

# 威海市人民政府

## 关于推进全域旅游发展的意见

威政发〔2016〕21号

各区市人民政府，国家级开发区管委，南海新区管委，市政府各部门、单位：

为加快推进全域旅游发展，充分发挥旅游业在经济社会发展中的重要作用，实现资源有机整合、产业融合发展、社会共建共享，现提出以下实施意见：

### 一、总体要求

（一）指导思想。全面贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，紧紧围绕生态立市、科教兴市、产业强市和全域城市化、市域一体化战略部署，积极适应大众旅游时代发展要求，强化全域旅游思维，深入实施“旅游+”战略，坚持整体规划布局、综合统筹管理、一体化营销推广，促进旅游业全区域、全要素、全产业链发展，提高旅游供给质量效益，开辟旅游业发展新空间，打造国内一流、世界知名的滨海休闲度假旅游目的地。

（二）发展目标。到2020年，全域旅游发展模式更加优化，旅游要素配置科学、规划布局合理，构建起点线面相结合、城乡

一体的全域旅游发展新格局；全域旅游供给体系更加多元，旅游业与一二三产业加速融合，旅游新业态加快发展，现代旅游产业集群形成规模，旅游业发展质量显著提升；全域旅游服务体系更加健全，旅游智慧化水平大幅提高，旅游基础设施日臻完善，旅游公共服务日益丰富，城市旅游功能显著提升；全域旅游管理体系更加科学，旅游市场监管能力显著增强，旅游标准化水平大幅提升，全社会文明旅游氛围更加浓厚；全域旅游共享体系更加成熟，旅游创新创业深入开展，旅游扶贫扎实推进，旅游业综合带动功能不断释放，旅游普惠民生成效显著。全市旅游消费总额突破 700 亿元，接待游客突破 5000 万人次，年均分别增长 10% 以上、7% 以上。

## 二、工作任务

### （一）强化产业联动，丰富全域旅游产品供给。

1. 大力发展乡村旅游。科学谋划乡村旅游总体布局，加强规划引导，提升乡村旅游战略地位。依托山海林泉等自然资源，规划建设一批美丽乡村示范区、精品示范村，打造乡村旅游发展综合载体。加大对历史文化名村、名镇、古街区、古建筑等的保护。鼓励支持社会资本通过土地流转、租赁承包、合资合作等方式，对旅游资源丰富的乡村实施整体开发。推动乡村旅游与农业、渔业、林业等产业联动发展，吸引文化创意、商业新业态进入乡村，促进农村一二三产业融合发展，深入推进农业供给侧改革。

加快里口山城市山地公园建设，发挥昆嵛山风情文化园、泓泰休闲渔业基地、正华石佛山景区、小石岛等项目辐射效应，带动周边采摘园、农家乐、特色民宿等集聚发展，打造集休闲采摘、生态养生、户外运动于一体的山地休闲旅游带。实施乡村旅游扶贫工程，加大对乡村旅游扶贫重点村的指导扶持力度。

2. 着力发展健康旅游。发挥宜居城市品牌效应，着力发展田园度假、生态养生、生态疗养等业态，建立多元化、多层次的养生养老房地产产品供应体系。依托中医医疗机构、自然疗养区等，开展中医药健康旅游活动，培育一批中医药健康旅游示范基地和项目。发挥毗邻韩国的区位优势，依托韩国仁川旅游发展局威海医疗观光咨询中心，策划推出医疗观光旅游产品，打造辐射全国的美丽产业品牌。推动国际铁人三项赛、国际帆船赛、横渡刘公岛游泳邀请赛等品牌赛事融入更多旅游元素。依托半月湾铁人三项赛场、里口山登山健身步道和自行车赛道等户外体育资源，举办春季环海健步走、秋季环海骑行游等特色活动，促进群众性体育活动与休闲旅游融合发展。

3. 突破发展产业旅游。重点围绕渔具、家纺、食品、保健品、机器人、3D打印等特色工业，以及动漫设计、休闲购物等现代服务业，打造研发设计、生产加工、产品展示、用户体验等全链条的旅游产品，推出科技体验、养生保健、蓝色海洋、驰名商标等多种主题的旅游线路，为青少年、青年创业者、游客等深

度了解制造工艺、生产流程等提供渠道，进一步塑造和提升企业品牌形象，宣传企业文化和理念，提高社会认同度。鼓励引导相关企业推出优惠措施，支持旅行社将制造业、服务业特色企业纳入旅游线路。

4. 创新发展红色旅游。依托刘公岛甲午战争陈列馆、天福山起义纪念馆、马石山十勇士纪念馆、胶东育儿所、沈秀芹纪念馆、郭永怀事迹陈列馆等红色旅游资源，整合打造民族复兴（威海）教育基地，构建甲午战争国殇史、红色胶东革命史和民族复兴奋斗史 3 个版块，深入挖掘红色文化，塑造红色旅游品牌产品。充分利用谷牧旧居、将军碑廊、毛泽东像章博物馆等资源，加大宣传推介力度，丰富红色教育内容，拓展红色旅游内涵。

5. 探索发展新型旅游。推进邮轮访问港建设，完善港口服务功能，加强与国际邮轮企业合作，吸引邮轮来威。依托侨乡号游轮、小石岛游艇码头、金海国际游艇会等资源，优化航线，强化服务，培育近海游轮游艇等休闲产品，打造近海旅游亮点。深入开展滑翔伞、动力伞、热气球、直升机等低空飞行体验项目。围绕海滨休闲、乡村旅游、山地运动等主题类型，加快推进规范化、标准化营地建设，大力发展自驾车、房车旅游。

6. 打造四季全时旅游。加大冬季旅游产品、晚间娱乐休闲项目开发力度，进一步丰富旅游产品体系。充分挖掘天鹅湖、温泉等旅游资源，开发“观天鹅、泡温泉”旅游系列产品。积极引

进高档次滑雪旅游项目，提升山泰滑雪场、威虎山滑雪场等经营水平，策划推出登山滑雪旅游产品。有效整合年节文化、旅游、餐饮、娱乐等各类资源，进一步丰富“好客山东贺年会”等旅游节庆活动内容。引导旅游企业推出淡季旅游优惠政策，提高游客淡季出游的积极性。推动旅游与休闲购物深度融合，积极将成熟的工业产品纳入到威海特色旅游商品体系，提升“礼尚威海”旅游商品影响力。依托韩国商品交易中心、韩乐坊等，打造韩国购物聚集区。依托威海品牌地产品展销中心、九龙城休闲购物广场等，深入挖掘本土美食、名优特产，加快打造集特色餐饮、旅游购物、晚间休闲于一体的集中消费区。

## （二）推动转型升级，壮大全域旅游市场主体。

1. 提升传统景区品质。发挥刘公岛、华夏城、成山头、赤山、大乳山等重点景区的核心引领作用，强化与周边乡村旅游、度假酒店、商业街区等资源的协调整合，构建辐射带动作用明显的品质观光旅游区。加强品牌策划、产品创新，将刘公岛、好运角打造为“仙境海岸”旅游目的地核心吸引物，增强全域旅游核心竞争力。鼓励引导景区向个性化、特色化和综合型发展，加快推进圣经山、槎山、岈嵎山、正棋山、威海休闲植物园等景区开发建设，打造一批影响力大、带动性强的旅游综合体项目。支持旅游企业提档升级，积极推动华夏城、大乳山滨海旅游度假区创建5A级景区。积极推动智慧景区建设，提升景区营销、管理、

服务等智慧化水平，实现景区实时监控、免费 WIFI 全覆盖，打造全域旅游先导区和示范区。

2. 完善住宿服务体系。坚持科学规划、合理布局，突出特色、差异化发展，逐步形成以品牌饭店为龙头、星级饭店为主体、经济型酒店和特色民宿为补充的住宿服务体系。优化星级饭店结构、档次与空间布局，积极培育引进知名品牌饭店、特色连锁酒店，引导旅游饭店向集团化、专业化、现代化方向发展。适应自助游自驾游需求，建成一批特色鲜明、文化浓郁、管理精良的主题酒店。鼓励利用自有或租用农村房屋、院落和承包的山水林地等，发展精品民宿、家庭旅馆、乡村客栈等业态，满足不同层次的消费需求。

3. 推动旅行社创新发展。引导旅行社快速转变经营思路，打造多元化旅游产品。大力引进优质外资旅行社，鼓励符合条件的旅行社申请出境组团社资质，支持旅行社开展外国人驾乘自备交通工具来华旅游业务，吸引外国人从威海入境自驾游。加强旅行社等级管理，支持旅行社实行集团化、网络化、专业化、品牌化发展。鼓励有条件的旅行社组建旅行社企业集团，在国内外重点客源市场设立分支机构和办事处。大力发展智慧旅行社，深化与携程网、途牛网等国内重要旅游网络营运商的合作，为游客提供交通、住宿等网络化服务。积极推动旅游企业经营国际化业务，

加快培育一批具有入境客源输送能力的旅游企业，全方位、多层次开展国际旅游交流合作，切实提升国际游客接待能力。

### （三）加强服务配套，优化全域旅游发展环境。

1. 推动旅游交通全覆盖。进一步优化航班航线，加密重点客源城市、国家和地区的旅游航班。完善全域路网建设，打造滨海旅游景观公路，将经区至荣成段建成示范路线，并逐步扩展到滨海路全线，提升旅游观光效果。大力发展城市公共交通，提高公交、出租车智慧水平。优化高速公路服务区和重点加油站点旅游服务功能，将高速公路服务区打造为旅游形象展示窗口和自驾游集散咨询中心。畅通跨区域旅游通道，加快推动机场、车站、码头与主要旅游区交通无缝对接。加强公路两侧绿化，完善驿站、营地等设施，构建风景廊道，打造自驾游产品。根据自驾游、自助游需求，合理设置旅游引导标识，完善旅游交通配套标示体系。

2. 推动旅游公共服务全覆盖。统筹考虑居民休闲和游客体验的需求，鼓励引导有条件的旅游企业参与公共服务，着力打造主客共享的旅游公共服务体系。将城市旅游咨询和集散设施建设纳入全域城市化发展统筹考虑，实施同城化规划设计。建立健全市、县两级旅游公共服务机构，在主要交通枢纽、商业中心、重点景区及旅游度假区等建设旅游咨询服务网点，构建三级旅游咨询服务体系。依托城铁站、威海机场、威海港、汽车站等交通枢纽，配套建设不同规模的集散中心，提供旅游信息咨询、资源展

示、产品预订、旅游购物等一站式服务。加快推进旅游厕所建设和改造，到2017年，A级景区和省级旅游度假区厕所全部达到A级标准。

3. 推动智慧旅游建设全覆盖。建设智慧旅游体系，实现区域旅游资源整合、旅游众创服务、场景化服务、第三方担保支付等功能，为游客提供一站式网上服务。加快推进旅游产业运行监测管理服务平台建设，提升旅游服务、客流监测和产业监管水平。推动旅游大数据建设，促进公安、交通等领域涉旅数据共享。推进市民网、市民卡、自助终端等在旅游接待服务场所广泛应用。鼓励旅游企业建设电商平台，开展线上产品直销。

4. 推动旅游宣传营销全覆盖。完善境内外旅游宣传推广体系，加强与主流媒体、知名网站、旅游企业合作等方式，逐步实现旅游宣传营销专业化、市场化。强化与青岛、烟台、日照等城市合作，统筹规划营销，培育打造“仙境海岸”品牌。以高铁沿线城市、京津冀和长三角城市为重点，开展线上线下高铁旅游营销，拉动国内旅游市场持续增长。结合中韩自贸区地方经济合作示范区和国家服务贸易创新发展试点城市建设，拓宽中韩旅游合作领域，加大“威韩连线”旅游产品推广力度，拉动旅游服务贸易增长。大力开拓俄罗斯旅游市场，加大对伊尔库茨克、哈巴罗夫斯克等重点客源城市的巡回促销和广告投放力度，加强与哈尔滨、满洲里、黑河等口岸城市旅游企业合作，拉动俄罗斯客源市

场增长。积极融入“一带一路”旅游圈，进一步拓展港澳、印度、东南亚等入境旅游市场。加强与国家旅游局驻外旅游办事处、国际友好城市、境内外航空公司和旅游企业集团等合作，建立促销联盟，开展整体营销。

#### （四）注重规范提升，提高全域旅游满意度。

1. 提高标准化管理水平。巩固和运用全国旅游标准化示范城市创建成果，建立旅游标准化长效机制。引导和督促旅游企业严格执行国家、行业和地方标准，规范服务行为，提升服务质量。充分发挥首批旅游标准化试点单位的示范带动作用，不断扩大旅游标准化试点覆盖，鼓励各业态旅游企业按照行业标准，制定企业规范。加强乡村旅游标准化建设，参照国家、省有关标准要求，制定乡村旅游规范，对乡村旅游环境与设施、接待与就业、管理与服务等进行量化细化，推动乡村旅游规范化、标准化发展。

2. 规范旅游市场秩序。深入落实行政机关首问负责制，严格执行涉旅投诉联动处理工作制度，发挥旅游联合执法联席会议作用，加大《中华人民共和国旅游法》执法检查力度，依法严厉打击“零负团费”“黑导游”和诱导、欺骗、强迫游客消费等行为，营造诚实守信的消费环境。结合诚信威海建设，建立旅游企业和从业人员诚信档案，完善违法企业“黑名单”制度，充分发挥游客、社会公众及新闻媒体的监督作用，加大曝光力度。加强

文明旅游宣传引导，持续提升游客满意度。推动旅游行业协会不断完善行业自律规则，引导会员单位诚信经营。

3. 切实保障旅游安全。按照属地管理原则，建立健全旅游安全保障机制，完善应急预案和紧急救援体系，强化应急演练，及时发布旅游安全预警信息，提高保障旅游安全和处置突发事件的能力。加强旅游交通安全和食品安全监督检查，定期检测客运索道、大型游乐设施等特种设备，建立健全旅游景区游客流量控制制度和高峰期大客流应对处置机制，督导重点景区配备专业医疗和救援队伍，为游客营造安全有序的游览环境。

### 三、保障措施

（一）突出全域规划引领。坚持将旅游产业发展融入经济社会发展大局统筹谋划，按照全域城市化、市域一体化战略部署，积极对接《山东省旅游产业发展总体规划》《山东省十大文化旅游目的地品牌建设规划》等，参与制定“仙境海岸”总体规划，组织制定环城市休憩带规划等专项规划，完善旅游规划布局。各区市和国家开发区、南海新区要突出资源优势，研究制定各具特色的旅游发展规划。推动旅游发展规划与经济社会发展、城乡建设、土地利用、环境保护规划相互衔接、协调，统筹各类资源和公共服务配置，在城乡规划建设注意保护自然资源和人文景观，做好旅游资源储备。

（二）加大财政支持力度。适应全域旅游发展需要，在旅游发展专项资金和旅游营销专项经费上给予更多支持，完善入境游、旅游新业态等方面奖励补贴政策。统筹服务业、中小企业、新农村建设、扶贫开发、节能减排等方面专项资金，支持符合条件的旅游企业和项目。农业、林业、水利、海洋与渔业、民政、文化等部门涉农资金，要找准结合点，整合用于乡村旅游发展。

（三）提高旅游投融资能力。逐步构建多元化投融资机制，积极争取国家、省旅游引导基金支持，吸引和撬动社会资本投入骨干景区和乡村旅游、海上休闲等旅游业态，积极引进国内外战略投资者和大型旅游企业集团来威投资旅游业。支持符合条件的旅游企业利用资本市场直接融资，加大对小型微型旅游企业和乡村旅游的信贷支持，拓展旅游企业融资渠道。引导工商企业以投资、参股、收购等方式改造现有农庄、农家乐等，提高乡村旅游规模化、集聚化、专业化经营水平。

（四）保障旅游发展用地。改革完善旅游用地管理制度，推动土地差别化管理与旅游供给结构调整相结合，编制和调整城乡规划、土地利用总体规划时，充分考虑相关旅游项目、设施的空间布局和建设用地需求。年度土地供应适当增加旅游业发展用地。进一步细化利用荒地、荒坡、荒滩、垃圾场和废弃矿山土地开发旅游项目的支持措施。在符合规划和用途管制的前提下，鼓励农村集体经济组织依法以集体经营性建设用地使用权入股、联

营等形式与其他单位、个人共同开办旅游企业，修建旅游设施涉及改变土地用途的，依法办理用地审批手续。

（五）加强人才队伍建设。将旅游人才队伍建设纳入全市人才培养选拔体系，建立健全旅游人才评价、激励机制，吸引国际旅游服务、旅游市场营销等各类旅游专业人才为我所用。充分利用涉旅院校旅游专业教育资源，扎实开展旅游职业教育，着力培养多层次旅游人才。组织开展乡村旅游培训，对乡村旅游带头人、从业者进行专项培训，切实提高乡村旅游经营服务人员的业务素质和服务水平。组织开展旅游企业中高级管理人员培训，加强导游人员分级管理和分类培训，提升旅游从业人员整体素质。

（六）强化组织领导。建立市旅游工作联席会议制度，市政府主要领导任总召集人，市政府分管领导任召集人，市直有关部门、单位及各区市政府和国家级开发区、南海新区管委主要负责人参加，及时研究解决全域旅游发展有关重大问题。改革旅游管理体制，建立“1+3”旅游综合管理和执法体系，成立市旅游发展委员会，设立旅游警察、旅游法庭、旅游工商等机构。强化市旅游发展委员会在旅游项目规划和立项、旅游资源整合、旅游产业与其他相关产业融合等方面职能，加强对全市旅游产业发展的总体谋划以及旅游资源开发、市场培育、公共服务设施建设、市场监管等方面的综合协调。强化旅游警察、旅游法庭、旅游工商等机构职能作用，及时有效解决涉旅纠纷，提高旅游市场综合监

管水平。建立健全旅游业统计指标体系，加强旅游行业统计和经济核算工作，为旅游业发展提科学支撑。

威海市人民政府

2016年9月18日