

三门峡市人民政府办公室文件

三政办〔2017〕60号

三门峡市人民政府办公室 关于印发三门峡市旅游产业转型升级行动计划 (2018—2020年)的通知

各县（市、区）人民政府，城乡一体化示范区、开发区管理委员会，市人民政府有关部门：

《三门峡市旅游产业转型升级行动计划（2018—2020年）》已经市政府同意，现印发给你们，请认真贯彻落实。

2017年11月6日

三门峡市旅游产业转型升级行动计划

(2018—2020年)

为进一步加快旅游产业转型升级，培育新的经济增长极，推动全市经济持续平稳健康发展，制定本计划。

一、指导思想

贯彻落实党的十九大和习近平总书记系列重要讲话精神，以创建国家全域旅游示范区为主线，以创建国家旅游度假区、5A级旅游景区为引领，按照“全区域规划、分层次开发、大企业牵引、差异化竞争、品牌化运营”的原则和“全景式打造、全季节体验、全产业发展、全社会参与、全方位服务、全区域管理”的要求，大力发展全域旅游，培育战略性支柱产业，打造全国知名旅游目的地、黄河华夏文明旅游带核心城市、晋陕豫黄河金三角旅游集散中心，为建设省际中心城市、实现全面建成小康社会开拓新路径、提供新支撑、增添新动能。

二、发展目标

通过集中实施七个方面20项行动，力争“十三五”期间我市主要旅游经济指标实现倍增（其中接待游客量年均增长13%、旅游业总收入年均增长15%、旅游业总产值对GDP综合贡献达到

15%以上），“黄河三门峡·美丽天鹅城”旅游品牌形象大幅提升，旅游业在现代高成长性服务业中的龙头作用和对其他产业的关联带动作用得到充分发挥，初步实现旅游产业由粗放型发展向集约型发展转变、由“门票经济”向综合效能转变、由点线布局向全域发展转变。

三、重点任务

（一）全域推动，全面提升旅游公共服务体系

1. 强化顶层设计，建立政府主导、部门联动、社会参与、共同推进的体制机制，通过全市创建全域旅游示范区（市级），灵宝市、卢氏县、陕州区、渑池县创建全域旅游示范区（县级），实施旅游标准化战略，培育知名旅游品牌，不断深化旅游市场供给侧改革，形成发展全域旅游和推进城市旅游公共服务体系建设合力。

2. 突出城市山水特色、文化特质和旅游休闲度假功能，以商务中心区建设、棚户区改造、青龙涧河景观带提升为契机，加快推进旅游集散中心、旅游特色商业街区、城市生态廊道、慢行绿道、骑行公园、自驾车旅居车营地、停车场、游憩处、露营地、游学基地、休闲水景等旅游配套设施的建设，完善旅游交通通达条件和标识体系，逐步在各个主要交通站点、大型购物中心和宾馆酒店设立旅游咨询服务点。

3. 继续推进“旅游厕所革命”，按照属地管理的原则，合理布局旅游厕所，做到美观新颖、数量充足、干净无味、实用免费、

管理有效。创建国家级旅游度假区和5A级旅游景区的单位必须建设3A级旅游厕所，全市4A级及以上景区旅游厕所必须实现生态化、设立第三卫生间。

4.着力提高旅游信息化水平。按照建设智慧城市的总体要求，积极推进智慧旅游应用体系建设，主要城区、交通干线和A级旅游景区、旅游度假区实现4G信号和无线网络全覆盖。在稳步推进“三网两微一平台”提档升级的基础上，采取“旅游局+公司”模式，加快建设“12301”智慧旅游公共服务平台和旅游景区监测指挥平台，为游客提供资讯、线路、景区、休闲、餐饮、购物、酒店、交通、救援、管理、预订、交易等综合性智慧旅游服务。强力推进智慧景区、智慧酒店、智慧旅行社、智慧旅游交通建设，积极发展旅游电子商务，探索“互联网+旅游”新型消费信用体系，激发消费动机，扩大旅游消费，提高城市的品位和综合竞争力。到2020年，在线旅游消费支出占旅游消费支出20%以上，4A级以上旅游景区和省级以上旅游度假区实现免费无线网络、智能导游、电子讲解、在线预定、信息推送全覆盖。

（二）规划促动，优化旅游产业空间结构

5.贯彻落实《三门峡市旅游业“十三五”发展规划》，以市场为导向，以沿黄半岛景观带为主体框架，优化旅游产业布局，构建以休闲度假为要素的旅游产品体系，形成“一核两轴七区”的旅游发展格局。

“一核”即三门峡黄河天鹅湖旅游度假区，打造具有龙头带

动功能的旅游极核。“两轴”即陇海铁路—郑西高铁—连霍高速—310国道发展轴和蒙华铁路—三淅高速—209国道发展轴。“七区”即三门峡黄河大坝风景名胜区（含黄河三门峡峡谷）、黄河丹峡旅游区、仰韶文化旅游区、函谷关道文化旅游区、小秦岭旅游度假区、双龙湾旅游度假区、大鲵湾—玉皇山生态旅游度假区等七大旅游区。

6. 以主城区为中心，打造“一小时”旅游圈，构筑渑池县和陕州区东部“峡谷风光·文化圣地”、湖滨区“黄河风情·休闲度假”、陕州区“民俗风情·温泉养生”、灵宝市“道源天下·森林度假”、卢氏县“自然山水·生态休闲”等五个新型旅游功能区，建设黄河旅游景观带、市区—三门峡黄河大坝公路、卢氏山水、灵宝小秦岭、陕州区张汴塬—甘山、渑池韶山峡谷六条旅游风景道，形成由点线开发转变为区域发展的全域旅游新格局。

7. 树立大旅游规划观，围绕“服务人、陶冶人、提升人”这条主线，邀请富有实战经验的顶级专家团队编制融合文化、教育、体育、交通、城乡规划、国土、工业、农业、商贸、水利、养生、养老、服务等于一体，以旅游产业为主导，横向到边、纵向到底的全域旅游发展规划、三门峡黄河天鹅湖旅游度假区总体规划及相关旅游专项规划。

（三）龙头带动，倾力打造旅游目的地景区

8. 加快整合天鹅湖国家城市湿地公园、陕州公园、黄河公园、虢国博物馆、庙底沟文化考古遗址公园、陕州地坑院、高阳山温

泉、温塘村等中心城区优势旅游资源，组建三门峡黄河天鹅湖旅游度假区，并打造成为国家级旅游度假区。

9. 全力推进天鹅湖国家城市湿地公园创建国家5A级旅游景区，支持函谷关历史文化旅游区、陕州地坑院民俗文化旅游区和黄河丹峡创建国家5A级旅游景区，双龙湾创建省级旅游度假区，豫西百草园创建国家中医药健康旅游示范基地。

10. 加快红二十五军军部、豫鄂陕革命根据地四分区革命遗址、刘少奇故居、八路军兵站、三门峡黄河大坝等红色旅游项目开发，尽快形成新的旅游吸引力。

（四）特色驱动，大力发展乡村旅游

11. 加强传统村落保护，积极发展休闲体验式乡村旅游产品，建设50家有历史记忆、地域特色的乡村旅游示范点，推出系列特色精品乡村旅游线路。在支持各县（市、区）发展乡村旅游、培育多样化乡村旅游产品的基础上，重点引导大型田园综合体、旅游农庄建设，大力支持以湖滨区位家沟村和东坡村、陕州地坑院、二仙坡休闲农业观光园、陕州区蔡白村和城村、城乡一体化示范区大王明清古枣园等为核心的城郊乡村旅游开发，建成环主城区的乡村旅游产业带，推动乡村旅游提档升级。

12. 扎实做好旅游精准扶贫工作，扶贫、旅游、发展改革、农业畜牧、交通运输、水利、林业园林等部门要做好衔接，争取我市有更多的乡村列入国家和省里重点扶持的大盘子。

13. 要树立“游客—移动的钱包”这一理念，着力推动“六

小工程”（每个乡村旅游扶贫村要建好一个停车场、一个旅游厕所、一个垃圾集中收集站、一个医疗急救站、一个农副土特产品商店、一批旅游标识牌）和“汽车后备箱”工程，推动农村农业农民同步转型发展。

（五）品牌拉动，有效扩大旅游经济规模

14. 强化旅游目的地宣传营销，全力做好“十万游客看黄河”主题推广活动，创新策划黄河文化旅游节、暑期游学欢乐汇、白天鹅旅游季等固有品牌活动，抓好横渡母亲河、万人帐篷节、黄河大合唱艺术节、全国山地自行车邀请赛、陕州灯会、千人穿越函谷关、豫西大峡谷全国双胞胎漂流大赛和萤火虫原创音乐节、双龙湾亲水狂欢季等多产业融合的旅游营销活动。同时，针对主要客源市场，支持引导各县（市、区）和4A级以上景区策划组织专项事件营销活动，并逐步实现规模化、专业化、品牌化，促进远程市场，延长停留时间，有效拉动消费。

15. 全面科学深入研究我市旅游资源禀赋和市场需求，分层分类塑造旅游品牌，形成“黄河文化游”“休闲度假游”“豫西山水游”“乡村民俗游”“寻古朝敬游”“道家康养游”等主打产品，重点推广“主城区—饱览黄河风情·体验休闲文化”“西南线—感悟道德真经·寄情名山胜水”“东线—品味历史文明·穿越峡谷奇观”三条经典旅游线路和“春季沐春光·赏百花”“夏季玩漂流·游山水”“秋季赏红叶·采硕果”“冬季观天鹅·泡温泉”四季游精品线路。发挥历史文化优势，依托函谷关、

《道德经》、熊耳山空相寺、陕州地坑院、崤函古道遗址、仰韶文化遗址、庙底沟遗址、虢国博物馆、上河曙猿遗址、河洛文化遗址等历史文化资源，塑造“黄河文化圣地”品牌，培育国际旅游市场。发挥生态山水优势，依托黄河风光、天鹅湖湿地、高阳山温泉、三门峡黄河大坝（含黄河三门峡峡谷）、黄河丹峡、仰韶大峡谷、仙门山、甘山、小秦岭、豫西大峡谷、双龙湾、大鲵湾、熊耳山·汤河温泉、玉皇山等资源，塑造“休闲度假”品牌，引爆国内旅游市场。发挥城市乡村优势，依托主城区休闲商贸设施和美丽乡村建设，抓好主城区旅游、乡村旅游、休闲旅游、康养旅游、美食娱乐等旅游产业发展，塑造“康养游乐”品牌，炒热周边旅游市场。

16. 积极争取举办或承办国家、省和跨区域的会议、文化交流和体育赛事活动，实现高端旅游市场新突破。

（六）区域互动，共同打造旅游目的地

17. 加强与沿黄九省（区）黄河之旅旅游联盟、西安—天水经济区、中原城市群旅游联盟、“一带一路”城市旅游联盟的合作，实现客源互送、旅游共享。

18. 加强与北京、上海、西安、广州、郑州、深圳等口岸城市的国旅总社、携程百事通、华侨城旅行社、陕旅集团等重点组团社的合作，积极运作旅游专列、旅游包机、旅游大巴团队，吸引更多长线外地游客，不断扩大市场份额。

19. 持续深化晋陕豫黄河金三角旅游区域合作，实行抱团宣

传、组团营销、区域互惠、网络互联、线路互通、客源共享政策，建立游客投诉异地受理和旅游应急救援联动机制，有效推进旅游一体化进程。

（七）产业联动，强力推进“旅游+”融合发展

20. 以“旅游+”为手段，深化供给侧结构性改革，培育旅游新业态。加快“旅游+城镇化”发展步伐，完善城镇旅游基础设施，支持大型旅游综合体、主题功能区、中央游憩区的创新驱动，建设一批旅游风情小镇和特色景观名村名镇。充分利用现代工业企业、特色作坊和厂矿遗址，大力发展工业旅游，启动中金黄金产业园、仰韶酒、缘份果业等工业旅游线路的规划设计、产品对接、宣传推广工作，积极创建工业旅游示范基地。大力发展会展经济、体育产业、购物休闲、餐饮娱乐、绘画摄影、学术研讨、高端养老等新兴旅游产业；积极整合我市现有演艺资源，围绕白天鹅打造具有浓郁地方特色、文化传承的大型演艺旅游品牌节目；支持创办文化旅游创意企业和旅游文化娱乐企业，推进道情皮影、陕州剪纸等非物质文化遗产的开发应用，加大对特色旅游商品的支持力度，塑造名牌名品。促进旅游与健康医疗、教育、体育的融合发展，利用森林、温泉、水域、中药、医疗、教育资源和城市运动休闲设施，打造一批康体养老、温泉保健、研学健身基地和精品体育旅游赛事；借助旅游院校和科研机构，培育旅游创客基地，支持旅游产业自主创新和小微旅游企业特色化、专业化发展。迎合市场主体需求，规划建设一批个性鲜明、特色突

出、融于自然、宜旅宜居的主题休闲度假酒店，如民宿、客栈、帐篷酒店、文化酒店、青年旅舍、温泉宾馆、汽车营地、帐篷旅馆等，提升餐饮业品质，推出金牌美食、金牌小吃，打造特色餐饮品牌，形成新的旅游引爆点，拉动旅游休闲度假消费。

四、保障措施

（一）创新机制体制

充分发挥市全域旅游建设指挥部的作用，统筹研究、组织协调全市有关旅游产业发展中的规划建设、项目论证、招商引资、市场整治、政策法规、环境优化、宣传营销等全局性、综合性重大事项。各县（市、区）政府和市政府有关部门要把发展全域旅游摆上重要议事日程，重点研究、系统谋划，把发展全域旅游的各项目标任务时段化、项目化、指标化、节点化，加大督查考核力度，确保各项任务落到实处。有关部门在规划和建设交通、通信、供水、供电、环保等基础设施和公共服务设施时，应当兼顾全域旅游发展的需要。支持景区经营机制改革，加快从门票经济向综合经济转型。

（二）加大政策支持

市财政每年安排专项资金用于城市旅游基础设施、旅游规划、宣传推广、景区建设、乡村旅游、智慧旅游、游客中心、标识系统、旅游厕所、商品开发、人才培养等公共服务建设和新型旅游业态引导性奖励资金。全面落实职工带薪休假制度，完善土地供给政策，合理安排旅游用地布局，组建旅游企业集团并争取在

“新三板”上市。创新金融支持政策，积极推进旅游资产证券化和上市融资，鼓励和支持民营资本和社会资本投入，尤其是引导传统产业的资本转向文化旅游产业；支持符合条件的旅游企业申报各类政府性支持资金，鼓励传统旅行社发展在线旅游，进行全产业链运营；加大对小微企业和乡村旅游的信贷支持，积极发展旅游购物、旅游餐饮和旅游娱乐。

各县（市、区）政府要结合本地实际，出台支持旅游产业发展的实施意见，并将旅游发展专项资金列入年度财政预算，积极探索设立旅游发展基金。

（三）强化招商引资

根据旅游项目融合型特征，整合招商引资政策，营造良好的旅游投资环境，着力招大商、引强商、选优商，吸引华侨城集团、国旅集团等国内外知名的大企业、大财团参与旅游产业发展。对发展全域旅游有支撑作用的重点项目，要实行市政府主管部门和县（市、区）统筹招商，并联动相关部门争取国家和省的政策支持。要建立招商引资风险控制机制，杜绝大资源小开发和政策失衡等问题。

（四）规范市场环境

完善旅游行政执法机构，做到有队伍、有经费、有作为。组建旅游公安分局、旅游工商分局、旅游巡回法庭，探索建立旅游、公安、城管、交通运输、卫生、体育、工商、质监、物价、食品药品监管等部门联合执法机制，积极营造文明友善、诚实守信的

消费环境，引导理性消费。以治理超范围经营、不合理低价组织旅游活动、强迫或变相强制购物、非法经营旅行社和导游业务、虚假广告宣传、挂靠承包及非法网络经营旅行社业务等突出问题为重点，严厉惩处违法违规行为。对星级饭店、旅行社和导游员，特别是A级景区实施动态管理，建立退出机制。持续推进标准化，着力推动旅游景区、旅游饭店、旅行社、旅游车船等行业的规范化、精细化、人性化发展。扎实推进文明旅游，积极开展文明旅游活动，建立文明旅游志愿者信息库，落实《游客不文明行为记录管理办法》，讲好“三门峡旅游故事”。旅游行业协会要完善行业自律，建立旅游企业和从业人员诚信档案，引导各会员单位诚信经营，充分发挥旅游者、社会公众及新闻媒体的监督和引导作用，建立违法企业“黑名单”制度，加大曝光力度。快速受理处理游客投诉，在有效处理期内实现100%结案。

（五）保障旅游安全

围绕建设“平安旅游目的地”目标，进一步加强对旅游安全工作的组织领导，严格落实旅游安全管理责任和旅游企业安全主体责任，深入开展旅游安全隐患排查治理。进一步完善旅游安全应急预案和紧急救援体系，建立预警信息发布制度，指导相关单位开展安全应急演练，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，切实提高保障旅游安全和处置突发事件的能力。旅游景区要实行旅游者流量控制制度和高峰期大客流应对处置机制，重点景区要配备专业的医疗

和救援队伍，为游客营造安全有序的游览环境。

（六）加强队伍建设

实施人才提升工程，建好“三门峡旅游大课堂”公共学习平台，强化对旅游行政部门、旅游企业管理人员分类分批分级培训，增强新常态下旅游管理能力、服务能力，努力造就一批结构优化、布局合理、素质优良的人才队伍，为旅游业发展提供有力的人才保证和智力支撑。培育旅游工匠精神，依托三门峡职业技术学院，积极推动校企合作，建立旅游人才培训基地。强化对导游员、讲解员、服务员等一线从业人员培养，特别是导游人员的分级管理和分类培训，发现培养一批创新踏实、精益求精的高层次、复合型的旅游领军人才。加强行业作风建设，完善服务群众、服务基层的相关制度和机制，不断提高服务企业、服务游客的能力。

主办：市旅游发展委

督办：市政府办公室六科

抄送：市委各部门，军分区，部、省属有关单位。

市人大常委会办公室，市政协办公室，市法院，市检察院。

三门峡市人民政府办公室

2017年11月6日印发

