

国务院关于促进旅游业改革发展的若干意见

国发〔2014〕31号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

旅游业是现代服务业的重要组成部分，带动作用大。加快旅游业改革发展，是适应人民群众消费升级和产业结构调整的要求，对于扩就业、增收入，推动中西部发展和贫困地区脱贫致富，促进经济平稳增长和生态环境改善意义重大，对于提高人民生活质量、培育和践行社会主义核心价值观也具有重要作用。为进一步促进旅游业改革发展，现提出如下意见。

一、树立科学旅游观

（一）创新发展理念。全面贯彻落实党的十八大和十八届二中、三中全会精神，按照建设中国特色社会主义事业“五位一体”总体布局的要求，坚持深化改革、依法兴旅，处理好政府与市场的关系，推动形成政府依法监管、企业守法经营、游客文明旅游的发展格局；坚持融合发展，推动旅游业发展与新型工业化、信息化、城镇化和农业现代化相结合，实现经济效益、社会效益和生态效益相统一；坚持以人为本，积极营造良好的旅游环境，让广大游客游得放心、游得舒心、游得开心，在旅游过程中发现美、享受美、传播美。

（二）加快转变发展方式。以转型升级、提质增效为主线，推动旅游产品向观光、休闲、度假并重转变，满足多样化、多层次的旅游消费需求；推动旅游开发向集约型转变，更加注重资源能源节约和生态环境保护，更加注重文化传承创新，实现可持续发展；推动旅游服务向优质服务转变，实现标准化和个性化服务的有机统一。到2020年，境内旅游总消费额达到5.5万亿元，城乡居民年人均出游4.5次，旅游业增加值占国内生产总值的比

重超过 5%。

二、增强旅游发展动力

(三) 深化旅游改革。加快政府职能转变，进一步简政放权，使市场在资源配置中起决定性作用。加快推进旅游领域政企分开、政事分开，切实发挥各类旅游行业协会作用，鼓励中介组织发展。建立公开透明的市场准入标准和运行规则，打破行业、地区壁垒，推动旅游市场向社会资本全面开放。各地要破除对旅行社跨省设分社、设门市的政策限制，鼓励品牌信誉度高的旅行社和旅游车船公司跨地区连锁经营。积极培育壮大市场主体，扶持特色旅游企业，鼓励发展专业旅游经营机构，推动优势旅游企业实施跨地区、跨行业、跨所有制兼并重组，打造跨界融合的产业集团和产业联盟，支持具有自主知识产权、民族品牌的旅游企业做大做强。稳步推进建立国家公园体制，实现对国家自然和文化遗产地更有效的保护和利用。抓紧建立景区门票预约制度，对景区游客进行最大承载量控制。统一国际国内旅游服务标准。完善旅游统计指标体系和调查方法，建立科学的旅游发展考核评价体系。取消边境旅游项目审批，将旅行社经营边境游资格审批和外商投资旅行社业务许可下放至省级旅游部门。

(四) 推动区域旅游一体化。进一步深化对外合资合作，支持有条件的旅游企业“走出去”，积极开拓国际市场。完善国内国际区域旅游合作机制，建立互联互通的旅游交通、信息和服务网络，加强区域性客源互送，构建务实高效、互惠互利的区域旅游合作体。围绕丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路建设，在东盟—湄公河流域开发合作、大湄公河次区域经济合作、中亚区域经济合作、图们江地区开发合作以及孟中印缅经济走廊、中巴经济走廊等区域次区域合作机制框架下，采取有利于边境旅游的出入境政策，推动中国同东南亚、南亚、中亚、东北亚、中东

欧的区域旅游合作。积极推动中非旅游合作。加强旅游双边合作，办好与相关国家的旅游年活动。

(五)大力拓展入境旅游市场。完善国家旅游宣传推广体系，采取政府购买服务等方式，逐步实现国家旅游宣传促销专业化、市场化。建立多语种的国家旅游宣传推广网站，加强国家旅游形象宣传。研究促进外国人入境过境旅游签证便利化措施，推动符合规定条件的对外开放口岸开展外国人签证业务，逐步优化完善外国人 72 小时过境免签政策，推动外国人 72 小时过境免签城市数量适当、布局合理。统筹研究部分国家旅游团入境免签政策，优化邮轮出入境政策。为外国旅客提供签证和出入境便利，不断提高签证签发、边防检查等出入境服务水平。

三、拓展旅游发展空间

(六)积极发展休闲度假旅游。在城乡规划中要统筹考虑国民休闲度假需求。加强设施建设，完善服务功能，合理优化布局，营造居民休闲度假空间。积极推动体育旅游，加强竞赛表演、健身休闲与旅游活动的融合发展，支持和引导有条件的体育运动场所面向游客开展体育旅游服务。推进整形整容、内外科等优势医疗资源面向国内外提供医疗旅游服务。发挥中医药优势，形成一批中医药健康旅游服务产品。规范服务流程和服务标准，发展特色医疗、疗养康复、美容保健等医疗旅游。有条件的城市要加快建设慢行绿道。建立旅居全挂车营地和露营地建设标准，完善旅居全挂车上路通行的政策措施，推出具有市场吸引力的铁路旅游产品。积极发展森林旅游、海洋旅游。继续支持邮轮游艇、索道缆车、游乐设施等旅游装备制造国产化，积极发展邮轮游艇旅游、低空飞行旅游。

(七)大力发展乡村旅游。依托当地区位条件、资源特色 and 市场需求，挖掘文化内涵，发挥生态优势，突出乡村特点，开发

一批形式多样、特色鲜明的乡村旅游产品。推动乡村旅游与新型城镇化有机结合，合理利用民族村寨、古村古镇，发展有历史记忆、地域特色、民族特点的旅游小镇，建设一批特色景观旅游名镇名村。加强规划引导，提高组织化程度，规范乡村旅游开发建设，保持传统乡村风貌。加强乡村旅游精准扶贫，扎实推进乡村旅游富民工程，带动贫困地区脱贫致富。统筹利用惠农资金加强卫生、环保、道路等基础设施建设，完善乡村旅游服务体系。加强乡村旅游从业人员培训，鼓励旅游专业毕业生、专业志愿者、艺术和科技工作者驻村帮扶，为乡村旅游发展提供智力支持。

（八）创新文化旅游产品。鼓励专业艺术院团与重点旅游目的地合作，打造特色鲜明、艺术水准高的专场剧目。大力发展红色旅游，加强革命传统教育，大力弘扬以爱国主义为核心的民族精神和以改革创新为核心的时代精神，积极培育和践行社会主义核心价值观。规范整合会展活动，发挥具有地方和民族特色的传统节庆品牌效应，组织开展群众参与性强的文化旅游活动。杜绝低水平的人造景观建设，规范发展主题公园。支持传统戏剧的排练演出场所、传统手工艺的传习场所和传统民俗活动场所建设。在文化旅游产品开发中，反对低俗、庸俗、媚俗内容，抵制封建迷信，严厉打击黄赌毒。

（九）积极开展研学旅行。按照全面实施素质教育的要求，将研学旅行、夏令营、冬令营等作为青少年爱国主义和革命传统教育、国情教育的重要载体，纳入中小学生学习日常德育、美育、体育教育范畴，增进学生对自然和社会的认识，培养其社会责任感和实践能力。按照教育为本、安全第一的原则，建立小学阶段以乡土乡情研学为主、初中阶段以县情市情研学为主、高中阶段以省情国情研学为主的研学旅行体系。加强对研学旅行的管理，规范中小学生集体出国旅行。支持各地依托自然和文化遗产资源、

大型公共设施、知名院校、工矿企业、科研机构，建设一批研学旅行基地，逐步完善接待体系。鼓励对研学旅行给予价格优惠。

（十）大力发展老年旅游。结合养老服务业、健康服务业发展，积极开发多层次、多样化的老年人休闲养生度假产品。规划引导各类景区加强老年旅游服务设施建设，严格执行无障碍环境建设标准，适当配备老年人、残疾人出行辅助器具。鼓励地方和企业针对老年旅游推出经济实惠的旅游产品和优惠措施。抓紧制定老年旅游服务规范，推动形成专业化的老年旅游服务品牌。旅游景区门票针对老年人的优惠措施要打破户籍限制。

（十一）扩大旅游购物消费。实施中国旅游商品品牌建设工程，重视旅游纪念品创意设计，提升文化内涵和附加值，加强知识产权保护，培育体现地方特色的旅游商品品牌。传承和弘扬老字号品牌，加大对老字号纪念品的开发力度。整治规范旅游纪念品市场，大力发展具有地方特色的商业街区，鼓励发展特色餐饮、主题酒店。鼓励各地推出旅游商品推荐名单。在具备条件的口岸可按照规定设立出境免税店，优化商品品种，提高国内精品知名度。研究完善境外旅客购物离境退税政策，将实施范围扩大至全国符合条件的地区。在切实落实进出境游客行李物品监管的前提下，研究新增进境口岸免税店的可行性。鼓励特色商品购物区建设，提供金融、物流等便利服务，发展购物旅游。

四、优化旅游发展环境

（十二）完善旅游交通服务。高速公路、高速铁路和机场建设要统筹考虑旅游发展需要。完善加油站点和高速公路服务区的旅游服务功能，加快推进高速公路电子不停车收费系统（ETC）建设。将通往旅游区的标志纳入道路交通标志范围，完善指引、旅游符号等标志设置。推进旅游交通设施无障碍建设与改造。重点旅游景区要健全交通集散体系。增开旅游目的地与主要客源地

之间的列车和旅游专列，完善火车站、高速列车、旅游专列的旅游服务功能，鼓励对旅游团队火车票价实行优惠政策。加强高铁车站与城市、景区的交通衔接。支持重点旅游城市开通和增加与主要客源地之间的航线，支持低成本航空和旅游支线航空发展，鼓励按规定开展国内旅游包机业务。规划引导沿江沿海公共旅游码头建设，增开国际、国内邮轮航线。制定旅游信息化标准，加快智慧景区、智慧旅游企业建设，完善旅游信息服务体系。

（十三）保障旅游安全。加强旅游道路特别是桥梁、隧道等交通安全和食品安全监督检查，对客运索道、大型游乐设施等旅游场所特种设备定期开展安全检测。完善旅游安全服务规范，旅游从业人员上岗前要进行安全风险防范及应急救助技能培训。旅行社、景区要对参与高风险旅游项目的旅游者进行风险提示，并开展安全培训。景区要加强安全防护和消防设施建设。按照属地管理原则，建立健全旅游景区突发事件、高峰期大客流应对处置机制和旅游安全预警信息发布制度，将其纳入当地统一的应急体系。重点景区要配备专业的医疗和救援队伍，有条件的可纳入国家应急救援基地统筹建设。

（十四）加强市场诚信建设。在社会诚信体系建设中，加快完善旅游相关企业和从业人员诚信记录。行业协会要完善行业自律规则和机制，引导会员企业诚信经营。建立严重违法企业“黑名单”制度，加大曝光力度，完善违法信息共享机制。加强旅游市场综合执法，依法严厉打击“黑导游”和诱导、欺骗、强迫游客消费等行为，依法严肃查处串通涨价、哄抬价格和价格欺诈的行为，积极营造诚实守信的消费环境，引导旅游者文明消费。充分发挥旅游者、社会公众及新闻媒体的监督和引导作用，推进旅游服务质量提升。推动景区景点进一步做好文明创建和文明旅游宣传引导工作，加大景区文明旅游执法，杜绝乱刻乱画、随地吐

痰、乱丢垃圾等行为。

(十五)规范景区门票价格。利用风景名胜区、自然保护区、文物保护单位等公共资源建设的景区门票以及景区内另行收费的游览场所、交通工具等项目价格要实行政府定价或者政府指导价，体现公益性，严格控制价格上涨。景区应严格按照规定，对未成年人、在校学生、老人、军人、残疾人等实行门票费用减免。所有景区都要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。要进一步加强价格监管，坚决制止各类变相涨价行为。

五、完善旅游发展政策

(十六)切实落实职工带薪休假制度。强化全社会依法休假理念，将带薪年休假制度落实情况纳入各级政府议事日程，作为劳动监察和职工权益保障的重要内容，推动机关、企事业单位加快落实职工带薪年休假制度。鼓励职工结合个人需要和工作实际分段灵活安排带薪年休假。在教学时间总量不变的情况下，高等学校可结合实际调整寒、暑假时间，中小学可按有关规定安排放春假，为职工落实带薪年休假创造条件。

(十七)加强旅游基础设施建设。加强景区旅游道路、步行道、停车场、厕所、供水供电、应急救援、游客信息服务以及垃圾污水处理、安防消防等基础设施建设，围绕重点旅游区和旅游线路，进一步完善游客咨询、标志标牌等公共服务设施，集中力量开发建设一批新的自然生态环境良好、文化科普教育功能完善、在国内外具有较强吸引力的精品景区和特色旅游目的地。编制全国生态旅游发展规划，加强对国家重点旅游区域的指导，抓好集中连片特困地区旅游资源整体开发，引导生态旅游健康发展。各级政府要重视旅游基础设施建设。中央政府要加大对中西部地区重点景区、乡村旅游、红色旅游、集中连片特困地区生态

旅游等旅游基础设施和生态环境保护设施建设的支持力度。

（十八）加大财政金融扶持。抓紧研究新形势下中央财政支持旅游业发展的相关政策，做好国家旅游宣传推广、规划编制、人才培养和旅游公共服务体系建设。国家支持服务业、中小企业、新农村建设、扶贫开发、节能减排等专项资金，要将符合条件的旅游企业和项目纳入支持范围。政府引导，推动设立旅游产业基金。支持符合条件的旅游企业上市，通过企业债、公司债、中小企业私募债、短期融资券、中期票据、中小企业集合票据等债务融资工具，加强债券市场对旅游企业的支持力度，发展旅游项目资产证券化产品。加大对小型微型旅游企业和乡村旅游的信贷支持。

（十九）优化土地利用政策。坚持节约集约用地，按照土地利用总体规划、城乡规划安排旅游用地的规模和布局，严格控制旅游设施建设占用耕地。改革完善旅游用地管理制度，推动土地差别化管理与引导旅游供给结构调整相结合。编制和调整土地利用总体规划、城乡规划和海洋功能区规划时，要充分考虑相关旅游项目、设施的空间布局和建设用地要求，规范用海及海岸线占用。年度土地供应要适当增加旅游业发展用地。进一步细化利用荒地、荒坡、荒滩、垃圾场、废弃矿山、边远海岛和石漠化土地开发旅游项目的支持措施。在符合规划和用途管制的前提下，鼓励农村集体经济组织依法以集体经营性建设用地使用权入股、联营等形式与其他单位、个人共同开办旅游企业，修建旅游设施涉及改变土地用途的，依法办理用地审批手续。

（二十）加强队伍建设。实施“人才强旅、科教兴旅”战略，编制全国旅游人才中长期发展规划，优化人才发展的体制机制。加强旅游学科体系建设，优化专业设置，深化专业教学改革，大力发展旅游职业教育。建立完善旅游人才评价制度，培育

职业经理人市场。推动导游管理体制改革，建立健全导游评价制度，落实导游薪酬和社会保险制度，逐步建立导游职级、服务质量与报酬相一致的激励机制。加强与高等院校、企业合作，建立一批国家旅游人才教育培训基地，加强导游等旅游从业人员培训，不断提高素质和能力。鼓励专家学者和大学生等积极参加旅游志愿者活动。把符合条件的旅游服务从业人员纳入就业扶持范围，落实好相关扶持政策。支持旅游科研单位和旅游规划单位建设，加强旅游基础理论和应用研究。

各地区、各有关部门要高度重视促进旅游业改革发展工作，加强组织领导，确保各项任务措施落到实处。各地要结合本地区实际，制定具体实施意见，大胆探索，勇于创新，推动本地区旅游业改革发展不断迈上新台阶。各地要加强规划引导，重视对旅游资源和生态环境的保护，防止重复建设。各有关部门要抓紧制定相关政策措施的实施细则。要深入贯彻实施《中华人民共和国旅游法》，落实配套法规。发展改革委、旅游局要定期汇总各地区及有关部门对本意见的贯彻执行情况并开展督促检查。各级旅游行政管理及相关部门要充分发挥职能优势，加强协调配合，促进旅游业健康可持续发展。

附件：重点任务分工及进度安排表

国务院

2014年8月9日

附件

重点任务分工及进度安排表

序号	工作任务	负责单位	时间进度
1	稳步推进建立国家公园体制，实现对国家自然和文化遗产地更有效的保护和利用	发展改革委等	2015 年底前取得阶段性成果
2	完善旅游统计指标体系和调查方法，建立科学的旅游发展考核评价体系	统计局、旅游局等	2015 年 6 月底前出台具体措施
3	完善国家旅游宣传推广体系，采取政府购买服务等方式，逐步实现国家旅游宣传促销专业化、市场化。建立多语种的国家旅游宣传推广网站，加强国家旅游形象宣传	旅游局、财政部等	2015 年 6 月底前出台具体措施
4	研究促进外国人入境过境旅游签证便利化措施，推动符合规定条件的对外开放口岸开展外国人签证业务，逐步优化完善外国人 72 小时过境免签政策，推动外国人 72 小时过境免签城市数量适当、布局合理。统筹研究部分国家旅游团入境免签政策，优化邮轮出入境政策。为外国旅客提供签证和出入境便利，不断提高签证签发、边防检查等出入境服务水平	公安部、外交部、海关总署、旅游局等	2015 年 6 月底前出台具体措施
5	推进整形整容、内外科等优势医疗资源面向国内外提供医疗旅游服务。发挥中医药优势，形成一批中医药健康旅游服务产品。规范服务流程和服务标准，发展特色医疗、疗养康复、美容保健等医疗旅游	卫生计生委、旅游局、中医药局等	持续实施
6	建立旅居全挂车营地和露营地建设标准，完善旅居全挂车上路通行的政策措施	公安部、交通运输部、旅游局、体育总局等	2015 年 6 月底前出台具体措施
7	加强乡村旅游精准扶贫，扎实推进乡村旅游富民工程，带动贫困地区脱贫致富	发展改革委、旅游局等	2015 年底前取得阶段性成果
8	加强对研学旅行的管理，规范中小集体出国旅行	教育部、发展改革委、旅游	2015 年 6 月底前出台具

		局等	体措施
9	抓紧制定老年旅游服务规范,推动形成专业化的老年旅游服务品牌	旅游局、全国老龄办等	2015年6月底前出台具体措施
10	实施中国旅游商品品牌建设工程,重视旅游纪念品创意设计,提升文化内涵和附加值,加强知识产权保护,培育体现地方特色的旅游商品品牌	旅游局等	2015年6月底前出台具体措施
11	研究完善境外旅客购物离境退税政策,将实施范围扩大至全国符合条件的地区	财政部、海关总署、税务总局、商务部、旅游局等	2014年12月底前出台具体措施
12	完善加油站点和高速公路服务区的旅游服务功能,加快推进高速公路电子不停车收费系统(ETC)建设。将通往旅游区的标志纳入道路交通标志范围,完善指引、旅游符号等标志设置	交通运输部、商务部等	持续实施
13	建立严重违法企业“黑名单”制度,加大曝光力度,完善违法信息共享机制	旅游局、工商总局等	2015年6月底前出台具体措施
14	利用风景名胜区、自然保护区、文物保护单位等公共资源建设的景区门票以及景区内另行收费的游览场所、交通工具等项目价格要实行政府定价或者政府指导价,体现公益性,严格控制价格上涨	发展改革委等	持续实施
15	将带薪年休假制度落实情况纳入各级政府议事日程,作为劳动监察和职工权益保障的重要内容,推动机关、企事业单位加快落实职工带薪年休假制度	人力资源社会保障部、全国总工会等	持续实施
16	在教学时间总量不变的情况下,高等学校可结合实际调整寒、暑假时间,中小学可按有关规定安排放春假,为职工落实带薪年休假创造条件	教育部等	2015年6月底前出台具体措施
17	编制全国生态旅游发展规划,加强对国家重点旅游区域的指导,抓好集中连片特困地区旅游资源整体开发,引导生态旅游健康发展	发展改革委、旅游局、环境保护部、住房城乡建设部、林业局、扶贫办等	2015年底前完成
18	中央政府要加大对中西部地区重点景区、乡村旅游、红色旅游、集中连片特困地区生态旅游等旅游基础设施和生态环境保护设施建设的支持力度	发展改革委、旅游局等	持续实施
19	抓紧研究新形势下中央财政支持旅游业发展的相关政	财政部、发展	2015年6月

	策，做好国家旅游宣传推广、规划编制、人才培养和旅游公共服务体系建设	改革委、旅游局等	底前出台具体措施
20	改革完善旅游用地管理制度，推动土地差别化管理与引导旅游供给结构调整相结合	国土资源部、旅游局等	2015年6月底前出台具体措施
21	编制和调整土地利用总体规划、城乡规划和海洋功能区规划时，要充分考虑相关旅游项目、设施的空间布局和建设用地要求，规范用海及海岸线占用	国土资源部、住房城乡建设部、海洋局、旅游局等	2015年6月底前出台具体措施
22	编制全国旅游人才中长期发展规划，优化人才发展的体制机制	旅游局等	2015年底前完成
23	建立完善旅游人才评价制度，培育职业经理人市场。推动导游管理体制改革，建立健全导游评价制度，落实导游薪酬和社会保险制度，逐步建立导游职级、服务质量与报酬相一致的激励机制	人力资源社会保障部、旅游局等	2015年6月底前出台具体措施