

附件 1

文化和旅游部关于推动在线旅游市场 高质量发展的意见

(征求意见稿)

各省、自治区、直辖市文化和旅游厅（局），新疆生产建设兵团文化体育广电和旅游局：

在线旅游经营服务是旅游产业链的关键环节，是满足广大人民群众出游需求、促进旅游消费、带动旅游产业发展的重要力量。为进一步加强在线旅游市场管理，保障旅游者合法权益，发挥在线旅游平台企业整合交通、住宿、餐饮、游览、娱乐等旅游要素资源的积极作用，促进各类旅游企业共享发展红利，推动旅游业高质量发展，现提出以下意见：

一、总体要求

（一）指导思想

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的二十大精神，立足新发展阶段，贯彻新发展理念，构建新发展格局，以推动高质量发展为主题，以深化供给侧结构性改革为主线，以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用，用好各项纾困政策，调动市场积极因素，推动平台经济规范健康持续发展，坚守安全底线，加强行业自律，推动在线旅游市场高质量发展。

（二）基本原则

坚持安全底线。树牢底线思维，坚持社会主义核心价值观，坚守游客人身财产安全、信息内容安全、网络安全，加强行业治理体系和治理能力建设。

坚持以人为本。以游客需求为导向，不断丰富服务种类、拓展服务内容，打造精准化、专业化、特色化服务产品，努力满足人民群众多样化个性化的旅游服务需求。

坚持协调发展。保障游客合法权益，构筑在线旅游平台经营者、平台内经营者与消费者之间的良性产业生态，引导在线旅游平台企业与旅行社、交通、住宿、餐饮、游览、娱乐等相关企业协同发展，促进资源高效配置，推动旅游行业整体复苏。

坚持创新引领。深化在线旅游行业数字化、网络化、智能化发展，推动新技术应用，鼓励行业创新，充分发挥在线旅游企业数据和信息能力优势，提升行业数字化水平，为游客提供智慧化的服务。

（三）主要目标

积极发挥在线旅游行业在旅游业中的枢纽和引领作用，推动旅游行业的创新发展和智慧化水平，促进新技术应用和迭代创新，创造更多新就业形态和新就业岗位，成为旅游产业升级和旅游消费激发的新引擎，提升行业管理的数字化水平和治理能力，推动中国在线旅游行业发展处于国际领先地位。

二、突出监管重点，营造良好的市场环境

（一）加强内容安全审核。指导在线旅游平台企业强化平台内经营者资质审核，对市场主体、行政许可资质等信息进行真实性核验，记录并保存旅游合同履行情况、投诉处理情况。督促在线旅游平台企业及平台内经营者加强审核人员培训、网络安全等级保护建设和文字、图片、音视频等信息内容审核，确保平台信息内容安全。

（二）筑牢生产安全底线。督促在线旅游企业完善安全生产管理制度和应急预案，对上架的旅游产品或者服务做好风险监测和安全评估，从预警识别、算法推荐、举报处理、内容审核、风险提示等多环节加强产品安全保障，对涉及游客数量多、容易造成人群聚集、可能存在安全风险隐患或游客投诉集中的产品提前进行核验。发生突发事件或旅游安全事故，应立即采取必要措施，积极配合有关部门做好救助、调查和善后处置工作。

（三）增强疫情防控能力。指导在线旅游企业及时掌握、严格执行旅游行业疫情防控工作指南和区域性旅游管控政策，科学精准落实跨省旅游经营活动管理“熔断”机制，保障疫情防控工作大局。发挥在线旅游企业技术优势，强化旅游热门目的地游客预警监测，支持景区做好门票预约、错峰、限流工作，增强疫情防控工作主动性。积极配合疫情发生地政府和相关部门做好游客订单退改签等工作。

（四）保障游客合法权益。贯彻落实《中华人民共和国旅游法》《中华人民共和国消费者权益保护法》《中华人民共和国电子商务法》《在线旅游经营服务管理暂行规定》等法

律法规和政策要求，引导在线旅游行业企业诚信经营、公平竞争，提高旅游产品和服务质量。加强游客“行踪轨迹”等个人敏感信息保护，防止超出合理经营需要收集游客个人信息，采取切实措施避免大数据杀熟、虚假宣传、虚假预定等侵害游客权益行为。强化对未经许可从事旅行社业务经营活动、“不合理低价游”等违法违规产品的监测、发现、判定和处置，维护正常的行业秩序，切实保障游客合法权益。

三、完善监管手段，依法规范市场秩序

（五）加强市场监管巡查。建立健全以在线旅游平台企业为核心的产业链监管机制，完善网络巡查、动态监测、情况通报、行政指导、行政约谈、问题移交等闭环监管机制，推进在线旅游产品和服务标准建设，规范在线旅游市场秩序。重点巡查在线旅游经营服务信息内容安全、未经许可从事旅行社业务经营活动、售卖“不合理低价旅游”产品、违规利用用户个人信息等问题，对存在问题的企业开展行政约谈指导，发现违法行为线索移交执法部门。

（六）强化执法监督检查。各级文化和旅游主管部门应当按照线上线下一体化监管原则，建立日常检查、定期检查以及与相关部门联合检查的监督管理制度，依法对在线旅游经营服务实施监督检查，查处违法违规行为。将在线旅游市场执法监管纳入“双随机、一公开”监管事项目录，及时、准确、规范公开抽查事项、抽查计划、抽查结果。探索建立案件会商和联合执法、联合惩戒机制，实现事前事中事后全链条监管。加强社会监督，探索公众和第三方专业机构共同

参与的监督机制，推动提升在线旅游企业合规经营情况的公开度和透明度。

（七）提升信用监管效能。加强和改进信用监管，依法依规对失信主体实施管理措施，强化信用监管的震慑作用。组织开展企业信用评价，推进分级分类监管。鼓励在线旅游经营者主动向社会作出信用承诺，将守信情况纳入质量等级评定。加强在线旅游行业诚信文化建设，树立一批诚信典型企业。支持在线旅游企业参与“信用经济”发展试点工作，发挥在线旅游平台的数据优势。

（八）提高数字监管效能。完善文化和旅游市场政务服务“好差评”系统，健全好评激励机制和差评处理督导机制，推动涉企事项“一网通办”。依托全国旅游监管服务平台构建业务全量覆盖、信息全程跟踪、手段动态调整的在线旅游信息化监管机制，建立违法线索线上发现、流转等非接触式监管机制。通过全国文化市场技术监管与服务平台，对违法违规线索进行分类处置，及时督促市场主体进行整改，逐级交办属地执法部门进行查处。开展在线旅游市场风险监测、识别、分析、响应、处置，及时发布风险提示信息，推动在线旅游平台使用标准化旅游电子合同，按照《旅游电子合同管理与服务规范》的要求，加强监管信息归集共享。

四、加强扶持引导，促进行业高质量发展

（九）用好纾困扶持政策。指导在线旅游企业用好文化和旅游行业恢复发展纾困扶持政策。做好普惠性减税降费政策在旅游业领域的落地实施，鼓励银行业金融机构合理增加

在线旅游企业有效信贷供给。加大政策宣传解读力度，指导在线旅游平台企业运用网络技术手段，向平台内经营者推送涉企优惠政策。用好财政奖补、项目投资、消费促进、政务服务等措施手段，支持在线旅游企业参与文化和旅游消费券发放等促销活动，增强发展信心。

（十）推动旅游金融试点。落实《关于金融支持文化和旅游行业恢复发展的通知》相关政策，推进银行等金融机构与在线旅游平台企业合作，综合考虑在线旅游平台的数字管控能力以及平台内小微经营者的经营和信用等情况为平台内小微经营者提供综合授信、业务贷款、装备赊销、信用贷款、融资租赁和保理等产业链金融服务；为消费者提供便利的产品分期贷款、小额消费信贷、先游后付等消费金融服务，激发在线旅游平台的金融支撑能力和消费拉动能力。

（十一）探索平台经营旅游预售业务。探索和推进具备业务流程数字化和供应商信用评估能力的在线旅游平台企业经营旅游产品预售业务，规范平台内经营者的旅游产品预售业务，进一步强化产业链的数字化管理水平。督促在线旅游企业切实履行优先退赔义务、供应商和产品审核义务、旅游产品的退改义务，加强预售资金监管，防控过度销售、履约困难和集资诈骗的潜在风险。

（十二）促进行业协调发展。规范在线旅游平台经营者与平台内经营者合作模式，实现协同良性发展。引导在线旅游平台企业合理确定支付结算、平台佣金等服务费用，与平台内经营者平等协商、充分沟通，带动支持平台内经营者发

展，降低平台内经营者经营成本，对星级旅游饭店、A级旅游景区、等级旅游民宿、国家级旅游休闲城市及街区、国家级旅游度假区、国家级旅游滑雪旅游度假区、全国乡村旅游重点村镇及优质小微商户给予一定的标签展示和推荐，推动旅游企业数字化转型升级。发挥在线旅游企业要素资源整合和产品开发优势，参与开发精品旅游线路和非遗、体育等主题旅游线路，参与宣传推介红色旅游、乡村旅游、研学旅游、生态旅游、冰雪旅游、海洋旅游、康养旅游、老年旅游等。引导在线旅游企业积极参与旅游市场宣传推广活动和旅游公益广告作品展播，开展旅游新理念宣传引导。

（十三）引领行业创新发展。推动在线旅游企业深度应用5G、人工智能、大数据、云计算、区块链等新技术，以科技引领行业创新发展。支持平台企业承担旅游服务新基建功能，引导旅游资源优化配置，以产品和内容为载体开展业态创新融合，赋能中小旅游企业创新发展，推动旅游企业数字化转型升级。推动在线旅游网络营销，支持在线旅游企业利用网络直播、短视频平台开展线上旅游展示活动，发展线上数字化体验产品，打造沉浸式旅游体验新场景，推动乡村振兴、文明旅游、旅游公共服务取得新进展。

（十四）加强行业组织建设。支持在线旅游企业成立行业协会，推动行业自律，督促平台企业依法合规经营。发挥行业协会在权益保护、纠纷处理、信用建设等方面的作用。鼓励行业协会参与制定国家标准、行业标准、自律公约，开展人才培养培训、市场发展研究、组织交流等工作。推动出

台在线旅游平台行业和产品规范等相关标准。支持在线旅游企业制定“安心游”产品等行业指引或标准。围绕内容安全、生产安全、疫情防控等工作，加强在线旅游企业管理人员培训。引导在线旅游企业在旅游标准化、国际化过程中发挥作用。

文化和旅游部

2022年 月 日