【文字解读】《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》政策解读

为贯彻落实党中央、国务院关于高质量发展的决策部署，大力实施质量强国战略，推动“十四五”时期我国旅游业高质量发展，日前，文化和旅游部印发了《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》（以下简称《指导意见》）。

一、《指导意见》出台的主要背景是什么？

答：一是贯彻落实党中央、国务院关于高质量发展的重大决策部署。党的十九大报告指出，“必须坚持质量第一、效益优先，以供给侧结构性改革为主线，推动经济发展质量变革、效率变革、动力变革”。2018年9月，中央全面深化改革委员会第四次会议审议通过《关于推动高质量发展的意见》，强调推动高质量发展是当前和今后一个时期确定发展思路、制定经济政策、实施宏观调控的根本要求，要加快创建和完善制度环境，协调建立高质量发展的指标体系、政策体系、标准体系、统计体系、绩效评价和政绩考核办法。党的十九届五中全会通过的《国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标的建议》明确提出，要建设“质量强国”，完善国家质量基础设施和深入开展质量提升行动。2021年1月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《建设高标准市场体系行动方案》提出，以推动高质量发展为主题建设高标准市场体系，改善提升市场环境和质量，提升商品和服务质量，完善质量管理政策措施，深入实施质量提升行动。

二是主要解决旅游业高质量发展的制约性因素。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。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。但是，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。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。《指导意见》通过政策系统集成，进一步增强政策效能，意在加强旅游服务质量监管和提升工作，有针对性解决旅游业高质量发展的制约性因素，这是落实党中央、国务院关于高质量发展的重大决策部署、持续推动旅游业高质量发展、不断满足人民美好生活需要的必然要求。

二、《指导意见》提出了哪些重点任务？

答：《指导意见》从6方面，提出了29条具体任务。

一是落实旅游服务质量主体责任。通过培育企业质量文化、提升质量管理水平、促进企业服务创新、增强旅游服务质量保障和发挥行业组织作用，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。

二是培育优质旅游服务品牌。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知名度和美誉度。

三是夯实旅游服务质量基础。推进旅游服务相关标准的制修订与宣传实施等工作，开展质量监测评价，探索建立旅游服务质量认证体系，充分发挥旅游服务标准、旅游服务质量监测和评价、旅游服务质量认证对提升旅游服务质量的基础性作用。

四是加强旅游人才队伍建设。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，通过加强导游队伍建设、举办旅游服务技能竞赛和完善教育培训体系等，提高旅游人才的服务水平和能力，激发旅游人才创新活力。

五是加快推进旅游信用体系建设。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，通过不断完善旅游市场信用监管制度和信用承诺制度、推进信用分级分类监管和严格失信名单管理等，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。

六是加强行业旅游服务质量监管。加强旅游服务质量监管，构建高效协调的服务质量监管体系，综合运用市场监管和综合执法手段，创新监管方式，坚持包容审慎监管，健全公平竞争审查机制，加强游客权益保护，促进旅游服务质量整体提升。

三、《指导意见》有哪些特色亮点？

答：一是坚持将质量第一作为价值导向，构建旅游服务质量监管和提升工作格局。《指导意见》强调，要牢固树立质量第一的发展意识，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。《指导意见》要求，强化行业质量兴旅、质量强旅意识，培育行业质量文化，打造优质旅游服务品牌，引导和激励市场主体将提升服务质量作为增强市场竞争力的重要手段，要推动服务质量监管和提升的整体推进、协同发展。《指导意见》明确了统筹旅游服务质量需求和供给，构建政府主导、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。

二是坚持将创新发展理念贯穿全文，以创新驱动引领高质量发展。《指导意见》提出，以数字化驱动旅游服务质量监管和提升变革，推进“互联网+监管”、完善“全国旅游监管服务平台”等，全面提高数字化、智能化监管水平。《指导意见》强调，推动市场主体创新理念、技术、产品、服务、模式和业态，促进线上线下融合发展，支持大数据、云计算、区块链、人工智能等的应用，推动旅游企业数字化转型。《指导意见》要求，加强游客合法权益保护，完善消费后评价体系，支持和鼓励地方建立赔偿先付制度，引导市场主体针对老年人等特殊群体有效提升旅游服务便利性。

三是坚持深化改革，推动有效市场和有为政府更好结合，着力破除体制机制障碍。《指导意见》强调，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。《指导意见》要求，建立健全旅游服务品牌创建激励机制，完善旅游服务质量监测机制，推动“中国旅游服务品牌”走出去，加快推进旅游信用体系建设。《指导意见》强调，以标准化引领旅游服务质量提升，在相关标准制修订工作中突出旅游服务质量方面要求，探索建立旅游服务质量认证体系，建立以游客为中心的旅游服务质量评价体系等。

四、《指导意见》提出的旅游服务质量评价体系如何构建？

答：推进高质量发展必然要求有相应的测度体系。构建旅游服务质量评价体系意在明确服务质量监管和提升的重点和方向，加强动态管理。一是建立基本制度。要建立以游客为中心的旅游服务质量评价制度，明确评价主体、对象、周期、方法、数据获取和分析、反馈机制和应用场景等内容。二是建立运行规则。要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，突出市场运行规律和行业特点。三是加强相关保障。要做好组织机构、人员、经费和设备等方面的保障，进一步完善纵向协同、横向联动的工作机制。四是加强监督管理。坚持依法合规实施旅游服务质量评价，加强全流程动态管理，在数据获取、评估结果应用等重点环节加强监管，对违反评价制度的行为明确相关责任。

五、如何保障《指导意见》各项任务的落实推进？

答：《指导意见》从多个层面明确了相关保障措施。一是与地方质量工作相结合。要求各级文化和旅游行政部门要将旅游服务质量监管和提升工作纳入地方各级人民政府质量工作总体部署和考核内容，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。二是充分发挥地方积极性。《指导意见》提出，各地要结合实际，创造性开展工作，加大先行先试工作力度，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。三是要加大宣传力度，举办形式多样的宣传教育活动，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，营造良好社会氛围。四是加强跟踪评估。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，按时向文化和旅游部报送工作进展。五是加强正向激励。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。