

先行先试 率先突破

——全国旅游业改革创新典型做法和
工作推进情况汇编

国家旅游局 编

中国旅游出版社

先行先试 率先突破

——全国旅游业改革创新典型做法和
工作推进情况汇编

国家旅游局 编

中国旅游出版社

责任编辑：张文广 王 丛

责任印制：冯冬青

封面设计：何 杰

图书在版编目(CIP)数据

先行先试 率先突破：全国旅游业改革创新典型做法
和工作推进情况汇编 / 国家旅游局编. -- 北京：中国
旅游出版社，2017.2

ISBN 978-7-5032-5775-9

I. ①先… II. ①国… III. ①旅游业—经济体制改革
—研究—中国 IV. ①F592.3

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第027038号

书 名：先行先试 率先突破：
全国旅游业改革创新典型做法和工作推进情况汇编

作 者：国家旅游局

出版发行：中国旅游出版社

(北京建国门内大街甲9号 邮编：100005)

<http://www.cttp.net.cn> E-mail: cttp@cnta.gov.cn

营销中心电话：010-85166503

排 版：北京旅教文化传播有限公司

经 销：全国各地新华书店

印 刷：北京工商事务印刷有限公司

版 次：2017年2月第1版 2017年2月第1次印刷

开 本：787毫米×1092毫米 1/16

印 张：30

字 数：640千

定 价：98.00元

I S B N 978-7-5032-5775-9

版权所有 翻印必究

如发现质量问题，请直接与发行部联系调换

前 言

2015年，国家旅游局李金早局长在南昌召开的全国旅游工作会议上提出了旅游“515战略”，明确在全国要创建若干个旅游业改革创新先行区。之后不久，国家旅游局正式批复确定青岛、武汉、湖州、栾川、武隆等20个市县成为首批国家级旅游业改革创新先行区。

两年多来，20个国家级旅游业改革创新先行区大胆探索、先行先试、率先突破，在旅游改革创新方面取得了诸多成果。2016年11月29日，国家旅游局在浙江省湖州市召开了全国旅游改革创新现场会，来自全国的代表们现场观摩了湖州先行区在旅游用地、旅游警察等方面的改革做法。会议还全面梳理了20个先行区及各省区市在旅游改革创新方面的好做法并进行了汇编，得到了充分认可。根据代表们现场提出的“希望编撰成书让更多地方了解学习”的建议，同时也为进一步宣传推广各先行区的好做法，根据有关会议材料，我们编撰了《先行先试 率先突破——全国旅游业改革创新典型做法和工作推进情况汇编》一书。本书分上中下三篇，包括了各先行区改革创新的主要做法、各先行区的建设实施方案、各省区市改革创新的主要做法三大块内容。希望本书有助于社会各界尤其是旅游业界人士更加深入了解当下正在全国火热进行中的各类旅游改革创新探索，亦有助于各级旅游部门从20个先行区的好做法中得到更多的有益启发。

本书在编撰过程中得到了各省区市和各先行区旅游部门的大力支持，在此谨表谢意！由于工作时间紧、头绪多、任务重，本书在资料收集和编写过程中难免会有疏漏，希望读者不吝指正。

本书编委会

2017年1月23日

目 录

在全国旅游改革创新工作现场会上的讲话	国家旅游局副局长 杜 江 1
国家旅游局关于公布首批国家级旅游业改革创新先行区的通知	11

上 篇 国家级旅游业改革创新先行区主要做法

紧抓体制机制改革 增强旅游发展动力	
——青岛旅游业改革创新先行区主要做法	18
明确旅游改革方向 打造旅游发展体系	
——武汉旅游业改革创新先行区主要做法	21
秉承五大发展理念 打造“全域、全业、全时、全员”旅游	
——保定旅游业改革创新先行区主要做法	24
以改革创新为抓手 全面实施旅游业优先发展战略	
——呼伦贝尔旅游业改革创新先行区主要做法	28
推动旅游业改革创新 创建国家全域旅游示范区	
——鄂尔多斯旅游业改革创新先行区主要做法	30
开拓创新 走在前列 努力探索旅游发展新经验	
——延边旅游业改革创新先行区主要做法	33
明确定位 加快旅游业跨越式科学发展	
——淮安旅游业改革创新先行区主要做法	36
聚焦热点难点 推进旅游业改革创新	
——连云港旅游业改革创新先行区主要做法	39
从全域谋发展 推进国际生态休闲度假城市建设	
——湖州旅游业改革创新先行区主要做法	42
统筹推进 重点突破 加快旅游业改革创新	
——黄山旅游业改革创新先行区主要做法	45
转型升级 力促全域旅游大发展	
——鹰潭旅游业改革创新先行区主要做法	48

多点发力 多维推进 多元发展

——咸宁旅游业改革创新先行区主要做法	51
打造一流旅游环境 建设国际旅游目的地	
——乐山旅游业改革创新先行区主要做法	54
以全城旅游带动经济发展 走出旅游业发展新路	
——资阳旅游业改革创新先行区主要做法	57
启动六大重点 稳步推进旅游改革创新	
——克拉玛依旅游业改革创新先行区主要做法	59
推进旅游改革创新 激发全城旅游发展新动能	
——沂南旅游业改革创新先行区主要做法	62
以点带面 推动旅游业改革创新	
——栾川旅游业改革创新先行区主要做法	66
准确定位 全方位创新	
——武隆旅游业改革创新先行区主要做法	70
深化旅游体制改革 打造知名文化旅游目的地	
——韩城旅游业改革创新先行区主要做法	73
推进转型升级 树立丝路沿线县城旅游业改革发展新标杆	
——敦煌旅游业改革创新先行区主要做法	75

中 篇 国家级旅游业改革创新先行区建设实施方案

青岛旅游业改革创新先行区建设实施方案	81
武汉旅游业改革创新先行区建设实施方案	88
保定旅游业改革创新先行区建设实施方案	93
呼伦贝尔旅游业改革创新先行区建设实施方案	104
鄂尔多斯旅游业改革创新先行区建设实施方案	115
延边旅游业改革创新先行区建设实施方案	124
淮安旅游业改革创新先行区建设实施方案	131
连云港旅游业改革创新先行区建设实施方案	138
湖州旅游业改革创新先行区建设实施方案	148
黄山旅游业改革创新先行区建设实施方案	156
鹰潭旅游业改革创新先行区建设实施方案	162
咸宁旅游业改革创新先行区建设实施方案	172
乐山旅游业改革创新先行区建设实施方案	179
资阳旅游业改革创新先行区建设实施方案	192

克拉玛依旅游业改革创新先行区建设实施方案	201
沂南旅游业改革创新先行区建设实施方案	211
栾川旅游业改革创新先行区建设实施方案	219
武隆旅游业改革创新先行区建设实施方案	225
韩城旅游业改革创新先行区建设实施方案	231
敦煌旅游业改革创新先行区建设实施方案	237

下 篇 各省区市旅游业改革创新工作推进情况

持续深化旅游领域改革 促进旅游业持续健康发展

——北京市旅游业改革创新工作推进情况	246
--------------------------	-----

适应经济发展新常态 抓好旅游综合改革

——天津市旅游业改革创新工作推进情况	251
--------------------------	-----

强化全面统筹协调职能 深入推进旅游改革创新

——河北省旅游业改革创新工作推进情况	254
--------------------------	-----

树立产业发展新理念 大力推进全域旅游

——山西省旅游业改革创新工作推进情况	258
--------------------------	-----

深入推进全域旅游发展 开展跨境旅游合作区和边境旅游试验区建设

——内蒙古自治区旅游业改革创新工作推进情况	262
-----------------------------	-----

推动旅游产业提质增效 全面提升旅游综合竞争力

——辽宁省旅游业改革创新工作推进情况	269
--------------------------	-----

坚持“全域旅游” 引领“全域吉林”发展

——吉林省旅游业改革创新工作推进情况	275
--------------------------	-----

坚持问题导向 采取务实措施

——黑龙江省旅游业改革创新工作推进情况	286
---------------------------	-----

推动旅游供给侧结构性改革 加大旅游业改革创新步伐

——江苏省旅游业改革创新工作推进情况	292
--------------------------	-----

建立综合管理体制 健全旅游业发展机制

——浙江省旅游业改革创新工作推进情况	300
--------------------------	-----

加快供给侧结构性改革 推动旅游业转型升级

——安徽省旅游业改革创新工作推进情况	307
--------------------------	-----

紧抓改革创新 全面推进全域旅游省建设

——福建省旅游业改革创新工作推进情况	314
--------------------------	-----

以问题为导向 推进旅游改革向纵深发展

——江西省旅游业改革创新工作推进情况	332
--------------------------	-----

以改革创新为动力 推动旅游业转型升级	
——山东省旅游业改革创新工作推进情况	337
强化顶层设计 优先发展旅游产业	
——河南省旅游业改革创新工作推进情况	352
坚持政策导向 推动全域旅游发展	
——湖北省旅游业改革创新工作推进情况	360
以改革为动力 以创新为引领 加快旅游业提质升级	
——湖南省旅游业改革创新工作推进情况	365
实施创新驱动发展 推进国家全域旅游示范区建设	
——广东省旅游业改革创新工作推进情况	370
推进旅游供给侧改革 加快向“全域旅游”转变	
——广西壮族自治区旅游业改革创新工作推进情况	381
打造旅游改革创新试验区 建设海岛休闲度假旅游目的地	
——海南省旅游业改革创新工作推进情况	391
以新发展理念开创旅游发展的新境界	
——重庆市旅游业改革创新工作推进情况	398
跨区域联手协作发展全域旅游	
——四川省旅游业改革创新工作推进情况	403
推进文化旅游创新区建设 打造全域旅游升级版	
——贵州省旅游业改革创新工作推进情况	411
坚持政府主导 推进全域旅游发展	
——云南省旅游业改革创新工作推进情况	415
推进全域旅游创新 深化旅游体制改革	
——陕西省旅游业改革创新工作推进情况	425
推进旅游体制改革 促进产业转型升级	
——西藏自治区旅游业改革创新工作推进情况	438
加快全域旅游创建 推进特色旅游联动发展	
——甘肃省旅游业改革创新工作推进情况	444
以发展全域旅游推动旅游改革创新	
——宁夏回族自治区旅游业改革创新工作推进情况	450
以目标引领 走创建新路 推进全域旅游发展	
——新疆维吾尔自治区旅游业改革创新工作推进情况	455
实施全域旅游发展 推动旅游业发展模式转变	
——新疆生产建设兵团旅游业改革创新工作推进情况	462

在全国旅游改革创新工作现场会上的讲话

国家旅游局副局长 杜江
(2016年11月29日, 浙江湖州)

同志们:

为深化旅游业改革开放, 全面推进首批国家级旅游业改革创新先行区工作, 同时总结交流近年来的旅游改革创新工作, 国家旅游局决定召开本次会议。

这次会议采用现场会的形式, 为大家提供了一个学习交流的好机会。上午我们实地考察了湖州先行区在旅游综合管理体制、旅游用地、全域旅游等方面的改革成效, 刚才湖州、保定、黄山、乐山、武隆五个改革创新先行区和江西、山东、宁夏、贵州四个省区分别介绍了本地区旅游改革创新的主要做法和成效, 总的感觉是各省区市和20个国家级旅游业改革创新先行区的工作做得都很扎实, 各地的旅游改革创新实践也是各有特点、成果很多、亮点明显, 我感觉可以这样说, 近年来中国旅游业的蓬勃发展和各地的旅游改革创新是密不可分的。

我们的20个国家级旅游业改革创新先行区, 自去年年底确定名单以来, 不等不靠, 主动作为, 各显神通, 真正成了全国旅游业改革发展的先行先试地区。20个先行区目前都以党委政府名义印发了实施方案, 方案都已经发给了大家, 供大家相互参照学习。从方案上看, 各个先行区都是雄心勃勃, 准备甩开膀子大干一场; 从今年的实践看, 各先行区以“创新统筹职能、创新政策措施、创新产业引导”为指引, 以旅游业体制机制为改革内容, 在多个方面都实现了从点到线到面的突破。国家旅游局印发的先行区工作方案提出的5项规定任务、6项商定任务、4项自选任务, 目前从各地的实践看, 都已经被大大地突破了。刚才我们共同揭牌的湖州市旅游警察支队、市场监管旅游分局、旅游审判协调中心就是很好的例子。听湖州的同志讲, 今年以来, 为实现这三个突破, 他们多次到省公安厅、省高院、省编办等汇报协调, 期间过程非常艰辛, 湖州先行区的红头文件能够出台, 本身就是一种突破。其他先行区也都有着类似的协调过程。借此机会, 我谨代表国家旅游局, 向奋战在旅游改革创新一线的同志们表示衷心的感谢!

下面, 我谈三个方面的意见。

一、全国的旅游改革创新探索已经形成了十大做法和十大亮点

从全国各省区市和20个先行区的改革创新情况来看，我们认为全国的旅游改革创新已经探索形成了十大做法、十大亮点的良好局面。

（一）通过推进全域旅游的改革创新，在引导各级党委政府高位推动旅游业发展上形成了亮点

全域旅游是发挥旅游业综合作用的平台，是增强旅游目的地综合竞争力的抓手。推动全域旅游，就是要从旅游部门抓旅游向党政统筹抓旅游转变，形成综合产业综合抓的大格局。全域旅游得到了各级党委政府的热烈响应。从全国看，在推进全域旅游的过程中，几乎所有的省区市都将旅游业定位为支柱产业来打造，均成立了党政领导牵头的旅游工作联席会议制度或旅游工作领导小组。从20个改革先行区看，在当地经济社会发展战略中，对旅游业定位都十分凸显，都将旅游业确定为当地经济社会发展的支柱产业或战略性支柱产业，都形成了党委政府主要领导牵头的旅游产业发展领导机制。如武汉市在新修订的《武汉市旅游条例》中以立法形式确定了旅游业战略性新兴产业的地位。

（二）通过推动“1+3”的改革创新，在建立旅游综合管理体制上形成了亮点

建立“1+3”旅游综合管理体制的目的，就是要创新区域旅游治理体系，提升区域旅游治理能力，破除制约旅游业发展的管理瓶颈和体制障碍。其中这个“1”是要起到核心的统筹协调作用，这个“3”是要充分发挥区域旅游治理的作用。截至目前，全国已有18个省区市成立了旅游发展委员会，到年底前可能会突破20个，包括改革先行区在内的全国多个市县均设立了旅游委。值得一提的是，20个先行区大胆探索，还形成了“1+3+N”的多种模式，如沂南先行区在成立旅游委、旅游警察、旅游工商分局、旅游巡回法庭的基础上，还成立了旅游物价巡查大队、旅游食品安全巡查大队、文明旅游工作办公室3个专业机构。

（三）通过开展旅游综合执法的改革创新，在旅游市场监管方面形成了亮点

旅游市场秩序失范是影响旅游业健康发展的顽疾，各省区市和20个先行区围绕旅游市场监管，探索各种形式的旅游综合执法体制机制。如黄山市成立了旅游管理综合执法局，积极探索旅游管理领域相对集中行政处罚权试点，集中行使旅游、价格、工商、食品安全、交通运输、公安、体育、文化（文物管理）8个职能部门在旅游管理领域的88项行政处罚权。鹰潭市成立了全域旅游综合监管中心，创新旅游纠纷协调处理机制。乐山市将相关部门在旅游市场中的部分处罚权划转给旅体委来行使，成立了旅游综合执法支队。湖州

市探索建立了“综合执法+旅游警察支队+旅游市场监管分局+旅游巡回法庭+N”五位一体的旅游综合管理体制。枣庄市台儿庄区在5A级旅游景区台儿庄古城，设立了派出所、消防中队、红十字会等14个机构，维护古城旅游市场秩序。此外，各个省区市都实施了旅游市场综合监管责任清单，明确所涉及的部门，细化了各部门的旅游监管职责。

（四）通过构建制度体系的改革创新，在旅游公共服务供给方面形成了亮点

旅游公共服务不足是我国旅游业的短板。各地以构建推进公共服务的制度体系为抓手，明确政府履行旅游公共服务的职责，同时根据旅游公共服务的具体类别推动建立具体的制度保障，从而为加强旅游公共服务供给形成了可持续的生命力。以厕所革命为例，截至目前，全国已完成新建改建旅游厕所39393座，累计完成厕所革命三年行动计划的69.11%。完成这个大工作量，各地因地制宜地在构建推进厕所建设管理的制度体系上下了大功夫，如各地纷纷成立厕所革命工作领导小组，将厕所革命纳入综合考核指标。在厕所的建设管理上，保定市野三坡景区“乡村旅游厕所开放联盟+企业认养”的创新机制就赢得了各界点赞。苏州市研发的“游急便”系统，共搜集全市2000多个厕所的数据资料和地理位置信息，其中761个旅游厕所的数据精确到面积、设施设备和管理细节，极大地方便了广大游客。

（五）通过对接“多规合一”的改革创新，在保障旅游发展空间上形成了亮点

浙江、江西、内蒙古等省区及沂南、敦煌等先行区积极推动以旅游业为引领的“多规合一”，突出旅游业对经济社会发展的引领作用，推动国土、发改、住建、交通等部门规划与旅游产业规划有效衔接。海南抓住“多规合一”试点的契机，把省级各类旅游发展规划和19个市县的旅游发展总体规划融入了全省总规。鄂尔多斯、青岛等先行区都将旅游部门增列为规划委员会成员单位，在编制重大规划、实施重大项目时，必须征求旅游部门意见。鹰潭抓住列入江西“多规合一”试点机遇，在加强土地、交通规划等与城乡总体规划衔接的基础上，重点考虑旅游业发展需要，有效推动旅游规划融入“多规合一”体系。安吉按照全县作为“泛自然博物院”来规划建设的要求，旅游部门主动牵头落实“县域大景区”的建设工作任务。

（六）通过集成政策的改革创新，在构建旅游产业发展政策体系方面形成了亮点

旅游业发展涉及多方面政策，各地全面梳理各类涉旅政策，从中探索形成推动旅游业发展的政策。如湖州市通过落实当地农民安置、“坡地村镇”建设用地试点等，积极争取旅游用地指标，盘活农民旧房、闲置厂房等用于农家乐经营。今天我们考察的湖

州影视城就是利用废弃矿地来发展旅游，水口乡的开元芳草地也是利用了坡地村镇的政策，这都给了我们很大的启发。武隆县对村庄内零星、分散的集体建设用地进行布局调整，集中用于发展乡村旅游。韩城市对旅游建设公益性用地采取划拨方式保障供应。对大家都比较关心的农村居民利用自有住宅从事旅游经营问题，浙江省出台了民宿（农家乐）治安消防管理相关规定，降低了政策门槛；同时对环境敏感区外不涉及土建的农家客栈（民宿），不再办理环评审批手续。此外，北京市继设立全国首支旅游产业基金、全国首个旅游资源交易平台和全国首个涉及乡村旅游的融资担保服务体系后，正在搭建全国首个“京郊旅游政策性保险服务体系”。青岛市将各区市市的“旅游消费总额及增长率”“接待入境游客增长率”两项内容纳入全市科学发展综合考核，等等。这些好的做法经验，都值得大家相互学习借鉴。

（七）通过优化景区管理体制的改革创新，在提升旅游供给侧水平上形成了亮点

旅游景区是旅游供给侧的重要内容。各地积极探索景区管理权、所有权与经营权相分离的模式，推动国有及国有控股景区管理权、经营权分离，提高景区市场化程度，实现国有资源与社会资本的优化配置组合。甘肃省规划建设18个大景区管理体制改革方案已经获批，目前省里将涉及省直部门管理的林业资源分别整合下放到相关的5个大景区管委会管理；对省直部门管理未整合调整的文物等资源，明确由所在大景区管委会统筹管理；对市州管辖的资源，由大景区管委会统一管理。各地还积极探索景区与行政区域合一的管理体制，如峨眉山市由市委书记、市长分别兼任景区管委会党工委书记、主任；保定市推行“管委会+公司”“管委会+乡镇”的景区管理模式，景区内及周边村镇由景区管委会统一托管。江西省庐山针对各涉山单位各自为政、资源分割、政出多门的体制弊端，设立了庐山市，实现景区管理体制的有效整合，改变了过去“九龙治水”的局面。各地还积极推进旅游景区门票价格改革，着力理顺旅游景区门票及游览服务价格形成机制，不断推动旅游景区由门票经济向产业经济转变。

（八）通过打造各类平台的改革创新，在旅游投融资方面形成了亮点

各地有效发挥市场和政府作用，充分释放民间投资活力，建立以政府投入为引导、社会资本为主体的多元化旅游投融资体系。四川实施招商引资双千亿工程，搭建中国（四川）国际旅游投资大会等高端招商平台，成功推动成立了四川旅游产业投资基金和四川旅游线上线下投融资平台。福建、广东等创新旅游专项资金使用模式，采取竞争性扶持方式，重点扶持山区、滨海旅游、生态旅游产业园区等项目。湖北、重庆、云南、四川、江西、山东、广东等均设立了规模在20亿元以上的旅游产业投资基金。河北在已组建省旅游产业引导股权投资基金的基础上，正在组建成立总规模为200亿元的旅游产业创新投资基金。内蒙古争取地方债资金7亿元支持全区重点旅游景区建设。辽宁积极

推进营口试点海滨旅游带项目PPP模式。江西省吉安市联合江西银行首期发行旅游发展基金30亿元，向全市重点旅游项目建设提供长期低息资金支持及配套金融服务。

（九）通过实施精准扶贫的改革创新，在旅游扶贫上形成了亮点

山东省在旅游扶贫工作中实施“多个渠道进水、一个池子蓄水、一个龙头放水”的理念，针对贫困村资源禀赋和贫困人口需求，逐村制定发展对策、逐户明确扶贫方式，实现“一村一策、一户一案”。河北省涞水县从旅游扶贫资金中拿出1000万元，一次性投入野三坡景区建设，将投入资金与部分旅游资源的股权一并转化为扶贫对象股权，每年从景区门票收入中提取一定比例作为旅游扶贫资产收益，分配给扶贫对象，有效促进了周边群众脱贫步伐。陕西省宁陕县依托企业实施社区性开发，在特色小镇和景区开发建设过程中，在集镇区位好、商业价值高的新区为搬迁户新建框架式安置社区，每户一栋房屋，一层商业店铺，二楼生活用房，引导搬迁群众发展农家乐及三产服务业，全村通过景区建设搬迁实现了脱贫。

（十）通过探索开放路径的改革创新，在推进旅游对外开放上形成了亮点

近年来中央在对外开放方面做出了一系列重大改革决定，如自贸区、沿边开发开放等，各地深入研究各类对外开放大政策，并不断从中探索出旅游业发展的新领域。福建省在自贸区福州、厦门、平潭片区积极扩大导游执业、赴台旅游便利等政策。山东省济南、青岛等创新出入境旅游管理方式，在游客出入境比较集中的口岸实施“一站式”通关模式。广东省积极推进在自贸区范围探索粤港澳游艇“自由行”，携手港澳培养旅游消费新热点。北京、上海、广州等城市对51个国家和地区游客实行72小时过境免签。辽宁、黑龙江、广西、内蒙古、云南、吉林、新疆等省区制订边境旅游试验区和跨境旅游合作区建设方案，积极开展前期筹备和申报工作。云南省与越南、老挝等周边国家签订各种旅游合作协议20多份，形成了21条边境旅游线路。吉林省大力推动龙井跨境旅游集散中心、图们—朝鲜稳城岛文化旅游合作区等重点项目建设。新疆维吾尔自治区开通了中哈吉、中塔两条跨境自驾游线路和中俄哈蒙跨境旅游线路。防城港市与越南广宁省、芒街市建立联络交流机制，共同维持和发展中越边境旅游市场等。

上面总结了全国旅游改革创新的十大做法和十大亮点，其实在实践中全国还有很多好的做法和案例。目前政法司正在组织编制全国旅游改革创新经典案例，希望各地认真甄选，共同做好这项工作。从实践看，当前我国旅游业发展存在的问题，其实就是全国旅游改革创新面临的亟待解决的问题，如旅游市场秩序问题没有得到根本解决，旅游不文明现象时有发生，旅游公共服务建设滞后，旅游部门和旅游社会管理信息化水平不高，旅游统计滞后、旅游人才支撑不足等问题也较为突出。从小的方面特别是从20个国家级旅游业改革创新先行区来看，也存在着一些先行区改革的目标和重点不够突出；一

些先行区对政策寄望过高，自身改革动力不足；一些先行区完成规定任务的多，商定任务和自选任务不敢动真碰硬，一些先行区到目前为止尚未完成旅游管理体制的改革，等等。这些问题都需要我们在明年工作中高度重视并加以认真解决。

二、明年推动全国旅游改革创新几个突破口

党的十八大开启了全面深化改革新的历史进程，十八届三中、四中、五中全会做出了一系列重大改革决策。因此，抓住全面深化改革的契机，推进旅游业的改革，这不仅是落实中央改革决策的必然要求，也是推动旅游业发展的必然要求。我们要紧紧抓住这一有利形势，善谋善断、善做善成，努力为深化旅游业改革创造条件。在这个大背景下，我们认为明年全国旅游业的改革创新可以从以下几个方面重点突破：

一是努力实现全域旅游下的产业定位新突破。党中央、国务院已经明确旅游业是国民经济的战略性支柱产业。但在各地的发展中，对旅游业的认识并不完全一致，有的地方虽然在文件中明确了旅游业的产业地位，但在实际工作中对旅游并没有做到高看一眼，在资金、资源、规划、公共服务等方面也没有完全配套。特别是当前全国旅游业发展正向全域旅游方向转变，旅游业对经济社会发展的作用更为凸显，因此更需要明确在全域旅游格局下的旅游产业定位，从而更好地推动旅游业健康持续发展。

二是努力实现旅游管理体制从量到质的新突破。建立旅游综合管理体制既是旅游法的要求，也是各地在实践中探索出的比较好的方式。目前省级层面已经有半数以上实现了旅游管理体制改革，地市一级的旅游管理体制改革估计在明年会有更大数量上的突破。但在这个过程中，我们不能仅仅满足于名称的变化，而更多地要在增强旅游体制统筹协调产业发展的能力上下功夫，要在推进实现旅游体制的责权统一上下功夫。我们也鼓励有条件的地方抓紧设立旅游警察、旅游巡回法庭、工商旅游分局的“1+3”旅游管理体制并发挥更大作用。

三是努力实现旅游公共服务与旅游目的地发展相适应的供给模式的新突破。各地要推动明确政府履行旅游公共服务的职责，提供无法完全依赖市场又事关多数人利益的产品和服务；其次要根据旅游公共服务的具体类别推动建立具体的制度保障。以厕所为例，按照城建部门的做法，包括公共厕所在内的城市基础设施的测算依据是当地居民人口数量；如果基于大众旅游时代的特征，势必要将测算基数扩大到旅游者的数量。我们也鼓励和支持地方引入更多社会资本来参与旅游公共服务建设，并且旅游公共服务的规划建设既要考虑本地居民人口规模，还要统筹考虑接待的游客数量，使旅游公共服务真正实现“主客共享”。

四是努力实现推动旅游综合执法行之有效的新突破。一方面要继续建立健全各级综合监管和执法机制，完善旅游“1+3+X”执法保障机制。另一方面，各地要在现有基础上，加快建立游客投诉统一受理平台，通过定期评估、强化协调的方式，实现旅游投诉

的部门联动。推动旅游部门和相关部门在各自职责范围内，创新旅游市场监管方式，探索形成有效的日常执法机制。引导广大游客、旅游监督员、行业协会和专业服务机构参与旅游市场监督。通过综合运用法律手段、创新有效的机制等方式，探索破解不合理低价游的新路径。同时，也要充分发挥“黑名单”、红黑榜的作用，不断完善A级景区、星级饭店等退出机制。

五是努力实现景区特别是5A级景区管理体制的新突破。要重点推动景区特别是5A级景区管理体制在改革发展中率先突破。各地要继续推动国有旅游景区的市场化改革，着力破除制约国有旅游景区发展的体制障碍和机制约束。要积极探索国家公园试点推进下的景区管理体制改革创新方向，在旅游景区资源整合和统一管理方面不断探索新路径。有条件的地方可以考虑建立大旅游资源管理体制，有效整合各部门的分散管理权。改革创新门票预约制度，推动出台各类对景区实行最大承载量控制的制度。当然，景区管理体制改革创新并没有统一的模式，各地可以结合实际，因地制宜探索出适合本地区的管理体制改革方案。

六是努力实现构建完善的旅游产业发展政策体系的新突破。随着全域旅游发展，需要从政府层面着手来推动旅游发展政策环境的优化，其中重点是探索旅游目的地建设的发展政策体系。包括探索创新旅游用地供给机制，重点研究旅游项目的用地保障政策，确立旅游公共服务设施的用地保障制度；探索现有社会资源的二次开发路径，推动有效利用现有社会资源完善旅游功能，形成新的旅游产品体系；探索旅游业与科技的融合方式，通过现代科技手段助推旅游业转型升级，开拓“旅游+互联网”新模式，进一步激发旅游领域“大众创业、万众创新”的活力等。通过各个层面的政策探索，逐渐构建较为完善的旅游产业发展的政策体系。

当然，我这里只是点了几个重点方向，我们鼓励各地在创新统筹职能、创新政策措施、创新产业引导等方面探索出更多的有效举措。

三、对国家级旅游业改革创新先行区下一步工作的几点要求

旅游业改革创新先行区是国家旅游局“515战略”确定的重要任务，当时提出了在三年时间里，在全国打造50个先行区的目标。这项工作一经提出，就得到了全国各地的广泛响应，在首批20个的基础上，今年又有多个地区向国家旅游局提出了申请。之所以今年一直没有启动第二批先行区的相关工作，就是我们也想观察一下这项工作的效果以及各个先行区的工作进度，以更好地完善工作机制，真正达到设立这项工作制度的目的。从今年的实施看，总的效果是不错的，因此我们也打算在明年春节前后正式启动第二批国家级旅游业改革创新先行区的相关工作。

下面就明年的改革先行区工作，我想提几点要求：

一是先行区工作必须紧紧依靠党委政府。全域旅游就是要推动党委政府统筹抓旅

游，我们选取先行区的一个主要依据就是看当地党委政府支持力度大不大。从各地的经验看，能够真正推动发展的旅游改革创新绝大多数都是由地方党委政府主导的。凡是把党委政府主导作用发挥出来的，工作就比较主动，成效也比较明显；凡是不会或者不知道如何发挥党委政府主导作用的，工作就比较被动。目前各个先行区的实施方案都是党委政府审议通过的，应该说开了个好头。明年关键就是看落实、看落地，看大家能否拿着这个红头文件实实在在地推出几个大的改革举措来。

二是先行区工作必须加强组织领导。先行区工作的最终目的是打造旅游目的地，涉及的都是动真碰硬的改革任务，因此必须要加强组织领导，在党委政府的统筹领导下共同推动这项工作。原则上各个先行区都应成立由党委政府主要领导牵头的工作领导小组，同时由涉及各项改革任务的职能部门为牵头部门，由领导小组各成员单位共同研究、共同谋划、共同推进各项改革任务。各地还要积极推动将旅游改革先行区工作纳入当地的科学发展综合考核指标和全面深化改革考核指标，确保先行区建设落到实处。

三是先行区工作必须区别于常规性工作。先行区工作不同于我们平时做的常规性工作，因此不能局限于常规的工作手段。国家旅游局提出了先行区有关规定任务、商定任务和自选任务的要求，但这三块任务更多的是一种引导。我们要求各个先行区敢想敢干、大胆探索包括但不局限于上述这三块任务内容。比如，在全国范围内一时难以实现的改革，如旅游用地政策，能否在先行区范围内率先突破。明年国家旅游局准备和相关部门联合在旅游用地等方面选取典型城市进行试点，被选中的城市自然能优先获得有关优惠政策，谁先行先试，谁就能率先获得关注。各个先行区在推进工作时，要从这个角度去考虑问题。

四是先行区工作必须抓好基本制度建设。有的地方旅游部门缺乏工作抓手和战略重点，与旅游基本制度的缺失密切相关。从长期的实践来看，必须要逐步探索形成旅游发展的基本制度，这在国家或省级层面突破难度较大，但完全可以在先行区范围内先行先试、率先突破。当前重点是要积极探索建立适应人民群众休闲需求的相关制度体系，积极探索对各类社会资源进行旅游开发的相关制度体系，积极探索建立旅游重大项目的准入制度体系等。

五是先行区工作必须及时做好经验总结。及时总结可复制、可推广的经验，是开展先行区工作的基本要求之一。正如我们这次会议给大家印发各先行区的实施方案和今年以来的主要做法，就是为了相互交流学习，启发各地旅游改革的思路。我看先行区的做法中有很多是可以直接复制的举措，有的是可以创新或改造一下再拿来用的举措。因此，各先行区在推动工作的同时，必须要及时做好经验总结工作。国家旅游局也打算明年再多创造一点各先行区和各地相互交流学习的平台，这就需要各个先行区及时总结各种好的做法措施。

六是先行区工作必须强化责任担当意识。旅游改革创新先行区不是一项荣誉帽子，而是一顶压力帽子。不是戴上帽子这项工作就结束了，而是戴上帽子这项工作才刚

刚开始。我们希望先行区旅游部门的负责同志都是想干事、能干事、干成事的人，戴这顶帽子的目的不是为了获得个政绩，而是要借助这顶帽子去做更多平时想做而不好做、做不动的事。因此，在推动先行区工作时必须要坚持问题导向，要能拿出解决的办法，不能只提要求，不谈对策，更不能把国家旅游局提出的各项改革创新任务简单照搬照抄。

我要强调的一点是，各个先行区所在的省级旅游部门必须要把先行区工作纳入本省的旅游重点工作范畴，平时多关照一点、多支持一点，及时总结他们的经验做法，及时进行宣传推广。明年的先行区工作，国家旅游局层面也考虑要逐步建立会商和简报制度，同时考虑建立流动学习机制，哪个地方搞得好，我们就组织各地去学习；哪个地方搞得好，我们就组织中央媒体去宣传。同时，我们也在考虑出台先行区的管理办法，对先行区实行动态管理机制，对已经完成阶段性任务的先行区，可以实行自然退出机制；对推动工作成效不明显、态度不积极的先行区，则实行强制退出机制。

同志们，旅游改革创新从没有先例可循，也没有标准的施工图，但却能够实实在在地推动旅游业发展。因此，这既是我们的责任和使命所在，同时也是我们的光荣所在。让我们共同努力，为实现中国旅游业的持续健康发展而共同奋斗！