

全域旅游示范区创建工作导则

第一章 总 则

1.1 为深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念、新思想、新战略，认真落实党中央、国务院关于全域旅游的决策部署，按照“五位一体”总体布局、“四个全面”战略布局和创新、协调、绿色、开放、共享发展理念，推动旅游业转型升级、提质增效、科学发展、全面发展，持续增加旅游有效供给，切实满足人民群众不断增长的旅游需求，指导和规范全域旅游示范区（以下简称示范区）创建工作，特制定本导则。

1.2 全域旅游是指将一定区域作为完整旅游目的地，以旅游业为优势产业，进行统一规划布局、公共服务优化、综合统筹管理、整体营销推广，促进旅游业从单一景点景区建设管理向综合目的地服务转变，从门票经济向产业经济转变，从粗放低效方式向精细高效方式转变，从封闭的旅游自循环向开放的“旅游+”转变，从企业单打独享向社会共建共享转变，从围墙内民团式治安管理向全面依法治国转变，从部门行为向党政统筹推进转变，努力实现旅游业现代化、集约化、品质化、国际化，最大限度满足大众旅游时代人民群众消费需求的发展新模式。

1.3 示范区创建工作坚持“注重实效、突出示范，宽进严选、统一认定，有进有出、动态管理”的方针，成熟一批、命名一批，并建立相应的管理和退出机制。

1.4 示范区创建工作按照地方申报、审核公布、创建实施、评估监测、考核命名、复核督导的程序进行。其中，示范区创建由所在地人民政府提出申请，由省级旅游行政管理部门或省级人民政府向国家旅游局推荐申报，国家旅游局审核公布；创建工作日常指导、评估监测、复核督导由国家旅游局或国家旅游局委托省级旅游行政管理部门负责；考核命名工作由国家旅游局统一组织实施。

1.5 本导则适用于国家旅游局公布的所有全域旅游示范区创建单位，包括相关的省（自治区和直辖市）、市（地州盟）和县（市区旗）。

第二章 创建原则

2.1 突出改革创新。将发展全域旅游作为旅游业贯彻落实五大发展理念的主要途径，始终把改革创新作为创建工作的主线，坚持目标导向和问题导向，针对旅游发展中的重大问题，形成适应全域旅游发展的体制机制、政策措施、产业体系等，构建全域旅游发展新局面。

2.2 突出党政统筹。发挥地方党委、政府的领导作用，从区域发展战略全局出发，把推进全域旅游作为地方经济社会发展的重要抓手，统一规划、统筹部署、整合资源、协调行动，形成推动全域旅游发展新合力。

2.3 突出融合共享。大力推进“旅游+”，实现旅游业与其

他行业的磨合、组合和融合，促进旅游功能全面增强，使发展成果惠及各方，让游客能满意、居民得实惠、企业有发展、百业添效益、政府增税收，形成全域旅游共建共享新格局。

2.4 突出创建特色。注重产品、设施与项目特色，不同层级、不同地区要确立符合实际的发展规划、主打产品、主题形象等，不搞一个模式，防止千城一面、千村一面、千景一面，形成各具特色、差异化推进的全域旅游发展新方式。

2.5 突出绿色发展。树立“绿水青山就是金山银山”理念，守住生态底线，合理有序开发，防止破坏环境，杜绝竭泽而渔，摒弃运动式盲目开发，实现经济、社会、生态效益共同提升，开辟全域旅游发展新境界。

2.6 突出示范导向。强化创建示范引领作用，打造省、市、县全域旅游示范典型，努力在推进全域旅游、促进城乡建设、产业发展、公共服务、整体营销等方面形成可借鉴可推广的经验和方式，树立全域旅游发展新标杆。

第三章 创建目标

3.1 旅游治理规范化。坚持党委、政府对旅游工作的领导，建立各部门联动、全社会参与的旅游综合推进机制。坚持依法治旅，提升治理效能，形成综合产业综合抓的局面，成为体制机制改革创新典范。

3.2 旅游发展全域化。推进全域统筹规划、全域合理布局、

全域整体营销、全域服务提升，构建良好自然生态环境、亲善人文社会环境、放心旅游消费环境，实现全域宜居宜业宜游和全域接待海内外游客，成为目的地建设的典范。

3.3 旅游供给品质化。加大旅游产业融合开放力度，提高科技水平、文化内涵、绿色含量，增加创意产品，发展融合业态，提供高质量、精细化的旅游服务，增加有效供给，成为满足大众旅游消费需求的典范。

3.4 旅游参与全民化。增强全社会参与意识，引导居民以主人翁态度共同参与旅游建设，营造文明旅游新风尚，健全旅游发展受益机制，出台旅游惠民政策，切实保证居民、企业参与收益分配，成为全民参与共建共享的典范。

3.5 旅游效应最大化。把旅游业作为经济社会发展的重要支撑，发挥旅游“一业兴百业”的带动作用，促进传统产业提档升级，孵化一批新产业、新业态，旅游对当地经济和就业的综合贡献达到较高水平，成为惠民生、稳增长、调结构、促协调、扩开放的典范。

第四章 创建任务

4.1 创新体制机制，构建现代旅游治理体系

4.1.1 建立党政主要领导挂帅的全域旅游组织领导机制，加强部门联动，充分发挥宣传、组织、政法等党委部门和发改、公安、财政、国土、环保、住建、交通、水利、农业、文化、体育、

统计、林业等政府部门在合力推进全域旅游工作中的积极作用。

4.1.2 探索建立与全域旅游发展相适应的旅游综合管理机构，如旅游发展委员会，有效承担旅游资源整合与统筹协调、旅游规划与产业促进、旅游监督管理与综合执法、旅游营销推广与形象提升、旅游公共服务与专项资金管理、旅游数据统计与综合考核等职能。

4.1.3 积极推动公安、工商、司法等部门构建管理内容覆盖旅游领域的新机制，切实加强旅游警察、旅游市场监督、旅游法庭、旅游质监执法等工作和队伍建设。

4.1.4 积极创新旅游配套机制，建立相应的旅游联席会议、旅游项目联审、旅游投融资、旅游规划公众参与、旅游标准化、文明旅游共创、旅游志愿者组织、旅游人才培养、党政干部培训、旅游工作考核激励等机制。

4.1.5 推动政策创新。出台支持全域旅游发展的综合性政策文件。加大财政支持力度，逐年增加旅游发展专项资金，加大对旅游基础和公共服务设施建设投入力度，鼓励统筹各部门资金支持全域旅游建设。对全域旅游重大建设项目优先纳入旅游投资优选项目名录，优先安排政府贷款贴息。创新旅游投融资机制，推进旅游资产证券化试点，促进旅游资源市场化配置，因地制宜建立旅游资源资产交易平台，鼓励有条件的地方政府设立旅游产业促进基金，引导各类资金参与全域旅游建设，鼓励开发性金融为全域旅游项目提供支持。强化旅游用地保障，在年度用地指标中优先支持旅游项目，探索实行重点旅游项目点状供地等用地改

革，优化旅游项目用地政策。

4.2 加强规划工作，做好全域旅游顶层设计

4.2.1 将旅游发展作为重要内容纳入经济社会发展、城乡建设、土地利用、基础设施建设和生态环境保护等相关规划中。由所在地人民政府编制旅游发展规划，同时依法开展规划环评。在实施“多规合一”中充分体现旅游主体功能区建设的要求。

4.2.2 城乡基础设施、公共服务设施和产业发展中的重大建设项目，在立项、规划设计和竣工验收等环节，可就其旅游影响及相应旅游配套征求旅游部门的意见。

4.2.3 完善旅游规划体系。编制旅游产品指导目录，制定旅游公共服务、营销推广、市场治理、人力资源等专项规划和实施计划或行动方案。形成包含总体规划、控制性详规、重大项目设计规划等层次分明、相互衔接、规范有效的规划体系。

4.2.4 加强旅游规划实施管理。全域旅游发展总体规划及重点项目规划应报请人大或政府批准，提升规划实施的法律效力，并建立旅游规划评估与实施督导机制。

4.3 加强旅游设施建设，创造和谐旅游环境

4.3.1 推动“厕所革命”覆盖城乡全域。推进乡村旅游、农家乐厕所整体改造，5A级景区厕所设置第三卫生间，主要旅游景区、旅游度假区、旅游场所、旅游线路和乡村旅游点的厕所要实现数量充足、干净卫生、实用免费、管理有效。鼓励对外服务场所厕所免费对游客开放。推进市场多元供给和以商建厕、以商管厕、以商养厕。通过使用能源、材料、生物、信息等新技术，切

实解决旱厕、孤厕及其污物处理、厕所信息服务等难题。引导游客爱护设施、文明如厕，营造健康文明的厕所文化。

4.3.2 构建畅达便捷交通网络。完善综合交通体系，科学安排支线机场新建和扩建，优化旅游旺季和通重点客源市地航班配置，加强覆盖旅游景区的通用机场建设。改善区域公路通达条件，提升区域可进入性，提高乡村旅游道路的建设等级，推进干线公路与景区公路连接线以及相邻区域景区之间公路建设，形成旅游交通网络。提高游客运输组织能力，开通旅游客运班车、旅游公交车和观光巴士等。推进旅游风景道、城市绿道、骑行专线、登山步道、交通驿站等公共休闲设施建设，打造具有通达、游憩、体验、运动、健身、文化、教育等复合功能的主题旅游线路。

4.3.3 完善集散咨询服务体系。在建好景区游客中心的基础上，合理布局建立全域旅游集散中心，设立多层次旅游集散网络，因地制宜在商业街区、交通枢纽、景点景区等游客集聚区设立旅游咨询服务中心（点），有效提供景区、线路、交通、气象、安全、医疗急救等必要信息和咨询服务。

4.3.4 规范完善旅游引导标识系统。在全域建立使用规范、布局合理、指向清晰、内容完整的旅游引导标识体系，重点涉旅场所规范使用符合国家标准的公共信息图形符号。

4.3.5 合理配套建设旅游停车场。建设与游客承载量相适应、分布合理、配套完善、管理科学的生态停车场。鼓励在国省干线公路和通景区公路沿线增设旅游服务区、驿站、观景台、自驾车营地等设施，推动高速公路服务区向交通、生态、旅游等复

合型服务区转型升级。

4.4 提升旅游服务，推进服务人性化品质化

4.4.1 充分发挥标准在全域旅游工作中的服务、指引和规范作用。完善旅游业标准体系，扩大旅游标准覆盖范围，强化标准实施与监督，加强涉旅行业从业人员培训，提高从业人员服务意识与服务能力，树立友善好客旅游服务形象。

4.4.2 按照旅游需求个性化要求，实施旅游服务质量标杆引领计划，鼓励企业实行旅游服务规范和承诺，建立优质旅游服务商目录，推出优质旅游服务品牌。开展以游客评价为主的旅游目的地评价，不断提高游客满意度。

4.4.3 推进服务智能化。建立地区旅游服务线上“总入口”和旅游大数据中心，形成集交通、气象、治安、客流信息等为一体的综合信息服务平台。涉旅场所实现免费 Wi-Fi、通信信号、视频监控全覆盖，主要旅游消费场所实现在线预订、网上支付，主要旅游区实现智能导游、电子讲解、实时信息推送。开发建设游客行前、行中和行后各类咨询、导览、导游、导购、导航和分享评价等智能化旅游服务系统。

4.4.4 完善旅游志愿服务体系。建立服务工作站，制定管理激励制度，开展志愿服务公益行动，提供文明引导、游览讲解、信息咨询和应急救援等服务，打造旅游志愿服务品牌。

4.5 坚持融合发展、创新发展，丰富旅游产品，增加有效供给

4.5.1 “旅游+城镇化、工业化和商贸”。突出中国元素、

体现区域风格，建设美丽乡村、旅游小镇、风情县城、文化街区、宜游名城以及城市绿道、骑行公园等慢行系统，支持旅游综合体、主题功能区、中央游憩区等建设。利用工业园区、工业展示区、工业历史遗迹等因地制宜开展工业旅游，鼓励发展旅游用品、户外休闲用品和旅游装备制造制造业。完善城市商业区旅游服务功能，开发具有自主知识产权和鲜明地方特色的时尚性、实用性、便携性旅游商品，提高旅游购物在旅游收入中的比重，积极发展商务会展旅游。

4.5.2 “旅游+农业、林业和水利”。大力发展观光农业、休闲农业和现代农业庄园，鼓励发展田园艺术景观、阳台农艺等创意农业和具备旅游功能的定制农业、会展农业、众筹农业、家庭农场、家庭牧场等新型农业业态。因地制宜建设森林公园、湿地公园、沙漠公园，鼓励发展“森林人家”“森林小镇”。鼓励水利设施建设融入旅游元素和标准，充分依托水域和水利工程，开发观光、游憩、休闲度假等水利旅游。

4.5.3 “旅游+科技、教育、文化、卫生和体育”。积极利用科技工程、科普场馆、科研设施等发展科技旅游。以弘扬社会主义核心价值观为主线，发展红色旅游，开发爱国主义和革命传统教育、国情教育、夏（冬）令营等研学旅游产品。依托非物质文化遗产、传统村落、文物遗迹及美术馆、艺术馆等文化场所，推进剧场、演艺、游乐、动漫等产业与旅游业融合，发展文化体验旅游。开发医疗健康旅游、中医药旅游、养生养老旅游等健康旅游业态。积极发展冰雪运动、山地户外、水上运动、汽车摩托

车运动等体育旅游新产品。

4.5.4 “旅游+交通、环保和国土”。建设自驾车房车旅游营地，打造旅游风景道和铁路遗产、大型交通工程等特色交通旅游产品，推广精品旅游公路自驾游线路，支持发展邮轮游艇旅游，开发多类型、多功能的低空旅游产品和线路。建设生态旅游区、地质公园、矿山公园以及山地旅游、海洋海岛旅游、避暑旅游等旅游产品。

4.5.5 提升旅游产品品质。深入挖掘历史文化、地域特色文化、民族民俗文化、传统农耕文化等，提升旅游产品文化含量。积极利用新能源、新材料、现代信息和新科技装备，提高旅游产品的科技含量。大力推广使用资源循环利用、生态修复、无害化处理等生态技术，加强环境综合治理，提高旅游开发的生态含量。

4.5.6 丰富品牌旅游产品。增强要素型旅游产品吸引力，深入挖掘民间传统小吃，建设特色餐饮街区，进一步提升星级饭店和绿色旅游饭店品质，发展精品饭店、文化主题饭店、经济型和度假型酒店、旅游民宿、露营、帐篷酒店等新型住宿业态，打造特色品牌。提升园区型旅游产品品质，强化A级景区、旅游度假区、旅游休闲区、旅游综合体、城市公园、主题乐园、大型实景演出和博物馆、文化馆、科技馆、规划馆、展览馆、纪念馆、动植物园等园区型旅游产品设施配套，实现节约、集成和系统化发展，打造整体品牌。发展目的地型产品，按照村、镇、县、市、省打造具有国际影响力的目的地品牌。

4.5.7 推动主体创新。培育和引进有竞争力的旅游骨干企业

和大型旅游集团，促进规模化、品牌化、网络化经营。支持旅游企业通过自主开发、联合开发、并购等方式发展知名旅游品牌。发展旅游电子商务，支持互联网旅游企业整合上下游及平行企业资源。促进中小微旅游企业特色化、专业化发展，建设发展产业创新、服务创新、管理创新、技术创新的特色涉旅企业。构建产学研一体化平台，提升旅游业创新创意水平和科学发展能力。

4.6 实施整体营销，凸显区域旅游品牌形象

4.6.1 制定全域旅游整体营销规划和方案。把营销工作纳入全域旅游发展大局，坚持以需求为导向，树立整体营销和全面营销观念，明确市场开发和营销战略，加强市场推广部门与生产供给部门的协调沟通，实现产品开发与市场开发无缝对接。设立旅游营销专项资金，鼓励制定相应的客源市场开发奖励办法，切实做好入境旅游营销。

4.6.2 拓展营销内容。在做好景点景区、饭店宾馆等传统产品推介的同时，进一步挖掘和展示地区特色，将商贸活动、科技产业、文化节庆、体育赛事、特色企业、知名院校、城乡社区、乡风民俗、优良生态等拓展为目的地宣传推介的重要内容，提升旅游整体吸引力。

4.6.3 实施品牌营销战略。塑造特色鲜明的旅游目的地形象，打造主题突出、传播广泛、社会认可度高的旅游目的地品牌。提升区域内各类品牌资源，建立多层次、全产业链的品牌体系，变旅游产业优势为品牌优势。

4.6.4 建立政府部门、行业、企业、媒体、公众等参与的营

销机制，充分发挥企业在推广营销中的作用，整合利用各类宣传营销资源和方式，建立推广联盟合作平台，形成上下结合、横向联动、多方参与的全域旅游营销格局。

4.6.5 创新全域旅游营销方式。有效运用高层营销、公众营销、内部营销、网络营销、互动营销、事件营销、节庆营销、反季营销等多种方式。借助大数据分析，充分利用微博、微信、微电影、APP 客户端等新兴媒体，提高全域旅游宣传营销的精准度、现代感和亲和力。

4.7 加强旅游监管，切实保障游客权益

4.7.1 加强旅游执法。强化旅游质监执法队伍的市场监督执法功能，严肃查处损害游客权益、扰乱旅游市场秩序的违法违规行为，曝光重大违法案件，实现旅游执法检查的常态化。公安、工商、质监、物价等部门按照职责加强对涉旅领域执法检查。建立健全旅游与相关部门的联合执法机制，净化旅游市场环境，维护游客合法权益。

4.7.2 加强旅游投诉举报处理。建立统一受理旅游投诉机制，积极运用 12301 智慧旅游服务平台、12345 政府服务热线以及手机 APP、微信公众号、热线电话、咨询中心等多样化手段，形成线上线下联动、高效便捷畅通的旅游投诉受理、处理、反馈机制，做到受理热情友好、处理规范公正、反馈及时有效，不断提高旅游投诉的结案率、满意率。

4.7.3 强化事中事后监管。加快建立旅游领域社会信用体系，依托全国信用信息共享平台，归集旅游企业和从业人员失信

行为，并对失信行为开展联合惩戒行动。扩大旅游“红黑榜”应用，将旅游景区点纳入旅游“红黑榜”评价机制。发挥旅游行业协会自律作用。积极应用全国旅游监管服务平台，加强对旅行社、导游人员日常监管，保障导游人员合法劳动权益。

4.7.4 加强旅游文明建设。全面推行国内旅游文明公约和出境旅游文明指南，培育文明旅游典型，建立旅游不文明行为记录制度和部门间信息通报机制。组织开展旅游警察、旅游工商和旅游法庭等工作人员的执法培训，提高旅游执法专业化和人性化水平。

4.8 优化城乡环境，推进共建共享

4.8.1 加强资源环境生态保护。强化对自然生态系统、生物多样性、田园风光、传统村落、历史文化和民族文化等保护，保持生态系统完整性、生物多样性、环境质量优良性、传统村镇原有肌理和建筑元素。注重文化挖掘和传承，构筑具有特色的城乡建筑风格。倡导绿色旅游消费，实施旅游能效提升计划，降低资源消耗，推广节水节能产品、技术和新能源燃料的使用，推进节水节能型景区、酒店和旅游村镇建设。

4.8.2 推进全域环境整治。开展主要旅游线路沿线风貌集中整治，在路边、水边、山边等区域开展洁化、绿化、美化行动，在重点旅游村镇实行“改厨、改厕、改客房、整理院落”和垃圾污水无害化、生态化处理，全面优化旅游环境。

4.8.3 强化旅游安全保障。加强旅游安全制度建设，强化旅游、公安、交通、安监、卫生、食药监等有关部门安全监管责任，

由安监部门牵头组织景区开业的安全风险评估。加强景点景区最大承载量警示，加大出游安全风险提示，落实旅行社、饭店、景区安全规范。强化对客运索道、大型游乐设施等特种设备和旅游用车、旅游节庆活动等重点领域及环节的监管。建立政府救助与商业救援相结合的旅游救援体系。完善旅游保险产品，扩大保险覆盖面，提升保险理赔服务水平。

4.8.4 大力促进旅游创业就业。建设旅游就业需求服务平台，加强信息引导，加大技术支持，进一步改善传统旅游企业吸纳就业的政策环境，切实为新型旅游企业招募员工创造便利条件。积极引导科技、艺术、创意设计等各类专业人才跨界参与旅游开发建设。重视发展创业型的个体私营旅游经济和家庭手工业。鼓励高等院校和职业院校发展旅游教育，开设特色旅游专业，提升本地旅游人力资源规模和水平。

4.8.5 大力推进旅游扶贫和旅游富民。通过整合旅游资源，发展旅游产业，从整体增加贫困地区财政收入、村集体收入和农民人均收入。以景区带村、能人带户、“企业+农户”和直接就业、定点采购、输送客源、培训指导、建立农副土特产品销售区和乡村旅游后备箱基地等各类灵活多样的方式，促进贫困地区和贫困人口脱贫致富。大力实施旅游富民工程，通过旅游创业、旅游经营、旅游服务、资产收益等方式促进增收致富。

4.8.6 营造旅游发展良好社会环境。树立“处处都是旅游环境，人人都是旅游形象”的理念，向目的地居民开展旅游相关知识宣传教育，强化目的地居民的旅游参与意识、旅游形象意识、

旅游责任意识。加强旅游惠民便民服务，推动公共博物馆、文化馆、图书馆、科技馆、纪念馆、城市休闲公园、红色旅游景区和爱国主义教育基地免费开放，鼓励旅游场所对特定人群实行价格优惠，加强对老年人、残疾人等特殊群体的旅游服务。

第五章 评估管理

5.1 创建工作应由本地区党委政府统筹负责，研究制定全域旅游示范区创建工作方案，建立全域旅游示范区创建工作目标责任考核体系，各级旅游行政管理部门具体负责创建工作考核，确保各项工作务实高效推进。

5.2 省（自治区和直辖市）示范区创建工作由国家旅游局负责年度评估监测。市（地州盟）和县（市区旗）示范区创建工作由省级旅游行政管理部门负责年度评估监测，并向国家旅游局提交评估报告。

5.3 国家旅游局依据本导则制定《全域旅游示范区考核命名和管理办法》，示范区考核命名工作由国家旅游局依照本导则和相关办法进行，对符合条件和标准并能发挥示范作用的，予以命名。

5.4 对已命名的示范区适时组织复核，对于复核不达标或发生重大旅游违法案件、重大旅游生产安全责任事故、严重不文明旅游现象、严重破坏生态环境行为的示范区，视情况予以警告或撤销。

第六章 附 则

- 6.1 本导则自印发之日起施行。
- 6.2 本导则由国家旅游局负责解释并修订。