

安阳市十五届人大常委会  
第十三次会议文件（16）

## 关于检查《河南省旅游条例》 贯彻实施情况的报告

——2024年10月28日在安阳市第十五届人民代表大会

常务委员会第十三次会议上

安阳市人大常委会河南省旅游条例执法检查组

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

根据安阳市人大常委会2024年监督工作计划安排，市人大常委会从7月份以来在全市范围内开展了《河南省旅游条例》（以下简称《条例》）贯彻实施情况执法检查工作。现将执法检查情况报告如下：

### 一、执法检查开展情况

（一）成立组织，制定方案。市人大常委会对《条例》执法检查工作高度重视，7月24日，市十五届人大常委会第二十五次主任会议研究通过了实施方案，成立了以常委会主任徐家平为组长、副主任张玲为副组长的执法检查组，由民侨外工委具体组织实施。

（二）动员培训，调查问卷。7月29日，召开《条例》执法

检查动员培训会，会上宣读了实施方案并邀请专家对《条例》进行了讲解。7月30日，向社会公众广泛发放调查问卷，截至9月底共收回5000余份。

（三）自查自纠，汇报座谈。动员培训后，市政府及有关部门对照《条例》进行了自查自纠，边自查边整改。8月14日和28日，分别召开《条例》执法检查汇报座谈会，市财政局、市文广体旅局、殷墟博物馆等12个单位和旅游从业人员代表，就进一步落实《条例》和推动旅游产业高质量发展，提出了具体的意见建议。

（四）上下联动，明察暗访。执法检查采取重点检查与委托检查、上下联动与同步推进相结合的方式进行。9月5日、6日、10日和11日，执法检查组在市人大常委会主任徐家平、副主任张玲带领下，分明察、暗访两个小组，先后深入林州市、殷都区、龙安区、滑县、汤阴县的红旗渠风景区、殷墟景区、兴阳禅寺、东麓园、中道旅行社、韩庄镇部落村、红旗渠精神营地等70余个景区、宾馆民宿、旅行社、研学基地等，就文化遗产资源保护利用、乡村旅游规划和培育、旅游“六要素”提升、品牌打造、服务提升和普法宣传等情况进行了重点检查。同时委托其他4个县区在本行政区域内开展了执法检查，实现了执法检查全覆盖。

## 二、《条例》贯彻实施情况

《条例》颁布实施以来，全市各级各部门高度重视《条例》的贯彻落实，围绕省委、省政府《关于支持安阳以红旗渠精神为引领建设现代化区域中心强市的意见》，全力打造殷墟甲骨文中

华文化新地标、中原文旅新名片，推动我市旅游高质量发展。今年1—8月，共接待游客6187万人次，同比增长24.9%，居全省前列。国庆七天假期，共接待游客762.75万人次，全省排第3名，同比增长79.81%；旅游总收入48.45亿元，全省排第4名，同比增长84.38%。总体看，《条例》在我市得到了较好的贯彻和落实，维护了旅游经营者和广大游客的合法权益，为我市旅游业高质量发展提供了法律保障。

（一）组织领导坚强有力。一是高起点规划发展格局。近年来，依托安阳厚重的历史文化资源，市委、市政府把文旅产业确立为四大千亿级主导产业之一，坚定不移加快文旅产业发展。编制了《安阳市“十四五”文化旅游融合发展规划》，先后出台了《关于建设文化旅游强市的意见》《文化旅游强市专项行动实施方案》《建设国际旅游目的地的实施意见》等文件，成功举办了2024年市旅游发展大会，签约文旅项目12个，总投资约23亿元。成立“6+1”工作专班全方位推动文旅产业发展，注重区域协作，融入黄河文化旅游带和世界级大遗址公园走廊，深入对接黄河、大运河、长城国家文化公园战略，构建“两核四板块七组团”文化旅游发展格局。二是高站位推介安阳名片。市委、市政府高度重视安阳文旅宣传工作，市委书记袁家健为安阳旅游代言，在中央广播电视总台推介古都安阳的殷墟甲骨文等历史文化和旅游资源，大大提升了安阳知名度。我市作为全国首批11个城市之一参与中央广播电视总台城市品牌共建行动，依托央视强大影响力、传播力，对

安阳文旅形象进行广泛推介，央媒正面报道安阳数量在去年全年和今年上半年均稳居全省第一。在云南、北京、天津、郑州、香港、韩国、欧洲等地举办文旅宣传推介活动，不断开拓客源地新市场，前三季度来安外地游客占游客总数量七成左右。举办自驾游、抖音挑战、甲骨文识读、文创设计、航空运动文化节、体育、动漫、讲解员赛事等重大文旅活动，全方位展示了安阳文旅独特魅力。

（二）文旅发展成效显著。一是文旅产品打造更加优质。近年来，实施重点文化旅游项目 32 个，总投资 386.75 亿元，其中，市文体中心投资 33.9 亿元，殷墟考古文旅小镇投资 13.1 亿元，殷墟博物馆新馆投资 10.6 亿元，曹操高陵投资 10.2 亿元，汉字公园投资 4.19 亿元。殷墟博物馆蝉联第一、二季度“考古遗址博物馆前 30 榜单”榜首，殷墟甲骨文中华文化新地标愈发闪亮。建成仓巷街、县前街、城皇庙—高阁寺 3 个网红历史文化街区，推出“红色经典”等 10 条精品研学旅游线路和系列研学课程，暑期来安研学人数突破百万，被誉为全国“研学标杆”。“文创热”为文旅消费增添活力，打造了小仓颉、鼎喵等系列 IP 形象，建设了“礼文官”文创商店、“子飨”中餐厅、甲骨文咖啡厅等。殷墟博物馆、中国文字博物馆入选河南首批省级文化文物单位文化创意产品开发试点单位名单，中国文字博物馆的甲骨文“顺心合意”杯等四款文创产品入选中国好礼推荐目录。据统计，全市共开发 1100 余种文创产品，“殷墟文创”形成知名品牌。围绕红旗渠精神、三国文化、三圣文化，培育红色游、研学游、夜间游、体育游、低

空游等新业态，如汤阴县深耕岳飞庙、羑里城历史文化开展爱国主义、传统文化主题研学游活动，殷都区“洹河夜游”项目推出新创大型实景演艺剧目《洹溯·大邑商》，龙安区完善乡村休闲体育基础设施，打造自行车赛道和步游道提升项目等，推动安阳全域旅游。二是旅游配套设施不断完善。以游客需求为导向，完善“畅行、美味、文创、美宿、乐游、演艺、入境游”服务保障，夯实全要素保障新支撑。全市共新建扩建改建停车场 29 处、新增停车位 42377 个，增设公共自行车站点 420 个，新建旅游厕所 80 余座。红旗渠机场建成投入使用，安阳高铁交通枢纽工程改建完成，鹤辉高速林州段建成通车，郑州—红旗渠旅游专列、安阳高铁站至全市多个旅游景点旅游专线开通，任马线、合重线等 5 条旅游公路预计年底前完工，沿太行高速公路林州段项目、安罗高速、安新高速正有序推进。全市宾馆酒店（指 20 个房间以上住宿单位）共 466 家，民宿 1000 余家，上半年接待游客 630 万人次，实现营业额 5.6 亿元，同比增长 3.7%，增速居全省第 2 位。三是旅游智慧化程度进一步提高。建成“安阳文旅”智慧旅游服务平台，截至 10 月初，签约及上线商户 463 家，累计成交 7.36 万单，成交金额 626.51 万元。开展景区停车场智慧停车管理系统升级改造，全市首套智慧停车三级诱导系统正式投用，94 个停车场 20860 个车位信息实时可见。滑县打造了非遗文化地图，致力实现智慧化管理、宣传、营销一体化。

（三）旅游市场管理逐步规范。建立旅游联合执法、投诉受

理等机制，推行“互联网+统一指挥+综合执法”模式，深入开展“消防安全百日攻坚”“全员素质提升”“重大隐患排查整治”等文旅市场专项整治，加强景区摆渡车、索道、滑道等特种设备安全运行监管，将全市文旅企业纳入诚信管理系统，依法查处虚假宣传、价格欺诈、强迫购物等违法行为。近年来，综合执法检查巡逻3000余次，开展专项活动15次，联合检查20余次，查处旅游类案件30起，未发生重大旅游安全事故和投诉舆情。

### 三、存在的主要问题

（一）文化旅游产业综合竞争力不强。一是推进文旅融合发展合力尚未真正形成。个别部门和地方对文旅工作重视程度不高，尚未真正把旅游业当做一项支柱产业去对待、去发展。各部门之间还存在信息共享不畅、职责划分不够明确、协同作战能力不强等问题，未形成上下联动、统筹推进的强大合力。二是文旅产业运营能力相对较弱。全域性文旅融合发展缺少高标准规划指引，在旅游精品项目发展上缺乏科学设计，文化品牌彰显不力，文化内涵挖掘和转化不足，在优化营商环境、加大招商引资力度上做的还不够，旅行社在客源引进方面不够得力，营运效益有待提升。三是涉及文旅行业资金、交叉管理等问题亟待解决。部分民宿存在不动产证办理受限、特种行业许可证办理速度滞后、消防验收有障碍等问题，影响民宿经营健康可持续发展。部分景区规划标准不高、投入不足，个别工程项目资金不能及时拨付，导致设备运营维护困难。殷墟博物馆与文旅集团存在交叉管理，需政府相

关部门牵头妥善解决。四是打造国际旅游目的地城市还需持续发力。今年以来，境外游客近 3.3 万人，较去年 1.7 万人有了明显增长，但对标打造国际旅游目的地要求，还有很大差距。

（二）项目支撑作用有待进一步强化。旅游资源开发广度和深度有待提高，高品质旅游项目对旅游业发展的支撑作用发挥不够，大型文旅项目刺激消费、拉动经济作用需进一步加强。市区西部洹河峡谷、清凉山、塔山、灵泉寺石窟、小南海等项目缺乏有效策划包装和宣传推介，众多水库周边资源未充分开发利用，小型旅游景点未连点成线形成整体效应。部分研学项目相对孤立、缺乏整合，未充分融入安阳特色，研学内容碎片化，不够全面丰富。精、新、特、刺激游客消费的旅游产品较少，夜间消费项目开发不够，难以让游客“流量”变为经济“增量”。文旅龙头企业、高成长型企业较少，在开发文旅市场、创新旅游业态方面做的还不够。

（三）旅游公共服务有待进一步优化。一是旅游配套设施需进一步完善。节假日期间景区交通拥堵、停车难、餐饮住宿紧张等问题突出，景区及周边厕所标准不高、卫生环境不佳，部分安全设施老化、损坏，未能及时更新和维护，景区周边宾馆、餐饮店、购物中心等消费场所少。游客集散中心建设缓慢，未能发挥作用。旅游产业链条还局限于景区浏览、住宿、餐饮、交通等方面，在与文化、商贸、现代农业、互联网整合上，层次不高，公共文化场所阵地作用发挥不够充分，文化旅游的综合产业效应未充分释放出来。二是旅游公共服务智慧化程度有待进一步提高。缺乏运

用现代视觉传达、增强模拟现实的沉浸式、体验式项目，科技赋能文旅产业发展和智慧旅游服务还有待提升。三是旅游专业人才引进和培养有待加强。缺乏专业旅游策划、营销和管理人才，以及具有创新思维的文创设计人才。个别景区节假日讲解员力量不足，多语种讲解服务薄弱，提供个性化服务不够。

（四）旅游市场管理有待进一步规范。一是解决游客投诉问题实效有待加强。近年来，共受理各类涉旅投诉 3239 件，涉及景区、住宿、餐饮、服务等方面，主要反映宾馆临时涨价、景区宣传与实际不符、额外收费项目多、餐馆卫生环境差、导游服务态度差等问题。相关部门处理游客投诉不够及时，缺乏必要的专业知识和沟通技巧等，影响游客体验感和满意度。二是安全方面还存有隐患。部分景区餐饮条件差、销售“三无产品”时有发生、高风险项目监管存在盲区、硬件建设不达标，如景区步道、护栏设施有损坏、施工区域防护不到位、安全警示标识残缺等。部分老旧民宿在用电、消防等方面还存有安全隐患。旅游从业人员应急处置能力较弱，应对自然灾害、拥挤踩踏、游客滞留等能力不足。三是推进旅游标准化管理不到位。文旅市场还存在不正当竞争、服务质量参差不齐、网络监管不及时，网约车、出租车服务态度差，部分车站、景区道路上乱摆摊、乱停车、厕所卫生差、网络不顺畅、商品不明码标价、依托公共资源建设的景区减免票价公示内容不全等问题。政府主导、文旅主管部门牵头、其他部门联合执法机制作用发挥不够，执法人员专业能力和执法装备难以适应新形势

监管工作需要。

（五）《条例》宣传还有待进一步增强。《条例》学习宣传力度不够，知晓率不高；部分旅游主管部门、旅游从业人员和群众对《条例》中的监督管理、权利义务和法律责任等各项规定了解不够全面。

#### 四、意见建议

（一）加强组织领导，提升文旅产业综合竞争力。一是要深入贯彻落实习近平总书记视察安阳重要讲话和对旅游工作重要指示精神，加强政府对文旅产业发展引领作用，调动各级各部门的积极性和创造性，形成发展文旅产业的强大合力，努力打造千亿级文旅融合产业集群。二是结合省委、省政府《关于支持安阳推进文旅融合加快建设现代化区域中心强市的意见》，加强顶层设计，紧抓重点项目，深入挖掘安阳历史文化资源，推出具有地方特色的文旅产品。利用节假日持续策划推出系列文旅活动，加强和快手、携程、抖音等平台的深度合作，多引进社会资本参与文旅项目、文创产品开发，提升文旅产业“一业兴、百业旺”的带动效应。持续加大对旅游业支持力度，出台一些旅游业发展扶持政策，如降低旅游企业税费负担、扩大旅游投资领域、推动旅游产品和服务创新等，为旅游企业提供更加优质的发展环境。三是要直面问题、担当作为，相关部门要认真研究、充分调研论证，探索借鉴“栾川经验”，出台旅游民宿相关政策性文件，努力破解民宿用地、消防等审批工作难题，为民宿旅游繁荣发展保驾护航。要加大对

景区工程项目资金投入，进一步理顺文旅企业与景区职责权限，激发文旅发展动力。四是要强化国际化视野、国际化思维，充分发挥入境游工作专班作用，紧抓政策机遇，强化市场开拓，利用国际汉字大会、航空运动文化旅游节等国际交流平台，加强与国际网络宣传平台合作，制作发布境外版安阳文旅宣传片、旅行指南、入境游精品线路等，逐步形成“到中国旅游必到殷墟参观，看中华文化必看甲骨文字”的广泛认知，让安阳真正成为“文化网红”和热门国际旅游目的地。

（二）立足全域发展，聚力做好“三个转变”文章。一是观光游向度假游转变。要强化项目支撑，持续加大对文旅企业、精品项目的招引力度，打造特色旅游IP，推动夜间经济、旅游演艺、精品民宿、体育赛事、特色美食、低空飞行等旅游消费场景创新发展。二是旺季游向全季游转变。丰富产品供给，打造更多有特色有价值的文创产品，继续做好“旅游+”文章，不断拓展文旅产业链条，发展多元业态，持续做优文化游、做精夜游、做活红色游、做强研学游、做美山水游、做大航空游、做深乡村游。开发特色旅游产品，增加“反季节”、全时段旅游供给，实现四季能游、全天可玩，着力构建高水平文旅供给新格局。三是局域游向全域游转变。要进一步整合全市研学线路，持续打磨具有安阳特色、包罗科目丰富的精品研学课程体系，不断健全研学游标准化体系建设，打造全国研学高地、擦亮研学安阳品牌。要通过旅游线路设置，规划行程路线和车次，联系市县与周边城市，内地

与沿海景区，拓展国内、国际旅游市场，紧抓 144 小时过境免签政策机遇，将众多旅游业态特色景区连点成线、串珠成链，让游客感受安阳历史文化，提高旅游者出游的舒适度和便利性。

（三）围绕旅游要素，全面提升旅游公共服务水平。一是强化旅游配套设施建设，提升文化旅游产业综合实力。一方面要加强交通网络和旅游项目规划，进一步完善交通线路旅游标识、停车场、购物中心、酒店宾馆、体育场等配套设施，积极拓展航线、公交研学点与周边市旅游交通网络贯通。另一方面要加快游客集散中心建设进度，尽快使其发挥作用，为外地游客提供一站式、专业化服务。要制定、落实更多文旅“引客入安”优惠政策，实施活动牵引，形成全域旅游高质量发展合力。二是提高旅游智慧化服务水平，要充分发挥数字文旅作用，推进“互联网+文化旅游”建设，将大数据、云计算、人工智能等科技创新成果与文旅融合，创新沉浸式旅游等具有科技含量和吸引力的旅游产品和消费场景。要依托互联网和大数据，把握多样群体差异需求，既挖掘年轻群体的新锐需求，也要关注女性、老年人的迫切需求，提供更多“适她化”“适老化”智慧旅游产品，让游客可以更加全面、深入地进行旅游体验。三是加强旅游专业队伍建设。加强与具有文旅专业的高校合作，培养和引进旅游策划、营销管理等人才，鼓励和支持文创设计人才创新发展，打造高素质、专业化旅游人才队伍。同时，深入挖掘景区文化价值内涵，开发多层次讲解内容，提供分众化、特色化的讲解服务，满足不同游客需求。

（四）健全机制保障，提升旅游市场管理水平。一是完善旅游投诉处理机制，用好 12345 政务服务便民热线与办理单位、游客“三方通话”机制，加强网络舆情预警和监测，及时受理和处置游客诉求，落实办结回访制度，注重后续服务改进，用真诚感动游客，维护好安阳文旅良好形象。二是加强旅游安全体系建设。科学核定 A 级景区承载限额，做好 A 级景区质量等级评定和复查工作。构建科学合理的旅游景区标准体系，加大景区信息化标准建设，强化旅游安全责任落实到位。加大技术防范投入力度，做好革命遗址、重点文物、景区特别是古建筑的安防、消防、防雷工程。建立旅游高峰应对工作机制，对可能发生的险情进行预判、分析、研究，及时发布气象、交通等旅游信息，常态化开展应急演练和安全大排查，及时进行整改，形成共抓安全大合力。三是加强旅游标准化管理。发挥旅游联合执法机制作用，强化规范执法，提高执法效能。加强联合执法队伍建设，采取市、县区联动执法，强化信息共享与资源整合，增加专业装备及执法车辆，加强执法人员业务能力和文明执法培训，持续做好旅游旺季柔性执法措施，如外地游客来安轻微交通违法不予处罚等。

（五）加大《条例》宣传力度。把《条例》等旅游相关法律法规宣传普及作为长期性基础性工作，落实“谁执法谁普法”责任，加强《条例》宣传引导，提高全社会对旅游法规的认知度，营造学法、懂法、用法、守法的良好法治氛围。

以上报告，请予审议。



签发：张 玲

校对：王 敏

---

安阳市人大常委会办公室

2024年10月26日印

---