

文化和旅游部关于加强旅游服务质量监管提升旅游服务质量的指导意见

各省、自治区、直辖市文化和旅游厅（局），新疆生产建设兵团文化体育广电和旅游局：

旅游服务质量是旅游业作为现代服务业的内在属性，是企业的核心竞争力，是衡量行业发展水平的重要指标。加强旅游服务质量监管、提升旅游服务质量是推进旅游业供给侧结构性改革的主要载体，是旅游业现代治理体系和治理能力建设的重要内容，是促进旅游消费升级、满足人民群众多层次旅游消费需求的有效举措，是推动旅游业高质量发展的重要抓手。近年来，旅游行业服务质量意识和管理水平不断提升，监管能力进一步增强，为维护游客合法权益、规范市场秩序提供了有力保障。但从高质量发展阶段的新要求来看，旅游服务质量意识不强、管理水平不高、品牌知名度和美誉度不强、质量基础设施不完善、质量人才匮乏、监管手段不硬、质量持续提升动力不足等问题依然突出，旅游服务质量仍是旅游业高质量发展的制约性因素。提升旅游服务质量只有起点没有终点，为全面落实质量强国战略，推动新时代旅游业高质量发展，现就“十四五”时期加强旅游服务质量监管，提升旅游服务质量提出如下意见：

一、总体要求

（一）指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，坚持新发展理念，坚持系统观念，以推动高质量发展为主题，以满足人民群众日益增长的美好生活需要为根本目的，牢固树立质量第一的发展意识，把持续提升旅游服务质量作为旅游业高质量发展的重点领域，一手抓服务质量监管不放松，夯实发展基础，一手抓优质服务促进不动摇，提升质量标准，积极服务于扩大内需战略基点，以高质量旅游服务供给引领和创造新需求，助力建设高标准旅游市场体系，不断增强广大游客的获得感、幸福感、安全感。

（二）基本原则

——坚持以人民为中心。树牢以人民为中心的发展理念，把人民群众满意作为实施旅游服务质量监管和提升工作的出发点和落脚点，围绕影响人民群众旅游体验的重点问题和主要矛盾开展工作，让游客游得放心、游得舒心、游得开心，不断实现人民对美好生活的向往。

——坚持系统观念。加强旅游服务质量监管和提升的系统性思考、整体性推进、协同性发展，统筹旅游服务质量需求和供给，统筹旅游服务质量主体和监管主体需要，统筹大众旅游时代多层次、多元化旅游服务质量提升需要，统筹各区域旅游服务质量协调发展需要，实现旅游服务质量持续提升。

——坚持创新发展。加快完善旅游服务质量基础设施，加强标准、评价等能力建设。以数字化驱动旅游服务质量监管和提升变革。坚持创新驱动和融合发展，推动市场主体创新理念、技术、产品、服务、模式和业态，加快数字化转型，提高旅游服务专业化水平，提升便利度，改善服务体验。

——坚持深化改革。破除制约旅游服务质量提升的体制机制障碍。充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，落实旅游服务质量主体责任。更好发挥政府职能作用，为质量提升营造良好的市场环境。加快形成政府主导、企业主责、部门联合、社会参与、多元共治的旅游服务质量监管和提升工作格局。

（三）发展目标

到 2025 年，解决一批影响旅游服务质量的突出问题，高质量旅游服务供给更加丰富，人民群众的满意度进一步提高。主动提升旅游服务质量成为市场主体和各级文化和旅游行政部门的自觉意识，旅游服务质量基础设施更加完善，旅游服务质量提升的合力显著增强。旅游企业质量管理水平进一步提升，形成一批适应市场需求和引领消费升级的优质旅游服务品牌。旅游市场综合监管能力进一步增强，信用监管效能得到有效提升，旅游投诉处理及时有效，旅游市场秩序更加规范，旅游消费环境明显改善。质量提升政策体系更加健全，旅游服务标准化、品牌化、网络化、智能化水平显著提升，中国旅游服务的国际竞争力和影响力持续增强，旅游服务成为中国服务的典型代表。

二、主要任务

（一）落实旅游服务质量主体责任

旅游企业是提升旅游服务质量的主体。要引导和激励 A 级旅游景区、星级饭店、旅行社、在线旅游经营者、等级旅游民宿等市场主体将提升旅游服务质量作为增强市场竞争力的重要手段。

1. 培育企业质量文化。大力弘扬企业家精神和工匠精神，提高管理人员和从业人员质量意识和质量素养，推动旅游企业树立以质取胜发展战略和质量第一的企业文化。

2. 提升质量管理水平。鼓励和支持旅游企业建立健全质量管理体系，大力推广应用先进质量管理方法，创新旅游服务质量管理模式，完善消费后评价体系。鼓励和支持有条件的旅游企业建立“首席质量官”“标杆服务员”制度。支持和引导旅游企业公开旅游服务质量信息，发布旅游服务质量承诺，加快建立优质旅游服务承诺标识和管理制度，接受社会监督。

3. 促进企业服务创新。促进旅游企业线上线下融合，推动旅游企业数字化发展，支持大数据、云计算、区块链、人工智能等在旅游服务中的应用，提高旅游企业个性化、多样化、定制化服务能力，提升旅游服务效能，增强旅游服务体验。

4. 增强旅游服务质量保障。旅行社要规范经营内容和行为，防范系统性经营风险，加快理念、技术、产品、服务、模式和业态创新，实现数字化转型。星级饭店和等级旅游民宿要全面提升管理水平和服务质量。A 级旅游景区要落实“错峰、预约、限量”要求，依法落实最大承载量核定要求，完善流量控制制度，实现国有旅游景区门票网上预约全覆盖，进一步提高景区线上预约便利度。在线旅游经营者要提高专业服务能力。鼓励旅游购物企业建立完善旅游购物无理由退货制度，切实保障游客旅游购物权益。市场主体应针对老年人等特殊群体，有效提升旅游服务便利性。

5. 发挥行业组织作用。鼓励和支持各类旅游协会、商会等旅游社会组织推动市场主体进一步提高旅游企业服务质量，鼓励和支持相关行业组织建立服务质量分会，加强质量文化宣传引导，提升质量兴旅、质量强旅意识。

（二）培育优质旅游服务品牌

品牌是旅游服务质量水平的集中体现。要大力实施以服务质量为基础的品牌发展战略，加快培育一批品牌旅游企业和品牌旅游目的地，充分发挥服务品

牌对旅游业高质量发展的引领带动作用，推动形成优质优价的旅游消费意识，提升中国旅游服务品牌的知名度和美誉度。

6. 培育壮大旅游服务品牌。做强做优做大骨干旅游企业，稳步推进规模化、品牌化、网络化经营，培育一批大型旅游集团和有国际影响力的旅游企业，建设一批富有文化底蕴的世界级旅游景区和度假区，打造一批文化特色鲜明的国家级旅游休闲城市和街区。在各类旅游目的地创建中，提高旅游服务质量要求，树立一批优质旅游服务品牌，打造中国旅游服务品牌新形象。

7. 完善旅游服务品牌建设制度。建立完善旅游服务品牌建设、培育和评价体系。进一步完善旅游质量分等定级方式，加大旅行社、旅游民宿等级评定和推广力度。发挥高星级饭店、高 A 级旅游景区、国家级旅游度假区、文明旅游示范单位的示范带动作用，引导旅游企业树牢品牌意识，健全品牌运营管理体系，让服务优质的旅游企业脱颖而出。支持地方政府、行业协会和第三方机构开展旅游服务品牌培育工作，建立优质旅游服务商名录，树立行业标杆和服务典范。

8. 建立旅游服务品牌创建激励机制。加大自主知识产权产品的保护力度，依法依规查处侵权假冒旅游服务品牌行为，建设有利于品牌发展的长效机制和良好环境。通过政府采购、扶持政策、评选表彰、融资信贷向优质旅游服务供应商倾斜等政策措施，引导和推动市场主体把提高旅游服务质量作为企业发展的中心工作。探索设立旅游服务质量奖，培育建设一批旅游服务质量品牌示范单位和示范区。

9. 加强旅游服务品牌宣传推广。建立旅游企事业单位优质服务案例库，向全行业推广旅游服务质量管理的成功经验和先进方法，促进旅游企事业单位旅游服务质量水平提升。以“一带一路”建设为契机，推动“中国旅游服务品牌”走出去，成为传播中华文化和展示国家形象的重要窗口。

（三）夯实旅游服务质量基础

进一步夯实旅游服务质量提升的工作基础，充分发挥旅游服务标准、旅游服务质量监测和评价、旅游服务质量认证等对提升旅游服务质量的基础性作用。

10. 推进旅游服务相关标准制修订工作。完善旅游标准体系，推动各层级旅游标准协调发展。提升旅游服务标准制修订水平，增强旅游服务标准的科学性、先进性、有效性和适用性，对接国际规则体系，不断提升旅游标准国际化水平。要重点加强旅游新产品新业态、在线旅游服务、旅游服务质量评价等领域的标准制定。在具备一定发展基础、形成一定规模和可复制可推广经验的基础上，有序制定涉及旅游新业态、新模式等方面的标准。在《旅行社等级的划分与评定》《导游服务规范》《旅游饭店星级的划分与评定》《旅游景区质量等级的划分与评定》《旅游度假区等级划分》等国家标准及相关行业标准、地方标准的修订中，进一步突出旅游服务质量方面要求。支持和引导市场主体和各类社会机构积极参与旅游服务标准制定，鼓励行业协会、学会等完善团体标准，激发企业制定发布标准积极性。

11. 加强标准宣传和实施。加大标准宣传力度，提高全社会、全行业的标准意识和认识水平。推进文旅融合背景下的旅游标准化试点工作，确定一批标准化示范单位，以标准化引领旅游服务质量提升。推动《旅行社等级的划分与评定》《文明旅游示范单位要求与评价》《旅游民宿基本要求与评价》等标准的宣传与实施。

12. 开展质量监测评价。加强旅游服务质量评价指标、模型和方法研究，建立以游客为中心的旅游服务质量评价体系。加快建立区域、业态、企业等旅游服务质量监测机制，推进监测结果应用，督促引导社会各方提升旅游服务质量水平。加强旅游服务质量数据归集和共享，探索在主要旅游服务场所推广旅游服务质量评价二维码，建设旅游服务质量大数据平台。

13. 探索建立旅游服务质量认证体系。组织和引导各方面力量加强旅游服务质量认证技术和规范研究，探索推进高质量旅游服务认证工作。鼓励旅游市场主体、相关合格评定机构及各类社会力量积极参与旅游服务质量认证工作，提升旅游服务质量管理水平。

（四）加强旅游人才队伍建设

旅游人才是提升旅游服务质量的重要支撑。要贯彻尊重知识、尊重人才、尊重创造、尊重技术、尊重服务的思想，提高旅游人才的服务水平和能力，激发旅游人才的创新活力。

14. 加强导游队伍建设。开展导游队伍建设和管理行动。实施导游专业素养研培计划和金牌导游培训项目。完善导游人员资格考试和等级考核制度，鼓励地方将特级、高级导游纳入高层次人才目录。加快修订《导游人员等级考核评定管理办法（试行）》，依法保障导游合法劳动权益，建立导游合理薪酬体系。加快构建以市场需求为导向、考评角度多元、激励反馈有效的导游服务质量综合评价体系。为导游参加相关职业技能鉴定创造条件，培养一专多能型导游人才。

15. 举办旅游服务技能竞赛。办好全国导游大赛、全国红色故事讲解员大赛、饭店服务技能竞赛，开展红色旅游五好讲解员建设行动，表彰一批优秀导游、领队、讲解员和饭店从业人员，加强对先进人物和典型事迹的宣传推广。支持和鼓励旅游行业协会开展旅游饭店、旅游景区等旅游从业人员和旅游专业学生服务技能竞赛。

16. 完善教育培训体系。将旅游服务质量教育纳入旅游教育培训体系，系统编制旅游服务质量教育培训教材。推动建立政府、院校、科研院所、行业协会和旅游企业共同参与的旅游服务质量教育网络。增强旅游职业技术技能教育适应性，深入推进产教融合、校企合作，大力推广现代学徒制度。充分发挥文化和旅游人才培训基地的作用，组织和开展多层次多类别的旅游服务标准化、旅游服务质量管理和培训。引导和鼓励大型旅游企业建立实训中心，建立企业旅游服务质量培训制度，加强企业管理人员培训。

17. 大力培养旅游服务质量人才。将旅游服务质量培训纳入高级经营管理人员培养、高质量产业人才培养扶持、专业人才培养及乡村文化和旅游能人支持等各级各类培养项目，加强对艰苦边远地区和基层一线旅游人才的旅游服务质量培训，提升乡村旅游人才旅游服务质量意识和专业化水平。建立鼓励旅游区、景点聘请专业技术人员担任义务讲解员制度。实施更加开放的旅游人才引进政策，鼓励各地制定有利于旅游服务质量人才引进的政策措施。

（五）加快推进旅游信用体系建设

旅游行业信用体系建设是提升旅游服务质量的重要保障，是推动旅游市场治理体系和治理能力现代化的重要抓手。要着眼于贯穿市场主体全生命周期、

事前事中事后监管全流程，加快构建以信用为基础的新型监管机制，为全面提升旅游服务质量提供重要支撑。

18. 完善旅游市场信用监管制度。建立旅游市场信用监管工作综合协调机制，完善旅游市场信用管理制度，编制涉旅游市场公共信用信息基础目录和补充目录、失信惩戒措施基础清单和补充清单。改造升级全国旅游市场信用管理系统，加强信用信息归集公示和共享，建立完善旅游市场主体和从业人员信用档案。

19. 完善信用承诺制度。完善行政审批告知承诺制度。鼓励旅游市场主体主动向社会作出信用承诺，支持旅游行业协会、商会建立健全行业内信用承诺制度，加强行业自律。

20. 推进信用分级分类监管。研究制定旅游企业信用评价规范，组织开展企业信用评价，依托信用评价结果实施分级分类监管。

21. 严格失信名单管理。坚持“应列入、尽列入”原则，依法依规将查处的符合列入条件的失信主体列入失信名单，依法实施信用惩戒，进一步增强震慑力。

22. 建立信用修复机制。研究建立保护市场主体权益的信用修复机制，建立完善协同联动机制，加强信用修复信息共享，提高信用修复效率。

23. 拓展信用应用场景。将守信情况纳入 A 级旅游景区、星级饭店、旅行社、在线旅游经营者、旅游民宿等市场主体的资质及等级评定、项目招投标中。加强诚信文化建设，打造一批诚信企业，探索开展信用经济发展试点工作。

（六）加强行业旅游服务质量监管

质量监管是规范旅游企业行为、落实旅游企业质量责任的重要手段。要加强旅游服务质量监管，综合运用市场监管和综合执法手段，规范旅游市场秩序，净化旅游消费环境，促进旅游服务质量整体提升。

24. 构建高效协调的旅游服务质量监管体系。加强旅游服务质量基础理论研究。推动旅游服务质量监管立法研究。加快制定旅游服务质量监管目录、流程和标准，构建高效协同的旅游服务质量监管体系。依法实施旅游服务质量监管，强化服务质量源头管控。开展不合理低价游综合治理行动。

25. 加强综合执法工作。围绕侵害游客合法权益、影响游客旅游体验和满意度的突出问题，进一步加大旅游市场执法监管力度。常态化开展“体检式”暗访评估工作，加强对各类在线旅游经营者、互联网平台等的日常监测，及时处置监测发现的各类问题。落实“双随机、一公开”制度，开展跨部门联合执法，严厉打击“不合理低价游”、未经许可经营旅行社业务等违法违规行为，为促进旅游业高质量发展提供有力保障。

26. 坚持包容审慎监管。鼓励支持旅游企业创新发展，加强对新技术、新模式、新业态发展规律研究，创新监管模式和方法。建立在线旅游市场监管机制，及时将新进入在线旅游经营领域的综合网络平台纳入监管视野，建立在线旅游产品价格预警机制、旅游产品网络巡查机制，引导在线旅游平台企业等新兴市场主体守法经营、履行责任、提升旅游服务质量，健康有序发展。

27. 创新质量监管方式。推进“互联网+监管”，完善“全国旅游监管服务平台”，推广旅游电子合同，推进旅游电子合同技术标准应用，全面提高数字化、智能化监管水平。建立健全旅游服务质量暗访制度和旅游服务质量重大事故约谈制度。在旅游领域探索建立“吹哨人”、内部举报人等制度，对举报严重违法违规行为和重大风险隐患的人员予以奖励和严格保护。研究建立旅游市场主体信息面向社会开放查询功能，依法公开市场主体信息。

28. 健全公平竞争审查机制。健全旅游领域公平竞争审查机制，坚决反对垄断和不正当竞争行为。对各类不正当竞争行为加强预警、分析，及时发现倾向性、苗头性问题，将违法行为线索移交市场监管等部门进行查处。

29. 加强游客权益保护。探索在每年“中国旅游日”发布年度旅游服务质量报告。支持和鼓励地方建立赔偿先付制度。积极推进旅游投诉纠纷调解与司法仲裁相衔接，鼓励各地联合仲裁委员会建立“旅游投诉纠纷仲裁中心”，切实提升旅游投诉调解成功率。鼓励各地建立旅游纠纷理赔中心、旅游消费维权站、人民调解委员会和巡回法庭。增强游客权益保护的法治意识，定期发布旅游纠纷典型案例，加强“以案释法”，引导游客理性消费、依法维权。持续开展文明旅游主题实践活动，弘扬文明、健康、绿色旅游新风尚。

三、保障措施

（一）加强组织领导

各级文化和旅游行政部门要高度重视旅游服务质量监管和提升工作，将其作为推动地方旅游业高质量发展的重要内容，纳入地方各级人民政府质量工作总体部署和考核内容。要结合实际，创造性开展工作，加大先行先试工作力度。要进一步完善领导机制和协调机制，加强与市场监管等有关部门的有效合作。要制定具体落实方案，确保旅游服务质量监管和提升工作取得实效。

（二）加强宣传引导

各级文化和旅游行政部门要加大宣传力度，充分调动广大游客、各类市场主体、行业组织和社会媒体的积极性，举办形式多样的旅游服务质量主题活动。加强对游客的宣传教育，引导游客形成质价相符的成熟消费观。以人民群众喜闻乐见的方式宣传提升旅游服务质量的丰富实践、主要成果和典型案例，营造全社会关注旅游服务质量、参与旅游服务质量提升的良好氛围。

（三）加强监督评估

各省级文化和旅游行政部门要加强对旅游服务质量监管和提升工作落实情况的跟踪评估，建立和完善旅游服务质量评价体系，每年12月10日前向文化和旅游部报送本地旅游服务质量提升工作落实进展情况。文化和旅游部将研究制定激励政策，完善激励机制，对旅游服务质量监管和提升工作取得良好成效的单位和个人实施正向激励，对各地落实情况进行监督，开展第三方评估，并适时将第三方评估结果向社会公布。

文化和旅游部

2021年5月21日