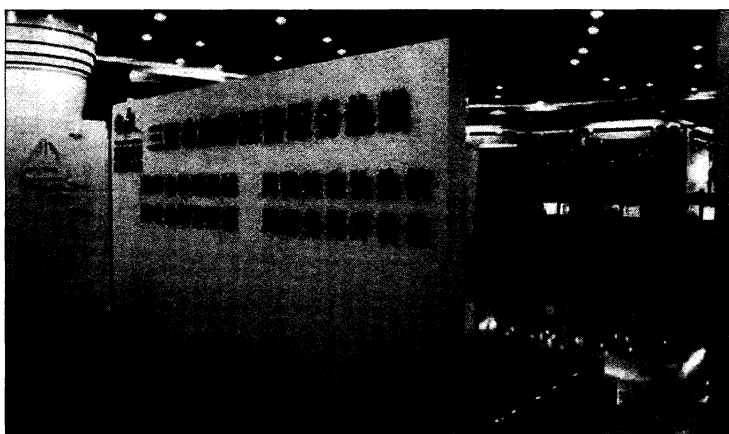


创新案例十四

推进旅游管理体制改革



图片来源：搜狐网

一、案例背景

近年来，邮轮旅游、游艇旅游、海洋旅游、乡村度假游、婚庆旅游等旅游新业态不断涌现，外国游客逐渐增加，海南旅游的国际“朋友圈”不断扩大。2018年，接待入境游客人数126万人次，同比增长12.9%，旅游总收入950亿元，同比增长14.5%，游客满意度不断提升，旅游消费环境不断优化，这些显著成效得益于在旅游管理体制和机制上改革创新。2016年，海南被确定为全国首个“全域旅游创建示范省”，为抓住率先在全国

开展省域“多规合一”改革的契机，海南把全岛作为一个大景区来规划建设，以“点、线、面”入手，全面启动全域旅游创建工作：一手抓发展，加快推进供给侧结构性改革，创新旅游产品和服务，使旅游与文化、农业、体育等产业深度融合、同频共振；一手抓规范，在加大对旅游市场违法违规行为查处力度的同时，不断健全和调整旅游管理体制机制。海南创新旅游综合管理和综合执法的“1+3”模式已形成“海南经验”，走向全国。

二、主要做法

为推进旅游管理体制改革，海南省以建立长效监管机制、综合监管机制、开展专项整治为行动方案，做出了一系列的努力（图 14-1）。

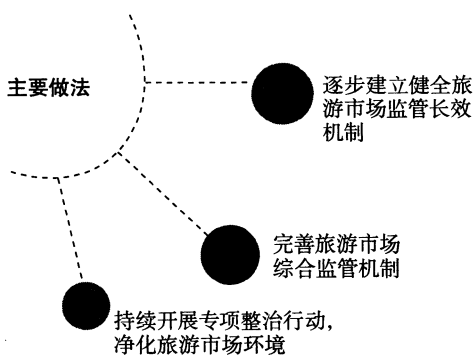


图 14-1 推进旅游管理体制的主要做法

（一）逐步建立健全旅游市场监管长效机制

为不断巩固旅游市场综合治理成果，海南省坚持严厉打击与建立长效监管机制相结合，深化改革，创新举措，逐步建立健全市场监管长效机制（图 14-2）。

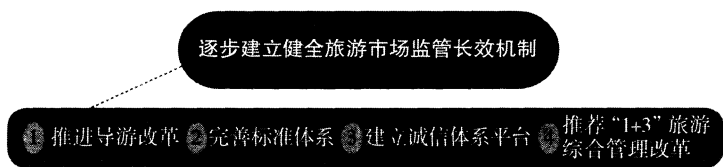


图 14-2 建立健全旅游市场监管长效机制方案

1. 推进导游改革

在全国率先推进导游员工化和导游公司实体化改革，保障导游的工资、社保。导游管理体制 reform 工作具体分为细化方案、动员发动、组织实施、检查整改和总结推广 5 个阶段进行，海南省目前着力完成了以下三项工作：

（1）严格导游准入机制。参加导游资格考试成绩合格，取得导游人员资格证书要求执业的人员，应当与旅行社或者实体导游服务公司或者其他涉旅企业签订劳动合同，方可取得导游证。导游证由导游本人或与导游签订劳动合同的公司统一办理。

（2）建立导游退出机制。严格执行《旅游法》《海南经济特区导游人员管理规定》等有关法律规章，对存在下列情形的，依法给予注销或吊销导游证：一是导游与所属旅行社、导游服务公司及涉旅企业解除劳动合同的；二是导游与旅行社、导游服务公司及涉旅企业签订虚假劳动合同的；三是导游证有效期满三年未申请换发的；四是导游违法违规被给予吊销导游证行政处罚的。

（3）强化导游管理机制。一是实行导游员工化。按照《旅游法》和《海南经济特区导游人员管理规定》及相关法规，导游执业必须与旅行社或导游服务公司或涉旅企业签订劳动合同，由导游所在企业为其缴纳社会保险，支付劳动报酬。二是推进导游服务公司实体化改革。鼓励社会兴办导游服务公司，导游服务公司必须与导游签订劳动合同，导游成为公司员工，按照公司法人和公司管理模式进行管理，禁止向导游收取任何费用。三是规范委派服务管理。旅行社需聘用其他公司的导游从事导游活动的，

应与导游所在公司签订劳务合同，并将导游服务费支付给导游所在公司。四是推行导游自由执业。所有导游员经核发导游证的旅游主管部门审核，进入线上线下平台、电子行程单平台，任何公司和个人均可电话或网上预约选择导游进行服务，导游劳务费用由第三方机构支付给导游所在公司。五是所有取得导游证人员都可以自愿加入相关旅游行业协会。鼓励相关旅游行业组织为提供线上、线下导游自由执业业务的机构，推荐本行业组织注册的导游，为导游提供执业便利和相关服务。六是加快搭建导游线上自由执业平台，与电子行程单平台对接互通。

海南省还从宣传培训工作、建立导游准入退出制度、开展导游人员调查摸底、严格核发导游证、开展旅行社专项检查五个方面开展工作，以确保导游管理体制改革顺利开展，取得实效。

小资料

2016年，海南省启动导游管理体制改革的，印发了《海南省导游管理体制改革的实施方案》，大力推动导游员工化改革。加大对不合格旅行社和导游清理清退力度，2016年共注销旅行社34家、旅行社分支机构28家、导游证3年有效期满未申请换发的导游589名。

自开展导游管理体制改革的以来，累计在旅行社或导游服务公司签订劳动合同并办理社保的导游有5328人；累计清理僵尸导游4396人、僵尸旅行社112家、不交责任险旅行社26家。

资料来源：《海南头条》

2. 完善标准体系

海南省制定了《关于加快推进旅游标准化建设工作的实施意见》《海南省旅游标准化工作奖励办法（试行）》，编制修订了《乡村民宿服务质量

等级划分与评定》等 10 个标准。联合省质量技术监督局开展省级旅游标准化试点工作。

(1) 推行标准化带来新气象，媒体考察团点赞品质服务。

为了实现全域旅游标准化建设，2016 年海南成立了省旅游标准化技术委员会，进一步完善了海南旅游服务重点领域的标准体系建设，通过采取“以奖代补”的形式，充分调动了旅游企业和单位参与旅游标准化建设的积极性。

为了打造“海南旅游标准”品牌，使“品质旅游”观念更加深入人心，提升游客满意度，全面升级全省旅游标准化。海南省从完善旅游标准体系，加大旅游标准化推广力度，推进旅游标准化试点，加强旅游标准化监管，优化旅游标准化发展环境等五大方面推进各项工作。

(2) 持续推进旅游标准化工作，打造标杆示范带动行业发展。

景区的实地体验感受只是旅游标准化工作建设的一个缩影。近年来，海南省高度重视旅游标准化建设，采取有力措施推进旅游标准化建设。实行旅游标准化是增强综合竞争力、提升旅游产业整体发展水平的关键要素。

3. 建立诚信体系平台

近年来，海南省完善了旅游诚信平台，建立健全“双公示”“双随机、一公开”工作机制，动态公布旅游诚信优质企业和违法违规失信企业。同时，海南省还联合相关部门制订旅游守信激励和失信惩戒措施，将违法违规企业依法纳入国家企业信用信息系统和省政府信用信息平台。

2017 年，三亚市建立起旅游信用监管体系，通过旅游信用积分，对涉旅行业、涉旅企业及旅游从业人员实施动态管理，有效净化旅游市场诚信环境。“信用积分制度实行五级赋分规则，其中守信信息分为 2 个等级，失信信息分为 3 个等级，其中严重失信信息将扣除 100 分。”三亚市政府相关负责人表示，每个企业、个人的初始信用分均为 100 分，涉旅企业与旅游从业人员分别积分，动态计算。信用积分的结果将作为诚信等级的评定依据，并将以积分结果为依据进行一系列联合奖惩。

三亚市还首次将 12345 热线、12301 热线上的投诉信息和网络上的负面评价信息纳入信用积分体系，按照每 1 条负评扣 1 分的标准予以记录。其中，信用积分制度中信用积分最高的 10% 将被确定为旅游信用“红名单”，信用积分最低的 10% 被确定为旅游信用“黑名单”，且信用“红黑名单”与旅游监管各部门“红黑名单”互为补充，成为旅游监管的联合奖惩对象。此外，三亚市还将使用统一的信用信息标准，建设信用信息大数据平台，健全信用信息登录、检索、查询功能，实现信息共享，将失信单位、个人纳入重点监管范围，实时监控各项风险因素的变动趋势。该体系还将积极融入信用大数据分析，通过对旅游市场各类主体信用的现状进行定制分析，为旅游升级提供决策依据。

4. 推进“1+3”旅游综合管理改革

海南省正在积极协调并督促全省各市县成立综合性旅游管理机构和旅游警察、旅游巡回法庭、工商旅游分局的“1+3”模式，提升旅游综合管理和执法能力与水平。截至目前，全省 18 个市县全面实施“1+3”旅游综合管理和执法模式。



旅游警察

第一时间接受游客的报警、求助、咨询等。同时，与旅游、工商、交通等部门快速联动联动，联合执法，维护旅游活动秩序、解决旅游治安事件、保障旅游事业健康发展。

旅游巡回法庭

游客在景点发生纠纷，最担心的是时间耗不起。但现在，随着旅游巡回法庭的设立，当发生旅游纠纷时，游客可保留证据，第一

时间向旅游巡回法庭起诉。旅游巡回法庭快审快执的特点，使得在景区第一时间审理案件、调解纠纷，维护游客的合法权益成为可能。

工商旅游分局

文化和旅游部相关负责人指出，工商旅游分局，是把工商的专属职能因地制宜地融入旅游市场监管中，使工商的职能服务于旅游市场秩序整治工作，是治理旅游市场秩序的一把“利器”。

资料来源：海口网

三亚市的旅游警察、旅游巡回法庭、旅游调解委员会与各执法部门“四位一体”的旅游监管长效机制，获国家表扬全国点赞；儋州市按照“属地管理、部门联动、行业自律、各司其职、齐抓共管”的原则，构建“1+3”旅游综合管理与执法体系，市旅游委与公安、法院、工商部门形成联动机制，进一步维护的旅游市场秩序、确保游客合法权益。



|||||

每天早上8点，身穿特制警服的王盛骑上摩托车，从三亚市民游客中心出发前往三亚各大景区，开始一天的巡逻。

今年32岁的王盛是三亚旅游警察的一员。他告诉记者，他每天的任务就是在三亚各大景区以及周边巡查，打击“黑车”拉客、水果缺斤短两等违法违规行，同时对市民游客的报警、求助以及咨询提供服务。“只要游客需要帮助，我们就尽量帮忙解决。”他说。

旅游警察不仅为三亚旅游市场保驾护航，更是游客在三亚安心度假、放心消费的“定心丸”，让游客感到发自内心的温暖。

资料来源：央广网

（二）完善旅游市场综合监管机制

一直以来，海南省高度重视旅游市场综合整治工作，推动建立权责明确、执法有力、行为规范、保障有效的旅游市场综合监管机制，印发相关通知，制定旅游部门及相关部门的责任清单，进一步明确各单位职责，建立了打击“五黑”违法行为工作机制，完善了假日旅游市场综合监管制度，建立了大三亚旅游圈联合执法机制（图 14-3）。

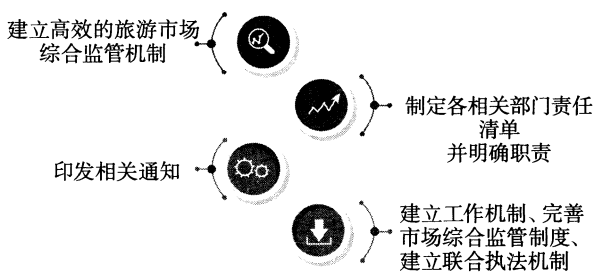


图 14-3 加强旅游市场综合整治具体做法

2013 年，海南省成立了旅游市场综合整治工作领导小组，分管副省长担任组长，省旅游、公安、工商、物价、交通等 15 个单位作为成员。2015 年又增加了省高院、省检察院、省民宗委、省国税局作为成员。海南省各市县均成立了分管领导任组长的旅游市场整治领导小组，承担本地区旅游市场监督管理第一责任，组织本地区、本行业的旅游市场监管工作。三亚市完善了旅游市场和环境综合整治工作领导小组，由市委书记、市长亲自挂帅，全市 35 个单位建立起联勤联动、快速反应工作机制。海口市建立了旅游工作联席会议制度，对旅游市场监管实施全市一盘棋管理。

2018 年 12 月 10 日，大三亚旅游经济圈第三次联席会议上指出，大三亚旅游经济圈各市县之间将建立联合执法机制，在旅游投诉互理、旅游市场互管、执法经验互学、质监信息互通、诚信建设互促五个方面开展协作，共同规范旅游市场秩序，切实维护游客合法权益，全面提升旅游服务

质量，助力大三亚旅游经济圈区域旅游目的地打造，推动区域旅游产业发展。

1. 建立旅游投诉互理机制

海南省加强跨区域旅游质量投诉、旅游突发事件及重大纠纷矛盾应急处理协作，市县之间及时提供涉案信息，开展调查取证，缩短反应时间，提高办案效率。

2. 建立旅游市场互管机制

海南省加强各级旅游市场监管协作，认真贯彻落实《中华人民共和国旅游法》《旅行社条例》等法律法规，强化全面依法治旅，创新综合监管机制并采取明察暗访、联合执法、交叉检查等形式，在客源地与目的地共同开展旅游治理，遏制市场乱象。

3. 建立执法经验互学机制

相关部门建立联合执法备忘录，采取业务培训、座谈交流、执法观摩等形式，互派人员到各市县进行交流和学习并定期针对区域旅游市场存在的热点、难点、焦点问题，积极分享旅游执法案例，联合开展旅游执法专题调研活动，实现区域间资源共享、优势互补、共同进步。

4. 建立质监信息互通机制

海南省制定各市县旅游联合执法沟通专员制度，建立联合执法微信工作群。各市县旅游质监、旅游警察进行全面对接，对涉及对方的重大旅游服务质量投诉和涉旅违法违规行为及时通报，共同应对，配合处理。

5. 建立诚信建设互促机制

海南省建立大三亚旅游经济圈诚信商家体系和大三亚旅游经济圈旅游红黑名单榜，引导旅游企业诚信经营、从业人员遵守职业规范，提升大三亚旅游经济圈旅游服务品质。大三亚旅游经济圈还将及时公布违法失信行为和责任主体名单，对违法旅游企业严格落实惩戒制度。

以“零容忍”态度净化团队游市场



协议签署会上，审议通过了《大三亚旅游经济圈不合理低价游联合整治方案》。根据该方案，在2018年12月25日至2019年4月30日期间，“大三亚”旅游经济圈四市县将联合开展旅游市场整治工作，严厉打击非法散发旅游传单、非法揽客、“黑”社、“黑”导、旅游“黑”车、强制消费和组织、接待不合理低价游等旅游市场的违法行为，规范旅行社和旅游客运经营管理，净化团队旅游市场。按照“问责一批、吊销一批、停业整顿一批、摘牌一批、规范一批、曝光一批”的要求，采取约谈教育、日常检查、暗访调查、联合查处等方式，以“零容忍”的态度重拳打击旅游经营中的违法行为，坚决遏制“不怕罚、罚不怕”和屡禁屡犯等问题，切实巩固整治效果，并形成常态化监管制度。

资料来源：海南旅游官方微博

（三）持续开展专项整治行动，净化旅游市场环境



图 14-4 旅游市场综合整治的工作原则

海南省充分发挥旅游市场综合整治领导小组办公室作用，省交通、公安、市场监管、税务等单位，按照“统一领导、属地检查、部门分工、分片包干、责任到人”的工作原则，持续保持旅游市场综合整治高压态势。近年来，海南省组织开展了打击海上非法旅游、不合理低价游、旅游网站严重违规失信、春季行动等 11 次专项整治行动；相关部门在元旦、春节、国庆等节假日组织开展了 8 次驻点假日旅游市场综合检查（图 14-4）。

2018 年初，海南省印发了《关于进一步加强旅游市场综合治理的通知》，提出旅游市场治理四项措施，重点在 4 个领域开展专项治理：原省工商局负责开展旅游购物专项治理；原省文化广电出版体育厅负责开展旅游潜水、旅游演艺市场专项治理；省公安厅负责开展旅游市场“黑社”“黑车”“黑导”“黑船”专项治理；原省旅游委负责开展旅游合同专项治理（图 14-5）。



图 14-5 旅游市场专项治理



2016 年 12 月 22 日下午 5 时 30 分，三亚市民游客中心接待室一如往常。多批次暗访员、旅游委、旅游警察等相关部门负责人、律师齐聚一堂，目的明确，听取当日明察暗访情况，分类依法予以惩处，部署下一步整治行动。

“我们根据线索今天对三亚某酒店进行突击检查，发现位于酒店一楼的三亚相国商旅公司是‘黑社’，当场查获 2 万多份非法一日游传单和假导游证等违法违规材料。”三亚旅游质监局工作人员

透露，当天已对涉案企业立案调查，依法分别对涉案企业、责任人处以 10 万元、2 万元处罚。

“每天这个时间整治办成员准时到位汇总研判市场情况，暗访线索随即交由相关部门查处，明察行动当天有结果，坚决查处清理黑社、黑导、黑车、黑船、黑店（简称旅游‘五黑’）等旅游市场中的‘害群之马’。”三亚旅游质监局局长张理勋说。

下午 6 时许，研判完查处的“黑社”情况，一位暗访员立即呈上对三亚海上丝绸之路大剧院的暗访情况。“坚决查处！”三亚旅游委主任当即下决定。

不到一个小时的时间内多部门动员开展联合执法。当晚 10 时许，三亚就已对外公布查处情况，涉案剧院因销售书法作品明码标价不规范、存在消防隐患被依法查处。

资料来源：环球网

2018 年 8 月，海南省旅游市场综合整治工作领导小组印发《关于进一步深入开展不合理低价游专项整治工作的通知》，联合 9 个厅局，聚焦 6 个重点市县，集中力量、精准发力，严厉打击组织、支撑“不合理低价游”的旅行社、旅游购物点、旅游景区点、旅游演艺点等违法违规企业和个人。对在综合整治、专项治理、市场常态化检查中发现的重大问题，按照“督查立项、通知催办、报告反馈、审核结案”的工作程序，要求各相关部门和相关市县限时解决、及时反馈（图 14-6）。

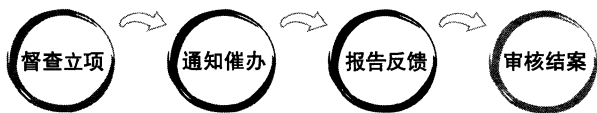


图 14-6 旅游市场专项治理工作程序

此后，海南省又组织开展了暑期“利剑行动”“红盾春雷”等专项整治行动，在全省范围内对旅游市场不合理低价、索取高额回扣、擅自改变行程等违法违规行为开展综合整治。而后，对外曝光了两批扰乱海南省旅游市场的违法违规旅游企业和个人。

三、主要创新

近年来，海南省始终坚持依法治旅、依法兴旅理念，以维护旅游者和旅游经营者的合法权益为重点，全面加强旅游市场监管，旅游消费环境不断优化，旅游投诉2016年同比下降60%，2017年同比下降23%。2016年海南省设立旅游发展委员会的市县共12个，设立旅游质监执法部门的市县共9个，实施“1+3”旅游综合管理和综合执法模式的市县共3个。全年完成旅游培训项目55个，培训人员涵盖导游等一线旅游从业人员共计93801人次。较上年相比，导游持证上岗人数增加了310名，导游劳动合同签订率增长了18%，全年累计1215名导游签订劳动合同和办理社保，导游社会保险缴纳率变化情况增长了11.2%，2018年1月至9月，海南省共接待入境游客约80万人次，赶超上年全年水平，同比增长62%，9月单月接待入境游客达8.35万人次，同比增长66%。在推进旅游管理体制改革的的工作中，主要有三点创新成效（图14-7）。

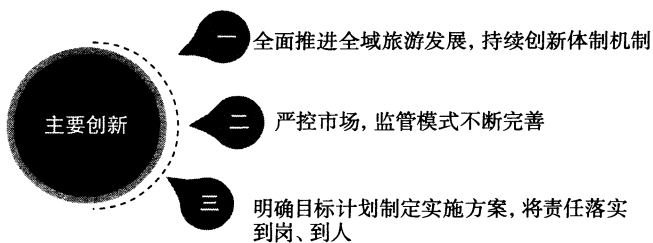


图 14-7 推进旅游管理体制的主要创新

（一）全面推进全域旅游发展，持续创新体制机制

近几年，海南省以创建全域旅游示范省为抓手，坚持“点线面”结合，以创新为引领，全面推动旅游体制机制改革，推动景点旅游向全域旅游转变，推动观光旅游向度假休闲旅游转变。

海南省不断健全旅游统筹协调机制，推动建立旅游产业发展统筹协调领导工作机制和联席会议制度，建立成员单位公开信息通报和会商制度，协调推动市县完善全面统筹领导旅游产业发展机制，全力推进旅游产业供给侧结构性改革向纵深发展。此外，海南省还建立了旅游督查考核机制，围绕海南各项重大决策和重要工作部署开展督查工作，确保决策部署落地生根。督查工作方法包括专项负责、重点突破、调动力量、形成合力、深入实际、摸准情况、加强信息报送、按程序快办事。同时，海南省还推动建立旅游重大决策和重大项目立项联审制度，建立旅游相关的城镇、交通等方面专项规划出台前须征求旅游部门意见机制（图 14-8）。

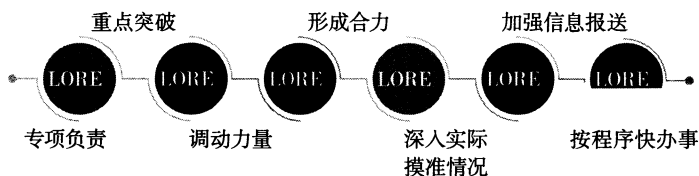


图 14-8 督查工作方法

（二）严控市场，监管模式不断完善

市场规范，是旅游发展的重要条件。近年来，海南省不断加大旅游市场违法违规行查处力度，不断健全和调整旅游管理体制机制，着力加强重要时间节点旅游市场监管，解决旅游市场中重点和难点问题。



|||||

海南将 12345 政府服务热线和 12301 旅游服务热线资源整合而成三亚数字化综合监控系统平台。此举与旅游警察队伍建设相辅相成。这个平台既是 12301 旅游调度指挥中心，也是旅游警察的指挥中心。在这里，不仅能看到旅游警察在不同景区执勤时传回的实时画面，还能全天候 24 小时受理游客投诉或建议。“每个游客投诉或反映的问题都由话务员跟进，直到游客满意为止。”

同时，“三亚智慧法院电子送达平台”正式上线，是全国首个微信电子诉讼文书送达小程序。在三亚海棠区试点的“矛盾纠纷多元化化解”示范工程，取得显著效果。

资料来源：《海南日报》

根据《文化和旅游部办公厅关于开展暑期旅游市场秩序专项整治的通知》要求，海南省印发专门方案开展暑期旅游市场整治，严厉打击“不合理低价游”、强迫消费和非法经营旅行社业务等问题。整治期间，共出动执法人员 235 余人次，检查旅游企业 156 余家（次），检查导游 320 余人次，对主要开展新马泰出境旅游业务的 9 家旅行社进行了约谈，查处涉旅企业 15 家（次），涉旅个人 17 人，责令停业整顿旅行社 11 家，罚没款 90 余万元。在 2018 年春节、国庆期间，联合有关厅局组成 5 个督导组检查组，赴各市县开展旅游市场督查检查；原省旅游委成立 3 个办案组，灵活机动查办案件。检查组累计发现问题 156 个，累计发出整改通知 57 份，有效促进了一大批问题的整改，切实维护了旅游市场秩序。在 2018 年博鳌论坛期间以及十九大召开前夕等重要时间段，海南省也重点加强了旅游市场综合监管。



|||||

2015年10月，三亚成立了中国首支旅游警察队伍，专职维护三亚旅游市场秩序和治安环境，综合协调处理旅游纠纷。两年多来，三亚旅游警察重典治旅，一共办理涉旅行政案件481起，行政拘留583人。

海南这一创新做法不仅受到中外游客认可，也得到国际同行赞许。2016年8月，三亚旅游警察受邀前往俄罗斯，在莫斯科红场跟岗学习交流，开创了我国旅游执法国际交流合作的先河。

目前，已有三亚、海口、儋州、琼海等15个市县成立了旅游警察支（大）队，全省旅游执法工作新格局逐步形成。

海南创新的“1+3”模式大大提升了旅游综合管理和执法能力，开始走向全国。据了解，截至2017年年底，全国已成立旅游警察队伍205支，旅游巡回法庭280家，工商旅游分局132家。

资料来源：《海南日报》

（三）明确目标计划制定实施方案，将责任落实到岗、到人

海南省确立了以“打破制度壁垒，扫清发展障碍，让海南旅游更加开放，让政策更加优惠。”

为核心的旅游服务贸易创新发展试点，并针对旅游和文化广电体育厅的工作事项实施方案，将任务落实到处室，落实到人，确保各项工作落到实处（图14-9）。

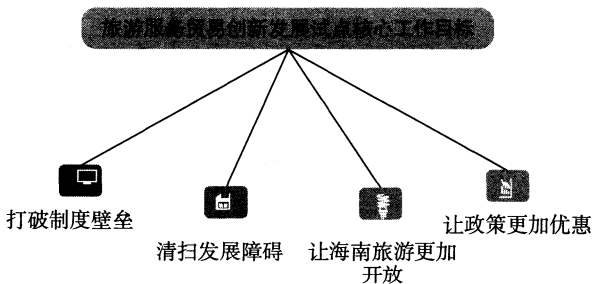


图14-9 服务贸易创新发展试点核心工作目标

|||||

2017年11月28—30日，海南省旅游发展委员会组织了旅游标准化媒体考察体验活动——来自北京、广州、海南等全国的媒体组成体验团，对海南省旅游标准化示范点（单位）进行了为期三天的深度体验。

在呀诺达雨林文化旅游区，旅游标准化不仅体现在面对高峰客流时微笑服务的工作人员脸上、在清洁整齐的景区角落里，更体现在干净卫生的旅游厕所。据了解，旅游厕所革命，作为旅游标准化的重要一环，随着全省旅游标准化的深入推进，很多景区的旅游厕所不仅越来越与景区风景融为一体，而且不少景区卫生间还设置了残疾人专用位和第三卫生间，人性化服务也得到了游客的点赞。

在蜈支洲岛景区，一上岛就能享受到的免费Wi-Fi服务，让来自岛外的媒体记者们颇为欢喜。随着旅游旺季的到来，登岛的游客数量也在不断攀升，岛上丰富多彩的游艇、浮潜、冲浪、摩托艇等玩水项目是景区最大的吸引力，安全保障也是景区着力重抓的工作之一。景区的安全总监吴文博向记者介绍，蜈支洲岛景区2016年升级为5A级景区，A级评定的过程也是不断完善旅游标准化的一个过程，通过开展标准化工作，景区在规范管理、提升服务品质的同时也获得了很好的经济效益和社会效益。吴文博还向记者介绍，作为旅游标准化最具特色的一点，蜈支洲岛要求员工以“五员”标准要求自己——每位员工既是服务员、安全员、卫生员、演员和推销员！

资料来源：海南旅游官方微博

四、案例启示

海南在旅游管理体制上的改革不断深入推进，取得了良好的成效，具有一定的启示意义。

（一）顺应市场需求和政府职能转变需要，构建与全域旅游发展相适应的管理体制

旅游业是现代服务业的重要组成部分。旅游管理的根本目的就是为了更好地协调旅游部门和国内、国外旅游市场主体及消费者之间的关系。中央赋予海南建设自由贸易试验区和中国特色自由港的历史使命，明确了“三区一中心”战略定位。在经济发展新阶段，海南省推动“1+3+N”的旅游管理体制创新，改革创新全域综合统筹发展的领导体制、旅游管理的综合协调机制和旅游综合执法机制，发挥体制改革、机制创新的保障作用，为全域旅游纵深发展保驾护航。“1+3+N”的旅游管理体制改革的适应建设国际旅游消费中心新要求的变革，顺应市场需求和政府职能转变需要，符合社会经济发展趋势和规律，因而取得了较好的成效。

（二）积极回应现实需求，实现由静态治理向动态治理的转变

随着旅游业态的不断丰富，旅游产品和服务的多样化及游客需求的多变性倒逼政府部门根据市场需求创新监管模式。旅游市场缺乏管理规范性的问题往往涉及多个职能部门，这就需要政府改变原有的治理模式和治理结构，打破单个部门“省一市一县”纵向的静态管理模式，开展由省旅游市场综合整治工作领导小组办公室牵头的旅游市场综合治理行动，省旅游和文化广电体育厅、省工商局、省公安厅分别开展旅游市场专项治理，通过建立跨部门的动态合作机制，即时发现并化解问题，提升监管效能。通过建立长效监管机制、综合监管机制、开展专项整治行动方案等方式进行旅游管理体制改革的，有效保障游客权益，促进了海南旅游市场稳定、有序

运转，全省旅游执法工作新格局逐步形成。

海南创新旅游综合管理和综合执法的“1+3”模式受到国家有关部委表扬、全国点赞学习，“海南经验”走向全国。

五、专家点评

现代化治理体系和治理能力建设是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要内容，是新时代改革发展的重要目标。旅游管理体制改革是现代化治理体系的一部分，旅游管理治理能力是现代治理能力建设的重要内容。自2010年以来，海南以旅游综合改革试点为目标，以旅游管理体制改革为抓手，在国际旅游岛建设中，分别在旅游市场监管、服务标准化建设、国际化规则对标等方面做了一系列行之有效的探索，得到中央和社会各界的认可。海南旅游管理体制改革的深入推进，一方面净化了旅游市场环境，促进了旅游产业快速发展，另一方面为全国旅游市场规范化管理探索了经验。新时代作为全国唯一的中国特色自由贸易港，海南有责任有义务在旅游管理体制改革方面有更大作为，以管理促发展，以管理促贸易，成为旅游服务贸易创新发展的高地，进而面向全球打造“中国旅游”国家品牌，提升旅游服务贸易水平。具体来说，要发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用为指导，一是在更大程度上完善旅游市场自治功能，充分利用好行业协会，逐步形成市场自治为主、行政力量为辅的管理格局；二是构建跨区域旅游市场监管协作机制，加强省级统筹力度，打破市县各自为政，形成全省旅游市场监管“一张网”；三是更大力度推进“双随机、一公开”，最大限度整合信息资源，积极公开执法人员信息，公开市场主体信息，行业部门监管信息，为旅游市场监管营造良好的舆论氛围；四是在旅游市场管理规则方面要对接国际惯例，更好地抓住全国“痛点”突出海南特色。

点评专家：中共海南省委党校教授 毕普云