

# “十四五”文化和旅游市场发展规划

# 目 录

序 言	4
一、总体要求	5
（一）指导思想	5
（二）基本原则	6
（三）发展目标	7
二、主要任务	8
（一）培育壮大市场主体	8
（二）持续优化营商环境	11
（三）推进监管能力现代化	13
（四）提升文化和旅游服务质量	17
（五）完善文化市场综合执法体制机制	21
（六）强化市场监管制度化建设	22
（七）构建高质量发展支撑体系	23
三、保障措施	26
（一）加强组织协调	26
（二）强化队伍建设	26
（三）抓好贯彻落实	27

为贯彻落实《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》、国家“十四五”文化改革发展规划和《“十四五”文化和旅游发展规划》，建立高标准现代文化和旅游市场体系，促进文化和旅游市场高质量发展，推进社会主义文化强国建设，编制本规划。

## 序 言

“十三五”以来，在以习近平总书记为核心的党中央坚强领导下，在各级党委政府重视支持和社会各界共同努力下，我国文化和旅游市场繁荣发展，“放管服”改革成效明显，以信用为基础的新型监管机制初步确立，市场主体类型更加多样，产品和服务供给日益丰富，质量进一步提升；文化市场综合执法改革不断深化，执法监管成效逐步显现，市场秩序进一步规范，文化和旅游市场成为满足人民群众精神文化需求的重要渠道。

“十四五”时期是我国开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年，我国文化和旅游市场发展仍处于重要战略机遇期。到 2035 年建成文化强国的远景目标，为文化和旅游市场发展指明了方向，注入了强大动力。我国已转向高质量发展阶段，经济长期向好，人民群众对美好生活的向往日益广泛，文化和旅游市场发展空间广阔；“放管服”改革纵深推进，营商环境将继续优化；“互联网+监管”加快推进，信用体系加快健全，技术监管手段加快丰富，有利于形成统一开

放、竞争有序、制度完备、治理完善的高标准现代文化和旅游市场体系。同时，文化和旅游市场供需矛盾仍然突出，市场主体竞争力不强，传统行业面临转型升级压力，产品和服务供给与高质量发展要求还有一定差距；市场监管体制机制需要进一步完善，文化市场综合执法改革需要进一步深化，重点领域执法监管任务艰巨，维护意识形态安全责任重大；同时，新一轮科技革命和产业革命深入发展，新技术、新产品、新模式、新业态不断出现，对市场监管提出了新要求、新挑战。

“十四五”时期我国文化和旅游市场发展面临新的机遇与挑战，需要坚持问题导向，加强全局性谋划，不断深化改革，实施系统治理、依法治理、综合治理、源头治理，努力开创文化和旅游市场发展新局面。

## **一、总体要求**

### **（一）指导思想**

高举中国特色社会主义伟大旗帜，深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，立足新发展阶段，贯彻新发展理念，构建新发展格局，以制度化建设为牵引，以改革创新为根本动力，以建设高标准现代文化和旅游市场体系为目标，以推动文化和旅游市场高质量发展为主题，坚持以人民为中

心，统筹发展和安全，坚决维护意识形态安全 and 国家文化安全，持续深化“放管服”改革，优化市场环境，畅通市场循环，激发市场主体活力，培育发展新动能，全面深化文化市场综合执法改革，创新监管理念和方式，提升文化和旅游市场治理体系和治理能力现代化水平，促进文化和旅游市场繁荣发展，为建设社会主义文化强国做出积极贡献。

## （二）基本原则

坚持繁荣发展。坚持以社会主义核心价值观为引领，贯彻新发展理念，扩大优质产品和服务供给，推动文化和旅游市场向高品质和多样化发展，切实增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。

坚持改革创新。进一步破除制约文化和旅游市场发展的体制机制障碍，着力解决高质量发展中的突出矛盾和问题，坚持创新驱动和融合发展，持续增强发展动力和活力。

坚持依法行政。将市场监管和综合执法全面纳入法治轨道，着力厘清政府和市场、政府和社会的关系，构建职责明确、依法行政的文化和旅游市场治理体系。

坚持包容审慎。遵循市场规律，按照鼓励创新、平等保护的原则，对文化和旅游市场新业态实行包容审慎监管，分类实行相应监管规则，提升执法精细化管理水平。

坚持安全底线。树牢安全发展理念，严守政治安全和生产安

全两个底线，落实属地管理责任、部门监管责任和企业主体责任，为推动文化和旅游市场高质量发展提供坚强保障。

### （三）发展目标

到 2025 年，文化和旅游市场监管机制进一步完善，市场主体活力进一步增强，服务质量进一步提升，市场治理能力进一步提高，文化市场综合执法改革深入推进，综合执法效能进一步增强，高标准现代文化和旅游市场体系基本建成，为社会主义文化强国建设打下坚实基础。

——市场监管机制进一步完善。文化和旅游市场监管政策法规、标准规范更加健全，以“双随机、一公开”监管和“互联网+监管”为基本手段、以重点监管为补充、以信用监管为基础的新型监管机制进一步完善。

——市场主体活力进一步激发。“放管服”改革纵深推进，营商环境进一步优化，行业转型升级加快，市场主体发展壮大，市场主体活力和竞争力明显提升。

——市场服务质量进一步提升。文化和旅游市场服务质量评价体系进一步完善，经营管理更加规范，从业人员专业素养明显提升，消费环境进一步优化，消费者满意度不断提高。

——市场治理能力进一步提高。文化和旅游市场治理体系进一步完善，综合协同监管能力进一步提升，综合治理效能进一步增强，市场秩序更加规范。

——综合执法效能进一步增强。文化市场综合执法改革深入推进，权责明确、监督有效、保障有力的文化市场综合执法管理体制更加完善，分工负责、相互支持、密切配合的文化市场综合执法工作机制更加健全。

展望 2035 年，文化和旅游市场监管体制机制更加完善，市场主体活力显著增强，服务质量显著提升，市场治理能力明显提高，综合执法效能显著增强，高标准现代文化和旅游市场体系更加完善，市场更加繁荣，为建成社会主义文化强国提供有力支撑。

## 二、主要任务

### （一）培育壮大市场主体

顺应居民消费升级需求，推动传统文化和旅游行业转型升级，引导支持新兴文化和旅游业态规范发展，支持企业“走出去”，培育更有活力、创造力和竞争力的文化和旅游市场主体。

1. 推动市场主体转型升级。推动文化娱乐、上网服务、演出和艺术品等行业转型升级，丰富经营业态，拓展消费人群。推进阳光娱乐和绿色上网，加强未成年人保护。鼓励传统文化经营场所进行设施改造提升，支持 5G 剧院建设，推动演出院线、娱乐场所、上网服务场所规模化、品牌化发展。支持画廊、画店等艺术品经营单位加快转型，引导艺术园区、在线艺术品企业规范发展。实施旅行社转型升级行动计划，引导旅行社加快理念、技术、产品、服务和模式创新，推动企业经营向现代、集约、多元、高效

转变。创新旅游景区监管手段，落实“错峰、预约、限量”要求，提高智慧化监管水平。推动星级饭店创新经营方式，提高服务质量，提升行业形象。鼓励优质文化产品、文化服务“走出去”，支持企业积极开拓海外文化市场。

### 专栏1 转型升级示范工程

1. 阳光娱乐行动计划。开展上网服务场所、娱乐场所服务等级评定。支持卡拉OK点播系统设立优秀音乐作品点唱专区。鼓励上网服务、文化娱乐行业参与公共文化服务，支持开展“夕阳红”、健康娱乐全民赛等活动。引导游戏游艺设备益智化、健身化、技能化发展。完善文化娱乐内容审核机制。建立健全卡拉OK领域违禁曲目清单制度。

2. 旅行社转型升级行动计划。鼓励地方财政加大旅行社转型升级支持力度。支持旅行社整合优势资源，加大产品创新，提高企业核心竞争力。支持旅行社加快线上线下融合发展，提高现代化管理水平，增强发展新动能。

3. 星级饭店转型升级行动计划。推进星级饭店国家标准修订与实施，力争用3至5年时间，使我国旅游住宿业结构更加优化，集团化、品牌化、特色化、绿色化水平显著提升，服务质量和宾客满意度水平持续提高，行业形象与美誉度迈上新台阶。

2. 培育发展新型市场主体。支持建设集合歌舞娱乐、游艺娱



乐、上网服务、小剧场、画廊画店等多业态共同经营或混业经营的演艺、娱乐空间。加强对体验式演艺、沉浸式娱乐、在线演出、在线艺术品拍卖、自助式上网、电竞酒店、电竞娱乐赛事等新业态新模式及综合性文化娱乐场所的引导、管理和服 务，培育新型文化市场主体。统筹用地、治安、消防、卫生等方面政策，推动旅游民宿高质量发展。

### 专栏 2 等级旅游民宿培育计划

推进《旅游民宿基本要求与评价》标准实施，建设等级旅游民宿评定专家队伍，推动放宽旅游民宿市场准入，培养一批优秀旅游民宿主人，培育和发布一批等级旅游民宿，推动旅游民宿持续规范发展。

3. 推动线上线下融合发展。推动文化和旅游市场主体数字化转型，鼓励文化和旅游企业广泛应用 5G、大数据、云计算、人工智能等技术，创新产品和服务供给，提升服务水平。支持互联网企业和平台参与传统文化和旅游业态改造提升，实施在线演出市场培育计划。鼓励旅行社、旅游景区、星级饭店、旅游民宿等与在线旅游企业加强合作，实现优势互补，拓展发展空间。推动网络直播、短视频等信息呈现方式与演出和艺术品、公共文化、非遗保护、旅游推广等领域相结合，丰富文化和旅游业态。

### 专栏 3 线上线下融合发展工程

1. 在线演出市场培育计划。支持文艺表演团体、演出经

纪机构、演出场所与互联网平台深度合作，依托演出市场优质知识产权（IP）资源，引导企业深入挖掘版权价值，逐步建立版权付费、观演付费等经营模式，培育一批导向正确、理念先进、模式创新的在线演出市场主体。

2. 在线旅游行业数字化赋能行动。支持平台企业承担旅游服务新基建功能，引导旅游资源优化配置，以产品和内容为载体开展业态创新融合，赋能中小旅游企业创新发展，推动旅游企业数字化转型升级。

3. 实施“艺播”计划。充分利用市场力量，推动中华优秀传统文化数字化转型，引导文艺表演团体、文博机构、非遗传承人利用新媒体、新技术开展线上直播。

4. 推动文化和旅游市场融合发展。坚持以文塑旅、以旅彰文，推动文化和旅游企业、产品和服务深度融合。支持文艺表演团体、演出经纪机构、演出场所与旅游景区、旅游饭店和重点旅游目的地加强合作，打造一批具有示范价值和社会效应的旅游演艺项目。鼓励游戏游艺设备生产企业和旅游景区、主题公园深度合作，相互赋能。推广实施文化主题旅游饭店标准，充分发挥旅游饭店在弘扬中华优秀传统文化和社会主义先进文化传播中的窗口作用。

## （二）持续优化营商环境

持续深化“放管服”改革，打造市场化法治化国际化营商环境，促进市场公平竞争。

1. 纵深推进“放管服”改革。完善文化和旅游市场准入负面清单制度，实施涉企经营许可事项清单管理，继续放宽准入限制，有序下放审批权限。深入推进文化娱乐、上网服务等领域“证照分离”改革。进一步规范网络文化经营许可工作。落实“减证便民”要求，稳步推进旅行社领域实行告知承诺制度。推进导游资格证书电子化改革，延长导游证有效期限。完善文化和旅游市场信息化监管平台功能，推动涉企事项“一网通办”，实现政务服务“掌上办”“指尖办”“就近办”。完善文化和旅游市场政务服务“好差评”系统，健全好评激励机制和差评处理督导机制。

2. 大力促进市场公平竞争。健全公平竞争审查制度，完善文化和旅游市场准入退出机制。加快清理废除妨碍统一市场和公平竞争的规定和做法，消除市场壁垒，依法保护各类市场主体合法权益。坚决反垄断和防止资本无序扩张，引导互联网平台企业良性竞争。规范在线旅游平台经营者与平台内经营者合作模式，实现协同良性发展。开展“不合理低价游”综合治理行动，维护公平竞争的市场环境。

#### 专栏4 “不合理低价游”综合治理行动

针对“不合理低价游”形成机理及监管中存在的重点难点问题，健全综合治理基础制度，部署专项整治行动，围绕重点地区、重点线路和重要时间节点，整治未经许可经营旅行社业务等突出问题，发挥信用监管效能，推进信用分级分

类监管，加强普法宣传和教育培训，充分发挥各类工作协调机制作用，增强工作合力。

3. 加强市场执法监管。实行行政执法事项清单管理制度，加强对行政处罚、行政强制事项的源头治理，依法及时动态调整，切实防止执法扰民。严格实行综合执法人员持证上岗和资格管理制度，全面落实行政执法“三项制度”、行政裁量权基准制度。统一执法服装、执法标志、执法文书、执法证件，加强队容风纪管理，严格廉政纪律。全面落实综合执法责任制，健全“尽职照单免责、失职照章问责”履职责任制度，加强执法监督，健全考核机制。根据不同领域特点和风险程度确定监管内容、方式和频次，提高执法精准化水平。坚持问题导向，分领域梳理群众反映强烈的突出问题，组织开展“体检式”暗访评估和专项整治行动，加大重大案件督办力度，从严查处含有违禁内容的文化产品和服务等违法违规经营行为。

### （三）推进监管能力现代化

创新监管理念，建立健全以“双随机、一公开”监管和“互联网+监管”为基本手段、以重点监管为补充、以信用监管为基础的新型监管机制，对新业态实施包容审慎监管。

1. 推进“互联网+监管”。运用数字化、网络化、智能化手段，构建业务全量覆盖、信息全程跟踪、手段动态调整的信息化监管平台。构建大数据监管模型，发挥大数据监管效能。完善与行业

组织、重点企业联系制度，加强监管信息归集共享，增强平台数据支撑能力。建设文化和旅游市场经济运行监测体系和风险监测预警体系，加强市场分析预判和风险跟踪预警。建立全国演出票务信息采集与服务平台。加强文化和旅游市场常态化网络监测，提升问题发现处置能力。优化升级全国文化市场技术监管与服务平台，初步构建以移动执法、应急指挥、动态监管、风险预警为核心的智慧型全流程执法办案新模式，以信息化建设促进执法规范化，切实提升文化市场综合执法信息化水平。

#### 专栏5 “互联网+监管”工程

1. 文化和旅游市场风险监测预警体系建设项目。归集行业监管、动态经营、信用信息等基础数据，开展经济运行和市场风险监测、识别、分析、响应、处置，及时发布风险提示信息，研判预警苗头性、区域性、行业性风险，提高风险预判和科学决策能力。

2. 文化和旅游市场经济运行监测试点项目。推选重点省（区、市）文化和旅游市场管理部门、重点文化和旅游企业、行业协会建立文化和旅游市场经济运行监测点，接入共享社会企业监测数据，建立文化和旅游市场经济运行监测分析数据库。

3. 演出票务监管与服务项目。建立全国演出票务信息采集与服务平台，加强对演出票务制作、销售、流通的动态监

测和数据追溯，加强演出活动全流程管理。

4. 在线旅游产业链监管行动。建立健全以在线旅游平台企业为核心的产业链监管机制，完善网络巡查、情况通报、约谈警示等制度，推进在线旅游产品和服务标准建设，规范在线旅游市场秩序。

5. 文化市场综合执法信息化水平提升项目。优化全国文化市场技术监管与服务平台执法流程，进一步丰富执法办案相关功能，满足一线综合执法办案需要。完善移动执法系统，优化移动端执法办案流程，实现综合执法办案全流程移动化办理。推进文化市场综合执法技术监管体系建设，强化监管能力。推动各地构建文化市场综合执法指挥体系，提升应急指挥水平。

2. 健全文化和旅游市场信用体系。建立健全文化和旅游市场信用监管工作综合协调机制，完善信用管理制度，编制文化和旅游领域公共信用信息基础目录、失信惩戒措施基础清单。完善文化市场、旅游市场信用监管系统，加强信用信息归集共享和公示，完善市场主体和从业人员信用档案。推广信用承诺制度。推进信用分级分类监管，组织开展企业信用评价。研究建立信用修复机制，加强协同联动，提高修复效率，保障市场主体权益。增强信用监管效能，依法依规将符合条件的失信主体列入失信名单并实施信用惩戒。拓展信用应用场景。加强行业诚信文化建设，树立

一批诚信典型企业，探索开展“信用经济”发展试点工作。

### 专栏6 文化和旅游市场信用体系建设工程

建立完善信用监管系统，推进信用信息归集、共享和公示，保护信用信息安全，拓展信用应用场景，依法依规健全跨行业、跨部门的信用联合奖惩机制。

3. 完善“双随机、一公开”监管制度。实行抽查事项清单管理，建立健全检查对象名录库和执法检查人员名录库，及时、准确、规范公开抽查事项、抽查计划、抽查结果，实现阳光监管，杜绝任性执法。区分重点检查事项和一般检查事项，对人员密集、流动频繁、事故易发的实体场所类经营单位的重点检查事项，抽查比例不设上限，抓早抓小、抓细抓常；对非实体场所类经营单位的一般检查事项，提高抽查频次，避免重复检查和执法扰民。稳步推进跨部门联合执法检查，推动双随机抽查结果部门间共享交换和互认互用。

4. 实施包容审慎监管。及时关注文化和旅游市场新模式、新业态、新技术、新产品，按照鼓励创新的原则，留足发展空间，同时坚守质量和安全底线，将其纳入监管视线，分类量身定制监管规则 and 标准。对看的准、有发展前景的，引导其健康规范发展；对一时看不准的，设置一定的“观察期”，对出现的问题及时引导或处置；对潜在风险大、可能造成严重不良后果的，严格监管；对非法经营的，坚决依法予以查处。

#### （四）提升文化和旅游服务质量

大力弘扬质量文化，提升发展质量和安全质量，形成政府主导、部门联合、企业主责、社会参与的服务质量工作格局，提高文化和旅游服务品质化、多样化水平。

1. 构建服务质量监管和提升体系。完善文化和旅游服务质量监管和提升政策措施，加快构建以宏观政策为引导、以考核和评估为手段、以评价和信用为支撑、以培训和宣传为保障的服务质量监管和提升政策体系。夯实文化和旅游服务质量基础，提升市场主体质量意识，倡导优质优价消费理念。提高服务标准制修订水平，增强服务标准的科学性、先进性、有效性和适用性。深入实施旅游服务质量提升行动，强化质量主体责任，培育和壮大优质服务品牌。针对老年人等特殊群体，提升服务便利性。创新质量监管方式，开展服务质量监测和评价，加快建设文化和旅游市场服务质量评价体系，构建高效协调的服务质量监管体系。

##### 专栏 7 旅游市场服务质量评价体系建设工程

建立以游客为中心的旅游服务质量评价体系。开发建设旅游服务质量评价系统，制定完善评价模型、指标、流程和标准。推广和拓展评价体系应用场景。到 2025 年，系统完备、科学规范、运行有效、覆盖旅游市场服务全流程的服务质量评价体系初步建成。

2. 健全安全生产保障体系。健全行业安全生产政策法规，促



进市场发展与安全生产法律法规衔接融合。按照“管行业必须管安全,管业务必须管安全,管生产经营必须管安全”的要求,坚持行业管理职能与安全监管责任相统一,强化安全生产责任落实。加强行业安全生产监督管理,健全防范化解机制,强化源头管控,严格风险评估,深入开展安全隐患排查治理和重点领域专项整治,把问题解决在萌芽之时、成灾之前。强化安全能力建设,开展行业安全培训和应急演练。推动扩大旅游保险覆盖范围,提升保险理赔服务水平。加强从业人员安全教育,加大对公众宣传引导力度,提升安全工作水平。

#### 专栏8 行业安全能力提升工程

对文化和旅游行业安全生产实行综合治理。指导企业完善安全生产规章制度,建立健全安全隐患排查和治理长效机制。建立安全云课堂,开展行业安全培训和应急演练,加强安全宣传教育和提示。

3. 发展积极健康的网络文化。加强网络文化内容建设,促进向上向善的网络文化传播,守好意识形态阵地。挖掘扶持优秀网络内容原创人才,提升网络主播、网络音乐人等从业人员专业化、职业化水平。规范网络表演经纪活动,建立健全主播行为约束机制。引导网络文化企业改进算法策略,加大内容质量权重,设置多元化推荐榜单,向优质内容加大流量倾斜。加强网络文化评论引导,促进形成积极正面的舆论导向。针对不同网络文化产品,

分类制定内容审核标准规范。压实市场主体内容自审责任，改善过于依赖技术人员审核现状。持续清理违规产品，阻断不良内容传播，防止对青少年价值观产生负面影响。完善违法失德从业人员警示和复出机制，分类分级实施行业抵制。以淫秽色情低俗、赌博暴力、涉毒、危害社会公德等禁止内容为重点，持续加强对网络表演、网络音乐、网络动漫市场执法检查，督促平台企业加强内容自查整改，依法从严查处内容违规问题。

### 专栏9 网络文化提升工程

1. 音乐创意人才扶持项目。发现、选拔和扶持优秀原创音乐人才，关注草根音乐和校园音乐发展。推动唱片制作、线下演出、平台推广等多行业跨界互通，拓展音乐人才职业化道路。推出一批展现当代中国人精神追求、形式活泼多样、适合年轻人传唱的音乐作品。指导网络音乐平台和卡拉OK点播系统设置专区，评选和推广正能量音乐作品。

2. 网络表演职业发展项目。开展网络表演理论体系研究，健全网络表演激励机制，规范网络表演经纪机构管理，提升网络表演整体内容创作水平和专业化程度。挖掘培养优秀网络表演人才，发挥榜样作用，引领网络表演内容创作。

3. 实施“青禾”项目。支持网络文化企业通过直播带货、短视频旅游推广等形式巩固脱贫攻坚成果，积极参与乡村振兴，服务文化和旅游产业转型、产品营销，推动地方经济发展，改善群众生活。

4. 深入推进文明旅游。以文明旅游示范单位、文明旅游示范区创建工作为抓手,提升从业人员文明素质和文明旅游工作水平。组织开展“文明旅游为中国加分”“文明餐桌”等主题实践活动,引导游客树立文明意识、节约意识、环保意识和生态意识,培养文明习惯。开展抵制“不合理低价游”主题宣传,引导游客理性消费、理性维权。开展文明游客、文明督导员、星级饭店优秀案例征集展示活动,树立正面典型,加强行业正能量宣传。依法依规开展旅游不文明行为惩戒,发挥游客不文明行为记录的威慑力。积极发挥行业协会、社会组织和志愿者作用,多方式开展文明旅游宣传,为推动文化和旅游高质量发展营造良好氛围。

#### 专栏 10 文明旅游示范引领工程

推进《文明旅游示范单位要求与评价》《文明旅游示范区要求与评价》等标准实施。推动开展文明旅游示范单位创建活动,到 2025 年,推出一批国家级文明旅游示范单位,推动各地培育一定规模省级文明旅游示范单位。

5. 发挥行业组织作用。完善文化和旅游市场行业组织体系。推动成立全国性艺术品行业组织。推动成立以各级导游行业组织为会员的全国性导游行业组织,健全省、市两级导游行业组织。支持全国性文化和旅游市场行业协会参与制定国家标准、行业规划和政策法规,制定发布产品和服务标准,组织开展人员培训、数据监测、展会赛事、内容自审等工作。发挥行业协会在权益保

护、纠纷处理、信用建设等方面的作用。规范行业协会收费、评奖、认证等行为，进一步加强行业自律。

#### （五）完善文化市场综合执法体制机制

贯彻落实中央关于深化文化市场综合执法改革精神，坚持文化市场综合执法政治性、政策性、专业性，确保文化市场综合执法工作不断加强。

1. 深化文化市场综合执法改革。完成省市县三级执法机构改革任务，整合执法职能及队伍，保持文化市场综合执法机构的相对独立性。巩固、深化设区市“同城一支队伍”改革成果，减少多层重复执法，建强执法队伍。进一步摸索适合“局队合一”体制的综合执法工作模式，压实县（区）文化和旅游行政部门履行执法职责和加强队伍建设的责任。实现一支队伍管执法的乡镇，建立乡镇综合检查与县级文化和旅游行政部门协调配合和专业指导机制。鼓励有条件的地区，将文化市场综合执法相近领域的执法职责和队伍整合划入文化市场综合执法队伍，推进跨领域跨部门综合执法。

2. 完善综合执法管理体制。充分发挥全国文化市场管理工作联席会议和地方各级文化市场管理工作领导小组作用，完善制度，加强对文化市场管理和综合执法工作的统筹、协调和指导，建立健全符合社会主义核心价值观要求、适应现代文化和旅游业发展需要的综合执法管理体制。

3. 健全综合执法运行机制。落实《关于进一步完善文化市场综合执法运行机制的通知》，完善综合执法队伍和主管部门关系。建立健全跨区域跨部门执法协作联动机制，畅通线索通报反馈和信息共享渠道，形成边界清晰的执法职责体系，实现行业监管责任与综合执法责任依法区分、有效衔接，推动相关领域综合监管机制创新发展并形成合力，提升综合执法效能。

#### （六）强化市场监管制度化建设

以制度化建设为牵引，健全法律法规，完善标准规范，加大制度创新，疏通政策堵点，为文化和旅游市场持续健康发展提供根本性、全局性、长期性制度保障。

1. 完善政策法规。以纵深推进“放管服”改革为主线，出台《文化市场综合执法管理条例》《文化和旅游市场信用管理办法》《文化市场综合行政执法事项指导目录》。修订完善《中华人民共和国旅游法》《旅行社条例》《导游人员管理条例》《营业性演出管理条例》《娱乐场所管理条例》《互联网上网服务营业场所管理条例》《互联网文化管理暂行规定》《边境旅游暂行管理办法》等法律法规，优化跨地区巡回演出和在线演出审批程序。加大法律法规宣传贯彻力度，为文化和旅游市场发展提供良好的法治环境。

2. 健全标准规范。完善文化和旅游市场标准体系，逐步实现标准对各业态、各要素全覆盖。推动文化娱乐、歌舞娱乐、艺术

品等相关标准制定。建立标准实施监管制度，推进旅行社、旅游民宿、文明旅游示范单位相关标准实施，健全完善文化市场综合执法标准规范体系，重点加强执法程序、执法资格与证件管理、跨部门跨区域执法协作制度研究。全面推行轻微违法行为依法免于处罚清单。建立行政处罚案例指导制度，定期发布指导案例，发挥典型案例示范、警示、指导作用。

3. 加快制度创新。探索实施演出经纪人分级分类管理。改革旅游服务质量保证金制度，鼓励有条件的地区开展保险替代现金交纳旅游服务质量保证金试点。推进导游等级考评机制改革，加强中、高级导游考核评定管理，开展特级导游考评工作。建立导游星级服务评价体系。探索在边境旅游相关地区试点实施区域内执业制度，改进领队备案管理，缓解旺季领队供给不足矛盾。

4. 健全消费者权益保护机制。树立消费者至上理念，健全消费维权机制，推动建立赔偿先付制度。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”，推动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。加强消费教育引导，开展风险提示，提高消费者自我保护能力。

### （七）构建高质量发展支撑体系

加大文化和旅游市场人才培养力度，加强综合执法队伍建设，提高信息统计质量和分析应用水平，为促进文化和旅游市场

高质量发展提供有力支撑。

1. 建立高素质人才队伍。采取线下、线上等多种培训方式，提高文化和旅游市场行政管理人才、企业经营管理人才、专业技术人才和高技能人才的专业能力和水平，培育一支政治强、业务精、服务好的文化和旅游市场人才队伍。分级分类开展行政管理人員培训。组织实施轮训计划，提高旅行社、在线旅游企业、星级饭店高级管理人员的专业能力和管理水平。组织开展研培计划，提升导游、演出从业人员、网络文化从业人员专业素养。加强网络表演和旅游民宿等新业态人员培训。开展导游大赛和旅游住宿业服务技能比赛，提高行业服务水平。

#### 专栏 11 导游队伍建设和管理行动

加强导游队伍建设，健全管理体系，优化就业环境，加强权益保障，提升专业能力，增进职业认同，规范执业行为，加强价值引领，培养造就一支规模适度、结构合理、服务专业、符合需求的导游队伍。

2. 加强综合执法队伍建设。以提高办案能力为导向，健全综合执法培训机制，完善师资巡讲、集中办案、以案施训等培训品牌，促进线上线下培训有机结合，进一步优化培训方式，提升培训效果。定期开展岗位练兵技能比武活动。建设高水平综合执法培训师资队伍，完善准入退出和考核激励机制。推广实施“师带徒”人才培养计划。加强综合执法工作经费和能力建设经费、执

法车辆、执法装备等保障机制建设。加强执法人员招录、使用和考核管理，实行全链条全周期规范管理。强化执法人员保障，一线执法人员依法参加工伤保险，鼓励探索通过购买人身意外伤害保险提高职业伤害保障水平。

### 专栏 12 文化市场综合执法能力达标工程

以机构标准化、管理制度化、队伍正规化、执法规范化、装备现代化为导向，制定文化市场综合执法机构规范化建设标准。开展综合执法机构规范化建设示范创建，评选规范化建设示范单位和达标单位，以创建促提升，以示范带发展。加强文化市场综合执法业务培训，围绕一线执法人员、执法骨干和综合执法机构负责人不同成长需求，分别实施“强基”“培优”和“领航”3个培训项目。持续推进东中西部对口交流协作计划，创新对口模式，增强交流效果。丰富政策法规库、指导案例库、试题库、视频课件库等在线内容资源，建设全流程云课堂平台。健全跨部门跨区域执法协作机制，完善线索通报、案件协办、联合执法制度，提升执法效能。

3. 加强信息统计与数据分析。建立健全文化和旅游市场信息统计和经济运行监测制度，探索实施全产业链数据采集分析。夯实旅行社、星级饭店统计工作基础，建立健全演出和艺术品、文化娱乐、上网服务等文化市场统计分析制度，提高文化和旅游市场统计信息质量和分析应用水平。扩大文化和旅游市场统计业务



线上培训工作覆盖面，增强市场统计人员业务能力。制定文化和旅游市场经济运行监测统计办法，针对重要节假日、重点领域开展形势分析和风险研判，为文化和旅游市场监管提供数据支撑。

4. 注重调查研究。推动高等学校、研究机构加大文化和旅游市场监管、综合执法基础理论研究，组建多层次、多领域专家研究团队，夯实理论研究基础。建立演出和艺术品市场内容审核专家咨询制度，为文化市场监管提供智力支撑。加大理论研究成果转化应用，提高调查研究的科学性和针对性，充分发挥理论研究和实地调查在决策中的基础作用。

### **三、保障措施**

#### **（一）加强组织协调**

各级文化和旅游行政部门要提高政治站位，强化责任担当，把推动文化和旅游市场发展作为构建新发展格局、服务文化强国建设的一项重大任务，切实抓实抓好。要始终坚持党的全面领导，履行好各级文化和旅游行政部门的职责，建立健全与外事、公安、市场监管、网信、应急管理等部门协同工作机制，充分调动各类市场主体、行业组织、广大消费者以及社会媒体的积极性，形成推动文化和旅游市场持续健康发展的工作合力。

#### **（二）强化队伍建设**

各级文化和旅游行政部门要强化文化和旅游市场监管和执法队伍建设，做好编制、人员和经费保障，加强人才培养选拔和

培训力度，打造一支政治坚定、业务精通、纪律严明、作风过硬的文化和旅游市场监管和执法队伍，为推动文化和旅游市场持续健康发展奠定坚实的人才保障。

### （三）抓好贯彻落实

各级文化和旅游行政部门要根据规划，制定时间表、路线图，实行台账式管理，统筹推动规划落地实施。要建立规划实施跟踪评估和绩效考核机制，加强对规划实施情况的动态监测和总结，及时向文化和旅游部汇报工作完成情况，确保规划落地见效。