

陕西省全域旅游示范省创建工作领导小组文件

陕旅创发〔2020〕1号

陕西省全域旅游示范省创建工作领导小组 关于印发《陕西省全域旅游示范省创建工作五年行动计划》的通知

各市（区）全域旅游创建工作领导小组，省全域旅游示范省创建工作领导小组各成员单位：

《陕西省全域旅游示范省创建工作五年行动计划》已经省全域旅游示范省创建工作领导小组会议研究通过，现印发你们，请认真贯彻实施。

陕西省全域旅游示范省创建工作领导小组

2020年1月18日



陕西省全域旅游示范省创建工作 五年行动计划

为贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，落实文化和旅游部以及省委、省政府有关要求，以问题为导向，切实将中省关于全域旅游的新要求与我省创建实际相结合，进一步明确今后五年重点创建任务，加快推进旅游管理体系和旅游治理水平现代化，加快全域旅游示范省创建，制定本行动计划。

一、工作目标

总体目标：按照《国家全域旅游示范区验收、认定和管理实施办法》和《国家全域旅游示范区验收标准》，以改革创新为主线，以文旅融合为特色，以补齐短板、解决问题为重点，加快推进旅游发展全域化、供给品质化、治理规范化、参与全民化、效益最大化，构建适应我省全域旅游发展的制度体系、政策体系、规划体系、供给体系、公服体系、质量体系、安全体系和品牌体系。到2023年，国家全域旅游示范省创建取得成功，国际文化旅游中心和“一带一路”旅游核心区地位基本确立。

年度目标：2019年，贯彻新标准，再动员，再部署，形成省市县协调一致的创建梯次和行动计划，首批创建2个国家全域旅游示范区。

2020年，韩城市创建成功，创建27个左右县级国家全域旅游示范区。

2021年，宝鸡、汉中、商洛、杨凌等市（区）创建成功，创建30个左右县级国家全域旅游示范区。

2022年，西安、铜川、渭南、延安、安康等市创建成功，创建13个左右县级国家全域旅游示范区。

2023年，咸阳等市创建成功，创建2个左右县级国家全域旅游示范区。至少8个设区市通过国家认定，全域旅游示范省创建成功。（详见市县创建梯次列表，共11个市，74个县、区、市进入创建计划）

二、主要工作任务

（一）完善全域旅游发展体制机制。

1. 强化领导机制。健全省、市、县党委、政府主要领导牵头的全域旅游发展领导机制，建立健全旅游发展协调机制，将全域旅游主要指标列入年度目标考核，常态化研究推进创建工作。增加全域旅游在各地、各部门年底考核中的权重。鼓励各地针对全域旅游创建建立专项考核奖励制度，对创建成效优异的予以资金奖励。（省文化和旅游厅、省考核办、各市区分别负责。）

2. 完善管理机制。结合新一轮机构改革，强化旅游发展综合统筹协调职能，健全旅游警察、旅游法庭、旅游市场监督等机构。研究科学的旅游统计方法，开展旅游大数据统计分析和预测。建立党委、政府督查室，以及人大、政协针对全域旅游发展的督导机制。完善旅游行业协会组织，强化行业自律职能。采用旅游工作听证会、旅游监督员等多种形式和渠道，健全完善社区、居民、游客参与旅游发展的机制。（各市区、省公安厅、省司法厅、省市场监管局、省委编办、省民政厅、省统计局、省政府督查室、省林业局分别负责）

（二）强化全域旅游发展政策规划保障。

3. 创新政策保障。认真贯彻《国务院办公厅关于促进全域旅游发展的指导意见》（国办发〔2018〕15号）、《陕西省人民政府办公厅关于促进全域旅游发展的实施意见》（陕政办发〔2018〕32号），市县两级党政出台促进全域旅游发展的更加务实管用的综合政策。发展改革、财政、自然资源、交通运输、住房城乡建设、人力资源社会保障等部门要重点针对产业发展、投融资、旅游用地、旅游交通、“厕所革命”等方面制定具体政策，形成全域旅游发展政策保障合力。（各市区、省文化和旅游厅、省发展改革委、省财政厅、省自然资源厅、省交通运输厅分别负责）

4. 强化规划融合。编制完成省、市、县衔接一致的全域旅游规划体系，以政府或人大名义印发实施。不断完善公共服务、乡村旅游、宣传营销等专项规划，形成完整科学的规划体系，强化规、建、管一体化推进，确保规划落地实施。强化旅游与经济社会发展、国土空间、基础设施建设、生态环境保护、文物保护等规划的衔接、融合和多规合一，实现区域资源的有效整合和优化布局。（各市区、省文化和旅游厅、省发展改革委、省自然资源厅、省交通运输厅、省住房城乡建设厅、省文物局分别负责）

（三）加快破除旅游公共服务短板。

5. 完善旅游交通。加快建设一批通用机场和低空飞行服务站，积极推进高铁停靠站点建设以及过境高速公路出入口建设，加快实现区域内旅游交通“网状”覆盖和“闭环”连接。12个市、17个国家全域旅游示范区创建市县、33个旅游示范县要依托本地区主要交通枢纽，率先建成本区域一级旅游集散中心建

设，形成布局合理、规模适中、功能完善、科学运营的旅游集散网络。（各市区、省发展改革委、省交通运输厅、西部机场集团、民航西北地区管理局、中铁西安局集团、省文化和旅游厅分别负责）

6. 完善公共服务。加快建设完善以全域全景图和全景导览图为重点的全域标识体系建设。依托交通干道、重点景区、乡村旅游点、旅游街区，建设多层次的旅游咨询服务体系。落实《陕西省旅游厕所建设管理三年行动方案（2018-2020年）》，统筹推进城市、景区和农村“厕所革命”及城乡环境卫生综合整治，三年全省完成2200座旅游厕所建设任务。着力完善旅游区周边旅游基础设施和公共服务设施。（各市区、省文化和旅游厅、省交通运输厅、省住房城乡建设厅、省文物局分别负责）

7. 发展智慧旅游。加快建成省、市、县互联互通的旅游运营监测中心体系，实现交通、气象、治安、客流等相关数据接入，逐步实现行业监管、产业分析、应急指挥、视频监控等应用分析。加快建设基于手机端的智慧旅游服务系统，实现旅游信息智能推送和攻略分享，加快智慧旅游基础设施建设，实现游客聚集区网络全覆盖。（省文化和旅游厅负责，省委网信办、省公安厅、省交通运输厅、省商务厅、省林业局、省气象局、各市区参与）

（四）提升旅游供给质量。

8. 强化精品建设。落实《陕西省全域旅游发展规划》和《陕西省文化和旅游融合发展规划》，全省每年完成重大旅游项目超过1000个，每年旅游投资超过1500亿元。加快兴汉新区、沔东华侨城等50个重点项目建设。14个国家全域旅游示范区创建县

(区、市)、33个省级旅游示范县以及列入各市创建序列的县，至少有1个5A级景区或2个4A级景区(或省级度假区)。(省文化和旅游厅负责，省发展改革委、各市区参与)

9. 发展乡村旅游。健全城市休闲娱乐设施，完善体育、娱乐、康养、会展等业态，建设一批城市文化旅游综合体，打造一批彰显城市形象的文化旅游街区。围绕乡村振兴战略实施，发展一批旅游特色小镇、一批乡村旅游示范村和一批特色民宿，建设一批特色鲜明的休闲农庄，有序发展乡村康养、乡村运动、乡村研学、乡村休闲、乡村度假等乡村旅游新业态，到2020年建设150个以上旅游特色名镇，300个以上乡村旅游示范村。深入开展旅游扶贫，力争到2020年旅游扶贫惠及36.5万贫困人口。(省文化和旅游厅负责，省住房城乡建设厅、省农业农村厅、省商务厅、省卫生健康委、各市区参与)

10. 提升要素品质。发展一批文创中心和旅游商品研发企业，开发具有自主IP的旅游商品，强化旅游商品推广营销，加快提高旅游购物消费水平。建设一批特色美食街区，争创国家级和省级地方特色小吃品牌。评定一批高星级酒店、一批文化旅游主题酒店和一批星级民宿，发展一批青年旅社、和连锁酒店。推广《长恨歌》文化旅游演艺标准，提升打造更多体现陕西文化底蕴的精品旅游演艺节目，推进非遗、文化演出等与旅游发展深度融合。(省文化和旅游厅负责，省商务厅、各市区参与)

11. 壮大市场主体。积极出台优惠政策，培育一批旅游创客基地，吸引各类人才投入旅游创新创业，完善夜间经济消费环境，完善夜间、淡季旅游产品，提供全时、全季旅游产品。吸引更多

优质资本投入文化旅游产业，壮大培育一批文化旅游龙头企业，支持一批重点旅游企业挂牌上市，培育一批创新性中小文化旅游企业。（省文化和旅游厅、省人力资源社会保障厅、省商务厅、各市区分别负责）

12. 强化产业融合。打造 31 个文化旅游名镇特色品牌，有序发展一批旅游类小镇，建设一批富有工业文化特色的工业旅游示范项目，建设一批旅游商业综合体。积极创建全国休闲农业示范县和中国美丽休闲乡村、生态文化村，统筹推进沿黄河、沿渭河、沿汉江、沿丹江旅游景观带建设。积极发展虚拟现实、3D 打印、航天等旅游体验项目，创建一批国家级、省级研学教育实践基地。打造一批省级中医药健康旅游示范基地、运动休闲特色小镇和房车基地。建设一批“国家、省级自然保护区、生态旅游区、地质公园、森林公园、湿地公园、沙漠公园”等自然保护区、自然公园。（省文化和旅游厅、省住房城乡建设厅、省工业和信息化厅、省商务厅、省农业农村厅、省水利厅、省教育厅、省自然资源厅、省卫生健康委、省林业局、省文物局、各市区分别负责）

（五）规范旅游秩序安全。

13. 加强标准建设。全面贯彻国家标准、行业标准、企业标准和地方标准，提升旅游标准化水平。积极制定完善地方旅游标准体系，健全融合类旅游产品标准。创建一批全国标准化示范城市和示范景区，推出各地优质服务商名录。（省文化和旅游厅负责，省市场监管局、各市区参与）

14. 加强综合监管。健全假日旅游综合保障机制以及旅游市场综合执法机制，实现依法综合、常态化、全覆盖式监管。建立

旅游诚信联合惩戒机制和旅游企业个人“红黑榜”，定期公布诚信信息。健全 12301 智慧旅游服务平台、12345 政府服务热线以及手机 APP、微信公众号、热线电话、咨询中心等多种投诉平台。

（省文化和旅游厅负责，省市场监管局、省应急厅、各市区参与）

15. 建强文明旅游。开展文明旅游宣传教育和倡议活动，积极推广文明旅游典型。建立健全旅游志愿者服务管理体系，在景区、旅游街区、集散中心、乡村旅游点等设立志愿服务工作站和文明旅游公约，开展文明引导、游览讲解、质量监督、咨询服务、应急救援等志愿服务活动。（省文化和旅游厅负责，省委宣传部、各市区参与）

16. 强化旅游安全。建立旅游、公安、交通运输、应急管理、卫生健康、市场监管等有关部门联动的旅游安全监管体系，加强对旅游景区、旅行社、饭店等重点领域及环节的日常安全风险管控，畅通旅游安全风险预警发布渠道。完善 110、120、119 政府救援以及专业救援体系，完善旅游高风险项目及旅游包价合同旅游保险制度。（省文化和旅游厅负责，省应急厅、省公安厅、省交通运输厅、省卫生健康委、省市场监管局、各市区参与）

（六）保护旅游资源环境。

17. 强化资源保护。制定有本地区生态、人文资源保护方案，加强对绿水青山以及历史文化、民族文化、非遗文化等人文资源保护，加强对黄河、长城、长征等自然及文化资源的挖掘、保护和传承。按照“一城一貌、一镇一色、一村一品”的总体要求，强化城乡建设与旅游发展有机衔接，优化城市风貌和建筑景观，建设特色小镇和美丽乡村，保护古镇和传统村落，留住乡愁。（省

自然资源厅、省住房城乡建设厅分别负责，省农业农村厅、省文化和旅游厅、省林业局、省文物局、各市区参与)

18. 优化旅游环境。在主要旅游区、旅游廊道、旅游村镇周边实现洁化绿化美化，在重点旅游村镇实行改厨、改厕、改客房、整理院落“三改一整理”专项活动。开展居民宣传教育，营造全民参与旅游氛围。鼓励公共博物馆、文化馆、图书馆、城市公园等公益性场所全部免费开放。建立旅游扶贫、旅游扶贫长效机制，探索多样化旅游扶贫、旅游富民经验模式。(省文化和旅游厅、省生态环境厅分别负责，省住房城乡建设厅、省文物局、省扶贫办、各市区参与)

(七) 提升整体品牌影响。

19. 强化营销保障。建立政府、行业、媒体、公众等多主体共同参与以及文化、旅游、宣传、体育、商贸、文物等多部门共同参与的营销联动机制，形成整体营销的合力。各级财政对旅游宣传予以保障，制定并实施旅游市场开发激励政策，不断拓展客源市场。(省文化和旅游厅、省委宣传部分别负责，省财政厅、省商务厅、省体育局、省文物局、各市区参与)

20. 实施品牌营销。推出易于识别、体现独特地域特征和文化内涵的旅游品牌形象，强化统筹，投入资金，在中、省、市等媒体平台开展品牌宣传推广，有效运用高层营销、网络营销、公众营销、节庆营销等多种方式和渠道，进行目的地营销。利用微博、微信、APP 客户端、抖音、微电影等多种手段进行创新性目的地营销，省、市、县合力打造“文化陕西”总品牌。(省文化和旅游厅、省委宣传部分别负责，省委网信办、省广电局、各市

区参与)

(八) 解放思想创新示范。

21. 创新体制机制。落实党的十九届四中全会精神，完善创新旅游管理体制，不断提高旅游业治理现代化水平。强化党政统筹，形成高规格常态化研究部署全域旅游工作的领导机制；建立旅游规划、项目建设、旅游营销等专项工作部门协调会议机制；建立运用合作、合资、股份、债券、上市等现代资本运营手段的市场机制；深化景区经营机制、导游管理体制、营销评价机制等改革，建立保障旅游项目落地的政府配套机制；积极建立世界级或国家级旅游协会或联盟；建立旅游引领多规融合甚至多规合一的规划衔接机制；建立规划实施效果第三方评估机制、重大项目包抓机制。（各市区、省文化和旅游厅、省金融办、省民政厅、省发展改革委分别负责）

22. 创新政策举措。出台本地区含金量高、受到社会各界和专家认可的综合性产业政策；创新财政金融支持政策，研究出台更加务实的贷款贴息支持政策；创新旅游投融资举措，将全域旅游项目列入本地重点项目库，利用PPP项目、企业上市、产业基金等融资方式破解资本瓶颈；创新旅游用地举措，积极探索旅游用地点状供应，四荒地综合利用、增减挂钩指标优先保障旅游发展；将旅游人才队伍建设纳入本地区重点人才培养计划，在智库队伍、高级人才、基层服务者等方面出台针对性、突破性政策。（各市区、省发展改革委、省金融办、省财政厅、省自然资源厅、省人力资源社会保障厅、省文化和旅游厅分别负责）

23. 创新业态融合。围绕我省特色小镇、35个重点示范镇、

31个文化旅游名镇、特色工业项目以及市级重点建设工作，强化体制改革，挖掘文化资源，壮大旅游产业，形成旅游+城镇化示范路径；依托我省科技实力和文化积淀，开发文化、科技、生态特征显著、市场反馈良好的新兴旅游业态，形成显著知名度和影响力；立足市场需求，创新旅游经营模式，在扶持旅游企业品牌化、连锁化、集团化、全产业链、线上线下等方面出台务实举措，在景区运营、特色小镇、田园综合体、旅游集散中心、旅行社运营等方面成效显著，企业综合竞争力稳步提高。（省发展改革委、省住房城乡建设厅、省工业和信息化厅、各市区分别负责）

24. 创新公共服务。在机场、高铁、城铁、高速、国道、景区专线等建设工程方面大胆突破，提升外部游客可进入性；建设一批旅游风景道、城市休闲绿道等景观廊道。为自助游客提供自行车、汽车或其他专项交通租赁服务；专门为远程旅游者提供有旅游攻略服务，重点在一些专业定制化旅游网站获得专业化旅游攻略分享；出台厕所奖励办法，加大厕所建设投入力度，提高厕所建设水平，落实厕所管理所长制和以商养厕机制，确保旅游厕所按时高质量完成建设。（省发展改革委、省交通运输厅、中铁西安局集团、省委网信办、省住房城乡建设厅、省文化和旅游厅、各市区分别负责）

25. 创新科技服务。加快推进省、市、县三级旅游运营监测中心建设，创新建设基于手机端的智慧旅游信息平台，加强旅游大数据的获取、挖掘和应用分析，为游客和旅游企业提供智慧化、个性化服务；推广袁家村“村集体+合作社+村民”乡村旅游发展模式，鼓励在特色民宿、自驾车-旅居车营地等运营服务方面加

快创新。（省工业和信息化厅、省委网信办、省文化和旅游厅、各市区分别负责）

26. 创新环境治理。加强旅游环境保护，整体推进黄河旅游带、渭河百里画廊、汉江风景廊道、丹江景观道等建设工程，形成全省滨水景观主体构架；围绕河流整治工程、湿地保护工程、天保工程等的实施，完善周边旅游公路、自行车道和游步道等游览体系，配套休闲餐饮、精品民宿、户外运动设施和异族风情活动，大幅提升城乡旅游环境、人居环境和品牌形象，争创国家卫生城市、园林城市、文明城市、森林城市、国家生态文明示范县等。（省生态环境厅、省水利厅、省交通运输厅、省商务厅、省卫生健康委、省林业局、各市区分别负责）

27. 创新旅游扶贫。落实“资源变资产、资金变股金、农民变股东”三变改革，鼓励和引导村集体和村民利用资金、技术、土地、林地、房屋和农村集体资产入股乡村旅游项目和企业，把景区变扶贫基地、旅游项目变扶贫开发区、乡村旅游点变精准扶贫点、农产品变旅游商品、贫困人口变旅游从业者，形成可复制、可推广的旅游扶贫富民新模式。积极探索实践旅游就业、创业政策供给和激励机制，促进贫困群众和当地百姓充分参与旅游发展实现就业，吸引一批返乡人才、专业人才开展乡村旅游创业，丰富乡村旅游产品体系。（省扶贫办、省农业农村厅、省人力资源社会保障厅、省文化和旅游厅、各市区分别负责）

28. 创新营销方式。推广永兴坊抖音“摔碗酒”宣传营销的成功经验，根据市场需求变化和目的地品牌形象特征，通过营销理念、营销方式、营销手段的技术性调整 and 变化，提高营销绩效。

强化与携程等旅游 OTA、O2O 企业合作，提高旅游营销的创新性和精准度。进一步将丝绸之路国际艺术节、西安丝绸之路国际旅游博览会、清明公祭轩辕黄帝典礼、中国年·看西安等办成全国知名的精品节会，加快构建“文化陕西”引领下各市品牌形象有力支撑的宣传营销体系。（省文化和旅游厅、省委宣传部分别负责，省广电局、省商务厅、各市区参与）

（九）抓好扣分项问题。

29. 杜绝“一票否决项”发生。创建期间，杜绝发生特别重大和重大旅游突发事件，杜绝发生重大旅游投诉、重大旅游负面舆情、重大旅游市场失信等市场秩序问题，杜绝发生重大生态环境破坏事件。扎实推进“厕所革命”，保质保量完成厕所建设各项任务。（省文化和旅游厅、省应急厅、省市场监管局、省委网信办、省生态环境厅、省住房城乡建设厅、各市区分别负责）

30. 积极整改扣分问题。对于已发生的较大及一般旅游突发事件，旅游投诉、旅游负面舆情、旅游市场失信问题，生态环境破坏事件，必须快速整改，积极消除不良影响。（省文化和旅游厅、省应急厅、省市场监管局、省委网信办、省生态环境厅、省住房城乡建设厅、各市区分别负责）

三、保障措施

31. 加大创建投入。各市、县增加全域旅游创建资金，加大对创建的奖励和引导，以及对基础设施、环境建设、公共服务、智慧旅游、重点项目、融合产品、整体营销等重点工作的支持。（省财政厅负责、省文化和旅游厅、各市区参与）

32. 加强工作落实。各级文化和旅游部门切实担当起领导小

组办公室的日常职责，调整创建工作方案，成立创建工作专班，配强人员，强化统筹协调，筹备好领导小组会议，抓好日常创建工作的部署、检查和督导。（省文化和旅游厅负责）

33. 强化主体责任。各市文化和旅游部门，要切实承担对所辖县全域旅游的创建指导、培训、初验等职责，分批统筹推进全市各县（区）全域旅游创建工作。各县作为创建基本单位，要增强紧迫感，强化党政统筹力度，对标创建、补齐短板、创新示范，加快推进创建工作。（省文化和旅游厅、各市区分别负责）

34. 加大融合力度。各地、各部门围绕全域旅游示范省创建，与旅游部门对接，制定详细工作方案，确定年度目标和重点任务，共同完善基础设施、开展宣传活动、打造融合示范产品。（省文化和旅游厅、各市区分别负责）

附件：陕西省国家全域旅游示范区创建梯次列表（共 11 个市，74 个县、区、市参与创建）

陕西省国家全域旅游示范区创建梯次列表(共 11 个市, 74 个县、区、市参与创建)

市(区)	2019 年	2020 年	2021 年	2022 年	2023 年
西安 (9,9/13)	临潼区	蓝田县、长安区、碑林区、眉县、凤县、扶风县、太白县、陇县	雁塔区、鄠邑区、周至县	灞桥区、新城区, 西安市通过国家认定	上半年, 淳化县、秦都区创建成功, 咸阳市通过国家认定 下半年, 全省至少 8 个市通过国家认定, 迎接文化和旅游部验收认定, 力争全域旅游示范创建工作取得成效。 (鼓励榆林市积极创建国家全域旅游示范市)
宝鸡 (10,9/13)		礼泉县、兴平市	陈仓区、渭滨区、金台区、岐山县、凤翔县, 宝鸡市通过国家认定	乾县、永寿县、三原县	
咸阳 (10,9/13)		耀州区	彬州市、旬邑县、泾阳县	印台区, 铜川市通过国家认定	
铜川 (3,3/4)		大荔县、临渭区	宜君县	蒲城县、富平县, 渭南市通过国家认定	
渭南 (7,7/10)	华阴市	黄陵县、宜川县、延川县	合阳县、华州区	洛川县、志丹县、富县, 延安市通过国家认定	
延安 (9,9/13)		留坝县、汉台区、洋县、勉县	黄龙县、宝塔区、安塞区		
汉中 (9,8/11)		石泉县、宁陕县、岚皋县	佛坪县、西乡县、南郑区、宁强县、城固县, 汉中市通过国家认定	紫阳县、汉阴县, 安康市通过国家认定	
安康 (8,7/10)		柞水县、商南县、山阳县	平利县、镇坪县、汉滨区		
商洛 (6,5/7)		杨陵区	镇安县、洛南县、丹凤县, 商洛市通过国家认定		
杨凌(1,1/1)		韩城市通过国家认定	杨凌示范区通过国家认定		
韩城(1,1/1)		佳县			
榆林(1)					

陕西省全域旅游示范省创建工作领导小组办公室

2020年1月18日印发