取证与跨部门协作机制。检察机关可依据办案规则行使调查核实权,包括调取资料及委托鉴定等。可与版权管理、文化旅游等机构建立信息共享机制,共同评估作品状态与文化价值,形成多部门协同保护合力。三要优化诉讼请求内容,提升治理实效。诉讼请求可拓展至请求法院确认国家对该作品著作权财产权的主体地位;要求侵权方停止侵害、赔礼道歉、消除影响;推动将侵权所得纳入专项公共文化基金,用于支持无继承人作品的保护与传播。

(作者单位:江苏省南京市栖霞区人民检察院,同济大学上海国际知识产权学院)