

法律资讯 会展与旅游



总第九十七期

二〇二三年第九期

上海市律师协会会展与旅游专业委员会

目 录

本期关注 3

 一、《关于释放旅游消费潜力推动旅游业高质量发展的若干措施》
 政策解读 3

政策聚焦 27

 一、 国务院办公厅印发《关于释放旅游消费潜力推动旅游业高质
 量发展的若干措施》的通知 27

媒体资讯 35

 一、 短期租房有风险 签订合同减纠纷 35

 二、 治理合影陷阱不能只靠景区提醒 36

 三、 传统旅行社业绩完全恢复仍需时日 38

专业研究 42

 一、 旅游民宿发展的现状、问题与对策 42



本期关注

一、《关于释放旅游消费潜力推动旅游业高质量发展的 若干措施》政策解读

为深入贯彻落实习近平总书记关于文化和旅游工作的重要论述和中央政治局会议精神，丰富优质旅游供给，释放旅游消费潜力，推动旅游业高质量发展，国务院办公厅近日印发《关于释放旅游消费潜力推动旅游业高质量发展的若干措施》（以下简称《若干措施》）。为便于各地各部门更好地理解 and 执行《若干措施》，文化和旅游部会同外交部、国家发展改革委、财政部、自然资源部、交通运输部、中国人民银行、国家体育总局、国家统计局、国家移民管理局、国家林草局、中国民航局、国家文物局、国家外汇管理局等部门，就文件相关内容进行解读。

一、《若干措施》出台的背景和主要内容是什么？

党中央、国务院对旅游业发展高度关注。习近平总书记对旅游业发展多次作出重要指示批示，指出发展旅游业是推动高质量发展的重要着力点。2023 年 4 月 28 日，中央政治局会议强调，要改善消费环境，促进文化旅游等服务消费。7 月 24 日，中央政治局会议提出，要推动体育休闲、文化旅游等服务消费。7 月 25 日，国务院领导同

志主持召开推动旅游业高质量发展专家座谈会，进一步对促进旅游业加快恢复发展工作作出明确部署。为深入贯彻落实党中央、国务院决策部署，文化和旅游部会同 20 多个部门，坚持问题导向，研究破解当前制约旅游消费、影响旅游业高质量发展的难题。经深入研究、广泛调研和科学论证，起草形成了释放旅游消费潜力、推动旅游业高质量发展的相关工作措施并报国务院。

9 月 27 日，国务院办公厅正式印发《若干措施》，从加大优质旅游产品和服务供给、激发旅游消费需求、加强入境旅游工作、提升行业综合能力、保障措施等五个方面，提出了推动旅游业高质量发展的 30 条工作措施。《若干措施》强调，要加大优质旅游产品和服务供给。推进文化和旅游深度融合，实施美好生活度假休闲工程，实施体育旅游精品示范工程，开展乡村旅游提质增效行动，发展生态旅游产品，拓展海洋旅游产品，优化旅游基础设施投入，盘活闲置旅游项目。《若干措施》提出，要激发旅游消费需求。改善旅游消费环境，完善消费惠民政策，调整优化景区管理，完善旅游交通服务，有序发展夜间经济，促进区域合作联动。《若干措施》明确，要加强入境旅游工作。实施入境旅游促进计划，优化签证和通关政策，恢复和增加国际航班，完善入境旅游服务，优化离境退税服务，发挥旅游贸易载体作用。《若干措施》要求，要提升行业综合能力。支持旅游企业发展，加强导游队伍建设，提升旅游服务质量，规范旅游市场秩序。《若干措施》提出，要强化保障措施。健全旅游工作协调机制，强化政策

保障，拓宽融资渠道，加强用地、人才保障，做好旅游安全监管，完善旅游统计制度。

二、如何进一步推进文化和旅游深度融合发展？

文化和旅游部深入贯彻党的二十大精神，坚持以文塑旅、以旅彰文，推动文化和旅游深度融合发展，不断丰富旅游的文化内涵、提升旅游的文化品位，同时努力发挥旅游在促进文化传承发展方面的作用。引导戏剧节、音乐节、艺术节、动漫节、演唱会、艺术展览、文旅展会等业态健康发展，丰富“音乐+旅游”“演出+旅游”“展览+旅游”“赛事+旅游”等业态。因地制宜培育旅游演艺新业态、新模式、新空间，鼓励打造中小型、主题性、特色类旅游演艺项目。全面推进文化资源和旅游资源普查，梳理全国各地旅游开发中华文化资源的利用情况，建立并完善中国特品级旅游资源名录。开展“读万卷书 行万里路”文化主题旅游推广活动，依托文物、非物质文化遗产、历史名人、典籍等文化资源，设计推出一批中华文化主题旅游线路，培育“读李白 游神州”“长江青春之旅”“北国漫游之旅”等主题旅游线路。以文化生态为依托，培育建设一批乡村旅游集聚区。开展红色旅游研学活动，指导各地因地制宜、因势利导，用好红色资源，推出一批红色旅游融合发展示范区。国家文物局、文化和旅游部、国家发展改革委联合开展中国文物主题游径建设，结合游径开展文艺演出、非遗展示、民俗展演、体育赛事等特色活动，推进文化产业和旅游产业融合发展，创新发展乡村遗产酒店、特色民宿、夜间经济、老字号传统技

艺体验等新型业态。文化和旅游部、自然资源部、住房和城乡建设部联合启动国家文化产业和旅游产业融合发展示范区建设工作,发挥示范区辐射带动作用,推动文化和旅游深度融合,促进文化产业和旅游产业及与相关产业融合发展,增强文化产业和旅游产业质量效益和核心竞争力。

三、如何拓展休闲度假、乡村旅游、海洋旅游等产品供给?

文化和旅游部将充分发掘城市文化和旅游资源,保护和延续城市历史文脉,实施文旅产业赋能城市更新行动,利用城市历史建筑、工业遗产、旧厂房、旧街区、旧仓库等存量空间发展文化和旅游产业,促进城市更新和产业升级。扩大城市休闲空间,加强主客共享,丰富文化和旅游休闲活动,打造一批国家级旅游休闲街区。推动旅游度假区提质扩容、高质量发展,提供更高品质的休闲度假产品和服务,着力建设滨海、山林、河湖、温泉、冰雪等多种类型的国家级旅游度假区。加强绿道、骑行道、郊野公园、停车设施等微循环休闲设施建设,合理布局自驾车旅居车停车场等服务设施。

文化和旅游部将开展乡村旅游提质增效行动,进一步发挥乡村旅游在满足人民群众美好生活需要和助力乡村振兴的作用。开展文化产业赋能乡村振兴试点。提升乡村旅游运营水平。持续建设全国乡村旅游重点村镇,深入挖掘和彰显乡村地域文化特色,增强村民文化自信、提升村民生活品质 and 游客体验。做优做强“乡村四时好风光”全国乡村旅游精品线路品牌,开展游购乡村、艺术提升、数字提升、餐饮提

升等乡村旅游质量效益提升系列活动，结合联合国世界旅游组织“最佳旅游乡村”建设经验，推出一批国际乡村旅游目的地。在 2023 年中秋国庆假期期间推出 149 条“橙黄橘绿 乡村胜景”全国乡村旅游精品线路，举办山河秋韵全国旅游宣传推广活动。

自然资源部将积极做好用海用岛要素保障服务。指导地方自然资源主管部门依法依规保障旅游项目合理用海用岛需求，不断满足公众亲海需要。文化和旅游部将会同交通运输部、国家体育总局等部门积极指导地方加大海洋文化资源挖掘和转化力度，引导地方因地制宜发展邮轮旅游、海岛度假、海洋运动、休闲渔业等业态，加强旅游与体育休闲、运动赛事融合发展，促进海洋休闲体育消费。支持地方加强基础设施和配套服务设施建设，优化邮轮港和游艇码头建设布局，丰富邮轮游艇产品开发，逐步拓展国际邮轮航线，全面推进国际邮轮复航。

四、如何推动体育活动与旅游业发展有机结合？

一是围绕改善体育消费体验，进一步丰富体育旅游产品，积极开展促消费活动。国家体育总局、文化和旅游部将以“跟着赛事去旅行”为主题，结合重大赛事以及精品赛事、民族特色体育赛事，设计特色旅游线路，组织开展促消费系列活动。鼓励市场主体加大创新力度，促进体育与文化、旅游、康养等行业融合互动。二是围绕丰富体育消费场景，进一步完善体育旅游设施。国家体育总局将配合国家发展改革委继续组织实施全民健身设施补短板工程，支持滑雪场等各类户外

运动公共服务设施建设。统筹利用多方资金渠道，持续开展“国球进社区”“国球进公园”活动，不断改善体育旅游消费的场地设施条件。三是围绕促进体育消费升级，进一步培育体育旅游品牌。文化和旅游部、国家体育总局将加快建设京张体育文化旅游带，持续发布国庆、春节假期体育旅游精品线路，发挥国家体育旅游示范基地作用。充分利用中国体育文化博览会、中国体育旅游博览会等各类展会平台，宣传推广优质体旅融合产品。四是围绕夯实体育消费基础，进一步加强体育旅游标准和统计。国家体育总局将持续加强体育旅游场地设施、产品、管理和服务等标准的制修订，不断提升体育旅游产品质量。加强体育消费统计，总结推广赛事活动拉动体育消费的统计方法，研究建立相关统计监测机制。

五、如何合理利用自然生态资源，发展生态旅游产品？

推动绿色旅游发展，加强对旅游发展方式和消费方式的引导，推动形成集约资源、保护环境、节能低碳、主客共享的旅游发展格局，实现旅游业更高质量、更有效率、更可持续、更加安全的发展。充分考虑生态承载力、自然修复力，推进生态旅游可持续发展，推出一批生态旅游产品和线路，加强生态保护宣传教育，让游客在感悟大自然神奇魅力的同时，自觉增强生态保护意识，形成绿色消费和健康生活方式。

生态旅游是依托森林、草原、湿地、荒漠及野生动植物资源开展的观光、游憩、度假、体验、健康、教育、运动、文化等活动，是践

行“绿水青山就是金山银山”理念的有效路径。合理利用生态资源，要坚持保护优先，严格控制人为因素对景观与生态的干扰，维护自然和人文资源的原真性、完整性。

在严格保护前提下，探索自然保护和资源利用新模式，发展以生态产业化和产业生态化为主体的生态经济体系。坚持依法依规，尤其是依托国家公园、自然保护区、自然公园等自然保护地发展生态旅游，必须遵守自然保护地相关法律法规及管控要求，严格履行审批手续，在限定区域内开展活动，不得开展房地产、高尔夫球场、开发区等项目以及与保护管理目标不一致的旅游项目。

发展生态旅游产品，要坚持以人民为中心，把握人民群众日益增长的个性化、差异化、多层次生态旅游需求。引导发展以体验、健康、科普、文化、运动等为主题的新业态新产品，特别是深受大众欢迎的自然教育、生态露营、户外运动、森林康养等产品，不断满足人民群众对优美生态环境、优良生态产品、优质生态服务的需求。

六、如何推动盘活闲置旅游项目，扩大有效投资？

经过多年投资建设，各地发展形成了一批旅游项目，对推动旅游业发展起到了重要支撑作用，与此同时，部分旅游项目由于各种原因产生了闲置低效问题。文化和旅游部将会同相关部门大力推动盘活闲置旅游项目，推动形成存量资产和新增投资的良性循环，提升旅游基础设施运营管理水平，拓宽社会投资渠道，合理扩大有效投资。一是

推动建立闲置旅游项目工作台账，针对闲置旅游项目主要问题和成因，按“一项一案”科学编制项目盘活工作方案，分类落实各项盘活条件。二是鼓励金融机构按照市场化原则为盘活闲置旅游项目提供配套融资支持。支持符合条件的项目通过资产重组等方式，提升资产吸引力。鼓励社会资本以及设计策划、建设投资、管理运营、内容生产、技术支持等方面的市场主体参与文化和旅游项目投资、建设、运营。三是及时总结各地经验做法和典型案例，定期遴选一批取得盘活成效的旅游项目，引导各级文化和旅游部门及相关市场主体学习借鉴先进经验，遵循旅游项目投资建设运营规律，丰富旅游项目经营内容和业态。

七、如何进一步改善消费环境，完善消费惠民政策？

文化和旅游部将不断改善旅游消费环境，更好满足人民日益增长的旅游消费需求。一是丰富旅游消费场景。支持各地加大文体商旅等领域的融合力度，围绕避暑、避寒、亲子、研学、乐园、演出、博物馆、体育、滨海、森林、草原等消费热点，推出系列消费活动。二是打造智慧旅游、沉浸式体验新空间，开展全国智慧旅游沉浸式体验新空间培育试点，为游客提供更多旅游新场景新产品新玩法。发展沉浸式演艺、沉浸式展览、沉浸式娱乐体验等业态，鼓励沉浸式体验与城市综合体、公共空间、旅游景区等相结合，公布沉浸式文旅新业态示范案例。三是加强促消费平台载体建设。文化和旅游部联合国家发展改革委、财政部启动第二批国家文化和旅游消费示范城市建设，推动示范试点城市建设成为消费促进及产业发展的重要平台和载体，促进

文化和旅游消费提质升级和产业转型增效。开展第三批国家级夜间文化和旅游消费集聚区评选,创新夜间文化和旅游消费场景,培育新业态和新消费模式,构建主客共享的文化和旅游消费新空间,丰富个性化定制产品,满足多样化消费需求。四是实施金融支持文化和旅游消费行动计划。持续推动中国银联、相关金融机构、支持机构落实2023年“百城百区”金融支持文化和旅游消费行动计划,推出特惠商户折扣、消费满减、积分奖励兑换、票价优惠等惠民行动。五是创新开展“旅游中国·美好生活”国内旅游宣传推广,以神州春色、畅游一夏、山河秋韵、冬日胜景等为题深入实施“跟着季节游中国”专项推广,以城市好味、城市好景、城市好街、城市好展等内容深入实施“城市巡游记”专项推广,并“开展我的家乡有宝藏”专题活动引导游客推介家乡资源,统筹支持跨省区域旅游宣传推广,通过特色化供给创造新需求、细分化需求牵引新供给,持续营造浓厚文化和旅游消费氛围。

八、如何进一步调整优化景区管理,科学设置线上、线下购票预约渠道,满足广大游客参观游览需求?

近年来,各类高品质景区、博物馆、国家考古遗址公园成为节假日期间的热门目的地。一直以来,文化和旅游部倡导各地景区不断优化预约措施,实施科学管理,不搞“一刀切”,坚持原则性和灵活性相统一,不断提升预约便利化水平。要求各地景区保留人工购票窗口,在游客量未达到最大承载量时,提供线下服务。下一步,还将指导各

地景区积极采用新技术、新手段，畅通景区等场所预约渠道，简化预约程序，提高预约操作便捷性。在暑期、国庆节等旅游旺季，通过延长开放时间、增加弹性供给等措施，不断提升旅游便利化服务水平。

对于博物馆和国家考古遗址公园，国家文物局持续指导各地博物馆和国家考古遗址公园调整完善门票预约制度，积极应对需求变化，科学研判总体需求，合理实施预约、限流、错峰机制，结合自身承载能力，调整开放时间，通过分时段预约、退票动态回池、弹性增加预约名额等措施，提升购票预约参观便利化服务。

九、如何完善旅游交通设施和服务，构建“快进”交通网络？

为提升“快进”交通网络衔接效能，激发旅游消费潜力，交通运输部会同文化和旅游部联合印发《关于加快推进城乡道路客运与旅游融合发展有关工作的通知》，发布《关于做好全面恢复国际邮轮运输有关工作的通知》《关于开展打造国内水路旅游客运精品航线试点工作的通知》等政策，指导各地构建便捷高效、服务优质、安全有序的旅游客运服务体系，深入推进交通运输与旅游融合发展。下一步，将着力开展以下工作：一是加强旅游交通基础设施建设。充分发挥交通促进旅游发展的基础性作用，加快国家旅游风景道、旅游交通体系等规划建设，打造具有特色的交旅融合服务。依托高速铁路、城际铁路、民航、高等级公路等构建“快进”交通网络，提高旅游目的地的通达性和便捷性。加强交通干线与重要旅游景区衔接，加快干线公路与景区公路连接线以及相邻景区之间公路建设，完善旅游公路网络。加强

高速公路旅游特色服务区、旅游风景道、旅游航道、通航建筑物、港口码头、旅游交通标识标牌、智慧旅游公共服务平台等旅游公共设施建设，在有条件的普通国省道沿线合理建设旅游驿站、观景平台、停车区等设施，提高旅游交通运输基础设施保障能力。二是优化完善旅游出行服务。健全重点旅游区域交通集散体系，优化配置重点旅游城市客运网络，增加旅游城市至主要客源地发班班次，加密火车站、民航机场、汽车客运站等客运枢纽至重点旅游景区、旅游度假区的直达线路，完善客运枢纽、高速公路服务区等设施的旅游服务功能。在具备条件的汽车客运站设立高铁无轨站、城市候机楼，积极推动在火车站、民航机场设置道路客运车辆专用停车区或临时停车位，提供公铁联运、空公联运等联运服务，积极推进跨运输方式行李直挂运输，满足游客“徒手旅行”需要。支持开通串联旅游景区、度假区的客运线路，积极拓展“门到门”“点到点”的定制客运服务，推广应用电子客票服务，持续提升旅游交通服务质量。

十、如何加强海外市场宣传推广，持续开展“你好！中国”国家旅游形象系列推广活动？

文化和旅游部将以全球文明倡议为引领，讲好中国式现代化故事，持续开展“你好！中国”国家旅游形象系列推广活动。一是建设“你好！中国”国家入境旅游品牌体系。加强国际合作，举办系列旅游对话活动、国际性旅游会议等，构建高级别入境旅游推广机制。邀请旅行商等来华参加洽谈、调研、踩线和联合开发线路。加大各类国际旅

游展会的参会频次和力度，办好中国国际旅游交易会等国际性文化和旅游推广节庆、展会，提升中国入境旅游影响力。二是打造“你好！中国”国家旅游形象全媒体传播体系。推出“你好！中国”国家旅游形象宣传片，制作配套多语种宣传物料，充分发挥驻外文化和旅游机构的桥梁和窗口作用，在全球范围内宣传推广。三是加强入境旅游人才队伍建设。面向全球旅行商开展“中国入境游旅行商伙伴行动”，向其提供全方位入境旅游信息服务和操作指导。建立常态化培训机制和人才专项培养计划，全面提升相关从业人员素质。

十一、在优化签证政策方面近期有哪些具体举措？

自 2023 年 1 月 8 日对新冠病毒感染实施“乙类乙管”以来，中外人员往来加快恢复。外交部不断优化签证政策，出台系列便利措施，指导各驻外使领馆全力保障外国人来华渠道畅通。经有序调整，目前来华签证及口岸签证、过境免签、区域性免签等入境政策已恢复至疫情前水平。因应外国人来华签证申请激增，中国驻外使领馆纷纷采取延长工作时间、增加预约量、增派人手等措施，为外国申请人提供优质、高效服务。绝大多数中国驻外使领馆已实现两周内可预约，部分中国驻外使领馆一周内甚至第二天即可预约。递交签证申请材料后，通常可在 4 个工作日内获发签证。中国驻外使领馆还为因紧急商务、人道等事由需来华人员开通“绿色通道”，提供免预约等特殊便利。5 月 1 日起，外国人可持 APEC 商务旅行卡虚拟卡入境。7 月 26 日起，恢复对新加坡、文莱单方面免签政策。8 月中旬起，对符合条件

的大部分签证申请人采取阶段性免采指纹措施。9 月 20 日，新版签证申请表上线，优化 34%的填报项，大幅压缩文字性填报项目，办理来华签证更加便捷。此外，今年以来，我国同哈萨克斯坦、马达加斯加等多个国家签署免签协定。各界对上述措施反响积极，驻外使领馆签证签发量快速回升，入境外国人数稳步增长。下一步，外交部将持续优化签证政策，积极创造有利条件，为畅通中外人员往来提供更多便利。

十二、支持旅游业高质量发展的移民出入境便利措施有哪些？

公安部、国家移民管理局高度重视并全力支持旅游业高质量发展，积极为扩大对外开放、便利人员往来提供政策支持。在会同外交部提高驻外签证机关来华签证办理效率的基础上，为外国人来华旅游等提供更多渠道和便利。一是为入境旅游外国人提供口岸签证便利。目前，全国 71 个城市 97 个口岸签证机关可为国内旅行社组织、接待的外国旅游团办理团体旅游签证，每次在华停留不超过 30 天。二是持续优化过境免签政策。目前，18 个省 23 个城市 31 个口岸，对 53 个国家人员实施 72/144 小时过境免签政策，即 53 国人员从中国过境前往第三国或地区，可持有效国际旅行证件和联程客票，在规定区域内免签停留 72/144 小时，为外国人短期过境从事临时商务、会议、旅游等活动提供出行便利。三是实施区域性入境免签政策。符合政策适用条件的外国人可在规定时间和区域内旅游，目前，我国已在上海实施外国旅游团邮轮入境 15 天免签、在海南实施 59 国入境旅游 30

天免签、在广西桂林实施东盟 10 国旅游团入境 144 小时免签、在广东实施港澳地区外国人组团进入珠三角地区和汕头旅游 144 小时入境免签政策。四是优化通关保障。进一步简化邮轮及船员查验手续，推行随船查验方式，提高通关效率，助力推动相关旅游企业、邮轮公司设计推出更多邮轮航线和旅游产品，吸引更多访问港邮轮来华和外籍旅客登陆观光。下一步，国家移民管理局将持续统筹研究深化扩大开放的移民出入境管理政策措施，进一步服务保障我国旅游业发展。

十三、在恢复和增加国际航班方面近期有哪些举措？

中国民航局将推进国际客运航班恢复作为最重要的工作任务之一，对国际航班恢复中存在的主要制约因素和存在问题逐一分析，制定针对性工作措施，并会同有关部委，协同施策。一是推动航权充分使用。目前我国已与除美国、加拿大、法国以外的 125 个签署航空运输协定国家恢复疫情前双边航权安排适用，中外航空公司恢复或增加航班已无航权障碍。二是积极实施一系列支持政策，从降低收费、加大时刻供给等方面支持航空公司增加运力投放。三是及时掌握中外航空公司在运营国际航线航班中遇到的困难和问题，主动采取措施，协调相关国家主管部门推进解决。四是配合商务部、外交部与航空公司建立对接渠道和机制，引导航空公司满足外交、商务往来需求，提供更好的航空运输保障。

从国际航班实际执行情况看，2023 年 9 月 18 日至 24 日实际执行的国际定期客运航班量为 3849 班（每个往返计为 1 班），是实施

“乙类乙管”前一周（2023 年 1 月 2 日至 1 月 8 日）的近 8 倍，恢复至疫情前的 50.5%；通航国家 61 个，至英国、意大利、马尔代夫等 16 个国家的航班量已超过疫情前水平。中国民航局将进一步结合中外航空公司恢复增加国际客运航班的需求，进行精准施策和重点保障；会同相关部门继续积极推进与重点国家磋商，恢复双边航权安排适用；加强航权资源利用监管，敦促各航空公司提高航权使用效率。此外，中国民航局也将根据商务部、外交部、文化和旅游部等部门提出的需求建议，优化与航空公司供需对接机制，及时引导航空公司投入运力，积极恢复国际客运航班。

十四、如何完善入境旅游服务？

中国人民银行、国家外汇管理局指导支付服务主体，为入境游客提供多样化支付服务，便利入境游客在境内的日常消费。一是入境游客可使用支付宝、微信直接绑定境外银行卡，或通过支付宝香港、微信支付香港、港澳版云闪付等 13 个境外钱包，在境内商户扫码支付。二是境外银联卡持卡人可直接在境内商户刷卡，或将银联卡绑定至银联境外合作机构钱包，实现在境内银联商户支付。三是为解决多数境内网络平台不支持海外信用卡支付的问题，指导银行与支付机构合作，为境外个人在境内电商平台等网站使用境外银行卡支付，提供外卡收单资金结算服务。中国人民银行、国家外汇管理局将继续推动支付服务主体，结合入境游客支付习惯，区分不同消费场景，提供安全、便捷的支付服务。在机场车站、大型商场、涉外酒店、知名景点等全面

提供境外银行卡刷卡服务。创新移动支付产品，简化注册认证流程，便利入境游客在小额、便民场景的扫码支付。公安部、国家移民管理局高度重视入境旅游服务工作，多措并举满足境外游客入境旅游需求。一是积极推动出入境证件便利化应用。建立出入境证件身份认证平台，推动出入境证件在政务服务、公共服务和互联网领域便利化应用，目前港澳台居民可持内地（大陆）通行证等证件享有在交通、金融、电信、教育、医疗、社保、工商、税务、住宿等领域 35 项便利；推动外籍游客持用护照、中华人民共和国外国人永久居留身份证、港澳台游客持用来往内地（大陆）通行证等出入境证件预订景区门票、购买车（船）票、住宿登记等便利化社会应用。二是加强入境旅游课程培训。积极参与入境旅游商伙伴行动，持续为国外从事来华旅游业务人员提供课程培训，帮助相关人员了解有关法律政策，提升旅游服务质量，规范来华旅游行为，防范境外组团游客随意脱团，维护正常出入境秩序，为来华旅游人员提供优质入境旅游服务。文化和旅游部将进一步组织加强导游以及景区、酒店等服务人员外语水平培训，规范公共场所外语标识，提升导览讲解外语服务水平。

十五、如何进一步支持旅游企业恢复发展？

新冠疫情发生以来，文化和旅游部等部门积极开展助企纾困行动，为企业发展“输血补气”。下一步，将围绕支持旅游企业转型发展采取以下举措。一是做好已出台支持政策的宣传贯彻落实工作。会同相关部门扎实推进政策落实，做好暂退旅行社旅游服务质量保证金政策

延续实施工作，推动减税降费等帮扶政策在旅游领域的落实，并支持旅游企业参与政府采购和服务外包。通过完善政策信息渠道、政策汇编等形式，加强政策宣传解读，帮助旅游企业用好用足相关帮扶政策。不断优化旅游领域涉企服务，以企业服务月、入企调研服务等方式，推出系列服务活动和惠企举措，为旅游企业恢复发展营造良好环境。二是制定实施文化和旅游企业培育计划。聚焦产业链关键环节和重点领域，分行业、分层次培育和发展壮大一批市场主体和企业服务机构，引领带动文化和旅游企业向专业化、特色化、创新型方向发展。三是引导支持企业做大做强。加强对骨干旅游企业的服务，支持企业增强创新能力、激发发展潜力，更好发挥示范带动作用。

十六、如何适应新形势新要求不断提升旅游服务质量？

新形势下，旅游市场新业态不断涌现，行业转型升级加速推进，消费者需求呈高品质、多样化的新趋势，对服务质量管理水平提出了更高的要求。文化和旅游部将聚焦关键重点、丰富提升手段，持续推动旅游服务质量提升取得新成效。一是提升旅游管理和水平。完善政府主导、企业主责、部门联合、社会参与、多元共治的旅游服务质量工作格局和部门协同机制。实施“信用+”工程，推进信用分级分类监管，开展信用经济发展试点工作。引导支持企业落实质量主体责任，加强全面质量管理。二是改善旅游消费体验。建立完善以游客为中心的旅游服务质量评价体系，推进评价结果应用。建立旅游服务质量监测机制，开展质量提升政策实施效果评估，强化结果应用和跟

踪改进。建立健全质量分级制度，促进品牌消费、品质消费。加强游客权益保护，支持地方建立赔偿先付、无理由退货等制度。三是培育旅游服务质量品牌。大力实施以服务质量为基础的品牌发展战略，培育一批专业度高、覆盖面广、影响力大、放心安全的服务精品。充分发挥服务品牌对旅游服务质量提升的引领带动作用，推动形成优质优价的旅游消费意识。

十七、在加强执法监管、规范旅游市场秩序方面将采取哪些具体措施？

文化和旅游部将进一步加强旅游市场执法监督，部署查处各类违法违规经营行为，保障旅游业高质量发展。一是持续开展旅游市场专项整治。聚焦强迫购物、擅自变更行程、拒绝履行合约等突出问题，指导各地加强对旅行社、旅游团队、在线旅游经营者的执法检查，严查各类违法违规行为。二是组织开展暗访评估。针对市场秩序、安全生产、服务质量等问题，对重点地区的主要旅游线路、旅游团队等进行暗访评估，及时将发现的问题通报相关部门及属地文化和旅游行政部门核查处理。三是加强跨部门执法协作。指导各地充分发挥有关工作机制、协调机制作用，加强与公安、市场监管、交通等部门的执法协作，组织开展联合执法，加强线索移送、信息共享，形成工作合力。四是加强举报投诉办理。指导各地依法依规分类处置举报投诉，充分发挥“全国文化和旅游市场网上举报投诉处理系统”作用，加强办理

人员培训，持续推进举报投诉数据归集分析，为执法监管部署提供支撑。

十八、如何用好各有关渠道财政资金，支持旅游业高质量发展？

旅游业涉及领域较多，关联性较强，需要多元化、多渠道资金投入。一直以来，中央财政高度重视旅游业发展，不断完善支持旅游业发展的财政政策，通过旅游发展基金等，推进“厕所革命”，改善旅游公共服务设施条件，支持举办旅游消费活动，帮助旅游业纾困解难，促进旅游业转型升级发展。财政部、文化和旅游部将继续通过旅游发展基金、中央支持地方公共文化服务体系建设补助等资金渠道，支持地方改进旅游公共服务，加强旅游宣传推广，推进国家文化和旅游消费试点城市、示范城市建设。同时，加强与支持文化事业发展的相关资金、中央预算内投资等资金渠道的协同配合，加强旅游基础配套，用文化提升旅游品质，促进文化和旅游深度融合，引导社会资金加大旅游业投入，丰富旅游产品供给，为推动旅游业高质量发展营造良好的政策环境。

十九、如何通过中央预算内投资支持旅游基础设施和项目建设？

为进一步提升文化自然遗产保护水平，推动“十四五”时期文化旅游融合和高质量发展，国家发展改革委同文化和旅游部等相关部门策划实施了《“十四五”文化保护传承利用工程》。截至目前，该项目累计安排中央预算内投资 69.3 亿元，对 224 个项目进行了补助，

对于提升各地旅游接待服务能力起到了较好效果。国家发展改革委将统筹中央预算内投资等既有专项资金渠道，支持旅游基础设施建设，进一步补齐基础设施短板，推进景区提档升级，提升智慧化管理服务水平。下一步，将继续通过实施文化保护传承利用工程，安排中央预算内投资加大对符合要求的旅游基础设施建设项目支持力度。

二十、如何进一步做好对旅游企业的金融服务？

中国人民银行会同文化和旅游部、国家外汇管理局等部门着力改善和加强对旅游企业金融服务。一是制定出台政策支持旅游行业。2022 年 7 月，中国人民银行会同文化和旅游部制定出台关于金融支持文化和旅游行业恢复发展的通知，提出了加大金融支持力度、提供差异化金融服务、完善信贷供给体系、拓宽融资渠道、降低融资成本、改善就业和征信服务等六方面举措。另外，中国人民银行也参与出台了支持旅行社等市场主体纾困发展等政策。二是运用货币政策工具，引导金融机构加大对旅游企业的支持力度。2022 年 9 月，中国人民银行设立 2000 亿元设备更新改造专项再贷款，配套财政贴息政策，专项支持文旅体育等 10 个重点领域的设备更新改造项目。三是运用政策性、开发性金融工具支持旅游相关基础设施项目。2022 年 6 月，中国人民银行设立政策性、开发性金融工具，由政策性、开发性银行设立基础设施投资投资基金，用于补充重大建设项目资本金。其中，投向旅游相关基础设施项目 5 亿元，预计撬动项目总投资 49 亿元。四是鼓励和引导金融机构结合自身业务和旅游企业生产经营特点、通

过优化信贷管理体系、丰富信贷产品等方式，积极对接旅游企业融资需求，提高金融服务效率。同时，支持旅游企业通过在银行间市场发行债券等方式改善融资状况。截至 2023 年 8 月末，旅游企业在银行间债券市场发行债券融资余额 1174 亿元，同比增长 11.3%。五是便利旅游企业跨境贸易外汇资金结算。对于旅游企业在开展跨境旅行业务时发生的相关外汇资金收付，可在银行直接办理，银行按照展业原则自主审核。目前，旅游行业恢复势头和发展预期较好，企业自身造血功能也在不断加强。中国人民银行将会同有关部门继续做好对旅游企业的金融服务工作。

二十一、《若干措施》在促进旅游投资方面的创新举措有哪些？

受旅游资源禀赋、开发模式差异较大等因素影响，旅游资产权属复杂，旅游行业整体资产证券化率低，限制了社会资本投资旅游项目。探索在部分地区开展旅游项目收益权、旅游项目（景区）特许经营权入市交易、备案登记试点工作，有助于提高旅游项目投资运营的资产权益安全性和利用效率；有助于在全国范围统筹管理和积极引导相关市场主体开发利用相关旅游资源，引导相关金融机构对旅游项目作出契合市场的价值认定，为相关旅游市场主体开展旅游资产证券化、拓宽融资渠道打牢基础。文化和旅游部将根据旅游资源等级、属性、开发周期、合作对象的不同，研究设立项目收益权和特许经营权的适用范围和相应管理体系。组织相关市场主体在权属设立或变更行为完成后及时进行登记备案，推动实现旅游项目（景区）项目收益权和特许

经营权的常态化管理，探索“资源归国家，管理权归政府，经营权归市场”的发展路径。文化和旅游部将会同相关部门鼓励在依法界定各类景区资源资产产权主体权利和义务的基础上，依托景区项目发行基础设施领域不动产投资信托基金（REITs），形成“储备一批、培育一批、申报一批、发行一批”的梯次推进格局，推进更多符合条件的旅游类基础设施领域 REITs 项目发行上市。

二十二、如何强化旅游业用地保障？

自然资源部将重点抓好以下几方面工作。一是结合全面贯彻落实《全国国土空间规划纲要（2021—2035 年）》有关要求，指导各地自然资源主管部门加快省、市、县级国土空间规划编制审批工作，在国土空间规划中合理安排旅游项目用地。二是科学配置和统筹安排用地计划指标。坚持“项目跟着规划走，土地要素跟着项目走”，对纳入国家重大项目清单以及省级人民政府重大项目清单的旅游项目用地，自然资源部依据清单统一配置计划指标；对其他旅游项目用地，各级自然资源主管部门要统筹安排，保障其合理需求。同时，自然资源部将积极做好用地要素保障服务，指导地方自然资源主管部门按照进度加快、标准不降的要求，做好旅游项目用地组卷报批，依法依规保障旅游项目合理用地需求。三是支持多种方式供应旅游用地。旅游相关建设项目中，土地用途单一且符合法定划拨范围的，可以划拨方式供应。土地用途混合且包括经营性用途的，应当采取招拍挂方式供应。鼓励以长期租赁、先租后让、租让结合方式供地。四是基于《产

业用地政策实施工作指引（2019 年版）》，研究完善旅游产业用地政策，积极盘活存量建设用地支持旅游业发展。自然资源部近期印发的《关于开展低效用地再开发试点工作的通知》，决定在 43 个城市开展为期 4 年的低效用地再开发试点。自然资源部将结合此工作，聚焦盘活存量土地探索创新政策举措，支持旅游设施场地建设，以提高土地利用效率，促进城乡高质量发展。

二十三、如何做好旅游安全保障工作？

安全是旅游的底线，文化和旅游部将统筹发展和安全，会同有关部门不断强化旅游安全保障工作，把安全管理贯穿旅游业发展各领域全过程。一是推进多部门联合监管。旅游作为综合性产业涉及多种业态，文化和旅游、应急管理、市场监管、交通运输、公安、体育、消防等多部门将联合开展行业安全检查，督促经营主体落实好安全生产、消防安全、特种设备安全、食品安全主体责任，堵塞安全管理漏洞，强化事故灾害防范应对措施，进一步提高旅游突发事件应急处置能力。二是抓好重点场所单位、重要时间时段的安全管理。针对汛期、暑期等重要时段和春节、五一、国庆等重要节假日，研判安全形势并部署。加强旅游包车安全管理。全面推行旅行社用车“五不租”制度，即不租用未取得相应客运经营许可的经营者车辆、未持有效道路运输证的车辆、未安装卫星定位装置的车辆、未投保承运人责任险的车辆、未签订包车合同的车辆，加快形成“正规社”“正规导”“正规车”市场格局，切实保障游客安全。

二十四、如何进一步完善旅游统计制度？

国家统计局不断完善旅游及相关产业增加值核算方法，依据《国家旅游及相关产业统计分类（2018）》开展全国旅游及相关产业增加值核算工作，对外发布旅游及相关产业增加值及其占国内生产总值（GDP）的比重等数据，全面反映我国旅游及相关产业发展状况。文化和旅游部组织开展了《全国文化文物和旅游统计调查制度》修订工作，其中重点对旅游统计的调查方案、调查问卷进行了优化完善，进一步明确统计方法、统计口径和统计标准，为做好旅游统计工作奠定了坚实的制度保障。下一步，国家统计局、文化和旅游部等部门将加强旅游及相关产业统计监测，做好旅游统计制度修订等工作。



政策聚焦

一、国务院办公厅印发《关于释放旅游消费潜力推动旅游业高质量发展的若干措施》的通知

国务院办公厅印发《关于释放旅游消费潜力推动旅游业高质量发展的若干措施》的通知

国办发〔2023〕36 号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

《关于释放旅游消费潜力推动旅游业高质量发展的若干措施》已经国务院同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。

国务院办公厅

2023 年 9 月 27 日

关于释放旅游消费潜力推动旅游业高质量发展的若干措施

为深入贯彻落实习近平总书记关于文化和旅游工作的重要论述和中央政治局会议精神，丰富优质旅游供给，释放旅游消费潜力，推动旅游业高质量发展，进一步满足人民群众美好生活需要，发挥旅游业对推动经济社会发展的重要作用，提出以下措施。

一、加大优质旅游产品和服务供给

（一）推进文化和旅游深度融合发展。引导戏剧节、音乐节、艺术节、动漫节、演唱会、艺术展览、文旅展会等业态健康发展，丰富“音乐+旅游”、“演出+旅游”、“展览+旅游”、“赛事+旅游”等业态。开展中国文物主题游径建设和“读万卷书行万里路”文化主题旅游推广活动。有序发展红色旅游，保护好、管理好、运用好红色资源。推进文化和旅游产业融合发展典型示范。

（二）实施美好生活度假休闲工程。开展文旅产业赋能城市更新行动，打造一批文化特色鲜明的国家级旅游休闲城市和街区，推动旅游度假区高质量发展。加强绿道、骑行道、郊野公园、停车设施等微循环休闲设施建设，合理布局自驾车旅居车停车场等服务设施。

（三）实施体育旅游精品示范工程。推动体育赛事和旅游活动一体谋划、一体开展，结合重大、特色赛事，培育“跟着赛事去旅行”品牌项目，打造一批具有影响力的体育旅游精品线路、赛事和基地。发展冰雪经济，推动冰雪运动、冰雪装备、冰雪旅游全产业链发展，指导加强滑雪旅游度假地建设。

（四）开展乡村旅游提质增效行动。开展文化产业赋能乡村振兴试点，推动提升乡村旅游运营水平。建设一批富有地域文化特色的乡村旅游重点村镇，推动实施旅游民宿国家标准，打造“乡村四时好风光”线路产品，开展“游购乡村”系列活动。因地制宜打造美丽田园、景观农业、农耕体验、休闲渔业、户外运动等新业态。

(五) 发展生态旅游产品。在严格保护的基础上,依法依规合理利用国家公园、自然保护区、风景名胜区、森林公园、湿地公园、沙漠公园、地质公园等自然生态资源,积极开发森林康养、生态观光、自然教育等生态旅游产品。推出一批特色生态旅游线路。推进森林步道、休闲健康步道建设。

(六) 拓展海洋旅游产品。深入挖掘海洋海岛旅游资源,提升海岸海岛风貌。完善邮轮、游艇旅游政策,加强邮轮、游艇码头,滨海度假营地,运动船艇码头等旅游配套服务设施建设。优化邮轮航线和邮轮旅游产品设计,推进国际邮轮运输全面复航。

(七) 优化旅游基础设施投入。支持各地根据旅游业发展需求,合理规划、有序建设旅游咨询中心、旅游集散中心、旅游厕所、旅游风景道、旅游交通标识标牌、智慧旅游公共服务平台等旅游公共设施。加快推进中西部支线机场建设,推动打造一批旅游公路、国内水路客运旅游精品航线,完善旅游航线网络、旅游列车线路、自驾车旅游服务体系。

(八) 盘活闲置旅游项目。优化完善盘活方式,根据项目情况分类采取盘活措施,用好各类财政、金融、投资政策,支持旅游企业盘活存量旅游项目与存量旅游资产。

二、激发旅游消费需求

(九) 改善旅游消费环境。支持文化体育场所增强旅游休闲功能,合理设置旅游咨询区、餐饮区、文创产品销售区等旅游接待设施。推

动利用数字技术改造提升传统旅游消费场所，打造智慧旅游、沉浸式体验新空间。利用城市公园、草坪广场等开放空间打造创意市集、露营休闲区。创新开展“旅游中国·美好生活”国内旅游宣传推广。

（十）完善消费惠民政策。开展全国文化和旅游消费促进活动，鼓励各地围绕节假日、暑期等时间节点，联动文化和旅游企业、金融机构、电商平台、新媒体平台等举办形式多样的消费促进活动。

（十一）调整优化景区管理。完善预约措施，简化预约程序，尽可能减少采集游客个人信息，科学设置线上、线下购票预约渠道，最大限度满足游客参观游览需求。景区应保留人工窗口，在游客量未达到景区最大承载量之前，为运用智能技术困难人群提供购票预约服务。在旅游旺季，通过延长景区开放时间、增加弹性供给等措施，提升景区接待能力。

（十二）完善旅游交通服务。提高旅游目的地通达性，构建“快进”交通网络，结合节假日等因素优化配置重点旅游城市班车班列，推动将旅游城市纳入“干支通、全网联”航空运输服务网络，加快干线公路与景区公路连接线以及相邻区域景区间公路建设。优化旅游客运服务，积极拓展定制客运服务，普及推广电子客票服务，大力发展联程运输。

（十三）有序发展夜间经济。引导夜间文化和旅游消费集聚区规范创新发展。完善夜间照明、停车场、公共交通、餐饮购物等配套服务设施。鼓励有条件的公共文化场所、文博单位等延长开放时间。

（十四）促进区域合作联动。紧密围绕区域重大战略以及重点城市群、文化旅游带建设等，实施区域一体化文化和旅游消费惠民措施和便利服务，举办区域性消费促进活动。推进东中西部跨区域旅游协作，探索互为旅游客源地和目的地的合作路径。

三、加强入境旅游工作

（十五）实施入境旅游促进计划。优化入境旅游产品和线路，推出更多广受入境游客欢迎的旅游产品和服务。加强海外市场宣传推广和精准营销，持续开展“你好！中国”国家旅游形象系列推广活动。开展入境游旅行商伙伴行动，为国外从事来华旅游业务人员提供课程培训和旅游信息服务。

（十六）优化签证和通关政策。进一步提高签证办理效率，提升签证审发信息化水平。有序恢复各类免签政策，积极研究增加免签国家数量。充分发挥口岸签证、过境免签及区域性入境免签等政策对旅游业发展的积极作用，加大政策推介力度。为邮轮旅游、自驾车旅游及其他涉及入出境的旅游活动提供通关保障。

（十七）恢复和增加国际航班。增加与入境旅游主要客源国、周边国家的航线，加密航班频次，提高航空出行便利性。

（十八）完善入境旅游服务。提升外籍游客和港澳台居民持有效证件预订景区门票、购买车（船）票、在旅馆办理住宿登记的便利化水平。加强导游以及景区、酒店等服务人员外语培训，完善景区、机场、车站、酒店、购物商店等场所的多语种标识及导览设施。提高入

境游客使用境外银行卡及各类电子支付方式便捷程度以及外币兑换便利性。

(十九) 优化离境退税服务。提升离境退税服务质效, 推动扩大境外游客离境退税政策覆盖地域范围, 鼓励引导更多商户成为退税商店, 进一步丰富退税商店商品种类。

(二十) 发挥旅游贸易载体作用。支持国内文化和旅游企业、机构参加各类国际文化和旅游展会。鼓励举办市场化旅游展会, 吸引外国文化和旅游企业来华参展、参会。高质量建设一批对外文化贸易基地, 为外国文化和旅游企业来华投资合作提供服务保障。

四、提升行业综合能力

(二十一) 支持旅游企业发展。适当放宽旅行社补足旅游服务质量保证金期限, 旅行社可申请全额暂退或暂缓交纳旅游服务质量保证金。坚持同等质量标准, 依法支持旅游企业参与政府采购和服务外包, 不得以星级、所有制等为门槛限制相关企业参与政府采购的住宿、会议、餐饮等项目。

(二十二) 加强导游队伍建设。优化导游职业资格准入管理, 严格规范导游执业行为, 净化导游执业环境, 依法保障导游劳动报酬。加强导游人才供给和业务培训, 举办全国导游大赛。

(二十三) 提升旅游服务质量。完善旅游服务质量评价体系, 开展监测评估和品牌建设, 健全有关标准。建立完善以信用监管为基础

的新型监管机制，依法认定失信主体并实施信用惩戒。建设文化和旅游领域诚信体系，健全信用承诺制度，推进信用品牌建设，优化信用消费环境。

（二十四）规范旅游市场秩序。加强旅游市场执法，深入开展旅游市场整治。建立健全跨部门旅游市场举报投诉和执法协作机制，加强数据信息共享和线索移交，开展联合执法，坚决维护游客合法权益。

五、保障措施

（二十五）健全旅游工作协调机制。完善工作机制，及时开展工作调度和研究会商，加强跨部门统筹协调和综合监管，推动解决旅游发展中的重点难点堵点问题。

（二十六）强化政策保障。用好各有关渠道财政资金，加强政策协调配合。通过中央预算内投资等既有专项资金渠道，支持旅游基础设施建设。通过旅游发展基金、中央支持地方公共文化服务体系建设补助等渠道，支持地方提升旅游公共服务水平、加强旅游宣传推广以及推进国家文化和旅游消费试点城市、示范城市建设。将旅游领域符合条件的项目纳入地方政府专项债券支持范围。

（二十七）拓宽融资渠道。引导金融机构结合自身业务和旅游企业生产经营特点，优化信贷管理，丰富信贷产品，支持旅游设施建设运营。探索在部分地区开展旅游项目收益权、旅游项目（景区）特许经营权入市交易、备案登记试点工作。鼓励在依法界定各类景区资源

资产产权主体权利和义务的基础上,依托景区项目发行基础设施领域不动产投资信托基金（REITs）。

（二十八）加强用地、人才保障。进一步优化旅游产业用地政策,依法依规保障旅游项目合理用地需求。鼓励地方结合城镇低效用地再开发,推动盘活存量土地支持旅游设施建设。研究做好旅游人才培养、使用、评价工作,加强职称评定、职业技能评价、人才返岗等支持,落实好各项就业、社会保障政策。

（二十九）做好旅游安全监管。联合开展行业安全检查,督促经营主体落实安全生产、消防安全、特种设备安全、食品安全主体责任,抓好重点场所单位、重要时间时段的安全管理,强化事故灾害防范应对措施,进一步提高旅游突发事件应急处置能力。

（三十）完善旅游统计制度。优化旅游统计调查方法,拓展数据来源,加强工作力量。推动文化和旅游、统计、出入境等部门间数据互联互通。

对试点工作中表现突出的地区和单位进行通报表扬。

特此通知。

文化和旅游部办公厅

2023 年 6 月 8 日



媒体资讯

一、短期租房有风险 签订合同减纠纷

中秋、国庆假期临近，部分热门城市的酒店价格出现上涨，有的房型被预订一空，不少旅游景点附近的民宿也十分抢手。一些网友瞄准“商机”，在社交平台上发布类似“国庆住我家”的帖子，在假期出租自家房屋供游客居住。对此，相关专家表示，旅游高峰期的这种短期租赁行为，看似双方都获利，然而一旦遇到事情，举证维权都很不易。依据城市房地产管理法，要将房子出租，出租人和承租人应当签订书面租赁协议，对租赁的期限、用途、价格以及双方的责任和义务进行明确，只有这样才能减少纠纷的发生。

（来源：中国旅游报）

二、治理合影陷阱不能只靠景区提醒

近日，河南一景区用喇叭提示游客不要和门口广场上的“孙悟空”扮演者合影的视频引发网友热议。景区负责人表示，这些扮演者会在与游客合影后，强行向游客收费，引发不少人投诉。景区对此没有执法权，只好通过这种方式提示游客避免上当。

实际上，全国多地景区都曾出现过此类“孙悟空”合影陷阱，扮演者在拉着游客合影前，均未明示合影系收费行为。面对“孙悟空”合影陷阱，景区使用喇叭提示游客不要与其合影，不失为一种保护旅游者合法权益的好办法，值得肯定。

但是，也要看到，“孙悟空”可以自由进入的一般是开放式景区，且又处于流动状态，景区提醒管得了一时，却管不了长远。

事实上，从法律角度来看，“孙悟空”合影陷阱涉嫌多重违法。

一方面，侵犯了消费者的知情权、公平交易权。消费者权益保护法规定，消费者在购买商品或者接受服务时，有权获得质量保障、价格合理、计量正确等公平交易条件，有权拒绝经营者的强制交易行为。经营者提供商品或者服务应当明码标价。从这个角度来说，游客在景区遭遇“孙悟空”合影陷阱时，有权拒绝支付相关费用。

另一方面，“孙悟空”合影陷阱是一种价格欺诈违法行为。价格法、价格违法行为行政处罚规定等法律法规明确，经营者应当以显著方式进行明码标价，明确标示价格所对应的商品或者服务。经营者在提供服务时，不得在标价之外加价提供服务，不得收取任何未予标明的费用。经营者违反明码标价规定，有“不标明价格”“不按照规定的内容和方式明码标价”行为的，责令改正，没收违法所得，可以并处五千元以下的罚款。从这个角度来说，市场监管部门应对强制合影收费的“孙悟空”们开罚单。

保障游客合法权益，让游客旅途更开心、更舒心，从根本上治理“孙悟空”合影陷阱，不能只靠景区提醒，关键是有关部门要强化监管力度。景区除了提醒游客避免上当受骗，还应向市场监管部门移交相关违法线索，由市场监管部门依法对其进行处罚。

（作者：何勇）

三、传统旅行社业绩完全恢复仍需时日

旅游市场的强势复苏，同样让主营传统旅行社业务的众信旅游、中青旅、凯撒旅业等上市旅企在上半年实现了营收的高增长，比如，众信旅游的营业收入同比增长了 5 倍。但是，近段时间一篇《旅行社复苏程度不及 2019 年同期 1/5》的文章引发了业界关注，这究竟是标题党的套路，还是现实情况就是如此？

在总结今年上半年众信旅游的业绩特点时，很多人认为用“营收大增 5 倍仍亏损”来描述是最贴切的，虽然公司营业收入达到了 7.92 亿元，但净利润为-3452.33 万元。而 2019 年同期，众信旅游的营收为 57.2 亿元，实现净利润 1.1 亿元。当然，随着出境团队游业务的恢复，公司今年第二季度的业绩还是可圈可点的，迎来了疫情发生 3 年以来首个实现盈利的季度。

从第二季度 6.55 亿元的营收数据便能看出，众信旅游今年上半年的业绩主要是靠后 3 个月来支撑的。而这个季度，正是出境游市场逐步复苏的关键期，这对公司的业绩恢复很重要。记者注意到，第二季度众信旅游境外公司贡献收入高速增长，为去年同期的 3 倍，贡献毛利超过去年同期 400%。作为大型出境游批发商，上半年，众信旅游的旅游批发业务实现了 3959.25% 的增长。

此外，业界对于国内游复苏快于出境游的判断也在众信旅游近段时间的业绩分析中体现出来。有业者发现，2019 年上半年，众信旅游国内游和出境游的营收额比例约为 3 : 97。而众信旅游今年暑期的营业额中，国内游和出境游的比例约为 35 : 65。“一方面可以看出，过去 3 年让众信旅游等出境游‘偏科生’，在国内游方面好好补了一课，成效不错；另外一方面，出境游市场的复苏情况与多数大型旅行社的利润恢复息息相关，该市场才刚刚逐步恢复，对企业利润的贡献，还没有完全显现出来，这也会影响两个市场在企业营收中的占比。”该业者分析道，对于这几家上市旅行社来说，出境游才是赚钱的大头，市场恢复力不足，也是众信旅游上半年未能实现扭亏的原因之一。

今年上半年，中青旅是这 3 家传统旅企中唯一实现扭亏为盈的，净利润达到 1.06 亿元，营业收入方面已恢复至 2019 年同期的 71%。不过，一直将旅行社业务称为主营业务的中青旅，在该季度依然是靠景区盈利的。确切地说主要是靠实现净利润 1.90 亿元的乌镇。对于旅行社板块的业绩，中青旅的财报称，此项业务在上半年实现营业收入同比增长，净利润大幅减亏。

不过，中青旅在财报中关于国内旅游市场与行业发生重大变革的分析，值得业者参考。该公司表示，疫情对旅游消费行为的影响，深刻改变旅游投资方式和供给行为，行业发生多重变革：一是消费特征变化。出境游客群回流，消费升级背景下国内高品质特色化文旅产品供给依然不足。此外，旅游目的地客流大幅提升而消费疲弱，消费分

层同时并存。二是客群结构变化。90 后、00 后以及“一老一少”成为消费主力军，需求更加个性化、多样化。三是消费场景变化。大众旅游进入新阶段，景区景点、酒店、旅行社依然构成典型旅游业态，但城乡居民生活空间成为泛旅游目的地，城市公园、街区、园区、乡村、文化空间和主题场景等，构建起更多元的文旅目的地体系。四是发展模式变化。旅游重资产投资依靠地产平衡模式难以持续。资本整合、科技驱动、运营驱动成为行业创新力重要支撑。

市场已经回不到疫情发生前，因此，对于整个行业的所有旅行社来说，只有主动识变应变求变才是生存之道。

今年上半年，尽管凯撒旅业净利润同比减亏 28.6%，但离 2019 年同期的 0.62 亿元利润仍相差甚远。近段时间，凯撒旅业一直处于舆论的中心，在多数业者看来，这家曾经的旅行社翘楚正在上演退市和重整的博弈。“多么不希望看到腾邦旅游的退市、百程旅行的破产在凯撒旅业身上重演。毕竟这家公司撑过了被疫情冲击的至暗 3 年。”有业者感叹道。

从目前情况来看，一切还未决断。8 月 21 日，凯撒旅业预重整产业投资人被确定为三亚旅游文化投资集团有限公司，青岛文旅、鲁创基金作为联合体被确定为备选产业投资人。之后，在与原中选产业投资人三亚旅投磋商过程中，因情势变更等情况各方未能就协议内容完全达成一致，临时管理人依规递补联合体投资人青岛文旅、鲁创基金为中选产业投资人。9 月 11 日，依据各方初步意向，凯撒旅业及

临时管理人分别与联合体产业投资人青岛文旅、鲁创基金，牵头财务投资人鲁创基金签署《预重整投资协议》。协议自凯撒旅业被法院裁定受理重整申请后生效。截至记者发稿时，公司尚未收到法院关于进入重整程序的相关法律文书。凯撒旅业方面表示，公司能否进入正式重整程序及《预重整投资协议》能否生效尚存在不确定性。若后续因重整失败而被宣告破产，公司股票同样将被终止上市。

可以看出，上半年随着国内游及出境游需求明显释放，旅游行业消费快速增长，以上 3 家传统旅企的业绩均有较大幅度的改善，但仍然各有各的难处。其实，报告期内，也有上市公司的旅行社业务实现扭亏为盈的案例，比如岭南控股旗下旅行社广之旅就实现净利润 460.36 万元。出境游业务方面，广之旅加快重建供应链，新增资源供应商超百家；市场方面，广之旅构建了“全国买全国卖”的旅游服务生态圈……也许这就是其实现突围的秘诀。不过，2019 年同期，广之旅的净利润为 1.24 亿元，两相对比还是有较大的差距。

有业者表示，对于所有上市企业来说，业绩表上每一个数字的跃升，背后所付出的努力都不是一朝一夕的，考验着企业的决策力和执行力。期待下半年，以旅行社业务为主营业务的传统旅企能画出更完美的业绩曲线图。

（来源：中国旅游报，作者：该报首席记者 王 玮）



专业研究

一、旅游民宿发展的现状、问题与对策

大众旅游时代来临，传统的旅游住宿产品难以满足人民群众对美好生活的多样化需求。旅游民宿作为个性化的住宿产品，承载了丰富住宿产品类型、推动住宿业转型升级的重任，既是文化和旅游融合的重要载体，也是乡村振兴的助推器，是促进文化和旅游消费、推动文化和旅游产业高质量发展的重要支撑。近年来，国内旅游民宿在各地快速发展，受到市场热捧，各级政府也纷纷出台鼓励旅游民宿产业发展的政策文件，助推了市场的有序发展。

为摸清全国旅游民宿家底，了解全国旅游民宿产业发展现状，文化和旅游部旅游质量监督管理所组织课题组开展了全国旅游民宿发展情况调研工作。此次调研主要采用现场走访、电话访谈、问卷调查、网络大数据分析等方式。课题组对调研过程中收集的各类型资料进行了综合分析，形成如下报告。

一、旅游民宿发展现状

据不完全统计，目前全国旅游民宿约 20 万家。其中，四川、云南、浙江、山东、贵州、广西六省区排位靠前，均超过 1 万家，四川省最多，达到 4 万家。

从地域分布来看，全国各地差异明显。总体上，西南地区旅游民宿较多，如云南、贵州等地。东部地区以浙江为最，中部地区湖南、湖北较多，西北及东北省份较少。

从城乡分布来看，80%的旅游民宿分布在乡村地区。大部分集中在知名景区附近及乡村旅游发展较为成熟的地区。主要有景区依托型、乡村体验型、文化特色型、康养旅居度假型等类型。

从建筑属性来看，大部分旅游民宿是通过对原有民居的改扩建而形成，占比达 47.81%。由传统老宅、废弃厂房、旧学校等的提升与改造而成的占比也较高。总体来看，对老旧房修缮和改扩建形成的旅游民宿占总体用房的比例达到 84.7%。

从投资方面看，投资 50 万元以下的旅游民宿占比 10.35%，投资 50 万元以上、500 万元以下的占比为 55.79%。投资 1500 万元以上的占比 13.44%。

从旅游民宿经营性质来看，有 53%的旅游民宿使用自有房屋经营，通过租赁方式经营旅游民宿的占比 41%，与房主共同经营的较少，占总样本的 6%。

从经营情况来看，以自有房屋开展经营的民宿营收稳定，投资 500 万元以下的已经形成品牌的旅游民宿营收情况较好，投资 1000 万元以上的旅游民宿经营压力较大。

在旅游民宿投资资金来源上，主要为民宿主自有资金，占比高达 76.32%，合伙人共同筹资的占比 19.74%，其他主要是银行贷款。

在旅游民宿的宣传渠道方面，62.32%的旅游民宿主通过抖音进行宣传。在问卷的多项选择中，通过口碑传播、微信公众号进行宣传的旅游民宿占比也较大，分别为 47.75%、46.34%。把小红书、政府官方平台、快手作为主要宣传渠道的旅游民宿分别占比 29.53%、22.5%、19.52%。

在旅游民宿的销售渠道和平台选择上，携程是最主要的销售渠道，占比 68.28%，选择美团作为主要销售渠道的旅游民宿占比 50.79%，部分旅游民宿是两大平台均有选择。

二、发展中存在的问题

通过对产业发展和管理现状进行综合分析，课题组认为，旅游民宿发展目前主要存在以下问题。

（一）管理机制不顺畅

由于民宿概念边界较为模糊，许多非标准化住宿设施缺乏对应的称谓，被统称为旅游民宿。在不同的省份，这些住宿设施分属于不同的部门进行监管，且各行政管理部门职责分散，常缺乏监管主体，出现监管真空。

(二) 合规经营有障碍

部分旅游民宿由于房屋产权不清或者面积达不到消防安全要求,或土地使用存在争议,或建筑改造不合规、缺乏建筑安全鉴定等问题,导致无法办理相关证照。目前,除了文化和旅游部组织评定的等级旅游民宿,其他为游客提供住宿的许多民宿存在证照不全的情况。同时,外来投资者多以租赁方式使用民房,在旅游民宿发展壮大以后,房东常因房租等问题与经营者发生纠纷,导致经营者利益无法保证,影响旅游民宿可持续发展。

(三) 公共服务显不足

乡村公共基础设施配套相对薄弱,许多民宿所在区域交通、水电、通信、医疗等基础设施和公共服务配套不完善。不少乡村旅游民宿“最后一公里”不畅通,同时道路缺乏规范标识等。配套公共服务设施也比较缺乏,如缺少旅游厕所、停车场、医务室、生活超市、便利店及其他公共活动空间等配套设施,导致旅居度假游客生活不便。

(四) 食卫安全存隐患

由于很多旅游民宿处于乡村地区,地广店稀,综合监管明显不足。垃圾处理、污水排放等存在不规范问题,食品安全、卫生防疫等监管不完善。一些民宿建筑耐火等级低,消防设施配备不足,用火用电用气疏于管理,灭火和应急疏散准备不足。治安管理也存在入住人员登记不全、视频监控不足、防盗设施欠缺等隐患。

(五) 文旅融合待深入

大部分旅游民宿对地域文化深度挖掘不足,历史文化、红色文化、民族文化等与旅游融合不够,文物活化利用不充分,非物质文化遗产生产性保护与开发欠缺,文创产品开发水平参差不齐,旅游民宿的文化内涵有待进一步提升。

(六) 产品业态待丰富

部分旅游民宿产品较单一,体验方式较单调,与其他产业的联动开发不足,没有形成“旅游民宿+”“+旅游民宿”的产业链,融合业态不充分。除了住宿,其他体验活动比较欠缺,游乐活动不足。产品缺乏特色,存在同质化现象,导致旅游民宿缺乏持续的市场吸引力。

(七) 服务水平待提升

大部分旅游民宿服务人员是本地人,对服务的专业度认知不足,生活习惯和审美品位与客人有一定差距。由于缺乏专业服务技能,服务质量难以满足游客高品质诉求。服务人员从业技能和服务意识均有待提升与规范。

(八) 人才培育待加强

旅游民宿产业近几年发展迅猛,专业人才需求旺盛。但目前鲜有中高等院校开设旅游民宿相关专业,也较少有专门的培训机构规范化开展旅游民宿服务领域的系列培训。现有旅游民宿从业人员主要从其

他行业转型而来，甚至是从未有从业经验的当地村民，对旅游民宿设计、建设、运营、管理、服务等缺乏专业素养，且流动性很强。专业人才欠缺成为旅游民宿发展的最大瓶颈之一。

三、旅游民宿发展对策

为了促进旅游民宿高质量发展，针对上述问题，课题组在管理、政策、融资、设施、产业、宣传、人才等方面提出对策建议。

（一）优化管理体制

厘清各部门监管边界，明确各部门职责，统筹做好旅游民宿行业监管。加强对旅游民宿的食品安全、社会治安、污水排放、消防安全、应急救援、市场秩序等方面的综合管理。联合住建、公安、应急管理、消防救援、市场监管、卫健等相关部门围绕旅游民宿开办和审批服务开通绿色通道，打通旅游民宿住宿实名登记系统接入、卫生许可证、食品经营许可证、消防安全检查和特种行业许可证办理等方面的“最后一公里”。

（二）完善政策配套

着力推进农村土地制度改革，解决由于产权纠纷导致的旅游民宿用地瓶颈，探索利用村集体土地灵活解决公共服务配套用地等问题。出台政策进一步明确旅游民宿治安、消防安全条件和特种行业许可证

的审核发放程序。鼓励地方制定推动民宿发展的资金奖补、税费减免和人才下乡等优惠政策。

（三）加大金融支持

引导金融机构和旅游民宿创办主体开展银企对接活动，引导社会资金投资旅游民宿。加大旅游民宿产业信贷支持，放宽贷款抵押门槛，在贷款利率上给予适当优惠。通过国有参股、农户以房屋作价入股或租赁经营等形式，组建旅游民宿经营管理公司，构建资源整合和融资运作平台。

（四）夯实公共配套

大力推进农村人居环境整治，提升旅游民宿所在村庄的景观效果。改善旅游民宿可进入性等交通基础设施条件，加快打通旅游民宿所在地“毛细血管”道路连接，在民宿集聚区加强消防给水设施和治安巡防、志愿消防组织建设。增加旅游厕所、停车场、游览步道、骑行绿道、健身设施、生活超市、快递点、便利店等生活配套服务设施建设，为旅居度假游客提供便捷的生活服务。围绕数字乡村开展主客共享的乡村智慧化公共服务提升。

（五）丰富旅游民宿业态

围绕旅游民宿提升周边休闲游憩的整体吸引力，围绕产业融合丰富游客的参与度和体验感，开发农业观光、农事体验、非遗工坊体验、

户外运动、体育健身、特色研学、文娱活动等，在旅游民宿周边形成3—5条长短不一的旅游线路，丰富游客体验，增加游客停留时间。

（六）加大宣传推广

树立旅游民宿品牌理念，加大对旅游民宿品牌的宣传力度。加强等级旅游民宿的品牌塑造与宣传推广，使等级旅游民宿成为旅游民宿建设的标杆与示范，成为游客心心念念的向往之地，引导更多潜在消费者认可等级旅游民宿品牌。扩大等级旅游民宿在整个旅游市场的品牌号召力，树立个性化住宿典型样板，进一步带动住宿产业转型发展和微度假目的地建设。

（七）坚持文化引领

深入挖掘本土文化，将当地人文典故、乡土民俗、传统工艺、非遗产品、传统体育项目等融入旅游民宿，培育一批凸显地域文化特色的优质主题旅游民宿。推动“非遗+旅游民宿”“手工艺+旅游民宿”“节庆+旅游民宿”“地方美食+旅游民宿”等产业创新与文化引领融合发展模式。

（八）创新人才培育

鼓励地方院校开设民宿管理与运营、旅游民宿管家等相关专业，大力培养旅游民宿运营管理人才。定期举办全国性旅游民宿经营管理人才培训。发挥行业协会作用，定期组织专家开展地方旅游民宿品质

提升现场指导工作。开展旅游民宿管家服务技能大赛、旅游民宿直播人才选拔赛、旅游民宿伴手礼设计大赛等，以赛促学，为旅游民宿培养新型综合性人才。

（作者单位：文化和旅游部旅游质量监督管理所质量处）

本资讯由上海市律师协会会展与旅游业务研究委员会搜集整理（相关著作权归原权利人所有）

本资讯可在东方律师网“业务研究”栏目下载

本资讯责任编辑：上海律协会展与旅游专业委员会

投稿及建议联系邮箱：chenxj@guantao.com