

编者的话:当前,我国旅游业正由单一观光型向观光和度假休闲并重的复合型转变。日前,文化和旅游部印发《国家级旅游度假区管理办法》。《办法》共21条,坚持“一手抓发展、一手抓质量”,通过规范认定和管理,促进旅游度假区不断丰富度假休闲产品供给,提高服务和管理质量,持续提升建设发展水平和品牌影响力,更好满足人民群众日益增长的旅游度假休闲需求。本报特邀业内专家对《办法》进行解读,以飨读者。

休闲文化和旅游融合发展新抓手

——专家解读《国家级旅游度假区管理办法》

社会认识休闲文化、 认知旅游度假区的重要标杆

中国文化产业协会秘书长 金鹏

近年来,随着我国经济快速发展和人们生活水平的日益提高及带薪休假制度的出台,文化旅游热度越来越高,休闲旅游逐渐成为人们旅游消费的新亮点和新时尚。在大众休闲时代,游览山水、体验文化、欣赏民俗成为游客旅游消费需求的重要指向。然而,在休闲文化发展方面,目前国内还缺少相应的标准与规范,很多休闲度假的基础设施相对滞后、产品结构相对单一、品牌推介缺少连续性,影响了游客对休闲度假目的地的选择。

因此,出台《国家级旅游度假区管理办法》,既是对行政部门依法依规开展国家级旅游度假区认定管理的规范,又是全社会认识休闲文化、认知旅游度假区的重要标识。国家级旅游度假区的发展,将构筑我国休闲文化产业金字塔的上层,成为今后地方发展休闲文化和旅游业高质量发展的新抓手。

《办法》对国家级旅游度假区的定义、申报程序、动态管理和发展方向进行了明确界定。多年来,我国旅游需求持续旺盛,4A级、5A级景区成为人们旅游的热目的地。随着人们对美好生活向往需求的不断提升,休闲度假逐渐成为旅游消费的重点。旅游度假区不同于景区,是旅游消费的综合区域,服务业态多样,能够满足代际旅游消费和个人休闲度假的需求。

《办法》规定,在申报条件上,除需满足“符合国家标准《旅游度假区等级划分》(GB/T26358)及相关细则要求”外,还从游客角度出发要求具备“旅游公共信息服务体系健全”“游客综合满意度较高”“在全国具有较高的知名度和品牌影响力”等条件,符合游客对休闲度假的产品需求,是重视游客体验的重要体现。

作为人类社会精神文明和物质文明的重要方面,文化和旅游一直以来都在互相支撑中互相促进,在深度融合中发展。自2018年4月文化和旅游部组建以来,按照中央的要求和部署,统筹推进文化事业、文化产业和旅游业融合发展,明确了“宜融则融,能融尽融”“以文塑旅,以旅彰文”的工作思路,出台了一系列行之有效的政策举措。各地文化建设和旅游融合发展的积极性空前高涨,文化和旅游融合发展的路径逐渐清晰,文化和旅游进入融合发展的新时代。

当前,我国旅游业正由单一观光型向观光和度假休闲并重的复合型转变。推动旅游度假区发展,对优化旅游产品结构、促进旅游业转型升级具有重要意义。文化和旅游部组建以来,着力把引领旅游度假区发展作为扩大旅游新供给的重要方向。2019年“5·19”中国旅游日,文化和旅游部公布了4家国家级旅游度假区,全国旅游度假区产品发展已形成以30家国家级度假区为引领、453家省级度假区为支撑的发展新格局。

以2019年5月公布的最新一批4家国家级旅游度假区为例,四川成都天府青城康养休闲旅游度假区、广西桂林阳朔遇龙河旅游度假区、云南玉溪抚仙湖旅游度假区、广东河源巴伐利亚庄园,各自拥有深厚的历史文化资源,包括丰富多彩的非遗项目、丰厚的人文历史等,成为吸引游客纷至沓来的重要文旅资源,也是这些旅游度假区提高知名度的重要抓手。今后,在休闲旅游度假产品的设计上,应更加突出和强调文化资源的融入,旅游产品的识别度和独特性也将不断提高,为人民群众带来更有深度的文化体验和休闲度假产品。

旅游业转型升级的必然要求

国家发展和改革委员会社会发展研究所助理研究员、经济学博士 刘敏

设创建环节,也没有基础评价小组提出建设提升方案。《办法》在国家级旅游度假区的申报条件和投诉整改情形中设计了游客满意度、游客投诉率、有效处理等第三方评价。《办法》规定,申报国家级旅游度假区,除了符合国家标准《旅游度假区等级划分》(GB/T26358)及相关细则要求,还需要具备游客综合满意度较高的必备条件。突出第三方评价,有利于国家级旅游度假区创建走上健康有序轨道。

第二,边界意识强化。《办法》中多处提及国家级旅游度假区需要边界明确。首先,《办法》第二条特别提及明确的空间边界,指出所称旅游度假区是指为旅游者提供度假休闲服务、有明确的空间边界和独立管理机构的区域。其次,申报认定书中也强调包含管理机构、空间范围、面积、总览图等基本信息。最后,《办法》第十一条特别明确,国家级旅游度假区变更名称、管理机构或者调整空间边界的,应当自变更或者调整之日起2个月内,经省级文化和旅游行政部门报文化和旅游部备案。

第三,动态管理,有进有出。《办法》明确规定,文化和旅游部建立有进有出的动态管理机制,采取重点复核与随机抽查相结合、明查与暗访相结合,或者委托第三方机构开展社会调查、游客意见反馈等方式,对国家级旅游度假区进行

我国旅游业正由单一观光型向观光和度假休闲并重的复合型转变,国家级旅游度假区正是这一背景下旅游产品的进阶、迭代和升级。创建国家级旅游度假区有助于各个地方发挥资源优势,激发旅游业态和产品的推陈出新,推动文旅融合高质量发展。

同时,国家级旅游度假区的创建,也将为全国同类区域的发展树立标杆,尤其是在文旅融合、产品创新和服务体系完善等方面发挥示范作用。当前,我国旅游度假区产品发展已形成以30家国家级度假区为引领、453家省级度假区为支撑的发展新格局。

《办法》值得关注的有:

一是在认定程序上,不设创建环节,以是否达到标准和细则要求为依据。国家级旅游度假区是该地旅游市场发展达到一定阶段的结果,需要长期沉淀、久久为功,实实在在建出来、真刀真枪干出来;不能“平地起高楼”、一蹴而就通过短期突击进行创建。不设创建环节符合国家级旅游度假区的本质和特征,也避免了可能出现的单纯为了品牌创建而进行的短期投资建设现象。

二是强调建立有进有出的动态管理机制。这就杜绝了国家级旅游度假区“一劳永逸”的“终身制”。动态管理机制的建立,其目的不是“退出”,而是保障国家级旅游度假区的品质。能“摘牌”,才有约束,有利于倒逼旅游度假区始终向高质量、高标准、高水平看齐。国家级旅游度假区要保持良性持续发展,还必须与市场变化相适应,不断进行创新和升级。

度假旅游是新时代的生活方式,也是休闲文化的表现形式和连接纽带。与传统的观光旅游方式相比,度假旅游更加关注旅游者在整个度假休闲过程中的体验和感受。国家级旅游度假区的创建,将大大丰富我国的度假旅游业态,让游客从吃、住、行、游、购、娱6个旅游要素,全方位体验休闲、享受度假,加快旅游行业从“门票经济”向“要素经济”转变,让游客真正在旅游目的地停留下来,满足游客在观光之外的休闲度假旅游需求,从而成为人们获得精神愉悦的新载体。

管理和复核。原则上每3年进行1次全面复核。在管理、公共信息服务、游客投诉、安全责任等方面有问题的国家级旅游度假区根据程序予以通报批评或者取消等级的处理。国家级旅游度假区受到通报批评处理的,应当及时、认真进行整改,整改期限原则上不超过1年。整改期限届满后,经省级文化和旅游行政部门报文化和旅游部检查验收。通过检查验收的,下达整改合格通知;未通过检查验收的,文化和旅游部给予取消等级处理。国家级旅游度假区受到取消等级处理的,自取消等级之日起3年内不得申报国家级旅游度假区。

第四,品牌辨识度提升。一方面,推出了国家级旅游度假区的标识体系。国家级旅游度假区等级标识、标识样式由文化和旅游部统一设计。国家级旅游度假区可以根据文化和旅游部统一设计的等级标识、标识样式,自行制作简洁醒目、庄重大方、具有自身特点的等级标识、标识。另一方面,在申报条件和申报材料中也提及知名度和品牌影响力等内容要求。

(本报记者王学思、程佳、杜洁芳采访整理)

在文旅融合、产品创新和服务体系完善中发挥示范作用

中国旅游研究院院长 魏云

《国家级旅游度假区管理办法》

图解

2019年12月,文化和旅游部印发《国家级旅游度假区管理办法》。《办法》共21条,突出以人民为中心导向,坚持“一手抓发展、一手抓质量”。

为何出台



- 规范国家级旅游度假区的认定和管理
- 促进旅游度假区高质量发展
- 满足人民日益增长的旅游度假休闲需求



概念界定

国家级旅游度假区:指符合国家标准《旅游度假区等级划分》(GB/T26358)相关要求,经文化和旅游部认定的旅游度假区。

认定、管理原则

坚持 公开 公平 公正

遵循原则: 自愿申报 规范认定 动态管理 示范引领



申报条件

- (一)符合国家标准《旅游度假区等级划分》(GB/T26358)及相关细则要求;
- (二)符合社会主义核心价值观要求;
- (三)度假设施相对集聚,经营状况良好;
- (四)旅游公共信息服务体系健全;
- (五)游客综合满意度较高;
- (六)在全国具有较高的知名度和品牌影响力;
- (七)土地使用符合法律;
- (八)主要经营主体近3年无严重违法违规行为记录;
- (九)近3年未发生重大旅游安全责任事故;
- (十)被认定为省级旅游度假区1年以上。

申报材料经省级文化和旅游行政部门向文化和旅游部提交



文化和旅游部按照程序组织认定

加强管理

- 建立有进有出动态管理机制 委托第三方机构开展社会调查、游客意见反馈等方式对其进行管理和复核。原则上每3年进行1次全面复核。

重点复核

随机抽查

两结合

明查暗访

- 有下列情形之一的,给予通报批评处理,并要求限期整改:

- (一)经检查或者复核,部分达不到国家标准《旅游度假区等级划分》(GB/T26358)及相关细则要求的;
- (二)旅游公共信息服务体系不健全的;
- (三)游客投诉较多或者旅游市场秩序混乱,且未及时处理;
- (四)因管理不当,造成严重不良社会影响的;
- (五)发生重大旅游安全责任事故的;
- (六)变更名称、管理机构或者调整空间边界未及备案的;
- (七)文化和旅游部认定的其他情形。

- 有下列情形之一的,给予取消等级处理:

- (一)经检查或者复核,与国家标准《旅游度假区等级划分》(GB/T26358)及相关细则要求差距较大的;
- (二)存在严重违背社会主义核心价值观行为的;
- (三)资源环境遭到严重破坏的;
- (四)发生重大旅游安全责任事故的;
- (五)发生重大违法违规行为的;
- (六)申报过程中弄虚作假的;
- (七)文化和旅游部认定的其他情形。

通过检查验收,下达整改合格通知;

未通过检查验收,给予取消等级处理。(自取消等级之日起3年内不得再行申报)



整改期限原则上不超过1年



整改期限届满后,经省级文化和旅游行政部门报文化和旅游部检查验收



未通过检查验收,给予取消等级处理。(自取消等级之日起3年内不得再行申报)



未通过检查验收,给予取消等级处理。(自取消等级之日起3年内不得再行申报)

支持与服务

文化和旅游部通过多种渠道和方式对国家级旅游度假区进行支持

- 加强旅游基础设施建设
- 旅游公共服务
- 品牌建设
- 形象推广等

鼓励地方各级文化和旅游行政部门协调相关部门在多方面提供支持与服务

土地使用 金融支持 人才引进 宣传推广

制图:裴秋菊