

杭州市人民政府文件

杭政函〔2018〕22号

杭州市人民政府关于实施全域旅游发展战略 加快国际重要的旅游休闲中心建设的 若干意见

各区、县（市）人民政府，市政府各部门、各直属单位：

为推进杭州旅游休闲业转型升级，加快国际重要的旅游休闲中心建设，努力形成以国际化为引领的观光游览、休闲度假、文化体验、商务会展“四位一体”全域旅游新格局，根据省第十四次党代会、市第十二次党代会精神，制定如下意见。

一、坚持以“全域化”统筹旅游休闲业转型发展

（一）加强全域旅游相关产业规划编制及引导。加强与国民经济和社会发展、城乡规划和建设、土地利用、交通、环保等规

划的衔接，编制实施杭州市旅游发展总体规划、城市旅游专项规划、乡村旅游提升规划和旅游休闲产业“十三五”发展规划，建立旅游规划评估机制。由各区、县（市）政府编制本地区旅游休闲发展总体规划，并对特定区域内的旅游休闲项目、设施和服务功能配套提出专门要求，加强旅游资源保护和旅游休闲产品开发。由市、区县（市）两级财政每年安排一定的专项资金用于支持旅游规划编制和重大旅游项目建设。

（二）完善全域旅游休闲交通体系。推进旅游集散、换乘中心（点）和水上交通基础设施及附属设施建设，完善水陆换乘交通组织，在建好景区游客中心的基础上，合理布局建设全域旅游集散中心，构建多层次旅游集散网络。合理配套旅游停车场，建设与游客承载力相适应、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。规划建设西部县（市）乡村地区旅游道路（包括慢行绿道），提高乡村旅游道路建设等级，推进干线公路与景区公路连接线以及相邻区域景区间公路建设，完善旅游道路体系，优化旅游交通网络。提高游客运输组织能力，加快旅游专线开辟，支持建设完善市级旅游集散中心（含游客中心，下同）、县（市）旅游集散中心、景区（点）及特色旅游休闲乡村之间的旅游专线网络，完善市域内景区（点）的公交专线。

（三）优化旅游用地管理。完善旅游产业用地管理措施，结合旅游产业结构调整工作，推进土地利用差别化管理。各区、县（市）应在省里下达的农村新增用地指标中确保一定比例用于旅游项目发展；列入省以上重大旅游项目的，应积极争取省的用地指标。对符合《划拨用地目录》（国土资源部令第9号）的旅游集散中心、旅游咨询中心、公共停车场、旅游厕所等旅游配套的公益性城镇基础设施，可以采用划拨方式供地，用途混合且包括经营性用途的，应当采取招标拍卖挂牌方式供应。引导农村土地承包经营权有序流转，鼓励和支持承包土地向家庭农场、农民合作社流转，发展乡村旅游。支持农村集体经济组织利用非耕农用地，在不改变土地农用地性质的前提下采取作价入股、土地合作等方式参与旅游开发。以“五水共治”“三改一拆”为契机，在符合规划要求的前提下，利用清理出来的闲置建筑物、废弃矿山、腾退宅基地等开发建设旅游项目。支持企事业单位利用富余房产、土地资源开发旅游。对旅游景区范围内亭台楼阁等小型旅游设施用地，简化审批流程。支持发展农业休闲产业，对重要的农业休闲项目需要的少量休闲设施用地，在非农保地的情况下，符合“坡地村镇”试点条件的可采用点式供地方式解决。

（四）推进大项目招商和建设。加大对重大旅游休闲项目的招商引资和建设力度，努力打造集观光、度假、会展、运动休闲、文化演艺、美食购物等多种功能于一体，能充分发挥旅游休闲产

业助推作用和带动效应的复合型旅游休闲项目和高端国际旅游综合体。支持重大旅游休闲项目列入省、市重点项目库。

（五）创新“旅游+”休闲产品开发与整合。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、家庭农场等新型农业业态。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。依托非物质文化遗产、传统村落、文物遗迹及美术馆、艺术馆等文化场所发展文化体验旅游，推进剧场、演艺、游乐、动漫等产业与旅游业融合。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。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。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。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，创新“水上旅游+”产品开发，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。培育品牌节庆活动。积极发展面向国际游客的城市体验式旅游，进一步推进社会资源转化为旅游产品工程。加快推进城市绿道、骑行公园等慢行系统建设，支持旅游休闲新业态创新发展。

（六）推动十大特色潜力行业转化为旅游产品。扶持美食、茶楼、疗休养、演艺、化妆、保健、女装、婴童、运动休闲、工艺美术等十大特色潜力行业与旅游休闲业的结合与互动，支持特

色潜力行业协会在融合发展中发挥桥梁作用，鼓励引进特色潜力行业国内外知名品牌落户杭州。

（七）支持旅游商品开发销售。鼓励和支持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，推动旅游纪念品营销体系建设 鼓励优秀商品销售管理模式的输出，提高旅游购物在旅游收入中的比重。扶持杭州旅游纪念品的研发（包括新产品的设计、研制，新工艺、新包装、新材料的改进等）流通渠道的建立以及相关产品的展销宣传等。

（八）加强区域旅游合作发展。积极参与长三角区域旅游合作发展，接轨上海，加强杭嘉湖宁绍运河文化带和大运河沿线城市间合作发展，拓展发展空间。加强杭州都市圈旅游合作，完善杭州都市经济圈合作发展协调会下设旅游专业委员会的合作机制，形成以杭州为中心的多层次、全方位的旅游市场体系。开展区域旅游市场营销、培训教育、数据互通等合作联动。

（九）构建推动全域旅游发展的综合协调机构。发挥杭州市旅游休闲产业发展协调工作领导小组作用，统筹协调全市旅游休闲公共服务体系和防灾减灾体系建设、旅游休闲产品体系建设、产业融合和新业态培育、城市旅游形象宣传推广、旅游目的地环境优化等工作。各区、县（市）要建立相应的旅游休闲业工作领导小组，负责统筹协调本区域的旅游休闲业发展各项工作及对接市级旅游休闲业发展相关工作。

（十）加强财政资金扶持。市财政每年安排一定的资金作为

旅游发展专项资金，用于支持全市旅游休闲公共服务体系建设、旅游休闲产品体系建设、产业融合和新业态培育、城市旅游形象宣传推广、会奖产业扶持与会奖项目引进、旅游目的地环境优化、智慧旅游项目建设运营等工作，引导旅游企业品质提升和转型升级，增强本地旅游企业的竞争力。各区、县（市）每年应安排一定的资金推动本区域旅游休闲业发展。市政府支持服务业、中心企业、新农村建设、节能减排、扶贫开发等专项资金，要将符合条件的旅游企业和项目纳入支持范围。

（十一）加大金融扶持力度。积极利用产业基金撬动重大旅游项目投资，推进与金融机构合作，为旅游休闲企业提供融资扶持。支持符合条件的旅游企业上市，通过企业债、公司债、中小企业私募债、短期融资券、中期票据、中小企业集合票据等债务融资工具，加强债券市场对旅游企业的支持力度，发展旅游项目资产证券化产品，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。加大对小型微型旅游企业和乡村旅游的信贷支持。探索旅游公共服务、智慧旅游的 PPP 模式。推动旅游业政府管理服务的方法与模式创新。

二、坚持以“国际化”引领旅游休闲业品牌塑造

（十二）加快推进旅游国际化战略。推进实施旅游国际化战略，全面落实旅游国际化行动计划，支持推进旅游公共综合功能的发挥、旅游产品体系的优化、旅游营销理念的转变、旅游目的地管理的强化、无障碍服务体系的打造以及综合素质的培养。

（十三）完善旅游休闲标识指示系统。建立完善大杭州区域内与国际旅游相接轨的使用规范、布局合理、指向清晰、内容完整的旅游休闲交通指引系统。旅游、城管、交通、公安交警等部门要统一协调，共同推进旅游休闲标志设置，重点涉旅场所应规范使用符合国家标准的公共信息图形符号。

（十四）加快推进国际会议目的地建设。完善会议与奖励旅游扶持政策，优化会议与奖励旅游营销、引进、竞标、人才培养等政策，进一步细化政府资金补贴主体、内容、形式及标准，构建有效支持体系；加强国际会议目的地营销，借助大事件、大机遇，联动国字号协会、学会和机构及在杭高校、行业企业，挖掘会议与奖励旅游潜在的项目资源、市场资源和社会资源，推进城市会奖品牌营销，深化“会议大使”项目，构建精准营销推广体系；合理规划全市会议与奖励旅游功能布局，完善“1+X”（1个重点场馆，X个酒店配套）设施建设，重点加快环西湖、西溪、京杭大运河（杭州段）、钱江新城、滨江、萧山、千岛湖等板块集群发展。引进和培育会议组织品牌机构和领军人才，提升杭州会议服务的专业化、国际化水平，构建优质产品服务体系。

（十五）加大目的地宣传推广力度。加大对杭州旅游休闲品牌形象策划和整体包装力度，加强在境内外市场的宣传推广工作。支持涉旅企业参加全市统一组织的境内外宣传促销活动、展览和境外媒体广告宣传，并对以参展商身份参加国际重要旅游展、会奖展的涉旅企业，以及“请进来”的重要旅行商（批发商）和入

境包机等予以扶持。

（十六）重点拓展入境旅游市场。扶持扩大国际航线覆盖面，积极发挥萧山国际机场的交通枢纽作用，积极开辟新航线并在航线营销等方面给予重点扶持。加大与国际知名旅行商的战略合作，推动将杭州纳入其在海外的销售网络和营销平台。加强杭州旅游休闲营销队伍建设，逐步加强杭州旅游形象在港台、日韩、欧美等主要客源市场的推广，构建杭州旅游休闲的全球营销网络。

（十七）完善旅游客源补助制度。对接待（含外联，下同）境外旅客来杭州过夜的在杭旅行社给予补助。接待的外国人在杭逗留时间1天、2天和3天的，分别按20元/人·天、30元/人·天和40元/人·天的标准给予补助；接待的港澳台游客在杭逗留时间1天、2天和3天的，分别按10元/人·天、15元/人·天和20元/人·天的标准给予补助。

三、坚持以“品质化”夯实旅游休闲业竞争优势

（十八）推进无障碍设施建设。支持全市景区（点）、宾馆饭店、重要旅游休闲场所无障碍设施的建设，进一步推进景区（点）无障碍坡道、无障碍厕位等的改造和宾馆、饭店残疾人专用房间的建设。

（十九）加快旅行社转型升级。支持旅行社做大做强，鼓励旅行社企业兼并重组，形成规模化经营。支持旅行社网络化经营，鼓励旅行社通过合资、品牌连锁、特许经营、代理、批发等模式，

到省外、境外主要客源市场设立分支机构、子公司。支持旅行社资本化经营，鼓励旅行社在境内外资本市场申请首发上市和发行债券。鼓励旅行社参与“旅游+”休闲产品开发、整合和推广。引导部分旅行社实施“结对帮扶”活动，振兴乡村旅游。大力推进旅行社品质建设，提升旅行社行业整体素质。

（二十）优化旅游接待设施结构。推进住宿业合理布局和结构优化，形成符合市场需求的多元化住宿业产品体系。对 1000 间客房以上并具有接待大型会议能力的新建饭店项目，在用地审批、信贷融资、税收等方面予以支持。鼓励发展各类精品、特色酒店，支持和规范推进民宿等新型住宿业发展。

适当降低住宿企业相关收费标准，支持符合条件的住宿企业申请大工业用电，取消容量费，执行大工业用电分时电价。住宿企业数字电视基本收视维护费不高于居民用户的收费标准，同时将建筑消防设施及电器消防安全检测费、电梯检验费、污水化验费、锅炉安全阀检测费等收费标准下调 20%。

（二十一）推动“厕所革命”覆盖城乡全域。扶持乡村旅游、农家乐厕所整体改造，在 5A 级景区厕所设置第三卫生间（家庭卫生间），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做到数量充足、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。推进厕所建设市场多元供给和以商建厕、以商管厕、以商养厕。对旅游景区、旅游集散地、旅游产业融合示范基地等按标准新建和改造的免费开放厕所

给予补助。

（二十二）加强市场监管和综合治理。旅游、交通、市场监管、物价、商务、税务、质监、民族宗教、文化、园文、公安、消防、城管、体育等部门（以下简称有关监管部门）要依照《中华人民共和国旅游法》《杭州市旅游条例》等有关法律、法规的规定，在各自职责范围内对旅游市场实施监督管理，组织开展常态化联合执法和专项整治等工作。根据国家全域旅游发展要求，在市和区、县（市）两级设立旅游警察、旅游工商、旅游巡回法庭和旅游人民调解委员会，并组织开展旅游警察、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水平。各区、县（市）旅游主管部门要发挥旅游市场监管的主体责任，建立并完善县级以上旅游质监执法机构，落实人员配备，不断提高旅游质监人员执法水平；组织开展各类市场检查活动，查处涉旅违法违规行。

（二十三）健全涉旅投诉处理机制。有关监管部门要按照法律、法规的规定，根据各自职责处理涉旅投诉；安排专人落实涉旅投诉联合处理、转办、交办等工作机制。各区、县（市）旅游投诉处理机构要根据属地原则，加强人员配备和业务培训，妥善处理本辖区内的涉旅投诉；加强旅游质监网络建设，开展多种形式的旅游质监活动，推动旅游行业自律及服务品质提升。

（二十四）推进旅游法制和标准化建设。根据杭州旅游休闲业发展的现状和特点，有针对性制定促进和规范旅游业发展的

法规、规章。建立健全旅游业标准体系，打造国际领先、国内一流的旅游业杭州标准，强化标准推广与应用，促进旅游行业管理的标准化、规范化。

（二十五）进一步强化旅游人才建设。深化实施“人才强旅、科技兴旅”战略，全面落实《杭州市旅游休闲人才“十三五”发展规划（2016—2020年）》，进一步完善促进旅游人才发展的体制机制，统筹推进旅游人才队伍建设，重点加强国际化旅游人才和复合型旅游人才的培训。深化行业全员培训、行业技能大赛和旅游紧缺人才引进等工作。积极发挥市旅游休闲人才协会在旅游人才集聚、人才培养、人才国际交流与合作等方面的作用。加强旅游人才建设的政策保障，积极调动各方资源和积极性，鼓励社会资本多元化、多渠道投入旅游人才建设。进一步优化旅游人才发展环境，尽快建设一支数量充足、结构优化、素质优良、充满活力、与杭州旅游业发展相适应的旅游休闲人才队伍。

（二十六）建立旅游应急救援机制。加强旅游应急管理，由市旅委牵头，联合气象、公安、国土资源等部门，建立旅游突发事件应对机制，健全各项安全管理制度，强化安全预案演练。完善旅游安全服务规范，开展旅游从业人员安全风险防范及应急救援技能培训。建立户外应急救援队伍，应对旅游突发事件应急处置。建设灾害预报预警和旅游气象服务平台。

（二十七）推进行业协会健康发展。完善行业协会工作职能，形成政府指导、行业自律、企业诚信、社会监督的工作机制。鼓

励涉旅协会承担公共服务事务。旅游主管部门可以购买服务形式将部分公共服务事项交由社会组织承担。

（二十八）完善旅游志愿服务体系。建立服务工作站和志愿者信息库，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。

四、坚持以“智慧化”拓展旅游休闲业发展空间

（二十九）加强智慧旅游规划编制引导和标准体系建设。制定智慧旅游“十三五”发展规划，并加强与智慧城市、信息经济发展规划相衔接，利用智慧城市建设提供的通信、交通、安全保障、信息交换等基础环境，提高智慧旅游工作的协同性。制定杭州智慧旅游标准体系，统一规范数据采集及交换、存储方式，实现数据开放共享，确保数据的准确性、及时性和开放性。鼓励有条件的地方及企业先行编制相关标准并择时推广应用。

（三十）加快旅游大数据平台建设，不断提升产业研究水平。建立城市旅游服务线上“总入口”和旅游大数据中心，以区、县（市）联动和部门数据共享为抓手，通过构建一体化的旅游产业数据库，建立以游客行前、行中、行后数据为核心，集交通、气象、治安、城管、客流信息、消费引导等为一体的综合数据信息服务平台，为旅游产业分析预警、旅游市场监管、企业经营、游客和市民旅游体验，提供科学、精准的决策参考与公众服务。加强旅游产业研究，通过建立旅游经济统计研究机构，以数据驱动

决策，不断提升旅游业创新创业水平和科学发展能力。

（三十一）推进旅游休闲服务智慧化。依托旅游大数据、物联网、人工智能、VR（虚拟现实）等新一代信息技术，整合全市旅游资源，在充分发挥智慧旅游现有信息系统综合效用的基础上，创新智慧旅游服务模式，提升智慧旅游感知度和体验度。夯实智慧旅游发展信息化基础，加快旅游集散地、机场、车站、景区、宾馆饭店、乡村旅游扶贫村等重点涉旅场所的免费Wi-Fi、通信信号、视频监控全覆盖，实现主要旅游消费场所的在线预订、网上支付和主要旅游区的智能导游、电子讲解、实时信息推送等功能，提升全市旅游公共信息服务能力。

（三十二）加强涉旅企业智慧化建设。通过产业引导、技术指导、政策支持等形式，深入推进全市智慧景区、智慧酒店、智慧旅行社、智慧乡村、智慧旅游服务商示范企业（单位）创建工作，对被评为市智慧旅游示范企业（单位）的给予扶持。积极引入社会资本参与智慧旅游建设，引导和鼓励旅游电商企业发展，创新开发旅游电商服务管理平台、多产业融合新产品与智慧旅游新业态。

（三十三）优化旅游信息咨询功能。加快构建集现场、电话、网络及各类智能终端于一体的全方位旅游信息咨询服务体系，大力实施全市旅游信息咨询网点“扩面提质”工程，推进旅游信息服务呼叫中心一体化建设。提升市区旅游咨询网点建设和运营水平，进一步发挥公共自行车旅游咨询点功能作用，支持区、

县（市）旅游咨询网点建设。

本意见自 2018 年 3 月 6 日起施行，由市旅委负责牵头组织实施。



（此件可公开发布）

抄送：市委各部门，市纪委，杭州警备区，市各群众团体。
市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市法院，市检察院。
市各民主党派。

杭州市人民政府办公厅

2018年2月6日印发
